

농어업.농어촌 특별위원회 농어업분과위원회 워크숍(23.12.14.목)

농업인 기준이 농촌사회에 미치는 영향 검토

충남연구원 강마야 외

목차

I

서론

03

II

현황분석

05

III

인식조사 분석

13

IV

영향 검토

21

V

정책과제

27

I

서론

연구배경

- ✓ 충청남도지사는 현행 농업인 기준이 느슨하다는 문제인식 하에 강화할 것을 주문, 현재의 농업 구조와 시스템 개선을 위한 기초작업으로서 농업인 기준을 상향조정 방안 검토 요청
- ✓ 300평 규모 농지는 실질적인 농업인이라고 보기 어렵기 때문에 농업정책 영역 수혜를 받고 농업소득 늘릴 수 있도록 농업인 기준을 상향조정(강화)하는 방향으로 개선 필요 강조

연구목적

- ✓ 현행 농업인 기준에 대한 평가, 농업인 기준 재설정 필요성 여부, 농업인 기준 재설정에 따른 시나리오 구성, 농촌사회에 미치는 영향 등을 검토하여 정책과제 도출하고자 함

연구내용

- ✓ 농업인 기준에 대한 현황분석(농업경영체 등록정보, 기본형 공익직불금, 유기질비료지원사업)
- ✓ 농업인 기준에 대한 인식조사 분석(전문가 및 농민 대상의 주관식 델파이조사, 농어업회의소 회원 대상의 객관식설문조사)
- ✓ 농업인 기준이 농촌사회에 미치는 영향 검토(기준 강화, 기준 약화, 현행 유지에 따른 시나리오 정량·정성분석)
- ✓ 정책과제 제안 (지자체 단위 정책과제, 상위법률 개정 제안 등 국가단위 정책과제)

II

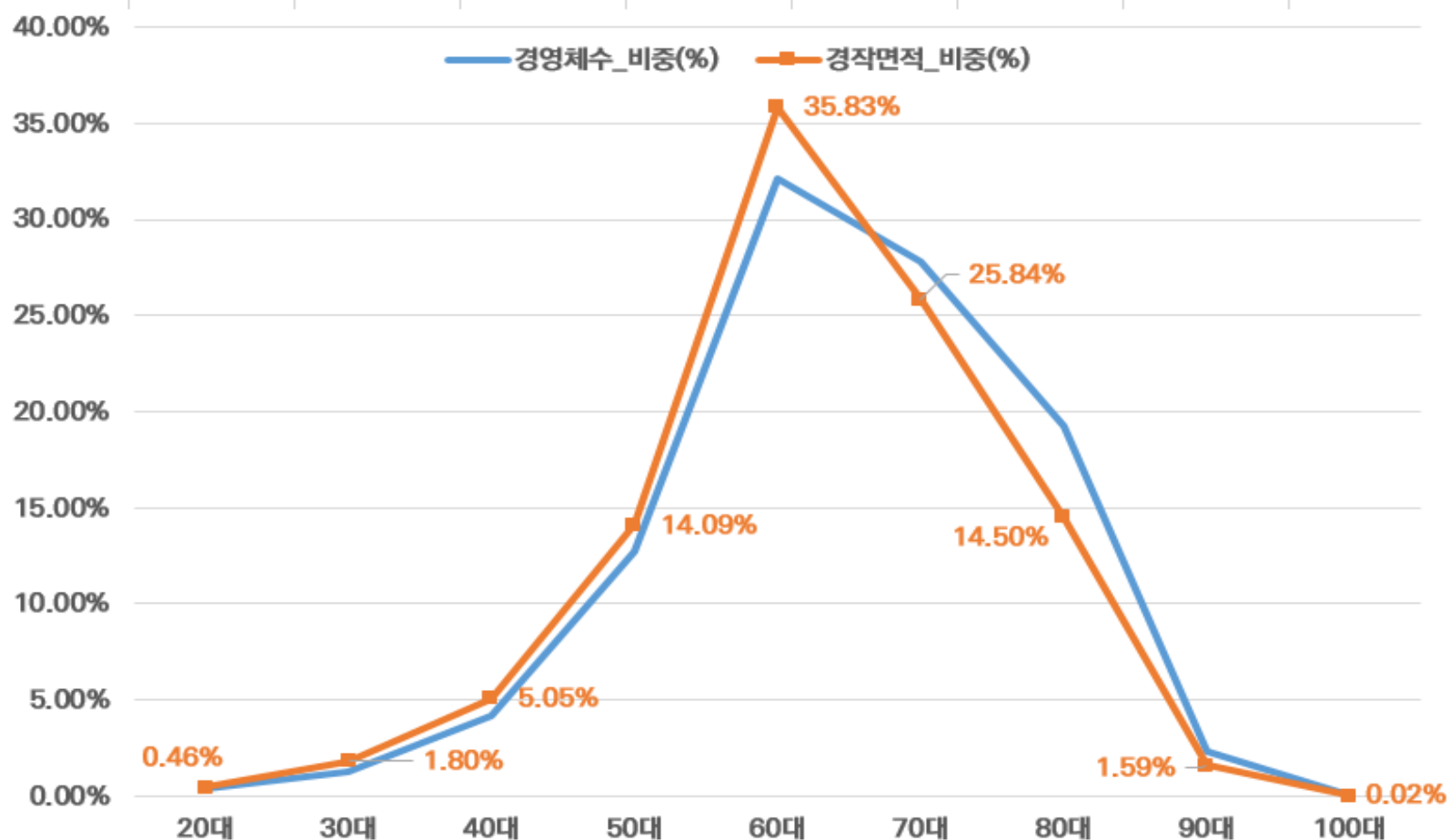
현황분석

1. 농업경영체 등록정보 분석 결과

II | 현황분석

충청남도 농업경영체의 연령대별 분포 현황(2022년 9월 기준)

