

농업구조 개선을 위한 농촌사회정책의 방향정립에 관한 연구

정 명 채(부연구위원)
최 경 환(책임연구원)

빈

면

머 리 말

농업구조 개선은 오늘의 우리 농업을 유지하고 발전시키는 데 가장 시급한 정책과제이다. 특히, 1990년대 이후의 국제화된 농업을 재조정하기 위하여는 이에 대한 정부의 과감한 투자와 정책개발이 요구된다. 이 연구에서는 특히 농업의 구조개선 추진과정에서 발생할 수 있는 농민들의 생활불안을 방지하고 이들이 사회에 원만하게 적응할 수 있도록 뒷받침할 농촌사회정책적 수단을 제안했으며, 이러한 수단들이 적용되기 위해 필요한 재정부담이나 행정적 지원방법도 검토하였다.

여기서 제시한 농업경영 이양방식의 농민연금제도는 바로 노령 농어민의 은퇴와 은퇴 농민의 생활보장, 그리고 경영이양농지의 유동화 과정을 통한 농업구조 개선을 촉진하려는 제도적 장치이다. 아울러 이 제도는 농지의 투기화를 방지하고 농지의 경자유전 원칙을 무리없이 점진적으로 실현시킬 수 있는 효과적인 기능을 가진다.

그러나 아무리 좋은 정책수단이 수립되더라도 그것을 시행하기 전에 현실 여건과 능력을 감안한 신중한 검토가 있어야 할 것으로 본다. 여기서 제안한 정책수단들이 정책협의나 공청회 등의 의견수렴 과정을 거쳐 농업구조 개선을 위한 효과적인 대책으로 활용될 수 있기를 기대한다.

이 연구조사에 협조해 주신 현지주민 및 관련 전문가들에게 감사드린다.

1990. 12.

院 長 許 信 行

빈

면

目 次

第 1 章 序 論

1. 研究의 目的	1
2. 研究內容	3
3. 研究方法	5

第 2 章 農業 與件의 變化와 零細農 問題

1. 農業 與件의 變化	8
2. 農業構造의 變化	13
3. 零細農 問題와 農業構造 改善	19

第 3 章 農業構造 改善을 위한 農村社會政策

1. 農業의 構造改善 方向	33
2. 農業構造 改善의 安定的 推進을 위한 一般對策	42
3. 農業構造 改善促進을 위한 特別對策	76

第 4 章 結 論	99
-----------------	----

表 目 次

제 1 장

표 1-1 지역별 조사농가 호수	6
표 1-2 조사농가 경영주의 연령계층별 분포	6
표 1-3 경영주의 직업별 분포	7
표 1-4 경영주의 학력별 분포	7

제 2 장

표 2- 1 우리 나라의 국제수지 추이	9
표 2- 2 수입자유화 현황	10
표 2- 3 산업구조	11
표 2- 4 산업별 성장기여율	12
표 2- 5 농가호수 및 경지면적의 변동 추이	14
표 2- 6 연령계층별 농업경영주 구성	15
표 2- 7 연령계층별 농림어업 취업자	16
표 2- 8 경지규모별 농가구성	17
표 2- 9 산업별 GNP 성장비교	20
표 2-10 도농간 소득격차	20
표 2-11 농촌 영세민의 유형	23
표 2-12 조사대상 경영주 연령계층별·경지규모별 분포	24
표 2-13 영세농의 발생 형태	25
표 2-14 거주지 이전 횟수	26
표 2-15 직업의 변동	26

표 2-16 도시 영세민의 유형	27
표 2-17 노후준비 방법	30
표 2-18 농지 미처분 이유	30
표 2-19 도시 이주시 농지처분 의사	31

제 3 장

표 3- 1 농어업 취업자수 추계	36
표 3- 2 앞으로의 생활계획이나 희망	39
표 3- 3 도시로의 이주 가능 방법	40
표 3- 4 보사부 생활보호대상자 책정기준(1990년 현재)	45
표 3- 5 기관별 최저생계비 책정 수준과 농가소득의 비교	51
표 3- 6 농업소득에 의한 가계비 충족도	52
표 3- 7 빈곤의 원인	53
표 3- 8 영세농의 빈곤 원인	53
표 3- 9 기종별 연간 사고빈도, 1983	58
표 3-10 농기계 사고 경험 여부(영농 경력별)	58
표 3-11 연도별 농약 중독·사망 현황	60
표 3-12 주요국의 농어민 연금제도 실시 시기별 경제수준 비교	62
표 3-13 타산업 부문의 연금제도 실시 내역	62
표 3-14 노후준비 상태	63
표 3-15 농촌지역의 생활보호자 중 고령자 비중, 1989	63
표 3-16 연도별 생계비 지원가액(1인당 월평균 지원액)	68
표 3-17 연도별 생계보호 내용	69
표 3-18 생활보호 대상자 구분 및 보호내용	70
표 3-19 시·군부별 병원 및 병상수	72
표 3-20 지역별 의료인력의 분포상황	72
표 3-21 보건소 등 인력배치 실적 및 계획	73

표 3-22 급여의 종류	78
표 3-23 국민연금법 규정에 따른 농민연금관리 소요예산 추정	87
표 3-24 소요예산 추정결과(1안)	89
표 3-25 소요예산 추정결과(2안)	89
표 3-26 직업훈련을 희망하는 사람은 있는가?	96

그림 목 차

제 2 장

그림 2-1 도시근로자소득과 경지규모별 농가소득의 비율 추이	21
그림 2-2 영세농 문제와 농업구조 개선	29

제 3 장

그림 3-1 사회보장정책의 네 가지 그물	44
그림 3-2 농업경영 이양연금의 지급형태	82

빈

면

第 1 章

序 論

1. 研究의 目的

우리 나라의 경제개발은 1960년대 이래 고도성장을 이룩하였으며, 이미 GNP 5,000달러 수준에 이르게 되었다. 그러나 산업부문 중에서도 농림어업분야는 경제개발에서의 우선순위에 오르지 못하고 상대적으로 열위에 머물면서 매년 성장격차를 누적시켜 왔다. 그 결과 농업부문은 제조업부문에 비해 크게 뒤떨어져 아직도 생산기반이 미흡한 발작물은 물론 거의 모든 작물에 걸쳐 기술적 우위를 내세우기가 어려울 정도이다. 농업은 이제 국제화되고 있는 시장개방의 시대를 맞아서 경쟁력이 떨어지는 산업으로 전락되고 있으며, 그로 인한 농업성장의 둔화현상은 경제발전의 저해요인으로까지 인식하기에 이르렀다. 물론 우리 나라는 경지면적이 좁고 산간이 대부분이어서 농업국으로 성장한다는 가정을 세우는 사람은 없다. 그러나 좁은 면적에서 노동력과 고도의 기술로써 경쟁이 가능한 작물들까지도 기반조성이 되어 있지 못하므로 해서 경쟁력이 전혀 없는 것으로 인식되고 있다는 사실은 농업

의 장래를 위해 매우 심각한 상황이라고 하지 않을 수 없다. 좁은 농토에 많은 인구가 몰려 영세성을 벗어나지 못하고 있는 우리 농업이 농업강대국들의 대규모 기업화영농에 가격경쟁을 해서 이기겠다는 욕심을 부릴 수는 없다. 그러나 한편 우리와 같은 여건 속에서도 성장이 가능한 영농방식이 있으며, 우리에게 유리한 농작물이 있음을 알아야 한다. 이러한 농작물이나 경영방식은 대다수의 농민이 따라오기에는 어렵기도 하고 문제가 따르지만 농업의 구조개선과 동시에 우리의 여건에서라도 최대한의 경쟁력 제고를 추진해야 한다는 점에는 이의가 없다. 영농규모가 경영의 효율성을 최대화할 수 있도록 추진하면서 전문적인 영농인을 양성하여 기술 위주의 생산체계를 갖추는 일이 중요하다. 한편 대부분의 농지면적을 차지하게 될 특정 곡물(수도작)의 경우는 국가전략적 차원에서 고려되지 않으면 안되겠지만 밭작물을 중심으로 하는 특수작물의 영농은 획기적인 경영개선이 필요하다. 지금과 같이 노령화된 농업인구와 마지못해 남아 있는 인력, 관배수시설도 전혀 없는 밭에서 그와 같은 문제를 거론하는 것은 근본적으로 문제가 있다고 본다. 특히, 농어촌경제 여건의 악화와 농어업 분야의 성장둔화로 영세농이 증가하고 빈곤의 탈피 가능성이 악화되는 상황에서 이들 생활불안정계층에 대한 확고한 대책이 없이 구조개선을 추진한다는 것은 농촌지역의 영세농과 빈곤문제를 사회전체로 확산시키는 결과가 될 수도 있어 매우 위험하다.

지금 UR협상이 진행중이며, 농산물의 시장개방이 불가피하게 이루어짐으로 해서 우리 농업이 살아남기 위한 자체의 정비와 체질개선이 시급하게 된 상황에서 적체되어 오던 문제점을 그대로 두고 새로운 대안만을 제시한다는 것도 효과없는 논의가 될 것이다. 그러므로 지금까지 우리 농업이 산업정책 속에서 소외되면서 쌓여 온 부문 전체의 문제점과 부문내에 적체되어 온 기술개발의 부진이나 농지제도의 문제점, 규모확대와 상업적 영농 방향으로의 발전에 저해요인이 되는 문제점 등 일련의 연계된 종합적 구조개선대책이 마련되어야만 할 것이다.

농정당국은 이와 같은 농업구조 개선의 필요성을 강조하여 농업경영의 규모화, 기계화, 전업농화 추진과 농업으로의 발전이 기대되지 못하는 영세소농이나 직업전환농가의 과감한 이·탈농 촉진대책을 추진하고 있다. 그러나 이 과정에서 기술이나 자본이 부족하여 직업전환마저도 어렵게 된 영세농과 자신의 노동력이 쇠퇴하여 은퇴하기를 원하지만 후계자나 다른 생계수단이 없어서 어쩔 수 없이 어려운 농업경영을 계속하고 있는 노령농민, 그리고 일손이 부족하여 임대영농조차도 어렵게 되어가고 있는 농촌의 현실도 감안하지 않으면 안된다. 뿐만 아니라 농업의 구조개선 추진과정에서 직업의 전환이나 경영규모의 확대, 세대의 교체 등 사회적 지위의 변동이 심하게 일어나게 되고 그에 따른 생활안정요구가 높아지기 때문에 생활의 안정을 기하면서 정부의 정책에 호응이 될 수 있는 제도적 조치가 마련되어야 한다. 전직을 원하는 농가의 원만한 취업을 위하여 직업훈련이 이루어지는 문제나 탈농을 통해 농지의 이양이 새로운 취업에 도움이 될 수 있도록 하는 문제 등이 그것이다. 은퇴를 하려는 노령농민에게 노후생활을 보장해 주면서 경영권을 완전하게 넘겨 줄 수 있는 방법의 개발이나 농민후계자의 영농정착을 성공적으로 유도하기 위한 지원대책 등이 그것이다. 이와같은 직업훈련이나 경영이양제도, 그리고 노령농민의 연금제도와 영농후계자 육성대책 등이 농민의 생활안정수단 위에서 사회정책적 접근을 요하는 것이므로 여기에서는 연구의 방향을 사회정책적 방법으로 설정했다. 특히, 구조개선정책을 수행하는 과정에서 그 주체가 되는 농민들의 생활보장을 위한 방법으로서, 그리고 한편으로는 구조개선을 추진하는 수단으로서의 사회정책적 방법을 종합적으로 연구하였다.

2. 研究内容

위와 같은 연구의 목적을 수행하기 위해서는 우선 우리 농업이 안고

있는 구조적인 문제점의 파악이 선결과제로 대두된다. 그러나 우리 농업의 구조적인 문제를 파악하는 것도 쉽지 않은 일이며, 보는 이의 시각이나 위치에 따라 전혀 다른 판단을 가질 수도 있기 때문에 객관화를 위한 노력을 배제하지 않았다. 우선 농업의 구조적 변화를 산업부문간의 경제성장격차나 인력이동에 따른 인구구조변화와 경제적 조건변화를 분석하였다. 특히, 이 과정에서 경제적 여건변화에 민감한 영세소농들의 빈곤화경향과 빈곤으로부터의 탈피노력과 관련한 농촌사회의 구조적 문제점을 검토하였다. 영세농들이 주축이 되는 이농과 그 이농으로 인한 농촌인구의 고령화 현상이 농촌 인력구조에 미치는 영향은 중요한 시사를 던져 주는 것이었다. 또한 노령화된 농촌사회의 농업경영구조는 임대중심의 마지못해 유지하는 영농방식이 지배적이었으며, UR 이후의 국제화사회에 대응하기 위한 체질개선이 절대적으로 요구되는 부분이기도 하였다. 따라서 농업구조 개선에서 특히 중점이 주어지게 되는 영세농층과 노령경영주 및 전업을 희망하는 이·탈농 대상에 대한 대책이 주안점이 되었다. 이들의 신분이동이나 직업전환 및 은퇴과정에서 농업구조 개선에 기여할 수 있는 요인을 감안한 사후적 조치와 생활보장이라는 사회정책적 대안을 강구하는 것이 중요한 과제였다. 또한 여기에서 제시한 대안적 제도나 규정들이 원만히 수행될 수 있도록 하기 위한 정부의 지원방법과 그 부담은 어느 정도나 되는가에 대한 개략적 추산이 따랐으며, 제도시행에 따른 예상문제점과 그 문제점 해결을 위한 사후적 대안까지 고려해 보았다.

특히, 여기에서는 농업구조 개선정책을 추진하는 과정에서 소외되기 쉬운 영세소농과 노령농민층의 생활보장을 위하여 구조개선 수단으로 제시된 경영이양 조건의 연금방법이 상당히 효율적이라는 판단을 가졌으며, 일반적으로 구조개선정책수행과 관련되면서 농어민의 지위향상과 생활안정을 기할 수 있는 일반적 사회정책의 방안들을 제시하였다. 일반대책에 거론된 문제들도 사안에 따라서는 특별대책보다도 시급성을 요하는 것이 있으며, 구조개선정책에 획기적으로 기여하는 것도 있다고 본다. 그러나

본연구과제가 가지는 정책영역적 특성을 감안한다면 제시된 대부분의 대책들이 보건사회부의 사회정책영역과 농림수산부의 구조개선 및 농촌사회 복지정책영역에 중복적으로 관여된 사안들이라서 지금까지의 증산위주 농정차원에서는 전혀 새로운 영역의 창조적 발상이라는 평가도 받고 있다. 그러나 앞으로 우리 농정의 범위가 농촌사회정책의 중요성을 부각시켜 이를 포함해야만 하고, 특히 UR 이후의 농촌사회정책지원이 무엇보다도 필요해진 현실을 감안할 때 매우 의미있는 시도인 것으로 판단된다.

지금까지의 농정이 생산정책 중심에서 유통이나 소득 등 농업생산과 관련되는 부문에만 집착해 왔음을 감안한다면 농정의 중요한 한 부분 즉, 농촌사회정책의 분야설정이 뒤늦었음을 인식해야 할 것이다.

3. 研究方法

본 연구는 1989년에 조사, 보고된 “영세농의 생활과 복지실태¹⁾”를 기초로 하여 농업의 구조개선에서 가장 큰 문제점이 되고 있는 영세소농과 고령농민 및 전업희망농민들에 대한 집중적인 해결방안을 연구한 것이다. 따라서 본 연구를 수행하기 위하여 사용된 조사자료의 많은 부분이 1989년도 영세농조사에서 도출된 자료였으며, 조사방법과 대상을 달리한 1990년도 조사결과와의 비교를 통한 분석도 상당수 인용했다.

농업구조 개선에 방향을 맞추어 그 방법으로서의 대책들에 대한 사회보장적 차원의 대안연구는 사례를 찾아 보기 어렵기 때문에 필요한 자료수집과 유사한 연구자료를 참조했으며, 농업구조 개선 수단으로써, 그리고 사회보장과 연계된 두 가지의 정책목표를 동시에 추구하게 되는 농업경영 이양방식의 연금제도 구상은 선행 외국의 사례에서 제도의 골격을

1) 鄭明采 外 3人, 영세농의 생활과 복지실태, 한국농촌경제연구원 연구보고 203, 1989.

잡고 국내외 모든 여건을 감안하여 상세한 내용을 만드는 작업을 했다.

이러한 새로운 방법들을 제시하기 위해서 선행적으로 검토한 농업구조개선 방향설정에 대한 적용가능성 타진은 영세농을 중심으로 우리 농촌의 농가발전 유형을 이론적으로 구분하고 조사를 통해 대입해 보는 방법을 사용했다.

농가의 발전유형을 농업성장형(I형), 전업 또는 겸업농(II형), 사회보장형(III형), 그리고 은퇴대상농가(IV형)로 구분하고 실제로 농촌조사에서 그에 적합한 유형을 구분해 보았으며, 농가 스스로의 희망에 따른 유형결정도 시도해 보았다. 또한 이와 같이 구분된 농가들이 실제로 구조개선 방향으로 움직여 갈 수 있는 동기가 주어질 수 있는가를 검토하기 위한 질문 형식의 농가조사가 이루어졌으며 이 조사과정에서 실로 그 검증이 뚜렷하게 나타나지 못하고 있음에 많은 고민을 하였다.

그 이유는 조사지역의 농가경영주 연령이 <표 1-2>에서 보는 바와 같이 60~50대에 치우쳐 있고 고령화 현상이 뚜렷하여 조사자체가 어

표 1-1 지역별 조사농가 호수

	논산·채운 야화 2리	부여·초촌 송국 2리	금산·남이 대양 2리	대전·서구 평촌 2구*	중원·주덕 원신증리	계
지 대	평야	중간	산간	도시근교	농공지구	(5개부락)
총 가 구 수 (A)	49	29	46	56	44	224
조사가구수(B)	43	27	40	49	41	200
B / A	87.8	93.1	87.0	87.5	93.2	89.7

* 1989년 1월 1일자로 대덕군 기성면 평촌리에서 대전시 서구로 편입됨.

표 1-2 조사농가 경영주의 연령계층별 분포

단위: 호, %

연 령 계 층 별	29세 이하	30代	40代	50代	60代	70세 이상	계
농가수	1	18	32	65	52	32	200
비 율	0.5	9.0	16.0	32.5	26.0	16.0	100.0

표 1-3 경영주의 직업별 분포

단위: 호, %

직업별	농 업	농업+비농업	비 농 업	무 직	계
농가수	138	18	17	27	200
비 율	69.0	9.0	8.5	13.5	100.0

표 1-4 경영주의 학력별 분포

단위: 호, %

학 력	무 학	국졸(퇴)	중졸(퇴)	고졸(퇴)	대졸이상	계
농가수	63	93	26	15	3	200
비 율	31.5	46.5	13.0	7.5	1.5	100.0

려웠기 때문이다. 특히, 노령농민의 경우 의욕이 없을 뿐만 아니라 농업경영의 현상유지와 농지의 경영이양에 대한 필요성 인식이 매우 낮고 본인에게는 지금의 구상이 전혀 도움이 되지 못한다는 판단을 가지기 때문에 대답 자체가 유도되기 어려웠기 때문이다.

조사농가의 직업은 농업이 가장 많았지만 노령세대의 경우는 농업노동조차도 어렵게 된 경우 무직으로 처리되어 무직자의 수도 13.5%나 된다. 그리고 실제로 이들 무직자의 생활문제나 사회보장의 필요성은 설명이 필요 없을 정도이다. 경영주의 학력을 보면 아직도 50대 이상의 경영주는 무학이나 국문 해득의 수준이 대부분이기 때문에 국가적 차원의 농업구조 개선을 설명하더라도 이해가 어려웠던 것으로 보인다.

농가조사는 지역적 안배를 기하기 위하여 본연구원의 “한국농촌사회경제의 장기변화와 전망(1985~2001)”의 조사지역인 네 개의 부락²⁾과 최근 농촌공업화정책으로 농공단지가 만들어진 중원군 주덕면의 한 부락을 추가하여 5개 부락을 전수조사하였으나 사고가 있는 농가 24호가 누락되었다.

2) 네 개 지역의 지역개황에 대해서는 한국농촌경제연구원, 「한국 농촌 사회경제의 장기변화와 발전(1985~2001)」, M15-10~14, 1989.12를 참조.

第 2 章

農業與件의 變化와 零細農問題

1. 農業與件의 變化

우리 나라 경제는 1960년대초부터 6차에 걸쳐 추진된 경제개발 5개년계획에 힘입어 지난 30년간 양적으로 괄목할 만한 경제성장을 이룩했다. 이는 그동안의 중화학공업 중심의 성장우선, 수출 제일주의 경제정책의 결과라고 할 수 있다. 1971년의 국민총생산액은 95억달러에 불과했는데, 1989년에는 2,100억달러에 달했고, 1인당 GNP도 289달러에서 5,000달러 수준을 넘어 섰다. 또한 국제경제면에서 보면 1971년의 수출은 10억달러 수준을 겨우 넘어섰던 것이 1989년 말에는 무려 60배가 넘는 615억달러를 달성했으며, 수입면에서도 20억 달러 수준에서 600억달러 가까이 되어 이제 세계 무역시장에서 우리 나라가 차지하고 있는 비중은 상당히 높아졌고, 따라서 무역상대국들로 부터의 시장개방 요구가 계속 증가하고 있는 실정이다.

표 2-1 우리 나라의 국제수지 추이

연 도	수 출	수 입	무역수지	단위: 천만 원
1971	1,132.3	2,178.2	-1,045.9	-187.3
1972	1,676.5	2,250.4	-573.9	163.3
1973	3,271.3	3,837.3	-566.0	460.3
1974	4,515.1	6,451.9	-1,936.8	-1,093.8
1975	5,003.0	6,674.4	-1,671.4	-150.6
1976	7,814.6	8,405.1	-590.5	1,173.6
1977	10,046.5	10,523.1	-476.6	1,314.7
1978	12,710.6	14,491.4	-1,780.8	-401.9
1979	14,704.5	19,100.0	-4,395.5	-973.3
1980	17,214.0	21,598.1	-4,384.1	-1,889.6
1981	20,670.8	24,299.1	-3,628.3	-2,297.0
1982	20,879.2	23,473.6	-2,594.4	-2,711.2
1983	23,203.9	24,967.4	-1,763.5	-384.4
1984	26,334.6	27,370.5	-1,035.9	-957.5
1985	26,441.5	26,460.5	-19.0	-1,254.5
1986	33,913.2	29,707.3	4,205.9	1,699.5
1987	46,243.8	38,584.8	7,659.0	5,202.1
1988	59,648.2	48,202.8	11,445.4	12,175.2
1989	61,408.7	56,811.5	4,597.2	2,453.1

자료: 경제기획원 조사통계국, 「주요경제지표」, 1990.

특히, 그동안 원조 대상국이며 채무국이었던 우리 나라가 1986년부터 4년 동안은 무역흑자를 기록하게 되었으며, 1989년 10월에는 GATT

- 1) 개발도상국으로 자국의 대외재정상태 개선 및 경제개발 실시에 충분한 통화준비확보를 위하여 일명 국제수지 조항을 근거로 수입제한을 행할 수 있는 국가를 정하는 조항임(이재옥 외, 「UR농산물협상의 추이와 전망」, 한국농촌경제연구원, UR농산물협상자료 1, 1990. 11. p. 20).

표 2-2 수입자유화 현황

구 분	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
총품목수	1,010	1,010	7,465	7,560	7,560	7,915	7,915	7,915	7,911	10,205	10,241
수입자동 승인품목	683	693	5,579	5,791	6,078	6,712	6,945	7,247	7,408	9,672	9,694
수입자유 화율(%)	67.6	68.6	74.7	76.6	80.4	84.8	87.7	91.5	93.6	94.8	94.7

* 1989. 1. 현재.

주: 1978~ 80: CCCN 4단위 기준.

1981~ 88: CCCN 8단위 기준.

자료: 이재옥·김동민, 「농축수산물 수입제한내용」, D35 한국농촌경제연구원, 1986. 9.

18조 B항¹⁾을 졸업하기에 이르렀다.

이와 같이 우리 나라 경제는 어느 사이에 국제경제에 깊숙히 관계를 맺게 되어 독자적인 경제활동이 용이하지 않은 상황에 놓여 있다고 할 수 있다.

지금까지 수출주도형 경제성장정책을 추진해 오는 과정에서 우리 나라 경제는 이미 상당한 정도로 국제화 = 개방화된 상태이다. 총상품 품목수에서 수입 자동승인 품목의 비율을 나타내는 수입자유화율을 보면〈표 2-2〉, 1979년에는 67.6%이었던 수입자유화율이 해마다 수입자동승인품목의 확대로 1989년 1월 현재 94.7%에 이르고 있다. 품목수만으로 볼 때 우리 나라는 이미 개방화가 상당한 수준에 와 있다고 할 수 있다. 아직까지 개방되지 않은 품목들은 수입개방시 국내산업이 결정적인 타격을 입을 수 있는 품목들로서 대부분이 농수산물이다.

그러나 이들 농수산물의 시장개방이 전제된 금년도의 UR협상을 살펴해보면 우리 나라로서는 지금까지 개방을 제한해 온 중요한 농수산물 품목들을 지켜 나가기 어려운 상황으로 진전되고 있었다. 결국 각국간의

이해가 대립되어 지연되고는 있지만 협상의 방향은 변화가 없을 것으로 예상되며, 이 경우 우리 나라의 농업부문에 지대한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히, 지금까지 수입을 제한해 오던 주요품목(547개)들이 강력한 개방압력에 직면해 있는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리 나라 경제가 양적으로는 급성장하고 국제경제면에서도 중요한 위치를 차지하게 되었지만 이것은 대부분

표 2-3 산업구조

연 도	국 내 총 생 산	농 립 어 업				광공업	건설 및 전기 가스 ·수도사업	서비 스업
			농 업	임 업	어 업			
	85不變%							
1970	2,767.9	26.6	23.3	1.7	1.6	22.5	6.5	44.3
1972	4,209.6	26.8	23.7	1.4	1.7	23.5	5.6	44.1
1973	5,420.3	25.0	21.4	1.5	2.2	26.2	5.8	43.0
1974	7,669.4	24.8	22.0	1.4	1.5	27.1	5.5	42.5
1975	10,302.2	25.0	22.0	1.3	1.6	27.5	6.0	41.6
1976	14,101.0	23.6	21.0	1.2	1.5	28.7	5.9	41.8
1977	18,074.1	22.4	19.4	1.2	1.8	28.9	7.0	41.7
1978	24,327.1	20.6	18.0	1.1	1.6	29.4	9.0	41.0
1979	31,323.1	19.2	16.6	0.9	1.6	29.9	10.2	40.7
1980	38,041.1	14.9	12.7	1.0	1.2	31.0	10.4	43.7
1981	47,482.0	15.6	13.4	0.9	1.3	31.3	9.4	43.7
1982	54,442.8	14.7	12.7	0.8	1.2	30.4	10.0	45.0
1983	63,832.8	13.6	11.5	0.9	1.2	31.0	10.6	44.8
1984	72,644.3	12.9	11.0	0.9	1.1	31.8	10.7	44.6
1985	80,846.9	12.8	10.9	0.7	1.2	31.3	10.5	45.4
1986	93,425.8	11.5	9.5	0.6	1.4	32.6	10.2	45.7
1987	108,428.3	10.5	8.6	0.6	1.3	33.0	10.4	46.1
1988	127,962.7	10.5	8.8	0.5	1.2	33.2	10.7	45.5
1989	142,266.8	10.2	8.4	0.5	1.3	31.9	12.1	45.8

자료: 농림수산부, 「농림수산주요통계」, 1990.

수출우선 중화학공업 중심의 경제성장정책의 결과였다고 할 수 있다. 따라서 이러한 고도경제성장 과정에서 국내산업구조면에서는 심한 불균형을 가져 오게 되었다.

1960년대까지만 해도 우리 나라는 전통적인 농업국이었고 산업의 중심은 농림어업 등 1차산업이었으며, 1970년대초까지도 이러한 상황은 지속되었으나 1970년대 들어 중화학공업 중심의 경제정책의 결과로 농

표 2-4 산업별 성장기여율

단위: %

연 도	농림어업	광 공 업	건설 · 전기 가스·수도사업	서비스업
1971	9.7	29.0	1.1	67.0
1972	12.7	38.2	2.4	52.1
1973	14.2	37.3	10.8	40.4
1974	19.5	37.6	10.2	34.8
1975	14.4	40.6	10.2	46.5
1976	17.5	37.1	7.5	37.8
1977	6.4	36.6	18.0	42.5
1978	△21.4	51.6	24.1	46.3
1979	16.9	36.5	8.8	44.6
1980	△11.1	7.4	△3.5	△34.0
1981	35.3	46.3	△1.8	37.0
1982	16.4	24.7	20.1	44.8
1983	9.7	35.3	18.0	34.3
1984	△2.4	54.9	11.5	40.9
1985	7.4	32.6	10.5	52.6
1986	4.7	45.3	8.7	40.6
1987	△6.5	47.1	10.5	44.4
1988	7.5	36.9	7.4	42.8
1989	△1.0	18.3	21.2	53.4

자료: 농림수산부, 「농림수산 주요지표」, 1990.

림어업부문은 열위산업으로 전락되기 시작하였고 경제성장과 더불어 가속화되었다. 1970년 국내총생산에서 차지하는 농림어업의 비중은 26.6%로 광공업부문보다 우위에 있었으나 1973년부터는 광공업부문에 뒤지기 시작해 이러한 격차는 점점 좁아지기 시작하여 1987년 이후로 농림어업이 차지하는 비중은 10%를 겨우 넘은 상태이나 앞으로 더욱 축소될 것으로 전망된다.

경제가 성장·발전함에 따라 1차산업의 비중이 감소하는 것은 모든 국가에서 공통적인 현상이라고 할 수 있다. 그러나 우리 나라와 같이 비교적 짧은 기간에 높은 경제성장을 이루었거나 고도성장을 목표로 하고 있는 경우에는 농업은 이제 성장의 장애요인으로까지 간주되고 있는 실정이다.

