

I. 기조강연

농정패러다임 전환과 농정개혁

지역재단 이사장 박진도



농정패러다임 전환과 농정개혁

박진도(지역재단 이사장 / 충남대 명예교수)

1. 왜 농정 패러다임의 전환인가?

- 오늘 토론회의 목적은 단순히 농업직불제의 제도개선만을 위한 것은 아니고, 농업직불제를 화두로 해서 농정패러다임의 전환과 농정개혁을 논하고자 하는 것
- 역대 정부는 농정개혁을 외치고 적지 않은 돈을 농업농촌에 부었다고 하는데, 왜 농업과 농촌은 발전하지 못하고 점점 어려워지고 있는가?
 - 전체 경제정책의 기본방향이 농업농촌의 희생을 전제로 한 성장제일주의 정책이었고, 농정은 그로 인한 모순을 완화하거나 뒤치다꺼리 하는 역할을 담당
 - 농정은 성장제일주의, 수출지상주의 경제정책의 하위정책임
 - 개발독재시대에 농업은 경제발전(공업화)을 위한 역할이 강조되었고, 농촌은 도시의 나머지 부분으로 인식됨: 저농산물 가격과 쌀 위주의 농정
 - 1990년 대 이후 이른바 개방화·세계화 시대에는 경제성장의 걸림돌로 인식됨
 - 최근 각종 FTA 추진 과정에서 농업·농촌은 또 다시 희생되어야 할 부분으로 받아들여지고 있음
- 잘못된 경쟁력지상주의 농정패러다임이 농업농촌문제를 악화시킴
 - 농정 패러다임이란?
 - 농정패러다임: 패러다임에 관한 토마스 쿤의 정의를 원용하면, 농정패러다임은 한 시대와 사회를 지배하는 농업농촌의 가치·역할에 대한 사회적 인식과 그것을 실현하기 위한 농정의 총체적인 틀
 - 농정패러다임은 농정목표(이념), 농정대상, 농정추진체계 및 농정수단 등으로 구성되고 이 가운데서 가장 중요한 것은 농정목표 혹은 농정이념임
 - 잘못된 농정이념, 농정대상, 농정추진체계 등이 농업농촌문제를 악화시키고 있음

□ 농업농촌의 붕괴는 한국사회의 지속가능성을 위협

○ 한국사회는 경제적으로 지속가능한가?

- 불평등과 양극화의 심화, 고용 없는 저성장, 식량과 에너지, 그리고 원자재와 시장 등 경제적으로 대외의존도가 높아 경제적 지속가능성의 위기에 직면

○ 한국사회는 생태계적으로 지속가능한가?

- 과도한 화석 에너지에 대한 의존과 흙, 물, 삼림자원의 파괴, 자연 약탈형 농법 등으로 생태계가 위기

○ 공간적으로는 지속가능한가?

- 도시와 농촌의 격차 심화, 대도시 특히 수도권 일극으로의 집중이 심화되어 공간적 지속가능성의 위기

○ 사회문화적으로는 지속가능한가?

- 공동체 정신의 파괴, 소수자의 인권에 대한 배려 부족, 전통 및 문화의 위기, 풀뿌리 민주주의 위기, 지역주체성의 위기 등 사회문화적 지속가능성의 위기

<=> 한국사회의 지속가능성의 위기의 뿌리에는 농업농촌의 붕괴가 자리하고 있음

□ 농정패러다임은 어떻게 진화하는가?

○ 경제발전의 수준, 시대의 변화에 따라 사람들의 가치관이 변화하고 그에 따라 농정패러다임도 변화함

- 기존의 농정패러다임에 문제가 발생하면 경쟁적인 새로운 농정패러다임이 나타나고, 그것이 새로운 지배적 패러다임으로 나타나는 생성·발전·쇠퇴·대체의 과정이 되풀이 됨

○ 우리는 후발성의 이익을 살려 선진국의 농정패러다임의 진화과정을 보면서 선제적으로 농정패러다임의 전환을 추진할 수 있음

- 패러다임의 전환은 경우에 따라서는 혁명적 변화도 가능하지만, 사람들의 가치관·세계관의 변화와 밀접한 관련이 있기 때문에 일반적으로는 점진적 변화를 거치게 됨
- 적어도 현재의 선진국이 도달한 수준의 농정패러다임을 참조하여 우리나라의 농정패러다임의 미래를 설계하고 그에 접근하도록 농정을 개혁해가는 것이 중요함

2. 농정 패러다임의 진화 과정

(1) 농정 패러다임의 원형은 생산주의에 기초한 국가개입주의 농정: 농산물 가격지지와 국경보호

□ 미국은 1933년 미국의 농업조정법 (Agricultural Adjustment Act) 이래 농산물의 가격지지 및 소득지지를 위해 다양한 프로그램을 운용

- 대표적인 것이 주요 농산물의 가격 및 소득지지를 목적으로 하는 상품 프로그램
- 상품프로그램의 실효성을 높이기 위해 농산물수출을 장려하는 한편, 자국의 경쟁력이 약한 농산물에 대해서는 다양한 형태의 국경보호 조치를 취함 (대표적인 것은 GATT의 waiver 조항 획득)
- 잉여농산물의 농산물소비를 위해 농산물수출을 장려하는 한편, food stamp 정책을 통해 농산물의 국내소비를 촉진함

□ 유럽은 1962년 공동농업정책의 출범 이후 농산물가격지지와 농업인의 소득증대를 위한 농업보호정책을 실시하고 있음

- 목표가격을 정하여 농업인에게 적절한 소득을 보장하고, 이것이 실현될 수 있도록 개입가격을 설정하여 외국의 값싼 농산물이 역내에 수입되지 못하도록 가변과징금제도를 실시하였음
- 과잉 농산물에 대해서는 수출보조금(Export Refund)의 형태 수출을 장려함

□ 미국과 유럽의 이러한 농업보호정책은 생산주의(productivism)와 결합되어 있었음

- 농산물가격지지를 통한 소득지지 방식은 기본적으로 생산량과 연동되어 있고, 이는 필연적으로 생산증대를 가져옴
- 정부의 지지수준을 낮추기 위해서는 생산성 향상이 필요함. 미국은 기술개발과 보급의 오랜 전통을 갖고 있음. EU 공동농업정책은 “기술진보를 촉진하고 생산요인의 최적 이용(특히 노동 쪽)을 보장함으로써 생산성을 높인다”라고 규정하고 있음
- 가트는 농산물무역에 대해서는 예외적으로 자유무역을 강제하지 않았고 각국이 자율적인 농정을 추진하도록 허용하였기 때문에 이러한 농업보호정책이 가능하였음

□ 시장주의자들은 국가개입주의 농정에 대해 강한 비판을 하였으나, 농정의 기초를 바꾸지는 못하였음

- 밀턴 프리드먼은 “자본주의와 자유”(1962년)에서 미국의 상품가격지지 프로그램은 정부 개입의 비효율성과 비효율성의 전형적인 예라고 비난함

- 시장기능의 적절한 작동을 왜곡하고, 원치 않는 과잉 농산물생산을 가져오고, 낮은 소득에도 불구하고 농민들을 농지에 붙들어 매서 경제성장을 제약함
- 가격지지 프로그램은 미국을 외교적으로 곤경에 처하고, 관료주의를 불필요하게 비대하게 하고, 궁극적으로는 소농과 가족농을 차별함
- 이러한 문제는 농촌지역의 특정집단의 이익이 정치적으로 과대 행사되는 선거제도 때문임
- 프리드먼의 주장에 따라 1980년대 초 신자유주의적 개혁을 단행한 레이건 정부조차 상품프로그램을 축소하기는 했지만 폐지하지는 않았음

(2) 우루과이 라운드 농업협상은 농정패러다임의 전환과 시장 지향적 농정 개혁을 촉구함

□ 우루과이 라운드의 배경

- 생산주의에 기초한 농업보호정책은 과잉생산과 재정적자를 초래하여 비판의 대상이 되고 이것이 가트 우루과이 라운드를 촉발함

□ 우루과이 라운드와 농정개혁

- 1986년에 시작된 가트 우루과이는 1993년12월에 타결되지만 이 과정에서 각국은 농정 개혁을 단행함
- 가트 우루과이 라운드는 농산물의 시장개방과 국내지지의 감축을 목표로 국내외 농업 보호를 철폐하자는 미국과 삭감을 주장하는 EU가 주도함

□ 미국은 1985년 농업법과 1990년 농업법을 통해 농정의 시장지향성을 강화함

- 목표가격과 용자가격을 인하하고, 차액지불(deficiency payment)의 면적당 기준 수확량(에이커 당 정부 지분을 받을 수 있는 수량)을 동결함
- 특히 이 논의 과정에서 “농가소득지지는 직접보조나 생산물에 대한 가격지지를 통해서 생산과 연계되어서는 안 된다”는 디커플링(decoupling) 개념이 등장함

□ 유럽연합은 1992년 맥서리 개혁 이후 공동농업정책의 일대 개혁을 단행함. 즉 가격지지에 서 직접지불제 농정으로 전환

- 1992년 개혁은 농산물의 과잉생산을 억제하고 EU 농업의 국제경쟁력을 제고하기 위해 목표가격과 개입가격을 인하하고 그에 따른 손실은 소득보상지불(income compensatory payment)에 의해 보상하기로 함

- 이는 농가에 대한 소득지지를 시장가격지지(소비자부담)로부터 직접적인 소득지지(재정 부담)로 전환한 것임
- 또한 농업환경프로그램, 조림 등 농업의 다원적 기능에 대한 직접지불을 도입함
- **Agenda 2000은 1992년의 농정개혁의 기초를 계승하면서 더욱 강화함**
 - Agenda 2000은 EU의 공동농업정책을 농업중심의 부문 정책에서 농촌개발과 환경향상을 고려한 통합정책으로 전환하려고 함. 이를 위해 한편에서는 농산물가격지지 수준을 더욱 인하하여 국내외 가격차를 축소하고 직접지불을 늘리고, 다른 한편에서는 직접지불 가운데서 농업에 사용되는 예산은 줄이고 농촌개발 예산을 늘려감
 - Agenda 2000은 농촌개발을 공동농업정책의 두 번째 기둥(second pillar)으로 강조하면서, 조건불리지역 농업지원, 환경보전적 농업활동에 대한 보상, 가공 및 유통 투자지원, 농업경영의 다각화, 농민은퇴 및 창업지원 등 기존의 농촌지원정책 이외에 새로운 지원정책(비농민과 비농업적 활동에 대한 지원 등)을 도입함

(3) 최근 선진국 농정은 생산주의에서 탈각하여 농업경영의 리스크 관리, 다원적 기능 증진과 대응이행의무(cross compliance) 강화로 진화하고 있음

- 미국의 2014년 농업법은 개별 작물에 대한 가격 및 소득지지 수준을 낮추는 대신에 농가 소득 및 경영안정장치 강화함
 - 2014년 농업법은 2008년 농업법의 골격을 상당부분 그대로 유지하고 있음. 품목별지지, 환경보전, 농산물무역, 식품영양, 농업신용, 농촌개발, 농업연구, 에너지 등이 주요 골격을 이루고 있음
 - 2014년 농업법의 예산비중을 보면 국민영양지원이 79.1%로 압도적으로 높은 가운데, 작물보험이 9.4%, 환경보전이 6.02%이고 상품프로그램은 4.65%에 지나지 않음
 - 2014년 농업법은 높은 농산물가격이 유지되고 있어 농가지원제도에 개혁이 필요하다는 여론에도 불구하고 농가소득 및 경영안전망 장치가 강화하였다는 점에서 주목할 필요가 있음
 - 2014년 농업법은 가격 및 소득변화와 무관한 고정직불에 대한 비판의 목소리를 반영하여 이 정책을 폐지하고 대신 농가의 소득 및 경영안전장치 강화를 위해 작물보험에 대한 지원을 강화함
 - 미국의 농가소득 및 경영안정 정책은 품목별 가격 및 소득보전제도, 농업보험제도, 재해보전제도의 세 기둥으로 구성됨
 - 2014년 농업법은 품목별 가격 및 소득보전제도를 후퇴하는 대신에 작물보험과 긴급지원제도 등 위험관리 정책을 강화함

