

정책연구보고 P115 | 2009. 7

영세 · 고령농의 사회안전망 개선방안

박 대 식	연 구 위 원
최 경 환	연 구 위 원
윤 병 석	연 구 원

한국농촌경제연구원

연구 담당

박 대 식	연구위원	연구 총괄, 한국농업에서 영세·고령농의 위상, 영세·고령농 사회안전망의 주요 문제점, 독일의 사례, 사회안전망 개선방안
최 경 환	연구위원	영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태, 일본의 사례
윤 병 석	연구원	영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태, 관련 자료 수집 및 분석

머 리 말

영세·고령농은 한국농업에서 중요한 비중을 차지해 왔으며 앞으로도 상당 기간 그 비중이 더욱 높아질 전망이다. 그러나 그동안 농업구조개선정책을 추진하면서 영세·고령농 문제를 경영이양(탈농·은퇴)의 관점에서 주로 다뤘을 뿐이고, 이들의 농업·농촌부문에서의 역할이나 이들의 생활 안정에 대한 관심과 대책이 부족했다.

그동안 정부에서는 국민들의 기본적인 생활을 보장하기 위해서 국민연금, 국민 건강보험, 국민기초생활보장제도, 기초노령연금과 같은 다양한 사회안전망을 마련하여 선진국 수준에 못지않은 외형적 틀을 갖추었다. 그러나 이러한 사회 안전망은 농업이나 농촌의 특성을 제대로 반영하지 못했다. 그 결과, 대다수의 영세·고령농은 사회안전망의 밖에 있거나 수혜 정도가 미미하여 사회안전망 사각지대에 놓여 있는 실정이다.

이 연구는 영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태와 문제점을 심층적으로 조사 하여 우리나라 농촌 현실에 적합한 개선방안을 마련하고자 하였다.

이 연구 결과가 농촌노인, 특히 영세·고령농의 복지정책을 수립하고 실행 하는 데 참고가 되고, 이 분야의 연구에 관심을 가진 분들에게 유익한 자료로 이용될 수 있기를 기대한다. 끝으로 현지 조사 과정에서 성실하게 답변해 주신 농촌주민 여러분께 진심으로 감사드린다.

2009. 7.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

- 이 연구의 주요 목적은 ① 영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태와 문제점을 파악하고, ② 외국의 영세·고령농을 위한 사회안전망제도를 검토하여 정책적 시사점을 도출하여, ③ 우리나라 영세·고령농의 사회안전망을 개선하기 위한 주요 정책과제를 제시하는 것임.

- 이 연구에서는 영세·고령농을 ‘경지규모가 1ha 미만이고 연령이 65세 이상인 고령 농가’에 초점을 두어서 접근하였음.

- 이 연구는 사회안전망을 ‘사회 구성원들이 삶의 주기에서 겪을 수 있는 다양한 위험들에 대하여 사회적으로 보호해 주는 제도적 장치’라고 정의함.

- 영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태
 - 각종 연금 중 국민연금에 가장 많이 가입하였으며(24.7%), 민간보험 가입은 미미한 상황임.
 - 국민건강보험에는 영세·고령농업인의 75.2%가 본인이나 자녀의 이름으로 가입되어 있으며, 어떠한 의료보험에도 가입하지 않은 비율은 19.6%로 나타남.
 - 영세·고령 가구 중에서 고용보험에 가입해 있는 경우는 5가구(1.3%)에 불과한 것으로 나타났으며, 산재보험 또는 농업인안전공제에 가입한 경우는 1가구(0.3%)에 불과함.
 - 영세·고령농 중에서 2차 사회안전망인 국민기초생활보장제도의 수혜를 받고 있는 농업인은 5.9%에 불과함.
 - 3차 사회안전망인 긴급지원제도는 대부분의 고령농업인들이 ‘전혀 들어본

적이 없다'(82.6%)거나 '들어본 적은 있지만 내용은 잘 모른다'(12.6%)고 응답함.

- 영세·고령농 사회안전망의 문제점으로는 ① 농촌 현실과 맞지 않는 국민 기초생활보장제도, ② 소득안정 대책의 부족, ③ 능동적 복지대책의 부족, ④ 의료비 및 국민건강보험료 부담의 과중, ⑤ 노인장기요양보험의 본인 부담의 과중, ⑥ 각종 복지제도에 대한 낮은 주민 인지도 등을 들 수 있음.
- 영세·고령농의 사회안전망 개선방안
 - 국민기초생활보장제도 농어가 특례 개선: ① 빈곤한 농업인이 국민기초생활 보장 수급 대상자에서 누락되지 않도록 대상자 선정기준을 개선, ② 농업의 특성을 고려하여 기초생활수급 대상자 선정기준인 소득인정액 산정 시 공제대상액(지출비용 및 재산액) 확대
 - 영세·고령농 소득안정 지원 강화: ① 별도의 소득원이 부족한 고령농의 노후생활 안정을 위한 지원 강화, ② 경영이양직불제의 신청연령을 조정하고 지급 기간 및 금액을 확대, ③ 농지를 담보로 매달 생활비를 연금 형태로 지원하는 농지연금제도 도입, ④ 국민연금 지원 강화와 확대, ⑤ 기초노령 연금 지원 확대 등
 - 농촌 사회적 기업 육성: ① 취약계층의 자발적인 노력을 정부가 측면 지원하는 능동적 복지대책으로 농촌 사회적 기업을 육성, ② 주민 주도·자율에 의한 농촌 특성에 맞는 다양한 직종의 사회적 기업 모델을 개발·확산, ③ 농촌 사회적 기업 활동의 활성화를 위해 인증 요건 완화 등 특례 방안 마련, ④ 마을 영농조직 육성 등
 - 국민건강보험료 지원제도 개선: 저소득 농업인에 대한 건강보험료 지원 비율을 높이고, 고소득 농업인에 대한 지원비율은 낮추는 방향으로 검토
 - 영세·고령농의 의료비 부담 경감: 고령농이 읍·면 소재 의료기관 이용 시 의료비의 요양급여비 중 본인 부담금 비율 인하 검토

- 노인장기요양보험 본인 부담금 경감방안의 개선: 경감 대상을 차상위계층 (최저생계비의 120% 이하) 또는 국민건강보험료 하위 20~30% 수준으로 상향 조정
- 취약농가 지원 확충: ① 취약농가가 일상생활에서 필요로 하는 사항을 발굴·지원, ② 영농·가사 도우미 지원 확대, ③ 노후주택 개량지원, ④ 공동 체형 농업인 홈 조성, ⑤ 찾아가는 서비스 다양화
- 사회안전망 관련 교육 및 홍보 강화: 신문, TV, 라디오 등을 통하여 사회안전망에 대한 교육 및 홍보 강화

ABSTRACT

Improvement Measures of Social Safety Net for the Poor and Old Farmers

The purposes of this study are to analyze current social safety net for the poor and old farmers, and to suggest policy improvement measures to improve the social safety net.

The major research methods include the collection of existing related data, re-analysis of previous field survey data, in-depth interview, and so on. Existing data were collected from related governmental organizations and research institutes. The re-analysis of previous field survey data on 397 poor and old farmers were conducted. The original field survey was conducted among 1,000 elderly residents (aged 65 or older) of 50 rural areas, asking them about their economic activities and social safety. Descriptive statistics such as frequencies, percentage, and means were used to summarize the data of the field survey.

In the case of the first social safety net (social insurance), the pension affiliation ratio was 30%. The medical insurance non-recipient ratio was 19.6%. The recipients of employment insurance and industrial accident compensation insurance were very few. In the case of the second social safety net (public assistance), the proportion of recipients in the national basic livelihood security system was only 7.0%. In the case of the third social safety net (urgent support system), most respondents (95.2%) did not know the urgent supporting system.

Major problems of social safety net for the poor and old farmers are as follows: 1) unrealistic national basic livelihood security system, 2) insufficient income stabilization measures, 3) insufficient active welfare measures, 4) burdensome medical cost and insurance bill, 5) burdensome personal cost of long-term care insurance for the elderly, 6) residents' low acknowledgement

level on the various welfare system.

Policy tasks to improve social safety net for the poor and old farmers are as follows: 1) improvement of the exceptional treatment for farmers in the national basic livelihood security system 2) reinforcement of income stabilization support, 3) cultivation of rural social enterprise, 4) improvement of medical insurance bill support system, 5) reduction of medical cost, 6) improvement of the personal cost reduction measure in the long-term care insurance for the elderly, 7) reinforcement of the support system for weak farm households, 8) reinforcement of education and public relations on the social safety net.

Researchers: Dae-Shik Park, Kyeong-Hwan Choi, Byeong-Seok Yoon

Research Period : 2009. 6 ~ 2009. 7

E-mail Address: pds8382@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 선행연구에 대한 검토	3
3. 연구의 범위와 내용	6
4. 연구방법	7

제2장 한국농업에서 영세·고령농의 위상

1. 영세·고령농의 개념 정의	9
2. 한국농업에서 영세·고령농의 위상	12
3. 영세·고령농 대책의 필요성	17

제3장 영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태

1. 사회안전망의 개념과 유형	21
2. 1차 사회안전망의 수혜 실태	30
3. 2차 사회안전망의 수혜 실태	35
4. 3차 사회안전망의 수혜 실태	38

제4장 영세·고령농 사회안전망의 주요 문제점

1. 농촌 현실과 맞지 않는 국민기초생활보장제도	41
2. 소득안정 대책의 부족	43
3. 능동적 복지대책의 부족	44
4. 의료비 및 국민건강보험료 부담의 과중	44
5. 노인장기요양보험 본인 부담의 과중	46
6. 각종 복지제도에 대한 낮은 주민 인지도	47

제5장 외국의 영세·고령농 관련 사회안전망

1. 일본	48
2. 독일	58
3. 정책적 시사점	65

제6장 영세·고령농의 사회안전망 개선방안

1. 기본방향	67
2. 주요 정책과제	68

제7장 요약 및 결론

1. 요약	81
2. 결론	88

부록 : 벼 경작면적 상당치 지수(안)	89
-----------------------------	----

참고문헌	93
------------	----

표 차 례

제2장

표 2-1. 1ha 미만 농가의 연령별 구성	13
표 2-2. 1ha 미만, 50세 이상 농가의 연령구조 변화 상황	13
표 2-3. 농가 유형별 농가 수	14
표 2-4. 1ha 미만 농가의 농축산물 연간 판매 규모별 농가 수	15
표 2-5. 소규모(1ha 미만) 농가와 중규모(1~3ha) 농가의 소득 비교	16
표 2-6. 소규모(1ha 미만) 농가의 품목별 구성	16
표 2-7. 농가의 품목별 소득 차이	17

제3장

표 3-1. 연금보험료 납부 여부	32
표 3-2. 월평균 연금 수령액	33
표 3-3. 의료보험 가입 현황	33
표 3-4. 국민기초생활보장제도 수혜 실태	36
표 3-5. 국민기초생활보장 수급권과 탈락 경험	37
표 3-6. 긴급지원제도 인지 정도	39
표 3-7. 긴급지원이 필요한 위기 상황 경험	40

제4장

표 4-1. 가입자별 평균소득 및 예상 연금액	43
표 4-2. 농가연령별 가계지출 현황(2008)	45

제6장

표 6-1. 고령농의 외래진료 시 본인 부담액 조정방안(예시)	77
--	----

그림 차례

제3장

그림 3-1. 영세·고령농의 각종 연금 가입 현황	31
그림 3-2. 고용보험 가입자 유무(가구원 전체 대상)	34
그림 3-3. 산재보험(농업인안전공제) 가입 유무	34
그림 3-4. 산재보험(농업인안전공제) 수혜자 유무	35

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성과 목적

- 우리나라 농업은 경영규모 측면에서는 0.5ha 미만 농가와 3ha 이상 농가가 동시에 증가하는 양극화 현상이 진행되고 있음.
 - 경지가 없거나 경지면적이 0.5ha 미만인 농가가 전체 농가에서 차지하는 비율은 1970년 34.6%에서 2008년 40.5%로 증가함.
 - 경지면적이 3ha 이상인 농가가 전체 농가에서 차지하는 비율은 1970년 1.5%에서 2008년 6.6%로 증가함.
- 청장년층의 이농, 평균수명의 연장, 출산율의 저하, 영농후계 인력의 단절 등으로 인해서 농가인구 및 농가경영주의 고령화가 급속하게 진행되고 있음.
 - 전체 농가인구 중에서 65세 이상 노인인구가 차지하는 비율은 1960년 6.9%에서 2008년 33.3%로 증가함.
 - 전체 농가경영주 중에서 65세 노인인구가 차지하는 비율은 1990년 18.3%에서 2008년 48.1%로 증가함.
 - 현재 농가인구의 1/3, 농가경영주의 절반 정도가 65세 이상 노인인구임을 알 수 있음.

- 이와 같이 영세·고령농은 한국농업에서 중요한 비중을 차지해 왔으며 앞으로 상당기간 그 비중이 더욱 높아질 전망이다.
- 그러나 그 동안 농업구조개선정책을 추진하면서 영세·고령농에 대한 적극적인 대책이 크게 부족했음.
 - 농업구조개선정책에서는 고령농 문제를 경영이양(탈농·은퇴)의 관점에서 주로 다뤘을 뿐이고, 이들의 농업·농촌 부문에서의 역할이나 생활 안정에 대한 관심과 대책이 부족했음.
 - 특히, 영세·고령농의 다양한 사회경제적 특성을 고려한 맞춤형 지원 정책을 개발하지 못했음.
- 그동안 정부에서는 국민들의 기본적인 생활을 보장하기 위해서 국민연금, 국민건강보험, 국민기초생활보장제도, 기초노령연금, 긴급지원 등과 같은 다양한 사회안전망제도를 마련하여 선진국 수준에 못지않은 외형적 틀을 갖추었음. 그러나 이러한 사회안전망제도는 농업이나 농촌의 특성을 제대로 반영하지 못했음. 그 결과, 대다수의 영세·고령농은 사회안전망의 밖에 있거나 수혜 정도가 미미하여 사회안전망의 사각지대에 놓여 있는 실정임.
- 더구나 새 정부의 농업정책은 규모화와 경쟁력 강화를 위한 주업농 육성은 크게 강조하는 데 반해서 영세·고령농 대책은 상대적으로 소홀하다는 의견이 농업인단체를 중심으로 제기되고 있음. 따라서 이 시점에서 영세·고령농 대책을 시급하게 재점검할 필요가 있음.
 - 영세·고령농에 대한 적극적인 대책을 마련하지 않고서는 우리나라 농업의 선진화 및 농업인의 진정한 삶의 질 향상을 달성할 수 없음.
 - 농가단위 소득안정제 도입 시 지원 대상을 주업농으로 제한할 경우 지원 대상에서 제외되는 주업농 규모 미만의 영세·고령농에 대한 대책을 반드시 마련해야 함.

- 이 연구의 주요 목적은 ① 영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태와 문제점을 파악하고, ② 외국의 영세·고령농을 위한 사회안전망제도를 검토하여 정책적 시사점을 도출하여, ③ 우리나라 영세·고령농의 사회안전망을 개선하기 위한 주요 정책과제를 제시하는 것임.

2. 선행연구에 대한 검토

- 사회안전망 관련 논의는 주로 일반 국민이나 노인을 중심으로 진행되어 왔음.
 - 박찬용 등(2000)은 「사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편방안」에서 우리나라 소득보장제도의 확대 과정에서 나타난 소득보장의 사각지대와 같은 문제를 해소하기 위한 정책적, 행정적 방안을 모색함.
 - 박순일(2005)은 “복지환경의 변화와 사회안전망의 사각지대”에서 복지대상자들이 다양해지고 있어, 사회보장 혹은 사회안전망의 사각지대도 빈곤의 수준과 근로 능력의 정도에 따라 범주화하여 각 유형에서의 사각지대의 규모와 그에 적합한 대응정책 프로그램을 개발하여야 한다고 강조함.
 - Paitoonpong 등(2008)은 “The Meaning of Social Safety Nets”에서 사회안전망에 대한 개념정의를 국제기관이나 학자들에 따라 다양하다는 것을 지적하였음. 사회안전망을 공적(pubic) 사회안전망과 비공식적(informal) 사회안전망으로 구분함.

□ 영세·고령농의 사회안전망 관련 주요 선행연구

- 정명채 등(1989)은 「영세농의 생활과 복지실태」에서 영세농의 개념과 농촌 사회정책적 중요성, 영세농의 생활실태와 사회심리, 영세농의 창출과 탈피 가능성, 영세농을 위한 복지행정 지원과 문제점 등에 대하여 정리함.

- 정명채 등(1992)은 「은퇴농어민에 대한 지원대책」에서 고령 농어민의 은퇴 실태와 구조를 파악, 은퇴지연의 문제점을 도출하고, 그에 대한 대안으로 노후 생계보장을 위한 연금 및 경영이양의 보상대책을 강구함.
- 박준근(1995)은 “전남지역의 영세농 실태와 대응방안”에서 전남의 영세농 현황을 분석하고 전남의 특성과 여건에 맞는 영세농에 대한 정책적 방안을 강구함.
 - 임대차에 의한 농지유동화 촉진, 수직적 계열화(통합) 체제의 확립, 농협의 영세농 협력 촉진, 지역농산물의 단지화 유도, 도시근교 야채 생산, 농산물 유통체제의 정비, 농한기 노동력 고용확대 등
- Gundersen 등(2000)은 “A Safety Net for Farm Households”에서 최소 생활 수준을 보장하기 위한 4가지 기준(시나리오)을 설정하였음.
 - 해당 지역의 비농가의 중앙소득(median income)
 - 빈곤선의 185% 소득
 - 비농가의 연평균 소비수준
 - 비농업 자영업자의 시간당 임금의 중앙값(median hourly earnings)
- 한정자 등(2002)은 「농촌지역 노인복지 실태와 개선방안 연구」에서 농촌지역 노인을 대상으로 전반적인 생활실태 및 복지 현황과 문제점을 파악하고, 나아가 여성적 관점에서 농촌지역 노인의 복지를 개선하기 위한 정책적 대안을 모색함.
 - 농촌 노인복지 개선을 위한 정책을 ① 소득보장, ② 의료, ③ 복지서비스, ④ 주택, ⑤ 사회적 서비스 정책 등으로 나누어 제시함.
- 김용택 등(2004)은 「농가소득보전 및 소득안전망 확립 방안」에서 농가소득 보전대책을 마련하고 농가소득안전망 체계를 구축하는 방안을 강구함.
 - 농가소득안전망의 개념 정립, 농가소득의 변화 실태 분석, 기존 농가소득

보전대책에 대한 평가, 선진국의 농가소득보전대책에 대한 평가와 시사점, 농가소득보전대책 시행에 필요한 재정규모 추정, 농가소득안전망체계 수립에 필요한 보완대책 등을 제시함.

- 이은구 등(2005)은 「거주지역·경제능력 등에 따른 농촌노인의 유형화 및 맞춤형 복지정책 연구」에서 농촌 노인인구의 사회경제적 특성에 관한 실증적 기초조사 결과를 바탕으로 농촌사회구조를 유형화하고, 그 유형별 특성에 따른 다양한 노인복지정책 모형을 개발함.
 - 사회인구학적 지표, 지리·공간적 지표, 경제 및 생산적 지표, 복지여건 지표를 적용하여 농촌을 6가지 유형으로 구분함.
- 박대식 등(2006)은 「농촌노인의 사회안전망 실태와 개선대책」에서 농촌노인들이 이용할 수 있는 사회안전망의 현황과 문제점을 조사하여 농촌노인의 특성을 감안한 다차원적인 개선대책을 마련함.
- Dismukes와 Durst(2006)는 “Whole-Farm Approaches to a Safety Net”에서 농업인에게 사회안전망을 제공하는 것은 미국 농정의 주요 목적 중의 하나임을 강조하였음.
 - 소득안정제정과 수입보험을 통해서 현행 사회안전망의 문제점을 극복할 수 있다고 봄.
- 김정호 등(2007)은 「고령 은퇴농의 생활안정 지원제도 도입방안」에서 바람직한 농업구조 실현을 뒷받침하고 고령 은퇴농의 생활안정을 도모하기 위한 고령농 생활안정 지원제도의 도입 및 시행방안을 제시함.

