

농민과 함께하는

2017년 **삼락농정** 포럼



농가양극화 해소방안

일시 2017년 7월 12일(수), 15~17시

장소 전북연구원 세미나실



농민과 함께하는
2017년 **삼락농정** 포럼

농가 양극화 해소 방안

일시 : 2017년 7월 12일(수), 15:00~17:00

장소 : 전북연구원 세미나실

주최 : 전라북도 삼락농정위원회

주관 : 전북연구원

2017년 삼락농정 포럼 '농가 양극화 해소 방안'

• 세미나 개요

- 일 시 : 2017년 7월 12일(수), 15:00~17:00
- 장 소 : 전북연구원 세미나실
- 주 최 : 전라북도 삼락농정위원회 ○ 주 관 : 전북연구원
- 주 제 : 농가 양극화 해소 방안

• 진행순서

시 간	주 요 내 용
14:30~15:00	30 접수 및 등록
15:00~15:10	10 인사말 : 삼락농정위원회 위원장
15:10~15:40	30 발표1. 전라북도 농가경제 현황과 시사점 이민수·조승현 전북연구원 농업농촌식품연구부
15:40~16:10	30 발표2. 충청남도 농업생태환경프로그램의 내용과 과제 이관률 충남연구원 농업농촌연구부장
16:10~17:10	60 종합토론(가나다 순) ·좌장 : 송해안 전주대학교 경제학과 교수 ·김정용 전북농업인단체연합회 집행위원장 ·박홍식 전국쌀생산자협회 전북본부장 ·양병우 전북대학교 농업경제학과 교수 ·이승형 삼농연구소 소장

목 차

주제 발표문 1

7

전라북도 농가경제 현황과 시사점

이민수·조승현 전북연구원 농업농촌연구부

주제 발표문 2

35

충청남도 농업생태환경프로그램의 내용과 과제

이관률 충남연구원 농업농촌연구부장

지정토론문

51

주제 발표문 1

전라북도 농가경제 현황과 시사점

이민수 전북연구원 농업농촌식품연구부 연구위원
조승현 전북연구원 농업농촌식품연구부 부연구위원

전라북도 농가경제 현황과 시사점

이민수 전북연구원 농업농촌식품연구부 연구위원

1. 전라북도 농가경제 현황

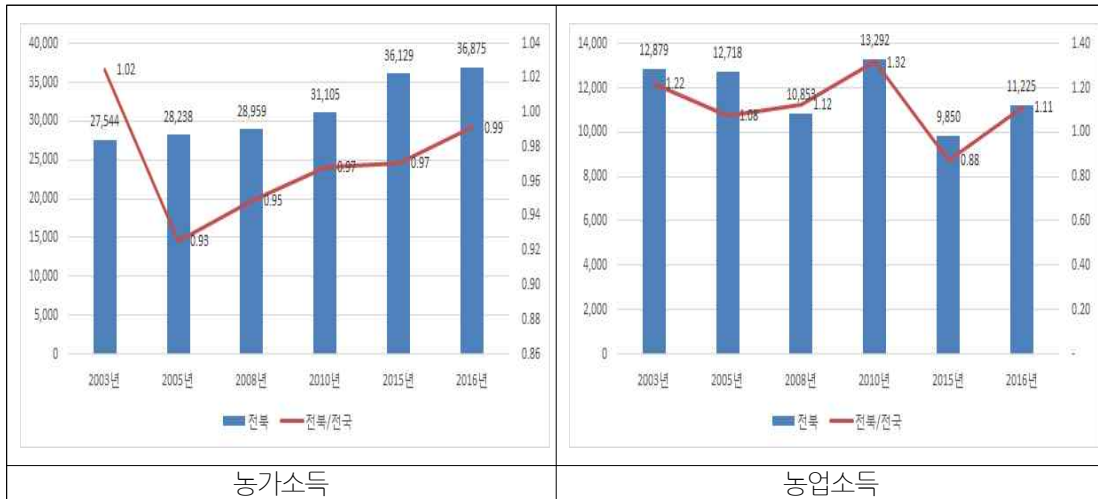
1) 전라북도 농가소득 현황

(1) 농가소득

- 전라북도 농가소득은 다소 증가
 - 2016년 농가소득은 37백만 원으로 2003년의 28백만 원에 비해 1.3배 증가
- 전북 농가소득은 전국평균 농가소득과 비슷함
 - 2005년 전북 농가소득은 전국대비 93% 수준까지 떨어졌으나, 이후 꾸준히 회복하여 2016년 현재 99% 수준을 유지

(2) 농업소득

- 전라북도 농업소득은 정체·감소
 - 2016년 농업소득은 11백만 원으로 2003년 13백만 원에 비해 2백만 원 정도 감소
- 전북 농업소득은 전국평균에 비해 다소 높은 편
 - 전라북도 농업소득은 전국대비 약 10~30%정도 높은 수준을 유지하고 있음
 - 쌀값 하락 등으로 2010년 중반에는 전국대비 다소 낮은 수준을 나타냄



(3) 농외소득

- 전라북도 농외소득은 큰 폭으로 증가
 - 2016년 농외소득은 14백만 원으로 2003년 7백만 원에 비해 2배 이상 증가
- 전북 농외소득은 전국평균 농외소득에 비해 다소 낮음
 - 2000년대 전라북도 농외소득은 전국대비 약 70% 수준이었으나, 2010년대 중반에 들어서면서 전국 평균의 90% 수준으로 향상됨
 - 특히 2015년 농외소득은 약 16백만 원으로 전국평균에 비해 1백만 원 정도 높은 것으로 나타남
 - 전북 농외소득의 증가는 2010년대부터 추진해온 6차산업화, 로컬푸드 활성화 정책이 효과를 나타내고 있음을 보여줌

(4) 이전소득(비경상소득 포함)

- 전라북도 이전(+비경상)소득은 큰 폭으로 증가
 - 2016년 이전소득은 12백만 원으로 2003년 8백만 원에 비해 1.5배 증가
- 전북 이전(+비경상)소득은 전국평균과 유사한 수준을 유지
 - 2005년 전북 이전소득은 전국대비 94% 수준까지 떨어졌으나, 이후 꾸준히 회복하여 2016년 현재 99% 수준을 유지

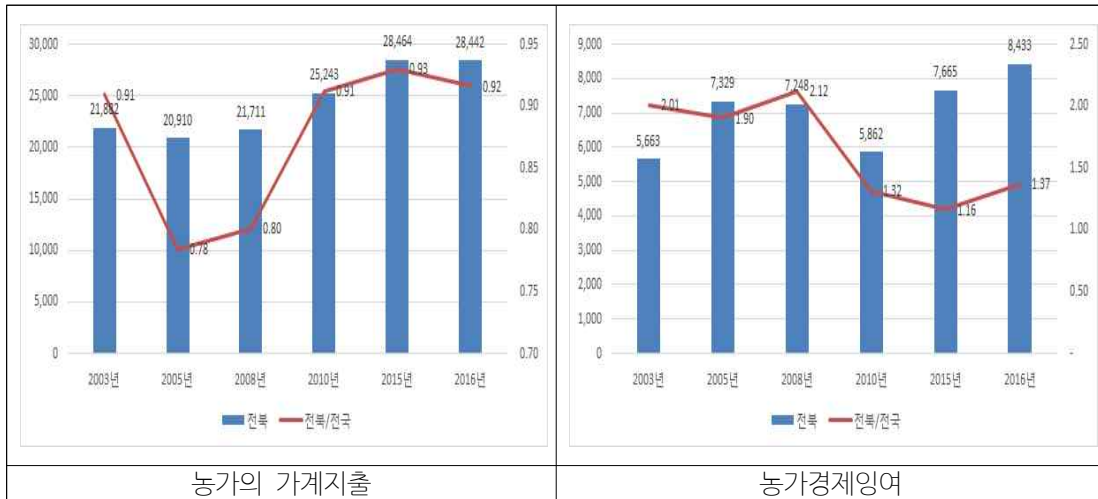


(5) 농가의 가계지출

- 전라북도 농가의 가계지출은 다소 증가
 - 2016년 가계지출은 28백만 원으로 2003년 22백만 원에 비해 1.3배 정도 증가
- 전북 농가의 가계지출은 전국평균에 비해 다소 낮음
 - 2000년대 전라북도 농가의 가계지출은 전국대비 약 80% 수준이었으나, 2010년대에 들어서면서 전국 평균의 90% 수준을 나타냄

(6) 농가경제잉여

- 전라북도 농가경제잉여는 다소 증가
 - 2016년 농가경제잉여는 8백만 원으로 2003년 6백만 원에 비해 1.5배 증가
- 전라북도 농가경제잉여는 전국평균에 비해 다소 높은 수준
 - 2000년대 전라북도 농가경제잉여는 전국대비 약 2배 정도였으나, 2010년대에 들어서면서 전국 평균에 비해 1.2~1.3배 정도의 수준을 나타냄
 - 농가소득은 전국평균과 유사한데도 불구하고, 전라북도의 농가경제잉여가 전국평균에 비해 높은 이유는 농가의 가계지출이 상대적으로 적기 때문임
 - 2010년 이후 전라북도 농가의 가계지출이 상대적으로 증가하면서, 농가경제잉여는 전국평균과 유사해지는 경향을 나타내고 있음



(7) 농가자산

- 전라북도 농가의 자산은 크게 증가
 - 2016년 농가자산은 330백만 원으로 2003년 173백만 원에 비해 1.9배 정도 증가
- 전라북도 농가의 자산은 전국평균에 비해 다소 낮음
 - 전라북도 농가자산은 2000년대 중반 이후 전국대비 약 70% 수준으로 다소 낮은 수준을 나타냄
 - 전라북도 농가의 경지면적이 전국 평균에 비해 높은 수준(2016년 1.2배)임을 감안하며, 전라북도 농가자산이 전국 평균보다 낮은 이유는 경기, 충청도에 비해서는 수도권에서 떨어져 있고, 경상도에 비해서는 가격이 상대적으로 싼 논 면적 비중이 높은 결과임

(8) 농가부채

- 전라북도 농가의 부채는 다소 증가
 - 2016년 농가부채는 28백만 원으로 2003년 23백만 원에 비해 1.2배 정도 증가
- 전북 농가의 부채는 전국평균과 유사한 수준
 - 2000년대 전라북도 농가의 부채는 80%대 수준이었으나, 2010년대에 들어서면서 전국 평균의 90% 수준으로 증가하였으며, 2016년에는 전북농가의 부채가 전국 평균보다 높은 것으로 나타남



(9) 농업순생산

- 전라북도 농업순생산¹⁾은 정체 상태
 - 2016년 농업순생산은 19백만 원으로 2003년 18백만 원에 비해 1.1배 정도 증가
- 전라북도 농업순생산은 전국평균에 비해 다소 높음
 - 전라북도 농업순생산은 전국대비 약 10~20%정도 높은 수준을 유지하고 있음
 - 쌀값 하락 등으로 2010년 중반에는 전국대비 다소 낮은 수준을 나타냄

(10) 농업의존도

- 전라북도 농가의 농업의존도는 크게 떨어지고 있음
 - 농가소득에서 농업소득이 차지하는 농업의존도는 2016년 30.4%로 2003년 46.8%에 비해 16%정도 낮아짐
- 전라북도 농가의 농업의존도는 전국평균에 비해 다소 높음
 - 전라북도 농가의 농업의존도는 2000년대에는 전국평균에 비해 6~7%정도 높았으나, 2010년 이후에는 격차가 3%내외로 감소함
 - 이는 전라북도가 2000년대에는 농도로서의 특성이 강했으나, 2010년 이후에는 타지역과 유사하게 농업 비중이 약화되는 현상을 반영하는 결과임

1) 농업순생산=농업총수입-유동재비(농업경영비-(노무비+임차료+지급이자+감가상각비))

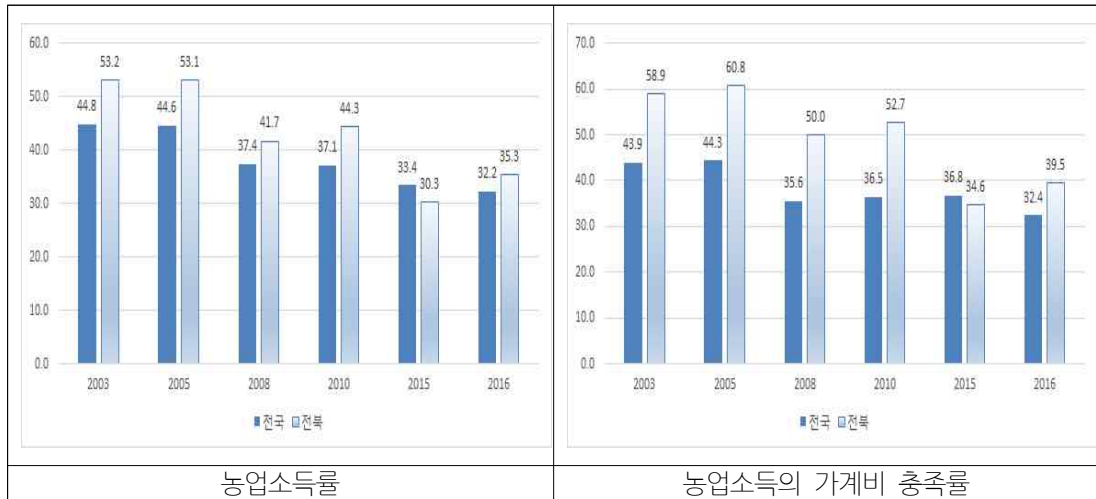


(11) 농업소득률

- 전라북도 농가의 농업소득률은 크게 감소하고 있음
 - 농업총수입에서 농업소득이 차지하는 농업소득률은 2016년 35.3%로 2003년 53.2%에 비해 18%정도 크게 낮아짐
- 전라북도 농가의 농업소득률은 전국평균에 비해 다소 높음
 - 전라북도 농가의 농업소득률은 2000년대에는 전국평균에 비해 9%정도 높았으나, 2010년 이후에는 격차가 3%내외로 감소함

(12) 농업소득의 가계비 충족

- 전라북도 농가의 농업소득의 가계비 충족률은 크게 감소하고 있음
 - 전체 가계비에서 농업소득이 차지하는 ‘농업소득의 가계비 충족률’은 2016년 39.5%로 2003년 58.9%에 비해 20%정도 크게 낮아짐
- 전라북도 농가의 ‘농업소득의 가계비 충족률’은 전국평균에 비해 다소 높음
 - 전라북도 농가의 ‘농업소득의 가계비 충족률’은 2000년대에는 전국평균에 비해 15%정도 높았으나, 2010년 이후에는 격차가 5%내외로 감소함



2) 전라북도 농가유형별 소득 현황²⁾

(1) 경지규모별 농가소득

- 전라북도 대농의 농가소득이 소농에 비해 크게 증가하면서 농가의 양극화가 촉진되고 있음
 - 3ha이상 대농은 농가소득이 연간 약 3.0% 증가하여 2015년 농가소득은 2003년에 비해 약 18백만 원 정도 증가
 - 0.5ha미만의 소농은 농가소득이 연간 1.4% 정도만 증가하여 2015년 농가소득은 2003년에 비해 약 3백만 원 정도 증가에 그침
- 전라북도 농가소득이 전국평균에 비해 다소 낮은 이유는 0.5ha미만의 소농의 농가소득 정체 때문임
 - 전라북도의 경우 1ha미만 농가의 농가소득이 전국 평균에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타남
 - 0.5ha미만 농가의 농가소득은 2003년 이후부터 전국 평균의 70% 정도의 수준을 나타내고 있음
 - 0.5ha 미만 농가 비율(전국) : 31.8%(2000년) → 44.7%(2015년)
 - 0.5ha 미만 농가 비율(전북) : 27.3%(2000년) → 39.3%(2015년)

2) '농가경제통계' 원자료를 활용하여 분석(2017. 7. 6일 현재 2015년까지의 원자료만 제공되고 있음)

〈표 1-1〉 경지규모별 농가소득

구분		2003	2005	2010	2015	연간 증감율 (03~15)
전북 농가 소득	~0.5ha미만	19,457	16,645	21,243	22,967	1.4%
	~1ha	19,334	22,075	18,566	39,583	6.2%
	~3ha	27,496	26,701	29,576	33,400	1.6%
	3ha이상	42,601	46,622	61,082	60,951	3.0%
	Total	27,544	28,238	31,105	36,129	2.3%
전북/ 전국	~0.5ha미만	0.87	0.66	0.75	0.70	-
	~1ha	0.92	0.86	0.60	1.22	-
	~3ha	1.00	0.88	1.00	0.90	-
	3ha이상	1.20	1.16	1.31	1.08	-
	Total	1.02	0.93	0.97	0.97	-

(2) 경지규모별 농업소득

- 전라북도 대농의 농업소득은 다소 증가하였으나, 소농은 농업소득이 크게 감소하고 있음
 - 3ha이상 대농은 농업소득이 연간 약 1.0% 증가하여 2015년 농업소득은 2003년에 비해 약 3백만 원 정도 증가
 - 0.5ha미만의 소농은 농업소득이 연간 2.2% 감소하여 2015년 농업소득은 2003년에 비해 약 7백만 원 정도 크게 감소함
- 2015년 전라북도 농업소득이 전국평균에 비해 낮아진 이유는 중소농의 농업소득이 크게 낮아졌기 때문임
 - 전라북도의 경우 1ha미만 농가의 농업소득이 전국 평균에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타남
 - 0.5ha미만 농가의 농업소득은 2000년대 중반 이후부터 전국 평균의 70% 정도의 수준을 나타내고 있음
 - 3ha이상의 대농은 2000년대에서 전국평균 농업소득보다 30%이상 높았으나, 2015년에는 6%정도 높은 수준을 나타냄

〈표 1-2〉 경지규모별 농업소득

구분		2003	2005	2010	2015	연간 증감율 (03~15)
전북 농업 소득	~0.5ha미만	2,894	2,836	1,583	2,203	-2.2%
	~1ha	4,467	5,266	5,051	4,836	0.7%
	~3ha	13,514	12,496	12,129	9,650	-2.8%
	3ha이상	27,823	28,742	38,370	31,192	1.0%
	Total	12,879	12,718	13,292	9,850	-2.2%
전북/ 전국	~0.5ha미만	1.31	0.78	0.63	0.73	-
	~1ha	1.08	0.87	0.61	0.66	-
	~3ha	1.11	0.97	1.17	0.69	-
	3ha이상	1.35	1.30	1.61	1.06	-
	Total	1.22	1.08	1.32	0.88	-

(3) 경영주 연령별 농가소득

○ 농가의 고령화가 진행되면서 농가소득 증가가 둔화

- 70대 이상 고령농가의 농가소득이 가장 낮으며, 농가소득 연간 증가율도 1.6%로 가장 낮은 것으로 나타남
- 농업총조사에 의하면 2010년 이후 70대 이상의 고령농이 최빈치를 차지하고 있어, 고령농의 증가에 따라 농가전체의 소득이 정체되고 있음
 - 70대 이상 농가경영주 비율(전국) : 16.3%(2000년) → 37.8%(2015년)
 - 70대 이상 농가경영주 비율(전북) : 17.5%(2000년) → 38.9%(2015년)

○ 전라북도의 경우 40대 이하의 신규 농가의 소득이 상대적으로 낮은 것으로 나타남

- 2015년의 경우 40대 이하 농가의 소득이 60대 농가에 비해 다소 낮은 것으로 나타남
- 특히 전라북도 40대 이하 농가의 경우 전국 평균 농가에 비해 소득이 상대적으로 낮았으며, 특히 2015년의 경우는 전국 평균에 비해 소득이 76%에 불과한 것으로 나타남

〈표 1-3〉 경영주 연령별 농가소득

구분		2003	2005	2010	2015	연간 증감율 (03~15)
전북 농가 소득	40대이하	30,219	37,423	46,762	39,833	2.3%
	50대	38,116	43,220	54,301	65,462	4.6%
	60대	27,839	31,261	30,206	41,025	3.3%
	70대이상	19,408	17,878	18,340	23,576	1.6%
	Total	27,544	28,238	31,105	36,129	2.3%
전북/ 전국	40대이하	0.95	0.94	0.93	0.76	-
	50대	1.15	1.06	1.16	1.08	-
	60대	1.09	1.06	0.93	1.02	-
	70대이상	1.10	0.92	0.88	0.97	-
	Total	1.02	0.93	0.97	0.97	-

(4) 경영주 연령별 농업소득

- 전라북도 농가의 농업소득은 전체적으로 정체 혹은 감소하고 있음
 - 40대 이하와 50대의 농업소득은 연간 3~4%씩 크게 감소
 - 60대 이상의 농가는 농업소득이 지난 12년간 정체상태에 있음
 - 70대 이상 고령농가의 농업 소득이 가장 낮았으며, 그 다음으로는 40대 이하의 농업이 낮은 것으로 나타남
- 전라북도의 경우 40대 이하의 신규 농가의 농업소득이 상대적으로 낮은 것으로 나타남
 - 전라북도 40대 이하 농가의 경우 전국 평균 농가에 비해 농업소득이 상대적으로 낮았으며, 특히 2015년의 경우는 전국 평균에 비해 소득이 71%에 불과한 것으로 나타남
- 2015년의 경우 이전까지 전국 평균에 비해 높은 농업소득을 획득하고 있던 50대의 농업소득 하락이 전라북도 전체 농가소득 하락에 영향을 미침
 - 2015년 50대의 농업소득은 전국평균의 65%에 불과함

<표 1-4> 경영주 연령별 농업소득

구분		2003	2005	2010	2015	연간 증감율 (03~15)
전라북도 농가	40대이하	15,014	19,286	10,377	9,795	-3.5%
	50대	20,693	21,198	28,331	12,472	-4.1%
	60대	13,116	12,695	13,252	13,772	0.4%
	70대이상	6,782	7,977	6,609	6,475	-0.4%
	Total	12,879	12,718	13,292	9,850	-2.2%
전북/ 전국	40대이하	1.17	1.07	0.58	0.71	-
	50대	1.55	1.27	1.87	0.65	-
	60대	1.27	1.18	1.33	1.05	-
	70대이상	1.16	1.24	1.07	0.98	-
	Total	1.22	1.08	1.32	0.88	-

2. 전라북도 농가소득 비교³⁾

1) 전라북도 농가소득 불균형 분석

(1) 중위소득 비교

○ 도농 간 소득격차는 지속적으로 증가하고 있음

- 도시가구 중위소득 대비 전라북도 농가의 중위소득 수준은 2003년 75%수준에서 2015년 56%으로 격차가 더욱 증가하였음

<표 1-5> 전국/전북 도농소득격차

	2003	2005	2008	2010	2015
도시가구	14,664	16,079	18,483	19,709	24,445
농가(전국)	10,816	11,443	12,164	12,217	15,001
농가(전북)	10,844	10,499	11,608	11,687	13,800
농가(전국)/도시	0.74	0.71	0.66	0.62	0.61
농가(전북)/도시	0.74	0.65	0.63	0.59	0.56

3) 소득분석은 '농가경제통계' 원자료를 활용

도시가구와의 비교를 위해 소득균등화 방법 적용

-가구원수가 다르면 동일한 후생수준 유지에 필요한 소득이 다른 점을 반영하여 가구원수에 따라 표준화하기 위해 소득을 조정(※균등화소득은 가구소득을 가구원수 제곱근으로 나눔(OECD 기준))

(2) 중산층 비율

- 중산층 비율의 경우도 전북 농가가 다소 낮은 것으로 나타남
 - 전라북도 농가의 중위소득 50~150%에 속하는 전라북도 농가비율은 2003년 70.1%에서 2015년 66.6%로 다소 하락하였음

〈표 1-6〉 전국/전북 중산층 농가 비율

	2003	2005	2008	2010	2015
도시가구	71.8	71.8	66.3	67.5	72.6
농가(전국)	72.1	69.0	71.5	70.7	70.3
농가(전북)	70.1	66.0	68.6	68.2	66.6

(3) 5분위 배율

- 농가의 소득격차도 지속적으로 증가하고 있음
 - 상위20% 농가의 연평균 소득 증가율은 하위20% 농가보다 높아 소득격차가 갈수록 커지는 것으로 나타남
 - 2005년부터 2015년까지 10년간 하위농가의 농가소득은 전국 1.4백만원, 전라북도 0.8백만원 증가하였음
 - 이에 비해 상위농가는 10년간 농가소득이 전국은 20백만원, 전라북도는 25백만원 증가하였음
- 농가의 소득격차가 도시가구보다 훨씬 높은 것으로 나타남
 - 농가의 5분위 배율은 약 9~11배로 도시가구의 4~5배에 비해 상당히 높은 것으로 나타남
 - 도시가구의 소득 5분위 배율은 2005년 4.6배에서 2015년 4.2배로 다소 감소하였음
 - 전라북도 농가의 소득 5분위 배율은 2005년 9.5배에서 2015년 11.6배로 다소 증가하였음

<표 1-7> 전국/전북 5분위 배율

		2005	2010	2015	연간 증감율
전국 (천원)	하위20%	7,272	6,611	8,602	1.7%
	상위20%	70,001	77,469	89,513	2.5%
전북 (천원)	하위20%	7,104	7,914	7,917	1.1%
	상위20%	67,282	75,963	92,173	3.2%
5분위배율 (배)	전국농가	9.6	11.7	10.4	-
	전북농가	9.5	9.6	11.6	-
	도시가구	4.6	4.8	4.2	-

(4) 상대적 빈곤율

- 도시가구 중위소득 50% 이하인 농가의 비중이 지속적으로 증가
 - 도시가구의 상대적 빈곤율은 10%내외를 유지하고 있음
 - 농가의 상대적 빈곤율은 2003년 30%내외에서 2015년 40%내외로 크게 증가함

<표 1-8> 전국/전북 상대적 빈곤율

	2003	2005	2008	2010	2015
도시가구	10.6	11.9	12.5	12.5	10.4
농가(전국)	31.6	32.7	35.8	38.1	40.0
농가(전북)	29.0	35.9	33.6	41.9	43.2

- 농가 고령화가 진행되면서 농가의 상대적 빈곤율이 심화되고 있음
 - 전국 농가의 상대적 빈곤율은 70대 이상이 타 연령대에 비해서 2배 이상 높은 것으로 나타남

<표 1-9> 전국/경영주 연령별 상대적 빈곤률

	2003	2005	2008	2010	2015
40대이하	27.7	26.4	32.8	28.6	26.6
50대	28.7	22.6	28.8	23.8	22.2
60대	27.8	28.0	28.7	31.4	29.0
70대이상	44.8	48.6	48.7	52.7	56.7
Total	31.6	32.7	35.8	38.1	40.0

- 전라북도 농가의 상대적 빈곤율은 40대와 70대 이상이 높음

〈표 1-10〉 전북/경영주 연령별 상대적 빈곤률

	2003	2005	2008	2010	2015
40대이하	29.0	24.7	40.2	22.7	49.5
50대	23.3	25.9	23.2	14.9	15.6
60대	27.0	23.5	26.2	35.4	29.5
70대이상	35.4	51.5	46.9	65.0	59.9
Total	29.0	35.9	33.6	41.9	43.2

(5) 불완전 고용율

- 전국적으로 불완전 고용상태인 ‘저소득’농가가 지속적으로 증가
 - 도시가구 중위소득의 2/3수준인 농가의 비율은 전국적으로 보면 2003년 44.1%에서 2015년 53.9%로 증가
 - 70대 이상의 고령농가의 불완전 고용율 증가가 전체 농가의 불완전 고용율 증가에 가장 큰 영향을 미침
 - 경영주 연령이 70대 이상 농가의 불완전 고용율은 2003년 61.4%에서 2015년 72.8%로 증가하였으며, 이는 전체 평균에 비해 20% 이상 높은 수준임
 - 2015년 현재 70대이상 고령농가 비율이 37.8%임을 고려할 때, 고령농의 높은 불완전 고용율이 농가의 불완전 고용율에 가장 큰 영향을 미침

〈표 1-11〉 전국 농가의 불완전 고용율

	2003	2005	2008	2010	2015
40대이하	38.7	36.2	47.4	44.8	38.3
50대	38.3	32.5	38.7	34.3	31.3
60대	40.7	43.5	42.2	45.2	42.8
70대이상	61.4	67.1	68.0	72.2	72.8
Total	44.1	47.0	50.6	53.6	53.9

- 전라북도의 경우 불완전 고용상태인 ‘저소득’농가가 전국평균에 비해 다소 높은 것으로 나타남
 - 전라북도 농가의 불완전 고용비율은 2003년 44.1%에서 2015년 54.8%로 증가
- 전라북도의 경우도 70대 이상의 고령농가의 불완전 고용율이 가장 높은 것으로 나타남

- 경영주 연령이 70대 이상 농가의 불완전 고용율은 2003년 53.7%에서 2015년 73.4%로 증가하였으며, 이는 전체 평균에 비해 20% 이상 높은 수준임
- 전라북도 40대 이하의 불완전 고용율도 상대적으로 높은 것으로 나타남
 - 2015년 전라북도 40대의 불완전 고용율은 2015년 현재 49.5%로 전국 40대 농가의 38.2%에 비해 10%이상 높은 것으로 나타남

〈표 1-12〉 전라북도 농가의 불완전 고용율

	2003	2005	2008	2010	2015
40대이하	52.9	33.5	55.2	46.8	49.5
50대	33.9	33.9	29.7	33.6	23.0
60대	39.2	38.5	46.4	46.6	42.2
70대이상	53.7	70.0	68.9	76.4	73.4
Total	44.1	50.6	51.3	55.3	54.8

〈참고〉 불완전 고용율

- 최근에는 경제가 발전하고 실업률이 하락했음에도 불구하고 임금 등 ‘고용의 질’이 악화되고 있음
 - 현재 사용되고 있는 대표적인 지표인 실업률과 고용률은 ‘고용의 질’을 파악하는데 실패하고 있음
- SCEPA(슈와츠 경제정책분석센터, Schwartz Center for Economic Policy Analysis)는 실업률과 고용률 지표의 대안으로 새로운 노동시장 지표로 ‘불완전고용 비율(Underemployment Rate)’과 ‘적정고용 비율(Adequate Employment Rate)’을 제시⁴⁾
 - SCEPA 불완전고용 비율 : 전체 노동인구 중에서 실업자, 저임금(전시간 노동자 중위임금의 2/3 미만)
 - SCEPA 적정고용 비율 : 비자발적 단시간 노동자가 아니며 저임금 기준선 이상의 임금을 받는 노동자의 비율

4) David R. Howell, Jeff Madrick and Melisa Mahoney. 2005. The New School Policy Note September 2005 Issue 1

3. 전라북도 농가인구 현황

1) 전라북도 농가인구 현황

(1) 농가인구 비중

- 농가인구 비중은 지속적으로 감소
 - 전국의 농가인구 비중은 연평균 3.0%정도 감소하였음
 - 2000년 8.8% → 2015년 5.2%
 - 전라북도 농가인구도 연평균 3.5%정도 정도 지속적으로 감소함
 - 2000년 20.6% → 2015년 12.6%
 - 전라북도 동부권의 경우 연간 3.5%정도 농가인구가 감소
 - 2000년 47.8% → 2015년 33.5%
 - 전라북도 서부권의 경우 연간 4.0%정도 농가인구가 감소
 - 2000년 41.2% → 2015년 25.3%

〈표 1-13〉 농가인구 비중 변화

구 분	2000년	2010년	2015년	연평균 인구증감 (00-15)	연평균 농가인구증감 (00-15)	
전국	8.8	6.4	5.2	0.5	-3.0	
전북	전북1)	20.6	15.7	12.6	-0.3	-3.5
	동부권2)	47.8	41.9	33.5	-1.2	-3.5
	서부권3)	41.2	32.9	25.3	-0.8	-4.0
	도시권4)	12.8	9.6	7.4	-0.3	-3.9

자료 : 통계청. 농업총조사, 통계청. 인구총조사

- 1) 전북 : 전주시를 포함함 14개 시군
- 2) 동부권 : 남원, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창
- 3) 서부권 : 정읍, 김제, 고창, 부안 + 완주
- 4) 도시권 : 군산시, 익산시

(2) 농가유형별 농가 비중

- 전업농가의 비중은 지속적으로 감소

- 전국의 전업농가는 연평균 1.6%정도 감소하여 2000년 65.2%에서 2015년 55.0%로 감소
- 전라북도 전업농가는 연평균 2.1%정도 감소하여 2000년 70.7%에서 2015년 59.9%로 감소
- 전라북도 권역별로 살펴보면 1종겸업의 경우는 동부권은 다소 증가하였으나, 나머지 지역은 1종겸업 농가수가 감소함
 - 동부권은 1종겸업 농가가 연평균 0.5% 증가하였으나, 서부권은 1.5% 감소함
- 전라북도 권역별로 살펴보면 2종겸업의 경우는 모든 지역에서 농가수가 다소 증가함
 - 2종겸업농가 비중은 모든 권역에서 연평균 0.5%내외로 소폭 증가함

〈표 1-14〉 농가유형별 비중 변화

구 분	2000년			2015년			연평균증감율(00-15)				
	전업	1종겸업	2종겸업	전업	1종겸업	2종겸업	농가	전업	1종겸업	2종겸업	
전국	65.2	16.2	18.6	55.0	15.8	29.2	-1.6	-2.7	-1.7	1.4	
전북	전북	70.7	16.1	13.2	59.9	18.2	21.9	-2.1	-3.2	-1.2	1.3
	동부권	75.2	13.2	11.6	61.7	20.2	18.0	-2.3	-3.6	0.5	0.6
	서부권	72.6	16.0	11.4	63.6	18.7	17.7	-2.5	-3.4	-1.5	0.4
	도시권	61.7	20.1	18.2	55.8	17.7	26.5	-2.0	-2.6	-2.8	0.5

자료 : 통계청. 농업총조사

2) 전라북도 농촌지역 고용 현황

(1) 농촌지역 고용률 현황

- 전라북도 시군 사례로 살펴보면, 인구가 감소하는 전형적인 농촌지역일수록 고용률이 높고, 실업률이 낮은 것으로 나타남
 - 진안, 무주, 장수 등의 산간 농촌지역은 70% 이상의 높은 고용률을 나타냄
 - 이에 반해 익산, 군산 등 대도시권은 55%이하의 낮은 고용율을 나타냄
 - 남원, 김제 등 도농통합시의 경우는 62~63%대의 고용률을 나타냄
 - 이처럼 고용률의 경우는 전형적인 농산촌지역이 도시지역보다 10%이상 높은 것

으로 나타나고 있으며, 이는 농촌 고용상태가 양호한 북유럽 국가와 유사한 수준

〈표 1-15〉 지역별 고용률과 실업률(2016년)

행정구역별	경제활동참가율(%)	실업률(%)	고용률(%)
전국	62.8	3.7	60.4
전라북도	60.7	2.1	59.4
전주시	55.2	3.5	53.2
군산시	55.5	1.5	54.6
익산시	55.8	1.6	54.9
정읍시	60.0	1.3	59.2
남원시	61.9	1.7	60.8
김제시	63.8	1.1	63.1
완주군	63.3	1.5	62.3
진안군	70.2	0.7	69.7
무주군	69.3	1.2	68.5
장수군	75.9	0.6	75.5
임실군	68.7	1.3	67.8
순창군	65.6	1.5	64.6
고창군	67.6	0.5	67.2
부안군	72.3	0.2	72.2

자료 : 통계청, 지역별고용조사

(2) 산업별 고용비중 현황

- 전국의 농림업 분야 고용비중이 지속적으로 감소하고 있음
 - 전체적으로 2000년 이후 취업자수는 연간 1.3%로 증가했으나, 농림업 부문 취업자수는 연평균 3.3% 감소
 - 전국의 농림업 취업자 비중은 2000년 7.2%에서 2015년 4.9%로 감소
- 전라북도의 농림업 분야 고용비중도 지속적으로 감소
 - 전라북도의 2000년 이후 취업자수는 연간 1.2%로 증가했으나, 농림업 부문 취업자수는 연평균 2.6% 감소
 - 전라북도 농림업 취업자 비중은 2000년 21.0%에서 2015년 15.5%로 감소
- 전북 농촌지역은 농림업 부문 고용비중 감소에도 불구하고, 농림업 부문의

고용비중은 매우 높음

- 전북 동부권의 경우도 2000년 이후 농림업 취업자 비중이 연간 0.5% 감소하였으나, 2015년 농림업 부문 고용비중은 47.0%로 나타남

<표 1-16> 산업별 취업자 비중 변화(2000-2015)

구 분	2000년			2015년			연평균증감율(00-15)				
	농림업	제조업	서비스업	농림업	제조업	서비스업	전체	농림업	제조업	서비스업	
전국	7.2	16.9	75.9	4.9	17.2	77.9	1.3	-3.3	1.5	1.7	
전북	전북	21.0	11.7	67.3	15.5	12.4	72.1	1.2	-2.6	1.9	2.0
	동부권	54.9	4.9	40.2	47.0	6.1	47.1	0.1	-1.8	2.6	2.1
	서부권	48.2	10.0	41.8	40.9	11.0	48.2	1.5	-0.5	2.7	3.4
	도시권	14.6	17.3	68.2	11.4	21.2	67.3	0.7	-2.3	3.3	0.5

자료 : 통계청, 지역별고용조사

3) 전라북도 농촌지역 비농업부문 취업 현황

(1) 농촌지역 취업자 수 현황⁵⁾

- 국내 농촌지역의 농업부문 취업자는 큰 폭으로 감소하고 있음
 - 2014년 국내 농업부문 취업자는 1,452천명으로 2000년의 2,243천명에 비해 791천명 감소함
- 전국 농촌지역의 비농업부문 취업자는 크게 증가하고 있으며, 도시지역에 비해 더 높은 일자리 증가율을 나타냄
 - 2014년 농촌 비농업 취업자수는 393만명으로 2000년에 비해 144만명 증가
 - 14년간 농촌 비농업 취업자는 57.6% 증가, 이는 도시지역 44%증가보다 높음
- 최근에는 농촌지역 비농업취업자 증가율이 도시보다 높음
 - 비농업부문 취업자수 연평균 증가율을 보면 2000년대에는 농촌과 도시가 비슷했으나, '10~'14년간 연평균 증가율은 농촌이 4.9%로 도시가 2.6%보다 2.3%정도 높음

5) 2017년 6월 19일 현재 전국사업체조사 자료는 2014년까지만 활용할 수 있음. 따라서 2014년을 최종 년으로 설정하여 취업자 수 현황을 분석함

<표 1-17> 농업 및 비농업 취업자수 변화(2000-2014)

구분	2000	2005	2010	2014	증감량	증감율	연평균증감율			
							'00-05	'05-10	'10-14	
농촌	농업*	2,243	1,813	1,566	1,452	-791	-35.3%	-4.2%	-2.9%	-1.9%
	비농업**	2,495	2,724	3,251	3,931	1,436	57.6%	1.8%	3.6%	4.9%
도시**	11,054	12,059	14,365	15,932	4,878	44.1%	1.8%	3.6%	2.6%	

자료 : 통계청(KOSIS) 산업별 취업자, 전국사업체조사(각년도)

*주1 : 농업부문 취업자수는 통계청(KOSIS) 산업별 취업자 자료 활용

**주2 : 1) 비농업부문 취업자수는 전국사업체조사 원자료를 활용하여 분석

2) 읍면은 농촌지역, 동은 도시지역으로 구분

3) 전국사업체조사 고용자수를 활용하였으므로, 통계청 취업자수와는 차이가 있음, 예를 들면 2014년 통계청 조사 비농업부문 취업자수는 24,147명이지만, 전국사업체조사는 19,863명으로 나타남

(2) 농촌지역 비농업 취업자 현황

- 농촌지역의 전통적인 산업인 제조업과 건설업이 여전히 농촌지역 비농업 부문 일자리 창출의 핵심임
 - 제조업의 경우 전국 농촌은 지난 14년간(2000~2014년) 649천명, 전라북도 농촌은 21천명 증가하였음
 - 제조업의 연평균 증감율을 보면 전국 농촌은 3.9%, 전라북도 농촌지역은 3.5%정도 증가하는 것으로 나타남
 - 건설업의 경우 전국 농촌은 지난 14년간(2000~2014년) 93천명, 전라북도 농촌지역은 4천명 정도 증가하였음
 - 건설업의 연평균 증감율을 보면 전국 농촌이 4.8%로 전라북도 농촌지역의 3.6%보다 다소 높은 것으로 나타남
- 농촌의 전통적인 일자리인 도·소매업의 경우는 취업자수가 정체상태를 나타냄
 - 전국 농촌지역은 연평균 2.1%로 다소 증가했지만, 전라북도 농촌지역의 경우는 연평균 0.5%로 거의 정체상태를 나타냄
- 고령화에 따라 보건·복지분야 일자리가 크게 증가하고 있음
 - 최근 고령화에 따른 보건·사회서비스업 일자리가 농촌지역에서 연평균 8% 이상 크게 증가(전국 8.4%, 전라북도 8.8%)

- 파견근로·인력알선 사업의 활성화로 사업지원서비스업 일자리가 연평균 10% 이상 크게 증가(전국 13.6%, 전라북도 16.6%)
- 최근 농촌지역에 역은 지역특화연구소 설립, 국책연구기관 유치 등으로 전문기술서비스업 일자리가 크게 증가
 - 전문 서비스업 일자리 연평균 증가율을 보면 전라북도 농촌이 11.0%로 전국 농촌지역의 6.0%보다 높은 것으로 나타남
- 예술공연 및 박물관·공원, 골프장 등의 증가에 따라 예술여가서비스업의 일자리도 크게 증가(전국 5.1%, 전라북도 41%)

<표 1-18> 산업대분류별 취업자 수 변화(2000~2014)

구 분	전국 농촌		전북 농촌		연평균 증감율 ('00~'14)	
	2000년	2014년	2000년	2014년	전국	전북
광업	16,602	12,697	889	912	-1.9	0.2
제조업	914,608	1,563,905	33,827	54,513	3.9	3.5
전기/수도사업	16,782	26,690	719	1,083	3.4	3.0
하수/폐기물처리	15,269	32,407	505	1,393	5.5	7.5
건설업	99,294	192,465	5,458	8,988	4.8	3.6
도소매업	323,533	430,817	21,283	22,778	2.1	0.5
운수업	93,967	166,206	5,366	8,037	4.2	2.9
숙박/음식업	302,542	388,768	16,553	17,899	1.8	0.6
출판/장보서비스업	24,485	20,277	2,004	1,576	-1.3	-1.7
금융/보험업	76,175	57,344	5,003	4,113	-2.0	-1.4
부동산임대업	28,491	48,682	1,054	1,458	3.9	2.3
전문기술 서비스업	28,160	64,072	841	3,607	6.0	11.0
사업지원 서비스업	12,129	72,136	358	3,065	13.6	16.6
공공행정	118,143	144,575	9,850	11,523	1.5	1.1
교육 서비스업	176,520	242,807	12,965	15,659	2.3	1.4
보건/사회서비스업	73,660	226,735	4,633	15,081	8.4	8.8
예술여가 서비스업	42,319	84,722	1,941	3,395	5.1	4.1
협회/기타 서비스업	132,407	155,850	8,767	9,365	1.2	0.5

1) 표준산업분류(9차 개정, 2007년)을 기준으로 2000년 자료는 재 집계함

2) 표준산업분류(9차 개정, 2007년)의 대분류를 기준으로 구분하였으며, 분석에서 농림업분야 사업체는 제외함

자료 : 통계청, 전국사업체조사

4. 요약 및 시사점

1) 농가소득 분석 요약

- 농가양극화 심화
 - 전라북도 농가의 소득 5분위 배율은 2005년 9.5배에서 2015년 11.6배로 증가
 - 농가의 5분위 배율은 약 9~11배로 도시가구의 4~5배에 비해 상당히 높은 것으로 나타남
- 도농간 소득격차 심화
 - 도농 간 소득격차는 지속적으로 증가하고 있음
 - 도시가구 중위소득 대비 전라북도 농가의 중위소득 수준은 2003년 75%수준에서 2015년 56%으로 격차가 더욱 증가
- 빈곤 농가와 불완전 고용 농가 증가
 - 도시가구 중위소득 50% 이하인 농가의 비중이 지속적으로 증가
 - 도시가구의 상대적 빈곤율은 10%내외를 유지하고 있으나, 농가의 상대적 빈곤율은 2003년 30%내외에서 2015년 40%내외로 크게 증가함
 - 전라북도 농가의 불완전 고용비율은 2003년 44.1%에서 2015년 54.8%로 증가
- 농가소득 격차 확대와 농가소득 정체는 소규모 농가와 고령농의 증가가 핵심 요인
 - 농가 고령화가 진행되면서 농가의 상대적 빈곤율이 심화되고 있음
 - 전국 농가의 상대적 빈곤율은 70대 이상이 타 연령대에 비해서 2배 이상 높은 것으로 나타남
 - 경영주 연령이 70대 이상 농가의 불완전 고용율은 2003년 53.7%에서 2015년 73.4%로 증가하였으며, 이는 전체 평균에 비해 20% 이상 높은 수준임

(1) 시사점 - 중소·고령농을 고려한 맞춤형 정책 필요

- 농가의 양극화를 해소하기 위해서는 규모의 효율성을 달성하기 어려운 중소 가족농의 특성에 맞는 새로운 정책 추진이 필요

- 전라북도 농가는 아래와 같이 크게 3계층(규모 효율성 가능한 전업농 30%, 중소 가족농 40%, 경지규모와 농업소득이 극히 미미한 재촌탈농 가구 30%)으로 구분이 가능

구분	규모화된 전업농	중소 가족농	재촌탈농 가구
경지면적기준(통계청, 2010) ⁶⁾	21.3%(2ha 이상)	42.6%(0.5~2ha미만)	36.1%(0.5ha미만)
농업소득기준(남원시, 2012)	28.1%(2천만원이상)	41.9%(5백~2천만원미만)	30.1%(5백만원미만)

- 계층별 농가특성을 고려하여, 향후 전라북도의 농정방향은 계층별 맞춤 정책 필요

구분	당면과제	전략
1000가정 전업농 (30%)	지속적인 농업소득 확보	① 고부가 농산업구조로의 개편 지속 -고부가 농산업 구조 개편 정책(시설현대화, 유통체계 개선) 지속 추진
중소 가족농 (40%)	농기간 양극화 해소 및 중소농 지속가능성 증대	② 로컬푸드체계 구축 -중소농의 안정적인 농업소득 확보위해 기획생산 중심의 로컬푸드체계 구축
1000가정 재촌탈농 가구 (30%)	농촌복지 및 농외소득 확보	③ 지역순환경제체계 구축 -지역내 공동체형성과 농외소득 기회증대를 위해 지역순환경제체계 구축

(2) 시사점 - 비농업부문 일자리확대를 통한 소득확보 전략 필요

- 농외소득과 이전소득의 증가가 농가소득의 증대를 견인하고 있음
 - 농가소득에서 농업소득이 차지하는 농업의존도는 2016년 30.4%로 2003년 46.8%에 비해 16%정도 낮아짐
 - 전체 가계비에서 농업소득이 차지하는 ‘농업소득의 가계비 총족률’은 2016년 39.5%로 2003년 58.9%에 비해 20%정도 크게 낮아짐
 - 농외소득과 이전소득은 지난 2000년 이후 약 2배이상 증가하여 농가소득 증가를 견인하고 있음
 - 전업농가는 상대적으로 감소하고 있으며, 2중 겸업농가가 크게 증가하고 있음

6) 일반적으로 소농(~0.5이하), 중농(~1.5미만), 대농(1.5ha 이상)으로 구분해왔으나, 이는 평균경지면적이 1ha 정도였던 1980년대 구분방법. 여기서는 전북 호당 경지면적이 1.6ha인 점을 고려하여 ‘0.5~2ha미만’을 중소가족농으로 구분

- 이같은 농가구조 변화에 대응하여 겸업농과 중소고령농의 농외소득 확보전략이 우선적으로 고려될 필요가 있음
- 농촌의 핵심 일자리였던 농업부문 취업자수는 급격히 감소하는 반면에 비농업부문인 2차와 3차 산업부문 고용은 지속적으로 증가함
 - 비농업부문 고용이 더 큰 폭으로 성장하므로 농촌지역의 경제적 다양성을 확보하기 위한 투자와 2차와 3차산업 활동 촉진이 향후 농촌지역 일자리 창출의 핵심 정책이 되어야 함
 - 고용없는 성장시대에는 농촌 창업이 활발하게 일어나므로 창업지원을 체계화할 필요성이 있음
 - 베이비붐세대 은퇴가 본격화하므로 이들을 지역 인적자원으로 활용하기 위한 방안 마련이 필요
- 농촌의 전통산업인 제조업, 건설업, 운수업은 비농업부문 핵심 일자리, 그러나 도시권과 떨어진 농산촌 지역의 경우 전통산업의 일자리 창출 능력이 정체되거나 감소
 - 대도시 인접권인 완주, 임실 등을 중심으로 농촌지역 제조기업 유치가 활발히 이루어짐에 따라 제조업 일자리는 크게 증가하였으나, 건설업의 경우에는 최근에는 일자리가 축소되고 있음
- 최근에는 보건·복지분야의 일자리가 크게 증가하고 있으며, 이 같은 현상은 도심권과 떨어진 농산촌 지역에서 보건·복지분야의 일자리가 더 크게 증가함
 - 보건·복지산업은 농촌에서 가장 큰 폭으로 고용창출이 일어나고 있는 분야
 - 보건·복지 분야 일자리는 열악한 경우가 많으므로, 일자리의 지속가능성을 증대시키고 지역내 자립성을 증대하기 위한 방안이 필요
 - 보건·복지분야는 농촌지역이 과소화되면 장기적으로 줄어들 가능성이 많은 일자리이므로, 지역내 자생력을 가질수 있는 농촌형 사회적기업으로 육성할 필요가 있음
- 농가소득 정책에서 다면적 활동 지원 강화 필요
 - 최근 '6차산업화' 용어로 표현되는 농장 경영다각화 촉진은 농가소득 다면적

활동 지원의 일부분

- 농장 다각화 외 파트타임 취업, 복합취업(예: 남편은 농장경영, 부인은 미용업 종사) 등 다양한 형태의 농가소득 활동 지원
- 비농업 부문 질 낮은 일자리를 개선하기 위한 정책 방안 필요
 - 농촌에서 자가영농 외 경제활동의 기회는 비농업 부문 취업의 형태로 주어지는 경우가 많지만, 대부분 질 낮은 임시, 일용의 형태
 - 장기적이고 안정적인 비농업부문 일자리 창출 방안 마련 필요
- 농촌의 소외되는 계층을 위한 다면적 활동 기회 제공 필요
 - 고령자, 여성 등이 지역내 다면적 활동을 할 수 있는 기회가 상대적으로 제약되어 있으므로, 이들에 대한 지원정책 개발 필요

주제 발표문 2

충청남도 농업생태환경프로그램의 내용과 과제

이관률 충남연구원 농업농촌연구부장

충청남도 농업생태환경프로그램의 내용과 과제

이 관 료/ 충남연구원 연구위원

1. 추진배경

농산물 가격보전을 위한 기존의 농업직불금 제도는 정책적으로, 사회적으로 논리적 근거가 낮아지고 있다(Tangerman, S. 2011). 그래서 많은 선진국들은 농업농촌이 갖는 공공적·다원적 기능에 근거한 새로운 논거에 기반한 프로그램을 도입하고 있다. 한편 최근에는 농가소득의 중요한 결정요인으로 공적자금이 등장하고 있어, 농가소득을 보전하기 위한 공적자금의 새로운 논의가 필요한 상황이다.

충남도는 “농업직불금 제도개선 방안(2014)”을 마련하여 관련 기관에 제안한 적이 있다. 당시 제안된 방안에 대한 기본적 인식에 대해서는 공감을 하였지만, 실제 실현가능성에 대해서는 회의적이었다. 당시 제안된 농업직불금 제도개선 은 제1축 희망농업직불(식량자금 프로그램과 젊은농부 프로그램), 제2축 생태경관직불(농업생태 프로그램, 농촌경관 프로그램), 제3축 행복농촌직불(농촌공동체 프로그램, 농촌안전망 프로그램)으로 구성되었다.

그래서 충청남도는 실제 사업이 시행가능한지, 그리고 사업의 성과가 있는지를 현장에서 검증하기 위해 2016년 5월부터 2018년 2월까지 “농업생태환경 프로그램”을 시범사업으로 추진하고 있다.

2. 주요내용과 협약결과

1) 추진과정

시범사업은 은행마을로 유명한 보령시 장현마을과 1980년대부터 친환경농업을 추진해 온 청양군 화암마을에서 시행되고 있다. 시범사업의 실패가능성을 최소화하기 위해서 충남도는 본격적인 사업을 추진하기 이전인 2015년 12월부터 2016년 1월까지 3차례의 농민간담회를 개최하였고, 2016년 2월부터 4월까지 마을별로 총 7회의 농민교육 및 프로그램 개발을 하였다. 그리고 충남도와 개별 시군, 그리고 개별농가가 1:1로 컨설팅을 통해 협약내용을 작성하였다. 이러한 과정을 통해 2016년 4월 20일 충남도, 보령시, 청양군, 장현마을, 화암마을 관계자가 “농업생태환경 프로그램 실천협약”을 체결하게 되었다.

그 이후 2016년 협약한 내용에 대한 농민들의 실천과 충남도의 모니터링이 이루어졌고, 2016년 12월에는 수행결과에 대한 중간평가와 주민교육이 이루어졌다. 그리고 2017년 2월에는 2017년에 대한 농가별 협약이 체결되었고, 2017년 4월에는 마을에서 추진하는 농촌경관사업에 대한 마을대표와 별도의 협약이 체결되었다. 2016년의 경우 총 126농가(장현마을 68호, 화암마을 58호)가, 그리고 2017년에는 총 136농가(장현마을 77호, 화암마을 59호)가 협약을 체결하였다.

한편 농업생태환경프로그램과 별도로 충남도는 “농업환경실천사업”을 2017년부터 전면적으로 실시하고 있다. 이는 충남도가 자체적으로 시행하던 맞춤형비료 지원사업(2002~)과 벼재배농가경영안정직불금(2012~, 5ha까지 ha당 231천원)의 재원을 통합해 농가당 연간 약 36만원 정도를 균형적으로 지급하는 사업이다. 이 사업은 농가와 상호협약을 체결해서 수행하고 있다는 측면이 기존 정책과 가장 큰 차이이다. 2017년에는 “질소비료 적정시비”에 초점을 두고 해당 정책을 추진하고 있다.

- 명칭: 농업직불금 제도개선 시범사업
- 내용: 농업생태환경 프로그램의 이행(식량자급, 농업생태, 농촌경관)
- 대상: 보령 장현마을, 청양 화암마을(2개 마을)
 - 보령 장현마을은 은행마을로 유명한 농촌마을(일부 친환경 농업 시행)
 - 청양 화암마을은 1980년대부터 친환경살을 재배해 온 농촌마을
- 기간: 2016. 3 ~ 2018. 2
- 예산: 300백만 원/1년/1개 마을(도비 50%, 시군비 50%)
- 방식: 협약한 내용의 수행에 따른 농가별 현금 지급
 - 농가별/마을별로 개별 협약을 체결하고, 마을단위에서는 포괄적인 실천협약서 체결

[농업생태환경프로그램의 사업개요]

2) 프로그램의 구성

농업생태 환경프로그램은 연간 1개 농가당 400백만원 한도(식량자급과 농업생태 300만원 한도) 내에서 식량자급(150만원 한도), 농업생태(200만원 한도), 농촌경관(100만원 한도)의 협약한 사업을 실천을 한 이후 지급하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 세부프로그램과 프로그램별 단가는 7회의 농민교육 및 프로그램개발을 통해 농민들의 의견을 반영하는 과정을 거쳤다. 농민교육 및 프로그램개발 과정에서는 총 25개의 사업이 도출되었는데, 이 중에서 실제 농민들이 선택한 것은 14개 사업이다. 당초 제시한 사업들 중에서 농민들의 수용률은 56%로 나타났다. 농업생태 환경프로그램으로 제시된 사업은 <표 2-1>, 그리고 기준단가는 <표 2-2>와 같다.

<표 2-1> 농업생태환경 프로그램의 발굴과 채택

부문	세부 프로그램	주요내용
식량 자급 (150만원)	토종씨앗재배 및 채종	- 대상: 밭 - 토종종자로 인정한 경우 - 채종 및 씨앗 공유 의무 - 최소 면적 없음
	환경친화적 농업실천	- 대상: 논 - 복합비료, 제초제 사용 불가 - 10a 당 유박비료 10포, 질소비료 1포 미만 사용
	작물다양화(밭만 해당)	- 대상: 밭 - 최소면적: 1개 작물 당 1.67a 이상 - 작물: 조, 수수, 기장, 팥, 메밀, 귀리, 밀, 옥수수, 녹두 등
	이모작(논만 해당)	- 대상: 논 - 작물: 보리, 밀 등
농업 생태 (200만원)	논밭 전환	대상: 논 논에서 밭으로 전환하는 경우
	벗짚환원	- 대상: 논 - 벗짚을 해당 논에 환원하는 경우
	생태수로 유지 및 보호 농수로 정비	생태수로의 유지 및 보호 농수로 생태계 보호
	농지 내 수목 유지 및 식재	- 대상: 논 - 농지 안에 수목을 유지하거나 식재하는 경우
	삼포식 농업 수행	삼포식 농업 도입
	논 휴경	- 대상: 15년 직불금을 수령한 논 - 벼 농사를 짓지 않는 경우
	겨울철 논습지 유지	- 대상: 논 - 10월 ~ 익년 3월까지 논에 물을 가두어 두는 경우
농경지 관리	둠벙 조성 및 관리	- 대상: 논 - 최소면적: 농경지의 10% 혹은 1a 이상
	논물떼기 안하기	논물떼기 안하기 혹은 줄이기
	논두렁 풀 안 베기	- 대상: 논

부문	세부 프로그램	주요내용
		- 논두렁의 풀 안 베기 혹은 풀의 40cm 남기고 예초하는 경우 - 농작물 재배를 위해 필요한 경우는 최소 범위에서 예초기 사용을 인정하나 사전 협의 후 가능 - 풀베기는 10월말~11월에는 가능
	논두렁 식재(초목, 야생화)	- 대상: 논 - 논두렁에 나무, 초목, 야생화 등을 식재하는 경우
	저수지 및 마을하천 관리 경계식생군락지 및 생태완충지 조성	저수지 및 마을하천 청소 및 유지 - 경계식생군락지 및 생태완충지 조성
	비닐하우스 철거 및 차단식재	- 불량한 비닐하우스 철거 및 차단식재
	화분매개곤충작물 재배	- 대상: 논, 밭, 임야(임야는 인정된 경우에 한함) - 화분매개작물을 식재하는 경우 - 예: 유채, 산고불주머니, 현호색, 갯버들, 라벤다, 바질, 타임, 오레가노, 배초향, 수유나무, 엘로우스위트클로버, 헤어리베치*, 크림손클로버*, 황화초*, 메밀* 파셀리아* 루핀* 화이트클로버*, 크로탈라리라* (*는 녹비작물)
농촌 경관 (100만원)	마을쓰레기 수거 및 재활용 방목 및 전래유산 복원	자원재활용조합 설립
	마을 숲 정비 및 보존 (초지 조성 등)	
	마을경관정비 (떼가 및 불량시설 정비, 마을안길식재)	
	마을자원관리 (고택, 마을유산 등)	

주: 음영은 농민들이 채택한 프로그램을 의미함.

<표 2-2> 농업생태환경 프로그램의 기준단가

부문	세부 프로그램	기준단가
식량 자급	토종씨앗재배 및 채종 (채종된 씨앗 공유 의무)	곡물류: 168만원(140만원/10a×120%) 채소류: 252만원(140만원/10a×180%)
	환경친화적 농업실천	18만원(60만원/10a×30%)
	작물다양화 (1개 작물 1.67a 이상)	2개 작물: 140만원 (140만원/10a×100%) 3~4개 작물: 168만원(140만원/10a×120%) 5~6개 작물: 196만원(140만원/10a×140%) 7개 이상 작물: 224만원(140만원/10a×160%)
	이모작	35만원/10a
농업 생태	벗짚환원	6만원/10a
	농지 내 수목 유지 및 식재	기존: 유지비용 15.6만원(1.3만원/월×12개월) 손실보상 3만원/주(60만원×5%) 신규: 조성비 2만원/주 유지비용 15.6만원(1.3만원/월×12개월) 손실보상 3만원/주(60만원×5%) ※ 휴경 보상 별도
	논 휴경(밭 제외)	70만원/10a(손실보상 60만원 + 변동직불보상 10만원)
	겨울철 논습지 유지	51.2만원(조성비용 20만원 + 유지비용

부문	세부 프로그램	기준단가
	(10월 ~ 익년 3월까지)	31.2만원(5.2만원×6개월)
	둠병 조성 및 관리 (농경지 10% 혹은 1a 이상)	기존: 31.2만원(유지비용 31.2만원(2.6만원×12개월)) 신규: 51.2만원(조성비 20만원 + 유지비용 31.2만원(2.6만원×12개월)) ※ 휴경 논습지는 둠병조성 단가 적용
	논두렁 풀 안 베기	풀 안 베기: 31.2만원/다랑이(유지비용 31.2만원(2.6만원×12개월)) 20cm 남기고 제초: 15.6만원/다랑이(유지비용 31.2만원×50%)
	논두렁 식재(초목, 야생화)	기존: 유지비용 15.6만원(1.3만원/월×12개월) 손실보상 1.8만원/주(60만원×3%) 신규: 조성비 1만원/주 유지비용 15.6만원(1.3만원/월×12개월) 손실보상 1.8만원/주(60만원×3%) ※ 초목인 아닌 경우 손실보상 50% 삭감
	화분매개곤충작물 재배	논: 35만원/10a(140만원/10a×25%) 밭: 140만원(140만원/10a×100%) 임야: 35만원/10a(140만원/10a×25%)
농촌 경관	마을쓰레기 수거 및 재활용	
	마을 숲 정비 및 보존 (초지 조성 등)	
	마을경관정비 (폐가 및 불량시설 정비, 마을안길식재)	
	마을하천 및 생태수로 정비	

3) 협약체결의 결과

2016년 농민들과 협약한 총 금액은 24,335만원이고, 1인당 평균 193.1만원이다. 세부적으로 보면 식량자금 프로그램에서 12,647만원(1인당 평균 100.4만원), 농업생태 프로그램에서 13,734만원(1인당 평균 109.0만원)을 협약하였다. 그리고 2017년에는 농민들과 협약한 총 금액은 29,131만원이고, 1인당 평균 214.2만원이다. 세부적으로 보면 식량자금 프로그램에서 14,626만원(1인당 평균 107.5만원), 농업생태 프로그램에서 17,812만원(1인당 평균 131.0만원)을 협약하였다. 한편 농촌경관 프로그램은 마을과 협약이 이루어져 추진되기 때문에 농가의 협약금액에서 제외되었다. 이런 측면을 고려할 때, 실제 농가가 실천하는 프로그램은 최대 400만원을 수령하게 된다.

2016년 협약한 내용에 대한 평균 이행률은 86.43%로 비교적 높은 경향을 나타내고 있다. 2016년 협약이 4월말에 완료됨에 따라 화분매개 곤충작물 재배(61.90%)가 곤란했던 점, 그리고 2016년 겨울철의 가뭄과 한파로 이모작(48.08%과 겨울철 논습지 유지(61.90%)가 곤란했던 환경적 제약을 제외한다면

대부분의 이행률은 85% 이상으로 매우 높은 수준이라고 할 수 있다. 한편 장현마을과 화암마을의 이행률이 유사한 수준을 보이고 있기 때문에 전반적으로 농민들의 협약한 내용을 잘 수행하는 것으로 판단된다.

〈표 2-3〉 농업생태프로그램의 신청금액

(단위: 만원)

구분	2016		2017	
	장현	화암	장현	화암
조정 금액	12,964.5	11,370.6	16,451.0	13,653.5
합계	13,385.5	11,774.8	17,258.5	14,378.5
식량자급	6,441.3	6,206.0	8,004.7	7,211.5
토종씨앗재배 및 채종	1,524.1	58.8	1,510.1	153.3
환경친화적 농업실천	2,717.2	3,095.0	4,225.5	4,694.6
작물다양화	3,415.0	5,549.9	3,204.2	5,825.0
이모작	1,534.0	1,459.1	1,625.8	1,152.2
농업생태	7,486.5	6,247.8	10,041.3	8,279.8
벗짚환원	841.7	828.6	1,284.7	1,327.1
농지 내 수목 유지 및 식재	0.0	21.6	0.0	21.6
논 휴경	1,516.5	1,159.1	1,966.0	1,166.1
겨울철 논습지 유지	819.2	665.6	972.8	768.0
뚱벌레 조성 및 관리	578.5	1,106.5	436.7	1,234.6
논두렁 풀 안 베기	3,135.6	2,246.4	4,976.4	3,868.8
논두렁 식재	856.4	301.8	761.0	523.2
화분매개 곤충작물 재배	981.3	1,014.0	1,032.7	1,014.0

주: 조정액은 교육 횟수에 따른 지급률을 적용한 것임.

〈표 2-4〉 농업생태환경프로그램 평균 이행률

(단위: %)

구분	2016		2017		F값	prob
	장현	화암	장현	화암		
전체	89.12	83.19			2.02	0.1582
식량자급	토종씨앗재배 및 채종	91.67	100.00		0.16	0.6999
	환경친화적 농업실천	99.75	98.28		1.87	0.1764
	작물다양화	90.32	87.98		0.14	0.7123
	이모작	50.00	44.44		1.96	0.1741
농업생태	벗짚환원	92.50	98.26		1.02	0.3166
	농지 내 수목 유지 및 식재	-	100.00		-	-
	논 휴경	100.00	91.67		1.35	0.2557
	겨울철 논습지 유지	75.00	44.44		2.04	0.1694
	뚱벌레 조성 및 관리	85.00	86.67		0.02	0.8997
	논두렁 풀 안 베기	95.88	88.64		0.75	0.3894
	논두렁 식재	100.00	100.00		-	-
	화분매개 곤충작물 재배	66.67	58.33		0.48	0.4973

2016년의 사업내용을 수행한 결과, 총 22,824.5만원(식량자급 11,703.2만원, 농업생태 12,129.4만원)을 지급하였다. 이를 농가당 평균 금액으로 환산하면 181.1만원(식량자급 92.9만원, 농업생태 96.3만원)을 지급한 것이다.

<표 2-5> 농업생태환경프로그램 평균 집행액

(단위: 만원)

구분	2016		2017		F값	prob
	장현	화암	장현	화암		
전체	211.5	203.0			0.26	0.6120
식량 자급	토종씨앗재배 및 채종	101.2	112.2		1.39	0.2416
	환경친화적 농업실천	19.3	1.1		3.37	0.0691
	작물다양화	46.5	58.6		0.99	0.3221
	이모작	53.3	90.7		5.18	0.0248
농업 생태	벗짚환원	13.2	13.8		0.01	0.9406
	농지 내 수목 유지 및 식재	118.1	101.5		1.52	0.2197
	논 휴경	13.9	15.7		0.19	0.6673
	겨울철 논습지 유지	0.0	0.4		1.12	0.2930
	둠벌 조성 및 관리	26.2	21.7		0.20	0.6597
	논두렁 풀 안 베기	11.5	3.9		2.70	0.1033
	논두렁 식재	8.5	17.6		3.87	0.0516
	화분매개 곤충작물 재배	50.6	36.7		2.62	0.1084

끝으로 2016년과 2017년의 장현마을과 화암마을의 협약내용을 비교해 보면 다음과 같다. 기본적으로 농업생태환경프로그램의 신청금액은 연도별, 그리고 마을별로 통계적인 차이가 없는 것으로 나타났다. 따라서 농가에서 신청할 수 있는 금액은 식량자급과 농업생태에서 약 200만원 정도라고 추정할 수 있다. 그리고 연도별로 통계적 차이가 있는 내용을 보면, 환경친화적 농업실천 뿐인 것으로 나타났다. 즉 2016년에 비해서 2017년에는 환경친화적 농업실천에 대한 신청 금액이 모두 증가한 것으로 나타났다. 반면 그 외 사업내용에 있어서는 연도별 차이가 없는 것으로 나타났다.

한편 마을별로 통계적 차이가 있는 것은 작물다양화, 둠벌 조성 및 관리, 논두렁 풀 안 베기 등으로 나타났다. 이들 프로그램의 신청금액이 마을별로 상이하다는 것은 해당 마을의 자연환경적 조건에 따라 신청할 수 있는 프로그램의 내용이 상이함을 암시하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

이상을 종합해 볼 때, 농업생태환경프로그램의 신청금액은 200만원 내외로 설정

할 수 있고, 사업을 통해 환경친화적 농업실천은 사업시행에 따라 참여도가 더 높아지는 것으로 파악할 수 있으며, 작물다양화, 둠벌 조성 및 관리, 논두렁 풀 안 베기는 마을별 특성에 따라 상이할 수 있다는 것으로 추정해 볼 수 있다.

<표 2-6> 농업생태환경프로그램 평균 신청액

(단위: 만원)

구분	2016		2017		F값	prob
	장현	화암	장현	화암		
조정 금액	216.1	218.7	231.7	243.8	1.68	0.1716
합계	223.1	226.4	243.1	256.8	2.56	0.0554
식량자급	107.4b	119.4ab	112.7ab	128.8a	2.73	0.0446
토종씨앗재배 및 채종	25.4	1.1	21.3	2.7	2.40	0.0689
환경친화적 농업실천	45.3b	59.5b	59.5b	83.8a	3.64	0.0136
작물다양화	56.9b	106.7a	45.1b	104.0a	6.75	0.0002
이모작	25.6	28.1	22.9	20.6	0.11	0.9554
농업생태	124.8	120.2	141.4	147.9	2.32	0.0764
벗짚환원	14.0	15.9	18.1	23.7	2.15	0.0946
농지 내 수목 유지 및 식재	0.0	0.4	0.0	0.4	0.81	0.4882
논 휴경	25.3	22.3	27.7	20.8	0.22	0.8852
겨울철 논습지 유지	13.7	12.8	13.7	13.7	0.01	0.9988
둠벌 조성 및 관리	9.7b	21.3a	6.2b	22.1a	5.60	0.0010
논두렁 풀 안 베기	52.3ab	43.2b	70.1a	69.1a	3.97	0.0087
논두렁 식재	14.3	5.8	10.7	9.3	1.61	0.1877
화분매개 곤충작물 재배	16.4	19.5	14.6	18.1	0.11	0.9534

4) 프로그램의 재유형화

2016년과 2017년에 신청한 프로그램 협약금액을 기준으로 요인분석을 한 결과에 의하면, 농업생태환경 프로그램은 4가지 요인으로 유형화되는 것으로 나타났다. 환경친화적 논농업(벗짚환원, 논두렁 풀 안 베기, 환경친화적 농업실천), 밭 농업의 다양화(토종씨앗재배 및 채종, 작물다양화), 농업생태환경 관리(둠벌 조성 및 관리), 겨울철 생태환경 유지(논휴경, 겨울철 논습지 유지, 이모작)으로 구분이 된다.

〈표 2-7〉 프로그램의 재유형화(신청금액 기준)

구분		Factor1	Factor2	Factor3	Factor4
환경친화적 논 농업	벗집환원	0.92	-0.18	0.06	0.00
	환경친화적 농업실천	0.91	0.06	0.02	-0.02
	논두렁 풀 안 베기	0.83	0.09	0.00	0.00
밭 농업의 다양화	토종씨앗재배 및 채종	-0.12	-0.15	0.00	0.84
	작물다양화	-0.25	-0.16	0.52	-0.52
안정적 서식지 관리	둠벙 조성 및 관리	0.14	0.02	0.85	-0.01
겨울철 생태환경 유지	겨울철 논습지 유지	0.13	0.71	-0.28	-0.06
	논 휴경	-0.15	0.66	0.06	-0.14
	이모작	0.10	0.62	0.38	0.37
고유값		2.5197	1.4264	1.3006	1.0424
기여율		0.2800	0.1585	0.1445	0.1158
누적기여율		0.2800	0.4385	0.5830	0.6988

3. 주요성과

1) 식량자급

현재 시범사업을 추진하고 있는 농가는 농업생태환경 프로그램을 성실하게 실천하고 있다. 주요 성과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 식량자급 프로그램을 통해 친환경농업에 대한 참여의식이 높아졌고, 다양한 형태의 작물을 재배하기 시작하고 있다.

첫째, 충남지역의 토종종자네트워크를 통해서 다양한 종류의 토종씨앗이 재배되고 있다. 토종씨앗재배에 대한 관심이 증가하고 있고, 토종씨앗을 재배하는 경우 대부분 혼작을 하고 있다.

둘째, 환경친화적인 농업실천을 통해 비료와 농약 등을 사용하지 않겠다는 농민들의 자발적 참여의식이 증가되고 있다. 비료사용의 절감으로 인해 벼 1묘에서 거두는 수확량이 10%정도 감소할 것으로 예상되는데, 이로 인해 각종 풍수해로 인한 도복의 위험이 감소하고 밥맛은 향상될 것으로 예상된다. 일부 주민

들은 자발적으로 생협 등과 계약재배 및 판매망을 구축하고 있는 상황이다

셋째, 밭 농업의 다각화를 통해 수수, 귀리, 녹두 등의 작물이 재배됨에 따라 마을에서 재배하는 작물이 다양화해지고 있다. 밭 농업의 다양화로 1960년대의 과거 농촌풍경이 되살아나는 효과가 있고, 아울러 수수대를 이용해 빗자루를 만드는 등 다양한 농경문화가 형성되고 있다.

2) 농업생태

농업생태 프로그램을 통해 식물계와 동물계의 생태순환을 활성화할 수 있는 기반을 만들어 가고 있다. 첫째, 농지 내 수목유지로 인해 다양한 동식물이 서식할 수 있게 되고, 이로 인해 생태순환이 활성화되고 논의 유기물 함량을 높이에 기여할 것이다.

둘째, 논을 휴경하고 습지를 조성한 경우 생태환경이 급속히 개선되는 것을 확인할 수 있었다. 휴경 논에 다양한 동물 및 곤충들이 서식함에 따라 유기물 함량이 증가될 것으로 예상된다. 휴경을 한 경우 미곡의 품질이 상승하는 것이 일반적이다.

셋째, 둠벙을 조성함에 따라 각종 동식물의 안정적인 서식지를 유지하게 되어 생태계가 다양해지는 결과를 가져오고 있다. 아울러 둠벙 조성으로 인해 논에 물을 바로 댈 때 발생하는 냉해를 어느 정도 완화할 수 역할을 수행하고 있다.

넷째, 논두렁 풀 안 베기는 농가의 심리적 저항감이 큰 부분이었으나, 노동력 절감이라는 효과와 더불어 논두렁의 생태계를 다양화하는 이중적 효과를 거두고 있다. 실제 논두렁의 풀을 안 베는 경우 곤충의 종류가 많고 밀도가 높은 것으로 나타났다. 아울러 논두렁 풀 안 베기를 통해 해충방제 및 유기물 함량의 증가될 것으로 예상된다. 한편 풀 안 베기로 인해 농작업에 일정정도 불편을 끼치는 문제가 있다. 그러나 풀이 무한정 자라는 것이 아니라 계절에 따라 자연적인 천이과정을 거치는 것으로 나타난다.

다섯째, 논두렁에 유실수 중심의 식재를 하였으나, 대부분 유목으로 인해 실질적인 성과를 측정하기 곤란한 상황이다.

3) 농촌경관

농촌경관 프로그램을 통해 자발적으로 마을을 가꾸겠다는 의식이 증가하고 있다. 첫째, 마을 내 쓰레기 분리수거 및 소각 등이 급격하게 줄어들었고, 실제 마을 내부가 과거에 비해서 깨끗해지고 있다. 둘째, 마을경관정비를 통해 개별 마을에서 반별로 마을안길 가꾸기를 중심으로 추진되고 있다. 그러나 꽃길 조성이 중심을 이루고 있는 한계가 있다.

4) 기타

부가적으로 농업생태환경 프로그램을 통해 환경공동체의 형성가능성과 농업과 생태계의 공생가능성을 도모할 수 있을 것으로 기대된다. 막연하게 친환경농업은 안 된다는 인식이 점차 사라지고 있고, 부분적으로 환경친화적 농업을 도입할 수 있겠다는 의식이 증대되고 있다. 최소한 제초제를 사용하지 않겠다는 농민의 자발적 의식이 형성되고 있다. 그리고 마을주민간의 소통이 활발해졌고, 함께 무엇인가를 해야 하겠다는 공동체 의식이 복원되고 있다. 또한 과거에 비해서 확연하게 새의 서식빈도가 증가하였고, 고라니 등이 논두렁에 와서 서식하는 경우도 발생하고 있다.

4. 모니터링 및 향후과제

1) 모니터링

협약프로그램이 정확히 실천되고 있는지를 확인하기 위해서 매월 대상지를 방문하여 확인을 하고 있고, 농가의 애로사항을 고려하여 프로그램을 보완해 나가고 있다. 아울러 핵심행위자를 중심으로 한 인터뷰 조사를 수행하고 있다. 또한 농가의 농업경영형태 및 비료투입량, 직불금 수령내역, 농업농촌에 대한 인식, 사업만족도 등에 관한 현장조사도 병행되어 이루어지고 있다.

생태환경 프로그램의 효과를 제시하기 위해서는 실험군과 대조군을 선정한 이후 토양미생물 조사, 동물생태계 조사(조류, 양서파충류, 포유류), 담수무척물동물

조사, 논두렁 식물과 곤충조사 등을 계절별로 진행하고 있다. 현재 성과평가지표는 농업측면, 농가인식측면, 사업측면, 생태측면, 마을측면으로 구성되어 있는데, 세부 조사항목과 조사방법은 <표 2-10>과 같다. 이러한 성과평가는 사업이전(2016. 5), 사업 중(2016. 12), 사업완료(2018. 2)로 구분해 수행하고 있다.

<표 2-8> 농업생태환경 프로그램의 평가지표(안)

구분	조사항목	단위	조사방법
농업측면	토종종자	종류, 면적	현장조사
	환경친화적 농업실천	농가수, 종류, 면적	
	작물다양화	종류, 면적	
	이모작	종류, 면적	
인식측면	자발적 참여이지	리커트 척도	설문조사
	농업농촌에 대한 인식	리커트 척도	
	농업보조금에 대한 인식	리커트 척도	
사업측면	실천이행률	%(금액, 면적)	지급액
	참여만족도	리커트 척도	설문조사
생태측면	미생물	종류, 수	현장조사
	저서생물	종류, 수	
	곤충	종류, 수	
	동물(양서류, 조류, 포유류)	종류, 수	
	식물	종류, 수	
환경측면	토양오염		현장조사 기존사내용
	수질오염		
마을측면	쓰레기 수거 및 재활용	참여횟수, %	현장조사
	아름다운 마을경관	수, 사례	
	도농교류	건, 참여인원	

2) 국가사업화를 위한 향후과제

현재 충남도가 추진하고 있는 농업생태환경 프로그램은 국가가 추진하고자 하는 공익형 직불제도와 유사한 측면이 있다. 따라서 향후 농업·농촌의 공익적 기능에 대한 보상을 위한 새로운 농업농촌정책이 도입될 경우, 반드시 갖추어야 할 기본전제와 향후과제에 대해서 몇 가지 살펴보면 다음과 같다

(1) 기본전제

첫째, 사전교육을 통한 공감대 형성이 필요하다. 사업을 시작하기 이전에 농민

을 대상으로 한 사전교육이 이루어져야 할 것이고, 사업과정에 지속적인 컨설팅이 요구된다. 둘째, 사업추진을 위한 마을조직체 구성이 이루어져야 한다. 사업내용의 효과적인 전달과 마을 인력을 활용한 모니터링 체제 구축을 위해서는 사업추진을 위한 별도의 마을조직체 구성이 필요하다. 셋째, 사업내용에 대한 지역 및 농민의견이 반영되어야 한다. 어떤 사업을 일방적으로 추진하기 보다는 사전교육을 통해서 농민의 의견을 반영함으로써 지역실정에 맞는 프로그램으로 재설계해야 할 것이다. 넷째, 직불금의 용어가 미사용 되거나 폐지되어야 한다. 직불금은 정책의 목적이 아니라 정책의 집행 수단이다. 따라서 농민에게 현금지불의 형태로 집행되는 각종 사업의 명칭을 해당 정책 목적에 맞게끔 새롭게 설정해야 할 것이다.

(2) 일반화의 과제

첫째, 농가당 사업규모 및 사업단가가 적정화되어야 한다. 농가당 총 사업규모는 300만원(식량자급과 농업생태 200만원, 농촌경관 100만원) 정도로 설정하고, 단가는 현재 기준보다 하향 조정될 필요가 있다. 특히 작물다양화 및 토종씨알재배/채종의 경우는 사업단가가 높게 설정되어 있기 때문에 이에 대한 조정이 요구된다.

