

농업·농촌의 다원적 기능과 직접지불제

김 호(3농혁신위원회 위원장 / 단국대학교 교수)

1. 농가소득안정을 위한 국제적 동향

- WTO 및 FTA 등 시장개방에 따라 농가소득 문제와 지역문제에 대해 생산과 연계되지 않은(decoupled) 직접지불제 추진
- 농업의 지역사회유지 기능에 대한 인식이 높아지면서 농촌지역의 균형 발전을 위한 정책이 강화되고 있음.
 - 정부와 농업생산자 간의 계약을 기초로 하여, 지역의 특성을 살려 환경과 국토보전, 고용창출, 고부가가치 농업생산을 도모하기 위해 지역개발정책과 연계
- 직접지불제를 개별정책이 아니라 전체 농정의 틀 속에서 추진하고 있음.
 - 기본적으로 직불제는 농업·농촌에 대한 지지의 성격도 있지만, 기본적으로 정책의 전환으로 파악해야 함.
 - 직불제가 농업의 포기나 축소를 전제로 추진되어서는 안 되며, 단순히 농가소득지지라는 협의의 개념에 근거해서는 정책효과가 높아지지 않을 것임.

2. 농업·농촌의 다원적·공익적 기능에 근거한 직접지불제 추진

- EU
 - 지속가능한 발전, 환경보전, 농촌개발, 농촌의 지속적인 활력 유지, 빈곤경감에 기여
 - 식품안전성 측면, 식품의 생산·가공과 관련된 소비자의 관심, 동물복지 수준 개선 등
- 스위스의 NTCs(비교역적 관심사항)적 관점
 - 농업활동을 통해 생태계와 풍부한 생물종 형성 유지
 - 수요증가에 적절히 대처하기 위한 열등지나 한계지 등의 농지 보존
 - 농촌사회유지, 식량안보, 전통문화의 보존
 - 고용 창출과 지역경제의 유지 등

○ OECD의 다원적 기능

- 환경보전 기능
- 농촌경관 및 문화적 전통의 유지 기능
- 농촌의 유지 발전기능
- 식량안보기능
- 동물복지와 관련된 기능
- 식품안전성 유지 기능
- 과학기술 및 교육적 기능 등

3. 직접지불제의 확대 개편

○ 기본조건

- 정부의 농업(농정)철학 정립

○ 정책의 목표와 수단, 정책대상(정책 수혜자, 정책비용부담자) 등 정책구성요소에 입각한 정책 재편(예)

- 예를 들면 정책목표는 농업·농촌의 다원적 기능 유지, 정책수단은 직접지불제
- 명칭 : 다원적 기능 수행에 대한 보상제도
- 기본 직불금+추가 직불금 등 형태의 직불제도 단순화

○ 허용보조(Green Box)를 최대한 활용한 직불금 확대

- 생산중립적 소득지지, 소득 안정화 지원, 자연재해 구호 지원, 휴경지원, 생산여건이 불리한 지역의 생산기반투자 지원, 환경보전지원, 조건불리지역 농업지원 등

○ 재원

- 기존의 각종 직불금
- 공공기관 및 공공조직에 대한 구조개혁을 통해 절감된 비용, 현 예산 중 비농업인 조직 및 기업에 지원되는 비농업적 지원비 삭감 부분, 일부 불요불급한 항목의 예산 조정
- 무역이득공유제 신설을 통한 자금 확보 등(무역이득 공유제의 정당성 : 후생경제학의 보상의 원리(Compensation Principle)에 따르면, 정책변화로 인해 이익을 보는 사람이 손해를 보는 사람의 손실을 보상하여 정책변화 이전보다 사정이 악화되지 않아야 정책변화가 사회적으로 합당한 선택이 된다. 따라서 FTA가 특정산업의 이익을 추구한다는 점에서 이로 인해 피해를 입는 산업에 보상하는 것은 당연한 이치임)