

농업인의 고령화에 대응한 농업구조정책의 방향

김 수 석*

Keywords

농업구조(agricultural structure), 농지경영이양(handing over farmlands), 차야노프(Chayanov)

Abstract

The purposes of this study are to analyze the current agricultural structure through the examination of agricultural land per household and to suggest political tasks to improve the agricultural structure. The average size of farmland per household resulted by land circulation has not been increasing recently, but rather slightly decreased since 2004. It is mainly because the decrease rate of farm households is not high enough to exceed the decrease rate of agricultural land. In the year 2007, the average size of farmland per household is estimated to have been 1.45ha.

In order to improve the agricultural structure, two measures on handing over farmlands should be phased in as follows: first, the introduction of a handover project for farmers over 75 years of age as primary subjects and, second, the continuation of handover projects for farmers over 70 years and for farmers over 65 years of age as next subjects.

차례

1. 문제 제기
2. 농업구조 실태
3. 농업구조정책 방향에 대한 논의
4. 농업구조정책의 방향
5. 요약 및 결론

* 한국농촌경제연구원 부연구위원

1. 문제 제기

한미 FTA 등 각종 FTA 추진과 DDA 체결에 의한 농산물시장의 전면 개방을 목전에 두고 있는 현실하에서 국내 농업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 영농규모 확대에 의한 농업구조개선이 지속적으로 이루어져야 한다. 그러나 최근의 농업현실은 농업구조개선이 큰 진전을 보지 못하고 정체상태에 있거나 완만하게 진행되고 있음을 보여주고 있다. 호당 평균 경지면적이 늘어나지 않고 있으며 0.5ha 미만의 영세농과 부업농이 증가하는 현상을 보여주고 있다. 또한 농가인구의 고령화가 점점 더 심화되고 있다.

이러한 현실에도 농업구조개선을 목표로 하는 농업구조정책은 현재의 농업구조를 혁신적으로 변화시킬 대책이나 정책비전을 보여주지 못하고 있다. 지금까지 추진되어 온 농업구조정책의 주된 골격은 영농규모화사업을 통해 쌀전업농을 육성하는 것이었는데, 이것은 미작농가에 한해 부분적인 구조개선 효과를 보이는 데 불과했고 전체 농가에 대한 구조개선사업으로는 미흡한 수준이었다. 또한 사업내용에 있어서도 “선택과 집중”으로 대규모 농가를 지원하는 프로그램 중심으로 구성되어 전업농의 규모화에 기여한 측면이 있지만, 고령농과 영세농의 탈농에는 기여한 바가 적었다. 비록 경영이양 직불제를 통해 은퇴유도 프로그램이 실행되고 있지만, 은퇴를 유도할 만한 충분한 인센티브를 제공하지 못해 사업실적이 부진한 상태에 놓여있다.¹

이러한 문제의식 하에 이 연구는 소규모 영세농과 고령농이 늘어나고 있는 농업실태를 살펴보고 이러한 농업구조를 개선하기 위해 농업구조정책이 지향해야 할 방향을 기존의 논의와 연관하여 재설정하고자 한다. 나아가 이 연구는 고령농의 경영이양 촉진과 관련하여 현 단계에서 추진해야 할 정책대안을 모색하고자 한다.

¹ 사업내용에 있어서도 진정한 경영이양에 속하는 매도형은 사업액의 20% 이내 수준이고 주로 임대형을 이용하고 있다. 경영이양직불제의 추진실적 부진에는 인센티브의 크기가 작은 것과 함께 쌀소득보전직불제의 시행으로 경영이양직불제의 인센티브 효과가 반감된 것도 그 요인에 속한다 할 수 있다.

2. 농업구조 실태

2.1. 경영규모별 농가구성

최근 10여년 간 농가(농업경영체) 수는 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있으나 2004년 이후 일시적으로 총 농가 수가 늘어났다가 2007년 다시 감소한 것으로 조사되었다<표 1>. 경지규모별 농가의 구성을 보면, 0.5ha 미만 농가를 제외한 전 계층의 농가 수가 줄고 있다. 5ha 이상 규모의 농가는 2005년까지 완만하게 늘어났으나 그