경제발전 초기에는 저농산물가격과 값싸고 풍부한 노동력의 제공을 통해 경제성장의 중추적인 역할을 수행하였으나 경제성장이 일정한 단계에 이르면 농업 등 1차산업은 국민경제내에서 취약산업으로 전락되어 경제성장의 장애요인으로 되게 된다. <표 2-4>에서 보면 농림어업은 1970년대 중반까지는 경제성장에 상당한 기여를 해 왔다고 할 수 있으나 그 이후로는 불안정한 상태가 지속되었을 뿐만 아니라 최근 들어서는 경제성장에 거의 기여하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 즉 이것은 경제성장에 따른 고도의 산업화 및 국제화 개방화추세에 농림어업부문은 타산업에 비해 적절하게 대응하지 못하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

2. 農業構造의 變化

앞에서 살펴본 바와 같이 우리 나라 경제는 지난 20~30년간 국내외적으로 많은 변화가 있었으며, 따라서 농업부문에도 적지 않은 변화가 초래되었다. 1970년에 2,483천호이던 농가호수가 1988년에는 1,826천

호로 약 26% 정도 감소되었고, 농가호당 평균경지면적은 92.5a에서 117.1a로 약간 증가되었다<표 2-5>. 그러나 총경지면적은 2,298천ha에서 2,138천ha로 약간 감소하여 국민 1인당 경지면적은 계속 감소하고 있는 실정이다. 또한 동 기간에 농림어업취업자는 4,846천명에서 3,420천명으로 30% 가까이 감소되었다.

표 2-5 농가호수 및 경지면적의 변동 추이

연 도	총경지면적		농 가 호 수		농가호당평균경지면적		국민1인당경지면적	
	면 적	증감률	호 수	증감률	면 적	증감률	면 적	증감률
	천ha	%	천호	%	a	%	a	%
1970	2,298		2,483		92.5		7.31	
1971	2,271	-1.1	2,482	0.0	91.5	-1.1	7.13	-2.5
1972	2,242	-1.3	2,452	-1.2	91.4	-0.1	6.93	-2.8
1973	2,241	0.0	2,450	-0.1	91.5	0.1	6.81	-1.7
1974	2,238	-0.1	2,381	-2.8	94.0	2.7	6.69	-1.8
1975	2,240	0.1	2,379	-0.1	94.1	0.1	6.46	-3.4
1976	2,238	-0.1	2,336	-1.8	95.8	1.8	6.24	-3.4
1977	2,231	-0.3	2,304	-1.4	96.8	1.0	6.12	-1.9
1978	2,222	-0.4	2,224	-3.5	99.9	3.2	6.00	-2.0
1979	2,207	-0.7	2,162	-2.8	102.1	2.2	5.87	-2.2
1980	2,196	-0.5	2,155	-0.3	101.8	-0.3	5.76	-1.9
1981	2,188	-0.4	2,030	-5.8	107.8	5.9	5.65	-1.9
1982	2,180	-0.4	1,996	-1.7	109.2	1.3	5.54	-1.9
1983	2,167	-0.6	2,000	0.2	108.3	-0.8	5.42	-2.2
1984	2,152	-0.7	1,974	-1.3	109.0	0.6	5.30	-2.2
1985	2,144	-0.4	1,926	-2.4	111.3	2.1	5.29	-0.2
1986	2,141	-0.1	1,906	-1.0	112.3	0.9	5.15	-2.6
1987	2,143	0.1	1,871	-1.8	114.5	2.0	5.09	-1.2
1988	2,138	-0.2	1,826	-2.4	117.1	2.3	5.09	0.0

자료: 농림수산부, 「농림수산 주요통계」, 1990.

한편 영농주체인 농업경영주의 연령계층별 구성을 보면 50代 이상은 절대적으로나 상대적으로 증가하고 있는 반면 40代이하 계층은 반대로 감소하였으며, 특히 40代 전반까지는 10여년전에 비하여 50% 이상 감소하였다<표 2-6>. 즉, 그동안의 이·탈농은 주로 농업부문에서도 중추

표 2-6 연령계층별 농업경영주 구성

단위: 명(%)

연도	계	25세 미만	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60세 이상
1980	(100.0) 2,155,073	(1.9) 41,485	(4.1) 88,188	(7.1) 152,469	(10.0) 214,654	(15.1) 324,791	(15.8) 340,003	(13.3) 287,619	(12.4) 268,288	(20.3) 437,576
1981	(100.0) 2,029,626	(1.5) 29,583	(3.6) 73,744	(6.2) 126,034	(8.7) 176,824	(14.4) 291,791	(16.8) 341,505	(14.3) 289,078	(13.1) 266,108	(21.4) 434,959
1982	(100.0) 1,995,769	(1.3) 25,607	(3.7) 73,027	(5.9) 117,451	(8.5) 168,660	(13.6) 272,173	(16.8) 336,614	(14.8) 295,194	(13.1) 261,618	(22.3) 445,425
1983	(100.0) 2,000,433	(1.1) 21,464	(3.7) 74,267	(5.6) 111,549	(8.4) 167,676	(12.3) 246,430	(16.7) 334,839	(15.3) 306,224	(13.3) 265,186	(23.6) 472,798
1984	(100.0) 1,973,539	(0.8) 16,487	(3.5) 68,709	(5.5) 107,860	(8.2) 160,855	(11.3) 222,522	(16.3) 321,718	(16.1) 317,590	(13.5) 265,570	(24.8) 492,228
1985	(100.0) 1,925,869	(0.9) 16,849	(3.5) 66,955	(6.0) 115,351	(8.4) 162,281	(10.8) 208,611	(15.7) 303,054	(16.6) 319,497	(13.6) 262,600	(24.4) 470,671
1986	(100.0) 1,905,984	(0.9) 16,563	(3.2) 60,684	(5.9) 112,110	(7.9) 149,792	(9.9) 189,007	(15.3) 291,002	(17.0) 324,572	(14.1) 269,026	(25.9) 493,228
1987	(100.0) 1,871,455	(0.5) 9,100	(2.6) 49,316	(5.5) 103,723	(7.4) 137,333	(9.6) 178,987	(14.5) 272,189	(17.2) 322,281	(14.9) 279,056	(27.8) 519,470
1988	(100.0) 1,826,344	(0.4) 6,535	(2.2) 39,487	(5.3) 97,644	(6.9) 125,824	(9.4) 171,600	(13.2) 240,825	(17.4) 317,571	(15.8) 288,957	(29.4) 537,801
1989	(100.0) 1,771,856	(0.3) 5,002	(1.7) 30,047	(5.0) 88,304	(6.7) 118,181	(9.2) 162,460	(12.3) 218,379	(17.0) 301,252	(16.7) 295,604	(31.1) 552,627

자료: 농림수산부, 「'89농업기본통계 조사결과」, 1990.2.

표 2-7 연령계층별 농림어업 취업자

단위: 천명 (%)

연도	총취업자 수(千名)	15~ 19세	20~ 24세	25~ 29세	30~ 34세	35~ 39세	40~ 44세	45~ 49세	50~ 54세	55~ 59세	60세 이상
1970	4,846	(13.2) 639	(9.1) 440	(9.4) 454	(12.7) 617	(13.3) 643	(11.1) 539	(10.7) 519	(7.9) 385	(6.2) 301	(6.4) 309
1971	4,797	(12.0) 577	(9.1) 438	(8.5) 409	(12.9) 618	(12.9) 620	(11.0) 530	(6.3) 300	(8.3) 399	(6.9) 331	(7.8) 376
1972	5,238	(13.1) 688	(8.6) 453	(9.0) 469	(11.7) 612	(12.4) 652	(11.2) 587	(10.0) 525	(9.2) 480	(7.2) 377	(7.5) 394
1973	5,445	(13.0) 710	(8.9) 483	(8.7) 475	(11.0) 599	(12.9) 700	(10.9) 593	(9.8) 535	(9.2) 501	(7.4) 401	(8.2) 448
1974	5,481	(12.0) 657	(8.6) 472	(8.6) 471	(9.8) 531	(13.0) 713	(11.3) 622	(9.1) 500	(9.7) 530	(8.1) 444	(8.8) 480
1975	5,339	(11.5) 616	(9.1) 483	(8.6) 460	(9.4) 499	(12.7) 678	(11.8) 631	(10.3) 549	(9.5) 508	(8.5) 454	(8.6) 461
1976	5,514	(10.4) 574	(9.4) 520	(8.7) 478	(9.0) 496	(12.0) 660	(12.2) 671	(10.8) 595	(9.5) 523	(8.3) 458	(9.7) 539
1977	5,342	(10.0) 532	(9.4) 503	(8.7) 463	(8.8) 472	(12.9) 687	(12.9) 691	(11.6) 619	(9.4) 500	(8.0) 427	(8.3) 448
1978	5,154	(7.7) 395	(8.6) 441	(7.7) 399	(5.0) 258	(12.7) 652	(13.8) 709	(12.5) 643	(9.8) 506	(8.8) 455	(9.6) 495
1979	4,866	(5.4) 264	(8.0) 390	(8.9) 431	(8.6) 420	(12.0) 583	(14.2) 693	(13.2) 640	(10.5) 511	(9.7) 474	(11.3) 550
1980	4,654	(4.9) 229	(8.1) 377	(7.4) 343	(8.3) 387	(11.0) 511	(14.0) 652	(14.1) 657	(11.0) 513	(10.0) 466	(11.2) 520
1981	4,801	(4.1) 196	(8.2) 396	(7.6) 365	(8.1) 388	(10.1) 483	(13.8) 663	(14.6) 701	(11.5) 554	(10.0) 480	(12.0) 575
1982	4,612	(3.8) 174	(7.8) 359	(8.5) 393	(8.8) 404	(10.0) 463	(13.2) 607	(13.5) 623	(11.8) 544	(10.3) 477	(12.3) 570
1983	4,315	(2.6) 114	(6.7) 291	(9.1) 391	(9.0) 388	(9.9) 428	(13.0) 559	(14.1) 607	(12.5) 540	(10.3) 445	(12.8) 550
1984	3,914	(2.2) 86	(5.9) 231	(8.5) 334	(8.4) 329	(9.7) 378	(12.3) 481	(15.4) 604	(12.8) 502	(10.5) 410	(14.3) 558
1985	3,733	(1.8) 69	(5.2) 194	(8.2) 305	(8.4) 312	(9.9) 369	(11.7) 438	(15.0) 559	(13.8) 515	(10.9) 409	(15.1) 564
1986	3,662	(1.6) 60	(4.7) 171	(7.6) 279	(9.1) 332	(9.6) 353	(10.9) 399	(14.5) 532	(14.3) 524	(11.2) 410	(16.5) 603
1987	3,580	(1.6) 56	(3.4) 121	(6.7) 241	(8.8) 315	(9.3) 332	(10.5) 375	(14.3) 513	(14.8) 530	(11.5) 414	(19.1) 683
1988	3,484	(0.9) 32	(3.0) 103	(6.3) 219	(8.4) 293	(9.0) 312	(9.8) 341	(13.9) 484	(16.0) 558	(12.9) 450	(19.8) 691
1989	3,420	(0.8) 27	(2.5) 85	(5.2) 177	(7.9) 271	(8.3) 283	(9.6) 327	(12.7) 434	(17.1) 586	(14.0) 479	(21.9) 751

자료: 농림수산부, 「농림수산 주요통계」, 1990.

적인 역할을 담당할 수 있는 젊은층에서 활발하게 이루어졌음을 짐작할 수 있다. 그 결과로 1980년에는 45%를 약간 상회했던 50세 이상의 경영주의 비율이 1989년에는 65%에 달해 농업경영주의 노령화가 급속도로 진행되고 있음을 알 수 있다.

이러한 추세는 농업 여건의 획기적인 변화가 없는 한 당분간 지속될 것으로 예상되는데, 이러한 상황은 농림어업 전체 취업자의 경우에도

표 2-8 경지규모별 농가구성

단위: 천호(%)

연도	총농 가수	경종외 농가	0.1ha 미만	0.1~ 0.5ha	0.5~ 1.0ha	1.0~ 1.5ha	1.5~ 2.0ha	2.0~ 3.0ha	3.0ha 이상
1970	2,483	72(2.9)	26(1.0)	761(30.6)	824(33.2)	446(18.0)	193(7.8)	124(5.0)	37(1.5)
1972	2,452	85(3.5)	49(2.0)	753(30.7)	777(31.7)	442(18.0)	193(7.9)	117(4.8)	36(1.4)
1973	2,450	84(3.4)	53(2.2)	742(30.3)	771(31.5)	444(18.1)	201(8.2)	118(4.8)	37(1.5)
1974	2,381	112(4.7)	10(0.4)	663(27.8)	809(34.0)	435(18.3)	196(8.2)	119(5.0)	37(1.6)
1975	2,379	94(4.0)	2(0.1)	689(29.0)	828(34.8)	431(18.1)	187(7.8)	112(4.7)	36(1.5)
1976	2,336	106(4.5)	5(0.2)	684(29.3)	814(34.9)	415(17.8)	174(7.4)	105(4.5)	33(1.4)
1977	2,304	114(4.9)	4(0.2)	682(29.6)	795(34.5)	407(17.7)	171(7.4)	101(4.4)	30(1.3)
1978	2,224	84(3.8)	1(0.0)	630(28.4)	799(35.9)	412(18.5)	171(7.7)	97(4.4)	30(1.3)
1979	2,162	82(3.8)	2(0.1)	641(29.7)	764(35.3)	394(18.2)	162(7.5)	90(4.2)	27(1.2)
1980	2,156	28(1.3)	14(0.6)	598(27.8)	748(34.7)	438(20.3)	191(8.9)	108(5.0)	31(1.4)
1981	2,030	31(1.5)	8(0.4)	597(29.4)	743(36.6)	388(19.1)	156(7.7)	83(4.1)	24(1.2)
1982	1,996	39(2.0)	9(0.5)	568(28.5)	725(36.3)	390(19.5)	159(8.0)	83(4.1)	23(1.1)
1983	2,000	52(2.6)	9(0.5)	562(28.1)	719(36.0)	392(19.6)	160(8.0)	83(4.1)	23(1.1)
1984	1,974	52(2.6)	9(0.5)	546(27.7)	707(35.8)	391(19.8)	161(8.2)	85(4.3)	23(1.1)
1985	1,926	46(2.4)	9(0.5)	525(27.3)	686(35.6)	390(20.2)	160(8.3)	87(4.5)	23(1.2)
1986	1,906	44(2.3)	10(0.5)	530(27.8)	663(34.8)	386(20.3)	161(8.4)	88(4.6)	24(1.3)
1987	1,871	39(2.1)	9(0.5)	513(27.4)	647(34.6)	384(20.5)	163(8.7)	91(4.9)	25(1.3)
1988	1,826	32(1.8)	8(0.4)	499(27.3)	626(34.3)	376(20.6)	165(9.0)	94(5.1)	26(1.4)
1989	1,772	28(1.6)	8(0.5)	475(26.8)	594(33.5)	369(20.8)	168(9.5)	101(5.7)	29(1.6)

자료: 농림수산부, 「농림수산 주요통계」, 1990.

비슷한 실정이다. 50세 이상의 농림어업취업자 비율을 보면 1970년에는 전체 농림어업 취업자의 20.5%이던 것이 1980년에는 32.2%로 10년 사이에 11.7%나 증가하였고, 1989년에는 53%로 9년 사이에 21% 가까이 증가하여 농림어업 종사자의 과반수 이상이 50세 이상의 고령층임을 알 수 있다. 최근들어서는 농림어업 취업자의 고령화는 더욱 가속화되고 있는 추세로 구성비율면에서 뿐만 아니라 절대적인 면에서도 증가하고 있는 실정이다.

또한 경지규모별 농가분포를 보면 구성비면에서는 20여년 전이나 현재나 커다란 차이를 보이고 있지 않다<표 2-8>. 다만 1970년에는 1.0ha미만 농가가 65% 정도이던 것이 1989년에는 61% 정도로 4% 정도 감소하여 구성비면에서 보면 1.0ha규모 이상 농가가 약간 늘어난 것으로 볼 수도 있다. 그러나 총농가수가 1970년의 2,483천호에서 1989년에는 1,772천호로 711천호 감소하였는데, 이 중 75% 정도가 1.0ha규모 이하의 농가들이었다는 점을 감안하면 1.0ha규모 이상 농가가 늘어난 것이 아니라 영세농들이 상대적으로 많이 이농 또는 탈농했기 때문임을 알 수 있다. 따라서 개별농가의 영농규모측면에서 보면 규모확대는 거의 이루어지지 못한 채 아직도 전체농가의 60% 정도가 영세성을 면치 못하고 있는 실정이다. 또 한편으로는 이·탈농하는 영세빈곤농가들이 상당수 도시로 이주하여 주택문제, 교통문제, 상하수도문제 및 각종 사회문제 등 복잡한 도시문제를 초래해 왔다.

이상을 요약하면 전체 국민경제여건이 산업화, 개방화되어 가는 과정에서 농업부문도 불가피하게 대내외적으로 변화가 요구되었으며, 또 변화되지 않을 수 없었다고 할 수 있다. 그 결과 전체경지면적은 큰 변동이 없으나 농가호수의 감소로 농가호당 평균경지면적은 약간 증대되기는 했지만 영농규모의 영세성을 크게 탈피하지 못한 가운데 20~30대의 젊은 농림어업 취업자가 상당수 비농업부문으로 이동함으로써 농업노동력의 고령화·부녀화가 매우 심화되고 있다고 할 수 있다.

3. 零細農 問題와 農業構造 改善

가. 농업 부문의 상대적 빈곤 심화

한국 농업은 아직도 쌀 농업 중심의 소규모 영세경영이라는 전래적 특성을 크게 벗어나지 못하고 있다. 그러나 산업화가 진행되는 과정에서 다른 한편으로는 커다란 내적 변화를 가져 왔다고 할 수 있다. 즉, 시장경제로의 통합, 상품생산의 상업적 농업의 보편화와 그로 인한 농가간·농업지역간 시장경쟁의 확대, 노동력 부족에 따른 농업기계화와 요소간 상대가격비의 지역간 격차 등은 한국 농업에 있어서 농가간·농업지역간의 이질성, 다양성의 증대와 불안정성의 증대라는 새로운 문제를 제기하고 있다(崔洋夫 1986, 9-10).

그러나 지난 20~30년간의 공업화·도시화의 과정에서 한국 농업은 풍부하고 우수한 인력을 공급하고 저농산물가격유지를 통한 국민식량의 안정적 공급 및 경제성장 초기의 자본형성 등을 통해 지대한 공헌을 해 왔으나 타산업에 비하여 성장이 저조하여 영농의 주체인 농가들의 소득수준은 상대적으로 뒤쳐지게 되었다. <표2-9>에서 보는 바와 같이 농림어업부문의 국민총생산 성장률은 1981~85 기간을 제외하고는 연평균 성장률이 5%를 넘지 못한 반면에 광공업부문의 성장률은 10~20%로서 양 산업부문간의 성장격차는 상당히 크게 벌어지고 있는 실정이다. 또한 조사대상가구의 표본추출상의 차이로 인해 상호비교가 무리라는 주장도 강하게 제기되고 있는 실정이지만 이러한 무리를 무릅쓰고 농가소득과 도시근로자소득을 비교하더라도 1989년 현재 농가소득은 도시근로자소득의 85% 수준에 머물고 있는 실정이다(<표2-10>). 1975년의 경우 농가소득이 도시근로자소득을 약간 웃돌기도 했으나 상

대적으로 변동이 심한데, 이는 당해년도의 풍흉 및 농산물가격수준의 여하에 따라 농가소득이 변동했기 때문인 것으로 보인다. 농가소득을 경지규모계층별로 구분하여 도시근로자소득과 비교해 보면 농가소득이 어느 정도 열위에 있는지를 보다 분명히 이해할 수 있다. <그림 2-1>은 도시근로자 가구소득을 100으로 보고 이에 대한 경지규모별 농가소득의 비율추이를 그림으로 나타낸 것인데, 불안정하기는 하지만 1980년대 초반까지만 해도 0.5~1.0ha규모 농가의 소득은 도시근로자소득과 비슷한 수준을 유지해 왔으나 이후로 격차가 심화되어 1988년에는 86% 수준에 머물고 있으며, 중농인 1.0~1.5ha규모 농가가 도시근로

표 2-9 산업별 GNP 성장비교

단위: %

기 간	GNP 성장률	농림어업 성장률 (A)	광공업 성장률 (B)	성장률 격차 (B-A)
1954~61	4.1	2.4	10.3	7.9
1962~69	8.9	4.6	13.4	8.8
1970~75	8.6	3.7	17.2	13.5
1976~80	7.5	△1.8	13.2	15.0
1981~85	7.5	6.0	6.7	0.7
1986~88	12.2	2.9	15.1	12.2
平 均	8.1	3.0	12.7	9.7

표 2-10 도농간 소득격차

단위: 천원, %

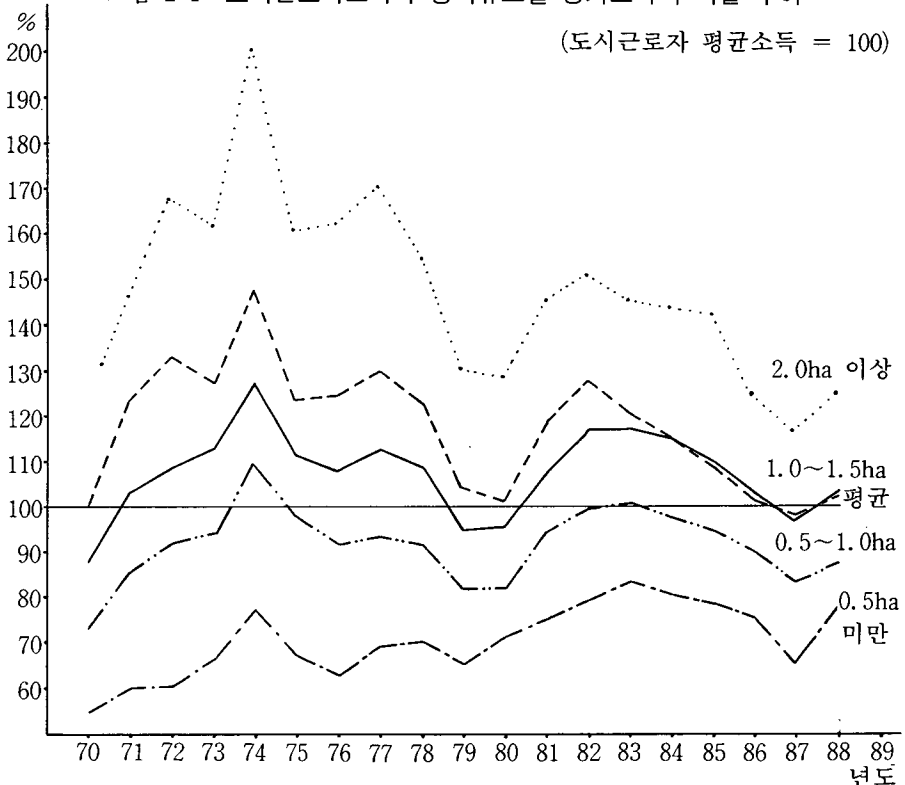
연 도	1965	1970	1975	1980	1985	1989
농 가 소 득 (A)*	112	256	873	2,693	5,736	9,437
도시근로자소득 (B)	113	381	859	3,205	6,044	11,173
A / B	99	67	102	84	95	85

* 도시근로자소득에는 자가평가액 포함.

자료: 농림수산부, 「농림수산 주요통계」, 1990.

그림 2-1 도시근로자소득과 경지규모별 농가소득의 비율 추이

(도시근로자 평균소득 = 100)



자소득과 비슷한 실정이다. 다시 말해서 대다수 농가가 도시근로자소득과 비슷하거나 그 이하의 소득을 얻고 있다는 것이다. 이러한 현상은 농산물가격이 상대적으로 정체된 상태에서 다른 농외소득원의 확보마저도 곤란한 반면, 농업기계화 및 교육비, 가전용품 구입비의 지출 등 생활비용은 상대적으로 증가하기 때문이라고 할 수 있다. 이로 인해 농가부채는 급증하여 1980년에는 339천원이던 것이 1989년에는 3,899천원으로 10배 이상 증가하였다.

도농간 소득격차의 심화가 농업소득의 상대적 정체에 있음을 알아보기 위하여 농업소득의 가계비 충족도를 살펴보면<표 3-6 참조>, 1976년까지는 0.5~1.0ha규모 이상 농가는 농업소득으로 가계비를 충당할 수 있었다. 그러나 1982년 이후로는 1.0~1.5ha규모 농가도 농업

소득으로는 가계비를 충당할 수 없게 되었으며, 1985년 이후로는 중농 규모인 1.5~2.0ha 규모 농가마저도 농업소득으로 가계비를 충당하는 것이 불안한 실정이다. 그동안 농가지출 요인이 급증한 것이 주요한 원인이기도 하지만 적정농산물가격을 통한 농업소득의 실현이 미흡했던 것도 주요한 원인 중의 하나라고 할 수 있다. 그렇다고 해서 이러한 소득부족이 농외소득으로 충분히 보충된 것도 아니었다. 그동안 농외소득이 증가하기는 하였지만 그 증가가 농가지출 증대를 충분히 커버할 수 있을 정도는 되지 못했다.

결과적으로 농업소득원의 확충이 제한된 상태에서 이를 보충할 수 있는 농외소득원 기반도 취약하여 농가소득보전이 어려워 도시가구와의 소득격차가 상대적으로나 절대적으로 확대되는 상황에서 노동력 부족에 따른 기계화, 과도한 교육열로 인한 교육비 부담 및 생활편의용품구입 등으로 인한 지출요인의 증대로 인해 농가부채는 급증하여 농가의 상대적 빈곤이 점차 증대되었다고 할 수 있다.

나. 영세농 문제와 농업구조 개선

이상에서 살펴본 바와 같이 산업화·개방화가 진행됨에 따라 농업여건은 크게 바뀌고 있는데 비해 우리 나라 농업구조는 이러한 변화에 적절하게 대응해 오지 못한 결과로 농업, 비농업간의 소득격차는 더욱 심화되어 농촌빈곤은 상대적으로 증가하게 되었다. 1989년도의 표본조사결과를 보면 보건사회부에서 선정하는 생활보호대상가구의 비율이 농촌지역에서는 전체농가의 20.8%에 달하나 도시지역에서는 10.2% 정도에 불과한 것으로 나타났다(鄭明采 외 1989, 160). 또 다른 연구결과에 의하면 농촌영세민 중 약 30% 정도는 부양능력자가 없는 거택보호대상가구이고 약 70% 정도는 경지규모가 협소한 영세농가인 것으로 나타났다(표 2-11). 농촌지역의 생활보호대상자 선정과정에서 경지를 조금 가지고 있는 농가는 생활형편이 생활보호대상자와 비슷한 수준이라고 하더라도 선정에서 제외되었다는 점을 감안하면 도농간의 격

표 2-11 농촌 영세농의 유형

분 류	추정비율	변 동 추 세
부양 능력이 없는 거택보호 대상가구	약 30%	상대적 비율은 증가
경작지 규모가 협소한 영세농가	약 70%	도시이출로 계속 감소 추세

자료: 서상목 외, 「사회복지전달체계의 개선과 전문인력 활용방안」, 한국개발연구원, 1988. 12. p. 35.

차는 더 클 것으로 생각된다.

지금까지 영세농이라는 개념을 많은 사람들이 사용하고 있으나 명확히 정립된 개념은 아니다. 그렇지만 경지규모를 기준으로 0.5ha 미만 농가를 영세농으로 보는 견해가 통용되어 왔다. 그러나 앞에서도 살펴본 바와 같이 농업여건은 엄청나게 변화했는데도 불구하고 농가호당 평균경지면적은 별다른 변동이 없는 등 농업소득원 확대면에서는 상대적으로 큰 진전이 없어 최근 들어서는 중농계층의 농가들도 농업소득만으로는 가계비 충족이 불완전한 실정이다. 따라서 경지규모만을 가지고 영세농을 규정하는 것은 현실적으로 매우 곤란한 문제라고 할 수 있다. 여기에서 한 가지 주목할 만한 사실은 지금까지는 정부에서 각종 영세농시책을 추진할 경우에는 0.5ha 이하 농가를 대상으로 하였으나 최근 들어서는 1.0ha 이하 농가를 대상으로 하고 있다는 점이다. 이러한 점을 고려할 때 경지규모를 영세농구분기준으로 삼는다면 적어도 1.0ha 정도로 조정되어야 할 것으로 생각된다. 1ha 미만을 영세농으로 간주하게 될 경우 현재 61% 농가가 영세농으로 그동안 우리 나라 농업의 영세성은 실질적으로는 감소되었다기 보다는 오히려 증대되었다고 보아야 할 것이다.

