

[쌀 산업 정책연구 시리즈 5]

경영이양직불제 지급단가 어떻게 할 것인가?

GS&J 연구위원 김 태 균
tkkim@knu.ac.kr

1. 경영이양직불제 개요
2. 추진실적이 왜 부진한가
3. 효과는 있었는가
4. 직불금 단가를 인상할 것인가

경영이양직불제 지급단가 어떻게 할 것인가?

김태균 연구위원(경북대 교수)

1. 경영이양직불제 개요

- 쌀 농업에 있어서 규모화는 경쟁력 제고와 소득 증대 효과가 있는 것으로 생각된다.
- 따라서 1997년부터 경영규모 확대를 촉진하고 고령은퇴농가의 소득안정을 도모하기 위하여 경영이양직불제를 도입하였다.
- 경영이양직불제는 10년 이상 벼농사에 종사한 63세 이상 69세 이하의 농업인을 대상으로 한다.
- 2002년까지는 대상 연령이 65세 이상이었으나 자연적 은퇴 농업인에게까지 지원하는 것은 비효율적이라는 비판이 제기되어 연령 상한을 69세로 설정하였다.
- 위의 대상자가 3년 이상 소유하고 있던 농업진흥지역안의 2ha 이내 논을 농촌공사 또는 경작규모가 2ha 이상이고, 55세 이하인 농업인에게 매도하거나 5년 이상 장기 임대하는 경우 지급한다.
- 임대의 경우 일시불로 297만 7천원/ha을 지급하고, 매도의 경우에는 만 70세까지(최장 8년) 매년 289만 6천원/ha을 지불한다.
- 2004년 매도시 매월 일정액을 지불하는 분할지급형이 새롭게 추가되었다.
- * 임대형의 지급단가는 자가영농시 평균소득과 임대시 평균소득 차액의 70%를 적용하여 산출한 것이다.

* 매도형의 지급단가는 평균 쌀소독의 5개년 평균(7,240천원/ha)×60대 노동환산계수 (0.8)×명예퇴직금지급비율(50%)=2,896천원/ha에 의하여 산출되었다.

○ 임대형은 일시불이고, 매도형은 만 70세까지 매년 분할 지급하기 때문에 이 두 가지 경우를 비교하기 위하여 연간 지급단가로 환산하면 임대형은 연간 44만 2천원/ha이고(8년간 임대, 4% 할인율 가정), 매도형은 연간 289만 6천원/ha이다.

* 임대형의 일시불 297만 7천원은 연간 44만 2천원씩 8년간 지급한 것과 같다(할인율 4% 가정).

2. 추진실적이 왜 부진한가

□ 추진실적이 기대보다 부진

○ 1997년부터 2005년까지 6만 7,513명의 고령농업인에게 1,267억 6,900만원(1인당 약 189만원)을 지급하여, 쌀 전업농 4만 5,117명에게 4만 5,367ha(1인당 약 1.01ha)의 농지가 이양되었다.

○ 시행 초기에는 만 명 이상이 참여하였으나, 그 후 예산이 줄어들어 2002년에는 936명만이 참여하였다(그림 1).

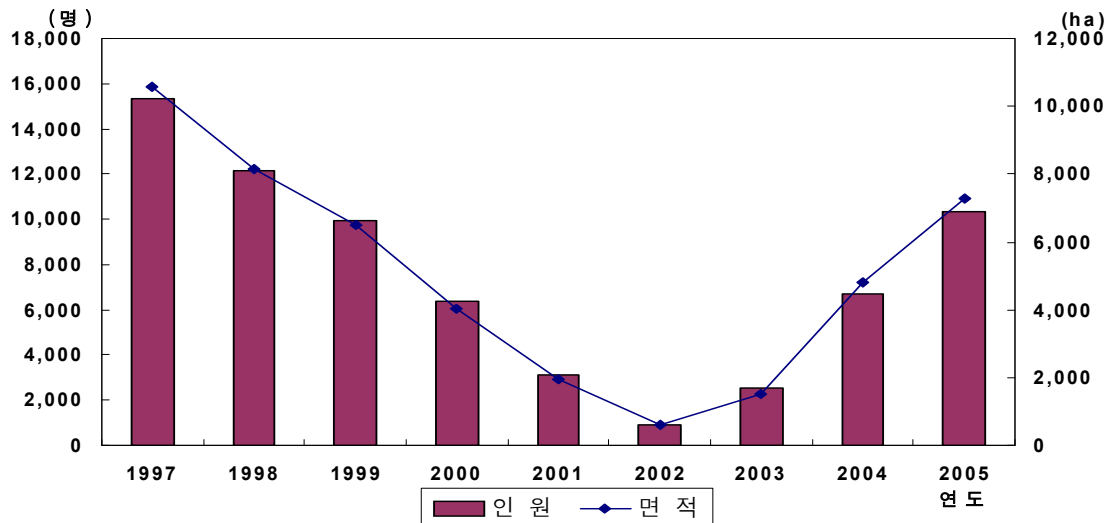
— 2003년 이후 제도개편에 의해 참여인원이 다시 증가하였으나, 만족할 만한 수준은 아니다.

○ 1997년에는 예산부족으로 일부의 신청자들은 지원하지 못하였으나, 2005년에는 농업인들의 참여부족으로 65억원의 예산이 전용되었다.

○ 논농사에 종사하는 63세 이상 69세 이하의 농업인은 2004년 기준으로 약 18만 5,000명으로 추산되므로 2004년에는 이 중 3.6%, 2005년에 5.6%가 이 제도에 참여한 것으로 추정된다.

— 경영이양 중 임대형이 80% 이상을 차지하여 매도형은 거의 이용되지 않고 있다.

<그림 1> 연도별 경영이양직불사업 추진실적



□ 임대형 경영이양제도에 참여할 농가는 대상농가의 3.6% 정도에 불과

○ 이 제도에 참여하는 경우 참여농가의 ha당 연소득은 임대료 수입 303만 1천원과 10a당 경영이양직불금 44만 2천원을 합쳐 347만 3천원이 된다(표1).

* 임대료 303만 1천원은 진흥지역내 임대차료에 대한 조사치이다(농촌공사).

○ 따라서 다른 요인이 영향을 주지 않는다면 10a당 소득이 347만 3천원보다 적은 비효율적 농가들만이 경영이양직불제에 참여할 것이다.

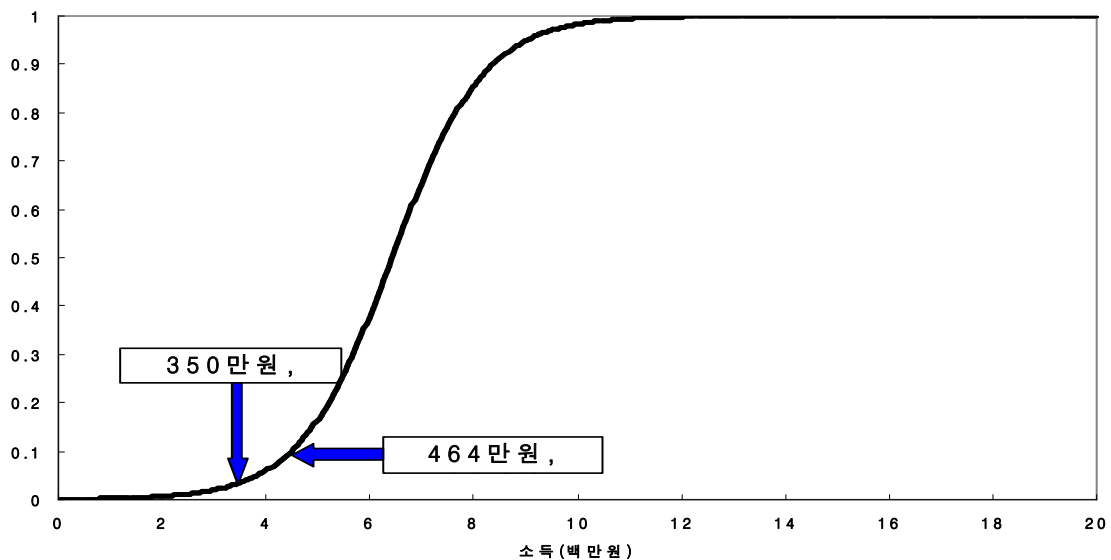
<표 1> 임대형과 매도형의 연간 소득

단위: 천원/ha/년

구분	임대형	매도형
이자 소득	-	1,740
임대료	3,031	-
직불금	442	2,897
계	3,473	4,636

- 2004년 논벼 생산비 조사 자료를 이용하여 경영주 연령이 63~69세인 농가의 소득 분포를 분석한 결과, 10a당 소득이 347만 3천원 이하인 농가는 3.6% 정도에 불과하여 이 제도에 참여하는 것이 경제적으로 유리한 농가는 일부에 지나지 않는 것으로 나타났다(그림 2).

<그림 2> 고령농가의 10a당 소득분포 누적



□ 매도형 경영이양제도에 참여할 농가는 11.2% 정도

- 매도형의 경우 ha당 소득은 직불금 289만 6천원과 토지 매각대금*에 대한 이자소득* 174만원의 합계 463만 6천원정도인 것으로 추정된다.

* 평당 가격이 전국 평균인 58,000원/평으로 가정하면 ha당 매각대금이 1억 7,400만원 된다.

* 이자 소득은 토지매각대금 × (이자율 - 물가상승율)로 산출되며, 여기서 물가상승율을 고려한 것은 인플레이션으로 판매대금의 가치가 매년 감소하는 손실을 감안하기 위한 것이다.

- 10a당 소득이 463만원이하인 농가가 11.2%이므로 이 제도에 참여하는 것이 경제적으로 유리한 농가수는 전체 농가의 10%는 될 것으로 추정된다.

- 임대형보다 소득이 더 높은데도 불구하고 참여율이 임대형보다 낮은 것은 지가상승에 대한 기대 때문으로 생각된다.

3. 효과는 있었는가

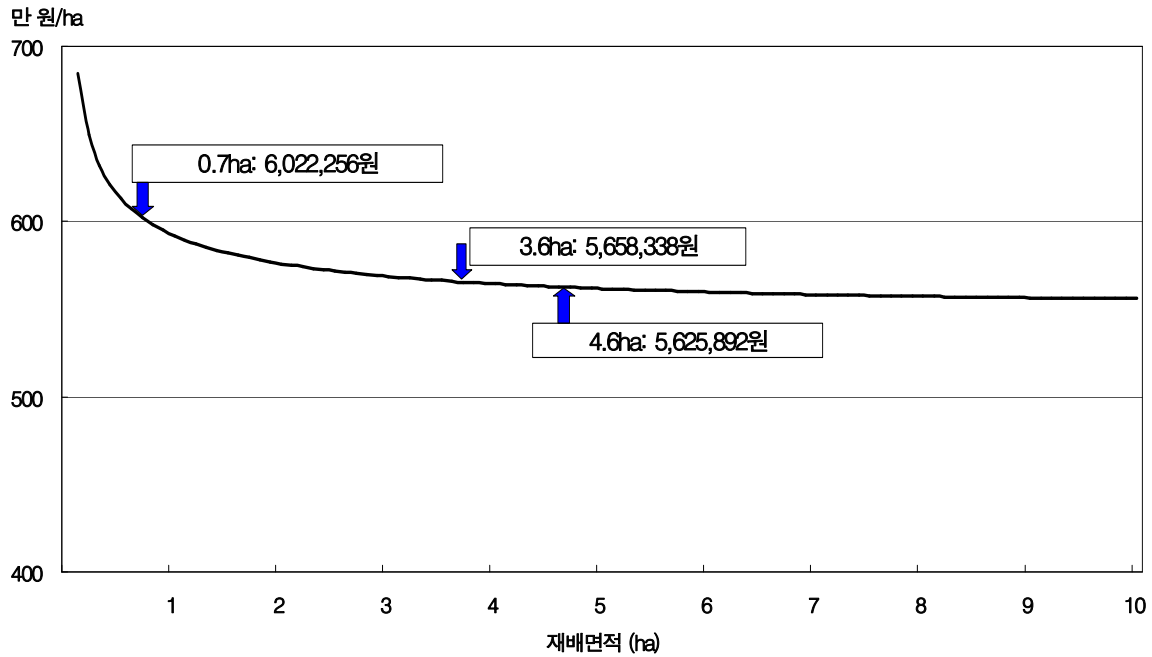
□ 생산비 절감과 소득안정 효과

- 경영이양직불제는 규모확대에 의해 생산비를 절감하고 고령농가의 소득을 안정시키는 두가지 효과를 기대할 수 있다.
- 연간 생산비 절감액은 규모별 생산비 차이에 따라 결정되고 총생산비 절감액은 이 제도가 은퇴시기를 얼마나 앞당기는 효과를 갖는가에 따라 결정된다.
- 임대형 경영이양농가의 임대차 계약기간이 평균 8년이므로 이 제도에 의하여 은퇴 시기가 8년 앞당겨지는 효과가 있다고 가정하였다.

□ 생산비 절감 효과는 8년간 345만원/ha

- 은퇴 농가의 평균 경작 규모는 0.7ha이고 규모 확대 농가의 평균 규모는 3.6ha에서 4.6ha로 증가한 것으로 조사되었으므로, 0.7ha 규모 농가가 경작하던 농지 1ha가 3.6ha 농가로 경영이양되어 4.6ha의 전업농가가 되는 경우를 상정하였다.
- 이 경우 총 생산비가 연간 51만 3,170원이 절감되어 8년간 절감액의 현재가치는 345만 5,043원이 된다(표 2).
- 생산비는 경작규모에 따라 감소하여 0.7ha 농가의 ha당 생산비는 602만원, 3.6ha 농가는 566만원, 4.6ha 농가는 563만원이다(그림 3).
- 그러나 조기 은퇴 효과가 8년보다 짧다면 그 만큼 생산비 절감 효과는 감소한다.

<그림 3> 경영규모와 생산비(2004)



<표 2> 1ha의 경영이양에 의한 생산비 절감 효과

(단위: 원)

구분	이양전 생산비	이양후 생산비	생산비 절감	연간 생산비 절감 ³⁾	생산비 절감액의 현재가치 ⁴⁾
이양 농가 농지(1ha) ¹⁾	6,022,256	5,625,892	396,364	513,170	3,455,043
규모확대농가 농지(3.6ha) ²⁾	20,370,017	20,253,211	116,806		

1) 이양을 한 고령농업인의 경영면적은 0.7ha를 적용함.

2) 이양을 받은 쌀 전업농의 이양 전 경영면적은 3.6ha, 이양 후 경영면적은 4.6ha를 적용함.

3) 연간 생산비 절감액은 이양농지(1ha)의 생산비 절감액과 쌀 전업농 소유 농지(3.6ha)의 생산비 절감액을 합한 금액임.

4) 이자율은 4%, 영향을 미치는 기간은 8년(이양농지의 평균 임대기간)을 적용함.

즉, 생산비 절감액의 현재가치는

$$\frac{513,170}{(1+0.04)} + \frac{513,170}{(1+0.04)^2} + \dots + \frac{513,170}{(1+0.04)^8}$$

□ 임대형의 경제적 유리성

- 8년간의 생산비 절감액 345만5,043원이 임대형 직불금 단가 297만7,000원보다 47만 8,043원이 더 크므로 경제적 유리성이 있는 것으로 나타났다.
- 그러나 만약 조기은퇴 효과가 6년 이하라면 경제적 유리성이 없어지므로 조기은퇴 효과에 대한 추가 분석이 필요하다.
- 이양 전 ha당 소득이 347만 이하인 비효율적인 고령 농가가 참여한다면 이들 농가는 확정된 임대료와 직불금으로 347만원의 안정된 소득을 얻는 효과를 기대할 수 있다(표 1).

□ 매도형의 경제적 유리성

- 매도형의 지급액은 ha당 매년 289만 6천원인데 비해 생산비 절감액은 51만 3천원이므로 경제적 유리성은 없다.
- 그러나 이양농가의 소득은 ha당 436만 6천원이 되어 임대형보다 높다.

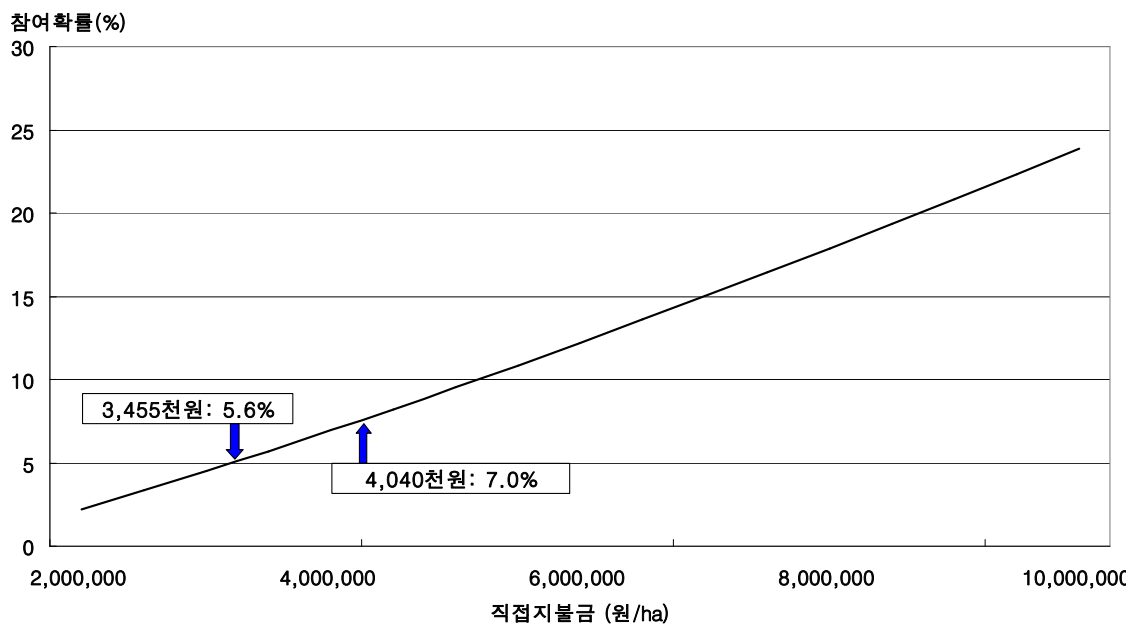
4. 직불금 단가를 인상할 것인가

□ 임대차형 직불금 지급단가 인상 필요

- 임대형 경영이양직불제는 경제적 효율성이 있는 것으로 평가되는 데도 불구하고 추진실적이 부진하기 때문에 이 제도를 활성화하는 노력이 필요하다.
- 경영이양의 경제적 조건을 만족시켜야 하며 이를 위해서 지급단가를 인상할 필요성이 있다.
- 제1안은 생산비 절감액과 동일한 수준으로 인상하는 것이다.
- 경영이양에 의해 생산비가 절감되어 효율성 측면에서 정(正)의 효과가 발생하기 때문에 생산비 절감액과 동일한 직불금 지급단가를 설정할 수 있다.

- 1ha당 생산비 절감액의 현재가치는 345만 5천원이므로, 이 금액을 일시금 직불금 단가로 설정한다(현재의 임대형 직불금 297만 7천원보다 47만 8천원 증액된 것이다).
 - 제2안은 쌀소득보전직불제의 고정직불금과 동일한 수준으로 인상하는 것이다.
 - 경영이양에 의해 농지를 임대할 경우 쌀소득보전직불제의 고정직불금을 받을 수 없기 때문에 이와 동일한 금액을 지급할 필요가 있다.
 - 쌀소득보전직불제의 고정직불금은 연간 60만원/ha이므로, 8년 동안의 현재가치는 404만원으로 추정되며(이자율 4% 가정), 이 금액을 직불금 단가로 설정한다.
 - 이와 같이 임대형 직불금 단가를 인상할 경우 농가 참여율은 1안의 경우 5.6%, 2안의 경우 7.0%로 예측된다(그림 4).
- * 직불금 단가에 따른 참여율을 예측하기 위하여 300명의 전화조사 자료를 이용하여 로짓모형을 추정하였다.

<그림 4> 임대형 직접지불금과 참여율



<표 3> 임대형 직불금 단가에 따른 참여율 및 예산

구분	단가(천 원/ha)	참여율(%)		예산(억 원) ²⁾
		참여율(%)	인원(명) ¹⁾	
현재	2,977	4.5	8,321	183
제1안	3,455	5.6	10,360	265
제2안	4,040	7.0	12,950	387

1) 참여인원 = 참여율 × 63~69세 논벼 농업인의 추정치(185,000명)

2) 예산 = 단가 × 참여인원 × 고령농업인 1인당 이양 면적(0.74ha)

- 정부예산은 1안의 경우 연간 265억원, 2안의 경우 387억원 소요될 것으로 추정되며, 정부예산의 사정에 따라 대안을 선택할 수 있을 것이다 (표 3).

□ 매도형 직불금 지급단가 인상은 부정적

- 매도형 직접지불제의 지급단가가 임대형보다 상대적으로 높게 설정되었는데도 불구하고 지가상승에 대한 기대 때문에 참여율이 매우 낮으므로 지급단가 인상은 효과가 없을 것으로 생각된다.
- 매도형 직불금 지급단가는 임대형과 동일한 수준으로 인하하는 것이 바람직하다.
- 즉 매도형의 예산을 줄이고 그 예산을 임대형으로 전용하는 것이 더 효율적이다.

□ 연령에 따른 지급단가의 차등화 필요

- 나이가 많을수록 자연은퇴 연령에 근접하게 되어 은퇴시기를 앞당기는 효과가 적어지는 점을 고려하여 지급액을 연령에 따라 차등화할 필요가 있다.

<부록> 경작규모와 생산비 변화

2004년 논벼 생산비 조사 자료를 이용하여 재배면적에 대한 총 생산비 합수를 추정한 결과는 다음의 식과 같으며, 재배면적과 ha당 생산비의 관계는 <그림 3>과 같이 나타난다.

$$\ln C = 13.612 + \underset{(0.260)^*}{0.955} \ln SC + \underset{(0.005)^*}{0.008} (\ln SC)^2 + \underset{(0.030)^*}{0.226} \ln Yield$$

C: 총생산비(원), SC: 재배면적(ha), Yield: 단위당 수확량(kg/ha)

()안의 숫자는 표준오차를 나타냄.

* 5% 유의수준에서 유의성 있음.

$$R^2=0.98.$$