□ 세계 농정개혁의 프론 티어 역할을 하고 있는 유럽연합(EU)의 농정은 생산주의 농정을 줄이고 다원적 기능 농정으로 급속히 전환하고 있음

○ 유럽연합은 2005년 품목별 직접지불제도를 통합한 단일직접지불제도(Single Payment)를 도입

- 품목별 보상직접지불은 가격지지에 비해서는 생산에 영향이 미치는 영향이 적지만 여전히 증산을 유인하였음
- 생산에 미치는 영향을 줄이고 WTO 규범에 합치되는 제도로 개혁
- 모든 품목별 보상직불을 통합하여 도입연도의 실제 경작자에게 수급권한을 부여

○ **대응이행의무 강화:** 농업생산자는 해당 농지에서 반드시 농업생산을 하여야 할 필요는 없지만, 농지를 ‘농업생산과 환경보전에 우호적인 방식’으로 유지해야 하고, EU 지침과 규정이 정하는 ‘법적관리요건’(statutory management requirement)을 준수하여야 함. 이는 직접지불이 단순한 소득이전 수단이 아니라 농업생산자가 사회적으로 필요한 다원적 기능을 수행하고 있는 것에 대한 보상이라는 점을 분명히 함

○ **개별농업생산자에게 지급하는 직접지불은 점차 줄여가는 반면에 농촌개발 지원을 확대 함.** 이는 EU의 공동농업정책이 소득보전에서 농촌개발정책으로 이동하고 있음을 의미함

- EU는 2007-2013년까지의 농촌개발전략의 3대축으로 농업·식료·임업의 경쟁력 향상, 토지 관리 및 환경보전, 그리고 삶의 질 향상과 다양화를 제시
- EU 농업예산의 비중은 1995년 53%에서 2011년 41.4%로 줄었지만, 농업예산에서 직불금 예산의 비중은 2001년 68%에서 2011년 79.5%로 증가하였음

○ **2013년 개혁은 보상적 성격의 직불제는 약화하고 환경보전 등 다원적 기능 등 공익적 기능을 촉진하는 직불제를 강화하려고 함**

- 1992년의 근본적 개혁 시점에서는 보상직불은 개혁에 따른 농업생산자의 충격을 완화하였다는 점에서 타당성이 인정되었지만, 지금은 그 타당성이 없음
- 2013년 개혁은 세 가지 장기목표, 즉 식량안보문제, 환경과 기후변화, 지역적 균형유지를 설정함
- 농산물가격의 상대적 하락과 농업투입재 가격의 상대적 상승으로 EU 역내의 농업부문 실질가치가 하락하는 상황에서 농업소득으로는 농가소득을 보장할 수 없기 때문에 농업생산과 연계되지 않은 디커플링 직불제가 강화될 필요가 생김

○ **2013년 개혁은 생산주의에서 벗어나 환경보전 등 다원적 기능을 강화하는 방향으로 직불을 재편하였음**

- 단일직불의 면적당 지불단가 격차를 축소하여 ‘기본직불’로 지급하고, 환경기여 조건을 강화한 ‘녹색직불’, 그리고 소규모 농가에 일률적으로 지급하는 ‘소농 직불’로 재편하였음
- 여기에 40세 이하 신규청년농에 대한 지원, 자연적 제약지역 직불, 필요한 작물이나 가축을 대상으로 한 생산연계 직불을 도입함
- 2013년 개혁은 농업생산활동에 대한 국가(공공)의 지원을 장기적으로 지속 가능하게

정당화하기 위해서는 농업의 환경적 기여 혹은 공공재 공급이라는 다원적 기능에서 찾을 수밖에 없음을 시사하고 있음

□ 다원적 기능 직불제 농정에 올인 하는 스위스

- 스위스는 1996년 헌법에 농업이 식량생산 뿐 아니라 농업생산 활동과 결합하여 다원적 기능을 발휘한다는 것을 명문화하고 있음
- 연방헌법 104조 1항: 연방정부는 농업이 시장수요에 맞추어 지속가능한 생산을 하고, 이를 통해 다음과 같은 기능을 수행할 수 있도록 해야 함
 - 첫째, 스위스 국민을 위한 식량공급을 보장하고,
 - 둘째, 천연자원을 유지하고, 전원(countryside)을 보전하고,
 - 셋째, 농촌지역에 사람들이 분산되어 살 수 있도록 해야 함
- 연방헌법 104조 3항은 정부가 농업이 다원적 기능을 수행할 수 있도록 필요한 정책수단을 강구해야 한다고 다음과 같이 규정함
 - 생태적 성과가 증명된다는 조건을 전제로 해서, 농업이 제공하는 다원적 편익(multifunctional service)에 대한 적절한 보상을 하는 직접지불을 통해 농가소득을 보충해야 함
 - 경제적 인센티브를 통해서 환경적으로 수용가능하고 동물 친화적이며, 자연 상태에 가까운 생산방법을 장려함
 - 연방정부는 식품의 원산지 표시, 품질, 생산 및 가공방법에 관한 규제를 함
 - 비료와 농약 등 생산자재의 과도한 사용을 규제하여 환경을 보호함
- 헌법규정에 따라 1999년부터 세 가지 형태의 직불금을 지급함
 - 일반직불금: 토양 및 수자원보호, 생물다양성 유지 등 농가의 대응의무준수(cross compliance)를 조건으로 전체 경지면적과 축종을 대상으로 직불금을 지급함. 추가로 조건불리지역의 축산과 경사지 농업에 대해서는 별도의 직불금을 지급함
 - 생태직불금: 일반직불금의 대응의무준수보다 더 엄격한 이행조건을 수행하는 농가에 대해서는 추가적으로 생태직불금을 지급함. 추가로 유기농산물을 생산하고 보증기관에 의한 감독을 받는 경우에는 유기농직불금을 지급함
 - 동물복지 직불금: 동물에 대한 사육시스템을 규정하고, 이를 준수하는 경우 직불금을 지급함. 추가로 방목의 경우에는 방목직불금을 지급함
- 직불금의 수혜를 받는 모든 농가는 1999년부터 생태성과증명이라는 강화된 의무준수 조항을 이행하도록 함으로써 친환경적이고 생태적인 농업생산 활동을 통해 경관을 보전하고, 다음 세대를 위해 아름다운 환경을 유지하도록 함
- 직불금이 농식품 예산의 약 80%를 차지함
 - 스위스의 농식품 예산을 조금씩 줄어드는 반면에 직불금 예산은 매년 증가하고 있음
 - 그 결과 직불금의 비중이 1999년 50.2%에서 2011년에는 76.7%로 높아졌음

- 스위스의 직불제의 성과
 - 시장개방으로 인한 농업소득 감소를 보전하여 농가소득을 안정시켰음
 - 스위스 농업을 친환경적 지속가능한 농업으로 변화시킴
 - 농업생산이 유지되고 농식품의 안정적 공급능력이 향상되었음

□ 일본은 2013년 다원적 기능 직불제를 새로 도입

- 일본의 직불제는 ‘경영안정형’과 ‘다원적 기능형’으로 유형화할 수 있음
- 경영안정형 직불제는 쌀에 대한 고정 및 변동 직불제, 논활용 직불제, 밭작물 직불제 그리고 쌀·밭작물 수입보전 직불제가 있음
- 다원적 기능형에는 종래의 중산간지역 직불제, 환경보전형 농업 직불제에 추가하여 2013년 ‘농림수산업·지역의 활력창조 플랜’에 다원적 기능 직불제를 도입하였음
 - 여기에는 농지유지 지불과 자원향상 지불을 통해 지역자원의 기초적 보전활동과 적절한 관리 그리고 농촌환경의 양호한 보전을 위한 지역자원의 질적 향상을 도모하는 공동 활동을 지원하고 있음

3. 우리나라의 농정의 실태와 농정 패러다임

(1) 농정의 실태

□ 우루과이 라운드 이후 그 동안 정부는 수많은 농업농촌대책을 수립

- 문민정부의 42조원(1992-8년), 국민의 정부의 45조원(1999-2004년), 참여정부의 119조(2004-13년)의 투융자 계획
- MB 정부와 박근혜 정부는 지난 정부와 같은 새로운 투융자 계획을 수립하지 않았으나 농어업농어촌 및 식품산업 기본법에 따라 5개년 계획을 수립하여 집행
- 수차례에 걸친 농정개혁 및 농협개혁의 추진

□ 그러나 농업농촌의 현실은 개선되지 않고 오히려 악화함

- 농촌사회의 공동화: 농가인구 및 농촌인구의 지속적 감소와 급격한 고령화
- 식량자급률의 저하
- 도농격차의 확대
- 농가의 양극화와 농촌빈곤율 급증
- 농가부채의 증가

□ 농민 뿐 아니라 일반 국민의 농정 불신이 증폭되고 있음

- 농민들은 '농업·농촌에 대한 지원이 부족하다', '농업·농촌은 희망이 없다'
- 국민들은 '농업·농촌 부문에 대한 투자는 밑 빠진 독에 물 붓기 아니냐', '농특세까지 부담하며 막대한 돈을 투자했는데 달라진 것이 뭐냐'

(2) 농정이념의 문제점

□ 우루과이 라운드 이후 우리나라 농정의 기본 이념은 생산력제일주의, 경쟁력지상주의

- 우리나라 농정은 전통적으로 생산주의에 입각하여 추진됨
 - 농업생산성의 증대= 농가소득증대 = 농업발전=농촌발전이란 관점에서 농업생산의 증산 혹은 농업구조개선 등이 농정의 중심을 이룸
 - 1970년대와 80년대는 쌀 증산과 관리가 농정의 중심을 이룸
- 우루과이 라운드 이후 우리나라 농정은 시장개방에 대응하여 '국제경쟁력 있는 농업만이 살 길'이라는 경쟁력지상주의에 입각하여 농업구조조정에 올인. 그러나 경쟁력 강화에 대한 역대 정부의 인식에 차이가 있음
 - 문민정부, 국민의 정부, 참여정부: 시장개방에 대응한 방어적 수세적 성격의 경쟁력 강화를 주장
 - MB 정부 와 박근혜 정부: 적극적 공격적 경쟁력 강화를 주장. 즉 '최선의 공격이 최선의 방어'라는 발상의 전환으로 세계시장을 상대로 한 공격적 수출농업을 주장

□ 경쟁력지상주의 농정은 농업의 구조조정에 일정한 성과를 냈으나 농업문제는 오히려 악화되었음

- 농업생산성의 향상과 대농으로의 생산 집중
 - 우루과이 라운드 이후 농업생산은 24% 증가하였고, 노동생산성은 연평균 4.8% 증가하여 비농업부문의 1.5배나 됨
 - 농가인구가 급속히 줄고, 대농으로의 생산집중도가 재배업(경지 면적 3ha 이상 농가의 경작지 비율)에서 4배, 축산업(한우 30두 이상 사육농가의 비중)에서 7배에 달할 정도로 농업구조조정이 빠르게 일어나고 있음
 - 그러나 이러한 생산성향상과 구조조정이 정부의 재정지원의 결과냐 하는 것에 대해서는 의문이 제기됨
- 농업생산성의 향상에도 불구하고 농가소득 문제는 악화하고 있음
 - 1995년-2010년에 실질농업생산은 24% 증가하였으나 실질농업소득은 39%나 감소하였음
 - 이는 농가의 교역조건 즉 농산물판매가격이 농가 구입재 가격에 비해 현저하게 악화하였기 때문임. 1995-2010년에 농산물 판매가격은 27.6% 상승에 그친 반면에 농업중간 투입재 가격은 126.4% 상승하였고, 소비자 물가는 72.2%나 상승하였음