또한 영세농가의 상당수가 노령층이거나 여성경영주로 구성되어 있다는 점이다. 5개 부락을 대상으로 전수조사한 결과에 의하면 전체조

사농가 중 42%인 84호가 60代 이상의 경영주로 구성되어 있으며, 1.0ha 이하의 경지규모를 가지고 있는 144호 중 68호(약 47%)가 60代 이상의 노령농가로 나타났다<표 2-13>. 노령농가 중 비록 경지규모는 협소 하더라도 자식들을 어느 정도 교육시켜 비농업부문에서 안정적인 생활 기반을 가지고 있는 노후의지자가 있는 경우에는 별다른 문제가 없다. 중요한 문제는 노후의지자가 있다 하더라도 생활기반이 불안정하거나 의지자조차 전혀 없는 경우의 노령 영세농가들이다. 이들은 대부분 자신들이 경제력이 넉넉하지 못했기 때문에 자녀들에게 많은 교육을 시킬 수 없었고, 또 이 자녀들은 학력이 낮고 전문적인 기술을 습득한 기회를 가질 수 없었기 때문에 취업을 하더라도 대부분 보수수준이 낮거나 불안정한 직업을 갖게 되어 빈곤을 벗어나기 어려운 실정에 처하게 되는 것이다. 노령 영세농들 자신도 또한 이와 비슷한 과정을 밟아 왔다고 볼 수 있다. 즉, 농업의 영세성 또는 농촌빈곤은 단기간의 결

표 2-12 조사대상 경영주 연령계층별·경지규모별 분포

단위: 호(%)

연령계층별	무경지 농가	1,500평 이하	1,501~ 3,000평	3,001~ 4,500평	4,501~ 6,000평	6,001평 이상	계
20代 이하	-	-	1	-	-	-	1
30	2 (11.1)	6 (33.3)	4 (22.2)	3 (16.7)	-	3 (16.7)	18 (100.0)
40	5 (15.6)	5 (15.6)	10 (31.3)	5 (15.6)	4 12.5	3 (9.4)	32 (100.0)
50	10 (15.4)	9 (13.9)	24 (36.9)	11 (16.9)	6 (9.2)	5 (7.7)	65 (100.0)
60	8 (15.4)	17 (32.7)	15 (28.9)	6 (11.5)	2 (3.8)	4 (7.7)	52 (100.0)
70代 이 상	13 (40.6)	9 (28.1)	6 (18.8)	1 (3.1)	3 (9.4)	-	32 (100.0)
계	38 (19.0)	46 (23.0)	60 (30.0)	26 (13.0)	15 (7.5)	15 (7.5)	200 (100.0)

표 2-13 영세농의 발생형태

단위: 호(%)

유 형	부 모 대	본 인 대	농 가 비 율
제 1 형	영 세 농	영 세 농	209(73.6)
제 2 형	영 세 농	비영세농 --- 영 세 농	5(1.8)
제 3 형	비 영 세 농	영 세 농	70(24.6)
계			284(100)

자료: 정명채 외(1989, p. 142).

과라기보다는 장기간에 걸친 결과로서 세습화되는 경향이 크다고 할 수 있다. 1989년에 영세농가를 대상으로 조사한 결과에 의하면 조사대상 영세농 284호 중에서 73.6%가 부모대에서 영세농이면서 본인대에도 영세농으로 대물림한 것으로 나타났으며, 부모가 영세농이 아니었으나 자신은 영세농인 농가는 25% 정도인 것으로 나타나 영세농 또는 빈곤은 대를 물려서도 벗어나기가 쉽지 않은 것을 알 수 있다<표 2-13>. 즉, 경제적 기반이 극히 취약한 상태에서 빈곤을 탈피하거나 영세한 영농규모를 확대하기는 매우 어려운 상황이며, 현재의 농업여건의 변화를 감안할 때 획기적인 전환을 가져오지 않는 한 이러한 사정은 앞으로도 상당기간 지속되리라는 짐작을 가능케 한다.

그러나 영세농들이 빈곤으로부터 탈피하지 못하는 것이 그들이 갖고 있는 능력을 총동원하지 않거나 다른 농가들에 비해 나태하기 때문에 그런 것은 아니다. 간혹 개인의 게으름이나 실수로 인해 가난을 초래하는 경우도 있지만 이것을 영세농의 일반적인 현상으로 볼 수는 없다. 오히려 빈곤으로부터 벗어나려고 애쓰고 있는 것이 영세농들의 전반적인 성격이라고 할 수 있다. 이들은 돈벌이가 되는 것이라면 일의 종류가 무엇이든 시기와 장소를 가리지 않고 직업과 거주지를 바꿀 수 있다는 점이다. 안정적인 농가라면 특별한 경우를 제외하고는 한 곳에 정주하여 영농을 계속하는 것이 그동안 우리 나라 농업의 모습이었다

고 볼 수 있는데, 영세농들의 이주 경험을 보면 정주하고 있는 경우는 44% 정도이고 나머지 56%는 1회 이상의 이주 경험을 가지고 있으며 심지어는 13회까지 경험한 농가도 있었다(표 2-14). 물론 단순히 이주 회수만을 본다면 도시인들도 이에 못지 않을 수 있다. 그러나 도시인들은 주로 주거나 자녀교육 문제 때문에 거주지를 옮기는 반면에 영세농들의 이주의 대부분은 생계 문제 때문이라는 점에서 큰 차이가 있다고 할 수 있다. 한편 영세농의 직업변동 상황을 보면 절반 정도가 계속해서 농사만 지어 오고 있는 것으로 나타났고, 그 다음으로는 농사

표 2-14 거주지 이전 횟수*

단위: 호(%)

이전회수	정 주	1 회	2 회	3 회	4 회	5 회	6회이상	계
가구수	125	73	59	16	4	4	3	284
비 율	(44.0)	(25.7)	(20.8)	(5.6)	(1.4)	(1.4)	(1.1)	(100)

* 최다 이전 횟수: 13회(경영주 연령 70세).

표 2-15 직업의 변동

단위: 호(%)

직업변동유형				농가비율
농업	—————	농업		142(50.0)
농업	————— 공장노동	농업		22(7.7)
농업	————— 광산	농업		15(5.3)
농업	————— 막노동	농업		59(20.8)
농업	————— 미장	농업		8(2.8)
공무원·회사원	—————	농업		4(1.4)
농업	————— 자영업 또는 비농업	취업		8(2.8)
농업	————— 상업(자영업)	농업		17(6.0)
농업	—————	무직		9(3.2)
계				284(100)

자료: 정명채 외(1989, p. 149).

를 짓다가 외지로 나가 막노동을 해 보았으나 돈벌이가 되지 못해서 다시 돌아와 농사를 짓고 있는 농가로 나타났다<표 2-15>. 이밖에도 공장노동이나 광산일, 미장 등 다른 직종에도 종사한 것으로 나타났으나 이들 직종은 대부분 단순한 육체노동을 요하는 것들이었다. 그러나 이러한 단순육체노동들은 노동력이 충분할 때는 그런대로 지탱할 수 있으나 연령이 많아지면 계속 종사할 수 없기 때문에 다시 귀농했을 때에는 농업부문에서도 이미 정상적인 노동활동을 하기 어려운 여건이 된다. 또한 이 때문에 영농규모를 확대할 경제적 여력도 없어지고 대규모 영농을 꾸려 나갈 노동력도 부족한 처지에 놓이게 된다. 또한 이들이 취업이나 돈벌이를 위해 이주하는 과정에서 도시로 이주하게 되는 경우도 적지 않은데, 이들이 도시로 이주하게 되면 그만큼 주택문제, 교통문제 등 도시문제를 가중시키고 있다. 한 연구에 의하면 도시 영세민 중에서 영세농민 출신이 전체의 약 60%를 차지하고 있으며, 상대적인 비율은 감소하고 있는 추세이나 절대수면에서는 계속 증가하고 있는 것으로 나타났다<표 2-16>. 영세농들의 경우 도시로 이주한다고 하더라도 자본도 거의 없고 특별한 기술도 없으며 학력도 대부분

표 2-16 도시 영세민의 유형

분 류	추정비율	변 동 추 세
부양능력이 없는 거택보호 대상가구	약 20%	상대적 비율은 증가
영세농민 출신의 도시이입가구	약 60%	상대적 비율은 감소추세이나 절대수는 증가
북한난민 출신으로서 미정착가구	약 10%	감소 추세
불의의 사고나 실패, 실직 등으로 영세민으로 하락한 중산층 출신 가구	약 10%	별다른 변동 없음 (경기의 영향을 받음)

자료: 서상목 외(1988, p. 35).

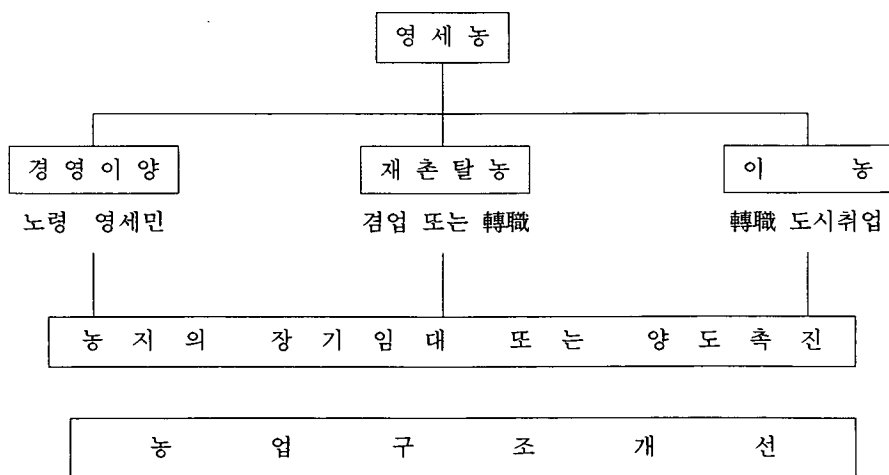
낮은 상태이기 때문에 정상적인 취업이 불가능하여 도시에 쉽게 적응할 수 없게 되어 각종 도시문제를 가중시킴과 아울러 도시의 빈곤화를 더욱 가중시키게 된다. 이러한 점에서 볼 때 영세농 또는 농촌빈곤 문제는 단순히 농업·농촌의 문제가 아니라 도시빈곤 등 제반 도시문제와 연계시켜 파악하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 영세농들은 다방면으로 자구책을 강구한다고 하더라도 자력만으로 현재의 빈곤상태에서 벗어나기 어려울 뿐만 아니라 산업화·개방화에 대응하기 위한 농업부문의 변화과정에서 장애요인으로 작용할 가능성이 매우 크다. 따라서 농업여건의 획기적인 변화와 아울러 국가차원에서의 적극적인 지원책이 강구되지 않는 한 농촌빈곤을 해소하기는 어려울 것으로 생각된다.

현재 정부에서는 생활보호법에 근거하여 생활보호 대상자를 선정·지원하고 있으며, 지원내용도 다양하다. 그러나 지원대상자의 선정기준이 모호하여 선정과정에서 적지 않은 문제를 일으키고 있으며, 또 어떤 경우에는 지원대상이 되기는 하나 지원혜택을 받을 수 있는 여건이 되지 못하는 등 추진과정에서 적지 않은 문제점이 노출되고 있다. 특히, 전반적으로 지원수준이 현실에 못미치고 있는 것이 가장 큰 문제점으로 지적될 수 있는데, 거택보호 및 시설보호대상자를 제외하고는 지원수준이 매우 미흡한 실정이라고 할 수 있다. 농촌 영세농의 경우에는 이러한 사정은 더욱 심하다고 할 수 있다. 농촌지역의 거택보호 대상자들은 거의 부양의무자가 없는 고령노인단독가구이거나 생계부양 가능자가 없는 결손가구들로서 이들은 모두 비농가에 해당된다. 그런데 영세농가들이 현재 받고 있는 혜택은 의료보호 정도이고 자녀가 있는 경우 교육비지원 정도에 그치고 있다. 물론 이러한 혜택이 그나마 없는 것보다는 낫다고 할 수 있지만, 앞으로 개선되어야 할 점은 영세농대책을 종전과 같이 획일적으로 추진할 것이 아니라 개별 농가의 사정에 따라 지원내용과 수준이 달라져야 한다는 점이다. 그렇다고 해서 이러한 시책들이 강제성을 띠어서는 안되며, 지원정책프로그램을 다양

화하여 해당하는 농가가 자발적이면서도 선택적으로 참여할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 즉, 영세농가라고 하더라도 노동능력과 영농의지가 있는 농가에게는 농지구입을 통해 영농지원을 강화하여 자립농으로 성장할 수 있도록 적극 지원하고, 노동능력이 있으나 농외취업을 희망하는 농가에게는 직업훈련 및 취업알선 등을 통해 전업·전직을 지원하고, 노동능력이 없고 은퇴를 희망하는 농가에게는 사회보장적 차원에서 노후생활의 안정을 기할 수 있도록 생활보호지원을 확대할 필요가 있다. 첫번째 경우는 농업정책측면에서의 대책이 요청되고, 후자의 두 가지 경우는 사회정책측면에서의 대책이 필요하다. 특히, 후자의 경우 앞에서도 살펴 본 바와 같이 1.0ha규모 이하의 농가가 전체농가의 60% 이상을 차지하고 있고, 사례조사결과에 의하면 1.0ha규모 이하 농가 중 경영주 연령이 60代 이상인 농가가 50% 가까이 되는 것으로 나타났는데, 이들 노령농가들은 대부분 생계농이거나 위탁영농을 하고 있기 때문에 전체농가호수면에서는 과거에 비해 상당히 감소하였지만 농가호당 평균경지면적은 크게 증대하지 못한 중요한 원인이 되

그림 2-2 영세농 문제와 농업구조 개선



고 있다. 특히, 이들은 현재상태의 영농마저 중단한다면 생계대책이 막연하기 때문에 어렵게라도 생계를 유지할 수만 있다면 영농을 계속하려고 할 것이다. 또한 농가들의 경우 노후생활을 대부분 농지소유에 의한 임대소득을 통해 해결하려는 경향이 크다. 조사결과에 의하면 노후준비방법으로 농지임대방법을 들고 있는 농가가 29.5%로 나타났으며, 부동산매입을 들고 있는 농가가 31.8%인데, 농촌지역에서의 부동산이 주로 농지라는 점을 감안하면 농지소유를 통해 노후준비를 하려는 농민들이 상당수 존재하고 있음을 알 수 있다. 농지를 소유하려는 욕구는 농사를 그만두는 경우에도 큰 것으로 나타났다. 농사를 그만두고 도시로 이주하게 될 경우 농지의 처분방법에 대한 물음에 모두 처분하겠다는 농가는 19.3%에 불과하고, 대다수는 일부라도 소유하거나 모두 소유하겠다고 대답하여 농지소유욕구가 상당히 큰 것으로 나타났는데, 농지를 처분하지 않으려는 이유는 대부분 소득원이 불안정하기 때문인 것으로 보인다. 특히 농지를 계속 소유하겠다는 사람들의 대부분(80%)이 농지를 임대해 주는 방법으로 소유하려 하고 있어 농지임

표 2-17 노후준비 방법

단위: %

구 분	부동산매입	농지임대	저 축	퇴직금	보험, 연금 등
비 율	31.8	29.5	22.7	11.4	4.6

표 2-18 농지 미처분 이유*

단위: 호, %

이 유	소득원 불안정	자녀에게 상속	토지매착	임대료 소득확보	팔리지 않음	계
농가수	15	9	9	6	5	44
비 율	34.1	20.5	20.5	13.6	11.3	100.0

* 무응답 11호

대차면적의 대부분이 이와 같은 원인에 의해 발생된다고 볼 수 있다. 한편 임대형태로 농지를 계속 보유하는 경우 농지로부터 임대료소득이 발생하므로 현재의 직업이 불안하거나 소득이 미흡하더라도 이를 충당할 수 있는 방법이 되며 만일의 경우 직업을 잃던가 사업에 실패하게 되더라도 농촌으로 다시 와서 농사를 할 수 있는 기반을 가지고 있는 셈이 되는 것이다. 그러나 이와 같은 현상이 확대되어 모든 이·탈농민과 은퇴농민들이 농지를 계속 보유하고 임대 형태로만 경영이 이루어지게 될 경우 농업의 구조조정은 매우 어렵게 될 것이다. 농지의 임대경영에 따른 문제점은 지력 소모와 토질 악화는 물론 농지의 유통화나 효율적 이용을 저해함으로써 농업구조 조정을 어렵게 만드는 주요인이 되는 것이다. 더구나 최근에 와서는 토지를 통한 부동산 투기가 합법성을 가장한 여러 가지 수단과 방법을 동원하여 이루어지고 있는 상황에서 이 문제를 그대로 두고서는 농지의 투기적 소유와 재산적 소유 또는 생계적 소유를 구분하기 어려울 뿐만 아니라 농지투기를 방지하는 결과가 될 수도 있을 것이다. 농지가 농업생산을 목적으로 소유되고 농사를 짓는 농민에게서 지켜지도록 하여 농업의 규모확대나 경영합리화가 가능하도록 하고 효율적인 지력유지와 농지관리가 될 수 있도록 하기 위해서는 이와 같은 생산목적외의 농지소유는 규제되어야 한다. 그리고 이와 같은 정책이 원활하게 추진되도록 하기 위해서는 곧 농업으로부터 은퇴하거나 이농 또는 탈농하는 사람들의 생활보장과 직업적 적응력을 높이기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그래서

표 2-19 도시 이주시 농지처분 의사*

단위: 호, %

항목	모두 처분	일부 처분	모두 소유	미 정	농지 미소유	계
농가수	23	1	41	28	26	119
비율	19.3	0.8	34.5	23.5	21.9	100.0

* 농지를 소유하겠다는 사람의 80%가 임대하겠다는 의견임.

이들 이·탈농민이나 은퇴 농민들이 새로운 사회적응 과정에서의 생활 위험이나 경제적 어려움을 당하지 않고 농지의 재산적 소유욕을 버릴 수 있도록 유도하지 않으면 안된다. 이와 같은 관점에서 이들 제도적인 대책을 강구하고 그 효과를 예측하며 대책수행의 가능성을 검토하기 위한 논의는 다음 제3장에서 다루기로 한다.

第 3 章

農業構造 改善을 위한 農村社会政策

1. 農業의 構造改善 方向

앞장에서 살펴본 바와 같이 우리 나라의 농업은 경제성장과정을 통하여 타산업부문에 크게 뒤처지면서 전래적인 영세성을 벗어나지 못하고 있으며, 사회적 상속전통과 풍습이 제도적 미비점 때문에 더욱 문제를 심화시켜 온 경향도 적지 않았다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 영세성으로부터 탈피하기 위한 꾸준한 노력에도 불구하고 경제적 여건이 조성되지 못하고 있음은 오늘의 농업이 처해진 가장 어려운 과제중의 하나가 될 것으로 보인다.

농업경제의 전망이 어두워지고 그로 인한 이농 증가와 농촌노동력의 노령·부녀화현상 또한 해결되지 않으면 안되는 중요한 과제이며, 거기에서 파생되는 농지이용과 소유제도의 문란, 농어민 후계인력육성의 어려움 등은 전체적인 우리 농업구조의 획기적인 개혁의지와 계획추진이 없이 뒤늦은 처방만으로는 새로운 국제화 시대에 효과적으로 대응할 수 없을 것으로 보인다.

이와 같은 시대적 요구에 부응하기 위한 농수산 관계기관과 당국의 노력은 농업구조 개선을 주축으로 하는 농어촌발전 종합대책법을 출범

시켰고, 이의 착실한 추진을 지원하고 있는 것이다. 그러나 거의 같은 시기에 발등에 불로 떨어져 있는 우루과이 라운드의 농업협상은 농업 구조 개선의 효과를 얻기도 전에 무엇인가를 결정해야만 하는 무리한 요구로 다가오고 있어 농어촌발전 종합대책법의 출범이 부분적으로는 진통을 겪게 될 것으로 보인다. 그러나 대부분의 구조개선방향은 오히려 UR협상결과가 발효되는 시점까지라도 시급히 추진하여 일말의 기회를 선용해야 하는 입장에 놓이게 된 것이다. 농업의 모든 분야가 구조적 모순을 가지지 않는 것이 없으며, 또 그것과 연계되지 않는 것들은 하나도 없다고 할 수 있다. 그러나 1990년대에 시급하게 이루어져야만 할 구조개선의 방향을 현재의 정책당국에서는 ①경영규모의 확대, ②농업기계화, ③농어촌 인력개발과 기술개발에 맞추고 있는 셈이다.

이와 같은 방향의 설정은, 특히 우리 농업이 안고 있는 만성적인 경영의 영세성 탈피에 가장 핵심을 둔 것으로 규모화 된 전업농 육성에 비중을 두고 있는 세부계획 속에서도 확연히 나타나고 있다. 규모가 너무 영세하고 농업으로 성장 가능성이 없는 농가까지 무리하게 농업으로 끌어들이지는 않겠다는 생각이며, 규모가 있고 성장능력이 있는 농가를 적극 지원하여 기계화농업으로서 규모확대가 효율성을 최대로 높일 수 있는 선까지도 추구해 보려는 의도이다. 작목에 따라서는 물론 기계화보다는 기술집약적 발전이 유리한 것도 있으므로 이러한 전략작목의 발전과 전문화를 위해서는 인력과 기술개발에 역점을 두려는 것 또한 바람직한 방향이다.

현재와 같이 농어촌 인구가 급속하게 줄어 들고 그것도 젊은 노동력들이 필요 이상으로 과대하게 이농하는 상황에서는 농어촌을 이어갈 그리고 이 구조개선정책의 주축이 되고 주인이 되어야 할 젊은 농민의 양성과 인력개발 문제가 매우 중요한 과제임을 인식하고 있는 것이다.

경지규모를 확대하여 기계화 영농이 가능한 작물의 경우는 대부분 곡류작물이며, 대표적으로는 수도작이 되겠다. 이와 같이 규모확대를 가능하게 하기 위한 방법으로써 농지를 유동화시키기 위한 각종 농지

관련법제도를 개선했으며, 농지임대차관리법을 비롯하여 농사법인과 영농조합법인규정까지도 마련되었다.

수단으로써는 농지의 임대에 의한 경영규모 확대에 중점을 두고 있으면서 농지매입자금의 확대, 부채지주농지의 대리매입 등 이미 시행 단계에 들어갔다.

그러나 여기에서 또 하나의 중요한 방법과 수단으로 추진하고 있는 것이 농업의 경영이양조건에 의해 연금수급권이 발생되게 하는 새로운 농민연금법의 추진이다. 65세 이상의 고령농어민에게 생계보장을 위한 연금을 지급하고 생계수단으로서만 소유하며 임대영농에 의존하고 있거나, 임대하기도 어려워, 어쩔 수 없이 억지농사를 짓고 있는 그들의 농토를 이양하도록 촉진하여 토지의 유통화를 기하려는 것이다.

또 한편으로는 비농민이 소유한 농지도 65세 이전에는 모두 농민에게 이양해야만 연금을 받을 수 있도록 국민연금법을 개정, 추진함으로써 점차적으로 농지를 모두 농민의 손으로 넘겨 받을 수 있도록 계획하고 있는 방법이다.

이 과정에서 발생하는 이양농지의 인수우선순위나 인수방법을 조정함으로써 어렵게만 다루어져 오던 농지의 교환·분합과 이를 통한 영농기계화의 효율성을 높여야 하는 과제 또한 크게 활성화 될 수 있을 것으로 본다. 특히, 영농후계세대를 육성하기 위해서는 이들 새로운 정착농민에게 농지가 확보될 수 있도록 유도해야 하므로 경영이양농지의 인수우선순위를 주게 되고 농지구입자금의 대출이 동시에 효과적으로 병행되기만 하면 영농정착지원효과를 크게 높이는 결과가 될 수 있을 것이다.

이와 같은 농업의 구조조정방법들은 농어촌지역에서 이농의 주류를 이루고 있는 젊은 농민들을 얼마나 많이 효과적으로 농업에 종사할 수 있도록 유도하고 지원하며 장래의 우리 농업을 유지, 발전케 할 것인가의 목표와 맞물려 있는 과제이다.

최근의 한 연구발표에 따르면 우리 나라의 2000년대 농림어업 취업

표 3-1 농어업 취업자수 추계

단위:천명(%)

연령계층별	1989	2001년 추계
15~19	26 (4.3)	2 (0.4)
20~24	75 (4.2)	5 (0.2)
25~29	156 (6.0)	12 (0.5)
30~34	245 (9.0)	36 (1.2)
35~39	262 (12.5)	94 (3.1)
40~44	311 (15.5)	161 (5.5)
45~49	418 (23.2)	189 (8.0)
50~54	571 (35.3)	216 (12.2)
55~59	470 (44.0)	279 (21.0)
60~	743 (62.1)	1,040 (63.5)
계	3,276 (18.7)	2,034 (9.5)

자료: 李貞煥 외 (1990).

인구를 200만명으로 추정하고 있으며, 각 연령계층별 적정 취업자수를 보면 <표 3-1>과 같다.

그러나 현재의 농업경제적 전망을 볼 때 적정취업자수의 확보가 쉽지 않을 것으로 보인다. 특히, 1990년 전반기는 UR협상진행과정이기 때문이라서 더욱 그 영향이 크고, 이후에도 계속적인 영향범위에 속하므로 상당한 이농이 발생될 것으로 전망된다. 1990년도 3/4분기 동안에도 농림어업부문에서는 19만 2천명이 감소하여 연평균 40~50만명 정도의 이·탈농이 발생하는 것으로 추산되고 있으며, 이러한 경향이 2000년대까지 계속될 경우 우리 농업부문의 678만명의 농가인구 중 겨우 178만명 정도가 남아 있게 될 것이라는 예측도 할 수 있게 된다.

우리 나라는 농지의 형태가 경사지고 경지의 반 이상이 물을 이용한 논이며, 필지가 좁고 많기 때문에 농지가 광활한 미국이나 유럽보다 농업의 기계화 가능성이 낮은 반면 많은 노동력을 필요로 한다.

특히, 우리 농지를 생산성을 가지고 있는 땅으로써 계속 유지해 나가기 위해서는 이 개발된 농지를 누군가는 계속 농사를 짓고 논을 돌보며 지력관리를 해 주어야만 한다. 이제 머지않아 이제 곧 국가재산인 우리 농지를 계속 유지, 관리하기 위한 국가적 차원에서의 농촌노동력 유지대책은 매우 중요한 과제로 등장하게 될 것이다. 더구나 밭작물의 경우는 주로 기계화 가능률이 낮은 과수작물과 채소작물들이 주를 이루고 있어 이것 또한 규모확대보다는 기술개발위주로 발전될 수밖에 없으며, 그러기 위해서도 또한 농업인구의 일정한 수준은 유지되어야만 하는 것이다. 따라서 우리 나라는 곡류작물 중심인 미국식이나 유럽식 농업보다는 많은 노동력을 필요로 하고 있으므로 독일이 취업인구의 5.6%인 농민을 유지하기 위해 노력하고 불란서는 7.9%, 스위스는 6.7%를 유지하면서 그 수준에서의 농정목표를 세우고 있음을 고려할 때 우리의 경우는 약 9% 수준의 농민수를 유지한다면 농업의 위축을 가져오지는 않을 것으로 예측하는데, 이것은 농업기술과 기계화를 위한 기반조성률에 따라 크게 달라질 수 있을 것으로 보인다. 여기에서의 농림업 취업비율 9% 수준이란 우리 국민의 인구성장이 1.0%일 경우로 보고 현재의 농지를 그대로 유지하는 경우를 예상하는 것이므로 아직은 우리나라 농경지의 기계화를 위한 기반정비가 매우 미진하고 밭작물의 경우는 아직도 영농기계화의 초기단계 현상을 보이고 있어 당분간은 오히려 급속한 인구감소가 농촌노동력 부족 문제를 크게 심화시킬 것으로 보인다.

그러나 무엇보다도 농업구조 개선에서 가장 어려운 과제는 구조개선에 참여할 농민이며, 이 농민층 중에서도 영세소농과 빈곤농가들이다. 따라서 농업구조 개선정책의 초점이 또한 이 영세소농의 성격분석을 통한 개선방향 제시에 모아지고 있으며, 본연구의 중점도 여기에 주어지고 있다. 특히, 농업 노동력도 원만치 못하고 소유 농지도 적은 영세소농에게 계속 농업성장에 필요한 농지구입자금과 영농자금을 대출해 줄 경우 대부분은 생활비나 가사에 써 버리고 소비성 부채로 남게 된다. 뿐만 아니라 영세농의 대부분은 경영주의 연령이 고령이고 특수

한 처지에 있다던가 하여 농업노동력 이용에 근본적인 문제가 있는 경우였으며, 자녀들이 있더라도 아직은 기반을 잡지 못하고 도시에 불안전 취업상태로 있는 경우가 대부분이었다. 이와 같은 결과는 지난 1989년에 조사, 보고한 영세농의 생활과 복지실태에서 상세히 다루었으며 이를 토대로 이들 계층에 중심을 두면서 한편 우리 농촌 전체적으로 농업적 성장가능성이 있다고 판단되고 또 본인이 희망하는 농가는 얼마나 되며 전직을 원하거나 해야 할 농가들과 은퇴대상이 되는 농가는 어느 정도 되는가를 검토하기 위한 조사를 실시하였다.

우선 농가의 발전유형을 크게 4가지의 형태로 대별하여 그와 같은 성격 카테고리에 적용시켜 분석하는 방법을 사용하였다.

I 형: 전업농 육성; 농업기반과 영농종사자가 있고 농업기술 습득이 용이하며 농업경영규모 확대를 희망하고 있는 영농인 또는 전문적인 영농을 희망하는 농가.

II 형: 겸업 또는 전직농가; 노동력은 있고 기술습득도 용이하지만 농외취업을 희망하거나 농업만으로는 소득안정이 어려워 농외소득활동을 하고 있는 농가.

III형: 사회보장농가; 노동력이 없거나 생산활동이 곤란한 빈곤농가로서 자녀가 없거나 있어도 그들의 별이로서는 생계유지가 곤란한 농가.

IV형: 탈농 및 은퇴대상농가; 경영주의 연령이 60세 이상으로 노동생산성이 크게 떨어지면서도 후계자가 없어서 어쩔 수 없이 계속 영농에 종사하거나 사실상은 모두 임대해 주고 그 수입으로 노후 생계를 꾸려가고 있는 고령 농가.

