

# 농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구

|       |       |
|-------|-------|
| 김 정 부 | 연구위원  |
| 김 기 성 | 부연구위원 |
| 백 선 기 | 책임연구원 |
| 김 태 곤 | 책임연구원 |
| 김 홍 상 | 책임연구원 |
| 이 태 호 | 책임연구원 |

| 연구담당자 | 담 당 분 야                     |
|-------|-----------------------------|
| 김 정 부 | 연구총괄 및 제1장 집필               |
| 김 기 성 | 자료조사·분석 및 제4장 제1절 집필        |
| 백 선 기 | 자료조사·분석 및 제2장 제2·3절, 제5장 집필 |
| 김 태 곤 | 자료조사·분석 및 제2장 제1절, 보론 집필    |
| 김 홍 상 | 자료조사·분석 및 제3장, 제4장, 제5장 집필  |
| 이 태 호 | 자료조사·분석                     |

## 머 리 말

이 보고서는 농업구조개선사업의 일환으로 농어촌진흥공사가 추진하고 있는 농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구결과를 정리한 것이다.

농지구입자금지원사업, 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업 등 농지규모화사업은 영농기반을 개선시키는 사업으로서 단기간에 그 효과가 나타나지 않는 사업이며, 또한 시장원리에 의거하여 투자계획을 세우기 곤란한 사업이다. 그러나 우리의 농업은 우루과이 라운드 협상 타결에 따라 출범한 WTO 체제에 적극적으로 대응하기 위해 경쟁력을 빠른 속도로 제고시켜야 할 과제를 안고 있다. 따라서 주어진 예산을 보다 효율적으로 사용하기 위한 차원에서 농업관련투자에 대한 평가가 매우 중요하다고 할 수 있다.

이러한 상황하에서 1988년 이후 지금까지 2조원이 넘는 막대한 예산이 사용된 농지규모화사업의 현황과 그 문제점을 파악하고, 아울러 그 효과를 평가하여 이를 토대로 앞으로의 개선방향과 보완책을 마련하는 일은 매우 중요하며 시의적절하다고 할 수 있다.

이 연구에서 분석·제시된 농지규모화사업의 한계와 효과 및 제도상의 개선방안이 향후 정책방향을 정립하는 데 도움을 주기를 바라며, 아울러 이 분야에 관한 앞으로의 연구에 기초자료로 활용될 것을 기대한다.

이 연구를 수행한 연구자들의 노고를 치하하며, 이 연구에 필요한 각종 자료수집에 적극 협조해 주신 농어촌진흥공사의 농지규모화사업처, 각 도의 지사 및 조사대상 군지부와 조사에 응해 주신 농민 여러분께 감사를 드린다.

1995. 12

한국농촌경제연구원장 정 영 일

빈

면

# 목 차

## 제 1장 서 론

|                        |   |
|------------------------|---|
| 1. 연구배경 .....          | 1 |
| 2. 기존연구 검토 .....       | 4 |
| 3. 연구범위와 내용 .....      | 5 |
| 4. 연구방법 .....          | 6 |
| 5. 조사지역과 조사농가 선정 ..... | 7 |

## 제 2장 농지규모화사업의 추진배경과 실적

|                        |    |
|------------------------|----|
| 1. 농지규모화사업의 추진배경 ..... | 18 |
| 2. 추진실적 개관 .....       | 20 |
| 3. 사업별 추진실적 .....      | 26 |

## 제 3장 농지규모화사업의 효과 분석

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 1. 영농규모 확대 효과 .....                 | 41 |
| 2. 농지집단화 효과 .....                   | 50 |
| 3. 농가소득 증대 효과 .....                 | 53 |
| 4. 농업인력의 청장년화 효과 .....              | 61 |
| 5. 경자유전의 효과와 농업자본의 농외유출 감소 효과 ..... | 65 |
| 6. 농민의 농촌정착의욕 고취 효과 .....           | 68 |
| 7. 농지이용률의 제고와 영농형태의 다변화 효과 .....    | 70 |
| 8. 대규모 쌀 전업농 육상 여건의 조성 효과 .....     | 73 |

#### 제 4장 농지규모화사업의 문제점과 개선방향

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 1. 농지규모화사업의 문제점 ..... | 82  |
| 2. 개선방향 .....         | 117 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 제 5장 요약 및 결론 ..... | 127 |
|--------------------|-----|

#### 補 論

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 일본 농지규모화사업의 개요 ..... | 140 |
|----------------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 부 표 ..... | 145 |
|-----------|-----|

## 표 목 차

### 제 1 장

|        |                                         |    |
|--------|-----------------------------------------|----|
| 표 1- 1 | 지대 분류기준 .....                           | 9  |
| 표 1- 2 | 각 道別 경지율, 답률, 산림면적을 .....               | 9  |
| 표 1- 3 | 조사대상 郡 및 조사대상 선정 이유 .....               | 11 |
| 표 1- 4 | 경지율, 답률, 산림면적을 기준 조사대상군의 특성 .....       | 12 |
| 표 1- 5 | 道別 지원대상 농가 비율 및 사업면적 비율 .....           | 13 |
| 표 1- 6 | 道別 조사대상 농가수 배분 .....                    | 13 |
| 표 1- 7 | 조사대상 郡의 조사대상 농가수 .....                  | 14 |
| 표 1- 8 | 조사대상지역의 사업별 사업실적 비교<br>(수혜농가수 기준) ..... | 15 |
| 표 1- 9 | 실제 조사된 조사농가의 지역별 사업별 분포 .....           | 16 |

### 제 2 장

|        |                                            |    |
|--------|--------------------------------------------|----|
| 표 2- 1 | 농지규모화사업의 사업별 실적, 1988-94 .....             | 22 |
| 표 2- 2 | 농지규모화사업의 연도별 실적, 1988-94 .....             | 22 |
| 표 2- 3 | 연차별 농지규모화사업의 사업별 추진실적<br>비교(사업비 기준) .....  | 24 |
| 표 2- 4 | 연차별 농지규모화사업의 사업별 추진실적<br>비교(사업면적 기준) ..... | 24 |
| 표 2- 5 | 道別 농지규모화사업의 사업별 추진실적<br>(수혜농가수 기준) .....   | 24 |
| 표 2- 6 | 道別 농지규모화사업의 사업별 추진실적<br>(사업비 기준) .....     | 25 |

|        |                                               |    |
|--------|-----------------------------------------------|----|
| 표 2- 7 | 道別 농지규모화사업의 사업별 추진실적<br>(사업면적 기준) .....       | 25 |
| 표 2- 8 | 농지매매사업의 실적, 1990-94 .....                     | 28 |
| 표 2- 9 | 매입농지의 지목별 구성 .....                            | 29 |
| 표 2-10 | 농지매매사업 신청 동기 .....                            | 29 |
| 표 2-11 | 농지매매사업에 대한 전망 .....                           | 30 |
| 표 2-12 | 농지구입자금지원사업의 실적, 1988-94 .....                 | 31 |
| 표 2-13 | 농지구입자 영농규모 변화 .....                           | 32 |
| 표 2-14 | 농지구입자금지원사업 신청 동기 .....                        | 33 |
| 표 2-15 | 농협의 농지구입자금지원사업을 농진공으로<br>이관한 것에 대한 의견조사 ..... | 33 |
| 표 2-16 | 농지장기임대차사업의 실적, 1990-94 .....                  | 34 |
| 표 2-17 | 농지장기임대차사업의 실적, 1990-94 .....                  | 35 |
| 표 2-18 | 농지규모화사업 지원 유형별 영농후계자 유무 .....                 | 36 |
| 표 2-19 | 농지장기임대차사업 신청 동기 .....                         | 36 |
| 표 2-20 | 농지장기임대차사업에 대한 전망 .....                        | 37 |
| 표 2-21 | 농지임차기간에 대한 조사농민들의 의견 .....                    | 37 |
| 표 2-22 | 농지교환·분합사업의 실적, 1991-94 .....                  | 38 |
| 표 2-23 | 농지교환·분합사업의 실적, 1991-94 .....                  | 39 |
| 표 2-24 | 농지교환·분합사업에 참여한 동기 .....                       | 40 |
| 표 2-25 | 농지교환·분합사업에 대한 전망 .....                        | 40 |

### 제3장

|        |                                       |    |
|--------|---------------------------------------|----|
| 표 3- 1 | 호당 경지면적 추이 .....                      | 41 |
| 표 3- 2 | 농지매매사업 지원 농가의 영농규모 변화 .....           | 42 |
| 표 3- 3 | 농지장기임대차사업 지원 농가의 영농규모 변화 .....        | 42 |
| 표 3- 4 | 지원농가의 영농규모 변화<br>(전체조사대상 농가 기준) ..... | 43 |



|        |                                                   |    |
|--------|---------------------------------------------------|----|
| 표 3- 5 | 농지규모화사업 관련 호당평균 지원면적<br>(전체조사대상 농가 기준) .....      | 43 |
| 표 3- 6 | 농지구입자금지원사업 조사대상 농가의 농지규모화사업<br>관련 호당평균 지원면적 ..... | 44 |
| 표 3- 7 | 농지장기임대차사업 조사대상 농가의 농지규모화사업<br>관련 호당평균 지원면적 .....  | 45 |
| 표 3- 8 | 농지교환·분합사업 조사대상 농가의 농지규모화사업 관련<br>호당평균 지원면적 .....  | 46 |
| 표 3- 9 | 농지매매사업 조사대상 농가의 농지규모화사업 관련 호당<br>평균 지원면적 .....    | 46 |
| 표 3-10 | 사업지원 형태별 호당 농지규모화사업 관련<br>평균 지원면적 .....           | 47 |
| 표 3-11 | 사업지원 형태별 사업지원 전후의 농지소유와<br>경영면적 .....             | 48 |
| 표 3-12 | 농지매도자 농지소유규모 .....                                | 48 |
| 표 3-13 | 농지교환·분합사업으로 편리해진 것 .....                          | 50 |
| 표 3-14 | 조사대상 농가의 사업대상농지의 집단화 정도 .....                     | 51 |
| 표 3-15 | 농지매매사업 지원 전·후 농업소득비교 .....                        | 53 |
| 표 3-16 | 지원 유형별 조사대상 지원농가들의<br>농가소득 증대 효과(1) .....         | 55 |
| 표 3-17 | 지원 유형별 조사대상 지원농가들의<br>농가소득 증대 효과(2) .....         | 56 |
| 표 3-18 | 지대별 조사대상 지원농가들의 농가소득 증대 효과 .....                  | 57 |
| 표 3-19 | 경영규모별 조사대상 지원농가들의<br>농가소득 증대 효과 .....             | 57 |
| 표 3-20 | 조사대상 지원농가들의 농가소득 .....                            | 58 |
| 표 3-21 | 지대별 조사대상 지원농가들의 농가소득 .....                        | 59 |
| 표 3-22 | 경영주 연령별 영농규모 확대의사에 대한 의견 .....                    | 62 |

|        |                                           |    |
|--------|-------------------------------------------|----|
| 표 3-23 | 연령별 현재의 농기계와 노동력으로<br>벼농사의 영농 가능면적 .....  | 62 |
| 표 3-24 | 연령별 경쟁력 있는 쌀 전업농의 최소 영농규모 .....           | 63 |
| 표 3-25 | 농지매매사업의 농지매도자 연령 분포 .....                 | 63 |
| 표 3-26 | 농지매매사업의 농지매입자 연령 분포 .....                 | 64 |
| 표 3-27 | 농지규모화사업 지원농가 경영주 연령 분포 .....              | 64 |
| 표 3-28 | 농지규모화사업 지원농가 경영주 학력 분포 .....              | 65 |
| 표 3-29 | 농지매도자의 구성(농진공 자료) .....                   | 66 |
| 표 3-30 | 농지매도자의 구성(현지조사) .....                     | 66 |
| 표 3-31 | 연도별 비농민 소유농지 추이 .....                     | 66 |
| 표 3-32 | 임차료 부담액 추정 .....                          | 67 |
| 표 3-33 | 농지규모화사업 관련 연도별 임차료 부담액 추정 .....           | 67 |
| 표 3-34 | 연령별 농지규모화사업의 구체적 효과에<br>대한 의견조사 .....     | 69 |
| 표 3-35 | 경지규모별 농지규모화사업의 구체적 효과에<br>대한 의견조사 .....   | 69 |
| 표 3-36 | 논의 경우 지대별 농지규모화사업 지원 전의<br>영농형태 .....     | 71 |
| 표 3-37 | 논의 경우 지대별 농지규모화사업 지원 후의<br>영농형태 .....     | 71 |
| 표 3-38 | 밭의 경우 지대별 농지규모화사업 지원 전의<br>영농형태 .....     | 72 |
| 표 3-39 | 밭의 경우 지대별 농지규모화사업 지원 후의<br>영농형태 .....     | 72 |
| 표 3-40 | 쌀 전업농 육성대상자로 선정된 후 영농규모 확대<br>희망 면적 ..... | 74 |
| 표 3-41 | 영농규모 확대의사에 대한 의견 .....                    | 74 |
| 표 3-42 | 지대별 영농규모 확대의사에 대한 의견 .....                | 74 |

|        |                                                            |    |
|--------|------------------------------------------------------------|----|
| 표 3-43 | 경영규모별 영농규모 확대의사에 대한 의견 .....                               | 75 |
| 표 3-44 | 현재의 농기계와 노동력으로 벼농사의 영농 가능면적 ....                           | 76 |
| 표 3-45 | 평야지대에서 5ha 이상 대규모 농가의 현재의 농기계와<br>노동력으로 벼농사의 영농 가능면적 ..... | 77 |
| 표 3-46 | 지대별 현재의 농기계와 노동력으로<br>벼농사의 영농 가능면적 .....                   | 77 |
| 표 3-47 | 지대별 농기계 보유 현황 .....                                        | 78 |
| 표 3-48 | 경영규모별 현재의 농기계와 노동력으로 벼농사의<br>영농 가능면적 .....                 | 78 |
| 표 3-49 | 경쟁력 있는 쌀 전업농의 최소 영농규모 .....                                | 79 |
| 표 3-50 | 지대별 경쟁력 있는 쌀 전업농의 최소 영농규모 .....                            | 80 |
| 표 3-51 | 경영규모별 경쟁력 있는 쌀 전업농의 최소 영농규모 .....                          | 80 |

#### 제 4 장

|        |                                             |     |
|--------|---------------------------------------------|-----|
| 표 4- 1 | 농지장기임대차사업의 부진 이유 .....                      | 83  |
| 표 4- 2 | 농지교환·분합사업의 부진 이유 .....                      | 84  |
| 표 4- 3 | 농지매매사업의 저해 요인 .....                         | 87  |
| 표 4- 4 | 영농규모 확대방법 .....                             | 89  |
| 표 4- 5 | 농지구획화사업 지원대상자격 변화 과정 .....                  | 93  |
| 표 4- 6 | 지대별 쌀 전업농정책에 대한 인식 .....                    | 94  |
| 표 4- 7 | 지대별 쌀 전업농정책의 문제점에 대한 인식 .....               | 97  |
| 표 4- 8 | 농지매매자금의 상황에 대한 전망 .....                     | 98  |
| 표 4- 9 | 매년 상환해야 하는 상환금의 규모 .....                    | 99  |
| 표 4-10 | 농지구입자금 지원대상 농가의 매년 상환해야 하는<br>상환금의 규모 ..... | 99  |
| 표 4-11 | 농지가격에 따른 농지매매자금의 상환부담 .....                 | 101 |
| 표 4-12 | 벼농사의 상환능력 .....                             | 101 |
| 표 4-13 | 작물별 표준소득 .....                              | 104 |

|        |                                            |     |
|--------|--------------------------------------------|-----|
| 표 4-14 | 주요지역별 상환능력 평가 .....                        | 105 |
| 표 4-15 | 상환해야 할 농지임차료에 대한 조사농가의 의견 .....            | 105 |
| 표 4-16 | 상환해야 하는 원리금에 대한 농민들의 태도 .....              | 106 |
| 표 4-17 | 상환방법에 대한 농민들의 태도 .....                     | 107 |
| 표 4-18 | 농지관리계정 조성 현황 .....                         | 108 |
| 표 4-19 | 농지관리계정 운용 현황 .....                         | 109 |
| 표 4-20 | 지원 유형별 농지규모화사업의 사업 형태별 필요성에<br>대한 인식 ..... | 113 |
| 표 4-21 | 지원 유형별 농지규모화사업의 사업 형태별<br>농민의 선호도 .....    | 113 |
| 표 4-22 | 지대별 농지규모화사업의 사업 형태별<br>필요성에 대한 인식 .....    | 114 |
| 표 4-23 | 연령별 농지규모화사업의 사업 형태별<br>필요성에 대한 인식 .....    | 114 |
| 표 4-24 | 경지규모별 농지규모화사업의 사업 형태별<br>필요성에 대한 인식 .....  | 114 |
| 표 4-25 | 지대별 농지규모화사업의 사업 형태별 농민의 선호도 ....           | 115 |
| 표 4-26 | 연령별 농지규모화사업의 사업 형태별 농민의 선호도 ....           | 115 |
| 표 4-27 | 경지규모별 농지규모화사업의 사업 형태별<br>농민의 선호도 .....     | 115 |

## 부 표 목 차

|         |                                          |     |
|---------|------------------------------------------|-----|
| 부표 1- 1 | 경지율, 답률, 산림면적률 기준<br>중위수에 해당하는 郡 .....   | 145 |
| 부표 1- 2 | 경기도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률 .....          | 146 |
| 부표 1- 3 | 강원도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률 .....          | 146 |
| 부표 1- 4 | 충청북도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률 .....         | 147 |
| 부표 1- 5 | 충청남도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률 .....         | 147 |
| 부표 1- 6 | 전라북도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률 .....         | 148 |
| 부표 1- 7 | 전라남도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률 .....         | 149 |
| 부표 1- 8 | 경상북도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률 .....         | 150 |
| 부표 1- 9 | 경상남도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률 .....         | 151 |
| 부표 1-10 | 제주도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률 .....          | 151 |
| 부표 1-11 | 사업실적 기준에 의한 조사대상 농가의 지역별<br>사업별 분포 ..... | 152 |
| 부표 1-12 | 수정된 조사대상 농가의 지역별 사업별 분포 .....            | 153 |
| 부표 4- 1 | 농지가격 수준에 따른 연차별 원리금상환액 .....             | 154 |
| 부표 4- 2 | 농지가격 수준에 따른 연차별 원리금상환액 .....             | 155 |
| 부표 4- 3 | 농지가격 수준에 따른 연차별 원리금상환액 .....             | 156 |
| 부표 4- 4 | 농지가격 수준에 따른 연차별 원리금상환액 .....             | 157 |
| 부표 4- 5 | 농지관리기금 추정액(명목이자율 3%) .....               | 158 |
| 부표 4- 6 | 농지관리기금 추정액(명목이자율 8%) .....               | 159 |

빈

면

# 제 1 장

## 서 론

### 1. 연구배경

농지규모화사업은 농업구조 개선을 위한 핵심적인 사업으로 1988년부터 정부가 농업구조개선사업의 일환으로 영농규모를 확대하고자 희망하는 농가에 농협을 통하여 장기저리의 농지구입자금을 지원하면서 본격적으로 추진되었다. 보다 엄격히 말하자면, 농지규모화사업의 출발은 1986년 3월 ‘농어촌종합대책’ 수립에서부터 시작되었다.

1980년대 후반은 우리 농업에 있어서 비농민의 농지소유와 농지투기 및 농민의 소경영과 임차(소작)경영의 폐해에 대한 논란이 크게 일고 있었으며 국제화·개방화의 바람이 일기 시작하던 시기로서 농민의 소경영과 소작경영의 극복을 위한 정부의 노력이 강력히 요구되었다. 농지구입자금지원사업이란 것은 기본적으로 비농민의 농지를 농민에게 환원시키고 소경영과 임차(소작)경영의 불안정을 해소하는 데 목적을 둔다. 지주소작 문제를 해결하기 위해 실시된 1950년 농지개혁 이후 끊임없이 소경영과 소작경영의 문제가 해소되지 않고 중요한 사회 문제가 되었다. 소작농민이 20년 정

도 소작료부담만큼 납입하면 소작지가 자작지가 될 수 있다는 것이 농지구입자금지원사업의 발상이다. 즉 국가에서 농민에게 비농민 또는 전업하는 농민의 농지를 구입할 수 있도록 장기저리의 자금을 지원해 주고 농민은 농업경영을 통한 수입으로 장기분할 상환할 수 있게 한 것이 농지구입자금지원사업이다.

이러한 농지구입자금지원사업은 1990년 ‘농어촌발전특별조치법’, ‘농어촌진흥공사및농지관리기금법’에 의하여 전업농 육성을 위한 방안의 하나로 농가경영규모적정화사업(농지규모화사업)으로 더욱 확대되어 추진되었다. 특히 농림수산업의 구조를 개선하여 생산성을 향상시킴과 아울러 농어촌의 소득원을 확충하여 농어촌생활환경을 개선하는 데 그 목적이 있는 ‘농어촌발전특별조치법’의 농지관련 정책을 집행하는 데 있어서 보완법적 성격을 지니는 ‘농어촌진흥공사및농지관리기금법’에 의하여 농어촌진흥공사가 설립되었다. 이전의 농지구입자금지원사업은 농어촌진흥공사로 이전되고 농어촌진흥공사가 중심이 되어 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지구입자금지원사업, 농지교환·분합사업 등 농가경영규모적정화사업(농지규모화사업)을 적극 추진하고 있다. 이러한 농지규모화사업은 농산물시장 개방에 대응하여 국제경쟁력을 높이기 위해서도 더욱 그 중요성이 커질 것으로 전망되며, 따라서 농지규모화사업은 우리 나라 농업구조 개선에 중대한 영향을 미치는 요인으로 작용할 것이다.

농지구입자금지원사업, 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업 등 농지규모화사업은 영농기반을 개선시키는 사업으로서 단기간에 그 효과가 나타나지 않는 사업이다. 그러나 우루과이 라운드 협상 타결에 따라 출범한 WTO 체제에 적극적으로 대응하기 위해 우리의 농업경쟁력을 빠른 속도로 제고시켜야 할 과제를 우리는 안고 있다. 이러한 상황에서 길게는 7~8년 짧게는 5년 전부터 추진하여 왔던 농지규모화사업에 대한 전면적 검토는 매우 중요한 일이라 하겠다.

5년의 역사를 지닌 농어촌진흥공사의 농지규모화사업은 이제 도입의 단계를 지나 정착의 단계에 이르렀지만, 아직까지도 사업추진방법상의 문제



만이 아니라 사업의 필요성, 타당성 문제까지 검토대상이 되고 있는 실정이다. 농지규모화사업처럼 단기간에 구체적인 성과가 나타나지 않고, 그 효과가 나타난다고 하더라도 사업에 따른 순수한 효과를 별도로 추출하기 힘든 경우에는 계수적인 기준에 의한 평가가 힘들다. 따라서 계수화될 수 있는 구체적인 성과를 강조하는 예산당국은 농지규모화사업에 대한 부정적인 시각을 가지기 쉽다. 이러한 점은 농지규모화사업의 추진기관인 농어촌진흥공사 직원들의 사기저하를 초래하는 등 사업의 효과적 추진에 커다란 장애로 등장하고 있다.

농지규모화사업과 같은 기반정비사업의 투자계획을 경제적 효율성 분석에 의거하여 세우는 것은 문제가 있다. 그러나 주어진 예산을 보다 효율적으로 사용하기 위한 차원에서 사업에 대한 평가가 매우 중요하다고 할 수 있다. 1994년말까지의 농지규모화사업의 총사업비는 약 1조 9,867억원에 이른다. 앞으로도 더욱 많은 사업비가 소요되리라고 추정된다. 최근 42조원 투자계획 및 15조원 농어촌발전특별세의 신설 등으로 농업부문에 대한 획기적인 투자계획이 마련되었는데, 이러한 농업부문에 대한 투자계획을 체계적으로 진단하고, 그 투자계획을 보다 효율적으로 추진하기 위한 제도개선 및 조직개편이 정부의 중요한 과제로 인식되고 있다. 차체에 농지규모화사업에 대한 전면적 평가작업은 시의적절하다고 할 수 있다.

그러나 현재까지 시행되어 온 농지규모화사업의 효과와 문제점에 대해 구체적으로 조사분석된 자료는 거의 없는 실정이다. 이에 그동안 추진된 농지규모화사업의 현황과 그 문제점을 파악하고, 아울러 그 효과를 평가하여 이를 토대로 앞으로의 개선방향과 보완책을 마련할 필요가 있다. 특히 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지구입자금지원사업, 농지교환·분합사업 등 농지규모화사업의 한계와 효과 및 제도상의 개선방안을 분석·제시함으로써 농지규모화사업의 향후 정책 수립시 기초자료로 활용하고 아울러 농지규모화사업의 효율적인 운영에 기여할 수 있는 연구검토가 절실히 요구된다.

## 2. 기존연구 검토

농지규모화사업의 효율적 추진을 위한 관련법(‘농어촌발전특별조치법’, ‘농어촌진흥공사및농지관리기금법’)을 제정하던 1990년 전후의 시기에 농지규모화사업과 관련된 몇 가지 연구가 이루어졌는데, 이 시기에 이루어진 연구는 대부분 농지규모화사업의 필요성과 앞으로의 추진방향에 대한 연구이다.

대표적인 것으로서 김정부(1990), 오호성·이정환(1991), 농어촌진흥공사(1991) 등을 들 수 있는데, 이들 연구는 국내외 농업여건의 변화에 적극적으로 대응하기 위한 농업구조 개선정책의 일환으로 농지규모화사업을 적극적으로 추진해야 하는 필요성을 제시하면서 외국의 사례를 소개하고 있다.

농지규모화사업의 추진 현황과 사업실적에 관한 개략적인 연구로서는 주봉규(1992), 농어촌진흥공사(1992, 1993), 한국농촌경제연구원(1993), 유병서(1994), 김정부(1994) 등의 논문이 있다.

주봉규(1992), 농어촌진흥공사(1992, 1993)는 실증적 연구이지만 사업초기에 이루어진 연구이고 사업전반에 대한 평가분석이 아니다. 그외 연구는 농지규모화사업의 추진결과에 대한 구체적 현황과 사업효과에 대한 실증적 분석이 아니기 때문에 농지규모화사업에 대한 평가연구에는 직접적 도움을 줄 수 없다.

농지규모화사업에 대한 포괄적인 실증적 평가연구로는 농지규모화사업을 추진하는 기관인 농어촌진흥공사가 1995년에 자체분석한 연구가 있다. 이 연구는, 사업추진기관의 자체평가라는 점에서 객관성 문제가 제기될 수 있기는 하나, 농지규모화사업과 관련하여 실증적 평가연구가 없는 상황에서 매우 중요한 연구라고 할 수 있다. 특히 1994년까지 추진된 농지규모화사업에 대한 개괄적인 자료 제시의 의의는 결코 간과되어서는 안된다. 이 자료에서는 수해농가 및 농지매도자의 신상파악이 이루어져 농지규모화사업의 목적에 부합되는 사업집행이 이루어졌는가에 대해 판단할 수 있게 하는 많은 정보가 있다. 다만 이 자료는 사업지원대상 농가들의 사업신청

및 관리대장 자료를 분석한 것이기에 농지소유면적, 경영면적이 실제와는 차이가 있을 수 있다. 그러나 대개 그 지역을 관할하는 농어촌진흥공사의 군지부의 현지조사를 거친 것이기 때문에 실제 현황을 잘 반영하고 있다고 판단된다. 이러한 자료는 객관적인 사실확인 자료이기 때문에 본 연구에 큰 도움을 주었다.

### 3. 연구범위와 내용

#### 3.1. 연구범위

연구범위는 농지규모화사업으로 시행된 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지구입자금지원사업, 농지교환·분합사업 등의 효과와 문제점 및 발전방향으로 한정하였다.<sup>1</sup>

농지규모화사업의 효과를 평가하기 위한 지표로는 일반적으로 많이 사용되는 영농규모 확대 및 농지집단화 효과, 농가소득 증대 효과 등을 주로 사용하겠지만, 농지규모화사업이 가져오는 직·간접적인 효과들을 가능한 한 모두 이용하여 다양한 지표를 통해 농지규모화사업의 효과와 문제점을 밝히고자 한다.

그리고 1995년부터 농지규모화사업이 쌀 전업농 육성사업과 연계되어 추진되고 있는데, 이러한 정책전환의 의의와 문제점을 밝힘으로써 그 개선방향을 제시해 보고자 한다.

#### 3.2. 연구내용

우선 농지규모화사업의 의의와 전개과정에 대한 개략적인 정리를 해 두

<sup>1</sup> 장기임대차간척·개간농지매매사업과 영농복귀지원사업은 사업실적이 없기 때문에 연구 대상에서 제외하였다.

고자 한다. 즉, 농지규모화사업의 실적 및 현황에 대한 개략적인 소개와 분석을 한다. 특히 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지구입자금지원사업, 농지교환·분합사업 등 사업별 추진실적을 별도로 정리하고자 한다.

둘째, 농지규모화사업과 관련된 다양한 효과들을 분석·제시하고자 한다. 영농규모 확대 및 농지집단화 효과, 농가소득 증대 효과, 농민의 농촌정착의 욕 고취 효과 등을 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지구입자금지원사업, 농지교환·분합사업 등 사업별로 분석할 뿐만 아니라 평야지대, 중간지대, 산간지대, 도시근교 등 지대별로도 분석한다. 그리고 가능한 한 농지규모화사업과 관련된 다양한 효과를 경지규모별, 경영주연령별로 분석한다.

셋째, 농지규모화사업의 문제점과 발전방향에 대해 분석하고자 한다. 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지구입자금지원사업, 농지교환·분합사업 등 사업별 부진원인을 분석하여 구체적인 대안을 모색하고자 한다. 이러한 분석을 통하여 농지규모화사업의 전망과 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## 4. 연구방법

일반적으로 사업의 평가방법은 평가시점을 기준으로 사전평가와 사후평가로 구분할 수 있다. 즉 동일한 사업에 대해서도 사업시행전에 행하는 평가이면 사전평가, 사업시행 후에 행하는 평가이면 사후평가이다.

그런데 사전평가는 투자사업을 기획설계하는 단계에서 사업여부를 결정하기 위해 동사업의 경제적 타당성을 분석하는 것이다. 따라서 사업의 사전평가를 일반적으로 사업의 타당성 분석이라고 한다. 이러한 사업의 평가방법은 산업연관분석, GNP 기여도 계측, 투자효율 계측 등 거시적 분석과 사업에 의한 개별 수혜자의 재무상태를 분석하는 재무분석 등 미시적 분석이 있다. 사후평가는 사전평가와는 반대로 사전평가에 의해 시행된 사업이 당초 기대했던 성과가 달성되었는지를 분석함으로써 앞으로 사업집행에 대

한 참고자료로 제공할 뿐만 아니라 당해 사업의 계속여부를 검토하는 자료를 제공하는 데 주된 목적이 있다.

이 연구는 정부에서 농업구조 개선을 위한 핵심사업으로 1988년부터 추진중인 ‘농지규모화사업(농가영농규모적정화사업)’이 농업과 농민에게 미친 효과를 사후적으로 평가하는 것이다. 이러한 ‘농지규모화사업’은 농가의 경영규모확대를 통한 농업구조를 개선하고 국제경쟁력을 높이자는 것이 주된 목적이다. 이런 점을 감안하여 이 연구에서는 ‘농지규모화사업’의 효과분석 범위를 수혜농가에 미치는 효과에 한정하여 고찰하였다.

따라서 본연구에서의 자료수집은 수혜농가조사, 관련기관 조사 및 문헌 조사를 통하여 이루어졌다.

## 5. 조사지역 및 조사농가 선정

### 5.1. 조사지역 선정

조사지역(조사대상 郡)을 선정함에 있어서 가장 중요한 것은 지역별 특성을 잘 반영하면서도 전국적인 상황을 잘 나타낼 수 있는 지역을 복합적으로 잘 조합하는 일이다.

농어촌진흥공사의 군지부가 각도별 행정단위 중심으로 구성되어 있기 때문에 각 道別 특성을 먼저 살펴보고, 그것에 근거하여 조사지역을 선정하였다.

각 도별 조사대상 郡의 수는 道別 수혜농가 기준과 사업면적 기준의 사업실적에 따라 배정된 조사농가수에 따라 다르게 정하였다. 총조사농가수는 500호로 하였으며, 조사대상 농가수가 60호 미만인 경기, 강원, 충북은 2개 군을, 조사대상 농가수가 60호 이상인 충남, 전북, 전남, 경북, 경남은 3개 군을 선정하였다.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 지역별 조사대상 농가수 배정은 뒤에서 자세히 다룬다.

조사대상 郡을 선정함에 있어서 우선 농지규모화사업과 관련된 자료가 충실히 정리된 농지규모화시범사업이 추진되고 있는 8개 郡을 조사지역에 포함시켰다.<sup>3</sup> 그리고 각 지역별(道別 및 郡別) 특성은 경지율, 답률(=논면적/경지면적), 산림면적률을 기준으로 하여 결정하고, 道의 특성을 잘 반영하는 郡의 조합을 결정하였다. 시범지역이 있는 郡이 道의 특성을 잘 반영하지 못하기 때문에 시범지구가 있는 군의 편차를 보완하여 각 도별 특성을 잘 보여줄 지역을 추가로 선정하였다.

한편 각 지역별(道別 및 郡別) 특성은 경지율, 답률, 산림면적률을 기준으로 하여 중위수개념을 도입하여 결정하였다.<sup>4</sup> 경지율, 답률, 산림면적률을 기준으로 전국 郡의 순위를 정한 후 순위의 1/3위 및 1/4위 이내 범위, 2/3위 및 3/4위 이상 범위 그리고 그 중간으로 구분하였다. 이러한 기준에 의해 평야지대, 중간지대, 산간지대 등의 경지율 기준, 답률 기준, 산림면적률 기준을 제시한 것이 <표 1-1>이다.

그리고 평야지대의 특성을 강조하여 지역구분을 하고자 할 경우에는 경지율을 주된 기준으로 삼고, 산간지대의 특성을 강조하여 지역구분을 하고자 할 경우에는 산림면적률을 주된 기준으로 삼았다. 그리고 쌀 전업농 육성사업과 관련하여 벼농사지역의 특성을 강조하고자 할 경우에는 답률을 주된 기준으로 삼았다.<sup>5</sup>

위와 같이 경지율, 답률, 산림면적률을 기준으로 분류 기준에 따라 전국 9개 道의 특성을 <표 1-2>와 같이 분류하였다.

<sup>3</sup> 농지규모화시범사업이 추진되고 있는 市·郡은 화성군(경기), 철원군(강원), 음성군(충북), 당진군(충남), 익산시(전북), 영암군(전남), 의성군(경북), 함안군(경남)이다.

<sup>4</sup> 전국의 각 郡을 경지율, 답률, 산림면적률을 기준으로 하여 중위수에 해당되는 郡을 각 道別로 예시한 것이 <부표 1-1>이다. 그리고 각 道와 각 郡(市 포함)의 총면적, 경지율, 답률, 산림면적률을 제시한 것이 <부표 1-2 ~ 부표 1-10>이다.

<sup>5</sup> 철원군의 경우 경지율과 산림면적률을 기준으로 하면 전형적인 산간지대이지만, 답률(논면적률)을 기준으로 하면 전형적인 평야지역이다. 전국 郡 중 철원이 답률을 기준으로 할 경우 전북 옥구군(92%)에 이어 전국 2위이다. 철원의 답률은 87%인데, 이는 대표적인 평야지역인 김제(86%), 논산(82%), 부여(83%), 나주(73%)보다 높은 수치이다.

표 1-1 지대 분류기준

| 구 분   | 평야지대                         | 중간지대             | 산간지대                         |
|-------|------------------------------|------------------|------------------------------|
| 경 지 율 | 23% 이상(2/3위)<br>27% 이상(3/4위) | 15-22%<br>14-26% | 14% 이하(1/3위)<br>13% 이하(1/4위) |
| 답 른   | 75% 이상(2/3위)<br>76% 이상(3/4위) | 61-74%<br>56-75% | 60% 이하(1/3위)<br>55% 이하(1/4위) |
| 산림면적률 | 58% 이하(1/3위)<br>54% 이하(1/4위) | 59-71%<br>55-73% | 72% 이상(2/3위)<br>74% 이상(3/4위) |

주: 1. 광역시 제외시 전국평균경지율 19%, 답률 66%, 산림면적률 64%.

2. 경지율 = 경지면적/총면적.

답 른 = 논면적/경지면적.

산림면적률 = 산림면적/총면적.

자료: 농림수산부, 「1990 농업총조사」, 1991.

산림청, 「임업통계연보」, 1993.

통계청, 「한국통계연감」 1993.

표 1-2 각 道別 경지율, 답률, 산림면적률

단위: ha, %

| 구 분    | 총면적       | 경지율<br>(답률) | 산 립<br>면적률 | 기 타 | 비 고            |
|--------|-----------|-------------|------------|-----|----------------|
| 경 기 도  | 1,077,399 | 22(71)      | 54         | 24  | 도시근교, 평야성 중간지대 |
| 강 원 도  | 1,689,745 | 7(48)       | 82         | 11  | 산간지대           |
| 충청북도   | 743,603   | 17(56)      | 68         | 15  | 산간성 중간지대       |
| 충청남도   | 832,305   | 31(74)      | 54         | 15  | 평야지대           |
| 전라북도   | 804,124   | 27(78)      | 56         | 17  | 평야지대           |
| 전라남도   | 1,182,380 | 25(69)      | 59         | 16  | 평야지대           |
| 경상북도   | 1,944,832 | 16(61)      | 71         | 13  | 산간성 중간지대       |
| 경상남도   | 1,177,660 | 16(74)      | 68         | 16  | 산간성 중간지대, 도시근교 |
| 제 주 도  | 182,621   | 25( 1)      | 52         | 23  | 산간지대           |
| 전 국(1) | 9,931,366 | 18(66)      | 65         | 17  | 광역시 포함         |
| 전 국(2) | 9,634,669 | 19(66)      | 64         | 17  | 광역시 제외         |

경기도의 경우 평택, 여주 등을 중심으로 한 평야지역과 파주, 포천, 연천 등을 중심으로 하는 중산간지대가 섞여 있어 경지율, 답률, 산림면적률을 기준으로 하면 평야성 중간지대로 분류된다. 그러나 농지규모화사업과 관련하여 경기도는 수도권 주변지역이라는 점을 감안하여 도시근교지대라는 성격을 추가하였다. 농지규모화사업과 관련하여 도시근교지대의 가장 큰 특징은 농지가격이 농업경영수익성보다도 농외의 요인에 의해 상대적으로 높게 형성되어 있어 농지매매사업 등이 힘들다는 점이다.

강원도는 우리 나라의 전형적인 산간지대로 분류하였다. 충남, 전남, 전북은 평야지대로 분류하였는데, 전라북도의 경우 분석과정에서 중산간지대의 성격을 띤 동부지역을 별도로 다루었다.

충북, 경북은 산간성 중간지대로 분류하였으며, 경남은 충북, 경북보다 산간성이 약한 중간지대로 분류하였다. 현지조사과정에서 농지규모화사업과 관련하여 경상남도 지역은 경기도와 유사하다는 사실이 발견되었다. 경기도나 경상남도나 모두 평야지역은 도시근교에 가깝고 중산간지역은 전형적인 중산간지역으로 나타난다.

제주도의 경우 경지율, 답률, 산림면적률을 기준으로 구분할 때 전형적인 산간지대에 속하나 관광특수지역이라는 점과 우리 나라의 최남단으로서 온난한 기후조건 등 특수성을 고려하여 가능한 한 별도로 분석하고자 하였다.

최종적으로 조사대상 郡을 선정함에 있어서는 앞에서 지적했듯이 농지규모화사업과 관련된 자료가 충실하게 정리되어 있는 농지규모화사업시범사업이 추진되고 있는 郡들을 먼저 조사대상지역에 포함시키고, 농지규모화시범사업이 있는 郡과 함께 어울려 경지율, 답률, 산림면적률을 기준으로 한 각 道의 특성을 잘 나타낼 수 있도록 조사대상 郡의 조합을 결정하였다. 이러한 과정을 통해 결정한 조사대상 郡과 조사대상 郡으로 선정한 이유에 대해 정리한 것이 <표 1-3>이다.<sup>6</sup>

그리고 조사대상 지역으로 선정된 郡을 경지율, 답률, 산림면적률 그리고

<sup>6</sup> 제주도의 경우 특정 군을 선정하지 않고 제주도를 동서남북으로 나누어 조사대상 농가를 배분하였다.



주변 여건을 고려하여 지대구분을 하면 다음과 같다.

1. 평야지대: 철원, 당진, 부여, 익산, 김제, 나주
2. 중간지대: 음성, 공주, 남원, 영암, 담양, 의성, 금릉
3. 산간지대: 포천, 평창, 영동, 산청, 제주<sup>7</sup>
4. 도시근교: 화성, 경산, 김해, 함안

표 1-3 조사대상 郡 및 조사대상 선정 이유

| 道  | 郡              | 선 정 이 유                                                                                                  |
|----|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 경기 | 화성<br>포천       | 도시근교, 평야성 중간지대인 경기도의 특성을 살리기 위해 중간성 평야이자 도시근교인 화성군을 보완하여 산간성 중간이며 약한 도시근교성인 포천군을 선정함.                    |
| 강원 | 철원<br>평창       | 산간지대인 강원도의 특성을 살리기 위해 평야성 산간인 철원군(논위주 산간: 답률 전국 2위)과 발위주의 산간지대인 평창군(답률 최저순위 전국 2위)을 선정함.                 |
| 충북 | 음성<br>영동       | 산간성 중간지대인 충북의 특성을 살리기 위해 평야성 중간인 음성군에 중간성 산간지대인 영동군을 추가시킴.                                               |
| 충남 | 당진<br>공주<br>부여 | 평야지대이자 대전권의 도시근교인 충남의 특성을 살리기 위해 평야인 당진군과 도시근교성 중간지대인 공주군, 약한 평야성을 지닌 부여군을 선정함.                          |
| 전북 | 익산<br>남원<br>김제 | 평야지대이면서 상대적으로 산간지역이 다소 있는 전북의 특성을 살리기 위해 평야인 익산시와 김제시, 그리고 논위주의 중간지대인 남원군을 선정함.                          |
| 전남 | 영암<br>나주<br>담양 | 평야지대이면서 호남의 중심지인 광주권인 전남의 특성을 살리기 위해 중간성 평야인 영암군, 도시근교성 평야인 나주시와 평야성 중간인 담양군을 선정함.                       |
| 경북 | 의성<br>금릉<br>경산 | 산간성 중간지대이자 대구권인 경북의 특성을 살리기 위해 산간성 중간인 의성군과 평야성 중간이면서 도시근교인 경산군(고지가로 농지매매사업 부진) 그리고 중간지대인 금릉군(김천시)를 선정함. |
| 경남 | 함안<br>산청<br>김해 | 산간성 중간지대이자 부산권, 임해공업도시권인 경남의 특성을 살리기 위해 도시근교이자 평야성 중간인 함안군과 김해군, 그리고 중간성 산간지대인 산청군을 선정함.                 |

주: 통합시 이전의 郡지역을 의미함.

<sup>7</sup> 제주의 경우 다른 지역에 비해 특수성이 강하여 별도로 분석하였다.

표 1-4 경지율, 답률, 산림면적률 기준 조사대상군의 특성

단위: ha, %

| 구 분 | 총면적     | 경지율<br>(답률) | 산 립<br>면적률 | 기 타 | 비 고             |
|-----|---------|-------------|------------|-----|-----------------|
| 화성군 | 73,150  | 36(72)      | 37         | 27  | 중간성 평야, 도시근교    |
| 포천군 | 80,846  | 14(65)      | 69         | 17  | 산간성 중간, 약한 도시근교 |
| 철원군 | 82,349  | 15(87)      | 77         | 8   | 평야성 산간(논위주 산간)  |
| 평창군 | 146,021 | 8(17)       | 83         | 9   | 산간(발위주 산간)      |
| 음성군 | 51,757  | 28(59)      | 51         | 21  | 평야성 중간          |
| 영동군 | 84,619  | 12(55)      | 76         | 12  | 중간성 산간          |
| 당진군 | 59,599  | 42(79)      | 41         | 17  | 평야              |
| 공주군 | 86,377  | 18(74)      | 72         | 10  | 중간              |
| 부여군 | 62,505  | 32(83)      | 52         | 16  | 평야(약한 중간성)      |
| 익산군 | 41,997  | 51(87)      | 28         | 21  | 평야              |
| 남원군 | 70,058  | 21(81)      | 65         | 14  | 중간(논위주)         |
| 김제군 | 47,662  | 53(86)      | 18         | 29  | 평야              |
| 영암군 | 51,368  | 39(74)      | 47         | 14  | 중간성 평야          |
| 나주군 | 53,194  | 38(73)      | 40         | 22  | 평야(도시근교성 포함)    |
| 담양군 | 45,503  | 22(86)      | 62         | 16  | 평야성 중간          |
| 의성군 | 117,375 | 19(60)      | 68         | 13  | 산간성 중간          |
| 금릉군 | 94,508  | 16(63)      | 71         | 13  | 중간              |
| 경산군 | 36,987  | 23(51)      | 61         | 16  | 평야성 중간, 도시근교    |
| 함안군 | 41,658  | 24(75)      | 53         | 23  | 평야성 중간, 도시근교    |
| 산청군 | 79,474  | 11(79)      | 78         | 11  | 중간성 산간          |
| 김해군 | 39,956  | 23(75)      | 56         | 21  | 중간성 평야, 도시근교    |

주: 통합시 이전 郡으로 되어 있던 곳은 郡지역만을 대상으로 한 수치임.

## 5.2. 조사농가 선정

조사대상 郡을 선정한 후 조사대상 郡에 대한 조사농가의 수 배정은 두 단계를 거쳐 정하였다. 먼저 총조사대상 농가 500호는 수혜농가수 기준과 사업실적면적 기준 모두를 이용한 평균치에 비례하여 각 道別로 조사대상 농가수를 배정하였다.<sup>8</sup> 두번째로 각 道別로 배정된 조사농가는 선정된 郡의

<sup>8</sup> 각 道別 농지규모화사업의 사업별 추진실적을 수혜농가수 기준과 사업면적 기준으로 정리한 것이 제2장의 <표 2-5>와 <표 2-7>이다.

수혜농가수 기준과 사업실적면적 기준 모두를 이용한 평균치에 비례하여 각 郡別로 조사대상 농가수를 배정하였다. 그리고 각 지역별로 배정된 수의 조사농가의 선정은 지원대상 농가 중에서 무작위로 추출하였다.

각 道別 수혜농가수 기준과 사업실적면적 기준 모두를 이용한 평균치에 비례하여 각 道別 조사대상 농가수의 배분 비율을 제시한 것이 <표 1-5>이고, 그것을 근거로 각 도별로 조사대상 농가수를 결정한 것이 <표 1-6>이다.

표 1-5 道別 지원대상 농가 비율 및 사업면적 비율

단위: 호, ha, %

| 구 분      |    | 계       | 경기     | 강원     | 충북     | 충남     | 전북     | 전남     | 경북     | 경남     | 제주     |
|----------|----|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 수혜<br>농가 | 호수 | 70,689  | 4,962  | 3,610  | 4,726  | 9,541  | 9,614  | 13,203 | 13,945 | 10,630 | 458    |
|          | 비율 | (100.0) | ( 7.0) | ( 5.1) | ( 6.7) | (13.5) | (13.6) | (18.7) | (19.7) | (15.0) | ( 0.6) |
| 사업<br>면적 | 면적 | 30,610  | 2,776  | 1,973  | 1,842  | 4,795  | 5,093  | 5,823  | 4,758  | 3,269  | 280    |
|          | 비율 | (100.0) | ( 9.1) | ( 6.4) | ( 6.0) | (15.7) | (16.6) | (19.0) | (15.5) | (10.7) | ( 0.9) |

주: 1994. 12. 31 현재.

표 1-6 道別 조사대상 농가수 배분

단위: 호, %

| 구 분      |    | 계       | 경기     | 강원     | 충북     | 충남     | 전북     | 전남     | 경북     | 경남     | 제주     |
|----------|----|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 수혜<br>농가 | 호수 | 500     | 35     | 26     | 34     | 68     | 68     | 93     | 98     | 75     | 3      |
|          | 비율 | (100.0) | ( 7.0) | ( 5.1) | ( 6.7) | (13.5) | (13.6) | (18.7) | (19.7) | (15.0) | ( 0.6) |
| 사업<br>면적 | 호수 | 500     | 46     | 32     | 30     | 78     | 83     | 95     | 77     | 54     | 5      |
|          | 비율 | (100.0) | ( 9.1) | ( 6.4) | ( 6.0) | (15.7) | (16.6) | (19.0) | (15.5) | (10.7) | ( 0.9) |
| 가중<br>평균 | 호수 | 500     | 40     | 29     | 32     | 73     | 76     | 94     | 88     | 64     | 4      |
|          | 비율 | (100.0) | ( 8.1) | ( 5.8) | ( 6.4) | (14.6) | (15.1) | (18.8) | (17.6) | (12.9) | ( 0.8) |

주: 1. 조사대상 농가를 500호로 함.

2. 수혜농가호수 기준 사업실적과 사업면적 기준 사업실적의 가중평균으로 조사대상 농가수를 결정하는 것이 바람직함.

3. 전남·북과 경남·북 사이에는 호당수혜면적 차이가 큼.

각 도별로 배정된 조사대상 농가수를 선정된 郡의 사업실적 비율로 다시 배정한 것은 <표 1-7>과 같다. 사업실적 비율은 수해농가호수 기준과 사업면적 기준을 평균한 비율이다.

표 1-7 조사대상 郡의 조사대상 농가수

단위: 호, %

| 구 분 |     | 수해농가호수 기준<br>(호, %) | 사업면적기준<br>(ha, %) | 배분비율 | 조사대상<br>농가수 |
|-----|-----|---------------------|-------------------|------|-------------|
| 경기  | 화성군 | 449(71)             | 331(76)           | 73   | 29          |
|     | 포천군 | 186(29)             | 106(24)           | 27   | 11          |
| 강원  | 철원군 | 629(67)             | 559(76)           | 71   | 21          |
|     | 평창군 | 303(33)             | 181(24)           | 29   | 8           |
| 충북  | 음성군 | 501(46)             | 210(55)           | 50   | 16          |
|     | 영동군 | 581(54)             | 174(45)           | 50   | 16          |
| 충남  | 당진군 | 996(31)             | 757(41)           | 36   | 26          |
|     | 공주군 | 780(24)             | 314(17)           | 21   | 16          |
|     | 부여군 | 1,472(45)           | 758(42)           | 43   | 31          |
| 전북  | 익산군 | 1,576(38)           | 876(41)           | 40   | 30          |
|     | 남원군 | 721(18)             | 255(12)           | 15   | 12          |
|     | 김제군 | 1,803(44)           | 993(47)           | 45   | 34          |
| 전남  | 영암군 | 853(36)             | 411(40)           | 38   | 36          |
|     | 나주군 | 1,038(44)           | 441(43)           | 43   | 40          |
|     | 담양군 | 476(20)             | 172(17)           | 19   | 18          |
| 경북  | 의성군 | 1,649(57)           | 623(64)           | 60   | 53          |
|     | 금릉군 | 908(31)             | 270(28)           | 30   | 26          |
|     | 경산군 | 358(12)             | 73(8)             | 10   | 9           |
| 경남  | 함안군 | 572(44)             | 225(50)           | 47   | 30          |
|     | 산청군 | 535(41)             | 159(35)           | 38   | 24          |
|     | 김해군 | 187(15)             | 67(15)            | 15   | 10          |
| 제주  |     |                     |                   |      | 4           |

주: 여러 郡을 동시에 관할하는 郡지부의 사업 중 해당 郡 사업실적만을 나타냄.

각 군별 사업별 수해농가수를 제시한 것이 <표 1-8>이고, 각 군별로 배정된 조사대상 농가수를 각 군별 사업별 수해농가수 기준(비율)에 따라 배정한 것이 <부표 1-11>이다. 농지규모화사업 중 농지장기임대차사업과 농

표 1-8 조사대상지역의 사업별 사업실적 비교(수해농가수 기준)

단위: 호, %

| 구 분 | 농지매매사업    | 농지구입자금<br>지원사업 | 장기임대차<br>사 업 | 교환·분합<br>사 업 | 계          |
|-----|-----------|----------------|--------------|--------------|------------|
| 화성군 | 357(80)   | 50(11)         | 20( 4)       | 22( 5)       | 449(100)   |
| 포천군 | 164(88)   | 16( 9)         | 6( 3)        | 0( 0)        | 186(100)   |
| 철원군 | 526(84)   | 75(12)         | 16( 3)       | 12( 2)       | 629(100)   |
| 평창군 | 255(84)   | 35(12)         | 7( 2)        | 6( 2)        | 303(100)   |
| 음성군 | 397(80)   | 67(13)         | 21( 4)       | 16( 3)       | 501(100)   |
| 영동군 | 483(83)   | 66(11)         | 14( 3)       | 18( 3)       | 581(100)   |
| 당진군 | 780(79)   | 91( 9)         | 91( 9)       | 34( 3)       | 996(100)   |
| 공주군 | 666(85)   | 58( 8)         | 26( 3)       | 30( 4)       | 780(100)   |
| 부여군 | 1,258(86) | 123( 8)        | 45( 3)       | 46( 3)       | 1,472(100) |
| 익산군 | 1,369(87) | 163(10)        | 29( 2)       | 15( 1)       | 1,576(100) |
| 남원군 | 655(91)   | 51( 7)         | 5( 1)        | 10( 1)       | 721(100)   |
| 김제군 | 1,566(87) | 129( 7)        | 33( 2)       | 75( 4)       | 1,803(100) |
| 영암군 | 726(85)   | 99(12)         | 8( 1)        | 20( 2)       | 853(100)   |
| 나주군 | 882(85)   | 129(13)        | 13( 1)       | 14( 1)       | 1,038(100) |
| 담양군 | 399(84)   | 55(12)         | 12( 2)       | 10( 2)       | 476(100)   |
| 의성군 | 1,403(85) | 152( 9)        | 44( 3)       | 50( 3)       | 1,649(100) |
| 금릉군 | 794(87)   | 93(10)         | 5( 1)        | 16( 2)       | 908(100)   |
| 경산군 | 300(84)   | 38(11)         | 4( 1)        | 16( 4)       | 358(100)   |
| 함안군 | 495(87)   | 56(10)         | 11( 2)       | 10( 2)       | 572(100)   |
| 산청군 | 467(87)   | 51(10)         | 7( 1)        | 10( 2)       | 535(100)   |
| 김해군 | 143(77)   | 28(15)         | 14( 7)       | 2( 1)        | 187(100)   |

주: 여러 군을 동시에 관할하는 군지부의 사업 중 해당 군의 사업실적만을 나타냄.

표 1-9 실제 조사된 조사농가의 지역별 사업별 분포

단위: 호

| 도  | 군   | 농지매매<br>사 업   | 농지구입자<br>금지원사업 | 농지장기<br>임대차사업 | 농지교환·<br>분합사업 | 계              |
|----|-----|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
| 경기 | 화성군 | 23            | 3              | 3             | 3             | 32             |
|    | 포천군 | 9             | 2              | 1             | 0             | 12             |
|    | 소 계 | 32            | 5              | 4             | 3             | 44             |
| 강원 | 철원군 | 16            | 5              | 2             | 2             | 25             |
|    | 평창군 | 5             | 2              | 1             | 1             | 9              |
|    | 소 계 | 21            | 7              | 3             | 3             | 34             |
| 충북 | 음성군 | 9             | 3              | 2             | 2             | 16             |
|    | 영동군 | 14            | 3              | 3             | 3             | 23             |
|    | 소 계 | 23            | 6              | 5             | 5             | 39             |
| 충남 | 당진군 | 15            | 5              | 4             | 3             | 27             |
|    | 공주군 | 12            | 1              | 3             | 2             | 18             |
|    | 부여군 | 23            | 3              | 3             | 3             | 32             |
|    | 소 계 | 50            | 9              | 10            | 8             | 77             |
| 전북 | 익산군 | 20            | 4              | 4             | 3             | 31             |
|    | 남원군 | 8             | 2              | 1             | 1             | 12             |
|    | 김제군 | 21            | 5              | 4             | 4             | 34             |
|    | 소 계 | 49            | 11             | 9             | 8             | 77             |
| 전남 | 영암군 | 22            | 7              | 3             | 4             | 36             |
|    | 나주군 | 25            | 6              | 6             | 4             | 41             |
|    | 담양군 | 15            | 3              | 3             | 2             | 23             |
|    | 소 계 | 62            | 16             | 12            | 10            | 100            |
| 경북 | 의성군 | 34            | 10             | 7             | 7             | 58             |
|    | 금릉군 | 20            | 6              | 2             | 2             | 30             |
|    | 경산군 | 6             | 2              | 1             | 1             | 10             |
|    | 소 계 | 60            | 18             | 10            | 10            | 98             |
| 경남 | 함안군 | 21            | 5              | 3             | 2             | 31             |
|    | 산청군 | 15            | 5              | 2             | 3             | 25             |
|    | 김해군 | 5             | 2              | 2             | 1             | 10             |
|    | 소 계 | 41            | 12             | 7             | 6             | 66             |
| 제주 |     | 2             | 1              | 1             | 0             | 4              |
| 계  |     | 340<br>(63.1) | 85<br>(15.8)   | 61<br>(11.3)  | 53<br>(9.8)   | 539<br>(100.0) |

지교환·분합사업실적이 부진하여 조사대상 농가수가 너무 적은 문제가 생겼다. 사업별로 최소 50호 이상을 조사대상으로 하여야만 통계처리의 의의를 지닐 수 있다는 판단 아래 조사대상 농가의 지역별 사업별 분포를 수정하였다. 수정보완한 조사대상 농가수의 분포를 보여 주는 것이 <부표 1-12>이다. 그러나 실제 조사과정에서 농지규모확대사업이 점점 어려워지리라고 여겨지는 김천, 영동, 의성, 담양 등 중·산간지역에서 농업조사자의 영농의욕이 강하고 농지규모확대 의지가 강한 것으로 조사되어 이들 지역에 대해서는 조사농가수를 늘렸다. 실제조사한 조사농가수의 분포표는 <표 1-9>과 같다.

## 제 2 장

# 농지규모화사업의 추진배경과 실적

### 1. 농지규모화사업의 추진배경

농지규모화사업은 현상적인 농가계층의 양극화를 가속화하여 농업구조를 개선하기 위한 수단으로 활용된다. 경영규모의 확대를 목적으로 한 최초의 농업구조정책은 1988년부터 정부에서 농업구조개선사업의 일환으로 영농규모를 확대하고자 희망하는 농가에 농협을 통하여 장기저리의 농지구입자금을 지원하면서 본격적으로 추진되었다. 그런데 농지구입자금지원사업은 농협이 실시주체이었으며, ‘중농층의 육성’을 목적으로 한 것이 특징이며, 영세소농의 농지매입을 금융적으로 지원하여 중농층으로 육성하기 위한 사업이었다. 즉 엄밀한 의미에서 농가계층의 양극화를 가속화하여 농업구조를 개선하기 위한 농지규모화사업의 취지에 맞지 않는 측면이 있었다.

제1장에서 이미 지적했듯이 1988년 당시는 우리 농업에 있어서 한편으로는 비농민의 농지소유와 농지투기 및 농민의 소경영과 임차(소작)경영의 폐해에 대한 논란이 크게 일고 있었으며 다른 한편으로는 국제화·개방화의 바람이 일기 시작하여 농업의 획기적인 구조개선정책의 추진이 요구되던 시기였다. 이 시기의 사회적인 분위기는 중농층의 안정적 육성에 무게



가 실리게 하였다. 농지구입자금지원사업이란 것은 기본적으로 비농민의 농지를 농민에게 환원시키고 소경영과 임차(소작)경영의 불안정을 해소하는 데 목적을 두게 된다. 지주소작 문제를 해결하기 위해 실시된 1950년 농지개혁 이후 끊임없이 소경영과 소작경영의 문제가 해소되지 않고 중요한 사회 문제가 되었다. 소작농민이 20년 정도 소작료부담만큼 납입하면 소작지가 자작지가 될 수 있다는 것이 농지구입자금지원사업의 발상이다. 즉 국가에서 농민에게 비농민 또는 전업하는 농민의 농지를 구입할 수 있도록 장기저리의 자금을 지원해 주고 농민은 농업경영을 통한 수입으로 장기분할 상환할 수 있게 한 것이 농지구입자금지원사업이다.

이러한 중농층의 확대라는 구조정책의 노선은 농가계층의 양극화 경향의 진전이라는 농촌현실의 변화에도 맞지 않고 국제화·개방화하는 여건 변화에도 맞지 않다는 것이 곧 드러나게 되었다. 결국 1980년후반이 되면 구조정책의 방향을 전환하게 된다.

1980년대 이후의 농가계층 변동의 동향을 보면 이전과는 다른 양상을 발견할 수 있다. 1980년대 초반부터 농가계층의 양극화가 명확히 나타나고 있다. 1980년대 초반 이후 1989년까지는 1.0ha를 경계로 하여 양극분해현상이 일어나고 있었으나, 1989년 이후부터는 2.0ha 이상 계층이 비율과 절대수 양면에서 증가해 가는 농가계층의 양극분해 현상이 나타나고 있다. 이러한 점이 1970년대까지의 소위 중간층이 확대되는 양상과 대비되는 점이다. 특히 1980년대 후반 이후 농업구조변동의 양상은 0.5—2.0ha의 중간계층의 감소, 0.5ha 미만의 영세계층과 2.0ha 이상의 대농계층의 증가라는 양극화현상이 두드러지고 있다. 이와같이 2.0ha 이상의 상층농의 비율과 호수가 확대되고 있는 배경에는 계층간 생산력의 격차가 존재하기 때문이며, 생산력격차에 근거하여 대농계층이 규모를 확대해 간 결과이다. 아무튼 1980년대 이후 규모확대의 내적 조건을 갖추었다고 할 수 있다. 그리고 이들 대농계층의 규모확대는 매때보다는 주로 임대차에 의존해 왔다는 것도 1980년대 이후의 새로운 동향이다.

그리고 농지임대차는 1970년대 중반 이후 전계층에서 계속 확대되어오고

있다. 이것이 80년대 후반부터는 2.0ha를 경계로 하여 그 미만 계층은 감소 내지 정체, 그 이상 계층은 증가라는 양상을 보이고 있다. 80년대 후반 이후 농가호당 임차지율·임차면적은 2.0ha 미만 계층은 정체내지 감소하고, 2.0ha 이상계층은 급증하는 현상을 보이고 있어 소위 '차지에 의한 규모확대'가 실현되고 있는 것을 알 수 있다.

이러한 사회적 농가계층의 변화와 국제화·개방화라는 국내외적 여건 변화에 따라 중농층의 확대를 목적으로 하는 농지구입자금지원사업과 같은 농업구조정책은 변화를 겪게 된다. 국제화·개방화라는 여건변화 속에서 경쟁력을 갖출 가능성이 큰 대규모농가들을 중점적으로 지원하는 것을 주요 내용으로 하는 구조정책이 시도된 것은 1989년의 '농어촌종합대책'의 추진과 함께 1990년 농어촌진흥공사의 설립으로 추진된 소위 '농지구모화사업'이다. 즉 농지구입자금지원사업은 1990년 '농어촌발전특별조치법', '농어촌진흥공사및농지관리기금법'에 의하여 전업농 육성을 위한 방안의 하나로서 농가경영규모적정화사업(농지구모화사업)으로 더욱 확대되어 추진된 것이다.

농지구모화사업과 관련하여, 농림수산업의 구조를 개선하여 생산성을 향상시키고 아울러 농어촌의 소득원을 확충하여 농어촌생활환경을 개선하는데 그 목적이 있는 '농어촌발전특별조치법'의 농지관련 정책을 집행하는 데 있어서 보완법적 성격을 지니는 '농어촌진흥공사및농지관리기금법'에 의하여 농어촌진흥공사가 설립된 것은 매우 중요한 의미를 지닌다. 농지구모화사업을 담당하는 정책대행기구가 설립됨으로써 농지구모화사업이 체계화되고 원활히 추진될 수 있게 되었다. 이전의 농지구입자금지원사업은 농어촌진흥공사로 이전되고 농어촌진흥공사가 중심이 되어 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지구입자금지원사업, 농지교환·분합사업 등 농가경영규모적정화사업(농지구모화사업)을 적극 추진하게 되었다.

## 2. 추진실적 개관

1988년 농지구입자금지원사업으로부터 시작되어 1990년 '농어촌발전특별

조치법', '농어촌진흥공사및농지관리기금법'에 의하여 전업농 육성을 위한 방안의 하나로써 농가경영규모적정화사업(농지규모화사업)으로 더욱 확대되어 추진된 농지규모화사업의 1994년말까지의 추진실적을 간략히 개관하면 다음과 같다.

1988년 이래 1994년까지 농지규모화사업에 대한 총사업비는 1조9,429억원에 이르고, 약 14만여명이 지원을 받았었다.<sup>9</sup> 그러나 농지규모화사업에 의해 이동된 농지면적은 58,989ha에 불과하다. 농지매매사업과 농지구입자금지원사업을 기준으로 할 경우 사업비가 평당 약 11,000원 수준인데 농지장기임대차사업비는 평당 약 8,124원 수준이다. 즉 농지장기임대차사업의 단위면적당 사업비는 농지매매사업(농지구입자금지원사업 포함)의 단위면적당 사업비의 4분의 3 수준이다.

농지매매사업, 농지구입자금지원사업의 사업비가 98.5%나 될 정도로 농지매입(구입) 위주의 지원이 이루어졌으며, 제한된 예산으로 농지규모화 효과가 가장 큰 농지장기임대차사업과 농지집단화 효과가 큰 농지교환·분합사업의 추진실적이 저조하였다. 사업비 기준 농지장기임대차사업은 1.3%, 농지교환·분합사업은 0.2%에 불과하고, 사업면적 기준 농지장기임대차사업은 1.7%, 농지교환·분합사업은 0.7%에 불과하다.

농지규모화사업의 연도별 사업비 및 사업실적을 보면, 1993년을 제외하고는 1990년 이후 축소 및 정체 현상을 보이고 있다. 그런데 단위면적당 사업비는 매년 꾸준히 증가하고 있다. ha당 사업비가 1988년 1,518만원이던 것이 1990년 3,244만원, 1993년 4,726만원으로 급증하였다.<sup>10</sup> 단위면적당 사업비의 증대는 농지가격의 상승으로 단위면적당 지원금액이 많아진 측면도 있지만, 농지구입 또는 농지매입지원금이 과거 공시가격 수준에서 실세가

<sup>9</sup> 뒤에서 다루겠지만, 지원받은 인원 141,150명은 엄밀한 의미에서 지원받은 총농가수가 아니고 지원건수로 이해하는 것이 타당하다.

<sup>10</sup> 1994년이 일시적으로 단위면적당 농지규모화사업비가 하락한 것은 한편으로는 1994년 농지교환·분합사업과 농지장기임대차사업이 상대적으로 급증한 측면을 반영한다고 볼 수 있으며, 또 한편으로는 농지값이 싼 벼농사지역 위주로 지원이 이루어진 측면을 반영한다고 볼 수 있다.

격 수준으로 점점 전환되어 온 점을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 뒤에서 다시 다루겠지만, 1988~1990년의 농지구입자금지원사업의 단위면적당 사업비와 1990년 이후의 농지매매사업의 단위면적당 사업비의 차이가 매우 큰 것으로 나타난다. 농지구입자금지원사업은 공시지가를 기준으로 지원하였으며, 농지매매사업은 가능한 한 실세지가 수준으로 지원하였기 때문이다.

표 2-1 농지규모화사업의 사업별 실적, 1988-94

| 구 분    | 계획(A)            | 실 적                 |                     |                         | B/A     |
|--------|------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|---------|
|        |                  | 인 원                 | 면 적                 | 금액(B)                   |         |
| 계      | 백만원<br>1,986,695 | 명<br>141,150(100.0) | ha<br>58,989(100.0) | 백만원<br>1,942,914(100.0) | %<br>98 |
| 농지매매   | 1,255,483        | 59,968( 42.5)       | 26,217( 44.5)       | 1,255,450( 64.6)        | 100     |
| 농지구입   | 690,000          | 78,082( 55.3)       | 31,317( 53.1)       | 658,045( 33.9)          | 95      |
| - 공사시행 | (130,000)        | ( 7,621)            | ( 2,937)            | (116,787)               | 90      |
| - 농협시행 | (560,000)        | (70,461)            | (28,380)            | (541,258)               | 97      |
| 임 대 차  | 27,061           | 1,432( 1.0)         | 1,019( 1.7)         | 25,041( 1.3)            | 93      |
| 교환분합   | 14,151           | 1,668( 1.2)         | 436( 0.7)           | 4,378( 0.2)             | 31      |

표 2-2 농지규모화사업의 연도별 실적, 1988-94

| 연 도 별 | 사업비<br>(A) | 실 적     |        |           |     | ha당<br>사업비 |
|-------|------------|---------|--------|-----------|-----|------------|
|       |            | 농가호수    | 면적     | 금액(B)     | B/A |            |
|       | 백만원        | 호       | ha     | 백만원       | %   | 만원         |
| 1988  | 200,000    | 33,769  | 13,135 | 199,428   | 100 | 1,518      |
| 1989  | 200,000    | 22,993  | 9,959  | 199,848   | 100 | 2,007      |
| 1990  | 255,410    | 18,540  | 7,258  | 235,438   | 92  | 3,244      |
| 1991  | 333,460    | 17,826  | 7,352  | 323,344   | 97  | 4,398      |
| 1992  | 331,585    | 15,861  | 7,107  | 331,578   | 100 | 4,666      |
| 1993  | 428,000    | 20,377  | 8,784  | 415,121   | 97  | 4,726      |
| 1994  | 238,240    | 11,784  | 5,394  | 238,157   | 100 | 4,415      |
| 계     | 1,986,695  | 141,150 | 58,989 | 1,942,914 | 98  | 3,294      |

한편 이러한 농지규모화사업 관련 예산이 축소 또는 정체하고 있는 것은 농지규모화사업의 필요성에 대한 충분한 인식이 이루어지지 않고 있음을 반영한다고 볼 수 있다. 즉 예산의 안정적인 확보가 보장되지 않아 장기적인 안목에서 꾸준히 투자해야 그 성과가 나타날 수 있는 농지규모화사업이 안정적으로 추진되지 못하고 있다고 볼 수 있다. 이와 관련 농지규모화사업비의 안정적 확보방안이 마련되어야 할 것으로 생각된다.<sup>11</sup>

앞에서 지적했듯이 농지규모화사업 관련 추진실적을 사업 형태별로 살펴볼 경우 가장 특징적인 점은 주어진 예산범위내에서 농지규모화 효과가 가장 큰 농지장기임대차사업과 농지집단화 효과가 큰 농지교환·분합사업의 추진실적이 저조하다는 점이다. 그러나 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업의 상대적 비중이 최근 급증하는 추세이며 앞으로 계속 늘어날 전망이다.

<표 2-3>에 의하면, 사업비 기준으로 1991년 농지규모화사업비의 0.1%에 불과하던 농지장기임대차사업비가 1994년에는 8.4%로 급증하였으며, 농지교환·분합사업의 경우도 1991년 0.1%에서 1994년 1.2%로 증가하였다.

<표 2-4>에 의하면 사업면적 기준으로도 농지장기임대차사업이 1991년 0.1%에서 1994년 14.7%로 급증하였으며, 농지교환·분합사업도 1991년 0.9%에서 4.6%로 증가하였다.<sup>12</sup>

각 道마다 지역적 특성이 크게 다르지만, 농지규모화사업의 사업별 추진실적을 살펴보면, 道別 차이가 매우 작다. 농지매매사업과 농지구입자금지원사업을 합치면 전국 어느 道에서나 93% 이상을 차지하고 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업은 7% 이하이다. 즉 제1장에서 지적했듯이 각 道마다 지역적 특성이 크게 다른데, 지역 특성을 고려한 다양한 정책개

<sup>11</sup> 농지규모화사업비의 안정적 확보방안은 제4장에서 다룬다.

<sup>12</sup> <보론> “일본 농지규모화사업의 개요: 농지규모화사업의 수법을 중심으로” 자료에 의하면, 일본의 경우에도 최근 자작지매매는 줄고 농업경영기반강화법에 의한 이용권 설정과 농지법에 의한 임차권 설정이 대폭 증가하는 현상을 나타낸다. 이러한 현상은 한국의 경우에도 심화될 전망이다.

표 2-3 연차별 농지규모화사업의 사업별 추진실적 비교(사업비 기준)

단위: 백만원, %

| 연 도  | 농지매매          | 장기임대차        | 교환·분합       | 계            |
|------|---------------|--------------|-------------|--------------|
| 1991 | 263,293(99.8) | 160( 0.1)    | 337( 0.1)   | 263,790(100) |
| 1992 | 315,615(99.7) | 807( 0.3)    | 156( 0.0)   | 316,578(100) |
| 1993 | 367,901(98.7) | 4,029( 1.1)  | 958( 0.2)   | 372,888(100) |
| 1994 | 215,233(90.4) | 19,997( 8.4) | 2,927( 1.2) | 238,157(100) |

주: 농지구입자금지원사업은 제외하였음.

표 2-4 연차별 농지규모화사업의 사업별 추진실적 비교(사업면적 기준)

단위: ha, %

| 연 도  | 농지매매        | 장기임대차     | 교환·분합     | 계          |
|------|-------------|-----------|-----------|------------|
| 1991 | 5,616(99.0) | 8( 0.1)   | 50( 0.9)  | 5,674(100) |
| 1992 | 6,687(99.2) | 36( 0.5)  | 18( 0.3)  | 6,741(100) |
| 1993 | 7,591(96.2) | 180( 2.3) | 120( 1.5) | 7,891(100) |
| 1994 | 4,354(80.7) | 792(14.7) | 248( 4.6) | 5,394(100) |

주: 농지구입자금지원사업은 제외하였음.

표 2-5 道別 농지규모화사업의 사업별 추진실적(수혜농가수 기준)

단위: 호, %

| 구 분   | 농지매매       | 농지구입자금    | 장기임대차     | 교환·분합     | 계           |
|-------|------------|-----------|-----------|-----------|-------------|
| 경 기 도 | 3,945(80)  | 718(14)   | 126( 3)   | 173( 3)   | 4,962(100)  |
| 강 원 도 | 2,984(83)  | 453(13)   | 83( 2)    | 90( 2)    | 3,610(100)  |
| 충청북도  | 3,997(85)  | 544(12)   | 105( 2)   | 80( 2)    | 4,726(100)  |
| 충청남도  | 7,702(81)  | 1,110(12) | 315( 3)   | 414( 4)   | 9,541(100)  |
| 전라북도  | 8,287(86)  | 948(10)   | 169( 2)   | 210( 2)   | 9,614(100)  |
| 전라남도  | 11,450(87) | 1,296(10) | 218( 2)   | 239( 2)   | 13,203(100) |
| 경상북도  | 11,961(86) | 1,512(11) | 196( 1)   | 276( 2)   | 13,945(100) |
| 경상남도  | 9,241(87)  | 985(10)   | 218( 2)   | 186( 2)   | 10,630(100) |
| 제 주 도 | 401(88)    | 55(12)    | 2( 0)     | 0( 0)     | 458(100)    |
| 전 국   | 59,968(85) | 7,621(11) | 1,432( 2) | 1,668( 2) | 70,689(100) |

발이 이루어지지 않고 있음을 반영하는 측면으로 해석이 가능하다. 현지조사에 의하면, 어느 지역에서도나 아직 농민들에게 농지장기임대차사업이나 농지교환·분합사업에 대한 홍보도 부족할 뿐만 아니라 이들 사업과 관련된 절차가 간소화되지 않고 있음을 알 수 있다.

농지규모화사업의 초창기에는 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업의 유리성에 대한 충분한 홍보가 이루어지 않아 농민들의 관심이 농지

표 2-6 道別 농지규모화사업의 사업별 추진실적(사업비 기준)

단위: 백만원, %

| 구 분   | 농지매매          | 농지구입자금      | 장기임대차      | 교환·분합     | 계              |
|-------|---------------|-------------|------------|-----------|----------------|
| 경 기 도 | 144,334(91)   | 12,125( 8)  | 1,895( 1)  | 417( 0)   | 158,771(100)   |
| 강 원 도 | 76,175(90)    | 7,183( 8)   | 1,400( 2)  | 280( 0)   | 85,038(100)    |
| 충청북도  | 81,318(89)    | 8,592( 9)   | 1,495( 2)  | 211( 0)   | 91,616(100)    |
| 충청남도  | 204,232(90)   | 17,268( 8)  | 5,301( 2)  | 1,042( 0) | 227,843(100)   |
| 전라북도  | 177,498(91)   | 15,195( 8)  | 2,484( 1)  | 315( 0)   | 195,492(100)   |
| 전라남도  | 201,407(90)   | 19,407( 9)  | 3,495( 2)  | 529( 0)   | 224,838(100)   |
| 경상북도  | 197,562(88)   | 21,243( 9)  | 5,035( 2)  | 816( 0)   | 224,656(100)   |
| 경상남도  | 156,488(89)   | 14,979( 9)  | 3,855( 2)  | 768( 0)   | 176,090(100)   |
| 제 주 도 | 16,436(95)    | 795( 5)     | 81( 0)     | 0( 0)     | 17,312(100)    |
| 전 국   | 1,255,450(90) | 116,787( 8) | 25,041( 2) | 4,377( 0) | 1,401,655(100) |

표 2-7 道別 농지규모화사업의 사업별 추진실적(사업면적 기준)

단위: ha, %

| 구 분   | 농지매매       | 농지구입자금    | 장기임대차     | 교환·분합   | 계           |
|-------|------------|-----------|-----------|---------|-------------|
| 경 기 도 | 2,373(85)  | 260( 9)   | 102( 4)   | 42( 2)  | 2,776(100)  |
| 강 원 도 | 1,654(84)  | 212(11)   | 76( 4)    | 31( 2)  | 1,973(100)  |
| 충청북도  | 1,560(85)  | 198(11)   | 63( 3)    | 20( 1)  | 1,842(100)  |
| 충청남도  | 4,030(84)  | 426( 9)   | 220( 5)   | 120( 3) | 4,795(100)  |
| 전라북도  | 4,467(88)  | 431( 8)   | 132( 3)   | 63( 1)  | 5,093(100)  |
| 전라남도  | 5,039(87)  | 550( 9)   | 172( 3)   | 63( 1)  | 5,823(100)  |
| 경상북도  | 4,027(85)  | 536(11)   | 134( 3)   | 61( 1)  | 4,758(100)  |
| 경상남도  | 2,808(86)  | 307( 9)   | 119( 4)   | 35( 1)  | 3,269(100)  |
| 제 주 도 | 260(93)    | 18( 6)    | 2( 1)     | 0( 1)   | 280(100)    |
| 전 국   | 26,218(86) | 2,938(10) | 1,019( 3) | 436( 1) | 30,610(100) |

매매사업에 비해 적었다고 할 수 있다. 현지조사과정에서 농지장기임대차 사업과 농지교환·분합사업의 부진 이유로 홍보부족 문제를 제기한 농가들이 많았다.<sup>13</sup>

### 3. 사업별 추진실적

#### 3.1. 농지매매사업

농지매매사업은 비농가, 轉業 또는 은퇴하고자 하는 농가나 법인이 소유한 농지를 농어촌진흥공사가 매입하여 일정기간 보유하다가 경영규모를 확대하고자 하는 전업농가 등에게 매도하는 사업이다. 이 때 공사가 매도하는 농지를 매입하는 농가에게는 장기저리의 매입자금이 대부된다. 이렇게 함으로써 전업농을 육성하고 아울러 헌법에 규정된 경자유전의 원칙을 실현하는 것이 주된 목적이다. 매매사업은 1990년부터 실시되고 있으며 1995년부터는 쌀 전업농에게 지원대상이 제한되었다.

농지매매사업이 농지구입자금지원사업과 다른 점은, 농지를 매입하는 자에게 매입자금을 대부한다는 점에서는 유사성이 있으나, 농지구입자금지원사업은 농지의 소유권이 매도자로부터 매입자에게로 직접이전되는 것이나, 농지매매사업은 농지의 소유권이 매도자로부터 공사로 다시 매입자에게 이전되는 것이며, 공사는 ‘중간보유’의 성격을 가진다는 점에서 차이가 있다. 즉 농지매매사업은 두 단계로 구분된다. 농지매매사업은 비농민, 轉業 또는 은퇴하고자 하는 농가나 법인으로부터 농어촌진흥공사가 농지를 매입하는 단계(농지매입단계)와 농어촌진흥공사가 매입한 농지를 영농규모를 확대하고자 하는 농민에게 매도하는 단계(농지매도단계)로 구분된다. 요컨대 농지

<sup>13</sup> 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업이 부진한 이유에 관해서는 제4장에서 자세히 다룬다.



매매사업을 두 단계로 구분하여 공사는 매입한 농지를 일정기간 보유하다 적절한 매입희망자가 나타나면 매도한다는 점에서 농지구입자금지원사업과는 상이한 점이 있다.

농어촌진흥공사가 일정기간 보유한다는 의미는 이 기간 동안 적절한 매입자를 찾을 수 있다는 이점과 농어촌진흥공사가 일정기간 보유함으로써 농지의 수급불일치를 해소하는, 다시 말해 수급조절의 기능을 하는 것이다.

쌀 전업농 육성정책이 본격적으로 추진되던 1995년 이전에는 농지매입의 대상이 된 농지는 비농가, 법인, 轉業 또는 은퇴농가, 겸업농가 등이 소유한 농업진흥지역내의 전, 답, 과수원이다. 농지매매사업에서 농지매입이 곤란한 농지는 농업진흥지역밖의 농지, 농지의 가격이 평당 25,000원을 초과하는 농지, 2인 이상의 소유이거나 지분등기가 되어 있지 않는 농지로서 소유권자 전원이 매도하지 않는 농지, 소유권 이외의 권리나 처분의 제한이 있어 매입후 농지로서의 이용이나 매도가 곤란한 농지 등이다.

농지매매가격은 공시지가를 원칙으로 하며, 공시지가에 의해 매입이 불가능한 경우는 실제거래가격 이내에서 당사자간의 협의에 의해 결정하도록 되어 있다.

쌀 전업농 중심으로 농지구묘화사업의 지원을 하게 된 1995년부터는 ‘최근 3년 이상 쌀을 주작목으로 계속 경영한 농가’, ‘경영주가 55세 이하, 단 경영주가 56세 이상인 경우 영농승계자가 있는 경우’<sup>14</sup> 그리고 ‘자기소유는 1.0ha 이상인 자로서 경영규모 5.0ha 미만인 농가’만이 농지매입을 할 수 있게 되었으며, 지원대상농지는 주로 쌀농사로 이용될 가능성이 높은 농업진흥지역내의 논으로 제한되었다.

농지매도자금의 수납은 연리 3%의 이자율을 적용하여 20년 균등분할상환을 하도록 한다. 매도농지의 소유권이전등기는 소요경비를 매입하는 농가에서 부담하는 경우에는 농어촌진흥공사가 대행하고 있다.

농지매도자가 8년 이상 자경한 농가일 경우는 양도소득세를 전액 면제하

<sup>14</sup> 영농승계자는 최근 1년 이상 경영주와 동거하며 영농에 종사한 농가를 의미한다.

는 혜택을 주고 있다. 농어촌진흥공사로부터 농지를 매입한 농민에 대해서는 농가간의 거래와 동일하게 취득세와 등록세를 감면하고 있다.

<표 2-8>에 의하면, 1990~94년의 농지매매사업에 대한 총사업비는 1조 2,555억원, 수혜농가 59,968호, 수혜면적 26,217ha이다. 단위면적당 농지매매 사업비는 1991년 이후 꾸준히 상승하고 있는 추세이다. ha당 사업비가 1991년 4,688만원이던 것이 1993년 4,847만원, 1994년 4,943만원으로 증가하였다. 그러나 최근의 농지가격의 안정이라는 현실을 반영하듯이 단위면적당 사업비는 크게 증가하지 않았다.

특이한 것은 농지매매사업은 농지구입자금지원사업과는 달리 농지매입 단계와 농지매도단계가 구분되어야 하는데도 농지매입실적과 농지매도실적이 일치하고 있어 농지매입단계와 농지매도단계의 구분이 지나는 장점을

표 2-8 농지매매사업의 실적, 1990-94

| 연도별  | 사업비<br>(A) | 실      적           |                    |                          |     | ha당<br>사업비 |
|------|------------|--------------------|--------------------|--------------------------|-----|------------|
|      |            | 농가호수               | 면   적              | 금 액(B)                   | B/A |            |
|      | 백만원        | 호                  | ha                 | 백만원                      | %   | 만원         |
| 1990 | 93,410     | 4,836<br>(4,008)   | 1,969<br>(1,969)   | 93,408<br>(93,408)       | 100 | 4,743      |
| 1991 | 263,300    | 13,092<br>(10,700) | 5,616<br>(5,616)   | 263,293<br>(263,293)     | 100 | 4,688      |
| 1992 | 315,615    | 14,821<br>(12,379) | 6,687<br>(6,687)   | 315,615<br>(315,615)     | 100 | 4,720      |
| 1993 | 367,918    | 17,464<br>(15,257) | 7,591<br>(7,591)   | 367,901<br>(367,901)     | 100 | 4,847      |
| 1994 | 215,240    | 9,755<br>(8,573)   | 4,354<br>(4,354)   | 215,233<br>(215,233)     | 100 | 4,943      |
| 계    | 1,255,483  | 59,968<br>(50,917) | 26,217<br>(26,217) | 1,255,450<br>(1,255,450) | 100 | 4,789      |

주: (    ) 안은 농지매도 실적임.

잘 살리지 못하고 있다고 볼 수 있다.<sup>15</sup> 1994년말까지 농어촌진흥공사에서 추진한 농지매매사업 관련 모든 매입농지의 지목별 구성을 보면, <표 2-9>에서 보듯이 논이 90.8%로 압도적인 비중을 차지하며, 밭이 7.3%, 과수원이 1.9%를 차지한다.

농어촌진흥공사로부터 농지매매사업의 지원을 받게 된 주된 동기에 대한 조사대상 지원농가들의 반응은 <표 2-10>과 같다. ‘영농규모를 늘려 기계화 영농을 함으로써 농업생산비를 절감하기 위해 농지매입을 하였다’는 농가가 36.5%이고, ‘영농규모 확대로 더 많은 소득을 얻기 위해서 농지매입을 하였다’는 농가가 35.6%로 다수를 차지한 것으로 조사되었다. 농지매매사업의 지원대상 농가들 중 ‘재산증식을 위해 농지매입을 하였다’는 농가가

표 2-9 매입농지의 지목별 구성

단위: ha, %

| 논                | 밭               | 과수원           | 계                 |
|------------------|-----------------|---------------|-------------------|
| 23,812<br>(90.8) | 1,906<br>( 7.3) | 499<br>( 1.9) | 26,217<br>(100.0) |

자료: 농어촌진흥공사(1995).

표 2-10 농지매매사업 신청 동기

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 임차농지<br>의 자경화 | 기계화로<br>생산비<br>절감 | 영농규모<br>확대로<br>소득증대 | 값싼<br>이자로<br>상환가능 | 재산증식 | 기타  |
|-----|-------|---------------|-------------------|---------------------|-------------------|------|-----|
| 인 원 | 337   | 52            | 123               | 120                 | 19                | 15   | 8   |
| 비 율 | 100.0 | 15.4          | 36.5              | 35.6                | 5.6               | 4.5  | 2.4 |

자료: 현지조사 결과(1995).

<sup>15</sup> 농지매매사업에서 농지매입단계와 농지매도단계를 구분하지 못하는 사업추진방식의 문제점에 대해서는 제4장에서 별도로 다룬다.

표 2-11 농지매매사업에 대한 전망

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 잘 될 것 | 지금과 비슷 | 잘 안될 것 | 기 타 |
|-----|-------|-------|--------|--------|-----|
| 인 원 | 336   | 206   | 90     | 31     | 9   |
| 비 율 | 100.0 | 61.3  | 26.8   | 9.2    | 2.7 |

자료: 현지조사 결과(1995).

4.5% 정도로 나타나 농지매매사업 관련 지원자금의 일부가 올바르게 활용되는 경우도 있는 것으로 나타났다. 그러나 전반적으로 농지매매사업 관련 자금의 활용은 건전한 것으로 나타났다.

농지매매사업의 전망에 대한 조사농가들의 인식은 <표 2-11>와 같다. 61.3%의 조사대상 농가들이 농지매매사업이 앞으로도 잘 될 것으로 응답했는데, 이들의 다수는 장기저리자금 지원으로 농지매매사업에 대한 농민들의 수요가 많기 때문이라고 응답하였다.

### 3.2. 농지구입자금지원사업

농지구입자금지원사업은 농사를 짓고 있는 농민이 농사를 그만두고자 하거나 농사를 짓지 않는 사람의 농지를 직접 매입하고자 할 때 필요한 자금을 지원하는 제도이다. 즉 비농가, 轉業 또는 은퇴하고자 하는 자의 농지를 구입하고자 하는 농민후계자 등에게 농지구입자금을 지원함으로써 영농규모의 확대와 경자유전의 원칙을 실현하는 제도이다.

농지구입자금의 지원대상 농가는 당해연도 선정 농민후계자, 상속농지를 구입하는 영농 1자녀, 영농조합법인, 장기임대차하고 있는 간척·개간농지를 매입하는 경작농민, 전업농 육성대상자, 영농복귀자 등이며, 지원대상농지는 농업진흥지역내의 전, 답, 과수원이다.

농지구입자금의 지원한도는 농가의 경우 가구당 3,000만원이며, 영농조합법인은 6,000만원이다. 지원조건은 연리 3%, 2년 거치 8~18년 균등분할 상환으로 되어 있다.

농지구입자금지원사업은 1991년부터 농협으로부터 농어촌진흥공사로 업무가 이관되었다. 그리고 농지구입자금지원사업은 농지매매사업에 비해 지원절차가 복잡한데다가 지원대상자의 선정은 농어촌진흥공사가 담당하고 자금용자는 농협이 담당하는 관계로 업무의 중복과 시간의 소요, 지원금액의 제한 등의 이유로 농가가 농지매매사업을 선호하는 경향이 있어 1994년부터는 농어촌진흥공사의 농지매매사업으로 통합·운영되고 있다.

1988~1993년간 농지구입자금지원사업의 총사업비는 6,580억원이었는데, 1992~93년은 실적이 저조하다. 단위면적당 사업비는 1988년 1 ha당 1,518만원이던 것이 1990년 2,686만원, 1993년 4,729만원으로 급증하였다. 이는 1990년 농어촌진흥공사로 업무가 이관되고 농지매매사업과 동시에 추진되면서 농지구입자금 지원이 실세지가 기준으로 바뀌어서 나타난 현상으로 볼 수 있다.

농어촌진흥공사의 분석에 의하면, 농지구입자금지원사업을 통한 지원대상 농가의 경영규모 확대효과를 직·간접 효과를 모두 포함하여 보면, 1.0ha 미만이 37.7% → 20.9%, 1.5ha 이상은 36.3% → 52.8%로 변화한 것으로 나

표 2-12 농지구입자금지원사업의 실적, 1988-94

| 연도별      |      | 사업비<br>(A)     | 실      적    |              |                |          | ha당<br>사업비  |
|----------|------|----------------|-------------|--------------|----------------|----------|-------------|
|          |      |                | 농가호수        | 면   적        | 금액(B)          | B/A      |             |
| 농협<br>시행 | 1988 | 백만원<br>200,000 | 호<br>33,769 | ha<br>13,135 | 백만원<br>199,428 | %<br>100 | 만원<br>1,518 |
|          | 1989 | 200,000        | 22,993      | 9,959        | 199,428        | 100      | 2,002       |
|          | 1990 | 160,000        | 13,699      | 5,286        | 141,982        | 89       | 2,686       |
|          | 소 계  | 560,000        | 70,461      | 28,380       | 541,258        | 97       | (1,907)     |
| 공사<br>시행 | 1991 | 60,000         | 4,552       | 1,678        | 59,554         | 99       | 3,549       |
|          | 1992 | 15,000         | 904         | 366          | 15,000         | 100      | 4,098       |
|          | 1993 | 55,000         | 2,165       | 893          | 42,233         | 77       | 4,729       |
|          | 소 계  | 130,000        | 7,621       | 2,937        | 116,787        | 90       | (3,976)     |
| 계        |      | 690,000        | 78,082      | 31,317       | 658,045        | 95       | 2,101       |

타났다(표 2-13 참조). 그러나 농지구입 후 영농규모가 여전히 1.0~3.0ha에 불과하여 규모중대 효과가 경쟁력 제고라는 차원의 대규모화로 변화된 것은 아니다. 이러한 점은, 앞에서 이미 지적했듯이, 농지구입자금지원사업은 애초에 중농층 육성 차원에서 추진된 사업이기에 경쟁력 제고 차원의 대규모 농가의 육성과는 그 목적이 달랐음을 반영한다고 볼 수 있다.

농지구입자금지원을 받게 된 주된 동기에 대한 조사대상 지원농가들의 반응은 <표 2-14>와 같다. ‘영농규모를 늘려 기계화 영농을 함으로써 농업 생산비 절감을 위해 농지매입을 하였다’는 농가가 34.5%이고, ‘영농규모 확대로 더 많은 소득을 얻기 위해서 농지구입을 하였다’는 농가가 35.7%로 다수를 차지한 것으로 조사되었다.

농지구입자금지원사업을 농협으로부터 농어촌진흥공사로 이관한 것에 대한 지원대상 농가들의 반응을 보면, ‘잘 한 일이다’라고 응답한 농가가 65.1%로 매우 높는데, 이들 중 다수는 농어촌진흥공사가 복잡한 행정절차를 대신 해 주어 절차가 간소화된 점을 그 이유로 들었다. 그러나 24.1%에 해당하는 농가가 농지구입자금지원사업과 농지매매사업 사이에 별 차이가 없다고 느낀 것은 농어촌진흥공사의 사업 추진방식에 문제가 있음을 나타낸다.<sup>16</sup>

표 2-13 농지구입자 영농규모변화

| 구 분       | 농지구입전 영농규모 |       | 농지구입후 영농규모 |       |
|-----------|------------|-------|------------|-------|
|           | 호          | %     | 호          | %     |
| 0.5ha미만   | 888        | 11.6  | 217        | 2.9   |
| 0.5~1.0ha | 1,988      | 26.1  | 1,374      | 18.0  |
| 1.0~1.5ha | 1,980      | 26.0  | 2,007      | 26.3  |
| 1.5~2.0ha | 1,261      | 16.5  | 1,729      | 22.7  |
| 2.0~3.0ha | 1,178      | 15.5  | 1,746      | 22.9  |
| 3.0ha이상   | 326        | 4.3   | 548        | 7.2   |
| 합 계       | 7,621      | 100.0 | 7,621      | 100.0 |

자료: 농어촌진흥공사 조사자료(1995).

<sup>16</sup> 농지구묘화사업의 추진방식상의 문제에 대해서는 제4장에서 자세히 다룬다.

표 2-14 농지구입자금지원사업 신청 동기

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 임차농지의<br>자경화 | 기계화로<br>생산비<br>절감 | 영농규모<br>확대로<br>소득증대 | 값싼<br>이자로<br>상환가능 | 재산증식 | 기타  |
|-----|-------|--------------|-------------------|---------------------|-------------------|------|-----|
| 인 원 | 84    | 17           | 29                | 30                  | 3                 | 3    | 2   |
| 비 율 | 100.0 | 20.2         | 34.5              | 35.7                | 3.6               | 3.6  | 2.4 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 2-15 농협의 농지구입자금지원사업을 농진공으로 이관한 것에 대한 의견조사

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 잘 한 일이다 | 별 차이 없다 | 잘못한<br>일이다 | 기 타 |
|-----|-------|---------|---------|------------|-----|
| 인 원 | 82    | 54      | 20      | 5          | 4   |
| 비 율 | 100.0 | 65.1    | 24.1    | 6.0        | 4.8 |

자료: 현지조사 결과(1995).

### 3.3. 농지장기임대차사업

농지장기임대차사업은 轉業하고자 하는 일정규모 이하의 농지소유자로부터 장기임차한 농지와 농어촌진흥공사의 소유농지를 전업농육성대상자 또는 영농조합법인에게 장기임대함으로써 영농규모 확대와 안심하고 농사를 지을 수 있도록 보장하며, 轉業하고자 하는 농민도 지원하는 제도이다.

농지장기임대차사업은 농민이 농지를 농어촌진흥공사에 빌려 주는 경우와 반대로 농민이 농어촌진흥공사로부터 농지를 빌리는 두 가지 측면의 사업이다. 농어촌진흥공사에 빌려주는 농지는 轉業 또는 은퇴하고자 하는 농가의 농지 및 1ha 미만의 농지를 소유한 겸업농가의 농지 등이다. 농어촌진흥공사로부터 농지를 빌릴 수 있는 자격은 전업농 육성대상자, 영농조합법인, 영농복귀자 중 쌀을 주작목으로 하는 자이다.

표 2-16 농지장기임대차사업의 실적, 1990-94

| 연도별  | 사업비<br>(A)   | 실      적         |                  |                    |     | 비    고 |
|------|--------------|------------------|------------------|--------------------|-----|--------|
|      |              | 농가호수             | 면적               | 금액(B)              | B/A |        |
| 1990 | 백만원<br>2,000 | 호                | ha               | 백만원                | %   |        |
|      |              | 5                | 3                | 48                 | 2   |        |
| 1991 | 160          | (5)              | (3)              | (48)               |     |        |
|      |              | 14               | 8                | 160                | 100 |        |
| 1992 | 810          | (13)             | (8)              | (160)              |     |        |
|      |              | 65               | 36               | 807                | 100 |        |
| 1993 | 4,091        | (64)             | (36)             | (807)              |     |        |
|      |              | 326              | 180              | 4,029              | 98  |        |
| 1994 | 20,000       | (305)            | (180)            | (4,029)            |     |        |
|      |              | 1,022            | 792              | 19,997             | 100 |        |
|      |              | (929)            | (792)            | (19,997)           |     |        |
|      |              |                  |                  |                    |     |        |
| 계    | 27,061       | 1,432<br>(1,316) | 1,019<br>(1,019) | 25,041<br>(25,041) | 93  |        |

( ) 안은 농민에 대한 임대실적임.

임차료는 시군이 정한 조례로 상한선 범위내에서 해당 지역의 관행임차료 수준 등을 감안하여 농지소유자와 협의하여 결정하여 현금으로 계약하며, 목돈이 필요한 轉業農에게 임차료를 일시지불한다. 임차농민의 입장에서 임차료는 농어촌진흥공사가 농지임대자에게 선지불한 임차료 수준에서 결정하며, 임차료의 납부는 계약연수로 나누어 균등분할하여 당해연도 임차료를 매년 수확 후 납부하도록 되어 있다. 그러나 천재지변, 자연재해 등으로 수확량이 30% 이상 감소하였을 때는 임차료를 감면하도록 되어 있다.

농지장기임대차사업은 농지매매사업에 비해 단위면적당 사업비가 적어서<sup>17</sup> 제한된 예산으로 영농규모확대 효과가 큰 사업이지만, 농민들의

<sup>17</sup> <표 2-8>과 <표 2-16>에서 보듯이 농지매매사업의 단위면적당 사업비는 농지장기임대차사업간의 단위면적당 사업비의 거의 2배이다. 물론 농지장기임대차사업은 대부분 10년간의 사업이지만 농지매매사업은 20년간의 사업이란 점을 고려하여 사업기간을 20년간으로 하면 농지매매사업과 농지장기임대차사업 사이의



표 2-17 농지장기임대차사업의 실적, 1990-94

| 연 도  | 수혜농가호수 기준    |       | 사업면적 기준      |       | 사업비 기준       |       |
|------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|
|      | 총실적<br>대비 비율 | 증가지수  | 총실적<br>대비 비율 | 증가지수  | 총실적<br>대비 비율 | 증가지수  |
| 1990 | 0.3          | 8     | 0.3          | 8     | 0.2          | 6     |
| 1991 | 1.0          | 22    | 0.8          | 22    | 0.6          | 20    |
| 1992 | 24.5         | 100   | 3.5          | 100   | 3.2          | 100   |
| 1993 | 22.8         | 502   | 17.7         | 500   | 16.1         | 499   |
| 1994 | 71.4         | 1,572 | 77.7         | 2,200 | 79.9         | 2,478 |
| 계    | 100.0        |       | 100.0        |       | 100.0        |       |

주: 증가지수 1992=100 기준.

소극적 요구 등으로 인하여 그 실적이 미미하다. 이는 아직까지 농민의 농지소유의식이 매우 강한 것을 반영한다고 볼 수 있다. 이 사업의 비율은 전체 농지규모화사업비의 1.3%에 불과하다.

전체 농지규모화사업에서 농지장기임대차사업이 차지하는 비중은 낮지만, <표 2-17>에서처럼 1992년 이후 농지장기임대차사업실적이 급증하는 추세이다.

<표 2-18>에서처럼 농지장기임대차사업 지원농가가 다른 농지규모화사업 지원농가들보다 상대적으로 영농후계자 보유 비율이 높은 것으로 조사되었다. 이는 영농의지가 강한 농가들이 농지장기임대차를 통한 경영규모 확대 의지가 강한 것으로 해석가능하다. 실제 현지조사에 의하면, 농지장기임대차사업에 참여한 농가들의 경영규모가 농지매매사업 등 다른 농지규모화사업에 참여한 농가들에 비해 큰 것으로 조사되었다.<sup>18</sup>

농지장기임대차사업에 참여한 동기를 묻는 설문에 대한 조사대상 농가들의 반응을 보면, ‘매입할 농지가 없어서 농지장기임대차사업을 신청했다’는

단위면적당 사업비의 차이는 거의 없는 것으로 해석 가능하다.

<sup>18</sup> 이 점은 제3장에서 자세히 다룬다.

표 2-18 농지규모화사업지원 유형별 영농후계자 유무

단위: 호, %

| 구 분   | 전 체      | 있다        | 없다        | 생각중이다     | 기 타      |
|-------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| 농지매매  | 333(100) | 103(30.9) | 140(42)   | 75(22.5)  | 15( 4.5) |
| 농지구입  | 84(100)  | 25(29.8)  | 35(41.7)  | 19(22.6)  | 5(6)     |
| 장기임대차 | 59(100)  | 23(39)    | 27(46)    | 9(15.3)   | 0( 0.0)  |
| 교환·분합 | 53(100)  | 19(35.8)  | 22(41.5)  | 10(18.9)  | 2( 3.8)  |
| 계     | 529(100) | 170(32.1) | 224(42.3) | 113(21.4) | 22( 4.2) |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 2-19 농지장기임대차사업 신청 동기

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 농지매입<br>여력이<br>없어서 | 구입보다<br>임차가<br>유리하여 | 매입할<br>농지가<br>없어서 | 농지매매<br>사업<br>지원대상<br>이 못되어 | 농진공이<br>권해서 | 기타  |
|-----|-------|--------------------|---------------------|-------------------|-----------------------------|-------------|-----|
| 인 원 | 60    | 17                 | 13                  | 18                | 6                           | 4           | 2   |
| 비 율 | 100.0 | 28.3               | 21.7                | 30.0              | 10.0                        | 6.7         | 3.3 |

자료: 현지조사 결과(1995).

비율이 30.0%로 가장 높으며, ‘농지매입여력이 없어서 농지장기임대차사업을 신청했다’는 농가의 비율이 28.3%, ‘농지매입보다 농지임차가 유리해서 농지장기임대차사업을 신청했다’는 농가의 비율이 21.7%로 나타났다. ‘매입할 농지가 없어서 농지장기임대차사업을 신청했다’는 비율이 30.0%, ‘농지매매사업지원대상이 되지 못해서’는 비율이 10.0%로 조사된 것이 특기할 만하다. 이는 제4장에서 자세히 다루겠지만, 현실적으로 농가들이 매입하려고 해도 매입할 농지가 없다는 점과 경영규모가 5ha를 넘어 농지매매사업 지원을 받지 못하게 된 점을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

농지장기임대차의 전망에 대한 지원대상농민들의 의견을 살펴보면, <표 2-20>에서처럼 ‘잘될 것이다’라고 전망한 농가가 53.3%, ‘지금과 비슷할 것

표 2-20 농지장기임대차사업에 대한 전망

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 잘 될 것이다 | 지금과 비슷할 것이다 | 잘 되지 않을 것이다 | 기 타 |
|-----|-------|---------|-------------|-------------|-----|
| 인 원 | 60    | 32      | 23          | 5           | 0   |
| 비 율 | 100.0 | 53.3    | 38.3        | 8.3         | 0.0 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 2-21 농지임차기간에 대한 조사농민들의 의견

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 1년  | 2년  | 3-5년 | 6-10년 | 11년 이상 |
|-----|-------|-----|-----|------|-------|--------|
| 인 원 | 59    | 0   | 1   | 8    | 40    | 10     |
| 비 율 | 100.0 | 0.0 | 1.7 | 13.6 | 67.8  | 16.9   |

자료: 현지조사 결과(1995).

이다'라고 전망한 농가가 38.3%로 나타났고, '잘 되지 않을 것이다'라고 전망한 농가는 8.3%에 불과한 것으로 나타났다.

한편 농지장기임대차사업에 참여한 경우 농지임차기간은 대개 10년인데, 바람직한 농지임차기간에 대한 농지장기임대차 지원농가들의 의견을 살펴보면, 6~10년이 67.8%로 압도적으로 높은 비율을 나타낸다. 11년 이상의 장기간을 주장하는 농가도 16.9%로 나타난다. 상당수 농민들은 10년 이상의 장기간이 한편으로는 농업경영의 안정을 가져다줄 수도 있는 측면이 있지만, 다른 한편으로는 영농형태가 급변하는 상황에서 경작농민이 능동적으로 대응하지 못하는 문제도 있다는 생각을 하고 있는 것으로 조사되었다.

### 3.4. 농지교환·분합사업

농지교환·분합사업은 영농의 편리와 농업의 생산성 향상을 위하여 여러

곳에 분산되어 있는 농지를 농가단위로 한 곳에 모으는 농지교환·분합에 대하여 기술과 자금을 지원하여 주는 제도이다.

농지교환·분합사업은 농어촌진흥공사가 주관하여 시행하는 농지교환·분합사업과 농민 상호간에 행하는 농지교환·분합사업의 2가지가 있다.

농어촌진흥공사에서 시행하는 농지교환·분합사업은 농지소유자 2인 이상이 일정 구역내에서 토지소유자 2/3 이상의 동의를 얻어 농어촌진흥공사 해당 군지부에 신청하였을 때 추진하는 사업이다. 대상지역은 농업진흥지역내에 있는 농지일 것이 첫째 조건이고, 농업진흥지역이 아닌 경우 농업진흥지역과 연결한 지역으로서 농업진흥지역내 농지의 집단화를 위하여 사업 구역에 편입하는 것이 타당하다고 인정되는 경지정리가 완료된 지역, 대단위 간척지역, 농지확대개발사업에 의한 개간지역, 기타 수리시설이 완비된 지역 등의 요건을 구비한 농지로 한정하고 있다.

농민 상호간의 농지교환·분합사업은 자경농민이 농지를 교환·분합하고자 할 때 신청서를 농어촌진흥공사 군지부에 제출하면 소요자금을 지원하는 사업이다. 이 경우 사업지원대상농민의 자격은 교환·분합 당사자의 일방이 자경농민이어야 한다.

사업비의 지원범위는 농지교환분합에 따른 농지가격차액 등의 청산금에 한정하고, 지원조건에서 이자율은 연리 3%로 하여 균등분할상환하고, 상환

표 2-22 농지교환·분합사업의 실적, 1991-94

| 연도별  | 사업비<br>(A) | 실                      적 |     |       |     | ha당<br>사업비 |
|------|------------|--------------------------|-----|-------|-----|------------|
|      |            | 농가호수                     | 면적  | 금액(B) | B/A |            |
|      | 백만원        | 호                        | ha  | 백만원   | %   | 만원         |
| 1991 | 10,000     | 168                      | 50  | 337   | 3   | 674        |
| 1992 | 160        | 71                       | 18  | 156   | 98  | 867        |
| 1993 | 991        | 422                      | 120 | 958   | 97  | 798        |
| 1994 | 3,000      | 1,007                    | 248 | 2,927 | 98  | 1,180      |
| 계    | 14,151     | 1,668                    | 436 | 4,378 | 31  | 1,004      |

기간은 지원받는 자와 협의하여 5년 이상 10년 이내에서 결정한다.

농지교환·분합사업은 소유권 이전과 등기 등에 의하여 취득세 및 등록세 그리고 등기비용 등 부대비용이 발생하게 되어 사업추진에 상당한 애로가 되고 있는데, 농지교환·분합을 촉진하기 위한 조치로 취득세와 등록세를 전액 감면하고 농민 상호간의 교환·분합에 대한 등기비용은 농어촌진흥공사가 부담하도록 되어 있다.

농지교환·분합사업은 농지의 집단화와 직결된 사업으로서 규모화의 효과에 큰 영향을 미치지만, 사업의 실적이 미미하다. 전체사업비의 0.2%에 불과하다. 농지교환·분합사업은 그 고유 목적이 영농규모 확대에 있는 것이 아니라 농지집단화에 있기 때문에 단위면적당 사업비는 농지매매사업과 농지장기임대차사업에 비해 매우 적은 규모이다.

전체 농지규모화사업에서 농지교환·분합사업이 차지하는 비중은 낮지만, <표 2-23>에서처럼 1992년 이후 농지교환·분합사업실적이 급증하는 추세이다.

농지교환·분합사업에 참여한 동기에 대한 조사대상 지원농가의 의견을 보면, <표 2-24>에서처럼 여기저기 흩어져 있는 농지를 한 데 모아 영농불편을 줄이기 위한 것이 86.8%로 압도적으로 높은 비율을 나타낸다.

표 2-23 농지교환·분합사업의 실적, 1991-94

| 연 도  | 수해농가호수 기준 |       | 사업면적 기준   |       | 사업비 기준    |       |
|------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
|      | 총실적 대비 비율 | 증가지수  | 총실적 대비 비율 | 증가지수  | 총실적 대비 비율 | 증가지수  |
| 1991 | 10.1      | 237   | 11.5      | 278   | 7.7       | 216   |
| 1992 | 4.3       | 100   | 4.1       | 100   | 3.6       | 100   |
| 1993 | 25.3      | 594   | 27.5      | 667   | 21.9      | 614   |
| 1994 | 60.4      | 1,418 | 56.9      | 1,378 | 66.9      | 1,876 |
| 계    | 100.0     |       | 100.0     |       | 100.0     |       |

주: 증가지수는 1992=100 기준임.

농지교환·분합사업의 전망에 대한 조사대상 지원농가의 의견을 살펴보면, <표 2-25>에서 보듯이 농지매매사업, 농지장기임대차사업 등 다른 농지규모화사업에 대한 전망에서보다 '잘되지 않을 것이다'의 비율이 약간 높게 나타났다. 이는 농지교환·분합사업이 농지의 집단화 등의 차원에서 매우 필요한 사업이지만, 농민들이 꺼리고 있다는 점을 잘 나타낸다.

표 2-24 농지교환·분합사업에 참여한 동기

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 분산된<br>농지집단화 | 세제혜택<br>융자조건이<br>유리해서 | 상대방의<br>농지가 좋아서 | 농진공이<br>권해서 | 기타  |
|-----|-------|--------------|-----------------------|-----------------|-------------|-----|
| 인 원 | 53    | 46           | 2                     | 2               | 2           | 1   |
| 비 율 | 100.0 | 86.8         | 3.8                   | 3.8             | 3.8         | 1.9 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 2-25 농지교환·분합사업에 대한 전망

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 잘 될<br>것이다 | 지금과<br>비슷할 것이다 | 잘되지<br>않을 것이다 | 기 타 |
|-----|-------|------------|----------------|---------------|-----|
| 인 원 | 52    | 29         | 9              | 12            | 2   |
| 비 율 | 100.0 | 55.8       | 17.3           | 23.1          | 3.8 |

자료: 현지조사 결과(1995).

## 제 3 장

# 농지규모화사업의 효과 분석

### 1. 영농규모 확대 효과

농가전체의 농가 호당 영농규모의 확대는 <표 3-1>에서 보듯이 매우 완만한 속도로 이루어져 왔다. 최근까지의 호당경지면적 추이를 보면, 1965년 0.90ha, 1975년 0.94ha 1985년 1.11ha, 1990년 1.19ha로 그 영세성을 극복하지 못하고 있다. 1994년말 기준 호당경지규모도 1.30ha에 불과하다.

표 3-1 호당 경지면적 추이

| 연 도  | 경지면적(천ha) | 농가호수(천호) | 호당경지면적(ha) |
|------|-----------|----------|------------|
| 1965 | 2,256     | 2,507    | 0.900      |
| 1970 | 2,298     | 2,483    | 0.925      |
| 1975 | 2,240     | 2,379    | 0.941      |
| 1980 | 2,196     | 2,155    | 1.018      |
| 1985 | 2,144     | 1,926    | 1.113      |
| 1990 | 2,109     | 1,767    | 1.194      |
| 1992 | 2,070     | 1,641    | 1.261      |
| 1993 | 2,055     | 1,592    | 1.290      |
| 1994 | 2,033     | 1,558    | 1.304      |

자료: 농림수산부, 「농림수산물요통계」, 1994.

1994년말까지 농어촌진흥공사에서 추진한 농지규모화사업 관련 지원농가의 호당 경지규모의 변화를 보면, <표 3-2>에서 보듯이 농지매매사업 지원농가의 경우 지원 전 2.17ha이던 것이 지원 후 3.10ha로 증가한 것으로 나타났다. 그리고 농지매매사업의 지원대상 농가의 호당 수혜면적(사업지원면적)은 0.78ha(2,360평)으로 나타났다.<sup>19</sup>

또한 <표 3-3>에서 보듯이 농지장기임대차사업 지원농가의 경우 지원 전 영농규모가 2.16ha이던 것이 지원 후 3.19ha로 증가한 것으로 나타났다. 농지장기임대차사업의 지원대상 농가의 호당 수혜면적(사업지원면적)은 0.65ha(1,966평)로 나타났다.

표 3-2 농지매매사업 지원 농가의 영농규모 변화

단위: ha

| 구 분  | 지원전 면적 |      | 지원후 면적 |      | 증가 면적 |      | 사업지원<br>면 적 |
|------|--------|------|--------|------|-------|------|-------------|
|      | 소유면적   | 영농규모 | 소유면적   | 영농규모 | 소유면적  | 영농규모 |             |
| 호당평균 | 1.34   | 2.17 | 2.18   | 3.10 | 0.84  | 0.93 | 0.78        |

자료: 농어촌진흥공사 조사자료(1995).

표 3-3 농지장기임대차사업 지원 농가의 영농규모 변화

단위: ha

| 구 분  | 지원전 면적 |      | 지원후 면적 |      | 증가 면적 |      | 사업지원<br>면 적 |
|------|--------|------|--------|------|-------|------|-------------|
|      | 소유면적   | 영농규모 | 소유면적   | 영농규모 | 소유면적  | 영농규모 |             |
| 호당평균 | 1.32   | 2.16 | 1.56   | 3.19 | 0.24  | 1.03 | 0.65        |

자료: 농어촌진흥공사 조사자료(1995).

<sup>19</sup> 제2장의 <표 2-1>에 의하면, 1990-94년까지의 농지매매사업의 수혜농가의 호당 수혜면적은 1,312평에 불과한 것으로 나타나는데, 이는 지원건수별로 조사된 것이기 때문이다. 실제 농지매매사업 관련 지원대상 농가들은 1회 이상 지원받은 경우가 많다.



현지조사결과에 의하면, <표 3-4>에서 보듯이, 지원 전과 지원 후를 비교할 경우 농지소유면적과 경영면적 모두 거의 2배로 증가한 것으로 나타났다. 수해농가의 지원 전의 호당 농지소유면적은 5,066평(1.67ha)이던 것이 지원 후에는 9,179평(3.03ha)으로 증가하여 호당 농지소유면적이 무려 4,113평(1.36ha)이나 증대한 것으로 조사되었다.

이러한 농지소유면적의 증대는 <표 3-5>에서 보듯이 농지매매사업 관련 지원면적이 호당평균 3,693평(1.22ha)이나 된다는 사실을 반영한다고 볼 수 있다. 호당 경영규모는 지원 전 8,979평(2.97ha)이던 것이 지원 후에 13,626평(4.50ha)으로 증가하여 호당 영농규모가 4,647평(1.54ha)이나 증대

표 3-4 지원농가의 영농규모 변화(전체조사대상 농가 기준)

단위: ha, 평

| 구 분     | 지원전 면적        |               | 지원후 면적        |                | 증가 면적         |               | 사업지원<br>면 적    |
|---------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
|         | 소유면적          | 영농규모          | 소유면적          | 영농규모           | 소유면적          | 영농규모          |                |
| 논       | 1.24<br>3,742 | 2.33<br>7,036 | 2.49<br>7,540 | 3.74<br>11,299 | 1.26<br>3,798 | 1.41<br>4,263 | 1.53<br>4,640  |
| 논 + 밭   | 1.54<br>4,666 | 2.82<br>8,522 | 2.87<br>8,686 | 4.31<br>13,028 | 1.33<br>4,020 | 1.49<br>4,506 | 1.59<br>4,803  |
| 논+밭+과수원 | 1.67<br>5,066 | 2.97<br>8,979 | 3.03<br>9,179 | 4.50<br>13,626 | 1.36<br>4,113 | 1.54<br>4,647 | 1.60<br>4,855* |

\* 논(4,640) + 밭(163) + 과수원(53).

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-5 농지규모화사업 관련 호당 평균지원면적(전체조사대상 농가 기준)

단위: 평

| 구 분        | 논     | 밭   | 과수원 | 합 계   |
|------------|-------|-----|-----|-------|
| 농지매매사업관련면적 | 3,573 | 99  | 22  | 3,693 |
| 구입자금사업관련면적 | 344   | 4   | 2   | 350   |
| 장기임대사업관련면적 | 767   | 62  | 29  | 857   |
| 교환분합사업관련면적 | - 43  | - 2 | 0   | - 45  |
| 계          | 4,640 | 163 | 53  | 4,855 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-6 농지구입자금지원사업 조사대상 농가의 농지구묘화사업 관련 호당 평균지원면적

단위: 평

| 구 분        | 논     | 밭  | 과수원 | 합 계   |
|------------|-------|----|-----|-------|
| 농지매매사업관련면적 | 2,217 | 29 | 0   | 2,246 |
| 구입자금사업관련면적 | 1,243 | 26 | 0   | 1,269 |
| 장기임대사업관련면적 | 582   | 0  | 0   | 582   |
| 교환분합사업관련면적 | - 135 | 0  | 0   | - 135 |
| 계          | 3,907 | 55 | 0   | 3,962 |

자료: 현지조사 결과(1995).

한 것으로 조사되었다.

본 조사에서 농지구묘화사업의 지원실적이 매우 높게 나타난 것은 우선 농지매매사업, 농지구입자금지원사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업 등 네 가지 사업이 중복되어 지원받은 농지구묘화사업관련 총수혜면적을 조사하였기 때문이며, 또한 1995년부터 쌀 전업농 위주로 농지구묘화사업의 지원이 이루어지고 있어 현황 파악을 위해 쌀 전업농으로 선정된 농가들을 조사대상자에 많이 포함시켰고, 게다가 1995년 지원면적이 포함되었기 때문이다.<sup>20</sup>

<표 3-6>에서와 같이 농지구입자금지원사업에 참여한 농가들은 거의 대부분 농지매매사업을 지원받은 경험이 있는 농가들이다. 즉 과거 농지구입자금지원사업을 지원받은 농가들의 농지구입자금지원사업 관련 사업지원면적은 호당 1,269평인데,<sup>21</sup> 그 이후 농지매매사업과 관련하여 호당 2,217

<sup>20</sup> <표 2-1>에 의하면, 농지구입자금지원대상 농가가 중복지원을 받지 않은 것으로 보면 농지구입자금지원사업의 수혜농가의 호당 수혜면적은 1,203평으로 나타났다. 이번 농가조사에서는 농지구입자금지원대상 농가가 농지매매사업지원대상 농가와 중복되는 경우가 많으며, 농지장기임대차사업의 지원대상 농가는 거의 대부분 농지매매사업지원대상 농가와 중복되는 것으로 나타났다. 그리고 본 조사에서는 여러 형태의 지원을 중복적으로 지원받은 가능성이 높은 쌀전업농을 조사대상에 많이 포함시켰다. 쌀전업농에 해당하는 농가들은 대부분 여러번 지원받은 농가이면서 1995년 상당히 큰 규모의 지원을 받은 것으로 나타났다.

<sup>21</sup> 지원받은 농가들이 호당 평균 1,269평을 지원받은 것으로 조사된 것은 농여촌진

평의 지원을 받게 되어 호당평균수혜면적이 3,962평(1.31ha)인 것으로 조사되었다.

농지장기임대차사업에 참여한 농가의 경우도 <표 3-7>에서와 같이 거의 대부분 농지매매사업을 지원받은 경험이 있는 농가들로 조사되었다. 그리고 농지장기임대차사업에 참여한 농가들의 농지장기임대차사업 관련 지원면적은 호당 3,176평인데,<sup>22</sup> 농지매매사업 관련지원면적도 호당 2,409평이나 되어 총 농지규모화사업 관련 지원면적이 호당평균 6,288평(2.08ha)인 것으로 조사되었다. 즉 농지장기임대차사업에 참여한 농가의 농지규모화사업관련 총지원면적은 매우 큰 것으로 조사되었다.<sup>23</sup>

표 3-7 농지장기임대차사업 조사대상 농가의 농지규모화사업 관련 호당 평균지원면적

단위: 평

| 구 분        | 논     | 밭   | 과수원 | 합 계   |
|------------|-------|-----|-----|-------|
| 농지매매사업관련면적 | 2,409 | 129 | 0   | 2,538 |
| 구입자금사업관련면적 | 239   | 0   | 14  | 253   |
| 장기임대사업관련면적 | 3,176 | 159 | 242 | 3,577 |
| 교환분합사업관련면적 | - 75  | - 5 | 0   | - 80  |
| 계          | 5,749 | 283 | 256 | 6,288 |

자료: 현지조사 결과(1995).

홍공사의 자료에 의한 농지구입자금지원사업의 사업지원면적 호당평균 1,203평과 큰 차이가 없을 정도로 현실을 잘 반영한다고 볼 수 있다. 농지구입자금지원사업은 동일 농가에 대한 중복지원이 거의 없어 조사대상 수혜농가의 호당평균지원면적이 지원건수별 평균면적으로 나타내는 농어촌진흥공사의 자료와 차이가 거의 없는 것으로 이해된다.

<sup>22</sup> 농어촌진흥공사의 자료에 의하면(<표 3-1> 참조), 1994년까지 농지장기임대차사업에 참여한 농가들의 농지장기임대차사업 관련 호당 평균지원면적이 1,966평인데, 본 연구의 조사결과는 3,176평으로 높게 조사되었다.

<sup>23</sup> 농지장기임대차사업에 참여한 농가의 농지규모화사업 관련 면적이 많은 점에 대해서는 뒤에서 다시 다룬다.

<표 3-8>에서와 같이 농지교환·분합사업에 참여한 농가의 경우도 농지 장기임대차사업에 참여한 농가들과 마찬가지로 거의 대부분 농가들이 이미 상당규모의 농지매매사업 관련 지원을 받은 경험이 있는 것으로 조사되었다. 농지교환·분합사업에 참여한 농가의 호당평균 농지매매사업 관련 지원 면적은 농지매매사업에 참여한 농가의 지원면적 4,271평(1.41ha)보다는 적으나 3,687평(1.22ha)으로 매우 큰 규모이다. 이는 농지교환·분합사업이 부진하자 농어촌진흥공사가 이미 농지매매사업 관련 지원을 받은 농가들에게 농지교환·분합사업을 적극적으로 권유하고 있다는 현실을 잘 반영한다.

한편 농지규모화사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 농지매매사업에 참여한 농가들의 사업지원면적을 보면, <표 3-9>와 같이 호당평균 4,885평(1.61ha)으로 조사되었다. 농지장기임대차사업에 참여한 농가의 농지장기임

표 3-8 농지교환·분합사업 조사대상 농가의 농지규모화사업 관련 호당 평균지원면적

단위: 평

| 구 분        | 논     | 밭   | 과수원 | 합 계   |
|------------|-------|-----|-----|-------|
| 농지매매사업관련면적 | 3,471 | 122 | 94  | 3,687 |
| 구입자금사업관련면적 | 168   | 0   | 0   | 168   |
| 장기임대사업관련면적 | 753   | 38  | 0   | 791   |
| 교환분합사업관련면적 | - 139 | - 5 | 0   | - 144 |
| 계          | 4,253 | 155 | 94  | 4,502 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-9 농지매매사업 조사대상 농가의 농지규모화사업 관련 호당 평균지원면적

단위: 평

| 구 분        | 논     | 밭   | 과수원 | 합 계   |
|------------|-------|-----|-----|-------|
| 농지매매사업관련면적 | 4,143 | 107 | 20  | 4,271 |
| 구입자금사업관련면적 | 161   | 0   | 0   | 161   |
| 장기임대사업관련면적 | 386   | 64  | 3   | 453   |
| 교환분합사업관련면적 | 1     | - 1 | 0   | 0     |
| 계          | 4,691 | 170 | 23  | 4,885 |

자료: 현지조사 결과(1995).

대차사업 관련 호당평균 지원면적은 3,176평인데 반하여 농지매매사업에 참여한 농가들의 농지장기임대차사업 관련 호당평균 지원면적은 386평에 불과한 것으로 조사되어 농지장기임대차사업이 아직도 매우 부진함을 간접적으로 알 수 있다.

여러 가지 사업을 중복해서 지원받은 것을 전제로 사업지원 형태별 조사 대상 농가들의 호당평균 지원면적을 살펴보면 <표 3-10>과 같다. 농지구입자금지원사업에 참여한 농가들은 호당수혜면적이 3,962평인데 농지매매사업은 4,885평이며 농지장기임대차사업에 참여한 농가들은 6,288평이나 된다. 즉 농지장기임대차사업 관련 수혜농가들이 농지구묘화사업 관련 지원을 가장 많이 받은 것으로 조사되었으며, 농지구입자금지원사업 관련 지원을 받은 농가들이 농지구묘화사업 관련 지원을 가장 적게 받은 것으로 조사되었다. 이러한 사실은 앞에서 이미 지적했듯, 농지매매사업과 관련하여 이미 상당한 지원을 받은 경험이 있는 농가들이 경영규모 확대 차원에서 추가적으로 농지장기임대차사업에 참여하였음을 반영한다고 볼 수 있다.<sup>24</sup>

표 3-10 사업지원 형태별 호당 농지구묘화사업 관련 평균지원면적(사업별 조사대상 농가기준)  
단위: 평

| 구 분        | 논     | 밭   | 과수원 | 합 계   |
|------------|-------|-----|-----|-------|
| 농지매매사업조사농가 | 4,691 | 170 | 23  | 4,885 |
| 구입자금사업조사농가 | 3,907 | 55  | 0   | 3,962 |
| 장기임대사업조사농가 | 5,749 | 283 | 256 | 6,288 |
| 교환분합사업조사농가 | 4,253 | 155 | 94  | 4,502 |
| 전체 조사농가    | 4,640 | 163 | 53  | 4,855 |

자료: 현지조사 결과(1995).

<sup>24</sup> 다시 다루겠지만, 농지장기임대차사업에 참여한 농가들이 이미 상당규모의 농지매매사업 관련 지원을 받은 후 농지장기임대차사업에 참여하게 된다는 사실은 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업 등 모든 농지구묘화사업이 동시에 추진되는 것이 아니라 농지매매사업이 일정 수준 진전된 이후에 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업이 활성화될 수 있다는 가설을 설정할 수 있게 한다.

위와 같은 사실은 <표 3-11>에서 보듯이 농지규모화사업의 지원 형태별 사업지원 전과 후의 농지소유 및 경영면적을 살펴보면 더욱 잘 나타난다. 즉 농지장기임대차사업에 참여한 농가들의 경우 농지소유규모와 경영규모가 큰 것으로 나타났으며, 영농규모 확대와 큰 관련이 없는 농지교환·분합 사업에 참여한 농가들의 농지소유규모와 경영규모가 상대적으로 큰 것으로 조사되었다.

농지장기임대차사업 지원대상 농가들의 지원 전의 농지소유규모와 영농규모가 다른 농가들에 비해 상대적으로 큰 것으로 조사되었다. 앞에서 밝혔듯이 농지장기임대차사업에 참여한 농가들은 이미 농지매매사업 등의 지원도 많이 받아서, 장기임대차사업에 참여하기 전 영농규모와 농지소유규모가 다른 농가들보다 크기 때문에 농지장기임대차사업에 대한 참여 의

표 3-11 사업지원 형태별 사업지원 전후의 농지소유 및 경영면적

단위: 평

| 구 분     | 지원전 면적 |        | 지원후 면적 |        | 증가 면적 |       |
|---------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
|         | 소유면적   | 영농규모   | 소유면적   | 영농규모   | 소유면적  | 영농규모  |
| 농 지 매 매 | 4,888  | 8,660  | 9,009  | 13,132 | 4,121 | 4,472 |
| 농 지 구 입 | 5,164  | 8,835  | 8,699  | 13,098 | 3,535 | 4,263 |
| 장 기 임 대 | 5,744  | 11,771 | 9,402  | 16,847 | 3,658 | 5,076 |
| 교환·분합   | 5,270  | 8,076  | 10,781 | 13,963 | 5,511 | 5,887 |
| 계       | 5,066  | 8,976  | 9,179  | 13,625 | 4,113 | 4,646 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-12 농지매도자 농지소유규모

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체    | 0.5ha미만 | 0.5~1.0 | 1.0~1.5 | 1.5~2.0 | 2.0~3.0 | 3.0이상 |
|-----|--------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| 인 원 | 59,968 | 36,954  | 14,396  | 4,623   | 2,112   | 1,305   | 578   |
| 비 율 | 100.0  | 61.6    | 24.0    | 7.7     | 3.5     | 2.2     | 1.0   |

자료: 농어촌진흥공사 조사자료(1995).

사가 다른 농가들에 비해 상대적으로 강함을 반영한다고 볼 수 있다. 농지 규모화사업 중 농지의 경영규모 확대와 무관한 사업인 농지교환·분합사업 지원대상 농가의 농지소유면적과 경영면적이 크게 늘어난 것으로 나타난 것은 농지교환·분합사업에 참여한 농가들이 농지매매사업의 지원을 많이 받은 농가임을 반영한다. 현지조사에 의하면, 농지교환·분합사업은 농민들이 필요로 하기는 하지만 현실적으로 힘든 것으로 나타났다.<sup>25</sup> 학계나 정책 당국에서 농지교환·분합사업의 중요성을 강조하자 농지규모화사업 담당 기관인 농어촌진흥공사가 농지교환·분합사업과 관련된 사업실적을 높이기 위하여 수혜농가들이 ‘고맙게’ 생각하는 농지매매사업의 지원을 해 줄 때<sup>26</sup> 농지교환·분합사업을 권유하는 경우가 많다는 현실을 반영하는 측면도 있다. 또한 농지교환·분합사업 수혜 농가가 여러번의 농지매매사업 관련 지원을 받은 농가라는 점은 농지매매사업 지원과 관련하여 농어촌진흥공사를 자주 방문하게 된 농민이 농지규모화사업에는 농지교환·분합사업이란 것도 있으며, 농지교환·분합사업이 농민에게 매우 도움이 되는 사업이란 것도 알게 된다는 측면도 간과해서는 안된다. 현지조사과정에서 드러난 바에 의하면, 농지규모화사업 관련 지원을 받은 경험이 있는 농민들 중에도 아직까지 농지교환·분합사업의 존재 자체를 모르는 농민이 있을 정도로 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업에 대한 홍보부족 문제는 심각한 상태였다.

한편 1994년말까지 농어촌진흥공사가 실시한 농지매매사업을 중심으로 농지매도자의 농지소유규모를 살펴보면, 61.6%가 0.5ha 미만으로 되어 있고, 0.5~1.0ha 미만은 24.0%로 농지소유규모가 영세할수록 매도 비율이 높아, 농지매매사업의 농지규모확대효과가 클 것으로 나타났다.

<sup>25</sup> 농지교환·분합사업이 잘 이루어지지 않는 이유에 대해서는 제4장에서 자세히 다룬다.

<sup>26</sup> 제4장에서 자세히 다루겠지만, 농민들은 농지규모화사업 중 농지매매사업을 가장 선호하고 있으며, 농지매매사업에 대해 매우 ‘고맙게’ 생각하는 것으로 조사되었다.

## 2. 농지집단화 효과

농지집단화는 농지의 경영규모의 확대와는 다른 차원에서 기계이용의 효율성 제고, 작업상의 노동절감 등 농업생산비 절감에 큰 영향을 미친다. 농지규모화사업 중 농지집단화 효과를 가장 잘 보여줄 수 있는 사업은 농지교환·분합사업이다.<sup>27)</sup> 기존경작지와 원거리에 있는 농지를 지근거리에 있는 농지와 교환하는 농지교환·분합사업을 통해 통작거리가 단축됨으로써 노동력 및 기계의 이동비용을 절감할 수 있다. 현지조사에서도, 농지교환·분합사업에 참여한 농가에 대해서 농지교환·분합사업으로 농사짓기에 가장 편리해진 점에 대한 의견을 살펴보면, <표 3-13>에서처럼 ‘농기계작업 능률이 향상되었다’고 생각하는 농가의 비율이 47.1%, ‘통작거리 단축 효과가 크다’고 생각하는 농가의 비율이 33.3%, ‘노동력이 절감되었다’고 생각하는 농가의 비율이 15.7%로 나타나듯이 농지교환·분합사업의 효과는 통작거리 단축, 농기계이용의 효율화, 노동력 절감이 주된 것이라 할 수 있다.

표 3-13 농지교환·분합사업으로 편리해진 것

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 농기계 효율화 | 통작거리 감축 | 노동력 절감 | 기 타 |
|-----|-------|---------|---------|--------|-----|
| 인 원 | 51    | 24      | 17      | 8      | 2   |
| 비 율 | 100.0 | 47.1    | 33.3    | 15.7   | 3.9 |

자료: 현지조사 결과(1995).

<sup>27)</sup> 그러나 궁극적으로 기계의 효율적 이용을 가능하게 하기 위해서는 분산된 여러 필지의 농지를 인접거리로 모으는 것 이외에 대규모 단일 필지로 기반정비사업을 추진해야 한다. 즉 사전환지제도를 결합한 대구광역시정리사업이 농지집단화효과가 가장 큰 사업이다. 대구광역시정리사업은 농지규모화사업과 상호 보완적인 차원에서 추진되어야 할 사업이지만, 각자 추진방법상 별도로 이루어질 사업으로서 농지규모화사업과는 다른 차원에서 검토되어야 한다.



농지집단화 효과를 잘 나타낼 수 있는 대표적인 농지규모화사업은 농지교환·분합사업이지만, 현실적으로는 다양한 이유로 인하여 농지교환·분합사업이 매우 부진하여 농지규모화사업에서 차지하는 비중이 낮아 농지규모화사업의 농지집단화 효과를 평가하기 힘들다. 그러나 농지규모화사업의 농지집단화 효과를 다룰 때 농지교환·분합사업만을 대상으로 삼아서는 곤란하다. 왜냐하면 주된 내용을 이루는 농지매매사업과 농지장기임대차사업도 농지의 집단화 효과를 잘 나타내고 있기 때문이다. 농지매매사업과 농지장기임대차사업을 추진할 경우에 농지집단화 효과를 염두에 두고 추진해야 함을 간과해서는 안된다.

현지조사에 의하면, 이러한 농지집단화 효과가 농지매매사업과 농지장기임대차사업에서도 잘 나타나는 것으로 조사되었다. 농지규모화사업 중 농지집단화 효과가 가장 잘 나타나는 것은 농지교환·분합사업이지만, 농지매매사업, 농지장기임대차사업 등 모든 농지규모화사업에서 전반적으로 농지집단화 정도가 매우 강한 것으로 나타났다.

농지매매사업의 경우 농지집단화의 정도는 매입농지와 기존경작농지간의 거리로서 알 수 있는데, <표 3-14>에서처럼 현지조사결과에 의하면, 매입농지와 기존경작지간의 거리가 100m 이내인 경우 47.4%, 500m 이내인

표 3-14 조사대상 농가의 사업대상농지의 집단화 정도

단위: 호, %

| 구 분  | 계        | 인접농지      | 100m 이내  | 100~500m  | 500~1000m | 1~2km    | 2km이상    |
|------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|----------|
| 농지매매 | 335(100) | 117(34.9) | 42(12.5) | 84(25.1)  | 57(17.0)  | 17( 5.1) | 18( 5.4) |
| 농지구입 | 84(100)  | 29(34.5)  | 9(10.7)  | 29(34.5)  | 9(10.7)   | 3( 3.6)  | 5( 6.0)  |
| 장기임대 | 60(100)  | 27(45.0)  | 7(11.7)  | 12(20.0)  | 7(11.7)   | 2( 3.3)  | 5( 8.3)  |
| 교환분합 | 52(100)  | 33(63.5)  | 1( 1.9)  | 7(13.5)   | 7(13.5)   | 3( 5.7)  | 1( 1.9)  |
| 계    | 531(100) | 206(38.8) | 59(11.1) | 132(24.9) | 80(15.1)  | 25( 4.7) | 29( 5.4) |

자료: 현지조사 결과(1995).

경우가 74.8%를 차지한다. 농가들이 500m 이내의 거리에 있는 농지는 실질적으로 인접농지로 인식하고 있으므로 농지규모화사업의 농지집단화 효과는 매우 큰 것으로 해석이 가능하다.

농지장기임대사업의 경우 농지매매사업보다 농지집단화 효과가 더 큰 것으로 조사되었다. 임차농지가 기존농지와와의 거리가 100m 이내인 경우가 56.7%, 500m 이내가 76.7%로 조사되었다.

앞에서 지적했듯이 농지집단화의 효과가 보다 확실하게 나타나기 위해서는 농지교환·분합사업과 더불어 궁극적으로는 단일필지로 대구획경지재정리사업이 추진되어야 한다. 즉 농지집단화 효과의 극대화를 위해서는 대구획경지재정리시 사전환지제도의 도입 등을 통해 더욱 완전한 농지집단화를 위한 적극적 노력이 요구된다. 현지조사 과정에서 보면, 영농의욕이 강한 젊은 농민의 경우 사전환지제도 등이 법적인 문제가 있다고 하더라도 정부에서 강력하게 추진해야 한다는 주장이 강하다. 철원, 익산, 김제, 나주 등 평야지역에서 대규모 기계화영농을 하는 일부 농가의 경우 농지의 집단화가 농지규모화사업의 중요한 사업으로 추진되어야 한다는 사실을 강조하면서 농지교환·분합사업이 이루어질 수 있도록 여건 조성이 필요함을 강조하였다. 이들 농가들은 농지교환·분합사업이 가능하려면 농가들간의 합의가 이루어져야 하며, 농기계 이동비용보다 농지교환에 따른 손해가 더 적다는 인식이 생겨야 농지교환·분합사업이 가능하다고 주장하면서 농업의 기계화가 빠르게 진척되고 영농규모가 빠르게 대규모화되면 일부 필지의 교환에 따른 단위면적당 생산량 감소라는 손해를<sup>28</sup> 감수할 가능성이 커져서 농지교환·분합사업이 활성화될 것으로 전망하였다. 그러나 아직 노령영세 농가들이 다수 존재하고 있으며, 이들은 농기계작업을 하기도 힘들며 영농규모도 적어 농지교환·분합의 필요성을 절실히 느끼지 못하고 있는 것이 현실이다.

<sup>28</sup> 다수의 농민들은 자기의 농지를 다른 사람 소유 농지보다 과대 평가하는 경향이 있어 농지의 교환에 따라 단위면적당 생산량이 떨어진다고 생각하고 있다.

### 3. 농가소득 증대 효과

농가소득 증대 효과 분석은 규모화에 따른 생산비 절감 효과, 다양한 경영형태의 도입과 작부체계의 변화에 따른 소득 증가 효과, 영농기술의 발달에 따른 생산비 절감 효과 등 다양한 변수를 동시에 고려해야 하기 때문에 직접적인 경영분석을 통하여 평가할 수 없다. 게다가 농가소득 증대 효과에 대한 평가는 경영면적 전체에 대해 평가할 수 있는 것이기에 농지규모화사업으로 지원받은 경작지에 대해서만 별도로 농가소득 증대 효과를 계수적으로 나타내는 것은 현실적으로 힘들다.

농어촌진흥공사에서는 자체적으로 <표 3-15>와 같이 농지매매사업 지원 후 농업소득증대 효과에 대한 분석을 시도한 바 있다. 분석결과에서 제시된 농업소득증대 효과가 순수한 농지규모화사업에 따른 효과라고 보기 힘들지만, 이 분석은 농촌진흥청의 표준소득분석자료를 이용한 것이기 때

표 3-15 농지매매사업 지원 전·후 농업소득비교

단위: 천원/호

| 구 분       | 지원 전<br>농업소득<br>(A) | 지원 후 농업소득    |               | 증 가 소 득       |               |       |
|-----------|---------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|-------|
|           |                     | 전체소득<br>(B)* | 지원소득<br>(C)** | 전체소득<br>(B-A) | 지원소득<br>(C-A) | 소득증가율 |
| 평야지대      | 14,949              | 22,087       | 20,549        | 7,138         | 5,600         | 37.5  |
| 중간지대      | 18,184              | 24,263       | 23,537        | 6,079         | 5,353         | 29.4  |
| 산간지대      | 15,469              | 22,747       | 21,480        | 7,277         | 6,011         | 38.9  |
| 1.5ha미만   | 13,061              | 19,783       | 18,505        | 6,722         | 5,444         | 41.7  |
| 1.5-5.0ha | 18,977              | 25,788       | 24,658        | 6,811         | 5,681         | 29.9  |
| 5.0ha 이상  | 28,483              | 41,169       | 39,306        | 12,686        | 10,823        | 38.0  |
| 호당평균      | 16,201              | 23,032       | 21,856        | 6,831         | 5,655         | 34.9  |

\* 지원 전 농업소득에 농지매매사업으로 확대한 농지에서 발생한 농업소득과 자력으로 매입했거나 임차한 농지에 대한 소득이 포함된 농업소득임.

\*\* 지원 전 농업소득에 농지매매사업으로 확대한 농지에서 발생한 소득이 포함됨.

문에 농업소득증대 효과에 대한 개략적인 인식에 큰 도움이 된다.

<표 3-15>에 의하면, 농지매매사업으로 인해 수혜농가들은 지원 전보다 농업소득이 평균 34.9% 증대된 것으로 분석되었다. 물론 이러한 소득증대 효과는 영농규모 확대만이 아니라 농산물가격 변동, 작부체계의 변동 등 여러 가지 요인이 복합적으로 반영된 것이지만, 벼농사지역의 경우 쌀값안정과 단위면적당 생산량의 불변 등을 고려한다면, 농지매매사업에 의한 호당 평균 35.9%의 영농규모 확대 효과를<sup>29)</sup> 반영한다고 볼 수 있다.

지대별로 농가소득 증대 효과를 보면, 산간지대가 평야지대와 중간지대에 비해 농업소득 증대율이 더 높은 것으로 나타난다. 이러한 점은 위에서 밝혀지겠지만, 현지조사결과에서도 나타난다. 그리고 경영규모별로 보면, 1.5ha 미만계층과 5.0ha 이상 계층이 1.5~5.0ha 계층보다 농업소득증대율이 높은 것으로 나타난다.

최근의 영농기술은 매우 빠른 속도로 발전하고 농가에 대한 보급속도가 빠르기 때문에 농가의 농업생산비 절감에 있어서 농지규모화 효과보다 영농기술 발달에 따른 효과가 더 중요한 것으로 판단된다. 또한 다양한 경영형태의 도입이 최근의 농가소득 증대에 큰 영향을 미치고 있는데, 다양한 경영형태의 도입은 품종개발, 영농기술의 발달 등에 기인한 바가 크다고 할 수 있다. 따라서 농지규모화에 따른 농가소득 증대 효과에 대한 분석은 농지규모화에 따른 농업생산비의 절감 효과와 단위면적당 생산량의 변화를 통해 간접적으로 살펴볼 수밖에 없다.

<표 3-16>에서처럼 농지규모화사업 지원으로 농업소득은 평균 13.8% 정도 늘어난 것으로 나타나지만, 단위면적당 농업생산비 절감 효과 및 단위면적당 생산량 증대 효과는 각각 9.8%, 6.5%로 조사되었다. 그러나 현지조사에서 확인한 바에 의하면, 일부 평야지역을 제외하고는 농가들의 농업소득증대 효과는 대부분 경영규모 확대에 의한 효과라기보다 고소득작목으로

<sup>29)</sup> 농지매매사업에 따른 호당 수혜면적 0.78ha는 지원전 경영면적 2.17ha의 35.9%에 해당한다.

표 3-16 지원 유형별 조사대상 지원농가들의 농가소득 증대 효과(1)

단위: %

| 구 분      | 소득증대효과 | 생산비절감효과 | 생산량증대효과 |
|----------|--------|---------|---------|
| 농 지 매 매  | 14.70  | 10.08   | 6.26    |
| 농 지 구 입  | 12.59  | 8.55    | 6.27    |
| 장 기 임 대  | 15.42  | 9.41    | 8.25    |
| 교환 · 분 합 | 8.46   | 10.49   | 6.35    |
| 계        | 13.84  | 9.80    | 6.50    |

자료: 현지조사 결과(1995).

의 작부형태의 변화에 따른 효과로 나타났다. 일부 평야지역에서처럼 지원 전과 지원 후에 계속 벼농사를 하면서 작부체계가 변화하지 않은 경우에는 단위면적당 생산량 증대 효과와 단위면적당 생산비 절감 효과가 거의 없으므로 농산물가격이 획기적으로 상승하지 않는 한 농업소득증대 효과는 경영규모확대 효과를 반영하는 것으로 볼 수 있다.

농가소득 증대 효과를 농지규모화사업 유형별로 살펴볼 경우, 농지교환·분합사업에 의한 농업소득증대 효과가 상대적으로 작은 것을 제외하면, 농지규모화사업 유형별 농가소득 증대 효과가 거의 차이가 없는 것으로 조사되었다. 이는 앞에서 이미 지적했듯이 농지매매사업, 농지구입자금지원사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업 중 그 어느 사업에 참여한 농가들이라 해도 대부분 농지규모화사업의 주된 내용을 이루는 농지매매사업에 참여하여 농지규모 확대 정도가 비슷하며, 농지매매사업, 농지구입자금지원사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업 등 어떤 농지규모화사업에 참여한 농가이든 사업지원실적이 비슷함을 반영한다. 다만 영농규모 확대효과의 크기가 농지장기임대차사업, 농지매매사업, 농지구입자금지원사업의 순서로 나타난 점을 반영하듯이 농가소득 증대 효과도 그 순서로 약간씩 높게 나타나는 것으로 조사되었다.

그리고 단위면적당 농업생산비 절감 효과, 단위면적당 생산량 증대 효과를 농지규모화사업 유형별로 살펴볼 경우 사업별 차이가 거의 없는 것으로

조사되었다. 단위면적당 생산비 절감 효과의 측면에서 보면, 농지교환·분합사업이 다른 사업에 비해 그 효과가 더 큰 것으로 조사되었으나 그 차이가 너무나 미미한 것으로 조사되었다. 즉 단일필지로 대구획경지정리를 하지 않는 한 농지집단화, 농기계이용의 효율화 등의 측면에서 농지교환·분합사업과 농지매매사업 사이의 차이는 거의 없는 것으로 해석된다.

<표 3-17>에서처럼, 농지규모화 효과라기보다 작부형태의 변화에 따른 효과로 보기 쉬운 ‘농가소득이 30% 이상 증대한 경우’, ‘단위면적당 생산비가 30% 이상 절감된 경우’, ‘단위면적당 생산량이 30% 이상 증대한 경우’로 조사된 농가를 제외한 경우에는 농지규모화사업 지원으로 농업소득은 평균 9.0% 정도 늘어난 것으로 나타나지만, 단위면적당 농업생산비 절감 효과 및 단위면적당 생산량 증대 효과는 각각 7.2%, 4.9%로 조사되었다. 이는 경영규모의 확대로 단위면적당 생산비 절감 등의 효과가 뚜렷이 나타날 정도로 경영규모가 대규모화되지 않았음을 의미하며, 규모화를 통한 단위면적당 생산량 증대 효과는 거의 없음을 의미한다.

농업소득증대 효과, 단위면적당 생산비절감 효과, 단위면적당 생산량 증대 효과 등을 지대별로 살펴보아도 <표 3-18>에서처럼 큰 차이가 발견되지 않는다. 다만 도시근교지역의 소득증대 효과가 다른 지역에 비해 상대적으로 높고, 산간지대가 중간지대나 평야지대보다 소득증대 효과가 약간 더 높은 것으로 조사되었지만, 그 차이는 극히 미미하다. 그러나 이 점은

표 3-17 지원 유형별 조사대상 지원농가들의 농가소득 증대 효과(2)

단위: %

| 구 분     | 소득증대효과 | 생산비절감효과 | 생산량증대효과 |
|---------|--------|---------|---------|
| 농 지 매 매 | 9.39   | 7.31    | 4.92    |
| 농 지 구 입 | 8.79   | 6.45    | 5.38    |
| 장 기 임 대 | 10.32  | 7.31    | 6.27    |
| 교환·분합   | 5.53   | 7.22    | 2.67    |
| 계       | 8.97   | 7.17    | 4.94    |

자료: 현지조사 결과(1995).

매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 영농조건이 불리한 산간지대의 경우 최근 개방화의 물결 속에서 농지의 유희화 현상이 확대되는 등 많은 문제가 발생하고 있는 것으로 알려지고 있지만, 농업소득증대 효과가 다른 지역보다 더 나은 것은 최근 고소득작물 재배 확대에 따른 농업소득 증대 효과를 잘 반영하고 있는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 도시근교의 경우도 농업소득증대 효과가 큰 것은 최근 고소득작물 재배 확대 현상을 반영한다고 볼 수 있다.

농업소득증대 효과, 단위면적당 생산비절감 효과, 단위면적당 생산량 증대 효과 등을 경영규모별로 살펴보면, <표 3-19>에서처럼 큰 차이가 발견

표 3-18 지대별 조사대상 지원농가들의 농가소득증대 효과

단위: %

| 구 분  | 소득증대효과 | 생산비절감효과 | 생산량증대효과 |
|------|--------|---------|---------|
| 평야지대 | 13.43  | 10.03   | 7.07    |
| 중간지대 | 13.59  | 9.97    | 6.76    |
| 산간지대 | 13.71  | 8.15    | 6.29    |
| 도시근교 | 15.48  | 10.12   | 4.70    |
| 계    | 13.84  | 9.80    | 6.50    |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-19 경영규모별 조사대상 지원농가들의 농가소득증대 효과

단위: %

| 구 분        | 소득증대효과 | 생산비절감효과 | 생산량증대효과 |
|------------|--------|---------|---------|
| 3000평이하    | 16.07  | 7.86    | 11.79   |
| 3001-4500  | 17.40  | 9.20    | 8.40    |
| 4501-6000  | 10.95  | 5.68    | 5.27    |
| 6001-9000  | 12.80  | 8.70    | 6.25    |
| 9001-15000 | 14.07  | 11.06   | 6.35    |
| 15001이상    | 14.24  | 10.47   | 6.37    |
| 계          | 13.84  | 9.80    | 6.50    |

자료: 현지조사 결과(1995).

되지 않지만, 4,500평 이하의 소규모계층과 9,000평 이상의 대규모계층이 4,500~9,000평의 중간계층에 비해 농업소득증대 효과가 더 크다는 점이 특기할 만하다.<sup>30)</sup>

단위면적당 생산비 절감 효과는 3ha(9,000평) 이상 대규모계층이 그 이하의 계층에 비해 더 큰 것으로 나타나서 대규모농가일수록 생산비 절감 효과가 더 잘 나타나는 것으로 조사되었다. 그러나 그 차이가 미미하여 대규모 경영층이 소규모경영층을 대체할 만한 수준은 아니다.

그리고 단위면적당 생산량 증대 효과는 경영규모별 차이가 극히 미미하지만, 영농규모가 클수록 단위면적당 생산량은 약간씩 감소하는 것으로 조사되었다. 이는 규모확대에 따른 조방적 경영에 의한 당연한 결과라고 볼 수 있다.

조사대상 지원농가들의 평균농가소득 및 소득규모별 분포를 살펴보면, <표 3-20>과 같다. 연간 호당평균 농가소득은 약 2,969만원으로 나타난다. 지원대상 농가들은 조사지역에서 상대적으로 많은 농가소득을 얻으면서 농지규모화사업 지원을 반복적으로 받은 농가들이다.

이들 농가들은 도시가계의 평균이상의 소득을 얻고 있는 것으로 나타났으며, 경영규모가 농지규모화사업 지원 이후 2배 정도 증가한 것으로 보아

표 3-20 조사대상 지원농가들의 농가소득

단위: 만원

| 구 분   | 농업소득  | 농외소득 | 계     |
|-------|-------|------|-------|
| 농지매매  | 2,442 | 436  | 2,878 |
| 농지구입  | 2,580 | 504  | 3,084 |
| 장기임대  | 2,794 | 463  | 3,257 |
| 교환·분합 | 2,739 | 298  | 3,037 |
| 계     | 2,533 | 436  | 2,969 |

자료: 현지조사 결과(1995).

<sup>30)</sup> 이 점은 농어촌진흥공사의 조사에서도 그대로 나타나는 현상이다.



이들의 높은 소득은 농지규모화사업의 지원에 따른 것으로 해석할 수도 있지만, 농업기계화의 급진전, 영농기술의 발달, 영농형태의 다변화 등에 의한 복합적인 효과란 것을 간과해서는 안된다. 한편 농지규모화사업 지원농가 유형별 농가소득의 수준을 보면, 지원농가 유형별 차이가 거의 없는 것으로 나타났다.

농가소득의 수준을 지대별로 살펴보면, <표 3-21>에서처럼 도시근교가 가장 높은 것으로 조사되었다. 앞에서 농업소득증대율을 기준으로 할 경우에도 산간지대가 중간지대보다 더 높은 것으로 조사되었는데, 농가소득의 절대적 수준을 기준으로 할 경우에도 산간지대가 중간지대보다 높은 것으로 조사되었다. 이러한 현상은 산간지대에 속하는 평창 등의 지역이 고랭지채소 등으로 상대적으로 매우 높은 소득을 얻고 있음을 반영한다고 볼 수 있다.

한편 농지매매사업의 경우 소득증대 효과를 분석할 때 위에서와 같이 영농규모 확대와 단위면적당 생산비 절감에 의한 직접적인 소득증대 효과만이 아니라 후기작 재배의 확대 등 간접적인 소득증대 효과도 고려해야 한다. 농지장기임대차농가의 경우 적극적인 농한기 가구원의 노동활용 의지가 강하게 나타나지 않는데, 농지매입자금지원농가의 경우 농한기 농의 취

표 3-21 지대별 조사대상 지원농가들의 농가소득

단위: 호, %

| 구 분  | 계          | 1000만원 미만 | 1001-1500만원 | 1501-2000만원 | 2001-3000만원 | 3001-5000만원 | 5001만원 이상 |
|------|------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| 평야지대 | 190(100.0) | 5( 2.6)   | 19(10.0)    | 34(17.9)    | 58(30.1)    | 64(33.7)    | 10( 5.3)  |
| 중간지대 | 193(100.0) | 18( 9.3)  | 20(10.4)    | 42(21.8)    | 67(34.7)    | 34(17.6)    | 12( 6.2)  |
| 산간지대 | 69(100.0)  | 5( 7.2)   | 9(13.0)     | 10(14.5)    | 13(18.8)    | 26(37.7)    | 6( 8.7)   |
| 도시근교 | 83(100.0)  | 0( 0.0)   | 2( 2.4)     | 9(10.8)     | 30(36.1)    | 32(38.6)    | 10(12.0)  |
| 소 계  | 535(100.0) | 28( 5.2)  | 50( 9.3)    | 95(17.8)    | 168(31.4)   | 156(29.2)   | 38( 7.1)  |

주: 호당평균농가소득 = 2,969만원.

자료: 현지조사 결과(1995).

업의지가 강하고 실제 가구원의 취업이 활발한 것으로 조사되었다. 농업수입으로 농지매입자금의 원리금상환은 가능하지만, 농업수입을 농지매입자금으로 납입하게 되면 농가의 생활이 곤란하므로 농가들은 농지매입자금의 상환을 부업소득으로 감당하고 영농수입으로 가계를 꾸려가야 한다는 의식이 강하였다. 조사 농가의 상당수가 농지매입자금의 원리금 상환을 위해 경영주 본인만이 아니라 처, 자녀까지 농한기 부업을 적극적으로 찾고 있음을 발견할 수 있었다. 농지매입자금의 상환은 농가경영에 대한 압박으로 인식될 수도 있지만, 농가자산의 증가, 저축의 증대로 인식되는 측면이 있어 농가경제의 안정만이 아니라 농업경영의 대규모화와 안정을 가져오는 측면도 있음을 간과해서는 안된다.

화성군의 경우 군내에 기아자동차공장이 있는데, 농지매매사업에 참여한 농가의 가구원들이 농한기에 적극적으로 농외취업을 하고 있다. 화성군의 경우 농지가격이 평당 30,000원 이상인데, 매입한 농지의 상환금을 그 농지에서 얻은 농업소득으로 상환하는 것이 가능하지만, 그럴 경우 생활이 곤란하므로 상환을 위한 추가수입이 확보되어야 한다. 이를 위해 일부 농가들은 작부형태를 변화시키려고 노력하기도 하지만, 일부 농가들은 겨울 농한기 동안 농외취업을 하였다. 화성군에서 가장 많은 농지규모화사업 관련 지원을 받은 농가는 “농지매매사업의 추진으로 우리 마을에는 겨울에 노름(화투놀이)이 없어지는 효과가 나타났습니다. 농지매매사업의 지원을 받은 농가들이 농지매입에 따른 원리금 상환부담 때문에 다양한 소득원을 찾아서 일을 하게 되었습니다. 그러니 겨울 농한기 동안 대부분 사람들이 즐겨하던 화투놀이를 할 시간도 없을 정도로 바쁘게 일을 하고 있습니다. 저는 우리 마을의 경우 농지매매사업을 통한 농업구조 개선효과도 중요하지만 이러한 간접적인 소득증대 효과를 더 중요하게 생각하고 있습니다”라고 강조하였다.

나주시, 김제시 등 평야지역의 경우 벼농사 후기작으로 보리재배가 늘고 있다. 전반적으로 보리재배가 줄어들고 있는 추세이지만, 고소득작물의 재배가 힘든 나주, 김제 등 지대가 낮은 평야지역에서<sup>31</sup> 농지매매사업 관련 지

원을 받은 농가들은 벼농사 단작으로 농지매입자금의 원리금을 상환하는 경우 생활이 곤란하므로 후기작으로 보리 등을 경작하여 원리금을 상환하려고 노력하고 있었다. 실제 200평당 농지매입자금상환액이 연평균 약 20만원 정도인데,<sup>32</sup> 보리재배 조소득이 약 20만원 수준으로 되어<sup>33</sup> 농민들은 보리재배를 하는 경우 자기논에서 농사짓는다는 의식을 갖게 되어 농지임차보다 농지매입을 적극적으로 추진하고 있다.

영동, 산청, 공주, 부여 등의 지역은 최근까지 벼농사 후기작을 하지 않던 곳인데, 농지매매사업 지원농가들은 적극적으로 시설원에 등 다양한 후기작 재배를 시도하고 있었다. 영동지역은 아예 포도재배로 작부체계가 전환되기도 하고, 산청군, 공주시의 경우 시설원예로 전환되기도 하였다.<sup>34</sup>

#### 4. 농업인력의 청장년화 효과

농업의 경쟁력을 제고시키기 위해서는 농지기반정비사업만이 아니라 의욕적이고 유능한 젊은 영농인력에 자원이 집중될 수 있도록 하는 것도 매우 중요하다. 이런 측면에서 농지규모화사업이 지원대상자를 젊은 전업농

<sup>31</sup> 나주, 김제 등 지대가 낮은 평야지역의 경우 지하수개발이 힘들어 시설원에 등의 재배가 불가능한 것으로 현지조사에서 확인되었다. 시설원예를 위해서는 상시적으로 물을 사용할 수 있어야 하는데, 나주, 김제 등 지대가 낮은 지역에서는 지하수 개발을 위해 약간만 깊게 파도 염수가 분출되어 지하수를 활용할 수 없다. 나주, 김제 등 지대가 낮은 평야지역의 경우 관배수도가 구조물화되어 사계절 항상 관배수가 된다면, 이들 지역에도 시설원예가 가능할 것이다.

<sup>32</sup> 농지가격이 평당 15,000원인 경우 연평균 상환부담액은 197,200원이다(최고금액인 1년차 240,000원, 최저금액인 20년차 154,600원임). 나주, 김제, 익산 등의 벼농사 중심지역의 평당 농지가격은 평균 13,000-16,000원 수준이다.

<sup>33</sup> 보리재배에 따른 소득은 200평당 10-13만원 수준이지만, 농가들은 농한기 유희노동력과 농기계를 활용한다는 차원에서 보리재배의 경영비를 매우 낮게 평가한다. 즉 보리재배에 의한 조소득을 거의 추가수입으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

<sup>34</sup> 농지규모화사업에 의한 작부체계의 변화에 대해서는 뒤에서 별도로 다룬다.

위주로 선정하고, 농지의 매입대상자를 은퇴노령농가 위주로 선정하는 일은 매우 중요한 의미를 지닌다.

현지조사에서도 경영주의 연령이 낮을수록 영농규모 확대의사가 강하고 영농 가능면적도 큰 것으로 조사되었다. <표 3-22>에서처럼 영농규모 확대의사를 경영주연령별로 살펴보면, 연령별로 큰 차이는 없는 것으로 나타나지만, 젊은 농가일수록 영농규모 확대의사가 약간 더 강한 것으로 나타났다. 이러한 점은 노령농가일수록 최근 급속히 보급되고 있는 대형 농기계를 다루기 힘들다는 현실을 반영하는 것이라 할 수 있다.

현재의 농기계와 노동력으로 영농 가능한 벼농사면적을 연령별로 보면, <표 3-23>에서처럼 40세 이하 연령층과 40대 연령층 사이에는 차이가 거의 없지만, 50세 이상 연령층과 50세 이하 연령층 사이에는 다소 차이가 있다.

표 3-22 경영주 연령별 영농규모 확대의사에 대한 의견

단위: 호, %

| 구 분     | 계          | 영농규모 확대   | 현재수준 유지  | 영농규모 축소 | 기 타     |
|---------|------------|-----------|----------|---------|---------|
| 40세 이하  | 227(100.0) | 210(92.5) | 16(7.0)  | 1( 0.5) | 0( 0.0) |
| 41 - 50 | 218(100.0) | 191(87.6) | 22(10.1) | 4( 1.8) | 1( 0.5) |
| 51세 이상  | 89(100.0)  | 64(71.9)  | 25(28.1) | 0( 0.0) | 0( 0.0) |
| 소 계     | 534(100.0) | 465(87.1) | 63(11.8) | 5( 0.9) | 1( 0.2) |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-23 연령별 현재의 농기계와 노동력으로 벼농사의 영농 가능면적

단위: 호, %

|        | 1-2ha    | 3-5ha     | 6-10ha    | 11-15ha  | 16-20ha  | 20ha이상  | 계          |
|--------|----------|-----------|-----------|----------|----------|---------|------------|
| 40세이하  | 19( 8.5) | 55(24.7)  | 75(33.6)  | 35(15.7) | 28(12.6) | 11(4.9) | 223(100.0) |
| 41-50세 | 17( 7.9) | 60(27.8)  | 69(31.9)  | 29(13.4) | 29(13.4) | 12(5.6) | 216(110.0) |
| 51세이상  | 12(13.6) | 25(28.4)  | 33(37.5)  | 7( 8.0)  | 7(12.5)  | 0(0.0)  | 88(100.0)  |
| 소계     | 48( 9.1) | 140(26.6) | 177(33.6) | 71(13.5) | 69(12.9) | 23(4.3) | 527(100.0) |

자료: 현지조사 결과(1995).

이러한 현실은 앞에서 지적했듯이 50세 이상 연령층이 되면 영농 가능면적이 줄어들는데, 50세 이상 연령층은 최근 대형화되는 농기계를 다루기 힘든 점을 반영한다고 볼 수 있다. 이런 측면에서 경쟁력 있는 쌀 전업농 육성을 위해서는 가능한 한 50세 이하의 젊은 노동력이 있는 농가를 중심으로 지원하는 것이 정책효과가 더 잘 나타난다고 볼 수 있다.

<표 3-24>에 의하면, 연령별 쌀 전업농의 최소 영농규모의 차이가 작은 것으로 나타났다. 이러한 사실은 전연령층에서 벼농사의 단위면적당 수입에 대한 인식이 비슷함을 반영한다고 볼 수 있다.

뒤에서 다시 지적하겠지만 1994년까지 농어촌진흥공사에서 추진한 농지매매사업을 분석대상으로 할 경우, 농어촌진흥공사의 자료에 의하면, 농지매도자의 대부분이 비농민인데, 농지매도자의 구성을 연령별로 살펴보면,

표 3-24 연령별 경쟁력 있는 쌀 전업농의 최소 영농규모

단위: 명, %

| 구 분    | 3ha      | 5ha      | 7ha      | 10ha      | 20ha     | 20ha이상   | 계          |
|--------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|------------|
| 40세이하  | 16( 7.2) | 29(13.1) | 41(18.6) | 85(38.5)  | 37(16.7) | 13( 5.9) | 221(100.0) |
| 41~50세 | 22(10.4) | 36(17.0) | 34(16.0) | 65(30.7)  | 46(21.7) | 9( 4.2)  | 212(100.0) |
| 51세이상  | 9(10.6)  | 14(16.5) | 20(23.5) | 23(27.1)  | 15(17.6) | 4( 4.7)  | 85(100.0)  |
| 소 계    | 47( 9.1) | 79(15.3) | 95(18.3) | 173(33.4) | 98(18.9) | 26( 5.0) | 518(100.0) |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-25 농지매매사업의 농지매도자 연령 분포

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체    | 30세미만 | 30~40세미만 | 40~50세미만 | 50세이상  |
|-----|--------|-------|----------|----------|--------|
| 인 원 | 59,968 | 2,586 | 11,447   | 14,553   | 31,382 |
| 비 율 | 100.0  | 4.3   | 19.1     | 24.3     | 52.3   |

자료: 농어촌진흥공사 조사자료(1994).

<표 3-25>에서 보듯이 50세 이상이 52.3%로 고령 은퇴가능인구의 농지매도 비율이 높다. 또한 <표 3-26>에서처럼 농지매입자의 연령 분포를 보면 30~50대의 청장년층이 77.8%로 높아 농업인력의 청장년화에 긍정적 효과를 가져올 것으로 판단된다. 이러한 조사결과는 최근 농지규모화사업의 지원자격에 55세 이하의 연령제한을 둔 점과 영농후계자에게 우선권을 부여한 결과라고 볼 수 있다.

<표 3-27>에서 보듯이 현지조사결과에서도 응답자의 42.6%가 40세 이하일 정도로 지원대상 농가의 연령이 매우 낮은 것으로 나타난다. 즉 농어촌진흥공사의 농지규모화관련 지원사업이 농업경영주의 연령을 젊게 하고 있는 효과가 있다고 할 수 있다. 농지규모화사업 유형별 경영주연령 분포의 차이를 살펴보면, 차이가 없는 것으로 나타났다.

표 3-26 농지매매사업의 농지매입자 연령 분포

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체    | 30세미만 | 30~40세미만 | 40~50세미만 | 50세이상 |
|-----|--------|-------|----------|----------|-------|
| 인 원 | 50,917 | 4,209 | 19,974   | 19,671   | 7,063 |
| 비 율 | 100.0  | 8.3   | 39.2     | 38.6     | 13.9  |

자료: 농어촌진흥공사 조사자료(1994).

표 3-27 농지규모화사업 지원농가 경영주 연령 분포

단위: 명, %

| 구 분   | 계        | 40세이하     | 41-45     | 46-50    | 51-55    | 56세이상    |
|-------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| 농지매매  | 337(100) | 140(41.5) | 79(23.4)  | 69(20.5) | 32( 9.5) | 17( 5.1) |
| 농지구입  | 84(100)  | 33(39.3)  | 14(16.6)  | 15(17.9) | 15(17.9) | 7( 8.3)  |
| 장기임대차 | 60(100)  | 21(35.0)  | 15(25.0)  | 8(13.3)  | 12(20.0) | 4( 6.7)  |
| 교환분합  | 53(100)  | 25(47.2)  | 11(20.8)  | 7(13.2)  | 7(13.2)  | 3( 5.6)  |
| 계     | 534(100) | 219(41.0) | 119(22.3) | 99(18.5) | 66(12.4) | 31( 5.8) |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-28 농지규모화사업 지원농가 경영주 학력 분포

단위: 명, %

| 구 분 | 계     | 국졸이하 | 중 졸  | 고 졸  | 전문대졸 | 대졸이상 |
|-----|-------|------|------|------|------|------|
| 인 원 | 535   | 137  | 172  | 207  | 6    | 13   |
| 비 율 | 100.0 | 25.6 | 32.1 | 38.7 | 1.1  | 2.4  |

자료: 현지조사 결과(1995).

게다가 <표 3-28>에서 보듯이 농지규모화사업 지원대상 농가의 학력이 고졸 이상이 42.2%나 될 정도로 고학력화되고 있다. 이는 40세 이하의 젊은 농업경영주는 대다수 고등학교 교육을 받은 세대임을 잘 반영하고 있다.

## 5. 경자유전의 효과와 농업자본의 농외유출 감소 효과

농지규모화사업의 주된 것이 농지매매사업(농지구입자금지원사업 포함)이며 농지매매사업의 고유목적 중의 하나가 비농가, 轉業 또는 은퇴하고자 하는 농가나 법인의 농지를 영농규모를 확대하고자 하는 농가에게 매도하게 하거나 장기임대토록 하는 것이므로 경자유전의 효과가 뚜렷이 나타난다.

농어촌진흥공사의 분석자료(표 3-29 참조)나 현지조사(표 3-30 참조)에서나 농지매매사업은 비농민의 농지소유를 억제하고 농민의 농지소유를 확대하는 효과가 강한 것으로 조사되었다. 농어촌진흥공사의 분석자료에 의하면, 농지매도자 중 부채지주가 51.4%, 은퇴농가가 18.8%를 차지하여 비농민 소유 농지를 농민에게 환원하는 효과가 뚜렷이 나타난다.

<표 3-30>에서처럼, 현지조사에서도 농지교환·분합사업을 제외한 경우 부채지주(이농 전업자 포함) 74.0%, 재촌비농민 14.3%로 비농민의 농지소유가 88.3%나 되어 비농민의 농지를 농민에게 환원하는 효과가 매우 강한 것으로 조사되었다.

표 3-29 농지매도자의 구성(농진공자료)

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체    | 부재지주   | 재촌지주  | 은퇴농가   | 전업농가  | 기 타   |
|-----|--------|--------|-------|--------|-------|-------|
| 인 원 | 59,968 | 30,825 | 4,690 | 11,255 | 6,007 | 7,191 |
| 비 율 | 100.0  | 51.4   | 7.8   | 18.8   | 10.0  | 12.0  |

자료: 농어촌진흥공사 조사자료(1995).

표 3-30 농지매도자의 구성(현지조사)

단위: 명, %

| 구 분  | 계        | 부재지주      | 이 농 ·<br>轉業者 | 재 촌<br>비농민 | 동일부락<br>농 민 | 타부락<br>농 민 | 기 타     |
|------|----------|-----------|--------------|------------|-------------|------------|---------|
| 농지매매 | 337(100) | 114(33.8) | 186(40.4)    | 44(13.1)   | 25(7.4)     | 17( 5.0)   | 1( 0.3) |
| 농지구입 | 84(100)  | 32(38.1)  | 36(42.9)     | 9(10.7)    | 6(7.1)      | 1( 1.2)    | 0( 0.0) |
| 장기임대 | 60(100)  | 6(10.0)   | 32(53.3)     | 16(26.7)   | 4(6.7)      | 2( 3.3)    | 0( 0.0) |
| 교환분합 | 52(100)  | 0( 0.0)   | 7(13.5)      | 1( 1.9)    | 29(55.8)    | 15(28.8)   | 0( 0.0) |
| 계    | 533(100) | 152(28.5) | 211(39.6)    | 70(13.1)   | 64(12.0)    | 35(6.6)    | 1( 0.2) |
| 계*   | 481(100) | 152(31.6) | 204(42.4)    | 69(14.3)   | 95(7.3)     | 20(4.2)    | 1( 0.2) |

\* 농지교환분합사업을 제외한 경우

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-31 연도별 비농민 소유농지 추이

| 연도별  | 총경지면적<br>(천ha) | 비농민 소유농지 |        |
|------|----------------|----------|--------|
|      |                | 면 적(천ha) | 비 율(%) |
| 1987 | 2,143          | 444      | 20.7   |
| 1988 | 2,138          | 460      | 21.5   |
| 1989 | 2,127          | 462      | 21.7   |
| 1990 | 2,190          | 456      | 21.6   |
| 1991 | 2,091          | 465      | 22.2   |
| 1992 | 2,070          | 464      | 22.4   |
| 1993 | 2,055          | 538      | 26.2   |

자료: 농림수산부, 「농림수산주요통계」, 1995



<표 3-31>에서 보는 바와 같이 비농민의 농지소유는 꾸준히 증가하는 추세에 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 농지규모화사업은 비농민의 농지를 농민에게 환원하는 효과가 매우 큰 것으로 조사되었는데, 농지규모화사업을 통한 거래면적 57,505ha는 전체 비농민소유 농지면적의 10.7%에 해당한다.

비농민의 농지소유는 농지소유구조의 왜곡을 가져올 뿐만 아니라 불가피하게 임대차를 발생시키며, 임차료를 통하여 농업자본의 농외유출을 발생시켜 농업의 확대재생산을 막는 역기능이 있다.

우리 농업 전체로 보아 1994년 현재 연간 8,000여억원의 임차료가 생산

표 3-32 임차료 부담액 추정

단위: 억원

| 구 분  | 총 액   | 농 가   | 비 농 가 |       |       | 국·공<br>유 지 | 기 타 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|-----|
|      |       |       | 계     | 재촌비농가 | 부재비농가 |            |     |
| 1988 | 7,687 | 2,077 | 4,753 | 1,397 | 3,356 | 290        | 567 |
| 1990 | 8,429 | 2,596 | 4,872 | 1,457 | 3,415 | 363        | 598 |
| 1993 | 8,328 | 2,040 | 5,547 | 2,473 | 3,074 | 333        | 408 |

자료: 농림수산부 업무자료(1995).

표 3-33 농지규모화사업 관련 연도별 임차료 부담액 추정

| 연 도 별   | 거 래 면 적 *<br>(ha) | ha당 임차료**<br>(천원) | 총임차료부담액<br>(백만원) |
|---------|-------------------|-------------------|------------------|
| 1991년까지 | 37,614(7,294)     | 1,801             | 67,743           |
| 1992년   | 44,667(7,503)     | 1,712             | 76,470           |
| 1993년   | 53,151(8,484)     | 1,639             | 87,114           |
| 1994년   | 57,505(4,354)     | 1,660             | 95,458           |
| 계       | -                 | -                 | 326,785          |

주 : 1. 농지규모화사업 중 소유권이전과 관련있는 농지매매 및 농지구입자금지원사업으로 거래된 농지의 누적면적, ( ) 안은 당해연도 거래면적임.

2. 농산물생산비통계상의 논벼생산비중 차용지 및 자작지 비율을 감안한 지불임차료를 적용하여 계산

자료: 1. 「농산물생산비통계」, 1995, 농림수산부.

2. 「농지규모화 사업 정산서」, 각연도, 농어촌진흥공사.

자로부터 유출되는데, 특히 비농민 소유농지의 경우 농외로 유출되어 문제를 야기한다. <표 3-32>에서처럼 비농민소유농지로 인한 농지임차료가 1993년 기준 5,547억원으로 연간 농지규모화사업 총사업비보다 훨씬 많은 금액이다.

1994년말까지 농어촌진흥공사에서 추진한 농지규모화사업과 관련된 임차료부담액의 감소 추정치는 <표 3-33>와 같다. 1994년 기준 농지규모화사업 관련 임차료부담 감소액은 955억원으로 농지규모화사업비의 30%에 해당되는 수준이다.

## 6. 농민의 농촌정착의욕 고취 효과

다른 직업에 비해 농업을 직업으로 선택할 경우 노후보장이 힘들다는 취약점이 있는데, 농민들은 농지매입자금의 장기저리 지원에 대해 노후보장을 위한 연금납입이라는 인식을 갖고 있다. 현재 40세에 가까운 중견 농민이 10,000평(2억원) 정도의 농지(재산)을 구입하여 경영이양이 이루어질 60세 정도의 나이까지 원리금을 갚게되면 현시세로 2억원 정도의 퇴직금을 받는 상황이 된다는 인식을 하고 있다. 따라서 기존의 1~2ha농지소유자인 농민이 3~4ha 정도의 농지를 추가로 구입하여 경영규모를 확대하여 노후보장을 받으려고 하고 있다. 즉 농지매매사업의 확대에 따라 농민들이 농업소득으로 원리금을 갚아야 한다는 사고방식의 확대와 20년간의 상환이 끝나면 다른 직업인의 퇴직금에 가까운 많은 금액의 자산이 생긴다는 의식이 생겨 노후에 대한 불안감을 해소할 수 있어 농촌정착의욕을 고취시키고 있는 것으로 확인되었다. 다수의 농민들이 농지매입자금의 원리금 상환과정을 장기저리의 이자로 퇴직금을 납입하는 것으로 여기고 있는 것으로 조사되었다.

<표 3-34>에서 보듯이 농지규모화관련 지원이 농민의 농촌정착의욕을 고취시켰다고 응답한 비율이 매우 높게 조사되었는데, 이는 이러한 농민

표 3-34 연령별 농지규모화사업의 구체적 효과에 대한 의견조사

단위: 명, %

| 구 분    | 계        | 영농규모<br>확 대 로<br>생 산 비<br>인 하 | 다 양 한<br>농업소득<br>증 대 | 농지가격<br>안정으로<br>재산유지 | 농촌정착<br>의욕 고취 | 기 타      |
|--------|----------|-------------------------------|----------------------|----------------------|---------------|----------|
| 40세 이하 | 227(100) | 115(50.7)                     | 25(11.0)             | 17( 7.5)             | 68(30.0)      | 2( 0.9)  |
| 41-50  | 216(100) | 96(44.4)                      | 20( 9.3)             | 14( 6.5)             | 70(32.4)      | 6( 2.8)  |
| 51세이상  | 86(100)  | 42(48.8)                      | 10(11.6)             | 10(11.6)             | 20(23.3)      | 4( 4.7)  |
| 계      | 529(100) | 253(47.8)                     | 55(10.4)             | 41( 7.8)             | 168(31.8)     | 12( 2.3) |

자료: 현지조사(1995).

표 3-35 경지규모별 농지규모화사업의 구체적 효과에 대한 의견조사

단위: 명, %

| 구 분        | 계          | 영농규모<br>확 대 로<br>생 산 비<br>인 하 | 다 양 한<br>농업소득<br>증 대 | 농지가격<br>안정으로<br>재산유지 | 농촌정착<br>의욕 고취 | 기 타      |
|------------|------------|-------------------------------|----------------------|----------------------|---------------|----------|
| 4500평미만    | 39(100.0)  | 12(30.8)                      | 7(17.9)              | 3( 7.7)              | 14(35.9)      | 3( 7.7)  |
| 4500-5999  | 31(100.0)  | 13(41.9)                      | 7(22.6)              | 3( 9.7)              | 7(22.6)       | 1( 3.2)  |
| 6000-8999  | 113(100.0) | 40(35.4)                      | 13(11.5)             | 12(10.6)             | 45(39.8)      | 3( 2.7)  |
| 9000-14999 | 171(100.0) | 77(45.0)                      | 17( 9.9)             | 14( 8.2)             | 59(34.5)      | 4( 2.3)  |
| 15000평이상   | 175(100.0) | 111(63.4)                     | 11( 6.3)             | 9( 5.1)              | 43(24.6)      | 1( 0.5)  |
| 소 계        | 529(100.0) | 253(47.8)                     | 55(10.4)             | 41( 7.8)             | 168(31.8)     | 12( 2.3) |

자료: 현지조사(1995).

들의 연금 관련 의식과 밀접한 관련이 있다. 조사대상농민의 47.8%는 '영농 규모 확대로 생산비를 인하시키기 위해서 농지규모화사업이 큰 도움이 되었다'고 응답하였지만, 31.8%가 '농민의 농촌정착의욕을 고취시켜 농촌의 활력을 높인다는 측면의 도움이 중요하다'고 응답함으로써 농지규모화사업 관련 지원이 영농규모화, 소득증대 효과 못지 않게 농촌정착의욕 고취효과가 매우 중요함을 잘 보여 준다. 연령별로는 51세 이상층보다 50세 이하층

이 농촌정착의욕 고취 효과를 더 중요시하는 것으로 조사되었다.

<표 3-35>에서처럼 농지규모화사업의 구체적 효과를 경영규모별로 살펴보면 5ha(15,000평) 이상 대규모 농가들의 경우 영농규모 확대에 따른 생산비 인하의 목적이 강한 것으로 나타났지만, 4,500평 이하의 소규모 농가의 경우는 농촌정착의욕 고취에 응답한 농가의 비율이 다른 계층에 비해 높게 나타났다. 이는 이·탈농하기도 힘들고 농촌에서 살아야 하는 영세소농일수록 농지규모화사업이 농촌정착의욕을 고취시킨다는 효과를 더 중요시하는 것을 반영한다고 볼 수 있다.

## 7. 농지이용률의 제고와 영농형태의 다변화 효과

농지이용률의 제고와 영농형태의 다변화는 농지규모의 확대에 따른 효과라기보다 농법의 발달, 농산물수요의 변화, 식품소비 패턴의 변화 등에 큰 영향을 받는다고 볼 수 있다. 그러나 농지규모화사업 관련 지원을 받은 농가들을 조사하면, 농지매입을 계기로 농가의 농지이용률이 크게 높아지고 영농형태가 많이 변화하고 있음을 알 수 있다.

현지조사에 의하면, 농지구입 또는 농지매입자금의 원리금 상환이라는 부담이 있는 경우에는 원리금 상환부담이 없는 경우에 비해 농지이용률의 제고가 불가피한 것으로 인식되고 있다. 기존방식의 농업경영에서 얻은 농업소득으로 원리금을 상환하고 나면 생활이 곤란하기 때문에 원리금상환을 위한 추가 수입을 얻고자 하는 다양한 시도가 나타난다. 이러한 행동변화가 단위면적당 농업수입을 높여 농지가격상환부담을 극복하려는 노력, 즉 농지이용률을 높이려는 노력으로 나타나게 되며, 나아가 작부체계까지 고소득작물로 전환시키는 현상이 나타나는 것으로 조사되었다.

<표 3-36>과 <표 3-37>에서처럼 논·밭의 경우 지대별 농지규모화사업 지원 전의 영농형태는 벼 단작이 66.1%로서 가장 많았으나, 지원 후 논·밭의 영농형태는 벼 단작은 46.1%로 감소한 반면 벼-시설채소의 작부체계는 지원

표 3-36 논외의 경우 지대별 농지규모화사업의 지원 전의 영농형태

단위: %

| 구 분  | 벼<br>단작 | 벼/<br>보리(밀) | 벼/<br>시설채소 | 벼/<br>노지채소 | 시설<br>채소 | 노지<br>채소 | 과수  | 기타   | 계     |
|------|---------|-------------|------------|------------|----------|----------|-----|------|-------|
| 평야지대 | 59.8    | 34.2        | 4.9        | 0.5        | 0.0      | 0.0      | 0.0 | 0.6  | 100.0 |
| 중간지대 | 76.7    | 15.6        | 3.9        | 2.8        | 0.6      | 0.0      | 0.0 | 0.4  | 100.0 |
| 산간지대 | 76.1    | 10.4        | 3.0        | 0.0        | 0.0      | 0.0      | 6.0 | 4.5  | 100.0 |
| 도시근교 | 48.1    | 10.1        | 21.5       | 5.1        | 0.0      | 1.3      | 3.8 | 10.1 | 100.0 |
| 계    | 66.1    | 20.8        | 6.9        | 2.0        | 0.2      | 0.2      | 1.4 | 2.4  | 100.0 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-37 논외의 경우 지대별 농지규모화사업의 지원 후의 영농형태

단위: %

| 구 분  | 벼<br>단작 | 벼/<br>보리(밀) | 벼/<br>시설채소 | 벼/<br>노지채소 | 시설<br>채소 | 노지<br>채소 | 과수   | 기타   | 계     |
|------|---------|-------------|------------|------------|----------|----------|------|------|-------|
| 평야지대 | 44.8    | 39.0        | 12.2       | 0.0        | 1.7      | 0.0      | 0.6  | 1.7  | 100.0 |
| 중간지대 | 52.9    | 14.1        | 14.1       | 4.1        | 5.3      | 4.1      | 2.9  | 2.5  | 100.0 |
| 산간지대 | 43.3    | 3.0         | 13.4       | 3.0        | 1.5      | 1.5      | 26.9 | 7.4  | 100.0 |
| 도시근교 | 36.4    | 6.5         | 29.9       | 2.6        | 0.0      | 2.6      | 9.1  | 12.9 | 100.0 |
| 계    | 46.1    | 20.2        | 15.8       | 2.3        | 2.7      | 2.1      | 6.4  | 4.4  | 100.0 |

자료: 현지조사 결과(1995).

전 6.9%에서 지원 후 15.8%로 크게 증가하고 있다.

<표 3-38>와 <표 3-39>에서처럼 밭의 경우 지대별 농지규모화사업 지원 전의 영농형태는 노지채소가 70.1%로서 가장 많았으나, 지원 후 밭의 영농형태는 노지채소 61.2%로 감소한 반면, 과수는 16.1%에서 22.4%로 크게 증가하였다.

요컨대 작부체계의 변화를 보면, 논외의 경우 벼농사 다음의 후기작으로 시설채소재배농가가 늘어나고 밭의 경우 과수농가가 늘어난 것으로 조사되었다. 논, 밭 모두 시설채소, 과수의 증가가 뚜렷하다.

평야지역의 경우 후기작으로 보리재배농가가 증가하는 현상이 나타난다.

표 3-38 밭의 경우 지대별 농지구묘화사업의 지원 전의 영농형태

단위: %

| 구 분  | 시설채소 | 과 수  | 특용작물 | 노지채소 | 휴 경 | 초 지 | 관상수 | 기 타 | 계     |
|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|-----|-------|
| 평야지대 | 6.5  | 4.3  | 2.2  | 82.6 | 0.0 | 1.1 | 3.3 | 0.0 | 100.0 |
| 중간지대 | 4.9  | 20.4 | 2.9  | 68.9 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 2.9 | 100.0 |
| 산간지대 | 1.8  | 28.3 | 3.8  | 58.5 | 0.0 | 3.8 | 3.8 | 0.0 | 100.0 |
| 도시근교 | 6.0  | 16.0 | 6.0  | 62.0 | 4.0 | 0.0 | 0.0 | 6.0 | 100.0 |
| 계    | 5.0  | 16.1 | 3.4  | 70.1 | 0.7 | 1.0 | 1.7 | 2.0 | 100.0 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-39 밭의 경우 지대별 농지구묘화사업의 지원 후의 영농형태

단위: %

| 구 분  | 시설채소 | 과수   | 특용작물 | 노지채소 | 휴경  | 초지  | 관상수 | 기타  | 계     |
|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|-----|-------|
| 평야지대 | 7.4  | 4.9  | 3.7  | 75.3 | 1.2 | 2.5 | 3.7 | 1.3 | 100.0 |
| 중간지대 | 9.3  | 29.1 | 3.5  | 52.3 | 0.0 | 1.2 | 0.6 | 4.0 | 100.0 |
| 산간지대 | 1.9  | 35.8 | 3.8  | 52.8 | 0.0 | 1.9 | 3.8 | 0.0 | 100.0 |
| 도시근교 | 4.7  | 25.6 | 0.0  | 62.8 | 0.0 | 2.3 | 0.0 | 4.6 | 100.0 |
| 계    | 6.5  | 22.4 | 3.0  | 61.2 | 0.0 | 1.9 | 1.9 | 2.7 | 100.0 |

자료: 현지조사 결과(1995).

이는 보리재배를 통해 농지이용률, 농기계이용률, 노동이용률을 높여 농지 매입자금의 원리금을 상환하기 위한 적극적인 노력으로 인한 현상으로 해석되었다.

중간지대의 경우 후기작으로 시설원예가 크게 증대하거나 고소득작목으로 작부체계가 바뀌는 경향이 강한 것으로 조사되었다.

한편 농지매매사업 및 농지구입자금지원사업에 의한 영농형태의 다변화는 엄밀한 의미에서 고지가와 상환부담의 증가에 기인한 것이라 할 수 있다. 벼농사지역이지만, 이웃 농지에서 고소득 작물이 재배되는 경우 농지가 격이 고소득작물 재배지와 비슷한 높은 수준의 농지가격을 형성하게 된다.

그 경우 농지매입 또는 농지구입자금의 지원은 벼농사 수입으로는 상환이 힘들기 때문에 그 필지 또는 수혜농가의 다른 농지에서 고소득작물의 재배가 이루어지거나 농외수입을 위한 가구의 농외취업이 증대되는 경향이 나타난다.

## 8. 대규모 쌀 전업농 육성 여건의 조성 효과

대외경쟁력을 갖추만큼 영농규모의 확대는 이루어지지 않았지만, 최근 빠른 속도로 호당 경지규모가 증가하고 있으며, 특히 농지규모화사업 지원농가의 경영규모 확대가 급속히 진전될 전망이다. 농지규모화사업만의 효과로 보기 힘들지만, 농지규모화사업이 적극적으로 추진되고 있는 평야지역의 경우 쌀 전업농을 육성하기 위한 여건이 빠른 속도로 조성되고 있음이 현지조사 결과 확인되었다. 물론 쌀 전업농 육성정책은 평야지역의 젊은 영농인력을 중심으로 육성할 수 있는 정책이지만, 중간지대, 산간지대 등 비평야지대까지 쌀 전업농 중심의 농지규모화사업을 실시하는 것은 곤란하다는 점을 간과해서는 안된다.

쌀 전업농 육성대상자를 조사대상자로 한 농어촌진흥공사의 조사결과(1995년)에 의하면, <표 3-40>에서처럼 평야지역의 경우 48%가 10ha 이상 영농규모를 확대할 의사가 있는 것으로 나타났다.

이 연구의 현지조사에서도 <표 3-41>에서처럼 농지규모화사업 지원농가들의 87%가 영농규모를 확대할 의사가 있는 것으로 조사되었다. 나주, 김제, 익산, 철원지역의 경우 이미 10ha 이상의 영농규모농가가 발견되는데, 이들은 대부분 현재의 농기계와 노동력 보유수준 상태에서도 15ha 이상의 영농이 가능한 것으로 조사되었으며(표 3-45 참조), 앞으로 영농규모를 20ha 이상으로 확대할 의사가 있는 농가들도 발견되었다.

연령별, 지대별, 영농규모별 영농규모 확대의사를 조사한 결과 연령별, 지대별, 영농규모별에 상관없이 영농규모 확대의사가 매우 강한 것으로 나

표 3-40 쌀 전업농 육성대상자로 선정된 후 영농규모 확대 희망 면적

단위: ha

| 설문내용     | 계    |       | 평 야 지 |       | 중산간지 |       | 비 고 |
|----------|------|-------|-------|-------|------|-------|-----|
|          | 응답자수 | 비율(%) | 응답자수  | 비율(%) | 응답자수 | 비율(%) |     |
| 3 ha 까지  | 50   | 9.7   | 18    | 6.3   | 32   | 14.2  |     |
| 5 ha 까지  | 159  | 30.9  | 42    | 14.4  | 117  | 52.0  |     |
| 7 ha 까지  | 134  | 26.1  | 91    | 31.5  | 43   | 19.1  |     |
| 10 ha 까지 | 171  | 33.2  | 138   | 47.8  | 33   | 14.7  |     |
| 계        | 514  | 100   | 289   | 100   | 225  | 100   |     |

자료: 농어촌진흥공사 조사자료(1995).

표 3-41 영농규모 확대의사에 대한 의견

단위: 호, %

| 구 분 | 계     | 영농규모 확대 | 현재수준 유지 | 영농규모 축소 | 기 타 |
|-----|-------|---------|---------|---------|-----|
| 호 수 | 534   | 465     | 63      | 5       | 1   |
| 비 율 | 100.0 | 87.1    | 11.8    | 0.9     | 0.2 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-42 지대별 영농규모 확대의사에 대한 의견

단위: 호, %

| 구 분  | 계          | 영농규모 확대   | 현재수준 유지  | 영농규모 축소 | 기 타     |
|------|------------|-----------|----------|---------|---------|
| 평야지대 | 190(100.0) | 174(91.5) | 14( 7.4) | 1( 0.5) | 1( 0.5) |
| 중간지대 | 192(100.0) | 159(82.8) | 29(15.1) | 4( 2.1) | 0( 0.0) |
| 산간지대 | 69(100.0)  | 55(79.7)  | 14(20.3) | 0( 0.0) | 0( 0.0) |
| 도시근교 | 83(100.0)  | 77(92.8)  | 6( 7.2)  | 0( 0.0) | 0( 0.0) |
| 계    | 534(100.0) | 465(87.1) | 63(11.8) | 5( 0.9) | 1( 0.0) |

자료: 현지조사 결과(1995).



타났다. 즉 현재 우리의 농업의 실상은 전반적으로 영농규모가 영세하여 지대별, 연령별, 경영규모별 상관없이 영농규모의 확대가 절실히 필요함을 반영한다.

<표 3-42>에서 보듯이 지대별로 큰 차이는 없는 것으로 나타나는데, 평야지대와 도시근교지대가 중간, 산간지대에 비해 영농규모 확대의사가 약간 더 강한 것으로 나타났다. 이는 벼농사를 위주로 하는 평야지역의 경우 전반적인 국민소득수준의 향상에 대응하기 위해 농가소득을 높이기 위해 현재보다 영농규모를 더 늘려야 할 상황임을 잘 반영한다고 볼 수 있다. 또한 평야가 아닌 지역의 경우 최근 고소득작물 재배에 따른 농업소득의 증대에 힘입어 추가적인 농지구입의사가 매우 강하지만, 단위면적당 수입이 높아 평야지대에 비해 영농규모를 현재의 수준으로 유지하겠다는 비율이 약간 높은 것으로 조사되었다.

영농규모 확대의사를 경영규모별로 살펴보면, <표 3-43>에서처럼 영농규모별로 큰 차이는 없는 것으로 나타났으며, 소규모농가일수록 영농규모 확대의사가 약간 더 강한 것으로 나타났다. 그러나 이러한 현상을 소규모 영세농이 이·탈농하고 대규모농가가 더욱 경영규모를 확대하여야 하는 구조개선정책의 방향과는 상치되는 것으로 이해하기는 곤란하다. 현실적으로

표 3-43 경영규모별 영농규모 확대의사에 대한 의견

단위: 호, %

| 구 분        | 계          | 영농규모확대    | 현재수준유지   | 영농규모축소  | 기 타     |
|------------|------------|-----------|----------|---------|---------|
| 4500평미만    | 40(100.0)  | 33(82.5)  | 6(15.0)  | 1( 2.5) | 0( 0.0) |
| 4500~5999  | 32(100.0)  | 27(84.4)  | 4(12.5)  | 1( 3.1) | 0( 0.0) |
| 6000~8999  | 113(100.0) | 91(80.5)  | 21(18.6) | 1( 0.9) | 0( 0.0) |
| 9000~14999 | 172(100.0) | 155(90.1) | 17( 9.9) | 0( 0.0) | 0( 0.0) |
| 15000평이상   | 177(100.0) | 159(89.8) | 15( 8.5) | 2( 1.1) | 1( 0.6) |
| 소 계        | 534(100.0) | 465(87.1) | 63(11.8) | 5( 0.9) | 1( 0.2) |

자료: 현지조사 결과(1995).

영세소농들이 이·탈농할 여건이 조성되지 않은 상황에서 경영규모의 확대요구가 영세농일수록 절실하다는 현실을 반영할 뿐이다. 이러한 점은 대규모농가 위주로 차별적 지원을 하는 농업구조 개선정책에 대해 영세한 다수의 농민들이 불만을 갖게 되므로 농외기술교육, 영농이양장려금지급 등 영세소농대책이 반드시 강구되어야 함을 잘 보여준다.

현재의 노동력 및 농기계 보유 등 영농조건하에서 영농 가능면적은 영농 규모를 훨씬 상회하는 것으로 나타났다. 이는 현재의 영농규모가 절대적으로 영세한 수준임을 반영할 뿐만 아니라 최근 농기계 보급상황이 크게 개선되었음을 반영한다고 볼 수 있다. 조사농가들의 호당경영규모는 4.5ha를 약간 상회하는 수준인데도, <표 3-44>에 의하면, 영농 가능면적이 6ha를 넘는 농가가 64%를 넘는 것으로 나타났다.

철원, 당진, 부여, 익산, 김제, 나주 등 평야지역만을 보면, 이미 5ha 이상 대규모 영농 농가가 조사농가의 절반이 넘는 정도로 다수 발견될 뿐만 아니라 이들의 거의 절반이 현재의 영농여건으로도 11ha 이상의 대규모 영농이 가능하고 4분의 1이 16ha 이상의 대규모 영농이 가능한 것으로 조사되었다. 1995년부터 본격적으로 추진되고 있는 쌀 전업농 육성정책은 이들 평야지역에서는 잘 적용되고 있음을 알 수 있다.

현재의 농기계와 노동력 보유상황으로 가능한 영농규모를 연령별, 지대별, 영농규모별로 살펴보면 연령별로는 큰 차이가 없지만 지대별, 영농규모별로는 약간의 차이가 있는 것으로 조사되었다.

<표 3-46>에서 보듯이 현재의 농기계와 노동력 보유상태로 가능한 영농

표 3-44 현재의 농기계와 노동력으로 벼농사의 영농 가능면적

| 구 분 | 단위: 명, % |       |        |         |         |        | 계     |
|-----|----------|-------|--------|---------|---------|--------|-------|
|     | 1-2ha    | 3-5ha | 6-10ha | 11-15ha | 16-20ha | 20ha이상 |       |
| 인원  | 48       | 140   | 177    | 71      | 68      | 23     | 527   |
| 비율  | 9.1      | 26.6  | 33.6   | 13.5    | 12.9    | 4.4    | 100.0 |

자료: 현지조사 결과(1995).

규모를 지대별로 구분하여 살펴보면, 평야지역이 다른 지역에 비해 영농 가능면적이 훨씬 큰 것으로 조사되었다.

이와 같은 조사결과는 평야지역의 영농조건이 유리한 점을 고려하면, 당연한 결과이나 다른 한편 평야지역의 경우 기계화의 급진전에 따라 영농 가능면적이 확대되었으며, 중간지대나 도시근교지역은 노동력이 많이 투입되는 고소득작물의 재배가 늘어나 영농 가능면적이 더욱 작아졌다는 점을 반영하는 것으로 이해 가능하다. 즉 최근 급속히 진전된 농업의 기계화가 벼농사 중심인 평야지역을 중심으로 추진되었음을 반영한 것으로 볼 수 있

표 3-45 평야지대에서 5ha 이상 대규모 농가의 현재의 농기계와 노동력으로 벼농사의 영농 가능면적

단위: 호, %

| 구분 | 1-2ha | 3-5ha | 6-10ha | 11-15ha | 16-20ha | 20ha~ | 계   | 조 사<br>농가수 | 비율   |
|----|-------|-------|--------|---------|---------|-------|-----|------------|------|
| 철원 | 0     | 0     | 10     | 3       | 2       | 1     | 16  | 25         | 64.0 |
| 당진 | 0     | 0     | 7      | 2       | 5       | 0     | 14  | 27         | 51.9 |
| 부여 | 0     | 0     | 4      | 3       | 0       | 1     | 8   | 32         | 25.0 |
| 익산 | 0     | 1     | 8      | 6       | 1       | 0     | 16  | 31         | 51.6 |
| 김제 | 0     | 3     | 7      | 4       | 2       | 1     | 17  | 34         | 50.0 |
| 나주 | 0     | 1     | 10     | 7       | 6       | 5     | 29  | 41         | 70.7 |
| 계  | 0     | 5     | 46     | 25      | 16      | 8     | 100 | 190        | 52.6 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-46 지대별 현재의 농기계와 노동력으로 벼농사의 영농 가능면적

단위: 호, %

| 구 분  | 1-2ha    | 3-5ha     | 6-10ha    | 11-15ha  | 16-20ha  | 20ha이상   | 계          |
|------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|------------|
| 평야지대 | 3( 1.6)  | 41(21.8)  | 72(38.3)  | 36(19.1) | 25(13.3) | 11( 5.9) | 188(100.0) |
| 중간지대 | 25(13.1) | 51(26.7)  | 66(34.6)  | 15( 7.8) | 30(15.7) | 4( 2.1)  | 191(100.0) |
| 산간지대 | 11(15.9) | 23(33.3)  | 17(24.6)  | 9(13.0)  | 2( 2.8)  | 7( 1.4)  | 69(100.0)  |
| 도시근교 | 9(11.4)  | 25(31.6)  | 22(27.8)  | 11(13.9) | 11(13.9) | 1( 1.3)  | 79(100.0)  |
| 소 계  | 4(89.1)  | 140(26.6) | 177(33.6) | 71(13.5) | 68(12.9) | 23( 4.3) | 527(100.0) |

자료: 현지조사 결과(1995).

다. 따라서 평야지역의 경우 벼농사에 있어서 농민들의 영농규모 확대 의지가 앞으로 크게 높아질 것으로 전망된다. 실제 조사과정에서 다수의 농민들은 벼농사의 경우 다른 소득작물 재배의 경우와는 달리 영농수입이 예측가능할 뿐만 아니라 단위면적당 수입이 상대적으로 낮고 크게 호전될 가능성이 작기 때문에 전반적으로 국민소득과 소비수준의 증대에 따라 영농규모가 크게 확대되어야 생활이 가능하다고 생각하고 있는 것으로 조사되었다. <표 3-47>에서 보듯이 평야지역은 다른 지역에 비해 농기계 보유 비율이 훨씬 높으며, 특히 이앙기, 콤바인, 트랙터 등 대형농기계를 모두 보유

표 3-47 지대별 농기계 보유 현황

단위: 호, %

| 구 분  | 이앙기      | 콤바인     | 트랙터      | 이앙기<br>콤바인 | 이앙기<br>트랙터 | 이앙기<br>콤바인<br>트랙터 | 없음       | 계          |
|------|----------|---------|----------|------------|------------|-------------------|----------|------------|
| 평야지대 | 16( 8.7) | 3( 1.6) | 10( 5.5) | 14( 7.7)   | 32(17.5)   | 95(51.9)          | 13( 7.1) | 183(100.0) |
| 중간지대 | 33(17.3) | 0( 0.0) | 17( 8.9) | 6( 3.1)    | 31(16.2)   | 73(38.2)          | 31(16.2) | 191(100.0) |
| 산간지대 | 12(8.2)  | 1( 1.5) | 13(9.7)  | 1( 1.5)    | 8(12.1)    | 13(19.7)          | 18(27.3) | 66(100.0)  |
| 도시근교 | 14(17.3) | 0( 0.0) | 4( 4.9)  | 4( 4.9)    | 19(23.5)   | 25(30.9)          | 15(18.5) | 81(100.0)  |
| 소 계  | 75(14.4) | 4( 0.8) | 44( 8.4) | 25( 4.8)   | 90(17.3)   | 206(39.5)         | 77(14.8) | 521(100.0) |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-48 경영규모별 현재의 농기계와 노동력으로 벼농사의 영농 가능면적

단위: 호, %

| 구 분        | 1-2ha    | 3-5ha     | 6-10ha    | 11-15ha  | 16-20ha  | 20ha이상   | 계          |
|------------|----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|------------|
| 4500평미만    | 11(28.9) | 13(34.2)  | 8(21.1)   | 2( 5.3)  | 3( 7.9)  | 1( 2.6)  | 38(100.0)  |
| 4500-5999  | 4(13.8)  | 12(41.4)  | 9(31.0)   | 2( 6.9)  | 0( 0.0)  | 2( 6.9)  | 29(100.0)  |
| 6000-8999  | 24(21.4) | 44(39.3)  | 27(24.1)  | 6( 5.4)  | 8( 7.1)  | 3( 2.7)  | 112(100.0) |
| 9000-14999 | 7( 4.1)  | 55(32.0)  | 65(37.8)  | 23(13.4) | 18(10.5) | 4( 2.3)  | 172(100.0) |
| 15000평이상   | 2( 1.1)  | 16( 9.1)  | 68(38.6)  | 38(21.6) | 39(22.2) | 13( 7.4) | 176(100.0) |
| 소 계        | 48( 9.1) | 140(26.6) | 177(33.6) | 71(13.5) | 68(12.9) | 23( 4.4) | 527(100.0) |

자료: 현지조사 결과(1995).

하고 있는 농가가 조사대상 농가의 절반을 넘는 것으로 조사되었다.

<표 3-48> 에서처럼 현재의 농기계와 노동력으로 영농 가능한 벼농사면적을 경영규모별로 보면 영농규모가 클수록 영농 가능면적은 실제 영농면적보다 더 큰 것으로 조사되었다. 이는 대규모농가일수록 농기계보급률이 높은 점을 반영한다고 볼 수 있다. 농지규모화사업의 효과를 더욱 높이기 위해서는 대규모 농가 위주로 지원을 확대하는 것이 필요하다는 해석도 가능하다.

벼농사만으로 도시가계의 평균이상의 소득을 얻기 위한 쌀 전업농의 영농규모에 대한 농민들의 인식을 살펴보면, <표 3-49>에서처럼 최소 10ha 이상 경작해야 한다고 대답한 농가가 무려 57.3%에 이르며, 정부에서 쌀 전업농 육성 목표로 삼고 있는 7ha 이상 경작해야 한다는 농가는 75.6%에 이른다.

쌀 전업농의 최소 영농규모를 지대별, 연령별, 경영규모별로 살펴보면, 지역간, 연령간, 경영규모 사이에 큰 차이는 없지만 다음과 같은 차이가 발견된다. 먼저 지대별 차이를 살펴보면 <표 3-50>과 같다. 지대별로 큰 차이가 없지만 중간지대가 평야지대에 비해 5ha 이하의 적은 규모로 대답한 비율이 더 높다. 현지조사에서 영동군, 경산시, 산청군, 제주도 등 대규모 벼농사가 불가능한 중간, 산간지대의 일부 농민들은 10ha 이상 벼농사 짓는 것 자체를 생각할 수 없다는 반응을 보였다. 즉 10ha 이상을 농사짓는 구체적인 모습에 대해서 전혀 알 수 없다는 반응을 보였다. 영동군의 경우

표 3-49 경쟁력 있는 쌀 전업농의 최소 영농규모

단위: 호, %

| 구 분 | 3ha | 5ha  | 7ha  | 10ha | 20ha | 20ha이상 | 계     |
|-----|-----|------|------|------|------|--------|-------|
| 인 원 | 47  | 79   | 95   | 173  | 98   | 26     | 518   |
| 비 율 | 9.1 | 15.3 | 18.3 | 33.4 | 18.9 | 5.0    | 100.0 |

자료: 현지조사 결과(1995).

3ha 이상을 경영하는 농가가 거의 없으며, 의욕적이고 젊은 인력들은 시설 원예와 포도재배에 주력하고 벼농사를 10ha 이상 지으려고 하지 않는 실정이다. 또한 포도재배가 가능한 지역의 경우 농지가격이 평당 35,000원 이상의 높은 가격을 형성하고 있고 포장조건이 좋지 않아 벼농사를 위한 대규모 농지임차를 원하지 않기 때문에 10ha 이상을 농사짓는 것은 현실적으로 불가능하였다. 특히 도시근교로서 농지가격이 거의 평당 50,000원 이상의 높은 수준인 경산시의 경우 10ha 이상의 대규모농지를 소유 또는 이용하는 것은 거의 불가능하다.

<표 3-51>에서처럼 쌀 전업농의 최소 영농규모를 경영규모별로 살펴보

표 3-50 지대별 경쟁력 있는 쌀 전업농의 최소 영농규모

단위: 호, %

| 구 분  | 3ha      | 5ha      | 7ha      | 10ha      | 20ha     | 20ha이상  | 계          |
|------|----------|----------|----------|-----------|----------|---------|------------|
| 평야지대 | 7( 3.8)  | 25(13.4) | 30(16.1) | 76(40.9)  | 39(21.0) | 9( 4.8) | 186(100.0) |
| 중간지대 | 27(14.4) | 34(18.2) | 29(15.5) | 49(26.2)  | 40(21.4) | 8( 4.3) | 187(100.0) |
| 산간지대 | 8(11.8)  | 5( 7.4)  | 20(29.4) | 22(32.4)  | 6( 8.8)  | 7(10.3) | 68(100.0)  |
| 도시근교 | 5( 6.5)  | 15(19.5) | 16(20.8) | 26(33.8)  | 13(16.9) | 2( 2.6) | 77(100.0)  |
| 소 계  | 47( 9.1) | 79(15.3) | 95(18.3) | 173(33.4) | 98(18.9) | 26(5.0) | 518(100.0) |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 3-51 경영규모별 경쟁력 있는 쌀 전업농의 최소 영농규모

단위: 호, %

| 구 분        | 3ha      | 5ha      | 7ha      | 10ha      | 20ha     | 20ha이상   | 계          |
|------------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|------------|
| 4500평미만    | 7(17.9)  | 4(10.3)  | 5(12.8)  | 15(38.5)  | 7(17.9)  | 1( 2.6)  | 39(100.0)  |
| 4500-5999  | 6(20.7)  | 6(20.7)  | 6(20.7)  | 3(10.3)   | 6(20.7)  | 2( 6.9)  | 29(100.0)  |
| 6000-8999  | 15(13.8) | 28(25.7) | 23(21.1) | 29(26.6)  | 9( 8.3)  | 5( 4.6)  | 109(100.0) |
| 9000-14999 | 17(10.1) | 31(18.5) | 38(22.6) | 48(28.6)  | 26(15.5) | 8( 4.8)  | 168(100.0) |
| 15000평이상   | 2( 1.2)  | 10( 5.8) | 23(13.3) | 78(45.1)  | 50(28.9) | 10( 5.8) | 173(100.0) |
| 소 계        | 47( 9.1) | 79(15.3) | 95(18.3) | 173(33.4) | 98(18.9) | 26( 5.0) | 518(100.0) |

자료: 현지조사 결과(1995).

면, 경영규모별 차이가 적은 것으로 나타났지만, 경영규모가 큰 농가일수록 쌀 전업농의 최소 영농규모를 크게 인식하고 있었다.

요컨대 국제화·개방화에 대응하여 대외경쟁력을 갖추만큼 영농규모의 확대는 이루어지지 않았지만, 최근 빠른 속도로 호당 경지규모가 증가하고 있으며, 또한 평야지역을 중심으로 기계화가 급진전되어 농지규모화사업 지원농가의 경영규모 확대가 급속히 진전될 전망이다. 따라서 농지규모화사업이 적극적으로 추진되고 있는 평야지역의 경우 쌀 전업농을 육성하기 위한 여건이 빠른 속도로 조성되고 있다고 할 수 있다.

## 제 4 장

# 농지규모화사업의 문제점과 개선방향

### 1. 농지규모화사업의 문제점

#### 1.1. 농지매매사업 위주의 사업추진과 농지장기임대차사업 및 농지교환·분합사업의 부진

농지규모화사업의 1차적인 목적이 경영규모의 확대와 농지집단화에 있다고 할 경우, 그리고 경영규모의 확대와 농지집단화가 가장 중요시되는 작부형태인 벼농사를 중심으로 농지규모화사업의 성과를 판단한다고 할 경우, 일부 평야지역을 제외하고는 제한된 예산으로 규모화 효과가 가장 큰 사업은 농지장기임대차사업이며 집단화 효과가 가장 큰 사업은 농지교환·분합사업이다. 그러나 제2장에서 살펴보았듯이 1988년 이후 농지규모화사업의 추진실적을 보면 사업비를 기준으로 할 경우 농지장기임대차사업은 1.3%, 농지교환·분합사업은 0.2%에 불과하고, 사업면적을 기준으로 할 경우 농지장기임대차사업은 1.7%, 농지교환·분합사업은 0.7%에 불과하다. 이와 같이 농지규모화사업이 농지매매사업(농지구입자금지원사업 포함) 위



표 4-1 농지장기임대차사업의 부진 이유

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 절차가<br>까다로워 | 농업전망<br>불 투 명 | 임대보다<br>매도선호 | 임차계약<br>혜택없어서 | 임차기간<br>자경불인정 | 기 타 |
|-----|-------|-------------|---------------|--------------|---------------|---------------|-----|
| 인 원 | 528   | 136         | 96            | 106          | 68            | 84            | 38  |
| 비 율 | 100.0 | 25.8        | 18.2          | 20.1         | 12.9          | 15.9          | 7.2 |

자료: 현지조사 결과(1995).

주로 추진되었기 때문에 농지규모화사업에 대한 부정적 평가가 많다.

우선 농지장기임대차사업이 잘 추진되지 않는 이유에 대한 조사대상 농민들의 의견을 살펴보면, <표 4-1>에서처럼 ‘절차와 조건이 까다로와 관행대로 임대차가 이루어지기 때문’이라는 응답이 25.8%로 가장 높은 비율을 나타내지만, ‘농업전망이 불투명해서’ 18.2%, ‘임대보다 매도를 원해서’ 20.1%, ‘임대차계약에 따른 특별한 혜택이 없어서’ 12.9%, ‘임대차계약을 하면 농지매도시 자경경력상 불이익이 생겨서’ 15.9% 등 다양한 이유에 큰 차이가 없는 응답 비율을 보였다. 이는 농지장기임대차사업을 활성화시키기 위해서는 양도소득세제의 개선<sup>35</sup> 등 다양한 제도개선이 이루어져야 함을 잘 나타낸다.

현지조사결과 ‘농어촌진흥공사를 통한 장기임대차를 해도 별다른 혜택이 없어서 농지장기임대차를 꺼린다’와 ‘임대인이 관행대로 하면 임대기간을 자경기간으로 인정받을 수 있지만 농어촌진흥공사를 통한 장기임대의 경우 임대차사실이 노출되어 농지매매에 불이익이 생기기에 농어촌진흥공사를 통한 농지장기임대차를 꺼린다’는 비율이 각각 12.9%와 15.9%로 조사되었지만, 농지장기임대차사업이 주로 비농민의 농지를 대상으로 이루어지고 있는 점을 감안하면 이것은 조사결과보다 훨씬 심각한 문제라고 볼 수 있을 것이다. 실제 다수의 농지소유자들이 농지장기임대차의 필요성은 대부분 인정하면서도 임대차기간이 상대적으로 장기(3~10년)인 점을 꺼리고

<sup>35</sup> 양도소득세의 문제는 뒤에서 자세히 다룬다.

표 4-2 농지교환·분합사업의 부진 이유

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 상속농지에<br>대한 애착심 | 자기 농지에<br>대한 과대평가 | 필요성을<br>느끼지 않아서 | 절차가<br>까다로워 | 기 타 |
|-----|-------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------|-----|
| 인 원 | 529   | 117             | 269               | 76              | 54          | 13  |
| 비 율 | 100.0 | 22.1            | 50.9              | 14.4            | 10.2        | 2.5 |

자료: 현지조사 결과(1995).

있는 것으로 조사되었다. 농지장기임대차사업에 참여한 경우 첫째, 장기간 농지의 거래가 제한되므로 적절한 시기에 농지를 팔 수 없게 되는 점, 둘째, 농지임차계약을 서류화하는 경우 자경농지에 대한 양도소득세 등의 면제 혜택을 받지 못하게 되는 점 등의 불이익이 발생하여 농지소유자들은 농지의 장기임대차사업에 참여하기를 꺼리는 것으로 조사되었다.

또한 현지조사에 의하면 다수의 농민들이 1995년부터는 농지장기임대차사업의 지원대상자가 쌀 전업농에 한정되고 지원대상농지가 농업진흥지역 내의 논에 한정되어 농지장기임대차 대상자와 대상농지의 절대적 공급이 부족하게 되는 측면도 간과해서는 안된다는 의견을 제시하였다.

익산, 나주, 김제 등 일부 평야지역에서는 값싼 장기저리의 농지매입자금이 지원되는 한 농지장기임대차사업은 불가능하다는 의견도 제시되었다. 즉 익산, 나주, 김제 등 일부 평야지역의 다수의 농민들이 농지임대차사업보다 농지매매사업에 참여하는 것이 경제적으로 유리하다는 판단을 하고 있는 것으로 조사되었다.<sup>36</sup>

<표 4-2>에서와 같이 농지교환·분합사업이 부진한 이유에 대한 조사 대상농민들의 의견을 살펴보면, ‘농민들이 자기농지의 가치를 과대평가하여 상호간 합의가 잘 이루어지지 않아 농지의 교환·분합이 잘 이루어지지 않

<sup>36</sup> 평야지역에서 농가들이 농지장기임대차사업보다 농지매매사업을 더 선호하는 이유에 대해서는 뒤에서 자세히 다룬다.

는다'고 생각하는 농가의 비율이 50.9%로 가장 높다. 또한 '조상으로부터 물려받은 농지에 대한 애착심 때문에 농지의 교환·분합이 잘 이루어지지 않는다'는 응답자의 비율도 무려 22.1%나 된다.

현지조사결과 경지정리가 잘 되어 있는 지역의 농민들은 농지교환·분합 사업의 필요성은 강조하면서도 현실적으로 소규모 농지의 교환·분합으로 뚜렷한 경영비절감을 기대하기 힘든 것으로 판단하고 있으며, 결국 농지교환·분합사업에 대한 호응도가 낮은 것으로 조사되었다.

한편 농어촌진흥공사의 시·군지부에 근무하는 일선 실무자들은 농지교환·분합과 관련된 세제상의 문제와 절차 문제를 강하게 제기하고 있었다. 우선 농지교환·분합사업의 추진에 있어서 교환·분합하는 쌍방 토지가액의 차액은 작은편의 가액이 큰편의 가액의 4분의 1이하이어야 양도소득세 감면대상이 된다는 세법조항(소득세법 시행령 제14조 4항)으로 인하여 규모가 큰 필지의 농지와 규모가 작은 필지의 농지간의 교환·분합이 잘 이루어지지 않는 점을 지적하였다. 또한 1994년까지는 농지의 교환·분합으로 새로이 취득하게 되는 농지의 저당권설정시<sup>37)</sup> 채권한도액의 0.2%에 해당하는 등록세를 부과하는 조항(지방세법 제131조 제6호)이 농지소유자의 농지교환·분합을 저해하는 요인으로 작용한 것으로 조사되었다.<sup>38)</sup>

그런데 현지조사과정에서 확인된 바에 의하면 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업에 대한 홍보부족 문제가 심각한 수준이었다. 즉 농민들이 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업에 대해서 잘 모르고 있어서 이들 사업이 부진한 측면이 있다는 점을 간과해서는 안된다.

농민들에 대한 사업홍보는 사업의 집행과정에서 가장 잘 나타난다. 농지매매사업은 이미 농지구입자금지원사업 등으로 홍보가 되었으며 농지매매사업은 지원건수가 많아 거의 모든 농민들이 본인 또는 이웃농민들의 경험을 통해 농지매매사업의 존재에 대해 알고 있다. 농지장기임대차사업과 농

<sup>37)</sup> 현재 60-70%의 농지가 농어촌진흥공사, 농협 등에 저당잡혀 있는 실정임.

<sup>38)</sup> 지방세법의 개정으로 1995년 1월 1일부터 농지교환·분합사업으로 새로이 취득하는 농지의 저당권설정시 등록세가 면제되었다.

지교환·분합사업은 사업지원건수가 절대적으로 부족하므로 농민들이 직·간접적인 경험이 매우 적어 그러한 사업이 있다는 사실 자체를 모르고 있는 경우가 많다. 농지구입자금지원사업 및 농지매매사업의 수혜농가들 중에도 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업의 존재에 대해서 모르는 농가가 일부 발견되었을 정도로 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업에 대해서는 홍보 부족 문제가 심각하다. 그래도 다행스러운 일은 농지매매사업이라도 여러번 지원받은 경험이 있는 농가 및 그 이웃농가들이 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업에 대해서 잘 알고 있는 것으로 조사되었는데, 이러한 사실은 농지구묘화사업의 꾸준한 추진과정에서 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업에 대한 홍보가 자연스럽게 이루어지는 측면도 있다는 점이다. 제2장에서 이미 살펴보았듯이 최근 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업의 실적이 최근 급속히 증가하고 있는데, 이러한 추세는 더욱 가속화될 전망이다. 현지조사에 의하면, 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업에 대해 설명을 듣고 나면 참여의사를 강하게 밝히는 농가가 많았다.

## 12. 농지매매사업 추진과정상의 문제

농지구묘화사업이 농지매매사업 위주로 추진되어 문제가 되고 있지만, 현실적으로 농지구묘화사업의 주요 내용을 이루고 있는 농지매매사업의 추진에도 많은 문제가 발생하고 있어 농지구묘화사업 그 자체의 원활한 추진이 안되고 있다. 농지매매사업의 추진과정의 문제는 농지매매사업 그 자체의 추진방법상 발생하는 문제와 1995년부터 쌀 전업농 위주로 농지매매사업이 추진되므로 발생하는 문제로 나누어 살펴볼 수 있는데, 후자는 뒤에서 별도로 다룬다.

농지매매사업을 어렵게 하는 장애요인에 대한 농민들의 의견을 조사한 결과를 보면, <표 4-3>에서와 같이 ‘팔려는 농지가 부족해서’ 26.1%, ‘지원금의 평당 상한선이 있어서’ 21.6%, ‘농지구묘화사업에 대한 지원자격에서 연령제한, 농지소유규모제한을 두어서’ 18.2%, ‘자금지원규모가 적어서’

표 4-3 농지매매사업의 저해 요인

단위: 명, %

| 구 분        | 전 체          | 평당농지<br>가격상한<br>제한으로 | 농업전망<br>불투명 | 자금지원<br>규모가<br>적어서 | 연 령<br>소유규모<br>자격제한 | 팔려는<br>농지부족 | 기 타       |
|------------|--------------|----------------------|-------------|--------------------|---------------------|-------------|-----------|
| 인 원<br>비 율 | 329<br>100.0 | 72<br>21.6           | 47<br>14.3  | 53<br>16.1         | 60<br>18.2          | 86<br>26.1  | 11<br>3.3 |

자료: 현지조사 결과(1995).

16.1%, ‘농업전망이 불투명하여’ 14.3% 등 다양한 의견이 나타난다. 농지매매사업이 힘든 이유는 다양한 원인의 복합적 결과인 것으로 해석이 가능하다.

위의 조사결과에서 우선 ‘팔려는 농지가 부족해서 농지매매상의 원활한 추진이 곤란하다’라고 생각하는 농가가 26.1%나 되는 것은 특기할 만한 조사결과이다. 왜냐 하면 최근 언론 또는 학계의 인식이 농업의 전반적 위축 분위기 속에서 농지를 팔려는 사람은 많으나 농지를 구입하려는 농민들이 부족하여 농지가격이 하락하고 있다는 것이었는데, 이러한 인식과는 다른 결과이기 때문이다. 농민들이 농업목적으로 농지를 사려고 하는 경우 아무 농지나 구입하는 것이 아니므로 그들이 필요로 하는 농지에 한해서 실질적인 수요가 있음을 의미한다고 할 수 있다. 특정 지역에서 다수의 농민들이 필요로 하는 농지는 그 농지의 소유자들도 필요로 하는 농지일 가능성이 높다. 익산, 김제, 나주 등 벼농사 중심의 평야지역에서는 농지가격이 평당 13,000~15,000원 수준으로 농민들이 농어촌진흥공사의 농지매매사업에 참여하고자 하는 의욕이 매우 강하여 상대적으로 매입가능한 농지가 부족한 상황이 발생하는 것으로 조사되었다. 시설원예, 포도 등 고소득작물을 재배할 수 있는 지역에서는 이러한 농업이 가능한 농지는 매우 제한적이고 이미 많은 농가가 농지를 그렇게 이용하고 있기 때문에 농민들이 농업목적으로 필요로 하는 농지의 공급이 부족하여 농민들의 추가적 농지매입이 매우 힘든 것으로 현지조사에서 확인되었다.<sup>39)</sup> 막연히 농업수익의 저하에 따라

농민들의 농지매입수요가 매우 저조하다고 생각하는 것은 잘못된 인식이라 할 수 있다.

또한 농민들이 원하는 농지를 매입하고자 해도 살 수 있는 농지가 부족하다고 느끼는 것은 농지매매사업의 지원방식에 따라 발생하는 측면도 있음을 간과해서는 안된다. 농지매매사업의 원래 취지가 은퇴 및 이·탈농 농가 또는 비농민의 농지에 대해서만 지원하고 현지 농민 상호간의 농지거래에 대해서는 지원하지 않는 것이기 때문에 농지를 매입하려는 농가가 원하는 농지가 현지 농민의 소유라면 농지매매사업 지원을 받을 수 없게 되어 농지매매사업과 관련된 농지의 공급이 매우 제한적일 수밖에 없다. 그리고 농지매매사업이 농지의 매입단계에서 농민의 이·탈농을 돕기 위한 것이라고 하지만, 농가가 이·탈농하기 위해서는 농업진흥지역내에 있는 논만이 아니라 농업진흥지역 밖의 논과 밭, 과수원 등을 모두 팔아야 하는데, 농지매매사업의 지원대상이 농업진흥지역내의 논에 한정되어 있기 때문에 현실적으로 기존 농가의 이·탈농을 돕지 못하고 있다. 결국 이들 이·탈농 예정 농가는 제도적으로 지원대상이 되는 농업진흥지역내의 논마저도 팔지않게 되어 농지매매사업 대상농지의 공급을 부족하게 하고 있다.

‘평당농지가격 상한 제한으로 농지를 매입할 수 없다’고 생각하는 농가가 21.6%나 되는 것으로 조사되었으며, ‘자금지원규모가 적어서 농지를 매입할 수 없다’라고 응답한 농가의 상당부분도 ‘평당농지가격 상한 제한으로 농지를 매입할 수 없다’라고 대답한 농가와 같은 성격인데, 이러한 점을 고려하면 ‘평당농지가격 상한 제한으로 농지를 매입할 수 없다’라고 생각하는 농가의 비율이 37.7%로 가장 높은 것으로 보아야 할 것이다. 이는 농지매입자금지원은 평당 25,000원으로 상한제한이 있는데, 현실적으로 농지가격

<sup>39</sup> 영동지역의 경우 농지매매사업의 지원을 받는 경우 시세보다 훨씬 높은 가격으로 농지를 구입하는 경우까지 발생하고 있으며 나아가 지원을 받지 못한 현지 농민들이 불만도 심한 것으로 조사되었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 농어촌진흥공사에서 공식적으로 지원절차가 마무리되기 전까지는 농지의 거래 및 매매자금의 지원에 대해 농지매매당사자 두 사람만이 알고 다른 농가들에게는 비밀로 하여 농지매매사업을 추진하고 있을 정도이다.

표 4-4 영농규모 확대방법

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 자기자본에<br>의한 농지매입 | 농지구묘화<br>사업지원 | 금융기관<br>자<br>융 | 농지임차 | 기 타 |
|-----|-------|------------------|---------------|----------------|------|-----|
| 인 원 | 533   | 43               | 427           | 6              | 41   | 16  |
| 비 율 | 100.0 | 8.1              | 80.1          | 1.1            | 7.7  | 3.0 |

자료: 현지조사 결과(1995).

은 평당 30,000원 이상인 경우가 많아 농민들의 자부담이 많아져 농민들이 실질적으로 매입할 수 없는 경우가 많음을 의미한다. <표 4-4>에서처럼 농민들은 농지의 추가매입의사가 매우 강하다고 할지라도 현실적으로 자기 자본 또는 일반금융기관의 융자에 의한 추가적인 농지매입이 곤란함을 잘 알 수 있다. 농어촌진흥공사의 장기 저리 농지매입자금의 지원이 있기 때문에 농지구입이 가능하지 은행이자율 이상을 부담하면서 농지를 추가매입 하겠다는 농민은 매우 적다.

현실적으로 비농업부문에 의한 농지투기가 발생하지 않더라도 벼농사 중심의 평야지역을 제외하면 많은 지역에서 농지가격이 평당 30,000원 수준을 유지하고 있다. 벼농사가 이루어지고 있는 농지라고 할지라도 이웃 농지에 고소득작물이 재배되어 단위면적당 높은 농업소득과 높은 농지가격을 형성하고 있는 경우에는 벼농사소득 기준으로 농지가격이 형성되는 것이 아니라 이웃 고소득 농지가격 수준으로 농지가격이 형성된다. 왜냐하면 그 농지도 언제나 단위면적당 소득이 높은 고소득작물이 재배될 가능성이 있기 때문이다. 그러나 문제는 고소득작물을 재배함으로써 농지대금을 갚을 수 있다고 하지만, 농민들은 평당 25,000원 이내로만 지원받을 수 있으며, 그 이상은 자부담으로 해결해야 하기 때문에 농지의 매입이 곤란하다는 점이다.

### 1.3. 농어촌진흥공사의 고유기능인 농지저장 기능 미흡

농지구묘화사업을 추진하는 주체로서 농어촌진흥공사가 설립되었으나,

농어촌진흥공사는 예산확보상의 문제, 잘못된 정책감사 등으로 농어촌진흥공사가 담당해야 하는 농지저장의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다.

제2장에서 이미 지적했듯이 농지매매사업은 비농민, 轉業 또는 은퇴하고자 하는 농가나 법인으로부터 농어촌진흥공사가 농지를 매입하는 단계(농지매입단계)와 농어촌진흥공사가 매입한 농지를 영농규모를 확대하고자 하는 농민에게 매도하는 단계(농지매도단계)로 구분된다. 즉 농지매매사업에는 농지매입단계와 농지매도단계로 분리되어 각 단계가 해야 하는 고유한 기능이 있는데, 현실적으로는 농민의 농지매입에 대해 장기저리자금을 지원하는 기능만을 수행하고 있어서 과거 농지구입자금지원사업과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 물론 지원대상자 선정에서 가능하면 농지집단화 효과와 영농규모 확대효과가 큰 농가를 중심으로 지원하는 등을 통해 농업구조 개선을 도모하는 측면도 있다. 하지만 엄격한 의미에서 농지매입단계에서 농어촌진흥공사가 이·탈농하려는 농민의 농지를 매입함으로써 이·탈농을 돕고 그러한 농지를 농어촌진흥공사가 관리하여 필요한 농민에 매도 또는 임대하는 사업을 실행하여야 한다. 그러나 현실적으로 농지매입을 원하는 농민이 농지매도자를 스스로 물색하여 농어촌진흥공사에 자금지원을 요청하고 있다. 결국 농지구입자금지원사업과 농지매매사업 사이의 차별성이 나타나지 않아 농어촌진흥공사의 위상에 대한 논란이 제기된다.

현지조사에 의하면, 농어촌진흥공사의 농지매입단계와 농지매도단계 사이의 고유한 기능이 원활히 수행되지 않게 될 경우 농민들은 과거 농지구입자금지원의 경우보다 더 불편해지는 것으로 여기게 되며, 예산당국의 입장에서는 불필요하게 농어촌진흥공사의 존재 때문에 이중 거래에 따른 거래비용만 증가시킨다는 부정적 견해를 표출하게 된다는 점을 확인할 수 있었다. 요컨대 농지매매사업의 경우 농어촌진흥공사가 주체적으로 농지를 팔려고 하는 사람들의 농지를 적극적으로 매입하여 이·탈농을 돕고 다양한 농지를 소유하고 있으면서 농지가 필요한 농민들에게 원하는 곳의 농지를 장기저리자금으로 매입할 수 있게 도와 주고 있는 것이 아니라 농지를 매입하려는 농민이 팔려고 하는 농지소유자를 스스로 물색하여 매매거래를



하게 되고 농어촌진흥공사는 매입하려는 농민에게 장기저리의 농지매입자금을 지원하고 있는 것이 현실이다. 이 경우 농지매도자는 농어촌진흥공사에 농지를 매도하게 되고, 농어촌진흥공사는 다시 농민에게 농지를 매도하는 두 단계를 거치는 번거러움이 발생하는 것으로 농민들은 인식하고 있으며, 이러한 문제점을 농협 등 다른 농업관련기관에서 강하게 제기하고 있는 것으로 조사되었다.

그런데 현지조사에 의하면 이와 같은 문제는 농어촌진흥공사의 사업실행 단계에서 농어촌진흥공사 직원들의 농지매매사업에 대한 전문적인 지식이 부족하여 생기는 측면도 있지만, 근본적으로는 농지규모화사업과 관련하여 예산당국의 잘못된 인식, 정책감사상의 잘못 때문에 야기되는 것으로 조사되었다.

농어촌진흥공사가 농지매매사업을 추진할 때, 농지매입단계와 농지매도단계는 각각 기능이 다르며, 두 단계 사이에는 시간상의 차이만이 아니라 농지매도자와 농지매입자의 입장 차이에 의한 정부부담의 존재 등 많은 문제가 생기는 것은 불가피하다. 예컨대 농어촌진흥공사의 입장에서는 농지매입단계와 농지매도단계 사이에 일시적으로 상당한 규모의 농지를 저장하는 기능을 수행해야 하며 이 과정에서 많은 예산지출이 불가피하게 되는 문제가 발생한다. 문제는 재정경제원 등 예산당국이 이러한 예산지출을 낭비적인 것으로 인식하고 있으며, 영농조직이 아닌 농어촌진흥공사가 상당 규모의 농지를 보유 및 관리하고 있는 것을 감사기관에서는 농어촌진흥공사 직원들의 업무태만으로 여기고 있다는 점이다. 따라서 농어촌진흥공사의 직원들은 매입한 농지를 즉각적으로 농민들에게 매도 또는 임대해야 하는데, 농어촌진흥공사의 직원들이 이러한 문제점을 해결하기 위하여 농지를 매도하려는 농지소유자를 물색한 농민에 한하여 농지매입자금을 지원하게 되는 악순환이 발생하게 된다. 결국 농지매매사업이 이미 실패한 것으로 인식되고 있는 농지구입자금지원사업보다 못한 것으로 인식되고 있는 것이다. 즉 예산당국과 감사기관의 잘못된 인식으로 농지매매사업이 농지구입자금지원사업과 구별되는 고유한 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는

것이다.

최근 농촌사회에서 가장 큰 변화 중의 하나는 농지이용이 매우 다양해졌다는 점이다. 영농기술의 발달 등으로 과거 벼농사 개념으로는 한계지·유향지화되었던 지역의 농지가 고소득작물 재배지로 전환되는 경향이 강하게 나타나고 있음이 현지조사에서 밝혀졌다. 즉 기존의 영농방식으로는 유향지·한계지이지만 미래의 중요한 농지로 전환될 농지를 농어촌진흥공사가 저장하고 있다가 농민들이 필요로 할 때 매도 또는 임대하는 기능을 담당하여야 한다. 이러한 농어촌진흥공사의 역할을 가능하게 하기 위해서는 예산당국의 인식전환이 절실히 요구된다.

또한 농어촌진흥공사가 매입하게 되는 농지는 현재의 영농여건으로 보아 농지로서 기능을 잘 수행하기 힘든 것이 많을 수도 있으며, 현시세보다 높은 수준의 농지가격으로 매입하게 될 가능성이 높고, 반면 농지매도시에는 농민들이 농지로서 매우 우수한 질의 농지를 원하고 농지가격은 시세보다 낮은 수준으로 농지를 살려고 하여 농어촌진흥공사는 중간에서 예산운용상의 부실을 초래할 가능성이 높다. 이 경우 감사기관은 농어촌진흥공사 직원의 업무소홀을 문제삼게 되는데 농어촌진흥공사의 실무담당자들은 문제소지를 없애기 위해 농지매입을 원하는 농민들에게 농지매도자를 물색하게 하는 방식으로 농민들에게 모든 부담을 전가하게 되어 농어촌진흥공사의 농지저장기관으로서의 고유기능을 수행하지 않게 된다.

#### 1.4. 벼농사 위주의 사업비 집행

농지규모화사업은 평야지역만이 아니라 모든 농업생산지역에서 필요한 사업이다. 우루과이 라운드 협상 타결 이후 최근 농지이용의 변화, 특히 유향한계지의 증가에 따른 쌀생산의 감소와 벼농사지역의 고소득작물로의 전용에 따른 쌀생산의 감소로 쌀 자급 문제가 중요한 사회 문제로 등장하게 되었다. 농업구조 개선정책을 논의할 경우 벼농사 위주로 우리의 농업이 지니는 문제를 강하게 비판하던 정부 학계가 모두 쌀자급을 위한 투자의 필요성을 강조하고 있다. 마치 농정이 1970년대로 후퇴한 느낌을 줄 정도

표 4-5 농지규모화사업 지원대상자격 변화과정

| 구 분        | 연 령                                       | 영농경력  | 농지소유규모                            |
|------------|-------------------------------------------|-------|-----------------------------------|
| 90. 10. 29 | 50세 이하<br>후계농민(20-55세)                    | 3년 이상 | 0.5-2.0ha미만                       |
| 91. 2. 25  | 상 동                                       | 상 동   | 0.5-3.0ha미만                       |
| 92. 5. 19  | 60세 이하<br>후계농민(18-65세)                    | 상 동   | 상 동                               |
| 94. 4. 22  | 50세 이하<br>후계농민(18-60세)                    | 상 동   | 상 동                               |
| 94. 12. 14 | 55세 이하<br>영농계승자가 있는 경우<br>연령제한 없이 지원      | 상 동   | 자기소유는 1ha이상인 자로<br>경영규모 5ha이하인 자  |
| 95. 11. 14 | 50세 이하<br>후계농민(18세이상)이 있는<br>경우 연령제한없이 지원 | 상 동   | 자기소유는 1ha이상인 자로<br>경영규모 10ha이하인 자 |

자료: 농어촌진흥공사

이다. <표 4-5>에 보듯이, 농지규모화사업과 관련해서는 1995년부터 모든 사업비를 쌀 전업농 위주로 지원하고 있다. 즉 1995년부터는 ‘최근 3년간 쌀을 주작목으로 계속 경영한 농가’이면서 ‘경영주가 55세 이하 또는 56세 이상이면서 영농계승자가 있는 농가’이고 ‘자기소유의 농지가 1.0ha 이상인 면서 경영규모가 5.0ha 미만인 농가’에<sup>40</sup> 한해서 농업진흥지역내의 논에 대해서만 농지규모화사업 관련 지원을 하고 있다.

1995년부터 농지규모화사업 관련 사업비가 모두 쌀 전업농 위주로 지원

<sup>40</sup> 1995년 11월 14일 기준 ‘자기소유 1.0ha 이상으로서 경영규모 5.0ha 미만인 농가’는 ‘자기소유 1.0ha 이상으로 쌀경영규모가 10ha 이하인 농가’로 바뀌었다.

표 4-6 지대별 쌀 전업농정책에 대한 인식

단위: 호, %

| 구 분  | 불가피한<br>정책이다 | 불가피하지만<br>발도 지원해야<br>한다 | 논이든밭이든<br>농민 원하는<br>대로 지원해야 | 경쟁력있는<br>작물 위주로<br>지원해야 | 기 타     | 계          |
|------|--------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|---------|------------|
| 평야지대 | 69(36.3)     | 27(14.2)                | 42(22.1)                    | 50(26.3)                | 2( 1.1) | 190(100.0) |
| 중간지대 | 35(18.6)     | 44(23.4)                | 67(35.6)                    | 39(20.7)                | 3( 1.6) | 188(100.0) |
| 산간지대 | 11(15.9)     | 17(24.6)                | 23(33.3)                    | 15(21.7)                | 3( 4.3) | 69(100.0)  |
| 도시근교 | 23(28.0)     | 19(23.2)                | 18(22.0)                    | 22(26.8)                | 0( 0.0) | 82(100.0)  |
| 계    | 138(26.1)    | 107(20.2)               | 150(28.4)                   | 126(23.8)               | 8( 1.5) | 529(100.0) |

자료: 현지조사 결과(1995).

되므로 쌀 전업농관련 지원 문제가 농지규모화사업의 핵심 문제로 대두되었다. 제한된 예산으로 모든 자금수요를 해결할 수는 없지만, 쌀자금만을 위한 농지규모화사업비의 집행은 지역에 따라 많은 문제를 야기하고 있다. 조사대상 대부분의 농민들은 쌀 전업농 위주의 농지규모화사업 지원방식에 대해 강한 불만을 표시하였다. 특히 1994년까지 농지매입자금의 지원을 받아 장기적인 영농계획을 수립하고 농기계도 구입하는 등 많은 투자를 한 젊고 의욕적인 농가 중에서, 1995년부터 농지소유규모가 1ha가 되지 못한다고 하여 농지규모화사업지원대상에서 누락되어 곤란에 빠져 있는 경우가 다수 발견되었다. 이들은 정부의 정책에 대한 불신이 매우 높았다. 제주도와 같이 쌀 전업농이 전혀 없는 지역에서는 농지규모화사업 그 자체가 유명무실해지고<sup>41</sup> 농민들은 농정소외에 대한 불만이 대단한 것으로 조사되었다.

<표 4-6>에서처럼 현지조사에서도 상당수의 조사대상 농민들이 쌀자금의 필요성을 인정하고 있으면서도 막상 농지규모화사업과 관련된 구체적인

<sup>41</sup> 제주도의 경우 농지매매사업, 농지장기임대차사업 등 농지규모화사업이 쌀 전업농위주로 지원되게 됨으로써 1996년 농지매매사업, 농지장기임대차사업과 관련된 사업비가 전혀 책정되지 않은 것으로 알려지고 있어 현지에서 지역신문에서 기사화되는 등 큰 문제가 되고 있었다.

지원 문제에 있어서는 쌀 전업농 위주의 지원에 대해 크게 반발하는 것으로 조사되었다. 실제 현지 설문조사에 의하면 쌀 전업농 육성정책을 불가피한 정책으로 이해하는 농가는 조사대상의 26.1%에 불과하다. 다만 벼농사 위주로 농업을 유지하고 있는 평야지대의 경우 ‘불가피한 정책이다’라고 응답한 비율이 36.3%로 다른 지역의 농가들에 비해 높다. 그러나 벼농사 위주의 평야지역에서조차 쌀 전업농 위주의 지원을 불가피한 것으로 이해하는 농가의 비율은 전체의 3분의 1에 불과한 것으로 조사되어 현지 농민들의 불만이 매우 강한 것을 알 수 있다.

현지조사과정에서 느낀 것 중 중요한 점은 쌀 자급을 위한 정부의 적극적인 노력이 잘못된 것이라기보다 쌀 전업농 위주의 농지규모화사업의 지원이 쌀자급률 제고에 큰 도움이 되지 않을 것으로 농민들이 인식하고 있다는 사실이다. 현실적으로 쌀 전업농으로 선정되는 농가는 벼농사를 주요 소득원으로 삼으면서 벼농사에서 경쟁력이 다소 있는 농가라기보다 농지소유규모면에서 다른 농가보다 크며(1ha 이상 소유) 경영주연령이 55세 이하인 농가에 불과하다는 것이 문제이다.

현실적으로 정책당국에서는 쌀 전업농 육성 차원에서 농지규모화사업 관련 지원을 해 주었다고 하여 지원받은 농가들로 하여금 벼농사를 짓도록 강제할 수는 없다. 벼수매제도의 후퇴 등에 따라 벼농사재배농가들에 대한 농업관련 지원이 거의 없는 상황하에서 벼농사농가에게 일정한 지원을 함으로써 벼농사를 장려하겠다는 것이 쌀 전업농 지원의 취지라면, 지원방식이 농지규모화사업방식이 아니라 쌀수매제도의 유지, 쌀값통제의 해제, 직접지불제도의 도입 등 다른 방법으로 전환되어야 할 것이라는 것이 현지 농민들의 주장이다.<sup>42</sup> 즉 농지규모화사업은 농가가 지역 특성에 따라 어떤

<sup>42</sup> 현지조사과정에서 다수의 농민들이 ‘정부정책 목표에 있어서 큰 혼란이 있으며, 이러한 정책상의 혼란이 농민들의 장기적인 영농계획을 불가능하게 하고 결국은 우리 농업의 경쟁력을 제고시키지 못하게 하고 있다’고 주장하였다. 특히 쌀전업농위주의 농지규모화사업의 문제점을 강하게 지적하였다. 쌀전업농인 농민들까지 쌀전업농 위주의 지원이 쌀자급률 제고에 도움이 되지 않을 것이라는 주장을 하는 경우가 많았다.

작물을 재배하든 농지이용과 관련하여 다양한 지원이 이루어질 수 있도록 하여 영농의 안정을 도모하고, 쌀자급률의 제고라는 쌀값 자유화, 직접지불 제도의 도입 등 수요정책 차원의 정책이 별도로 강구되어야 한다는 주장이 강하다.

평창 등 산간지대에 속하는 지역의 현지조사에 의하면, 고랭지 채소 등 벼 이외의 작물을 재배하는 농가들은 젊고 유능한 농가이며, 3,000평 이상의 농지를 소유한 벼농사농가의 경우 영농의욕이 약한 고령농가의 경우가 많은데, 농지규모화사업관련 지원자금이 젊고 유능한 농가에 가지 않고 영농의욕이 적은 고령농가에 집중되는 역기능적 현상이 야기되고 있다. 농지매입자금 지원을 원하는 농가가 많지만 원하는 농지가 농업진흥지역내의 논이 아니거나 쌀 전업농에 선정되지 못하여 농지규모화사업 관련 지원을 받지 못하는 경우가 많은데도 불구하고, 농어촌진흥공사는 계획된 사업비를 소화하기 위하여 지원을 절실히 원하지도 않는 농가를 설득하여 지원하는 경우가 있다.<sup>43</sup> 쌀 전업농의 입장에서는 농지가격이 평당 20,000원 이상인 현실에서 농지매입자금을 지원받아 농지를 구입하게 되면 벼농사로 인한 소득 모두를 상환금으로 투입해야 하기에 ‘빚값다 세월 다보낸다’는 식의 부정적인 반응이다. 다른 지역과는 달리 쌀의 가격이 평당 40,000원 이상이라 해도 고랭지채소(배추, 무, 당근 등)재배 소득으로 농지매입자금의 상환이 충분히 가능하기 때문에 이들 농민들은 농지매입자금의 지원을 강하게 원하고 있다. 즉 농지매입자금의 지원대상 농가는 지원에 대한 고마움을 느끼지 않고 있으며 지원을 원하지만 지원을 받지 못하는 젊고 유능한 농가들은 정부정책에 대한 불신이 높다. 이들 젊고 유능한 농가들은 정부의 사업비 집행은 경쟁력 있는 농업과 농가들의 육성과 반대로 이루어지고 있다고 강하게 불평을 하고 있는 한편, 쌀 전업농 위주로 지원해서는 쌀자급률을 제고시킬 수 없다는 정책상의 잘못을 강하게 문제제기하고 있었

<sup>43</sup> 이러한 요인이 농지규모화사업에 대한 농민들의 불신을 야기할 뿐만 아니라 농어촌진흥공사의 실무담당자들의 의욕을 떨어뜨리고 있다.

표 4-7 지대별 쌀 전업농정책의 문제점에 대한 인식

단위: 호, %

| 구 분  | 1ha 농지소유<br>제한으로 젊은<br>영농인력의<br>신규참여 곤란 | 대규모<br>임차농민의<br>농촌정착<br>의욕 약화 | 55세 이상<br>다수의<br>농민 배제 | 쌀농사위주의<br>농업진흥<br>지역만 지원 | 기 타      | 계          |
|------|-----------------------------------------|-------------------------------|------------------------|--------------------------|----------|------------|
| 평야지대 | 85(45.7)                                | 23(12.4)                      | 22(11.8)               | 41(22.0)                 | 15( 8.1) | 186(100.0) |
| 중간지대 | 99(54.1)                                | 16( 8.7)                      | 17( 9.3)               | 46(25.1)                 | 5( 2.7)  | 183(100.0) |
| 산간지대 | 23(33.3)                                | 2( 2.9)                       | 14(20.3)               | 28(40.6)                 | 2( 2.9)  | 69(100.0)  |
| 도시근교 | 41(50.0)                                | 5( 6.1)                       | 10(12.2)               | 19(23.2)                 | 7( 8.5)  | 82(100.0)  |
| 계    | 248(47.7)                               | 46( 8.8)                      | 63(12.1)               | 134(25.8)                | 29( 5.6) | 520(100.0) |

자료: 현지조사 결과(1995).

다. 중간, 산간지대에 속하는 대부분의 지역에서는 다수의 농가들이 안정적인 쌀 전업농의 육성이 현실적으로 불가능하다고 생각하고 있다. 또한 쌀 전업농에 속하는 농가들은 전체농가의 매우 작은 부분을 차지하며 이들이 생산하는 쌀생산량은 전체생산량의 매우 작은 부분만을 차지하고 있는 것이 현실이다. 따라서 다수의 농가들은 쌀 전업농 위주의 지원은 다른 쌀생산농가들의 쌀생산의욕을 떨어뜨려 전체 쌀자급률을 떨어뜨릴 것이라고 전망하고 있었다.

현지조사에 의하면, 조사대상 농민들 중 다수가 '쌀 전업농 육성정책이 젊고 유능한 신규영농인력의 신규참여를 막고 있다'고 응답하여 쌀 전업육성정책이 오히려 인력육성정책과 배치되고 있다는 아이러니가 발생하고 있음을 잘 보여 준다. <표 4-7>에서처럼, '쌀 전업농 육성정책이 젊은 영농인력의 신규참여를 곤란하게 한다'고 생각하는 농가가 조사대상 농가의 47.7%나 되고 '벼농사위주의 논만을 지원대상으로 삼는 것이 문제이다'라고 생각하는 농가가 25.8%를 차지한다.

특히 산간지대의 경우 '벼농사위주의 논만을 지원대상으로 삼는 것이 문제이다'라고 생각하는 농가의 비율이 40.6%로 매우 높게 나타난다. 영농규모가 영세한 중간지대의 경우 '쌀 전업농 육성정책이 1ha 이상의 농지를 아

직 소유하지 못하고 있는 젊은 영농인력의 신규진입을 곤란하게 한다'는 문제를 강조한 농가가 무려 54.1%나 된다.

### 1.5. 원리금 상환 문제

농지매매사업 관련 상환금에 대한 농민들의 능력을 알아본 설문조사결과, <표 4-8>에서와 같이 충분하든 충분하지 않든 농업소득으로 농지매입자금의 상환이 가능하다고 생각하는 농가는 69.1%이며, 농외소득까지 포함하면 농가소득으로 상환이 가능하다고 응답한 농가는 95.8%로 대부분의 농가가 농가소득으로 상환이 가능하다고 응답하였다. 농지구입자금지원사업 관련 상환금에 대한 농민들의 능력을 알아본 설문조사결과도 농지매매사업 관련 조사와 비슷한 결과였다. 농업소득으로 농지구입자금의 상환이 가능하다고 응답한 농가는 73.9%이며, 농외소득까지 포함한 농가소득으로 상환이 가능하다고 응답한 농가는 95.3%로 대부분의 농가가 농가소득으로 상환이 가능하다고 응답하였다.

농지매매사업 조사대상 농가들을 대상으로 농지규모화사업과 관련하여 이들이 연간 상환해야 하는 총상환금(이자 포함) 규모의 실태를 살펴보면, <표 4-9>에서 보듯이 100~300만원의 범위가 34.1%로 제일 많다. 1,000만원 이상을 상환해야 하는 농가도 11.5%에 이른다.

농지구입자금지원사업 조사대상 농가들을 대상으로 농지규모화사업과

표 4-8 농지매매자금의 상환에 대한 전망

단위: 명, %

| 구 분  | 전 체        | 농업소득으로<br>충분히<br>상환 가능 | 농업소득으로<br>겨우<br>상환 가능 | 농외소득<br>합쳐야<br>상환 가능 | 외부지원이<br>있어야<br>상환 가능 | 기 타     |
|------|------------|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|---------|
| 농지매매 | 337(100.0) | 117(34.7)              | 116(34.4)             | 90(26.7)             | 9( 2.7)               | 5( 1.5) |
| 농지구입 | 84(100.0)  | 36(42.9)               | 26(31.0)              | 18(21.4)             | 2( 2.4)               | 2( 2.4) |

자료: 현지조사 결과(1995).



관련하여 이들이 연간 상환해야 하는 총상환금(이자 포함)의 규모의 실태를 살펴보면, <표 4-10>에서 보듯이 100~300만원의 범위가 36.6%, 300~600만원의 범위가 23.2%로 농지매매사업 조사대상 농가에 비해 원리금 상환금의 규모가 적은 편이다.

그런데 원리금상환과 관련된 핵심적인 문제는 농가들이 농지규모화사업과 관련된 지원자금을 영농수입으로 상환할 수 있느냐 하는 문제이다. 농지매매사업의 경우 농민들의 상환부담능력을 단순히 농지에서 산출되는 순소득이 원리금상환부담보다 많으나 적으냐를 기준으로 판단해서는 안된다. 왜냐하면 농민들은 영농수입으로 생활을 해야 하는데, 농업수입의 상당부분을 원리금 상환에 충당하는 경우 생활상의 곤란이 생기게 되기 때문이다. 따라서 농민들의 원리금 상환능력을 평가할 때는 추가적인 농지매입으로

표 4-9 매년 상환해야 하는 상환금의 규모

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 100만원<br>미만 | 100-300<br>만원 | 300-600<br>만원 | 600-1000<br>만원 | 1000-2000<br>만원 | 2000만원<br>이상 |
|-----|-------|-------------|---------------|---------------|----------------|-----------------|--------------|
| 인 원 | 331   | 21          | 113           | 92            | 67             | 29              | 9            |
| 비 율 | 100.0 | 6.3         | 34.1          | 27.8          | 20.2           | 8.8             | 2.7          |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 4-10 농지구입자금 지원대상 농가의 매년 상환해야 하는 상환금의 규모

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 100만원<br>미만 | 100-300<br>만원 | 300-600<br>만원 | 600-1000<br>만원 | 1000-2000<br>만원 | 2000만원<br>이상 |
|-----|-------|-------------|---------------|---------------|----------------|-----------------|--------------|
| 인 원 | 82    | 17          | 30            | 19            | 12             | 4               | 0            |
| 비 율 | 100.0 | 20.7        | 36.6          | 23.2          | 14.6           | 4.9             | 0.0          |

자료: 현지조사 결과(1995).

기존의 생활을 유지하면서 원리금을 상환할 여력이 있느냐 없느냐를 기준으로 삼아야 한다.

예컨대 <표 4-11>에서처럼 평당 농지가격이 20,000원일 경우 연평균 원리금상환부담이 평당 1,315원, 부담액이 가장 많은 1년차상환액이 평당 1,600원인데,<sup>44</sup> 1994년 정부의 쌀생산비조사에 의하면 평당 1,636원의<sup>45</sup> 소득이 발생한다(표 4-12 참조). 이 경우 농지매매사업의 경우 농민의 상환능력이 있는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 농민의 입장에서는 첫해에 평당 1,636원의 소득 중 1,600원의 원리금 상환을 하고 나면, 생활비가 없어 생활이 곤란해지게 된다. 즉 농가의 입장에서는 농지의 추가매입에 따라 영농규모는 증가하였으나 영농규모 확대 이후 피부로 느끼는 농업소득의 증가는 없고 노동의 고통과 생활상 곤란만 가중되어 농지의 추가매입에 대한 수요가 사라지게 된다. 설사 평균부담액으로 고려한다고 해도 연간 소득은 평당 1,636원이나 원리금상환부담액은 평당 평균 1,315원으로 평당 수입이 321원에 불과하여 생활비가 부족하게 된다. 또한 농지매입을 통해 사라지는 농지임차료부담액 평당 227원을 고려한다고 해도 원리금상환부담액을 제외한 농가의 순수입은 평당 548원에 불과하다. 이 경우에도 농지매입을 통해 원리금 상환도 하면서 연간 2,000만원의 생활비를 마련하기 위해서는 약 36,000평의 농지를 구입해야 가능한 것이다. 이 경우 '20년간 빚만 갚다가 일생을 마치게 된다'는 부정적 견해가 생긴다. 즉 이 경우 산술적으로 농민들의 상환능력이 있다고 말할 수는 있지만, 엄격한 의미에서 농가들의 실질적 상환능력이 없다고 보아야 한다.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> 농지가격 수준에 따른 연차별 원리금상환액에 관한 것은 <부표 4-1>, <부표 4-2>, <부표 4-3>, <부표 4-4>를 참조할 것.

<sup>45</sup> 정부의 쌀생산비조사에 의하면, 300평당 쌀생산에 따른 조수입은 679,450원(주산물가액 659,357원, 부산물가액 20,093원)이고, 중간재비, 임차료 등 경영비가 188,522원이다. 따라서 쌀생산은 300평당 490,928원의 소득이 발생하여 평당 1,636원의 소득이 발생하는 셈이다.

<sup>46</sup> 물론 이 경우 농민들은 지가상승을 염두에 두고 농외소득으로 상환할 수도 있겠지만, 이 문제는 논외로 한다.

표 4-11 농지가격에 따른 농지매매자금의 상환부담

단위: 원/평

| 구 분    | 연평균 부담액 |     |       | 1년차 부담액(최고수준) |       |       | 20년차 부담액(최저수준) |    |       |
|--------|---------|-----|-------|---------------|-------|-------|----------------|----|-------|
|        | 원금      | 이자  | 계     | 원금            | 이자    | 계     | 원금             | 이자 | 계     |
| 15,000 | 750     | 236 | 986   | 750           | 450   | 1,200 | 750            | 23 | 773   |
| 20,000 | 1,000   | 315 | 1,315 | 1,000         | 600   | 1,600 | 1,000          | 30 | 1,030 |
| 25,000 | 1,250   | 394 | 1,644 | 1,250         | 750   | 2,000 | 1,250          | 38 | 1,288 |
| 30,000 | 1,500   | 473 | 1,973 | 1,500         | 900   | 2,400 | 1,500          | 45 | 1,545 |
| 35,000 | 1,750   | 551 | 2,301 | 1,750         | 1,050 | 2,800 | 1,750          | 53 | 1,803 |
| 40,000 | 2,000   | 630 | 2,630 | 2,000         | 1,200 | 3,200 | 2,000          | 60 | 2,060 |
| 45,000 | 2,250   | 709 | 2,959 | 2,250         | 1,350 | 3,600 | 2,250          | 68 | 2,318 |
| 50,000 | 2,500   | 788 | 3,288 | 2,500         | 1,500 | 4,000 | 2,500          | 75 | 2,575 |

자료: 농어촌진흥공사

표 4-12 벼농사의 상환능력

단위: 원/평

| 구 분            | 소 득   | 연평균상환부담<br>기준 상환가능<br>평당 농지가격 | 1년차부담액(최고수준)<br>기준 상환가능<br>평당농지가격 |
|----------------|-------|-------------------------------|-----------------------------------|
| 쌀 단작           | 1,636 | 24,000-25,000                 | 19,000-20,000                     |
| 쌀+쌀임차료         | 1,863 | 28,000-29,000                 | 22,000-23,000                     |
| 쌀+보리           | 2,201 | 33,000-34,000                 | 26,000-27,000                     |
| 쌀+보리+쌀임차료      | 2,428 | 35,000-36,000                 | 30,000-31,000                     |
| 쌀+보리+(쌀+보리)임차료 | 2,477 | 37,000-38,000                 | 31,000-32,000                     |

주 : 평당 벼농사 소득 1,636원, 쌀임차료 227원, 보리농사 소득 565원, 보리임차료 49원

자료: 농촌진흥청 농업경영관실 「농업경영개선을 위한 '94농축산물표준소득」, 1995.

한편 벼농사 위주의 평야지역에서도 농지가격이 15,000원 이내인 경우는 상황이 다르다. 평당 원리금 상환액은 1차년도에 평당 1,200원이지만, 상환 기간동안의 평균 원리금상환 부담액은 평당 986원에 불과하고, 농업소득은

평당 1,636원인데, 농지임차료 감소액 평당 227원을 고려하면,<sup>47)</sup> 농지의 추가매입으로 생활상의 곤란이 거의 발생하지 않는다. 게다가 나주, 김제 등 평야지역의 경우처럼 농지매매사업에 참여한 농가들이 보리재배 등 후기작을 하는 경우 후기작 수입 평당 565원(쌀보리 평당 559원, 겉보리 평당 571원의 평균)을 고려하면, 농민의 입장에서는 농지매입이 농지임차보다 경제적으로 유리할 정도이다.

전국적인 평균농지가격은 24,000원 수준이지만, 본연구의 조사에 의하면, 익산, 김제, 나주 등 벼농사 위주의 평야지역에서는 농지가격이 13,000~16,000원 수준으로 형성되어 농민들의 원리금상환 부담은 매우 작은 것으로 나타났다. 그러나 영동, 김천, 산청, 영암 등 중간지역과 화성, 함안, 김해 등 도시근교지역의 경우 농지가격이 거의 모두 평당 20,000~50,000원 수준으로 형성되어 벼농사를 할 경우 농업소득으로 농지매입자금의 원리금상환능력이 부족한 것으로 조사되었다. 그런데 <표 4-8>에서처럼 농민들의 농지매입에 따른 농지원리금상환능력이 매우 양호한 것으로 조사된 것은 농지가격이 20,000원 넘는 지역에서는 벼농사만을 하는 경우가 거의 없다는 사실을 반영한다고 할 수 있다. 벼농사를 한다고 하더라도 벼농사 다음의 후기작으로 고소득시설원예(비닐하우스 이용)작물을 재배하거나 포도 등 벼농사 이외의 고소득작물 재배로 농지이용을 전환한 사실을 반영한다고 볼 수 있다. 이러한 사실은 추가적인 농지매입을 한 경우 원리금상환이라는 부담이 발생하여 농가들이 총농가소득보다 매입한 농지의 단위면적당 소득에 관심을 갖게 된다는 점을 반영한 것이다.

농가들의 농지상환능력을 고려하기 위한 자료로 현지조사를 통해 부분적인 경영분석을 시도했다. 경영분석의 결과는 농가들의 자료가 충분하지 못하고 지역별 개별사례농가의 편차가 심하여 표준적인 자료로 활용하기 힘들 것으로 판단되었다. 그러나 현지조사자료는 지역별 개략적인 상환능력

<sup>47)</sup> 농지매매사업에 참여할 경우 농지임차료 부담이 사라지기 때문에 농가들의 입장에서 평균 농지임차료만큼 추가소득으로 파악해야 한다.

을 파악하는 데에는 큰 도움이 되었다. 상환능력을 객관적으로 파악하기 위하여 농촌진흥청의 표준소득자료를 이용하고자 한다. 다만 현지조사에서 특기할 만한 것으로 파악된 사항은 별도로 설명을 덧붙이고자 한다. 농촌진흥청의 표준소득분석자료를 근거로 하면 조사지역의 주된 영농형태에 따른 단위면적당 농업소득은 <표 4-13>과 같다. 이러한 단위면적당 농업소득과 <표 4-11>의 농지가격 수준에 따른 원리금상환 부담액 사이의 비교로 농민들의 원리금 상환능력을 개략적으로 진단해 볼 수 있다.

<표 4-14>에서와 같이 주요 조사지역을 예로 들면 농지가격의 수준이 평당 20,000원 이상이라 해도 농지매매사업의 원리금상환 그 자체의 문제는 발생하지 않고 있음을 쉽게 알 수 있다. 영동, 김천의 경우 평당농지가격이 30,000원 이상이라 해도, 제주의 경우 평당 농지가격이 50,000원에 가까워도 농지매매사업의 원리금상환문제는 별로 발생하지 않음을 확인할 수 있다.

위와 같이 지역별 작목별 단위면적당 농업소득이 큰 차이를 보이면서 농지가격이 지역별로 큰 차이가 나더라도 농지매매사업의 원리금상환의 문제는 발생하지 않는 것으로 인식되지만, 현실적으로 다음과 같은 문제가 발생하고 있다. 농지매매사업과 관련하여 문제가 되는 것은 쌀 전업농을 위해 농지매매사업 지원자금을 집중적으로 지원하고 있으나 지역에 따라서는 벼 농사로는 상환능력이 없다는 점이고, 농지가격이 평당 25,000원 이상인 경우는 농지매입시 농민 자부담의 비율이 높아져 상환부담이 커진다는 점이다.

농지매매사업의 경우 평당 25,000원까지만 지원가능하데, 현실적으로 많은 지역에서 농지가격이 평당 25,000원 이상이다. 농민들은 농어촌진흥공사의 장기저리 자금이라면 고소득작물을 재배하는 경우 농지가격이 평당 25,000원을 훨씬 상회하더라도 원리금 상환이 가능하다고 보지만 농협 등 금융기관의 이자율 이상의 부담을 해야 하는 경우 상환이 곤란하다고 판단하고 있었다.

한편 농지장기임대차사업의 경우 상환해야 할 임차료에 대한 조사농가의 의견을 살펴보면, <표 4-15>에서처럼 ‘충분하지는 않지만 농업수입으로

표 4-13 작물별 표준소득

단위: 원/평

| 구 분     | 지 역                         | 300평당<br>농업소득                       | 평당<br>농업소득                 | 비 고                                                              |
|---------|-----------------------------|-------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 쌀       | 전국 평균<br>전북                 | 490,928<br>500,223                  | 1,636<br>1,667             |                                                                  |
| 쌀+보리    | 전국 평균<br>전북                 | 660,443<br>669,738                  | 2,201<br>2,232             | 결보리와 쌀보리의 평균치<br>이용                                              |
| 배추(하우스) | 경기<br>충남<br>경남              | 941,457<br>1,125,240<br>645,032     | 3,138<br>3,751<br>2,150    | 경남이 낮은 것은 조건이 열<br>악한 지역이 상대적으로 많기<br>때문임.                       |
| 포도      | 경기<br>경북                    | 4,114,587<br>3,411,505              | 13,715<br>11,372           | 충북 영동지역에 포도재배가<br>급격히 늘고 있는데, 경북<br>자료를 원용하면 됨.                  |
| 고랭지배추   | 강원                          | 989,640                             | 3,299                      |                                                                  |
| 고랭지무    | 강원                          | 688,278                             | 2,294                      |                                                                  |
| 고랭지당근   | 강원도<br>제주                   | 1,175,917<br>995,483                | 3,920<br>3,318             | 강원도 고랭지 당근 재배농가<br>의 경우 평당 10,000원 이상<br>의 소득을 올림.               |
| 인삼      | 충남                          | 4,395,417                           | 14,651                     |                                                                  |
| 사과      | 경북                          | 1,612,593                           | 5,375                      | 경남지역에 최근 사과재배가<br>늘고 있는데, 경북 자료 원용<br>가능                         |
| 감귤      | 제주                          | 2,394,657                           | 7,982                      |                                                                  |
| 감자      | 강원(봄)<br>제주(가을)             | 598,101<br>758,539                  | 1,994<br>2,528             | 평창 가을감자(채종포)의 경<br>우 평당 7,000원이상 소득                              |
| 토마토(시설) | 전북(반축성)<br>전남(축성)<br>경남(축성) | 3,678,077<br>5,103,363<br>4,419,355 | 12,260<br>17,011<br>14,731 | 전남 담양의 시설토마토(축<br>성) 재배농가의 경우 1994년<br>평당 65,000원 소득인 경우가<br>있음. |
| 배       | 전남                          | 2,978,699                           | 9,929                      |                                                                  |
| 수박(시설)  | 경북<br>경남                    | 2,199,156<br>2,434,666              | 7,330<br>8,116             | 경남 함안지역의 경우 평당<br>10,000원이상의 소득 발생                               |
| 단감      | 경남                          | 1,172,875                           | 3,910                      |                                                                  |

자료: 농촌진흥청 농업경영관실, 「농업경영개선을 위한 '94농축산물표준소득」, 1995.

상환이 가능하다'고 생각하는 농가의 비율이 46.7%, '농업수입으로 충분히 상환할 수 있다'는 농가의 비율이 38.3%로 임차료상환 문제가 그리 심각하지 않은 것으로 나타났다. 위와 같은 임차료에 대한 농가들의 상환능력도

표 4-14 주요지역별 상환능력 평가

단위: 원/평

| 지 역    | 주작물      | 평당지가   | 연간평당상환부담<br>(최고수준) | 평 당<br>연간소득 | 평 가 |
|--------|----------|--------|--------------------|-------------|-----|
| 영동, 김천 | 포도       | 35,000 | 2,800              | 11,372      | 충분  |
| 평창     | 고랭지배추    | 25,000 | 2,000              | 3,299       | 가능  |
| 김제, 나주 | 벼 + 보리   | 15,000 | 1,200              | 2,232       | 가능  |
| 담양     | 토마토(시설)  | 30,000 | 2,400              | 17,011      | 충분  |
| 함안     | 벼+수박(시설) | 45,000 | 3,600              | 9,752       | 충분  |
| 제주     | 감귤       | 50,000 | 4,000              | 7,982       | 가능  |
| 영암     | 배        | 35,000 | 2,800              | 9,929       | 충분  |
| 의성     | 사과       | 35,000 | 2,800              | 5,375       | 가능  |
| 산청     | 수박(시설)   | 30,000 | 2,400              | 8,116       | 충분  |
| 경산     | 사과(대추)   | 70,000 | 5,600              | 5,375       | 불가능 |

자료: <표 4-11>과 <표 4-13>.

표 4-15 상환해야 할 농지임차료에 대한 조사농가의 의견

단위: 명, %

| 구 분 | 전 체   | 농업수입으로<br>충분히 상환가능 | 농업수입으로<br>거의 상환가능 | 상환전망<br>불투명 | 기 타 |
|-----|-------|--------------------|-------------------|-------------|-----|
| 인 원 | 60    | 23                 | 28                | 8           | 1   |
| 비 율 | 100.0 | 38.3               | 46.7              | 13.3        | 1.7 |

자료: 현지조사 결과(1995).

표 4-16 상환해야 하는 원리금에 대한 농민들의 태도

단위: 명, %

| 구 분  | 전 체        | 기일내에<br>필히 상환 | 가능한 한<br>기일내에<br>상환 | 폐농시<br>상환하되<br>기한 연장 | 폐농시<br>원리금<br>면제 | 기 타     |
|------|------------|---------------|---------------------|----------------------|------------------|---------|
| 농지매매 | 334(100.0) | 112(33.5)     | 54(16.2)            | 98(29.3)             | 67(20.1)         | 3( 0.9) |
| 구입자금 | 84(100.0)  | 29(34.5)      | 17(20.2)            | 19(22.6)             | 18(21.4)         | 1( 1.2) |

자료: 현지조사 결과(1995).

지역에 따라, 재배작물에 따라 전혀 다르게 나타난다는 점을 간과해서는 안 된다.

농지임차료의 경우도 지역에 따라 농민들에게 큰 부담을 안겨주는 경우가 많다. 익산, 김제, 나주 등의 경우 농민들이 농지매매사업의 원리금상환 부담보다 농지임차료의 부담이 더 큰 것으로 느끼고 있을 정도로 큰 부담이 되는 것으로 조사되었다. 익산, 김제, 나주 등의 경우 최근 대형 농기계 가 빠른 속도로 보급됨에 따라 대규모농가들이 크게 증가하면서 농지임차 경쟁이 심화되어 농지임차료가 일부 지역에서는 벼농사지역이면서 평당 900원에 이르고 있다. 반면 농지가격은 평당 13,000원 수준으로서 농지매매 사업의 평당 원리금상환부담금은 900원 이하의 수준이기 때문에 농지임차료의 수준은 농지이용방식에 큰 영향을 미치고 있다. 실제 이들 지역에서는 작업위탁에 의존하는 농민이 매우 많다.<sup>48</sup> 또한 강원도 평창의 감자 채종포지역의 경우 밭의 평당임차료가 3,000원을 넘어서는데, 20,000평의 감자 재배를 하는 농가(현지조사 대상 농가였음)의 1년간 농지임차료가 6,000만원이나 되기 때문에 농지임차료는 큰 문제가 되고 있는 것으로 조사되었다.

한편 상환해야 하는 원리금에 대한 농민들의 태도에 대한 조사결과인 <표 4-16>에 의하면, '농가가 잘되든 못되든 원리금을 필히 상환해야 한다'

<sup>48</sup> 최근 급격히 확대되고 있는 작업수위탁의 문제는 농지규모화사업과 관련시켜 논의할 필요가 있는데, 이 문제는 뒤에서 다룬다.



표 4-17 상환방법에 대한 농민들의 태도

단위: 명, %

| 구 분  | 전 체        | 현재대로가 좋다  | 바꾸는 것이 좋다 |
|------|------------|-----------|-----------|
| 농지매매 | 333(100.0) | 270(80.8) | 63(18.9)  |
| 농지구입 | 83(100.0)  | 67(80.7)  | 16(19.3)  |

자료: 현지조사 결과(1995).

고 생각하는 농민은 농지매매사업의 경우 33.5%, 농지구입자금지원사업의 경우 34.5%에 불과하며, '농사가 못되면 원리금을 면제받아야 한다'고 응답한 농가도 무려 20%를 넘고 있다. '어떻게든 원리금은 기일내에 갚아야 한다'고 생각하는 농민이 약 50% 정도에 불과하다는 점은 문제가 있다. 회수된 원리금으로 지속적으로 사업을 집행해야 하는 농어촌진흥공사의 입장에서 원리금 회수에 대한 장기대책이 요구된다.

상환방법에 대해서는 다수의 농민들이 현재의 상환방법이 별 문제 없다고 생각하고 있는 것으로 조사되었다. 그러나 약 19%는 상환방법을 바꾸어야 한다고 조사되었는데, 이들 중 상환시기를 농협부채상환시기 등 농가부채상환시기가 집중되는 연말을 피해서 차년도 2~3월로 조정해 달라는 의견을 제시하였으며, 일부는 벼수매제도의 후퇴 전망으로 쌀값이 불안정하여 현금상환보다 현물상환을 선호하는 경향을 보였다.

## 1.6. 농지관리기금의 재원조달방법상의 문제

농지규모화사업과 관련된 제도가 완벽하고 이 사업에 대한 필요성을 인정한다고 하더라도 안정적인 사업비가 확보하지 못하면, 그 사업은 원활히 수행되기 힘들다. 특히 막대한 예산이 소요되는 농지규모화사업은 그 사업의 특성상 재원조달의 안정성이 무엇보다 중요하다.

농지규모화사업에 소요되는 재원은 전액 정부에서 투융자되는 자금으로 순수투자성격의 정부출연금과 부채성자금인 재특차입금, 농지채권, 국채관리기금으로 구성되어 있다. 농지규모화사업을 위해 지원되는 농지관리기금

표 4-18 농지관리계정 조성현황

단위: 백만원

| 구 분          | 농협인수     | 1990      | 1991      | 1992     | 1993     | 1994      | 계         |
|--------------|----------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|-----------|
| 정부출연금        | 351,907  | 100,000   | 157,700   | 130,000  | 304,834  | -         | 1,044,441 |
| 장기차입금        | 95,000   | 100,000   | 127,700   | 209,984  | 214,964  | 134,166   | 881,814   |
| - 재특차입       | (45,000) | -         | -         | -        | -        | (134,166) | (179,166) |
| - 채권발행       | (50,000) | (100,000) | (127,700) | 209,984  | 214,964  | -         | (702,648) |
| 국채관리기금       | -        | -         | -         | -        | -        | 207,700   | 207,700   |
| 운용수입         | -        | 10,191    | 51,374    | 67,146   | 76,265   | 141,834   | 346,811   |
| - 융자원금       | -        | (4,345)   | (36,806)  | (52,240) | (65,749) | (97,002)  | (256,142) |
| - 융자이자       | -        | (5,690)   | (14,233)  | (12,117) | ( 8,151) | (41,381)  | ( 81,572) |
| - 기타이자<br>수입 | -        | ( 156)    | ( 336)    | ( 2,789) | ( 2,364) | ( 3,451)  | ( 9,097)  |
| 소 계          | 446,907  | 210,191   | 336,774   | 407,130  | 596,063  | 483,700   | 2,480,765 |

자료: 농어촌진흥공사

의 조성내역은 <표 4-18>과 같다. 기금 설치 후 1994년말까지 농지규모화 사업지원을 위한 기금 총조성액은 24,808억원이다. 조달재원내역별로 보면, 정부출연금 10,444억원, 장기차입금 8,818억원(재특차입 1,792억원과 채권발행 7,026억원), 국채관리기금 2,077억원, 기타 운용수익금 3,468억원( 융자원금 2,561억원, 융자 이자수입 816억원, 기타이자수입 91억원)으로 구성되어 있다. 농협인수금 4,469억원을 제외하면 연평균 4,068억원이다.

문제는 재특차입금은 연리 5%의 2년거치 18년 분할상환, 농지채권은 연리 14~15%의 3년 거치 일시상환 조건의 부채인데, 동 재원은 농가의 농지규모확대를 위해 연리 3%의 20년분할상환조건으로 지원되고 있어서 자금회전률이 극히 저조하다는 점이다. 농지관리기금이 부채성자금인 재특차입금과 농지채권에 의해서 조성되는 한, 장기적으로 기금손실이 누증되어 기금잠식이 불가피하며 이에 따라 사업자금의 안정적 조달이 어려울 것이다. 1994년말까지 조성된 자금 24,808억원 중 부채성 자금이 8,818억원(재특차입 1,792억원과 채권발행 7,026억원)으로 부채성 자금 비율이 35.5%를 차지한다. 게다가 부채성 재원 중 79.7%가 이자부담률이 더 큰 농지채권으로 조달되고 있어 기금손실을 더욱 가중시키고 있다. <표 4-19>에서 보듯이

표 4-19 농지관리계정 운용현황

단위: 백만원

| 구 분       | 농협인수      | 1990      | 1991      | 1992      | 1993      | 1994      | 누 계         |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|
| 규모화사업비    | 446,907   | 205,410   | 333,460   | 331,585   | 428,000   | 238,240   | 1,983,602   |
| - 농지매매    | -         | ( 93,410) | (263,300) | (315,615) | (367,918) | (215,240) | (1,255,483) |
| - 농지구입    | (446,907) | (110,000) | ( 60,000) | ( 15,000) | ( 55,000) | -         | ( 686,907)  |
| - 농지교환분합  | -         | -         | ( 10,000) | ( 160)    | ( 991)    | ( 3,000)  | ( 14,151)   |
| - 임대료선급금  | -         | ( 2,000)  | ( 160)    | ( 810)    | ( 4,091)  | ( 20,000) | ( 27,061)   |
| 채권원리금상환   | -         | -         | -         | 72,144    | 144,288   | 186,683   | 403,115     |
| - 채권원금    | -         | -         | -         | (50,000)  | (100,000) | (127,700) | (277,700)   |
| - 채권이자    | -         | -         | -         | (22,144)  | ( 44,288) | ( 58,983) | ( 125,415)  |
| 재특차입원리금상환 | -         | 1,590     | 4,706     | 4,586     | 4,456     | 7,164     | 22,503      |
| - 재특원금    | -         | -         | (2,500)   | ( 2,500)  | ( 2,500)  | ( 2,500)  | ( 10,000)   |
| - 재특이자    | -         | (1,590)   | (2,206)   | ( 2,086)  | ( 1,956)  | ( 4,664)  | ( 12,503)   |
| 규모화수수료 등* | -         | -         | 235       | 327       | 376       | 26,094    | 27,031      |
| 차기이월      | -         | 3,191     | 1,565     | 52        | 18,995    | 44,514    | 44,514      |
| 소 계       | 446,907   | 210,191   | 336,774   | 407,130   | 596,063   | 483,700   | 2,480,765   |

주 1: 농협인수분은 87년 112,941백만원, 88년 173,966백만원, 89년 160,000백만원임.

2: 규모화수수료 등에는 매매사업제세공과금, 채권발행비, 임대차손실, 교환분합손실 등이 포함됨.

자료: 농어촌진흥공사.

1994년의 경우 농지채권원리금상환에만 1,867억원이 지출되고 있는데, 이는 1994년 농지규모화사업비 2,382억원의 78.4%에 해당되는 엄청난 규모이다.

농지관리기금의 운용상황을 보면, <표 4-19>에서 보듯이 총조성액 24,808억원 중에서 농지규모화사업비 19,836억원, 농지채권원리금상환 4,031억원, 재특차입원리금상환에 225억원, 그리고 기타 채권발행비 및 사업에 필요한 제세공과금, 손실금 등으로 270억원이 사용되었다. 앞에서 지적했듯이 문제가 되고 있는 것은 재원조달방법상 부채성 채원의 비중이 높아 부채상환에 소요되는 비중이 점점 높아지고 있다는 점이다. 1995년의 농지관리계정운용계획을 보면 규모화사업비는 2,800억원인데, 채권원리금상환액은 3,506억원으로 농지규모화사업비의 125%에 해당한다. 이 문제는 '제2의 양특적자를 보는 듯하다'는 식의 우려를 하는 사람이 많을 정도로 심각하다.

## 1.7. 세제상의 문제

앞에서 이미 지적했듯이 세제상의 문제는 농지교환·분합사업과 농지장기임대차사업과 관련이 깊다. 우선 농지교환·분합사업의 추진에 있어서 교환·분합하는 쌍방 토지가액의 차액은 큰편 가액의 4분의 1이하이어야 양도소득세 감면대상이 된다는 세법조항(소득세법 시행령 제14조 4항)으로 인하여 규모가 큰 필지의 농지와 규모가 작은 필지의 농지간의 교환·분합이 잘 이루어지지 않는 문제점이 있다.

농지소유자들이 농지장기임대차계약을 할 경우 자경자격을 상실하게 되어 결국 농지매도시 양도소득세 감면혜택을 받을 수 없게 되기 때문에 농지의 장기임대차계약을 꺼리고 있는 것이 현실이다. 농민들은 농지장기임대차사업에 대한 참여를 원하지만, 현실적으로 농지장기임대차사업에 참여하고자 하는 상대방(농지소유자)을 찾아야 농지장기임대차사업 관련 지원이 가능하기 때문에 양도소득세 감면 혜택 문제는 농지장기임대차사업에 참여하고자 하는 농민들에게는 매우 중요한 사항이다. 농지장기임대차사업의 실적이 부진한 이유의 하나가 사업 참여에 따라 양도소득세 감면 혜택이 없어지기 때문이다.

## 1.8. 농지기반정비사업과 농업구조개선사업간의 연계성 부족 문제

농지규모화사업의 취지는 영농규모 확대와 농지집단화를 통해 경쟁력있는 농가를 육성하는 데 있지만, 다른 한편 농민이 원하는 농지를 공급해 주는 기능을 동시에 도모해야 한다. 쌀 전업농을 육성하기 위하여 대구·경북 지정리사업을 추진할 경우 시설원예를 원하는 농가는 대구·경북지정리를 반대하거나 막대한 투자가 이루어진 대구·경북지정리된 농지에 쌀 재배 대신 시설원예를 추진할 것이다. 이 경우 농민도 곤란하지만, 농지가격에 맞먹는 막대한 투자가 이루어진 농지에서 농지기반정비투자의 효과를 전혀 얻을 수 없게 된다. 그러나 정부사업이라 하여 농민들의 영농형태를 제한할 경우 농민들의 저항을 불러일으킨다. 이 경우 시설원예를 원하는 농민이

대구확경지재정리되는 지구내의 농지를 다른 지역의 농지와 교환하거나 그 농지를 임차 또는 매도하고 다른 지역의 농지를 임차 또는 매입하여야 한다. 해당 농민의 입장에서는 당장의 생활 때문에 이런 종류의 농지유동화 사업이 즉시 연결되어야 한다. 그러나 쌀 전업농 중심의 농지규모화사업 추진은 이러한 농지규모화사업의 취지를 고려하지 못하고 있다.

또한 1996년부터 새로운 농지법에 의해 시·군 자치단체에서는 해당 지역의 농지이용계획을 수립하게 되어 있는데, 농지이용계획과 해당농지의 경작농민들간의 마찰을 최소화하기 위해서 농민에게 원하는 농지의 공급기능을 포함하는 농지유동화사업(농지규모화사업)의 역할이 매우 중요하게 되는 시점이다.

농지기반정비사업과 인력정책간의 연계가 이루어지지 않고 있는 것이 문제로 되고 있다. 정부는 막대한 투자계획을 밝히고 있지만, 현지 농민들은 그러한 투자에 대한 혜택을 직접적으로 받지 못하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 현상은 농지관련 기반정비 및 농지규모화사업이 인력정책과 연계되지 못하고 있음을 반영한다. 쌀 전업농 육성정책도 농지기반정비 및 농지규모화사업과 인력정책을 결합하려는 시도이지만, 지역적 특성을 반영하지 못하여 오히려 그 연계성을 약화시키는 잘못을 범하였으며, 농민들의 많은 반발을 불러일으키고 있다.

## 1.9. 농지규모화사업에 대한 인식상의 문제

현실적으로 농지규모화사업이 농지매매사업 위주로 추진되고 있는 것이 문제이지만, 농지매매사업에 대한 잘못된 인식으로 인해 농지규모화사업의 원활한 추진이 저해되고 있는 것으로 조사되었다.

농지매매사업 위주의 농지규모화사업에 대한 비판의 목소리도 있으며, 이것은 결국 농지규모화사업을 추진하는 농어촌진흥공사의 역할에 대한 논란으로 연결되고 있다. 농어촌진흥공사의 군지부를 유지하는 데 많은 인력과 예산이 소요되고 있는 데에 대한 예산당국의 비판과 사업의 비효율적 추진이라는 학계의 논란이 제기되고 있다.

농지매매사업(농지구입자금지원사업 포함)은 기존의 임차경영에 있어서 임차료부담만큼을 20년간 납입하면 자작지를 마련할 수 있다는 인식에서 추진된 것이다. 앞에서 이미 지적했듯이 농지구입자금지원사업이 추진되던 1988년 당시는 비농민의 농지소유 확대와 농민의 소경영과 임차경영에 의한 경영불안정이 매우 중요한 문제였다. 따라서 비농민, 轉業 또는 은퇴하는 농가의 농지를 영농규모를 확대하고자 하는 농민이 구입할 수 있도록 지원하는 제도는 매우 필요한 제도였다. 그러나 사회적으로 임차경영의 심각성이 상대적으로 덜 부각되고 있는 현재는 막대한 예산이 소요되는 농지매입자금지원사업의 필요성이 상대적으로 약화되었다.

고지가의 상황하에서 농지매매사업 위주의 농지구묘화사업은 농민이나 정부예산운용의 측면에서 비효율적이라는 논란이 일고 있다. 그러나 현실적으로 농민들은 농지장기임대차사업이나 농지교환·분합사업보다 농지매매사업을 선호하고 있으며, 농어촌진흥공사의 사업추진실적으로 보아도 농지매매사업이 농지구묘화사업의 대부분을 차지하고 있다. 현지조사에서도 농민들은 농지구묘화사업 중 어떤 사업을 지원받았는지, 경영규모 및 연령에 관계없이 농지매매사업이 가장 필요한 사업이자 농민에게 가장 큰 도움이 되는 사업으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 4-20> 및 <표 4-21>에서 보듯이 기존에 어떤 사업을 지원받았는가에 관계없이 농민들에게 가장 필요한 사업이 농지매매사업이라고 생각하는 농민들이 많으며, 농민들에게 실질적인 도움이 가장 큰 사업도 농지매매사업이라고 생각하는 농민들이 많은 것으로 조사되었다. 기존농경지에 인접해 있는 농지를 확보하는 방안으로는 그 농지를 임차 또는 매입하거나 다른 곳에 있는 농지와 교환하는 세 가지 방법이 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 다양한 이유로 인하여 농지의 장기임대차나 농지의 교환·분합이 잘 이루어지지 않고 있다. 현실적으로 농민들이 필요한 농지를 확보하는 방안은 농지의 매입이다. 농민들은 농지의 매입의 경우 대부분 농지매입자금처럼 장기저리의 자금을 사용하려고 하고 있다. 따라서 농지매매사업이 농민들의 선호대상이 되고 있다.

표 4-20 지원 유형별 농지규모화사업의 사업 형태별 필요성에 대한 인식

단위: 호, %

| 구 분      | 전 체      | 농지매매*     | 장기임대차    | 교환·분합    |
|----------|----------|-----------|----------|----------|
| 농지매매 농가  | 335(100) | 280(83.6) | 23( 6.9) | 32( 9.6) |
| 농지구입 농가  | 84(100)  | 64(76.2)  | 9(10.7)  | 11(13.1) |
| 장기임대차 농가 | 58(100)  | 43(74.1)  | 11(20.0) | 4( 6.9)  |
| 교환·분합 농가 | 53(100)  | 35(66.0)  | 8(15.1)  | 10(18.9) |
| 계        | 530(100) | 422(79.6) | 51( 9.6) | 57(10.8) |

\* 농지구입자금지원사업 포함.

자료: 현지조사 결과(1995).

표 4-21 지원 유형별 농지규모화사업의 사업 형태별 농민의 선호도

단위: 호, %

| 구 분      | 전 체      | 농지매매*     | 장기임대차    | 교환·분합    |
|----------|----------|-----------|----------|----------|
| 농지매매 농가  | 331(100) | 282(85.2) | 34(10.3) | 15( 4.5) |
| 농지구입 농가  | 85(100)  | 70(82.4)  | 11(12.9) | 4( 4.7)  |
| 장기임대차 농가 | 59(100)  | 41(69.5)  | 14(23.7) | 4( 6.8)  |
| 교환·분합 농가 | 53(100)  | 39(73.6)  | 10(18.9) | 4( 7.5)  |
| 계        | 528(100) | 432(81.8) | 69(13.1) | 27( 5.1) |

\* 농지구입자금지원사업 포함.

자료: 현지조사 결과(1995).

농지규모화사업 중 농민들에게 가장 필요한 사업에 대한 수혜농가들의 의견을 지대별, 연령별, 경영규모별로 살펴보면, <표 4-22>, <표 4-23>, <표 4-24>에서 보듯이 지대별, 연령별, 경영규모별 큰 차이없이 농민들이 농지매매사업의 필요성을 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

한편 농지규모화사업 중 농민들에게 실질적인 도움이 가장 큰 사업에 대한 수혜농가들의 의견을 지대별, 연령별, 경영규모별로 살펴보면, <표 4-25>, <표 4-26> 및 <표 4-27>에서 보듯이 연령별, 지대별, 경영규모별 큰 차이없이 농지매매사업이 가장 도움이 큰 사업으로 인식되고 있는 것으로 조사되었다.

표 4-22 지대별 농지규모화사업의 사업 형태별 필요성에 대한 인식

단위: 호, %

| 구 분  | 전 체      | 농지매매*     | 장기임대차    | 교환·분합    |
|------|----------|-----------|----------|----------|
| 평야지대 | 190(100) | 151(79.5) | 14( 7.4) | 25(13.2) |
| 중간지대 | 188(100) | 152(80.9) | 17( 9.1) | 19(10.1) |
| 산간지대 | 69(100)  | 52(75.4)  | 11(15.9) | 6( 8.7)  |
| 도시근교 | 83(100)  | 67(80.7)  | 9(10.8)  | 7( 8.4)  |
| 계    | 530(100) | 422(79.6) | 51( 9.6) | 57(10.8) |

\* 농지구입자금지원사업 포함

자료: 현지조사 결과(1995).

표 4-23 연령별 농지규모화사업의 사업 형태별 필요성에 대한 인식

단위: 호, %

| 구 분    | 전 체      | 농지매매*     | 장기임대차    | 교환·분합    |
|--------|----------|-----------|----------|----------|
| 40세이하  | 225(100) | 186(82.7) | 22( 9.8) | 17( 7.6) |
| 41-50  | 217(100) | 175(80.6) | 16( 7.4) | 26(12.0) |
| 51세 이상 | 88(100)  | 61(69.3)  | 13(14.8) | 14(15.9) |
| 계      | 530(100) | 422(79.6) | 51( 9.6) | 57(10.8) |

\* 농지구입자금지원사업 포함

자료: 현지조사 결과(1995).

표 4-24 경지규모별 농지규모화사업의 사업 형태별 필요성에 대한 인식

단위: 호, %

| 구 분        | 전 체      | 농지매매*     | 장기임대차    | 교환·분합    |
|------------|----------|-----------|----------|----------|
| 4500평미만    | 39(100)  | 31(79.5)  | 3( 7.7)  | 5(12.8)  |
| 4500-5999  | 32(100)  | 25(78.1)  | 3( 9.4)  | 4(12.5)  |
| 6000-8999  | 113(100) | 88(77.9)  | 13(11.5) | 12(10.6) |
| 9000-14999 | 170(100) | 135(79.4) | 15( 8.8) | 20(11.8) |
| 15000평이상   | 176(100) | 143(81.3) | 17( 9.7) | 16( 9.1) |
| 소 계        | 530(100) | 422(79.6) | 51( 9.6) | 57(10.8) |

\* 농지구입자금지원사업 포함

자료: 현지조사 결과(1995).



표 4-25 지대별 농지규모화사업의 사업 형태별 농민의 선호도

| 구 분  | 전 체      | 농지매매*     | 장기임대차    | 단위: 호, % |
|------|----------|-----------|----------|----------|
|      |          |           |          | 교환·분합    |
| 평야지대 | 188(100) | 151(80.3) | 21(11.2) | 16( 8.5) |
| 중간지대 | 189(100) | 162(85.7) | 22(11.6) | 5( 2.6)  |
| 산간지대 | 69(100)  | 51(73.9)  | 14(20.3) | 4( 5.8)  |
| 도시근교 | 82(100)  | 68(82.9)  | 12(14.6) | 2( 2.4)  |
| 계    | 528(100) | 432(81.8) | 69(13.1) | 27( 5.1) |

주 : \* 농지구입자금지원사업 포함  
 자료: 현지조사 결과(1995).

표 4-26 연령별 농지규모화사업의 사업 형태별 농민의 선호도

| 구 분    | 전 체      | 농지매매*     | 장기임대차    | 단위: 호, % |
|--------|----------|-----------|----------|----------|
|        |          |           |          | 교환·분합    |
| 40세 이상 | 228(100) | 196(86.0) | 21( 9.2) | 11( 4.8) |
| 41-50  | 215(100) | 173(80.5) | 31(14.4) | 11( 5.1) |
| 51세 이상 | 85(100)  | 63(74.1)  | 17(20.0) | 5( 5.9)  |
| 계      | 528(100) | 432(81.8) | 69(13.1) | 27( 5.1) |

주 : \* 농지구입자금지원사업 포함  
 자료: 현지조사 결과(1995).

표 4-27 경지규모별 농지규모화사업의 사업 형태별 농민의 선호도

| 구 분        | 전 체      | 농지매매*     | 장기임대차    | 단위: 호, % |
|------------|----------|-----------|----------|----------|
|            |          |           |          | 교환·분합    |
| 4500평미만    | 40(100)  | 36(90.0)  | 2( 5.0)  | 2( 5.0)  |
| 4500-5999  | 32(100)  | 28(87.5)  | 3( 9.4)  | 1( 3.1)  |
| 6000-8999  | 112(100) | 83(74.1)  | 17(15.2) | 12(10.7) |
| 9000-14999 | 168(100) | 137(81.5) | 23(13.7) | 8( 4.8)  |
| 15000평이상   | 176(100) | 148(84.1) | 24(13.6) | 4( 2.3)  |
| 소 계        | 528(100) | 432(81.8) | 69(13.1) | 27( 5.1) |

주 : \* 농지구입자금지원사업 포함  
 자료: 현지조사 결과(1995).

또한 농지규모화사업과 관련하여 농지의 실제가격의 수준이 수익지가의 수준보다 높으며, 농지임차료는 하락하는 추세에 있으므로 '고지가 하에서

농지유동화전략은 농지매입을 통한 것보다 농지임대차를 통한 것이 유리하다'는 인식을 전제로 하는 정책추진이 과연 모든 지역에서 타당한가 하는 문제가 있다.

현지조사과정에서는 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업 등 농지규모화사업이 상호 보완적이며 밀접한 연계성을 지니면서 진행되고 있음을 발견할 수 있었다. 예컨대 고지가 하에서 농민들에게 농지매매사업보다 농지장기임대차사업이 경제적으로 유리하고 주어진 예산제약하에서 규모화 효과도 훨씬 크다는 사실 때문에 농지장기임대차사업이 농지매매사업에 우선되어야 한다는 주장이 곤란하다는 사실을 발견할 수 있었다.

농지가격에 대한 인식에 있어서 지역별 차별화가 뚜렷이 나타난다. 평야지역의 경우 수익지가 개념이 성립되어 장기저리의 농지매입자금지원사업이 매우 큰 호응을 얻고 있을 뿐만 아니라 농지매매사업이 농지장기임대차사업보다 농민들에게 유리한 것으로 나타나는 경우가 있다. 앞의 원리금상환능력에 관한 논의에서 밝혔듯이, 평야지역이 아닌 경우에도 농민들의 상환능력이 양호하며, 농지가격의 수준이 지역마다 큰 차이를 보이지만 도시근교가 아닌 경우에는 수익지가를 반영하고 있는 것으로 조사되었다.

한편 농지임차료가 빠른 속도로 하락하고 있다는 인식에 대한 의문이 제기된다. 영농조건이 유리한 평야지역의 경우 농지임차료가 상승하는 경우도 있다. 대형기계를 갖춘 5ha 이상 대규모로 농사짓는 농민들의 경우 '이왕 농사지를 바에야 대규모로 짓자'는 생각을 갖고 있으며 농업경영의 한계비용개념을 철저히 인식하고 있다. 5ha 이상의 경영규모에서 추가되는 경영지의 한계생산비는 매우 낮은 것으로 평가되어 농지임차에 대한 추가수요가 매우 높은 것으로 나타난다. 예컨대 익산시·김제시·나주시의 경우 영농조건이 양호하여 농지의 평당 임차료가 900원 수준까지 상승하는 경우도 발생하는 것으로 조사되었다. 농어촌진흥공사의 장기임대차사업의 경우 계약임차료수준이 700~800원 수준이지만, 대규모 기계로 대규모 영농을 하려는 농가들이 많아 임차경쟁이 심하여 일부지역은 900원을 넘는 경우도

있는 것으로 조사되었다.

이들 지역의 경우 농지규모화사업 관련 사업비의 측면에서도 20년이라는 기간을 고려하면, 단위면적당 농지매매사업비가 단위면적당 농지장기임대차사업비보다 더 적게 소요되는 것으로 분석된다. 즉 20년간의 농지장기임대차 선급금은 20년간 분리상환조건인 농지매매사업비를 초과한다.

요컨대 농지규모화사업과 관련하여 ‘농지의 실제가격의 수준이 수익지가의 수준보다 높으며, 농지임차료는 하락하는 추세에 있’으므로 ‘고지가 하에서 농지유동화전략은 농지매입을 통한 것보다 농지임대차를 통한 것이 유리하다’는 인식을 전제로 하는 정책추진은 비현실적이라고 할 수 있다.<sup>49</sup>

요컨대 경영규모가 일정 수준 이하일 때는 지가수준이 수익지가에 근접하고 영농조건이 매우 유리하여 임차료수준이 상대적으로 높은 평야지역의 경우 자작농주의가 임차농주의보다 선호될 수 있는 있다는 가설이 성립될 수 있다. 그리고 농지규모화사업을 지역별로 차별화시켜 다양하게 추진할 수 있게 제도를 정비해야 한다.

## 2. 개선방향

### 2.1. 농지규모화사업 관련 인식의 전환

#### 2.1.1. 농지매매사업과 농지장기임대차사업의 재인식

농지매매사업이 농지장기임대차사업보다 경제적으로 반드시 불리한 것은 아니다. 앞에서 지적했듯이 현실적으로 농민들은 농지장기임대차사업보다 농지매매사업을 선호하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 농민들 태도

<sup>49</sup> 익산군의 한 농민은 ‘농지임차료 만금을 8여년 동안 납입하면 농지매입이 가능하다’고 주장할 정도이다.

에 대한 조사결과를 농민들의 비합리적 농지소유의식으로 연결시켜 이해하는 것은 문제가 있다. 다수의 농민들은 자신들의 행동을 엄격한 경제적 판단하에 선택하고 있는 것이다. 물론 다수의 농민들이 농지가격의 상승을 바라고 농지매입을 농지임차보다 선호하고 있는 점을 부정할 수는 없다. 그러나 앞에서 이미 밝혔듯이 농지매매사업과 관련된 농민들의 행동은 농지매입자금의 원리금상환을 충분히 고려한 것이다.

<표 4-14>에서 잘 나타나듯이 지역별 농지가격의 수준이 크게 차이나지지만, 경산 등 도시근교를 제외한 대부분의 농업지역에서는 농지가격이 농업소득을 반영한 수준에서 형성되고 있다. 이 경우 20년을 기준으로 보면 농지매매사업에 소요되는 예산과 농지장기임대차사업에 소요되는 예산이 큰 차이가 없다.

### 2.1.2. 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업의 단계적 추진

농지규모화사업의 추진과정에 단계가 있으며, 일정정도의 농지매매사업이 진척된 후에 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업의 활성화가 가능하다는 가설이 성립될 수 있다. 농촌에서 삶을 영위하겠다고 하는 경우 지역에 따라 다르겠지만, 영농규모가 아니라 농지소유규모가 최소 3,000평 이상은 되어야 '농업인으로서 대접받고 지역사회에서 무시당하지 않는다'는 의식이 있어 일정규모까지는 농지매입이 우선시된다.

현지조사에서도 앞의 제3장 <표 3-7>에서 이미 살펴보았듯이 농지장기임대차사업에 참여한 농가들은 이미 상당규모의 농지를 매입한 후 추가로 농지임차를 하고 있다. 벼농사지역의 현지조사에 의하면, 농지가격이 평당 20,000원 이상인 경우에는 농지매입을 통한 경영규모확대가 경제적 타당성이 없는데도 불구하고 다수의 농민들은 농지가격이 평당 20,000원 이상인 경우에도 2~3ha규모까지는 추가매입할 의사가 있는 것으로 조사되었다. 물론 그 이상 규모의 추가매입은 원리금 상환부담 때문에 꺼리고 대신 농지장기임대차를 원하고 있었다.

또한 농지매매사업, 농지장기임대차사업 등의 사업이 농민의 연령구조와

도 밀접한 관련을 지니고 연령에 따라 선호도가 달라지고 있는 것으로 조사되었다. 농업경영주의 연령의 측면에서 보면, 30~40대에 2~3ha규모의 농지를 추가 매입하고 농지임차에 의한 영농규모 확대를 통한 소득증대로 자녀교육 등으로 늘어난 생활비를 충당하고 50대를 넘어 임차면적을 줄이고 60대에 농지임대 및 경영이양을 시도하려고 한다.

지금 우리의 농업 수준은 농지매입의 단계라고 할 수 있다. 일정규모의 농지를 추가매입한 후 농민들은 농지의 장기임대차를 적극 원하게 될 것이다. 농지매매사업을 통해 일정규모 이상의 자작지를 갖게 된 농가가 농지상환능력의 한계를 극복하기 위하여 농지장기임대차사업을 확대하고 있는 경우를 발견할 수 있었다.

한편 농촌의 주된 노동인력이 젊은층인 지역에서 농지의 교환·분합의 필요성이 강하게 제기되고 있었다. 전통적인 영농형태를 벗어나 대형기계화영농을 하는 젊은 농가의 경우 농기계이동 등의 비용절감이 농지교환에 따른 손해를 보전한다는 판단이 생길 때 농지교환·분합사업에 적극적으로 참여할 의사를 나타냈다.

철원, 나주 등 평야지역의 경우 기계화영농이 불가피하여 젊은 층을 중심으로 농지교환·분합사업을 원하고 있었지만, 교환대상 농지의 소유주가 대부분 전통적인 영농을 하는 노령농민이라 농지의 교환·분합을 하지 못하여 결국 농지를 매입하는 경우가 많았다.

요컨대 이제까지 농지매매사업 위주로 농지규모화사업이 추진된 것이 바람직한 것은 아니지만, 나름대로 불가피한 일이었다는 해석도 가능하며, 앞으로는 농지매매사업과 농지장기임대차사업 및 농지교환·분합사업이 동시에 확대될 전망이다.

### 2.1.3. 작업수위탁 관계 변화에 대한 적극적 대응

벼농사를 위주로 하고 있는 지역에서는 작업수위탁이 크게 확대되고 있다. 다수의 노령농가 및 겸업농가들이 농지의 장기임대차보다 작업위탁의 형태로 자영을 하고 있다. 문제는 작업위탁을 통한 영농지속은 대개 영세

노령농가 또는 겸업농가들에 의해 이루어질 가능성이 높는데, 이들 농가들의 영농이 농지의 집산화 등을 저해할 가능성이 높다는 것이다. 따라서 농지규모화사업을 추진함에 있어서 이러한 변화를 충분히 고려하여 지역 특성에 맞게 추진할 때 농지규모화사업의 효과가 더욱 잘 나타날 것이다.

작업위탁을 많이 하는 지역에서는 농지장기임대차사업의 원활한 추진이 힘들 것으로 전망되는데, 이들 지역은 무리하게 농지장기임대차사업을 추진할 것이 아니라 농지매매사업과 농지교환·분합사업을 적절히 결합시켜 추진하는 것이 더욱 효율적일 것이다.

## 2.2. 제도적 개선

### 2.2.1. 세제 개선

농지교환·분합사업의 추진에 있어서 양도소득세 감면조건인 대소 쌍방 토지가액의 차이를 현행 ‘큰 편 가액의 4분의 1 이하’로 할 것이 아니라 ‘큰 편 가액의 2분의 1 이하’로 완화함으로써 농지의 교환·분합에 의한 양도소득세의 부담을 경감하여 농지규모화사업을 촉진할 수 있도록 세제를 개선할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 규모가 큰 필지와 규모가 작은 필지간의 교환이 원활히 이루어지도록 할 수 있을 것이다.

농지의 장기임대차계약을 체결함으로써 농지소유자들이 감수해야 하는 농지양도소득세 부담을 없애기 위하여, 농지장기임대차사업에 참여한 농지에 대해서는 농지의 양도시 양도소득세 감면조건인 ‘8년 이상 자경’기간에 농지장기임대차계약기간을 가산하여 산출하도록 제도를 개선할 필요가 있다.

### 2.2.2 평당 농지가격 상한제한 완화

농지규모화사업 관련 지원가능한 농지는 평당농지가격이 25,000원으로 상한제한이 있어서 농지가격이 평당 25,000원 이상인 지역에서는 농민의 자부담이 많아 농지매매사업이 잘 이루어지지 않고 있는데, 이를 현실화하여 농지매매사업을 보다 원활히 추진될 수 있도록 할 필요가 있다.

물론 앞에서 누누히 지적했듯이 벼농사의 경우 상환능력이 평당 농지가 격 20,000원을 넘어서는 경우 곤란하다는 점을 고려하여 할 것이다. 그러나 문제는 농지가격이 평당 25,000원 이상인 지역의 벼농사농지의 농지규모화 사업이 필요하다는 점이다. 따라서 평당농지가격의 상한이 지역별로 달라져야 할 것이다.

### 2.2.3. 지원대상 농가의 자격조건 완화

농지매매사업지원한도를 영농규모 5ha로 제한하는 규정을 개선하여, 예컨대 10ha로 상향조정하여, 대규모 농가의 육성이 가능하게 하여야 한다. 현지조사에서도 이미 5ha 이상의 대규모 경영을 하는 농가들이 다수 발견되고 있음을 앞에서 이미 지적한 바 있다.<sup>50</sup>

농촌에서 가장 심각한 문제가 영농후계인력의 부족문제인데, 아직 논을 1ha도 소유하지 못한 영농의욕이 강한 젊은 인력이 쌀 전업농 육성대상자에서 배제되고 있어 정책추진상의 문제를 낳고 있다. 현지조사에서도 농민들은 경영규모별, 연령별 차이 없이 쌀 전업농 위주의 농지규모화사업의 문제점으로 1ha 이상 농지를 소유하지 못한 젊은 신규영농인력의 영농참여를 제한한 점을 가장 중요하게 생각하고 있는 것으로 조사되었다. 지역 실정을 잘 알고 있는 사업담당자의 판단에 의거하여 영농의욕이 강한 젊은 영농인력에게 농지매매자금의 지원이 가능하도록 해야 한다. 예컨대 비록 농지소유규모는 매우 적지만 일정 기간 대규모임차경영을 하고 있는 젊은 영농인력이 있는 농가들의 경우에도 농지매매사업 등 농지규모화사업 관련 지원대상이 될 수 있도록 제도를 바꿀 필요가 있다.<sup>51</sup> 그러한 제도개선의 방

<sup>50</sup> 통합실시요령의 수정으로 1995년 11월 14일 기준 이러한 제도개선이 이루어졌다.

<sup>51</sup> 화성군의 한 마을의 사례에 의하면, 우수 대학 졸업자인 4호의 농가가 의욕적으로 영농규모를 확대하고자 하였으나 농지소유규모 자격제한으로 농지매입이 곤란하였다. 사업담당자나 지역주민의 입장에서는 젊고 의욕적인 4호의 농가가 농촌에 정착하여 성공하기를 원하고 있었지만 농어촌진흥공사군지부 직원들은 규정을 어겨야 하는 문제가 있었다. 결국 감사에 걸릴 것이라는 우려 때문에 상당 기간 지원을 보류하고 있었다. 최근 현지의 실무자가 만약 감사시 문제가 된다면

법의 하나로 제시될 수 있는 것은 지대별로 지원자격기준을 달리 하는 방법이다. 예컨대 평야지역에서는 논 소유규모제한을 1ha 이상으로 하지만, 중간지대는 0.7ha 이상, 산간지대는 0.5ha 이상 등으로 지역별 차별화하는 방법을 택하면 위와 같은 문제는 완화될 수 있다.

#### 2.2.4. 지원대상 농지의 자격조건 완화

농지구모화사업 관련 지원이 농업진흥지역내의 논에 한정되어 있어 농지 매매사업 등 농지구모화사업의 고유한 역할을 충분히 발휘하지 못하는 문제가 생기고 있다. 예컨대 轉業 또는 은퇴하고자 하는 농가가 논만 아니라 밭과 과수원을 모두 소유하고 있을 때, 논, 밭, 과수원 모두를 처분해야 轉業 또는 은퇴할 수 있는데, 논만 지원대상으로 되어 있는 경우 이들 농가의 轉業 또는 은퇴가 힘들게 되며, 결국 그 농지를 필요로 하는 농민의 농지구입 또는 임차도 불가능하게 된다. 이·탈농하는 농가들의 경우 소유 농지를 가능한 한 한꺼번에 팔 수 있도록 하는 제도완화가 필요하다.

### 2.3. 사업비 집행방식의 지역별 차별화

쌀 전업농의 조건을 갖춘 농가의 수는 지역별로 큰 차이를 보이고 있으며, 지역에 따라 필요로 하는 농지의 유형이 다른데, 농지구모화사업을 활성화시키고 농가의 경쟁력을 제고시키기 위해서는 지원 형태를 지역의 특성에 맞게 다양화할 수 있도록 해야 한다. 앞에서 이미 지적했듯이 농지구모화사업과 쌀자급률 제고를 위한 정책은 정책목표상 서로 다른 차원의 문제이다.

농지유동화사업의 목적이 쌀자급률의 제고에만 있는 것이 아니라 농가의 영농안정을 도모하고 농업의 경쟁력을 제고시키는 것이라고 할 때, 농지구모화사업 관련 예산을 지역 특성에 맞게 차별화하여 집행할 수 있도록 해

---

농민을 위한 일을 한 것에 만족하고 사표를 내겠다는 생각으로 지원을 하였지만, 여전히 감사 문제로 고민하고 있었다. 이러한 규정상의 문제를 해결하면, 농민과 사업담당자 모두 사업집행에 적극적일 수 있을 것이다.



야 한다. 그렇게 할 때 농업의 경쟁력도 제고되고 쌀자급률도 제고될 수 있을 것이다.

농지규모화사업과 관련하여 지원대상 농가의 자격요건을 지역별로 차별화하자는 주장과 마찬가지로 농지규모화사업 관련 사업비의 집행방식도 지역별로 차별화할 필요가 있다. 현행 농지규모화사업비를 전액 쌀 전업농에게만 지원하는 방식을 현실에 맞게 탄력적으로 집행할 수 있게 변경하는 것이 필요하다. 예컨대 벼농사 위주의 평야지역은 농지규모화사업비를 90% 이상 쌀 전업농에게 지원하도록 하지만, 중간지대는 80% 정도만 쌀 전업농에게 지원하고 20%는 그외의 농가에게 지원할 수 있도록 하고, 산간지대에서는 60%만 쌀 전업농에게 지원하고 40%는 그외의 농가에게 지원가능하도록 지역에 따라 차별적인 예산집행방식을 도입하는 것이 필요하다.<sup>52</sup>

## 2.4. 재원조달의 내실화

농지규모화사업은 단기간내에 사업의 효과가 나타나는 것이라기보다 꾸준한 투자에 따라 서서히 그 효과가 나타나는 것이기 때문에 예산확보가 안정적이어야 한다는 것이 무엇보다 중요하다.

재원조달의 내실화와 관련해서는 다음의 두 가지의 개선방안을 고려해볼 수 있다.

첫째, 부채성 재원조달방식의 개선 문제이다. 앞에서 이미 지적했듯이 부채성 채권을 통한 농지관리계정의 조달은 '제2의 양특적자의 탄생'이라 할

<sup>52</sup> 쌀 전업농만을 지원대상으로 하고 있는 1995년 현재 중간지대에 속하는 충북, 경북, 경남 등의 지역에는 계획된 사업비가 집행되지 않아 충남, 전북, 전남 등 평야지역으로 전환되고 있어 문제가 되고 있다. 1995년 12월 10일 현재 1995년 계획된 농지규모화사업비가 충북 75.5%, 경북 62.4%, 경남 73.9%밖에 집행되지 않았다. 이들 지역에서는 농어촌진흥공사 군지부에 사업비가 남아도는데도 농민들에게 지원할 수 없다는 사실 때문에 농민들의 불만이 커지고 있다. 또한 충북, 경남, 경북 지역의 경우 영농조건도 불리하고 기존에도 농업관련 투자가 소홀하였으며, 앞으로도 농업관련투자가 줄어들 전망이라 이들 지역의 농민들은 농업관련투자의 소외에 대한 불만이 최근 매우 커지고 있어 문제이다.

정도로 농지관리제정의 조달 및 운용상의 가장 심각한 문제이다. 이는 1995년 농지규모화사업비의 125%를 채권원리금 상환에 사용할 정도로 심각하다. 이의 개선을 통해 간접적으로 사업비를 늘릴 수 있다.

둘째, 농지규모화사업과 관련하여 향후 10년간 약 3조원의 투자가 이루어질 계획인데, 이를 기금화하는 문제이다. 쌀 전업농에 해당하는 5ha규모의 농가 10만호를 육성하는 데에는 농지규모화사업관련 기금이 약 5조원 정도 확보되면 가능하다(부표 4-5와 부표 4-6 참조).<sup>53</sup> 따라서 이미 계획된 향후 투자계획예산을 조기에 기금화하고, 또한 별도의 재원으로 추가적인 기금을 확보하면, 농지규모화사업은 현재 수준으로 항구적으로 추진될 수 있을 것이다.

## 2.5. 농지저장 기능의 활성화

앞에서 지적했듯이 농지저장 기능을 원활히 수행하는 것이 농지규모화사업을 보다 바람직하게 수행하는 것이 된다. 이를 위해서는 농지매입단계와 농지매도단계를 구분하여 농어촌진흥공사가 다양한 농지를 저장하는 기능을 수행할 수 있도록 예산당국의 인식을 전환하도록 해야 하며 또한 올바른 정책감사가 이루어질 수 있도록 여건을 조성해야 한다.

농지저장 기능과 관련하여 농어촌진흥공사는 앞으로 유휴지의 관리기능을 담당하도록 제도개선이 요구된다. 앞으로 농지의 유휴화가 급속히 진전될 전망이지만, 현재의 유휴지가 반드시 미래의 유휴지로 남아 있을 가능성은 적다. 농법의 발달 등으로 지금의 유휴지가 미래에 매우 긴요하게 이용될 가능성이 높다. 따라서 유휴농지를 보유 관리하는 기능을 활성화할 수 있도록 하여야 한다.

<sup>53</sup> <부표 4-5>와 <부표 4-6>은 1994년 쌀전업농 육성대상자라 할 수 있는 1ha 이상 5ha미만, 55세 미만인 농가수 169,551호(이들의 평균 농지소유면적 1.83ha)를 평균농지소유면적 5.0ha 농가로 육성하려고 할 경우 필요한 재원을 추산한 것이다. <부표 4-5>는 명목이자수익률을 3%, <부표 4-6>은 명목이자수익률을 8%로 하였을 때 추산값이다. 단 연간 농지규모화사업대상면적을 10,000ha를 기준으로 하였다.

## 2.6. 조직개편을 통한 농지기반정비사업 담당기관과 농지규모화사업 담당 기관의 연계성 강화

1996년부터 농지법의 시행으로 시·군 자치단체에서는 농지이용계획을 수립·집행하게 된다. 농지이용계획의 수립이 농업의 장기적 발전을 도모하는 데 절실히 필요하겠지만, 개별 농가의 차원에서 자신들의 농지이용방향이 지역단위의 이용계획과 상치하는 다수의 농민들이 농지이용계획의 수립에 반대할 것이며, 수많은 민원이 발생할 것이다. 이러한 문제를 해소하는 방안의 하나가 농지규모화사업의 적극적 추진이다. 지역차원의 농지이용계획과 상충하는 농가들에게 필요한 농지의 확보를 위한 농지매매사업, 장기임대차사업, 농지교환·분합사업의 추진이 필요한 것이다.

또한 농어촌특별회계의 신설 등으로 농업기반정비를 위한 대대적인 투자가 계획되어 있다. 이러한 농업기반정비사업이 농민들의 농지이용계획과 상충되지 않도록 농지규모화사업의 원활한 추진이 요망되고 있다. 앞에서 지적했듯이 대구광역시 재정리된 농지에 벼농사를 하지 않고 중간중간 무계획적으로 시설원예, 다년생작물의 재배 등이 이루어지지 않도록 하기 위해서는 그러한 시설원예, 다년생작물재배 농가들에게 필요한 농지의 공급이 가능하도록 해야 한다. 그 수단이 바로 농지규모화사업이 될 수 있음을 정확히 인식하여야 한다.

농어촌진흥공사는 위와 같은 사업을 함께 추진할 수 있는 기반조성본부와 구조개선본부라는 두 조직을 갖고 있어 많은 장점을 지니고 있다. 두 조직의 원활한 협조가 이루어질 수 있도록 제도개선 및 조직개편이 이루어져야 한다. 특히 1996년의 농지이용계획의 수립과정에서는 농지이용계획을 담당하는 기반정비본부의 농지이용사업처와 농지규모화사업무를 담당하는 구조개선본부의 농지규모화사업처간의 조직적 연계성을 강화할 필요가 있다. 기반조성본부의 농지이용사업처를 농지규모화사업처가 속해 있는 구조개선본부로 통합하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

## 2.7. 홍보 강화

농민들에 대한 사업홍보는 사업의 집행과정에서 가장 잘 나타난다. 농지매매사업은 이미 농지구입자금지원사업 등으로 홍보가 되었으나 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업에 대해서는 주변의 경험부족으로 홍보부족이 심각하다.

신문, 방송을 활용하는 등 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업에 대한 홍보방안을 적극적으로 마련하여 홍보를 강화함으로써 농지규모화사업에 대한 농민들의 호응도를 높여야 한다. 또한 농지규모화사업의 주된 내용을 이루는 농지매매사업에 참여하는 농가들에게 우선 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업의 취지와 필요성, 그리고 지원절차를 인지시키고, 이를 이웃 농민들에게 설명할 수 있도록 하는 등의 노력이 요구된다.

## 제 5 장

### 요약 및 결론

이 연구는 농업구조개선사업의 일환으로 농어촌진흥공사가 추진하고 있는 농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구결과를 정리한 것이다.

농지구입자금지원사업, 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업 등 농지규모화사업은 영농기반을 개선시키는 사업으로 단기간에 그 효과가 나타나지 않는 사업이다. 그러나 우리의 농업은 우루과이 라운드 협상 타결에 따라 출범한 WTO 체제에 적극적으로 대응하기 위해 우리의 농업경쟁력을 빠른 속도로 제고시켜야 할 과제를 안고 있다. 이러한 상황에서 농지규모화사업에 대한 전면적 검토는 매우 중요한 일이라 하겠다.

5년의 역사를 지닌 농어촌진흥공사의 농지규모화사업은 아직까지도 사업추진방법상의 문제만이 아니라 사업의 필요성, 타당성 문제까지 검토대상이 되고 있는 실정이다. 농지규모화사업과 같은 농업기반정비사업의 투자계획을 경제분석에 의거하여 세우는 것은 문제가 있다. 그러나 주어진 예산을 보다 효율적으로 사용하기 위한 차원에서 사업에 대한 평가가 매우 중요하다고 할 수 있다. 1994년말까지의 농지규모화사업의 총사업비는 약 1조 9,867억원에 이르며, 앞으로도 더욱 많은 사업비가 소요되리라고 추정된다. 최근 42조원 투자계획 및 15조원 농어촌발전특별세의 신설 등으로 농업부문에 대한 획기적인 투자계획이 마련되었는데, 이러한 농업부문에

대한 투자계획을 체계적으로 진단하고, 그 투자계획을 보다 효율적으로 추진하기 위한 제도개선 및 조직개편이 정부의 중요한 과제로 인식되고 있다. 차제에 농지규모화사업에 대한 전면적 평가사업은 시의적절하다고 할 수 있다.

그러나 현재까지 시행되어온 농지규모화사업의 효과와 문제점에 대해 구체적으로 조사분석한 자료는 거의 없는 실정이다. 이에 그동안 추진된 농지규모화사업의 현황과 그 문제점을 파악하고, 아울러 그 효과를 평가하여 이를 토대로 앞으로의 개선방향과 보완책을 마련할 필요가 있다. 특히 농지규모화사업의 한계와 효과 및 제도상의 개선방안을 분석·제시함으로써 농지규모화사업의 향후 정책 수립시 기초자료로 활용하고 아울러 농지규모화사업의 효율적인 운영에 기여할 수 있는 연구검토가 절실히 요구된다.

농지규모화사업의 효과를 평가하기 위한 지표로서는 일반적으로 많이 사용되는 영농규모 확대 및 농지집단화 효과, 농가소득 증대 효과 등은 주로 사용하겠지만, 농지규모화사업이 가져오는 직·간접적인 효과들을 가능한 한 모두 이용하여 다양한 지표를 통해 농지규모화사업의 효과와 문제점을 밝히고자 하였다.

조사지역(조사대상 郡)을 선정함에 있어서 가장 중요한 것은 지역별 특성을 잘 반영하면서도 전국적인 상황을 잘 나타낼 수 있는 지역을 복합적으로 잘 조합하는 일이다. 농어촌진흥공사의 군지부가 각도별 행정단위 중심으로 구성되어 있기 때문에 각 道別 특성을 먼저 살펴보고, 그것에 근거하여 조사지역을 선정하였다. 각 도별 조사대상 郡의 수는 道別 수해농가 기준과 사업면적 기준의 사업실적에 따라 배정된 조사농가수에 따라 다르게 정하였다. 총조사농가수는 500호로 하였으며, 조사대상 농가수가 60호 미만인 경기, 강원, 충북은 2개군을, 조사대상 농가수가 60호 이상인 충남, 전북, 전남, 경북, 경남은 3개군을 선정하였다. 각 지역별(道別 및 郡別) 특성은 경지율, 답률, 산림면적률을 기준으로 하여 구분하였다.

연구결과 농지규모화사업의 추진으로 발생한 다양한 효과들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 영농규모 확대효과이다. 농지규모화사업의 지원 전과 지원 후를 비교할 경우 조사대상 농가들의 농지소유면적과 경영면적 모두 거의 2배로 증가한 것으로 나타났다. 수혜농가의 지원 전의 호당 농지소유면적이 5,066평(1.67ha)이던 것이 지원 후에는 9,179평(3.03ha)으로 증가하여 호당 농지소유면적이 무려 4,113평(1.36ha)이나 증대한 것으로 조사되었다. 이러한 농지소유면적의 증대는 농지매매사업 관련 지원면적이 호당평균 3,693평(1.22ha)이나 된다는 사실을 반영한다고 볼 수 있다. 호당 경영규모는 지원 전 8,979평(2.97ha)이던 것이 지원 후에 13,626평(4.50ha)으로 증가하여 호당 영농규모가 4,647평(1.54ha)이 증대한 것으로 조사되었다.

여러 가지 사업을 중복해서 지원받은 것을 전제로 사업지원 형태별 조사대상 농가들의 호당평균 지원면적을 살펴보면, 농지구입자금지원사업에 참여한 농가들은 3,962평 농지매매사업은 4,885평, 농지장기임대차사업은 6,288평이나 된다. 즉 농지장기임대차사업 관련 조사대상 농가들의 농지규모화사업관련 총지원면적은 다른 사업 조사대상 농가들보다 큰 것으로 조사되었다.

둘째, 농지집단화 효과이다. 농지집단화는 농지의 경영규모의 확대와는 다른 차원에서 기계이용의 효율성 제고, 작업상의 노동절감 등 농업생산비 절감에 큰 영향을 미친다. 농지규모화사업 중 농지집단화 효과가 가장 잘 나타나는 것은 농지교환·분합사업이지만, 농지매매사업, 농지장기임대차사업 등 모든 농지규모화사업에서 전반적으로 농지집단화 정도가 매우 강한 것으로 나타났다.

농지매매사업의 경우 농지집단화의 정도는 매입농지와 기존경작농지간의 거리로서 알 수 있는데, 매입농지와 기존경작지간의 거리가 100m 이내가 47.4%, 500m 이내인 경우가 74.8%를 차지한다. 농가들이 500m 이내의 거리에 있는 농지는 실질적으로 인접농지로 인식하고 있어 농지규모화사업의 농지집단화 효과는 매우 큰 것으로 해석된다. 농지장기임대차사업의 경우 농지매매사업보다 농지집단화 효과가 더 큰 것으로 조사되었다. 임대농지와 기존농지간의 거리가 100m 이내인 경우가 56.7%, 500m 이내인 경우

가 76.7%로 조사되었다.

셋째, 농가소득 증대 효과이다. 농지규모화사업 지원으로 농업소득은 평균 13.8% 정도 늘어난 것으로 조사되었지만, 단위면적당 농업생산비 절감 효과 및 단위면적당 생산량 증대 효과는 각각 9.8%, 6.5%로 조사되었다. 그러나 현지조사에서 확인한 바에 의하면, 일부 평야지역을 제외하고는 농가들의 농업소득증대 효과는 대부분 경영규모 확대에 의한 효과라기보다 고소득작목으로의 작부형태의 전환에 따른 효과로 나타났다. 농가소득 증대 효과를 농지규모화사업 유형별로 살펴볼 경우, 유형별 차이는 거의 없는 것으로 조사되었다. 단위면적당 농업생산비 절감 효과, 단위면적당 생산량 증대 효과를 농지규모화사업 유형별로 살펴볼 경우 사업별 차이가 거의 없는 것으로 조사되었다.

농업소득증대 효과, 단위면적당 생산비절감 효과, 단위면적당 생산량 증대 효과 등을 지대별로 살펴보아도 큰 차이가 발견되지 않는 것으로 분석되었다. 다만 도시근교지역이 다른 지역에 비해 소득증대 효과가 높고, 산간지대가 중간지대나 평야지대보다 소득증대 효과가 약간 더 높은 것으로 조사되었다. 영농조건이 불리한 산간지대의 경우 최근 개방화의 물결 속에서 농지의 유희화가 확대되는 등 많은 문제가 발생하고 있는 것으로 알려지고 있지만, 농업소득증대 효과가 다른 지역보다 더 나은 것은 최근 고소득작물의 재배확대에 따른 농업소득 증대 효과를 잘 반영하고 있는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

단위면적당 생산비 절감 효과는 3ha(9,000평) 이상 대규모계층이 그 이하의 계층에 비해 더 큰 것으로 나타나서 대규모농가일수록 생산비 절감 효과가 더 잘 나타나는 것으로 조사되었다. 그러나 그 차이가 미미하여 대규모 경영층이 소규모경영층을 대체할 만한 수준은 아니다. 그리고 그 차이가 극히 미미하기는 하지만, 영농규모가 클수록 단위면적당 생산량은 약간씩 감소하는 것으로 조사되었다.

농지매매사업의 경우 소득증대 효과를 분석할 때 위에서와 같이 영농규모 확대와 단위면적당 생산비 절감에 의한 직접적인 소득증대 효과만이 아



나라 후기작 재배의 확대 등 간접적인 소득증대 효과를 간과해서는 안된다. 농지장기임대차농가의 경우 적극적인 농한기, 가구원의 노동활용 의지가 강하게 나타나지 않는데, 농지매입자금지원농가의 경우 후기작 재배 의지와 농한기 농외취업의지가 강한 것으로 조사되었다. 농지매입자금의 상환은 농가경영에 대한 압박으로 인식될 수도 있지만, 농가자산의 증가, 저축의 증대로 인식되는 측면이 있어 농가경제의 안정만이 아니라 농업경영의 대규모화와 안정을 가져오는 측면도 있음을 간과해서는 안된다.

넷째, 농업인력의 청장년화 효과이다. 농업의 경쟁력을 제고시키기 위해서는 농지기반정비사업만이 아니라 의욕적이고 유능한 젊은 영농인력에 자원이 집중될 수 있도록 하는 것도 매우 중요하다. 현지조사에서 경영주의 연령이 낮을수록 영농규모 확대의사가 강하고 영농 가능면적도 큰 것으로 조사되었으며, 지원대상 농가 중 40세 이하의 젊은 경영주가 42.6%나 되어 농지규모화관련 지원사업이 농업경영주의 연령을 젊게 하고 있는 효과가 있다고 할 수 있다.

다섯째, 경자유전의 효과와 농업자본의 농외유출 감소 효과이다. 농지규모화사업의 주된 것이 농지매매사업(농지구입자금지원사업 포함)이며 농지매매사업의 고유목적 중의 하나가 비농가, 轉業 또는 은퇴하고자 하는 농가나 법인의 농지를 영농규모를 확대하고자 하는 농가에게 매도하게 하거나 장기임대하도록 하는 것이기 때문에 경자유전의 효과는 뚜렷이 나타난다.

여섯째, 농민의 농촌정착의욕 고취 효과이다. 다른 직업에 비해 농업을 직업으로 선택할 경우 노후보장이 힘들다는 취약점이 있는데, 농지매매사업의 확대에 따라 20년간의 상환이 끝나면 다른 직업인의 퇴직금에 가까운 많은 금액의 자산이 생긴다는 의식이 생겨 노후에 대한 불안감을 해소할 수 있어 농촌정착의욕을 고취시키고 있는 것으로 확인되었다. 다수의 농민들이 농지매입자금의 원리금 상환과정을 장기저리의 이자로 퇴직금을 납입하고 있다는 의식을 갖고 있는 것으로 조사되었다.

일곱째, 농지이용률 제고와 영농형태의 다변화 효과이다. 농지이용률의 제고와 영농형태의 다변화는 농지규모의 확대에 따른 효과라기보다 농법의

발달, 농산물수요의 변화, 식품소비패턴의 변화 등에 큰 영향을 받는다고 볼 수 있다. 그러나 농지규모화사업 관련 지원을 받은 농가들에 대한 조사에 의하면, 농지매입을 계기로 농가의 농지이용률이 크게 높아지고 영농형태가 다변화되고 있는 것으로 조사되었다. 농지구입 또는 농지매입자금의 원리금 상환이라는 부담이 있는 경우에는 원리금 상환부담이 없는 경우에 비해 농지이용률의 제고가 불가피한 것으로 인식되고 있다. 기존방식의 농업경영에서 얻은 농업소득으로 원리금 상환을 하고 나면 생활이 곤란하기 때문에 원리금상환을 위한 추가적인 수입을 얻고자 하는 다양한 시도가 나타난다. 이러한 행동변화가 단위면적당 농업수입을 높여 농지가격상환부담을 극복하려는 노력, 즉 농지이용률을 상승시키는 노력이 나타나게 되며 나아가 고소득작물로 작부체계까지 전환시키는 현상이 나타나는 것으로 조사되었다.

여덟째, 쌀 전업농 육성을 위한 여건 조성 효과이다. 대외경쟁력을 갖출 만큼 영농규모의 확대는 이루어지지 않았지만, 최근 빠른 속도로 호당 경지규모가 증가하고 있으며, 특히 농지규모화사업 지원농가의 경영규모 확대가 급속히 진전될 전망이다. 농지규모화사업만의 효과로 보기 힘들지만, 농지규모화사업이 적극적으로 추진되고 있는 평야지역의 경우 쌀 전업농 육성을 위한 여건이 빠른 속도로 조성되고 있는 것으로 조사되었다.

다음으로 본 연구에서 밝혀진 농지규모화사업의 문제점에 대하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 문제점은 농지매매사업 위주로 농지규모화사업이 추진되고 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업이 부진하다는 점이다. 경영규모의 확대와 농지집단화가 가장 중요시되는 벼농사를 중심으로 농지규모화사업의 성과를 판단한다고 할 경우 일부 평야지역을 제외하고는 제한된 예산으로 규모화 효과가 가장 큰 사업은 농지장기임대차사업이며, 농지집단화 효과가 가장 큰 사업은 농지교환·분합사업이다. 그런데 1988년 이후 농지규모화사업의 추진실적을 보면 사업비를 기준으로 할 경우 농지장기임대차사업은 1.3%, 농지교환·분합사업은 0.2%에 불과하고, 사업면적을 기준으로 할

경우 농지장기임대차사업은 1.7%, 농지교환·분합사업은 0.7%에 불과하다. 이와 같이 농지규모화사업이 농지매매사업(농지구입자금지원사업 포함) 위주로 추진되기 때문에 농지규모화사업에 대한 부정적 평가가 많다.

둘째, 농지규모화사업이 농지매매사업 위주로 추진되어 문제가 되고 있는 하나, 현실적으로 농지규모화사업의 주요 내용을 이루고 있는 농지매매사업의 추진에 있어 농지공급의 부족, 지원규모의 제한, 지원자격의 제한 등의 문제로 농지규모화사업 그 자체의 원활한 추진이 안되고 있다는 점이다.

셋째, 농지규모화사업을 추진하는 주체로서 농어촌진흥공사가 설립되었으나, 농어촌진흥공사가 예산확보상의 문제, 잘못된 정책감사 등으로 마땅히 담당해야 하는 농지저장의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 점이다. 농지매매사업에는 농지매입단계와 농지매도단계로 분리되어 각 단계가 해야 하는 고유한 기능이 있는데, 현실적으로 농민의 농지매입에 대해 장기저리자금을 지원하는 기능만을 수행하고 있어서 과거 농지구입자금지원사업과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 실제로는 농지매입을 원하는 농민이 농지매도자를 스스로 물색하여 농어촌진흥공사에 자금지원을 요청하고 있는 형편이다. 결국 농지구입자금지원사업과 농지매매사업 사이의 차별성이 나타나지 않아 농어촌진흥공사의 위상에 대한 논란이 제기된다. 그런데 현지조사에 의하면 이와 같은 문제는 농어촌진흥공사의 사업집행단계에서 농어촌진흥공사 직원들의 농지매매사업에 대한 전문적인 지식이 부족하여 생기기도 하지만, 근본적으로는 농지규모화사업과 관련하여 예산당국의 잘못된 인식, 정책감사의 잘못 때문에 야기되는 것으로 조사되었다. 농어촌진흥공사는 농지매입단계와 농지매도단계 사이에 일시적으로 상당한 규모의 농지를 저장하는 기능을 수행해야 하며 이 과정에서 많은 예산지출이 불가피하게 된다. 문제는 재정경제원 등 예산당국에서 이러한 예산지출을 낭비적인 것으로 인식하고 있으며, 영농조직이 아닌 농어촌진흥공사가 상당규모의 농지를 보유 및 관리하고 있는 것을 감사기관에서는 농어촌진흥공사 직원들의 업무태만으로 여기고 있다는 점이다. 따라서 농어촌진흥공사의 직원들은 매입한 농지를 즉각적으로 농민들에게 매도 또는 임대해야 하는데, 농

어촌진흥공사의 직원들이 이러한 문제점을 해결하기 위하여 농지를 매도하려는 농지소유자를 물색한 농민에 한하여 농지매입자금을 지원하게 되는 악순환이 발생하게 된다. 즉 예산당국과 감사기관의 잘못된 인식으로 농지매매사업이 농지구입자금지원사업과 구별되는 고유한 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 것이다.

넷째, 지역별 차별성을 인정하지 않고 쌀 전업농 위주로 농지구묘화사업을 추진하고 있는 문제이다. 농지구묘화사업은 평야지역뿐 아니라 모든 농업생산지역에서 필요한 사업이다. 1995년부터 농지구묘화사업 관련 사업비가 모두 쌀 전업농 위주로 지원됨으로써 쌀 전업농관련 지원 문제가 농지구묘화사업의 핵심 문제로 대두되었다. 제한된 예산으로 모든 자금수요를 해결할 수는 없지만, 쌀자금만을 위한 농지구묘화사업비의 집행은 지역에 따라 많은 문제를 야기하고 있다. 대부분의 조사대상 농민들은 쌀 전업농 위주의 농지구묘화사업 지원방식에 대해 강한 불만을 표시하였으며, 이들은 정부의 정책에 대한 불신이 매우 높았다. 또한 현지조사과정에서 나타난 것은 쌀 전업농 위주의 농지구묘화사업의 지원이 쌀자금을 제고에 큰 도움이 되지 않을 것으로 농민들이 인식하고 있다는 사실이다. 현실적으로 쌀 전업농으로 선정되는 농가는, 벼농사를 주요 소득원으로 삼으면서 벼농사에서 경쟁력이 다소 있는 농가라기보다 농지소유규모면에서 다른 농가보다 크며(1ha 이상 소유) 경영주연령이 55세 이하인 농가에 불과하다는 것이 문제이다. 농지구묘화사업은 농가가 지역 특성에 따라 어떤 작물을 재배하든 농지이용과 관련하여 다양한 지원이 이루어질 수 있도록 하여 영농의 안정을 도모하고, 쌀 자금률의 제고를 위해서는 쌀값 자유화, 직접지불제도의 도입 등 수요정책 차원의 정책이 별도로 강구되어야 한다는 주장이 강하다.

중간, 산간지대에 속하는 지역의 현지조사에 의하면, 농지구묘화사업관련 지원자금이 적고 유능한 농가에 가지 않고 영농의욕이 적은 고령농가에 집중되는 기현상이 야기되고 있다. 농지매입자금의 지원대상 농가는 지원에 대한 고마움을 느끼지 않고 있으며 지원을 원하지만 지원을 받지 못하

는 젊고 유능한 농가들의 정부정책에 대한 불신만 높아지고 있다. 이들 젊고 유능한 농가들은 정부의 사업비 집행은 경쟁력 있는 농업과 농가들의 육성을 저해하고 있다고 강하게 불만을 토로하고 있는 한편, 쌀 전업농 위주로 지원해서는 쌀자급률을 제고시킬 수 없다는 정책상의 잘못을 강하게 제기하고 있었다. 다수의 농가들은 쌀 전업농 위주의 지원은 다른 쌀생산 농가들의 쌀생산의욕을 떨어뜨려 전체 쌀자급률을 떨어뜨릴 것이라고 전망하고 있었다.

다섯째, 농지규모화사업의 주된 내용인 농지매매사업과 관련하여 농민들의 원리금상환능력을 분석한 결과, 한편으로는 농지가격이 지역별 큰 차이가 나더라도 농지매매사업의 원리금상환의 문제는 발생하지 않는 것으로 인식되지만, 쌀 전업농을 위해 농지매매사업 지원자금을 집중적으로 지원하는 경우 지역에 따라서는 벼농사로는 상환능력이 없다는 점이 문제이고, 다른 한편 농지가격이 평당 25,000원 이상인 경우는 농지매입시 농민 자부담의 비율이 높아져 상환부담이 커진다는 점이 문제이다.

농지매매사업의 경우 평당 25,000원까지만 지원가능한데, 실제로는 많은 지역의 농지가격이 평당 25,000원 이상이다. 농민들은 농어촌진흥공사의 장기저리 자금이라면 고소득작물을 재배하는 경우 농지가격이 평당 25,000원을 훨씬 상회하더라도 원리금 상환이 가능하다고 보지만 농협 등 금융기관의 이자율 이상의 부담을 해야 하는 경우 상환이 곤란하다고 판단하고 있는 것으로 조사되었다.

여섯째, 농지규모화사업과 관련된 제도가 완벽하고 이 사업에 대한 필요성을 인정한다고 하더라도 안정적인 사업비가 확보되지 못하면, 그 사업은 원활히 수행되기 힘든데, 막대한 예산이 소요되는 농지규모화사업의 재원 조달의 안정성이 확보되지 않고 있어 문제이다.

농지규모화사업에 소요되는 재원은 전액 정부에서 투융자되는 자금으로 순수투자성격의 정부출연금과 부채성자금인 재특차입금, 농지채권, 국채관리기금으로 구성되어 있는데, 부채성재원이 많다는 것이 문제이다. 농지관리기금이 부채성자금인 재특차입금과 농지채권에 의해서 조성되는 한, 장

기적으로 기금손실이 누중되어 기금잠식이 불가피하며 이에 따라 사업자금의 안정적 조달이 어려울 것이다. 부채성재원의 비중이 높아 부채상환에 소요되는 비중이 점점 높아지고 있는데, 1995년의 농지관리계정운용계획을 보면 규모화사업비는 2,800억원인데, 채권원리금상환액은 3,506억원으로 농지규모화사업비의 125%에 해당한다. 이 문제는 '제2의 양특적자를 보는 듯하다'는 식의 우려를 하는 사람이 많을 정도로 심각하다.

일곱째, 세제상의 문제이다. 농지교환·분합사업의 추진에 있어서 교환·분합하는 쌍방 토지가액의 차액은 작은편의 가액이 큰편의 가액의 4분의 1이하이어야 양도소득세 감면대상이 된다는 세법조항(소득세법 시행령 제 14조 4항)으로 인하여 규모가 큰 필지의 농지와 규모가 작은 필지의 농지간의 교환·분합이 잘 이루어지지 않는 문제점이 있다. 또한 농지소유자들이 농지장기임대차계약을 할 경우 자경자격을 상실하게 되어 결국 농지매도시 양도소득세 감면혜택을 받을 수 없게 되기 때문에 농지의 장기임대차계약을 꺼리고 있는 것이 현실이다. 농민들은 농지장기임대차사업에 대한 참여를 원하지만, 현실적으로 농지장기임대차사업에 참여하고자 하는 상대방(농지소유자)을 찾아야 농지장기임대차사업 지원이 가능하기 때문에 농지장기임대차사업의 실적이 부진하다.

여덟째, 농지기반정비사업과 농업구조개선사업에 막대한 예산이 투자되고 있지만, 두 사업간의 연계성이 부족하여 예산낭비와 농민들의 불만이 야기되고 있다는 점이다. 대규모경지재정리사업과 농지이용계획의 수립 등 국가적 차원의 농지이용계획과 개별적 농지이용계획이 상치될 경우 농민들은 다른 지역의 농지와 교환하거나 그 농지를 임차 또는 매도하고 다른 지역의 농지를 임차 또는 매입하여야 한다. 해당 농민의 입장에서는 당장의 생활 때문에 이런 종류의 농지규모화사업이 즉시 연결되어야 한다. 그러나 쌀 전업농 중심의 농지규모화사업 추진은 이러한 농지규모화사업의 취지를 고려하지 못하고 있어 문제이다.

아홉째, 농지매매사업에 대한 잘못된 인식으로 인해 농지규모화사업의 원활한 추진이 저해되고 있는 문제이다. 고지가의 상황하에서 농지매매사

업 위주의 농지규모화사업은 농민이나 정부예산운용의 측면에서 비효율적이라는 논란이 일고 있지만, 현실적으로 농민들은 농지장기임대차사업이나 농지교환·분합사업보다 농지매매사업을 선호하고 있다. 현지조사에서 농민들은 농지규모화사업 중 어떤 사업을 지원받았든지, 경영규모 및 연령에 관계없이 농지매매사업이 가장 필요한 사업이자 농민에게 가장 큰 도움이 되는 사업으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

위와 같은 농지규모화사업과 관련된 문제점 진단을 근거로 농지규모화사업의 원활한 추진을 위한 개선방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 농지규모화사업에 대한 인식의 전환이 요구된다. 인식의 전환과 관련하여 우선 농지규모화사업과 관련하여 농지의 실제가격의 수준이 수익지가의 수준보다 높으며, 농지임차료는 하락하는 추세에 있다는 인식을 전제로 ‘고지가 하에서 농지유동화전략은 농지매입을 통한 것보다 농지임대차를 통한 것이 유리하다’는 인식의 수정이 요구된다. 농지가격에 대한 인식에 있어서 지역별 차별화가 뚜렷이 나타난다. 평야지역의 경우 수익지가 개념이 성립되어 장기저리의 농지매매사업이 매우 큰 호응을 얻고 있을 뿐만 아니라 농지장기임대차사업보다 농민들에게 유리한 것으로 나타나는 경우도 있다. 일부 평야지역의 경우 농지규모화사업 관련 사업비의 측면에서도 20년이라는 기간을 고려하면, 단위면적당 농지매매사업비가 단위면적당 농지장기임대차사업비보다 더 적게 소요되는 것으로 분석된다. 즉 20년간의 농지장기임대차선급금은 20년간 분할상환조건인 농지매매사업비를 초과한다.

농지규모화사업의 추진과정상에 단계가 있으며, 일정정도의 농지매매사업이 진척된 후에 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업의 활성화가 가능하다는 가설이 성립될 수 있음을 인식해야 한다. 현지조사에서 농지장기임대차사업에 참여한 농가들은 이미 상당규모의 농지를 매입한 후 추가로 농지임차를 하고 있다. 또한 농지매매사업, 농지장기임대차사업 등의 사업이 농민의 연령구조와도 밀접한 관련을 지니고 연령별로 선호도가 달라지고 있는 것으로 조사되었다. 농업경영주의 연령의 측면에서 보면, 30~40대

에 2~3ha 규모의 농지를 추가 매입하고 농지임차에 의한 영농규모 확대를 통한 소득증대로 자녀교육 등으로 증가된 생활비를 충당하고 50대를 넘어 임차면적을 줄이고 60대에 농지임대 및 경영이양을 시도하려고 한다. 지금의 우리의 농업의 수준은 농지매입의 단계라고 할 수 있다. 일정규모의 농지를 추가매입한 후 농민들은 농지의 장기임대차를 적극 원하게 될 것이다.

둘째, 세제 개선이다. 농지교환·분합사업의 추진에 있어서 양도소득세 감면조건인 대소 쌍방 토지가액의 차이를 현행 '4분의 1 이하'로 할 것이 아니라 '2분의 1 이하'로 완화함으로써 농지의 교환·분합에 의한 양도소득세의 부담을 경감하여 농지규모화사업을 촉진할 수 있도록 세제를 개선할 필요가 있다. 그리고 농지장기임대차사업에 참여한 농지에 대해서는 농지의 양도시 양도소득세 감면조건인 '8년 이상 자격'기간에 농지장기임대차계약기간을 가산하여 산출하도록 제도를 개선할 필요가 있다.

셋째, 지역별로 차별화된 정책 추진이 요구된다. 이와 관련하여 우선 지원대상 농가의 지원자격요건을 지역별로 달리 하도록 할 필요가 있다. 예컨대 평야지역에서는 논 소유규모제한을 1ha 이상으로 하지만, 중간지대는 0.7ha 이상, 산간지대는 0.5ha 이상 등으로 하여 지대별로 차별화하는 방법을 택하면 위와 같은 문제는 완화될 수 있다. 또한 사업비 집행방식을 지역별로 달리 할 수 있도록 할 필요가 있다. 예컨대 벼농사 위주의 평야지역은 농지규모화사업비를 90% 이상 쌀 전업농에게 지원하도록 하지만, 중간지대는 80% 정도만 쌀 전업농에게 지원하고 20%는 그외의 농가에게 지원할 수 있도록 하고, 산간지대에서는 60%만 쌀 전업농에게 지원하고 40%는 그외의 농가에게 지원가능하도록 지역에 따라 차별적인 예산집행방식을 도입하는 것이 필요하다.

넷째, 재원조달상 부채성 재원을 없애고 추가재원을 확보하여 안정적인 기금을 조성하는 것이 필요하다. 농지규모화사업은 단기간내에 사업의 효과가 나타나는 것이라기보다 꾸준한 투자에 따라 서서히 그 효과가 나타나는 것이기 때문에 예산확보가 안정적이어야 한다는 것이 무엇보다 중요하다.

다섯째, 농어촌진흥공사가 다양한 농지를 저장하는 기능을 수행할 수 있



도록 예산당국의 인식을 전환하도록 해야 하며 또한 올바른 정책감사가 이루어질 수 있도록 여건을 조성해야 한다. 농지저장 기능과 관련하여 농어촌진흥공사가 유휴지의 관리기능을 담당하도록 하는 제도개선이 요구된다. 앞으로 농지의 유휴화가 급속히 진전될 전망이지만, 현재의 유휴지가 반드시 미래의 유휴지로 남아 있을 가능성은 적다. 농법의 발달 등으로 지금의 유휴지가 미래에 매우 긴요하게 이용될 가능성이 높다. 따라서 유휴농지를 보유 관리하는 기능을 살릴 수 있도록 할 필요가 있다.

여섯째, 1996년 농지법의 시행으로 시·군 자치단체에서는 농지이용계획을 수립·집행하게 되는데, 개별 농가의 차원에서 자신들의 농지이용방향이 지역단위의 이용계획과 상치하는 다수의 농민들이 농지이용계획의 수립에 반대할 것이며, 수많은 민원이 발생할 것으로 예상되는바, 이러한 문제를 해소하는 방안의 하나로 농지규모화사업을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 특히 농어촌진흥공사는 농지이용계획을 담당하는 기반정비본부의 농지이용사업처를 농지규모화업무를 담당하는 농지규모화사업처가 속해 있는 구조개선본부로 통합시켜 조직적 연계성을 강화시킬 필요가 있다.

일곱째, 신문, 방송을 활용하는 등 농지장기임대차사업과 농지교환·분합사업에 대한 홍보방안을 적극적으로 마련하여 홍보를 강화함으로써 농지규모화사업에 대한 농민들의 호응도를 높여야 한다.

## 補 論

# 일본 농지규모화사업의 개요 농지규모화사업의 수법을 중심으로

일본의 농지규모화사업에 대해서는 이미 비교적 자세히 소개되어 있다. 여기서는 최근 UR 대책에서 강화하고 있는 농지보유합리화사업을 중심으로 농지규모화사업의 특징과 역할 등을 검토해 보고 이를 통해 우리 나라 농지규모화사업의 발전방향에 대해서의 시사점을 얻고자 한다.

농지보유합리화사업은 농지보유합리화법인의 농지의 중간보유 및 재배분 기능을 살려서 농지매매사업, 농지신탁사업, 농업생산법인출자사업, 그리고 연수사업 등 4가지 사업을 중심으로 실시하고 있다. 농지보유합리화법인은 기존의 현 단위의 농업공사를 비롯하여 자격을 부여받은 시정촌 및 시정촌농업공사, 농협 등으로 확대되고 있다. 이 사업은 농지법에 근거, 1970년 발족하였으나 1993년 농업경영기반강화촉진법에 흡수되어 사업이 확대되었으며, 다시 최근 UR대책에서 중산간농지보전대책사업 및 농작업수위탁촉진특별사업 등이 창설, 강화되고 있다.

### 1. 농지매매사업

농지매매사업은 농지보유합리화법인(이하 '공사'라고 한다)이 규모축소 및 이농자 등의 농지를 매입 또는 차입하여 적절한 매도대상 농가에게 매

도, 교환 또는 대부하는 사업으로 농지보유합리화사업의 중심이다.

이 사업은 신정책에서 제시한 육성대상경영체에 농지를 집적, 경영규모의 확대를 도모하면서 우량농지를 보전·확보하고 농지를 효율적으로 이용하기 위한 것이 주된 목적이다. 규모의 영세성과 필지의 분산성이 한계인 토지이용형농업의 규모화와 집단화를 실현하는 것이 과제이어서, 이를 위해 이 사업에는 매매와 임대차를 통한 규모화 및 집단화를 도모하고 있다.

## 2. 농지신탁사업

이 사업은 농지가격이 하락하는 지역에서 규모축소농가나 이농자의 농지를, 효율적이고 안정적인 경영체에게 집적되도록 하기 위한 것이 목적이다. 공사는 농지의 매도를 목적으로하는 농지신탁을 인수받아 이것을 규모확대농가에 매도하는 사업으로서 신탁의 위탁자에 대해서는 농지의 매도 이전에도 신탁농지가격의 일부에 상당하는 금액을 대부하는 것도 포함하고 있다. 즉 이농농가·규모축소농가 등으로부터 매도목적신탁의 농지를 인수받아 인정농업자 등의 농업자에게 매도하는 사업과, 매도될 때까지 위탁자에 대해 당해 신탁농지의 평가액의 일부(7할 정도)를 무이자로 대부하는 사업으로 구성되어 있다.

특히 이 사업의 목적은 ‘지가하락지역’에서 이농의 촉진을 지원하고 이러한 농가의 소유농지를 농업구조 개선에 기여할 수 있도록 하기 위한 것이다. 현재 지가는 상승하는 지역과 하락하는 지역으로 소위 지가의 2극화현상이 나타나고 있으나, 지가가 하락하는 지역에서는 공사가 매입한 농지를 중간보유하고 있는 사이, 지가가 하락하는 경우 공사에 매매차손이 발생하는 위험부담이 있기 때문에 통상의 매매사업으로는 대응하기 어려운 한계가 있다. 이러한 지역에서는 농지가격이 더욱 하락할 가능성도 있어 농지를 매입하려는 농가도 적은 편이며, 또 이농하는 자는 자금이 필요하기 때문에 농지를 매도하게 되나 자금이 없다면 이농도 할 수 없게 된다.

따라서 이러한 문제에 대처하기 위하여 공사에게 위험부담을 주지 않고 이농농가의 이농에 필요한 자금을 확보할 수 있도록 한 것이 이 신탁제도

이다. 신탁이라는 방법을 사용함으로써 금전의 지출을 수반하지 않는 매매가 가능하게 되고, 또 지가가 하락해도 매매차손이 발생하지 않게 되는 법이다. 그리고 신탁농지의 위탁자에게는 일정한 자금을 대부하고, 신탁농지의 매도자금으로 대부금을 정산할 수 있어 이농을 원활히 실현할 수 있게 된다. 이와 같은 방식으로 농지가격이 하락하는 지역에서 우량농지를 확보, 보전하는 일정한 효과를 올리고 있다.

### 3. 농업생산법인 출자육성사업

신정책에서는 농업경영의 법인화를 통하여 생산성이 높은 경영체를 육성하고자 하고 있다. 공사가 일정한 요건에 해당하는 농업생산법인에게 농지를 출자하고 그 지분을 다시 구성원에게 분할양도하는 사업이다.

즉 이 사업은 농지매매사업에 의해 매입한 농지를 활용하여, ① 농업생산법인에 대해 현물 출자, ② 현물출자를 받은 농업생산법인의 구성원에 대한 지분의 분할양도라는 2부분으로 구성된다. 현물출자란 ‘금전 이외의 재산’으로 하는 출자를 말하고, 재산에는 토지, 건물, 기계설비, 특허권 등의 권리가 포함된다. 또 현물출자에는 재산의 소유권을 법인에 이전하는 것과 소유권은 이전하지 않고 사용수익만 하는 것이 있지만 이 사업의 경우는 소유권을 법인에 이전하게 된다. 공사가 현물출자하는 재산에는 농지매매사업에 의하여 매입한 농지, 초지, 목장용지, 임지, 농업용시설용지, 그리고 농지 및 농업용시설용지로 개발가능한 토지 등이 포함된다.

한편 공사는 현물출자를 함에 따라 출자시의 출자대상농지 등의 평가액에 따라 지분을 취득하게 된다. 즉 공사는 출자자로서 법인의 구성원의 1인이 되며 이익배당청구권, 법인해산시의 잔여재산분배 청구권 등의 自益權 및 의결권을 비롯하여 법인의 경영에 참여하거나 법인을 감독할 수 있는 권리인 共益權을 당연히 가지게되나 공익권에 대해서는 법인의 자주성을 손상하지 않도록 행사하여야 한다는 제한이 가해져 있다. 또 공사는 취득한 지분의 전부를 법인의 다른 구성원 중 농지제공자 및 상시종사자에게 분할하여 양도함으로써 농업생산법인의 육성을 지원하고 있다.

#### 4. 연수사업

공사는 신규취농자의 영농정착을 지원하기 위하여 연수사업을 신규로 실시하고 있다. 공사가 신규취농자를 연수생으로 고용, 중간보유하고 있는 농지를 이용하여 농업기술이나 경영방법의 연수를 실시하고, 이들의 생활기반이 확립되었을 때 공사는 보유농지를 이들에게 매도하여 농업정착을 지원하는 것이다.

#### 5. 기타 농업구조 개선 관련 사업

##### 1) 중산간 농지보전대책사업

일본에서 중산간지역은 농가수, 경지면적, 농업생산 모두가 전국의 약 4할을 차지할 정도로 농업에 있어 중요한 지역이다. 그러나 중산간지역은 생산주체의 감소·고령화 등에 의해 유허농지가 증가하는 문제가 발생하고 있어 장차 농업생산 뿐아니라 농업·농촌이 가지는 국토보전 및 환경보전 등의 기능이 우려되는 면도 있다.

그래서 중산간지역의 농지관리가 긴급히 요구되고 있는 가운데 이와 같은 실태에 대응하여 공사가 중산간지역에서 중간보유하고 있는 농지의 관리를 담당함으로써 농업생산의 유지·계속, 농지가 가지는 국토보전기능을 유지할 수 있게 된다. 이를 위해 이 사업은 1995년에 신설되어 실시되고 있다.

사업내용은 공사가 실시하는 농지매매사업, 농지신탁사업 등에 의해 매입, 임차, 또는 신탁으로 인수한 농지를, 규모확대농가 등에게 매도, 임대하기까지 양호한 상태로 보전하기 위하여 공사가 ‘관리경작’을 하는 것이다. 공사는 이 사업을 수행하면서 농작업의 일부를 위탁할 수 있다. 그리고 국가는 공사의 관리경작에 소요되는 경비로 충당하기 위한 차입금의 이자 및 이 사업의 지도에 소요되는 경비를 보조하고 있다.

## 2) 농작업수위탁촉진특별사업

종래 농지규모화사업은 매매나 임대차를 중심으로 추진되어 왔다. 그러나 최근에는 생산조직이나 규모확대를 지향하는 지역의 중심적 농업자가 농작업수탁을 통하여 실질적인 규모확대와 생산성향상효과를 올리고 있다. 그래서 이러한 실태를 반영하여 농작업수위탁을 정책적으로 촉진하고 있다. 공사도 이를 위해 농작업을 수탁한 농업자에 대해 수탁료상당액을 무이자로 대부하는 사업을 실시하고 있다. 공사는 농작업을 수탁한 농업자에게 3년분 이내의 수탁료에 상당하는 자금(수탁료선불자금)을 일괄대부하여 농작업수위탁을 촉진하고 있다.

이상이 농지규모화정책 중에서 최근 UR 대책 등을 거치면서 강화되고 있는 농지보유합리화사업의 특징을 정리한 것이다. 사업실적을 보면 농지매매사업 중에서 임대차사업의 비중이 늘어나고 있으며, 농작업수탁사업도 중요하게 취급되고 있다. 그리고 지가의 양극화 현상이 나타나고 있는 가운데, 특히 지가하락지역에서 농지신탁사업에 대한 기대도 높아져가고 있다.

한편 농지보유합리화사업이외의 중요한 규모화사업으로는, 농업위원회의 농지이동적정화알선사업, 시정촌의 농업경영기반강화촉진사업 및 농지구입자금사업, 농업자연금기금의 매매사업 및 농지구입자금사업, 농협의 농지신탁사업 및 농업경영수탁사업 등을 들 수 있다.

## &lt;부 표&gt;

부표 1-1 경지율, 답률, 산림면적률 기준 중위수에 해당하는 郡

단위: %

| 구 분   | 경지율 기준 |                  | 답률 기준 |                   | 산림률 기준 |                                  |
|-------|--------|------------------|-------|-------------------|--------|----------------------------------|
|       | 중위수    | 해당군              | 중위수   | 해당군               | 중위수    | 해당군                              |
| 경 기 도 | 19     | 양주, 용인, 홍천,      | 67    | 양평                | 51     | 여주                               |
| 강 원 도 | 7      | 영월, 양구<br>양양, 명주 | 52    | 춘천                | 83     | 영월, 평창                           |
| 충청북도  | 17     | 보은, 괴산           | 54-55 | 영동, 괴산            | 67-68  | 보은, 증원                           |
| 충청남도  | 32     | 부여               | 74    | 공주, 청양            | 52     | 부여                               |
| 전라북도  | 21     | 남원               | 76    | 순창                | 65     | 남원                               |
| 전라남도  | 22     | 담양, 여천, 보성       | 74    | 화순, 영암            | 62     | 담양, 승주                           |
| 경상북도  | 16     | 경주, 영천, 금릉       | 60-61 | 의성, 문경            | 70     | 영일, 청도                           |
| 경상남도  | 16     | 통영               | 75    | 함안, 밀양<br>김해, 사천  | 68     | 통영, 남해                           |
| 제 주 도 |        |                  |       |                   |        |                                  |
| 전 국   | 18     | 옥천, 완도,<br>성주    | 69    | 여주, 양양,<br>장수, 거창 | 67     | 증원, 순창<br>장흥, 완도<br>성주, 칠곡<br>고성 |

주: 1. 전국평균경지율 : 19% (광역시 제외)

전국평균답률 : 66% (광역시 제외)

전국평균산림면적률 : 64% (광역시 제외)

2. 경지율 = 경지면적/총면적

답률 = 논면적/경지면적

산림면적률 = 산림면적/총면적

자료: 농림수산부, 「1990 농업총조사」, 1991.

산림청, 「임업통계연보」, 1993.

통계청, 「한국통계연감」 1993.

부표 1-2 경기도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률

단위: ha, %

| 구 분     | 총 면 적     | 경지율(답률) | 산림면적률 | 기 타 | 비 고 |
|---------|-----------|---------|-------|-----|-----|
| 경 기 도   | 1,077,399 | 22(71)  | 54    | 24  |     |
| 양 주 군   | 30,344    | 19(64)  | 58    | 23  |     |
| 남 양 주 군 | 41,935    | 12(57)  | 73    | 15  |     |
| 여 주 군   | 61,079    | 27(69)  | 51    | 22  |     |
| 평택 군    | 35,474    | 51(83)  | 22    | 27  |     |
| 화성 군    | 73,150    | 36(72)  | 37    | 27  |     |
| 파주 군    | 67,810    | 22(79)  | 43    | 35  |     |
| 광주 군    | 43,166    | 13(57)  | 70    | 17  |     |
| 연천 군    | 73,370    | 13(52)  | 46    | 41  |     |
| 포천 군    | 80,846    | 14(65)  | 69    | 17  |     |
| 가평 군    | 84,540    | 5(55)   | 83    | 12  |     |
| 양평 군    | 87,235    | 13(67)  | 75    | 12  |     |
| 이천 군    | 46,266    | 39(66)  | 42    | 19  |     |
| 용인 군    | 59,190    | 19(73)  | 56    | 25  |     |
| 안성 군    | 55,286    | 33(72)  | 47    | 20  |     |
| 김포 군    | 31,878    | 39(83)  | 33    | 28  |     |
| 강화 군    | 40,785    | 38(84)  | 45    | 17  |     |
| 옹진 군    | 20,529    | 15(57)  | 72    | 13  |     |

부표 1-3 강원도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률

단위: ha, %

| 구 분   | 총 면 적     | 경지율(답률) | 산림면적률 | 기 타 | 비 고 |
|-------|-----------|---------|-------|-----|-----|
| 강 원 도 | 1,689,745 | 7(48)   | 82    | 11  |     |
| 춘천 군  | 104,064   | 6(52)   | 78    | 16  |     |
| 홍천 군  | 178,691   | 7(46)   | 84    | 9   |     |
| 횡성 군  | 100,766   | 11(47)  | 73    | 16  |     |
| 원주 군  | 78,101    | 11(57)  | 74    | 15  |     |
| 영월 군  | 110,166   | 7(20)   | 83    | 10  |     |
| 평창 군  | 146,021   | 8(17)   | 83    | 9   |     |
| 정선 군  | 120,058   | 6(11)   | 84    | 10  |     |
| 철원 군  | 82,349    | 15(87)  | 77    | 8   |     |
| 화천 군  | 95,402    | 4(50)   | 84    | 12  |     |
| 양구 군  | 61,720    | 7(58)   | 91    | 2   |     |
| 인제 군  | 193,611   | 3(35)   | 82    | 15  |     |
| 고성 군  | 62,209    | 8(80)   | 75    | 17  |     |
| 양양 군  | 62,320    | 7(69)   | 85    | 8   |     |
| 명주 군  | 94,512    | 7(53)   | 86    | 7   |     |
| 삼척 군  | 118,399   | 4(28)   | 87    | 9   |     |



부표 1-4 충청북도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률

단위: ha, %

| 구 분     | 총 면 적   | 경지율(답률) | 산림면적률 | 기 타 | 비 고 |
|---------|---------|---------|-------|-----|-----|
| 충 청 북 도 | 743,603 | 17(56)  | 68    | 15  |     |
| 청 원 군   | 81,710  | 25(67)  | 58    | 17  |     |
| 보 은 군   | 58,365  | 17(63)  | 68    | 15  |     |
| 옥 천 군   | 53,511  | 18(51)  | 65    | 17  |     |
| 영 동 군   | 84,619  | 12(55)  | 76    | 12  |     |
| 진 천 군   | 40,546  | 24(73)  | 61    | 15  |     |
| 괴 산 군   | 85,441  | 17(54)  | 76    | 7   |     |
| 음 성 군   | 51,757  | 28(59)  | 51    | 21  |     |
| 충 원 군   | 88,608  | 17(53)  | 67    | 16  |     |
| 제 천 군   | 78,599  | 10(32)  | 77    | 13  |     |
| 단 양 군   | 77,676  | 8(23)   | 81    | 11  |     |

부표 1-5 충청남도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률

단위: ha, %

| 구 분     | 총 면 적   | 경지율(답률) | 산림면적률 | 기 타 | 비 고 |
|---------|---------|---------|-------|-----|-----|
| 충 청 남 도 | 832,305 | 31(74)  | 54    | 25  |     |
| 금 산 군   | 57,537  | 17(57)  | 71    | 12  |     |
| 연 기 군   | 35,677  | 25(70)  | 55    | 20  |     |
| 공 주 군   | 86,377  | 18(74)  | 72    | 10  |     |
| 논 산 군   | 55,431  | 39(82)  | 43    | 18  |     |
| 부 여 군   | 62,505  | 32(83)  | 52    | 16  |     |
| 서 천 군   | 36,390  | 37(82)  | 42    | 21  |     |
| 보 령 군   | 51,460  | 23(75)  | 63    | 14  |     |
| 청 양 군   | 47,745  | 21(74)  | 65    | 14  |     |
| 홍 성 군   | 42,197  | 36(67)  | 48    | 16  |     |
| 예 산 군   | 54,384  | 37(71)  | 44    | 19  |     |
| 서 산 군   | 56,303  | 51(79)  | 54    | -5  |     |
| 당 진 군   | 59,599  | 42(79)  | 41    | 17  |     |
| 아 산 군   | 48,055  | 36(75)  | 40    | 24  |     |
| 천 안 군   | 55,305  | 26(65)  | 57    | 17  |     |
| 태 안 군   | 46,905  | 30(63)  | 48    | 22  |     |

부표 1-6 전라북도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률

단위: ha, %

| 구 분     | 총 면 적   | 경지율(답률) | 산림면적률 | 기 타 | 비 고 |
|---------|---------|---------|-------|-----|-----|
| 전 라 북 도 | 804,124 | 27(78)  | 56    | 17  |     |
| 완 주 군   | 81,949  | 15(74)  | 72    | 13  |     |
| 진 안 군   | 78,968  | 12(63)  | 78    | 10  |     |
| 무 주 군   | 63,190  | 9(53)   | 83    | 8   |     |
| 장 수 군   | 53,068  | 13(69)  | 78    | 9   |     |
| 임 실 군   | 59,678  | 16(68)  | 71    | 28  |     |
| 남 원 군   | 70,058  | 21(81)  | 65    | 14  |     |
| 순 창 군   | 49,473  | 20(76)  | 67    | 13  |     |
| 정 읍 군   | 56,399  | 39(78)  | 45    | 16  |     |
| 고 창 군   | 60,305  | 42(66)  | 40    | 18  |     |
| 부 안 군   | 49,417  | 41(83)  | 43    | 16  |     |
| 김 제 군   | 47,662  | 53(86)  | 18    | 29  |     |
| 옥 구 군   | 29,495  | 42(92)  | 25    | 33  |     |
| 익 산 군   | 41,997  | 51(87)  | 28    | 21  |     |

부표 1-7 전라남도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률

단위: ha, %

| 구 분  | 총면적       | 경지율(답률) | 산림면적률 | 기 타 | 비 고 |
|------|-----------|---------|-------|-----|-----|
| 전라남도 | 1,182,380 | 25(69)  | 59    | 16  |     |
| 담양군  | 45,503    | 22(86)  | 62    | 16  |     |
| 곡성군  | 54,304    | 16(75)  | 71    | 13  |     |
| 구례군  | 44,000    | 11(79)  | 78    | 11  |     |
| 광양군  | 38,104    | 15(79)  | 73    | 12  |     |
| 여천군  | 34,405    | 22(38)  | 65    | 13  |     |
| 송주군  | 81,653    | 14(73)  | 72    | 14  |     |
| 고흥군  | 74,587    | 27(64)  | 62    | 11  |     |
| 보성군  | 66,248    | 22(78)  | 63    | 15  |     |
| 화순군  | 78,237    | 13(74)  | 72    | 15  |     |
| 장흥군  | 61,434    | 21(79)  | 67    | 12  |     |
| 강진군  | 46,804    | 28(82)  | 58    | 14  |     |
| 해남군  | 85,971    | 34(62)  | 54    | 12  |     |
| 영암군  | 51,368    | 39(74)  | 47    | 14  |     |
| 무안군  | 38,768    | 43(53)  | 32    | 25  |     |
| 나주군  | 53,194    | 38(73)  | 40    | 22  |     |
| 함평군  | 38,712    | 34(76)  | 45    | 21  |     |
| 영광군  | 47,284    | 34(75)  | 44    | 22  |     |
| 장성군  | 51,368    | 21(79)  | 64    | 15  |     |
| 완도군  | 38,768    | 18(41)  | 67    | 15  |     |
| 진도군  | 42,690    | 26(60)  | 59    | 15  |     |
| 신안군  | 64,216    | 29(51)  | 48    | 23  |     |

부표 1-8 경상북도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률

단위: ha, %

| 구 분     | 총면적       | 경지율(답률) | 산림면적률 | 기 타 | 비 고 |
|---------|-----------|---------|-------|-----|-----|
| 경 상 북 도 | 1,944,832 | 16(61)  | 71    | 13  |     |
| 달 성 군   | 43,034    | 17(81)  | 61    | 22  |     |
| 군 위 군   | 61,345    | 13(50)  | 72    | 15  |     |
| 의 성 군   | 117,375   | 19(60)  | 68    | 13  |     |
| 안 동 군   | 143,462   | 14(44)  | 73    | 13  |     |
| 청 송 군   | 82,813    | 11(29)  | 81    | 8   |     |
| 영 양 군   | 81,394    | 8(25)   | 81    | 11  |     |
| 영 덕 군   | 74,487    | 9(57)   | 80    | 11  |     |
| 영 일 군   | 105,093   | 15(70)  | 70    | 15  |     |
| 경 주 군   | 110,079   | 16(75)  | 71    | 13  |     |
| 영 천 군   | 83,913    | 16(54)  | 70    | 14  |     |
| 경 산 군   | 36,987    | 23(51)  | 61    | 16  |     |
| 청 도 군   | 72,548    | 15(57)  | 70    | 15  |     |
| 고 령 군   | 38,340    | 17(80)  | 64    | 19  |     |
| 성 주 군   | 61,398    | 18(77)  | 67    | 15  |     |
| 칠 곡 군   | 45,070    | 15(70)  | 67    | 18  |     |
| 금 룡 군   | 94,508    | 16(63)  | 71    | 13  |     |
| 선 산 군   | 49,014    | 23(76)  | 58    | 19  |     |
| 상 주 군   | 114,505   | 21(73)  | 68    | 11  |     |
| 문 경 군   | 86,581    | 12(61)  | 77    | 11  |     |
| 예 천 군   | 65,760    | 27(65)  | 55    | 18  |     |
| 영 풍 군   | 60,846    | 21(51)  | 64    | 15  |     |
| 봉 화 군   | 120,013   | 10(36)  | 82    | 8   |     |
| 울 진 군   | 98,859    | 6(62)   | 86    | 8   |     |
| 울 룡 군   | 7,302     | 12( 0)  | 83    | 5   |     |

부표 1-9 경상남도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률

단위: ha, %

| 구 분     | 총면적       | 경지율(답률) | 산림면적률 | 기 타 | 비 고 |
|---------|-----------|---------|-------|-----|-----|
| 경 상 남 도 | 1,177,660 | 16(74)  | 68    | 16  |     |
| 진 양 군   | 64,311    | 19(73)  | 64    | 17  |     |
| 의 령 군   | 48,275    | 15(74)  | 69    | 16  |     |
| 함 안 군   | 41,658    | 24(75)  | 53    | 23  |     |
| 창 념 군   | 53,193    | 25(70)  | 55    | 20  |     |
| 밀 양 군   | 76,751    | 19(75)  | 66    | 15  |     |
| 양 산 군   | 70,232    | 10(81)  | 74    | 16  |     |
| 울 산 군   | 87,018    | 14(79)  | 72    | 14  |     |
| 김 해 군   | 39,956    | 23(75)  | 56    | 21  |     |
| 창 원 군   | 42,260    | 22(76)  | 62    | 16  |     |
| 통 영 군   | 21,254    | 16(43)  | 68    | 16  |     |
| 거 제 군   | 36,799    | 14(67)  | 74    | 12  |     |
| 고 성 군   | 51,433    | 20(78)  | 67    | 13  |     |
| 사 천 군   | 33,713    | 22(75)  | 61    | 17  |     |
| 남 해 군   | 35,648    | 22(62)  | 68    | 10  |     |
| 하 동 군   | 67,487    | 13(82)  | 73    | 14  |     |
| 산 청 군   | 79,474    | 11(79)  | 78    | 11  |     |
| 함 양 군   | 72,521    | 13(71)  | 78    | 9   |     |
| 거 창 군   | 80,979    | 14(69)  | 76    | 10  |     |
| 합 천 군   | 98,328    | 13(79)  | 73    | 14  |     |

부표 1-10 제주도 郡別 면적, 경지율, 답률, 산림면적률

단위: ha, %

| 구 분     | 총면적     | 경지율(답률) | 산림면적률 | 기 타 | 비 고 |
|---------|---------|---------|-------|-----|-----|
| 제 주 도   | 182,621 | 24( 1)  | 52    | 24  |     |
| 북 제 주 군 | 70,567  | 25( 2)  | 48    | 27  |     |
| 남 제 주 군 | 60,314  | 27( 1)  | 51    | 22  |     |

부표 1-11 사업실적 기준에 의한 조사대상 농가의 지역별 사업별 분포

단위: 호, %

| 도        | 군        | 농지매매<br>사 업   | 농지구입자<br>금지원사업 | 농지장기<br>임대차 사업 | 농지교환·<br>분합사업 | 계              |
|----------|----------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| 경기<br>40 | 화성군(73)  | 23            | 3              | 1              | 2             | 29             |
|          | 포천군(27)  | 10            | 1              | 0              | 0             | 11             |
|          | 소 계(100) | 33            | 4              | 1              | 2             | 40             |
| 강원<br>29 | 철원군(71)  | 18            | 2              | 1              | 0             | 21             |
|          | 평창군(29)  | 7             | 1              | 0              | 0             | 8              |
|          | 소 계(100) | 25            | 3              | 1              | 0             | 29             |
| 충북<br>32 | 음성군(50)  | 13            | 2              | 1              | 0             | 16             |
|          | 영동군(50)  | 13            | 2              | 0              | 1             | 16             |
|          | 소 계(100) | 26            | 4              | 1              | 1             | 32             |
| 충남<br>73 | 당진군(36)  | 21            | 2              | 2              | 1             | 26             |
|          | 공주군(21)  | 14            | 1              | 0              | 1             | 16             |
|          | 부여군(43)  | 27            | 2              | 1              | 1             | 31             |
|          | 소 계(100) | 62            | 5              | 3              | 3             | 73             |
| 전북<br>76 | 익산군(40)  | 26            | 3              | 1              | 0             | 30             |
|          | 남원군(15)  | 11            | 1              | 0              | 0             | 12             |
|          | 김제군(45)  | 30            | 2              | 1              | 1             | 34             |
|          | 소 계(100) | 67            | 6              | 2              | 1             | 76             |
| 전남<br>94 | 영암군(38)  | 31            | 4              | 0              | 1             | 36             |
|          | 나주군(43)  | 34            | 5              | 0              | 1             | 40             |
|          | 담양군(19)  | 15            | 2              | 1              | 0             | 18             |
|          | 소 계(100) | 80            | 11             | 1              | 2             | 94             |
| 경북<br>88 | 의성군(60)  | 45            | 5              | 1              | 2             | 53             |
|          | 금릉군(30)  | 23            | 3              | 0              | 0             | 26             |
|          | 경산군(10)  | 8             | 1              | 0              | 0             | 9              |
|          | 소 계(100) | 76            | 9              | 1              | 2             | 88             |
| 경남<br>64 | 함안군(47)  | 26            | 3              | 1              | 0             | 30             |
|          | 산청군(38)  | 21            | 2              | 0              | 1             | 24             |
|          | 김해군(15)  | 7             | 2              | 1              | 0             | 10             |
|          | 소 계(100) | 54            | 7              | 2              | 1             | 64             |
| 제주<br>4  |          | 3             | 1              | 0              | 0             | 4              |
| 계<br>500 |          | 426<br>(85.2) | 50<br>(10.0)   | 12<br>( 2.4)   | 12<br>( 2.4)  | 500<br>(100.0) |

부표 1-12 수정된 조사대상 농가의 지역별 사업별 분포

단위: 호

| 도  | 군        | 농지매매<br>사업    | 농지구입자<br>금지원사업 | 농지장기임<br>대차사업 | 농지교환·분<br>합사업 | 계              |
|----|----------|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|
| 경기 | 화성군(73)  | 18            | 4              | 3             | 4             | 29             |
|    | 포천군(27)  | 8             | 2              | 1             | 0             | 11             |
|    | 소 계(100) | 26            | 6              | 4             | 4             | 40             |
| 강원 | 철원군(71)  | 14            | 3              | 2             | 2             | 21             |
|    | 평창군(29)  | 5             | 1              | 1             | 1             | 8              |
|    | 소 계(100) | 19            | 4              | 3             | 3             | 29             |
| 충북 | 음성군(50)  | 9             | 3              | 2             | 2             | 16             |
|    | 영동군(50)  | 9             | 3              | 2             | 2             | 16             |
|    | 소 계(100) | 18            | 6              | 4             | 4             | 32             |
| 충남 | 당진군(36)  | 15            | 4              | 4             | 3             | 26             |
|    | 공주군(21)  | 11            | 2              | 1             | 2             | 16             |
|    | 부여군(43)  | 22            | 3              | 3             | 3             | 31             |
|    | 소 계(100) | 48            | 9              | 8             | 8             | 73             |
| 전북 | 익산군(40)  | 21            | 4              | 3             | 2             | 30             |
|    | 남원군(15)  | 8             | 2              | 1             | 1             | 12             |
|    | 김제군(45)  | 21            | 5              | 4             | 4             | 34             |
|    | 소 계(100) | 50            | 11             | 8             | 7             | 76             |
| 전남 | 영암군(38)  | 23            | 6              | 3             | 4             | 36             |
|    | 나주군(43)  | 26            | 7              | 3             | 4             | 40             |
|    | 담양군(19)  | 10            | 3              | 3             | 2             | 18             |
|    | 소 계(100) | 59            | 16             | 9             | 10            | 94             |
| 경북 | 의성군(60)  | 33            | 9              | 5             | 6             | 53             |
|    | 금릉군(30)  | 17            | 5              | 2             | 2             | 26             |
|    | 경산군(10)  | 5             | 2              | 1             | 1             | 9              |
|    | 소 계(100) | 55            | 16             | 8             | 9             | 88             |
| 경남 | 함안군(47)  | 20            | 5              | 3             | 2             | 30             |
|    | 산청군(38)  | 15            | 4              | 2             | 3             | 24             |
|    | 김해군(15)  | 5             | 2              | 2             | 1             | 10             |
|    | 소 계(100) | 40            | 11             | 7             | 6             | 64             |
| 제주 |          | 2             | 1              | 1             | 0             | 4              |
| 계  |          | 317<br>(63.4) | 80<br>(16.0)   | 52<br>(10.4)  | 51<br>(10.2)  | 500<br>(100.0) |

부표 4-1 농지가격 수준에 따른 연차별 원리금상환액

단위: 원/평

| 연 차 | 농지가격 평당 15,000원일 경우 |       |        | 농지가격 평당 20,000원일 경우 |       |        |
|-----|---------------------|-------|--------|---------------------|-------|--------|
|     | 원 금                 | 이 자   | 계      | 원 금                 | 이 자   | 계      |
| 1   | 750                 | 450   | 1,200  | 1,000               | 600   | 1,600  |
| 2   | 750                 | 428   | 1,178  | 1,000               | 570   | 1,570  |
| 3   | 750                 | 405   | 1,155  | 1,000               | 540   | 1,540  |
| 4   | 750                 | 383   | 1,133  | 1,000               | 510   | 1,510  |
| 5   | 750                 | 360   | 1,110  | 1,000               | 480   | 1,480  |
| 5   | 750                 | 338   | 1,088  | 1,000               | 450   | 1,450  |
| 7   | 750                 | 315   | 1,065  | 1,000               | 420   | 1,420  |
| 8   | 750                 | 293   | 1,043  | 1,000               | 390   | 1,390  |
| 9   | 750                 | 270   | 1,020  | 1,000               | 360   | 1,360  |
| 10  | 750                 | 248   | 998    | 1,000               | 330   | 1,330  |
| 11  | 750                 | 225   | 975    | 1,000               | 300   | 1,300  |
| 12  | 750                 | 203   | 953    | 1,000               | 270   | 1,270  |
| 13  | 750                 | 180   | 930    | 1,000               | 240   | 1,240  |
| 14  | 750                 | 158   | 908    | 1,000               | 210   | 1,210  |
| 15  | 750                 | 135   | 885    | 1,000               | 180   | 1,180  |
| 16  | 750                 | 113   | 863    | 1,000               | 150   | 1,150  |
| 17  | 750                 | 90    | 840    | 1,000               | 120   | 1,120  |
| 18  | 750                 | 68    | 818    | 1,000               | 90    | 1,090  |
| 19  | 750                 | 45    | 795    | 1,000               | 60    | 1,060  |
| 20  | 750                 | 23    | 773    | 1,000               | 30    | 1,030  |
| 계   | 15,000              | 4,725 | 19,725 | 20,000              | 6,300 | 26,300 |
| 평균  | 750                 | 236   | 986    | 1,000               | 315   | 1,315  |



부표 4-2 농지가격 수준에 따른 연차별 원리금상환액

단위: 원/평

| 연 차 | 농지가격 평당 25,000원일 경우 |       |        | 농지가격 평당 30,000원일 경우 |       |        |
|-----|---------------------|-------|--------|---------------------|-------|--------|
|     | 원 금                 | 이 자   | 계      | 원 금                 | 이 자   | 계      |
| 1   | 1,250               | 750   | 2,000  | 1,500               | 900   | 2,400  |
| 2   | 1,250               | 713   | 1,963  | 1,500               | 855   | 2,355  |
| 3   | 1,250               | 675   | 1,925  | 1,500               | 810   | 2,310  |
| 4   | 1,250               | 638   | 1,888  | 1,500               | 765   | 2,265  |
| 5   | 1,250               | 600   | 1,850  | 1,500               | 720   | 2,220  |
| 5   | 1,250               | 563   | 1,813  | 1,500               | 675   | 2,175  |
| 7   | 1,250               | 525   | 1,775  | 1,500               | 630   | 2,130  |
| 8   | 1,250               | 488   | 1,738  | 1,500               | 585   | 2,085  |
| 9   | 1,250               | 450   | 1,700  | 1,500               | 540   | 2,040  |
| 10  | 1,250               | 413   | 1,663  | 1,500               | 495   | 1,995  |
| 11  | 1,250               | 375   | 1,625  | 1,500               | 450   | 1,950  |
| 12  | 1,250               | 338   | 1,588  | 1,500               | 405   | 1,905  |
| 13  | 1,250               | 300   | 1,550  | 1,500               | 360   | 1,860  |
| 14  | 1,250               | 263   | 1,513  | 1,500               | 315   | 1,815  |
| 15  | 1,250               | 225   | 1,475  | 1,500               | 270   | 1,770  |
| 16  | 1,250               | 188   | 1,438  | 1,500               | 225   | 1,725  |
| 17  | 1,250               | 150   | 1,400  | 1,500               | 180   | 1,680  |
| 18  | 1,250               | 113   | 1,363  | 1,500               | 135   | 1,635  |
| 19  | 1,250               | 75    | 1,325  | 1,500               | 90    | 1,590  |
| 20  | 1,250               | 38    | 1,288  | 1,500               | 45    | 1,545  |
| 계   | 25,000              | 7,875 | 32,875 | 30,000              | 9,450 | 39,450 |
| 평균  | 1,250               | 394   | 1,644  | 1,500               | 473   | 1,973  |

부표 4-3 농지가격 수준에 따른 연차별 원리금상환액

단위: 원/평

| 연 차 | 농지가격 평당 35,000원일 경우 |        |        | 농지가격 평당 40,000원일 경우 |        |        |
|-----|---------------------|--------|--------|---------------------|--------|--------|
|     | 원 금                 | 이 자    | 계      | 원 금                 | 이 자    | 계      |
| 1   | 1,750               | 1,050  | 2,800  | 2,000               | 1,200  | 3,200  |
| 2   | 1,750               | 998    | 2,748  | 2,000               | 1,140  | 3,140  |
| 3   | 1,750               | 945    | 2,695  | 2,000               | 1,080  | 3,080  |
| 4   | 1,750               | 893    | 2,643  | 2,000               | 1,020  | 3,020  |
| 5   | 1,750               | 840    | 2,590  | 2,000               | 960    | 2,960  |
| 5   | 1,750               | 788    | 2,538  | 2,000               | 900    | 2,900  |
| 7   | 1,750               | 735    | 2,485  | 2,000               | 840    | 2,840  |
| 8   | 1,750               | 683    | 2,433  | 2,000               | 780    | 2,780  |
| 9   | 1,750               | 630    | 2,380  | 2,000               | 720    | 2,720  |
| 10  | 1,750               | 578    | 2,328  | 2,000               | 660    | 2,660  |
| 11  | 1,750               | 525    | 2,275  | 2,000               | 600    | 2,600  |
| 12  | 1,750               | 473    | 2,223  | 2,000               | 540    | 2,540  |
| 13  | 1,750               | 420    | 2,170  | 2,000               | 480    | 2,480  |
| 14  | 1,750               | 368    | 2,118  | 2,000               | 420    | 2,420  |
| 15  | 1,750               | 315    | 2,065  | 2,000               | 360    | 2,360  |
| 16  | 1,750               | 263    | 2,013  | 2,000               | 300    | 2,300  |
| 17  | 1,750               | 210    | 1,960  | 2,000               | 240    | 2,240  |
| 18  | 1,750               | 158    | 1,908  | 2,000               | 180    | 2,180  |
| 19  | 1,750               | 105    | 1,855  | 2,000               | 120    | 2,120  |
| 20  | 1,750               | 53     | 1,803  | 2,000               | 60     | 2,060  |
| 계   | 35,000              | 11,025 | 46,025 | 40,000              | 12,600 | 52,600 |
| 평균  | 1,750               | 551    | 2,301  | 2,000               | 630    | 2,630  |

부표 4-4 농지가격 수준에 따른 연차별 원리금상환액

단위: 원/평

| 연 차 | 농지가격 평당 45,000원일 경우 |        |        | 농지가격 평당 50,000원일 경우 |        |        |
|-----|---------------------|--------|--------|---------------------|--------|--------|
|     | 원 금                 | 이 자    | 계      | 원 금                 | 이 자    | 계      |
| 1   | 2,250               | 1,350  | 3,600  | 2,500               | 1,500  | 4,000  |
| 2   | 2,250               | 1,283  | 3,533  | 2,500               | 1,425  | 3,925  |
| 3   | 2,250               | 1,215  | 3,465  | 2,500               | 1,350  | 3,850  |
| 4   | 2,250               | 1,148  | 3,398  | 2,500               | 1,275  | 3,775  |
| 5   | 2,250               | 1,080  | 3,330  | 2,500               | 1,200  | 3,700  |
| 5   | 2,250               | 1,013  | 3,263  | 2,500               | 1,125  | 3,625  |
| 7   | 2,250               | 945    | 3,195  | 2,500               | 1,050  | 3,550  |
| 8   | 2,250               | 878    | 3,128  | 2,500               | 975    | 3,475  |
| 9   | 2,250               | 810    | 3,060  | 2,500               | 900    | 3,400  |
| 10  | 2,250               | 743    | 2,993  | 2,500               | 825    | 3,325  |
| 11  | 2,250               | 675    | 2,925  | 2,500               | 750    | 3,250  |
| 12  | 2,250               | 608    | 2,858  | 2,500               | 675    | 3,175  |
| 13  | 2,250               | 540    | 2,790  | 2,500               | 600    | 3,100  |
| 14  | 2,250               | 473    | 2,723  | 2,500               | 525    | 3,025  |
| 15  | 2,250               | 405    | 2,655  | 2,500               | 450    | 2,950  |
| 16  | 2,250               | 338    | 2,588  | 2,500               | 375    | 2,875  |
| 17  | 2,250               | 270    | 2,520  | 2,500               | 300    | 2,800  |
| 18  | 2,250               | 203    | 2,453  | 2,500               | 225    | 2,725  |
| 19  | 2,250               | 135    | 2,385  | 2,500               | 150    | 2,650  |
| 20  | 2,250               | 68     | 2,318  | 2,500               | 75     | 2,575  |
| 계   | 45,000              | 14,175 | 59,175 | 50,000              | 15,750 | 65,750 |
| 평균  | 2,250               | 709    | 2,950  | 2,500               | 788    | 3,288  |

부표 4-5 농지관리기금 추정액(명목이자율 3%)

단위: 억원

| 사업연도 | 지출(A)   | 원금상환(B) | A - B   | (A - B)의<br>현재가치 |
|------|---------|---------|---------|------------------|
| 1    | 4,789   | 0       | 4,789   | 4,789            |
| 2    | 4,932   | 0       | 4,932   | 4,567            |
| 3    | 5,080   | 0       | 5,080   | 4,356            |
| 4    | 5,233   | 239     | 4,993   | 3,964            |
| 5    | 5,390   | 486     | 4,904   | 3,604            |
| 6    | 5,551   | 740     | 4,811   | 3,275            |
| 7    | 5,718   | 1,002   | 4,716   | 2,972            |
| 8    | 5,889   | 1,271   | 4,618   | 2,695            |
| 9    | 6,066   | 1,549   | 4,517   | 2,441            |
| 10   | 6,248   | 1,835   | 4,413   | 2,208            |
| 11   | 6,436   | 2,129   | 4,306   | 1,995            |
| 12   | 6,629   | 2,432   | 4,196   | 1,800            |
| 13   | 6,828   | 2,745   | 4,083   | 1,621            |
| 14   | 7,032   | 3,067   | 3,966   | 1,458            |
| 15   | 7,243   | 3,398   | 3,845   | 1,309            |
| 16   | 7,461   | 3,739   | 3,721   | 1,173            |
| 17   | 7,684   | 4,091   | 3,593   | 1,049            |
| 18   | 7,915   | 4,453   | 3,462   | 936              |
| 19   | 8,152   | 4,826   | 3,326   | 832              |
| 20   | 8,397   | 5,210   | 3,187   | 738              |
| 21   | 0       | 5,606   | (5,606) | (1,203)          |
| 22   | 0       | 6,014   | (6,014) | (1,195)          |
| 23   | 0       | 6,434   | (6,434) | (1,183)          |
| 24   | 0       | 6,194   | (6,194) | (1,055)          |
| 25   | 0       | 5,948   | (5,948) | (938)            |
| 26   | 0       | 5,694   | (5,694) | (831)            |
| 27   | 0       | 5,432   | (5,432) | (734)            |
| 28   | 0       | 5,163   | (5,163) | (646)            |
| 29   | 0       | 4,885   | (4,885) | (566)            |
| 30   | 0       | 4,599   | (4,599) | (494)            |
| 31   | 0       | 4,305   | (4,305) | (428)            |
| 32   | 0       | 4,001   | (4,001) | (368)            |
| 33   | 0       | 3,689   | (3,689) | (314)            |
| 34   | 0       | 3,367   | (3,367) | (266)            |
| 35   | 0       | 3,036   | (3,036) | (222)            |
| 36   | 0       | 2,694   | (2,694) | (182)            |
| 37   | 0       | 2,343   | (2,343) | (147)            |
| 38   | 0       | 1,980   | (1,980) | (115)            |
| 39   | 0       | 1,607   | (1,607) | (86)             |
| 40   | 0       | 1,223   | (1,223) | (61)             |
| 41   | 0       | 827     | (827)   | (38)             |
| 42   | 0       | 420     | (420)   | (18)             |
| 합계   | 128,674 | 128,674 | 0       | 36,690           |

주: 42년간 36,690억원의 현재가치가 있는 이자의 흐름을 생성하기 위한 원금은 38,320억원임.

부표 4-6 농지관리기금 추정액(명목이자율 8%)

단위: 억원

| 사업연도 | 지출(A)   | 원금상환(B) | A - B    | (A - B)의<br>현재가치 |
|------|---------|---------|----------|------------------|
| 1    | 4,789   | 0       | 4,789    | 4,789            |
| 2    | 5,172   | 0       | 5,172    | 4,789            |
| 3    | 5,586   | 0       | 5,586    | 4,789            |
| 4    | 6,032   | 239     | 5,793    | 4,599            |
| 5    | 6,515   | 498     | 6,017    | 4,423            |
| 6    | 7,036   | 777     | 6,259    | 4,260            |
| 7    | 7,599   | 1,079   | 6,520    | 4,109            |
| 8    | 8,207   | 1,405   | 6,802    | 3,969            |
| 9    | 8,864   | 1,756   | 7,107    | 3,840            |
| 10   | 9,573   | 2,136   | 7,436    | 3,720            |
| 11   | 10,338  | 2,547   | 7,792    | 3,609            |
| 12   | 11,165  | 2,990   | 8,176    | 3,506            |
| 13   | 12,059  | 3,469   | 8,590    | 3,411            |
| 14   | 13,023  | 3,986   | 9,038    | 3,323            |
| 15   | 14,065  | 4,544   | 9,522    | 3,242            |
| 16   | 15,191  | 5,147   | 10,044   | 3,166            |
| 17   | 16,406  | 5,798   | 10,608   | 3,096            |
| 18   | 17,718  | 6,501   | 11,217   | 3,032            |
| 19   | 19,136  | 7,261   | 11,875   | 2,972            |
| 20   | 20,667  | 8,081   | 12,586   | 2,916            |
| 21   | 0       | 8,967   | (8,967)  | (1,924)          |
| 22   | 0       | 9,924   | (9,924)  | (1,971)          |
| 23   | 0       | 10,957  | (10,957) | (2,015)          |
| 24   | 0       | 10,718  | (10,718) | (1,825)          |
| 25   | 0       | 10,459  | (10,459) | (1,649)          |
| 26   | 0       | 10,180  | (10,180) | (1,486)          |
| 27   | 0       | 9,878   | (9,878)  | (1,336)          |
| 28   | 0       | 9,552   | (9,552)  | (1,196)          |
| 29   | 0       | 9,201   | (9,201)  | (1,066)          |
| 30   | 0       | 8,821   | (8,821)  | (947)            |
| 31   | 0       | 8,410   | (8,410)  | (836)            |
| 32   | 0       | 7,967   | (7,967)  | (733)            |
| 33   | 0       | 7,488   | (7,488)  | (638)            |
| 34   | 0       | 6,971   | (6,971)  | (550)            |
| 35   | 0       | 6,413   | (6,413)  | (468)            |
| 36   | 0       | 5,810   | (5,810)  | (393)            |
| 37   | 0       | 5,159   | (5,159)  | (323)            |
| 38   | 0       | 4,456   | (4,456)  | (258)            |
| 39   | 0       | 3,696   | (3,696)  | (198)            |
| 40   | 0       | 2,876   | (2,876)  | (143)            |
| 41   | 0       | 1,990   | (1,990)  | (92)             |
| 42   | 0       | 1,033   | (1,033)  | (44)             |
| 합계   | 219,140 | 219,140 | 0        | 55,465           |

주: 42년간 55,465억원의 현재가치가 있는 이자의 흐름을 생성하기 위한 원금은 57,930억원임.

## 참 고 문 헌

- 경제기획원 투자심사국. 1979. 「공공부문투자사업의 경제적 평가」.
- 김성호 외. 1991. 「농업구조 개선을 위한 농지제도 정립방향」. 한국농촌경제연구원.
- 김정부. 1990. 「일본의 농업구조정책과 농지제도 운용실태」. 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 1994. “영농규모 확대 방안,” 「농지규모화와 전업농 육성: UR대응 농어촌 실행사업 심포지엄(하)」. 농어촌진흥공사.
- 노화준. 1986. 「정책평가론」. 법문사.
- 농림수산부. 1993. 「농가영농규모적정화사업 실시요령」.
- 농어촌진흥공사. 1991. 「농지유동화의 전망과 방향에 관한 연구」.
- \_\_\_\_\_. 1992. 「농어촌구조개선사업의 성과와 전망」.
- \_\_\_\_\_. 1993. 「농지신탁 및 임대차에 의한 유동화 촉진에 관한 연구」.
- \_\_\_\_\_. 1994a. 「농업경쟁력 강화를 위한 농지의 규모화 및 집단화(상)」.
- \_\_\_\_\_. 1994b. 「농지규모화와 전업농 육성: UR 대응 농어촌 실행사업 심포지엄(하)」.
- 농어촌진흥공사 구조개선처. 1992. 「'91 내부실적보고서」.
- 농협중앙회 조사부. 1993. 12. 「우리 나라 농지제도의 현황과 정책과제」.
- 문팔용·임재환. 1979. 「농업투자분석론」. 한국개발연구원.
- 오호성·이정환. 1991. 11. 「농지유동화의 전망과 방향에 관한 연구」. 농어촌진흥공사 농어촌연구원.
- 유병서. 1994. “영농규모화사업 효과와 전망,” 「농지규모화와 전업농 육성: UR대응 농어촌 실행사업 심포지엄(하)」. 농어촌진흥공사.
- 주봉규. 1992. “농지유동화사업의 실적과 추진방향,” 「농어촌구조개선사업의 성과와 전망 심포지엄 종합결과보고서」. 농어촌진흥공사.
- 한국농촌경제연구원, 농어촌진흥공사. 1993. 「농어촌구조개선사업의 추진방향과

실천계획」.

増井幸夫. 1994. “일본에 있어서의 영농규모화사업의 전개와 방향,” 「농지규모화와 전업농 육성: UR 대응 농어촌 실행사업 심포지엄(하)」. 농어촌진흥공사.

全國農業會議所. 1985. 「經營規模擴大資金制度運用の方法」.

農政調査會. 1994. 「農業構造と政策農地制度」.

Little, Ian M. D. and James A. Mirrlees. 1968. *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*, Vol. II. Development Center of the Organization for Economic Co-operation and Development: Paris.

Gittinger, J. Price. 1982. *Economic Analysis of Agricultural Projects*, 2nd ed. The Economic Development Institute of the World Bank, The Johns Hopkins University Press: Baltimore.

Aplin, Richard D. and George L. Casler. 1973. *Capital Investment Analysis*. Grid Inc.: Columbus.

빈 면



연구보고 R326

## 농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구

---

적은날 1995. 12.                      펴낸날 1995. 12.

발행인 정 영 일

펴낸곳 한국농촌경제연구원(962-7311~5)

130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제 5-10호(1979. 5. 25)

적은곳 동양문화인쇄주식회사 · 737-2101~5

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.