□ 선행연구와 본 연구의 차별성

- 영세농 관련 연구는 오래 전에 이루어진 것뿐이고, 고령농 관련 연구는 주로

농촌노인의 한 범주로 다루어졌음.

- 영세·고령농을 대상으로 1차 사회안전망(사회보험), 2차 사회안전망(공공부조), 3차 사회안전망(긴급지원)을 종합적으로 연구한 선행연구는 없었음.
- 이 연구는 영세·고령농이 이용할 수 있는 사회안전망의 현황과 문제점을 심층적으로 조사하여 1·2·3차 사회안전망을 포괄하는 다차원적인 개선대책을 마련한다는 점에서 선행연구들과 차별성이 있음.
 - 이 연구는 기초노령연금, 노인장기요양보험 등과 같은 최근에 새로 도입된 사회안전망도 충분히 감안하여 개선방안을 제시한다는 점에서도 선행연구들과 차이가 있음.

3. 연구의 범위와 내용

3.1. 연구의 범위

- 이 연구에서 사회안전망은 광의적으로 보아 1차 사회안전망(사회보험)과 2차 사회안전망(공공부조)뿐만 아니라 3차 사회안전망(긴급지원)을 포괄함.
- 외국의 사례의 범위: 일본, 독일

3.2. 연구의 주요 내용

- 한국농업에서 영세·고령농의 위상
 - 영세·고령농의 개념 정의

- 한국농업에서 영세·고령농의 위상
- 영세·고령농 대책의 필요성
- 영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태
 - 사회안전망의 개념과 유형
 - 1차 사회안전망(사회보험)
 - 2차 사회안전망(공공부조)
 - 3차 사회안전망(긴급지원)
- 영세·고령농을 위한 사회안전망의 주요 문제점
- 외국의 영세·고령농 관련 사회안전망
 - 일본, 독일
- 영세·고령농의 사회안전망 개선방안
 - 기본 방향
 - 주요 정책과제

4. 연구방법

- 기존 자료의 조사 및 분석
 - 농림수산물식품부, 통계청, 보건복지가족부, 한국농촌경제연구원, 한국보건사회연구원 등 관련 기관의 자료 수집
 - 기타 국내·외 문헌 및 통계자료의 조사·분석
 - 기존의 통계 자료, 사회조사 결과 재분석

- 영세·고령농 및 지역주민 대상 심층 면접조사
 - 횡성군 일원에서 10가구의 영세·고령농 및 20여 명의 지역주민(마을 유지 등)을 대상으로 사회안전망의 수혜 실태, 복지욕구, 문제점 등에 관해 심층 면접조사를 실시함.
 - 경지 규모가 1ha 미만이고, 연령이 65세 이상인 농업인을 중점적으로 조사함.
 - 관찰 등의 방법도 병행
- 외국의 사례 분석
 - 일본과 독일의 관련 정책사례 분석
 - 기존자료 정리, 인터넷 검색 등
- 농어업선진화위원회 참여 및 지원
 - 연구진이 농어업선진화위원회의 <소득안정·삶의질향상 분과위원회>의 전문위원 등으로 참여하여 농어촌 복지 관련 과제를 발제하고, 위원들의 의견을 수렴하여 합의안을 만들었음.
 - 최종 결과물(농어촌 복지향상 방안)은 농어업선진화위원회 제4차 본위원회 (2009.7.27)에 보고하였음.
- 전문가의 의견 수렴
 - 농촌복지 및 사회안전망 관련 기관의 전문가와 대학교수 등으로부터 다양한 의견을 수렴함.
- 관련 행정조직 및 기관 담당자 의견 수렴
 - 중앙부처, 도, 시·군, 읍·면 단위 관련 행정조직 및 기관의 복지 담당자를 대상으로 면접조사를 실시함.

제2 장

한국농업에서 영세·고령농의 위상

1. 영세·고령농의 개념 정의

1.1. 영세농

□ 영세농의 개념 정의가 다양

○ 영세농의 개념 정의(예)

- 농업경영규모가 매우 작아 가족노동을 충분히 활용하기에도 자본장비가 부족하여 그 소득이나 생활수준이 매우 낮은 농촌의 빈곤층
- 주로 수공업적인 농기구를 사용하여 농업을 영위하고 자가노동도 충분히 이용하지 못할 만큼 협소한 토지밖에 가지지 못하는 농가
- 주업농 규모 미만의 농가
- 소득이 최저생계비보다는 높고 최저생계비의 120% 이하인 저소득 농가 (차상위계층)
- 농업소득으로 가계비를 충족하지 못하는 농가

□ 영세농의 구분 기준

- 영세농이란 개념이 명확히 정립된 바는 없으나, 대체적으로 ‘영농규모가 작고 (대개 0.5ha), 소득 및 생활수준이 낮은 빈곤계층’으로 통용됨.
 - 따라서 농지규모는 작지만 빈곤하지 않은 농가(2종 겸업농, 취미농 등)는 영세농정책의 대상이라고 할 수 없음.
- 일반적으로 영세농이라고 하면 벼농사 0.5ha 이하 농가를 말하는 것이 보편적이나 품목별로 소득률이 다르기 때문에 경지면적만으로는 정확한 기준을 실행하기 어려움.
 - 품목별로 소득률 차이를 반영하기 위하여 벼 경작면적 환산지수를 사용하기도 함<부록 1>.
- 최근에는 정부에서 매년 발표하고 있는 최저생계비 개념도 영세농 또는 저소득 농가를 분석하는 기준으로 활용되고 있음.
- 0.5~1.0ha를 경영하는 농가의 평균 농업소득은 521만원('08년)이며, 이는 1인 최저생계비('09년 기준 연간 589만원)에 이르지 못하는 수준임을 감안할 필요가 있음.
- 경지 규모를 기준으로 할 경우, 영세농의 기준을 1ha 미만으로 하는 것이 현실적이라고 판단됨.

□ 영세농의 유형 구분

- 영세농의 유형은 신규 창업 영세농, 신규 후계 영세농, 중장년 영세농(전업 영세농, 겸업 영세농), 고령 영세농, 여가·취미농 등으로 구분해 볼 수 있음.

1.2. 고령농

- 고령농이란 연령이 노인의 구분 기준인 만 65세 이상이며 농업에 종사하는 사람을 지칭함.
 - 노인복지법에서는 65세 이상을 노인으로 규정
- 연령 기준으로는 전기 고령농(65~74세)과 후기 고령농(75세 이상)으로 구분할 수 있음.
- 가족구성 형태 기준으로는 노인가구(독거, 노인부부)와 자녀동거가구로 구분할 수 있음.

1.3. 영세 · 고령농

- ‘영세 · 고령농’을 영세농과 고령농을 모두 아우르는 것으로 파악할 경우 일부 청장년 중 · 대농을 제외한 대부분의 우리나라 농업인을 정책대상으로 해야 할 것임.
 - 1ha 미만 농가: 전체 농가의 65.9%
 - 65세 이상 농가: 전체 농가의 48.0%
- 본 연구에서는 ‘영세 · 고령농’을 ‘경지규모가 1ha 미만이고 연령이 65세 이상인 고령 농가’에 초점을 두어서 접근함.
 - 1ha 미만 농가 중 65세 이상 농가: 전체 농가의 35.3%

2. 한국농업에서 영세·고령농의 위상

□ 한국농업에서 영세·고령농의 비중 및 전망

- 전체 농가 중에서 1ha 미만 소규모 농가의 비중이 높고, 소규모 농가는 고령농이 다수를 차지함<표 2-1>.
 - 1ha 미만 농가: 799천호(전체 농가 1,212천호의 65.9%)
- 1ha 미만 농가 중 65세 이상 농가가 428천호(53.6%)이고, 55~65세 농가도 199천호(24.9%)에 달하고 있어, 현재 상태로 진행된다면 10년 이내에 소규모 농가는 고령농 위주(65세 이상 78.5%)로 재편될 전망이다.
 - 1ha 미만 농가 중 55~65세 농가인구(199천호)는 55세 미만(172천호)보다 많음.
- 젊은 농가의 감소로 향후 영세·고령농 절대인구는 연차적으로 감소하겠으나, 독거노인은 증가할 것으로 전망됨<표 2-2>.
- 70세 이상 농가는 2005년 274천호에서 2008년 288천호로 증가하였지만, 50~69세 농가는 같은 기간에 435천호에서 416천호로 19천호(4.4%)가 감소
 - 전체 농가에서 영세·고령농이 차지하는 비중은 여전히 증가 예상
- 농촌의 65세 이상 독거노인 비율이 도시의 2배에 달함.
 - 독거노인 비율('05): 농촌 12.8%, 도시 6.5%

표 2-1. 1ha 미만 농가의 연령별 구성

단위: 천 호, %

구 분	농가 수 (A)	1ha 미만 농가					
		소계 (B)	A/B	0.1~0.5ha (C)	C/B	0.5~1.0ha (D)	D/B
계	1,212 (100%)	799 (100%)	65.9%	491 (100%)	61.5%	308 (100%)	38.5%
○ 65세 미만	630 (52.0%)	371 (46.4%)	58.9	224 (45.6%)	60.4	147 (47.7%)	39.6
- 35세 미만	7	4	57.1	2	50.0	2	50.0
- 35~45세	61	37	60.7	23	62.2	14	37.8
- 45~55세	232	131	56.5	80	61.1	51	38.9
- 55~65세	330	199	60.3	119	59.8	80	40.2
○ 65세 이상	582 (48.0%)	428 (53.6%)	73.5	267 (54.4%)	62.4	161 (52.3%)	37.6
- 65~75세	425	294	69.2	177	60.2	117	39.8
- 75세 이상	157	134	85.4	90	67.2	44	32.8

자료: 통계청, 2008년 농가경제조사 결과, 2009.

표 2-2. 1ha 미만, 50세 이상 농가의 연령구조 변화 상황

단위: 천 호, %

구 분	'05			'08			증 감	
	계(A)	0.5ha미만	0.5~1.0ha	계(B)	0.5ha미만	0.5~1.0ha	B-A	%
○ 50~69세	434,782	258,874	175,908	415,536	246,344	169,192	△19,246	△4.4
- 50~54세	78,036	47,726	30,310	76,546	45,731	30,815	△1,490	△1.9
- 55~59세	92,630	56,235	36,395	86,527	52,242	34,285	△6,103	△6.6
- 60~64세	113,686	66,138	47,548	112,795	66,927	45,868	△891	△0.8
- 65~69세	150,430	88,775	61,655	139,668	81,444	58,224	△10,762	△7.2
○ 70세 이상	273,679	177,834	95,845	288,383	185,510	102,873	14,704	5.4

자료: 통계청, 농가경제조사결과, 각 연도.

□ 1ha 미만 소규모 농가의 유형 및 농가소득

- 1ha 미만 소규모 농가(799천호) 중 주업농가(398천호)의 비율이 50%로 높음
<표 2-3>.

- 주업농가: 30a 이상 또는 농축산물 판매금액 200만 원 이상이며, 농업소득이 농외소득보다 많은 농가

표 2-3. 농가 유형별 농가 수

단위: 천 호, %

구 분	계	주업농가			부업농가	자급농가
		소계	전문농가	일반농가		
○ 1ha 미만 농가 수	799 (100.0)	398 (50.0)	57 (7.0)	341 (43.0)	188 (23.5)	213 (26.5)
- 0.5ha 미만	491	177	24	154	101	213
- 0.5~1.0ha 미만	308	221	33	187	87	-

* 주업농가: 30a 이상 또는 농축산물 판매금액 200만 원 이상이며, 농업소득>농외소득

* 전문농가: 주업농가 중 3ha이상 또는 농축산물 판매금액 2,000만 원 이상

* 일반농가: 주업농가 중 경지규모 3ha 미만이고, 농축산물 판매금액 2,000만 원 미만

* 부업농가: 30a 이상 또는 농축산물 판매금액 200만 원 이상으로, 농업소득<농외소득

* 자급농가: 경지가 없거나 30a 미만인 농가 중 농축산물 판매금액 200만 원 미만

자료: 통계청, 2008년 농가경제조사결과, 2009.

- 1ha 미만 농가 중에서 연간 농축산물 판매액이 2천만 원 이상인 전문농가도 63천호임<표 2-4>.

- 전체 농가 중 2천만 원 이상의 농축산물 판매실적을 보인 농가는 255천호이며, 이중 1ha 미만 경작 농가(63천호)가 24.7%에 해당함.

표 2-4. 1ha 미만 농가의 농축산물 연간 판매 규모별 농가 수

단위: 천 호, %

구 분	전체 농가 수	소계(1ha 미만)		0.5ha 미만		0.5~1.0ha	
		가구 수	비중 (%)	가구 수	비중 (%)	가구 수	비중 (%)
계	1,212	799	100.0	491	100.0	308	100.0
500만원 미만	590	556	69.5	407	83.0	149	48.4
500~1,000만원	190	119	14.9	37	7.5	82	26.6
1,000~2,000만원	176	61	7.6	21	4.3	40	13.0
2,000~3,000만원	98	26	3.3	8	1.6	18	5.8
3,000~5,000만원	82	19	2.4	8	1.6	11	3.6
5,000만원 이상	75	18	2.3	10	2.0	8	2.6

자료: 통계청, 2008년 농가경제조사결과, 2009.

○ 1ha 미만 소규모 농가의 농업외 소득 비중이 높음<표 2-5>.

- 1ha 미만 농가의 농가소득(27,231천원)은 1~3ha 농가(29,807천원)의 91%에 달하고 있으나, 1ha 미만 농가의 농업소득(3,480천원)은 1~3ha(11,063천원)의 31% 수준에 불과함.
- 그러나 1ha 미만 농가의 농외소득(23,751천원)은 1~3ha 농가의 농외소득(18,744천원) 보다 높음.
 - 0.5ha 미만 농가의 농가소득(28,453천원)은 0.5~1ha 농가의 소득(25,283천원)보다 높으며, 1~3ha 농가 소득(29,807천원)의 95% 이상에 달함.
 - 1ha 미만 농가 중 상당수는 농업 이외의 업종(봉급생활자, 자영업 등)에 종사하는 것으로 추정됨.
- 1ha 미만 농가의 품목별 구성을 살펴보면, 논벼(46.9%), 채소(23.6%), 과수(11.0%), 일반 밭작물(8.4%) 순으로 비중이 높음<표 2-6>.
- 농지 경작 규모만으로 농가의 소득수준을 구분하는 것은 많은 한계가 있다는 것을 알 수 있음<표 2-7>.

표 2-5. 소규모(1ha 미만) 농가와 중규모(1~3ha) 농가의 소득 비교

단위: 천 호, 천 원, %

구 분	전체 농가 수 (천호)	연평균 농가소득				
		계 (천원)	농업소득 (천원)	비중 (%)	농업외 소득 (천원)	비중 (%)
○ 1ha 미만(A)	799	27,231	3,480	12.8	23,751	87.2
- 0.5ha 미만	491	28,453	2,396	8.4	5,209	91.6
- 0.5~1.0ha	308	25,283	5,209	20.6	20,074	79.4
○ 1~3ha(B)	325	29,807	11,063	37.1	18,744	62.9
A-B		△2,576	△7,583		5,007	
A/B		91.4	31.5		126.7	

자료: 통계청, 2008년 농가경제조사결과, 2009.

표 2-6. 소규모(1ha 미만) 농가의 품목별 구성

단위: 호, %

품 목	농가 수	구성비(%)
논벼	376,526	46.9
과수	88,189	11.0
채소	189,617	23.6
특용작물	25,152	3.1
화훼	8,519	1.1
일반밭작물	67,085	8.4
축산	43,208	5.4
기타	4,365	0.5
계	802,661	100.0

자료: 통계청, 2007년도 농업조사보고서, 2008.

표 2-7. 농가의 품목별 소득 차이

단위 : 천 원, %

품 목	농가소득	농업소득		농외소득	이전소득	비경상소득
		금액	비중(%)			
논벼	23,318	8,867	38.0	4,188	6,123	4,139
과수	30,419	17,602	57.9	3,741	5,433	3,644
채소	24,164	11,561	47.8	3,144	5,497	3,962
특용작물	41,633	27,944	67.1	3,123	4,944	5,622
화훼	35,874	15,895	44.3	5,364	5,965	8,650
일반발작물	20,022	6,440	32.2	2,549	7,585	3,448
축산	46,398	31,447	67.8	5,543	4,533	4,875
기타	28,768	15,318	53.2	5,474	4,182	3,794
평 균	30,523	9,654	31.6	11,353	5,289	4,227

자료: 통계청, 2008년 농가경제조사결과, 2009.

3. 영세 · 고령농 대책의 필요성

3.1. 영세 · 고령농의 사회 · 경제적 공헌

□ 인적자원 확보 및 경제발전 기여

- 현재의 고령농은 농업활동에 의한 소득을 자녀 교육 및 창업 활동에 지원
- 국가의 우수한 인재 확보 및 경제 발전에 기여
- 반면, 농가들의 자녀 교육비 지출 및 창업 지원은 생업인 농업에 대한 재투자
를 어렵게 하였고, 부채를 떠안게 되어 영세 농업 구조를 탈피하지 못한
측면이 있음.

□ 도시문제의 완화

- 농가들이 농촌에 계속 거주함에 따라 추가적인 도시 과밀문제가 발생되지 않음.
- 농촌의 젊은 층 중심으로 이농현상이 가속화되어 교통혼잡, 환경오염, 고물가 등 도시 과밀문제가 발생하였지만, 현재 농촌에 거주하고 있는 고령농이 일자리를 찾아 도시로 유입되었다면, 더 큰 사회적 비용이 발생하였을 것임.
 - 수도권 교통혼잡비용 연간 9.6조 원, 대기오염비용 연간 10조 원
 - 농촌인구 수도권 이동에 따른 사회적 한계비용('04년, 22,915천원/1인당)
- 소득확보 능력이 부족한 농업인이 도시로 진입 시 복지비용 추가 소요

□ 농업·농촌의 다원적 기능의 유지·관리에 기여

- 국토의 90%를 차지하는 농촌의 경관과 다원적 기능을 유지·관리하는 데 중요한 역할을 함.
- 논·밭의 형상이 계속 유지됨에 따라 하류 도시지역 홍수예방에 기여
- 도로, 소하천 등 인프라 시설을 관리
 - 농촌에 대한 관리 소홀로 잡초·잡목 등이 우거지고, 도로·하천 등이 관리되지 않는다면, 국토의 가치가 저하되고 지역개발 시 많은 사회적 비용 소요

□ 소득 및 삶의 보람 확보 기회 제공

- 영세·고령농이 자신에게 적합한 사회경제활동을 하면서 경제적으로 자립할 수 있는 여건을 마련하는 것이 필요함.

