

---

## 농업·농촌의 현실과 농정방향

이 태 호(서울대 명예교수)  
aglee@snu.ac.kr

1. 여건
2. 정부의 대응
3. 농업의 적응
4. 문제점
5. 정책 방향



# 농업·농촌의 현실과 농정방향

## 1. 여건

### □ 근대화

- 근대화 이전에 농업은 경제적 가치의 대부분을 생산하는 산업이었다. 또한 농촌은 지역공동체와 환경을 유지하고 안정시키는 사회적 역할을 하였다.
- 근대화 이후 사회보다 개인이 중요하게 되고 정부보다 시장의 역할이 커지게 되자 농업·농촌은 그 공공재적 가치를 인정받기 어렵게 되었다. 반면, 도시의 제조업 부문에서 개인을 위하여 생산하는 상품은 그 사용재적 가치를 시장에서 인정받게 되었다. 시장에서 통할 수 있는 사용재적 가치가 높은 상품을 생산하는 제조업은 성장하게 되고 그렇지 못한 농업은 침체의 길을 걷게 되었다.

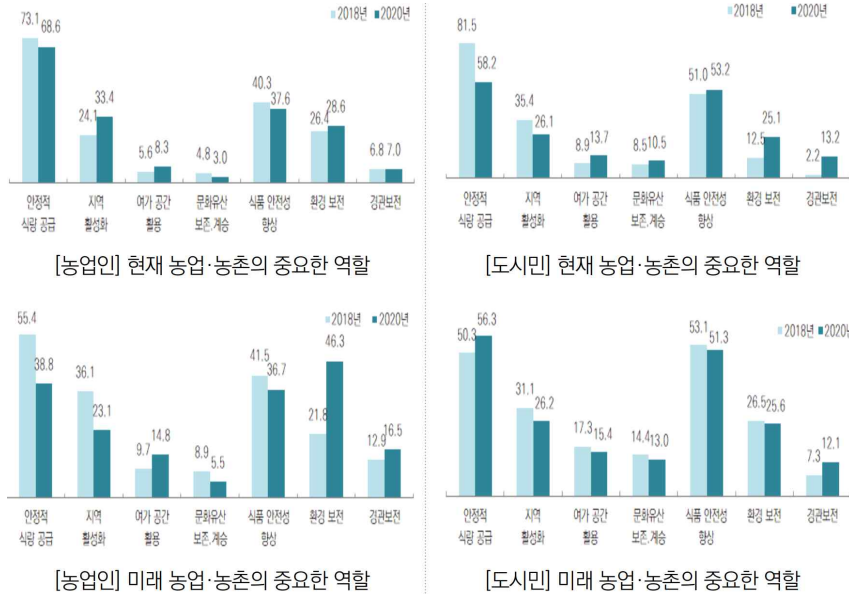
### □ 시장개방

- 1990년대 초 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)의 출범이후 농산물 무역이 자유화되기 시작하였고 광범위하게 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)을 체결함에 따라 농산물 시장은 빠르게 개방되었다. 농산물 시장개방은 전 세계적 시장경쟁 속에서 경쟁력이 약한 농가를 어렵게 하였으나 농업·농촌의 비시장적 가치를 재인식하는 계기가 되기도 하였다.

### □ 육구의 변화

- 소득 3만 달러 시대에 한국 농업인의 농업·농촌에 대한 의식은 농산물 중심에서 벗어나 농촌 자체가 가지는 비시장재적 특성, 즉 농촌의 풍광, 전통, 문화, 농촌다움(amenity) 등을 높이 평가하는 단계에 이르렀다. 그림 1은 농업인들이 농촌환경보전, 여가공간활용 등을 미래 농업·농촌에서 중요한 역할을 할 요소로 생각하고 있다는 것을 보여준다.

그림 1. 현재 및 미래 농업·농촌의 중요한 역할



자료: 우병준, 정도채, 박혜진, “농업·농촌에 대한 2020년 국민의식 조사결과,” 한국농촌경제연구원, 2020

## □ 시장가치와 비시장가치의 괴리

○ 농업·농촌이 창출하는 가치를 시장이 온전하게 반영하지 못하면 다음과 같은 가치의 괴리가 발생하게 된다.

- 공간적 가치의 괴리: 지역 가치 vs 광역 가치

ex) 국내외 가격차이

- 시간적 가치의 괴리: 지속적 가치 vs 현재 가치

ex) 환경농산물과 비환경농산물 가격차이

- 경제적 가치의 괴리: 사회적 가치 vs 사용재적 가치

ex) 쌀 농업의 사회적 가치는 사용재적 가치보다 높다

○ 시장에서 상품의 가치는 주로 광역 가치, 현재 가치, 사용재적 가치에 의해 결정되고, 지역 가치, 지속적 가치, 공공재적 가치는 잘 반영되지 않는다.

## 2. 정부의 대응

### □ 정책

○ 1990년대 이후 각 정부의 주요 농업정책을 요약하면 다음과 같다.

○ 김영삼 정부(1993-1997): 농산물 시장개방 시대의 첫 번째 정부로서 농산물 시장의

전면적인 개방 확대를 계기로 경쟁력 있는 부문과 효율적인 농업경영체 중심으로 농업구조를 개선하는 '신농정'을 추진하였다.

- 유례없는 막대한 농업부문에 대한 투융자를 체계적으로 수행하기 위해 '농림수산사업통합실시요령'을 도입하였다.

- 1992년부터 2001년까지 10년에 걸쳐 42조원을 농어촌에 투·융자하여 농어업인력 육성, 영농규모 확대, 기계화, 시설현대화 등 경쟁력 강화를 위한 생산기반정비를 도모하기로 하였다.

- 또한 15조원의 농어촌특별세를 징수하여 1994년부터 2004년까지 농어업의 경쟁력 강화를 위한 사업과 도로, 주택, 상수도 등 농어촌의 농어촌생활여건 개선과 농어민 복지 증진 분야에 사용하도록 하였다. 이 중 경쟁력강화 사업은 기본 42조원 구조개선사업과의 중복을 피하고 기술개발, 인력육성, 유통개선 등 농어업의 체질강화를 위한 사업에 중점을 두도록 하였다.

○ 김대중 정부(1998-2002): 농업생산기반조성 사업을 유지하는 가운데 1997년 외환위기로 인한 농가의 경영압박을 극복하기 위한 농가소득·경영안정 정책에 중점을 두었고 농업의 공익적 기능 개념을 도입하였다.

- 농업·농촌기본법을 제정하고 1999년부터 2004년까지 45조원을 투융자하는 '농업·농촌발전계획'을 시행하였다.

- 쌀생산조정제와 농산물 유통 개선 등을 통하여 농가의 소득을 향상시키는 정책을 시도하였다.

- 농작물 재해보험, 논농업직불제, 소득보전직접지불제 등이 중요한 농정수단으로 채택되었다.

○ 노무현 정부(2003-2007): 주요정책과제로 경쟁력 강화와 소비자 지향적인 농업정책, 농업인의 경영안정을 위한 소득정책, 삶의 질 향상을 위한 농촌정책을 설정하였다.

- 2004년부터 2013년까지 지방비와 자부담을 제외한 국고만으로 약 119조원을 투융자하는 '농업·농촌 종합대책'을 수립하였다.

- 쌀 수매제를 폐지하고 공공비축제를 실시하면서 쌀소득보전직불제를 도입하였다.

- 우수농산물관리제도(GAP), 쇠고기 생산이력제를 도입하고, 위해요소중점관리기준(HACCP) 적용의 확대를 추진하였다.

- 2004년 한-칠레 FTA가 발효되고 "자유무역협정체결에 따른 농어업인들의 지원에 관한 특별법"이 시행되기 시작하였다.

○ 이명박 정부(2008-2012): 농림수산식품 성장 잠재력 육성과 농어촌 삶의 질 향상을 강조하였다.

- 경쟁력 향상을 위하여 1차산업(생산) 중심의 정책을 2차산업(가공, 식품, 종자

등), 3차산업(유통, 물류 등) 등 고부가가치 영역으로 확대하고, 쌀 위주의 농업 생산체계를 다양한 작물 생산체계로 전환하는 정책을 시도하였다.

- 고령화된 농촌의 문제를 해결하기 위한 농촌사회개발 정책과 농촌복지 정책 예산의 비중을 증가시켰다.

○ 박근혜 정부(2013-2017): 고령화에 접어든 농업·농촌의 현실을 고려한 맞춤형 농정을 지향하였다.

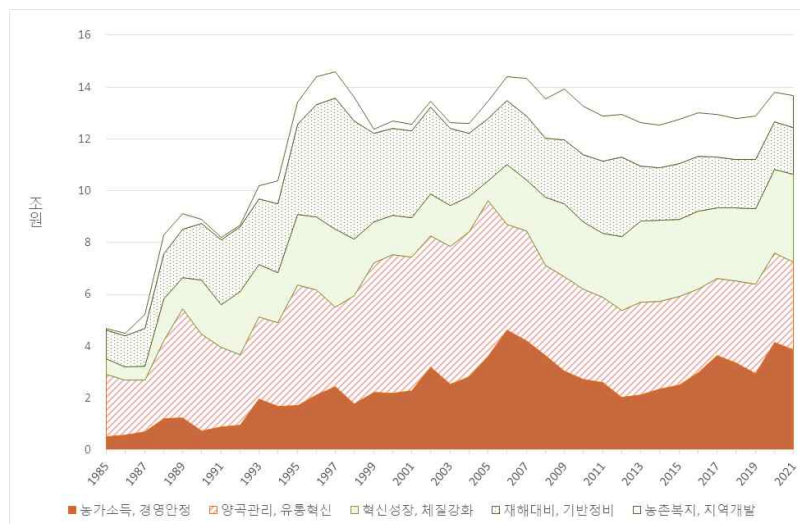
- 농촌의 활력을 유지하기 위해 농업의 6차 산업화를 추진하였다.

- 농업경영체 등록제도와 직불제의 강화 등 양극화되어가는 농업을 위해 맞춤형 농정을 펴기 위한 기초를 마련하였다.

## □ 예산

○ 농식품부의 농업·농촌 예산지출은 전통적으로 ① 농가소득·경영안정, ② 양곡관리·유통혁신, ③ 혁신성장·체질강화, ④ 재해대비·기반정비, ⑤ 농촌복지·지역개발과 같은 5개 항목으로 구분된다. 각 항목별 실질예산액 추이는 그림 2와 같다.

그림 2. 농식품부의 농업·농촌 실질 재정지출<sup>1)</sup>



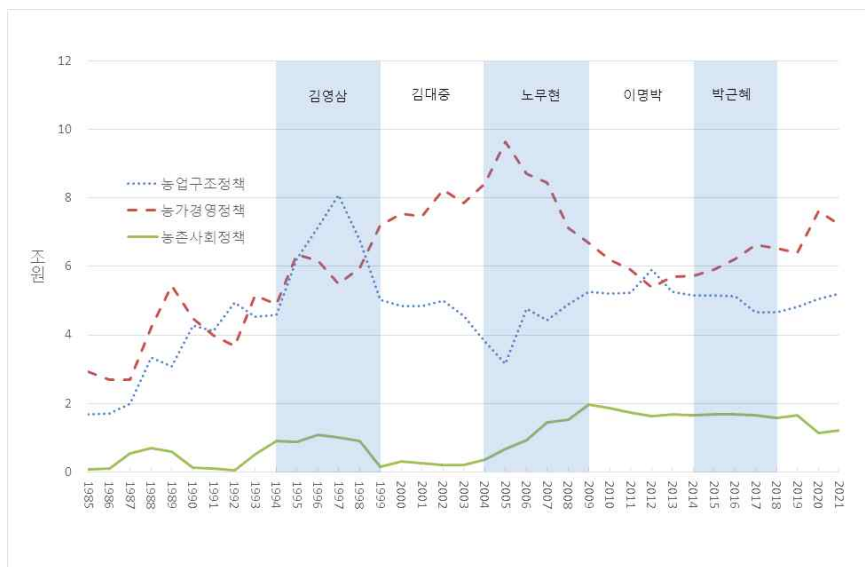
자료: 농식품부, 예산 및 기금운용계획 개요, 각연도

\* 2015년 기준 소비자 물가지수로 환산한 실질 재정지출

1) 재정지출은 농림축산식품부의 “예산 및 기금운용계획 개요” 자료를 바탕으로 예산지출에 기금지출을 합산하여 산출함. 기금지출은 주로 농업정책지출을 보완하기 위한 수단으로 사용되었으며, 연도별로 다르게 운용됨. 여기서는 1984~89년간에는 농어촌지역개발기금, 농업기계화촉진기금, 농어민후계자육성기금, 농업산학협동기금, 농지기금, 축산진흥기금, 잡업진흥기금, 농약관리기금, 한국농촌경제연구원운영기금, 농수산물가격안정기금을 농업정책지출에 포함시켰고, 1990~2006년 간에는 가격안정기금, 농지기금, 축산진흥기금을 농업정책지출에 포함시켰음. 2007년 이후부터는 예산지출과 기금지출을 통합한 예산자료가 작성되고 있으므로 기금지출을 따로 계산하여 합산하지 않았음.

- 위의 5개 부문은 다시 크게 묶어 농가경영정책(농가소득·경영안정, 양곡관리·유통혁신), 농업구조정책(혁신성장·체질강화, 재해대비·기반정비), 농촌사회정책(농촌복지·지역개발) 예산으로 분류해 볼 수 있다. 그림 3을 보면 정부의 성향에 따라 3가지 예산에 상당한 변화가 있었다는 것을 알 수 있다. 김영삼 정부에서는 3가지 예산을 모두 증가시켰으나 특히 농업구조정책 예산을 많이 증가시켰고, 김대중 정부에서는 외환위기의 영향으로 농업구조정책 예산과 농촌사회정책 예산을 감소시키는 와중에서 어려움을 겪는 농가들을 위하여 농가경영정책 예산을 증가시켰으며, 노무현 정부에서는 농가경영정책 예산을 감소시키는 대신 농업구조정책 예산과 농촌사회정책 예산을 증가시켰다. 그리고 이명박 정부 이후는 기존의 예산구조를 큰 변화 없이 유지하는 가운데 점차 농가경영정책 예산을 증가시키고 농업구조정책 예산을 감소시키는 추세를 보이고 있다.

그림 3. 정부별 농식품부의 농업·농촌 실질 재정지출



자료: 농식품부, 예산 및 기금운용계획 개요, 각연도

\* 2015년 기준 소비자 물가지수로 환산한 실질 재정지출

\*\* 각 정부의 예산 구간을 각 정부의 지속 구간보다 1년씩 뒤로 물려서 표시한 이유는 정부가 바뀐 다음 새로운 정부의 목표와 과제를 반영하는 예산이 시행되기까지 1년의 시간의 소요된다고 생각되기 때문임.

○ 최근 3년간 농식품부의 예산은 다음 표 1과 같다.

표 1. 최근 3년간 농식품부 예산

(단위 : 억원)

구 분	'19예산	'20예산*	'21예산**
총 지출	146,596	157,743	162,856
□ 사업비	142,321	153,284	158,341
• 농업·농촌	135,048	145,379	149,011
- 혁신성장·체질강화	30,587	33,908	37,081
- 농가소득·경영안정	30,859	43,858	41,987
- 농촌복지·지역개발	17,389	11,976	13,326
- 양곡관리·유통혁신	36,249	36,324	36,932
- 재해대비·기반정비	19,964	19,314	19,684
• 식품	6,924	7,515	8,934
• 기타 사업비	349	390	396
□ 기본적 경비	4,275	4,459	4,515

자료: 농식품부, 예산 및 기금운용계획 개요, 각연도

\* 농촌사업 일부 지방이양(5,655억원), 농업기반정비사업 지방이양(1,788억원)

\*\* 쌀소득변동직불(2,384억원), 논타작물재배지원(544) 등 사업 종료

### 3. 농업의 적응

#### □ 생산력의 유지

- 농업에 대한 투융자와 제도 정비는 농업에 자본을 제공하는 동시에 생산 지원의 내용을 명확히 하였고, 농산물 무역자유화에 대응하여 품목별 보호의 수위와 시장개방 일정, 피해 보완의 범위 등을 법제화함으로써 농산물 시장의 불확실성을 감소시켰다. 이에 따라 농업의 축산화와 시설화에 필요한 투자가 이루어지게 되었고 농업 생산력이 유지되게 되었다.
- 1990년대 이후 세계적 시장개방에도 불구하고 한국 농업은 크게 위축되지 않았다. FAO 통계에 의하면 한국 농업의 규모와 생산성은 다른 나라의 농업과 견주어 볼 때 크게 뒤쳐지지 않는다. 표 2가 보여주는 바와 같이 한국의 농림수산업 부가가치는 세계 15위, 농지 1ha당 부가가치는 1위이고, 농촌인구 1인당 부가가치는 15위이다.



표 2. 한국 농업의 국제비교

국가	2015년					1995년				'95-'15 농림수산 부가가치 증가율 (%)	
	농림수산 부가가치(A)	농지면적	농촌인구	농지 면적당 농림수산 부가가치(C)	농촌인구 1인당 농림수산 부가가치(D)	순 위					
	US Dollar (백만달러, 2005년 기준)	1,000ha	1,000명	\$1,000/ha	\$1,000/명	US Dollar (백만달러, 2005년 기준)	A	B	C		D
China	418,455	527,733	608,958	0.79	0.69	190,312	1	1	42	57	119.9
India	196,592	179,721	867,272	1.09	0.23	112,095	2	2	33	85	75.4
USA	148,112	405,863	59,677	0.36	2.48	81,516	3	3	62	20	81.7
Nigeria	77,113	70,800	96,962	1.09	0.80	19,161	4	15	34	53	302.5
Brazil	59,977	283,546	28,869	0.21	2.08	28,623	5	9	81	22	109.5
Japan	59,296	4,471	7,687	13.26	7.71	64,975	6	4	2	6	-8.7
Turkey	56,370	38,327	20,233	1.47	2.79	37,419	7	5	19	19	50.6
Indonesia	53,704	57,000	117,729	0.94	0.46	29,073	8	8	37	69	84.7
France	39,823	28,718	13,227	1.39	3.01	32,653	9	7	22	18	22.0
Russia	39,691	217,722	36,707	0.18	1.08	27,943	10	10	84	43	42.0
Italy	38,145	12,717	18,904	3.00	2.02	35,677	11	6	8	23	6.9
Pakistan	35,798	36,844	116,190	0.97	0.31	19,126	12	16	36	78	87.2
Spain	34,914	26,266	9,560	1.33	3.65	25,018	13	11	25	12	39.6
Mexico	32,538	106,236	25,938	0.31	1.25	22,785	14	12	70	39	42.8
Korea	28,775	1,701	8,700	16.92	3.31	22,779	15	13	1	15	26.3
Australia	24,506	371,078	2,530	0.07	9.69	14,522	16	18	97	3	68.7
Canada	22,761	62,671	6,518	0.36	3.49	17,276	17	17	63	13	31.7
Thailand	20,089	22,110	32,731	0.91	0.61	12,909	18	19	38	62	55.6
Argentina	18,071	148,700	3,446	0.12	5.24	11,862	19	21	90	10	52.3
Egypt	17,589	3,734	48,835	4.71	0.36	9,065	20	29	5	74	94.0

주: FAO의 통계를 이용하여 농업부가가치 100위 이내의 국가를 비교한 것임.  
 자료: FAO, FAOSTAT(www.fao.org/faostat/en/#data/, 접속일: 2019. 6. 1).

- 그러나 한국농업의 국제적 가격경쟁력은 높다고 할 수 없다. OECD 통계에 따르면 2018년 현재 한국의 농업생산자 보호(Producer Protection) 지표는 2.118이다. 이것은 한국 농산물의 농가판매가격이 국제적으로 표준인 나라(Australia)의 농가판매가격의 2.118배에 이른다는 것을 뜻한다(표 3 참조).

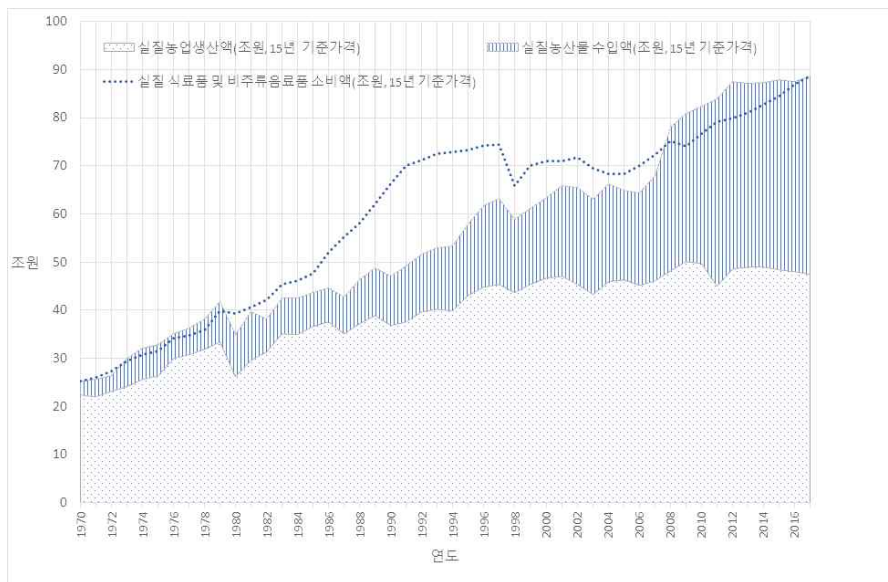
표 3. 주요국의 농업생산자 보호 수준 비교

	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Argentina	1.001	0.801	0.774	0.764	0.895	0.903	0.815
Australia	1	1	1	1	1	1	1
Brazil	1.037	1.042	1.047	1.004	1.025	1.012	1.009
Canada	1.123	1.115	1.115	1.059	1.071	1.060	1.052
China	1.008	1.037	1.108	1.153	1.140	1.126	1.109
India	0.920	0.822	0.783	0.920	0.893	0.875	0.863
Japan	2.300	2.013	1.918	1.598	1.751	1.793	1.794
Korea	2.914	2.299	1.783	1.991	1.854	1.942	2.118
Mexico	1.244	1.064	1.042	1.033	1.015	1.028	1.032
OECD(평균)	1.332	1.227	1.116	1.097	1.105	1.099	1.116
United States	1.149	1.064	1.023	1.028	1.030	1.032	1.068

자료: OECD Producer Protection( https://data.oecd.org/agrpolicy/producer-protection.htm#indicator-chart, 접속일: 2019. 9. 10).

- 그림 4에 의하면 1990년대에는 식품 공급(실질농산물 수입액과 실질 농업생산액의 합계)이 식품 소비(실질 식료품 및 비주류음료품 소비액)에 미치지 못했으나, 2000년대에 들어와서는 실질농산물 수입액이 증가하여 식품 공급과 소비가 균형에 가까운 상태에 머무르고 있다.

그림 4. 농산물 공급과 소비

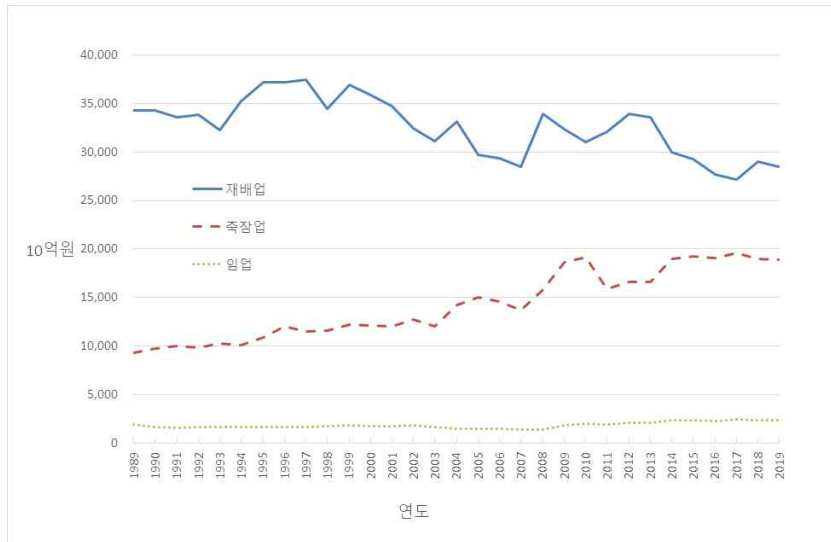


자료: 통계청

#### □ 작물구조의 적응: 축산화와 시설화

- 앞의 그림 4가 보여주는 바와 같이 1990년대 이후 농산물의 실질 생산액은 정체 상태에 있다. 그러나 작물의 구조에는 상당한 변화가 있었다. 넓은 농지가 필요한 식량작물(특히 쌀) 생산액의 감소와 좁은 농지에서도 높은 생산액을 올릴 수 있는 축산업과 시설채소 생산액의 증가가 두드러진다.
- 1995년에 40조원에 육박하던 재배업 실질 생산액이 2010년에 말에는 30조원 밑으로 감소한 반면 10조원 남짓하던 축잡업 실질 생산액은 20조원에 근접하게 되었다(그림 5 참조).

그림 5. 농림축산업 비중의 변화

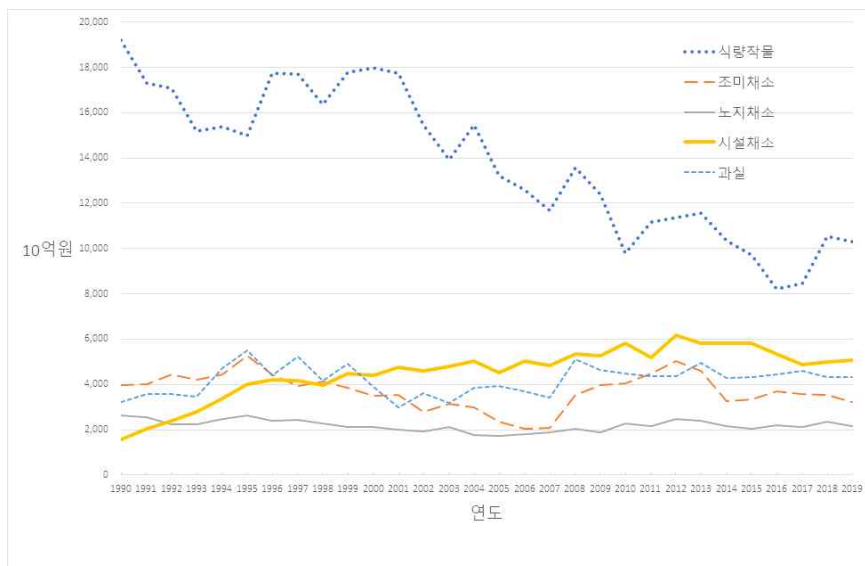


자료: 통계청

\* 2015년 기준 소비자 물가지수로 명목 생산액을 실질 생산액으로 전환.

- 재배업 실질 생산액의 감소를 주도한 것은 식량작물 실질 생산액의 감소이었으나 그 와중에서도 시설채소 실질 생산액은 증가했다. 1995년에 약 4조원이었던 시설채소 실질 생산액은 2010년대 말에는 약 6조원에 이르게 되었다(그림 6 참조).

그림 6. 재배업 비중의 변화



자료: 통계청

\* 2015년 기준 소비자 물가지수로 명목 생산액을 실질 생산액으로 전환.

□ 생산구조의 적응: 양극화와 집중화

- 1990년 대 이후 농가의 규모는 양극화 되고 있다. 이것은 고령화 되고 있는 농업이 농산물 판매를 중시하지 않는 자급농(또는 취미농, 부업농)과 농산물 판매에 전념하는 상업농(또는 전업농)으로 농가를 분화시켜 시장개방에 적응하고 있다는 것을 보여주는 것이다.
- 표 4에 의하면 1995년에는 판매액 500만원 미만 농가와 3천만원 이상 농가가 각각 47.3%(=20.5%+26.8%), 4.5%에 불과 했으나, 2015년에는 각각 53.7% (=24.6%+29.1%), 14.0%에 달했다. 판매를 중시하지 않는 다수의 비상업적인 농가와 판매에 집중하는 소수의 상업적인 농가로 농업이 양극화 되는 현상은 소수의 농가에 농업이 집중되는 현상을 초래한다. 이것은 정부의 농업에 대한 지원 역시 소수의 농가에 집중되게 된다는 것을 뜻한다.

표 4. 농가 판매액의 양극화(단위: %)

구분	100만 미만*	100-500만	500-1000만	1000-2000만	2000-3000만	3000-5000만	5000만 -1억	1억 -2억	2억 이상	총 농가 수	3천만원이상 농가비율
'95	20.50	26.79	23.56	17.53	7.16	3.58	0.71	0.14	0.04	1,500,745	4.46
'00	22.04	26.19	21.04	16.35	7.85	4.30	1.67	0.42	0.13	1,383,468	6.53
'05	23.69	27.99	16.61	13.61	7.83	5.75	3.23	0.88	0.41	1,272,908	10.27
'10	23.22	29.90	14.73	11.96	7.28	6.17	4.54	1.48	0.74	1,177,318	12.92
'15	24.64	29.11	14.06	11.25	6.91	6.20	5.15	1.83	0.85	1,088,518	14.03

자료: 통계청, 농어업총조사, 각연도

\* '10년과 '15년은 120만원 미만

- 농업집중 현상은 농산물 시장개방 이후 판매액이 증가한 축산과 시설채소에서 현저하게 나타난다. 표 5에 나타나 있는 1995년과 2015년간의 작물별 판매액과 농가수 변화를 보면 축산과 시설채소 판매액이 가파르게 증가하면서 농가수가 빠르게 감소하였다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 급속한 농가당 판매액 증가, 즉 농업의 집중화로 귀결되었다.

표 5. 농업의 집중

	실질판매액 (10억원)		농가수 (천호)		농가당 실질판매액 (천원)		면적(두)당 판매액 (천원)		농가당 판매액 증가율 (%)	면적(두)당 판매액 증가율 (%)
	1995	2015	1995	2015	1995	2015	1995	2015		
미곡*	12,940	8,005	1,203	635	10,753	12,599	12,412	10,976	17.2	-11.6
돼지	2,566	6,967	47	4	55,171	1,587,40	427	946	2777.2	121.3
한우	3,239	4,441	515	74	6,290	60,323	1,268	1,954	859.0	54.1
우유	1,561	2,285	23	4	69,295	515,475	3,018	7,044	643.9	133.4
달걀	1,410	1,910	64	11	21,983	174,559	29	19	694.0	-34.5
계란	1,027	1,837	45	17	22,824	111,300	24	38	387.6	59.6
사과	1,635	1,448	72	39	22,780	37,474	33,561	46,992	64.5	40.0
시설딸기	652	1,296	17	10	37,261	128,358	132,146	277,376	244.5	109.9

고추(건)**	2,189	997	943	335	2,322	2,973	22,688	22,771	28.1	0.4
시설토마토	273	985	13	10	21,694	94,949	84,214	229,711	337.7	172.8
시설수박	974	948	26	10	37,303	94,133	76,339	121,580	152.3	59.3
양파	295	900	81	55	3,627	16,416	27,168	58,416	352.6	115.0
인삼	518	819	10	8	51,652	98,403	96,240	61,104	90.5	-36.5
오리	280	814	15	2	18,165	479,446	107	98	2539.4	-8.8
마늘	2,224	773	574	123	3,873	6,298	49,631	40,017	62.6	-19.4
감귤	1,294	637	25	25	50,868	25,733	56,718	35,764	-49.4	-36.9
노지배추***	762	635	786	137	970	4,639	25,487	28,340	378.2	11.2
포도	1,110	586	48	29	22,983	19,995	54,402	43,479	-13.0	-20.1
시설참외	888	375	18	6	50,119	65,128	116,714	97,708	29.9	-16.3

자료: 통계청

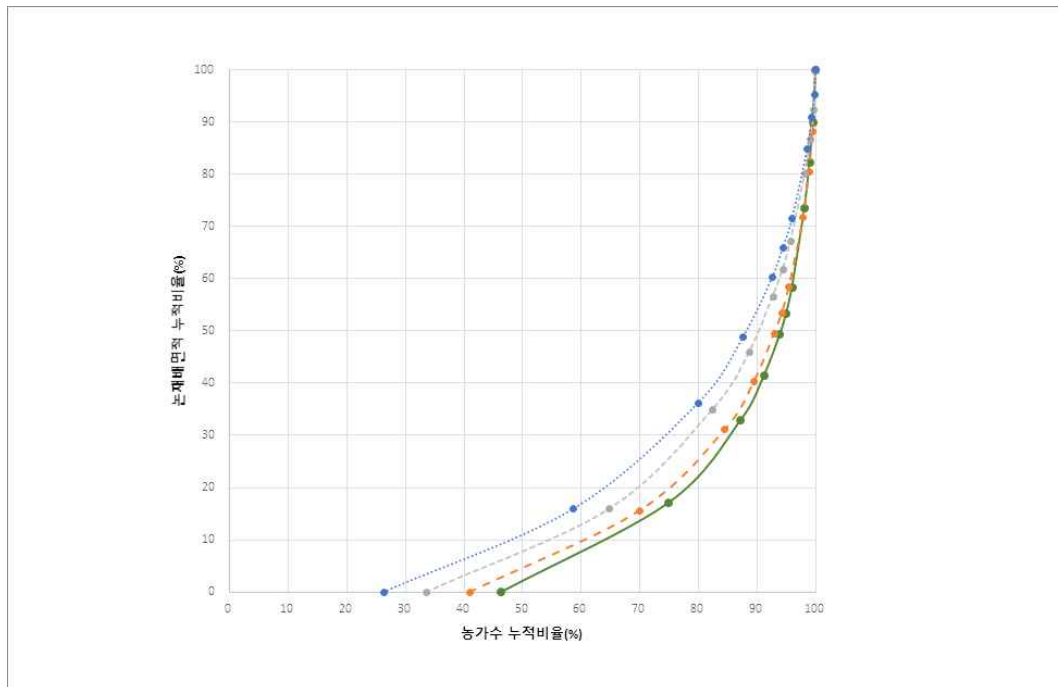
\* 볏짚 포함, \*\* 노지고추와 시설고추, \*\*\* 김장배추

§ 작물명이 이탤릭체인 것은 1995년에 판매액 15위 안에 포함되었으나 2015년에는 포함되지 못한 것.

§§ 인삼과 감귤의 면적은 수확면적이 아닌 재배면적

- 쌀의 경우는 기계화와 자동화에 편승한 위탁영농이 확산되면서, 1995년에 약 13조 원에 달했던 판매액이 2015년에 약 8조원으로 감소했는데도 불구하고, 재배면적의 집중화 현상이 나타나게 되었다. 그림 6의 로렌츠 곡선은 논 재배면적이 소수의 농가에 집중되는 경향이 강화되고 있음을 나타낸다. 그림에서 2005년, 2010년, 2015년, 2020년의 로렌츠 곡선의 지니계수(Gini coefficient)는 각각 60.7, 66.2, 72.6, 75.2이다.

그림 6. 논 집중도를 나타내는 로렌츠 곡선



주: 그림의 로렌츠 곡선은 왼쪽부터 각각 2005년, 2010년, 2015년, 2020년의 논 재배면적(타 작물 재배 가능, 비 재배면적과 다름. 임차 논 면적도 포함)의 집중도를 나타냄.

자료: 통계청, 농림어업총조사, 각연도; 통계청, 농축산물생산비조사, 각연도

#### 4. 문제점

##### □ 자원의 한계

- 근대화와 시장 개방에 따라 농업생산자원(인력, 농지 등)이 도시와 제조업으로 옮겨감에 따라 농촌이 고령화 되고(표 6 참조) 농업생산에 배분되는 자원이 부족하게 되었다.

표 6. 농가의 고령화(명, %)

	2000	2005	2010	2015
농가인구 합계	4,031,065	3,433,573	3,062,956	2,569,387
15세 미만	458,775	335,085	270,392	149,676
15~64세	2,696,281	2,099,182	1,819,885	1,432,510
65세 이상	876,009	953,608	972,679	987,201
유년 부양비	17.0	16.0	14.9	10.4
노년 부양비	32.5	45.4	53.4	68.9
총인구 부양비	49.5	61.4	68.3	79.4
65세 이상 비율	21.7	27.8	31.8	38.4
노령화 지수	190.9	284.6	359.7	659.6

자료: 통계청

\* 유년 부양비 = 15세 미만 인구×100/15~64세 인구

노년 부양비 = 65세 이상 인구×100/15~64세 인구

총인구 부양비 = 유년 부양비 + 노년 부양비

노령화 지수 = 노년 부양비×100/유년 부양비 = 65세 이상 인구×100/15세 미만 인구

- 농촌인구 중에 농가인구가 23%에 지나지 않고, 농가소득 중 농업소득이 30%가 안 되는 농업과 농촌의 분리현상이 나타나게 되었다(표 7, 8 참조).

표 7. 총인구 중 농촌인구와 농가인구 비중

	총인구(A)	농촌인구(B)	농가인구(C)	B/A (%)	C/B (%)
1975	35,281	17,910	13,244	50.8	73.9
1980	38,124	16,002	10,827	42.0	67.7
1985	40,806	14,006	8,521	34.3	60.8
1990	42,869	11,102	6,661	25.9	60.0
1995	45,093	9,572	4,851	21.2	50.7
2000	47,008	9,381	4,031	20.0	43.0
2005	48,138	8,764	3,434	18.2	39.2
2010	49,410	8,758	3,063	17.7	35.0
2015	50,617	9,392	2,569	18.6	27.4
2019	51,709	9,756	2,245	18.9	23.0

자료: 농식품부, 농림축산식품 주요통계, 2016

표 8. 농가소득 중 농업소득과 쌀 소득 비중

	농가소득 (천원)	농업소득 (천원)	쌀 소득 (천원)	농업소득비중 (%)	쌀 소득비중 (%)
2000	23,072	10,897	5,671	47.2	24.6
2005	30,503	11,815	4,511	38.7	14.8
2010	32,121	10,098	2,834	31.4	8.8
2015	37,215	11,257	3,606	30.2	9.7
2020	45,029	11,820	4,015	26.2	8.9

자료: 양정자료, 농식품부, 각연도

- 경지의 집중: 경지가 소수의 대규모 농가에 집중되게 되었다. 2015년 농림어업총조사에 의하면 판매액 3,000만원 이상인 14.03% 농가의 경지면적 비율은 41.01%인 반면에 판매액 500만원 미만인 53.75% 농가의 경지면적 비율은 21.04%에 지나지 않는다(표 9 참조).

표 9. 판매액 규모별 농가와 농지면적 분포(단위: ha, %)

구분	120만 미만	120- 500만	500- 1000만	1000- 2000만	2000- 3000만	3000- 5000 만	5000 만 -1억	1억- 2억	2억 이상	합계
농가	268,173	316,870	153,096	122,442	75,231	67,442	56,005	19,961	9,298	1,088,518
경지면적	87,431	188,114	159,977	183,600	153,526	180,863	205,108	101,421	49,747	1,309,787
농가비율(A)	24.64	29.11	14.06	11.25	6.91	6.20	5.15	1.83	0.85	100.00
경지면적비율(B)	6.68	14.36	12.21	14.02	11.72	13.81	15.66	7.74	3.80	100.00
B/A*	0.27	0.49	0.87	1.25	1.70	2.23	3.04	4.22	4.45	1.00

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2015

\*평균 농가의 몇 배 되는 농지를 경작하는지 나타내는 지수. 예를 들어 0.27은 평균 농가 경지의 0.27배를 경작한다는 것을 뜻하고 4.45는 평균 농가의 4.45배 경지를 경작한다는 것을 뜻함.

- 농작업의 집중: 상당한 수의 농가가 모든 농작업을 다른 농가에 위탁하고 직접 농사 짓지 않는 '위탁경영'에 의존하게 되었다. 즉 상당한 수의 농가가 '자경'이 아닌 '농업경영'을 하게 되었다. 특히 쌀농사의 경우 소수의 작업능력(기술과 기계 등)을 보유한 대규모 농가에 소규모 고령 농가들이 작업 전체를 위탁하는 비율이 높다.(표 10 참조).

- 2) "위탁경영"이란 농지 소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급하기로 약정하고 농작업의 전부 또는 일부를 위탁하여 행하는 농업경영을 말한다.(농지법 제2조 제6항)
- 3) "자경(自耕)"이란 농업인이 그 소유 농지에서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업(農作業)의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 것과 농업법인이 그 소유 농지에서 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 말한다.(농지법 제2조 제5항)
- 4) "농업경영"이란 농업인이나 농업법인이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 말한다.(농지법 제2조 제4항)

표 10. 논벼 수확 면적별 전작업 위탁농가 비율

논벼수확규모	농가수	전작업 위탁 농가비율(%)				
		묘관작업	논갈이	모내기	농약살포	벼베기/탈곡
0.1ha 미만	14,601	56.06	67.30	71.23	44.63	81.00
0.1~0.5	297,154	54.62	69.76	73.59	47.01	84.57
0.5~1.0	156,101	41.12	58.54	64.62	40.24	81.81
1.0~1.5	54,393	29.99	45.56	54.64	33.42	75.69
1.5~2.0	36,644	23.36	33.44	44.84	27.64	67.38
2.0~3.0	27,386	16.39	22.52	34.78	21.41	58.32
3.0~4.0	17,881	12.19	13.88	23.67	16.19	44.34
4.0~5.0	8,289	9.35	10.23	18.18	13.55	37.42
5.0~6.0	5,126	8.21	7.84	15.65	11.78	31.37
6.0~7.0	5,366	6.91	5.57	10.25	9.84	23.09
7.0~10.0	6,703	5.74	4.64	9.03	8.85	19.98
10.0ha 이상	5,720	5.07	3.57	6.49	8.22	12.45
합계/평균	635,364	42.25	56.07	61.96	39.25	76.90

자료: 농림어업총조사, 통계청, 2015

## □ 환경의 한계

- 자연환경: 축산화, 시설화는 좁은 농지에 많은 자본과 노동을 투하하는 집약농업의 형태로 진행되었다. 이는 면적당 산출되는 농림수산 부가가치를 세계적인 수준으로 높이는데 기여했으나, 수질, 토양, 경관 등의 악화와 악취 및 온실 가스 발생 등 자연환경의 악화를 초래했다(그림 7 참조).

그림 7. 주요국의 농업생산성 성장경로



주: 1) 부가가치는 국별 물가지수를 이용하여 2005년 기준 실질 부가가치를 산출한 뒤, 그것을 2005년 US dollar 환율로 환산한 것임.

2) 각 나라별 경로에서 가장 왼쪽 점이 1990년임.

자료: FAO, FAOSTAT([www.fao.org/faostat/en/#data/](http://www.fao.org/faostat/en/#data/)), 접속일: 2019. 5. 1).



- 정주환경: 농촌의 인구감소가 의료, 교통, 교육, 문화 등 정주환경을 악화시키고 정주환경의 악화가 다시 인구감소로 이어지는 악순환이 농촌 활력을 감소시키고 있다 (표 11 참조).

표 11. 도·농간 정주 만족도 격차가 큰 세부 항목

단위: 점

항목	도시 (N=793)	농어촌 (N=2,219)			도-농 차이
		읍 (N=923)	면 (N=1,296)	읍-면 차이	
임신·출산 의료 서비스 이용 편의성	6.75	4.56	4.35	-0.21	-2.31
의료 서비스 범위의 다양성	7.09	5.33	4.70	-0.63	-2.13
의료 서비스 수준	6.94	5.41	4.80	-0.61	-1.89
신속한 응급 의료 서비스	7.02	5.18	5.19	0.01	-1.83
의료 서비스 접근성	7.41	6.26	5.31	-0.95	-1.70
대중교통 이용 편의성	7.12	5.48	5.05	-0.43	-1.89
생활 서비스 이용 편의성	7.29	6.29	5.15	-1.14	-1.67
인터넷, 모바일 등 통신 시설 이용 편의성	7.55	6.61	5.74	-0.87	-1.45
방과후 교육 기회	6.53	5.39	4.82	-0.57	-1.47
지역사회 연계 교육 활성화	6.08	5.02	4.40	-0.62	-1.42
평생교육 기회	6.14	5.05	4.48	-0.57	-1.42
문화·여가 프로그램 다양성	6.15	4.87	4.10	-0.77	-1.73
문화·여가 시설 이용 편의성	6.23	5.04	4.22	-0.82	-1.67

주: 각 항목 11점 척도(0~10점)로 만족도를 평가함.

자료: 한국농촌경제연구원, 2020. “농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사.”

김미복 외(“100년 농협기를 마련을 위한 제도개선 방안 연구,” 한국농촌경제연구원, 2021)에서 재인용

## □ 효율성의 한계

- 이러한 자원과 환경의 한계는 생산을 정밀하게 조절하여 적은 자원과 환경을 투입하여 많은 생산을 할 수 있도록 하는 스마트 농업(또는 디지털 농업)을 도입하여 농업 생산의 효율성을 증진함으로써 극복할 수 있다고 생각되나, 표 12가 보여주는 바와 같이 스마트팜과 스마트축사의 보급률은 높지 않다.

표 12. 스마트팜 보급 실적 및 목표

단위: ha, 호, %

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2022년	
원예	시설작물 재배면적(A)*	50,210	66,919	67,407	67,532	69,567	70,187	-	
	스마트팜	누적면적(B)**	405	769	1,912	4,010	4,900	5,383	7,000
		스마트팜 비율(B/A)	0.81	1.15	2.84	5.94	7.04	7.67	-
축산	축산 총농가(C)**	57,885	53,301	53,462	54,876	52,870	53,098	-	
	스마트축사	누적농가(D)**	23	181	430	801	1,425	2,390	5,750
		스마트축사 비율(D/C)	0.04	0.34	0.80	1.46	2.70	4.50	-

자료: \* 농업면적조사(통계청 홈페이지, <http://kosis.kr>, 2020.10.7. 접속)의 시설작물 재배면적 중 밭 면적.

\*\* 농림수산물식품교육문화정보원(2020).

\*\*\* 농림어업조사(통계청 홈페이지, <http://kosis.kr>, 2020.10.7. 접속)의 영농형태별 농가 중 축산.

김미복 외(“100년 농협기를 마련을 위한 제도개선 방안 연구,” 한국농촌경제연구원, 2021)에서 재인용

- 효율성 높은 농법을 도입하는 경영혁신이 어려운 이유 중 가장 중요한 것이라고 생각되는 것은 농가 경영주 연령이다. 4차 산업혁명기술(정보·통신 기술)을 이용한 농업경영이 가능한 젊은 농업 경영주의 급속한 감소는 스마트팜이나 스마트축사의 도입에 가장 큰 장애가 되고 있다(표 13 참조).

표 13. 농가 경영주의 연령분포 변화(호수, %)

연령대	2000		2005		2010		2015		2000~2015	
	호수	비율	호수	비율	호수	비율	호수	비율	증감	변화율
39세 이하	91,516	6.6	42,392	3.3	33,143	2.8	14,336	-1.3	-77,180	-11.6
40~49세	237,737	17.3	185,849	14.6	140,479	11.9	84,025	-7.7	-153,712	-6.7
50~59세	348,067	25.3	302,852	23.8	287,139	24.4	246,824	-22.7	-101,243	-2.3
60~69세	479,485	34.8	430,473	33.9	352,427	30.0	332,158	-30.5	-147,327	-2.4
70세 이상	226,663	16.5	311,342	24.5	364,130	31.0	411,145	-37.8	184,482	4.0
합계	1,376,198	100	1,270,526	100	1,175,622	100	1,087,726	-100	-288,472	-1.6

자료: 통계청, 농어업 총조사, 각연도.

마상진, 정은미, 김경인(“고령화 시대 청년 창업농업인 육성체계 개선방안,” 한국농촌경제연구원, 2017)에서 재인용.

## 5. 정책 방향

### □ 농가경영 정책

- 새로운 자원의 모색과 공익직불: 대부분의 농업생산자원이 대규모 상업농에 집중되어 있으므로 중소규모 농가에 새로운 소득자원을 찾아 주는 것이 필요하다. 농촌이 가지고 있는 농촌자원(생태·환경적 자원, 전통문화적 자원, 지리적 자원, 사회적 자원 등)을 이용하여 농가들이 농촌의 공공재적 가치를 함양하도록 하고 그 보상으로 정부가 농가에 직접지불을 해주는 공익직불 정책을 확대해 나갈 필요가 있다.
- 농가경영의 투명성: 정부의 농가경영지원을 어렵게 하는 중요한 원인 중의 하나는 농가경영의 불투명성이다. 농가에 대한 조세제도를 정비하여 농가경영상태가 투명하게 파악될 수 있다면 소규모 농가에 더욱 적극적인 지원을 해줄 수 있고 대규모 농가의 경영위험을 감소시키는 시장제도(예를 들어 보험)를 더욱 쉽게 정착시킬 수 있을 것이다.

### □ 농업구조 정책

- 스마트 농업 기반: 농업의 효율성을 높이기 위해서는 스마트 농업에 필요한 각종 도구·자재가 개발되어 시장에서 자유롭게 거래될 수 있도록 하는 환경이 조성되어야 하고, 그러한 도구·자재들이 무리 없이 사용될 수 있도록 하는 기반시설(통신, GPS 등)과 기반제도(규제의 완화)가 필요하다.

- 청년농: 4차 산업혁명의 정보통신기술을 농업에 적용하여 농업구조의 혁신을 가져올 수 있는 젊은 경영주체가 농업에 진입할 수 있도록 하는 과감한 유인(incentive) 정책이 있어야 한다.

#### □ 농촌사회 정책

- 소통과 협력: 농촌이 농업인만을 위한 생산 공간이 아니라 전 국민을 위한 생활·휴식 공간이라는 인식의 전환이 있어야 한다. 농촌지역사회 주민들과 국민들 간의 소통과 협력이 필요하다.
- 협치: 농촌의 정주환경을 개선하기 위해서는 전 국민을 위한 보편적 복지와 농촌의 특수한 여건을 감안한 농촌 복지를 결합하고 보완하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 정부 부처 및 관련 조직간 협력과 협치가 선행되어야 한다.