농가조사결과를 보면 5개 부락에서 총200농가 중 영농규모를 확대해 가려는 농가는 12% 정도였다. 농업만으로는 소득을 늘려 갈 수 있는 가능성이 없고 겸업을 통해서 가계를 유지하겠다는 경우가 11%, 비농업부문으로 직업전환을 원하는 사람이 21%로서 농어촌 비농업부문에 대한 관심이 높아지고 있음을 보여 주었다. 여기에서, 특히 비농업

표 3-2 앞으로의 생활계획이나 희망

단위: 인 (%)

구 분	영농규모 확 대	농·비농업 을 겸업	비농업 으로 전업	아무 일도 할 수 없음	현재농사 규모유지	계
평 야	5 (11.6)	9 (20.9)	10 (23.3)	4 (9.3)	15 (34.9)	43 (100.0)
중 간	2 (7.4)	4 (14.8)	5 (18.6)	7 (25.9)	9 (33.3)	27 (100.0)
산 간	2 (5.0)	2 (5.0)	5 (12.5)	19 (47.5)	12 (30.0)	40 (100.0)
근 교	8 (16.3)	5 (10.2)	12 (24.5)	17 (34.7)	7 (14.3)	49 (100.0)
농 공 지 구	7 (17.1)	2 (4.9)	10 (24.3)	13 (31.7)	9 (22.0)	41 (100.0)
계	24 (12.0)	22 (11.0)	42 (21.0)	60 (30.0)	52 (26.6)	200 (100.0)

으로 전업하겠다는 경우는 이농까지도 고려하고 있는 경우로서 거의 수년내에 이농하게 될 농가로 보아도 될 것이다.

한편 농지도 없고 능력도 없어서 아무일도 할 수 없다고 스스로 판단하고 있는 사람들이 매우 많아서 30%나 되고 있는데, 이들 중 대부분이 노령이며, 생활보호 대상자들이 포함되어 있다. 또한 이미 노령이 되었기 때문에 더 이상의 경영확대도 못하고 다른 직업교육도 필요 없으며 다만 현재 농사나 그대로 유지하면서 살겠다는 사람이 26.6%로 높게 나타났다. 따라서 I형에 속하는 농가는 12%, II형은 33%, III형 30%, IV형은 26.6%로 대별할 수 있겠다. 그러나 이 구분은 본인의 의사만을 물어서 그 응답에 의해 분류한 것이므로 객관적 판단에 따른 정확한 분류가 못된다. 특히, 응답 II형에서 농업적 규모확대가 확실한 가능성이 있을 때는 많은 부분이 농업적 육성에 참여할 수 있을 것으로 보이며, IV형에는 많은 부분의 은퇴대상 노령농가가 섞여

있어 구분되지 못하고 있음을 참고해야 할 것이다.

이와 같은 농업의 구조개선방향과 정책적 유도방향이 검토된 결과를 보면 역시 전업농 육성에 중점을 두지 못하면 앞으로 농촌농가의 12%에 해당하는 전업적 확대경영 희망농가마저도 제대로 거두지 못하게 되며, 이들 희망농가 모두 안정된 농업기반을 확보한다고 가정하더라도 농업인력 기본수요에 크게 뒤져 농업발전이 어려울 것으로 예측된다. 더구나 이들 주민의 도시이주 가능성 조사에서 당장이라도 떠날 수 있다고 대답한 사람(10.2%)과 이주가능성이 있는 농가는 모두 32%나 되고 있어 離農 자체가 상당히 일어날 것으로 보인다. 도시로 이주하지 않겠다는 사람들 중에도 많은 수는 노후가 되면 도시의 자녀에게 이동하게 되므로 실제로는 이농수가 크게 증가할 수 있는 것이다.

농업을 떠날 수는 없고 농업만으로는 성장가능성이 없다고 판단하여 겸업을 희망하고 있는 11%의 농가들은 농어촌 농외소득원 개발이 미진하고 앞으로도 큰 전망을 보이고 있지 못하므로 상당수는 농업과 비농업부문으로 분리되어 나오게 될 것으로 보이고, 이미 겸업을 하고 있는 소수의 농가가 남을 것으로 보인다.

표 3-3 도시로의 이주 가능 방법

단위: 명(%)

구 분	도시의 아들에 게 당장 갈 수 있음	도시의 아들이 기반 잡으면 갈 수 있음	아들을 도시로 이주, 기반 잡으 면 갈 수 있음	도시에 의지자 는 없으나 갈 수도 있음	도시로 이주 할 생각 없음	계 *
평 야	2 (5.1)	3 (7.7)	2 (5.1)	5 (12.8)	27 (69.3)	39(4) (100.0)
중 간	4 (16.0)	5 (20.0)	1 (4.0)	3 (12.0)	12 (48.0)	25(2) (100.0)
산 간	3 (8.8)	5 (14.7)	2 (5.9)	2 (5.9)	22 (64.7)	34(6) (100.0)
근 교	7 (14.3)	1 (2.0)	2 (4.1)	3 (6.1)	36 (73.5)	49(0) (100.0)
농공지구	3 (7.7)	2 (5.1)	0 (-)	4 (10.3)	30 (76.9)	39(2) (100.0)
계	19 (10.2)	16 (8.6)	7 (3.8)	17 (9.1)	127 (68.3)	186(14) (100.0)

* 계의 () 안은 무응답자수.

따라서 여기에서 앞으로의 정책적 배려에 중점을 두어야 할 부문은 이들 비농업부문으로 전환하는 전직농가와 사회보장대상농가, 그리고 은퇴를 유도해야 할 농가들이 사회적 여건이 갖추어지지 못해 계속적으로 농업부문에서 영세한 농지를 점유하고 희망없는 경영을 유지할 수밖에 없게 된다면 우리의 농업구조는 개선의 실마리가 풀릴 길이 없을 것이라는 점이다. 따라서 본 연구에서는 이들 세 개의 농가유형에 대한 농업구조 개선의 방향에 합치되는 특별대책과 일반대책의 사회정책적 대안을 강구하고, 그 대안에 따라 안정된 생활에 희망하는 방향을 무리없이 보장 받을 수 있도록 하고자 노력하였다. 특히, 사회정책의 필요성은 변동기의 위협요소에 대응하는 국가공권적 보장으로써 국민 개개인의 생활안정에 목적을 두고 있으므로 이와 같은 점을 잘 활용해야 할 것이다.

왜냐 하면 농업부문에 종사하고 있는 많은 인력들이 위와 같은 구조 개선의 정책추진과정에서 직업전환이나 은퇴, 이·탈농 등을 통해 이동하게 되고, 그에 따른 사회적 지위와 위치변동이 심하게 발생하게 되므로 그에 따르는 사회적 위험, 경제적 위험 및 제도적 미비점에 의한 불이익위험 등에 세심한 배려가 없이는 안될 것이기 때문이다.

앞으로 UR 이후의 우리 농업이 살아 남기 위한 농업구조 개선정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 무엇보다도 앞에서 제시된 Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ형에 속하는 농민의 생활을 어떻게 보장하고 안정수준으로 이끌어 올릴 수 있는가에 큰 영향을 받게 될 것이다. 왜냐 하면 농어촌에는 소수의 규모화된, 그리고 정예화된 I형의 농민만이 살고 있는 곳은 아니며, 앞으로도 계속 은퇴농가와 사회보장 대상농가는 세대를 바꾸면서 새로이 생겨날 것이고, 함께 어우러져 살게 되어 있기 때문이다. 이들 은퇴대상 농가나 사회보장 대상농가의 경제적 안정이 깨뜨려지면 그 파문은 전체 농업부문과 농어촌 경제사회에 영향을 주게 되고, 그것은 국가발전에 저해요인이 되게 마련이므로 이들을 위한 농촌사회정책의 필요성은 지금까지의 증산정책에 못지 않게 중요함을 인식해야 할 것이다.

2. 農業構造 改善의 安定的 推進을 위한 一般對策

가. 국민생활 안정을 위한 네 가지 사회보장 구조

사회정책이란 원래 광범한 개념의 사회보장정책으로서 사회적 요구에 대한 국가의 서비스로 보는 경우(영국·미국 등)와 사회문제에 대한 대책과 사회적 평등과 보장의 증진대책으로 보는 경우(독일·불란서 등)로 구분하기도 하나 최근에 와서는 이를 혼용하여 광범한 개념으로 적용하는 경향이 높다.

그러나 사회정책은 고정된 범위와 형식에 구애받지 않고 그 사회가 처해진 긴급한 상황에 대처해 가는 사회운동적 성격을 크게 내포하고 있으므로 해서 사회정책(Sozial-politik)이란 용어를 최초로 사용한 독일의 경우 이것을 사회개혁(Sozial-reform)으로 동격화하는 역사를 가진다(Frerich 1987). 따라서 사회정책의 개념은 역사성에 비추어 보지 않고는 그것의 고정적 개념과 범주를 정하기 어렵다는 근본적인 문제점을 지니고 있어 항상 논란의 대상이 될 수밖에 없는 분야이다.

농촌사회정책이라는 개념도 이와 같은 의미에서 파악해 본다면 우리 농촌사회의 사회적 요구와 사회문제 해결 및 사회적 평등과 보장을 증진시키기 위한 정부의 역할과 대책들을 의미하는 것으로 볼 수 있겠다.

한편 이와 같은 개념에 합치되는 정책의 범위는 여러 가지의 기본모델로 구분하기도 하는데, 파커(Parker)에 의한 ①이념적 모델은 이데올로기의 차이에 따라 자유방임형, 사회주의형, 자유주의형으로 구분하는 방법이다. 티트머스나 월렌스키의 ②기능적 모델은 이론과 기능에 따라 구분하는 방법으로서 보완적 복지모델, 산업적 성취수행형 모델, 제도적 재분배 모델 등으로 구분하고 있다.

끝으로 두베리(Dubery)에 의한 ③전략적 모델은 사회·경제·정치적

제도의 결과로서 나타난 것을 개발정책, 복지정책, 사회개혁정책 등으로 구분하는 방법을 쓰고 있다(金泳謨 1982).

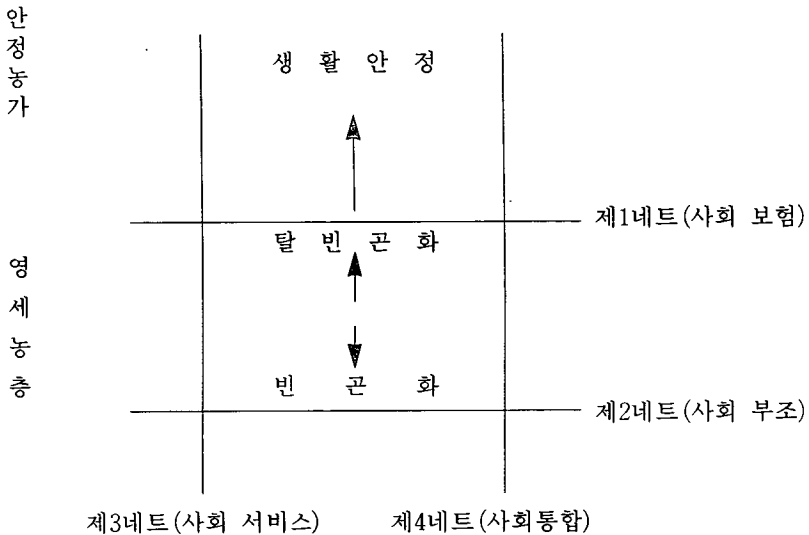
이와 같은 분류방법들 중 이념적 모델 구분은 이미 그 나라가 취하고 있는 경제질서에서 지배적인 영향을 받게 되는 것이며, 기능적 모델구분은 산업화 과정에서 생산의욕을 저해하게 되거나 혹은 고취시키게 되는 어느 적정선을 찾는 데에 중점이 두어지고 있는 방법들이다. 전략적 모델은 정책결정권자가 사회·경제적 흐름과 대세의 기류를 바꾸거나 조정, 개선하기 위한 수단으로써 사용하게 되는 제도적 장치라는 기본적인 시각에서 이 제도를 평가할 때 그것이 효율성 위주였으면 개발정책으로 또한 그것이 사회경제질서를 바꾸려는 것이었다면 사회개혁정책으로 구분하게 되는 것이다. 그러나 안정된 정치체제 속에서의 좀더 나은 생활수준으로 국민을 끌어 올리고 그것을 바탕으로 굳건한 성장을 지속적으로 유지하기 위한 종합적인 목적이 어느 경우이나 사회정책의 뒷받침이 되고 있다. 따라서 사회정책 속에는 사회보장과 복지대책 외에도 경제대책과 문화정책 등도 포함된다.

그러나 일상적인 개념에서의 사회정책에는 좀더 좁은 범위를 살펴볼 수 있으며, 이 때 성장과 개발이라는 방향보다는 생활안정과 생활향상이라는 목표가 강하게 내재되고 있음을 인식할 수 있게 된다.

일반적으로 국민의 생활안정과 향상을 도모하기 위한 국가의 사회정책 속에는 사회보험, 사회부조, 사회 서비스, 사회통합의 네 가지 사회보장장치를 구비하고 있다고 이론적으로 설명하고 있다.

대개의 경우 사회보장을 위한 제도적 장치를 이 네 가지로 구분하고 있으나, 이밖에 사회보호(공무원, 군경원호, 심신장애보호 등)를 구분하여 또 하나의 체계로 추가, 수립한 나라(독일, 영국, 불란서 등)도 있으나 우리 나라에서는 오히려 세분되지 못하고 사회보험, 사회부조, 사회 서비스의 세 부분만 구분하고 있는 형편이다. 여기에서는 우리 농업부문의 영세농 생활안정과 농업전반의 생활향상을 뒷받침하기 위한 농촌사회정책적 이론에 맞추어 설명하면 <그림 3-1>과 같이 나타낼 수 있다.

그림 3-1 사회보장정책의 네 가지 그물



우선 농어촌 주민의 생활 중 긴급한 지출이나 빈곤의 원인이 되는 각종의 사건들로부터 대비할 수 있도록 정책적 제도를 만들어 보호하고 있는 제1네트인 사회보험들이 있다. 여기에는 질병위험에 대비한 의료보험, 불의의 사고에 대비한 사고보험, 노령약화에 대비한 노령보험 또는 연금보험, 실직과 재해손실에 대비한 실업보험 또는 작물재해보험 등이 그것이다. 그러나 우리 나라에서 현재 농어민에게 시행되고 있는 사회보험은 오직 의료보험 하나뿐이며 나머지의 위험요인들은 항상 우리 농민을 빈곤의 구렁텅이로 몰아 넣을 수 있는 무방비 상태에 있음을 알 수 있다.

그 다음은 이러한 각종 사회보험의 제도적 장치를 만들어 두고 있더라도 그 보험에 가입이 누락되거나 가입능력이 없어 뒤처지게 되는 사람들이 발생하게 되고, 그로 인해 이러한 국민계층들은 빈곤선으로 전락하게 된다. 이 때 제2네트는 이들 빈곤으로 전락한 국민계층에게 최소한의 생계보존에 필요한 생계비를 보조하고 생계수준 이하로는 떨어

표 3-4 보사부 생활보호 대상자 책정 기준 (1990년 현재)

구 분	법 적 요 건 (생 활 보 호 법)	책 정 기 준
거택보호 대 상 자	생활보호 대상자 ① 65세 이상 노쇠자 ② 198세 미만 아동 ③ 임산부 ④ 질병 또는 심신장애로 인하여 근로능력이 없는 자로 구성된 세대 또는 이들과 50세 이상의 부녀자로만 된 세대	○ 가구원 1인당 월소득 48,000원 미만 ○ 세대당 재산액 340만원 미만
자활보호 대 상 자	생활보호 대상자 세대로서 거택 및 시설보호 대상세대가 아닌 세대의 세대원(근로능력자를 가진 생활보호 대상세대)	○ 가구원 1인당 월소득 48,000원 미만 ○ 가구당 재산액 340만원 미만

지지 않도록 국가의 일반재정에서 보호정책을 펴고 있는 것이다. 우리나라에는 이와 같은 제2네트에 의해 생계를 보호받고 있는 계층이 전국민의 약 10%에 해당하며, 여기에도 매달 배급을 받게 되는 거택보호와 조금은 자신의 벌이를 가지고 있어 자활능력이 생겨날 수 있다고 보는 자활보호계층으로 구분된다.

그러나 이와 같은 제도에 따른 생활보호 대상자가 계속 누적되거나 정제되어서는 국가적 발전에 큰 저해요인이 된다. 따라서 이들 빈곤화된 계층뿐만 아니라 모든 국민들이 국가의 일방적인 기초 서비스를 통해서 자력성장의 기반을 마련해야 된다고 보았으며, 특히 개인으로서는 책임을 느끼지 못하지만 공공을 위해서는 극히 필요한 공공적 사업들이 국가의 책임하에 제도적으로 베풀어지는 제3네트(사회 서비스)를 구분해 볼 수가 있다.

의료부문에 있어서 질병이 발생했을 때의 치료문제는 의료보험에서 감당하게 되지만 전염병의 발생에 대한 예방주사나 생활주변소독, 국

민건강관리를 위한 식품검사, 식품위생관리, 질병예방연구 등은 개인으로서의 수요가 없고 책임을 질 수도 없으면서 국가적으로는 어쩔수 없이 매우 중요한 사항이 되는 것들이다. 이와 같은 기초의료와 건강 관리에 필요한 서비스를 모든 국민을 위해 무차별적으로 베풀게 됨으로 해서 국민들은 기본적인 건강생활을 보장받을 수 있게 되는 것이다. 또한 이와 같은 기초 서비스의 도움으로 개인은 의료비를 절약하게 되는 것이며, 경제활동 또한 원활하게 수행할 수 있게 됨은 물론이다.

이러한 기초서비스에 해당하는 것은 보건을 비롯해서 노인, 아동, 부녀 및 청소년 복지서비스와 교육, 주택, 문화, 통신, 교통 등 생활 주변에서 나타나고 있는 국가의 국민보호적 차원의 모든 서비스를 포함하는 것이다.

마지막으로 이와 같은 각종 사회서비스의 제공은 우리 국민 개개인의 경제활동에 간접적으로 도움을 주기는 하지만 직접적으로는 미약하게 영향을 미치게 되므로 원활한 경제활동을 통하여 빠른 생활향상을 유도하기 위한 각종 이익집단의 육성과 지원 및 조직활동의 보장장치인 제4네트가 구분되어 질 수 있다.

농업부문에서 예를 든다면 농업의 품목별 생산 단체가 활성화되면 그 회원들은 단체활동을 통하여 공동생산, 공동판매는 물론 소비물자까지 공동구매할 수 있고 생산물의 가공이나 유통사업에의 참여활동을 통하여 많은 이익과 부가가치를 창출해 낼 수 있음으로 해서 빠른 생활향상을 도모할 수 있게 되는 원리이다.

한편 사회단체나 각종 이익·비이익 집단의 지원과 육성을 통하여 좁게는 집단내의 공동체 의식을 강화시키고 나아가서는 국가 전체의 구성원간 원만한 관계를 유지함으로써 국민 모두가 소속감과 동질의식을 가지게 되어 통합적 차원에 이르게 한다는 사회보장의 최고의 목표가 되기도 한다.

이와 같이 살펴본 네 가지의 사회보장 그물을 그 기능에 따라 기본 원리에 적용해 볼 때 농어촌 영세농 발생이 많고 빈곤화율이 높으면

그것은 사회보장의 제1네트인 사회보험기능이 부족하기 때문일 것으로 볼 수 있으며, 빈곤의 세습화 경향이 크고 전래성 빈곤이나 영세농의 빈곤탈피율이 낮은 경우는 제3네트인 사회기초 서비스가 약하여 기초 위험에 대한 개인의 부담이 크거나 제4네트인 사회통합 정책이 미흡하여 각종의 경제활동이 원만하게 지원되고 있지 못하기 때문인 것으로 평가할 수 있다.

나. 농어민 생활안정을 위한 사회정책

앞장에서 살펴본 바와 같은 농어민 생활불안과 빈곤영세성의 세습적 경향, 그리고 빈곤탈피의 어려움으로 인한 이농 증가와 도시빈곤으로의 이동현상 등이 심화되고 있는 것은 농어민의 생활향상이나 생활안정을 위한 사회보장의 네 가지 그물이 제대로 구비되어 있지 못하거나 어느곳이 잘못 되어 있기 때문인 것으로 보아도 틀리지 않을 것이다.

기본적으로 우리 농업이 가지고 있는 경지면적의 협소성 문제를 차치해 놓고 영세소농이나 빈곤농가의 발생이 계속되고 있음은 우리 농어민을 위한 제1네트인 농어민 사회보험의 미비에 큰 원인이 있다. 현재 국민의료보험 하나만이 적용되고 있으나 의료보험조차도 농민에게는 도움이 되지 못하고 관리운영방식의 모순을 극복하지 못하여 오히려 농민에게 과부담만 지우는 결과로 치닫고 있는 형편이다. 그 외에 농촌노인의 수는 도시에 비해 2배 이상 증가하고 있고 노령화문제가 심각함에도 불구하고 재정문제와 몇 가지의 제도적 절충을 못이뤄 시행되지 못하고 있는 농민연금제도, 그리고 수많은 농기계·농약사고 발생에도 아직은 경제적 문제해결의 방안이 없어서 무조건 지연되고 있는 농업노동 사고보험과 농작물 재해보험 등은 앞으로 재정형편이 허용되는대로 개발되어야 할 중요한 과제들이라고 본다.

그 다음 우리 농촌의 영세빈농의 세습화경향이 높고 한번 영세민이 되면 5년 이상 계속 영세민에 머물러 다시 재활하는 예를 보기도물게

〈사회복지증진을 위한 농촌사회정책의 종류와 범위〉

사회보 제1 넷	- 의 료 보 험:보험료 지원(기 실시 중) - 입원·장기치료 농민의 대체노동 지원 - 농 어 민 연 금:연금각출료, 관리운영비 지원 - 경영이양연금 및 경영이양 촉진기금 지원 - 노동재해보험:보험료·관리운영비 지원, 농업노동사고자 대체노동 지원 - 농 작 물 보 험:보험료·관리운영비 지원, 병충해 방제단 운영 지원
사 회 부 조 방 식	- 영세민 생활보호:생활능력이 없거나 소득이 낮아 생계곤란한 농가 - 영세민 의료보호:생활보호대상과 의료보험료 납부가 어려운 농가 - 자녀교육보조:생활보호, 의료보호대상농가의 자녀 고교수업료 면제 - 자활보호:취로사업 확대·취업지원 - 재해보조:농업재해보상·피해보상
사 회 서 비 스 방 식	- 보건 서비스:보건소·지소·보건진료소의 인력·시설·장비지원 확충 - 농촌위생관리·공중시설소독·청소 등 환경정비 - 재정급여 서비스:가족 및 아동수당, 모성급여, 사망급여 - 교육급여 서비스:농가자녀의 실업고교 학비 지원 - 직업급여 서비스:농외취업희망자 직업교육·농업기술교육 - 주택급여 서비스:농가주택 개량·부엌개량·변소개량 등 지원 - 교통·통신급여 서비스:농촌도로정비·건설·통신시설 확충 - 문화·환경 서비스:회관·결혼회관·놀이터·상·하수도시설 확충 등 - 행정 및 기타 복지 서비스:노인의 집·복지회관 운영 지원
사 회 통 합 방 식	- 생산협동조합 지원:품목별 생산자단체의 육성과 활동지원, 생산품 - 목별 농협·축협·수협·양잠협동조합·엽연초·인삼조합 - 소비협동조합:농어촌 각종 소비조합 운영 지원 - 산학협동 지원:연구기관·지방대학 농과대 등의 농어민지도·기술교육 - 계절별 농민대학 운영 지원 등 - 농민단체 육성:각종 농어민단체 활동지원·지도 4-H·농촌지도자연합회·농어민후계자 단체 등

되는데, 이와 같은 현상의 원인 또한 이 제도의 어느 부분이 결함되고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 문제는 결국 영세빈곤으로 전락한 농가들이 재활의 기회를 포착하기 위해 노력하고는 있으나 사회적 기초서비스가 농어촌 부문에서는 너무 미약하여 상승작용을 일으키기에 역부족했으며, 특히 농어촌 생산자단체의 육성이 미흡했던 점이다. 지금까지의 농정에서 농어민단체의 자주적 육성은 금물시 되어 왔으며, 반정부단체로 발전한다는 인식하에 수없는 탄압을 가해 왔다.

그 결과 오늘에 와서 농업부문이 스스로의 품목별 생산과 가공·유통 부문에 참여력을 잃고 모두를 기업에게 점령당한 상태에서는 이 문제는 이미 시기적으로 늦은 감을 크게 느끼게 하는 부분이다.

생산품목별 농민단체의 육성은 앞으로 다가올 UR협상 결과에의 대응에서도 중요한 역할을 맡아 주어야 할 사회적 한 부분기능이 소멸된 것이며, 전문영농인 육성과 후계자 육성에서도 한 역할을 해야 될 중요한 사회자주적 기능이 쇠퇴된 아쉬운 부분이다. 특정한 농산물의 총생산량은 국내의 수요와 해외시장에의 수출수요 및 외부로부터의 수입량에 의해 조절되어야 하며, 이러한 일련의 과정에서 그 품목의 생산자단체가 활성화되어 있었다면 자주적인 통제에 의해서도 생산계획이 비교적 정확하게 이루어질 수 있고 해외농산물의 가격경쟁에 도전하기 위한 노력도 자체적으로 상당한 수준을 상회할 수 있었을 것이다. 뿐만 아니라 계속적인 회원 확보와 끊임없는 생산량의 조달을 위한 자체의 후계전문영농인 육성사업 또한 추진될 수 있으며, 자주적 의사에 따라 결정된 후계선발과 지원, 그리고 교육과정을 거치게 될 것이므로 이것이야말로 확실히 영농정착을 가능하게 할 것이다. 이와 같은 기능이 잘 발달되어 있는 독일의 농업을 보면 농어민의 생산품목별 단체는 물론 모든 품목에 걸쳐 기금이나 조합 및 협회로 결성되어 있을 뿐만 아니라 이들은 공동의 가공과정을 거쳐 유통과 시장참여율도 높아 각 과정에서의 부가가치를 얻고 있는 것이다. 그 외에도 농업을 연구

하는 민간단체와 지원하는 각종 기관, 조직 등으로 농림어업단체수는 약 4,000여 개에 이른다. 이들은 오늘의 독일 농업과 농어민의 위치를 현재 수준에 이끌어 올린 핵심이며, 정치적 힘의 원천이다. 농림수산성의 타경제부처에 대항하는 정치적 결정권은 미약하지만 이 막강한 4,000여 개의 조직은 농림수산성의 힘을 모아 주고 균형을 이루게 하는 중요한 정책 파트너가 되고 있음을 눈여겨 볼 수 있어야 할 것이다.

다. 농어촌 빈곤의 원인

사회정책의 궁극적인 목표는 생활향상과 사회보장이지만 현실적으로 사회의 문제를 해결하기 위한 방법을 강구하기 위해서는 우리 농촌사회가 안고 있는 가장 난제에 우선의 관심을 모을 수밖에 없겠다. 농어촌 빈곤은 영세농과 겹쳐져 있는 전래성이 강한 문제점의 하나로써 농업의 경영규모 확대나 고도의 기술영농방향으로 구조개선을 지향해 나가는 데 매우 큰 장애요인이 되고 있는 것이다. 지금까지도 도시산업발전과정에서 농촌빈곤의 도시이동현상이 있어 왔으며, 앞으로는 UR 이후의 농업에 대한 위기의식 팽배로 그 현상은 심화될 것으로 예상된다. 빈곤은 발생되기 전에 예방하는 것이 더욱 효율적이며, 발생한 빈곤을 퇴치하고 재활시키기란 오히려 더욱 어려운 것으로 알려져 있다.

그래서 빈곤문제의 해결을 위한 대책은 항상 예방과 타개책의 양면적 성격을 띠지 않을 수 없게 된다. 그러나 어느 경우에라도 빈곤이 발생하게 되는 원인에 대한 그 사회의 정확한 통찰이 필요하며, 이와 같은 노력이 이미 수년 전부터 본 연구팀에 의해 이루어져 왔었다.

빈곤의 개념과 정의에 관한 논의는 이미 연구보고 203호 「영세농의 생활과 복지실태」에서 상세하게 다루었다. 따라서 여기에서는 절대적인 빈곤문제를 중심에 두면서 원인을 살펴보는 것으로 하겠다.

빈곤이 발생하게 되는 기본적인(구조적) 원인은 산업경제의 발전과

정에서 나타나는 능력격차와 전체경제의 흐름속에 부분적인 경제적 조건의 불균형 또는 사회변동 등에 연유하게 된다. 우리 농업이 안고 있는 전래성 빈곤과 영세성의 세습적 경향은 위와 같은 분석의 틀로서 해석될 수 있는 부분이다. 그러나 빈곤발생의 직접적인 원인은 보다 구체적인 개인의 생활과 접속되어 있으며, 조사하는 방법이나 대상에 따라 다르게 반응됨을 볼 수 있다.

“영세농의 생활과 복지실태”에 관한 보고서에서 영세농의 범위설정 에 인용된 자료를 보면 1989년도 5인 가족의 최저생활비가 조사기관 에 따라 각각 크게 다른 것으로 비교되고 있다. 보건사회연구원은 연 간 3,219천원으로 조사보고 했으며, 최저임금심의위원회는 5,127천 원, 그리고 경제기획원이 6,174천원으로 보고하고 있는데 농업부문의

표 3-5 기관별 최저생계비 책정수준과 농가소득 비교

단위:천원

책정기관별 최저생계비 (연간/4인)	보 사 부 2,160	보건사회 연 구 원 3,219	노 동 부 3,795	최저임금 심 의 위 5,127	경제기획원 6,174	노 총 8,040
경 지	0.5ha 미만	4,409 (1,171)	4,409 (1,171)	4,409 (1,171)	4,409 (1,171)	4,409 (1,171)
규 모	0.5~ 1.0	5,651 (2,786)	5,651 (2,786)	5,651 (2,786)	5,651 (2,786)	5,651 (2,786)
별	1.0~ 1.5	6,650 (4,400)	6,650 (4,400)	6,650 (4,400)	6,650 (4,400)	6,650 (4,400)
농	1.5~ 2.0	7,833 (5,727)	7,833 (5,727)	7,833 (5,727)	7,833 (5,727)	7,833 (5,727)
가	2.0ha 이상	9,600 (7,754)	9,600 (7,754)	9,600 (7,754)	9,600 (7,754)	9,600 (7,754)
소						
득						

() 농업소득

— 농가소득 기준

... 농업소득 기준

소득수준과 비교해 볼 때 0.5~1ha 미만의 농가규모가 여기에 해당된다.

