농업경영 지속가능성 제고



농민신문 2022년 1월 19일

김미복 한국농촌경제연구원 연구위원

2015년 유엔(국제연합·UN) 총회에서 회원국들이 '우리 세상의 전환:지속가능한 발전을 위한 2030년 의제'를 채택하면서 '농업의 지속가능성'이 화두가 됐다. 하지만 이제는 더욱 구체적으로 '농업경영의 지속가능성'을 높이기 위한 정책 전반을 검토하고 체계적으로 대처할 시점이다. 가속화하는 기후변화, 탄소중립 정책 추진, 계속되는 팬데믹(세계적 대유행)으로 농업경영을 둘러싼 환경이 급변하고 있어서다.

우선 농업경영의 지속가능성을 높이기 위해서는 농민이 영농활동 중 마주하는 다양한 위험에 대한 정부 역할을 제대로 설정하는 것이 필요하다. 농업은 다른 산업과 비교하면 소득 불확실성이 높다는 단점이 있고, 이는 진입장벽으로 작용하기도 한다. 그런데 농업부문에서 발생하는 위험은 불가항력적일 뿐 아니라 시장실패 영역인 경우가 많다. 따라서 소득 변동성을 완화하고, 일정 수준 소득을 유지하기 위한 정부 역할이 더욱 요구된다.

먼저 농업소득 변동성이 점점 커지고 있어 문제다. 2010년대 농업소득 변동성은 2000년대와 견줘 1.6배 넘게 커졌다. 봄철 이상저온과 가을 태풍, 여름의 긴 장마와 고온 등 빈번한 기상이변으로 농업활동 중 직면하는 위험의 크기와 빈도가 확대된 탓이다. 1차 생산활동인 농업은 생물을 다루고, 대개 야외에서 이뤄지기 때문에 재해위험에 취약할 수밖에 없다.

더욱이 규모화·전문화가 진행되면서 영농 다각화를 통한 전통적 방식의 위험분산이 어려워졌고, 피해규모도 농가수입만으로는 감당하기 어려운 수준으로 커졌다. 또한 법인화·기계화에 따라 농업노동력 수급이 원활하지 않을 때, 농기계로 사고가 발생했을 때 마주하게 되는 위험 정도도 크고 깊어졌다.

많은 나라에서 이러한 위험에 대비해 정부가 여러 정책으로 농가 경영안정을 돕고 있다. 우리나라도 위험을 분산함으로써 경영안정 효과를 낼 수 있는 수단인 '농업재해보험'을

2001년에 도입했다. 지난해엔 1조원이 넘는 보험금을 지급해 농가 경영안정에 적잖은 도움을 주기도 했다. 재해보험 외에 재해대책을 강화하기 위한 정부 차원의 노력도 계속되고 있다. 하지만 작물 특성상 보험상품 개발이 어려운 비보험작물 생산농가는 여전히 위험에 노출돼 있는 형편이다. 또 농업 매출, 생산비 정보가 불분명한 농업산업 특성은 정부가 위험에 대응하는 고도화된 경영안정 정책을 펴는 데 장애물이 된다.

소득 변동성을 완화하는 것뿐 아니라 농가가 일정 수준 소득을 유지하도록 하는 것도 중요한 과제다. 특히 농가소득 중 농업 의존도가 2000년 47.2%에서 2020년 26.2%로 떨어진 만큼 농가가 농업외소득과 이전소득을 포함해 일정 수준 소득을 유지할 수 있도록 정부 역할이 필요하다.

지난해 기준 예산규모가 2조4000억원인 공익직불제 도입은 소득안전망 측면에서 바람직하다. 고정·변동 직불제를 공익직불제로 통합해 시장·가격 위험에 대응하는 한편 품목 연계를 없애 일차적 소득안전망의 바탕을 마련했다. 도입 당시 소규모농가직접지불금(소농직불금)을 신설하고 면적직불금에 역진적 단가체계를 적용한 것이 유효했다. 실제로 공익직불제 도입 후 소규모 농가가 수령하는 직불금이 늘면서 소농에 대한 경영안정 효과가 강화됐다.

하지만 다양한 공익적 기능 창출과 함께 농가소득 안전망을 보완할 수 있는 선택형 공익직불제 확대는 아직 발걸음을 떼지 못한 상황이다. 농민들은 식량안보·환경보전·탄소저감 등 시장에서 정확하게 보상받기 어려운 공익적 가치를 창출한다. 이에 대해 정부가 일부 보상할 수 있음에도 고도화된 정책 설계와 영농 정보에 대한 기반이 부족해 추진하기 어려운 것이 현실이다.

국가적 차원의 탄소중립 정책 추진 등 농업·농촌을 둘러싼 대내외 환경 변화는 농업 지속가능성 확보를 위해 보다 구체적인 실행계획을 요구하고 있다. 4대 보험 등 보편적 사회보장제도와 재해대책 등 보편적 경영안정 정책을 활용해 안전망을 구축하되 농업의 산업적 특수성을 고려한 정책을 더해 안전망을 촘촘히 하는 것이 바람직하다.

공익직불제 확대, 재해보험 고도화, 4대 보험 사각지대 해소 등 안전망 틀을 갖추기 위해서는 무엇보다 정보가 투명해야 한다. 정보는 보상을 위한 사전 비용 계상에 필요하고 피해보상이 누락되는 일을 막을 수도 있다. 결국 사회안전망에서 농민이 소외되지 않기 위해서는, 다양한 소득과 경영안정 프로그램의 고도화를 도모하기 위해서는 세제 인프라 등 정보기반 구축이 필요하다. 이는 정부나 농민 어느 한쪽의 노력만으로는 이뤄질 수 없다. 공감대를 이루기 위한 논의를 조속히 시작해야 한다.

‘일을 정하면 밀어붙인다’는 호랑이가 주인공인 임인년(壬寅年) 새해가 밝았다. 호랑이 기운으로 올해 소득과 경영안정 프로그램을 체계적으로 정비했으면 한다. 다종다양한 영농 위험에 대한 사전예방과 사후관리를 포함한 전 주기 관리체계를 구축하자. 이를 통해 안전하고 안정된 ‘지속가능한 농업경영’이 가능해지길 기대해본다.