

농가소득정책과 농업직불금제도에 대한 여론 동향

이상길(한국농어민신문 편집국장)

1. 농산물 가격 하락과 소득 감소 문제

- 현장 농민들의 생활에 있어 가장 중요한 것은 농산물의 가격 실현과 소득문제.
 - 농산물 가격은 곧 농가소득의 일차적인 조건으로서 가격하락은 곧 소득의 감소로 이어지며, 이는 농업의 지속가능성을 위협하는 가장 큰 요인.
 - 2013년 농가 가구당 총소득은 3452만4000원, 2인 이상 도시 근로자가구 소득(명목)은 5527만4400원으로 62.4% 수준. 1988년만 해도 104.8%로 농가소득이 도시 근로자가구 소득보다 오히려 많았으나, 1993년 95.5%, 1998년 80.1%, 2007년 73%, 2010년 66.7%, 2011년 59.1%, 2012년에는 57.5%까지 추락.
- 가격하락의 원인은 무차별 FTA와 TRQ 확대 등 정부 주도의 시장개방으로 인한 수입량 확대, 작동하지 않는 수급 및 가격정책이 원인.
 - 도농간 소득격차는 우루과이라운드(UR) 세계무역기구(WTO) 출범으로 시장개방이 확대된 1995년 이후 빠르게 확대. 농가소득 가운데 농업소득은 29.1%, 농외소득은 45.5%로 농업소득은 지속 감소, 이는 농산물 가격 하락의 증거.
- 농산물 가격 상승은 억제되고, 농업생산비와 생활비는 빠르게 상승해 농가교역조건이 악화, 농가부채 증가.
 - 농산물 가격 안정과 농가 소득 보장의 문제는 당장 농민의 생존을 규정하는 문제이며, 농정의 중요한 과제.
 - 한국농촌경제연구원 2014년 국민의식 조사결과 농민들이 가장 관심 있는 농식품 분야 이슈는 농산물 가격(19.4%), 소득안정(12.5%), 쌀 관세화 유예 종료(10.8%) 순으로 조사.

2. 현행 직접지불제에 대한 현장의 시각

(1) 자유무역협정 피해보전 직불금(FTA 직불금)의 문제점

○ 피해규모에 턱없이 부족한 쥐꼬리 지원금

- 2013년 한우 큰 소는 마리당 1만3000원, 송아지는 5만7000원으로 생산비는 커녕 경영비 보전도 안 되는 수준이었고, 2014년 한우, 조, 수수, 감자, 고구마 등이 대상품목으로 선정됐으나 지급금액이 너무 낮아 14년 신청결과 무더기 포기 사태 발생.
- 품목별 수입기여도는 감자 36%, 수수 13.4%, 고구마 0.55%, 한우송아지 31%로, 실제 지급된 금액이 ha당 감자 127만814원, 수수 12만7474원, 고구마 8570원, 한우송아지는 마리당 4만6923원이 지급.
- 조는 수입기여도가 0%로 분석돼 지급하지도 않았고, 감자농가는 3만명 정도가 신청했으나, 수수와 고구마 농가는 각각 1300여명과 900여명만이 신청.

○ 지급하기 보다는 지급하지 않기 위한 제도라는 비판

- 해당연도 수입량이 직전 5년 평균 수입량 가운데 최고·최저치를 제외한 3년 평균 수입량보다 많을 것, 수입량이 기준을 초과할 것, 평균가격이 기준가의 90% 밑으로 하락할 것 등 3개 조건이 충족돼야 지급.
- 이런 기준이라면 수입이 급증해도 물가상승률을 감안 할 때 실질가격이 20% 이상 떨어져야 90% 기준을 채울 수 있어 많은 품목이 탈락. 여기에 수입기여도가 반영되면서 지급액은 체감 피해보다 한참 못 미치는 수준.
- 관세철폐로 가격이 하락할수록 기준가격 역시 하락해 직불금 발동이 어려워지고, 더 많은 물량이 수입되어도 농가에 대한 피해보전은 적어지는 문제.

○ 농가들의 개선요구

- FTA 특별법에 없는 수입기여도는 삭제
- 가격하락분의 90%가 아니라 100%를 보전하는 방향으로 개선하고 물가상승률 반영.

(2) 쌀 직불제

○ 설계상 소득감소분을 온전히 보전하지 않고, 장기적으로 쌀값 하락도 막지 못하는 제도

- 단기적으로는 가격 하락분을 변동직불금으로 어느 정도 보전하지만, 쌀값 하락에 따라 목표가격이 계속 낮아져 장기적으로는 오히려 쌀값 하락을 조장하는 제도.
- 생산량 감소에 따른 소득감소, 물가 인상을 미반영으로 실질 소득은 계속 감소.

○ 대농과 지주에게 유리한 제도

- 면적에 따라 직불금을 지급하기 때문에 소수의 대농에게 유리하고, 면적이 적은 대다수 소농은 적은 금액만 수령하는 형평성 문제.
- 경작자가 아닌 지주에게 직불금이 지급되는 부작용.

