



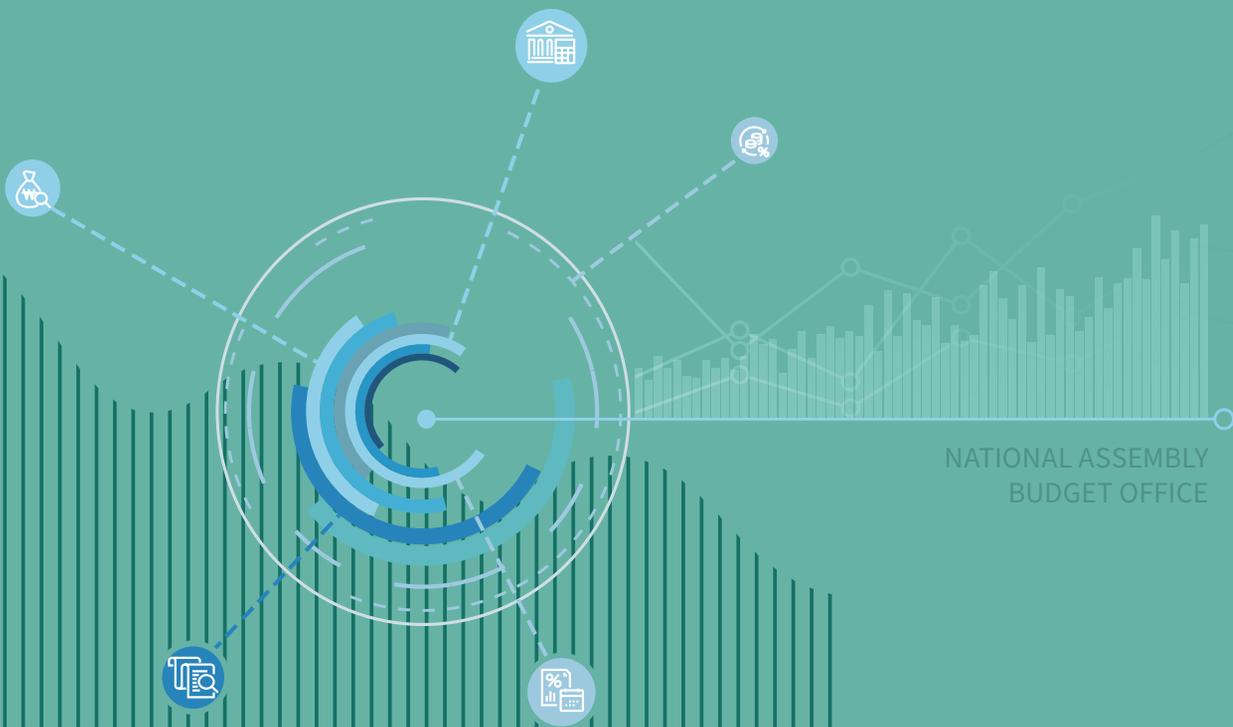
2023.10.

국회예산정책처 I 예산안 분석

2024년도 예산안 주요 사업 분석

Analysis of Major Programs in the Budget Proposal

(1) 농업인력 수급 안정 사업 분석



NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2024년도 예산안 주요 사업 분석

(1) 농업인력 수급 안정 사업 분석

예산안분석시리즈 VI (1)

농업인력 수급 안정 사업 분석

총 괄 | 최병권 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
변재연 경제산업사업평가과장

작 성 | 임홍연 경제산업사업평가과 예산분석관

지 원 | 윤혜정 경제산업사업평가과 행정실무원
정지은 경제산업사업평가과 자료분석연구원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의
의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문 의 : 예산분석실 경제산업사업평가과 | 02) 6788-3777 | eie@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

예산안분석시리즈 VI (1)

농업인력 수급 안정 사업 분석

2023. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정 활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2023. 10. 24.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

정부는 지난 9월 1일 총수입 612.1조원, 총지출 656.9조원 규모의 2024년도 예산안을 국회에 제출하였습니다. 정부는 이번 예산안에 대하여 2023년에 이어 건전재정 기조를 견지하면서, 재정수지·채무 악화를 최대한 억제하고, 사업의 원점 재검토 및 R&D·보조사업 정비 등 재정사업 정상화를 통해 확보한 재원으로 약자복지 강화, 미래준비 투자, 양질의 일자리 창출, 국가의 본질기능 뒷받침 등 4대 분야를 집중 지원하는 데에 중점을 두었다고 설명하였습니다.

올해 약 60조원에 이르는 대규모 세수결손이 예상되고 있고, 내년에도 경기둔화·자산시장 침체 등의 영향으로 국세수입이 2023년 예산 대비 33.1조원 감소될 것으로 전망됨에 따라 국가재정을 효율적으로 운용할 필요성이 증대되고 있습니다. 이에 예산안 심의의결기관으로서 주요 정책 및 사업의 효과성과 함께 전략적 자원배분, 재정건전성, 중장기적 재정현안 등을 점검하여야 할 국회의 역할 또한 더욱 커지고 있습니다.

국회예산정책처는 2024년도 예산안에 대한 국회의 심도 있는 심사를 지원하기 위하여 「2024년도 예산안 분석시리즈」를 발간하였습니다. 이번 시리즈는 「총괄 분석」 2권, 「위원회별 분석」 12권, 「성인지 예산서 분석」 1권, 「온실가스감축인지 예산서 분석」 1권, 「예산안 주요 사업 평가」 3권 등 기존 5개 분석에 「재정총량 분석」 2권, 「중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략」 6권을 추가하여 총 27권을 발간하였습니다.

「총괄 분석」에서는 2024년도 예산안에 대한 총평과 함께 인건비, 세수결손에 따른 예산안 편성·집행, 상임위 결산 시정요구사항과 예산안 연계 등 재정 전반에 관한 사항을 다루는 한편, R&D 예산안, 재난안전 사업, 사회안전망 구축·강화 사업 등 주요 정책 주제를 선별하여 심층적으로 검토하였습니다.

「위원회별 분석」에서는 상임위원회별 소관 부처의 주요 사업에 대한 효과성·필요성 등을 분석하여 개선방안을 제시하였고, 「성인지 예산서 분석」 및 「온실가스 감축인지 예산서 분석」에서는 성인지 및 온실가스감축인지 대상사업에 대한 총괄·사업별 분석을 실시하였으며, 「예산안 주요 사업 평가」에서는 국고보조사업, 재난정책 보험 사업, 농업인력 수급 안정 사업 등 주요 사업을 심도 있게 살펴보았습니다.



올해 새롭게 발간되는 「재정총량 분석」에서는 경제·재정 전망, 조세지출과 재정 지출 연계, 재정건전성 분석 등 거시적 재정총량 분석을 실시하였으며, 보건·복지·고용, 교육 등 12대 분야별 자원배분에 대한 분석의견도 제시하였습니다.

또한, 「중·장기 재정현안 분석: 인구위기 대응전략」에서는 인구위기가 경제 및 재정에 미치는 영향을 분석하고, 저출산 대응, 이민정책, 첨단기술 육성 전략, 인재양성 등 재정 측면에서의 정책 대응 방안을 검토하였습니다.

이번 보고서가 제21대 국회의 마지막 예산안 심사 과정에서 유용하게 활용되기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석으로 예·결산 심사를 적극 지원해 나가겠습니다.

2023년 10월

국회예산정책처장 조 의 섭

요 약 / 1

I. 개 요 / 1

- 1. 분석의 배경과 목적 1
- 2. 분석의 구성과 방법 3

II. 현황 / 5

- 1. 관련 법령 및 상위 계획 5
 - 가. 관련 법령 5
 - 나. 상위 계획 8
- 2. 재정사업 현황 13
- 3. 농업분야 외국인근로자 고용제도 현황 17

Ⅲ. 주요 쟁점 분석 / 20

1. 농업 고용인력 부문	20
가. 농업 고용인력 수급 현황 분석	20
나. 외국인 근로자 고용실태 분석	24
다. 내국인 근로자 고용성과 분석	34
2. 청년농 육성 부문	41
가. 농가 고령화 현황 분석	41
나. 청년농 육성 목표의 적절성 분석	43
다. 청년농 육성·정착을 위한 자원배분 적정성 검토	46
라. 청년농 육성 사업 성과 분석	51
3. 스마트농업 등 생산성 향상 부문	64
가. 스마트농업 보급 현황 분석	64
나. 스마트농업 관련 기술 수준 검토	69
다. 스마트팜 혁신밸리 성과 분석	73

Ⅳ. 시사점 / 77

I. 개요

1. 분석의 배경과 목적

- 국내 농업 인력과 관련하여 농촌 인구 감소와 고령화로 인해 농업에 종사하는 인구는 다른 선진국에 비해 빠르게 줄어들고 있으나, 주거여건이 열악하고 농업은 힘들다는 인식 등으로 인해 농업 분야로의 신규 인력 유입은 부족한 실정
 - 이러한 농촌노동력 감소, 농업인력의 고령화는 단순히 농업 생산가능인구의 감소에 그치는 것이 아니라, 농촌의 활력 저하와 함께 농촌 지역의 지속가능성에 영향을 줄 수 있음
 - 이러한 문제는 농산물 수급문제, 식량 안보 문제로 번지게 될 우려
 - 정부는 이에 대한 대책으로 농업인력 수급 안정을 위한 정책을 다각도로 펼치고 있지만 그 성과는 미흡한 상황
- 농촌 현장에서의 농업인력은 농업 취업 임금근로자와 농업 경영주로 구분할 수 있음
 - 농업 취업 임금근로자의 부족 문제는 공급 부족에 따른 임금 상승으로 농가 경영에 부담을 줄 수 있고, 농번기 시점에서의 일손 부족으로 인해 농업 생산에 차질을 야기
 - 농업경영주 측면에서는 전체 농업경영주 중 고령층 비중이 늘어나고 신규 청년층의 진입이 확충되지 않아, 급격하게 노령화가 이루어지면서 농업 지속성 확보에 우려

2. 분석의 구성과 방법

- 현황에서는 관련 법령 및 상위 계획, 재정사업 현황, 농업분야 외국인근로자 고용제도 현황을 정리하였음
- 주요 쟁점 분석은 ① 농업 고용인력 부문, ② 청년농 육성 부문, ③ 스마트농업 등 생산성 향상 부문 분석의 순으로 구성

II. 현황

1. 관련 법령 및 상위 계획

- 농업인력 양성과 관련된 법률은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농어업 고용인력 지원 특별법」, 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」이 있으며, 농업인력 양성의 목적은 농업과 농촌의 지속가능한 발전에 있다고 명시
- 농업인력 수급 안정 사업과 관련된 상위 계획은 「농업·농촌 및 식품산업 발전 계획」, 「후계·청년농 육성 기본계획」 등이 있고, 스마트농업 추진과 관련된 상위 계획은 「스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안」 등이 있음

2. 재정사업 현황

- 농업인력 수급안정 관련 재정사업 예산은 2023년 1조 2,446억원에서 2024년(안) 1조 6,364억원으로 증가하고 있으며, 청년농 육성 관련 예산이 상대적으로 크게 증가

3. 농업분야 외국인근로자 고용제도 현황

- 농업분야에서 외국인을 고용하기 위한 제도에는 고용허가제, 계절근로자 제도, 공공형 계절근로자 제도가 있음
 - 고용허가제는 내국인을 구하지 못해 인력난을 겪고 있는 사업장이 일정 요건 하에 외국인을 합법적으로 고용할 수 있도록 허가해 주는 제도로 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」에 그 근거를 두고 있으며, 상시고용 계약을 전제로 4년 10개월 체류가 가능(동일 사업장 근무를 조건으로 재입국 시 1회에 한하여 4년 10개월 추가 근무가 가능하여 총 9년 8개월간 체류가 가능)
 - 계절근로자제도는 농번기 고질적인 일손 부족 문제를 해소하기 위하여 단기간 동안 외국인근로자를 고용할 수 있도록 지원하는 제도로 농어업 분야에

서만 운용되고 있으며, 단기취업(C-4) 자격에 해당되어 국내 체류기간이 90일을 초과할 수 없었으나 2019년에 계절근로(E-8) 체류자격을 신설하여 5개월에서 최대 8개월까지 체류가 가능

- 공공형 계절근로자제도는 지자체에서 선정한 농협 등의 기관이 외국인근로자를 직접 고용하여 인력이 필요한 농가에 농작업 대행 방식으로 노동력을 제공하는 사업임
- 기존의 외국인 계절근로자는 지자체에서 인력 도입 후 농가에 인력을 배정하는 역할까지만 수행하고 농가에서 직접 외국인근로자와 계약을 체결하기 때문에 원칙적으로 3개월 이상의 고용기간을 농가에서 보장하여야 하지만, 공공형 계절근로자제도는 운영 주체에서 계약을 체결하고 인력을 농가에 제공하기 때문에 농가의 단기적 인력 수요에 대응이 가능

Ⅲ. 주요 쟁점 분석

1. 농업 고용인력 부문

가. 농업 고용인력 수급 현황 분석

- 지속적인 농업 고용인력 부족에 따른 농가의 노무비 부담 증가로 인해 농가 경영의 어려움이 가중되고 있어 농업 인력 수급 안정을 위한 적극적인 정부의 대책이 필요
 - 통계청의 「경제활동인구조사」에 따르면 농림어업분야의 고용인력은 2010년 17.7만명에서 2022년 기준 12만명으로 5.7만명(32.3%) 감소
 - 이를 종사직위별¹⁾로 살펴 보면, 상용근로자와 임시근로자의 합은 2010년 6.6만명에서 2022년 7.3만명으로 소폭 증가하였으나, 일용근로자는 2010년 11만명에서 2022년 4.6만명으로 큰 폭으로 감소

1) 통계청 「경제활동인구조사」의 통계설명자료에 따르면 상용근로자는 고용계약기간이 1년 및 1년 초과인 근로자이고, 임시근로자는 고용계약기간이 1개월 이상~1년 미만인 근로자, 일용근로자는 고용계약기간이 1개월 미만인 근로자이다.

- 각종 연구 보고서의 설문조사에서도 영농활동 시에 인력부족의 어려움이 매우 큰 것으로 조사되고 있는데 작물재배업, 축산업 모두 60% 이상의 농가가 인력 부족을 경험
- 통계청에서 발표한 농가구입가격지수²⁾에 따르면 2015년 대비 2022년 농가구입가격 총지수가 25.2% 상승하는 동안 노무비는 52.9% 상승
 - 이는 노무비에 대한 농가의 부담이 가중되고 있음을 보여주는 것으로 인력을 줄일 수 없는 농가 입장에서 보면 큰 부담으로 다가올 우려

나. 외국인 근로자 고용실태 분석

- 고용허가제, 계절근로자 제도, 공공형 계절근로 제도 등을 통한 합법적인 외국인 근로자 노동력 공급이 지속적으로 증가하고 있으나, 농가의 수요에는 미치지 못해 많은 농가가 사설중개업소나 미등록 외국인근로자를 활용하고 있는 상황으로 농업 노동력 수급에 사각지대가 생기지 않도록 3개월 미만의 단기 외국인근로자를 활용할 수 있는 공공형 계절근로자제도를 적극적으로 활용하는 등 품목과 농사 특성에 맞는 외국인근로자 고용 제도를 유기적으로 운용할 필요
- 국내 인력만으로 농업분야의 노동력 수요를 해소하기에는 어려운 상황으로 그동안 정부는 농업 인력난 해소를 위해 고용허가제, 계절근로자, 공공형 계절근로 등 외국인 근로자 공급을 지속적으로 확대

[농업분야 제도별 외국인근로자 도입 규모]

(단위: 명)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
고용허가제	7,018	6,855	5,820	5,887	1,388	1,841	11,664	14,000
계절근로자	200	1,085	2,824	3,497	223	1,850	12,027	24,643
공공형 계절근로자	-	-	-	-	-	-	190	814
합계	7,218	7,940	8,644	9,384	1,611	3,691	23,881	39,457

자료: 고용노동부 각 연도 「고용허가제고용동향」 및 법무부, 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

2) 농업경영체의 가계 및 경영활동에 투입된 421개 품목의 2015년 기준(2015=100) 가격지수

- 한국농촌경제연구원의 연구 결과에 따르면 작물재배 농가에서 미등록 외국인근로자를 고용한 경우는 85.0%, 내국인과 외국인을 함께 고용한 작물재배 농가의 경우 미등록 외국인근로자를 고용한 경우가 94.9%임
 - 미등록 외국인근로자를 고용하고 있는 이유는 국내 농업 노동인력이 절대적으로 부족하고 합법적인 제도로는 3개월 이상의 외국인근로자 고용만이 가능한 현 제도 상 일부 작물재배업 농가의 경우 제도의 사각지대에 놓여 있는 것도 원인이 될 수 있음
- 이러한 제도적 사각지대 문제를 해소하기 위해 시행된 공공형 계절근로자제도는 3개월 미만의 단기 고용인력이 필요한 농가가 활용할 수 있는 유일한 합법적인 영역의 외국인 고용 방식
 - 공공형 계절근로 사업은 운영 주체(농협)가 외국인 계절근로자와 근로계약(고용)을 체결하고, 참여 농가에서는 노동력 제공에 따른 이용료를 운영주체에게 지급하기 때문에 농가 입장에서 발생하는 노무비는 센터에 지급하는 이용료임
 - 이에 따라 농가에서 사실 노동력 중개업체를 이용했을 때 지급하는 임금보다 낮은 농가 이용료를 지자체에서 책정하게 되면 농가에게는 사실 노동력 중개업체가 아닌 공공형 계절근로자 제도를 이용하게 하는 유인책이 될 수 있을 것임
- 계절근로자제도 이탈자가 지속적으로 발생하고 있어 농촌 인력 수급의 어려움이 가중되는 등 정책의 효과가 떨어질 우려가 있고, 미등록 노동자 증가에 따른 노동시장 왜곡의 우려가 있으므로 이탈 방지를 위한 중앙정부 차원의 관리 체계 확립이 필요
- 연도별 계절근로자 운영 인원 및 이탈자 현황을 살펴 보면, 2020년까지는 5% 미만의 이탈률을 보였으나, 2021년에는 17.1%까지 높아졌고, 2022년에는 9.6%, 2023년에는 1.0%로 감소
 - 다만 2022년과 2023년에는 운영인원이 크게 증가하여, 이탈 인원 수는 각각 1,151명, 194명으로 적지 않은 규모

- 계절근로자 도입을 위해서는 기초 지자체에서 법무부에 계절근로자 도입의향서를 제출하고 법무부는 제출된 도입의향서를 검토하여 해당 지자체와 배정규모를 결정하면, 이후 입국, 근무, 출국 등의 계절근로자 관리·운영 업무는 기초 지자체에서 수행
 - 기초 지자체가 MOU체결부터 노동자의 농가 배치, 현장 방문, 갈등 중재 등의 운영·관리를 수행하기에는 현실적인 어려움이 있을 것으로 예상되며 균질성 있는 관리 및 교육도 어려운 실정
 - 또한 고용주를 대상으로 한 체계적인 교육 프로그램도 마련되어 있지 않아 노무관리에 어려움이 있을 것으로 예상
 - 정부는 2022년 ‘지자체의 MOU 체결업무를 포함한 계절근로자 유치·관리 업무 전반을 대행하는 전문기관을 지정’하여 업무 위탁이 가능하도록 제도를 개선할 계획이라고 하였으나, 아직 전문기관 지정은 이루어지지 않았음
- 농업 근로자 기숙사 건립 지원 사업 추진 시 기존 사업의 지연 원인을 분석하고 이에 대한 적절한 대책을 세워 향후 사업이 지연되지 않도록 계획을 면밀히 수립할 필요
- 2022~2023년도 사업 추진현황을 살펴 보면 2023년 9월까지 대부분의 지역에서 아직 공사 입찰도 진행되지 않는 등 당초 계획 대비 8~12개월 지연되고 있는 상황
 - 대부분의 지역에서 2024년 9월 이후에나 준공이 가능한 상황으로 계획대로 일정이 진행된다고 하더라도 연간 농작업 일정을 감안하면 2024년에도 사실상 사용하지 못할 가능성이 높음
 - 기숙사가 들어서는 지역의 농가에게 노동인력 공급에 우선순위를 부여하는 등의 인센티브를 제공하는 방안 등 외국인근로자 기숙사 건립 사업이 보다 원활하게 진행될 수 있는 방안을 다각도로 검토할 필요

다. 내국인 근로자 고용성과 분석

- 농촌형 농촌인력중개센터의 보조사업자 선정시 사업 계획을 면밀히 확인하고, 철저한 실적 평가를 통해 농촌 일손부족 해결이라는 사업 목표가 달성될 수 있도록 성과를 개선할 필요
 - 2022년 기준으로 센터운영비는 배분 기준(교부액의 40%) 대비 89.5%를 집행한 반면, 인력운영비(교부액의 60%)는 배분 기준 대비 75.9%를 집행하는 등 증가되는 인력에게 직접 지원되는 인력운영비의 예산 집행률은 더 낮은 것으로 나타났음
 - 또한 신규 센터의 실적행률을 살펴 보면 2022년 기준 총 47개 센터에 16억원의 예산이 교부되었고 11억원을 집행하여 실적행률은 67.0%임
 - 인력 중개실적을 살펴 보면, 전체 센터의 2022년 평균 중개실적은 6,202건이며, 신규 센터의 평균 중개실적은 3,977건으로 약 36% 적은 중개실적을 보이고 있음
 - 2024년 예산안 내역을 살펴 보면 센터 개소 수가 190개소로 확대되는 등 지속적인 사업 확대가 이루어지고 있는 만큼 신규 센터에 대한 관리를 철저히 하여 성과 개선의 목표가 달성될 수 있도록 할 필요
- 중장기적으로 국내인력을 대상으로 중개·알선 업무를 수행하는 농촌형 농촌인력중개센터의 업무와 외국인력을 대상으로 노동력을 제공하는 공공형 계절근로 사업을 유기적으로 연계·통합할 필요
 - 두 사업은 연혁적으로는 차이가 있으나 대상이 외국인력과 국내인력인 점, 운영 방식 등에서의 미세한 차이만 있을 뿐 인력 중개 및 제공이라는 기본 목표가 동일한 상황으로 사업 성과 개선을 위해 연계·통합 필요

2. 청년농 육성 부문

가. 농가 고령화 현황 분석

- 우리나라의 농가 경영주 중 60대 이상의 비중이 2000년 51.0%에서 2020년 73.3%로 증가하고 있으며, 청년농(40세 미만)³⁾의 비중은 같은 기간 동안 6.6%에서 1.2%로 감소
 - 전체 농가는 2000년 138.3만 호에서 2020년 103.5만 호로 25.2% 감소하여 연평균 감소율은 1.4%이며, 같은 기간 청년 농업경영주의 수는 91,516호에서 12,426호로 감소하였고, 연평균 9.5% 감소

나. 청년농 육성 목표의 적절성 분석

- 정부는 청년농 육성 정책을 통해 2027년까지 3만명의 청년농을 육성하고자 하는 계획을 수립하였는데 최근 청년농 감소에 따른 농업 지속가능성에 대한 우려가 있으므로 목표를 달성하기 위한 적극적인 노력이 필요
 - 농림축산식품부는 「제1차(’23~’27) 후계·청년농 육성 기본계획」에서 연평균 5,200명의 청년농 신규 유입으로 2027년까지 30,000명의 청년농을 육성하겠다는 계획을 수립

[청년농 3만명 달성을 위한 연도별 계획]

(단위: 명)

구분	2022	2023	2024	2025	2026	2027
40세 미만 경영주 수	12,400	14,700	18,000	21,300	25,600	30,000
자연이탈	-	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700
신규유입	-	4,000	5,000	5,000	6,000	6,000

자료: 「제1차(’23~’27) 후계·청년농 육성 기본계획」을 바탕으로 재작성

3) 「청년기본법」 제3조에서는 청년을 ‘19세 이상 34세 이하인 사람’으로 정의하고 있으며, 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」 제2조 및 동법시행령 제2조에서는 청년농어업인을 ‘농업 또는 어업 분야에 종사하고 있거나 창업 또는 취업할 의사가 있는 사람으로서 나이가 40세 미만인 사람’으로 정의하고 있다.

- 계획 수립 당시 기준치로 삼은 12,400명은 「2020년 농림어업총조사」 상의 40세 미만 농가경영주 수로 2020년 이후에도 감소 추세임을 고려할 때 2022년 실제 40세 미만 농가경영주는 12,400명보다 감소했을 것으로 추정 가능
- 한편, 농림축산식품부는 2017년 「청년창업농 육성 대책」을 발표하면서 영농정착지원금, 맞춤형 농지지원 사업 등을 토대로 2020년부터 40세 미만 농업경영주를 증가세로 전환시키고 2025년에는 비중을 1.8%로 확대시키겠다는 목표를 삼은 바 있으나 아직 성과가 뚜렷하지 않음

다. 청년농 육성·정착을 위한 자원배분 적정성 검토

- 청년농들의 농가 경영 진입 후 안정적인 소득 확보 등을 통해 원활한 정착과 성장이 이루어질 수 있도록 영농준비 단계에 대한 자원배분을 강화할 필요
 - 청년농의 경우 창업 초기 소득 부족, 재배 기술 부족 등의 어려움을 겪고 있는 비중이 높게 나타나고 있음을 감안할 때 영농 준비 단계를 강화하는 등 보다 세밀한 대처가 필요
 - 특히 영농기반이 없는 청년농들은 기술력, 정보 등의 부족에 따라 승계 기반이 있는 청년농들과 창업 초기 소득 격차, 영농 적응 어려움 등의 문제가 발생할 수 있으므로 영농 기반이 없는 청년농들에 대한 별도의 교육·훈련 과정 등을 검토할 필요

라. 청년농 육성 사업 성과 분석

- 2024년부터 영농정착지원금 지급에 따른 의무종사기간이 종료되는 수급자가 다수 발생하게 되므로 지급 종료 후에도 사후관리 및 연계가 원활히 이루어져 영농 정착률이 유지되도록 관리할 필요가 있고, 지속적인 사업 확대에 의해 수급인원이 늘어날 예정이므로 의무이행 점검 등 관리를 철저히 할 필요
 - 영농정착지원금을 지급받은 인원은 지급 기간만큼 추가적으로 영농종사 의무가

발생하고 영농을 중단할 경우 지급받았던 지원금을 반납하여야 하기 때문에 의무종사기간 동안은 지원금 반납을 회피하기 위해서라도 영농에 종사할 유인이 있음

- 영농정착지원금 지급에 따른 의무종사기간이 종료되는 수급자가 본격적으로 발생하기 시작하는 2024년부터 수급자에 대한 사후관리 및 연계정책 지원이 원활히 이루어져 영농정착률이 유지되도록 관리감독할 필요
- 향후 사업 확대에 의한 관리 대상 인원 증가가 예상되는데, 농림축산식품부는 의무사항 준수 여부를 철저히 조사하고, 의무 위반 시 이에 대한 제재가 적절하게 조치될 수 있도록 관리할 필요

□ 맞춤형농지지원 사업의 예산은 지속적으로 증액되고 있으나 농지은행을 통한 청년농들의 농지 확보는 수요 대비 공급물량이 부족한 상황이므로 사업구조 개선을 통해 청년농 수요에 부합하는 농지 매입 확대가 필요

- 영농에 진입하는 청년농들이 농지은행에서 매도·임대할 경우 우선순위를 부여하여 농지 확보를 지원하고 있지만, 「후계청년농 실태조사」에 따르면 농지은행을 통해 거래되는 농지 비중은 크지 않은 상황
- 이는 청년농의 경우 환금성이 높은 밭을 선호하는데 반해 농지은행에서 비축하고 있는 농지는 대부분 논이기 때문으로 농지은행에서 매입하고 있는 농지의 90% 이상이 논인 상황임
- 농지 지원 사업 예산은 전년 대비 3,586억원(42.1%) 증액된 1조 2,107억원으로 청년농 육성 예산의 대부분을 차지하고 있는 만큼 기술적, 제도적 검토를 통해 농지은행에서 확보한 농지를 보다 유연하게 활용하는 등 청년농업인에 대한 농지 임대 지원이 확대될 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 강구할 필요

□ 청년농촌보급자리 조성 사업 입주자의 영농비중이 저조한 상황으로 향후 입주 대상자들에 대한 단순한 주거지원을 넘어서 중장기적으로 영농인으로 정착할 수 있도록 귀농과의 연계를 강화할 필요