- 농가교역조건 악화의 주범은 시장개방으로 인한 수입증가와 농업생산성 증가로 인한 국내공급증가로 인한 농산물가격 하락임
 - 농업구조조정정책은 농촌의 부채문제와 양극화를 심화하고, 농촌의 심각한 빈곤문제를 야기하고 있음
 - 정부의 농업구조정책의 지원대상인 대농은 생산과 소득이 늘어난 반면에 막대한 부채에 시달리고 있음
 - 구조농정에서 소외된 영세농과 고령농은 농촌의 빈곤층으로 전락하고 있음
 - 경쟁력 강화를 위한 농업 규모와 시설의 확대, 집약적 농법과 밀식 축산으로 인해 환경 부담이 가중되고 있음
 - 비료의 과다사용과 축산분뇨의 대량방출로 인해 ha 당 질소수지의 초과량은 OECD 평균의 3.2배, 인산수지의 초과량은 4배에 달함
 - ha 당 농약사용량은 OECD 평균의 14.3배, 에너지 사용량은 무려 37배에 달함
 - 되풀이 되고 있는 구제역과 AI 등 축산분야의 재앙은 농업환경 오염의 심각성을 노정하고 있음
- MB 정부와 박근혜 정부의 농정은 극단적인 경쟁력 지상주의 생산주의 농정 패러다임에 기초하고 있음
- MB 정부는 강한 농식품산업을 목표로 농업경쟁력 강화, 첨단기술농업과 수출농업육성, 한식의 세계화, 녹색성장 등의 정책과제를 제시
 - 박근혜 정부 농정은 농업의 미래성장산업화를 목표로 6차산업화, 첨단화·규모화, 정예인력 육성, 수출확대, 행복한 농촌 만들기 등 5개 실천계획을 추진 중임
- 경쟁력 지상주의 농정으로는 농업·농촌의 존재가치와 국민들의 농업에 대한 요구, 농민들의 열망을 올바르게 반영하지 못하고 정부의 역할을 잘못 설정하였기 때문에 성공할 수 없고, 농업·농촌문제를 더욱 악화시킬 뿐임
- 첫째, 농업은 인간생명의 필수조건인 식량을 생산하는 생명산업이고 환경적으로 탄소 중립적이고 환경 친화적인 녹색산업임. 그리고 농촌은 농업생산의 주체인 농민이 삶을 영위하는 농업생산의 공간이면서 국민들의 휴양 및 휴식 공간임
 - 따라서 농업·농촌의 존재 가치는 국제경쟁력이 있느냐 없느냐로 결정할 수 없음
 - 둘째, 우리 국민들은 과연 농업이 한국경제 성장을 이끌 미래성장산업, 첨단산업으로 또 수출산업으로 발전하기를 기대하는가?
 - 농업생산은 GDP의 2.2%에 불과하고, 농산물 수출액은 총 수출액의 0.7%에 불과함. 순전히 국민 경제적 관점에서만 본다면 농업의 존재가치가 크지 않기 때문에 농업생산과 수출을 늘리는 것은 별 의미가 없고, 그것을 위해 국민들이 농업지원을 위해 세금을 내려고 하지는 않을 것임

- 셋째, 기업농으로 농업·농촌의 존재가치를 충족할 수 있는가?
 - 우리 농업구조는 기본적으로 가족소농구조에 기초하고 있음. 그들은 농업생산의 커다란 부분을 담당(비율 : 예, 쌀과 한우)하고 농촌의 환경과 국토를 지키는 정원사 역할을 하고 있음. 만약 소수의 기업농이 농업생산의 대부분을 담당하고 소농들의 이농이 가속화된다면 농촌사회의 공동화가 가속화될 것임
- 넷째, 농업의 국제 경쟁력을 높인다는 명목으로 시장에 인위적으로 개입하여 특정 농업 집단을 지원하는 것은 성공할 수도 없고, 시장 질서를 왜곡할 뿐임
 - 정부는 우리나라 농업구조가 어느 정도 개선된 것은 구조개선정책의 성과라고 하지만, 농업구조는 기본적으로 시장경쟁을 통해 결정되는 것이지 정부 정책의 효과는 미미함. 오히려 농업구조개선에 투자된 막대한 재정의 효율성에 대해서는 의문의 여지가 많음

(3) 농정 추진체계의 문제점

□ 그 동안의 농정은 중앙집권적 설계주의 농정이었음

- 정부는 농업투융자 계획을 발표할 때마다, 육성해야 할 전업농의 호수를 업종별로 정하고, 개발해야 할 농촌마을의 개수를 정하고, 중앙정부가 기획부터 집행까지 총괄해 왔음
- 이러한 중앙집권적 설계주의 농정에서는 지역의 특성이 제대로 반영되지 못한 획일적 농정이 되기 쉽고, 지방의 자율성이 보장되지 못함
- 중앙차원에서 해당 시책에 대한 관심이 약화되면 특정 사업에 대한 자원배분의 우선순위가 낮아져 농정이 불안정해짐

□ 중앙집권적 설계주의 농정은 관료주의와 정치논리에 의해 좌우됨

- 설계주의 농정은 공무원들이 개발독재 시대의 경제계획의 성과를 과신하고 그것을 농정에 그대로 적용하고 있는 것임. 그러나 1-2개의 제철공장을 설립하는 것과 수백만의 농민을 상대로 하는 정책은 방식이 근본적으로 달라야 함
- 수많은 농정대책은 한국농업·장기적 비전과 계획에 의한 농정이라기보다는 그때그때의 심각한 농촌문제에 대한 농민들의 불만을 무마하거나 집권당의 농촌 지지기반 확충을 위한 농민 길들이기 혹은 환심 사기의 수단으로 이용되었음
- 집권당이 정치적으로 생색을 내기 위해서는 중앙정부가 농정을 직접 챙기지 않으면 안 됨
- 생색을 내기 위해서 중앙정부의 사업은 하드웨어성 사업이 거의 대부분이 되고, 소프트웨어성 사업은 지극히 미미함

□ 중앙집권적 농정으로 지방정부의 자율성이 매우 취약함

- 지방정부는 중앙정부의 농정을 대행하는 것에 대부분의 행정력을 소모함
- 지방의 매우 한정된 예산도 중앙정부 사업의 대응사업비(이른바 매칭)로 사용되어 지방정부가 독자적 사업을 추진할 수 있는 여력이 거의 없음

4. 농정패러다임의 전환과 농정개혁

(1) 농정패러다임의 전환

□ 농정이념을 경쟁력지상주의에서 지속가능한 농업농촌사회의 실현으로 전환

- 이를 위해서는 농가경제가 안정되고 농민의 삶과 농업생산이 지속가능하도록 국가의 지원이 필요함
- 이러한 국가의 농업지원은 국민의 공감대에 기초해야 지속가능함

□ 한국농업의 존재가치는 무엇인가? 왜 농업을 지원하여야 하는가? 국민은 농업에 대해서 무엇을 기대하는가?

- 농업의 가장 중요한 존재 이유는 안전한 농산물을 안정적으로 소비할 국민의 먹거리 기본권을 보장하는 것임. 이러한 국민의 먹거리 기본권은 식량안보에 의해 뒷받침 될 수 있음
- 농업은 식량생산 이외에 농업생산으로부터 파생되는 경제적, 사회문화적, 환경적으로 다양한 기능(multifunctionality)을 수행함. 이러한 다기능 농업에 기초하여 농촌은 단순한 식량생산 공간이 아니라 생활공간, 경제활동공간, 환경 및 경관공간, 문화 및 휴식공간 등의 역할을 수행함
- 경제적 기능 : 농산물/농업관련 서비스/부가가치 증진
 - 첫째, 농산물의 부가가치를 증진하는 활동을 통한 경제적 효과 : 유기농화, 슬로푸드/전통음식, 지리적 표시 등 기존 식품과의 차별화 활동, 가공과 조리활동, 직판을 통한 농민의 수취비율 증진활동
 - 둘째, 농업관련 서비스의 신규시장 창출 및 시장활성화를 통한 경제적 효과: 농촌 어머니의 증진을 통한 농업·농촌관광, 교육/체험, 휴양/치유 서비스시장의 창출 및 활성화
 - 셋째, 농촌지역경제의 경제적 활성화 효과: 지역 농산물을 중심으로 연계부문들에서 지역경제 부가가치가 증진되는 효과와 이를 통해 지역경제에 신규일자리가 창출되는 효과(특히 여성, 노인 등의 취약계층을 포용함으로써 사회적 효과)

○ 사회적 기능

- 농사활동 체험을 통한 휴양, 치유, 교육 효과
- 농업을 통한 농촌지역사회문화 유지 효과
- 농촌공동체성 및 농촌전통문화(농업문화/식문화) 유지

○ 환경적 기능 : 친환경적 농업의 수행을 통한 환경보전 및 환경유지의 기능

- 농촌의 어메니티 유지
- 생물다양성 유지
- 수질 및 토양 보전: 수자원과 토양자원 유지
- 기후변화에 대응한 지구온난화 저감 기능: 이산화 탄소 배출 저감 및 흡수
- 농촌다운 자연, 문화, 경관의 유지

□ 농업의 다원적 기능의 특성: 결합생산, 공공재적 성격, 비교역적 역할

- **결합생산**: 농업의 다원적 기능은 농업생산이 이루어질 때 파생적으로 생기는 효과이기 때문에 농업생산이 지속되지 않으면 실현될 수 없음
- **공공재적 성격**: 농업의 다원적 기능은 누구나 제한 없이 향유할 수 있고(비배제성의 원리), 농산물의 시장가격을 통해서 그 가치가 적절히 반영되지 않기(시장실패) 때문에 공공재적 성격을 지님
- **비교역적 역할**: 농업의 다원적 기능은 농산물 교역을 통해서 실현될 수 없는 비교역재에 해당함. 우루과이 라운드 농업협정에서도 이것을 비교역적 관심사항(Non-Trade Concerns)으로 인정하였음

□ 생산주의에서 다기능 농업으로 농정 패러다임의 전환

- **정책시각**: 부문정책에서 지역(영역) 정책으로
 - 부문정책(농업정책)에서 영농(farming)을 농촌발전에 통합. 즉 지역(territory)을 대상으로 경제, 사회문화, 환경적으로 통합적 정책(integrated policy)
- **정책목표**: 경제적 효율성에서 지속가능한 농업농촌 그리고 주체의 역량강화

구분	생산주의(산업) 관점	다기능(지역) 관점
목표	식량 공급	지역의 지속가능한 통합적 발전 / 역량개발
성과 기준	규모의 경제: 생산성 제고 / 비용 최소화	다원적 기능의 극대화
생산물	표준화, 획일화된 농산물	지역성을 갖춘 고품질 친환경 농산물
생산방식	단작·대량생산 / 외부자원 고투입	다품목 소량생산 / 저투입 / 지역 내 자급 지향
판매방식	지역외부, 중앙시장, 수출시장	로컬푸드, 직판, 지역시장 지향
사회적 영향	영세농과 대농의 양극화 / 농촌과 도시의 대립	공동체 지향 / 농촌과 도시의 상생
환경적 영향	고투입농법으로 환경부하 증대	친환경적 농법으로 환경부하 최소화
정책적 함의	산업정책으로서의 농업정책 => 농산업의 경쟁력 강화 - 시장가격지지 - 농업보조금 - 농가소득감소분 직접지불	지역정책으로서의 농촌정책 => 농업·농촌의 다기능성 극대화 - 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 직접지불 - 6차 산업화를 통한 내발적 발전
주체	중대농, 기업농	중소농, 가족농
정책추진 체계	중앙정부 하향식	다층적 거버넌스와 파트너십: 상향식 - 중앙-지방 - 민간-행정 - 지역 주체간

(2) 농정개혁 방향

- 농정이념의 재정립: 국제경쟁력 지상주의에서 지속가능한 농업농촌사회의 실현으로
 - 개방 체제 하에서 농산물의 경쟁력 제고가 불가피하다는 점을 인정하더라도 국제경쟁력이 농정 이념이 될 수는 없음. 국제경쟁력은 ‘지속 가능한 농업·농촌 사회의 실현’을 위한 하나의 수단에 지나지 않음
- 농정의 대상을 농업(인)에서 농업, 식료, 농촌지역으로 확대
 - 농정을 부문 정책에서 농업·지역·환경을 포괄하는 통합적 농촌정책(integrated rural policy)으로 전환해야 함
 - 오늘날 농정은 농업(인)을 대상으로 한 좁은 농업정책의 틀을 벗어나 일반 국민과 소비자의 관점에서 식품의 안전성과 영양공급, 환경보전과 농촌지역의 활성화 등으로 확대되고 있음