- 고령농이 국가 사회·경제발전에 기여한 점을 존중하는 차원의 접근 필요

3.2. 영세·고령농의 생활실태와 문제점¹

□ 경제상황

- 농가의 소득 및 가계비를 보면, 고령농일수록 그리고 경지규모가 영세할수록 소득의 감소가 큰 것으로 나타남.
- 고령농가의 농업경영 실태를 살펴보면, 대다수가 자급자족형 형태로 존재하는 경향이 있음.
- 영세·고령농의 대부분은 현재 소득이 가계비 지출을 완전히 보전하지 못하고 있음.
- 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중에서 경지면적이 1ha 미만이고 65세 이상인 영세·고령농을 따로 분석한 자료에 따르면, 397명의 영세·고령농의 연간 평균소득은 927만 원이었음.
 - 근로소득 702만 원, 자산소득 69만 원, 공적 이전소득 33만 원, 사적 이전 소득 123만 원
 - 연간 소득 수준에 대하여 73.3%에 불만족하는 것으로 나타남.
 - 생활비를 전적으로 본인이 마련하거나 일부만 가족으로부터 지원받는 경우가 68.5%를 차지함.

¹ 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 본 연구진이 따로 분석한 자료를 주로 인용함.

- 영세·고령농업인에게 가장 부담이 큰 지출 항목은 주거비(35.5%), 보건의료비(24.2%), 식비(18.4%), 경조사비(10.1%) 순임.

□ 영농활동

- 영세·고령농이 농사를 하는 가장 중요한 이유는 ‘농사일 밖에 모르기 때문’(54.9%)이거나 ‘돈이 필요해서’(19.6%)로 나타남.
 - 농사 이외의 경제활동을 할 수 있는 여건이 되지 못하기 때문에 생활비 확보를 위해서는 계속 영농에 종사할 수밖에 없는 실정임.
- 대다수(72.3%)의 영세·고령농업인들은 앞으로도 움직일 수 있는 한 계속해서 농사를 짓겠다고 생각하고 있음. 이것은 농사 이외의 마땅한 생활비 확보 수단이 없기 때문임.

□ 노후생활 대비

- 대부분의 영세·고령농업인(83.1%)은 자신의 노후생활에 대한 준비를 못하고 있음.
 - 고령농업인들은 노후생활에 대한 준비를 전반적으로 하지 못하고 있는 가운데, 저축, 농지매입 또는 임대, 공적 연금 등을 노후 대비 수단으로 활용하고 있음.
- 노후생활 보장의 책임에 대해서는 사회보장제도 등 국가적 차원에서 책임이 있다고 생각하고 있으며(55.2%), 다음으로 본인의 책임(23.7%), 자녀 및 가족의 책임(20.4%)이라고 보고 있음.

제 3 장

영세 · 고령농의 사회안전망 수혜 실태

1. 사회안전망의 개념과 유형²

1.1. 사회안전망의 개념과 범위

- 사회안전망 개념의 역사적 배경을 살펴보면, 18~19세기 공리주의자들 (벤담 등)의 정부의 역할 논의에서 유래하며, 20세기에 들어와서 논의가 활성화됨.
- 사회안전망에 관한 논의는 주로 성숙한 산업화를 이룬 선진 복지국가 위주로 진행되어 왔음. 그러나 1980년대 중반 이후 세계은행과 국제통화기금 등의 국제기구가 중심이 되어 제3세계 국가의 사회안전망 구축을 위한 지원 사업이 활발히 전개되면서 학계의 주목을 받기 시작함.
- 사회안전망의 개념은 사회관, 국가관 등에 관한 문제임. 그리하여 사회안전

² 박대식 · 최경환(2006)을 기초로 하되 그간의 변화사항, 새로 도입된 제도, 최신 통계 등을 반영하여 정리하였음.

망은 사회정의(social justice) 문제에 주목하게 함.

- 복지(welfare) 패러다임에 따라서 사회안전망의 개념 정의가 달라짐.
- 사회안전망은 연구자의 학문분야와 연구 목적, 국제기구 등에 따라서 다양하게 정의됨.

- 사회복지학계에서는 사회안전망을 사회보장제도와 유사한 개념으로 사용하여 왔으며, 사회보장제도가 가지는 사회적 안전장치로서의 기능을 좀 더 강조하여 사회안전망이라고 지칭하고 있음.
- 경제협력개발기구(OECD)는 사회안전망을 ‘빈곤에 대한 최후의 보루(last resorts)로서의 사회장치’로 해석함. 자력만으로 생활유지가 어려운 사회 구성원들을 정상적인 노동 및 사회 활동이 가능할 때까지 최소한의 생활유지가 가능하도록 해 주기 위한 사회적 장치를 사회안전망으로 봄.
- 세계은행(World Bank)은 구조조정이 필요한 시기에 한시적으로 경제적 압박이나 예기치 않은 재난을 겪는 사람들을 돕기 위해 소득을 보전해 주는 제도를 사회안전망으로 봄. 사회안전망을 경제적 구조조정의 원활화를 위해 고안된 사회프로그램으로 인식함.
- 국제통화기금(IMF)은 사회안전망을 ‘구조조정이 빈곤층에 미칠 수 있는 부정적 영향을 완화하기 위한 수단으로서 사회보험, 공공부조, 수당 및 일반 생활에서 발생하는 위험에 대비하는 조치들’이라고 정의함.
- 한국보건사회연구원(박찬용 등 2000)에서는 사회안전망을 ‘노령, 질병, 실업, 산재, 빈곤 등 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하는 사회적 안전장치로서 공공부조, 사회보험제도와 자산조사에 의해 판정된 저소득층을 대상으로 하는 사회복지서비스 및 한시적으로 도입된 보완적 프로그램을 모두 포함하는 사회적 안전장치’로 정의하였음.

- 이 연구에서는 사회안전망을 ‘사회 구성원들이 삶의 주기에서 겪을 수 있는 다양한 위험들에 대하여 사회적으로 보호해 주는 제도적 장치’라고 개념 정의를 하고자 함. 즉, 사회안전망은 어떤 이유로든 경제활동에 제대로 참여할 수 없는 사람들이나 자연재해 혹은 경제적 퇴조로 기본생계 유지에 어려움을 겪고 있는 사람들을 지원하는 사회적 장치라고 할 수 있음.
- 사회안전망이 포괄해야 하는 위험의 범위는 국가마다 어떠한 위험들을 보호가 필요한 위험으로 보는지에 따라서 달라짐.
 - 복지국가를 지향하는 선진국들은 기본적으로 삶의 주기에서 발생할 수 있는 모든 위험을 사회안전망의 보호 범위에 포함시키기 위해서 노력해 왔음. 그리하여 노령, 질병, 재해, 사망, 장애, 실업, 출산 등을 사회안전망의 범위 내에서 보편적으로 보호하고 있으며, 자녀 양육, 교육, 주택 등에 대해서도 현물과 현금 서비스를 통해서 보장하고 있음.
- 사회안전망은 광의적 사회안전망과 협의적 사회안전망으로 구분할 수 있음.
 - 광의적 사회안전망에는 각종 사회보험과 공공부조를 비롯하여 일시적인 소득 보장 프로그램 등이 모두 포함됨.
 - 협의적 사회안전망은 제도화된(institutionalized), 그리고 지속성을 가지는 공공 프로그램만을 의미함. 한시적으로 이루어지는 프로그램은 좁은 의미의 사회안전망에는 포함되지 않음.

1.2. 사회안전망의 유형

- 우리나라의 사회안전망은 광의적 개념에 입각하여 1차 사회안전망(사회보험), 2차 사회안전망(공공부조), 3차 사회안전망(긴급 지원)으로 구분할 수 있음.

1.2.1. 1차 사회안전망(사회보험)

- 1차 사회안전망으로는 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험을 들 수 있음.

□ 국민연금

- 국민연금은 모든 경제활동계층을 대상으로 하여 가입자가 노령, 장애, 사망 등의 사회적 위험에 처해 소득이 감소하거나 상실되는 경우 본인이나 유족에게 경제적으로 안정적인 생활을 보장할 수 있도록 연금 형태의 급여를 제공함.
 - 1988년에 산업 및 임금 근로자를 중심으로 처음 도입됨.
 - 국민연금은 1995년 7월부터 농어촌지역으로 확대됨.
- 2008년 10월 기준 국민연금 농촌 지역가입자는 195만 명, 농어민 가입자 수는 322천 명임.
- 국민연금은 현재의 농촌노인들에게 별로 도움이 되지 못하고 있음. 그 이유는 국민연금 수급자도 소수에 불과하고, 2000년 말부터 받고 있는 특례노령연금도 월평균 12~15만 원 정도에 불과하기 때문임.

□ 국민건강보험

- 국민건강보험은 질병, 부상이라는 불확실한 위험의 발생과 분만, 사망 등으로 인해 개별 가계가 일시에 과도한 의료비를 지출함에 따라 겪게 되는 부담을 덜어 주기 위해 국가가 법으로 정하여 실시하는 사회보장제도임.
- 1977년에 500인 이상 사업장 근로자를 대상으로 처음 도입된 이후, 농촌지역에는 1988년에 도입되었으며, 1989년 7월부터 도시지역의 자영업자까지 포함함으로써 전 국민에게 국민건강보험이 적용되고 있음.

- 현행 국민건강보험은 본인부담이 차지하는 비중이 50% 이상에 이를 정도로 보장성이 매우 취약함.
- 65세 이상 노인들을 대상으로 하는 보험료 경감조치는 소득 및 재산에 대한 비현실적인 규정으로 인해 실효성이 낮음.

□ 고용보험

- 고용보험은 실직근로자에게 실업급여를 지급하는 전통적 의미의 실업보험 사업 외에 적극적인 취업알선을 통한 재취업의 촉진과 근로자의 고용안정을 위한 고용안정사업, 직업능력개발사업 등을 상호 연계하여 실시하는 사회 보험제도임.
 - 1993년에 고용보험법이 제정되어 1995년부터 고용보험제도가 시작됨.
- 고용보험의 주요 사업으로는 고용안정, 직업능력개발, 실업급여 사업 등을 들 수 있음.
 - 고용보험 가입 농업 관련 사업장 수(2009년 4월 기준)는 8,820개이고, 가입 근로자 수는 51,187명에 불과함.

□ 산재보험

- 산재보험(산업재해보상보험)은 산재근로자와 그 가족의 생활을 보장하기 위하여 국가가 책임을 지는 의무보험으로 원래 사용자의 근로기준법상 재해보상 책임을 보장하기 위하여 국가가 사업주로부터 소정의 보험료를 징수하여 그 기금(재원)으로 사업주를 대신하여 산재근로자에게 보상을 해주는 제도임.
 - 산재보험은 1963년에 제정되어 1964년 근로자 500인 이상 규모의 광업 및 제조업체를 대상으로 도입됨.
- 산재보험의 경우, 2000년 7월부터는 근로자 1인 이상 규모의 전체 사업장

(농업, 임업, 어업, 수렵업은 5인 이상)으로, 2005년 1월부터는 근로자 1인 이상 규모의 농림어업 법인으로 확대되었음.

- 산재보험 가입 농업 부문 사업장 수('07년)는 3,818개이고, 가입 근로자 수는 34,528명에 불과함.
- 많은 선진국에서는 개별 농업인도 산재보험에 가입할 수 있도록 하고 있는 데 비해서 우리나라는 농림어업 법인에 속한 근로자로 한정되어 있음.

□ 농업인재해공제

- 농업인재해공제는 1996년부터 농협에서 농업인을 대상으로 시행하고 있음.
 - 공제 보험료의 50%를 정부에서 지원하고 있음.
- 농협의 농업인재해공제로는 「농업인 안전공제」와 「농기계 종합공제」가 있음.
- 2008년에는 농업인 안전공제에 818천 명이 가입하였고, 농기계 종합공제에는 15천 대의 농기계가 가입하였음.
- 농업인재해공제는 보상수준이 낮고, 지역별 가입자 수가 예산에 의해서 할당되고 있는 실정임.

□ 노인장기요양보험

- 노인장기요양보험은 고령이나 노인성 질병 등으로 인하여 일상생활을 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사 지원 등의 장기요양급여를 제공하는 사회보험제도임.
 - 2005년부터 3년간의 시범사업을 거쳐 2008년 7월부터 실시되고 있음.
- 노인장기요양보험은 그동안 가족의 영역에 맡겨져 왔던 치매·중풍 등 노인에

대한 장기간에 걸친 간병, 장기요양 문제를 사회연대원리에 따라 국가와 사회가 분담하는 것임.

- 현행 노인장기요양보험은 농어촌지역에서 시행 초기부터 여러 가지 문제점들이 나타나고 있어 제도개선이 시급한 실정임.
 - 노인장기요양보험에 대한 낮은 주민 인지도, 지나치게 엄격한 등급판정 체계, 과중한 본인부담금, 요양시설의 지역간 불균형 및 난립 등으로 인하여 노인장기요양보험의 실효성이 크게 떨어지고 있음.

1.2.2. 2차 사회안전망(공공부조)

□ 국민기초생활보장제도

- 국민기초생활보장제도는 절대빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되 자립·자활 서비스를 통한 생산적 복지를 구현하기 위해 빈곤에 대한 사회적 책임(국가책임)을 강화하는 종합적 빈곤대책임.
 - 국민기초생활보장제도는 과거 생활보호제도를 대체한 것으로 2000년 10월 부터 시행되고 있음.
- 국민기초생활보장제도의 수급 대상으로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족해야 함.
 - 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자(부양의무자 기준)로서, 소득인정액이 최저생계비 이하(소득인정액 기준) 이어야 함.
- 2006년도 지원대상자 162만 명 중 농촌주민은 전체의 20%인 약 32만 명 정도임.

- 현행 국민기초생활보장제도는 제도 운영에서 농촌의 특수성이 제대로 반영되지 못하고 있음.
- 농촌주민은 소득평가액 및 재산의 소득환산액 산정, 부양의무자 기준, 부양능력 판정 등에서 불이익을 받고 있음.
 - 농촌은 빈곤인구율에 비하여 수급인구율이 너무 낮음.
 - 한국복지패널조사 원자료를 분석한 결과에 따르면, 빈곤인구율 대비 수급인구 비율은 대도시 93.5%, 중소도시 66.3%인 데 비해 농촌은 48.6%로 나타남.
- 농촌지역에서는 자활사업이 활성화되지 못하고 있음.
 - 자활사업에 참여하는 산간지역 주민들은 읍 또는 시내로 이동하는 데 드는 교통비가 크게 부담이 됨.

□ 기초노령연금

- 기초노령연금은 생활이 어려운 노인의 생활안정 지원을 목적으로 2007년에 도입되어 2008년 1월부터 실시되고 있음.
 - 지원대상은 2008년 1월부터 6월까지 70세 이상 노인의 60%, 2008년 7월부터 12월까지 65세 이상 노인의 60%를 대상으로 하였으며, 2009년 1월부터는 65세 이상 노인의 70%까지 확대됨.
 - 기초노령연금은 65세 이상 전체 노인 중 소득과 재산이 적은 70%('09년)의 노인에게 지급함.
- 65세 이상 전체 노인 중 소득과 재산이 적은 하위 70%를 선정하는 소득인정액 기준은 혼자 사는 노인의 경우 68만 원 이하, 노인부부인 경우 108만 8천 원 이하임.
 - 연금액은 노인 단독가구는 20,000~88,000원, 노인 부부가구는 40,000~140,800원임.

1.2.3. 3차 사회안전망(긴급지원)

- 3차 사회안전망의 대표적인 것은 긴급지원제도임.
 - 긴급(복지)지원제도는 위기상황에 처한 자에 대하여 생계비, 의료비, 주거 지원 등을 실시하는 제도로써 2006년 3월부터 시행되고 있음.
- 긴급지원의 종류로는 금전 또는 현물 등의 직접 지원(생계지원, 의료지원, 사회복지시설 이용지원 등), 민간기관·단체와의 연계 등의 지원이 있음.
- 지원방법은 현금지급을 원칙으로 하고 현물지원은 예외적으로 인정함.
- 긴급지원 실적은 2006년도 19,487가구 17,987백만 원에서 2007년도에는 24,932가구 30,381백만 원으로 늘었으며, 2009년도 지원예산은 51,532백만 원임.
- 현행 긴급지원제도의 주요 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있음.
 - 긴급지원제도에 대한 주민교육 및 홍보가 크게 부족함. 주민대상 설문조사 결과 등에 따르면, 농촌주민들이 긴급지원제도에 대하여 아직도 잘 모르고 있음.
 - 긴급지원대상자의 발굴체계가 아직도 미흡함.
 - 의료지원 중심으로 이용되고 있으며, 주거지원은 별로 활용되지 못하고 있음.

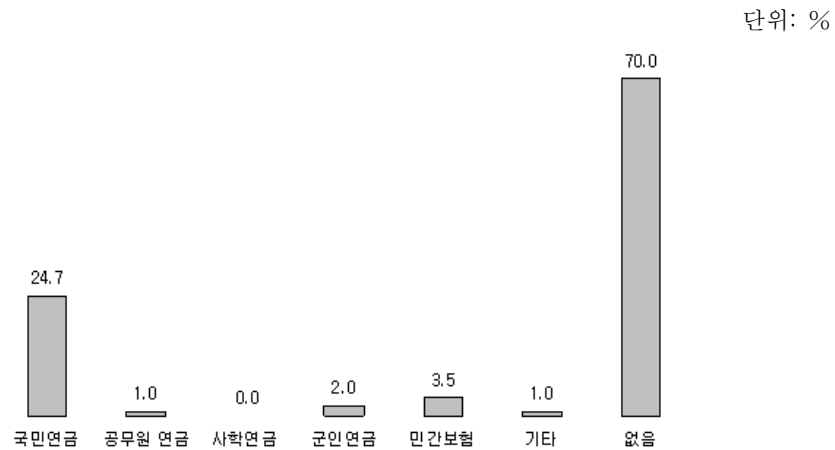
2. 1차 사회안전망의 수혜 실태

- 이하의 영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태는 박대식·최경환(2006)의 실태조사 자료 중에서 경리규모가 1ha미만이고 연령이 65세 이상인 고령농업인 397명에 대한 자료를 재분석한 것을 기초자료로 이용하였음.
 - 박대식·최경환(2006)은 농촌노인의 사회안전망 실태를 조사하기 위하여 전문조사기관에 의뢰하여 2006년 9월 11일부터 9월 27일까지 전국의 읍·면지역에 거주하는 65세 이상 노인 1,000명을 대상으로 면접 설문 조사를 하였음.
- 이 외에 영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태에 관한 보충자료로는 연구자들의 농촌현장(횡성)조사 결과, 최근의 각종 사회조사 결과, 관련 통계자료 등을 활용하였음.

□ 국민연금

- 각종 연금 중 국민연금에 가장 많이 가입하였으며(24.7%), 민간보험 가입은 미미한 상황임. 그러나 70%의 영세·고령농업인들이 어떠한 연금에도 가입하지 않고 있어 공적 소득보장제도의 혜택에서 벗어나 있는 실정임<그림 3-1>.
 - 통계청의 2008년 농림어업인 복지실태조사 보고서에 따르면, 국민연금 가입 비율은 농어촌주민 전체 52.8%, 농림어가 52.8%, 도시주민 63.9%로 나타남.

그림 3-1. 영세·고령농의 각종 연금 가입 현황



주: 각 값은 총 사례 수 대비 비율을 나타냄.

자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

- 각종 연금의 보험료를 납부하고 있는 영세·고령농업인은 17.9%로 나타남 <표 3-1>.

- 자녀동거가구일수록, 학력이 높을수록, 겸업농가일수록 연금보험료를 납부하는 비율이 높은 것으로 나타남.

- 연금 수혜를 받고 있는 영세·고령농가의 월평균 연금 수령액은 국민연금 13만 1천 원, 공무원연금 110만 원, 군인연금 24만 4천 원, 개인연금 14만 8천 원 등으로 조사됨<표 3-2>.

- 연구자들이 횡성군에서 실시한 영세·고령농 면접조사에서도 국민연금(특례노령연금) 월 평균 수령액이 12~15만 원 정도인 것으로 나타남.