- 청년농촌보급자리조성 사업 성과평가 보고서에 따르면 입주자의 입주 전 직업이

농업인 인원은 109명 중 6명(5.5%)이었으며, 입주 후 24명이 농업으로 전업하여 입주자 109명 중 30명(27.5%)의 직업이 농업인 것으로 나타남

- 「2022년 귀농귀촌 실태조사」상 귀촌인구가 감소하고 있다는 점을 고려하였을 때, 청년농촌보급자리 사업은 증장기적으로 영농인으로 정착할 수 있도록 귀농과의 연계가 필요
 - 이를 위해 분양 시 입주자에 영농인원을 일정 비율 포함시키거나 영농 예정인 자를 우대하는 등 입주자격 조건을 영농과 연계시키는 한편, 입주자에게는 농산업 관련 교육 과정을 제공하는 등 청년농 육성에 맞는 지원 정책이 필요
- 정부지원을 받은 농업계학교 졸업생들의 영농률이 증가하고는 있지만 2022년 기준 3.3%로 낮은 수준임을 감안하여 영농연계를 위한 제도개선 방안을 마련할 필요
 - 재정사업 지원 학교의 경우 비지원학교보다는 영농률이 더 높은 편이고, 최근 들어 증가 추세를 보이고 있으나 2022년 기준으로 졸업생들의 3.3%만이 영농을 하고 있어 그 비율이 낮은 것으로 나타남. 비지원학교의 경우 2022년 기준 0.8%의 영농률을 보이고 있으며 전체 농업계학교 졸업생의 영농률은 2.1%임

[연도별 농업계학교 졸업생 영농률 추이]

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
지원학교	3.0	1.5	2.3	1.6	1.9	1.8	3.2	3.3
비지원학교	0.8	1.6	1.3	1.1	1.1	0.5	0.4	0.8
전체	1.8	1.5	1.7	1.3	1.4	1.1	1.9	2.1

주: 지원 학교와 비지원학교의 구분은 「농업계학교 교육지원」 사업 수혜 대상을 기준으로 함
 자료: 농림수산물교육문화정보원, 「2022 농업계학교 졸업생 진로현황 조사」

- 또한 동 조사에서는 동일계 취업률과 창업률을 산출하고 있는데 농산업 분야 대상에 운송 및 관련 서비스업, 음식점 및 주점업, 농산업 관련 여가 및 오락 서비스업까지 포함되어 있어 농산업 분야 취업·창업으로 보기에 너무 광범위한 측면이 있음

- 농업계학교를 재정적으로 지원하여 농산업 분야 진출을 촉진하고, 미래농업경영인을 양성하고자 다양한 재정지원을 펼치고 있으나 졸업생들의 영농률이 높지 않은 상황임을 고려해 볼 때 졸업생들의 영농 참여가 보다 활발해질 수 있도록 지원 사업을 개편하는 등 제도개선 방안을 마련할 필요

3. 스마트농업 등 생산성 향상 부문

가. 스마트농업 보급 현황 분석

- 스마트농업은 실질적으로 40대 이상의 중년층·고령층을 중심으로 보급되고 있어 청년층 진입을 강화할 필요가 있고, 토마토·딸기·파프리카 등 채소원에 부문에 편중된 품목도 다양화시켜 나갈 필요
 - 스마트팜 농가 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 연령층은 50~65세로 나타남. 시설원예, 노지과수, 노지채소, 축산 전 분야에서 거의 비슷한 수치를 보이고 있으며 농가 평균 연령은 54.7세에서 58.4세로 나타남
 - 스마트팜 보급 정책은 40세 미만을 위주로 설계되어 시행되고 있지만 실제 보급률을 50대 이상 중장년층에게 높게 나타나고 있는 상황으로 당초 스마트농업의 육성 목표인 청년 창업 생태계 조성을 위해서는 청년층 진입을 강화할 필요
 - 2018년 「스마트팜 확산방안」을 통해 스마트팜 보급 계획이 본격적으로 추진되면서, 스마트팜 7,000ha, 축사 5,750호 보급을 목표로 세웠는데 스마트팜 보급이 온실 위주로 추진되어 노지분야에 보급이 다소 부족한 측면이 있음
 - 인력이 부족한 현재 농촌 현장을 고려할 때 스마트농업 확산을 통한 농업의 생산성 개선, 지속가능성 개선 등이 요구되는 상황이므로 다양한 품목 발굴 및 보급 확대를 도모해 나아갈 필요

나. 스마트농업 관련 기술 수준 검토

- 전체 농림식품 기술수준에 비해 스마트농업과 관련된 농림식품 기계·시스템, 농림식품 융복합 기술 수준이 다소 낮은 것으로 나타나고 있으나 2024년 스마트농업 관련 주요 R&D예산은 감액되고 있음
 - 농림식품 기술 수준⁴⁾은 2016년 78.4%에서 2022 84.3%로 5.9%p 증가하였으며, 기술격차는 2016년 4.3년에서 2022년 2.9년으로 1.4년 감소하는 등 지속적으로 향상되고 있는 것으로 나타남
 - 스마트농업과 연관성이 높은 농림식품 융복합 분야와 농림식품 기계·시스템 분야는 각각 82.1%, 82.3%로 전체적인 기술 수준에는 미치지 못 하는 것으로 조사되었으나, 2024년 스마트농업 관련 R&D예산은 감액되고 있는 것으로 나타나 핵심기술 선진국과의 격차 해소를 위한 연구개발 투자가 필요함

다. 스마트팜 혁신밸리 성과 분석

- 스마트팜 혁신밸리 내 청년창업 보육센터, 임대형 스마트팜 사업 수혜자의 지역 편중을 해소할 필요가 있고, 청년창업 보육센터의 수료율을 높이기 위해 교육과정 개편 등 제도개선 방안을 마련할 필요
 - 청년창업 보육센터의 교육대상자 선발과 관련하여 4개소(전북, 전남, 경북, 경남) 모두 교육생 모집 정원의 30%는 지역거주자를 우선 선발하도록 하고 있어 혁신밸리 소재지 거주자들의 합격자가 많고, 합격률 또한 높은 상황
 - 2023년의 경우 전체 지원자 770명 중 4개 지역 지원자가 402명으로 52.2%, 합격자 기준으로 전체 208명 중 4개 지역 합격자가 139명으로 66.8%, 합격률은 전체 27.0%, 4개 지역 34.6%
 - 동 사업의 교육운영비가 국비 100%로 지원되고 있다는 점, 이러한 특정 지역의 편중현상이 고착화될 경우 타 지역 거주자의 스마트팜 영농 의욕 저하 등의 우려가 제기될 수 있으므로 지역 편중이 완화될 수 있도록 대안 마련이 필요

4) 기술수준은 최고기술국의 기술수준을 100%로 가정할 경우 해당 국가의 상대적인 기술수준을 말한다.

- 또한, 혁신밸리 소재지 외에 임대형 스마트팜을 조성하여 청년농의 농업·농촌 진입과 안정적 정착을 지원하고자 지역특화 임대형 스마트팜 사업을 추진하고 있으나 당초 계획 대비 사업이 장기간 지연되고 있어 청년농의 스마트팜 영농 지원이라는 목표에 지장을 주고 있으므로 조속한 완공을 통해 성과를 창출해 나갈 필요
- 스마트팜 청년창업 보육센터의 수익율을 살펴 보면 해마다 약 20% 가량의 보육생들이 중도에 포기하고 있는 상황
 - 사전에 지원자들에게 교육과정 안내와 설명을 충실히 하는 한편, 생업을 병행하는 보육생들이 과정을 이수하는 데에 곤란을 겪지 않도록 교육과정을 좀 더 다양화할 필요

IV. 시사점

1. 농업 고용인력 부문

먼저 외국인근로자 고용실태와 관련하여,

- 외국인 근로자 노동력 공급이 지속적으로 증가하고 있으나, 농가의 수요에는 미치지 못해 많은 농가가 사설중개업소나 미등록 외국인근로자를 활용하고 있는 상황이기 때문에 이에 대한 적극적인 정부의 역할이 필요하며 계절근로자 이탈자가 지속적으로 발생하고 있으므로 중앙정부 차원의 관리 체계 확립이 필요
- 농업 노동력 수급에 사각지대가 생기지 않도록 공공형 계절근로자제도를 적극적으로 활용하는 등 품목과 농사 특성에 맞는 외국인근로자 고용 제도를 유기적으로 운용할 필요

다음으로 내국인근로자 고용성과와 관련하여,

- 농촌인력중개센터의 철저한 실적 평가와 함께 신규 센터에 대한 교육 등을 통해 농촌 일손 부족 해결이라는 사업 목표가 달성될 수 있도록 성과를 개선할 필요

- 중장기적으로 국내인력을 대상으로 중개·알선업무를 수행하는 농촌형 농촌인력 중개센터와 외국인력을 대상으로 하는 공공형 계절근로 사업을 유기적으로 연계·통합할 필요

2. 청년농 육성 부문

- 정부는 청년농 육성 정책을 통해 2027년까지 3만명의 청년농을 육성하고자 하였는데 최근 청년농 감소에 따른 농업 지속가능성에 대한 우려가 있으므로 목표를 달성하기 위한 적극적인 노력이 필요
- 청년농들의 농가 경영 진입 후 안정적인 소득 확보 등을 통해 원활한 정착과 성장이 이루어질 수 있도록 영농준비 단계에 대한 자원배분을 강화할 필요
- 각 개별 사업과 관련하여 영농정착지원금 수급자 중 영농 의무종사기간이 종료되는 인원이 2024년부터 다수 발생하게 되므로 이에 대한 사후관리와 연계를 철저히 할 필요가 있고, 맞춤형농지지원 사업의 사업구조 개선 등을 통해 청년농 수요에 부합하는 농지 매입 확대가 필요하며, 농업계학교 졸업생들의 영농률이 낮은 수준이므로 이에 대한 제도 개선 방안을 마련할 필요

3. 스마트농업 등 생산성 향상 부문

- 스마트농업은 실질적으로 40대 이상의 중년층 이상을 중심으로 보급되고 있으므로 청년층 진입을 강화할 필요가 있고, 일부 채소원에 부문에 편중된 품목도 다양화시켜 나갈 필요
- 전체 농림식품 기술수준에 비해 스마트농업 관련된 분야의 기술 수준이 다소 낮은 것으로 조사되었으나 2024년 스마트 농업 관련 주요 R&D예산은 감액되고 있으므로 기술격차 해소를 위한 연구개발 투자가 필요
- 스마트팜 혁신밸리 내 청년창업 보육센터, 임대형 스마트팜 사업 수혜자의 지역 편중을 완화하고, 청년창업 보육센터의 수익율을 높이기 위한 제도개선 방안을 마련할 필요

1

분석의 배경과 목적

국내 농업 인력과 관련하여 농촌 인구 감소와 고령화로 인해 농업에 종사하는 인구는 다른 선진국에 비해 빠르게 줄어들고 있으나, 주거여건이 열악하고 농업은 힘들다는 인식 등으로 인해 농업 분야로의 신규 인력 유입은 부족한 실정이다. 이러한 농촌노동력 감소, 농업인력의 고령화는 단순히 농업 생산가능인구의 감소에 그치는 것이 아니라, 농촌의 활력 저하와 함께 농촌 지역의 지속가능성에 영향을 줄 수 있다. 이는 결국 농산물 수급문제, 식량 안보 문제로 번지게 될 우려가 있으며 정부는 이에 대한 대책으로 농업인력 수급 안정을 위한 정책을 다각도로 펼치고 있지만 그 성과는 아직 미흡한 실정이다.

농촌 현장에서의 농업인력은 농업 취업 임금근로자와 농업 경영주로 구분할 수 있다. 먼저 농업 취업 임금근로자의 부족 문제는 공급 부족에 따른 임금 상승으로 농가경영에 부담을 줄 수 있고, 농번기 시점에서의 일손 부족으로 인해 농업 생산에 차질을 야기할 수 있다.

농업경영주 측면에서는 전체 농업경영주 중 고령층 비중이 늘어나고 신규 청년층의 진입이 확충되지 않아 급격하게 노령화가 이루어지면서 농업 지속성 확보가 우려되는 상황이다. 정부에서는 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」에 따라 청년농 육성 정책을 시행하고 있다. 동 법 시행령에서는 청년농업인을 '나이가 40세 미만으로 농업 분야에 종사하거나 창업 또는 취업할 의사가 있는 사람'으로 정의하고 있고, 후계농업인은 '나이가 50세 미만으로 영농경력이 10년 미만의 농업 경영주이거나 경영할 의사가 있는 사람'으로 정의하고 있다. 농림축산식품부는 같은 법에 따라 「후계·청년농 육성 기본계획」을 수립하여 정책적으로 지원하고 있으며 일부 정책이나 예산 구분에 있어 청년농과 후계농이 혼용되어 있기도 하고 분리되어 있기도 하다. 본 보고서에서는 청년농 육성 정책을 기본적으로 분석하고, 예산 분리가 명확하지 않을 경우 혼용해서 자료를 정리하였다.

한편, 농촌 인력 부족에 대응하기 위한 직접적인 일자리 지원 정책 분석과 함

계 농업생산성 향상을 위한 스마트농업 부문도 함께 분석하고자 한다. 스마트농업 육성과 관련된 재정사업은 크게 시설 보급·확산, 산업인프라 구축, 연구개발 부문으로 구분해 볼 수 있는데, 이 중 시설 보급 분야와 관련하여 분석하였다.

[분석의 흐름과 내용]

분석항목	주요 내용
농업 임금근로자 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 농업 고용인력 수급 현황 분석 • 외국인 근로자 고용실태 분석 • 내국인 근로자 고용성과 분석
↓	
농업 경영주(청년농) 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 농가 고령화 현황 분석 • 청년농 육성 목표의 적절성 분석 • 청년농 육성·정착을 위한 자원배분 적정성 검토 • 청년농 육성 사업 성과 분석
↓	
농업생산성 향상을 위한 스마트농업 부문	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트농업 보급현황 분석 • 스마트농업 관련 기술 수준 검토 • 스마트팜 혁신밸리 성과 분석

2

분석의 구성과 방법

본 보고서의 구성 및 분석내용을 살펴보면, 먼저 현황에서는 관련 법령과 상위 계획, 재정사업 현황, 농업 분야 외국인근로자 고용제도 현황을 정리하였다.

주요 쟁점분석은 ①농업 고용인력 부문, ②청년농 육성 부문, ③스마트농업 등 생산성 향상 부문 분석의 순으로 구성하였다.

[농업인력 수급 안정 사업 분석의 구성과 주요 내용]

구분	주요 분석 내용
I. 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 분석의 배경 및 목적 • 분석의 구성 및 방법
II. 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 법령 및 상위 계획 • 재정사업 현황 • 농업 분야 외국인근로자 고용제도 현황
III. 주요 쟁점 분석	<ul style="list-style-type: none"> □ 농업 고용인력 부문 <ul style="list-style-type: none"> • 농업 고용인력 수급 현황 분석 • 외국인 근로자 고용실태 분석 • 내국인 근로자 고용성과 분석 □ 청년농 육성 부문 <ul style="list-style-type: none"> • 농가 고령화 현황 분석 • 청년농 육성 목표의 적절성 분석 • 청년농 육성·정착을 위한 자원배분 적정성 검토 • 청년농 육성 사업 성과 분석 □ 스마트농업 등 생산성 향상 부문 <ul style="list-style-type: none"> • 스마트농업 보급현황 분석 • 스마트농업 관련 기술 수준 검토 • 스마트팜 혁신밸리 성과 분석
IV. 시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 종합 제언

먼저 농업 고용인력 부문 분석에서는 고용인력 수급 추이 분석 등을 통해 농촌 현장에서 어느 정도 인력 수급에 곤란을 겪고 있는지 현황에 대해서 분석하고 외국인 근로자와 내국인 근로자로 구분하여 제도 체계와 사업 성과 분석 등을 통해 향후 개선 과제 등을 검토하였다.

청년농 육성 부문 분석에서는 먼저 농가의 고령화 현황 분석을 통해 청년농 육성 정책의 필요성을 알아 보고, 정부의 청년농 육성 정책 목표의 적절성 및 재원 배분의 적정성을 검토하였다. 그리고 청년농 육성을 위한 개별 사업들에 대하여 성과를 분석하였다.

스마트농업 등 생산성 향상 부문 분석에서는 스마트농업 보급 현황과 더불어 스마트농업 관련 기술 수준에 대하여 검토하였고, 스마트팜 혁신밸리 사업의 성과를 분석하였다.

마지막으로 시사점에서는 농업인력 수급 안정 사업의 종합적인 성과 및 문제점 분석을 통해 향후 발전방안을 검토하였다.

객관적인 검토를 위해 농림축산식품부 등의 부처와 협의를 진행하고 전문가 간담회를 실시하였으며, 정부 내부자료, 각종 통계자료, 기타 학술논문 및 연구보고서 자료 등을 활용·분석하였다.

1

관련 법령 및 상위 계획

가. 관련 법령

농업인력 양성과 관련된 법률은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「농어업고용인력 지원 특별법」¹⁾, 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」이 있으며, 농업인력 양성의 목적은 농업과 농촌의 지속가능한 발전에 있다고 명시하고 있다.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법」은 농업·농촌 및 식품산업에 관한 기본법으로 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 농업인력 육성을 위한 종합적인 정책을 세우고 시행하도록 하고 있으며, 농업 종사 인력 등을 포함한 농업구조가 개선될 수 있도록 노력하여야 한다고 명시하고 있다.

또한, 이를 위해 후계농업경영인의 육성, 전업농업인의 육성 등의 정책을 세우고 시행하도록 하고 있다.

〔「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 중 농업인력 관련 주요 내용〕

구분	주요 내용
국가·지방자치단체의 책임	• 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 지속가능한 발전과 공익적 기능을 증진하고, 농업인력 육성 등을 위하여 종합적인 정책을 세우고 시행하여야 함(제1조)
농업의 구조개선	• 국가와 지방자치단체는 농업 종사 인력, 농업 경영 등을 포함한 농업구조가 개선될 수 있도록 노력하여야 함(제8조)
후계농업경영인의 육성	• 농림축산식품부장관은 미래의 농업인력을 지속적으로 확보하기 위하여 후계농업경영인을 지원하는 등 필요한 시책을 세우고 시행하여야 함(제25조)
전업농업인의 육성	• 국가와 지방자치단체는 전문농업기술 및 경영능력을 갖추고 농업 발전에 중추적이고 선도적인 역할을 할 수 있는 농업인을 육성하는 정책을 세우고 시행하여야 함(제26조) • 시·도지사 또는 시장·군수 및 자치구의 구청장은 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 전업농업인을 선정하고 필요한 지원을 할 수 있음(제26조)

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

1) 2023.2.14. 제정되어 2024.2.15. 시행 예정이다.

「농어업고용인력 지원 특별법」은 고용인력 지원에 관한 특별법이며, 2023.2.14. 제정되어 2024.2.15. 시행 예정으로 동 법은 농어업고용인력의 원활한 수급 및 근로환경 개선 등을 지원하여 농어업생산의 안정성을 확보하고 농어업경영체의 경쟁력을 높이며 고용을 촉진함으로써 국민경제와 사회의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

〔「농어업고용인력 지원 특별법」 주요 내용〕

구분	주요 내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> 농어업고용인력의 원활한 수급 및 근로환경 개선 등을 지원하여 농어업생산의 안정성을 확보하고 농어업경영체의 경쟁력을 높이며 고용을 촉진함으로써 국민경제와 사회의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 함(제1조)
농업고용인력의 정의	<ul style="list-style-type: none"> 농업고용인력이란 임금을 받고 농어업경영체에 근로를 제공하는 사람을 말함(제2조)
기본계획의 수립·시행	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품부장관은 농업고용인력의 육성과 확보를 지원하기 위하여 다음의 사항이 포함된 농업고용인력 지원 기본계획을 수립하여야 함(제5조) <ul style="list-style-type: none"> 농업고용인력 지원정책의 목표 및 기본방향 농업고용인력의 양성 및 교육훈련에 관한 사항 농업고용인력의 장단기 수급관리 및 지역 간 연계협력에 관한 사항 등
실태조사	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품부장관은 기본계획의 수립 등을 위하여 농업고용인력에 관한 실태조사를 실시하여야 함(제6조)
농업고용인력의 양성	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품부장관은 농업고용인력을 양성하기 위하여 다음의 사업을 할 수 있음(제9조) <ul style="list-style-type: none"> 지역별·업종별·품목별 인력수요에 적합한 교육훈련의 실시 미취업 인력을 대상으로 시행하는 농업현장연수 농업고용인력의 장기근속을 유도하기 위한 지원사업 등
농업 일자리의 인식개선 지원	<ul style="list-style-type: none"> 정부는 농업 일자리에 대한 인식을 개선하여 우수한 인력이 농업에 유입되도록 노력하여야 함

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

동 법에서 농업고용인력은 ‘임금을 받고 농업경영체에 근로를 제공하는 사람’으로 정의하고 있다. 농림축산식품부장관은 농업고용인력의 육성과 확보를 지원하기 위하여 농업고용인력 지원 기본계획을 수립하고, 이를 위하여 실태조사를 실시하도록 하고 있으며, 농업고용인력을 양성하기 위하여 지역별·업종별·품목별 인력

수요에 적합한 교육훈련, 미취업 인력을 대상으로 시행하는 농업현장연수 등의 사업을 실시할 수 있다고 규정하고 있다.

한편 정부는 농업 일자리에 대한 인식을 개선하여 우수한 인력이 농업에 유입 되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」은 후계농업인, 청년농업인 육성에 관한 특별법으로 농어업 인력의 체계적인 육성을 통하여 후계농어업인 및 청년농어업인의 안정적인 농어촌 정착을 유도하고 지속가능한 농어촌사회의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

〔「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」 주요 내용〕

구분	주요 내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> 농어업 인력의 체계적인 육성을 통하여 후계농어업인 및 청년농어업인의 안정적인 농어촌 정착을 유도하고 지속가능한 농어촌사회의 발전에 이바지함을 목적으로 함(제1조)
후계농업인·청년농업인의 정의	<ul style="list-style-type: none"> 후계농업인이란 농업의 계승·발전을 위하여 농업을 경영하거나 경영할 의사가 있는 사람으로서 50세 미만이고, 농업을 경영하는 경우에는 총 영농 기간이 10년 미만인 사람을 말함(제2조 및 동법 시행령) 청년농업인이란 농업 분야에 종사하고 있거나 창업 또는 취업할 의사가 있는 사람으로서 40세 미만인 사람을 말함(제2조 및 동법 시행령)
국가와 지방자치단체의 책무	<ul style="list-style-type: none"> 국가와 지방자치단체는 경쟁력있는 후계농업인을 육성하기 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 함(제3조)
기본계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품부장관은 후계농업인 육성 정책에 관하여 다음의 사항이 포함된 기본계획을 5년마다 수립하여야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 후계농업인 육성정책의 기본방향 및 목표 - 후계농업인 경영역량 강화를 위한 교육방안 등
실태조사	<ul style="list-style-type: none"> 농림축산식품부장관은 기본계획 및 후계농업인 지원에 필요한 시책을 효율적으로 세우고 시행하기 위하여 영농 정착 현황 등 후계농업인의 실태를 정기적으로 조사하고 이를 기본계획에 반영하여야 함(제7조)
청년농업인 고용 지원 및 우대	<ul style="list-style-type: none"> 국가와 지방자치단체는 후계농업인 육성을 위하여 농업경영체가 청년농업인을 고용하는 경우 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있음(제10조) 국가 및 지방자치단체가 후계농업인을 육성하기 위한 시책을 수립·시행하거나 후계농업인을 지원하는 경우 청년농업인을 우대할 수 있음(제13조)

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 재작성

동법 및 동법 시행령에서는 후계농업인을 농업의 계승·발전을 위하여 농업을 경영하거나 경영할 의사가 있는 사람으로 나이가 50세 미만인 사람, 농업을 경영하는 경우에는 총 영농 기간이 10년 미만인 사람으로 정의하고 있고, 청년농업인은 농업 분야에 종사하고 있거나 창업 또는 취업할 의사가 있는 사람으로서 40세 미만인 사람으로 정의하고 있다.

농림축산식품부장관은 후계농업인 육성정책의 기본방향 및 목표 등이 포함된 기본계획을 수립하고 이를 위해 영농 정착 현황 등 후계농업인의 실태조사를 실시하여 기본계획에 반영하도록 규정하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체가 청년농업인의 고용을 지원하고 우대할 수 있도록 하고 있다.

나. 상위 계획

농업인력 수급안정 사업과 관련된 상위 계획은 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획, 「후계·청년농 육성 기본계획」 등이 있고, 스마트농업 추진과 관련된 상위 계획은 「스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안」 등이 있다.

농업 고용인력 지원 관련 정책은 「농어업고용인력 지원 특별법」에 근거하여 시행되고 있다. 동 법률은 2023. 2. 14. 제정되어 2024. 2. 15. 시행 예정으로 농업 고용인력 지원 관련 상위 계획은 아직 수립되지 않은 상황이다. 다만, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따라 수립된 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2023~2027)」에서 농업인력 관련 내용을 담고 있다. 해당 계획에서는 ‘농업인력의 안정적 공급’을 위해 ‘제도적 기반구축, 외국인력 장기취업 등을 통한 안정적 인력수급 및 농업 인구의 구조적 변화에 대응하는 지원정책 마련’을 목표로 농업인력지원전문기관 지정·운영, 인력중개플랫폼 구축 등의 세부 계획을 세우고 있다.

[「농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2023~2027)」중 농업인력 관련 주요 내용]

구분		주요 내용
3. 안정적인 농가경영 지원	다. 농업인력의 안정적 공급	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기 농업인력 지원정책 추진을 위한 제도적 기반 구축 • 이민제도와 연계한 외국인력 장기취업 및 체류 방안 마련 • 농업인력 부족 문제 해소를 위해 국내·외국 인력 공급 확대 및 제도개선

자료: 농림축산식품부, 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2023~2027)」, 2023.4.

청년농 육성 정책 관련 상위 계획은 「청년창업농 육성대책(2017)」, 「제1차(’23~’27) 후계·청년농 육성 기본계획」이 있다. 「청년창업농 육성대책(2017)」의 추진배경을 살펴 보면, 농업 인력의 급속한 고령화와 청년농 급감 등으로 특단의 대책이 없을 경우 농업 인력 기반 붕괴 및 농업의 지속가능성에 위협이 있을 것으로 전망하였다.

「청년창업농 육성대책(2017)」의 주요 내용

구분	주요 내용
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> 농업 인력의 급속한 고령화와 청년농 급감 등으로 특단의 대책이 없을 경우 농업 인력 기반 붕괴 및 농업의 지속가능성 위협
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> '22년까지 혁신 성장의 주역이 될 청년농업인 1만명 육성
대책 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> [정착지원] 청년창업농 선발, 정착지원금·농지·자금·교육 등 종합 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 시도별로 청년창업농 육성계획수립, 청년창업농 선발·지원·관리를 위한 기관 간 유기적 협력체계 구축 - 선발된 청년창업농에게 영농 초기 안정적 정착을 위해 정착지원금, 주거(귀농인의 집 등), 도우미(농촌고용인력지원사업 활용) 등 지원 - 청년창업농 대상으로 농지·자금·교육 등 영농창업 기반 지원 [성장] 기술고도화, 규모화 등을 통하여 전문경영체로 성장 유도 <ul style="list-style-type: none"> - 첨단기술공동실습장 확대, 스마트농업보육센터 신규 도입, 벤처창업바우처를 활용한 R&D 지원 등 청년농의 영농기술·경영역량 제고 - 청년농 공동 창업 및 법인화 지원, 유한책임회사 도입, 법인전환 지원, 모태펀드 등을 통한 투자활성화로 청년창업농 사업 규모화·전문화 지원 [진입] 농고·농대생, 청년 귀농희망자 및 비농업 전공학생의 농업분야 진입 촉진 <ul style="list-style-type: none"> - 한농대·미래농고·영농창업특성화대학 확대 추진, 일반 농고·농대 직업교육 강화 및 영농기반이 있는 농고·농대생 등의 전문 승계 교육 강화 - 청년귀농장기교육 도입, 귀농닥터 개선 등 귀농희망자 교육 강화

자료: 농림축산식품부, 「청년창업농 육성대책」, 2017.12.