○ **농업정책, 농촌정책, 식품정책의 상호 연계성을 강화해야 함**

- 우리나라에서도 2008년 2월 농림부를 농림수산식품부로 확대 개편하여 식료를 농정의 수비 범위에 포함하였음(박근혜정부는 농림축산식품부로 개편). 그러나 여전히 농정의 중심은 농업정책이고 그 중심 이념은 농업의 경쟁력 강화이고, 농업·농촌·식품정책 사이의 연계성은 약함
- 효율적이고 안정적인 농업경영은 농촌경제의 기반임. 또한 농업관련 전후방 산업 및 서비스업은 농촌경제의 기간산업이며, 다양한 직불제는 농가경영의 안정과 농촌사회의 지속가능성(조건불리지역, 환경보전 등)에 기여함. 농촌개발전략이 외생적 개발에서 내발적 발전으로 전환하면서 농업과 농촌개발의 연계성이 강화되고 있음
- 농장에서 식탁까지(Farm to Table)라고 하듯이 식품정책과 농업정책 사이에는 매우 높은 보완관계를 지니고 있음. 식품의 안정적 공급을 위해서는 반드시 식량자급률(칼로리 자급률 포함)을 일정 수준에서 유지할 수 있도록 국내의 농업 생산기반이 필요함. 식품의 안전성을 높이기 위해서는 국내의 농업 생산을 친환경적으로 개편하고 안전한 국산품을 소비자에게 제공하기 위한 시스템을 갖춰야함. 또한 생산자와 소비자의 조직화를 통해 생산과 소비를 직접 연결하는 지역순환 농식품체계(local food system)를 확립할 필요가 있음
- 농식품 관련 산업(가공 및 유통)은 농촌사회의 주요한 경제적 기반이고, 특히 농촌지역에 뿌리를 둔 농식품 산업의 발달은 농촌사회 활력의 기초가 됨

□ **농정의 추진체계 개편**

○ **농정 각 주체의 역할을 재정립해야 함**

- 시장과 정부의 역할 : 농업은 산업적 특성으로 인해 시장원리에 맡기기에는 적합하지 않고, 국가에 의한 국경보호와 국내보조가 필요한 산업임. 특히 농업·농촌의 다원적 기능은 시장에서는 달성될 수 없고, 농업·농촌의 상대적 낙후는 시장 실패의 결과이기 때문에 시장을 중심으로 한 신자유주의 농정으로는 농업·농촌의 가치가 제대로 실현될 수 없음
- 그렇다고 정부가 농업부문에 시장에 과도하게 개입하는 것은 자원배분의 왜곡을 초래할 위험이 있음. 따라서 문제는 정부가 어떻게 어느 정도 개입하느냐의 문제이고, 이는 농정 각 주체의 역할을 재정립하는 문제임

○ **농민의 주체성을 확립하고 새로운 농정을 담당할 지역 주체를 세워야 함**

- 농업의 주인(주체)은 말할 나위 없이 농민임. 농업·농촌문제는 농민과 농촌주민 스스로의 자각과 주체적 노력이 없는 한 문제 해결의 전망은 없음
- 농민은 농정의 시혜 대상이 아니라 농정의 주체로서 책임의식을 갖고 참여하여야 하고, 농민의 의사가 충분히 반영되어 농정이 수립되고 집행되는 시스템을 구축하여야 함
- 이를 위해서는 중앙농정 및 지역농정의 정책 결정과 집행 과정에 농업인의 권익을 대

- 표하고 농업인 스스로 일정한 책임을 분담할 수 있는 대표 자조조직을 법제화하고, 농업인에게 단결권, 교섭권, 행동권 등 농업인 3권을 부여하는 방안도 적극 검토하여야 함
- ‘지속가능한 농어업·농어촌사회의 실현’은 지역의 주체 역량만큼만 실현될 수 있음. 지역 만들기, 협동조합, 친환경농업 등 다양한 분야에 ‘지역의 문제를 스스로 고민하고 해결하기 위해 노력하는 지역리더’를 육성할 연차계획을 수립하고, 이들을 교육하고, 실천을 통한 학습(learning by doing)의 기회가 다양하게 주어져야 함

○ **중앙정부와 지방정부의 역할을 각각 분명히 해야 함**

- 정부의 가장 중요한 역할은 농민의 주체적 역량을 강화하도록 도와주는 것임
- 중앙정부는 한국 농업(농촌)의 장기적 비전하에서 농업·농촌의 활성화 조건을 마련하는 것임. 이를 위해서는 농민의 영농의욕을 고취(조장)할 수 있는 정책(가격 및 소득정책과 농촌생활여건정비)과 영농애로를 타개하는 정책(제도개혁, 생산기반 정비나 대형 기계 및 시설의 도입, 농업기술 개발 보급, 농업인력 개발 및 교육), 그리고 농업관련 기초 서비스(통계, 농산물 등급화 검사, 시장 및 가격정보 등)를 제공하는 한편 농지 및 국토·환경보전을 위한 정책 등을 실시
- 그렇지만 이러한 역할을 중앙정부가 모두 직접 수행할 필요는 없음. 농가소득과 관련된 가격 및 소득정책이나 여건(제도) 정비 기초 서비스 등은 중앙정부가 직접 담당하지만 그 이외의 것에 대해서는 중앙정부는 커다란 방향 및 틀만을 설정하고 구체적인 사업의 계획이나 집행은 지방정부에 맡겨야 함

○ **농업·농촌의 발전에서 지방자치단체(지자체)의 역할은 결정적으로 중요함**

- 농업생산은 본래 강한 지역성을 띠 수밖에 없고 일정한 지역을 범위로 이루어지며, 각 지역은 자연적 조건, 역사적 전통, 사회경제적 조건이 매우 다름
- 한 나라의 농업은 이러한 개성이 풍부한 지역농업의 종합에 지나지 않는다는 의미에서, 우리나라 농업의 발전은 지역 농업의 발전을 통해서 실현됨
- 지자체는 농업생산 측면 뿐 아니라 유통 및 판매, 가공, 소비 등 종합적 관점에서 지역 농업계획을 수립해야 함
- 이러한 지역농업계획은 지역종합발전계획의 일환으로서 수립되고 집행되어야 함

○ **중앙집권적 획일적 농정체계를 지방분권적 자율적 농정체계로 전환해야 함**

- 지방분권적 농정은 단순히 중앙정부의 권한과 재원의 일부를 지방으로 이양하는 것을 의미하는 것은 아님
- 중앙정부와 지방정부, 그리고 관과 민의 역할을 올바르게 정립하고, 그것에 기초하여 국가 사무와 지방 사무를 재조정하고 그에 필요한 지방정부의 재정능력을 강화시키는 조치가 필요함
- 사무이양에는 반드시 재정 이양이 뒤따라야 함. 국세 일부의 지방세 이전, 지방채의 자주적 발행 권한 부여 등 지방의 자주세원을 확대하고, 국가보조금은 점차 줄여가되 포괄보조금 방식으로 전환함. 다만, 지역 간 재정력 격차가 크기 때문에 그것을 보전하기 위한 지방교부세(수직적 및 수평적) 등 지방재정조정제도를 적극 활용해야 함

○ **농협개혁이 새롭게 추진되어야 함**

- 이 명박 정부의 농협법 개정으로 농협중앙회는 농협금융지주회사와 농협경제지주회사를 자회사로 거느리는 거대 지주회사로 확대 개편되었음. 농협중앙회가 출자하여 전국 단위의 금융지주 및 경제지주를 설립한 예는 세계적으로 유례가 없음
- 농협중앙회는 ‘비사업적 기능’ 즉 회원조합의 연합조직체로서 농정활동과 조사연구, 회원조합 지도·교육·감독 기능을 담당하는 본연의 중앙회로 재편하고, 중앙회 독자조직인 금융지주회사와 경제지주회사를 회원조합의 신용사업연합회와 경제사업연합회로 개혁하여야 함
- 이러한 중앙회 개혁과 함께 현재의 읍면 단위 종합농협체제를 생활권과 경제권 단위로 합병을 추진하고, 그 기능을 분리하여 지역신용협동조합, 품목별 협동조합, 생활협동조합으로 발전할 수 있도록 함

(3) 농정개혁의 로드맵

□ **새로운 농정패러다임에 기초하여 기존 농정에 대한 근본적 재검토**

- 경쟁력강화와 농업구조조정을 위한 보조금을 대폭 삭감하고, 농가소득 지지와 농업의 다원적 기능을 향상시키는 직접적 지원 프로그램을 확대함

□ **직불제 예산을 점진적으로 대폭 확충하여 농가소득을 지지함**

- FTA와 WTO DDA 협상 등으로 농산물시장개방이 더욱 확대될 전망이다, 농산물가격 지지와 같은 시장개입방식으로 농가소득을 지지하는 것은 근본적으로 한계가 있음
- 농업예산에서 직불제 예산의 비중을 현행 12% 수준에서 5년 후에는 30% 그리고 10년 후에는 50% 장기적으로는 EU와 스위스의 수준인 80%까지 확대하기로 정하고 매년 그 비율을 높여감

□ **직불제의 확대와 더불어 환경과 생태보전을 위한 대응의무를 강화하여 농업의 다원적 기능이 발휘되어, 국민의 공감대(지지)를 얻도록 함**

- 단기적으로는 FTA 등에 따른 농산물가격과 농가소득의 감소를 보전하기 위한 소득보상적 직불(예, 논과 밭의 고정직불)과 그에 상응하는 대응의무를 강화함
- 장기적으로는 소득보상적 직불보다는 농업의 다원적 기능에 대한 직불금 지급을 점차 늘려감

□ 농가경영의 안전망(safety net)을 강화함

- 농산물가격의 하락으로 인한 농가소득 감소의 충격을 줄이기 위해 주요 농산물을 대상으로 가격보전직불을 실시함
- 작물보험 등 리스크 관리 제도를 강화함

□ 중앙정부의 권한과 재정을 획기적으로 지방정부에 이양하여 농정의 분권화를 추진함

- 중앙정부는 직접지불과 리스크 관리 등은 지방정부에 맡기지 않고, 중앙정부의 지방사무소(예, 지방농정청)를 통해 직접 집행함
- 지방정부는 지역특성을 고려하여 농업의 다원적 기능을 위한 직접지불의 설계와 집행에 일정한 자율권을 가짐

5. 맺음말:

농정패러다임의 전환과 농정개혁을 위해 당장 무엇을 할 것인가?