표 1. 경지면적별 농가 구성

단위: 호, %

구분	경지없는 농가	0.5ha 미만	0.5-1ha 미만	1-2ha 미만	2-3ha 미만	3-5ha 미만	5-10ha 미만	10ha 이상	총농가
1995	23,918 (1.6)	432,982 (28.9)	432,107 (28.8)	417,960 (27.8)	123,333 (8.2)	54,896 (3.7)	13,847 (0.9)	1,702 (0.1)	1,500,745 (100.0)
1996	25,274 (1.7)	440,158 (29.8)	421,356 (28.5)	404,897 (27.4)	117,564 (7.9)	52,855 (3.6)	15,558 (1.0)	1,940 (0.1)	1,479,602 (100.0)
1997	22,896 (1.6)	438,278 (30.4)	410,701 (28.5)	382,790 (26.6)	114,818 (8.0)	53,358 (3.7)	14,632 (1.0)	2,204 (0.2)	1,439,676 (100.0)
1998	21,519 (1.5)	482,842 (34.2)	395,314 (28.0)	347,351 (24.6)	99,760 (7.1)	48,622 (3.4)	15,592 (1.1)	2,018 (0.1)	1,413,017 (100.0)
1999	21,157 (1.5)	486,709 (35.2)	388,315 (28.1)	332,481 (24.1)	90,343 (6.6)	46,036 (3.3)	14,774 (1.1)	1,823 (0.1)	1,381,637 (100.0)
2000	14,170 (1.0)	440,605 (31.9)	378,655 (27.4)	351,534 (25.4)	113,790 (8.2)	61,068 (4.4)	20,432 (1.5)	3,214 (0.2)	1,383,468 (100.0)
2001	19,314 (1.4)	458,564 (33.9)	368,695 (27.2)	331,832 (24.5)	99,844 (7.4)	54,086 (4.0)	18,592 (1.4)	2,759 (0.2)	1,353,687 (100.0)
2002	19,918 (1.6)	432,802 (33.8)	344,256 (26.9)	306,405 (23.9)	98,997 (7.7)	55,390 (4.3)	19,205 (1.5)	3,491 (0.3)	1,280,462 (100.0)
2003	21,407 (1.7)	441,371 (34.9)	332,417 (26.3)	291,575 (23.0)	94,415 (7.5)	56,904 (4.5)	22,558 (1.8)	3,785 (0.3)	1,264,431 (100.0)
2004	19,643 (1.6)	444,656 (35.8)	322,391 (26.0)	279,874 (22.5)	91,360 (7.4)	54,044 (4.4)	23,961 (1.9)	4,476 (0.4)	1,240,406 (100.0)
2005	17,017 (1.3)	457,815 (36.0)	330,651 (26.0)	280,685 (22.0)	93,295 (7.3)	60,667 (4.8)	26,672 (2.1)	6,106 (0.5)	1,272,908 (100.0)
2006	15,455 (1.2)	487,235 (39.1)	324,707 (26.1)	251,399 (20.2)	80,331 (6.5)	54,893 (4.4)	25,187 (2.0)	5,876 (0.5)	1,245,083 (100.0)
2007	15,862 (1.3)	489,563 (39.8)	313,153 (25.4)	246,273 (20.0)	80,283 (6.5)	54,937 (4.5)	25,171 (2.0)	5,767 (0.5)	1,231,009 (100.0)

자료: 통계청, 농업기본통계.

이후 약간 감소하고 있는 것으로 나타났다. 0.5ha 미만의 영세농 및 부업농의 증가는 2000년대에 들어와서 두드러지는 현상인데, 특히 2002년 이후에는 구성비뿐 아니라 절대수 자체가 지속적으로 늘어나고 있다. 이에 따라 호당 평균 경지면적은 최근 들어 약간 줄어들거나 정체상태에 있다<표 2>. 호당 경지규모는 1995년 이후 전반적으로 매우 완만한 증가세를 나타내다가 2002년 이후 정체상태에 머물고 있는데, 이는 농가 수의 감소비율이 경지면적의 감소비율을 능가할 만큼 충분히 크지 않기 때문이다.

규모별 농가비중을 보면, 0.5ha 미만 농가와 3ha 이상 농가의 비중이 늘어나고 있는데, 1990년 이후 0.5ha 미만 농가계층의 경지 비중은 정체상태에 있고 3ha 이상 농가계층의 경지 비중은 크게 증가하고 있다<표 3>. 0.5ha 미만 농가의 경우 2000년 이후 농가 수는 늘어났는데, 경작지 면적은 정체상태에 있으므로 농지의 세분화가 일어났다고 볼 수 있다. 반면에 3ha 이상 농가에서는 농가 수의 증가보다 빠른 경작지 면적의 증가가 일어났으므로 영농규모화가 진행되었다고 할 수 있다. 다시 말해 농가구성상 0.5ha 미만 농가와 3ha 이상 농가가 증가하는 양극화 현상이 나타났는데, 0.5ha 미만 농가에서는 영농영세화가, 3ha 이상 농가에는 영농규모화가 일어나고 있다.

표 2. 경지면적 변화 추이

단위: ha

연도	경지면적	논	밭	호당 경지면적
1995	1,985,257	1,205,867	779,390	1.32
1996	1,945,480	1,176,148	769,332	1.31
1997	1,923,522	1,162,852	760,670	1.34
1998	1,910,081	1,157,306	752,775	1.35
1999	1,898,925	1,152,579	746,346	1.37
2000	1,888,765	1,149,041	739,724	1.37
2001	1,876,142	1,146,082	730,060	1.39
2002	1,862,622	1,138,406	724,214	1.45
2003	1,845,994	1,126,723	719,271	1.46
2004	1,835,634	1,114,950	720,684	1.48
2005	1,824,039	1,104,811	719,228	1.43
2006	1,800,470	1,084,024	716,446	1.45
2007	1,781,579	1,069,932	711,647	1.45

자료: 통계청, 농업기본통계

표 3. 경영규모별 경지면적 변화 추이

단위: ha, %

구분	0.5ha 미만	0.5~1.0ha 미만	1.0~3.0ha 미만	3.0ha 이상	합계
1990	147,232 (8.1)	404,868 (22.4)	1,071,279 (59.3)	183,673 (10.2)	1,807,054 (100)
1995	129,926 (7.8)	320,968 (19.4)	888,439 (53.6)	318,374 (19.2)	1,657,711 (100)
2000	127,793 (8.0)	283,460 (17.7)	778,650 (48.6)	412,451 (25.7)	1,602,354 (100)
2005	125,929 (8.3)	247,260 (16.4)	633,625 (42.0)	503,734 (33.3)	1,510,548 (100)

자료: 통계청, 농업총조사

2.2. 농업인의 고령화 현황

2007년 현재 전체 농가인구 중 65세 이상의 비율이 32.1%가 된다. 여기서 75세 이상은 9.8%이고 70세~74세가 10.3%이다. 인구구성상 65세 이상의 인구비율이 20% 이상이면 초고령사회로 규정하는데, 농가인구는 초고령사회 기준을 10% 이상 초과한다<표 4>. 농가인구의 고령화는 급속도로 진행되었는데, 예를 들어 65세 이상 농가인구 비율이 1990년 11.5%에서 2007년 32.1%로 증가하였다.