동 대책은 2022년까지 혁신 성장의 주역이 될 청년농업인 1만명을 육성하는 것을 정책목표로 삼았고, 이를 위해 청년창업농을 선발 후 정착지원금, 농지, 자금, 교육 등의 종합 지원, 기술고도화, 규모화 등을 통하여 전문경영체로의 성장 유도,

농고·농대생, 청년 귀농희망자 및 비농업 전공학생의 농업분야 진입 촉진을 주요 대책으로 삼았다.

이후 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」에 근거하여 「제1차(23~27) 후계·청년농 육성 기본계획」이 수립되었는데 해당 계획에서는 농업 미래를 이끌어 나갈 청년농 3만명 육성을 목표로 하여, 유입 단계의 대책으로 청년농 지원 대상을 확대하고, 기반 확충을 위해 농지·자금 확보의 어려움 완화, 성장지원 단계에서는 전문 농업인으로서의 성장 뒷받침 등을 세부 추진과제로 설정하였다.

[「제1차(23~27) 후계·청년농 육성 기본계획」의 주요 내용]

구분	주요 내용
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> • 후계농업인과 청년농업인의 체계적 육성을 위해 제정된 「후계농어업인법」에 따라 수립·추진
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 농업 미래를 이끌어 나갈 청년농 3만명 육성
대책 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • [유입] 청년농 지원 대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 영농정착지원사업 지원 대상 대폭 확대 - 영농정착지원금 지원 단가 단계적 인상 및 진입조건 완화 • [기반] 농지·자금 확보의 어려움 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 비축·수탁 물량 확대로 공급 가능한 농지 최대한 확보 - 농지 매매·임대 방식 다양화로 청년농 맞춤형 농지 공급체계 구축 - 청년농이 농지거래 시 활용 가능한 정보 제공 강화 • [성장지원] 전문 농업인으로서 성장 뒷받침 <ul style="list-style-type: none"> - 청년농 육성 규모에 맞춰 성장 단계별 맞춤형 교육 규모 대폭 확대 - 수요자 중심의 수준별 현장실습 강화 및 다양한 콘텐츠 제공 • [정주여건] 쾌적하고 매력적인 농촌 공간 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 청년농의 안정적 농촌 정착을 위한 주거지원 확대 - 청년농에게 매력적인 공간 조성 및 편의 기능 확대

자료: 농림축산식품부, 「제1차(23~27) 후계·청년농 육성 기본계획」, 2022.10.

스마트농업 정책 관련 주요 상위 계획은 「스마트팜 확산방안(2018)」, 「스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안(2022)」 등이 있다. 먼저 「스마트팜 확산방안(2018)」의 추진배경을 살펴 보면, 개방화·고령화 등 농업의 구조적 문제가 투자 위축으로 이어져 농업의 성장·소득·수출이 정체되는 등 성장 모멘텀이 약화되고 농업에 4차

산업혁명 기술을 접목한 스마트팜이 우리 농업의 경쟁력 제고와 청년 유입을 촉진할 효과적인 대안으로 기대하였기 때문이다. 해당 방안은 ‘스마트팜에서 커가는 혁신농업의 미래’를 비전으로 설정하였고, 2022년까지 스마트팜 7,000ha, 축사 5,750호를 보급하고, 스마트팜 혁신밸리 4개소를 구축하는 것을 목표로 설정하였다. 이를 위해 스마트팜 청년 창업생태계 조성, 스마트팜 산업인프라 구축, 확산 거점으로서 스마트팜 혁신밸리 조성을 추진전략으로 설정하였다.

[「스마트팜 확산방안」의 주요 내용]

구분	주요 내용
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> • 개방화, 고령화 등 농업의 구조적 문제가 투자 위축으로 이어져 농업의 성장·소득·수출이 정체되는 등 성장 모멘텀 약화 • 농업에 4차 산업혁명 기술을 접목한 스마트팜이 우리 농업의 경쟁력 제고와 청년 유입을 촉진할 효과적인 대안으로 기대
비전	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트팜에서 커가는 혁신농업의 미래
목표	<ul style="list-style-type: none"> • (농가보급) 22년까지 스마트팜 7,000ha, 축사 5,750호 • (혁신거점) 22년까지 스마트팜 혁신밸리 4개소 구축
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트팜 청년 창업생태계 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 스마트팜 청년 창업보육 및 임대형 스마트팜 도입 - 창업자금과 농지지원 및 실패에 대한 안전망 강화 • 스마트팜 산업인프라 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 스마트팜 실증단지 구축 및 R&D 체계화 - 빅데이터 수집·활용 체계화 및 기자재·통신 표준화 - 전문인력 양성 - 시장·품목 다변화 • 확산 거점으로서 스마트팜 혁신밸리 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 스마트팜 혁신밸리 사업계획 공모·선정 - 스마트팜 혁신밸리 구축 추진

자료: 관계부처 합동, 「스마트팜 확산방안」, 2018.4.

이후 2022년에 「스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안」을 수립하였는데, 추진 배경을 살펴 보면, 전세계적으로 스마트농업이 농업 문제의 해결 수단으로 부각하고 있고, 글로벌 스마트농업 시장이 연평균 10% 수준으로 빠르게 성장하고 있으나 국내 스마트농업 기술발전 및 도입수준이 상대적으로 낮은 상황으로 보았기 때문이다.

동 방안은 ‘농업생산의 디지털 대전환을 통한 혁신성장 강화’를 비전으로 ‘농업의 생산성·지속가능성·회복력 획기적 개선’, ‘스마트농업 기술·서비스 산업 육성 및 글로벌 경쟁력 확보’를 목표로 설정하였고, 이를 위해 스마트농업 혁신 민간 주체 육성, 품목별 스마트농업 도입 확산, 스마트농업 성장기반 강화를 추진전략으로 설정하였다.

〔「스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안」의 주요 내용〕

구분	주요 내용
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> • 전세계적으로 스마트농업이 농업 문제의 해결 수단으로 부각 • 글로벌 스마트농업 시장은 연평균 10% 수준 빠르게 성장 • 국내 스마트농업 기술발전 및 도입 수준이 상대적으로 낮음
비전	<ul style="list-style-type: none"> • 농업생산의 디지털 대전환을 통한 혁신성장 강화
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 농업의 생산성·지속가능성·회복력 획기적 개선 • 스마트농업 기술·서비스 산업 육성 및 글로벌 경쟁력 확보
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 스마트농업 혁신 민간 주체 육성 <ul style="list-style-type: none"> - (농업인) 스마트농업 역량·신뢰 제고 - (기업) 세계적 수준의 기술·서비스 확보 - (중개자) 현장 문제 해결 전문 지식·기술 제공 • 품목별 스마트농업 도입 확산 <ul style="list-style-type: none"> - (온실) 기존 온실의 스마트온실 전문단지화 - (축산) 농가 단위 디지털 장비 보급 확대 - (노지) 무인자동화 및 보급형 단지 조성 • 스마트농업 성장기반 강화 <ul style="list-style-type: none"> - (데이터) 클라우드 데이터·AI플랫폼 구축 - (R&D) 핵심기술 선진국과 격차 축소 - (거버넌스) 민간주도 협력 거버넌스 구축 - (통계) 스마트농업 정기 실태조사 활용

자료: 농림축산식품부, 「스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안」, 2022.10.

농업인력 수급안정 관련 재정사업 예산은 2023년 1조 2,446억원에서 2024년 (안) 1조 6,364억원으로 증가하고 있으며, 청년농 육성 관련 예산이 상대적으로 크게 증가하였다.

농업인력 수급안정 사업은 크게 농업 고용인력 부문, 청년농 육성 부문, 스마트 농업 보급 부문으로 구분할 수 있으며, 농업 고용인력 부문에는 농촌고용인력지원 세부사업에 포함된 농촌인력증개센터, 도농인력증개플랫폼, 농업 근로자 기숙사건립 지원, 농업고용인력 실태조사, 농업 고용인력 전문기관 등의 사업이 있다.

청년농 육성 부문에는 청년농업인영농정착지원, 청년농촌보급자리조성, 맞춤형 농지지원 세부사업에 포함된 공공임대용 농지매입, 선임대후매도 등의 사업이 있다.

스마트농업 보급 부문에는 시설원예분야 지원을 위한 스마트팜ICT융복합확산 사업, 과수 분야 지원을 위한 과수스마트팜확산 사업, 축산 분야 지원을 위한 스마트축산단지 조성사업 등이 있다.

[농업인력 수급안정 주요 사업 현황]

세부사업 (내역사업)	사업 내용
[농업 고용인력]	
농촌고용인력지원 (농촌인력증개센터)	농촌인력증개센터를 설치하여 전담인력 배치, 영농작업반 구성, 구인구직 수요조사, 인력풀 내에서 근로인력을 알선·중개
농촌고용인력지원 (도농인력증개플랫폼)	농업분야 일자리 정보 및 서비스를 통합적으로 제공하는 플랫폼 구축을 통해 구인농가와 구직자간 정보교류 활성화 및 일손이 필요한 농가에 인력을 수급할 수 있는 환경 구축
농촌고용인력지원 (농업 근로자 기숙사 건립지원)	농업 분야 근로자 기숙사 건립 지원사업을 통한 농업 근로자 주거 안정으로 농촌 고용인력 확보
농촌고용인력지원 (농업 고용인력 실태조사)	농업 고용인력 실태조사 결과를 농업 분야 인력 수급 및 고용환경 개선 등 정책 수립기초자료로 활용하여 농촌 일손 부족 문제 완화 및 농가 경영 안정에 기여
농촌고용인력지원 (농업 고용인력 전문기관)	농업 고용인력 기본계획 수립·시행 지원, 실태조사·연구, 농업고용인력 양성사업 지원, 인권보호 지원·상담 등을 수행하기 위한 인력지원전문기관 지정·운영
[청년농 육성]	
청년농업인영농정착지원	소득이 불안정한 청년창업농 및 영농초기 농업인을 선발하여 창업과 초기 경영안정화를 통해 농업·농촌 정착을 지원하고자 3년간 영농정착지원금 지급 등 지원
임대형 스마트팜(비축 농지 임대형 스마트팜)	농지은행이 농지를 매입하여 비축하고 있는 농지에 임대형 스마트팜을 설치 후 임대하여 청년농의 스마트팜 진입과 안정적 영농 정착을 지원
맞춤형농지지원 (공공임대용 농지매입)	농지은행이 농지를 매입하여 청년농 등에 낮은 임대료로 임대하여 농업구조개선 촉진, 농지시장 안정화 기여
맞춤형농지지원(농지매매)	비농업인 및 직업전환 또는 은퇴하려는 농업인 등의 소유농지를 농지은행이 매입하여 영농규모를 확대하고자 하는 청년농 등에게 매도 지원

세부사업 (내역사업)	사업 내용
맞춤형농지지원(임차임대)	고령·은퇴 또는 영농규모를 축소하는 농업인 등의 소유농지를 농지은행이 장기임차하고 이를 청년농 등에게 장기 임대
맞춤형농지지원 (선임대후매도)	농지구입자금 취약 등으로 농지 확보가 힘든 청년농에게 농지은행이 농지를 매입, 임대해주고 토지 매매대금이 완납되면 소유권을 이전
맞춤형농지지원(청년 창업형 스마트농업단지)	농지 확보가 어려운 청년농을 대상으로 유휴부지, 국공유지 등을 활용하여 지구 지정, 농업기반 정비 후 임대·매도하여 영농기반 마련, 안정적 정착 지원
농업농촌교육훈련지원 (농업농촌교육훈련)	청년농 성장 단계별 맞춤형 교육을 제공하고, 농업계 학생 등에 대한 교육훈련에 소요되는 경비 및 농업교육 프로그램 개발을 지원
농업농촌교육훈련지원 (여성농업인역량강화)	청년여성 대상 농업·농촌 체험교육과 농촌형 성평등 전문강사 양성을 지원
농업농촌교육훈련지원 (농업경영활성화)	청년농 창업투자 컨설팅 등 맞춤형 컨설팅을 통해 안정적인 전문농업경영체 육성
영농아카데미 (영농창업특성화대학)	농업전문인력 육성을 위해 취·창업 역량 강화 프로그램, 교육 여건(커리큘럼, 현장실습 등) 조성 등 지원
영농아카데미 (농업계대학지원)	농대생 직업역량 강화를 위해 농산업 분야 취창업 프로그램 운영 및 실습장 신규 조성 지원
영농아카데미 (농업 마이스터 대학)	실습기술경영교육을 제공하는 마이스터 과정 및 청년농업CEO 과정 운영 지원
경영이양직불	청년 농업인 중심 농지 이양으로 세대전환 촉진을 위해 조기에 농지이양한 농업인에게 농지이양은퇴보조금 지급
청년농촌보급자리조성	귀농·귀촌 청년들의 주거·보육 부담 완화 및 생활여건개선을 통해 안정적 농촌정착 유도 및 농촌 지속가능성 제고
농업자금이자보전 (스마트팜종합자금)	농업인을 대상으로 농업자금(정책자금, 부채대책자금) 저리 지원에 따른 금융기관의 이자차액을 보전
농식품모태펀드출자	스마트농업, 푸드테크 등 농식품 신산업 스타트업·청년농 육성 등 미래 성장동력 지원, 회수 활성화 등을 위한 정책 펀드
[스마트농업 보급]	
축산시설현대화사업 (축산분야 ICT 융복합 확산사업)	ICT 장비와 기술을 활용한 축산 스마트팜 모델의 보급과 확산을 통해 축산능기를 대상으로 축산 ICT 융복합 시설장비 및 솔루션 도입을 지원
축산시설현대화사업 (스마트축산단지 조성사업)	노후되고 난립한 구형 축사를 정보통신 기반시설을 구비한 스마트 축산단지로 개선·집적화
스마트팜ICT융복합확산	수출용 스마트팜 온실 신축, 시설원에 분야 ICT 융복합 시설 장비 및 정보시스템 설치 시 설치 보조금 지원
스마트원예단지기반조성	노후·영세한 재배시설을 이전·집적화하거나, 신규로 규모화된 스마트팜 단지를 조성하여 시설원에 핵심거점으로 육성
과수생산유통지원 (과수스마트팜확산)	노동력 절감, 생산성 및 품질향상 등을 통한 경쟁력 강화를 위해 과수스마트팜 장비를 지원
임대형스마트팜(지역특화 임대형 스마트팜)	혁신밸리 외에 임대형 스마트팜을 조성하여 청년농의 농업·농촌 진입과 안정적 정착을 지원
임대형스마트팜(혁신밸리 기존농업인용 임대형 스마트팜)	스마트팜 혁신밸리 내 여유부지를 활용한 기존농업인용 임대형 스마트팜을 조성하여 기존 농업인의 스마트농업 진입을 유도
임대형스마트팜(비축농지 임대형스마트팜)	농지은행이 농지를 매입하여 비축하고 있는 농지에 임대형 스마트팜을 설치 후 임대하여 청년농의 스마트팜 진입과 안정적 영농 정착
농업자금이자보전 (스마트팜종합자금)	농업인을 대상으로 농업자금(정책자금, 부채대책자금) 저리 지원에 따른 금융기관의 이자차액을 보전
농식품모태펀드출자	스마트농업, 푸드테크 등 농식품 신산업 스타트업·청년농 육성 등 미래 성장동력 지원, 회수 활성화 등을 위한 정책 펀드

자료: 농림축산식품부 제출자료 및 2024예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

농업인력 수급안정 사업(농업 고용인력+청년농 육성+스마트농업 보급)의 2024년도 예산안은 1조 6,364억원으로 전년 대비 3,918억원(31.5%) 증가되었다.

부문별로 살펴보면, 2024년도 농업 고용인력 부문 예산은 149억원으로 전년 대비 22억원(17.2%) 증가하였고, 청년농 육성 부문 예산은 1조 4,926억원으로 전년 대비 4,407억원(41.9%) 증가하였으며, 스마트농업(시설보급) 부문 예산은 1,914억원으로 전년 대비 351억원(15.5%) 감소하였다.

주요 증액 사업을 살펴 보면, 농업 고용인력 부문에서는 농촌인력증개센터 확대에 따라 34억원(43.9%) 증가하였고, 2024년 시행 예정인 「농어업고용인력 지원 특별법」에 따른 실태조사와 전문기관 운영을 위한 예산 22억원이 신규로 반영되었다. 청년농 육성 부문에서는 청년농영농정착지원금 규모 확대에 따라 392억원(71.2%)이 증액되었고, 청년농 농지 지원 확대를 위해 공공임대용 농지매입 예산 3,050억원(39.9%)이 증액되었다.

세부사업별 예산 현황은 별표에 정리하였다.

[농업인력 수급안정 사업 관련 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	2023 (A)	2024안 (B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/A
농업 고용인력	12,722	14,911	2,189	17.2
청년농 육성	1,051,832	1,492,561	440,729	41.9
스마트농업(시설보급)	226,528	191,408	△35,120	△15.5
합계	1,244,613	1,636,386	391,773	31.5

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

[별표. 농업인력 수급안정 사업 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

세부사업 (내역사업)	2023 (A)	2024안 (B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
[농업 고용인력]				
농촌고용인력지원(농촌인력증개센터)	7,702	11,081	3,379	43.9
농촌고용인력지원(도농인력증개플랫폼)	800	800	-	-
농촌고용인력지원 (농업 근로자 기숙사 건립지원)	4,220	860	△3,360	△79.6
농촌고용인력지원 (농업 고용인력 실태조사)	-	1,470	1,470	순증
농촌고용인력지원 (농업 고용인력 전문기관)	-	700	700	순증

세부사업 (내역사업)	2023 (A)	2024안 (B)	증감	
			B-A	(B-A)/A
소계	12,722	14,911	2,189	17.2
[청년농 육성]				
청년농업인영농정착지원	55,106	94,324	39,218	71.2
임대형 스마트팜 (비축농지 임대형 스마트팜)	4,500	6,000	1,500	33.3
맞춤형농지지원(공공임대용 농지매입)	765,000	1,070,000	305,000	39.9
맞춤형농지지원(농지매매)	57,665	74,060	16,395	28.4
맞춤형농지지원(임차임대)	21,293	49,500	28,207	132.5
맞춤형농지지원(선임대후매도)	8,160	17,120	8,960	109.8
맞춤형농지지원(청년 창업형 스마트농업단지)	5,448	30,000	24,552	450.7
농업농촌교육훈련지원(농업농촌교육훈련)	42,405	25,232	△17,173	△40.5
농업농촌교육훈련지원(여성농업인역량강화)	2,433	1,192	△1,241	△51.0
농업농촌교육훈련지원(농업경영활성화)	1,340	670	△670	△50.0
영농아카데미(영농창업특성화대학)	5,283	5,863	580	11.0
영농아카데미(농업계대학지원)	4,489	4,489	-	-
영농아카데미(농업 마이스터 대학)	5,125	5,125	-	-
경영이양직불	21,526	30,500	8,974	41.7
한국농수산대학교교육운영(영농어정착지원)	790	792	2	0.3
청년농촌보급자리조성	4,800	15,200	10,400	216.7
농업자금이차보전(스마트팜종합자금)	6,469	7,494	1,025	15.8
농식품모태펀드출자	40,000	55,000	15,000	37.5
소계	1,051,832	1,492,561	440,729	41.9
[스마트농업 보급]				
축사시설현대화사업 (축산분야 ICT 융복합 확산사업)	75,481	63,193	△12,288	△16.3
축사시설현대화사업 (스마트축산단지 조성사업)	13,344	1,575	△11,769	△88.2
스마트팜ICT융복합확산	20,559	19,531	△1,028	△5.0
스마트원예단지기반조성	5,935	5,935	-	-
과수생산유통지원(과수스마트팜확산)	240	280	40	16.7
임대형스마트팜(지역특화 임대형 스마트팜)	49,000	29,400	△19,600	△40.0
임대형스마트팜 (혁신밸리 기존농업인용 임대형 스마트팜)	11,000	3,000	△8,000	△72.7
임대형스마트팜 (비축농지 임대형 스마트팜)	4,500	6,000	1,500	33.3
농업자금이차보전(스마트팜종합자금)	6,469	7,494	1,025	15.8
농식품모태펀드출자	40,000	55,000	15,000	37.5
소계	226,528	191,408	△35,120	△15.5
합계	1,244,613	1,636,386	391,773	31.5

주1: 영농창업특성화대학, 농업계대학지원, 농업 마이스터 대학은 농어촌구조개선특별회계의 농업농촌교육훈련지원 세부사업에서 고등·평생교육특별회계의 영농아카데미 세부사업으로 2024년도에 이관

주2: 농업자금이차보전(스마트팜종합자금)사업과 농식품모태펀드출자사업은 청년농 육성 예산과 스마트농업 보급 부문에 모두 포함

자료: 농림축산식품부 제출자료 및 2024예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

농업분야에서 외국인을 고용하기 위한 제도에는 고용허가제, 계절근로자 제도, 공공형 계절근로자 제도가 있다.

고용허가제는 내국인을 구하지 못해 인력난을 겪고 있는 사업장이 일정 요건 하에 외국인을 합법적으로 고용할 수 있도록 허가해 주는 제도로 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」에 그 근거를 두고 있다.

[고용허가제와 계절근로자제 비교]

제도	고용허가제	계절근로자 제도
정의	내국인을 구하지 못해 인력난을 겪고 있는 사업장이 일정 요건 하에 외국인을 합법적으로 고용할 수 있도록 허가해 주는 제도 * 중소제조업, 농·축산업, 어업, 건설업, 서비스 총 5종	농번기 고질적 일손부족 문제를 해소하기 위하여 단기간 외국인근로자를 합법적으로 고용할 수 있도록 지원하는 제도
법적근거	「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」	「출입국관리법」에 근거한 법무부 내부지침
제도운영 (인력도입)	고용노동부(고용노동부·한국산업인력공단)	법무부(지자체)
도입업종	△작물재배업 △축산업 △작물재배 및 축산관련 서비스업	계절성으로 단기간 노동력이 필요한 농업 분야
선발규모 결정	「외국인인력정책위원회」(위원장:국무조정실장)에서 도입업종·규모·송출국 선정 등 결정	「계절근로자 배정심사협의회」(법무부 주재)에서 지자체별 총원 배정
도입대상	농업 소수업종 특화국가*의 외국인으로 한국어시험 및 건강진단 등의 절차를 거쳐 구직 등록한 자 * 베트남, 태국, 캄보디아, 중국, 네팔, 미얀마 총 6개국	① 지자체와 MOU를 체결한 외국 지자체 주민으로 본국에서 농업에 종사한 이력이 있는 만 25세 이상 50세 이하인 자 ② 국민과 결혼한 결혼이민자의 본국 거주 가족 또는 사촌 이내의 친척으로서 만 19세 이상 55세 이하인 자
체류자격 /체류기간	E-9/3년 (사업주 요청 시 1년 10개월 추가) * 동일 사업장 근무를 조건으로 재입국 시 4년 10개월 추가 근무 가능	C-4(단기취업)/90일 E-8(계절근로)/5개월(최대 8개월 이내 연장 가능)
농식품부 역할	농업분야 고용허가제 쿼터 배분 협의, 제도개선 요청 및 기타 농업 분야 의견 수렴 등 건의	계절근로자 배정심사 협의, 농업분야 제도개선 요청 및 기타 농업분야 의견수렴 등 건의

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

농축산업, 제조업, 건설업 등 5개 업종에서 고용허가제를 통해 고용계약을 체결한 외국인근로자는 상시고용계약을 전제로 4년 10개월 체류가 가능하며, 동일 사업장 근무를 조건으로 재입국 시 1회에 한하여 4년 10개월 추가 근무가 가능하여 총 9년 8개월간 체류가 가능하다.

계절근로자제는 농번기 고질적인 일손 부족 문제를 해소하기 위하여 단기간 동안 외국인근로자를 고용할 수 있도록 지원하는 제도로 농어업 분야에서만 운용되는 제도이다. 2015년에 괴산군에서 시범사업으로 시작하였으며 2017년부터 전국으로 확대되어 법무부가 농림축산식품부, 해양수산부, 고용노동부 등 관계부처와 협의체를 구성하여 지자체별 총원 배정 등의 업무를 담당하고 있다. 도입 초기에는 단기취업(C-4) 자격에 해당되어 국내 체류기간이 90일을 초과할 수 없었으나 2019년에 계절근로(E-8) 체류자격을 신설하여 5개월에서 최대 8개월까지 체류가 가능하다.

[공공형 계절근로 사업 개요]

구분	내용
사업시행기관	- 지방자치단체(시·도, 시·군)
사업대상자	- 지방자치단체가 선정한 농업협동조합법에 따른 농협중앙회 지역본부, 시군지부, 지역(품목)농협, 조합공동사업법인
운영방식	- 지방자치단체(이후 지자체)는 외국인 계절근로자 프로그램(법무부)에 따라 송출국과 MOU 등을 통해 외국인 계절근로자를 도입 - 지자체가 선정한 사업대상자(농협)는 외국인 계절근로자와 근로계약(고용)하고 필요 농가에 농업 노동력 제공 - 운영주체는 공동숙식으로 계절근로자의 체류를 관리하며, 내국인 작업반장을 포함한 작업반을 편성하여 농작업 현장 이동 및 노동력 제공 - 참여 농가는 노동력 제공에 따른 이용료를 운영주체에게 지급 - 지자체는 운영주체, 참여 농가 등과 협의하여 농가 이용료를 책정하되, 민간 노동시장 평균 임금과 현저한 차이가 나지 않도록 책정 권장
2024예산안	3,430백만원(70개소×98백만원×자치단체경상보조 50%)

자료: 농림축산식품부, 「농촌고용인력지원 사업시행지침서」, 2023

공공형 계절근로자제도는 지자체에서 선정한 농협 등의 기관이 외국인근로자를 직접 고용하여 인력이 필요한 농가에 농작업 대행 방식으로 노동력을 제공하는 사업으로 운영 주체는 공동숙식으로 계절근로자의 체류를 관리하고, 작업반을 편성하여 농작업 현장 이동 및 노동력을 제공한다.

참여 농가는 노동력 제공에 따른 이용료를 운영 주체에게 지급하면 되고 지자체는 기존의 외국인 계절근로자 제도에 따라 송출국과 MOU 등을 통해 외국인 계절근로자를 도입하여야 한다. 기존의 외국인 계절근로자는 지자체에서 인력 도입 후 농가에 인력을 배정하는 역할까지만 수행하고 농가에서 직접 외국인근로자와 계약을 체결하기 때문에 원칙적으로 3개월 이상의 고용기간을 농가에서 보장하여야 하지만, 공공형 계절근로자제는 운영 주체에서 계약을 체결하고 인력을 농가에 제공하기 때문에 농가의 단기적 인력 수요에 대응이 가능하다. 동 제도는 2022년 5개 지자체에서 시범사업을 실시하였고, 2023년부터 정부예산에 반영되어 19개 지자체에서 시행 중이다.

Ⅲ

주요 쟁점 분석

1

농업 고용인력 부문

가. 농업 고용인력 수급 현황 분석

지속적인 농업 고용인력 부족에 따른 농가의 노무비 부담 증가로 인해 농가 경영의 어려움이 가중되고 있어 농업 인력 수급 안정을 위한 적극적인 정부의 대책이 필요하다.

통계청의 「경제활동인구조사」에 따르면 농림어업분야의 고용인력은 2010년 이후 지속적으로 감소 추세에 있는 것으로 나타났다. 2010년 17.7만명이던 고용인력은 2022년 기준 12만명으로 5.7만명(32.3%) 감소하였다.

[종사상 지위별 농림어업 고용인력 현황]

(단위: 천명)

연도	구분			합계
	상용근로자	임시근로자	일용근로자	
2010	22.6	43.6	110.4	176.6
2011	26.8	36.8	112.1	175.7
2012	24.5	35.4	94.6	154.5
2013	28.4	33.4	85.4	147.2
2014	32.1	26.4	82.1	140.6
2015	22.9	29.7	83.3	135.9
2016	22.3	33.8	76.4	132.5
2017	28.6	32.8	68.1	129.5
2018	33.4	35.6	62.0	131.0
2019	33.8	39.6	53.6	127.0
2020	38.1	39.2	48.4	125.7
2021	30.0	40.7	50.5	121.2
2022	31.2	42.0	46.3	119.5

자료: 통계청의 「경제활동인구조사」를 바탕으로 재작성

이를 종사지위별²⁾로 살펴 보면, 상용근로자와 임시근로자의 합은 2010년 6.6

2) 통계청 「경제활동인구조사」의 통계설명자료에 따르면 상용근로자는 고용계약기간이 1년 및 1년 초과인 근로자이고, 임시근로자는 고용계약기간이 1개월 이상~1년 미만인 근로자, 일용근로자는 고용계약기간이 1개월 미만인 근로자이다.