□ 정부의 역할을 명확히 규정하자

- 농업의 효율성과 경쟁력 강화는 농업이 지속가능하기 위해서는 필요하기는 하지만, 이것은 기본적으로 시장에서 실현되는 것으로 국가개입에는 한계가 있음
- 정부는 ‘선택과 집중’ 혹은 ‘맞춤형 농정’처럼 인위적으로 구조조정에 개입할 것이 아니라, 농민이 시장에서 흘린 눈물을 닦아주고, 농민들이 인간다운 삶을 영위하면서 국민들이 요구하는 다원적 기능을 충실히 이행하도록 지원하는 역할을 해야 함

□ EU의 2013년 농정개혁과정에 배워 농정 패러다임의 전환을 활발하게 토론하자

- 유럽연합은 2013년 이후의 공동농업정책 개혁을 준비하는 과정에서 “왜 공동농업정책이 필요한가?, 시민들은 농업으로부터 무엇을 기대하는가?, 왜 공동농업정책을 개혁하는가?, 내일의 공동농업정책을 위해 어떤 정책 수단이 필요한가?”라는 근본적 문제를 제기하고, 광범한 시민들의 참여와 의견을 받아들였음
- 우리도 농정패러다임 전환과 농정개혁을 하기에 앞서 “농업농촌의 존재가치는 무엇인지?, 국민은 농업에 대해서 무엇을 기대 하는지?, 급격한 시장개방에 따른 농가 피해를 어떻게 보상하면 좋을지?, 우리나라 농정을 어떻게 개혁하면 좋을지?” 등에 대해서 생산자 뿐 아니라 소비자, 관련 산업, 환경 및 에너지 시민사회 단체, 일반 시민들이 참여하는 광범한 논의를 전개할 필요가 있음

□ 이러한 논의를 토대로 국민의 공감대를 얻어 농업의 다원적 기능을 증진할 수 있는 직불제 방안에 대해 연구하고 토론하자

참고문헌

- 강마야, 허남혁, 이관률 외 (2014), 농업직불금 제도 개선 방안 연구. 충청남도. 2014년
- 김태곤(2014), 「일본의 새로운 농업보호와 다원적 기능 직불제」, 『세계농업』 2014년 10월호. 한국농촌경제연구원.
- 박진도(2013), 「농업농촌의 재발견과 지역의 도전」, 대안농정대토론회 『시장을 넘어, 신뢰와 협동의 '지역'으로』. 2013.10
- 박진도(2014), 「21세기 한국사회와 ‘농(農)’」, 지역재단 『2014 농업·농촌 시민강좌』.
- 박진도(2015), 「농협개혁과 3.11 조합장 동시선거의 의의」, 지역재단 리포트 『民爲邦本』 제1호. 지역재단
- 안병일(2014), 「EU CAP 직불제 개혁의 주요내용」, 『세계농업』 2014년 10월호, 한국농촌경제연구원
- 이명현(2013), 「새정부의 농정, EU의 2013년 농정개혁에서 배울 것」, 『GSnJ 시선집중』 제149호. 2013.1
- 이정환, 설광언 외(2012), 『한국 농업·농촌의 비전과 농정 합리화 방향』. GSnJ. 2012.12
- 임정빈(2014), 「2014년 미국 농업법의 배경과 개요」, 『세계농업』 2014년 8월호, 한국농촌경제연구원
- 임정빈, 이수연(2011), 「다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정(1)」, 『GSnJ 시선집중』 제123호. 2011.8
- 황수철(2014), 「농정패러다임은 어떻게 진화하고 있는가」, 『농정연구』 51호. 농정연구센터
- European Commission(2011), "The Future of direct payment", Agricultural Policy Perspectives Brief. January 2011.
- Friedman, M.(1962) Capitalism and Freedom, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Huylenbroeck et al(2007), "Multifunctionality of Agriculture : a Review of Definitions, Evidence and Instruments", Living Reviews in Landscape Research, 2007-3.
- Josling, T.(2002) "Competing Paradigms in the OECD and Their Impact on the WTO Agricultural Talks", L. Tweeten and S.R. Thompson eds, Agricultural Policy for 21st Century, Iowa.
- Mantino, F.(2011) Developing a Territorial Approach for the CAP: A Discussion Paper. IEEP
- OECD(2014) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014, OECD Countries. Paris, OECD.

Ⅱ. 주제발표

농업직불금 제도의 진단

충남발전연구원 연구위원 이관률



농업직불금 제도의 진단

이관률(충남발전연구원 연구위원)

I. 문제제기

- FTA의 확대 등으로 인해 농업농촌은 기본적인 존립기반을 위협받고 있는 실정임.
 - 농업농촌이 직면하고 있는 위기사항을 극복하기 위해서 향후 농업정책이 강조되어야 한다는 입장과 시장원리에 맡겨야 한다는 2가지 시각이 공존하고 있음.
 - 그럼에도 불구하고, 단순히 농산물의 가격을 보전하기 위해서 농업직불금을 지급해야 한다는 근본적 원리는 설득력을 잃어가고 있는 것도 사실임.
- 우리나라를 비롯하여 전 세계적으로 농업농촌의 저소득 구조는 보편적 현상임.
 - 2012년을 기준으로 우리나라 농가소득은 도시가구의 57.6% 수준에 불과하고, 도시가구와 소득격차는 지속적으로 확대되고 있음(강마야 외, 2012).
 - EU의 경우 농촌인구의 40%가 저소득층으로 추정되고(S. Tangermann, 2011), 농가의 소득을 어떻게 보전할 것인가가 중요한 정책문제로 등장하고 있음.
- FTA의 외부위기와 농가소득 감소의 내부위기를 극복하기 위한 전략마련이 요구됨.
 - 농업농촌의 붕괴 방지, 농촌가구의 소득보전, 농업농촌의 공익적 가치 유지라는 측면에서 농업농촌정책의 재편이 요구되고 있음.
 - 선진외국의 경우 농업직불금의 확대를 통해 농업농촌의 다원적 기능을 강화하고 있고, 농업직불금과 기본소득제의 연계화를 추진하고 있음.
- 한편 농업직불금의 갈등구조는 농업직불금에 관한 다양한 논의구조를 형성하지 못하였음.
 - 농업직불금을 찬성하는 입장에서는 왜 농업직불금 제도를 개선하려고 하느냐라는 측면에서 농업직불금 제도에 대한 논의를 반대하였음.
 - 반면 농업직불금을 반대하는 입장에서는 비효과적인 농업직불금 제도에 대해서 왜 논의를 하느냐는 입장을 취해 온 것이 사실임.

- 농업직불금 제도를 확대할 것인지, 축소 혹은 폐지할 것인지를 판단하기 위해서는 현행 농업직불금 제도를 진단할 필요가 있음.
 - 우선 농업직불금이 성과를 내지 못하는 것이 제도 자체의 문제인지 아니면 집행과정의 문제인지에 대한 논의가 필요함.
 - 아울러 농업직불금에 대해서 일반 국민의 공감대 형성이 되지 못해 정책이 당위성을 확보하지 못하는 것인가에 대한 점검이 필요함.
- 따라서 본 글에서는 현행 우리나라 농업직불금 제도를 정책구조적 측면과 사회인식적 측면에서 진단해 보고자 함.
 - 농업직불금을 둘러싸고 있는 정책적·사회적 구조를 분석함으로써, 농업직불금 제도를 어떻게 개선해야 할 것인가에 대한 방향을 제시할 수 있을 것임.
 - 이러한 접근은 농업직불금에 관한 2가지 대립적인 견해가 상호소통할 수 있는 공간을 제공한다는 측면에서 의의를 가질 것임.

II. 농업직불금의 개념과 제도

1. 농업직불금의 개념

- 농업직불금의 개념은 협의적 개념(direct payment)과 광의적 개념(payment)으로 구분됨.
 - 협의적 농업직불금(direct payment)은 지지가격 인하의 대한 감소분을 농민에게 보상하기 위한 제도임(OECD, 2006). 그리고 농업직불금은 WTO 상 허용보조로 분류되어 있어 원칙적으로 무제한적으로 지원이 가능함. 그러나 최근 들어 개별농가의 소득을 지원하는 것에 대해서 부정적 견해가 증대되고 있음. 한편 농업직불금은 대농 위주의 정책으로 소농이 배제되고 있다는 문제점도 지적되고 있음.
 - 광의적 농업직불금(payment)은 농업농촌의 다원적 기능을 유지·보전하기 위해 이루어지는 일련의 활동을 지원하는 제도임(강마야 외, 2014). 농업직불금이 실제 농가소득을 증대하는 효과를 갖고 있지만, 농가소득 증대는 직접적 목적이 아니라 간접적 효과라 할 수 있음. 이는 대부분의 농가소득이 낮다는 측면과 농업농촌이 기초적인 공공재를 제공한다는 2가지 측면에서 주목하고 있음(S. Tangermann, 2011).
 - 따라서 농업직불금의 개념을 협의적 측면에서 논의할 것인지, 광의적 측면에서 논의할 것인지, 아니면 양자를 모두 포괄해서 논의할 것인지에 대한 관점의 정리가 필요함.

2. 농업직불금의 근거

- 농업직불금의 근거는 시장실패, 공공재, 분배정의에 기초하고 있음(강마야 외, 2012; S. Tangermann, 2011).
 - 시장실패: 농산물의 수요와 공급은 비탄력적이고, 자연환경의 제약을 받기 때문에 가격변동이 크다는 특징이 있음. 그러나 최근 시장실패는 농업직불금의 근거는 점점 설득력을 잃어가고 있음.
 - 공공재: 농업농촌이 갖는 다원적 가치를 통해 식량안보, 환경보전, 생태서비스 등을 제공한다는 특징이 있음. 농업직불금의 새로운 논리적 근거로 등장하고 있음.
 - 분배정의: 일반적으로 농가소득은 도시가구소득에 비해서 낮고 있는 전 세계적으로 보편적인 현상임. 한편 FTA 등으로 인한 농업부문의 사회적 손실을 보상해야 할 필요성이 있음. 이런 맥락에서 EU의 경우 농업직불금 제도와 기본소득제도가 연계되고 있음.
- 농업직불금 개념과 근거의 결합
 - 협의적 농업직불금은 시장실패에 의한 농산물의 가격을 보전하기 위해서 농민에게 직접 지불하는 제도임.
 - 광의적 농업직불금은 농업농촌이 갖는 다원적 기능을 유지하기 위해서 농민에게 일정한 행위에 대한 대가를 지불하는 제도임.
 - 기존 농업직불금의 개념은 분배정의 측면에서 접근하지 못한 한계가 있음. 따라서 향후 광의적 농업직불금의 개념을 공공재와 분배정의 차원에서 세분화하고 확대해야 할 필요성이 있음.

		근거		
		시장실패	공공재	분배정의
개념	협의	○	×	△
	광의	×	○	△

[그림1] 농업직불금 개념과 근거

3. 농업직불금의 제도

- 우리나라는 총 8개 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 농가소득 대비 비중은 3.9%임.
 - 현재 총 8개의 농업직불금 제도를 시행되고 있고, 예산의 86.0%가 협의적 농업직불금으로 집행되고 있음. 농가소득에서 농업직불금이 차지하는 비중은 약 3.9%임.

- 일본은 총 7개 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 농가소득 대비 비중은 11.2%임.
 - 현재 총 7개의 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 예산의 93.7%가 협의적 농업직불금으로 집행되고 있음. 농가소득에서 농업직불금이 차지하는 비중은 약 11.2%임.
- 스위스는 총 2개 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 농가소득 대비 비중은 59.5%임.
 - 현재 총 2개의 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 예산의 78.6%가 협의적 농업직불금으로 집행되고 있음. 농가소득에서 농업직불금이 차지하는 비중은 59.5%임.
- EU는 총 3개의 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 농가소득 대비 비중은 32.1%임.
 - 현재 총 3개의 농업직불금 제도가 시행되고 있고, 예산의 32.1%가 협의적 농업직불금으로 집행되고 있음. 농가소득에서 농업직불금이 차지하는 비중은 32.1%임.
- 우리나라는 외국에서 비해서 농업직불금 숫자는 많으나, 농가소득 대비 비중은 낮음.
 - 농업직불금의 예산에서 협의적 농업직불금이 다수를 차지하고 있는 공통점을 갖고 있지만, 외국의 경우 농업직불금 제도가 단순하고 농가소득 대비 농업직불금이 차지하는 비중이 높다는 특징이 있음.

<표 1> 주요 국가별 농업직불금 제도

구분	한국(8개)	일본(7개)	스위스(2개)	유럽연합(3개)
협의적 개념	쌀소득등 보전직접지불금 (고정 변동) 밭농업직접지불제도 피해보전직접지불금	농업자 호별소득보상제 품목당단경영 안정대책 청년취농금부농	일반직불	단일직불(SPS)
광의적 개념	친환경농업직접지불제도 경관보전직접지불제도 조건불리지역직접지불제도 경영이양직접지불제도 폐업지원금	농작물 보전관리 직불금 환경보전형 농업 직접지원대책 산림관리환경보전 직불제 중산간지역 직불금	생태직불	농촌환경직불 (RDP) 조건불리지역직불 (RDP)

자료: 강마야 외(2014).