표 3-1. 연금보험료 납부 여부

단위: 명, %

구 분	사 례 수	납부하지 않음	납부함	계
전체	397	82.1	17.9	100.0
성별				
남	176	84.1	15.9	100.0
여	221	80.5	19.5	100.0
가구형태				
노인가구	311	87.8	12.2	100.0
자녀동거가구	86	61.6	38.4	100.0
연령대				
65-70세 미만	139	80.6	19.4	100.0
70-75세 미만	132	83.3	16.7	100.0
75-80세 미만	77	87.0	13.0	100.0
80-85세 미만	34	79.4	20.6	100.0
85세 이상	15	66.7	33.3	100.0
최종학력				
무학	166	80.1	19.9	100.0
초등졸업	152	86.2	13.8	100.0
중학교 졸업	58	81.0	19.0	100.0
고졸이상	19	73.7	26.3	100.0
무응답	2	50.0	50.0	100.0
혼인상태				
유배우자	256	81.6	18.4	100.0
사별	139	82.7	17.3	100.0
별거 또는 이혼	2	100.0	0.0	100.0
가구의 직업유형				
전업농가	330	85.2	14.8	100.0
겸업농가	67	67.2	32.8	100.0

자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

표 3-2. 월평균 연금 수령액

단위: 만 원

전체	국민연금	공무원연금	군인연금	개인연금	기타
18.3	13.1	110.0	24.4	14.8	7.3

주: 각 값은 해당 연금을 수령하는 농가의 평균임.

자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

□ 국민건강보험

- 영세·고령농업인의 75.2%가 본인이나 자녀의 국민건강보험에 가입되어 있으며, 어떠한 의료보험에도 해당하지 않는 비율은 19.6%로 나타남<표 3-3>.

표 3-3. 의료보험 가입 현황

단위: 명, %

농가 유형	사례 수	본인의 국민 건강보험	자녀의 국민 건강보험	의료 급여 1종	의료 급여 2종	민간 건강보험	기타	없음
전업농가	330 (100.0)	35.2	40.0	2.7	3.9	0.3	0.6	20.3
겸업농가	67 (100.0)	37.3	34.3	7.5	16.4	1.5	-	16.4
전체	397 (100.0)	35.5	39.0	3.5	6.0	0.5	0.5	19.6

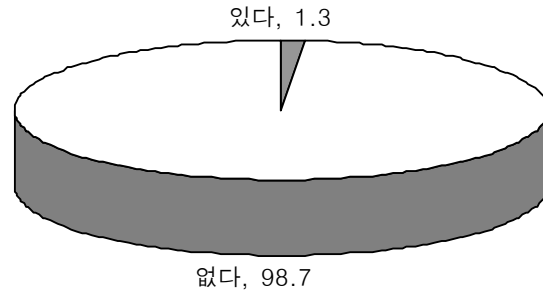
자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

□ 고용보험

- 영세·고령농업인 가구 중에서 고용보험에 가입해 있는 경우는 5가구 (1.3%)에 불과한 것으로 나타남<그림 3-2>.
- 여성일수록, 학력이 높을수록, 겸업농일수록 고용보험에 가입한 비율이 더 높음.

그림 3-2. 고용보험 가입자 유무(가구원 전체 대상)

단위: %



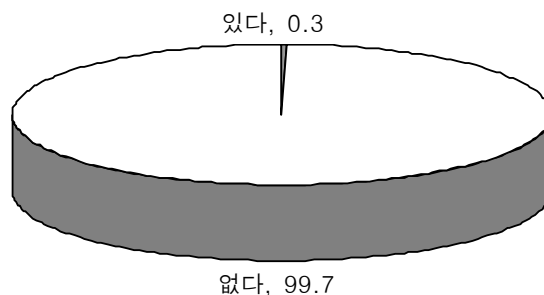
자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

□ 산재보험(농업인안전공제)

- 영세·고령농가 중에서 산재보험 또는 농업인안전공제에 가입한 경우는 1가구(0.3%)에 불과함<그림 3-3>.
- 통계청(2008b)의 2008년 농림어업인 복지실태조사 보고서에 따르면, 산재보험 또는 농업인안전공제에 가입한 비율은 농어촌주민 전체 26.0%, 농림어가 25.6%, 도시주민 38.1%로 나타남.

그림 3-3. 산재보험(농업인안전공제) 가입 유무

단위: %

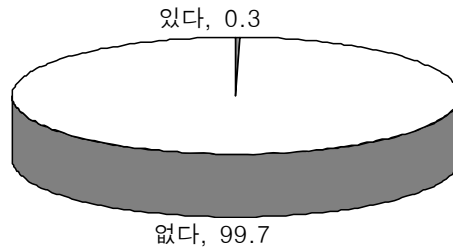


자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

- 산재보험(농업인안전공제)의 가입이 거의 없는 상황이어서 그 수혜자도 0.3% 정도로 아주 미미함<그림 3-4>.

그림 3-4. 산재보험(농업인안전공제) 수혜자 유무

단위: %



자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

3. 2차 사회안전망의 수혜 실태

□ 국민기초생활보장제도

- 영세·고령농업인 중에서 국민기초생활보장제도의 수혜를 받고 있는 농업인은 7.0%에 불과함<표 3-4>.
 - 일반수급자 4.0%, 조건부 수급자 3.0%
 - 연령이 높을수록, 학력이 낮을수록, 겸업농일수록 국민기초생활보장제도의 수혜를 받는 비율이 더 높음.
 - 통계청의 2008년 농림어업인 복지실태조사 보고서에 따르면, 국민기초생활보장제도 수급 비율(2007년)은 전국 5.5%, 대도시 6.2%, 중소도시 4.4%, 농어촌 7.2%로 나타남.
- 영세·고령농업인 중 국민기초생활보장 대상자를 선정하는 과정에서 탈락된 경험이 있는 비율은 4.0%에 달함<표 3-5>.
 - 여성일수록, 자녀동거가구일수록, 겸업농가일수록 탈락 경험이 많은 것으로 나타남.

표 3-4. 국민기초생활보장제도 수혜 실태

단위: 명, %

구 분	사례 수	국민기초생활 보장제도 일반 수급자	국민기초생활 보장제도 조건부 수급자	혜택을 받고 있지 않음	계
전체	397	4.0	3.0	92.9	100.0
성별					
남	176	2.3	2.8	94.9	100.0
여	221	5.4	3.2	91.4	100.0
가구형태					
노인가구	311	4.5	2.9	92.6	100.0
자녀동거가구	86	2.3	3.5	94.2	100.0
연령대					
65-70세 미만	139	2.2	2.2	95.7	100.0
70-75세 미만	132	2.3	3.0	94.7	100.0
75-80세 미만	77	9.1	3.9	87.0	100.0
80-85세 미만	34	8.8	5.9	85.3	100.0
85세이상	15	0.0	0.0	100.0	100.0
최종학력					
무학	166	7.8	4.2	88.0	100.0
초등졸업	152	1.3	2.6	96.1	100.0
중학교 졸업	58	1.7	1.7	96.6	100.0
고졸이상	19	0.0	0.0	100.0	100.0
무응답	2	0.0	0.0	100.0	100.0
혼인상태					
유배우자	256	2.3	3.5	94.1	100.0
사별	139	7.2	2.2	90.6	100.0
별거 또는 이혼	2	0.0	0.0	100.0	100.0
가구의 직업유형					
전업농가	330	3.6	2.4	93.9	100.0
겸업농가	67	6.0	6.0	88.1	100.0

자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

표 3-5. 국민기초생활보장 수급권과 탈락 경험

단위: 명, %

구 분	사 례 수	있다	없다	계
전 체	397	4.0	96.0	100.0
성 별				
남	176	1.1	98.9	100.0
여	221	6.3	93.7	100.0
가구형태				
노인가구	311	3.5	96.5	100.0
자녀동거가구	86	5.8	94.2	100.0
연령대				
65-70세 미만	139	4.3	95.7	100.0
70-75세 미만	132	1.5	98.5	100.0
75-80세 미만	77	6.5	93.5	100.0
80-85세 미만	34	8.8	91.2	100.0
85세 이상	15	0.0	100.0	100.0
최종학력				
무학	166	3.0	97.0	100.0
초등졸업	152	5.9	94.1	100.0
중학교 졸업	58	3.4	96.6	100.0
고졸이상	19	0.0	100.0	100.0
무응답	2	0.0	100.0	100.0
혼인상태				
유배우자	256	2.3	97.7	100.0
사별	139	7.2	92.8	100.0
별거 또는 이혼	2	0.0	100.0	100.0
가구의 직업유형				
전업농가	330	3.0	97.0	100.0
겸업농가	67	9.0	91.0	100.0

자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

4. 3차 사회안전망의 수혜 실태

- 긴급지원제도에 대해 대부분의 영세·고령농업인들이 ‘전혀 들어본 적이 없다’(82.6%)거나 ‘들어본 적은 있지만 내용은 잘 모른다’(12.6%)고 응답하였음<표 3-6>.
 - 대다수의 고령농업인들(95.2%)이 긴급지원제도에 대하여 잘 알지 못함.
 - 여성일수록, 자녀동거가구일수록 긴급지원제도에 대하여 잘 모르는 비율이 더 높음.
 - 연구자들이 황성군 일원에서 실시한 영세·고령농 및 지역주민 대상 면접 조사에서도 대부분의 사람들이 긴급지원제도에 대하여 잘 모르는 것으로 나타남.
- 영세·고령농업인의 80.1%는 이웃이 긴급한 위기상황에 처한 것을 전혀 경험하지 못한 것으로 나타남<표 3-7>.
 - 여성일수록, 자녀동거가구일수록, 연령이 낮을수록, 겸업농가일수록 이웃이 긴급한 위기상황에 처한 것을 경험한 비율이 더 높음.

표 3-6. 긴급지원제도 인지 정도

단위: 명, %

구 분	사 례 수	전혀 들어본 적 없음	들어본 있지만 내용은 잘 모름	내용을 어느 정도 알고 있음	내용을 아주 잘 알고 있음	종합		계
						비인지	인지	
전체	397	82.6	12.6	4.5	0.3	95.2	4.8	100.0
성별								
남	176	79.0	15.3	5.1	0.6	94.3	5.7	100.0
여	221	85.5	10.4	4.1	0.0	95.9	4.1	100.0
가구형태								
노인가구	311	82.0	12.9	5.1	0.0	94.9	5.1	100.0
자녀동거가구	86	84.9	11.6	2.3	1.2	96.5	3.5	100.0
연령대								
65-70세 미만	139	77.0	18.0	5.0	0.0	95.0	5.0	100.0
70-75세 미만	132	82.6	12.9	4.5	0.0	95.5	4.5	100.0
75-80세 미만	77	84.4	7.8	6.5	1.3	92.2	7.8	100.0
80-85세 미만	34	97.1	2.9	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0
85세이상	15	93.3	6.7	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0
최종학력								
무학	166	81.3	12.0	6.0	0.6	93.4	6.6	100.0
초등졸업	152	85.5	10.5	3.9	0.0	96.1	3.9	100.0
중학교 졸업	58	86.2	12.1	1.7	0.0	98.3	1.7	100.0
고졸이상	19	63.2	31.6	5.3	0.0	94.7	5.3	100.0
무응답	2	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0
혼인상태								
유배우자	256	79.7	15.6	4.3	0.4	95.3	4.7	100.0
사별	139	88.5	6.5	5.0	0.0	95.0	5.0	100.0
별거 또는 이혼	2	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0
가구의 직업유형								
전업농가	330	82.4	12.7	4.8	0.0	95.2	4.8	100.0
겸업농가	67	83.6	11.9	3.0	1.5	95.5	4.5	100.0

자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

표 3-7. 긴급지원이 필요한 위기 상황 경험

단위: 명, %

구 분	사 례 수	전혀 없음	한 두 번 있음	여러 번 있음	종합		계
					없음	있음	
전체	397	80.1	15.9	4.0	80.1	19.9	100.0
성별							
남	176	84.7	13.6	1.7	84.7	15.3	100.0
여	221	76.5	17.6	5.9	76.5	23.5	100.0
가구형태					-	-	
노인가구	311	80.7	16.4	2.9	80.7	19.3	100.0
자녀동거가구	86	77.9	14.0	8.1	77.9	22.1	100.0
연령대							
65-70세 미만	139	72.7	23.7	3.6	72.7	27.3	100.0
70-75세 미만	132	80.3	15.2	4.5	80.3	19.7	100.0
75-80세 미만	77	87.0	7.8	5.2	87.0	13.0	100.0
80-85세 미만	34	94.1	5.9	-	94.1	5.9	100.0
85세 이상	15	80.0	13.3	6.7	80.0	20.0	100.0
최종학력							
무학	166	77.1	16.3	6.6	77.1	22.9	100.0
초등졸업	152	82.9	14.5	2.6	82.9	17.1	100.0
중학교 졸업	58	82.8	15.5	1.7	82.8	17.2	100.0
고졸이상	19	78.9	21.1	-	78.9	21.1	100.0
무응답	2	50.0	50.0	-	50.0	50.0	100.0
혼인상태							
유배우자	256	82.4	16.0	1.6	82.4	17.6	100.0
사별	139	75.5	15.8	8.6	75.5	24.5	100.0
별거 또는 이혼	2	100.0	-	-	100.0	-	100.0
가구의 직업유형							
전업농가	330	81.2	16.1	2.7	81.2	18.8	100.0
겸업농가	67	74.6	14.9	10.4	74.6	25.4	100.0

자료: 박대식·최경환(2006)의 조사 결과 중 397명의 영세·고령농업인을 따로 분석함.

제4 장

영세·고령농 사회안전망의 주요 문제점

1. 농촌 현실과 맞지 않는 국민기초생활보장제도

□ 현행 농어촌특례제도

- 『농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법』 제19조 및 동법 시행규칙 제17조에 의거
 - 농어업인가구에 대하여 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준의 특례를 인정
- 농어업인가구의 소득평가액 산정 시 농어업인가구의 특성을 반영한 지출요인을 추가로 인정
 - 농지를 1ha 미만 소유한 자(임차한 자 포함)가 지급받은 친환경농업직접지불금 및 쌀소득보전고정직불금
 - 농어업인가구가 부담한 보육료 중 15만 원 이내의 금액
 - 농어업에 직접 사용하기 위해 금융기관에서 대출받은 대출금 상환액 중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액

- 농어업인가구의 재산을 소득으로 환산할 때, 경작농지 등 농어업과 직접 관련되는 재산에 대하여 소득환산기준의 일부를 완화하여 적용
 - 직접 생산에 사용되고 있는 농지의 가액과 가축·종묘·농기계 등 농어업에 직접 사용되는 동산의 재산가액을 합한 금액 중 500만 원 이내의 금액을 추가로 차감

□ 농어촌특례제도가 있음에도 불구하고 농어촌은 빈곤인구 대비 국민기초생활보장 수급비율이 낮음.

- 한국복지패널조사(제2차) 결과분석 자료에 따르면, 경상소득 기준 빈곤인구율은 농어촌(14.8%)이 대도시(6.6%)에 비하여 월등하게 높으나, 빈곤인구율 대비 국민기초생활보장제도 수급인구율은 대도시는 93.5%인 데 비해서 농어촌은 48.6%에 불과한 것으로 나타남.
 - 대도시의 빈곤인구는 대부분이 국민기초생활보장제도의 혜택을 받고 있는데 반해서, 농어촌의 빈곤인구는 절반 이상이 국민기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하고 있음.
- 현행 농어촌특례제도를 적용받는 농어가는 소수에 불과
 - 소득특례 9,224가구, 재산특례 115가구('06년 기준)
 - 농업인은 농지자산을 보유하고 있어 소득특례를 적용해도 소득인정액이 높게 산정되는 것으로 추정
 - 한국농촌경제연구원에서 2008년에 9월 말에 실시한 <농업·농촌에 대한 2008년 국민의식 조사 결과>에 따르면, 농업인들(666명)은 농촌에서 가장 우선적으로 도입해야 할 선진복지정책으로 '농촌 실정에 맞는 국민기초생활보장제도 개선'(38.9%)을 꼽았음.

2. 소득안정 대책의 부족

□ 연금

- 농어업인의 국민연금 가입율이 상대적으로 낮음.
 - 가처분소득의 부족 등으로 국민연금 미가입율이 높음.
 - 통계청(2008b)의 2008년 농림어업인 복지실태조사 보고서에 따르면 농림어가의 국민연금 미가입율은 44.4%(도시는 28.5%)
 - 사적연금 가입율은 농림어가 4.6%, 도시 11.5%
- 농어업인의 국민연금 신고소득도 사업장 가입자에 비하여 상대적으로 낮음. 이로 인해 연금 수급 시 연금액이 작아 노후에 큰 도움이 되지 못하고 있음 <표 4-1>.

표 4-1. 가입자별 평균소득 및 예상 연금액

단위: 천 원

구 분	평균소득(월)	10년 가입 시 연금액	20년 가입 시 연금액
사업장 가입자	1,989	약 220	약 420
지역 가입자	1,082	약 160	약 310
농어업인 가입자	889	약 150	약 280

자료: 농림수산식품부, 내부자료, 2009. 6.

- 농어업인들은 연금 가입기간이 짧아(농업인 107개월, 지역 126개월, 사업장 119개월) 수령할 수 있는 기본연금액이 크지 않음.
- 여성의 연금 가입율도 상대적으로 낮음(농림어가 14.9%, 도시 20.3%).
 - 전체 농업인 연금 가입자(270천명) 중 45천명(16.5%)이 여성임.

□ 기초노령연금

- 기초노령연금은 과거의 경로연금을 개선한 것이지만 급여수준이 너무 낮아 노인들의 노후 생활안정에는 별로 기여하지 못하고 있음.

3. 능동적 복지대책의 부족

- 저소득층 등의 기본생활 유지에 어느 정도 성과를 거두었으나 수혜자의 자발적 노력과 연계된 능동적 복지대책이 부족했음.
 - 영세·고령농업인은 농촌에 젊은이들이 유입되어 농사일을 거들어주는 형태의 지원을 희망하고 있음.
- 농지의 분산 등으로 규모화가 불리한 지역에 있어서 영농 대책이 부족했음.

4. 의료비 및 국민건강보험료 부담의 과중

- 농산어촌의 유병율은 21.8%로 도시(16.6%)에 비해 높은 수준임(통계청, 2008b).
 - 특히, 관절염, 골다공증 등 근골격계 질환에서 큰 차이
 - 건강수준 만족도도 농산어촌(46.0%)이 도시(52.8%)에 비해 낮음.
- 농가의 보건의료비 지출은 도시 가구보다 많음(통계청, 2008b).
 - 농가('08): 153,166원(월)
 - 도시 전체 가구(2인 이상) ('08): 125,926원(월)

- 농가의 보건의료비 지출이 지속적으로 증가하고 있음.
 - 고령농가의 보건의료비 지출수준은 가계에 큰 부담이 되고 있음.
- 농가의 의료비 증가율은 대부분의 연령층에서 소득증가율보다 높음<표 4-2>.