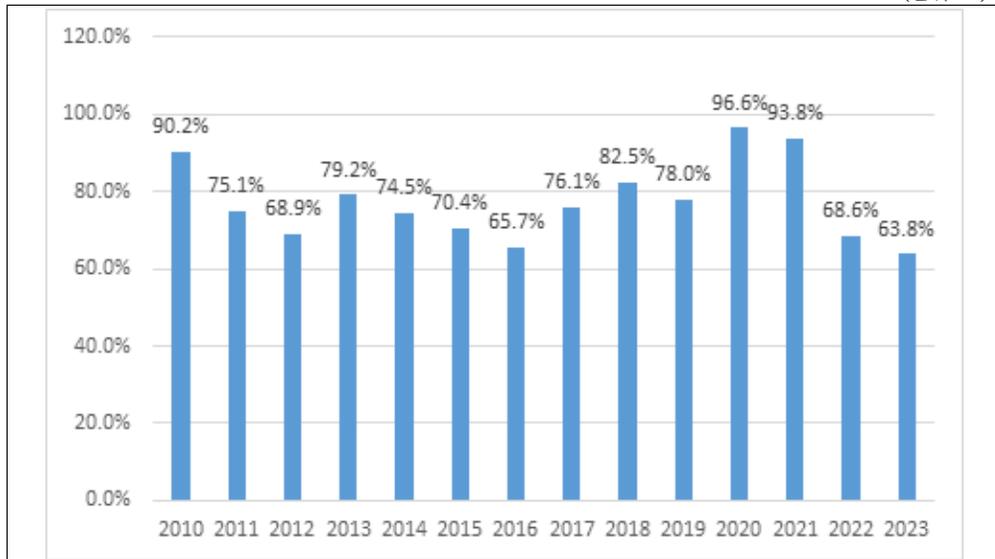
만명에서 2022년 7.3만명으로 소폭 증가하였으나, 일용근로자는 2010년 11만명에서 2022년 4.6만명으로 큰 폭으로 감소한 것으로 나타난다.

이처럼 농림어업 분야의 고용인력 감소 폭은 대부분이 일용근로자의 감소에 따른 것이므로 파종기, 수확기 등의 농번기 시기에 일용근로자의 수요가 큰 농업의 특성상 농가 경영에 큰 부담이 될 수 밖에 없는 상황이다.

한편, 농림어업 분야의 고용인력, 특히 일용근로자의 지속적인 감소는 농업 생산성 증가에 따른 수요 감소에 원인이 있을 수도 있지만, 노동력 공급 부족 요인이 크게 작용되었을 것으로 추정된다.

[농림어업 분야 구인자 대비 구직자 비율]

(단위: %)



주: 2023년은 8월까지의 수치임

자료: 한국고용정보원, 워크넷 구인·구직 및 취업 동향(2023.8.)을 바탕으로 재작성

한국고용정보원의 2010년 이후 워크넷 구인구직 현황을 살펴보면, 구인자가 구직자를 초과하여 농업 노동력 공급이 부족한 상황임을 알 수 있다. 구인자 대비 구직자 비율은 이후로도 지속적인 감소 추세를 보이고 있으며, 2022년 68.6%, 2023년 8월까지의 비율은 63.8%로 농림어업분야 고용인력은 지속적으로 공급이 부족한 상황이다.

구인자 대비 구직자 비율을 월별로 분석해 보면, 2020년의 경우 2~6월, 8~9월 기간 중 연평균보다 더 낮은 구직자 비율을 보였고, 2021년의 경우 2~4월, 8~9월 기간 동안, 2022년의 경우 3~4월, 6~9월, 11월 기간 동안 연평균보다 더 낮은 구직자 비율을 보여 이 기간 중에 농업 노동력 부족 현상이 더 심한 것으로 나타났는데 이를 통해 파종기, 수확기의 농번기 기간 중에는 농업 노동력 수요 대비 공급이 더 부족해지고 있음을 알 수 있다.

[최근 3년 월별 구인자 대비 구직자 비율]

(단위: %)

구분	연 평균	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2020	96.6	132.6	66.9	51.0	85.5	80.8	59.3	116.8	72.2	58.5	118.9	130.0	205.4
2021	93.8	161.8	60.4	49.5	59.9	128.7	110.9	96.8	44.1	78.7	108.9	124.1	139.9
2022	68.6	124.1	70.8	38.7	40.0	92.5	57.6	41.1	57.3	37.6	93.3	49.1	246.7

주: 굵은 테두리는 연 평균 구인자 대비 구직자 비율보다 낮은 월임

자료: 한국고용정보원, 워크넷 구인·구직 및 취업 동향(2023.8.)을 바탕으로 재작성

한편, 각종 연구 보고서의 설문조사에서도 영농활동 시에 인력부족의 어려움이 매우 큰 것으로 조사되고 있는데 작물재배업, 축산업 모두 60% 이상의 농가가 인력 부족을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 한국농촌경제연구원의 「농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안」에 따르면 작물재배업 중 노지채소, 특용작물, 과수 등 대부분의 품목에서 60% 이상의 농가가 인력부족을 경험한 것으로 나타났다, 축산업 또한 설문조사 대상 축종 모두에서 60% 이상의 농가가 인력 부족을 경험한 것으로 나타났다.

[품목별 영농활동 시 인력 부족 경험 여부]

(단위: %)

작물재배업							축산업		
노지 채소	특용 작물	과수	시설 원예	곡류	두서류	화훼	돼지	한육우 /젖소	산란계 /육계
64.7	69.4	65.7	50.0	60.7	70.8	72.2	68.0	61.0	66.5

자료: 엄진영 외(2020), 「농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안」, 한국농촌경제연구원

이러한 점을 미루어볼 때 일용근로자의 감소는 수요와 공급의 일치에 따른 자연적인 감소라기보다는 공급의 부족에 따른 것으로 볼 수 있으며 이는 노동임금 상승으로 귀결될 수 있다.

통계청에서 발표한 「2022년 농가판매 및 구입가격조사 결과」상 농가구입가격 지수³⁾에 따르면 2015년 대비 2022년 농가구입가격 총지수가 25.2% 상승하는 동안 노무비는 52.9% 상승하여 다른 지수 대비 가장 큰 상승폭을 보였다. 이는 노무비에 대한 농가의 부담이 가중되고 있음을 보여주는 것으로 인력을 줄일 수 없는 농가 입장에서 보면 큰 부담으로 다가올 우려가 있다.

[2022년 농가구입가격지수]

구분	(2015=100)			
	2015	2020	2021	2022
총 지수	100	106.1	111.1	125.2
노무비	100	124.2	135.3	152.9
가계용품	100	106.1	108.9	114.1
재료비	100	101.8	110.0	145.4
경비	100	103.3	107.5	128.9
자산구입비	100	113.2	118.6	109.8

자료: 통계청의 각 연도 「농가판매 및 구입가격조사 결과」

이처럼 지속적인 농업 고용인력 부족, 특히 농번기 시기 일용근로자 부족과 농가의 노무비 부담 증가로 인해 농가 경영의 어려움이 가중되고 있으므로 농업 인력 수급 안정을 위한 적극적인 정부의 대책 마련이 필요하다.

3) 농업경영체의 가계 및 경영활동에 투입된 421개 품목의 2015년 기준(2015=100)의 가격지수

나. 외국인 근로자 고용실태 분석

첫째, 고용허가제, 계절근로자 제도, 공공형 계절근로 제도 등을 통한 합법적인 외국인 근로자 노동력 공급이 지속적으로 증가하고 있으나, 농가의 수요에는 미치지 못해 많은 농가가 사설중개업소나 미등록 외국인근로자를 활용하고 있는 상황이다.

앞서 살펴본 대로 국내 인력만으로 농업분야의 노동력 수요를 해소하기에는 어려운 상황으로 그동안 정부는 농업 인력난 해소를 위해 고용허가제, 계절근로자, 공공형 계절근로 등 외국인 근로자 공급을 지속적으로 확대하여 왔다.

코로나19로 인해 2020년, 2021년 도입규모가 일시적으로 축소된 경우를 제외하고 지속적으로 규모가 확대되고 있으며, 2022년 시범사업으로 도입된 공공형 계절근로자 제도도 2024년에는 그 규모를 확대할 계획이다.

[농업분야 제도별 외국인근로자 도입 규모]

(단위: 명)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
고용허가제	7,018	6,855	5,820	5,887	1,388	1,841	11,664	14,000
계절근로자	200	1085	2,824	3,497	223	1,850	12,027	24,643
공공형 계절근로자	-	-	-	-	-	-	190	814
합계	7,218	7,940	8,644	9,384	1,611	3,691	23,881	39,457

주1: 고용허가제는 전체 도입 인원 중 농업부문의 도입 인원임

주2: 2023년은 8월 기준임

자료: 고용노동부 각 연도 「고용허가제고용동향」 및 법무부, 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 현재 수준의 외국인 근로자 도입 규모로는 농업 노동력 수요에는 미치지 못해 상당 부분의 농가가 미등록 외국인근로자를 고용하고 있는 것으로 보인다.

현재 농업 분야에 고용되어 있는 미등록 외국인근로자에 대한 명확한 통계는 없는 상황인데 농림어업총조사의 기간별 외국인근로자를 고용하는 농가 통계를 통해서 어느 정도 그 규모를 추정해볼 수 있다.

[외국인근로자를 고용하는 농가 수]

(단위: 호)

구분	전체 고용 농가	외국인 남성 고용 농가	외국인 여성 고용 농가	외국인 고용 농가	
				최소	최대
1개월 미만	136,014	29,322	29,824	29,824	59,146
1~3개월 미만	27,352	6,492	6,639	6,639	13,131
3~6개월 미만	10,003	3,016	2,967	3,016	5,983
6개월 이상	16,833	6,997	5,095	6,997	12,092

자료: 통계청, 「농림어업총조사」(2020)

동 조사는 남성 근로자 고용 농가와 여성 근로자 고용 농가를 구분하여 조사하였는데 중복 응답이 가능하기 때문에 기간별 외국인 고용 농가의 최소 호수와 최대 호수를 추정해볼 수 있다. 조사에 따르면 외국인을 1개월 미만의 기간 동안 고용한 농가는 최소 29,824호에서 59,146호이고, 1개월에서 3개월 미만의 기간 동안 고용한 농가는 최소 6,639호에서 13,131호이다. 그런데 앞서 살펴본 바와 같이 고용허가제와 계절근로자제를 통한 외국인 근로자 고용은 원칙적으로 3개월 이상 되어야 하기 때문에 3개월 미만 동안 외국인근로자를 고용한 농가의 대부분은 미등록 외국인근로자를 고용한 것으로 추정해볼 수 있다. 추정치이긴 하지만 농림어업총조사 통계 상으로는 외국인 근로자를 고용한 농가의 상당수가 미등록 외국인근로자를 고용한 것이다.

또한 농촌 현장에서의 미등록 외국인근로자 고용 현황은 한국농촌경제연구원의 연구 결과에서도 알 수 있는데 2020년 설문조사 결과에서 외국인만 고용한 작물재배 농가에서 합법적인 제도가 아닌 미등록 외국인근로자를 고용한 경우는 85.0%이고, 내국인과 외국인을 함께 고용한 작물재배 농가의 경우 미등록 외국인근로자를 고용한 경우가 94.9%에 이른다. 축산업의 경우에는 그 비율이 좀 더 낮는데 외국인을 고용한 농가 중 미등록 외국인근로자를 고용한 경우가 44.2%이다.

[제도를 통한 외국인근로자 고용과 미등록 외국인근로자 고용 현황]

(단위: 호, %)

구분	작물재배업			축산업		
	제도	미등록+제도	미등록	제도	미등록+제도	미등록
외국인만 고용	5(5.0)	10(10.0)	85(85.0)	64(53.3)	3(2.5)	53(44.2)
내국인+외국인	1(0.6)	7(4.5)	148(94.9)			

주: 축산업은 '외국인만 고용한 농가'와 '내국인과 외국인을 함께 고용한 농가'를 구분하지 않음

자료: 엄진영 외(2020), 「농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안」, 한국농촌경제연구원

이와 같이 정부의 지속적인 외국인근로자 도입 확대에도 불구하고 아직 대부분의 농가에서 미등록 외국인근로자를 고용하고 있는 상황으로, 이는 그동안의 정부의 대처가 농가의 수요에 미치지 못하였음을 의미한다고 볼 수 있으며 이에 대한 적극적인 정부의 역할이 필요할 것이다.

둘째, 농업 노동력 수급에 사각지대가 생기지 않도록 3개월 미만의 단기 외국인근로자를 활용할 수 있는 한편, 합리적인 농가 이용료 책정을 통해 농가의 부담을 완화시킬 수 있고, 음성화되어 있는 농업 인력 공급의 일부 영역을 양성화하는 효과도 가져올 수 있는 공공형 계절근로자제도를 적극적으로 활용하는 등 품목과 농사 특성에 맞는 외국인근로자 고용 제도를 유기적으로 운용할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 농가의 대다수가 미등록 외국인근로자를 고용하고 있는 이유는 국내 농업 노동인력이 절대적으로 부족하고 합법적인 제도로는 3개월 이상의 외국인근로자 고용만이 가능한 현 제도 상에서 일 단위 고용 또는 1~2개월의 단기 고용 인력이 필요한 대부분의 작물재배업 농가의 경우 제도의 사각지대에 놓여 있는 것도 원인이 될 수 있다. 한국농촌경제연구원의 연구에서도 이와 같은 설문 조사 결과를 보여주는데 축산농가에서 주로 미등록 외국인근로자를 고용하는 이유는 다른 방법으로 인력을 구하기 어렵다는 의견이 다수를 이루지만, 작물재배업의 경우 짧은 기간 또는 필요한 때만 인력 고용이 가능하기 때문에 미등록 외국인근로자를 고용한다는 의견이 다수를 이루고 있다.

[축산업 미등록 외국인근로자 고용 이유]

(단위: %)

구분	돼지	한육우/젖소	육계/산란계
다른 방법으로 인력 구하기 어려움	37.5	50.0	32.1
고용허가제 통해 고용하는 것보다 임금이 낮음.	-	21.4	21.4
이용하고 있는 고용 경로 외국인근로자 숙련도가 높아서	12.5	7.1	7.1
이용하고 있는 고용 경로 외국인근로자 근무태도가 좋음.	12.5	14.2	7.1
주변 농가들이 이러한 방법을 이용하고 있어서	12.5	7.1	10.7
필요할 때만 고용할 수 있어서	12.5	-	10.7

자료: 엄진영 외(2020), 「농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안」, 한국농촌경제연구원

[작물재배업 미등록 외국인근로자 고용 이유]

(단위: %)

구분	노지 채소	특용 작물	과수	시설 원예	곡류	두서류	화훼
짧은 기간 또는 필요할 때만 인력 고용 가능	35.6	34.6	50.3	36.8	39.7	38.5	33.3
다른 방법으로 인력 구하기 어려움	40.4	19.2	21.7	21.1	25.4	46.2	33.3
고용허가제 또는 계절근로자제를 통해 고용하는 것보다 임금이 낮음	5.8	13.2	7.7	15.4	7.9	-	-
숙박을 따로 제공할 필요가 없어서	7.7	11.5	6.3	15.8	14.3	7.7	-
밥, 간식을 따로 제공할 필요가 없어서	1.9	3.8	2.1	2.6	4.8	7.7	-
이용하고 있는 고용 경로 외국인근로자 숙련도가 높아서	1.9	-	2.1	-	3.2	-	16.7
이용하고 있는 고용 경로 외국인근로자 근무태도가 좋음	1.0	-	3.5	5.3	1.6	-	16.7
주변 농가들이 이러한 방법을 이용하고 있어서	3.8	7.7	5.6	5.3	3.2	-	-

자료: 엄진영 외(2020), 「농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안」, 한국농촌경제연구원

이러한 제도적 사각지대 문제를 해소하기 위해 시행된 공공형 계절근로자제도는 기존 계절근로자제도를 중앙정부 차원의 영역으로 가져오는 것으로 3개월 미만의 단기 고용인력이 필요한 농가가 활용할 수 있는 유일한 합법적인 영역의 외국인 고용 방식이다. 또한 운영주체(농협)가 공동숙식으로 계절근로자의 체류를 관리하기 때문에 농가의 비닐하우스나 컨테이너 등에서 숙식하던 열악한 주거환경의 문제를 해결할 수 있는 등 외국인 근로자의 권리 향상에도 긍정적인 역할을 할 수 있다.

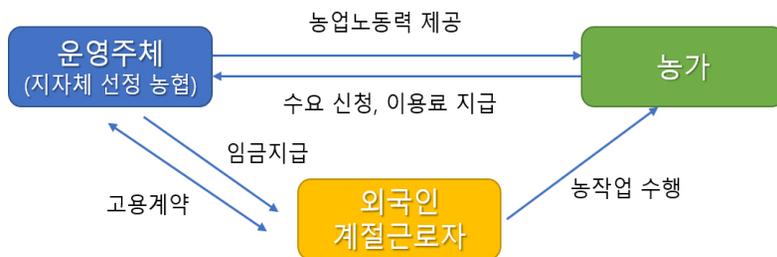
[공공형 계절근로 사업 개요]

구분	내용
사업시행기관	- 지방자치단체(시·도, 시·군)
사업대상자	- 지방자치단체가 선정한 농업협동조합법에 따른 농협중앙회 지역본부, 시군지부, 지역(품목)농협, 조합공동사업법인
운영방식	- 지방자치단체(이후 지자체)는 외국인 계절근로자 프로그램(법무부)에 따라 송출국과 MOU 등을 통해 외국인 계절근로자를 도입 - 지자체가 선정한 사업대상자(농협)는 외국인 계절근로자와 근로계약(고용)하고 필요 농가에 농업 노동력 제공 - 운영주체는 공동숙식으로 계절근로자의 체류를 관리하며, 내국인 작업반장을 포함한 작업반을 편성하여 농작업 현장 이동 및 노동력 제공 - 참여 농가는 노동력 제공에 따른 이용료를 운영주체에게 지급 - 지자체는 운영주체, 참여 농가 등과 협의하여 농가 이용료를 책정하되, 민간 노동시장 평균 임금과 현저한 차이가 나지 않도록 책정 권장
2024예산안	3,430백만원(70개소×98백만원×자치단체경상보조 50%)

자료: 농림축산식품부, 「농촌고용인력지원 사업시행지침서」, 2023

한편, 공공형 계절근로 사업의 운영 방식을 살펴 보면, 운영 주체가 외국인 계절근로자와 근로계약(고용)을 체결하도록 하고 있으며, 참여 농가에서는 노동력 제공에 따른 이용료를 운영주체에게 지급하도록 하고 있다. 즉, 농가 입장에서 발생하는 노무비는 외국인 계절근로자에게 지급되는 임금이 아니라 센터에 지급하는 이용료라고 볼 수 있는데 농림축산식품부의 공공형 계절근로 사업 집행 지침서에서는 ‘지자체는 운영주체, 참여 농가 등과 협의하여 농가 이용료를 책정하되, 민간 노동시장 평균 임금과 현저한 차이가 나지 않도록 책정을 권장’하도록 하고 있어, 농가 이용료의 책정 권한을 지자체에게 주고 있다.

[공공형 계절근로 사업 운영방식]



자료: 농림축산식품부, 「농촌고용인력지원 사업시행지침서」, 2023

이에 따라 농가에서 사설 노동력 중개업체를 이용했을 때 지급하는 임금보다 낮은 농가 이용료를 지자체에서 책정하게 되면 농가에게는 사설 노동력 중개업체가 아닌 공공형 계절근로자 제도를 이용하게 하는 유인책이 될 수 있을 것이다. 이는 농업 노동력 공급 부족에 따른 인건비 상승을 억제할 수 있는 수단으로 작용하여 농가 경영의 어려움을 완화시킬 수 있고, 음성화되어 있는 농업 인력 공급의 일부 영역을 양성화하는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

이러한 점을 고려하여 정부는 축산업, 연간 고용이 가능한 시설원예업 등에는 고용허가제를 특화하고 작물재배업 등에는 계절근로자제도를 특화하는 한편 3개월 미만의 초단기 노동력 수요 농가에게는 공공형 계절근로자 제도를 적극적으로 활용하는 등 품목과 농사 특성에 맞는 유기적인 외국인근로자 공급 체계를 구성하여 인력 공급에 공백이 발생하지 않도록 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다.

셋째, 계절근로자제도 이탈자가 지속적으로 발생하고 있어 농촌 인력 수급의 어려움이 가중되는 등 정책의 효과가 떨어질 우려가 있고, 미등록 노동자 증가에 따른 노동시장 왜곡의 우려가 있으므로 이탈 방지를 위한 중앙정부 차원의 관리 체계 확립이 필요하다.

외국인 계절근로자제도는 농어가의 농번기 고질적 일손부족 현상을 해결하기 위해 단기간동안 외국인을 합법적으로 고용할 수 있는 제도로 2015년 괴산군에서 시범사업으로 시작하였으며, 2017년부터 전국적으로 확대되었다. 계절근로자제도의 도입 주체는 기초 지자체로 지자체가 해외의 지자체와 MOU를 맺어 외국인노동자를 데려오거나, 관내에 거주하는 결혼이민자의 본국 가족을 초청하거나, 이미 국내에 체류 중인 결혼이민자의 부모 등 가족을 고용하는 방식이 있다.

정부에서는 농가 일손 부족 문제를 해결하기 위해 계절근로자 배정 인원을 지속적으로 확대하고 있으나, 이에 따른 이탈 규모도 커지고 있는 상황이다. 연도별 계절근로자 운영 인원 및 이탈자 현황을 살펴 보면, 2020년까지는 5% 미만의 이탈률을 보였으나, 2021년에는 17.1%까지 높아졌고, 2022년에는 9.6%, 2023년에는 1.0%로 감소하였다. 다만 2022년과 2023년에는 운영인원이 크게 증가하여, 이탈 인원 수는 각각 1,151명, 194명으로 적지 않은 규모이다.

[계절근로자 참여인원 및 이탈자 현황]

(단위: 개, 명, %)

구분	운영 지자체 수	계절근로자 수	이탈 인원	이탈률
2017	21	1,085	18	1.7
2018	42	2,824	100	3.5
2019	50	3,497	57	1.6
2020	24	223	0	0.0
2021	48	1,850	316	17.1
2022	104	12,027	1,151	9.6
2023	130	20,211	194	1.0

주: 2020년의 경우 코로나19의 영향으로 해외 입국 계절근로자는 없었고 모두 국내 체류 외국인근로자였음

자료: 법무부

계절근로자를 도입하기 위한 절차를 살펴 보면, 기초 지자체에서 법무부에 계절근로자 도입의향서를 제출하고 법무부는 제출된 도입의향서를 검토하여 해당 지자체와 배정규모를 결정⁴⁾하면, 이후 입국, 근무, 출국 등의 계절근로자 관리·운영 업무는 기초 지자체에서 수행하게 된다.

그러나 기초 지자체에서 MOU체결부터 적게는 수십 명, 많게는 수백 명의 외국인 노동자의 농가 배치, 현장 방문, 갈등 중재 등의 운영·관리를 수행하기에는 현실적으로 어려움이 있을 것으로 예상되며, 기초 지자체 단위로 계절근로자를 관리하고 있기 때문에 균질성 있는 관리 및 교육도 어려운 실정이다.

[고용허가제 취업교육 현황]

구분	내용
입국 전 취업교육	<ul style="list-style-type: none"> • 각 송출국이 지정한 교육기관에서 출국전 45시간(한국어 38시간, 한국문화 4시간, 근로기준법 및 고충처리<성희롱 예방 포함> 2시간, 산업안전 1시간) 이상 교육 실시
입국 후 취업교육	<ul style="list-style-type: none"> • 한국어 및 한국문화 이해, 고용허가제, 노동관계법령 등에 대하여 16시간(2박3일) 교육 실시 - 취업교육기관: 농협중앙회(농축산업)

자료: 고용노동부, 「고용허가제 업무편람」

4) 법무부가 주재하는 「계절근로자 배정심사협의회」(농림축산식품부, 해양수산부, 고용노동부, 행정안전부 등 참여)에서 지자체별 총원을 배정한다.

고용허가제의 경우 입국 전 취업교육으로 각 송출국이 지정한 교육기관에서 출국전 45시간(한국어 38시간, 한국문화 7시간) 이상 교육을 실시하도록 하고 있다. 또한, 입국 후 취업교육으로 농업분야에서는 농업중앙회에서 주관하여 한국어 및 한국문화 이해, 고용허가제, 노동관계법령 등에 대하여 16시간 동안 교육을 실시하고 있다. 그러나 계절근로자제도를 통해 입국한 외국인근로자 대상의 교육은 지자체별로 상이하게 진행되고 있어 체계적인 교육프로그램 마련이 필요한 상황이다.

또한 고용주를 대상으로 한 체계적인 교육 프로그램도 마련되어 있지 않아 노무관리에 어려움이 있을 것으로 예상된다. 농촌 현장은 고령화되어 농가 고용주의 대부분은 60대 이상이며 외국인근로자와의 의사소통이 원활히 되지 않기 때문에 근로시간, 수당 등의 노무관계 문제 발생 소지가 높고, 관리주체인 기초 지자체 또한 이러한 제반 갈등 상황을 일률적으로 해소하기에는 전문 인력 등이 부족할 것으로 보인다. 따라서 중앙정부 차원의 고용주 대상의 노무관리교육 체계 마련과 갈등 상황을 해결하기 위한 고용주 대상의 컨설팅 제도, 표준 매뉴얼 등의 도입도 필요할 것이다.

이에 정부는 2022년 관계부처 합동으로 발표한 「계절근로자 관리체계 전면 개선」 방안을 통해, 기초 지자체에서 해외 지자체와 개별적으로 MOU를 체결하고 있는 현 상황에서는 과도한 행정력이 소요되고, 일부 국가로 MOU체결이 집중되는 등 안정적 유치에 차질이 발생하고 있으므로, ‘지자체의 MOU 체결업무를 포함한 계절근로자 유치·관리 업무 전반을 대행하는 전문기관을 지정’하여 업무 위탁이 가능하도록 제도를 개선할 계획이라고 하였다. 그러나 아직 전문 기관 지정은 이루어지지 않아 외국인 계절근로자에 대한 체계적인 관리·운영이 미흡한 실정으로 조속한 중앙정부 차원의 지원 대책 추진이 필요한 상황이다.

외국인 계절근로자의 무단 이탈은 당장 일손이 부족한 농가의 노동력 수급 어려움을 가중시킬 우려가 있고, 무단 이탈한 인력들이 불법 노동시장에 유입되어 노동시장이 왜곡될 우려가 있으며, 불법체류자 증가로 인한 인권 문제, 치안 문제 등도 발생할 소지가 있다. 그러나 기초 지자체에서 외국인 근로자를 관리하고 있는 현 상황에서는 기초 지자체의 역량, 단체장의 관심도 등에 따라서 지자체 별로 운영 실적이나 이탈률 등에서 차이가 날 수 밖에 없는 상황이다. 따라서 이를 방지하기 위한 보다 적극적인 중앙정부의 외국인근로자 관리체계 확립이 필요할 것이다.

넷째, 농업 근로자 기숙사 건립 지원 사업 추진 시 기존 사업의 지연 원인을 분석하고 이에 대한 적절한 대책을 세워 향후 사업이 지연되지 않도록 계획을 면밀히 수립할 필요가 있다.

농업 근로자 기숙사건립 지원 사업은 농업 근로자의 주거 안정을 통해 농촌 고용인력을 확보하기 위한 사업으로 2024년 예산안은 전년 대비 33억 6,000만원 감액된 8억 6,000만원이 편성되었다.

[농업 근로자 기숙사 건립지원 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2023예산 (A)	2024예산안 (B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/A
농업 근로자 기숙사 건립지원	4,220	860	△3,360	△80.0

자료: 농림축산식품부 예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

동 사업은 비닐하우스 내 가설 건축물의 경우 고용허가를 불허하는 등 주거시설 기준 강화를 내용으로 하는 고용노동부의 「농·어업 분야 고용허가 주거시설 기준 강화 조치」(2021.1.6.)에 따라 2022년에 신규 사업으로 추진되었다. 2022년 당시 2개년차 사업(2022~2023)으로 거점형 2개소, 마을형 8개소 건립 예산이 편성되었으며, 2024년 예산안에는 3개년차 사업(2024~2026)으로 동일하게 거점형 2개소, 마을형 8개소 건립 예산이 편성되었다.

