

[토론]

우리가 EU의 농정에서 배워야 할 것은

김선아 한국농어민신문 농업부 국장

우리가 EU의 농정에서 배워야 할 것은

김선아 한국농어민신문 농업부 국장

2019년 5월, ‘미래가 있는 농촌, 지속할 수 있는 농업’을 주제로 대산농촌재단이 해마다 진행하는 유럽 농업연수 프로그램에 동행했다. 10일간 독일, 오스트리아, 스위스의 여러 농업 관련 기관과 농촌 마을을 찾아 EU의 농업정책과 현장 농민들의 이야기를 직접 들을 소중한 기회였다.

당시 한국에서는 ‘농정 틀 전환’을 공약으로 내세웠던 정부 여당 주도로 ‘공익형 직불제’ 도입이 추진되고 있었다. 수년 전부터 경쟁과 효율 중심의 ‘생산 주의 농정’에 대한 반성이 나온 터였다. 농업·농촌의 다원적 기능과 지속 가능성을 중시하는 방향으로 농정 패러다임을 전환 하자는 여론이 높았고, 그 대안으로 ‘직불’ 중심의 EU 공동농업정책(CAP)을 본받자는 공감대가 있었다. 연수 과정 내내 EU의 공동농업정책이 각국의 농업현장에서 어떻게 작동하는지, 유럽의 농민들은 무엇을 고민하고, 청년 농업인은 어떻게 육성되는지, 지속 가능한 농업·농촌을 위해 우리가 EU 농업에서 정말 배워야 할 것은 무엇인지, 끊임없이 질문하며 답을 찾고 싶었던 기억이 새롭다.

농업·농촌·농민의 역할에 대한 사회적 합의 우선

2019년 연수단의 지도교수로 함께했던 고 황석중 박사(전 농촌진흥청 연구관)는 EU의 CAP 안에서 독일 연방정부와 주 정부가 강력한 농업지원정책을 추진하는 이유에 대해 이렇게 설명했다. “독일 사회에는 농민이 떠나지 않고 농촌을 지켜야 안정적 식량 생산은 물론 아름다운 자연경관 보전, 오랜 전통문화 계승이 가능하다는 사회적 합의가 있다. 직접지불금은 그래서, 농민들이 농촌을 떠나지 않게 하려고 주는 것이다.”

스위스 베른주의 농업직업학교인 ‘인포라마’의 토비아스 푸어러 교장이 꺼낸 이야기도 같은 맥락이었다. 그는 “직불금은 도농 간 소득 격차를 메우기 위한 가장 중요한 수단”이라고 강조하고, 스위스가 농민들에게 농가소득의 70%에 달하는 직불금을 지급하는 이유를 이렇게 풀었다. “고도가 아주 높은 곳에 있는 경사지는 농민들이 없다면 관리가 어렵다. 농민들이 양을 키우는 건 경제적으로 큰 의미는 없지만, 소가 못 올라가는 급경사지에 올라간 양들이 풀을 뜯 으면서 경관 관리를 해주는 것이다. 이렇듯 동식물의 다양성을 유지해주고, 그래서 자연 자원이 지속할 수 있도록 하는 역할을 농민들이 해주고 있으므로 이에 대해 보상하는 것이다.”

이 자리에 함께하는 독일 바이에른주의 요세프 히머 전 알고기농업국 국장의 이야기도 비슷했다. 히머 국장은 바이에른주가 추진하고 있는 60여 종류의 문화경관 직불프로그램에 관해 설명하면서 “바이에른주는 독일에서 제일 아름다운 곳이다. 농민들이 있기 때문이다. 농민들이 없으면 지금의 자연경관은 없다”라고 강조했다.