Ⅲ. 농업직불금의 정책적 구조

1. 농업직불금 제도 현황

- 우리나라 농업직불금 제도의 직접적 근거는 총 4개의 법률에서 찾을 수 있음.
 - 농업직불금에 관한 직접적 근거는 “세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법(1995)”, “농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정(1997)”, “농업소득의 보전에 관한 법률(2015); 구 쌀소득 등의 보전에 관한 법률(2002)”, “자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(2004)”의 4개 법률임.
- 현재 우리나라에서 시행되고 있는 농업직불금은 모두 8개로 제시되고 있음.
 - 1997년 처음 도입된 경영이양직접지불제도를 비롯하여 2012년 발농업직접지불제도까지 총 8개의 농업직불금 제도가 도입되어 시행되고 있음.
 - 8개 농업직불금 제도 중에서 경영이양직접지불제도, 피해보전직접지불금, 그리고 폐업지원금은 농업직불금이라고 할 수 없음. 왜냐하면 이들 3개 제도는 농업경영을 포기하는 조건으로 경제적 보상을 하기 때문임.
 - 따라서 우리나라에서 시행되고 있는 농업직불금은 실제 5개라고 규정하는 것이 바람직할 것임. 5개 농업직불금 중에서 협의적 농업직불금으로는 쌀소득등 보전을 위한 직접지불금과 발농업직접지불제도가 있고, 그 외 친환경농업직접지불제도, 조건불리지역직접지불제도, 경관보전직접지불제도는 광의적 농업직불금임.
- ※ 농업소득의 보전에 관한 법률(2015)에 의해 기존 쌀소득등 보전을 위한 직접지불금은 농업소득의 보전을 위한 직접지불금(고정/변동)으로 변경되었음.

<표 2> 농업직불금 제도 현황

제도명	유형	시행연도	근거법
경영이양직접지불제도	-	1997	농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정(1997)
친환경농업직접지불제도	광의	1999	
쌀소득등 보전을 위한 직접지불금(고정, 변동) (농업소득의 보전을 위한 직접지불금)	협의	2001	농업소득의 보전에 관한 법률(2002)
피해보전직접지불금	-	2004	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(2004)
폐업지원금	-	2004	
조건불리지역직접지불제도	광의	2004	농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정(1997)
경관보전직접지불제도	광의	2005	
발농업직접지불제도	협의	2012	

- 따라서 농업직불금을 명시적으로 규정하고 있는 법률은 농업소득의 보전에 관한 법률과 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정임.
- 쌀소득 등의 보전을 위한 직접지불금은 농업소득의 보전에 관한 법률에 근거하고 있고, 그 외 농업직불금은 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정에 근거함
- 현재 5개의 농업직불금 제도는 개별 사업으로 집행되고 있고, 개별 농업직불금 간의 제도적 연계가 전혀 이루어지지 않고 있음.

2. 농업직불금의 정책구조

1) 농업직불금의 제도측면

- 농업직불금 개념과 목적의 혼재
 - 우리나라 농업직불금 제도는 각각의 목적이 혼재되어 있어 개별 농업직불금에 대한 타당성 확보가 효과적이지 못함.
 - 예컨대 협의적 차원에서는 소득안정을, 그리고 광의적 차원에서는 공익적 기능을 주요 목적으로 제시되어야 하지만, 실제 각각의 목적이 혼재되어 있음.
- 농업직불금의 목적과 성과지표의 불일치
 - 친환경농업직접지불제도를 제외하고 4개의 농업직불금은 당초 목적과 실제 사업의 성과지표가 불일치하는 모순점을 갖고 있음.
 - 목적과 성과지표의 불일치 문제는 해당 농업직불금 제도가 효과적인 성과를 거둘 수 없다는 구조적 한계를 갖고 있음.

<표 3> 우리나라 농업직불금의 목적과 성과지표(2013년 기준)

구분	제도명	목적	성과지표
협의	쌀소득등 보전을 위한 직접지불금	소득안정, 공익적 가치도모	신청대비적격비율 지급대상감소면적
	밭농업직접지불제도	소득안정, 발작물자급률제고	신청대비적격비율
광의	친환경농업직접지불제도	친환경농업확산, 공익적 기능제고	친환경농산물재배면적
	조건불리지역직접지불제도	소득보전, 지역사회활성화	정주농비율
	경관보전직접지불제도	삶의 질 향상, 지역사회활성화	도농교류 방문객

- 농업직불금의 의무조건과 지역적 차별성 부재
 - 5개 농업직불금 모두 신청할 수 있는 조건은 명시되어 있으나, 농업직불금 수령에 따른 의무조건은 제시되어 있지 않음.

- 개별 농업직불금 제도를 획일적으로 설정함에 따라 지역적으로 차별적인 제도를 시행할 수 없는 구조로 되어 있음.

2) 농업직불금의 집행측면

○ 쌀 중심의 협의적 농업직불금과 1년 단위의 사업집행 구조

- 5개 농업직불금의 총액은 2013년 기준으로 869,308백만원임, 이중 협의의 농업직불금은 768,804백만원(88.4%)이고, 광의의 농업직불금은 100,504백만원(11.6%)임.
- 친환경농업직접지불제도를 제외하고는 1년 단위로 사업이 집행되고 있어 사업성과를 제고하기 곤란함. 한편 친환경농업직접지불제도의 경우 3년 한시적으로 지원되는 한계도 있음.

○ 농업직불금 제도 상 사후평가제도가 있으나, 실질적인 통제수단이 없음.

- 5개 농업직불금은 제도상 사후평가를 제도적으로 갖추고 있지만, 실질적으로 사업집행 후 통제수단을 갖고 있지 못함.
- 농업직불금의 사업내용이 직불금 지급으로 되어 있고, 중앙정부와 지방정부의 권한 불명확화 및 사후평가의 미흡으로 사업성과를 거두기 곤란한 실정임.

<표 4> 우리나라 농업직불금의 예산과 지원기간(2013년 기준)

구분	제도명	예산(백만원)	지원기간(년)	사후평가	통제수단
협의	쌀소득등 보전을 위한 직접지불금	698,400	1	유	부재
	밭농업직접지불제도	70,404	1	무	부재
광의	친환경농업직접지불제도	47,799	3	유	부재
	조건불리지역직접지불제도	38,737	1	유	부재
	경관보전직접지불제도	13,968	1	유	부재

3) 농업직불금의 수혜측면

○ 중복수혜불가의 조건으로 인해 농민이 지원받을 수 있는 제도는 최대 2개임.

- 현재 농업직불금 제도의 수급조건이 중복수혜불가를 제시하고 있기 때문에 일정한 땅을 기준으로 농민이 수혜 받을 수 있는 제도는 최대 2개임.
- 그나마 친환경농업직접지불제도는 3년만 지원해 주기 때문에 지원이 종료된 3년 이후에는 2개의 제도만 지원받을 수 있음.

- 1ha를 기준으로 할 때, 농민이 지원받을 수 있는 구체적인 조합은 다음과 같음.
- 우선 쌀과 밭 직불제는 상호배타적으로 적용되기 때문에 중복수혜가 불가능함. 그리고 그 외 농업직불금도 중복수혜가 되지 않아서 총 5개의 경우를 가정해 볼 수 있음.
 - 경우1: 쌀직불금 90만원만 수령받는 경우임. 이 경우가 가장 일반적인 형태임.
 - 경우2: 밭직불금 40만원을 수령받는 경우임.
 - 경우3: 쌀직불금 90만원과 친환경직불금 98만원으로 총 188만원을 수혜 받게 됨. 단 친환경의 경우 최대 3년으로 한정됨.
 - 경우4: 쌀직불금 90만원과 경관직불금 170만원으로 총 260만원을 수혜 받게 됨.
 - 경우5: 친환경직불금 98만원, 조건불리직불금 50만원으로 총 148만원을 수혜받게 됨. 이 경우도 친환경은 최대 3년만 지원이 가능함.

<표 5> 우리나라 농업직불금의 수급조건과 지원규모(2013년 기준)

구분	제도명	수급조건	지원규모	수령가능의 경우				
				1	2	3	4	5
협의	쌀소득등 보전을 위한 직접지불금	최소자격요건 (300평 이상, 연3천만원 미만)	90만원/ha	✓		✓	✓	
	밭농업직접지불제도	타 4개 직불과 중복수혜불가	40만원/ha		✓			
광의	친환경농업직접지불제도	3년만 지원 (유기는 5년)	98만원/ha			✓		✓
	조건불리지역직접지불제도	쌀직불과 중복수혜불가	50만원/ha					✓
	경관보전직접지불제도	밭, 친환경 조건불리와 중복수혜불가	170만원/ha				✓	

- 1ha를 기준으로 할 때, 농가가 지원받을 수 있는 농업직불금은 90만원~260만원임.
- 농업직불금 제도가 5개가 운영되고 있지만, 이들 제도가 상호배타적으로 집행되고 있어서 실제 농가가 지원받는 규모는 90만원에서 최대 260만원에 불과함.
 - 농가호당 경지면적이 1ha 내외이고, 쌀직불금의 최소자격요건이 300평 이상, 연 3천만원 미만이라는 조건을 고려할 때 농가의 실제 수혜액은 더 적을 것으로 예측됨.
- 상호배타적 집행구조로 인해 농업직불금은 농가소득에 실질적인 기여를 하지 못함.
- 우리나라 농가의 평균소득을 2,500만원으로 가정할 경우, 농가당 농업직불금은 약 100만원 내외가 될 것임.
 - 이는 농업직불금 제도가 상호배타적이고, 소규모 농경지를 지원 대상에서 제외하기 때문임. 현재 농업직불금 제도는 가급적 지원하지 않기 위한 구조라고 할 수 있음.
- ※ 2013년 밭농업직접지불제도의 예산집행율(2013)이 44.7%에 불과했는데, 그 주된 이유로 중복지급으로 인한 신청대상자 수의 부족을 꼽고 있음(농림축산식품부, 2014).

4) 농업직불금의 한계와 과제

○ 개별 농업직불금별로 직면하고 있는 주요 한계와 과제는 다소 상이함.

- 쌀직불제는 농가양극화와 낮은 만족도, 밭직불제는 신청대상 협소, 친환경직불제는 지속가능성 부족, 조건불리직불제는 낮은 인지도, 경관보전직불제는 지역특성 미반영 등의 문제가 제기되고 있음.
- 따라서 쌀직불제는 지급 기준의 변경과 예산규모의 확대, 밭직불제는 타 제도와 연계 운영, 친환경직불제는 상호의무조건 이행과 지속적 시행, 조건불리직불제는 홍보확대 및 목적의 명확화, 경관보전직불제는 지역특성 강조 등이 이루어져야 할 것임.

<표 6> 우리나라 농업직불금의 한계와 과제

구 분	한계	과제
쌀소득등 직접지불금	·면적 중심의 지급으로 인한 농가간 양극화 문제 ·물가인상률에도 못 미치는 등 현장체감도 부족	·사람 중심의 전환 ·예산의 확대
밭농업 직접지불제도	·타 직불금과의 중복수혜불가로 인해 제한적 효과 (쌀고정, 친환경, 경관보전, 조건불리 수혜불가).	·직불영역의 확대 ·제도의 통합화
친환경농업 직접지불제도	·제한된 지급기간으로 제도의 지속성 측면 부족 ·농업인의 상호준수조건 미이행과 동기결여 (환경보호 중요성에 대한 가치인식 미흡)	·상호준수조건 이행 ·지속적 시행
조건불리지역 직접지불제도	·제도 인지도 및 시행목적에 대한 이해도 미흡 ·지자체에서 낮은 예산편성규모(지방비 매칭)	·홍보확대 ·목적의 명확화
경관보전직접 직불제도	·지역의 특성, 여건을 반영치 못한 집행 ·집행실적의 저조	·지역의 특성과 역할 강조

3. 소결

○ 농업직불금은 제도측면에서 개념, 목적, 성과지표가 불일치하고, 의무조건과 지역적 차별성이 없음.

- 농업직불금 제도가 당초의 목표를 달성하고 성과를 거두기 위해서는 목표와 수단이 논리적 연관성을 가져야 하는데, 농업직불금은 목표와 수단이 불일치하고 있음.
- 따라서 현행 농업직불금 제도는 본질적으로 성과를 거둘 수 없는 구조적 한계를 갖고 있다고 평가할 수 있음.

○ 농업직불금은 집행측면에서 쌀 중심의 1년 단위 사업집행구조이고, 실질적인 통제수단이 없음.

- 현행 농업직불금은 직불금을 1년 단위로 집행하는 사업구조이기 때문에 농업직불금의 성과와 사후관리가 필요없는 구조임.

