이슈 & 진단 Issue & Analysis
No.222 2016.03.03.

고령농가 소득안정을 위한 패러다임 전환

• 작성 김정훈 / 상생경제연구실 연구위원
(jh6911@gri.kr, 031-250-3283)
이수행 / 상생경제연구실 연구위원
이다겸 / 상생경제연구실 연구원
김인수 / 상생경제연구실 연구원

목 차

쟁점과 대안
Ⅰ. 고령농가 현황 및 특징
Ⅱ. 고령농가 소득보장정책 및 쟁점
Ⅲ. 고령농가 소득안정을 위한 新패러다임
Ⅳ. 정책 시사점

- 「이슈＆진단」은 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 「이슈＆진단」에 게재된 내용은 경기연구원의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

GRI 경기연구원 Gyeonggi Research Institute

- 발행|2016년 3월
- 발행인|임해규
- 주소|경기도 수원시 장안구 경수대로 1150
- 전화|031-250-3114 http://www.gri.kr

"땅에서 경작하는 것은 인간에게 가장 중요한 노동이다. … 경작이 시작되면 다른 산업은 따라온다. 그러므로 농업인은 문명의 설립자이다."

- Daniel Webster(1840) -
"On the Agriculture of England"

쟁점과 대안

2000~14년 동안 전국 농가인구는 31.7% 감소하였으나 65세 이상 고령농가 인구 비율은 17.4%p 상승하여 농촌지역에서 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 고령농가는 상대적으로 자산을 많이 보유하고 있는 반면 소득 수준이 낮은 특징을 보인다. 고령농가의 평균 실질처분가능소득은 정체 상태에 있으며, 특히 고령농가 중 영세농(경지면적 0.5ha 미만)의 비율이 상승하면서 소득이 최저생계비 이하인 빈곤가구의 비율도 높게 나타나고 있다. 이처럼 고령농가의 경제생활 여건이 악화되는 가운데, 농촌의 노인부양 기능이 점차 약화되고 노후준비도 미흡하여 정부·사회에 대한 노인부양 요구가 높아지는 실정이다.

정부는 고령농가의 소득보장을 위해 다양한 정책을 시행하고 있으나 실제 소득안정에 기여하는 바가 아직 기대에는 미치지 못한다. 농업인의 경제적 부담을 경감시키기 위해 국민연금보험료의 일부를 지원하고 있으나, 가입률이 낮은 수준에 머물러 있고 가입자들도 주로 저소득 농가에 밀집되어 있어 연금수령액이 노후생활비에 크게 미치지 못할 것으로 예상된다. 이를 보완하기 위해 농지를 담보로 연금을 지급하는 농지연금이 세계에서 최초로 국내에 도입되어 운영 중에 있다. 그러나 농지연금도 과도한 생존률 가정에 따른 낮은 연금수령액, 연령차가 많은 배우자의 연금승계 제약, 근저당 농지의 가입 배제 등 경직적인 운영으로 인해 가입이 크게 확대되지 않고 있다.

실제적인 고령농가의 소득안정을 위해서는 고령농가의 특성을 고려한 다층적 지원체계로 패러다임을 전환해야 한다. 첫째, 고령농가를 위한 소득안정정책을 체계화하여 상호연계성을 높이고 통합관리체계를 구축한다. 둘째, 농지연금의 가입 및 승계 조건의 완화, 연금수령 방식의 다양화, 경영이양직접지불제의 농지연금과의 연계 등 자산기반 소득안정정책의 유연성을 강화한다. 셋째, 장년층의 국민연금 가입 촉진을 위해 최저생계비를 충당할 수 있는 수준까지 기준소득금액을 단계적으로 상향 조정한다. 넷째, 고령농가의 소득창출 기회 확대를 위해 고령친화 실버농업을 활성화하고 고령농업인의 공동농장과 생산물 판로에 대한 지원을 강화한다.

Ⅰ. 고령농가 현황 및 특징

농가인구는 하락하는 반면 고령농가인구 비율은 상승 추세

□ 2000~14년 동안 전국 농가와 농가인구는 각각 19.2%, 31.7% 감소하고 경기도 농가와 농가인구는 각각 12.5%, 27.1% 감소함

○ 전국 농가[1]는 1,383,468가구에서 1,120,776가구로 감소, 농가인구는 4,031,065명에서 2,751,792명으로 감소

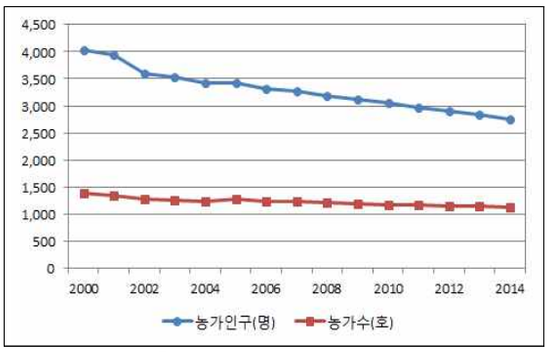
- 전체 가구에서 농가의 비율은 9.5%에서 6.1%로 하락하고, 전체 인구에서 농가인구의 비율은 8.6%에서 5.5%로 하락

○ 경기도 농가는 148,504가구에서 129,904가구로 감소, 농가인구는 514,058명에서 374,872명으로 감소

- 경기도 농가의 전국 비율은 10.7%에서 11.6%로 상승하고, 경기도 농가인구의 전국 비율은 12.8%에서 13.6%로 상승

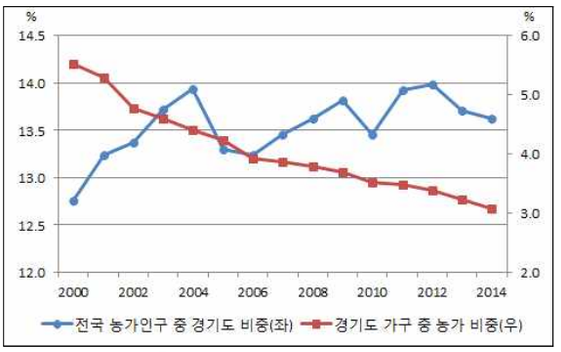
- 경기도 전체 가구에서 농가의 비율은 5.5%에서 3.1%로 하락

<전국 농가인구 및 농가 수 추이>



자료 : 통계청. 『농림어업조사』.

<경기도 농가인구 및 농가 비율>



자료 : 통계청. 『농림어업조사』.

1) 농가는 1,000㎡ 이상의 경지를 직접 경작하는 가구이거나, 연간 직접 생산한 농축산물의 판매액이 120만원 이상으로 농업을 계속 하고 있는 가구이거나, 조사기준 시점 현재 120만원 이상(시가 평가)의 가축을 사육하는 가구로 정의함.

