

아일랜드의 청년 농업인 정책

이 정 해 *

1. 들어가며

유럽의 많은 국가들이 농가 고령화 현상을 겪고 있다. 청년 농가 수가 감소할 뿐만 아니라 농업으로 진입하는 청년이 평균 이상의 농업 수익을 올릴 수 있는 영농기반을 구축하는데 어려움을 겪는다. 이로 인해 농업의 지속가능성에 대한 의문이 계속 제기되는 상황이다.

유럽연합은 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)에서 청년 농업인 지원을 중요한 의제로 다루고 여러 가지 지원 수단을 도입하였다. 유럽연합의 회원국들은 공동농업 정책에서 명시하는 지침에 따라 청년 농업인을 지원해야 하며, 국가에서 별도로 정책 수단을 마련하기도 한다. 이 글에서는 유럽연합의 청년 농업인 지원 정책이 회원국 단위에서 어떻게 시행되는지 아일랜드 사례를 통해 살펴보고, 아일랜드가 추진하는 청년 농업인 지원 정책을 통해 시사점을 도출하고자 한다.

2. 아일랜드의 농가 구조

2.1. 주요 지표

2013년 아일랜드에서 수행한 농가 구조 조사(Farm Structure Survey, FSS)에 따르면 아일랜드의 전체 농가 수는 13만 9,600호이다. 이 중 가족농이 13만 9,100호로 전체 농가의 99.6%를 차지한다. 전체 경지 면적은 496만 헥타르이고 평균 경작면적은 32.5헥타르이다.

* 한국농촌경제연구원 연구원 (junghaelee@krei.re.kr).

이 글은 유럽연합집행위원회(European Commission)와 아일랜드 농림수산물부(Department of Agriculture, Food and Marine)의 정책 문건과 아일랜드 중앙통계청(Central Statistics Office)의 2003~2013년 농가구조 조사(Farm Structure Survey) 결과를 참고하여 작성함.

주요 농업 종사분야는 축산업으로 육우 생산농가(specialist of beef production)가 7만 8,800호(56.4%)로 가장 많으며 낙농(1만 5,600호, 11.2%)과 양 사육(1만 5,000호, 10.7%)이 그 뒤를 잇는다. 축산업 비중이 크다 보니 전체 경지면적에서 목초지(grassland)가 차지하는 비율이 81.4%에 이른다.

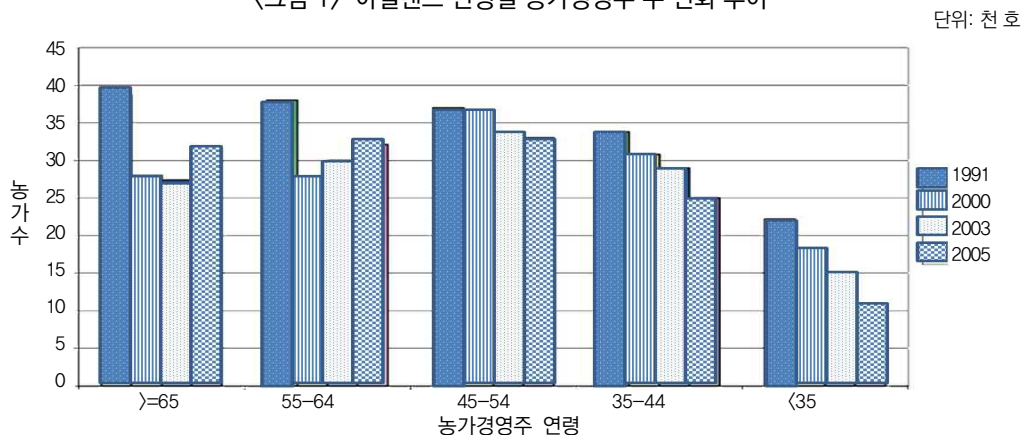
농가의 연 평균 매출(standard output)은 3만 5,912유로(약 4,300만 원)이다. 연 매출이 5만 유로(약 6,000만 원)를 넘어서는 농가가 전체 농가의 17.2%이다. 반면 연 매출이 8,000유로(약 960만 원) 보다 적은 농가가 37.4%로 농가의 양극화가 뚜렷하게 나타난다. 소득이 낮은 농가의 89.4%가 경작면적이 10헥타르에 못 미친다.

2.2. 청년 농업인 현황

아일랜드는 1991년 이후로 55세 이상 농가 수는 증가하고 55세 미만 농가 수는 감소하는 추세이다. 농가 고령화가 심각한 수준이다. 2003년 기준 전체 가족농 중 청년 농가(35세 미만의 농가경영주 운영 농가)는 1만 5,100호로 11.2%를 차지했다. 2013년 전체 가족농 수는 13만 5,400호로 10년 전과 비교하여 큰 변화가 없었지만 청년 농가 수는 8,200호로 절반 가까이 줄어 5.9%를 차지했다.

청년 농가의 평균 경작면적은 2003년 33.7헥타르에서 2013년 29.8헥타르로 소폭 축소되었다. 청년 농가의 절반 이상(4,300호, 52.4%)이 육우 생산농가이며 2003년과 비교하여 그 수는 감소했지만 비율은 많이 변화하지 않았다.

〈그림 1〉 아일랜드 연령별 농가경영주 수 변화 추이



자료: CSO(2007).

2013년 청년 농가의 연 평균 매출은 3만 2,010유로로 2003년 2만 6,520유로에서 증가하였다. 그러나 물가상승률을 고려하면 실질적으로 증가하였다고 보기에는 무리가 있다. 다른 연령대의 농가와 비교하면 매출이 상대적으로 떨어진다. 65세 이상 농가를 제외한 다른 모든 연령대의 평균 연매출이 청년 농가를 앞질렀다.

영농기반을 제대로 확립하지 못한 청년 농가의 매출이 낮은 것은 당연해 보일 수도 있으나 2003년에 청년 농가의 매출이 35세 이상 45세 미만 농가와 비교하여 근소한 차이로 뒤져 두 번째로 높았던 점을 감안하면 단순히 젊어서 매출이 낮다고 볼 수 없다. 과거에 비해 청년 농업인들이 평균 이상의 매출을 올릴 수 있는 영농기반을 구축하는 데 어려움을 겪는 것으로 판단된다.

〈표 1〉 아일랜드 농가(가족농)의 연령대별 특성

연령	전체 농가 수(호)		연 평균 매출(유로)		평균 경지 면적(헥타르)	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013
35세 미만	15,100(11.2%)	8,200(5.9%)	26,520	32,010	33.7	29.8
35세 이상 45세 미만	28,900(21.3%)	22,800(16.4%)	28,680	47,651	34.1	36.1
45세 이상 55세 미만	34,400(25.4%)	34,800(25.0%)	24,960	40,630	31.2	34.5
55세 이상 65세 미만	30,300(22.3%)	35,600(25.6%)	23,880	33,076	31.8	31.6
65세 이상	26,800(19.8%)	37,700(27.1%)	17,280	24,174	26.7	29.3
전체	135,400(100.0%)	139,100(100.0%)	24,120	34,880	31.3	32.5

자료: CSO(2007);CSO 웹사이트(www.cso.ie; 검색일: 2017.12.13.).

3. 아일랜드의 청년 농업인 지원 정책

아일랜드 정부는 청년 농업인 지원을 농업·농촌분야의 시급한 정책 의제로 판단하고 유럽 연합의 청년 농업인 지원 정책을 적극적으로 추진한다. 아일랜드 정부가 제시하는 청년 농업인 직불금 예산과 지급 금액 산정 방식은 최대한 많은 청년 농가들이 직불금 혜택을 받을 수 있도록 한다. 다른 유럽연합 회원국에 비해 적극적으로 추진하는 모양새이다.

유럽연합 정책과는 별도로 청년 농가를 대상으로 각종 세금 감면 및 면제 혜택을 제공하고 투자 자본을 지원한다. 또한 농지 이양 서비스 사업을 실시하여 청년 농업인의 농지 취득 및 임대를 용이하게 만들었다. 청년 농업인들이 빠른 시일 내에 영농 기반을 구축하여 충분한 농업 소득을 확보할 수 있도록 하려는 의도이다.

3.1. 청년 농업인 직불금(Young Farmer Payment)

유럽연합의 모든 회원국들은 2015년부터 의무적으로 자국의 청년 농업인들에게 청년 농업인 직불금(Young Farmer Payment)을 지급해야 한다. 직불금 지급 대상자의 기본 자격 요건은 나이와 농사 경험이다. 농사를 처음으로 시작하거나 농사 경험이 5년 미만인 40세 미만의 농가경영주를 대상으로 한다. 해당 농가경영주는 법적으로 농업인으로 인정받아야 하며 기본 직불금(Basic Payment Scheme, BPS¹⁾) 지급 대상자이어야 한다. 최소 25헥타르 이상의 직불금 대상 농지를 보유해야 한다. 청년 농업인 직불금이 적용되는 최대 경지 면적은 90헥타르로 제한된다. 이 요건은 모든 회원국에 공통으로 적용된다. 직불금 지급 대상으로 선정되면 최대 5년 동안 직불금을 받는다.

회원국별로 청년 농업인 직불금 금액을 산정하는 방식은 다르다. 각 회원국은 유럽연합으로부터 받는 모든 농업분야 직불금 예산 중 최대 2%를 청년 농업인 직불금으로 사용할 수 있다. 현재 28개 회원국 중 7개 국가가 최대치인 2%를 청년 농업인 직불금으로 배정하고 있고 아일랜드도 여기에 포함된다. 나머지 12개 회원국은 1%와 2%사이에서 비율을 결정하였고 7개 회원국은 1% 보다 낮게 책정하였다. 국가별로 책정한 비율에 따라 2016년에 유럽연합이 청년 농업인 직불금으로 지급한 총 예산은 5억 1,300만 유로(약 6,156억 원)이다. 아일랜드는 청년 농업인 직불금 제도가 시행된 이후로 2018년 1월까지 청년 농업인 직불금으로 1,570만 유로(약 188억 4,000만 원)를 지원하였다.

국가별로 청년 농업인 직불금 지급 대상자가 받을 수 있는 직불금 금액을 책정하는 방식은 다르다. 1헥타르당 기준단가를 국내 직불금 평균 금액의 25%, 지급 대상자가 받는 직불금 평균 금액의 25%, 기본 직불금(BPS) 고정 금액(flat rate)의 25%, 단일지역 직불금(Single Area Payment Scheme, SAPS²⁾) 고정 금액의 25% 등으로 적용한다. 국가에서 정한 기준단가에 자신이 소유한 직불금 대상 농지의 면적을 곱한 값이 청년 농업인 개인이 받을 수 있는 직불금이다. 직불금 지급 대상 농지는 지급 대상자 1명당 최대 90헥타르로 제한하며, 일부 국가에서는 최소 기준인 25헥타르까지만 지급한다. 25헥타르와 90헥타르 사이의 특정 값을

1) 유럽연합의 농업 직불금 중 가장 기본이 되는 직불금으로 유럽연합 회원국내 모든 농업인들을 대상으로 지급함. 회원국에서 법적으로 인정받은 농업인은 모두 기본 직불금을 받을 수 있음. 타 농업 직불금을 받기 위해서는 기본 직불금 지급 대상자로 먼저 인정받아야 함.

2) 유럽연합에 최근 가입하여 전환기에 있는 회원국은 농업 분야의 직불금을 단일지역 직불금이란 명목으로 농업인들에게 지급함. 최근에 가입한 회원국의 농업인들은 유럽연합에서 제시하는 직불금 자격 요건을 충족하기 어렵다고 판단하여 창안한 직불금 제도임.

정하기도 한다. 아일랜드는 국내 직불금 평균 금액의 25%를 1헥타르 당 기준단가로 적용하며, 직불금 지급 대상농지는 최대 50헥타르로 제한한다.

또한 일부 회원국은 농업 기술 교육 수료 등을 지급 대상자 자격 요건으로 제시한다. 아일랜드는 FETAC LEVEL 6 수준³⁾의 농업 기술 자격을 보유한 청년 농업인에게만 청년 농업인 직불금을 지급한다.

2016년부터는 청년 농업인이 속한 법인격단체에도 청년 농업인 직불금을 지불할 수 있는 선택 사항이 포함되었다. 청년 농업인으로만 구성된 단체만 지원할지 청년 농업인 기준에 부합하지 않는 농업인과 청년 농업인을 함께 포함하는 단체에도 지원할 것인지 회원국에서 결정한다. 아일랜드는 법인격 단체에 1명이라도 청년 농업인이 있으면 직불금을 지급하지만 법인격 단체에 청년 농업인 명의로 된 농지나 가축이 있어야 하고 직불금을 지급받는 법인 계좌 명의에 청년 농업인의 이름을 포함해야 한다.

3.2. 기본 직불금(Basic Payment Scheme) 예산 활용

유럽연합의 회원국들은 국가별로 배정된 기본 직불금 예산의 최대 3%까지 예비예산(National Reserve)으로 편성할 수 있다. 예비예산은 농업 유희지를 예방하고 불리한 여건에 놓여있는 농업인을 보상하려는 목적으로 사용된다. 이 예산으로 청년 및 신규 농업인을 지원하는 경우에는 기본 직불금 예산의 3% 이상을 예비예산으로 편성할 수 있다.

아일랜드는 예비예산을 편성하여 청년 및 신규 농업인을 지원한다. 직불금 대상 농지가 없거나 직불금 대상 농지 면적이 25헥타르 미만으로 청년 농업인 직불금을 받을 수 없는 이들을 주요 대상으로 한다. 청년 농업인 직불금과는 별도의 직불금을 지급한다. 청년 농업인의 경우 농사 경험이 5년 미만인 40세 미만의 농가경영주를 대상으로 하며, 신규 농업인의 경우 나이 제한이 없다. 청년 농업인 직불금과 마찬가지로 FETAC LEVEL 6 수준의 농업 기술 자격을 요구한다. 농외소득이 4만 유로를 초과하는 청년 및 신규 농업인은 예비예산에서 직불금을 지급하지 않는다. 이외의 지급 자격 요건은 청년 농업인 직불금과 대부분 동일하다. 지급 대상자 수와 지급 금액은 매년 편성한 예비예산 총액에 따라 달라진다. 아일랜드 정부는 2015년부터 2018년 1월까지 예비예산 285만 유로(약 34억 2,000만 원)를 지원하였다.

3) 아일랜드 정부에서 직업 관련 교육을 이수하면 부여하는 자격으로 6 수준이 가장 높은 단계임. 일반적으로 고등학교 수준 이상의 직업교육을 완료하면 6수준을 취득할 수 있음.

〈표 2〉 유럽연합 회원국별 청년 농업인 직불금 지급 방식

국가	전체 직불금 예산에서 청년 농업인 직불금 예산 비율	1헥타르당 단가 기준(유로)				최대 면적 (ha)	교육 및 연수 등 추가 자격 요건 포함 여부	기본직불금 예산 활용 청년 및 신규 농업인 지원
		국내 직불금 평균 금액의 25%	지급 대상자가 받는 직불금 평균 금액의 25%	기본 직불금 고정 금액의 25%	단일지역 직불금 고정 금액의 25%			
벨기에 플란더스	1-2%	○				90	○	○
벨기에 왈루니아	1-2%	○				90	○	
불가리아	1% 미만				○	30	○	
체코	1% 미만				○	90		
덴마크	1% 미만	○				90		
독일	1-2%			○		90		
에스토니아	1% 미만				○	39		
아일랜드	2%	○				50	○	○
그리스	2%		○			25		
스페인	2%		○			90	○	○
프랑스	1-2%	○				34	○	
크로아티아	2%			○		25	○	
이탈리아	1-2%		○			90		
키프로스	1% 미만	○				90		
라트비아	1-2%	○				90		
리투아니아	1-2%	○				90		
룩셈부르크	1-2%					일시금		
헝가리	1% 미만	○				90		
몰타	1% 미만		○			90		
네덜란드	2%	○				90		
오스트리아	2%	○				40	○	
폴란드	1-2%	○				50		
포르투갈	2%			○		90	○	○
루마니아	1% 미만				○	60		
슬로베니아	1-2%	○				90		
슬로바키아	1% 미만	○				28	○	
핀란드	1-2%	○				90		
스웨덴	1-2%	○				90		
잉글랜드	1-2%		○			90		
북아일랜드	1-2%	○				90	○	○
스코틀랜드	1-2%		○			90		
웨일스	1-2% Ⅱ			○		25		

자료: EC(2016a)와 EC(2016b) 재구성.

3.3. 농지 이양서비스(Land Mobility Service) 시범사업 추진⁴⁾

농지 이양서비스 시범사업은 2014년부터 2016년까지 3년 동안 아일랜드 3개 지역(Dairygold, Aurivo, Glanbia)에서 추진되었다. 아일랜드 청년농업인협회(Macra na Feirme)⁵⁾가 사업 시행 주체이며, 아일랜드 농림수산물부, 농업 관련 민간단체 등이 재정적으로 지원하였다.

농지 이양서비스 시범사업은 농업을 포기하거나 농업 규모를 축소하려는 농가의 농지를 청년 및 신규 농업인이 이양받거나 사용할 수 있도록 지원하였다. 사업 시행 주체인 아일랜드 청년 농업인협회는 농지를 제공하려는 사람과 농지를 필요로 하는 사람들을 중개하여 장기임대, 파트너십, 공동생산, 계약생산 등이 이루어지도록 하였다.

이 사업을 통해 농지를 장기임대하면 매년 임대료에 대한 소득세를 면제받을 수 있다. 5~6년 임대하면 매년 임대료 1만 8,000유로까지 면제받는다. 7~9년은 2만 2,500유로, 10~15년은 3만 유로, 15년 이상은 4만 유로까지 면제받는다. 사업기간 동안 128건의 장기 임대계약이 맺어졌다.

2명 이상의 농업인이 파트너십을 맺도록 장려하였다. 농지 등 농장의 모든 농업 자원은 파트너십 명의로 등록되며 연간 순수익은 파트너십에 참여하는 농업인들에게 배분한다. 파트너십에 청년 농업인이 참여하면 다른 파트너 농업인들도 청년 농업인이 유럽연합으로부터 받는 혜택을 활용할 수 있다. 또한 10년 이내에 본인 소유의 농지 80% 이상을 파트너에게 이양하는 농업인은 2만 5,000유로까지 소득세 공제를 받는다. 파트너십은 가족농의 승계 계획이나 이웃한 농장 간에 협력하는 수단으로 활용되었다. 사업기간 동안 57건의 파트너십 계약이 맺어졌다.

공동생산은 농업을 향후에 포기하거나 농업규모를 축소하려는 농가의 농지에서 농지 주인과 청년 및 신규 농업인이 농업 활동을 함께 수행한다. 농업 생산방식 및 생산물 배분 방식에 대해 미리 결정한다. 농지 주인은 농업 활동에 계속 참여하여 직불금을 계속 수령할 수 있고 점진적으로 농업규모를 축소할 수 있는 장점이 있다. 청년 및 신규 농업인은 향후에

4) 농지 이양서비스 시범사업의 시행 주체인 아일랜드 청년농업인협회에서 작성한 보고서를 참고하여 작성함.

5) 아일랜드 청년농업인협회는 1944년에 농업인, 농업 전문가, 농촌 지역의 과학 교사 등 12명이 조직함. 청년 농업인들이 농촌 지역에 정착하는 데 도움을 주고 적절한 농업 교육을 제공하려는 목적으로 설립함. 청년 농업인의 영농기반 구축과 역량 강화와 관련한 활동을 주요 업무로 함. 이외에도 청년들의 지역사회 활동과 문화여가 및 체육 활동을 장려하는 활동을 추진하고 네트워크를 구축함. 아일랜드 내에서 청년 농업인들의 목소리를 대변하는 조직으로 청년 농업인과 관련한 국가 정책에도 막대한 영향력을 미침.

농지 주인으로부터 농지를 매입하거나 임대할 수 있는 기회를 높이게 되며 농가 경영비를 절감할 수 있다. 사업 기간 동안 51건의 공동생산 계약이 맺어졌다.

이외에도 계약 생산 38건, 유형이 불분명한 계약 8건 등 총 282건의 계약이 농지이양 서비스 시범사업으로 맺어졌다. 계약을 통해 공동으로 활용되거나 이양된 농지는 약 1만 헥타르에 이른다. 현재 아일랜드 정부는 시범사업의 성과를 전국적으로 확산하려고 국가 차원의 농지 이양서비스 사업을 기획하고 있다.

3.4. 기타

아일랜드 정부는 농장이 농업 현대화를 위해 자본을 투자하는 경우 전체 투자 자본의 40%까지 지원하는 정책(Targeted Agricultural Modernization Scheme, TAMS)을 시행하고 있다. 청년 농업인이 이 사업을 신청하면 60%까지 지원받을 수 있다.

2017년부터 농업 기술 자격을 보유한 40세 미만의 농업인과 파트너십을 맺고 10년 이내에 해당 청년 농업인에게 본인 소유의 농지를 이양하는 농업인은 소득세를 감면받을 수 있다. 연 최대 5,000유로(600만 원)까지 적용받는다.

아일랜드 농업인들은 거래 재고가치가 상승하여 세금이 올라가면 세금감면을 요청할 수 있다. 거래 재고가치 상승분의 최대 25%까지 세금감면을 요청할 수 있다. 35세 미만의 청년 농업인은 100%를 요청할 수 있으며 최대 4년 동안 유효하다. 한 해에 감면받을 수 있는 최대 금액은 4만 유로이며 4년 동안 7만 유로까지 가능하다.

35세 미만의 청년 농업인과 토지를 거래하면 인지세를 면제받을 수 있다. 현재 아일랜드의 인지세 비율은 토지 거래가의 2%이다. 토지를 취득한 청년 농업인은 취득 이후 5년 동안 토지 소유권을 유지해야 하며, 최소 50%이상의 노동 시간을 취득한 토지에 투입해야 한다.

4. 시사점

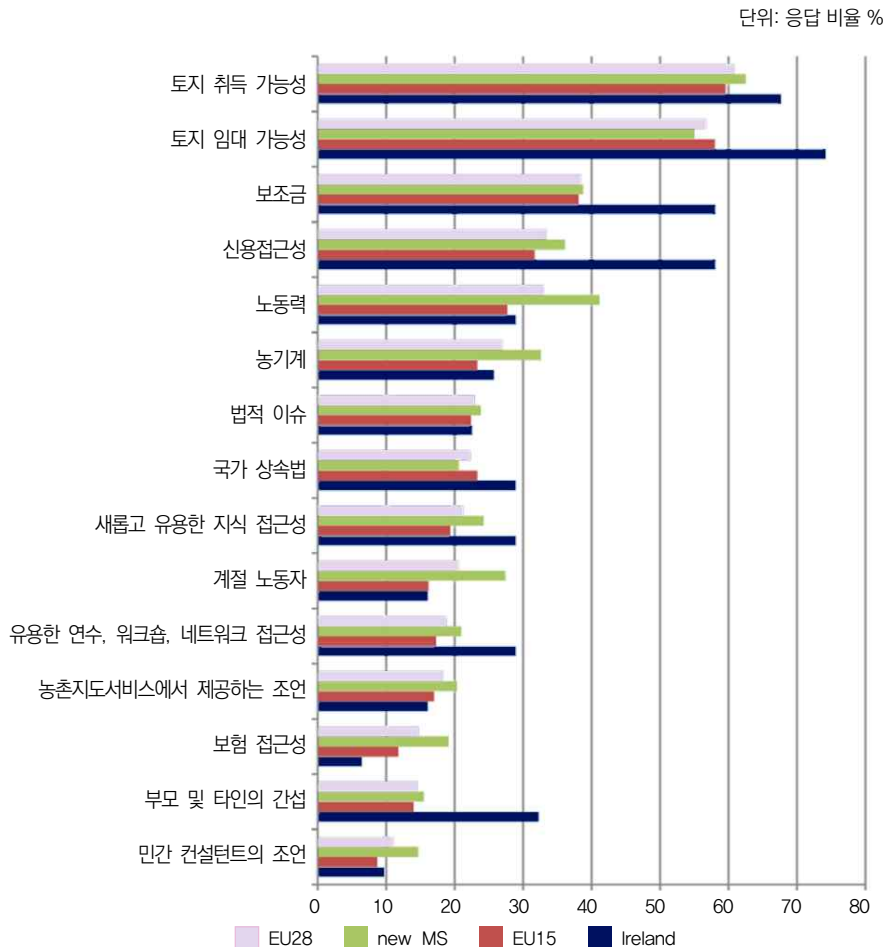
유럽연합은 2015년부터 청년 농업인 직불금을 광범위하게 지급하여 청년 농업인들을 적극적으로 지원하여 왔다. 이렇게 지급된 직불금은 청년들이 농촌에서 농사지으며 살아가는 데 큰 도움이 된다.