표 4. 고령 농가인구 구성 변화

단위: 명, %

구분	총농가인구	65-69세	70-74세	75-79세	80세 이상
1990	6,661,322	317,649 (4.8)	207,691 (3.1)	129,826 (1.9)	114,031 (1.7)
1995	4,851,080	320,292 (6.6)	221,702 (4.6)	126,956 (2.6)	115,751 (2.4)
2000	4,031,065	388,959 (9.6)	236,018 (5.9)	138,533 (3.4)	112,499 (2.8)
2001	3,933,250	426,926 (10.9)	255,947 (6.5)	149,531 (3.8)	126,252 (3.2)
2002	3,590,523	418,073 (11.6)	260,008 (7.2)	139,576 (3.9)	122,673 (3.4)
2003	3,530,102	426,442 (12.1)	279,784 (7.9)	147,404 (4.2)	128,336 (3.6)
2004	3,414,551	428,720 (12.6)	297,133 (8.7)	149,438 (4.4)	126,737 (3.7)
2005	3,433,573	408,521 (11.9)	309,279 (9.0)	158,942 (4.6)	122,564 (3.6)
2006	3,304,173	398,584 (12.1)	323,603 (9.8)	167,460 (5.1)	128,666 (3.9)
2007	3,274,091	395,488 (12.1)	337,844 (10.3)	181,871 (5.6)	136,498 (4.2)

자료: 통계청, 농업기본통계.

표 5. 고령 농업경영주 구성 변화

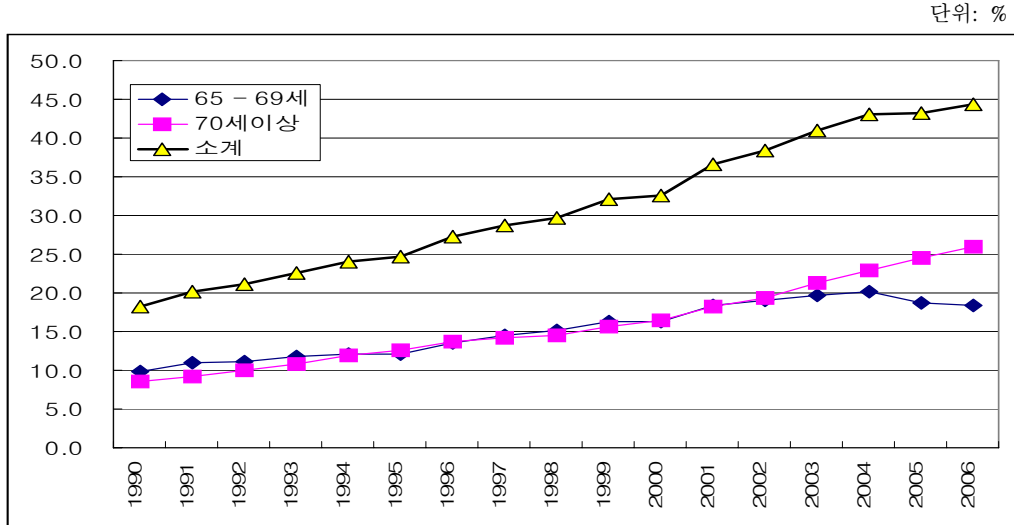
단위: 호, 명, %

구분	총농가수	65-69세	70세 이상	소계
1990	1,767,033	173,150 (9.8)	150,032 (8.5)	323,182 (18.3)
1991	1,702,307	185,801 (10.9)	157,032 (9.2)	342,833 (20.1)
1992	1,640,853	182,276 (11.1)	164,457 (10.0)	346,733 (21.1)
1993	1,592,478	187,237 (11.8)	172,704 (10.8)	359,941 (22.6)
1994	1,557,989	188,628 (12.1)	184,931 (11.9)	373,559 (24.0)
1995	1,500,745	181,566 (12.1)	189,920 (12.7)	371,486 (24.8)
1996	1,479,602	201,036 (13.6)	201,724 (13.6)	402,760 (27.2)
1997	1,439,676	208,035 (14.5)	205,347 (14.3)	413,382 (28.7)
1998	1,413,017	213,697 (15.1)	204,613 (14.5)	418,310 (29.6)
1999	1,381,637	225,405 (16.3)	217,089 (15.7)	442,494 (32.0)
2000	1,383,468	225,095 (16.3)	226,663 (16.4)	451,758 (32.7)
2001	1,353,687	249,894 (18.5)	245,814 (18.2)	495,708 (36.7)
2002	1,280,462	243,911 (19.0)	248,314 (19.4)	492,225 (38.4)
2003	1,264,431	248,985 (19.7)	269,023 (21.3)	518,008 (41.0)
2004	1,240,406	249,758 (20.1)	284,853 (23.0)	534,611 (43.1)
2005	1,272,908	238,148 (18.7)	311,342 (24.5)	549,490 (43.2)
2006	1,245,083	229,551 (18.4)	323,315 (26.0)	552,866 (44.4)
2007	1,231,009	226,763 (18.4)	345,203 (28.0)	571,966 (46.4)

자료: 통계청, 농업기본통계.

농업경영주의 경우에는 고령화가 더욱 심각한데, 2007년도에 65세 이상 농업경영주가 총농가 수의 46.4%를 차지하고 70세 이상이 28.0%가 된다<표 5>. 65세 이상 농업경영주의 증가도 1990년 18.3%에서 2007년 46.4%로 2.5배 늘어났다. 특히 2005년부터는 65세~69세의 농업경영주 수가 줄어들고 70세 이상이 크게 늘어났다.

그림 1. 고령 농업경영주 구성변화 추이



자료: 통계청, 농업기본통계.

고령 농업경영주의 경지규모는 전반적으로 영세한 것으로 조사되었다. 2007년 현재 65세 이상 농업경영주의 45.9%, 70세 이상 경영주의 51.0%, 75세 이상의 57.7%가 0.5ha 미만의 경지를 경작하고 있다<표 6>. 이로써 농업구조개선을 위해서는 고령 농업경영주의 경영이양이 핵심과제가 됨을 알 수 있다.

표 6. 0.5ha 미만 고령경영주 구성비

단위: 명, %

구분	2005			2006			2007		
	65-69세	70-74세	75세 이상	65-69세	70-74세	75세 이상	65-69세	70-74세	75세 이상
0.5ha 미만 경영주	82,299	78,255	47,248	89,296	87,425	77,382	86,675	93,790	82,024
전체 경영주	238,148	187,363	123,979	229,551	193,603	129,712	226,768	202,737	142,266
0.5ha 미만 경영주 비율	34.6	41.8	52.2	38.9	45.2	59.7	38.2	46.3	57.7

자료: 통계청, 농업기본통계.

3. 농업구조정책 방향에 대한 논의

3.1. 주요 논의 내용 검토

가. 강력한 구조조정 입장

농업구조개선과 관련한 최근의 연구로 먼저 박현출(2004)이 있다. 이 연구는 일차적으로 농업인력의 자연증감에 기초한 현행 농업구조에 문제가 있음을 밝히고 있다. 이에 따르면 2003년말 현재 농업경영주 수는 총 126만 4천 명인데 2010년에는 95만 명 수준이 되고, 이 중 60세 이상이 68%인 65만 명, 40세 미만이 2.6%인 2만 5천 명에 불과할 것으로 추정하고 있다. 2010년에 농업이 농업총소득의 70%로 부양할 수 있는 적정규모의 전업농을 약 20만 농가로 보고 있기 때문에 전체 농가가 현 추세에 따라 95만 호 수준을 유지하면 농업구조는 영세소농 형태를 벗어나지 못할 것으로 본다.

이러한 현실 인식에 입각하여 이 연구는 농업자원을 20만의 전업농에게 집중시킬 수 있는 강력한 농업구조조정 정책이 실시될 필요가 있다는 판단하에 그 방법을 도출하였다. 농업구조조정을 실시하는 방법은 ① 농업부문에 완전한 시장경쟁원리를 도입하여 경쟁력이 없는 농가는 시장에서 퇴출시키는 방법과 ② 가능한 범위 내에서는 시장원리를 따르되 원칙적으로 정부가 적극적으로 개입하여 경쟁력없는 농가가 탈농할 수 있는 여건을 만들어주는 방법이 있는데, 농업부문에 완전한 시장경쟁원리를 도입하는 것이 현실적으로 매우 어렵기 때문에 정부의 적극적 개입에 의한 농업구조조정이 필요하다.

이 연구에서 제시하는 구조조정정책으로 가장 강조점을 두는 것은 농업인의 조기은퇴를 지원하는 것이다. 이를 위한 구체적인 정책으로 조기은퇴 연금제도와 농지담보 역모기지론 제도를 도입하고 농업인 연금제도의 개선을 제시하고 있다.

이 연구에서 농업구조조정과 관련해서 무엇보다 강조하고 있는 것은 65세 이상 농업인의 영농은퇴 관행을 만들고 전업농 위주의 농업구조를 확립해야 한다는 점이다.

나. 시장원리에 의한 구조개선 입장

농업구조 문제에 대해 시장원리를 강조하는 연구로 이정환 등(2006)을 들 수 있다. 이 연구는 무엇보다 현재의 농업구조를 대농 중심의 구조개선이 시장을 통해 이루어지고 있다고 보고 있다. 이를 입증하는 근거로 농업생산이 대농 중심으로 집중되어왔다

는 사실을 들고 있다. 예를 들어 3ha 이상 경영규모를 가진 농가들이 경작하는 농지가 1990년 전체 경지의 10.2%에서 2000년 25.7%로 늘어났고, 특히 논농업의 경우는 3ha 이상 경작농가의 농지비율이 1990년 6.2%에서 2000년 20.0%로 늘어났다. 또한 시설농업과 축산에서도 대농 중심의 농업생산 집중이 일어나고 있는 점을 근거로 제시했다.

이 연구가 이러한 현실 인식에 기초하고 있기 때문에 농업구조개선은 시장경쟁원리와 자연 은퇴에 맡기면 되고, 비용에 비해 효과가 미미한 농업구조정책을 별도로 수립할 필요가 없다고 본다. 정책의 역할은 시장에 의한 구조개선을 저해하는 요인을 제거하고 구조개선과정에 발생하는 양극화와 갈등을 방지하는 데 있다고 한다.

이 연구에서 농업구조정책이 효과가 없다고 보는 이유는 현실적으로 영농을 영위하는 것이 영농을 포기하는 것보다 유리하다는 사실에 있다. 쌀농업의 경우 단보당 자작소득이 임대소득보다 크기 때문에 농가가 영농을 포기하기 어렵다. 소득 차이를 보전하기 위해 지급되는 경영이양직불금은 그 수준이 매우 낮아 구조개선에 실질적인 영향을 미치지 못하며 그 수준을 9배 이상 늘더라도 임대가 자작보다 유리해지는 경우는 10%를 넘지 못한다고 본다.²

농업구조개선의 속도는 농업인력의 노령화와 자연은퇴, 사망과 같은 자연적 요인에 의해 결정되는 일종의 외생변수이고, 영농규모화는 그 효율성 때문에 시장경쟁원리에 따라 자연스럽게 대농 집중 형태로 이루어진다.

3.2. 기존 논의에 대한 평가

박현출(2004)은 농업구조 실태에 대해 농업에서 발생하는 소득으로 부양할 수 있는 농가 수가 제한되어 있는데 비해 너무 많은 수의 농가가 농업에 체류하여 전체적으로 영세소농 농업구조를 고착화하고 있다고 주장했다. 그런데 여기서는 전체 농가를 대상으로 하는 평균적 개념으로 현실을 파악함으로써 경영규모별 혹은 업종별 농가유형 간에 나타날 수 있는 차이점을 제대로 파악하지 못하는 한계가 있다. 영농규모가 작은 중소농과 평균농가 차원에서는 영세소농 구조가 고착화된다고 볼 수 있지만, 대농경영에서는 영농규모 확대가 계속되고 있다는 사실을 구별해내지 못하고 있다.

² 임대소득과 자작소득의 격차를 경영이양직불금으로 충당하려 할 경우, 현재의 지급수준인 10a당 44,000원의 9배에 해당하는 39만원을 지급하여도 소득감소가 보전되는 농가는 10% 이하에 머무른다고 한다.

박현출(2004)이 제시하는 농업구조정책 중 특징적인 것은 65세 이상 농업인의 영농 은퇴 관행의 확립과, 이를 위한 정책대안으로 은퇴와 연계된 농업인 연금제도의 확립을 꼽을 수 있다. 이 연구에서 제시하는 농업인 연금제도는 별도의 연금제도가 아니라 현행 국민연금체계로 실시되는 농업인 연금제도를 말하는데, 가입 후 20년이 지나 정상적인 연금이 지급되는 2015년부터는 이 제도를 활용하고, 그 이전에는 현재 실시 중인 경영이양직불제를 개량하여 조기은퇴 연금제로 실시할 것을 제안하고 있다.

여기서의 문제는 이런 제도를 통해 지급되는 연금액이 영농포기를 유도할 인센티브로는 아직 매우 낮은 수준이라는 것이다. 인센티브가 되기 위해서는 경영이양직불의 경우 그 금액이 쌀소득보전직불제의 고정직불금 수준이 되어야 하는데 이보다 월등히 적은 상태이다. 2015년에 정상적으로 받는 농업인 연금도 최초 가입시 대부분의 농업인들이 최저단계 연금에 가입했기 때문에 그 금액이 매월 20만원 정도 밖에 되지 않는다. 따라서 정부 지원을 대폭 확대하지 않는 한 농업인 연금이 영농은퇴의 인센티브로 작용하기 어려울 것이다.

이정환 등(2006)은 농업구조에 대한 분석에서 대농을 중심으로 영농규모화가 진행되고 있음을 밝힌 성과가 있다. 그런데 여기서는 시장의 역할을 매우 강조하여 구조개선의 방향은 시장이 결정하므로 정책이 개입할 필요가 없다고 말한다. 이 연구는 현재의 농업구조가 갖는 양극화 문제에 주의를 기울이지 않고 있다. 특히 0.5ha 미만의 영세농이 증가하고 이 규모의 영농 집단에서 영농영세화가 일어나는 점들을 분석하지 않고, 영세농의 증가와 영농영세화가 갖는 농업구조상의 문제를 간과하고 있다. 다시 말해 영세농의 수와 비중이 증가하면 이로 인해 전체적인 농업구조가 개선되지 않을 뿐 아니라 이들 농가집단에 대한 소득정책 및 사회보장정책이 추가적으로 요구된다는 사실을 고려하지 않고 있다.

이정환 등(2006)에 대해서는 다음과 같은 사항을 한계로 지적할 수 있다.

첫째, 농업부문에 완전한 시장경쟁원리의 적용을 주장하고 있으나, 농업구조의 양극화가 모두 시장경쟁원리의 산물이라는 것이다. 0.5ha 미만 농가의 영농세분화 현상도 농업내외적³ 시장경쟁원리의 산물이기 때문에 영농은퇴를 유도하는 제도적, 정책적 장치가 마련되지 않으면 이런 농업구조에 근거한 고령영세농의 농업활동이 과도기적이 아니라 종신으로 영농하는 관행으로 농업부문에 강고하게 남아있을 가능성이 높다.

둘째, 시장경쟁원리에 입각한다고 해서 소규모 영세농이 늘어나는 문제에 대해 농업

³ 농업외적 요인으로는 토지시장을 둘러싼 비농업인의 농지수요와 거래 및 임대차를 들 수 있다.

정책이 수수방관할 수 없다는 점이다. 소득보장 및 사회보장 차원에서 이들을 부양하고 지원해야 정책적 부담이 현실적으로 존재한다.

셋째, 3ha 이상 농가의 영농규모화에 있어서 정책적으로 실시된 영농규모화사업 등이 일정한 역할을 했다는 점이다. 1988년부터 2006년까지 실시된 영농규모화사업으로 약 167,000ha의 농지가 유동화되었다. 이러한 영농규모화사업에 의한 농지유동화는 유동화의 방향을 전부 영농규모화 쪽으로 향하게 한 것이었다.

넷째, 선진국의 경우, 농업구조개선은 농업인력의 노령화와 자연은퇴, 사망과 같은 자연적 요인에 의해서 그 속도가 결정되는 것이 아니라, 주로 영농은퇴와 연계된 연금제도 등의 제도적 장치에 의해 이루어지고 있다. 독일과 프랑스, 아일랜드 등의 국가들은 65세 은퇴시 지급하는 농업인 연금제도로 농업구조를 크게 개선하였다.

4. 농업구조정책의 방향

4.1. 정책과제 설정

농업구조를 영농규모화 쪽으로 확실하게 가져가는 방법은 영농은퇴와 연계된 농업인 연금제도를 정착시키는 것이다. 그런데 현재 실시되고 있는 농업인 연금제도는 이런 단계로 가지 못하고 있다. 현행 농업인연금은 국민연금제도에 기초한 것으로 만 65세가 경과하면 영농은퇴와 관계없이 연금이 지급된다. 따라서 농업인연금이 영농포기의 적극적 수단이 되지 못한다. 또한 가입한 지 20년이 경과하여 완전노령연금을 받게 되더라도 낮은 단계의 연금 가입으로 대부분의 농업인들이 월 20만원 정도의 적은 연금을 받게 된다. 2015년 이후 연금액이 점진적으로 높아진다 하더라도 이 수준으로는 영농은퇴의 인센티브가 되지 못한다. 이처럼 영농은퇴와 연계된 농업인 연금제도가 필요하나 현 단계에서 이를 실시하기에는 제도 미비, 재원문제 등 제반 여건이 갖추어져 있지 않기 때문에 장기적으로 추진해야 할 과제에 속한다.

농업구조개선과 관련된 영농규모화를 위해 현 단계에서 실시해야 할 정책과제는 65세 이상 농업인 전체를 영농은퇴의 유도대상으로 하는 것이 아니라, 이들을 세분화하여 단계적으로 접근하는 것이다. 다시 말해 65세 이상의 농업인 중에서 영농은퇴의 일차적 대상이 되는 75세 이상 최고령 농업경영주의 경영이양을 추진하고, 다음 단계로 70세 이상 농업경영주의 경영이양 추진방안을 수립한다.

4.2. 고령농에 대한 단계별 경영이양사업의 필요성

고령농에 대한 경영이양 유도를 고령층을 세분화하여 최고령층에 대해 우선적으로 실시하는 이유는 이것이 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있는 방안이기 때문이다. 예를 들어 아직 신체적으로도 영농활동 종사에 문제가 없고 주관적으로도 영농활동을 계속할 용의가 있는 65세 직후의 농업인에 대해 영농을 포기하게 하려면 경영이양 인센티브가 은퇴 후 노후보장이 될 정도로 충분히 커야 한다. 알려진 바로는 충분한 인센티브가 보장되어도 영농활동이 주는 만족감으로 인해 은퇴하지 않는 사람이 있는데, 인센티브조차 충분하지 않다면 경영이양 유도는 실패할 수 밖에 없다. 그런데 이들에게 충분한 인센티브가 될 정도의 자금을 국가의 보조만으로 감당할 수 없다. 이정환 등(2006)이 주장하는 바와 같이 기존의 구조개선정책은 비용에 비해 효과가 떨어지는 정책이었다.

반면 75세 이상의 고령농에 대해 경영이양 유도정책을 추진할 때는 상대적으로 적은 비용으로 큰 효과를 볼 수 있다. 75세 이상 고령농의 경우 신체적으로도 영농활동에 한계를 느끼고 영농에 대한 주관적 용의가 많이 줄어든 상태이므로 경영이양 인센티브가 있으면 참여할 가능성이 높기 때문이다. 그리고 노후보장기간이 짧기 때문에 경영이양 인센티브로 소요되는 비용도 적게 든다.

농업인 및 농가의 이런 특성과 관련하여 가족농의 경제활동 원리를 이론적으로 구명한 연구로 차야노프의 “농촌가족경제이론”이 있다. 차야노프에 따르면, 가족농 경영을 의미하는 농촌가족경제는 다음과 같은 특성을 갖고 있다(김수석 1994, 280).

- ① 경작지의 크기와 같은 농가경제활동의 규모는 일차적으로 가족의 크기(가족수)와 가족의 구성(연령층)에 따라 결정된다.
- ② 경제활동규모는 나아가 가족노동의 집약도, 즉 가족의 자기노동력에 대한 “자기착취도”에 따라 정해진다.
- ③ 노동의 자기착취도는 가족의 욕구가 충족되어지는 정도와 노동 자체가 고된 정도, 이 두 가지 주관적인 판단의 균형이 이루어지는 곳에서 정해진다.

한마디로 가족농은 노동의 고됨에 대해 느끼는 정도와 농업수입이 주는 만족감 사이에서 균형점을 찾는 경영원리를 갖고 있다. 65세의 농업인보다 75세의 농업인이 신체적 한계 때문에 농업수입의 가치보다 노동의 고됨에 더 큰 주관적 비중을 두고, 그만큼 경영이양이 용이하게 되는 것이다.

75세 이상 고령농에게 경영이양보조금 지급하는 것을 반대하는 입장 중에는 최고령

농은 경영이양보조금을 지급하지 않더라도 곧 자연은퇴할 사람이기 때문에 보조금 지급이 불필요하다는 견해가 있다. 그러나 여러 가지 상황을 고려해 볼 때 75세 이상 고령농의 자연은퇴가 그리 간단치 않음을 알 수 있다. 2007년 현재 75세 이상 농가인구가 전체 농가인구의 9.8%이고 그 수가 계속 늘어나고 있다. 75세 농업경영주는 그 비중이 더 높아 전체 농업경영주의 11.6%를 차지한다. 이처럼 최고령농의 농업잔류가 늘어나는 것은 현재 시행하고 있는 쌀소득보전직불제와 농지가격 상승에 대한 기대 등에 주된 원인이 있는 것으로 보인다. 따라서 75세 이상 고령농에 대한 경영이양정책을 추진하지 않으면 평균수명 연장 추세와 함께 농업인구의 고령화는 더욱 심각해지며 농업구조개선은 그만큼 더 후퇴하게 될 것이다.

4.3 최고령 농업경영주에 대한 경영이양사업 내용

이 사업은 현행 경영이양직불제를 모형으로 해서 75세 이상 농업인을 대상으로 프로그램을 만들도록 한다. 즉 사업을 임대프로그램과 매도프로그램으로 구분하고, 임대프로그램의 지원액은 쌀소득보전직불제의 고정직불금 수준이 되도록 하며, 매도프로그램의 지원액은 현행 경영이양직불제의 1년 지원 수준으로 하는 것이다. 프로그램 시안은 다음과 같은 형태로 예시할 수 있다.

프로그램의 지급대상은 75세 이상 농업인으로, 75~79세의 농업인은 소유농지를 농지은행에 5년간 임대위탁 후 경영이양할 수 있게 하고, 80세 이상 농업인은 매도 프로그램에만 참가할 수 있게 한다.

경영이양 임대프로그램은 지목상 농지에 대해 연간 ha당 쌀소득보전직불제의 고정직불금에 해당하는 금액(70만원/ha)을 5년 분할지급하거나 4%의 이자율로 할인하여 일시불로 지급한다.

임대프로그램에 참가한 자는 임대차계약 종료 후 반드시 경영을 이양해야 한다. 경영이양방식은 농지은행에 매도하는 형태를 택할 수 있고, 상속이나 유증 또는 제3자에게 매각하는 형태를 택할 수도 있다. 하지만 농지은행에 매도하는 것만 매도프로그램에 의한 직불금을 받을 수 있도록 한다.

매도프로그램은 75세 이상 농업인의 지목상 농지를 대상으로 3ha까지는 현행 경영이양직불제의 ha당 단가(2,896,000원/ha)를 준용하여 1회 지급한다. 3ha를 초과하는 부분에 대해서는 50% 절감한 지급단가(1,448,000원/ha)를 적용하도록 한다.

표 7. 최고령 농업경영주 경영이양 프로그램

구분	ha당 지급단가	ha당 최대지급액	비고
임대프로그램	700,000원	3,500,000원	5회 지급
매도프로그램	2,896,000원 (3ha까지) 1,448,000원 (3ha 초과분)	2,896,000원	1회 지급

5. 요약 및 결론

최근의 농업구조는 전반적으로 구조개선이 완만하게 진행되고 있고 세부적으로 영세농과 대농층이 늘어나는 양극화 현상을 보여주고 있다. 전반적인 현상으로 호당 평균 경지면적이 약간 줄어들거나 정체상태에 있고, 0.5ha 미만의 영세농 및 부업농의 증가가 두드러진다. 영농규모별로는 0.5ha 미만 농가와 3ha 이상 농가의 비중이 늘어나고 있는데, 이 중 0.5ha 미만 농가는 늘어나는 농가 수에 비해 경작지 면적이 정체상태에 있으므로 농지의 세분화가 일어나고 있다. 반면에 3ha 이상 농가는 농가 수의 증가보다 빠른 경작지 면적의 증가가 일어나 영농규모화가 진행되고 있다. 다시 말해 농가구성상 0.5ha 미만 농가와 3ha 이상 농가가 증가하는 양극화 현상이 나타나는데, 0.5ha 미만 농가에서는 영농영세화가, 3ha 이상 농가에는 영농규모화가 일어나고 있다.

농업구조의 또다른 척도가 되는 농가인구 및 농업경영주의 구성에서는 고령화 현상이 두드러진다. 2007년 현재 전체 농가인구 중 65세 이상의 비율이 32.1%, 75세 이상이 9.8%가 된다. 인구구성상 65세 이상의 인구비율이 20% 이상이면 초고령사회로 규정하는데, 농가인구는 초고령사회 기준을 10% 이상 초과하고 있다. 농업경영주의 고령화가 더욱 심각하여 2007년도에 65세 이상 농업경영주가 총농가 수의 46.4%를 차지하고 70세 이상이 28.0%였다. 특히 2005년부터는 65세~69세 농업경영주 수가 줄어 들고 70세 이상이 더 크게 늘어났다. 그리고 고령의 농업경영주가 소규모의 경지를 경작하고 있는 것으로 조사되었다. 2007년도에 70세 이상 농업경영주의 51%가 0.5ha 미만의 경지를 경작하였다. 따라서 고령농에 대한 경영이양 추진이 농업구조개선의 관건이 된다.

농업구조를 영농규모화 쪽으로 개선하기 위해서는 영농은퇴와 연계된 농업인 연금제도를 정착시키는 방안이 요구된다. 그런데 현재 실시되고 있는 농업인 연금제도는

아직 구조개선의 수단이 되지 못하고 있다. 다시 말해 영농은퇴와 연계된 농업인 연금 제도가 필요하나 현 단계에서 이를 실시하기에는 제도 미비, 재원문제 등 제반 여건이 아직 갖추어져 있지 않기 때문에 장기적으로 추진해야 할 과제에 속한다 할 수 있다.

농업구조개선과 관련된 영농규모화를 위해 현 단계에서 실시해야 할 정책과제는 65세 이상 농업인 전체를 영농은퇴의 유도대상으로 하는 것이 아니라, 이들을 세분화하여 단계적으로 접근하는 것이다. 다시 말해 65세 이상의 농업인 중에서 영농은퇴의 일차적 대상이 되는 75세 이상 최고령 농업경영주의 경영이양을 추진하고, 다음 단계로 70세 이상 농업경영주의 경영이양 추진방안을 수립하는 것이다.

고령농에 대한 경영이양 유도를 고령층을 세분화하여 최고령층에 대해 우선적으로 실시하는 이유는, 이것이 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있는 방안이기 때문이다. 예를 들어 아직 신체적으로도 영농활동 종사에 문제가 없고 주관적으로도 영농활동을 계속할 용의가 있는 65세 직후의 농업인이 영농을 포기하게 하려면 경영이양 인센티브가 은퇴 후 노후보장이 될 정도로 충분히 커야 한다. 반면에 75세 이상의 고령농에 대해 경영이양 유도정책을 추진할 때는 상대적으로 적은 비용으로 큰 효과를 볼 수 있다. 75세 이상 고령농의 경우 신체적으로도 영농활동에 한계를 느끼게 되고 영농에 대한 주관적 용의가 많이 줄어든 상태에서 경영이양의 인센티브가 있으면 참여할 가능성이 높기 때문이다. 그리고 노후보장기간이 짧기 때문에 경영이양 인센티브로 소요되는 비용도 적게 든다.

최고령층을 위한 경영이양사업은 현행 경영이양직불제를 모형으로 해서 75세 이상 농업인을 대상으로 프로그램을 만드는 것이다. 이 프로그램은 임대프로그램과 매도프로그램으로 구분되고, 임대프로그램은 쌀소득보전직불제의 고정직불금 수준으로 지원하며, 매도프로그램은 현행 경영이양직불제에서 매도시 1년 동안 지원하는 수준으로 구체화할 수 있다.

끝으로 이 연구의 범위와 한계를 분명히 하고자 한다. 이 연구는 농업구조정책 전반을 분석대상으로 하고 있는 것이 아니라, 농업인의 고령화에 따른 농업구조상의 문제점을 해소할 수 있는 정책적 개선안을 제시함에 중점을 두고 있다. 따라서 영농규모화에 의한 농업구조개선이 필요한 지에 대한 검증까지 분석대상에 포함하지 않으며,⁴ 또한 고령농의 경영이양이 지체되는 사회·경제적 요인 및 제도적 요인들을 망라하여 분

4 이에 대한 분석을 위해서는 별도의 연구가 필요하다 생각된다.

5 최근 영농현장의 흐름에는 작업수위탁이 농지임대차를 대체하는 경향이 있는데, 이러한 경향이 고령농의 경영이양을 저해하는 요인에 속한다 할 수 있다. 작업수위탁과 경영이양 간의 관계에 대한 분석도 후속연구에서 다루어야 할 중요한 분야라 생각된다.

석하지 못한 한계가 있다.⁵ 이 연구에서 분석하지 못한 부분들에 대한 연구가 후속적으로 이루어져 농업구조에 대한 총체적인 모습이 파악되고 분야별로 정확한 실천 대안들이 제시되길 기대한다.

참고 문헌

- 김수석. 1994. “차야노프의 농촌가족경제이론에 대한 한 연구.” 『농촌사회』 제4집. 한국농촌사회학회.
- 김수석 등. 2007. 『농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1995. 『농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1998. 『영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김태균. 2006. “경영이양직불제 지급단가 어떻게 할 것인가.” 『농업문제의 쟁점 10주제』. GS&J인스티튜트.
- 김홍상 등. 2005. 『쌀협상 이후의 농지이용구조 변화 전망과 대책』. 한국농촌경제연구원.
- 박석두 등. 2004. 『농지제도 개편의 방향과 추진방안』. KREI 농정연구속보 제17권.
- 박석두·황의식. 2002. 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 박현출. 2004. 『농업부문의 구조조정 전략 및 추진방안에 관한 연구』. 중앙공무원교육원 고위정책과정.
- 이용기. 2005. “한국의 쌀 산업 직접지불제와 디커플링.” 『농업경제연구』 제46권 제4호. 한국농업경제학회.
- 이용기. 2006. “쌀 산업 직접지불제의 생산 및 소득효과.” 『농업경제연구』 제47권 제2호. 한국농업경제학회.
- 이정환 등. 1984. 『농지 및 노동의 유동성과 농업구조정책』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 1997. 『농업의 구조전환. 그 시작과 끝』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 1998. 『한국 농업과 농정 비전 전략 시책』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 2006. “농업구조정책의 꿈과 현실.” 『농업문제의 쟁점 10주제』. GS&J인스티튜트.
- Siegmund, Klaus. 2007. “Boden- und Pachtmarkt noch weitgehend stabil.” Bodenmarkt 2. Berlin.
- Bodenmarkt 2. 2007. Neue Landwirtschaft B11845(2006/2007). Berlin.

원고 접수일: 2008년 7월 24일
원고 심사일: 2008년 7월 28일
심사 완료일: 2008년 9월 19일