□ 전국과 경기도 농가의 고령층(65세 이상) 인구 비율은 각각 2000년 21.7%, 17.0%에서 2014년 39.1%, 32.3%로 상승하여 빠른 고령화 추세를 보임

○ 전국 고령층 농가경영주 비율은 2000년 32.7%에서 2014년 55.7%로 상승

- 전국의 60세 이상 농업인(6개월 이상 농업종사자 기준) 비율은 2001년 48.0%에서 2014년 68.3%로 상승

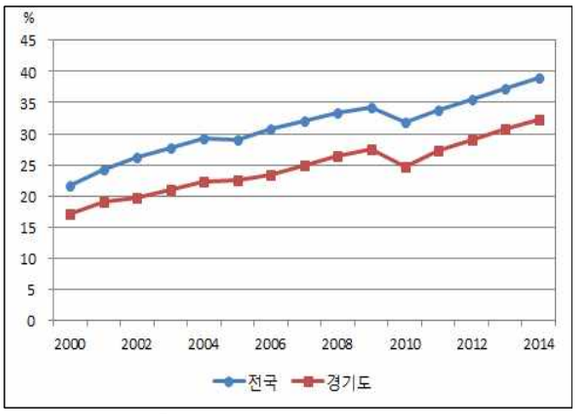
○ 경기도 농가경영주 중에서 65세 이상 비율은 2000년 25.8%에서 2014년 49.2%로 상승

- 경기도에서 60세 이상 농업인은 2001년 42.3%에서 2014년 64.4%로 상승하여 전국에 비해 고령농업인 비율이 빠르게 상승

○ 농촌경제연구원의 추정[2)]에 따르면, 전국 농가에서 고령층 비율이 2020년 45.2%, 2030년 52.5%에 이를 것으로 예측

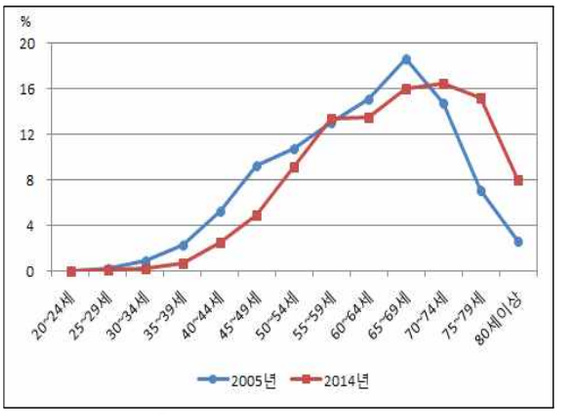
- 전국 농가의 노년부양비(65세 이상 인구 ÷ 15~64세 인구)는 2010년 53.4%에서 2030년 119.5%로 상승하여 64세 이상 인구가 생산가능인구를 초과할 전망(2030년 전체 가구 노년부양비 예측치는 38.6%)

<고령농가인구(65세 이상) 비율 추이>



자료 : 통계청. 『농림어업조사』.

<전국 농가경영주 연령대별 비율 변화>



자료 : 통계청. 『농림어업조사』.

2) 한석호 외(2010), 『농촌・농가인구모형 개발연구』, 한국농촌경제연구원.

고령농가, 소득 낮은 반면 상대적으로 많은 자산 보유

□ 고령농가의 실질처분가능소득은 감소 반면 실질소비지출은 증가하고 있으며, 총소득 중 이전소득 비중이 높음

○ 전국 60대 이상 농가의 실질처분가능소득(2010년 소비자물가 기준)은 2004년 22,406천원에서 2014년 21,528천원으로 소폭 감소

- 전국 60대 이상 농가의 실질소비지출은 2004년 17,963천원에서 2014년 18,887천원으로 증가

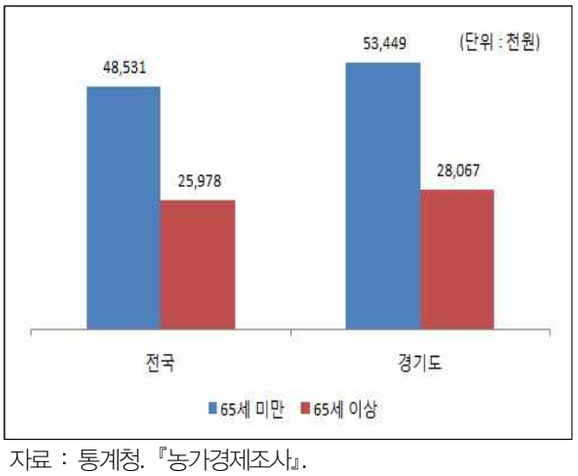
○ 고령농가의 소득은 청・장년농가(65세 미만) 소득의 53.5%에 불과

- 2014년 기준으로 전국 고령농가의 소득은 25,978천원, 65세 미만 농가소득은 48,531천원

- 경기도 고령농가의 소득은 28,067천원으로 전국에 비해서는 높은 수준

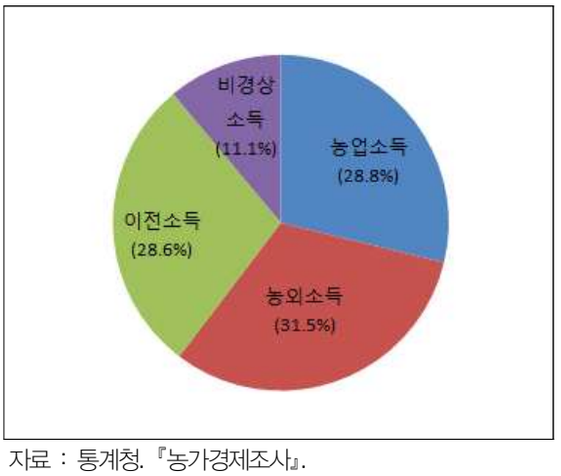
○ 전국 고령농가의 소득에서 농업소득 28.8%, 농외소득 31.5%, 이전소득 28.6%로 구성되어 이들의 비중은 비슷한 수준

<전국 및 경기도 농가소득(2014)>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』.

<고령농가의 소득원별 구성비(2014)>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』.

□ 고령농가는 자산이 상대적으로 많고, 토지자산 비중이 높은 편임

○ 고령농가의 순자산이 전체 고령가구의 순자산보다 많은 수준

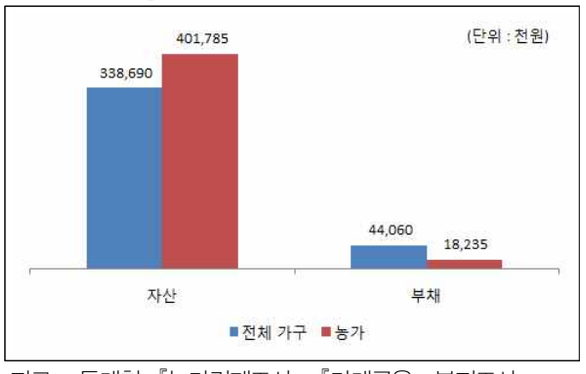
- 전국 60대 이상 농가의 평균자산은 4억 179만원으로, 60대 이상 전체 가구 평균자산인 3억 3,869만원보다 18.6% 높음

- 전국 60대 이상 농가의 평균부채는 1,824만원으로, 60대 이상 전체 가구 평균부채인 4,406만원의 41.4%에 불과

○ 농가의 연령이 높아질수록 총자산 중 토지자산 비중이 높아지는 경향

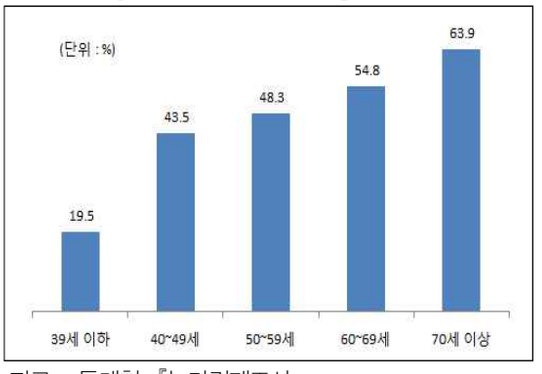
- 2014년 기준으로 토지자산 비중은 30대 이하 19.5%, 40대 43.5%, 50대 48.3%, 60대 45.8%, 70대 이상 63.9%임

<고령가구의 자산 및 부채(2014)>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』; 『가계금융·복지조사』.

<농가의 토지자산 비중(2014)>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』.

고령농가의 영세농화와 소득양극화 심화

□ 전국 고령농가 중 영세농가 비율은 2004~14년 동안 2.0%p 상승하였고, 경지면적이 대규모인 고령농가의 비율도 상승세

○ 고령농가에서 영세농가(경지면적 0.5ha 미만)가 차지하는 비율은 2004년 43.7%에서 2014년 45.7%로 상승

○ 경지면적 3.0ha 이상 고령농가는 2004년 2.2%에서 2014년 4.8%로 상승

□ 전국 고령농가에서 상위 20% 소득이 하위 20% 소득에 비해 11배 이상 높고, 빈곤가구 비율이 고령농가에서 높게 나타남

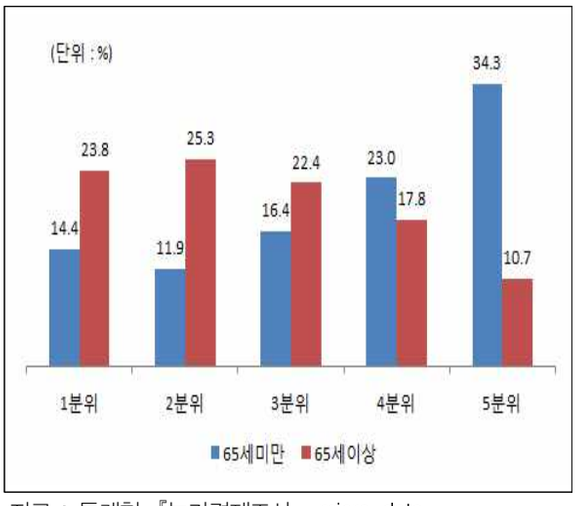
○ 2014년 가구원수로 조정된 처분가능소득 기준으로 전국 고령농가의 균등화처분가능소득[3]은 1분위(하위 20%) 360만원, 5분위(상위 20%) 4,013만원이고, 경기도의 경우 1분위 303만원, 5분위 3,406만원

- 고령농가의 소득계층별 분포비율은 1분위 23.8%, 2분위 25.3%, 3분위 22.4%, 4분위 17.8%, 5분위 10.7%로 저소득층 분포도가 높음

○ 2014년 기준으로 농가소득이 최저생계비 이하인 가구 비율은 60대가 15.3%, 70대 이상이 28.6%(40대와 50대의 비율은 각각 13.6%, 11.0%)

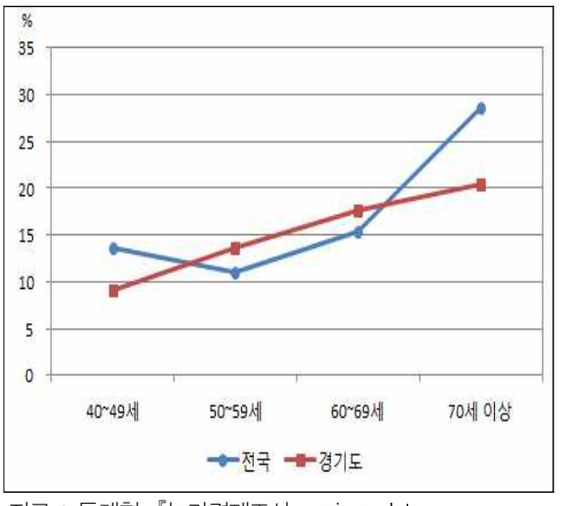
- 경기도에서 농가소득이 최저생계비 이하인 60대 비율은 17.6%로 전국에 비해 높으나 70대 이상은 20.5%로 전국에 비해 낮은 수준

<농가의 소득분위 비율(2014)>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』. micro-data.

<최저생계비 이하 농가 비율(2014)>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』. micro-data.

3) 균등화처분가능소득 = 처분가능소득 / $\sqrt{\text{가구원수}}$

농촌의 미흡한 노후준비 계획

❑ 농촌의 노인부양 기능이 약화되고, 정부·사회 책임 요구가 증대하고 있음

○ 농가당 가구원의 지속적인 감소세로 노인부양 기능 약화

- 전국 농가당 가구원은 2004년 2.85명에서 2014년 2.47명으로 감소하고 경기도는 3.28명에서 2.59명으로 감소
- 전국 농가당 농업종사자수도 2004년 1.62명에서 2014년 1.49명으로 감소

○ 부모 스스로 노후를 해결하거나 정부·사회가 책임져야 한다는 인식 확대

- 고령층을 대상으로 조사한 결과(통계청, 『사회조사』), 가족이 부모를 부양해야 한다고 응답한 비율은 2006년 67.3%에서 2014년 34.1%로 하락
- 스스로 해결해야 한다는 응답비율은 13.7%에서 23.8%로 상승, 가족과 정부·사회의 공동책임에 대한 응답비율은 14.9%에서 35.7%로 상승

❑ 농업인의 노후준비가 미흡한 상황에서 생활비 부담이 가중되고 있음

○ 농업인 중에서 노후준비를 하지 못한 농가 비율은 61.4%로 높은 수준

- 노후준비를 생각하고 있었으나 하지 못한 비율은 39.1%, 생계유지로 인해 노후준비를 생각하지 못한 비율은 22.3%로 나타남[4)]
- 오래 전부터 노후준비를 한 비율은 21.2%에 불과

○ 농업인이 노후에 가장 걱정되는 분야는 건강 다음으로 생활비 마련

- '노후에 가장 걱정이 되는 분야'(최경환, 2012) : 건강 59.0%, 생활비 마련 25.9%, 자녀 뒷바라지 7.9%, 의료비 4.7% 순

4) 최경환(2012), 『농업인의 노후준비실태와 정책대안』, 한국보건사회연구원.

Ⅱ. 고령농가 소득보장정책 및 쟁점

국민연금 : 낮은 가입률과 적은 연금수령액

❑ 농산물 수입개방에 따른 농업인의 경제적 부담을 경감하기 위해 도입

○ 농산물 수입개방으로 어려워진 농업인을 위해 국민연금보험료의 일부를 농어촌구조개선특별회계에서 지원

- 기준소득월액(2016년 기준 910,000원) 이하의 경우 보험료의 50%를 지원하고, 기준월소득액을 초과하는 경우 정액(40,950원)을 지원
- 지원 대상은 1000㎡ 이상의 농지를 경작하거나 농업경영을 통한 농산물 연간 판매액이 120만원 이상이거나 연간 90일 이상 농업에 종사한 자[5)]

○ 농어업인의 국민연금 가입자는 2011~15년 동안 연평균 7.9% 증가

- 전체 가입자는 2011년 말 279,987명에서 2015년 9월 379,648명으로 증가
- 남성 가입자는 208,414명(가입자의 74.4%)에서 201,514명(가입자의 53.1%)으로 감소했으나, 여성 가입자는 71,573명에서 178,134명으로 연평균 25.6% 증가[6)]

○ 젊은 농가의 국민연금 가입률이 낮고, 저소득 농가와 경지면적이 작은 농가의 가입률이 높음

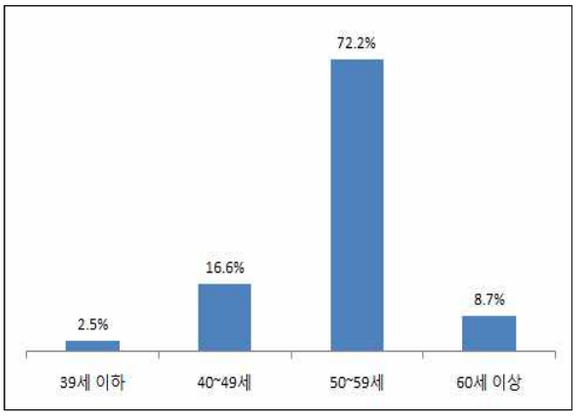
- 연령대별(2014년 11월 기준)로는 50대가 72.2%로 가장 많고, 40대 16.6%, 20~30대 2.5% 순으로 상대적으로 젊은 층의 가입률이 낮은 수준
- 소득월액별(2014년 11월 기준)로는 85만원 이하가 47.9%, 85~140만원이 42.0%로 나타나, 노후가 불확실한 낮은 소득계층의 가입률이 높음

5) 농업소득 이외의 소득이 농업소득을 초과하거나 농업소득을 제외한 연간 소득액이 평균소득월액의 12배를 초과하거나 부재지주인 경우에는 지원 대상에서 제외함.

6) 2013년 이후 협업 농어업 부부에 대해 각각 보험료 지원이 가능하도록 개선되면서 여성 신청자가 급증함.

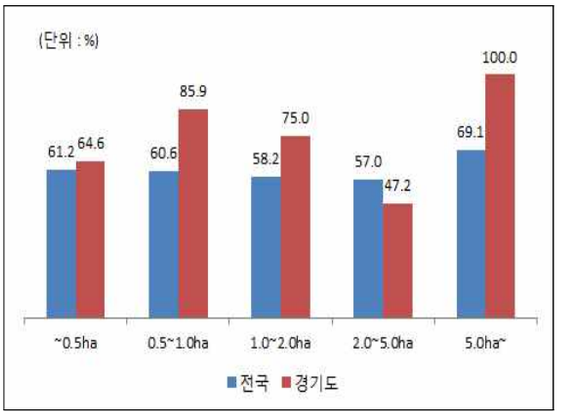
- 2014년 전국 기준으로 경지면적이 0.5ha 미만인 영세농가의 공적연금 가입률이 61.2%로 높고 2.0~5.0ha인 경우 57.0%로 상대적으로 낮음[7)]

<농어업인의 국민연금 가입률(2014)>



자료 : 농림축산식품부(2014.11). 보도자료.

<경지규모별 공적연금 가입률(2014)>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』. micro-data.

❑ 낮은 가입률과 예상수령액으로 인해 노후 소득안정 실효성이 미흡함

○ 농업인은 국민연금보험료의 50%까지 지원을 받을 수 있으나 미가입률이 여전히 높은 수준

- 저소득자는 처분가능소득이 낮아 가입이 어렵고 고소득자는 생산수단인 토지 매입을 선호하는 경향

○ 국민연금 가입 농업인이 소득을 과소 신고하여 납입액이 낮은 문제 발생

- 미래의 노후소득 안정보다 현재 소득을 중시하는 경향과 각종 지원혜택을 받기 위해 소득을 과소 신고하는 유인이 존재

○ 가입농업인 대다수가 저소득 농가로 노후 연금수령액이 적을 것으로 예상되며, 이는 노후 소득안정을 위한 국민연금의 역할을 제약

7) 경기도 농가의 공적연금 가입률은 경지면적 0.5~1.0ha인 경우 85.9%로 매우 높은 반면 2.0~5.0ha인 경우 47.2%로 낮은 수준임.

농지연금 : 경직적 연금설계로 신규가입 제한

□ 공적연금이 부족한 고령농가의 소득안정을 위해 세계에서 처음 도입

○ 농지연금은 고령농업인이 소유한 농지를 담보로 한국농어촌공사가 매월 연금을 지급하는 농지담보형 역모기지 제도로 주택연금과 유사[8)]

- 가입대상은 영농경력 5년을 초과하는 만 65세 이상 고령농업인이며, 담보농지를 직접 경작하거나 임대하여 추가 소득창출이 가능

- 연금지급방식은 생존하는 동안 연금을 지급받는 종신형(만65세 이상 가입)과 일정 기간 동안 지급받는 기간형(5년형 만 78세 이상, 10년형 만 73세 이상, 15년형 만 68세 이상)으로 구분

○ 농지연금 신규가입자는 매년 1천명 내외를 유지하고 기간형을 선호

- 2015년말 기준으로 전국 누적 신규가입은 총 5,206건이고, 경기도는 총 1,409건으로 전국의 27.1%를 차지하였고, 농지연금 가입자의 평균 연령은 전국과 경기도 모두 만 74세

- 농지연금 지급방식은 기간형(62.4%)이 종신형(37.6%)에 비해 높은데, 이는 현재 연금수령액이 높은 기간형을 선호하기 때문인 것으로 추정

○ 평균 연금수령액은 높은 편이나 전체 가입률은 아직 낮은 수준

- 평균 월지급금액은 경기도가 163만원으로 전국(101만원)에 비해 높은 수준이며, 이는 경기도의 높은 농지가격을 반영

- 2014년 기준으로 전체 농가 중 농지연금 가입(누적 신규가입 기준) 비율은 전국 0.35%, 경기도 1.06%에 불과

8) 연금수급자가 사망하거나 연금기간이 종료되면 연금채무를 상환(담보토지 매각금액이 연금채무액보다 작으면 농어촌공사가 부담)하는 방식임.

<농지연금과 주택연금 비교>

구분	농지연금	주택연금
근거법률	한국농어촌공사 및 농지관리기금법	한국주택금융공사법
가입조건	영농경력 5년 이상 농지소유자	9억원 이하 1세대 1주택 소유자
가입연령	농지소유자 만65세 이상	주택소유자 만60세 이상
담보물	농지(전,답,과수원)	주택
연금지급방식	종신형(정액형), 기간형(정액형)	종신형(정액형, 증액형, 감액형), 혼합종신형
연금지급기관	한국농어촌공사	금융기관
연금재원	농지관리기금	금융기관자금
세제혜택	재산세 감면	재산세 감면, 소득공제

자료 : 농지연금포탈.

❑ 농지연금의 경직적인 운영 설계로 인해 가입 확대가 제한되고 있음

○ 종신형의 연금수령액이 부부 중 연소자 기준으로 결정되어 연금수령액이 적어지는 문제와 정액형 지급형태는 연금의 탄력적 활용 어려움

- 종신형의 월지급금은 부부 중 연소자 기준으로 100세까지 생존을 일률적으로 가정하여 산정하기 때문에 연금수령액이 적어지는 결과를 초래

- 농지연금 지급형태가 정액형으로 설계되어 있어 농업인의 생활여건, 재무적 상황 등에 따라 농지연금을 탄력적으로 활용하지 못하고, 계약 만료나 해지 직후 채무를 일괄 상환해야 하므로 농가에 큰 부담

○ 연금 주가입자가 사망한 당시에 배우자의 나이가 만 65세 미만이면 연금승계가 이루어지지 않아, 연금 주가입자 사망 후 채무를 상환하기 위해 농지를 매각해야 하는 경우 생존한 배우자의 생계유지에 문제가 발생

○ 농촌지역의 농지 상당수가 금융기관에 근저당권이 설정되어 있는데, 이들 농지는 연금담보 대상농지에서 제외되어 연금 가입을 제한하는 요인

- 한국농어촌공사(2014)의 조사결과, 농지연금 미체결 사유 중 '농지 제한물권 설정'이라고 응답한 비율이 70%에 달함

경영이양직접지불제 : 정책 간 상충성으로 효과 미약

❑ 고령농업인의 조기 은퇴 유도를 통한 농업경쟁력 강화를 위해 도입

○ 청・장년 전업농에게 농업경영을 이양(매도 혹은 임대)하는 고령농업인의 소득안정을 위해 경영이양보조금을 지원

- 경영을 이양하는 65~70세 농업인을 대상으로 75세까지 ha당 연간 300만원을 지원(최대 2ha까지 지원)

○ 1997~14년 동안 약 10만명에게 보조금 4,572억원을 지원(1인당 450만원)

❑ 적은 보조금과 직접지불제 간 상충성으로 인해 정책효과가 제약됨

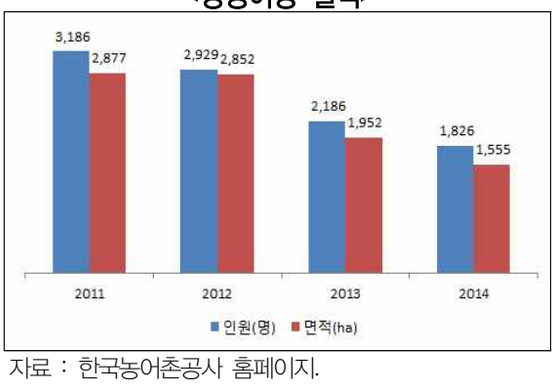
○ 경영이양보조금 규모가 부족하여 노후 소득안정에 미흡

- 고령농업인 대부분의 경작면적이 1ha 미만으로 경영이양보조금은 월 20만원 이하 수준이며, 보조금 지급 기간도 최대 10년으로 제한

○ 여러 지불제 간 정책 상충성이 존재하여 정책 효율성을 저해

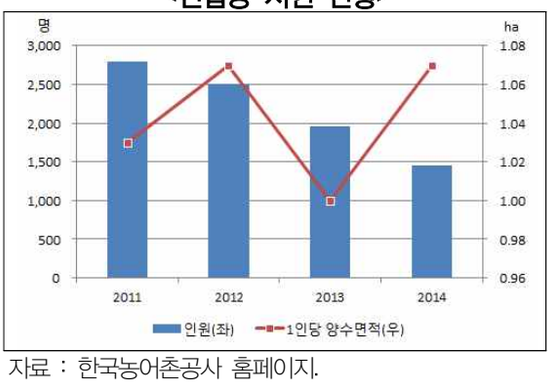
- 경영이양직접지불제의 '경영이양' 보조금과 쌀소득보전직접지불제의 '경영유지' 보조금 간 상충 가능성

<경영이양 실적>



자료 : 한국농어촌공사 홈페이지.

<전업농 지원 현황>



자료 : 한국농어촌공사 홈페이지.

농지임대 : 소규모 임대 중심으로 소득확충 한계

❑ 은퇴·전업농가의 농지를 전업농에게 장기 임대하기 위하여 도입됨

○ 은퇴나 전업을 고려하는 농가의 농지를 한국농촌공사가 임대하거나 위탁을 받아 전업농에게 장기 임대하여 효율적 농지이용과 농업구조개선을 도모

- '농지임대수탁사업'은 임대가 가능한 농지를 위탁받아 전업농에게 장기 임대하고, 임대료는 농지은행과 임차인이 협의하여 매년 지급

- '농지임대차사업'은 경영이양직접지불사업 대상자로 확정된 농업인의 농지를 우선 장기 임차하여 전업농육성대상자 혹은 영농복귀자에게 장기 임대하고, 농지소유주에게 총임대료를 선지급(임차인은 분할 납부)

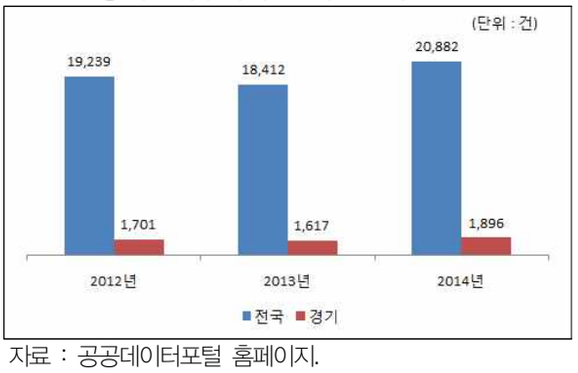
❑ 영세한 고령농가에게 농지임대를 통한 소득원 확보는 한계가 있음

○ 소유한 농지규모가 작은 영세농의 경우 농지임대수입이 낮아 은퇴 후 소득안정에 기여하는 정도가 미흡

- 농지임대수탁사업이 대부분으로 건당 평균면적은 2014년 0.48ha에 불과

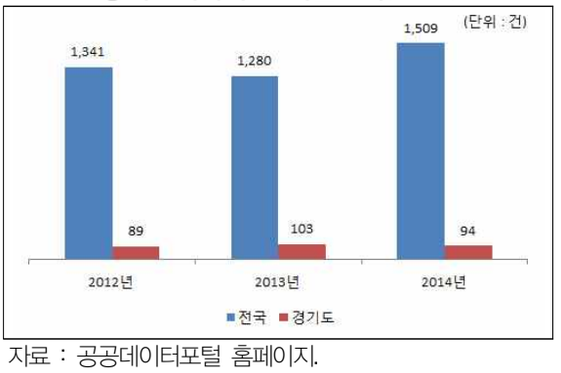
○ 농지임대수탁사업의 경우 한국농촌공사가 부동산 수수료보다 훨씬 높은 연 5.0%의 수수료를 임대차료에 부과하고 있어 농업인의 실제 임대수입이 축소

<농지임대수탁사업 지원실적(2014)>



자료 : 공공데이터포털 홈페이지.

<농지임대차사업 지원실적(2014)>



자료 : 공공데이터포털 홈페이지.

Ⅲ. 고령농가 소득안정을 위한 新패러다임

고령농가 소득안정을 위한 다층적 지원체계 구축

□ 고령농가를 위한 소득안정정책 간 상호연계성을 높이도록 체계화하고 일관된 통합관리체계로 정비

○ 고령농가의 안정적인 소득확충은 농가 특성(소득, 자산, 연령, 건강 등)을 고려하여 자산기반 및 노동기반의 두 축으로 진행

- 자산이 충분한 고령농가에 대해서는 농지 등 고정자산의 유동화를 통해 소득을 증가시키고 조기 은퇴할 수 있도록 관련 제도를 개선
- 자산이 부족한 고령농가는 고령친화농업으로 전환하도록 지원을 강화

○ 현재 독립적으로 운영되는 자산기반 소득안정정책 간 연계성을 높이고 일관된 통합관리체계로 정비하여 정책의 실효성을 높일 필요

- 자산기반 소득안정정책은 농업구조개선을 촉진시키는 기능도 존재
- 고령농가의 활용도를 높이기 위해 정책들이 연계된 패키지 방식으로 운영하고 지원을 강화

<연령 증가에 따른 다층적 노후 소득안정정책>

자료 : 경기연구원 작성.

자산기반 소득안정정책의 유연성 강화

❑ 농지를 활용한 소득 확대를 위해 관련 제도의 유연한 운영이 필요

○ 농업인들은 은퇴 이후 주요 자산인 농지를 임대·매각하여 노후생활로 충당하려는 의사가 높은 수준

- 농지를 자식들에게 상속하겠다고 응답한 비율이 17.2%에 불과한 반면, 임대나 매각을 통해 노후생활비를 충당하겠다고 응답한 비율은 69.9%로 높게 나타남(최경환, 2012)

○ 고령농가가 보유농지를 활용하여 소득흐름을 증가시키도록 유도하기 위해서는 농지연금 및 경영이양직접지불제의 유연한 운영이 필요

- 기존 제도에서 자산의 담보가치 대비 낮은 소득흐름과 가입을 제한하는 요소들은 고령농가의 자산 활용도 제고를 저해하는 요인

❑ 농지연금의 가입·승계 조건을 완화하고 연금수령 방식을 다양화

○ 고령농업인의 현실적 생존률을 적용하고 배우자의 연금승계 조건을 완화

- 종신형 월지급금 산정시 연령별, 성별, 지역별 사망확률을 반영하거나 국민생명표 등을 활용하여 산출모형을 개발하고 적용할 필요

- 주가입자의 사망 시점에 배우자의 나이가 만 65세 미만인 경우에도, 만 65세에 도달하면 연금액의 일정비율을 승계할 수 있도록 조건을 완화

○ 농지 제한물권 설정 조건을 완화하고 연금 채무부담을 경감

- 연금 가입 시 근저당 설정액을 한국농어촌공사가 대신 상환하고 이를 농지가치평가에 반영하여 연금수령액을 산정하는 방식으로 전환

- 농지연금의 도입 취지를 감안하여 연금채무 기준이자율을 한국은행의 기준금리 수준으로 낮추거나 위험부담금의 일부를 보조하는 방안 검토

- 연금지급 종료 후 일정기간 이내에 채무의 분할상환을 선택할 수 있도록 하는 등 채무상환을 보다 유연한 방식으로 전환할 필요

○ 고령농가가 처한 경제적 여건에 맞도록 연금수령 방식을 정액형, 증액형, 감액형, 혼합종신형 등으로 다양화

- 농가의 상황 혹은 연령에 따라 필요한 생계비가 달라질 수 있기 때문에 연금수령액도 시기에 따라 달라질 필요

- 주택연금에서 시행하는 방식과 같이 연금 일부를 일시불로 지급하거나 연금수령액이 일정하게 감소 혹은 증가하는 방식으로 다양화

□ 여러 직접지불제를 통합적으로 정비하고 경영이양직접지불제를 농지연금과 연계하여 운영

○ 보조금의 지급기간을 연장하여 고령농업인의 노후불안을 완화하고 여러 직접지불제 간 통합화를 통해 효율성을 제고

- 수명 연장에 따른 고령층의 소득보전 확대를 위해 보조금 지급기간을 연장하는 방안 검토

- 품목 중심의 현행 직접지불제를 목적별·지원대상별로 통합하여 정책 간 상충성을 제거하고 지역실정에 맞는 정책 시행

○ 경영이양을 연금제도와 연계(경영이양된 농지를 매각하는 경우 매각대금을 연금으로 지급)시킬 수 있도록 제도를 개선

- 현행 제도에서 경영이 이양된 농지는 농지연금의 가입 대상에서 제외

- '경영이양 연계 연금제도'는 농업구조개선을 촉진시키고 청·장년층의 농촌유입을 확대하는 데 기여할 것으로 기대

장년층의 국민연금 가입 확대를 위한 지원 강화

❑ 장년농업인은 소득 감소와 자산형성의 한계로 인해 노후준비에 취약

○ 장년층은 실질소득 감소와 농지가격 상승으로 인해 자산형성이 더욱 어려워질 것으로 예상

- 2004~14년 동안 30대와 40대 농가의 실질순자산(2010년 소비자물가 기준)은 각각 41.2%(3.3억원→2.0억원), 26.3%(3.1억원→2.9억원) 감소

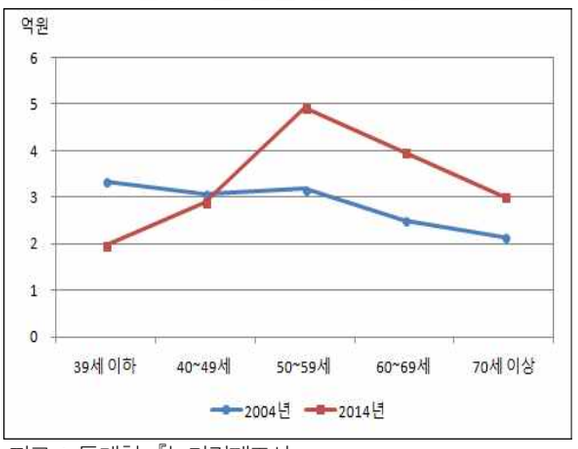
- 2004~14년 동안 만 39세 미만 농가의 평균 실질처분가능소득은 10.3% 감소, 40대 농가는 7.9% 감소

○ 향후 농지의 비농가소유 및 공공소유가 증가하고 장년층의 농지임차 비율이 상승함으로써 장년층의 노후준비 여건이 악화될 가능성

- 임차농지 비율은 2004년 42.3%에서 2014년 49.9%로 상승했으며, 이는 고령농가가 보유한 농지를 청·장년층에게 임대하는 사업이 확대된 결과인 것으로 판단

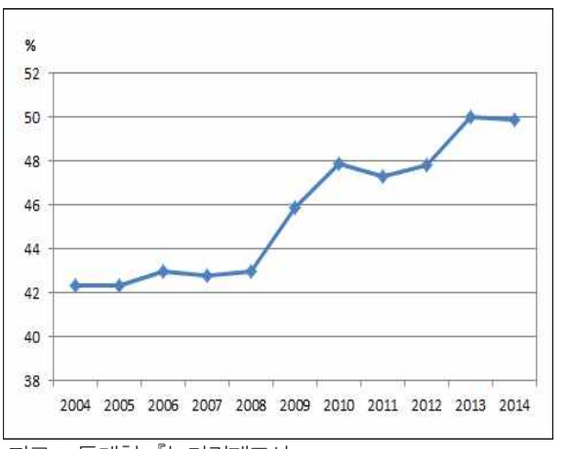
- 장년층에서 '적은 농지보유 → 경작지 임차 → 처분가능소득 감소 → 농지 매입 여력 약화'의 악순환이 발생할 우려

<연령대별 실질 순자산 변화>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』.

<임차농지 비율 추이>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』.

❑ 장년농업인들의 국민연금 가입 촉진을 위한 지원 확대가 필요

○ 장년농업인들은 자산형성이 어려운 상황에서 노후소득보장을 위해 국민연금 가입률을 크게 높여야 하는 상황

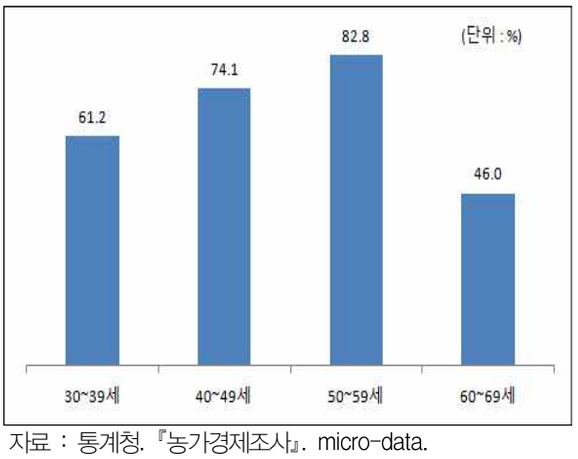
- 장년농업인들은 노후를 대비할 만큼 충분한 경제적 여력을 갖추고 있지 않기 때문에 국민연금 가입에 소극적인 태도
- 공적연금 가입률 : 30대 61.2%, 40대 74.1%, 50대 82.8%

○ 국민연금으로 최저생계비를 충당할 수 있는 수준까지 기준소득금액을 단계적으로 상향 조정할 필요[9)]

- 경지면적이 0.5ha 미만인 장년농가의 공적연금 가입률은 30대 52.0%, 40대 61.4%로 나타나 같은 연령대의 평균 수준보다도 크게 낮음
- 국민연금보험료 납입이 어려운 영세농가에 대한 보조금의 지원한도를 차등적으로 높여 국민연금의 실효성을 제고

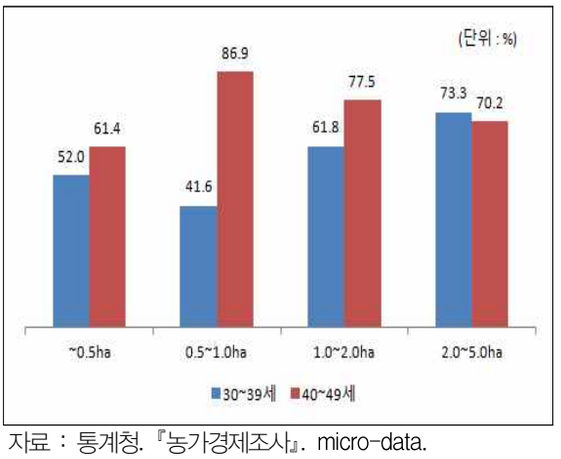
○ 농업인의 실제 소득을 추정할 수 있는 방법을 개발하여 국민연금 납입금을 현실화하고 공적연금에 대한 교육 및 홍보를 체계적으로 강화

<연령대별 공적연금 가입률(2014)>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』. micro-data.

<경지면적별 공적연금 가입률(2014)>



자료 : 통계청. 『농가경제조사』. micro-data.

9) 2016년도 기준소득월액이 전년도의 금액(91만원)으로 동결되어 국민연금 가입 유인이 더욱 약화됨.

소득창출 기회 확대를 위한 고령친화농업 활성화

□ 고령농업인의 근로의지 강화에 따라 고령친화농업 활성화가 필요

○ 건강을 유지하는 한 은퇴하지 않겠다는 농어업인 비율이 65.1%에 달함

- 2014년 『농어업인복지실태조사』에 따르면, 희망은퇴 연령을 70대 이상이라 응답한 비율이 53.7%임
- 고령농업인의 근로활동 유지는 소득을 개선시켜 사회복지비용 절감과 건강 증진에 기여

○ 고령친화농업 활성화를 통해 농업생산성 개선 및 농업소득 향상을 도모

- 다품목 소량생산의 고부가가치형 작물, 친환경농산물, 특산물 가공 등 고령농업인이 생산에 참여할 수 있는 농업분야에서 소득창출을 장려
- 고령농업인에게 적합한 분야인 약초, 블루베리, 양봉 등 노동집약적 품목과 대파, 마늘, 고추 등 경량채소 품목의 신농법을 개발하고 확산

○ 공동농장, 공동작업장 등을 통해 농지를 규모화하여 생산비를 낮춤으로써 고령농업인의 농업소득을 높이도록 유도

<고령친화 농업활성화 우수사례>

1. 경상북도 예천군 용문면 덕계리 경로당
자체적인 공동농장을 통해 고령농업인을 위한 일자리를 창출한 모범사례이다. 약 1,000평 규모의 공동농장을 운영하고, 땅콩, 호박 등을 재배하고 있다. 이 사업에는 90여명이 참여하고 있으며, 연평균 작업기간은 100일 정도로 주로 농한기와 여가시간을 활용하여 참여하는 방식을 취하고 있다. 사업소득은 시설관리, 불우이웃돕기, 회원복지증진을 위해 지출하고 있다. 또한 노인건강과 교양을 위한 다양한 프로그램을 운영하고 자연보호운동 등 지역사회를 위한 봉사활동에도 적극 참여하고 있다.

2. 충청남도 서천군 종천명 종천리 공동농장
노인종합복지타운 내에 공동농장(9000m^2)을 설치하고 2010년부터 운영하고 있다. 복지타운을 이용하는 노인이나 서천군 저소득층은 임금을 받고 공동농장(모시재배단지, 약초재배단지, 연연 염료 식물원, 곡물생산단지)에서 약초를 재배할 수 있으며, 재배한 약초는 대학부설 한방병원 등에 판매되고 있다.

자료 : 박대식(2011). "100세시대 도래에 따른 농어촌 대응방안", 『역동적인 100세 사회 어떻게 만들어야 하나? 발표자료집』.; 중앙일보(2011.1.12). "노인 많은 서천 '복지도 1등'".

□ 고령농업인의 농업생산성 향상을 지원하고 농산물 유통시스템을 구축

○ 고령농업인을 위한 영농교육 시행과 고령친화농업 관련 기술개발 촉진

- 고소득 작목 재배법 교육, 고령농업인 맞춤형 영농교육을 통해 고령농업인의 농업생산성 향상을 지원
- 고령농업인에게 적합한 품목, 영농기술, 농기계·기구를 개발하기 위한 체계적이고 제도적인 기반 제공

○ 고령농업인의 농산물 생산·유통·소비 연계 시스템 구축

- 고령친화농업은 다품목 소량생산, 친환경 등의 방식으로 생산되므로, 기존의 유통경로와 차별화된 판로 개척이 필요
- 직거래, 로컬푸드 등의 생산·판매를 연계한 새로운 유통채널을 구축하여 고령농업인들이 생산한 제품의 판로를 제공
- 고령농업인을 중심으로 조합을 만들어 고품종 농산물을 공동판매하고 가공할 수 있도록 지원

<완주군의 로컬푸드 매장을 통한 고령농업인 소득창출 사례>

전라북도 완주군은 약 6천여명에 달하는 소농·고령농의 소득창출 문제와 34.6%의 고령화율로 인한 노인일자리 문제를 해결하기 위해 로컬푸드 사업을 진행 중에 있다. 완주로컬푸드는 산지농민이 수확한 농산물을 가까운 로컬푸드 매장에 진열하여 판매하는 단순한 운영 방식이지만, 재고를 최소화하기 위해 생산단계부터 연초·분기별·월별 수요를 파악하고 마을마다 생산작물을 종류·수량별로 나누어 계획생산을 진행한다. 완주로컬푸드 매장의 판매수수료는 10%이고, 판매금액의 90%는 농민의 소득창출로 이어지고 있다.

자료 : 한국홈쇼핑뉴스(2014.10.16). "전북 완주 로컬푸드, 텃밭 일구던 고령농도 소득 창출-노인일자리문제 해결 '1등 공신'"; 서울시티(2015.5.16). "로컬푸드 1번지 완주여행/로컬푸드 직매장 해피스테이션".

Ⅳ. 정책 시사점

❑ 경기도 내 고령농업인에 대한 실태를 종합적으로 파악하고 농지연금 등 소득안정을 위한 지원을 강화

○ 자산이 충분하지만 소득이 부족한 고령농가에게 농지연금 등 자산기반 소득안정정책을 활용하도록 컨설팅 기능을 강화

○ 소득안정정책의 사각지대에 놓인 영세농민들의 경우 『경기도 고령농업인 지원 조례』에 근거하여 지원을 확대

- 영세농민이 농지연금 가입 시 위험부담금 등을 보조하는 방안을 검토

❑ 고령친화농업 활성화를 위해 공동농장을 설립하고 판로 확보를 지원

○ 고령농업인의 소득 증대 및 일자리 창출을 위해 고령친화적 실버농업 육성 사업을 적극적으로 추진

- 고령층 친화적인 고부가가치 농작물 재배법 및 농기계 개발사업 지원

- 고령농업인이 중심이 된 공동농장 설립을 지원

○ 고령농업인이 생산한 고품종 친환경 농산물과 가공농산품에 대한 품질 인증제를 도입하고 도시지역과의 직거래 등 판로 확보를 지원

<경기도 고령농업인 지원 조례>

제5조(지원사업) 도지사는 고령농업인의 소득 안정과 삶의 질 향상을 위하여 다음 각 호의 사업을 지원 할 수 있다. 1. 고령농업인의 소득 안정화를 위한 공동소득 창출 사업 2. 농산어촌 관광사업 3. 영농편의를 위한 농기계 및 농작업 지원 4. 고령농업인의 복지증진을 위한 사업 5. 농산어촌 자원을 활용한 교육·문화사업 6. 그 밖에 도지사가 조례의 목적에 부합된다고 인정하는 사업

자료 : 경기도의회 홈페이지.

[전국 및 경기도 농가 현황]

구분		지역	2004년	2009년	2014년	2004~14 연평균 증감률
농가	전체 농가수(호)	전국	1,240,406	1,194,715	1,120,776	-1.0%
		경기도	142,391	137,336	129,904	-0.9%
		전국비율	*11.5%*	*11.5%*	*11.6%*	0.1%
	전체 농가인구(명)	전국	3,414,551	3,117,322	2,751,792	-2.1%
		경기도	476,101	430,743	374,872	-2.4%
		전국비율	*13.9%*	*13.8%*	*13.6%*	-0.2%
	65세 이상 농가인구(명)	전국	1,002,028	1,067,262	1,074,646	0.7%
		전체비율	*29.3%*	*34.2%*	*39.1%*	2.9%
		경기도	106,050	118,311	120,915	1.3%
		전체비율	*22.3%*	*27.5%*	*32.3%*	3.8%
		전국비율	*10.6%*	*11.1%*	*11.3%*	0.6%
	가구원(명)	전국	2.85	2.62	2.47	-1.4%
		경기도	3.28	3	2.59	-2.3%
	경지면적(㎡)	전국	16,238	13,394	13,022	-2.2%
		경기도	15,216	13,451	8,841	-5.3%
	농업상시종사자(명)	전국	1.77	1.83	1.85	0.4%
		경기도	1.50	1.74	1.76	1.6%
소득 및 지출	농가소득(천원)	전국	34,595	31,725	32,052	-0.8%
		농업소득비율	*41.6%*	*31.5%*	*29.5%*	-3.4%
		농외소득비율	*32.9%*	*39.4%*	*42.3%*	2.6%
		이전소득비율	*10.4%*	*17.8%*	*19.5%*	6.5%
		경기도	40,006	35,275	35,603	-1.2%
		농업소득비율	*27.3%*	*20.7%*	*18.0%*	-4.1%
		농외소득비율	*48.8%*	*53.3%*	*59.4%*	2.0%
		이전소득비율	*10.1%*	*17.6%*	*15.1%*	4.1%
	농가처분가능소득 (천원)	전국	27,074	24,974	26,468	-0.2%
		경기도	32,623	26,770	28,664	-1.3%
	가계지출(천원)	전국	29,454	27,359	28,022	-0.5%
		소비지출	*21,932*	*20,609*	*22,438*	0.2%
		경기도	37,015	36,981	33,971	-0.9%
		소비지출	*29,633*	*28,475*	*27,032*	-0.9%
	농가경제잉여 (천원)	전국	5,140	4,365	4,031	-2.4%
		경기도	2,991	-1,706	1,632	-5.9%
자산 및 부채	자산(천원)	전국	290,666	368,612	396,023	3.1%
		경기도	516,229	721,833	756,426	3.9%
	부채(천원)	전국	32,079	27,044	25,567	-2.2%
		경기도	34,257	42,615	37,600	0.9%
	순자산(천원)	전국	258,586	341,567	370,456	3.7%
		경기도	481,972	679,217	718,826	4.1%

자료 : 통계청. 『농림어업조사』, 『농가경제조사』.