‘식량안보를 위한 안정적 먹거리의 생산과 농업·농촌이 가지고 있는 다원적 역할에 대한 국가적 관심과 인정, 그리고 그에 대한 정당한 보상으로 ‘직불금’이 지급된다는 사회적 합의.’ 1992년 도입 이후 지난 30년간 수차례의 변화와 개혁이 추진됐음에도 여전히 직불제가 EU 공동농업정책(CAP)의 근간이 되어 온 것은 이 때문이라는 생각이 들었다.

그렇다면 우리는 어땠을까. 수년 전부터 ‘EU 농정’에 대한 무수한 논의가 있었지만, 정작 공익형 직불제 도입을 추진했던 2019년 이 같은 논의는 생략됐다. 당시 여당이었던 민주당은 대선 공약의 이행 여부가 중요했고, 농식품부는 재정 당국이 허용한 ‘2조4000억 원’이라는 예산 규모에 맞춰 직불금 지급대상과 지급단가 등을 설계하는 데 급급했다는 지적을 피하기 어렵다. 그러다 보니 국민적 공감대는커녕 직불금을 받는 현장 농민들과의 공감대도 없이 제도부터 출발시켰다는 지적이 많았다. 올해로 3년 차를 지나고 있는 공익직불제 앞에는 여전히 풀지 못한 숙제들이 놓여 있다.

유럽에서 농업인은 어떻게 키워지는가

연수 당시 눈여겨보았던 것 중의 하나가 ‘유럽에서 농업인은 어떻게 키워지는가’ 하는 거였다.

현재 한국에서 법률상 ‘농업인’으로 인정받는 방법은 간단하다. 1000㎡ 이상의 농지를 소유하거나 임차하기만 하면 농업경영체 등록이 가능하다. <농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령> 제3조 제1항에 농업인은 농업을 경영하거나 종사하는 자로서 △1000㎡ 이상 농지를 경영 혹은 경작하는 자 △농산물 연간 판매액이 120만 원 이상인 자, △1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자로 규정되어 있기 때문이다. 이 중 가장 쉽게 증명 가능한 농지 소유 및 임차 여부가 농업인의 자격을 가르는 유일한 기준이 되고 있다.

그러다 보니 실제 농사를 짓는 농업인(불법 임차농, 여성 농민 등)이 지원 대상에서 빠진다거나, 이러한 느슨한 기준을 악용, 부재지주인 ‘비농업인’ 등이 각종 정책과 세제 지원의 혜택을 받는 사례가 빈발해 왔다. 이 같은 문제는 공익직불제가 확대 개편되면서 직불금 규모가 커지고, 지자체별로 농민수당이 지급되기 시작하면서 더 크게 주목받았고, 누가 진짜 농업인인지, ‘농업인’의 기준을 재정비해야 한다는 주장으로 이어졌다.

이런 측면에서 농업직업학교 3년 과정을 마치고 졸업시험을 통과해야 농민으로서 농장을 경영할 수 있는 ‘자격’이 생기는 독일의 농업인 양성시스템에 관한 관심이 높았던 것은 당연했다. 특히 학교에서의 이론 교육과 마이스터 농장에서의 실습 교육이 병행되는 독일의 ‘듀얼 시스템’은 ‘현장의 농어업 전문인력’을 양성하기 위해 지난 1997년 3월 개교한 한국농수산대학교(당시 한국농업전문학교)의 벤치마킹 대상이기도 했다.

켄프텐 직업학교에서 들은 설명 중에 인상적이었던 것 중 하나는 첫째, 실습농장은 반드시 마이스터가 운영하는 농장이어야 하며, 학생들은 농업회의소를 통해 실습농장과 먼저 직업훈련계약을 체결한 후 농장과 가까운 인근 학교를 선택해 진학한다는 점이였다. 또 1학년예겐 월 800유로, 숙련도가 높아진 3학년예겐 월 1000유로 정도의 훈련수당이 지급되며, 시험주관을 학교가 아니라 농업회의소가 한다는 점이였다. 특히 대부분의 청년농들이 가업 승계농이였

는데, 이는 역으로 보면 부모가 농업인이 아닌 청년들에게는 그만큼 진입장벽이 높다는 이야기이기도 하다.