3. 농가소득 및 직불금 정책에 대한 농민단체 의견

(1) 한국농업경영인중앙연합회

<대선평약>

○ 직불제 예산 비중 확대 및 보편적 직불제 강화

- 밭직불제 전품목 확대 및 고정직불금 인상, 밭작물 목표가격제 도입
- 피해보전직불금 예산 및 FTA 피해에 대한 추가 예산 확보를 통해 밭작물 변동직불제 도입, 밭농업 고정직불금 인상 및 전 품목으로 지급 품목 확대, 조건불리지역, 친환경 직불 중복 수령 허용

○ 쌀직불제 고정·변동직불금 단가 인상, 목표가격 보전을 상향 보완

- 고정직불금 인상, 목표가격 상향 및 5년 단위 물가상승·생산비 인상을 반영한 목표가격 산정, 변동직불금 목표가격 보전을 상향
- 쌀 직불금 기준 지급 방식을 품목에 관계없이 논면적 기준 지급방식으로 변경

○ 수입보험 형태의 선택적 직불제 도입

- 일정 규모 이상 규모화 농가에 농가당 목표 소득액을 설정하고, 이에 맞추어 호당 계좌에 수입의 일정부분 적립, 정부가 이후 적립액에 상응하는 보조금 지급
- 캐나다 농업소득안정제도(CAIS) 방식을 통한 구간 설정

<6.4 지방선거 공약>

○ 영세농 소득지지를 위한 직불제 시행

- 쌀 변동직불금은 면적비례형으로 대농에게 유리할 수 밖에 없는 만큼 2ha 미만에 대해 지방자치단체 차원에서 직불금 지급
- 최저가격 보장 및 가격안정기금 조례 제정, 지자체 차원의 수급조절위 구성, 농산물 가격안정대를 설정(상한, 평균, 하한선)하고, 가격이 상한선을 상회할 경우 농가들은 상한가격 이상에 대해 가격안정기금 적립. 정부 50%, 지자체 10%, 농협 10%, 농가 10% 적립해 가격이 하한가를 기록할 때 평균가와 차액을 100% 보전.

(2) 전국농민회총연맹

<기초농산물 국가수매제>

○ 국가와 농협이 기초농산물 생산량의 30% 이상을 농민에게 매입(생산비보장, 가격결정 농민참여 보장)

- 가격이 떨어지면 비축, 가격이 오르면 방출(이중곡가제)
- 기초농산물(5대 곡물, 7대 채소, 3대 과일, 15개 품목)
- 곡물: 쌀, 보리, 밀, 콩, 옥수수(국가주도)
- 채소: 고추, 마늘, 양파, 배추, 무, 당근, 대파(농협주도)
- 과일: 사과, 배, 감귤(국가주도, 농협주도 병행)
- 소요예산 WTO가 허용하는 감축대상 보조금 1조 4천 9백억과 WTO 최소 허용보조금 약 4조원, 농협 계약재배 및 판매 운영자금 1조 2천억과 상호금융특별회계 대출 등을 과학적으로 운용.

<지방선거 공약>

○ 농산물 최저가격보상제도

- 지역별 조례 제정 및 기금 조성: 관내 농협 출연금 및 지자체 출연금을 재원으로 농산물가격안정기금 조성. 계약재배 활성화. 지자체와 농협, 농민단체 등으로 품목별 위원회 구성.
- 최저보장가격을 생산비 수준으로 현실화.

(3) 농가소득과 직불제에 대한 농민단체의 일반적 견해

- 농산물 가격 안정을 통한 농업소득 보장과 함께 직불금 비중의 확대에 공감. 가격정책과 소득정책의 병행 필요하다는 의견. 개별 분산적인 직불제를 실효성 있게 개선하자는 견해.

4. 주제발표에 대한 의견

- 행복농촌제도에 1조6000억원~2조5000억원을 투입한다면 보다 정밀한 논리 필요.
 - 구체성이 떨어져 사례가 더 명확하게 제시될 필요가 있고, 이를 운영할 중간지원조직과 코디네이터가 필요한 것 아닌지?
 - 부실관리로 인한 예산 불용, 나눠먹기 소지 방지책 면밀히 검토
 - 도시 서민, 빈곤층과의 형평성 문제 제기 예방
 - 실제 농사 짓는 농민, 향후 후계인력에 이익이 돌아가 지속가능한 농업 이미지를 심을 수 있도록 희망농업제도와 생태경관 제도로 집중할 필요성.
 - 지방자치단체(지역주민)가 지역 실정에 맞는 공동체 프로그램 개발하고, 예산은 정부가 포괄적으로 지원.
- 결론에 대신하여
 - 농업직불금 제도 개선에 대해 중앙정부가 아닌 지방자치단체가 문제제기와 대안까지 제시하고 나선 것은 기존의 고정관념을 벗어난 매우 획기적인 일. 중앙정부는 충남도의 이런 건의에 대해 진정성을 가지고 검토해야 함.
 - 개방농정 하에서는 직불제가 농가소득 안정에 기여하고 농업의 다원적 기능에 대한 보상으로 농업의 지속가능성을 담보하는 유력한 대안이라는 인식을 정부와 정치권이 공유해야 함.