둘째, 프로그램의 단계적 구성과 전환이 유도되어야 한다. 많은 사업내용을 평면적으로 나열하기 보다는 기초(최초 2년), 전환(기초 이후 3년), 심화(전환 이후 계속) 등으로 구분해 추진할 필요가 있다. 그리고 기초 및 심화 단계가 지난 이후 그 다음 단계로 이전하지 않는 경우는 더 이상 프로그램에 참여할 수 없도록 하고, 심화단계의 경우는 계속 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 프로그램의 유형화로 사업효과를 제고해야 한다. 시범사업의 경우 12개의 사업이 4개의 사업유형으로 분류되고 있는 것처럼, 사업내용 간 연관성이 높은 프로그램을 패키지 형태로 설정·추진함으로써 사업효과를 제고해야 한다. 그리고 유형화된 프로그램의 제공을 통해 사업내용이 단순화될 수 있을 것이고, 농민들의 사업선정 시 신속한 의사결정이 가능할 것이다.

넷째, 농촌경관부문의 추진방식에 대한 재검토가 요구된다. 시범사업의 경우 농촌경관부문을 마을단위로 협약을 체결해 추진하였으나, 이는 책임소재가 불명확한 문제가 있다. 반면 농가 단위 혹은 모임 단위로 추진할 경우 사업효과가

낮을 수 있고, 마을공동체가 훼손될 우려가 있다.

다섯째, 모니터링 및 사업관리의 방안이 마련되어야 한다. 현재 시범사업 단계로 모니터링 체제가 정비되지 않았으나, 관련조직 및 지방정부간 역할분담에 대한 방향 설정이 이루어져야 한다. 아울러 농촌지역에 거주하는 주민을 대상으로 모니터링 및 컨설팅 인력을 양성하고, 장기적으로 관련 단체가 조직화될 수 있도록 지원해야 할 것이다.

여섯째, 사업효과에 대한 지속적인 관리가 이루어져야 한다. 시범사업이 전면적으로 확대되기 위해서는 시범사업 및 본 사업이 추진된 이후 지속적으로 사업효과에 대한 사회적, 경제적, 환경적 성과분석이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 사업시행 주체가 시행하는 사업효과 측정뿐만 아니라, 논문현상공모 등을 통해 객관적인 성과가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

일곱째, 예산의 확보 및 사업 확대가 이루어져야 한다. 시범사업의 통해 농업생태환경프로그램의 효과를 검증하고, 이를 바탕으로 한 예산 확보가 이루어져야 할 것이다. 그리고 장기적으로는 소모성/일회성 농정사업에 대한 구조조정이 이루어져야 할 것이고, 기존의 9개 직불금 제도를 통합 및 폐지해야 할 것이다.

주제 발표문 2

지정토론문

김정용 전북농업인단체연합회 집행위원장

박홍식 전국쌀생산자협회 전북본부장

양병우 전북대학교 농업경제학과 교수

이승형 삼농연구소 소장

직불제와 가격지지를 기본으로 농가소득문제 해결하자

김정룡 전북농업인단체연합회 집행위원장

1. 들어가며

농업과 농촌에는 여러 가지 과제가 많지만 그중에서도 가장 심각한 문제는 소득문제라 할 수 있다. 이는 곧 농민의 생존가능성과 지속가능성 측면에서 가장 핵심 적인 요소이기 때문이다. 농민도 사회의 구성원으로서 인간다운 생활을 영위하고, 가족의 생계를 유지해 나가야 한다. 생계유지 및 생활영위에 필요한 재화와 서비스를 소비하는 것은 곧 농민의 삶의 질을 가능하는 기본 요소이자 핵심 요소가 된다. 그런데 농민이 자신의 삶의 질을 결정하는 소비를 하기 위해서는 반드시 소득이라는 토대(기반)가 있어야 하기 때문에 농가소득이 농민의 삶의 질을 결정하는 기본적인 요소이며, 농민의 생존가능성과 지속가능성을 결정하는 핵심적인 요소이다. 이렇게 중요한 농가소득 문제가 심각한 위기에 빠져 있기 때문에 농민들은 생존의 위기를 말하고 지속 불가능을 말하며, 가장 우선적으로 해결해야 할 핵심과제가 농가소득 문제라고 말하는 것이다. 그렇다면 농가소득 문제를 해결하는 방법은 무엇일까? 지금까지 다양한 방법들이 제시 되어 왔고, 정책이 시행되어 왔으며, 앞으로도 수많은 방법들이 제기될 것이다.

2. 농가소득 문제의 특징

농가소득의 실태를 살펴보면 몇 가지 뚜렷한 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 농

7) 농업농민정책연구소 녀름의 이슈보고서 발췌

가소득은 최근 10년 동안 장기 정체 상태에 빠져 있다. 축산농가와 2종 겸업 농가를 제외한 모든 농가의 소득이 2005~2015년 동안 약 3천만 원 내지 3천 2백만 원에서 정체되어 있는 것을 확인할 수 있다. 그러다보니 농가소득의 절대적 수준은 도시근로자 가구소득과 비교할 때 여전히 취약한 수준이며, 1990년대 이후 20년간 도농간 소득격차가 지속적으로 확대되고 있다. 둘째, 도농간 소득격차의 확대 및 농가소득의 취약성은 20년째 장기 정체 상태에서 벗어나지 못하고 있는 농업소득에 주원인이 있다. 2종 겸업농가, 축산농가, 일부 시설채소 농가를 제외한 대부분 농가의 소득기반이 약화되고 있을 뿐만 아니라 농가부채 총액은 10년째 비슷한 수준을 유지하고 있다. 셋째, 도농간 소득격차로 대표되는 농가소득의 수준이 너무 낮은 것도 문제이지만 농 민층 내부 농가 소득 양극화 및 농가의 빈곤화가 급속도로 확대되는 것도 심각한 문제이다. 최근 10년 동안 농가소득 5분위배율이 빠르게 증가하는 추세를 보여주고 있으며, 농가의 빈곤율 역시 빠른 속도로 증가해 왔다. 농가소득 및 농업소득이 최상위 20%에 집중되는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있고, 상대적으로 나머지 대다수 농가의 소득수준은 상대적으로 하락하고 있다. 이상과 같은 세 가지 특징이 우리에게 시사하는 바는 다음과 같다. 우선, 도농간 소득격차를 완화시켜야 한다는 것이다. 전반적인 농가소득의 증가를 통해 도시와 농촌의 소득격차를 점차적으로 줄여 나가야 하며, 농민의 삶의 질을 향상시키기 위한 토대를 강화시켜야 하는 것이다. 다음으로 농가소득의 양극화 및 농가 빈곤화를 해소해 나가야 한다는 것이다. 소득의 양극화 및 빈곤화는 중장기적으로 농민을 지속불가능하게 만들기 때문에 농민의 지속가능을 위해, 농업·농촌의 미래지향적 가치의 유지·보전을 위해 농가소득의 양극화를 완화하고 빈곤율을 낮추어 나가야 한다. 결국 농가소득과 관련한 정책에서 최상위층 보다는 나머지 대다수 농가의 소득문제를 우선적으로 고려하여 접근할 필요가 있다는 것이다.

3. 농가소득 문제 해결을 위한 정책수단 검토

농가소득에 직간접적으로 영향을 미치는 정책은 매우 다양한데, 그 가운데 현재의 농가소득 문제를 해결할 수 있는 효과적인 정책수단이 무엇인지에 대해 우선 개략적이지만 몇 가지 검토가 필요하다.

1) 규모화 및 시설현대화 정책의 한계

규모화 및 시설현대화로 대표되는 농업정책은 단위당 생산비(경영비)를 낮추어 농업소득을 증가시키는 정책이라 할 수 있다. 그러나 농업총수입, 농업경영비, 농업소득률의 변화 추이를 보면 농업총수입의 증가에도 불구하고 비슷한 금액으로 농업경영비가 증가함으로써 농업소득은 1995년 이후 장기 정체에 빠져 있음을 알 수 있다. 농업경영비의 증가로 인해 오히려 농업생산의 단위당 소득률은 급격히 하락하고 있는 실정이다. 따라서 단위당 생산비(경영비)를 낮추어서 농업소득을 증가시키는 것을 통해 농가소득 문제를 해결한다는 것은 사실상 한계에 다다른 것으로 평가할 수 있다. 개별 농가의 자체적인 노력에 의한 규모화 및 시설현대화는 인정되어야 하지만 이것이 농업정책의 핵심수단이 된다면 농가소득 문제를 해결하는데 분명한 한계가 존재한다는 것을 인식해야 한다. 또한 그동안 규모화 및 시설현대화를 농업정책의 핵심 수단으로 삼아 왔기 때문에 정책의 대상이 되는 소수의 농가들은 성장할 수 있었고 소득수준도 높아졌다. 농가소득 최상위 20%의 소득수준은 도시근로자가구의 최상위 20%와 비교해도 크게 뒤떨어지지 않는 수준이 되었다. 그러나 나머지 80% 농가의 소득수준은 도시근로자가구와의 격차가 급격히 벌어졌다. 소수의 농가에 집중하는 정책으로 인해 농가소득이 갈수록 상위층에 집중되는 현상이 확대되고 있고, 농가의 소득 양극화 및 빈곤화도 빠르게 진행되었다. 결국 규모화 및 시설현대화에 농업정책이 중점을 둘수록 앞으로 농가의 소득 양극화 및 빈곤화는 더욱 가속화될 것이며, 그에 따라 대다수 농민은 더욱 더 지속불가능의 상태로 빠져들게 될 것이다.

2) 농민복지 정책의 한계

그동안 규모화 및 시설현대화의 대상에서 제외되었던 대다수의 농가, 특히 영세고령농가에 대해서는 농업정책 대신에 복지정책을 통해 삶의 질을 높이는 방향으로 정책이 추진되었다. 그러나 과연 그동안 복지정책을 통해 농민의 삶의 질이 얼마나 더 높아졌는가, 특히 도시민과 농민의 삶의 질에 있어서 격차가 확대되었는지 아니면 좁혀졌는지에 대해 엄밀한 재검토가 필요하다고 보인다. 결과적으로 복지정책으로는 농가소득 및 삶의 질 문제를 해결하기에는 한계가 분명하다고 보아야 한다. 최소 향후 5년 동안은 세계경제의 불황 및 한

국경제의 저성장(침체)이 지속될 것으로 전망되는 상황에서 농민복지를 포함하여 전반적으로 복지정책의 확대를 위해 정부 재정지출을 확대하는 것이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 보편적 복지정책의 확대 및 농민복지에 대한 차등적 배려 등의 필요성은 충분히 인정되지만 복지정책을 중심으로 하위층 농가의 가처분소득 및 삶의 질을 높이는 효과는 제한적일 것으로 판단된다. 특히, 소규모 농가 및 고령농가에 대한 복지정책 차원의 접근을 강조하는 것은 현실적으로 매우 무책임한 주장이 될 수도 있다. 복지정책 차원의 접근을 강조하면서 농업정책 영역에서 소규모 농가 및 고령농가의 소득문제를 소홀히 하는 가운데 복지정책 영역에서는 재원확보의 제약 및 도시민과의 형평성 문제 등을 이유로 생색내기용 수준에 그쳐버린 것이 지난 10년의 현실이었다. 그 결과는 소규모 농가 및 고령농가의 다수가 양극화 및 빈곤화로 고통에 빠지게 되었다. 농민층에 대한 복지정책의 확대는 필요하지만 농가소득의 문제를 도외시하면서 복지정책 영역으로 미루어버리는 것은 결국 무책임한 주장으로 귀결된다는 점을 인식해야 한다. 농가소득의 개선 추이를 살펴보면서 농가소득 정책과 농민복지정책의 비중을 조율 하는 방식으로 접근해야 한다는 점을 잊지 말아야 한다.

3) 농외소득 정책의 한계

1990년대 이후 농외소득과 관련하여 농공단지, 농산물가공 및 유통, 그린투어(농촌관광), 농촌체험 및 6차 산업화 등의 다양한 정책이 시행되었다. 그리고 농외소득도 지속적으로 증가해 왔다. 농업소득의 장기 정체와 맞물려 농가소득에서 농외소득이 차지하는 비중이 계속 확대되어 왔으며, 2000년대 중반 이후 농외소득의 비중이 농업소득을 능가 하게 되었다. 그러나 과연 농외소득의 증대가 정부의 농외소득정책에 따른 효과로 해석할 수 있는지에 대해서는 불분명하다. 자영업, 농외취업, 자산매각 등으로 인한 농외소득 증대는 정책의 효과라기보다는 개별 농가의 자구적 노력에 의한 결과로 해석하는 것이 타당하다고 판단된다. 따라서 앞으로 농외소득 증대를 위한 효과적인 정책수단을 발굴하는 것은 계속되어야 하지만 그동안 실효성이 별로 없었다는 점에서 그 한계를 분명히 인식할 필요가 있다. 농외소득의 증대를 위한 정책과 제도를 마련해야 할 필요성은 충분히 인정되지만 현실적으로 실효성 있는 방안을 마련해야 하는 책임도 분명하게 인식할 필요가 있다. 농외 경제활동 및 일자리 창출을 통해 농외소득의 기회를 충분히 제공하는 정책은 중장기적으로 반드시 확대

되어야 한다. 그러나 농가소득 문제를 농외소득의 기회 창출에만 맡겨둘 경우 농민복지를 강조하는 주장과 마찬가지로 무책임한 주장이 될 수 있다는 현실을 인정해야 한다. 농외소득의 변화 추이에 따라서 농가소득 관련 정책을 적절하게 조정하는 방식으로 상호보완성을 높여 나가는 것이 가장 현실적인 접근방법이 될 것이다.

4) 보험방식을 통한 경영안정의 한계

일각에서는 농산물 가격정책의 확대 대신에 농가의 소득안정을 위해 보험방식의 소득 안정제도 도입을 주장하기도 하지만 소득안정을 위한 보험제도의 도입은 농가 소득보전을 위해 국가가 부담해야 할 재정의 일부를 농가에 전가시킨다는 측면도 문제가 있지만 대체로 규모화 및 시설현대화가 이루어진 농가를 대상으로 시행될 수밖에 없다는 점에서 분명한 한계를 갖는다. 즉, 농가소득의 최상위 20%에 해당하는 농민층은 보험방식으로 인한 소득안정 효과가 기대되지만 나머지 80% 농민층의 대다수는 사실상 정책의 사각지대에 놓이게 되는 것이다. 만약 그렇게 되면 농가의 소득 양극화 및 빈곤화를 더욱 확대시키는 요인으로 작용 하게 될 것이다. 최상위 농민층의 농가소득 문제를 부분적으로 해결하는 대신 대다수 농가의 농가소득 문제는 더욱 악화되는 결과가 초래될 것이다. 따라서 농작물 재해보험이나 농가수입보장보험 등과 같이 농가의 경영안정을 목적으로 하는 정책과 제도는 어디까지나 기본적인 농가소득 정책을 보완하는 차원에서 규모화된 농가를 대상으로 제한적인 역할만 가능하다는 점을 인식해야 한다.

5) 직접지불제와 같은 직접 소득정책 확대

2005년 추곡수매제도가 폐지되고 쌀 소득보전 직접지불제도로 대체된 이후 다양한 형태의 직접지불제도가 도입되면서 농가의 소득을 직접 보전해주는 직접 소득정책(이전소득)의 비중이 증가하였으며, 이것이 농가소득을 증가시키는 효과로 작용했다. 향후에도 직접지불제도를 중심으로 직접 소득정책을 통해 농가소득 문제 해결에 접근할 필요가 있다. 다만 직접지불제 중심의 소득정책만으로 농가소득 문제를 해결하는데도 일정한 전제조건을 필요로 한다는 점을 인식해야 한다. 직접지불제도는 농산물의 시장가격이 일정함 범위 내에서 안정적

으로 움직일 때 농가소득을 보전하는 효과가 충분하지만 시장가격이 폭락하는 상황에서는 직접지불제도에도 불구하고 농가소득 감소를 피할 수 없다. 최근 쌀값 폭락 상황에서 쌀 소득보전 직접지불제도에도 불구하고 농가의 소득이 대폭 감소하는 것에서 이 점을 분명히 확인할 수 있다. 그렇기 때문에 직접지불제도와 아울러 농산물의 가격안정을 병행할 때 농가소득 문제 해결을 위한 실효성 있는 제도장치가 마련되었다고 판단할 수 있다. 결국 직접지불제도와 농산물 가격안정이 농가소득 문제를 해결하기 위한 가장 기본적인 정책이라 할 수 있다.

6) 농산물 가격정책 확대의 필요성

2005년 이후 농산물 가격정책의 대폭 축소 및 직접 소득정책으로의 큰 변화가 있었으며, 그 결과 직접지불제도와 같은 직접 소득정책이 농가소득을 증대시키는 효과를 발휘 하였다. 그러나 농산물 가격정책의 대폭 축소는 결과적으로 농산물의 가격파동으로 농업소득이 장기간 정체 내지 감소하는 효과를 낳았다. 결국 종전의 가격정책을 통한 농가소득 지원이 직접 소득정책을 통한 농가소득 지원으로 대체되면서 전반적인 농가소득 증대 효과 역시 상당부분 상쇄되었다. 따라서 향후 농가소득 문제의 해결을 위해서는 직접지불제의 확대개편을 골자로 하는 직접 소득정책과 아울러 농산물의 가격정책 확대를 병행하는 것이 가장 효과적이다. 농산물 가격정책은 예전 추곡수매제도와 같이 시장가격보다 더 높은 수준의 가격을 지지하는 방식은 감축대상보조총액(AMS)의 한도 때문에 뚜렷한 한계가 있다. 그러나 시장 가격이 생산비 기준 최저가격 이하로 떨어지는 경우에만 제한적으로 가격손실을 보전해 주는 가격정책은 약 1조5천억 원 규모의 감축대상보조총액(AMS)과 약 4조 원 이상의 최 소허용보조(de-minimis)를 효과적으로 활용하면 충분히 가능하다. 생산비 기준 최저가격 보장과 아울러 또 하나 중요한 농산물 가격정책은 농산물의 가격안정 정책을 대폭 확대하는 것이다. 농산물의 시장가격이 일정한 범위 내에서 안정적으로 유지될 수 있도록 수급조절, 생산조정, 출하조절, 계약재배(약정수매) 등을 체계화하는 것이다. 그리고 생산비 기준 최저가격 보장과 농산물의 가격안정을 하나의 농산물 가격정책으로 통합하여 시행하는 것이 효과적이다. 이 경우 농산물의 가격안정을 위한 최소 수준을 생산비 기준 최저가격으로 설정하고, 별도로 소비자가 수용할 수 있는 수준에서 최고가격을 설정하여 가격을 안정적으로

유지하는 것이다. 가격정책은 단순히 사후적으로 가격손실을 보전해 주는 것이 아니라 수급조절, 생산조정, 출하조절, 계약재배(약정수매) 등을 통해 가격안정 시스템을 운용하여 일차적으로 농산물의 시장가격이 일정한 범위 내에서 안정적으로 유지되도록 하는데 초점을 맞추어야 한다. 그리고 이와 같은 가격안정 시스템의 운영에도 불구하고 불가피하게 시장가격이 최저가격 이하로 하락할 경우에 제한적으로 가격손실을 보전해 주는 것이 필요하다.

4. 농가소득 문제 해법, 직접제와 가격정책이 기본이다

이상의 검토를 종합하면 농가소득 문제를 해결하기 위한 가장 효과적인 정책수단으로 직접 소득정책과 농산물 가격정책이다. 농가소득 문제의 해결을 위해서는 직접 소득정책 과 농산물 가격정책을 병행하는 것인데, 농산물 가격정책은 농산물의 가격안정 및 최저 가격보장을 핵심 구성요소로 한다. 첫째, 시장가격이 안정적으로 유지되는 상황에서 농가는 시장가격과 직접지불을 통해 농가소득을 획득할 수 있다. 둘째, 시장가격이 최저가격 이하로 폭락하는 상황에서 농가는 최저가격과 직접지불을 통해 최소한의 농가소득의 보전받을 수 있다.

그리고 농산물 가격정책과 직접 소득정책을 설계함에 있어서 최상위 20% 농민층에 편중될 것이 아니라 농가의 대다수를 차지하는 중소 가족농을 포함하는 내용이 포함되어야만 농가의 소득 양극화 및 빈곤화의 문제를 완화할 수 있을 것이다.

참고로 농민복지 및 농외소득을 확대하기 위한 다양한 정책수단 발굴도 필요하고, 소득안정을 위한 보험방식의 도입은 직접 소득정책과 농산물 가격정책을 보완하는 차원에서 제한적으로 도입할 필요도 있다. 그러나 명심해야 할 점은 농가소득 문제 해결을 위한 정책수단의 중심은 직접지불제도와 가격정책이라는 것이다.

5. 결론에 대신하여

이와 같이 직접지불과 농산물 가격정책을 병행하여 농가소득을 보장하는 것

은 미국과 유럽연합(EU) 등에서 일반화된 농업정책이다. 미국과 유럽연합도 세계무역기구(WTO) 출범 이전까지는 농산물 가격지지를 중심으로 농가소득을 보장했으며, 이를 기반으로 식량주권과 다원적 기능을 유지해 왔다. '가격지지'는 농산물의 가격을 시장가격 보다 높은 가격에 구매하는 방식을 통해 '농가의 소득보장' 및 '농산물 가격안정'이라는 두 가지 기능을 동시에 수행했다. 미국과 유럽연합은 우르과이라운드(UR) 및 세계무역기구(WTO) 출범을 전후하여 종래와 같은 가격지지 대신에 직접지불제도와 같은 소득지지 방식으로 전환하면서 '가격지지'가 수행했던 '농가의 소득보장' 기능을 직접지불제도가 담당하게 되었다. 그리고 '가격지지'의 또 다른 기능이었던 '농산물 가격안정' 기능을 별도로 농산물 가격정책으로 담당하게 되었다.

미국에서는 '최저가격보장 유통유자제도(M/L)'가 그것에 해당하며, 유럽연합에서는 '개입가격(intervention price)제도가' 바로 그것에 해당한다. 두 제도의 방법은 서로 다르지만 기본적으로 농산물의 시장가격을 안정시키는 사회경제적 제도장치를 운영하면서 만약 시장가격이 최저가격 혹은 개입가격 이하로 떨어질 경우 최저가격 혹은 개입가격으로 구매함으로써 최저가격을 보장해 주는 방식이라는 점에서 공통점이 있다. 이에 반해 우리나라는 2004년까지는 가격지지를 통해 농가소득을 보전하는 위주로 제도를 운영하였고, 2005년 이후에는 직접지불을 통해 농가소득을 보전하는 위주로 제도를 운영하는 등 직접지불과 가격정책을 상호보완적으로 병행하기 보다는 상호 대체적으로 운영해 왔기 때문에 농가소득 문제를 해결하는데 제도적 한계가 있었다. 앞으로 우리나라도 미국이나 유럽연합과 마찬가지로 직접지불과 가격정책(가격안정 + 최저가격보장)을 상호보완적으로 병행함으로써 농가소득 문제를 해결하는 제도적 장치를 충분하게 갖추어야 할 것이다.

농가소득 양극화의 문제인식과 해소방안

이승형 / (삼농연구소장)

- 본 발표자료의 주된 내용은 전북의 농가소득은 과거 2003-2005년에 비해 전반적으로 전국 평균 농가소득 수준과 비슷할 정도로 증가하고, 농업소득은 수도권 중심의 특성으로 인해 전국 평균 농업소득보다 낮은 수준이지만 증가하고 있음을 보여줌
- 언뜻 보기에 명목상 소득이 증가하고 있어 별 문제가 되지 않지만, 이를 실질 소득으로 분석해보면 심각한 상황임을 확인할 수 있음
 - 통계청의 농가경제조사자료를 토대로 1985년부터 2015년동안의 30년간 농가명목소득은 573만6000원에서 3,721만5000원으로 6.5배 가량 늘어났지만, 실질소득으로 분석하면 1,676만7000원과 3389만원으로 나타나 지난 30년간 농가소득이 2배 늘어난 데 그친 것으로 나타남
 - 더 심각한 문제는 농업에 의한 소득 증가가 20년째 정체를 보이고 있다는 점임. 2015년 기준 농가 명목소득 3,721만5000원 중 농업소득은 1,125만7000원으로 30.2% 수준을 차지함. 농업소득이 1985년 369만9000원에서 1995년 1,046만 9000원으로 183% 늘어났지만 이후 20년간은 7.5% 늘어나는데 그친 것으로 나타남. 더불어 이러한 현상은 앞으로 10년을 내다봐도 크게 나아지지 않을 것이라는 점이고, 반면 농업이외 소득은 향후 10년 후의 농가총수입 증가를 이끌어갈 것이라는 점임
- 농업소득의 저위는 농업경영비가 크게 늘면서 나타나는 현상으로, 농장별 경영비 절감 방안을 모색하는 코칭·컨설팅과 함께 농자재 종합정보 제공 및 농자재 유통체계 개선, 공동판매를 통한 물류비 절감, 강화, 농기계 공동 이용 및 농작업 대행 서비스 강화, 임차료의 과도 인상 억제, 농업노

동력의 안정적 공급 등을 위한 다양한 지원체계가 필요함

- 농업소득이 정체를 보이는 상황에서 그나마 직불제 등 보조금이 포함된 농업이외소득이 늘어나는 것은 다행이지만, 농업소득 제고방안을 마련해야 하는 것이 필요하며, 이를 포기하는 것은 농업을 포기하는 것이라는 점을 상기해야 할 것임
- 본 자료에서 경지규모별, 경영주 연령별 농가소득 및 농업소득은 대농과 소농간, 고령층과 중장년층 간의 분명한 소득격차가 발생하고 있으며, 그 원인을 소농과 고령농의 증가로 보고 있음.
 - 문제는 소농의 증가 원인이 어디에 있었는가 하는 것임. 정부는 쌀시장 개방에 대비하여 영농의 규모화를 추진하였고, 대규모 농지와 기계화 영농으로 생산비를 낮춰야만 경쟁력을 갖출 수 있다는 판단에서 규모화를 추진한 결과가 소득의 양극화를 가져온 원인 중의 하나라는 점을 확인하는 것이 필요함
- 이러한 원인에 기반하여 양극화 해소를 위한 방안으로서는 중소농 육성정책을 중심으로 한 경제적 측면에서의 정책지원과 함께 기존 직불금 및 보조금의 지원체계 개선이 요구됨
 - 2015년 기준 상위 20% 농가가 전체 쌀 직불금 1조367억원의 63%인 6466억원을 받고, 하위 20% 농가는 전체 직불금의 3%인 290억원을 받았으며, 농가당 평균 직불금 수령액도 상위 20%(647만원)가 하위 20%(29만원)의 22.3배에 달함
 - 시설현대화자금·농업자금이차보전 같은 농업보조금의 대농 편중 현상도 갈수록 심각해지고 있음(2016년 기준 10ha 이상 농가의 보조금 수령액은 0.5ha 미만 농가의 38배에 달함)
- 농업인의 교육, 건강, 주거 조건 및 이관률 박사가 발표한 새로운 형태의 직불금 지원체계(무임승차와 같은 불명확한 요건이 상존하지만)를 고려하는 다차원적인 접근과 빈곤취약계층에 대한 사회안전망 강화 및 국민기초생활보장제도를 농촌 실정에 맞게 조정하여 운영하는 것이 필요함

Lined writing area consisting of 25 horizontal dotted lines.

농민과 함께하는
2017년 **삼각농정** 포럼

농가양극화 해소방안