따라서 1ha 미만의 농가 중 특수한 농업을 제외하고는 대부분이 빈곤수준에 접해 있다고 판단할 수 있다. 이와 같은 판단을 굳히게 하는 또 하나의 자료는 농업소득에 의한 농가의 가계비 자급도로서, <표 3-6>에서 볼 수 있듯이 규모별로 보면 이미 1980년대에는 1ha 미만의 농가가 자급수준에서 떨어지고 있는 점이다. 더욱 중요한 것은 1976년에는 0.5~1ha의 영농규모로서도 가계비가 자급되었으나 1985년에는 1.5~2.0ha 수준이 되어야만 자급이 가능하게 됨으로써 10년 동안에 1ha 이상의 농업규모를 확대하지 못한 농가는 영세농으로 빈곤화를 면치 못했다는 결과이다. 그동안 농업부문이 이와 같은 경제적 조건변화 속에서 규모확대가 상응하게 이루어지지 못함으로 해서 영세농층이 증가한 것은 어쩔 수 없는 현상이었던 것으로 보인다.

이 과정에서 빈곤발생은 개인적인 긴급지출요인의 발생과 연계되어 있으며, 응답자의 판단에 따라서도 크게 좌우된다.

· 1987년에 전국에서 3개 군에 9개 부락을 조사하여 얻은 결과에서는

표 3-6 농업소득에 의한 가계비 충족도

단위: %

연 도	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha 이상	평 균
1970	54.3	88.3	103.6	119.3	112.4	93.3
1976	73.6	113.3	136.5	142.4	175.9	123.0
1982	45.1	84.9	100.0	114.8	130.5	93.0
1985	35.6	59.8	82.9	103.1	115.2	78.9
1986	30.4	58.6	74.8	90.6	114.2	73.6
1987	30.2	58.9	82.4	95.0	113.9	77.4
1988	33.9	61.3	88.2	104.6	118.3	81.4

노령과 사망(22.1%), 그리고 부채가 가장 큰 빈곤의 원인으로 조사되었다.

그러나 최근의 조사에서는 유산이나 복이 없어서 빈곤하다는 것이 절대적으로 나타났다. 1989년의 조사는 조사대상이 0.5ha 미만의 영세

표 3-7 빈곤의 원인

단위: %

구 분	질 병 구	노령 · 사망	각 종 사 고	부 채	무직 · 무기술	식구가 많 아	유산이 없 어	기 타 무응답
응답자 구성비	15.6	22.1	14.3	22.1	6.5	6.5	3.3	9.7

자료: 한국농촌경제연구원, 조사결과, 1987.

표 3-8 영세농의 빈곤 원인

단위: 가구 (%)

원 인 별	응 답 자 수
유산, 복이 없어서	112 (39.5)
질병	45 (15.9)
고령, 가구주의 사망	43 (15.1)
사고, 불구, 폐질	14 (4.9)
무직, 무기술	12 (4.2)
사업 실패	11 (3.9)
식구가 많아서	19 (6.7)
노름, 술 또는 게을러서	4 (1.4)
기 타	18 (6.3)
무응답	6 (2.1)
계	284 (100.0)

자료: 한국농촌경제연구원, 조사결과, 1989.

농들이었으며, 1987년의 조사대상은 부락민 전체였다. 이 두 가지의 의견비교에서 시차를 감안하지 않는다면 역시 영세농이나 빈농들의 생 각은 운명론에 치우쳐 있음을 알 수 있게 한다. 뿐만 아니라 실제로 영세농의 대부분이 그 주어진 빈곤의 굴레를 벗어나기란 실로 어려운 일이며 세습적 경향이 강하게 내재하고 있는 점이다. 그 외에는 역시 질병과 노령·사망 및 사고 등이 중요한 빈곤의 원인으로 나타나 있다. 전체 농가조사에서 부채가 빈곤원인의 중요한 요인으로 나타나게 된 것은 역시 영세농이 아닌 일반농가들은 경제활동(生産活動)을 통하여 영농자금을 차입하고 있으며, 부채가 많은 반면 영세농들은 영농자금의 차입이 어렵고 막혀 있을 뿐만 아니라 빚을 지면 갚을 길이 없기 때문에 처음부터 빚을 지지 않는 것으로 풀이된다. 그 외의 원인들은 큰 구분이 되지 않게 거의 비슷한 경향을 보이고 있으며, 이들을 정리해 보면 다음과 같이 분류할 수 있겠다.

○ 세습적 빈곤: 유산이 없어서, 복이 없어서 등 경제적·의식적 요인

○ 질병과 사고: 질병, 사고, 불구, 폐질 등 우발적 요인

○ 노령과 사망: 고령, 가구주의 사망 등 생리적 요인

○ 교육과 기술 부족: 무직, 무기술, 사업 실패 등 교육적 요인

여기에서 경제적이며 의식적인 요인이 되고 있는 재산문제는 경제활동을 통한 극복의 단계로 이끌지 못하면 탈피하기 어려운 문제가 될 것이다. 우발적 요인이나 생리적 현상에 의해 나타나는 빈곤화 요인들에 대해서는 각종의 사고와 위험에 대비한 사회보험과 사회부조 등의 사회보장제도가 완비되어야 할 것이다. 마지막으로 교육적 요인에의 대처는 농어촌 영세민들의 자녀교육과 기술교육·훈련 등이 최근에 와서야 관심을 가지게 되었지만 이러한 대책들이 계속적으로 이루어져야 할 것으로 본다.

라. 빈곤화 방지를 위한 사회보험 대책

① 의료보험

농어민의 사회적·경제적 제위험으로 부터 피해를 예방하고 사후의 빈곤전략을 방지하기 위한 사회보험제도는 현재 의료보험제도가 있을 뿐이다. 따라서 앞에서 살펴 본 바와 같이 농어촌 빈곤의 원인 중에는 각종 사고와 노령·사망 등이 크게 부각되고 있는 것이다. 뿐만 아니라 현행 의료보험조차도 농어민에게는 과부담이 되고 있으며, 운영방법상의 개선이 이루어지지 못하고 있어 의료사고로 인한 농어민의 지출요인은 보험에 의해 약간의 완화효과만을 기대할 수 있을 뿐이다.

현행 의료보험제도에서의 문제점은 우선 보험조직의 分立과 재정운영 방식에 따른 농어민 부담의 과중화문제이다. 소득이 매우 낮은 농어민과 소득원 포착이 지난한 자유직업·자영업자를 하나의 지역의료보험조직으로 만들고 시·군 단위조합내에서의 재정독립을 원칙으로 하게 됨으로써 보험사업의 결과는 매년 계속 30%가 넘는 보험료를 인상으로 농어민에게 경제적 압박을 가해오고 있는 것이다. 농어촌지역 의료보험의 적자요인은 첫째, 지역주민의 낮은 소득수준과 보험료절대액의 부족에 기인한다. 둘째, 농어촌은 광범한 지역관리가 필요하고 보험료의 부과징수 등 관리비용이 과다하게 들고 있다. 특히, 보험기금이 흑자로 쌓여 가고 있는 직장조합과 비교해 볼 경우 직장조합은 일률적으로 봉급에서 원천징수를 할 수 있으므로 단순기계작업에 의해 징수가 가능하고 조합원 관리 또한 용이하다. 그러나 시·군 지역조합에는 수십명씩의 직원을 총동원해서 1년 동안 열심히 뛰어도 징수율이 낮고 관리비용만 크게 든다. 셋째, 농어촌지역에는 현재 노령·부녀화된 인구로 보험료 부담능력은 낮고 의료수요는 매우 높은 계층으로 구성되어 있는 점이다. 이와 같은 근본적인 문제점은 그대로 둔 채 지역주민에게 그 부담을 모두 떠맡기는 것은 오히려 사회보험의 원리에 역행하고 있는 셈이다.

실제로 지역의료보험은 1988년도 실시 이래 지금까지 매년 평균

30%이상의 보험요율을 인상시켜왔으나 금년에도 늘어나는 적자문제 때문에 또 다시 30% 이상의 인상을 계획하고 있는 것으로 나타나 직장의료 보험요율을 3%수준에서 묶어 놓고 법적 최저한도를 인하해야 한다는 주장을 하고 있는 것과는 너무나 대조적인 제도적 격차를 보여 준다. 농어민의 보험료부과기준을 보면 능력비례각출로서는 도저히 감당할 수도 없는 금액을 각출하기 위해 소득비례보험료외에 생산수단으로 동원되고 있는 농지(토지자본)의 재산가치비례보험료와 가족원 두당 보험료(노동자본임), 그리고 호당 기본보험료까지 부과하고 있어 국민계층간 불공평과 불화의 요인을 만들고 있는 셈이다.

보다 중요한 문제는 현행 의료보험이 재정적자를 이유로 급여의 제한폭을 확대함으로 인해서 결국 보험에 가입한 농민이 의료기관을 이용할 경우 평균 60% 이상의 의료비를 자부담으로 해야 한다는 것이며 이점은 돈이 없어서 치료받지 못해 왔던 과거의 농촌 의료문제와 조금도 다를 바가 없이 되어 버린 점이다. 따라서 의료보험료는 겨우 의료비의 40%를 충당하기 위한 것이라고 볼 때 또 하나의 세금을 만들어 낸 것이라는 저항을 받지 않을 수가 없을 것으로 보인다. 의료보험을 통하여 농어촌지역 주민의 질병 위험을 막기 위해서는 현행 제도의 과감한 개선이 요구된다. 의료보험의 조직·운영을 통합하여 보험조직내에서의 위험분산을 기하던가 아니면 취약계층인 농어민을 별도 조직으로 하되, 그 재정적자요인을 일반재정에서 충당하는 방법 등이 강구되어야만 한다. 보험료의 매년 인상은 국민계층간 화합을 저해하고 조세저항에 의한 사회불안이 우려된다. 또한 보험료의 인상예 따른 보험급여수준의 향상이 요구되는 것은 당연한 것임에도 불구하고 오히려 재정적자를 이유로 급여는 더욱 제한받게 되므로 의료보험의 발전이 기대될 수 없는 상태로 보인다. 의료재정긴축이 의료수가체제의 개선과 의료인관리에 집중되어야 하며, 의약분업문제도 재정긴축을 위해서는 시급히 앞당겨져야 할 국가적 과제이다.

의료보험은 농어민의 부담능력을 감안하고 공평한 부담원칙에 입각

하여 소득비례 효과가 극대화될 수 있도록 하여야 한다. 현행의 보험 체계는 군단위의 소규모조합 독립채산방식을 사용하고 있으나 이것은 지역별, 직역별, 그리고 소득계층별 격차를 심화시키도록 되어 있으므로 하루빨리 통합방식으로 고쳐져야 한다. 통합체계는 소득을 숨기고 있는 도시 자영업자들과 농민들 때문에 봉급생활자가 손해를 보게 된다는 이유로 이를 반대하는 관계당국의 발상에 근본적인 문제를 안고 있다. 소득을 정확하게 파악하고 그에 합당한 세금과 보험료를 부과해야 하는 문제는 조합방식이든 통합방식이든 해결이 전제되는 근본적인 문제이며, 국민의 복지증진을 위해서는 조속히 해결되어야 할 과제이다.

농민의 이익을 도모하기 위한 약품의 의료보험 확대적용도 시급하고 약물의 오·남용을 방지하기 위한 의약분업도 선결되어야 할 과제이다. 의약분업은 의사와 약사의 역할분담에 의한 진료와 처방의 질적향상을 기하고 주민의 과잉복용 방지와 의약질서 의식 확립에 따른 비용절감에 큰 효과를 가진다. 그러나 우리 나라의 의사단체는 계속 약품까지도 판매하겠다고 주장하고 있으며, 약사단체도 계속 임의처방까지 하겠다는 주장을 하고 있어 의료질서는 더욱 문란해 지고 있다. 또한 제약회사의 의사와 약사에 대한 과열된 판촉은 국민의 약품과잉소비와 과잉진료 또는 중복진료를 촉발함으로써 오히려 국민건강을 해치게 되고, 경제적 손실을 증대시켜 왔다. 이와 같은 문제는 국민의 건강과 경제보험의 원칙 아래 완전한 분업이 될 수 있도록 관계당국의 과감한 정책적 결단이 요청되는 시급한 과제이다.

② 농업노동사고 예방과 사고보험 대책

산업화와 함께 농업의 기계화와 화학화 또한 크게 진전되어 왔으며 그에 따른 농기계 사고와 농약사고 등 농업노동사고의 발생도 크게 증가해 왔다. 농업기계화연구소의 조사에 따르면 농기계 중에는 경운기 사고가 가장 많아 100대당 10.97%의 사고율을 보이고 있으며(농업기계화연구소 1983, 1989), 그 다음은 트랙터로서 7.73%, 콤바인은 6.67%

로 나타났다. 뿐만 아니라 이들 농기계사고는 사고 건당 인명피해율이 평균 54.4%로 과반수가 인명에 피해를 주는 사고인 것으로 나타났다. 특히, 도로주행 중 사고율이 높은 경운기는 총교통사고 중 1.2%(1984년)인 1,368건으로 그로 인한 사상자는 매년 사망 83명, 부상 2,090명 씩이나 된다. 실제로 농촌조사에서도 농기계 사고를 경험해 본 사람은 전체조사대상 992명 중 436명으로 44%나 되어 농기계를 가지고 있거나 사용하는 사람들의 거의 대부분이 농기계 사고를 경험하고 있는 것으로 나타났다.

표 3-9 기종별 연간 사고빈도, 1983

단위:회/년, 100대당

구 분	경 운 기		트 랙 터		콤 바 인	
	회 수	구성비	회 수	구성비	회 수	구성비
계	10.97	100%	7.33	100%	6.67	100%
준비작업	0.93	8.5	-	-	2.59	38.9
포장작업	1.71	15.6	1.87	24.1	3.34	50.0
운반작업	8.02	73.1	5.33	69.0	0.74	11.1
기 타	0.31	1.5	0.53	6.9	-	-
사고건당 인명피해율	55.3		4.4		66.6	

자료: 농업기계화연구소(1983).

표 3-10 농기계 사고 경험 여부(영농경력별)

단위:명(%)

영 농 경 력	농기계사고 경험	농기계사고 비경험	계
10년 이하	54 (54.5)	-	45 (45.5)
11 ~ 20	126 (46.0)	148 (54.0)	274 (100.0)
21 ~ 30	174 (42.6)	234 (57.4)	408 (100.0)
31년 이상	82 (38.9)	129 (61.1)	211 (100.0)
계	436 (44.0)	556 (56.0)	922 (100.0)

자료: 농업기계화연구소(1983).

농기계사고의 원인을 보면 사고율이 가장 높은 경운기의 경우 기계 자체의 운전상 안전장치 미비 문제가 크며, 도로주행용 농기계의 경우 운전상 안전장치 미비에 의한 충돌사고, 방향전환시 충돌사고가 주원인이 되고 있다. 이와 같은 농기계사고방지를 위해 농기계의 안전도검사가 철저하게 이루어지도록 하기 위해서는 국가기관에 의한 검사보다는 자체검사를 소홀히 하면 자체내의 손실을 입게 되는 연계된 별도의 조직이 바람직하다. 예를 들면 독일의 농기계 안전도 검사는 농업노동 사고보험기금을 운영하고 있는 농업협동조합이 전담하면서 건실한 재정운영을 위한 철저한 자체검사 체계와 연계시켜 농음으로써 효과적으로 관리하고 있다. 또한 이와 같은 농기계사고의 보험처리를 뒷받침하기 위한 사고발생과 피해통계가 수립되어야 한다. 우리 나라는 이와 같은 통계는 아직 존재하지 못하며, 다만 농업기계화연구소가 몇 년 동안에 걸쳐 조사한 주요 농기계의 사고통계가 있을 뿐이다.

농약사용을 통한 중독과 음독, 오염 등에 의한 농약사고도 농약이용이 증가되면서 부수적으로 발생하는 농촌사회의 한 문제이다. 1960년대 이후에 계속적으로 추진되어 왔던 농업증산정책을 통하여 비료와 농약 사용량은 크게 증가했으며, 전국평균 1ha당 10kg(성분량)의 농약을 사용하는 실적을 보여 독일에 비해 4배를 더 많이 쓰는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 우리 나라는 농약 중에서도 독성이 강한 살충제와 살균제가 대부분(전체 농약사용량의 70~80%임)이며, 외국에서는 사용이 금지된 고독성농약이 아직도 많이 사용되고 있다. 이와 같이 위험한 농약을 많이 사용하게 됨으로써 자연히 중독사고가 많아지고 있어 1989년도 농약사고 사망자는 약 1,400명 수준이다. 이 중 음독사망은 60%이고, 중독 사망은 40% 정도로 농약 살포작업으로 중독 사망하는 경우도 상당한 수준에 이르고 있다. 실제로 농가조사에서도 농약 살포작업중 중독 경험이 있었던 사람은 1987년에 39.7%에서 1988년에 43.6%(총 1,075명의 농가경영주 중 469명)로 늘어나고 있어 심화되는 경향을 보이고 있다.

표 3-11 연도별 농약중독사망 현황

단위:人(%)

	1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989
中 毒	482	39.6	574	40.7	593	38.0	507	36.5	547	39.1	490	39.1	
自 殺	715	58.7	826	58.5	957	61.3	874	62.8	843	60.2	704	56.2	
他 殺	2	0.1	7	0.5	2	0.1	2	0.1	2	0.1	1	0.1	
其 他	19	1.6	5	0.3	9	0.6	8	0.6	8	0.6	58	4.6	
計	1,218	100	1,412	100	1,561	100	1,391	100	1,400	100	1,253	100	1,378

자료: 경제기획원, 「사망원인 통계연보」, 각연도.

한편 이와 같은 농약사고가 크게 발생하고 있음에도 불구하고 농민들의 농약사용은 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 특히 중요한 것은 농민들 스스로가 과용하고 있다고 인정하면서도 계속적으로 농약사용을 증가시키고 있다는 사실이다.

이것은 농약 사용이 증가됨에 따라 생태계가 파괴되었고, 천적이나 익충들이 사라져 버렸으며, 자연의 기능이 마비되어 병충해가 갈수록 심해지고 있다는 증거이다. 토질은 화학비료만을 사용해 왔으므로 지력을 잃어 가고 있으며, 작물들은 그로 인해 본연의 耐病性이 더욱 약화되어 버렸다. 이와 같은 결과로 농약은 더욱 독하고 많이 사용해야만 되는 악순환이 시작되었다. 농민은 농약사용중에 중독이나 오용으로 인한 사고가 잦아졌고, 농약의 독성이 함유된 농산물의 섭취로 인한 인체의 영향이나 가축의 피해도 위험수위를 더해 가고 있는 셈이다. 농약사고의 예방은 농약을 줄여 쓰거나 고독성농약을 사용치 않는 방법이 가장 안전한 방법이다. 부득이 사용하게 될 경우는 마스크와 복장을 갖추고 가능한 한 인체의 직접적 접촉을 피해야 할 것이다. 이와 같은 방법의 예방적 조치는 권장되고 있으나 가장 근본적인 문제는 농약을 적게 쓰거나 또는 사용치 않고도 농사를 지을 수 있도록 자연을 되살리는 방법이다.

농약사고의 경우도 농기계사고와 다름없이 사후대책이 없으며, 전혀 본인의 책임일 뿐이다. 그러므로 현재도 매년 평균 1,400명 정도의 농약사고사망자 유가족들이 생활불안에 처해지고 있다는 사실이다.

그 외에도 농작업중의 동식물접촉에 의한 사고와 작업안전사고 등이 많이 발생하고 있으나 이러한 사고사상자에 대한 대책이 전무한 상태이다. 농작업사고에서 치료의 문제는 의료보험실시 이후 의료보험이 부담해 주고 있으나 재활을 위한 조치나 장애자를 위한 생활대책은 큰 문제가 되고 있다.

농작업사고대책으로서는 농업노동조건을 개선하기 위한 사전적 조치가 매우 중요하며, 농약사고의 경우 자연을 되살려 농약을 사용치 않고도 농사가 가능하도록 노력해야 할 것이다. 농업노동사고의 예방을 위한 강력한 규정이 강구되어야 하며, 이 규정은 농기계 이용과 농약 사용에서의 농민 뿐만 아니라 제조업자들의 제조과정에서의 사용자 안전을 위한 장치와 조치까지를 포함하는 것이 되어야 한다. 사후적 대책으로서는 사상자의 치료와 연금지급이 보장되어야 한다. 농작업 사고로 인한 상해자의 치료는 현재 의료보험에서 부담하고 있으나 신체장애자 발생의 경우 재활을 위한 대책과 사망자의 경우 그 유가족에 대한 생계지원대책이 필요하다. 공장노동자를 중심으로 하는 산업재해보험은 사용주가 보험료 전액을 부담함으로써 쉽게 성립될 수 있으나 농민은 혼자서 모두 부담해야 하므로 이 제도의 도입은 농민의 경제적 부담을 크게 증가시키게 될 것이다. 더구나 의료보험과 연금각출료부담이 겹치므로 더욱 현실적으로 추가부담이 어려운 형편이다. 그러므로 농어민연금제도가 실시될 경우 급여중에 장애연금을 확대하여 농작업사고 장애자에 대한 특별한 조치를 추가하면 쉽게 해결될 수 있을 것으로 본다. 이 경우 농작업 사고사상자나 장애자를 위한 특별지출(재활비용과 상해보상금 등) 비용은 정부의 지원이 있어야만 연금재정의 부실화를 막을 수 있을 것이다.

③ 노후보장과 연금대책

농촌에 급격히 증가하고 있는 노령자문제는 농업노동의 괴로움과 생활비용 부담의 어려움, 농가경제의 악화 등에 영향을 받는 노인빈곤과 직결된다. 그러나 현행의 농촌노령보장제도는 무의무탁노인을 위한 시설보호와 전통적인 노인공경 관습에 호소하는 경로대책뿐이다. 국민연금은 봉급생활자를 중심으로 했을 뿐 농민은 몇 가지의 해결할 수 없는 문제점 때문에 확대적용을 유보한 상태이다. 그런데 농촌의 노인숫자는 늘어나 농가경영주의 31%가 60세 이상이 된 상황이어서 노인부부세대나 노인 단독세대의 경우는 의지할 자녀나 도와 주는 인척이 없을 경우 대부분 빈곤 상황에 있으며, 심각한 상태이다.

영세한 농지에 매달려 노후의 힘든 노동으로 생활을 영위해야만 하는 이들에게 연금은 매우 긴요하며, 젊은 농민들에게도 장래를 보장해

표 3-12 주요국의 농어민연금제도 실시 시기별 경제수준 비교

단위: US. \$

국 별	농업 경영이양 방식의 연금제도	
	실 시 연 도	실시 당시의 1인당 GNP
일 본	1970	1,948
프랑스	1962	873
독 일	1957	514(추정치)
한 국	1988	4,040

표 3-13 타산업 부문의 연금제도 실시 내역

현행 연금제도의 종류	실시 연도	1988년 가입자수(천명)
공무원 연금제도	1960	738
사립학교 교원 연금제도	1975	133
군인 연금제도	1963	153
국민 연금제도	1988	4,334
계		5,358

춤으로써 직업적 가치를 높이고 긍지를 가질 수 있게 해 주어야 한다.

한편 우리 농어민 노령자를 위한 연금제도 수립의 실시여건을 살펴보면 우리의 경제성장 수준으로는 이미 그 실시에 필요한 수준이 지나쳤다고 보인다. 뿐만 아니라 국내 타부문의 연금제도 실시로 농업부문 내의 연금제도 수립에 대한 요구가 증대하고 있는 점이다.

한편 농업부문에는 노후보장이 되어 있지 못함으로써 농업에 대한 직업적 가치를 스스로 격하하게 되는 문제점을 보이고 있다.

그러나 농어촌 인구의 고령화 속도는 어느 부문보다도 빨라서 60세 이상의 노령인구가 1980년에 10.5%에서 9년 후인 1989년에는 18.2%로 연평균 1% 포인트씩 증가하는 형편이다. 뿐만 아니라 이들 중 노인 단독세대는 크게 늘어 보건사회연구원의 조사에 따르면 1989년에 농촌노인 단독세대는 11.3%나 된다. 이들 농촌노인들의 생활곤란 문제는 노동력감퇴와 함께 경제활동 부족으로 심한 어려움을 겪고 있으며, 개별적으로 노후준비를 해놓은 경우는 매우 드문 형편이다.

따라서 농촌노인들의 빈곤문제는 매우 심각한 것이며, 실제로 농어촌 생활보호대상자 중 고령자 비중은 절대적이다.

표 3-14 노후준비 상태

단위: %

충분히 준비	어느 정도 준비	생각 중	준비 못했음	계
3.9	24.7	19.5	51.9	100.0

표 3-15 농촌지역의 생활보호자 중 고령자 비중, 1989

단위: %

保護對象 區分	65세 이상	60~64세	50~59세
居宅保護	49.6	12.0	11.2
自活保護	15.3	17.3	27.5

이와 같은 농어촌 경제적 사정과 노령 농어민 문제를 부각시키지 않더라도 이제 그 협상타결이 임박해 온 우루과이 라운드의 영향은 농업 부문에의 직접보조가 아닌 간접적 사회정책 지원을 개발하지 않을 수 없도록 강요하고 있다. 농산물의 대량수입과 개방으로 인한 국내 농가의 소득감소를 메꾸어 주기 위한 정책적 대안의 하나로서도 연금제도의 수립은 긴급성을 가진다. 농민연금이 수립, 시행되면 노령농민에게는 직접적인 소득보장이 되겠지만 노령농민을 모시는 농가에게는 소득지원효과가 클 것이다. 그러나 농어민의 연금제도는 단순한 노후생활보장의 기능만을 추구할 수 없으며, 농지소유와 경영권을 둘러싼 은퇴조건이 결부되지 않는 경우 농지의 비농민소유 증가와 노후생계유지목적의 경영형태 증가로 인한 농업구조 악화가 예상되는 중요한 과제이다. 이러한 문제의 종합적 해결방안을 제시한 경영이양연금제도의 내용은 특별대책에서 상세하게 제시될 것이다.

④ 농작물 재해와 농업재해 보험대책

농업생산에 있어서 농작물재해로 인한 소득의 감소나 중단은 일반노동자의 실업과 같은 의미를 지닌다. 기상변동이나 자연재해로 인한 작물피해 또는 농지와 농업시설의 피해는 농업생산의 중단이나 소득의 감소를 유발하기 때문이다.

농업생산에 영향을 미치는 재해 중 자연재해로서는 수해, 조해, 풍해, 냉해 등 기상요인에 의한 것과 병해, 충해, 조해 등 자연생물에 의한 것이 있다. 농작물의 재해는 재산적 손실을 유발하게 되므로 많은 경우 손해보험으로 구분하기도 한다. 그러나 그 원인이 기상변동이나 자연현상의 변화에 있으면서도 정부의 농업기반 조성수준에 영향을 받게 되고 개인의 재해복구나 재해예방 노력에 크게 영향을 받게 되는 특성을 가진다. 따라서 국가적 책임이 강조된 농작물 재해보험의 실시는 농업재해 예방을 위한 관배수시설과 수로정비, 홍수조절용 댐 건설 등을 촉진하는 간접적인 효과를 가지게 된다. 뿐만 아니라 농작물 보

험의 보험대상이 되는 작물의 경우는 그 작물의 피해시 보상기준을 지난 해의 가격에 기준을 두어 보상해 주기 때문에 가격지지의 효과가 크다.

따라서 작물보험의 주된 작목은 그 나라의 주요 식량작물이나 생산이 안정되거나 증산이 필요한 작물들을 택하게 되고, 실제로 증산이나 가격적 보장의 효과가 큰 것이다. 그래서 일본의 경우 수도작을 보험하는 답작보험과 보리, 밀, 콩 등 주곡을 중심으로 하는 밭작물보험 그리고 중요한 축산과 양잠, 시설원에 등을 보험해 주고 있다.

그 중에서도 중요도가 높다고 판단되는 답작과 전작 및 축산에 대해서는 정부가 대대적인 지원을 하고 있으며, 이 보험제도를 통해 농가 소득 안정과 생산성향상에 기여하고 있는 것이다.

우리 나라에서도 이미 1975년에 농업재해 보험제도 수립의 필요성에 대하여 관련 연구기관의 연구보고가 있었다. 그 이후 경제개발 계획에 편입되어 시험사업과 도상연습까지 수행이 되었으며, 수도작에 관한 한 즉시 실시하더라도 가능할 정도의 준비가 갖추어진 셈이다. 그러나 이 사업은 예산부서(경제기획원)와 업무주관부서(농림수산부)간의 사업시행의지가 다르고 재정 마련이나 그 효과에 대한 견해차가 좁혀지지 못하여 계속적인 시험사업만을 되풀이하고 있는 실정이다. 현재 이 제도를 실시하지 못하고 있는 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.

① 농가경제가 전반적으로 열악하여 농업재해보험에 대한 관심이 저조하고 부담능력이 저하되어 있는 점.

② 농어촌의료보험, 농어민연금 등 사회보험제도 수립에 의한 새로운 부담금의 신설로 농가부담이 과중하게 된 점.

③ 농민들이 일반보험이나 공제에 대한 부정적인 선입견을 가지고 있는 점

④ 현재의 시점에서 미작만을 보험하기 위한 강제가입 방식의 작물보험은 보험료의 각출 곤란과 강제가입에 대한 반발 등으로 실시하기가 불가능 할 것으로 판단하고 있는 점이다.

그러나 이 보험사업을 임의가입 방식으로 실시하려 할 경우에도 문제점이 있는데, 정리해 보면 다음과 같다.

① 수도작 농가의 보험가입률이 극히 저조할 것으로 예상되며, 따라서 위험 분산효과가 낮아 보험성립이 어려울 것이다.

