

R 886 | 2019. 10. |

# 포용성장을 위한 농업인 경영이양 지원 방안

Older Farmers' Retirement and Farm Succession in Korea:  
Concerns and Policies

임소영 김남훈 하인혜



한국농촌경제연구원

R 886 | 2019. 10. |

# 포용성장을 위한 농업인 경영이양 지원 방안

Older Farmers' Retirement and Farm Succession in Korea:  
Concerns and Policies

임소영 김남훈 하인혜



한국농촌경제연구원

## 연구 담당

---

**임소영** | 부연구위원 | 연구 총괄, 설문조사, 통계자료분석

**김남훈** | 부연구위원 | 설문조사 및 통계자료분석, 해외사례조사

**하인혜** | 연구원 | 설문조사 결과 정리, 해외사례조사

연구보고 R886

## 포용성장을 위한 농업인 경영이양 지원 방안

---

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2019. 10.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 동양문화인쇄포럼

I S B N | 979-11-6149-332-9 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

농업인구가 지속적으로 감소하고 있는 가운데 고령화는 더욱 심화되고 있다. 농업의 지속가능한 발전을 위해서는 신규 농업인력의 확충과 원활한 승계가 이루어져야 하지만 여러 가지 이유로 농업인력의 세대교체는 지연되고 있다. 그 이면에는 고령농업인이 마음 놓고 경영이양을 선택하기 어려운 현실이 있다.

과거, 정부는 농업구조조정의 일환으로 고령 한계농가의 퇴출을 유도하는 정책을 추진하였다. 그러나 경영이양의 당사자인 고령농업인은 영농은퇴에 따르는 경제적 부담, 농업인으로서의 정체성 유지, 건강하고 활력 있는 노후를 위해서 경영이양을 선택하지 못하기 때문에 정책효과는 크지 않은 상황이다. 이에 경영이양 지원 정책의 문제점을 검토하고 개선안을 마련할 필요가 있다.

이러한 필요성하에서 이 연구는 경영이양의 개념과 유형, 영향요인을 검토하였다. 이를 위해 농업인을 대상으로 설문조사를 실시하였으며 관련 정책을 평가하고 해외사례를 조사하였다. 조사 결과를 토대로 국내 경영이양 지원 정책의 방향성과 개선방안을 제시하였다.

이 연구의 수행과정에서 귀중한 조언을 주신 여러 자문위원과 인터뷰 및 설문조사로 도움을 주신 농업인께 감사드린다. 모쪼록 이 연구가 고령농가의 안정적인 경영이양과 세대교체를 위한 정책 수립에 귀중한 기초자료로 활용되기 바란다.

2019. 10.

한국농촌경제연구원장 김 홍 상



# 요 약

## 연구 배경과 목적

- 농업인구가 감소하고 고령화가 가속화되는 현실에서 경영이양의 중요성은 매우 크다. 2000~2015년 사이에 60세 이상의 농가인구의 비중은 전체 농가인구 대비 평균 41% 수준을 보이고 있다. 반면 같은 기간 동안 20대 농가인구는 10.5%에서 5.8%로, 30대 인구는 9.2%에서 5.2%로 감소하였으며 장년층이라고 할 수 있는 40대도 13.4%에서 9.2%로 감소하여 농촌지역에서는 50세 미만을 찾아보기 어려운 상황이다.
- 농업분야의 인구구조 변화는 고령농의 경영이양이 잘 이루어지지 않는다는 것을 보여준다. 정부는 경영이양 관련 정책들을 운영하고 있으나 사업효과가 크지 않다. 지금까지의 경영이양 정책은 고령 농업인을 구조조정 대상으로 보고 은퇴를 유도하는 데에만 관심을 가졌기 때문이다. 그러나 농업인의 경영이양은 농업인의 은퇴를 포함하여 새로운 세대의 진입으로 완성되는, 세대교체의 의미가 더 크다. 새로운 인력의 유입 과정에서 기존 농업인이 가지고 있는 유무형의 자산이 순조롭게 이양될 수 있도록 경영이양에 대한 접근 방법을 새로이 모색할 필요가 있다. 또한 경영이양의 당사자인 농업인의 현실과 수요를 정책에 반영하여 경영이양에 따르는 경제사회적인 부담이 완화됨으로써 농업인이 안정된 노후를 보내도록 지원할 필요가 있다.
- 경영이양 정책의 수요자인 농업인이 경영이양을 바라보는 시각과 요구를 고려하여 대안을 제시하고 경영이양이 새로운 인구의 유입으로 이루어지는 디딤돌이 되도록 정책대안을 모색한다.

## 연구 방법

- 이 연구에서는 문헌조사, 설문조사, 해외 현지조사, 통계자료 분석, 계량 분석 등을 실시하였다. 문헌조사는 기존의 경영이양 및 은퇴, 영농승계 관련 문헌에 대해 이루어졌다. 설문조사는 65세를 기준으로 나누어 65세 이상 농업인과 65세 미만 농업인(KREI 현지통신원) 각 700명씩 총 1,400명에게 우편 설문조사를 실시하였으며 65세 이상 농업인은 376명, 65세 미만 농업인은 314명이 응답하였다. 그리고 설문조사 결과를 이용하여 농업인의 경영이양과 승계 의사, 영향요인, 경영이양의 애로사항 등을 분석하였다. 통계자료 분석은 농가경제조사 원자료를 활용하여 이루어졌으며 주로 고령 농업인의 경제적 상황을 분석하였다. 또한 유럽국가와 일본의 경영이양 지원제도를 조사하여 시사점을 도출하였다. 마지막으로, 경영이양 후 농업인의 지위 변화에 대한 법적·제도적 근거를 파악하기 위하여 농업인의 정의를 일본과 비교 검토하는 연구를 외부에 위탁하였다.

## 주요 연구 결과

- 농업인의 경영이양에 영향을 미치는 요인은 크게 경제적 요인과 비경제적 요인으로 나눌 수 있으며, 비경제적 요인은 은퇴로 인한 사회적 괴리감, 건강에 대한 염려, 농업인으로서 정체성 유지 욕구 등 정서적·신체적 요인을 의미한다. 경영면적을 농가의 경제적 상황에 대한 대리변수로 사용하여 분석한 결과, 경영면적이 넓을수록 승계자를 확보하여 경영이양을 할 가능성이 높은 것으로 나타나며 경영면적이 넓은 농가는 경제적 요인보다는 비경제적 요인에 의해 경영이양을 지연시킬 수 있는 것으로 나타났다. 반면 신규 진입농가는 인적 네트워크가 없는 경우에 정착에 더 큰 어려움을 겪는 것으로 나타났으며

기존 농업인의 지도나 조언, 정보제공 등을 필요로 하고 있었다.

- 이미 승계자를 확보한 농가는 승계자와 경영주가 가족구성원인 동시에 경영체의 구성원이기 때문에 나타나는 갈등을 경험하고 있다. 또한 구체적인 승계 절차나 방식, 시기, 승계 후 경제적 지원 등에 대해 양자 간 논의가 충분하게 이루어지지 않고 체계적으로 승계를 준비하는 경우는 드물었다.
- 고령농가는 이미 경제활동의 정점을 지나 은퇴기에 접어들었음에도 불구하고 여전히 농업활동에 많이 의존하고 있으며, 이는 공적 이전소득이나 기타 자산소득이 충분치 않는 데 그 원인이 있다.
- 정부가 추진하고 있는 대표적인 경영이양 지원 정책은 경영이양직불이며 그 외에도 농지연금, 농업인 국민연금 보험료 지원사업이 농업인의 노후소득 안정대책으로 운영되고 있다. 경영이양직불제에 대한 수요는 낮는데, 그 이유는 직불금 단가가 낮고, 직불금 신청 가능연령대가 낮고, 일괄적으로 은퇴를 해야 하는 부담 때문이라고 할 수 있다. 농지연금은 농지를 담보로 설정해야 하므로 상속 성향이 높은 국내 농가의 정서상 한계를 안고 있으며 소득재분배 기능이 없어 대농가에 유리한 제도이다. 농업인 국민연금 보험료 지원은 지원 폭이 매우 좁아 국내 농업인의 국민연금 가입을 장려하고 실제 소득 수준에 맞게 소득을 신고하도록 유도하는 데 한계가 있다. 그 외 승계를 돕기 위하여 승계농 교육이 이루어지고 있었으나 최근에는 중단되어 승계농가의 실질적인 어려움을 덜어줄 수 있는 방편은 부족한 상황이다.
- 이 연구는 분석한 결과를 토대로 경영이양 지원 정책의 방향성을 크게 세 가

지로 제시하였다. 첫째, 농업인의 은퇴 후 노후소득안전망을 강화할 필요가 있다. 특히 소규모 농가의 소득안전망 강화에 보다 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 둘째, 승계자 확보를 위한 적극적 노력이 필요하다. 셋째, 고령 농업인의 경영이양 이후 경제활동을 완전히 중단하기보다는 지역 경제에 일정 부분 참여함으로써 생산적 노화를 이루어갈 수 있는 방향으로 경영이양을 지원해야 할 것이다.

- 이러한 방향을 바탕으로 구체적인 제도 개선 방안을 다음과 같이 제시하였다. 은퇴 후 노후소득안전망을 강화하기 위해서는 첫째, 경영이양직불제의 신청률을 높이기 위해 지급기간을 확대하고 직불금 단가를 인상할 필요가 있다. 특히 매도이양의 단가를 대폭 확대하여 임대형과 매도형의 균형을 맞출 필요가 있다. 또는 농지 양수자가 39세 이하 청년농인 경우에는 추가 직불금을 지급하는 방안이 있을 수 있다. 또한 일시에 이양하고 은퇴하도록 되어 있는 규정을 완화하여 단계적 은퇴를 허용하되 약정을 맺고 이를 지키지 않는 경우에는 페널티를 부과하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 둘째, 농업인 국민연금 지원폭을 확대할 필요가 있다. 특히 소득이 낮을수록 국민연금 가입의향이 낮거나 신고 소득이 낮아 국민연금의 실효성이 낮아질 수 있으므로 저소득층에 지원이 보다 집중되도록 제도를 개선해야 한다.
  
- 농업인의 노후소득안전망 확보 못지않게 중요한 것은 국내 농가의 승계자를 확보하는 것이다. 승계자 확보를 위해서는 개인 대 개인 간의 연계방식과 승계자와 이양자의 집단화 방식을 고려할 수 있다. 개인 대 개인 간의 연계방식은 승계자가 없는 농가와 영농희망자를 매칭하는 방식이다. 승계자에게 영농자산과 기술, 경영노하우, 인맥과 같은 무형자산까지 한꺼번에 이양되므로

신규 진입농가의 영농정착이 보다 효과적으로 이루어질 수 있다. 신규 진입농가가 농지 및 생산기반 조성에 많은 시간을 들일 필요 없이 바로 생산을 시작할 수 있기 때문이다. 또한 기존 농가의 유무형의 자산이 일괄 이전되므로 농업인이 평생 일구어온 경영기반이 소실되지 않는다는 것도 장점이다. 제3자 승계에 대한 국내 농업인의 인식도 긍정적이다. 따라서 정부가 제3자 승계를 확대하기 위한 구체적인 정책 마련에 나설 필요가 있다.

- 승계자와 이양자를 묶어 집단화하는 방법은 마을영농을 승계의 방편으로 삼는 것이다. 마을영농은 일본에서 농업인의 고령화와 영농승계자 감소에 대응하기 위하여 지역 단위로 농업생산과정의 전부 또는 일부를 구성원이 공동으로 영위하는 집락영농을 국내에 적용한 사례이다. 마을영농은 소수의 청년농과 고령 농업인이 하나의 법인체가 되어 공동으로 생산, 유통, 판매를 하고 수익을 나누는 것이다. 이때 청년농이 법인 설립부터 운영에 있어서 대표자로서 역할을 맡고 고령 농업인은 영농자산을 출자하거나 임대하여 수익을 분배받는다. 또한 법인에서 실시하는 농작업이나 가공에 참여하여 부가적인 수입을 올릴 수 있다.
- 마을영농을 통해 청년농은 영농기반의 확대와 규모화를 함으로써 수익성을 높일 수 있고 고령 농업인은 노후소득을 확보할 뿐 아니라 경제활동에 참여함으로써 활력을 유지하고 마을의 구성원으로서 소속감이나 자존감을 유지할 수 있다.
- 승계를 활성화하기 위해서는 승계 당사자 간의 갈등과 이해관계의 충돌을 완화할 수 있는 전문 인력의 도움이 필요하다. 승계자를 확보한 농가뿐만 아니

라 제3자 승계와 마을영농에 있어서도 당사자 간 조정이 필요한 경우가 많기 때문에 제3자의 개입이 도움이 될 수 있다.

- 따라서 세대 간 의사소통 지원, 재무 상담, 심리 상담 등을 진행할 수 있는 ‘승계 전문 컨설턴트’를 양성할 필요가 있다. 승계 전문 컨설턴트는 장기간 동안 지속적으로 승계농가나 제3자 승계 경영체, 마을영농 주체를 방문하고 상담하면서 승계 과정에서 나타나는 다양한 문제점에 대한 컨설팅이나 교육 기회를 제공하고 전문가를 연계하는 역할을 할 수 있다. 또한 승계자와 경영주가 승계의 내용, 시기, 방식 등에 관해 논의하고 합의사항을 문서화하여 이를 지킬 수 있도록 중재하는 역할을 담당할 수 있다.
- 마지막으로, 장기적 제도 개선과제가 있다. 우선 자산과 연계된 노후소득안 전망에서 탈피하여 소득과 연계되는 노후소득안전망으로 전환할 필요가 있다. 경영이양직불제와 농지연금은 경지면적과 비례하여 지급액이 정해지게 된다. 이는 소득재분배 관점에서 바람직하지 않고 농지 없이 영농을 하는 임차농에게 불리한 제도이다. 따라서 경영이양직불을 폐지하고 국민연금을 중심으로 경영이양을 계획하는 농업인에게 인센티브를 주는 방식을 검토할 필요가 있다.

# ABSTRACT

## **Older Farmers' Retirement and Farm Succession in Korea: Concerns and Policies**

### **Research Background**

As the agricultural population is shrinking and aging, farming business succession is very significant. The farmers aged 60 or older took 41% of the total farming population from 2000 to 2015. During the same period, the ratio of young farmers in their 20s decreased from 10.5% to 5.8%. Meantime, the proportions of farmers in their 30s and 40s reduced from 9.2% to 5.2% and from 13.4% to 9.2%, respectively. Directly speaking, it is rare to see people aged younger than 50 in farming areas.

The demographic change in the agricultural sector clearly shows that old farmers' business transfer is not sufficient. Although the government operates policies related to farming business transfer, their outcomes are not significantly effective. The reason is that those policies regarded old farmers as the target for restructuring and focused on their retirement. However, farming business succession means a shift in generations, in which the old retire and the young come in to replace them. Therefore, it is necessary to seek ways for elderly farmers' visible and invisible assets will be handed smoothly over to young farmers, who newly enter into the sector. Also, it is essential to reflect aged farmers' reality and needs for retirement in the policies to mitigate their economic and social burdens from the business succession. By doing so, it will be possible to help them enjoy a

secure retirement life.

Against this backdrop, this study aimed at identifying obstacles to business transfer and seeking solutions from a new perspective of farm succession.

## **Research Methodology**

For this study, we carried out relevant literature research, surveys, overseas field research, and statistical data analysis. Literature research focused on previous research on agricultural business transfer, retirement, and farm succession. The survey was carried out by mail, targeting 700 farmers. To break down, 376 farmers aged 65 or older and 314 farmers younger than 65 (KREI's local informants) responded. Based on their answers, we analyzed farm succession, willingness to transfer, influencing factors, and related problems. For statistical data analysis, the raw data of the Survey of the Farm Household Economy was used for the inspection of old farmers' economic state. Also, we examined support programs for farm succession in Japan and European countries and identified implications for Korea. Lastly, to understand legal and institutional grounds for farmers' status change after handover, we entrusted a study on the definition of farmers through comparison with Japan to an external organization.

## **Findings**

Factors influencing farm succession are composed of economic and non-economic ones. Non-economic factors mean emotional or physical aspects, including a sense of separation, concerns for health, intention to

maintain an identity as a farmer. The result of an analysis using farm size as a proxy variable for farmers' economic state showed that the bigger the farm is, the more likely the farmer is to find a successor for business transfer. Also, according to the result, when the farm size is big, a delay in business transfer will happen because of non-economic reasons. In the meantime, new farmers face more hardship for early-stage settlement when they do not have local networks. They need teaching, advice, and information from experienced farmers.

Farm households that have chosen successors go through conflicts caused by the fact the current business owner and his or her successor belong to the same family and work together for the farm business. Also, they fail to have sufficient discussions on the specific succession procedure, method, timing, and financial support after the completion of the handover. Consequently, the succession procedure is not well planned.

Old farmers rely on farming for a living even though they are at the retirement age. They still have to work even after the peak of economic activities, mainly because there are no sufficient income sources such as government transfer income or other income from a property.

The support program for farm transfer the Korean government mainly pursues is the direct payment scheme. Besides, the government runs the farmland pension and the support program for farmers' national pension payment as ways to stabilize after-retirement income. However, the demand for the direct payment scheme is low, because of the small amount to be

paid, age limits for application, and the burden of retiring immediately after receiving the payment. Concerning the farmland pension program, the farmland should be set as collateral. So considering that farms are the subject of inheritance in Korea, the pension program has limitations. Also, as it does not work for income redistribution, it is beneficial for wealthy farm households. The support program for farmers' national pension payment is not practical to encourage farmers to sign up for the national pension plan and to report their real income as the support scope is narrow. The government operated a training program for successors but suspended it. As a result, there is not a measure in place to mitigate hardship for young farmers after succession.

Based on the analysis mentioned above, this study proposes three directions for the government's support for farm succession. Firstly, it is necessary to enhance post-retirement income safety nets. Notably, more attention should be on income safety nets for small-size farm households. Secondly, there should be endeavors to secure successors. Thirdly, the government should pursue productive aging, so that old farmers take some part in economic activities instead of stopping farm work thoroughly after transfer.

The measures to strengthen post-retirement income safety nets based on the directions discussed above are as follows:

Firstly, to raise the application for the direct payment scheme, it is necessary to extend the payment period and increase the amount. Specifically, there should be a balance between the land sellout and lease

options in terms of payment by enlarging the payment amount for the sellout type. In the case of farm successors aged 39 and younger, paying an extra amount to them will be useful. Also, the government can opt for gradual retirement instead of complete suspension from work immediately after handover. Old farmers sign up for an agreement on gradual retirement, and if they fail to follow it, the government can impose a penalty. Secondly, the government has to increase the support scope for national pension payment. Notably, the support should give more focus on low-income farmers as they are reluctant to sign up for the national pension plan. The other reason for more attention for low-income farmers is that the pension coverage will not be sufficient as their income level for reporting is small.

What is as essential as post-retirement income safety nets is to secure a successor to a farming business. Individual-to-individual or group-to-group linkage would be the ways to achieve the goal. The individual-to-individual method is a way to match an old farmer who does not have a successor with a wannabe farmer. As the wannabe farmer will take over old farmer's farm business and as well the intangible assets such as farming experiences, skills, know-how, and social networks, he will be able to settle in the new environment quickly. He can work for production immediately without putting much time and effort to build a production base. The other merit of the one-to-one linking method is that the old farmer's lifelong business base can be preserved as his tangible and intangible assets will be transferred at once. As Korean farmers see positively the succession to wannabe farmers who are not their relatives, the government should come up with a specific measure to expand farm succession to non-relatives.

The group-to-group linkage is a way to transfer the whole business in a village. This method came from the communal farming model that Japan devised to cope with farming population aging and a reduction in the number of farming successors. In this model, young farmers and old farmers form a corporation. They produce, distribute, and sell their produce together and share the profit. One of the young farmers plays a leading role in establishing and operating the corporation. Old farmers gain earnings by investing in or leasing farm properties. Also, they can earn extra income by taking part in farm work or processing.

In communal farming, young farmers can raise profitability by scaling up farming bases. Elderly farmers can secure post-retirement income and participate in economic activities, which will help them to keep invigorated and feel connected with the community.

Experts' advice is necessary to promote farming succession so that both parties preparing for handover can relieve conflicts of interest. As not only old farmers who have successors or plan to transfer their farms to non-relatives but also members in communal farming will face challenging situations, the mediation of a third party will be useful.

Therefore, it is essential to train consultants specialized for farming succession, who will provide advice on communication between young and old generations, financial matters, and psychological problems. Through frequent visits to farm households going through transfer or corporations in communal farming for an extended time, the consultants can counsel on

various issues happening in the course of succession, provide training opportunities, and introduce other experts if necessary. The trained consultants will engage in discussions on the details including timing, and method of a transfer and document agreed matters between related stakeholders. Also, they can play a mediating role so that both parties will abide by the matters decided.

Finally, from a long-term perspective, the government has to re-design retirement policies. First of all, there should be a shift in the post-retirement income safety net. Instead of the current link to assets, its connection to income is a better option. The direct payment scheme and the farmland pension set the amount payable in proportion to the size of farmland. This arrangement is undesirable from a perspective of income redistribution and unfavorable to farmers who do not own farms. Therefore, the government needs to review options to abolish the direct payment scheme and use the national pension plan to give incentives to farmers who plan on business transfer. In sum, it is underlined that the connection between retirement of farming and post-retirement safety net should be enhanced to accomplish inclusive growth.

In the meantime, elderly farmers are allowed to cultivate lands of 3,000m<sup>2</sup> or smaller in size even after transferring their farms and, in return, receiving payments from the direct payment scheme. However, this is against the legal standards for farmers. It will be desirable to exclude such elderly farmers from the government's support programs related to production. Retired farmers can own some land for cultivation just for extra money or

for pleasure. However, the government needs to review whether to provide compensations (for example, direct payments) for production activities. Explicitly speaking, old farmers who transferred their farms and now own small lands of 1,000m<sup>2</sup>~3,000m<sup>2</sup> should be defined as “retired farmers.” And the government’s support programs should include or exclude retirees under their purposes. For example, retired farmers are qualified for housing, welfare, and transportation supports such as the national pension plan, farmers’ safety insurance, house-fixing project, and taxi service. On the other hand, it is reasonable to exclude them from the agricultural income protection policy, which includes the direct payment scheme and crop insurance.

---

**Researchers:** Lim SoYeong, Kim Namhoon, Ha Inhye

**Research period:** 2019. 1. ~ 2019. 10.

**E-mail address:** sylim@krei.re.kr

# 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구배경 및 필요성 .....	3
2. 연구목적 .....	5
3. 선행연구 검토 .....	6
4. 연구범위와 방법 .....	17
<b>제2장 경영이양의 이론적 접근</b> .....	<b>19</b>
1. 경영이양의 개념과 유형 .....	21
2. 경영이양의 동기 .....	24
<b>제3장 농업인의 경영이양과 영농정착</b> .....	<b>27</b>
1. 국내 농업인의 경영이양 .....	29
2. 국내 농업인의 영농정착 .....	36
3. 승계농의 경영이양 방식과 애로사항 .....	41
<b>제4장 고령 농업인의 경제적 상황과 노후 준비실태</b> .....	<b>47</b>
1. 고령 농업인의 경제적 상황 .....	49
2. 농업인의 노후 준비실태 .....	56
<b>제5장 경영이양 지원 정책 현황과 평가</b> .....	<b>61</b>
1. 개황 .....	63
2. 경영이양 지원사업 평가 .....	94

<b>제6장</b>	<b>외국의 경영이양 지원 사례</b>	<b>107</b>
1.	유럽의 경영이양 지원 제도	109
2.	일본의 경영이양 지원사업	125
3.	시사점	142
<b>제7장</b>	<b>농업인 경영이양 지원 방안</b>	<b>145</b>
1.	경영이양 지원 정책의 방향	147
2.	농업인 노후소득 지원 강화	148
3.	농업인의 영농승계 활성화	151
4.	장기적 제도개선 과제	158
<b>부록</b>		
1.	65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과	161
2.	65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과	167
3.	농업인의 정의와 기준에 관한 국제 비교	
	- 한국과 일본의 제도를 중심으로 -	176
<b>참고문헌</b>		<b>207</b>

# 표 차례

## 제3장

〈표 3-1〉 농업인의 희망 은퇴 연령 .....	30
〈표 3-2〉 고령 농업인의 경영이양 미선택 이유 .....	31
〈표 3-3〉 승계자 보유에 대한 프로빗 분석 결과 .....	32
〈표 3-4〉 영농승계자 보유 여부에 따른 경영면적 비교(t-test) .....	33
〈표 3-5〉 경영이양 의사에 따른 경영면적 비교(t-test) .....	34
〈표 3-6〉 그룹별·영향요인별 농업인 특성 .....	35
〈표 3-7〉 현 거주지 선택 이유 .....	37
〈표 3-8〉 영농 준비 시 어려웠던 점 .....	37
〈표 3-9〉 농지 구입(임차)의 불편함 .....	38
〈표 3-10〉 영농 관련 정보 습득 경로 .....	39
〈표 3-11〉 영농정착 시 유무형의 자산을 타인으로부터 물려받는 것의 도움 정도 .....	40
〈표 3-12〉 청년농이 고령농가의 지원을 기대하는 영역(복수선택) .....	40
〈표 3-13〉 예상 경영이양 방식 .....	42
〈표 3-14〉 승계농가 갈등 원인(경영주) .....	43
〈표 3-15〉 승계농가 갈등 원인(후계자) .....	43
〈표 3-16〉 경제적 지원에 대한 기대와 논의 여부 .....	45
〈표 3-17〉 경영이양 관련 가족 내 논의 및 문서화 방안에 대한 견해 .....	45

## 제4장

〈표 4-1〉 경영주 연령별 소득원 구성 .....	50
〈표 4-2〉 고령 농업인의 노후소득 부족 .....	52
〈표 4-3〉 농업인 사회보장제도 현황 .....	53
〈표 4-4〉 지역별 국민연금 1인당 수급액 .....	54
〈표 4-5〉 2018년 기준 농업인 기초연금 수령률 계산 .....	56
〈표 4-6〉 노후 생계비 총당 방법 .....	57
〈표 4-7〉 경영이양 이후 노후 생계비 조달 방법 .....	57

〈표 4-8〉 농어업인 국민연금 가입자 현황	58
〈표 4-9〉 농어업인 가입자와 지역가입자 비교	59
〈표 4-10〉 은퇴 준비교육의 필요성과 교육 내용	59

## 제5장

〈표 5-1〉 국내 경영이양 관련 지원제도	64
〈표 5-2〉 경영이양직불 예산 현황	67
〈표 5-3〉 연도별 경영이양직불 지원실적	68
〈표 5-4〉 지역별 실적(2018년 기준)	69
〈표 5-5〉 지목별 현황(2018년 신규 기준)	70
〈표 5-6〉 경영이양농지 양수자의 연령분포(2016년 기준)	71
〈표 5-7〉 농지연금 지급대상 제외 농지	72
〈표 5-8〉 농지연금 신청 유형	73
〈표 5-9〉 농지연금 지급방식별 가입가능 연령	74
〈표 5-10〉 농지연금 예산 현황	75
〈표 5-11〉 농지연금 연도별 가입 현황	75
〈표 5-12〉 가입유형별 실적 현황(2016~2018년)	76
〈표 5-13〉 연도별 자경농지에 대한 양도소득세 감면 실적	78
〈표 5-14〉 농어업인 연금보험료 지원 현황	79
〈표 5-15〉 후계농업경영인 육성사업 지원대상	80
〈표 5-16〉 연도별 후계농업경영인 육성사업 실적	80
〈표 5-17〉 연차별 영농정착지원금 지원 개요	81
〈표 5-18〉 경영실습 임대농장 사업 개요	85
〈표 5-19〉 연도별 영농상속공제 실적	88
〈표 5-20〉 연도별 영농자녀 등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면 실적	90
〈표 5-21〉 연도별 취득세 감면 실적	91
〈표 5-22〉 2018년 영농승계교육사업 운영 개요	94
〈표 5-23〉 경영이양직불 신청 의사	95

〈표 5-24〉 연간 기대소득 비교 .....	96
〈표 5-25〉 농업인 선호 영농자산 처분 방식 .....	97
〈표 5-26〉 농지연금 신청 의사 .....	98
〈표 5-27〉 최근 3년간 농가소득 .....	101
〈표 5-28〉 농업인 건강보험료 지원 체계 .....	102

## 제6장

〈표 6-1〉 조기은퇴지원제도 승계자 자격조건 .....	111
〈표 6-2〉 조기은퇴지원제도 지원금액 .....	112
〈표 6-3〉 제2차 조기은퇴지원제도 현황(2000~2006년) .....	113
〈표 6-4〉 제3차 조기은퇴지원제도 현황(2007~2013년) .....	114
〈표 6-5〉 프랑스의 농업활동 규모별 연금가입 자격 .....	122
〈표 6-6〉 농업자산 승계 방법 .....	128
〈표 6-7〉 영농자산 승계 시 자산평가방법 .....	129
〈표 6-8〉 농업자 연금의 종류 .....	132
〈표 6-9〉 농업자연금 가입현황(2018년 기준) .....	133
〈표 6-10〉 특례보험료 보조 요건 .....	134
〈표 6-11〉 농업자노령연금의 지급개시 시기 .....	136
〈표 6-12〉 특례부가연금 신청 절차 .....	139
〈표 6-13〉 특례부가연금의 연금현가율 .....	140
〈표 6-14〉 특례부가연금의 지급시기 .....	140

## 제7장

〈표 7-1〉 청년농부 참여형 마을영농 지원 개요 .....	155
-----------------------------------	-----

# 그림 차례

## 제1장

〈그림 2-1〉 영농은퇴 경로 ..... 24

## 제4장

〈그림 4-1〉 연령별 농가소득·가계지출 변동(2015~2017년) ..... 51

## 제5장

〈그림 5-1〉 경영이양직불사업 추진체계 ..... 67  
〈그림 5-2〉 농지연금제도 추진체계 ..... 74  
〈그림 5-3〉 2030세대 농지 지원 추이 ..... 83  
〈그림 5-4〉 경영이양직불 신청자의 영농규모 분포 ..... 99  
〈그림 5-5〉 농지 처분에 대한 정부 지원이 농지시장에 미치는 효과 ..... 103

## 제6장

〈그림 6-1〉 농촌개발프로그램(2000~2006년) 사업비 지출배분 ..... 113  
〈그림 6-2〉 농지직거래사업 거래 구조 ..... 120  
〈그림 6-3〉 농지직거래(Hofbörse) 영업 대상 ..... 121  
〈그림 6-4〉 일본의 농업경영승계사업 사업 흐름도 ..... 126  
〈그림 6-5〉 홋카이도 경영승계사업 추이 ..... 130  
〈그림 6-6〉 농업자연금제도의 위치 ..... 131  
〈그림 6-7〉 농업자노령연금과 특례부가연금 비교 ..... 132  
〈그림 6-8〉 농업자연금 피보험자수 가입 추이 ..... 133  
〈그림 6-9〉 농업자노령연금액의 산출식 ..... 135  
〈그림 6-10〉 농업자노령연금의 연금현가율 ..... 136  
〈그림 6-11〉 연금재원이 100만 엔인 경우의 연금액 ..... 140

## 제7장

〈그림 7-1〉 국민연금 보험료 지원 개선안 ..... 150

제1장

서론



# 서론

## 1. 연구배경 및 필요성

가족농에게 경영이양은 영농의 지속성과 생존을 보장하는 최선의 수단이다. 대부분 가족농의 형태로 운영되고 있는 국내 농업에서 경영이양은 농업의 지속가능성과 성장성을 확보할 수 있는 열쇠라고 할 수 있다. 경영이양을 통해 기존 세대가 보유한 유·무형의 자산이 다음 세대로 계승되면서 전 세대의 자산이 후 세대 발전의 밑거름이 된다. 승계자는 기존 농업인의 영농자산뿐만 아니라 경영기술, 승계 자산과 경작 지역에 대한 특정적 지식, 경영에 필요한 인적 네트워크 등을 물려받음으로써 영농 정착에 도움을 얻을 수 있다. 새로운 세대는 구 세대의 자산을 승계할 뿐만 아니라 발전된 기술을 접목하여 생산성을 높이고 장기투자가 가능하므로 농가경영 발전을 도모할 수 있다.

영농자산이 승계자에게 이전되면서 농지가 분할상속될 가능성이 낮아지므로 농지의 효율적 사용 측면에서도 승계가 중요한 역할을 한다.<sup>1)</sup>

농업인구가 감소하고 고령화가 가속화되는 현실에서 경영이양의 중요성은 더

---

1) 승계자가 없는 농가는 영농중단 시 농지 처분방법으로 자녀에게 분배 상속하겠다는 의견이 가장 많았다(황정임 외 2015: 37).

욱 커진다. 농가인구는 2000년에 약 403.1만 명에 이르렀으나 2017년에는 242.2만 명으로 감소하였다. 같은 기간 농림어업취업자는 226.6만 명에서 127.9만 명으로 감소하였다. 청·장년층인 40대 이하 농가인구의 감소가 뚜렷한 반면 60대 이상의 농가인구 비중이 빠른 속도로 증가하고 있다. 2000~2015년 사이에 60세 이상의 농가인구의 비중은 전체 농가인구 대비 평균 41% 수준을 보이고 있다. 또한 70세 이상의 농가인구는 2000년(50.5만 명) 이후 2015년 69.4만 명으로 집계되었으며, 전체 농가인구 대비 비중이 2000년 12.4%에서 2015년 27%로 급상승하였다. 반면 같은 기간 동안 20대 농가인구는 10.5%에서 5.8%로, 30대 인구는 9.2%에서 5.2%로 감소하였으며 장년층이라고 할 수 있는 40대도 13.4%에서 9.2%로 감소하여 농촌지역에서는 50세 미만을 찾아보기 어려운 상황이다.

국내 농업인의 연령 구성변화 추이는 고령농의 경영이양이 잘 이루어지지 않는다는 것을 의미한다. 많은 농업인이 승계자의 부재로 승계를 할 수 없기 때문일 수 있다.<sup>2)</sup> 승계자의 부재가 아니더라도 경영이양을 하기에는 경제적·비경제적 장애요인이 있기 때문일 수 있다. 또는 농지를 전부 임대하고 영농활동을 중단하였으나 현행법상 1,000㎡ 이상의 농지소유자를 농업인으로 인정하고 있기 때문일 수도 있다. 즉, 제도상의 미비로 인해 통계적 오류가 나타났을 가능성도 있다.

정부는 경영이양 관련 정책들을 운영하고 있으나 농업인구 고령화 추이를 보면 정부의 정책 방향에 대한 의문이 제기된다. 지금까지의 경영이양 정책은 고령 농업인을 구조조정의 대상으로 보고 한계농가의 퇴출 여부에만 관심을 쏟았다. 그러나 이제는 경영이양을 바라보는 관점을 바꾸어 경영이양이 새로운 세대의 유입을 통한 성장의 계기가 되도록 하는 데 더 많은 관심을 기울여야 한다.

특히 포용성장의 관점에서 경영이양을 바라지만 여러 가지 요인으로 인해 경영이양을 선택하지 못하는 농가, 승계자를 확보하지 못하는 대다수 영세고령농의 경영이양 지원방안을 중점적으로 검토할 필요가 있다.<sup>3)</sup> 경영이양 활성화로 농업

2) 통계청에서 실시한 농업조사 결과, 승계자를 확보한 농가는 전체 농가 중 9.8%에 불과하였다(마상진 외 2017: 28).

전반의 활력이 제고되고 고령 소농은 안정적인 노후를 보내게 됨으로써 약자를 포용하면서 농업의 장기적 지속성을 기대할 수 있기 때문이다. 포용성장의 관점에서 경영이양은 농업인의 세대교체를 통해 지속가능한 농업 성장을 이루는 한편 오랫동안 농업에 종사하며 국가 발전에 이바지하였던 기존 농업인이 안심하며 노후를 보낼 수 있도록 지원하는 방향으로 이루어져야 한다.

농업인의 경영이양에 대한 새로운 관점에서 경영이양 지원 정책의 방향성을 제시하고 개선안을 마련하기 위하여 농업인의 경영이양 의사, 경영이양의 장애요인 등을 검토할 필요가 있다.

## 2. 연구목적

농업인의 경영이양이 부진한 이유에 대해 구체적으로 다음과 같은 질문을 던질 수 있다. 승계자가 없는 농가에 승계자만 확보된다면 경영이양이 이루어질까? 승계농의 경영이양에는 어려운 점이 없을까? 승계자가 없다는 것 외에 경영이양을 지연시키는 요인은 무엇일까? 관련 정책은 현실을 잘 반영하여 효과적으로 운영되고 있을까? 현 정책들의 성과를 높이기 위한 개선방안은 무엇인가? 이 연구는 이러한 질문들에 대답하고자 수행되었다.

다시 말하면, 이 연구는 경영이양을 바라보는 새로운 시각하에서 경영이양의 장애요인을 파악하고 원인에 따른 대응방안을 모색한다.

---

3) 포용성장은 혁신성장과 공정경제를 포함한 개념으로서 성장을 하되 그 결과물을 모든 국민이 누릴 수 있도록 하자는 개념이다(조흥식 2018: 4).

### 3. 선행연구 검토

#### 3.1. 농업 구조조정과 경영이양정책

농촌인구 고령화, 경영규모의 영세성에 대응하기 위해 농업구조조정의 필요성이 대두되면서 농업인의 경영이양을 지원하기 위한 소득정책이 도입되어야 한다는 주장이 제기되었다.

나승렬(2004)은 정부에서 농업구조조정의 기본방향으로 전업농 중심의 구조재편과 탈락농가에 대한 보완대책을 마련할 것을 주장하였다. 농가 소득 및 경영안정을 위한 대책으로 직접지불제 확충, 위험관리 및 재해 지원의 강화와 함께 제2단계 구조조정 보완대책으로 경영이양직불제를 고령농에게 도입하는 계획을 제시하였다.

김수석(2008)의 연구에서는 우리나라의 농업구조 현황을 검토하고 0.5ha 미만의 영세농의 증가, 농업경영주의 고령화 현상을 지적하였다. 영농규모화를 위해서는 영농은퇴와 연계된 농업인 연금의 필요성을 주장하였으며 영농은퇴 대상을 좀 더 세분화하여 최고령 위주의 경영이양 추진을 강조하였다. 또한, 최고령층을 위한 경영이양사업으로써 현행 경영이양직불제를 모형화해서 임대와 매도 프로그램으로 구분된 통합프로그램을 제시하였다. 이에 경영이양직불제가 1997년에 도입되었으며 사업성과에 대해 긍정적 평가와 동시에 한계점 및 개선방안이 제시되었다.

그러나 경영이양직불제를 포함한 구조정책은 효과성 측면에서 비판을 받고 있다. 이정환·김병욱(2006)은 현재 농업구조는 시장의 강력한 지배를 받고 있으며 시장을 통해 대농 중심으로 구조개선이 이루어져 있는 것으로 본다. 농업구조정책의 경우 비용에 비해 효과가 미미하기 때문에 인위적인 구조정책보다는 시장경쟁원리에 의존할 필요가 있다는 견해를 제시하였다.

이정환(2007)은 정부의 핵심 FTA대책으로 경영이양연금과 폐원지원금 제도

로 구조조정 정책을 펼치고 있으나, 경영이양연금제도의 경우 재정 소요액에 비해 실질적 은퇴촉진 효과가 미미한 것으로 보았다. 이에 따라 시장개방에 따른 충격을 완화하기 위해 소득보전 정책의 준비를 제안하였으며 시장논리에 의거하여 진입과 퇴출이 용이하게 농지제도와 부채대책의 준비가 필요함을 지적하였다.

오내원 외(2008)는 지금까지 소득보전 위주의 농정방향으로 농업 구조조정을 시도했으나 경영규모는 여전히 영세하며 농촌의 고령화가 지속되고 있어 효과가 미흡한 점을 지적하였다.

대표적인 경영이양 지원 정책인 경영이양직불제는 나름의 성과를 낸 것으로 평가받지만 한계도 동시에 드러내고 있다.

경영이양직불제는 지가에 따라 연금을 지급하는 농지연금과는 달리 소유농지의 면적에 따라 직불금이 지급되어 지가가 낮은 지역의 은퇴농 소득안정에 기여하고 있다(김태훈·박지연 2018; 김태균 2006; 오내원·김배성 2005).

경영이양직불제는 은퇴농의 소득보전과 농업구조개선 측면에서 성과를 내고 있으나 지원실적이 대부분 임대형 경영이양 위주이며 약정 종료 후 10%의 고령농이 영농에 복귀하는 문제가 있다(김태훈·박지연 2018; 김수석 외 2016).

선행연구에서는 경영이양직불제의 신청 연령과 낮은 직불금 단가를 고려하면 대상 고령농의 기준이 낮아 충분한 정책적 효과를 거둘 수 없으므로 경영이양직불제의 신청 연령을 조정하고 직불금 단가를 인상하는 방안이 제시되었다. 또한 경영이양직불제의 사업목적은 고령 은퇴농가에 대한 소득안정 지원으로 한정하고 장기적으로 농지연금제도와 결합하여 종신임대 형태로 개선할 것을 제안하였다(김수석 외 2016; 김태균 2006; 황정임 외 2015; 김태훈·박지연 2018).

유럽에서도 영농규모의 영세화, 농업인구의 고령화에 대응하기 위하여 한국의 경영이양직불제도와 유사한 고령 농업인의 조기은퇴제도(Early Retirement Scheme)를 시행하였으나 EU의 조기은퇴제도의 사업성과에 대해서는 회의적인 의견이 다수이다.<sup>4)</sup>

---

4) EU의 조기은퇴 제도는 2008년에 중단되었다가 일시적으로 2009년에 재개되었으나 현재는 시행되

55세 이상 66세 이하 10년간 농업에 종사해온 농장주와 농업 노동자 중, 은퇴를 원하는 농업인에게 약 10년간 70세 이전까지 은퇴자금을 지원했으나, 지역별·국가별 정책효과와 불균형, 낮은 지원금 수준 등 조기은퇴 제도의 정책적 효과에 대해 의구심이 제기되었다(Bika 2007; Leonard et al. 2017; Pietola, Väre, & Lansink 2003).

### 3.2. 경영이양의 개념과 요인, 정책과제

농가의 경영이양은 재산의 승계뿐 아니라 농가 경영 전체가 승계자에게 이전되며 승계농의 자립을 통해 완결되는 일련의 과정으로 이해된다.

농가의 경영이양은 물리적 자산의 승계와 더불어 무형의 경영능력과 농업경영 노하우에 가치를 부여하고 후계자에게 승계하는 일련의 과정으로 볼 수 있다(황정임·최윤지·최정신 2018; 이성호·김정호 1995). 또한, 조기은퇴를 지원하여 자산과 경영의 상속뿐 아니라 효율적이고 효과적 영농을 위한 농업구조개선의 역할도 수행하고 있다(Leonard et al. 2017; Pietola, Väre, & Lansink 2003; 김태훈·박지연 2018). 즉 경영이양을 자산 및 농업경영 승계로 끝나는 것이 아니라 경영주의 은퇴 및 승계자의 경영자립 완료에 이르는 포괄적 과정으로 인식해야 한다(황정임·최윤지·윤민혜 2014; 이성호·김정호 1995).

이를 위해서는 승계 과정에서 승계자가 수동적인 역할을 하는 것에서 벗어나 독립적 경영 주체로 동일한 권한을 가지고 경영이양을 완료하는 것이 필요하다(황정임·최윤지·윤민혜 2014).

영농은퇴를 결정하는 데 있어 가장 중요한 고려사항은 건강과 경제적 요인이라

---

지 않고 있다. 동 제도가 중단된 이유는 고령농의 은퇴자금 지원이라는 정책 목표보다 청년농의 농업 유입을 통한 농업의 구조조정 및 세대교체(generational change for farmers) 정책으로 정책의 우선순위가 바뀌었기 때문으로 보인다. 현 EU의 2014-2020 Rural Development Programme에 따르면 기존 청년농 정착지원금보다 더 강력한 청년농자본투자제도(Young Farmers Capital Investment Scheme)를 시행하고 있다.

고 할 수 있으며 영농환경이나 가족구성원의 사회경제적 특성, 영농승계자 보유 여부, 보조금의 존재도 경영이양에 영향을 미친다. 즉 연령 상승에 의한 체력저하는 은퇴를 유인하는 요인이 되는 반면 노후소득 안정 수단의 부족이 은퇴를 저해하는 요인이라고 할 수 있다.

윤순덕 외(2008)가 실시한 65세 이상 농업인 대상 은퇴 관련 설문 결과에서 영농은퇴를 결정하게 되는 주요 요인은 건강 악화 등 신체적인 요인이며, 은퇴 후 기대소득 부족으로 인해 경영이양을 미루려는 경향이 나타났다.

해외에서는 Davis et al.(2009)이 북아일랜드 농업인을 대상으로 EU의 조기은퇴 지원프로그램에 참여하게 되는 요인을 질문한 결과, 건강상의 이유가 가장 많이 지목되었으며 그 다음으로는 보조금의 액수가 참여 여부에 중요하게 영향을 미치는 것으로 나타났다.

그 외 경영이양 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인으로는 경작면적과 주 작목 종류, 고부가가치 농장 유무, 경작 농산물의 가격 등이 있다(강혜정 2008; Glauben 2004; Calus et al. 2008; Pietola, Väre, & Lansink 2003; Mishra, El-Osta, & Shaik 2010). 또한 은퇴에 대한 태도, 연령, 교육수준, 가족 구성원의 수 등이 경영이양 결정에 영향을 줄 수 있고(Pietola, Väre, & Lansink 2003; Mishra, El-Osta, & Shaik 2010), 영농승계 필요성과 중요성에 대한 인식 또한 승계자 보유에 유의미한 영향을 미치고 있다(황정임·최윤지·윤민혜 2014). 한편 정부의 직접보조금은 농가 소유농지에 자본화되어 승계를 지연시키는 것으로 추정되었다(Mishra, El-Osta, & Shaik 2010).

경영이양은 승계자의 유무에 따라 영향요인이나 장애요인이 다르게 나타나며 그에 따른 대응방안도 다르다.

승계자가 없는 농가는 승계자를 확보하는 것이 관건인데 그 대안으로서 제3자 승계의 가능성과 예상 장애요인이 선행 연구에서 검토되었다. 황정임·최윤지·윤민혜(2014)는 외국에서 이루어지고 있는 기존 농업인과 신규 진입농의 연계 정책을 소개하였는데 영국의 Fresh Start Initiative, 프랑스의 Initial Installation Directories, 미국의 Farm Link, 일본의 제3자 경영계승 사업이 그 예이다. 외국 사

례를 통해 본 제3자 승계의 어려움은 고령농과 승계농 사이의 상호 간 책임소재가 불분명하여 양측에 부담을 초래할 수 있다는 것이다(황정임 외 2014: 949). 또한, 고령농과 승계농 사이의 정보 비대칭 문제도 있을 수 있어 황정임 외(2015)는 승계를 원하는 고령농과 승계농 사이의 정보 비대칭 문제를 해결하기 위해서 효율적이고 공정한 상호 매칭을 위한 공공기관 중개를 제안하였다.

승계농이 있는 농가에게는 전통적인 가족농이 가진 특성이 승계의 장애요인이 된다. 예를 들면, 가부장적인 특성이나 불규칙한 근로시간, 가족 간 대화와 소통의 부족 등이 승계 과정에서 갈등의 원인을 제공하기도 하고 무엇보다 가족이라는 집단과 경영체라는 집단이 동일한 데 따르는 이성적·감정적 충돌이 효과적인 경영이양을 저해하는 요인이 된다(강경하 외 2008). 구체적으로, 경영주는 승계자의 영농기술과 경영능력 습득 부족이나 농업경영에 대한 세대 간 의견 차이, 세대 간 의사소통의 어려움, 경영이양계획 수립을 경영이양의 애로사항으로 인식하고 있다(황정임 외 2015: 33).

이러한 어려움에 대응하기 위해서는 경영주와 승계자를 대상으로 하는 교육과 맞춤형 컨설팅을 지원하는 것이 효과적일 수 있다는 것이 황정임 외(2015: 44-48)의 제안이다. 농가경영과 관계된 조언을 할 수 있는 전문가들의 도움을 경영주에게 제공하는 것이 경영승계과정에서 나타나는 문제들을 해결하는 데 큰 도움이 될 수 있다(Mishra, El-Osta, & Shaik 2010: 150).

또한 독립적 경영 주체로서의 영농 승계자 지위 확보와 소득보장, 효율적인 경영이양을 위해 “가족경영협약” 또는 “농가경영협약제도”와 같은 계약을 통한 이양방법이 대안으로 제시되었다(강경하·이영석 2008; 강혜정 2008).

### 3.3. 고령농의 사회안전망

#### 3.3.1. 고령농의 사회안전망 실태와 정책과제

농업인의 고령화 이면에는 고령 농업인의 노후 안정수단 부족이라는 문제가 있다. 청·장년기에는 영농규모를 확대하기 위하여 농업자산을 축적하여 노후에는 농업자산 이외의 자산이 빈약하고 노동력마저 부족하여 영농 외 수단으로 소득을 얻기 어렵기 때문이다.

이에 고령농가의 소득 상황과 소득안정정책에 대한 관심이 지속되어 다수의 연구들이 고령 농업인이 안정적인 노후를 보내는 데 부족한 영역을 조사하고 이를 보완하기 위한 정책적 대안에 대하여 검토하고 있다.

박대식 외(2009)는 영세·고령농이 연금, 보험, 국민기초생활보장제도, 긴급지원제도 등 사회안전망의 수혜실태를 조사하였으며 그 결과, 영세·고령농의 사회안전망 수혜 수준은 높지 않은 것으로 나타났다. 설문조사 응답농가의 70%가 연금에 가입하지 않았으며 국민건강보험을 포함한 의료보험에 가입하지 않은 농가는 19.6%이다. 또한, 고용보험 가입 비중은 1.3%였으며 산재보험 또는 농업인안전공제 가입 비중은 0.3%이다. 응답 농가 중 5.9%만이 국민기초생활보장제도의 혜택을 받고 있으며 긴급지원제도에 대해서는 대부분 인지를 하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

박대식 외(2009)는 영세·고령농의 사회안전망에 대한 문제점을 다음과 같이 정리하고 있다. 농어촌의 국민기초생활보장 수급 비율이 낮은 것은 농업인이 농지자산을 보유하고 있어 농어촌 특례제도를 적용받는 비중이 낮기 때문이고, 국민연금의 가입률이 낮고 연금보험료 납부액도 낮아 수령 가능한 연금액이 낮고, 기초노령연금의 급여 수준도 노후 생활안정에 충분치 못한 수준이다.

노동과 연계된 복지대책 또한 부족하여 기본 생활 유지만 가능하고, 높은 연령대의 특성상 의료비 지출 증가가 큰 부담으로 작용하고 있으나 이에 대한 체감 지원 효과는 낮다.

또한, 요양서비스의 가격이 높아 노인장기요양보험을 감안해도 요양서비스 사용에 어려움이 있고, 긴급지원제도나 노인장기요양보험제도 등은 상대적으로 사용 빈도가 낮고 최근에 도입된 제도에 대해서는 농어촌 주민의 인지도가 낮다.

박대식·최경환(2006)은 농촌 노인의 사회안전망 역할을 하고 있는 것은 공적 연금제도이며 그중에서도 기초생활을 위한 현금 지원, 보건의료 서비스, 재가복지 서비스 및 복지시설에 대한 욕구가 큰 것으로 파악하였다.

최경환·황의식(2007)은 농업인이 노후안정을 위하여 공적연금을 적극적으로 활용하되 개인연금이나 자산 유동화를 통한 생활자금 마련 등 개인적 차원에서의 노후 안정수단을 적극적으로 모색할 수 있도록 유인책을 마련하여야 한다는 의견을 제시하였다. 좀 더 구체적으로, 국민연금의 가입과 보험료 납부 수준을 제고하도록 유도하고 농촌형 역모기지론을 도입하여 농가의 자산을 활용하는 방안을 제시하였다. 또한 개인연금 가입 확대와 영농 지속을 통한 근로소득 확보를 부가적인 방안으로 제시하였다.

최경환(2012)은 농업인의 노후준비 실태를 조사하고 농업인의 안정적 노후 준비를 위한 재정적 지원뿐만 아니라 일자리 지원, 교육 지원의 필요성을 제시하였다. 농업인의 안정적인 생활을 위해서는 공적연금의 역할이 매우 중요하며 농업인이 국민연금을 통해 안정적인 소득을 획득할 수 있도록 국민연금 가입을 유도하고 보험료 납부 수준을 높일 수 있도록 재정적 지원과 함께 농지연금에 대한 교육 및 홍보가 필요하다는 점을 강조하였다. 또한 고령친화 농업, 농촌관광, 전통식품 가공사업 등 농업인이 참여할 수 있는 노동활동에 꾸준히 참여할 수 있도록 지원하고 노후준비에 대한 교육과 컨설팅을 실시하여야 한다고 제안하였다.

조미형·박지연(2015)은 농촌 노인의 경제활동 실태를 파악하고 이들에 대한 소득 지원 및 복지서비스 지원 방안에 대하여 검토하였다. 정부의 지원이 필요한 농촌고령자를 네 개의 집단으로 구분할 수 있는데, 첫째, 경제적 지원보다는 의료 및 돌봄서비스 지원이 필요한 집단, 둘째, 경제적 지원이 필요한 집단, 셋째, 근로 지원이 필요한 집단, 넷째, 취미나 여가활동에 대한 지원이 필요한 집단이다. 이처럼 농촌 고령자는 다양한 욕구와 필요를 가지고 있으며 경제적 지원뿐만 아니라 의

료·복지 서비스, 일자리, 문화활동 등 다양한 측면에서의 필요를 고려하여 접근할 필요가 있다는 것이 주요한 결론이다.

서종석(2014)은 직불제 개편의 필요성으로서 영세고령농의 사회안전망 확충을 들었는데, 사회안전망의 수혜를 받지 못하는 고령영세농들이 많고, 고령 농업인이 도시지역에 비해 건강 수준이 좋지 않아 이들을 대상으로 한 노후 생활안정 대책이 마련될 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

### 3.3.2. 농지연금

농지연금은 명시적으로 사업 목적상 농업인의 은퇴와 연계되어 있지는 않으나 농업인의 노후소득안정정책으로서 도입되었으며 농지연금이 노후소득 안정에 기여하고 있다는 긍정적인 평가가 꾸준히 이루어지고 있다.

최경희·조덕호(2010)는 복지패널 데이터 자료를 이용하고 순서화된 로짓모형(Ordered Logit Model)을 활용하여 농지연금제도가 농촌노인의 삶의 만족도에 어떤 영향을 미치는지 분석하였고, 분석결과 농지연금이 농촌 저소득층가구의 만족도에 대해서 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타나 실효성이 있음을 주장하였다.

김병규 외(2011)는 농지연금제도의 계리모형을 검토하여 정책의도(복지, 소득지)에 따라 농지연금제도의 효과를 생계비 총당 정도로 계측하였다. 농지연금은 고령농들의 생계 상당부분을 충당하는 것으로 나타났으며, 소규모의 농지를 소유하고 농외 수입이 없는 영세 고령농에게 있어 농지연금이 여생을 상대적으로 편안하게 보낼 수 있는 대안을 제공하는 점에서 실효성이 있음을 주장하고 있다.

조덕호·임대봉(2012)은 농지연금제도가 지역경제에 미치는 영향을 분석하기 위해 지역산업연관모형을 이용하여 경상북도 지역을 중심으로 경제적 파급효과를 추정하였다. 추정결과 농지연금의 가입비율이 증가할수록 경제적 파급효과가 더 커지는 것으로 나타나 농지연금이 농촌노인들의 생활편익과 동시에 지역경제 활성화에도 기여한다고 판단하였다.

마승렬(2011)은 농지연금의 사회보장적인 특성을 수치적인 크기로 살펴보고

자 생명보험사의 즉시연금상품, 주택연금과 농지연금의 수익비를 비교·평가하였다. 분석결과 수요자 입장에서 평가한 농지연금의 수익비는 1.0을 현저히 초과하고 있어 즉시연금상품, 주택연금의 수익비보다 더 높은 것으로 확인된다. 공급자 입장의 평가는 이와 반대로 수익비가 1.0에 미달하여 기타 연금상품에 비해 낮았다. 이에 따라 농지연금 운영에 있어 거래비용을 공급자가 많이 부담하는 것으로 농지연금이 기타 연금상품과 달리 강한 사회보장적 특성을 가지고 있음을 규명하였다.

류근옥·마승렬(2012)의 연구는 담보물만 다를 뿐 유사한 형태로 운영되고 있는 주택연금과 농지연금에 대해 총대출비용률(Total Loan Cost Rates: TLCR)<sup>5)</sup>을 산출하여 비교하였다. 총대출비용률 산출에 있어 이자율과 부동산가격은 몬테카를로 시뮬레이션기법을 이용하여 현실적인 가정을 고려하였다. 분석결과 농지연금이 주택연금에 비해 총대출비용률이 낮았으며 비용측면에서 차입자에게 상대적으로 유리한 것으로 판단하였다.

또한 농지연금 가입에 영향을 미치는 요소로서 농업인의 상속 성향이나 생계적 박탈감을 고려하여 농지연금의 가입 확대를 위한 개선방안을 제시한 연구도 있다.

오희장·조덕호(2009)는 농지연금제도의 시행에 앞서 고령 농업인의 농지상속 성향을 파악하기 위해 설문조사 실시 후 고령농의 부채, 자산, 노후준비 등의 농지상속 의사결정에 미치는 변수를 설정하여 회귀분석을 실시하였다. 분석결과 고령자의 영농기간이 길고, 보유한 부동산 규모가 크고, 자녀 지원에 대한 기대가 높을수록 상속성향이 강해지는 반면 부채는 상속성향에 부정적으로 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 이에 따라 농촌 고령자에 대해서 경영유무 파악, 자산 및 부채 규모 등에 따라 차등 지원할 필요성이 있다는 의견을 제시하였다.

정영숙·조덕호(2016)는 설문조사를 통해 농촌노인 가구를 대상으로 농지상속 및 농지연금 이용 여부에 미치는 영향을 분석하였다. 농촌노인의 생계적 박탈감

---

5) 총대출비용률은 역모기지 대출에 필요한 총 비용을 차입자가 실제로 받는 월지급액에 대비한 상대적인 비율이다.

을 일으키는 요인을 찾기 위해 공통요인을 분석하고, 농지상속 결정요인을 알아보기 위해 회귀분석을 실시하였다. 또한, 농지연금 이용 여부의 결정요인에 대해서 로지스틱 회귀분석을 수행하였다. 분석결과, 과거와 달리 농촌노인들은 교통, 통신 등의 문화 여가 생활이 생계적 박탈감의 기준요소로 나타났다. 농지상속과 농지연금의 이용 여부에는 성별, 연령, 농지가치는 영향을 미치지 않았으며, 오히려 의식주, 보건·의료 등의 박탈감이 심할수록 농지상속에 부정적인 영향을 주는 반면 농지연금을 이용할 확률이 높아질 수 있음을 규명하였다.

그 외 농지연금의 개선방안을 제시하고 있는 연구들로는 아래의 연구가 있다.

최경진 외(2015)의 연구에서는 기존 종신행 방식의 농지연금 산정 기본모형의 검토를 통해 월지급금이 과소 산정되는 것을 지적하고 대안으로 증가형, 감소형 등의 다양한 지급방식을 제안하였다. 또한 부부의 연생(joint-life)을 가정한 부부형 연금 방식을 도입 시 기존 방식에 비해 높은 월지급금이 산정되어 연금 가입자의 노후 생활여건이 다소 개선될 수 있는 점을 제시하였다.

노진수·장운옥(2016)은 현재 농지연금제도에 적용되고 있는 확정적 농지가격 모형이 아닌 확률적 농지가격, 이자율 기간구조 모형, 보험개발원의 경험생명표를 적용하여 적정 월 지급금을 산출하고 현행 방식과 비교하였다. 현재 농지연금의 월지급금 수준이 연금모형의 각 요인에 현실적인 가정을 적용해도 적정한 수준으로 나타나는 것을 확인하였다.

전경구 외(2017)는 농가경제조사 자료를 이용하여 농지연금 계리모형을 바탕으로 농지연금 월 수령액과 소비대체율을 추정하고 농지연금이 고령농가의 재정 건전성에 미치는 영향과 소비대체율 격차의 요인을 분석하였다. 분석결과 농지연금이 농가소비지출의 50%를 대체하나 대체율의 분포가 편의되어 농가집단 간의 대체율 차이가 큰 것으로 나타났다. 이에 따라 농지연금은 자산가치가 높은 일부 은퇴농에 대해서는 높은 지급금(유동자산 확보)으로 인해 은퇴농의 재정 건정성에는 기여할 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 대부분의 은퇴농가는 농지의 자산가치가 현저히 떨어져 자산가치가 높은 농가에 비해 상대적으로 적은 지급금을 받게 되고 이에 재정 건정성을 제고하는 것은 미흡한 것으로 보고 있다.

### 3.4. 선행연구와의 차별성

선행연구는 영농은퇴 지원의 당위성과 지원방안에 대해서 다루고 있으며 농촌 고령자의 복지욕구와 복지 확충방안에 대해서 다른 연구들도 다수 존재한다.

그러나 농업인의 경영이양은 농지 구조조정, 인력 구조조정, 노인복지, 농가 내 경영구조개선 등 다양한 관점에서 접근이 가능하지만 기존의 연구들은 각각의 관점에 연구범위가 국한되어 있다. 또한 선행연구는 농업인의 경영이양에 있어서 농업구조의 관점과 노후소득 안정의 관점을 통합적으로 다루고 있지 못하며, 경영이양직불이나 농지연금 등 개별 정책에 대한 성과평가나 개선방안의 제시에 그치고 있다.

기존 연구는 농업인의 경영이양을 농업구조조정의 수단 또는 노후소득 확보 방안으로서 바라볼 뿐 농업인의 경영이양을 경영자적 관점에서 승계를 다루거나 은퇴 관련 의사결정 체계로서 접근한 연구는 없었다.

이 연구는 농업인이 농장의 경영자로서 자신의 은퇴에 관한 의사결정을 어떻게 내리는가를 살펴보고, 경영이양을 지연시키는 요소를 파악하여 유형별로 경영이양의 정책적 지원의 필요성 및 지원방안에 대해서 고찰하고자 한다. 특히 은퇴와 연계된 노후소득 안정수단을 강화할 수 있는 방안을 모색하고 영농승계가 원활하게 이루어지기 위한 제도적 지원 방안을 함께 모색하는 데 선행연구와의 차별성이 있다.

## 4. 연구범위와 방법

### 4.1. 연구범위

이 연구는 경영이양의 개념과 유형, 장애요인을 다루고 관련 정책을 다룬다. 또한 경영이양과 은퇴에 영향을 미치는 요소를 검토하는 데 있어 경제적 관점뿐만 아니라 승계자 확보, 정서적 측면까지 포괄한다. 이 연구에서 다루는 경영이양 관련 정책은 고령 농업인 대상 정책뿐만 아니라 청년농 지원 사업까지 포함한다. 이 연구는 경영이양을 고령 농업인의 은퇴로 한정하지 않고 경영이양을 통한 청년농 유입의 관점에서 다루되 주로 고령 농업인의 입장에서 경영이양 지원 정책을 검토한다.

### 4.2. 연구방법

연구 목적 달성을 위해 이 연구에서는 경영이양 및 경영이양 지원 정책과 농업인의 노후소득 관련 국내외 문헌 조사가 이루어졌다. 또한 65세 미만 농업인과 65세 이상 고령 농업인에게 각각 경영이양에 관한 의사를 묻는 설문조사를 실시하였고, 65세 미만 농업인에게는 영농 정착에서의 어려움을 설문하여 청년농의 정착에 있어서 기존 농업인의 역할을 모색하고자 하였다. 보다 심층적인 조사를 위해 고령농가와 후계농을 면접조사하였다.

문헌조사와 면접조사를 통해 외국의 경영이양 지원사례를 파악하였으며 시사점을 도출하였다.

마지막으로, 경영이양 여부에 따라서 개인의 법적·제도적 위치가 달라질 수 있는데 이 부분을 고려하여 농업인의 정의에 대해서 일본과 한국 사례를 비교하는 원고를 위탁하였다.



제2장

## 경영이양의 이론적 접근



# 경영이양의 이론적 접근

## 1. 경영이양의 개념과 유형

이 연구에서는 경영이양과 영농은퇴에 대한 조작적 정의를 통해 혼동되고 있는 개념들을 정리하고 그 논의를 바탕으로 농업인의 경영이양 지원 방안을 검토하고자 한다.

국내에서는 경영이양과 영농은퇴가 구분되어 정의되지 않고 영농은퇴를 경영이양과 혼용하고 있으며 농업구조 관점에서 경영이양은 주로 영농은퇴를 암시하고 있다. 그러나 경영이양은 경영주의 은퇴에 국한되지 않고 가족농에 있어서 경영주의 은퇴와 후계자의 영농진입 및 정착을 아우른 개념으로 보는 것이 일반적이다. 농업인의 경영이양은 “농지를 비롯한 자산과 농업이라는 직업을 자녀 또는 후계자에게 물려주는 것”을 의미한다. 여기에는 농지 등 유형자산뿐만 아니라 소유 농지에 대한 지식과 영농기술, 경영기법, 인적 네트워크 등 농장 경영을 위하여 필요한 무형자산도 포함된다.

경영이양은 이양하는 사람과 이양받는 사람의 관계와 경제적 위치를 변화시키는 활동이다. Foskey(2005: 50)는 농업인의 경영이양(transfer of the farm)을 일정 기간 동안 상속, 경영권 이전, 은퇴가 서로 영향을 미치며 이루어지는 포괄적인 과정으로 보았다.

경영이양과 유사한 용어에는 농가 상속이 있다. 이성호·김정호(1995: 9-16)는 농가 상속을 영농승계자에 대한 경영권 이전과 재산에 대한 소유권 이전을 포함한 개념으로 정의하고 있다. 농가상속은 농사라는 직업을 물려주는 것뿐만 아니라 영농을 할 수 있는 자산을 물려주는 것을 포함하고 있기 때문에 경영이양과 동일한 개념이라고 볼 수 있다.

이성호·김정호(1995: 9-16)는 농가 상속이 장기성과 단계성을 가지고 있다고 설명하고 있는데 농가 상속이 경영주의 사망으로 인해 단시일 내에 발생하는 사건이 아니라 경영권 이전을 염두에 두고 생전에 재산의 소유권을 이전하는 행위를 포함하고 있다고 정리하고 있다. 또한 농가상속은 경영주의 은퇴뿐만 아니라 승계자의 자립까지 포괄하는 것으로써 승계자의 자립이 이루어져야 상속이 완결된다고 할 수 있다. 여기에서 농업인의 은퇴란 단순히 노동투입의 감소 여부로 판단할 것이 아니라 고령을 이유로 경영주의 지위 유지 여부로 판단하는 것이 현실적 정의라고 제시하였다. 반대로 승계자의 자립이란 승계자가 농업경영주의 지위를 확보하는 것을 의미한다.

농가상속은 세 가지 유형으로 나눌 수 있는데 첫째는 경영주가 생전에 재산과 경영권을 승계자에게 이양하고 승계자를 자립시키는 것, 둘째는 경영주의 사망 후 승계자가 경영주의 재산과 경영권을 일괄 양도받는 것, 셋째는 경영주 생전에 경영권과 재산을 일부 이양하고 사망 후에 상속을 완료하는 것이다.

한편 경영이양과 유사한 개념으로서 영농 은퇴가 있다. 일반적으로 은퇴는 피고용인의 상태에서 벗어나거나 노동시장에서 물러나는 사건(event)을 의미한다. 또한 생계비를 조달하기 위해서 일을 하는 것이 더 이상 삶의 우선순위에 있지 않은 상태를 의미한다(Foskey 2005: 22). 따라서 영농은퇴란 “고령 농업인이 농업노동에서 벗어나는 행위와 그 결과 영농으로 생계를 이어가지 않는 상태”라고 정의할 수 있다. 구체적으로, 농지를 영구임대하여 경영권을 제3자에게 넘기거나 농지를 매도하여 소유권을 넘기고 농업인은 경제활동을 최소화하는 것을 의미한다.

이런 경우에는 농업인이 일군 유·무형의 자산이 후계자에게 모두 전수되어 해

당 농업인의 고유한 사업적 전통이 이어지기보다는 영농자산의 이전만 일어난다. 그러한 측면에서 승계 없는 은퇴는 농업 유산의 세대 간 전승이나 농업의 지속성 확보 측면에서 부정적 의미를 내포하고 있다.

경영이양과 은퇴의 차이점은 행위가 이루어지는 기간과 방식에서도 드러난다. Lobley et al.(2010)은 경영이양(succession)이 일시에 이루어지는 사건이 아니라 장기간에 걸쳐 이루어지는 과정이라고 주장하였다. 반면 은퇴(retirement)는 일시에 이루어질 수도, 여러 해에 걸쳐 단계적으로 이루어질 수도 있는 것으로 보고 있다.<sup>6)</sup>

구체적으로, 농업인의 은퇴과정은 <그림 2-1>과 같이 유형화할 수 있다.

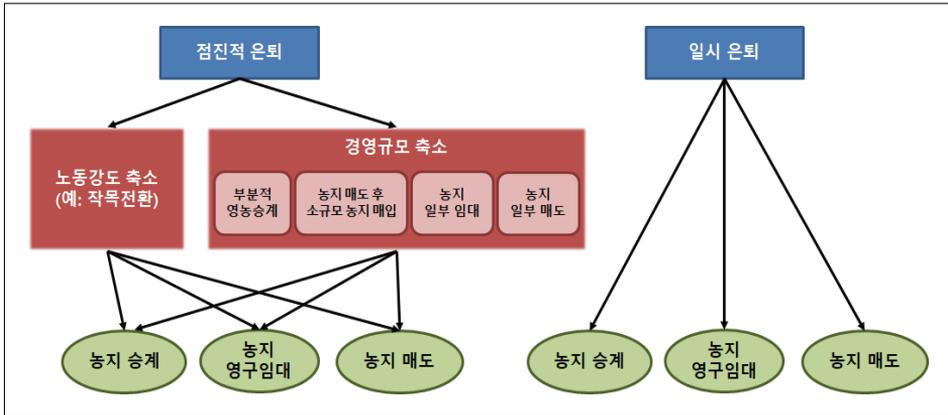
점진적으로 은퇴하는 경우에는 우선 경영규모를 이전과 같이 유지하되 노동강도를 줄이는 방법과 경영규모를 줄이는 방법을 선택할 수 있다. 경영주는 보다 노동력이 상대적으로 덜 필요한 작목으로 전환하여 본인의 노동 투입량을 줄일 수 있다. 그러나 보다 많은 경우에는 부분 영농승계를 하거나 본인의 농지는 매도하는 한편 소규모의 농지를 신규로 매입하거나 기존 농지를 일부 임대 또는 매도하여 경영규모를 줄이는 방법을 선택할 것이다. 그리고 마지막 단계에서는 잔여 농지를 승계자에게 승계하거나 농지를 모두 영구임대 또는 매도함으로써 영농은퇴의 과정이 마무리된다. 일시 은퇴는 승계자에게 영농자산을 한꺼번에 승계하거나 소유 농지를 모두 영구임대 또는 매도함으로써 이루어진다.

이러한 과정은 소유권의 처분에 초점을 맞추어 설명되고 있는 것인데, 경영권의 측면에서는 승계자(자녀이든 제3자이든)가 각 단계에서 경영에 참여하거나 노동력을 제공하는 것이 가능하다. 또한 승계자가 농장경영에 참여하게 하면서 일정기간 동안 경영과 관련된 정보를 획득하고 영농기술을 연마하고 관련 인적 네트워크를 물려받을 수 있다.<sup>7)</sup>

---

6) 영농은퇴는 점진적 은퇴와 일시은퇴로 나눌 수 있지만 대다수의 농업인은 점진적인 은퇴를 선호하는 것으로 보인다. Foskey(2005)는 호주 농업인 대상 설문조사와 Focus Group Interview를 통해 고령 농업인이 몇 년 간에 걸친 점진적 은퇴를 선호하기 때문에 승계자와 갈등이 자주 발생한다는 것을 보여주고 있다.

그림 2-1 영농은퇴 경로



자료: Foskey Roslyn(2005). 『Older Farmers and Retirement』. p. 66의 그림을 저자가 일부 수정.

## 2. 경영이양의 동기

승계자가 있는 농가의 경우 경영이양을 통해 자녀가 경제적으로 독립하기를 바라는 마음과 가업을 물려준다는 인식을 현실화하려는 동기가 경영이양 의사에 영향을 미칠 수 있다(황정임 외 2018).

부모-자녀 간 경영이양의 동기를 설명하는 이론적 모형 중 하나로 상호교환 모형이 있다. 상호교환 모형은 부모가 경영이양을 하는 대가로 자녀들이 그에 상응하는 보살핌과 금전적 지원을 제공할 것이라는 기대를 갖고 있다는 모형이다(황정임 외 2018: 59). 이에 따르면 자녀에게 영농자산을 물려주었을 때 자녀가 적절한 보살핌과 금전적 지원을 할 것이라는 신뢰가 확보되지 않으면 부모는 경영이양을 유보하게 된다.

또한 자산을 매각하여 생활비로 충당함으로써 부모가 자녀에게 상속할 재산이

7) 대부분의 국내 농가가 후계자를 확보하지 못한 현실을 반영하여 이 연구에서는 경영이양과 영농은퇴를 혼용하되 승계 없는 은퇴가 아닌 경영이양이 이루어지도록 지원 방안을 마련한다는 차원에서 은퇴보다는 경영이양에 무게를 두고 서술하였다.

없어지게 되면 자녀가 부모를 부양하는 데 대한 의무감을 적게 가지게 되는 것에 대한 우려가 경영이양 결정에 영향을 미치게 된다.

유럽과 미국을 대상으로 한 실증연구에서는 경영주의 나이나 학력, 농외소득 등의 일반적인 특성뿐만 아니라 농지에 축적된 자산 가치와 높은 영농 기대 수익이 경영주가 경영이양을 결정하는 데 강한 동기가 된다고 주장한다. 경제적 결정요인으로 경작면적과 주 작목 종류, 고부가가치 농장 유무, 경작 농산물의 가격 등이, 비경제적 결정요인으로 은퇴에 대한 태도, 연령, 교육수준, 가족 구성원의 수 등이 경영이양 의사결정에 영향을 미치고 있다(Pietola, Väre, & Lansink 2003; Glauben 2004; Mishra, El-Osta, & Shaik 2010). 농지의 자산 가치는 농장 경영주의 경영이양 의사결정에 영향을 미치고 있으며, 농지의 자산가치가 높을수록 경영주의 경영이양 확률을 증가시키는 반면 낮은 자산 가치는 경영이양 없는 영농 중단을 증가시킨다(Calus, Huylenbroeck & Lierde 2008). 영농규모가 크고 기대수익이 높은 특수작물을 재배하는 농장이나 농업 보조금으로 농지에 대한 가치가 높아진 경우에는 경영이양 시기는 늦어질 수 있으나 경영이양 확률, 특히 자녀에게 상속할 확률이 높다(Mishra, El-Osta, & Shaik 2010).

농업인의 경영이양 결정에 영향을 미치는 요인에는 경제적 요인 외에 정서적 요인도 포함된다. 윤순덕 외(2008: 195)에 따르면 농업인의 경영이양 결정에는 농사가 지금까지 해 오던 삶의 일부이기 때문에 영농은퇴를 하지 않겠다는 의견이 영농은퇴 의사가 없는 농업인의 26.1%를 차지함으로써 경제적 이유에 이어 두 번째로 많이 언급되었다. 그 외에도 취미 또는 건강에 대한 고려나 무료함을 달래기 위한 일로서 영농을 지속하겠다는 답변과 농사가 노후에도 계속할 수 있는 일이라는 답변이 있었다. Foskey(2005: 55-59)는 호주의 FGI(Focus Group Interview)를 통해 은퇴와 경영이양에 대한 의견을 조사한 결과 농업인 상당수가 농사일을 자신의 정체성으로 파악하고 있으며 자신의 농장에 대한 애착이 매우 크기 때문에 은퇴를 미루게 된다는 것을 발견하였다. 또한 농촌에 거주하면서도 농업에 종사하지 않는다는 것은 농촌 사회의 일원으로서 정체성을 상실한다는 것을 의미하므로 영농은퇴는 쉽게 수용하기 어려운 측면이 있다.

이러한 비경제적 요소들은 경제적 요인 못지않게 경영이양을 지연시키는 효과를 갖고 있는데, 이를 고려하지 않고 경제적 인센티브를 제공하여 한계 농가를 은퇴시키고자 했던 정책들은 이 때문에 실패한 것으로 파악된다(Gasson and Errington 1993; Boteril 2001).

제3장

## 농업인의 경영이양과 영농정착



# 농업인의 경영이양과 영농정착

## 1. 국내 농업인의 경영이양

### 1.1. 경영이양 의사

고령 농업인의 경영이양 의사는 아주 높지 않은 수준이다. 65세 이상 농업인을 대상으로 경영이양의사에 관해 설문한 결과, 응답자의 41.7%가 자녀 또는 다른 사람에게 경영이양을 할 의사가 있다고 응답한 반면 58.3%는 경영이양의사가 없고 사망 시까지 현재 규모로 농사를 계속 짓겠다고 응답하였다.

그러나 연령대가 낮아질수록 경영이양에 대해 긍정적인 태도를 보이고 있다. 65세 미만 농업인에게 영농은퇴 계획 유무에 대해서 설문한 결과, 응답자의 58.8%(193명)가 영농은퇴 계획을 가지고 있다고 응답하였으며 32.3%(106명)가 은퇴에 대해서 생각해 본 적이 없지만 추후 생각해보겠다고 응답하였다. 은퇴 계획이 없다는 응답자는 8.8%(29명)에 불과하였다.

이는 경영이양 의사에 있어서 세대 간 차이가 존재함을 암시한다. 65세 이상 그룹의 경우 전업농 비율이 상대적으로 높고 영농경력 또한 길기 때문에 농업을 천직으로 인식하는 경향이 있지만 65세 미만 그룹은 농업의 중요성이 상대적으로

적고 영농경력 또한 상대적으로 짧아 농업을 하나의 직업으로서 보는 경향이 있다. 또한 젊은 세대일수록 교육수준이 높아지면서 은퇴에 대한 준비와 재무관리 등이 쉽게 이루어질 수 있기 때문에 농업에 종신토록 종사하지 않으려는 경향이 있을 수 있다.

농업인이 희망하는 은퇴 연령은 연령대에 따라 다르게 나타난다. 65세 미만 청·장년 농업인의 희망 은퇴연령은 60대 후반에서, 70대 초반에서 가장 높게 나타났으며 65세 이상 고령 농업인은 80대 초반에 은퇴의사가 가장 높은 것으로 나타났다.

경영이양을 하는 데 있어 승계자의 유무는 충분조건이지만 영농승계자 확보율은 매우 낮은 수준이다. 현지통신원 대상 설문조사에서 영농승계자 보유 여부를 설문한 결과, 전체 응답자의 16.8%만이 영농승계자가 있다고 응답하였고 나머지 83.2%는 승계자가 없거나 후보자가 있지만 확정되지 않았다고 응답하였다.

**표 3-1** 농업인의 희망 은퇴 연령

단위: 명, %

연령	65세 미만		65세 이상	
	빈도	비중	빈도	비중
65세 이전	23	7.0		
65~67세	25	7.6	1	0.4
68~70세	79	24.1	13	5.5
71~73세	63	19.2	25	10.5
74~76세	49	14.9	50	21.1
77~79세	13	4.0	27	11.4
80~82세	12	3.7	62	26.2
83~85세	2	0.6	14	5.9
85세 이후			22	9.3
연령에 관계없이 건강문제로 영농을 지속할 수 없을 때	58	17.7	23	9.7
사망 시	4	1.2		
응답자 합계	328		237	

주: 중복응답 허용함.

자료: 현지통신원 대상 설문조사 결과.

## 1.2. 경영이양 영향요인

농업인이 경영이양(또는 은퇴)을 선택하는 것은 건강 등 신체적인 이유가 가장 큰 동기가 된다. 65세 이상 고령 농업인 중 경영이양 의사가 있는 농업인을 대상으로 경영이양을 선택하는 이유에 대해서 물어본 결과, 226명의 응답자 중 166명(70.8%)이 나이 또는 건강 문제를 경영이양의 동기로 선택하였다.

반면 농업인이 영농은퇴(또는 경영이양)를 미루거나 하지 않는 가장 큰 이유는 승계자가 없다는 것이다. 그 외에는 생계비 조달이나 정서적 요인 순으로 영향을 미치고 있었다. 설문조사 결과, 경영이양을 선택하지 않는 것은 영농자산을 물려받을 승계자가 없다는 이유가 53.4%로 가장 많이 응답되었으며 그 다음으로는 영농으로 생계를 유지해야 한다는 경제적 이유가 40.1%로 많은 비중을 차지하고 있다. 또한 응답자의 33.5%가 농사가 삶의 일부라는 인식이나 농업인으로서의 정체성에 대한 애착 등 정서적 요인을 이유로서 언급하였다<표 3-2>.

**표 3-2** 고령 농업인의 경영이양 미선택 이유

단위: 명, %		
경영이양 지연 요인	빈도	비중
영농으로 생계비 조달 필요	66	40.1
영농승계자 없음	86	53.4
신체건강 요인	23	14.3
정서적 요인	54	33.5
기타	4	2.5
응답자 합계	161	100.0

주: 중복응답 허용하였으므로 비중 합이 100%를 초과함.

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

설문조사 결과는 승계자 확보 여부가 경영이양 결정에 가장 큰 영향을 미친다는 것을 보여주고 있으므로 승계자 확보에는 어떤 요소들이 영향을 미치고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

기존 연구에서는 경제적으로 유리한 위치에 있는 농가일수록 승계자 확보 가능

성이 높다는 데 동의하고 있다. 마상진 외(2019: 29)는 연령이 높고 농외활동이 많을수록, 매출액이 높을수록 후계자 확보 가능성이 높다는 것을 보여주었다. 또한 채광석 외(2012: 55)도 승계자 확보에는 농업소득과 농외소득원 확보가 중요한 역할을 한다는 결론을 내리고 있다.

이 연구에서는 현지통신원 설문조사를 이용하여 승계자 확보에 영향을 미치는 요인을 프로빗 분석을 통해 살펴보았다. 기존 연구에서는 소득 또는 매출액을 독립변인으로 놓고 분석하였으나 이 연구에서는 매출액이나 소득 관련 정보가 없어 경영규모를 매출액의 대리변수로 보고 분석에 포함하였다.

**표 3-3** 승계자 보유에 대한 프로빗 분석 결과

독립변수	분석 대상		
	전체	65세 이상	65세 미만
연령	0.023***	0.033**	0.012
성별더미 (남성=1, 여성=0)	-0.145	-0.169	-0.139
교육수준 (고졸이상= 1, 고졸미만=0)	0.106	0.011	0.322
가구원수	0.021	0.122*	0.003
전업여부 (전업=1, 겸업=0)	0.268*	0.425**	0.130
주소득작목더미 (과수=1)	-0.046	-0.124	0.131
주소득작목더미 (채소=1)	-0.176	-0.259	0.005
주소득작목더미 (축산=1)	0.275	0.407	0.257
주소득작목더미 (기타=1)	-0.014	0.166	-0.114
경영면적	2.45E-06**	3.50E-06*	2.56e-06
상수항	-2.755***	-3.727***	-2.258**
Pseudo R <sup>2</sup>	0.044	0.056	0.028
관측수	639	339	300

주 1) \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

2) 주소득작목더미는 논벼를 기준으로 추정되었음.

자료: 저자 직접 작성.

분석 결과는 대부분의 개인/가구 특성이 승계자 확보 여부에 상관관계가 없지만 연령, 경영규모, 가구원수, 전업 여부가 경영이양 계획이나 승계자 확보 가능성에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다. 경영주의 연령이 높을수록, 전업농가에서,

경영면적이 큰 농가가 승계자를 보유할 확률이 높아진다는 것을 의미한다. 즉, 농업 생산규모가 크고 경제적으로 유리한 위치에 있는 농가가 영농승계자를 확보할 가능성이 높다는 것을 의미한다.<sup>8)</sup>

경영규모와 영농승계자 확보 가능성의 관계는 영농승계자 확보가구와 미확보가구의 경영규모를 비교한 결과를 통해서도 알 수 있다. 설문조사에서 영농승계자가 있다고 응답한 가구의 평균 경영면적은 35,734㎡<sup>2</sup>으로서 영농승계자가 없다고 응답한 가구의 평균 경영면적인 25,802㎡<sup>2</sup>보다 5% 수준에서 유의하게 큰 것으로 나타났다. 다만 분야별로는 차이가 있었다. 과수와 축산 분야에서는 두 집단 간 평균 경영면적의 차이가 통계적으로 유의하지 않았고, 채소 분야에서는 영농승계자가 없는 가구의 평균 경영면적이 더 넓은 것으로 나타났다.

**표 3-4** 영농승계자 보유 여부에 따른 경영면적 비교(t-test)

단위: ㎡

영농승계자	전체 (n=685)	논벼 (n=223)	과수 (n=160)	채소 (n=146)	축산 (n=44)	기타 (n=112)
있음(A)	35,734	54,902	22,090	17,022	31,887	27,438
없음(B)	25,802	39,715	20,780	19,169	24,041	16,422
차이(A-B)	-9,932**	-15,186*	-1,310	2,147	-7,846	-11,016**

주: \* p< 0.1, \*\* p<0.05

자료: 현지통신원 대상 설문조사 결과.

경영규모가 영농승계자 확보와 정(+)의 관계에 있다는 것은 근본적으로는 경영이양이 부진한 이유가 농업인의 경제적 상황에 있다는 것을 의미한다. 비농업 자녀의 입장에서 영농을 승계하고자 하려면 자녀의 현재 소득(또는 기대소득)보다 영농을 승계했을 때의 소득이 최소한 비슷하거나 더 높아야 영농 승계를 고려할 수 있을 것이다.

경영규모는 승계 후 기대소득의 대체변수로서 경영규모가 클수록 승계 후 기대

8) 분석 결과는 경지규모가 클수록 영농승계자 확보 가능성이 높아진다는 선행연구(황정임 외 2015; 강혜정 2008) 결과와 대체적으로 일치하지만 이 연구의 조사 대상인 현지통신원이 대규모 농가로 편중되어 있어 대표성에 한계가 있으므로 해석에 주의가 필요하다.

소득이 커지므로 자녀 중 승계자가 확보될 가능성이 높아진다. 경영이양의사가 있는 농업인과 경영이양의사가 없거나 생각해 본 적 없는 농가의 경영면적을 비교한 결과, 경영이양의사가 있는 농가의 평균 경영면적이 그렇지 않은 농가에 비해 평균 경영면적이 넓었다. 미곡, 축산, 기타 품목을 주소득작목으로 하는 농가는 경영면적이 넓을수록 경영이양의사가 많은 것으로 나타났으며 전체 평균으로 볼 때에도 경영이양의사가 있는 농가가 그렇지 않은 농가보다 7,400㎡가량 많이 경작하고 있는 것으로 나타났다<표 3-5>.

**표 3-5** 경영이양 의사에 따른 경영면적 비교(t-test)

단위: ㎡

경영이양의사	전체 (n=608)	미곡 (n=186)	과수 (n=149)	채소 (n=127)	축산 (n=39)	기타 (n=107)
있음	31,778	56,262	17,308	21,695	34,398	22,136
없음	24,370	34,601	26,336	17,392	19,123	14,389
차이	7,408**	21,661**	-9,028*	4,303	15,276**	7,747**

주: \* p< 0.1, \*\* p<0.05

자료: 현지통신원 대상 설문조사 결과.

한편 경제적 요인 못지않게 비경제적 요인도 경영이양 결정에 영향을 미치고 있다. 농사를 삶의 일부로 보는 시각이나 농업인으로서의 정체성 유지에 대한 욕구와 같은 정서적 요인뿐만 아니라 건강을 위해 경영이양을 하지 않겠다는 의견까지 포함하면 비경제적 이유로 경영이양을 하지 않겠다는 의견이 65세 이상 응답자의 47.8%를 차지한다. 이는 생계비 조달의 비중보다 높은 수준이다.

또한 경영이양 미선택자를 대상으로 생계비를 충분히 조달할 수 있다는 가정 하에 경영이양 선택을 바꿀 것인지 질문한 결과, 경영이양 미선택에서 경영이양 선택으로 입장을 바꾼 고령 농업인이 응답자의 54.5%를 차지하였고 나머지는 경영이양 미선택 입장을 고수하였다.

설문조사 결과, 65세 이상 농업인 중 정서적 요인과 건강에 대한 고려로 인해 경영이양을 선택하지 않은 농업인은 그렇지 않은 농업인에 비해 평균적으로 경영면적이 더 넓고 연령이 높고 영농경력이 긴 것으로 나타났다. 한편 65세 미만 현지통

신원에게는 경영이양 시 가장 우려되는 요소가 무엇인지 설문한 결과, 정서적 요인이나 건강에 대한 염려, 지역사회에서의 소외감 등을 선택한 농업인은 그렇지 않은 농업인에 비해 평균적으로 경영면적이 넓고 학력이 낮으며 영농경력이 긴 것으로 나타났다.

**표 3-6** 그룹별·영향요인별 농업인 특성

특성	65세 미만		65세 이상	
	경제적 요인	비경제적 요인	경제적 요인	비경제적 요인
연령(세)	56.4	56.1	72.3	73.2
경영면적(㎡)	27,922	33,775	23,936	25,022
고졸 이상 비중	0.90	0.81	0.64	0.64
영농경력(년)	17.6	21.0	37.8	38.7

자료: 현지통신원 대상 설문조사 결과.

두 집단에서 공통적으로 관찰되는 것은 경영면적이 넓고 영농경력이 길수록 비경제적 요인의 영향을 더 많이 받는다는 것이다. 이는 경제적 어려움이 상대적으로 적은 농가와 오랫동안 농업에 종사하면서 농업을 자신의 정체성과 동일시하는 농가일수록 노후 생계에 대한 걱정보다는 다른 이유로 경영이양을 미룰 가능성이 높다는 것을 시사한다.

지금까지의 분석 결과를 종합해 보면, 경제적 기회가 많은 농가가 승계자를 확보할 가능성이 높고, 그 결과 경영이양을 선택하기 쉽다고 할 수 있다. 또한 상대적으로 규모가 큰 농가에서는 경제적 요인보다 비경제적 요인으로 인해 경영이양을 지연시킬 수 있다는 것이다. 이처럼 영농규모에 따라 경영이양의 결정요인은 조금씩 다르기 때문에 경영이양을 촉진하고자 한다면 소득계층별로 지원방안을 차별화할 필요가 있다.

구체적으로, 경제적 요인은 소규모 농가에 더욱 큰 제약으로 작용하기 때문에 소규모 농가에 대해서는 경제적 지원의 필요성이 더 큰 반면 대규모 농가에서는 경제적 지원보다는 비경제적 요소에 대한 고려가 이루어질 때 경영이양이 빨리 이루어질 수 있다. 이는 소농가에 대한 경제적 지원과 함께 농업인이 활력 있는 노후

를 보낼 수 있는 기회를 마련하여 주는 것이 경영이양 지원 정책의 방향이 되어야 한다는 것을 시사한다.

한편, 설문조사에서는 직불금이나 최근 지자체들이 앞다투어 도입하는 농민수당의 영향에 대해서 경영이양 미선택의 주된 요인이 아니라는 결과가 나왔다. 그러나 전문가들 사이에서는 해당 정책이 경영이양을 지연시키는 데 상당하게 기여할 것이라는 의견이 많다. 또한 위탁영농이 확산되면서 고령농가의 영농이 과거와 달리 노동집약적이지 않기 때문에 은퇴에 대한 동기가 감소하게 된다는 것도 설문조사에서 나타나지 않은 영향요인이라고 할 수 있다.

## 2. 국내 농업인의 영농정착

지금까지는 은퇴를 앞둔 고령 농업인의 관점에서 경영이양에 대한 인식과 결정요인을 검토하였다. 그러나 고령농가의 은퇴가 지연되는 한편에서는 신규 진입농가가 영농 정착과정에서 경험하는 장애물이 있다. 특히 농촌에서 계속 살았거나 연고가 있는 사람에 비해 도시지역 출신이거나 농촌 지역에 연고가 없는 경우에는 농지 확보나 영농기술습득이 조금 더 어려운 문제일 수 있다. 현재의 청·장년 농업인이 영농 정착 시 느끼는 어려움을 파악하기 위하여 설문조사를 실시하였다.

65세 미만의 농업인에게 현 거주지를 선택한 이유에 대해서 설문조사한 결과, 가장 많은 응답자가 현재 지역을 연고지 또는 연고지 주변이기 때문에 정착지로 선택하였다고 대답하였으며 그 다음으로는 해당 지역에서 농지확보가 용이하였기 때문이라는 응답이 가장 많았다. 그 다음으로는 자연환경이 좋기 때문에, 희망작목을 재배하기에 적합한 지역이기 때문이라는 응답이 뒤를 잇고 있다.

**표 3-7** 현 거주지 선택 이유

단위: 명, %

응답항목	빈도	비중
연고지 또는 연고지 주변	206	65.2
취득 가능한 농지가 있음	164	51.9
자연환경이 좋음	126	39.9
희망 작목의 적지	85	26.9
농업에 종사하는 동료 있음	85	26.9
도시접근성	53	16.8
해당 지역의 지원 대책 충실	34	10.8
기타	26	8.2
취업 또는 연수할 곳이 있음	12	3.8
교육환경	8	2.5
상담창구알선	6	1.9
응답자 합계	316	100.0

주: 중복응답 허용하였으며 그 결과, 비중 합이 100%를 초과함.  
 자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

농업인이 진입단계에서 느끼는 어려움은 대체적으로 경영자금이나 기본 생활비 확보, 영농기술습득, 농지확보, 판매처 확보로 요약된다. 65세 미만 현지통신원에게 영농정착 당시의 어려운 점에 대해서 설문한 결과, 대부분의 응답자가 출신지역이나 귀농 경로에 관계없이 위의 네 가지 사항들을 어려운 점으로 언급하였다.

**표 3-8** 영농 준비 시 어려웠던 점

순위	농촌 출신		도시 출신		농촌 계속 거주
	연고지	비연고지	연고지	비연고지	
1위	경영자금 확보	농지 확보	영농기술 습득	영농기술 습득	경영자금 확보
2위	영농기술 습득	영농기술 습득	경영자금 확보	기본생활비 확보	농지 확보
3위	기본생활비 확보	경영자금 확보 기본생활비 확보	판매처 확보	농지 확보	영농기술 습득
4위	판매처 확보	판매처 확보	기본생활비 확보	판매처 확보	기본생활비 확보

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

그러나 출신지역이나 귀농경로에 따라서 어려움의 경중은 달라질 수 있다. 도시 출신 귀농자의 경우 영농기술 습득이 가장 큰 어려움이지만 농촌 출신으로서

비연고지에 귀농한 사람은 농지 확보를 가장 큰 어려움으로 꼽고 있다.

영농 기반으로서 가장 중요한 농지 확보에 있어서는 농지 매물에 대한 정보 부족이 가장 큰 어려운 점으로 꼽히고 있다. 특히 도시 생활을 하다가 귀농한 경우에 정보 부족으로 인한 어려움이 크다고 응답한 반면 농촌에 계속 거주하면서 농업에 종사해 온 집단은 정보 부족보다는 충분한 매각 물량이 없는 것이 더 큰 어려움이라고 응답하였다.

영농과 관련된 정보를 주로 습득하는 곳은 대체적으로 농업기술센터와 아는 농가 또는 농업법인, 가족·지인, 인터넷이며 그중에서도 농업기술센터의 비중이 가장 높았다. 그 다음으로는 아는 농가 또는 농업법인과 가족·지인이 주요한 정보습득 경로라고 할 수 있다.

**표 3-9** 농지 구입(임차)의 불편함

단위: 명, %

애로사항	농촌 출신		도시 출신		농촌 계속 거주	기타
	연고지	비연고지	연고지	비연고지		
매각하려는 사람 없음	32 (24.4)	10 (17.9)	7 (25.0)	5 (9.3)	31 (32.3)	1 (6.7)
임대하려는 사람 없음	13 (9.9)	5 (8.9)	2 (7.1)	5 (9.3)	20 (20.8)	4 (26.7)
거래 수수료	24 (18.3)	5 (8.9)	3 (10.7)	6 (11.1)	11 (11.5)	3 (20.0)
직거래 위험	6 (4.6)	3 (5.4)	3 (10.7)	6 (11.1)	6 (6.3)	2 (13.3)
정보 부족	44 (33.6)	30 (53.6)	12 (42.9)	32 (59.3)	23 (24.0)	5 (33.3)
기타	12 (9.2)	3 (5.4)	1 (3.6)	0 (0.0)	5 (5.2)	0 (0.0)
응답자 합계	115 (100.0)	49 (100.0)	22 (100.0)	44 (100.0)	90 (100.0)	8 (100.0)

주 1) 괄호 안은 비중.

2) 중복응답 허용함.

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사.

농지 확보 시의 어려움이나 주요 정보 습득 경로를 살펴보면, 인적 네트워크 형성이 영농정착에 중요한 역할을 한다는 것을 알 수 있다. 귀농자의 경우 정보 획득이 더 어렵다는 점은 상대적으로 인적 네트워크가 약하기 때문이라고 판단된다. 또한 도시 출신자거나 비연고지로 귀농한 경우에는 그렇지 않은 사람보다 인터넷을 더 많이 활용하고 있는데 이는 인터넷을 통해 상대적으로 약한 인적 네트워크를 보완하는 것이라고 볼 수 있다.

**표 3-10** 영농 관련 정보 습득 경로

단위: 명, %

정보습득처	농촌 출신		도시 출신		농촌 계속 거주	기타
	연고지	비연고지	연고지	비연고지		
농업기술센터	82 (24.6)	22 (15.6)	18 (28.1)	25 (19.5)	72 (28.1)	5 (23.8)
농민단체	18 (5.4)	6 (4.3)	3 (4.7)	5 (3.9)	22 (8.6)	1 (4.8)
지역농협	18 (5.4)	5 (3.5)	1 (1.6)	4 (3.1)	25 (9.8)	1 (4.8)
민간 귀농·귀촌단체	15 (4.5)	15 (10.6)	5 (7.8)	17 (13.3)	4 (1.6)	0 (0.0)
아는 농가·농업법인	39 (11.7)	24 (17.0)	10 (15.6)	16 (12.5)	29 (11.3)	2 (9.5)
농업학교 및 연수기관	25 (7.5)	8 (5.7)	3 (4.7)	11 (8.6)	23 (9.0)	2 (9.5)
서적·잡지	21 (6.3)	13 (9.2)	5 (7.8)	9 (7.0)	16 (6.3)	3 (14.3)
인터넷	17 (5.1)	16 (11.3)	5 (7.8)	21 (16.4)	7 (2.7)	1 (4.8)
가족·지인	71 (21.3)	13 (9.2)	7 (10.9)	7 (5.5)	45 (17.6)	4 (19.0)
기타	13 (3.9)	12 (8.5)	6 (9.4)	10 (7.8)	11 (4.3)	0 (0.0)
없음	14 (4.2)	7 (5.0)	1 (1.6)	3 (2.3)	2 (0.8)	2 (9.5)
응답자 합계	333 (100.0)	141 (100.0)	64 (100.0)	128 (100.0)	256 (100.0)	21 (100.0)

주 1) 괄호 안은 비중임.

2) 기타는 귀농상담창구, 귀농·귀촌박람회, 농업자재·부동산관련업자, 공공기관 직업알선, 기타 항목의 합.  
자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사.

따라서 영농진입 초기의 어려움을 극복하기 위해서는 이미 기반을 갖춘 기성 농업인의 도움이 필요할 수 있다. <표 3-11>은 농사를 처음 시작하는 사람이 누군가로부터 필요한 유형자산(농지 등)과 함께 농업기술이나 경영기술, 인적 네트워크 등 무형의 자산을 함께 물려받는 것이 영농정착에 도움이 된다고 생각하는지에 대해서 대부분 긍정적으로 인식하고 있다는 것을 보여준다.

또한 청·장년 농업인은 멘토 또는 전수자의 역할을 고령 농가가 할 수 있기를 기대하고 있으며 특히 재배기술의 전수나 농지 및 축사용지 확보에 있어서 도움을 주기를 희망하고 있는 것으로 나타났다<표 3-12>.

**표 3-11** 영농정착 시 유무형의 자산을 타인으로부터 물려받는 것의 도움 정도

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
매우 도움이 됨	225	68.8
어느 정도 도움이 됨	89	27.2
도움이 안 됨	13	4.0
응답자 합계	327	100

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사.

**표 3-12** 청년농이 고령농가의 지원을 기대하는 영역(복수선택)

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
재배기술의 전수	115	35.1
인적 네트워크 형성	18	5.5
자금조달 관련 정보 획득	6	1.8
농지 또는 축사용지 확보	94	28.7
농산물 판매 및 마케팅 노하우 전수	29	8.8
경영 노하우 전수	45	13.7
특별히 없음	23	7.0
기타	3	0.9
응답자 합계	333	101.5

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사.

### 3. 승계농의 경영이양 방식과 애로사항

영농 승계의 방식은 영농지식과 영농경험의 전달 방식에 따라 도제식, 부분 독립식, 분업식, 경영참여식 등 네 가지로 분류 가능하다. 도제식 영농 승계는 과거에는 유용한 방법이었으나 기대수명의 증가로 승계 시점이 지연되는 문제가 있다. 부분 독립식은 경영 전부를 한 번에 승계하는 것이 아니라 일부를 승계하는 방식으로, 경영주의 지속적 간섭으로 인해 갈등의 소지가 여전히 크다. 분업식은 경영주와 승계농이 서로 다른 부문(예를 들어, 1세대는 생산, 2세대는 가공)의 경영을 맡아 단계적으로 승계하는 방식으로 세대 간 갈등의 소지가 적지만 자녀 세대가 농장 경영 전체를 파악하기 어려워 부모 유고 시 완전한 이양이 이루어지기 어려운 단점이 있다. 경영 참여식은 승계농이 회계장부를 맡아 농장경영 흐름을 파악하고 관련 내용을 부모에게 보고하는 방식으로서 승계농이 경영을 구조화하여 자금흐름과 생산현황을 파악하여 농장을 승계받기에 매우 효과적인 방식이지만 승계농이 회계 지식을 습득하기 위해서 집중적으로 교육받을 필요가 있다.

실제로는 네 가지 유형의 방식이 혼합된 형태로 승계가 이루어지는 것으로 나타났다. 65세 이상 경영주에게 경영이양을 하는 방식에 대해 설문한 결과 가장 많은 응답자가 경영권과 소유권을 모두 단계적으로 이전하겠다고 응답하였고, 그 다음으로 경영권을 이전했다가 사망 시 상속하는 방법과 경영권과 소유권을 모두 일시에 이전하는 방법 순으로 선택되었다<표 3-13>.

표 3-13 예상 경영이양 방식

응답항목	단위: 명, %	
	응답수	비중
생존 시 경영권 이전, 사망 후 소유권 이전	20	14.7
생존 시 소유권 이전, 사망 후 경영권 이전	7	5.2
생존 시 경영권과 소유권 모두 단계적으로 이전	66	48.5
생존 시 경영권과 소유권 모두 일시에 이전	18	13.2
사망 후 경영권과 소유권 모두 이전	14	10.3
미정	11	8.1
응답자 합계	136	100.0

자료: 현지통신원 대상 설문조사 결과.

승계농가는 경영주와 승계농이 공동으로 농가 경영에 참여하면서 세대 간의 갈등을 경험할 수 있다. 승계자가 있는 농업인 중 승계자와의 갈등을 경험한 비율은 43.4%(33명)였으며 갈등을 경험하지 않은 비율은 56.6%(43명)으로서 상당수 갈등 없이 경영이양이 진행되지만 그렇지 않은 가구들도 상당수 존재하고 있었다.

세대 간 갈등이 일어나는 원인에 있어서 경영주는 세대 간 차이로 인한 의사소통의 어려움이나, 경영방향에 대한 의견 불일치로 인해 어려움을 겪고 있으며 승계자의 영농기술 부족에 대한 불만도 상당히 존재하고 있는 것으로 나타났다<표 3-14>.

승계자의 입장에서는 함께 거주하면서 느끼는 생활방식의 차이로 인해 어려움을 느낀다는 응답이 가장 많았으며 그다음으로 지향하는 경영방식의 차이로 인해 갈등을 경험하였다는 응답이 많았다<표 3-15>.

조사 결과를 종합하면, 승계농가의 갈등은 주로 생활방식과 농업경영방식에 대한 견해차로 인해 발생하고 있으며 이에 대한 충분한 의사소통이 이루어지지 않는 점이 갈등해결을 더 어렵게 하고 있는 것으로 보인다.

**표 3-14** 승계농가 갈등 원인(경영주)

단위: 명, %

답변 내용	응답수	비중
승계자의 영농기술 부족	20	23.8
승계자의 경영마인드 부족	9	10.7
농가 경영방향에 대한 의견 불일치	21	25.0
세대 간 의사소통의 어려움	23	27.4
금전적 이해관계	6	7.1
기타	5	6.0
응답자 합계	84	100.0

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**표 3-15** 승계농가 갈등 원인(후계자)

단위: 명, %

응답항목	응답수	비중
출퇴근 시간이 일정치 않음	1	0.7
지향하는 경영방식이 부모와 다름	53	37.3
함께 거주하면서 생활방식의 차이로 인한 갈등이 있음	68	47.9
월급을 받지 못함	16	11.3
원할 때 휴가를 갈 수 없음	1	0.7
기타	3	2.1
응답자 합계	142	100.0

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

이와 더불어 경영주는 영농자산 승계 후 자신의 생계비 조달에 대해서 우려를 하고 있으며 승계자가 경제적 지원을 할 것으로 기대하고 있으나 이에 관해 승계자와 상의하여 구체적인 경영계획을 수립하지 못하고 있다.

경영주에게 승계자로부터의 지원을 기대하고 있는지를 설문한 결과, 경제적 지원을 전혀 기대하지 않는다는 응답자는 36.1%에 불과해 과반수 이상이 최소한의 경제적 지원은 있을 것이라고 기대하고 있는 것을 알 수 있다.

## 〈승계농가 갈등 사례〉

<b>사례 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경영주(만 57세)는 전북 김제에서 연근, 미맥 등을 생산, 가공, 수출하고 있음(경영면적 11만 평).</li> <li>○ 승계농(만 23세)은 농수산대학을 졸업하고 병역특례 중이며 1,200평을 임차하여 별도로 농사를 짓고 있음. 또한 경영주의 논 4,800평을 경작하고 유통과 홍보를 담당하여 경영주의 영농을 돕고 있음.</li> <li>○ 양자 간 갈등 상황             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경영주는 근무시간, 급여 등에 대한 승계자의 요구에 대한 불만 존재. 승계농이 자연환경 변화에 따라 수시로 작업을 해야 하는 농업의 특성과 경영악화에 따른 급여 지급의 어려움을 이해하지 못하는 데 대한 불만 존재.</li> <li>- 원활한 승계를 위해 승계농 교육을 3회 수료하고, 경영승계계약서를 작성하였으나 계약서가 강제성을 지니지 못해 갈등의 소지가 여전히 존재함.</li> </ul> </li> </ul>
<b>사례 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 승계농(만 22세)은 경기도 화성에서 부친으로부터 축사용지 1,500평을 승계 받아 스스로 경영하며 종계 10,000수를 사육.</li> <li>○ 경영주(만 56세)는 별도의 농장에서 종계 30,000수를 사육, 약 50억 원 상당의 토지와 건물을 보유하고 있으며, 5년 후 영농 은퇴 시 후계농인 아들에게 증여할 계획임.</li> <li>○ 승계농은 본인 소유 농장을 경영하면서 부친 소유의 농장에서 무상으로 노동하며 농가 경영에 대한 가르침을 받고 있음.</li> <li>○ 시설투자에 대한 의견 차이             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 승계농은 시설 장비를 구축하여 노동력을 효율적으로 운용할 수 있고, 이를 통해 결국 생산 능력을 향상시킬 수 있다고 주장.</li> <li>- 경영주는 고비용의 시설 투자 대신 옛 방식을 고수.</li> </ul> </li> </ul>

자료: 승계농가 면접조사.

그러나 경영주와 승계자가 경제적 지원을 비롯한 승계의 시기나 방식 등에 대해 논의하고 구체적인 계획을 세우는 비율은 매우 낮다. 경영이양 시기와 방법을 승계자와 논의해 본 적 있는지에 대해 설문한 결과, 응답자의 64.4%가 상의해 본 적 없다고 대답하였다. 특히 경제적 지원은 양측에 민감한 사안이므로 드러내어 상의하는 것이 쉽지 않은데 이는 향후 경영이양 과정에서 양자 간 갈등을 불러올 수 있다.

이러한 갈등을 줄이기 위한 방안으로서 경영이양 이후 승계자의 경영주 지원을 포함하여 경영이양의 방식과 시기, 농장 운영방식 등에 대하여 구체적인 논의를 하고 논의 결과를 문서화하는 방법을 고려할 수 있다. 경영이양의 문서화 방안에 대한 견해를 설문한 결과, 문서화에 대해서는 대체적으로 부정적이었지만 긍정적으로 본 응답자도 48.8%를 차지하고 있어 가족 내 갈등 해소 방안으로 고려해 볼 만하다.

**표 3-16** 경제적 지원에 대한 기대와 논의 여부

단위: 명, %

경제적 지원에 대한 기대	응답수	경영이양 시기와 방법에 대한 논의	응답수
매달 충분한 정도의 생활비 지원이 있을 것임	16 (12.0)	상의해 본 적 없음	87 (64.4)
많지는 않아도 용돈 수준의 경제적 지원이 있을 것임	69 (51.9)	구체적이지는 않지만 얘기해 본 적 있음	36 (26.7)
전혀 기대하지 않음	48 (36.1)	함께 상세하게 계획을 세우고 있음	12 (8.9)
응답자 합계	133 (100.0)	전체	135 (100.0)

주: 괄호 안은 비중임.

자료: 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**표 3-17** 경영이양 관련 가족 내 논의 및 문서화 방안에 대한 견해

단위: 명, %

답변 내용	응답수	비중
매우 필요하며 가족 간 갈등을 줄이고 경영이양을 보다 빠르게 진전시킬 것임	101	48.8
어느 정도 도움은 될 것이나 가족 간 갈등 해소나 경영이양에 큰 영향을 미치지 못할 것임	45	21.7
경영이양에 별로 도움이 되지 않을 것임	32	15.5
경영이양에 전혀 도움이 되지 않을 것이며 오히려 갈등이 커질 수 있음	29	14.0
응답자 합계	207	100.0

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.



제4장

**고령 농업인의 경제적 상황과  
노후 준비실태**



# 고령 농업인의 경제적 상황과 노후 준비실태

## 1. 고령 농업인의 경제적 상황

3장에서는 경영이양을 결정하는 데 가장 중요한 요인이 경제적 상황이라는 것을 보여주었다. 이에 이 장에서는 고령 농업인의 경제적 상황을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

연령이 증가하면서 농업인의 소득원 구성은 농업소득에서 이전소득과 자본소득으로 중심이 이동하게 된다. 농가 전체와 비교해볼 때, 60~64세 농가의 농업소득 비중이 전체 평균보다 높고 농지임대소득과 이전소득의 비중은 전체 평균보다 낮아 농업인이 가장 활발하게 영농을 하고 있는 연령대는 60대 초반이라고 판단된다. 경영주 연령이 60대 중반을 넘어가면서 농가소득과 농업소득 비중은 감소하는 한편 농지임대소득과 이전소득의 비중은 증가하고 있다<표 4-1>.)

9) 이 연구에서는 일부 분석에서 가장 최근 자료인 2018년 농가경제조사 자료 대신 2017년 자료를 이용하였다. 2018년 자료에서는 경영주의 생년월일이 조사내용에서 제외되었으므로 70세 이상 고령 경영주의 연령을 정확하게 알 수 없기 때문이다.

농업인의 연령에 따른 농가소득과 지출의 변화 추이를 살펴보면, 농업인의 가계지출은 55세경에 가장 높아졌다가 이후 감소하고 있으며 농가소득 또한 55세를 전후로 최고점에 도달했다가 이후에는 꾸준히 감소한다<그림 4-1>. 그러나 농가소득보다는 가계지출의 감소가 더욱 완만하게 나타나 생애 후반기에 들어서는 가계지출이 농가소득에 거의 근접하고 있다. 특히 공적 이전소득이 없었다면 65세를 전후로 농가의 가계지출이 농가소득을 초과하는 적자구간이 발생하게 된다. 그러나 그림에 나타난 것은 평균치로서 상당수의 고령농가가 공적 이전소득에도 불구하고 적자 상태에 빠질 가능성이 높다.<sup>10)</sup>

**표 4-1** 경영주 연령별 소득원 구성

단위: 천 원/년, %

소득구분	경영주 연령					농가 전체	
	60~64세	65~69세	70~74세	75~79세	80세 이상		
농가소득	48,049 (100)	35,405 (100)	30,067 (100)	21,394 (100)	17,191 (100)	34,248 (100)	
농업소득	14,698 (30.6)	9,837 (27.8)	7,944 (26.4)	5,021 (23.5)	3,493 (20.3)	8,816 (25.7)	
농지임대소득	122 (0.3)	376 (1.1)	384 (1.3)	295 (1.4)	470 (2.7)	310 (0.9)	
이전 소득	전체	9,144 (19.0)	10,664 (30.1)	9,425 (31.3)	7,842 (36.7)	7,825 (45.5)	8,480 (24.8)
	농업보조금	2,068 (4.3)	1,665 (4.7)	1,189 (4.0)	1,001 (4.7)	957 (5.6)	1,483 (4.3)
	기타 공적 이전소득	6,886 (14.3)	8,252 (23.3)	7,472 (24.9)	5,788 (27.1)	5,824 (33.9)	6,246 (18.2)
	사적 이전소득	190 (0.4)	748 (2.1)	765 (2.5)	1,054 (4.9)	1,044 (6.1)	750 (2.2)

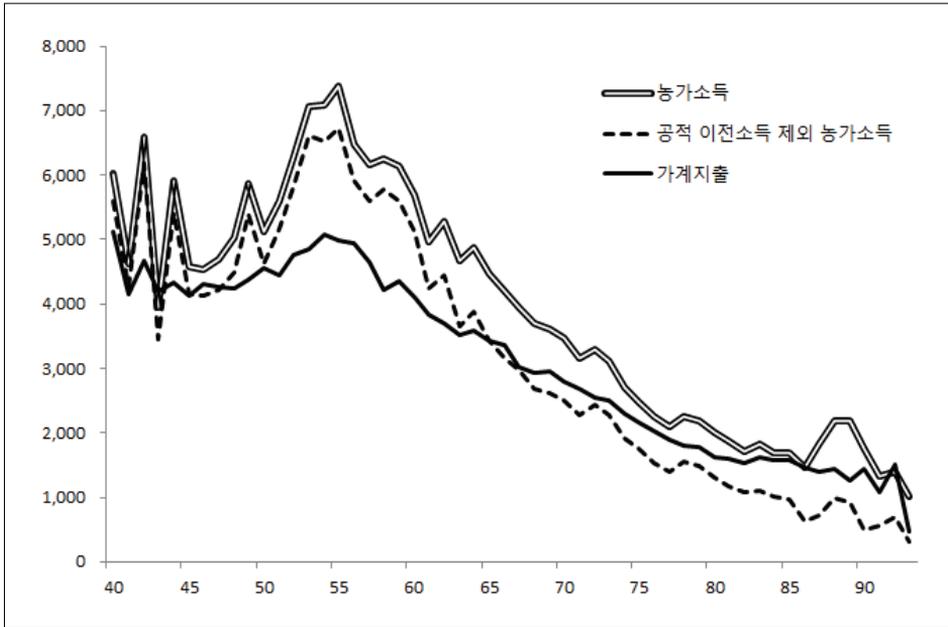
주 1) 가중치를 적용하였음.

2) 괄호 안은 비중임.

자료: 통계청(KOSIS)(2018). 『농가경제조사 2017 원자료』.

10) 황남희(2015)는 노년층(65세 이상)의 생애주기 적자가 1인당 1,172만 3천 원이 될 것으로 추정하였다(2011년 기준).

그림 4-1 연령별 농가소득·가계지출 변동(2015~2017년)



자료: 통계청(각 연도). 『농가경제조사 원자료』.

고령 농업인의 노후소득 부족 상태는 절대적인 기준을 적용했을 때 더욱 두드러지게 나타난다<표 4-2>. 의료급여를 받을 수 있는 중위소득 40% 미만에 해당되는 가구의 비중은 70세 이상 농가의 26.6%에 이른다.<sup>11)</sup> 가장 활발하게 영농을 하는 연령대를 지나 은퇴에 가까운 연령대를 65~69세로 보고 해당 기간 평균 소득의 65% 수준을 적정 노후소득 수준이라고 했을 때, 70세 이상 농가의 79.5%가 적정 노후소득 수준에 미치지 못하며 연령이 증가할수록 그 비중이 상승한다. 또한 65세 이상 농업인에게 노후에 필요한 최소 생활비를 설문한 결과, 평균적으로 약 187만 원(부부 기준)이 필요하다고 응답하였으며 적정 생활비는 약 229만 원(부부 기준)이라고 응답하였다. 이를 기준으로 소득수준을 평가한 결과, 소득이 최소

11) 2019년의 의료급여 지급 기준은 1인 가구 월 682,803원, 2인 가구 월 1,162,611원, 3인 가구 월 1,504,013원, 4인 가구 월 1,845,414원, 5인 가구 월 2,186,816원, 6인 이상 가구 월 2,528,218원이다.

생활비와 적정생활비에 미치지 못하는 70세 이상 고령 농업인의 비율이 각각 56.1%, 68.1%였다.

**표 4-2** 고령 농업인의 노후소득 부족

단위: 명, %

기준	70~74세	75~80세	80세 이상	70세 이상 전체
중위소득 40% 미만	90 (18.1)	141 (28.1)	122 (37.0)	353 (26.6)
은퇴 직전 소득의 65% 미만	339 (68.3)	417 (83.2)	299 (90.6)	1,055 (79.5)
최소생활비 미만	206 (41.5)	303 (60.5)	235 (71.2)	744 (56.1)
적정생활비 미만	268 (54.0)	363 (72.5)	273 (82.7)	904 (68.1)

주: 괄호 안은 각 연령대에서 차지하는 비중임.

자료: 통계청(KOSIS)(2018). 『농가경제조사 2017 원자료』.

65세 이상 현저통신원 설문조사.

노후 생계비 조달에 있어서 국민연금을 비롯한 공적연금과 공적부조 등 정부의 지원제도가 매우 중요한 역할을 한다.

고령 농업인이 받을 수 있는 공적이전소득에는 기초생활보장제도, 국민연금, 국민건강보험, 기초연금 등이 있으며 그중 현금 형태의 생계비 보조에는 국민기초생활보장제도, 국민연금, 기초연금, 긴급복지지원이 있다<표 4-3>.

표 4-3 농업인 사회보장제도 현황

사회보장제도	지원목적 및 대상	지원내용
국민기초생활보장제도	① 가구 소득인정액이 기준 중위 소득의 일정비율 이하 ② 부양의무자가 없는 자 및 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자	- 생계: 중위소득 30%에서 소득인정액 차감 후 지원 - 의료: 질병, 부상 등에 의료 서비스 - 주거: 임차료, 주택개량 지원(국토부 소관) - 교육: 학생 수급자의 수업료, 학용품비 등 지원 - 해산·장제: 출산 시 1인당 60만 원, 사망시 1인당 75만 원 지급 - 자활: 근로능력 있는 저소득층이 자활할 수 있도록 지원
국민연금	국내에 거주하고 있는 만 18~60세 미만의 경제활동 인구	- 연금급여(매월 지급): 노령연금, 분할연금, 장애연금(1~3급), 유족연금 - 일시금급여: 반환일시금, 사망일시금, 장애일시보상금(4급)
국민건강보험	국내에 거주하는 전 국민을 포함 - 직장가입자: 근로자 및 사용자, 공무원 및 교직원과 그 피부양자 - 지역가입자: 직장가입자와 그 피부양자를 제외한 자	- 현물급여: 요양급여, 건강검진 - 현금급여: 요양비, 장애인보장구, 보인부담액 상한제, 임신·출산 진료비
노인장기요양보험	① 소득수준과 상관없이 노인장기요양보험 가입자와 그 피부양자 ② 의료급여수급권자로서 65세 이상 노인과 65세 미만의 노인성 질병이 있는 자 - 급여대상: 65세 이상 노인 또는 65세 미만의 노인성 질병이 있고 6개월 이상의 기간 동안 일상생활이 어려운 자	- 시설급여: 요양시설에 장기간 입소하여 신체활동 지원 등 제공 - 재가급여: 가정을 방문하여 신체활동 및 가사활동, 간호 등 지원, 주간보호센터 이용, 복지용품 구입 또는 대여 - 특별현금급여: 장기요양 인프라가 부족한 가정, 천재지변, 신체·정신 또는 성격 등 그 밖의 사유로 장기요양기관이 제공하는 장기요양급여를 이용하기 어렵다고 인정하는 경우 가족요양비 지급
기초연금	만 65세 이상 대한민국 국적을 가지고 국내에 거주하는 어르신 중 가구의 소득인정액이 선정기준액 이하인 경우 - 단독가구: 월 137만 원 이하 - 부부가구: 월 219만 2천 원 이하	- 매월 25일에 지급되며 단독가구는 월 최대 25만 원, 부부가구는 40만 원으로 책정 - 상대적으로 여유가 있는 가구는 최소 2만 5천~25만 원까지 차등 지급
긴급복지지원제도	갑작스러운 위기상황으로 생계유지 등이 곤란한 저소득 가구	- [위기사항 주급여] 생계비, 의료비, 주거비 등을 지원함. - [위기사항 부가급여] 긴급지원 주급여를 받는 가구 중 추가로 지원 가능

자료: 1) 보건복지부 정책 홈페이지([http://www.mohw.go.kr/react/policy/policy\\_bunissPlan\\_ls.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=06&MENU\\_ID=0650](http://www.mohw.go.kr/react/policy/policy_bunissPlan_ls.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=0650), 2019. 4. 12. 자료검색)

2) 고용보험 홈페이지(<https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/ei/eiEminsrr/retrieveEi0102Info.do>, 2019. 4. 12. 자료검색)

3) 보건복지부(2019). 『2019 국민기초생활보장사업안내』. pp. 3-7. 참고하여 작성함.

표 4-4 지역별 국민연금 1인당 수급액

단위: 천 원/월

지역	합계	노령	장애	유족
경기	407.0	432.1	459.4	263.9
강원	353.9	379.7	411.6	230.6
충북	357.4	383.2	429.2	230.7
충남	332.7	356.0	420.4	218.6
전북	314.2	334.9	397.1	211.7
전남	303.4	326.9	393.0	206.7
경북	351.7	379.2	416.9	225.1
경남	379.4	409.4	429.6	238.7
제주	347.0	367.7	489.0	241.8

자료: 국민연금공단(2019. 9.), 『국민연금 공표통계(2019년 6월 말 기준)』.

그중에서도 농업인이 노후소득원으로 가장 중요하게 생각하고 있는 것은 국민연금이다. 그런데 국민연금의 기대 수령액은 농업인의 생계상 필요를 모두 채우기에 낮은 수준이다. 특별·광역시 제외 한 도 지역의 국민연금 평균 연금액은 1인당 32만~43만 원(2019년 6월 기준)인데 이는 고령농가의 가계지출액과 비교할 때 가계지출액의 절반에도 미치지 못하는 수준이다<표 4-4>.

국민연금 외에도 중요한 소득원으로 최근 등장한 것이 기초연금이다. 기초연금은 기초연금법에 따라 만 65세 이상 노인에게 지급하는 사회수당으로 노인 가구의 소득인정액이 소득수준 하위 70% 기준액 이하일 때 지급한다.

기초연금이 농업인의 노후 생계비 조달에 어느 정도 기여할 수 있는지를 알아보기 위해 농업인의 기초연금 수령률을 계산하였다.

기초연금을 산정하는 기준은 월 소득인정액으로, 월 소득인정액은 월 소득 평가액과 재산의 월 소득환산금액을 합한 금액이다. 월 소득평가액은 “월 소득평가액 = {(근로소득 - 94만 원) × 70%} + 기타소득”과 같이 근로소득과 기타소득으로 이루어져 있다. 근로소득 부분은 농가경제조사의 “급여수입\_계”를 이용하였으며 해당 소득에서 940,000원을 공제하고 공제된 금액에 다시 30%를 공제한 금액을 월 소득평가액에 합산하였다. 기타소득은 농가경제조사로부터 “자본수입\_

계”와 “농업소득”, “겸업소득”, 그리고 “공적보조금\_농업보조금”을 이용하여 공제 없이 월 소득평가액에 합산하였다.

재산의 월 소득 환산액은 “재산의 월 소득환산액 = {(일반재산 - 기본재산액 공제) + (금융재산 - 2,000만 원) - 부채} × 소득 환산율(4%) ÷ 12개월 + 사치품가액”으로 계산하였다. 일반재산은 농업인이 보유하고 있는 “토지”와 “건물”, “구축물”, “어업권”, “선박”의 연말 평가액을 합하여 계산하였으며 자동차는 연말 평가액 기준 4,000만 원 미만 자동차를 대상으로 일반재산 평가액에 합산하였다. 이렇게 계산한 합산 평가액에 농업인이 거주하고 있는 지역에 따라 대도시는 1억 3,500만 원, 중소도시 8,500만 원, 농어촌 7,250만 원을 공제하였다. 금융재산은 농가경제조사의 “예금 등 금융자산”을 이용하였으며 2,000만 원과 농업인이 가지고 있는 부채 평가액을 감하여 산정하였다. 일반재산과 금융재산 환산액에 소득 환산율 4%를 적용하였다. 마지막으로 농업인이 보유하고 있는 자동차의 연말 평가액을 기준으로 4,000만 원 이상이 되는 자동차는 사치품으로 분류하여 소득 환산율을 적용하지 않았다.

계산된 월 소득인정액이 131만 원 이하(단독가구) 또는 209.6만 원 이하(부부가구)이면 기초연금을 받을 수 있다. 계산 결과, 경영주 연령이 65세 이상인 농가 중 70.2%가 기초연금을 받을 수 있는 것으로 추정된다. 고령농가를 70세를 기준으로 나누어보면, 70세 미만 농가는 60.8%, 70세 이상 농가는 75.4%가 기초연금을 받을 수 있다<표 4-5>.

이때 기대되는 기초연금액은 국민연금액에 연동되는데 기초연금 수령자가 1인 당 평균 수준의 국민연금(36만 2,000원)을 받는다고 가정한다면 매월 25만 원을 수령할 수 있다(2018년 기준).<sup>12)</sup>

12) 기초연금은 매년 인상되어 2019년에는 일반수급자 월 최대 25만 3,750원, 저소득수급자 월 최대 30만 원까지 받을 수 있다.

**표 4-5** 2018년 기준 농업인 기초연금 수령률 계산

연령	소득평가액 평균(천 원)	재산환산소득 평균(천 원)	소득인정액 평균(천 원)	기초연금 수령률(%)
65세 이상	1,242.8	818.1	2,061.0	70.2
65~69세	1,778.4	1,013.9	2,792.2	60.8
70세 이상	975.5	720.4	1,695.9	75.4

자료: 통계청(KOSIS)(2019). 『농가경제조사 2018 원자료』.

그러나 국민연금과 기초연금을 합하더라도 실제 필요한 생활비에는 미치지 못하고 있다. 국민 1인당 평균 연금액 32만~43만 원(도지역)과 기초연금액 25만 원을 합치더라도 100만 원을 넘지 못하는 수준이므로 농업인의 실제 필요소득에 비해서는 매우 부족하다.

실제로 공적이전소득이 고령 농업인의 소득에서 차지하는 비중을 살펴보면, 평균적으로 공적이전소득이 전체 소득에서 차지하는 비중은 연령대에 따라 최소 23.3에서 33.9% 수준이다. 이는 사회보험과 공적부조만으로는 안정적인 노후생활비 조달을 기대하기 어렵다는 것을 보여준다.

따라서 고령 농업인이 영농활동에 의존할 수밖에 없는데 그 결과 65세 이상 경영주의 가구소득에서 농업소득이 차지하는 비중은 최소 20% 이상이다. 농가 전체와 비교해 볼 때, 75세 이상이 되어서야 농업소득의 비중이 전체 평균보다 낮은 수준에 머물게 된다<표 4-1>.

## 2. 농업인의 노후 준비실태

청·장년 농업인에게 노후 생활비 충당을 위해 실질적으로 준비하고 있는 방법을 설문한 결과, 공적연금 가입(36.0%)이 가장 많이 선택되었고 그 다음으로 개인연금(17.7%)과 금융상품 가입(15.3%) 순으로 나타났다<표 4-6>.

**표 4-6** 노후 생계비 총당 방법

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비중
국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 공적연금에 가입	136	36.0
개인연금에 가입	67	17.7
적금·예금 등 금융기관 금융상품 가입	58	15.3
저축성 보험 가입	26	6.9
영농자산 축적	57	15.1
영농 목적 이외의 자산 축적	34	9.0
응답자 합계	378	100.0

주: 중복응답 허용함.

자료: 현지통신원 대상 설문조사 결과.

65세 이상의 고령 농업인에게 경영이양 이후의 주요 소득원을 설문한 결과, 국민연금과 기초연금이 가장 많이 언급되었으며 그 다음으로는 예·적금과 부동산 소득이 주요 소득원으로 인식되는 것으로 나타났다<표 4-7>.

**표 4-7** 경영이양 이후 노후 생계비 조달 방법

단위: 명, %

소득원		빈도	비중
근로·사업소득	농업 외 근로 및 사업소득	62	17.1
	예금·적금	124	34.3
자산소득	주식	5	1.4
	부동산 임대료 또는 매매대금	119	32.9
	개인연금, 퇴직금 등 기타 소득	61	16.9
	국민연금 등 공적연금	251	69.3
공적이전소득	기초연금	136	37.6
	기초생활수급 등 정부 지원	46	12.7
	사적이전소득	45	12.4
기타	가족 및 친지로부터의 지원	5	1.4
응답자 합계		367	100.0

주: 중복응답 허용함.

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

농업인에게 국민연금은 중요한 노후소득원이지만 여전히 국민연금 미가입자가 상당수 존재하고 있다. 2019년 8월 현재 농어업인 가입자는 37만 5,619명으로

서 2018년 농림어업 취업자(47만 4,000명) 중 79.2%가 국민연금에 가입한 것으로 나타났다<표 4-8>.

이뿐만 아니라 농어업인의 신고소득월액이 낮은 수준이다. 농어업인 가입자의 신고소득월액은 2019년 8월 기준 112만 1,000원으로서 일반 지역가입자 평균인 132만 5,000원보다 20만 원가량 낮은 수준이다<표 4-9>. 이뿐만 아니라 농어업인 월 평균 소득에 비해서도 턱없이 낮은 수준이다. 농가경제조사에 따르면 2016~2018년 월 평균 농가소득은 322만~357만 원이며 이는 평균 신고소득월액의 3배에 달한다. 다시 말해, 대다수의 농가가 실제 소득보다 낮게 신고하고 있고 일반 지역가입자 평균에도 미치지 못하고 있다는 것이다. 따라서 농어업인 가입자의 기대연금액은 노후소득을 충분히 보장할 수 있는 수준에 미치지 못할 것으로 예상된다.

**표 4-8** 농어업인 국민연금 가입자 현황

단위: 명, 원, %

구분		2016. 12.	2017. 12.	2018. 12.	2019. 8.(누적)
전체 농어업인 가입자	계	386,093 (100)	382,308 (100)	379,562 (100)	375,619 (100)
	남성	191,783 (49.7)	180,709 (47.3)	176,849 (46.6)	173,282 (46.1)
	여성	194,310 (50.3)	201,599 (52.7)	202,713 (53.4)	202,337 (53.9)
신규 농어업인 가입자	계	91,578 (100)	87,374 (100)	81,761 (100)	58,689 (100)
	남성	43,846 (47.9)	42,640 (48.8)	41,116 (50.3)	30,878 (52.6)
	여성	47,732 (52.1)	44,734 (51.2)	40,645 (49.7)	27,811 (47.4)
농어업인 평균 소득월액 (연금보험료)		1,056,981 (95,128)	1,085,064 (97,656)	1,105,910 (99,532)	1,121,463 (100,932)
농업인 월평균 소득		3,229,438	3,211,266	3,568,799	n.a.

주: 2019년 8월 말 기준임.

자료: 농식품부 내부자료.

통계청(각 연도). 『농가경제조사 원자료』.

**표 4-9** 농어업인 가입자와 지역가입자 비교

구 분	평균소득월액	평균보험료(월)
농어업인 지원자	1,121천 원	100,932원
지역가입자	1,325천 원	119,235원

자료: 농식품부 내부자료, 국민연금관리공단 국민연금 공표통계.

또한 노후 준비가 원활하게 이루어지기 위해서는 실제적인 경제적 준비뿐만 아니라 재무관리나 노후 재취업, 건강관리 등 노후 생활의 안정을 위해 교육을 받는 것이 중요하다. 농업인들도 은퇴를 위한 별도의 교육이나 컨설팅에 대한 필요성에 대해서 공감하고 있으며 특히 재무설계와 관련된 수요가 많았다<표 4-10>. 그러나 실제로 노후 준비에 관해 재무관련 교육상담을 받아보거나 계획을 세워본 적이 있다는 농업인은 많지 않았다. 65세 이상 농업인 중 교육·상담을 받아본 적이 있다고 응답한 비중은 34.2%로서 농업기술센터에서 은퇴관련 교육을 받는 것으로 나타났다.

**표 4-10** 은퇴 준비교육의 필요성과 교육 내용

단위: 명, %

교육 필요성	응답수	비중	교육 내용	응답수	비중
전혀 필요 없음	16	4.9	노년기의 심리 이해	28	8.6
별로 필요 없음	41	12.5	의사소통 및 인간관계	20	6.1
그저 그러함	34	10.4	취미활동	74	22.6
조금 필요함	135	41.2	은퇴를 위한 재무 설계	101	30.9
매우 필요함	102	31.1	직업훈련 및 일자리 찾기	19	5.8
			노후 건강관리	84	25.7
			기타	1	0.3
응답자 합계	328	100.0		327	100.0

자료: 65세 미만 현직통신원 설문조사.



제5장

경영이양 지원 정책  
현황과 평가



# 경영이양 지원 정책 현황과 평가

## 1. 개황

농업인의 경영이양을 지원하기 위한 정책은 크게 경영주 대상 사업, 창업농 대상 사업, 창업농과 경영주를 모두 대상으로 하는 사업으로 나눌 수 있다<표 5-1>. 경영주를 대상으로 하는 사업에는 경영이양직불이 대표적이며, 농지연금, 국민연금 보험료 지원 사업은 경영이양을 직접적으로 사업 목표로 삼고 있지는 않지만 은퇴농업인의 노후소득 안정과 관련된다는 면에서 넓게는 경영이양 지원 정책이라고 볼 수 있다. 또한 자경농지 양도소득세 감면제도는 경영이양 촉진을 직접적으로 목표한다고 보기는 어렵지만 고령 농업인이 농지를 매도할 때 받을 수 있는 혜택이라는 점에서 경영이양 정책과 관련되어 있다고 볼 수 있다.

승계자를 포함하여 신규 진입농을 대상으로 하는 사업에는 후계농업경영인 육성사업, 청년창업농 영농정착지원사업 등 교육훈련과 초기 경영자금을 지원하는 각종 사업과 신규 농업인의 영농자산의 이전과 취득에 관련된 세제혜택이 있다.

승계자가 있는 가구의 영농승계를 원활하게 하는 방안으로 영농승계자의 지위 보장과 경영이양 방식에 대한 내용을 공동으로 논의하고 문서화하여 실행에 옮기는 방법으로 ‘가족경영협약’이 있다(강혜정 2008; 강경하·이영석 2008).

표 5-1 국내 경영이양 관련 지원제도

구분		내용
경영주 대상	경영이양직불제	- 영농경력 10년 이상의 65~74세 농업인이 소유 농지를 농어촌공사 또는 전업농에게 매도하거나 임대하는 경우 보조금 지급
	농어업인 연금보험료 지원	- 농·어업인이 납부할 국민연금보험료의 50%까지 지원 (최고 43,650원/월, 2019년 기준)
	농지연금	- 만 65세 이상(영농경력 5년 이상) 고령 농업인이 소유한 농지를 담보로 노후생활 안정자금을 매월 연금형식으로 지급받는 농지형 역모기 지원
	자경농지 양도소득세 감면	- 농업인이 8년 이상 직접 경작한 농지를 양도할 경우 발생한 소득에 대해서 양도소득세 감면
창업주 대상	후계농업경영인 육성사업	- 만 18~45세 미만, 영농경력 10년 미만 신규 후계농 또는 창업농을 대상으로 창업기반 조성비용 및 농업 교육·컨설팅 지원
	청년창업농 영농정착 지원사업	- 만 40세 미만 창업농에게 영농정착지원금과 농지 및 경영자금을 지원하고 농업교육 및 컨설팅 제공
	2030세대 농지 지원 사업	- 만 20~39세의 농업인 또는 예비 농업인에게 농지를 저가로 임대 또는 매매하도록 지원
	청년 농산업 창업 지원 사업	- 만 18~40세의 창업농에게 교육·컨설팅, 홍보·마케팅, 운영자금 지원
	귀농인(신규 농업인) 선도농가 현장실습 지원사업	- 만 40세 미만 또는 농촌지역 거주기간 5년 이내인 신규 농업인에게 선도농가에서 현장실습 기회와 훈련비 등을 지원
	청년 창업농 경영실습 농장 (온실) 조성 및 임대 사업	- 만 18~40세의 독립경영 예정자 또는 독립경영기간 3년 이내의 청년 농을 대상으로 경영실습농장을 임대하여 시설농업 운영 및 기술, 자금 등을 지원
	신규 진입농 대상 세제 지원	- (상속세 감면) 상속개시일 현재 영농에 종사하는 상속인에게 영농상속공제 허용 - (증여세 감면) 농업인이 영농자산을 영농자녀에게 증여할 경우 증여세 100% 감면 - (취득세 감면) 자경농민이 직접 경작할 목적으로 취득하는 농지와 농지를 조성하기 위해 취득하는 임야에 대해 취득세 50% 감면
경영주 및 승계자 대상	가족경영협약	- 농가의 여성이나 영농승계자가 영농 목표와 계획 등을 경영주와 공동으로 수립하고 역할분담, 성과분배, 근로조건, 경영승계 조건 등에 대하여 문서화하여 실천
	영농승계교육	- 영농승계자가 경영주와 협약서를 체결하고 경영이양계획을 수립 및 실행하도록 교육 프로그램 진행

자료: 황정임 외(2015: 15) <표 3>을 저자가 수정.

## 1.1. 경영주 대상 경영이양 지원 제도 현황

### 1.1.1. 경영이양직불<sup>13)</sup>

#### 가. 도입목적과 배경

경영이양직불은 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가에 대한 직불금 지원으로 소득안정화를 추구하며, 전업농 영농규모 확대를 위한 지원을 통해 규모화를 촉진하여 농업경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 추진되었다.

이정환 외(1990: 39-42)에 따르면 경영이양직불은 시장개방을 앞두고 농업경쟁력 유지 및 강화를 위해서는 농가 수를 축소하여 적정 공급 수준을 유지하여야 한다는 인식에서 출발하였다. 시장개방으로 인해 농업 부문 부가가치 증가율이 0%에 머무른다면 적정 농업취업자 규모는 170만 명, 농가호수는 110만 호로 추산하였다. 그러나 당시의 추세로는 농업취업자와 농가가 적정 수준보다 많으므로 한계농가의 퇴출을 촉진할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다는 논리가 힘을 얻게 된다. 특히 60세 이상 고령취업자의 조기은퇴를 촉진하기 위해서 경영이양연금제를 도입해야 한다는 주장을 하였다. 단, 경영이양연금은 노령연금과 달리 농업구조조정 정책 차원에서 이루어지므로 지급기간이 사망 시까지 지속되어서는 안 되며 자연은퇴 시점(약 65~70세)까지만 지급해야 한다는 단서를 달고 있다.

#### 나. 운영현황

경영이양직불의 지원대상은 농업경영체에 등록된 농업인으로 다음의 요건들을 모두 충족해야 한다. 연령이 65~74세 이하<sup>14)</sup>이며, 경영이양보조금 지급대상 신청일 기준으로 10년 이상 지속적인 농업에 종사하고 있는 농업인이어야 한다.

13) 본문의 내용은 농림축산식품부(2019a), “2019년 농식품사업 지침서”를 참고로 재작성하였다.

14) 경영이양직불사업의 대상 연령은 1997년 도입기에 65세 이상이었으며 이후 여러 차례 변경되어 2015년부터는 65~74세로 설정되었다.

다만, 질병, 사고에 의해 농업경영이 불가능할 경우 8년 이상 농업에 종사한 농업인은 예외로 인정된다.

지급대상 농지는 경영이양 전에 3년 이상 소유한 경지(논·밭·과수원)로 농업진흥지역의 농지와 진흥지역과 비슷한 우량농지이다. 원칙적으로 농업진흥지역 안의 논·밭·과수원만 대상농지에 해당되었으나, 현재 진흥지역이 아니더라도 집단화 되어있고 진입로, 농수로 배수로 등이 확보된 우량농지도 포함된다.

경영이양직불금 신청 시 대상 농지는 신청자가 소유한 전체 농지지만 3,000㎡ 이하의 농지에서는 자경이 가능하다. 경영이양직불사업 초기에 경작허용면적은 1,000㎡ 였으나 수요자의 요구를 반영하여 3,000㎡로 늘어났다. 허용면적 이상 영농하는 것이 확인되면 부정수급으로 간주하여 보조금을 환수한다.<sup>15)</sup>

지급요건은 경영이양보조 약정체결 전까지 소유한 경지 중 경작허용 농지 이외의 농지에 대해서는 경영권을 이양해야 한다는 것이다. 즉, 경영이양보조 약정체결일을 기준으로 임차 또는 경작 중인 농지가 없어야 한다.

지급단가는 매도일 경우 ‘ha당 330만 원/연’, 임대일 경우 ‘ha당 250만 원/연’이다. 경영이양보조금 지급액은 경영이양면적(ha), 지급단가, 그리고 지급기간(연)의 곱이며 연령별 지급시기를 총 개월 수로 나누어 매월 지급된다.<sup>16)</sup> 또한 매도 및 임대이양 면적 합산기준으로 4ha를 초과할 경우 지원이 되지 않는다. 지급금액의 재원은 국고 100% 민간경상보조이다.

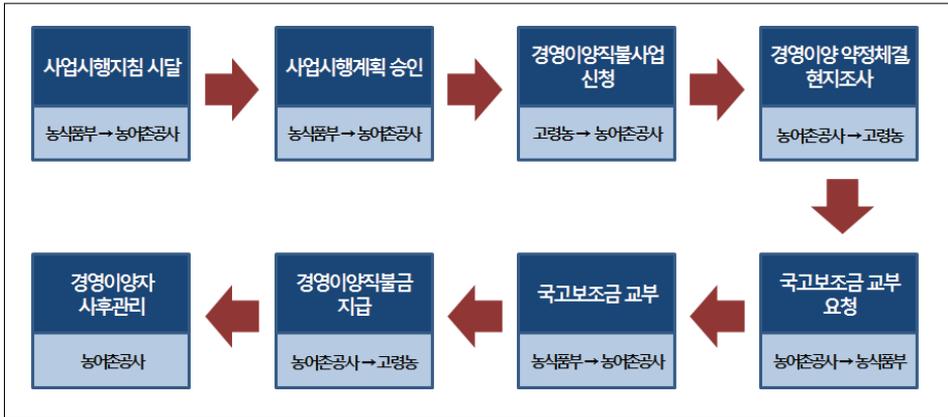
경영이양직불제의 추진(시행)체계는 <그림 5-1>과 같다.

---

15) 자가소비용 자경 허용은 농업인으로서의 은퇴 여부를 판단하는 데 혼란을 일으키고 있다. 현재 법적으로 3,000㎡ 이하의 농지소유자는 농업인으로서 농지원부, 경영체 등록을 할 수 있으며 경영이양 직불금을 받고 은퇴를 했다고 하더라도 법적으로는 은퇴를 하지 않은 농업인이 되는 것이다. 또한 허용 농지에 축사를 지어 축산물을 생산하는 경우 영농은퇴를 했다고 할 수 없으나 경영이양직불제의 관점에서는 은퇴한 것으로 분류될 수 있다.

16) 지급액은 필지별로 산정하고 산출금액의 10원 미만은 절사하였다.

그림 5-1 경영이양직불사업 추진체계



자료: 한국농어촌 공사 홈페이지 내 사업관련자료([https://www.ekr.or.kr/Kkrpub/cms/index.krc?MENU\\_MST\\_ID=20467](https://www.ekr.or.kr/Kkrpub/cms/index.krc?MENU_MST_ID=20467), 2019. 1. 14. 자료검색).

경영이양직불사업의 연도별 예산은 2012년 이후 6년간 감소 추세를 보이고 있다<표 5-2>. 2018년 기준 예산은 464억 6,100만 원으로 이는 전년 대비 8.83% 감소한 수준이며 예산현액 대비 결산에 대한 집행률은 99.4%로 집계된다(18억 원은 이월).

표 5-2 경영이양직불 예산 현황

단위: 백만 원, %

연도	예산	예산현액(A)	전년이월	이·전용	결산(B)	집행률(B/A)
2012	60,908	60,908	-	-	56,898	93.4
2013	58,317	58,317	-	-	58,218	99.8
2014	58,044	58,044	-	-	57,102	98.4
2015	55,377	55,377	-	-	55,377	100.0
2016	54,686	54,686	-	-	54,686	100.0
2017	50,960	50,960	-	-	50,275	98.7
2018	46,461	44,661	-	1,800	44,383	99.4

자료: 한국농어촌공사 내부자료.

최근 연도별 지원실적을 보면 전체적으로 2016년 이후로 인원과 면적이 감소하는 추세를 보이고 있으며, 이에 따라 지원금액도 낮아지고 있다<표 5-3>. 2018년

기준 경영이양 면적은 921ha로 전년 대비 감소율은 32.5%로 나타났으며, 이 중 매도이양은 170ha이며 전년 대비 10.5% 감소하였다.

경영이양 지원실적의 감소는 특히 임대형에서 급격하게 나타나고 있는데 2018년부터 매도형과 임대형의 지급단가를 차등화한 결과로 판단된다. 임대에서 매도로 유도하기 위하여 매도형의 단가는 높이고 임대형의 단가를 낮추었으나 임대형 수요자들을 매도형으로 유도하기에는 인상폭이 작았을 뿐만 아니라 애초에 수요가 높았던 임대형에 대한 수요마저 하락시키는 결과로 이어졌다.

**표 5-3** 연도별 경영이양직불 지원실적

연도	구분	인원(명)	면적(ha)	금액(백만 원)
2015	신규매도	231	194	266
	신규임대	1,532	1,578	2,255
	분할지급(매도)	2,015	1,520	4,075
	분할지급(임대)	18,669	17,873	48,781
	합계	1,683	1,772	55,377
2016	신규매도	188	140	221
	신규임대	1,022	1,110	2,259
	분할지급(매도)	2,223	1,486	4,163
	분할지급(임대)	18,684	16,865	48,043
	합계	1,147	1,250	54,686
2017	신규매도	232	190	266
	신규임대	1,004	1,174	1,892
	분할지급(매도)	2,147	1,468	4,075
	분할지급(임대)	17,189	15,788	44,042
	합계	1,174	1,364	50,275
2018	신규매도	242	170	199
	신규임대	671	751	934
	분할지급(매도)	2,066	1,472	4,008
	분할지급(임대)	15,355	14,532	39,242
	합계	852	921	44,383

자료: 한국농어촌공사 내부자료.

지역별 경영이양 비중을 보면 면적기준으로 전라북도와 전라남도의 비중이 각각 35.3%, 29.3%로 가장 높으며, 다음으로 충남(11.6%), 경북(8.6%) 순으로 나타났다. 인원, 지원금액별 비중도 동일하게 나타났으며 이는 비교적 경지면적이 많고 농업인이 많이 분포된 지역에 영향을 받는 것으로 판단된다.

**표 5-4** 지역별 실적(2018년 기준)

지역	인원(명)	면적(ha)	금액(백만 원)
경기도	46(5.4)	39(4.2)	2,606(5.9)
강원도	19(2.2)	22(2.4)	1,897(4.3)
충청북도	62(7.3)	54(5.9)	1,438(3.2)
충청남도	107(12.6)	107(11.6)	5,602(12.6)
전라북도	229(26.9)	325(35.3)	13,678(30.8)
전라남도	249(29.2)	270(29.3)	13,726(30.9)
경상북도	104(12.2)	79(8.6)	3,595(8.1)
경상남도	36(4.2)	25(2.7)	1,813(4.1)
제주도	-(0.0)	-(0.0)	28(0.1)
합계	852(100)	921(100)	44,383(100)

자료: 한국농어촌공사 내부자료.

지목별 현황을 살펴보면<표 5-5>, 논이 경영이양 면적이 829ha로 밭과 과수원에 비해 가장 높은 비중(90%)을 차지하고 다음이 밭(63ha), 과수원(29ha) 순으로 나타났다. 매도이양형은 논이 141ha로 전체 이양면적 중 82.9%를 차지하며 밭은 12ha(7%), 과수원은 18ha(10.6%)이다. 임대이양의 경우 논은 688ha(91.7%), 밭은 51ha(6.8%), 과수원은 11ha(1.5%)이다. 논이 경영이양 실적이 밭과 과수원에 비해 많은 것은 가입요건인 영농경력 10년 이상이라는 조건에 해당되는 농업인이 밭보다는 논을 소유할 가능성이 높기 때문이다.

표 5-5 지목별 현황(2018년 신규 기준)

단위: 명, ha, 백만 원

구분	매도이양			임대이양			합계(신규경영이양)		
	인원	면적	금액	인원	면적	금액	인원	면적	금액
논	216	141	174	637	688	858	801	829	1,032
밭	12	12	7	108	51	60	120	63	67
과수원	20	18	18	15	11	16	33	29	34
합계	242	170	199	671	750	934	852	921	1,133

자료: 한국농어촌공사 내부자료.

경영이양농지 양도자의 평균 연령은 68.3세(2018년도 기준)로서 상대적으로 젊은 층의 신청 비율이 높다. 2018년 기준으로 연령대별 분포를 보면 전체적으로 65세가 많으며, 점점 나이가 들어가면서 참여비율이 낮아지고 있다. 경영이양직불을 신청하는 65세 농업인은 63~64세 즈음에 미리 경영이양을 준비하였다가 대상 연령이 되는 즉시 경영이양직불금을 신청하는 경향이 있다.

양도자 1인당 평균 양도면적은 2018년도 기준으로 1.08ha(임대, 매도형 합산)이다. 양도면적 규모별로는 0.5~1.0ha가 가장 많고 다음으로 0.5ha 미만, 1~1.5ha 순으로 나타났다.<sup>17)</sup> 실제로 대부분 1ha 이내의 규모로 신청하고 있으며, 2ha 이상 양도자는 적은 비중을 차지한다.

경영이양농지를 받는 양수자들은 한국농어촌공사에서 지정한 전업농 육성자이며 후계농업인, 2030세대 지원대상자, 청년창업농 등 신규 진입농도 포함된다. 양수받은 농가의 대부분이 전업농(74.0%)으로 나타났다(김태훈 외 2018). 토지 양수자의 대부분은 기존 농지소유자들이지만 최근에는 기반이 없는 청년창업농에 대한 지원이 늘어났다. 양수자 1인당 평균 양수면적은 2018년도 기준으로 1.29ha이다. 경영이양농지 양수자의 연령대별로는 주로 51~60세 미만의 양수면적이 가장 크며, 다음으로 41~50세, 31~40세 순으로 양수면적이 크다.

17) 영농규모는 자가소비의 목적으로 경작하는 3,000㎡가 제외된 이양면적이다.

**표 5-6** 경영이양농지 양수자의 연령분포(2016년 기준)

단위: ha

구분	30세 이하	31~40세	41~50세	51~60세	61~64세	공사/법인	합계
양수면적	66	242	293	478	98	73	1,250

자료: 한국농어촌공사 내부자료(김태훈 외(2018) 재인용).

경영이양토지의 양도자와 양수자는 농어촌공사가 임의로 매칭하기보다 양도토지가 있을 경우 이를 공시하여 양수자가 직접 해당 농지에 대해 양수 의사를 밝히는 방식으로 진행되고 있다. 농지여신과 수신은 분리되어 있어 양도대상 농지에 대해 일정기간 공고를 하며 양수 신청자가 다수일 경우 나이, 영농경력, 청년창업농 여부 등을 고려해서 임대하고 있다.

경영이양직불사업의 사후관리는 다양하게 수행되고 있다. 매년 전년도 가입자 대상으로 만족도조사를 통해 경영이양직불금의 개선과제를 발굴한다. 보조금 부정수급 방지를 위해 약정자 사망여부를 확인하고(행정안전부 주민전산자료 조회) 농지 소유권 변동 및 신규 취득 내역을 확인한다(국토교통부 지적전산자료 조회). 또한 타 직불금 중복신청 및 수령에 관한 여부를 조사하여(농림사업정보시스템 자료 조회) 만약 중복수령이 발견되면 부정수급에 대한 가산금을 합한 보조금을 환수한다.

최근 임대형 경영이양직불제 약정 종료 후 10% 수준으로 고령농이 영농에 다시 복귀하는 문제가 있었다. 정부는 이를 방지하기 위하여 영농은퇴 기간(76~80세)을 추가하여 80세 이전에 영농에 복귀하는 경우 직불금을 환수하도록 조치하고 있다.

### 1.1.2. 농지연금<sup>18)</sup>

농지연금은 고령 농업인이 소유하고 있는 경지를 담보로 노후의 생계안정자금을 월마다 연금 지급을 통해 고령농의 노후생활 안정화를 지원한다. 자산(농지)을

18) 본문의 내용은 농지은행(2015), “농지연금 업무처리요령”을 참고로 제작성하였다.

유동화하여 생계가 어려운 고령농에게 생활자금을 마련해주고 농촌사회의 사회 안전망 역할과 함께 기능 유지에 목적을 두고 있다.

지원대상은 농지연금 신청연도 말 기준 만 65세 이상의 농업인이며, 배우자가 만 65세 미만일 경우 비승계 가입<sup>19)</sup>이 가능하다. 또한 농지연금 신청자의 영농경력을 합산하여 총 영농기간이 5년 이상이 되어야 한다.

지급대상(담보) 농지는 공부상 지목이 논, 밭, 과수원으로 되어 있으며 사업대상자가 실제로 경작을 하고 소유하고 있는 농지로 제한된다. 농지연금에서 대상 농지로 제외되는 경우는 <표 5-7> 과 같다.

**표 5-7** 농지연금 지급대상 제외 농지

1. 제한물권, 가압류 등으로 설정된 경우
  - 신청일 기준으로 농지에 가압류, 압류, 가처분 등이 설정되어 있는 경우
  - 신청일 기준으로 농지에 지상권, 저당권 등으로 제한물권이 설정된 경우(단, 국가기간 시설로 제한물권이 설정된 경우 영농에 어려움이 없는 경우는 담보가 가능함.)
2. 농업용이 아닌 시설 혹은 불법건축물 등이 설치된 경우
  - 농가주택, 분묘가 있는 경지는 해당면적을 제외한 나머지 면적을 산정함.
3. 공동으로 2인 이상이 농지를 소유할 경우
  - 단, 부부 공동소유일 경우 해당농지는 신청이 가능함.
4. 각종 개발구역으로 지정되거나 개발이 확정난 지역의 경지일 경우
  - 개발이 미확정된 구역의 경지는 지원대상으로 포함되나, 연금수급 시 농지연금의 지급 정지, 채권회수가 될 수도 있음.

자료: 농지은행(2015), “농지연금 업무처리요령”의 내용을 참고로 재정리함.

담보농지 가격은 개별공시지가를 이용하거나 감정평가에 의한 가격에 평가율<sup>20)</sup>을 적용하여 농지면적에 곱하는 방식으로 평가된다. 담보농지 가격평가는 산출가액의 10원 미만으로 절사되며 필지별로 산정된다. 농업용시설, 과수목은 가격 평가대상에서 제외된다.

지급방식은 크게 종신행과 기간형으로 나누어진다<표 5-8>. 종신행은 생존기

19) 비승계 가입은 가입자 사망 후 배우자에게 연금을 승계하지 않는 조건이다.

20) 개별공시지가의 평가율은 100%이며, 감정평가 가격의 평가율은 90%이다.

간 동안에 매월 지급되는 방식이고 기간형은 일정한 기간 동안에 매월 지급되는 방식이다. 종신형에는 정액종신형, 전후후박형, 일시인출형이 있다. 정액종신형은 가입자 사망 시까지 매월 일정한 금액을 지급하는 유형이며 전후후박형은 가입 초기 10년 동안은 정액형보다는 지급금을 더 많이 받고, 그 이후 더 적게 받으며, 일시인출형은 총 지급금의 30% 내에서 필요한 금액을 수시로 인출할 수 있다. 기간형에는 기간정액형과 경영이양형이 있다. 기간정액형은 선택된 일정기간 동안에 월마다 일정금액을 지급받으며, 경영이양형은 지급기간 종료 후 한국농어촌공사에 소유권을 이전하는 조건으로 기본형보다 최고 27% 높은 수준의 지급금을 받는다.

농지연금 지급대상자는 한국농어촌공사와 농지연금 약정을 체결한 농업인이며, 가입자 사망 후 6개월 내에 담보농지의 소유권 이전등기가 이루어져야 한다. 농지연금채무의 인수 여부의 결정권이 있는 배우자도 지급대상자에 해당되지만 담보농지 소유권 이전등기, 농지연금채무의 인수를 거절할 경우는 지급대상에서 제외된다.

**표 5-8** 농지연금 신청 유형

구 분	개 요	채무상환 시기 등	
종 신 형	기본형	• 사망까지 일정한 월지급금 수령	• 사망 후 채무상환
	전후 후박형	• 가입초기 10년 동안은 일반종신형보다 약 20% 더 많은 월지급금 지급, 이후에는 적게 지급	• "
	일시 인출형	• 총 연금지급액의 30% 이내 금액을 필요한 시점에 인출가능, 나머지 월지급금 수령 * 월 지급금은 약 22% 수준 감소	• "
기 간 형	기본형	• 일정한 기간(5/10/15년) 동안 일정한 월지급금 수령	• "
	경영이양형	• 연금지급기간(5/10/15년) 종료 후 농어촌공사에 담보농지를 매도하여 채무를 상환할 것을 약정 • 기본형 보다 월지급금이 16~27% 증가	• 지급기간 종료 후 채무상환(공사에 담보농지 매도) • 월지급금 산출에 위험부담금(월 0.5%), 장수위험 미적용

자료: 농식품부 보도자료(2018. 2. 13.). "농지연금 확대로 고령 농업인 생활안정 강화."

**표 5-9** 농지연금 지급방식별 가입가능 연령

구분	기간정액형			종신형/경영이양형
	5년형	10년형	15년형	
가입연령	78세 이상	73세 이상	68세 이상	65세 이상

주: 부부 중 연령이 낮은 자 기준(단, 배우자가 만 65세 미만일 경우 가입자 기준).

자료: 농지은행 홈페이지 내 농지연금 소개(<https://www.fbo.or.kr/contents/Contents.do?menuId=0400100030#C1>, 2019. 1. 14. 자료검색).

농지연금 가입신청 시 신청자는 고정금리 2% 또는 변동금리(농업정책자금 변동금리대출의 적용금리이며 최초 지급일을 기준으로 매 6개월 단위로 재산정) 중 하나를 선택할 수 있다. 농지연금은 채무상환<sup>21)</sup> 이후에 약정 해지가 가능하며 채무상환을 하지 않을 경우 담보농지는 임의경매로 넘어가고 담보농지에 대한 처분액을 기준으로 채무상환 금액을 회수한다(잔여금액이 생길 경우 가입자, 상속인에게 상환하는 조건).<sup>22)</sup>

가입자는 대상 농지에서 직접 경작할 수 있고 임대를 통해 추가적인 소득창출이 가능하며, 가입자가 사망할 경우 배우자에게 연금 승계가 이루어진다. 또한, 농지연금은 최대 연금지급액의 한도 내에서 개인이 소유한 토지에 대해서 추가로 중복 가입할 수 있다.

농지연금의 기관별 역할분담과 추진(시행)체계는 <그림 5-2>와 같다.

**그림 5-2** 농지연금제도 추진체계



자료: 농림축산식품부 홈페이지 내 분야별 정책(<http://www.mafra.go.kr/mafra/1333/subview.do>, 2019. 1. 14. 자료검색).

21) 채무상환 기준은 월 지급금 총액+이자율 2.0%+위험부담금 0.5%이다.

22) 농림축산식품부 홈페이지(<http://www.mafra.go.kr/mafra/1333/subview.do>, 2019. 1. 14. 자료검색).

농지연금 관련 예산은 2012년 이후로 6년간 지속적으로 증가세를 보이고 있다. 2018년 기준 예산은 923억 1,400만 원으로 최고치를 기록하였는데 이는 전년 대비 39.2% 증가한 수준이다. 도입 이후 집행률은 지속적으로 95%를 상회하였으며 2014년, 2015년, 2018년에는 집행률이 100%에 이르렀다<표 5-10>.

**표 5-10** 농지연금 예산 현황

단위: 백만 원, %

연도	예산	예산현액(A)	전년이월	이·전용	결산(B)	집행률(B/A)
2012	19,035	15,435	-	△3,600	15,333	99.3
2013	23,669	23,669	-	-	22,684	95.8
2014	33,935	29,035	-	△4,900	29,035	100.0
2015	39,359	40,259	-	900	40,241	100.0
2016	49,808	52,308	-	2,500	52,166	99.7
2017	66,300	67,550	-	1,250	67,305	99.6
2018	92,314	100,314	-	8,000	100,297	100.0

자료: 한국농어촌공사 내부자료.

가입건수는 2013년 이후로 해마다 증가하여 2019년 8월 기준 누적건수가 10,732건이며, 이에 따라 총 지급액도 증가하여 총 지급액이 3,074억 600만 원에 달한다. 2019년 8월 말에는 가입건수가 2,537건에 달하였으며 연금 총 지급액은 2019년 9월 말 기준 1,039억 2,800만 원에 이르렀다.

**표 5-11** 농지연금 연도별 가입 현황

구분	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년 8월	누계
가입건수(건)	1,036	1,243	1,577	1,848	2,652	2,537	10,732
누적 가입건수(건)	3,963	5,206	6,783	8,631	11,283	13,820	-
총 지급액(백만 원)	29,035	40,241	52,166	67,305	100,297	103,928	307,406
일시인출금(백만 원)	-	-	-	755	17,734	36,694	14,854
신규 가입자	월평균 지급액(천 원)	959	1,010	998	976	820	898
	담보농지 평균 가격(백만 원)	182	195	184	182	170	187
	담보농지 평균 면적(m <sup>2</sup> )	3,890	4,100	4,126	4,140	3,228	3,151

자료: 농림축산식품부 홈페이지(<http://www.mafra.go.kr/mafra/1333/subview.do>, 2019. 10. 28. 자료검색).

그러나 가입자 1인당 가입규모 및 지급액은 다소 감소하는 추세를 보이고 있다. 신규 가입자의 평균 담보농지 면적은 2016년에 4,126㎡였으나 2019년에는 3,151㎡로 감소하였다. 또한 월평균 지급액은 101만 원(2015년)에서 898만 원(2019년 8월)으로 감소하였다.

가입유형별 실적을 보면 종신형 상품에 비해 기간형 상품의 가입건수가 많으며 기간형 중 정액형에 대한 수요가 높다. 종신형 상품 중에서는 종신정액형의 건수가 가장 많다.

표 5-12 가입유형별 실적 현황(2016~2018년)

가입유형	가입 건수(건)			평균 월 지급액(천 원)			평균면적(㎡)			평균농지가(백만 원)		
	'17년	'18년	'19년	'17년	'18년	'19년	'17년	'18년	'19년	'17년	'18년	'19년
종신형	793	1,274	1,371	857	760	843	4,105	3,554	3,343	215	213	235
(종신정액형)	600	665	549	815	733	957	3,890	3,377	3,567	208	193	234
(전후후박형)	184	265	189	964	869	885	4,577	3,833	2,769	225	211	198
(일시인출형)	9	344	633	1,487	728	732	8,748	3,680	3,321	465	254	248
기간형	1,055	1,378	1,166	1,066	875	962	4,167	2,927	2,925	157	130	131
(정액형)	1,053	1,361	1,150	1,067	876	958	4,164	2,912	2,899	158	130	131
(경영이양형)	2	17	16	799	757	1,239	5,829	4,146	4,834	125	99	141
합계	1,848	2,652	2,537	976	820	898	4,140	3,228	3,151	182	170	187

주: 2019년 자료는 8월 기준임.

자료: 한국농어촌공사 내부자료.

농림축산식품부 홈페이지(<http://www.mafra.go.kr/mafra/1333/subview.do>, 2019. 10. 28. 자료검색).

농지연금 가입이 가장 많은 연령대는 74~75세이며 그다음으로는 65~74세의 가입자가 많다. 80세 이상의 가입자는 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있다. 농지연금의 사후관리는 약정자의 사망 여부, 소유권 변동 여부에 대해서 지속적으로 확인하고 있다.

또한 대상농지가 실제로 영농에 활용되고 있는지 현장점검을 수행하고 있으며, 휴경하거나 다른 용도로 사용할 경우 농지연금을 해지한다.

농지연금의 가입률이 유사 제도인 주택연금과 비교했을 때 가입률이 낮다고 할 수는 없다. 가입 가능한 농지소유자를 모집단으로 했을 때 가입률은 2%를 약간 상

회하는 수준에 머무르고 있는 반면 주택연금은 전체 모집단 대비 가입건수가 2%에 미치지 못하고 있기 때문이다.

그렇더라도 농지연금의 가입률이 매우 낮은 것은 우리나라의 경우 다른 해외 사례와 달리 자산을 역모기지로 활용하는 인식이 낮은 편이고 상속의지가 강하기 때문이라고 할 수 있다. 또한 농지연금은 농지가격의 15%이상에 해당하는 근저당권이 설정되어 있으면 이용할 수 없는데 이는 경영이양직불이 근저당권 설정 여부에 관계없다는 점에서 대비된다. 과거 장기임대차사업의 대상이 되었던 농지의 경우에도 농지연금의 대상이 될 수 없다.

### 1.1.3. 자경농지에 대한 양도소득세의 감면<sup>23)24)</sup>

정부는 농촌인구의 고령화·후계인력 부족현상 등에 대한 대책으로 농지소재지에 거주하는 농업인이 경영이양의 목적으로 8년 이상 직접 경작한 농지를 양도할 경우 발생한 소득에 대해서 양도소득세를 감면하고 있다.

양도소득세 감면 관련 구비서류는 8년 이상 소유사실을 증빙할 수 있는 등기부등본, 토지대장 등이며 자경 및 농지 소재지 관련 자경증명(시군구 등의 지자체장 발급), 농지원부 등이 필요하다.

감면을 받기 위해서는 자경요건 및 자경기간 요건을 충족해야 하는데, 해당 농지에 상시로 농업경영에 종사하거나 농작업의 절반을 본인의 자가 노동력을 이용할 경우로 한정되며 사업소득과 총 급여의 합이 3,700만 원 미만이어야 한다.

일반적으로 8년 이상 자경기간에 해당되어야 하며, 경영이양 직불금의 대상에 해당되는 농지를 한국농어촌공사 또는 농업법인(영농회사법인, 농업회사법인)에 양도하는 경우 3년 이상 자경을 하면 양도소득세 감면대상이 될 수 있다. 상속받은 농지에 대해서는 1년 이상 자경할 경우 피상속인이 경작한 기간과 상속인의 경

23) 본문의 내용은 「조세특례제한법」 제69조 및 「조세특례제한법 시행령」 제66조를 참고하여 작성하였다.

24) 본 내용은 홍법교 외(2016) p. 21 <표Ⅱ-1>을 참고하여 작성하였다.

작기간을 합산해서 자경요건이 충족되는 것으로 인정한다.

또한 해당 농지 등의 소재지 또는 연접지역에 거주, 해당 농지에 대해서 30km 이 내이거나 양도 당시 농지소재지에 거주하지 않아도 상관없다. 단, 비거주자가 된 경우 2년이 경과할 경우 양도소득세 감면대상에서 제외된다.

해당 농지는 양도일 기준으로 농지로 이용되어야 하며, 특별시, 광역시, 주거·상업·공업지역에 편입된 농지로 3년이 지나지 않은 농지는 감면대상이 될 수 있다. 단, 대규모 개발사업으로 인해 사업시행이 지연될 경우 주거·상업·공업지역의 농지는 3년 이상이 지나도 감면대상에 포함된다. 또한, 농지 외 환지예정지의 지정이 있을 경우 지정일로부터 3년이 지난 농지여야 한다.

편입일부터 지정일까지 발생한 소득에 대해서 양도소득세 100% 전액이 감면되며, 농어촌특별세 비과세도 적용된다. 단, 한도금액은 연간 1억 원이며, 5년간 감면받을 양도소득세액의 합계액이 2억 원을 초과할 수 없다.

자경농지에 대한 양도소득세 총 감면액은 2017년에 1조 2,404억 원으로 전년 대비 2.98% 증가한 것으로 나타났으며 2013~2017년까지 평균적으로 1조 2,784억 원이 감면되었다.

**표 5-13** 연도별 자경농지에 대한 양도소득세 감면 실적

단위: 억 원

	2013	2014	2015	2016	2017	2018(전망치)	2019(전망치)
감면액	12,758	13,584	13,127	12,045	12,404	14,398	15,327

자료: 대한민국 정부(각 연도). 『조세지출예산서』.

#### 1.1.4. 농어업인 국민연금 보험료 지원사업

농어업인 연금보험료 지원제도는 국가가 연금보험료의 일부를 지원함으로써 농어업인의 소득감소로 인한 보험료 부담을 낮춰 노후소득보장을 도모하기 위한 제도이다.

지역가입자 또는 지역임의계속가입자에 해당하는 농어업인이 지원대상이다.

납부해야 할 국민연금 보험료 중 최대 50% 이내의 금액을 지원할 수 있으며 기준 소득월액이 97만 원 이상인 가입자는 월 43,650원을 정액 지원받는다.

신청방법은 농어업인의 해당일이 기재된 확인서를 시·구청·읍·면장의 확인 날인을 받아 국민연금공단에 제출하는 것이다. 농지원부, 농업인경영체등록과 같은 농어업 종사에 관한 공적 확인 서류를 제출하는 경우 농어업인 확인서 제출은 생략이 가능하다. 이는 경작상황, 경영규모 등을 파악하여 지원 사업 대상자로 적합한지를 확인하는 자료로 활용되며 농지원부상 1,000㎡ 미만 경작자는 연금보험료 지원 대상자로 인정되지 않는다.

연금보험료를 지원받은 농어업인은 2019년 현재 매월 36만 6,891명이며 이들이 평균적으로 지원받은 금액은 41,451원이다.

**표 5-14** 농어업인 연금보험료 지원 현황

단위: 명, 원

구분	2016년	2017년	2018년	2019년
월평균 지원 인원	365,009	376,093	373,573	366,891
연간 지원 금액	1,700억	1,768억	1,769억	1,065억
1인당 평균 지원월액	38,816	39,183	39,454	41,451

주: 2019년 8월 12일 기준임.

자료: 농식품부 내부자료.

## 1.2. 창업농(승계농) 대상 경영이양 지원 제도 현황

### 1.2.1. 후계농업경영인 육성사업<sup>25)</sup>

자금, 컨설팅, 교육 등을 종합적으로 지원하여 예비 농업인, 후계농업경영인 등을 발굴 및 육성하는 것을 목적으로 한다.

지원대상은 영농교육 이수 후 창업희망자, 농업승계 등 미래 농업인력으로서

25) 본 내용은 농림축산식품부(2019b). 『2019년도 후계농업경영인 선발 및 지원사업 시행지침』을 재 정리하였다.

성장 가능성이 높은 경우를 대상으로 한다. 연령으로는 만 18세 이상~만 50세 미만인 자이며, 청년창업형의 경우 만 40세 미만으로 제한된다. 만 18세의 경우 미성년자로 후계농 대출 자금에 있어 제한될 수 있다. 독립 영농경력이 없는 경우와 영농 종사기간이 10년 이하일 경우로 한정되며 청년창업형은 독립 영농경력이 3년 이하이다. 또한 농업계열 대학 또는 농업계 고등학교를 졸업한 경우와 지자체에서 인정한 농업 교육기관에서 교육 이수한 경우로 제한된다. 마지막으로, 농업 경영정보를 등록한 농업인 또는 등록예정자여야 한다.

**표 5-15** 후계농업경영인 육성사업 지원대상

구분		신청연령	독립 영농경력	비고
후계농	청년 창업형 후계농	만 18세 이상 ~ 만 40세 미만	3년 이하 (독립경영 예정자 포함)	Agrix를 통한 온라인 접수
	후계농	만 18세 이상 ~ 만 50세 미만	10년 이하 (독립경영 예정자 포함)	시·군·구(읍면동)에서 서면 접수

자료: 농림축산식품부(2018a). 『2018년도 후계농업경영인 선발 및 지원사업 시행지침』.

대상자에게는 농지 및 시설 구입, 설치, 임차 등을 위한 자금을 지원하고 농신보 보증을 지원한다. 또한, 농식품부 지정 기관에서 교육과정 참여 시 교육비를 지원하며 창업계획서, 생산기술, 경영문제에 대한 컨설팅 비용을 지원한다.

후계농업경영인으로 선정된 사람은 2016년까지 총 14만 2,096명이었으며 2017년에는 1,807명, 2018년에는 2,657명으로 늘어나고 있다.

**표 5-16** 연도별 후계농업경영인 육성사업 실적

단위: 명, 백만 원

구분	1981~2016년(누적)	2017년	2018년	2019년 이후(전망치)
선정인원	142,096	1,807	2,657	2,600
정책자금(용자)	2,941,762	163,774	169,518	315,000

자료: 농림축산식품부(2019b) 재인용.

### 1.2.2. 청년창업농(청년창업형 후계농) 영농정착 지원사업<sup>26)</sup>

청년창업농 영농정착 지원사업은 청년창업농의 안정적인 영농정착을 위해 영농정착 자금을 기술·경영 교육, 창업 자금, 농지 임대 및 농지 매매와 함께 연계하여 지원하는 것을 목적으로 한다. 특히 청년창업농의 경우 영농 초기에는 소득의 불안정성이 크기 때문에 최장 3년간 최대 100만 원/월의 영농정착 지원금을 제공한다.

지원대상은 지자체장으로부터 영농계획서를 평가받고 대상자로 인정된 청년농업인이며 만 40세 미만, 독립경영 3년 이하의 농업인 또는 경영예정자 중 청년창업농을 별도로 선발한다.

지원자는 사업대상 신청을 한 시·군 등에 실제로 거주하거나 주민등록이 되어 있어야 한다. 예외적으로 독립경영 예정자의 경우 영농기반 마련이 예상되는 시·군 등에 신청이 가능하나, 영농기반 마련 후 정착 지원금 신청 전에는 해당 시, 군 등으로 주소를 이전해야 한다.

**표 5-17** 연차별 영농정착지원금 지원 개요

단위: 만 원

구분	지원 1년차 (2019. 4.~2020. 3.)	지원 2년차 (2020. 4.~2021. 3.)	지원 3년차 (2021. 4.~2022. 3.)	합계
독립경영 1년차	100(12개월)	90(12개월)	80(12개월)	3,240(36개월)
독립경영 2년차	90(12개월)	80(12개월)	-	2,040(24개월)
독립경영 3년차	80(12개월)	-	-	960(12개월)

주: 위 지급액 및 기간은 해당 연도 예산에 따라 변경될 수 있음.

자료: 농림축산식품부(2018b) 재인용.

대상자에게는 영농정착지원금, 농지, 창업 및 경영개선 자금 등을 지원한다. 영농정착지원금의 경우 영농경력에 따라 차등 지원되며 독립경영 1년은 100만 원/월, 2년차 90만 원/월, 3년차 80만 원/월 지급된다. 또한 독립경영 예정자에 한해서

26) 본문의 내용은 농림축산식품부(2018b). 『2019년 청년창업농(청년창업형 후계농) 선발 및 영농정착 지원사업 시행 지침』을 참고로 재정리하였다.

농촌진흥청이 추천한 선도농가 현장실습과 상품개발 관련 컨설팅을 우선적으로 지원한다. 대상자는 농촌진흥청에서 지원하는 경영진단·분석 컨설팅을 통해 영농 계획의 타당성 및 실현가능성을 확인할 수도 있다. 독립경영 예정자는 영농기반 마련 전까지 농업법인 취업프로그램에 우선적으로 지원된다.

### 1.2.3. 2030세대 농지 지원 사업<sup>27)</sup>

2030세대 농지 지원 사업은 농촌 고령화에 따라 젊은 농업인들의 유인을 위해 2030세대에 대해서 농지를 저가로 대여하거나 매매 등을 지원하는 것을 목적으로 한다.

지원대상은 한국농어촌공사장 또는 지사장이 전업농육성대상자 선정 심의회 심의결과를 바탕으로 2030세대 농지 지원 대상자로 선정된 사람으로 제한된다. 연령별로는, 만 20세 이상~만 39세 이하로 농업인 또는 농업경영을 희망하는 자가 해당되며, 농업계열 대학 및 농업계 고교 졸업생일 경우 연령이 20세 미만~44세 이하인 경우에도 신청이 가능하다. 단, 지원대상이 농업인일 경우 농지 소유면적이 3ha 이하인 경우로 제한된다. 대상자는 지원대상 농지의 소재지 시, 군, 구, 연접지역에 농지매매 또는 임차 기간 전까지 주소지를 이전하거나 거주해야 한다.

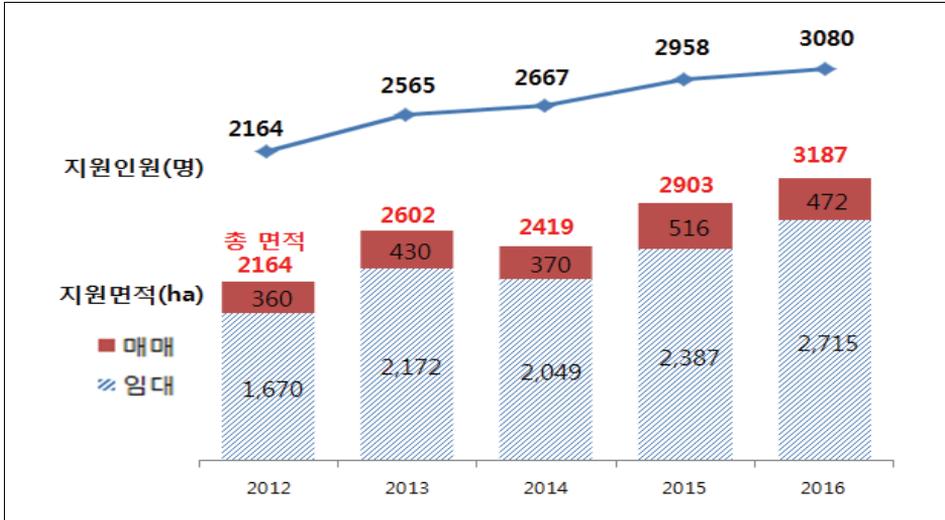
해당자에게 지원되는 농지의 상한은 기존 소유, 임차 규모 포함하여 농가 당 5ha 이며, 5ha 경영규모 달성 시 전업농요건으로 지원된다.

지원기간은 2030세대 농지지원 대상선정 후 총 5년이며, 지원대상 농지는 논, 밭, 과수원으로서 축사시설부지는 제외되며 지원대상자의 재배작목, 재배지역 등 신청내용을 고려한 후 적합한 농지를 지원한다.

27) 본문은 농지은행처(2015). 『2030세대 농지지원 대상자 선정 추진계획』을 참고로 재정리하였다.

그림 5-3 2030세대 농지 지원 추이

단위: 명, ha



자료: 농지은행의 2017년 2030세대 농지 지원 사업 리플렛을 참고하여 제작됨.

#### 1.2.4. 청년 농산업 창업 지원 사업<sup>28)</sup>

청년 농산업 창업 지원 사업은 농산업 일자리 창출 및 농촌의 고령화에 대응한 젊은 인구 유입을 위해 영농창업에 관심 있는 청년인력에 대한 영농창업을 종합적으로 지원하는 것을 목적으로 한다.

지원대상은 지자체로부터 인정받아 영농의지 및 창업에 대해 준비가 갖춰져 있는 청년 및 성장잠재력이 큰 초기의 창업농 등이며 만 18~40세 미만으로 영농창업을 하려고 하는 시 또는 군 등에 거주하고 있는 경우에 해당된다. 단, 창업준비 단계에서는 타 지역에 거주가 가능하나, 사업 착수 이후에는 주소지를 필히 이전해야 한다. 또한 창업준비 단계인 영농경력이 없는 신규 창업농(예정자)이 우선적으로 선정되며, 다음으로 영농 종사기간이 3년 이하인 농업인으로 제한된다.

대상자에게는 창업자금을 지원하는데 창업에 관련된 컨설팅, 마케팅, 상품화 개발, 영농기자재 구입, 교육 등 영농 분야의 창업에 필요한 용도로 사용이 제한된다.

28) 전라남도청(2017). 『청년 농산업 창업 지원 사업(명시) 시행지침』을 참고하였다.

### 1.2.5. 귀농인(신규 농업인) 선도농가 현장실습 지원사업<sup>29)</sup>

해당 사업은 신규 농업인에게 선도농가의 현장실습을 통해 품질관리, 영농기술, 경영 등에 필요한 교육을 제공하여 영농정착의 안정화와 농촌의 활력증진을 목적으로 한다.

지원대상은 신규 농업인으로 농촌지역에 이주한 기간이 5년 이내이거나 만 40세 미만의 청·장년층이며 만 40세 미만 청·장년층의 경우 귀농여부나 지역에 관계 없이 지원이 가능하다.

연수는 농업기술원장이나 농업기술센터소장으로부터 추천받은 신지식농업인, 창업농업경영인, 우수농업경영체, 농식품부 지정 현장실습농장 등에서 이루어진다. 연수 사업장 선정 시에는 경영·소득규모보다는 6차산업화 가능성, 강소농, ICT 활용 등의 인적 역량을 고려하여 선정한다.

사업대상자와 연수시행자에게는 각각 일정부분의 교육훈련비와 멘토수당을 지자체에서 제공한다.

연수는 선도농가의 지도하에서 최소 1개월 이상 현장실습이 이루어져야 하며, 품목 특성과 계절적 요인 등을 감안하여 탄력적으로 운용된다. 신규 농업인의 교육은 지역의 선도농가를 통해 현장실습교육을 수행하고 학습 지원, 창업역량, 기술이전 등에 초점을 맞추어 진행된다.

### 1.2.6. 청년 창업농 경영실습 농장(온실) 조성 및 임대 사업<sup>30)</sup>

해당 사업은 영농 경험이 없거나 부족한 청년농을 대상으로 영농창업 실패 가능성을 줄이고, 창업기회 제공을 위해 경영실습농장을 임대하여 시설(온실) 농업 운영, 기술 등을 지원한다.

29) 영광군 농업기술센터(2019). 『2019년 귀농인 선도농가 현장실습교육 계획』을 참고하였다.

30) 농림축산식품부 경영인력과(2019d). 『청년 창업농 경영실습 농장(온실) 조성 및 임대 사업 지침』을 참고하였다.

수혜 대상 청년농업인은 지자체 보유 농지나 농어촌공사 비축 농지 등에 시설을 신축(개보수)하여 임차할 수 있다. 임대기간은 3년이며 임대료는 주변시세의 50% 내외이다.

수혜 대상은 지자체에서 본인 명의의 시설이 없는 청년농업인(예비농업인)의 영농창업 계획서를 평가하여 대상자로 확정된 자이다. 단, 청년창업농 선발에서 독립경영 예정자, 스마트팜 청년창업 보육사업 입문과정, 교육형 실습과정을 이수하고 경영실습과정을 하고자 할 경우 최우선으로 지원된다. 시설 임차인은 사업 시행연도 기준으로 만 18~40세 미만이어야 하며, 독립경영 예정자 혹은 시설농업 경험이 전무한 청년농 중 독립경영 기간이 3년 이하여야 한다. 또한, 본인 명의의 영농 기반이 없어야 하며, 사업 소재지 시·군·구를 관할하는 시·도에 실제 거주해야 한다.

본 사업은 국비 50%, 지방비 50%가 지원되며 개소당 3억 원이 지원된다.

**표 5-18** 경영실습 임대농장 사업 개요

단위: 백만 원

유형	사업량	개소당 기준 면적 <sup>주1)</sup>	단가 <sup>주2)</sup>	사업비		
				국비	지방비	합계
일반온실 신축 및 개보수	30개소	2,000㎡ 이상	300	4,500	4,500	9,000

주 1) 스마트온실을 설치할 경우 기준면적의 20% 범위 내에서 면적 축소가 가능하며, 스마트온실을 희망하는 지자체는 기준면적 및 예산범위 내에서 설치하되 추가설비는 해당 지자체에서 자체 부담해야 함.

2) 단가는 신축 기준이며, 시설 개보수인 경우 총액 범위 내에서 사업량 조정이 가능함.

자료: 농림축산식품부 경영인력과(2019d).

임차인은 본인 명의의 영농기반을 마련하기 전까지 경영실습농장 임차 권한을 부여받는다.

개소당 임차 인원은 3명 내외로 설정되어 있으나, 품목 및 임차인의 역량 등을 고려하여 지자체에서 별도의 조정이 가능하다.

청년농업인 영농정착지원금 대상자로 선발된 독립경영 예정자가 임대농장에서 영농활동을 할 경우(경영주 등록 필요) 임차기간 동안 정착지원금을 지급한다. 임차기간 종료 시점에서 본인 명의의 영농기반을 확보하지 못한 경우 임차기간 종

료 후부터 영농기반 마련 및 경영주 등록 전까지 영농정착지원금 지급이 일시정지된다. 경영실습농장 입차 중에는 후계농업경영인 육성자금 용자 등을 통해 본인 명의의 별도 영농기반 마련을 지원한다.

임차인에게는 지자체 농업기술센터 컨설팅, 농림수산물교육문화정보원 주관 현장실습 교육 등의 농업교육 정보 제공 및 우선적으로 지원한다. 청년농업인 영농정착지원금 대상자가 아닌 임차인은 다음 해 영농정착지원금 대상자 선발 시 가점을 부여받을 수 있다.

### 1.2.7. 승계농 및 신규농의 영농자산 취득 관련 세제 지원

#### 가. 영농상속공제<sup>31)</sup>

영농상속공제는 영농(영어, 영림, 양축의 경우도 포함)에 관련한 농지, 시설 등의 영농상속재산에 관한 상속세 부담을 줄이고 영농상속인에 대해서 기존의 상속공제보다 추가적인 혜택을 지원하는 것을 목적으로 한다.<sup>32)</sup>

영농 피상속인은 영농상속재산이 상속되는 시기를 기준으로 2년 전부터 지속적으로 피상속인 본인이 직접 영농에 종사<sup>33)</sup>해야 한다. 직접 영농에 종사하였다는 판단 근거로서 해당 기간 동안 사업소득금액과 총 급여금액의 합이 3,700만 원 미만이어야 하며 상속받은 농지, 초지 등의 소재지와 이와 연결하는 지역, 그리고 해당 농지로부터 30km 이내에 거주하는 경우에만 적용된다.

영농 상속인은 상속시기를 기준으로 18세 이상이어야 하며, 2년 전부터 계속해서 직접 영농에 종사해야 한다. 영농후계자일 경우 법률로 정해진 후계농업인, 어업인, 임업후계자 등이 해당되며, 농업 및 수산계열 학교의 재학증명서 또는 졸업

31) 「상속세 및 증여세법」 제18조 및 「상속세 및 증여세법 시행령」 제15조, 제16조 참고하였다.

32) 영농상속은 영농에 종사한 농업인이 질병, 사망 등에 의해 영농활동이 불가능한 경우 영농상속재산 전부 또는 현재 영농에 종사하고 있는 상속인에게 넘겨주는 것을 뜻한다.

33) 항상 농작물 경작, 다년생 식물 재배를 하거나 농작업의 절반을 자기 노동력을 활용할 경우에 직접 영농에 종사한 것으로 간주한다.

증명서가 있을 경우 상속인이 될 수 있다.

영농상속 재산가액은 영농상속공제의 요건에 해당하는 상속인이 받을 수 있는 상속재산의 가액을 의미한다. 영농상속재산에는 「농지법」에 의거한 농지, 「초지법」에 해당하는 초지, 「산지관리법」에 따른 산림지, 「어선법」에 의거한 어선, 「수산업법」에 해당하는 어업권, 농림축산업용 시설과 유사한 용도의 건축물 및 토지가 해당된다.

영농상속공제 한도액은 15억 원으로 영농상속재산가액이 15억 원을 넘어갈 경우 한도금액 15억 원이 공제된다.

감면 후 사후관리도 이루어진다. 상속일을 기준으로 5년 이내에 정당한 사유<sup>34)</sup> 없이 영농상속재산을 처분하거나 영농활동 미 이행 시 공제받은 금액을 상속 당시 상속세 과세가액에 산입하여 상속세가 부과된다. 다만, 영농상속을 받은 상속인이 사망하거나 해외로 이주할 경우, 영농상속재산을 국가 또는 지자체에 양도 및 증여할 경우, 영농상 필요에 따라 농지를 교환, 분합, 그리고 대토하는 경우, 상속받은 주식 등을 물납하거나 합병, 분할 등 조직변경에 따라 주식처분 후 최대주주인 상속인의 지분이 감소한 경우, 병역의무, 질병, 취학 등으로 영농에 직접 종사하지 못할 경우 등은 예외로 취급된다.

영농상속재산의 일부만 처분할 경우에는 상속일 기준 「상속세 및 증여세법」에 의거 평가된 영농상속재산 중 처분한 재산가액의 비율에 따라 안분한 금액에 대해 상속세를 부과하며 산정식은 다음과 같다.

$$\text{상속세 부과금액} = \frac{\text{영농 상속 공제 금액}}{\text{상속재산 재산가액(상속일 당시 평가액)}} \times \text{상속재산 중 처분 재산가액(상속일 당시 평가액)}$$

34) 영농상속을 받은 상속인이 사망하거나 해외로 이주할 경우, 영농상속재산을 국가, 지자체에 양도 및 증여할 경우, 영농상 필요에 따라 농지를 교환, 분합, 그리고 대토하는 경우, 상속받은 주식 등을 물납하거나 합병, 분할 등 조직변경에 따라 주식처분 후 최대주주인 상속인의 지분이 감소한 경우, 상기의 사유와 비슷한 경우로 병역의무, 질병, 취학 등으로 영농에 직접 종사하지 못할 경우에 해당한다.

영농상속공제의 공제실적은 전반적으로 증가세를 보이고 있으며 최근 2017년 실적의 경우 176억 원으로 최고치를 기록하였다가 2018~2019년에는 다소 감소할 것으로 추정된다.

표 5-19 연도별 영농상속공제 실적

단위: 억 원

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (전망치)	2019 (전망치)
공제액	44	89	69	86	176	140	150

자료: 대한민국 정부(각 연도). 『조세지출예산서』.

#### 나. 영농자녀 등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면<sup>35)</sup>

자경농민이 농지·초지·산림지·어선·어업권·어업용 토지 등 또는 축사용지 등의 소재지에 거주하면서 영농자녀에게 2020년 12월 31일까지 증여하는 경우에는 해당 농지 등의 가액에 대한 증여세의 100%를 감면한다. 해당 제도는 농지 등의 증여세 감면을 통해 농촌인구의 고령화·후계인력 부족현상 등을 감안하여 자경농민의 농업승계 지원을 활성화할 목적으로 시행되고 있다.

증여 농지에 대한 요건은 다음과 같다. 농지의 경우 40,000㎡ 이내, 초지는 148,500㎡ 이내, 산림지의 경우 보전산지 중 특수산림사업지구 등으로 지정되어 조림기간이 5년 이상이면 297,000㎡ 이내의 토지가 포함된다. 단, 산림지의 경우 조림기간이 20년 이상이면 990,000㎡ 이내의 산림지가 포함된다. 축사용지의 경우 축사 실제면적을 건폐율로 나눈 면적 범위 이내로 지정된다. 또한, 주거, 상업 및 공업지역 외뿐만 아니라 개발사업지구 지정지역 외에 소재하는 농지 등이 해당된다.

증여자(자경농민)는 해당 농지 등의 소재지 또는 연접지역에 거주, 해당 농지로부터 30km 이내에 거주하는 경우에 한해서 농지 증여일로부터 3년 이상 지속적으로

35) 본문의 내용은 「조세특례제한법」 제71조 및 「조세특례제한법 시행령」 제68조를 참고하여 작성하였다.

로 직접 영농에 종사하는 경우에만 감면받을 수 있다.

또한 수증자(영농에 종사하는 직계비속)는 농지 등의 증여일 기준으로 만 18세 이상이며, 증여자와 같이 해당 농지 등의 소재지 또는 연접지역에 거주하는 등 농지 증여일로부터 3년 이상 지속적으로 직접 영농에 종사하는 경우 증여세 감면대상이 될 수 있다. 농어민후계자, 농업 및 수산 등 계열의 학교에 재학 중이거나 졸업한 경우는 농지소재지 거주만 요건으로 검토한다. 영농자녀(수증자)는 양자로 입적한 경우도 포함되며, 증여받기 이전 농지를 소유할 필요는 없다.

증여세 감면율은 100%이며 감면받을 증여세액의 5년간 합이 1억 원을 초과하는 경우 초과분에 상당하는 금액은 감면하지 않는다.

증여세를 감면받은 농지 등에 대해서 영농자녀의 사망 등 정당한 사유<sup>36)</sup> 없이 증여받은 날부터 5년 이내에 양도하는 경우 증여세 감면세액에 상응하는 금액을 징수한다. 질병, 취학 등 정당한 사유 없이 해당 농지 등에서 직접 영농에 종사하지 아니하게 된 경우도 포함된다(「조세특례제한법」 제71조 제2항).

또한 감면받은 증여세액을 징수할 경우 감면을 받은 과세연도의 종료일 다음 날부터 징수 사유가 발생한 과세연도의 종료일까지의 기간과 일정비율을 곱한 이자상당액을 부과한다(「조세특례제한법」 제71조 제4항, 제66조 제6항, 「조세특례제한법 시행령」 제63조 제9항).

영농자녀의 농지 증여세에 대한 감면 실적을 살펴보면, 2013년부터 2017년까지 지속적인 증가 추세를 보이고 있으며 2017년 기준 감면액은 436억 원으로 집계되었으나 2018~2019년도에는 2017년에 비해 급격히 감소할 것으로 예측된다.

---

36) 정당한 사유란 영농자녀의 사망, 해외이주를 할 경우, 협의매수, 수용 및 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 수용되는 경우, 국가, 지자체에 양도하거나 환지처분에 따라 해당 농지 등이 농지 등으로 사용될 수 없는 다른 지목으로 변경되는 경우, 영농상 필요에 따라 농지를 교환, 분할, 그리고 대토하는 경우, 병역의무, 질병, 농업계열 학교 취학 등으로 영농에 직접 종사하지 못할 경우에 해당한다.

표 5-20 연도별 영농자녀 등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면 실적

단위: 억 원

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (전망치)	2019 (전망치)
감면액	218	244	274	304	436	159	208

자료: 대한민국 정부(각 연도). 『조세지출예산서』.

#### 다. 영농자산의 취득세 감면

자경농민과 귀농인이 자경을 목적으로 농지 및 농업용 시설을 취득하면 취득세의 50%를 경감한다(2020년 말까지).

수혜 대상은 영농경력 2년 이상인 농업인 또는 후계농업인, 귀농인이며 일정 요건을 충족하지 않으면 경감된 취득세를 추징받는다. 감면액 추징은 수혜자가 정당한 사유 없이 취득일로부터 2년이 경과할 때까지 농지를 직접 경작하지 않거나 농지조성을 하지 않는 경우나 해당 농지를 직접 경작한 기간이 2년 미만인면서 해당 농지를 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하면 이루어진다. 또한 귀농인이 귀농일로부터 3년 이내에 대상 농지 소재지로부터 20km 이상 떨어진 곳으로 이전하거나 농업 이외의 산업에 종사하거나 직접 경작한 기간이 3년 미만인면서 해당 농지를 매각 또는 증여하거나 타 용도로 사용하면 취득세가 추징된다(「지방세특례제한법」 제6조).

감면 대상이 되는 영농자산은 농지와 농업용 시설이며 농업용 시설에는 양잠 또는 버섯재배용 건축물, 고정식 온실, 축사, 축산폐수 및 분뇨 처리시설, 창고 및 농산물 선별처리시설이 포함된다(「지방세특례제한법」 제6조 2항).

최근 5년간 해당 특례로 인한 취득세 감경 세액은 최소 825억 원 이상이었으며 2014년에는 93,572건에 대해 998억 9,300만 원이 감경되었다.

표 5-21 연도별 취득세 감면 실적

단위: 건, 백만 원

감면 항목	2013		2014		2015		2016		2017	
	건수	세액								
취득세 감면 합계	89,982	86,806	93,572	99,893	75,851	87,545	69,180	82,582	71,489	86,864
농지 취득세 감면	79,627	81,226	82,362	93,420	65,291	80,375	58,198	74,503	59,197	77,515
농업용 시설 취득세 감면	8,464	3,957	9,020	4,305	7,983	4,408	8,449	5,050	9,473	5,849
귀농인 농지 취득세 감면	1,891	1,623	2,190	2,169	2,577	2,762	2,533	3,030	2,819	3,500

자료: 행정안전부(각 연도), 『지방세통계연감』.

### 1.3. 경영주 및 승계농 대상 사업 현황

#### 1.3.1. 가족경영협약<sup>37)</sup>

##### 가. 도입배경과 목적

가족경영협약은 농가 내 여성가구원과 영농승계자의 지위 향상과 의욕 고취, 안정적인 경영승계를 위하여 일본의 가족경영협약을 벤치마킹하여 추진되었다.

일본의 가족경영협약은 1960년대에 농업후계자를 확보하기 위한 노력의 일환으로 시작된 부자협약에서 출발하였으며 가족 파트너십 경영을 확립하는 방향으로 발전하였다. 가족경영협약은 경영주와 구성원의 역할과 책임, 보수지급, 근로 조건, 경영승계와 관련된 자산 운영과 처분, 승계농의 독립된 경영에 관한 사항 등을 포함한다.

##### 나. 추진 현황

국내에서는 가족경영협약의 도입 가능성을 검토하기 위하여 농촌진흥청에 의

37) 강경하 외(2008)와 허미영(2014)을 참고하여 작성하였다.

해 2002년에 가족경영협약 연구가 시작되었으며 이듬해에는 경영목표와 계획의 수립, 역할분담, 성과분배, 근로조건, 승계절차 등에 대해 가족 유형별로 가족경영협약 모델을 개발하였다. 가족경영협약은 2004년부터 현장에 적용되어 2004년에는 대전의 22농가, 2006년에는 114농가, 2007년에는 161농가, 2008년에는 70농가, 2009년 22농가가 협약을 체결하여 2014년 말 현재 약 500여 농가가 가족경영협약을 체결한 것으로 알려져 있다(허미영 2014: 17).

농림부는 2006년도에 생활개선회중앙회가 가족경영협약워크숍을 개최할 수 있도록 후원하여 가족경영협약의 효과를 점검하였다. 또한 제2차 여성농업인 육성정책에 가족경영협약에 관한 내용이 포함되는 등 가족경영협약의 정착이 의욕적으로 추진되었다.

그러나 2008년 농촌진흥청이 조직개편을 거치면서 담당부서가 해체되고 제2차 여성농업인육성계획에 의거한 가족경영협약은 더 이상 지원되지 않았다. 다만 일부 지자체에서 가족경영협약사업을 추진하여 가족경영협약을 체결한 농가가 꾸준히 있었지만 관련 예산과 전문가의 부족 등으로 인해 지자체에서 추진하기에는 한계가 있었다.

### 1.3.2. 영농승계교육

정부는 영농승계 활성화를 위해 안정적인 영농창업 승계에 필요한 계획을 수립할 수 있도록 체계적인 영농승계 교육을 제공하였다.

영농승계교육은 승계 주체를 품목, 지역, 생산자단체 등으로 구분하여 진행되었으며 4단계로 구성되었다.<sup>38)</sup> 단계별 교육에서는 기초교육을 통한 영농승계에 대한 이해와 목적의식 배양부터 앞 단계에서 배운 기술, 기법을 응용할 수 있도록 최종적 개별 코칭을 실시한다. 또한 부모세대와 자식세대의 갈등관리 및 소통을

---

38) 영농승계교육은 2016년부터 실시되었으며, 2016년, 2017년은 한국농업연구소에서 위탁으로 교육이 진행되었다.

최우선으로 여겨, 함께 극복할 수 있는 교육 프로그램을 운영하며 갈등관리 전략을 수립한다.

승계기초교육은 승계 초기 실행자와 관심자 등에게 영농승계와 관련된 기초 정보를 제공하고 승계의 필요성과 절차에 대한 인식을 고취시키는 목적으로 진행된다. 구체적으로, 승계농을 위한 정책 및 지원제도를 소개하고 품목별, 지역별 승계농의 우수 사례를 공유하며 승계 농장을 방문하는 등 영농승계자와의 간담회를 진행한다. 또한 승계 노하우를 습득하여 본인의 승계전략을 수립할 수 있도록 하며, 영농창업계획서를 작성해본다.

승계 협약교육에서는 승계농 기초교육 수료생 및 참여희망자를 대상으로 부모와 자녀 모두에게 갈등 발생 시 해소하는 방법과 농장 승계 관련 협약서를 체결하는 법을 중심으로 교육한다. 구체적 교육 내용은 농업경영과 승계농의 역할, 영농승계의 경제적 효과, 영농승계와 세금에 대한 교육이며, 갈등 해결을 위한 의사소통에 대한 강의 위주로 진행한다. 마지막으로 영농창업승계 사업 수립 및 협약서 작성법을 교육한다.

승계 심화교육은 승계농 협약이행자를 대상으로 승계협약 과정에서 발생하는 문제를 해결하는 법과 사후관리, 우수사례를 공유하는 것을 주 목적으로 하며, 강의와 토론 수업을 병행한다. 교육을 통해 승계자의 협약서를 보완 및 수정하여 문제의 발생 원인을 제거할 수 있으며, 이행관리과정을 이해하여 안정적인 정착을 유도하는 데 목적이 있다.

승계현장코칭은 각 교육과정의 수료생 중 현장 코칭을 원하는 교육생을 선발하여 개별 코칭을 통해 농가별 문제점을 진단 및 분석하여 해결 방법을 제시하는 실습형 교육이다.

영농승계교육은 2016년부터 실시되었으며, 2016년, 2017년은 한국농업연수원에서, 2018년에는 한국농업아카데미에서 위탁 교육이 진행되었으나 이후 승계교육이 이루어지지 않고 있다. 최근 2년간 영농승계교육을 이수한 부모와 자녀는 2017년 198명, 2018년 243명이다.

표 5-22 2018년 영농승계교육사업 운영 개요

	승계 기초교육	승계 협약교육	승계 심화교육	승계 협약코칭
개요	승계 이해 및 정책방향	승계협약	협약서 보완/수정	개별코칭
목표	농업경영과 승계능에 대한 이해와 영농창업계획서 작성을 할 수 있도록 함	소통과 갈등관리 이해	승계과정에서 발생하는 상황 수정/보완	개별코칭을 통한 안정적 정착
주요내용	농업경영과 승계능의 역할 경제학으로 풀어보는 영농승계능의 효과 영농승계와 세금 영농승계협약서 영농창업계획서 작성	농촌에서의 소통 갈등관리 방법 농장승계 이해 승계계약서 체결	승계이행과정상 문제점 파악 승계상황 수정/보완 승계 우수사례 발굴 및 공유 사후 관리방안 제시	필요교육 신청 현장코칭 피드백
1인 자부담금	67,000원	125,000원	125,000원	100,000원
대상	승계초기 실행자, 승계 관심자 등	'승계능 기초교육' 수료생 및 참여희망자 ('16~'17년 수료생포함)	승계능 협약이행자 ('16~'17년 수료생 포함)	각 교육과정 수료생 중 200명
기간	'18. 4.~8. (1박 2일)	'18. 4.~8. (2박 3일)	'18. 9.~11. (1박 2일)	'18. 4.~11. (1회)
인원	총 700명 (35명 × 3반 × 7기)	총 200명 (20명 × 10기)	총 100명 (20명 × 5기)	총 200명

자료: 농림수산물교육문화정보원 내부자료, 한국농업아카데미 『2018년 영농창업활성화를 위한 “영농승계 교육” 소개서』.

## 2. 경영이양 지원 사업 평가

### 2.1. 경영이양직불

경영이양직불은 가장 직접적으로 농업인의 경영이양을 촉진하기 위한 제도이 나 고령 농업인의 신청이 저조하다. 경영이양직불금을 받은 농업인은 2018년 말 기준 총 10만 6,481명인데 전체 고령 농업인구를 고려할 때 매우 적은 숫자이다.

현지통신원 설문조사에서도 경영이양직불에 대한 선호도가 낮음을 확인할 수 있었다. 설문 결과, 75세 미만의 현지통신원 중 24.6%만 경영이양직불을 신청할

의사가 있다고 응답하였으며 그중에서도 경영이양직불 신청 가능 연령인 65~74세는 12.9%만 경영이양직불 신청 의사가 있다고 응답하였다.

**표 5-23** 경영이양직불 신청 의사

단위: 명, %

응답자 연령	신청 의사 있음	신청 의사 없음	미정	합계
75세 미만	137 (24.6)	203 (36.5)	216 (38.8)	556 (100)
65세 이상 75세 미만	30 (12.9)	125 (53.6)	78 (33.5)	233 (100)

자료: 현지통신원 설문조사.

경영이양직불에 대한 선호도가 낮은 것은 크게 세 가지 이유 때문인 것으로 판단된다. 첫째, 기대 수령액이 낮기 때문이다.

자경 시 또는 위탁영농 시 얻을 수 있는 기대소득과 경영이양직불 수령 시 예상 소득을 비교하면 경영이양직불 수령 시 예상소득이 훨씬 낮아 경영이양을 유도하기에는 부족하다. 농업인이 자경하는 경우 ha당 기대소득은 쌀 소득과 쌀소득보전직불금의 합으로써 2014~2018년 기간 중 최고치와 최저치를 제외한 나머지 3년 평균값으로 계산한 결과, 연 745만 원으로 계산된다. 농업인이 농작업을 위탁하는 경우에는 쌀 소득과 쌀소득보전직불금에서 위탁영농비를 제한 637만 원으로 추정된다.

그러나 농지를 일괄 매도하고 경영이양직불금을 수령하게 되면 ha당 연 소득은 330만 원이 될 것이다. 만약 농지를 일괄 임대하고 경영이양직불금을 수령한다면 ha당 연 소득은 경영이양직불금과 임대소득을 합한 583만 원으로 추정된다.

계산 결과는 경영이양을 하는 것보다 자경을 하거나 위탁영농을 하는 것이 경제적으로 유리한 선택이라는 것을 보여주고 있다.

특히 매도이양의 경우 임대이양에 비해서 기대소득이 월등히 낮아 임대이양에 쏠림현상이 나타나고 있다. 이뿐만 아니라 매도이양을 제외한 나머지 방법들은 농지를 자녀에게 상속할 수 있어 상속 성향이 높은 국내 농업인의 특성상 매도이

양에 대한 선호도가 낮을 수밖에 없다. 정부는 매도형 수요를 확대하기 위하여 최근 매도형의 단가는 높이고 임대형의 단가를 낮추었으나 임대형 수요자들을 매도형으로 유도하기에는 인상폭이 적었을 뿐만 아니라 애초에 수요가 높았던 임대형에 대한 수요마저 하락시키는 결과로 이어졌다.

**표 5-24** 연간 기대소득 비교

단위: 천 원/ha

	자경 시	위탁영농 시	경영이양직불 신청	
			매도이양	임대이양
기대소득	7,451	6,371	3,300	5,827

자료: 한국농어촌공사 내부자료.

경영이양직불에 대한 신청 의사가 낮은 두 번째 이유는 신청가능 연령대와 농업인이 희망하는 연령대가 맞지 않기 때문이다. 경영이양직불금 신청 가능연령인 65~74세의 연령은 통상적으로 농촌에서 노동이 가능한 연령대로 인식되고 있다.

이 연구에서 농업인을 대상으로 은퇴 희망 연령을 조사한 결과, 65세 미만 응답자의 희망은퇴연령은 60대 후반에서 70대 중반 사이에 집중되어 있다. 특히 현재 경영이양직불 대상 연령인 65세 이상 농업인의 희망은퇴연령은 75세 전후와 80세 전후에 가장 집중되고 있다.<sup>39)</sup>

농지연금의 경우, 65세 이상 고령 농업인을 대상으로 하고 있는데 실제로는 74~75세의 가입이 가장 많아 농업인의 일반적인 은퇴 연령이 70세 이후라는 것을 보여준다.

더구나 신청연령이 높아질수록 직불금 수령기간이 짧아져 수령자의 노후소득 안정(income smoothing)에 기여하지 못하는 단점이 있다. 즉, 농업인이 은퇴하고 싶은 연령에는 경영이양직불의 대상 연령을 지나거나 해당 연령을 몇 년 남겨두지 않은 시점이어서 노후소득 안정을 위한 장치로서 경영이양직불이 실질적으로 개인에게 적용되지 않는 사례가 많다는 것이다.

39) 현장에서는 경영이양직불 신청가능 연령을 74세까지가 아니라 80세까지로 대상 연령을 조정해달라는 요구가 있다.

표 5-25 농업인 선호 영농자산 처분 방식

단위: 명, %

	매각	임대 후 상속	합계
일시에 전부	13 (6.0)	60 (27.6)	73 (33.6)
단계적으로	40 (18.4)	104 (47.9)	144 (66.4)
응답자 합계	53 (24.4)	164 (75.6)	217 (100.0)

주: 괄호 안은 비중임.

자료: 현지통신원 설문조사.

경영이양직불의 신청이 저조한 것은 농업인이 선호하는 자산 처분방식과 해당 제도의 요건이 맞지 않는 것도 하나의 원인이라고 할 수 있다.

65세 이상 현지통신원 설문 결과, 농업인들이 대체적으로 자산을 일시에 처분하기보다는 단계적으로 처분하는 것을 선호하였고, 매각보다는 임대 후 상속하는 방식을 선호하는 것으로 나타났다<표 5-25>. 경영이양직불은 신청인이 직불금을 신청하는 것과 동시에 소유 자산을 모두 임대 또는 매도하여야 할 것을 조건으로 하고 있으나 농업인이 선호하는 자산 처분 방식은 단계적으로 자경 면적을 줄여가는 것이기 때문에 경영이양직불 신청을 꺼리는 요인이 된다.

경영이양직불의 가입이 저조한 것 이외에도 경영이양직불의 문제점은 경영이양직불 운영체제하에서 정의되는 은퇴 농업인과 기존 농업인 규정 간에 충돌이 발생한다는 점이다.

경영이양직불제에서 실제 경영이양 여부를 판단하는 기준은 3,000㎡ 이하의 면적에 대한 소유 여부이다.<sup>40)</sup> 그런데 「농지법」이나 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 등에서는 1,000㎡ 이상의 농지소유자는 농업인으로 규정하고 있어 사실상 은퇴를 하였으나 여전히 농업인으로서 정부 지원을 받을 수 있으므로 경영이양직불제도의 취지가 완전히 달성되지 못하고 있다.<sup>41)</sup>

40) 경영이양직불 도입 시에는 1,000㎡를 기준으로 설정하였으나 상향 조정해 달라는 농업인의 요구를 받아들여 현재의 기준으로 변경되었다.

## 2.2. 농지연금

경영이양직불과 마찬가지로 농지를 기반으로 노후자금을 조달할 수 있는 농지 연금의 경우, 신청가능 연령대인 65세 이상의 신청 의사는 매우 낮았다. 65세 이상 응답자 중 농지연금 신청 의사가 있다고 응답한 사람은 7.5%에 불과하였으며 신청 의사가 없다고 응답한 사람은 70.4%에 이르렀다. 그러나 65세 미만 청·장년층에서는 농지연금에 대한 인식이 다소 개선되었다. 65세 미만 응답자 중 무조건 신청하겠다는 비율은 8.3%에 불과하지만 긍정적으로 검토하겠다는 답변이 34.7%로 다소 긍정적인 태도를 보이고 있다.

농지연금은 경영이양보다는 농업인의 노후소득안전망 강화에 목적을 두고 실시되었으나 최근 경영이양형 농지연금이 추가적으로 운영되면서 경영이양 농업인에 대한 지원을 강화하였다.

그러나 경영이양형 농지연금의 성과를 평가하기에는 도입기간이 짧았고 농지의 소유권을 포기해야 한다는 점이 맹점으로 작용하여 가입률 확대에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

표 5-26 농지연금 신청 의사

단위: 명, %

65세 미만	빈도	비중	65세 이상	빈도	비중
무조건 신청	21	8.3	신청 의사 있음	27	7.5
주변 의사에 관계없이 긍정적으로 검토	88	34.7	신청 의사 없음	254	70.4
자녀나 가족들의 의견에 따라 달라짐	48	18.9	미정	80	22.2
전혀 신청하고 싶지 않음	97	38.2			
응답자 합계	254	100		361	100

자료: 현지통신원 설문조사.

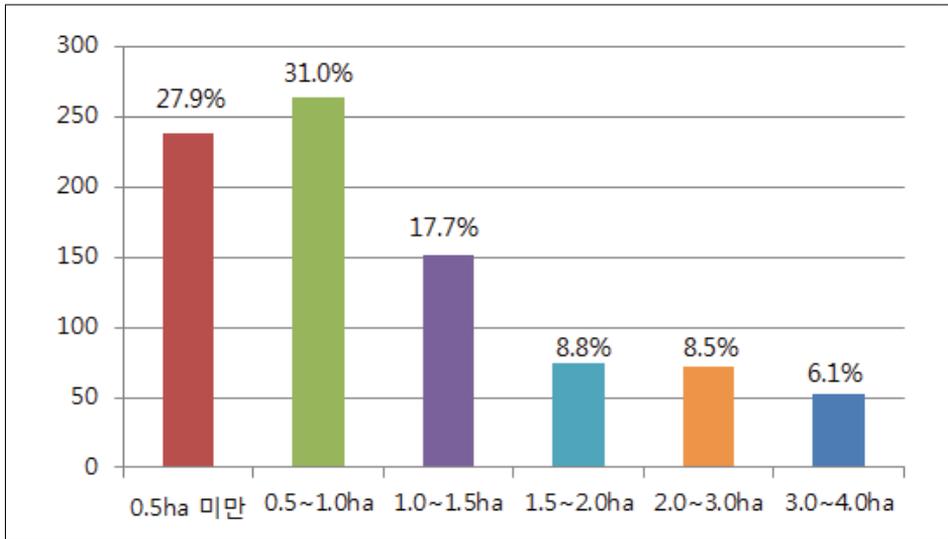
41) 「농지법 시행령」 제3조는 농업인을 다음과 같이 규정하고 있다.

- 1천 제곱미터 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자
- 농지에 330제곱미터 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스, 그 밖의 농림축산식품부령으로 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자
- 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금(家禽: 집에서 기르는 날짐승) 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자
- 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 자

농지연금은 경영이양직불과 달리 소유 농지의 일부분만을 대상으로 가입이 가능하므로 대규모 농가의 노후 안정장치로 활용될 가능성이 높다. 경영이양직불은 모든 자산을 한 번에 처분해야 하므로 소규모 농가에 보다 적합한 형태일 수 있다. 실제로 경영이양직불금 수령 농가의 절반 이상이 1ha 미만 농가이며 가장 많은 비율을 차지하고 있는 농가는 0.5~1.0ha 규모의 농가이다<그림 5-4>. 반면 농지연금은 자산을 분할하여 가입할 수 있으므로 대규모 농가가 자산 포트폴리오 차원에서 농지 일부를 이용해 농지연금에 가입하는 것이 가능하다. 이러한 차이는 경영이양직불과 농지연금의 관계에 영향을 미칠 수 있다. 구체적으로, 경영이양직불은 소농 중심, 농지연금은 대농 중심의 지원 정책으로서 역할을 분담하는 결과로 이어질 수 있다.

**그림 5-4** 경영이양직불 신청자의 영농규모 분포

단위: 명



자료: 한국농어촌공사 내부자료.

또한 농지연금은 연금액이 농지 면적 및 가액에 비례하여 지급되는 구조이므로 농지자산규모(면적 또는 금액)가 큰 농가에 유리한 제도이다. 농지연금은 소득재분배 기능이 없어 생산가능연령대에 농지자산을 얼마나 축적했는지가 노후소득

확보 능력에도 영향을 미친다. 따라서 농지연금은 고령 농업인 간의 노후소득 격차를 해소하는 데 기여하지 못하는 한계를 갖고 있다. 반면 국민연금은 소득대체율의 개념을 적용하여 저소득층의 소득대체율은 높이고 고소득층의 소득대체율은 낮추는 방식으로 소득재분배를 이루고 있다.<sup>42)</sup>

### 2.3. 농어업인 국민연금 보험료 지원

농업인의 노후소득 확보는 경영이양의 선결 조건이며 노후소득 확보에서 중요한 비중을 차지하고 있는 것은 국민연금이다. 따라서 농업인의 국민연금 가입을 장려할 필요가 있다.

그런데 농업인 국민연금 보험료 지원 사업은 지원폭이 매우 적다. 정부는 신고소득월액이 97만 원 이하인 농업인의 연금보험료를 50% 지원하고 97만 원 초과인 농업인에게는 정액으로 지원한다. 즉, 소득수준에 따라서 지원폭을 달리하고 있는 셈이다. 그러나 기준 소득월액인 97만 원은 농가의 평균 소득수준을 볼 때 매우 낮아 상대적으로 큰 폭의 지원을 받는 농가가 일부에 불과하다. 농가경제조사를 이용한 농가소득의 분포를 기준으로 볼 때, 월 소득 97만 원은 소득 하위 20%보다 낮기 때문이다<표 5-27>. 즉, 전체 농가 중 20%만이 정률 지원을 받을 수 있고 나머지 80%의 농가는 정액 지원을 받는다.

---

42) 국민연금의 급여 산식에는 국민연금 전체 가입자 최근 3년 소득 평균값 'A값'이 사용되고 있어 저소득층의 급여액을 올리고 고소득층의 급여액을 낮추는 역할을 한다. 그러나 국민연금의 소득재분배 효과에 대해서는 다른 의견이 제시되기도 한다. 김태일(2015)은 저소득층의 평균 가입기간이 상대적으로 짧기 때문에 고소득층에 비해 적은 초과이익을 얻게 되며, 소득수준이 매우 낮은 비수급자는 국민연금 제도에서 제외됨으로써 최소한의 소득안전망도 누리지 못하므로 국민연금이 소득역진적이라고 주장하였다.

표 5-27 최근 3년간 농가소득

단위: 천 원/월

연도	하위 10%	하위 20%	하위 30%	중위소득	평균소득
2016	727	1,043	1,305	2,024	2,812
2017	712	1,036	1,374	2,049	2,854
2018	736	1,046	1,337	2,153	3,122
'16~'18 평균	725	1,042	1,339	2,075	2,930

주: 가중치를 적용하였음.

자료: 통계청(각 연도). 『농가경제조사 원자료』.

이는 유사 사업인 농업인 건강보험료 지원이나 두루누리 사업과 비교하더라도 낮은 수준이다.

농업인 건강보험료 지원사업은 농업인에게 보험료의 28%를 지원했는데 소득이나 재산 규모에 따라 결정되는 보험료 부과점수별로 차등화하여 지원한다.<sup>43)</sup>

<표 5-28>에 나타난 바와 같이 부과점수가 1,800점 이하인 사람은 보험료의 28%를 지원하며 1,801점 이상 2,500점 미만인 사람은 정액으로 지원받는다. 그리고 2,500점을 초과하는 사람에게는 지원을 하지 않는다. 모든 농업인이 평균 규모의 재산을 가지고 있다고 가정하고 보험료 부과점수를 농가소득으로 환산하면, 1,800점 이하의 농업인은 월평균 소득이 약 270만 원 이하이며 1,801~2,500점 구간의 농업인은 월평균 소득이 270만~516만 원이라고 볼 수 있다. 다시 말하면, 월 소득이 270만 원 이하인 농업인은 건강보험료를 정률로 지원받을 수 있으며 270만 원 초과 516만 원 이하인 농업인은 정액으로 지원을 받는다. 이 결과를 국민연금 보험료 지원 체계와 비교하면, 연금보험료 지원 방식을 가르는 기준인 97만 원보다 건강보험료의 기준 소득이 더 높기 때문에 연금보험료의 지원폭이 건강보험료보다 매우 낮다고 할 수 있다.

두루누리 사업의 경우 근로자수가 10명 미만인 사업장에 근무하면서 월평균 보수가 210만 원 미만인 근로자와 그 사업주에게 고용보험과 국민연금보험료를 최

43) 「국민건강보험법」에 의하여 농어촌지역 보험료 22% 지원을 별도로 받아 총 지원율은 50%이다.

대 90%까지 지원해 준다. 수혜를 받을 수 있는 보수 기준과 지원율은 국민연금 보험료 지원사업보다 높다.

농업인의 실제 소득과 타 사업과의 형평성을 고려할 때 국민연금 보험료 지원 폭은 대폭 상향조정할 필요가 있다.

**표 5-28** 농업인 건강보험료 지원 체계

	그룹 1	그룹 2	그룹 3
부과점수	1,800점 이하	1,801~2,500점 이하	2,501점 이상
소득 기준 환산	월 270만 원 이하	월 270만~516만 원	월 516만 원 초과
월 보험료 (2019년 기준)	341,460원 미만	341,460~474,250원	474,250원 이상
지원규모	보험료의 28%	정액 (1,801점에 해당하는 보험료의 28%)	지원 제외
보험료 지원액	95,609원 이하	95,662원	0

주: 소득 기준 환산 시 2016~2018 평균 농가 자산액을 근거로 해당 농업인이 4억 3,200만~4억 8,100만 원 상당의 재산을 소유하고, 고급 자동차는 소유하지 않은 것으로 가정하였음.

자료: 농림축산식품부. 『2019년 농어업인 건강·연금보험료 지원사업 사업시행지침』

국민연금공단 홈페이지([https://minwon.nhis.or.kr/menu/retrieveMenuSet.xx?menuId=MENU\\_WBMAB01](https://minwon.nhis.or.kr/menu/retrieveMenuSet.xx?menuId=MENU_WBMAB01), 2019. 10. 31. 방문).

## 2.4. 자경농지 양도소득세 면제

자경농지 양도소득세 면제는 농지를 매도하고 경영이양을 하는 농업인에게 세제혜택을 부여함으로써 경영이양에 대한 부담을 줄일 수 있다.

이론적으로는 <그림 5-5>와 같이 농지를 처분하고 경영이양하는 농업인에게 세금을 감면하면 고령 농업인의 농지 매도 수요가 증가하므로 농지거래량의 증가와 매수가격 하락을 기대할 수 있다.

정부 지원이 없을 때의 농지의 균형가격과 균형거래량은 각각  $p$ 와  $q$ 였으나 정부의 지원이 있을 때 생산자가 실제로 직면하는 공급곡선은  $S$ 가 아닌  $s'$ 으로 이동하여 균형거래량은  $q'$ 으로 이동하고 균형 가격(소비자 지불가격)은  $p^d$ 로 하락한다.

그러나 대부분의 창업농은 자본이 부족하여 농지 매입보다는 임대를 선호하는



인 영역뿐만 아니라 의사소통, 생활습관 등 가족 영역에서 발생하는 다양한 부분에서 어려움이 발생할 수 있다. 승계농가가 안고 있는 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있는 방안은 현재로서 승계교육이 거의 유일하지만 일회성 교육에 그치고 있어 지속적인 지원에는 한계가 있다. 또한 단기간의 교육이 이루어지다 보니 커리큘럼도 원칙적인 내용으로 한정될 수밖에 없다. 그나마도 2018년 이후에는 승계교육이 이루어지지 않아 승계농가에 대한 교육 및 컨설팅은 요원한 상황이다.

## 2.6. 소결

경영이양 지원을 직접적인 목적으로 운영되고 있는 정부사업에는 경영이양직불이 있으며 나머지 사업들은 경영이양을 간접적으로 지원하고 있다.

경영이양직불은 경영이양을 선택한 고령 농업인의 노후소득을 지원하여 경영이양을 촉진하는 데 목적이 있으나 농업인의 은퇴를 유도할 만큼 인센티브가 크지 않고 농업인이 선호하는 경영이양 방식과도 괴리되어 있다.

경영이양직불과 농지연금, 자경농지 양도소득세 감면 제도는 경영이양을 하는 농업인에게 경제적 지원을 제공하고 있는데 지원 규모가 농지 면적에 비례하고 있어 대농가에게 유리하다.

그러나 규모가 클수록 승계자의 확보나 노후의 경제적 준비가 용이하므로 경영이양을 위한 정부 지원이 필요하지 않은 경우가 많다. 반면 소농가는 승계자 확보가 쉽지 않을 뿐만 아니라 농업소득 창출, 자산을 활용한 노후소득 확보에도 불리한 위치에 있으므로 경영이양을 선택하는 데 더 큰 어려움을 겪게 된다.

따라서 경영이양정책이 소규모 농가에 대해 큰 폭으로 지원할 때 지원 효과가 확대될 수 있으나 현재의 제도들은 그렇지 못하다는 문제가 있다.

또한 경영이양이 활발하게 이루어지기 위한 선결 과제는 승계자 확보이나 승계자를 발굴·육성하고 실제적으로 승계로 이어지도록 지원하는 정책은 운영되지 않고 있다. 다만 승계자를 이미 확보한 농가를 대상으로 승계교육이 이루어졌으나

그마저도 최근에는 중단된 상태이다.

현재의 경영이양정책은 경영이양에 대한 폭넓은 시각과 일관된 방향성하에서 추진되기보다 제각기 다른 목적과 정책대상을 놓고 추진되고 있어 농업인력의 순환 구조를 만드는 데 시너지를 내지 못하고 있다. 예를 들면, 창업농 지원 사업들은 정책대상을 신규 진입 농가와 예비농업인으로 한정하고 있으며 이들의 영농 정착에만 초점을 맞추고 있어 승계의 관점에서 경영이양 촉진과는 거리가 있다. 한편 고령농 지원 정책은 고령농가의 소득 지원을 통한 경영이양 촉진에만 초점을 맞추고 있다. 경영이양이 단순히 고령 농업인의 은퇴만을 의미하기보다 고령 농업인의 은퇴로부터 신규 농업인의 정착으로 이어지는 일련의 과정이라는 점을 고려할 때, 현 제도들은 경영이양에 대한 통합적 관점에서 추진되지 않는다고 할 수 있다.



제6장

## 외국의 경영이양 지원 사례



# 외국의 경영이양 지원 사례

## 1. 유럽의 경영이양 지원 제도

### 1.1. 유럽연합의 조기은퇴제도(Early Retirement Scheme)

#### 1.1.1. 사업 목적 및 개요

유럽연합의 조기은퇴제도는 유럽 공동농업정책(The Common Agricultural Policy: CAP) 내 농촌개발계획(Rural Development Plan) 정책의 하나로 농업경쟁력을 강화하고 농업 구조개선을 목적으로 시행되었다. 공동농업정책으로 고령 농업인과 한계 농업인(less qualified farmers)을 줄이고 생산성이 높은 청년농으로 대체하여 농업 구조를 개선하고자 하였다. 이와 함께 생산적 영농이 어려운 농업 용지를 농업 외 용도로 전용하여 생산성을 증대할 수 있도록 조정하는 정책도 포함하고 있다.

고령 농업인의 은퇴를 촉진하기 위해서 고령농이 조기에 영농활동을 중단하면 충분한 소득을 지원하는 조기은퇴제도를 실시하였다. 유럽연합의 조기은퇴제도는 유럽연합과 회원국의 재정 지원으로 진행되어 조기은퇴 의사가 있으나 노후 불

안으로 어쩔 수 없이 영농을 지속하는 고령농이나 영농활동 중단 후 노후 생활 자금이 부족한 은퇴농에게 자금을 지원하고, 이를 활용하여 농업 구조조정이라는 목적도 달성하고자 하였다.

유럽의 조기은퇴제도는 2013년까지 총 3차례 농촌개발계획에 포함되었으며 다음과 같이 시행되었다. 제1차 유럽의 조기은퇴제도는 당시 유럽 경제 공동체(European Economic Community: EEC) 법령인 Council Regulation (EEC) No. 2079/92에 근거하여 1994년 처음 시행되었으며 1999년에 마무리되었다. 제2차 조기은퇴제도는 유럽연합(European Union)의 공동농업정책의 농업개발계획 2000~2006을 근거로 Council Regulation (EC) No. 1257/1999의 Chapter IV (Article 10, 11, 12)에 따라 2000년부터 2006년까지 시행되었으며 유럽 농업지도 및 보증 기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund: EAGGF)이 재정을 지원하였다. 마지막으로 제3차 조기은퇴제도는 공동농업정책의 농업개발계획 2007~2013을 근거로 Council Regulation (EC) No. 1698/2005의 Article 23에 따라 2007년부터 2013년까지 시행되었으며 유럽농촌개발을 위한 농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development: EAFRD)이 재정을 지원하였다. 제3차 조기은퇴제도 후에는 더는 조기은퇴제도가 공동농업정책에 포함되지 않고 있다.

### 1.1.2. 지원대상

조기은퇴제도의 정책 대상은 경영이양 시점에서 55세 이상으로 일반적인 은퇴 연령(normal retirement age)에 이르지 않았고 경영이양 시점 이전에 10년간 농업을 주업으로 한 농업인이다. 이러한 제도 수혜자는 모든 상업적 영농활동을 중단해야 하며 비상업적 영농활동이나 건물 사용 정도만 유지할 수 있다.

조기은퇴제도를 이용하여 은퇴하는 농업인으로부터 농지나 농장을 승계코자 하는 승계자는 경영자로서 은퇴 농업인의 영농활동을 이어야 하며 전부 또는 일부

농지를 인수해야 한다. 승계자의 세부적인 자격은 차수에 따라 조금씩 차이가 있으며 자세한 내용은 <표 6-1>에서 제시하고 있다.

**표 6-1** 조기은퇴지원제도 승계자 자격조건

1차 ERS* (1994~1999년)	2차 ERS (2000~2006년)	3차 ERS (2007~2013년)
적절한 농업기술과 경쟁력 보유해야 함. 적어도 5년간 농업을 주업으로 한 영농활동에 종사하는 농업인이어야 함.		Council Regulation(EC) No. 1698/2005의 동법의 Article 22가 인정하는 청년농 지원사업의 청년농이 승계자가 되어 영농을 승계해야 함.* 50세 이하의 농업인으로 영농규모를 늘리기 위하여 승계를 받을 수 있음.

주 1) 1차 ERS는 유럽경제공동체(European Economic Union: EEC)하에서 실시되었으며 따라서 금액 단위는 ECU임. 1999년 유럽공동체(European Union: EU)로 전환되면 1ECU = 1Euro로 변경됨.  
2) 청년농 지원사업의 대상자는 처음 농업에 종사하고자 하는 40세 이하 청년농으로 교육 등을 통해 적절한 농업기술과 경쟁력 확보하고 농업계획을 제출하여 승인받아야 함.  
자료: Council Regulation (EEC) No. 2079/92 Article 5, (EC) 1257/1999 Article 11, (EC) 1698/2005 Article 23.

### 1.1.3. 지원금액

조기은퇴제도는 해당 제도를 이용하여 은퇴하는 은퇴농에게 일정액의 직불금을 지급하는 형태로 노후소득을 지원하며, 10년 이상 그리고 70세를 넘어서 지원할 수 없다. 지원금액은 농업개발계획별로 연간 수령액과 최대 수령 가능액이 다르며 제1차 조기은퇴제도에서는 법령 내에 명시되어 있으며, 제2차 및 제3차 조기은퇴제도에서는 부속법령(Annex)에 수령가능액을 제시하고 있다. 그러나 실제 지원금액은 법령의 규정 안에서 회원국이 자율적으로 결정하도록 한다<표 6-2>.

표 6-2 조기은퇴지원제도 지원금액

단위: ha

구분	1차 ERS <sup>1)</sup> (1994~1999년)	2차 ERS (2000~2006년)	3차 ERS (2007~2013년)
농업 경영자당 최대 수령 가능 금액	100,000 <sup>2)</sup>	150,000	180,000
연간 수령 가능 금액	10,000	15,000	18,000
소유농지당 연간 수령 가능 금액	250	- <sup>3)</sup>	- <sup>3)</sup>
농업 노동자당 최대 수령 가능 금액	25,000 <sup>2)</sup>	35,000	40,000
연간 수령 가능 금액	2,500	3,500	4,000

주 1) 1차 ERS는 유럽경제공동체(European Economic Union: EEC)하에서 실시되었으며 따라서 금액 단위는 ECU임. 1999년 유럽공동체(European Union, EU)로 전환되면 1ECU = 1Euro로 변경됨.

2) 법령에는 최대 수령 가능 금액은 없으나 최대 10년까지 가능하므로 연간 지원금액의 10배로 환산함.

3) 소유농지 기준 지원금액은 법령 내에 없으며 폐지된 것으로 보임.

자료: Council Regulation (EEC) No. 2079/92 Article 3, (EC) 1257/1999 Annex, (EC) 1698/2005 Annex.

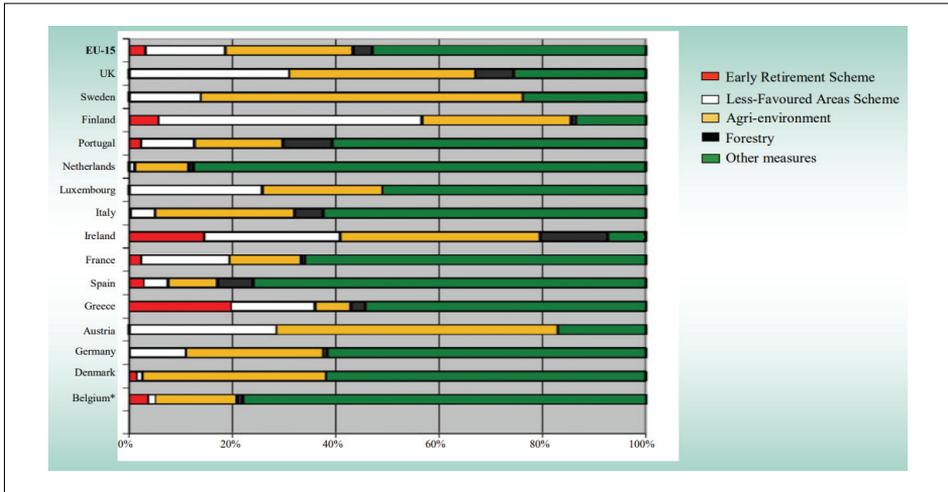
#### 1.1.4. 사업 결과

##### 가. 제2차 조기은퇴제도

제2차 조기은퇴제도의 전체 사업 예산은 약 14억 2,300만 유로로 전체 농촌개발정책 예산인 49억 970만 유로의 약 2.9%에 해당한다<그림 6-1>.

제2차 조기은퇴제도의 총 집행금액은 유럽 농업지도 및 보증 기금을 통한 유럽연합 지원금 1,742만 유로를 포함하여 총 2,704만 유로이며 유럽연합 15개 국가 중에서 7개 국가가 실제 예산을 집행하였다. 예상 집행 실적이 있는 국가 중에서 가장 적극적으로 제도를 이용한 국가는 스페인이다<표 6-3>. 스페인에서는 4,476명의 영농인이 조기은퇴지원제도를 이용한 수혜자이며 이는 유럽연합 조기은퇴지원제도 수혜자의 66.0%에 해당한다. 뒤를 이어 그리스가 961명의 영농인이 조기은퇴제도를 이용하여 은퇴자금을 지원받았으며 그 비율은 14.2%이다.

그림 6-1 농촌개발프로그램(2000~2006년) 사업비 지출배분



자료: Dwyer et al.(2002: 19); Copus and Dax(2010: 39)에서 재인용.

제2차 조기은퇴제도를 이용하여 이양한 토지의 규모는 총 179,206ha이며, 이 중에서 프랑스가 112,799ha로 가장 많은 62.9% 비중을 차지하고 있다. 스페인의 경우에는 은퇴 농업인은 많으나 승계자에게 이양된 토지 규모는 전체 이양 토지의 25.1%를 차지하고 있다.

표 6-3 제2차 조기은퇴지원제도 현황(2000~2006년)

관련 변인	수혜자		경영이양농지		지출액	
	인원 (명)	비율 (%)	면적 (ha)	비율 (%)	EU자금 지출 (1,000유로)	총지출 (1,000유로)
스페인	4,476	66.0	44,963	25.1	13,456	19,638
그리스	961	14.2	2883	1.6	0	0
프랑스	697	10.3	112,799	62.9	1,356	2,550
아일랜드	501	7.4	16,048	9.0	1,370	3,340
이탈리아	64	0.9	1,023	0.6	383	767
포르투갈	47	0.7	887	0.5	254	338
독일	32	0.5	603	0.3	303	404
합계	6,778	100.0	179,206	100.0	17,122	27,037

주: 벨기에, 덴마크, 룩셈부르크, 네덜란드, 핀란드, 영국, 오스트리아, 스웨덴 등 8개 국가는 지출실적 없음.

자료: Commission of the European Communities(2003: 9). "EU Rural Development Monitoring Data - Synthesis Report for 2001."

## 나. 제3차 조기은퇴제도

제3차 조기은퇴제도의 총 집행금액은 2015년도 추계금액으로 유럽연합 지원금 3억 8,391만 유로, 회원국 자체 지원금 5억 6,324만 유로로 총 9억 4,715만 유로이다<표 6-4>. 이 자금의 실제 지출 실적이 있는 국가는 유럽연합 27개 국가 중 12개 국가이며 폴란드가 가장 적극적으로 조기은퇴제도를 활용하였다. 폴란드는 2억 4,863만 유로의 유럽연합 지원금을 포함하여 총 3억 3,151만 유로를 지출하였다. 그리고 스페인과 리투아니아가 각각 1억 3,144만 유로(유럽연합자금 6,913만 유로)과 1,586만 유로(유럽연합자금 1,189만 유로)를 지출하였다.

**표 6-4** 제3차 조기은퇴지원제도 현황(2007~2013년)

관련 변인	수혜자		경영이양농지		지출액	
	인원 (명)	비율 (%)	면적 (ha)	비율 (%)	EU자금 지출 (1,000유로)	총지출 (1,000유로)
폴란드	19,945	70.4	239,092	48.8	248,632	331,510
스페인	3,507	12.4	148,174	30.2	69,134	131,439
리투아니아	2,389	8.4	31,984	6.5	11,891	15,855
아일랜드	600	2.1	19,808	4.0	24,179	38,199
이탈리아	594	2.1	8,656	1.8	9,488	18,871
체코	578	2.0	30,957	6.3	11,115	14,820
슬로베니아	201	0.7	2,511	0.5	3,516	4,687
포르투갈	167	0.6	2,414	0.5	2,100	2,470
헝가리	145	0.5	4,597	0.9	603	829
프랑스	100	0.4	683	0.1	1,164	1,825
사이프러스	89	0.3	971	0.2	1,947	2,592
그리스	19	0.1	-	0.0	138	147
EU 27개국 합계	28,334	100.0	489,847	100.0	383,907	563,243

주: 지출 실적이 없는 국가는 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 라트비아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 루마니아, 슬로바키아, 스웨덴, 영국 등 15개 국가임.

자료: European Network for Rural Development, "Progress Snapshot 2007-2012: Measure 113-Early retirement (updated June 2015)"([https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/mo.113\\_2015\\_0.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/mo.113_2015_0.pdf), 2019. 11. 17. 접근).

제3차 조기은퇴지원제도를 이용하여 영농활동을 중단하고 조기은퇴로 소득을 지원받은 농업경영인과 농업노동자는 유럽연합 27개 국가에서 총 28,334명이었

다. 이 중에서 폴란드가 19,945명으로 가장 많으며 이는 전체 조기은퇴제도 수혜자의 70.4%를 차지하였다. 뒤를 이어 스페인과 리투아니아가 각각 3,507명과 2,389명의 농업경영인과 농업노동자가 조기은퇴제도를 통해서 은퇴하였고 그 비율은 각각 12.4%와 8.4%이다.

제3차 조기은퇴제도를 통해 이양된 토지의 규모는 27개국 총 489,847ha이며, 이 중에서 폴란드가 239,092ha로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그 뒤를 이어 스페인이 148,174ha로 30.2%, 리투아니아와 아일랜드가 31,984ha와 19,808ha로 각각 6.5%와 4.0%를 차지하고 있다.

#### 1.1.5. 국가별 EU 조기은퇴제도 활용 현황<sup>44)</sup>

##### 가. 아일랜드

아일랜드는 아일랜드 재정 50%, EU 재정 50%를 투입하여 제2차 조기은퇴제도를 도입하였으며, 모든 행정비용은 아일랜드의 농식품부에서 지원하였다. 아일랜드에서 이 제도의 수혜자로 선정되면 연 5,403유로가 정액으로 지급되며 1ha당 338유로가 최대 10년간 지급되었으며 2000년 말 기준으로 70세를 넘으면 지급이 중단되었다.

아일랜드의 제3차 조기은퇴제도는 고령농의 영농중단과 청년농으로의 경영이양을 촉진하고 청년농 지원사업 보완을 목적으로 실시되었다. 조기은퇴제도를 활용한 승계 시 경영이양 대상 청년농은 청년농정착사업(Young Farmers' Installation Scheme) 대상자로 선정되어야 하며, 비선호지역에서 최소한 15ha 또는 선호지역의 최소한 20ha의 농지가 필요하다. 수혜자로 선정되면 5ha까지는 매년 9,300유로의 소득을 보조받으며 5ha 이상의 농지에 대해서는 1ha당 300유로를 지급받아 개인당 최대 수령 가능 금액은 15,000유로 정도이다. 조기은퇴지원금은 최대 10

---

44) Early Retirement Schemes for Farmers(2008), Research and Library Services in Northern Ireland Assembly를 정리하였다.

년까지 수령이 가능하나 66세를 넘어서는 받을 수 없다. 수혜자가 사망한 경우 직계존비속이 계속해서 수령 가능하고, 이 경우 최대 50,000유로를 넘을 수 없다.

## 나. 그리스

그리스는 제2차 조기은퇴제도를 이용하여 약 49,000명의 은퇴 영농인을 지원하였고 약 300,000ha의 농지를 청년농에게 이양하는 등 기대 이상의 성과를 올렸다. 그리스는 이 제도를 이용하는 고령농은 연간 3,603유로를 정액으로 지급하고 특히 영농에 불리한 지역이거나 승계자가 30세 미만일 경우 4,240유로를 추가로 지급하여 제도의 실효성을 높였다. 은퇴농의 나이가 55세에서 64세인 경우 75세 이전까지 최대 15년까지 지원금을 수령할 수 있으며, 은퇴농이 국민연금 수령 나이에 도달한 경우 국민연금과 조기은퇴제도 중 하나를 선택해야 한다.

## 다. 덴마크

덴마크는 1994년에서 1998년 사이에 제1차 조기은퇴제도를 이용하여 고령농의 은퇴를 촉진하고 경영이양을 재정적으로 지원하였으나 낮은 실적으로 조기에 중단하였다. 제도 실시 초기에 45,000명을 정책 대상으로 선정하였으나 525명의 고령농만이 제도 수혜자로 최종 허가를 받았으며 그중에서 168명만이 지원금을 수령하는 등 실적이 매우 낮았다. 이러한 낮은 실적은 덴마크 자체 국민연금이 조기은퇴제도와 비교하여 더 좋은 조건으로 조기은퇴제도를 굳이 이용할 필요가 없었기 때문이다.

## 라. 프랑스

프랑스는 1998년부터 2008년까지 유럽연합의 조기은퇴제도를 활용하여 대출금을 상환하기 어렵거나 의무보험금을 납입하기 어려운 저소득 농업인을 대상으로 5,500유로를 정액 지급하여 고령농의 은퇴를 촉진하였다. 그러나 지원금을 받

는 조건이 상당히 까다롭고 대상자를 선별하기 위한 비용이 증가하여 기대만큼 효과를 내기 어려웠다. 그래서 현재는 고령농의 은퇴 정책보다는 청년농 정착 지원 사업에 자원을 집중하고 있다.

## 1.2. 독일의 경영이양 지원제도<sup>45)</sup>

### 1.2.1. 농업인 노령연금

독일은 EU의 조기은퇴제도가 경영이양을 목적으로 하는 자체 제도는 시행하지 않고 있으나 농업인노령연금(Altershilfe für Landwirte)을 활용하여 은퇴 농업인의 노후생활비를 일정 부분 보장하고 생활비 수급조건으로 은퇴 전 경영이양을 명시하여 경영이양을 촉진하였다.

독일의 농업인노령연금은 농업인을 위한 공적 연금제도로 농업에 종사하는 자영 농민을 위한 연금제도로 노령연금에 관한 법률(Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte, ALG)에 따라 농민에게 연금가입을 강제하여 노후소득보장의 혜택을 제공할 수 있도록 하고 있다. 농업인노령연금을 활용하여 자영 농민들에게도 노후소득보장의 기회를 제공하고 농업 부문의 인구감소와 경쟁력 상실의 문제에 대하여 농업경영 합리화를 촉진하였다.

농업인노령연금의 재원은 가입자 보험료(21.8%)와 정부 보조금(78.2%)이며, 보험료는 정액의 단일보험료(Einheitsbeitrag)로 부과되나 개인별 소득이 낮으면 보험료 보조금을 지급하며, 연방정부는 농민연금제도의 매년 보험료 수입 대비 급여지출의 부족분을 전액 일반재정에서 보전하고 있다.

농업인노령연금 가입 의무대상자는 최소 영농규모로 농업에 종사하는 농업 경영자와 배우자, 그리고 해당 사업체에 주업으로 종사하는 18세 이상 65세 이하의 가족 구성원이다. 농업인노령연금에 관한 법률 제정 초기에는 농업 부문 경영자

---

45) 김수석 외(2016)와 정기혜·김용하·이지현(2012)의 내용을 재정리하였다.

만 대상으로 한정하였으나 법률 개정을 거쳐 현재는 임업과 양봉업, 내수면 어업, 양식업 등이 추가되었다. 그리고 1986년도에는 그 가족 종사자, 1995년 이후 그 배우자에 대해서도 연금제도의 적용 범위를 확대하였다.

농업인노령연금 지급조건은 성별과 관계없이 65세이며 60세 이전 적어도 180개월간 지속해서 보험료를 납부한 실적이 있어야 하며, 65세 이전에 반드시 경영이양 조건이 선행되어야 했다. 경영이양은 소유한 농지를 타인에게 농지를 매도 또는 영구임대하거나 자녀를 포함한 영농후계자에게 이양하는 방식으로 경작권을 이양해야 했다. 그러나 65세 이후에도 경영이양을 하지 않았을 경우, 보험료를 계속 납부했어야 하며, 이 기간에 납부한 보험료는 연금액에 가산되지 않았다. 영농후계자에게 경영이양을 하는 형태로는 조기상속 또는 양도계약(Übergabevertrag) 등이 있으며, 이들 계약에는 부모와 자식 간에 부모의 노후보장을 지원하는 내용이 포함되어 있었다.

그러나 농업인노령연금은 65세 이전에 경영이양이 반드시 선행되어야 연금을 수령할 수 있었으나, 2018년도에 제도가 변경되어 더 이상 연금 수령 조건으로 경영이양을 완료할 의무는 없어졌다. 경영이양 조건이 폐지된 이유는 해당 조건이 개인의 자유를 침해한다는 여론이 많았기 때문이다.

독일 농업인은 농업인노령부조로 노후생활비의 약 1/4을 충당하고 있는 것으로 추정된다(Mehl 2012: 김수석 외(2016)에서 재인용). 특히 소득수준이 낮았던 소규모 농업인은 노령연금으로 노후에 필요한 생활비의 50%를 충당하고 있는 것으로 나타나 노후 생활에 농업인노령부조의 역할이 큰 것으로 알려져 있다.

### 1.2.2. 농업인 조기은퇴 및 경영이양 지원 제도(Vorruhestandsprogramm)

독일의 농업인 조기은퇴지원제도의 시초는 1965년부터 1983년 사이에 시행된 토지양도연금제도(Landabgaberente)이다. 이 제도가 폐지된 이후 생산포기연금(Produktionsaufgaberente)이 1989년에 시행되었으며 1996년에 중단될 때까지 농업인의 조기은퇴를 지원하였다.

독일의 토지양도연금제도는 경영의 효율성이 저하된 고령농의 조기은퇴와 경영이양을 촉진하고 청년농의 영농 진입을 장려하기 위한 목적으로 1965년 실시되었다. 이 제도의 수혜자는 농지 전체를 양도하였거나 전체 경작지의 85%를 최저 1년 이상 농업에 종사한 55세 미만 청년농이나 구조개선을 목적으로 하는 법인 또는 기관에 양도하는 영농인이다. 수혜자가 기혼자인 경우는 월 175마르크, 독신자인 경우는 월 115마르크를 수령할 수 있었다. 이 제도의 시행으로 고령농의 비율은 감소하였으나, 소농이 감소하고 대농은 증가하여 전체적으로 규모의 증대 효과를 가져오는 등의 부작용이 나타났다. 이에 따라 1983년 신규 지급을 중단하고 기존 수혜자만 지급하고 있다.

독일은 토지양도연금 확대에 의한 규모 증대 효과로 과잉 생산 문제를 해결하고 농업 구조조정을 촉진하기 위해 생산포기연금제도를 도입하였다. 이 제도는 과잉생산에 대비한 휴경보상제도로 생산을 포기한 농지 면적에 따라 ha당 연간 150마르크를 지급하였다. 그러나 이 제도는 1996년 중단되었다.

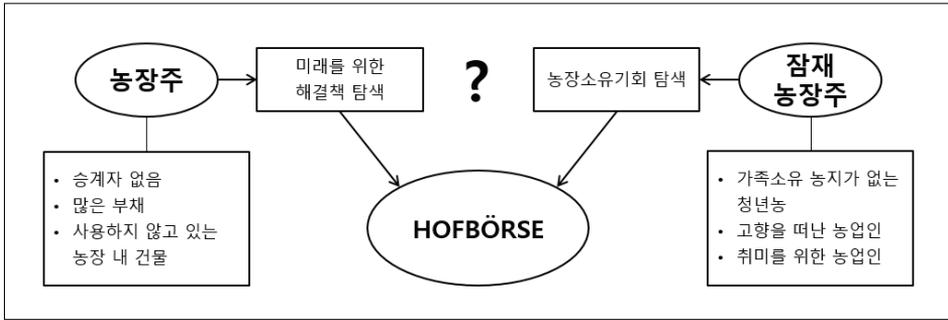
### 1.2.3. 농지직거래 지원

독일에서는 농지 또는 농장의 제3자 승계 지원 정책의 하나로 공동이익토지회사(Landsiedlung GmbH)가 농지직거래사업(Hofbörse)을 운영하여 승계자가 없는 고령농과 농업에 진입하려는 청년농 간 농지 및 농장 거래를 지원한다.<sup>46)</sup>

---

46) 독일의 공동이익토지공사는 출자자본의 50% 이상을 주정부가 보유하고 있는 유한회사로 농지관리 업무, 농촌개발 및 마을정비사업, 농업투융자사업, 농업 관련 컨설팅 업무를 담당하고 있다. 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주 공동이익토지공사는 독일 내 공동이익토지공사 중 하나로 농업, 공공 서비스, 토지 매매, 농장 중개, 생태 보상 신용(credit) 사업 등을 영위하는 공공기관으로 농업 사업과 관련하여 컨설팅, 조정 및 중개, 유럽연합기금 기반의 투자자 지원, 임대계약 지원, 대안토지 조성, 농촌 정착, 농지의 재배분과 같은 사업을 수행하고 있다.

그림 6-2 농지직거래사업 거래 구조



자료: Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH 내부자료.

농지직거래사업(Hofbörse)은 1998년 바덴-뷔르템베르크 주에서 처음 시작되어 2005년 11월에 연합회에 의해 전국 네트워크인 포털사이트(www.hofboersen.de)를 설치하여 운영되고 있다. 농업 구조 정책으로 농장을 개발하고 농지보전을 목적으로 승계자가 없는 수익성 있는 농장을 임대나 판매로 수익을 지속할 수 있도록 한다.

농지직거래사업은 주로 농장과 농장가옥, 관련 시설물 등의 직거래를 증대하며 농장의 수요자와 공급자들이 신청서를 등록하면 공동이익토지회사가 포털에 등록하고 수요자와 공급자를 연결하거나 공동이익토지회사가 보유하고 있는 농지를 제공한다. 농지를 매각하기 원하는 경우 공동이익토지회사는 잠재 매도자의 농장을 방문하여 농장의 가치를 파악하고 평가한 농장 가치를 기반으로 농지거래를 증대한다. 농장의 구매 희망자는 농지직거래 사업 홈페이지를 통해 농장 매물을 확인하고 원하는 농장이 있는 경우 공동이익토지회사에 중개를 요청한다. 이 경우 공동이익토지회사는 거래를 증대하고 농장 매입에 있어서 필요한 컨설팅, 신용 제공, 법적·세무적 컨설팅을 매도자와 매입자에게 제공한다.

현재 바덴-뷔르템베르크 주의 농지직거래 사업은 매도자의 농장 처분 및 은퇴 방식은 농지 매각이 약 25%, 임대 약 15%, 부분 매각 약 40%, 부속 건물은 매각하였으나 농지는 임대하는 경우 약 10%, 현금 형태의 거래 약 5%이며 기타 약 5%로 구성되어 있다.

**그림 6-3** 농지직거래(Hofbörse) 영업 대상

농장 종류		영업 대상
소규모 농장	5ha 이하 고령농	취미나 농촌에 거주하기를 원하는 농업인
중간규모 농장	20ha 이하 농장, 겸업농, 은퇴농	영농경험이 없는 신규농, 겸업농
대규모 농장	40-150ha 규모의 농장으로 부채가 많고 승계농이 없는 농장	영농경험이 있는 신규농, 다른 농장으로로부터의 이주농

자료:Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH 내부자료.

### 1.3. 프랑스의 경영이양제도<sup>47)</sup>

#### 1.3.1. 농업인 노령연금

프랑스는 사회보험 형태의 농업인연금제도와 EU의 조기은퇴제도를 활용하고 자체 경영이양 지원금 프로그램(Aides à la transmission d'exploitation)을 운영하여 경영이양을 촉진하고 있다.

프랑스의 농민 연금제도(Régime des exploitants agricoles)는 농업사회공제기구(Mutualité Sociale Agricole: MSA)를 통해 운영되고 있다. 이 제도는 이전부터 운영되어 온 공제조합제도를 1960년대에 사회보험 형태로 개선한 제도로 1961년에 도입된 농민제도(le régime des non-salariés agricoles)와 1972년에 도입된 농업피용자제도(le régime des salariés agricoles)로 구성되어 있다.

농민제도의 지원대상은 농장주나 농업 관련 기업의 사용자와 가족 종사자, 경영자 조합의 구성원 등이며 농업피용자제도의 지원대상은 농산업 관련 분야에 고용된

47) 김수석 외(2016)와 국민연금연구원(2006), 국민연금공단의 프랑스 연금제도 관련 보고서([http://www.nps.or.kr/html/download/worldwide/data\\_pdf/report/05\\_08\\_01\\_france.pdf](http://www.nps.or.kr/html/download/worldwide/data_pdf/report/05_08_01_france.pdf), 2019. 5. 15. 접근)의 내용을 재정리하였다.

피용자, 농업 관련 수공업 분야의 2인 미만 근로자, 농업 관련 조직 근로자 등이다.

농민제도와 농업피용자제도의 연금 재원은 보험료와 다양한 조세수입 관련 보조금 등이며, 농민 사회보장급여 통합예산(BAPSA)으로 농민 연금제도의 모든 수입과 지출을 관리하고 있다.

농업경영주의 가입조건은 최소의무면적(Surface Minimum d'Assujettissement, SMA) 경작, 연간 1,200시간 이상 농업생산 활동이나 농업서비스 활동 또는 경영체 내 농촌관광 활동, 그리고 최소한 800 SMIC(Salaire minimum interprofessionnel de croissance, 일종의 최저임금) 등 세 가지이며, 농업 활동 소득 중 하나를 충족하고 최소의무활동(Activité Minimum d'Assujettissement: AMA)에 해당하는 영농 활동이 필요하다.

농민제도의 수급요건은 농업 규모에 따라 정해진 보험료 납부 기간(40년) 이상으로 수급개시 연령(60세)에 도달한 경우이며, 지급액은 보험료 납부 기간에 비례하는 정액 퇴직연금과 보험료 납부로 취득한 점수와 매년 결정되는 점수당 가치에 의해 산정된 소득비례 퇴직연금의 합으로 결정된다. 2013년에는 사회보장개혁에 따라 연금수령 최저연령이 60세에서 62세로 상향 조정되었다.

농업인연금 수령조건은 농업 활동의 최종 중단이며 농업 활동 재개 시 연금지급이 중단되었다. 그러나 2015년에 영농 활동을 중단했다 하더라도 최소의무면적(SMA)의 2/5 이내에서 생계농업(자급) 또는 농업인연금을 보완하기 위한 영농 활동을 유지할 수 있게 하는 점진적 은퇴연금제도(La retraite progressive)를 도입하여 규정을 다소 완화하였다.

**표 6-5** 프랑스의 농업활동 규모별 연금가입 자격

농업 활동	1/4 SMA 이하 혹은 연간 150시간 이하	1/4 SMA 이상 혹은 150시간 이상	AMA 이상
자격	텃밭 가꾸기	연대납부자	농업경영주
권리와 의무	사회보장 권리와 의무 없음	사회보장비 납부액 축소, SMA의 2/5부터 상해보험 적용, 기타 사회보장 및 퇴직연금 없음.	농업소득에 따라 사회보장 분담금 납부액 결정, 사회보장 및 국민연금 수혜

자료: 김수석 외(2016: 198). 『농지은행사업 개편을 통한 농지이용 효율화 방안 연구』.

후계농이 없는 영농인을 위한 경영이양 촉진 정책의 하나로 가족관계에 있지 않은 제3자 청년농에게 경영이양을 하는 경우 자금을 지원하는 경영이양 지원금 프로그램(Aides à la transmission d'exploitation)을 운영하고 있다. 해당 경영이양 지원금을 받기 위해서는 경영이양 희망자가 최근 10년간 계속해서 영농에 종사하는 56세 이상, 65세 미만 농업인이어야 하며 최근 12개월 동안 경영면적을 15% 이상 축소하지 않았어야 한다. 또한, 경영이양 희망자는 농지를 경작할 권리를 포기하고 각종 지원금과 관련된 제반 권리를 양도해야 한다.

지원금의 규모는 임대를 통한 경영이양의 경우 지원금 상한은 10,700유로이며, 산악지대의 경우 최대 11,500유로까지 가능하다.

### 1.3.2. 농업인 조기은퇴지원제도<sup>48)</sup>

1960년대 프랑스는 농업인 수 감소와 농가소득 감소 등의 문제를 해결하기 위해 “농업의 방향 설정에 관한 법률”과 “농업의 방향 설정에 관한 보완법”을 제정하여 존속이 어려운 영세농과 고령농의 은퇴를 촉진하고 청년농과 가족농을 육성하여 생산성 향상을 도모하고자 하였다.

이를 목적으로 은퇴종신연금제도(또는 이농장려종신연금제도, L'indemnité viagère de départ: IVD)가 제정되어 고령농의 은퇴와 경영이양을 유도하고 농가의 규모 확대화와 청년농의 창농 및 영농활동을 지원하였다. 이 제도로 65세 이전에 경영이양을 완료하면 65세부터 노령연금과는 별도로 연금을 지급받을 수 있으며 지금까지 약 50만 명의 농업인이 이 제도의 수혜를 입었다.

이 제도는 1962년 8월에 처음 실시되었으며 1978년과 1984년에 두 차례 개정을 거쳐 63세에서 65세 사이의 3ha 이하의 농지를 소유한 농민이 다른 농민이나 청년 창업농에게 토지를 임대 또는 매각할 경우 65세가 되면 3,500유로의 일시 퇴

---

48) 심완보 외(2004) “밭 경영이양직불제 및 경영이양을 연금연계 추진방안”과 김미영 외(2013) “농지 은행을 통한 농지의 효율적 이용 및 관리방안” 김윤근 외(1985) “고령화추세에 따른 농업구조 조정 및 제도개선 방안”의 내용을 재정리하였다.

직금과 229유로의 종신연금을 지급하도록 하였다. 그러나 1990년도에 은퇴 연령이 60세로 낮아지면서 이 제도는 폐지되어 더 이상 지원자를 선정하지 않고 있다. 따라서 1990년도 이전에 신청한 수혜자만이 현재 이 종신연금이 지원되고 있으며, 2004년도 현재 약 20만 명의 수혜자가 종신연금을 지급받고 있다.

은퇴종신연금제도 이외에 휴경지와 소유자가 없는 토지를 개발하기 위해 토지정비농촌시설협회(또는 농촌건설토지정비회사, Socitd' Aménagement Foncieretd' Etablissement Rural: SAFER)를 설립하여 농지 선매권을 부여하고 사회행동기금(또는 농업구조개선사회기금, Fonds d'Action sociale pour l'Aménagement des Structures Agricole: FASASA)을 설치하여 농업구조개선을 위한 재정 지원을 담당하도록 하였다.

토지정비농촌시설협회는 매도자의 농지 또는 농장을 매입하고 토지 정비나 집단화를 실시하여 5년 이내에 일정한 자격을 구비한 농가에 매도함으로써 농지가 농업이 아닌 다른 목적으로 전용되는 것을 막고 적정한 농지 규모 유지를 목적인다. 또한, 고령농의 은퇴와 청년농의 농지취득을 위해 선매권을 행사하고 우호적으로 취득한 토지를 이용하여 농업구조개선 등 정책적 목적에 부합한 대상에게 매각한다. 즉, 농업 구조개선 정책의 목표에 적합하게 기존 농가의 규모확대나 신규 농가의 자립 가능한 면적 수준이 되도록 매도하는 것을 원칙으로 한다. 토지정비농촌시설협회는 경영이양 의도는 있으나 경영이양이 어려운 고령농에게 소유 농지를 직접 양도할 수 있도록 하여 경영이양 효율성을 높이는 역할도 하고 있다.

## 2. 일본의 경영이양 지원사업

### 2.1. 일본 농업경영승계사업<sup>49)</sup>

일본의 농업경영승계사업의 정확한 명칭은 ‘제3자경영계승(第三者經營繼承)’으로서 해당 사업은 2008년부터 농림수산성의 지원을 통해 일본의 전국농업회의소가 사업 주체이며 전국 신규취농 상담센터를 중심으로 현재까지 사업이 운영하고 있다.

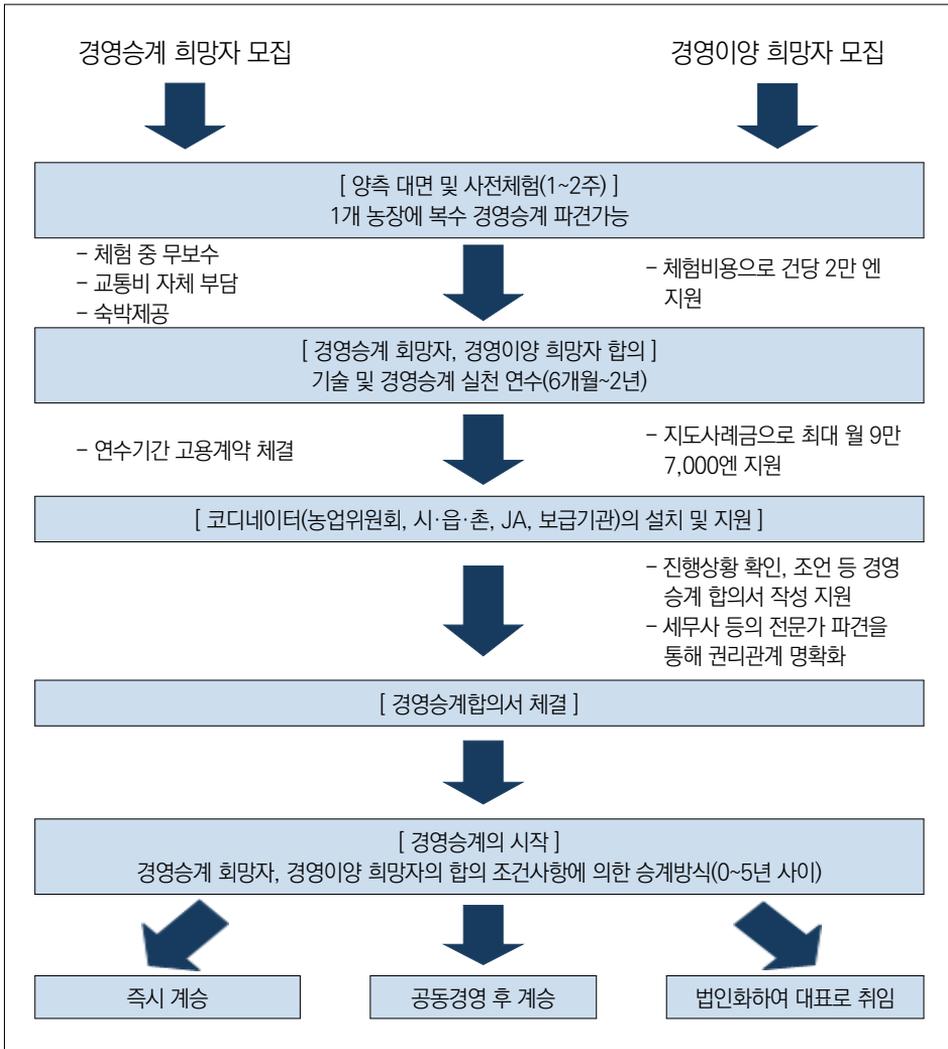
사업의 목적은 후계자가 없는 농업 경영자와 취농 희망자를 연계하여 농업경영의 이양을 촉진하여 농업경영의 인수 및 인계를 적극적으로 지원하는 것이다. 사업의 주요 골자는 가족 이외의 사람에게 농지 및 시설·기계 등의 유형자산뿐만 아니라 기술·노하우 등 무형자산을 일제히 승계하는 것이다.

이에 사업대상은 농업경영이양 희망자와 농업경영 승계 희망자로 나뉠 수 있다. 경영이양 희망자는 후계자가 없으며, 향후 5년 이내에 경영을 중지할 계획이며 경영을 제3자에게 양도할 의지가 있어야 한다. 또한, 경영승계자의 생활수준을 보장할 수 있는 경영규모(연간 농업소득 300만 엔 정도)를 가지고 있어야 한다. 경영승계 희망자는 45세 미만이어야 하며, 원칙적으로는 영농경험이 전무하거나 부족한 경우가 해당된다. 또한, 경영승계자는 농업경영체의 직원이거나 연수생은 참여가 가능하다. 해당 사업의 연수기간과 중복되는 보조금, 청년취농보조금을 통해 교육, 정착 지원 등을 받고 있는 경우는 제외된다.

---

49) 본문은 김종호 외(2014)를 참고하여 작성하였다.

그림 6-4 일본의 농업경영승계사업 사업 흐름도



자료: 김종호 외(2014: 19). <그림 2-4>.

일본의 농업경영승계사업의 핵심 지원 내용은 경영승계자 발굴로부터 시작하여 실제 경영의 이양이 실시되는 과정 속에서 실시되는 자금 지원, 영농 교육, 경영 지원 제공 등에 있다<그림 6-4>.

경영승계 희망자 발굴은 전국농업회의소와 전국 신규취농 상담센터에서 맡고 있다. 이들은 도도부현의 농업회의소, 청년농업인 육성센터, 농업개량 보급기관,

농업위원회, JA 등 유관기관과의 연계를 통해 경영승계 희망자를 모집 및 선정하고 있다. 또한 취농자와 유관기관을 연결시켜 농업체험 연수를 운영하고 있다.

전국농업회의소, 농업개량 보급기관, 농업위원회, JA 등 현지 유관기관은 코디네이트 팀(Coordinate Team)을 결성하여 경영승계 희망자에게 연수지도 및 조언뿐만 아니라 인수·인계 이후의 경영 지원까지 수행하고 있다.

정부는 사전 농업경영 체험 연수의 비용, 실무 연수기간 동안 비용의 일부를 보조금 방식으로 지원하고 있으며, 경영이양자의 교육비도 일부 지원된다.

사업 절차는 다음과 같다. 경영이양 희망자와 경영승계 희망자가 대면하여 사전체험 연수가 1~2주 정도 이루어지며, 경영이양자에게 2만 엔을 지원한다. 경영승계 희망자는 체험연수 기간 중에는 무보수로 연수를 받으며 교통비도 자체부담이다.

양측이 경영승계를 위한 연수에 합의하면 기술 및 경영승계 실천 연수가 약 6개월에서 최대 2년까지 진행된다. 이때 경영이양자는 지도사례금으로 최대 연간 116만 4천 엔(월 연수지도비 9만 7,000엔)을 지원받게 되며, 경영승계자는 고용계약 체결로 월 급여를 이양자로부터 받는다.

취농자와 경영주 모두가 인수·인계 의사를 밝혀 합의가 성사되면 전국농업회의소가 주최하는 농업경영승계 심포지엄에 참석하게 되어있다. 이후에 본격적으로 기술 및 경영 등의 교육을 바탕으로 후계농 육성을 위한 연수가 시행된다.

경영주로부터 승계자에게 영농자산을 이양하는 방법은 크게 유상양도, 임대차·리스, 계승법인 설립 등 세 가지로 나눌 수 있다. 유상양도는 경영주가 승계자에게 자산을 일괄 매도하는 방식이다. 임대차·리스는 농업인이 영농자산을 승계자에게 빌려주고 그 대가를 받는 형식으로 이루어지며 승계자의 영농 과정에 이양자가 일부 지도 및 컨설팅을 제공한다. 마지막 방법은 이양자와 승계자가 공동출자하여 자산을 법인으로 이전하고 일정 기간 동안 이양자가 경영에 참여하다가 승계자에게 경영권을 완전히 이양하는 방식이다.

표 6-6 농업자산 승계 방법

	유상양도	임대차·리스	계승법인의 설립
진행방법	실천 연수 개시 전에 승계자에게 자산 평가내역 공개, 각서 작성 승계 전 승계합의서 및 매매계약서 작성, 이양자는 승계자에게 자산을 유상 양도(일부 무상 양도나 임대차 가능) 본인 소유 자금, 제도자금, 각종 보조 사업 활용가능성 등을 검토하여 자금 상환 계획 작성, JA 등의 용자 기관과 협의	이양자가 소유한 농지나 기계 시설 등을 승계자에게 대출(일부 유상 양도 가능) 이양자는 소유권 유지하고 계약서 작성, 승계자는 임차료나 땅값 등 지불 필요시 승계자가 이양자에게 기술 지도 및 농사 도움 요청 영농에 필요한 신규 기계·시설은 승계자가 구입	이양자와 승계자가 출자해 회사 설립 (합동회사, 주식회사 등) 출자 비율은 이양자와 승계자의 협의를 통해 설정, 이양자(대표), 승계자의 임원보수(급여) 결정 원칙적으로 유상 양도 혹은 임대차·리스를 통해 단계적으로 법인으로 자산 양도 이양자는 법인의 주식을 승계자에게 매각하여 대표자 교대 자산 이전 관련 가격이나 조건 등을 명확하게 나타낸 계약서 작성
장점	소유권 이전으로 승계자의 경영안정 이양자의 상속에 영향을 받지 않음	임차료·리스료에도 불구하고 매입 시와 비교하여 적은 자금 소요	대출 시 농업경영에 이양자가 키운 신용이나 브랜드 활용 가능 단계적 사업 승계 가능 이양자는 한시적으로 경영 운영에 공동책임
단점	필요자금이 고액이므로 용자기관(JA 등)의 사전 대출허가 필요 이양자는 지역농업자나 상속권자에 대하여 배려 필요 양도 시 승계자, 이양자 중 한쪽에 세금부담 발생	임대차 계약 상황에 따라 승계자에게 경영불안 상존 상속에 영향을 받아 경우에 따라서는 상속인과 재계약 필요	경우에 따라서 신규취농자를 위한 지원사업에서 제외 일정 기간 승계과정 필요 인간관계 유지 중요 법인설립, 세금 관련 변호사, 세무사 등 전문가의 조언 필요
이양자	고령으로 인한 자산 매각 희망자	자산을 소유하면서 승계자를 육성하기를 원하는 농업인	경영규모가 크고, 경영을 차세대로 승계하려는 의지가 강한 농업인
승계자	자금 차입 가능자	자금을 충분히 확보하지 못하는 승계희망자	자금조달 능력은 부족하지만 농업 경험이 있어 대규모 영농이 가능한 승계희망자

자료: 홋카이도농업공사(2017). 『제3자농업승계제도 가이드북』.

농업자산을 승계할 때에 이양자와 승계자 간 이해관계가 가장 첨예하게 대립되는 영역은 자산평가이다. 제3자 경영계승 사업에서는 양자 간 협의를 원활하게 하기 위하여 자산평가에 대해 이양희망자와 승계희망자의 직접 협의에 의한 합의는 피하고, 코디네이트 팀 등 제3자가 중간에 끼어들어 조정한다.

그 외에도 자산평가 시 자산양도에 관련된 세금(소득세, 증여세)을 충분히 고려하고 불필요한 자산의 처리나 주변환경 정비 등은 이양자가 책임지도록 하는 등 세세한 부분을 고려하여 합의한다.

성공 사례에서는 승계희망자의 자금상환한도액을 고려해 자산평가(시설·주택 등)를 감액하는 사례를 볼 수 있다.

**표 6-7** 영농자산 승계 시 자산평가방법

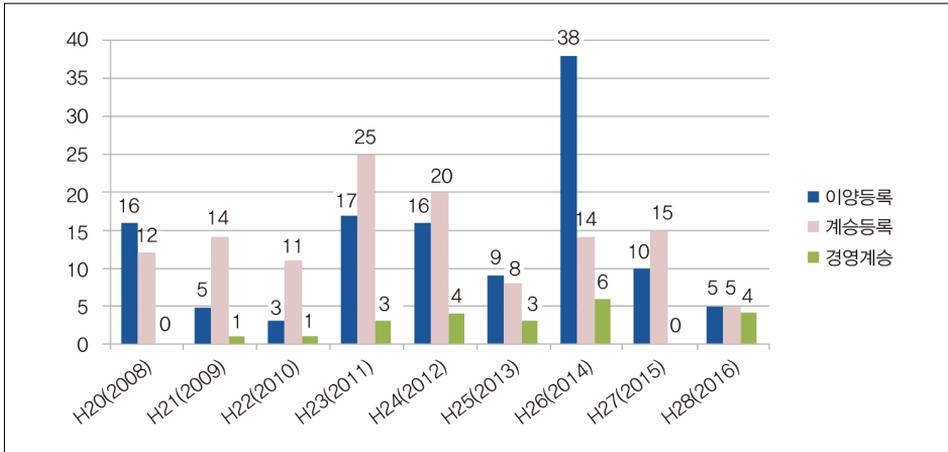
자산항목	자산 평가 방법
농용지	· 농업위원회의 평가 · 농지 이용 개선 단체의 평가 · 부동산 감정사 등 전문가에 의한 평가
농업용시설	· 부동산 감정사 등 전문가에 의한 평가 · 고정자산 과세대장의 평가액 · 청색 신고 시의 감가상각 미상각 잔고 참고 · 과거의 평가사례 참고
농업용기계	· 중고 농기계시장 등의 담당자 평가 · 농업기계 생산자의 평가
가축(젖소·육우)	· 가축시장 거래가격에 준한 가격 · 시장 가격을 참고하여 코디네이트 팀이 가격 산정
주택·택지	· 부동산 감정사 등 전문가에 의한 평가 · 고정자산 과세대장의 평가액 · 청색신고의 감가상각미상각 잔액을 참고로 코디네이트 팀이 가격 산정 · 지역 계승 사례를 참고로 코디네이트 팀이 가격 산정 · 이양희망자의 희망가격
기타	· 공작기계, 소농구, 공구, 자재 등 · 생산물, 사료(랩사일리지 등), 퇴비, 비료, 농약 등 · 무형자산(브랜드, 판매처, 노하우 등)

자료: 홋카이도농업공사(2017). 『제3자농업경영계승 가이드북』.

제3자경영승계사업을 통해 경영승계가 이루어지기까지는 많은 장애물이 있기 때문에 실제로 경영승계에 성공하는 경우는 많지 않다.

전국농업회의소의 2011년 자료에 따르면, 189명의 경영계승 희망자와 70명의 경영이양 희망자가 지원했으며, 31건의 계약이 체결되어 경영승계 실천 연수가 진행되었으나 이 중 12건의 계약은 파기되었다(Uchiyama and Whitehead 2016: 70-71). 홋카이도에서는 2014년에 6건의 경영승계 계약이 체결되어 최근 9년간 가장 높은 계약 성사를 이뤘으나, 경영이양 희망자와 경영승계 희망자가 등록한 것에 못 미치는 수치로서 실제로 승계가 이루어지는 것은 드문 것으로 파악된다 <그림 6-5>.

그림 6-5 홋카이도 경영승계사업 추이



자료: 홋카이도농업공사(2017). 『제3자농업경영계승 가이드북』, p. 1.

제3자 승계 지원사업의 성과가 부진한 것은 공무원(extension officers)과 농업 협동조합 직원, 인근 농장주로 이루어진 지원팀의 역할이 불분명하거나 리더십의 부재로 인한 어려움과 반드시 가족·친족에게 상속하려 하는 농장주들의 전통적인 사고방식, 경영승계자와 경영이양자 사이의 매각 조건이 맞지 않는 데서 오는 의견 불일치 때문인 것으로 파악되고 있다(Uchiyama and Whitehead 2016: 70-71).

또한 농업경영승계는 개인 간의 행위이기보다는 가족 간의 통합이 필요한 일이기 때문에 가족구성원 간의 의사소통이나 관계 문제가 경영승계에도 영향을 미칠 수 있다. 또한 경영방식이나 방향에 대해 승계자와 경영주 간의 의견 불일치로 인해 제3자 승계가 실패하기도 한다(도야마현 2019).

## 2.2. 농업자연금제도<sup>50)</sup>

### 2.2.1. 개요

일본의 농업자연금제도는 1971년에 시작되어 약 30년간 운영되어오다가 고령

50) 일본 농림수산성 홈페이지(<http://www.maff.go.jp/>, 2019. 8. 8.)의 내용을 재정리하였음.

화라는 농촌 사회의 문제점과 연금 재정 상태의 어려움을 반영하여 2002년에 신 제도로 개정되었다.

농업자연금제도는 국민연금(기초연금)의 추가 연금 중 하나로, 농업자의 노후 생활을 안정되게 하고 농업 인력을 확보하는 것을 목적으로 한다.

농업자연금은 가산연금으로서 연간 60일 이상을 농업에 종사하는 60세 미만의 자영농업자인 개인이 임의로 가입 가능하지만 농업법인 종사자는 농업자연금에는 가입할 수 없다. 다만 농업법인 임직원은 후생연금에 의무적으로 가입해야 한다.

그림 6-6 농업자연금제도의 위치



자료: 일본 농림수산성(2019. 8.). 『농업자연금제도에 대해』.

## 2.2.2. 농업자연금의 유형

농업자연금은 ‘농업자노령연금’과 ‘특례부가연금(정책 지원분)’, ‘사망일시금’으로 나뉜다. 농업자노령연금은 통상가입으로 보험료를 지급한 경우에 수급하는 연금으로, 보험료의 적립 및 그 운용이익에 근거하여 결정되며 65세부터 종신 수급이 가능하다. 특례부가연금은 보험료의 납부기간이 20년 이상이거나, 경영이양

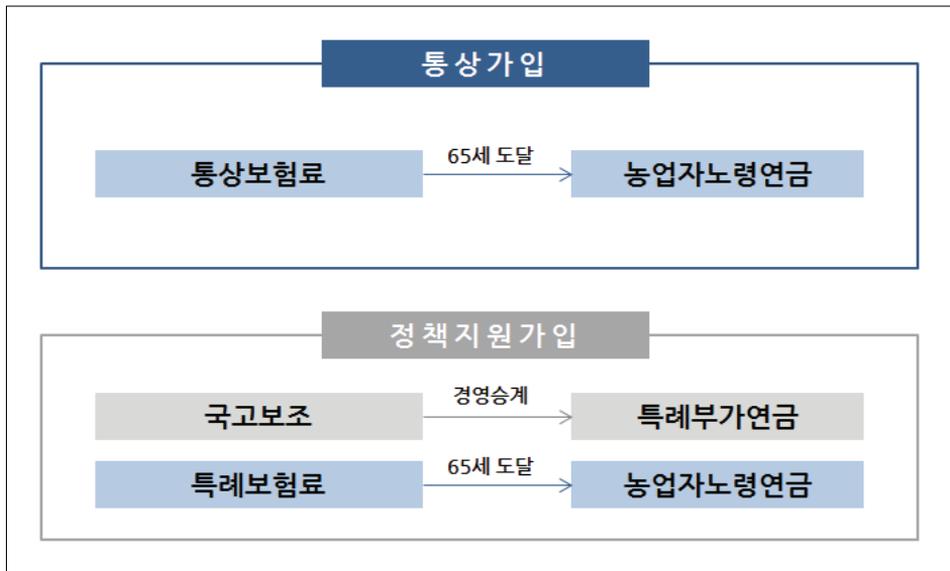
으로 농업에 종사하지 않는 사람에게 지급하는 연금으로, 보험료의 국고 보조를 받아 가입(정책 지원 가입)한 경우에 국고 보조에 의한 보험료 보조와 그 운용 수입분을 지급하는 것이다. 동시에 자신이 지불한 보험료, 통상 가입으로 전환 후의 보험료와 이에 대한 운용 수입분을 농업자노령연금으로 수급하게 된다. 사망일시금은 피보험자가 80세 미만으로 사망한 경우 유족에게 지급되는 연금으로, 80세 까지 받는 농업자노령연금의 현재 가치 정도를 지급한다.

**표 6-8** 농업자 연금의 종류

지급 방식	주요 내용
농업자노령연금	65세부터 종신 지급 보험료의 적립 및 그 운용이익에 근거하여 결정
사망일시금	80세 미만으로 사망한 피보험자·수급권자의 유족에게 지급 80세까지 받는 농업자노령연금의 현재 가치를 계산하여 지급
특례부가연금 (정책 지원분)	보험료를 납부한 기간이 20년 이상이거나 경영이양 등으로 농업에 종사하지 않는 사람에게 지급 연금액은 보험료 보조의 적립 및 그 운용이익에 의거 결정

자료: 일본 농림수산성(2019. 8.). 『농업자연금제도에 대해』.

**그림 6-7** 농업자노령연금과 특례부가연금 비교



자료: 독립행정법인 농업자연금기금(2019. 4.). 『농업자연금(농업자노령연금·특례부가연금)을 수급하려면』.

### 2.2.3. 운영 실적

농업자연금의 누적 가입자는 총 12만 3,912명에 이르며 수급권자수는 4만 4,871명이다(2018년 기준). 피보험자수는 매년 감소하고 있는 추세지만, 39세 이하의 젊은 농업인층의 가입비중은 2005년 이후로 꾸준히 증가하여 2018년에는 전체의 약 30%를 차지하고 있다.

표 6-9 농업자연금 가입현황(2018년 기준)

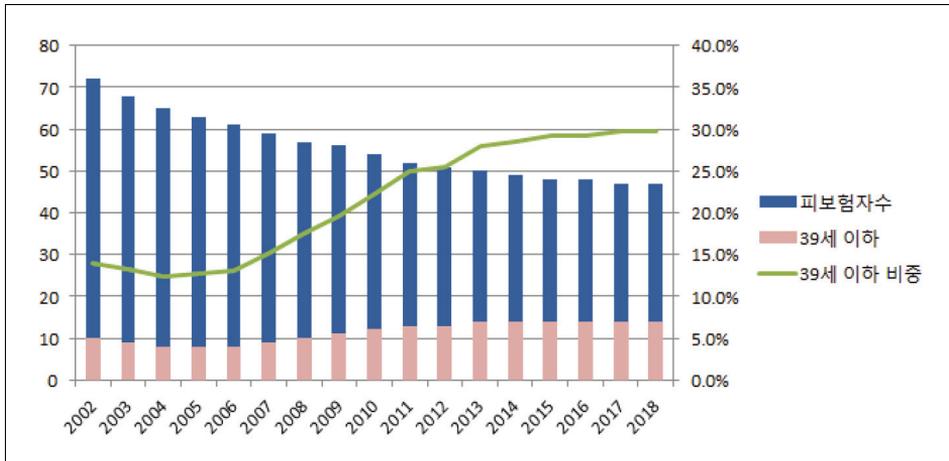
단위: 명

	전체	정책 지원 대상자수
신규가입자수	3,102	788 (특례보험료적용)
피보험자수	46,942	11,418 (특례보험료적용)
수급권자수	44,871	6,287 (특례부가연금수급권자)
60세 도달자	32,099	-
가입자 누계	123,912	-

자료: 일본 농림수산성(2019. 8.). 『농업자연금제도에 대해』.

그림 6-8 농업자연금 피보험자수 가입 추이

단위: 천 명



자료: 일본 농림수산성(2019. 8.). 『농업자연금제도에 대해』.

## 2.2.4. 농업자연금 연금 보험료 및 지원

농업자연금제도의 보험료는 매월 2만 엔에서 6만 7천 엔의 범위에서 피보험자인 농민이 스스로 납부 금액을 결정할 수 있으며, 가입 후 변경이 가능하다. 한편 ‘인정 농업자 또는 인증 신규 취농자에 청색 신고자(경영에 참여하는 배우자 및 후계자도 대상)’, ‘39세까지 가입’, ‘농업 소득이 900만 엔 이하’인 농민의 경우 보험료의 일부를 국가가 보조한다. 지원금은 월 보험료의 하한액에 대하여 20~50%의 할인 특례보험료를 적용하여 그 차액을 국가가 최대 20년까지 지원한다.

표 6-10 특례보험료 보조 요건

구분	정책 지원 대상자	보험료 월액 2만 엔에 대한 국고 보조	
		35세 미만	35세 이상
1	인정 농업자로 청색 신고자	10,000엔 (50%)	6,000엔 (30%)
2	인증 신규 취농자로 청색 신고자		
3	상기 1또는 2에 해당하는 자의 배우자 및 후계자 (가족 경영 협정을 체결하고 경영에 참여하는 것이 필요)	6,000엔 (30%)	4,000엔 (20%)
4	인정 농업자 또는 청색 신고자 중 하나에서 3년 이내에 상기 1의 요건을 충족시키는 것을 약속한 자		
5	35세(25세 미만은 10년 이내)까지 1의 요건을 충족시키는 것을 약속한 농업 후계자		-

자료: 일본 농림수산성(2019. 8.). 『농업자연금제도에 대해』.

## 2.2.5. 농업자연금 자원 운용과 연금지급

농업자연금은 피보험자가 매월 지불(적립)한 보험료와 그 운용 수익에 의해 미래의 연금액이 정해지는 적립방식·확정거출형으로 가입자수나 수급자수에 좌우되지 않는 장기적으로 안정된 제도를 운용한다.

농업인노령연금은 보험료의 적립 및 그 운용이익에 근거하여 결정되며 65세부터 종신 수급이 가능하다. 사망일시금은 피보험자가 80세 미만으로 사망한 경우 유족에게 지급되는 연금으로, 80세까지 받는 농업자노령연금의 현재 가치 정도를 지급한다. 정책 지원분인 특례부가연금은 보험료의 납부 기간이 20년 이상이거나

경영이양으로 농업에 종사하지 않는 사람에게 지급하는 연금으로, 연금액은 보험료 보조의 적립 및 그 운용이익에 의거하여 결정된다.

특례부가연금을 수급하기 위해서는 더 이상 농업에 종사하지 않는다는 신고와 특례부가연금 재정청구서를 제출해야 한다. 특례부가연금의 수급 예정자가 경영승계를 마친 후에 농업위원회에서 필요로 하는 해당 서류들을 제출하여 신고해야 하며, 경영 승계 후 65세가 되었을 때 농업협동조합(JA)에 부가연금 재정 청구서를 제출해야 한다.

### 가. 농업자노령연금의 수급

농업자노령연금은 65세부터 수급할 수 있다. 농업자노령연금의 수급권자는 「신농업자연금 농업자노령연금 재정청구서」를 JA에 제출해야 한다. 또한 매년 6월 말일까지 농업위원회에 본인의 서명이 포함된 현황신고를 제출해야 한다. 이때, 현황신고가 9월 말까지 제출되지 않는 경우는 11월부터 연금 지급이 금지된다.

농업자노령연금의 연금액은 <그림 6-9>의 산출식에 의해 정해진다. 연금액은 납부한 보험료 및 그 운용수입의 총액을 농업자노령연금의 연금현가율로 나눠준 값으로, 연금현가율은 수급권을 취득하는 날의 연령에 대응하는 비율로 매년 3월 경에 조정된다.

농업자노령연금은 60세부터 64세에도 조기수급을 신청할 수 있으며 이 경우에는 65세부터 수령하는 것보다는 연금액이 낮아진다.

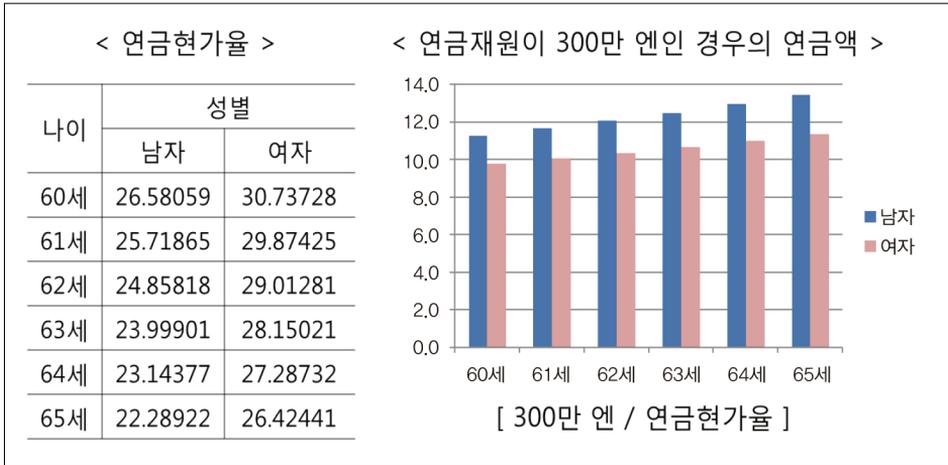
**그림 6-9** 농업자노령연금액의 산출식

$$\text{연금액} = \frac{\text{납부한 보험료 및 그 운용수입의 총액}}{\text{농업자노령연금 연금현가율 (수급권을 취득한 날의 연령에 대응하는 비율)}}$$

주: 연금액은 십 엔 자리에서 반올림하여 백 엔 단위임.

자료: 독립행정법인 농업자연금기금(2019. 4). 『농업자연금(농업자노령연금·특례부가연금)을 수급하려면』.

**그림 6-10** 농업자노령연금의 연금현가율



주: 연금현가율은 성별, 연령별로 정해져 있음.

자료: 독립행정법인 농업자연금기금(2019. 4.). 『농업자연금(농업자노령연금·특례부가연금)을 수급하려면』.

지급개시는 조기청구하는 경우 청구시점 기준 익월에 이루어지며 65세 도달 시에는 65세 도래 시점 기준 익월에 이루어진다.

**표 6-11** 농업자노령연금의 지급개시 시기

구분	지급요건
60세~64세 (조기청구)	청구가 있는 날(JA 접수일)이 속하는 달의 다음 달
65세 도달 시	65세에 이른 날에 속하는 달의 다음 달

자료: 독립행정법인 농업자연금기금(2019. 4.). 『농업자연금(농업자노령연금·특례부가연금)을 수급하려면』.

### 나. 특례부가연금의 수급

특례부가연금은 아래의 3가지 요건을 모두 충족해야만 수급이 가능하다. ① 신 제도에서 60세까지의 보험료 납부 기간과 카라기간<sup>51)</sup> 등을 합산하여 20년(240개

51) 농업자연금의 피보험자는 피고용자 연금에 가입한 국민연금 제2호 피보험자가 되었을 때나 국민연금 보험료의 전액 또는 일부 금액을 면제할 수 있는 자격이 된 경우, 농업자연금을 탈퇴(피보험자 자격을 상실)할 수 있다. 그러나 이러한 피고용자 연금에 가입한 기간 중 일정한 요건에 해당하는 사람에 대해서는, 지급액의 산정에는 포함되지 않지만, 농업자연금 정책 지원 가입 요건 및 특례부가 연

월) 이상인 사람, ② 원칙적으로 65세가 된 사람, 단 경영 승계를 65세 이후에 한 경우는 특례부가연금은 경영승계 이후부터 지급할 수 있다. 또한, 60세 이상 65세 미만의 나이에 경영 승계를 한 경우는 65세 이전에 특례부가연금을 조기 청구할 수 있다. ③ 경영승계의 요건을 충족하는 사람으로 이는 특례부가연금을 지급하는데 가장 중요한 것으로 경영 승계를 하는 나이에는 제한이 없지만, 지급을 시작하기 위해서는 경영승계 여부를 반드시 확인하고 있기 때문에 경영승계의 개념과 요구사항을 제대로 이해할 필요가 있다.

경영승계는 정해진 요건을 만족시켜야 하며 “농사를 짓는 사람이 아닐 것”이 핵심 개념이다. 단, 경영주에서 은퇴한 후 종사자에게 머무르는 것은 상관없고, 시설에 대한 요건이 있지만 시설에 따라 취급이 다르다.

농·채초 방목지 또는 특정 농업용시설에 대해 소유권 또는 사용 수익권을 가지고 농업을 영위하는 사람은 해당 자산에 관한 모든 자격을 갖춘 제3자나 후계자에게 권리 이전을 함으로써 농업 경영에서 은퇴하여야 한다.

일반 농업 생산 시설에 대해 소유권 또는 사용 수익권을 갖고 농사를 짓는 사람은 일반 농업 생산 시설의 권리 이전 등을 하거나 그 시설에 대한 공용 폐지, 용도 변경 등을 함으로써 농업 경영에서 은퇴하여야 한다.<sup>52)</sup>

마지막으로, 배우자나 후계자와 가족경영 협정을 맺고 영농을 하고 있는 경우 가족협정서에 제시하는 약정 중 경영 관련 내용의 협정을 파기하거나 경영에서 벗어나도록 협정을 명확히 함으로써 농업경영에서 은퇴하여야 한다.

특례부가연금을 받기 위해서는 원칙적으로 농업인이 보유한 모든 자산에 대한 권리를 이양해야 하지만 제3자에게 경영승계하는 경우에는 소규모로 영농하는 것이 허용된다. 타 농가와 농지 중간관리기구 등 제3자에게 처분할 때에 한해,

---

금의 지급 요건 기간에 통산할 수 있다. 이 기간을 ‘카라기간’이라 한다.

52) 특정 농업용 시설은 경영이양 시점을 기준으로 한 달 전까지 10년 이상 농업에 사용되는 축사 또는 온실을 의미한다. 일반 농업생산시설은 기준일 또는 기준일 이후로부터 경영승계할 때까지 취득하거나 반환받은 영농자산 중 내용연수가 만료되는 시점으로부터 10년 미만이 남은 축사 또는 온실, 버섯 재배 시설 등 농축산물 생산시설을 말한다.

10a(훗카이도는 20a) 또는 기준일에 농업에 사용하던 농지 등의 1/3의 면적 중 적은 면적 이내의 농지를 소유할 수 있다.

제3자에게 승계하는 경우, 인정되는 승계자는 농지 중간관리기구, 농지이용 집적 원활화 단체(농지매매 등 사업단), 영농 법인, JA, 농협련, 농사조합법인, 지방 공공단체 등의 단체와 60세 미만의 농업 경영자, 60세 미만의 신규 취농자이다.

후계자 경영승계는 60세 미만의 직계 비속 또는 직계 준비속의 배우자이면서 농업 종사 기간이 총 3년이거나 최근 1년 이상 농업에 종사한 사람을 대상으로 인정한다. 단, 일반 농업 생산 시설의 경우 농업 종사자의 배우자를 제외한 모든 사람에게 이양이 가능하며 그 외 특별한 요건은 없다.

경영승계는 단순히 농지 등의 권리 명의를 바꿀 뿐만 아니라 실질적인 의미를 가져야 한다. 또한, 수급 개시 후에도 매년 현황 신고 제출 기간에 맞춰 신고해야 하며, 농업 경영이 재개될 경우에는 연금지급이 정지된다.

농업경영주의 지위 이전은 후계자에게 경영승계하는 경우와 제3자에게 경영승계하는 경우로 나뉜다. 후계자에게 경영승계하는 경우에는 농업 경영에 관한 의사결정과 손익의 귀속을 결정하는 권한이 기존 농업인에서 후계자로 옮겨지는 것을 의미한다. 또한 후계자가 원칙적으로 중요한 농사를 담당하고 이를 대외적으로 명확히 하기 위해 경영자의 지위를 나타내는 3개의 명의를 후계자로 변경하여야 한다. 즉, 농업 공제 가입 명의, 경영 소득 안정 대책 등 교부금 신청 명의, 농업 소득 관련 납세자의 명의를 후계자로 변경되어야 한다.

제3자에게 경영승계하는 경우에는 농지 등의 권리의 이전·설정 계약이 완전히 이행되어야 하며 그 결과로서 농업 공제 가입 명의와 경영 소득 안정 대책 등 교부금 신청 명의가 기존 농업인으로 되어서는 안 된다.

경영이양자는 경영이양 관리 카드를 작성하고 농업을 영위하는 자가 없게 되었다는 신고 등과 함께 농업위원회에 제출해야 한다. 명의 변경을 완료하지 않은 경우 변경되지 않은 소유자에 대해 그 변경 예정 시기를 경영이양 관리 카드에 명시해야 하며 추후 신속하게 변경을 완료하고 다시 경영이양 관리 카드를 농업위원회에 제출해야 한다.

현황 신고 시에는 소유허용 범위를 넘는 농지 등의 취득이 이루어지지 않았고 여러 명의가 변경된 상태에서 경영승계가 중복해서 이루어지지 않았는지 자체적으로 검토해야 한다. 또한 제1차 현황 신고 제출 시에는 경영이양 관리 카드로 여러 명의가 모두 변경되었다는 것을 농업 위원회로부터 확인받고 현황 신고에 이 카드의 사본을 첨부해야 한다.

**표 6-12** 특례부가연금 신청 절차

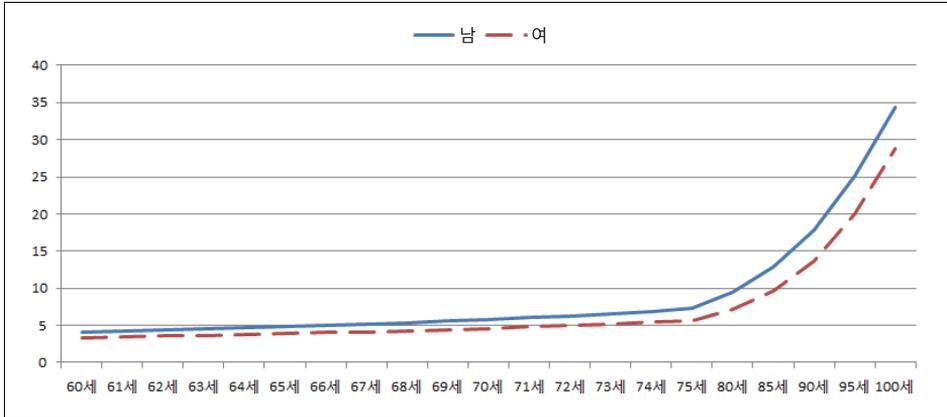
구분	경영이양신고	경영승계 후 65세 도래 시
시기	특례부가연금의 수급 예정자가 경영승계를 마치고 농업에 종사하지 않을 때	경영 승계 후 65세가 되었을 때
제출처	농업위원회	농업협동조합(JA)
첨부서류	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 경영이양관리카드</li> <li>② (후계자에게 경영 승계하는 경우) 호적등본(속성확인서류)</li> <li>③ 농지 등의 처분에 관한 서류 「농지법」 제3조의 허가신청서, 허가서, 임대차·사용대차계약서 사본 농업경영기반강화촉진법 제19조의 규정에 근거한 공고와 농용지 이용 집적계획(각필내역)의 사본 등 「농지법」 제18조 제6항의 규정에 의한 통지서 사본, 합의 해약서 사본</li> <li>④ 농업용 시설을 처분하는 것에 관한 서류 농업생산시설 매매증여계약서 사본 농업생산시설 임대차·사용대차계약서 사본</li> <li>⑤ 가족경영 협정을 파기했음을 알 수 있는 문서의 사본</li> <li>⑥ 농업을 영위하는 법인 구성원·사업주체 구성원이 아님을 나타내는 증명서</li> </ul>	-

자료: 일본 농업자연금기금 홈페이지(<https://www.nounen.go.jp/>; 2019. 8. 8.).

특례부가연금의 연금액은 국고보조를 받은 보험료 분과 그 운용 수익의 총액(급여 재원)을 연금 현가 비율로 나눈 금액으로 산정된다. 연금 현가 비율은 연령과 함께 감소하기 때문에 경영승계 연령이 늦어지면 그에 따라 특례부가연금도 늘어나게 된다. 특례부가연금의 연금현가비율은 수급권이 발생한 날의 연령에 대응하는 비율(예정 이율, 예정 사망률을 감안하여 농림수산 대신이 결정)로 매년 3월 경 조정된다.

**그림 6-11** 연금재원이 100만 엔인 경우의 연금액

단위: 엔



자료: 농업자연금기금(2019. 4.). 『농업자연금(농업자노령연금·특례부가연금)을 수급하려면』.

**표 6-13** 특례부가연금의 연금현가율

나이	60세	61세	62세	63세	64세
남	24.62586	23.86404	23.10752	22.35463	21.612
여	29.88501	29.0668	28.25449	27.44076	26.62729
나이	65세	66세	67세	68세	69세
남	20.86881	20.14114	19.41743	18.69109	17.96844
여	25.81425	25.00461	24.19608	23.38531	22.57432
나이	70세	71세	72세	73세	74세
남	17.27614	16.56696	15.86541	15.18202	14.48942
여	21.77408	20.97093	20.16657	19.37033	18.57428
나이	75세	80세	85세	90세	
남	13.8151	10.59177	7.80475	5.59478	
여	17.78639	13.94776	10.41483	7.36105	

자료: 농업자연금기금(2019. 4.). 『농업자연금(농업자노령연금·특례부가연금)을 수급하려면』.

**표 6-14** 특례부가연금의 지급시기

청구시기	지급개시시기
60~64세(조상청구)	농업폐지(농업 종사자가 없어진 후) 청구가 있는 날(JA 접수일)이 속하는 달의 다음 달
65세 전 경영승계	65세에 이른 날이 속하는 달의 다음 달
65세 후 경영승계	농업폐지(농업 종사자가 없어진 후)일이 속하는 달의 다음 달

자료: 농업자연금기금(2019. 4.). 『농업자연금(농업자노령연금·특례부가연금)을 수급하려면』.

특례부가연금의 지급 시기는 <표 6-14>와 같다. 특례부가연금을 수급하기 위해 경영 승계하는 경우에는 이를 확인하기 위해 경영이양관리카드를 작성하여 제출해야 한다. 경영이양관리카드는 경영 승계하려는 사람의 이름, 피보험자 기호 번호, 경영 승계의 종류를 기입하는 내용 외에 ① 경영승계 후 농업 경영에 관한 약정 설명서, ② 경영 승계에 따른 여러 명의 변경 등에 관한 확인, ③ 자류지<sup>53)</sup>(제3자에게 경영승계 텃밭을 남길 경우), ④ 명의의 변경 등의 확인을 농업위원회가 조회하는 것에 대한 동의를 한 번에 확인할 수 있도록 한 서류다.

현황 신고는 연금 수급권자의 생존 확인, 농업 경영의 재개 여부, 여러 명의 변경의 유무 등을 확인하기 위한 것으로 법령상 의무적으로 신고해야 한다. 매년 5월 말까지 기금에서 수급권자에게 신고용지가 송부되며 수급권자는 6월 말까지 농업위원회에 제출하게 된다.

특례부가연금을 수급한 경우, 1차 현황 신고서 제출 시에는 실체를 동반한 경영 승계가 이뤄지고 있는지에 대해 농업위원회가 경영이양관리카드를 사용하여 명의 변경 여부를 확인한다. 농업위원회의 확인을 마치고 현황 신고가 9월 말일까지 농업인연금기금에 제출되지 않는 경우는 11월 지불 분부터 연금 지원 지급이 금지된다. 2차 이후의 현황신고 제출 시에는 지급 정지 사유 해당 여부, 명의가 연금 수급권자로 표기되지 않았는지 자체적으로 검토해야 한다. 제3자에게 경영승계를 한 경우 명의 변경 여부와 함께 최소 허용면적을 넘은 농지의 취득 등이 없는 것에 대해서도 자가확인을 해야 한다.

지급 정지 사유에 해당되는 경우, 특례부가연금의 현황 신고는 제출하지 못하고 11월 지급 분부터 연금 지급이 금지된다. 단, 노령연금은 계속해서 수급할 수 있다.

---

53) 농민에게 집단 농장에서의 공동 작업 외에 개인적으로 경영할 수 있도록 인정한 경지. 1호당 0.5ha 전후가 한도이며 농작물을 자가 소비하거나 시장에서 판매할 수 있다(표준국어대사전).

### 3. 시사점

유럽연합에서는 고령화 시대에 구조개선의 목적으로 조기은퇴정책(Early Retirement Scheme)을 실시하였다. 조기은퇴정책은 고령 농업인과 생산성이 낮은 농업인(less qualified farmers)의 수를 줄이고 생산성이 높은 청년농으로 대체하여 청년농의 영농 정착을 지원하고 농업 구조를 개선하고자 하였다. 이를 위해 고령농 은퇴 촉진을 위해 고령농이 조기에 영농활동을 중단할 수 있도록 충분한 소득을 지원하는 것이 주된 내용이다.

유럽연합에서 주도적으로 실시한 조기은퇴정책은 사업 시행 중 여러 가지 문제점이 노출되어 2008년도에 중단되었으며 현재 개별 국가에서 지원하는 조기은퇴 지원 사업만 시행되고 있는 것으로 보인다. 영농활동을 중단한 은퇴농업인들은 연금 역할을 하는 농업 보조금을 받기 위해 여전히 농지를 소유하고 있는 문제점이 나타났다. 또한 제3차 조기은퇴 지원 사업의 중간평가에서 회원국의 저조한 사업 집행률(2.68%)과 회원국의 개별 조기은퇴 지원 사업과의 중복성 문제가 제기되었다.

이에 유럽국가들은 조기은퇴 지원 사업보다 정책효과가 더 높은 것으로 판단되는 청년 창업농 영농정착 지원사업과 소규모 농가 지원사업 등에 더 많은 자원을 투입하고 있다. 유럽에서는 일반적으로 농업 구조조정의 두 축(2 pillars)을 생산성이 높은 농업인의 유입과 비생산적 농업인의 유출로 보고 있으며, 조기은퇴제도의 폐지로는 균형 있는 농업 구조조정이 어려운 것으로 인식되고 있다.

한편 유럽 국가 중에서 독일과 프랑스가 농업인을 위한 특수 연금제도가 정착되어 고령 농업인의 노후소득 보장에 중요한 부분을 담당하고 있으며 향후 우리나라에도 도입 가능한지 검토가 필요하다. 독일의 농업인 노령연금과 프랑스의 농민 연금제도는 농업인에게 특화된 연금제도로서, 농업과 농업인의 특수성을 고려한 연금설계로 다른 나라에 비해 효율적인 노후소득 보장이 가능한 것으로 보인다. 독일과 프랑스의 농업인 연금제도는 농업경영인뿐만 아니라 농업에 종사하는

배우자와 가족 구성원까지 연금가입 대상으로 하고 있어 농업에 종사하는 농업인의 대부분에게 일정한 노후소득을 보장할 수 있다.

프랑스는 농업인을 위한 연금 수급조건을 경영이양으로 정하여 경영이양에 강제성을 부여하고 있으며, 임대나 부분경영이 가능하도록 제도를 조정하여 효율적 경영이양과 경영이양 참여율을 높이고 있다. 독일의 경우 지금은 폐지되었으나 노령연금의 수급조건으로 65세 이전 농지매도나 영구임대, 자녀상속 등의 경영이양을 요구하고, 65세 이전에 경영이양을 완료하지 못하는 경우, 연금액 가산 없는 보험료를 의무 납부하는 제도를 시행하여 경영이양을 강제하였다.

일본은 농업인력의 고령화와 영농승계 인력 확보의 어려움에 대응하기 위하여 승계자가 없는 농가에 혈연관계가 없는 청년농을 매칭하여 승계를 하도록 도와주는 제3자 경영계승 사업을 실시하고 있으며 집락영농을 통해 개별 농가가 해결할 수 없는 승계자 문제를 마을 단위에서 해결하는 방안을 모색하고 있다. 또한 일본에서는 농업자 연금제도가 오랜 기간 운영되어오고 있으며 경영이양을 희망하는 가입자에게는 정부 지원으로 연금을 가산하는 제도를 운영하고 있다(특례부가연금).

외국에서는 구조조정 차원에서 고령농가의 진출을 지원하는 제도를 시행하였으나 외국의 사례에서 보듯이 기존의 구조조정정책은 정책비용 대비 효과성이 낮다고 할 수 있다. 우리나라의 경영이양직불제가 많은 호응을 얻지 못한 채 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있는 것도 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

외국에서는 농업인을 위한 연금제도를 운영하고 있어 농업인의 소득안전망 구축에 중요한 역할을 담당하도록 하고 있다. 이뿐만 아니라 연금제도는 경영이양을 지원하는 도구로서도 활용되고 있어 농업인의 노후소득 확보뿐만 아니라 경영이양을 유도하는 장치로서 역할을 하고 있다.

외국의 사례는 고령 농업인을 구조조정의 대상으로 보기보다는 노후소득 안정을 지원함으로써 농업인이 자유롭게 경영이양을 선택할 수 있도록 하는 것이 보다 자연스러운 구조조정 방법이라는 것을 보여준다. 동시에 승계자를 확보하기 위한 노력을 병행하는 것이 경영이양 정책의 효과를 높이는 방법이라는 것을 알 수 있다.



제7장

## 농업인 경영이양 지원 방안



# 농업인 경영이양 지원 방안

## 1. 경영이양 지원 정책의 방향

경영이양은 농업인력구조의 개선과 농업 내 유·무형 자산의 계승을 통해 농업의 지속가능한 성장을 이룰 수 있는 중요한 과정이다. 그렇지만 국내에서 농업인의 경영이양은 경제적·비경제적 요인으로 인해 지연되고 있다.

특히 국내 농업에서 대다수를 차지하고 있는 소규모 농가는 승계자를 확보하기 어렵거나 생계비에 대한 부담이 상대적으로 더 크기 때문에 영세 고령농가의 경영이양은 쉽게 이루어지기 어렵다.

기존 경영이양 지원 정책은 농업인에게 농지를 상속하려는 성향이 강하다는 점, 경영이양 이후의 경제적 준비가 잘 되고 있지 않다는 점, 농업인으로서의 정체성 유지에 대한 욕구, 생산적 사회 구성원으로서 존재하려는 욕구 등을 간과한 채 은퇴에 따른 금전적 인센티브만 제공함으로써 경영이양에 대한 제한적 시각을 드러내고 있다. 그 결과, 일부 조기은퇴를 계획한 농업인 외에 고령 농업인의 영농활동은 유지되고 있고 농업인의 고령화는 더욱 심각해지고 있다.

따라서 경영이양을 바라보는 관점의 변화가 필요하다. 고령 농업인을 구조조정 대상으로 보고 조기은퇴를 종용하기보다는 경영이양에 대한 선택은 자율에 맡

기되 경영이양을 함으로써 농업구조개선에 기여하는 데 대한 경제적 보상이 부여될 필요가 있다. 또한 경영이양의 궁극적 목적이 농지유동화를 넘어서 농업인력의 유입 확대와 농업자산의 계승이라는 점을 염두에 두고 유연하게 접근할 필요가 있다.

경영이양에 대한 새로운 시각하에서 다음과 같은 방향으로 농업인의 경영이양 지원 정책을 개선할 필요가 있다. 첫째, 농업인의 은퇴 후 노후소득안전망을 강화할 필요가 있다. 특히 소규모 농가의 소득안전망 강화에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 둘째, 승계자 확보를 위한 적극적 노력이 필요하다. 셋째, 고령 농업인의 경영이양 이후 경제활동을 완전히 중단하기보다는 지역 경제에 일정 부분 참여함으로써 생산적 노화를 이루어갈 수 있는 방향으로 경영이양을 지원해야 할 것이다.

## 2. 농업인 노후소득 지원 강화

고령 농업인의 주요 소득원은 국민연금, 기초연금, 농지 임대료 또는 매각대금, 예·적금 등으로 노후 준비에 있어서도 부익부 빈익빈 현상이 나타날 가능성이 높다. 노후의 소득원은 청·장년기 여유 자금을 기반으로 형성되기 때문에 청·장년기 영농 자산이 많고 영농소득이 높을수록 노후소득원의 확보가 쉽다. 따라서 저소득 농업인의 노후소득안전망을 강화할 필요가 있다.

또한 정책의 실효성을 높이기 위하여 농업인이 선호하는 경영이양 형태를 반영하는 방향으로 제도를 변경할 필요가 있다. 이러한 방향성하에서 다음의 개선방안을 검토할 수 있다.

## 2.1. 경영이양직불제도 개선

경영이양직불의 신청률을 높이기 위해서는 우선 지급기간 확대를 검토할 필요가 있다. 농업인의 은퇴희망연령을 감안한다면 경영이양직불 신청 대상연령을 65~80세 또는 65세~종신으로 확대하는 것이 타당하다. 그러나 경영이양직불의 목적이 노후안정에만 있는 것이 아니라 조기은퇴를 유도하여 농업구조조정을 달성하고자 하는 것이기 때문에 대상연령을 확대해야 한다는 주장은 설득력을 잃는다.

따라서 농업인의 은퇴 추이를 고려하되 경영이양직불 본연의 목적을 달성하기 위해서는 대상연령을 현재와 같이 유지하되 지급기간을 고정하는 것이 대안이다. 예를 들면, 지급기간을 10년으로 고정한다면 74세에 직불금을 신청하는 농업인은 75세부터 84세까지 직불금을 수령할 수 있으므로 직불금이 은퇴 후 노후소득안정성(income stability) 확보에 기여할 수 있다.<sup>54)</sup>

두 번째로 경영이양직불을 통한 경영이양을 유도하기 위해서는 직불금 단가를 인상해야 한다. 특히 매도이양의 단가를 현재 수준의 두 배로 인상해야 임대형과 매도형의 균형을 맞출 수 있다. 또 다른 방식으로는 39세 이하 청년농에게 농지를 이양하는 경우에 추가 직불금을 지급하는 것이다.

마지막으로, 단계적 이양을 허용할 필요가 있다. 단계적 이양을 원하는 농업인은 경영이양 약정서를 작성하고 단계별로 자산을 처분하도록 허용할 필요가 있다. 단, 약정대로 이양을 진행하지 않을 때에는 기 지급된 직불금을 환수하고 향후 재신청을 금지하는 등 약정 미준수에 따른 페널티를 부과하는 방안을 고려할 필요가 있다.

---

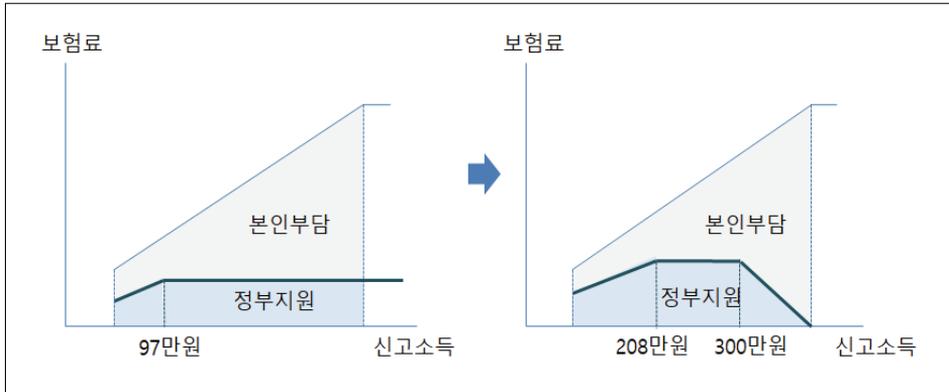
54) 현 제도하에서 74세에 신청하는 농업인은 1년 동안 직불금을 집중하여 받으므로 소득평탄화(income smoothing) 차원에서 볼 때 현재의 지급방식은 바람직하지 않다.

## 2.2. 저소득층 국민연금 지원 확대

농업인의 국민연금 가입률을 높이고 소득을 하향 신고하지 않도록 신청자에 대한 인센티브를 강화할 필요가 있다. 특히 소득이 낮을수록 국민연금 가입의향이 낮거나 신고 소득이 낮아 국민연금의 실효성이 낮아질 수 있으므로 저소득층에 지원이 보다 집중되도록 제도를 개선해야 한다. 예를 들면, 국민연금 보험료 지원 비율을 현행 50%에서 70%로 상향 조정하고 정액/정률 기준소득을 높이는 것이 대안이 될 수 있는데 이는 기준소득 이하 저소득층의 지원 비율을 높이는 효과가 있다.

지원 비율을 높이는 데 있어 소득계층별로 차등폭을 확대하여 소득재분배 효과를 극대화하는 방안도 검토해볼 직하다. 예를 들면, <그림 7-1>과 같이 저소득층의 지원 비율을 높이는 대신 고소득층의 지원 비율을 낮춤으로써 소득 계층 간 지원 폭을 확대할 수 있다. 해당 방식은 추가적인 재정 확대를 필요로 하지 않기 때문에 예산당국의 수용성 측면에서도 장점이 있다.

그림 7-1 국민연금 보험료 지원 개선안



자료: 저자 작성.

### 3. 농업인의 영농승계 활성화

경영이양이 지연되는 이유는 근본적으로 기존 농업인의 열악한 경제상황이 큰 이유이지만 소규모 농가라 하더라도 승계자가 확보된다면 경영이양을 선택할 농가는 증가할 것으로 판단된다.

승계자 확보를 위해서는 개인 대 개인 간의 연계방식과 승계자와 이양자의 집산화 방식을 고려할 수 있는데, 외국에서는 두 가지 접근이 모두 시도되고 있다. 따라서 국내에서도 승계자 확보를 위한 다양한 시도를 한다는 차원에서 다음의 두 가지 방안을 고려할 수 있다.

#### 3.1. 제3자 승계

승계자가 없는 농가와 영농희망자를 매칭하는 방식으로 개인 대 개인 간 연계 방식이다. 가족이 아닌 제3자에게 영농자산과 기술, 경영 노하우, 인맥과 같은 무형자산까지 한꺼번에 이양되므로 신규 진입농가의 영농정착이 보다 효과적으로 이루어질 수 있다. 이는 신규 진입농가가 농지 및 생산기반 조성에 많은 시간을 들일 필요 없이 바로 생산을 시작할 수 있기 때문이다.<sup>55)</sup> 또한 기존 농가의 유·무형의 자산이 일괄적으로 이전되므로 농업인이 평생 일구어온 경영기반이 소실되지 않는다는 것도 장점이다.

영농승계자가 없는 농가는 이러한 방식에 대해서 대체적으로 긍정적인 태도를 보이고 있어 도입 가능성을 검토해 볼 만하다. 설문 조사 결과, 제3자 승계에 대한 인식은 대체적으로 긍정적인 것으로 나타났다. 65세 응답자 중 제3자 승계방식에 대하여 다소 긍정적이라고 응답한 농업인은 110명(39.1%), 매우 긍정적이라고 응답한 사람은 73명(26.0%)으로 전체 응답자의 절반 이상이 긍정적인 태도를 보였

---

55) 예를 들면, 과수원을 이양받은 승계자는 해당 연도에 바로 수확하여 수익을 얻을 수 있으며 낙농가를 승계받은 농업인은 승계 시점부터 착유하여 수입을 얻을 수 있다.

다. 제3자 승계에 실제 참여할 것인가에 대해서는 20.6%의 응답자가 참여의사가 없다고 응답하였으나 70.5%의 응답자가 조건에 따라서 긍정적으로 검토할 수 있다고 응답하였다.

제3자 경영승계사업을 도입한다면 구체적인 운영방안은 다음과 같은 방법으로 검토할 수 있다. 경영이양 희망자는 후계자가 없으며, 향후 5년 이내에 경영이양을 희망하는 농업인으로 정의한다. 경영승계 희망자는 45세 미만, 영농경력이 2년 이하인 농업인 또는 예비농업인으로 정의한다. 제3자 경영승계가 원활하게 이루어지기 위해서는 중간 지원조직의 역할이 매우 중요하다. 중간 지원조직은 경영이양희망자와 승계희망자로부터 신청을 받고 매칭을 주관하며 승계자와 경영주에게 필요한 세무·회계 컨설팅을 제공한다. 또한 승계희망자에게 농업기술교육기관을 연결하는 역할을 맡을 수 있다. 귀농·귀촌 지원센터, 농지은행, 농협, 지자체 등 유관기관이 연합하여 경영승계전담기관을 설립하고 중간 지원조직의 역할을 한다.

승계희망자와 경영이양희망자에게는 사전 농업경영 체험 연수의 비용, 실무 연수기간 동안 비용의 일부를 정부가 지원한다.

승계자와 이양자는 사전체험기간(1~2주)과 경영승계연수(6개월~2년)를 포함하여 최장 5년간 경영승계를 준비한다. 양자 간 합의가 이루어지면 경영승계합의서를 체결하고 이양자의 영농자산을 이양한다. 이양하는 방식은 승계자 매입, 승계자 임차, 공동법인 설립의 세 가지 방식으로 이루어질 수 있다.

제3자 승계방식은 개별 농가가 가진 경영상의 특수성을 그대로 이어받을 수 있으며 경영이양자의 수만큼 신규 농업인이 증가될 수 있다는 점에서 가장 바람직한 형태라고 할 수 있다. 그러나 제3자 승계가 이루어지기까지 현실적인 장벽이 존재하며 이러한 장애물을 어떻게 해결해나가는지가 경영승계 성공의 관건이 된다.

제3자 승계가 이루어지기 위해서는 우선 승계 대상인 영농자산에 대한 가치에 대해 경영이양자와 승계희망자 간의 입장차가 크지 않아야 한다. 경영희망자는 영농자산에 대한 가치를 높게 평가하는 반면 승계희망자는 가치를 낮게 평가하려는 경향이 있기 때문에 이에 대한 견해차를 좁히지 못한다면 경영승계가 이루어지기 어렵다.

두 번째로 농업경영승계는 개인 간의 결합이기보다는 가족 간의 결합에 가까운 형태로 진행되기 때문에 이양자와 승계자 당사자뿐만 아니라 가족 간의 갈등이 승계를 실패시키는 요인이 되기도 한다. 특히 연수기간을 포함한 승계과정이 최대 5년이라는 기간 동안 진행되면서 양측 간의 신뢰구축 및 관계형성이 더욱 중요한 과제로 떠오른다.

또한 승계가 성공하기 위해서는 중간조직의 역할이 매우 중요한데 제3자 승계를 기획하고 관리할 수 있는 역량을 갖춘 조직이 부재하다는 것이 가장 큰 어려움이다. 일본에서는 농업위원회와 JA, 지방행정기관 등이 팀을 이루어 매칭 과정을 관리하고 있으나 코디네이트 팀의 역량이 충분치 못하여 승계가 실패하는 사례도 있다. 중간 지원조직의 구성이나 운영 지원 등에 있어 정부의 추진의지가 매우 중요하다.

무엇보다도 영농자산을 자녀에게 물려주어야 한다는 전통적인 관념으로 인해 제3자 승계 자체를 원하지 않는 경우가 많아 제3자 승계방식의 근본적인 한계가 존재한다. 따라서 제3자 승계를 적극적으로 지원하되 제3자 승계 지원에 전적으로 의존하기보다는 타 방식과 병행할 필요가 있다.

## 3.2. 마을영농

제3자 승계가 가진 한계를 보완하기 위한 방안으로서 마을영농을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 제3자 승계가 개인 대 개인 간의 승계방법이라면 마을영농은 집단화된 승계 방법이다.

마을영농은 일본에서 농업인의 고령화와 영농승계자 감소에 대응하기 위하여 지역 단위로 농업생산과정의 전부 또는 일부를 구성원이 공동으로 영위하는 집락영농에서 비롯된 개념이다.<sup>56)</sup> 마을영농 체계에서는 고령 농업인이 자신의 영농자

---

56) 집락영농은 집락이 농기계를 공동 소유하고 집락단위로 수립한 영농계획을 바탕으로 참여 농가가 농기계를 공동 이용하는 방식과 인정농업자나 농업법인에 농작업을 위탁하는 방식, 농기계작업 이

산을 출자 또는 임대하여 그에 대한 수입을 얻으며, 농작업에 수시로 참여하여 부가적인 수입을 올릴 수 있다. 즉, 마을 단위로 후계자를 확보하는 동시에 고령 농업인이 마을 공동경제에 참여함으로써 지역사회의 일원으로서 정체성을 유지하고 경제적 지원까지 받을 수 있는 이점이 있다.

경북 지역에서는 실제로 집락영농의 개념을 경영이양의 관점에서 추진하고 있는데 청년 참여형 마을영농이 바로 그것이다(2019년 현재 총 7개소). 청년 참여형 마을영농은 청년농업인 1인 이상과 지역농업인 5인 이상이 농산물 생산, 가공, 유통, 체험시설 운영을 공동으로 추진하는 방식으로 이루어진다. 청년농업인은 대표자로서 해당 협력체를 주도적으로 이끌어나가는 역할을 맡고 고령 농업인은 소유 농지와 농업용 건물, 기계 등 농업용 자산을 제공하며 필요시 노동력을 제공하기도 한다. 사업 형태는 생산중심형, 유통복합형, 6차산업형으로 나누어져 있다. 생산중심형은 청년농이 공동체에 참여하는 농업인의 경작물을 위탁받아 영농을 대행하고 그 외 원예·특작·화훼 등 고소득 작물을 재배하여 소득원을 창출하도록 한다. 이때 참여 농업인은 경영과 농작업에 참여할 수 있다. 유통복합형은 참여 청년이 참여 농업인의 영농을 대행하고 판매도 도맡아 하는 형식이다. 위탁영농 외에 고소득 작목을 재배하여 기존 위탁영농 및 판매수입을 보완하도록 한다. 6차산업형은 청년농업인과 기존 농업인이 함께 생산·가공·유통·체험·관광 등 융복합사업을 추진하며 청년농업인이 주도적인 역할을 맡고 농업인은 현금 및 현물 출연 등을 통해 이익금을 분배받는 형태이다.

그러나 청년 참여형 마을영농의 한계도 적지 않다. 청년 참여형 마을영농은 주로 위탁영농 방식으로 이루어지고 있다. 마을영농을 주도하는 청년농업인이 참여 농업인의 영농작업을 위탁받아 수행하는 형태로 기존 농업인의 노동력 투입은 감소할 수 있으나 영농자산의 이전이 이루어지지 않아 엄밀하게 말하면 농업인의 경영이양 촉진 효과는 불분명하다. 또한 투자와 수익분배를 분명하게 하기 위하여 마을영농을 지원받는 조건으로 법인 설립이 의무화되어 있다. 그러나 기존 농업

---

외 모든 농작업을 공동으로 하는 방식 등 여러 유형이 있다(유정규 2017: 83-84).

인은 법인의 손실을 조합원이 떠안게 되는 것을 우려하여 법인 설립을 꺼리고 있다.

또한 기존 농업인이 정부 지원을 받기 위하여 명목상으로만 청년을 대표로 세우고 지원금을 받는 등 부정수혜 가능성도 높다.

연고가 없는 청년의 경우 마을 사람들과 신뢰를 형성하는 데 어려움이 있어 청년농업인이 해당 마을에 1년 동안 거주하도록 하고 있으나 농업경영에 대한 시각과 가치관의 차이로 인해 협력관계를 형성하는 것이 쉽지 않다.

**표 7-1** 청년농부 참여형 마을영농 지원 개요

구 분	내용
지원대상	청년농업인 : 만 18~39세에 해당하는 자로 신청일 현재 실제 영농에 종사 하면서 1년 이상 독립 농업경영체를 등록한 자
	지역공동체 : 동일 행정리에 거주하는 청년농업인과 농업인 5~10명 이상 참여하는 마을영농회, 마을기업, 농업법인, 농촌 공동체회사, 사회적협동조합 등(사업완료 후 단체등록 또는 법인화 의무 있음) ※ 생산중심/유통복합형은 청년농업인을 제외한 농업인 10명 이상 참여, 6차산업형은 농업인 5명 이상 참여 조건 ※ 생산중심/유통복합형의 경우 영농여건상 동일 행정리에 농업인 10명 이상이 참여하기 어려운 경우 ① 연접된 행정리(1개리에 한함) 거주 ② 동일 들녘에 같은 생산품목 재배 ③ 청년을 제외한 연접된 행정리의 참여 농가가 전체 참여 농가의 과반수를 넘지 않아야 함.
지원조건	· 지원단가: 개소당 3억 원 이내 * 생산중심형의 경우 3년간 분할 지원(매년 1억원씩) · 지원비율: 도비 24%, 시군비 56%, 자부담(농자) 20%
농업인 참여형태	· 생산중심: 마을 영농회 회원, 법인·회사 임원 또는 조합원(지분참여) · 유통복합: 법인·회사 임원 또는 조합원(지분참여) · 6차산업: 법인·회사 임원(등기부등본상)

자료: 경상북도(2019). 『2020년 청년농부 참여형 마을영농 사업지침』.

청년 참여형 마을영농 사업은 고령 농업인의 경영이양과 생산적 노후를 지원하는 동시에 청년층의 유입을 확대할 수 있어 포용성장의 관점에서 매우 유용한 방안이다. 고령 농업인이 농업생산을 중단함으로써 나타나는 소득 부족분을 공동영농 법인에서 수행하는 고소득 작목 생산과 가공, 유통, 체험 등에 참여함으로써 메꿀 수 있기 때문에 고령 농업인의 노후소득안전망 확보에도 기여할 수 있다. 또한 농업인이 경제활동을 일부 유지함으로써 활력을 유지하고 마을의 구성원으로

서 소속감이나 자존감을 유지할 수 있다는 면에서 고령 농업인의 정서적 욕구를 만족시킬 수 있는 방법이 되기도 한다.

그러나 마을영농이 실제로 효과를 내기 위해서는 몇 가지 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 농업인의 참여방식을 위탁영농이 아닌 임대형태로 변경하는 방안이다. 위탁방식은 청년농업인이 농작업을 대신 수행하고 위탁수수료를 받는 방식이며 해당 농지에서 산출된 소득은 고령 농업인에게 귀속된다. 위탁방식은 영농작업방식과 경영방식에 대한 의사결정권이 고령농에게 여전히 남아 있으며 소득이 각 조합원에게 분할하여 귀속되므로 규모화를 통한 경영효율성 달성이 어려운 문제가 있다. 반면 임대방식은 청년농업인이 다수의 농업인이 소유한 농지를 임차하여 영농을 하므로 규모의 경제 달성이 보다 쉬워진다. 따라서 위탁방식보다는 임대방식을 선택하도록 유도할 필요가 있다. 다만 이때 고령 농업인의 주 수입원은 농지 임대료가 되는데 참여 법인에서 실시하는 타 작목 생산이나 가공유통체험 사업에 참여하여 부수입을 얻음으로써 낮은 임대료를 보상받을 수 있다.

둘째, 모니터링을 강화하고 청년농과 기존 농업인 간의 관계 유지와 수익성 개선을 위해 지속적으로 컨설팅을 지원할 필요가 있다. 마을영농이 원래의 취지대로 운영되기 위해서는 실제 참여자의 행위가 사업 목적과 부합되는지를 지속적으로 확인할 필요가 있다. 앞서 언급한 것처럼 청년농업인이 명목상으로만 대표의 역할을 맡아 지원을 받는 일이 발생하지 않도록 해당 지원금의 사용 내역과 실질적인 사업 성과를 확인하고 해당 지원금이 목적대로 사용되지 않은 것으로 판명되면 참여 농업인과 청년농은 국고보조 사업 지원대상에서 제외하는 등 이행여부를 엄격하게 관리해야 한다.

또한 협력관계로 출발하였으나 사업 시행과정에서 갈등이 불거져 사업 성과가 흐지부지되지 않도록 마을영농 참여자에 대한 경영 컨설팅과 인사관리에 대한 교육이 제공될 필요가 있다.

### 3.3. 경영이양 컨설팅 서비스 시장 형성

승계자를 확보한 농가는 그렇지 못한 농가에 비해 경제적 어려움에서는 비교적 자유롭지만 경영주와 승계자 간 갈등으로 인해 경영이양 과정이 순조롭지 못할 수 있다. 농업을 바라보는 관점과 태도, 경영방식, 생활방식, 가치관에서의 세대 간 차이와 근무조건, 경제적 지원 문제 등에 대한 이해관계 충돌로 인해 갈등이 일어날 수 있다.

경영이양 과정에서 발생하는 다양한 문제와 고민을 지금과 같은 일회성 승계교육으로 해결하기에는 한계가 있기 때문에 이를 보다 전문적으로 관리하고 중재해 줄 수 있는 제3자의 역할이 필요할 수 있다. 경영이양 과정에서의 갈등을 가족 내 문제로 치부하기에는 갈등의 범위가 매우 다양하고 때로는 전문적인 도움이 필요한 경우가 있기 때문이다.

따라서 세대 간 의사소통 지원, 재무 상담, 심리 상담 등을 진행할 수 있는 “승계 전문 컨설턴트”를 양성하여 승계농가를 지원할 필요가 있다. 승계 전문 컨설턴트는 장기간 동안 지속적으로 승계농가를 방문하고 상담하면서 승계 과정에서 나타나는 다양한 문제점에 대한 컨설팅이나 교육 기회를 제공하고 전문가를 연계하는 역할을 할 수 있다. 또한 승계자와 경영주가 승계의 내용, 시기, 방식 등에 관해 논의하고 합의사항을 문서화하여 이를 지킬 수 있도록 중재하는 역할을 담당할 수 있다.

승계 전문 컨설팅 인력이 양성되고 관련 시장이 형성되면 향후 제3자 승계나 마을영농을 확대하는 데 도움이 될 수 있다. 제3자 승계는 승계희망자와 경영주가 장기간에 걸쳐 승계를 진행하면서 의견을 조율하고 신뢰를 구축하는 것이 관건인데, 승계 전문 컨설턴트가 중간 지원 조직에서 중추적인 역할을 맡을 수 있다. 또한 승계 전문 컨설턴트의 역할은 마을영농으로도 확장될 수 있다. 승계 전문 컨설턴트는 청년농과 고령 농업인이 공동으로 사업을 영위하면서 경험하는 다양한 갈등과 이해관계의 충돌을 중재하고 경영에 필요한 정보와 전문인력을 알선해 주는 역할을 담당할 수 있을 것이다.

## 4. 장기적 제도개선 과제

앞선 절에서는 경영이양정책이 가진 한계를 극복하기 위한 개선과제와 방안에 대해서 논의하였다. 그러나 단기적인 제도 개선만으로는 고령화라는 추세를 거스르는 데 한계가 있고 정책 간 충돌이 여전히 이루어지기 때문에 보다 근본적인 제도 개편을 검토할 필요가 있다.

이에 이 절에서는 장기적 관점에서 경영이양을 지원하기 위한 제도 개선 방향을 제시하고자 한다.

### 4.1. 연금 중심 노후소득안전망 구축

현재의 경영이양 지원정책은 농지 면적에 비례하여 지원규모가 커지는 구조로 되어 있다. 경영이양직불과 농지연금, 조세감면제도 모두 농지면적이 넓거나 가액이 커지면 정부혜택이 커지도록 설계되어 있다.

그러나 농지를 기반으로 한 지원정책은 두 가지 면에서 바람직하지 않다. 첫째, 자산이 많은 가구가 더 많은 지원을 받게 되므로 소득재분배 관점에서 바람직하지 않다. 둘째, 경영이양 지원이 더 필요한 소규모 농가이지만 정작 이들에 대한 지원 규모는 작기 때문에 지원 효과가 떨어진다.

따라서 자산과 연계된 노후소득안전망에서 탈피하여 소득과 연계되는 노후소득안전망을 구축하는 것이 소득재분배 관점에서나 경영이양 촉진에 바람직하다고 판단된다. 이는 농업인이 농지 소유면적에 관계없이 생산활동에 따른 소득에 기반하여 노후를 준비할 수 있도록 함으로써 임차농에게도 노후 준비를 할 수 있는 기회를 확대하는 결과를 가져올 수 있다.

소득 연계 노후소득안전망 구축은 다시 말해 농업인을 위한 연금제도를 강화하는 것이라고 할 수 있다. 기존 경영이양직불과 농어업인 국민연금 보험료 지원 사

업에 소요되는 재원을 하나로 묶어 기금을 조성하고 경영이양을 계획하고 있는 청·장년 농업인에게 연금보험료를 추가 지원하는 방안이다. 추가 지원을 받은 농업인은 최소 20년 이상 국민연금에 가입하여야 하며 경영이양 시점부터 추가연금을 지급받는다. 만약 해당자가 사망 시까지 경영이양을 하지 않아 추가 지원분이 유휴자금으로 남게 되면 해당 추가 지원분의 수급권은 기금으로 귀속되어 다른 청년농업인을 지원하는 자금으로 사용한다.

## 4.2. 농업인의 경영이양 지원을 위한 자격요건 재정비

경영이양직불금 수령자는 경영이양을 하였음에도 불구하고 3,000㎡ 이하의 농지에서는 자격이 가능하다. 그러나 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」과 「농지법」에서는 1,000㎡ 이상 경작자는 농업인으로 인정하고 있으므로 경영이양을 한 농업인 중 1,000~3,000㎡ 규모의 농지를 소유한 사람은 농업인으로서 법적 지위를 누릴 수 있으며 각종 지원혜택을 받을 수 있다.

이러한 제도상의 불일치는 농업인에 대한 통계적 오류를 일으킬 수 있다. 경영이양직불 신청자는 전체 농업인구에 비해 매우 적은 수이지만 실제로 은퇴하였음에도 불구하고 통계상 경제활동 중인 농업인으로 계산될 수 있는 것이다.

또한 제도상의 모순으로 인해 정책의 효과성이 떨어지는 결과로 이어진다. 해당 농업인은 경영이양직불금을 받으면서 동시에 생산자에게 주어지는 직불금도 받을 수 있는 것이다. 이는 경영이양을 통한 구조개선 효과를 일부 훼손하는 것과 다름없다.

따라서 경영이양 농업인은 생산과 관련된 지원 범위에 포함되지 않도록 하는 것이 바람직하다. 은퇴 농업인이 농지를 소유한 목적은 부업 또는 여가활동을 위한 것으로서 이때의 농지는 생계를 위한 수단으로 볼 수 없다. 부업이나 여가활동 수준의 경지면적은 소유하도록 허용하되 생산활동에 대한 보상(예: 직불금)을 제공하는 것은 재검토할 필요가 있다. 구체적으로, 고령자로서 경영이양을 하고

1,000~3,000㎡ 규모를 소유하고 있는 사람은 “은퇴농업인”으로 정의하고 사업 성격에 따라 지원범위에 편입하거나 또는 배제하도록 한다. 예컨대, 건강보험료 지원, 농업인안전보험 지원, 취약계층 집 고쳐주기, 100원 택시 등 주거·보건·교통 복지지원에서 은퇴농업인을 배제하지 않는 한편 직불금, 농작물재해보험 등 농업 수입안정정책에서는 배제하는 것이 타당할 것이다.

## 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과

이 연구에서는 고령 농업인의 경영이양 의사와 경영이양 요인, 노후소득 준비 실태를 파악하기 위하여 65세 이상 현지통신원 700명을 대상으로 설문조사를 실시하였다(응답률 54%).

**부표 1-1** 응답자 일반특성(65세 이상)

응답자 특성		빈도	비중(%)
전체		376	100.0
영농경력	10년 미만	19	5.1
	10~19년	37	9.8
	20~29년	31	8.2
	30~39년	64	17.0
	40~49년	118	31.4
	50~59년	92	24.5
	60~69년	15	4.0
	응답자 합계	376	100.0
연령	65~69세	135	35.9
	70~74세	112	29.8
	75~79세	75	20.0
	80세 이상	54	14.4
	응답자 합계	376	100.0
학력	국문해독	25	6.7
	중졸	111	29.5
	고졸	166	44.2
	초/전문대학	15	4.0
	대졸	46	12.2
	대학원졸	13	3.5
	응답자 합계	376	100.0

(계속)

응답자 특성		빈도	비중(%)
지역	전남	92	24.5
	경북	58	15.4
	충남	50	13.3
	경남	47	12.5
	전북	34	9.0
	경기	32	8.5
	강원	29	7.7
	충북	22	5.9
	제주	9	2.4
	세종	2	0.5
	울산	1	0.3
	응답자 합계		376
경영면적	0.3ha 미만	2	0.5
	0.3ha 이상 ~ 1.7ha 미만	45	12.0
	1.7ha 이상 ~ 3.3ha 미만	88	23.4
	3.3ha 이상 ~ 9.9ha 미만	152	40.4
	9.9ha 이상 ~ 16.5ha 미만	50	13.3
	16.5ha 이상 ~ 33.1ha 미만	31	8.2
	33.1ha 이상	8	2.1
	응답자 합계		376
주소특작목	미곡	169	45.0
	과수	77	20.5
	채소	72	19.2
	축산	17	4.5
	특용작물	14	3.7
	기타 식량작물	13	3.5
	기타	14	3.8
	응답자 합계		376

주: 임산, 화훼, 유지작물, 기타를 기타로 통합.  
 자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 1-2

Q. 귀하께서는 경영이양직불을 신청할 의사가 있으십니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
신청 의사 있음	50	14.0
신청 의사 없음	192	53.6
미정	116	32.4
응답자 합계	358	100.0

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 1-3

Q. 귀하께서 경영이양직불금을 신청하지 않고자 하는 이유는 무엇입니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
직불금 단가가 너무 작음	61	21.9
금액에 관계없이 경영이양 의사 없음	94	33.7
소유농지가 너무 적음	92	33.0
대상연령이 아님	32	11.5
응답자 합계	279	100.0

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 1-4

Q. 임대형 경영이양직불금을 신청하고 경영이양 하시겠습니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
예	10	3.0
아니오	324	97.0
응답자 합계	334	100.0

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 1-5**

Q. 만약 임대형 경영이양직불금 단가가 인상되어 귀하의 마음이 신청하는 방향으로 바뀔 수 있다면 어느 정도 인상이 필요하다고 생각하십니까?

단위: 명, %

응답수	평균	표준편차	25%	50%	75%
194	70.0	25.3	50	70	100

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 1-6**

Q. 매도형 경영이양 직불금을 신청하고 경영이양 하시겠습니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
예	4	1.2
아니오	327	98.8
응답자 합계	331	100.0

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 1-7**

Q. 만약 매도형 경영이양직불금 단가가 인상되어 귀하의 마음이 신청하는 방향으로 바뀔 수 있다면 어느 정도 인상이 필요하다고 생각하십니까?

단위: 명, %

응답수	평균	표준편차	25%	50%	75%
180	71.8	24.7	50	70	100

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 1-8**

Q. 귀하께서는 농지연금을 신청할 의사가 있으십니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
신청 의사 있음	27	7.5
신청 의사 없음	254	70.4
미정	80	22.2
응답자 합계	361	100.0

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 1-9**

Q. 귀하께서 농지연금을 신청하지 않고자 하는 이유는 무엇입니까?(복수선택)

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
농지의 평가액이 낮음	102	39.7
자녀의 반대	9	3.5
농지를 자녀 또는 그 외 가족에게 물려주어야 함	86	33.5
신청 의사가 있으나 소유한 농지가 3ha를 초과하여 신청자격이 안됨	14	5.4
신청 의사가 있으나 소유한 농지가 근저당 설정되어 신청자격이 안됨	22	8.6
대상 연령이 아님	30	11.7
응답자 합계	263	102.4

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 1-10**

Q. 농지연금을 신청하고 경영이양 하시겠습니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
예	11	3.3
아니오	318	96.7
응답자 합계	329	100.0

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 1-11**

Q. 만약 농지연금 단가가 인상되어 귀하의 마음이 신청하는 방향으로 바뀔 수 있다면 현 수준을 기준으로 몇 퍼센트 인상이 필요하다고 생각하십니까?

응답자 합계	평균	표준편차	25%	50%	75%
197명	71.6%	24.6%	50%	70%	100%

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 1-12**

Q. 귀하께서는 경영이양직불과 농지연금 중 어떤 것을 신청하시겠습니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
경영이양직불만 신청	54	16.1
농지연금만 신청	39	11.6
둘 다 신청	36	10.7
둘 다 신청하지 않음	207	61.6
응답자 합계	336	100.0

자료: 65세 이상 현지통신원 대상 설문조사 결과.

## 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과

이 연구에서는 청·장년 농업인의 영농정착에 따르는 애로사항, 경영이양 의사와 노후소득 준비 실태를 파악하기 위하여 65세 미만 현지통신원 700명을 대상으로 설문조사를 실시하였다(응답률 48.7%).

**부표 2-1** 응답자 일반특성(65세 미만)

응답자 특성		빈도	비중(%)
전체		328	100.0
영농경력	10년 미만	102	32.5
	10~19년	68	21.7
	20~29년	47	15.0
	30~39년	79	25.2
	40~49년	18	5.7
	응답자 합계	314	100.0
연령	20대	2	0.6
	30대	17	5.4
	40대	26	8.3
	50대	128	40.6
	60~64세	142	45.1
	응답자 합계	315	100.0
학력	국문해독	8	2.5
	중졸	37	11.7
	고졸	127	40.3
	초/전문대학	47	14.9
	대졸	79	25.1
	대학원졸	17	5.4
	응답자 합계	315	100.0

(계속)

응답자 특성		빈도	비중(%)
지역	경북	60	19.0
	충남	50	15.9
	경남	42	13.3
	전북	37	11.7
	전남	35	11.1
	충북	31	9.8
	강원	30	9.5
	경기	19	6.0
	제주	5	1.6
	서울	2	0.6
	인천	2	0.6
	광주	1	0.3
	대구	1	0.3
	응답자 합계		315
경영면적	0.3ha 미만	12	3.8
	0.3ha 이상 ~ 1.7ha 미만	50	15.9
	1.7ha 이상 ~ 3.3ha 미만	59	18.8
	3.3ha 이상 ~ 9.9ha 미만	103	32.8
	9.9ha 이상 ~ 16.5ha 미만	49	15.6
	16.5ha 이상 ~ 33.1ha 미만	27	8.6
	33.1ha 이상	14	4.5
	응답자 합계		314
주소특작목	과수	84.0	26.8
	채소	75.0	23.9
	미곡	57.0	18.2
	축산	27.0	8.6
	특용작물	24.0	7.6
	기타 식량작물	21.0	6.7
	기타	26.0	8.3
	응답자 합계		314

주 1) 정보 확인 불가 응답자 13명.

2) 입산, 화훼, 유지작물, 기타를 기타로 통합.

자료: 65세 미만 현저통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 2-2

Q. 귀하가 처음 농사를 시작했을 때 어떤 형태로 농사를 시작하셨습니다까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
토지를 승계 받아 독립적으로 경영	52	16.0
(조)부모의 농장을 돕는 형태로 경영에 참여	119	36.6
농지를 구입하여 농사를 시작	68	20.9
농지를 임차하여 농사를 시작	64	19.7
다른 농장이나 농업기관에 실습보조로 취업	4	1.2
현지인 또는 귀농인과 동업의 형태	3	0.9
다른 농가에 일감이 있을 때만 일하는 일용노동자	2	0.6
텃밭 등을 가꾸	10	3.1
농업 법인 창설	2	0.6
기타	1	0.3
응답자 합계	325	100.0

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 2-3

Q. 영농을 시작하면서 농업 경영면에서 어려운 점이나 과제는 무엇입니까?(복수응답)

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
설비투자 자금 부족	143	43.9
경영운영 자금 부족	139	42.6
재배/사육 기술 미숙	88	27.0
경영기술 미숙	49	15.0
판매처 확보의 어려움	148	45.4
농지 구하기가 어려움	72	22.1
재배작목 발굴의 어려움	68	20.9
경영 관련 정보 부족	31	9.5
상담해 줄 전문가 부족	36	11.0
후계자 없음	16	4.9
노동력 부족	114	35.0
부모님과 의견 충돌	23	7.1
부모님이 믿고 일을 맡기지 않음	3	0.9
기타	11	3.4
응답자 합계	941	288.7

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 2-4**

Q. 귀하에게 도움을 준 사람은 누구였습니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
(조)부모님	36	21.7
친척	7	4.2
영농을 먼저 시작한 친구 또는 선후배	69	41.6
마을 이장	4	2.4
마을 주민	23	13.9
농협 또는 농민단체 관계자	6	3.6
지자체 공무원	2	1.2
농업기술센터 직원	10	6.0
기타	9	5.4
응답자 합계	166	100.0

자료: 65세 미만 현직통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 2-5**

Q. 어떤 면에서 도움이 되었습니까?(복수정답)

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
지역 사회에 적응	29	17.5
영농자산(농지)의 확보	31	18.7
판매처 확보	8	4.8
자금 관련 정보 획득	7	4.2
영농기술 습득	84	50.6
경영기술 습득	17	10.2
기타	7	4.2
응답자 합계	183	110.2

자료: 65세 미만 현직통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 2-6

Q. 귀하께서는 언제를 노후로 생각하십니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
65세 이후	64	19.5
70세 이후	145	44.2
75세 이후	59	18.0
80세 이후	9	2.7
연령에 관계없이 농사를 그만둔 이후	44	13.4
기타	7	2.1
응답자 합계	328	100.0

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 2-7

Q. 귀하가 농사를 그만둔다면 가장 염려되는 점은 무엇입니까?(복수선택)

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
경제적 부담	166	50.6
신체활동의 축소로 인한 건강 악화	56	17.1
역할상실에 따른 무력감	42	12.8
지역 사회에서의 소외감	11	3.4
무료감	45	13.7
부부나 자녀 등 가족관계 재설정	10	3.0
기타	7	2.1
응답자 합계	337	102.7

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 2-8**

Q. 만약 은퇴를 위한 교육이 이루어진다면 어떤 부분에서 교육이 가장 필요합니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
노년기의 심리 이해	28	8.6
의사소통 및 인간관계	20	6.1
취미활동	74	22.6
은퇴를 위한 재무 설계	101	30.9
직업훈련 및 일자리 찾기	19	5.8
노후 건강관리	84	25.7
기타	1	0.3
응답자 합계	327	100.0

자료: 65세 미만 현직통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 2-9**

Q. 현재 고령화된 농가 현실 개선을 위해, 승계자가 없는 고령농의 농지·시설을 신규 청년농(제3자)에게 일정기간의 연수 기간을 거쳐 승계하도록 돕는 제도의 도입에 대해 어떻게 생각하십니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
전혀 불필요	12	3.7
불필요한 편	18	5.6
보통	48	14.9
필요한 편	164	50.9
매우 필요	80	24.8
응답자 합계	322	100.0

자료: 65세 미만 현직통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 2-10

Q. 귀하에게 영농후계자가 없는 상황이라면 가족이 아니더라도 후계자를 양성하여 귀하의 영농은퇴 시 영농자산을 이전할 생각이 있으십니까? 기존 농업인과 청년농업인(가족 외 제3자)이 계약을 맺고 일정기간 동안 연수 및 공동경영을 한 다음 합의 하에 경영기반을 청년농업인에게 승계하는데 참여할 의사가 있으십니까?(제3자 승계)

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
영농자산과 기술을 물려받을 사람이 있다면 제3자 승계를 해 볼 의향이 있음	157	48.5
참여 의사 없음	114	35.2
영농 후계자가 있어 해당사항 없음	53	16.4
응답자 합계	324	100.0

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 2-11

Q. 귀하는 영농은퇴 이후 영농자산을 이용하여 노후 생활비를 충당할 생각이십니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
그렇다	260	79.8
아니다	66	20.2
응답자 합계	373	100.0

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 2-12

Q. 만약 그렇다면 농지연금을 신청할 의향이 있습니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
무조건 신청	21	8.3
주변의사에 관계없이 긍정적으로 검토	88	34.6
자녀나 가족들의 의견에 따라 달라짐	48	18.9
전혀 신청하고 싶지 않음	97	38.2
응답자 합계	254	100.0

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 2-13

Q. 귀하가 농지연금을 전혀 신청하고 싶지 않은 이유는 무엇입니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
영농 은퇴 의사가 없기 때문	10	9.8
농지연금 단가가 너무 낮음	18	17.6
농지를 상속해야 하므로	17	16.7
농지를 매도하여 노후 생활비를 충당할 것임	26	25.5
소유 농지가 적어 연금액이 낮을 것이기 때문에	14	13.7
다른 노후 보장수단이 충분히 있음	16	15.7
기타	1	1.0
응답자 합계	102	100.0

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 2-14

Q. 귀하는 영농 은퇴 시 경영이양직불을 신청할 의사가 있으십니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
경영이양직불 신청 의사 있음	107	33.1
경영이양직불 신청 의사 없음	78	24.1
미정	138	42.7
응답자 합계	323	100.0

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

### 부표 2-15

Q. 귀하께서 경영이양직불을 신청하지 않으려는 이유는 무엇입니까?

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
영농은퇴 의사가 없기 때문	25	25.8
영농은퇴를 하려는 시기와 경영이양직불 신청가능 연령이 맞지 않음	16	16.5
직불금 단가가 너무 낮아서	17	17.5
모든 농지를 한꺼번에 매도 또는 임대해야 하는 점이 부담스러워서	35	36.1
기타	4	4.1
응답자 합계	97	100.0

자료: 65세 미만 현지통신원 대상 설문조사 결과.

**부표 2-16**

Q. 귀하는 자산을 활용하는 방법 이외에 생활비를 어떻게 충당하리라고 예상하십니까?(복수 선택)

단위: 명, %

답변 내용	빈도	비율
기초생보, 기초연금 등 정부 지원으로	47	14.6
국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 공적연금으로	151	46.7
개인연금으로	63	19.5
적금·예금·보험 등	83	25.7
자녀의 지원	9	2.8
기타	10	3.1
응답자 합계	363	112.4

자료: 65세 미만 현직통신원 대상 설문조사 결과.

## 농업인의 정의와 기준에 관한 국제 비교<sup>57)</sup>

- 한국과 일본의 제도를 중심으로 -

### 1. 검토배경

- 1997년 도입된 경영이양직불제는 국내 농업에 가장 먼저 도입된 직접지불제로, 고령농가의 경영이양을 촉진함으로써 영농규모화를 도모하기 위한 제도이다.
- 현행 경영이양직불제는 고령농업인의 소득 안정과 전업농 중심의 영농 규모화를 촉진하기 위하여 조기 경영이양한 농업인에게 소득보조금을 지급하는 방식으로 운용하고 있다.
  - 경영이양직불 신청대상자는 농업경영체에 등록된 65~74세 농업인으로서, 경영이양보조금 지급대상자 선정신청일 직전 10년 이상 계속하여 농업경영을 하고 있는 농업인이다.
  - 질병이나 사고로 농업경영을 하지 못했다고 인정되는 경우에는 최근 10년 중 8년 이상 농업경영을 한 농업인을 포함한다.
- 경영이양이란 농업인이 소유하고 있는 농지(지목이 전·답·과수원)를 농지매도대상에 부합하는 자에게 매도하거나, 한국농어촌공사에 임대(사용대차 제외) 또는 임대위탁하는 것을 말한다.
- 그러나 현행 제도에서는 경영이양 후에도 여전히 농업인 자격을 유지할 수 있

57) 이 장은 환경농업연구원 김정호 원장이 수행한 위탁연구 “농업인의 정의와 기준에 관한 국제비교 - 한국과 일본의 제도를 중심으로 -”의 일부를 발췌·정리한 것이다.

는 모순을 내포하고 있다.

- 경영이양직불금을 받기 위해서는 농업인이 소유 농지를 모두 임대 또는 매도해야 하지만, 자금 수준의 농지 3,000㎡까지에 대해서는 소유 및 자경이 가능하다.

- 그 결과, 은퇴를 하여 경영이양직불금을 받는 농업인도 타 직불금이나 농민수당 등 농업인으로서 주어지는 직접 지원금을 받을 수 있다.

- 이러한 모순 뒤에는 변화하는 시대상을 반영한 농업인의 정의에 대해 공개적 논의가 없었기 때문인데 그동안 국내 법과 제도가 농업인을 어떻게 규정하는지를 살펴보고 외국과 비교함으로써 농업인의 정의에 대한 기초자료를 제공하고자 한다.

## 2. 농업인의 정의와 기준에 관한 국내 제도 및 정책의 검토<sup>58)</sup>

### 2.1. 농지개혁법의 ‘농가’

- 우리나라의 농가의 법률적 정의는 1949년에 제정된 「농지개혁법」(법률 제31호, 1949.6.21.)에서 비롯된다(김정호 1993).

- 농지개혁법은 제3조에서 “본법에 있어 농가라 함은 가주 또는 동거가족이 농경을 주업으로 하여 독립생계를 영위하는 합법적 사회단위를 칭한다”라고 규정하여, 경지의 경작자로서의 농가, 즉 토지 기준과 세대 기준을 합한 개념으로 농가를 정의하였다.

- 농지개혁법은 입법 과정에서 농가에 대한 개념 정립을 위해 다양한 논의가 제기된 것으로 알려진다.

---

58) 해당 절은 김정호(1993) 『농가의 정의에 관한 연구』와 김정호(2012) 『가족농연구-농가와 농업경영의 과거·현재·미래』를 바탕으로 재구성되었다.

- 특히 가호(家戶)와 세대주, 주업과 겸업, 자경과 자영(自營), 농가와 농민 등의 용어에 대한 논란이 많아 누차 「농지법」을 제정하려는 과정에서도 이러한 용어의 의미를 둘러싸고 끊임없는 논쟁이 있었다.
- 농지에 관해서는, 농지개혁 당시의 농가 정의가 불변의 원칙으로 여겨진 것은 중요한 사실이다. 그만큼 농가의 개념을 정의하는 것이 농지제도에서 중요한 역할을 한 것이다.<sup>59)</sup>
- 농지개혁 당시의 농가는 논, 밭, 과수원 등의 농업경영의 기본 요소인 경지를 스스로 농사짓는 것을 전제로 한 경작자의 가구 단위를 기본으로 설정하였으며, 이는 농가라는 규정하에서 경자유전(耕者有田)이라는 원칙을 내세운 것이다.
- 농지개혁법의 농가는 가족 단위와 농업생산 단위의 합으로서 농경이 주업인 ‘가구 단위’를 뜻한다. 이때, 주업(主業)이란 거주 또는 동거가족 중 누구라도 노력의 반 이상을 직접 농경에 종사하거나 또는 농경을 지도 감독하여 그 가족의 생계를 유지하는 경우를 뜻하며(동법 시행령 제2조 1항), 합법적 사회 단위란 거주와 동거하며 생활하는 가구 단위라고 한정하였다(동법 시행령 제2조 2항).
- 농지개혁법의 농가 정의는 엄밀히 말해서 농지의 배분을 위한 소유 자격을 규정한 것이며, 아울러 농지개혁 과정에서 배분받은 농지가 농가의 가산(家産)으로 인정되는 것을 전제로 하였다.
- 농지개혁 사업을 통해 농지는 농가 경영주에게 배분되지만, 일단 배분된 농지는 농가의 재산으로서 후계자에게 상속되는 구조를 가지고 있었다.
- 따라서 아버지 세대는 농지개혁 정신에 따라 경작 농지를 통한 소득으로 생계 유지가 가능한 자립경영이었으나, 자식 세대에는 농지의 분할 상속으로 비농민 자식에게 상속되거나 혹은 농민 자식이라도 영세소농이 되는 경우도

59) 농지개혁법 제정 당시에 논의된 농가 규정에 대한 내용은 김성호 외(1989). 『농지개혁사 연구』 제4장 제4절을 참고할 수 있다.

발생하게 된다.

- 농지 분배를 위한 농가 개념은 1954년부터 농지매매증명제도를 도입함으로써 농지소유자의 자격을 규정하게 되었다.
  - 농지매매증명제도에서 농가는 농경에 종사하면서 농촌에 거주하는 조건을 갖추도록 하였고, 농지매매증명은 농가의 가구원에게 발급하도록 하였다.<sup>60)</sup> 즉, 농지를 매입하기 위해서는 원칙적으로 기존의 농가 가구원이거나 농지소재지에 가족 단위로 6개월 이상 거주하고 영농하고자 하는 가구원으로 제한된다.
  - 농지매매증명제도에서는 직접적으로 농업인을 규정하지는 않았으나, 농촌에 거주하는 농경 종사자를 규정함으로써 “농지소유자=농지 경작자”라는 틀을 유지한 것이다.
- 1972년에 제정된 농지보전법(「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」, 법률 제 2373호, 1972.12.18)을 통해 농지원부에 등재된 농가만이 농지매매증명을 발급 받을 수 있도록 하였다.
  - 농지보전법에서 농가의 정의는 ‘1,000㎡ 이상의 농지를 경작하는 자’(농지보전법 시행령 제18조)를 뜻하며, 또한 이를 농가와 준농가로 구분하였다.
  - 준농가(準農家)는 농업을 직접 경영하는 국가기관, 지방자치단체, 학교, 종교단체, 후생단체 등을 말하며, 농지개혁법에서도 이들에 대한 농지 소유를 인정하였지만, 농지보전법에서 공식적으로 준농가로 명명한 것이다.

## 2.2. 농지법안의 ‘농가’와 ‘농민’

- 정부는 농지개혁사업이 거의 마무리되어 가던 1958년부터 농지개혁으로 창출된 자작농 체제를 영구적으로 유지시키기 위해 「농지법」 제정을 구상하여,

---

60) 농지매매증명 제도는 「농지법」이 제정된 1994년 이전까지 농지개혁법 제19조 제2항에 근거하여 ‘농지매매증명 발급요령’으로 시행되었다.

1979년까지 6차에 걸쳐 농지법안을 수립하였다. 그러나 입법에는 실패하여 임시조치로 1986년에 「농지임대차관리법」, 법률 제3888호, 1986.12.31.)을 제정하였다.

○ 농지법안의 논의 과정을 보면, 1970년 제4차 법안에서부터 농가 외에 ‘농민(農民)’을 규정하기 시작하였는데, 이는 농지소유자로서의 개인을 규정한 것으로 주목된다.

- 제3차 농지법안에서는 “자영하는 자”라고 정의하여 농지소유 주체를 가구가 아닌 개인으로 처음 규정하였다. 즉, 자영자(自營者)는 영농에 필요한 장비 및 시설, 자재, 경비를 자기 책임으로 부담하여 농업을 경영하는 자이다.

**부표 3-1** 농지법안의 농가 및 농민 정의 변천

구분	농가 및 농민의 용어 정의 내용
제1차 농지법안 (1958년)	농가: 거주와 생계를 같이 하는 친족으로 구성되어 농경에 종사하는 경제적 생활단위를 뜻함. 농가원: 농가의 구성원 농가구: 농가원 중 농가를 대표하는 자
제2차 농지법안 (1961년)	제1차 농지법안과 동일
제3차 농지법안 (1968년)	자영하는 자: 영농에 필요한 경비, 자재, 장비 및 시설을 부담하여 자기책임 하에 농업을 경영하는 자
제4차 농지법안 (1970년)	농민: 소유농지를 자기 또는 동거가족의 일원이 직접 농경에 종사하거나 농경을 지도·감독하는 자
제5차 농지법안 (1974년)	농민: 농지소유지에 실제 거주하는 자로서 자기 또는 생계를 같이 하는 동거가족이 직접 농업에 종사하거나 또는 자기경영 책임하에 영농을 주업으로 하는 자 농가: 농민의 가구 단위
제6차 농지법안 (1979년)	농민: 농지의 소유권 또는 임차권에 의거 자기책임 아래 직접 영농에 종사하는 자 농가: 농민의 가구 단위
농지임대차관리법 (1986년)	농가: 세대주 또는 그 동거가족이 농경에 종사하여 생활하는 가구 단위

자료: 저자 작성.

## 2.3. 농어촌발전특별조치법의 ‘농어민’

- 이상에서 검토한 바와 같이 농지개혁법이나 농지법안의 농가는 농지 소유 주체를 규정한 것으로, 결과적으로는 농지제도상의 농가만이 법률적인 ‘농가’에 해당하게 됨으로써 1980년대 들어 농가 육성시책에 혼선이 나타나기 시작하였다.
  - 1980년대 들어 경종농업과 양축을 병행하는 복합영농이 장려되었는데, 예를 들어 논, 밭, 과수원을 경작하는 경종농가뿐만 아니라 축산농가도 ‘농가’라는 의견이 제기되었으며, 이러한 논의는 1990년에 제정된 농어촌발전특별조치법에서 첨예화되었다.
  - 따라서 「농지법」에 농가를 새로 규정하기보다는 별도 법률을 제정하여 ‘농어민’을 규정하는 방향으로 선회하였다. 농업을 경영하는 가구 단위의 농가 정의를 농업을 영위하는 개별 농민으로 재정립하게 되었다.
- 1986년에 개시된 우루과이라운드(UR) 협상의 타결을 앞두고 직접적으로 농수산물 수입자유화의 일정을 확정한 가운데 농어민들의 위기감이 고조되면서 정부는 「농어촌발전특별조치법」(법률 제4228호, 1990.4.7)을 제정하였다.
- 농어촌발전특별조치법(약칭 ‘농발법’) 제2조에서 ‘농어민(農漁民)’을 규정하고 동법 시행령 제3조에서 세부적인 자격 기준을 규정하였다.
  - 농발법에서는 농어민을 ‘농수산업을 경영하거나 이에 종사하는 자’라고 정의하며, 세부적으로는 농업센서스에서 말하는 농가의 의미를 그대로 수용하였다. 따라서 농지의 경작자만이 아니라 축산업, 잠업, 과수업, 임업 등의 경영자 및 종사자 그리고 농업노동자도 농민의 범주에 속하게 되었다.
  - 동법 시행령 제3조에서 규정한 농어민은, ① 990㎡ 이상의 농지를 경영 또는 경작하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자, ② 대가축 1두, 중가축 3두, 소가축 20두, 가금 30수, 양봉 5군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자, ③ 잠종 0.5상자(2만립 기준 상자) 이상의 누에를 사육하는 자, ④ 고등원예작물 또는 특수작물을 330㎡ 이상, 과수 또는 묘목을

660㎡ 이상 경작하는 자 등이다. 그리고 이와 함께 농업 이외의 ⑤ 신탄 생산자, ⑥ 어업 경영자 등을 농어민에 포함시켰다.

○ 농발법에서는 법인의 구성원도 농어민에 포함하도록 하였는데, 이 법에서 ‘영농조합법인’을 규정한 것이다.

- 농발법의 규정을 인용하면, 농가는 농지제도상의 농가, 그 밖의 ‘개인농가’, 그리고 개인농가에 따르는 영농조합법인만이 해당된다고 한다. 여기서 주목되는 것은 1967년의 농업기본법 이후에 증가 추세인 농가 외의 농업경영체(영농법인 또는 기업농)에 대한 제도적 장치를 마련한 것이다.

○ 1990년대 초반까지 법률적인 농가 정의는 농지개혁 당시의 개념을 크게 벗어나지 못하였다. 농지개혁법 제정 당시 논의되었던 농가를 가구 단위가 아닌 개인으로서의 농지소유자로 한정해야 한다는 주장이 오히려 이치에 맞는다는 것이 학계의 통념이었다.

## 2.4. 「농지법」의 ‘농업인’

○ 1994년에 비로소 「농지법」(법률 제4817호, 1994.12.22)을 제정하게 되었다.

「농지법」에서는 농지의 소유·이용 주체로 ‘농업인’을 정의하였는데, 그 배경에는 농어촌발전특별조치법 제정 시의 논의가 유효했다고 볼 수 있다.

- 「농지법」 제2조에서 농업인은 “농업에 종사하는 개인으로서 대통령령이 정하는 자”로 규정하였다.

- 「농지법 시행령」에서는 농업인의 구체적인 기준으로 ① 1,000㎡ 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자, ② 농지에 330㎡ 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스 기타 농림수산물부령이 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자, ③ 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일

이상 축산업에 종사하는 자 등으로 규정하였다.

- 또한, 영농규모는 작지만 농산물의 판매액이 큰 경우도 있기 때문에, 2002년에는 동법 시행령을 개정하여 “④ 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만 원 이상인 자”를 추가하여 규정하였다.

## 2.5. 농업·농촌기본법 이후의 ‘농업인’

- 1999년에는 「농업·농촌기본법」(법률 제5758호, 1999.2.5)을 제정하여 관련 법의 모범이 되도록 하였으며, 이 법률에서도 「농지법」의 농업인 정의를 그대로 적용하였다.

- 동법에서 농업인은 농업에 종사하는 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자이며, 시행령에서 구체적인 기준으로 ① 1,000㎡ 이상의 농지를 경영 또는 경작하는 자, ② 농업경영을 통한 농산물 연간 판매액이 100만 원 이상인 자, ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 등으로 정의하였다.

- 여기서 주목되는 것은 농업인 기준을 크게 3분류, 즉, 농지 경작자와 농산물 판매자 그리고 농업종사자로 구분했다는 점이다. 따라서 경종농업 이외의 농업경영자는 모두 농산물 판매자의 기준에 포함되는 것이다.

- 현행 법률에서 농업인이란 「농업·농촌및식품산업기본법 시행령」(대통령령 제27482호, 2016.9.5, 타법 개정) 제3조에서 정하는 요건의 하나에 해당하는 자이다.

- 농업인의 요건으로, ① 1,000㎡ 이상의 농지(「농어촌정비법」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람, ② 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람, ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람, ④ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조 제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람, ⑤ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조 제1항에 따라 설립

된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 등이다.

- 여기서 농업종사자, 즉 “농업에 종사하는 사람”에 대해서는 농업의 범위를 어디까지 포함하느냐의 문제가 제기되지만, 기본적으로는 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로 규정한다.<sup>61)</sup> 최근에 농업종사자들의 이해 관계에 따라 농업의 범위가 확대되는 경향이며, 이에 대해서는 「농업인 확인서 발급규정」에서도 다시 논의하기로 한다.

**부표 3-2** 법률상의 농가 및 농업인 정의 변천

관련 법률	농가 및 농업인 정의 내용
농지개혁법 (1949년)	농가: 가주 또는 동거가족이 농경을 주업으로 하여 독립생계를 영위하는 합법적 사회단위
농지보전법 (1972년)	농가: 1,000평방미터 이상의 농지를 경작하는 자 준농가: 농업을 직접 경영하는 국가기관, 지방자치단체, 학교, 종교단체, 후생단체 등
농어촌발전 특별조치법 (1990년)	농어민: 다음 각 호에 해당하는 자 ① 990제곱미터 이상의 농지를 경영 또는 경작하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 ② 대가축 1두, 중가축 3두, 소가축 20두, 가금 30수, 양봉 5군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자 ③ 잠종 0.5상자(2만 립 기준) 이상의 누에를 사육하는 자 ④ 고등원예작물 또는 특수작물을 330제곱미터 이상, 과수 또는 묘목을 660제곱미터 이상 경작하는 자 ⑤ 신탄 생산자, ⑥ 어업 경영(종사)자
농지법 (1994년)	농업인: 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령이 정하는 자 ① 1천 제곱미터 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 ② 농지에 330제곱미터 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스 기타 농림수산부령이 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자 ③ 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자

61) 농업·농촌및식품산업기본법시행령 제2조에서 농업의 범위를 ① 농작물재배업: 식량작물 재배업, 채소작물 재배업, 과실작물 재배업, 화훼작물 재배업, 특용작물 재배업, 약용작물 재배업, 버섯 재배업, 양잠업 및 종자·묘목 재배업(임업용 종자·묘목 재배업은 제외한다), ② 축산업: 동물(수생동물은 제외한다)의 사육업·증식업·부화업 및 종축업(種畜業), ③ 임업: 육림업(자연휴양림·자연수목원의 조성·관리·운영업을 포함한다), 임산물 생산·채취업 및 임업용 종자·묘목 재배업 등으로 규정하고 있다.

관련 법률	농가 및 농업인 정의의 내용
농업·농촌 기본법 (1999년)	농업인: 농업을 종사하는 자로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자 ① 1천 제곱미터 이상의 농지를 경영 또는 경작하는 자 ② 농업경영을 통한 농산물 연간 판매액이 100만 원 이상인 자 ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자
농업·농촌및식품 산업기본법 (2012년)	농업인: 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자 ① 1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람 ② 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람 ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람 ④ 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람 ⑤ 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람

자료: 저자 작성.

## 2.6. 농업경영체 등록 제도

- 2009년에는 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(법률 제9620호, 2009. 4.1.)이 제정됐는데, 이 법률에서는 농업경영체의 범주를 농업이 주업인 농업인 등으로 정의하고, 농업경영체 등록 제도를 통해 각종 정책 지원의 기반으로 만들고자 하였다.
  - 농업경영체 등록제의 농업인 요건은 당시 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」을 따르도록 하였다. 즉, 기본법(법률 제11094호, 2011.11.22, 일부 개정) 제3조에서 농업인이란 “농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”이다.
  - 2018년 2월에는 동법을 개정하여 농업경영체 등록 대상에 임업인을 추가하였다. 그동안 농업경영체 등록은 농지에 한정되었으나, 농어업경영체육성법 개정으로 등록 대상에 ‘임야’가 추가되어 임업인도 농업경영체로 등록할 수 있게 되었다.
- 농업경영체 등록은 농어업경영체육성법 제4조에 의거 농업·농촌에 관련된 용자 및 보조금 등을 지원받으려는 농업경영체(농업인, 농업법인)가 농업경영 정보를 등록하는 제도이다.

- 농업경영정보란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제40조에 따른 농지, 축사, 원예시설 등 생산수단, 생산 농산물, 생산방법, 가축사육 마릿수 등 농업경영에 대한 정보를 말한다.
- 농업경영체에 등록되어야만 단위 농협에 가입 시나 국가에서 지원하는 각종 농자재, 농자금 지원, 융자 등을 비롯하여 직접지불금 신청이 가능하다.
- 농업인(법인)은 그동안 각종 직불제는 지자체에, 경영체 등록(변경)은 농관을 방문해서 신청하는 불편이 있었으나, 2015년부터 직불제 신청서와 농업경영체 등록정보 변경을 통합하여 한 번에 신청 가능하게 되었다.

## 2.7. 농업인 확인서 제도

○ 농업인 등록 후에 농업인 확인서를 발급받아 각종 증명에 이용할 수 있으며, 구체적인 사항은 다음과 같다.

- (1) 발급 기준은 「농업·농촌및식품산업기본법 시행령」에 규정한 바와 같이 다음 사항 중 하나에 해당해야 한다.
  - 1천 제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외)를 경영하거나 경작하는 사람
  - 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람
  - 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람(가족원인 농업종사자 또는 고용된 종사자에 해당)
  - 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제16조제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
  - 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제19조제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람(단, 법인의 대표와 등기이사는 해당하지 않음)
- (2) 농업인의 확인 방법

- 서류심사 : 신청서 및 관련 첨부 증빙자료를 검토하여 농업인 확인서 발급 여부를 결정한다. 단, 필요한 경우 현지조사를 실시한다.(규정 제5조제1항 참조)
- 현지조사 : 신청서 및 관련 첨부 증빙자료 검토에 추가하여 관계 공무원의 현지조사 결과에 따라 농업인 확인서의 발급 여부를 결정한다.(규정 제5조 제2항 참조)

(3) 농업인 확인서의 처리 절차

- 농업인 확인 신청서[별지 제1호 서식]

- ① (신청인) 신청서 작성, 제출
- ② (국립농산물품질관리원 지원(사무소)장) 신청서 접수, 농업인 확인서 발급 또는 농업인 확인 신청서 반려 통지
- ③ (신청인) 확인서 또는 반려 통지 수령

(4) 농업인 확인서의 신청 기간 및 발급

- 농업인 확인서는 연중 신청 가능하며, 신청서 접수 후 10일 내 발급한다.
- 농업인 확인서는 발급한 날로부터 3개월간 유효하며, 기간 경과 시는 재신청이 필요하다.

(5) 농업인 확인 신청서의 작성 및 첨부 서류

- 농업인 확인서 발급 규정 별지 제1호 서식(뒷면의 작성요령에 따라 작성)
- 주민등록표 등본(경영주인 농업인은 주민등록증 제시 가능) 또는 외국인등록표 1부
- 농업인 확인서 발급 규정 제4조 및 제11조에 규정된 첨부 서류와 기타 증빙자료
- 개인정보조회 동의서

(6) 농업인 확인서의 발급기관은 국립농산물품질관리원 각 지원 및 사무소이다.

## 2.8. 농가의 통계적 정의와 법률적 정의의 간극

- 일제강점기부터 도입된 농가 통계는 해방 이후에도 지속되어 농림부는 정부가 수립됨과 동시에 각종 농업 시책을 전개하면서 행정 통계로 농림기본통계와 농가경제통계를 발표하였다.
  - 1950년대에 농림부가 작성한 농림기본통계는 농업경영의 기본 요소인 농경지 이용과 농가 및 농가 인구의 변동을 파악하기 위해, 조사 대상인 농가를 “농업을 생업으로 하는 가구”로 정의하였다.<sup>62)</sup>
  - 1953년 7월부터 1년간 농림부와 한국은행 조사부가 공동으로 농촌실태 조사를 실시하였고, 그 이듬해부터 농림부의 독자적인 행보로 농가경제조사와 농산물 생산비조사 등을 실시하였다.
  - 따라서 농림통계나 농가경제조사에서 규정한 농가는 농지개혁법의 농가와 같은 맥락에서 정의한 것이다.
  
- 1960년에 처음으로 ‘농업국세조사’라는 이름으로 농업센서스(=농업총조사)를 실시하였으며, 조사대상은 농가로 하였다.
  - 농가는 농지제도에서의 개념으로 “경지 300평 이상을 직접 경작하는 가구”로 규정되었다. 또한 이를 농업사업체로 지칭하고 그 법적 형태를 농가와 준농가로 분류하였다.
  
- 1970년 농업총조사에서 농가의 기준이 대폭 보완되었다.
  - 조사 대상인 농가는 조사일 기준으로 ① 경지 10a 이상 직접 경작하는 가구, ② 고등원에 특용작물 각각 3a 이상, 과수 묘목 각각 7a 이상 재배하는 가구, ③ 소, 젓소, 고기소를 각각 1마리 이상 사육하는 가구, ④ 돼지, 면양, 산양을 3마리 이상 사육하는 가구, ⑤ 토끼 40마리 이상, 가금 30마리 이상 사육하는

62) 1950년대의 통계를 집약한 『대한민국통계연감』(공보처 통계국, 1954) 창간호에 농가 호수와 인구 및 경지면적이 수록되어 있다.

가구, ⑥ 꿀벌 5통 이상 치는 가구, ⑦ 누에씨 12g 이상 소잠하는 가구, ⑧ 복합 경영한 농업수입이 1만 원 이상 되는 가구, ⑨ 가구원 중 연간 농업노동 일수 90일 이상 동일인이 계속 30일 이상 임금 농업노동에 종사한 가구 등으로 규정하였다.

- 또한 농가를 개인농가와 준농가로 분류하였다.

○ 1980년 농업조사에서는 1970년 농업총조사 때에 정의된 농가 중에서 일부 보완되었다.

- “복합경영한 농업수입 1만 원 이상되는 가구”를 “복합경영한 연간 농업수입이 규정한 각호별 수입보다 많은 가구”로 변경하고, “임금 농업노동에 종사한 가구”를 삭제하였다. 또한 여기서도 개인농가 및 준농가로 분류하였다.

○ 1990년도 농업총조사에서는 1980년 조사의 농가 규정을 단순화하는 방향으로 보완하였다.

- 농가는 “생계, 영리 또는 연구를 목적으로 농업을 경영하거나 농업에 종사하는 가구”를 뜻하며, 이 농가는 다시 개인농가 및 준농가로 구분하였다.

- 개인농가는 다음의 4가지 항목 중에 하나라도 해당하는 농가이다. ① 경지(논, 밭, 과수원) 10a 이상 직접 경작하는 가구, ② 시설작물 3a 이상, 과수나 묘목은 7a 이상 재배하는 가구, ③ 대가축 1마리, 중소가축 3마리, 소가축 및 가금 40마리, 꿀벌 5군 이상 사육하는 가구, ④ 연간 농업수입이 40만 원 이상으로 농업을 계속하는 가구 등의 요건을 갖춘 가구 단위이다.

- 준농가는 “개인농가에서 정한 규모 이상의 농업을 경영하는 기관, 단체(학교, 정부기관, 종교단체, 기업체, 기타)”로 정의하였다. 이전에는 농업총조사에서 조사 대상의 농가는 개인농가를 의미하였으나, 1990년부터는 준농가 까지도 포함되었다.

○ 2000년 농업총조사는 농업통계 업무가 농림부에서 통계청으로 관할이 옮겨진 후 처음 실시되었으며, 이 조사에서 농가를 ‘농업을 경영하는 가구’로 정의하였다.

- 농가는 ① 논·밭 등 경지10a(약 300평) 이상 직접 경작하는 가구, 그리고 ②

연간 농축산물의 판매금액이 50만 원 이상으로 농업을 계속하는 가구이다. 단, 판매금액이 50만 원 미만이라도 50만 원 이상의 가축을 사육하는 가구는 농가에 포함하였다.

○ 2010년 농업총조사에서의 농가 정의는 조사 시점(2010년 12월 1일)을 기준으로 농산물 판매액을 대폭 인상한 것이 특징이다.

-농가는 ① 현재 논이나 밭을 1,000㎡(10a) 이상 직접 경작하는 가구, ② 지난 1년간 직접 생산한 농축산물 판매금액이 120만 원 이상인 가구, ③ 현재 사육하는 가축의 평가액이 120만 원 이상인 가구 등으로 규정하였다.

○ 2015년 농업총조사에서는 2010년 조사와 동일한 기준으로 조사대상인 농가를 정의하였다.

**부표 3-3** 농업총조사의 농가 정의와 분류의 변천

통계 명칭	농가 정의의 내용과 분류
1960년 농업국세조사	소유 여하를 불문하고 경지(전, 답, 과수원) 300평 이상을 직접 농사를 짓고 있는 가구
1970년 농업센서스	다음의 한 가지에 해당하는 가구 ① 경지 300평 이상 직접 경작, ② 고등원예나 특용작물을 100평, 과수나 묘목을 200평 이상 재배, ③ 대가축(소) 1마리 이상 사육, ④ 중가축(돼지, 양) 3마리 이상 사육, ⑤ 소가축(토끼) 40마리 이상 사육, 가금(닭, 오리) 30마리 이상 사육, ⑥ 꿀벌 5군 이상 사육, ⑦ 누에씨 12g(1상자) 이상 사육, ⑧ 복합경영의 농업수입이 1만 원 이상, ⑨ 가구원 중 30일 이상 농업노동에 종사한 사람이 있는 가구
1980년 농업조사	다음 각 호에 해당하는 가구 ①~⑦ 1970년 농업센서스와 동일, ⑧연간 총수입 중 농업수입이 위의 각호별 수입보다 많은 가구
1990년 농업총조사	① 경지 10a(약 300평) 이상 직접 경작하는 가구, ② 시설작물 3a(약 100평), 과수나 묘목은 각각 7a(약 200평) 이상 재배하는 가구, ③ 대가축(소) 1마리, 중가축(돼지, 양) 3마리, 소가축(토끼), 가금(닭, 오리, 거위, 칠면조) 40마리, 꿀벌 5군 이상 사육하는 가구, ④ 연간 농업수입이 40만 원 이상으로 농업을 계속하는 가구
2000년 농업총조사	① 논·밭 등 경지10a(약 300평) 이상 직접 경작하는 가구, ② 연간 농축산물의 판매금액이 50만 원 이상으로 농업을 계속하는 가구
2010년 농업총조사	① 논이나 밭을 1,000㎡(10a) 이상 직접 경작하는 가구, ② 직접 생산한 농축산물 판매금액이 120만 원 이상인 가구, ③ 사육하는 가축의 평가액이 120만 원 이상인 가구
2015년 농업총조사	① 논이나 밭을 1,000㎡(10a)이상 직접 경작하는 가구, ② 직접 생산한 농축산물 판매 금액이 120만 원 이상인 가구, ③ 사육하는 가축의 평가액이 120만 원 이상인 가구

자료: 관련 통계에서 정리.

- 이 상에서 정리한 바와 같이 농업총조사에서 농가의 정의는 초기에 「농지법」 규정을 따랐으나, 1980년 조사부터는 농업경영 단위로 규정한 농가 개념이 오늘날까지 존속되고 있다.
  - 법률적인 농가 정의 : 농지개혁법에서 규정한 ‘농지 소유 단위로서의 농가’가 이후의 법률에서도 그대로 적용하였다.
  - 통계적인 농가 정의 : 농업통계를 정비하는 과정에서 ‘농업경영 단위로서의 농가’로 정착되었다.
- 참고로, 2015년 기준으로 통계청에서 조사 분석에 이용하고 있는 농가의 분류를 발췌하여 정리하면 다음과 같다.<sup>63)</sup>
  - 전업농가: 농업에만 종사한 가구원이 있는 농가와 농업 이외의 돈벌이 또는 영업에 종사한 가구원이 있더라도 연간 30일 이상 종사한 가구원이 없는 농가
  - 겸업농가: 돈벌이를 위하여 농업 이외의 일 또는 영업에 연간 30일 이상 종사한 가구원이 있는 농가
    - 1종 겸업농가: 겸업농가 중 농업수입이 농외수입보다 많은 농가
    - 2종 겸업: 겸업농가 중 농업수입이 농외수입보다 적은 농가
  - 전문농가: 경지규모 3ha 이상 또는 농업총수입 2,000만 원 이상 농가
  - 일반농가: 경지규모 3ha 미만이면서 농업총수입 2,000만 원 미만 농가
  - 부업농가: 경지규모 30a 이상 또는 농업총수입 200만 원 이상 농가 중 농업 외수입이 농업총수입보다 많은 농가
  - 자급농가: 경지가 없거나, 30a 미만 농가 중 농업총수입이 200만 원 미만인 농가

63) 통계청 홈페이지(<http://kostat.go.kr/portal/>, 2019. 6. 5. 검색).

### 3. 일본의 농업인 정의와 기준에 관한 제도 및 정책의 검토

#### 3.1. 농지개혁법 및 「농지법」의 ‘농가’와 ‘경작자’

- 일본은 1946년 연합군총사령부(GHQ) 체제하에서 농지개혁을 실시했으며, 국가가 소작지를 매수·매도함으로써 지주제를 해체하고 자작농가를 창설하였다.
- 일본 정부는 19세기 초에 농업통계를 시작하면서 농업을 영위하는 세대 단위를 농가로 규정하였으며, 농업정책에서도 농지의 실제 경작 여부와 관계 없이 농가로 통칭하였다.
- 1946년부터 착수한 농지개혁사업은 「자작농창설특별조치법」과 「농지조정법」에 근거하여 농지 소유 주체를 지주(地主)로부터 경작자(耕作者)에게 이전함으로써 자작농가를 창설하였으며, 이 법률은 이후 「농지법」에 승계되었다.

**부표 3-4** 일본의 농지개혁 후 농지제도 변천

연도	관련 제도	주요 내용
1946~50	농지개혁(자작농창설특별조치법 제정 등)	소작지 등의 매수·매도
1952	「농지법」 제정	농지개혁의 성과 유지(자작농주의)
1962	「농지법」 개정	농업생산법인 제도 창설
1969	농업진흥지역정비법 제정	종합적인 농업진흥을 도모할 지역 지정
1970	「농지법」 개정	경작지 상한 폐지, 농지보유합리화법인사업 창설, 농업생산법인 요건 확대
1975	농용지 이용증진법 제정	농용지 이용증진사업 창설, 농지이용권 설정 촉진
1988	시민농원 관계법 정비	특정농지 임대제도 도입
1993	농업경영기반강화촉진법 제정	인정농업자 제도 창설
2009	「농지법」 개정	일반 기업 등의 임차 허용

자료: 日本 農林水産省 홈페이지에서 정리.

- 1952년 제정된 「농지법」(법률 제229호)은 자작농주의를 원칙으로 경작자(耕作者)의 지위를 인정하고 보장하였다.

- 「농지법」 제1조에서 “이 법률은, 농지는 경작자 스스로가 소유하는 것을 가장 적당하다고 인정하여, 경작자의 농지 취득을 촉진하고, 그 권리를 보호하며, 기타 토지의 농업적인 이용 관계를 조정하여 더욱 경작자의 지위 안정과 농업생산력 증진을 도모함을 목적으로 한다.”라고 목적을 규정하였다.
- 따라서 농지개혁은 지주 소유의 농지를 경작자에게 분배한 것이며, 따라서 농지소유자는 경작자인 세대주이고, 농가의 가산(家産)으로 규정되지 않았다.

### 3.2. 농업기본법의 ‘자립경영농가’

- 농지개혁을 성공적으로 마친 일본 정부는 농업·농촌의 안정을 도모하기 위해 당시 유럽에서 태동한 ‘자립농업경영’(viable farming) 개념을 도입하여 농가 육성 정책을 수립하였다.
- 1961년에 제정된 「농업기본법」에서 자립경영농가를 육성하기로 결정하고, 농가 정책에서도 농업자를 근간으로 근대적인 가족 관계의 확립을 규정하였다.
  - 농업기본법 제15조에서 “국가는 가족농업경영을 근대화하여 그의 건전한 발전을 도모함과 아울러, 가능한 한 많은 가족농업경영이 자립경영으로 육성될 수 있도록 필요한 시책을 강구하도록 한다.”라고 규정하였다.
  - 자립경영농가는 정상적인 구성원으로서 농업종사자가 정상적인 능률을 발휘하면서 거의 완전히 취업할 수 있는 규모의 가족농업경영으로, 농업종사자가 타 산업에 종사하는 자와 균형된 생활을 영위할 수 있을 만큼의 소득을 확보하도록 하는 것을 말한다.
- 자립경영농가는 영세소농 구조의 일본 농업으로써는 이상적인 목표이기도 하였다. 1970년대 이후의 고도경제성장 과정에서 이농이 크게 증가하였으며, 대다수의 농가가 농업만으로는 자립할 수 없으므로 농의소득을 추구하는 겸업농가(兼業農家)로 발전하였으며, 겸업농가는 일본 농업의 특징을 보여주는 중요한 요소이다.

- 1970년대에 정책적으로 도입한 중핵농가(中核農家)라는 개념은 지역농업의 중심인 전업농가를 양성하기도 하였으나, 그 성과는 미미한 것으로 알려진다.

### 3.3. 1962년 「농지법」 개정, 농업생산법인 도입

- 일본은 1960년대 경제발전 과정에서 겸업농가가 증가하여 소득 문제는 해결 하였으나, 농가의 자립은 점점 어려워짐에 따라 농업경영 강화를 위한 정책으로 복합영농과 협업농을 추진하였다.
  - 첫째는, 복합영농을 통해 가족농의 본질을 유지해야 한다는 견해로, 가족노동력을 충분히 가동할 수 있는 영농규모와 경영형태로 발전시켜야 한다는 주장이다. 따라서 단일 품목을 기르는 전문경영보다는 미곡을 기본으로 여러 상업적 작물을 재배하는 복합영농이 장려되었다.
  - 둘째는 개별농가의 협업경영에 관한 논리로서, 개별농가의 자립경영이 실현되기 힘든 상황에서 생산조직이나 법인경영체 혹은 계열화 등의 협업조직을 육성해야 한다는 주장이다. 즉, 산업화 과정에서 가족농은 점점 유약해질 수밖에 없으므로 농가의 조직경영체를 인정해야 한다는 견해이다.
- 일본 정부는 1962년 「농지법」 개정을 통해 농업생산법인이 농지를 소유할 수 있도록 하는 농업생산법인 제도를 도입하였다.
  - 일본의 농업생산법인은 농가의 세금 문제로 인해 제도화되었다고 해도 과언이 아니다. 1957년 도쿠시마현의 밀감 농가가 지나친 소득세를 감면받기 위해 유한회사를 설립한 것을 계기로 1962년에 정부가 인정하는 형식으로 농업생산법인 제도가 성립되었기 때문이다. 농가도 세무 신고(청색 신고)를 해야 하므로, 개인소득세보다 법인세를 택하여 세금을 감면하기 위해 농업법인을 설립하는 경우가 많다.
  - 최근에 일본 정부가 농업법인에 주목하는 것은 농업의 경영관리 측면이다. 영세소농 구조와 주먹구구식 경영 관리로는 농업경영 혁신을 도모하기 어려우

므로 법인화를 통해 경영 마인드를 함양하고 과학적인 경영기법을 도입하는 것이다. 그래서 1990년대 들어 1호 1법인 제도를 창안하여 농가형 법인이 전체 농업법인의 절반에 달할 정도로 농업법인의 주류를 형성하게 되었다.

- 일본에서 농업법인이란 법률적인 용어는 아니지만 법인 형태의 농업 경영체를 총칭하는 용어로 사용된다.
  - 농업법인의 조직 유형은 상법, 유한회사법, 농협법 등의 조직법에 의해 규정되며, 농지의 권리 취득에 관해서는 통제법으로서 「농지법」의 규제를 받는다.

### 3.4. 농업경영강화촉진법의 ‘인정농업자’

- 1990년대 들어 일본 농림수산성은 농산물 시장개방에 대응한 농업구조개선을 적극 추진하여 1992년에 이른바 ‘신정책’(새로운 식료·농업·농촌정책의 방향)을 발표하였다.
  - 신정책에서는 농업종사자들에게 타 산업 수준의 연간 노동시간과 생애 소득을 보장해주는 ‘효율적·안정적 경영체’를 육성하여 농업생산의 주도적인 역할을 담당하는 농업구조의 확립을 목표로 한다.
- 1993년에는 「농업경영기반강화촉진법」을 제정하고, 효율적이고 안정적인 농업경영체의 구체적인 모습으로 ‘인정농업자(認定農業者)’를 설정하여 정책적으로 육성하도록 하였다.
  - 인정농업자 제도는 농업경영기반강화촉진법에 의거하여 구 농용지이용촉진법의 농업경영규모 확대 계획에 의한 인정 제도를 확충한 것이며, 정부가 농업경영을 전문화하려는 농가를 ‘인정농업자’로 육성하는 제도이다.
  - 인정농업자는 의욕 있는 농업자로서 정부의 경영개선 지원을 받기 위해 농업경영개선계획을 인정받은 경영체이다. 즉, 농업경영규모의 확대, 생산방식 및 경영관리의 합리화, 농작업의 개선 등 농업자의 농업경영을 개선하기 위한 계획(농업경영개선계획=5년 후의 경영목표)을 지자체(市町村)의 기본계획에 의거하여 인정하는 제도이다.

### 〈인정 대상〉

- 연령·성별: 인정에 대해 연령 제한은 없으며, 여성 농업자도 인정 대상
- 전겸업별: 비농가나 제2종겸업농가라도 금후 농업을 주력으로 해 나갈 사람이면 인정 대상
- 경영 규모: 현재 경영규모가 작더라도 고수의 농업경영의 실현이 가능
- 영농 유형: 농지를 소유하지 않는 중소 가족경영 등도 인정 대상
- 조직 형태: 농업생산법인 이외의 농업을 영위하는 법인도 인정 대상, 농외로부터 진입 기업도 인정 대상

○ 인정농업자의 구체적인 행정 절차는 다음과 같다.

- ① 인정 기준: 시정촌(市町村) 농업경영개선계획의 인정을 받기 위한 조건
- 농업경영개선계획이 시정촌의 ‘기본구상’에 적합할 것
  - 계획이 농용지의 효율적이고 종합적인 이용에 적합할 것
  - 계획 달성에 대한 전망이 확실할 것

### 〈시정촌 기본구상〉

지역의 바람직한 농업경영의 모습으로 다음과 같은 지표를 제시

- 영농유형별 경영규모, 생산방식, 경영관리 방법, 농업종사 형태 등
- 연간 농업소득 목표: 주종사자 1인당 대략 350만~600만 엔 정도로, 시정촌별로 지역의 타 산업종사자 소득을 참고하여 설정
- 연간 노동시간 목표: 대략 1,800~2,000시간 정도

② 인정 절차

- 인정을 받으려는 농업인은 시정촌에 “농업경영개선 계획서”를 제출
- 농업경영개선계획서 기재 내용
  - 경영규모 확대에 관한 목표(재배면적, 사육두수, 작업수탁면적 등)
  - 생산방식 합리화 목표(기계·시설의 도입, 포장 합배미, 신기술 도입 등)
  - 경영관리 합리화 목표(복식부기 기장 등)

· 농업종사 형태 개선 목표 (휴일제 도입 등)

③ 인정농업자에 대한 지원 제도

- 경영규모 확대의 지원
- 농기계·시설 임차료 등의 보조
- 제도자금 및 이자 지원
- 세제상의 혜택 및 기타 지원 등

**부표 3-5** 일본의 인정농업자에 대한 주요 지원 조치

구분	관련 제도	지원 내용
경영소득 안정대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발작물 직접지불교부금</li> <li>• 쌀발작물의 수입 감소 영향 완화 대책</li> <li>* 지원대상: 인정농업자, 집락영농, 인정신규취농자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 말대두 등의 생산비 보전</li> <li>• 쌀말대두 등의 수입 감소에 대한 안전망</li> </ul>
용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업경영기반강화자금</li> <li>* 지원대상: 인정농업자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영개선을 위한 장기저리용자(농지, 시설기계 등 취득에 필요한 자금 및 장기운전자금)</li> <li>• 사람농지플랜의 중심 경영체인 인정농업자 차입하는 농업경영기반강화자금에 대해 5년간 이자 부담 경감</li> </ul>
세제	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업경영기반강화 준비금 제도</li> <li>사람농지플랜의 중심 경영체청색신고 대상인 인정농업자, 인정신규취농자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영소득안정 대책의 교부금을 적립한 경우에 필요경비에 산입.</li> <li>또한 5년 이내에 적립금을 해체하여 농지나 농기계 등을 취득한 경우에 압축기장 가능</li> </ul>
보조금	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영체 육성 지원사업</li> <li>* 지원대상: 사람농지플랜의 중심 경영체, 농지중간관리기구로부터 임대차 설정받은 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>용자를 활용하여 농업용기계 등을 도입할 때, 용자 잔액에 대한 국고 보조</li> </ul>
출자	<ul style="list-style-type: none"> <li>애그리비즈니스 투자육성주식회사 및 투자사업 유한책임조합에 의한 출자</li> <li>* 지원대상: 인정농업자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「농업법인투자원활화법」에 의거, 투자주체로부터 출자를 받을 수 있음</li> </ul>
농업자연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업자연금의 보험료 지원 (특례부가연금)</li> <li>* 지원대상: 39세까지 가입, 농업소득 900만 원 이하의 청색신고 대상 인정농업자 및 인정신규취농자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>월액 2만 엔 보험료 중 1만~4천 엔/월 국고 보조 (최대 20년)</li> </ul>

자료: 日本 農林水産省 홈페이지에서 정리.

○ 2018년 3월 말 기준으로 인정농업자수는 240,665개이며, 그중 법인 수는 23,648개로 집계되었다.

- 2018년 기간적 농업종사자수가 145만 명이므로, 그중 16% 정도가 인정농업자로 등록한 셈이다.

### 부표 3-6 일본의 인정농업자 내역별 추이(2014~2018년)

단위: 명

구 분	2010	2015	2016	2017	2018
① 계획 만료 예정자	35,560	38,600	54,321	57,319	37,263
② 재인정 예정자	26,826	30,498	44,918	46,048	29,420
③ 재인정 미예정자	8,734	8,102	9,403	11,271	7,843
④ 계획기간중 자격 상실	1,808	2,125	2,644	2,794	2,369
⑤ 신규 예정자	8,257	17,569	19,689	10,284	8,573
순 증감 (⑤-(③+④))	△2,285	7,342	7,642	△3,781	△1,639
재인정률 (②/①)	75.4%	79.0%	82.7%	80.3%	79.0%
인정농업자수	231,101	238,443	246,085	242,304	240,665

주: 인정농업자 수는 매년 3월 기준 수치.

자료: 日本 農林水産省 홈페이지에서 정리.

### 부표 3-7 일본의 농업종사자 추이(2010~2018년)

단위: 명

	2010	2015	2016	2017	2018
농업취업인구	260.6	209.7	192.2	181.6	175.3
그중 여성	130.0	100.9	90.0	84.9	80.8
그중 65세 이상	160.5	133.1	125.4	120.7	120.0
평균 연령	65.8	66.4	66.8	66.7	66.8
기간적 농업종사자	205.1	175.4	158.6	150.7	145.1
그중 여성	90.3	74.9	65.6	61.9	58.6
그중 65세 이상	125.3	113.2	103.1	100.1	98.7
평균 연령	66.1	67.0	66.8	66.6	66.6

자료: 日本 農林水産省 홈페이지에서 정리.

### 3.5. 농업자연금과 경영이양 지원 제도

- 농업자연금은 「독립행정법인 농업자연금기금법」에 의거하여 농업자를 대상으로 국민연금(기초연금)에 부가 지급하는 연금(봉급생활자의 후생연금에 해당)으로 성격이 지워진다.
- 1971년 구 제도에 의한 농업자연금사업이 시작되었으며, 제도의 목적은 “농업자의 노후생활 안정 + 농업경영 근대화 및 농지보유 합리화”에 두었다.
  - ① 경영이양연금 : 보험료 납부기간이 20년 이상인 농업자가 65세까지 후계자 등에게 경영이양한 경우에 지급.
  - ② 농업자 노령연금 : 보험료 납부기간이 20년 이상인 농업자가 원칙적으로 65세에 도달하면 고령연금 지급.
  - 그 후 농촌의 고령화가 빠르게 진행되는 가운데, 고령 세대와 현역 세대의 균형이 크게 벌어지고 연금 재정이 악화되어 제도 파산의 위험이 예상되면서 2002년에 제도를 개정하게 되었다.
- 2002년 신제도에 의한 농업자연금사업이 시작되었으며, 제도의 목적은 “농업자의 노후생활 안정 + 농업자 확보”에 두고 있다.
  - ① 특례부가연금 : 원칙적으로 65세에 도달, 후계자 등에게 경영승계, 보험료 납부기간이 20년 이상이 경우에 보험료 국고보조분을 연금으로 지급.
    - ※ 피보험자 기간에 의욕 있는 농업자(39세 이하의 인정농업자 등에게 최저 보험료 2만 엔 중 1만 엔 이내를 국고보조)의 보험료 일부를 정책 지원하고 연금 지급에 충당하기 위해 적립.
  - ② 농업자 노령연금 : 원칙적으로 65세에 도달하면 지급.
- 신제도에서는 현역 세대에 의한 ‘부과방식’이나 미리 장래의 연금을 약속하는 ‘확정지급방식’이 아니라, 적립한 보험료와 그 운용수익에 의해 장래 수취 연금액이 정해지는 ‘적립방식·확정거출형’으로 정했기 때문에 연금 재정은 가입자 수나 수급자 수에 좌우되지 않고 장기적으로 안정된다.

**부도 3-1** 일본의 연금제도와 농업자연금의 위상

↑ 월액 약 20만 엔	공적연금 이외: 건강보험, 생명보험 등 개인연금, 농협공제 등			
↑ 농업자연금 월 약 7만 엔 ↓	<b>농업자연금</b> (농업자)	<b>국민연금기금</b> (자영업자)	<b>후생연금</b> (샐러리맨)	<b>공제연금</b> (공무원, 사립학교 교직원)
↑ 국민연금 월 약 13만 엔 ↓	<b>국민연금 (기초연금)</b>			
	(제1호 피보험자)	(제2호 피보험자)	(제2호 피보험자) 샐러리맨 배우자	

자료: 日本 農林水産省 홈페이지에서 정리.

- 경영이양 지원 제도는 후계자에게 경영이양한 농지를 농지집적은행에 임대하면서 농업자연금을 계속 받는 제도이다.
- 농지의 임대 조건은 구제도인 경영이양연금과 신제도인 특례부가연금의 경우에 다소 차이가 있다.

**부표 3-9** 경영이양연금과 특례부가연금의 지급 비교

	경영이양연금 지급	특례부가연금 지급
임대 기한	반환부터 1년 이내	반환부터 1년 이내 (조건불리지역은 2년)
임대 기간	10년 이상	10년 이상
임대 방법	후계자에게 이양한 농지의 일부만 농지집적은행에 임대한 경우는 농용지이용집적계획에 의거하여 임대	해당 없음

자료: 日本 農林水産省 홈페이지에서 정리.

- 농업경영자가 기존의 경영이양 방식을 전환하여 영농후계자에게 농지를 임대하지 않고 농지집적은행으로 변경하게 되면 다음과 같은 이점이 주어진다.
- 10a(북해도에서는 20a) 이내의 농지를 자급용으로 남겨 놓을 수 있다.

- 후계자에게 농지를 임대하고 있는 경우와 달리, 농지의 반환이나 재처분한 것만으로는 연금을 지급 정지하게 된다.(가상형 경영이양연금의 가산액 부분을 제외).
  - 기본액 경영이양연금을 수급받고 있는 경우(후계자가 봉급생활자 겸업인 경우 등)는 가상형 경영이양연금이 되어 연금액이 증액될 수 있다.
- 최근에는 정책적으로 집락영농(集落營農)을 장려하면서 영농후계자가 집락영농에 참여하더라도 후계자의 부모는 계속 농업자연금을 받을 수 있도록 혜택을 부여하고 있다.
- 경영이양을 받은 영농후계자가 집락영농에 참여하더라도 농지의 명의를 바뀌지 않기 때문에 농업경영자에게 지급되는 농업자연금은 그대로 유지된다.
  - 단, 집락영농에 참여하는 경우에는 「농지법」(농용지이용집적계획)에 의한 농지임대 또는 사용대차의 절차를 거쳐야 한다.
  - 경영이양하고 농업자연금을 수급 중인 고령 농업자가 집락영농이나 농업생산법인에 참여하더라도, 단순히 고용자 신분이라면 농업경영을 재개한 것으로 간주하지 않기 때문에 농업자연금은 계속 지급된다.
  - 고령 농업자가 농작업서비스를 행하는 농업법인의 구성원이 되는 경우에도 농업자연금은 계속 지급된다.

### 3.6. 농업센서스의 농가 기준

- 법률적인 농가의 정의는 농업센서스에 반영되었으며, 초기에는 「농지법」의 농가 개념이 그대로 농업센서스에 반영되었으나, 이후 농산물 판매금액 기준이 추가되었다.
- 일본 농가 통계의 변천 과정은 농업센서스의 변화라고 요약할 수 있는데, 그 처음 시도는 1947년 8월에 실시된 임시농업센서스로 미군정하에서 처음으로 농가의 실태가 파악되었다.<sup>64)</sup>

- 당시의 조사대상은 모든 농가로, 구체적으로 논벼를 재배하는 자는 그 면적의 대소에 불구하고 모두 농가로 간주하였다. 또한 밭작물만을 재배하는 경우에도 농업소득을 목적으로 상시 판매하는 자는 모두 농가로 인정하며, 상시 판매가 아니더라도 상시 고용노동력을 사용하는 경우에는 모두 농가로 간주하도록 규정하였다.
- 1950년 2월 FAO의 권고에 의하여 세계농업센서스가 실시되었으며, 이 조사에서 농가의 정의에 대한 최저규모 기준이 정해져 농가 기준이 명확하게 드러나게 되었다.
  - 보통 경종을 행하는 농가는 경영경지면적의 크기로 정하는데, 일본 전역을 A(주로 동일본)와 B(주로 서일본) 지역으로 구분하여 A지역에서는 1단보 이상 그리고 B지역서는 0.5단보 이상으로 하며, 상업적 농작물(24종)을 대상으로는 연간 판매금액이 1만 엔 이상인 작물을 대상으로 하였다.<sup>65)</sup>
  - 이때 설정된 농가의 경영경지 최소규모 10a 기준은 현재까지도 동일하게 적용되고 있으며, 농산물 판매액에 대해서는 물가 상승을 참고하여 현실에 맞게 상향 조정하여 왔다. 예를 들어 1960년 센서스에서는 2만 엔 이상, 1965년 센서스에서는 3만 엔 이상, 1970년 센서스에서는 5만 엔 이상, 1975년 센서스에서는 7만 엔 이상, 1980년 센서스에서는 10만 엔 이상 등으로 연간 판매액을 상향 조정하였다.
- 농업센서스의 농가 기준이 크게 수정된 것은 1990년 조사이며, 이때 개정된 기준이 현재까지 사용되고 있다.
  - 1990년 센서스에서는 일본 전역에 경지면적을 10a 기준으로 적용하도록 하고, 농산물 판매액 기준은 연간 15만 엔 이상으로 상향 조정하였다.
  - 또한 이때부터 상업농 체제를 반영하여 도입한 개념이 ‘판매농가’와 ‘자급적 농가’이다. 즉, 판매농가는 경지면적이 30a 이상 또는 연간 농산물 판매액이

64) 及川章夫(1994). 『日本農業統計調査史』. 農林統計協會.

65) 일본을 동서로 나누어 동일본은 北海道, 東北關東 지역을, 서일본은 關西九州 지역을 말한다.

50만 엔 이상으로 제한하였고, 자급적 농가는 경지면적 10~30a, 연간 농산물 판매액이 50만 엔 미만인 농가로 제한하였다.

○ 한편, 농가와 함께 사용된 용어로 1950년대까지는 농가 이외의 사업체를 ‘준농가(準農家)’로 부르기도 하였는데, 1960년 센서스 이후에는 준농가라는 용어 대신 ‘농가 이외의 사업체’로 구분하고 있다.

- ‘농가 이외의 사업체’란 주로 농업법인의 형태로서 협업경영체, 주식회사, 유한회사, 기타 회사 등이 있으며, 그밖에 농협, 기타 농업단체로서 법인 자격을 갖는 사업체를 말한다.

- 농업법인은 「농지법」에 의거하여 농업생산법인(농지 필요)과 일반농업법인(농지 불필요)으로 구분하기도 한다.

**부표 3-10** 일본 농업센서스의 농가 정의와 분류

용어	정의
농가	경영경지면적 10a 이상의 농업을 경영하는 세대 또는 농산물 판매금액이 연간 15만 엔 이상인 세대
판매농가	경영경지면적 30a 이상 또는 농산물 판매금액이 연간 50만 엔 이상인 농가
주업농가	농업소득이 주(농가소득의 50% 이상)이며, 연간 60일 이상 자영농업에 종사하는 65세 미만의 세대원이 있는 농가
준주업농가	농외소득이 주(농가소득의 50% 미만)이며, 연간 60일 이상 자영농업에 종사하는 65세 미만의 세대원이 있는 농가
부업적농가	연간 60일 이상 자영농업에 종사하는 65세 미만의 세대원이 없는 농가(주업농가 및 준주업농가 이외의 농가)
전업농가	세대원 중에 겸업종사자(연간 30일 이상 농업 외에 고용되어 종사한 자 또는 농업 이외의 자영업에 종사한 자)가 1인도 없는 농가
겸업농가	세대원 중에 겸업종사자가 1인 이상 있는 농가
제1종겸업농가	농업소득이 겸업소득보다 많은 겸업농가
제2종겸업농가	겸업소득이 농업소득보다 많은 겸업농가
자급적농가	경영경지면적이 30a 미만이고 농산물 판매금액이 연간 50만 엔 미만인 농가
농가 이외 사업체	경영경지면적이 10a 이상 또는 농산물 판매금액이 연간 15만 엔 이상의 농업을 경영하는 세대(농가) 이외의 사업체
농업서비스사업체	위탁을 받아 농작업을 행하는 사업소(농업사업체를 제외하고, 스스로 종묘 생산 및 판매를 행하는 사업소를 포함)
토지소유 비농가	농가 이외로 경지 및 경작방목지를 5a 이상 소유하고 있는 세대

자료: 日本 農林水産省 홈페이지에서 정리.

## 4. 농업인 정의와 기준에 대한 한·일 간 제도 비교 및 시사점

- 우리나라는 법률적으로 1994년 「농지법」에서 농업인(農業人) 정의를 도입하였으며, 도입 당시부터 농업경영인과 농업종사자(고용인 포함)를 포괄하였다.
  - 1999년에 농업·농촌기본법을 제정하면서 농산물판매액 기준을 추가하여 초기에는 100만 원이었으나, 물가상승률을 감안하여 2010년 농어업·농어촌및식품산업기본법에서 120만 원으로 상향 조정하였다.
  - 현행의 농업인 정의는 “농업을 경영하거나 이에 종사하는 자”이며, 자격 기준은 다음 4항목이다.
    - ① 1,000㎡ 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 사람
    - ② 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람
    - ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람
    - ④ 영농조합법인이나 농업회사법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
- 또한, 농업인에 대한 정책 지원을 위해 2009년 농업경영체육성법을 제정하고 농업경영체 등록 제도를 도입하였다.
  - 농업인은 농업경영체로 등록해야만 국가에서 지원하는 각종 농자재, 농자금 지원, 융자 등을 비롯하여 직접지불금 신청이 가능하다.
- 일본은 농업인(=農業者)에 대한 법률적 정의는 없으며, 「농지법」에서도 경작자(耕作者)로 규정하였다. 통계 용어인 농가(農家)를 농업정책에서도 사용하다가 1993년 농업경영기반강화촉진법을 제정하여 농정의 핵심 주체인 ‘인정농업자(認定農業者)’를 별도로 규정하고 정책적으로 육성하도록 하였다.
  - 농업통계 및 농업정책의 농가(農家) 기준은 경영경지면적 10a 이상의 농업을 경영하는 세대 또는 농산물 판매금액이 연간 15만 엔 이상인 세대이다. 따라서 농가의 세대원으로 농업에 종사하는 사람을 농업종사자로 칭하며, 이들

이 농업인이고 농업을 경영하는 세대주가 농업경영인이다.

- 인정농업자는 정부의 경영개선 지원을 받기 위해 농업경영개선계획을 작성하여 지자체(市町村)가 인정한 농업인이다. 인정농업자는 연간 농업소득 350만~600만 엔, 노동시간 1,800~2,000시간(1일 8시간 환산하면 225~250일)을 목표로 한다.

**부표 3-11** 한국과 일본의 농업인 관련 용어 비교

구분		한국	일본
농업 경영체	법률	농가, 농업법인	농업자(농가, 농업생산법인)
	통계	농가, 준농가, 농업법인(영농조합, 농업회사)	농가, 농가 이외 사업체
농업인	법률	농업인(농업경영인+농업종사자)	경작자, 인정농업자
	통계	농가의 농업종사자	농가의 농업종사자

자료: 저자 작성.

- 한국과 일본의 농업인 정의를 비교하면, 한국은 법률적으로 넓은 의미의 농업인(농업경영인+농업노동자)을 정의하고 이 모두를 정책대상으로 하는 반면에, 일본은 통계상의 농가와 그 구성원인 농업자를 그대로 정책 대상으로 수용하면서 별도로 인정농업자 제도를 두어 농업경영체로 육성하고 있다.
- 정책적인 관점에서 보면, 한국이나 일본이나 농지개혁 당시의 경작자 개념을 그대로 농가 또는 농업인 개념에 적용하고 있는 것은 공통적이며, 특히 통계에서는 농산물판매액 개념을 도입하고 물가상승을 감안하여 상향 조정해 온 것도 유사하다.
- 일본은 1960년 농업센서스에서 농산물판매액 기준은 도입하고 물가 상승을 고려하여 현실에 맞게 상향 조정하여 왔다. 1960년 센서스에서는 2만 엔 이상, 1965년 센서스에서는 3만 엔 이상, 1970년 센서스에서는 5만 엔 이상, 1975년 센서스에서는 7만 엔 이상, 1980년 센서스에서는 10만 엔 이상, 1990년 센서스에서는 15만 엔 이상 등으로 상향 조정하였고, 이 금액 기준을 현재 까지 적용하고 있다.
- 한국은 1990년 농업총조사에서 농업수입 기준을 도입하여 1990년 40만 원,

2000년 50만 원, 2010년 120만 원으로 상향 조정하였으며, 그 후 현재까지 동일한 금액 기준을 유지하고 있다.

- 한국이나 일본이나 농가(農家)와 그 구성원인 농업인(農業人)의 관계가 법률적으로나 일관성 있게 확립되지 않은 상태에서 통계적 기준을 정책적으로 이용하고 있는 실정이다.
  - 농가의 정의는 농지개혁법에 의거하는 법률적인 정의와 농업센서스에 의거하는 통계적인 정의가 대체로 일관성을 유지했으나, 산업화 과정에서 겸업 농가가 증가함에 따라 농가의 세대주마저 농업인으로 인정할 수 없는 상황이 전개되고 있다.
  - 정책적으로 농가와 농업인에 대한 다양한 규정과 정의가 조화되지 못하는 상황에서 일선 행정에서는 정책 대상이 통계상의 농가를 말하느냐 혹은 법률적인 농업인을 말하느냐 등 개념의 혼란을 초래하고 있다.

- 강경하·이영석. 2008. 『농가경영개선을 위한 가족경영협약 지원방안 연구』. 농촌진흥청.
- 강혜정. 2008. “영농승계자 보유 농가의 특징과 시사점.” 『농업경영·정책연구』 35(4): 829-848.
- 경상북도. 2019. 『2020년 청년농부 참여형 마을영농 사업지침』.
- 국민연금공단. 『국민연금 공표통계(2019년 6월 말 기준)』.
- 국민연금연구원. 2006. 『외국의 연금제도』.
- 김미영·임상봉·이정환·강혜정·이향미·방미영·김인철. 2013. 『농지은행을 통한 농지의 효율적 이용 및 관리방안』. 한국농어촌공사 농어촌연구원.
- 김병규·송건섭·조덕호. 2011. “농지연금제도를 통한 농촌노인의 생계비 개선효과에 관한 연구.” 『한국지방자치학회보』 23(3): 331-349.
- 김성호·전경식·장상환·박석두. 1989. 『농지개혁사 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석. 2008. “농업인의 고령화에 대응한 농업구조정책의 방향.” 『농촌경제』 31(4): 1-16.
- 김수석·김홍상·박지연·김부영·황연수. 2016. 『농지은행사업 개편을 통한 농지이용 효율화 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김운근·김태곤·허영구. 1985. 『고령화추세에 따른 농업구조 조정 및 제도개선 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정호. 1993. 『농가의 정의에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2012. 『가족농 연구-농가와 농업경영의 과거·현재·미래』. 한국농촌경제연구원.
- 김종호·윤지웅·문정훈·이호규·김진선·이동민. 2014. 『후계농업경영인 육성사업 성과분석』. 한국정책분석평가학회.
- 김태균. 2006. “경영이양직불제 지급단가 어떻게 할 것인가?” 『시선집중 GS&J』 15:1-11. GS&J 인스티튜트.
- 김태일. 2015. “국민연금의 세대 내·세대 간 형평성 분석과 개혁 방향.” 『예산정책연구』 4(2): 31-55.

- 김태훈·박지연. 2018. 『경영이양직불제 효과 분석 및 개선방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 나승렬. 2004. “경쟁력 제고를 위한 농업구조조정에 주력.” 『나라경제』 2004년 2월호: 19-22. 한국개발연구원.
- 농림축산식품부. 2018a. 『2018년도 후계농업경영인 선발 및 지원사업 시행지침』.
- \_\_\_\_\_. 2018b. 『2019년 청년창업농(청년창업형 후계농) 선발 및 영농정착 지원사업 시행 지침』.
- \_\_\_\_\_. 2019a. 『2019년 농식품사업 지침서』.
- \_\_\_\_\_. 2019b. 『2019년 농어업인 건강·연금보험료 지원사업 사업시행지침』.
- \_\_\_\_\_. 2019c. 『2019년도 후계농업경영인 선발 및 지원사업 시행지침』.
- \_\_\_\_\_. 2019d. 『청년 창업농 경영실습 농장(온실) 조성 및 임대 사업 지침』.
- 농지은행. 2015. 『농지연금 업무처리요령』.
- \_\_\_\_\_. 2017. 『2030세대 농지지원 사업 리플렛』.
- 농지은행처. 2015. 『2030세대 농지지원 대상자 선정 추진계획』.
- 노진수·장운옥. 2016. “위험요인을 고려한 농지연금 월지급금의 적정성에 관한 연구.” 『유라시아연구』 13(1): 191-212. 아시아·유럽미래학회.
- 대한민국 정부. 각 연도. 『조세지출예산서』.
- 도야마현. 2019. 『야마 농업경영승계 핸드북-제3자 계승의 방법과 유의점』.
- 독립행정법인 농업자연금기금. 2019. 『농업자연금(농업자노령연금·특례부가연금)을 수급하려면』.
- 류근옥·마승렬. 2012. “주택연금과 농지연금의 총대출비용률(TLCR) 평가 연구.” 『주택 연구』 20(3): 77-102.
- 마상진·김남훈. 2019. 『청년 창업농의 성공적 정착에 미치는 요인 분석』. 한국농촌경제연구원.
- 마상진·정은미·김경인. 2017. 『고령화시대 청년 창업농업인 육성체계 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 마승렬. 2011. “즉시연금과 역모기지(주택연금, 농지연금)의 수익비 비교.” 『리스크관리 연구』 22(2): 3-39.
- 박대식·최경환. 2006. 『농촌노인의 사회안전망 실태와 개선대책』. 한국농촌경제연구원.
- 박대식·최경환·윤병석. 2009. 『영세·고령농의 사회안전망 개선방안』. 한국농촌경제연구원.

- 보건복지부. 2019. 『2019 국민기초생활보장사업안내』.
- 서종석. 2014. 『농가 특성별 맞춤형 경영안정화 방안 연구』. (사)한국농업경제학회.
- 심완보·엄대호·황재현·이충선·고성보. 2004. 『밭 경영이양직불제 및 경영이양을 연금연계 추진방안』. 농림축산식품부·한국농촌공사 농어촌연구원.
- 영광군 농업기술센터. 2019. 『2019년 귀농인 선도농가 현장실습교육 계획』.
- 오내원·김배성. 2005. 『직접지불제가 농업생산 및 구조변화에 미치는 영향』. 한국농촌경제연구원.
- 오내원·채광석·이명현. 2008. 『농업구조조정과 직접지불제 개편 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 오희장·조덕호. 2009. “농지연금제도 도입을 위한 기반조사로서 농촌 고령자 상속성향 분석.” 『지방정부연구』 13(2): 93-109.
- 유정규. 2017. “일본의 ‘집락영농’ 추진현황과 시사점.” 『협동조합연구』 46: 81-115.
- 윤순덕·김경미·조영숙. 2008. “고령 농업인의 은퇴와 경영이양 의사에 관한 연구.” 『농촌사회』 18(2): 179-206.
- 이성호·김정호. 1995. 『농가의 상속과 경영 승계에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환. 2007. “한미 FTA 이후 농정현안의 쟁점과 대안: 농업구조조정정책.” 『시선집중 GS&J』 49: 1-11. GS&J 인스티튜트.
- 이정환·김병욱. 2006. “농업구조정책의 꿈과 현실.” 『시선집중 GS&J』 24: 1-11. GS&J 인스티튜트.
- 이정환·조덕래·조재환. 1990. 『농업구조정책의 목표와 지원시책』. 한국농촌경제연구원.
- 일본 농림수산성. 2019. 『농업자연금제도에 대해』.
- 전경구·조덕호·전형준. 2017. “농지연금의 소비대체를 격차분석과 은퇴농가의 재무 건전성 제고를 위한 정책방안.” 『국가정책연구』 31(2): 233-260.
- 전라남도청. 2017. 『청년 농산업 창업지원 사업(명시) 시행지침』.
- 정기혜·김용하·이지현. 2012. 『주요국의 사회보장제도: 독일』. 한국보건사회연구원.
- 정영숙·조덕호. 2016. “농촌노인 가구의 농지상속 및 농지연금 이용의 결정요인: 시계열 비교를 중심으로.” 『국토계획』 51(5): 145-162.
- 조덕호·임대봉. 2012. “농지연금의 경제적 파급효과 분석: 경상북도를 대상으로.” 『한국지방자치연구』 14(2): 83-99.
- 조미형·박지연. 2015. 『농촌고령자 실태 및 정책개선방안』. 한국농촌경제연구원.

- 조흥식. 2018. “포용성장과 포용성장 연구단-포용성장 연구의 방향.” 『Research Brief』. 경제·인문사회연구회 포용성장연구단. 2018. 4.
- 채광석·박석두. 2012. 『농지상속 실태와 정책 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 최경진·양재성·성주호. 2015. “농지연금 지급방식 다양화에 관한 연구.” 『리스크관리연구』 26(4): 1-29.
- 최경환. 2012. 『농업인의 노후준비실태와 정책대안』. 한국보건사회연구원.
- 최경환·황의식. 2007. 『농업인의 노후 소득대책에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 최경희·조덕호. 2010. “농지연금제도 도입을 통한 삶의 질 및 삶의 만족도 개선에 관한 연구.” 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- 통계청. 각 연도. 『농가경제조사 원자료』.
- 한국농업아카데미. 『2018년 영농창업활성화를 위한 “영농승계교육” 소개서』.
- 행정안전부. 각 연도. 『지방세통계연감』.
- 허미영. 2014. 『농가 가족경영협약 지원방안 연구』. 강원도여성가족연구원.
- 훙카이도농업공사. 2017. 『제3자농업승계제도 가이드북』.
- 황남희. 2015. “인구고령화와 공·사적이전의 역할 변화.” 『보건·복지 Issue & Focus』 제 287호. 한국보건사회연구원.
- 황정임·최윤지·윤민혜. 2014. “외국의 농가 경영이양 지원 제도 고찰.” 『농촌지도와 개발』 21(4): 939-965.
- 황정임·최윤지·윤민혜·한송희. 2015. 『농촌 고령 농업인의 경영이양 계획 및 은퇴 준비에 관한 연구』 농촌진흥청.
- 황정임·최윤지·최정신. 2018. “농가 경영이양에 대한 영향요인.” 『농촌지도와 개발』 25: 57-70.
- 홍범교·이태호·이명현. 2016. 『2016 조세특례 임의심층평가 자경농지에 대한 양도소득세 감면』. 한국조세재정연구원.
- 及川章夫. 1994. 『日本農業統計調査史』. 農林統計協會.
- Botterill, L.C. 2001. “Rural Policy Assumptions and Policy Failure: The Case of the Re-establishment Grant.” *Australian Journal of Public Administration* 60(4): 9-16.
- Bika, Z. 2007. “The territorial impact of the farmers’ early retirement scheme.” *Sociologia Ruralis* 47(3): 246-272.
- Calus, M., Van Huylbroeck, G., and Van Lierde, D. 2008. “The relationship between

- farm succession and farm assets on Belgian farms.” *Sociologia Ruralis* 48(1): 38-56.
- Copus, A., and Dax, T. 2010. “Conceptual background and priorities of European rural development policy.” Deliverable D1, 2.
- Commission of the European Communities 2003. “EU Rural Development Monitoring Data – Synthesis Report for 2001.”
- Davis, J., Caskie, P., and Wallace, M. 2009. “Economics of farmer early retirement policy.” *Applied Economics* 41(1): 35-43.
- Dwyer, J., Baldock, D., Beaufoy, G., Bennett, H., Lowe, P., and Ward, N. 2002. “Europe’s Rural Futures-The Nature of Rural Development II: Rural Development in an Enlarging European Union.”
- European Network for Rural Development. “Progress Snapshot 2007-2012: Measure 113-Early retirement.”
- Foskey, R. 2005. “Older farmers and retirement: A report for the Rural Industries Research and Development Corporation.” Rural Industries Research and Development Corporation. Australian Government.
- Gasson, R. and A. Errington. 1993. “The farm family business. Cab International.”
- Glauben, T., Tietje, H., and Weiss, C. R. 2004. “Intergenerational succession in farm households: Evidence from upper Austria.” *Review of Economics of the Household* 2(4): 443-462.
- Leonard, B., Kinsella, A., O’Donoghue, C., Farrell, M., and Mahon, M. 2017. “Policy drivers of farm succession and inheritance.” *Land Use Policy* 61: 147-159.
- Lobley, M., Baker, J. R., and Whitehead, I. 2010. “Farm succession and retirement: some international comparisons.” *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development* 1(1): 49-64.
- Mehl, P. 2012. *Agrarstrukturelle Wirkung der Hofabgabeklausel - Zielerreichung und Mögliche Folgen einer Abschaffung dieser Leistungsvoraussetzung in der Alterssicherung der Landwirte*. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Report 4.
- Mishra, A. K., El-Osta, H. S., and Shaik, S. 2010. “Succession decisions in US family

farm businesses.” *Journal of Agricultural and Resource Economics* 35(1834-2016-149429): 133-152.

Northern Ireland Assembly. 2008. “Early Retirement Schemes for Farmers.”

Pietola, K., Väre, M., and Lansink, A. O. 2003. “Timing and type of exit from farming: farmers' early retirement programmes in Finland.” *European Review of Agricultural Economics* 30(1): 99-116.

Uchiyama, T., and Whitehead, I. 2016. “Intergenerational farm business succession in Japan.” In *Keeping it in the Family*. Routledge.

Williams, F., and MacLeod, M. 2004. “Europe at the margins: EU regional policy, peripherality and rurality.” Proceedings from the international seminar on the role of peripherality in tourism development.

<웹사이트>

국민연금공단 홈페이지. <[https://minwon.nhis.or.kr/menu/retrieveMenuSet.xx?menuId=MENU\\_WBMAB01](https://minwon.nhis.or.kr/menu/retrieveMenuSet.xx?menuId=MENU_WBMAB01)>.

국민연금공단 홈페이지. 『프랑스연금제도』. <[http://www.nps.or.kr/html/download/worldwide/data\\_pdf/report/05\\_08\\_01\\_france.pdf](http://www.nps.or.kr/html/download/worldwide/data_pdf/report/05_08_01_france.pdf)>.

고용보험 홈페이지. <<https://www.ei.go.kr>>.

농림축산식품부 홈페이지. <<http://www.mafra.go.kr/mafra/1333/subview.do>>.

농지은행 홈페이지. <<https://www.fbo.or.kr>>.

보건복지부 정책 홈페이지. <<http://www.mohw.go.kr>>.

일본 농림수산성 홈페이지. <<http://www.maff.go.jp>>.

일본 농업자연금기금 홈페이지. <<https://www.nounen.go.jp>>.

통계청 홈페이지. <<https://kostat.go.kr/portal>>.

한국농어촌공사 홈페이지. <<https://www.ekr.or.kr>>.

<법령>

「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」.

「농어촌발전특별조치법」 및 「농어촌발전특별조치법 시행령」.

「농어촌정비법」.

「농업·농촌 및 식품산업기본법」 및 「농업·농촌 및 식품산업기본법 시행령」.

「농지개혁법」.

「농지법」 및 「농지법 시행령」.

「상속세 및 증여세법」 및 「상속세 및 증여세법 시행령」.

「조세특례제한법」 및 「조세특례제한법 시행령」.

「지방세특례제한법」.

Council Regulation (EEC) No. 2079/92 Article 5, (EC) 1257/1999 Article 11, (EC) 1698/2005 Article 23.

Council Regulation (EEC) No. 2079/92 Article 3, (EC) 1257/1999 Annex, (EC) 1698/2005 Annex.

<보도자료>

농식품부 보도자료. 2018. 2. 13. “농지연금 확대로 고령 농업인 생활안정 강화.”

# KREI

[www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr)

## 포용성장을 위한 농업인 경영이양 지원 방안

Older Farmers' Retirement and Farm Succession in Korea:  
Concerns and Policies



**한국농촌경제연구원**

전라남도 나주시 빛가람로 601  
T. 1833-5500 F. 061) 820-2211



9 791161 493329  
ISBN 979-11-6149-332-9