[농업 근로자 기숙사 유형]

구분	내용
거점형 (2개소)	- 시군 단위, 100명 내외 수용 기숙사 개소당 24억원(국비 50%, 지방비 50%)
마을형 (8개소)	- 마을 단위, 50명 내외 수용 기숙사 개소당 15억원(국비 50%, 지방비 50%)

자료: 농림축산식품부 예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

그런데 2022~2023년도 사업 추진현황을 살펴 보면 2023년 9월까지 대부분의 지역에서 아직 공사 입찰도 진행되지 않는 등 당초 계획 대비 8~12개월 지연되고 있는 상황이다. 2023년 현재 계획으로도 대부분의 지역에서 2024년 9월 이후

에나 준공이 가능한 상황으로 계획대로 일정이 진행된다고 하더라도 연간 농작업 일정을 감안하면 2024년에도 사실상 사용하지 못할 가능성이 높다.

이러한 사업 지연 사유에 대하여 농림축산식품부는 외지인이 거주하는 시설에 대한 선정 지역 주민의 반대 여론에 따른 부지 변경, 건축비 상승에 따른 지자체 추가 예산 확보 등으로 인한 사업 추진 지연 때문이라고 설명하고 있다. 이에 따라 2024년 사업부터는 지자체의 부지 선정 시 주민동의 확대 등 선정 조건을 강화하고, 사업부지 선정, 건축 기획·심의 절차 등 건축 소요 기간 등을 감안하여 사업기간을 조정(2개년→3개년)하는 등 보다 사업을 내실화하여 추진할 계획이다.

외국인근로자 거주시설에 대한 기준이 강화된 상황에서 정부나 지자체 차원의 거주시설 건립 지원이 지연된다면 이는 곧바로 허가조건에 맞는 주거시설을 제공해야 하는 농가에 경제적 부담으로 작용될 가능성이 높을 것이므로 보다 적극적인 정부의 역할이 필요할 것이다. 우리나라 국민의 정서 상 외국인근로자가 거주하는 시설에 대한 주민들의 기피 심리는 단기간에 변화되기는 어려울 것이므로 외국인근로자에 대한 인식 개선을 위한 지속적인 홍보 등의 대처가 필요할 것으로 보인다. 또한 기숙사가 들어서는 지역의 농가에게는 노동인력 공급에 우선순위를 부여하는 등의 인센티브를 제공하는 방안 등 외국인근로자 기숙사 건립 사업이 보다 원활하게 진행될 수 있는 방안을 다각도로 검토할 필요가 있다.

[농업 근로자 기숙사 건립 계획 대비 진행 현황]

구분	당초 계획			변경 계획			지연 (B-A)
	입찰/계약	착공	준공(A)	입찰/계약	착공	준공(B)	
전남 해남	'22.11.	'22.12.	'23.12.	('23.10.)	('23.11.)	('24.10.)	10개월
경북 영양	'23.02.	'23.03.	'23.12.	'23.08.	('23.10.)	('24.09.)	9개월
충남 부여	'22.10.	'23.03.	'23.12.	('23.12.)	('24.01.)	('24.10.)	10개월
충남 청양	'22.10.	'23.03.	'23.09.	'24.01.	('24.01.)	('24.09.)	12개월
전북 진안	'22.10.	'22.10.	'23.09.	'23.09.	('23.10.)	('24.07.)	10개월
전북 고창	'22.10.	'22.11.	'23.11.	('23.11.)	('23.12.)	('24.07.)	8개월
전남 담양	'22.07.	'22.09.	'23.06.	'23.09.	('23.10.)	('24.06.)	12개월
전남 영암	'22.07.	'22.07.	'23.03.	'24.02.	('24.02.)	('24.11.)	8개월
전남 무안	'22.12.	'23.01.	'23.10.	'23.09.	('23.09.)	('24.07.)	9개월
경남 거창	'22.12.	'23.01.	'23.12.	'23.09.	('23.10.)	('24.10.)	10개월

주: 2023년 9월 기준임

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

다. 내국인 근로자 고용성과 분석

첫째, 농촌형 농촌인력증개센터의 보조사업자 선정시 사업 계획을 면밀히 확인하고, 철저한 실적 평가를 통해 농촌 일손부족 해결이라는 사업 목표가 달성될 수 있도록 성과를 개선할 필요가 있다.

농촌인력증개센터 사업은 농촌인구 감소, 고령화 및 계절성에 따른 농촌 일손 부족 문제를 완화·해소하기 위하여 각 시·군·구에 농촌인력증개센터를 설치하여 구 인구직 수요조사, 근로인력을 증개·알선하는 업무를 수행하는 사업으로 2024년 예산안은 111억원으로 전년 대비 34억 증액되었다.

[농촌인력증개센터 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

사업명	2023예산 (A)	2024예산안 (B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/A
농촌인력증개센터	7,702	11,081	3,379	43.9

자료: 농림축산식품부 예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

농촌인력증개센터는 농촌형/도시형/공공형 계절근로로 구분되며 이 중 농촌형/도시형은 국내인력의 증개·알선을, 공공형 계절근로는 외국인력의 일자리 지원을 담당하고 있다. 농촌형 농촌인력증개센터 사업은 2018년부터 도입되어 2018~2019년에는 50개소 지원을 시작으로, 2023년에는 170개소에 운영비를 보조하였으며, 2024년도 예산안에는 190개소 지원 예산이 반영되는 등 지속적으로 사업을 확대하고 있다.

[농촌인력증개센터 개소 수]

(단위: 개소)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (예정)
농촌인력 증개센터	50	50	92	130	155	170	190

자료: 농림축산식품부

한편, 농촌인력증개센터에 교부하는 예산은 센터운영비와 인력운영비로 구성되는데, 센터운영비는 인건비, 운영비 등 증개센터 운영에 필요한 경상적 경비이며, 인력운영비는 교육비, 교통·수송·숙박비, 영농작업반장수당 등 증개센터를 통해 농작업에 참여하는 인력에게 지급되는 비용으로 센터운영비는 총사업비의 40%를 한도액으로, 인력운영비는 총사업비의 60%를 한도로 책정하고 있다.

[농촌인력증개센터 지원 예산 구성]

항목	세부항목	사용 용도
센터운영비 (총사업비 40%)	인건비	- 센터 전담인력 인건비
	운영비	- 간담회비, 현판 설치비, 사무비품 등 센터 운영에 필요한 경상적 경비
인력운영비 (총사업비 60%)	교육비	- (현장실습교육) 각 센터별 농작업 참여 기록이 없는 신규 구직자에 대한 교육비 - (기타) 농작업 교육 및 안전교육에 필요한 경상적 경비
	교통·수송·숙박비	- 구직자가 농작업장으로 이동하기 위한 비용 - 구직자에 대한 숙박 비용
	영농작업반장수당	- 월별 참여 일수에 따른 영농작업반장 수당
	기 타	- 농작업 모니터링 조사와 관련된 제반 비용 - 영농인력 참여자 보험료 지원 등

자료: 농림축산식품부, 「농촌고용인력지원 사업시행지침서」를 바탕으로 재작성

농촌인력증개센터에 교부되는 예산은 근로자에게 직접 지급되는 교육비, 교통·숙박비 등이 포함되기 때문에 동 예산의 실적행률은 증개실적에 비례한다고 볼 수 있는데, 농촌일자리 부족이 심각한 최근 상황을 고려하였을 때 증개센터에서 직접 농가의 작업현장을 확인하고 적절한 구직자와 매칭시켜주는 등 적극적인 증개 활동을 통해 실적행률을 높일 필요가 있다. 그러나 2022년 기준 실적행률은 81.3% 수준으로 좀 더 적극적인 노력을 통해 인력 부족 상황을 개선할 여지가 있어 보인다.

예산 집행 현황을 항목별로 세부적으로 살펴 보면, 교부되는 예산 중 인력운영비는 실제로 증개한 인력에게 지원되는 교통비, 숙박비 등이기 때문에 증개한 인력이 많을수록 인력운영비 집행실적이 높게 나타날 것이며 농촌인력증개센터가 활발하게 인력을 증개하였다는 의미로 볼 수 있다. 그러나 2022년 기준으로 센터운영비

는 배분 기준(교부액의 40%) 대비 89.5%를 집행한 반면, 인력운영비(교부액의 60%)는 배분 기준 대비 75.9%를 집행하는 등 증가되는 인력에게 직접 지원되는 인력운영비의 예산 집행률은 더 낮은 것으로 나타나고 있다.

[농촌인력증개센터 항목별 예산집행 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	교부금 (A)	실 집행액 (B)	실 집행률 (B/A)	센터운영비			인력운영비		
				집행액 (C)	집행 한도 (D)	한도 대비 집행률 (C/D)	집행액 (E)	집행 한도 (F)	한도 대비 집행률 (E/F)
2018	2,400	1,511	62.9	876	1,080	81.1	635	1,320	48.1
2019	2,400	2,157	89.8	1,060	1,080	98.1	1,097	1,320	83.1
2020	3,884	3,057	78.7	1,331	1,748	76.1	1,726	2,136	80.8
2021	5,200	3,980	76.5	1,809	2,080	87.0	2,171	3,120	69.6
2022	6,051	4,920	81.3	2,165	2,420	89.5	2,755	3,631	75.9

주: 2020년까지는 센터운영비는 교부액의 45%를 한도로, 인력운영비는 55%를 한도로 책정하였고
 2021년부터는 센터운영비는 교부액의 40%를 한도로, 인력운영비는 60%를 한도로 책정함
 자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

농림축산식품부는 사업 시행 전년도 말에 사업선정위원회를 구성하여 시·군에서 제출한 사업계획서를 토대로 사업지원 대상자를 선정하는데 동 계획서에는 ‘사업내용의 구체성·실현가능성’, ‘구직 인력 모집을 위한 계획 적합성 및 실현가능성’ 등을 평가기준으로 하고 있어 인력 수급 계획과 이에 대한 실현가능성을 센터 선정의 중요한 요소로 보고 있다. 따라서 농림축산식품부는 사업 지원 대상자 선정 시 동 기준을 보다 면밀히 살피고, 인력운영비 예산의 집행이 보다 원활히 이루어질 수 있도록 하는 등 농촌 일손 부족 해결이라는 사업 목표가 달성될 수 있도록 성과 개선의 노력이 필요하다.

[농촌인력증개센터 선정 평가 기준]

항 목	심사평가기준	배점
사업계획 및 추진체계	사업내용의 구체성, 실현가능성	10
	조직 구성 및 협력체계의 적절성	20
인력 모집 계획	구직 인력 모집을 위한 계획 적합성 및 실현가능성	20
사업 지속성	사업 지속을 위한 증기계획 수립	20
	사업 준비 및 경험	30

자료: 농림축산식품부, 「농촌고용인력지원 사업시행지침서」를 바탕으로 재작성

둘째, 농촌인력증개센터 개소 수가 지속적으로 확대되고 있는 가운데, 신규 센터의 성과가 상대적으로 부진한 측면이 있으므로, 신규 센터에 대한 교육 및 노하우 전수 등을 통해 실적을 개선해 나갈 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 농촌인력증개센터 실집행률이 낮은 상황은 인력 증개 실적에 직접적으로 기인하는 바, 실집행률을 사업 성과로 대치하여 볼 수 있는데 전체 센터와 신규 센터의 실집행률을 살펴 보면 그 차이가 크게 나타나고 있다. 2022년의 경우 전체 154개 센터에 총 60억원의 예산이 교부되었으며 49억원이 집행되어 실집행률 81.3%로 나타난 데 반해 신규 센터의 경우 총 47개 센터에 16억원의 예산이 교부되었고 11억원을 집행하여 실집행률은 67.0%로 나타났다. 이러한 신규 센터의 낮은 실적에 대해 농림축산식품부는 신규로 선정된 센터의 사업 추진 노하우 부족, 사업 준비 지연 등에 따라 집행 부진이 발생하고 있다고 설명하고 있다.

[농촌인력중개센터 예산 실적행 현황]

(단위: 개, 백만원, %)

구분	전체 센터				신규 센터			
	센터 수	교부액 (A)	실집행액 (B)	실집행률 (B/A)	센터 수	교부액 (A)	실집행액 (B)	실집행률 (B/A)
2018	50	2,400	1,511	62.9	50	2,400	1,511	62.9
2019	50	2,400	2,157	89.8	9	428	237	55.5
2020	92	3,884	3,057	78.7	42	1,764	956	54.1
2021	130	5,200	3,980	76.5	73	2,920	1,980	67.8
2022	154	6,051	4,920	81.3	47	1,645	1,100	67.0

주1: 농촌인력중개센터는 1년 단위로 사업대상자를 선발하고 있음

주2: 농촌인력중개센터가 미설치된 시·군에서 신규 신청하는 경우, 기존 운영센터에서 연속으로 신청하는 경우 우선 선정을 고려하고 있으며, 최근 2개년 운영 실적이 미흡한 경우 우선 선정 대상에서 제외하고 있음

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

이러한 실적행률의 차이는 중개실적에서도 그대로 나타나는데 2022년의 경우 전체 센터의 평균 중개실적은 6,202건이며, 신규 센터의 평균 중개실적은 3,977건으로 약 36% 적은 중개실적을 보이고 있다. 사업을 시작한 2018년 이후 누적 실적 또한 전체 센터의 평균 실적은 5,187건이고, 신규 센터의 실적은 3,824건으로 큰 차이를 보이고 있다.

[농촌인력중개센터 중개실적 현황]

(단위: 개, 건)

구분	전체 센터			신규 센터		
	센터 수 (A)	중개실적 (B)	평균 중개실적 (B/A)	센터 수 (A)	중개실적 (B)	평균 중개실적 (B/A)
2018	50	137,853	2,757	50	137,853	2,757
2019	50	246,598	4,932	9	30,542	3,394
2020	92	376,202	4,089	42	121,017	2,881
2021	130	753,089	5,793	73	368,848	5,053
2022	154	955,124	6,202	47	186,908	3,977
누적	476	2,468,866	5,187	221	845,168	3,824

주: 농촌인력중개센터의 중개실적은 인원×작업일수의 연인원으로 집계됨

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

농림축산식품부는 2022년부터 담당자 교육, 현장 간담회, 우수센터와 신규 센터의 멘토링 협약 등을 통해 신규 센터의 역량 강화를 위한 정책을 실시한 바 있지만 2022년 실적행률, 중개 실적을 살펴보면 2021년 대비 개선된 결과가 도출되지는 않은 것으로 보인다. 따라서 2024년 예산안 세부내역 상 센터 개소 수가 190개소로 확대되는 등 지속적인 사업 확대가 이루어지고 있는 만큼 신규 센터에 대한 관리를 철저히 하여 성과 개선의 목표가 달성될 수 있도록 할 필요가 있다.

한편 2024년 예산안에는 공공형 계절근로 사업 센터 예산도 마찬가지로 기존 19개에서 70개소로 대폭 확대되었다. 농촌형 농촌인력중개센터의 사업 운영 사례에서도 개소 수 확장 시 신규센터의 노하우 부족 등에 따른 집행 부진에 따라 전체 센터 운영 집행률이 낮아지고 실적이 안 좋아지는 상황이 있었으므로 이와 같은 사례가 반복되지 않도록 2023년 사업 결과를 철저히 분석하는 한편, 2024년 사업 집행 시 신규 센터에 대한 교육 등 성과를 낼 수 있는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

셋째, 중장기적으로 국내인력을 대상으로 중개·알선 업무를 수행하는 농촌형 농촌인력중개센터의 업무와 외국인력을 대상으로 노동력을 제공하는 공공형 계절근로 사업을 유기적으로 연계·통합할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 농촌인력중개센터는 2018년부터 국내인력의 중개·알선을 주요 업무로 하여 지속적으로 개소 수를 확대해오고 있다. 공공형 계절근로 사업은 2022년 시범사업을 시작으로 2023년 19개 센터에 예산을 지원하여 외국인근로자 중개 업무를 하고 있으며 2024년에는 70개소로 확대할 예정이다. 이 두 사업은 연혁적으로는 차이가 있으나 대상이 외국인력과 국내인력인 점, 운영 방식 등에서의 미세한 차이만 있을 뿐 인력 중개 및 제공이라는 기본 목표가 동일한 상황이다.

예산 집행 방식에서도 센터 운영비, 인력 운영비 사용 등으로 유사한 집행구조를 가지며, 동일한 센터에서 국내인력, 외국인력 공급의 사업을 동시에 진행하게 되면, 인력 풀(pool)이 더 넓어지고 이에 따라 구인 농가에 보다 적절한 인력 배치가 가능하여 사업 효과를 향상시킬 수 있을 것이다. 또한 센터운영비의 대부분이 인건비이므로 동시운영을 통해 센터 인건비를 절감하고 이를 농촌 고용인력의 교통비, 숙박비 등 인력 운영비로 활용이 가능할 것이다. 농식품부에 따르면 2023년 기준

19개의 공공형 계절근로자 운영 센터 중 10개소가 농촌형 농촌인력중개센터(국내인력 중개알선) 업무를 동시에 수행 중이라고 설명하고 있는데 이러한 운영 사례를 참고하여 향후 농촌형 농촌인력중개센터와 공공형 계절근로자 사업 센터의 유기적 연계 및 통합 방안을 모색할 필요가 있다.

[농촌형 농촌인력중개센터와 공공형 계절근로 사업 센터 비교(2023년 기준)]

구분	농촌형 농촌인력중개센터	공공형 계절근로 사업 센터
대상인력	국내인력	외국인 계절근로자
지원자격	지방자치단체(시·도, 시·군), 농협 중앙회 지역본부, 시군지부, 지역(품목)농협, 조합공동사업법인, 직업안정법 제3조 및 제18조에 따른 무료직업소개사업을 등록한 농업인단체, 사회적협동조합, 농업회의소 등	지자체가 선정한 농업협동조합법에 따른 농협중앙회 지역본부, 시군지부, 지역(품목)농협, 조합공동사업법인
근로계약	농가가 근로자와 근로계약을 체결하고 센터는 중개·알선 역할	센터가 계절근로자와 근로계약 체결
임금지급	농가-근로자 간 협의한 금액으로 농가에서 근로자에게 직접 지급	최저임금 이상의 금액으로 센터가 계절근로자에게 지급하고, 농가는 계절근로자의 노동력 이용료를 센터에 지급
예산 지원	개소 당 70~90백만원×50% (국비 50, 지방비 50)	개소 당 130백만원×50% (국비 50, 지방비 50)
예산 항목	센터운영비(인건비, 운영비)는 총사업비의 40%의 범위 내에서, 인력운영비(교육비, 교통·수송·숙박비, 영농작업반장수당 등)은 총사업비의 60%의 범위 내에서 운용 가능	좌동

주: 농촌형 농촌인력중개센터의 예산은 전년도 실적에 따라 차등 교부하고 있음
 자료: 농림축산식품부, 「농촌고용인력지원 사업시행지침서」를 바탕으로 제작됨

가. 농가 고령화 현황 분석

우리나라의 농가 경영주 중 60대 이상의 비중이 2000년 51.0%에서 2020년 73.3%로 증가하고 있으며, 청년농(40세 미만)⁵⁾의 비중은 같은 기간 동안 6.6%에서 1.2%로 감소하고 있다.

지난 20년 동안 농가 수와 청년 농업경영주 수는 지속적으로 감소하고 있고 고령화율은 증가하고 있다. 특히 청년 농업경영주의 감소 속도는 전체 농가 수보다 가파르다. 전체 농가는 2000년 138.3만 호에서 2020년 103.5만 호로 25.2% 감소하였으며, 연평균 감소율은 1.4%이다. 같은 기간 청년 농업경영주의 수는 91,516 호에서 12,426호로 감소하였고, 연평균 9.5% 감소하였다. 이에 따라 청년 농업경영주가 차지하는 비중은 2000년 6.6%에서 2020년 1.2%로 감소하였다.

[연령별 농가경영주 수 및 비중 변화]

(단위: 호, %)

구분	40세 미만		40대		50대		60대 이상		계 농가 수
	농가 수	비중	농가 수	비중	농가 수	비중	농가 수	비중	
2000	91,516	6.6	237,737	17.2	348,067	25.2	706,148	51.0	1,383,468
2005	42,392	3.3	185,849	14.6	302,852	23.8	741,815	58.3	1,272,908
2010	33,143	2.8	140,479	11.9	287,139	24.4	716,557	60.9	1,177,318
2015	14,366	1.3	84,025	7.7	246,824	22.7	743,303	68.3	1,088,518
2020	12,426	1.2	61,974	6.0	202,331	19.5	758,462	73.3	1,035,193

자료: 통계청 각 연도 「농림어업총조사」

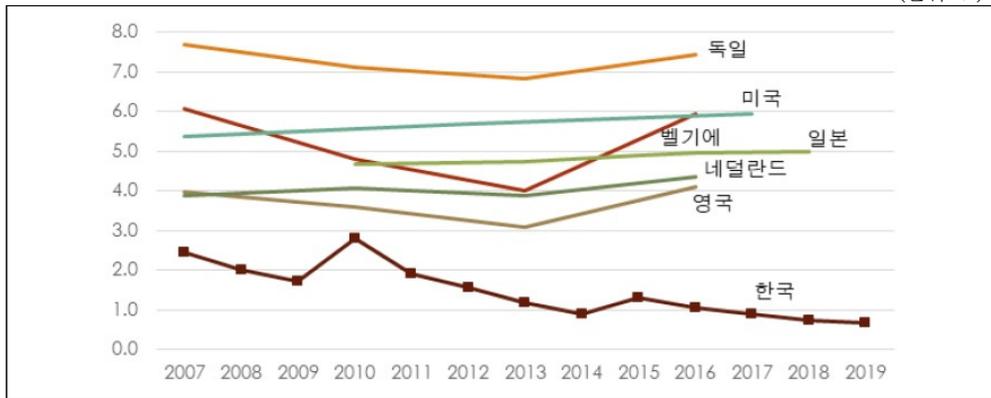
반면, 60대 이상 농업경영주는 2000년 70.6만 호에서 2020년 75.8만 호로 증가하였으며, 비중 또한 51.0%에서 73.3%로 증가하였다. 농림축산식품부는 2017년 「청년창업농 육성대책」을 수립하여 영농정착지원금, 맞춤형농지지원 사업 등 청년농 육성정책을 시행하였는데 해당 대책 등에 따른 결과로 감소세는 완화된 것으로 보이나, 2020년 기준 증가세로 전환되지는 않은 상황이다.

5) 「청년기본법」 제3조에서는 청년을 '19세 이상 34세 이하인 사람'으로 정의하고 있으며, 「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」 제2조 및 동법시행령 제2조에서는 청년농어업인을 '농업 또는 어업 분야에 종사하고 있거나 창업 또는 취업할 의사가 있는 사람으로서 나이가 40세 미만인 사람'으로 정의하고 있다.

또한 최근 들어 주요국들의 청년농 비중은 소폭 증가하고 있는데 반해, 국내 청년농의 비중은 지속적으로 감소하고 있는 상황이다. 독일, 벨기에, 네덜란드, 영국 등 유럽의 주요국들은 2016년 기준으로 2013년 대비 증가하였고, 일본, 미국은 2010년부터 증가 추세에 있다.

[청년농 비중의 국제비교: 2007~2018]

(단위: %)

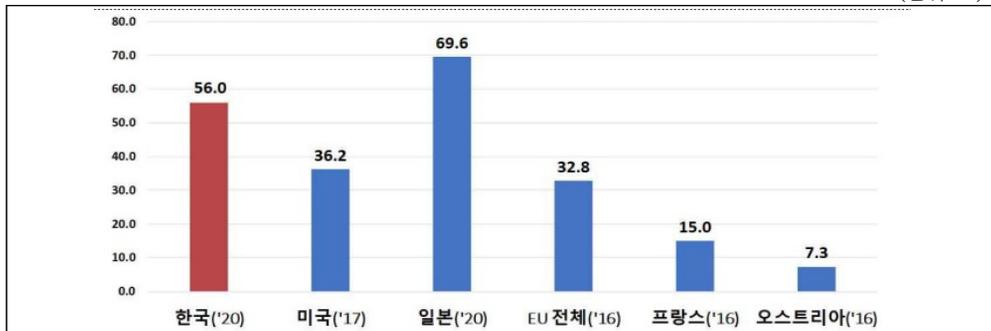


자료: 한국농촌경제연구원, 「농업전망 2021: 코로나19 이후 농업·농촌의 변화와 미래」

한편 고령인구의 기준인 65세 이상을 기준으로 우리나라 농업 인력의 고령화율은 2020년 기준 56.0%이다. 초고령사회를 먼저 겪은 일본이 2020년 기준 69.6%로 우리나라보다 농업 인력 고령화율이 더 높은 것으로 나타나고, 그 외 주요 국가의 고령화율은 우리나라보다 낮은 것으로 나타난다.

[국가별 농업 인력 고령화율]

(단위: %)



자료: 농림축산식품부, 「제1차(23~27) 후계·청년농 육성 기본계획」

나. 청년농 육성 목표의 적절성 분석

정부는 청년농 육성 정책을 통해 2027년까지 3만명의 청년농을 육성하고자 하는 계획을 수립하였는데 최근 청년농 감소에 따른 농업 지속가능성에 대한 우려가 있으므로 목표를 달성하기 위한 적극적인 노력이 필요하다.

농림축산식품부는 「제1차(’23~’27) 후계·청년농 육성 기본계획」에서 연평균 5,200명의 청년농 신규 유입으로 2027년까지 30,000명의 청년농을 육성하겠다는 계획을 수립하였다. 동 계획에서는 2027년까지 청년농 30,000명을 육성하고 이후에도 유입 흐름을 유지하는 경우 농업 인력의 감소세와 고령화가 완화될 것으로 전망하였다.

구체적인 달성 계획을 살펴보면 「2020년 농림어업총조사」 당시 40세 미만 경영주 수인 12,400명을 기준으로 삼았고, 연도별 4,000~6,000명의 40대 이하 농가 경영주를 신규 유입시킨다는 계획이며, 해마다 연령에 따라 자연적으로 40대 이하에서 이탈하는 규모를 1,700명으로 추정하였다. 자연이탈 규모 연간 1,700명은 「2020년 농림어업총조사」상 35~39세 농가경영주 8,500명을 기준으로 삼은 것이다.

[청년농 3만명 달성을 위한 연도별 계획]

(단위: 명)

구분	2022	2023	2024	2025	2026	2027
40세 미만 경영주 수	12,400	14,700	18,000	21,300	25,600	30,000
자연이탈	-	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700
신규유입	-	4,000	5,000	5,000	6,000	6,000

자료: 「제1차(’23~’27) 후계·청년농 육성 기본계획」을 바탕으로 재작성

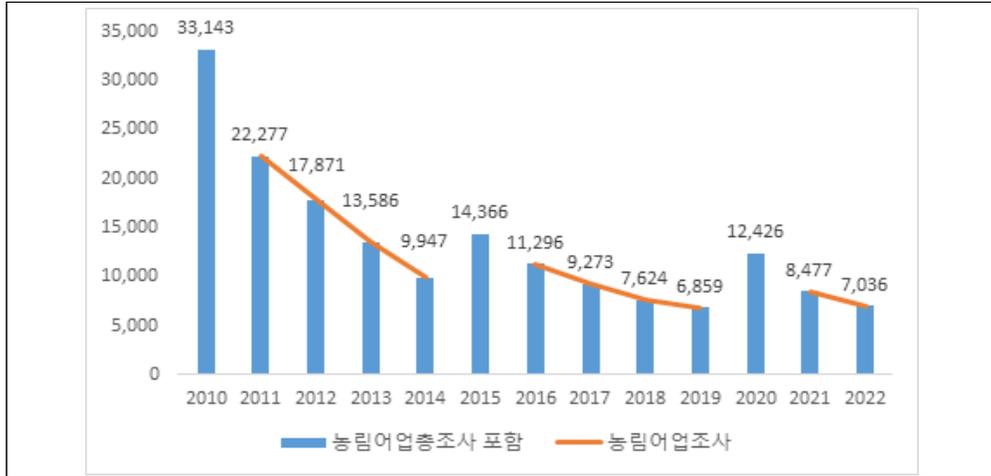
그러나 계획 수립 당시 기준치로 삼은 12,400명은 「2020년 농림어업총조사」상의 40세 미만 농가경영주 수로 2022년 시점에서는 이보다 감소했을 가능성이 있을 것으로 추정된다. 통계청의 농림어업조사⁶⁾에서는 2022년 기준 40세 미만 농가 경영주가 7,036명으로 조사되었고, 매해 조사하는 농림어업조사 기준으로 보더라도 2022년까지 지속적으로 감소 추세에 있는 것으로 조사결과가 나타난다.