② 재해위험이 높은 지역이나 피해 상습적인 땅을 가진 농민들만이 가입하게 되는 역선택 현상으로 인해 보험수지의 불균형과 보험재정 운영이 어려울 것으로 보인다.

③ 특히, 이 경우 가입을 원하는 농가는 소규모이거나 피해상습적인 농가가 대부분이 될 것이므로 보험료의 각출도 곤란하고, 보험료도 크게 높아져 실효를 거두기 어렵게 될 것이다.

이와 같은 문제점들을 감안하면서 우리 나라의 기후풍토가 가지고 있는 재해위험의 빈도를 감안한다면 이는 농업생산보호와 농가 생활안정을 보장하기 위한 사회정책적 차원에서의 보상적 보험제도 수립이 필요하다고 볼 수 있다. 일본의 경우가 재해보상과 보험을 병합한 형태로서 농민부담 보험료의 일부를 정부가 지원하면서 농민의 농지관리의 역할을 부각시켜 생활안정을 위한 정부의 지원이 의무적인 것으로 인식시켜 가고 있는 점이다.

우리나라는 이원적으로 농업재해대책법에 의거하여 풍수재해가 있을 때는 피해농작물에 대한 보상을 할 수 있도록 하고, 작물보험은 전혀 다른 차원에서 접근하도록 하고 있는 것이다. 그러나 이 재해대책법에 의한 보상은 매우 형식적이고 미흡하여 많은 문제가 제기되고 있는 형편이다.

금년에 개정된 재해대책법에 의하면 농작물이나 농지의 유실, 매몰의 경우 그 복구비와 죽은 가축 대용의 어린 가축 입식비, 다시 파종할 경우 그 종묘비와 비료·농약대의 일부 또는 전부를 보조할 수 있게 되어 있다. 따라서 지금까지 심어서 가꾸어 온 농작물의 피해는 매몰되거나 떠내려가지 않는 한 보상을 받을 수가 없게 되어 있다. 뿐만 아니라 지금까지도 이와 같은 규정에 따라 지급된 피해보상액은 불과

이 사건을 수습하기 위한 잡비수준에도 못미쳤으며, 항상 정치적인 결정에 따라왔던 것이다. 이러한 문제는 보상을 해주고도 국민의 원망을 사게 되는 전철을 계속 되풀이해 온 것이며, 여기에 대한 폐단을 시정하기 위한 노력도 부단히 해 왔다. 그러나 경제당국은 농작물 보험제도가 수립될 경우 제도의 수행을 위한 조직과 그 관리운영이 방만해지면 그에 따른 조직관리 운영비의 부담과 보험료의 일부 지원에 대한 국가적 부담이 점증하게 될 것을 우려하기 때문에 이 제도의 수립시행을 거부하고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 우려는 농림어업 분야의 공공기관 설립이나 보사당국내의 보험기관 등 대부분의 공공기관들이 조직확대와 일자리 확보에만 신경을 쓰고 본 업무의 효율적 운영이 되고 있지 못한 오늘의 정부출연 공공기관의 공통적인 문제점과 맥을 같이 하고 있는 셈이다.

그러나 중요한 것은 오늘의 우리 농업이 처해진 상황을 타개하기 위해서라도 증산이 요구되는 몇 개의 작물과 수출전략적으로 기반조성이거나 간접적 가격지지가 필요한 작물에 대해서는 작물보험의 방식을 통하여 계획적인 육성이 필요할 것이라는 생각이다. 물론 보험조직의 효율적인 관리운영은 절대적인 것이며, 이 문제 해결을 위한 현행기관의 활용방안은 계속적인 연구검토가 필요하겠다. 그러나 우리의 주곡인 쌀과 수출 드라이브가 필요한 과수, 화훼, 인삼 등 몇 개의 품목을 UR 이후 계속 농민의 손에서 지켜주기 위해서는 시급한 제도수립과 정책적 결단이 필요하다고 본다. 1990년대의 국제화시대에 들어선 우리 농민들에게 필요한 것은 우리 농지를 지키고 유지하기 위한 최소한의 농민이라도 농업에 종사해야만 하고, 그들은 UR의 거론대상이 아닌 사회정책적 제도나 장치를 통해 안심하고 심을 수 있는 몇 가지의 작목만이라도 확보해야 하기 때문이다. 그리고 이러한 작목확보에는 역시 사회정책적 농작물보험제도가 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 믿는다.

마. 빈곤구제를 위한 영세농대책

□ 생활보호 수준의 향상

현재 보건사회당국의 생활보호대상자 선발기준에서 부터 최저 생계비에 크게 못미치는 기준을 적용하고 있음으로 해서 그들에게 주어지고 있는 보호수준 역시 너무나 낮게 유지되고 있는 형편이다. 생활보호 대상자 선정기준을 보면 1989년에 가구원 1인당 月 46,000원 미만의 소득자, 즉 4인 가족 기준으로 보면 184,000원 미만의 소득가구에 대해 대상이 될 수 있는 자격을 부여하고 있었다. 이 때 보건사회연구원의 4인 가족 최저생계비는 月 315,076원으로 이 생계비의 58% 수준에 그친다. 그러나 경제기획원의 최저생계비 月 514,500원에 비하면 불과 36%에 해당하므로 최저생계비에도 훨씬 못미치는 저소득 가구를 생활보호대상으로 정하고 1인당 月 35,643원(4인 가족 기준으로는 142,572원)을 지급함으로써 최저생계비의 27.7% 정도를 보장해 준 셈이다. 이와 같은 지원액은 배급형태로 주어지고 있는 쌀, 보리쌀, 밀가루 등 식량과 부식비 및 연료비를 가격으로 환산한 액수이며, 1990년에는 1인당 月 39,000원을 지급기준으로 하고 있다. 물론 이 금액은 지원을 받고 있는 영세민들에게는 적은 금액이 되겠지만 일반재정에서 무각출에 의해 지급되므로 재정지출 요인의 중요항목이 되기는 한다.

표 3-16 연도별 생계비 지원가액(1인당 월평균 지원액)

단위: 원

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
거 택 ¹⁾	12,504	12,990	13,615	16,395	22,423	27,300	29,900	35,643	39,000
시 설 ²⁾	21,958	22,909	24,097	31,380	36,744	40,300	44,000	46,000	48,000

- 1) 생계비, 의료비, 교육비 포함.
- 2) 생계비, 의료비, 교육비, 난방비, 수용비 포함.

표 3-17 연도별 생계보호 내용

		1975	1978	1981	1984	1987	1988	1989	1990
거 택 보 호	백미(인/일)		101g	288g	288g	341g			
	정맥(인/일)		412g	138g	138g	85g	좌동	좌동	좌동
	소 맥 분	350g	350g	-	-	-	-	-	-
	부 식 비			세대/月 3,000원	세대/月 3,569원	세대주/ 日280원 세대원/ 日30원	320원	400원	500원
	연 료 비			"	세대/月 4,056원	세대/日 370원	392원	410원	513원
시 설 보 호	백미(인/일)	216g	288g	432g	432g	456g	좌동	좌동	좌동
	정맥(인/일)	207g	276g	138g	138g	114g			
	부식비(인/일)	54원	서울170원 지방50원	265원	315.8원	400원	430원	450원	500원
	연료비(인/일)		13.7원	8.2원	27.04원	38원	45원	50원	좌동
	피복비(인/년)		13,400원	26,700원	39,600원	39,600원	좌동	42,500원	43,600원

한편 이 생계보호 수준을 높이는 문제는 생산의욕이나 노동의욕을 떨어뜨리는 부의 효과가 있는 부분이므로 신중을 기하고 있으나 우리나라의 경우 그 수준이 아직도 생계비의 27% 수준에 있으므로 그와 같은 주장은 아직 거론의 단계가 되지 못한다.

현행 생활보호제도는 거택보호나 시설보호보다는 자활보호대상자의 재활능력배양에 역점이 두어져 있으며, 이들은 생활보호대상자 중 근로능력이 있는 사람들로서 기회가 주어지면 생활향상이 가능할 것이라는 생각으로 구분, 지원되고 있다.

그러나 문제는 이들 근로능력이 있는 자활보호 대상자들에게 주어지는 지원 프로그램이 의료보호와 자녀교육비보조 및 취업사업에 동원되는 정도여서 큰 기대가 되지 못하는 점이다. 특히, 의료보호의 경우는 가족원이 많다던가 가족내에 지병자가 있어 병원출입이 잦은 경우 오히려 의료보험 가입자보다도 불리해지는 비용부담 체계를 가지고 있었

표 3-18 생활보호 대상자 구분 및 보호내용

구 분	요 건	보호내용
거택보호대상자 (생활보호법 시행령 제6조 제1호)	생활보호 대상자로서 1. 65세이상 노쇠자 2. 18세 미만 아동 3. 임산부 4. 질병 또는 심신장애로 인하여 노동능력이 없는 자 로 구성된 세대 또는 이들과 50세이상 부녀자로만 구성된 세대	생계보호 자활보호 교육보호 해산보호 장애보호 의료보호
시설보호대상자 (생활보호법 시행령 제6조 제2호)	생활보호대상자에 해당하는 자로서 주거가 없거나 주거가 있어도 그곳에서는 보호를 행할 수 없어 보호시설에 수용된 자	상 동
자활보호대상자 (생활보호법 시행령 제6조 제3호)	생활보호대상자 세대로서 주택 및 시설보호대상 세대가 아닌 세대의 세대원 (근로능력자를 가진 생활보호대상 세대)	의료보호 자활보호 교육보호

다. 왜냐하면 의료보험에서는 매월 보험료를 각출하지만 병원의원 치료 시 진료비의 20%를 부담하기만 하면 되는 데에 비해 의료보호에서는 진료비의 40%를 본인이 직접 부담해야만 하므로 보험료를 안내더라도 의료기관을 자주 이용할 경우는 매우 부담이 커지게 되는 것이다. 이 지원 프로그램 중에서 가장 도움이 크다고 하는 항목은 자녀들의 교육비지원으로 대부분의 영세민들은 자녀교육에 대한 비용부담에 힘겨워 하고 있었다.

특히, 자녀 중에서도 실업계고등학교 재학생에게만 학비를 면제시켜 주고 있어서 어쩔 수 없이 인문계 고등학교를 보내고 있는 영세민들은 불공평하다는 불평을 하고 있었다. 이들 영세민들이 자녀교육비지원에 크게 도움을 받는 점은, 특히 이들이 자신의 능력으로서는 신분상승이나 경제력 회복이 불가능하지만 자녀들의 교육과 성장을 통해서는 신분적 격상이나 생활수준의 격상이 가능하고 또한 이러한 현상에 큰 기대를 걸고 있기 때문에 더욱 그러한 것으로 나타났다.

② 복지 서비스의 강화

영세민의 위치를 탈피할 수 있도록 지원하고 있는 각종 서비스 중에는 교육지원과 직업훈련 또는 기술교육에 관한 국가적 서비스의 확대가 가장 효과적이고 기대되는 부분이다. 현재에는 농어민 중 1ha미만의 영세농자녀에게 학비를 면제하는 농림수산정책 차원에서의 자녀교육지원이 있으나 영세농의 범위가 이미 1ha 이상에 접근하고 있으며, 자녀교육비 부담은 영세농 뿐만이 아니라 중농에게도 큰 부담이 되는 것이므로 포괄적인 수용이 필요하다.

또한 자녀들의 학비는 실업계 고등학교 뿐만 아니라 인문계 고등학교 까지도 면제받을 수 있도록 확대, 적용해야 하며 농림수산부가 주관하는 영세농의 자녀교육비 지원과 보건사회부가 주관하는 영세민의 자녀교육비 지원의 중복을 피하기 위하여 하나의 체계적 정비가 요구된다. 따라서 생활보호대상이 되는 영세민의 경우는 보사정책에 의존하되 일반농민은 영세농의 구분없이 대농을 제외하고는 모든 농민의 자녀교육에 지원이 가능하도록 되어야 한다. 왜냐하면 중농층에서도 자녀의 교육비는 큰 부담이 되고 있으며, 그로 인해 영세농으로 전락할 위험성을 내포하고 있기 때문이다.

한편 직업훈련과 기술교육의 혜택범위에 있어서도 1ha 미만의 영세농에게만 한정된 혜택을 주고 있는데, 이는 농어민후계자 육성이라는 차원에서의 후계영농인으로 선정된 자녀외에는 모든 젊은 농민에게 희망에 따라 직업교육이나 기술교육을 받을 수 있도록 확대되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 영농을 이어받게 될 후계영농인으로 선발된 자녀에게는 농업기술과 경영기술교육 등이 집중적으로 이루어져야 하며, 이와 같은 과정의 지원은 농업구조 정책자금의 동원이 필요한 부분이라고 생각된다.

그 외에도 농어촌 주민의 기초건강을 증진시키기 위한 보건의료 시설의 확충과 의료 및 의약공급 체계의 개선에 관한 문제는 이미 오래 전부터 거론되어 온 과제의 하나이다.

병원이나 의원시설의 도시집중 현상은 개선되는 기미가 보이지 않고 오히려 심화되고 있어 <표 3-19>에서와 같이 군단위의 병원 비율이 10.3%에 지나지 않는다. 이와 같은 현상은 의료인력의 분포를 지역별로 구분해 보면 더욱 두드러지게 나타나서 전체 취업의사의 70%가 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전의 6대 도시에 몰려 있고, 나머지의 30% 중에도 군단위에 있는 의사는 그 중의 1/3도 못되는 형편이다.

표 3-19 시·군부별 병원 및 병상수

1989. 1 2. 31 현재

	병 원		병 상	
	수	비 율 (%)	수	비 율 (%)
계	20,025	100.0	126,539	100.0
시	17,976	89.7	108,442	85.7
군	2,049	10.3	18,097	14.3

표 3-20 지역별 의료인력의 분포상황

지 역	취업의사수	%	치과의사수	%	한의사수	%	간호원수	%	조산원수	%
서울	11,549	42.33	2,260	41.13	1,797	41.74	10,650	37.9	414	27.7
부산	2,834	10.39	512	9.32	422	9.80	2,625	9.3	256	17.2
대구	1,907	6.99	422	7.68	348	8.09	1,721	6.1	58	3.9
인천	877	3.21	172	3.13	116	2.69	1,136	4.0	54	3.6
광주	963	3.53	269	4.90	59	1.37	960	3.4	60	4.0
대전	792	2.90	134	2.44	187	4.34	721	2.6	23	1.5
경기	2,286	8.38	457	8.32	288	6.69	2,564	9.1	202	13.5
강원	826	3.03	114	2.07	90	2.09	1,138	4.0	28	1.9
충북	458	1.68	93	1.69	89	2.07	618	2.2	27	1.8
충남	641	2.34	160	2.91	138	3.21	659	2.3	30	2.0
전북	1,138	4.17	249	4.53	208	4.83	1,032	3.7	59	4.0
전남	695	2.55	134	2.44	65	1.51	901	3.6	75	5.0
경북	810	2.97	190	3.46	198	4.60	1,199	4.3	76	5.1
경남	1,345	4.93	281	5.11	288	6.69	1,931	6.9	76	5.1
제주	163	0.60	48	0.87	12	0.28	248	0.9	54	3.6
계	27,284	100.0	5,495	100.0	4,305	100.0	28,103	100.0	1,492	100.0

이와 같은 현상은 치과의사, 한의사, 간호사와 조산원에 이르기까지 한결같은 추세이며, 근본적으로 우리 나라의 의료제도가 가지는 문제점에서 부터 기인되는 문제이다. 우리 나라의 의사제도는 개업의(開業醫) 제도로써 의사자격을 가진 의료인이 시설과 장비를 갖추고 개업을 하게 되면 그곳에서 허가를 얻어 의료행위를 할 수 있게 되어 있다. 따라서 의료기기관으로서 경제성이 없는 곳에는 개업을 않게 되고 비교적 경제성이 높은 도시지역이나 인구과밀지역으로 장소를 택하게 되는 것이다. 따라서 농어촌지역의 개업은 기대하기조차 어렵고 대부분이 보건의료기관의 의료인력과 시설에 매달릴 수밖에 없는 형편이 된다. 읍·면 단위의 보건지소를 보면 전국 총189개 읍, 126개 면에 모두 1,318개의 보건지소가 있으며, 보건지소에 배치된 공중보건의사는 2,593명으로 1개 지소에 2명씩 배치되지 못한 곳도 상당수 있다.

보건사회당국의 1990년도 계획에 따르면 보건지소 인력을 2,600명으로 늘리고, 공중보건의사와 치과의사를 각각 1명씩 배치할 수 있도록 하겠다는 계획이다. 이와 같은 계획이 달성되면 당장의 의료수요에는 대처할 수 있겠지만 공중보건의사가 가지는 서비스의 한계성(군 복무 대신 3년만 의무적으로 근무함으로써 오게 되는 여러 가지 근무 불충실 문제 등) 근본적으로 극복하기 어려울 것으로 보인다. 이와 같은 농어촌지역 의료시설인력의 부족과 의료 서비스의 질적 저하 문제는 우리 나

표 3-21 보건소 등 인력배치 및 계획

단위: 명

	1989 실 적				1990 계 획			
	공중보건의			보 건 진료원	공중보건의			보 건 진료원
	계	의 사	치과의사		계	의 사	치과의사	
보 건 소	632	449	183		420	240	165	
보건지소	2,580	1,401	1,179		2,600	1,360	1,220	
보건진료소	-		-	2,038	-	-	-	2,038

라가 자유시장 경쟁질서를 의료업에도 적용하고 있는 한 근본적으로는 해결될 수 없는 과제이며, 그 근본바탕 위에서 국가의 통제적 범위에 속하는 보건의료기관과 보건의료인력의 근무강화방안을 거론할 수밖에 없는 없을 것이다.

그 외에도 농어촌 주민의 복지증진과 생활향상을 도모하기 위한 서비스 문제는 농촌 상수도 시설지원과 하수도 처리시설의 지원, 그리고 최근에 크게 늘어나고 있는 농어촌 생활 쓰레기 처리시설 문제 등이 농어촌의 중요한 과제로 부상되고 있다.

특히, 농어촌 생활하수의 환경오염 문제는 농작물 피해는 물론 공중 위생문제에 치명적 손상을 가하게 되며, 생활 쓰레기의 처리 문제도 같은 문제를 일으키고 있다.

사. 경제활동 촉진을 통한 탈빈곤 대책

농어민의 경제활동을 원활하게 촉진하고 그 활동을 통하여 각각의 부가가치를 얻을 수 있게 함으로써 경제적 지위 상승을 지원하려는 것이 이 대책의 주안점이다. 사회보장의 제4네트로 제시되고 있는 농어민 생산자단체와 소비조합 등 경제활동단체를 지원하는 대책이다.

농업생산에 있어서나 소비에 있어서도 동일한 품목을 다루는 농민들끼리 조합이나 단체를 만들고 이들이 필요한 생산자재를 공동으로 구입하여 생산활동까지도 공동작업 할 수 있고 생산된 농산물을 공동으로 판매하게 된다면 여러 가지로 이익을 추구할 수 있게 된다. 이러한 과정을 통하여 단체의 결속력이 생기면 생산된 농산물의 가공을 공동으로 할 수 있을 뿐만 아니라 가공에 필요한 시설투자나 기술투자도 공동의 책임하에 가능해진다. 물론 가공된 상품이나 식품의 판매와 유통과정까지 참여가 가능하고 이 모든 과정에서 농민들은 각각의 부가가치를 취할 수 있게 되므로 원료농산물의 가격을 낮출 수도 있는 여력이 생겨 가격 경쟁력을 가질 수 있게 된다.

한편 생산과 가공, 유통에까지 조직적 결속이 가능해지면 일상생활

에 필요한 물자의 소비까지도 물론 공동구입이 가능해질 것이며, 생산 자체가 계획적으로 가능한 단계에 이를 수 있을 것이다. 특수한 품목의 생산주산단지에 생산농민단체가 연합하여 생산량을 조정하고 계획적으로 생산할 수 있는 수준으로 결속력을 발휘하게 되면 농정은 매우 편리한 방법을 발견하게 될 것이다. 앞으로 UR 협상 이후의 우리 농업이 품목별로는 국내생산이 계획적이어야 하고 해외시장 개척은 자체내의 경쟁력 향상을 바탕으로 해야만 하므로 이와 같은 농민의 자발적인 품목별 생산단체조직과 그를 통한 경쟁력 강화 대책이 요구된다.

앞으로 농업부문은 크게 위축되고 농민수도 크게 줄어 들어 농정에 대한 다른 경제부처의 태도 또한 크게 변하게 될 것이다. 농업의 중요성이나 어느 유망한 품목의 생산이나 기반조성 투자가 다른 경제부처로 부터는 의미없다고 거부당할 수도 있게 될 것이다. 왜냐 하면 기업들은 농산물의 일방적인 수입이 오히려 기업 이윤을 높이고 국내채원 투자배분에 유리해지므로 경제정책당국을 압박해서라도 농산물의 생산성 향상을 막게 될지도 모른다. 이 경우 농어민 생산자단체들의 역할은 우리 농정의 중요한 뒷받침할 수 있을 것이며 농업이 살아 남는데 유일한 힘이 되어 줄 수 있을 것이다. 물론 우리 국토를 지키고 농지를 생산성이 있는 땅으로 계속 유지하기 위한 직접적인 노동과 생산활동은 물론 그것이 국가유지의 근간이 됨을 역설하는 데도 아낌없이 나서 줄 수 있을 것이다.

한편 농업의 비전이 없음으로 해서 계속 증가하고 있는 이농현상은 젊은 농어민의 급격한 감소와 농업의 후계인력문제를 심각하게 초래하고 말았다. 그런데 농어민 생산자단체의 활성화는 바로 이러한 문제에 있어서도 스스로의 전문기술 연수와 자발적인 후계자 선정을 통하여 영농후계 인력의 확보에 큰 역할을 하게 될 것이다. 이러한 기대를 가질 수 있는 것은 현재의 전국농업기술자협회의 운영을 보면 자체내의 농업전문 기술교육 프로그램인 농민대학 강좌신청이 쇄도하고 있는데, 이것은 전문기술교육을 통해 그 분야에의 전문영농인이 되기를 희망하

는 젊은이들이 아직도 많이 있다는 것을 의미하기 때문이다.

특히, 품목별 생산자단체가 주체적으로 자기분야에 전문인력을 양성하기 위해 자체의 교육훈련 프로그램을 개발할 경우 당국은 이러한 계획이 성공적으로 이루어질 수 있게 하기 위한 체계적인 지원을 해야 한다. 왜냐하면 이 경우에 그 분야의 기술교육을 지원받은 농민은 확실한 영농의사와 의욕이 있는 것이며, 조금만 지원해 주면 큰 성과를 기대할 수 있기 때문이다.

한편 UR 이후 농업생산에 직접적인 보조나 지원이 규제받게 되며, 가격 지지나 농자재보조까지도 규제대상이 될 것이다. 그러나 생산자단체의 자체활동으로써 회원간의 경제활동 보조나 협동사업 등을 벌이는 것은 민간활동이 되므로 규제대상이 안되며, 이와 같은 활동을 통한 간접적인 영농지원은 농민단체 육성이라는 사회정책 예산으로 가능할 수 있게 된다. 따라서 농어민단체의 육성과 그 활동의 지원은 곧 농민을 간접적으로 지원하는 것이면 농정당국이 농정을 계획해 나가는 데에 큰 힘과 지원세력이 되어 줌으로써 중요한 정책파트너가 될 수 있을 것이다.

3. 農業構造 改善 促進을 위한 特別對策

가. 농업은퇴와 이탈농의 안정대책: 노령농민의 은퇴와 농민연금제도 추진

우리 농어촌의 인구 노령화와 노령 경영주의 증가로 인한 농업의 구조적인 문제에 관하여는 이미 충분한 논의가 있었다.

여기에서는 이들 노령 경영주들에게 어떠한 제도적 장치를 만들어 줌으로써 경영권을 이양하고 은퇴하여 노후를 안정되게 보낼 수 있는 가를 경영이양 방식의 농민연금제도의 구상에 연결지어 보았다. 우선

중요한 것은 노령농민들이 경영권에서 손을 떼었을 때에 올 수 있는 생활문제를 해결하는 것이며, 이 방법으로는 통상 연금제도가 부각된다. 국민연금이 실시된지도 4년이 지났으나 노령인구문제가 가장 심각하게 제기되고 있는 농촌의 연금제도 확대는 아직도 대안을 내놓고 있지 못한 상태이다. 농어민에게 연금을 지급하기 위해서는 거기에 상응하는 연금각출을 장기간에 걸쳐 해야 하는데, 농민의 경제적 능력이나 소득구조가 각출을 어렵게 하고 있기 때문이다. 따라서 농어민에게 국민연금과 같은 연금제도를 적용하기 위해서는 몇 가지의 문제를 해결하기 위한 대안이 강구되어야만 한다. 여기에서는 우선 농민연금의 기본구상을 중심으로 설명하면서 이 제도가 가지는 농업구조 개선의 정책목표와 농민노후보장의 사회정책적 목표를 동시에 추구하게 되는 과정을 밝히고자 한다.

여기에서 구상하고 있는 농민연금제도는 기본적으로 국민연금법 규정과 동일하게 하면서 농업적 특성을 감안하기 위한 부분만을 적의 변용하고 있다.

① 가입대상

농민연금의 가입대상은 18세 이상 65세 미만의 농어업 경영자로서 독립된 경영단위 또는 세대단위를 이루는 자를 의무가입자로 하고 있다. 따라서 농어업 경영자가 별도의 경제단위를 이루지 못하고 부모에게 예속되어 있거나 경영이 미분리된 상태에서는 의무가입단위를 이루지 못하게 된다. 한편 농림어업 종사자로서 고용된 자나 영농후계자 또는 농어업 경영주의 가족 중 별도의 경제단위를 형성하고 있는 사람 및 농어업 관련기관과 단체에 종사하는 사람들은 신청에 의해 임의가입할 수 있는 대상이 된다. 여기에서 가입기간을 65세까지로 하는 것은 국민연금이 60세까지 규정하고는 있으나 머지않아 65세로 연금수급연령을 연장하게 될 것으로 예측되고 또한 농어민 경영주의 연령분포로 볼 때 65세까지는 노동능력이 있다고 인정하기 때문이다.

② 급여의 종류

농민연금의 급여종류는 국민연금의 급여 종류와 같으며, 다만 경영이양 연금을 별도의 항목으로 하고 있다. 농민의 연금 급여는 농어민 연금가입자가 65세가 될 때까지 25년 이상의 가입기간을 의무각출할 경우 노령연금액 만기액이 지급되도록 하였으며, 25년을 채우지 못하고 20년이상 가입한 경우에는 감액연금을 받을 수 있도록 국민연금 규정을 그대로 적용하고 있다. 그러나 국민연금 규정과 다른 점은 노령연금 만기액이나 감액연금 수급권도 농업경영권을 이양하지 않은 경우는 지급을 보류하며, 경영이양에 관한 규정을 별도로 두고 있다. 따라서 농민연금제도에서의 농업경영 이양조건은 모든 급여 수급권 발생의 전제조건이 되는 것이다.

표 3-22 급여의 종류

연금의 종류	지 급 요 건
○ 노령연금	○ 가입기간이 25년 이상인 자로서 65세에 달한 때부터 생존하는 동안 지급
○ 감액노령연금	○ 가입기간이 20년 이상 25년 미만인 자로서 65세에 달한 때부터 생존하는 동안 노령연금에서 일정한 금액을 감액하여 지급
○ 조기노령연금	○ 가입기간이 25년 이상인 자로서 65세에 달하지 아니하더라도 본인의 희망에 따라 생존기간 지급
○ 경영이양연금	○ 가입기간이 25년 이상인 자가 65세 이전(60~64세)까지 경영이양을 했을 때 지급: 만기노령연금액수준
○ 경영이양보상연금	○ 규정에 따라 경영이양연금을 잔던자가 65세가 되면 노령연금에 부가하여 지급: 경영이양연금의 40~10%까지 구분지급
○ 장애보상연금	○ 농기계 사고, 농약사고, 어로사고로 인한 질병, 부상을 당한 경우에 장애정도에 따라 장애연금과 장애보상금지급(산재보험에 상응하는 것임)
○ 유족연금 또는 유족일시금	○ 노령연금의 수급권자, 가입기간이 20년 이상인 가입자였던 자, 가입기간이 1년 이상인 가입자, 장애등급이 25급 이상에 해당하는 장애연금의 수급권자의 사망시 그 유족에게 지급
○ 탈퇴일시금	○ 가입기간이 20년 미만인 자가 가입자격을 상실하게 된 때 본인의 청구에 따라 지급
○ 특례노령연금	○ 법 시행당시 45세 이상 60세 미만의 자로서 가입기간 5년 이상인 경우에 기본연금액의 25% 이상 지급(5년 초과 매 1년에 대하여 5% 가산)

그외의 특례 노령연금과 탈퇴일시금 및 조기노령연금 등에 관한 규정은 모두 국민연금 규정과 동일하며, 다만 장애보상연금이 국민연금 규정의 장애연금과 약간 다르다. 이것은 농어민을 위한 산업재해보험이 성립되어 있지 못하기 때문에 농어민의 농기계·농약사고 등 농업노동사고 장애발생시 공장노동자의 산업재해보상에 해당하는 상해보상을 포함하는 것을 구상하였기 때문이다. 그러나 이 급여항목은 앞으로 농작업 노동재해보험이 별도 제도로 독립될 경우 순수한 장애연금 급여로 바뀔 수 있는 부분이다.

③ 비용부담과 기금조성

농어민연금 사업을 위한 비용은 우선 농어민의 각출료가 있어야 한다. 그러나 농어민의 경제사정이 매우 어렵고 부담능력이 부족하므로 각출료에 대한 정부의 지원이 어쩔수 없이 요구되고 있다. 독일이나 프랑스, 일본 등도 연금에 있어서만은 농어민의 각출부담을 지원하는 것으로 해결하고 있으며, 독일의 경우는 소득수준별로 3계층을 구분하여 상위계층에게는 각출료의 25%, 하위계층에게는 75%, 그리고 중위계층에게는 50%를 보조함으로써 전체적으로는 50%를 보조하면서 소득계층간의 재분배 효과를 추구하고 있다. 한편 농어민의 각출료는 소득에 비례한 각출이 곤란하므로 정액제 각출이 현실적이며, 소득을 감안할 경우는 독일과 같이 3계층의 구분 정도는 가능한 것으로 보인다. 농어민의 각출료 납부기간도 매월보다는 분기 또는 계절에 따라 납부할 수 있는 방법들을 모색하고 있으며, 이는 농업의 소득발생이 추수와 관련되어 계절성을 가지기 때문이다.

농어민연금 재정이 농어민의 각출료 수입만으로는 근본적으로 성립되기 어려우며, 정부의 각출료 50% 부담이 결정된다고 하더라도 기본적으로 농민의 노령연금 하나만을 해결하는 길이 되기 때문에 경영이양에 관련되는 일련의 사업비용은 별도의 수입원을 가져야만 한다. 물론 각출료 수입으로 조성되는 농민연금기금은 연금사업 초기단계에서

는 상당한 액수에 이르게 되지만 일정한 기간이 경과되어 연금지급금이 대량 소모되면 이 기금은 크게 감소하고 어느 시점에 가서는 적자로 돌아서게 될 것이라는 추산을 쉽게 할 수 있다. 적립방식의 연금지급 운영방식이 가지는 한계성에서 적립기금의 적자전환과 부과방식의 점진적 발전은 어느 연금의 경우에도 같은 결과를 가지게 되는 원리이다. 그러나 연금지급의 조성재원이 항구적이고 얼마나 강력한 재원으로 구성되어 있는가에 따라서는 기금의 고갈을 장기간 막아 나갈 수도 있다. 농어민연금에서는 농업구조 개선을 추진하기 위한 경영이양 조건을 연금지급의 전제조건으로 내세우고 있는 만큼 이 구조개선정책 추진을 위한 정책자금의 유입이 필연적이다. 따라서 농어민연금의 기금조성 재원은 ㉡ 농어민 각출금과 정부의 각출지원금 ㉢ 기금 운용 수익금 ㉣ 농업구조 개선정책 자금(구조개선 기금 등) ㉤ 경영이양을 하지 않은 노령자의 연금지급 보류금액 ㉥ 농수축산물 수입관세의 일부와 수입으로 인한 농민피해보상 환원금 ㉦ 농어민연금 기금의 차입금(기금운용 규정에 따른 일정비율의 공공투자 기금) 등으로 조성될 수 있다. 이 중에서, 특히 농수축산물의 수입개방 피해를 보상하기 위한 환원금의 사용은 농가소득 보전차원에서, 그리고 농민에게 공평한 보상이 제도적으로 보장되어야 한다는 원칙에 비추어 볼 때 농어민 연금을 통한 지원방법은 매우 공평하고 합리적인 보상과 환원방법이 될 수 있을 것으로 본다.

이상과 같은 내용에 따라 농어민연금을 실시하게 될 경우 농어민은 퇴자들에게는 노후생활을 보장하기 위한 연금의 충분한 지원이 가능하게 될 것이다. 연금제도에서의 주목적은 노후생활을 보장받을 수 있는 연금의 지급이므로 연금자체가 노후 생활불안을 덜기에 충분해야만 한다. 그러나 농어민의 소득수준이 비교적 낮고 각출부담능력이 부족하기 때문에 적립방식에만 의존한 노후연금으로는 그 금액이 충분한 노후보장을 어렵게 한다. 국민연금의 경우에도 연금액은 매우 낮다. 충분한 노후생활 보장이 되는 것은 아니지만 최저 생계비를 상회하는 수

준에서는 보장되어야 하기 때문에 기금운용에 어려움이 따른다.

농어민 연금에서는 이와 같은 문제점 해결을 위하여 각출금의 정부지원을 전제하고 있으며, 농산물 수입개방 피해에 대한 보상과 환원기금의 유입을 계획한 것이다. 예산과 재정이 허용하는 범위내에서 농어민의 노령은퇴와 탈농을 뒷받침하기 위한 제도적 조치는 구비되어야 하며, 이것은 농어민연금의 원활한 수행과 정착을 위해서도 긴요한 사항이다.

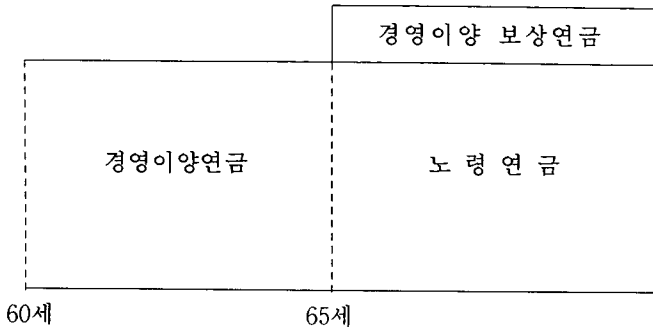
나. 농업경영이양과 경영이양연금

농업의 경영이양이란 농업에서의 은퇴를 뜻한다. 농업이라는 직업에서 은퇴하는 것은 경영권을 포기하는 것이므로 곧 농업경영의 이양을 통한 포기를 뜻한다.

농업에서의 경영이양이 연금수급권 발생과 관련되어야 하는 이유는 농지나 농장경영권이 생산을 위해 계속 유지되는 것이 아니고 투기나 생계목적으로(재산목적) 소유되는 경우 농업의 구조를 악화시키기 때문이다. 따라서 농업의 은퇴의 적령기를 농업노동력이 효율성을 가질 수 없게 된다고 판단하는 생리적 노령기인 60세에서 65세까지로 보았다. 그러나 최근 60세 이상의 노인경영주들이 농업에 직접 종사하고 있고, 농업노동력의 감소로 인한 문제가 크게 발생치 않으므로 65세를 정규 연금수급연령으로 규정하였다. 따라서 모든 농민연금 가입자는 65세가 될 때까지 25년 이상의(최소한 20년 이상) 가입기간을 채우게 되면 65세에 달한 때에 노령연금을 받게 된다. 그런데 경영이양은 노령연금 수급권 발생의 전제조건이므로 노령연금을 받기 이전에 소유한 농지나 농장의 경영권을 이양해야 하는데, 그 이양하는 기간을 60세 이후부터 65세 사이의 5년 동안으로 규정한 것이다.

60세에 달한 후 경영이양을 하기 위해 농지를 매도하던가 또는 상속 완료할 경우 그 농민은 당장 소득의 단절상태를 맞게 되므로 65세가 될 때까지는 경영이양 완료자에게 경영이양연금을 지급하게 된다. 이 경영이양연금은 65세에 받게 되는 노령연금 만기액과 동일한 수준으로

그림 3-2 농업경영 이양연금의 지급형태



노령연금 수급권이 발생될 때까지만 지급된다.

경영이양의 방법은 세 가지로 구분하는 방법과 두 가지로 구분하는 방법이 있는데, 소유농지나 농장을 매도해 버리는 이양형태와 자신의 영농후계자가 있을 때 그에게 재산상속 절차를 완료하여 소유권이 이전된 상태 또는 규정에 따라 장기 임대계약을 완료하는 형태로 구분될 수 있다. 두 가지로만 구분하는 경우는 농지나 농장에 대한 소유권의 등기이전이 이루어졌는가 아니면 임대계약에 의한 사용수익권이 설정되었는가를 구분하는 방법이다. 여기에서 농장이나 농지를 농민에게 매도하는 경우는 문제가 없으나 자녀에게 상속하는 경우는 분명히 농사를 짓는 자녀가 물려 받아야만 하고 경영권의 상속이 확실히 증명되어야 한다. 특히, 장기간의 임대차계약에 의한 경영이양은 농지에 대한 소유권 변동이 없이 이루어지게 되므로 임대료의 지불관계가 성립된다. 따라서 농지의 가치상승에 따른 기대수익이나 재산적 가치의 향유에 대한 고려가 있어야 하므로 임대료의 저렴화와 경영이양 보상연금의 차등지급이 거론되고 있다.

장기 임대방식에 의한 경영이양은 그 임대계약 자체가 경영권을 포기한 것으로 간주할 수 있을 만큼의 충분한 기간을 보증해야만 한다. 따라서 임대계약기간은 7년 내지 10년간의 장기간으로 하고 임대계약

기간 동안의 계약준수를 위한 사후관리를 철저히 해야 한다. 이와 같이 임대계약에 의한 경영이양은 사후관리가 뒤따라야 하므로 농지의 임대차관리법을 수행하고 있는 일선기관의 협조와 참여가 요구된다.

경영이양은 농어민연금 관리조직의 담당자에게 경영이양할 의사를 밝힘으로써 시작하여 경영이양을 완료, 신고함으로써 확인 후 정리가 되는데, 이와 같은 완료신고는 만약의 경우 자연스러운 매매나 임대차 또는 상속에 의해 소유하고 있던 농지의 처분이 어려울 경우 본의아니게 65세의 연령한계를 지나침으로써 오게 되는 불이익, 즉 경영이양 보상연금의 유예조치에 해당되지 않도록 하기 위한 방법으로 쓰인다. 따라서 경영이양 신청을 한 후 한계연령이 될 때까지 소유농지의 처분이 어렵게 될 경우는 연금관리기구는 이 농지를 대신 매입하던가 장기 임대계약을 해 주어 경영이양이 완료되도록 조치해 주어야 한다.

이와 같은 조치들이 경영이양연금을 수행하기 위해서는 반드시 필요한 것들이다.

다. 경영이양 보상연금

경영이양을 정해진 기간내에 완료한 노령농민에게는 65세가 되어 노령연금 수급권이 발생될 때까지 경영이양연금이 지급된다. 그러다가 65세가 되면 경영이양연금은 지급이 중단되고 노령연금이 지급되며, 동시에 경영이양 보상연금이 부가급여된다. 이 경영이양 보상연금은 정부가 추진하고 있는 구조개선의 일환인 경영이양을 정해진 기간내에 잘해 주었기 때문에 주어지는 보상적 성격의 구조개선 정책자금의 일환이다. 따라서 경영이양 보상연금은 노령연금액의 일정 비율을 부가급여 형태로 받게 된다. 여기에서 경영이양 보상연금의 지급사유를 구조개선에 기여한 대가로 평가할 수도 있으므로 경영이양의 형태가 구조개선에 기여하는 정도에 따라 그 보상연금도 차등을 두어야 한다는 논의가 있었다. 그러나 농업구조 개선에 기여한 정도를 농지의 규모에 따라 구분하는 경우 소농이나 영세농에게는 더욱 불리한 연금조건이

제공될 수밖에 없으므로 규모에 따른 차등화 문제는 지양하는 것으로 하였다. 다만 경영이양방식이 소유농지나 농장의 완전한 매도일 경우 그것이 농지의 유동화에 기여도가 높은 것으로 보고 가장 높은 경영이양 보상연금을 지급할 수 있도록 하였다. 다음은 농지를 후계농민에게 상속한 경우 농지의 유동화에 기여하는 정도가 높은 것으로 보아 차선으로 취급하고 장기임대 형식으로 경영권을 이양하는 경우는 농지유동화에 기여도가 가장 낮을 뿐만 아니라 임대료 소득이 계속적으로 발생되는 점을 고려하여 가장 낮은 경영이양 보상연금을 지급하는 것으로 하였다.

경영이양 보상연금의 지급방법을 다음과 같이 구분하여 1안과 2안으로 제시한 것은 경영이양의 형태를 앞에서 설명한 바와 같이 세 가지의 구분방법이나 두 가지의 구분방법으로 적용하는 경우를 각각의 안으로 제시한 것이다.

○ 경영이양 보상연금 내용

(1안) 경영이양방식을 매도, 상속, 장기임대로 구분하여 차등보상하는 경우.

- ① 소유농지 또는 농장을 매도할 경우 완전 노령연금액의 50%까지
- ② 상속할 경우는 30%까지
- ③ 장기임대할 경우는 20%까지 지급함.

(2안) 경영이양방식을 소유권이전과 장기임대로 구분하여 차등보상하는 경우

- ① 소유권 등기이전을 완료한 경우 완전노령연금액의 50%까지
- ② 장기임대계약을 완료한 경우는 20%까지

여기에서 경영이양 보상연금의 금액을 ①항의 경우 노령연금 만기액의 50%까지 지급하는 것으로 결정한 이유는 농어민연금의 실시 초기에는 대부분의 농민 가입자들이 고령층이라서 노령연금을 수급받을 수 있는 자격이 발생하지 않기 때문에 농어민연금의 노후생계보장적 효과가 없을 것을 예상하여 연금액을 높이기 위한 방법으로 보상연금을 높

여 놓은 것이다. 또한 최근의 UR 협상과 농업의 구조개선이 시급함을 인식하고 초기단계에서의 구조개선 촉진효과를 높이기 위한 강력한 인센티브를 만들려는 의도였다. 그러나 독일·프랑스 등 선행 외국에서는 보통 정액노령연금의 10%를 보상연금으로 지급했으며, 경영이양의 형태에 따른 차등지급은 없었다. 따라서 우리 나라의 경우도 앞으로 실시 초기에 문제가 되는 고령농민의 가입기간 부족의 보충적 의미가 충족되면 이 경영이양 보상연금은 대폭 축소, 조정이 불가피해 진다. 그러나 중요한 것은 이 경영이양 보상연금이 가지고 있는 또 다른 중요한 기능을 상쇄하는 선 이하로는 축소, 조정할 수 없다는 사실이다.

그것은 첫째로, 농어민이 현재와 같은 적립방식의 연금제도하에서 매우 낮은 소득계층으로서 노후에도 가장 낮은 최저연금 계층이 될 수밖에 없는데, 일반국민의 평균연금수준과 농어민연금수준의 격차를 메꿀 수 있는 유일한 길이 곧 이 경영이양보상연금이므로 그 보상기능을 감당하는 수준은 유지되어야 한다. 둘째로, 경영이양 보상연금은 농지나 농장을 적령기간내에 농업의 구조개선정책에 협조하기 위해 규정대로 이양한 보상적 성격을 띠는 것이므로 이것이 경영이양을 적기에 함으로써 좀더 나은 혜택을 받을 수 있다는 인센티브적 효과를 상실해서는 안된다. 이와 같은 주요기능을 감안하면서 경영이양 보상연금의 수준을 적의 변용할 경우 재정문제에 어느 정도의 여유를 가져올 수 있을 것이다.

한편 농어민연금을 실시하게 되면 그 실시 초기에는 65세 이상의 노령경영주라도 농지를 소유하거나 경영하고 있는 경우 경영이양을 할 수 있도록 촉진하고 임시규정으로서 경영이양 보상연금의 지급이 가능하도록 조치해야 할 것이다. 이 문제는 지금 현재에도 65세 이상의 경영주가 많고 실제로 농어촌에는 연금제도가 없어 농지임차료에 노후의 생계를 걸고 있는 노령자가 많기 때문이며, 이들의 노후보장이 완전하게 되지 못하는 한 경과기간 동안의 문제점이 될 것으로 예상된다.

라. 소요예산의 추정

위와 같은 기본안에 따라 농어민연금제도를 수립, 시행할 경우 예상되는 예산규모는 다음과 같은 기준에 의하여 추정했다.

○ 농어민연금제도를 실시하게 될 경우 기본적으로 필요하게 되는 조직관리 운영비와 각출료의 정부부담분 등은 경영이양방식의 연금제도가 아니더라도 기본적으로 소요되는 예산임을 감안했다. 그 다음 농업구조 개선을 촉진하기 위하여 경영이양조건을 넣고, 그 규정에 따라 소요되는 예산을 몇 가지의 가정하에 추계하였다.

○ 농어민에게 연금제도를 실시하기 위해서 필요한 조직관리 운영비의 산출은 기존의 농어촌진흥공사의 조직을 이용하는 경우 그 기능이나 사업이 유사한 농어촌복지처를 담당부서로 하고, 읍·면단위의 대민업무는 읍·면 농지관리위원회를 이용하여 상근직원 1명씩만을 주재시키는 것으로 계산했다. 이와 같은 조직구성의 기본구상은 이미 농어촌발전 종합대책에서 농업구조개선의 주요사업을 농어촌진흥공사가 담당하는 것으로 계획되어, 지난 해 농어촌발전 특별대책법에 반영되었기 때문이다. 뿐만 아니라 농어촌진흥공사의 현업무부서와 읍·면 농지관리위원회의 이용은 비용을 가장 적게 들이고 업무를 원활하게 수행할 수 있는 조직구성 방법이기도 하다.

또한 농어민의 연금 각출료와 각출료의 정부지원은 이론의 여지가 있기는 하지만 농어민의 각출부담능력을 감안할 때 국가로부터의 지원 없이는 제도수행이 불가능 할 것으로 판단되며, 의료보험의 전례를 보더라도 50% 정도의 지원은 어쩔 수가 없을 것으로 보아 이 수준에서 추산하였다. 따라서 농민의 각출료는 소득계층의 구분없이 월간 5,000원을 균일하게 각출하고 정부의 부담지원이 월 5,000원이므로 각출 월액은 10,000원으로 계산하였다. 농어민의 가입자수 추계와 가입 농가수의 추계는 1988년도 연구보고 169호 「농어민 연금제도의 연구」에서 사용한 추계치를 인용했으며, 농어민연금제도의 실시연도를 1993년으로

표 3-23 국민연금법 규정에 따른 농민연금관리 소요예산 추정*

단위: 억원

연 도	농민연금 각출료 지원액	운영 관리비	계
1993	776	90	866
1994	753	90	843
1995	1,159	90	1,249
1996	1,133	90	1,223
1997	1,099	90	1,189
1998	1,065	90	1,155
1999	1,032	90	1,122
2000	1,403	90	1,493
2001	1,359	90	1,449
2002	1,335	90	1,425
계	11,114	900	12,014

* 관리조직은 농어촌진흥공사 조직을 활용.

수정했다. 추정결과는 연금 각출보조가 초년도에 776억에서 2001년에는 1,395억 정도로 점차 증가하게 될 것으로 나타났다.

다음은 경영이양연금을 지급하고 경영이양 보상연금을 지급하기 위해서 필요로 하는 예산을 추정하였다. 여기에서 경영이양 연령에 도달한 농어민이 얼마만큼씩 경영이양을 하게 될지는 예측이 어렵다. 그래서 편이상 매년의 경영이양 해당연령층의 농민이 18%씩 신규이양을 하고 최종적으로 10%는 경영이양을 안하게 될 것이라는 가정을 하였다. 따라서 경영이양연금은 당해년도에 18%씩 늘어나는 신규경영이양자와 이미 경영이양이 완료되어 65세가 될 때까지 경영이양연금을 계속 지급받게 되는 사람들의 수에 경영이양 연금액을 감안하여 산출했다. 여기에서의 경영이양 연금액은 노령연금 만기금액과 동일하게 지급하는 것으로 규정하였으며, 노령연금의 만기금액은 각출액이 월 5,000원씩 10,000원일 경우의 25년 가입자가 받을 수 있는 금액 월 20만원

으로 계산하였다. 연금액의 산출방식은 다음과 같다.

$$3.0(A + B)(1 + 0.05S_n)$$

2.4: 법정가입기간 25년(300개월)의 급여수준 가중치

A: 국민연금이 매년 연금계산기초로 사용하기 위하여 만드는 전가입자 평균 월보수액(봉급노동자의 평균소득 19등급 적용)

B: 농어민가입자 개인의 전가입기간 평균 월 소득액(각출료를 기준으로 환산한 액)

S_n : 법정가입기간인 25년을 초과하여 각출료를 납부한 기간

경영이양연금은 경영이양기간 5년 동안에 그 행위가 완료된 날부터 65세가 되는 날까지만 지급되는 단기성 연금이다. 뿐만 아니라 가입기간에 관련없이 경영권의 이양여부만이 지급조건이 되므로 농민연금 관리기구는 경영이양의 신청과 완료신고에 대한 확실한 점검과 경영이양 방식의 확인이 필요하다. 경영이양은 그 형태에 따라 보상연금의 지급액이 다르기 때문에 중요한 확인사항이 된다.

경영이양 보상연금은 경영이양연금을 받고 있던 노령농민이 65세에 달하면 그의 경영이양형태에 따라 각각 50%에서 20%까지 차등지급하게 된다. 또한 경영이양 보상연금은 계속 지급되는 것으로 하되, 실시 초기에는 노령연금 수급대상이 없으므로 50%까지 경영이양 보상연금을 높여 주어 노후의 생계보장이 가능하도록 하였다.

그러나 20년 이상의 가입자가 생기게 되는 20년 이후부터는 감액노령연금의 수급권이 발생되므로 보상연금은 그 율을 낮추어 국민의 평균연금 수준에 맞는 정도의 20~10%를 지급하는 것으로 장기계획에 일치되도록 할 것이다. 경영이양연금과 경영이양 보상연금을 지급하기 위하여 필요한 재정의 추계는 1안과 2안으로 구분하였으며, 1안은 3가지의 경영이양 형태별로 50%, 30%, 20%를 각각 차등지급하는 방법이며 2안은 소유권 이전과 임대만을 구분하여 50%와 20%를 각각 경영이양 보상연금으로 지급하는 방법을 가정하였다. 추정결과는 농어민의 노

표 3-24 소요예산 추정결과 (1안)

단위: 명, 억원

연 도	신규경영 이양자수	경영이양 수급자수	경영이양 연 금	경 영 이 양 보 상 연 금				계
				양 도	상 속	임 대	소 계	
1993	108,287	108,287	2,599	317	285	317	919	3,518
1994	69,692	130,397	3,130	604	544	604	1,752	4,882
1995	55,031	138,385	3,321	585	526	585	1,696	5,016
1996	48,635	139,976	3,359	571	514	571	1,656	5,015
1997	46,130	139,244	3,342	558	502	558	1,618	4,960
1998	45,945	138,472	3,323	544	490	544	1,578	4,901
1999	45,760	137,843	3,308	530	477	530	1,537	4,845
2000	45,570	137,281	3,295	540	486	540	1,566	4,861
2001	45,680	137,017	3,288	542	488	542	1,572	4,860
2002	45,790	136,991	3,288	543	489	543	1,575	4,863
계	556,520	1,343,893	32,253	5,334	4,801	5,334	15,469	47,722

1) 65세 이상 경영주는 처음 2년 동안 모두 경영이양하는 것으로 가정(매년 50%씩).

2) 평균수명은 70세로 가정.

표 3-25 소요예산 추정결과 (2안)

단위: 명, 억원

연 도	신규경영 이양자수	경영이양 수급자수	경영이양 연 금	경 영 이 양 보 상 연 금			계
				양 도	상 속	임 대	
1993	108,287	108,287	2,599	793	317	1,110	3,709
1994	69,692	130,397	3,130	1,511	604	2,115	5,245
1995	55,031	138,385	3,321	1,462	585	2,047	5,368
1996	48,635	139,976	3,359	1,428	571	1,999	5,358
1997	46,130	139,244	3,342	1,394	558	1,952	5,294
1998	45,945	138,472	3,323	1,360	544	1,904	5,227
1999	45,760	137,843	3,308	1,326	530	1,856	5,164
2000	45,570	137,281	3,295	1,349	540	1,889	5,184
2001	45,680	137,017	3,288	1,392	542	1,934	5,222
2002	45,790	136,991	3,288	1,358	543	1,901	5,189
계	556,520	1,343,893	32,253	13,373	5,334	18,707	50,960

1) 경영권이양자 중 소유권 이전 50%, 임대 50%(소유권 이전은 판매 및 상속).

2) 평균수명은 70세로 가정.

3) 65세 이상 경영주는 처음 2년 동안 50%씩 경영이양하는 것으로 가정.

령충이 크게 증가하고 있어 경영이양연금이 초기단계부터 상당한 수준에 이르고 있다. 이와 같은 현상은 농민연금제도를 실시하게 될 경우 어쩔 수 없는 우리 농촌인구 구조상의 문제이므로 이를 감안해야만 한다.

마. 은퇴농민의 잔류농지 허용

농업의 경영이양조건은 경영에서의 은퇴를 요구하며, 그 대신 연금수급권을 발생시키는 제도적 장치이다. 그러나 노령농민의 경우 일생 동안 애착을 가지고 가꾸어 온 농지를 하루 아침에 모두 처분해 버린다는 것은 심리적으로나 육체적으로 여러 가지의 영향을 줄 수 있을 것이다. 그래서 농지에 대한 애착과 노후의 유희노동력 활용 및 노령농민의 건강관리를 위해서 경영이양의 경우 희망에 따라 1단보까지의 농지를 잔류농지로서 계속 소유, 경영할 수 있도록 제도화하려는 것이다. 이 제도의 목적은 노령농민들의 소일거리를 만들어 주고, 건강관리나 남은 노동력을 활용할 수 있게 하며, 농어촌에서의 긴요한 일상채소 정도는 자가공급할 수 있도록 조치하려는 것이다. 따라서 이 제도가 의미하는 것은 노령자는 그 능력에 맞는 소규모의 농지를 즐길 수는 있지만 능력에도 지나치는 넓은 농지를 소유하고 임대료 수입이나 재산적 가치 증식 또는 투기적 소유를 계속하는 것은 허용하지 않겠다는 의미이다. 여기에서 잔류농지의 허용은 원칙적으로 경영이양을 하게 되는 당사자의 희망에 따라 농지를 지정하게 되지만 적당한 농지나 마땅한 땅을 소유하지 못한 농민의 경우는 지역별로 집단화된 소규모 분할농장을 지정하여 분배할 수도 있도록 해야 한다. 특히, 농지를 전혀 소유하지는 못했지만 농업에 종사해 온 농민이 있다면 이들에게도 소규모의 잔류농지 소유자격은 주어져야 하며, 이 경우의 농지는 지역별 분할농장을 부분적으로 매입, 소유하거나 임대경영할 수 있도록 제도화해야 한다.

한편 비농민의 농지소유에 대해서도 경영이양조건을 부과하여 연금지급을 보류할 수 있도록 하되, 비농민의 농지경영권 이양에는 경영이양연금이나 경영이양 보상연금이 지급되지 못한다. 다만 비농민이라도

통작거리 내에서의 농지에 대하여는 잔류농지의 규정을 적용하여 1단
보 미만의 분할지를 계속 소유하게 하는 문제는 검토할 수 있을 것으
로 보인다.

바. 경영이양 방식 농민연금 대책의 문제점

지금까지 설명한 경영이양방식의 농민연금제도의 도입에 있어서 예
상할 수 있는 문제점들은 우선 소요예산 문제와 제도에 대한 주민의
반응 및 행정적 수행가능성의 문제가 될 것이다.

소요예산의 확보에 관한 문제는 이 경영이양연금과 보상연금을 지급
하기 위해 별도로 필요한 추가재원이 최초연도만 해도 3,500억 정도이
며, 3~4년 이후는 5,000억원 정도의 최고액에 이르게 되는데, 이와
같은 막대한 재정이 마련될 수 있을 것인가 하는 문제이다. 물론 농업
구조 개선을 위해 특별히 시급하고 효과적인 제도이므로 구조개선 정
책자금을 동원할 수 있고 농산물의 수입개방과 그 피해보상기금 및 환
원기금을 활용하며 경영이양에 불응하여 지급이 보류된 연금재원을 합
류시킬 경우 가능성을 배제할 수는 없다. 중요한 것은 정부의 농업구
조 개선에 대한 필요성 인식과 농업부문의 소득보전을 위한 과감한 사
회보장적 투자의지에 달려 있는 셈이다.

다음으로 경영이양 조건에 대한 농업노령 경영주들의 이양조건에 대
한 반발 문제이다. 우리 나라는, 특히 조상에게서 물려받은 농지에 대
한 애착은 거의 절대적이며, 자녀 상속에 대한 전통이 강하여 초기단
계에서는 거부반응이 클 것으로 예상된다. 그러나 농지의 잔류지 허용
기준이 있고, 비농민의 농지소유가 비합법적임을 농지법이나 다른 사
회경제법 질서 속에서 계속 강조하고 있으므로 큰 반발을 보일 수는
없을 것이다. 뿐만 아니라 금년부터 발효되는 임대차관리법에 의해 임
대료 소득세가 부과되고 토지종합과세가 부가되면 연금까지 못받으면
서 그 불이익을 감수하는 것보다는 농지를 양도하고 그 돈을 은행이나
증권회사에 맡겨 배당이익을 취하는 편이 유리한 것으로 판단하게 될

것이다.

한편 농지를 처분하지 않고 계속 소유권을 유지하면서 이농이나 탈농을 하는 사람들은 노후보장에 대한 불안과 자녀들의 불안정한 취업 등으로 최후의 안전대책으로서 농지를 소유하는 경향이 크다. 이와 같은 문제는 경영이양연금과 경영이양 보상연금이 이들의 노후보장 불안을 해소하기에 충분하게 인식되어야 하며, 자녀 기술교육이나 훈련사업이 성공적으로 이루어져 안전한 직업획득과 고용대책이 만들어지면 연계적으로 호전될 수 있는 문제점들이다. 무엇보다도 중요한 것은 사회제도가 처음부터 완전한 것을 요구하거나 확실한 효과를 거둘 것으로 기대해서는 안된다. 점진적으로 제도가 정착되고 안정된 수준에 이르게 되면 농어민들의 인식의 전환도 함께 일어날 것이기 때문이다.

끝으로 경영이양조건을 충족시키기 위한 행정적·제도적 조치가 완비되어야만 하는 문제이다. 이것은 현실적으로 가능성을 타진해 보아야 할 문제이며, 특히 경영이양을 위해 내어 놓는 농지를 구입에 의해 처분해야 할 경우 그 구입자금의 막대한 액수를 동원할 수 있겠는가 하는 문제이다. 예를 들어 60세 이상의 경영이양자 1인당 평균 1ha의 농지를 이양을 위해 내어놓는 경우 매년 평균 5만ha 정도가 유동될 것이고, 평당 시가를 2만원으로만 계산해도 그 거래액은 3조원에 이르게 된다. 물론 이 중에 대부분은 자유거래 내지 임대차계약으로 소화시킨다고 하지만 그 중 1/3만 매매를 위해 경영이양 신청을 하게 된다면 1조원의 농지구입자금이 동원될 수 있어야만 한다는 계산이다. 따라서 완전한 양도방식이 농지유동화에는 크게 기여하겠지만 장기 임대계약에 의한 경영이양도 결코 중요한 것임을 알아야 한다. 그러나 이와 같은 장기 임대계약 방식은 임대계약 기간중의 사회변동이나 쌍방간의 조건 변동으로 계약파기나 재경영이 불가피하게 되는 경우를 예상해야 하고, 이러한 문제의 원만한 해결방안들을 강구하기 위한 체계적인 연구와 검토가 요구된다. 뿐만 아니라 이와 같은 임대방식의 관리를 위해서는 계속적인 사후관리 조직이 필요하며, 농지관리를 맡고 있는 읍

·면 농지관리위원회의 기능을 대폭 활용해야만 할 것이다.

그 외에도 농업을 경영하는 상속후계자에게 경영을 이양하는 상속의 경우는 형식적인 이양을 하고 실제로는 노령농민의 경영권을 행사할 수도 있다고 주장하지만 이것은 큰 문제가 될 수 없다. 왜냐하면 이 경우 상속후계자가 농업경영을 직접하고 있는 것만 확인되면 그가 경영권을 물려받았던 받지 못했던 그 여부는 크게 중요한 것이 아니기 때문이다. 이 때 중요한 것은 상속후계자가 어차피 농업을 물려 받게 될 것이며, 농업에 종사하고 있다는 것만이 중요한 확인사실이기 때문이다. 여기에서는 상속후계자가 상속을 완료한 경우 경영의 주체가 되는 것이므로 새로운 상속경영주의 명의로 농민연금에 신규가입된다는 사실이며, 이 때부터 그 상속후계자는 농민연금의 의무각출자가 되는 것이다.

사. 직업교육과 이·탈농 지원대책

① 직업훈련

농업의 구조개선과정에서 농업으로의 성장이 어렵고 타직업으로의 전환을 원하는 사람에게는 직업전환을 도울 수 있도록 교육과 훈련을 지원하는 계획이 수립되어 있다. 그러나 중요한 것은 농업이 처해진 오늘날의 형편에 비추어 농업에의 정착이 필요한 젊고 유능한, 그리고 농업기반까지 있는 농민들이 이농을 위하여 직업교육을 받게 되는 문제점이다.

이와 같은 대상자 선별에서의 문제점은 규정의 적용과정에서 유연성 있는 대안을 마련해야 한다. 예를 들면 중농층 이상의 농가자녀가 직업훈련이나 전업을 희망할 경우 그가 그 농가의 영농을 상속한 영농후계자라면 이 신청은 재고할 수 있도록 되어야 하며, 농업을 상속하지 않는 자녀일 경우는 구분없이 직업교육이 될 수 있도록 해야 한다.

현행의 직업훈련지침에 따르면 교육대상은 1ha 미만의 영세농어가의 자녀이거나 경영주로서 농어업기반이 없고, 성장 가능성이 없으며,

노동능력은 있으나 직업전환을 원하는 경우 이들을 대상으로 하게 되어 있다. 연령의 한계는 14세 이상 50세 미만이며, 희망에 따라 관계기관에 신청하도록 되어 있다. 이 경우 직업훈련을 위한 제반경비를 지원하며 특히 직업훈련 참가자가 경영주이거나 가족생계에 결정적으로 기여하고 있는 사람일 경우는 훈련기간 동안 가족의 생계비를 지급하게 된다.

○ 직업훈련 지원내역

- 훈련준비금: 1인당 20천원
- 훈 련 비: 월간 1인당 45천원
- 가족생계비: 월간 1인당 15~30천원

※ 4인 가족 기준: 첫달 190천원/월
 그 후 매달 150천원/월
 마지막달 250천원/월

○ 소요예산 추정

- 직업훈련대상: 매년 약 20천명 (1991년 계획)
- 직 업 훈 련 비: $662.5\text{천원} \times 20\text{천명} = 132.5\text{억원}$

이와 같은 직업훈련 지원사업은 농업구조 개선의 일환으로써 농어촌 진흥공사가 시행기관으로 주무를 담당하고, 각 도의 직업훈련원(노동부 산하기관)이 훈련기관으로 협조되고 있는 것이다. 이와 같은 직업훈련사업은 농업분야의 인력을 상공업 분야로 내보내는 기초작업이므로 농림수산정책의 소관사항이 못된다는 논의도 있으나 영세농들의 생활안정과 경제적 지위 상승을 돕기 위해서는 상당히 효과적인 정책으로 평가되고 있다. 그러나 농업부문에 남아서 전문농업가가 되기를 희망하는 영농후계자들에게도 이에 못지 않는 영농기술교육과 경영훈련이 혜택적으로 이루어져야만 하며, 결코 타업종으로의 전업장려에 치중하고 있다는 인상을 주는 것은 농업부문에 남아 있는 영농후계자들에게 좋지 못한 영향을 주게 된다는 점을 고려해야 할 것이다.

② 취업장려금 지원

정부에서는 금년부터 직업훈련에 참여하고 직업전환을 위해 소유농지를 매도하거나 경영권을 이양하는 영세농가들에게 농외취업을 지원하기 위하여 취업장려금을 지급하기로 하였다. 이와 같은 제도는 농업 부문에의 과잉취업인구를 분산시키고, 특히 영세하고 농업으로는 성장가능성이 없는 농가를 생활안정을 기할 수 있는 직업으로 유도하기 위한 것이다. 그리고 직업을 전환하는 과정에서 발생할 수 있는 생활불안과 정착의 어려움을 돕기 위해 직업훈련과 병행해서 취업장려금을 지급하는 것이다.

현행 취업장려금 지원규정

- 1인당 취업장려금 : 50,000원
- 연간 평균 지원대상자 : 1,000명(예상)
- 취업준비기간 중 의료보험료 감면과 자녀의 학비 지원

여기에서 취업장려금의 금액이 현행 수준인 5만원으로서는 거의 도움이 되지 못할 것이라는 의견이 지배적이며, 연간 평균 취업장려금 신청자도 1,000명은 크게 초과하게 될 것으로 예측하고 있다. 한편 취업장려금은 취업과정에서 실질적인 도움이 될 수 있을 정도로 상향조정하여 현실화시키되, 예산이 부족하다면 지급대상을 줄이는 방법이 좋겠다는 의견도 제시되고 있다. 그러나 취업이나 농업외의 직업으로 직업전환을 하는 과정에까지 농정에 중점을 두고 예산을 크게 할애한다는 것은 합의를 구하기 어려운 부분으로 보인다.

한편 직업전환을 희망하는 농어민에게 직업훈련을 시켜 주어 새로운 직업에의 안정적 취업을 지원해 주는 것은 의미도 있고 효과도 좋을 것으로 보이지만 정착자금을 지원하는 경우는 소액의 지원으로는 큰 도움이 되지도 않을 뿐만 아니라 도움이 될 만한 큰 돈일 경우에는 회수에 관한 보장이 어려워 보조형태가 될 우려가 있다.

③ 직업훈련과 취업지원 대책의 문제점

이상에서 설명한 직업훈련 지원과 취업지원대책에 있어서 문제점으로 지적될 수 있는 것은 다음과 같다.

우선 대부분의 직업훈련 희망자가 농어촌 젊은이들로서 농어민후계자 육성이 시급한 과제로 부각되고 있는 현실을 역행적으로 움직여 오히려 유능한 영농후계자를 농외취업으로 축출하게 되는 결과가 올 수도 있다는 점이다. 지금 우리 농어촌에는 젊은이가 없고 고령화 현상이 두드러져 영농을 이어받을 후계자육성이 시급하게 되었다. 실제로 직업훈련을 희망하는 사람이 있는가를 조사해 본 결과 농어촌 젊은이가 부족하여 희망자도 적을 뿐만 아니라 남아있는 대부분의 젊은이들은 모두 이 직업훈련을 원하고 있어 농업종사자의 공동화현상이 우려된다. 질문에서 대부분의 경우(80.9%) 직업훈련 희망자가 없다고 표현했지만 이들은 모두 적령자가 없음을 의미하는 것이다. 따라서 직업훈련시 대우 조건이나 지원수준을 상향조정한다고 해도 결코 그 참여수는 증가하지 않을 것으로 보이며, 오히려 영세농(1ha 미만)에게만 한정된 자격기준을 중농에게까지 확대하게 되면 지원자가 크게 늘어날 것으로 보인다. 그러나 이 경우 영농을 상속받거나 받게 될 후계자까지도 모두 농외직업으로 전환될 우려가 있으므로 신중을 기해야 할 부분이다.

한편 직업훈련자에게 훈련비와 함께 가족생계비까지도 지급하고 있는 것은 너무나 과분한 지원이며, 취업장려금까지 지급한다는 것은 더욱 과분하다. 지금까지 농업이외의 직업으로 전환하기 위한 노력은 개

표 3-26 직업훈련을 희망하는 사람은 있는가?

있 다	9인 (19.1%)	
없 다	38인 (80.9%)	적령자가 없음*

* 직업훈련시 정부의 지원을 확대해도 참여 안함(76.5%)

인의 부담이었으며, 직업교육을 받을 수 있는 기회마저 제공되어 오지 못했다.

그러다가 갑자기 교육기회의 제공은 물론 생계비 지원까지 해주게 된 점은 특혜적 성격이 강해서 오히려 부작용이 생길 우려가 있다. 예를 들면 농한기를 이용해서 뚜렷한 목적 없이 훈련에 응하고 생계비를 받게 되는 경우나 생계비 지원을 받을 목적으로 형식적 절차만을 취하게 되는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 현행 규정 중 생계비 지원에 소요되는 예산을 직업교육을 확대하고 더욱 충실하게 교육할 수 있도록 하는 데에 충당하는 편이 효율적인 결과가 될 것으로 보인다.

다음으로 취업장려금 지원은 형식적이며 현실성이 없으므로 다른 부문에 충실하는 편이 효과적일 것이라는 생각이다. 전업을 원하는 자에게 1인당 5만원 정도의 자금은 취업에 전혀 도움이 되지 못하며 효과가 기대되지 못하므로 오히려 직업훈련을 마친 전업희망자들에게 직업을 알선하고 일자리를 마련해 주기 위한 고용대책을 강화하는 부분에 투자하는 편이 유리할 것으로 본다.

전체적으로 농외취업을 지원하고 촉진하기 위한 직업훈련과 취업장려대책은 오히려 농업부문의 급격히 증가하는 노동력 수요대책의 일환으로서 영농후계자의 선발과 정예농민 양성을 위한 훈련대책에 흡수되어야 할 것으로 보이며, 이농자의 직업훈련 지원만은 후계자의 농업기술훈련과 같은 차원에서 적극 확대할 가치가 있다고 생각된다. 지금 현재에도 농촌인구의 이농현상은 심각하게 빠른 속도로 진행되고 있으며, UR협상 이후 그 결과가 농업부문에 직접적인 영향을 미치게 되면 더욱 심하게 이농이 일어날 것으로 보아 이·탈농을 촉진하게 되는 정책적 대안의 제시나 수행은 신중을 기해야 한다. 1990년도 3/4분기 동안에만 농업부문의 취업자가 19만 2천명이나 줄어들고 서비스업종 종사자가 크게 늘어났다는 최근의 경제기획원 조사보고는 이와 같은 문제점을 시사하는 것이며, 연간 평균 40~50만명씩 줄어들고 있는 농업인구 문제는 농어촌을 지켜야 할 최소한의 인력유지와 국토관리 차

원에서의 농업노동력 확보에 경종을 울려 주는 현실 문제라고 본다. 따라서 노령 농민의 농업은퇴는 촉진되고 구조개선을 위해 적극 지원, 추진되어야만 하겠지만 직업전환이나 이·탈농을 촉진하고 지원하는 대책은 선별적으로 지향해야 할 것으로 본다.

第 4 章

結 論

우리 나라 농업은 그 동안의 산업발전 과정을 통하여 상당한 부분 구조의 변화를 가져왔다. 상공업 중심의 경제개발은 재원의 편중투자를 통하여 농업부문의 상대적 쇠퇴를 가져왔고, 농업부문 종사자들의 경제적 여건을 어렵게 만들었다. 농업기반은 투자가 부족한 상태로 미비되어 있고 기술개발마저도 선진국에 비해 뒤떨어지는 수준을 면치 못한 채 1990년대의 수입개방과 농산물무역 국제화 시대를 맞게 되었다. 농업에 대한 장래성이 없고 경제적 조건이 악화되고 있음을 감지한 젊은 농어촌 인력들은 이농을 계속했으며, 그 경향은 지금도 점증하는 상황에 있다. 특히, 농업에의 기반이 약한 영세소농들의 이농은 빈곤으로부터의 탈피를 위한 수단이 되었으며, 그러한 이농의 성공보다는 실패적 사례가 많아 도시빈곤층 창출에 근간을 이루게 되었다.

뿐만 아니라 젊은이들이 중심이 되는 이농의 증가는 농어촌의 노동력 부족과 경영주의 고령화를 크게 심화시켰다. 농어촌 노동력의 노령·부녀화가 심해짐으로 인해 농업의 경영개선 추진이 지연되고 전래성 빈곤과 전통적인 농업경영의 영세성은 더욱 고착화되는 경향을 보였다. 농지소유는 노후생계 유지를 위한 임대료 목적이거나 노후생계를 위한 자급적 영세경영에 치우쳐 있고 새로운 국제화시대에의 대응자세는

갖추어지지 못한 상태였다. 이러한 과정에서 그나마 농업의 획기적인 기술개혁을 주도할 수 있을 만한 젊고 학력 있는 후계 농민들은 농지구입의 어려움이나 영농정착의 어려움을 느껴 농업을 포기하고 전업하는 경향이 늘어났다. 이제 농촌을 이어받아 지키고 농업을 발전시켜야 할 젊은이가 농촌에는 모자라고 농업경영은 빠르게 변화되는 국제화에 아랑곳없이 구태의연한 생계적 영농형태로만 지속되고 있어 무엇인가 새로운 변혁의 바람이 일지 않고는 시대적응이 어려울 것이라는 판단을 가지게 한다. 이와 같은 시대적 요구에 따라 농정당국에서 내세우는 농업의 구조개선은 우선 농업의 경영규모 확대와 농업의 기계화 및 전업농화에 목표를 두었다. 농업으로의 성장을 원하고 기반이 있어 지원만 해주면 되겠다고 생각되는 농가에게는 과감한 지원을 하겠다는 정책이다. 반면에 농업으로의 성장가능성이 없고 기반도 없어 전업이 바람직한 농가에게는 직업훈련까지 시켜서 탈농시키겠다는 계획이다. 또한 노령으로 어쩔 수 없이 경영에 참여하고 있는 은퇴대상농가에게는 정상적인 노후생활이 보장되는 제도적 장치를 개발해 줌으로써 농업을 경영이양하게 하고 이양된 농지를 구조개선 방향으로 활용토록 하겠다는 구체적인 발상이었다.

이와 같은 목적을 수행하기 위한 수단을 개발하기 위해서는 우선 우리 농어촌사회가 처해 있는 현상과 농업의 구조적 모순 고리를 파악해야만 한다. 이와 같은 현상과 문제점의 정확한 파악을 위하여 본연구에서는 5개의 성격이 다른 부락을 전수조사하여 부락내의 농업구조를 파악하고 구조개선의 구체적인 모형에 적용될수 있는 농가의 구분 및 농가의 발전유형별 수용가능성을 검토하였다.

다음은 이와 같은 구체적인 구조개선방향에 합치되는 정책적 방법들을 수행하기 위해서는 그 과정에서 발생될 수 있는 생활불안을 최대한 막아주고 안정을 확보할 수 있는 사회보장적 일반대책들을 강구해야만 했다. 뿐만 아니라 농업의 구조개선을 주도하면서 사회보장을 동시에 추구할 수 있는 구조개선정책의 한 수단으로써 몇몇의 선행 외국들이

시행하고 있는 농업경영 이양방식의 농민연금제도 수립과 실시를 제안하였다. 이 특별대책에 대하여는 구체적인 방법과 그 수행을 위해 필요한 제경비의 추산 및 정부의 재정부담규모를 추정했다.

농업구조 개선을 추진하기 위해서는 그 과정상에서 농어민의 신분 이동, 직업전환, 은퇴와 이·탈농 등이 발생하게 되는데, 이 때의 농어민 생활안정을 도모하고 농어민의 복지를 증진시키기 위해서 필요한 사회정책적 일반대책으로는 다음과 같은 것들이 제시되었다.

① 우선 농어민이 빈곤으로 전락하는 것을 막아주기 위한 사회보장의 제1네트인 사회보험을 철저하게 수립해야 한다. 사회보험에는 의료보험제도의 개선문제와 농어민연금제도 수립문제, 농업노동재해보험수립 및 농작물재해보험의 제도수립이 제기되었다. 여기에서 네 가지의 사회보험을 동시에 실시한다는 것은 부담의 능력이나 정부의 재정사정으로도 불가능한 일이므로 기존의 의료보험은 관리운영방식의 통합개선과 보험료 부과방식의 개선 등을 통하여 농민에게 실질적인 도움이 되도록 하는 것이 주요과제로 제기되었다.

② 농어민연금제도는 농어촌 노령인구의 증가와 관련해서 시급히 추진되어야 할 과제이며, 본연구의 특별대책으로써 제시한 경영이양방식의 연금제도 도입이 매우 효과적일 것으로 기대하였다. 한편 농어민 노동사고에 대한 보험제도의 수립은 필요성이 인정되지만 농민의 부담능력이 부족하므로 우선은 농작업사고 사상자의 장애발생시 장애자의 사고보상과 장애연금을 농민연금에서 취급해 주도록 하고 차후에 경제적 능력이 생기고 여건이 성숙하면 분리, 독립할 수 있도록 하자는 의견이 제시되었다.

③ 농작물에 대한 재해는 현행 재해대책법의 재해보상이 형식적이며 매우 미흡하여 실효를 거두지 못하므로 보험방식의 새로운 제도도입을 제기한 것이다. 특히, UR협상 이후 전략적으로 보호해야만 할 수도작이나 수출성장작목으로 이끌어가야 할 몇 가지의 품목에 대하여는 간접적인 지원대책으로서 작물보험의 필요성이 인정된다고 제시하였다.

④ 농어민의 빈곤구제와 빈곤탈피를 지원하기 위한 사회복지 서비스의 강화는 영세민 보호를 담당하고 있는 보건사회당국의 소관내에서라도 지원확대가 가능하도록 촉구하고 농가자녀들의 학비보조 지원은 그 효과가 크게 인정되므로 앞으로도 계속 확대지원이 요청되는 부분이다. 한편 농어촌 보건서비스의 근본적인 문제 해결을 위해 보건의료기관의 인력과 장비확충은 지속적인 확대가 요구된다.

⑤ 농어민의 경제활동을 촉진하고 지원함으로써 경제적 성장을 지원하기 위한 사회보장의 제4네트인 사회통합정책은 매우 중요한 의미를 가지는 것으로서, 특히 UR 이후의 우리 농정이 나가야 할 정책수립과정에서 농어민의 생산품목별 단체참여가 중요해질 것이다. 생산자단체가 활성화되고 그 결속력이 강화되면 농업생산은 물론 가공과 유통에까지도 농민참여가 활발해지고 생산가격의 하향조정이나 계획생산 및 국제간 경쟁력 향상에도 자주적으로 대처할 수 있게 될 것이다. 생산자단체는 농어민의 이익을 스스로 추구하고 지켜갈 수 있도록 하기 위해서 또 한편으로는 농정수행과정에서의 힘이 되어 농정당국을 뒷받침해 주는 데에 큰 역할을 해야만 될 것으로 보인다.

⑥ 농업구조 개선과 사회보장의 목적을 동시에 추구할 수 있도록 구상된 농업경영이양방식의 농민연금제도 수립은 이미 1988년의 연구보고서에서 제시한 바 있으며, 본연구에서는 그 구체적인 시행방안과 제도 시행을 위하여 필요한 재정부담을 추계하였다. 농업경영이양은 농업에 있어서의 은퇴규정이며, 이 규정은 모든 국민에게 적용되도록 해야만 농업구조 개선의 효과를 높일 수 있다. 원리는 65세가 넘는 경우 모든 국민은 자기가 가진 농지를 1단보 이내의 노인노동능력에 맞는 잔류지만 남기고 모두 농사를 짓는 젊은 농민들에게 이양해야만 연금을 받을 수 있다는 조건이다. 농지를 소유하고 직접이든 간접이든 경영하고 있는 경우는 거기에서 소득이 발생하므로 현직업에서 은퇴한 것이 아닌 것으로 보아 연금지급을 보류한다는 원리이다. 따라서 이 제도는 세대를 거쳐서 이루게 되는 경자유전원칙의 토지개혁법이 될

수도 있으며 농지의 투기를 방지하는 획기적인 제도가 된다.

⑦ 농민도 연금가입 후 65세가 되어 15~20년을 가입하면 노령연금 수급권이 생긴다. 그러나 65세 이전에 농업경영권을 이양하지 않은 경우는 그 연금수급권은 보류된다. 경영이양기간을 60세에서 65세전까지로 정하여 그 기간내에 경영이양이 완료된 농민은 완료신고를 받는 즉시 경영이양연금을 받게 되는데, 이후는 노령연금으로 대체된다. 그러나 경영이양연금을 받던 자는 65세 노령연금만기액과 동일하다. 이 경영이양연금은 65세까지만 지급되고 65세가 되면 경영이양정책에 호응해준 보상으로 노령연금외에 경영이양 보상연금(노령연금의 50% 이내)을 부가 급여받게 된다.

⑧ 경영이양연금과 경영이양 보상연금의 지급은 농업구조 개선목적이므로 농업구조 개선정책자금으로 충당하되 이 제도가 가지는 농가소득 보전효과를 감안하여 농산물 수입으로 인한 피해보상기금이나 환원기금의 일부를 이 재원으로 할 수 있도록 해야 한다고 제안했다. 또한 경영이양을 거부한 노령자의 지급이 보류된 연금은 물론 구조개선자금으로 흡수되며, 구조개선을 위해 쓰이는 후계자 육성기금이나 정책자금의 일부도 이 연금의 재원으로 쓰일 수 있도록 해야 한다.

⑨ 농업의 경영이양조건을 만족시키기 위한 관계당국의 부대조치는 경영이양으로 내어 놓는 농지의 임시매입·매도, 임대차와 대리경작 및 농지구입자금의 대부와 영농후계자 육성을 연결시키는 일련의 종합적 체계를 갖추어야 한다. 따라서 현재 이와 같은 업무를 총괄적으로 수행하고 있는 농어촌진흥공사가 이 사업을 주관해야 하며, 읍·면 단위의 농지관리위원회 조직을 대민조직으로 활용할 경우 가장 업무처리가 유리해진다. 또한 이러한 조직체계를 가질 때 그 관리비용이 최소화되어 90억 정도면 가능할 것으로 추정되었다.

⑩ 경영이양 연금실시를 위해 필요한 예산은 농어촌의 인구노령화 현상 때문에 실시 초기부터 이양연금이 막대하게 들어가는 단점을 지닌다. 그러나 이 문제는 노령인구 구조가 그렇게 되어 있으므로 어쩔

수 없는 초기적 상황이며, 점차 감소할 가능성을 내포하고 있다. 1993년을 시행 초기연도로 볼 때 당년도의 경영이양연금만 2,599억원이 예상되고 경영이양 보상연금은 50%까지 높게 지급하는 것으로 추정해도 919억원 정도밖에 안되어 모두 3,518억원 정도가 소요될 것으로 추정되었다. 그러나 여기서 경영이양 보상연금의 지급률을 50%에서 20%까지 낮출 수는 있으므로 이 부분은 적의 감안할 수 있다. 그러나 초기단계에서 구조개선을 효과적으로 유도하기 위해서는 보상연금을 50%까지 지급하는 과감한 투자가 필요할 것으로 보아 이와 같이 추산하게 되었다.

⑪ 농어민의 직업교육을 통한 전업지원은 지금까지 농업에서 떠나는 사람들에게 개인의 책임하에 모든 위험을 감수하도록 방치해 왔던 과거에 비하면 너무나 급격한 변화이며, 과분한 대우가 된다고 보았다. 따라서 농업외의 취업이나 직업전환을 희망하는 농민에게는 직업훈련을 시켜 주되, 그 대상을 농어민후계자 육성을 저해하지 않는 범위내에서는 최대한 확대하고 교육기간 동안의 생계비 지원은 영세빈농에게만 한계를 지어 지급해야 한다. 취업장려금의 지급은 실효성도 없으며, 과분한 조치이므로 오히려 그 자금을 영농후계자 육성을 위한 농업기술 훈련이나 이·탈농의 고용증대를 위한 직업알선사업 등에 투자하도록 하는 편이 합리적일 것으로 보았다.

⑫ 다만 전업을 위한 이동과정에서 새로운 사회에의 정착을 돕기 위해서는 고용대책이 강구되어야 하며, 직업알선에 행정력을 강화해야만 할 것이다. 또한 직업전환을 위해 탈농하거나 이농하는 자가 정착자금 이 필요한 경우에는 소유농지의 매매나 장기임대에 의한 경영이양을 주선하고, 그 대금의 선불 또는 일시불을 통하여 정착지원을 하는 방법이 효과적일 것으로 사료된다.

參 考 文 獻

- 경제기획원, 주요경제지표, 1990.
- 국민연금관리공단 기획조사부, 일본의 공적연금제도, 1989.
- _____, 「미국 사회보장 편람」, 1989.
- _____, 「영국의 국민보험제도」, 1990.
- _____, 「서독의 사회보험제도」, 1990.
- 金尙均, 「현대 사회와 사회정책」, 서울대학교 출판부, 1987.
- 金泳謨, 「現代社會保障論」, 韓國福祉政策研究所 出版部, 1988.
- _____, 「現代社會政策論」, 韓國福祉政策研究所 出版部, 1982.
- 金云根·金泰坤·許榮九, 「고령화 추세에 따른 농업구조조정 및 제도개선 방안」, 연구보고 103, 한국농촌경제연구원, 1985. 12.
- 金一鐵·鄭英一, 「韓國零細農에 관한 社會經濟的 研究」, 「社會科學研究報告」 1, 서울대학교, 1977.
- 金鍾旻, 「地域間 人口移動이 所得 및 雇傭에 미친 效果分析」, 성균관대 석사학위 논문, 1985.
- 金孝命, 「現代經濟政策」, 博英社, 1989.
- 농림수산부, 「'89 농업기본통계 조사결과」, 1990. 2.
- _____, 「농림수산 주요통계」, 1990.
- 농어촌진흥공사, 「농어촌발전 종합대책」, 간부직 특별교육교재, 1990.
- 농협중앙회, 「농촌사회구조 변화와 농협」, 1986. 12.
- 대한공중보건의학회, 「대한공중보건의학회지」, 제3호 (가을), vol. 3, no. 1, 1989.
- 대한주택공사, 「영세민 주거실태 및 의식 조사연구」, 연구 89-27, 1989. 10.

- 朴璟洙, “農村出身 都市工業勤勞者の 經濟行爲에 관한 研究,” 서울대 석사학위 논문, 1981.
- 보건사회부, 「보건사회백서」, 1990.
- 徐相穆 外, 「社會福祉傳達體系의 改善과 專門人力活用方案」, 韓國開發研究院, 1988.
- 愼燮重, 「社會保障政策論」, 大學出版社, 1990.
- 안창수 외, 「최저생계비 계층 조사연구」, 한국인구보건연구원, 1989. 12.
- 의료보험연합회, 「보험재정 및 의료비」, 해외연구자료 11, 1990. 10.
- 李貞煥, 「韓國農業의 與件變化와 開發戰略」, 研究報告 73, 韓國農村經濟研究院, 1983. 12.
- 李載玉 외, 「농산물협상의 추이와 전망」, UR농산물협상자료 1, 한국농촌경제연구원, 1990. 11.
- 李俊求, 「所得分配의 理論과 實際」, 다산출판사, 1989.
- 鄭明采·李永大, 「農漁民年金制度의 研究」, 研究報告 169, 韓國農村經濟研究院, 1989. 12.
- , 「零細農의 生活과 福祉實態」, 研究報告 203, 韓國農村經濟研究院, 1989. 12.
- 崔洋夫, “韓國農業發展의 方向과 地域農業開發,” 제3차 농어촌지역종합개발 워크숍 (1986. 12. 4-6) 제1주제 논문, 1986. 12.
- 韓國農村經濟研究院, 「韓國農村社會經濟의 長期變化와 發展 (1985~2001)」, M15-10~14, 1989. 12.
- 籠山 京, 「日本における貧困層の創出過程」, 東京大學校 出版會, 1980.
- Schiller, B. R., *The Economics of Poverty and Discrimination*, 3rd ed., Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1980.
- Maydell, Bernd V., *Weiterentwicklung des Landwirtschaftlicher Haushalte Sozialrechts*, Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1988.
- Bundesverband der Landw., Sozialversicherungskassen, Soziale Sicherheit In Der

Landwirtschaft, 1988. 1.

Johannes Frerich, *Sozialpolitick*, R. Oldenbourg Verlag Munchen Wien, 1987.

Schulz, Willi, *Sozialhilfebedurftigkeit landwirtschaftlicher Haushalte*, Agrasozile Gesellschaft, e. v. , Göttingen , 1989.

빈 면

연구보고 227

농업구조 개선을 위한

농촌 사회정책의 방향정립에 관한 연구

찍은날 1990. 12.

펴낸날 1990. 12.

발행인 허 신 행

펴낸곳 한국농촌경제연구원 (962-7311~5)

130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호 (1979. 5. 25)

찍은곳 (주)문 원 사 739-3911~4

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.