- 예산은 1년 단위로 집행이 되더라도, 농업직불금의 정책성과를 달성하기 위해 장기적 관점에서 집행해야 할 것이고, 사업성과를 제고하기 위한 통제수단 마련이 요구됨.
- 농업직불금은 수혜측면에서 중복수혜불가로 농가소득에 실질적인 도움이 되지 못함.
 - 농업직불금 제도는 기본적으로 중복수혜불가의 원칙에서 운용되고 있어 농가 차원에서는 복수의 농업직불금을 받기 위한 추가적인 노력을 할 필요가 없음.
 - 만약 농업직불금이 농가소득 기여와 공익성 제고에 목적이 있다면, 농가가 보다 다양한 활동을 통해 농업직불금을 수혜 받을 수 있도록 해야 할 것임.
- 농업직불금이 직면하고 있는 문제점은 각 제도별로 상이하기 때문에 어떤 방향에서 제도개선을 추진할 것인가에 방향설정이 중요함.
 - 5개 농업직불금이 갖고 있는 제도적 문제점은 조금씩 상이하기 때문에 농업직불금 제도를 어떤 관점에서 개선할 것인가에 대한 논의가 우선 전제되어야 할 것임.
 - 예컨대 개별 농업직불금 차원에서 제도를 보완할 것인가 아니면 현재 제도의 통합적 관점 혹은 완전히 새로운 논의의 틀에서 접근할 것인가에 대한 방향설정이 필요함.
- 이상을 종합해 볼 때, 우리나라 농업직불금은 그 수만 많을 뿐 실제 농가소득에 도움이 되지 못하는 비효과적인 구조를 갖고 있음.
 - 농업직불금 제도의 사업성과가 없는 것은 농업직불금을 수령받는 농민에게 그 문제가 있는 것이 아니라, 농업직불금을 시행하는 주체인 정부에게 있는 것임.
 - 이런 맥락에서 볼 때, 국가는 현행 농업직불금 제도가 정상적으로 작동될 수 있도록 농업직불금 제도개선방안을 우선적으로 마련해야 할 것임.
- 농업직불금 제도의 정책효과성을 논의하기 위해서는 우선 현행의 모순적인 농업직불금 제도를 개선이 되어야 할 것임.
 - 왜냐하면 농업직불금 제도의 비효과성 및 비효율성은 농업농촌의 내부적 문제가 아니라, 농업직불금 제도 자체의 문제이기 때문임.

IV. 농업직불금의 사회적 인식구조

1. 언론관점의 농업직불금 제도

1) 조사개요

○ 조사대상

- 주요 일간지와 농업관련 신문사를 조사대상으로 선정함. 주요 일간지는 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보의 10개 신문사이고, 농업관련 신문사는 농민신문으로 하였음.

○ 검색방법

- 해당 신문사의 웹사이트를 이용해 직불금, 직불제, 직접지불제의 3개 키워드로 신문기사 검색을 하였음.

○ 검색기간

- 검색기간은 2011년 1월 1일부터 2014년 8월 31일까지로 하였음.
- 11개 신문사에서 농업직불금에 관한 1450건의 신문기사가 검색되었음. 당초 2078건의 신문기사가 검색되었으나, 628건의 신문기사는 농업직불금과 실제 관련이 없는 기사로 분류되었음.

○ 분석방법

- 언론에 비취진 농업직불금 제도는 보도의 관점(긍정, 중립, 부정)과 신문사의 유형(일반신문, 농민신문)으로 구분하여 χ^2 -test를 통해 분석하도록 함.

○ 신문기사의 일반특성

- 일반신문(60.0%)에 비해서 농민신문(40.0%)이 농업직불금의 기사를 더 많이 다루고 있는 것으로 나타남.
- 1,450건의 신문기사 중에서 긍정적 보도는 489건, 중립적 보도는 608건, 그리고 부정적 보도는 353건으로 농업직불금에 대한 보도관점은 긍정, 중립, 부정이 혼재되어 있는 것으로 판단됨.
- 농업직불금에 대한 일반신문과 농민신문 간의 보도관점의 차이는 없는 것으로 나타남. 즉 일반신문과 농민신문 모두 긍정, 중립, 그리고 부정적 견해의 기사를 유사한 비중으로 다루고 있음.

<표 7> 농업직불금의 신문기사 분포

(단위: 건, %)

구분	전체	긍정	중립	부정
전체	1,450 (100.0)	489 (100.0)	608 (100.0)	353 (100.0)
일반신문	578 (39.9)	202 (41.3)	231 (38.0)	145 (41.1)
농민신문	872 (60.1)	287 (58.7)	377 (62.0)	208 (58.9)

$\chi^2=1.5297$, $df=2$, $prob=0.4654$

2) 분석결과

(1) 농업직불금의 종류

- 농업직불금 중 쌀직불에 대해서는 중립적 견해가, 그리고 밭농업직불에 대해서는 긍정과 부정의 견해가 공존하는 것으로 나타남.
- 농업직불금의 기사는 주로 쌀직불(33.9%), 밭농업직불(21.7%), 그리고 FTA 폐업직불(21.1%) 등을 주로 다루고 있음. 반면 경관직불 등과 같은 새로운 직불은 거의 다루고 있지 않고 있음.
- 긍정적 보도와 부정적 보도에서는 밭농업직불(29.7%와 26.1%) 대한 비중이 높은 반면, 중립적 보도에서는 쌀직불(45.6%)에 대한 비중이 높은 것으로 나타남.

<표 8> 보도관점별 농업직불금 종류

(단위: %)

구분	전체	긍정	중립	부정
경관보전직불	1.9	2.7	1.5	1.7
경관이양직불	0.4	0.6	0.2	0.6
농가단위소득안정직불	2.1	2.7	1.8	1.7
밭농업직불	21.7	29.7	12.7	26.1
쌀직불	33.9	25.4	45.6	25.8
친환경직불	5.4	6.1	2.5	9.4
FTA 폐업직불	21.1	13.1	29.6	17.6
새로운 직불금	2.6	3.5	0.0	5.7
수산직불금	1.1	1.0	1.2	1.1
직불금 일반	8.9	14.5	4.3	9.1
경관직불	1.0	0.8	0.8	1.4

(2) 농업직불금의 대상작물

- 농업직불금의 대상작물로는 쌀과 불특정 작물이 주로 다루고 있고, 쌀에 대해서는 중립적이고, 불특정 작물에 대해서는 긍정과 부정의 관점이 공존하고 있음.
- 농업직불금이 주로 다루고 있는 대상작물은 쌀(41.4%)인 것으로 나타났고, 그 외 보도내용은 불특정 작물에 대해서 다루고 있음. 즉 농업직불금은 쌀과 농업에 대해서 언급되고 있음.
- 한편 긍정적 보도와 부정적 보도에서는 불특정 작물(50.3%와 41.9%)에 대한 비중이 높은 반면, 중립적인 보도에서는 쌀(48.9%)에 대한 비중이 높은 것으로 나타남.

<표 9> 보도관점별 농업직불금 대상작물

(단위: %)

구분	전체	긍정	중립	부정
쌀	41.4	37.4	48.9	34.0
콩	0.1	0.2	0.0	0.0
한우/축산	9.9	4.1	13.5	11.6
불특정	39.4	50.3	29.1	41.9
발작물	6.8	4.3	6.9	9.9
경관작물	0.3	0.4	0.2	0.6
수산업	1.1	1.0	1.2	1.1
밀/보리	1.1	2.3	0.3	0.9

(3) 농업직불금의 보도내용

- 농업직불금에 관한 보도내용은 정책의 비효율성과 예산확보 및 확대가 중심을 이루고 있고, 보도내용에 따라 보도관점의 차이가 극명하게 나타나고 있음.
- 우선 농업직불금에 대한 주요 보도내용은 정책의 비효율성(25.2%)과 예산확보 및 확대(24.7%)가 중심을 이루고 있고, 그 다음으로 농업직불금 홍보(12.1%)로 나타나고 있음.
- 이를 보도관점별로 구분해 보면, 긍정적 보도에서는 예산확보 및 확대(49.9%)가, 중립적 보도에서는 정책의 비효율성(50.7%)이, 그리고 부정적 보도에서는 농업직불금 홍보(38.8%)가 중심으로 이루고 있음.
- 정책의 비효율성에 대해서는 중립적 보도를 취하는 반면, 직불금의 홍보에 대해서는 부정적 보도를 취하고 있음.
- 농업직불금 정책의 비효율성에 대해서는 부정적 보도를 취하는 것이 일반적임에도 불구하고 중립적인 보도가 다수를 취하고 있는 반면, 농업직불금의 홍보에 대해서는 오히려 중립적인 보도가 아니라 부정적 보도가 다수를 차지하고 있음.

<표 10> 보도관점별 농업직불금 보도내용

(단위: %)

구분	전체	긍정	중립	부정
집행의 문제	6.3	0.2	14.8	0.3
정책의 비효율성	25.2	5.5	50.7	8.8
예산확보 및 확대	24.7	49.9	8.1	18.4
FTA 시장개방 대응	5.3	6.1	3.3	7.7
농가소득 보장	9.2	11.9	9.4	5.1
쌀값 보장	3.0	0.6	4.4	4.0
새로운 직불금 도입	4.8	6.5	0.5	9.6
직불금 홍보	12.1	6.3	1.2	38.8
정책효과 및 성과	3.2	2.9	2.6	4.5
국내외 사례	4.1	9.8	0.5	2.3
예산부족 및 축소	2.1	0.2	4.6	0.6

(4) 농업직불금의 이슈 주체

- 농업직불금에 대한 이슈를 제기하는 주체는 농민과 정당이 중심을 이루고 있고, 농민에 대해서는 부정적 견해가 많고, 정당에 대해서는 긍정적 견해가 많은 것으로 나타남.
- 농업직불금에 대한 이슈를 제기하는 주체는 농민(45.1%)과 정당(31.9%)이 주를 이루고 있음. 한편 농업직불금을 이슈로 제기하는 주체가 농민과 정당으로 매우 제한적임.
- 보도관점별로 구분해 보면, 긍정적 보도에서는 정당(51.6%)이 이슈 주체인 경우가 많고, 중립적인 경우는 농민(55.5%)인 경우가 많음. 한편 부정적 보도에서는 농민(37.3%)과 정당(33.3%)이 주요 이슈 주체로 등장하고 있음.

<표 11> 보도관점별 농업직불금 이슈 주체

(단위: %)

구분	전체	긍정	중립	부정
농민	45.1	21.0	55.5	37.3
지방정부	6.1	11.3	2.2	13.7
중앙정부	2.7	6.5	1.7	2.0
국회	2.0	3.2	1.1	3.9
정당	31.9	51.6	24.7	33.3
언론	3.7	1.6	5.0	2.0
시민단체	0.7	0.0	0.6	2.0
학계	7.8	4.8	9.3	5.9

2. 국민관점의 농업직불금 제도

1) 조사개요

○ 조사대상 및 조사방법

- 조사대상: 7대 대도시에 거주하고 있는 도시민 500명
- 조사방법: 전문리서치 기관에서 도시민을 대상으로 전화설문조사

○ 조사기간 및 분석방법

- 조사기간: 2014. 11. 14~15(2일간)
- 분석방법: 빈도분석

2) 분석결과

(1) 농업직불금 인지도 및 농가소득 기여도

○ 대다수의 국민들은 농업직불금에 대해서 잘 모르고 있고, 농가소득에 도움이 될 것으로 판단하고 있음.

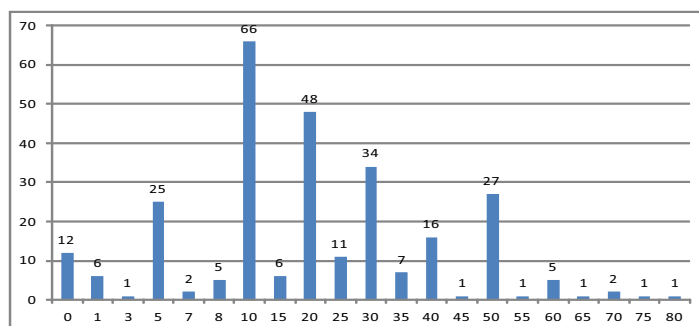
- 전체 응답자의 66.0%는 농업직불금에 대해서 잘 모르고 있는 것으로 나타나고 있고, 농업직불금을 이해하고 있는 비중은 불과 34.0%에 불과함.
- 한편 대다수의 응답자(71.1%)는 농업직불금이 농가소득에 실질적인 기여를 할 것으로 생각하고 있는 반면, 농업직불금이 농가소득에 도움이 되지 않을 것이라는 비중은 실제 22.3%에 불과함.

<표 12> 농업직불금의 인지도 및 농가소득 기여도

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
합계		500	100.0
인지도	매우 잘 알고 있다	30	6.0
	어느 정도 알고 있다	140	28.0
	모르고 있다	330	66.0
농가소득 기여도	전혀 도움이 되지 않음	17	3.5
	도움이 되지 않음	94	18.8
	도움이 될 것임	320	64.1
	매우 도움이 될 것임	33	6.6
	기타	35	7.1

- 일반국민들은 농업직불금이 농가소득에서 차지하는 비중이 15%~20% 정도인 것으로 추정하고 있음.
- 농업직불금이 농가소득에서 차지하는 비중을 평균적으로 22.3%((표준편차 17.26%)인 것으로 나타남.
- 한편 농가소득 중 농업직불금의 비중에 대해서 10%가 23.7%로, 20%가 17.3%로 가장 높게 나타나고 있음.



[그림 1] 농업직불금의 농가소득 예상 기여도

(2) 농업직불금의 문제와 성과

- 농업직불금의 문제점으로는 부정수급 및 관리소홀이, 성과로는 농가소득보전과 농촌활성화로 평가되고 있음.
- 농업직불금의 제도적 문제로는 부정수급 및 관리소홀이 40.0%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 성과없는 정책구조(15.0%)가 지적되고 있음.
- 한편 농업직불금의 성과로는 FTA 피해보전 및 농가소득 보전(27.0%)과 농촌지역의 활성화(25.6%)로 평가되고 있음.

<표 13> 농업직불금의 문제점과 성과

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
합계		500	100.0
문제점	부정 수급 및 관리 소홀	200	40.0
	성과가 없는 정책 구조	75	15.0
	예산 확보의 곤란	32	6.5
	타 부문과 형평성	42	8.4
	농가 소득에 도움이 않됨	21	4.2
	제도의 홍보 부족	68	13.6
	농업인 부족	1	0.2
	없음	0	0.1
	모름	61	12.1

<표 13> 농업직불금의 문제점과 성과(계속)

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
성과	FTA 피해보전 및 농가소득 보전	135	27.0
	식량 자급률의 제고	59	11.7
	친환경 농업의 확산	41	8.2
	농업 구조 조정의 촉진	16	3.2
	농촌경관 및 생태 보호	33	6.7
	농촌 지역의 활성화	128	25.6
	없다	4	0.7
	모름	85	16.9

(3) 농업직불금의 규모와 향후 정책방향

- 농업직불금은 선진외국에 비해서 규모가 적기 때문에 향후 확대되어야 한다는 의견이 지배적인 것으로 나타남.
- 응답자의 52.3%가 우리나라 농업직불금의 규모가 선진외국에 비해서 적은 것으로 판단하고 있음. 반면 선진외국에 비해서 우리나라 농업직불금의 규모가 많거나 유사하다고 응답한 비중은 불과 10.8%에 불과함.
- 그리고 향후 농업직불금 정책의 방향에 대해서는 확대해야 한다는 응답이 전체 61.9%로 나타나고 있음. 반면 축소해야 한다는 응답은 10.2%에 불과함.

<표 14> 농업직불금의 규모와 향후 정책방향

(단위: 명, %)

구분		빈도	구성비
규모	합계	500	100.0
	선진국에 비해 많다	12	2.5
	선진국과 유사하다	42	8.3
	선진국에 비해 적다	262	52.3
	모름	184	36.9
향후 정책 방향	전면 확대	95	19.0
	부분적 확대	215	42.9
	현행 유지	65	13.1
	부분적 축소	33	6.7
	전면 축소	17	3.5
	모름	74	14.9

(4) 농가소득을 위한 정책방향

- 농가소득의 증대를 위해서는 향후 농촌 일자리 창출과 농업기반 및 후계인력 확보가 강조되어야 할 것으로 나타남.
- 농가의 소득증대를 위해서는 가장 우선적으로 농촌 일자리 창출(24.5%)이 이루어져야 할 것이고, 농업기반 및 후계인력 확보(21.9%)가 이루어져야 할 것으로 나타남.

<표 15> 농가소득 증대를 위한 정책방향

(단위: 명, %)

구분	빈도	구성비
합계	1054	100.0
FTA 피해보전	147	13.9
농업기반 및 후계인력 확보	231	21.9
농업 생태계 보호	141	13.3
농촌 경관 보호	70	6.7
농촌 일자리 창출	258	24.5
농촌 공동체 유지	179	17.0
기타	4	0.4
모름	24	2.3

3. 소결

- 농업직불금에 대해서 언론은 중립적인 입장, 국민은 긍정적 입장을 취하고 있음.
 - 지금까지 농업직불금에 대해서 논의가 진행될 때, 정책효과가 미진하기 때문에 그리고 국민들이 공감하지 않기 때문이라는 논의를 제시하곤 하였음.
 - 그러나 실제 국민들은 농업직불금에 대해서 긍정적인 인식구조를 갖고 있는 반면, 언론은 중립적인 입장을 취하고 있는 것으로 나타남.
- 언론은 농업직불금에 대해서 중립적인 입장을 취하지만, 누가 농업직불금에 대해서 언급하느냐에 따라 이중적인 관점을 가지는 것으로 나타났음.
 - 즉 국가가 농업직불금을 확대하거나 예산을 증액하는 경우는 대부분 긍정적인 입장을 취하는 반면, 국가가 아닌 다른 주체가 농업직불금을 언급하는 경우는 중립 혹은 부정적인 입장을 취하고 있음.
 - 그리고 농업직불금과 관련된 내용은 주로 예산확보 및 확대, 정책의 비효율성, 직불금 홍보 등에 초점을 맞추어 있어 실제 농업직불금 제도를 효과적으로 개선하기 위한 정책적 관심이 형성되어 있지 못함.

- 한편 농업직불금이 쌀과 발작물 중심으로 매우 제한적으로 이루어지고 있고, 농업직불금에 참여하는 이해관계자가 농민과 정당 등으로 매우 단순화되어 되어 있음.

<표 16> 여론관점의 농업직불금 제도

구분	긍정	중립	부정
직불금 종류	밭농업직불	쌀직불	밭농업직불
대상작물	불특정	쌀	불특정
보도내용	예산확보 및 확대	정책의 비효율성	직불금 홍보
이슈주체	정당	농민	농민, 정당

- 국민은 농업직불금에 대해서 긍정적인 입장을 취하고 있고, 농업직불금을 확대해야 할 것으로 평가하고 있음.
- 국민들이 갖고 있는 농업직불금의 문제점은 농업과 농촌의 구조적 특성에 기인하는 것이 아니라, 농업직불금을 운영하는 정책주체의 문제라고 판단할 수 있음. 따라서 농업직불금 제도개선이 가장 시급히 이루어져야 할 필요성이 있음.
- 그리고 국민들은 농업직불금이 농가소득에서 15%~20% 정도 차지하고 있다고 평가하고 있기 때문에 농업직불금과 농업·농촌에 대한 국민홍보가 향후 강화되어야 할 필요성이 매우 큼.
- 한편 농업직불금 제도는 향후 농촌일자리 창출과 농업기반 및 후계인력확보와 연계하여 제도개선이 이루어져야 할 필요성이 제기되고 있음.

<표 17> 국민관점의 농업직불금 제도

구분		국민의 사회적 인식구조
농업직불금 인지도 및 농가소득 기여도	인지도	모름
	농가소득 기여도	기여(15~20%)
농업직불금의 문제와 성과	문제	부정수급 및 관리소홀 상과 없는 정책구조
	성과	FTA 피해보전 및 농가소득 보전 농촌지역의 활성화
농업직불금의 규모와 향후 정책방향	규모	선진국에 비해 적음
	향후 정책방향	확대
농가소득을 위한 정책방향		농촌일자리 창출 농업기반 및 후계인력 확보

- 농업직불금의 논의구조가 선진외국과 달리 특정작물에 국한되어 있고, 농업직불금에 대한 참여주체가 매우 제한적으로 형성된 문제가 있음.
 - EU 및 미국 등의 선진국에서는 농업직불금이 경관 및 환경, 공동체 유지 등으로 확대되고 있으나, 우리나라에서는 농업직불금이 특정작물에 국한되어 논의되고 있음.
 - 농업직불금에 참여하고 있는 주체와 논의내용이 매우 제한적으로 설정되어 있어 농업직불금에 대한 사회적 인식구조가 이중적인 입장을 취하는 모순구조를 갖고 있음.
 - 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 농업직불금의 담론구조와 논의주체가 보다 확대되어야 할 것이고, 농업과 농촌의 가치에 대한 홍보 및 농업직불금 자체에 대한 홍보가 강화되어야 할 것임.

V. 결론

- 농업직불금에 관한 논의에서 가장 먼저 직면하는 문제는 왜 비효율적인 정책을 계속 추진하느냐라는 질문과 대다수의 국민들이 공감하지 않는다는 것임.
 - 지금까지 우리는 농업직불금의 문제는 비효과적인 농업농촌의 구조와 국민의 공감대 부족이라고 인식해 왔음.
 - 그러나 실제 농업직불금이 소기의 정책성과를 거두지 못하는 문제가 어디에 있는가에 대한 구체적인 논의는 이루어지지 않았음.
- 본 글에서 농업직불금 제도를 정책적 구조와 사회적 인식구조의 2가지 측면에서 살펴 보았음. 분석결과 흥미로운 2가지 사실을 확인할 수 있었음.
 - 첫째, 농업직불금 제도의 비효율성은 농업직불금 정책구조 자체에 기인한다는 것임. 즉 비합리적인 농업직불금 제도로 인한 것이지, 농업농촌의 비효율적인 내부구조에 기인하는 것이 아니라는 것임.
 - 둘째, 농업직불금에 대해서 일반 국민들은 긍정적인 입장을 취하고 있지만, 언론은 동일 사안에 대해서 이중적 입장을 취하는 모순적 구조를 가지고 있음.
- 따라서 본 연구의 결과를 바탕으로 할 때, 농업직불금 제도가 정상화되기 위해서는 다음의 조건이 우선 충족되어야 할 것임.
 - 우선 농업직불금 제도의 개선이 가장 우선되어야 할 것이고, 다양한 관점에서 농업직불금 제도를 논의해야 할 것임.
 - 그리고 농업농촌이 가지고 있는 가치에 대한 교육과 더불어 농업직불금 제도의 의의와 성과를 중심으로 한 정책홍보가 이루어져야 할 것임.

- 향후 농업직불금의 용어를 계속 사용할 것인가에 대한 신중한 정책적 고려가 요구됨.
 - 실제 농업분야 이외에서도 정책의 집행수단으로써 직불금을 사용하는 경우가 있으나, 해당 정책에서 직불금이라는 용어를 사용하고 있지 않음.
 - 농업농촌의 제도를 다양화하고, 농업직불금의 정책수단을 강화하기 위해서는 농업직불금이라는 정책용어를 정책수단으로 전화할 필요가 있음.
- 그리고 농업직불금을 통해 농가소득을 보전하고 농업농촌의 다원적 기능을 확대해 나가야 할 것임.
 - 우리나라는 농업직불금 제도를 시혜적 차원에서 도입을 했기 때문에 선진외국처럼 농업농촌의 다원적 기능이라는 측면에서 접근하고 있지 못하고 있음.
 - 향후 농업직불금의 제도 개선은 현실의 문제를 개선하는 점진적인 제도개선과 함께 보다 규범적 차원에서 접근하는 혁신적 제도전환이 함께 이루어져야 할 것임.

참고문헌

강마야 외(2014), 농업직불금 제도개선 방안, 충청남도.

강마야·이관률·허남혁(2012), 충남 농업보조금 제도 개선, 충남발전연구원.

농림축산식품부(2014), 2013 회계연도 결산 사업설명자료 요약본.

OECD(2006), The Role of Compensation in Policy Reform, Document AGR/CA/APM/WP(2007)7.

Tangermann, S.(2011), Direct Payments in the CAP Post 2013, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament.