

차기정부의 농정과제 : 농가소득의 안정 및 복지

이 명 현*

1. 서 론

우리나라의 농가소득은 2000년대에 들어서서 절대적 수준이 정체되면서, 그 불안정성이 커지고 있다. 또한 농가 내부에서도 소득의 양극화가 진전되어 고소득을 실현하는 농가들이 증가하는 반대편에는 심각한 빈곤에 시달리는 가계의 비중이 증대하고 있다. 이 글은 이러한 농가소득상황을 살피고, 그에 대응하는 정책체계에 어떠한 문제점이 있는지를 밝히고자 한다. 이에 기초하여 보다 나은 정책체계의 개편을 위해 고려해야할 기본적 방향을 제시하고, 몇 가지 중요하다고 생각되는 관련 농정의 과제를 제시하고자 한다.

본론의 분석을 진행하기 전에 농가와 농업소득 문제와 관련하여 필자가 가지고 있는 기본적 전제를 간단히 밝혀둔다.

첫째, 자본주의 체제 내에서 농업이 가지는 특성이 농가와 농업의 소득문제를 발생시키는 근본적 원인이며, 우리나라 경제, 사회의 특징이 이를 더욱 악화시킨다. 시장경제체제 하에서 서로 다른 산업에 종사하는 노동력을 비롯한 생산요소에 대한 보수의 차이는 부문 간 자원의 이동을 불러일으키는 신호의 기능을 함으로써 사회적으로 생산되는 소득의 총량을 증가시킨다. 그러나 자본주의 체제 하에서 농업부문은 생산과 소유관계 특징에 의하여 비농업 부문의 생산성, 소득 증가에 뒤처지는 경향이 있는데, 앞에서 든 부문간 노동력 이동을 통한 소득균등화 경향이 실현되는 데에는 시간적 지체가 많이 발생하거나, 그 경향이 실현되지 않을 수도 있으며 이에 따라 농업, 농가

* 인천대학교 교수

소득이 항상적 저위성, 불안정성에 시달리게 될 수 있다. 또한, 농업부문의 저소득 문제는 농가가 자신이 보유한 노동과 생산수단을 비농업 부문에 일부 배분하여 얻는 농외소득을 통하여 자신의 소득을 보충함으로써 농가수준에서는 완화되는 경우도 있으나, 우리나라의 경우 노동력의 고령화와 국토의 불균형 발전으로 인해 이러한 가능성의 실현도 제한적이다.

둘째, 이같은 농업소득, 농가소득의 문제에 정책적으로 대응함에 있어서는 농가/비농가의 구분을 무시한 무차별적인 사후적 소득재분배 관점에서 접근할 수도 있으나 이것은 최후의 수단(the last resort)으로 머무는 것이 효율적이다. 보다 바람직한 방향은 농가가 보유하고 있는 자원이 보유하고 있는 잠재력을 발휘하여 사회적 필요에 부응하는 가치를 창출할 수 있도록 제도적 틀을 마련해 주는 것이다.

셋째, 이러한 관점에 입각해 볼 때 현 시점에서 농업, 농촌에 대한 중요한 사회적 요구가 무엇인가에 대한 인식이 중요한데, 이에 대해서는 사람마다 견해를 달리 할 수 있으나, 필자는 일단 ① 급속한 경제개방 과정에서, 국민경제의 안전성 유지에 필요한 농업관련 자연 및 인적 자원의 보존 ② 농업의 환경친화성과 농촌공간의 쾌적한 농촌성의 강화와 유지 ③ 소비 구조의 다양화(안전성, 고품질, 간편성, 윤리적 가치의 추구)에 대응하는 농업생산 방식 및 농산물의 개발이라고 본다.

요컨대, 농가 및 농업소득 문제의 개선을 위한 정책의 개선을 논의함에 있어서도 농업과 농촌에 대한 사회적인 요구가 무엇인가에 대한 인식을 전제로 바람직한 방향에 대한 모색이 있어야 할 것이다.

2. 농가소득의 현황

2.1 평균적 소득의 정체와 저위성

평균적인 농가소득은 2000년대 중반 이래 절대적 감소 또는 정체의 모습을 보이고 있다. 이 같은 현상은 1998년 외환위기로 인한 국민경제의 전면적 위기 때를 제외하고는 전례를 찾기 힘든 현상이다. 2008년 이래 전세계 경제가 장기불황의 어려움에 처해있기는 하지만, 우리나라 비농업 부문의 소득이 적어도 연균 평균치에 있어서는

상승하고 있는 점에 비추어보면 이 현상의 심각성이 더 들어난다.

〈표 1〉 농가소득의 변화

(단위 : 천원, %, 시간)

항목	농가소득	농업소득	농외소득	이전소득	농업 의존도 (%)	농업소득의 가계비충족 (%)	농업 소득률 (%)	자영농업 노동시간 (시간)
2003	26,878	10,572	9,397	2,031	39.3	43.9	44.8	1,504
2004	29,001	12,050	9,544	3,006	41.6	48.8	45.3	1,513
2005	30,503	11,815	9,884	4,078	38.7	44.3	44.6	1,470
2006	32,303	12,092	10,037	4,886	37.4	42.5	44.3	1,393
2007	31,967	10,406	11,097	4,959	32.6	37.1	39.9	1,354
2008	30,523	9,654	11,353	5,289	31.6	35.6	37.4	1,229
2009	30,814	9,698	12,128	5,481	31.5	36.5	36.4	1,171
2010	32,121	10,098	12,946	5,610	31.4	36.5	37.1	1,103
2011	30,148	8,753	12,949	5,453	29.0	31.4	33.1	1,091

자료 : 통계청 kosis.kr

농가소득의 구성부분별로 보면 농업소득의 하락과 불안정성이 두드러진다. 노무현 정부기간 5개년 단순평균 소득이 1,139만원이었던 것이 이명박 정부 4개년 단순평균 955만원으로 하락하였다. 또한 농업소득은 전자의 기간 동안에는 등락이 컸었고, 후자의 기간에는 정체하고 있고 있다. 2011년에 크게 하락하였다. 농외소득은 이에 비하여 2003년부터 2007년까지 연평균 4.3%, 2007년부터 2011년까지도 4.0%로 꾸준히 성장하였다. 이에 따라 농가소득 중 농업소득의 비중은 2003년 39%에서 2011년 29%로 눈에 띄게 떨어졌으며 농업의 가계비 충족도 역시 44%에서 31%로 하락하였다.

이같은 농업소득의 악화의 요인은 여러 가지 방식으로 분해가 가능하지만, 여기서는 노동시간과 소득률에 초점을 맞추어 살펴본다. 즉 ‘농업소득 = 노동시간 × 노동시간 당 수입 × 소득률’로 분해할 수 있음에 착안하여 우변의 각 요인들의 변화를 살펴본다.

첫째, 소득률은 물적 생산성 증가에도 불구하고 이정환(2012)이 지적한 바 있는 교역조건의 악화로 감소하였다. 주목할 점은 이같은 소득률의 감소는 물적 생산성의 상

당한 증가에도 불구하고 일어난 것이라는 점이다.

$$\text{소득률} = \frac{py - wx}{py} = 1 - \frac{w}{p} \frac{x}{y}$$

(단 w=투입재 가격, p= 농산물 가격, x=투입량, y=농산물 산출량)

이므로 2003년과 2010년을 비교해 보면 소득률이 45%시간에서 37%로 떨어졌는데 통계청의 농가의 판매가격과 농업용품 구매가격지수를 고려하면 (w/p)가 2003년 대비 1.274)이 되었음을 고려하면 물적 생산성(y/x)은 11% 상승한 것이다.

둘째, 농업노동시간당 수입은 노동생산성 증가에도 불구하고 농산물 가격상승 한계로 증가에 한계에 있었다. 농가당 농업수입이 같은 기간 12% 상승하였는데 노동시간은 73%로 줄어들었으므로 시간당 농업수입이 54% 증가하였다. 이 기간 농가 판매 가격 상승이 0.7%⁵⁾에 불과했으므로 시간당 생산(y/L) 증가는 약 53%에 이른다고 볼 수 있다.

셋째, 농업노동시간은 고령화와 비농업 대비 농업노동에 대한 보수의 상대적 악화에 대한 대응과정에서 2003년 1500시간에서 2011년 1090시간으로 크게 줄어들었다. 농업노동시간의 감소는 가계 내 농업종사자의 감소와 고령화, 노동의 자본으로의 대체 및 농가 가용시간의 농외노동으로의 전환 등이 복합적으로 작용한 것으로 짐작할 수 있으나, 어느 것이든 크게 보면 농업노동에 대한 보수의 감소라는 외부조건에 대처하는 양태로 볼 수 있다.

요컨대 노동생산성의 현저한 증가와 물적 생산성의 상당한 증가에도 불구하고 농산물 가격의 정체와 농업투입재 가격의 상승으로 인해 농가의 소득률이 하락하였고, 이에 대응하여 농가가 농업 노동시간을 줄임으로써 농업소득이 하락하고 있다.

다른 한편, 농외노동소득은 2003년에서 2010년 사이 연평균 4.7% 상승하였는데, 이것은 농촌임료 상승률 4.2%보다 약간 높은 수준이다. 이로부터 농가가 고령화와 가구원 수 감소에 시달리면서도 농외노동시간을 미소하게 증가시키면서 농업소득 악화에 대응하고 있다는 추론이 가능하다.

4) 국민계정 자료를 이용한 이정환 외(2012)와는 달리 2011년 농림수산 식품 주요통계(74~77쪽)에 나타난 농가판매 및 농업용품 구입가격지수를 이용한 것임. 이것은 통계의 작성상 농가소득률 통계와 마찬가지로 농가를 기준으로 한 물가지수를 사용하기 위한 것임.

5) 이정환 외(2012)

2.2 불안정성

평균적인 소득수준의 정체 및 하락과 소득의 불안정성도 커지고 있다. 아래의 표는 2000년대 중반이후 그 전에 비하여 농가소득 기준이든 농업소득 기준이든 그 불안정성이 증가하고 있음을 보여준다.

〈표 2〉 추세선으로부터의 상대적 이탈 표준편차가 40% 이상인 농가의 비율

연 도	농가소득 기준	농업소득 기준
1998~2002	18.8%	36.4%
2003~2007	23.2%	44.5%

자료 : 이명현(2011)에서 인용

출처 : 1998~2002는 황의식, 문한필(2003), 2003~2007은 필자 계산

주 : 표준편차의 계산 방법은 황의식, 문한필(2003)을 참조

그런데 이와 같은 불안정성에 노출되는 농가는 경영규모가 아주 작거나 아주 큰 농가일 가능성이 높다. 이명현(2005)은 동태적으로 농업소득의 소득이 감소하고 있거나 소득이 상대적으로 빠르게 성장하는 농가들 중에 소득불안정에 노출된 농가의 비율이 높다는 것을 보인 바 있다. 아래의 표는 그와 약간 각도를 달리하여 2003년부터 2011년까지 경지규모별 평균 농가소득과 농업소득에 대해 지수적 성장을 가정한 추세선에서 각 년도 소득이 이탈해 있는 비율의 절대값의 평균값을 보여준다. 이를 보면 농가소득의 경우에는 1~3ha 농가가 추세선을 따라 안정적으로 성장하고 그보다 작거나 커짐에 따라서 불안정성이 커짐을 알 수 있다. 또한 농업소득의 경우에는 1.5~2ha 규모를 기준으로 그보다 작거나 커짐에 따라서 불안정성이 커진다. 즉 경영규모가 작아서 평균적 수준의 측면에서 이미 소득문제를 안고 있을 가능성이 큰 농가들과, 경영규모가 상당히 커서 우리 농업의 담당자로서 중요성을 가지고 있는 농가들이 소득불안정에 더 크게 노출되고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 경지규모별 농가소득과 농업소득의 성장률과 평균 이탈율(2003~2011년)

(단위 : %)

경지규모 (ha)	농가소득		농업소득	
	연평균성장률	평균이탈율	연평균성장률	평균이탈율
평균	1.2	3.7	-3.2	5.7
~0.5	2.7	2.7	-4.8	16.0
0.5~1	2.4	7.0	2.1	16.1
1~1.5	1.8	4.1	0.6	6.8
1.5~2	0.3	3.7	-3.2	6.2
2~3	0.2	3.7	-3.7	7.7
3~5	1.6	7.1	-1.1	8.3
5~7	1.1	9.7	-5.4	11.1
7~10	2.3	8.1	2.1	15.3
10~	3.3	12.1	2.0	15.9

출처 : 통계청 kosis.kr 자료를 이용하여 계산

불안정성의 관련하여 또 한 가지 주목할 사실은 경영형태별로 편차가 있기는 하지만 논벼, 과수, 밭작물 농가들을 중심으로 전반적으로 소득대비 부채의 비율이 커지고 있다는 점이다. 이것은 소득정체의 결과이기도 하지만, 동시에 부채의존도가 높아지면서 평상시에는 소비를 압박하고, 소득이 크게 감소할 경우에는 경영체의 유지 자체를 위협하는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

〈표 4〉 농가의 '부채/소득' 비율

영농형태	2008	2009	2010	2011
평 균	2.67	2.71	2.69	2.97
논 벼	1.69	1.76	1.97	2.06
과 수	1.41	2.26	1.64	2.37
채 소	1.93	2.00	1.67	1.31
특용작물	0.72	1.53	2.42	8.04
화 훼	2.83	1.80	2.81	10.07
밭 작 물	2.73	4.47	1.78	3.11
축 산	3.42	1.89	2.37	2.71
기 타	1.85	0.75	0.62	0.87

자료 : 통계청 kosis.kr을 이용하여 계산

2.3 농가간 소득의 불균등성 확대와 빈곤농가의 증가

농가간의 소득불균등성이 증가하고 있음은 이미 여러 연구에서 지적된 바 있다(예컨대 이은우(2012)).

이러한 불균등성의 증가의 요인으로는 상위 농가의 소득 증가도 들 수 있지만, 빈곤 농가의 증가가 결정적이다. 농가경제조사의 원자료상 2011년 보건복지부 고시 최저생계비⁶⁾에 미치지 못하는 소득을 올리는 농가가 23%에 달하고 있다. 기본적으로 같은 표본농가를 대상으로 하는 2008년에는 이 비율이 13.8%였음(이명현(2011))을 고려하면 빈곤농가가 급속히 증가하고 있음을 알 수 있다.

아래의 표에서 알 수 있듯이 빈곤농가의 비율은 경영주의 연령이 70대 이상인 경우(31.0%), 학력 수준이 무학(35.4%)이거나 초졸(33.5%)일 때 특히 높게 나타나서 인적 자본이론이 시사하듯이 소득이 이 두 변수에 크게 영향받는다라는 점을 확인시켜주는 것처럼 보인다. 그러나, 우리 농업 경영주들의 기간(基幹)이라고 할 40, 50대의 중, 고졸에서도 빈곤농가의 비율이 15%~23%에 달하고 있다는 점은 농가의 빈곤이 단순히 고령과 저학력 때문만이라고 볼 수 없음을 시사한다.

〈표 5〉 빈곤농가의 비율

(단위 : %)

연령(대) \ 학력	무학	초졸	중졸	고졸	전문대 이상	계
30	-	-	100.0	16.7	16.7	21.1
40	-	0.0	22.7	20.4	27.8	21.7
50	10.5	18.2	15.4	19.0	8.8	16.9
60	14.3	18.8	14.0	18.3	17.5	17.1
70	35.4	33.5	23.8	25.2	20.7	31.0
계	30.5	25.7	17.8	20.4	18.6	23.0

자료 : 농가경제조사 2011 원자료를 이용하여 계산

6) 월 기준으로 예컨대 2인 가구는 90.7만원, 3인 가구는 117.3만원, 4인 가구는 143.9만원이다.

3. 현행 정책의 체계와 문제점

농업과 관련된 정책들은 원리적으로는 모두 농업소득에 영향을 미친다. 그러나 이 절에서는 농가의 소득지지와 안정화를 직접적으로 정책목표로 하는 직접지불제와 농작물 재해보험제도, 그리고 농업정책의 범주에는 포함되지 않으나 농가의 가치분 소득에 영향을 미치는 현금지급형 복지제도들에 대해 현황과 문제점을 간단히 살펴본다.

3.1 직접지불제도

직접지불제도는 현재 총 9개 제도가 운용되고 있으며 2012년 기준 예산규모는 1.0조 원이다. 그 중 예산규모 면에서나 대상 농지 및 농가의 숫자 면에서나 압도적으로 중요한 것은 쌀 소득보전 직불제도이다.

〈표 6〉 직접지불제 예산규모

구 분	'10 예산	'11 예산(A)	'12 예산(B)	증감	
				B-A	%
직불제 예산	1,494,912	1,627,676	1,001,587	△626,089	△38.5
- 쌀소득보전 고정직불(농특)	665,000	619,500	618,100	△1,400	△0.2
- 쌀소득보전 변동직불(쌀기금)	595,089	799,323	62,030	△737,293	△92.2
- 경영이양 직접지불(농특)	69,884	62,282	65,907	3,625	5.8
- 친환경농업 직접지불(농특)	52,018	37,912	50,595	12,683	33.5
- 조건불리지역 직접지불(농특)	41,745	38,762	43,588	4,826	12.5
- 경관보전 직접지불(농특)	15,679	13,903	7,579	△6,324	△45.5
- 피해보전직불(FTA기금)	25,000	25,000	60,000	35,000	140.0
- 폐업지원(FTA기금)	30,000	30,000	30,000	-	-
- 농가단위소득안정직불(농특)	497	994	1,423	429	43.2
- 밭 농업직불제(농특)	-	-	62,365	62,365	순증
직불제 예산대비 쌀직불비중	84.29	87.20	67.9		

쌀 직불제도는 쌀에 대한 의존도가 높은 저소득 농가의 농업소득을 상당히 보충해주는 역할을 하고 있다. 한국조세연구원(2011)에 따르면 2009년 기준으로 농가소득이 1,000만원 이하인 농가의 경우, 그 소득의 약 7%, 농업소득의 약 35%가 직접직불금이다. 이와 같은 긍정적 역할에도 불구하고 현행 쌀 직불제도의 문제점에 대해서 많은 지적이 있었는데⁷⁾ 그것은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 쌀 한 작목에만 가격지지와 가격하락 시의 소득안정화 장치가 집중됨으로써 쌀의 과잉을 유발하고 다른 품목으로의 자원 재배분에 장애로 작용하고 있다. 한국농촌경제연구원(2010)은 변동직불제가 3.4만 ha, 고정직불제가 1.8만 ha의 쌀 과잉재배면적을 초래한 것으로 분석하고 있다. 이러한 과잉재배면적의 존재는 쌀 수요가 정체하고 있는 상황에서 시장가격에 지속적인 하락 압력을 일으키며, 시장가격의 하락은 재정부담 증가로 이어지는 악순환을 낳게 된다. 하지만 그런 상황 속에서도 해외개방으로 인하여 쌀을 제외한 농산물 가격의 불안정이 심화되는 가운데 안정화 장치가 쌀에만 유의미하게 작동함에 따라 농가의 자원 배분이 쌀에 집중되는 문제가 발생하고 있다.

둘째, 쌀에 대한 수요가 추세적으로 정체, 감퇴하는 상황에서 기준가격을 유지할 경우 재정부담이 크게 증가하게 되어 있으며 WTO 농업협정상의 AMS 한도를 다 소진하게 되어 정책 지속성에도 문제가 있다. 역시 한국농촌경제연구원(2010)의 전망에 따르면 현재의 목표가격을 유지하는 등 제도의 변화가 없을 경우 2010년대 중반에 AMS 한도에 봉착하게 될 가능성이 있다.

셋째, 면적에 비례하는 제도설계로 인하여 그 혜택이 대규모 농가와 지주에게 귀착되며 농지 가격을 상승시킨다. 이것은 공급의 탄력성이 낮은 농지 시장의 특성상 피할 수 없는 측면이 있으며, 이 제도의 중심 목표를 논의 유지나 쌀의 생산이 갖는 다기능성에 대한 지불로 이해하면 부차적 문제로 볼 수도 있다. 그러나, 정책의 목표가 실제 농업을 경영하고 농업노동을 제공하는 농가의 소득을 지원하는 것으로 인식되는 한, 정책의 정당성에 대한 비판을 불러일으키게 된다.

다른 한편 검토의 범위를 직불제 체계 전체로 더 넓혀서 보면 적어도 두 가지 추가적인 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 앞에서 본 바와 같이 소득면에서 성장하고 있고 경영규모가 큰 농가들이 소득위험에 더 크게 노출되고 있으나, 이들 농가들의 소득을

7) 한국농촌경제연구원(2010), 한국조세연구원(2011), 국가재정운용계획 작업반 (2011)

안정화시키는 장치는, 후술하는 재해보험의 확대에도 불구하고, 아직 미비하다. 둘째, 직불제 관련 정책 목표의 위계상에서나 예산 규모면에서 새로운 사회적 요구에 대한 농업 생산자의 대응을 유도하는 기능이 제한된 위치에 머물러 있는 것으로 보인다. 즉, 서론에서 언급한 바와 같이 사회적으로 새로운 요구들이 확대되고 있고 그 중에서도 농업의 환경친화성과 농촌공간의 쾌적한 농촌성의 강화와 유지가 중요한 과제인데, 이에 대한 대응에서 직불제가 중요한 역할을 할 수 있음에도 불구하고 실제로는 그 기능이 적극적으로 발휘되지 못하고 있는 것으로 보인다. 역사적으로 직불제는 선진국이 가격지지 정책을 후퇴시키면서 그로 인한 소득보상을 위해 도입된 것으로 소득정책적 측면이 강조되었지만, 국가로부터 직접 농가에 지불이 이루어지는 제도의 성격 때문에, 농가가 농업생산과 연계하여 발휘하는 공공성에 대한 보상을 하는 정책 수단으로서 가장 적합하다. EU의 경우에도 대응의무(cross compliance)를 강조하고 있으며, 또한 특정지원(specific support)이라는 이름으로 기존의 단일직불 예산의 10% 한도 내에서 유럽농업에 부여되고 있는 새로운 요구(환경, 동물복지, 경작 유지 등)에 대응하는데 사용할 수 있게 하는 등 공공재 공급을 유도하는 데에 직불제를 더 적극적으로 사용하는 방향으로 나아가고 있다.

3.2 농작물 재해보험⁸⁾

농작물 재해보험제도는 농업소득을 변동시키는 농작물의 가격, 생산량, 생산비용 중에서 생산량의 변동으로 인한 소득위험만을 대상으로 한다.

2001년 사과와 배를 대상으로 처음 도입되어 현재 16개 품목에 대해서 전국적으로 시행되고 있으며 19개 품목에 대한 국지적 시범사업까지 고려하면 농가 주소득원으로 중요한 품목 대부분이 대상이 되고 있다. 임의가입제도이며, 국가가 운영비 전액과 보험료의 절반을 지원하고 있으며, 지자체도 10~25% 정도를 지원하고 있다. 정부의 재정지출규모는 2011년 기준 972억 원에 달하고 있다.

그러나, 대상 품목의 빠른 확대에도 불구하고 재해보험 제도에는 여러 가지 한계가 존재한다. 우선, 가입면적비율이 사과와 배를 제외하고는 많은 품목에서 20%를 밑돌고 있어서, 전체적으로는 가입대상면적 53.5만 ha 중 가입면적은 8.7만 ha에 불과하다.

8) 최경환(2012)를 주로 참고함.

또한, 임의가입 제도 하에서 부분적으로 역선택의 사례도 발견되고 있다. 이같은 문제는 의무적 가입이 아닌 임의 가입제도, 그리고 보험에 가입하지 않은 경우에도, 사후적으로 정치적 과정을 통해서 주어지는 각종의 사후적 피해보전의 존재로 인한 것이라 볼 수 있다. 보다 근본적인 문제는 앞에서 언급한 바와 같이 재해 보험은 농산물과 투입재의 가격의 변동이 경영 불안정의 주요인이 되는 상황에서 재해보험은 경영안정성을 제공해 주지 못한다는 점이다.

3.3 복지제도

농가와 비농가를 막론하고 빈곤이나 고령으로 인한 소득 단절의 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 제도로써 국민생활기초보장 제도와 국민연금제도, 노령기초연금 제도를 들 수 있다. 이 제도들은 농가의 입장에서 보면 농업 특정적인 소득관련 정책들에도 불구하고 발생하는 소득문제들에 대한 최후의 안전망이라 할 수 있다. 그러나, 실제의 운용상황을 보면 저소득 농가의 특성이 잘 반영되지 않은 제도로 인하여 안전망의 역할이 제대로 발휘되지 않는 측면이 존재한다. 예컨대 국민생활기초보장제도의 경우 경상소득 기준 최저생계비에 미치지 못하는 가구의 비율은 농가가 훨씬 높지만, 도시가구의 경우 그러한 가구의 대부분이 수급대상이 되고 있는 반면 농가의 경우는 절반 정도 밖에 수급의 대상이 되고 있지 않다. 국민연금의 경우에도 박대식 외(2011)의 사례연구에 따르면 미가입율이 10% 내외에 이르고, 60세 이상의 농어업인 중 국민연금 급여를 받지 못하는 사람의 비율이 약 60% 정도가 된다.

4. 정책개편의 기본방향

4.1 농업의 시장 수요 대응과의 정합성 유지

농가의 소득이 사회적, 정책적 관심사가 되는 까닭, 그리고 그 문제에 일반적 사회복지체계의 틀이 아니라 농업과 결부된 형태의 정책수단으로 대응하는 것의 타당성은 적절한 농업소득의 보장을 통해서, 그것이 없었더라면 발휘되지 않았을 농업 자원의

잠재력이 발휘되어, 사회적으로 필요한 가치가 발현될 것을 기대하기 때문이다. 그런데 그러한 정책의 존재로 인해서 시장 수요의 변화에 부응하여 농업자원이 재배치되는 것에 장애가 일어나는 부작용은 가능한 한 줄여야 할 것이다. 변화에 부응하는 자원의 재배치는 주로 가격체계의 변화를 통해서 일어나게 되므로, 농가의 소득에 영향을 주는 것을 목적으로 하는 정책은 가능한 한 시장 가격신호가 농가에 전달되는 것을 왜곡하지 않아야 한다. 특히 작목간의 선택을 왜곡하는 정책은 한편으로는 과잉공급과 재정부담의 이중 문제를 초래할 가능성이 크다는 점에 유의해야 할 것이다.

4.2. 농업의 사회적 수요 대응지원 강화

앞에서 언급한 농업과 관련한 사회적으로 필요한 가치 중에는 시장 가격기구를 통해서 그 구매가 일어나기 어려운 공공재(다기능성)가 존재한다. 그러므로 이에 대해서는 정부를 통한 사회적 지분을 통해서 사회적 수요가 적정한 비용으로 충족될 수 있도록 해야 한다. 이때 중요한 것은 사회적으로 필요한 다기능성의 성격과 그 적정한 수준은, 경제전반의 소득수준과 구성원들의 선호, 사회가 직면하고 있는 여러 제약 조건에 따라 달라지므로 이에 대한 정기적인 구성원들의 합의가 필요하다는 점이다. 그렇다면 현 단계에서 어떠한 공공재에 대한 지원이 강조되어야 할 것인가에 대해서는 앞으로 연구와 논의가 필요하겠지만, 필자는 우리 농업의 환경친화성, 저투입화 및 농촌성의 유지와 강화가 특히 중요하게 고려되어야 할 것이라고 가설적으로 제시해 둔다.

4.3 사후적 복지보다 사전적 가치창출을 통한 소득 제고

농가의 빈곤이나 저소득 문제를 단순히 일반적인 현금지급형 복지정책으로 해결하는 것은 농가가 보유하고 있는 자원을 유희화 시키면서 그 해결을 납세자에게 부담을 지우는 것으로 사회적으로 비효율적이 될 가능성이 높다. 일반적 공적부조 정책은 최후의 안전망으로 내실화하되 앞에서 언급한 가치 창출 활동을 통해서 소득을 실현하고 동시에 사회적 수요를 충족시킬 수 있도록 지원해야 한다.

4.4 농가의 특성에 대응한 정책체계의 구축

농가의 성격이 경영규모와 조직, 소득의 양태 면에서 다양화되고 있다. 따라서 이렇게 다양화된 농가들의 필요에 상응하면서 사회적으로 바람직한 소득 안정화 장치를 마련할 필요가 있다. 이것은 단일한 정책 프로그램으로는 달성하기 어려울 것이므로 의미 있는 유형화에 입각한 복수의 정책들로 이루어진 메뉴의 제공이 필요할 것이다. 특히 농업 생산자가, 본질적으로 불확실성이 있는 시장에 대해서 용기 있게 창의적으로 적응하는 것을 돕기 위해서는 농업생산 전반과 관련하여 소득의 기본적 안정성을 제공해 주는 장치가 중요한데, 농가의 유형에 따라 직면하는 위험의 종류와 크기가 다르므로 그에 따라 차별화된 안정화 장치를 선택할 수 있는 틀을 마련해 주는 것이 중요하다.

4.5 농업정책의 소득이전 효율성 제고

농가 소득의 지원을 위한 정책수단들의 비용대비 효과를 높이는 정책체계로의 전환이 필요하다. 농가의 소득을 지원하는 정책은 다양한 경로를 이용할 수 있다. 그런데 그러한 정책들은 소득이전효율성(income transfer efficiency) 측면에서 차이가 날 수 있다. 구체적인 개별 정책의 소득이전효율성은 그 정책이 간여하는 시장(생산물 시장, 농지 시장, 농지 외 생산요소, 노동 시장)의 수요와 공급의 탄력성 그리고, 그와 관련된 생산요소를 농가가 소유한 정도에 따라서 달라진다. 이러한 점을 고려하여 동일한 재정을 지출하더라도 농가에게 실제로 귀착되는 소득이전 효과가 크게 나타나도록 정책체계를 개편할 필요가 있다.

5. 차기정부의 농정과제

5.1 직접적 지불제도의 개편

차기정부는 농가소득에 가장 직접적으로 영향을 미치는 직접지불제도를 위에서 언

급한 현행 제도의 문제점과 개편의 기본방향을 고려하여 개편하는 과제를 지게 될 것이다. 이와 관련하여 “2011~2015 국가재정운용계획 : 농림, 수산, 식품 분야 보고서”⁹⁾에서는 현재의 직불제도를 ‘공익형’과 ‘경영안정형’으로 개편할 것을 제시한 바 있다. 이 안은 기본적으로 농가의 경영규모에 따라 직불제를 이원화한다는 개념에 입각하고 있다. 즉, 대규모 전업농가는 경영위험에 노출되어 있는 경우가 많으므로 경영안정정책을, 농외소득 비중이 높아 비교적 소득위험이 작으나 소득수준이 낮은 소규모 영세농가는 소득보전정책을 적용한다는 개념이었다. 그러나 농가의 규모에 따른 소득문제의 성격에 따라 직불제를 이원화하는 접근 방식은 농업이라는 생산활동을 근거로 하는 직접지불제도가 농업을 통한 사회적 가치의 창출에 대한 지불이라는 점을 간과할 가능성이 있다고 보인다. 이하에서는 이 점을 고려하여, ‘공익형’과 ‘경영안정형’의 구분을 수용하면서, 직불제 본연의 기능에 충실할 수 있도록, 새로운 직불제 체계가 지향해야 할 방향을 제시하고 그와 관련한 정책과제를 밝혀 두고자 한다.¹⁰⁾

(1) 개편의 골격

공익형 직불은 기본적 대응조건 준수를 조건으로 하는 ‘기본 공익직불’과 보다 추가적인 다원적 기능에 대한 지불인 ‘특정 공익직불’로 구분할 필요가 있다. 기본 공익직불은 우리 사회가 요구하는 농지관리 요건 충족에 대한 공공의 지불이고, 특정 공익직불은 최저 요구를 넘어서지만 지역적으로 필요한 공익의 제공에 대한 지불이다. 다른 한편 경영안정형 직불은 경영체 전체를 목표집단으로 하는 ‘농업기본소득’과 규모화된 전업농을 목표집단으로 하는 ‘경영안정’직불로 구분하여 운영한다. 즉, 농업기본소득은 일정규모 이상의 영농활동에 대해서 기본적 소득을 보장하는 장치이며, 경영안정 직불은 소득의 수준보다 소득의 변동성 축소에 관심이 있는 규모화 된 농가에게 제공하는 경영 안전망이다.

9) 국가재정운용계획 작업반(2011)

10) 이 단락은 이명현(2012)을 주로 참고하였다.

〈표 7〉 직불체계 개편 개념

현체계	정책과제	개편 후	목적
밭 소득보전	품목특정성 탈색	기본공익직불	공익형
쌀 소득보전 고정			
친환경			
경관보전	현체계 점검, 개선	특정공익직불	공익형
조건불리지역			
		농업기본소득	경영안정
쌀 소득보전 변동	품목특정성 탈색 여타 소득에 추가적 성격	경영위험관리	경영안정
※ 피해보전, 폐업지원금	한시적 운용	유지	구조개선
※ 경영이양	효과성 검토		구조개선

(2) 체계의 구성요소별 내용과 정책과제

1)-1 기본 공익직불

이는 일정규모 경작에 대해서 면적비례로 지불되는 직불 형태이다. 즉, 우리 사회가 전체적으로 요구할 농지관리의 최저기준을 설정하고, 그에 대한 준수를 요건으로 지급된다. 품목연계성을 최소화한다는 원칙에 따라서 품목별 단가 차이를 원칙적으로 두지 않는 것이 바람직할 것이다. 단, 논과 밭의 공익성의 차이를 검토하여 그것이 충분히 크다고 인정되면 두 범주의 단가는 차별화할 수 있을 것이다. 이러한 체계를 수립하기 위해서는 현행 쌀 소득보전 고정직불제 및 밭 소득보전 직불제도의 품목특정성을 탈색시키고 통합해 가는 것이 과제가 될 것이다.

1)-2 특정 공익직불

이는 기본 공익 직불이 요구하는 최저 수준 이상의 공익 기능에 대한 지불이다. 이때 지불대상이 되는 지불은 지역성을 가질 가능성이 크다. 즉, 지역의 특성상 추가적 환경이나 경관등과 관련된 농업의 다기능성 발휘가 지역 경제적, 혹은 국민경제적으로 공익을 가져오고, 그에 대해서 시장을 통한 가격지불이 어려운 경우가 있을 수 있다. 이때 그 다기능성의 발휘를 위해 초래되는 비용을 국가가 지불해지는 것이 특정

공익직불이 된다. 이 비용은 경상적으로 계속 발생할 수도 있고, 현재의 경영조직을 특정 공익직불을 제공할 수 있도록 개편하는 과정에서 한시적으로 발생할 수도 있다. 이러한 비용의 속성에 따라서 특정 공익직불을 계속적인 것 또는 한시적인 것으로 설계할 수 있다.

현재의 친환경직불, 경관보전직불, 조건불리지역직불은 그 성격상 특정공익형 직불의 틀에 용이하게 편입할 수 있을 것이다. 그러나 현재 이들 제도가 우리나라 사회가 필요로 하는 농업의 다원적 기능을 발휘시키기에 그 정책의 규모가 충분한지, 그리고 다원적 기능이 지역성을 강하게 가지고 있다는 점을 반영하여 지역단위의 지원 대상 및 지원 방식 차별화가 가능한지, 그에 상응하여 중앙정부와 지방정부간의 부담이 적정하게 나누어져 있는지에 대한 점검이 필요하다.

2)-1 기본 농업소득의 보장

이는 최저규모 이상의 농업활동을 하는 생산자에게 일정한 기본 소득을 보장하되 그에 상응하는 농업활동의 의무를 지우는 것이다. 그 의무는 농업자원의 지속가능한 보전에 기여하는 것으로 구체적 내용은 국민적 합의를 통해 결정할 수 있을 것이다.

기본소득은 농가단위 또는 농업에 종사하는 노동력 단위로 하는 방안을 검토한다. 이같이 지급단위를 인적단위로 하는 것은 앞으로 희소해질 중요한 농업자원이 경영능력을 갖춘 인력이라는 점, 그리고 농촌지역 사회의 유지라는 측면에서 경작면적보다 사람이 중요하다는 점에서 타당성을 가질 수 있다. 또한, 기본소득의 수준은 잔여적 ‘기초소득’이 아닌 적극적 ‘기본소득’의 보장하는 것을 검토한다. 즉, 최저 빈곤선을 설정하여 그 이하로의 소득저하를 막는 잔여적 ‘기초소득’ 보장(소득수준에 따라 수급여부, 수급액이 달라짐)이 아니라, 우리 농업자원을 지속가능하게 보전하는 서비스에 대하여 적극적으로 인정하고, 그 위에서 지속가능한 영농을 가능하게 하기 위한 ‘기본소득’(여타 소득수준과 무관)으로 설정한다.

이와 같은 기본소득의 보장은 현재의 농업지원재정구조의 근본적 변화와 연결되어야 할 것이다. 즉, 재정적 측면에서는 생산요소, 생산물 시장에서의 가격왜곡, 경쟁왜곡적인 각종의 보조금 지급 방식을 대폭 철폐하고 그 재원에 기초하여 기본소득 보장을 하는 것을 의미하며 농민의 공공 서비스 공급능력과 국민적 지불의사에 따라서 재원절약이나 추가 지원을 결정할 수 있을 것이다. 가격왜곡, 경쟁왜곡적인 보조금의 축소는 재원의 절약뿐 아니라 창의적이고 시장의 변화에 대응하는 농업경영체질의 육성

을 위해서도 필요하다.

2)-2 생산중립적 경영위험관리 직불

이 제도는 상당한 경영규모에 도달하여 소득의 평균수준면에서 저소득 계층에 속하지는 않으나 소득의 변동성이 상당하여 그 것을 축소하는 노력을 기울이려는 농가를 지원하는 것이다. 농가소득 불안정성의 축소는 그 편익이 일차적으로는 농가 자신에 귀속되므로 농가 스스로의 자구적 노력이 이루어지는 것이 필요하다. 그러나, 그러한 농가의 노력에 대해 재정을 통해서 지원하는 것은, 농업소득의 위험이 가지는 특성상 발생하는 시장형성의 어려움을 완화하고, 농업관련 자원의 보존과 지역경제에 미치는 효과를 고려할 때 그 타당성이 인정될 것이다. 이 제도는 수입이나 소득을 발생시키는 품목과 관련 없이 농가단위의 수입이나 소득을 안정화시키는 것으로 함으로써 품목간 선택에 있어서 정책으로 인한 왜곡을 최소화시킬 수 있을 것이다.

이러한 생산중립적 경영위험관리 직불이 정착되는 과정과 병행하여 기존의 쌀 소득 보전 변동직불제도를 단계적으로 개편해야 하는 과제가 있다. 우선, 단기적으로는 안정화의 대상으로 쌀 생산을 특정하는 방식은 유지하되, 지급기준을 당년도 생산과 연계되지 않는, 또는 연계의 정도를 작게 하는 방식으로 개편시켜야 할 것이다. 다음으로 중기적으로는 쌀 가격에 대한 연계를 제거하고, 생산중립적 경영안정화 제도에 흡수시키는 것이 바람직할 것이다.

5.2 재해보험제도의 개선

현행의 재해보험제도와 관련해서는 단기적으로는 보험 설계의 개선과 그 편익에 대한 홍보를 통해서 가입율을 증가시키는 것이 과제가 될 것이다. 중장기적으로는 수량의 변화뿐 아니라 생산물 가격의 변화로 인한 소득 불안정까지 안정화의 대상으로 하는 수입보험으로 발전시키는 것을 검토할 필요가 있다.

5.3 사회복지제도에 농가 특성 반영

일반적 사회복지제도와 관련해서는 앞에서 언급한 바 있는, 농가의 특성을 고려하지 않은 제도설계로 인하여 실질적인 최후 안전망 역할을 하지 못하는 문제점을 개선

하는 것이 시급한 과제이다. 특히, 국민기초생활보장과 관련하여 소득평가와 재산의 소득환산 평가에 있어서 소비와 경영을 겸하는 농가의 특성, 그리고 같은 부존자원 규모 하에서도 소득 획득 능력이 낮아지는 고령농과 영세농의 특성을 정확히 반영하도록 제도를 개선해야 할 것이다.

5.4 전반적 농업재정 중점의 이동

앞에서 언급한 바와 같이 다양한 정책들은 여러 조건에 따라서 동일한 재정규모의 비용지출이 있다하더라도 그것이 실제로 농가의 소득 증대로 이어지는 소득이전효율성의 측면에서는 차이가 있다. 이와 관련하여 특히 농지 이외의 생산요소의 가격을 보조금이나 조세감면을 통해 낮추어 주는 방식의 지원정책의 효율성에 대해서 검토할 필요가 있다. OECD(2002)는 생산물 시장과 투입재 시장을 동시에 고려하는 일종의 소규모 일반균형 모형에 복미와 유럽 선진국의 상황을 반영한 파라미터를 적용하여 네 가지 대표적인 농업보조제도의 소득이전효율성을 검토한 바 있다. 이에 따르면 면적비례 지불제도(0.48)의 효율성이 가장 높고, 부족불제도(0.25)와 시장가격지지제도(0.24)는 그보다 낮으며, 특히 투입재에 대한 보조금 제도(0.17)의 효율성이 가장 낮다. 특히 투입재 보조에 사용된 재정의 절반은 투입재 공급자에게 귀착되는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 정책수단의 소득이전효율성(복미와 유럽 파라미터)

(단위 : %)

	농가 노동	농가 소유 토지	지주	투입재 공급자	자원 비용
부족불 제도	11	14	14	40	21
시장 가격 지지	11	13	13	36	27
면적 비례 지불	1	46	45	3	5
투입재 보조금	8	9	9	49	25

출처 : OECD(2002)

우리나라에서도 직접지불제 이외의 많은 농업지원정책들은 투입재에 대한 지불가격을 낮추는 성격을 가지고 있다. 위의 분류와 정확히 일치하지는 않지만 이태호(2012)가 우리나라 농업재정을 분류한 결과에 따르면, 아래의 표에서 보이는 바와 같이, 투입재에 가격인하적 성격이 가장 강하다고 볼 수 있는 농업구조개선 관련 예산의

비중이 1995년 이래 40% 수준에서 최근에는 30% 내외로 감소하기는 했지만, 여전히 높은 비중을 유지하고 있다. 그 중에서도 농업체질 강화 관련 예산의 비중은 1990년대 후반에 비해서는 많이 감소하였으나 최근에도 10%에 가깝다. 반면 농가경영안정 관련 예산의 비중은 2000년대 전반과 중반에는 60% 수준이었으나 최근 농촌사회개발 예산이 증가하면서 그 비중이 50% 전후로 줄어들었다. 물론 투입재의 가격을 낮추는 정책들 중에는 소득지원을 직접적 목표로 하지 않고 그 투입재의 사용 확대(예컨대 친환경 농자재에 대한 지원)나 그 투입재를 사용하는 산출물의 생산 확대를 정책목표로 하는 경우도 있다. 그러나, 그러한 명확하고 적절한 정책목표를 갖지 않고 농가의 소득지원을 목표로 하는 투입재 지원정책에 대해서는 그 효과성을 검토하여 보다 효과성이 큰 정책수단 확대의 여지를 마련할 필요가 있다.

〈표 9〉 농업재정의 목표별 구성비율

(단위 : %)

	농가경영안정				농업구조개선			농촌사회개발		
	농업소득 경영안정	농산물 유통개선	양곡 관리	소계	농업체질 강화	농업생산 기반확충	소계	농촌개발	복지증진	소계
1995	26.0	7.0	21.8	54.8	18.6	23.1	41.7	3.3	0.3	3.5
1996	30.8	8.4	6.9	46.0	17.5	34.0	51.4	2.3	0.3	2.5
1997	31.1	6.6	3.1	40.8	16.6	40.1	56.7	2.2	0.3	2.6
1998	33.1	5.1	10.6	48.8	14.6	34.5	49.1	1.8	0.3	2.1
1999	29.9	7.7	16.2	53.9	13.0	31.4	44.4	1.4	0.3	1.7
2000	26.8	13.2	11.7	51.7	12.7	34.4	47.1	1.0	0.3	1.2
2001	27.1	8.2	24.8	60.1	10.3	28.8	39.1	0.6	0.2	0.8
2002	29.6	6.6	28.3	64.5	9.6	25.2	34.8	0.5	0.2	0.7
2003	29.5	3.6	30.1	63.2	6.0	29.5	35.4	1.1	0.3	1.3
2004	33.7	4.1	32.1	69.9	3.9	22.9	26.8	1.8	1.4	3.2
2005	38.1	5.9	22.5	66.5	5.1	22.5	27.6	4.6	1.3	5.9
2006	40.0	5.9	21.8	67.7	3.9	21.5	25.4	4.1	2.8	6.9
2007	36.5	3.0	23.6	63.2	4.1	21.5	25.6	11.2	-	11.2
2008	36.8	3.0	17.0	56.8	6.7	20.6	27.3	11.6	4.3	15.9
2009	35.1	3.1	18.5	56.7	7.9	19.0	26.9	11.7	4.7	16.4
2010	25.0	3.5	18.2	46.7	9.4	23.5	32.9	15.5	4.9	20.4

출처 : 이태호(2012)를 이용하여 계산

6. 요약과 결론

이상에서 2000년대에 들어 농가소득 및 농업소득이 평균적으로 정체 내지 감소하고 있음을 확인하였고, 농업소득의 감소는 소득률의 감소와 농업노동 시간의 감소가 그 요인임을 보았다. 더불어 소득의 불안정성도 증가하고 있는데 특히 소득의 감소 또는 상당한 증가를 경험하고 있는 농가들, 영농규모가 아주 작거나 상대적으로 큰 농가들에서 불안정성이 더욱 크다. 농가간 소득불균형도 커지고 있어서 최저생계비 이하의 소득밖에 올리지 못하는 농가의 비율이 20%를 넘고, 그러한 빈곤은 고령이나 낮은 교육수준만을 그 원인으로 돌리기 어려움을 보았다.

이러한 소득 문제에 대응하는 정책체계로서 직불제 체계는, 저소득 농가에 대한 상당한 지원 효과에도 불구하고, 쌀에 대한 편향성, 농업 새로운 사회적 가치 창출 유도 역할의 미흡, 불안정성에 대한 대응 미흡 등의 문제를 안고 있다. 재해보험은 대상 작목의 확대와 일부 작목에서의 괄목할 만한 보급률 증가에도 불구하고 전반적으로는 그 보급 정도가 아직 낮으며, 소득 불안정 요인 중 생산량 변동만을 대상으로 한다는 한계를 가지고 있다. 농가의 저소득 문제에 대해 최후 안전망 역할을 해야 할 복지제도의 경우 농업과 농가의 특성이 충분히 반영되지 못하고 있다.

이러한 체계를 개선하여 농업의 기본적 공익기능과 추가적 공익기능에 대해 지불해 주고, 경영규모에 따라 그 성격이 다른 소득문제에 대해 차별적으로 대응할 수 있는 직불체계를 구축하고, 재해보험의 보장 범위를 수입까지 확대하고, 복지제도가 농업의 특성을 잘 반영할 수 있도록 하는 것이 새 정부의 정책과제가 될 것이다. 이 과정에서 기존의 농업재정체계의 소득이전효율성을 높이는 개편이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 국가재정운용계획 작업반(2011), “2011~2015 국가재정운용계획: 농림, 수산, 식품 분야 보고서”.
- 박대식·최경환·김강호·류성희(2011), “농어업인 건강보험 및 국민연금 수혜실태와 정책 개선방안”.

- 이명헌(2005), “소득 및 경영안정 정책의 방향과 과제”, 계간 농정연구, 2005년 겨울호, 통권 16호.
- 이명헌(2011), “소득문제의 해법모색”, 2011 대안농정 발표문.
- 이명헌(2012), “직접지불제도의 증장기 개편 방안”, 2012년도 국가재정운용계획 작업반 중간보고 원고.
- 이태호(2012), “농가의 계층분화와 농가소득 정책방향”, 농정연구센터 제 229회 월례 세미나 발표문(2012.7.)
- 이은우(2012), “참여정부 시기 농가소득의 변화”, 한국경제발전학회 동계 학술대회 발표문.
- 이정환 · 이승정(2012), “농업문제의 원천: 성장과 소득의 괴리”, 시선집중 GSnJ 136호.
- 최경환(2012), “농작물재해보험의 추진 성과와 과제”, KREI 농정포커스 12호, 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원(2010), “양정개혁(2004) 평가와 과제”.
- 한국조세연구원(2011), “쌀 농업 지원 사업군 심층평가”.
- OECD(2002), “The Incidence and Income Transfer Efficiency of Farm Support Measures”, Farm Household Income : Issues and Policy Responses.