6) 「2020년 농림어업총조사」(전수조사, 5년마다 실시)에 따르면 2020년 농가 수는 103만 5천가구로 조사되었고, 「2022년 농림어업조사」(표본조사, 매년 실시)의 표본 크기는 49,157농가이다.

이러한 추세를 보았을 때 2022년 계획 수립 당시의 실제 40세 미만 농업경영주 수는 2020년의 40세 미만 농업경영주 수보다 감소했을 것으로 추정할 수 있다.7)

[40세 미만 농업경영주 수 변화]

(단위: 명)



주: 2010년, 2015년, 2020년은 「농림어업총조사」 자료 수치이고, 나머지 연도는 「농림어업조사」 자료 수치임

자료: 통계청 각 연도 「농림어업조사」, 「농림어업총조사」

그리고 동 계획에서 신규유입자는 청년영농정착지원 사업 대상자 수로 책정하였는데 청년영농정착지원 사업의 영농정착률은 92% 수준으로 8% 가량의 인원이 영농포기, 미개시 등의 사유로 영농을 시작하지 않았다.

[연도별 선발인원 기준 영농정착률]

(단위: 명, %)

구분	선발인원	영농인원	영농정착률
2018	1,600	1,462	91.4
2019	1,600	1,461	91.3
2020	1,600	1,475	92.2
2021	1,800	1,656	92.0
2022	2,000	1,842	92.1

자료: 농림축산식품부 제출 자료

7) 이에 대해 농림축산식품부는 2020년 통계는 전수조사인 「농림어업총조사」이고, 2022년 통계는 표본조사인 「농림어업조사」이기 때문에 직접 비교는 곤란하며, 계획 수립 당시 전수조사인 「농림어업총조사」의 최신년도는 2020년도였기 때문에 당시의 수치에 근거하여 추정할 수 밖에 없었다는 설명이다.

또한, 동 사업은 2018년 시작되었으며 의무영농종사기간이 6년이기 때문에 2024년부터는 영농 포기에 따른 영농정착지원금 반납 의무가 사라지는 인원이 다수 발생할 것으로 보여 추가적인 이탈인원이 발생할 가능성이 있다. 물론 영농정착 지원 사업과 별개로 영농에 진입하는 청년농의 사례가 있을 수 있지만, 신규유입자 규모나 이탈자의 규모에 대한 보다 면밀한 책정이 필요할 것으로 보인다.

과거 실적에 대해 살펴 보면, 농림축산식품부는 2017년 「청년창업농 육성 대책」을 발표하면서 영농정착지원금, 맞춤형 농지지원 사업 등을 토대로 2020년부터 40세 미만 농업경영주를 증가세로 전환시키고 2025년에는 비중을 1.8%로 확대하겠다는 수치를 목표로 삼은 바 있다. 그러나 40세 미만 농업경영주 비중은 2017년 0.9%에서 2022년 0.7%로 감소하고 있어 아직 성과가 뚜렷하지 않은 것으로 보인다.

[연도별 40세 미만 농업경영주 비중]

(단위: 호, 명, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체농가(A)	1,042,017	1,020,838	1,007,158	1,035,193	1,031,210	1,022,797
40세 미만 농업경영주(B)	9,273	7,624	6,859	12,426	8,477	7,036
비중(B/A)	0.9	0.7	0.7	1.2	0.8	0.7

자료: 통계청 각 연도 「농림어업총조사」, 「농림어업조사」를 바탕으로 재작성

현재 농촌 현장은 지속적인 청년농의 감소로 적극적인 육성이 필요한 시점이다. 이에 농림축산식품부는 2022년 청년농 3만명 육성을 목표로 「제1차(’23~’27) 후계·청년농 육성 기본계획」을 수립하여 청년농 육성 확대를 위해 초기소득, 농지, 자금, 주거 등 종합 지원대책을 마련하여 추진 중이다.

청년농 육성은 농촌 고령화에 대응하기 위한 수단으로 농업의 지속가능성 확보 등을 위하여 반드시 추진해야할 국가적 과제이므로 이전 사업 실적, 성과 등을 면밀히 점검하는 한편 목표 달성을 위한 보다 적극적인 노력이 필요할 것이다.

다. 청년농 육성·정착을 위한 자원배분 적정성 검토

청년농들의 농가 경영 진입 후 안정적인 소득 확보 등을 통해 원활한 정착과 성장이 이루어질 수 있도록 영농준비 단계에 대한 자원배분을 강화할 필요가 있다.

농림축산식품부는 「제1차(’23~’27) 후계·청년농 육성 기본계획」에서 성장 단계별로 지원 체계를 구축하고 있다. 먼저 준비 단계에서는 예비창업자들을 대상으로 사전보육과 창업준비 여건을 제공하고, 진입·정착 단계에서는 신규 농업 창업자들을 대상으로 창업 기반과 진입·정착 여건을 제공하며, 성장 단계에서는 전문농업인들을 대상으로 후속투자과 전문교육 등을 제공한다.

[성장 단계별 지원 체계]

구분	내용
준비	예비창업자: 사전보육+창업준비 여건 제공
진입·정착	신규 농업 창업자: 창업기반+진입·정착 여건 제공
성장	전문농업인: 후속투자+전문교육+융복합화+R&D 지원

자료: 농림축산식품부, 「제1차(’23~’27) 후계·청년농 육성 기본계획」

그러나 세부 지원 내역을 살펴 보면 진입·정착 단계 위주로 지원체계가 구축되어 있는 것으로 보이는데 준비 단계가 부족할 경우 사전 준비가 부족한 영농 진입자가 다수 발생할 우려가 있어 준비 단계에 대한 보강이 필요할 것으로 보인다. 진입 단계별 2024년 예산 편성 현황을 살펴 보면, 먼저 준비 단계에는 스마트팜 청년 창업 보육센터 사업 등 194억원의 예산이 편성되어 있고, 진입·정착 단계에는 청년 농업인영농정착지원 사업, 맞춤형농지지원사업 등 1조 3,030억원의 예산이 편성되어 있다. 그리고 성장 단계에는 영파머스펀드 사업 등 425억원의 예산이 편성되어 있다.⁸⁾

8) 이에 대해 농림축산식품부는 사전 준비 단계는 교육 위주의 사업이라는 점에서 소요예산이 적으나 진입·정착 단계는 필요한 농지·시설 구입 자금 등 지원이 필요하다는 점에서 예산이 큰 사업으로 편성하는 것이 적절하다는 입장이다.

[진입 단계별 청년·후계농 육성 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

성장 단계	사업(내역사업)	지원대상	2023 (A)	2024 안(B)	증감	
					B-A	(B-A)/A
준비	귀농귀촌활성화지원 (영농네비게이터)	전체 농업인	25	15	△10	△40.0
	귀농귀촌 통합플랫폼구축	전체 농업인	6,932	1,883	△5,049	△72.8
	스마트팜 청년창업 보육센터	청년 농업인	8,000	8,000	-	-
	농업·농촌교육훈련지원 (전문농업경영체육성지원)	전체 농업인	12,701	9,484	△3,217	△25.3
	소계		27,658	19,382	△8,276	△29.9
진입·정착	청년농업인영농정착지원	청년 농업인	55,106	94,324	39,218	71.2
	공공임대용 농지매입	전체 농업인	765,000	1,070,000	305,000	39.9
	농업스타트업단지조성	청년 농업인	5,448	30,000	24,552	450.7
	선임대후매도	청년 농업인	8,160	17,120	8,960	109.8
	농업농촌교육훈련지원 (후계농업경영인 교육지원)	청년 농업인	340	-	△340	순감
	농업자금이차보전 (스마트팜종합자금)	전체 농업인	6,469	7,494	1,025	15.8
	농업자금이차보전 (후계농업경영인육성자금)	청년 농업인	51,363	68,870	17,507	34.1
	청년농촌보급자리조성	전체 농업인	4,800	15,200	10,400	216.7
	소계		896,686	1,303,008	406,322	45.3
성장	농식품모태펀드출자 (영파머스펀드)	청년 농업인	13,500	16,000	2,500	18.5
	농업농촌교육훈련지원 (청년농창업투자 심층컨설팅)	청년 농업인	480	360	△120	△25.0
	농업농촌교육훈련지원 (농업마이스터대학운영)	청년 농업인	5,125	5,125	-	-
	농업농촌교육훈련지원 (예비농업인교육지원)	전체 농업인	1,694	2,344	650	38.4
	현지화지원, 수출컨설팅, 국제식품박람회	전체 농업인	15,788	17,260	1,472	9.3
	농업전문인력양성(농업인대학)	청년 농업인	1,690	1,378	△312	△18.5
	소계		38,277	42,467	4,190	10.9
	합계		962,621	1,364,857	402,236	41.8

주: 소관 부서의 집계에 따라 사업규모가 일치하지 않을 수 있음

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

영농 진입에 있어 가장 중요한 요소는 토지와 자본으로 진입·정착 단계인 맞춤형농지지원 사업의 공공임대용 농지매입의 예산이 1조 700억원을 차지하고 있고 단계별 지원 성격이 다르다는 점에서 예산 규모의 단순 비교는 적절하지 않을 것으

로 판단되나, 청년농의 경우 창업 초기 소득 부족, 재배 기술 부족 등의 어려움을 겪고 있는 비중이 높게 나타나고 있음을 감안할 때 영농 준비 단계를 강화하는 등 보다 세밀한 대책이 필요해 보인다.

[승계농과 창업농의 농업경영체 시작 시 가장 어려웠던 점]

(단위: %)

구분	승계농	창업농
소득 부족	41.8	43.9
재배 기술 부족	23.0	18.3
도시 생활에 비해 생활 여건 부족	10.8	2.4
영농기반(토지, 시설) 마련 어려움	10.8	15.9
지역사회 참여 어려움	0	3.7
기타(인력 구하기 어려움 등)	13.5	15.8

자료: 엄진영 외, 「청년농업인 육성목표 재정립을 위한 연구」, 2021

또한 이러한 영농 진입 전 준비 단계의 지원이 취약한 문제는 부모의 영농 기반이 있는 승계농과 순수 창업농의 소득 격차를 더욱 공고히 하는 등의 부작용으로 작용할 수 있다. 영농정착지원 사업의 대상자 중 부모의 기반이 없는 비율은 해마다 30% 이상으로 적지 않은 비율이 기반 없이 영농을 시작하고 있다.

[영농정착지원사업 선발인원 중 승계 기반 여부]

(단위: 명, %)

구분	부모기반 있음		부모기반 없음		선발인원 합계
	인원	비율	인원	비율	
2018	1,064	66.5	536	33.5	1,600
2019	781	48.8	819	51.2	1,600
2020	1,116	69.8	484	30.3	1,600
2021	1,251	69.5	549	30.5	1,800
2022	1,329	66.5	671	33.6	2,000
2023	2,587	64.7	1,413	35.3	4,000

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 후계농업인 실태조사에 따르면 창업농의 경우 영농 초기에는 농업소득이 생활비 대비 크게 부족하여 농외소득이나 영농정착지원금과 같은 이전소득에 의

존할 수 밖에 없는 상황이다. 또한, 창업 후 이익이 발생하는 시점과 같은 경우에도 영농정착지원금 지급이 종료되는 3년을 기준으로 보았을 때 승계농의 경우 3년 이내에 이익이 발생하는 경우가 61.3%이고, 창업농의 경우 3년 이내에 이익이 발생하는 경우가 51.1%로 이익 발생 시점에 있어서도 차이가 있는 것으로 나타났다.

[승계농과 창업농 초기 농업소득 및 생활비 차이]

(단위: 만원)

구분	승계농				창업농			
	1인 가구	부부 가구	부부+자녀	기타	1인 가구	부부 가구	부부+자녀	기타
초기 생활비(A)	172.5	248.6	282.7	228.7	232.9	262.0	296.2	232.1
초기 농업소득(B)	185.8	379.0	221.5	280.5	117.6	83.2	86.9	74.8
차이(B-A)	13.3	130.4	△61.2	51.8	△115.3	△178.8	△209.3	△157.3

자료: 엄진영 외, 「후계농업인 실태조사」, 2022

[승계농과 창업농 창업 후 이익 발생 시점]

(단위: %)

구분	1년 미만	1~2년 미만	2~3년 미만	3~5년 미만	5년 이상	수익 발생 안 함
승계농	12.4	31.5	17.4	11.1	6.5	21.2
창업농	10.2	27.8	13.1	9.1	6.4	33.5

자료: 엄진영 외, 「후계농업인 실태조사」, 2022

청년농업인들에 대한 설문조사 결과에서도 청년농업인들이 활성화되기 위해서는 ‘정착단계별 세분화된 정책 지원’이 필요하다고 생각하는 비중이 농지 취득 및 임대사업의 확대가 필요하다는 의견 다음으로 나타났다.

[청년농들이 실질적으로 원하는 청년농업인 활성화 방안]

(단위: 명)

지원 정책	합계	승계농	창업농
농지 취득 및 임대사업 확대	161(25.0%)	101(23.3%)	60(22.1%)
정책단계별 세분화된 정책 지원	128(19.9%)	75(17.3%)	53(19.6%)
농협-지자체-농업기술센터 연계 원스톱 서비스	115(17.9%)	71(16.4%)	44(16.2%)
농촌 생활 인프라 확충	96(14.9%)	63(14.5%)	33(12.2%)
청년농 역량강화 교육	73(11.4%)	47(10.8%)	26(9.6%)
지자체의 청년농 담당자 전문성 강화	70(10.9%)	41(9.4%)	29(10.7%)
농촌 가치에 대한 홍보	40(5.7%)	25(5.8%)	15(5.5%)
농촌 체험 기회 확대	22(3.1%)	11(2.5%)	11(4.1%)

자료: 석다솜 외, 「청년농업인 지원정책의 개선방안」, 2021, 2021 한국산학기술학회 춘계 학술발표논문집

따라서 토지와 자본 등 영농 기반 마련과 영농 창업 이후의 교육·훈련에 초점을 맞추고 있는 현재의 정책 방식과 함께 최소한의 영농기술을 습득한 상태에서 경영체 창업을 할 수 있도록 창업 이전 보육 프로그램을 마련하고, 교육·훈련을 강화하는 등 영농 초기에도 청년농들의 농업소득이 안정적으로 발생할 수 있도록 하여 원활한 정착이 가능하도록 하는 지원책을 마련할 필요가 있다. 특히, 영농기반이 없는 청년농들은 기술력, 정보 등의 부족에 따라 승계 기반이 있는 청년농들과 창업 초기 소득 격차, 영농 적응 어려움 등의 문제가 발생할 수 있으므로 영농 기반이 없는 청년농들에 대한 별도의 교육·훈련 과정 등을 검토할 필요가 있다.

라. 청년농 육성 사업 성과 분석

첫째, 2024년부터 영농정착지원금 지급에 따른 의무영농종사기간이 종료되는 수급자가 다수 발생하게 되므로 지급 종료 후에도 사후관리 및 연계가 원활히 이루어져 영농정착률이 유지되도록 관리할 필요가 있고, 지속적인 사업 확대에 의해 수급인원이 늘어날 예정이므로 의무이행 점검 등 관리를 철저히 할 필요가 있다.

청년농업인 영농정착지원 사업은 소득이 불안정한 청년창업농 및 영농초기 농업인을 선발하여 창업과 초기 경영 안정화를 통해 농업·농촌 정착을 지원하고자 3년간 영농정착지원금을 지급하는 사업으로 2024년 예산안은 전년 대비 392억 1,800만원 증액된 943억 2,400만원이다.

[청년농업인 영농정착지원 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

세부사업명	2023예산 (A)	2024예산안 (B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/A
청년농업인 영농정착지원	55,106	94,324	39,218	71.2

자료: 농림축산식품부 예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

동 사업은 2018년 신규사업으로 시행되었으며 사업 초기에는 1년차 월 100만원, 2년차 월 90만원, 3년차 월 80만원을 지급하였으나 2023년부터 1년차 월 110만원, 2년차 월 100만원, 3년차 월 90만원으로 지급단가를 인상하였다. 지급 대상자 또한 2018년에 1,600명을 지원하는 것을 시작으로 2022년에는 2,000명, 2023년에는 4,000명으로 지원규모를 확대하였으며, 2024년도 예산안에는 5,000명에 대한 지원금 예산이 편성되었다. 한편 정부는 앞서 살펴본 바와 같이 2027년까지 청년농 3만명 육성을 목표로 신규 유입 청년농을 지속적으로 확보할 계획이므로 이에 따라 영농정착지원금 지급 대상 인원 또한 확대될 것으로 예상된다.

[연도별 영농정착지원금 지급 현황]

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
대상인원(명)	1,600	1,600	1,600	1,800	2,000	4,000	5,000
지급금액	1년차: 월 100만원 2년차: 월 90만원 3년차: 월 80만원					1년차: 월 110만원 2년차: 월 100만원 3년차: 월 90만원	
지급 요건	본인 소득, 부모 소득 모두 중위소득 120% 미만					본인소득이 중위소득 120% 미만	

자료: 농림축산식품부 예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

한편, 농림축산식품부는 영농정착지원금을 지원받은 대상자들의 영농정착률을 조사하고 있는데 2018년 이후 해마다 90% 이상의 영농정착률을 기록하는 등 준수한 실적을 보여주고 있다.

[연도별 영농정착지원금 수급자 영농정착률]

(단위 : 명, %)

구 분	선발인원	영농인원	영농정착률
2018	1,600	1,462	91.4
2019	1,600	1,461	91.3
2020	1,600	1,475	92.2
2021	1,800	1,656	92.0
2022	2,000	1,842	92.1

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 영농정착지원금을 지급받은 인원은 지급 기간만큼 추가적으로 영농종사 의무가 발생하고 의무종사기간 중 영농을 중단할 경우 지급받았던 지원금을 반납하여야 한다. 실질적으로 의무종사기간 동안은 지원금 반납을 회피하기 위해서라도 영농에 종사하여야 할 유인이 있다고 할 것이다. 그러므로 2018년에 최초로 지원금을 지급받은 대상자들의 의무영농종사기간이 본격적으로 종료되는 2024년부터의 영농정착률이 실질적으로 본 사업의 성과를 나타내는 지표라고 볼 수 있으며, 정부의 청년농 육성정책의 가장 중요한 성과 지점이라고 할 수 있다.

따라서 영농정착지원금 지급에 따른 의무종사기간이 종료되는 수급자가 본격적으로 발생하기 시작하는 2024년부터 수급자에 대한 사후관리 및 연계정책 지원이 원활히 이루어져 영농정착률이 유지되도록 관리감독할 필요가 있다.

아울러, 신규대상자가 기존 4,000명에서 2024년에 5,000명으로 증가할 예정이며, 향후 지급 대상자 수는 지속적으로 증가될 것으로 예상되는데 의무영농종사기간 6년을 고려하면 관리하는 인원이 계속해서 큰 폭으로 증가할 것으로 예상된다.

영농정착지원 대상자로 선정될 경우 의무교육 이수, 재해보험 및 의무자조금 가입, 경영장부 기록 등의 의무사항을 준수하여야 하며, 해당 사항을 위반하였을 경우 지원금을 지급 중단하거나 환수 조치를 취하여야 한다. 현재까지 지속적으로 대상 인원이 증가함에 따라 점점 대상인원도 늘어나고 있으며, 이에 따라 위반 건수 또한 2019년 220건, 2020년 591건에서 2022년 1,285건으로 늘어나는 추세이며, 2023년은 1,126건으로 다소 감소하였다. 다만, 향후 지속적인 관리 대상 인원 증가가 예상되는 바, 농림축산식품부는 의무사항 준수 여부를 철저히 조사하고, 의무 위반 시 이에 대한 제재가 적절하게 조치될 수 있도록 관리할 필요가 있다.

[영농정착지원금 의무사항 이행점검 결과]

(단위: 명, 건수)

구분	대상 인원	위반 건수						
		계	의무교육 미이수	재해보험 미가입	자조금 미가입	경영장부 미기록	영농계획 미이행	전업적 영농유지 미이행
2019	1,600	220	93	70	24	21	1	11
2020	3,200	591	303	162	25	44	22	35
2021	4,800	1,007	601	245	41	69	23	28
2022	6,600	1,285	883	204	27	118	21	32
2023	8,600	1,126	686	273	51	89	9	18

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

둘째, 맞춤형농지지원 사업의 예산은 지속적으로 증액되고 있으나 농지은행을 통한 청년농들의 농지 확보는 수요 대비 공급물량이 부족한 상황이므로 사업구조 개선을 통해 청년농 수요에 부합하는 농지 매입 확대가 필요하다.

맞춤형농지지원 사업은 고령·은퇴·직업전환·이농 및 비농업의 농지를 한국농어촌공사(농지은행)가 매입·임차한 후 영농규모·연령 등에 따라 맞춤형으로 지원(매

도·임대)하는 사업이다. 주요 농지 지원사업으로는 은퇴한 농업인의 농지를 농지은행이 매입·임차하여 전업농에게 매도·임대하는 ‘농지매매·임차임대’사업과 농지은행이 보유한 비축농지를 전업농에게 임대하는 ‘공공임대’사업이 있다.

정부에서는 영농에 진입하는 청년농들의 안정적인 기반 마련을 위해 농지은행에서 매도·임대할 경우 청년농에게 우선순위를 부여하여 청년농의 농지 확보를 지원하고 있지만, 「후계청년농 실태조사」에 따르면 농지은행을 통해 거래되는 농지비중은 크지 않은 상황이다.

[후계청년농의 농지확보 경로]

(단위: %)

구분	비율
승계(상속, 공동경작)	45.5
가족이나 친척의 소개	26.7
지인(친구 등) 등을 통해서	21.1
중개인을 통해서	19.4
농지은행	6.8
지자체 및 지역 농협	2.0

주: 복수응답 가능

자료: 농림축산식품부·갤럽, 「후계청년농 실태조사」, 2021

이는 청년농의 경우 현금성이 높은 밭을 선호하는데 반해 농지은행에서 비축하고 있는 농지는 대부분 논이기 때문으로 보인다. 2023년 영농정착지원 사업 대상자의 영농 유형 신청 현황을 보면 대다수의 청년농들은 채소, 과수 등 밭농사를 선호하는데 반해 농지은행에서 매입하고 있는 농지의 90% 이상은 논인 것으로 나타났다.9)

9) 이에 대해 농림축산식품부는 공공임대용 비축농지 매입대상은 진흥지역 안 논, 밭, 과수원이며 비축면적 중 논이 94.5%를 차지하고 있고, 비축농지의 경우 정책적으로 청년농에게 우선 공급하되 쌀 생산량 감축을 위해 타작물재배 의무를 부과하는 대신 임차료 80%를 감면하여 지원 중이라는 설명이다.

[2023년 청년농업인 영농정착지원 사업 대상자 영농유형별 신청 현황]

(단위: 명, %)

구분	인원	비율
채소(시설, 노지)	1,258	31.5
과수	852	21.3
축산	500	12.5
특용작물	209	5.2
식량작물	632	15.8
화훼	230	5.8
복합	319	8.0
합계	4,000	100.0

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

[농지은행 농지 매입 현황]

(단위: ha, %)

구분	공공임대					농지매매				
	합계	논		밭·과수원		합계	논		밭	
		면적	비중	면적	비중		면적	비중	면적	비중
2018	917	881	96.1	36	3.9	518	490	94.6	28	5.4
2019	1,165	1,109	95.2	56	4.8	464	448	96.6	16	3.4
2020	1,574	1,474	93.6	100	6.4	432	417	96.5	15	3.5
2021	1,732	1,592	91.9	140	8.1	443	419	94.6	24	5.4
2022	1,707	1,557	91.2	150	8.8	234	220	94.0	14	6.0
2023	1,549	1,474	95.2	75	4.8	212	204	96.2	8	3.8

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

청년농의 경우 독립적으로 영농을 시작하는 경우가 많아 신규 정착지, 거주 여건 등을 고려한 특정 지역의 농지를 선호하는 경향이 높아 농지은행을 통한 거래 실적이 많지 않다고 볼 수도 있으나 이처럼 청년층이 원하는 지목이 부족한 상황이므로 농지은행의 청년농 육성 정책의 성과가 개선될 수 있도록 청년농 수요를 반영한 사업구조 개선이 필요할 것이다. 또한 승계농의 경우 토지의 영농 기반이 있거나 지역 정보의 접근성이 높기 때문에 우량 농지 정보를 쉽게 알 수 있을 것이나, 지역 연고가 없는 창업농의 경우 농지은행을 통하지 않고 농지를 구하기 위해서는 마을 주민 등 지인이나 중개인을 통해서 농지를 매입해야 하는데 상대적으로 우량 농지를 구하기 어려울 수 있고 이는 승계농과 창업농의 영농 정착률 또는 농업소득에 영향을 끼칠 우려가 있다.

[농지은행 농지 지원 사업 예산 추이]

(단위: 백만원, %)

구분	예산액	전년대비 증감률	내역사업			
			공공임대	농지매매	임차임대	선임대 후매도
2019	448,865		373,502	51,206	24,157	
2020	645,855	43.9	560,000	56,311	29,544	
2021	770,172	19.2	694,400	53,359	22,413	
2022	812,142	5.4	732,309	57,420	22,413	
2023	852,118	4.9	765,000	57,665	21,293	8,160
2024	1,210,680	42.1	1,070,000	74,060	49,500	17,120

주: 선임대후매도 사업은 2023년 신규사업으로 청년농을 대상으로 30년간 장기임차하여 경작한 후 매입 가능한 방식임

자료: 농림축산식품부 예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

한편, 농지은행을 통한 농지 지원 사업의 2024년도 예산안은 전년 대비 3,586억원(42.1%) 증액된 1조 2,107억원으로 청년농 육성 관련 예산 중에 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2019년 기준으로는 7,618억원 증액(169%) 되는 등 해마다 지속적으로 큰 폭으로 증액되고 있으나 아직 청년농들의 수요 대비하여서는 공급물량이 부족한 상황으로 보인다. 농림축산식품부는 비축농지 매입 확대를 통해 청년농업인 육성을 뒷받침하겠다고 밝힌 만큼¹⁰⁾ 당초 사업 목적인 농업구조 개선과 함께 기술적, 제도적 검토를 통해 농지은행에서 확보한 농지를 보다 유연하게 활용하는 등 청년농업인에 대한 농지 임대 지원이 확대될 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있다.

셋째, 청년농촌보급자리 조성 사업 입주자의 영농비중이 저조한 상황으로 향후 입주 대상자들에 대한 단순한 주거지원을 넘어서 증장기적으로 영농인으로 정착할 수 있도록 귀농과의 연계를 강화할 필요가 있다.

청년농촌보급자리조성 사업은 청년농들의 안정적인 농촌정착을 유도하고 농촌의 지속가능성을 제고하기 위해 만 40세 미만 귀농·귀촌·청년층을 대상으로 임대주택을 지원하기 위한 사업으로 2019년 4곳의 대상지구(충북 괴산, 충남 서천, 전남 고흥, 경북 상주)를 선정하여 2022년 준공 및 입주가 완료되었고, 후속 사업으로 2022년 신규지구 1곳(경남 밀양), 2023년 신규지구 4곳(강원 삼척, 충남 공주, 전북 김제, 충북 음성)을 선정하여 사업을 추진 중이다.

10) 농림축산식품부 보도자료, “2024년 농식품부 예산안 18조 3천억원 편성”, 2023.8.

동 사업의 2024년도 예산안은 전년 대비 104억원 증액된 152억원으로 기존 선정된 5개 지구 추가 사업비와 2024년 신규 예정 사업지구 8개소에 대한 1년차 사업비가 반영된 것이다.

[청년농촌보급자리조성 사업 예산안 현황]

(단위: 백만원, %)

세부사업명	2023예산 (A)	2024예산안 (B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/A
청년농촌보급자리조성	4,800	15,200	10,400	216.7

자료: 농림축산식품부 예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

동 사업은 2024년 신규 8개소, 2025년 신규 8개소, 2026년 신규 10개소를 개소하여 2026년까지 누적 35개소를 개소한다는 계획을 가지고 있다.