2015년에 유럽연합집행위원회가 청년 농업인을 대상으로 실시한 설문 조사 결과(그림 2)⁶⁾에

따르면 많은 청년 농업인들이 토지를 취득하고 임대하는 데 어려움을 느끼고 영농기반 구축 및 농가 경영비 절약과 관련하여 다양한 문제의식을 가지고 있는 것으로 밝혀졌다. 이러한 문제는 청년 농업인 직불금 지급만으로는 해결할 수 없는 부분이다. 많은 유럽 국가들은 유럽연합의 정책에만 의존하지 않고 국가별로 다양한 정책 수단을 도입하여 문제를 해결하기 위해 노력하고 있다.

2018년부터 우리나라도 청년 농업인 직불금 제도를 실시할 계획이며, 청년 농장 육성과

〈그림 2〉 유럽 및 아일랜드의 청년 농업인들의 문제 인식 조사 결과



자료: ECORYS(2015).

6) ECORYS가 LEI, Aequator Groen & Ruimte와 협력하여 2015년에 유럽연합집행위원회의 용역으로 연구를 수행하면서 실시한 설문조사임. 유럽 전역에 있는 2,081명의 청년 농업인을 대상으로 조사를 실시하였으며, 아일랜드의 경우 25명이 응답함.

관련한 다양한 지원 사업이 계획 및 시행 중이다. 이를 계기로 보다 많은 청년들이 농업으로 진입할 수 있게 되었다. 그러나 우리나라의 청년 농업인들도 유럽의 청년 농업인들과 마찬가지로 농업으로 진입하면 영농기반 구축 및 농가 경영비 절약과 관련한 문제에 시달리게 될 것이다. 아직은 이와 관련하여 구체적인 정책 설계가 이루어지지 않았다고 판단된다.

아무런 기반이 없더라도 농사가 좋아서 농사짓겠다고 농촌으로 향하는 청년들을 제대로 지원하려면 이미 시행 중에 있는 농업·농촌 정책을 꼼꼼히 살펴볼 필요가 있다. 기존 정책 사업에서는 청년 농업인을 대상으로 혜택 수준 및 범위를 확대하거나 사업 선정 우선권을 부여해야 할 것이다. 또한 농지 취득 및 임대 부분은 대대적인 개편이 필요한 부분이다. 다양한 이해관계자들이 함께 논의하여 청년 및 신규 농업인들이 쉽게 농지를 취득하고 임대할 수 있는 구조를 구축하는데 필요한 전략과 방안을 제시해야 한다.

참고문헌

- CSO(Central Statistics Office). 2007. *Farm Structure Survey 2003 and 2005*. CSO.
CSO 웹사이트. www.cso.ie. 검색일: 2017.12.13.
- DAFM(Department of Agriculture, Food and the Marine). 2017. 2017 National
(Young Farmer/New Entrant) and Young Farmers Scheme Terms and Conditions.
DAFM.
- EC. 2016a. Direct Payments: The Young Farmer Payment under Pillar I of the Common
Agricultural Policy. EC.
- EC. 2016b. Direct Payments: Basic Payment Scheme. EC.
- ECORYS. 2015. Young Farmers' Needs in Ireland. ECORYS. Brussels.
- Macra na Feirme. 2017. Land Mobility, End of Pilot Programme Report 2014-2016. Macra
na Feirme.
- 위키피디아 웹사이트. https://en.wikipedia.org/wiki/Macra_na_Feirme. 검색일: 2017.12.11.