물론 독일의 농업직업학교는 초등학교 5학년 무렵 진로를 결정하고 그에 맞는 ‘직업교육’을 중시하는 독일의 교육제도 안에서 움직이는 것이기 때문에, 대학 진학에 모든 것을 올인하는 우리의 교육 현실에 그대로 적용하기엔 무리가 따른다. 하지만 현장실습농장에 대한 엄격한 관리, 실습생에 대한 적정한 임금 지급, 철저한 안전사고 예방수칙의 준수, 산재보험의 의무 가입 등은 당장 시급히 개선되어야 할 과제라는 생각이다.

청년농 육성, 지속할 수 있는 농업을 위한 제1과제

지속할 수 있는 농업의 미래를 위해 청년농업인 육성을 고민하는 것은 유럽도 우리와 크게 다르지 않았다. 40세 미만 농업경영주가 EU의 경우 10% 대인 반면, 한국은 1%대에 불과하다는 점에서 그 심각성의 정도는 다르지만 말이다.

스위스 인포라마의 푸어러 교장은 정부의 전폭적 지원에도 불구하고 “젊은이들이 농사를 선호하지 않는다”며 농민의 숫자가 계속 줄고 있는 현실에 대해 걱정했다. 그는 젊은이들이 농사를 기피하는 이유에 대해 이렇게 말했다. “스위스 같은 경우 고산지대라 육체노동이 많아 일이 힘들다. 새벽부터 저녁까지 힘들게 일하는데도 도시보다 수입이 많지 않다. 휴가를 잘 못가는 점도 큰 단점이다.”

최근 우리 정부는 ‘제1차(2023~2027년) 후계·청년농 육성 기본계획’을 수립하고, 5년간 총 3만명의 청년농을 육성하겠다는 청사진을 내놨다. 먼저 영농정착지원금 지원 대상을 2000명에서 4000명으로 늘리고, 지원금액은 월 최대 100만원에서 110만원으로 인상한다. 영농 진입에 가장 큰 애로사항이었던 농지 공급도 대폭 확대할 계획이다. 최장 30년간 임차해 경작 후 매입할 수 있는 ‘선임대-후매도’ 제도를 도입하고, 유휴농지를 매입한 후 생산기반을 정비해 임대형 스마트팜과 청년보급자리 주택을 제공하는 ‘청년농스타트업단지’도 신규 조성한다.

청년농업인의 금융부담 완화를 위해 융자금 상환 기간을 5년 거치 10년에서 5년 거치 20년 상환으로 늘리고 금리는 1.5%로 내리기로 했다. 이 밖에 청년이 농촌에서 만족하고 정착할 수 있도록 보육·문화·여가 커뮤니티 시설이 포함된 임대주택단지 조성을 확대하고, 농촌공동아이 돌봄센터 등 국공립 돌봄시설도 지속해서 확충할 계획이라고 밝혔다.

계획은 계획일 뿐 이러한 약속이 농업 농촌 현장에서 얼마나 실효성 있게 작동할지는 두고 봐야 한다. 우리보다 앞서 ‘청년농 직불제’를 도입하고, 다양한 지원정책을 펼쳐 온 EU도 여전히 같은 고민을 하고 있다는 점은 이러한 지원정책이 청년들의 유입을 촉진하는 충분한 답이 되지 못한다는 방증일 터이다. 새로운 청년의 유입도 중요하지만, 농촌에 있는 청년들이 이탈하지 않도록 하는 것이 더 중요하다는 목소리에도 귀 기울여야 한다.

대산농촌재단이 마련한 이번 심포지엄이 지속 가능한 농업·농촌을 위해 우리가 EU 농업에서 진정 배워야 할 것은 무엇인지, EU와는 사회·경제·문화적 토양이 다른 우리나라가 더 창의적으로 찾아야 할 해법은 무엇인지, 고민하는 계기가 되길 바란다.