2022년 입주 당시 청년농촌보급자리 지구 모집공고문의 입주요건을 살펴보면, ① 연령 기준(만 19~39세 이하 세대주), ② 거주 기준(관외 거주자로 입주예정이거나 전입 후 일정기간 미도과한 자) ③ 가구 구성원(신혼부부 세대, 청년 1인 세대 등) 등의 요건¹¹⁾은 있으나, 농업 경영을 영위하거나 농산업 관련 분야에 종사하는 등의 직업 관련 요건은 없는 것으로 나타난다.¹²⁾

한편, 농림축산식품부에서 실시한 청년농촌보급자리조성 사업 성과평가 보고서에 따르면 입주자의 입주 전 직업이 농업인 인원은 109명 중 6명(5.5%)이었으며 입주 후 24명이 농업으로 전업하여 입주자 109명 중 30명(27.5%)의 직업이 농업인 것으로 나타났다.¹³⁾ 입주 후 영농을 선택한 24명 중 22명은 전남 고흥과 경북 상주의 입주자로 스마트팜 혁신밸리 보육 센터 소재지이기 때문에 영향을 받은 것으로 보인다. 반면, 충북 괴산에서는 추가적으로 2명이 영농을 선택했고, 충남 서천의 입주자 중 농업이 직업인 입주자는 한 명도 없는 상황으로 입주자의 대부분은 직접적인 귀농을 목적으로 입주했다기 보다는 귀촌을 목적으로 입주한 것으로 보인다.

11) 신청자격 외에 무주택세대구성원, 저소득층 등에게 우선순위를 부여하고 있다.

12) 농림축산식품부에 따르면 '23년도 사업 시행지침에서는 입주요건에 우선순위를 두어 ①농촌으로 이주한 경우 ②비농업자가 영농에 종사하게 된 경우 등 영농 관련 귀농인 우선 선발을 권고하고 있다는 설명이다.

13) 2023년 9월 현재 4개 단지 귀농인은 63명으로 191명(아동·청소년 제외) 중 약 33% 수준이다.

[청년농촌보금자리 입주자의 입주 전 직업]

(단위: 명, %)

입주 지역	입주 전 직업					합계
	농업	제조 /가공업	판매 /서비스	건설업	기타	
충북 괴산	1(3.0)	1(3.0)	9(27.3)	7(21.2)	15(45.5)	33(100)
충남 서천	0(0.0)	0(0.0)	4(23.5)	1(5.9)	12(70.6)	17(100)
전남 고흥	1(3.1)	6(18.8)	8(25.0)	2(6.3)	15(46.9)	32(100)
경북 상주	4(14.8)	4(14.8)	8(29.6)	1(3.7)	10(37.0)	27(100)
합계	6(5.5)	11(10.1)	29(26.6)	11(10.1)	52(47.7)	109(100)

자료: 농림축산식품부, 「청년농촌보금자리 조성사업 성과평가」, 2022.12.

[청년농촌보금자리 입주자의 입주 후 직업]

(단위: 명, %)

입주 지역	입주 후 직업					합계
	농업	제조 /가공업	판매 /서비스	건설업	기타	
충북 괴산	3(9.1)	1(3.0)	6(18.2)	5(15.2)	18(54.5)	33(100)
충남 서천	0(0.0)	1(5.9)	1(5.9)	0(0.0)	15(88.2)	17(100)
전남 고흥	12(37.5)	0(0.0)	5(15.6)	1(3.1)	14(43.8)	32(100)
경북 상주	15(55.6)	0(0.0)	1(3.7)	1(3.7)	10(37.0)	27(100)
합계	30(27.5)	2(1.8)	13(11.9)	7(6.4)	57(52.3)	109(100)

자료: 농림축산식품부, 「청년농촌보금자리 조성사업 성과평가」, 2022.12.

이는 동 용역 보고서의 입주 동기 조사 결과에서도 알 수 있다. 입주를 결정하게 된 주요 동기는 귀농 42명(38.5%), 귀촌 63명(57.8%), 기타 이유 4명(3.7%)으로 조사되었고, 귀촌의 이유로 입주를 결정한 응답자 63명(57.8%)을 대상으로 그 주된 이유를 조사한 결과, 자녀 양육/교육이 24명(38.1%)으로 가장 많았고, 다음으로 직업 및 일자리, 거주환경이 각각 19명(30.2%), 기타 1명(1.6%) 순이었다.

[청년농촌보금자리 입주 동기]

(단위: 명, %)

귀농	귀촌	입주 동기				기타
		자녀양육/교육	직업 및 일자리	거주환경	기타	
42(38.5)	63(57.8)	24(38.1)	19(30.2)	19(30.2)	1(1.6)	4(3.7)

자료: 농림축산식품부, 「청년농촌보금자리 조성사업 성과평가」, 2022.12.

이러한 점을 고려해 볼 때 귀농·귀촌 청년의 주거 부담을 완화하여 안정적인 농촌 정착을 유도하는 등 사업의 목표는 어느 정도 달성하고 있는 것으로 보이지만, 입주자의 입주 목적이 귀촌에 머무른다면 낮은 임대료의 조건으로 좋은 주거환경에서 거주해 보고 임대기간 종료 후 또는 더 좋은 자녀 교육환경이나 다른 주거 요건에 따라 거주지를 옮길 가능성도 배제할 순 없을 것이다.

또한 귀촌인구 현황을 살펴보면 2020~2021년까지 귀촌인구가 늘어나다가 2022년에 감소하였음을 알 수 있다. 이는 주택가격 상승 둔화에 따라 귀촌 유인 효과가 감소하고, 코로나19 당시 전원생활에 대한 수요 증가에 따라 일었던 귀촌 붐이 한풀 꺾인 데 따른 것으로 볼 수 있다.

청년농 대상인 40세 미만으로 한정해서 보면, 전체적인 귀촌인구가 늘어나고 있는 추세에서도 40세 미만의 증가폭은 전체 귀촌인구 대비 작았고, 2022년 귀촌인구가 감소했을 때의 감소폭은 전체 감소폭보다 큰 것으로 나타났다.

[연도별 귀촌인구 현황]

(단위: 명)

연도	전체		40세 미만	
	귀촌인구	전년대비 증감률	귀촌인구	전년대비 증감률
2018	472,474	-	236,310	-
2019	444,464	△5.9	220,686	△6.6
2020	477,122	7.3	228,912	3.7
2021	495,658	3.9	232,062	1.4
2022	421,106	△15.0	191,675	△17.4

자료: 농림축산식품부, 「2022년 귀농귀촌 실태조사」

따라서 「2022년 귀농귀촌 실태조사」상 귀촌인구가 감소하고 있다는 점을 고려하였을 때, 청년농촌보급자리 사업은 중장기적으로 영농인으로 정착할 수 있도록 귀농과의 연계가 필요하다고 볼 수 있을 것이다.

이를 위해서는 분양 시 입주자에 영농인원을 일정 비율 포함시키거나 영농 예정인 자를 우대하는 등 입주자격 조건에 있어 영농과의 연계를 현재보다 강화하는 한편, 입주자에게는 농산업 관련 교육 과정을 제공하는 등 청년농 육성에 맞는 지원 정책이 필요할 것으로 보인다. 이와 함께 향후 사업 대상지 선정 시 경북 상주와 전남 고흥의 사례를 참고하여 지역특화 임대형 스마트팜, 청년농 농지지원 사업 등 청

년농의 영농 기반이 마련되어 있는 부지와 연계하여 대상지를 선정하는 등의 방안 마련이 필요할 것이다.

넷째, 정부지원을 받은 농업계학교 졸업생들의 영농률이 증가하고는 있지만 2022년 기준 3.3%로 낮은 수준임을 감안하여 영농연계를 위한 제도개선 방안을 마련할 필요가 있다.

농림축산식품부는 청년농 육성 정책의 일환으로 진입 준비 단계 강화를 위해 농업계 학교를 지원하고 있다.

[농업계학교 주요 지원 사업 현황]

구분	내용	
농업계 학교 교육지원	사업목적	농고·농대생 직업역량 강화를 지원하여 농산업분야 진출 촉진 유도
	지원내용	현장실습, 진로탐색, 취·창업 동아리, 국외연수, 산학협력 학교지원 등 취·창업 프로그램 운영비 지원
	지원과정	농고 산업연계 교육과정 및 농대 미래전문농업경영인·융복합 과정운영
	2024예산안	3,919백만원(15개 고교, 15개 대학)
영농 창업특성화 과정	사업목적	현장 중심 직업교육을 강화한 체계적 농업교육을 통해 취·창업 역량을 갖춘 농업 전문 인력 육성
	지원내용	교과·비교과 프로그램 및 취·창업 역량 강화 프로그램과 실습학년제 등 현장실습 지원
	2024예산안	5,683백만원((5개교×1,056.6백만원)+(2개교×200백만원))
미래농업 선도고교 지원	사업목적	현장 중심 직업교육을 강화한 체계적 농업교육을 통해 영농창업 역량을 갖춘 농업 전문 인력 육성
	지원내용	교과·비교과 프로그램 및 취·창업 역량 강화 프로그램과 실습학년제 등 현장실습 지원
	2024예산안	3,510백만원(3개 고교)

자료: 농림축산식품부 「농업계 학교 교육지원 사업시행지침서」, 「농대 영농창업특성화 사업시행지침서」, 「미래농업 선도고교 지원 사업시행지침서」, 2024년 예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

주요 사업으로는 농고·농대생들의 직업역량 강화를 지원하여 농산업분야로의 진출 촉진을 유도하기 위하여 농고 15개 고교, 농대 15개교를 선발하여 지원하는 농업계학교 교육지원 사업과 농업계 대학을 대상으로 현장 중심의 취·창업 역량 강

화 프로그램과 현장실습 등을 지원하는 농대 영농창업특성화 과정, 비슷한 성격의 지원 과정으로 3개 농고를 지원하는 미래농업선도고교 지원 사업이 있다.

한편 농림축산식품부는 농업계학교 지원 사업의 지원학교와 비지원학교 졸업생들의 진로 현황을 조사하여 동 사업의 성과를 분석하고 있다.

[연도별 농업계학교 졸업생 영농률 추이]

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
지원학교	3.0	1.5	2.3	1.6	1.9	1.8	3.2	3.3
비지원학교	0.8	1.6	1.3	1.1	1.1	0.5	0.4	0.8
전체	1.8	1.5	1.7	1.3	1.4	1.1	1.9	2.1

주: 지원 학교와 비지원학교의 구분은 「농업계학교 교육지원」 사업 수혜 대상을 기준으로 함
 자료: 농림수산물교육문화정보원, 「2022 농업계학교 졸업생 진로현황 조사」

그 중 농업계학교 졸업생들의 영농률을 살펴보면 지원학교의 경우 비지원학교 보다는 영농률이 더 높은 편이고, 최근 들어 증가 추세를 보이고 있으나 2022년 기준으로 졸업생들의 3.3%만이 영농을 하고 있어 그 비율이 낮은 것으로 나타난다. 비지원학교의 경우 2022년 기준 0.8%의 영농률을 보이고 있으며 전체 농업계학교 졸업생의 영농률은 2.1%이다.

농업계학교를 재정적으로 지원하여 농산업 분야 진출을 촉진하고, 미래농업경영인을 양성하고자 다양한 재정지원을 펼치고 있으나 졸업생들의 영농률이 높지 않은 상황임을 고려해 볼 때 졸업생들의 영농 참여가 보다 활발해질 수 있도록 지원 사업을 개편하는 등 제도개선 방안을 마련할 필요가 있다고 보인다.

한편, 동 조사 현황에서는 동일계 취업자, 창업자, 진학자를 합산한 비율을 토대로 농산업 인력양성률을 산출하고 있는데 2022년 지원학교의 농산업 인력양성률은 81.3%로 높은 수치를 보이고 있다. 비지원학교의 농산업 인력양성률을 67.5%이고 전체 졸업생의 농산업 인력양성률은 74.5%로 지원학교의 농산업양성률이 비지원학교보다 14%p 가량 높은 것으로 나타났다.

[2022년 농업계학교 졸업생 진로 현황]

(단위: 명, %)

구분	졸업생 수	취업		창업		진학		기타	농산업 인력 양성률
		동일계	타계열	동일계	타계열	동일계	타계열		
지원학교 (비중)	5,330	1,582 (29.7)	325 (6.1)	202 (3.8)	17 (0.3)	985 (18.5)	294 (5.5)	1,925 (36.1)	81.3
비지원학교 (비중)	4,888	1,158 (23.7)	336 (6.9)	49 (1.0)	28 (0.6)	996 (20.4)	699 (14.3)	1,622 (33.2)	67.5
전체 (비중)	10,218	2,740 (26.8)	661 (6.5)	251 (2.5)	45 (0.4)	1,981 (19.4)	993 (9.7)	3,547 (34.7)	74.5

주1: 농산업인력양성률은 (동일계 취업자+동일계 창업자+동일계 진학자)/(졸업생 수-기타)로 계산됨

주2: 영농률은 동일계 창업률에 포함됨

주3: 기타는 입대자, 취업불가능자(해외이민자, 장기입원자 등), 외국인유학생 등임

자료: 농림수산식품교육문화정보원, 「2022 농업계학교 졸업생 진로현황 조사」를 바탕으로 재작성

그러나 농산업 인력양성률 중 가장 높은 비중을 차지하는 동일계 취업률과 창업률의 산출 기준을 확인해 보면, 취업·창업 분야가 농산업 분야와 연관성이 있는 경우 '농산업 분야 취업·창업'으로 간주하여 해당자의 수를 산출하고 있다.

즉, 농업계 대학 전체 졸업생은 전공과 100% 일치하지 않더라도 농산업에 종사할 경우 농산업 관련 취업·창업자로 분류하고 있는데 설문조사서의 동일계 분야를 살펴 보면, 운송 및 관련 서비스업, 음식점 및 주점업, 농산업 관련 여가 및 오락 서비스업까지 포함되어 있어 농산업 분야 취업·창업으로 보기에 너무 광범위한 측면이 있다.¹⁴⁾ 따라서 관련 분야를 보다 세분화하여 조사 목적에 부합하는 결과가 도출될 수 있도록 조사 분석 내용을 조정할 필요가 있을 것이다.

14) 이에 대해 농림축산식품부는 기존 표준산업분류(KSIC)는 농식품 관련 신산업(스마트팜, 반려동물 등) 자료수집, 비교 등에 한계가 존재하여 '농축산식품산업 특수분류 체계'를 제정하여 운영 중으로 설문조사서에 나타나 있는 운송 및 관련 서비스업, 음식점 및 주점업, 농산업 관련 여가 및 오락 서비스업은 농축산물을 운송하거나 농축산물 원물 또는 활용한 제품을 만들어 판매하는 곳 등이라는 입장이다.

[농업계학교 졸업생 진로현황 조사 상 동일계 분야]

농산업 분야	
농산업 투입재 산업	농산업 투입재 및 농식품 생산 관련 건설업, 농작물 생산 및 축산 관련 건설업, 농약 및 사료 제조업, 축산용 및 반려동물용 의약품 제조업 등
농산물 생산 및 축산업	노지작물 재배업, 시설작물 재배업, 양돈업, 가금류 및 조류 사육업, 말 및 양 사육업 등
농식품 및 관련 가공품 제조업	농식품 제조업, 농산물 가공 음료 제조업, 담배 제조업, 도축업, 육류 가공 및 저장 처리업, 동물성 유지 제조업, 낙농제품 및 식용빙과류 제조업 등
농산물 도소매업	산업용 농산물 및 음식료품 중개업, 동물축산물 및 관련 식품 중개업, 천연모피 및 가죽제품 중개업, 농산물 신식식품 및 단순 가공식품 도매업 등
농산물 운송 및 관련 서비스업	농산물 화물 운송업, 가축 및 반려동물 운송업, 농산물 창고업, 농산물 물류터미널 운영업
음식점 및 주점업	한식 음식점업, 외국식 음식점업, 기관 구내식당업, 출장 및 이동 음식점업, 기타 간이 음식점업, 주점업, 비알콜 음료점업
농산업 관련 여가 및 오락 서비스업	농촌 관광 민박업, 농산업 관련 여가 및 오락 서비스업
농산업 지원서비스업	농산업 관련 금융업, 농산업 관련 보험업, 농산업 관련 연구개발 및 컨설팅업, 농산업 관련 특성화고등학교, 농산업 관련 고등 교육 기관 등

자료: 농림수산물교육문화정보원, 「2022 농업계학교 졸업생 진로현황 조사」

가. 스마트농업 보급 현황 분석

스마트농업은 실질적으로 40대 이상의 중년층·고령층을 중심으로 보급되고 있어 청년층 진입을 강화할 필요가 있고, 토마토·딸기·파프리카 등 채소원에 부문에 편중된 품목도 다양화시켜 나갈 필요가 있다.

스마트농업의 육성 목표 중 하나는 스마트팜 등의 보급을 통해 청년 창업 생태계를 조성하는 것이다. 농업의 고령화가 심화됨에 따라 스마트농업이 청년층의 유입을 촉진할 대안으로 부상하면서 이를 유기적으로 연계하고자 한 것이다. 이를 위해 스마트팜 혁신밸리 내 스마트팜 청년창업 보육센터를 운영하고, 청년층에게 임대형 스마트팜을 제공하는 등 청년층에게 집중적으로 스마트팜 보급 사업을 시행하고 있다.

스마트농업 도입 후 농업소득 향상 현황을 살펴 보면, 토마토 농가는 도입 전 평당 34,728원의 소득을 올렸으나, 도입 이후 49,406원으로 농업소득이 42.3% 증가하였다. 딸기 농가의 경우 60.9%, 파프리카 농가의 경우 47.7%, 오이 농가의 경우 39.0% 농업소득이 상승하는 등 스마트농업 도입은 농가 소득에 기여하는 것으로 나타나 스마트농업 도입이 농가 경영 안정성 확보를 위한 수단 중 하나가 될 수 있을 것이다.

[스마트팜 도입 농가 농업소득 향상]

(단위: 원/3.3m², %)

품목	도입 전(2020년) (A)	도입 후(2021년) (B)	증가 (B-A)	증감률 ((B-A)/A)
토마토	34,728	49,406	14,678	42.3
딸기	31,606	50,838	19,231	60.9
파프리카	28,897	42,688	13,971	47.7
오이	55,746	77,492	21,746	39.0

자료: 농림축산식품부·농림수산식품교육문화정보원의 「2022년 스마트농업 실태조사」(2023.1.)를 바탕으로 재작성

한편 「2022년 스마트농업 실태조사」에 따르면 스마트팜 농가 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 50~65세로 나타났다. 시설원예, 노지과수, 노지채소, 축산 전 분야에서 거의 비슷한 수치를 보이고 있으며 농가 평균 연령은 54.7세에서 58.4세로 나타났다.

[스마트팜 농가 연령 및 영농 경력]

(단위: %, 세, 년)

구분	40세 미만	40~50세 미만	50~65세 미만	만 65세 이상	평균 연령	평균 영농 경력
시설원예	8.2	19.8	53.5	17.2	54.7	20.0
노지과수	3.5	16.2	50.9	27.8	58.4	22.7
노지채소	2.7	9.8	64.3	21.0	58.1	25.2
축산	9.5	16.2	58.0	16.3	55.4	25.8

자료: 농림축산식품부·농림수산식품교육문화정보원의 「2022년 스마트농업 실태조사」(2023.1.)를 바탕으로 재작성

스마트팜 보급 정책은 40세 미만을 위주로 설계되어 시행되고 있지만 실제 보급률은 50대 이상 중장년층에게 높게 나타나고 있는 것이다. 스마트농업 보급 정책과는 별개로 50대 이상의 기존 농가가 다수를 차지하며, 이는 기존의 농가 경영주들이 노동력 절감이나 생산성 향상 등을 위해 스마트팜을 도입하는 경우가 많고, 스마트팜을 도입하는 데에 비용이 적지 않게 소요되기 때문일 것으로 보이는데 당초 스마트농업의 육성 목표인 청년 창업 생태계 조성을 위해서는 청년층 진입을 강화할 필요가 있다.

한편, 스마트팜 도입 농가가 겪고 있는 가장 큰 어려움은 설치 관련 비용 부담에 이어 스마트팜 기술 및 장비에 대한 낮은 이해도인 것으로 나타났다.

그러나 스마트농업 도입 농가의 50~60% 정도의 농가는 관련 교육을 이수한 경험이 없는 것으로 나타나고, 컨설팅 또한 70% 이상의 농가가 실시한 경험이 없는 것으로 나타났다. 향후 스마트농업의 확대 보급과 성과 향상을 위해서는 보다 많은 농업인을 대상으로 한 내실있는 교육 프로그램의 지속적인 확대 실시가 필요할 것으로 보인다.

[스마트팜 도입 과정에서 겪은 가장 큰 어려움]

(단위: %)

구분	시설원예	노지과수	노지채소	축산
설치비용 확보	32.2	19.1	5.8	65.6
스마트팜 기술 및 장비에 대한 낮은 이해도	26.9	45.7	35.9	19.4
스마트팜 설치를 위한 기존 보유시설의 한계	14.2	9.6	4.3	4.3
추가 기반구축 어려움 (인터넷 등)	13.7	17.7	16.3	-
설치 업체와의 커뮤니케이션	11.4	8.0	37.7	4.1
기타	1.6	-	-	6.5

자료: 농림축산식품부·농림수산식품교육문화정보원의 「2022년 스마트농업 실태조사」(2023.1.)를 바탕으로 재작성

[스마트팜 관련 교육 및 컨설팅 실시 현황]

(단위: %)

구분		시설원예	노지과수	노지채소	축산
교육	실시	28.8	45.1	42.0	59.0
	미실시	71.2	54.9	58.0	41.0
컨설팅	실시	21.8	9.1	8.8	23.2
	미실시	78.2	90.9	91.2	76.8

자료: 농림축산식품부·농림수산식품교육문화정보원의 「2022년 스마트농업 실태조사」(2023.1.)를 바탕으로 재작성

한편, 「스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안」(2022)의 국내 스마트농업 추진 상황에 따르면 정부 스마트농업 지원은 시설원예(온실)와 축산 위주로 추진되고 있다고 밝히고 있다. 구체적으로 살펴 보면, 시설원예분야에 스마트농업 보급이 2021년에 163.6ha 보급되고, 2022년에는 114.8ha 보급되는 등 2018년부터 5년간 총 582.9ha 보급된 데에 반해, 노지·과수 분야에는 2021년 15.3ha, 2022년 12.1ha 보급되는 등 2018년부터 5년간 총 101.3ha 보급되어 5배 이상의 차이를 보였다.

[스마트농업 보급 면적]

(단위: ha)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	누적
시설원예	110.1	87.1	107.3	163.6	114.8	582.9
노지·과수	9.9	30.4	33.6	15.3	12.1	101.3

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

또한 시설원에 분야의 품목별 스마트농업 보급 현황을 살펴보면, 2018년부터 2022년까지 딸기 재배 농가에 스마트팜이 총 159.2ha(27.3%) 보급되었고, 토마토 재배 농가에 178.8ha(30.7%), 파프리카 57ha(9.8%), 오이 44.5ha(7.6%) 보급되는 등 특정 작물 위주로 보급되고 있음을 알 수 있다.

[스마트농업 품목별 보급 면적]

(단위: ha, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	누적
딸기 (비중)	20.0 (18.2)	34.2 (39.3)	33.3 (31.0)	40.7 (24.9)	31.0 (27.0)	159.2 (27.3)
토마토 (비중)	49.5 (45.0)	24.5 (28.1)	29.6 (27.6)	47.1 (28.8)	28.1 (24.5)	178.8 (30.7)
파프리카 (비중)	19.5 (17.7)	10.8 (12.4)	3.7 (3.4)	15.6 (9.5)	7.4 (6.4)	57 (9.8)
오이 (비중)	8.9 (8.1)	4.4 (5.1)	13.3 (12.4)	11.6 (7.1)	6.3 (5.5)	44.5 (7.6)
기타 (비중)	12.2 (11.1)	13.2 (15.2)	27.0 (25.5)	46.9 (29.7)	41.3 (36.6)	143.4 (24.6)
합계	110.1	87.1	107.3	163.6	114.8	582.9

주: 기타 품목은 고추, 가지, 수박, 애호박, 장미 등임
 자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

특정 작물 위주의 보급은 보육 부문에서도 나타나고 있는데, 2023년 스마트팜 청년창업 보육센터의 교육품목을 살펴 보면, 4개 보육센터 모두 딸기, 토마토를 공통으로 교육하고 있으며, 오이, 파프리카 등을 위주로 교육 품목이 구성되어 있음을 볼 수 있다.

[스마트팜 청년창업보육센터별 교육품목]

구분	교육 품목
전북 김제	(5개 품목) 딸기, 토마토, 오이, 가지, 엽채류
전남 고흥	(4개 품목) 딸기, 토마토, 멜론, 만감류
경북 상주	(4개 품목) 딸기, 토마토, 오이, 멜론
경남 밀양	(3개 품목) 딸기, 토마토, 파프리카

주: 보육센터별로 지정된 교육품목 외 시설원에 분야의 기초 교육은 가능하나, 입문교육에 한정하여 실시함

자료: 2023년 스마트팜 청년창업보육센터 교육생 모집 공고문(2023.4.)

[스마트팜 청년창업 보육센터 교육생 교육 희망 품목]

(단위: 명, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	누적
딸기 (비중)	58 (55.8)	91 (43.8)	97 (46.6)	93 (44.7)	83 (39.9)	422 (45.1)
토마토 (비중)	15 (14.4)	43 (20.7)	47 (22.6)	56 (26.9)	57 (27.4)	218 (23.3)
파프리카 (비중)	0 (-)	9 (4.3)	12 (5.8)	8 (3.8)	10 (4.8)	39 (4.2)
오이 (비중)	9 (8.7)	11 (5.3)	10 (4.8)	14 (6.7)	24 (11.5)	68 (7.3)
기타 (비중)	22 (21.2)	54 (26.0)	42 (20.2)	37 (17.8)	34 (16.3)	189 (20.2)
합계	104	208	208	208	208	936

주1: 2019년은 전북 김제, 경북 상주 2개 보육센터에서만 조사를 실시함

주2: 기타 품목은 멜론, 만감류, 엽채류, 아스파라거스 등임

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 따라 보육센터 교육생의 교육 희망 품목도 딸기, 토마토, 파프리카, 오이 위주로 나타나는데 2019년부터 2023년까지 딸기를 희망한 인원이 총 422명(45.1%), 토마토 218명(23.3%), 파프리카 39명(4.2%), 오이 68명(7.3%)으로 4개 품목 교육 희망자가 79.8%로 나타났다.

2018년 「스마트팜 확산방안」을 통해 스마트팜 보급 계획이 본격적으로 추진되면서, 스마트팜 7,000ha, 축사 5,750호 보급을 목표로 세웠는데 스마트팜 보급이 온실 위주로 추진되어 노지분야에 보급이 다소 부족한 측면이 있다. 또한 딸기, 토마토 등 특정 품목 위주로 스마트팜 교육이 구성되고 해당 품목 위주로 보급이 추진되고 있어 스마트농업 품목의 다양화가 아직 미진한 상황이다. 농업 인력이 부족한 현재 농촌 현장을 고려할 때 스마트농업 확산을 통한 농업의 생산성 개선, 지속 가능성 개선 등이 요구되는 상황이므로 다양한 품목 발굴 및 보급 확대를 도모해 나갈 필요가 있다.

나. 스마트농업 관련 기술 수준 검토

전체 농림식품 기술수준에 비해 스마트농업과 관련된 농림식품 기계·시스템, 농림식품 융복합 기술 수준이 다소 낮은 것으로 조사되었으나 2024년 스마트농업 관련 주요 R&D예산은 감액되고 있는 것으로 나타났다.

농림축산식품부는 농림식품과학기술 육성을 위해 중요한 핵심기술의 수준을 평가하고, 관련 기술 향상을 위한 시책 수립에 활용하기 위하여 「농림식품과학기술육성법」 제16조제2항에 따라 격년으로 농림식품 기술수준평가를 시행하고 있다.

[농림식품 기술수준 평가 조사 대상 기술]

대분류	중분류	소분류
농림식품 기계·시스템	농업기계·시스템	농작업기계·시스템 농업 시설·환경기계·시스템 농업 자동화·로봇화 농산물 품질계측·수확 후 관리 기계·시스템
	축산업기계·시스템	축산물 생산 기계·시스템 축산업 시설·환경기계·시스템 축산물 품질계측·가공기계·시스템
농림식품 융복합	농생명 신소재·시스템	바이오칩 바이오센서 바이오공정·기기 나노소재 기능성소재 식물공장
	농생명 에너지 자원	농산에너지 생산·활용 축산에너지 생산·활용 임산에너지 생산·활용
	농생명 정보·전자	유비쿼터스 정보화 농생물정보 바이오페노믹스

자료: 농림식품기술기획평가원, 「2022 농림식품 기술수준평가」, 2023.2.