표 4-2. 농가연령별 가계지출 현황(2008)

단위: 천원, %

구 분	평균		30~39세		40~49세		50~59세		60~69세		70세 이상	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
계(가계지출)	27,102	100.0	31,267	100.0	40,755	100.0	34,906	100.0	26,269	100.0	19,404	100.0
○ 소비지출	20,328	75.0	28,304	90.5	29,645	72.7	25,160	72.1	20,078	76.4	14,905	76.8
- 식료품비	4,992	18.4	7,126	22.8	6,826	16.7	5,699	16.3	4,942	18.8	4,066	21.0
- 주거비	452	1.7	376	1.2	531	1.3	525	1.5	505	1.9	333	1.7
- 광열수도비	1,210	4.5	1,684	5.4	1,442	3.5	1,414	4.1	1,208	4.6	1,009	5.2
- 가구 가사 용품비	500	1.8	1,203	3.8	795	2.0	608	1.7	489	1.9	347	1.8
- 피복신발비	546	2.0	978	3.1	1,106	2.7	773	2.2	490	1.9	307	1.6
- 보건의료비	1,838	6.8	1,317	4.2	1,453	3.6	1,412	4.0	1,907	7.3	2,152	11.1
- 교육비	649	2.4	2,786	8.9	3,267	8.0	866	2.5	206	0.8	248	1.3
- 교양오락비	638	2.4	900	2.9	1,036	2.5	731	2.1	689	2.6	417	2.1
- 교통통신비	2,404	8.9	4,248	13.6	4,210	10.3	3,587	10.3	2,212	8.4	1,337	6.9
- 감가상각비	2,820	10.4	3,281	10.5	4,212	10.3	3,851	11.0	2,811	10.7	1,804	9.3
- 기타소비지출	4,279	15.7	4,404	14.1	4,767	11.8	5,695	16.4	4,620	17.5	2,886	14.8
○ 비 소비지출	6,773	25.0	2,962	9.5	11,110	27.3	9,746	27.9	6,191	23.6	4,499	23.2
- 가계부문조세	377	1.4	445	1.4	508	1.2	619	1.8	346	1.3	219	1.1
- 공적연금	331	1.2	485	1.6	606	1.5	754	2.2	228	0.9	95	0.5
- 사회보험	371	1.4	669	2.1	735	1.8	588	1.7	315	1.2	191	1.0
- 기타 비소비 지출	5,694	21.0	1,363	4.4	9,260	22.8	7,785	22.2	5,303	20.2	3,994	20.6
· 교육비 보조	978	(17.2)	47	(3.4)	2,915	(31.5)	2,607	(33.5)	354	(6.7)	126	(3.2)
· 기타	4,716	(82.8)	1,317	(96.6)	6,345	(68.5)	5,178	(66.5)	4,949	(93.3)	3,868	(96.8)

자료: 통계청, 2008년 농가경제조사 결과, 2009.

- 통계청(2008b)의 <2008년 농림어업인 복지실태조사>에서도 농산어촌의 질병 치료 시 애로사항으로 ‘치료비가 많이 든다’의 비중이 가장 높았음(43.1%).
 - 농산어촌 보건의료서비스 개선을 위해 필요한 정책으로 ‘의료비 인하·지원’(26.7%)을 가장 많이 들었음.
- 고령화, 시장개방 확대 등으로 농가 가계의 큰 부담인 의료비 경감에 대한 요구가 강하게 제기되고 있음.

5. 노인장기요양보험 본인 부담의 과중

- 서비스 이용자 본인이 부담해야만 하는 이용료(시설 20%, 재가 15%), 비급여 비용(식사 재료비, 상급침실 이용에 따른 추가비용, 이·미용비 등) 등의 비용이 과중하여 아예 등급판정 신청을 하지 않거나, 등급인정을 받았음에도 불구하고 요양서비스를 이용하지 않는 경우가 많음.
 - 시설급여기관(입소시설)의 경우, 본인부담금이 월 50~60만 원이고, 재가급여의 경우는 월 12~17만 원 정도임.
- 차상위계층이나 사회보장제도의 사각지대에 있는 저소득층의 경우 특히 본인 부담이 과중함. 그리하여 본인 부담이 연체되는 경우도 발생하고 본인 부담금을 감당할 수 없어서 급여 이용을 중단하는 경우가 증가하고 있음.
- 최근 보건복지가족부에서 저소득층 본인부담금 지원방안을 발표하였는데, 농어촌의 경우 국민건강보험료 하위 15%(9천명)에 대하여 노인장기요양보험 본인부담금(비급여 항목은 제외)의 50%를 경감하는 것이 주요골자임.
 - 이 경우, 시설급여기관 이용 시 본인부담은 35~40만 원 정도가 됨.
 - 그러나 월 35~40만 원의 본인부담금은 여전히 저소득계층에게는 요양시설 이용을 꺼리게 하는 수준임.

6. 각종 복지제도에 대한 낮은 주민 인지도

- 영세·고령농, 지역주민 등을 대상으로 한 설문조사, 면접조사 등에 따르면, 농촌주민들이 긴급지원제도에 대하여 아직도 잘 모르고 있는 것으로 나타남.
 - 특히, 영세·고령농은 이 제도에 대하여 더욱 모르고 있음.
- 대부분의 농어촌주민들은 노인장기요양보험제도에 대해서도 잘 모르고 있음.
 - 연구자들이 노인장기요양서비스 대상자 및 보호자를 대상으로 하는 심층 면접을 진행하는 과정에서 해당 마을의 이장이나 지역유지들이 노인장기요양보험제도에 대하여 어느 정도 알고 있는 지 점검해본 바에 의하면, 대부분의 사람들이 이 제도에 대하여 잘 모르고 있음.
 - 일반 농촌주민들의 경우 노인장기요양보험제도 자체에 대하여 들어보지 못한 사람이 매우 많았음.
 - 농촌주민들은 시·군에서 실시하고 있는 자체 노인복지사업과 노인장기요양보험을 잘 구분하지 못하는 경우가 많음.
 - 한국농촌경제연구원에서 2008년 9월 말에 실시한 <농업·농촌에 대한 2008년 국민의식조사 결과>에 따르면, 농업인 666중에서 노인장기요양보험제도를 ‘잘 안다’는 응답은 40.3% 불과했음.

제 5 장

외국의 영세·고령농 관련 사회안전망³

1. 일본

1.1. 사회보험

□ 연금

- 일본의 연금제도는 자영업자, 농업인, 학생, 전업주부 등을 위한 국민연금, 피용자(근로자)를 위한 후생연금(민간) 및 공제연금(공무원) 등이 있음.
- 국민연금(기초연금)의 가입대상은 기본적으로 국내에 거주하는 20세 이상 60세 미만인 자임.
 - 피용자연금제도의 적용을 받지 않는 자영업자, 농림어업 종사자 등의 노령, 장애, 사망과 사고에 관한 연금급여를 실시하는 것을 목적으로 함.

³ 박대식·최경환(2006)의 주요 선진국 관련 내용을 기초로 하되 최근의 변동사항을 반영하여 수정하였음.

- 급여 내용으로는 노령기초연금, 장애기초연금, 유족기초연금, 사망일시금, 노령복지연금 등이 있음.
 - 국민연금은 주로 보험료 수입으로 조달되며, 보험료는 모든 가입자에게 동일한 정액으로 부과됨.
 - 노령기초연금은 가입기간이 25년 이상인 것을 요건으로 65세부터 지급됨. 40년 가입 시 수급하는 완전 노령기초연금의 수준은 근로자 평균 소득의 20% 수준이며 이는 대략 최저생계비에 해당됨.
- 후생연금은 근로자의 노령, 장애, 사망 등의 사고에 대해서 연금과 일시금을 지급하여 노동자와 그 유가족의 생활 안정과 복지 향상에 기여하는 것을 목적으로 함.
- 급여 내용으로는 노령후생연금, 노령후생연금의 특별 지급, 장애후생연금 및 장애수당, 유족후생연금 등이 있음.
 - 적용대상을 살펴보면, 상시 5인 이상 종업원을 둔 사업체는 당연적용 대상 사업체가 되고, 1991년부터는 5인 미만 사업장이더라도 법인사업장에 대해서는 당연적용이 되도록 하고 있음.
 - 노령후생연금을 받으려면 65세 이상으로서 보험료 납부기간이 20년 이상이어야 함. 노령후생연금 급여액은 소득비례부분과 가급연금액으로 구성됨.

□ 의료보험

- 원칙적으로 노동형태, 직종, 직역 등에 따라 해당 의료보험에 가입하게 됨.
- 일반 근로자를 대상으로 하는 정부관장의 건강보험, 공무원이나 사립학교 교직원을 대상으로 하는 각종 공제조합에 의한 의료보험, 선원보험, 퇴직자의료보험, 후기고령자의료제도 등이 있음.
- 건강보험은 1922년에 시작되었으며, 각종 사업장에 고용되어 있는 고용 노동

자와 그 피부양자를 대상으로 함.

- 급여의 종류로는 요양급여, 입원 시 식사요양비, 특정요양비, 요양비, 방문간호요양비, 이송비·가족 이송비, 상해·질병수당, 출산수당, 출산육아일시금·배우자출산육아일시금, 매장료·가족 매장료, 가족요양비, 고액요양비 등이 있음.

○ 국민건강보험은 1938년에 제정, 시행되었음.

- 국민건강보험은 농산어촌 주민, 도시의 상공업자, 자영업자 등 소위 피용자가 아닌 자를 대상으로 하여 그 질병, 부상, 출산 또는 사망에 관한 요양급여를 실시하는 것임.
- 급여의 종류로는 법정 급여(요양급여, 입원 시 식사요양비, 특정 요양비, 방문간호요양비, 특별요양비, 이송비, 고액요양비 지급 등)와 임의급여(출산육아일시금, 장제비, 상해·질병수당 지급 등)가 있음.

○ 퇴직자의료보험은 후생연금 중 피용자연금에 일정기간 가입하고 노령연금급여를 받고 있는 75세 미만인 자를 대상으로 함.

○ 후기고령자의료제도는 75세 이상인 자 및 65~74세 이상으로서 일정한 장애가 있다고 후기고령자의료광역연합으로부터 인정을 받은 자를 대상으로 함.

□ 농업인 재해보험

○ 농업인 재해보험으로는 노동재해보상보험의 특별가입제도와 농협의 농업인 재해공제제도가 있음.

- 노동재해보상보험의 특별가입제도는 재해의 위험이 높은 특정 농작업 종사자 및 지정 농기계 종사자를 대상으로 함. 임의로 가입할 수 있으나 개별가입은 불가능하고, 동업단체를 결성하여 그 단체가 고용주의 역할을 하면서 가입토록 함.

- 농협의 농업인재해공제제도로는 농기계재해보상제도와 농작업 상해공제가 있음.

□ 고용보험

- 일본의 고용보험은 노동자가 고용되어 있는 사업이라면 업종, 규모 등에 관계 없이 모두 적용됨. 다만, 농림, 축산, 수산업 중 노동자 5인 미만의 개인경영 사업은 잠정적으로 임의적용대상임.
- 고용보험의 급여의 종류로는 구직자급여, 취직촉진급여, 교육훈련급여, 고용 계속급여 등이 있음.

□ 개호보험

- 개호보험은 일본의 노인장기요양제도이며 2000년에 시작됨.
 - 개호(介護)란 신체적 또는 정신적 장애로 인하여 목욕, 배설, 식사 등 일상 생활에 도움이 필요한 자에게 제공되는 서비스를 말함.
- 제1호 피보험자는 65세 이상인 요 개호자(와상, 치매)와 요지원자(허약)임.
 - 소득단계별로 정액보험료를 징수하며, 노령·퇴직연금으로부터 특별 징수를 함.
- 제2호 피보험자는 40세 이상 65세 미만의 의료보험 가입자이며, 뇌졸중, 치매 등 노화에 의해 발생한 요개호 상태에 대하여 보험급부를 실시함.
 - 보험료의 부과·징수는 의료보험자가 의료보험료로 징수하여 납부금으로서 일괄 납부함.
- 보험급부는 피보험자가 보험급부의 대상이 되는 요개호 상태 등에 해당하는

지를 확인한 후(요 개호 인정 등), 재가·시설 양면에 걸친 다양한 의료·복지 서비스를 제공함.

- 급여 내용으로는 재가급여, 시설급여, 지역밀착형급여, 주택개조, 지역지원 사업 등이 있음.

- 개호보험의 재원은 국가 지원금(전체의 약 25%), 도도부현의 지원금(전체의 12.5%), 시구정촌의 지원금(전체의 12.5%) 등 국가와 광역·기초자치단체가 합계 50%를 부담하고, 65세 이상 제1 피보험자가 약 17%, 40세에서 64세의 제2피보험자가 약 33%를 부담함.
- 이용자 부담은 보험금부 대상 비용의 10%임.

1.2. 공공부조(생활보호제도)

- 일본의 공공부조제도인 생활보호제도는 스스로 최저생활을 유지할 수 없는 빈곤층에 대해 생활부조 외에 주택부조, 의료부조 등의 급여를 포괄적으로 지급하는 제도임.
- 일본의 생활보호제도는 ‘건강하고 문화적인 최저생활을 보장하는 최후의 수단’이며, 사회보험과 같은 기존의 사회보장제도를 보완하는 역할을 수행함.
- 일본의 생활보호제도는 자산조사를 전제로 최저생활을 보장하는 제도로써 현물급여(의료부조)와 현금급여(생활보조, 주택부조, 교육부조, 출산부조, 생업부조, 장제부조 등)로 구성됨.
- 생활보호제도는 대상자의 개별적 요구에 부응한 급여를 실시함.
 - 급여 종류별 급여기준(금액)은 피보호자의 연령, 가구원 수, 거주 지역 등에 따라 다름.

- 일본의 생활보호제도에 의해 보장되고 있는 급여수준은 표준 생계비의 2/3 수준이며, 최저임금 수준과 비슷함.
- 일본의 생활보호제도는 다른 선진국들에 비해서 보호비율이 아주 낮고(1% 정도임), 신청절차가 무척 복잡하고 까다롭다는 특징이 있음.
- 생활보호를 받는 사람들 중의 46% 정도가 고령자 세대이며, 의료보조비에 가장 많은 예산이 사용되고 있음.

1.3. 사회복지서비스

- 재가복지서비스로는 가정봉사원서비스, 주간보호서비스, 단기보호서비스 등이 있음.
- 노인보건법에는 의료, 보건사업, 노인보건시설, 방문간호 등에 관한 사항이 규정되어 있음.
- 의료 관련 사항으로는 의료·특정요양비의 지급, 노인보건시설 요양비의 지급, 노인방문간호요양비의 지급 등을 규정하고 있음.
 - 노인의료사업의 대상은 각종 의료보험에 가입한 70세 이상임.
 - 와상(臥床)의 경우 65세 이상
- 보건사업으로는 장년기의 건강관리, 성인병 예방 등 노후 건강 유지를 위해 중요한 것부터 기초자치단체가 실시 주체가 됨. 40세 이상 지역 주민을 대상으로 건강수첩 교부, 건강교육, 건강상담, 건강진단과 검사, 기능회복 훈련, 방문지도 등을 들 수 있음.
 - 비용부담은 정부, 광역자치단체, 기초자치단체가 각각 1/3씩 부담함.

- 고령자 취업대책으로는 인재은행, 노인능력개발 정보센터, 농림수산성 사업 등을 들 수 있음.
 - 인재은행에서는 고령자의 구직상담, 취업알선 등을 무료로 해 줌.
 - 후생노동성에서는 기업이 인재은행을 통해 노인을 채용할 경우 보조금을 지급함.
 - 노인능력개발 정보센터에서는 노인취업지도 및 소개, 노인 적합 직업의 조사연구, 사회 참여 활동 촉진을 위한 정보 제공 등을 함.

1.4. 영세농대책

- 일본은 영세농대책을 명시적으로 표방하지는 않으나 농정 가운데서 배려하고 있음.
- 일본 농업정책은 크게 산업정책과 농촌정책(지역정책)으로 나눌 수 있음.
 - 구조개혁을 가속화하기 위한 농가단위 직불제는 산업정책에 해당하며, 농지·농업용수 등 농업자원과 농업생산 환경의 보전이나 향상을 위한 ‘자원·환경 직불제’는 농촌정책에 해당됨.
- 농가단위 직불제는 ‘선택과 집중’을 통한 규모확대를 목표로 하는 것으로서 품목횡단적 경영안정대책과 품목별 경영안정대책이 있음.
 - 대상은 일정규모 이상의 인정농업자와 마을영농으로 한정
- ‘자원·환경 직불제’는 효율적이고 안정적인 농업구조를 실현하는 데 불가결한 기반인 농지, 농업용수 등 사회간접자본으로서 농촌자원과 영농활동을 지원 하는 정책임.
 - 구조정책의 대상에서 제외되는 농가가 주로 이 제도의 대상이 됨(적정 규모를 충족하지 못하는 마을영농조직도 대상이 됨).

- 지원 대상 활동: ① 지역단위의 자원보전 효과가 높은 ‘공동활동’(농촌자원 보전활동), ② 개별 농가단위의 선진적인 ‘영농활동’(친환경 농업생산활동)
- 구조정책 대상이 아닌 농가들이 지역단위에서 조직화를 통해 생산, 가공, 유통(판매) 및 관광을 통합함으로써 부가가치를 확대하도록 하고 있음(6차 산업화 권장).
 - 중앙정부 및 지자체 차원
 - 고령농업인이나 여성농업인들이 주로 참여
- 일본의 경우, 구조정책 대상이 아닌 농가들도 자원 및 환경을 보전함으로써 식량자급률 향상이라는 농정목표 달성에 기여할 수 있음.
 - 조직화를 통해 부가가치를 확대하는 것이 자원과 환경을 보전하고 자원(농지)의 유희화를 방지하며 지역경제를 유지·발전시키는 데에도 기여한다고 보고 있음.

1.5. 고령농 지원

- 일본의 농촌노인 지원대책의 특징
 - 정부, 농협, 지역사회가 노인들의 공헌을 인정하고 노인들의 복지 증진을 공동으로 추진함.
 - 노인들의 기술·지식·지혜를 적극 활용하는 방안을 모색함.
 - 농촌노인들이 수행하기 적합한 영농기회 제공을 확대함.
 - 농촌노인 대상 사회교육을 확대함.
 - 농촌노인조직에 대한 지원을 확대함.
 - 농협을 중심으로 농촌노인을 위한 다양한 지원 프로그램을 시행함.
- <식량·농업·농촌 기본계획>에서 농업의 지속적인 발전시책의 하나로 ‘고령

농업자의 활동 촉진'을 강조함.

- 고령 농업자는 농업생산과 이에 관련된 각종 활동에 대한 풍부한 경험, 지식과 기술을 갖고 있으므로 지역의 농업생산에 관한 조치와 어린이의 농업체험 지도 등에 적절한 활용이 중요함.
- 따라서 지역농업에서 고령 농업자의 역할분담과 함께 가지고 있는 기술과 능력에 맞추어 보람을 가지고 농업에 관한 활동을 할 수 있도록 환경정비를 추진하고 고령 농업자의 복지향상을 도모함.

○ 일본 농림수산성의 농촌노인 관련 지역농업 발전대책

- 마을영농조직의 구축
- 일손 부족은 공동·집단작업으로 해결
- 노인 스스로 할 수 있는 경량의 간단한 농작물 도입·보급

○ 농업에 대한 인식

- 농업은 체력과 영농의욕만 있다면 평생직업으로 택할 수 있는 고령 친화적 직업이라고 인식하고 있음.
- 농촌노인이 정신적, 신체적, 경제적, 사회적 측면에서 '생애현역'으로서 주체적인 삶의 보람을 찾으면서 생활할 수 있도록 하기 위해서 다양한 노력을 하고 있음.

○ 고령농의 사회경제적 역할

- 농업생산 활동에서의 역할: ① 기간적 농업인이 꺼려하는 작업 부분의 분담, ② 숙달된 기술을 발휘할 수 있는 작업 부분의 분담, ③ 다품목 소량생산의 고부가가치형 작물의 생산, ④ 전통적 작물의 생산, ⑤ 친환경 농산물의 생산, ⑥ 농산물 및 특산품의 가공
- 지역사회 활동에서의 역할: ① 농작물 재배 기술의 지도, ② 생활기술 지도, ③ 문화·전통의 계승, ④ 농산어촌의 특성을 살리는 생애교육, ⑤ 귀농 및 신규 취업자에 대한 정착 지원

- 고령농 영농활동을 위한 주요 지원
 - 경운 등의 중(重)노동작업의 지원
 - 생산물의 출하, 판매 지원
 - 고령자 적합 농기계 및 농기구 개발
 - 고령자의 체력 등을 고려한 재배법 확립
 - 고령자의 눈높이에 맞는 영농교육

- 농협의 농촌노인 복지 프로그램
 - 고령자 생활충실 활동으로는 ① 마음의 풍요로움을 높이는 활동, ② 고령자의 삶의 보람을 느낄 수 있는 활동, ③ 삶의 즐거움을 고취시키기 위한 활동, ④ 건강을 지키고 향상시키기 위한 활동 등을 들 수 있음.
 - 고령자 생활원조 활동으로는 ① 고령자 생활상담 활동, ② 건강진단활동 및 식생활 개선운동, ③ 고령자가 안심하고 노후를 즐길 수 있는 지역 만들기 등을 들 수 있음.
 - 간호가 필요한 노인을 위한 프로그램으로는 홈 헬프 서비스, 단기 입소생활 간호, 데이 서비스, 식사 서비스, 말동무 등의 사업이 있음.

- 고령농을 위한 소득보장대책
 - 노령기초연금은 가입기간이 25년 이상인 것을 요건으로 65세부터 지급됨.
 - 경영이양연금은 보험료 납부 완료기간이 20년 이상이고 65세 이전에 경영을 이양한 경우, 또는 보험료 납부 완료기간이 15년 이상 20년 미만이고 65세 이전에 경영을 이양한 경우 수급자격이 있음. 경영이양연금은 60세에서 65세 사이에 경영이양자가 원하는 시기부터 지급됨.
 - 농업자노령연금은 65세까지 경영을 이양하지 않은 자에게 해당하는 것으로, 경영이양연금 수급권이 없는 자로서 보험료 납부 완료기간이 20년 이상인 자는 ‘본래지급’을 받고, 경영이양연금이 전액 지급정지 되어 있는 자는 ‘특례지급’을 받음. 급여수준은 경영이양연금의 1/2 정도임.

○ 일본의 구조정책과 마을영농

- 일본에서 마을영농은 농업종사자의 감소와 고령화, 호당 경영규모의 영세성, 규모 확대 전망의 불투명성, 농가 생산성의 후퇴와 농업자원의 황폐화, 지역 활성화 가능성의 불투명 등의 문제를 해결하기 위한 대안으로 등장함.
- 마을영농은 지역자원인 농지를 활용하여 마을주민이 영농조직을 운영함으로써 경영자 부족에서 오는 농지의 유평화를 막고 생산성을 제고시킨다는 점에서 긍정적으로 평가되고 있음. 마을영농은 개별 경영이 존립하기 어려운 중산간지역에서 지역자원 관리와 지역농업 유지의 대안으로 정착되고 있음.
- 일본에서 마을영농은 지연적(地緣的) 공동경영의 성격에서 기능적 공동경영으로, 부분 작업수탁에서 전체 작업수탁으로, 그리고 수도작의 범위를 벗어나 사업의 다각화로 전환되고 있음.

2. 독일

2.1. 사회보험

- 독일의 사회보험제도는 질병(의료)보험, 산재보험, 연금보험, 실업보험, 수발보험으로 구분할 수 있음.
 - 전국적으로 17개의 농업사회보험이 존재하고 있으며, 그 아래에 농업연금금고, 농업질병금고, 농업수발금고, 농업산재보험조합 등을 두고 있음.

□ 질병보험

- 질병보험은 가입자 및 가족의 건강을 유지하거나 회복시켜 주는 보험임.

- 독일 질병보험제도의 특징은 보험 가입 및 보험료 납부를 의무화하고 있으며, 보험료 산정에 있어서 제한된 소득재분배 장치를 갖추고, 조합분권적인 조직 형태 및 조합자치행정을 이루고 있다는 점임.
- 질병보험은 당연적용 대상자를 특별히 규정하고 있으며, 당연적용 대상에서 제외된 경우는 본인의 희망에 따라 공적 질병보험에 임의적으로 가입할 수 있음.
 - 공적 질병보험에 당연 적용되지 않거나, 임의가입 권리가 없는 자는 사적 질병보험에 가입하여 공적 질병보험과 유사한 형태의 급여를 받을 수 있음.
- 보험료 수준은 각 질병금고의 지출에 따라 결정되기 때문에 질병금고에 따라 다르며, 보험료율도 8.5~16%로 다양함.
- 피보험자는 다른 사회보험 운영주체(연금보험, 산재보험, 고용보험, 수발보험)가 급여를 행하지 않는 경우에만 질병보험조합에 이를 청구할 권리가 있음.
- 상병수당은 투병기간에 가입자와 그 가족의 생계를 지원해 주기 위하여 지급됨.
- 병원 선택은 자유로우나, 가장 가까운 곳에 있는 병원 대신에 다른 병원을 선택한 경우에는 추가로 비용을 부담해야 함.
- 연방정부에서 추진하고 있는 질병(의료)보험 관련 최근 개혁 내용으로는 ① 보험급여 내용을 축소하고, 피보험자의 본인부담을 늘리는 대신 보험료는 점진적으로 내리고, ② 의료비용을 절감하여 질병보험의 누적 적자 및 부채 해소를 도모하며, ③ 의료보험 급여 중 일부에 대해 조세를 재원으로 하는 방안을 도입한 것 등을 들 수 있음.

□ 연금보험

- 독일의 공적 연금제도는 노동자·직원·광부연금제도 등으로 구분되어 있음.
이러한 공적 연금제도는 적용대상에서만 차이가 있을 뿐 보험료 부담 및 급여 체계는 거의 동일함.
- 독일 노인층의 소득원천에서 공적 연금이 차지하는 비율은 80% 이상임.
- 노동자연금제도는 주로 육체노동에 종사하는 근로자와 상공업, 수공업 등에 종사하는 자영업자를 대상으로 함.
- 직원연금제도는 주로 정신노동에 종사하는 사무직 근로자와 교사, 간호사, 조산원, 예술가, 작가 및 기타 사무직 자영업자를 대상으로 함.
- 광부연금제도는 광업에 종사하는 자를 대상으로 함.
- 독일은 통일에 따른 비용부담 증가, 경기 침체, 인구구조의 고령화, EU 통화의 통합 등으로 연금재정이 압박되어 여러 차례 지출억제정책을 추진하는 등 재정안정화 노력을 하고 있음.
- 2004년도 독일 연금개혁의 주요 내용을 살펴보면, 부담 가능한 수준에서 보험료를 유지하는 것이 연금정책의 일차적 목표가 되었고 일정 급여 수준의 보장은 이차적 목표가 되고 있음.
 - 본인 기여율을 상향 조정하고 [19.1%→20%(2020년), 22%(2030년)] 부담 한계선을 설정하였음.
 - 급여 수준을 70%에서 64%(2030년)로 하향 조정하였으며, 저소득층을 위한 최저소득보장제도를 마련하였음.
 - 취약 계층을 위한 크레딧 제도 강화의 일환으로 출산, 육아, 실업 등에 대한 ‘기여인정제도’를 만들었음.

- 연금재정의 안정화를 위해 연금수령자와 연금보험료 납부자 수 간 비율의 변화에 따라 연금액을 조정할 수 있는 지속성지수(sustainability factor)제도를 도입하여 인구고령화 및 노인부양비율이 높아지면 자동적으로 연금지급액이 축소되도록 하고 있음.

□ 산재보험

- 산재보험은 직무수행상 발생할 수 있는 사회적 위험으로부터 근로자를 보호하는 것을 목적으로 함.
 - 예방적 과업으로서 직무수행상 발생할 수 있는 상해 및 질환(직업병)에 의한 건강의 손실과 손상을 예방하는 것임.
 - 재활 과업은 직무수행으로 인해 발생한 질환, 손상된 건강, 장애 및 감소된 직업수행 능력을 회복하는 것임.
- 독일의 산재보험은 사용자가 산재보험료 전액을 부담하고, 산업·직종·지역에 따라 산재보험조합이 다양하게 나뉘어져 있으며, 자치운영의 원칙에 따라 노·사 대표위원회, 대의원총회, 이사회를 통해 자율적으로 운영됨.
- 산재보험은 모든 근로자와 일정 규모 이상 기업의 사용자 및 가내수공업자, 실업자, 조산원, 안마사, 학생 및 사고 시 보호가 필요한 사람 등을 당연 적용 대상으로 함.
- 농업부문 산재보험은 농업부문 산재보험조합 독일연방총연맹 산하에 17개의 산재보험으로 조직되어 있음.
 - 개별 산재보험조합은 형식적으로는 독립적인 행정체제를 갖추고 있지만, 실제로는 농업사회보험의 일부로서 운영됨.
- 산재보험 급여의 형태로는 재활급여, 치료급여, 직업재활급여, 사회복귀급여, 보충급여, 간호급여 등이 있음.

□ 실업보험

- 실업보험은 실업을 당한 자의 자질을 개발하여 적절한 일자리를 제공하고, 실업 기간에 본인 및 가족의 생계를 위한 급여를 제공하는 데 그 목적을 둠.
- 실업보험은 보수를 받고 고용된 노동자 및 직원과 직업훈련 중인 자가 당연 적용대상임.
- 실업보험의 직업 조성 조치로는 ① 훈련 및 직업알선, ② 직업 및 노동 상담, ③ 직업 훈련 촉진, ④ 취업자에 대한 재교육 촉진, ⑤ 장애자의 취업 알선, ⑥ 노동시장 및 직업 조사 등이 있음.
- 휴업 시에 근로자는 임금이 삭감 또는 지급되지 않거나 일자리를 잃게 될 가능성이 많은데, 이 경우 일자리를 유지시켜 주고, 삭감된 임금을 부분적으로 보조해 주기 위하여 단기근로수당을 지급함.
- 날씨로 인하여 휴업하여야 하는 건축노동자는 겨울휴업수당을 받음.
 - 겨울휴업수당은 휴업으로 인하여 받지 못한 근로소득에 따라 결정되는데, 최고금액은 순임금의 67%임.
- 실업수당을 받기 위해서는 노동사무소에 실업신고를 하고 가입기간 요건을 충족해야 함.
 - 실업수당은 실업신고 및 급여신청이 이루어진 날부터 지급되며, 가입기간과 연령에 따라 최소 6개월, 최대 32개월까지 지급됨. 실업수당 금액은 가정 내에 1명 이상의 자녀가 있는 경우는 순임금의 67%이고, 자녀가 없으면 60%임.

□ 수발보험

- 수발보험(Pflegeversicherung)의 도입과정을 살펴보면, 1989년에 「질병보험 개혁법」에 의하여 질병보험에서 일부 수발급부가 실시되었고, 1993년에 「사회장기수발보험」 법안이 제출되어 1994년에 「사회장기수발보험법」이 통과됨. 1995년에는 보험료를 징수하고 재가서비스를 시작했으며, 1996년에는 시설서비스를 시작함.
- 수발보험의 피보험자(가입자)는 법정 질병보험 가입자임(국민의 90% 정도가 수발보험의 의무가입자에 해당됨).
 - 법정 질병보험 가입자는 연간 총수입이 일정액 미만인 근로자와 일정 기준의 임의 가입자이며, 공무원 및 고소득자는 민간보험에 가입해야 함.
- 수발보험의 보험자는 법정 질병보험 보험자인 8개 질병금고에 설치된 수발 금고(Pflegekassen)임.
 - 수발금고는 별도 재정으로 운영되나 질병금고에서 위탁 관리함.
- 보험료는 연간 총수입의 1.7%의 보험료율을 적용함.
- 수발보험의 수급자는 6개월 이상의 요양이 필요한 전 국민을 대상으로 함.

2.2. 사회(공공)부조 및 긴급부조

- 사회(공공)부조는 사회적으로 긴급 상황에 처해 있는 사람들에게 기여금 없이 담당 공무원의 판단에 따라 식비, 주거비, 생활비, 광열비, 기타 잡비 등 일상 생활에 필요한 비용을 무상으로 제공하는 원조임.
 - 노령연금만으로 생활이 되지 않는 소액 연금 노인들은 대부분 사회부조에

의존함.

- 사회부조에는 특히 노인만을 대상으로 하는 서비스가 많으며 노인에게는 평균 기준액의 20~50% 정도를 가산해서 부조하는데, 이를 ‘특별수요 추가 보조’라고 함.
- 독일의 사회부조(Sozialhilfe)제도는 1961년에 연방사회부조법이 제정됨으로써 본격화됨.
 - 지원내역으로는 생계비 보조, 특별한 상황(수발, 노년)에 대한 보조를 들 수 있으며, 재원은 조세와 각종 단체 후원금임.
- 사회부조제도의 특징으로는 ① 과거부터 내려온 개별 법률의 종합판이고, ② 연방정부는 기본 방향만 제시하고 대부분은 지방정부에 의해서 수행되며, ③ 현금지급, 현물급여 및 서비스 제공을 통한 종합적 접근이라는 것 등을 들 수 있음.
- 긴급부조는 돌발 상황(질병, 장애, 임신, 고령 등)에 처한 개인을 도와주는 제도임.
 - 긴급부조의 지원 내용으로는 질병, 장애인, 요양 보조에 대한 서비스가 있음.

2.3. 농촌노인 대책

- 독일 노인복지정책의 특징
 - 노인의 탈보호시설정책을 강조하여 노인들이 가급적이면 정부의 보조에 의존하기보다는 가족에 의하거나 노인 스스로가 문제를 해결할 수 있도록 하는 데 중점을 두고 있음.

- 독일의 복지법은 자녀들에게 부모의 노후생활에 대한 경제적 책임을 부여함.
- 노인들에게 제공되는 각종 서비스가 지방분권화 되어 있으며, 서비스를 제공하는 많은 공공 및 민간 조직들이 있음.

○ 독일의 농촌노인을 위한 소득보장대책

- 농업경영이양연금은 경영의 효율이 저하된 고령의 농업경영인들에게 조기 경영이양을 촉구하여 자유화된 경영지를 젊고 발전 능력이 있는 영농 후계자들이 경영하도록 하여 경영 효율을 높이고 고령경영주는 노령 보장의 권리로서 연금을 수급하는 제도임.
- 농업경영자노령부조제도는 농가경영주가 경영권 이양 후 경영후계자들로부터 현금을 수령하지 못하는 실정을 고려하여 필요한 현금욕구를 국가가 부분적으로 보장하는 것임.
 - 과거 15년 이상 농업에 종사하고, 만 50세 이후에 농업경영을 이양한 65세 이상의 은퇴한 농업경영자와 미망인, 홀아비에 대해서는 보험료의 납부조건 없이 시작 연도부터 노령연금을 지급함.

3. 정책적 시사점

- 일반적으로 선진 외국에서는 농촌노인들을 위한 사회안전망이 체계적으로 구축되어 있으며, 안정적으로 작동되고 있음.
- 우리나라의 경우 사회안전망의 외형적인 틀은 어느 정도 갖추었으나 광범위한 사각지대, 제도 도입기간의 일천함 등으로 인해서 농촌노인들을 위한 사회안전망이 내실 있게 작동되지 못하고 있음.

- 선진 외국에서는 농업에서 은퇴한 사람들의 소득 보장을 위한 특별 대책을 마련해 놓고 있음. 일본은 농업자연금과 경영이양연금제도, 독일은 농업경영이양연금과 농업경영자노령부조제도가 있음.
 - 일본의 농업자연금제도는 농업인의 노후 생활안정 및 복지향상이라는 지금까지의 정책목적과 함께 농업인(후계농업인)의 확보에도 중점을 둠.
- 선진 외국에서는 노인들을 단순한 복지의 수혜 대상으로만 보는 것이 아니라 생산적이고 활동적인 삶의 주체로 인정하고 있음. 그리하여 건강한 농촌노인들이 농업과 비농업 분야에서 자신의 신체적 조건에 알맞은 일을 지속할 수 있도록 지원함.
 - 노인들의 취업을 장려하는 방향으로 정책을 전환하고 있음.
- 선진 외국에서는 영세·고령농의 사회경제적 역할을 인정하고 농업 및 복지정책에서 이들에 대해 특별히 배려하고 있음.
- 선진 외국에서도 긴급지원제도를 실시하고 있으며, 일선 담당자들에게 상당한 재량권을 부여하고 있음.
- 농촌노인 복지정책의 효율적인 추진을 위해서는 공공부문과 민간부문의 역할분담이 중요하고, 정부와 민간사회단체, 전문가, 가족, 개인 등이 참여하여 상호 협력 네트워크를 구축할 필요가 있음.

제 6 장

영세·고령농의 사회안전망 개선방안

1. 기본방향

- 영세·고령농의 존재가 농업구조개선에 걸림돌이 되는 것은 아니며, 이들이 국가와 사회에 기여하면서 소득활동을 영위할 수 있도록 농가의 성격에 맞는 대책을 마련함.
- 경지규모 0.5 ha 이하의 농가(2005년 기준)가 전체 농가의 36.5%이지만 이들이 경작하는 면적은 총 경지면적의 8.5%에 지나지 않아, 이들 농지를 모두 일시에 이양한다고 하더라도 농가의 평균 경작규모는 500여 평 정도 늘어나는데 그칠 것임.⁴
 - 대농이 반드시 소농보다 효율적이라고 할 수 없고, 젊은 농업인이 고령 농업인보다 경영능력이 더 있다고 할 수도 없음.
- 영세·고령농의 연령, 영농의사, 영농규모, 농외소득 규모 등을 고려하여 맞춤형 지원대책을 수립해야 함.

⁴ 이정환(2007).

□ 생산적·능동적 복지패러다임을 정립해야 함.

- 노인복지의 패러다임이 ‘생산적이고 활동적인 고령화’로 바뀌고 있음을 감안해야 함.
 - 영세·고령농을 사회복지의 수혜 대상으로만 파악해서는 안 됨.
- 영세·고령농은 한국농업에서 절대 다수를 차지하고 있으며, 앞으로도 중요한 위치를 차지할 것으로 예상됨.
 - 영세·고령농이 모두 탈농하여 도시로 이주할 경우, 도시 분야에서 고용(일자리)은 물론, 주택, 교통, 환경 등 각 분야에서 더 큰 문제를 야기할 우려가 있음.
- 조만간 다가올 고령시대의 노동력 부족에 대비하여 영세·고령농의 생산적 활용방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음.
 - 평균수명의 연장, 10~15년 내에 도래할 극심한 노동력 부족 상황, 국가의 복지재정 여건 등을 감안하여 영세·고령농의 사회안전망 개혁과 근로연계복지에 대한 투자를 크게 확대해야 함.

2. 주요 정책과제

2.1. 국민기초생활보장제도 농어가 특례 개선

- 빈곤한 농업인이 국민기초생활보장 수급 대상자에서 누락되지 않도록 대상자 선정기준을 개선해야 함.

□ 농어업의 특성을 고려하여 기초생활수급 대상자 선정 기준인 소득인정액 산정시 공제대상액(지출비용 및 재산액)을 확대함.

○ 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액

* 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

* 재산의 소득환산액 = (재산-기초공제액-부채) × 소득환산율

○ 소득평가액 산정 시 지출비용으로 인정하는 직접지불금의 범위 확대

- 현행 지출비용으로 인정하는 친환경농업직불금, 쌀소득보전고정직불금 이외에 경영이양직불금, 조건불리직불금, 경관보전직불금, 친환경안전 생산직불금 등도 포함하는 방안 강구

○ 재산의 소득환산액 산정 시 공제되는 기초공제액 특례 확대

- 현행: 농어촌에서는 기초공제 재산액 이외에도 500만 원 한도 내에서 농업인이 소유하고 있는 농지와 농업용 동산 공제

* 기초공제액: 대도시 5,400만 원, 중소도시 3,400만 원, 농어촌 2,900만 원

- 개선안: 공제 대상 재산특례 금액 확대

· 기초공제 대상 재산액이 도시와 농어촌의 차이가 크며, 농지와 농업용 기계 등은 농업생산에 이용되는 수단인 점 감안

2.2. 영세·고령농 소득안정 지원 강화

□ 별도의 소득원이 부족한 영세·고령농의 노후생활 안정을 위한 지원 강화

□ 경영이양직불제의 개선

- 농업경영을 이양하고자 하는 농업인이 농지를 매도 또는 임대하는 경우 연금 형태로 매월 일정수준 지원
- 신청 연령 조정:
(’08) 쌀 농업에서 은퇴한 63~69세 농업인 → (’09) 농업경영을 이양한 65세 ~70세 농업인
- 지급기간 확대: (’08) 70세까지 최장 8년 → (’09) 75세까지 5~10년
- 지급금액: (’08) 매도시 월 241천 원/ha, 임대시 1회 2,977천 원/ha → (’09) 매도·임대 동일단가로 월 250천 원/ha 지급
 - 경영이양직불제 참가 농가도 복지지원 등 농업인 관련 각종 특례혜택을 받을 수 있도록 0.3ha 이하의 농업경영은 허용

□ 농지연금제도의 도입

- 농지 외에는 별도의 소득원이 없는 고령농의 노후생활 안정을 위해 농지를 담보로 매달 생활비를 연금형태로 지원하는 방안
- 지원대상: 65세 이상, 영농경력 5년 이상, 경지면적 3ha 이하
- 지원대상자로 결정된 농업인은 한국농어촌공사에 농지를 담보로 제공하고 공사와 농지연금 지원약정을 체결하며, 공사는 농지에 저당권을 설정하고 약정을 체결한 농업인에게 농지연금을 매달 지급하게 됨.
- 지급방식: 살아 있는 동안 지급받는 ‘종신행’, 일정기간 동안 지급받는 ‘기간형’ 중에서 농업인이 선택하도록 함.
 - 농지연금을 받던 농업인이 사망하더라도 배우자가 연금승계 가능

- 약정을 체결한 농업인이 사망하는 등 더 이상 농지연금 지급할 필요가 없을 때에는 그동안 지급한 연금과 이자 등 농지연금채무를 상환받거나 농지의 저당권을 실행하는 방법으로 농지연금채권을 회수하게 됨.
- 정부는 농지연금 운영 시스템 개발, 상품설계 등 준비과정을 거쳐 2011년부터 시행할 계획임.

□ 국민연금 지원 강화

- 농업인이 노후에 안정적인 생활을 영위할 수 있도록 국민연금지원 확대
- 개인별 연금보험료 지원 상한액을 연차적으로 상향조정하고, 농업인의 국민연금 가입을 독려
 - 지원상한(원/월): ('08) 27,900 → ('09) 32,850 → ('10) 35,550 (증 2,700, 8.5%)
 - 연금지원 상한액 해당 최저소득(천원): ('08) 620 → ('09) 730 → ('10) 790
 - 연금보험료 지원 상한액 상향 조정 시 예산은 2009대비 23억 원 증액 소요 추정
- 지원방식 : 농가 단위 → 농업인 부부 개별 지원 검토
 - 부부가 별도로 국민 연금에 가입하면 본인 부담금은 감소하면서도 향후 연금 수급액이 많아지는 효과 발생
(예) 150만 원의 소득을 신고한 농가가 남편 100만 원, 부인 50만 원으로 신고하는 경우
 - * 본인 부담 보험료는 월 22,500원 감소 (102,150원 → 79,650원)
 - * 10년 납부시 연금 급여액은 월 103,410원 증가 (190,230원 → 293,640원)
 - 여성농업인의 국민연금 가입을 적극적으로 유도

- 적극적인 홍보를 통해 미 가입 농업인의 국민연금 가입과 향후 지급받는 연금 급여가 노후생활에 도움이 되도록 실제소득 신고 유도
 - 국민연금보험료를 지원받을 수 있는 농가(전업농+1종 겸업농)는 444천 세대이나, 국민연금에 가입하여 보험료를 지원받고 있는 농업인은 270천명 (174천명 미 가입)

□ 기초노령연금 지원 확대

- 쌀소득보전직불금 등을 기초노령연금 소득인정액 산정 시 제외토록 특례를 마련하는 방안 검토
 - 현행 기초노령연금 소득인정액 산정 시 친환경농업 직불금, 조건불리지역 직불금, 경관보전 직불금 등은 제외하도록 규정되어 있으나, 쌀소득보전 직불금은 포함
 - 직불금이 소득인정액에서 제외되면 기초노령연금 수급액이 늘어나는 효과

2.3. 농촌 사회적 기업 육성

□ 취약계층의 자발적인 노력을 정부가 측면 지원하는 능동적 복지 대책 추진

□ 사회적 기업

- 사회적 기업은 “취약계층에게 일자리나 사회서비스를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적을 추구하며, 재화·서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서 노동부장관의 인증을 받은 자”임(사회적 기업 육성법 제2조).
 - 사회적 기업은 사회적·경제적 차원에서 복지제도, 고용창출, 사회통합

강화 등의 역할을 수행함.

- 영세·고령농 등 취약계층의 일자리 및 소득창출을 위해 농어촌 특성에 맞는 사회적 기업 육성
- 주민의 주도와 자율에 의한 농촌 특성에 맞는 다양한 직종의 사회적 기업 모델을 개발하여 확산
- 현재 농림수산물식품부는 농촌 사회적 기업 활동의 활성화를 위해 인증 요건 완화 등 특례 방안 마련을 위해 노동부와 협의 중임.
 - 사회적 기업으로 인증받기 위해서는 이전 6개월에 수익이 발생되어야 하나 농업은 수익이 발생되기까지 장기간(6개월 이상) 소요되는 특성이 있어 농업 관련 단체가 사회적 기업으로 인증받기 어려움.
- 사회적 기업의 취업자에 대한 인건비 지원단가를 농촌의 여건에 맞게 탄력적으로 운용하는 방안 검토

<사회적 기업 개요>

☐ 취약계층에게 일자리나 사회적 서비스 등을 제공하기 위해 수익창출 등 영업 활동을 하는 조직('09.1월 현재 218개)

☐ 사회적 기업 인증요건

- 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 해야함.
- 총 노무비의 30% 이상을 자체 수입으로 충당
- 이윤의 2/3 이상을 공익목적으로 재투자
- 사회적 기업 인증 신청 직전 6개월 동안 해당 조직의 영업활동을 통한 총수입이

같은 기간 그 조직에서 지출되는 총 노무비의 30% 이상 되어야 함.

□ 사회적 기업 유형

- 일자리 제공형: 취약계층 고용비율 50% 이상
- 서비스 제공형: 수혜자의 50% 이상이 취약계층
- 혼합형: 30% 이상 취약계층 고용, 30% 이상 취약계층 서비스 제공

□ 지원내용

- 인건비 일부를 최대 100명에 대해 2~3년까지 월 908,150원/인
(사회보험료 포함) 지원

< 농촌 사회적 기업 육성 가능 분야(예시) >

- 지역 농산물을 지역 내에서 유통·소비하는 로컬푸드 활성화
- 지역자원을 활용한 농촌관광 프로그램 개발 및 지역간 네트워크구축, 경관조성 등 도농교류 활성화 분야
- 老-老케어, 의료·보건·평생교육 등의 사회복지, 귀촌인을 활용한 지역자율복지센터, 방과후학교, 대안학교 등 지역교육시스템 구축 분야
- 지역사회개발을 담당할 지역의 인력육성을 위한 지역주민교육, 지역개발사업 컨설팅 등 지역개발 거버넌스 분야

□ 커뮤니티 비즈니스

- 사회적 기업을 농촌 자원(농특산물, 문화·경관·자연자원 등)을 활용하는 커뮤니티 비즈니스로 발전하는 모델 개발

- 일반 기업이 농촌 사회적 기업 및 커뮤니티 비즈니스와 연계하여 상생(win-win)할 수 있는 프로그램 개발
- 농촌 사회공헌 활동 우수 기업에 대한 인증 및 공공기관의 공사발주 및 제품 구매 시 우대 등으로 일반기업의 참여 확산 유도
 - 1사1촌 교류 우수 기업에 대해 농촌사랑범국민운동본부와 한국표준협회 공동으로 인증패 수여 및 언론 홍보 등 추진

□ 농업법인 설립요건 완화

- 저소득 농가가 외부 자본을 활용하여 법인을 구성할 수 있도록 농업회사법인 설립요건 완화

□ 마을영농조직 육성

- 농지의 분산 등으로 규모화가 불리한 지역은 마을영농조직 구성 유도
- 조직화를 통한 농기계 공동이용, 농작업 수위탁, 공동경작 등으로 효율적인 농업경영 유도 및 영세·고령농의 영농편의 도모
 - 농기계 임대사업 우선 지원
- 농지면적이 일정수준 이상인 마을영농조직이 직불금 또는 농가단위 소득안정제의 지원을 받을 수 있도록 허용(일본의 경우 20ha 이상)
- 마을영농조직이 영세·고령농 고용, 경관개선, 취약계층(독거노인 등) 대상 서비스 지원 등의 활동 시 활동비 일부 보조지원 검토
 - (예시) 마을영농조직 리더에 대한 인건비 3년간 지급

□ 우수사례 홍보

- 우수모델 및 성공사례집 제작·보급, 홍보 강화

2.4. 국민건강보험료 지원제도 개선

□ 건강보험료 지원 개선

- 저소득 농업인에 대한 건강보험료 지원비율을 높이고, 고소득 농업인은 낮추는 방향으로 검토
- 건강보험료 지원을 10% 상향 시 연간 609억 원, 20% 상향시 1,219억 원 추가소요 추정
 - 현행 농업인에 대한 건강보험료 지원 제도는 소득과 무관하게 일률적으로 건강보험료의 50%(농식품부 28% 지원, 복지부 22% 감면)를 경감·지원
 - 농업인의 소득에 따른 건강보험료 차등 지원 방안 검토

2.5. 영세·고령농의 의료비 부담 경감

□ 의료비 본인 부담금 인하

- 고령농이 읍·면 소재 의료기관 이용 시 의료비의 요양급여비 중 본인 부담금 비율 인하 검토
 - 의료비 = 요양급여비(본인부담금+건강보험금) + 비급여

- 65세 이상 농가의 의료비(입원·외래·약국 등) 본인부담금 10% 경감 시 591억 원, 20% 경감 시 1,182억 원 추가 소요 추정

표 6-1. 고령농의 외래진료 시 본인 부담액 조정방안(예시)

단위: %

구분			본인 부담금(현행)	65세 이상 농가 본인부담금(조정안)	본인부담금 경감효과
외 래 진 료	종합 병원	동 지 역	요양급여비용 총액의 50	현행과 동일	
		읍면 지역	요양급여비용 총액의 45	40	11 경감
	병원 치과병원 한방병원 요양병원	동 지 역	요양급여비용 총액의 40	현행과 동일	
		읍면 지역	요양급여비용 총액의 35	30	14 경감
	의원 치과의원 한의원 보건의료원		요양급여비용 총액의 30	25	16 경감
	보건소 보건지소 보건진료소		요양급여비용 총액의 30	25	

2.6. 노인장기요양보험 본인 부담금 경감방안의 개선

- 2009년 7월부터 시행되는 저소득층 본인부담금 경감방안을 개선함.
- 보건복지가족부(2009)의 발표 자료에 따르면, 저소득층 본인부담금 경감에서 농어촌지역 대상자는 9,000명(국민건강보험료 하위 15%)임. 이 숫자는 전해숙의원이 대표 발의한(2008. 9. 22) 『노인장기요양보험법 일부개정법률안』에서 제시한 2009년도 농어촌 경감대상자 추정치인 37,054

명에도 훨씬 못 미치는 것임.

- 따라서 본인부담금 경감 대상 저소득층의 범위(국민건강보험료 하위 15%)를 차상위계층(최저생계비의 120% 이하) 또는 국민건강보험료 하위 20~30% 수준으로 상향 조정할 필요가 있음.
 - 경감의 내용에는 시설급여기관(입소시설) 이용 시 필요한 비급여 항목 비용(월 25~30만원) 경감 또는 지원방안도 모색할 필요가 있음.
- 이와 관련하여 도시의 사회운동단체, 종교단체, 대학, 기업체 등과 농어촌 저소득층을 연계하여 후원금을 지원하는 시스템을 구축할 필요가 있음.
- 일본처럼 경제적 어려움으로 본인 부담금을 조달하지 못할 때에는 장기 요양보험서비스 이용에 필요한 자금을 무이자로 대출해 주는 제도의 도입을 검토

2.7. 취약농가 지원 확충

☐ 취약농가가 일상생활에서 필요로 하는 사항을 발굴·지원

☐ 영농·가사 도우미 지원 확대

- 사고·질병으로 영농활동이 어려운 농가와 고령·취약 농가에 대한 도우미 지원 확대 검토
- 영농도우미 지원 상한 연령 완화: (현행) 70세 → (개선) 75세
- 지원 기간 확대: (현행) 10일 → (개선) 15일
- 영농도우미 지원 대상농가 확대: (현행) 13천 농가 → (개선) 15천 농가(수요 반영)

- 영농도우미 지원 '10년 예산(안)은 지원대상 농가 확대(13천 농가→15천 농가) 반영
- ('09) 47억 원 → ('10안) 55억 원 (증 8억 원, 17%)

□ 노후주택 개량 지원

- 고령농이 거주하는 노후주택 고쳐주기 활성화 추진
- 자원봉사단체를 통한 간접지원, 민간기업 등 참여 확대 유도
- 영세·고령농의 노후주택 개량 시 농어촌주택개량자금 우선 지원
- 노후 슬레이트 지붕 철거비 보조 지원

□ 공동체형 농업인촌 조성

- 독거노인, 고령농 등이 모여 살 수 있는 집단거주 주택 마련
 - 독거노인, 고령농 등의 생활여건 개선 및 복지서비스 전달 효과 제고 기대
- 난방비 등 생활비 지출을 최소화하기 위해 단열처리를 강화하고, 태양광 등 신재생에너지를 활용하는 에너지 zero형 고품질 주택 제공
 - 찜질방 등 부대시설도 선택적으로 설치
- 부지는 마을주민·지자체 등이 마련하고, 건축비 일부 보조지원 검토
 - 건축비에 대한 민간기업의 자발적인 기부 유도(기업이 고령농 주거개선을 위해 기부할 경우 비용 처리할 수 있도록 제도적 장치 검토)
 - 마을종합개발 등 지역개발사업(포괄보조금예산) 추진 시 공동체형 농업인촌 사업 지원 허용(재정부와 협의하여 사업 가이드라인 개정)

□ 찾아가는 서비스 다양화

- 농·수협 등을 서비스 전달기관으로 활용하는 등 찾아가는 서비스 지원 제도 다양화
- 농·수협 등이 지역사회복지협의체에 참여하여 복지업무를 수행할 수 있도록 관계부처와 협의(사회복지사업법 개정 방안 검토)
 - 다목적 셔틀버스 운행, 주거환경개선 봉사활동, 서비스 홍보활동, 노인 목욕·가사 자원봉사활동, 노-노 돌봄, 결혼이민자 영농지도 등

2.8. 사회안전망 관련 교육 및 홍보 강화

- 영세·고령농은 대체로 사회안전망(예를 들면, 노인장기요양보험, 긴급지원 제도 등)에 대하여 잘 모르는 경우가 많다는 점을 감안하여 신문, TV, 라디오 등을 통하여 사회안전망에 관한 교육 및 홍보를 강화해야 함.
- 특히 일간지, 농업관련 전문지, 농촌 관련 방송프로그램 등을 잘 활용할 필요가 있음.
- 이장단회의, 영농교육, 농어업인단체 모임 등을 활용하여 노인장기요양보험에 대한 교육 및 홍보를 강화해야 함.
- 교육 및 홍보의 내용으로는 사회안전망 관련 서비스의 이용절차와 내용뿐만 아니라 관련 서비스를 이용하는 것에 대한 거부감을 감소시키는 대국민 인식 전환 전략도 포함되어야 함.
 - 영세·고령농 본인들뿐만 아니라 그들의 자녀들에 대한 교육 및 홍보도 필요함.

제 7 장

요약 및 결론

1. 요약

□ 연구의 필요성과 목적

- 영세·고령농은 한국농업에서 중요한 비중을 차지하고 있으며, 앞으로도 상당 기간 동안 그 비중이 더욱 높아질 전망이다.
- 그러나 그 동안 농업구조개선정책을 추진하면서 영세·고령농에 대한 적극적인 대책이 크게 부족했음.
- 정부에서 다양한 사회안전망제도를 마련하였으나, 농업이나 농촌의 특성을 제대로 반영하지 못하여 대다수의 영세·고령농은 사회안전망의 밖에 있거나 수혜 정도가 미미한 실정임.
- 더구나 새 정부의 농업정책은 규모화와 경쟁력 강화를 위한 주업농 육성은 크게 강조하는 데 비해서 영세·고령농대책은 상대적으로 소홀하다는 의견이 농업인단체를 중심으로 제기되고 있음. 따라서 이 시점에서 영세·고령농

대책을 시급하게 재점검해 볼 필요가 있음.

- 이 연구의 주요 목적은 ① 영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태와 문제점을 파악하고, ② 외국의 영세·고령농을 위한 사회안전망제도를 검토하여 정책적 시사점을 도출하여, ③ 우리나라 영세·노령농의 사회안전망을 개선하기 위한 주요 정책과제를 제시하는 것임.

□ 연구방법

- 주요 연구방법은 기존 자료의 조사 및 분석, 영세·고령농 및 지역주민 대상 심층 면접조사, 외국의 사례 분석, 농어업선진화위원회 참여 및 지원, 전문가 의견 수렴, 관련 행정조직 및 기관 담당자 의견 수렴 등임.

□ 영세·고령농의 개념

- 본 연구에서는 영세·고령농을 ‘경지규모가 1ha 미만이고 연령이 65세 이상인 고령 농가’에 초점을 두어서 접근하였음.

□ 영세·고령농 대책의 필요성

- 영세·고령농은 그동안 ① 인적 자원 확보 및 경제발전, ② 도시문제의 완화, ③ 농업·농촌의 다원적 기능의 유지·관리, ④ 소득 및 삶의 보람 확보 기회 제공 등에 기여해 왔음.
- 우리나라 농업은 경영규모 측면에서 보면 소규모 농가와 대규모 농가가 동시에 증가하는 양극화가 진행되고 있음.
- 이 과정에서 영세·고령농들의 경제여건은 더욱 취약해졌으며, 노후준비도

미흡한 실정임.

□ 사회안전망의 개념과 유형

- 본 연구는 사회안전망을 ‘사회 구성원들이 삶의 주기에서 겪을 수 있는 다양한 위험들에 대하여 사회적으로 보호해 주는 제도적 장치’라고 정의함.
 - 즉, 사회안전망은 어떤 이유로든 경제활동에 제대로 참여할 수 없는 사람들이나 자연재해 혹은 경제적 퇴조로 기본생계유지에 어려움을 겪고 있는 사람들을 지원하는 사회적 장치라고 할 수 있음.
- 사회안전망은 광의적 개념에 입각하여 1차 사회안전망(사회보험), 2차 사회안전망(공공부조), 3차 사회안전망(긴급 지원)으로 구분할 수 있음.
 - 1차 사회안전망으로는 국민연금, 국민건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험을 들 수 있으며, 2차 사회안전망으로는 국민기초생활보장제도와 기초노령연금, 3차 사회안전망으로는 긴급지원제도를 들 수 있음.

□ 영세·고령농의 사회안전망 수혜 실태

- 1차 사회안전망
 - 각종 연금 중 국민연금에 가장 많이 가입하였으며(24.7%), 민간보험 가입은 미미한 상황임.
 - 70%의 영세·고령농이 어떠한 연금에도 가입하지 않고 있어 공적 소득보장제도의 혜택에서 벗어나 있음.
 - 국민건강보험에는 고령농업인의 75.2%가 본인이나 자녀의 이름으로 가입되어 있으며, 어떠한 의료보험에도 해당하지 않는 비율은 19.6%로 나타남.
 - 영세·고령농 가구 중에서 고용보험에 가입해 있는 경우는 5가구(1.3%) 불과한 것으로 나타났으며, 산재보험 또는 농업인안전공제에 가입한 경우는 1가구(0.3%) 불과함.

○ 2차 사회안전망

- 영세·고령농업인 중에서 2차 사회안전망인 국민기초생활보장제도의 수혜를 받고 있는 농업인은 7.0%에 불과함.
- 영세·고령농업인 중 국민기초생활보장 대상자를 선정하는 과정에서 탈락한 경험이 있는 비율은 4.0%

○ 3차 사회안전망

- 3차 사회안전망인 긴급지원제도는 대부분의 영세·고령농업인들이 ‘전혀 들어본 적이 없다’(82.6%)거나 ‘들어본 적은 있지만 내용은 잘 모른다’(12.6%)고 응답함.
- 영세·고령농업인의 80.1%는 이웃이 긴급한 위기상황에 처한 것을 전혀 경험하지 못한 것으로 나타남.

□ 영세·고령농 사회안전망의 주요 문제점

○ 농촌 현실과 맞지 않는 국민기초생활보장제도

- 농어촌특례제도가 있음에도 불구하고 농어촌은 빈곤인구 대비 국민기초생활보장 수급비율이 낮음.

○ 소득안정 대책의 부족

- 농어업인의 국민연금 가입률은 도시민과 비교하여 상대적으로 매우 낮을 뿐만 아니라, 신고소득도 상대적으로 낮아 연금 수급 시 연금액이 작아 노후에 큰 도움이 되지 못하고 있음.
- 기초노령연금 역시 과거 경로연금을 개선한 것이지만, 급여수준이 너무 낮아 노후 생활안정에는 별로 기여하지 못하고 있음.

○ 능동적 복지대책의 부족

- 수혜자의 자발적 노력과 연계된 능동적 복지대책이 부족하며, 농지의 분산

등으로 규모화가 불리한 지역의 영농지원 대책이 부족

○ 의료비 및 국민건강보험료 부담의 과중

- 농산어촌의 유병률은 21.8%로 도시(16.6%)에 비해 높은 수준으로 농가의 보건의료비 지출이 지속적으로 증가하고 있음.
- 농가 의료비 증가율이 소득증가율보다 높게 나타나면서 보건의료비가 가계에 많은 부담이 되고 있음.

○ 노인장기요양보험의 본인부담의 과중

- 서비스 이용자 본인이 부담해야 하는 이용료(시설 20%, 재가 15%), 비급여 비용(식사 재료비, 상급침실 이용에 따른 추가비용, 이·미용비 등) 등의 비용이 과중하여 아예 등급판정 신청을 하지 않거나, 등급인정을 받았음에도 불구하고 요양서비스를 이용하지 않는 경우가 많음.

○ 각종 복지제도에 대한 주민 인지도가 낮음.

- 농어촌주민들이 노인장기요양보험제도, 긴급지원제도 등 각종 복지 제도에 대하여 잘 모르고 있음.

□ 외국 사례의 정책적 시사점

○ 일본과 독일의 사례연구에서 도출한 정책적 시사점은 다음과 같음.

- 농촌노인들을 위한 사회안전망이 체계적으로 구축되어 있으며 현재 안정적으로 작동되고 있음.
- 농업에서 은퇴한 사람들의 소득 보장을 위한 특별 대책을 마련해 놓고 있음.
- 노인들을 단순한 복지의 수혜 대상으로만 보는 것이 아니라 생산적이고 활

동적인 삶의 주체로 인정하고 있음.

- 영세·고령농의 사회경제적 역할을 인정하고 농업 및 복지정책에서 이들에 대해 특별한 배려를 하고 있음.
- 농촌 노인복지정책의 효율적인 추진을 위해서는 공공부문과 민간의 역할 분담이 중요하며, 정부와 민간사회단체, 전문가, 가족, 개인 등이 참여하여 상호 협력 네트워크를 구축할 필요가 있음.

□ 영세·고령농의 사회안전망 개선방안

- 국민기초생활보장제도 농어가 특례 개선
 - 빈곤한 농업인이 국민기초생활보장 수급 대상자에서 누락되지 않도록 대상자 선정기준을 개선
 - 농업의 특성을 고려하여 기초생활수급 대상자 선정기준인 소득인정액 산정 시 공제대상액(지출비용 및 재산액)을 확대
- 영세·고령농 소득안정 지원 강화
 - 별도의 소득원이 부족한 고령농의 노후생활 안정을 위한 지원 강화
 - 농업경영을 이양하고자 하는 농업인이 농지를 매도 또는 임대하는 경우 연금 형태로 매월 일정수준 지원하는 방식으로 경영이양직불제를 개선
 - 농지연금제도의 도입: 농지 외에 소득원이 없는 고령농의 노후생활 안정을 위해 농지를 담보로 매달 생활비를 연금 형태로 지원
 - 농업인이 노후에 안정적인 생활을 영위할 수 있도록 국민연금 지원을 확대하고, 개인별 연금보험료 지원 상한액을 연차적으로 상향조정하며, 농업인의 국민연금 가입 확대를 유도
 - 쌀소득보전직불금 등을 기초노령연금 소득인정액 산정 시 제외하도록 특례를 마련

- 농촌 사회적 기업 육성
 - 취약계층의 자발적인 노력을 정부가 측면 지원하는 능동적 복지대책으로 농촌 사회적 기업을 육성
 - 주민주도·주민자율에 의한 농촌 특성에 맞는 다양한 직종의 사회적 기업 모델을 개발·확산
 - 농촌 사회적 기업 활동의 활성화를 위해 인증 요건 완화 등 특례 방안 마련
 - 마을영농조직 육성
- 국민건강보험료 지원제도 개선
 - 저소득 농업인에 대한 건강보험료 지원 비율을 높이고, 고소득 농업인은 낮추는 방향으로 검토
- 영세·고령농의 의료비 부담 경감
 - 고령농이 읍·면 소재 의료기관 이용 시 의료비의 요양급여비 중 본인 부담금 비율 인하를 검토
- 노인장기요양보험 본인 부담금 경감방안의 개선
 - 저소득층 본인부담금 경감방안을 개선: 경감 대상을 차상위계층(최저생계비의 120% 이하) 또는 국민건강보험료 하위 20~30% 수준으로 상향 조정
- 취약농가 지원 확충
 - 취약농가가 일상생활에서 필요로 하는 사항을 발굴·지원
 - 영농·가사 도우미 지원 확대
 - 노후주택 개량지원
 - 공동체형 농업인촌 조성
 - 찾아가는 서비스 다양화

- 사회안전망 관련 교육 및 홍보 강화
 - 신문, TV, 라디오 등을 통하여 사회안전망에 관한 교육 및 홍보를 강화
 - 이장단회의, 영농교육, 농어업인단체 모임 등을 활용하여 노인장기요양보험 등에 대한 교육 및 홍보 강화

2. 결론

- 농촌은 노령화가 급속하게 진행되는 동시에 영세농이 증가하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 그동안 농업구조개선정책을 추진하는 데 있어서 영세·고령농에 대한 적극적인 대책이 크게 부족했음.
- 다양한 사회안전망제도가 있으나, 농업 및 농촌의 특성을 제대로 반영하지 못하여 대다수의 영세·고령농의 수혜 정도가 미미한 실정임.
- 본 연구에서는 영세·고령농과 관련하여 국민기초생활보장제도가 농촌 현실과 부합되지 않으며, 소득안정 대책 및 능동적 복지대책이 부족하다는 점, 그리고 의료비 및 국민건강보험료 부담과 노인장기요양보험 자부담이 과중하고, 각종 복지제도에 대한 주민 인지도가 매우 낮은 점 등을 문제점으로 지적하였음.
- 본 연구는 위와 같은 문제점들을 개선하기 위하여 국민기초생활보장제도 농어가 특례 개선, 영세·고령농 소득안정 지원 강화, 농촌 사회적 기업 육성, 국민건강보험료 지원제도 개선, 영세·고령농의 의료비 부담 경감, 노인장기요양보험 본인 부담금 경감방안의 개선, 취약농가 지원 확충, 사회안전망 관련 교육 및 홍보 강화 등을 제시하였음.

부록

벼 경작면적 상당치 지수(안)⁵

□ 배경과 목적

- 맞춤형 농림정책, 농촌지도사업의 추진에 있어서 대상 농장의 경영규모 설정에 어려움이 있음.
 - 자본, 기술, 노동집약 작물이 확대되면서 작목별 투입생산요소 및 수익성에 차이가 커서 농장 규모를 경지면적으로 대표할 수 없음.
 - 각 농장의 경영 작물이 2개 이상인 경우가 대부분으로 특정 작물의 규모 비교는 가능하나, 농장 단위의 경영규모 비교가 곤란함.
- 서로 다른 작물의 경영규모를 표준화시키기 위해 작목별 수익성(소득)을 기준으로 벼 경작면적 상당치 지수를 설정함.

□ 의미 및 산출방법

- ‘벼 경작면적 상당치 지수’는 다양한 작목의 규모를 대표 작목인 벼 규모로 표준화하기 위한 환산지수(소득기준)임.
- 작목별 벼 경작면적 상당치 지수는 최근 5년(’03~’07) 작목별 10a당(두당) 소득 최저, 최고를 제외한 3년의 평균(평년) 소득을 벼의 평년 소득으로 나누어 산출함.
 - 작목별 벼 경작면적 상당치 지수 = 작목별 평년 소득/벼 평년 소득

⁵ 농어업선진화위원회 제4차 본위위원회(2009.7.27) 회의자료.

□ 산출결과

- 벼 경작면적 상당치 지수가 가장 낮은 작물은 겉보리로 0.28이며, 가장 높은 작물은 시설오이(축성)으로 21.13임.
- 축산의 벼경작면적 상당치 지수는 활용에 많은 주의가 요구되며, 추가적인 논의가 필요함.

□ 지수의 활용(예시)

- 예시와 같이 A농가가 1ha에서는 벼와 후작으로 겉보리를 경작하고, 0.3ha에서는 시설딸기(축성)와 후작으로 비가림 수박을 재배하며, 비육우 15마리를 사육할 경우, A농가의 벼 경작면적 상당치 규모는 7.7ha에 해당됨.

[경종분야]

작 물		평 년 소 득 (천 원/10a)	비경작면적 상당치 지수	작 물		평 년 소 득 (천 원/10a)	비경작면적 상당치 지수
벼		567	1.00	시설상추(치마)		3,737	6.60
식 량 작 물	쌀보리	183	0.32	시 설 채 소	시설시금치	1,185	2.09
	겉보리	160	0.28		시 설 무	1,268	2.24
	맥주보리	201	0.35		시설오이(반)	7,162	12.64
	콩	468	0.83		시설오이(축)	11,972	21.13
	팥옥수수	806	1.42		시설호박	4,360	7.69
	봄감자	763	1.35		시설고추	7,654	13.51
	가을감자	1,150	2.03		시설수박(반)	2,546	4.49
	고구마	890	1.57		시설참외	3,585	6.33
	고 추	1,797	3.17		시설딸기(반)	5,402	9.53
노 지 채 소	마 늘	1,296	2.29		시설딸기(축)	6,865	12.12
	양 파	1,212	2.14		시설토마토(반)	6,332	11.18
	대 파	2,016	3.56		시설토마토(축)	7,794	13.76
	쪽 파	1,721	3.04		시설방울토마토	7,623	13.45
	생 강	1,417	2.50	과 수	사 과	3,181	5.61
	봄배추	712	1.26		배	2,580	4.55
	가을배추	1,293	2.28		복숭아	2,183	3.85
	고랭지배추	877	1.55		노지포도	3,277	5.78
	양배추	978	1.73		단 감	1,567	2.77
	봄 무	744	1.31		노지감귤	1,779	3.14
	가을무	938	1.65		시설포도	5,115	9.03
	고랭지무	927	1.64		시설감귤	6,481	11.44
	당 근	1,670	2.95	특 작	참 깨	667	1.18
	노지수박	1,247	2.20		엽연초	970	1.71
	시설배추	1,124	1.98		인 삼*	2,271	4.01

주) 농축산물소득자료집의 인삼소득은 4년 1기작의 소득으로 본 지수산출에서는 4로 나누어 연간 소득 환산하여 적용함.

[축산분야]

작 물	평년 소득 (천원/두,천수)	벼경작면적 상당치 지수	활용상의 주의사항
번식우	1,150	2.03	육성우의 경우는 1.01적용
비육우	1,447	2.55	연간 출하두수 기준임 상시사육 두수를 기준으로 할 경우에는 $1.50(=2.55 \times 365 / 621)$ 적용
젖 소	2,411	4.25	육성우의 경우는 2.13적용
비육돈	73	0.13	연간 출하두수 기준임 상시 사육두수를 기준으로 할 경우에는 $0.28(=0.13 \times 365 / (153 + 15))$ 적용 * 모돈은 0.65 적용
산란계	612	1.08	* '06년, '07년 연속으로 소득 적자가 커서 '98년~'05년의 평년 평균을 적용
육 계	254	0.45	연간 출하두수 기준임 1회 사육 두수를 기준으로 할 경우에는 $1.93(=0.45 \times 4.32 \text{회/년})$ 적용

주) 상시사육두수로의 환산, 육성우에 대한 적용 지수는 전문가의 논의가 필요함.

참고 문헌

- 고철기 외. 1992. 「노령계층의 소득보장방안: 정부재정에 의한 소득지원을 중심으로」. 한국보건사회연구원.
- 관계부처 합동. 2006. 「제1차 저출산고령사회 기본계획: 2006~2010」.
- 김미곤. 2009. “경제위기에 따른 사회안전망 구축 기본방향.” 「보건복지포럼」 148: 5-11.
- 김미숙 등. 2003. 「고령화사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안: OECD 국가의 경험을 중심으로」. 한국보건사회연구원.
- 김수석. 2008. “농업인의 고령화에 대응한 농업구조정책의 방향.” 「농촌경제」 31(4): 1-16.
- 김용택 등. 2004. 「농가소득보전 및 소득안전망 확립 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호, 최경환, 이용호. 2007. 「고령 은퇴농의 생활안정 지원제도 도입방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김태완 등. 2009. 「농어촌의 보건복지수준에 대한 실태조사 연구」. 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 대통령직속 저출산고령사회위원회. 2006. 「5개년 저출산고령사회기본계획 수립(1차)」.
- 모선희. 2000. “농촌노인을 위한 복지시스템 모형 연구.” 「노인복지연구」 7: 93-214.
- 민상기, 최경환. 1991. “영세농의 사회경제적 특성과 정책적 지원방향.” 「농촌사회」 1: 181-210.
- 박대식. 2004. 「농촌노인의 경제활동 및 소득 실태 분석」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식 등. 2001. 「농촌복지 증진을 위한 제도개선 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식 등. 2003. 「농협의 농촌복지사업 추진방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식, 정명채, 허장. 2000. 「노령 농업인의 영농참여와 생산적 복지대책」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식, 최경환. 「농촌노인의 사회안전망 실태와 개선대책」. 한국농촌경제연구원.
- 박순일. 2005. “복지환경의 변화와 사회안전망의 사각지대.” 「보건복지포럼」 6월호: 62-77.
- 박준근. 1995. “전남지역의 영세농 실태와 대응방안.” 「현대사회과학연구」 6: 117-153.
- 박준기, 황의식, 문한필. 2005. 「저소득농가의 농가경제 실태 분석」. 한국농촌경제연구원.
- 박찬용, 김연명, 김태완. 2000. 「사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편 방안: 소득보장의 사각지대 해소를 중심으로」. 한국보건사회연구원.
- 보건복지가족부. 2009. 「2009년도 노인보건복지사업 안내」.

- 석재은. 2005. “고령사회 대비 노후소득보장정책의 쟁점과 발전방향.” 한국사회복지정책학회. 2005년도 춘·추계 학술대회 발표논문.
- 석재은, 김태완. 2000. 「노인의 소득실태 분석과 소득보장체계 개선방안 연구」. 한국보건사회연구원.
- 신영전. 2009. “의료안전망의 재구성과 정책과제.” 「보건복지포럼」 155: 17-28.
- 이은구 외. 2005. 「거주지역·경제능력 등에 따른 농촌노인의 유형화 및 맞춤형 복지정책 연구」. 농림부.
- 이정환. 2007. “한미 FTA 이후 농정현안의 쟁점과 대안: 농업구조조정정책.” 「시선집중」 49: 1-11.
- 이정환 등. 2006. “농업문제의 쟁점 10주제.” 「농업구조정책의 꿈과 현실」. GS&J인스티튜트.
- 정경희 등. 2005. 「2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구 조사」. 한국보건사회연구원.
- 정경희 등. 2007. 「2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 실시를 위한 기초연구」. 한국보건사회연구원.
- 정경희, 오영희, 이윤경. 2003. 「지역별 노인복지 현황과 정책과제」. 한국보건사회연구원.
- 정근식. 1995. “지방적 농업 정책의 가능성과 한계: 영세농문제를 중심으로.” 「현대사회과학연구」 6: 155-191.
- 정명채. 2004. “사회보장기능에 기초한 사회보장그물체계 구상.” 「농촌경제」 27(3): 1-19.
- 정명채 등. 1989. 「영세농의 생활과 복지실태」. 한국농촌경제연구원.
- 정명채, 민상기, 최경환. 1992. 「은퇴농어민에 대한 지원대책」. 한국농촌경제연구원.
- 최경환, 황의식. 2007. 「농업인의 노후 소득대책에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 최순남. 1995. 「현대노인복지론」. 한신대학교 출판부: 오산.
- 통계청. 2008a. 「2007 고령자 통계」.
- 통계청. 2008b. 「2008년 농림어업인 복지실태조사 보고서」.
- 한국노인문제연구소(편). 1996. 「외국의 노인복지정책」. 도서출판 동인.
- 한정자 등. 2002. 「농촌지역 노인복지 실태와 개선방안 연구」. 한국여성개발원.
- 홍석표 등. 2005. 「APEC역내 사회안전망 능력배양을 위한 중점과제 연구보고서」. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- Atkinson, A. B. 1991. “The Social Safety Net.” Discussion Paper WSP/66, Santory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines(STICERD). London School of Economics.
- Bull, C. N. 1998. “Aging in Rural Communities.” *National Forum* 78(2): 38-41.

- Dismukes, R. and R. Durst. 2006. *Whole-Farm Approaches to a Safety Net*. Economic Research Service/USDA.
- Gundersen, C. and Others. 2000. *A Safety Net for Farm Households*. AER-788, Economic Research Service/USDA.
- Padro, Fernando. F. 2004. *Statistical Handbook on the Social Safety Net*. London: Greenwood Press.
- Paitoonpong, S., S. Abe, and N. Puopongsakorn. 2008. "The Meaning of Social Safety Nets." *Journal of Asian Economics* 19: 467-473.
- Rogers, C. C. 2002. "The Older Population in 21st Century Rural America." *Rural America* 17(3): 2-10.

정책연구보고 P115

영세·고령농의 사회안전망 개선방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2009. 7.
발 행 2009. 7.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 크리커뮤니케이션
02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

ISBN 978-89-6013-130-9 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-