

농정 이슈 심층토론회
농정, 새로운 전략이 필요하다

농가소득·경영안정화, 이렇게 접근해야 한다

2012. 9. 13

KREI
한국농촌경제연구원

【농정 이슈 심층토론회】 전체 일정

구분	일시	주 제	좌 장	발표자
제1차	8.30(목) 15:00	식량안보의 개념부터 바꾸어 보자	권용대 (충남대 교수)	최지현 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)
제2차	9.06(목) 15:00	농산업경쟁력, 전략을 재점검 한다	서종석 (전남대 교수)	김연중 (한국농촌경제연구원 연구위원)
제3차	9.13(목) 15:00	농가소득·경영안정화, 이렇게 접근해야한다	이태호 (서울대 교수)	박준기 (한국농촌경제연구원 동향분석실장)
제4차	9.20(목) 15:00	농산물 유통구조의 혁신이 필요 하다	양승룡 (고려대 교수)	황의식 (한국농촌경제연구원 식품유통연구부장)
제5차	9.27(목) 15:00	다문화·100세 시대의 농촌복지 정책을 제안 한다	김정호 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)	박대식 (한국농촌경제연구원 농촌정책연구부장)
제6차	10.4(목) 15:00	농어촌정책, 외양 아닌 내실을 다져보자	윤원근 (협성대 교수)	성주인 (한국농촌경제연구원 연구위원)
제7차	10.11(목) 15:00	조화·상생의 산림비전을 실현 하자	김지홍 (강원대 교수)	석현덕 (한국농촌경제연구원 산림정책연구부장)

【제 3차 심층토론회】 세부 일정

■ 세부 주제: 농가소득 · 경영안정화, 이렇게 접근해야 한다

■ 기간 및 장소

- 기 간: 9월 13일(목) 15:00~18:00
- 장 소: 한국농촌경제연구원 대회의실

■ 토론회 일정

15:00~15:10 개회사

이동필(한국농촌경제연구원 원장)

15:10~15:30 주제발표: 농가소득 · 경영안정화, 이렇게 접근해야 한다

박준기(한국농촌경제연구원 동향분석실장)

15:30~18:00 종합토론

좌 장: 이태호(서울대학교 교수)

지정토론자

강정현(한국농촌지도자중앙연합회 정책연구실장)

사공용(서강대학교 교수)

송남근(농식품부 농업정책과 서기관)

이호중(농업농민정책연구소 녀름 팀장)

전찬익(농협경제연구소 농정연구실장)

정연근(내일신문 기자)

* 토론자는 가나다순임.

※ 플로어 토론 포함

18:00~ 폐회

< 목 차 >

1. 주제발표 : 농가소득 · 경영안정화, 이렇게 접근해야 한다 3

2. 토론요지 45

농가소득경영안정화, 이렇게 접근해야 한다

박준기 동향분석실장

농가의 소득 · 경영안정화,
이렇게 접근해야 한다!

2012. 9. 13

한국농촌경제연구원

- 목 차 -

1. 문제의 제기	5
2. 농가소득 실태 분석	7
2.1. 농가소득의 하락	7
2.2. 소득불안정성의 증가	15
2.3. 저소득농가의 증가	17
2.4. 농가소득문제의 접근	21
3. 현행 정책의 실태와 개선과제	23
3.1. 소득보전정책	23
3.2. 경영안정화정책	26
3.3. 저소득농가대책	29
3.4. 현행 제도의 한계	31
4. 개 편 방 향	33
4.1. 기본방향	33
4.2. 농가소득 및 경영안정화 정책의 기본 틀	34
4.3. 농가소득정책의 개편방안	35
4.4. 경영안정화정책의 개편방안	39
4.5. 농업의 성장을 위한 제도 정비	41
< 참고문헌 >	43

1. 문제의 제기

□ 농가소득의 하락, 불안정성 그리고 저소득농가의 증가

- 농가소득 문제는 소득의 전반적 하락, 불안정성 심화 그리고 저소득 농가의 증가 세 가지 특징을 보이고 있음.
- 농산물시장의 개방으로 인한 시장경쟁 심화와 투입재 가격의 상승으로 농가교역조건 악화와 수익성 저하 현상이 나타나고 있음. 또한, 고령화로 인한 노동력의 질적 저하와 농가 가구원 수의 지속적 감소로 농업소득과 농외소득이 하락하고 있음.
- 최근 농업재해는 광범위한 지역에서 동시에 대규모로 발생하고 있음. 단일 품목으로 전문화된 대규모 전업농은 재해가 발생하면 경영상의 큰 충격을 받게 됨. 농산물 시장에서의 가격경쟁이 심화하면서 가격 변동으로 인한 농업소득의 불안정성도 높아짐.
- 한편, 고령영세농의 증가로 농업소득과 농외소득이 함께 감소하면서 농가 간 소득격차가 확대되고 있고, 특히 저소득계층이 증가하고 있음. 65세 이상 고령영세농의 소득문제는 농가 저소득의 핵심과제임.

□ 경영안정화 수단의 부족

- 농업부문의 수익성 악화, 각종 재해의 빈발, 시장가격의 등락 등으로 경영위험이 확대되면서 농가의 경영불안정성이 높아지고 있음. 특히 전업규모농이 농업생산에서 차지하는 비중이 높아지고 있어서 영농 활동 비중이 높은 규모화된 농가를 위한 경영불안정성 완화 방안을 적극 모색해야 함.
- 기존 경영안정화정책은 농가부채대책과 농작물 재해보험임. 농가 부채대책은 전체 농가를 대상으로 하는 형평성 차원의 정책으로 개별 농가의 재무여건에 맞는 지원에 한계가 있고, 소득 보조적 성격이라는 비판이 제기됨. 농작물 재해보험은 자연재해로 인한

생산량 감소에 따른 경영불안정 완화 효과를 거두고 있지만, 시장 가격 위험으로 인한 경영위험에 대응하지 못하는 한계가 있음.

- 특히, 일시적 영농실패나 경영부실로 어려움을 겪는 농가 중 일부는 농업에 대한 의지를 갖춘 농가도 있으며, 일부는 자산을 정리하고 탈농을 계획하는 농가도 존재함. 농가들이 처한 위험의 성격과 정도에 따른 차별적 경영회생을 지원할 수 있는 제도의 확충이 필요함.

□ 현행 정책의 한계와 개편의 필요성

- 대표적인 소득보전정책은 직접 지불제임. 현행 직불제는 쌀 직불제가 예산의 90% 이상을 차지하고 있으며, 올해부터 밭 농업직불제가 신규 도입되었음.
- 다양한 직불제 프로그램과 다중적 정책목표(소득보전, 가격변동 완화, 지역사회 유지 등)를 갖고 있는 현행 직불제의 정비를 통해 중장기적으로 지속가능한 소득보전정책으로 자리매김할 수 있도록 정책 방향과 목적을 재설정하고, 체계화가 필요함.
- 소득정책과 경영 안정화 정책은 농가의 경영안정이라는 측면에서 밀접하게 연계되어 있으므로 상호 보완적 기능을 담당할 수 있도록 체계화·종합화하는 방향으로 개편 필요
- 저소득농가가 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 고령영세농의 소득 문제는 우려할 만한 수준임. 그러나 현행 지원정책은 산업정책인지, 복지정책인지 성격이 모호하고, 농지연금과 같은 농업의 특성을 살린 제도도 지원대상의 제약 등 한계가 있음.
- 한편, 소득 및 경영 안정화를 통한 현재 상태의 안정적 유지는 물론, 향후 농업의 지속적 성장을 유도하기 위해서는 신규투자가 활성화 되어야 하며, 이를 위한 농업금융체제 정비와 농업의 새로운 인력 확보를 위한 방안도 함께 검토되어야 함.

2. 농가소득 실태 분석

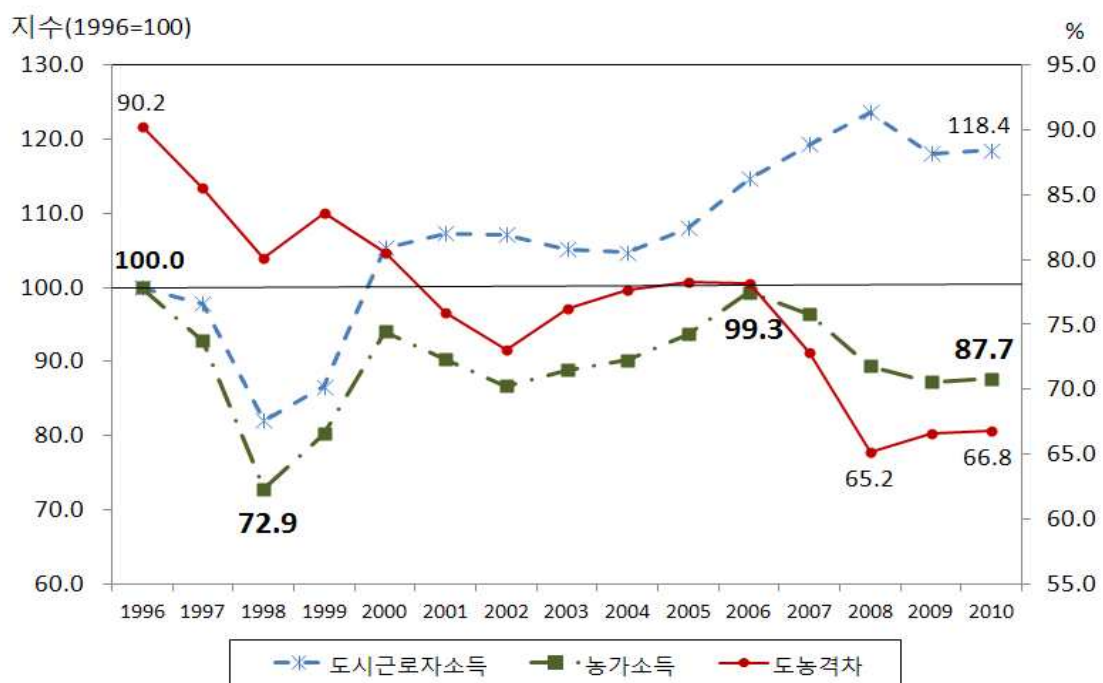
2.1. 농가소득의 하락

2.2.1. 실질 농가소득의 저하

□ 실질 농가소득의 하락과 도·농간 소득격차의 확대

- 농가소득(실질가격, 2005=100)의 지난 15년간 변화를 살펴보면, 등락 현상을 보이며 변화해 왔으나 1997~2010년 동안 기준연도(1996년, 3,255만 원)의 소득수준을 회복하지 못하였음. 회복세를 보였던 2000년대 중반에 99.3%(2006년 3,233만 원) 수준까지 도달하였으나 이후 하락하여 2010년 87.7%(2,855만 원) 수준에 머무름.
- 도농격차(농가소득과 도시근로자가구소득의 차이)를 보면, 도시근로자가구소득은 1996년 대비 2010년에 18.4% 상승하였으나 농가소득은 12.3% 감소하여 도농격차는 같은 기간에 90.2%에서 66.8%로 확대 되었음.

<그림 1> 농가소득 및 도시근로자가구 소득의 변화

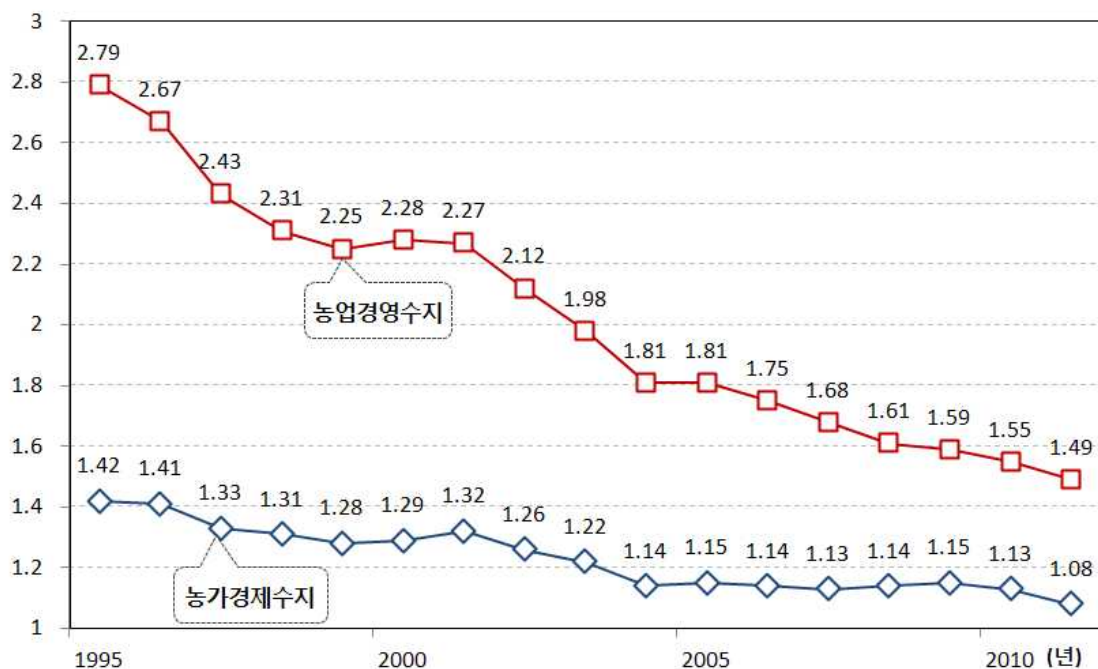


자료: 농식품부, 「농림수산물주요통계」, 2011

□ 농가경제수지 및 농업경영수지¹⁾의 악화

- 농가소득의 하락으로 농가경제수지와 농업경영수지도 악화되고 있음. 농가경제수지는 1995년 1.42를 정점으로 지속해서 낮아져 2011년에는 1.08까지 하락하였음.
- 농업경영수지는 1995년 2.79이었으나 2011년에는 1.49까지 낮아졌으며, 하락 속도가 농가경제수지보다 속도도 빠름. 이는 농자재와 임금 상승으로 농업조수입 증가 폭보다 농업경영비 증가 폭이 더 빠르게 이루어졌기 때문으로 분석됨.
- 영농형태별 농업경영수지도 전반에 걸쳐 유사한 경향을 보임. 한편 최근에 다른 품목에 비해 수익성이 높았던 채소 농가의 농업경영수지는 2008년 이후 상승하여 2011년에는 1.76을 나타냄.

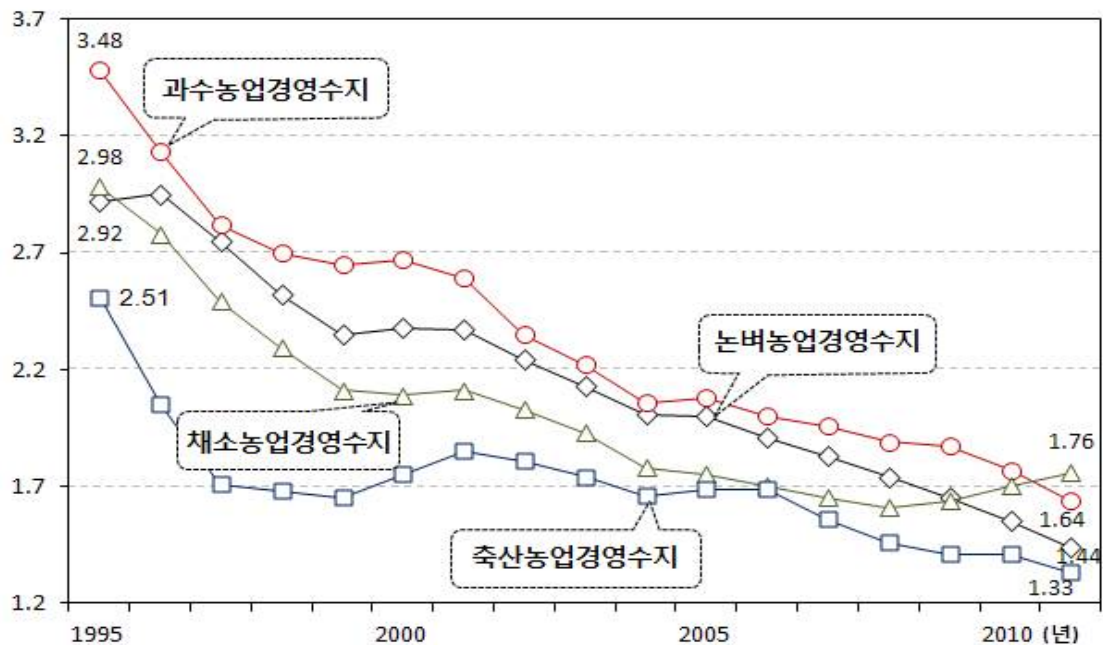
<그림 2> 농가경제수지 및 농업경영수지 변화 추이



자료: 농식품부, 「농림수산물주요통계」, 2011

1) 농가경제수지=농가소득/가계비, 농업경영수지=농업조수입/농업경영비를 의미함.

<그림 3> 영농형태별 농업경영수지의 변화(1995-2011)



자료: 농식품부, 「농림수산물주요통계」, 2011

- 농가경제 주요지표의 변화(2005년 대비 2011년)를 보면, 농가소득은 1.2% 감소하지만, 가계비지출은 4.7% 증가하여 농가경제수지는 5.3% 감소하였음.
- 농업경영수지 측면에서는 농업조수입은 정체현상을 보인 반면, 농업경영비는 20.6% 증가함. 자본 집약적 영농으로 전환되고 있어서 경영비가 늘어나는 것은 자연스러운 현상이나 최근에 농자재가격의 급격한 상승은 농업 수익성 악화의 주요 요인이 되고 있음.

<표 1> 영농형태별 농가경제 지표의 변화(2011/2005)

단위: %

구 분	농가소득	가계지출	농가 경제수지	농업 조수입	농업 경영비	농업 경영수지
논벼농가	-13.0	-2.2	-11.2	7.4	47.4	-26.9
과수농가	-10.1	3.0	-13.0	1.9	30.3	-21.5
채소농가	0.3	-6.6	6.9	1.3	1.1	0.6
축산농가	8.8	3.4	4.7	75.4	127.5	-23.1
전 체	-1.2	4.7	-6.1	-0.1	20.6	-17.7

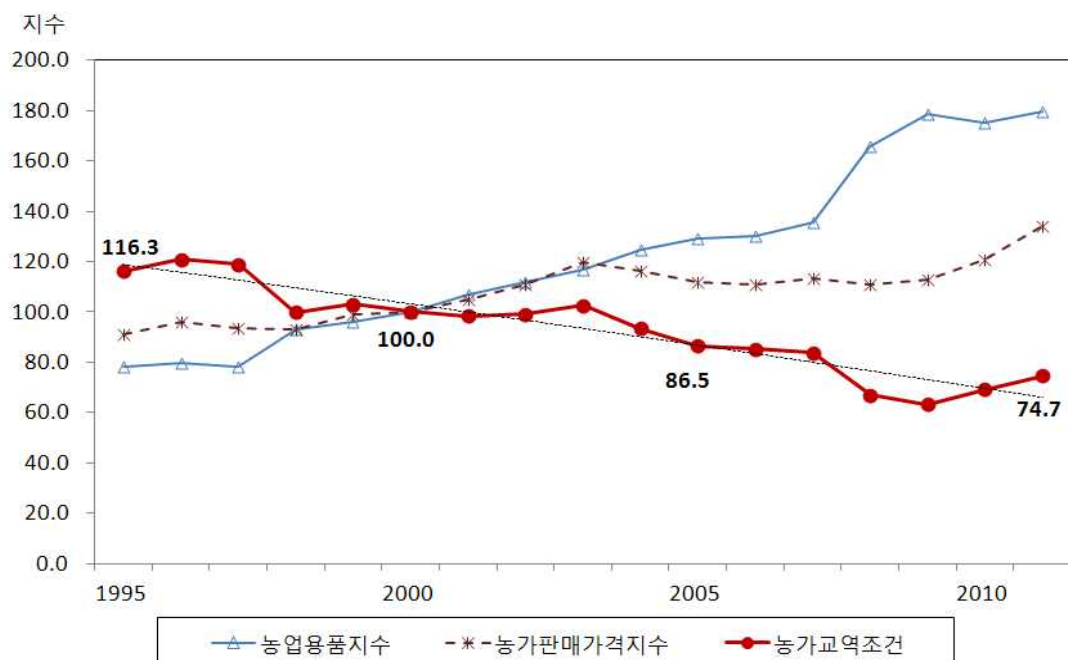
자료: 통계청, 「가계동향」, 「농가경제통계」, 각년도

2.2.2. 농가소득 하락의 원인

□ 농가교역조건 악화

- 농가소득 하락의 첫 번째 원인은 농업소득의 하락을 들 수 있으며, 그 이유는 농가교역조건이 지속적으로 악화되면서 수익성이 저하되었기 때문이다.
- 농가교역조건(농가판매가격지수/농업용품구입가격지수)의 변화 추이(2000=100)를 보면 2002~2003년을 제외하면 지수가 전반에 걸쳐 100보다 낮아 농가판매가격보다 농가구입가격이 빠르게 상승하였음을 확인할 수 있음.
 - 농가교역조건은 1995년 116.3 → 2000년 100.0 → 2005년 86.5 → 2011년 74.7로 지속적으로 악화됨.
- 농가판매가격지수는 농산물에 대한 수요는 정체 혹은 감소, 지속적인 농산물 시장 개방으로 농산물 공급은 증가하면서 낮은 수준을 유지하였음.

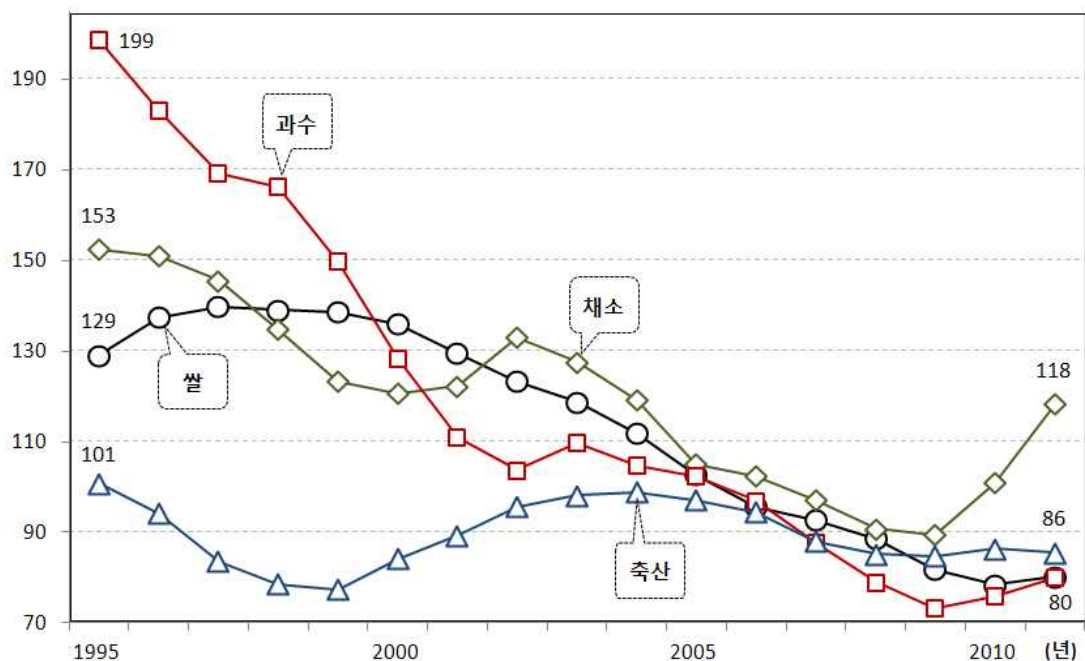
<그림 4> 농가교역조건 변화 추이



자료: 농식품부, 「농림수산물주요통계」, 2011

- 반면, 농가의 농자재 구입가격은 2000년대 들어 지속해서 상승했음. 특히 최근에 국제곡물 및 원유에 대한 국제적 수요가 급등하면서 국제곡물가격과 국제원유가격이 급격하게 상승하여 비료비, 사료비, 광열비 등 대부분의 농업 용품 가격이 큰 폭으로 상승하여 농업용품 구입가격지수가 농가판매가격지수보다 빠르게 증가함.
- 주요 농산물의 농가교역조건도 하락세를 지속하면서 100 이하에서 등락을 거듭하고 있음. 다만, 채소는 최근에 농가판매가격이 상승하여 농가교역여건이 다른 농산물에 비해 개선된 것으로 나타남.
 - 쌀, 과수 농가교역지수는 UR 이후 최근까지 급격한 하향추세
 - 채소 농가교역지수는 하락세에서 최근에 상승세로 전환되었으나 채소류의 특성상 이러한 현상이 지속할 수 있을지는 불투명함.
 - 축산 패리티지수는 외환위기 등 경기 하락으로 급감한 이후 경기가 호전되면서 100 수준까지 회복하였으나 최근 판매가격의 하락과 사료비의 상승으로 하락세를 보임.

<그림 5> 주요품목별 농가교역조건의 변화 추이

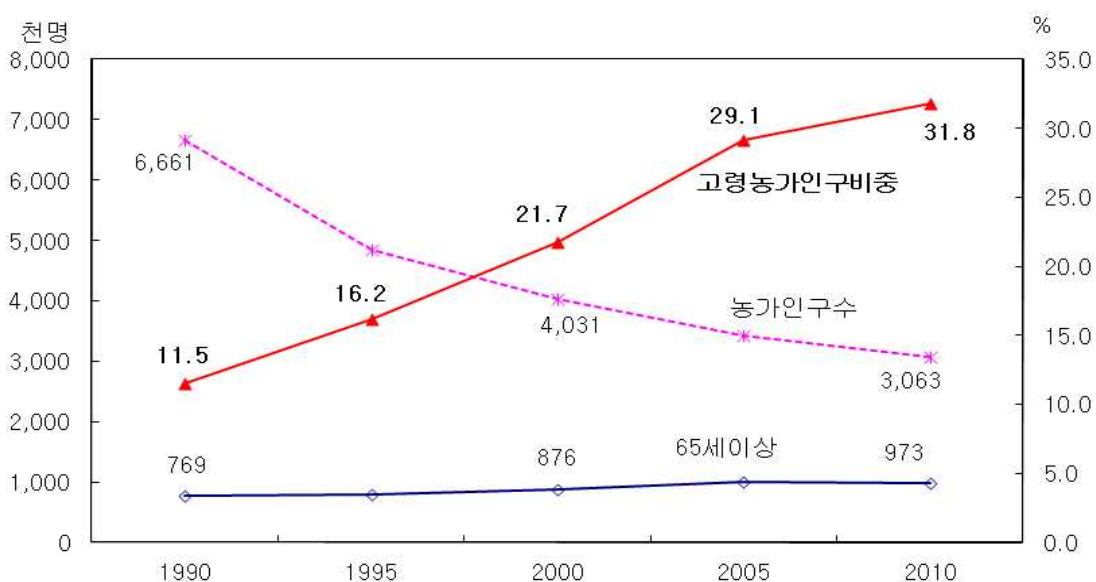


자료: 농식품부, 「농림수산물주요통계」, 2011

□ 농가인구의 고령화와 가구원수 감소

- 농가인구의 고령화의 지속적 심화가 노동력의 질적 저하현상으로 이어지면서 농가소득 하락에 영향을 미치고 있음.
- 농가인구 변화 추이를 보면, 1990년 이후 50대 이하 농가인구수는 지속적으로 감소해 왔지만, 60대는 정체, 70세 이상은 연평균 2.0%씩 증가하여 농가인구의 고령화가 심화되고 있음.
- 65세 이상 농가인구의 비중을 나타내는 고령화 추이를 보면, 1990년에 11.5%에서 2000년 21.7%, 2005년 29.1%로 25%(초고령화 사회의 기준)를 초과하였고, 2010년에는 31.8%로 나타나 농가인구의 고령화가 빠르게 진행되고 있음.
- 농가 가구원수의 감소도 농가소득 정체의 주요 요인 중 하나임. 농가 가구원수 감소는 농업소득은 물론 겸업소득, 사업외소득 등 농외소득을 창출할 인력이 줄어들음을 의미하기 때문임. 농가 가구원수는 1980년에는 5.0명에서 1990년 3.77, 2000년 2.91, 2010년에는 2.60명으로 지속해서 하락함.

<그림 6> 농가인구의 고령화 추이



자료: 통계청, 「농업총조사」, 각연도

- 한편, 농가인구의 고령화가 심화되면서 가구구성원이 1인인 단독가구 비중이 높아지고 있음. 전체농가 중 단독가구 비중은 1995년 10.0%에서 2005년 14.8%, 2010년 15.6%로 지속적으로 늘어나고 있으며, 2005년까지는 절대농가수도 증가하였음.
- 또한 단독가구의 증가는 상당수 배우자와 사별한 고령노인 가구일 가능성이 높으며, 이는 단지 소득문제뿐만 아니라 의료·주거 등 복지적 차원의 검토가 필요한 사항으로 판단됨.

<표 2> 가구원수별 농가수 변화

단위: 농가수, %

구 분	1995		2000		2005		2010	
	농가수	비중	농가수	비중	농가수	비중	농가수	비중
1인	150,140	10.0	181,255	13.1	188,091	14.8	183,502	15.6
2-3인	768,027	51.2	778,120	56.2	771,182	60.6	738,007	62.7
4-5인	432,615	28.8	335,975	24.3	256,960	20.2	213,951	18.2
6인이상	149,963	10.0	88,118	6.4	56,675	4.5	41,858	3.6
계	1,500,745	100.0	1,383,468	100.0	1,272,908	100.0	1,177,318	100.0
평균 가구원수	3.23		2.91		2.70		2.60	

자료: 통계청, 「농업총조사」, 각연도

□ 농외소득의 증가세 둔화

- 농외소득은 사업외소득과 겸업소득으로 구성되며, 농외소득 중 사업외소득 비중이 2010년 기준 76.0%로 절대적 비중을 차지하며, 겸업소득은 24.0%임.
- 농외소득의 증가 여부는 농업노동과 임금 등 근로수입의 성장추세를 통해 확인할 수 있음. 사업외수입 성장 속도를 2000년 이전과 이후로 구분하여 분석한 결과, 1990~2000년에는 연평균 9.5%씩 증가한 반면, 2001~2010년에는 4.7%씩 증가하는데 그쳐 성장 속도가 크게 둔화한 것으로 나타남.
 - 근로수입: 연평균 9.2% → 4.5%, 자본수입: 연평균 11.0% → 6.3%

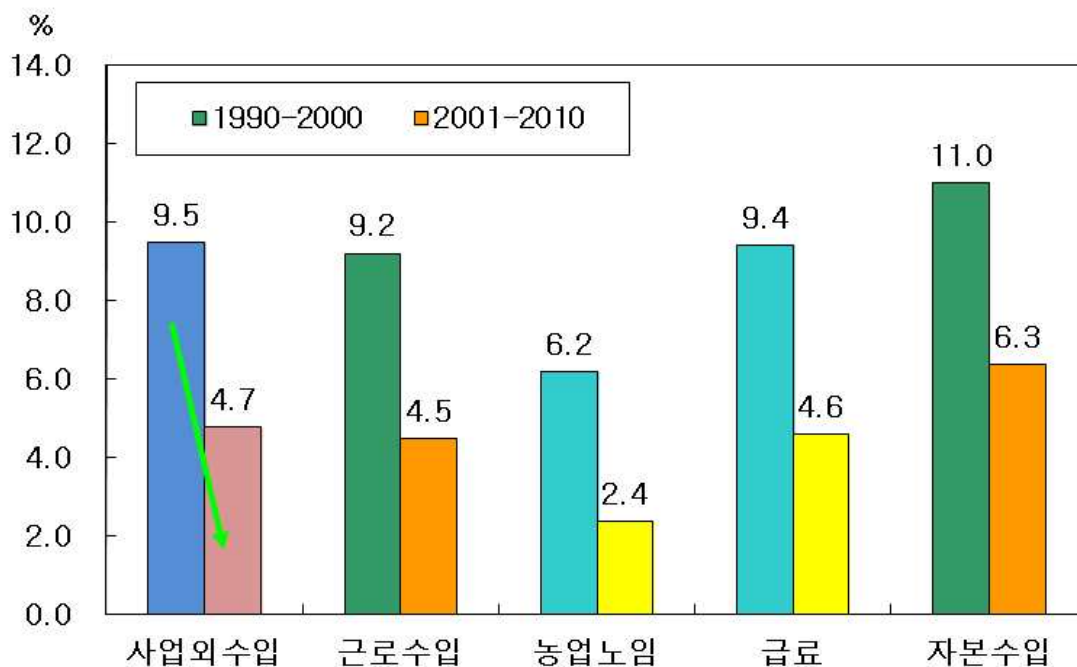
- 농외소득률을 한·일 간 비교 결과, 일본은 61.2%(1995) → 60.1%(2000) → 37.0%(2009)까지 하락한 것으로 나타남. 반면, 우리나라는 31.8% → 32.4% → 39.4%로 완만하게 늘어났으나 수준은 양국이 비슷한 수준에 머물러 있음.
- 이는 한·일 양국에서 농가인구의 고령화와 농가구성원의 감소로 농외소득원의 확대에 한계가 있기 때문으로 분석됨.

<표 3> 사업외수입 구성요소별 변화 추이

구 분		사업외수입	근로수입			자본수입
			계	농업노임	급료	
1990		2,550	2,195	163	2,032	355
1995		5,975	5,162	234	4,928	813
2000		6,563	5,498	302	5,196	1,065
2005		7,415	6,370	367	6,003	1,045
2010		9,598	8,012	368	7,645	1,586
연평균	'90-'00	9.5	9.2	6.2	9.4	11.0
증가율	'01-'10	4.7	4.5	2.4	4.6	6.3

자료: 통계청, 농가경제통계, 각 연도

<그림 7> 사업외수입 구성요소별 증가율 변화



자료: 통계청, 농가경제통계, 각 연도

2.2. 소득불안정성의 증가

□ 소득불안정성의 확대

- 소득의 변동성 분석을 위하여 2004~2007년과 2008~2011년 기간의 농가소득과 농업소득 변이계수²⁾를 비교한 결과, 농가소득과 농업소득 모두 변이계수가 높아져 소득 변동성이 확대되고 있는 것으로 나타남.
- 2004~2007, 2008~2011년의 농가경제 원자료 패널분석 결과이며, 소득이 (-)인 농가는 제외하고 분석하였음.
- 농가소득은 두 기간 동안 변이계수가 0.312에서 0.338로 8.1% 높아진 반면, 농업소득은 0.378에서 0.496으로 31.3% 높아져 농가소득 변이계수 변화율보다 약 4배 가량 높은 수준임.
- 농가소득의 불안정성 증가는 주로 경영규모가 작은 영세농이거나 전업규모농일 가능성이 높음(이명현, 2012). 즉, 경영규모가 작아서 평균적 수준의 측면에서 이미 소득문제를 안고 있을 가능성이 높은 영세농과 경영규모가 커서 농업의 중추적 역할을 담당하고 있는 농가들이 소득 불안정에 더 크게 노출되어 있다고 볼 수 있음.