동 평가는 농림식품과학기술분류체계 10대 대분류, 32개 중분류 및 131개 소분류별 기술수준 및 기술격차를 조사·분석하고 있다. 10대 대분류 분야별 기술 중

농림식품 기계·시스템과 농림식품 융복합 분야의 기술 수준이 스마트농업과 연관성이 높다고 볼 수 있다.

농림식품 기술수준¹⁵⁾은 2016년 78.4%에서 2022 84.3%로 5.9%p 증가하였으며, 기술격차는 2016년 4.3년에서 2022년 2.9년으로 1.4년 감소하는 등 지속적으로 기술수준이 향상되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 스마트농업과 연관성이 높은 농림식품 융복합 분야와 농림식품 기계·시스템 분야는 2022년 기준 각각 82.1%, 82.3%로 전체적인 기술 수준에는 미치지 못 하는 것으로 나타났다. 다만, 농림식품 융복합 분야 기술수준이 9.1%p 상승하고, 농림식품 기계·시스템 분야의 기술 수준이 7.3%p 상승하는 등 두 분야의 기술 발전 진척도가 농림식품 내 타 분야의 기술 발전에 비해 빠른 것으로 보인다.

[10대 분야별 농림식품 기술수준 추이]

(단위: %, 년)

구분	2016(A)		2018		2020		2022(B)		증감(B-A)	
	수준	격차	수준	격차	수준	격차	수준	격차	수준	격차
전체 농림식품	78.4	4.3	80.0	3.5	82.3	3.1	84.3	2.9	5.9	-1.4
농산	83.6	4.2	85.4	3.0	87.1	2.6	88.7	2.6	5.1	-1.6
축산	75.0	5.1	77.3	3.8	79.9	3.3	81.5	3.6	6.5	-1.5
산림자원	82.3	3.8	86.5	2.5	87.6	2.4	88.3	2.5	6	-1.3
농림식품 융복합	73.0	4.2	76.4	3.3	78.8	3.0	82.1	2.5	9.1	-1.7
식품	79.5	4.0	79.5	3.7	82.4	3.1	86.3	2.4	6.8	-1.6
임산공학	77.9	5.8	79.1	4.1	80.1	3.6	82.6	3.5	4.7	-2.3
농림식품 환경생태	77.9	4.4	80.7	3.5	82.9	3.2	85.0	2.8	7.1	-1.6
수의	74.8	4.8	76.2	4.0	80.4	3.3	82.3	3.0	7.5	-1.8
농림식품 기계·시스템	75.0	4.6	79.0	3.5	81.4	3.1	82.3	2.9	7.3	-1.7
농림식품 경제·사회	80.5	3.4	79.7	3.5	82.1	3.3	84.2	2.7	3.7	-0.7

자료: 농림식품기술기획평가원, 「2022 농림식품 기술수준평가」, 2023.2.

한편, 이와 같은 기술 격차의 원인을 살펴 보면 주로 기술 인력의 전문성 부재, 인력 수급 불충분과 같은 인력 문제, 신규장비의 도입이 어렵거나 연구수행을 위한 기반시설이 부족한 인프라 문제 등이 주를 이루는 것으로 조사되었으며 이를 해소하기 위해서는 우수인력 확보를 위한 정부의 지원, 전문 인재를 양성하는 직업훈련 과정을 개설, 연구비 투자 증진 등이 필요한 것으로 조사되었다.

15) 기술수준은 최고기술국의 기술수준을 100%로 가정할 경우 해당 국가의 상대적인 기술수준을 말한다.

[분야별 기술 추이, 문제점 및 전략]

구분	기술격차 발생원인	기술격차 해소방안
농림 식품 기계· 시스템	<ul style="list-style-type: none"> • (농업기계·시스템) 농업 자동화 및 로봇화를 구현할 수 있는 전문지식 부족, 미래지향적 전략의 부족, 연구 개발 인력 부족 • (축산업기계·시스템) 국내 인력 전문성 부족, 연구 수행을 위한 기반시설 부족, 축산 산업 내 인프라 지원의 한계로 인한 가치사슬 미확립 	<ul style="list-style-type: none"> • (농업기계·시스템) 전문인재를 양성하는 직업훈련 과정 개설, 국가과제를 통한 산업 규모 확대, 농기계분야 장학 제도를 증가시키고 임금인상을 통한 인력 채용 • (축산업기계·시스템) 해외 기술도입 활성화 및 소프트웨어 등 타분야 연구인력 영입, 정부 차원의 축산기계시스템 도입 및 국산화 R&D 지원
농림 식품 융복합	<ul style="list-style-type: none"> • (농생명 신소재·시스템) 기초연구 분야 전문지식의 부재, 대학 위주의 소규모 연구시장 형성 및 기업과의 네트워크 미형성 등 • (농생명 신소재·시스템) 농·식품 산업 내 에너지 생산·활용에 관한 전문성 부족, 농림식품 에너지 활용 분야 인력 수급 불충분 • (농생명 정보·전자) 농·식품 산업 내 ICT 등 융합 기술분야 전문성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • (농생명 신소재·시스템) 기초연구 분야 해외 전문가 영입, 수요기업 연계 산·학 컨소시엄 구축, 산업 내 기술 활용을 위한 공공연구 활성화 • (농생명 신소재·시스템) 전문인력 양성을 위한 특성화 교육기관 설립, 에너지 생산·재활용을 위한 교육지원 활성화, 인력을 유인할 수 있는 정책 필요 등 • (농생명 정보·전자) 농·생명정보 데이터 구축·활용 분야 고용지원 확대

자료: 농림식품기술기획평가원, 「2022년 농림식품 기술수준평가」, 2023.2.

정부에서도 또한 2022년 「스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안」을 통해 R&D 분야에서 ‘핵심기술 선진국과의 격차 축소’를 주요과제로 삼은 바 있다. 동 방안에서는 스마트 농업 8대 핵심기술 연구 강화 및 국산화를 추진하고 개발된 기술의 실증·테스트 기반 마련을 주요 추진 계획으로 삼았다.

[스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안 주요 내용]

주요과제	세부 추진 계획
(R&D)핵심기술 선진국과 격차 축소	(기술개발) 스마트 농업 8대 핵심기술 연구 강화 및 국산화 추진 (추진방식) 관주도에서 벗어나 성과지향·민간주도 R&D 추진 (실증·테스트) 개발된 기술의 실증·테스트 기반 마련 (경진대회) 국제적 수준의 스마트농업 AI경진대회 개최

자료: 농림축산식품부, 「스마트농업 확산을 통한 농업혁신 방안」(2022.10.)

그러나 2024년도 스마트농업 관련 예산안을 살펴 보면 주요 R&D 사업은 상당 부분 감액되고 있는 것으로 나타났다. 동 사업들은 스마트팜 기술 고도화 및 차세대 스마트팜의 핵심이 되는 기술 개발을 지원하고, 노지농업의 디지털 전환을 위한 주요 농기계 중 수입의존도가 높은 장비의 국산화 및 자율주행 기술개발을 지원하는 등 기술 선진국과의 격차 축소를 위해서는 투자배분의 강화가 필요한 사업들로 보인다.

농림식품 기술수준 중 스마트농업과 관련된 기술수준이 다소 낮은 것으로 조사되고 있는 가운데 정부 또한 기술 선진국과의 격차 축소를 스마트농업의 주요 과제로 삼았으나 스마트농업 관련 주요 R&D예산은 감액되고 있는 상황으로, 정부는 기술 선진국과의 격차 축소라는 과제 실천을 위해 연구개발 투자를 강화하는 등 개선책 마련이 필요할 것으로 보인다.

[스마트농업 R&D 주요 감액사업 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

구분	사업명	2023 (A)	2024안 (B)	증감	
				(B-A)	(B-A)/ A
농림 축산 식품부	스마트팜다부처패키지혁신기술개발	20,140	15,779	△4,361	△21.7
	노지분야스마트농업기술단기고도화	16,300	13,933	△2,367	△14.5
농촌 진흥청	농업빅데이터수집 및 생산성향상모델개발	3,999	1,420	△2,579	△64.5
	스마트팜다부처패키지혁신기술개발	21,260	16,643	△4,617	△21.7
	스마트영농지원체계구축	6,274	5,471	△803	△12.8
	노지디지털농업기술단기고도화	10,700	7,475	△3,225	△30.1

자료: 농림축산식품부, 농촌진흥청 예산안 사업설명자료를 바탕으로 재작성

다. 스마트팜 혁신밸리 성과 분석

스마트팜 혁신밸리 내 청년창업 보육센터, 임대형 스마트팜 사업 수혜자의 지역 편중을 해소할 필요가 있고, 청년창업 보육센터의 수요율을 높이기 위해 교육과정 개편 등 제도개선 방안을 마련할 필요가 있다.

스마트팜 청년창업 보육센터 사업은 청년들이 스마트팜을 활용하여 창농·취업할 수 있도록 실습 위주의 영농교육을 지원하는 사업이다.

동 사업을 통해 스마트팜 혁신밸리 4개소¹⁶⁾에서 매년 총 208명(개소당 52명)의 청년을 선발하고 있으며, 20개월 간 스마트팜 영농기술 교육 및 숙식을 제공하고 있다. 그런데 보육센터의 교육대상자 선발과 관련하여 4개소 모두 교육생 모집 정원의 30%는 지역거주자를 우선 선발하도록 하고 있어 교육생 중 혁신밸리 소재지 거주자들의 비율이 높은 것으로 나타나고 있고, 합격률 또한 높은 것으로 나타나고 있다.

[스마트팜 청년창업 보육센터 선발 우대조건]

구분	우대조건	관련 근거
4개소 동일	교육생 모집 정원의 30%(보육센터별 16명)까지 지역거주자 우선 선발	스마트팜 청년창업 보육센터 사업시행지침

주1: 지역거주자 요건-신청 교육기관 지역(경북·경남·전북·전남)에 주민등록상 주소지를 두고 있었던 기간이 합산하여 5년 이상인 자(단, 부산광역시·대구광역시·울산광역시·광주광역시의 거주기간은 제외)

주2: 교육생 지역편중 방지를 위해 특정 지역(시·도) 거주자가 모집인원의 50%를 넘지 않도록 선발

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

최근 보육센터의 합격자 수, 합격률 등을 살펴 보면, 2022년 선발 당시 전체 지원자 수는 567명이었으나, 혁신밸리 소재지인 전북·전남·경북·경남 거주자의 지원자는 272명으로 48.0%를 차지하였고, 합격자 수 기준으로는 전체 208명 중 128명이 혁신밸리 소재지 거주자로 61.5%를 차지하였다. 합격률 또한 차이가 났는데 전체 합격률은 36.7%인데 반해 4개 지역 합격률은 47.1%였다.

16) 경북 상주, 경남 밀양, 전북 김제, 전남 고흥

[스마트팜 청년창업 보육센터 합격률]

(단위: 명, %)

구분	2021			2022			2023			
	지원	합격	합격률	지원	합격	합격률	지원	합격	합격률	
경기	73	15	20.5	63	19	30.2	95	15	15.8	
강원	9	1	11.1	10	3	30.0	11	4	36.4	
충북	11	6	54.5	11	2	18.2	17	3	17.6	
충남	20	6	30.0	28	9	32.1	27	9	33.3	
전북	67	26	38.8	86	40	46.5	141	41	29.1	
전남	65	30	46.2	59	30	50.8	64	27	42.2	
경북	60	24	40.0	60	27	45.0	91	29	31.9	
경남	88	31	35.2	67	31	46.3	106	42	39.6	
제주	0	0	-	4	1	25.0	3	2	66.7	
서울	85	25	29.4	56	11	19.6	54	12	22.2	
부산	44	13	29.5	38	10	26.3	48	7	14.6	
대구	35	13	37.1	22	5	22.7	35	6	17.1	
인천	16	3	18.8	15	4	26.7	21	3	14.3	
광주	20	9	45.0	17	5	29.4	21	5	23.8	
대전	11	0	0.0	14	3	21.4	11	1	9.1	
울산	15	4	26.7	11	6	54.5	8	1	12.5	
세종	6	2	33.3	6	2	33.3	17	1	5.9	
합계(A)	625	208	33.3	567	208	36.7	770	208	27.0	
전북·전남· 경북· 경남	소계 (B)	280	111	39.6	272	128	47.1	402	139	34.6
	비중 (B/A)	44.8	53.4		48.0	61.5		52.2	66.8	

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

2023년의 경우에도 전체 지원자 770명 중 4개 지역 지원자가 402명으로 52.2%였고, 합격자 기준으로 전체 208명 중 4개 지역 합격자가 139명으로 66.8%였다. 합격률은 전체 27.0%, 4개 지역 34.6%로 차이를 보였다. 이에 반해 농촌지역 인구가 적지 않은 경기도의 경우 2023년에 혁신밸리 소재지와 비슷한 규모인 95명의 지원자가 신청하였으나 15명만 합격하여 15.8%의 합격률을 보였다.

혁신밸리 부지 및 시설이 지방자치단체의 공유재산으로 해당 지방자치단체의 농업 경쟁력 확보를 위한 조치인 점을 감안하더라도, 동 사업의 교육운영비가 국비 100%로 지원되고 있다는 점, 이러한 특정 지역의 편중현상이 고착화될 경우 타 지역 거주자의 스마트팜 영농 의욕 저하 등의 우려가 제기될 수 있으므로 지역 편중이 완화될 수 있도록 대안 마련이 필요할 것으로 보인다.

또한 청년농들이 저렴한 임대료만으로 스마트팜 창업이 가능하도록 혁신밸리 내 임대형 스마트팜을 조성하여 청년농들의 영농 정착을 지원하고 있으나, 혁신밸리 내 임대형 스마트팜 또한 신청자격에 지역거주를 제한 요건으로 정하고 있어¹⁷⁾ 타 지역 거주자들의 스마트팜 진입이 어려운 문제가 있다.¹⁸⁾

스마트팜 청년창업 보육센터 공고문에 따르면 수료생 중 우수자를 선발하여 혁신밸리 내 임대형 스마트팜 입주 권한을 주는 혜택을 부여하고 있으나 성적이 우수 하더라도 타 지역 수료생은 임대형 스마트팜 사업 혜택을 받기 어려운 상황이다.

또한, 농림축산식품부는 혁신밸리 소재지 외에 임대형 스마트팜을 조성하여 청년농의 농업·농촌 진입과 안정적 정착을 지원하고자 지역특화 임대형 스마트팜 사업을 추진하고 있으나 동 사업은 사업규모 변경에 따른 설계 지연, 부지 변경 등에 따라 당초 계획 대비 사업이 장기간 지연되고 있어 청년농의 스마트팜 영농 지원이라는 목표에 지장을 주고 있으므로 조속한 완공을 통해 성과를 창출해나갈 필요가 있다.

[지역특화 임대형 스마트팜 건립 일정]

선정	구분	착공		준공		지연 사유
		계획	추진	계획	추진	
2020	강원 평창	20.10	21.6	21.12	23.11	사업규모 변경에 따른 설계 지연
	충북 제천	21.2	22.1	21.12	23.12	사업규모 변경에 따른 설계 지연, 매장문화재 발굴
2022	강원 양구	22.11	23.7	23.12	-	부지변경 매입에 따른 기본계획 변경
	전북 장수	23.8	23.8	24.6	-	설계용역 2회 유찰로 설계 착수 지연
	전남 신안	23.2	23.6	23.12	-	설계용역 2회 유찰로 설계 착수 지연, 주민 민원해소 및 경관 여건 등에 따른 부지 변경
	경북 영천	22.9	23.9	23.12	-	지방비 추경 예산 편성 지연, 폐열 활용 검토 추진

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

17) 경북 상주, 전남 고흥, 전북 김제: 해당 시·군 거주자
경남 밀양: 경상남도 거주자

18) 이에 대해 농림축산식품부는 2024년 사업시행지침 개정 시 신청지역 거주지 제한 및 보완을 위해서 지자체와 개선방안을 협의중이라는 입장이다.

한편, 스마트팜 청년창업 보육센터의 수료율을 살펴 보면, 2018년부터 2020년 선발인원 중에서는 80% 이하의 교육생들만 교육을 수료한 것으로 나타나고, 2021년의 선발인원 중에서는 81.7%만 최종 수료한 것으로 나타나, 해마다 약 20% 가량의 보육생들이 중도에 포기하고 있는 상황이다. 이에 대해 농림축산식품부는 20개월의 장기 과정이며 교육 기간 중 주 3회 내외의 현장 교육이 진행됨에 따라 개인 생업과 병행이 어려워 중도 포기자가 발생하고 있다고 설명하고 있다. 그러나 지원 현황을 살펴 보면 동 사업은 해마다 2대1 이상의 경쟁률을 보이고 있어 청년농들의 관심이 높은 사업이므로 수료율을 높이는 등 보다 충실한 사업관리가 필요해 보인다. 따라서 사전에 지원자들에게 교육과정 안내와 설명을 충실히 하는 한편, 생업을 병행하는 보육생들이 과정을 이수하는 데에 곤란을 겪지 않도록 교육과정을 좀 더 다양화하고 중도에도 예비합격자들이 교육과정에 진입이 가능하도록 하는 등 수료율을 높이기 위한 대책 마련이 필요할 것으로 보인다.¹⁹⁾

[스마트팜 청년창업 보육센터 수료율]

(단위: 명, %)

모집연도	지원 인원	선발 인원(A)	경쟁률	수료인원(B)	수료율(B/A)
2018	297	60	5.0:1	45	75.0
2019	280	104	2.7:1	81	77.9
2020	431	208	2.1:1	158	76.0
2021	625	208	3.0:1	170	81.7
2022	567	208	2.7:1	-	-

주: 2023년 9월 기준임

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

19) 이에 대해 농림축산식품부는 선발시 권역별 현장설명회 확대, 선발 평가 시 창업 의지 등 영농정착 가능성 평가 강화, 비농업계 보육생을 고려한 사전 가상실습교육과정 신설 등 수료율 제고를 위해 교육과정을 개편하여 운영 중이라는 입장이다.

국내 농업 인력과 관련하여 농촌 인구 감소와 고령화로 인해 농업에 종사하는 인구는 다른 선진국에 비해 빠르게 줄어들고 있으나, 주거여건이 열악하고 농업은 힘들다는 인식 등으로 인해 농업 분야로의 신규 인력 유입은 부족한 실정이며 정부는 이에 대한 대책으로 농업인력 수급 안정을 위한 정책을 다각도로 펼치고 있지만 그 성과는 아직 미흡한 상황이다.

농업인력은 농업 취업 임금근로자와 농업 경영주로 구분할 수 있는데, 농업 취업 임금근로자의 부족은 공급 부족에 따른 임금 상승으로 농가 경영에 부담을 줄 수 있고, 농번기 시점에 일손 부족으로 인해 농업 생산에 차질을 야기할 수 있다. 또한 농업 경영주 측면에서는 고령층 비중이 늘어나고 신규 청년층의 진입이 확충되지 않아 급격하게 노령화가 이루어지면서 농업 지속성 확보가 우려되는 상황이다.

본 보고서는 농업인력 수급 안정 수급 사업을 ① 농업 고용인력 부문(취업 임금근로자 관련) ② 청년농 육성 부문(농업 경영주 관련)으로 구분하여 분석하고, 농업생산성 향상을 위한 ③ 스마트농업의 보급 분야도 함께 분석하여 개선과제를 도출하고자 하였다.

1. 농업 고용인력 부문

농업 인력 관련 각종 통계조사와 선행 연구에 따르면 일용근로자 중심으로 농업 고용인력은 빠르게 감소하고 있으며, 다수의 농가에서 인력 부족으로 영농활동의 어려움을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 또한 노동력 공급 부족에 따라 농가 경영에 있어 노무비가 증가하는 등 어려움이 가중되고 있어 농업 인력 수급 안정을 위한 적극적인 정부의 대책이 필요한 상황이다. 이를 위하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

먼저 외국인근로자 고용실태와 관련하여서는,

첫째, 고용허가제, 계절근로자 제도, 공공형 계절근로 제도 등을 통한 합법적인 외국인 근로자 노동력 공급이 지속적으로 증가하고 있으나, 농가의 수요에는 미치지

못해 많은 농가가 시설증개업소나 미등록 외국인근로자를 활용하고 있는 상황이다.

둘째, 농업 노동력 수급에 사각지대가 생기지 않도록 3개월 미만의 단기 외국인 근로자를 활용할 수 있는 공공형 계절근로자제도를 적극적으로 활용하는 등 품목과 농사 특성에 맞는 외국인근로자 고용 제도를 유기적으로 운용할 필요가 있다.

농가에서 미등록 외국인근로자를 고용하는 이유는 국내 농업 노동인력이 부족하고, 합법적인 제도로는 3개월 이상의 외국인근로자 고용만 가능하기 때문이다. 따라서 농가 특성을 고려하여 축산업이나 연중 고용이 필요한 일부 시설원예업에는 고용허가제를 특화하고, 단기 인력 수요가 필요한 농가에는 계절근로자 제도를 활용하는 한편, 3개월 미만의 단기 수요가 있는 농가에는 공공형 계절근로자 제도를 활용하는 등 현 제도를 유기적으로 활용할 필요가 있다.

셋째, 계절근로자제도 이탈자가 지속적으로 발생하고 있어 농촌 인력 수급의 어려움이 가중되는 등 정책의 효과가 떨어질 우려가 있고, 미등록 노동자 증가에 따른 노동시장 왜곡의 우려가 있으므로 이탈 방지를 위한 중앙정부 차원의 관리 체계 확립이 필요하다.

현 제도상 계절근로자 관리는 기초 지자체에서 전적으로 수행하고 있는데 균질적인 교육, 관리 등을 위해서는 전문기관 마련 등 중앙정부 차원의 대책 마련이 필요하다.

넷째, 농업 근로자 기숙사 건립 지원 사업 추진 시 기존 사업의 지연 원인을 분석하고 이에 대한 적절한 대책을 세워 향후 사업이 지연되지 않도록 계획을 면밀히 수립할 필요가 있다.

다음으로 내국인근로자 고용성과와 관련하여,

먼저 농촌형 농촌인력증개센터의 보조사업자 선정시 사업 계획을 면밀히 확인하고, 철저한 실적 평가를 통해 농촌 일손부족 해결이라는 사업 목표가 달성될 수 있도록 성과를 개선할 필요가 있다.

또한, 농촌인력증개센터 개소 수가 지속적으로 확대되고 있는 가운데, 신규 센터의 성과가 상대적으로 부진한 측면이 있으므로, 신규 센터에 대한 교육 및 노하우 전수 등을 통해 실적을 개선해 나갈 필요가 있다.

다음으로 중장기적으로 국내인력을 대상으로 증개·알선 업무를 수행하는 농촌형 농촌인력증개센터의 업무와 외국인력을 대상으로 노동력을 제공하는 공공형 계절근로 사

업을 유기적으로 연계·통합할 필요가 있다. 두 사업은 대상이 외국인력과 국내인력인 점, 운영방식 등에서의 미세한 차이만 있을 뿐 인력 중개 및 제공이라는 기본 목표는 동일하며, 같은 센터에서 두 사업을 진행한다면 인력 풀이 넓어지고 구인농가에 보다 적절한 인력 배치가 가능하여 사업 효과를 향상시킬 수 있다.

2. 청년농 육성 부문

우리나라 농가 경영주 중 60대 이상의 비중이 2000년 51.0%에서 2020년 73.3%로 증가하고 청년농의 비중은 같은 기간 동안 6.6%에서 1.2%로 감소하는 등 농가의 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 정부에서는 청년농 육성 대책을 시행하고 있지만 아직 성과가 미흡한 상황으로 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있다.

첫째, 정부는 청년농 육성 정책을 통해 2027년까지 3만명의 청년농을 육성하고자 하였는데 최근 청년농 감소에 따른 농업 지속가능성에 대한 우려가 있으므로 목표를 달성하기 위한 적극적인 노력이 필요하다.

계획 수립 당시 기준으로 삼은 청년농 12,400명은 2020년의 청년농 수치로 통계 등을 고려했을 때 이후에 감소했을 것으로 추정할 수 있다. 또한 2018년부터 본격적으로 시작된 청년농 육성 사업의 성과도 아직 뚜렷하지는 않은 상황이다.

둘째, 청년농들의 농가 경영 진입 후 안정적인 소득 확보 등을 통해 원활한 정착과 성장이 이루어질 수 있도록 영농준비 단계에 대한 재원배분을 강화할 필요가 있다. 영농 준비 단계에 대한 지원정책이 부족할 경우 기반이 없는 창업 청년농과 기반을 가지고 있는 승계농의 초기 소득 격차, 영농 적응도 차이 등의 문제가 발생할 소지가 있다.

셋째, 2024년부터 영농정착지원금 지급에 따른 의무종사기간이 종료되는 수급자가 다수 발생하게 되므로 지급 종료 후에도 사후관리 및 연계가 원활히 이루어져 영농정착률이 유지되도록 관리할 필요가 있고, 지속적인 사업 확대에 의해 수급인원이 늘어날 예정이므로 의무이행 점검 등 관리를 철저히 할 필요가 있다.

넷째, 맞춤형농지지원 사업의 예산은 지속적으로 증액되고 있으나 농지은행을 통한 청년농들의 농지 확보는 수요 대비 공급물량이 부족한 상황이므로 사업구조 개선을 통해 청년농 수요에 부합하는 농지 매입 확대가 필요하다. 청년농들이 주로

매입하고자 하는 농지는 밭인데 반해, 농지은행에서 매입하고 있는 농지의 90% 이상은 논인 상황으로 농지은행을 통한 농지 거래 실적이 낮은 상황이다. 농지 지원 사업의 예산이 지속적으로 큰 폭으로 증액되는 점 등을 고려하여 청년농업인에 대한 농지 지원이 확대될 수 있는 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있다.

다섯째, 청년농촌보급자리 조성 사업 입주자의 영농비중이 저조한 상황으로 향후 입주 대상자들에 대한 단순한 주거지원을 넘어서 중장기적으로 영농인으로 정착할 수 있도록 귀농과의 연계를 강화할 필요가 있다.

여섯째, 정부지원을 받은 농업계학교 졸업생들의 영농률이 증가하고는 있지만 2022년 기준 3.3%로 낮은 수준임을 감안하여 영농연계를 위한 제도개선 방안을 마련할 필요가 있다.

3. 스마트농업 등 생산성 향상 부문

첫째, 스마트농업 보급 정책은 40세 미만을 대상으로 주로 이루어지고 있지만, 실제 보급률은 50대 이상에게서 높게 나타나고 있으므로 청년층 보급 확대가 필요하며, 일부 채소원에 부문에 편중된 품목도 다양화시켜 나갈 필요가 있다. 또한 스마트팜 보유 농가들은 스마트팜 기술 및 장비에 대한 낮은 이해도로 인해 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있으므로 보다 많은 농업인을 대상으로 하는 내실있는 교육 프로그램의 지속적인 확대 실시가 필요하다.

둘째, 전체 농림식품 기술수준에 비해 스마트농업 관련된 분야의 기술 수준이 다소 낮으므로 R&D지원 및 인력양성을 통해 이를 향상시켜 나갈 필요가 있다.

셋째, 스마트팜 혁신밸리 내 청년창업 보육센터, 임대형 스마트팜 사업 수혜자의 지역 편중을 완화하고, 청년창업 보육센터의 수익율을 높이기 위해 제도개선 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 혁신밸리 소재지 외에 임대형 스마트팜을 조성하여 청년농의 농업·농촌 진입과 안정적인 정착을 지원하기 위해 지역특화 임대형 스마트팜 사업을 추진하고 있으나 장기간 지연되고 있으므로 조속한 완공을 통해 성과를 창출해나갈 필요가 있다.

예산안분석시리즈 VI

2024년도 예산안 주요 사업 분석

(1) 농업인력 수급 안정 사업 분석

발간일	2023년 10월
발행인	국회예산정책처장 조의섭
편집	예산분석실 경제산업사업평가과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)케이에스센세이션 (tel 02-761-0031)

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서 보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-166-9 93350

© 국회예산정책처, 2023

새로운 **희망**을 만드는 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발간등록번호 31-9700486-001984-01

ISBN 979-11-6799-166-9



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE