

농업과 농촌의 생태계 보존 기능을 강화하기 위한 농업환경지원금 도입 필요

김태연(단국대학교 교수)

1. 직불제는 특정 분야의 구체적인 정책목표를 달성하는데 유용한 정책수단임.

- 정책수단으로서의 직불제는 정책의 목적을 달성하는데 기여할 수 있는 대상을 직접적으로 지원함으로써 현재 농업과 농촌이 당면한 구체적인 문제를 해결하는데 유용한 책임.
 - 직불제는 그 정의 자체에 농가소득 지원 개념을 포함하고 있고, 이를 매개로 해서 정책의 목적을 달성하는 정책임. 따라서 직불제를 통해서 농가소득을 보장하겠다는 것은 동어반복임.
 - 농가소득 보전은 직불제를 수행하는 일종의 지렛대 역할을 하는 것이며 농가소득을 보전함으로써 달성하고자 하는 구체적인 목표를 제시하여야 함.
 - 예를 들어, 특정 품목의 농산물 생산량을 증대시키는 것이 목적이라면 해당 품목 농민들의 소득을 지원하여 보다 많은 생산을 하도록 장려하는 것이며, 논·농지의 생물다양성 증대가 목적이라면, 구체적으로 논에서 서식하는 각종 동식물의 개체 수나 종 다양성을 증대하는 활동에 소득을 지원함으로써 해당 자원의 보존 효과를 제고하는 것임.
 - 결국, 직불제는 농업과 농촌의 기능과 역할을 강화하기 위한 구체적이고 명확한 목표와 기준을 제시하고 이를 가장 잘 수행할 수 있는 대상에게 직불금을 지급하는 형태로 실시되어야 함.
- 직불제를 원활하게 실시하기 위해서는 농업정책의 장기적인 목적과 농업·농촌의 기능과 역할에 대한 전면적인 재검토가 필요함.
 - 즉, 기존 제도로는 어려운 이유가 무엇이고 새롭게 직불제가 도입될 필요성은 무엇인가에 대한 구체적인 검토가 선행되어야 함.
 - 또한 정책과 시장의 변화에 따라서 농민들이 향후 어떻게 농업생산을 지속해야 하는지에 관한 장기적인 전망과 방향을 제시해 주어야 함.
- 이런 측면에서 보면 발제문에서 농업과 농촌의 기능과 역할을 크게 세 가지 분야로 구분하고 이에 대해 구체적인 목표와 결합된 직불제를 제시하고 있는 것은 바람직한 방

향이라고 생각됨.

- 다만, 정책 추진과정에서 좀 더 점검해야 할 부분은 정책의 목적과 지원대상 그리고 상호준수 조건이 적절히 결합되어 있는지는 살펴보아야 함.
- 그리고 정책의 목적을 좀 더 세부적으로 구분하고 이에 따른 상호준수 조건과 성과지표를 연계하여 직불금을 지급하는 체계로 발전시킬 필요가 있음.
- 향후 보조금 지급 대상의 조건과 관련해서는 농민과 비농민, 임차농과 부재지주, 각종 경제사회적인 조건 등을 포함하는 다양한 부차적인 조건에 대한 연구와 논의가 진행될 필요가 있음.

2. 직불제를 선도하고 있는 EU에서는 2013년 개혁을 통해서 농업의 환경보전 기능을 강화하기 위한 수단으로 직불제를 사용하고 있음.

○ EU에서는 직불금과 농업환경기후보상금(Agri-Environment-Climate Payment)을 구분하고 있음.

- 직불금(Direct payment)에는 기초직불금과 녹색직불금 등 총 7가지 직불금이 있으며 이것은 저투입 농법을 도입 또는 유지하는 상호준수의무를 기본 요건으로 하고 있음.
- 즉, 상호준수의무를 준수하지 않으면 기본 보조금 지급 대상에서도 제외됨.
- 농업환경기후보상금은 농업의 생태계 보전 및 기후변화 대응 기능을 강화하여 농업을 통한 공공재 생산을 장려하기 위한 것임.
- 이 농업환경기후보상금에 대해서는 직불금이라는 명칭을 사용하고 있지 않은 것에 유의할 필요가 있음.

○ 직불제는 1970년대 세계적인 논의과정에서 당시의 시장가격지지 제도를 대체하여 농업보호를 위한 예산부담을 경감하고 동시에 농가소득도 그대로 유지하기 위한 방안으로 제시되었음.

- 그러나 농업생산의 산업화에 따른 환경파괴 및 농촌공동체 약화현상이 나타나면서 농업보호정책의 정당성에 대한 많은 비판이 제기되면서 농가소득 보장목적의 직불제는 그 설득력을 잃게 되었음.
- 따라서 농업보호 정책이 필요한 이유에 대한 국민적 동의를 구하는 과정에서 농촌지역의 환경, 문화, 역사자원의 보존을 통한 공공재 공급을 농업이 담당하는 것이 필요하다는 것 그리고 이를 장려하기 위한 정책적 지원이 필요하다는 의견이 제시되었음.
- 결과적으로 농업과 농촌의 생태계 보존 기능을 강화하기 위한 수단으로서의 직불제의 정당성이 정립되었음.

- 농업의 공공재 생산 기능을 장려하는 EU에서는 농민들이 생산하는 공공재를 정부가 구매하는 방식으로 농업보조금의 정당성을 정립하였음.

3. 농업생태계 서비스를 지원하기 위한 정책으로서의 직불제를 실시하기 위해서는 정부의 명확한 정책적 패러다임 변화가 필요함.

- EU에서는 과거 농업의 산업화를 유도하여 식량부족의 문제를 해결한 것이 농업정책의 성과라고 인정하고 있음.
 - 이는 우리나라에도 마찬가지로 적용될 수 있는 것으로서 식량자급률은 감소하였다고 하더라도 전반적으로 농업생산이 발전한 것에는 정책적 지원의 효과가 있었음을 인정하지 않을 수 없음.
- EU는 이러한 농업정책의 성과 이면에 농업의 산업화 지원에 의해서 농촌지역의 환경 파괴, 수질오염, 생물다양성 감소 등의 결과가 초래되었음을 인정하지 않을 수 없었음.
 - 따라서 현재 EU는 농촌지역의 환경을 파괴한 것이 농업정책의 책임이라고 반성하고 있음.
 - 그래서 향후 농촌지역의 환경을 개선하는 것도 농업정책의 책임이라고 인정함.
 - 이러한 과거 정책에 대한 성찰을 통해서 EU 농업정책은 2000년부터 환경자원 보존과 기후변화에 대응하기 위한 지속가능한 농업의 육성이라는 정책목표를 설정하였음.
 - 즉, 농업생산과 농촌경제의 양적인 성장보다는 환경보존과 농촌공동체 유지를 목적으로 하는 정책으로 크게 방향을 전환하였음.
- 이런 측면에서 보면, 우리나라 농업정책은 농업의 산업화 정책까지는 세계적인 추세를 따라서 농업정책을 시행하였다고 보이지만, 최근 선진국에서 나타나고 있는 농업정책의 방향전환 추세를 반영하는 측면에서는 매우 보수적인 움직임을 보이고 있음.
 - 농산물 시장개방에 관한 국제적인 협상이 이어지고 있는 현시점에서 직불제라는 정책수단을 매개로 해서 우리 농업정책의 패러다임 변화가 필요한 시점이라고 판단됨.

4. 농업생태직불금을 도입하기 위해서는 지급근거에 대한 명확한 기준과 지표가 제시되어야 하며 이에 대한 연구와 시범사업이 필요함.

- EU 정책의 사례를 통해서 볼 때, 농업생산의 환경보존 효과를 제고하기 위한 보상금(직불금)은 구체적인 활동내용과 지원 기준을 사전적으로 제시하고 이를 수행하고자 하는 농민들의 자발적인 참여와 이에 대한 협약을 통해서 진행되고 있음.
 - EU는 과거 20여 년 동안 수행된 농업환경프로그램의 경험과 이에 대한 연구결과를 바탕으로 농민들이 수행해야 하는 구체적인 활동내용을 제시하고 그 결과를 측정하여 보상금을 지급하는 방식으로 정책을 실시하고 있음.
- 세계적인 추세에 따라 농업생태직불금을 도입하는 것이 시급한 것은 사실이지만 그렇다고 해서 이에 대한 구체적인 내용과 기준을 마련하지 못한 상황에서 실시하는 것은 예산낭비를 초래할 가능성이 높음.
 - 따라서 농업을 통한 환경보존 방법과 이에 따른 환경보존 결과에 대한 연구를 수행하고 그 결과를 바탕으로 정책을 추진하는 것이 필요함.
 - 이러한 연구는 시범사업을 통해서 타당성 여부를 검증하고 지속적으로 개선하는 작업이 수반되어야 함.

5. 기타

- 외국과의 통계비교에 있어서 직불금 통계에 관한 차이를 인식하는 것이 필요함.
 - 우리나라에서 직불금은 현재 이전소득으로 구분되어 있으며 농업소득에 포함되어 있지 않음.
 - 그러나 EU 통계에서는 직불금이 농업활동에 대한 댓가로서 지불되는 것이기 때문에 농업소득으로 구분되어 있음.
 - 따라서 외국과 우리나라의 농업소득을 비교하는데 있어서는 이를 고려하는 것이 필요함.