■ 농업경영체수 : 246,889건
■ 농업경영체 경지면적 : 291,926ha



20대~50대는 약 22%

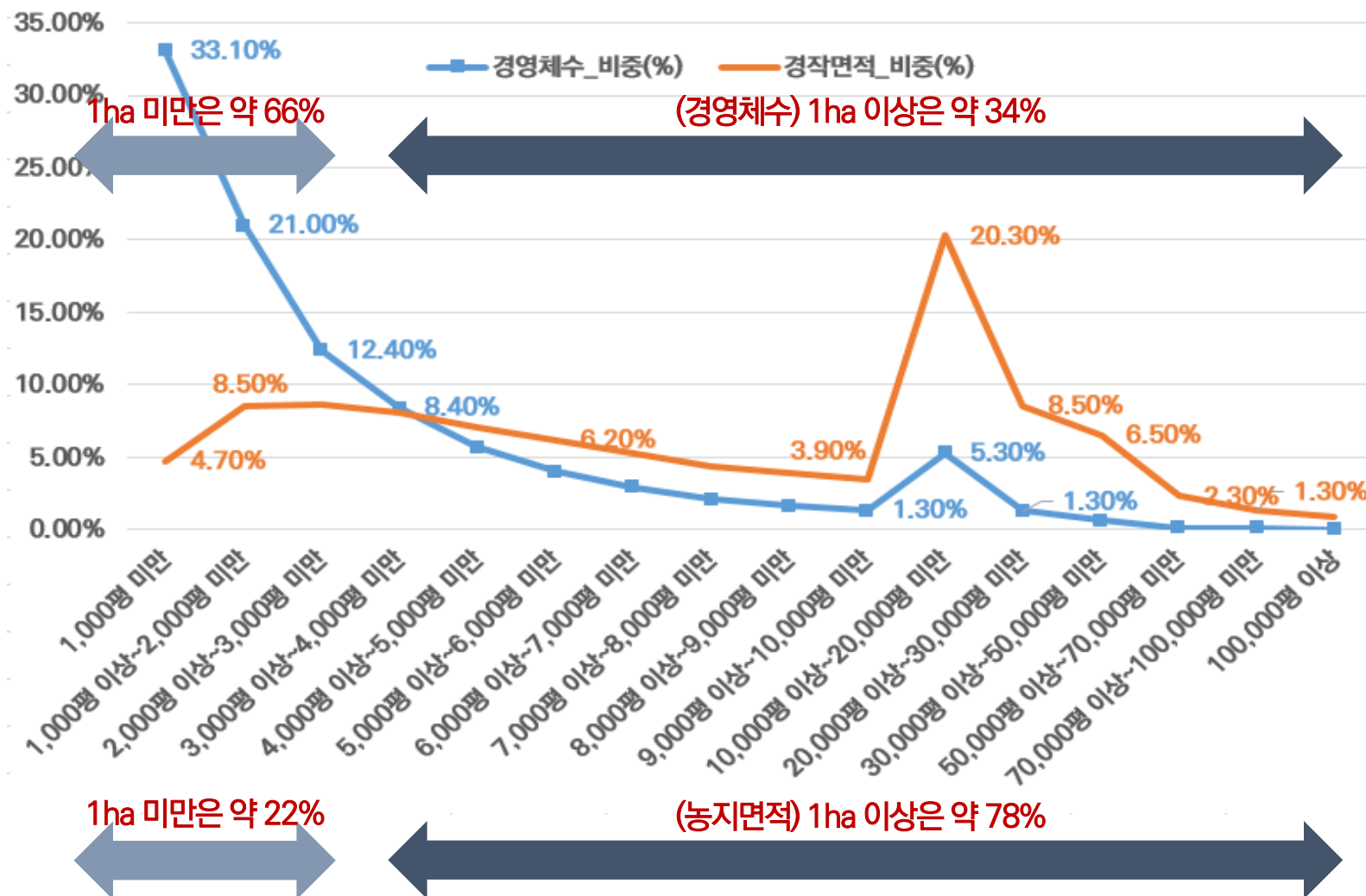
60대~80대는 약 78%

1. 농업경영체 등록정보 분석 결과

II | 현황분석

충청남도 농업경영체의 농지면적별 분포 현황(2022년 9월 기준)

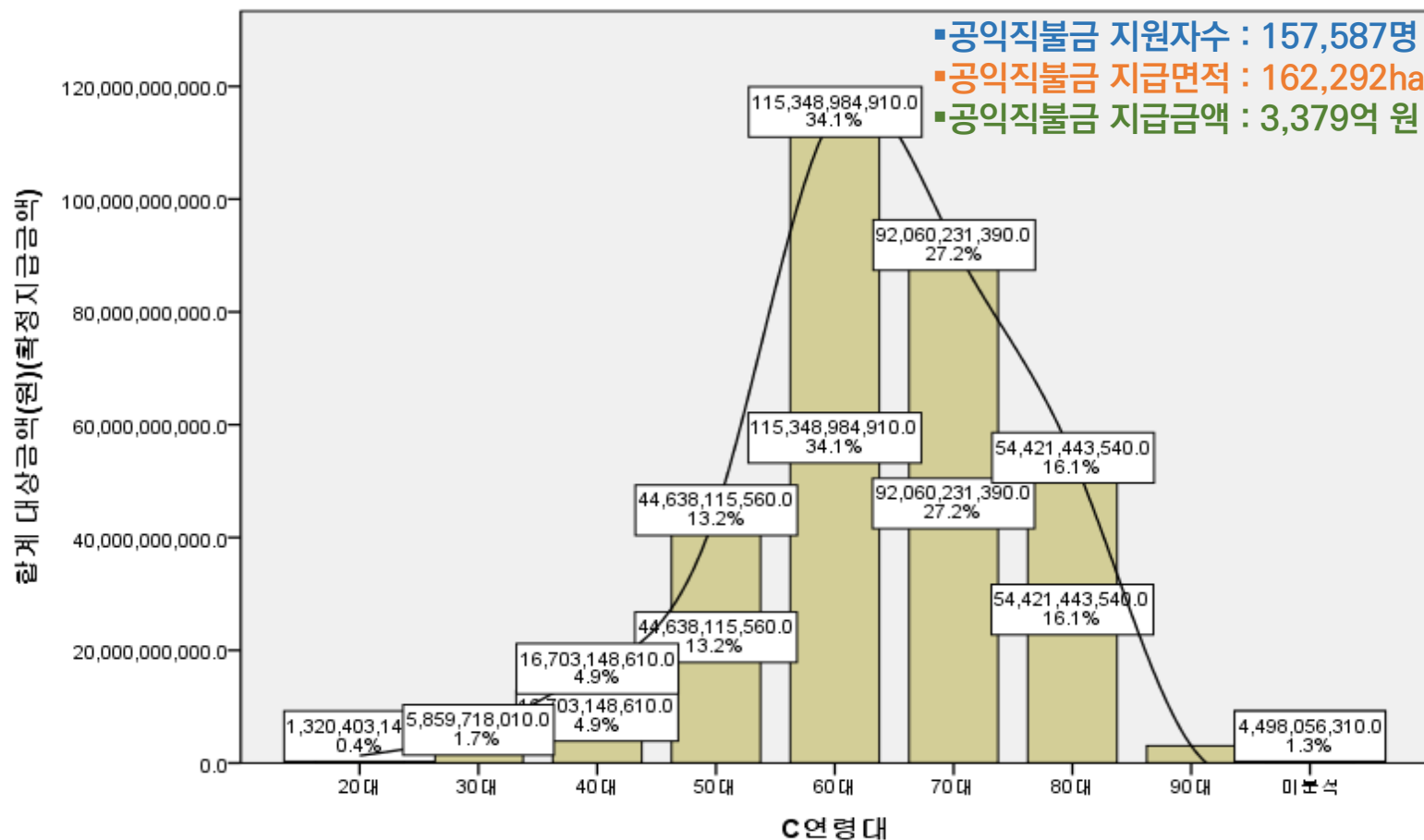
■ 농업경영체수 : 246,889건
■ 농업경영체 경지면적 : 291,926ha



2. 기본형 공익직불금 분석 결과

II 현황분석

충청남도 공익직불금의 연령대별 지원금액 현황(2022년 기준) *연령대별 지급면적 현황 동일한 분포



20대~50대는 약 21%

60대~80대는 약 78%

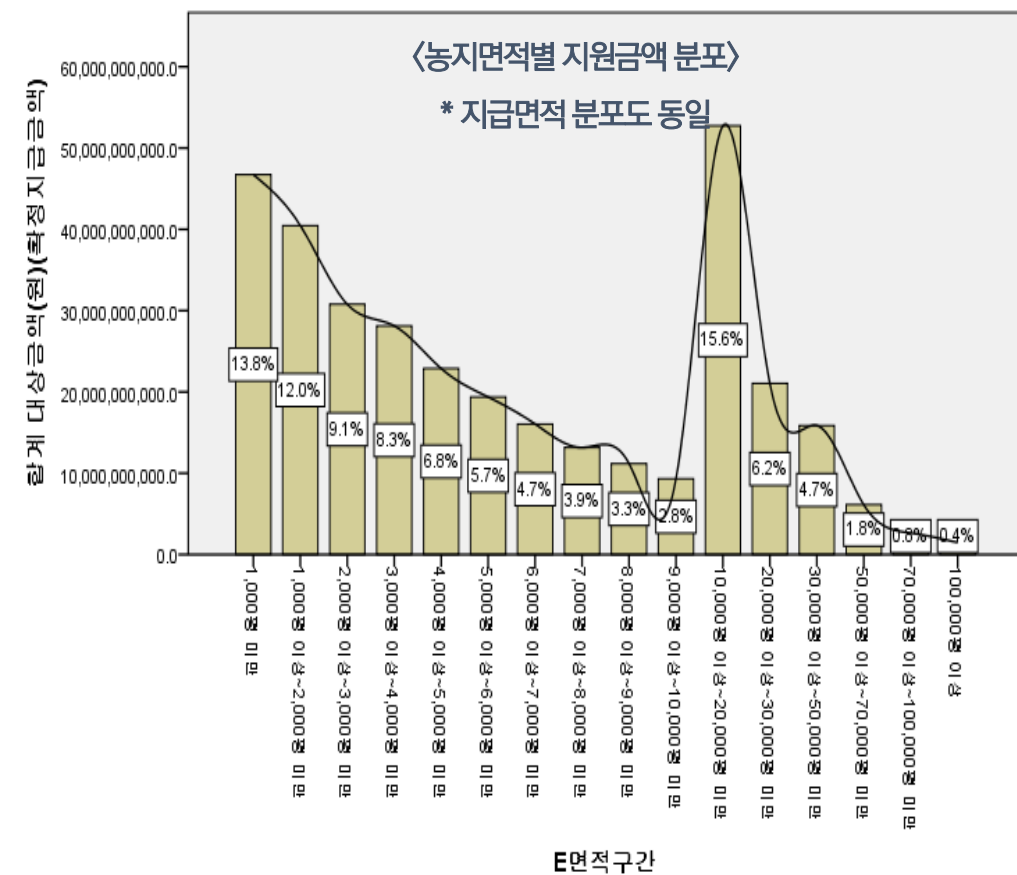
2. 기본형 공익직불금 분석 결과

■공익직불금 지원자수 : 157,587명 II 현황분석

■공익직불금 지급면적 : 162,292ha

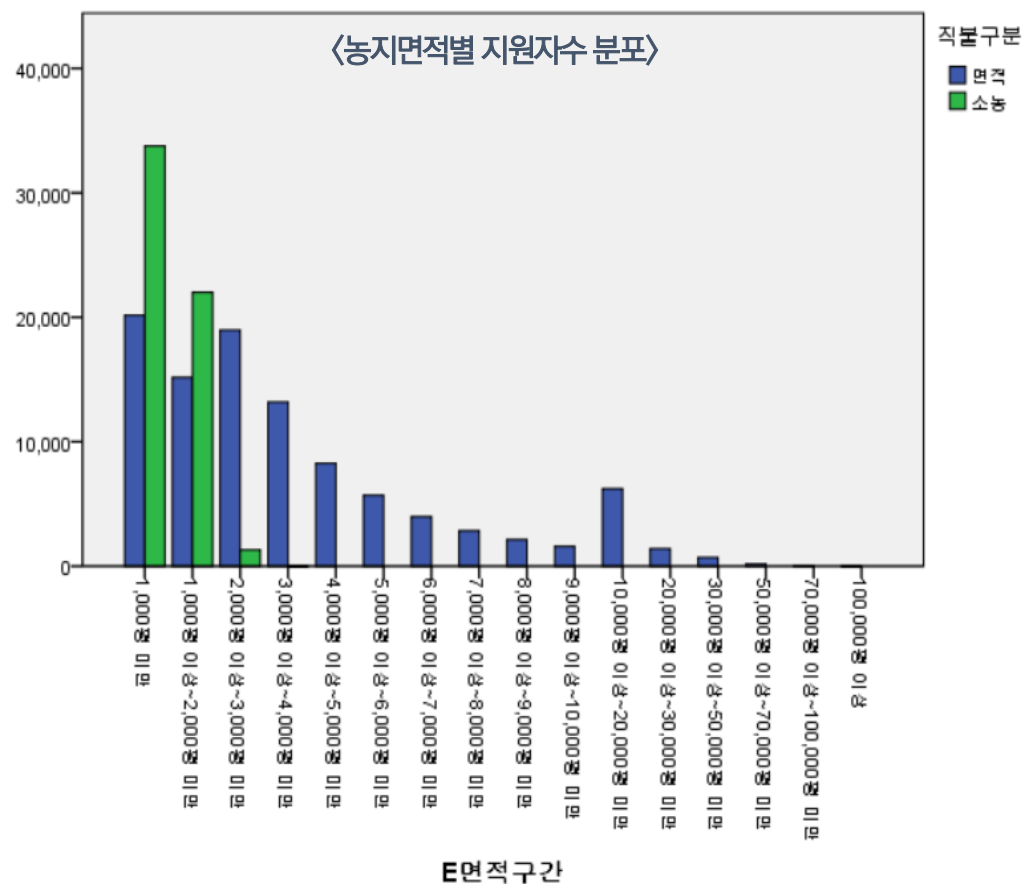
■공익직불금 지급금액 : 3,379억 원

충청남도 공익직불금의 농지면적별 지원현황(2022년 기준)



1ha 미만은 약 35%

1ha 이상은 약 65%



1ha 미만은 약 71%

1ha 이상은 약 29%

2. 기본형 공익직불금 분석 결과

II | 현황분석

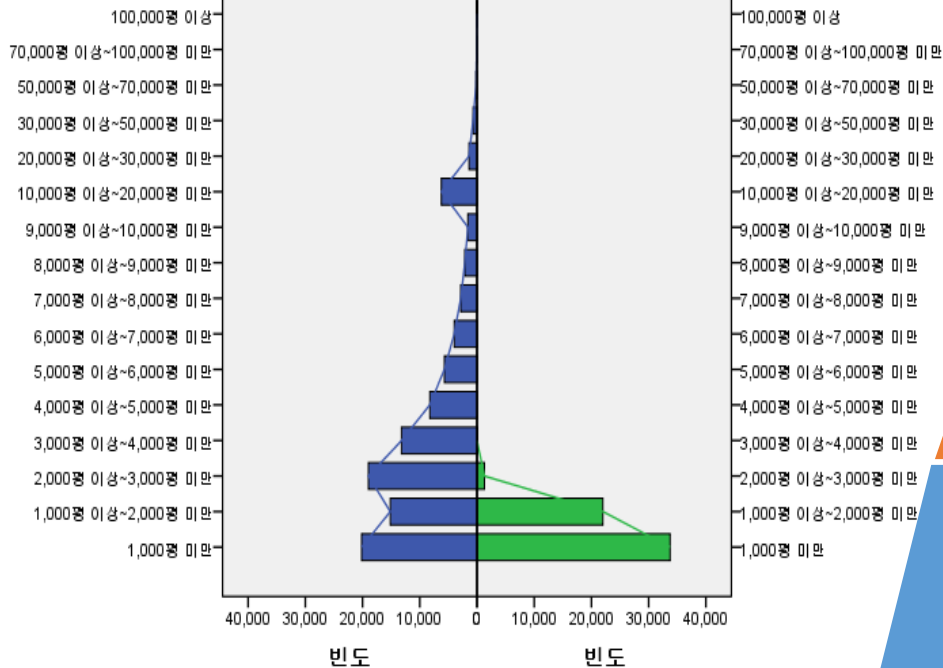
충청남도 공익직불금 유형별 지원현황(2022년 기준)

- 공익직불금 지원자수 : 157,587명
- 공익직불금 지급면적 : 162,292ha
- 공익직불금 지급금액 : 3,379억 원

직불구분

면적

소농



공익직불금 중 면적직불금

공익직불금 중 소농직불금

지급면적 약 89.0%

지급면적 약 11.0%

면적직불금
63.8%

소농직불금
36.2%

공익직불금 지원자수(%)

면적직불금
80.0%

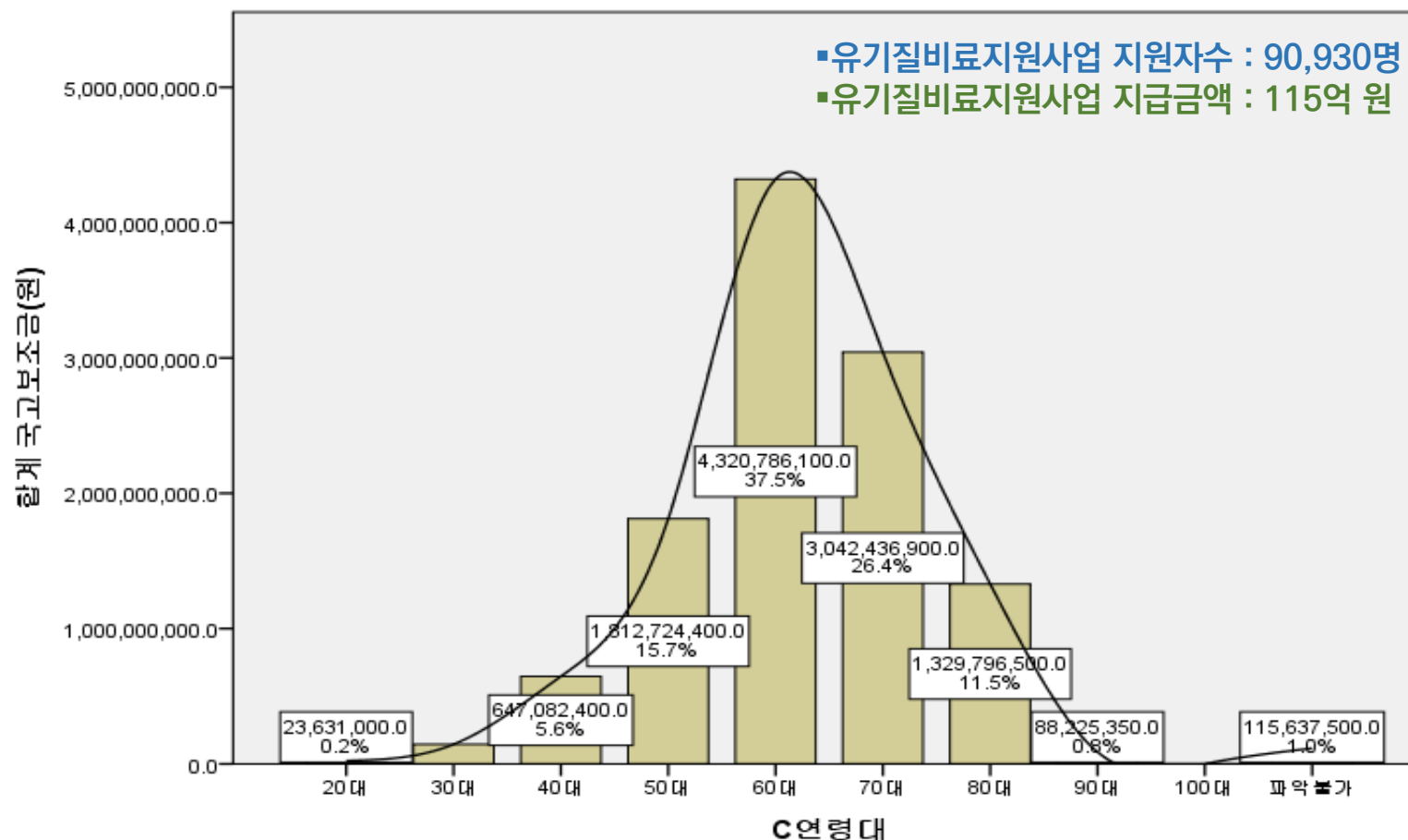
소농직불금
20.0%

공익직불금 지원금액(%)

3. 유기질비료지원사업 분석 결과

II 현황분석

충청남도 유기질비료지원사업의 연령대별 지원금액 현황(2023년 기준) *연령대별 지급물량 현황 동일한 분포



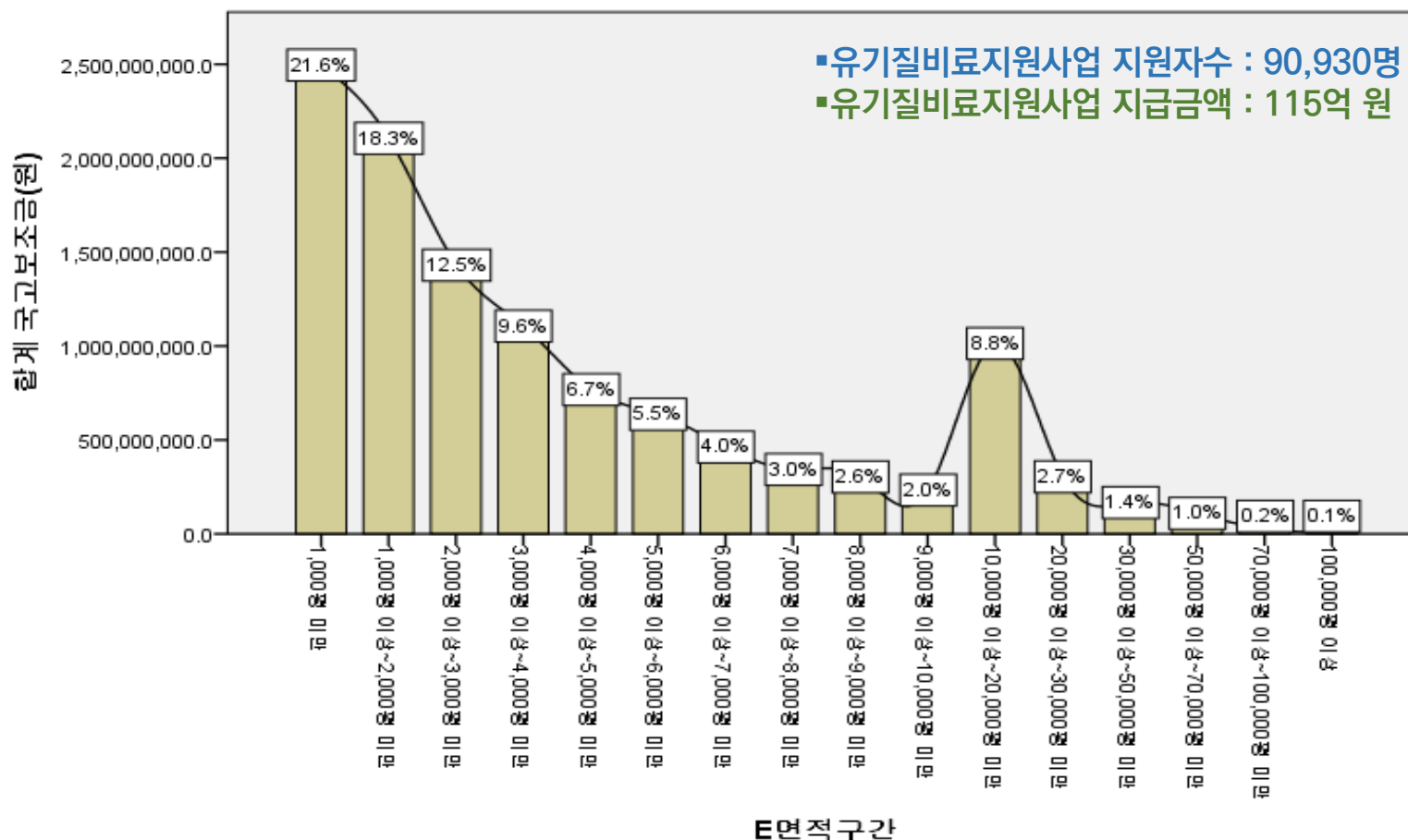
20대~50대는 약 23%

60대~80대는 약 76%

3. 유기질비료지원사업 분석 결과

II 현황분석

충청남도 유기질비료지원사업의 농지면적별 지원금액 현황(2023년 기준) *농지면적별 지급물량 현황 동일한 분포



1ha 미만은 약 53%

1ha 이상은 약 47%

III

인식조사 분석

현행 농업인 기준에 대한 평가

주관식 델파이조사(전문가&농민 10명)

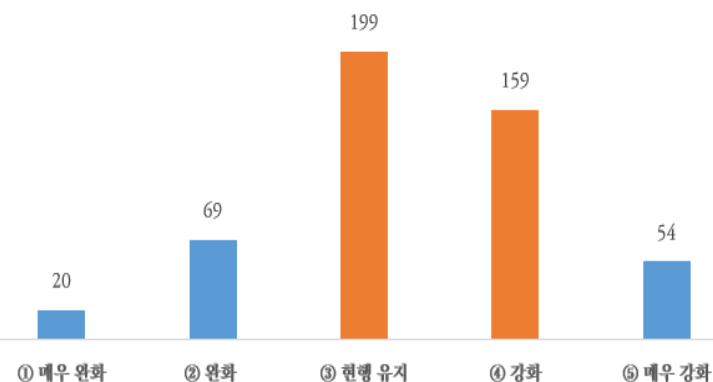
현행 농업인 기준은 현실을 반영한다고 보기에 어렵고 **느슨**하다고 보는 편(60%)

- 현행 농지면적, 농업종사일수, 농산물 판매금액 등의 농업인 기준은 현실을 반영한다고 보기에 어렵고 느슨하다고 보는 편(10명 중 6명)
- 농지면적이거나 농업종사일수 같이 수치를 획일적으로 산정하는 문제, 다른 분야 산업종사자 기준을 비교해 보면 주 소득원 기준으로 산정하는 것이 적절, 농촌에서 다양한 활동을 하는 자 포함하는 기준 설정 필요하므로 적절하지 않고 강하다고 보는 편(10명 중 2명)
- 소농이 많은 현실을 고려할 때 포괄적으로 규정해 놓는 것이 좋으므로 적당하다고 보는 편(10명 중 2명)



객관식 설문조사(농어업회의소 회원, 500명)

[농업인 기준 설정방향에 대한 의견결과로 대체]
 현행유지 199명(39.7%) > 강화 159명(31.7%)
 → ‘강화’ 응답도 높게 나온 것으로 보아 농업인 기준 평가에 대해 약간 **느슨**하다고 추측 가능



현행 농업인 기준 중 가장 중요한 사항

주관식 델파이조사(전문가&농민 10명)

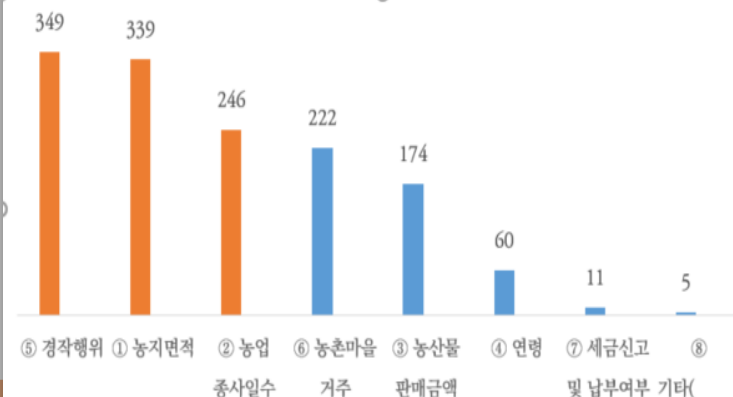
현실 : 농지면적 기준 사용 적절
향후 : **농업소득 비중**(전체 농가소득 중 농업으로 인한 소득 비중)

- 농업인은 실제 경작행위 여부(지표로서 농업종사일수, 노동투입)와 농업소득 비중(지표로서 농산물 판매금액, 농업경영)를 평가하는 것이 가장 정확하지만 현실에서 측정 불가능, 농지면적 기준 사용하는 게 적절
- 농지면적보다 농업소득 비중(전체 소득 중 농업으로 인한 소득 비중)이 가장 정확, 이를 위하여 농업인은 농산물 판매액에 대한 소득세 신고 및 납부 의무, 4대 보험 가입 검토할 시기, 정량 데이터 확보되어 추후 정책 활용 가능
- 농업인은 농촌에 살고 있고 농업노동을 하고 있는 사람, 농촌 유지에 기여한 사람 등으로 폭넓게 봐야 함.



객관식 설문조사(농어업회의소 회원, 500명)

경작행위 > 농지면적 > 농업 종사일수 순으로 중요하다고 응답



현행 농업인 기준 변화 필요성 여부

주관식 델파이조사(전문가&농민 10명)

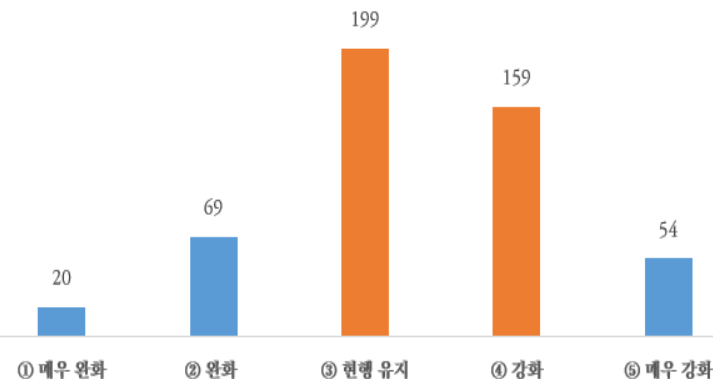
농업인 기준 및 자격요건은 농업인의 개념에 관계되는 것이 아닌 개별 정책이나 법제의 지원을 받기 위한 조건으로서 불필요하다는 입장 대세

- 농업식품기본법 상 기준은 농업인(비슷하게 농민)을 정하는 가장 큰 테두리이므로 **현행 기준을 통해 농업인은 폭넓게 포괄하는 것이 적절**
- 농업인 기준(일종의 예선 통과 기준)은 느슨하게 유지 하되 정책 개별사업별 요구하는 추가 기준(일종의 본선 통과 기준)을 세밀하게 정하는 것이 혼란 방지
- 단, 정책이나 사업성격에 따라 수혜조건을 달리하여야 하는 측면에서 정책의 내용을 정하는 각 개별법이 그 법규에서 기준, 즉 지원대상이 되기 위한 조건 정하는 것이 필요, “개념지표 ≠ 지원요건”라는 것에 주의



객관식 설문조사(농어업회의소 회원, 500명)

[농업인 기준 설정방향에 대한 의견결과로 대체]
 현행유지 199명(39.7%) > **강화 159명(31.7%)**
 ➔ 강화' 응답도 높게 나온 것으로 보아 농업인 기준 변화기 일부 **필요**하다고 추측 가능



2. 농업인 기준 설정 방향

III | 인식조사 분석

농업인 기준 중 정량수치 기준 설정 필요성 여부

주관식 델파이조사(전문가&농민 10명)

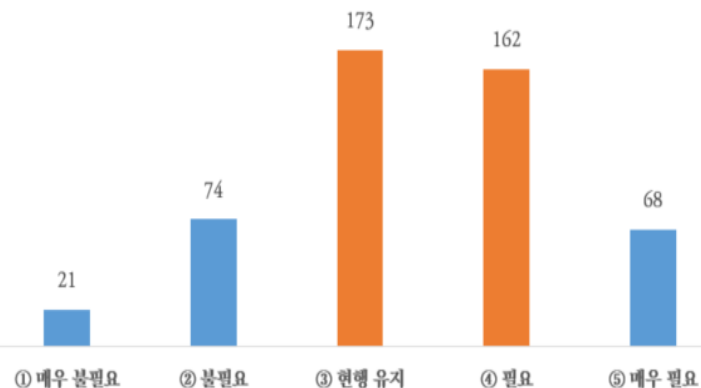
현실 : 농지면적 외에 농산물 판매금액
향후 : 농업소득 수준 현실화 위한 수치 기준 마련 필요

- 대체적으로 현실에서 정책집행을 위하여 정량수치 기준 제시 필요성에 공감하는 편
- 다만, 향후 농지면적 외에도 다른 기준의 정량수치를 파악, 측정, 인정하는 방안 필요
- 특히 농산물 판매금액이나 농업소득 수준 현실화를 위한 수치 기준 마련



객관식 설문조사(농어업회의소 회원, 500명)

현행유지 173명(34.7%) > 필요 162명(32.5%)
➔ 농업인 기준 수치 제시 필요성에 동의하는 비중도 높은 편



2. 농업인 기준 설정 방향

III | 인식조사 분석

농업인 기준 설정 방향

주관식 델파이조사(전문가&농민 10명)

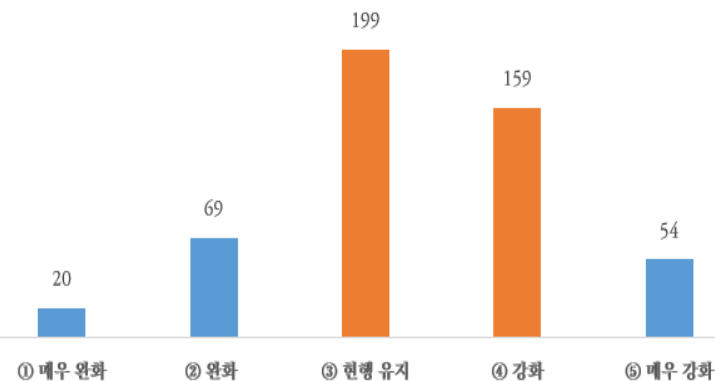
설정의 방향(확대, 축소, 유지)은 의견이 팽팽한 가운데 정확한 추세 파악 불가

- 절반의 응답자는 농업인 기준 설정 방향에 확대가 필요하다고 보는 편
- 절반의 응답자는 농업인 기준 현행 유지가 필요하다고 보는 편
- 기준 설정의 방향(확대, 축소, 유지)은 의견이 팽팽한 가운데 정확한 추세 파악 불가



객관식 설문조사(농어업회의소 회원, 500명)

현행유지 199명(39.7%) > 강화 159명(31.7%)
→ 향후 농업인 기준 설정방향은 '강화' 주장에 동의하는 비중도 높음



농업인의 은퇴연령 설정에 대한 의견

주관식 델파이조사(전문가&농민 10명)

[농업인의 적정 은퇴연령 기준선]
필요하다면, 70세 이상 구간에서 75세 이상 구간 적정

[농업인의 은퇴연령 설정 필요하다는 의견]
농업은 직장 개념을 전제로 하는 직업이 아니라
자영업 영역이므로 은퇴를 전제한 연령설정 개념
도입은 불필요

[농업인의 은퇴연령 설정 불필요하다는 의견]
연령 설정을 통하여 농업관련 이전소득(공익직불
금 등) 정책대상자 배제 필요



객관식 설문조사(농어업회의소 회원, 500명)

[농업인의 적정 은퇴연령 기준선]
75세 이상 134명(27.7%) > 70세 이상 100명
(20.7%) 순으로 응답

[농업인의 은퇴연령 설정 필요하다는 의견]
필요 158명(31.3%) > 불필요 157명(31.1%)
→ 연령제한 필요성 여부에 서로 팽팽한 입장

[농업인의 은퇴연령 설정 불필요하다는 의견]
필요 158명(31.3%) > 불필요 157명(31.1%)
→ 연령제한 필요성 여부에 서로 팽팽한 입장

3. 농업.농촌의 정책대상

III | 인식조사 분석

농업인 기준에 대한 연상 이미지, 농업.농촌의 정책대상

주관식 델파이조사(전문가&농민 10명)

[농업인 기준에 대한 연상 이미지]
일정정도 경작면적(농지규모) 이상인 자(농지), 작물재
배와 같은 농사활동을 주된 업으로 하는 자(노동) 등

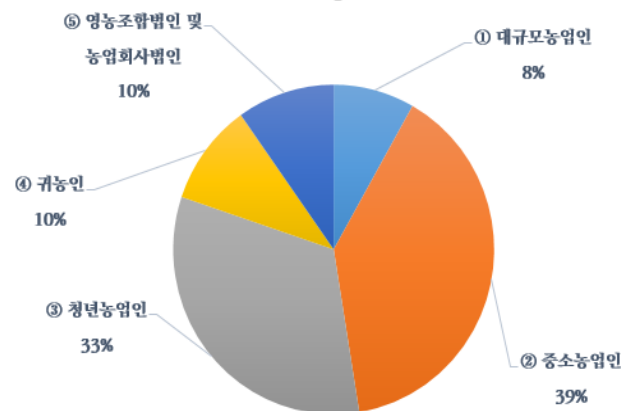
[농업.농촌 경쟁력 확보를 위한 정책대상]
중소규모 농업인, 청년 농업인이 중요



객관식 설문조사(농어업회의소 회원, 500명)

[농업인 기준에 대한 연상 이미지]
경작행위 > 농지면적 > 농산물 판매금액 순으로 연상된
다고 응답

[농업.농촌 경쟁력 확보를 위한 정책대상]
중소규모 농업인 192명(39.3%) > 청년 농업인
160명(32.7%) 순으로 응답



IV

영향 검토

1. 시나리오 분석결과(정량분석) : 농업인 기준 강화(=정량수치 상향 조정)

IV | 영향 검토

농업소득 수준에 따른 품목별 최소 농지면적(1기작, 2021년 기준)

구분(ha)	쌀	콩	고추	양파	마늘	식량작물	노지채소	시설채소	노지과수
도지사 발언 (연간 5,000만 원 농업소득 수준=최저생계 비 5인 가구)	8.3ha(전) 7.3ha(중)	8.1ha	1.8ha	1.7ha	1.3ha	5.6ha .최소 2.5ha (고구마) .최대 42.5ha (겉보리)	3.0ha .최소 1.4ha (쪽파) .최대 7.3ha (당근)	0.6ha .최소 0.4ha (딸기, 토마토) .최대 1.5ha (수박, 오이)	1.3ha .최소 0.7ha (포도) .최대 2.7ha (단감)
최저생계비 1인 가구 (1,400만 원 수준)	2.5ha(전) 2.2ha(중)	2.4ha	0.5ha	0.5ha	0.4ha	1.7ha	0.9ha	0.2ha	0.4ha
최저생계비 2인 가구 (2,400만 원 수준)	4.1ha(전) 3.6ha(중)	4.0ha	0.9ha	0.9ha	0.6ha	2.8ha	1.5ha	0.3ha	0.6ha
최저생계비 3인 가구 (3,100만 원 수준)	5.3ha(전) 4.7ha(중)	5.2ha	1.2ha	1.1ha	0.8ha	3.6ha	1.9ha	0.4ha	0.8ha

자료 : 1. 쌀, 콩, 고추, 양파, 마늘의 경우 : 농촌진흥청(2022), 2021년 농산물 소득조사. / 2. 식량작물, 노지채소, 시설채소, 노지과수의 경우 : 통계청(2022), 2021년 농축산물생산비조사.

주 : 1. 위 통계자료에 의거하여 저자가 시나리오별 계산하여 산출함. / 2. (전)은 전국을 의미, (중)은 충남을 의미함.

1. 시나리오 분석결과 : 농업인 기준 강화(=정량수치 상향 조정)

시나리오 분석결과에 따른 농지면적별 지원자수 및 지원금액 분포

구분	농업경영체 등록현황(2022년 자료)				공익직불금 현황(2022년 자료)				유기질비료지원사업 현황(2023년 자료)			
	경영체수 (건)	비중 (%)	합산경작 면적(ha)	비중 (%)	지원자수 (명)	비중 (%)	지원금액 (백만 원)	비중 (%)	지원자수 (명)	비중 (%)	지원금액 (백만 원)	비중 (%)
~ 1.0ha 미만 소계	164,464	66.5%	63,617.4	21.8%	110,430	70.7%	116,892.1	35.1%	71,816	79.5%	5,997.6	52.6%
1.0ha 이상~ 소계	82,425	33.4%	228,309.3	78.1%	45,972	29.4%	216,520.0	64.7%	18,490	20.5%	5,412.5	47.3%
총합계	246,889	100.0%	291,926.8	100.0%	156,402	100.0%	333,412.1	100.0%	90,306	100.0%	11,410.0	100.0%

- ➔ 최소 0.2ha에서부터 최대 8.3ha까지 분포, 현재 300평(10a, 0.1ha) 기준으로 최저생계비 1인 가구 기준에 맞는 구간의 품목은 없음
- ➔ 1.0ha 미만 구간에 있는 사람수는 **전체의 66%~80% 차지**, 반면 1.0ha 미만 구간에 있는 면적은 **전체의 22% 차지** 등
- ➔ 300평 미만 구간을 농업인 기준으로부터 제외한다고 하여도 사람은 많이 줄어드는 반면, 확보할 수 있는 경작면적이나 예산금액은 적은 편, **농업인 기준 중 면적기준과 같은 정량수치 상향 조정 시나리오는 시행했을 때 실익은 적은 편인** 것으로 판단
- ➔ 농업인 기준을 정할 때 농지면적 기준이 아닌 농업인 소득 원천이 **농업활동, 경작활동, 경작행위**를 통해서 벌어들이는 소득수준 범위(예. 전체 소득의 60~70% 이상은 농업소득에서 발생해야 농업인으로 인정)를 설정하는 게 오히려 적합할 것

■ 시나리오 : 농업인 기준 강화(=정량수치 상향 조정)

긍정 현상



농지

- 농지거래 활성화, 농지보전 향상과 환경보호 기여, 농지이용 정상화, 농지투기 방지, 농지의 자산보유 가치 하락, 신규 농업인에게 농지접근 확대, 식량자급률 향상 등

농촌사회

- 보조금 부정수급 감소하여 행정비용 및 지원예산 감소, 농정목표에 부합하는 농업인 양산 기대, 농업인이 원하는 정책발굴을 통해서 혜택 증가, 가짜 농업인 정비 가능, 농업인 전문성 향상 제고 등

부정 현상



농지

- (현행 가격수준 하에서) 농산물 가격 하락, 농지가격 하락(하향안정화/지가 정상화), 위태로운 농촌경제, 농협 등 금융기관 부실화, 부동산 시장 위축과 사회문제 우려, 농지매입자와 농지매도자 간 갈등, 영세고령농 재산감소로 사회보장제도 편입 등

농촌사회

- 현재 농업인의 상당수 자격상실로 사회혼란 초래, 신규 농업인(귀농인, 청년농업인)에게 높은 장벽으로 작용하여 이탈자 발생, 무리한 대출 양상, 농촌 양극화 현상 가속화, 농업인 수치 감소, 실제 농사짓지만 혜택받지 못하는 농업인 증가 등

2. 시나리오별 분석결과(정성분석)

IV | 영향 검토

■ 시나리오II : 농업인 기준 약화(=정량수치 하향 조정)

긍정 현상



농지

- 신규 농업인에게 낮은 진입장벽, 마을주민자치수준 발전, 토지소유한 농민이 농사를 지속하게 만드는 요인으로 작용 등

농촌사회

- 신규 농업인 증가, 농업인의 다양성 증가, 식량자급률 증가, 통계적 농업인 수치 증가 및 농업경영체 증가, 농업 예산 증가 등

부정 현상



농지

- 주말농장 소유자 인정건수 증가, 부재지주 증가, 신규 농업인 유입 억제, 가짜 농업인 양산 증가, 농지포개기 및 농지투기 심화, 농지와 부의 강화, 농지를 기반으로 한 농촌 산업경제 및 금융경제 호황 등

농촌사회

- 지자체 재정부담 증가, 과중한 행정력 소요, 입김이 작용하는 특정인 혹은 특정단체의 수요에 맞춘 농업정책 양산되는 부작용 증대, 농업정책의 성격과 목표 불명확성 증대, 농업의 경쟁력 약화 등

■ 시나리오III : 농업인 기준 현행유지(=정량수치 현재 동일)

긍정 현상



농지

- 신규 농업인에게 낮은 진입장벽으로 작용 등

농촌사회

- 농업인의 다양성 유지, 정책 수혜자로서 정책에 따른 농업인 구분 가능 등

부정 현상



농지

- 상속농지 증가로 비경작 농지 소유주와 실제 경작자 간 농지 임대차 계약 어려워 질 것, 가짜 농업인 양산 증가, 농지포개기심화 등

농촌사회

- 비효율적 예산 집행 상황 계속 반복, 사회적 약자인 농민계층의 법적지위 미부여, 정책수혜의 사각지대 발생, 전업농업인 보호 난항, 빈부격차 심화, 농촌의 퇴행 불가피, 농업에 대한 인식개선 요원, 가짜 농업인 양산 계속 반복 등

V

정책과제

우선순위1그룹



진짜 농업인 기준 요건 인정
(경작면적 외 농업 종사일수, 농산물 판매금액 등)

가짜 농업인 숙아내기
(부정수급자, 미경작자, 농지법상 소유예외조항에 있는 사람들에 대한 관리감독 중요)

우선순위2그룹



농지 및 농업인 전수실태조사

농지 및 농업인 관련 통합DB시스템 구축

보조사업별 대상자 유형화 작업

우선순위3그룹



농지법과 농업식품기본법 및 시행령 개정

조례개정 제안 등 제도기반 건의

민주적 절차에 입각한 협치 과정을 통한 결정, 소득보전 정책수립

현실 적용 시기

- 대체적으로 최소 3~4년 이내에서 최대 5~7년으로 설정하는 게 적절하다고 판단(주관식 델파이조사 결과)
- 시행 전 시행과정에서 발생할 수 있는 여러 변수, 선결조건들을 충분히 검토 필요(주관식 델파이조사 결과)

논의단위 순서

- 농업정책은 지역 정서와 현실에 맞아야 하고 그 주체가 현장 농민이 되어야 함을 고려할 때, 중앙부처나 국회 단위 논의순서가 아닌 시군 등 기초지자체 단위 먼저 논의(주관식 델파이조사 결과)

논의의제 순서

- 농업인 기준 재설정과 관련하여 농지법 개정 먼저 논의(주관식 델파이조사 결과)

- 농지면적을 가지고 농업인 기준을 이야기하면, 농지면적 상향조정을 이야기하게 되고 결국 농지법 개정 해법을 찾는 경로를 이야기할 수 밖에 없다.
- 농업소득을 가지고 농업인 기준을 이야기하면, 농업소득 상향조정을 이야기하게 되고 결국 농업소득 해법을 찾는 경로를 이야기할 수 밖에 없다.
- 우리가 진짜 원하는 농업과 농촌의 모습은 무엇인가를 염두에 두고 농업인 기준 재정립을 논해야 할 것이다. 왜? 높은 기준으로부터 탈락하는 농업인은 어떻게 될 것인가?를 한번 상상해보자..당신은 농업.농촌의 어떤 그림을 그리고 있는가?

농어업.농어촌 특별위원회 농어업분과위원회 워크숍(23.12.14.목)

농업인 기준이 농촌사회에 미치는 영향 검토