

R 921 | 2020. 12. |

# 농업구조 변화 전망과 대응과제 (2/2차년도)

Structural Transformation in Korean Agriculture:  
Changes and Challenges (Year 2 of 2)

유찬희 김태훈 김태후 하인혜



한국농촌경제연구원



R 921 | 2020. 12. |

# 농업구조 변화 전망과 대응과제 (2/2차년도)

Structural Transformation in Korean Agriculture:  
Changes and Challenges (Year 2 of 2)

유찬희 김태훈 김태후 하인혜



## 연구 담당

---

**유찬희** | 연구위원 | 제1~2장, 제4~5장 작성

**김태훈** | 선임연구위원 | 제2, 4장 작성

**김태후** | 부연구위원 | 제3장 작성

**하인혜** | 연구원 | 제4장 작성

연구보고 R921

## 농업구조 변화 전망과 대응과제(2/2차년도)

---

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2020. 12.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원  
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601  
대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | (주)에이치에이엔컴퍼니

I S B N | 979-11-6149-448-7 93520

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

한국 농업·농촌의 미래상을 놓고 다양한 의견이 개진되고 있다. 한편에서는 스마트팜이나 정밀농업 등 고도화된 농업이 미래성장동력이라고 주장하고 있고, 다른 한편에서는 성장 중심에서 환경·생태·사회까지 고려한 지속가능한 농정을 강조한다. 농업 및 농촌 인구 과소화와 고령화를 우려하는 목소리와 농촌 재생의 가능성에 힘을 실는 목소리도 함께 들을 수 있다. 각각의 주장이 일리를 지니고 있고, 이러한 문제 의식은 결국 농업구조 변화라는 주제 속에 스며 있다.

더욱이 최근 기후 위기와 코로나19(COVID-19)라는 유례없는 사태까지 맞고 있기 때문에 바람직한 농업구조 상(像)을 상정하고, 이에 맞추어 현재 농업구조를 어떻게 전환시킬지 집단 지성을 모을 필요가 있다.

이 연구는 위와 같은 문제 의식과 목적을 가지고 2년 동안 추진되었다. 1년차 연구에서는 농업구조 변화 경향을 세밀하게 묘사하고, 그 원인을 분석하고자 하였다. 2년차 연구에서는 앞으로 지향해야 할 농업구조 변화 방향과 추세를 따라갔을 때 예상되는 모습을 각각 도출하고 비교하였다. 이상적인 모습과 예상되는 상황 간 차이를 야기하는 원인을 분석하고, 농업구조 관련 정책이 이러한 격차를 좁히는 데 어느 정도 성과를 거두었는지, 그리고 해결해야 할 과제가 무엇인지를 진단하였다. 이상 논의를 종합하여 농업구조 전환의 방향과 대응과제를 제안하였다.

모쪼록 이 연구 결과가 농업구조 변화 전망과 정책 수립에 유용한 정보를 제공하기를 기대한다. 이 연구를 수행하는 과정에서 도움을 주신 농업인, 전문가, 정책 관계자 모두에게 감사의 뜻을 전한다.

2020. 12.

한국농촌경제연구원장 **김 홍 상**



## 연구 목적

- 한국 농업은 1990년대 중반 이후 성장세가 둔화되고 있고, 안팎으로 어려움이 가중되고 있다. 농산물 시장 개방은 상수(常數)가 되었고, 국내 농산물 소비량도 감소할 것으로 전망된다. 이와 함께 사회 구성원은 식량의 안정적 공급에 더해 농업 부문의 다양한 역할과 기능을 요구하고 있다. 농업·농촌으로 시선을 돌리면, 농가소득이 정체되는 등 농업인의 삶은 계속 어려워지고 있다. 농가 및 농촌 인구도 계속 줄어드는 가운데, 농촌 지역 고령화는 더욱 빠르게 심화되고 있다.
- 이는 그동안 경쟁력 제고와 효율성 증대를 강조해 온 농업구조 정책이 오늘날에도 적절한 것인지, 그리고 앞으로 한국 농업구조가 어떠한 방향으로 전환을 꾀해야 할지라는 문제와도 직결된다. 앞서 제기된 문제 각각의 원인을 진단하고 대안을 마련하는 과정 역시 중요하다. 그러나 이와 함께 한국 농업구조의 현주소를 조감(鳥瞰)하고 방향을 모색하는 작업을 병행해야 보다 효과적으로 변화에 대응할 수 있을 것이다.
- 따라서 한국 농업구조가 어떠한 원인 때문에 어떻게 변화해 왔고, 그 변화 양상이 거시(농업 부문 전체)와 미시(농업 경영체) 수준에서 어떠한 모습으로 드러났는지를 파악해야 한다. 이와 함께 그동안 드러난 문제를 해결하고자 시도한 다양한 정책이 어떠한 성과를 거두었고, 아직 안고 있는 과제는 무엇인지를 도출할 필요가 있다. 이러한 총론과 각론 논의를 씨줄·날줄처럼 엮으면 앞으로 한국 농업구조 전환 방향을 전망하고 많은 이들이 공감할 수 있는 방향을 제시할 수 있다.

## 연구 방법

- 이 연구에서는 문헌 검토, 설문 조사, 통계자료 분석 및 정량 분석 등의 방법을 활용하였다. 선행연구를 검토하여 농업구조 변화 양상을 개관하고, 농업구조 관련 정책을 진단·평가하는 기초자료로 활용하였다. 농업인·정책 관계자·전문가를 대상으로 바람직한 농업구조 상, 주요 영향 요인, 주요 대응 전략에 대한 인식을 설문 조사하였다. 이 결과를 토대로 바람직한 농업구조 상을 도출하였다. 정량 분석은 주로 농업구조 전망을 도출하는 과정에서 활용했다. 지금까지 구조 변화 추세가 이어진다면 실제 농업구조가 어떤 모습을 지닐지를 전망하고, 바람직한 농업구조 상과 어떤 점에서 차이가 나는지, 그 원인은 무엇인지를 규명하고자 하였다.

## 연구 결과

- 첫째, 바람직한 농업구조 변화 방향으로 ‘공익 기능 증진과 지속가능한 농업’을 강조하는 인식이 전문가 집단을 중심으로 확대되었다. 농업구조에 영향을 미치는 주요 영향 요인은 ‘인적 자원 감소와 고령화’ 및 ‘농업·농촌의 공익 기능 수요 증가’와 ‘농산물 소비 패턴 변화’였다. 이는 농업 부문 인구 감소와 고령화 자체가 농업구조에 영향을 미치는 요인일 뿐만 아니라, 농업 경영체가 규모화, 자본집약화, 농업 인력 확보, 겸업화, 조직화 등을 도모하는 데도 제약이 될 수 있다는 인식이 반영된 결과이다. 농업인과 전문가 집단은 필요한 대응 전략으로 ‘농업 인력 확보’와 ‘조직화’가 중요하다고 응답한 반면, 정책 관계자는 ‘영농 규모화’와 ‘자본집약화’를 선택하여 집단 간 인식이 달랐다.
- 둘째, 지금까지 추세를 고려했을 때 전망되는 농업구조 변화는 바람직한 구조

변화 상과 거리가 있었다. 2030년까지 규모농과 집약농 비중은 크게 변하지 않는 가운데, 겸업농 비중이 줄어들고 취약농가 비중이 늘어날 것으로 전망되었다. 규모농과 자본집약농에 속하는 농업 경영체 수가 줄어들면서, 쌀을 제외한 먹거리의 안정적 공급 기능 약화가 중요한 문제가 될 수 있다. 전망대로 겸업농 비중이 줄어든다면 농촌 인구 및 일자리 감소 구조 문제 역시 계속 악화될 수 있다. 이는 공익 기능 증진 활동을 사회 수요 변화에 대응하여 영농 방식을 바꾸거나 환경 관리를 할 수 있는 여력이 줄어들다고도 해석할 수 있다. 마지막으로 바람직한 농업구조 상에서 상정한 ‘신규 인력 유입 및 정착, 기존 인력 역할 재조명’ 역시 쉽게 이루기 어려울 것이다.

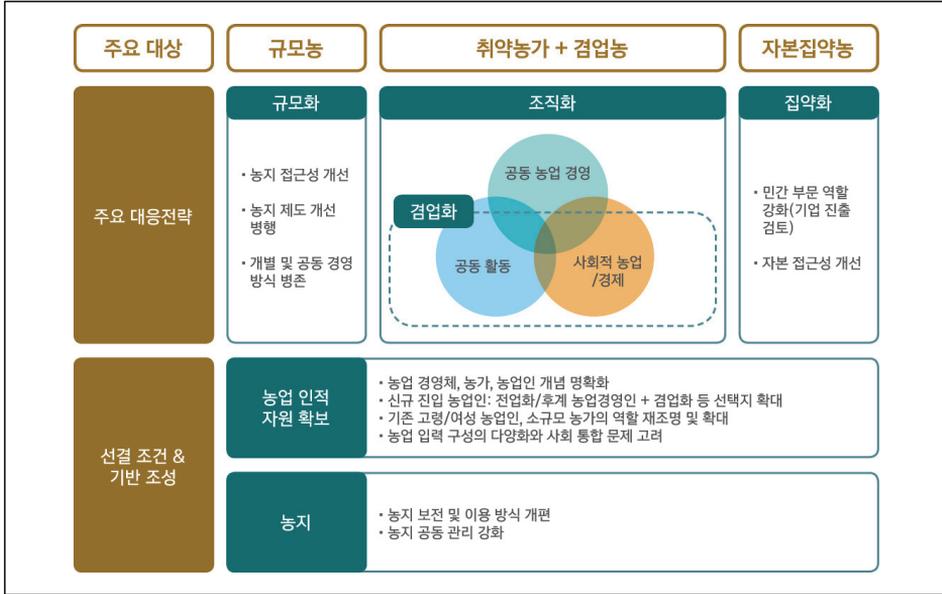
#### 농업구조 관련 정책군 성과와 한계 요약

정책군	목적	성과	한계
규모화	생산비 절감, 가격 경쟁력 강화	* 품목류별 규모화된 농가 비중 증가	* 생산비 절감 효과 제한적 * 소규모 농업 경영체 중심 농업 구조 지속 * 가격 경쟁력 확보 미진(쌀)
자본 집약화	부가가치 증대, 생산성 증대	* 주요 품목류 생산성 향상 * 노동력 부족 문제 일부 완화	* 자본 제약 및 농가의 기술 수용성 문제 지속 * 경영 위험 증가 수반 * 인력 대체 효과 불충분
인적 자원 확보	농업 부문 재생산 여력 확보	* 후계 농업경영인 정착, 영농 승계 등에 일정 정도 기여	* 농업 인구의 고령화 추세 지속 * 정착 이후 성장 단계 관련 정책 효과 부족 * 역량 강화 정책 효과 미진
겸업화	농외소득 증대, 농업구조 조정 보완 성격	* 소득 활동 다각화, 지역 산업 활성화에 일정 정도 기여	* 겸업 기회 불충분(농촌 노동 시장의 문제) * 농작업 여건에 맞는 겸업 활동 기회 창출 부족 * 지역 주민 공동체 역량 강화 효과는 미흡
조직화	영농조직화를 추진하여 농업구조 조정 유도	* 농업법인, 들녘 경영체 등 다양한 조직화 촉진	* 외형적 성장에 비해 내실은 부족 * 조직화 참여 여부 등에 따른 지역 공동체 내 갈등 확대

- 셋째, 농업구조 관련 정책은 그동안 일정한 성과를 거두기도 하였지만, 여전히 개선과제를 안고 있다.

- 넷째, 위와 같은 여건 변화와 정책과제 속에서 농업구조 전환을 꾀하려면 먼저 농업구조 관련 정책 관점을 다시 설정할 필요가 있다. 즉, 기존의 농산업 중심 패러다임에서 변화를 꾀할 필요가 있다. 중요한 대응 전략이라고 인식되는 조직화와 인적 자원 확보를 중심으로 장차 지속가능한 농촌 패러다임으로의 전환이 필요하다. 보다 구체적으로 농업 인적 자원 측면에서는 농업 생산 기간(基幹) 역할을 할 농업 경영체를 명확하게 정의하는 한편, 소규모 농업 경영체를 ‘탈농’의 대상으로 보는 대신 이들의 역할을 재조명해야 한다. 다음으로 농업구조를 개선하면 소득 문제가 해결될 것이라는 전제 대신 소득 문제를 해소해야 농업구조를 전환할 수 있다는 접근이 필요하다.
  
- 다섯째, ‘농업 경영체의 재생산 여력을 강화하면서 개별 경영체가 나름의 경영 형태를 확립하여 ‘생태계’를 이룰 수 있도록 기반을 조성’하는 방향으로 농업구조를 전환하여야 한다. 규모화나 자본집약화를 꾀하는 농업 경영체는 생산 측면에서 중추 역할을 하고, 이 경영 형태를 선택하기 어려운 농업 경영체는 공익 기능 증진이나 지역 유지 차원에서 보다 중요한 역할을 실천하도록 유인할 필요가 있다. 보다 구체적으로 1) 일부 농업 경영체가 계속 규모화나 자본집약화 전략을 유지하게끔 하여 생산력을 유지하면서, 2) 농업·농촌에 대한 사회적 수요 변화를 충족하고, 3) 농촌 지역에서 중요한 경제 활동인 농업을 유지한다는 측면을 고려하며, 4) 일정 수 이상의 농업 경영체가 재생산을 할 수 있는 여건을 마련하여야 한다.

## 농업구조 전환과제(안)



## 정책 제언

- 첫째, ‘공익 기능 증진과 지속가능한 농업’과 ‘농업 경쟁력 강화’ 측면에서 농업 인적 자원 확보는 공통적으로 필요하다. 이는 신규 인력을 늘려 농업 인적 자원 양을 늘리고 장기적으로 세대 교체를 원활하게 하는 한편, 기존 인적 자원의 숙련된 기술과 경험을 활용하여 인적 자원의 질적 역량을 개선하는 의미를 지닌다. 이를 이루려면 경영 이양 방식 다각화, 고용 노동력 및 외국인 근로자 관련 제도 개선, 지역 내 소규모 농업 경영체와 신규 진입 인력 간 네트워크 강화, 인력 유입 중심 정책에서 정착 강화 정책으로 중심 이동, 다양한 구성원 간 사회적 갈등 관리 등이 필요하다.

- 둘째, 지역사회 발전 관점에서 지역 내 협업·협력 체계를 강화하고, 다중경제 활동 기회를 확대해야 한다. 기존 조직화 및 겸업화 정책에 더해 마을영농, 사회적 농업, 선택직불제 관련 공동 활동, 지역 사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어) 등 새로운 시도를 확대해야 한다. 이와 함께 소득 안전망을 강화해야 한다.
  
- 셋째, 영농 규모화 및 자본집약화를 피하는 농업 경영체를 대상으로는 농지 접근성 개선, 자본 제한 완화, 경영 안정 제도 개선이 필요하다. 구체적으로 농지 제도를 개편하여 소유 중심에서 이용 중심으로 농지 이용 방식 전환을 꾀하고, 재해보험·자조금·수급 안정화·저리 자금 지원 등의 정책을 개선해야 한다. 마지막으로 민간 부문 투자 활성화도 신중하게 검토할 필요가 있다.

# ABSTRACT

## **Structural Transformation in Korean Agriculture: Changes and Challenges (Year 2 of 2)**

### **Background and Purpose**

- Korean agriculture has undergone slow growth and challenges at home and abroad since the 1990s. Amid the further increasing agricultural market opening, local produce consumption is likely to go down and the public calls for stable food supply and agriculture's diverse roles and functions(multifunctionality). Rural communities are in difficulties amid the stagnant growth in farm households' income. Besides, the population decline and aging are aggravating the rural situation.
- Those issues are related to whether the agricultural policy the nation has pursued, focusing on competitiveness and efficiency, is still relevant in the future or what directions it should go. Therefore, it is necessary to explore the problems mentioned above and prepare solutions. At the same time we need to review the current state to react efficiently to structural transformations in the agricultural sector.
- Therefore, we need to explore what has caused the transformations and how they impacted the nation in macroeconomic (the agricultural sector) and microeconomic (farm households) perspectives. Also, it is necessary to see what outcomes the government gained from various programs it applied and what challenges it still faces. Through

thorough discussions on all these challenges and results, it will be possible to suggest directions that Korean agriculture will move forward.

## **Research Methodology**

- For this research, we used a literature review, surveys, statistical analysis, and quantitative analysis. We caught a big picture of the agricultural transformations and evaluated the policies related to the agricultural structure through the review of previous studies. Our surveys asked desirable agricultural models, vital impacts, and countermeasures to farmers, policymakers, and experts. Based on the survey result, we devised a desirable agricultural model. Quantitative analysis was used for drawing agricultural outlooks. We predicted what the agricultural structure would look like if the current trend goes on. We also saw the difference between it and the desired model, and tried to identify the reason for the gap.

## **Key Findings**

- First, in our survey, experts picked ‘multifunctionality and sustainable agriculture’ as a desirable direction for agriculture. They considered a reduction in human resources and aging, increasing demand for agriculture’s multifunctionality, and changes in agricultural product consumption as vital factors affecting the agricultural structure. The reply indicates that the population decline and aging impacts agriculture itself and restricts agricultural farms’ efforts to scale up business (enlargement), pursuing pluriactivities, collaboration, and capital

intensiveness. Farmers and experts mentioned securing manpower and organizing as necessary countermeasures. Meanwhile, policymakers thought differently and picked business scale-up and capital intensiveness.

- Second, the anticipated transformation in the agricultural structure is far from the desired one. The ratio of large-scale and intensive businesses is not likely to grow, while the share of farm households with off-farm jobs and smallholders will increase. As the number of farms with large-scale intensive farming will decrease, the supply of agricultural products except paddy rice will be at risk. If the number of farm households engaging in off-farm jobs will go down as predicted, all the relevant job problem will go worse. The phenomenon indicates that rural communities can't afford to change farming methods or manage the environment to respond to social demand for agriculture's multifunctionality.
- Third, although the government's policies related to the agricultural structure have achieved outcomes, there are still challenges to overcome, as described in Table 1.
- Fourth, to restructure agriculture amid changes in conditions and policy tasks, it is necessary to reset policy perspectives. In other words, the government should shift from the existing paradigm focusing on the agricultural industry. It should move forward sustainability, taking advantage of strong countermeasures, such as forming collaboration

and securing workforce. Regarding human resources, agricultural corporations should be clearly defined as they will serve as a backbone for production. Besides, it is necessary to redefine the smallholders' roles. The government should take an approach that solving the income problem will restructure agriculture rather than the opposite.

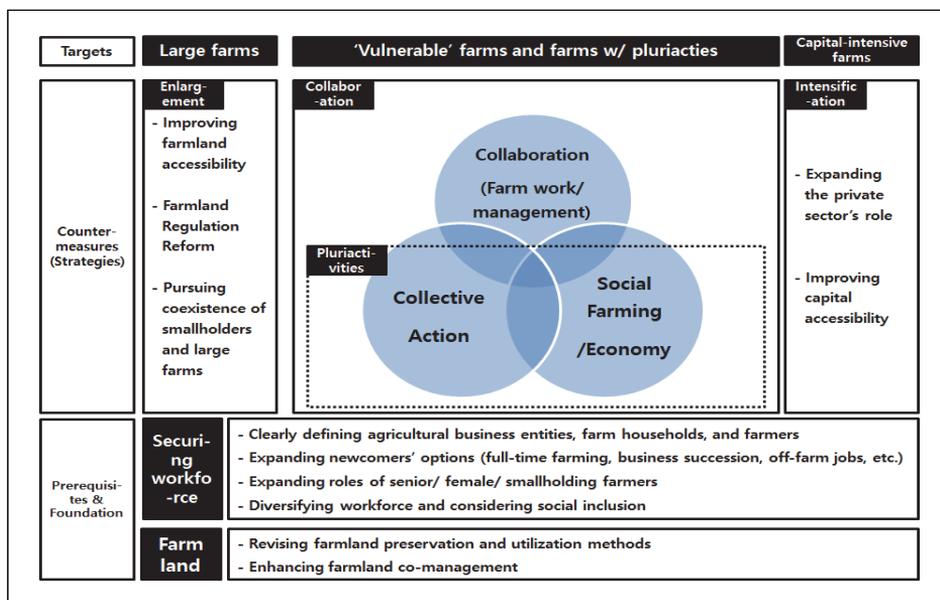
Table 1. Outcomes and limitations of policies related to agricultural structure

Category	Purpose	Outcomes	Limitations
Scale-up	Cost saving, price competitiveness	Increase in business scale-up	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited in cost saving.</li> <li>• Still, the majority is smallholders.</li> <li>• Lack of price competitiveness (rice).</li> </ul>
Capital intensive	Value increase, productivity increase	Productivity growth Relief in labor shortage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limited capital, lack of technical capabilities.</li> <li>• Business risk.</li> <li>• Insufficient effect for manpower replacement.</li> </ul>
Workforce	Generation renewal	Contributing to farming succession	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aging continues.</li> <li>• Insufficient policy result after young farmers' settlement.</li> <li>• Lack of policy effect for capability increase.</li> </ul>
Pluriactivity	off-farm income restructuring	Diversifying income sources, contributing to regional economy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insufficient opportunity for sideline jobs (rural labor market's problem).</li> <li>• Insufficient job creation suitable for farming conditions.</li> <li>• Lack of rural communities' capability increase.</li> </ul>
Collaboration	Restructuring through collaboration	Various collaboration activities including agricultural corporations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No substance compared with physical growth.</li> <li>• Internal conflicts around participation.</li> </ul>

- Fifth, agricultural restructuring should move toward building up a 'system' in which agricultural corporations enhance reproductivity and

individual business entities set up management platforms(Figure 1). Corporations pursuing scale-up or capital intensity need to serve as a backbone for the industry. Meanwhile, for others that cannot follow the path, the government should encourage them to play more essential roles for multifunctional or local values. Specifically speaking, the government pursue the following: I) helping agricultural corporations follow the path for scale-up and capital intensity to maintain productivity, II) meeting the social demand for agriculture, III) holding the stance that rural communities run farming as vital economic activities, and IV) preparing conditions where agricultural corporations can afford reproduction.

Figure 1. Suggestion agricultural structure transformation



## Policy Suggestions

- It is essential to secure the agricultural workforce for sustainability, multifunctionality, and competitiveness. The new force will replace the old generation in the long term. Senior farmers' skills and experiences will pass down to the new generation, resulting in quality improvement in human resources. To fulfill the goal, the government should diversify business transfer methods, improve regulations related to hiring and overseas workforce, enhance networks between local smallholders and newly-migrated farmers, help newcomers' settlement, and bridge social conflicts among various community members.
- Second, the government has to solidify local collaboration and expand pluriactivities for regional development. Apart from the existing collaboration and off-farm jobs, the government should try new ideas, such as 'village farming', social farming, collective actions under the newly introduced Direct Payment Schemes, and 'community care'. Besides, the government needs to enhance income safety nets.
- Third, the government needs to improve farmland accessibility, relieve capital restrictions, and promote business stability for agricultural corporations pursuing business scale-up and capital intensification. Specifically, the government should reform farmland regulations to shift the focus from ownership to utilization. It has to improve public programs for accident insurance, check-off funding, demand and supply stabilization, and low- interest loans.

---

**Researchers:** Rhew Chanhee, Kim Taehun, Kim Taehoo, Ha Inhye

**Research period:** 2020. 1. ~ 2020. 12.

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

# 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구 목적 .....	3
2. 연구 방법 .....	6
3. 연구 추진 체계 .....	7
<b>제2장 농업구조 변화의 지향점</b> .....	<b>9</b>
1. 주요 영향 요인 .....	11
2. 대응 전략 .....	27
3. 설문조사 분석 결과 .....	29
4. 소결: 바람직한 농업구조 상(像) .....	39
<b>제3장 농업 경영체 대응 실태와 전망</b> .....	<b>45</b>
1. 대응 전략별 농업 경영체 유형화 .....	47
2. 분석 결과 .....	50
3. 소결 .....	66
<b>제4장 농업구조 관련 주요 정책군 성과와 과제</b> .....	<b>71</b>
1. 규모화 .....	75
2. 자본집약화 .....	82
3. 인적 자원 확보 .....	91
4. 겸업화 .....	96
5. 조직화 .....	102
6. 시사점: 농업구조 관련 정책군 관점 재설정 필요 .....	110

<b>제5장 농업구조 전환과 대응과제</b> .....	<b>121</b>
1. 농업구조 전환 방향 .....	124
2. 농업구조 정책 전환 방향과 과제 .....	129
<b>부록</b>	
1. 농업구조 변화 방향에 대한 조사 설문지 .....	159
2. 다항로지트 모형 분석 방법 .....	178
<b>참고문헌</b> .....	<b>181</b>

# 표 차례

## 제2장

〈표 2-1〉 농업구조 변화 방향에 영향을 줄 수 있는 외부·내부 요인	12
〈표 2-2〉 논벼 농가의 자립 경영 규모 추이	17
〈표 2-3〉 자급률 시나리오별 농지 보전 목표치	23
〈표 2-4〉 농업구조 지향 목표 설문 문항 구성	30
〈표 2-5〉 농업구조 변화 영향 요인 설문 문항 구성	31
〈표 2-6〉 농업구조 변화 대응 전략 설문 문항 구성	32
〈표 2-7〉 ‘농업구조가 지향해야 할 목표’에 대한 응답 결과 비교	33
〈표 2-8〉 ‘농업구조 변화에 영향을 미치는 요인’에 대한 집단별 응답 결과 비교	34
〈표 2-9〉 ‘농업구조 변화에 영향을 미치는 요인’에 대한 집단별 응답 결과 비교: 구조 변화 목표 인식 기준	35
〈표 2-10〉 ‘농업구조 변화 전략’에 대한 집단별 응답 결과 비교	36
〈표 2-11〉 농업구조 변화 전략’에 대한 집단별 응답 결과 비교: 구조 변화 목표 인식 기준	36
〈표 2-12〉 바람직한 농업구조 상(像)의 요소	40

## 제3장

〈표 3-1〉 농업 경영체 유형 구분 기준	48
〈표 3-2〉 연도별 농업 경영체 유형 비중	50
〈표 3-3〉 설명 변수 기초 통계치	51
〈표 3-4〉 다항로지 모형 추정 결과	52
〈표 3-5〉 경영주 연령대·가구원 수별 농가 비중(2015년)	53
〈표 3-6〉 다항로지 모형 한계 효과 추정 결과	54
〈표 3-7〉 설명 변수 전망치	56
〈표 3-8〉 가구원 수·농업 종사자 수별 농가 수 변화	57
〈표 3-9〉 품목류별 구조 변화 방향	61
〈표 3-10〉 유형별 노동 투입 시간 비교	64

## 제4장

〈표 4-1〉 농업구조 관련 정책군 성과와 한계 요약	74
〈표 4-2〉 연도별 상층농 비중 변화	77
〈표 4-3〉 경영규모별 논벼 생산비(2016~2019년)	78
〈표 4-4〉 한국·일본·프랑스의 농업 경영체 및 농업 면적 변화	80
〈표 4-5〉 프랑스 농업 경영체 유형별 현황	81
〈표 4-6〉 일본 농업 경영체(농가, 조직 경영체) 수 및 경지 이용	81
〈표 4-7〉 축사시설 현대화 사업 참여 여부에 따른 축종별 생산성 변화	84
〈표 4-8〉 ICT 도입 여부에 따른 축종별 생산성 변화	85
〈표 4-9〉 ICT 도입 참여 여부에 따른 시설원에 농가의 생산성 변화 설문조사 결과	85
〈표 4-10〉 ICT 도입 결정 시 장애 요인	86
〈표 4-11〉 ICT 사용 애로사항	86
〈표 4-12〉 농림축산식품부 축산 분야 관리 과제 평가 결과(2018년)	90
〈표 4-13〉 경영주 연령별 농가 분포	95
〈표 4-14〉 주요 국가의 연령별 농업 경영주 분포(2016년)	96
〈표 4-15〉 시기별 농외소득 정책 변천	98
〈표 4-16〉 영농조직화 관련 제도 추진 경과	103
〈표 4-17〉 농업법인 수 추이	105
〈표 4-18〉 농업법인 경지 면적 추이	106
〈표 4-19〉 농업법인 종사자 추이	106
〈표 4-20〉 농업법인 판매액 현황	107
〈표 4-21〉 농업법인 평균 종사자	108
〈표 4-22〉 농업법인 평균 경지 면적	108
〈표 4-23〉 농업법인 평균 판매액	109
〈표 4-24〉 농업 정책 패러다임의 특징	111

## 제5장

〈표 5-1〉 농업구조 전환 과제(안)와 바람직한 농업구조 상의 관계 .....	126
〈표 5-2〉 ‘지역 내 발전’ 전략과 ‘지역 사회의 발전’ 전략 비교 .....	134
〈표 5-3〉 ‘지역 내 발전’ 전략과 ‘지역 사회의 발전’ 사례 지역 비교 .....	135
〈표 5-4〉 2020년 신규 선정 사회적 농장 활동 내용 .....	140
〈표 5-5〉 ‘주민 간 갈등’ 구조 분석: 마을기금 사례 .....	146
〈표 5-6〉 사례 조사 지역의 공동 활동 및 조직화에 대한 인식 비교 .....	147
〈표 5-7〉 청년 농업인 창농 초기 어려움 .....	152
〈표 5-8〉 농업 경영체 위험 관리 정책 .....	156
〈표 5-9〉 외적 자본 제한 완화 수단 .....	157

# 그림 차례

## 제1장

〈그림 1-1〉 연구추진 체계도 .....	7
-------------------------	---

## 제2장

〈그림 2-1〉 농림축산물 수입 추이(1996~2018년) .....	13
〈그림 2-2〉 1인당 연간 식품 공급량(1975~2016년) .....	14
〈그림 2-3〉 농업의 기능과 역할 변화 .....	15
〈그림 2-4〉 시·군별 GRDP 대비 농림어업 부가가치 비중(2015년) .....	15
〈그림 2-5〉 농업·농촌의 현재 및 미래 기능에 대한 도시민 수요 비교 .....	18
〈그림 2-6〉 금융위기가 한국 농업 생산에 미친 영향 .....	19
〈그림 2-7〉 농가 및 농가 인구 추이(1970~2018년) .....	21
〈그림 2-8〉 농지 면적 추이(1975~2018년) .....	21
〈그림 2-9〉 자본 집약도·자본 구성도·자본계수 추이(1990~2018년) .....	22
〈그림 2-10〉 한국 농업 부문 산출 변화(1960~2018년) .....	23
〈그림 2-11〉 경지 규모별 실질 농가소득 추이 및 원천별 구성(2003~2018년) .....	25
〈그림 2-12〉 농촌 인구 및 일자리 감소 구조 .....	26
〈그림 2-13〉 농업구조 관련 설문 구성 .....	30
〈그림 2-14〉 기존 농업구조 정책의 한계와 지속가능성 약화 .....	40
〈그림 2-15〉 바람직한 농업구조 상 .....	41

## 제3장

〈그림 3-1〉 유형별 농업 경영체 경영 형태의 경로 의존성(2013~2017년) .....	48
〈그림 3-2〉 논벼 재배 규모별 단위 면적당 생산비와 임차료 비중 (2003~2019년 평균) .....	53
〈그림 3-3〉 한국 농업 노동력 스톡(stock) 고령화 추이(1970~2018년) .....	56
〈그림 3-4〉 농가 호당 평균 농업용 고정 자산 변동 추이(1963~2019년) .....	58
〈그림 3-5〉 농업 경영체 유형 비중 변화 전망(2021~2030년) .....	58

〈그림 3-6〉 주요 품목류별 경영체 발전 모형	62
〈그림 3-7〉 경지 규모별 농업 생산 조직 참여 비중 추이	65

## 제4장

〈그림 4-1〉 미시 수준 경영 형태 변화 방향	74
〈그림 4-2〉 경영 규모별 주 영농 형태가 버인 농가 비중(2000~2015년)	76
〈그림 4-3〉 경작 규모별 농가 및 경작 면적 비중 변화(2000, 2015년)	77
〈그림 4-4〉 국내외산 쌀 가격 비율 변동 추이	78
〈그림 4-5〉 규모별 농가 분포(2000, 2010, 2015년)	80
〈그림 4-6〉 자본집약도·자본 구성도·자본계수 추이(1990~2018년)	83
〈그림 4-7〉 축산 관련 법률 변화	89
〈그림 4-8〉 농업 인력 육성 정책의 시대별 변화	92
〈그림 4-9〉 농업 인력 육성 정책 수혜자의 부문별 만족도	93
〈그림 4-10〉 농외소득 관련 지표 추이	98
〈그림 4-11〉 농가소득 원천별 변화 추이(2003~2019년)	100
〈그림 4-12〉 경지 규모별 실질 농가 소득 추이 및 원천별 구성(2003~2019년)	117

## 제5장

〈그림 5-1〉 농업구조 전환 과제(안)	125
〈그림 5-2〉 마을 내 협업·협력 관계에 기반한 겸업화 연계 경로	142
〈그림 5-3〉 논벼 경영체 발전 모형(수정)	144
〈그림 5-4〉 원예 경영체 발전 모형(수정)	144
〈그림 5-5〉 축산 경영체 발전 모형(수정)	145
〈그림 5-6〉 지역 사회 발전을 위한 조직적 실천의 과정 모형	149
〈그림 5-7〉 소득 안전망 및 경영 안정 제도 개념도	150
〈그림 5-8〉 논벼 재배 면적 구간별 단위 면적당 생산비와 생산비 중 임차료 비중 (2003~2019년 평균)	151

제1장

서론



# 서론

## 1. 연구 목적

### 1.1. 연구 필요성

한국 농업은 1990년대 중반 이후 성장세가 둔화되고 있고, 안팎으로 어려움이 가중되고 있다. 농가소득이 정체되는 가운데 농업인의 삶은 계속 어려워지고 있고, 농업이 매력적인 일자리로서 입지를 잃은 지는 오래된 듯하다. 농가 및 농촌 인구도 계속 줄어들고 있다. 농촌 지역 고령화는 더욱 빠르게 심화되는 가운데 ‘면 단위에 서도 아이 울음소리를 듣기 어려운 것’이 현주소이다. 2000년대 초반부터 자유무역 협정을 다수 체결한 가운데, 2020년 11월에는 역내 포괄적 경제 동반자 협정 (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)에 서명하는 등 시장 개방의 파고는 여전히 높다. 비농업 부문을 위시한 사회 구성원도 식량의 안정적 공급 이외 다양한 역할과 기능을 요구하고 있다. 이와 같이 농업·농촌을 둘러싼 여건이 빠르게 변하는 가운데, 농업·농촌·농업인·농업 정책의 현주소를 냉정히 분석·평가하고 앞으로 어떤 방향으로 전환을 꾀해야 하는지 판단을 내려야 할 시점이다.

한 예로 박성재 외(2007: 2)는 “농업의 핵심적인 문제로 소득, 사람(경영 능력),

기술, 시스템(농업 주체와 관련 조직 간의 협조 게임), 정책 리더십의 부재를 꼽고 있다. (중략) 그동안 하드웨어적 기술 진보에 지나치게 의존하여 경영 능력을 키우지 못했으며, 개별 경영의 한계를 극복하는 조직 경영, 시스템 경영을 뿌리내리지 못했다.”고 진단했다. 이러한 문제 의식은 오늘날에도 여전히 통용된다. 앞서 제기된 문제 각각의 원인을 진단하고 대안을 마련하는 과정 역시 중요하다. 그러나 이와 함께 한국 농업의 현주소를 조감(鳥瞰)하고 방향을 모색하는 작업을 병행해야 보다 효과적으로 변화에 대응할 수 있을 것이다.

이런 점에서 한국 농업구조가 어떠한 원인 때문에 어떠한 방식으로 변화해 왔고, 그 변화 양상이 거시(농업 부문 전체)와 미시(농업 경영체) 수준에서 어떠한 모습으로 드러났는지를 파악해야 한다. 이와 함께 그동안 드러난 문제를 해결하고자 시도한 다양한 정책이 어떠한 성과를 거두었고, 아직 안고 있는 과제는 무엇인지를 도출할 필요가 있다. 이러한 총론과 각론 논의를 씨줄·날줄처럼 엮으면 앞으로 한국 농업구조 전환 방향을 전망하고 많은 이들이 공감할 수 있는 방향을 제시할 수 있다.

## 1.2. 1년차 연구 주요 결과<sup>1)</sup>

농업구조는 농업 경영체 수준에서는 ‘주요 생산요소인 노동력, 농지, 자본의 결합 관계’를 뜻하고, 개별 농업 경영체는 가장 생산성이 높은 선택지를 고르려 한다. 이 결과 나타나는 개별 경영체 경영 형태 그리고 이 과정에서 이루어진 생산요소 간 결합 관계의 총체(總體)를 농업구조라고 볼 수 있다. 결국 여건과 가용 자원이 달라지는 가운데 농업 경영체도 의사결정을 바꾸기 때문에, 농업구조 역시 특정한 경로를 따르기보다는 동태적으로 변화한다. 그럼에도 농업 경영체가 선택하는 경영 형태는 규모화, 집약화, 고용 노동력 활용, 겸업화, 조직화로 크게 나눌 수 있다.

이러한 관점에서 과거부터 최근까지의 농업구조 변화는 ‘농가 인구(농업 종사자)와 농지 면적이 감소하는 가운데, 자본재 투입을 늘리는 방식’으로 생산 요소 결

---

1) 유찬희 외(2019)를 참고하여 작성하였다.

합 관계를 바꾸어 생산력을 유지'하는 식으로 변화해 왔다. 농업구조 정책을 전개하면서 경영 형태 중 규모화와 (자본)집약화를 강하게 추동하였지만, 다수 농가는 가족 노동력을 활용하거나 농외소득 활동을 늘리는 방식 등으로 살림살이를 계속 꾸려왔다. 이 결과 경영 형태와 농업구조의 양상은 주요 품목류별로 다르게 변화하였다. 논벼 부문 구조 변화는 '규모 양극화가 진전되는 가운데 대농층의 경작 면적 비중이 증가하였지만, 소규모 농업 경영체가 병존'한다고 요약할 수 있다. 채소 부문에서 두드러진 구조 변화는 '전체 생산량은 감소 추세를 보이고 있지만 일부 농업 경영체가 규모화 또는 전문화를 도모'하는 것이었다. 축산 부문에서는 '사육 규모의 상향 집중화와 전업화'가 구조 변화 특징이었다. 품목류별로 구조 변화 양태가 다르지만, 공통적으로 농업 인력이 계속 감소하여 농업 경영체가 재생산을 할 수 있는 여력이 줄어들고, 주요 농산물 소비량이 정체되거나 둔화가 전망되는 가운데 생산 시스템이 이에 맞추어 변화하기 어려우며, 규모화 또는 전문화된 농업 경영체의 경영 위험도 증가하고 있다.

종합하면, 한국 농업구조는 지금까지 방점을 두어온 경쟁력 강화에서, 그리고 주요 경영 형태는 규모화와 자본집약화에서 벗어나 다른 방향으로 나아갈 수 있다. 이러한 변화 속에서 필요한 대응은 농업 경영체의 다양성을 받아들이고 이들이 겪는 제약 요인을 완화하는 것이다.

### 1.3. 연구 목적

2년차 연구에서는 1년차 연구 결과를 토대로 농업구조 변화 방향을 전망하고 대응 과제를 제시한다. 제2장에서는 바람직한 농업구조 상(像)을 제시한다. 제3장에서는 지금까지 추세가 이어질 때(business-as-usual) 경영 형태 비중이 어떻게 변화할지 전망한다. 제2장과 제3장의 결과를 비교하여, 어떠한 측면에서 바람직한 농업구조와 간극이 넓은지 분석한다. 제4장에서는 이러한 간극을 좁히는 역할을 하는 그리고 해야 하는 농업구조 관련 정책군(群)의 성과와 한계를 분석한다. 제5장에서

는 논의를 종합하고 향후 대응과제를 제안한다.

이 연구는 향후 지향할 농업구조 방향과 실제로 나타날 것으로 전망되는 모습을 비교하고, 이 격차를 해소하는 면에서 기존 농업구조 정책의 성과와 한계를 분석한 뒤, 새로운 대안을 모색한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다.<sup>2)</sup>

## 2. 연구 방법

2년차 연구는 문헌 연구, 설문 조사, 정량 분석을 중심으로 수행하였다. 선행연구를 검토하여 농업구조 변화 양상을 개관하고, 농업구조 관련 정책을 진단·평가하는 기초자료로 활용하였다. 설문조사는 바람직한 농업구조 상과 이에 필요한 전략에 대한 인식을 조사하는 데 활용하였다. 정량 분석은 주로 농업구조 전망을 도출하는 과정에서 썼다.

위탁 연구 및 조사를 3건 시행하고 그 결과를 연구에 활용하였다. 환경농업연구원 김정호 원장에게 『영농조직화의 추진 경과와 현황 및 향후 과제』를, 농정연구센터 장민기 소장에게 『농업 인력 육성 정책군 성과와 과제』 원고를 의뢰하였다. 연구 결과는 보고서 제4장 농업구조 관련 정책군 평가에 활용하였고, 세부 내용은 연구자료집에 수록하였다. 전문 조사 기관에 농업구조 변화 방향에 대한 인식 설문조사를 의뢰하였다. 분석 결과를 보고서 제2장에 활용하였다.

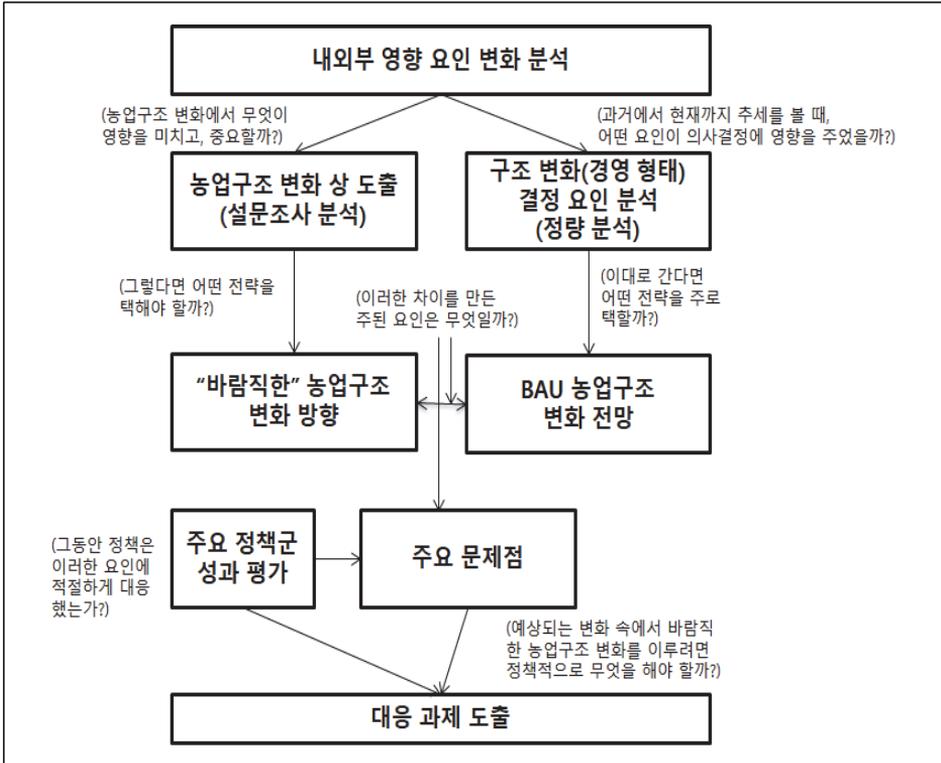
---

2) 선행연구 검토는 유찬희 외(2019: 8-14)를 참고하기 바란다.

### 3. 연구 추진 체계

연구 추진 체계는 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구추진 체계도



자료: 저자 작성.



제2장

## 농업구조 변화의 지향점



# 농업구조 변화의 지향점

## 1. 주요 영향 요인

바람직한 농업구조<sup>3)</sup>는 외부 여건 변화의 충격을 최소화하면서 농업 부문에 대한 사회 수요 변화에 대응할 수 있어야 한다. 동시에 농업구조 내부에서는 주요 생산 요소의 부족 또는 불균형에서 비롯되는 문제를 완화해야 한다.

농업 부문을 둘러싼 외적 요인은 ‘통제할 수 없는 변수’(이정환 외 2012: 37)에 가깝기 때문에, 이 자체를 바꾸려 하기보다는, 변화의 충격을 줄이면서 대응할 방안을 찾아야 한다. 이렇게 해야 농업 경영체가 생산·재생산을 계속할 가능성이 높아지고, 농업 경영체의 양과 질이 유지되어야 농업 부문 생산력을 유지하면서 사회 수요 변화에 대응할 토대를 마련할 수 있기 때문이다.

농업구조 내부에서는 주요 생산 요소인 농지, 인력, 자본의 양적 변화와 이들 요소 간 결합 관계 변화, 그리고 이 결과로 나타나는 농업 경영체의 소득 문제를 주목해야 한다.

이 절에서는 농업구조 내·외부 주요 영향 요인 변화를 살피고, 농업구조 영향에

3) ‘바람직한 농업구조’는 설문조사 과정에서 사용한 용어이다. 특정한 농업구조만이 옳다는 뜻보다는 다양한 이해관계자가 생각하는 이상적인 모습이 다를 수 있다는 의미로 해석해야 한다.

지니는 함의를 분석한다. 외부·내부 요인이 농업구조에 미칠 수 있는 경로를 <표 2-1>에 요약하였다.

<표 2-1> 농업구조 변화 방향에 영향을 줄 수 있는 외부·내부 요인

요인		고려 사항
외부	농산물 시장 개방	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내 농산물 가격 인상 제한 요인으로 작용할 것임.</li> <li>• 농업소득 위주로 충분한 소득을 얻기가 점차 어려워질 수 있음.</li> <li>• (기회) 농식품 수출 증대 가능성도 늘어날 수 있음.</li> </ul>
	농산물 소비 패턴 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소비량 자체가 줄어들면서 공급 과잉 현상이 발생하거나 심화될 수 있음.</li> <li>• 다품목 소량 생산 체계 확대가 필요해질 수 있음.</li> <li>• 유통 경로에 변화를 줄 수 있음.</li> <li>• (기회) 소규모 농업 경영체의 판로 확대 기회가 될 수 있음.</li> </ul>
	농업 부문에 대한 사회 수요 다변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업의 공익 기능 증진에 대한 요구가 구체화되고 강화될 수 있음.</li> <li>• 지역 경제 및 인구 유지 차원에서 농업의 역할이 강조될 수 있음.</li> <li>• 포스트 코로나 이후 가치관 변화가 이러한 변화를 가속화시킬 수 있음.</li> <li>• (기회) 농업 부문과 비농업 부문 간 거리를 좁히는 기회로 활용할 수 있음.</li> </ul>
	코로나19 사태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다른 요인의 영향을 가속화하는 작용을 함.</li> <li>• (기회) 쉼터로서 농촌 공간, 안전하고 안정적으로 공급 가능한 국내 농산물 수요가 늘어날 수 있음.</li> </ul>
내부	농지 감소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지 면적이 계속 감소하면 생산 기반이 축소되고, 농지 확보 경쟁이 가속화될 수 있음.</li> <li>• 임차, 시설 투자 등 농지 이용 방식에도 영향을 미칠 수 있음.</li> </ul>
	인적 자원 감소와 고령화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인력 부족은 생산 요소 간 결합 관계에 영향을 미칠 것이고, 장기적인 농업 부문 생산력을 낮추는 요인이 될 수 있음.</li> </ul>
	자본 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동력 부족 등에 대응하는 방식이었으나, 향후 농산물 수요 감소나 농업소득률 등에 따라 투자 규모가 변화할 수 있음.</li> </ul>
	실질 농가소득 정체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 겸업화나 조직화 유인을 촉진시킬 수 있음.</li> <li>• 농업 부문 고용이 줄어들면 농촌 인구 감소 요인으로 작용함.</li> </ul>

주: 기회 요인은 이정환(2020b)을 참고하여 작성하였음.  
 자료: 저자 작성.

## 1.1. 농업구조 변화에 영향을 미치는 외부 요인

농업 부문을 둘러싼 주요 외적 요인은 농산물 수입 확대, 농산물 소비 패턴 변화(유찬희 외 2019) 등이 주로 지적되어 왔다. 근래에는 농업의 공익 기능을 증진시켜 다양해지는 사회 수요에 대응해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다(김태훈 외 2020).

이 공익 기능 증진의 중요한 기대 효과인 농촌 경제 활성화와 지역 유지 기능도 다시 주목받고 있다. 이에 더해 최근 신종 코로나 바이러스 감염증(이하 코로나19) 사태를 겪으면서 앞의 변화가 가속화될 수 있다는 진단도 나오고 있다.

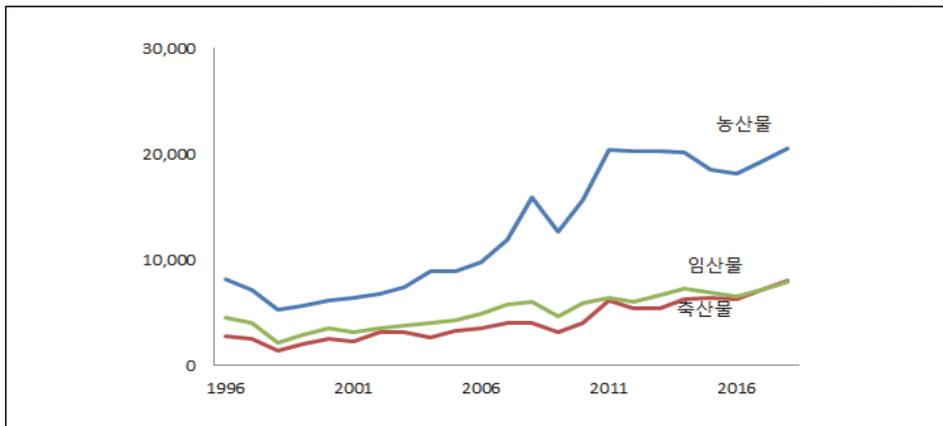
### 1.1.1. 주요 외부 요인 변화

첫째, 농산물 수입에 따른 가격 천장(ceiling) 효과는 계속 이어질 것이고, 상대적으로 가격이 낮은 수입 농산물과의 경쟁이 상시화되면서 국내 농산물이 가격 경쟁력을 갖출 여지는 더욱 줄어들 것이다.

DDA 농업 협상이 장기간 교착 상태에 빠져 있고 단기간에 타결을 이루기는 어려울 것이며(서진교·이정환 2019), 주요 경제권과 FTA를 다수 맺었기 때문에 농산물 수입이 국내 농업 부문에 미치는 충격은 과거처럼 급격하게 늘지는 않을 것이다. 이제는 농산물 시장 개방화를 넘어 시장 개방 시대로 접어들었다(그림 2-1). 바꾸어 말하면, 최근까지의 수입 규모가 현격하게 줄어들기는 어렵고 상시 영향을 미칠 것이다.

〈그림 2-1〉 농림축산물 수입 추이(1996~2018년)

단위: 백만 달러

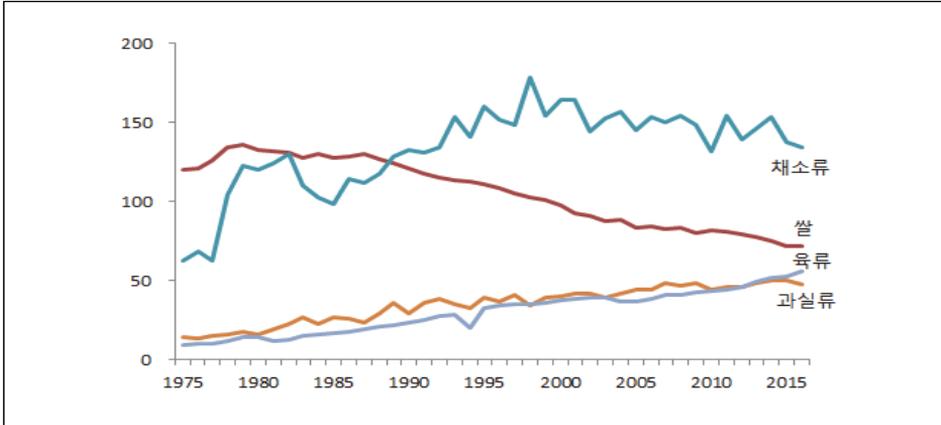


주: 경상가격 기준임.

자료: 한국농수산물유통공사 수출입 정보; 유찬희 외(2019: 32)에서 재인용.

〈그림 2-2〉 1인당 연간 식품 공급량(1975~2016년)

단위: kg/(1인·1년)

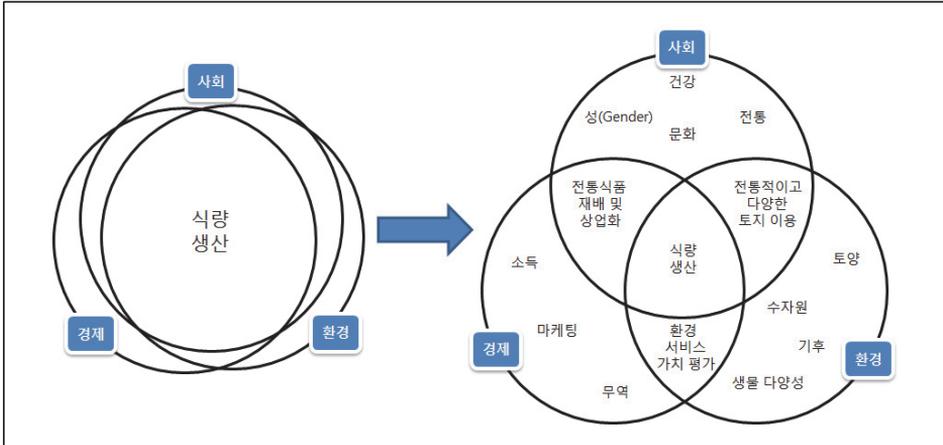


자료: 한국농촌경제연구원(각 연도). 『식품수급표』; 유찬희 외(2019: 31)에서 재인용.

둘째, 사회 구성원이 농업·농촌에 요구하는 기능과 역할이 더욱 다양해지고 있고, 농촌 지역 유지 측면에서도 농업의 역할은 여전히 중요하다. 사회의 공익 기능 수요 중 상당 부분은 영농 활동에서 비롯되기 때문에(결합생산, joint production), 사회 수요 변화에 맞추어 ‘농사짓는 방식’을 바꾸게 되면 농업구조에도 영향을 미친다. 가령 환경 부하를 줄일 수 있는 유기농업을 도입하려는 농업 경영체는 자본재 사용을 줄이는 대신 노동력 투입을 늘려야 한다. 비슷하게 경관 관리 활동이나 도농 교류 활동을 확대하는 일종의 점업화를 택하는 과정에서 관련 활동에 보다 많은 노력과 시간을 투자한다. 이는 다시 영농 규모나 농사짓는 방법에 영향을 줄 수 있다.

오랫동안 농업 부문의 핵심 기능은 식량 공급이었다. 1970년대 말까지 농정의 최우선 목표는 식량 증산이었고, 식량 공급을 증가시키면 농가경제를 유지하고 농촌 지역 경제도 활성화시킬 수 있으며(박성재 외 2007: 15), 사회에서도 이를 주로 요구했다. 그러나 국가 경제가 발전하면서 국가 전체 GDP와 고용에서 농업이 차지하는 비중은 줄어드는 반면(유찬희 외 2019: 3), 사회 구성원이 농업·농촌에서 기대하는 바가 다양해지면서 기존 기능만으로 수요를 충족하기가 점차 어려워졌다(유찬희·조원주·김선웅 2018: 5).

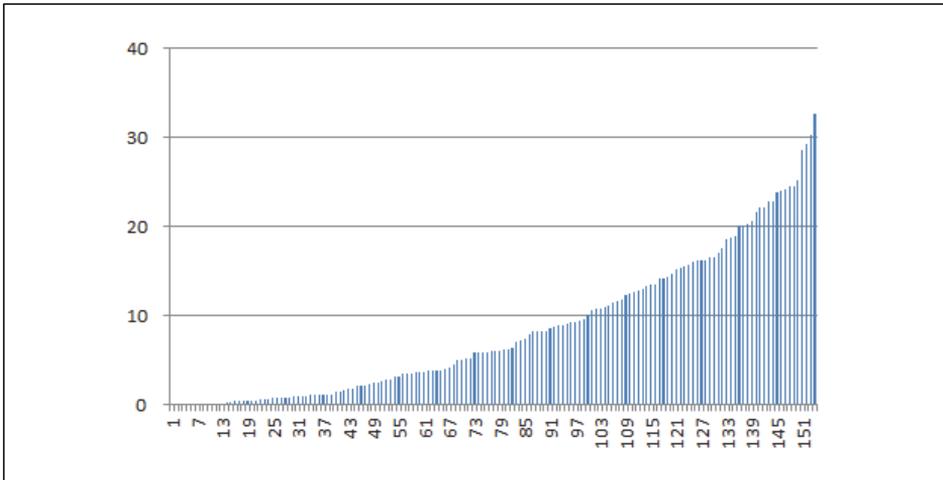
〈그림 2-3〉 농업의 기능과 역할 변화



주: 박성재 외(2007)는 농정 영역을 농업·농촌·농업인으로 나누어 접근하였으나, 이 연구에서는 농업의 기능을 경제·사회·환경 측면으로 나누었음.

자료: IAASTD(2007: 1) 및 박성재 외(2007: 17), 유찬희·조원주·김선웅(2018: 7)에서 재인용.

〈그림 2-4〉 시·군별 GRDP 대비 농림어업 부가가치 비중(2015년)



주: 충청남도 시·군은 2012년 기준임.

자료: 통계청, 『경제활동별 총부가가치와 요소소득(2010년 기준)』; 유찬희·조원주·김선웅(2018: 37)에서 재인용.

셋째, 농업 부문이 외부 수요에 영향을 받는 것과 마찬가지로 농사를 짓는 지역에서 농업이 어떠한 기능을 수행하는지도 농업구조와 밀접하게 연관된다. 예를 들어

지역 경제에서 농업 비중이 크고 지역 주민 다수가 농업에 종사하는 지역에서는 농업이 중요한 경제 활동일 뿐만 아니라, 지역 사회 관계망의 중심에 놓여 있을 수 있다. 반면 도시 지역에서 농업은 본연의 생산 활동보다는 도시농업 등의 형태로 ‘여가의 공간’ 기능을 하기 쉽다. 반대로 농업구조가 농촌 지역 경제적 활력 증진과 지역 인구(공동체) 유지에 기여할 수 있을지도 중요하다. 한 예로 2015년 154개 시·군<sup>4)</sup> 지역 총생산(GRDP) 부가가치에서 농림어업이 차지하는 비중은 평균 8.5%였다. 이 중 농림어업 비중이 10% 이상인 54개 시·군에서는 평균 17.7%였다(유찬희·조원주·김선웅 2018: 37-38). 시각을 넓혀 농업이라는 산업이 아닌, 영농 활동이 주로 이루어지는 농촌 공간에서 농업구조 문제를 바라보면 많은 농촌 지역에서 농업은 여전히 중요하다.<sup>5)</sup>

### 1.1.2. 외부 요인 변화의 영향 전망

농산물 시장 개방의 상수화(常數化), 농산물 소비량 감소 및 소비 패턴 변화, 농업에 대한 사회 수요 변화, 지역 경제에서 농업의 위상 유지 필요성은 농업구조에 복합적으로 영향을 미칠 것이다.

첫째, 농산물 시장 개방과 소비량 감소 등 때문에 농산물 가격이 상승하기가 어려워지면서, 영농 활동 위주로 도시민과 비슷한 소득 수준을 얻을 수 있는 경영 규모(자립 경영 규모, 김정호 2012)가 계속 늘어날 것이다<표 2-2>. 그러나 농지 규모가 꾸준히 줄어들고, 농지 유동화도 당초 기대만큼 활발하지 않기 때문에 영농 규모를 늘리기가 더욱 어려워질 것이다.

4) 특별·광역시 제외하였고, 충청남도 시·군은 2012년 자료가 제공된다.

5) <그림 2-3>에서 경제(소득), 사회(전통, 문화), 환경(토양, 수자원, 생물 다양성) 그리고 각 영역의 교집합(식량 생산, 환경 서비스, 전통 식품 재배 및 사업화, 토지 이용 방식 등)은 영농 활동이 이루어지는 지역에 직·간접적으로 영향을 미친다. 마찬가지로 지역의 특성과 맥락(context)에 따라 영농 방식이 달라진다.

〈표 2-2〉 논벼 농가의 자립 경영 규모 추이

단위: ha

연도	생계 유지 규모	소득 균형 규모
1980	1.88	2.06
1990	2.01	2.30
2000	2.37	3.14
2010	4.90	9.62
2019	5.30	9.92

주: 1980, 1990, 2000, 2010년은 김정호(2012), p. 163을 인용, 2019년은 저자 시산.  
 자료: 통계청(각 연도). 『농축산물생산비조사』, 『가계동향조사』.

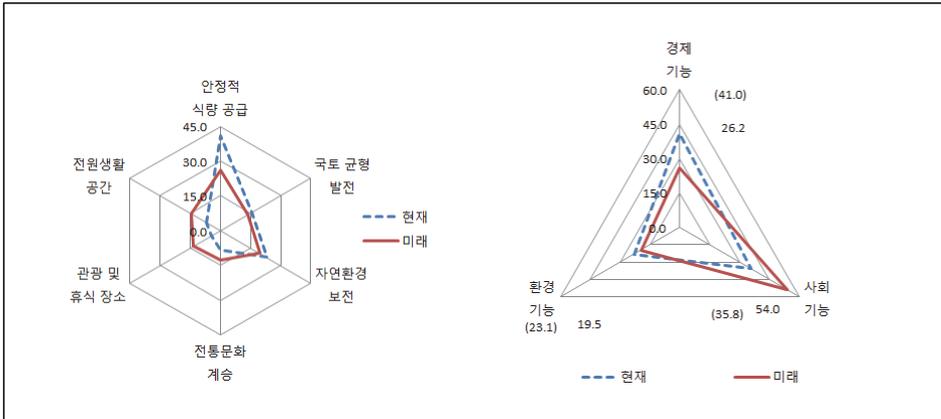
둘째, 단수와 생산량(Q)을 늘려 농업 총수입(R)을 증가시키는 기존 방식의 효과가 줄어들 것이다. 기존 방식은 공급량이 늘어나 가격(P)이 떨어지더라도 농업 총수입이 늘어날 수 있었기에 유효했다( $\Delta P \downarrow < \Delta Q \uparrow \Rightarrow \Delta R \uparrow$ ). 생산량을 늘려 가격이 하락해도 총수입을 증가시키는 방식은 최소한 일부 대규모 농업 경영체에는 유효했다. 그러나 농산물 수입 규모가 줄어들지 않고, 국내 소비량이 계속 줄어든다면 생산량을 늘리더라도 총수입이 감소( $\Delta P \downarrow > \Delta Q \uparrow \Rightarrow \Delta R \downarrow$ )할 수 있다. 이 결과 2019년 양파 가격 폭락 사태 등에서 볼 수 있듯이 농산물 시장 개방은 계속 수급 불균형과 가격 등락에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다. 더욱이 작황이 좋지 않을 때 수입량을 늘리는 정책을 계속 쓴다면, 생산량이 과도하게 많으면 총수입이 줄어들고, 생산량이 줄어도 수입량 증가 때문에 가격이 인상되지 못하면 마찬가지로 총수입이 줄어드는 문제가 심화될 수 있다. 이러한 충격은 소규모, 대규모 농업 경영체를 구분하지 않고 닥칠 것이다.

셋째, 위와 같은 이유로 농가판매 조건이 악화된다면 단작(monoculture) 중심의 한계가 더욱 커질 것이다. 단작 영농 시스템은 가격을 비롯한 다양한 외부 충격에 취약할 뿐만 아니라(Komarek et al. 2020), 지금처럼 농산물 수요가 줄어든다면 다수 품목에서 수급 불균형(공급 과잉과 수급 등락)이 심화될 것이기 때문이다. 특히 논벼는 소수 대규모, 다수 소규모 농업 경영체가 병존하고 있고, 단기간에 생산량이 줄어들기는 어려워 공급 과잉 구조가 고착화될 수 있다(김종진 외 2018: 2). 유찬희 외(2019)에서 확인했듯이 이 문제는 노지와 시설 채소 부문에서도 나타나고 있다.

넷째, 농업 부문에 대한 사회 수요 변화에 맞추어 영농 활동 이외에 다른 활동을 추가로 실천해야 한다는 요구가 늘어날 것이다. 보다 구체적으로 일반 국민은 현재 농업·농촌에서 ‘안정적 식량 공급’ 기능을 가장 기대하고 있으나, 앞으로는 ‘전원 생활 공간’, ‘관광 및 휴식 장소’, ‘전통 문화 계승’ 등의 역할이 중요해질 것이라고 생각하고 있으며, 동시에 ‘국토 균형 발전’과 ‘자연 환경 보전’도 지금만큼 중요하다고 여기고 있다<그림 2-5>. 즉, 사회 구성원의 수요는 식량 생산 중심의 기존 경제적 기능을 넘어 쉼터와 삶터라는 사회적 기능 제공으로 확대되어 가고 있다. 즉, 영농 활동과 결부된 겸업 형태 또는 별도 활동을 수행해야 한다는 요구가 늘어날 것이다.

<그림 2-5> 농업·농촌의 현재 및 미래 기능에 대한 도시민 수요 비교

단위: %



주 1) 2006~2016년 도시민 응답 결과를 평균한 결과임.

2) 2017년부터는 조사 방식이 바뀌어 직접 비교하기 어려움.

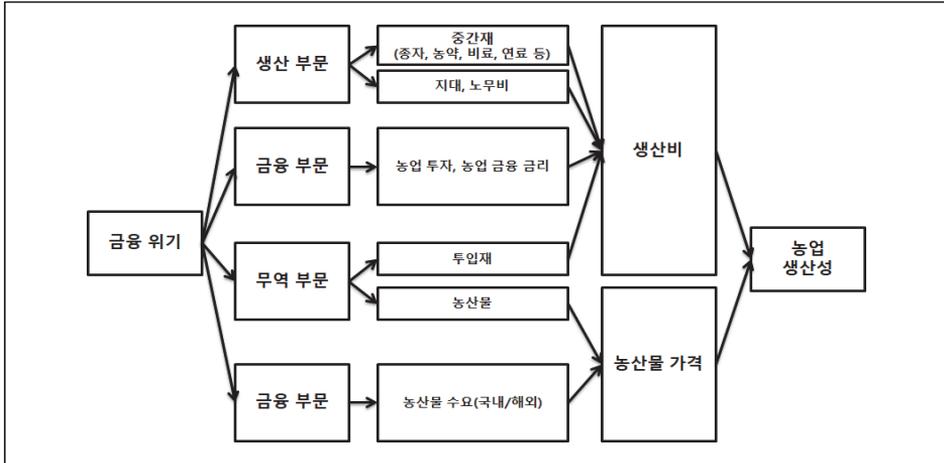
자료: 김동원·박혜진(각 연도). 『농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과』.

다섯째, 코로나19 사태는 앞의 외부 영향 요인 변화를 가속화시킬 수 있다. ‘불안 사회’(에른스트 디터 란터만 2019)에서 더 많은 사람이 귀농·귀촌이라는 보다 적극적인 선택을 하거나, 쉼터로서 농촌을 찾을 수 있다. 귀농·귀촌이나 농촌 방문객이 늘어나면 필연적으로 서로 다른 배경에서 자라고 생활한 사람들이 더 자주 만나게 되면서 갈등 역시 증폭될 수 있다.

비대면 접촉이 늘어난 것도 불안이 커졌다는 징후의 하나이다. 이로 말미암아 온

라인 주문이 늘어나는 등 농산물 소비 양태도 바뀌었다. 이러한 경향이 얼마나 지속 될지는 알기 어렵지만, 이전 상태로 완전히 돌아가지는 않을 것이다. 이 과정에서 생산자와 소비자의 심리적 거리가 더욱 멀어질 수도 있지만, 안전과 건강에 더욱 신경을 쓰면서 친환경 농산물을 더 찾을 수도 있다.

〈그림 2-6〉 금융위기가 한국 농업 생산에 미친 영향



자료: Yu(2004: 55).

농업구조 측면에서 외부 충격이 미치는 영향은 보다 구체적으로 나타날 것이다. Yu(2004)는 2000년대 후반 금융위기를 겪으면서 농자재 가격이 인상되었지만 농산물 가격이 그만큼 오르지 못해 농가교역조건이 악화되었다고 진단하였다<그림 2-6>. 유영봉(2020)은 Yu(2004)가 분석한 외부 충격의 파급 경로가 코로나19 사태에도 비슷하게 반복될 수 있다고 주장하였다. 다만, 코로나19 사태는 과거와 달리 국가 간 식품 공급 사슬이 단절된 가운데, 농업 부문 내부에서도 노동력 등 생산 요소 이동이 제한되는 등 이전에 보기 어려운 형태의 위험이 더해졌다고 파악했다. 유영봉(2020)은 코로나19 사태가 농업 부문에 미치는 주요 변화를 1) 최근 농산물 수입은 평년과 크게 다르지 않지만, 사태가 장기화되면 수입량이 감소하여 영향을 미칠 수 있고, 2) 외식이 주는 대신 가정 소비가 늘어나는 등 소비 패턴이 변화하고 있으며, 3) 농업 노동자 입국이 줄어드는 점 등으로 제시하였다.

## 1.2. 농업구조 변화에 영향을 미치는 내부 요인

### 1.2.1. 주요 내부 요인(생산요소 및 소득) 변화

유찬희 외(2019)의 1년차 연구 결과를 따라 생산 요소 및 결합 관계 변화를 “농가 인구(농업 종사자)와 농지 면적이 감소하는 가운데, 자본재 투입을 늘려 생산력을 유지”하였다고 요약할 수 있다. 앞서 살핀 바와 같이, 그동안 농산물 시장 개방과 국내 소비량 감소가 특히 두드러지게 진전되었다. 이에 규모의 경제를 피하거나 노동집약적 방식으로 농사를 지어 소득을 확보하는 전략을 택하는 것 이외 선택지가 많지 않았다. 그러나 생산요소 중 농업 인력과 농지가 점차 줄어들었기 때문에, 일부 농업 경영체는 자본 집약적 방식으로 경영 형태를 변화시켰다. 이러한 경영 형태 변화는 농업구조 변화에 영향을 주었다.

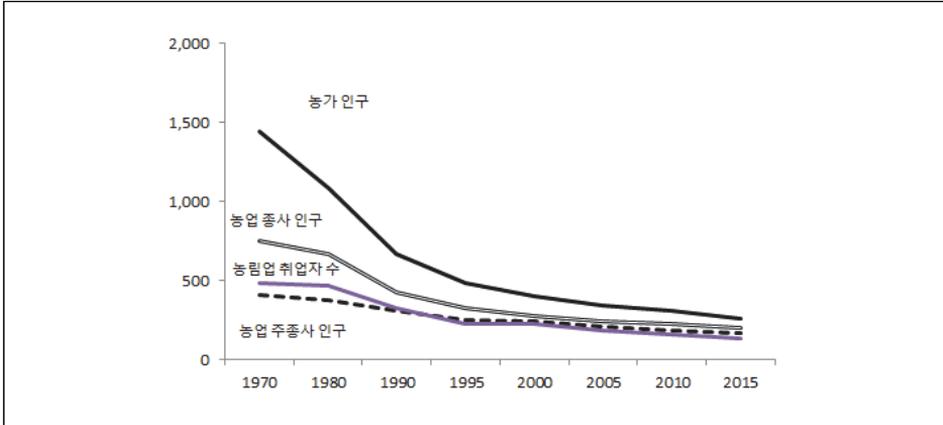
농업 주종사 인구와 농림업 취업자 수<sup>6)</sup>는 농지 규모보다 빠르게 줄어들었다<그림 2-7>. 이 과정에서 농가 인구 고령화가 수반되는 반면, 후계농업경영인 보유 농가 비중은 10% 안팎이었다. 2000년대 들어 고령화가 가속화되면서 중장기 농업 생산력이 약화되고 있다. 2019년 현재 경영주 연령이 60세 이상인 농가 비중은 78.0%이다.

---

6) 농업 주종사 인구는 ‘가구원 중 주로 영농 활동에 종사하거나, 두 가지 이상의 분야에 종사하면 농업 활동 종사 기간이 더 긴 사람’을 뜻한다(통계청 2017: 45). 농림업 취업자는 조사 기간 동안 수입을 얻으려고 1시간 이상 일을 하거나 동일 가구 내에서 같은 가구에 속하는 가족이 운영하는 농장 등에서 수입을 얻으려고 주당 18시간 이상 일한 무급 가족 종사자 등을 뜻한다(통계청 2019: 8).

〈그림 2-7〉 농가 및 농가 인구 추이(1970~2018년)

단위: 만 명



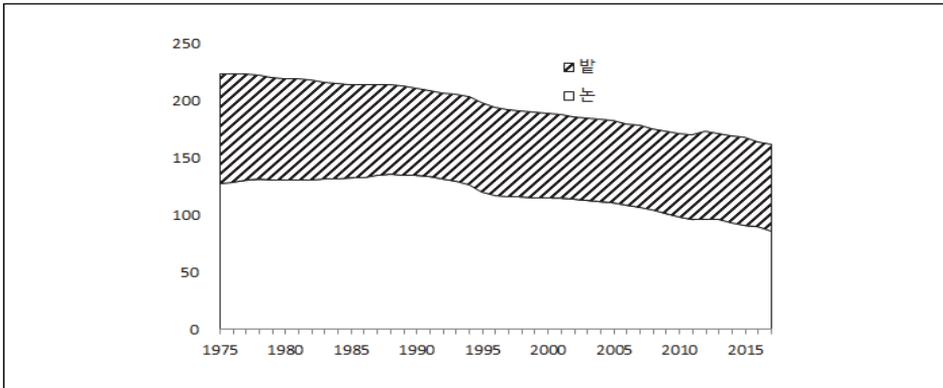
주 1) 농업 주종사 인구 연령 기준은 1970, 1980년은 만 14세, 1990년부터 만 15세임.

2) 농림업 취업자 수는 시기별 표준산업분류를 따라 산출하였음.

자료: 농가 인구, 농업 종사 인구, 농업 주종사 인구: 통계청(각 연도). 『농림어업총조사』 원자료; 농림업 취업자 수: 통계청(각 연도). 『경제활동인구조사』; 유찬희 외(2019: 60)에서 재인용.

〈그림 2-8〉 농지 면적 추이(1975~2018년)

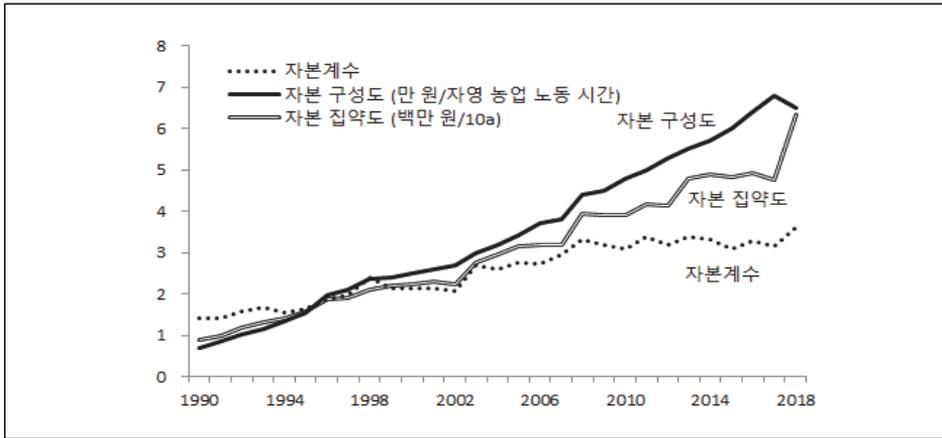
단위: 만 ha



자료: 통계청(각 연도). 『농림어업조사』; 유찬희 외(2019: 63)에서 재인용.

농지 규모는 1975년 224만 ha에서 2019년 158만 ha로 줄어들었고(그림 2-8), 주요 원인은 농지 전용이었다. 특히 논 면적은 연평균 1.0% 줄어들어 밭(0.6%)보다 감소 속도가 빨랐다. 이 과정에서 농지 임대차가 늘어나, 임차 농지 비중이 1995년 42.2%에서 2016년 51.4%까지 높아졌다.

<그림 2-9> 자본 집약도·자본 구성도·자본계수 추이(1990~2018년)



자료: 통계청(각 연도), 『농가경제조사』; 유찬희 외(2019: 69)에서 재인용.

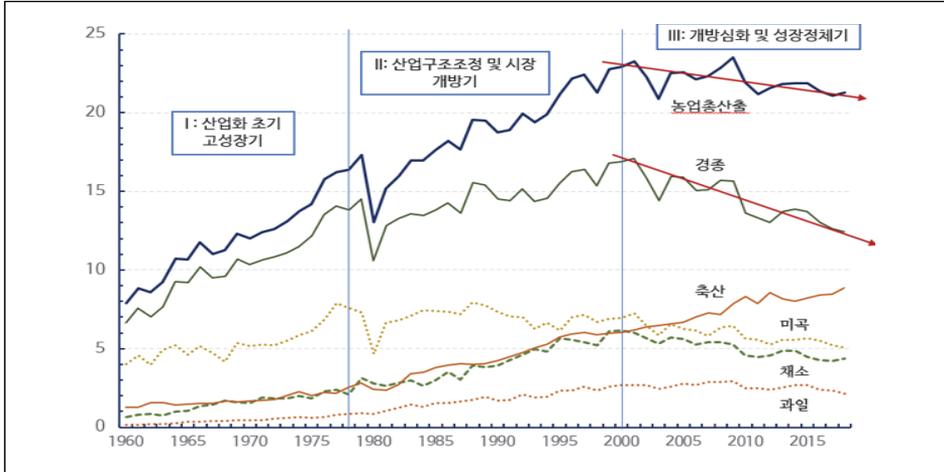
농가 인구나 농지 면적이 줄어들면서(그림 2-7, 그림 2-8), 농업 경영체는 농기계 등 자본재 사용을 늘리거나 위탁 영농을 확대하여 생산력을 유지하고자 노력했다(그림 2-9). 이는 자본 집약적 영농 방식이 확대되는 가운데 자본재로 농업 인력을 대체한 결과였다. 생산 요소 결합 관계는 품목별로 변화 양상이 달랐다(유찬희 외 2019: 69-72). 논벼 농가의 생산비 중 노동비와 토지용역비 비중은 감소한 반면, 자본재와 위탁영농비 비중이 늘어났다. 채소 중 양파, 마늘, 고추 생산비 비중을 비교해 보면, 각각 고용노동비·토지용역비, 자본재비, 자가 노동비 비중이 늘어났다. 공통적으로 인력 부족 문제를 겪었지만 품목 특성상 대응 방식이 달랐기 때문이다. 축산 부문은 1990년대 후반부터 현재까지 자본재 중심 경영 방식이 유지되었다.

### 1.2.2. 내부 요인 변화의 영향 전망

첫째, 앞서 살핀 바와 같이 농업 인구 감소와 경영주 고령화는 계속 이어지고 있다. 고령화된 경영주는 길어도 20년 이내로 영농 활동을 중단할 것이기 때문에 신규 인력을 확보하지 못한다면 농업 노동력과 생산력은 급격하게 감소할 것이다 <그림 2-10>.

〈그림 2-10〉 한국 농업 부문 산출 변화(1960~2018년)

단위: 조 원



주: 1995~1997년 기준 가격을 적용함.  
 자료: 유명봉(2020: 126).

둘째, 농경지 면적이 계속 감소하면 농업 부문 본연의 역할인 ‘안정적 식량 공급’ 기반이 약화될 수 있다. 채광석 외(2019: 15-16)는 쌀 자급률, 전체 식량 자급률 등 목표치 시나리오별로 적정 농지 보전 목표치를 67.4만~162.6만 ha로 전망하였다<표 2-3>.

〈표 2-3〉 자급률 시나리오별 농지 보전 목표치

시나리오별 목표	농지 보전 목표치	확보 방안
쌀 자급률 98.3% 달성	67.4만ha	농업진흥지역 내 논 면적
식량 자급률 55.4% 달성	86.3만ha	농업진흥지역+생산 관리
식량 및 채소(특작 제외) 자급률 달성	113.1만ha	농업진흥지역+생산 관리+보전 관리
전체 품목 자급률 달성	162.6만ha	농업진흥지역+관리 지역+간척지+유휴지

자료: 채광석 외(2019: 16). 〈그림 2-3〉을 재구성.

2019년 현재 경지 면적이 158만 957ha이고, 그동안 경지 면적이 줄어온 점을 고려하면 향후 생산 기반은 계속 약화될 전망이다. 2000년대 이후 한국 농업 산출 규모가 줄어들고 있는 현상 역시 이러한 전망을 뒷받침한다. 농업 부문 생산력이 줄

어 들면 농업 부문 산출액 감소로 이어질 것이다. 한국 농업 산출 규모는 2000년대 부터 둔화되었고, 축산을 제외하면 2010년부터 생산량 자체가 줄어들기 시작했다 <그림 2-10>(유영봉 2020: 127).

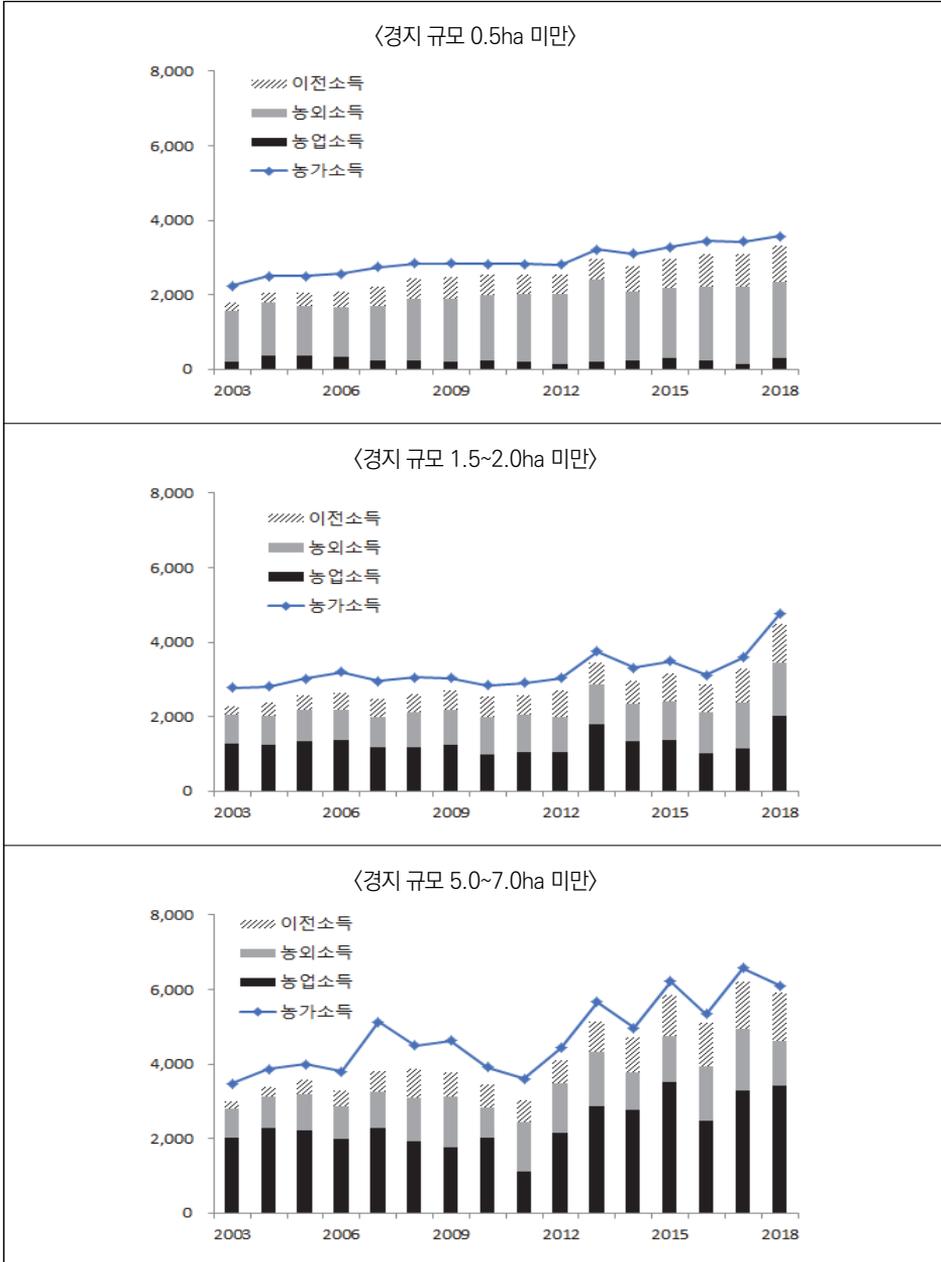
농업구조가 생산력 약화와 산출물 감소 추세를 따른다면, 농업소득 문제가 불 거질 수밖에 없다. 무엇보다 농가소득이 정체되는 가운데 농가소득 중 농업소득 비중이 점차 낮아지고 있기 때문에 “농업인이 투자를 하여 소득을 늘리려면, 이에 앞서 일정 수준 이상의 삶의 질을 누릴 만한 소득을 얻어야” 하는 전제를 충족하지 못하는 농가가 늘고 있다(유찬희·김태영 2020: 25). 최소한의 또는 괜찮은 삶을 누 리는 데 소득마저 얻기 어려운 농업 경영체가 늘어난다면 점차 많은 농가가 영농 활동에 어려움을 겪을 것이다. 이는 다시 농업 생산력 저하 문제로 이어지고 소득 이 또 줄어드는 악순환의 고리를 피하기 어렵게 될 것이다. 결국 농업구조와 농가 (농업)소득 문제는 떼어놓기 어렵고, 둘의 관계를 개선하지 못하면 경쟁력 강화나 지속가능한 농업 등 일반적으로 바람직하다고 여기는 농업구조 목표를 달성하기 는 더욱 어려워진다.

셋째, 농업 인구와 농지 면적이 계속 줄어들고, 자본재를 투입하여 생산력을 유 지하는 방식의 효과가 체감한다면 그 결과는 농업 생산량 및 생산액 감소와 농업 소득 감소로 이어질 것이다.

농업 경영체 입장에서 바람직한 농업구조란 생산과 재생산을 할 수 있어야 한 다. 즉, 올해 얻은 소득으로 생활을 영위하고, 이듬해 농사를 준비할 만큼 여력을 갖출 수 있어야 한다는 뜻이다. 장기적으로 이러한 활동을 이어갈 인적 자원 등을 확보할 수 있어야 농업 경영체가 재생산을 할 수 있다. 이런 점에서 향후 농업구조 변화 속에서 예상되는 농가 경제 문제는 다음과 같다.

〈그림 2-11〉 경지 규모별 실질 농가소득 추이 및 원천별 구성(2003~2018년)

단위: 만 원, %



주: 비경상소득은 표시하지 않았음.

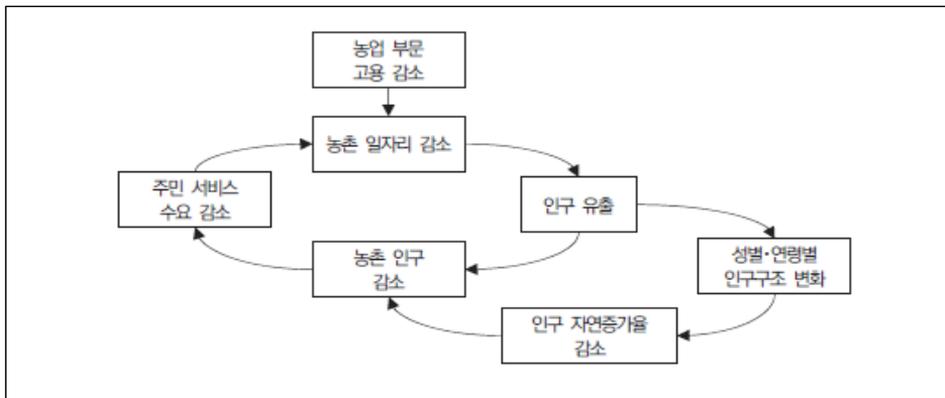
자료: 통계청(각 연도). 『농가경제조사』 원자료.

1) 다수 농업 경영체, 특히 영농 규모가 작은 농가(small-scale farms)<sup>7)</sup>는 경제적으로 어려움에 처해왔고, 이 문제가 더욱 심각해질 것이다. 소규모 농가는 영농 규모가 큰 농가에 비해서 농가소득 자체가 적고, 특히 농업소득 비중이 매우 낮다<그림 2-11>. 농업 경영체가 농업소득을 충분히 얻지 못하는 주된 이유는 농산물 가격이 낮은 수준에서 형성되고 있기 때문이다. 1970년대 초반까지의 보호 농정과 1980년대 이후 자유화 농정이라는 환경 변화 속에서도 농업 생산성은 꾸준히 늘어난 반면, 실질 가격이 계속 낮아지는 현상은 이어졌다(막셀 마주와이에 2013: 168-173).

2) 다수 농가는 가구 구성원의 불완전 취업(이영기 2006)과 농업 부문 종사자 부족이라는 이중고를 겪고 있다. 먼저 4인 이상 농가 비중은 1990년에 52.6%로 가장 높았으나, 2019년에는 11.4%에 불과했다.

가격 천장이 형성되고 1인당 소비량이 감소하는 추세<sup>8)</sup>가 이어진다면 농업소득에 영향을 미칠 것이고, 농가 구성원 수가 줄어들면서 겸업 활동을 할 수 있는 농가 비중도 줄어들 것으로 전망된다(제3장). 이렇듯 농가소득 문제의 심연(深淵)은 농업 생산력을 저하시키고, 신규 인적 자원 유입을 가로막는 원인으로 남을 것이다.

<그림 2-12> 농촌 인구 및 일자리 감소 구조



자료: Hodge and Whitby(1981: 10); 김정섭·엄진영·유찬희(2016: 354)에서 재인용.

7) 2019년 현재 경지 규모 0.5ha 미만, 2.0ha 미만 농가 비중은 각각 48.4%, 86.9%였다(통계청, 『농림어업조사』).

8) 상세한 논의는 이계임·김상효·허성윤(2016) 제2장과 제7장을 참고하기 바란다.

넷째, 지역 단위에서 일자리 창출, 짧은 유통 경로, 사회적 충격 흡수 등의 역할을 요구하더라도, 농가 경제 문제가 해결되지 않으면 이 과제를 실천하기는커녕 오히려 악순환을 겪을 수 있다<그림 2-12>. 지난 수십 년 동안 이어진 농촌 지역 인구 감소는 농업 고용 부문 감소에서 비롯되었다. 보다 구체적으로 농업 부문 고용이 줄어들면서 농촌 인구 유출로 이어졌고, 농촌 인구가 감소하면서 주민 서비스 수요가 줄고 이는 다시 일자리 감소로 이어졌다(김정섭·엄진영·유찬희 2016: 354).

## 2. 대응 전략

유찬희 외(2019)는 농업 경영체가 대내외 여건 및 영향 요인 변화에 대응하여 선택하는 경영 형태를 규모화, 집약화, 인적 자원 확보<sup>9)</sup>, 겸업화, 조직화로 구분하였다.

규모화는 현재 쓸 수 있는 생산 요소를 최대한 활용하거나 추가로 확보하여 경영 규모를 늘리는 방식이다. 경영 규모를 확대하면 규모의 경제를 실현할 수 있으므로, 농업 총수입과 농업소득을 늘릴 수 있다. 주로 농산물 시장 개방, 인적 자원 감소와 고령화, 실질 농가소득 정체에 대응하려는 전략이다. 관련된 주요 정책은 전업농 육성 대책, 농지구묘화 사업, 경영이양직불제 등이다.

집약화는 단위 면적당 또는 두수당 가치를 늘리는 방식이다. 영농 규모 확대가 어렵거나 축산·시설원예 등 토지가 많이 필요하지 않은 품목의 농업 경영체가 선택하기 쉽다.<sup>10)</sup> 주로 농산물 시장 개방, 농지 감소, 실질 농가소득 감소에 대응하려는 전략이다. 축사시설 현대화, 스마트팜 등의 정책이 관련된다.

인적 자원 확보는 농업 인력 감소와 고령화에 직접 대응하는 방식으로, 생산과 재생산 측면에서 다른 방식으로 대응한다. 단기 생산 측면에서는 주로 가족 노동력, 고용 노동력, 지역 내 공동 노동 또는 노동력 교환 등의 방식으로 인적 자원을 확보

9) 유찬희 외(2019)는 '고용 노동력 이용'이라고 정의했으나, 인적 자원 확보가 보다 적절한 표현이다.

10) 경지 면적이 작은 농가일수록 토지 생산성은 높아지고 노동 생산성은 낮아지는 경향을 보였다.

한다(김정섭 외 2016: 5). 즉, 가족 노동력을 최대한 활용하거나 농기계 이용 등을 늘리되, 이렇게 해도 노동력 수요를 충족하기 어려울 때 외부 근로자를 고용한다. 2010, 2015년 『농림어업총조사』 분석 결과, 고용 노동력을 활용한 농가 비중은 각각 27.4%, 23.0%였다. 주로 논벼, 채소, 과수 농가가 고용 노동력을 많이 이용했고, 전업 농가가 겸업 농가보다 고용 노동력 의존도가 높았다. 이 방식은 인적 자원 감소와 고령화의 영향을 최소화하려는 성격을 지닌다. 장기적인 재생산 측면에서는 영농 승계자 확보나 세대교체 방식이 보다 중요하다. 농업 정책 중 후계농업경영인 육성사업이나 귀농 정책, 청년농업인 육성 정책 등이 인적 자원 확보와 관련된다.

#### 〈참고 1〉 이 연구에서 겸업화와 조직화의 의미

이 연구에서는 1년차 연구인 유찬희 외(2019)에서 사용한 용어와 일관성을 유지하려고 ‘겸업화’와 ‘조직화’라는 용어를 그대로 사용했다. 그러나 2년차 연구에서 두 용어의 의미는 1년차와 다르게 해석할 필요가 있다.

‘겸업화’는 단순히 ‘농사를 지으면서 틈틈이 다른 소득 활동에 종사하는 행위’만을 뜻하지 않는다. 이런 점에서 부업 영농(part-time farming)과는 구분하여야 한다. 부업 영농보다 넓은 개념인 농업 경영 다각화(farm diversification) 역시 농가의 다양한 소득 창출 활동 중 일부에 초점을 맞추고 있다(김정섭·오내원·김경인 2016: 11). 따라서 이 연구에서는 겸업화는 보다 넓은 의미를 지닌 다중경제활동(pluriactivity)에 가깝다.<sup>11)</sup>

‘조직화’는 농업법인이나 협회 등 ‘공식적인 단체를 구성하는 행위’만을 의미하지 않고, 보다 넓게 ‘농업 경영체 간 협업이나 협력 행태’까지 뜻한다. 후자와 같이 범주를 설정하면 마을 영농, ‘마을 단위 내에서의 다양한 협업·협력 행위 및 체계 등까지 아우를 수 있다.

겸업화는 농업 경영체가 영농 활동 이외 소득 창출 활동을 다양화하여 농가소득을 늘리는 방식이다. 1990~2015년 동안 1종 겸업농 비중은 22.0%에서 15.8%로 줄어든 반면, 2종 겸업농 비중은 18.4%에서 29.2%로 늘어났다. 축산 농가를 제외

11) 다중경제활동 개념에 대한 상세한 논의는 김정섭·오내원·김경인(2016: 9-22), Fuller(1990), Evans and Ilbery(1993), Kinsella et al.(2000)를 참고하기 바란다.

한 다른 품목 농가 중 2종 겸업농 비중이 증가하였다. 겸업 활동으로 소득을 얻는 이유는 농업 경영체마다 다양하지만, 겸업 전략은 농업 경영체가 여건 변화에 대응하고, 농업 현실에 적응(예: 경영 위험 줄이기)하여 가족이 계속 살아가게끔 하는 수단이다(Fuller 1990). 농외소득 정책, 사회적 농업 등이 관련 정책이다.

조직화는 개별 농업 경영체의 한계를 극복하려는 방식이다. 초기에는 주로 전업농 중심으로 특정 품목 생산 규모를 늘리거나(농업법인, 들녘경영체) 개별 경영-공동 출하 방식이 주를 이루었지만, 최근에는 지역 단위에서 조직화를 꾀하는 등(로컬푸드, 마을영농) 양태가 다양해지고 있다.

### 3. 설문조사 분석 결과

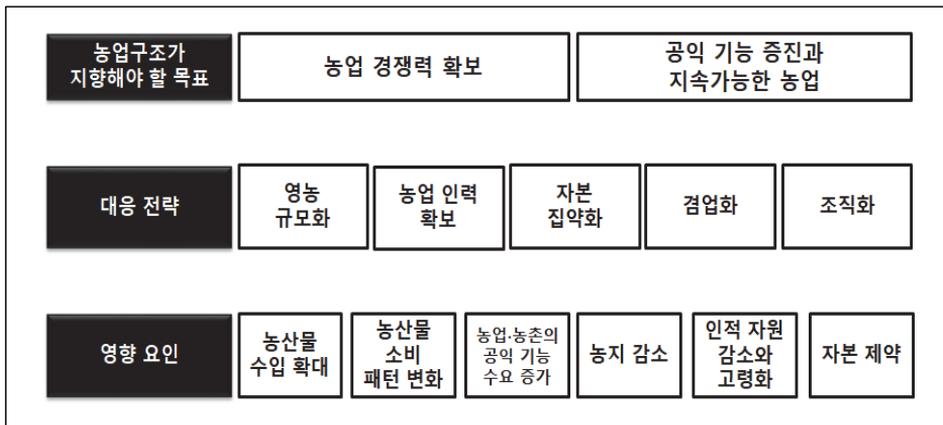
농업 경영체의 경영 형태와 직면하고 있는 여건이 다양하기 때문에, 하나의 농업 구조 변화 방향이 바람직하다고 공감대를 형성하기는 매우 어렵다. 따라서 다양한 농업 부문 관계자(집단)가 생각하는 농업구조 변화 방향을 파악하고, 이를 종합하여 하나의 상(像)을 제시하는 것이 적절하다.

이에 농업인, 정책 관계자, 학계 전문가를 대상으로 농업구조 관련 설문조사를 실시하고 분석하였다. 설문조사는 8월 1일부터 21일까지 전문조사 기관에 위탁하여 실시하였다(부록 1). 설문 조사 대상은 총 97명이었고, ‘농업인’, ‘학계 전문가’, ‘정책 관계자’로 나누었다. ‘농업인’ 집단은 66명으로 한국농촌경제연구원의 ‘KREI 리포터’ 소속 농업인과 농어업·농어촌 특별위원회(이하 농특위) 위원으로 이루어져 있다. ‘전문가’ 집단은 23명으로 농업·농촌 분야 전문가로 이루어져 있다. ‘정책 관계자’ 집단은 8명으로 농림축산식품부 및 광역 지자체 담당자와 농특위 관계자로 이루어져 있다.

### 3.1. 설문 구성과 내용

설문 내용은 ‘농업구조가 지향해야 할 목표’, ‘농업구조 변화에 영향을 미치는 요인’, ‘농업구조 변화 전략’으로 구성하였다<그림 2-13>.12) 즉, 응답자에게 “현재 시점에서 바람직하다고 생각하는 구조 변화 방향은 무엇이고, 이 방향으로 변화를 꾀하고자 할 때 중요하게 영향을 미칠 수 있는 요인은 무엇이며, 방향과 영향 요인을 모두 고려했을 때 택할 수 있는 전략을 어떤 것이라고 생각하는지”를 질문하였다.

<그림 2-13> 농업구조 관련 설문 구성



자료: 저자 작성.

<표 2-4> 농업구조 지향 목표 설문 문항 구성

구조 변화 지향 목표	설명
농업 경쟁력 확보	생산성과 효율성을 높여 국산 농산물 생산 비용을 낮추고 부가가치를 늘려서 수입 농산물과의 경쟁력을 확보하는 것이 중요
공익 기능 증진과 지속가능한 농업	사회 수요 변화에 맞추어 농업의 먹거리 생산 이외 기능인 환경 보전, 농촌 경관 개선 등을 통해 사회적·환경적 지속가능성을 강화하는 것이 중요

자료: 저자 작성.

12) 쌍대비교(pairwise comparison)이기 때문에, 가급적이면 각 대안이 상호배타적이면서 모든 범위를 포괄할 수 있어야(mutually exclusive, collectively exhaustive) 한다. 그러나 농업구조는 여러 현상과 요인이 복합적으로 섞여 있기 때문에 각 문항이 완전히 상호배타적이기는 어렵다.

〈표 2-5〉 농업구조 변화 영향 요인 설문 문항 구성

영향 요인	설명
농산물 수입 확대	<p>농산물 수입 개방이 현 수준보다 추가로 크게 확대되지는 않겠지만, 농산물 시장에 지속적으로 영향을 미침.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 상대적으로 가격이 낮은 수입 농산물과의 경쟁이 상시화되면서 수입 농산물 가격이 국내 농산물 가격 천장(ceiling)이 되고, 국내 농산물이 가격 경쟁력을 갖출 여지는 더욱 줄어들 것</li> <li>• 영농 활동 위주로 도시민과 비슷한 소득 수준을 얻을 수 있는 경영 규모는 계속 늘어왔고, 앞으로 더 더욱 커질 것</li> </ul>
농산물 소비 패턴 변화	<p>1인당 농산물 소비량은 계속 줄어들 것이고, 소비 총량도 증가세가 둔화되다가 감소하기 시작할 것임.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소비 양태도 다양해짐. 예를 들어 농산물 중에서도 쌀 소비량은 줄어들고 있는 반면, 과일과 육류 소비는 늘고 있음. 또한, 가공 식품이나 간편 식품 소비가 늘고 있고, 가정식 대신 외식을 하는 가구 점점 많아지고 있음.</li> </ul>
농업·농촌의 공익 기능 수요 증가	<p>사회 구성원이 농업·농촌에 요구하는 기능과 역할이 식량 생산 중심의 기존 경제적 기능을 넘어 심터와 삶터라는 사회적 기능 제공으로 확대되어 가고 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반 국민은 현재 농업·농촌에서 '안정적 식량 공급' 기능을 가장 기대하고 있으나, 앞으로는 '전원 생활 공간', '관광 및 휴식 장소', '전통 문화 계승' 등의 역할이 중요해질 것이라고 생각하고 있으며, '국토 균형 발전'과 '자연 환경 보전'도 지금만큼 중요하다고 여기고 있음.</li> </ul>
농지 감소	<p>농지 규모는 1975년 224만 ha에서 2019년 158만 ha로 줄어들었고, 주요 원인은 농지 전용임.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 임차 농지 비중이 1995년 42.2%에서 2016년 51.4%까지 높아짐.</li> </ul>
인적 자원 감소와 고령화	<p>농가 수와 농가 인구는 지속적으로 감소하고 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가 수는 1990년 177만 호에서 2018년 102만 호로 줄어들.</li> <li>• 농가 인구는 1990년 666만 명에서 2018년 232만 명으로 줄어들.</li> <li>• 농림어업 취업자 수는 1990년 324만 명에서 2018년 134만 명으로 줄어들.</li> </ul> <p>농가 인구의 고령화도 심화되고 있음. 반면 후계농업경영인을 보유한 농가 비중은 2011~2014년 평균 9.6%로 나타남.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 65세 이상 경영주 비중은 1990년 18.3%에서 2018년 60.3%로 높아짐.</li> </ul>
자본 제약	<p>농업 고정자본과 중간 투입재 사용량은 증가해 왔음.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자본 집약적 영농 방식이 확대되는 가운데 자본재로 농업 인력을 대체한 결과임. 그러나 농업용 자본 투자 여력이나 외부 자본 유입은 제한되고 있음.</li> </ul>

자료: 유찬희 외(2019)를 참고하여 저자 작성.

향후 지향해야 할 농업구조 목표는 전문가 협의를 거쳐 그동안 추진해 온 '농업 경쟁력 확보'와 최근 강조되고 있는 '공익 기능 증진과 지속가능한 농업'으로 대별하였다<표 2-4>.

바람직하다고 여기는 방향으로 농업구조를 변화시킬 때, 영향을 미칠 수 있는 요인은 유찬희 외(2019)의 분류를 따라 제시하였다<표 2-5>. 농업구조 변화 방향과 영향 요인을 모두 고려했을 때 택할 수 있는 전략은 유찬희 외(2019)를 따랐다<표 2-6>.

〈표 2-6〉 농업구조 변화 대응 전략 설문 문항 구성

영향 요인	설명
영농 규모화	영농 규모를 늘려서 생산 비용도 절감하고(규모의 경제) 농가가 얻을 수 있는 총수입과 농업소득을 늘림. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대 효과) 단위 면적/마리당 생산비 절감 또는 농업 총수입·소득 증가</li> <li>• 관련 정책) 전업농 육성 대책, 농지규모화 사업, 경영이양직불제 등</li> </ul>
농업 인력 확보	고용 노동자를 늘리거나 신규 인력 유입을 촉진하여 일손 부족을 완화하고, 앞으로 농사를 계속 지을 수 있도록 기반을 마련함. 고용허가제, 계절근로자제 등의 제도를 이용하여 외국인 근로자를 확보하거나, 귀농자·신규 청년 농업인을 늘려서 인력 문제를 완화함. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대 효과) 농업 인력 부족 문제 완화</li> <li>• 관련 정책) 후계농업경영인육성사업, 귀농 정책, 청년농업인 육성 정책 등</li> </ul>
자본집약화	주로 자본 투자를 늘려 부가가치를 늘리는 방식임. 축산이나 시설 원예 농가 등 토지를 비교적 적게 이용하는 농가가 도입하기 쉬움. 노동력 투입을 줄이는 대신 ICT를 도입하거나 시설을 현대화하여 수익성을 높임. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대 효과) 부가가치 및 수입 증대</li> <li>• 관련 정책) 축사시설현대화, 스마트팜 등</li> </ul>
겸업화	농사를 지으면서 경영주나 가족이 다른 일을 병행함. 농산물 가공이나 직판장 등을 운영할 수도 있고, 다른 농가 농작업이나 경관 관리 활동·노인 돌봄 서비스 등 임근 노동을 할 수도 있으며, 가족 구성원이 다른 직장에서 일을 하기도 함. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대 효과) 소득 증대 및 안정적 소득 확보</li> <li>• 관련 정책) 농외소득 정책, 사회적 농업 등</li> </ul>
조직화	품목 조직화 또는 공선출하 등을 하여 가격 교섭력을 높이거나, 경북 마을영농 사례처럼 마을 주민이 역할을 나누고 농기계를 공동 이용하는 등의 방법으로 개별 농가 차원에서 하기 어려운 다양한 활동을 함. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대 효과) 생산 비용 절감, 유통 개선, 공동 활동 증진 등</li> <li>• 관련 정책) 농업법인 활성화를 통한 기업적 경영 역량 강화, 들녘경영체 육성 등</li> </ul>

자료: 유찬희 외(2019)를 참고하여 저자 작성.

## 3.2. 분석 결과<sup>13)</sup>

### 3.2.1. ‘농업구조가 지향해야 할 목표’ 우선순위

바람직한 농업구조 변화 목표에 대한 집단별 인식은 달랐다<표 2-7>. 학계 전문가 집단 중 58.1%가 ‘공익 기능 증진과 지속가능한 농업’(이하 ‘공익 기능 증진’)

13) 집단별 가중치(weight)를 정확하게 산정하기 어렵기 때문에 해석에 주의를 해야 한다. 예를 들어 학계 전문가 집단은 ‘공익 기능 증진과 지속가능한 농업’이 ‘농업 경쟁력 확보’보다 ‘매우 중요하다’고 응답한 비중이 다른 집단보다 높았다. 쌍대비교 특성상 학계 전문가 집단의 의사가 강조될 수 있다.

이 중요하다고 응답한 반면, 정책 관계자 집단 75.0%는 ‘농업 경쟁력 확보’에 방점을 두었다. 농업인 집단도 ‘농업 경쟁력 확보’를 중시했지만, ‘공익 기능 증진’이 필요하다고 응답한 비중도 46.5%에 달했다.

〈표 2-7〉 ‘농업구조가 지향해야 할 목표’에 대한 응답 결과 비교

구분	학계 전문가(CR=0.0085)		정책 관계자(CR=0.0097)		농업인(CR=0.0137)	
	중요도 비중	우선순위	중요도 비중	우선순위	중요도 비중	우선순위
농업 경쟁력 확보	41.9	2	75.0	1	53.5	1
공익 기능 증진과 지속가능한 농업	58.1	1	25.0	2	46.5	2

주: CR(Consistency Ratio)은 쌍대비교 응답의 일관성을 뜻함. CR 값이 작을수록 응답이 일관성 있다고 판단함. CR 값이 0.1을 넘어서면 응답에 일관성이 없다고 판단하여 다시 응답하도록 하였음.

자료: 설문조사 결과.

이는 농업·농촌이 사회 수요 변화에 맞추어 새로운 기능을 제공해야 한다는 인식이 늘어나고, 2020년 5월 공익직불제가 시행되는 등 정책 측면에서 변화 방향을 제시한 점 등이 영향을 미친 결과라고 유추할 수 있다. 반면, 농산물 시장 개방 시대로 진입했고, 최근 코로나19 사태 등으로 소비가 위축되면서 농업 경쟁력을 높여야 활로를 마련할 수 있다는 인식 역시 강해지고 있다고 해석할 수 있다.

### 3.2.2. ‘농업구조 변화에 영향을 미치는 요인’ 우선순위

응답자 집단 모두 ‘농업구조 변화에 영향을 미치는 요인’ 중 ‘인적 자원 감소와 고령화’가 가장 영향력이 크고, 이어 ‘농업·농촌의 공익 기능 수요 증가’와 ‘농산물 소비 패턴 변화’가 영향을 미친다고 응답하였다<표 2-8>. 반면 ‘자본 제약’, ‘농지 감소’, ‘농산물 수입 확대’가 미치는 영향은 상대적으로 작다고 응답하였다.

〈표 2-8〉 ‘농업구조 변화에 영향을 미치는 요인’에 대한 집단별 응답 결과 비교

구분	학계 전문가(CR=0.0085)		정책 관계자(CR=0.0097)		농업인(CR=0.0137)	
	중요도 비중	우선순위	중요도 비중	우선순위	중요도 비중	우선순위
농산물 수입 확대	7.7%	6	7.7%	6	8.7%	6
농산물 소비 패턴 변화	17.3%	3	16.8%	3	16.3%	4
농업·농촌의 공익기능 수요 증가	24.8%	2	23.6%	2	16.4%	3
농지 감소	12.4%	4	12.8%	4	12.9%	5
인적 자원 감소와 고령화	26.0%	1	27.1%	1	27.4%	1
자본 제약	11.7%	5	12.1%	5	18.2%	2

주: CR(Consistency Ratio)은 쌍대비교 응답의 일관성을 뜻함. CR 값이 작을수록 응답이 일관성 있다고 판단함. CR 값이 0.1을 넘어서면 응답에 일관성이 없다고 판단하여 다시 응답하도록 하였음.  
자료: 설문조사 결과.

분석 결과는 다음과 같은 함의를 지닌다. 1970년대부터 농가 수 및 농업 종사자 수는 꾸준히 감소하였고, 동시에 고령화가 진전되면서 농업 인구가 양적·질적으로 ‘약화되었다.’(유찬희 외 2019: 60-62). 이러한 인구학적 변화는 중장기적으로 농업 생산력을 유지할 수 있는 기반을 약화시켜왔고(장민기 2011: 51), 농업의 농업 생산 구조 중 작목 분포를 고착화시키는 결과로 이어졌다. 한국 농업구조 변화의 특징은 “1) 1990년대 중반 이후부터는 대부분 지역에서 작부 체계가 고정화되고 있어 수요나 시장 조건이 변화해도 작목 전환이 쉽지 않고, 2) 대부분 지역에서 토지 및 노동생산성 등이 침체되고 있고, 생산 기술력도 떨어지고 있는 가운데, 3) 지역 단위에서 농업 산출 구조 성장을 꾀하기가 어려워지고 있다. 이 역시 농업 종사 인구의 양적·질적 변화와 무관하지 않다.”(유영봉 외 2016: 67-75; 유찬희·김태영 2020: 22에서 재인용). 이러한 가운데 농업·농촌의 기능을 다양화하고 변화하는 농산물 소비 양태 변화에 대응해야 한다는 요구가 늘고 이 필요성에 공감하지만, 농업 부문 내부의 인적 자원이 양적·질적으로 약화되고 있는 문제 때문에 대응에 한계가 있다고 인식하고 있다.

응답자 집단별로 비교하면 농업인은 ‘인적 자원 감소와 고령화’에 이어 ‘자본 제약’이 영향을 미친다고 응답하였다. 이는 “다양한 방향으로의 농업구조 변화와 함께 진행된 소득 정체 현상”(김미복·박성재 2014)으로 말미암아 영농 규모 확대나 자본

투자가 적극적으로 이루어지지 못한 현상에서 원인을 찾을 수 있다. 이는 유찬희 외 (2019: 160-173)가 실시한 설문조사 결과에서도 확인할 수 있다. 설문 응답 농가 중 15.7%만 앞으로 경영 규모를 늘리겠다고 응답하였고, 그 동기로 ‘일할 수 있을 때 소득을 더 확보’하거나 ‘지금 규모로는 가계 운영이 어려워져서’라고 응답한 비중이 60.4%였다. 특히 저소득 농가는 농업 고정 자본 규모가 작고, 투자를 할 수 있을 정도로 소득을 올리지 못해 ‘시장이나 정책 신호에 반응하지 못하는’ 비중이 높기(유찬희·김윤진·김창호 2020) 때문에 이러한 문제를 더욱 절박하게 느낄 수 있다.

바람직한 구조 변화 방향을 기준으로 집단 간 인식을 비교해도 공통적으로 ‘인적 자원 감소와 고령화’가 구조 변화에 가장 큰 영향을 미친다고 인식하였다<표 2-9>. 그러나 ‘공익 기능 증진’ 집단은 ‘공익 기능 수요 증가’가 ‘인적 자원 감소와 고령화’와 비슷한 정도로 영향을 미칠 것이라고 인식한 반면, ‘농업 경쟁력 확보’ 집단은 ‘자본 제약’이 보다 영향을 미칠 것이라고 응답하였다. 요컨대 ‘공익 기능 증진’ 집단은 영농 활동을 수행할 수 있는 풀(pool)이 약화되고 있는 가운데, 농업·농촌 부문에서 새로운 기능을 누가 어떻게 제공할 것인지가 향후 구조 변화에 중요하게 영향을 줄 것이라고 판단하였다. 이에 반해 ‘농업 경쟁력 확보’ 집단은 그동안 농업 인적 자원의 양적 감소와 질적 약화를 자본재로 대체해오던 방식이 한계에 부딪힐 수 있으므로 새로운 대안이 필요하다고 인식하고 있다.

〈표 2-9〉 ‘농업구조 변화에 영향을 미치는 요인’에 대한 집단별 응답 결과 비교: 구조 변화 목표 인식 기준

구분	‘공익 기능 증진’ 선택 집단 (CR=0.0075)		‘농업 경쟁력 확보’ 선택 집단 (CR=0.0059)	
	중요도 비중	우선순위	중요도 비중	우선순위
농산물 수입 확대	7.7%	6	10.8%	6
농산물 소비 패턴 변화	17.1%	3	16.4%	3
농업·농촌의 공익 기능 수요 증가	25.0%	2	12.0%	5
농지 감소	12.6%	4	12.2%	4
인적 자원 감소와 고령화	25.8%	1	29.9%	1
자본 제약	11.8%	5	18.7%	2

주: CR(Consistency Ratio)은 쌍대비교 응답의 일관성을 뜻함. CR 값이 작을수록 응답이 일관성 있다고 판단함. CR 값이 0.1을 넘어서면 응답에 일관성이 없다고 판단하여 다시 응답하도록 하였음.

자료: 설문조사 결과.

### 3.2.3. 농업구조 변화 전략 우선순위

농업인 집단은 ‘농업 인력 확보’(23.4%)와 ‘조직화’(22.9%)가 가장 중요한 전략이라고 판단하였다<표 2-10>. 학계 전문가 집단 역시 ‘농업 인력 확보’(24.8%)와 ‘조직화’(24.6%)가 중요하다고 판단하였다. 반면 정책 관계자 집단은 ‘영농 규모화’(38.2%)와 ‘자본집약화’(23.1%)가 중요한 전략이라고 인식하였다.

〈표 2-10〉 ‘농업구조 변화 전략’에 대한 집단별 응답 결과 비교

구분	학계 전문가(CR=0.0085)		정책 관계자(CR=0.0097)		농업인(CR=0.0137)	
	중요도 비중	우선순위	중요도 비중	우선순위	중요도 비중	우선순위
영농 규모화	18.6%	3	38.2%	1	20.1%	3
농업 인력 확보	24.8%	1	17.3%	3	23.4%	1
자본집약화	16.5%	4	23.1%	2	17.7%	4
겸업화	15.6%	5	8.0%	5	15.8%	5
조직화	24.6%	2	13.4%	4	22.9%	2

주: CR(Consistency Ratio)은 쌍대비교 응답의 일관성을 뜻함. CR 값이 작을수록 응답이 일관성 있다고 판단함. CR 값이 0.1을 넘어서면 응답에 일관성이 없다고 판단하여 다시 응답하도록 하였음.

자료: 설문조사 결과.

〈표 2-11〉 ‘농업구조 변화 전략’에 대한 집단별 응답 결과 비교: 구조 변화 목표 인식 기준

구분	‘공익 기능 증진’ 선택 집단 (CR=0.0075)		‘농업 경쟁력 확보’ 선택 집단 (CR=0.0059)	
	중요도 비중	우선순위	중요도 비중	우선순위
영농 규모화	14.3%	5	23.4%	1
농업 인력 확보	24.3%	2	23.1%	2
자본집약화	14.7%	4	19.6%	4
겸업화	18.0%	3	12.3%	5
조직화	28.6%	1	21.5%	3

주: CR(Consistency Ratio)은 쌍대비교 응답의 일관성을 뜻함. CR 값이 작을수록 응답이 일관성 있다고 판단함. CR 값이 0.1을 넘어서면 응답에 일관성이 없다고 판단하여 다시 응답하도록 하였음.

자료: 설문조사 결과.

바람직한 구조 변화 방향을 기준으로 집단 간 인식을 비교하면 우선시해야 한다고 판단한 전략 방향이 달랐다<표 2-11>. ‘공익 기능 증진’ 집단은 농업인 집단과 마

찬가지로 ‘조직화’(28.6%)와 ‘농업 인력 확보’(24.3%)가 중요한 전략이라고 인식하였다. 이는 농업·농촌의 공익 기능 증진에 필요한 활동을 실천하려면 기본적으로 농사를 짓거나 관련 활동을 할 수 있는 인적 자원이 필요하다는 인식에 기반하였다. 또한 개인 또는 개별 경영체 단위에서 실천하기 어려운 활동을 수행하려면 조직화가 필요하다는 점도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 겸업화를 선택한 비중은 18.0%였는데, 농사짓기가 점점 어려워지고 있는 가운데 추가로 소득을 창출하여 자본 제약을 완화하고, 그 방편의 하나로 공동 활동을 고려하고 있다고 볼 수 있다.

반면 ‘농업 경쟁력 확보’를 중시한 집단은 ‘영농 규모화’(23.4%)가 가장 중요한 전략이라고 판단하였고, 이어서 ‘농업 인력 확보’(23.1%)를 선택하였다. 영농 활동에 종사할 인적 자원을 확보하는 것도 중요하지만, 신규 인력 유입이나 영농 인력 확보가 쉽지 않기 때문에 영농 규모를 늘려 규모의 경제를 얻고(생산비를 절감하고) 농기계 등 자본재 이용 효율성을 높이는 것이 중요하다고 판단한 결과이다. 이 과정에서 조직화가 중요한 전략이라고 응답한 비중도 21.5%였는데, 개별적으로 영농 규모를 늘리기 어렵다면 들녘경영체 같은 방식으로 자본재 이용 효율을 높이려는 시도가 필요하다고 인식한다고 볼 수 있다.

### 3.3. 함의

바람직한 농업구조 변화 방향, 주요 영향 요인 그리고 대응 전략에 대한 설문조사 결과에서 얻을 수 있는 함의는 다음과 같다.

첫째, 바람직한 농업구조 변화 방향에 대한 응답 결과를 보면<표 2-7>, 기존의 농업 경쟁력 강화도 중요하지만, 전문가 집단을 중심으로 공익 기능 증진과 지속가능한 농업을 중시하는 비중이 더 높다는 점이 눈에 띈다. 이는 농산물 시장 개방, 쌀 소비량 감소 등 이전부터 이루어진 여건 변화에 대응하여 농업 경쟁력 강화를 추진했지만 당초 기대한 만큼 성과를 거두지 못했기에 새로운 돌파구가 필요하다는 인식이 영향을 미쳤을 수 있다. 더욱이 공익 기능 증진, 코로나19 사태에서 비롯되고 있

는 비대면 거래 증가나 가치관 변화 등은 기존 경쟁력 강화 방식만으로는 해결하는데 한계가 있기 때문이다. 또한 공익 기능 증진에 필요한 세부 활동 등은 농업 외부에서 요구하는 기능과 서비스를 제공하지만, 농업 부문 내부에서는 농업 경영체에 농사를 토대로 한 겸업 활동 기회를 제공하기도 한다. 이는 농업 부문의 지속가능성에 기여할 수 있다. 즉, 농업 경쟁력 강화도 여전히 중요하지만, 농업 부문 외부의 수요와 내부 지속가능성 약화 문제를 동시에 해결할 수 있는 단초로 공익 기능 증진과 지속가능성 추구가 필요하다는 인식이 퍼져나가고 있다고 해석할 수 있다. 다만, 농업인과 정책 관계자는 ‘농업 경쟁력 확보’가 상대적으로 중요하다고 인식한 반면, 학계 전문가 집단은 ‘공익 기능 증진과 지속가능한 농업’이 보다 중요하다고 응답하였다는 점을 염두에 두어야 한다. 비록 공익 기능 증진과 지속가능한 농업이 중요하다는 인식이 확대되고 있고 농업환경보전 프로그램이나 공익형 직불제 도입 등 정책 변화가 이루어지고 있지만, 현장에서는 이러한 변화의 필요성이나 효과를 충분히 체감하고 있지 못하다는 뜻으로 해석할 수 있기 때문이다.

둘째, 모든 응답 집단은 ‘농업구조 변화에 영향을 미친 요인’ 중 ‘인적 자원 감소와 고령화’가 가장 영향이 크다고 응답하였다<표 2-8>. 앞서 살핀 것처럼, 농업 인력이 줄어들고 고령화도 심화되고 있기에, 영농 활동, 겸업 활동 또는 다른 소득 창출 활동, 공익 증진 활동 등을 수행할 수 있는 여력 자체가 줄고 있기 때문이다. 요컨대, 인적 자원의 감소는 그 자체가 농업구조에 영향을 미치는 요인일 뿐만 아니라, 다른 대응 전략도 좌지우지할 수 있는 가장 중요한 변수이다.

이러한 영향 요인 인식은 바람직한 구조 변화 방향을 바라보는 관점에 따라서 달랐다<표 2-9>. ‘공익 기능 증진과 지속가능한 농업’으로 전환이 필요하다고 응답한 집단은 ‘농업·농촌의 공익 기능 수요 증가’가 두 번째로 중요한 영향 요인이라고 응답한 반면, ‘농업 경쟁력 확보’를 중시한 집단은 ‘자본 제약’이 중요한 요인이라고 인식하고 있었다. 마찬가지로 농업인과 학계 전문가 집단은 ‘농업·농촌의 공익 기능 수요 증가’가, 정책 관계자 집단은 ‘자본 제약’이 중요한 영향 요인이라고 응답하였다. 다른 집단과 달리 정책 관계자 집단은 농업 인구 감소를 자본재 투입으로 대체하는 정책 효과가 유지될지가 더 중요하다고 판단한 결과로 볼 수 있다.

한편, 응답자 집단에 관계없이 ‘농산물 수입 확대’와 ‘농지 감소’는 농업구조 변화에 상대적으로 영향을 적게 미친다고 인식하고 있었다. 이는 앞서 분석한 것처럼 시장 개방이 30년 가까이 진행되었고, 전체 농지 면적 감소 역시 오랜 기간 이어졌기 때문에 체감하는 효과가 적었기 때문이라고 판단된다.

셋째, 대응 전략으로 ‘조직화’를 선택한 비중이 가장 높은<표 2-10> 이유는 개별 경영체 단위에서 농업 부문 내·외부 여건 변화와 영향 요인에 대응하기 어렵다고 인식했기 때문이다. 농업인과 학계 전문가 집단이 ‘농업 인력 확보’와 ‘조직화’를 선택한 이유는, 가장 큰 영향 요인인 ‘농업 인적 자원 감소’에 대응하려면 인력을 확보하는 한편 현재 인적 자원을 조직화하는 방안이 필요하다고 인식하였기 때문이다. 반면, 정책 관계자 집단은 ‘영농 규모화’와 ‘자본집약화’를 중요한 전략으로 선택하였는데, 농업 인력 확보보다는 이를 대체하는 생산구조를 강화하는 것이 보다 효율적이라고 판단하였기 때문이다.

#### 4. 소결: 바람직한 농업구조 상(像)

약 30년 동안 농정은 경쟁력 제고를 지향점으로 삼아 농업구조 변화를 꾀하였다. “이러한 과정은 구조조정을 진행하면 규모의 경제를 실현하면서 생산성을 높여 가격 경쟁력을 확보하고, 결과적으로 농가소득 증대도 꾀할 수 있다는 판단하에 이루어졌다.” (유찬희·조원주·김선웅 2018: 13). 바꾸어 말하면, 외부 여건 중 농산물 시장 개방에 대응하는 데 우선순위를 두었고, 이 외부 충격을 줄이면 내부 요인 중 농가 경제 문제를 완화하고, 나아가 농업 인력 세대교체와 진입 촉진까지 꾀할 수 있다고 바라본 것이다.



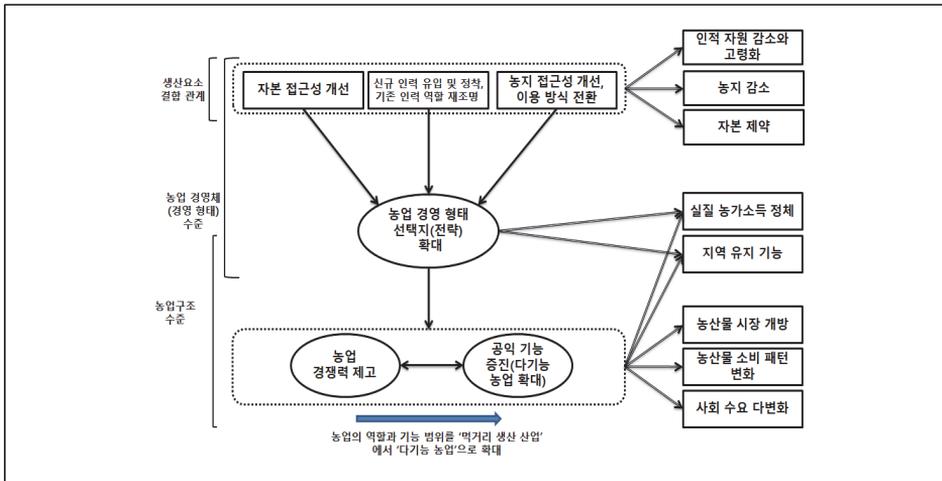
(계속)

구분		기존 구조 농정	바람직한 농정 방향
영향 요인	농지 감소	농지 유통화, 간척 등	농지 유통화, 간척 등 농지 이용 방식 전환 도모
	인적 자원 감소와 고령화	후계농업경영인 육성 (선택과 집중), 신규 인력 유입 촉진	후계농업경영인 육성, 신규 인력 유입 정착 지원 강화, 기존 농업 인력의 역할 재조명
	자본 제약	자본 접근성 개선	자본 접근성 개선
	실질 농가소득 정체	전업농 중심의 소득·경영 안정 농의소득 정책을 구조정책의 보조 수단으로 활용 (재춘탈농 등 유도)	다중경제활동(겸업화 포함) 기반을 강화하여 소득 창출 기회 확대, 소득안정망 강화
주요 대응 전략		주로 규모화, 집약화	규모화, 집약화 계속 필요 조직화 강화 다기능농업 및 다중경제활동 확대

자료: 저자 작성.

결국 바람직한 농업구조 상은 기존 구조 농정을 추진하는 과정에서 드러난 문제를 해결하고, 동시에 영향 요인에 대응할 수 있어야 한다<표 2-12, 그림 2-15>.

<그림 2-15> 바람직한 농업구조 상



자료: 박성재·김태균·이정환(2017)을 참고하여 저자 작성.

14) “품질 생산, 새로운 짧은 거리 유통망, 유기농업, 자연 및 경관의 농가 관리, 돌봄 활동의 농가로의 통합, 새로운 유형의 에너지 생산, 농촌 관광, 저비용의 지속 가능 영농 등 매우 다양한 요소를 포괄하는 개념”이다(황수철 외 2018: 120). 다기능농업에 대한 세부 논의는 황수철 외(2018: 111-155)를 참고하기 바란다.

국가 전체 수준에서 바람직한 농업구조는 외부 여건 변화의 충격을 최소화하면서 농업 부문에 대한 사회 수요 변화에 대응할 수 있어야 한다. 이는 안전한 먹거리를 안정적으로 공급하는 농업의 본원적 역할을 유지하는 차원에서 규모화나 집약화가 여전히 필요하지만, 소비 패턴 변화에 맞추어 보다 다양한 농산물을 공급할 수 있는 생산 체계를 갖추어야 한다는 점을 시사한다. 또한 기존 경쟁력 강화 기조에서 상대적으로 주목받지 못했던 다기능 농업을 확대하여 농업·농촌의 공익 기능 증진이라는 수요에 부응해야 한다는 뜻이다.

지역 수준에서 바람직한 농업구조는 지역 경제와 사회 그리고 인구를 유지하는데 이바지할 수 있어야 한다. 여전히 적지 않은 지역에서 농업이 경제적으로 중요하고(그림 2-4), 여전히 농업 부문 고용 감소가 농촌 일자리와 인구 감소 및 상권 축소에 영향을 주기 때문이다<그림 2-12>.

농업 경영체의 경영 형태 수준에서 바람직한 농업구조는 주요 생산 요소의 부족 또는 불균형에서 비롯되는 문제를 완화할 수 있고, 다양한 전략을 선택할 수 있어야 한다. 농업 경영체가 “전체 사회 체계의 구조적 변화 압력에 따라 다양한 대응 전략을 선택하는 존재”(조승연 2000: 29)라는 점을 고려하여 농업구조 전환을 꾀해야 한다는 뜻이기도 하다. 이에 그치지 않고 개별 농업 경영체가 스스로 원하는 경영 형태로 전환할 수 있도록 저해 요인을 제거해 주어야 한다.

이 연구에서 정의한 농업구조(경영 형태)<sup>15)</sup>를 기준으로 하면 상대적으로 가장 부족한 생산요소 문제를 완화하여 결합 관계를 보다 다양하게 가져갈 수 있도록 한다는 뜻이다. 농업 인구 감소나 설문조사 분석 결과에서 확인할 수 있듯이, 농업 인적 자원 문제를 완화하는 것이 가장 시급한 과제일 것이다.

농업 경영체가 어떤 전략을 택할지 의사결정을 내리는 궁극적인 이유는 가장 생

---

15) ‘농업 경영체가 주요 생산요소인 노동력, 농지, 자본재를 결합시키는 방식 또는 관계’로 정의하였다. 여기서 자본재는 기술(technologies)까지 포함한다. 일반적으로 기술 도입은 자본 투자와 병행하여 이루어지기 때문이다. 또한 농업 경영체가 농외소득 창출 활동 등에 시간을 얼마나 할당하는지와 기술 도입 여부가 관계를 지니기 때문에(Fernandez-Cornejo et al. 2007), 자본에 기술을 포함시키면 집약화와 겸업화 등 여러 경로 간 관계를 비교할 때 유용하다.

산성(소득, 이윤, 총수입 등)이 높은 방식으로 가계를 꾸리고 다음 해 농사를 준비하거나 투자를 하려는 것이기에(유찬희 외 2019: 24-25), 농업 경영체 입장에서 바람직한 농업구조는 소득 문제와도 직결된다. 요컨대 과거에는 ‘농업구조를 개선하면 소득 문제는 자연스럽게 풀릴 것’이라고 암묵적으로 전제하였으나, 오히려 ‘소득 문제를 풀어야 농업구조를 바꿀 수 있다.’

바람직한 농업구조 상을 위와 같이 설정하면 ‘어떤 경영 형태의 농업 경영체가 각각의 역할을 수행하게 될까?’라는 질문을 던질 수 있다. 여기서 주의할 점은 특정한 경영 형태를 따르는 농업 경영체가 한 가지 기능만을 수행하지는 않을 것이라는 점이다. 가령 규모화된 농업 경영체도 겸업 활동을 하거나 다른 농업 경영체와 협업을 할 수 있고, 현재는 겸업농이나 소규모 농업 경영체로 분류되더라도 향후 영농 규모나 자본 투자를 늘릴 수 있다. 이 점을 고려하더라도, 규모화와 자본집약화 전략을 선택한 농업 경영체는, 과거부터 오늘날까지 그래왔던 바와 같이 먹거리 생산에서 핵심 역할을 수행할 것이다. 반면 겸업화 전략을 택한 농업 경영체나 소규모 농업 경영체는 지역 사회에서 필요로 하는 노동력을 제공하는 등 지역 경제를 유지하는데 크게 기여할 것이다. 실제로 농가 소득원 중 농외소득을 자세히 살펴보면, 농가 구성원이 농사 이외 임금 노동도 하고 제조업·건설업·음식·숙박업, 도소매업 등 다양한 업종에 참여하고 있다(유찬희·김태후 2020, <표 7, 표 8>). 바꾸어 말하면, 바람직한 농업구조 상에 가까워지려면 필요한 각 역할을 할 수 있는 농업 경영체 수가 확보되어야 하고, 이들이 원하는 경영 형태와 활동을 선택할 수 있어야 한다.

그렇다면 지금까지의 경영 형태 및 농업구조 변화 추세가 이어진다면 농업구조는 어떠한 방향으로 변화할까? 전망되는 농업 경영체의 형태가 과연 ‘바람직한 농업구조 변화 방향’과 비슷할 만큼 유지되거나 변화할까? 제3장에서는 농업구조 변화 대응 전략 유형별 농업 경영체 비중이, 현재까지 추세대로 변화한다면, 어떻게 달라질지를 전망한다.



제3장

## 농업 경영체 대응 실태와 전망



# 농업 경영체 대응 실태와 전망

## 1. 대응 전략별 농업 경영체 유형화

이 절에서는 인구학적 특성과 경영 관련 변수를 기준으로 유찬희 외(2019)가 구분한 농업 경영체 유형을 실제로 나누었다. 이 유형 분류를 기초로 앞으로 농업구조가 변화하면 농업 경영체 특성과 유형에 어떻게 영향을 미칠지를 전망하였다. 이 절에서는 다항로짓 모형(Multinomial Logistic Model, MLM)을 이용하여 농업 경영체 유형 변화에 영향을 미치는 설명변수들의 한계 효과를 분석하고 전망하였다.

### 1.1. 자료 및 유형화 기준

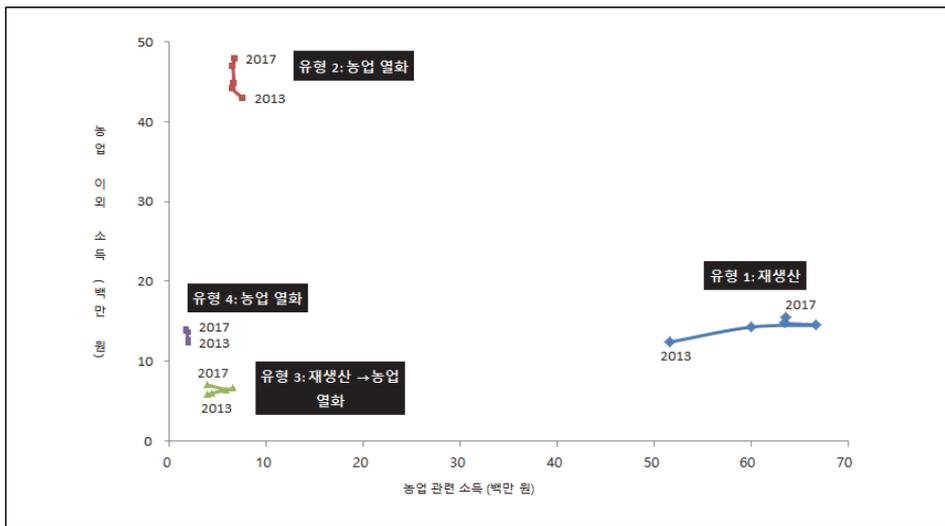
통계청에서 제공하는 『농가경제조사』 자료를 이용하여 농업 경영체를 ‘규모농’, ‘자본집약농’, ‘겸업농’으로 구분하였다. 유형 구분 기준은 <표 3-1>과 같다. 경지면적 3ha 이상인 농가를 규모농, 감가상각비 500만 원 이상이고 연도 말 고정 자산 3억 원 이상인 농가를 자본집약농, 『농가경제조사』상 1종·2종 겸업농을 겸업농으로 구분하였다.<sup>16)</sup> 규모농, 자본집약농, 겸업농에 포함되지 않은 농가를 ‘취약농가’로 구분하였다.

〈표 3-1〉 농업 경영체 유형 구분 기준

구분	기준
규모농	경지 면적 3ha 이상 농가
자본집약농	감가상각비 500만 원 이상, 고정 자산 3억 원 이상을 동시에 충족하는 농가
겸업농	『농가경제조사』상 1종·2종 겸업농
취약농가	규모농, 자본집약농, 겸업농에 모두 해당하지 않는 농가

주. 유형 구분 기준상 규모농과 자본집약농은 완전히 상호 배타적이지 않음. 이 연구에서는 두 기준을 모두 만족시키는 경우 사전 편찬식 선택 기준으로 경지 면적에 우선순위를 두어 규모농으로 정의하였음.  
 자료: 저자 작성.

〈그림 3-1〉 유형별 농업 경영체 경영 형태의 경로 의존성(2013~2017년)



주: 재생산 경로는 해당 경로에 속한 농업 경영체가 농업 관련 소득과 농업 이외 소득을 모두 증가시켰다는 뜻임. 농업 열화는 해당 경로에 속한 농업 경영체의 농업 관련 소득 비중이 주는 대신 농업 이외 소득이 늘어났음을 뜻함. 이 경로 개념은 Ploeg and Ye(2010)가 제시한 개념을 변용하였음.  
 자료: 유찬희·김윤진·김창호(2020: 40).

규모농, 자본집약농, 겸업농은 각각 영농 규모화, 자본집약화, 겸업화를 주요 전략으로 선택할 개연성이 높다<그림 3-1>. 취약농가는 “영농 규모가 작고, 규모 확대 또는 투자에도 소극적이었으며 (중략) 농외활동에서 소득을 얻는 것도 기록지 않으며,

16) 경기 규모 기준은 김정호·박문호·이용호(2007: 57)를 따랐다. 감가상각비와 고정 자산 규모는 연도별 분포를 고려하여 연구진 협의를 거쳐 조작적으로 정의하였다. 감가상각비 500만 원과 고정 자산 3억 원은 연도별로 3분위(상위 25%) 근처에 분포하였다.

(중략) 시장이나 정책 신호에 반응하지 못하는 비중이 높은 농가”이기 쉽다(유찬희·김윤진·김창호 2020). 농업 경영체 유형별로 특정한 전략을 선택할 가능성이 높은 이유는 경로 의존성(path dependency) 때문이다.<sup>17)</sup> 또한 농업 경영체가 생산요소를 효율적으로 이용하는 방식 이외에 선택할 수 있는 전략인 인적 자원 활용(고용 노동력 활용)과 조직화(그림 4-1)를 선택할 수 있을지 여부도 농업 경영체 유형에 따라 달라질 것이다.

## 1.2. 분석 방법

이 연구에서는 『농가경제조사』 자료를 다항로짓 모형으로 분석하였다. 다항로짓 모형은 종속 변수가 3개 이상의 범주 형태를 가질 때 사용되는 계량 모형이다 <부록 2>. 농업 경영체 유형을 경영 형태를 기준으로 취약농가, 규모농, 자본집약농, 겸업농으로 구분하였기 때문에 다항로짓 모형을 사용하는 것이 적절하다. 농업 경영주 연령, 교육 수준, 가구원 수 등 인구 통계학적 특성과 경지 규모, 자산 상태 등 경영 관련 특성에 따라 특정 농업 경영체가 위 4가지 유형 중 어디에 속하는지를 분석하였다. 조직화 전략 선택 가능성은 『농가경제조사』 자료의 한계상 『농림어업총조사』 자료를 이용하여 분석하였다.

『농가경제조사』는 5년마다 표본을 교체하기 때문에 동일 표본이 유지되는 각 차수의 마지막 연도인 2007년, 2012년, 2017년을 분석 연도로 선정하였다. 모형을 추정한 후 인구 통계학적·경영 관련 특성 변화에 따라 2030년에 농업 경영체 유형별 비중이 어떻게 변할지를 전망하였다.

---

17) 최양부(1978)는 농가가 기대 수익, 동원할 수 있는 자원 규모, 농업 경영 규모의 확대 가능성, 농업 생산의 전문화 및 상품화를 모두 고려하고, 나아가 정책 변수까지 고려하여 의사결정을 내린다고 보았다. 그리고 특정 경영 형태를 택한 뒤에 다른 경영 형태로 전환하려면 기회비용이 많이 들기 때문에 초기 선택을 쉽게 바꾸기 어렵다고 보았다. 이러한 주장을 “농가소득 구성은 농가소득 증대 방향에 대한 개별 농가들의 의사결정과 노력의 결과를 간접적으로 표시”한다고 주장하였다.

## 2. 분석 결과

### 2.1. 유형화 결과

『농가경제조사』 표본 농가가 실제로 어느 유형에 포함되었는지를 <표 3-2>에 제시하였다. 2007년과 2017년을 비교해 보면, 취약농가와 자본집약농 비중은 줄어든 반면, 겸업농과 규모농 비중은 증가하였다. 농가 평균 비중은 겸업농(47.2%), 취약농가(37.5%), 자본집약농(9.9%), 규모농(5.4%) 순이었다.

<표 3-2> 연도별 농업 경영체 유형 비중

유형	2007	2012	2017	평균
취약농가	38.8%	37.2%	36.2%	37.5%
규모농	1.5%	8.3%	6.9%	5.4%
자본집약농	16.3%	4.3%	8.2%	9.9%
겸업농	43.3%	50.2%	48.7%	47.2%
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

주. 농업 경영체 유형 비중은 농가별 가중치를 반영하여 계산하였음.  
자료: 통계청(각 연도). 『농가경제조사』 원자료.

### 2.2. 유형화에 영향을 미치는 농업 경영체 특성 비교

다항로짓 모형에 포함되는 설명변수 기초 통계치를 <표 3-3>에 요약하였다.<sup>18)</sup>

18) 경지 면적이 설명변수로 포함되었기 때문에 종속변수와 내생성이 발생한다. 그럼에도 경지 면적을 설명변수로 사용하는 이유는 이 분석은 종속변수와 설명변수 간의 인과 관계를 식별하기보다는 전망(또는 예측)을 위한 목적으로 모형이 설정되었기 때문이다. 분석 목적이 전망에 있을 때 내생성은 모형 적절성에 대한 최우선 고려 대상이 아니다.

〈표 3-3〉 설명 변수 기초 통계치

단위 : 세, ha, 년, 명, 억 원

연도	유형	경영주 연령	경지 면적	교육 수준	가구원 수 (경영주 제외)	농가 자산
2007	취약농가	67.21	0.54	7.14	1.33	2.76
	규모농	59.92	6.54	9.73	1.84	8.70
	자본집약농	56.93	0.94	9.63	1.80	8.60
	겸업농	59.70	0.63	8.44	2.15	3.99
2012	취약농가	71.80	1.07	7.41	1.14	2.84
	규모농	65.53	5.64	8.92	1.39	6.83
	자본집약농	65.04	1.57	9.62	1.43	8.82
	겸업농	63.68	1.84	8.41	1.87	4.14
2017	취약농가	73.69	0.95	7.53	1.04	3.46
	규모농	67.14	5.99	8.85	1.29	8.14
	자본집약농	68.17	1.54	9.34	1.23	9.33
	겸업농	66.17	1.88	9.17	1.56	5.05
2007~ 2017 평균	취약농가	70.45	0.81	7.34	1.19	2.99
	규모농	65.75	5.88	8.96	1.39	7.60
	자본집약농	63.17	1.31	9.51	1.50	8.94
	겸업농	62.94	1.41	8.64	1.89	4.35

주: 교육 수준은 『농가경제조사』상 분류를 연차로 변환하였음. 예를 들어, 초등학교 졸업은 6년, 중학교 중퇴 및 졸업은 9년, 고등학교 중퇴 및 졸업은 12년으로 변환하였음.

자료: 통계청(각 연도). 『농가경제조사』 원자료.

모든 유형에서 표본농가 경영주 연령이 점차 늘어났다. 2017년 기준으로 취약농가, 자본집약농, 규모농, 겸업농 순으로 경영주 연령이 많았다. 평균 경지 면적은 규모농이 가장 컸고, 연도별로 증감하였다. 취약농가는 평균 0.83ha를 경작하였고, 경지 규모는 최근 감소세를 보였다. 자본집약농의 평균 경지 규모도 최근 감소 추세로 돌아섰다. 교육 기간은 2017년 기준 취약농가가 가장 짧았고, 다른 세 유형 농업 경영체는 비슷하였다. 농가 자산은 취약농가가 평균 약 3억 5천만 원으로 가장 적었고, 겸업농도 평균 약 5억 5백만 원으로 적은 편이었다. 규모농과 자본집약농의 농가 자산은 상대적으로 많았다. 규모농의 자산 규모는 증감 추세를 보이고 있는 반면 자본집약농의 자산 규모는 지속적으로 증가하고 있다.

〈표 3-4〉 다항로지트 모형 추정 결과<sup>19)</sup>

설명 변수	규모농	자본집약농	겸업농
경영주 연령	-.0299*** (.0105)	-.0763*** (.0075)	-.0614*** (.0043)
교육 수준	-.0043 (.0272)	-.0326 (.0200)	.0113 (.0104)
가구원 수	-.0031 (.1635)	.1667* (.0860)	.7583*** (.0526)
경작 규모	.9614*** (.0540)	.3465*** (.0393)	.3065*** (.0318)
농가 자산	.0012*** (.0002)	.0017*** (.0003)	0.0007*** (0.0002)
상수항	-2.3272** (.9111)	1.6057*** (.5901)	2.4774*** (.3417)
N	8,250		
Pseudo-R squares	0.219		

주 1) \*는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*은 1\* 수준에서 유의함을 나타냄.

2) 농가 자산은 단위를 백만 원 기준으로 환산하여 추정하였음.

자료: 저자 작성.

다항로지트 모형 추정 결과는 <표 3-4>와 같다.<sup>20)</sup> 규모농으로 분류된 농가에 유의하게 영향을 미친 변수는 경영주 연령, 경작 규모, 농가 자산이었다.

경영주가 고령화될수록 영농 규모를 줄이거나, 위탁영농 비중을 늘리거나(논벼), 농지를 임대하기 쉽다(채광석 2019: 32). 반대로 말하면, 경영주 연령이 젊으면 고령 농가가 임대하려는 농지를 비롯하여 영농 규모를 확대하려는 유인을 지닌다고 해석할 수 있다. 또한 경영주가 젊은 가구는 가구원 수도 많고(표 3-5), 가구원 수가 많은 농가는 임차를 하여 영농 규모를 늘리려 하기 때문에(채광석·김홍상·윤성은 2016: 40) 경영주 연령이 젊은 농가는 규모농으로 전환될 가능성이 높다.

19) 경영주 연령 제곱 항 변수를 모형에 포함했을 때 결과에 영향을 미치는지 분석하였다. 분석 결과 회귀계수와 한계효과는 일부 유형에 유의하게 나왔으나 베이스라인 예측치는 변하지 않았다. 따라서 이 분석에서는 경영주 연령에 대한 제곱 항을 제외한 모형으로 분석 결과를 도출하였다.

20) 회귀 계수를 식별할 수 있도록 취약농가 회귀 계수를 0으로 제약하였기 때문에 <표 3-4>에 포함하지 않았다(부록 2).

〈표 3-5〉 경영주 연령대·가구원 수별 농가 비중(2015년)

경영주 연령대	합계(호)	가구원 수별 농가 비중			
		1명	2명	3명	4명 이상
40세 미만	14,366	12.3%	18.0%	18.3%	51.4%
40~49세	84,014	8.9%	19.5%	18.2%	53.4%
50~59세	246,780	10.7%	40.5%	24.0%	24.8%
60~69세	332,091	15.6%	59.6%	16.3%	8.5%
70~ 이상	411,110	27.7%	58.9%	7.9%	5.6%

주: 가구원 수는 경영주를 포함함.

자료: 통계청. 『2015년 농림어업총조사』 원자료.

〈그림 3-2〉 논벼 재배 규모별 단위 면적당 생산비와 임차료 비중(2003~2019년 평균)

단위: 만 원/10a, %



자료: 통계청(각 연도). 『농축산물생산비조사』.

규모화가 가장 많이 이루어진 논벼 농가를 예로 들면, 영농 규모가 커질수록 단위 면적당 생산비가 줄어드는 반면, 전체 생산비 대비 토지용역비(임차료) 비중이 커진다<그림 3-2>. 그럼에도 농지 가격이 수익지가를 크게 상회하기 때문에 농지 매입의 경제성이 떨어지면, 농지 매입보다는 임대차 방식으로 규모를 확대하는 방안이 경제적으로 유리하다(김수석 외 2008: 13). 영농 규모가 커질수록 단위 면적당 생산비를 줄이고 채산성을 개선할 수 있기 때문에 영농 규모가 큰 농가가 추가로 규모를 늘리려는 유인이 더 크다(이정환·김병욱 2006). 마찬가지로 보유 자산이 많은 농업 경영체는 규모 확대에 필요한 재원을 보다 쉽게 조달할 수 있다. 이는 자산 규모가 큰 농가일수록 농지 매입 등의 방법을 선호하여 임차 면적이 작다는 분석 결과

에서도 확인할 수 있다(채광석·김홍상·윤성은 2016: 40).

자본집약농과 겸업농으로 분류된 농가는 경영주 연령, 가구원 수, 경작 규모, 농가 자산 규모의 영향을 유의하게 받았다. 이러한 이유는 규모화로 전환되는 농가와 비슷하게 해석할 수 있다. 경영주 연령이 젊을수록 규모화와 비슷한 방식으로 자본 투자를 늘리기 쉽고, 가구원 수가 많은 집약화에 수반되거나 농외소득 활동에 필요한 시간과 노력을 제공할 수 있다. 자산이 많을수록 농업용 또는 겸업용 자산에 투자할 여력이 늘어난다.

〈표 3-6〉 다항로지트 모형 한계 효과 추정 결과

설명 변수	취약농가	규모농	자본집약농	겸업농
경영주 연령	.0142*** (.0009)	.0003 (.0003)	-.0024*** (.0004)	-.0121*** (.0010)
교육 수준	-.0030 (.0023)	-.0003 (.0007)	-.0015 (.0011)	.0017 (.0024)
가구원 수	-.1537*** (.0115)	-.0117*** (.0037)	-.0165*** (.0043)	.1820*** (.0113)
경작 규모	-.0780*** (.0071)	.0203*** (.0018)	.0083*** (.0021)	.0494*** (.0069)
농가 자산	-.0002*** (.0000)	.0000*** (.0000)	.0001*** (.0000)	.0001*** (.0000)

주 1) \*는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*은 1% 수준에서 유의함을 나타냄.

2) 농가 자산은 단위를 백만 원 기준으로 환산하여 추정하였음.

자료: 저자 작성.

평균 수준에서 각 설명 변수의 한계 효과(부록 2 참고)를 <표 3-6>에 제시하였다.<sup>21)</sup> 경영주 연령이 1세 늘어나면 취약농가와 규모농에 속할 확률이 각각 1.9%p, 0.03%p씩 유의하게 증가하였고, 자본집약농과 겸업농에 속할 확률은 각각 0.6%p, 1.3%p 감소하였다. 이는 고령농 중에 소규모 자급 농가와 대규모 논벼 농가 비중이 상대적으로 높은 현상에서 기인한다. 즉, 고령 농가는 일부 규모화된 논벼 농가를 제외

21) 모형의 주목적이 예측분석(Predictive Analysis)에 있으나 예측 분석은 기술적 분석(Descriptive Analysis)이 수반되기 때문에 한계 효과를 위주로 설명한다. 따라서 이 분석에서 추정된 각 설명 변수의 한계 효과는 종속변수와의 연합 관계(Association)를 나타낸다.

하면,<sup>22)</sup> 영농 규모를 작게 유지하는 사례가 많으며 동시에 농외소득 활동에 종사하기도 어렵기 때문이다. 따라서 고령화가 심화되면 집약화나 겸업화를 택하는 농가 비중은 줄어들고, 일부 농가가 영농 규모를 줄이면서 취약농가 비중이 늘어날 것이라고 전망할 수 있다. 경지 면적이 커질수록 당연히 규모농에 속할 가능성이 증가한다.

교육 연수가 늘어날수록 겸업농에 속할 확률은 증가하고 다른 유형에 속할 가능성은 줄어들었으나 통계적으로 유의하지 않았다. 가구원 수가 1명 증가할 때 겸업농에 속할 확률은 19.8%p 증가하였다. 가구원 수가 많은 농가일수록 겸업농에 속할 확률이 높아졌다. 이는 “농외 노동 소득은 경지 규모나 농업소득보다는 가계 지출 규모나 가구원 수와 더 큰 상관관계”를 지닌다는 분석 결과(김정섭·오내원·김경인 2016: 34)와도 상통한다. 마지막으로 농가 자산 규모가 커지면 취약농가에 속할 확률이 줄어들었다. 농업용(농지 또는 농업용 시설) 또는 겸업용 자산 중 어느 쪽을 늘릴지에 따라 규모농, 자본집약농, 겸업농에 속할 확률이 달라지지만, 소득 창출을 목적으로 투자를 늘리는 농가가 취약농가에 속할 확률은 분명히 줄어든다. 이는 자본집약농의 평균 농가 자산이 계속 늘어나고 있는 현상(표 3-3)으로도 설명할 수 있다.

## 2.3. 유형별 비중 변화 전망

### 2.3.1. 전망 결과<sup>23)</sup>

다항로짓 모형 전망에 사용된 설명 변수의 연도별 예측치를 <표 3-7>에 제시하였다. 경영주 연령, 교육 수준, 가구원 규모, 농가 자산은 『농가경제조사』 자료를 단순 회귀분석하여 도출했고, 경지 면적은 통계청의 농가 호수 및 호당 경지 면적 자료를 단순 회귀분석하여 도출하였다. 유형별 비중은 <부록 2>에 제시한 (식 2)에 <표 3-7>의 설명 변수 전망치와 <표 3-4>의 추정 결과를 대입하여 전망하였다.

22) 경영주가 고령이어서 자가 노동력이 부족하더라도 농작업 일부/전부를 위탁하여 농사를 계속 지을 수 있다. 이러한 방식은 특히 논벼 농가가 주로 활용한다(유찬희 외 2019: 109).

23) 제2장에서 논의한 시장 개방, 식품 소비 양상 변화 등 거시 변수 변화는 전망에 반영하지 못했다.

〈표 3-7〉 설명 변수 전망치

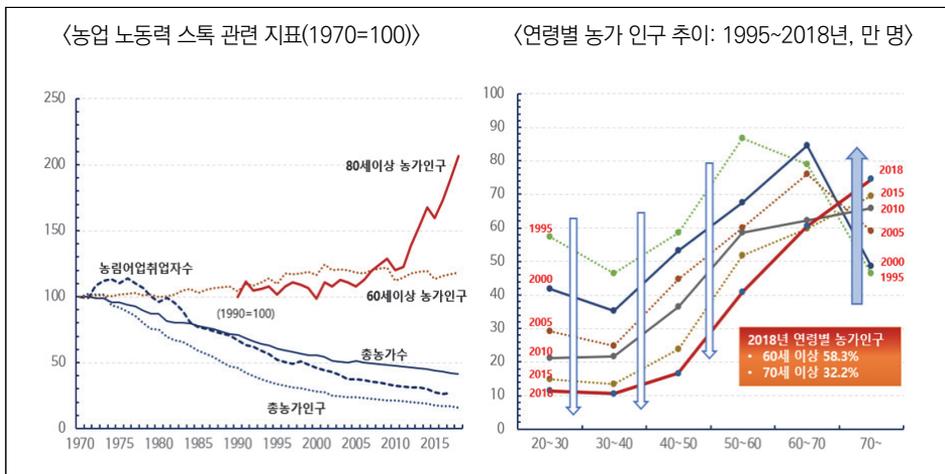
단위 : 세, ha, 년, 명, 억 원

연도	경영주 연령	경지 면적	교육 수준	가구원 규모	농가 자산
2021년	71.5	1.57	9.3	1.3	5.68
2022년	72.1	1.58	9.3	1.2	5.85
2023년	72.7	1.59	9.4	1.2	6.03
2024년	73.3	1.60	9.5	1.2	6.20
2025년	73.9	1.60	9.6	1.1	6.38
2026년	74.5	1.61	9.7	1.1	6.55
2027년	75.1	1.62	9.8	1.1	6.72
2028년	75.8	1.63	9.9	1.0	6.90
2029년	76.4	1.64	10.0	1.0	7.07
2030년	77.0	1.65	10.1	1.0	7.25

자료: 저자 작성.

첫째, 경영주 연령은 매년 증가하여 2030년에는 평균 77.0세에 이를 것으로 전망된다. 농업 노동력 스톡(stock) 감소와 고령화는 지속적으로 심화되었고(그림 3-3), 앞으로도 추세가 이어질 것이다.

〈그림 3-3〉 한국 농업 노동력 스톡(stock) 고령화 추이(1970~2018년)



주 1) 농업 노동력 스톡 관련 지표에서 80세 이상 농가 인구는 1990년을 100으로 한 지수임.

2) 연령별 농가 인구 추이는 20세 이상 농가 인구를 6개 연령대로 구분하여 연도별로 연결한 것임.

자료: 유영봉(2020: 127).

둘째, 평균 가구원 수는 매년 감소하여 2030년에는 경영주를 제외하면 1.0명에 불과할 것으로 전망되었다. 농가 가족 생애주기에 따른다면(최양부·오내원 1986, 정기환 1993: 49-62), 경영주가 고령화된 농가는 가구원 수가 줄어드는 경향이 있기 때문이다<표 3-5>. 또한 농가 인구가 계속 줄어들면서 가구당 구성원 수도 줄어 들고 있다<표 3-8>.

<표 3-8> 가구원 수·농업 종사자 수별 농가 수 변화

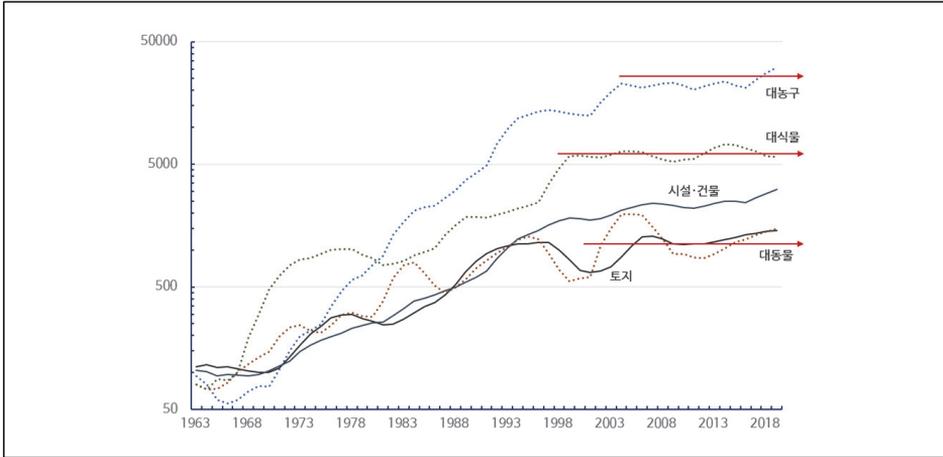
구분		1990년	2000년	2010년	2019년
가구원 수별 농가	합계	176.7	138.3	117.7	100.7
	1인	6.7%	13.1%	15.6%	19.7%
	2인	22.7%	38.7%	45.2%	55.8%
	3인	17.9%	17.6%	17.4%	13.2%
	4인 이상	52.6%	30.7%	21.7%	11.4%
농업 종사자 수별 농가	1인	10.8%	19.8%	24.5%	29.8%
	2인	51.3%	64.0%	62.8%	64.0%
	3인	22.6%	11.6%	9.5%	5.1%
	4인 이상	15.2%	4.6%	3.2%	1.1%

주: 농업 종사자 수별 농가의 1990년 자료는 1991년 조사 결과임. 1991년 농가 수는 170만 2,307호였음.  
자료: 통계청(각 연도). 『농림어업조사』.

셋째, 농가 자산은 증가세를 유지하여 2029년에는 평균 7억 원을 넘어서고, 2030년에는 약 7억 2,500만 원에 이를 것으로 전망되었다. 2000년대 초반부터 자본재 신규 투자도 정체되고 있다<그림 3-4>. 바꾸어 말하면 농업 인력과 농지 감소를 자본재 투입 증가로 대체하던 방식의 효과도 점차 줄어들 수 있다. 그림에도 평균 경향과 달리(그림 3-4) 일부 농업 경영체는 자본집약형 농업으로 전환을 꾸준히 꾀하고 있음을 뜻한다<표 3-3>.

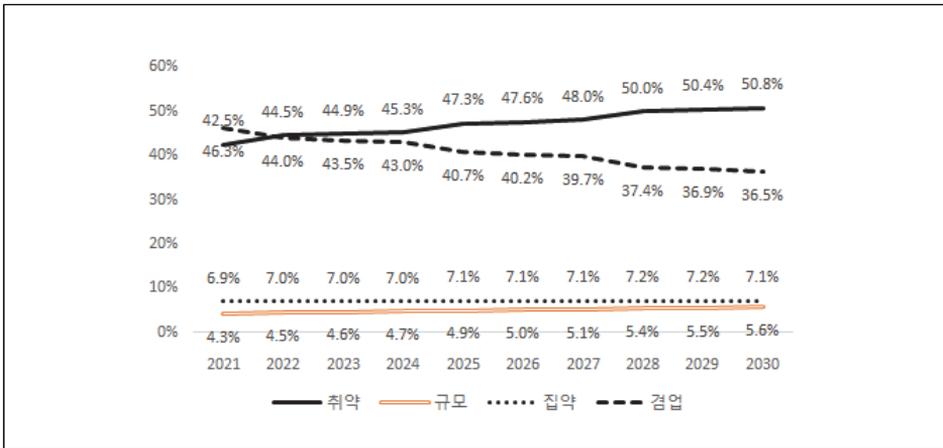
이상 분석 결과를 토대로 2030년까지 농업 경영체 유형별 비중을 전망하였다<그림 3-5>. 2030년까지 겸업농 비중이 6.0%p 줄어들 것으로 전망되었다. 규모농과 자본집약농 비중은 각각 1.3%p, 0.2%p 늘어날 것으로 전망되었다. 반면 취약농가 비중은 2021년 46.3%에서 2030년 50.8%로 증가할 전망이다.<sup>24)</sup>

〈그림 3-4〉 농가 호당 평균 농업용 고정 자산 변동 추이(1963~2019년)



주 1) 2015년 기준가격을 적용하였고, 1962=100으로 기준을 잡았음.  
 2) 농기계는 농기계 구입 물가지수, 기타는 농가구입가격 지수를 사용하여 2015년 기준 가격으로 환산하였음.  
 3) 연도별 지수는 3년 이동 평균 값임.  
 자료: 유영봉(2020: 128).

〈그림 3-5〉 농업 경영체 유형 비중 변화 전망(2021~2030년)



자료: 저자 작성.

24) 앞으로도 농가 및 농가 인구 수는 계속 줄어들 것이다. 따라서 유형별 농가 비중을 해석할 때 전체 농가 호수 감소 추세를 염두에 두어야 한다.

무엇보다 겸업농 비중이 감소하는 반면 취약농가 비중이 늘어나는 추세가 이어질 것이라는 전망이 눈에 띈다. 이러한 전망 추세에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 경영주 고령화와 가구 구성원 수 감소이다.

첫째, 겸업농 비중이 감소할 것으로 전망되는 가장 큰 원인은 가구원 수 감소이다. 겸업 농가 비중이 높았던 이유는 농사만으로는 가구원의 노동력을 전부 이용하기 어렵고(이영기 2006), 동시에 소득을 벌충해야 했기 때문이다<그림 2-11>.

이 원인 중 하나는 가구원 노동력을 모두 투입해야 할 정도로 경지 면적이 넓지 않은 농가가 많고, 기계화 등이 진전되면서 노동력을 대체해 왔기 때문이다. 장기간에 걸쳐 가족 및 고용 노동력 사이 균형(balance)이 크게 변화하였지만, 고용 노동력으로 가족 노동력 감소를 대체하지 못하면서(김정섭 외 2016: 9) 이 문제가 더욱 심각해졌다. 농가소득이 충분하지 않은 농업 경영체는 필연적으로 영농 활동에 종사하지 않는 ‘유휴’ 노동력을 활용하여 소득 창출 활동을 다각화한다(Ellis 2000, Gautam and Andersen 2016).

그럼에도 가구원 수가 줄어들면 겸업 활동을 할 수 있는 여력이 줄어든다. 실제로 농가 가구원 평균 가구원 수가 2019년 2.2명으로 줄어들 정도로 인적 자원의 양이 감소하였고, 2인 가구 비중이 55.8%로 최빈값이 되었다. 동시에 고령화로 대표되는 질적 문제도 심화되었다. 1990년에는 농가 중 89.2%가 가구원 중 2명 이상이 영농 활동에 참여하였으나, 2019년 이 비중은 70.2%로 낮아졌다.

가구 구성원이 줄어들면 농외 경제활동을 할 여력이 줄어들기 때문에 농외소득 활동도 자연스럽게 줄어들 것이다. 다항로짓 분석에서 1·2종 겸업농을 구분하지 않았지만, 겸업농 중 농외소득이 농업소득보다 많은 2종 겸업농이 더 빠르게 줄어들 가능성이 크다. 계층분석과정 결과에서 농업인 응답자가 겸업화를 택한 비중(15.8%)이 다른 전략보다 낮은 이유도 이러한 현실에서 비롯되었다고 볼 수 있다 <표 2-11>. 따라서 경영주가 고령화된 농가일수록 경지 규모를 늘리기도 어렵고, 농업용 투자를 할 유인도 적어지며, 농외소득 활동을 하기도 어렵기 때문에 취약농가로 전환될 가능성이 크다.

둘째, 규모농 비중이 완만하게 늘어나는 이유는 일부 농업 경영체가 계속 규모를 확대할 유인을 지니기 때문이다. 한 예로 농업소득 비중이 높은 농가 중 상당수는 현재 가계 소비를 충당하거나 미래를 대비하여 소득을 더 확보하려 하고 가장 유용한 수단이 농지 추가 구입이라고 응답하였다(유찬희 외 2019: 164-165). 이 유형 농가 중 상당수는 규모화가 되어 있기 때문에 규모의 경제를 누릴 수 있고<그림 3-2>, 경로 의존성 때문에 규모화가 가장 효율적인 경영 형태이자 전략이다.

셋째, 일부 원예 및 축산 농가는 자본집약화 전략을 택할 개연성이 있다. 유찬희 외(2019: 163-164)의 조사 결과에 따르면, 설문 응답 축산 농가 중 25.0%가 향후 사육 규모를 늘릴 의향이 있었고, ‘농업용 시설 건설 또는 증축’에 먼저 투자하겠다고 응답한 비중이 50.0%였다. 채소 농가 중에서도 13.2%가 경영 규모를 확대할 계획을 가지고 있었고, 농지를 더 구입하거나 시설을 증축하겠다는 비중이 82.6%였다.

그럼에도 자본집약농 비중이 2021~2030년 동안 2.2%p 낮아질 것으로 전망된 이유는 농가 호당 자본 투자가 정체되고 있는 현상에서 연유한다. 실제로 2003년 이후 농업용 시설·농지를 제외하면 대농구·대동물·대식물 투자가 늘지 않고<그림 3-4>, 현상 유지 수준의 대체 투자가 이루어지는 데 그치고 있다(유영봉 2020: 128). 수익성 저하, 금융 접근성 제한, 기술 도입 문제 등 다양한 원인에서 비롯된다고 유추할 수 있다. 이에 더해 축산 부문 등에서는 규제가 점차 강해지고 있기 때문에(제4장) 이러한 제도 변화도 자본집약화 비중 증가를 둔화시킬 수 있다.

넷째, 이러한 변화 속에서 취약농가 비중은 ‘자연스럽게’ 늘어날 것으로 전망된다. 경영주가 고령화될수록 농작업을 계속하기 어려워 영농 규모를 줄이거나 현재 규모를 유지하려고 하고, 특히 논벼 농가에서 이러한 경향이 두드러졌다(유찬희 외 2019: 166). 경영주가 고령화된 농가는 농업용 자산 및 부채 규모도 상대적으로 작는데, 이는 해당 유형 농가가 향후 농업 투자를 할 유인이 적다는 뜻이다(유찬희·김윤진·김창호 2020). 즉, 고령화와 가구원 수 부족이라는 추세가 이어지는 가운데, 규모화와 자본집약화를 택하기 어려운 농가 비중은 점차 높아질 것이다. 그리고 이 속에서 많은 농업 경영체가 취약농가와 겸업농 유형을 오갈 것으로 전망된다.

### 2.3.2. 농업 경영체 분화 및 전략 변화 전망

2030년까지 규모농과 자본집약농 비중은 크게 변하지 않는 가운데, 겸업농이 줄어들고 취약농가가 늘어날 것으로 전망되었다<그림 3-5>. 동시에 농업 경영체 분화는 주요 품목별로 다른 양상을 보일 것이다. 유찬희 외(2019: 102)는 1) 논벼 농가는 대규모 전업농과 다수 소규모 농가가 병존하는 양극화, 2) 원예 농가는 현재와 비슷하되 규모화하려는 농가가 조금씩 늘어나는 현상 유지, 3) 축산 농가는 대규모 농가를 중심으로 자본집약적 방식으로 상향 집중화가 이루어지는 분포로 분화가 이루어질 것이라고 전망하였다<표 3-9>.

<표 3-9> 품목류별 구조 변화 방향

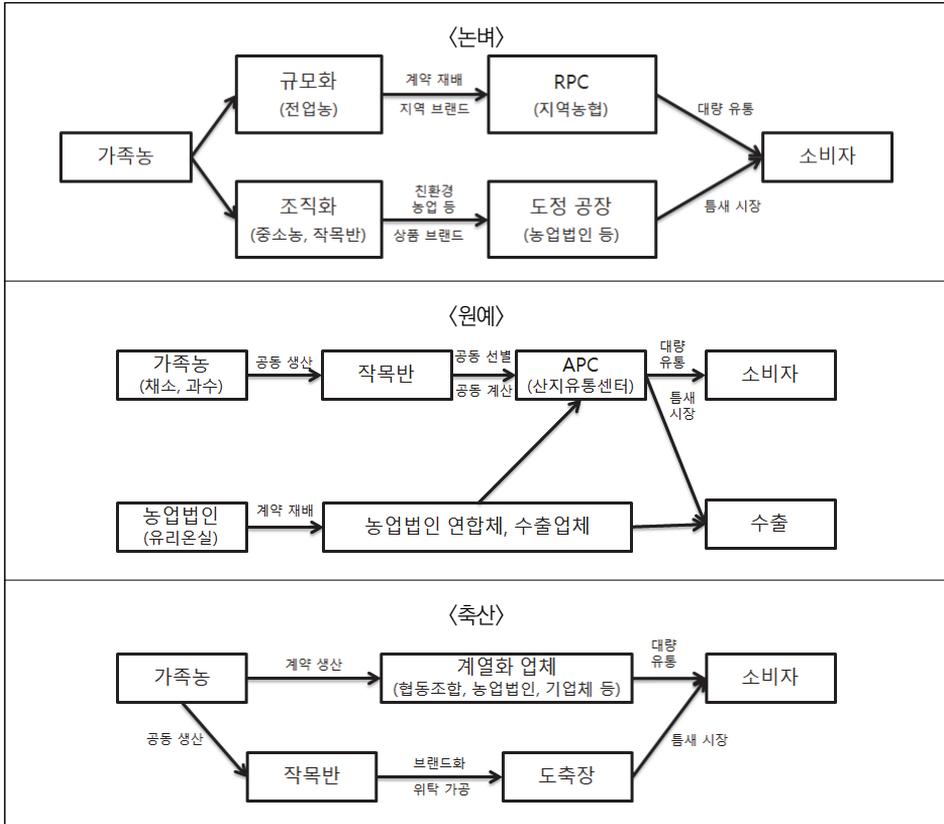
구분	쌀	원예	축산
총생산	감소	약간 증가	크게 증가
농가 호수	감소	감소	감소
호당 경영 규모	약간 확대	약간 확대	대폭 확대
(분포)	양극화	현상 유지	상향 집중화
규모별 생산성 격차	차이 확대	중간	대규모 우위 큼
변화 요인(차별)	기술 표준화 기계 임작업 직불제	고용 노동 수급(외국인)	기술 격차 고용 노동 수급(외국인) 환경 규제

주: 원예(노지, 시설)와 축산(주요 축종)은 세부적으로 차이가 나타남.  
자료: 유찬희 외(2019: 102).

농업 경영체 유형별 비중 변화 전망과 주요 품목류별 구조 변화 방향을 결합하면, 향후 주요 품목류별로 농업 경영체가 어떻게 분화될 것이고, 경로별로 어떠한 전략을 주로 채택할 것인지 가늠해 볼 수 있다. 한 예로 김정호(2012: 252-254)는 가족농 중심의 기존 농업 경영체가 <그림 3-6>과 같이 분화할 것이라고 전망했다. 먼저 논벼 농업 경영체는 규모화된 전업 경영체가 생산을 대부분 담당하면서 들녘별로 조직 경영체를 형성하고, 중소 규모 농업 경영체는 규모를 늘리기 어렵기 때문에 친환경농법 등을 도입하여 품질을 높이는 방식으로 병존할 것이라고 전망하였다. 원예 부문에서는 전업농이 생력화(省力化) 기술·ICT 등 기술을 도입하여 규모화 및 전문화를

이루고, 중소 농업 경영체는 작목반을 구성하여 친환경 농업을 도입하고 공동 생산 및 출하를 꾀할 것이라고 전망하였다. 축산 부문에서는 고품질과 안전성이 더욱 중요해지는 가운데, 수직계열화가 한층 강화될 것이라고 전망하였다.

〈그림 3-6〉 주요 품목류별 경영체 발전 모형



자료: 김정호(2012: 252-254).

요컨대 김정호(2012)는 논벼 부문에서는 규모화와 조직화, 원예 부문에서는 자본집약화와 조직화, 축산 부문에서는 자본집약화가 주로 이루어질 것으로 전망하였다.

논벼와 일부 원예 부문 농업 경영체를 중심으로 규모화는 계속 이어질 것이기에, 규모화 농업 경영체 비중은 소폭 늘어날 수 있다. 그러나 원예 부문은 규모화를 꾀

하는 움직임이 나타나고 있지만, 최근 노동집약적 방식에 주로 기댔기 때문에 그 속도가 더딜 것이다(유찬희 외 2019: 111-117).

자본집약화는 지금까지 추세처럼 원예 및 축산 부문을 중심으로 이루어질 것이다. 그러나 원예 부문은 최근 신규 자본 투자보다는 노동력을 집약적으로 활용하는 방식이 두드러졌고(유찬희 외 2019: 117), 축산 부문은 환경 규제 등의 영향으로 제약이 심해지고 있어 계속 투자를 늘릴 수 있을지 예단하기 어렵다. 또한 제4장에서 살폈듯이 최근 ICT 기술 도입이나 스마트팜 등도 한계를 안고 있다. 이런 점에서 자본집약화 전략을 채택하는 농가 비중이 빠르게 늘어나리라 기대하기는 어렵다.

겸업화는 품목류를 가리지 않고 계속 고르게 이루어질 것이다. 그러나 경영주가 점차 고령화되고 이와 함께 가구원 수가 줄어들고 있기 때문에(표 3-8) 농업 경영체 입장에서는 농업 이외 소득 활동을 할 수 있는 여력 자체가 줄어들 것이다. 동시에 농업 부문 고용 감소와 농촌 지역 수요 및 일자리 감소는 맞물려 있기 때문에(그림 2-12) 겸업 기회 자체가 줄어들 수 있다. 이러한 이유로 겸업농 비중은 줄어들 수 있다.

그렇다면 농업 경영체 유형별로 인적 자원 확보와 조직화를 택할 수 있는 가능성은 어떠한가?

인적 자원 확보 측면에서 취약농가와 겸업농은 1) 전체 노동 투입 시간이 상대적으로 적고, 2) 가족 노동력 투입 시간 비중이 높았다<표 3-10>. 이는 취약농가나 겸업농은 규모농·자본집약농보다 경지 규모가 작고 가구원 수가 적기 때문이다<표 3-3>. 바꾸어 말하면 경지 규모가 작기 때문에 고용 노동력을 투입할 만큼 노동력 수요가 크지 않고, 고용 노동력 투입 비용을 감당하기 어려울 가능성이 높기 때문이다. 결국 “가구원 가운데 임시 농업 종사자 수가 한계 수준으로 감소한 데다가 농업 경영 수지가 호전되지 않은 상황에서 농가의 우선적인 선택은 가족 농업 노동력을 최대한 활용”(김정섭·오내원·허주녕 2014: 41)하는 것이다.

〈표 3-10〉 유형별 노동 투입 시간 비교

단위: 시간/년

연도	유형	전체노동 투입시간	가족노동력 투입시간	고용노동력 투입시간	가족노동력 투입시간비중	고용노동력 투입시간비중
2007년	취약농가	1,040	885	155	85.1%	14.9%
	규모농	3,705	2,123	1,581	57.3%	42.7%
	자본집약농	3,044	2,252	792	74.0%	26.0%
	겸업농	977	799	178	81.8%	18.2%
	평균	1,380	1,089	291	78.9%	21.1%
2012년	취약농가	1,002	885	118	88.3%	11.7%
	규모농	1,888	1,411	477	74.7%	25.3%
	자본집약농	2,229	1,661	568	74.5%	25.5%
	겸업농	835	708	127	84.8%	15.2%
	평균	1,045	873	172	83.6%	16.4%
2017년	취약농가	759	652	106	86.0%	14.0%
	규모농	1,682	1,202	481	71.4%	28.6%
	자본집약농	1,917	1,498	419	78.2%	21.8%
	겸업농	708	591	118	83.4%	16.6%
	평균	892	729	163	81.7%	18.3%

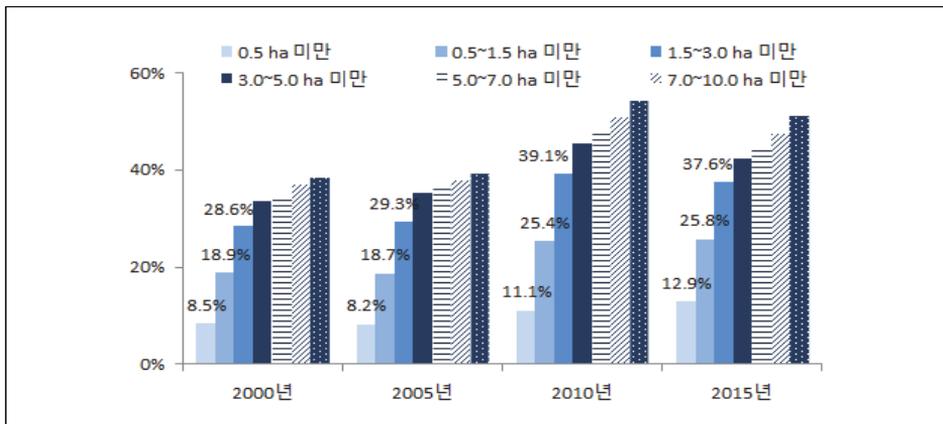
자료: 통계청(각 연도). 『농가경제조사』 일계부 원자료.

그러나 취약농가나 겸업농이 가족 노동력을 최대한 활용하는 전략을 계속 고수할 수 있을지는 불투명하다. 먼저 취약농가나 겸업농은 규모농이나 자본집약농에 비해 고용 노동력을 활용할 유인이나 여력이 부족하다. 농업 인력 총수요가 2025년까지 약 125만 명으로 줄어들겠지만, 2023년 기준으로 노동력 부족 규모는 약 8만 명에 이를 것으로 전망된다(정진화·임동근·김영희 2019). 결국 고용 노동력이 더 많이 필요하고, 고용할 여력이 있는 규모농이나 자본집약농이 고용 노동력을 주로 활용하는 현상이 이어질 것이다. 이는 겸업농이나 취약농가는 고용 노동력을 고용하는 전략을 택하기 어려움을 뜻한다. 이 결과 겸업농이나 취약농가는 가족 노동력 의존 전략을 주로 택할 수밖에 없지만, 가구원 규모가 계속 줄어들 것으로 전망되기에(표 3-7) 이 여력도 감소할 것이다.

조직화 측면에서도 경지 규모가 작은 농가의 참여 비중은 상대적으로 낮아 조직화 전략을 선택하는 데 어려움을 겪고 있다고 유추할 수 있다. 통계청의 2000,

2005, 2010, 2015년 『농림어업총조사』를 이용하여 경지 규모별<sup>25)</sup>로 농업 생산 조직<sup>26)</sup> 참여 비중을 비교하였다<그림 3-7>. 모든 연도에서 경지 규모가 커질수록 조직 참여 비중이 높고, 시간이 지날수록 경지 규모가 큰 농가의 참여 비중이 더 빠르게 높아지고 있다. 이는 여건 변화 속에서 영농 규모가 농산물 매출액에 미치는 효과가 과거에 비해 체감하는 가운데, 농업 생산 조직에 참여하면 경영 성과를 높일 수 있는 현상(황영모·신동훈·배균기 2016)과 궤를 같이 한다. 그럼에도 경지 규모 1.5ha 미만 농업 경영체의 농업 생산 조직 참여 비중은 상대적으로 낮았다. 특히 경지 규모 0.5ha 미만 농업 경영체의 참여 비중은 2000~2015년 동안 8.5%에서 12.9%로 늘어나는 데 그쳤다.

<그림 3-7> 경지 규모별 농업 생산 조직 참여 비중 추이



자료: 통계청(각 연도), 『농림어업총조사』 원자료.

무엇보다 큰 문제는 앞으로 비중이 가장 커질 것으로 전망되는(그림 3-5) 취약농가가 선택할 전략이 매우 제한될 것이라는 점이다. 취약농가의 농가경제 및 인구학적 특성상 개별 경영체 단위에서 규모화나 자본집약화를 채택하기 어렵고, 영농 규

25) 『농림어업총조사』에서는 다항로지 분석에 필요한 설명변수를 전부 제공하지는 않기 때문에, 앞의 분석과 동일하게 유형을 나누기는 어려웠다. 그럼에도 경지 규모가 작은 농업 경영체가 취약농가 또는 겸업 농가에 속할 가능성이 높다.

26) 품목별 작목반, 농업법인, 기타(협회 등)를 포함한다.

모가 작기 때문에 인력 확보를 할 여력이나 필요성도 상대적으로 떨어지며, 겸업을 할 여력도 부족하다.

### 3. 소결

제2장에서는 ‘인적 자원 감소와 고령화’를 위시한 영향 요인에 대응하면서 바람직한 농업구조 변화를 이루려면 ‘조직화’와 ‘농업 인력 확보’가 필요하다는 점을 확인하였다. 그렇다면 실제 추세를 바탕으로 전망한 결과에 비추어 보면, 각 전략을 수행하기 적합한 농업 경영체는 어느 유형이며 실제로 이렇게 할 수 있을까?

분석 결과 규모농과 자본집약농 비중은 큰 변화 없이 유지되는 가운데, 겸업농 비중이 줄어들고 취약농가 비중이 늘어날 것으로 전망되었다.

규모농과 자본집약농이 택한 그리고 앞으로 취할 전략은 상대적으로 명료하다. 규모농은 계속 영농 규모 확대를 꾀하고자 할 것이고, 자본집약농 역시 다양한 기술을 도입하거나 농업 부문 투자를 늘리고자 할 것이다. 이 유형 농업 경영체는 농업구조 변화 방향 중 전통적인 ‘농업 경쟁력 강화’ 방향에 가장 부합하는 유형이기도 하다. 이들 농가 역시 인적 자원 감소와 고령화 문제를 겪을 수밖에 없고, 자본 제약을 상대적으로 많이 겪기 쉽고, 자본재 투입을 늘리더라도 인력 부족 문제를 완전히 해소하기는 어려울 것이다. 그럼에도 더욱 어려운 상황에 처해 있는 유형은 취약농가와 겸업농이다.

취약농가는 다른 유형 농가에 비해 “경영주가 고령화되고 가구원 수는 적으며, 영농 규모가 작으며, 자산 규모가 작았다<표 3-3>.” 바꾸어 말하면, 취약농가는 어느 유형보다도 ‘인적 자원 감소와 고령화’와 ‘자본 제약’이라는 영향 요인에 노출되어 있다. 또한 영농 및 자산 규모가 모두 가장 작기 때문에, 규모화나 자본집약화를 꾀하기도 어렵다. 구조 변화 대응 전략 중 선택지가 많이 줄어드는 셈이다. 이러한 특성으로 말미암아 정책이 바뀌어도 이를 인지하거나 인지하더라도 정책 대상

이 되기 어렵고, 시장 여건이 바뀌어도 영농 규모를 증감하거나 작목 전환도 쉽지 않다.

겸업농 비중이 줄어들 것으로 전망되는 이유 중 하나는 겸업농에 특히 중요한 소득원 창출 기회인 일자리 확보가 어려웠고 앞으로도 어려워질 것이기 때문이다. 농가 구성원이 충분한 일자리를 얻지 못하는 사례가 많은 이유는 무엇일까? 이 질문에 답하려면 먼저 농촌 지역 노동시장의 특성을 살펴보고, 농가 구성원이 이러한 취업 기회를 충분히 얻지 못하는 이유를 가늠할 필요가 있다. 농촌 지역에서 일자리를 창출하는 비농업 산업은 제조업과 서비스업 부문이다. 농촌 지역 제조업 육성은 농촌 재활성화의 주요 수단으로 정부가 주도하여 왔고, 지역 일자리의 1/3 이상을 제공하고 있다. 그러나 고용 효과가 일부 지역에 국한되어 나타나고, 성별 임금 격차, 양질의 일자리 부족 등의 문제를 계속 안고 있다(엄진영·김광선·임지은 2016: 119-120). 또한 농촌 지역 서비스 산업 부문에서는 일상생활에 필요한 소매업, 음식 및 주점업 등과 최근 사회 인구 구조 변화 등에 따라 수요가 늘어난 보건업 및 사회복지 서비스업 등이 성장하고 있다(엄진영·김광선·임지은 2016: 120). 이러한 추세는 최근까지도 이어지고 있다. 예를 들어 농림어업, 건설업, 도매 및 소매업, 보건업 및 사회복지 서비스업 등의 사업체 및 종사자 수는 저밀도 경제 지역에서 보다 빠르게 늘어나고 있다(정도채 외 2019: 47). 그럼에도 농업 경영체가 이러한 활동에 참여하기 어려운 이유는 임금 및 지가가 상승하면서 농촌 지역 입지 유인이 떨어지고, 지역에 입지하던 중소기업의 경쟁력이 약화되어 온 점(오내원·김은순 2001) 외에도 정기적으로 출퇴근하면서 근무하기 어려운 점, 낮은 교통 접근성, 인적 역량 재개발 기회가 부족했던 점<sup>27)</sup> 등이 복합적으로 작용했기 때문이다.

이상의 논의를 종합하면, 규모농과 자본집약농은 농업 인력 확보나 자본 제약 등 나름의 어려움을 안고 있지만 경영 형태 변화 방향과 전략이 비교적 선명하다. 이들에게 필요한 정책은 규모 확대와 농업용 자본 투자 과정에서 제약을 완화해 주는 것

---

27) 이정환(2015)은 노동시장 특성상 기존 중·고령 취업자는 임금 수준이 낮고 불안정한 이중 시장에만 접근할 수 있다고 지적하였다.

이다. 반면, 겸업농은 그동안 널리 취해왔던 겸업화라는 전략의 기반이 점차 약해질 수 있다. 취약농가는 사실상 규모화, 자본집약화, 농업 인력 확보, 겸업화 모두 선택하기 어렵다. 그리고 ‘농업 경쟁력 확보’든 ‘공익 기능 증진과 지속가능한 농업’이든 가장 유효한 전략이라고 여겨지는 조직화 역시 단시간에 이를 수는 없다.

결국 바람직한 농업구조 변화 방향 및 전략과 지금 추세대로 가면 마주치게 될 현실은 간극이 클 것이라고 예상할 수 있다.

첫째, 규모농과 자본집약농의 비중은 2021년 11.2%에서 2030년 12.7%로 크게 변하지 않을 것으로 전망되었다<그림 3-5>. 그러나 농가 및 농업 인구가 계속 감소하고 있기 때문에 규모농과 자본집약농에 속하는 농업 경영체 수 역시 줄어들 것이다. 이뿐만 아니라 영농 규모 확대가 기대만큼 빠르게 이루어지지 못했고(제4장 제1절 참고), 2010년대부터 농업 부문 산출 자체가 줄어들고 있기 때문에(그림 2-10) 쌀을 제외한 먹거리의 안정적 공급 기능 약화가 중요한 문제가 될 수 있다.

둘째, 전망대로 겸업농 비중이 줄어든다면 농촌 인구 및 일자리 감소 구조(그림 2-12) 문제는 계속 악화될 수 있다. 이는 바람직한 농업구조 상을 이루는 요소 중 하나인 ‘지역 경제와 사회 및 인구 유지’가 한층 더 어려워질 수 있음을 뜻한다.

또한 영농 활동을 중심으로 공익 기능 활동을 실천할 수 있을 것으로 기대되는 1종 겸업 농가(유찬희·조원주·김선웅 2018: 149) 비중이 줄어왔다는 점(유찬희 외 2019: 99, <그림 5-11>)을 고려했을 때 사회 수요 변화에 충분히 대응할 수 있을지가 불투명하다. 다만, 2020년 5월부터 시행된 공익직불제를 위시하여 다양한 정책으로 공동 활동 방식의 실천 기회를 제공한다면 이 문제를 일정 정도 해결할 수 있을 것이다. 공공 부문이 개입하여 공익 기능 증진 활동을 실천토록 하고 이에 대한 대가를 지급한다면, 농업 경영체 및 지역 단위에서 소득 창출 기회가 늘어날 수 있기 때문이다.

셋째, 바람직한 농업구조 상에서 상정한 ‘신규 인력 유입 및 정착, 기존 인력 역할 재조명’ 역시 쉽게 이루기 어려울 것이다. 농업 인력 부족이 계속 이어질 것으로 전망되는 가운데(정진화·임동근·김영희 2019), 다수 농가가 그동안 주로 의지했던 가족 노동력의 양과 질이 악화될 것으로 전망되기 때문이다. 취약농가는 정

책이나 시장 변화에 기민하게 반응하는 데 어려움을 겪기 때문에 지금까지 정책 방향을 지속한다면 이들의 역할을 재조명하기도 쉽지 않을 것이다.

넷째, 바람직한 농업구조 상에서 다기능농업이나 공익 기능 증진 활동을 실천하려면 겸업농(특히 1종 겸업)이나 소규모 농업 경영체의 역할이 중요하다. 더불어 개인이나 개별 경영체 단위에서 실천하기 어려운 경관 관리, 지역 환경 관리 등을 효율적으로 수행하려면 공동 활동(집합 행위, collective action)이 필요하다(조원주·이두영·차원규 2018: 50-52). 그럼에도 영농 규모가 작은 농업 경영체일수록 생산 조직 참여 비중이 낮다는 점(그림 3-7)을 고려할 때, 별도의 수단을 강구하지 않으면 소규모 농업 경영체의 공동 활동 참여를 촉진하기는 어려울 것이다. 이는 사회 수요 변화 대응이라는 여건 변화를 더디게 하는 결과를 낳을 수 있다.

위와 같은 바람직한 농업구조 상과 실제 전망되는 상 사이의 격차를 메꾸는 것이 정책의 역할이다. 그렇다면 지금까지 각 전략과 관련된 정책을 어떻게 추진해 왔으며, 그 성과와 한계는 무엇인지를 제4장에서 다룬다.



## 제4장

# 농업구조 관련 주요 정책군 성과와 과제



## 농업구조 관련 주요 정책군 성과와 과제<sup>28)</sup>

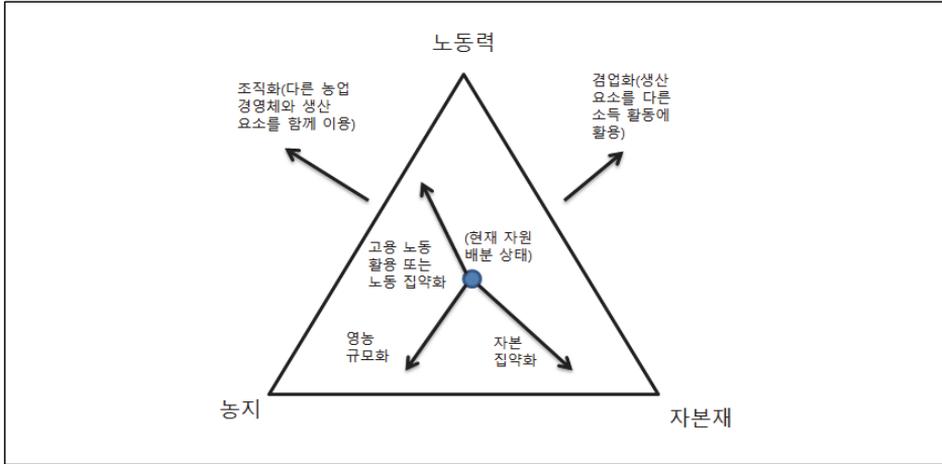
유찬희 외(2019: 27)는 농업 경영체는 스스로 선택할 수 있는 전략 중 ‘생산성이 가장 높은 쪽’을 택한다고 주장했다. 그러나 제3장에서 분석한 바와 같이 농업 경영체가 직면하고 있는 영향 요인 때문에 실제로 택할 수 있는 전략은 제한된다. 이러한 ‘계약 조건’하에서, 농업 경영체는 농업 경영체 내부의 효율성과 생산성을 높이는 방향으로 규모화, 자본집약화, 고용 노동력 증대 전략을 선택하거나, 개별 단위 경영 형태를 변화시키기 어렵다면 겸업화 또는 조직화를 꾀한다<그림 4-1>(유찬희 외 2019: 28).

제4장에서는 바람직한 농업구조의 모습과 실제 전망되는 구조 변화 방향 사이 간극을 줄이는 역할을 하는 농업구조 관련 정책군(群)을 분석한다. 구체적으로 각 전략과 관련된 정책군이 그동안 어떻게 추진되었으며, 그 성과와 한계는 무엇인지 분석한다.

특정 전략과 관련된 구조 정책군이 소기의 성과를 거두었다면, 기존 방향을 유지하면서 미세 조정을 해도 무방할 것이다. 반면, 성과가 기대에 미치지 못했거나 현실 변화를 적시에 반영하지 못했다면 새로운 방향을 모색하고 대응과제를 도출해야 한다.

28) 전략별로 관련된 농업구조 정책의 세부 사항은 유찬희 외(2020)를 참고하기 바란다.

〈그림 4-1〉 미시 수준 경영 형태 변화 방향



자료: 유찬희 외(2019: 27).

제4장에서는 농업 경영체가 경영 형태를 바꾸는 전략 5가지와 관련된 정책군을 개관하고 각각의 성과와 한계를 진단한다. 주요 특징은 <표 4-1>에 요약하였다.

〈표 4-1〉 농업구조 관련 정책군 성과와 한계 요약

정책군	목적	성과	한계
규모화	생산비를 절감시켜 가격 경쟁력 강화	• 품목류별 규모화된 농가 비중 증가	• 생산비 절감 효과 제한적 • 소규모 농업 경영체 중심 농업구조 지속 • 가격 경쟁력 확보 미진(쌀)
자본 집약화	부가가치 증대, 생산성 증대	• 주요 품목류 생산성 향상 • 노동력 부족 문제 일부 완화	• 자본 제약 및 농가의 기술 수용성 문제 지속 • 경영 위험 증가 수반 • 인력 대체 효과 불충분
인적 자원 확보	농업 부문 재생산 여력 확보	• 후계 농업경영인 정착, 영농 승계 등에 일정 정도 기여	• 농업 인구의 고령화 추세 지속 • 정착 이후 성장 단계 관련 정책 효과 부족 • 양적 규모 확대에 집중하여 역량 강화 정책 효과 미진
겸업화	농외소득 증대, 농업구조 조정 보완 성격	• 소득 활동 다각화, 지역 산업 활성화에 일정 정도 기여	• 겸업 기회 불충분(농촌 노동시장의 문제) • 농작업 여건에 맞는 겸업 활동 기회 창출 부족 • 소득 창출에 집중하여 지역 주민 공동체 역량 강화 효과는 미흡
조직화	영농 조직화를 추진하여 농업구조 조정 유도	• 농업법인, 들녘경영체 등 다양한 조직화 촉진	• 외형적 성장에 비해 내실은 부족 • 조직화 참여 여부 등에 따른 지역 공동체 내 갈등 확대

자료: 저자 작성.

# 1. 규모화

## 1.1. 배경과 정책군 관련 사업 구성

1989년 GATT의 국제수지보호조항(BOP)을 졸업함에 따라 국제수지 보호를 위한 수입 제한을 할 수 없게 되어 농산물 시장개방이 본격화되었다. 또한 1994년 우루과이협상이 타결되고 1995년에 WTO가 출범하면서 교역에 대한 국제적 규범이 확립되어 농산물 시장 개방이 확대되고 시장보호 정책수단 활용이 제한되면서 농업의 경쟁력 강화가 시급한 과제로 부상하였다.

정부는 1991년 ‘농어촌구조개선대책’을 수립하여 농업의 경쟁력 강화와 농어촌의 활력 증대를 축으로 하는 이른바 ‘42조 농어촌 구조 개선 사업’을 추진하기로 하였다. 김영삼 정부가 들어서고 1994년 6월 ‘농어촌발전대책 및 농정개혁방안’을 발표하여 당초 농어촌 구조 개선 사업의 투자 계획을 3년 앞당겨 추진하였다. 농어촌 구조 개선 사업은 경쟁력 제고를 위해 농업 인력 육성, 영농 규모 확대, 생산 기반 정비, 기계화, 시설 현대화 등과 관련된 정책을 시행하였다.

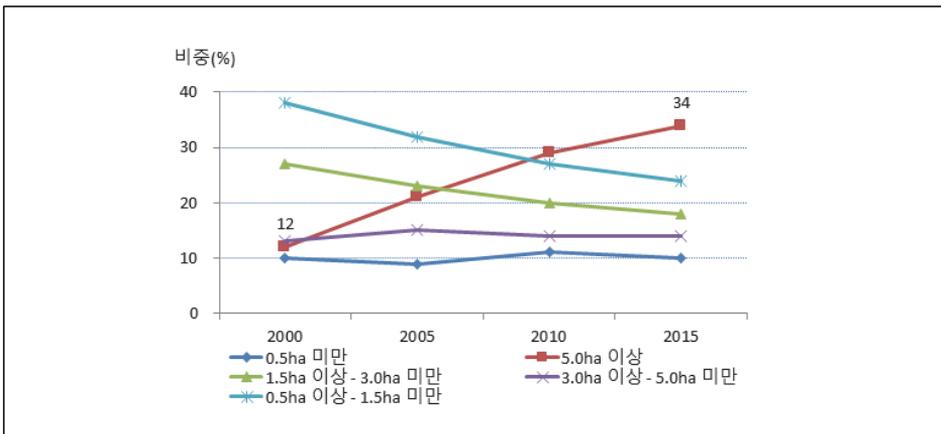
영농 규모 확대는 이러한 농업구조 개선 사업의 중요한 부분이며 전업농 중심의 규모화 정책을 추진하였다. 대표적 관련 정책으로는 전문화된 경영체를 육성하고 이들이 영농 규모를 확대할 수 있도록 지원하는 영농 규모화 사업과 고령농의 은퇴를 유도하여 전업농이 임대 혹은 농지 매입으로 규모 확대를 용이하게 하는 경영이양식불제를 시행하였다. 아울러 1994년 「농지법」을 제정하여 농업법인의 농지 소유를 허용하고 농업 진흥 지역 내 소유상한 폐지 등 전업화와 규모화를 추진할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하였다.

## 1.2. 정책군 성과와 한계<sup>29)</sup>

### 1.2.1. 성과

규모화 사업을 추진한 주목적은 경영 규모를 확대하여 생산비를 절감하고 가격 경쟁력을 제고하는 것이다. 따라서 규모화 성과는 규모에 따른 생산비 비교와 가격 경쟁력 측면에서 검토할 수 있다.

<그림 4-2> 경영 규모별 주 영농 형태가 바뀐 농가 비중(2000~2015년)



자료: 통계청(각 연도), 『농림어업총조사』.

우선 호당 재배 면적은 1995년 1.32ha에서 2017년 1.56ha로 연평균 0.24% 늘어났다. 영농 규모화 사업의 지원 대상이었던 쌀 농가의 호당 재배 면적은 같은 기간 0.88ha에서 1.30ha로 연평균 1.77% 증가하여 전체 평균보다 빠르게 규모 확대가 이루어졌다. 경영 규모별로 보면 0.5ha 농가 비중은 약 10%에서 거의 변화가 없으나, 0.5~1.5ha와 1.5~3.0ha의 농가 비중이 빠르게 감소하였다. 반면 5.0ha 이상 농가 비중은 2000년 12%에서 2015년 34%로 거의 3배 증가하여 큰 규모의 농가 비중이 높아졌음을 확인할 수 있다<그림 4-2>.

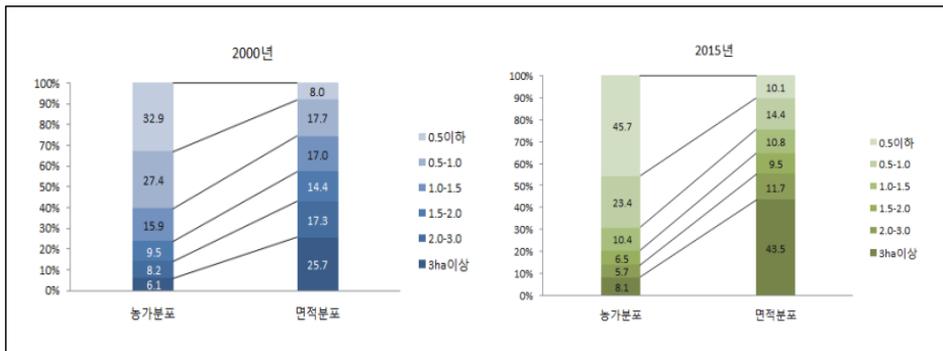
29) 유찬희 외(2019)의 1년차 연구 결과를 요약·정리하였다.

〈표 4-2〉 연도별 상층농 비중 변화

항목	1990(A)	1995	2000	2005	2010	2015(B)	B/A
경작지(3ha 이상) 비중	10.2	19.1	25.7	33.3	43.6	43.5	4.3
논농업(3ha 이상) 비중	6.2	14.8	20.0	29.5	37.7	44.4	7.2
시설농업(6,700m <sup>2</sup> 이상) 비중	25.5	38.3	47.1	52.9	50.7	51.2	3.8
한육우(50마리 이상) 비중	5.5	8.0	25.0	32.5	47.8	63.2	11.5
낙농(50마리 이상) 비중	8.7	17.8	50.4	71.6	82.8	88.5	7.8
양돈(1,000마리 이상) 비중	23.3	36.5	60.2	77.9	88.4	91.0	3.9

자료: 통계청(각 연도) 『농림어업총조사』 원자료.

〈그림 4-3〉 경작 규모별 농가 및 경작 면적 비중 변화(2000, 2015년)



자료: 황수철 외(2018: 48).

규모화 정책군의 성과와 한계는 규모화된 농가의 비중 변화 측면에서도 판단할 수 있다<표 4-1, 그림 4-3>. 경지 규모 및 가축 마릿수 등을 기준으로 상층농의 비중을 보면, 대농 중심의 성장이 이루어진 점은 분명하다. 경지 규모 3ha 이상 농가 수 비중과 이들이 경작하는 면적 비중은 2000년 6.1%, 25.7%에서 2015년 8.1%, 43.5%로 눈에 띄게 달라졌다. 축산 부문에서는 상층농이 절대적인 비중을 차지하고 있다.

### 1.2.2. 한계

그동안 추진된 규모 확대 사업으로 호당 재배 면적 혹은 쌀 농가의 영농 규모가 확대 되었으나 다른 나라에 비해 여전히 영세하다. 영농 규모 확대로 생산비 절감 효과도 크지 않았다. 규모화가 가장 많이 이루어진 논벼 농가의 단위 면적당 생산비는 경영 규모

가 늘어날수록 감소하는 추세를 보이고 있다<표 4-2>. 그러나 2.0~2.5ha와 7.0~10.0ha 구간에서는 면적당 생산비 추세가 일시적으로 증가하였다. 이는 경영 규모가 일정 이상 늘어나면 토지용역비, 농구비 및 노동비, 위탁영농비 등에서 증감이 발생한 결과이다. 대규모 농가로 볼 수 있는 5.0~7.0ha 쌀 농가의 10a당 생산비는 0.5~1.0ha 농가의 85%에 그쳐, 규모 확대에 비해 생산비 절감 효과는 크지 않았다.<sup>30)</sup>

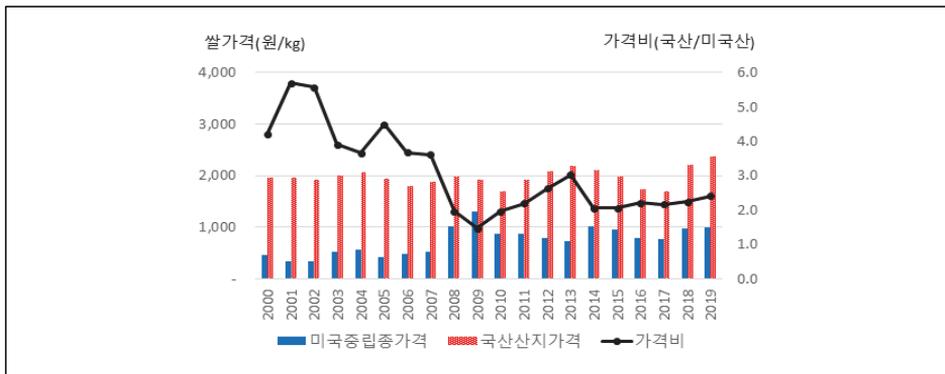
<표 4-3> 경영규모별 논벼 생산비(2016~2019년)

단위: 만 원/ha

구분	2016	2017	2018	2019
전국 평균	67.4	69.1	79.6	77.3
0.5ha 미만	81.7	82.6	87.0	94.8
0.5~1.0ha 미만	76.5	75.8	86.2	86.3
1.0~1.5ha 미만	72.5	72.6	85.3	81.9
1.5~2.0ha 미만	66.6	69.9	79.0	79.4
2.0~2.5ha 미만	70.9	71.5	82.8	76.7
2.5~3.0ha 미만	67.6	70.2	78.3	75.5
3.0~5.0ha 미만	65.4	63.9	78.0	76.7
5.0~7.0ha 미만	63.8	64.2	75.1	72.0
7.0~10.0ha 미만	61.3	67.4	84.4	73.0
10.0ha 이상	56.8	64.9	72.8	69.1

자료: 통계청(각 연도), 『농축산물생산비조사』.

<그림 4-4> 국내외산 쌀 가격 비율 변동 추이



자료: 미국산 쌀 가격은 USDA ERS(각 월), 『Rice Outlook』; 국내산 쌀 가격은 통계청(각 연도), 『산지 쌀값 조사』; 환율은 한국은행 홈페이지(검색일: 2020. 4. 22.).

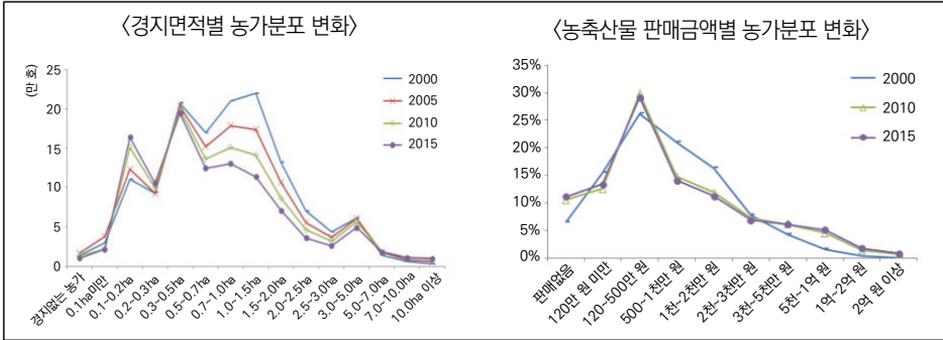
30) 경영 규모별로 2016~2018년 3개년 평균 생산비를 비교하였다.

규모화를 통한 가격 경쟁력 제고 여부는 국내외산 가격 비교를 통해 파악할 수 있다. 그러나 국가별 쌀 가격은 수급 상황 이외에도 국가별 정책, 환율 등이 동시에 영향을 미친다. 이러한 한계가 있음에도 규모화의 주 대상이었던 쌀의 국내외 가격을 비교하여 가격 경쟁력이 제고되었는지를 가늠해보고자 한다. 국내산 쌀 가격은 수입의 영향은 거의 없으며 주로 국내산의 수급 영향과 정책 변화 등에 따라 변동하였다<그림 4-4>.

국제 쌀 가격은 미국산 중립종(캘리포니아산 1등급) 가격을 기준으로 설정하였으며 중단립종 국제쌀 시장 상황과 미국의 작황 등에 영향을 받는다. 국내 산지 쌀 가격은 kg당 2,000원 내외에서 변동하고 있으며 최근에는 가격 하락(2017년 1,687원)과 상승(2019년 2,383원) 폭이 커졌다. 미국산 중립종 쌀 가격은 상승 추세를 보이고 있으며 2009년 1,308원/kg까지 상승하였으며 최근에는 약 990원/kg 수준을 유지하고 있다. 국내외산 가격비를 보면 2001년에는 국내산 쌀 가격이 미국산 가격보다 5.7배 높았으나, 2009년에는 1.5배로 줄어들었고 최근에는 2.4배 수준이다. 여러 가지 요인이 복합되어 있지만 2000년에는 국내외산 쌀 가격 차이가 다소 줄어들었으나 2010년부터 다시 가격 차이가 확대되어 가격 경쟁력은 여전히 낮은 것으로 나타났다. 따라서 규모 확대를 통한 가격 경쟁력 확보는 현실적으로 한계가 있는 것으로 판단된다.

규모화된 농가 비중이 늘어났지만, 여전히 소규모 농가가 다수를 차지하고 있다 <그림 4-5>. 더욱이 1995년 이후 5년 주기로 조사할 때마다 농가 수는 10만 호, 농가 인구는 40만~50만 명 이상 감소하고 있고 동시에 농업 면적도 감소하고 있다. 1995년과 2015년을 비교해 보면, 농가는 72.5%, 농가 인구는 60.0%에 불과하고, 2019년 농업 면적은 1995년의 79.6%에 불과하다. 경작 규모별 분포를 보아도 전체 농가의 감소 속에서 소규모 농가 증가가 눈에 띄고 있다<그림 4-5>.

〈그림 4-5〉 규모별 농가 분포(2000, 2010, 2015년)



자료: 황수철 외(2018: 54).

현재 상황으로 보면, 규모화된 농업 경영체 중심으로 농업구조를 재편하려던 구상은 성공적이지 못했다고 할 수 있다. 규모화된 농가 비중은 확대되었으나, 농업 시스템의 전반적 변화는 이루지 못한 속에서 (축산을 제외하면) 농업자원(농지)과 농가가 동시에 감소하면서 농업 전반의 취약성이 심화되는 상황이다.

〈표 4-4〉 한국·일본·프랑스의 농업 경영체 및 농업 면적 변화

단위: 호, ha

국가	연도	농업 경영체	(B)/(A)	농업 면적	(B)/(A)
한국	2005(A)	1,272,908	85.5 %	1,824,039	86.7
	2015(B)	1,088,518		1,580,957	
일본	2005(A)	2,009,380	68.5 %	4,692,000	95.8
	2015(B)	1,377,266		4,496,000	
프랑스	2005(A)	567,140	80.5 %	27,590,940	100.8
	2015(B)	456,520		27,814,160	

주: 국가별로 농업 경영체, 농업면적 조사 기준이 다르므로 해석할 때 주의해야 함.

자료: (한국) 통계청(각 연도) 『농림어업조사』, 『농림어업총조사』, 『농업면적조사』; (일본) 농림수산성 홈페이지(<http://e-stat.go.jp>), 『농업총조사』, 『작물통계조사』, 『작물면적조사』; (프랑스) EUROSTAT(<http://ec.europa.eu/eurostat>).

〈표 4-5〉 프랑스 농업 경영체 유형별 현황

단위: 천 개소, %

구분	1988		2000		2010		2013	
	개소	%	개소	%	개소	%	개소	%
농가	948.7	93.3	538.0	81.0	341.7	69.5	295.9	65.5
EARL	1.6	0.2	55.9	8.4	78.6	16.0	84.8	18.8
GAEC	37.7	3.7	41.5	6.3	37.2	7.6	38.2	8.5
기타	28.8	2.8	28.4	4.3	33.9	6.9	32.7	7.2
합계	1,016.8	100.0	663.8	100.0	491.4	100.0	451.6	100.0

주: 프랑스 본토(France métropolitaine) 기준임.  
 자료: 장민기 외(2019: 37).

농업 경영체 및 농업 면적 변화를 일본 및 프랑스와 비교해 보면 시간의 흐름에 따른 한국 농업의 구조적 취약성을 조금 더 이해할 수 있다. 한국은 농가와 농업 면적이 함께 감소하였으나, 일본과 프랑스는 농업 경영체 수 감소에 비해 농업 면적의 감소는 적거나 유지하고 있기 때문에 10년간의 기간 중에도 일정한 구조 변화가 진행되었다고 추측할 수 있다<표 4-4>. 농업 자원의 유출 억제 및 활용 확대와 함께 농업 경영체 구조 개편이 진행되어야 하고, 역으로 농업 경영체 구조 개편이 농업 자원의 유효한 보전과 맞물려야 효과성을 발휘할 수 있다. 특히 프랑스와 일본 상황을 조금 더 세밀히 살펴보면, 농가와 함께 조직 경영체(농업법인 등)의 활동이 활발해지면서 구조 개편이 진척된 점을 파악할 수 있다<표 4-4, 표 4-5>.

〈표 4-6〉 일본 농업 경영체(농가, 조직 경영체) 수 및 경지 이용

단위: 천 개소, 천 ha, %

구분	농가		조직경영체		경영체 전체		조직경영체 비중(%)	
	호수	경지	경영체 수	경지	경영체 수	경지	경영체	경지
2011	1,579.6	3,156.7	19.1	478.5	1,598.7	3,635.2	1.2	13.2
2014	1,435.2	3,055.0	21.1	519.8	1,456.4	3,574.8	1.5	14.5
2018	1,181.9	2,856.6	25.8	736.4	1,207.7	3,593.0	2.1	20.5
2019	1,152.6	2,822.6	26.7	709.0	1,179.3	3,531.6	2.3	20.1

자료: 일본 농림수산성(www.e-stat.go.jp) 농업구조동태조사를 참고하여 작성.

한국도 농업법인이 증가하면서 사업 규모가 확대되고 있으나, 제도적 한계 때문에 법인화를 통한 공동의 조직적 농업 생산을 실행하는 것이 아니라 유통·가공 등 부가가치 활동에 치우쳐 있다. 농업법인 제도의 불철저함이 구조 개편과 미래 지향적 농업 경영체 체계를 창출하는 데 장애물로 작용하고 있다.<sup>31)</sup>

## 2. 자본집약화

### 2.1. 배경과 정책군 관련 사업 구성<sup>32)</sup>

자본집약화 정책은 원예 작물과 축산 부문을 중심으로 이루어졌다. 그 배경은 과일·채소 및 축산물 소비량 증가, 농업 인구 감소 및 고령화에 따른 인력 감소분 대체, 가격 경쟁력을 확보하여 시장 개방 충격을 줄일 필요성 제기 등이었다(제2장). 이에 따라 초기에는 생산량 확대에 초점을 맞추었고, 이후 시설 현대화와 수급 안정으로 무게중심을 점차 옮겼다. 최근에는 수급 안정을 강조하는 가운데 정보통신기술(ICT) 등을 접목하여 시설을 고도화하는 데 중점을 두고 있다.

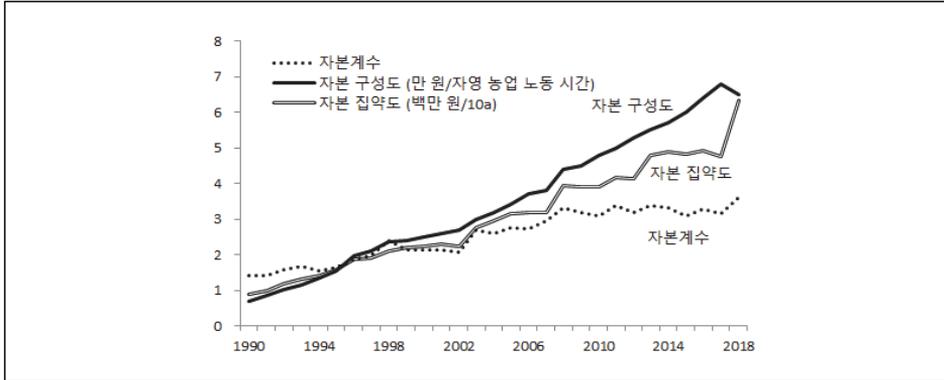
자본집약화 정책은 1970년대 중반부터 1990년대 사이 집중적으로 이루어진 시설원에 확대 및 주년화(백색혁명) 때부터 꾸준히 추진되었다. 이 과정에서 자본집약도도 꾸준히 증가하였는데(그림 4-6), 이는 노동력 감소라는 농업 부문 내부 변화에 대응하면서, 원예 작물 수요 증가라는 사회적 변화에 대응하려는 노력의 결과였다. 노지재배의 한계를 넘어 연중 농산물을 공급할 수 있게 되면서 식량 자급률을 높이고 보다 다양한 작물을 공급할 수 있게 되었다(한국농촌경제연구원 2019: 527-528). 이 과정에서 수익성도 높아지면서 농가 소득 증대에 이바지하였다. 그러나 1990년대 중반부터 시설재배 면적이 정체 또는 감소 추세로 돌아서면서, 시설 면

31) 상세한 논의는 유찬희 외(2020) 제5장을 참고하기 바란다.

32) 상세한 논의는 유찬희 외(2020) 제2장을 참고하기 바란다.

적을 늘리기보다는 고도화하는 방향으로 정책 전환이 이루어졌다. 이러한 정책 방향 전환은 원예와 축산 부문 모두에서 나타났다.

〈그림 4-6〉 자본집약도·자본 구성도·자본계수 추이(1990~2018년)



자료: 통계청(각 연도). 『농가경제조사』; 유찬희 외(2019: 69)에서 재인용.

원예 부문 정책은 시기별로 1960년~1990년대 초반 생산량 증대에 초점을 맞춘 주산 단지 조성 및 비닐하우스 지원, 1990년대 가격 경쟁력 확보에 중점을 둔 시설 현대화 추진, 유통 시설 및 구조 개선, 2000년대 FTA 본격 추진에 대응한 생산조직 규모화와 가공·유통 구조 개선 등으로 나눌 수 있다.

축산 부문 정책은 시기별로 1970년대 중후반까지 소득 증대 차원의 축산업 육성, 1980년대 전업화·규모화 추진, 1990년대 축산물 수입 개방에 대응한 축산업 경쟁력 제고, 2000년대 FTA 본격 체결에 따른 보완대책 수립 및 시행과 축사시설 현대화 본격 추진 등으로 나눌 수 있다. 한편 2000년대부터는 가축 질병과 환경 부하 관련 정책을 확대해 오고 있다.

원예와 축산 부문 모두 2000년대 후반부터 스마트팜 등 ICT 기술 도입을 강조하고 있다. 스마트 농업을 도입한 이유는 다양한 기술과 정보를 활용하여 영농 편의성을 높이는 한편 비용을 줄이고, 새로운 유통 방식 확산을 촉진하며, 소비자가 식품 정보를 쉽게 얻을 수 있게 하여 가치사슬 전반의 효율성을 높일 수 있을 것이라고 판단했기 때문이다(김연중 외 2013: 13-15).

## 2.2. 정책군 성과와 한계

### 2.2.1. 성과

자본집약화 정책군을 시행한 결과 무엇보다 대상 품목류 농가의 생산성이 높아졌고 축산 부문에서 방역 효과가 크게 좋아졌다는 점에 주목할 만하다(농림축산식품부 2020a). 이는 공통적으로 노동력 투입을 줄일 수 있고, 사료 효율성을 높이거나 폐사율을 낮출 수 있고(축산), 생육 환경을 통제하기가 보다 쉽기 때문이다(원예).<sup>33)</sup>

〈표 4-7〉 축사시설 현대화 사업 참여 여부에 따른 축종별 생산성 변화

축종	생산성 지표	사업 미참여 농가 대비 참여 농가의 효율성 차이	동일성 검정 (P-value)
한육우 (비육우)	폐사율+증체량+1등급 출현율	8.04%	0.0670*
	폐사율	6.87%	0.1045
	증체량	5.89%	0.0991*
	1등급 출현율	7.65%	0.1361
한육우 (번식우)	수정율+번식율+폐사율	0.63%	0.4472
	수정률	1.09%	0.4123
	번식률	2.14%	0.3282
	폐사율	-0.09%	0.4924
양돈	두당 평균 출산 자돈 수+평균 회전 수 +출하 중량+일별 증체량	1.97%	0.1340
	두당 평균 출산 자돈 수	-7.09%	0.0986*
	평균 회전 수	8.91%	0.0022***
	출하 중량	4.14%	0.1062
	일별 증체량	13.9%	0.0108**
육계	평균 출하 체중+폐사율+일별 증체량	3.59%	0.1318
	평균 출하 체중	6.09%	0.0592*
	폐사율	8.77%	0.0772*
	일별 증체량	5.58%	0.0670*

주 1) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 유의 확률 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의하다는 뜻임.

2) 폐사율은 낮을수록 생산성이 좋다는 뜻임.

자료: 안병일 외(2017: 8-11)를 재구성.

33) 시설원에 품질개선 사업(현행 시설원에 현대화 사업)에 참여했던 농가를 대상으로 한 조사 결과, 단위 면적당 수확량이 증가하고 광열비 및 인건비는 줄어들었으며, 특히 원예 전문 생산단지에서 규모화가 보다 빠르게 이루어졌으며, 노동력 수급 문제도 완화되는 등 성과를 거두었다(유찬희·임지은 2015). 축사시설 현대화 사업에 참여한 농가 역시 생산성이 향상, 노동력 절감, 질병 발생 및 폐사 가축 수 감소 등의 효과를 누렸다(유찬희·오정태 2015).

안병일 외(2017)는 한육우 208호, 양돈 113호, 육계 144호를 설문 조사한 결과 자료포락분석(Data Envelopment Analysis, DEA) 방법으로 분석하여 생산성 변화를 실증 분석하였다. 분석 결과 축사시설 현대화 사업에 참여한 농가는 주요 축종별 생산성 지표에서 평균적으로 생산성이 높아졌다<표 4-7>. ICT를 도입한 축산 농가 역시 평균적으로 생산성이 증가하는 효과를 얻었다(허덕 외 2018: 159-161)<표 4-7>. 시설원에 농가 역시 생산성 증대 효과를 누렸고, 특히 기술 도입 이후 일정 기간이 경과하면 효과가 있다는 응답 비중이 늘어났다<표 4-8, 표 4-9>.

**<표 4-8> ICT 도입 여부에 따른 축종별 생산성 변화**

축종	생산성 지표	ICT 미도입 농가 대비 도입 농가의 생산성 차이	변화율(%)
양돈	연간 모돈 회전율	0.09	1.6
	연간 모돈 두당 이유 두수	1.57	7.1
	연간 모돈 두당 출하 두수	2.48	13.7
	사료 요구율	-0.24	-7.1
산란계	산란율	2.4	2.8
	폐사율	-0.5	-9.2
육계	육성률	0.6	0.6
	평균 출하 체중	0.029	1.9
	사료 요구율	-0.042	-2.6
한우	송아지 폐사율	-0.69	-14.4
	평균 출하 체중	-10.09	-1.7
	출하 두수	3.54	7.9
	1등급 이상 출하 두수	1.59	6.3

주: 폐사율과 사료 요구율은 낮을수록 생산성이 좋다는 뜻임.  
 자료: 허덕 외(2018: 159-161) 재구성.

**<표 4-9> ICT 도입 참여 여부에 따른 시설원에 농가의 생산성 변화 설문조사 결과**

구분	단위: %			
	3년 이하 사용자(A)	4년 이상 사용자(B)	계	B/A
생산량 증가	14.3	20.0	16.7	1.40
품질 향상	15.3	23.5	18.0	1.54
생산비 절감	14.3	14.7	14.6	1.03
소득 증대	12.9	16.5	14.6	1.28
투입 노동 시간 단축	23.3	28.9	25.0	1.24
영농 편의성 증대	38.3	54.0	43.5	1.41

주: 김태완(2014)이 한국시설원예ICT융복합협동조합의 복합환경제어 사용자 30인을 대상으로 설문조사한 결과임.  
 자료: 김태완(2014: 67); 서윤정(2016: 14)에서 재인용.

## 2.2.2. 한계

이렇듯 자본 투자를 확대하여 시설을 첨단화하거나 기술을 고도화하면 생산성을 높일 수 있다. 그러나 자본집약화 방식이 향후 농업 생산구조에서 주된 전략이 될 수 있을지는 의문이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 농가가 새로운 기술을 도입하거나 시설 현대화에 필요한 초기 자본을 도입하는 과정이 쉽지 않다. 고령 농가는 새로운 영농 기술이나 ICT 기술 등을 수용하는데 소극적인 경향을 보이며(FAO 2018), 기술에 상대적으로 익숙한 젊은 농업인이나 신규 진입농은 자본을 확보하는 데 어려움(USAID 2019)을 겪곤 한다<표 4-10>. ICT 기술을 도입한 후에도, 사후 관리가 어렵거나 수익성이 기대에 미치지 못하는 문제가 지적되었다<표 4-11>.

〈표 4-10〉 ICT 도입 결정 시 장애 요인

단위: %

구분	1순위	2순위	3순위	합계
투자 대비 성과의 불확실성	24.6	13.1	18.0	55.7
ICT 기술 사용의 어려움	21.3	13.1	6.6	41.0
기술제공업체 및 제공 기술에 대한 신뢰 부족	11.5	21.3	11.5	44.3
필요 ICT 기술에 대한 정보 접근성 부족	13.1	24.6	8.2	45.9
투자 및 관리비용 부담	24.6	11.5	16.4	52.5
인터넷 등 기반시설 부족	3.3	3.3	24.6	31.1
기타	1.6	4.9	1.6	8.2
무응답	0.0	8.2	13.1	21.3
전체	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김홍상·이명기·윤성은(2014: 63).

〈표 4-11〉 ICT 사용 애로사항

단위: %

구분	1순위	2순위	3순위	합계
투자 비용 대비 저조한 성과	27.9	9.8	9.8	47.5
기술의 저품질로 인한 활용도 저하	13.1	9.8	9.8	32.8
기술의 비표준화로 인한 낮은 호환성	18.0	19.7	13.1	50.8
기술 제공업체의 사후기술지원서비스 및 교육 미흡	21.3	19.7	11.5	52.5

(계속)

구분	1순위	2순위	3순위	합계
유지비용 부담	8.2	14.8	13.1	36.1
기타	11.5	4.9	6.6	23.0
무응답	0.0	21.3	36.1	57.4
전체	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김홍상·이명기·윤성은(2014: 66).

최근에는 스마트팜 보급 사업 대상에 소규모 시설 원예 농가까지 포함하고 있으나, 소규모 농가는 스마트팜 개념과 부합하지 않고, 경제성이 있는지 예단하기 어렵다(이병철·정용제 2016: 49). 이에 더해 농지의 형상이나 경사도가 다양하고 매년 재배 작목이 변화하여 안정적 사업의 진행이 어렵다(남재작 2020). 더욱이 최근까지 ICT 기술을 농업 부문에 도입하려던 시도는 농업 현장의 요구를 충분히 반영하지 못하고, 정부·지자체 주도로 ‘최신 ICT 기술’을 접목하는 데 초점을 둔 결과 대부분의 단위 사업이 실패하였다(김태완 2014: 66).

둘째, 자본 제약이라는 영향 요인을 해소하는 것이 선결 과제이다. 자본집약화에서 자본 제약이 영향을 미치는 방식은 ‘초기 투자 및 운영 자본을 어떻게 조달할 것인가, 자산 고정성(asset fixity) 문제를 어떻게 해결할 것인가, 나중에 참여하는 농업 경영체가 혜택을 누릴 수 있겠는가?’로 요약할 수 있다.

1) 초기 자본 및 운영 자금 문제는 <표 4-9, 표 4-10>과 앞의 논의해서 확인하였다. 농업 부문에서는 특히 자본이 필요한 시기가 계절적으로 나타나고, 생산 기간이 길지만 이를 줄일 수 없기 때문에 생산자 스스로 투자를 기피하는 ‘내적 자본 제한 현상’이나, 금융기관 등에서 자본을 쉽게 조달하지 못하는 ‘외적 자본 제한 현상’이 빈번하게 생긴다(박준기·황의식·김미복 2010: 14). 이러한 문제는 규모화된 전업농 등에서 특히 심각하다.

2) 스마트팜 등 ICT 기술을 도입하려면, 정부 지원을 받더라도, 상당한 금액을 스스로 부담해야 한다. 고정 자산 취득비용과 잔존 가액(salvage value)이 더욱 중요하다. ICT 기술을 도입하여 생산성이 늘어난 만큼 판로를 확보할 수 있다면, 해당 농업 경영체는 이익을 누릴 수 있다. 그러나 농산물 소비량 감소 등 때문에 생

산 물량을 모두 판매하기 어렵거나, 수요 감소나 수입 농산물 가격 때문에 가격을 일정 수준 이상 받기 어렵다면 채산성을 확보하기 어려울 수도 있다. 이때는 수익성이 악화되더라도 고정 자산에 투자한 비용이 있기 때문에 생산량을 줄이기 어려운 생산성 함정(productivity trap)에 빠지게 된다(박준기 외 2014a: 19). 이러한 문제는 자산 규모가 늘어날수록 농가소득 변동성 역시 커진다는 실증 분석 결과(황의식·이용호 2008: 82)로도 뒷받침할 수 있다.

3) ICT 기술뿐만 아니라 새로운 기술이 개발되더라도 모든 농업 경영체가 이를 동시에 받아들이지는 않는다. 비교적 빠르게 기술을 수용하는 농업 경영체(“early adopter”)는 생산성 증가에 힘입어 소득을 더 많이 얻을 수 있다. 그러나 점차 많은 농가가 이를 모방하여 새로운 기술을 도입하면, 전체 생산량이 늘어나고 가격은 떨어진다. 결국 나중에 같은 기술을 도입한 농가(“laggard”)는 손해를 볼 수밖에 없다(Cochrane 1958; Levins and Cochrane 1996에서 재인용). 새로운 기술을 도입하면 농지를 더 확보하여 생산량을 늘리고 수익을 추가로 증대시키려 할 수 있기 때문에, 신기술 도입은 농지 확보 경쟁을 가속화시킬 수도 있다(Levins and Cochrane 1996).

설문 조사 결과, 응답자 전체 중 16.9%, ‘농업 경쟁력 확보’를 선택한 응답자 중 19.6%만이 자본집약화를 대응 전략으로 선택한 점도 위와 같은 이유에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 대표적인 사례로 국내 채소 부문 유리온실 농가 사례를 들 수 있다. “2005년에는 유리온실 농가 1호당 재배 면적이 0.41ha였는데 2015년에는 0.89ha를 기록했다. 유리온실 재배 농가 사이에서 상당한 규모 확대가 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 이는 유리온실 재배의 전체적인 증가 추세와 더불어 진행된 것이 아니다. 전체 면적은 줄어드는 가운데 유리온실 재배 농가 간의 인수합병이 이루어진 결과라 말할 수 있다. 신규 투자를 통해 유리온실 재배 면적을 확대하는 것보다는 기존의 유리온실을 인수하는 방식으로 규모를 확대하는 것이 더 유리하다는 판단이 바탕에 있었음을 알 수 있다. 유리온실 같은 고도로 자본집약적인 채소 재배 형태의 확산 또는 증가에는 투자 비용과 채소 가격 사이의 비율이 중요한 요인이 되는데, 예상되는 생산성 증가에도 불구하고 채소의 농가 수취 가격이 상승하지 않는다면 투자 비용을 감당하기 어려운 상황에서 자본집약적 시설채소 농업으로의 이행이 쉽지 않을 것임을 방증한다.”(유찬희 외 2019: 116-117)



축산 부문 관계자들이 소비자보다 사회적 책임을 인지하고 있지만(우병준 외 2018: 59) 실제 실천으로 옮기는 과정은 쉽지 않고, 정책으로 이러한 움직임을 추동하는 데도 한계가 있다. 2018년 농림축산식품부 축산 정책 자체 평가 결과를 보면, 경제적 책임(특히 방역 관련 정책)은 성과가 우수한 반면, 생태 환경적 책임 관련 정책은 성과가 가장 미흡한 편이다. 시민적·윤리적 책임은 개선되는 추세를 보이고 있다<표 4-12>.

<표 4-12> 농림축산식품부 축산 분야 관리 과제 평가 결과(2018년)

책임 유형	관리 과제 명	자체 평가 결과			
		2015년	2016년	2017년	2018년
시민적 책임	축산물 위생·안전관리 강화	-	-	-	다소 우수
	축산물 안전 관리 강화(HACCP)	-	우수	다소 미흡	-
	농축산물 안전 관리	미흡	-	-	-
	축산업허가제 정착 및 무허가 축사 적법화	-	부진	-	-
경제적 책임	축산업 생산성 향상 기반 강화	-	-	보통	미흡
	축산물 생산 유통체계 개선 (2015~2016년 축산물 유통구조 개선)	보통	미흡	다소 우수	우수
	축산물 수급 관리 및 예측시스템 고도화	-	-	-	보통
	축산물 수급 예측 시스템 및 대응 매뉴얼 고도화	-	-	다소 우수	-
	축산물 자율적 수급 조절(2015년 축산물 수급 관리)	미흡	미흡	-	-
	종축산업 발전 방안	우수	-	-	-
	축산 분야 신성장 동력 육성(2015년 말 산업 육성)	다소 미흡	미흡	-	-
	구제역 방역 관리 강화	-	-	매우 우수	다소 우수
	AI 확산 방지(조기 종식) 및 방역체계 개선	-	-	다소 우수	매우 우수
	예방적 방역체계 구축	-	보통	-	-
	철저한 AI·구제역 방역 대책 추진	다소 우수	-	-	-
	기타 가축질병 관리 강화	우수	-	-	-
생태 환경적 책임	가축분뇨 자원화 및 악취 저감 (2015년 가축분뇨 자원화)	다소 미흡	다소 미흡	미흡	다소 미흡
	사료작물 생산 확대(2016년) 및 사료 가격 안정화	-	부진	미흡	미흡
	친환경축산업 육성	-	다소 미흡	-	-
	친환경축산 활성화	보통	-	-	-
	조사료 생산 및 이용 확대	부진	-	-	-
윤리적 책임	안정적 사료 공급 체계 구축	보통	-	-	-
	사람과 동물이 함께 사는 문화 조성	-	-	우수	다소 우수
	반려동물 및 동물용 의약품 산업 육성	-	다소 우수	-	-
동물복지 종합계획 추진	미흡	-	-	-	

자료: 책임 유형은 우병준 외(2019)를 따랐음. 연도별 관리 과제 수와 명칭은 매년 달라짐.

자료: 우병준 외(2019: 94).

요컨대 자본집약화는 농업 부문 인적 자원 부족에 대응하는 한편 농업 부문 경쟁력 유지 차원에서 일정 부분 필요하다. 실제로 일본, 미국, 중국 등에서 농업 부문 ICT 도입과 스마트화를 꾀하는 이유는 노동력 대체나 생산성 향상 이외에도 기후변화 대응, 환경 부하 감소 등에서도 기인한다(장영주·김태우 2019). 그럼에도 국내 스마트팜 및 ICT 융복합 확산·보급 등의 정책은 여전히 생산성 향상이나 생산비 절감 등 경제적 목적에 치우쳐 있어, 생산 증대 위주의 기존 정책 방향을 유지하고 있다(이병철·정용제 2016: 49-63). 이에 더해 한국 평균 경지 면적은 2018년 1.56ha에 불과하여 ICT나 데이터 기반 농업기술을 적용하더라도 일부만 효과를 볼 수 있다. 경영 규모가 작을 뿐 아니라 데이터를 처리하고 해석하며 기술을 지도할 수 있는 전문 인력 역시 부족하기 때문에(남재작 2020) 자본집약화 전략을 다수 농가가 <채택하기는 것으로> 구조적으로 어렵다. 더욱이 중앙 정부와 지자체에서 주도하는 방식으로는 지속가능성과 확장성을 담보하기 어렵다(남재작 2020). 따라서 자본집약화는 필요하지만 지금까지처럼 공공 부문에서 주도하는 방식보다는 민간 참여 위주로 전환하고 정부는 기반 조성에 주력할 필요가 있다. 따라서 스마트 농업을 확산하더라도 개별 농가가 아닌 지역 단위 접근을 검토할 필요가 있다. 이는 조직화 전략과도 연계될 수 있다.<sup>34)</sup>

### 3. 인적 자원 확보<sup>35)</sup>

#### 3.1. 배경과 정책군 관련 사업 구성

농업 인력 육성정책은 현대적인 농정이 시작된 이래 현재까지 지속적으로 진행되고 있다. 국가 경제 내에서 농업 생산과 농촌 지역경제의 활력을 확보하기 위해

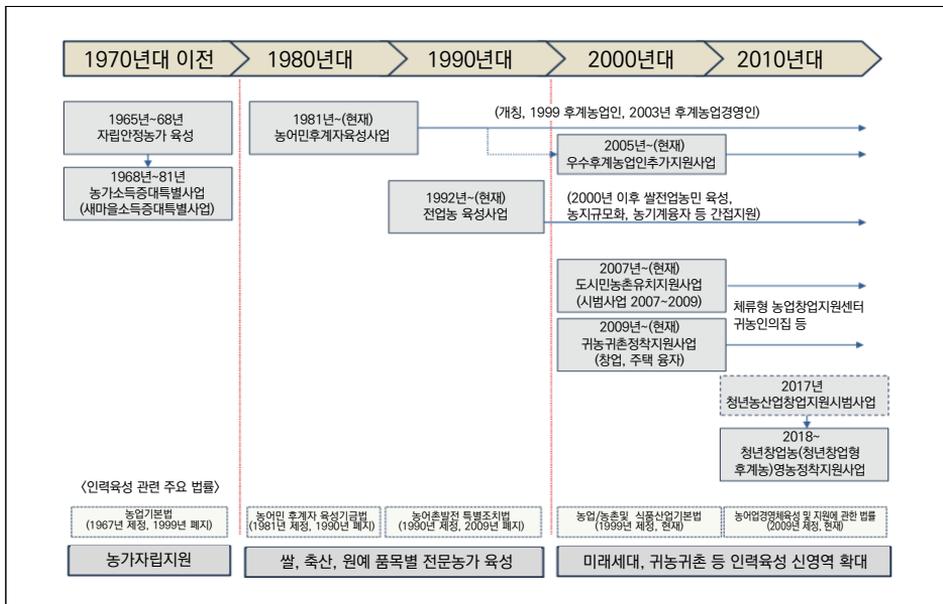
34) 일본에서는 정부가 노지 스마트 농업을 주도하는 대신 기술 개발업체와 공동으로 현장에서 실용화를 꾀하고, 농업 데이터 플랫폼을 개발하여 운영하는 등 다른 접근 방식을 취하고 있다. 상세한 내용은 남재작(2020)과 이정환(2020a)을 참고하기 바란다.

35) 상세한 논의는 유찬희 외(2020) 제3장을 참고하기 바란다.

농가, 농업 경영체의 육성을 지속적으로 추진해 온 것이다. 특히, 헌법의 정신에 따라 자경·가족농을 중심으로 이들의 영농 기반 확충과 소득 증대라는 과제에 집중하여 왔다<그림 4-8>.

일관된 목표 속에서도 농업 인력 육성은 시대적 요구에 따라 변화하였다. 1950~1970년대에는 농가 자립과 생산량 증대를 추구하였다면, 1980~1990년대에는 구조정책과 맞물려 규모화된 전업적 농가를 선택적으로 육성하였다. 2000년대 이후에는 새로운 농업 인력의 유입과 다각화된 농업 경영체의 육성이라는 방향으로 사업이 전개되었다.

<그림 4-8> 농업 인력 육성 정책의 시대별 변화



자료: 이명현 외(2018: 35).

최근 농업 인력 육성 정책 사업은 이차 보전과 교육 및 경영 컨설팅 서비스 제공 방식을 많이 사용하고 있다(임소영 외 2016: 147). 영농 초기 단계에는 자금이 많이 필요하나 민간 기관에서 금융 조달이 쉽지 않기 때문에 이차보전 방식은 농업 경영체가 경영 기반을 다지는 데 도움을 준다. 이와 더불어 영농, 경영 등 실제 운영에 필

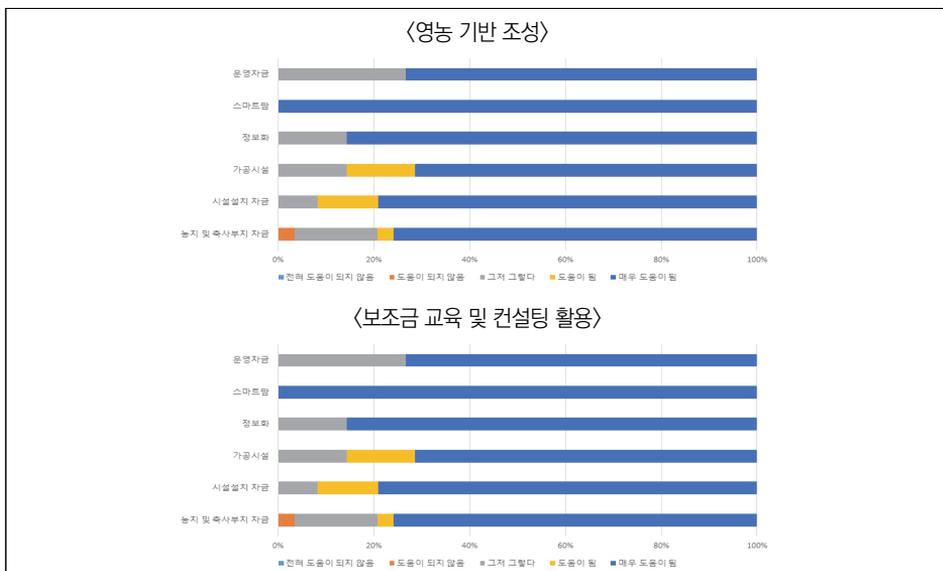
요한 지식을 전달하고 컨설팅을 제공함으로써 경영 성과를 높이는 데 이바지할 수 있다. 경영체 특성에 맞추어 다양한 목적으로 컨설팅을 받을 수 있도록 한 농업경영 컨설팅 사업 현장 점검 결과에서도 물적 기반 확대에 더해 컨설팅 등의 연성적 지원이 필요하다는 점을 확인할 수 있다(농식품정책성과관리센터 2017).

## 3.2. 정책군 성과와 한계

### 3.2.1. 성과

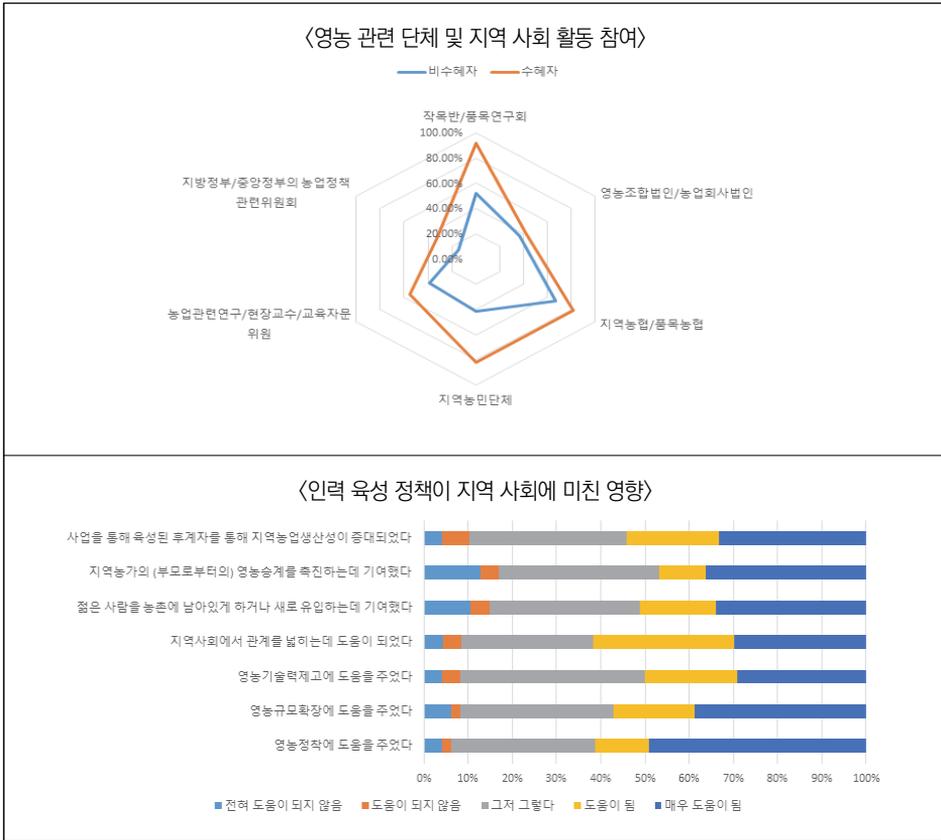
실제로 후계 농업경영인 육성 지원을 받은 농업인은 영농 초기 단계에서 도움을 많이 받았고, 농업인 단체를 비롯한 지역 조직과의 연계를 보다 공고히 하는 등의 변화를 보였다<그림 4-9>. 또한 지역 내에서 영농 승계 촉진, 인구 유입 또는 유지, 영농 정책 또는 규모 확대 등에도 기여하였다<그림 4-9>.

<그림 4-9> 농업 인력 육성 정책 수혜자의 부문별 만족도



자료: 임소영 외(2016: 154-156) 설문조사 결과.

(계속)



자료: 임소영 외(2016: 154-156) 설문조사 결과.

### 3.2.2. 한계

농업 인력 육성 사업은 위와 같은 성과를 거두고 있지만, 여전히 내실 면에서는 개선과제를 안고 있다. 농촌 관광 등 겸업화 정책, 전원마을 조성 사업·도시민 유치 지원 사업 등 귀농·귀촌 관련 정책, 그리고 경관보전직불제·농촌마을종합개발 사업 (현재 일반농산어촌사업)·신활력 사업 등 조직화가 필요한 사업을 수행하면서 빠짐 없이 인적 자원 역량 프로그램을 시행하였다. 일련의 정책을 수행하면서 지역 역량 교육, 생활 기반 조성, 소득 증대 측면에서 접근하였고, 특히 지역 역량 강화 교육은 지역에 필요한 의제 발굴, 지역 주민의 자발적 참여 유도, 역량 강화 교육이 중심이

었다. 사업 추진 방식이 일방적 지원에서 지역 주민의 참여를 중심으로 한 상향식으로 변화한 점은 바람직하나, 여전히 이룬 중심의 교육이 이루어지고, 리더를 제외한 대다수 주민의 자발적 교육 참여가 부족하며, 지역에서 필요한 교육 공급이 제대로 이루어지지 않는 가운데, 교육 수요 이후 성과 시행에 필요한 지원이 부족한 점 등은 여전히 개선과제이다(오형은 2012: 55-58).

또한 미래 세대 확보 측면에서 현재까지 시행해 온 농업 인력 육성 정책군이 소기의 성과를 거두었다고 보기 어렵다. 농가 경영주 연령별 분포를 보면 청년 세대로 정의되어 있는 39세 이하의 비중은 매우 미미하다. 경영주가 39세 이하인 농가 수와 비중은 2010년 3만 3천 호, 2.8%에서 2019년 6,859호, 0.7%까지 줄어들었다<표 4-13>. 특히, 40~69세(70세 미만)인 중장년층 비중도 감소하고, 70세 이상 노년층 비중이 30%에 육박하고 있다.

〈표 4-13〉 경영주 연령별 농가 분포

단위: 호, %

연도	계	비중		
		39세 이하	40~69세	70세 이상
2010	1,177,318	2.8	66.3	14.5
2015	1,088,518	1.3	60.9	22.6
2019	1,007,158	0.7	53.5	29.4

자료: 통계청(각 연도). 『농림어업조사』.

이러한 농업 경영체 경영주 연령 분포는 주요 국가들과 비교하였을 때 취약한 모습을 보이기 때문에 미래 농업의 유지·발전에 결정적인 문제로 작용할 가능성이 매우 크다. 2016년 기준 한국의 34세 이하 경영주·주업종사자 비중은 0.3%로 일본 3.0%, 프랑스 8.3%, 독일 7.4%, 미국(2017년) 6.0%보다 극히 낮다<표 4-14>. 청년 창업농 영농 정착 지원 사업을 도입하고 파격적인 지원으로 미래 세대의 유입을 추진하고 있으나, 2018년부터 시작된 상황이기 때문에 아직 통계 수치로 ‘트렌드의 변화’를 확인하기는 어렵다.

〈표 4-14〉 주요 국가의 연령별 농업 경영주 분포(2016년)

단위: 명, %

국가	구분	34세 이하	35~65세	65세 이상	합계
한국	명	3,246	472,358	592,670	1,068,274
	비중	0.3	44.2	55.5	100.0
일본	명	47,000	508,100	1,031,200	1,586,300
	비중	3.0	32.0	65.0	100.0
프랑스	명	37,910	348,850	68,630	455,390
	비중	8.3	76.6	15.1	100.0
독일	명	20,550	232,910	22,670	276,130
	비중	7.4	84.4	8.2	100.0
미국(2017)	명	121,754	1,139,794	780,672	2,042,220
	비중	6.0	55.8	38.2	100.0

주 1) 일본은 판매농가 중 기간직(基幹的) 농업종사자 수임(조직경영체 제외, 1농가 1인 이상).

2) 프랑스, 독일은 농장경영자(manager, 농장별 1인 이상, 주요의사결정자) 기준임.

3) 미국은 주생산자(primary producer, 1농장 1인) 기준임.

4) 각국 통계를 일치시키기 위해 6개국의 최종 수치 확인이 가능한 2016년을 기준으로 했으며, 미국의 경우 총조사 시행 시기로 인해 예외적으로 2017년 자료를 적용했음.

자료: (한국) 통계청(각 연도). 『농림어업조사』; (일본) 농림수산성(각 연도). 『농업구조동태조사』; (프랑스, 독일) EUROSTAT(<http://ec.europa.eu/eurostat>); (미국) USDA(각 연도). 『Agricultural Census』.

## 4. 겸업화<sup>36)</sup>

### 4.1. 배경과 정책군 관련 사업 구성

경제 발전 과정에서 많은 농민이 이농을 하였고 농업구조 개선 정책으로 일부 농가는 규모화·전문화된 전업농이 되었다. 그러나 여전히 많은 농가는 농업을 영위하면서 농업 이외 분야에 취업하여 부족한 소득을 보충하고 있다. 살림살이 다각화(livelihood diversification)는 농촌 살림살이에서 관찰할 수 있는 가장 두드러진 특징 중 하나이다. 살림살이 전략은 “농촌에 사는 사람들이 다양한 활동 방식을 조합하고 사회적 지원을 활용하여 생계를 이어가고 삶의 질을 높이려는 과정”을 뜻한

36) 한국농촌경제연구원(2019) 제19장 “농외소득 정책의 변천”을 요약·정리하였다.

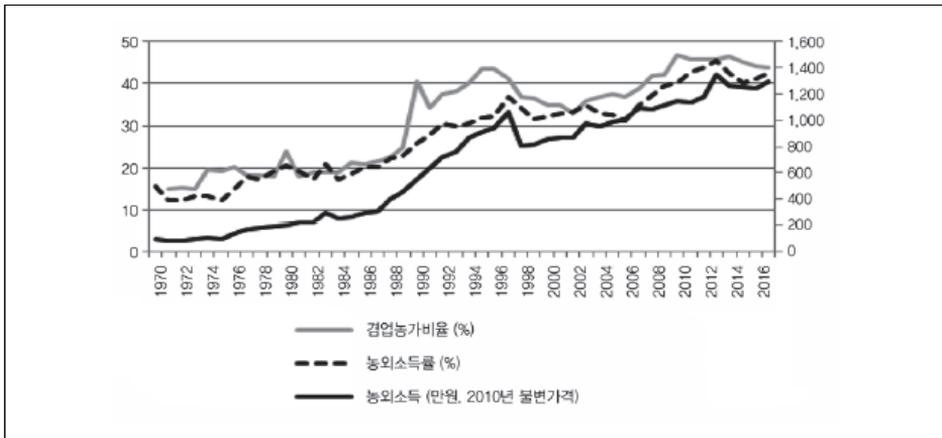
다(Gautam and Andersen 2016). 바꾸어 말하면, 다수 농가가 농사를 지으면서 틈틈이 다른 일을 하여 소득을 늘리는 활동은 일상적인 것이고, 일반적으로 경제가 발전할수록 농외소득 비중도 늘어난다(Cervantes-Godoy 2015). 특히 영농 규모가 작은 농가는 농사만으로 자가 노동력을 완전히 이용하기 어려웠고, 기계화가 진전되면서 농업 노동 투입 시간이 줄어들면서 가족 노동력을 완전히 활용하여 소득을 창출하기가 더욱 어려워졌다(이영기 2006). 결국 다수 농가는 “영농 활동에 필요한 시간을 제외한 나머지 시간을 어떻게 활용하여 소득을 벌충할 수 있는가?”라는 과제를 오랜 기간 안고 있었다. 이처럼 농외소득에 의존하는 농가를 겸업농이라 한다.<sup>37)</sup>

이런 맥락 속에서 농외소득 정책은 농가소득 문제를 안정화시키고, 필요에 따라 소규모 농가의 이농을 촉진하는 보조 정책으로서 중요한 농정 목표였다. 농업 정책에서 겸업화 정책이라는 이름으로 시행된 것은 없으나 농가소득 증대를 위하여 농외소득 제고 정책이 추진되었다. 농외소득이 겸업소득과 사업외소득으로 구분되지만 소득 창출 활동 다양화(다각화)를 통해 수입을 증대하고 농가가 사회 경제적으로 재생산을 할 수 있도록 한다는 취지를 고려하면 농외소득 정책을 중심으로 겸업화 정책을 평가해도 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 실제로 겸업농 비중과 농외 소득률은 추이가 비슷하다<그림 4-10>.

---

37) 겸업 농가는 영리를 목적으로 연간 30일 이상 농사 이외 일에 종사한 가구원이 있는 농가를 지칭한다. 일반적으로 겸업 농가 중 농업소득이 농외소득보다 많으면 1종 겸업으로, 그 반대면 2종 겸업으로 구분한다(통계청, 통계 설명 자료, <https://meta.narastat.kr/metasvc/index.do>, 검색일: 2020. 7. 28.)

〈그림 4-10〉 농외소득 관련 지표 추이



자료: 한국농촌경제연구원(2019: 683).

농외소득 정책은 농가의 소득 문제를 완화하려고 1960년대 후반부터 부업단지  
와 새마을 공장 육성 사업 등을 중심으로 추진하기 시작했다. 당시 농촌 지역의 풍  
부한 노동력이 충분히 활용되지 못하는 문제를 해소하는 동시에, 농업부산물 등  
을 활용하여 소득을 늘리는 데 초점을 맞추었다<표 4-15>.

〈표 4-15〉 시기별 농외소득 정책 변천

구분	제1기(1967~1982)	제2기(1983~2002)	제3기(2003~현재)
여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광범위한 유휴 노동력 활용 필요</li> <li>• 상대적 빈곤(전반기)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농산물 수입개방 확대 → 경쟁 격화</li> <li>• 농업 구조조정 강조</li> <li>• 관광 수요 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동력 부족과 고령화</li> <li>• 소비자(수요) 지향 경제</li> <li>• 농업의 다원적 기능 중시</li> </ul>
정책 기본 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유휴 자원 활용형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업 구조조정 보완형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역산업 활성화형</li> </ul>
주요 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농한기 생산화 개념 → 부업단지, 새마을 공장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌공업과 관광 중심 → 농공단지, 부업단지(특산단 지). 관광농원과 민박, 농산물 가공사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 경쟁력 제고 중심 → 신활력사업, 농어촌자원복합 산업화, 6차산업화</li> </ul>

자료: 한국농촌경제연구원(2019: 666).

1980년대 시장 개방 논의가 본격화되면서 영농 규모 확대와 전문화를 중심으로  
농업 경쟁력 향상 정책을 중점 추진하기 시작했다. 이 과정에서 정부는 농공단지 조

성 등 농외소득 정책을 실시하여 영세 농가 탈농을 유도하려 하였다. 1990년에는 농가를 경영 여건에 따라 전업농·부업농·은퇴 대상농으로 구분하고 차별적 지원을 하는 방향으로 정책을 추진하였다. 영농 규모가 작지만 경영주가 젊은 농가는 농외 취업 기회를 제공하여 탈농을 유도하고, 이들의 농지를 중대규모 농가에게 집중시켜 규모화를 꾀하였다. 이런 점에서 1980~1990년대 농외소득 정책은 구조조정 정책을 보조하는 성격을 지녔다.

1997년 외환위기를 겪으면서 농촌 지역 영세 기업이 퇴출되고, 중·고령층과 임시직이 다수 일자리를 잃으면서 농외소득이 감소하였다. 이는 단순히 농외 취업을 장려하는 방식으로 농외소득을 늘리기 어렵다는 한계를 드러내는 계기가 되었다. 이에 개별 농업 경영체 위주가 아닌 농촌 지역 2·3차 산업 경쟁력을 높여 지역 소득과 인구를 유지하려는 농촌산업 활성화가 주요 정책 방향으로 등장하였다. 이에 맞추어 농외소득 정책 방향도 지역 특산물 생산, 고유한 자원과 결합한 식품 가공·유통, 농촌관광, 체험활동 등 지역산업 활성화 혹은 복합산업화로 바뀌었다.

## 4.2. 정책군 성과와 한계

### 4.2.1. 성과

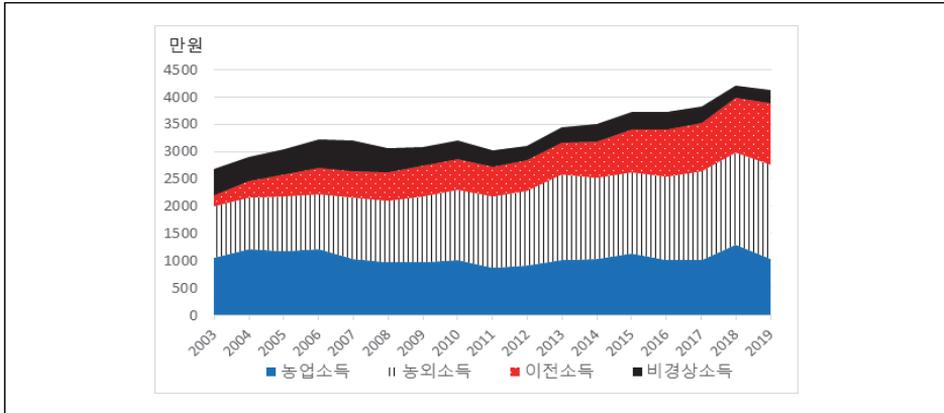
농외소득 정책 성과를 종합적으로 보면, 농외소득의 정량적 증가는 기대에 미치지 못하는 못할 수 있지만,<sup>38)</sup> 지역 내 고용을 촉진한다는 점을 고려하면<sup>39)</sup> 지역 경제 활성화 및 주민 소득 증가 효과를 무시하기 어렵다(이동필·이상문 1996, 오내원·김은순 2001). 농업소득이 정체되고 비경상소득은 줄어드는 반면 농외 및 이전소득의 증가에 힘입어 농가소득이 증가 추세를 유지할 수 있었다<그림 4-11>. 실제로 6차 산업

38) 예를 들어 2000년 기준 농공단지의 현지인 고용 비율은 72.6%이지만 농가 가구원 비율은 20%로 농외소득의 기여도는 크게 높지는 않는 것으로 보인다(오내원·김은순 2001).

39) 농공단지 취업자 11만 6천 명 중 현지인과 농가 가구원 비중은 각각 62.5%, 12.9%였다(이동필 2009).

화를 비롯하여 겸업 활동을 병행한 농가는 그렇지 않은 농가보다 소득을 많이 얻을 수 있고, 가구주 연령이 낮고, 영농 경력이 6~15년이며, 정보화에 익숙하거나 친환경 농업을 영위하는 농가일수록 효과가 컸다(박종훈·황재희·이성우 2014).

〈그림 4-11〉 농가소득 원천별 변화 추이(2003~2019년)



자료: 통계청(각 연도). 『농가경제조사』(검색일: 2020. 8. 18.)

농외소득 정책은 정량적으로 평가할 수 없는 또 다른 성과도 창출한다. 예를 들어 1980년대 후반 추진된 농촌관광은 농가의 새로운 소득원이 되기도 하였지만 농촌의 생태 및 환경 등 농업농촌의 다원적 기능에 대한 도시민들의 수요를 충족시켰다. 최근 농외소득 정책은 농가의 농가소득 증대보다는 지역 산업 활성화에 초점을 두고 있다. 지역 산업이 경제적 성과를 거두는 것 못지않게 지역 내 주민과 여러 경제 주체가 협력하고 공동 활동을 추구함으로써 지역 역량을 키우는 노력이 병행되어야 한다.

#### 4.2.2. 한계

그럼에도 그동안 추진해 온 농외소득 정책이 소기의 목적을 이루지 못한 원인을 진단하고 개선과제를 도출할 필요가 있다.

첫째, 농업 경영체 입장에서는 겸업 취업 기회 자체가 매우 제한되어 있어 농가 노동력을 영농 활동 이외 경제활동에 활용할 수 있는 여지가 부족하다(이영기 2006). 특히 개별 경영체 단위에서는 가구원이 경제활동에 할당할 수 있는 시간이 한정되기 때문에(Fernandez-Cornejo et al. 2007), 개별 경영체 단위에서 겸업 활동을 추가로 수행하기는 어렵다. 이는 정부가 다양한 농외소득 정책을 추진했지만 농촌에서 고용 창출이 유의하게 늘어나지 않은 점에서도 확인할 수 있다(박시현 2020: 157). 가족 구성원 수가 줄어들고 있는 추세를 고려하면<sup>40)</sup> 농외소득 활동에 종사할 여력 자체는 더욱 줄어들 것이다. 이에 더해 새로운 경영 기술을 습득하는 등의 노력을 기울이는 것 역시 녹록지 않다. 실제로 1·2·3차 산업을 동시에 추진한 농가보다 1·2차 또는 1·3차 산업을 추진한 농업 경영체의 소득이 유의하게 늘어난 점(박종훈·황재희·이성우 2014)이나 6차 산업화 정책이 개별 경영체 중심으로 시작하여 지역 단위 연결망을 강조하는 방식으로 전환된 점도 이러한 어려움을 방증한다. 현재까지 추세를 고려했을 때 향후 겸업농 비중이 줄어들 수 있다는 전망(제2장)도 이러한 맥락에서 비롯된다.

둘째, 영농 활동을 중심으로 소득 창출 방식을 다각화할 수 있다면 바람직하겠지만, 겸업소득 창출 역시 녹록하지 않다. 실제로 2018~2019년 『농가경제조사』를 분석해 보면, 겸업소득 중 영농 활동과 밀접하게 연계되는 농업 서비스, 음식·숙박 겸업소득 비중은 18.2~20.7%에 불과했다(유찬희·김태후 2020).<sup>41)</sup> 이는 영농 활동 이외 별도의 소득 활동 비중이 여전히 높다는 뜻으로, 다른 활동에 필요한 지식이나 기술을 습득해야 하고, 이동 시간 등이 더 많이 드는 등 제약이 따른다고 해석할 수 있다. 그뿐만 아니라 가공 및 유통·서비스업 등과 연계하는 이른바 6차 산업화 역시 새로운 기술 및 지식을 습득해야 할 뿐만 아니라, 기존에 지배적 위치를 누리고 있는 기업과 경쟁하는 데 한계가 있다(박시현 2020: 177).

40) 농가당 평균 가구원 수는 2000년 2.9명에서 2010년 2.6명, 2019년 2.2명으로 줄어들었다(통계청 『농림어업조사』, 『농림어업총조사』).

41) 『농가경제조사』 겸업소득 중 '기타' 항목은 농촌관광, 농촌 민박 등의 수입을 포함한다. 따라서 실제 겸업소득 중 영농 활동과 관련된 활동에서 창출되는 비중은 더 높다.

셋째, 영농 활동 자체가 계절성을 지니기 때문에, ‘평일 9시부터 6시까지’ 일을 하는 방식과 접목하기 어렵다. 과거 농공단지 사업 등이 인력을 확보하는 데 어려움을 겪은 이유 중 하나이다.

넷째, 농촌 지역에 기업을 유치하는 등의 방식으로 농외소득 기회를 제공하면 지역 경제가 활성화될 수는 있지만, 지역 주민 공동체의 역량이 반드시 강화되지는 않는다(조재준·남재걸 2018). 바꾸어 말하면 사업 형태로 지원을 하더라도 사업이 종료되면, 주민 역량을 토대로 이를 계속 운영할 수 있을지가 불투명하다는 점을 간과해서는 안 된다.

## 5. 조직화<sup>42)</sup>

### 5.1. 배경과 정책군 관련 사업 구성

그동안 한국 농정에서는 농업구조 정책의 핵심을 “농지 및 노동력을 이동시켜 ‘자립할 수 있는 규모의 농업 경영’을 영위할 수 있는 농업 경영체를 육성”하는 데 두었다. 1967년 「농업기본법」을 제정하면서 농업구조 개선을 처음으로 천명하는 과정에서 유럽과 일본 방식을 검토하였다. 유럽 방식은 다수 농가를 이농시켜 농지를 유동화할 수 있는 기반을 만들고, 이를 바탕으로 영농 규모 확대를 도모하는 방식이다. 1960년대 유럽 농업구조 조정 정책이 성과를 거둔 배경은 1) 밭농사 중심이어서 농업 종사자 수가 지나치게 많지 않았으며, 2) 이농하거나 은퇴하려는 농가를 대상으로 사회 보장 정책이 잘 갖추어졌기 때문이었다. 그러나 한국은 1) 밭과 초지 중심이 아닌 논농업 중심이라는 점에서 생산 구조가 달랐으며, 2) 농외소득원 마련 등 탈농 정책을 마련하였지만 사회 보장 대책 차원에서 실효성이 충분하지 않았다. 한편 일본 방식은 다수 농가 이탈을 전제로 하지 않고 겸업농 위주로 농업구조를 재편하였

---

42) 상세한 논의는 유찬희 외(2020) 제5장을 참고하기 바란다.

다. 그러나 겸업농을 둘러싼 논쟁은 계속 이어지고 있고, 2000년대 들어서는 구조 및 경영 정책 연계, 지역농업구조 개선 등으로 노선을 전환하고 있다(김태곤·유찬희 2019: 69-71). 1960년대 정부는 유럽 방식보다는 일본 방식으로 농업구조를 개선하기로 결정하고, 잔류·겸업 방식을 채택하였다.

이에 1970년대부터 공동작목반과 농기계 공동 이용 조직을 육성하고, 공동출하 조직을 활성화하는 등의 정책을 시행하였다. 1990년대부터 농업구조 정책 방향을 전업농 중심의 영농 규모 확대, 영세 소농의 탈농 유도 등으로 전환하였다. 1990년대 후반에 이른바 ‘맞춤형 농정’을 계획하고 현재까지 정책의 기본 틀로 삼고 있다. 규모화를 강력하게 추진하는 가운데 영농 조직화 관련 제도 역시 꾸준히 발전했다.

영농 조직화 제도 발전 과정은 <표 4-16>과 같이 요약할 수 있다. 초기에는 작목반, 영농회, 공동출하 조직 육성 등을 강조하였고, 이후에는 농기계 공동 이용과 위탁영농 조직 육성에 힘을 기울였다. 1990년대부터 현재까지 조직화 정책의 핵심은 농업법인이었고, 최근에는 지역 단위 조직화 정책에 다시 주목하고 있다.

**<표 4-16> 영농조직화 관련 제도 추진 경과**

시기	주요 내용
1950년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「농지개혁법」 제정(1949. 6. 21.)</li> <li>• 농지개혁 실시(1950~57년): 자작농가 창설</li> </ul>
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업구조 개선 시책 수립(1962년)</li> <li>• 협업개척농장 시범사업 추진(1963년, 전국 5개 지구)</li> <li>• 「농업기본법」 제정(1967년): 자립 가족농 및 협업농 육성 근거</li> </ul>
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 작목반, 협동출하반, 새마을영농회 등 결성</li> <li>• 「농지법」 제정 시도(1971~77년) 과정에서 협업농에 관한 논의</li> </ul>
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업기계화사업 추진(1980년): 새마을 기계화 영농단 결성</li> <li>• 위탁영농조직 결성 및 운영 활성화</li> </ul>
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「농어촌발전특별조치법」 제정(1990년): 농업법인 제도 성립</li> <li>• 「농지법」 제정(1994년): 농업법인의 농지 소유 허용</li> <li>• 「농업·농촌기본법」 제정(1999년): 농업법인 규정 이관</li> </ul>
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「농어업경영체육성법」 제정(2009년): 농업법인 규정 이관, 농업 경영체 등록 제도화</li> </ul>

자료: 유찬희 외(2020: 64).

정부는 1989년 4월 “농어촌발전종합대책”을 발표하였다. 해당 대책은 중점 시책으로 농림수산업 구조 개선 촉진, 농외소득원 개발 촉진, 농어민 부담 경감과 농어가

경제 안정, 농수산물 수입 자유화 예시 보완대책 추진 등을 제시했고, 농업구조를 기존 형평성보다 생산성 및 경쟁력 위주로 재편하겠다는 방향을 담고 있었다. 동시에 전업농과 함께 영농조합법인 및 위탁영농회사(현행 농업회사법인)를 육성하여 경쟁력을 높인다는 방침도 제시하여, 농업법인 설립에 필요한 제도적 기반을 마련하였다.

2006년 농림부는 ‘맞춤형 농정’으로의 전환 추진 계획을 발표하였고, 농업 경영체 등록제 도입 등을 추진하였다. 2009년 4월에는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(이하 「농어업경영체법」)을 제정하여, 농업 경영체 정의와 규정 체계를 새로이 갖추었다. 해당 법의 목적은 “경쟁력 있는 농어업 경영체를 육성하고 농어업의 공동 경영을 활성화하여 국민에게 안전한 농수산물과 식품을 안정적으로 공급하고, 나아가 농어촌 사회의 안정과 국가 발전에 이바지”하는 것으로, 경쟁력 강화와 협업(공동) 경영을 모두 지향하고 있다.

2000년대 들어 농촌 현장에서 지역농업에 대한 관심이 높아졌다. 이는 전업농의 경영 규모 확대가 점점 어려워지는 현실 속에서 개별 농가 및 농업법인의 집합체인 지역농업을 하나의 경영 단위로 파악하고 이를 관리할 수 있는 경영 주체가 필요하다는 인식이 확산되었기 때문이다. 또한 농업법인이 농업 생산조직을 법인화하여 공동 경영체를 이룬다는 본래 취지에서 벗어나면서, 새로운 접근이 필요하다는 의견이 힘을 얻은 결과이기도 했다. 이에 2000년대 들어 농업법인 육성 외에도 들녘경영체 육성 사업, 발작물 공동 경영체 육성 사업 등 지역농업 공동체 육성 사업을 추진하였다.

지역농업의 공동 경영 시스템은 보다 넓은 개념의 영농 조직화로 발전할 수 있다는 점에서 유리하다. 특히 중산간 지역은 산업화 과정에서 인구가 빠르게 감소하고 지역 사회 공동화 우려까지 나오고 있지만, 생산 기반 정비가 어려워 규모화 전략을 도입하기가 어렵다. 따라서 영농 조건이 불리한 지역이라도 적절한 수준으로 농지가 관리되고 농업 경영이 유지될 수 있도록 영농 서비스 사업체와 같은 지역농업 조직화가 더욱 절실하다. 또한 경북 지역을 중심으로 일본 집락(集落)영농을 모태로 한 마을영농 사업을 추진하였는데, 이는 지연성(地緣性) 조직<sup>43)</sup> 경영의 성격을 지니고 있다(박문호·김정승 2011: 5).<sup>44)</sup>

43) 농업 생산 조직의 한 형태로서 “하나의 마을 내지 필요한 지역 범위에서 지역 주민의 합의에 기초하

## 5.2. 정책군 성과와 한계

### 5.2.1. 성과

1990년대에는 농가 영농 조직화를 지원하여 규모화를 꾀할 수 있는 제도적 기반을 마련하였고, 2000년대에는 농업법인 사업 범위를 생산뿐만 아니라 가공 및 유통까지 확대하였다. 2010년대 들어서는 농업 경영체 등록제를 토대로 농업법인까지 정책 대상으로 포함시켜 지원을 계속하였고, 관련 통계도 정비하고 있다. 농업법인을 중심으로 영농 조직화 정책을 꾸준히 추진하면서, 농업법인 수, 종사자 수, 경지면적, 법인당 매출액 등이 늘어나는 성과를 거두었다<표 4-16, 4-17, 4-18, 4-19>.

〈표 4-17〉 농업법인 수 추이

단위: 개소, %

구분	2001(A)	2006	2011	2016(B)	B/A
농업법인 합계	3,506	3,657	9,692	19,413	5.5
영농조합법인	2,348 (67.0)	3,066 (83.8)	7,640 (78.8)	12,768 (65.8)	5.4
농업회사법인	798 (22.8)	591 (16.2)	2,052 (21.2)	6,645 (34.2)	8.3
기타	360 (10.3)	-	-	-	-

주 1) ( ) 안은 비중(%)을 나타냄.

2) 기타는 일반회사, 국가 및 지방자치단체, 생산자단체, 학교 등을 포함하며, 2005년까지만 집계됨.  
자료: 최용호·임준혁(2019: 21).

여 농지와 관련한 조직적 활동, 특히 노동과 기계·시설에서의 조직적 활동을 통해 경제 합리성을 높임으로써 지역의 사회 생활 및 경영의 성장을 도모하는 속지(屬地)·지역적인 생산조직"이라고 정의할 수 있다(박문호·김정승 2011: 5).

44) 경북 마을영농 사례는 유찬희 외(2019: 94-98)쪽을 참고하기 바란다.

〈표 4-18〉 농업법인 경지 면적 추이

단위: 100ha

구분		2001(A)	2006	2011	2014(B)	B/A
소유	논	3,480	2,340	2,120	2,730	80
	밭	5,860	3,260	4,270	5,090	90
	과수원	1,380	820	680	820	60
	목초지	73,680	220	100	-	-
	합계	10,720	6,430	7,080	8,640	80
임차	논	10,720	4,390	9,220	12,470	120
	밭	4,710	4,560	19,130	24,290	520
	과수원	1,010	270	780	630	60
	목초지	2,660	330	850	-	-
	합계	16,440	9,220	29,130	37,390	230
경지 면적 합계		27,160	15,650	36,210	46,030	170
법인 수		3,506	3,657	9,692	15,043	4.3

주 1) 원 자료에 기재된 경지 면적의 단위는 2001~2005년까지 100평, 2006년은 평, 2007년부터 m<sup>2</sup>임.

2) 경지 면적 합계는 목초지를 제외한 논, 밭, 과수원의 합임.

자료: 최용호·임준혁(2019: 27).

〈표 4-19〉 농업법인 종사자 추이

단위: 명, 개소

구분	2001(A)	2006	2011	2016(B)	B/A
종사자 합계	49,499	31,427	66,889	122,265	2.5
상근 출자자 종사자	10,932	9,813	20,890	48,141	4.4
상용·상근 근로자	12,963	10,395	26,140	49,674	3.8
임시·일일 근로자	25,604	11,219	19,859	24,450	1.0
외국인 종사자	-	-	2,198	8,646	-
법인 수	3,506	3,657	9,692	18,088	5.2

주 1) 외국인 종사자는 상근 근로자 또는 임시·일일 근로자에 포함됨. 종사자 합계는 상근 출자자 종사자, 상용·상근 근로자, 임시·일일 근로자의 합임.

2) 2016년 법인 수가 앞의 표와 다른 것은 실질적으로 운영을 하지 않는 법인을 제외하였기 때문임.

자료: 최용호·임준혁(2019: 22).

〈표 4-20〉 농업법인 판매액 현황

단위: 십억 원(명목)

구분		2001(A)	2006	2011	2016(B)	B/A
농업 생산 수입	작물재배업	295	370	1,411	2,322	7.9
	축산업	497	865	2,378	3,801	7.6
	합계	791	1,236	3,789	6,123	7.7
농업 생산 이외 수입	가공업	625	1,302	3,475	6,429	10.3
	유통업	363	1,180	5,734	11,128	30.7
	영농대행	44	18	63	141	3.2
	농업서비스	72	114	158	219	3.0
	기타	166	414	1,190	1,727	10.4
	합계	1,270	3,029	10,621	19,645	15.5
판매액 합계		2,061	4,265	14,410	25,768	12.5
법인 수		3,506	3,657	9,692	18,088	5.2

자료: 최용호·임준혁(2019: 32).

들녘경영체 등 공동 경영체 육성 사업을 추진하면서 가장 두드러진 성과는 비용 절감과 소득 증가였다. 박문호·허주녕·오정태(2016: 45-57)는 들녘경영체 참여 농가를 대상으로 설문조사를 실시하여 쌀 생산비와 소득 수준 등을 파악하였다. 이 조사 결과를 전국 단위 쌀 생산비 자료와 비교하여 들녘경영체 육성 사업이 생산비 절감 효과를 거두었는지를 분석하였다. 주요 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 들녘경영체 육성 사업에 참여한 농가의 전체 영농 규모가 늘어났고, 경지 면적 10ha 이상 농가는 임차 면적 역시 늘어났다. 둘째, 공동 작업을 수행하면서 노동력을 아낄 수 있었기 때문에 조사료, 맥류 등을 이모작으로 재배하여 추가 소득을 창출할 수 있었다. 셋째, 쌀 단작 기준으로 일반 농가와 비교할 때 들녘경영체 참여 농가의 조수입은 평균 16.7% 많았고, 주요 직접 생산비는 평균 13.2% 줄어들었다.

### 5.2.2. 한계

위와 같이 농업법인이 외형상으로는 성장하였으나 여러 가지 문제를 안고 있다는 점은 부인하기 어렵다. 농업법인 종사자 수나 매출액 규모가 늘어났지만, 이는 상당 부분 농업법인 수가 늘어나면서 수반된 결과이다. 농업법인당 실적으로 환산

하면 평균 종사자 수, 경지 면적은 감소하고 있다<표 4-20, 4-21>. 반면 매출액은 법  
인당 평균으로 환산하여도 늘어나고 있다<표 4-22>.

<표 4-21> 농업법인 평균 종사자

단위: 명, 개소

구분	2001(A)	2006	2011	2016(B)	B/A
평균 종사자 수	14.12	8.59	6.90	6.76	0.5
법인 수	3,506	3,657	9,692	18,088	5.2

주: 2016년 법인 수가 앞의 표와 다른 것은 실질적으로 운영을 하지 않는 법인을 제외하였기 때문임.  
자료: 최용호·임준혁(2019: 24).

<표 4-22> 농업법인 평균 경지 면적

단위: ha

구분		2001(A)	2006	2011	2014(B)	B/A
소유	논	0.99	0.64	0.22	0.18	0.02
	밭	1.67	0.89	0.44	0.34	0.02
	과수원	0.39	0.22	0.07	0.05	0.01
	목초지	21.01	0.06	0.01	-	-
	평균	3.06	1.76	0.73	0.57	0.02
임차	논	3.06	1.2	0.95	0.83	0.03
	밭	1.34	1.25	1.97	1.61	0.12
	과수원	0.29	0.07	0.08	0.04	0.01
	목초지	0.76	0.09	0.09	-	-
	평균	4.69	2.52	3.01	2.49	0.05
법인 수		3,506	3,657	9,692	15,043	4
법인당 경지 면적		7.75	4.28	3.74	3.06	0.04

주 1) 원 자료에 기재된 경지 면적의 단위는 2001~2005년까지 100평, 2006년은 평, 2007년부터 m<sup>2</sup>임.

2) 경지 면적 합계는 목초지를 제외한 논, 밭, 과수원의 합임.

자료: 최용호·임준혁(2019: 27).

〈표 4-23〉 농업법인 평균 판매액

단위: 백만 원(명목)

구분		2001(A)	2006	2011	2016(B)	B/A
농업 생산 수입	작물재배업	84.1	101.2	145.6	128.4	1.5
	축산업	141.8	236.5	245.4	210.1	1.5
	전체	225.6	338.0	390.9	338.5	1.5
농업 생산 이외 수입	가공업	178.3	356.0	358.5	355.4	2.0
	유통업	103.5	322.7	591.6	615.2	5.9
	영농대행	12.5	4.9	6.5	7.8	0.6
	농업서비스	20.5	31.2	16.3	12.1	0.6
	기타	47.3	113.2	122.8	95.5	2.0
	전체	362.2	828.3	1,095.9	1,086.1	3.0
법인 수		3,506	3,657	9,692	18,088	5.2
법인당 판매액		587.8	1,166.3	1,486.8	1,424.6	2.4

자료: 최용호·임준혁(2019: 33).

이렇듯 법인당 기준으로 규모화가 더디거나 오히려 영농 규모가 감소하고, 종사자 수가 감소하는 이유는 유명무실한 법인이 잔류한 점에서 원인을 찾을 수 있다. 즉, 정부 정책 지원을 받고자 법인을 설립만 하고 실제로 운영을 하지 않는 법인이 다수 있는 문제를 해결해야 한다. 2018년 현재 등기법인 6만 6,877개 중 2만 1,780개소만 운영을 하고 있다는 농림축산식품부 조사 결과도 이러한 현상을 방증한다. 법인당 매출액이 증가했다는 점은 고무적이고, 이는 생산뿐만 아니라 가공 및 유통까지 사업 범위를 넓힌 결과이기도 하다. 그러나 당초 농업 생산을 중심으로 전방 산업과 연계를 꾀하여 경영 수지를 개선하려는 취지와 달리, 생산 활동을 하지 않으면서 가공·유통에만 종사하는 방식 역시 개선이 필요하다. 이와 더불어 농업 전후방 산업에 참여한 대기업이 농업회사법인을 설립하여 세제 혜택 등을 누리는 사례도 다수 있는데, 이는 농업 경영 개선과 조직화 측면에서 과제로 남아있다(김병률 외 2017a).

지역농업 공동 경영 시스템 역시 극복해야 할 과제를 안고 있다. 예를 들어 들녘경영체 육성 사업은 생산비를 절감하는 효과를 거두었지만, 1) 들녘경영체의 개념·자격 조건·사후관리체계 등의 근거가 되는 법적 규정이 없기 때문에 존속 여부가 불투명하고, 2) 중앙 정부와 지자체 단위에서 추진하는 정책이 차별화되지 못하여 효율

성이 떨어지며, 3) 논벼 농가가 복합화·다각화 등 다양한 경영 형태를 도입하려고 노력하고 있지만, 정책 사업은 주로 육묘·방제 공동 작업 지원에 집중되어 현장 수요를 충분히 반영하고 있지 못하다(박문호·황의식·허주녕 2015: 31-32).

또한 공동 경영이나 조직화는 참여자끼리 또는 참여자와 참여하지 않은 사람 사이의 갈등 문제를 겪기 쉽다. 이는 지연성 조직에는 소유·직능·인격<sup>45)</sup>의 세 가지 사회 관계가 내포되어 있기 때문이다(박문호·김정승 2011: 6-8). 소유 관계가 제대로 정립되지 않으면 ‘내가 일한 만큼 대가를 받지 못한다는’ 인식이 팽배하는 등의 방식으로 갈등이 생겨, 특정 농가가 이탈하거나 심지어 해당 지연성 조직이 해체될 수 있다. 직능 관계는 공동 작업이 얼마나 효율적으로 이루어지는지에 영향을 미친다. 인격 관계는 비록 ‘비공식적인’ 관계이지만 공동 경영에 큰 영향을 미치는 요인이다(박운선 외 2013). 유찬희 외(2019: 95-98)에서 마을영농 사례로 다룬 안동시 금계마을이나 문경시 신전마을 사례, 농촌관광을 운영하면서 발생한 다양한 갈등 사례(오형은·김용근 2004) 등에서 위의 사회 관계가 제대로 작동하지 않았다고 유추할 수 있다.

## 6. 시사점: 농업구조 관련 정책군 관점 재설정 필요

그동안 규모화 또는 집약 규모화·집약화를 중심으로 농업구조 변화를 추진하면서 생산성 향상 등 성과를 거두기도 했지만, 해결해야 할 과제는 여전히 많이 남아 있다 <표 4-1>. 바꾸어 말하면 농업구조를 전환하려면 농업구조 관련 정책군의 밑바탕에 깔린 관점과 철학 또는 패러다임을 변화시켜야 한다. 공공 부문 주도로 농업 투입재 생산 및 공급이 늘어났고(유찬희 외 2019: 34-37), ICT 정책 사례에서 본 것처럼 일부

---

45) 소유 관계는 참여 농가가 소유하고 있는 농지·농기계 등 생산 수단과 노동력을 함께 투입하여 얻은 성과를 어떻게 분배할지를 규정한다. 직능 관계는 지연성 조직이 확보한 생산 요소 중 노동력을 어떻게 분배해야 효율적인지를 다룬다. 인격 관계는 지연성 조직에 참여한 구성원 간에 자연스럽게 발생하는 소통 등 인간적 결합 관계를 뜻한다(박문호·김정승 2011: 6-7).

농업 경영체만 새로운 기술을 도입할 수 있지만 그 효과가 오래 지속되지 못하는 문제 등은 이러한 근대화 패러다임에서 비롯되었고, 그 결과가 농업·농촌 경제가 받고 있는 압박(squeeze on agriculture and rural economy)으로 압축되어 나타났기 때문이다(Van der Ploeg and Roep 2003).

이 연구에서 제안한 농업구조 전환 방향은 이러한 농산업 중심 패러다임에서 변화를 꾀하자는 뜻을 담고 있다. 한국 농정 패러다임은 1980년대까지는 ‘의존적 농업’에 중점을 두다가 이후 ‘경쟁적 농업’으로 무게 중심을 옮겼다<표 4-23>. 농업 경쟁력 강화도 여전히 중요하지만, 최근 징후를 보면 ‘다기능 농업’으로 전환이 서서히 이루어지고 있는 듯하다. 최근 공익직불제 등에서 드러나는 환경보호와 공익 기능 또는 어메니티 향상을 강조하는 경향은 산업화에 대비되는 탈생산주의 패러다임(post-productivist paradigm)의 성격을 지닌다. 마지막으로 지속가능한 농촌 개발(sustainable rural development) 패러다임은 식량 생산과 농업 생태학(agro-ecology)을 다시 강조하면서, 농업이 수행하는 사회-환경 역할이 농촌 경제와 문화를 유지하는 데 있어 핵심이라고 본다(Marsden and Sonnino 2008).

〈표 4-24〉 농업 정책 패러다임의 특징

특성	의존적 농업	경쟁적 농업	다기능 농업	국제 생산
농업 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 만성적 저소득</li> <li>• 지원 없이 타 산업과 경쟁 불가능</li> <li>• 보호 없이 타국 농업과 경쟁 불가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평균 이상의 소득</li> <li>• 비용 관리 아래에서만 타 산업과 경쟁 가능</li> <li>• 국내 국경 정책을 통한 세계시장에서의 경쟁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌 지역 지지에는 부족한 농가 소득</li> <li>• 공공재 생산에 대한 보상 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소비자가 이끄는 시장 기회 및 생산 차별화에 대해서 집중</li> <li>• 비용이 아닌, 식품 체인 안 교섭력에 따른 소득 결정</li> </ul>
농정 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 시장 발견 필요</li> <li>• 잉여 생산물 방지를 위한 공급 관리 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자유 시장 지향</li> <li>• 공급 관리 완화</li> <li>• 가격 경쟁력이 약할 때를 대비한 안전망 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여가 가치를 위한 농촌 지역 보전</li> <li>• 가족 단위 경영의 지속 가능개발목표 유지</li> <li>• 농업 외직업 제공을 위한 지역 발전 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 품질·안전 기준 마련</li> <li>• 계약 관계에 대한 공정성 제고</li> </ul>
정책 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국경 보호</li> <li>• 잉여 생산물 구매</li> <li>• 국영 무역</li> <li>• 수출 보조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산비 연계 (decoupled) 지불</li> <li>• 위험 관리</li> <li>• 안전망 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경 보호</li> <li>• 의무준수사항</li> <li>• 단일기능(mono-functional) 농업으로부터 보호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제와 기준의 조화</li> <li>• 경쟁 제고</li> <li>• 지식재산권 보호</li> </ul>

(계속)

특성	의존적 농업	경쟁적 농업	다기능 농업	국제 생산
세계 시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불안정한 세계시장</li> <li>• 가격 하락 및 국내 정책에 대한 기준 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내 정책 개혁이 있다면 안정적이고 신뢰할 만한 세계시장</li> <li>• 세계시장 가격이 국내 정책에 대한 최고의 가이드라인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세계 시장은 '단일 기능' 농업만을 반영</li> <li>• 공공재 제공에는 부적절한 가격 정보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지리적 국경은 계약 성립에 장애가 되지 않음</li> <li>• 정부 개입으로 인한 불안정 및 불확실성 존재</li> </ul>

자료: Coleman, Grand and Josling(2004: 100-109); 김병률 외(2017b: 34)에서 재인용.

이 연구에서 분류한 전략 중 보다 중요하다고 여겨지는 조직화와 인적 자원 확보(제2장)를 고려한다면 현재 맹아 상태인 탈생산주의 패러다임(post-productivist paradigm)에서 장차 지속가능한 농촌 패러다임으로 전환이 필요하다. 농촌 개발 패러다임은 농가뿐만 아니라 지역과 사회 전반에 영향을 주는 매우 다양한 측면의 통합적 활동으로 이루어지기 때문에(Knickel and Renting 2000: 513), 이 속에서 조직화와 인적 자원 활용 가능성을 더 높일 수 있고, 지역에서 농업의 역할을 실질적으로 강화하며, 지역에 필요한 기능을 제공할 단초를 마련할 수 있기 때문이다. 이는 지속가능한 농촌 개발 패러다임에서 제시하는 농업의 역할인 1) 농업 부문 소득 증대와 일자리 창출에 기여, 2) 사회 전반이 수요와 기대에 부응할 수 있는 새로운 농업 부문 구축에 기여, 3) 농촌 자원을 근본적으로 재정의하고 구조를 변경(Marsden and Sonnino 2008)해야 한다는 점과도 상통한다(참고 2). 전략 차원에서 검토해야 할 과제는 다음과 같다.

## 〈참고 2〉 농업구조 정책 관점의 변화: 유럽 사례<sup>46)</sup>

규모화나 집약화 방식을 중심으로 농업구조를 재편하려는 시도는 유럽에서 먼저 이루어졌다. 1969년 도입된 맨스홀트 계획(Mansholt Plan)이 대표적인 사례였다. 이 계획의 핵심은 농가 호당 규모를 늘리고 생산성을 높여서 농가당 총생산가치를 늘리는 것이 '최적'이라고 보고, 농업 경영체가 이러한 방향을 지향(convergence)하도록 표준 현대화 모델(reference model)을 만드는 것이었다. 즉, 이미 규모화나 집약화를 상당히 이룬 농가(stay/vanguard)에 정책 지원을 집중하는 것이 적절하다고 보았다. 그러나 몇 년 후 네덜란드와 프랑스에서 다수 농가가 이러한 현대화 단계로 '도약(jump)'할 수 없거나 도약하기를 꺼려했다는 점을 확인할 수 있었다. 이들 농가 대부분은 '전통적', '전문성이 떨어지는', '잠재적으로 탈농할' 농가로 여겨졌다. 규모화 또는 집약화 된 농가를 중심으로 농업구조를 재편하려던 시도가 무산되면서 그 원인을 찾고자 했다.

이러한 현상을 설명하려는 시도는 1) 영농 양식(farming styles, 네덜란드)과 2) 농가 행위 양식(households activity systems) 유형화 방식으로 이루어졌다.

영농 방식은 구조적으로 비슷한 특징을 지닌 농가 집단 내에서도 영농 양식이 다양하다는 점을 보여줬다. 따라서 모든 농가가 '단일한 최선의 방법'으로 농산물을 생산할 것이라는 현대화 모델의 전제를 비판한다. 농가 행위 양식은 농가의 구조적 다양성은 계속 이어지고, 시간이 지나면서 구조를 바꾸어 간다고 본다. 이를 근거로 현대화 기준을 맞추지 못한 농가가 소멸될 것이라는 주장을 비판한다.

영농 방식이나 농가 행위 양식 관점을 받아들이면, 한국 농업 경영체, 특히 이른바 영세 소농이나 겸업농이 왜 '이탈'하지 않는지를 이해하는 데 도움이 된다. 더불어 이러한 동태적 변화를 토대로 '생태계'를 이를 가능성도 타진할 수 있다.

## 6.1. 농업 인적 자원 문제에 대한 근본적 검토 필요

농업 인적 자원은 향후 농업구조 방향 변화에 가장 영향을 미칠 뿐 아니라, 대응 과제를 수립할 때도 가장 중요한 변수이다(제2장). 이는 농업 인적 자원 감소가 농업 부문 장기 생산력을 좌우할 뿐만 아니라, 다른 전략을 수행할 여력마저도 결정할 수 있기 때문이다. 사람이 충분히 없다면, 고용 노동력 확보·겸업화·조직화 전략을 채택·

46) Van der Ploeg et al.(2009)을 참고하여 작성하였다.

실천하기 어려운 것은 물론, 규모화와 자본집약화로 인력 부족을 완전히 대체할 수 없을 것이기 때문이다.

농가 및 농업 인력 육성 정책은 근대화·자립화 시대를 넘어서 구조 정책과 연계한 선별적 규모화·전업화를 추구하는 방향으로 발전해 왔다. 특히, 1980년 초부터 시작하여 40년 가까이 진행된 후계자·전업농 육성 방식의 농업 인력 육성 정책은 농업구조 개편과 미래 세대 확보라는 기본 목표를 충분히 이루지 못한 듯하다. 특히 개별 농업인과 농업 경영체를 중심으로 선택과 집중을 하는 방식이 앞으로도 유효할지는 되짚어 볼 필요가 있다.

무엇보다 농가와 농업 경영체, 농가와 농업 인력 문제가 다르다는 점을 인지해야 한다. 2009년 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」이 분리되면서 농업 경영체를 보다 명확하게 정의하고 육성하려는 관점을 공고히 할 기회가 있었다. 그러나 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조(정의)에서 “농업 경영체는 농업인과 농업법인을 말한다.”라고 간단히 언급하는 선에서 그쳤다. 한편, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조(정의)에서는 “농업인은 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.”라고 규정하고 있다. 경영체로서의 농가와 사람·직업인으로서 농업인이 혼란스럽게 규정되어 있다. 학술적으로는 농업 경영 체제로서 가족농·기업농 논란이 오랫동안 진행되고 있고(양병우 2001), 현장에서는 외국인을 포함한 다양한 형태의 고용을 바탕으로 농업 생산이 이루어지고 있다. 그럼에도 법은 물론, 제도적·정책적으로도 ‘농업인능농가’라는 막연한 규정이 통용되고 있기 때문에 정책의 대상과 사회적으로 필요한 농업 체제의 상을 마련하지 못하고 있다.<sup>47)</sup> 반면, 해외 주요 국가에서는 농업 경영체로서 농가와 조직 경영체(가족법인 포함)를 구분

47) 농업 경영체에 대한 법적 인식의 문제는 국가와 지자체의 임무로 육성해야 할 ‘농업 인력’의 대상을 하나하나 명시하여 정해 놓고 있는 점에서도 찾아 볼 수 있다. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에서는 1) 가족농·농업종사자, 2) 후계 농업경영인, 3) 전업농, 4) 여성 농업인, 5) 조합법인 및 회사법인, 6) 벤처농업 7) 귀농인, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에는 후계농업인 이외에 8) 농업법인, 9) 공동 농업 경영체를 육성 대상으로 정하고 있다. 농업·농촌을 이루는 주체로서 농업 경영체의 상과 발전의 가능성을 오히려 법·제도의 인식이 옳아매는 역할을 하는 것으로 생각된다.

하여 각각을 농업의 주요 주체로 인식하고 있다. 또한, ‘농가 인구’라는 불명확한 대상이 아니라, 농업 경영체의 종사 인력을 파악하고, 주생산자(미국)·기간적종사자(일본)·주요의사결정자(manager, EU) 등으로 구분하여 농업 경영체 내의 주업 농업 종사자를 엄밀하게 구분하여 자료를 산출하고 있다.

건실한 농업구조를 형성하려면 전근대적인 농업 경영·가계 일체의 농가라는 막연한 개념이 아니라 농업 생산·농산업 활동의 주체로서 농업 경영체의 관점을 명확하게 확보할 필요가 있다. 지속가능한 농업으로 패러다임 전환을 피하더라도 생산 기간(基幹) 역할을 할 농업 경영체는 여전히 필요하기 때문이다. 그 속에서 경영주, 종사자 등 실질적인 농업 인력의 역량 향상과 권익 확충, 그리고 농업 경영체로서 영속성(세대 계승)과 혁신된 성과 창출의 기회를 마련하여 갈 수 있을 것이다.

## 6.2. 소규모 농업 경영체의 역할 재조명

이른바 소규모 농가(small-scale farms)<sup>48)</sup>나 겸업농은 그동안 구조조정 정책에서 ‘배제해야 할’ 대상으로 여겨졌다.<sup>49)</sup> 전자는 가격 경쟁력을 갖추기 어렵다는 점이 주된 근거였고, 후자는 농가가 겸업 활동에 종사하는 것을 탈농의 징후(김정호 2012)로 여기는 관점이 강하게 작동했다. 이러한 관점은 비단 한국만이 아니라 구조 변화를 먼저 겪은 나라에서 공통적으로 나타났었다. 그럼에도 대다수 소규모 농가는 사라지지

48) 소규모 농가라고 해서 반드시 가족농은 아니다. 실제로 다수 농가가 ‘점차 규모를 키우거나 자본집약적 경영으로 전환해야 한다’는 압박을 지속적으로 받고 있지만, 특히 가족 소유 등의 사회적 특성 측면에서는 다른 경제 부문과 구분된다. 즉, 농가는 농지 등 자산 측면에서는 경제 전반과 밀접하게 관계를 맺고 있지만, 실제 작동 원리 면에서는 여전히 기존의 전통적인 가족농 특성을 지니고 있다(Pritchard et al. 2007). 이렇듯 농가가 가족 기반 구조와 자본주의 기업의 성격을 동시에 지니기 때문에 (duality) 긴장이 발생할 수밖에 없다. 이 긴장 관계를 풀려면 다양한 조직 형태를 궁구해야 한다.

49) 예를 들어 김정호(2012: 179)는 농가 구성원의 노동력 분화는 가구원 겸업 → 경영주 겸업 → 탈농으로 이어진다고 보았다. 서중혁 외(1991: 190-191)는 경영 규모 확대가 어려운 소농을 대상으로 농의 취업이나 겸업을 통한 소득 유지가 필요하다고 주장했다. 그럼에도 이러한 정책의 목적이 겸업 농가 등의 재촌탈농을 유도하여 이들의 농지를 전업농에 집중시키는 데 있다고 보았다.

않았고, 다중경제활동 등으로 역할을 넓히거나 투입재를 줄이는 방식으로 대응하면서 살아남았다(Fuller 1990, ECVC 2015). 이러한 특성을 유지할 수 있다면 해당 유형 농업 경영체는 향후 농업구조 변화 속에서 보다 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

첫째, 소규모 농가는 다품종 소량 생산 체계에 보다 적합하다. 이는 단작 중심으로 규모화를 꾀하던 규모화 정책 기조에도 불구하고 오랜 기간 이어져온 특성이기도 하다. 또한 농산물 소비 양태가 변하는 시점에서 로컬푸드나 농산물 꾸러미 등 다양한 농산물을 공급하는 데 보다 적합한 주체이기도 하다.

둘째, 소규모 농업 경영체는 농업·농촌에 대한 사회적 수요를 충족하는 역할을 수행하는 중추가 될 수 있다. 2020년 5월 1일부터 공익직불제가 새로이 시행되었다. 그럼에도 “국민이 요구하는 농업·농촌의 공익 증진과 보다 직접적으로 연계된 선택직불 관련 내용은 부족”하다는 과제를 안고 있다(김태훈 외 2020: 39). 바꾸어 말하면 향후 선택직불제를 확대하는 과정에서 고령농, 1종 겸업농, 신규 진입농 등의 역할이 확대될 수 있다.

즉, “경지 면적이 작거나 고령이어서 다원적 기능 활동 수행에 어려움을 겪을 수 있는 정책 대상이 수행할 수 있는 세부 활동을 마련하여 대상 범위를” 넓히면 “활동을 수행할 잠재력이 여전히 있고, 활동에 대한 반대급부를 지급했을 때 경제적 지속 가능성을 높일 가능성이 크다.”(유찬희·조원주·김선웅 2018: 150) 즉, 공익직불제 등을 중심으로 소규모 농업 경영체가 수행할 수 있는 잠재적 역할을 구체화시켜 사회 수요를 충족시킬 수 있다. 공동 활동을 실천하면서 받는 반대급부인 직불금 등 소득 지원은 참여자의 소득 문제를 완화시킬 수 있을 것이다.

### 6.3. 소득 문제 완화와 재생산 가능성 증대

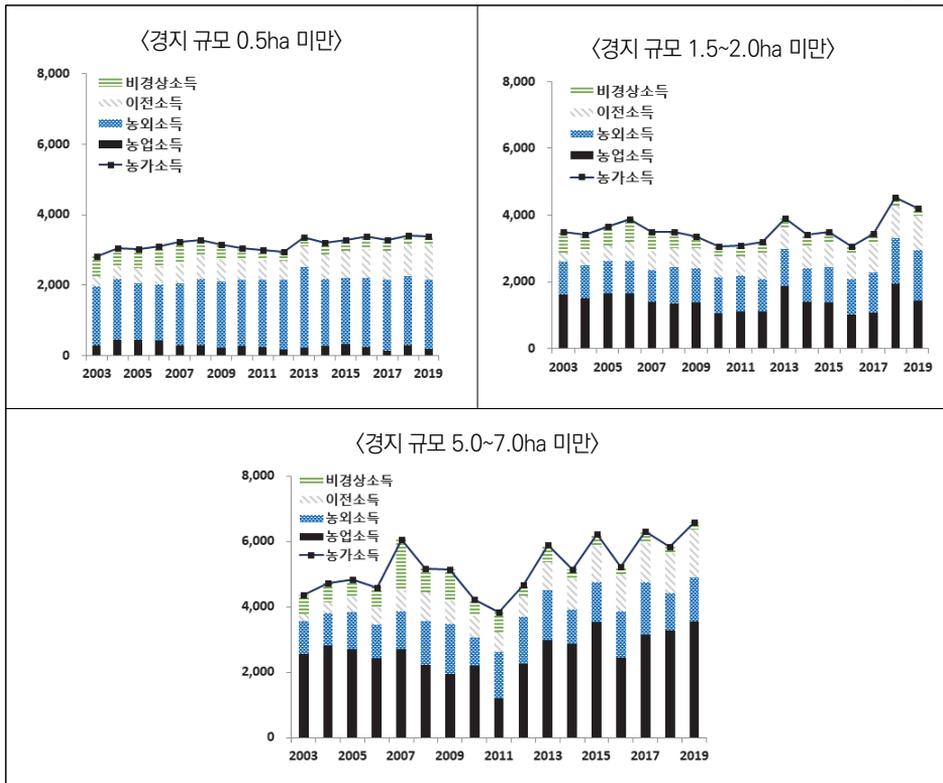
농업구조 개선은 농업 생산성이 낮아서 필요하다기보다는 소득원 부족이라는 농업 외적인 문제를 내포하고 있기 때문에(김정호 2004) 소득 측면을 함께 고려하여야 한다. 소규모 농업 경영체는 농산물 가격 변동의 충격을 상대적으로 덜 받고, 다

품목 소량 생산 체계에 보다 적합하기 때문에(Rosset 1999) 최근 여건 변화 속에서 새로운 역할을 잘 수행할 수 있다. 소규모 농가의 농업소득 규모는 매우 작다<그림 5-2>. 이들 농가에 더욱 절실한 문제는 소득이 적다는 점 자체이다.

결국 농업구조 전환의 관건 중 하나인 소득 문제는 “한국 농가의 다수를 차지하는 ‘영세 고령농’은 만성적인 소득 문제의 심연(深淵)에 오랫동안 빠져 있었고, 시장이나 농업 정책도 적절한 대안이 되지 못하였다.”고 요약할 수 있다.

〈그림 4-12〉 경지 규모별 실질 농가 소득 추이 및 원천별 구성(2003~2019년)

단위: 만 원, %



자료: 통계청(각 연도), 『농가경제조사』 원자료; 유찬희·김태영(2020: 127)에서 재인용.

농업 경영체가 경영을 지속할 수 있으려면 농업 부문 인적 자원이 ‘충분히’ 있어야 하고, 이들이 농사를 지으면서 생계를 계속 꾸릴 수 있어야 한다. 즉, 소득 문제

를 완화하여 농가가 농사를 계속 짓고, 장기적으로도 영농 활동을 수행할 인적 자원을 확보할 수 있는 밑바탕을 마련하여야 한다. “농업인이 다음 해 농사를 준비할 수 있는 소득조차 얻지 못한다면, 영농 활동과 공익적 기능 증진 활동을 실천할 수 있는 최소한의 풀(pool)마저 유지하기 어려울 것이다.”(유찬희·김태영 2020: 89)

요컨대 과거에는 ‘농업구조를 개선하면 소득 문제는 자연스럽게 풀릴 것’이라고 전제하였으나, 오히려 ‘소득 문제를 풀어야 농업구조를 바꿀 수 있다.’

## 6.4. 지역 단위 시스템 강화

최근 화두인 (농촌) 일자리 창출에서도 농업 부문, 특히 소규모 농업 경영체가 역할을 할 수 있다. 제2장에서 논의했듯이 소규모 농가는 ‘사회적 충격을 흡수하는 역할’을 수행할 뿐만 아니라, 이들이 영농 활동에 계속 종사하는 자체가 사회적 비용을 줄이는 효과가 있다. 김경덕·홍준표·임지은(2012)은 귀농·귀촌이 인구 유출지(도시)의 외부 불경제를 감소시킨다고 주장하면서, 지역 혼잡 감소, 공해 감축, 범죄 감소, 거주 비용 경감 등을 들었다. 거꾸로 말해, 현재 소규모 농가가 영농 활동을 중단한다면 지역 사회에서 부담해야 할 외부 불경제가 늘어나거나, 극단적으로 중국 농민공(農民工) 사례처럼 도시 지역의 사회 비용이 크게 늘어날 수 있다.

“농촌에 일자리가 없다는 표현은 크게 잘못된 것이다. 농업노동력 문제가 심각하다는 것은 그만큼 일자리가 많다는 것이다. 사실 농촌에 ‘일할 기회’는 무궁무진하다. 지역 문제가 산적해 있는 만큼 ‘일의 필요, 수요’도 넘쳐나는 셈이다. 또 행정 예산이 늘어날수록 집행되는 경로마다 ‘일할 사람’도 더 필요하다. 결국 농촌에 ‘일자리’가 없는 것이 아니라 ‘일할 사람’이 없는 셈이고, 어디선가 불일치(미스매칭)가 계속 일어나는 셈이다. (중략)

농업과 농촌의 특성을 제대로 이해하고 그 실정에 맞는 일자리 정책이 나와야 한다. 현재의 정책은 일회성(단년도) 공공일자리가 대부분이고 농

업의 계절적 특성이 잘 반영되어 있지 않다. 무엇보다 농촌에 가장 좋은 일자리 정책은 농업만으로 먹고살 수 있는 환경을 제공하는 것이다. “뿌리 깊은 나무가 꽃 좋고 열매 많다”고 농업 자체가 튼튼한 것이 가장 중요하다. 이 점을 가장 기본적인 원칙으로 하고, 여기서 파생되어 농외소득으로 연결시킬 만한 ‘작은 일자리’가 촘촘하게 배치되어야 한다. (중략)

좋은 일자리를 만들어낼 수 있는 작은 사회적 경제 조직을 육성하는 것이다. ‘정책 칸막이’를 극복하고, 각종 일자리 사업들을 연계하여 단계적으로 성장해갈 수 있는 경로도 열어줘야 한다. 사회적 경제 정책이 농촌 현장에 더욱 밀착하도록 농정이 공익형직불제와 마을 만들기, 6차 산업, 푸드플랜, 사회적 농업, 농촌복지 등의 정책을 적극 결합해야 한다. (중략) 공공예산의 집행방식을 전면적으로 바꾸어 ‘좋은 공공일자리’를 의도적으로 제공하는 것이다.”(구자인 2020b)

이뿐만 아니라 보다 적극적인 의미에서 소규모 농업 경영체는 젊은 층이 정착할 기회를 제공한다(ECVC 2015). 산업화된 방식으로 식량을 생산하고 기계화를 하면 경쟁력은 높일 수 있을지 몰라도, 일자리 제공 기회는 줄어든다. 반대로, 소규모 또는 중간 규모 농가는 지역에 분산되어 있을 수밖에 없기 때문에 지역 경제 및 사회 활동의 근간이 되고, 지역의 역동성을 살리는 핵심 역할을 한다. 도시에 사는 젊은 층 다수가 농생태학적 생산 방식에 관심을 보이고 있는 가운데, 농업 경영체는 신규 진입하는 인적 자원이 영농 기술과 농촌 문화를 익히는 인큐베이터로 기능하기도 한다(김기홍 2018a). 이는 지역 경제 및 인구 유지라는 방향성과도 궤를 같이 한다. 이 주장은 Goldschmidt(1978)가 최초로 제기하였고, 이후 ‘골드슈미트 가설’이라고 알려졌다.<sup>50)</sup>

---

50) Goldschmidt(1978)는 미국 캘리포니아주의 지역 사회 두 곳 사례를 비교한 결과를 토대로 대규모 농가가 많으면 중산층 수, 고용 효과, 가구 수입, 빈곤율 등 지역 공동체 삶의 질 지표에 악영향을 미친다고 주장하였다. 이후 이루어진 연구는 보다 많은 데이터를 정교한 방법으로 분석하였고, 분석 결과는 Goldschmidt(1978)의 결과와 비슷했다(Lobao and Stofferahn 2007). 그럼에도 대규모·산업

요컨대 위와 같은 변화 속에서 지역 경제를 활성화시키고 인구를 유지할 수 있는 기능을 수행하면서, 동시에 사회 구성원의 수요에 대응할 수 있는 방향으로 농업구조 변화를 꾀해야 한다.

---

형 농가가 많을 때 지역 사회에 부정적인 영향을 줄 수 있는 이유는 농업 경영체 자체만이 아니라 이와 관련된 사회-조직 형식, 가령 지역 주민 간 신뢰, 교류의 빈도, 지역 내 소득 불평등 수준 등에서도 기 인한다(마이클 캐롤란 2013: 120).

제5장

## 농업구조 전환과 대응과제



## 농업구조 전환과 대응과제

농업 외부 여건 변화와 오늘날 농업구조의 모습을 보면, 그동안 추구했던 농업구조 ‘개선’ 방향이 여전히 적절하고 유효한지 의문을 가져볼 만하다. 사회 구성원이 농업·농촌의 공익 기능 증진을 더욱 요구하고, 농업 부문 내부에서는 인적 자원이 양·질 측면 모두에서 약화되는 가운데, 농업구조 정책이 이루고자 하는 바람직한 목표는 경쟁력 강화 중심에서 공익 기능을 증진하고 농업 부문의 지속가능성을 높이는 쪽으로 무게중심을 다시 조정하는 것이다(제2장).

그러나 지금까지 추세대로 농업구조가 변화한다면 규모화/자본집약화 또는 겸업화 등 다른 경영 형태로 전환하기 어렵고, 정책이나 시장 변화에도 대응하기 어려운 농업 경영체 비중이 높아질 것으로 전망되었다(제3장). 요컨대 농업구조의 현주소와 바람직한 변화 방향 사이의 간극을 좁히려면 농정의 역할이 어느 때보다 중요하다.

그럼에도 농업구조 관련 주요 정책군의 성과와 한계를 종합해 보면, 기존의 경쟁력 강화 기초가 소기의 성과를 거두었다고 보기 어렵고, 지속가능한 농업에 필요한 전략인 농업 인적 자원 확보와 조직화<표 2-11> 기반도 여전히 취약하다. 가장 중요한 과제는 경쟁력 강화 중심으로 이루어지던 농업구조 조정 정책 방향을 전환하여 이른바 ‘대규모 전업농/상업농’과 ‘다수 소규모 농업 경영체’가 각자의 역할을 실천할 수 있는 ‘생태계’를 만들어 가는 것이다. 특히 사면초가(四面楚歌)에 처한 ‘취약 농가’들을 촘촘하게 연결하여 개별 경영체가 해결하기 어려운 외부 여건 변화와 농업 부문 인적 자원 부족 문제 등에 대응하고, 농업 외부의 공익 기능 증진 수요에 대응할 수 있도록 해야 한다.

제5장에서는 ‘농업구조가 어떻게 변할 것인가?’라는 논의를 넘어 “농업구조를 어떤 방향으로 전환시킬 것인가?”라는 관점에서 농업구조 관련 정책 방향과 주요 과제를 제시한다.

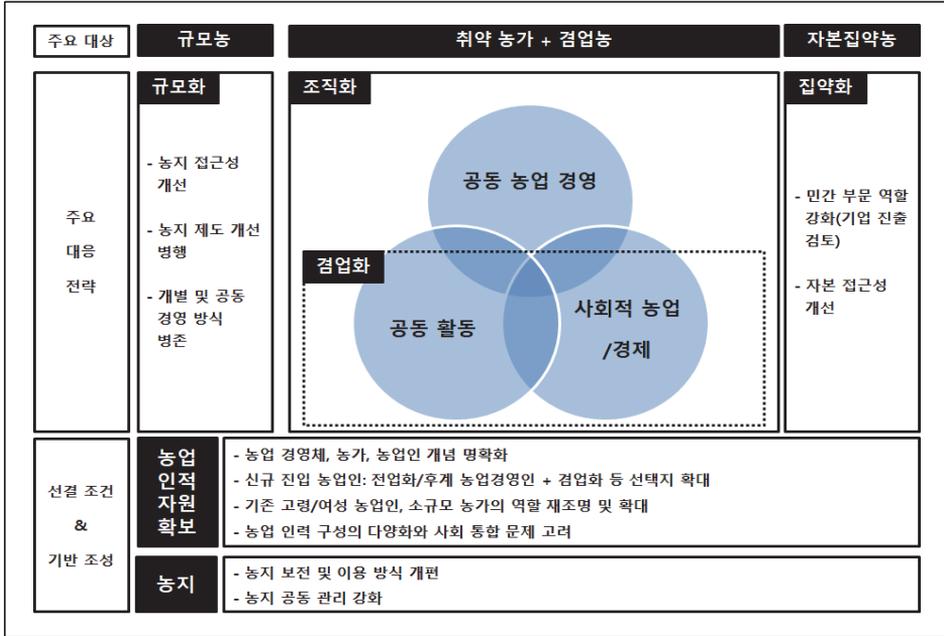
## 1. 농업구조 전환 방향

### 1.1. 전환 방향

농업 경영체의 재생산 여력을 강화하면서 개별 경영체가 나름의 경영 형태를 확립하여 ‘생태계’를 이룰 수 있도록 기반을 조성하여야 한다. 가령 규모화나 자본집약화를 피하는 농업 경영체는 생산 측면에서 기간(基幹) 역할을 하고, 이 경영 형태를 선택하기 어려운 농업 경영체는 공익 기능 증진이나 지역 유지 차원에서 보다 중요한 역할을 실천하도록 유인할 필요가 있다. ‘농업 경쟁력 강화’와 ‘공익 기능 증진 및 지속가능한 농업’이 모두 필요하나, 그동안은 경쟁력 강화에 초점을 맞추었던 것이 현실이다. 따라서 ‘공익 기능 증진 및 지속가능한 농업’을 과거보다 강화하고 정책적으로 장려하는 방향으로 정책 기조를 바꾸어 ‘균형을 다시 조정’하는 방식이 필요하다.

다만, 이렇게 균형을 조정하더라도 과거의 경쟁력 강화 기조를 완전히 포기하자는 뜻은 아니다. 오히려 기존의 규모화되었거나 대규모 투자를 실시한 또는 향후 이러한 계획을 가지고 있는 농업 경영체는 이 방향으로 나갈 수 있도록 복돋워줄 필요가 있다. 이와 함께 고령농·신규 진입농·겸업농 등 그동안 상대적으로 주목하지 않았던 주체의 역할을 재조명하고, 이들이 농촌 지역에서 농사를 비롯해 다양한 경제 활동에 종사하면서 지역 유지에 이바지할 수 있는 “생태계”를 구축하는 것이 한국 농업구조가 지향할 방향이다.

〈그림 5-1〉 농업구조 전환 과제(안)



자료: 저자 작성.

보다 구체적으로 1) 일부 농업 경영체가 계속 규모화나 자본집약화 전략을 유지하  
 게끔 하여 생산력을 유지하면서, 2) 농업·농촌에 대한 사회적 수요 변화를 충족하고,  
 3) 농촌 지역에서 중요한 경제활동인 농업을 유지한다는 측면을 고려하며, 4) 일정  
 수 이상의 농업 경영체가 재생산을 할 수 있는 여건을 마련하여야 한다<그림 5-1>.

그렇다면 농업구조를 이러한 방향으로 전환하고자 할 때 어떠한 과제를 추진해야  
 할까? 이 연구에서는 기존 규모화 및 자본집약화 정책에 더해 균형 조정 전략으로  
 “소규모 농업 경영체를 주 대상으로 한 조직화 및 겸업화”를 제안한다<그림 5-1>. 이  
 제안은 <표 5-1>과 같이 바람직한 농업구조 상에 접근하는 방향이 되면서, 기존 농업  
 구조 정책의 과제를 해소할 수 있을 것이다.

〈표 5-1〉 농업구조 전환 과제(안)와 바람직한 농업구조 상의 관계

기존 농업구조 정책의 한계(표 4-1)	바람직한 농정 방향(표 2-12)	관련 세부 과제(안)(그림 5-1)
소규모 경영체 중심 농업구조 지속, 가격 경쟁력 확보 미진(쌀)	가격 및 품질 경쟁력 강화	조직화 (공동 농업 경영)
자본 제약 및 기술수용성 문제, 인력 대체 효과 불충분	다품종 소량 생산 체제 확대	조직화 및 겸업화 (공동 농업 경영, 공동 활동)
농작업 여건에 맞는 겸업 기회 불충분, 주민 공동체 역량 강화 효과 미흡	다기능 농업 관점 강화, 다중 경제 활동 확대	조직화 및 겸업화 (공동 활동, 사회적 농업/경제)
농지 임대차 등 제도 측면 문제 지속	농지 이용 방식 전환	조직화(공동 농업 경영), 농지(농지 공동 관리)
정착 이후 성장 단계 및 역량 강화 정책 효과 미흡	신규 인력 유입·정착 강화, 기존 농업 인력 역할 재조명	농업 인적 자원 확보
자본 제약 및 기술 수용성 문제	자본 접근성 개선	2.3.2절 참조

자료: 저자 작성.

조직화는 여건 변화의 충격을 줄이는 한편, 다양한 사회 수요에 대응하고, 지역 경제를 활성화하면서 인구를 유지하며, 농업 경영체 재생산에 필요한 인력을 유입·정착시키는 데 기여할 수 있다. 겸업화는 다양한 사회 수요에 대응하고, 지역 경제를 활성화하면서 인구를 유지하며, 농업 경영체의 소득 문제를 완화하는 데 기여할 수 있다. 겸업을 ‘탈농의 전조’로 받아들이기보다는 새로운 살림살이 전략으로 볼 필요가 있다.<sup>51)</sup> 농촌 지역 경제 여건에 밀접하게 영향을 받지만, 겸업 기회를 늘릴 수 있다면 농촌 지역 경제를 북돋는 마중물이 될 수 있고, 특히 신규 진입농과 고령층에게 기회가 될 수 있다.

“지역마다 상황은 다르지만, 대체로 가장 긴급한 고령화에서 비롯되는 문제들과 관련이 있습니다. 고령화가 심각하다 보니 육체노동이 쉽지 않습니다. 생산에서 판매에 이르는 과정 전반에서 고령화는 문제의 근본 원인으로 작용합니다. 그렇게 때문에 로컬푸드 또는 푸드플랜 같은 기획이 농민들의 호응을 빨리 얻게 된 것이라고도 생각합니다. 농업 생산 방식을 바꾸어야 한다, 소농 규모에 맞게 작부 체계를 바꾸고 영농 규모를

51) 연구 범위를 벗어나지만, 이는 농촌 지역 경제 및 노동시장 여건과 밀접하게 관계되는 문제이다.

줄이는 방향으로 가자, 이런 말이 호응을 얻는 것이죠. 농민의 직접 가공이나 직거래 유통을 활성화해야 한다는 주장은 정부 관료들도 받아들여 정책으로 시행되고 있습니다. 이렇게 농민들이 필요하다 느끼고, 실제 변화를 실감하게 되면 시스템도 바뀌고 공동 활동도 확대될 것입니다.”  
(구자인·김정섭·정민철 2020: 67)

다른 전략과 마찬가지로 조직화와 겸업화 역시 서로 배타적이지 않고, 함께 선택할 수 있는 전략이다. 그럼에도 과거에는 농외소득 정책 등 겸업화 정책과 조직화 정책이 별도로 추진되는 경향이 있었다. 그러나 최근에는 경북 마을영농 사업, 들녘 공동체 육성 사업 중 다각화, 6차 산업화, 일반농산어촌개발사업 등에서 확인할 수 있듯이(구자인 2020a: 20), 두 가지 전략을 연계하여 상승효과를 얻으려는 접근이 늘어나고 있다.

농업 경영체 측면에서도 조직화 움직임이 더 활발해질 것이다. 첫째, 개별 농업 경영체 단위에서 농업소득을 충분히 얻거나 여건 변화에 대응하기가 더욱 어려워질 것이다. “싸게 생산해서 비싸게 팔고 싶은 것”이 생산자의 인지상정이다. 그러나 현실은 “비싸게 생산해서 싸게 팔고” 있는 농가가 다수이다. 바꾸어 말하면 다수 농가가 투입재와 산출물 시장에서 모두 가격 순응자(price taker)가 되고 있다. 이 문제는 개별 농업 경영체 단위에서 결코 해결할 수 없다. 따라서 개별 경영체 단위에서 다양한 품목을 공급하기 어려운 문제를 해소하고 교섭력을 강화하는 대안으로 조직화 유인이 커질 수 있다. 조직화는 영농 활동 차원에서 개별 경영체가 겪는 어려움을 완화하는 대안이 될 수 있다. 바꾸어 말하면 생산 구조 측면에서는 들녘경영체, 마을영농 등의 방식으로 규모의 경제를 실현해 생산비를 줄이거나 범위의 경제를 이루어 시장 여건 변화의 충격을 줄일 수 있다.<sup>52)</sup> 다만, “생산은 개별적으로 하되

---

52) 예를 들어 황영모·신동훈·배균기(2016)는 2000, 2005, 2010년 『농림어업총조사』 자료를 분석하여, 이 기간 동안 1) 주요 재배 작목이 계속 변화해 왔기 때문에 특정 작목을 계속 재배하여 농산물 판매액을 꾸준히 늘리기는 어렵고, 2) 영농 규모를 확대하더라도 이에 비례하여 판매액이 늘지는 않기 때문에 영농 규모 확대에 기반한 농업소득 증대는 한계를 지니며, 3) 작목반이나 농업법인

공동 출하를 장려하여 규모화를 꾀하는(황의식·정호근 2008)” 차원을 넘어 공동 활동에 초점을 맞추어야 한다.

둘째, 단작 체계의 위험성이 커지고, 소비 패턴 변화에 맞추어 다양한 농산물을 공급해야 하는데, 개별 농업 경영체가 다양한 농산물을 생산·공급하기는 쉽지 않다. 특히 원예 작물에서 이 변화가 두드러질 것이다. 셋째, 지역 단위에서 농업·농촌의 역할을 강조할 것이다. 예를 들어 다품목 소량 중심의 기획 생산 체계를 중심으로 한 로컬푸드나 짧은 유통 경로(short supply circuit)부터 저밀도 경제<sup>53)</sup>나 일자리 창출 역할까지 다양한 요구가 늘어날 것이다. 농업·농촌이 국가 일자리 문제에서 중요한 역할을 하면서(이정환 외 2012: 53) 동시에 ‘사회 충격을 흡수하는 역할’을 하고 있기 때문이다(ECVC 2015). 이러한 역할이 지역 단위에서 더욱 중요하리라는 점은 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 바꾸어 말하면 농촌 지역에서 여전히 중요한 산업인 농업을 토대로 많은 사람이(영농 규모에 상관없이) 생활을 영위하게끔 하는 농업구조가 더욱 중요해질 것이다.<sup>54)</sup>

---

에 참여했을 때 농산물 판매액 증가 효과가 시간이 지날수록 커진다고 주장하였다.

53) “최근 농촌 내에서도 지리적 요인에 의해 지역 분화가 나타나고 있으며, 특히 지역 자원을 활용하여 다양한 산업이 성장하고 지역 경제가 활기를 띠는 농촌 지역이 나타나고 있다. (중략) 기존 1차 산업 입지의 근간이 되는 천연·자원뿐만 아니라 문화유산, 기존 산업의 자산 등을 활용하여 외부 시장과 소비자들에게 판매할 수 있는 고유한 재화나 서비스를 창출하는 것이 성장의 중요한 요인으로 부각되었다. 교역 가능한 부문(tradable activities)의 확보는 1차 산업이나 식품제조업, 관광업과 같은 전통적인 농촌 산업의 영역뿐만 아니라 기존 지역 산업 구조의 바탕에서 경로 의존적으로 출현·성장하는 다양한 신산업에도 해당된다.”(정도채 외 2019: 17-21).

54) “국민의 기본권이 중시되는 시대에 농민(농촌 주민)의 “농촌을 지키며 계속 살 수 있도록 해 달라”는 주장이 사치일까? 국민의 일원으로서 농민의 당연한 기본권이 아닐까? 이제는 농촌 마을을 지키며 자연과 이웃과 더불어 열심히 노력하는 생활이 주민의 기본권으로서 당연히 보장되어야 한다. 어떤 방법, 어떤 경로가 가능할까?”(구자인 2020a: 18)

## 2. 농업구조 정책 전환 방향과 과제

### 2.1. 공통: 농업 인적 자원 확보

신규 인력 진입을 촉진하는 한편 기존 인력이 갖춘 역량을 활용할 기회를 제공하여야 한다. 이는 신규 인력을 늘려 농업 인적 자원 양을 늘리고 장기적으로 세대교체를 원활하게 하는 한편, 기존 인적 자원의 숙련된 기술과 경험을 활용하여 인적 자원의 질적 역량을 개선하는 의미를 지닌다.

농업 인력 육성 정책은 농업 특유의 생산 체계인 농가와 개개의 배경을 가진 사람과 관련된 것이기 때문에 장기간을 시야에 둔 전망·지향 속에서 지속적으로 실행해야 한다. 특히 농업구조와 관련해서는 농업·농촌에 대한 사회적 이상·이념과 국정의 철학이 반영되어 현실에도 영향을 미치게 된다. 이러한 이유로 농업 인력 육성정책에 대한 단기적인 해결책과 과제를 도출하는 것은 매우 어렵다. 그럼에도 지금까지 진행된 정책과 현실에 대한 성찰을 바탕으로 새로운 인식과 과제들을 검토함으로써 이제라도 미래의 지속가능한 농업·농촌을 실현하기 위한 농업 경영체의 상을 다시 확립하고, 이를 추진할 정책과제를 재정비할 필요가 있다.

주요 외국과 비교해 보면 한국 농업 경영 체계는 구조적으로 취약할 뿐만 아니라, 영농 승계 또는 세대교체가 원만히 될지도 불투명하다. 단기간에 해결할 수 있는 문제가 아니기 때문에 미래 세대 확보를 위한 지속적 노력과 이들의 정착·성장을 위한 장기적인 밑그림이 마련되어야 한다. 또한, 농업 인력 육성정책의 분명한 흐름은 규모화·전업화를 통한 농업 생산성 확보, 국제 경쟁력 확충이라는 선별적 논리보다는 다양한 농업경영 체제의 발전을 위한 새로운 시도를 지원하고, 농업 구성 인원의 사회적 통합 대응 등 보다 넓은 시야에서 과제들이 도출되는 쪽으로 변하고 있다. 정책과제는 다시 인적 자원의 양(pool) 확보와 질 제고로 나눌 수 있다.

### 2.1.1. 인적 자원 규모 확보

경영주 고령화 대응과 미래 세대 확보를 최우선 과제로 삼아야 한다. 현재 농가의 세대 구성을 보면, 향후 수년 내에 농업 전반에 심각한 위기가 도래할 것이라는 신호를 보내고 있다. 그만큼 미래 세대 확보는 농업·농촌에 절체절명의 과제이다.

궁극적으로는 국민 모두에게 필요한 농업자원을 계승하여 유지할 수 있는 세대 계승이 필요하다. 농지가 ‘자산화’되어 있는 비정상적인 여건이기 때문에, 새로 정착을 시도하는 미래 세대에게는 지역·품목은 물론 개개인의 다양성을 바탕으로 창발적 경영활동의 가능성을 열어주어야 한다.

정책 목표에 따라서는 새로 유입되는 청년들이 스마트팜과 같은 정예화된 전업 농으로 집중되도록 유인을 제공할 수도 있으나, 단선적인 세대 계승에서 탈피하여 지역 공동체, 사회적 연대를 실현할 수 있는 다각적인 세대 계승의 방안을 집중적으로 마련해야 한다.

첫째, 이러한 방편의 하나로 임소영·김남훈·하인혜(2019)가 제안한 경영 이양 방식을 검토할 수 있다. 그동안의 경영 이양 정책은 “농업인에게 농지를 상속하려는 성향이 강하다는 점, 경영 이양 이후의 경제적 준비가 잘되고 있지 않다는 점, 농업인으로서의 정체성 유지에 대한 욕구, 생산적 사회 구성원으로서 존재하려는 욕구 등을 간과한 채 은퇴에 따른 금전적 인센티브만 제공함으로써 경영 이양에 대한 제한적 시각을 드러내고 있다.”(임소영·김남훈·하인혜 2019: 147). 따라서 고령 농업인을 ‘퇴출’의 대상으로 보는 대신 “농업 인력 유입 확대와 농업자산의 계승”(임소영·김남훈·하인혜 2019: 148) 관점에서 접근할 필요가 있다. 예컨대 농가 소득 직접지원 제도를 개편하여 최소한의 소득을 보장하는 기능을 강화하고(유찬희·김태영 2020), 공동 활동이나 마을영농 또는 마을농업에 참여하는 식으로 소득을 마련하면서, 부분적으로 영농 관련 활동에 참여할 수 있는 기회를 부여하는 방식이 보다 적절하다. 이 과정에서 농지 일부를 신규 진입 농업인이나 농업 경영체가 활용하도록 연계할 수 있다.<sup>55)</sup>

둘째, 정책 차원에서 단기 인력 수급 불균형만이 아니라, 외부에서 노동력을 충당하는 등 농업 노동시장이 원활하게 작동할 수 있도록 하여야 한다(엄진영·우병준·김윤진 2017: 30). 그 대표적인 사례인 외국인 근로자 도입은 무엇보다 제도 측면에서 개선이 필요하다. 구체적으로 현재 정책에서 외국인 근로자를 알선·중개하는 차원을 넘어 보다 유연하게 운영할 수 있도록 제도를 개선하고, 농작업 인력 모집 방식을 체계화하며, 연중 충분한 일자리를 제공할 수 있게끔 계절성을 고려하고 지역 간 협업 체계를 구축함과 동시에, 숙박과 이동 수단을 개선하는 방안이 필요하다(엄진영 외 2018).

그러나 고용 노동력, 특히 외국인 근로자 도입을 확대하더라도 인적 자원 확보에서 효과는 제한적일 수 있다. 고용 노동력을 활용할 만큼 영농 규모가 크거나 소득을 올리는 농가가 제한적이기 때문이다.<sup>56)</sup> 따라서 고용 노동력을 활용하기 어려운 농업 경영체의 인적 자원 확보는 별도로 궁구해야 한다. 이 대안 중 하나로 조직화를 제안한다.

셋째, 농업 경영체 내에서 구성원의 위상과 역할이 새롭게 규정될 필요가 있다. 현실적으로 보면 농가 내에서 부부·부자·부녀 등은 독립된 인력체로서 경영 의사 결정과 농업 활동에 참여하고 있다. 위계적 가족 관계가 해소되면서 여성 농업인으로서의 위상, 그리고 후속 세대로서 예비 경영자의 위상이 제도적으로 정리되어야 하는 상황이 도래한 것이다.<sup>57)</sup> 이런 점을 고려하여 가구 구성원의 역할·책임·노동 투입 시간·보수 등을 명확히 규정하는 가족경영협약(이상호 2019)을 활성화하거나 협약 대상을 제3자 승계까지 확대하는 방안도 검토할 수 있다.

55) 이는 <그림 5-2>의 '영농 규모 축소'와도 연계된다.

56) 연간 노동 투입 시간을 기준으로 할 때, 약 1,500시간(엄진영·우병준·김윤진 2017: 24)에서 1,800시간(김정섭·오내원·허주녕 2014: 337-38) 이상을 영농 활동에 투입해야 하는 농가가 고용 노동력을 더 많이 활용하는 경향이 있다.

57) 농업 경영체의 관점으로 가계와 경영을 분리하여 인식할 때 부부 경영은 민감한 제도·정책 의제가 된다. 일본의 농업 차세대 인재 투자 사업(신규농 창설 지원)에서는 부부가 공동 경영 체제를 갖추면 1.5인에 해당하는 지원금을 지급하고 있다. 프랑스의 공동농업법인(GAEC)은 1962년에 창설된 오래된 제도로 주로 부자 중심으로 구성되도록 제도가 설정되어 있었으나, 2010년에 이르러서야 부부 2인만으로도 법인 구성이 가능하도록 개편되었다.

더불어 신규 인력 유입만으로는 농업 부문 인적 자원 문제를, 최소한 단기기간에는, 완화하기 어렵다는 점을 인식해야 한다. 바꾸어 말하면 농업 인력 정책의 방향을 근본적으로 검토하면서, 동시에 기존 농업 부문 관계자의 역할을 재조명하고, 이들의 역량을 더 활용해야 한다. 이는 양·질적인 측면에서 그동안 주목받지 못했던 소규모 농업 경영체를 재조명한다는 뜻이기도 하다.

### 2.1.2. 인적 자원 질적 개선

신규 인적 자원 유입에 더해 기존 인적 자원을 보다 효과적으로 활용할 수 있는 방법이 필요하다. 신규 인적 자원은 농가 경험이 적고 숙련도가 떨어지기 때문에 단기기간에 자리를 잡고 ‘제몫을 하기’ 쉽지 않다. 따라서 새로운 인적 자원을 농업 부문이나 농촌 지역으로 유입·정착시키려면 이들이 농업을 일찌감치 경험할 수 있도록 하고, 영농 활동만이 아닌 가치사슬 전반의 한 부분에 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다(USAID 2019).

첫째, 청년 농업인이나 귀농·귀촌인 등이 초기에 겪는 대표적인 문제점이 투자 자본 부족, 영농 기술 습득 어려움, 초기 (농업)소득의 급격한 감소와 이를 벌충할 일자리 확보 및 정보 부족 등(마상진 외 2014: 21, 김기홍 2018b)이라는 점을 고려하면, 지역 내 농업 경영체와의 네트워크를 형성하여 연락처를 유도하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이 과정에서 고려할 점은 정보통신기술이 모든 문제를 해결하기는 어렵다는 점, 사람 간 관계와 멘토링을 활성화하는 것의 중요성, 청년 농업인과 귀농·귀촌인 등의 이질성을 고려하는 것 등이다(USAID 2019). 이러한 역할을 수행할 수 있는 주체가 기존의 경험 많은 농업인이다.

둘째, 농업 인력 구성의 다양화와 사회 통합의 문제를 염두에 두어야 한다. 농가를 경영주와 동일시하는 관점에서 탈피하면, 다양한 농업 인력의 구성이 드러나게 된다. 농가를 구성하는 인원은 부부(남성, 여성), 농업종사 자녀와 고용 인력이 있고, 조직 경영체 리더(대표 및 임원)와 직원(오퍼레이터) 등 농업종사 인력으로 다양하게 구성되어 있다는 점을 다시 확인할 수 있다.

또한, 경영주와 가족 이외에 광범위한 고용 노동력이 활용되고 있고, 농작업의 기계화·시설화가 심화되면서 작업 수·위탁 체계도 고도화되어 갈 가능성이 높다. 농가라는 폐쇄된 시스템 내에서 보유 자원을 자급적으로 활용하는 방식은 더 이상 일반적이지 않은 방식이 된 것이다. 결국, 농업 경영체가 입지한 지역을 매개로 하여 농업 생태계의 다양한 네트워크가 구축되어야 한다.

이외에 귀농·귀촌인, 다문화 가족, 외국인 등 기존에 보기 어려웠던 농업종사 인력이 늘어나면서 농업·농촌의 ‘사회적 통합’이라는 보다 큰 과제를 불러오고 있다.<sup>58)</sup> 농가·농업 경영체의 문제는 구조적 재편, 생산성·생산력의 과제를 뛰어넘어 다양한 구성의 인원이 좁은 공동체·조직체 내에서도 유기적으로 활동할 수 있도록 하는 사회적 체계를 마련하는 것으로 진전되어야 한다.

셋째, 농업 인력·농업 경영체 육성 지원 체계를 재확립해야 한다. 목표를 세우고 정책적으로 거대한 구조 개편을 추구하는 거시 수준의 ‘농업구조 정책’은 농정 의제에서 약화되었다. 그리고 이러한 지향을 뒷받침할 직접적인 정책 수단도 거의 사라졌다고 할 수 있다. 이후의 과제로 농업 경영체의 내적 발전과 신규 경영체의 창설·유입과 성장을 이끌어 낼 수 있는 미시 수준 ‘농업 경영체 발전 정책’을 농정 의제로 적극 강화해야 할 시점이다.

문제는 농업 인력 육성 정책의 관점이 전환되었고, 다양한 세부 프로그램들이 마련되고 있으나 정책 수단들은 기존과 같은 획일적인 방식에 머물러 있다는 점이다. 예컨대 농업 인력 육성 사업은 영농 기반 확보를 위한 자금 용자와 역량 확충을 위한 교육을 기본으로 하고 있으며, 이를 지원하는 방식도 각 기관이 각자의 임무 내에서 분산하여 실행하고 있다. 농업 경영체의 입장에서는 농지·기술·자금이 유기적으로 결합되어야 하나 이를 지원하는 기관은 각각의 목적에 따라 자신의 원칙에 따라 지

---

58) 최근 중소 자영업자를 포함하여 1인 고용보험 체제가 도입되는 등 보편적 사회 복지와 사람에 대한 포용력이 강화되는 정책이 추진되고 있다. 농업 경영체의 대다수를 이루는 농가는 포용적 사회 정책 논의에서 구조적으로 배제되어 있을 뿐 아니라, 조세를 비롯하여 주요한 사회적 책무에 대해서도 예외적인 영역에 머무르고 있다. 논의 자체가 어렵지만, 농업 경영체제의 확립을 위해서는 현재 상황에서 벗어나기 위한 실질적인 논의가 필요하다.

원하고 있을 뿐이다. 또한, 기존의 농가 체계와 전혀 다른 다양성과 복합성을 갖춘 농업 경영 활동이 이루어지고 이에 참여하는 인력의 배경도 각기 다른 상황에서 관행적인 집체 교육, 매뉴얼과 지침에 따른 지원은 효과를 기대하기 어렵다.

## 2.2. 조직화 기반의 겸업화<sup>59)</sup> 확대 <sup>60)</sup>

### 2.2.1. ‘지역 사회의 발전’ 관점에서 접근

조직화를 추진할 때 ‘지역 내 발전(development-in-the community)’과 ‘지역 사회의 발전(development-of-the-community)’ 중 어느 방식을 채택할지를 고려해야 한다(Shaffer and Summers 1989; 조재준·남재걸 2018에서 재인용). “‘지역 내 발전’은 기업 등 지역의 특정 경제적 실체를 증가시켜 지역의 경제적 생산력을 높이는 것인 반면에 ‘지역 사회의 발전’은 지역 주민들 간의 경제적·사회적·문화적 관계를 발전시키고자 하는 것”(조재준·남재걸 2018)이라는 점에서 다르다<표 5-2>.

<표 5-2> ‘지역 내 발전’ 전략과 ‘지역 사회의 발전’ 전략 비교

구분	‘지역 내 발전’ 전략	‘지역 사회의 발전’ 전략
발전 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제적 성장, 현대화</li> <li>• 특정 사회 서비스의 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민과 사회를 연결하는 공동체의 강화</li> </ul>
집행 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용 창출, 소득 증대</li> <li>• 공동체 원조</li> <li>• 주민 동원, 동기 부여</li> <li>• 사회적 조작(social engineering)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 자본 강화</li> <li>• 민주적 주민 참여</li> <li>• 권한 위임(empowerment)</li> <li>• 공동체 연대(solidarity)</li> </ul>
역량 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 내 개인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 공동체</li> </ul>

자료: Alaniz(2017); 조재준·남재걸(2018: 269)에서 재인용.

59) 여기서 겸업화는 김정섭·오내원·김경인(2016)의 다면적 활동(pluriactivity)에 가까운 개념으로 이해해야 한다. 상세한 논의는 김정섭·오내원·김경인(2016: 9-11)을 참고하기 바란다.

60) 농업·농촌의 공익 기능 증진과 지속가능한 농업을 목표로 할 때보다 중요한 과제이다.

농업구조 변화에 대응하여 조직화를 피하더라도 필연적으로 지역의 특성을 반영한 영농 활동과 관련된 활동을, 농업인뿐만 아니라 다양한 주체가 수행하는 형태가 다수를 차지할 것이기 때문에 어느 전략을 채택하는지가 중요하다. 조재준·남재걸(2018)은 마을기업<sup>61)</sup> 사례 2곳을 조사하여 ‘지역 사회의 발전’ 전략이 보다 적절하다고 주장하였다<표 5-3>. 원평 팜스테이 사례를 보면 오형은(2012)이 제기한 지역 주민의 자발적 참여 유도, 역량 강화 교육이 제대로 이루어지지 않는 문제점을 다시 확인할 수 있다.

〈표 5-3〉 ‘지역 내 발전’ 전략과 ‘지역 사회의 발전’ 사례 지역 비교

구분	춘천시 원평 팜스테이	합천군 하남 양떡매
발전 전략	‘지역 내 발전’ 전략	‘지역 사회의 발전’ 전략
업종 및 출자자 수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌체험관광, 농산물 가공 판매(김치)</li> <li>• 마을 주민과 춘천시내 거주자 12명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농산물 가공 판매(양파즙, 가래떡, 메주)</li> <li>• 마을 자가 가구주 42명 전원</li> </ul>
지역 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비농가(귀촌인) 다수</li> <li>• 군사보호시설 및 상수원보호 구역으로 지정</li> <li>• 접근성 양호</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌀과 양파를 중심으로 영농 활동</li> <li>• 양파 가격 등락이 심해 소득 불안정 문제</li> <li>• 접근성 불량</li> </ul>
사업 추진 동기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민박, 소매업, 음식점 등을 하던 마을 주민이 모여 느슨한 연합체를 구성(2002년) → 2011년 영농조합 원평 팜스테이 창업(일자리 창출 목적)</li> <li>• 주민과 귀촌인 간 불화로 별도 조직 출범</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 만성적인 양파 가격 불안정 문제 해소 필요 → 마을 주민 공동의 소득 증대와 공동체 개발 도모</li> <li>• 주민 다수가 양파 농사를 지으므로 마을 전체 의제화 가능</li> </ul>
운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을 리더 중심 + 외부 인력 참여</li> <li>• 출자금은 마을 리더가 대부분 부담</li> <li>• 지역 주민은 공동 운영보다 수익 배분에 관심 +고령화, 주민 간 불화로 참여 저조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민운영위원회 매월 개최(마을 문제까지 함께 논의)</li> <li>• 마을 명의 토지 1ha 출자</li> </ul>
수익 배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12명에게 수익 배분하나, 소액출자자여서 배당금도 소액</li> <li>• 마을 외부에 수익 배분(주민 불화가 원인)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수익 상당 부분을 마을 공동체에 환원(마을 급식소, 가래떡 무상 제공 등)</li> </ul>
지역경제 순환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 주민 6명 고용(마을 외부 거주)</li> <li>• 원료 농산물을 마을에서 구매</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을 주민 5명 고용</li> <li>• 원료 농산물을 마을에서 구입</li> </ul>
공동체 의식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동체 의식 활성화 실패</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동체 의식 점차 강화</li> </ul>

자료: 조재준·남재걸(2018)을 재구성.

61) 지역 주민이 주도하여 수익 사업을 운영하고, 지역 문제를 해결하며, 지역 공동체 활성화까지 도모하는 마을 단위 기업을 뜻한다(행정안전부 2018: 1-3).

## 2.2.2. '겸업화'의 범위 확대

농업 경영체가 조직화 전략을 효과적으로 실천하려면 해결해야 할 과제가 적지 않다. 무엇보다 현재 농업구조 속에서 어느 정도 이상의 소득을 올릴 수 있어야 하며, 영농 규모가 작기 때문에 판로 문제가 더욱 심각할 수 있다. 또한 가구 구성원의 노동력을 활용할 수 있는 기회를 마련해야 한다는 점도 중요하다. 따라서 조직화를 중점 추진하면서 '새로운' 겸업 기회를 늘려가는 방식이 대안이 될 수 있다.<sup>62)</sup> 농업 법인, 마을영농<sup>63)</sup>, 들녘경영체 등 다양한 형태로 전개되는 조직화를 깊이 고민하고 공동 활동을 연계하여 겸업화 기회를 만드는 방향을 고민해야 한다. 조직화를 중심으로 한 겸업화는 최근 추진하고 있는 로컬푸드, 지역 단위 푸드플랜, 농업환경보전 프로그램 및 선택직불제 관련 공동 활동, 사회적 농업, 지역 사회 통합 돌봄(이하 커뮤니티 케어), 마을영농 등과 연결될 수 있다.

### 가. 환경 및 생태 관리 활동: 네덜란드 북프리지아숲 지역협동조합 사례<sup>64)</sup>

북프리지아숲은 네덜란드 북부 지역에 위치하고, 낙농이 주로 이루어진다. 오랜 기간 형성된 생물타리가 지역 경관을 형성하고 생물다양성을 높이는 데 기여해 왔다. 이는 이 지역의 영농 양식과도 깊게 관계를 맺고 있다.

---

62) “다면적 활동은 사회적으로도 중요한 의미를 지닌다. 농촌 지역 사회는 대면(face to face) 관계망에 속한 주민들이 지역 정체성을 공유하면서 유지되어 왔다. 농가의 경제활동은 상당 부분 사회적 관계망에 배태(胚胎)되어 있다. 농가에서 수행하는 영농활동뿐만 아니라 비농업 부문 경제활동도 지역 사회 내 사회 연결망(social network)을 기반으로 펼쳐지며, 사회 자본을 유지 증진하는 방식으로 환류한다. 그러므로 다면적 활동은 농촌 지역 사회를 지속시키는 기제(mechanism)의 구성 요소라고 말할 수 있다. 특히 인구 감소 고령화와 인구학적 구성의 복잡화(귀농 농가, 다문화 가구, 외국인 이주 노동자, 도농혼주 등)를 경험하고 있는 한국 농촌에서 지역 사회 구성원의 사회적 관계 유지 및 재생산 기제는 중요한 위상을 지닌다.”(김정섭·오내원·김경인 2016: 2-3).

63) 비슷한 맥락에서 최근 ‘마을농업’ 논의가 촉발되고 있다. 상세한 논의의 흐름은 구자인(2020a), 구자인·김정섭·정민철(2020)을 참고하기 바란다.

64) 안 다우 판 더르 플루흐(2019: 301-310)와 조원주·이두영·차원규(2018: 56-62)를 정리하였다.

1980년대 말 네덜란드 정부는 이 지역을 대규모 자연보호 구역으로 바꾸려고 강력한 규제를 적용하려 했다. 대표적으로 ‘생태 가이드라인’을 만들어 암모니아와 축산 분뇨를 관리하여 산성비 피해를 줄이려 하였다. 그러나 이 과정에서 지역 농업인과 마찰을 빚었고, 규제도 당초 기대한 효과를 거두지 못했다. 결국 지역 농업인과 지방 정부는 농업인이 지역 내 생물타리 등을 보호하는 대신 생물타리 경관을 규제 대상에서 제외하기로 하였다. 이러한 움직임 속에서 1992년 지역 농업인이 결사체를 만들었고, 2002년에는 결사체 6곳이 모여서 북프리지아숲 지역협동조합(NFW)을 구성하였다.

NFW와 이후 설립된 다양한 환경협동조합은 정문-후문 원칙(Front Door-Back Door) 방식으로 환경을 관리하고 있다. 정문 단계에서는 정부와 지역 환경협동조합이 계약을 맺고, 지역 환경 목표 달성에 필요한 활동 목록을 작성한다. 후문 단계에서는 협동조합이 개별 농가와 계약을 진행한다.

NFW는 2003년 활동 영역을 자연 및 경관 관리 중심에서 농산물 품질 개선, 휴양 및 관광 활성화, 동물복지 및 경관, 토지 은행, 녹색 에너지 등으로 확대하였다. 이 과정에서 적극적으로 협력 의사를 밝힌 네덜란드 농업부, 도 정부, 네덜란드 공간계획부, 지역 물관리위원회, 시청, 환경 연합, 자연보호 단체, 대학 등과 지역 협약(territorial contract)도 체결했다.

NFW는 2004년 기준 지역 면적 중 약 80%에서 경관을 관리하였고 경관과 생물 다양성을 개선하였다. 프로그램에 참여한 농업 경영체도 평균 1만 1,000유로의 부가가치를 창출하였고, 지역 차원 소득 증가분은 약 400만 유로/년에 이르렀다.

이러한 역사적 맥락과 구체적인 논의 그리고 참여자들의 가치관은 NFW에서 만든 현장에 녹아있다. 현장은 10개 조목으로 이루어져 있다.<sup>65)</sup>

---

65) 1) 지역사회(지역사회 안에서 나타나는 문제를 스스로 힘으로 해결), 2) 땅과 사람의 통일성(살아 있는 농업과 땅에 기초한 농업이 필수적), 3) 순하게 농사짓기(책임감 있고 지속가능한 영농 방식), 4) 우리 자신의 권리와 자격(지역 관련 모든 계획과 의사결정에 참여할 자격 보유), 5) 우리가 더 잘한다, 6) 신뢰, 7) 느리지만 꾸준한 진보, 8) 혼자가 아니다, 9) 미래를 돌보기, 10) 만족과 기쁨.

## 나. 사회적 농업/경제와의 연계 강화<sup>66)</sup>

사회적 경제는 경제적 가치에 더해 사회적 가치를 함께 추구하는 영역으로, 대자본의 시장 장악에 대응하거나, 수요는 있지만 공급이 충분히 이루어지지 않는 재화와 용역을 공급하거나, 사회 서비스를 보다 효율적으로 제공하는 영역을 아우른다(국승용 외 2018: 13-16).

사회적 가치에 포함되는 내용 범주<sup>67)</sup>는 대응 전략 중 조직화를 강화하여 기대할 수 있는 효과와 적지않게 겹친다. 또한 사회적 농업<sup>68)</sup>이 농업 부문과 사회적 경제가 만나는 지점(김정섭 외 2017: 2)이고, 사회적 농업은 “사회적 경제 부문 행위자를 포함한 주체들 사이의 협동이라는 형식으로 구현”(김정섭 외 2017: 85-86)되기 때문에 조직화 전략과 사회적 농업·경제는 밀접하게 관련을 맺을 수 있다. 사회적 농업 실천은 “그저 ‘선한 의도를 지닌 몇몇 농민이나 사회복지 실천가의 개별적인 자선 활동’이 아니라 “연대는 사회적 농업 실천을 지시하는 열쇳말이자 동의어”이고 “사회적 경제 부문 행위자를 포함한 주체들 사이의 협동이라는 형식으로 구현”된다는 주장(김정섭 외 2017: 85-86) 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

“사회적 농업 실천의 조건이자 지향이 사회 혁신에 있다는 점은 유럽의 사례에서 계속 강조된다. (중략) 성격이 다른 다양한 주체들이 협력함으로써 새로운 해법을 모색한 사례들이다. 달리 표현하자면, 농촌 정책 거버넌스(governance) 혁신의 가능성을 보여주는 사례들이다. (중략) 농

66) 상세한 논의는 김정섭 외(2017), 국승용 외(2018)를 참고하기 바란다.

67) 2020년 6월 발의된 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안」 제2조에서는 사회적 가치를 “사회·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”로 정의하였다. 사회적 가치에 포함되는 내용으로 기본 권리로서 사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회 통합 증진, 양질의 일자리 창출, 지역 사회 활성화와 공동체 복원, 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역 경제 공헌, 환경의 지속가능성 보전 등을 제시했다.

68) ‘사회적 농업’ 용어는 이탈리아에서 처음 사용하였고 사회적 협동조합이 농업 부문에 참여하는 경향이 운동이 확산되면서, “농촌에서 이루어지는 생산 활동의 목표를 사회적 목적(social ends)에 부합하게 만들으로써 다기능 농업 활동을 강조하려는 유럽의 여러 국가들에 퍼져갔다.”(Hassink and Dijk 2006; 김정섭 외 2017: 5에서 재인용).

업 생산 단위가, 특히 개별 농가가 일상적으로 생산하던 농업 생산물 외에 추가적인 서비스를 생산함으로써 소득을 올릴 기회가 될 수 있다는 식으로만 사회적 농업을 이해한다면 왜곡을 불러일으킬 것이다. 농식품부가 사회적 농업 정책을 전개한다면, 그 위상은 농외소득 증대 정책이 아니라 농촌 정책이라는 바탕 위에 놓여야 한다. 혹은, 사회복지 정책의 다양한 메뉴들 가운데 하나로 추가되는 메뉴이기만 해서도 안 된다.”(김정섭 외 2017: 94).

국승용 외(2018: 132)가 “농식품부의 개별 정책 및 사업이 농촌 사회적 경제 활성화에 기여할 수 있도록 사회적 경제 활성화 정책을 내재화시키는 것이 필요”하다고 주장한 이유도 이 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 국승용 외(2018: 133)는 구체적인 사례로 경영 컨설팅 지원 사업에 사회적 경제조직이나 중간지원조직 컨설팅을 포함시키거나, 청년 영농 정착 지원 사업이나 농촌 융복합 지원 사업 대상을 농촌 사회적 경제 영역이나 사회적 경제 관련 활동으로 확대할 수 있다고 제안했다.

#### 다. 지역 내 협력·협업 체계와 커뮤니티 케어<sup>69)</sup>

국가 전체, 특히 농촌 지역 고령화 문제가 심각한 현실에 대응하고자 보건복지부는 커뮤니티 케어를 추진하고 있다. 커뮤니티 케어는 “돌봄을 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹홈 등 지역 사회에 거주하면서 개개인의 욕구에 맞는 복지 급여와 서비스를 누리고, 지역 사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하려는 혁신적인 사회 서비스 체계”를 뜻한다(보건복지부 2018; 김남훈·하인혜 2020: 5에서 재인용). 그럼에도 농촌 지역에서 드러나는 돌봄 서비스 공급 체계의 가장 큰 문제점인 1) 돌봄을 제공하는 기관 부족, 2) 복지 관련 인력 확보 어려움, 3) 지리적 접근성 문제(넓은 지역에 소수 돌봄 시설이 분포), 4) 낮은 교통 접근성, 5) 다른 사업 또는 지원과 연계 한계 등 때문에 정책 효과를 충분히 거두기 어렵다.

69) 김남훈·하인혜(2020)를 참고하여 작성하였다.

농촌 지역 돌봄 체계가 안고 있는 위와 같은 한계를 극복하려면 기본적으로 지역 사회가 중심 역할을 해야 한다(김남훈·하인혜 2020: 51). 바꾸어 말하면, 같은 마을에서 오랜 기간 함께 살아온 주민이야말로 누가 어떤 서비스를 필요로 할지 가장 잘 알 수 있고, 쉽게 접근하여 서비스를 제공할 수 있다. 또한 “돌봄 제공자와 대상자가 신뢰를 기반으로 돌봄을 주고받는 상호작용이 지역 사회 돌봄의 핵심” (김남훈·하인혜 2020: 39, 54)이라는 점에서도 다양한 주체의 참여가 필수적이다. 이는 지역 문제는 지역 주민이 가장 잘 안다는 점에서 NFW 사례(헌장 제5조)와 비슷하고, 다양한 주체 참여와 관계 형성이 핵심이라는 점에서 사회적 농업(김남훈·하인혜 2020: 68, <표 5-4>) 또는 마을영농/겸업화와의도 접점이 있다.

**<표 5-4> 2020년 신규 선정 사회적 농장 활동 내용**

법인 명칭	소재지	활동 내용
상싱하우스 협동조합	경기 화성	독거노인지원센터와 협력해 초기 치매 및 우울증이 있거나 저소득층인 독거노인들과 허브 등 약용식물을 재배하여 돌봄 제공 및 소득 창출
원주생명농업(주)	강원 원주	노인생협과 협력해 은퇴자 등 고령자들이 경제활동을 할 수 있도록 협업 농장을 운영하고, 생산물은 한살림·원주푸드협동조합 등을 통해 판매하며, 의료협동조합·나눔의 집 등과 협력해 건강 증진 프로그램 병행
(주)공주 아띠	충남 공주	발달장애인 부모들의 자조 모임으로 허브를 재배하고, 산야초·쑥 등을 채취, 요리 활동을 하며, 생산물은 협력 기관이 복지관에 판매, 복지관에서 보조 역할 지원
(주)청양 푸드	충남 청양	발달장애인 부모들의 자조모임으로 장애 청년들과 토종 작물을 재배·판매해 소득을 창출하고, 협력 기관인 장애인복지관에서 장애인 사례 관리 및 보조 역할 지원
키울협동조합	전북 완주	원주사회적경제네트워크와 함께 2018년부터 사회적 농업 활동을 해 온 발달장애 아동 부모들이 협동조합을 결성(2019. 9.)해 마을 고령 농업인들과 공동 텃밭 운영
(유)우리들의 정원	전북 익산	장애인복지시설과 협력해 발달장애 아동 및 성인 발달 장애인들과 농업 활동을 하고, 농과 대학 실습생들이 활동 보조 역할 수행
옐로우 창농(주)	전남 장성	청년 농부들이 설립한 농업법인으로 청소년상담센터와 협력해 학교 밖 청소년들이 농업·농촌을 이해하여 농촌 자원 활용 전문가로 성장할 수 있도록 교육
바람햇살농장	경북 경산	마을 유희지를 활용해 학교 특수학급 발달장애 학생들과 성인 신체 장애인들이 농작물을 재배하고 판매해 소득 창출 및 돌봄 제공
(주)호미랑	경남 함양	장애인 센터, 노인요양시설과 협력해 성인 발달 장애인 및 고령자들과 식용 꽃을 재배하고 요리 활동을 하는 농촌 교육 농장

(계속)

법인 명칭	소재지	활동 내용
법상살림(주)	제주 제주시	귀농인들이 정착해 사회적 농업 주체로 성장할 수 있도록 사회적 농업을 교육하고, 기존 농업인이 기술 및 농촌 생활 정착을 지원하는 공동농장 운영 예정
목인동	세종시	장애인시설 및 세농 누리학교와 협력해 성인 장애인 및 특수학급 학생들이 텃밭을 관리하고 고구마·화초 등을 재배하는 농업 활동 수행
(주)손수레	대전 유성구	자폐인협회와 협력해 성인 발달 장애인 및 가족들과 다양한 작물을 재배하고, 노숙인 자활을 위한 농업 교육 및 고령자들과 어린이집 아동의 짝꿍 텃밭 운영

자료: 농림축산식품부(2019); 김남훈·하인혜(2020: 70-71)에서 재인용.

그렇다면 커뮤니티 케어와 농업구조는 어떻게 연결될까? 제2장에서 살핀 것처럼 농업 부문 인력 자원의 고령화(질적 약화)는 고질적이고 가장 큰 문제이다. 다수 고령 농업인이 돌봄을 필요로 하리라는 점은 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 또한 농업인은 마을이나 지역 수준에서 돌봄 서비스를 제공할 수 있는 인적 자원이기도 하다.<sup>70)</sup> 즉, 농업인은 영농 활동 주체이지만, 동시에 지역 주민으로서 돌봄 서비스 수요자와 공급자 영역에 속하기도 한다.

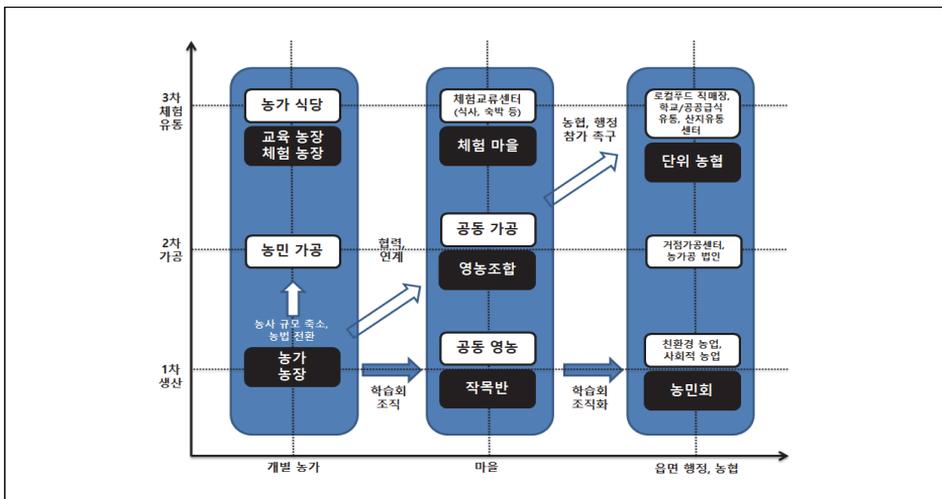
동시에 커뮤니티 케어 등 돌봄 활동은 농업인의 다중경제활동 기회가 될 수 있다. “돌봄에 참여하는 주민에게 정당한 노동의 대가를 지급해야 한다. 농촌 주민은 주로 농업에 종사하기 때문에 돌봄을 제공하려고 농사를 중단할 수는 없다. 만일 돌봄을 제공하여 발생하는 기회비용을 보상하지 않으면 주민이 제공하는 돌봄은 지속성을 담보할 수 없다. 따라서 주민이 농업 활동 시간 일부를 돌봄에 투입하면 비용을 보상하거나 주민을 시간제 일자리나 부업으로 채용하여야 한다.”(김남훈·하인혜 2020: 56-57). 이에 더해 농한기 등에는 영농 활동 부담을 줄이면서 돌봄 서비스를 제공할 수 있을 것이다.

70) “농촌형 커뮤니티 케어는 주민이 직·간접적으로 간단한 돌봄을 제공하는 체계이다. 잠재적 등급 노인에게 필요한 돌봄은 일상생활에 필요한 돌봄으로 전문적인 지식이 필요하지 않다. 단순히 이웃집 대상자의 안부를 확인하거나 도움이 필요한 이웃을 발견하여 연계하는 정도의 돌봄은 당장 가능하다. 간단한 교육이나 훈련을 받거나 요양보호사인 주민이면 더 전문적인 돌봄을 제공할 수 있다. 좀 더 전문적인 돌봄은 자격을 갖춘 주민이나 외부 인력을 영입하여 해결한다.”(김남훈·하인혜 2020: 56)

## 라. 지역 협력·협업 체계와 마을영농 또는 겸업화

구자인(2020a)이 제시한 전략은 마을 내 협업인 협력 체계를 기초로 한 ‘겸업화’ 사례로 볼 수 있다. 기본 전략을 생산 기반(농지)을 재정비하면서 공동 관리할 수 있는 체계를 구축하고, 농기계와 인력을 소유하거나 이용할 수 있도록 하며, 생산물을 함께 공동·판매하는 경로를 마련하는 것이다(구자인 2020a: 20). 이 과정에서 1차 생산-2차 가공-3차 체험·유통에 걸쳐 다양한 겸업화를, 다양한 지역 범위에서 꾀할 수 있다<그림 5-2>. 실천 범위도 로컬푸드, 푸드플랜, 사회적 농업 등까지 넓힐 수 있다.

<그림 5-2> 마을 내 협업·협력 관계에 기반한 겸업화 연계 경로



자료: 구자인(2020a: 24).

이러한 접근 방식을 현실에서 구현하려면 농업인뿐만 아니라 지역 내 다양한 주체의 참여가 필수적이다. <그림 5-2>를 예로 들면, 농가 식당, 교육·체험 농장, 체험 교류센터 등은 농업인 이외에도 마을 주민 등 다양한 주체가 함께 꾸려가야 한다. 이러한 활동과 전략 역시 영농 활동을 중심으로 하여 자원을 효과적으로 재배치하는 형태로 이루어져야 한다. “농촌에 나타나는 각종 조직은 생산 구조(농업 생산력과 생산 관계)를 반영하지 않을 수 없기” 때문이다(김철규 외 2012: 107).

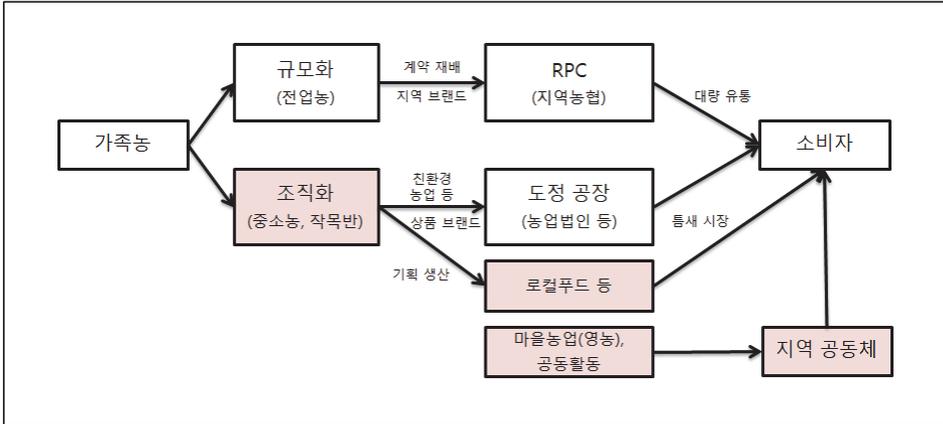
영농 활동(공동 영농)과 농업인으로 한정한다면 주된 대상은 제3장에서 제시한 유형 중 취약농가와 겸업농이 될 것이다. 그러나 이 중에서도 2종 겸업농은 소득을 주로 농외 활동에서 얻기 때문에 참여 유인이 낮을 수 있고, 취약농가는 활동 여력이 적을 수 있다. 따라서 영농 활동이 중심이 되는 영역에서 핵심 역할을 할 수 있는 유형으로 1종 겸업농에 초점을 맞출 필요가 있다. 해당 전략이 겸업농이나 취약농가를 대상으로 효과를 거둘 수 있더라도, 규모농 등 다른 유형 농가를 배제할 필요는 없다는 점에 유의해야 한다. 오히려 규모농을 참여시켜 “소수의 ‘중심 농가’와 다수의 영세·고령 농가 등의 ‘협력 농가’가 역할을 분담하여 지역 농업구조 개혁을 시도”(김태곤·유찬희 2019: 53)하는 형태를 도모할 수도 있다. 일본의 농지중간관리 사업이 이러한 형태에 속한다(김태곤·유찬희 2019: 48-54).

그러나 영농 활동을 한정하더라도 지역 내 농업인 간 협업·협력만으로 해결하기 어려운 문제는 여전히 남아 있다. 채성훈(2020)이 분석한 밭농업 농작업 대행이 좋은 사례이다. 채성훈(2020)은 인력을 특히 많이 투입해야 하는 밭농업에서 인력 부족 문제에 대응하는 농작업 대행 정책인 ‘주산지 일관기계화 사업’, ‘농기계 임대 사업’, ‘농기계 은행 사업’의 실태와 문제점을 분석하였다. 농업인 입장에서는 일손이 많이 필요한 파종·수확 단계 기계화율이 낮아 효과를 체감하기 어렵고, 공공 부문에서 농작업을 대행하면 채산성이 낮지만 민간 임작업 시장에 미칠 영향 때문에 작업 단가를 높이거나 낮추기도 어렵다. 이와 함께 농기계 작동에 반드시 필요한 숙련된 운전자나 수리 기사를 구하기도 쉽지 않다. 이러한 사실에서도 지역 내 다양한 주체 참여가 중요하다는 점을 다시 한 번 확인할 수 있다.

앞서 논의한 관점과 접근 방식을 따른다면 <그림 3-6>에서 제시했던 김정호(2012)의 주요 품목류별 경영체 발전 모형 역시 새로이 검토할 수 있다(<그림 5-3, 5-4, 5-5>.<sup>71)</sup>

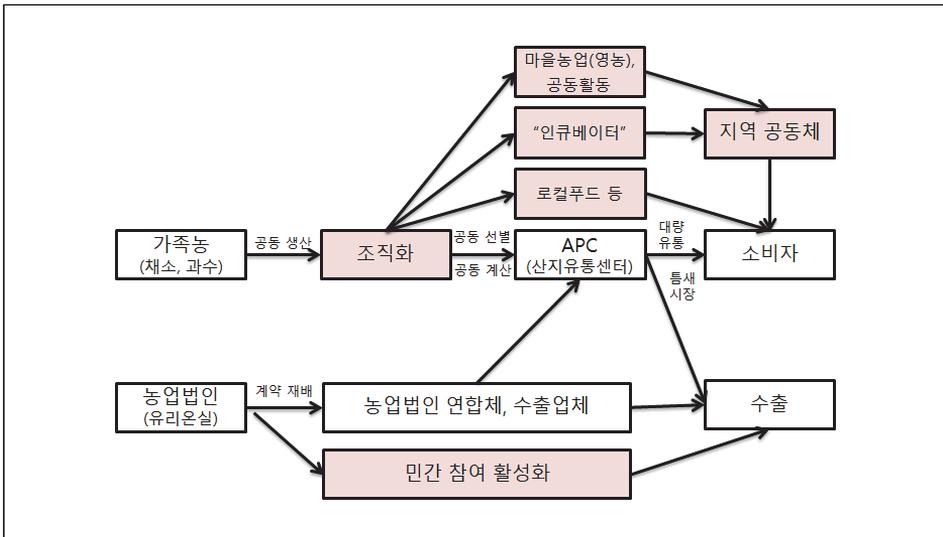
71) 여전히 가족농과 기업농이라는 구분을 많이 쓰고 있지만, 경영체 발전 과정에서 가족농과 기업농의 경계가 흐릿해질 수 있다. 보다 정확히 말하면 최근 농업 경영체는 전통적인 가족농의 특성에서 많이 벗어나고 있지만, 그렇다고 일방적으로 규모화된 농가나 기업농 중심 구조로 변하고 있지도 않다(Pritchard et al. 2007). 따라서 경영체 발전 모형을 개념화하더라도 가족농이 반드시 개별 농가라고 해석할 수는 없다.

〈그림 5-3〉 논벼 경영체 발전 모형(수정)



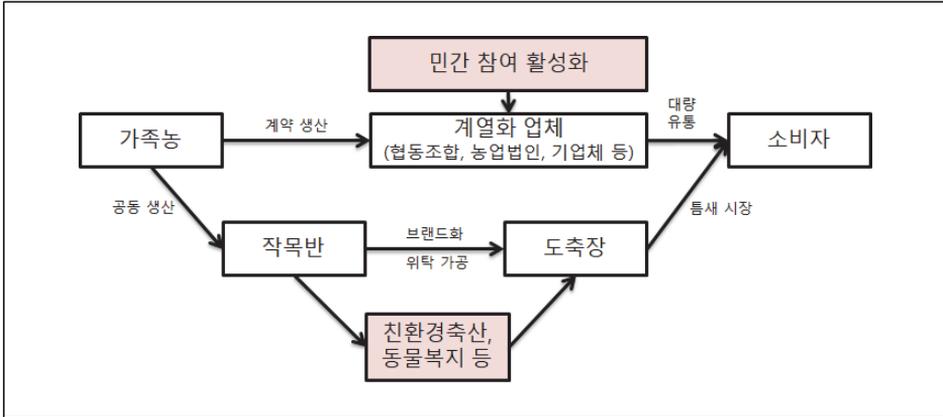
자료: 김정호(2012)를 수정하여 저자 작성.

〈그림 5-4〉 원예 경영체 발전 모형(수정)



자료: 김정호(2012)를 수정하여 저자 작성.

〈그림 5-5〉 축산 경영체 발전 모형(수정)



자료: 김정호(2012)를 수정하여 저자 작성.

품목류별로 그리고 지역과 조직 형태별로 세부 양상은 다르겠지만, 핵심 사항은 다음과 같다. 먼저 소규모 농업 경영체 중심의 조직화를 추진한다. 이 과정에서 신규 농업인이나 귀농·귀촌인 등까지 포함시킬 수 있으면 더욱 바람직하다. 다음으로 작부 체계, 단계별 작업 분배 등을 합의한다. 여기에 공익직불제의 공동 활동이나 사회적 농업에 해당하는 활동도 포함할 수 있다. 이러한 활동까지 범위를 넓힌다면 비단 농업인만이 아니라 지역 주민 참여도 당연히 고려해야 한다. 로컬푸드에서 기획 생산 역시 이 단계에 해당한다. 다음 단계는 판로를 마련하는 것이다. 기존 유통 경로에 더해 로컬푸드 등 틈새시장을 활용하는 전략이 추가 될 것이다.

### 2.2.3. ‘갈등 관리’ 및 ‘주체 육성’ 정책 강화

조직화를 강화하고자 할 때 중요한 과제 중 하나는 ‘갈등 관리’이다. 이는 마을 단위에서 협력·협업하여 특정 사업을 추진하더라도, 참여하려는 동기가 경제적 이윤 창출(기업성), 개인과 공동체 전체 이익 증진(공동체성), 지역 사회 전체 이익까지 실현할 필요성(공공성), 지역 소재 자원 활용(지역성) 등 다양할 수 있기 때문이다 (박시현 2020: 182).

결국 조직화 과정에서 겪을 수 있는 ‘주민 간 갈등’은 표면적으로는 특정한 활동을 하거나 사업을 추진하는 과정에서 주민 간 이해관계가 달라 빚어지는 ‘이해 갈등’이 주를 이루지만, 그 기저에는 삶의 방식, 문화나 관습 차이 등에서 비롯되는 가치 갈등이 자리 잡고 있다(김지수·전대욱 2020: 10). 김지수·전대욱(2020)은 마을기금 사례를 중심으로 귀농·귀촌인 등과 마을 주민 간 갈등 구조를 분석했고, 이러한 갈등의 소지가 있지만 서로 상생할 가능성이 있다고 진단하였다<표 5-5>.

<표 5-5> ‘주민 간 갈등’ 구조 분석: 마을기금 사례

쟁점	이해관계자	입장	이해관계
마을 발전기금 부담 여부	귀농어·귀촌인	부담 불필요 (법적으로 지급 필요 없음)	<대립 요인> • 귀농어·귀촌에 대한 경제적 부담감 • 불투명한 회계 처리에 대한 불신 • 기존 주민의 배타적 분위기 체험 • 구체적 설명 부재에 따른 몰이해 <협력 요인> • 경제 활동(농어업)을 위한 협업 필요 • 기존 주민과 어울려 살고 싶은 마음
	기존 주민	부담 필요 (공동생활 및 시설 활동을 위해 지급 필요)	<대립 요인> • 마을 공동체의 역사에 따라 법으로 해결하기 어려운 문제 존재 • 조용한 마을에 분란이 일어나게 하는 존재로 귀농어·귀촌인을 인식 • 혈연·지연·학연으로 연결된 긴밀한 공동체에서 느끼는 이질감 <협력 요인> • 인구 감소에 따른 마을 소멸의 위기 • 고령화에 따른 마을 활력 저하 문제 체감

자료: 김지수·전대욱(2020: 14).

조직화를 토대로 한 겸업화가 환경 및 생태 관련 공동 활동을 포함한다면 마을기금 사례와 같은 갈등 관계가 더욱 불거질 수 있다. 주민 간 갈등 문제는 경관보전활동(오형은·김용근 2004)이나 새만금 개발 과정에서 환경 영향에 대한 의견 대립(김서용 2005) 등 다양한 조직화 과정에서 나타났기 때문이다.<sup>72)</sup>

72) 관련 사례 심층 분석은 김수석·허정희·한혜성(2015) 제4장과 제5장을 참고하기 바란다.

〈표 5-6〉 사례 조사 지역의 공동 활동 및 조직화에 대한 인식 비교

춘천시 원평 팜스테이	합천군 하남 양떡매
“여기 주민의 반 이상이 귀촌인데 그 사람들은 이기적이고 자기만 알아요. 심지어 이웃이 자기 땅을 밟고 지나가는 것도 싫어하고 집 안에 CCTV를 설치해 놓고 밖에 누가 오나 감시하고 있는 사람도 있어요. 그런 사람들하고 마을기업을 하는 것은 불가능해요.”	“한 달에 한 번 모든 주민이 모인 자리에서 하얀 봉투에 판매수당을 현금으로 넣어서 주민들에게 드렸지요. 어떤 분은 그 봉투를 받고 우시는 분도 있었어요. 내 평생에 월급을 받아보기는 처음이라고 하시면서.”
“저는 여러 사람이 같이 경영하는 마을기업은 반드시 실패한다고 봐요. 독농가(獨農家) 연합체만 성공할 수 있어요. 보세요. 마을기업 중 실패한 곳은 전부 공동운영을 하는 곳이에요.”	“처음에 주민운영위원회를 할 때는 서로 의견이 안 통하고 답답해서 시간만 낭비하고 힘들었어요. 그렇지만 한 번 두 번 하면서 서로 이야기를 들어주고 쓸데없는 이야기는 서로 제지하면서 회의 분위기가 잡혀졌어요.”
“저는 이 마을에 환원을 안 해요. 다른 데에다 해요. 환원을 해줘도 여기 사람들이 고마움을 못 느껴요. 고마움을 느끼는 데가 따로 있어요. 지금 우리 사회에 고마움을 느낄 곳이 한두 군데겠어요? 그런 데다 주는 게 나요. 제가 환원 사업을 그렇게 하고 있어요.”	“예전에는 주민들이 서로 싸우면 오랫동안 서로 얼굴도 안 보고 말을 안 해도 상관이 없었지만 일일급식을 하니까 매일 얼굴을 봐야 되니 주민들이 싸웠다가도 금방 화해를 하더라고요.”

자료: 조재준·남재걸(2018).

마을영농 방식으로 조직화를 꾀하려고 해도 넘어야 할 과제는 많다.<sup>73)</sup> 그중 핵심은 주체 형성이다. 농업 인력 육성 정책군 사업에서 드러났던 대다수 주민의 자발적 교육 참여 부족, 지역에서 필요한 교육 제공 부족 등(오형은 2012: 55-58)의 문제가 여전히 반복될 수 있다. 조재준·남재걸(2018)이 마을 사례 조사를 하면서 면담한 내용에서도 이러한 일면을 확인할 수 있다<표 5-6>.

이렇듯 갈등이 깊어지는 원인 중 하나는 “농촌 마을이 잘 조직된 ‘공동체’인 동시에 마을 주민이 직원인 ‘회사’가 될 수 있다는 무리한 가정 때문이다.”(임경수 2020: 102). 임경수(2020)는 사례 조사를 바탕으로 조직화 과정에서 겪는 문제점과 성공 요인을 진단하고(참고 3), 공유 자산 소유 주체와 이를 활용하는 주체를 분리하고, 보조금을 받아 만든 자산을 사유화하는 행위를 막는 등의 대안을 제시했다.

73) 유정규(2020: 28)는 집락영농 형성 조건으로 지역 내 상당 부분의 땅을 공동으로 관리하는 것이 반드시 필요하고, 1) 운영 원칙·이해관계·이익 배분 등을 규정한 규약이나 정관과 대표자 구비, 2) 비용 부담이나 이익 배분에 대한 일괄 회계, 3) 현재 법인이거나 중장기적으로 법인 구성을 목표로 추진 중 2가지 이상을 만족해야 한다고 정리했다.

### 〈참고 3〉 보조금 사업을 받은 마을 단위에서 생기는 갈등 원인과 성공 요인

“마을·공동체·회사가 뒤섞인 무리한 과정 때문에 보조금을 지원받은 마을은 모두 비슷한 어려움을 겪고 있다. 이를 정리하면 이렇게 요약할 수 있다.

- (1) 마을 주민이 대부분 참여하는 법인을 조직하라고 한다. 하지만 고령화된 마을에서 이렇게 법인을 만들기는 어렵다.
- (2) 활동하기 어렵거나 관심이 없는 주민이 사업 조직의 구성원이 되면, 사업 추진에 번거로움이 많이 생긴다.
- (3) 출자금을 적게 하면 토지를 구매하는 등의 사업 준비가 어렵고, 1인당 같은 금액으로 하면 열심히 일할 주민이 없을 것이고, 자유롭게 하면 돈만 내고 일하지 않는 주민에게 수익이 돌아가니 출자금을 정하는 것이 어렵다.
- (4) 그래서 마을 사업에 참여하는 사람은 봉사하라고 하는데, 언제까지 그렇게 할 수 있나, 그렇게 하면 나중에라도 사업이 잘되는 것일지 자신이 없다.
- (5) 마을 사업에 참여하지 않거나 관심이 없는 사람이 마을 사업으로 수익이 생기기 시작하면, 갈등을 일으키고 고소와 고발 등 극단적인 상황을 만든다. 이를 통해 마을은 주저앉는다.
- (6) 마을 사업으로 수익이 발생하면 어르신이나 마을의 어려운 이웃을 돕고 싶은데 언제 그렇게 할 수 있을지 모르겠다.

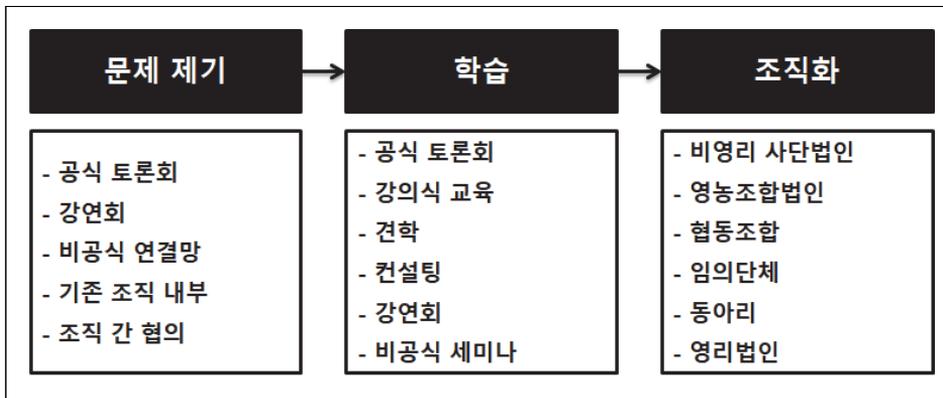
(중략) 방문한 마을에서 꼭 했던 질문은 ‘공동체가 잘 운영되는 조건이 무엇인가’였다. 그 답은 조금씩 달랐지만, 종합적으로 정리해 보면 다음과 같다.

- (1) 공동체는 공동으로 가진 것이나 공동으로 하는 일이 있어야 한다.
- (2) 공동체 구성원은 공동으로 가진 것과 공동으로 하는 일이 무엇인지를 똑같이 인식하고 있어야 한다.
- (3) 공동으로 가지고, 공동으로 했을 때 혼자 가지거나 혼자 하는 것보다 더 큰 효과가 있어야 한다.
- (4) 민주적이고 합리적인 의사결정 구조가 있어야 한다.”(임경수 2020: 104-105)

농업구조 전환과 지역 사회 유지라는 목적을 이루고자 조직화를 피하고자 하더라도 하루아침에 목적을 이루기는 어렵다. 조직화 역시 하나의 전략이지만 동시에 세부 단계를 거쳐 추진해야 할 과제이기도 하다. <그림 5-2>의 마을 내 협업·협력 관

계에 기반한 겸업화를 연계하는 방식 역시도 예외가 아니다. 김정섭·정유리·유은영(2017: 108-109)이 제시한 지역 사회 발전을 위한 조직적 실천의 과정 모형을 이리한 조직화 단계의 밑그림으로 적용할 수 있다<그림 5-6>. 공통된 핵심은 참여자 중 누군가가 문제를 제기하고, 이를 놓고 집단적으로 학습하고 전략과 과제를 파악한 뒤, 조직화를 하여 실제 실천으로 옮기는 것이다(김정섭·정유리·유은영 2017: 108). 이와 함께 지역 공유 자산을 활용하여 공동체 자립 기반을 마련하고, 마을 공동체 중심으로 기금을 마련하거나 공동체 재단을 설립하여 공익 활동을 지원하는 방식 등도 검토할 필요가 있다(전대욱·최인수·김건위 2016).

<그림 5-6> 지역 사회 발전을 위한 조직적 실천의 과정 모형



자료: 김정섭·정유리·유은영(2017: 108).

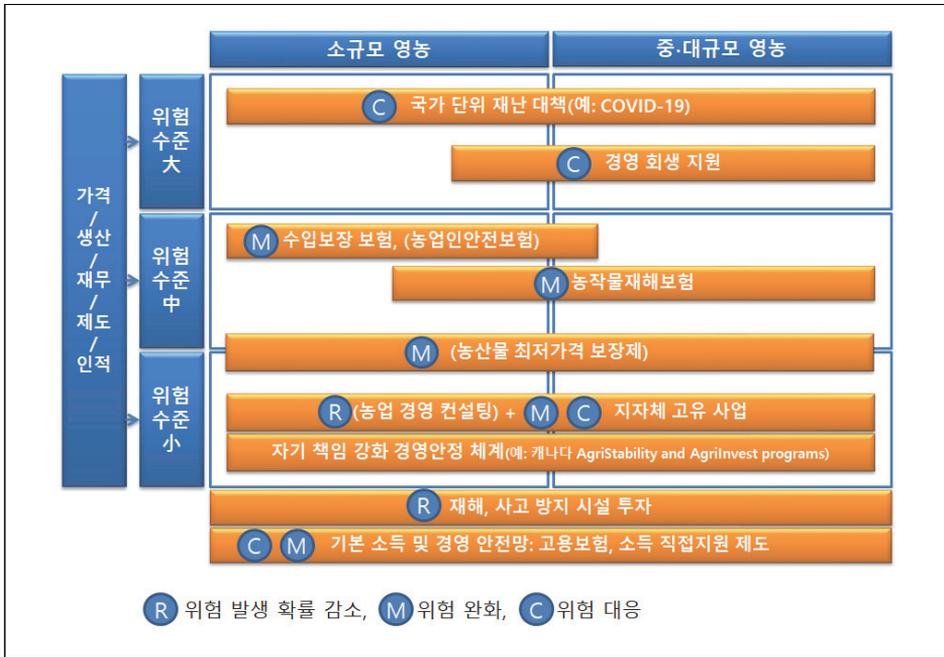
#### 2.2.4. 소득 안전망 강화

위에서 제안한 전환을 피하면서 소득 안전망을 실효성 있게 강화해야 한다. ‘조직화에 기반한 겸업화’ 전략 등의 주요 대상은 겸업농과 취약농가이다. 이들 유형 농업 경영체 다수가 겪고 있는 만성적인 소득 문제를 해소해야, 공익 증진 활동을 비롯한 여러 형태의 실천에 참여할 유인을 끌어올릴 수 있다. 이는 “영농 방식을 바꾸거나 공익 기능 증진에 필요한 활동을 의식적으로 실천하려면 농업 소득이 줄어들거나 비용이 늘어나는데, 농가 경제가 악화되고 있는 가운데 이러한 변화를 시도

하기는 쉽지 않지” 때문이다(유찬희·김태영 2020: 26-27).

2020년 5월부터 시행된 공익직불제나 최근 지자체를 중심으로 도입되고 있는 농민수당 등이 주요한 정책 수단이 될 수 있다. 공익직불제(기본직불제)나 농민수당 등은 농업 경영체가 최소한의 소득을 얻을 수 있는 ‘안전판(safety floor)’ 기능을 한다<그림 5-7>. 그러나 소득 안전망만으로 소득 문제를 해결하기 어렵다는 점에 유념해야 한다. 소득 안전망을 촘촘하고 견고하게 구축하되, 이를 디딤돌 삼아 협력·협업 체계를 마련하거나 다양한 소득 활동을 하는 등 농업 경영체 수준의 노력이 병행되어야 하고, 여기에 기존의 경영 안정 제도가 함께 작동해야 한다.

<그림 5-7> 소득 안전망 및 경영 안정 제도 개념도



자료: 저자 작성.

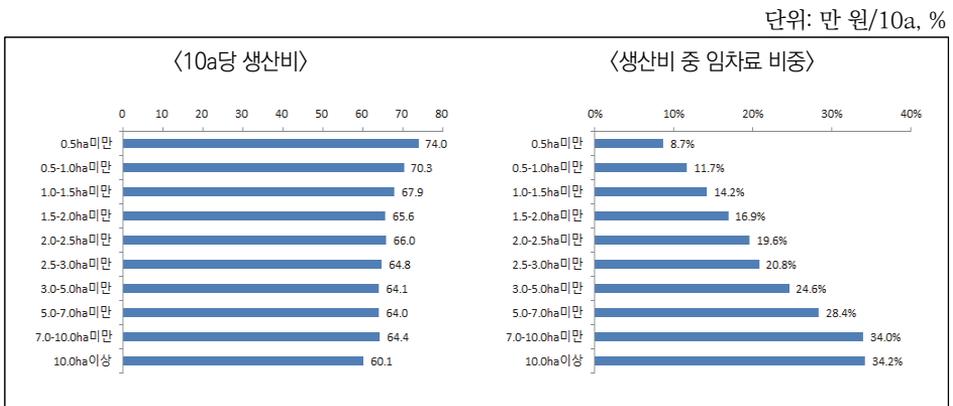
## 2.3. 생산요소 접근성 개선<sup>74)</sup>

### 2.3.1. 농지 접근성 개선

영농 규모화 전략을 선택한 농업 경영체에 필요한 정책과제는 농지 확보를 보다 용이하게 제도를 개편하는 것이다. 보다 구체적으로 농지 임대차 제도를 개편하여 농지 접근성을 높일 필요가 있다.

영농 규모화는 주로 논벼 농가를 중심으로 추진되어 왔다. 비록 호당 경지 면적이 더디게 늘어났고 쌀 가격 경쟁력 확보도 당초 목표를 이루지는 못하였지만(제4장), 농가 인구가 줄어드는 가운데 식량의 안정적 공급 기능을 수행하려면 규모화는 여전히 필요하다<표 2-3>. 농지 면적 감소를 고려하면 농지를 적시에 필요한 만큼 확보할 수 있는지가 더 중요할 수 있다. 농지를 영농 활동에 이용하지 못하면 유희화되기 때문에<sup>75)</sup> 농지 보전 차원에서라도 농지를 계속 이용할 수 있도록 할 필요가 있다.

〈그림 5-8〉 논벼 재배 면적 구간별 단위 면적당 생산비와 생산비 중 임차료 비중(2003~2019년 평균)



자료: 통계청(각 연도). 『농축산물생산비조사』.

74) ‘농업 경쟁력 강화’를 지향하면서 영농 규모화나 자본집약화를 도모하는 농업 경영체에 특히 중요하다.

75) 전체 농지 중 휴경지 비중은 2008년 2.8%에서 2019년 3.8%로 늘어났다.

논벼 경작 규모를 확대하더라도 단위 면적당 생산비 절감 효과는 작다<그림 5-8>. 그러나 영농 규모가 커질수록 토지용역비(임차료) 비중이 늘어나기 때문에 상대적으로 임차료 부담을 줄이면서 농지 확보를 보다 용이하게 할 수 있으면 생산비 절감 효과를 현재보다 높일 수 있을 것이다. 실제로 농업 경영체는 농업 수익성과 농업소득의 가계비 충족도가 낮아지고 있기 때문에 경영 규모를 늘려야 농업소득을 늘릴 수 있고, “농지 가격이 수익지가를 크게 상회하여 매입을 통한 규모 확대가 어려운 반면 임차료는 상대적으로 낮아짐으로써 임차에 의한 규모 확대”를 도모한다(박석두 외 2004: 30). 영농 규모가 일정 수준 이상인 농가는 농지 매입보다는 임차 방식으로 규모를 더욱 늘리려는 경향을 보이는 점(김관수·안동환·이태호 2007)도 이러한 배경에서 비롯된다.

신규 진입 농가나 청년 농업인이 안정적으로 농업 부문에 정착해야 세대교체가 원활하게 이루어질 수 있고, 농업 부문 지속가능성을 높일 수 있는데, 이들에게도 농지 확보 문제는 중요하다(임소영 외 2020: 2). 정부는 2018년 청년창업농(후계창업농) 영농 정착 지원 사업을 도입하여 2022년까지 청년 농업인 1만 명을 육성하기로 하였고, 같은 해 2030 세대를 대상으로 농지은행의 농지 임대를 최우선으로 지원하고 있다(김기흥 2019: 26). 그럼에도 불구하고 농지 확보 어려움은 청년 농업인 등이 정착 초기에 어려움을 겪는 주요한 원인으로 남아있다(<표 5-7>, 마상진·정은미·김경인 2017: 49). 실제로 젊은 영농인은 농지 가격이 비싸서 땅을 구하기 어려워 농지 장기 임대차 사업을 신청하는 비중이 높았다(이향미·김미영 2014).

〈표 5-7〉 청년 농업인 창농 초기 어려움

창농 초기 어려움	신규	승계	합계
경영 자금 확보	76.1	64.1	68.0
농지 확보	53.5	43.3	46.7
기본 생활비 확보	39.4	37.1	37.7
영농 기술 습득	26.5	35.6	32.9
가족의 이해	15.5	28.5	24.3
멘토 부족	18.1	11.6	13.6
기본 상담 창구 찾기	5.8	8.9	7.9
주택 확보	10.3	6.5	7.7

자료: 마상진·정은미·김경인(2017: 49).

이러한 현실을 고려할 때, 임대차 등 농지 제도를 개편하여 농지 접근 가능성을 높여주는 방식이 규모화 전략을 선택하려는 농가에 가장 크게 도움이 될 것이다.

여전히 대부분의 농사가 땅을 기반으로 이루어지기 때문에 농지를 확보할 수 있는 지 여부는 신규 진입 농가뿐만 아니라 이미 영농 활동에 종사하고 있는 농가에도 절박한 과제이다. “특히, 인구가 증가하고 경제가 발전할수록 농지의 소유와 이용을 둘러싼 다툼과 효율적으로 이용할 필요성이 커지게” 되고 “농지는 소유자가 자신의 의향대로 이용하는 것이 원칙이지만, 인위적으로 창출할 수 없고 양적으로 유한하며 (중략) 토지의 특성 때문에 그 소유와 이용에 대한 제도적 개입이 불가피”하여 “농지 소유 및 이용 구조는 제도에 의해 규정”된다(박석두·황의식 2002: 1). 그러나 농지 제도 역시 다른 제도와 마찬가지로 여건과 구조를 변화시키는 원인이라기보다는 결과물이다(김수석 외 2008:11). 농지를 둘러싼 대표적 쟁점 중 하나인 경자유전(耕者有田) 원칙이 현실에 부합하는지 여부 역시 경자유전 원칙을 천명한 시기 이후 여건이 계속 변화하였기 때문이다. 당시 핵심이었던 자작농 체제를 비롯해 농업구조가 바뀌고, 경자유전 원칙을 실현하는 데 필요한 정책 수단이 미비(채광석 2019: 8)한 점 등 때문에 현실에서 농지를 확보하기 쉽지 않다. 한편으로는 일부 농가가 계속 영농 규모를 확대하고, 동시에 경작자를 보호하면서, 나아가 “농업정책은 농업구조 개선 정책에서 농업 경영체 육성 정책으로 전환해야”(김수석 외 2008: 32) 하는 필요성 속에서 농지 소유 및 이용 구조를 개편하고 농업 경영체가 농지를 보다 쉽게 확보·이용할 수 있어야 한다.

가장 중요한 전환 방향은 농지 정책 기본 방향을 소유 중심에서 이용 확대 허용 쪽으로 전환하는 것이다.<sup>76)</sup> 이는 다시 경자유전 원칙을 어떻게 해석할지의 문제로 귀결된다.

---

76) 일본은 2009년 「농지법」을 개정하여 정책 방향을 “소유에서 이용으로” 전환하였다. 이는 임대차에 한정하여 농지를 이용·경영할 수 있는 주체 범위를 확대하고 제한을 완화한 것으로, 기존의 농지 경작자주의 원칙을 폐기한 것으로 볼 수 있다. 다만, 농지 전용 기준을 더욱 강화하여 농지 전용을 제한하고 있다. 이와 별개로 경자유전 원칙을 반영하여 농지를 취득하려면 해당 시·정·촌의 농업위원회의 심의를 거쳐 허가를 받도록 하고 있다(사동천 2010).

“현실에서 경자유전 원칙과 자작농주의가 붕괴된 상태이며, 농지 가격이 수익지가를 크게 상회하여 농지를 매입하기 어렵고 경제성도 없다. 농지 임차가 일반화되어 있고 임차의 경제성이 충분하여 임차를 통한 규모 확대가 가능하다. 그런데 우리의 현행 농지 제도는 경자유전을 원칙으로 삼고 있다. 자작농주의를 유지할 것인가? 차지농주의로 전환할 것인가? 경자유전 원칙을 폐기할 것인가, 유지할 것인가? 아니면 절충주의나 제3의 길을 찾을 것인가?”(김수석 외 2008: 31).

이 문제는 경자유전 원칙을 헌법변천(憲法變遷)<sup>77)</sup>하는 방식으로 접근할 수 있다. 예를 들어 ‘경자’를 농작업을 누가 하는지가 아니라 자신의 책임과 비용을 들여 경영을 하는지를 기준으로 해석하고, ‘유전’을 소유 및 점유로 확대 해석한다면, 경자유전 원칙을 유지하면서도 농지 이용을 신축적으로 할 수 있을 것이다(이재진 2020).

그럼에도 현행 「농지법」에는 ‘농지 임대차를 금지’하는 조항과 ‘임차인을 보호’하는 규정이 섞여 있어 혼돈을 주고 있고, 농지 임대차 제도 운영 방향에도 혼선을 가져오고 있다(이재진 2020). 또한 그동안 임차인 보호를 강화하면서 상대적으로 임대인 보호 조치가 약화되었기 때문에, 양측을 모두 보호할 필요가 있다(채광석·김홍상·윤성은 2016: 83). 이런 점에서 경자유전 원칙은 유지하되, 농업인 간 임대차는 허용하고, 별도 법률을 신설하여 농지 임대차 체계를 규율하는 방안을 검토할 필요가 있다. 가령 1986년 제정되었다가 1994년 「농지법」이 제정되면서 통합·폐지된 「농지임대차관리법」 등을 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 「농지임대차관리법」의 기본 방침은 1) 농지 매매 증명 제도를 개선하여 농지 투기를 방지하고, 2) 농지관리위원회<sup>78)</sup>를 구성하여 자율적으로 농지를 관리할 수 있는 체제를 확립하며, 3) 임대차 관련 지역별 관행을 존중하여 이해 당사자 간 충돌을 최소화하는 것이었다(사동천 2010). 특히 농지관리위원회는 마을영농에서 핵심인 농지 공동 관리에도 필요하다.

77) 헌법 조문은 유지하되 현실 변화를 반영하여 그 내용을 달리 해석함으로써 헌법 규범과 현실 사이 괴리를 해소하는 방법을 뜻한다(황도수 2009).

78) 2009년 「농지법」이 개정되면서 폐지되었다.

### 2.3.2. 자본 접근성 개선

자본집약화 전략을 택하려는 농업 경영체를 대상으로 필요한 정책과제는 농지를 장기적으로 사용할 수 있는 토대를 마련하고, 자본 접근성을 개선하여 농업용 투자 자금을 원활하게 조달할 수 있도록 하는 것이다.

먼저 농지 접근성은 자본집약화에도 영향을 미친다. 과수 및 화훼 농가는 논벼 농가와 달리 임차를 상대적으로 적게 한다. 이는 시설 투자를 많이 해야 하기 때문에 농지를 임차하기보다는 가급적 매입하여 장기간 이용하기를 원하기 때문이다(채광석·김홍상·윤성은 2016: 40). 특히 농지 전용이 이루어지기 쉽고 시설원예가 많이 이루어지는 도시 근교 지역에서는 임차지 회수 가능성이 높기 때문에 시설 농업용 투자가 이루어지기 어렵다(박석두 외 2004: 28).

보다 중요한 과제는 자본을 원활하게 조달하기 어려운 농업 경영체가 직면해 온 내적·외적 자본 제한 문제를 완화시키는 것이다. 평균 수준에서 농가 호당 농업용 고정 자산 투자는 상당 기간 정체되어 왔지만(그림 3-4), 전업농은 수익성 있는 품목을 중심으로 생산을 늘리거나 투자를 확대하여 생산력을 유지하려고 했다(박준기·황의식·김미복 2010: 127). 그럼에도 농산물 가격 상한이 ‘보이지 않게’ 제약되는 가격 천장 현상과 농식품 소비량 감소가 예상되기 때문에(그림 2-1, 2-2) 농업 경영체 입장에서는 투자한 만큼 성과를 거둘 수 있을지에 대한 불확실성이 더욱 커질 수밖에 없다. ICT 기술을 도입하려는 농업 경영체가 ‘투자 대비 성과의 불확실성’과 ‘투자 및 관리 비용 부담’이 가장 큰 장애 요인이라고 응답한 결과(표 4-9) 역시 이러한 문제에서 비롯된다.

이에 더해 규모화 또는 자본집약화가 진전되어 왔기 때문에, 기존 경영체 승계를 제외하면 신규 진입 농업 경영체가 마주치는 진입 장벽은 더욱 높아지고 있다. 기존 농업 경영체 중 일부는 자본집약형 경영 형태를 추구하고 있지만, 평균적으로 농업 부문 투자는 감가상각분을 충당하는 선에서 소극적으로 이루어지고 있다(그림 3-4). 농업 투자가 원활하게 이루어지지 못하는 이유는 “농업의 저수익성, 보수적 금융 관행의 강고성, 농업 금융 시스템 문제 등이 복합적으로 작용”한 결과이다(박성

재·김태균·이정환 2017). 따라서 초기 영농 자금, 운영 자금 등을 필요로 할 때 신용 제한을 완화할 필요가 있다.

바꾸어 말하면, 농업 경영체 단위에서는 자본 조달뿐만 아니라 위험 관리와 경영 능력 배양 관련 정책을 강화하여 내적 자본 제한을 완화해야 투자를 확대할 유인이 생긴다. 한 예로 농업 경영 컨설팅 지원 사업은 사업 수혜자 만족도가 전반적으로 높았지만, 전문화된 경영주는 보다 양질의 컨설팅을 원하고 있었다. 또한 2014년 이후 개별 경영체 신청 건수가 감소 추세를 보이는 문제에 대응하여 사업비 및 사업 기간 조정, 사후 관리 개선 등 개선이 필요하다(농식품정책성과관리센터 2017). 예로 든 경영 컨설팅은 사전 위험 관리에 속하며 이외에도 가축 질병 예방, 재해보험, 소득지원 제도, 농가 경영회생 지원 등 다양한 위험 관리 수단을 종합적으로 연계할 필요가 있다<표 5-8>.

<표 5-8> 농업 경영체 위험 관리 정책

관리 수단	사전 예방	위험 완화	대응
생산 위험	기반·시설 지원 가축질병 예방 기술 컨설팅 검역 조치	재해 보험 가축 공제 풍수해보험	재해 구조(aid) 재해 농가 지원 폐기 보상
가격 및 시장 위험	관측 사업 영농 교육 약정 출하	선물 시장(돼지고기) 수매제(공) 자조금 및 유통 명령제 계약 재배 안정화 사업	작물 재보험 지원
소득 위험	-	저리 자금 지원 농외소득 정책	사회 안전망 농가 경영 회생 지원 농지 매입 사업 농가 부채 대책

자료: 황의식·이용호(2008: 67) 수정.

다른 한편으로 금융기관 등이 농업 경영체에 자본 조달을 기피하는 외적 자본 제한을 완화할 필요가 있다. 자본 외적 제한을 겪는 주요한 이유는 금융 기관이 위험을 우려하여 자금 대출을 제한하거나 금리를 높이고(박준기·황의식·김미복 2010: 16-17), 정부의 농업 투융자 규모가 정체되는 가운데 자본 지출 비중이 줄고 있으며

(국승용 외 2017: 94), 농업 투자 자금의 금융 접근성이 떨어지는 등(국승용 외 2017: 98) 복합적인 요인이 작용한 결과이다. 2003~2019년 농가 부채 중 평균 84.0%를 금융 기관에서 차입(통계청 『농가경제조사』)한다는 점을 고려하면 위와 같은 외적 자본 제한은 농업 경영체의 투자를 가로막는 중요한 원인 중 하나이다. 더욱이 정책 자금 역시 담보력이 제한되어 제도 개선이 늦어지고, 대상자와 대상 조건이 맞지 않아 용자 사업 집행이 원활하지 않는 등의 문제를 안고 있다(김미복·윤채빈 2020: 17-18). 농업 정책자금이 사업 성격과 관계없이 특정 연령대에 집중되어 자금 수요나 농업 경영체 성장 단계를 충분히 반영하고 있지 못한 점도 개선이 필요하다(김미복·윤채빈 2020: 56-59). 이러한 외적 자본 제한 문제를 완화하려면 <표 5-9>와 같은 대안을 검토해야 한다.

<표 5-9> 외적 자본 제한 완화 수단

수단	주요 내용
농림수산업자신용보증기금 (농신보) 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농신보를 농수산업발전신용보증기금으로 전환하고, 농림수산 부문 참여자 전체를 대상으로 신용 보증 확대</li> <li>• (가칭) 산업발전계정과 농업인 개인 신용 보증 계정을 별도 운영하여 영세 농업 경영체 접근성 개선</li> <li>• 보증 심사 평가에서 담보 능력보다 사업 능력 반영 비중 상향 조정</li> </ul>
법인 경영 확대 기반 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1호(戶) 법인 제도를 도입하여 농가의 현물 출자를 원활하게 하는 등 경영을 활성화하고, 금융 접근성을 개선</li> </ul>
정책 자금 금리 운용 체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저금리 기조에 대응하여 기준 금리에 가산 금리를 적용하는 방식으로 정책 자금 금리를 탄력적으로 운용</li> </ul>
금융 사각지대 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영세 소농(보조 및 용자), 규모화된 전업농(대형 용자 및 보증), 기업농(투자) 등 농가 유형별로 자금 조달 지원 수단 구분</li> </ul>

자료: 국승용 외(2017: 108-115), 김미복·윤채빈(2020: 71-72)을 참고하여 정리.

이와 함께 민간 부문 참여를 촉진하는 방안을 검토할 필요가 있다. 자본집약형으로 경영 형태를 바꾸거나 ICT 기술을 도입하려면 초기에 투자를 많이 해야 한다. 따라서 농업 경영체 및 정책 부문 이외에도 필요하다면 민간 부문 참여를 활성화하는 방안도 투자 증대에 도움이 될 수 있다. 한 예로 일본에서는 ‘일본재흥전략 2016’ 전략의 하나로 스마트 농업을 제시하였고, 이 과정에서 농기계 및 ICT 참여를 허용하였다(이정환 2020a). 이와 함께 일본 농식품연구기구(National Agricultural and

Food Research Organization, NARO)는 농업 데이터 플랫폼 WAGRI를 개발하였고, 민간 기업이 자료를 사업에 활용할 수 있도록 하였다(남재작 2020).

국내에서 민간 투자 활성화는 일반 기업의 농업 부문 진입이라는 형태로 쟁점이 되었었다. 기업의 농업 부문 진입이 필요하다고 주장하는 입장은 기업의 대규모 자본을 활용하여 농업 부문 내부 자본 경색 문제를 완화할 수 있고 농업 경쟁력을 높일 수 있다는 점을 근거로 든다(박병원 2016: 11-13). 반면, 반대 입장은 기업농이 영농 활동 자체보다는 농업회사법인 형태로 농지를 확보하여 기대 수익을 얻고자 할 수 있다는 점과 시장 교섭력 우위를 이용하여 농업 경영체를 ‘수탈’할 수 있다는 점 등을 근거로 제시한다(장상환 2016: 8-17).

국내에서도 (주)동부팜한농의 새만금 유리온실 건설, LG CNS의 새만금 ‘스마트바이오 파크’ 조성 시도 사례 등이 있었으나, 농업계와의 갈등을 겪으면서 안착하지 못하였다. 이러한 사례에서 확인할 수 있듯이, 민간 부문 자본 투자가 필요하더라도 이에 앞서 기업의 농업 부문 진입이 어떠한 형태를 뜻하며 어떤 부문에 진입할 수 있을지, 이 과정에서 발생할 수 있는 공공 갈등을 어떻게 관리하고 해결해야 할지, 그리고 이 과정에서 정부가 어떻게 중재 및 갈등 관리 그리고 사후 관리를 할 수 있을지 등을 면밀하게 검토해야 한다(김병률 외 2017a:65-70).

### 2.3.3. 경영 위험 관리 대책 강화

농지와 자본 접근성을 개선하는 사전적 접근에 더해 경영 위험 관리 측면의 사후 관리 역시 중요하다. 규모화나 자본집약화를 피하는 농업 경영체에도 소득 문제는 중요하다. 그러나 이들이 직면해 온 더욱 큰 문제는 경영 위험이다. 규모화된 전업농이나 자본 투자를 많이 한 농업 경영체는 상대적으로 각종 경영 위험에 노출될 가능성이 높기 때문이다(박준기 외 2014a: 21). 더욱이 농업소득률이 점차 낮아지고 있어 같은 충격을 받더라도 경영비 변동의 영향이 커질 전망이다. 특히 시설 투자 비용이 늘거나 영농 규모화가 진행된 농업 경영체의 세부 경영비 비중이 달라지는 점을 고려하면 이러한 문제는 더욱 심각하다(김태후 2020: 3-4). 농업 경쟁력 강화 방향에 가까운 농업 경영체는 규모농 또는 자본집약농 비중이 높을 것이므로, <그림 5-7> 중재해보험이나 경영 희생 지원 정책과 보다 밀접하게 연계할 필요가 있다.

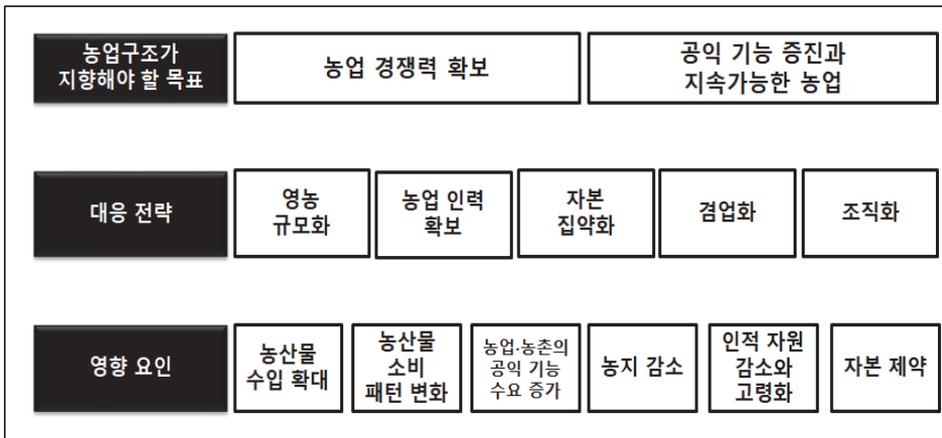
## 농업구조 변화 방향에 대한 조사 설문지

SQ1. 귀하께서는 어느 분야에서 일하고 계십니까?

1) 학계 및 연구계      2) 정부 부처      3) 농업 종사

### PART A. 농업구조 변화 방향과 전략

농업구조 변화 방향과 각각의 전략, 그리고 영향요인 사이의 연관성은 다음과 같이 도식화할 수 있습니다.



농업구조 변화 방향에 관한 설명은 다음과 같습니다.

구성 요소	설명
농업 경쟁력 확보	생산성과 효율성을 높여 국산 농산물 생산 비용을 낮추고 부가가치를 늘려서 수입 농산물과의 경쟁력을 확보하는 것이 중요 • 예시) 선택과 집중 전략, 영농 규모 증대, 고부가가치 농산물 생산 농가 선별/지원
공익 기능 증진과 지속가능한 농업	사회 수요 변화에 맞추어 농업의 먹거리 생산 이외 기능인 환경 보전, 농촌 경관 개선 등을 통해 사회적·환경적 지속가능성을 강화하는 것이 중요 • 예시) 다품목 소량 생산 체계 확대, 공익직불제를 중심으로 환경 보전 및 농촌경관 개선 도모, 사회적 농업 등

농업구조 변화 전략을 추진하는 데 있어서, 다음과 같은 영향 요인들이 고려될 수 있습니다.

총위	구성 요소	설명
영향 요인	농산물 수입 확대	농산물 수입 개방이 현 수준보다 추가로 크게 확대되지는 않겠지만, 농산물 시장에 지속적으로 영향을 미침. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 상대적으로 가격이 낮은 수입 농산물과의 경쟁이 상시화되면서 수입 농산물 가격이 국내 농산물 가격 천장(ceiling)이 되고, 국내 농산물이 가격 경쟁력을 갖출 여지는 더욱 줄어들 것</li> <li>• 영농 활동 위주로 도시민과 비슷한 소득 수준을 얻을 수 있는 경영 규모는 계속 늘어왔고, 앞으로도 더욱 커질 것</li> </ul>
	농산물 소비 패턴 변화	1인당 농산물 소비량은 계속 줄어들 것이고, 소비 총량도 증가세가 둔화되다가 감소하기 시작할 것임. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소비 양태도 다양해짐. 예를 들어 농산물 중에서도 쌀 소비량은 줄어들고 있는 반면, 과일과 육류 소비는 늘고 있음. 또한, 가공 식품이나 간편 식품 소비가 늘고 있고, 가정식 대신 외식을 하는 가구도 점점 많아지고 있음.</li> </ul>
	농업·농촌의 공익 기능 수요 증가	사회 구성원이 농업·농촌에 요구하는 기능과 역할이 식량 생산 중심의 기존 경제적 기능을 넘어 쉼터와 삶터라는 사회적 기능 제공으로 확대되어 가고 있음. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 구체적으로 일반 국민은 현재 농업·농촌에서 '안정적 식량 공급' 기능을 가장 기대하고 있으나, 앞으로는 '전원 생활 공간', '관광 및 휴식 장소', '전통 문화 계승' 등의 역할이 중요해질 것이라고 생각하고 있으며, '국토 균형 발전'과 '자연 환경 보전'도 지 금만큼 중요하다고 여기고 있음.</li> </ul>
	농지 감소	농지 규모는 1975년 224만 ha에서 2019년 158만 ha로 줄어들었고, 주요 원인은 농지 전용임. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이 과정에서 농지 임대차가 늘어나, 임차 농지 비중이 1995년 42.2%에서 2016년 51.4%까지 높아짐.</li> </ul>
	인적 자원 감소와 고령화	농가 수와 농가 인구는 지속적으로 감소하고 있음. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농가 수는 1990년 177만 호에서 2018년 102만 호로 줄어들음.</li> <li>• 농가 인구는 1990년 666만 명에서 2018년 232만 명으로 줄어들음.</li> <li>• 농림어업 취업자 수는 1990년 324만 명에서 2018년 134만 명으로 줄어들음.</li> </ul> 농가 인구의 고령화도 심화되고 있음. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 65세 이상 경영주 비중은 1990년 18.3%에서 2018년 60.3%로 높아짐.</li> <li>반면 후계농업경영인을 보유한 농가 비중은 2011~2014년 평균 9.6%로 나타남.</li> </ul>
	자본 제약	농업 고정자본과 중간 투입재 사용량은 증가해 왔음. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자본 집약적 영농 방식이 확대되는 가운데 자본재로 농업 인력을 대체한 결과 그러나 농업용 자본 투자 여력이나 외부 자본 유입은 제한되고 있음.</li> </ul>

농업구조 변화의 구체적 전략에 관한 설명은 다음과 같습니다.

총위	구성 요소	설명
전략	영농 규모화	영농 규모를 늘려서 생산 비용도 절감하고(규모의 경제) 농가가 얻을 수 있는 총수입과 농업소득을 늘림. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대 효과) 단위 면적/마리당 생산비 절감 또는 농업 총수입·소득 증가</li> <li>• 관련 정책) 전업농 육성 대책, 농지규모화 사업, 경영이양직불제 등</li> </ul>
	농업 인력 확보	고용 노동자를 늘리거나 신규 인력 유입을 촉진하여 일손 부족을 완화하고, 앞으로 농사를 계속 지을 수 있도록 기반을 마련함. 고용허가제, 계절근로자제 등의 제도를 이용하여 외국인 근로자를 확보하거나, 귀농자·신규 청년 농업인을 늘려서 인력 문제를 완화함. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대 효과) 농업 인력 부족 문제 완화</li> <li>• 관련 정책) 후계농업경영인육성사업, 귀농 정책, 청년농업인 육성 정책 등</li> </ul>
	자본집약화	주로 자본 투자를 늘려 부가가치를 높이는 방식임. 축산이나 시설 원예 농가 등 토지를 비교적 적게 이용하는 농가가 도입하기 쉬움. 노동력 투입을 줄이는 대신 ICT를 도입하거나 시설을 현대화하여 수익성을 높임. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대 효과) 부가가치 및 수입 증대</li> <li>• 관련 정책) 축사시설 현대화, 스마트팜 등</li> </ul>
	겸업화	농사를 지으면서 경영주나 가족이 다른 일을 병행함. 농산물 가공이나 직판장 등을 운영할 수도 있고, 다른 농가 농작업이나 경관 관리 활동·노인 돌봄 서비스 등 임금 노동을 할 수도 있으며, 가족 구성원이 다른 직장에서 일을 하기도 함. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대 효과) 소득 증대 및 안정적 소득 확보</li> <li>• 관련 정책) 농외소득 정책, 사회적 농업 등</li> </ul>
	조직화	품목 조직화 또는 공선출하 등을 하여 가격 교섭력을 높이거나, 경북 마을영농 사례처럼 마을 주민이 역할을 나누고 농기계를 공동 이용하는 등의 방법으로 개별 농가 차원에서 하기 어려운 다양한 활동을 함. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기대 효과) 생산 비용 절감, 유통 개선, 공동 활동 증진 등</li> <li>• 관련 정책) 농업법인 활성화를 통한 기업적 경영 역량 강화, 들녘경영체 육성 등</li> </ul>

Q01. 귀하께서는 다음 농업구조 변화 방향으로 제시한 ‘농업 경쟁력 확보’와 ‘공익 기능 증진과 지속가능한 농업’ 중 어느 쪽이 더 바람직하다고 생각하십니까?

<b>농업 경쟁력 확보</b>	생산성과 효율성을 높여 국산 농산물 생산 비용을 낮추고 부가가치를 늘려서 수입 농산물과의 경쟁력을 확보하는 것이 중요 예시) 선택과 집중 전략, 영농 규모 증대, 고부가가치 농산물 생산 농가 선별/지원
<b>공익 기능 증진과 지속가능한 농업</b>	사회 수요 변화에 맞추어 농업의 먹거리 생산 이외 기능인 환경 보전, 농촌 경관 개선 등을 통해 사회적·환경적 지속가능성을 강화하는 것이 중요 예시) 다품목 소량 생산 체계 확대, 공익직불제를 중심으로 환경 보전 및 농촌 경관 개선 도모, 사회적 농업 등

항목 (A)	A가 중요 ←									동등	→ B가 중요									항목 (B)
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9			

농업 경쟁력 확보									1									공익 기능 증진과 지속가능한 농업
-----------	--	--	--	--	--	--	--	--	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--------------------

Q01-1. 농업구조 변화 방향인 ‘농업 경쟁력 확보’와 ‘공익 기능 증진과 지속가능한 농업’ 중 귀하께서 조금 더 잘 알고 계신 분야는 무엇입니까?

- 1) 농업 경쟁력 확보 (Q2로)
- 2) 공익 기능 증진과 지속가능한 농업 (Q10으로)

Q02. 귀하께서 바람직하다고 생각하시는 ‘농업 경쟁력 확보’ 방향으로 농업구조를 변화시키기 위해서는 어떠한 전략이 중요하다고 생각하십니까? 5가지 변화 전략들을 바람직한 구조 변화 방향별로, 합이 100%가 되도록 응답하여 주십시오.

바람직한 구조 변화 방향		
구분	농업 경쟁력 확보	
영농 규모화		%
농업 인력 확보		%
자본집약화		%
겸업화		%
조직화		%
합계		100%

Q03. '농업 경쟁력 확보'를 바람직한 구조변화 방향 기준으로 할 때, 어느 요인이 영향을 가장 미친다고 생각하십니까? 각각의 영향 요인을 비교하여 응답해주세요.

항목 (A)	A가 영향이 큼 ←									동등	→ B가 영향이 큼									항목 (B)
	9	8	7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7	8	9		
농산물 수입 확대																			농산물 소비 패턴 변화	
농산물 수입 확대																			농업·농촌의 공익 기능 수요 증가	
농산물 수입 확대																			농지 감소	
농산물 수입 확대																			인적 자원 감소와 고령화	
농산물 수입 확대																			지분 제약	
농산물 소비 패턴 변화																			농업·농촌의 공익 기능 수요 증가	
농산물 소비 패턴 변화																			농지 감소	
농산물 소비 패턴 변화																			인적 자원 감소와 고령화	
농산물 소비 패턴 변화																			지분 제약	
농업·농촌의 공익 기능 수요 증가																			농지 감소	
농업·농촌의 공익 기능 수요 증가																			인적 자원 감소와 고령화	
농업·농촌의 공익 기능 수요 증가																			지분 제약	
농지 감소																			인적 자원 감소와 고령화	
농지 감소																			지분 제약	
인적 자원 감소와 고령화																			지분 제약	

※ '농업 경쟁력 확보'를 바람직한 구조 변화 방향 기준으로 할 때, 각 영향 요인을 감안하여 5가지 전라들의 중요도를 응답해주세요.



Q05. '농산물 소비 패턴 변화' 영향 요인을 감안할 때, 5가지 전략들 중 어떤 전략이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

**[농산물 소비 패턴 변화 개념]**

- 1인당 농산물 소비량은 계속 줄어듦. 그리고, 소비 총량도 증가세가 둔화되다가 감소하기 시작할 것임.
- 소비 양태도 다양해짐. 예를 들어 농산물 중에서도 쌀 소비량은 줄어들고 있는 반면, 과일과 육류 소비는 늘고 있음. 또한, 가공 식품이나 간편 식품 소비가 늘고 있고, 가정식 대신 외식을 하는 가구도 점점 많아지고 있음.

**<농업구조 대응 전략 설명, 표 생략>**

항목 (A)	A가 중요 ←									평 등	→ B가 중요									항목 (B)
	9	8	7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7	8	9		
	영농 규모화																			
영농 규모화																		자본집약화		
영농 규모화																		겸업화		
영농 규모화																		조직화		
농업 인력 확보																		자본집약화		
농업 인력 확보																		겸업화		
농업 인력 확보																		조직화		
자본집약화																		겸업화		
자본집약화																		조직화		
겸업화																		조직화		



Q07. '농지 감소' 영향 요인을 감안할 때, 5가지 전략들 중 어떤 전략이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

**[농지 감소 개념]**

- 농지 규모는 1975년 224만 ha에서 2019년 158만 ha로 줄어들었고, 주요 원인은 농지 전용임.
- 이 과정에서 농지 임대차비가 늘어나, 임차 농지 비중이 1995년 42.2%에서 2016년 51.4%까지 높아짐.

**<농업구조 대응 전략 설명, 표 생략>**

항목 (A)	A가 중요 ←									중요 등급	→ B가 중요									항목 (B)
	9	8	7	6	5	4	3	2	1		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
영농 규모화																			농업 인력 확보	
영농 규모화																			자본집약화	
영농 규모화																			겸업화	
영농 규모화																			조직화	
농업 인력 확보																			자본집약화	
농업 인력 확보																			겸업화	
농업 인력 확보																			조직화	
자본집약화																			겸업화	
자본집약화																			조직화	
겸업화																			조직화	



Q09. '자본 제약' 영향 요인을 감안할 때, 5가지 전략들 중 어떤 전략이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

**[ 자본 제약 개념 ]**

- 농업 고정자본과 중간 투입재 사용량은 증가해 왔음(자본 집약적 영농 방식이 확대되는 가운데 자본재로 농업 인력을 대체한 결과).
- 그러나 농업용 자본 투자 여력이나 외부 자본 유입은 제한되고 있음.

**〈농업구조 대응 전략 설명, 표 생략〉**

항목 (A)	A가 중요 ←									중요 등급	→ B가 중요									항목 (B)
	9	8	7	6	5	4	3	2	1		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
	영농 규모화																			
영농 규모화																			자본집약화	
영농 규모화																			검입화	
영농 규모화																			조직화	
농업 인력 확보																			자본집약화	
농업 인력 확보																			검입화	
농업 인력 확보																			조직화	
자본집약화																			검입화	
자본집약화																			조직화	
검입화																			조직화	

Q10. 귀하께서 바람직하다고 생각하시는 '공익 기능 증진과 지속가능한 농업' 방향으로 농업구조를 변화시키기 위해서는 어떠한 전략이 중요하다고 생각하십니까? 5가지 변화 전략들을 바람직한 구조 변화 방향별로, 합이 100%가 되도록 응답하여 주십시오.

바람직한 구조 변화 방향	
구분	공익 기능 증진과 지속가능한 농업
영농 규모화	%
농업 인력 확보	%
지분집약화	%
겸업화	%
조직화	%
합계	100%

Q11. '공익 기능 증진과 지속가능한 농업'을 바람직한 구조변화 방향 기준으로 할 때, 어느 요인이 영향을 가장 미친다고 생각하십니까?

각각의 영향 요인을 비교하여 응답해주세요.

항목 (A)	A가 영향이 큼 ←									동등	→ B가 영향이 큼									항목 (B)
	9	8	7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7	8	9		
농산물 수입 확대																			농산물 소비 패턴 변화	
농산물 수입 확대																			농업·농촌의 공익 기능 수요 증가	
농산물 수입 확대																			농지 감소	
농산물 수입 확대																			인적 자원 감소와 고령화	
농산물 소비 패턴 변화																			지분 제약	
농산물 소비 패턴 변화																			농업·농촌의 공익 기능 수요 증가	
농산물 소비 패턴 변화																			농지 감소	
농산물 소비 패턴 변화																			인적 자원 감소와 고령화	
농업·농촌의 공익 기능 수요 증가																			지분 제약	
농업·농촌의 공익 기능 수요 증가																			농지 감소	
농업·농촌의 공익 기능 수요 증가																			인적 자원 감소와 고령화	
농지 감소																			지분 제약	
농지 감소																			인적 자원 감소와 고령화	
인적 자원 감소와 고령화																			지분 제약	
인적 자원 감소와 고령화																			지분 제약	

※ '공익 기능 증진과 지속가능한 농업'을 바람직한 구조 변화 방향 기준으로 할 때, 각 영향 요인을 감안하여 5가지 전라들의 중요도를 응답해주세요.



Q13. '농산물 소비 패턴 변화' 영향 요인을 감안할 때, 5가지 전략들 중 어떤 전략이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

**[농산물 소비 패턴 변화 개념]**

- 1인당 농산물 소비량은 계속 줄어듦. 그리고, 소비 총량도 증가세가 둔화되다가 감소하기 시작할 것임.
- 소비 양태도 다양해짐. 예를 들어 농산물 중에서도 쌀 소비량은 줄어들고 있는 반면, 과일과 육류 소비는 늘고 있음. 또한, 가공 식품이나 간편 식품 소비가 늘고 있고, 가정식 대신 외식을 하는 가구도 점점 많아지고 있음.

**<농업구조 대응 전략 설명, 표 생략>**

항목 (A)	A가 중요 ←									중요 등급	→ B가 중요									항목 (B)
	9	8	7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7	8	9		
영농 규모화																			농업 인력 확보	
영농 규모화																			자본집약화	
영농 규모화																			겸업화	
영농 규모화																			조직화	
농업 인력 확보																			자본집약화	
농업 인력 확보																			겸업화	
농업 인력 확보																			조직화	
자본집약화																			겸업화	
자본집약화																			조직화	
겸업화																			조직화	

Q14. '농업·농촌의 공익 기능 수요 증가' 영향 요인을 감안할 때, 5가지 전략들 중 어떤 전략이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

**[ 농업·농촌의 공익 기능 수요 증가 개념 ]**

- 사회 구성원이 농업·농촌에 요구하는 기능과 역할이 식량 생산 중심의 기존 경제적 기능을 넘어 심터와 살터라는 사회적 기능 제공으로 확대되어 가고 있음.
- 구체적으로 일반 국민은 현재 농업·농촌에서 '안정적 식량 공급' 기능을 가장 기대하고 있으나, 앞으로는 '전원 생활 공간', '관광 및 휴식 장소', '전통 문화 계승' 등의 역할이 중요해질 것이라고 생각하고 있으며, '국토 균형 발전'과 '자연 환경 보전'도 지금만큼 중요하다고 여기고 있음.

**<농업구조 대응 전략 설명, 표 생략>**

항목 (A)	A가 중요 ←									평 등	→ B가 중요									항목 (B)									
	9			8			7				6			5			4				3			2			1		
	9	8	7	6	5	4	3	2	1		2	1	2	3	4	5	6	7	8		9								
영농 규모화																													농업 인력 확보
영농 규모화																													기본집약화
영농 규모화																													겸업화
영농 규모화																													조직화
농업 인력 확보																													기본집약화
농업 인력 확보																													겸업화
농업 인력 확보																													조직화
기본집약화																													기본집약화
기본집약화																													겸업화
겸업화																													조직화

Q15. '농지 감소' 영향 요인을 감안할 때, 5가지 전략들 중 어떤 전략이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

**[ 농지 감소 개념 ]**

- 농지 규모는 1975년 224만 ha에서 2019년 158만 ha로 줄어들었고, 주요 원인은 농지 전용임.
- 이 과정에서 농지 임대차비가 늘어나, 임차 농지 비중이 1995년 42.2%에서 2016년 51.4%까지 높아짐.

**<농업구조 대응 전략 설명, 표 생략>**

항목 (A)	A가 중요 ←									평 등	→ B가 중요									항목 (B)
	9	8	7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7	8	9		
	영농 규모화																			
영농 규모화																		자본집약화		
영농 규모화																		겸업화		
영농 규모화																		조직화		
농업 인력 확보																		자본집약화		
농업 인력 확보																		겸업화		
농업 인력 확보																		조직화		
자본집약화																		겸업화		
자본집약화																		조직화		
겸업화																		조직화		





## 다항로짓 모형 분석 방법

다항로짓 모형을 적용하면, 특정 농업 경영체가 4가지 유형 중 하나에 속할 확률을 식 (1)과 같이 구할 수 있다.

$$\text{식 (1)} \quad P(y=j|\mathbf{X}) = \frac{\exp(\mathbf{X}\beta_j)}{\sum_{j=1}^4 \exp(\mathbf{X}\beta_j)}, j=1, \dots, 4$$

식 (1)을 이용하여 추정하면 확률의 총합(=  $\sum_{j=1}^4 P(y_j|\mathbf{X})$ )이 1이 되도록 만드는 추정 계수가 유일하지 않기 때문에 회귀 계수를 식별할 수 없다. 따라서 한 유형의 추정 계수를 0으로 제약해야 회귀 계수를 식별할 수 있다. 이 연구에서는 취약농가의 회귀 계수를 모두 0으로 제약하였다. 이렇게 제약을 부과하면 취약농가( $j=1$ ), 자본집약농( $j=2$ ), 규모농( $j=3$ ), 겸업농( $j=4$ )에 포함될 확률은 식 (2)처럼 바꿀 수 있다.

$$\text{식 (2)} \quad P(y=j|\mathbf{X}) = \frac{1}{1 + \sum_{j=2}^4 \exp(\mathbf{X}\beta_j)}, j=1(\text{일반농})$$

$$P(y=j|\mathbf{X}) = \frac{\exp(\mathbf{X}\beta_j)}{1 + \sum_{j=2}^4 \exp(\mathbf{X}\beta_j)}, j=2(\text{규모농}), 3(\text{자본집약농}), 4(\text{겸업농})$$

모형은 조건부 로그 우도 함수를 이용하며 식 (3)과 같이 추정할 수 있다. 조건부 우도 함수식에서 지시 함수(indicator function)  $1[\cdot]$ 은 개별 관측치가 사전에

정의된 유형에 속하면 1, 속하지 않으면 0임을 나타낸다.

$$\text{식 (3)} \quad \ln_i(\boldsymbol{\beta}) = \sum_{j=1}^J 1[y_i = j] \log \left[ \frac{\exp(\mathbf{X}\boldsymbol{\beta}_j)}{1 + \sum_{j=2}^J \exp(\mathbf{X}\boldsymbol{\beta}_j)} \right]$$

다항로짓 모형은 비선형 모형이기 때문에 모형으로부터 추정된 회귀 계수 값을 한계 효과라고 해석하지 않는다. 다항로짓 모형의 한계 효과는 회귀 계수 값뿐만 아니라 설명 변수 값에도 영향을 받기 때문에, 한계 효과를 식 (4)와 같이 계산한다.<sup>79)</sup> 식 (4)를 사용한 이유는 다른 계측 방식보다 추정 후 전망을 보다 편리하게 할 수 있기 때문이다.<sup>80)</sup> 연도별 농업경영체 변화 전망은 식 (4)에서  $\bar{\mathbf{X}}$ 에 각 설명 변수의 예측 값을 넣어 계측한다.

$$\text{식 (4)} \quad \frac{P(y = j|\mathbf{X})}{\partial x_k} = P(y = j|\mathbf{X}) \left\{ \beta_{jk} - \frac{\sum_{h=1}^J \beta_{hk} \exp(\bar{\mathbf{X}}\boldsymbol{\beta}_h)}{1 + \sum_{h=1}^J \beta_{hk} \exp(\bar{\mathbf{X}}\boldsymbol{\beta}_h)} \right\}$$

79) 식 (4)는 비선형 모형의 한계 효과를 계측할 수 있는 방법 중 하나인 평균 수준에서의 한계효과(Marginal Effect at Mean: MEM)를 뜻한다.

80) 비선형 모형의 한계 효과를 나타내는 다른 방식은 평균한계효과(Average Marginal Effect: AME)가 있다. 이 방식은 설명 변수를 평균 수준으로 고정하기보다는 개별 관측치의 실제 설명 변수 값을 넣어 개별 관측치별 한계효과를 계측한 후 평균을 하는 방식이다. 최근 주요 문헌에서는 이 방식이 주로 사용되나 설명 변수 값의 변화에 따른 미래 전망에는 적합하지 않기 때문에 MEM 방식을 이용하여 한계 효과를 계측하였다. MEM을 이용하면 미래에 예측되는 설명 변수의 값을 수식에 넣어 전망을 쉽게 할 수 있다.



- 구자인. 2020a. “왜 마을농업인가.” 『마을』 제5권, 마을학회 일소공도: 15-27.
- \_\_\_\_\_. 2020b. “농촌에 일자리가 없다? 있다?” 한국농어민신문(2020. 9. 15.). <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=179567>>. 검색일: 2020. 9. 23.
- 구자인·김정섭·정민철. 2020. “마을과 농업·농업·농촌·농민 연속 좌담 4.” 『마을』 제5호: 59-92.
- 국승용·김미복·황의식·최지선·한보현. 2017. 『한국농업의 미래성장을 위한 농업 부문 투자 활성화 방안(2/2차년도)』. R831. 한국농촌경제연구원.
- 국승용·임지은·이형용. 2018. 『농촌지역 사회적 경제 발전을 위한 정책과제』. R849. 한국농촌경제연구원.
- 김관수·안동환·이태호. 2007. “쌀소득보전직불제가 농지 임차 수요에 미치는 영향: 규모화 역행 효과 논의를 중심으로.” 『농업경영·정책연구』 34(2): 264-289.
- 김기홍. 2018a. “청년 농업인 지원 정책 방향에 관한 연구-충청남도 사례.” 『농촌지도와 개발』 25(3): 161-173.
- \_\_\_\_\_. 2018b. “친환경 청년농부 육성 정책의 실태와 향후 과제.” 『현안과제연구』(2018. 12. 28.) 충남연구원.
- 김기홍. 2019. 『충남의 청년 농업인 농지 접근 실태 분석 및 농지 확보 방안』. 충남연구원.
- 김남훈·하인혜. 2020. 『농촌형 커뮤니티 케어 정책 과제』. P260. 한국농촌경제연구원.
- 김동원·박혜진. 2007. “농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정연구속보』 제39권(2007. 2. 16.). 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2008a. “농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정연구속보』 제45권(2008. 2. 15.). 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2008b. “농업·농촌에 대한 2008년 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정연구속보』 제52권(2008. 10. 22.). 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2009. “농업·농촌에 대한 2009년 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정연구속보』 제63권(2009. 12. 16.). 한국농촌경제연구원.

- \_\_\_\_\_. 2010. “농업·농촌에 대한 2010년 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정연구속보』 제67권(2010. 12. 28.). 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2011. “농업·농촌에 대한 2011년 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정포커스』 제5권(2011. 12. 27.). 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2012. “농업·농촌에 대한 2012년 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정포커스』 제38권(2012. 12. 28.). 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2013. “농업·농촌에 대한 2013년 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정포커스』 제82권(2013. 12. 18.). 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2014. “농업·농촌에 대한 2014년 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정포커스』 제100권(2014. 12. 18.). 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2015. “농업·농촌에 대한 2015년 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정포커스』 제119권(2015. 12. 31.). 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2016. “농업·농촌에 대한 2016년 국민의식 조사결과.” 『KREI 농정포커스』 제139권(2016. 12. 30.). 한국농촌경제연구원.
- 김경덕·홍준표·임지은. 2012. 『귀농·귀촌 사회적 편익 분석 연구』, C2012-26. 한국농촌경제연구원.
- 김미복·박성재. 2014. “농업구조 변화와 농가경제, 정책적 시사점.” 『KREI 농정포커스』 제95호(2014.10.10.). 한국농촌경제연구원.
- 김미복·윤채빈. 2020. 『농업부문 포용적 금융을 위한 금융 지원 실태 분석 연구』, P259. 한국농촌경제연구원.
- 김병률·김수석·국승용·유찬희·김종인. 2017a. 『기업의 농업 진입 관련 쟁과 과제』, P232. 한국농촌경제연구원.
- 김병률·유찬희·임영아·이명기·김덕호·우성휘. 2017b. 『농업·농촌의 가치 확산과 새로운 농정패러다임 구축』, P238. 한국농촌경제연구원.
- 김서용. 2005. “환경갈등의 문화적 분석- 새만금 개발 사업을 중심으로.” 『한국행정학보』 39(3): 43-66.
- 김수석·박석두·채광석·김창호·황연수·조가옥. 2008. 『경제·사회 여건 변화에 따른 농지제도 개편 방안(1/2차연도)』, R563. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·허정희·한혜성. 2015. 『농업·농촌 분야 사회갈등 관리 실태와 개선과제』, R747. 한국농촌경제연구원.

- 김연중·국승용·김용렬·이명기·김종선·김윤희·민경택·지인배·심재현. 2013. 『스마트 농업의 현황과 발전 방향』. P176. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·안석·이정해·김경인. 2017. 『사회적 농업의 실태와 증장기 정책 방향』. P240. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·엄진영·유찬희. 2016. “일자리 없는 농촌, 할 일 많은 농촌-농촌 지역의 고용 실태와 정책 방향.” 『농업전망 2016』. 한국농촌경제연구원: 353-376.
- 김정섭·오내원·김경인. 2016. 『농가의 다면적 경제·사회 활동 실태와 과제』. R776. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·오내원·허주녕. 2014. 『농업 고용 노동력 수급 실태와 대응 방안』. R722. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·유찬희·엄진영·장민기·김혜민. 2016. 『농업 고용 인력 실태 조사 및 수급 안정 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·정유리·유은영. 2017. 『농촌 지역사회 발전 접근방법의 유형과 실천 과제』. R836. 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2012. 『가족농 연구: 농가와 농업경영의 과거·현재·미래』. S26. 한국농촌경제연구원.
- 김정호·박문호·이용호. 2007. 『농가의 경제사회적 성격 변화와 전망』. R543. 한국농촌경제연구원.
- 김종진·김종인·윤종열·조남욱·박동규. 2018. 『소비 변화에 대응한 식량정책 개선 방안』. R852. 한국농촌경제연구원.
- 김지수·전대욱. 2020. “지역공동체 내 마을발전기금으로 인한 갈등 해결 방안 연구.” 『2020 정책이슈리포트』. 한국지방행정연구원.
- 김철규·김태현·김홍주·윤수종·박민선·송정기·이해진·박대식·김종덕·허미영·윤병선. 2012. 『새로운 농촌사회학』. 집문당.
- 김태곤·유찬희. 2019. 『일본 농업구조 정책의 동향과 주요 쟁점』. R891 연구자료-1. 한국농촌경제연구원.
- 김태완. 2014. “시설원예농업 ICT 융복합 현황과 과제.” 『계간 농정연구』 제52호(2014년 겨울), 농정연구센터: 59-78.
- 김태후. 2020. 『농업 경영비 변동 위험과 과제』. W49. 한국농촌경제연구원.
- 김태훈·유찬희·김종인·임영아·오내원·김유나. 2020. 『농업·농촌의 공익적 역할 제고를

- 위한 직불제 개편과 과제』. C2020-9. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상·이명기·윤성은. 2014. 『창조농업 실현을 위한 ICT 기술융합의 전략과 과제』. R736. 한국농촌경제연구원.
- 남재작. 2020. “노지 스마트농업, 어떻게 추진해야 하나.” 『시선집중 GSnJ』 제276호 (2020. 3. 12.). GSnJ Institute.
- 농림축산식품부. 2019. “2020년 신규 사회적 농장·거점 농장 선정 결과 발표.” (2019. 12. 18.) \_\_\_\_\_ . 2020a. 『2019년 자체평가 결과보고서(주요정책 부문)』. 농림축산식품부. \_\_\_\_\_ . 2020b. 『2020년 농식품사업 시행지침서(I)』. 농림축산식품부.
- 농식품정책성과관리센터. 2017. “2017 보조사업 모니터링: 농업경영컨설팅 지원 사업.” 『KREI 현장브리프』 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 마상진·박대식·박시현·최윤지·최용욱·남기천. 2014. 『귀농·귀촌인의 정착실태 장기추적조사: 1차년도(2014)』. D392. 한국농촌경제연구원.
- 마상진·정은미·김경인. 2017. 『고령화시대 청년 창업농업인 육성체계 개선방안』. R807. 한국농촌경제연구원.
- 마이클 캐롤란. 2013. 『먹거리와 농업의 사회학』. 김철규 외 옮김. 도서출판 따비.
- 막셀 마주와이에. 2013. “왜 가족농을 보호해야 하는가?” 『계간 농정연구』 제45호(2013년 봄): 165-177.
- 박문호·김정승. 2011. 『지연성 농업경영체의 경영 실태와 성과』. R653-3. 한국농촌경제연구원.
- 박문호·허주녕·오정태. 2016. 『들녘경영체 운영효과 실태 조사 및 개선방안 연구』. C2016-23. 한국농촌경제연구원.
- 박문호·황의식·허주녕. 2015. 『논농업 효율화를 위한 들녘경영체 육성방안』. R743. 한국농촌경제연구원.
- 박병원. 2016. “농업의 기업화를 통한 경쟁력 향상.” 『농업·농촌의 길 2016: 격돌과 논전』 자료집.
- 박석두·황의식. 2002. 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』. R442. 한국농촌경제연구원.
- 박석두·송미령·김수석·김홍상. 2004. 『토지의 공익성과 농지제도의 새로운 방향』. D190. 한국농촌경제연구원.

- 박성재·김태곤·정호근·조영수·조용원. 2007. 선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구 (1/2차년도). R577. 한국농촌경제연구원.
- 박성재·김태곤·이정환. 2017. “농업경영 생태계 활성화 정책: 금융 및 보험정책.” 『시선 집중 GSnJ』 제235호(2017. 4. 27.). GSnJ Institute.
- 박시현. 2020. 『한국의 농촌개발 전략』. S34. 한국농촌경제연구원.
- 박운선·박주섭·조형래·이상영. 2013. “마을단위 농업경영체의 비전 공유, 의사결정과정, 실무 경영 역량과 경영 성과와의 관계.” 『농촌지도와 개발』 20(1): 105-141.
- 박종훈·황재희·이성우. 2014. “농업의 6차산업화가 농가 및 농업법인의 농업 및 농외소득에 미치는 영향.” 『농촌계획』 20(4): 193-208.
- 박준기·김태곤·유찬희·김영준·전지연. 2014a. 『농가경영안정지원제도 운영 실태와 정책과제(1/2차년도)』. R719. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·황의식·김미복. 2010. 『전업농의 투자행위 분석과 정책 방향』. R620 한국농촌경제연구원.
- 보건복지부. 2018. “한국형 커뮤니티 케어(community care) 전문가와 협장의 참여로 만든다.” 보도자료.
- 사동천. 2010. “농지임대차의 문제점.” 『홍익법학』 11(1): 131-167.
- 서윤정. 2016. “한국의 스마트농업 현황과 주요 과제.” 『세계농업』 제185호(2016. 1.), pp. 1-21. 한국농촌경제연구원.
- 서종혁·박동규·위용석·강봉순·황의식·안동환·전장수·오내원·김종숙·유승우·조용운·김완배·오승용. 1991. 『농외소득원 개발정책의 평가와 장단기 발전전략』. C91-12. 한국농촌경제연구원.
- 서진교·이정환. 2019. “WTO 개도국 지위 문제와 우리의 선택.” 『시선집중 GSnJ』 제270호(2019. 9. 5.). GSnJ Institute.
- 안병일·이현동·황의식·김미복. 2017. “축사시설현대화 사업의 효과 분석.” 『식품유통연구』 34(3): 1-24.
- 안 다우 판 더르 플루흐. 2019. 『새로운 농민: 세계화 시대의 농촌 발전』. 김정섭 옮김. 도서출판 한국농정.
- 양병우. 2001. “기업농의 성격과 유형에 관한 연구: 농업생산주체들의 비교를 중심으로.” 『농촌사회』 11(1): 5-28.
- 엄진영·김광선·임지은. 2016. 『농촌지역 노동시장 변화 실태와 정책과제』. R774. 한국농

촌경제연구원.

- 엄진영·박준기·유찬희·김선웅. 2018. 『농업인력 지원을 위한 외국인 근로자 관련 제도 개선 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 엄진영·우병준·김윤진. 2017. 『농업 부문 외국인 근로자 고용 실태와 정책 과제』. R808. 한국농촌경제연구원.
- 에른스트 디터 란터만. 2019. 『불안사회: 혐오와 광신으로 물든 현대사회를 말하다』. 이덕임 옮김. 책세상.
- 오내원·김은순. 2001. “농외소득의 실태와 정책 방향.” 『농촌경제』 24(2): 103-118.
- 오형은. 2012. “현장의 시각에서 본 농어촌 정책의 새로운 과제.” 『2012 제1차 농어촌지역정책포럼: 농어촌정책이 추구할 새로운 가치』. 한국농촌경제연구원.
- 오형은·김용근. 2004. “농촌관광마을의 경관보전활동에 따른 사회적 갈등에 관한 기초연구.” 『농어촌관광연구』 11(1): 58-73.
- 우병준·김현중·박성진·서강철. 2018. 『축산업의 사회적 책임 이행 실태와 정책과제(1/2차년도)』. R864. 한국농촌경제연구원.
- 유영봉. 2020. “코로나19 팬데믹 이후 한국 농업의 구조 전환- 국민의 ‘안전한 삶’과 농업의 안정적 구조 확보-.” 『계간 농정연구』 제74호(2020년 여름): 102-142.
- 유영봉·고정순·백미숙·고세원·이정천·김충현. 2016. 『한국형 농업성장경로 구명 및 농업생산구조 변화 분석』. 제주대학교.
- 유정규. 2020. “일본 집락영농의 현황과 시사점.” 『마을』 제5권, 마을학회 일소공도: 37-49.
- 유찬희·김윤진·김창호. 2020. “유형별 농가경제 실태와 이행 경로 분석.” 『농촌지도와 개발』 27(1): 33-50.
- 유찬희·김정섭·김태훈·최용호·오내원·박지연·임준혁. 2019. 『농업구조 변화 전망과 대응과제(1/2차년도)』. R891. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김태영. 2020. 『농가 소득 직접지원 제도 실태와 과제』. P261. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김태후. 2020. “2019년 농가경제 실태와 시사점.” 『KREI 현안분석』 제78호 (2020. 8. 24.). 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·김태훈·하인혜·김정호·장민기. 2020. 『농업구조 관련 주요 정책군 자료집』. R919 연구자료-1. 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·오정태. 2015. “2015년 보조사업 모니터링: 축사시설현대화사업.” 『현장브리프 제2호』(2015. 11.). 한국농촌경제연구원.

- 유찬희·임지은. 2015. “2015년 보조사업 모니터링: 시설원에 품질개선사업.” 『현장브리프 제1호』(2015. 10.). 한국농촌경제연구원.
- 유찬희·조원주·김선웅. 2018. 『농업의 다원적 기능 확충 방향과 과제』. R880. 한국농촌경제연구원.
- 이계임·김상효·허성윤. 2016. 『한국인의 식품소비 심층 분석』. R781. 한국농촌경제연구원.
- 이동필. 2009. “농공단지 개발 정책의 성과와 과제.” 『국토』(2009. 2.): 38-49.
- 이동필·이상문. 1996. 『농어촌지역의 유형 구분과 농공단지개발사업의 활성화 방안』. P16. 한국농촌경제연구원.
- 이명현·황수철·장민기·유리나·홍지영·이선우·허재욱. 2018. 『재정사업심층평가보고서 - 농업 인력 육성사업 심층평가』. (사) 농정연구센터.
- 이병철·정용제. 2016. “농축산 ICT 융복합 지원사업 평가.” 『사업평가 16-23(통권 378호)』. 국회예산정책처.
- 이상호. 2019. “가족경영협약 실태분석과 체결의향 분석.” 『한국유기농학회지』 27(4): 425-436.
- 이영기. 2006. “현 단계 농업구조문제와 농업구조정책의 방향.” 『지역사회연구』 14(1): 86-105.
- 이재진. 2020. “농지임대차 제도에 관한 고찰-농지법을 중심으로-.” 『토지법학』 36(1): 1-23.
- 이정환. 2015. “한국농업 70년(1): 노동시장의 충격과 대응-노령화에서 탈노령화로-.” 『시선집중 GSnJ』 제202호(2015. 8. 10.). 서울: GSnJ Institute.
- \_\_\_\_\_. 2020a. “일본의 스마트농업 정책: 그 실태와 함의.” 『시선집중 GSnJ』 제273호 (2020. 1. 7.). 서울: GSnJ Institute.
- \_\_\_\_\_. 2020b. “코로나19와 한국농업: 위협, 기회, 대책.” 『시선집중 GSnJ』 제282호 (2020. 9. 8.). 서울: GSnJ Institute.
- 이정환·김병욱. “농업구조정책의 꿈과 현실.” 『시선집중 GSnJ』 제24호(2006. 9. 20.). GSnJ Institute.
- 이정환·설광언·이명현·김명환·김한호·서진교·안병일·임정빈·이승정·조영득·편지은. 2012. 『한국 농업·농촌의 비전과 농정 합리화 방향』. 기획재정부·한국개발연구원·GSnJ Institute.

- 이향미·김미영. 2014. “참여농가 사례 분석을 통한 농지 장기 임대차 사업 개선 방안에 관한 연구: 강원도를 중심으로.” 『농촌계획』 20(3): 55-66.
- 임경수. 2020. “보조사업 이대로 괜찮습니까? 마을공동체의 자산화를 모색하며.” 『마을』 제6권, 마을학회 일소공도: 99-110.
- 임소영·김남훈·하인혜. 2019. 『포용성장을 위한 농업인 경영이양 지원 방안』. R886. 한국농촌경제연구원.
- 임소영·김정섭·김태후·조여니. 2020. 『맞춤형 농지지원체계 개선방안 연구』. C2020-32. 한국농촌경제연구원.
- 임소영·김정섭·이실·김관수·유도일·이병훈. 2016. 『2016년 농림축산식품부 인력육성사업군 심층평가』. E18-2016-1. 한국농촌경제연구원.
- 장민기·홍지영·유리나·정성웅·정채원·이인규·김성섭. 2019. 『농업법인의 실태분석 및 경영진단·평가모형 개발』. 농촌진흥청 공동연구 완결보고서. (사)농정연구센터·농촌진흥청.
- 장상환. 2016. “기업의 농축산업 생산 진출의 비현실성.” 『농업·농촌의 길 2016: 격돌과 논전』 자료집.
- 장영주·김태우. 2019. “스마트팜 확산·보급 사업 현황과 과제-농업 분야 ICT 융복합사업을 중심으로.” 『NARS 현안분석』 제95호(2019. 12. 30.). 국회입법조사처.
- 전대욱·최인수·김건위. 2016. “지역공동체 소유권(community ownership)과 자산화 전략.” 2016년 한국행정학회 60주년 기념 하계공동학술대회 및 국제학술대회 발표 자료(2016. 6. 23.).
- 정기환. 1993. 『농가의 성격 변천에 관한 연구: 산업화에 의한 가족농의 구조적 변화 분석』. 연구보고 296. 한국농촌경제연구원.
- 정도채·정유리·김정승·김유나. 2019. 『저밀도 경제 기반의 농촌산업 활성화 방안』. R882. 한국농촌경제연구원.
- 정진화·임동근·김영희. 2019. “2020년~2025년 농업인력 수요 전망.” 『농촌경제』 42(4): 47-67.
- 조승연. 2000. 『한국 농촌 사회 변동과 농업 생산 구조』. 서경문화사.
- 조원주·이두영·차원규. 2018. 『2018년 사전기초연구결과』. W47. 한국농촌경제연구원.
- 조재준·남재걸. 2018. “마을기업의 발전전략과 활동 성과와의 관계 연구.” 『GRI연구논춘』 20(4): 265-292.

- 채광석. 2019. 『농지제도 및 농업인 정의 규정 정비 방안 연구』. 농어업·농어촌특별위원회.
- 채광석·김홍상·성재훈·김부영. 2019. 『농지의 체계적 관리를 위한 농업진흥지역 지정·운영 개선 방안』. R846. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상·윤성은. 2016. 『농지의 효율적 이용을 위한 농지임대차 관리 방안』. R777. 한국농촌경제연구원.
- 채성훈. 2020. “농업인력 부족 실태와 밭농업 농작업대행 활성화 방향.” 『NH농협조사연구』 (2020 가을): 134-153.
- 최양부. 1978. “농가소득 증대방향에 관한 이론적 검토- 특히 영세소농의 농외소득증대 문제와 관련하여-.” 『농촌경제』 1(2): 109-120.
- 최양부·오내원. 1986. “농가경제의 동태적 변화와 「F-사이클」 가설.” 『농촌경제』 9(4): 23-32.
- \_\_\_\_\_. 2019a. 『농업·농촌 100년』. 농림축산식품부.
- \_\_\_\_\_. 각 연도. 『식품수급표』. 한국농촌경제연구원.
- 최용호·임준혁. 2019. 『농업법인 제도와 운영 실태』. R891 연구자료-2. 한국농촌경제연구원.
- 통계청. 2017. 『농림어업총조사 통계정보보고서』. 통계청.
- \_\_\_\_\_. 2019. 『경제활동인구조사 통계정보보고서』. 통계청.
- 한국농촌경제연구원. 2019. 『농업·농촌 100년』. 농림축산식품부.
- 행정안전부. 2018. 『마을기업 육성사업 시행지침』. 행정안전부.
- 허덕·김현중·김진년·정세미. 2018. 『ICT 적용 축산농가 실태 분석 및 투자 효율 평가』. C2018-63. 한국농촌경제연구원.
- 황도수. 2009. “법 제도로서의 헌법변천이론에 대한 비판적 검토.” 『세계헌법연구』 15(1): 399-426.
- 황수철·이명현·장민기·유리나·박윤지. 2018. 『지속가능성과 다기능성 기반의 농업발전 전략 연구』. 농림축산식품부.
- 황영모·신동훈·배균기. 2016. “농가의 농업경영 전략과 농산물 판매성과 간의 관계 분석 -농업총조사 자료 분석을 중심으로-.” 『농촌사회』 26(2): 87-121.
- 황의식·이용호. 2008. 『전업농 위험관리방안 연구』. R582. 한국농촌경제연구원.
- 황의식·정호근. 2008. 『농업 경영체의 조직화 효과와 활성화 방안』. P96. 한국농촌경제연구원.

- Alaniz, R. 2017. *From strangers to neighbors: Post-disaster resettlement and development in Honduras*. University of Texas Press.
- Cervantes-Godoy, D. 2015. *Strategies for addressing smallholder agriculture and facilitating structural transformation*. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 90, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jrs8sv4jt6k-en>.
- Cochrane, W. W. 1958. *Farm prices: myth and reality*.
- Coleman, W., W., Grand and T. Josling. 2004. "The Globalisation of Ideas." *Agriculture in the New Global Economy*. Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Ellis, F. 2000. "The determinants of rural livelihood diversification in developing countries." *Journal of Agricultural Economics* 51(2): 289-302. doi:10.1111/j.1477-9552.2000.tb01229.x.
- European Coordination Via Campesina(ECVC). 2015. "How can public policy support small-scale family farms?"
- Evans, N. J. and Ilbery, B. W. 1993. "The Pluriactivity, Part-time Farming, and Farm Diversification Debate." *Environmental and Planning A: Economy and Space* 25(7): 945-959.
- FAO. 2018. *Dynamic development, shifting demographics, changing diets*. Bangkok. 172 p. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
- Fernandez-Cornejo, J., A. K., Mishra, R. F., Nehring, C., Hendricks, M., Southern, M and Gregory, A. 2007. "Off-farm income, technology adoption, and farm economic performance." Economic Research Report Number 36, ERS USDA.
- Fuller, A. M. 1990. "From Part-time Farming to Pluriactivity: a Decade of Change in Rural Europe." *Journal of Rural Studies* 6(4): 361-373.
- Gautam, Y. and P., Andersen. 2016. "Rural livelihood diversification and household well-being: Insights from Humla, Nepal." *Journal of Rural Studies* 44: 239-249.
- Goldschmidt, W. 1978. *As you sow: Three studies in the social consequences of agribusiness*. Montclair, NJ: Allanheld, Osmun and Company.
- Hassink, J. and M. Dijk. 2006. "Farming for health across Europe: Comparison between countries, and recommendations for a research and policy agenda." In Hassink, J.

- and M. Dijk eds. *Farming for health: Green-care farming across Europe and the United States of America*. Dordrecht: Springer.
- Hodge, I. and M. Whitby. 1981. *Rural employment: Trend, options, choices*. London: Methuen.
- IAASTD. 2007. *Towards Multifunctional Agriculture for Social, Environmental and Economic Sustainability*.
- Kinsella, J. S. Wilson, F. de Jong, and H. Renting. 2000. "Pluriactivity as a Livelihood Strategy in Irish Farm Households and Its Role in Rural Development." *Sociologia Ruralis* 40(4): 481-496.
- Knickel, K. and H. Renting, 2000. "Methodological and conceptual issues in the study of multifunctionality and rural development." *Sociologia Ruralis* 40(4): 512-528.
- Komarek, A. M., A., De Pinto and V. H., Smith. 2020. "A Review of Types of Risks in Agriculture: What We Know and What We Need to Know." *Agricultural Systems*, 178, 102738. doi: <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2019.102738>.
- Levins, R. A. and W. W. Cochrane. 1996. "The Treadmill Revisited." *Land Economics* 72(4): 550-553.
- Lobao, L. and C. W. Stofferahn. 2007. "The community effects of industrialized farming: social science research and challenges to corporate farming laws." *Agriculture and Human Values* 25: 219-240. (DOI: <https://doi.org/10.1007/s10460-007-9107-8>)
- Marsden, T. and R. Sonnino. 2008. "Rural development and the regional state: Denying multifunctional agriculture in the UK." *Journal of Rural Studies* 24: 422-431.
- Pritchard, B., D. Burch and G. Lawrence. 2007. "Neither 'family' nor 'corporate' farming: Australian tomato growers as farm family entrepreneurs." *Journal of Rural Studies* 23: 75-87.
- Rosset, P. M. 1999. "The multiple functions and benefits of small farm agriculture." *Food First: Policy Brief No. 4*. The Institute of Food and Development Policy.
- Shaffer, R. and G. Summers. 1989. *Community development in perspective*. Christenson, J. A. and J. W. Robinson Jr. eds. Iowa State University Press.
- USAID. 2019. *Engaging youth in agriculture through information and communication technologies*.

- Van der Ploeg, J. D., C. Laurent, F. Blonduae and P. Bonnafous. 2009. "Farm diversity, classification schemes and multifunctionality." *Journal of Environmental Management* 90: S123-S131.
- Van der Ploeg, J.D. and D. Roep. 2003. "Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe." In van Huylenbroeck, G and G. Durand eds. *Multifunctional Agriculture: A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development* Ashgate Publishers: 37-53.
- Van der Ploeg, J.D. and J. Ye. 2010. "Multiple job holding in rural villages and the Chinese road to development." *The Journal of Peasant Studies* 37(3): 513-530. DOI: 10.1080/ 03066150.2010.494373.
- Yu, Y. B. 2004. "Impact of financial crisis on productivity of agriculture: Korean Case." *The Financial Crisis and Agricultural Productivity in Asia and the Pacific*. Asia Productivity Organization, APO e-book.

<웹자료>

- 농림수산성. 『농업구조동태조사』. <[https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00500215 &bunya\\_1=04](https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00500215&bunya_1=04)>. 검색일: 2020. 9. 25
- \_\_\_\_\_. 『농업총조사』. <<https://www.maff.go.jp/j/tokei/census/afc/>>. 검색일: 2020. 9. 25.
- \_\_\_\_\_. 『작물통계조사』. <[https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00500215 &bunya\\_1=04](https://www.e-stat.go.jp/stat-search?page=1&toukei=00500215&bunya_1=04)>. 검색일: 2020. 9. 12.
- \_\_\_\_\_. 『작물면적조사』. <[https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/ menseki/](https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/menseki/)>. 검색일: 2020. 8. 17.
- 통계청. 『가계동향조사』 <[https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01)>. 검색일: 2020. 9. 15.
- \_\_\_\_\_. 『경제활동별 총부가가치와 요소소득(2010년 기준)』. <[http://kosis.kr/ statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE &parmTabId=M\\_01\\_01&statId=1976017&themald=L#SelectStatsBoxDiv](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE &parmTabId=M_01_01&statId=1976017&themald=L#SelectStatsBoxDiv)>. 검색일: 2020. 5. 4.
- \_\_\_\_\_. 『농가경제조사』. <[https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menu Id=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01 &statId=1962007&themald=E#E\\_3.2](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01 &statId=1962007&themald=E#E_3.2)>. 검색일: 2020. 10. 4.

- \_\_\_\_\_. 『농림어업조사』. <[http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01&statId=1968004&themald=F#SelectStatsBoxDiv](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1968004&themald=F#SelectStatsBoxDiv)>. 검색일: 2020. 9. 4.
- \_\_\_\_\_. 『농림어업총조사』. <[http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01&statId=1968004&themald=K#SelectStatsBoxDiv](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1968004&themald=K#SelectStatsBoxDiv)>. 검색일: 2020. 9. 1.
- \_\_\_\_\_. 『농축산물생산비조사』. <[https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01&statId=1962008&themald=K#SelectStatsBoxDiv](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1962008&themald=K#SelectStatsBoxDiv)>. 검색일: 2020. 9. 15.
- \_\_\_\_\_. 『농업면적조사』. <[https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01&statId=1999011&themald=K#K1\\_15.3](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1999011&themald=K#K1_15.3)>. 검색일: 2020. 9. 18.
- \_\_\_\_\_. 『산지 쌀값 조사』. <[https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M\\_01\\_01&vwcd=MT\\_ZTITLE&parmTabId=M\\_01\\_01&statId=2013012&themald=P#P2\\_3.3](https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=2013012&themald=P#P2_3.3)>. 검색일: 2020. 4. 22.
- 한국은행. <<http://www.bok.or.kr>>. 검색일: 2020. 4. 22.
- EUROSTAT. <<http://ec.europa.eu/eurostat>>. 검색일: 2020. 9. 2.
- USDA. 『Agricultural Census』. <<https://www.nass.usda.gov/AgCensus/>>. 검색일: 2020. 9. 4.
- USDA ERS. 『Rice Outlook』. <<http://www.ers.usda.gov>>. 검색일: 2020. 4. 22.

# KREI

www.krei.re.kr

## 농업구조 변화 전망과 대응과제(2/2차년도)

Structural Transformation in Korean Agriculture:  
Changes and Challenges (Year 2 of 2)



**한국농촌경제연구원**

전라남도 나주시 빛가람로 601  
T. 1833-5500 F. 061) 820-2211