<표 4> 농가소득과 농업소득의 불안정성 분석

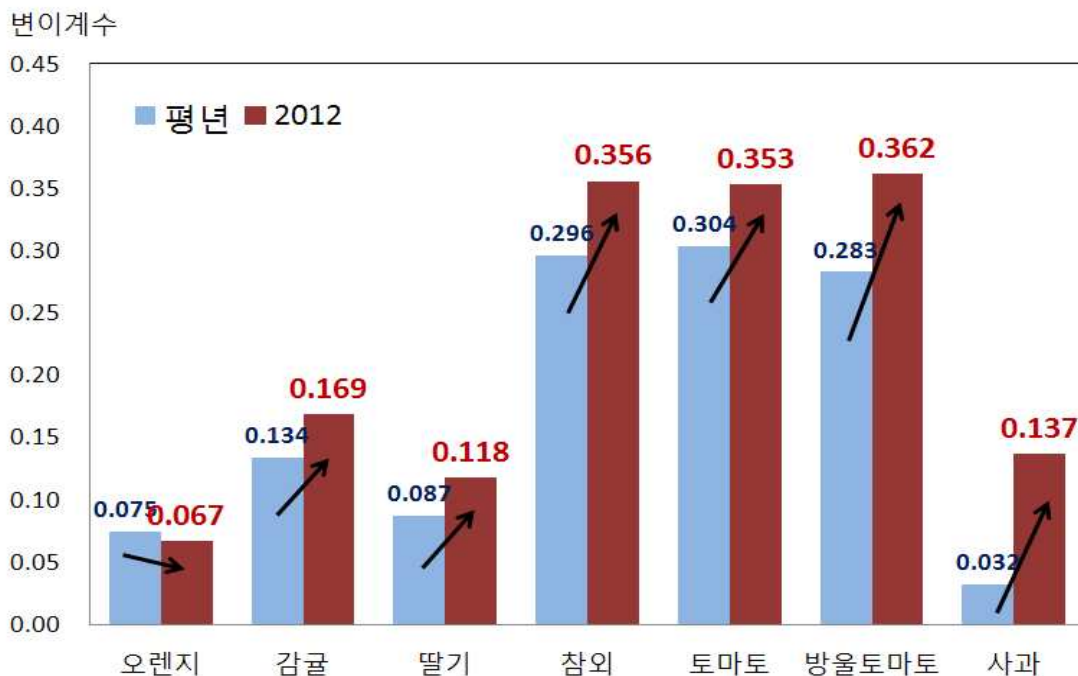
구 분		금액(천원)	표준편차	변이계수
농가소득	2004-2007	33,583	10,878	0.312
	2008-2011	37,271	13,268	0.338
	증 가 율	11.0	22.0	8.1
농업소득	2004-2007	15,166	5,569	0.378
	2008-2011	16,914	8,417	0.496
	증 가 율	11.5	51.1	31.3

자료: 2004-2007, 2008-2011년의 농가경제원자료 패널분석 결과

2) 변이계수(coefficient of variation)는 표준편차를 평균으로 나눈 수치를 의미하는 것으로, 상대적인 일탈도(逸脫度)를 알아보기 위해 사용됨. 변이계수가 작을수록 평균치 가까이에 분포하고 있음을 의미함.

- 농업소득의 변동성이 높아지고 있는 것은 농산물 가격의 변동성이 크기 때문임. 농산물 가격의 변동성 정도를 확인하기 위하여 한·미 FTA 발효 이후(3.15~6.30) 농산물 가격과 같은 기간 동안 평년가격 간 변이계수를 비교 분석하였음.
- 한·미 FTA 발효 이후 오렌지의 할당 관세가 50%에서 30%로 낮아지면서 미국으로부터 오렌지 수입량이 10만 9천 톤으로 전년 동기 대비 24% 증가함.
- 그 결과, 대체관계에 있는 주요 과일·과채류의 가격 변동성이 크게 높아진 것으로 나타남. 물론 이러한 변동성 증가는 2012년만 분석하였고, 변동성 증가의 원인이 오렌지 수입량의 증가에 의해서만 나타난 것은 아니지만, 농산물시장의 개방으로 시장여건이 변화하면서 농산물 가격 변동 폭이 확대되고 있는 것만은 사실임.

<그림 8> 주요 과일 및 과채류의 가격변동성 비교



자료: 한·미 FTA 발효 이후(3.15-6.30) 가격과 평년가격(2007-2011)의 비교

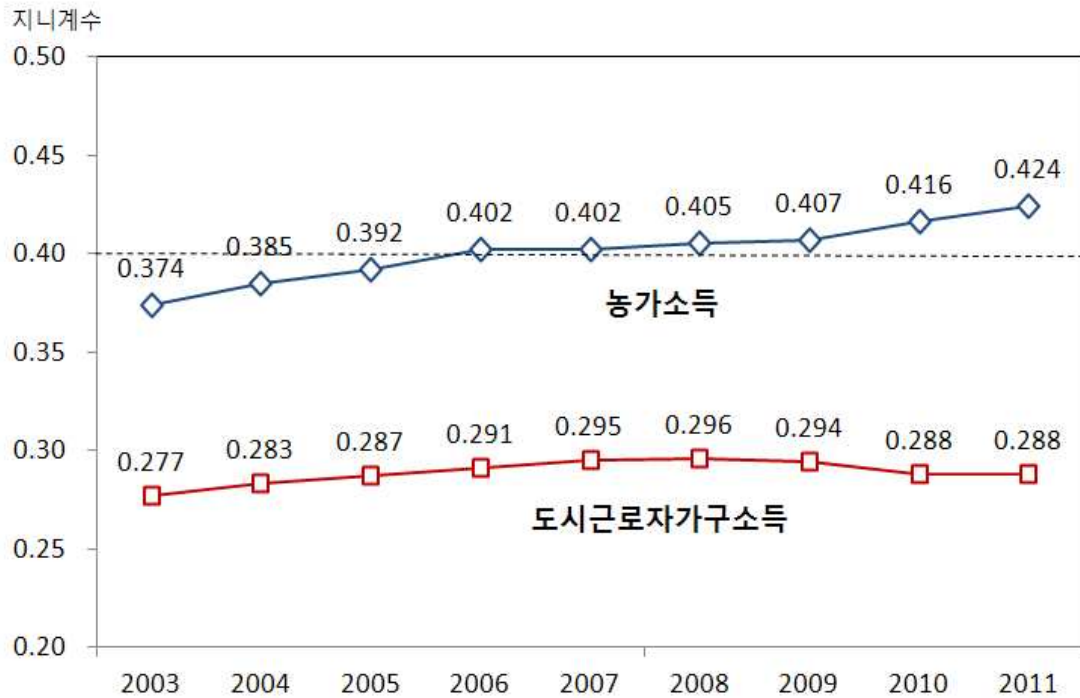
2.3. 저소득농가의 증가

□ 농가 간 소득격차 확대

- 농가소득의 전반적 저하현상과 함께 농가 간 소득격차가 확대되고 있음. 농가인구의 급격한 고령화로 활발한 영농활동에 제약을 받게 되는 고령영세농가가 확대되는 한편, 전문화·규모화된 농가비중이 늘어나면서 자본 집약적, 농기업적 성격의 농업 경영체 비중도 늘어나기 때문임.
- 그 결과, 연령이 낮고, 규모화·전문화된 농가는 상대적으로 높은 소득을 올리는 반면, 고령영세농은 소득창출 활동의 위축으로 낮은 소득 수준에 머무르면서 농가 간 소득격차가 확대됨.
- 농가소득 지니계수³⁾ 추이를 보면, 2003년 0.374에서 2007년 0.402, 2011년 0.424로 지속적으로 높아져 소득 불평등이 확대되고 있음. 일반적으로 지니계수가 0.4보다 크면 불평등이 심하다고 판단하므로 농가 간 불평등도는 우려할 만한 수준이며, 지속적으로 확대되고 있다는 점은 주목할 필요가 있음.
- 농가 간 소득격차의 확대 현상이 저소득농가의 소득수준은 최소한 현 상태를 유지하고 있는데 고소득농가수가 늘어나면서 발생했다면 우려할 필요가 없음. 그러나 농가소득이 전반에 걸쳐 하락하는 가운데서 나타나는 소득격차 확대의 원인은 저소득농가 계층이 확대가 원인일 가능성이 높으므로 이에 대한 검토가 필요함.
- 한편, 도시근로자가구소득의 지니계수는 2008년 0.296을 기록한 이후 최근에 하락하여 2011년 0.288로 소득불평등도가 개선되고 있어서 농가소득과 대조를 보임. 농가는 도시근로자가구와 달리 연령계층이 다양하며, 특히 60세 이상 고령농가 비중이 높고, 안정적인 급여수입 보다는 농산물 판매를 통해 소득을 올리므로 도시근로자가구소득 보다 농가소득이 불안정하고, 편차가 큰 특성이 있음.

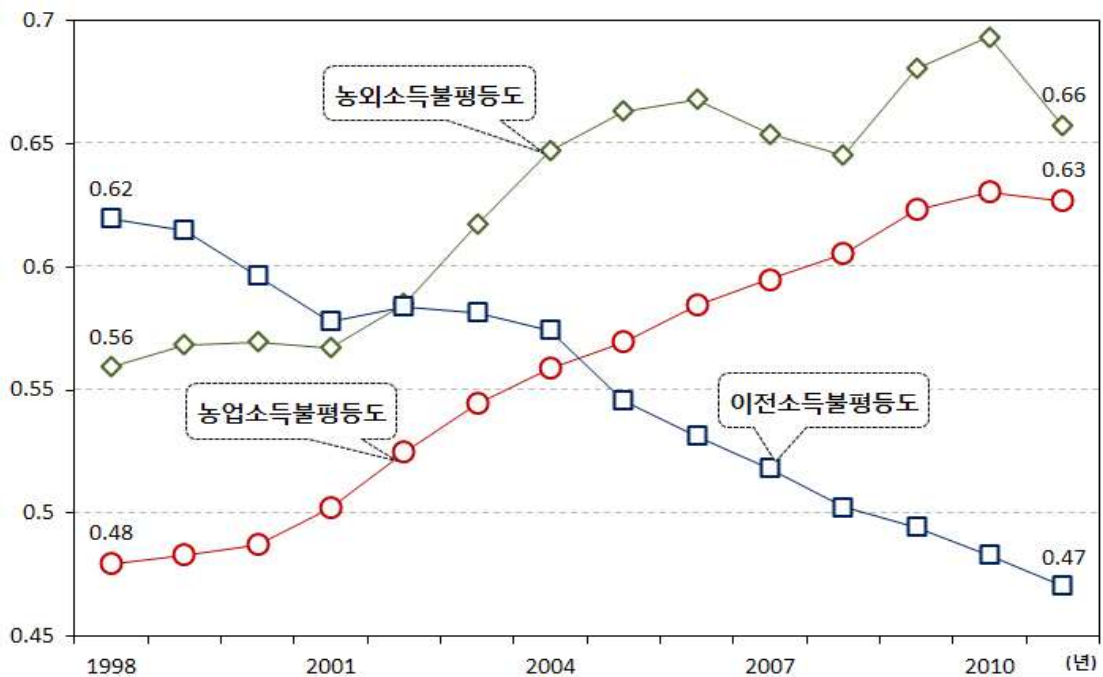
3) 지니계수는 0과 1 사이의 값을 가지며 수치가 높아질수록 불평등도가 높다는 것을 의미하며 일반적으로 0.4 이상이면 매우 불평등하다고 해석

<그림 9> 농가소득과 도시근로자가구소득의 지니계수 추이



자료: 통계청, 「가계동향」, 「농가경제통계조사」 각년도 원자료 분석

<그림 10> 농가소득원의 불평등도 변화 추이(지니계수)



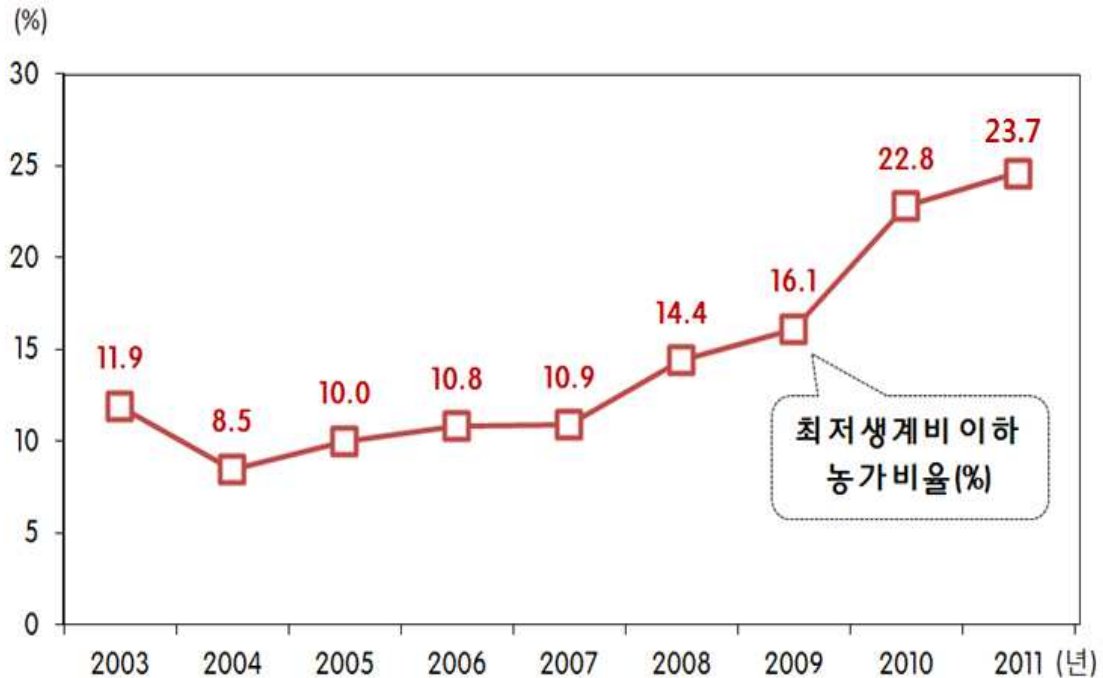
자료: 농가경제통계조사 각년도 원자료 분석

- 그럼에도 최근의 농가 간 소득격차가 계속 확대되고 있으며, 그 수준이 높다는 점에서 이를 완화시킬 수 있는 정책적 방안을 모색할 필요가 있음.
- 농가소득원별 불평등도를 살펴보면, 농업소득과 농외소득은 1998년 각각 0.48, 0.56에서 2011년에는 0.63, 0.66으로 상승한 것으로 나타나 농가소득의 불평등도를 심화시킨 요인으로 작용하였음. 반면, 이전 소득 소득불평등도는 같은 기간에 지속적으로 낮아짐.

□ 최저생계비 이하 농가비중의 지속적 증가

- 농가소득이 최저생계비에 미달하는 농가 비중이 2000년대 후반에 빠르게 증가하고 있음. 2007년 10.9%에서 2009년 16.1%, 2011년 23.7%로 늘어남.

<그림 11> 최저생계비 이하 농가비중 변화 추이



자료: 농가경제 원자료 분석결과

- 최저생계비 미달 농가 중 65세 이상(2011년) 농가가 64.1%로 다수를 차지하였음. 즉, 농가의 연령이 높을수록 경제활동이 줄고, 가구원 수도 감소하여 소득수준이 낮아지게 되며, 이는 고령농가의 소득 문제를 가져옴.

<표 5> 연령별 최저생계비 달성농가 및 부족농가 분포(2011)

단위: %

구 분	40이하	50대	60대	70대이상	65세이상	전 체
초과농가	6.3	18.6	27.2	24.1	38.4	76.3
이하농가	2.1	3.8	5.9	12.0	15.2	23.7
전 체	8.4	22.4	33.1	36.1	53.6	100.0

자료: 농가경제 원자료 분석(2011)

□ 고령농 중 38.6%는 5천만 원 이하의 소규모 농지 보유

- 자기소유 농지가 없거나 5천만 원 미만인 농가 비중이 38.1%로 나타났다으며, 이 중 54.3%가 65세 이상의 고령농가로 나타남.
- 고령농가 중 다수가 소규모의 자기소유 농지를 보유하고 있다는 것은 농지연금 등을 활용하여 스스로 노후생활자금을 마련할 능력이 미약하거나 거의 없다는 것을 의미함.
- 65세 이상 농가의 38.6%가 소규모 농지를 보유하고 있거나 보유하지 않고 있어서 스스로 노후생활비 등 소득문제를 해결하는데 한계가 있음. 영세고령농의 농가소득 문제에 대한 심도 있는 검토가 필요함.

<표 6> 자기소유 농지평가액 내역

단위: %

구 분		농지없음	5천미만	0.5-1억	1-3억	3-5억	5억이상	전 체
60대	65이상	3.8	16.9	11.9	15.3	3.3	2.4	53.6
이상	60-64세	1.2	4.2	3.4	4.8	1.1	1.1	15.6
50대		2.3	6.1	4.1	6.7	1.6	1.5	22.3
40대		1.3	2.3	1.4	2.3	0.8	0.4	8.5
전 체		8.5	29.6	20.7	29.0	6.7	5.4	100.0

자료: 농가경제 원자료 분석(2011)

2.4. 농가소득문제의 접근

- 농가소득의 3대 문제(소득 하락, 불안정성, 저소득농가의 증가)의 발생 원인은 농가교역조건의 악화와 수익성 저하, 고령화, 가구원수 감소 등이며, 이러한 조건으로 지속적으로 농산물 시장이 개방되면 앞으로도 농업 성장을 기대하는 데 한계가 있음.
- 농업이 직면한 제약요인들을 극복하고 성장으로 전환하기 위해서는 농업인과 정부의 공동 협력이 필요함. 이를 통해 규모화, 전문화, 영농의 다각화를 위한 방안을 모색해야 함. 또한, 농업투자의 유도, 신규 농가 유치, 최근에 상승하고 있는 경영비 절감 방안도 적극 모색할 필요가 있음.
- 소득문제의 해소를 위한 정책적 측면의 접근은 다음과 같이 두 가지로 정리할 수 있음.
 - 첫째, 농가소득 전반의 하락에 효과적으로 대응하기 위하여 소득 보전정책과 경영안정화정책을 어떻게 개편할 것인가?
 - 둘째, 농가의 특성별(고령영세농, 전업규모농, 일반농) 소득 및 경영불안정에 대하여 어떤 정책적 보완이 필요한가?
- 첫째, 소득보전정책은 농업의 다원적 기능에 대한 보상 성격이 강하며, 경영안정화정책은 농가의 경영위험관리를 위한 것이므로 상호 보완적이긴 하지만 같은 정책에서 동시에 다루는 것은 한계가 있음. 따라서 효과적인 정책 결합(policy mix)이 이루어질 수 있도록 체계화할 필요가 있음.
- 둘째, 농가 특성별 접근에서는 농가를 경영주 연령과 영농규모를 기준으로 유형화하여 접근할 필요가 있음.
 - 고령영세농(65세 이상 · 영세규모), 전업규모농(60세 미만 · 대규모)
- 고령영세농의 경우, 나이가 많은 것은 물론, 가구원수도 감소하여 신규 소득 창출능력이 부족함. 농가소득이 최저생계비에도 미치지

못하는 농가 중 다수가 고령농가이며, 농지 등 자산도 충분히 보유하지 못해 자력으로 노후생활비를 확보하는데 한계가 있음.

- 고령영세농가에 대해서는 소득수준을 고려하여 복지정책 대상 농가로 명확히 구분한 후 이 그룹에 대해서는 보편적 복지의 개념으로 접근할 필요가 있음.
- 한편, 전업규모농은 도시근로자가구보다 높은 소득수준을 유지하고 있으나 시장가격의 등락, 자연재해 등 가격 및 생산량의 변동으로 소득불안정성이 높음. 또한, 자본 집약적이며, 전문화되면서 경영실적 부실과 영농실패를 겪게 되는 경우 경영을 조기에 안정시킬 수 있는 든든한 제도적 장치가 마련되어야 함.

<그림 12> 농가유형별 소득 및 경영안정정책 개념도



3. 현행 정책의 실태와 개선과제

3.1. 소득보전정책

□ 직불제의 현황과 문제점

- 농가의 실질소득은 지속적해서 하락 내지는 정체상태에 있음. 특히 농업소득 의존도가 높은 중규모 이상 농가의 소득 지원 측면에서 소득보전정책의 문제점과 개편방안에 대한 검토가 필요함.
- 대표적인 소득보전정책은 농가에 대한 직접보조 정책인 직접지불제임. 2001년 논농업직불제의 도입과 함께 농가소득 지원(보전)의 주요 수단으로 정착하였음.
- 2002년 쌀소득보전직접지불('02~'04) 도입, 2005년 논농업직불과 쌀소득보전직불을 통합하여 새로운 쌀소득보전직불제(이하 쌀직불제)로 개편되었고, 이 외에도 경영이양(1997), 친환경농업(1999), 조건불리지역(2004), FTA 피해보전(2004), 경관보전(2005), 밭농업직불(2012) 등 7가지의 직불제가 시행 중임.
- 현행 직불제의 다음과 같은 문제점으로 제도의 단순화와 효율화의 필요성이 제기되고 있음.
 - 첫째, 개별 직불제가 서로 다른 목적과 필요(소득보전, 가격변동 완화, 지역사회 유지, 친환경 등)로 도입되어 다양한 직불제 프로그램이 산발적으로 존재하며, 정책적 결합(Policy Mix)이 부족함.
 - 둘째, 다양한 지원프로그램이 존재함에도 직불금의 90% 이상이 쌀 직불금으로 편중 지원되고 있음.
 - 셋째, 다원적·공익적 기능에 대한 보상, 소득보전 그리고 경영안정을 직불제 한 가지 수단으로 동시에 달성하려는 다중적 정책목적의 추구로 정책대상이 불명확하고, 정책 집행상의 비효율성을 가져옴(쌀 고정·변동).
 - 넷째, 농지 및 품목을 기준으로 직불금 지원대상과 규모를 선정하고 있어서 생산비연계의 원칙에 충실하지 못함.

□ 주요 직불제 개편안 검토

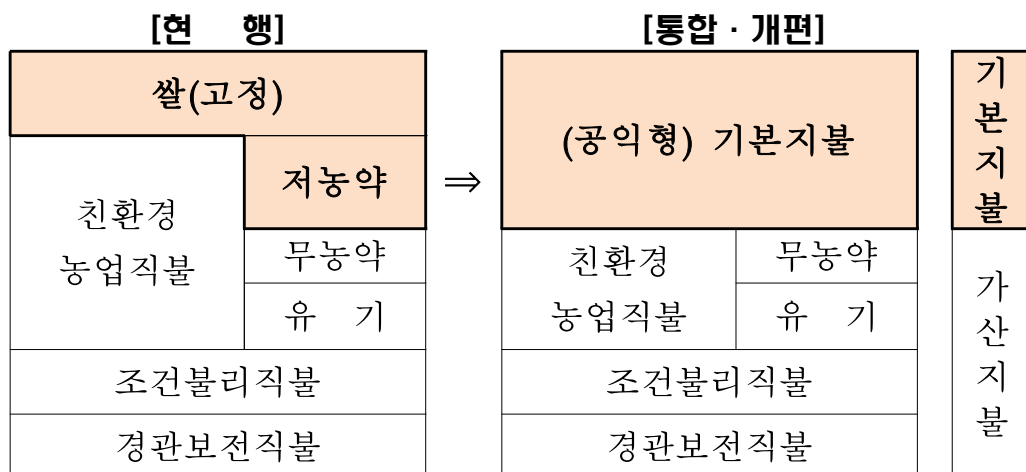
- **농어업선진화위원회(2009.7):** 현재의 쌀(논)고정직불을 전체농지로 확대하는 것으로 기본적인 상호준수의무를 부여한 (가칭) 공익형 기본직불과 상호준수의무 요건을 강화하여 메뉴방식으로 운영하는 가산형 직불(친환경, 경관보전 등) 방안

<표 7> 공익형 직불과 경영안정형 직불 내용

구 분	공익형 직불	경영안정형 직불
목 적	농업의 다원적 기능 제고	농가의 경영위험 완화
보조성격	WTO 허용보조	WTO 감축보조
대 상	프로그램 참여 농가	경영위험이 큰 주업농
대상직불제	쌀고정직불, 조건불리직불, 경관보전직불, 친환경농업(축산)	쌀변동직불, FTA피해보전직불

- **김태곤(2011.1):** 공익형은 다원적 기능 확산과 연계한 소득보전에 중점을 두고, 경영안정형은 리스크 관리에 의한 경영안정을 도모함. 쌀소득보전직불제를 공익형 직불과 경영안정형 직불로 대체하는 고정지불은 받을 대상으로 한 ‘공익형’으로 전환하고, 변동지불은 받작물을 포함한 ‘경영안정형’으로 확대

<그림 13> 김태곤 외의 공익형 직불 개편(안)



- **이태호**: 소득보전의 목적은 지원을 통해 농가가 안정적인 생활이 가능하도록 유도하는 데 있음. 특히 저소득농가는 확대되고 있음에도 현행 직불제는 농지 규모를 기준으로 하고 있어서 실제 저소득의 어려움을 겪고 있는 영세농에게는 도움을 주지 못하는 역진성 문제가 있음. 따라서 지원기준을 '농지'가 아닌 '농업인'으로 하는 '농업인직불(가칭)'을 제안함.
- **이명헌(2012)**: 공익형직불은 기본공익직불(밭직불, 쌀고정)과 특정공익직불(경관보전, 조건불리)로 구분을 주장함. 기본공익직불은 경지면적 비례로 지불됨. 특정공익직불은 환경, 경관 등 농업의 다원적 기능에 따른 공익에 대한 보상 성격임. 이명헌 안의 특징은 '농업인 기본소득 보장'임. 최저규모 이상 농업활동을 하는 생산자에게 일정한 기본소득을 보장하면서 농업활동의 의무를 부과하는 내용임. 지원기준은 농지가 아닌 농가 혹은 농업인으로 함으로써 농업인력 유지 및 확보 목적을 도모함.

<그림 14> 이명헌의 직불제 개편안

공익형 직불		경영안정
기본공익직불	특정공익직불	
밭직불, 쌀고정	경관보전, 조건불리	농업기본소득
		쌀변동, 피해보전, 폐업지원

- 농어업선진화위원회안(2009.7) 도출을 계기로 직불제에 대한 개편 논의가 본격화되었으나 어느 안이든 쌀직불제의 전면적 개편을 전제로 하며, 이에 따른 현실적 한계로 개편논의만 있을 뿐 직불제 개편의 명확한 방향과 프로그램을 결정하지 못하고 있음.
- 공익형직불제 개편방안은 세부 내용상 차이는 있지만, 공익적 기능을 하는 직불을 통합하자는 비교적 일정한 방향으로 의견이 수렴되고 있음. 그러나 경영안정 문제를 직불제로 접근하는 문제에 대해서는 명확한 방향이 정리되지 못함.

3.2. 경영안정화정책

3.2.1. 농작물재해보험제도

□ 운영현황과 성과

- 단기간에 다수 품목으로 보험 대상 확대: 2001년 사과와 배 2품목이었던 농작물 재해보험 대상품목수가 2012년 현재 35개로 확대됨. 농가의 주 소득원이 되는 대다수 품목이 보험대상이 되기 때문에 재해로 인한 농가의 경영 불안정에 대비할 수 있게 됨.
- 보험대상지역(수혜대상)의 전국 확대: 재해보험 실시 초기에는 과수 품목에 한정된 관계로 사과와 배 주산지인 경북과 전남에 편중되어 추진되었으나 재해보험 도입 후 대상품목을 지속적으로 확대하였으며, 2012년부터는 벼에 대한 보험을 도입하면서 전국으로 확대 됨.
- 재해농가의 경영안정과 재기에 기여: 2001~2011년 기간 재해를 입은 93,839농가에게 5,202억 원의 보험금이 지급하여 재해농가당 평균 554만 원의 보험금이 지급됨. 농작물 재해보험이 중요한 농가 경영 안정 수단으로 인식되면서 농작물 재해보험 사업에 대한 정부재정 규모가 계속 증가하고 있음.

□ 개선과제

- 농가의 위험 종류와 범위 확대: 최근에 농가의 전문화·규모화 비중이 높아지면서 자본집약적·농기업적 성격의 농업 경영체가 늘어나고 있음. 복합영농은 경영다각화로 농가의 위험(자연재해 및 가격등락)을 일부 분산시킬 수 있으나 단일 품목으로 전문화된 대규모 전업농은 재해가 발생하면 경영불안정과 소득감소의 충격을 크게 받게 됨.
- 농작물재해보험의 역할에 대한 재검토: 농작물재해보험의 도입 이후 매년 대상품목이 확대되고, 농가의 관심도 높아지고 있음. 그러나

현행 재해보험은 자연재해 위험만을 대상으로 지원하고, 가격변동과 같은 시장의 가격위험은 포함하고 있지 않아 농가의 경영안정 지원에 한계가 있음.

- **경영안정 성격의 직불제를 수입보험으로 통합 검토:** 직불제 개편 논의에서 나타난 것처럼 공익형직불제에 대한 의견은 전반적으로 일정한 방향으로 수렴하고 있으나 경영안정형 직불에 대해서는 명확한 입장이 정리되지 못하고 있음. 개별농가 단위로 다른 영농조건하에 있으므로 경영안정은 경영체의 책임하에 달성되어야 하며, 농가의 노력을 지원하는 방식으로 정책 프로그램을 설계해야 함. 이러한 측면에서 농작물재해보험을 농업보험(수입보험 성격)으로 확대 개편하는 방안을 검토해야 함.

3.2.2. 농지은행의 경영회생지원 농지매입사업

□ 운영현황과 성과

- 농지은행사업은 1988년 농지구입자금 지원사업을 시작으로 1990년부터는 영농규모적정화사업, 1995년에는 쌀 전업농육성사업으로 전환하였고, 2005년 농지시장 안정화 차원에서 농지은행사업을 시작하였으며, 2011년 농지연금사업을 도입
- 특히 농가부채로 인해 일시적 경영위기에 처한 농가의 농지를 매입하여 경영정상화를 유도하는 경영회생지원농지매입사업을 2006년부터 시행함. 전반적으로 경영위험에 처한 농가의 경영위기와 농촌사회의 연쇄부도를 막아 농가경제와 농지시장의 안정을 가져오는 성과를 거두고 있는 것으로 평가됨.
- 경영회생지원사업은 도입시기인 2006년 지원 농가수는 183개 농가였으나, 2010년에는 1,148개 농가로 6.3배 증가하였으며, 지원규모도 같은 기간에 422억 원에서 2,400억 원으로 5.7배 늘어남. 지원금액과 부채금액 비교 결과, 지원금액이 부채규모를 상회하고 있어서 지원농가의 부채문제가 대부분 해소된 것으로 평가됨.

□ 농업경영회생지원자금

- 재해, 가축질병 또는 농산물 가격의 급락 등으로 인하여 일시적 경영위기에 처한 농업인(영농조합법인, 농업회사법인 포함)이 경영위기에서 벗어날 수 있도록 경영안정에 필요한 자금 지원 목적
- 지원내용은 상환기일이 도래하였거나 앞으로 2년 이내에 도래할 농업용 대출금 및 경제사업 연체채무를 장기저리자금으로 대체하거나 품목(업종)별 1회전 운전자금 등을 신규로 대출함(지원조건: 연리 3%, 3년 거치 7년 분할상환). 2011년에 600억 원의 자금을 지원

□ 개선과제

- 경영안정 지원정책의 전반적 부족: 농가지원 정책의 방향과 목적을 농가의 경영여건 및 재무진단에 근거한 경영안정에 두기보다는 형평성 차원에서 농가 전체를 대상으로 하는 소득지원이나 부채대책에 두고 정책을 추진하여 옴. 그 결과, 농가의 경영안정화를 위한 정책이 체계적으로 갖추어지지 못함. 경영위험에 처한 농가에 대한 단지 재정자금 지원은 물론이며, 중재제도를 통해 채무자의 상황이 충분히 고려된 상환계획을 제시하는 등 다각적 경영안정화 프로그램을 마련할 필요가 있음.
- **현행 경영회생지원제도의 한계:** 2006년에 도입된 농지은행사업 중 경영회생지원농지매입사업이 농가의 부채문제 완화를 위한 거의 유일한 지원제도임. 농지를 보유한 농가만 참여할 수 있는데 젊은 농가일수록 자산형성의 기회가 적어 회생의 기회를 갖지 못하고 탈농하게 될 가능성이 높음. 또한, 지역별로 농지가격 편차가 크므로 영농에 적극적인 농가임에도 농지가격이 낮아 차별적 대우를 받게 될 가능성도 높음. 농업경영회생지원자금은 일시적·제한적 충격 완화 정도의 효과만 기대할 수 있음.

3.3. 저소득농가대책

□ 접근방식

- **자력으로 소득창출 능력이 부족한 농가 대상:** 저소득농가의 증가는 농가소득의 하락과 경영불안정 확대 등의 결과이기도 하지만, 농가의 고령화와 가구원수의 감소로 인한 요인도 크게 작용함. 특히 농가 소득이 최저생계비 이하인 농가 중에서 고령화된 농가는 추가적 소득창출에 한계가 있으므로 별도의 대책이 필요함.
- **복지정책과 산업정책 대상의 구분:** 일반적으로 고령농의 기준은 65세 이상과 미만으로 구분함. 고령농가 중에서도 일정규모 이상의 자산을 보유한 농가와 그렇지 못한 농가로 구분됨. 한편, 젊은 농가의 저소득문제는 농외소득원 발굴, 경영회생 등 자구적 노력을 원칙으로 하는 산업정책적 접근이 바람직함.

□ 농지연금

- 만 65세 이상 고령 농업인의 소유농지를 담보로 노후생활 안정자금을 매월 연금방식으로 지급하고, 고령 농업인 사망 시에 담보 농지를 처분하여 연금 채무를 상환하는 제도임.
- 지원대상은 부부 모두 65세 이상, 영농경력 5년 이상, 소유농지 총면적이 3만 m^2 이하임. 지급방식은 생존하는 동안 매월 지급받는 방식(종신회)과 일정기간 매월 지급받는 방식(기간회) 중에서 농업인이 선택
- 가입자는 담보농지가격과 가입연령에 따라 산정된 연금을 받으면서 담보농지를 자경 또는 임대할 수 있으며, 가입자가 사망한 경우 승계 절차를 거쳐 배우자가 계속해서 연금을 받을 수 있음.

□ 국민연금

- 국민연금(1988년 도입)은 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. 국민연금은 1995년 7월부터 농어촌지역으로 확대됨⁴⁾.
- 국민연금 수급 및 가입실태 사례지역 조사결과(박대식 외, 2011)
 - 65세 이상 농가 중 급여를 받고 있는 농가 비중은 38.9%로 나타났다으며, 월 급여액은 162천 원이었음.
 - 60세 미만 농가 중 국민연금 가입농가는 60%이며, 월 74천 원의 보험료를 납부하고 있음.
- 65세 이상 농가로 급여를 받지 못하는 38.9%의 농가도 문제이지만, 60세 미만으로 국민연금에 가입하지 않는 40%의 농가에 대한 대책도 시급히 마련할 필요가 있음.

□ 기초노령연금

- 기초노령연금은 생활이 어려운 노인의 생활안정을 지원하여 복지를 증진하고자 2008년 1월부터 시행되고 있음. 지원대상은 65세 이상 전체 노인 중 소득과 재산이 적은 하위 70%이며, 소득인정액 기준으로 지원액을 결정함.
- 기초노령연금은 과거의 경로연금을 개선한 것이며, 급여수준은 단독가구는 최고 94,600원/월까지, 부부가구는 최고 151,400원/월까지로 지원액이 적어 노인들의 노후생활의 절대적 안정에는 큰 기여를 하지 못하는 것으로 평가됨.

4) 국민연금의 농어촌지역 확대 실시 주 대상이 농어업인이었기 때문에 이를 농어민연금이 라고도 하였으나, 국민연금의 농어촌지역 확대가 정확한 표현임.

□ 개선과제

- **농지연금을 보완할 수 있는 사회보험 방식의 제도 필요:** 도시근교 지역, 평야지역, 산간지역 등 지역과 위치에 따라 농지평가액 차이가 크므로 이를 보정할 수 있는 사회보험 도입 필요
- **국민연금 가입률 제고:** 현재 고령농가 중 수급자가 적은 것도 문제이지만 60세 미만 농가 중 가입률이 낮은 것은 향후 고령농가의 노후생활비 확보가 부족하다는 것을 의미하므로 가입률 제고를 위한 적극적인 대응이 필요함.
- **최저생계비 이하 고령농가의 복지적 지원:** 농가소득이 최저생계비에 미달하는 고령농가는 농지연금이나 국민연금에 가입할 능력도 부족할 가능성이 높으므로 국민기초생활보장제도 하에서 지원을 받을 수 있도록 필요한 제도 정비

3.4. 현행 제도의 한계

- 농가소득의 불안정을 초래하는 요인은 농산물 가격(P)의 변동과 자연재해로 인한 생산량(Q) 감소를 들 수 있음. 그러나 현행 제도하에서는 자연재해에 따른 생산량 감소로 인한 불안정요인만 농작물 재해보험을 통해 완화할 수 있으며, 가격변동으로 인한 불안정요인을 완화할 수 있는 제도는 마련되어 있지 않음.
- 가격변동과 자연재해에 따른 생산량 감소 외에도 다양한 요인으로 인해 농가의 경영불안정성이 나타날 수 있음. 예를 들면, 경제상황에 대한 오판, 경영관리 및 재무관리의 실패 등으로 농가의 경영상태는 일시적 혹은 중장기적으로 불안정해질 수 있음. 농가의 경영이 불안정할 때 객관적인 경영진단과 필요한 자원을 지원해 줄 수 있는 상시적 경영안정화 지원제도가 충분히 마련되어 있지 못함.

- 특히, 영농실패 농가에 대하여 경영회생의 기회를 충분히 제공할 수 있거나 하나 현행 제도 하에서는 재해 등 일시적 경영상의 어려움을 완화하기 위한 목적의 자금지원(농업경영회생자금)과 자기 소유 농지를 보유한 농가에 대해서만 제한적으로 회생지원(농지은행 경영회생지원 농지매입사업)이 가능한 수준임.
- 농가의 경영 안정화와 함께 성장 가능성을 제고시키는 방안 마련도 검토되어야 함. 신규농가의 진입을 위한 지원방안이 확충되어야 하며, 대출방식도 새로운 소득창출 가능성을 모색하는 젊은 농가와 규모화된 농가 그룹에게 자금이 원활하게 공급될 수 있도록 담보 능력 위주의 대출방식에서 사업성·수익성 평가 중심으로 전환될 필요가 있음.

<그림 15> 현행 농가소득 및 경영안정정책의 정리

소득불안정	경영불안정	회생	탈농
가격변동 (P)	경영관리 실패	영농실패	
재해지원 (Q)	재무관리 부실	고령농 (복지대책)	
		이 농	
다원적 기능: 직접지불제 (복합적 기능)			

4. 개 편 방 향

4.1. 기본방향

□ 정책의 최우선 목표는 농가의 경영안정화

- 현행 소득보전 정책은 전반적으로 형평성 차원에서 접근하고 있으며, 그 결과 농가 지원 자체에 중점을 두고 있음. 향후 농가소득정책은 경영안정화에 최우선 목표를 두고 정책을 설계·추진해야 함.

□ 정책 프로그램과 지원 대상을 명확히 하여 차별적 접근

- 전체 농가 대상 정책(형평성)과 농가의 특성(고령영세농, 영세농, 규모화된 전업농 등)을 반영한 정책(차별성)으로 명확하게 구분하고, 지원대상도 명확히 하여 산업정책과 복지정책으로 차별적 접근 필요

□ 종합적·체계적 소득 및 경영안정화 정책 설계

- 개별 직불제, 농작물재해보험, 각종 지원정책, 복지대책 등 개별적 접근방식에서 벗어나 농업금융을 포함하여 농가의 경영안정화에 필요한 정책들을 종합적·유기적으로 연계한 정책 결합

<그림 16> 농가소득·경영안정화 정책설계의 기본방향



4.2. 농가소득 및 경영안정화 정책의 기본 틀

- 현재 분산된 소득보전, 경영안정, 고령농 복지 등 관련 정책들을 목적과 방향에 맞게 유기적으로 연계하고, 농가의 특성에 맞게 지원할 수 있도록 체계화하는 작업이 선행되어야 함.
- 농가소득 및 경영안정화를 위한 정책 개편은 다원적 기능에 대한 소득보전, 경영불안정성 완화를 위한 경영안정정책, 고령농가를 위한 복지정책의 3개 분야로 구분하여 체계화하며, 농업투자 활성화를 위한 농업금융지원체계의 정비방안도 함께 검토하여 농업의 효율적인 자원 배분과 정책의 성과 제고 도모

<그림 17> 농가소득 및 경영안정화의 기본 개념도



<농업의 다원적 기능>

"농업 생산과정에서 동시에 생산되는(joint production) 것으로 시장실패(market failure)가 있을 경우에 존재한다."라고 정의함(OECD, 2001).

4.3. 농가소득정책의 개편방안

4.3.1. 직접지불제 및 농작물재해보험

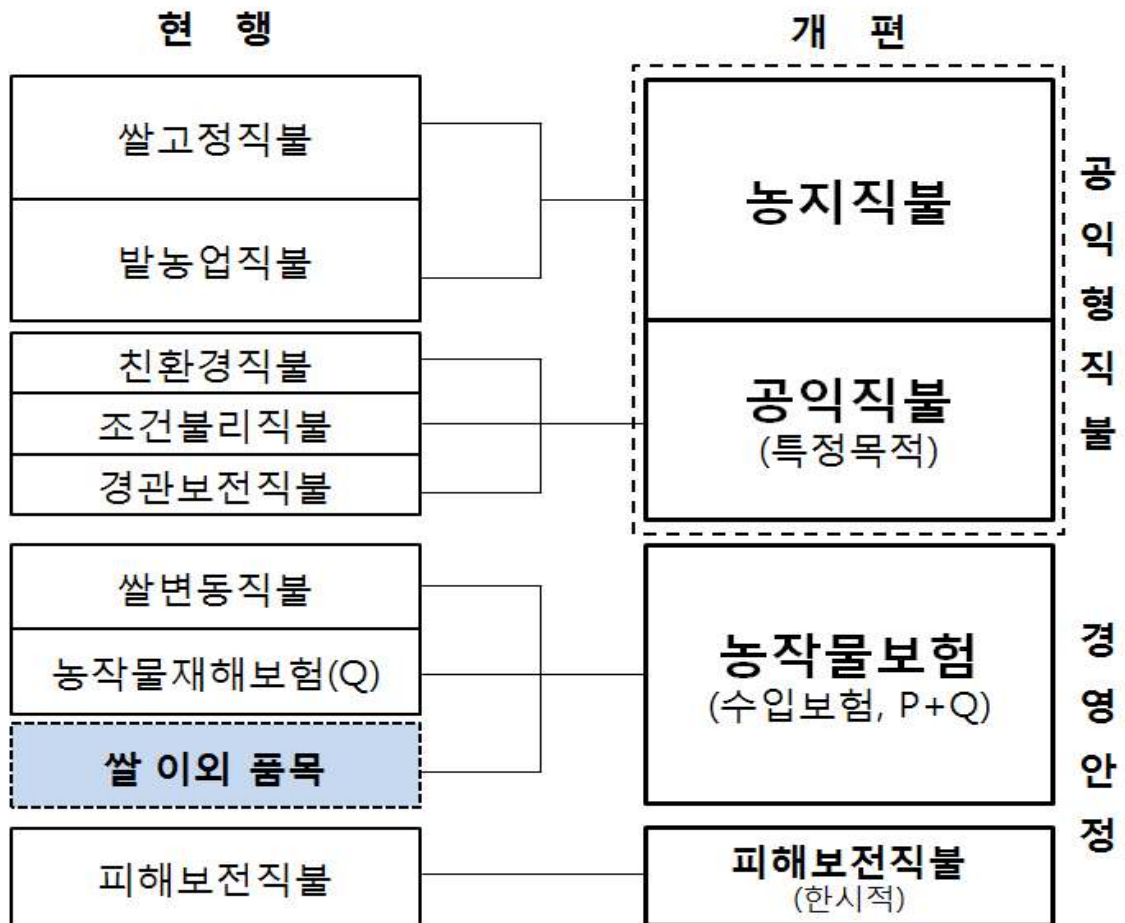
□ 직불제는 소득보전, 농작물재해보험은 경영안정

- 쌀고정직불·밭농업직불 → 농지직불로 통합
 - 논과 밭에 지원하는 소득보전 성격의 직불은 공익형의 농지직불로 통합
 - 농지직불 도입의 선결 조건으로 품목 특정적 직불제로 설계된 현행 밭직불제를 생산비연계의 공익형 직불로 전환
- 쌀변동직불 → 농작물보험(수입보험)으로 전환
 - 경영안정형 직불은 소득보전 기능과 위험관리 기능으로 구분
 - 소득보전기능은 수입개방 등 정책변경으로 감소되는 소득을 보상하는 지원형태(FTA 피해보전직불)
 - 위험관리기능은 재해나 시장가격의 등락으로 인한 소득변동에 대처하는 수입보험 등에서 찾아볼 수 있음.
 - 쌀 변동직불 → 농작물재해보험을 생산량 감소는 물론, 가격변동에 대응할 수 있는 수입보험 성격의 농작물보험으로 확대 개편

□ 농작물재해보험 → 농작물보험(수입보험 성격)으로 확대 개편

- 농가의 경영위험 확대에 적극적 대응
 - 농산물 시장개방의 확대와 전업화·규모화된 농가가 늘어나면서 농가의 경영위험의 범위가 단순한 자연재해로부터 가격등락 등 시장에서 발생하는 위험으로 확대되고 있어서 적극적 대응이 필요함.
- 재해 및 가격 등락 등 경영불안정 관련 정책의 통합
 - 농작물보험(수입보험)으로 확대 개편하여 경영안정 목적의 정책들을 통합·체계화함으로써 정책의 효율적·체계적인 추진 도모
 - 쌀의 변동직불제를 포함한 경제작물의 가격변동과 생산량 변동으로 인한 경영불안정성의 문제를 수입보험으로 지원

<그림 18> 직접지불제 및 농작물재해보험 개편방안



□ 농가소득 안정화를 위한 상시 예치금제도 도입 검토

- 농업의 특성상 생산량 및 가격불안정성이 높아 소득변동은 불가피한 현상임. 이에 대한 보완장치로 농가예치금제도의 도입도 검토해볼 필요가 있음.
- 이 제도는 소득에 대한 농가의 자기 책임성을 높이고, 최소한의 지원만으로도 농가소득을 일정 부분 안정화할 수 있는 방안임.
- 호주는 농가의 소득이 높을 때 일정금액을 정부가 마련한 계좌에 예치했다가 경영부실 등으로 소득 상실이 발생한 시기에 인출하여 사용하는 제도를 운용하고 있음.

<호주의 농가예치금제도(FMDs)>

- 호주의 농가예치금제도(FMDs: Farmer Management Deposits Scheme)는 소득이 높은 시기에 일정한 금액을 예치하였다가 재해, 경영부실 등 어려운 시기에 인출하여 사용할 수 있도록 하는 준비금 제도로 농가의 자구적 소득 안정화를 지원하는 제도임.
- 12개월 이상 FMDs에 적립한 금액에 대해서는 세금 면제와 적립 금액 전액에 대한 예금이자를 국가가 지원함.

4.3.2. 고령영세농의 소득 문제

□ 고령영세농의 소득문제는 복지정책으로 접근

- 저소득농가 비중이 지속적으로 늘어나고 있어서 이에 대한 보다 적극적인 접근이 필요함. 특히 저소득농가의 53.6%(2011)가 65세 이상 고령농가라는 점에서 고령영세농의 소득문제에 집중적 관심을 기울여야 함. 직불제 등 현행 소득보전정책은 농지를 기준으로 하므로 영세농가의 소득문제 완화에는 실효성이 없음.
- 고령영세농은 최저생계비에 미치지 못하는 소득은 물론, 60% 정도의 고령농가가 국민연금의 수급자에서도 제외되어 있으며, 본인소유 농지규모도 적어 농지연금 활용과 같은 자력에 의한 노후생활비 확보에 한계가 있음.
- 국민기초생활보장제도에 의한 소득지원이 가능하도록 하며, 이를 위해 필요한 제도적 보완을 검토

□ 농지연금제도의 정비

- 농업의 특성을 살리면서 고령농을 위해 마련된 제도가 농지은행 사업의 농지연금임. 부부 65세 이상, 5년 이상 영농경력자에 대하여 농지를 담보로 노후자금을 지원하는 제도임.

- 농지연금은 기본적으로 농지평가액을 기준으로 하는데 농지의 위치 (도시근교지역, 평야지역, 산간지역 등)에 따라 그 차이가 크고, 실제 농업에 오래 종사한 농가일수록 지가가 상대적으로 낮은 평야지역이나 중산간지역 등에 거주하는 비중이 높음.
- 일정규모 이상의 농지를 소유하였음에도 농지평가액이 낮은 농가에 대해서는 농지연금과 별도의 사회보험을 결합함으로써 합리적 수준의 노후생활자금 확보가 가능하도록 유도 필요

□ 농업인 은퇴직불(가칭) 도입

- 고령농가에 대한 소득지원정책은 농업의 구조조정과 연계하여 접근해야 함. 농업부문의 녹색혁명과 쌀 자급 달성에 기여한 고령농가들이지만 여전히 소득문제를 해결하지 못해 70세 이상 고령임에도 영농에 종사하고 있는 것이 현실임.
- 농지연금제도가 있지만, 농지가격이 높은 도시근교지역을 제외한 평야지역이나 중산간 지역의 고령농가는 노후생활자금 마련에 한계가 있어서 영농에 종사할 수밖에 없음. 따라서 농업인 은퇴를 유도하면서도 구조조정을 도모할 수 있는 농업인 은퇴직불(가칭)을 도입하는 방안 검토 필요

□ 국민연금 가입률 제고방안 마련

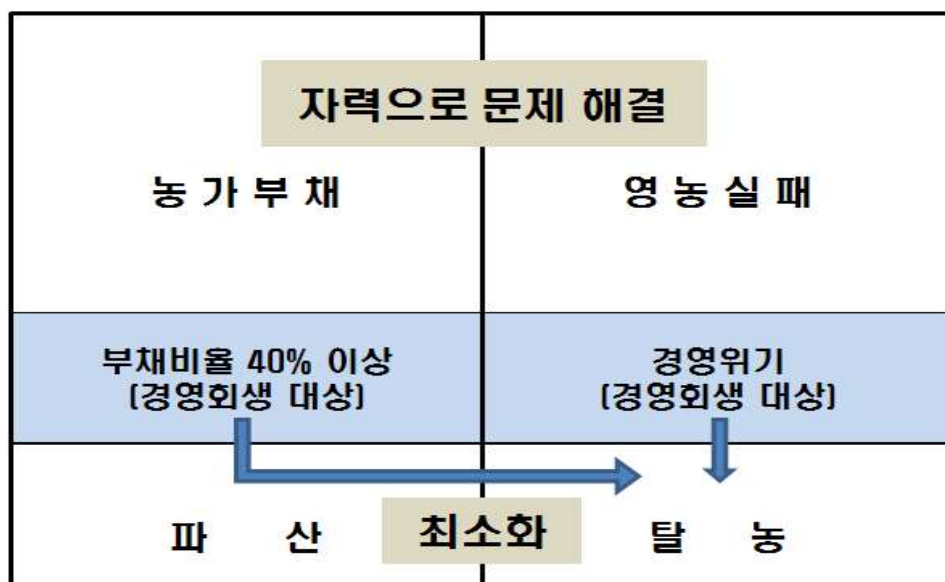
- 조사결과, 60세 미만 농가 중 국민연금에 가입하지 않는 농가 비중이 40%에 달하는 것으로 나타나 국민연금 미가입 농가들이 고령화되었을 때 새로운 고령농가 소득문제가 발생할 수 있음.
- 농업인의 입장에 서서 현행 국민연금제도를 보완하거나 농업부문에서 제도가 미비해 농가들이 대응하지 못한 사항들을 면밀히 검토·보완하여 농업인의 국민연금 가입률을 적극적으로 높여야 함.

4.4. 경영안정화정책의 개편방안

□ 농가 경영위험 관리방식의 전환

- 기존 부채대책은 모든 농가를 대상으로 실시한 결과, 많은 예산이 소요된 것에 비해 효과는 낮음. 부채가 많은 농가일수록 지원혜택이 커지는 소득분배의 왜곡 현상이 발생하였으며, 도산 위기에 처한 농가의 회생지원이 부족함.
- 농가부채에 대한 접근 방식은 기존의 평균적 지원 정책에서 벗어나 농가의 특성별 접근이 필요함. 특히 농업 경영체의 규모가 확대되고, 기업화되는 추세를 고려하여 경영위험 관리 차원에서 농가부채 문제에 접근해야 함.

<그림 19> 농가의 경영회생 대상 개념도



□ 농가 경영회생지원제도의 확충

- 농가의 경영위험 형태별로 차별적 접근: 경영회생지원제도는 일시적 경영위험에 처한 농가들이 재기할 수 있도록 지원과 경영실패로 퇴출이 불가피한 농가에 대한 지원으로 유형별 지원방안이 마련되어야 함. 아울러 농가의 경영위험을 사전에 관리할 수 있는 재무컨설팅 등 사전적 경영관리 및 지원방안도 함께 마련되어야 함.

- **과중한 부채 보유 농가 대책:** 농지은행을 통한 채무구조 조정은 물론, 파산제도 확충 등을 통해 악성 채무로 인해 생계를 위협받지 않도록 하며, 농가채무조정제도 확충 등 적극적인 지원 장치 마련
- **농가경영안정지원자금의 상시 운영:** 농가부채가 사회적 문제로 등장할 때마다 형평성 차원에서 지원하는 부채대책은 이미 실효성이 낮은 것으로 판명됨. 불의의 재해, 사회·경제적 여건변화에 따른 자금흐름의 장애 등으로 일시적 경영위험에 처한 농가에 적기에 자금을 지원할 수 있는 실효성 있는 자금의 상시 운영(일본의 부채정리자금, 농업 safety net 자금 사례)
- **파산으로 생계 위협을 받는 농가 지원:** 경영실패로 농지를 포함한 모든 자산을 처분하여 생계의 위협을 받는 농가에 대하여 일정한 조건(직업교육, 채무상태 평가 등)하에서 제한된 기간 동안 기초생활자금을 지원함으로써 농가의 갱생을 지원하는 제도 도입 필요

< 미국의 농업중재제도(Agricultural Mediation Grants) >

- 농업중재제도는 농가와 USDA 혹은 금융기관 간의 신용 관련 분쟁의 중재 서비스를 제공하는 제도임. 객관적 입장에 있는 제삼자를 통한 중재를 원칙으로 하며, 소송, 조정 혹은 각종 청구에 농가가 효과적으로 대응할 수 있도록 지원함.
- 농업중재제도는 1980년대 농업금융위기의 대응으로 1988년에 시작되었으며, FSA는 32개 주에서 운영하고 있음.

< 호주의 파산농가 지원제도(Farm Help) >

- Farm Help는 생계비용 마련에 어려울 정도로 채무상태가 심각하여 금융기관 대출이 어려운 농가에 단기 재정지원을 하는 제도임. 해당 농가의 재정상태 개선, 농외소득원 마련, 혹은 비농업 부문에서 재기 등의 자구노력 기간 동안 지원
- 지원 내용은 (1) 자산·소득 검증과정 후 12개월까지 소득 지원, (2) 농가당 55,000달러 범위에서 자문 및 훈련 지원: 1차 자문은 강제이며, 농가의 채무상태 평가, (3) 탈농자의 경우 5만 달러까지 재기 지원금을 지원하며, 농장 매각 확인 후 지원금 수령 가능

4.5. 농업의 성장을 위한 제도 정비

4.5.1. 농업금융 지원체계 정비

□ 농업정책금융의 목적과 영역 설정

- 정책금융은 신규 진입자에게는 ‘첫 지원자(the first supporter)’이자 신용력 부족으로 자금을 구할 수 없는 취약그룹에게 ‘최후의 의지처(the last resort)’가 되어야 함.
- 새로운 기술, 또는 도전을 위해 투자하는 농업 경영체에 대한 과감한 지원방법이 모색되어야 하며, 리스크 크기에 따라 지원조건의 차별화가 이루어져야 함.

□ 사업성 평가에 의한 중장기 농업투자 자금 확대

- 저금리시대의 도래로 자금공급 확대나 이차보전보다는 규모화·전문화된 농가를 중심으로 장기자금 수요가 늘어날 것임. 농업정책 금융기관의 전문 심사평가 능력, 경영컨설팅, 보증기능 강화를 통해 중장기 농업투자가 가능하도록 농업금융 지원체계를 정비

□ 경영위험관리를 위한 금융제도의 확충

- 시장개방, 자연재해, 경영불안정성 등 각종 위험에 따른 장기적 경영 안정의 위협요인에 대한 보완대책이 필요함. 구제금융이란, 손실 범위가 일정 비율 이상일 때 손실액에 해당하는 자금을 일정 기간 저리로 융자 지원함으로써 원리금 상환 및 고정비용 부담을 완화하는 방식임.

4.5.2. 신규진입농가의 확보를 위한 지원 방안

- 농가소득 문제의 근본 원인은 노동력의 감소와 질적 저하: 농업 부문에 새로운 인력이 확보되지 않을 경우, 고령화의 심화로 현재 진행되고 있는 저소득층 증가 현상을 해소할 수 없으며, 농업의 새로운 성장도 기대할 수 없음.

- **현행 지원제도의 한계:** 현행 후계농업경영인육성사업에서는 창업 기반 조성비용자금 지원으로 최대 2억 원(운전자금은 총대출금액의 20% 이내)까지 지원하고 있으며, 교육·컨설팅을 지원함. 그러나 농업에 진입하는데 두려움을 갖는 요인 중 하나는 적응기간까지의 생계문제의 불안감일 것임.
- **신규취농 영농적응자금(가칭) 지원:** 신규로 진입하는 후계농 지원 대상 농가 중에서 일정 자격을 갖춘 농가에게 영농활동 적응기간 까지 일정기간(3~5년) 동안 영농적응자금 지원제도 도입

< 일본의 농부월급제 >

- 일본정부는 농업인구의 고령화와 농업취업자 감소에 대응하기 위하여 45세 미만의 신규 농업취업자에게 연간 150만엔(약 2,170만원)을 최대 7년간 지급하기로 함.
- 일본의 비정규직 젊은이(20~24세)의 평균 연봉이 212만엔(약 3,067만원)임을 고려하면 파격적 조건으로 평가됨.

< 참고문헌 >

- 박대식 외, 「농어업인 건강보험 및 국민연금 수혜실태와 정책 개선방안」, 한국농촌경제연구원, 2011.11
- 박준기, “농가소득 실태와 정책과제”, 세미나 발표자료, 2009.12
- 박준기, “전업농의 투자행위 분석과 정책방향”, 2010.10
- 박준기 외, 「선진농업금융 사례분석」, 한국농촌경제연구원, 2011.12
- 박성재, “농업정책금융체계 개편방안”, 농식품부 농업정책국포럼 발표자료, 2012.3
- 오내원, “중장기 직접지불제 개편방안”, 농식품부 농업정책국포럼 발표자료, 2012.5
- 이명현, “차기정부의 농정과제: 농가소득 안정 및 복지”, 농업경제학회 발표자료, 2012.8
- 채광석 · 오내원, “농가소득과 직접지불제”, 원내협의회 발표자료, 2012. 7
- 최경환, “농작물재해보험 활성화 방안”, 농식품부 농업정책국포럼 발표자료, 2012.5
- 황의식 외, 「농업경영회생지원방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2008.3

< 토론 요지 >

강정연 실장 (한국농촌지도자중앙연합회)

사공용 교수 (서강대학교)

송남근 서기관 (농림수산식품부)

이호중 팀장 (농업농민정책연구소 녀름)

전찬익 실장 (농협경제연구소)

정연근 기자 (내일신문)

경쟁력 중심이 아닌 농업의 공공성을 인정해야 할 시기이다.

강 정 연 실장 (한국농촌지도자중앙연합회 정책연구소)

1. 농업의 위치

- 산업화가 진전되며, 핵심 산업이 농업에서 2·3차 산업으로 옮겨가며 농업은 소외의 길을 걷기 시작함. 다른 산업 발전의 기틀 마련을 위하여 각종 통상협상에서 농업분야는 유리한 고지를 내어주며 개방 일변도의 정책을 집행해왔고 그에 따라 농업, 농촌의 현실은 점점 어려워졌음에도 불구하고 대책이나 보상은 항상 그에 미치지 못함. 상황이 그렇더라도 농업인들은 국민의 먹을거리 생산을 위해 자신의 맡은바 소임에 최선을 다해왔으나, 현 정부 들어 농업에 있어서도 경쟁력이 최우선과제로 대두되면서 경쟁력 없는 대다수의 중소농들의 설자리를 빼앗아 가고 있으며 이들을 위한 복지정책 또한 소홀해지고 있는 것이 현실임.
- 각종 FTA로 인하여 기존의 주산지과 함께 소득 작물로 전환하는 지역의 확대로 신규 주산지가 형성되었으며, 이는 경쟁을 심화시키고 시장의 불안정성을 증대시키는 원인이 됨. 작목편중현상이 심화됨. 영농규모가 확대되면서 대농층으로 농업생산자원이 집중되는 구조조정이 빠르게 진행되는 중 이에 따라 농업인내 소득격차 확대, 작목구성 및 영농규모 등에 따라 농업 성장지역과 농업 쇠퇴지역으로 구분되는 등 농업내부의 양극화 현상도 심화되고 있음.
- 연간소득 천만원 미만인 농가가 67.8%, 천만원~5천만원 25.4%, 5천만원 이상 농가 6.7%
- 빈곤농가의 증가 : 2006년 13.6%에서 2009년 19.6%로 늘어남
- 농가소득 : 2011년 도시근로자 가구의 51.1% 수준

2. 발표문에서의 검토

- 다각도에 현재 농업정책과 맞물려 잘 평가되어 있다라고 봄. 하지만 내용에 제시한 농가소득 및 경영안정화를 가로 막는 가장 큰 요소는 지속적인 개방화 정책임. 개방화라는 가장 큰 변수가 존재하는 한 진행추이에 따라 향후 비전과 전략의 전반적인 수정이 불가피하다고 볼 수 있음.
 - 한-아세안 FTA : 1,300억원
 - 한-캐나다 FTA : 1,100억원
 - 한-미 FTA : 15년간 농업부문만 따지면 12조2천억원 규모의 피해
 - 한-EU FTA : 발효 1년차부터 15년차까지의 피해액을 누계하면 2조3천억원
 - 한-중 FTA : 연평균 최소 1조9560억원, 15년간 총 29조원
- 외부자본유입에 대한 구분이 명확해져야 함. 정부정책과 대기업 자본이 만나고 있음에도 불구하고 이에 따른 평가가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 농민들에게 가야할 몫이 나누어지고 있음. 경자유전의 원칙포기, 국유간척지의 재벌에 의한 개발, 대규모 자본집약형 생산수단의 도입(식물공장, 버티칼 팜 등), 농업생산의 미국식 계열화 요구(기업자본에 의한 계열화 목표)
- 위의 요인 또한 농가의 소득 및 경영안정화를 이루는 데 한계지점임에도 불구하고 연구가 이루어지지 않고 있음
- 규모화의 한계를 인식할 시기임 : 규모화만 하면 소위 경쟁력이 높아질 것이란 생각은 옳지 않음. 현재도 소득을 많이 올리는 성공한 농민들을 보면 반드시 규모가 큰 것이 아님을 알 수 있고 경쟁력이 규모화에 정비례하는 것도 아님. 오히려 규모화된 기업농의 경우 경기가 나빠지거나 위험한 상황(기상재해)을 맞이하면 가장 먼저 도태되거나 포기할 가능성이 높아질 뿐임.
- 앞서 발표자가 제시한 것처럼 정책대상의 차별성이 필요함. 또한 영농규모가 작더라도 함께 생산조직화가 이루어진다면 오히려 많은 효과를 볼 수 있음. 전여농 중심의 언니네 텃밭이 중요한 예임.

- 농지소유의 여부의 확인 : 경영안정화 이야기 하기 위해서는 임대농 규모를 파악할 필요가 있음. 대도시 주변이나 충북이북지역은 자영농 보다는 임차농 규모가 상당히 많은 편임.
- 보험의 성격 규명 :
 - 농작물 재해보험의 지속적인 확대를 통해 기상재해 등 다양한 피해를 보상해주는 체계가 시행초기에 비해서는 잘 이루어져 있다 라고 생각함. 하지만 현장에서 농업인들은 피해산정에 대한 불만, 예로 작년 피해평가 19%로 맞추어지는 경우가 허다함. 20%이상의 피해가 발생되었을 때 지급하는 형태
 - 보험 가입율을 높이기 위해서는 보험이 보험으로서 역할이 해야 함. 자그마한 피해도 보상해 줄 수 있는 체계 개편이 필요함.
 - 발표자가 말씀하셨던 31, 32페이지 보험의 성격 규정이 필요함. 사회보장보험의 형태인지, 재해보험과 같은 성격의 보험인지 구별이 필요함.
- 최저생산비 보장방식 도입 검토 : 최근 들어 농산물 가격진폭이 상당히 높은 상황에서 농산물가격의 상하한제 도입 및 최저생산비를 보장할 수 있는 부분도 예치금 부분과 함께 고려해 볼 필요가 있음.
- 한국농촌지도자중앙연합회에서 설문조사를 실시했을 때, 대부분의 농업인들은 노후설계가 전혀 이루어지지 않고 있음. 그렇기 때문에 힘들더라도 수익이 많이 생기지 않더라도 농업에 종사할 수 밖에 없음. 발표자가 제시한 것처럼 고령 농업인 은퇴직불제도 도입에 대해서는 찬성 입장임.
- 농가부채는 언제나 뜨거운 감자와 같음. 현행 농가부채를 해결할 수 있는 방안이 함께 제시되었으면 함. 현장의 농업인들도 전체 부채탕감 등은 어렵다는 것을 인식하고 있음.
- 농촌의 사회적 기업 및 협동조합 육성 : 새로 제정된 협동조합기본법을 중심으로 향토산업을 사회적기업 일자리로 창출, 농외소득 증대 모습, 농촌에 다양한 형태의 협동조합이나 클러스터형 공익기업의 결성 및 운영 지원

3. 맺음말

- 정부의 책임과 주도 아래 ‘1%’의 엘리트 농민들을 육성해 나가는 현재의 농업·농정체제로는 ‘99%’ 보통농민들의 불만과 우리 농업의 지속적인 축소를 피할 수 없음.
- 농업경쟁력 제고는 어떤 형태로든 필요함. 그러나 농업경쟁력 제고의 핵심을 국내외 외부 자본에 의한 기업화와 규모화, 그리고 수출을 늘리는 것으로 보는 현재의 정부정책방향은 수정되어야 된다고 봄.
- 보통농민도 함께 갈 수 있는 농업, 농민이 주도적으로 참여하는 농정, 농민임을 당당하게 내세울 수 있는 농업·농촌을 이룰 수 있다는 신념을 가진 농민지도자를 양성하여 우리 농업, 농촌에 새바람이 일게 해야 함.
- 가장 큰 걸림돌인 지속적인 개방농정은 어떠한 좋은 대책을 가져다 놓더라도 농업붕괴를 막을 수 없음.

‘농가소득·경영안정화, 이렇게 접근해야 한다’ 에 대한 토론요지

사 공 용 교수 (서강대학교 경제학과)

1. 발표자의 요지

발표의 큰 흐름을 보면 왕성한 생산활동을 할 수 있는 농가에 대해서는 직불제로 농가소득을 보전해 주고, 재해보험을 수입보험으로 개편하여 경영위험을 회피하여 주며, 그러한 가운데서도 일시적으로 경영이 어려운 농가를 위해서는 경영회생지원 제도의 확충을 제시하고 있습니다. 그리고 고령농에 대해서는 복지정책, 농지연금 제도, 은퇴직불 등을 제시하고 있습니다.

이는 대부분 올바른 방향을 제시하고 있다고 봅니다만 현실적으로 발생할 수 있는 문제점에 대해 몇 가지 언급하고자 합니다.

2. 고려해야 할 사항

가. 공익형 농지직불

발표자께서는 소득을 보전해 주기 위해 쌀(논) 고정과 밭 직불을 구분하지 않고 공익형 농지직불로 지불해 주는 것을 제시하고 있습니다. 그러나 이는 다음과 같은 세 가지 문제제기에 대한 해답을 내 놓아야 현실성이 있다고 봅니다.

먼저 논이 갖는 공익성과 밭이 갖는 공익성이 동일한 것인가 하는 것입니다.

다음으로는 생산 비연계로 제도를 설계한다고 하더라도 지급조건이 있고 이는 생산 장려 효과가 있을 수밖에 없는데 우리가 현재의 논과 밭을 모두 생산에 이용해야 하는 것인가 하는 질문입니다.

마지막으로 기존의 논 고정직불금 70만원/ha이 있는데 밭도 이와 동일하게 지급 해야 하는지 ? 아니면 논에 지불하는 논 고정직불금을 낮추어 논과 밭에 동일한 금액을 지급해야 하는 것인지 ?에 대한 대답이 제시된 다음에 논밭에 동일한 공익형 직불을 지불하자는 주장을 해야 할 것으로 봅니다.

제가 보기에는 밭의 공익성은 논의 공익성에 비해 떨어진다고 생각합니다. 또한

개방화 시대에 논과 밭을 합한 농지 면적을 줄여 나갈 수밖에 없는데 공익성을 유지하기 위해 생산기반시설을 유지하는 것은 농산물 전반적으로 과잉생산을 유도하는 제도가 될 수 있다는 우려를 갖고 있습니다. 그리고 밭에 대해서도 논과 같이 70만원을 지불하는 것은 과다하고 보이고, 그렇다고 논에 지불되는 고정직불금을 공익형 직불로 전환하면서 단가를 낮추겠다고 하면 과연 농민들이 받아들일 수 있을지 의문이 갑니다.

저는 현재의 제도를 근본부터 다시 짜는 제도변경보다는 현재의 제도에서 나타나는 문제점을 극복하도록 제도수정을 하더라도 문제가 없다고 봅니다. 즉 쌀 직불제의 가장 큰 문제점으로 대두되는 생산장려효과를 억제하도록 제도를 개선하고, 금년부터 실시하는 밭직불제도를 단순하고, 행정비용이 들지 않는 범위에서 제도를 개선하는 것입니다.

나. 수입보험으로의 개편

경영위험의 확대되는 상황에서 농작물 재해보험을 수입보험의 성격으로 전환할 것을 제안하고 있습니다. 즉 현재의 재해보험은 생산량 변화에 대한 위험만을 줄이고, 가격이 변화하는 부분에 대한 위험을 보전해 주지 않기 때문에 가격과 생산량을 곱한 수입을 대상으로 보험설계를 변경하고자 하는 것입니다. 농가에게 중요한 것은 생산량이 아니라 수입이라는 점에서 수입변화에 따른 위험을 줄여주자고 하는 주장은 무역을 하지 않는 폐쇄경제라면 이론적으로 맞는 말씀입니다. 그러나 현실적으로 가격위험에는 재해로 인한 생산량 변화에 기인한 부분도 있지만 수입량의 변화로 가격에 영향을 주는 것도 있습니다. 만약 그렇다면 수입보험은 재해로 인한 경영불안정을 줄이는 효과도 있지만 개방화로 인한 피해도 보전해 줄 수 있다는 점에서 원래의 취지에 맞지 않을 수 있습니다. 따라서 재해로 인한 피해를 보전해 주기 위해서는 개방화의 피해를 제외하고 순수하게 국내 재해로 인한 피해만을 보전해 주어야 하는 데 이를 구분하는 것이 현실적으로 가능한 것인지 모르겠습니다.

다. 고령농에 대한 정책제안

고령농에 대한 복지정책, 농지연금제도(도시에서도 이와 비슷한 제도가 있음)의 정비 등을 제시하고 있는데, 이러한 제도는 농민만을 대상으로 실시하는 정책이 아니고 전국민을 대상으로 하는 정책입니다. 도시에서도 이와 비슷한 상황이 발생한다는

점에서 농민만을 대상으로 특별히 정책을 수립한다면 비 농업분야와의 형평성의 문제가 발생할 수 있습니다. 따라서 전국민을 대상으로 하는 복지정책 등은 비농업 분야에서의 문제점과 공통분모를 찾아 함께 개선하고자 하여야 할 것으로 봅니다.

또한 농업인 은퇴직불의 도입을 제시하고 있습니다. 물론 발표자께서도 언급하였듯이 구조조정을 하기 위해서 필요할 수도 있다고 봅니다. 하지만 도시에서도 고령화가 진전되면서 노인들의 일자리를 창출하고자 하는 정부의 노력이 있습니다. 그런데 왜 농촌에서는 일 할 수 있는 능력을 가지고 있는 분들을 돈을 주어가면서까지 은퇴를 장려해야 하는가 하는 것입니다. 농촌이나 비 농촌이나 노인이라고 하더라도 일할 수 있는 능력을 가지고 있으면 일을 할 수 있도록 권장하는 것이 바람직하다고 봅니다. 사실 농업은 연세가 드셨다고 생산성이 급격히 떨어지는 것도 아니고 생산성이 떨어진다고 하더라도 생산성 떨어지는 것이 은퇴를 위해 지급하는 직불금액보다 커야 하는데 과연 그러한 것인가 하는 의문이 듭니다.

라. 농업문제

끝으로 한 가지 이야기는 농업의 문제를 다른 분야와의 엄밀한 비교를 통하여 분석이 되면 보다 설득력이 있을 것으로 생각합니다. 농업의 문제가 있을 수 있고, 이를 제시하는 것은 당연합니다. 그러나 현재 농업에서 일어나고 있는 상황이 농업만의 문제인가? 아니면 비농업 분야에서도 발생하는 문제인가?를 제시하였으면 합니다. 만약 농업과 비농업 분야에서 동시에 일어나는 상황이라면 같이 힘을 모아 개선을 주장할 수 있을 것입니다. 하지만 비 농업분야와는 달리 농업에서만 문제이고 이러한 문제가 심각하다면 농업을 특별히 고려해야 한다는 주장이 설득력이 있을 것입니다.

예를 들어, 도.농간의 소득격차가 확대되고 최저 생계비 이하 농가비중이 지속적으로 증대된다고 제시하고 있습니다. 소득이 낮다고 하는 농가의 평균소득이 도시 근로자의 몇 퍼센트에 해당하는지? 그리고 가구 수, 학력 및 연령을 고려할 때는 어떻게 되는지? 같은 학력, 연령대의 최저 생계비 이하의 도시가계의 추이는 어떤지? 등 보다 광범위한 비교가 제시되었으면 합니다. 단지 소득이 낮아 정부가 보전을 해야 한다면 보전을 해주는 납세자가 있고, 수혜를 받는 계층이 있을 것입니다. 그런데 보전을 해주는 납세자의 입장에서 본인도 경제적인 어려움을 겪고 있는데 본인보다 더 소득이나 자산을 많이 가진 사람에게 보조를 해 주는 상황이 벌어지면 형평성의 문제가 발생하기 때문입니다.

‘농가소득·경영안정화, 이렇게 접근해야 한다’ 에 대한 토론요지

송 남 근 서기관 (농림수산식품부 농업정책과)

1. 농가소득에 정부정책이 관여하는 범위

가. 농가소득의 1차적 책임이 어디에 있는지 이해 필요

보고서에서는 농가의 소득이 낮은 문제점을 외부적인 문제로만 제시하고 이에 대한 대안으로 정부정책을 이야기 하고 있음. 하지만, 개인소득의 1차적 책임은 개인에게 있을 것이며, 정부의 정책은 보완적인 것임. 이런 관점에서 농가소득의 취약성의 문제를 대외적인 요인으로만 한정하기 보다는 개별 농가들의 실제 수입의 구조와 이들의 노력과 문제점 등에 대한 연구도 필요함. 이런 개별농가에 대한 수입에 대한 자료가 축적될 때 좀 더 현실적이고 효과적인 대안의 마련이 될 수 있을 것임.

나. 정책이 복잡해지고 다원화되는 이유는 정부의 역할의 불명확함과 아주 밀접하게 관련이 됨

보고서에서 문제점으로 제시하고 있는 정부정책의 복잡성의 문제는 다양한 외부요인에 대응할 수 있는 대안의 요구에 대응했던 과정의 산물임. 이런 구조적인 문제에 대한 검토와 취약점에 대한 검토가 선행이 되어야지 정책을 좀 더 체계화하고 단순화하는데 도움을 줄 수 있을 것임. 참고로, 농경연 등에서 연구한 농가소득과 관련한 보고서에서도 수많은 외국의 정책을 소개하고 있으며, 이들의 도입의 필요성을 강조하고 있는 것이 이를 반증하는 하나의 예가 될 것임.

2. 농가소득의 문제의 원인과 대응방안과의 논리적 연관성

농가소득이 낮아지고, 불안정해지고 있는 문제점으로 교역조건의 악화와 수익성 저하, 고령화로 인한 노동력의 질적 저하, 농가 가구원수의 지속적 감소 등을 제시

하고 여러 대안들을 제시함. 대안으로는 제시하고 있는 정책들이 교역조건의 악화, 노동력의 질적 저하, 가구원 감소 등의 문제점과 어떻게 연결이 되고 해결을 할 수 있는지에 대한 것도 검토가 필요함.

3. 제시된 용어, 개념의 구체성 부족

가. 고령영세농과 전업규모농의 기준을 명확히 할 필요

나이 먹은 사람은 영세하고, 나머지는 전업규모농이라는 구분은 모호한 개념이고, 연령을 65세로 구분하는 근거와 어떤 규모로 나눌 것인지에 대한 기준이 없음. 이렇게 농가를 나이와 면적으로 구분하려는 시도는 그동안 정부에서 많이 있었지만, 실효성과 현실성이 낮아서 실현되지 못한 측면이 있음

나. 공익형 직불제의 모호성

공익형 직불제는 우리나라에서 외국의 제도를 자의적으로 이해한 것으로 보임. 새롭게 제시된 개념에 대해서는 좀 더 엄밀한 논의와 논거를 제시하는 것이 필요함. WTO에서는 모든 보조(공공시설투자를 포함)를 직접지불제(direct payments)라고 이야기 하고 있으나, 실제 EU나 미국 등은 직접지불제를 다르게 해석하고 있는 것으로 보이며, 공익형 직불제라는 용어를 쓰고 있는지 확인이 필요함. 또한, 농업과 농촌분야에서 연구하는 외국의 학자들도 농업의 다원적 기능의 개념을 어떻게 정의 하고 이를 지지하는 그룹들이 실제 얼마나 되는지 확인이 필요(소수설인지 다수설 인지?). 외국에서 발현된 개념을 우리가 확대할 수는 있으나, 거기에 상응한 연구와 충분한 논거도 수반이 되어야 할 것임. 정책적인 사안이라면 검증도 필요할 수 있을 것임.

다. 소득불안정과 경영불안정이 어떻게 구분이 되는지

p15에서는 현행 정책을 설명하면서 소득불안정의 이유를 가격변동, 재해로 보고, 경영불안정을 경영관리 실패와 재무부실로 이야기 하고 있음. 하지만, 보고서의 다른 부분에는 경영불안정의 이유로 재해, 가격불안정을 예로 들고 있으므로 논리적

· 개념적으로 혼란을 주고 있음. 정부도 경영불안정 문제를 경영관리 실패와 재무부실로 좁게 해석하지는 않음. 소득불안정과 경영불안정은 밀접하게 관련이 될 것으로 보임.

다. 형평성, 명확성, 차별성, 개별적, 종합화, 산발적, 체계화 등에 대한 개념적 불명확

p29에서는 현재 정책의 문제점과 앞으로의 방향을 보여주고 있음. 하지만, 이런 용어들에 대해서 해석의 여지가 많이 있음. 예를 들어, 전체 농가를 대상으로 하면 형평적이라는 논리는 실제로 직접지불금이나 재해보험금 등이 경영면적에 따라 지불이 되고 소규모 농가가 배제되기 때문에 실제로는 형평적이지 못하다는 평가를 받고 있음. 또한, p30의 개념도로 결국은 기존의 정책들을 그림으로 그린 것으로 보이므로, 문제점으로 지적한 산발적, 개별적 등의 문제점을 극복하지는 못한다고 볼 수 있음. 어떻게 극복이 되는지 엄밀하게 설명이 필요함. 너무 지나치게 경제학적인 관점에서 단순화하는 것이 여러 가지 해석을 야기할 수 있음.

4. 과거 및 기존정책과의 차별성 부족

가. 제시한 소득보전, 경영안정, 복지대책의 구분은 이미 오래전부터 정부의 일관된 정책방향임

p30에서 제기한 개념도는 이미 2004년, 2007년 등 정부의 중장기 대책에서 설명하고 있는 것들과 다르지 않음. 개념적으로 그림을 그려 단순화한 것으로 보임. 세부적으로 새로운 정책(가격보험 등)이 추가되는 것으로 보임.

나. 실현가능성과 효과성에 대한 검토 부족

현재, 정부에서 추진하거나 고민하고 있는 정책들 중에 일부는 그 실현가능성이나 효과성에서 제도 도입당시에 비해서 현저하게 떨어지는 경우가 많음. 이 보고서에서 제시하고 있는 대안들 역시 그런 문제점을 안고 있을 수 있음. 단순한 'idea'차원의 제안보다는 학문적인 관점에서 실제 진실은 어떤지 고민하게 제안하는 것이 필요

함. 예를 들어, 외국에서 운용되고 있는 제도가 어떻게 이행되고 효과가 있는지 검토가 선행이 되면서, 그 제도의 한국에서 적합성, 적응성 등이 검토되어야 할 것임. 외국의 제도를 번역해서 소개하는 수준은 학문적인 논거가 많이 부족해 보임.

‘농가소득·경영안정화, 이렇게 접근해야 한다’ 에 대한 토론요지

이 호 중 팀장 (농업농민정책연구소 녀름)

1. 농가소득의 실태

- 농가소득의 실태에 대한 상황인식에는 대부분 동의함.
 - 주요특징 : 실질농가소득의 하락, 양극화의 심화, 빈곤의 확대
- 매년 농가양극화, 농촌빈곤 통계에 대한 조사발표가 필요함.
 - 지금까지는 연구의 필요에 의해서 또는 당국의 정책참고 수준에서 부정기적으로 조사되거나 미발표됨.
- 농촌빈곤, 농가양극화 실태에 대한 질적 연구 필요
- 오렌지 수입에 따른 과일류 가격변동성 분석은 유의미한 자료

2. 개선과제

가. 통합적이고 새로운 접근 필요

- 소득문제를 개별과제로 국한하는 것이 아니라 통합적으로 접근해야 함.
 - 식량위기에 대한 대처와 소득문제를 어떻게 연계시킬 것인가?
 - 농촌 사회 붕괴, 농촌지역사회의 공동화현상과는 어떻게 연계하고 대처할 것인가?
 - 사회적 경제, 로컬푸드, 사회적 기업, 새협동조합 등 새로운 흐름과는 어떻게 연계할 것인가?

- 농업농촌분야의 공적영역, 사회적경제영역에 대한 접근 필요
 - 예1) 완주 사례
 - 예2) 핀란드의 공공급식 사례

나. 소득실태의 원인

- 개별소득정책의 문제점은 제시되었으나, 농가소득실태의 원인에 대한 분석이 없음.
 - 소수의 상층농만을 위한 선택과 집중식 농정의 실패
 - 경쟁력 지상주의 농정의 실패
 - 정부의 정책이 소수의 대농에 집중되고 대다수를 이루는 영세소농, 고령농은 소외되고 빈곤한 채 방치
- 농정패러다임의 전환 필요

다. 직불제

- 공익형 직불제의 도입, 농업기본소득보장 등 제도적 고민에 대해 공감.
- 문제는 제도설계 또는 제도형태보다도 어느 정도의 소득수준을 보장할 것인지에 대한 정책적 의지, 국민적 합의가 중요
- 현 실태
 - 추곡수매제 폐지 이후 쌀농가소득감소의 심각성 : 추곡수매제 폐지 이전 대비 MB정부 4년간(08~11년) 쌀농가 실질소득감소 누적액 10조 9,768억원 추정
 - 밭직불제 : 특정작물만 지원하는 사료작물직불제, 지원단가
 - FTA피해보전직불제 미발동
- 이 같은 상황은 놔둔 채 공익형이나, 농가단위냐 논의는 부차적 수준

라. 경영안정화대책

- 농업노동재해대책이 제외되어 있음.
 - 농작업 재해율(약1.46%)이 산업 전체 재해율(0.7%)의 2배
 - 고령화, 노동강도의 증가 등 재해발생 심각

- 대부분의 농민이 농업노동재해에 무방비 상태로 노출
 - 산재보험 같은 (가칭)농업노동재해보상보험법의 제정 시급
- 농업재해대책의 문제는 발표문에 제시된 것보다 훨씬 미비
- 재해대책에 작물피해에 대한 지원 없음.
 - 농작물재해보험 역시 일부품목, 대상재해한정, 보험료부담으로 가입률 저조
 - 재해는 갈수록 커져가고 있는데 이에 대한 대비책은 허술
- 가격변동에 대한 대처
- 가격변동으로 인한 불안정 요인을 해결해야 한다는데 전적으로 동의
 - 하지만 해결방안으로 수입보험 이전에 국가의 가격정책 제도개선 필요
- 정부, 2004년부터 가격지지 폐지기조
 - : 2004년 '농업농촌종합대책'과 '119조 투융자사업'
 - : 2005년 추하곡수매제 폐지, '정부주도의 가격지지를 시장지향적으로 개편'
 - 가격정책이 일부 있으나 유명무실
 - : 농산물가격안정 관련 주요사업 4가지(채소수급안정사업, 계약재배안정화사업, 유통협약·명령사업, 비축사업)
 - : 수매비축사업은 생산량 대비 수매량이 미미하고 수매가격이 너무 낮다보니 농가참여도 저조
 - : 채소류 6개 품목에 대한 최저보장가격 8년(2003~2010)간이나 동결
 - : 계약재배안정화사업은 집행률이 저조해서 2009년부터 사업 중단
 - WTO체제하에서 가능한 정책이므로 제도개선 필요
- 경영회생지원제도의 한계는 공감

마. 저소득농가대책

- 저소득농가대책을 복지정책으로만 접근하는 것은 문제
- 노인일자리, 마을공동체기업, 로컬푸드 등을 활용한 지역내 소농을 위한 새로운 공적영역의 조성 필요 (완주군사례)
 - 복지정책으로만 접근할 경우 소요예산 대비 효과도 적음.

- 산업정책과 복지정책의 구분 외에 산업정책내의 구분도 필요
 - 산업정책영역을 기존 시장지향형 상업농 위주의 영역과 고령소농을 위한 사회적 경제 영역으로 구분하여 정책 수립 필요
 - 70%이상의 영세소농의 이농이 가속화된다면 농촌사회의 공동화는 불가피

바. 농업금융

- 신용평가기준의 문제, 지도금융의 문제

3. 개선방안

- 위에서 언급한 내용 외에 추가할 부분
 - 식량자급을 제고, 친환경농업확대, 지역먹거리와 연계된 직접소득보조의 확대
 - 농업농촌분야예산비중 감소의 문제

농가소득제고와 안정화 대책 방향

전 찬 익 실장 (농협경제연구소 농정연구실)

1. 농업소득 상대적 저위의 본질

가. 그 많던 농가는 다 어디로 갔나?

1970년에 1442만2천명에서 2011년에는 296만2천명으로 40년간 농가인구가 80%나 줄어들었음. 이에 따라 농가인구 비중도 1970년 44.7%에서 2011년에는 6.0%로 38.7%p나 줄어듦.

이를 연령별로 보면 65세 이상이 지속 증가하여 1970년에 4.9%에 불과하던 것이 2010년에는 31.8%로 26.9%p나 증가하여 급격한 고령화가 진행되어 왔음.

그렇다면 그 많던 농가가 이처럼 줄어들고 고령화가 가속화된 이유는 무엇인가. 농업소득이 도시가구에 비해 떨어지고 있기 때문이다. 농업소득이 떨어지고 있는 이유는 경제학적 관점에서 보면 두 가지임.

나. 농산물은 수요의 소득탄력성이 낮기 때문

소득변화율에 따른 수요의 변화율을 의미하는 수요의 소득탄력성이 농산물의 경우 1보다 크게 낮아 비탄력적이기 때문임.

한 연구(소비자학연구, 13권4호)에 따르면 외식을 제외한 식료품의 소득탄력성은 1999년 현재 0.43임. 가계소득이 10% 늘어나면 식료품 소비는 4.3% 밖에 늘어나지 않는다는 의미임.

이는 또 1985년 0.96, 1990년 0.62처럼 계속 낮아져 왔음. 아마 1970년에는 1에 가까웠을 것이고 현재에는 0.43보다 더욱 낮아졌을 것임. 결국 우리나라 경제가 성장함에 따라 소득에서 식료품비가 차지하는 비중은 점점 작아져 농가에게 돌아가는 몫이 상대적으로 줄어들게 된 것임.

다. 농업기술의 진보가 농업생산성을 지속 향상시켜왔기 때문

농업기술이 향상되면 수확량도 꾸준히 증가하기 때문에 기술진보가 농가에게 유익할 것이라고 생각할 지도 모름. 그러나 역설적이게도 기술발전에 의한 농가의 증산은 농산물가격의 하락으로 이어지게 되고, 이에 따라 농가의 수입은 감소하게 됨. 왜냐하면 식료품 수요는 가격탄력성이 낮아서 농산물의 가격이 하락해도 하락분만큼의 수요 증가로 이어지지 않아 농가의 총수입이 감소하게 되기 때문임. 따라서 농업기술 진보의 혜택은 소비자들한테 주로 돌아가고 농가에게는 불리하게 작용한 것임.

라. 소결

이 같이 농업부문은 1인당 국민소득의 증가와 농업기술 진보로 인해 오히려 불이익을 보는 산업일 수밖에 없으며, 이에 따라 농가인구가 급감하고 젊은 농가가 줄어드는 결과가 초래되었다고 볼 수 있다. 이는 세계적으로 공통된 현상임.

그래서 미국과 같은 대농국, 즉 농업분야에서 규모의 경제가 구현되고 있는 나라에서도 농산물에 대해 지속적으로 가격보조나 소득보조를 행하고 있는 것임. 미국이 loan rate mechanism이라고 해서 최저가격보장시스템을 1930년대 초반부터 지금까지 유지하고 있는 점은 우리에게 많은 점을 시사하고 있음. 우리나라 농업은 소농 구조로 어려운데다 농업대국들과의 FTA 등 농산물시장 개방폭의 급격한 확대로 더욱 어려운 처지에 놓여 있음.

2. 농업소득 제고 및 안정화 방안

가. 기본 원칙

첫째, 계속 낮아지고 있는 곡물자급률에 대한 상황인식이 필요하다. 2011양곡년도 곡물자급률은 22.6%로서 역대 최하를 기록하였음. 쌀을 제외할 경우 3.4%임. 글로벌 식량위기 시대에 우리 스스로 통제할 수 있고 자급할 수 있는 주요 곡물은 쌀 밖에 없음. 우리나라가 쌀을 자급하고 있어 근근이 나라의 체면을 유지하고 있다고 보편됨. 그나마 2011 양곡년도에는 쌀 자급률이 83.0%로 떨어져 올 쌀 생산에 비상한 관심이 모아지고 있는 실정임. 쌀 재배면적은 매년 줄고 있음.

둘째, 쌀 농업의 다원적 기능은 제쳐 두고라도, 쌀 농업은 농업생산액 중 비중이 여전히 제일 높고, 가장 많은 농가가 종사하며, 농가경제 입장에서 가장 기본적인 안정적인 수입원이라는 사실임. 2011년 현재 농업생산액 중 쌀 생산액 비중 19.4%(41조 중 8억원), 농가 중 쌀 생산농가 비중은 64.5%, 농업총수입중 쌀 수입 비중은 23.6% 등임.

셋째, 쌀은 전형적인 토지이용형 작목으로서 토지가 매우 큰 제약요소인 우리나라와 같은 소농국에서는 국제적인 가격경쟁력을 향상시키는 데 한계가 있을 수 밖에 없다는 사실임.

이 같은 주곡인 쌀의 중요하면서도 어려운 위치를 인식한 상황 위에서 소득 정책이 논의되고 결정되어야 할 것임.

나. 농업소득 제고 및 안정화 방안

첫째, 농업정책은 시대 상황에 따라 변하는 것임. 현재의 글로벌 식량위기 시대에서는 주곡의 안정적 확보가 가장 중요하며, 이런 관점에서 쌀소득보전직불제는 현행대로 존치되는 것이 바람직함.

둘째, 쌀 소득보전직불제는 쌀 가격을 낮추되 가격하락으로 인한 쌀 소득감소분을 직불금으로 보전하는 제도이나, 이러한 당초 목적과는 달리 직불금을 더한 합산 쌀소득이 계속 감소하고 있음. 10a당 합산 쌀소득이 명목가격으로도 2005년 702천원에서 2011년 640천원으로 내려갔으며, 소비자물가(2010=100)로 디플레이트한 10a당 실질합산소득은 2005년 815천원에서 2011년 616천원으로 199천원이나 감소하였음. 따라서 쌀 목표가격 설정 또는 적용 시 쌀 생산비 증가율 등을 반영하는 등 목표가격을 현실화시켜야 할 것임.

쌀직불금을 더한 10a당 쌀 합산소득의 추이

단위: 원/10a

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
쌀소득(A)	545,776	542,468	489,948	623,742	549,312	434,162	570,045
쌀직불금(B)	155,831	115,976	99,932	70,000	143,371	165,087	70,117
명목 합산 쌀소득(A+B)	701,607	658,444	589,881	693,742	692,683	599,249	640,162
소비자물가지수(2010=100)	86.139	88.070	90.302	94.523	97.129	100.0	104.0
실질 합산 쌀소득(2010=100)	814,506	747,637	653,231	734,940	713,158	599,249	615,540

자료: 농식품부, 양정자료

셋째, 따라서 발표자료에 나와 있는 바와 같은 쌀 변동직불금을 농작물수입보험으로 개편하는 것은 문제가 있는 것으로 판단됨. 수입보험으로 바뀔 경우 보험료의 일부를 정부가 지원해준다 하더라도 농가의 부담이 발생하게 되기 때문이다.

넷째, 농가소득 안정화를 위한 상시 예치금제도 등도 장기적으로 검토하는 것이 바람직함. 이는 일단 일정규모 이상의 자본집약형 농업에 적용하는 것을 검토해 보는 것이 순서일 것임. 끝.

농가소득과 귀농붐 그리고 농지

정 연 근 기자 (내일신문)

1. 농가소득을 보는 다른 관점

가. 도시노인과 농촌노인, 도시장년과 농촌장년

- 1) 경영주 연령별 농가소득표 및 연령별 농가인구표(통계청) - [자료1]
- 2) 2012년 상반기 귀농귀촌 실태조사(농림수산식품부) - [자료2]

나. 100살 시대 '일하는 복지'로서 농업과 귀농바람, 그러나

- 1) 돌아갈 농촌이 없다. 다시 토지문제(국내 농경지 중 50% 가량은 임차농지)
- 2) 농업후계자 트렌드
- 3) 농업을 보는 다른 관점
 - 웨백주 : 일자리창출이 주요 평가기준
 - 한국 : 매출, 이익...

2. 소득·경영안정화 위해

가. 쌀직불금 나눠먹기식 직불제 개편은 실패

- 1) 스위스 헌법
 - 1996년 헌법개정 ---> 농업은 식량을 생산한 뿐만 아니라 농업생산 활동과 결합해 다원적 기능을 발휘한다는 인식을 명문화. (이정환 GS&J 이사장. '농정 반란 2013'에서 인용)
 - 이에 따라 정부는 국민을 위한 식량공급을 보장하고, 천연자원을 보전하고 농촌경관을 유지하며, 농촌지역에 주민이 분산 정착할 수 있게 해야 한다.

시장에서 보상하지 않는 농업의 다원적 기능에 대해 농업직불제를 통해 보상해야 한다고 규정.

- 전체 경지면적과 축종을 대상으로 일반 직불금 지급.
- 일반직불금보다 엄격한 이행조건 수행하는 농가에는 생태 직불금, 친환경 복지형 사육시스템 준수하는 축산 농가는 동물 복지형 직불금 지급.
- 1999년 이후 농업과 식품에 대한 정부 지출은 줄었지만 농업직불금 예산은 지속적으로 증가.

정부지출액 중 직불금 비중은 1999년 56.7%에서 2009년 74.3%로 증가.

나. 농협상호금융 역할 확대하기 위해서(농업금융 관련)

1) 농협상호금융은 왜 라보뱅크처럼 신용보증을 활성화하지 못하나?

- 라보뱅크는 이익이 생기면 배당하지 않고 사내 유보(테크 캐피탈)
- 직원이 보증대출에서 생기는 위험을 회사에서 부담할 수 있는 여력이 있다. (직원면책범위)
- 한국의 농협은 담보대출 아니면 불안. 신용보증하고 사업리스크를 부담할 수 있는 여유가 적다.

2) 회원조합 상호금융을 하나로 일체화할 수 없나?(일체화 전략)

- 조합장은 반대, 조합원은 편리

3. 발표문에 대한 몇 가지 코멘트

1) 농가소득 문제의 세 가지 특징(소득의 전반적 하락, 불안정성 심화, 저소득농가의 증가)에 대해 대체로 공감

2) 그러나 65세 이상 고령영세농의 소득문제가 농가저소득의 핵심과제일까?

- 65세 이상 고령영세농은 낮은 소득이 자연스럽다.
- 농가저소득의 핵심과제는 '교역조건악화 개선', '양극화 개선'이 아닐까.

3) 농자재 가격의 급격한 상승이 농업수익성 악화의 주요 요인이라면, 협동조합

역할 강화로 해결할 수 없나?

- 비료의 경우 남해화학 등이 가격억제기능 발휘.
- 문제는 협동조합의 가격억제기능을 공정위가 단속한다는 것.
- 협동조합의 단결활동에 대해 사회적 공감을 획득해야.

4) 겸업소득의 추세를 보면 식품가공으로 농가소득 올리겠다는 실패?

- 2003년 651만원, 2005년 718만원, 2007년 761만원, 2008년 634만원, 2009년 765만원

5) 양극화(지니계수 악화) 비교 대상은 같은 연령대 안에서 비교하는 게 필요하지 않나?

- 30~50대 전업농과 65세 이상 영세 고령농 양극화는 자연스러운 측면이 있고.
- 같은 연령대 안에서 비교한 데이터를 만들면 더 좋을 듯

6) 발표자의 소득·경영안정정책 제안을 계량화해야

7) 일본의 농부월급제 도입하려면 공공 토지가 있어야 하나?

[자료1] 연령대별 농가소득 · 농가인구

경 영 주 연 령 별 농 가 소 득

단위: 천 원

구 분	연 령 별	농 가 소 득	농 업 소 득	농 외 소 득
2006	39세 이하	38,739	10,447	28,292
	40-49	45,577	18,565	27,012
	50-59	42,703	18,131	24,572
	60-69	32,041	11,837	20,204
	70세 이상	21,768	6,526	15,242
2007	39세 이하	54,887	18,699	36,188
	40-49	42,254	15,279	26,975
	50-59	44,002	15,778	28,224
	60-69	33,126	10,403	22,723
	70세 이상	20,806	5,848	14,958
2008	39세 이하	46,618	22,827	23,791
	40-49	41,050	14,105	26,945
	50-59	38,756	11,059	27,697
	60-69	31,368	10,704	20,664
	70세 이상	21,224	6,138	15,086
2009	39세 이하	33,713	8,398	25,315
	40-49	44,754	16,692	28,062
	50-59	43,936	13,454	30,482
	60-69	31,507	10,260	21,247
	70세 이상	19,953	5,711	14,242
2010	39세 이하	48,881	18,849	30,032
	40-49	50,202	17,922	32,280
	50-59	46,946	15,179	31,767
	60-69	32,619	9,972	22,647
	70세 이상	20,888	6,197	14,691
2011	39세 이하	37,011	8,528	28,483
	40-49	45,646	17,894	27,752
	50-59	44,213	11,489	32,724
	60-69	31,803	9,011	22,792
	70세 이상	20,608	6,294	14,314

주: 농외소득은 이전수입, 비경상소득 포함.

자료: 국가통계포털(농림어업조사)

연령별 농가인구

단위: 명

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전체	3,304,173	3,274,091	3,186,753	3,117,322	3,062,956	2,962,113
0~4세	64,859	65,352	63,308	59,645	62,845	55,636
5~9세	106,045	99,779	91,056	82,583	79,178	67,081
10~14세	144,001	142,615	133,484	123,078	128,369	112,975
15~19세	144,196	143,090	133,136	132,587	133,085	127,245
20~24세	119,935	104,046	91,869	88,879	92,961	86,695
25~29세	131,022	134,581	127,929	120,599	119,618	103,054
30~34세	102,990	102,958	97,587	93,859	99,412	86,487
35~39세	116,641	116,530	111,104	107,568	117,809	97,807
40~44세	167,466	154,702	139,201	132,664	151,760	135,065
45~49세	258,046	242,670	228,387	205,806	211,929	189,744
50~54세	289,189	283,346	290,180	286,774	287,296	284,404
55~59세	312,229	309,111	294,005	290,181	299,575	308,919
60~64세	329,242	323,611	325,428	325,837	306,440	307,484
65~69세	398,584	395,488	373,673	356,018	315,180	300,933
70~74세	323,603	337,844	346,495	352,458	318,381	332,918
75~79세	167,460	181,871	197,919	211,950	202,201	225,821
80세 이상	128,666	136,498	141,991	146,836	136,917	139,845

자료: 국가통계포털(농림어업조사)

1

2012 상반기 귀농귀촌 실태조사 결과

< 총 괄 >

- ◆ '12년 상반기 귀농가구 수는 8,706가구(17,745명)
 - 귀농현황 : ('05)1,240 → ('10)4,067 → ('11)10,503 → ('12.6.)8,706
- ◆ 시도별 : 충북 2,085가구, 전북 1,380, 전남 1,355, 경북 1,317
 - * 그 외 시도 : 강원 1,014, 경남 959, 충남 403, 제주 154(다만, 경기도 제외)
- ◆ 연령별 : 50대 32%, 40대 24.4, 60대 18.6, 30대 13.6, 기타 11.4
- ◆ 주종사 분야 : 경종 35.5%, 과수 9.0, 원예 6.3, 축산 2.7 등
- ◆ 귀농전 직업 : 자영업 24.6%, 사무직 18.5, 생산직 10.8 등
 - * 기타 : 주부 8.2%, 무직 6.7, 영업 4.9, 건축 4.2, 공무원 3.0, 학생 1.0 기타 18.1

□ '12년 귀농귀촌현황 : 8,706가구, 17,745명(가구당 2.2명)

○ 귀농귀촌 가구수는 '05년도 1.2천호 내외였으나, '11년 10,503호에서 '12년 상반기에만 8,706가구로 조사됨

- ('01)880가구 → ('05) 1,240 → ('10) 4,067 → ('11) 10,503 → ('12.6.) 8,706

(단위 : 가구, 명, %)

구분	계	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	부산	인천	대전	제주
가구수	8,706	1,014	2,085	403	1,380	1,355	1,317	959	14	14	11	154
(비율)		12.6	25.8	4.6	17.1	16.8	16.3	11.9	0.2	0.2	0.1	1.9
인구수	17,745	1,963	3,467	895	2,920	2,956	2,820	2,195	41	50	44	394
(비율)		11.1	19.5	5.0	16.5	16.7	15.9	12.4	0.2	0.3	0.2	2.2

☞ '12년 상반기 귀농귀촌 인구가 '11년 상반기와 비교하여 증가한 것은 베이비 부머 세대 은퇴 시작, 전원생활 등 다양한 삶 추구, 국가 및 지자체의 귀농귀촌 활성화 정책 추진 등 복합적 요인 작용

○ 상위 4개도(충북, 전북, 전남, 경북)의 비중이 70.4% 수준으로 높음

☞ 수도권 인접성, 농지가격, 농지구입 용이성 등을 고려하여 특정지역으로 이주

□ 연령별 귀농귀촌현황

(단위 : 명, %)

계	20대이하	30대	40대	50대	60대	70대	80대
8,706	415	1,186	2,127	2,786	1,622	467	103
(비율)	4.8	13.6	24.4	32.0	18.6	5.4	1.2

☞ 지역에서 활발한 활동이 가능한 50대 이하(59세까지)의 비중이 74.8% 수준, 농업 신규인력 유입의 한 축으로 작용

□ 귀농자 주작목 현황

(단위 : 명, %)

계	경종	원예(시설)	과수	축산	기타
8,706	3,093	551	785	237	4,040
(비율)	35.5	6.3	9.0	2.7	46.4

* 경종(벼, 배추 등 노지작물), 원예(시설작물 등), 기타(귀촌 등)

☞ 귀농인은 생산기술이 복잡하지 않고, 초기 투자비용과 실패 확률이 낮은 경종분야 선택 비율이 높음

□ 귀농귀촌 전 직업현황

(단위 : 명, %)

계	자영업	사무직	생산직	영업직	건설	공무원	주부	학생	무직	기타
8,706	2,144	1,609	936	427	370	259	712	84	582	1,583
(비율)	24.6	18.5	10.8	4.9	4.2	3.0	8.2	1.0	6.7	18.2

귀농·귀촌 가구 비율

○ '12년 상반기 귀농귀촌 가구 (8,706호) 중 귀농가구가 53.7%(4,678), 귀촌가구는 46.3%(4,028) 수준임

* 귀농인: 농어촌으로 이주하여 농어업에 종사하고 있는 사람

* 귀촌인: 전원생활 등을 위해 농어촌으로 이주한 사람 (사업자, 회사원 등 직업인 제외)

<도별 귀농·귀촌 가구수 비율>

(단위 : 가구수, %)

구분	합계	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	부산	인천	대전	제주
합 계	8,706	1,014	2,085	403	1,380	1,355	1,317	959	14	14	11	154
귀농가구	4,678	386	491	278	838	1,092	879	602	8	6	5	93
(비율)	53.7	38.1	23.5	68.9	60.7	80.6	66.7	62.8	57.1	42.9	45.5	60.4
귀촌가구	4,028	628	1,594	125	542	263	438	357	6	8	6	61
(비율)	46.3	61.9	76.5	31.1	39.3	19.4	33.3	37.2	42.9	57.1	54.5	39.6

* (예) 농지면적 등 농업여건이 좋은 지역 : 전남('12년 상반기 이주가구의 80.6% 농업종사)

* (예) 수도권인접 등 전원생활 여건이 좋은 지역 : 충북('12년 상반기 이주가구의 76.5% 귀촌)

참고 1 연도별 귀농귀촌 현황

연도별

(단위 : 가구)

구 분	합 계	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	10	'11	'12.6.
가구수	38,788	880	769	885	1,302	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080	4,067	10,503	8,706
누 계	38,788	880	1,649	2,534	3,836	5,076	6,830	9,214	11,432	15,512	19,579	30,082	38,788

시·도별

구분	계	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12.6.
계	38,788	880	769	885	1,302	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080	4,067	10,503	8,706
부산	15	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	14
대구	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
인천	230	-	1	-	16	28	2	-	-	26	20	123	14
광주	13	-	-	5	6	-	1	-	-	-	-	1	-
대전	13	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	11
울산	7	-	-	-	-	7	-	-	-	-	-	-	-
경기	833	57	18	44	19	28	57	89	126	102	69	224	
강원	4,783	151	26	156	227	102	134	121	141	232	312	2,167	1,014
충북	4,052	25	43	56	141	68	172	196	142	270	272	582	2,085
충남	2,879	28	74	46	137	237	184	157	227	335	324	727	403
전북	5,824	127	90	145	166	73	250	467	385	883	611	1,247	1,380
전남	5,590	77	67	51	37	89	249	257	289	549	768	1,802	1,355
경북	8,049	115	218	86	334	359	378	772	485	1,118	1,112	1,755	1,317
경남	5,859	243	210	265	203	242	267	277	373	525	535	1,760	959
제주	641	56	22	31	16	7	58	48	50	40	44	115	154

연령별

구 분	계(%)	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12.6.
계	38,788 (100%)	880	769	885	1,302	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080	4,067	10,503	8,706
29이하	1,853 (4.8)	38	62	64	34	54	70	44	31	686	59	296	415
30~39	6,733 (17.4)	316	258	239	243	287	315	386	328	1,184	553	1,438	1,186
40~49	10,948 (28.2)	293	238	260	402	393	565	766	699	1,294	1229	2,682	2,127
50~59	11,627 (29.9)	187	149	201	423	319	481	706	632	749	1457	3,537	2,786
60이상	7,627 (19.7)	46	62	121	200	187	323	482	528	167	769	2,550	2,192

참고 2 귀농귀촌 실태조사 개요

□ 추진배경

- 귀농귀촌인의 농촌정착 및 성공적 농업영위를 지원하기 위해서 귀농귀촌 종합대책 수립·추진
 - 예비 귀농인 대상 교육 실시, 농어업 창업 및 주택구입자금 지원 등을 통해 귀농귀촌 지원
- 귀농귀촌 실태조사를 통해 향후 정책방향 수립
 - 귀농귀촌 현황, 영농실태, 역귀농 실태 등을 조사하고, 현장의견 수렴을 통해서 정책수립 방향 정립
 - 정부 및 지자체별 지원사업의 현황조사를 통해 상호 연계추진 방안 모색

□ 귀농귀촌 실태조사

○ 추진개요

- 조사대상 : '12.1.1.부터 6.30.까지 귀농·귀촌한 가구
- 기 간 : '12.8.8 ~ 8.24
- 조 사 자 : 시군(읍면) 귀농담당 공무원
- 조사방법 : 시군 귀농담당 공무원이 해당시군의 귀농귀촌 가구 현황을 조사
(읍면→시군→시도→농식품부)
- 조사내용
 - '12년 상반기 시도별 귀농가구 및 인구현황
 - 귀농인 연령별 현황, 귀농 후 농업 주 종사 분야, 귀농 전 직업 등

메 모

메 모

메 모