연구보고 R352/1996. 12

농지이용증진사업의 효율적 추진방안

김 정 부 연 구 위 원
백 선 기 책임연구원
김 홍 상 책임연구원
김 태 곤 책임연구원

한국농촌경제연구원

연구담당자	주 요 담 당 분 야
김 정 부	연구총괄 및 제1장 · 제3장 · 제6장 집필
백 선 기	제2장 · 제4장 일본사례 집필 및 자료조사 · 분석
김 홍 상	제3장 · 제4장 유럽사례 · 제5장 집필 및 자료조사 · 분석
김 태 곤	자료조사 · 분석

머 리 말

이 보고서는 1996년 1월 1일부터 시행된 농지법에 규정된 농지이용증진사업의 효율적 추진방안에 관한 연구결과를 정리한 것이다.

농지이용증진사업의 주요내용은 농지의 소유권이전촉진사업, 농지의 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업 등이다. 그런데 농지법에 규정된 농지이용증진사업은 개념이 불명확할 뿐만 아니라 일부 사업은 기존의 농어촌진흥공사및농지관리기금법에 규정된 농가경영규모적정화사업과 차별성이 명확하지 않다. 또한 농지법이 1996년부터 시행되는 관계로 종합적이고 체계적인 추진 경험이 없어 앞으로 추진과정에서 시행착오가 예상된다. 따라서 농지이용증진사업의 범위 정립과 효율적인 추진체계 및 추진방안에 대한 체계적인 검토가 시급하다. 이러한 측면에서 농지이용증진사업의 현황과 그 문제점을 파악하고, 이를 토대로 앞으로의 추진방향과 보완책을 마련하는 일은 매우 중요하며 시의적절하다고 할 수 있다.

이 연구에서 분석·제시된 농지이용증진사업의 효율적 추진방안이 향후 정책방향을 정립하는 데 도움을 주기 바라며, 아울러 이 분야에 관한 앞으로의 연구에 기초자료로 활용될 것을 기대한다.

이 연구를 수행한 연구자들의 노고를 치하하며, 본 연구에 필요한 각종 자료수집에 적극 협조해준 농림부 농지관리과 관계자, 농어촌진흥공사의 농지규모화사업처 및 조사대상 군지부와 조사에 응해주신 농민 여러분께 감사를 드린다.

1996. 12

한국농촌경제연구원장 **박 상 우**

빈 면

목 차

제1장 서 론

1. 연구배경 및 연구목적 1
2. 선행연구의 검토 2
3. 연구범위와 연구내용 2
4. 연구방법 4

제2장 농지이용증진사업의 도입 배경 및 내용

1. 농지이용증진사업의 정의와 사업의 종류 5
2. 농지이용증진사업의 추진 배경 8
3. 농지이용증진사업시행계획의 수립 14

제3장 농지이용증진사업의 현황과 검토과제

1. 농지이용증진 관련사업의 변천 19
2. 농가경영규모적정화사업을 통한 농지이용증진사업의 현황 22
3. 검토과제 28
4. 사례지역의 실태분석을 통한 농지이용증진사업의
   문제점과 정책과제 37

제4장 외국의 농지이용증진사업 검토

1. 일본의 사례 49
2. 프랑스의 사례 93
3. 독일의 사례: 독일의 농지정비제도 110

제5장 농지이용증진사업의 효율적 추진방안

1. 농지이용증진사업의 범위 재정립과 관련사업들간의 관계 정립 ···· 120
2. 효율화를 위한 추진방안 ····· 127
3. 농지이용증진사업의 사업주체별 역할 분담과 추진방안 ····· 142

제6장 요약 및 결론 ····· 149

표 목 차

제2장

표 2- 1 한국과 일본의 농지관련 주요 법률의 제정시기 비교 13

제3장

표 3- 1 농지이용증진 관련 사업의 변천과정 20
표 3- 2 농가경영규모적정화사업 추진방법 23
표 3- 4 사업별 농가경영규모적정화사업 지원면적 25
표 3- 5 사업별 농가경영규모적정화사업 지원액 25
표 3- 6 시범사업지구 개황 38

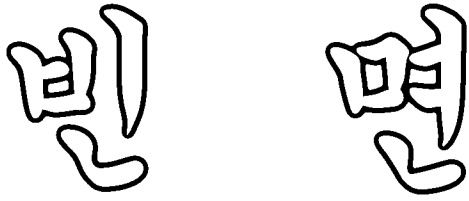
제4장

표 4- 1 농지보유합리화사업(농업경영기반강화촉진사업)의
주요 변천 내용 56
표 4- 2 농업경영기반강화촉진사업(농지보유합리화사업)의 종류 60
표 4- 3 농지보유합리화사업의 세제 및 금융상 특례조치 61
표 4- 4 농지보유합리화법인의 수 65
표 4- 5 농지보유합리화법인별 역할 분담 66
표 4- 6 시행주체별 농지보유합리화사업의 실적 69
표 4- 7 일본 농지의 耕作目的 權利移動面積 69
표 4- 8 일본 농지의 耕作目的 權利移動面積(細分) 71
표 4- 9 韓日의 농지매매·임대차사업 비교, 1994 72
표 4-10 지목별 매매사업실적, 1994 73

표 4-11 지목별 대차사업실적, 1994 74
표 4-12 농지보유합리화사업관계예산, 1995 75
표 4-13 長野縣 농업의 현황, 1995 77
표 4-14 長野縣 농업개발공사 본소의 직원수 77
표 4-15 長野縣의 농지매매 등 사업 실적, 1995 78
표 4-16 長野縣농업개발공사의 농지보유합리화사업의 수수료 79
표 4-17 眞田町 농업의 현황, 1995 85
표 4-18 眞田町진흥공사의 직원수 86
표 4-19 眞田町의 농지대차사업 실적, 1995 86
표 4-20 眞田町의 표준소작료 87
표 4-21 Dijon의 Côte d'Or의 사례(농지교환분합사업의 사례) 108

그 림 목 차

그림 2-1 농지이용계획의 수립절차 16
그림 2-2 농지이용증진사업시행계획의 수립절차 18
그림 3-1 농지이용증진사업의 추진체계 31
그림 4-1 농업경영기반강화촉진사업의 법규체계 54
그림 4-2 농용지 매입협의의 절차 59
그림 4-3 농지보유합리화사업과 세제상 혜택 62
그림 5-1 일본 농협의 농지이용조정 사례 146



제1장

서 론

1. 연구배경 및 연구목적

1994년 12월 「농지법」이 제정되어 1996년 1월 1일부터 시행되었다. 「농지법」에서도 중요한 제도개선은 시·군 단위 농지이용계획의 수립이며, 그 중에서도 농지이용증진사업의 시행이다.

'농지이용증진사업'이란 농지이용계획에서 정한 농지의 지대별·용도별 이용계획을 기본으로 하고 여기에 지역 여건을 감안하여, 동일영농권 등 일정구역 단위로 소유권 이전 및 임차권·설정 촉진, 위탁경영 촉진에 의한 농지의 체계적·효율적 이용을 도모하기 위한 농지재편사업이다.

새로운 「농지법」에서 농지이용계획의 수립과 농지이용증진사업의 적극적인 추진을 하도록 명시하고 있다. 그러나 「농지법」이 1996년부터 시행되는 관계로 종합적이고 체계적인 사업추진 경험이 없기 때문에 농지이용계획에 따라 농지이용증진사업의 효율적 추진을 위한 연구가 절실히 요구된다. 특히 농지이용증진사업의 범위 정립과 효율적인 추진체계 및 추진방안에 대한 체계적인 검토가 시급하다.

본연구의 목적은 앞으로 추진될 농지이용증진사업의 범위 정립과 효율적인 추진방안을 제시함으로써 농지이용증진사업을 활성화시키는 데에 있다.

2. 선행연구의 검토

농지이용증진사업은 1996년부터 시행되는 「농지법」에 의해 비로소 실시되는 것이기 때문에 농지이용증진사업에 대한 국내의 체계적인 연구는 거의 없는 실정이다. 다만 농지이용증진사업의 중요한 내용을 구성하는 농가경영규모적정화사업과 농업경영체육성사업에 대한 연구는 다수 있다.

먼저 농가경영규모적정화사업에 대한 연구로는 김정부 외(1995)가 대표적인데, 이 연구는 농가경영규모적정화사업의 효과와 그 문제점 및 개선방향에 대한 종합적인 연구로서 농가경영규모적정화사업의 향후 방향에 대한 많은 시사를 주고 있다.

농업경영체육성사업과 관련된 대표적인 연구는 김정호 외(1990, 1993, 1994)가 있다. 이들 연구는 농업경쟁력 강화를 위한 농업경영체의 육성을 위한 정책연구서로서 농지이용증진사업의 주요 내용의 하나인 농업경영체육성사업의 향후 정책과제를 연구하는 데 큰 도움이 된다.

위와 같이 농지이용증진사업의 주요 내용을 이루는 몇몇 개별사업에 대한 연구는 있으나, 이러한 사업을 농지이용증진사업이라는 큰 틀 속에서 검토한 종합적이고 체계적인 연구는 거의 없다. 그리고 농가경영규모적정화사업의 사업주체에 관한 연구는 전혀 없는 실정이다.

3. 연구범위와 연구내용

3.1. 연구 범위

본연구에서는 「농지법」에서 제시되고 있는 농지이용증진사업의 범위를

보다 명확히 함으로써 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 의해 추진되고 있는 기존사업(농가경영규모적정화사업: 농지규모화사업)과의 관계를 더욱 분명히 하고, 농지이용증진사업의 효율적 추진방안을 모색하는 데 주요 목적을 두었다.

특히 새로운 「농지법」에서 제시되고 있는 농지이용계획의 수립과 농지이용증진사업이 중앙 중심의 농정 추진체계를 지방농정 체계로의 전환을 전제로 추진되는 것이기 때문에 효율적인 추진체계를 주요 연구대상으로 하였다.

농지이용증진사업은 아직 본격적으로 시행되지 않았기 때문에 농지이용증진사업의 추진과정상 문제점, 사업시행에 따른 농촌사회구조의 변화, 농민들의 반응, 관련조직의 업무추진상의 문제 등에 대한 조사·분석은 곤란하다.

따라서 유럽, 일본 등 선진국들의 경험과 국내의 시범사업지역의 사례를 조사하여 농지이용증진사업의 효율적인 추진방안 모색에 도움이 되도록 하였다.

또한 「농지법」에서 제시되고 있는 농지의 소유권이전촉진사업, 농지의 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업 등 농지이용증진사업의 각 개별사업에 대한 연구는 이미 기존연구((김정부 외, 1995) 등)에서 이루어졌기 때문에 본연구의 대상에서 제외하였다.

3.2. 연구내용

본연구의 주요내용은 우선 연구목적과 연구범위에서 밝혔듯이 「농지법」에서 제시한 다양한 농지이용증진사업들에 대한 다음을 구체화하는 것이다.

(1) 농지이용증진사업의 구체적인 내용 설정
(2) 농지이용증진사업과 관련된 문제점 진단
(3) 유럽, 일본 등 선진외국의 농지이용증진사업의 소개
(4) 농지이용증진사업의 효율적인 추진방안 제시

4. 연구방법

본연구는 정책연구의 일환으로 국내외 관련문헌조사와 관련기관의 자료 수집·분석 그리고 현지조사를 병행하였다.

그러나 농지이용증진사업은 1996년부터 시행되는 사업이기 때문에 추진 실적이 없으므로 농지이용증진사업과 유사한 기존 사업을 통하여 농지이용증진사업 추진에서 예상되는 실태와 문제점을 파악하였다. 그리고 효율적인 농지이용증진사업 추진방안을 모색하기 위하여 국내의 현지조사와 유럽 및 일본 등 주요국의 농지이용증진사업에 대한 현지조사를 하였다.

또한 현지조사에서 조사대상은 농지이용증진사업 관련기관의 사업부서 담당자, 해당 사업자, 농민 등으로 하고, 주된 조사내용은 현재 추진 중인 농가경영규모확대사업과 농지이용증진사업에 대한 이들의 의견을 조사하였다.

제 2 장

농지이용증진사업의 도입 배경 및 내용

1. 농지이용증진사업의 정의와 사업의 종류

1.1. 농지이용증진사업의 정의

농지이용증진사업에 대한 농지법에서의 의의는 일반적으로 사용하는 것과는 다소 다른 의미로 사용되고 있다.

1.1.1. 일반적 의의

농지이용증진이란 농지의 이용을 증대 혹은 증가시켜 나가는 것을 말하며, 농지이용증진사업이란 농지이용을 증진하기 위하여 추진하는 사업을 의미한다. 그리고 여기서 사업이란 정부의 사업, 즉 공공정책을 지칭하는 것으로 개인적인 사업을 말하는 것은 아니다.

이러한 사업은 휴경농지의 경지화와 농지의 이용도를 제고시키는 사업이 주요내용이 된다. 즉, 농사를 짓지 않는 농지를 농사에 이용하도록 하는 것과 농지이용 회수를 높여 그 이용률을 더욱 높이는 사업을 지칭한다. 이것

은 농지이용증진사업의 가장 협의의 뜻에 해당된다고 할 수 있다.

농지이용증진사업을 광의로 해석하면 협의의 의미에 농지이용을 증대시켜 나가기 위해 근본적으로 필요한 사업까지 포함시킬 수 있다. 여기에는 농지를 확대하는 사업, 농지 감소를 방지하는 사업, 농산물의 적정이윤을 보장하는 사업, 농사에 필요한 것(물, 길 등)을 용이하고 편리하도록 하는 사업, 경작자에게 적정규모의 농지를 경영하도록 지원하는 사업, 농지이용에 편리하도록 경작자의 농지를 한 곳으로 모아주는 사업, 배미(뙈기)의 크기를 적정하게 하는 사업 등이 이에 속한다.

1.1.2. 농지법상의 의의

농지법상의 농지이용증진사업이란 농지이용계획에 따라 농지법에 규정한 사업자가 농지의 이용(계획)을 증진하기 위하여 소유권이전촉진 등의 사업을 시행하는 것을 말한다.

1.2. 농지이용증진사업의 종류

농지법에 규정된 농지이용증진사업에는 소유권이전촉진사업, 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 그리고 농업경영체육성사업 등이 있다.

그런데 농지이용증진사업의 방향은 농지법의 기본정신에 비추어 볼 때 모든 농업경영체(농업인 또는 농업법인)를 상대로 이 사업이 시행되어야 한다는 것은 아니다. 농지이용증진사업의 시행대상 농업경영체는 "바람직한 농업경영체," 혹은 "육성해야 할 농업경영체"이다. 따라서 이러한 농업경영체에 소유권이전이나 임차권설정, 그리고 위탁경영이 이루어지도록 촉진되어야 한다는 뜻을 함축하고 있다.

1.2.1. 농지의 소유권이전촉진사업

농지의 소유권이전촉진사업이란 말 그대로 농지의 매매, 교환 및 분합 등의 방법으로 농지의 소유권 이전을 촉진하는 사업을 말한다. 농지의 소유권이란 그 농지를 사용·수익·처분할 수 있는 권리를 의미하는데 농지 소

유자가 이러한 권리를 행사하려면 소유자 명의로 등기가 되어 있어야 한다.

1.2.2. 농지의 임차권설정촉진사업

농지의 장기 임대차 및 장기 사용대차에 의한 농지의 임차권(사용대차권 포함)설정을 촉진하는 사업이 이에 속한다.

농지의 임대차란 농지의 소유자가 그 농지를 이용하여 농업경영을 하고자 하는 상대방에게 그 농지를 사용·수익하게 하고 상대방이 이에 대하여 임차료를 지불할 것을 약정함으로써 성립하는 계약을 말한다. 또, 사용대차라 함은 농지의 소유자가 그 농지를 사용하여 농업경영을 하고자 하는 상대방에게 농지를 무상으로 사용·수익하게 하고, 상대방은 그 농지를 사용·수익한 후 반환할 것을 약정함으로써 성립하는 계약을 의미한다.

1.2.3. 위탁경영촉진사업

농업을 경영할 능력이 없거나 충분치 못한 농지 소유자의 농업경영을 능력 있는 농업인 또는 농업법인에게 위탁하도록 촉진하는 사업을 뜻한다. 위탁경영이란 농지의 소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급할 것을 약정하고 농작업의 전부 또는 일부를 위탁하여 행하는 농업경영을 말한다.

1.2.4. 농업경영체육성사업

농지법상의 농업경영체육성사업이란 농업인 또는 농업법인이 농지의 공동이용 혹은 집단이용을 통하여 농업경영을 개선하는 사업을 지칭하는 것으로 규정되어 있다.

그러나 농업경영체육성사업이란 여기서 말하는 농지의 공동이용이나 집단이용을 통해서도 이루어질 수 있겠지만 이보다는 능력있는 농업인 또는 농업법인에게 농지의 소유권이전, 임차권설정 및 위탁경영을 촉진함으로써 더욱 잘 이루어질 수 있는 것이다.

따라서 농지의 소유권이전촉진사업 및 임차권설정촉진사업과 위탁경영

촉진사업 등 세 종류는 농업경영체육성사업과 같은 성질에 속하는 사업으로 볼 수 없다. 세 종류의 사업이 수단에 해당한다면 농업경영체육성사업은 목표에 해당되는 것이다.

농업경영체육성에 대해서는 농지법보다 먼저 제정된 농어촌발전특별조치법에 전문농업인, 농업인후계자, 영농조합법인, 그리고 농업회사법인 육성 등의 내용으로 이미 규정된 내용이다.[1]

2. 농지이용증진사업의 추진 배경

농지의 이용계획이나 이용증진이란 용어는 식량의 안정적 공급을 위한 생산량(생산력) 증대, 혹은 소득증대와 개방화에 대비한 생산성(경쟁력) 제고가 요청되는 시기에 나왔다는 특징이 있다.

농(경)지이용증진, 농지(토지)이용(종합)계획이란 용어는 1960년대 중반 식량자급에 필요한 농산물을 증산하기 위해 농림부가 만든 법안의 이름과 그 내용에 사용된 적이 있고, 1993년의 농지법시안과 이 시안을 보완하여 1994년에 성안한 농지법안, 그리고 1994년에 공포된 「농지법」에서 사용되었다.

2.1. 식량증산의 필요성

우리나라는 해방 이후 식량부족 현상이 지속되었다. 그래서 식량자급을 위한 정부시책은 식량증산이 항상 농정목표의 첫 번째로 설정되곤 하였다. 1965년 10월말 농림부는 농지의 이용도를 제고시켜 생산증대를 기하기 위해 「농경지이용증진법안」을 제정하려고 이를 성안한 바 있다.[2] 이 때는 헌

---

[1] 농어촌발전특별조치법은 1990년 4월 7일 공포되었다. 현재 동법에는 전문농업인 등의 육성(제3조), 농업인후계자 등의 육성(제4조), 농업사 등의 육성(제4조의2), 영농조합법인의 육성(제6조), 농업회사법인의 육성(제7조) 등의 조문이 있다.

[2] 농경지이용증진법안의 구체적 내용은 韓國農村經濟硏究院, 「農地制度改善關係資料集: 第2輯(1961-65)」 (1983), pp.411-427 참조.

법 이외에 농지와 관련되는 법률은 농지개혁법뿐이었다. 그러나 당시 제정하려고 정부에서 준비중이던 「농지법안」에 농경지이용증진법안의 내용을 반영하기로 하고 폐안시켰다.

1965년에 성안한 농경지이용증진법안의 목적은 가경토지를 농경지로 이용함으로써 농작물의 작부면적을 확장하여 생산증대에 기여케 함에 있었다. 이 법안의 주요내용에는 토지이용계획의 수립, 농지의 전용제한, 대경권(代耕權)의 행사, 작부규제, 지목전환 명령과 생산물의 가격보장 등의 규정이 있었다. 이러한 내용들은 일반적으로 사용되는 농지이용증진의 의미와 잘 부합하는 내용이라고 할 수 있다.

주요 내용을 좀더 자세히 보면, 이 법안에서의 토지이용계획은 도지사가 토지의 이용도를 높이기 위해 그 해의 토지이용계획을 수립하도록 되어 있었다. 도지사는 1년에 한 번씩 연초에 계획을 수립한 후 농업증산대책본부의 심의를 거쳐 공표하도록 법안에 규정되어 있었다. 이 계획은 지대별 입지조건과 기상조건이 감안됨과 아울러 작물의 적응성 및 농민의 수익성에 입각하여 수립해야 했으며, 농림부장관은 도지사가 수립한 계획에 대하여 필요한 수정과 지시를 할 수 있었다.

농경지이용증진법안에는 농지전용과 관련하여 1단지 3정보 이상의 농지에 대해서 전용을 제한하는 내용이 있었고, 도지사는 경작가능지를 일정기간 이용하지 않을 때 대경 지시권을 행사할 수 있다는 규정도 있었다. 또한 토지의 입지조건, 농작물의 적응성 및 수익성을 고려하여 다모작 또는 작물의 작부 종목과 면적을 규제할 수도 있었다.[3] 이외에도 수리가 불안전한 논은 공사비의 일부를 보조하여 밭으로 전환하도록 명령할 수도 있었고, 그 생산물에 대해서는 가격을 보장해야 한다는 내용이 있었다.

해방 이후 50여년이 지난 현재 우리의 식량사정은 근본적으로 호전되었다고는 볼 수 없으며, 농지의 이용도 고도로 이루어지고 있다고 볼 수 없

---

[3] 1972년 제정된 「농지의보전및이용에관한법률」에 1965년의 농경지이용증진법안의 일부 내용이 반영되었다.

다. 물론 수입에 의해 식량공급은 원활히 이루어지고 있지만 1995양곡년도의 식량자급도는 29% 내외에 불과하다. 그리고 원인이 무엇이든 1995년 우리의 경지이용률은 108% 정도에 지나지 않는다. 더욱이 북한지역의 쌀 생산량은 1992-95년중 연평균 141만 8천톤임을[4] 감안하면 한반도에서 식량증산의 필요성은 상존하는 문제로 대두된다고 하겠다.

2.2. UR협상 타결과 생산성 제고

1993년 8월 농림수산부는 농지법안을[5] 제정하려고 농지법시안을 만들었다. 이 법안의 제정방향(목적)은 4가지로 요약되어 있었다. 4가지 목적은, ① 농업기반을 유지하기 위한 적정면적의 농지확보와 보전, ② 농업경쟁력 제고 등 구조개선의 촉진을 위한 농지의 합리적 소유 및 이용 도모, ③ 농촌의 활력증진과 산업발전 등 사회전체의 편익증진을 위해 체계적인 농지전용제도 확립, ④ 복잡한 농지관련법률을 통폐합하여 농지에 관한 종합적인 법 제정 등이었다(農林水産部, 1993, p.10).

이 때는 UR 협상의 타결이 임박한[6] 시기였고, 농산물의 수입개방에 따른 위기감이 널리 퍼져 있었으며, 경쟁력 제고 등의 용어가 많이 사용되고 있던 때였다. 그런데 이 법안에는 「농지종합이용계획」에 관한 조문은 있었으나,[7] 「농지이용증진」이란 내용은 없었다. 농지종합이용계획의 수립절차를 보면, 도지사가 계획을 수립하여 도농어촌발전심의위원회의 심의를 거쳐 농림수산부장관의 승인을 얻은 후 시장·군수에게 통지하면, 시장·군수는 이를 고시하도록 되어 있었다. 농지종합이용계획의 대상농지는 농림지역, 준농림지역 및 환경보전지역 농지였다. 계획의 내용에는 ① 농업진흥지역과 농업성장지역 등 농업적 이용지역과 농업과 농업이외의 활용을 병행할

---

[4] 농촌진흥청의 추정에 의하면 북한의 쌀생산량은 1992년 164만 1천톤, 1993년 131만 7천톤, 1994년 150만 2천톤, 1995년 121만 1천톤이다.

[5] 농림수산부는 처음에 농지기본법이라는 이름으로 법률을 제정하려고 하였으나 공청회 직전인 1993년 7월 26일 농지법으로 그 명칭을 변경하였다.

[6] 1986년 9월부터 8년 이상 끌어오던 UR 협상은 1993년 12월에 타결되었다.

[7] 김정부 외, 「農地法制定白書」, (서울: 한국농촌경제연구원, 1995), pp.277-278.

다목적 농지지역의 구분, ② 농업적 이용지역에 대한 지구별, 주요작물별 세부이용계획과 그 생산기반정비를 위한 투자계획, ③ 다목적 농지지역의 활용계획 등을 정하도록 하였다.

그 뒤 1994년의 「농지법안」과 공포된 「농지법」에 「농지이용계획」 및 「농지이용증진」이란 내용이 사용되었다. 이 법안의 제안 이유는 UR이후 농업의 국제화·개방화에 대응할 수 있는 국제경쟁력을 확보하고, 농촌활력 증진, 그리고 다양한 농업경영체의 육성 지원, 농지유동화 촉진, 구조개선의 효율적 지원 등이다.

그리고 1994년 7월에 개최된 농림수산부의 농지법제정을 위한 공청회 발표자료에도 농지법제정 기본방향(목적)을(農林水産部, 1994, p.18), ① 농업경쟁력 제고 등 구조개선의 촉진을 위한 농지의 소유 및 이용제도 정립, ② 농업기반을 유지하기 위한 적정면적의 농지 확보 및 보전, ③ 농업위주의 농지활용에서 농업과 농어촌의 활성화를 위한 활용으로 전환, ④ 복잡한 농지관련법률을 통합하여 농지에 관한 종합적인 법 제정 등으로 설정하고 있었다. 1994년에는 경쟁력 확보에 가장 중점을 두고 있었음을 알 수 있다. 그러나 우리의 경제여건, 농업여건, 또 세계여건을 감안할 때 우리가 농업경쟁력을 확보한다는 것은 법제정 목적과는 별개의 문제라고 하겠다.

농지법에서의 「농지이용계획」 및 「농지이용증진」에 대해서는 뒤에서 다시 자세히 언급된다.

2.3. 지방자치의 전면적 실시

1995년 6월 네 종류의 지방선거가 실시되고, 이어 7월부터는 전면적으로 지방자치가 실시되었다. 이에 따라 지방자치단체의 발전을 위하여 자체적인 계획수립이 필요하게 되었다. 그러나 실질적으로 지방자치단체가 토지를 이용하려고 하는 경우 국토이용관리법규에 의한 용도지역과 농지법규에 의한 용도구역 안에서의 행위제한 등으로 인하여 지방자치단체의 농지이용에 대한 재량권은 극히 제한되어 있는 실정이다.

그렇다고 하더라도 제한된 범위내에서 지역실정에 맞는 계획을 지방자치

단체가 지역주민의 의견을 반영한후 자율적으로 수립하여 집행하도록 유도하려는 의도도 농지이용계획 및 농지이용증진시행계획의 수립에 있다고 볼 수 있다.

2.4. 일본 경험의 원용

일본의 농지정책들은[8] 우리의 농지정책에 큰 영향을 미쳤다. 일본의 경우 1961년에 농업기본법을 제정하여 농지의 규모화·집단화를 통한 농지보유합리화를 농업구조개선의 방향으로 제시한 이후 1970년에는 1952년에 제정한 농지법을 개정하여 농지보유합리화사업을 시작하였고, 농업협동조합에 의한 경영수위탁사업도 처음으로 시작되었다.

이어서 1975년에 농업진흥지역정비에관한법률을 개정하여 농용지이용증진사업을 시작했고, 1980년에 농용지이용증진법이 제정되어 농용지이용증진사업의 내용이 확충되었다.

또 일본에서도 UR 등에 대비하여 1992년에 이른 바 신농정(新農政)이 발표되었으며, 다양한 농업경영체의 육성 등 신농정의 방향에 따라 1993년에 농용지이용증진법을 개정하는 형식으로 농업경영기반강화촉진법이 제정되었다. 이 법률은 농지보유합리화사업의 지원체제 강화와 사업의 확충 등을 위하여 1995년에 개정된 바 있다.

<표 2-1>은 우리와 일본의 농지관련주요법률의 제정시기를 비교한 것이다. 같은 줄에 있는 법률이 동일한 내용의 법률은 아니지만 유사한 내용의 법률이 대체적으로 어느 시기에 한국과 일본에서 제정되었는지를 개략적으로 보여 준다.

---

[8] 일본의 농업경영기반강화촉진사업(농지보유합리화사업)은 제4장 참조.

표 2-1 한국과 일본의 농지관련 주요 법률의 제정시기 비교

시기	한 국	시기	일 본
1945	해방	1945	종전
1949-	농지개혁법 제정, 시행	1945-50	농지개혁(제1차~2차)
1966	지력증진법 제정	1949	토지개량법 제정
		1951	농업위원회등의설치에관한법률 제정
		1952	농지법 제정
	농지담보법 제정	1955	자작농유지창설자금융통법 제정
		1959	농지전용허가기준 제정
1967	농업기본법 제정	1961	농업기본법 제정
	농경지조성법 제정		
1970	농촌근대화촉진법 제정		
1972	농지의보전및이용에관한법률 제정		
	국토이용관리법 제정		
1975	농지확대개발촉진법 제정		
1986	농지임대차관리법 제정		
	(시행: 1990)		
1990	농어촌발전특별조치법 제정	1969	농업진흥지역정비에관한법률 제정
		1970	농업자연금기금법 제정
		1974	국토이용계획법 제정
	농어촌진흥공사및농지관리기금법 제정	1980	농용지이용증진법 제정
1993	농어촌발전특별조치법 개정	1992	새로운 식료·농촌정책의 발표
	(농가당 최고 20ha 소유 허용)		(이른바「新農政」)
		1993	농업경영기반강화촉진법 제정
	용도지역 개편(10개→5개)		
	UR협상 타결		UR협상 타결
1994	UR최종의정서 서명	1994	UR최종의정서 서명
	농어촌특별세법 제정		
	농지매입요건 완화		
	(6개월 사전거주요건 폐지)		
	농지법 제정(시행: 1996)		
1995	WTO체제 출범	1995	WTO 체제 출범
			농업경영기반강화촉진법 개정

3. 농지이용증진사업시행계획의 수립

농지이용증진사업시행계획은 농지의 이용을 증진시키는 데 그 목적이 있기 때문에 먼저 농지이용계획이 수립되면 이 계획에 따라 농지이용증진사업시행계획이 수립되어 시행된다. 농지이용계획의 내용과 수립절차에 대하여 보기로 한다.

3.1. 농지이용계획

농지이용계획은 농지의 효율적 이용을 위한 계획으로서 시장·군수·자치구청장이 의무적으로 수립하여 시·도지사의 승인을 얻어 고시하도록 되어 있다. 농지이용계획이 확정되면 시·도지사와 시장·군수·자치구청장은 이 계획에 따라 농지의 이용 및 개발이 적정하게 이루어지도록 노력해야 함은 물론 필요한 투자와 지원을 하도록 농지법에 규정되어 있다.

대부분의 경우 계획이란 이해관계가 대립하고, 또 규제가 내포되어 있으며, 자금이 소요되는 것이므로 계획에 대한 투자와 지원은 원활한 계획시행을 위해 필수적 요건이다. 아울러 직접적 이해당사자인 지역주민의 의견이 충분히 반영되지 않은 계획은 시행에 어려움이 많을 뿐만 아니라 결국 시행되지도 못하는 경우가 있는 것이다.

그런데 농지이용이 적정하게 이루어진다는 것은 뒤에서 보게될 농지이용증진사업시행계획이 잘 시행된다는 것과 같은 맥락에 있다.

3.1.1. 농지이용계획의 내용

농지이용계획에는 농지의 지대별·용도별 이용계획, 농지의 효율적인 이용과 농업경영개선을 위한 경영규모확대계획, 농지의 농업외 용도로의 활용계획 등이 포함되어야 한다고 농지법에 규정되어 있다.

농지이용계획에 포함되어야 할 사항을 세부적으로 보면, ① 농지이용계

획의 목표와 기본방향, ② 농지의 지대구분 및 용도구분, ③ 농업생산기반의 정비방향 및 계획, ④ 농업경영규모확대 목표 및 계획, ⑤ 농지의 농업환경보전, ⑥ 농지의 농업외 용도로의 이용, ⑦ 농지이용계획의 집행 및 관리, ⑧ 기타 농림수산부장관이 정하는 사항 등이다.

3.1.2. 농지이용계획의 수립(변경) 절차 및 고시

농지이용계획을 수립하기 위하여 시장·군수·자치구청장은 먼저 농지이용실태를 조사하여 이를 계획에 반영하여야 한다. 또 다른 법률에 있는 계획과 조화를 이루도록 해야 한다. 농지이용계획을 수립해야 하는 시장·군수·자치구청장은 관할구역 안의 농지면적이 3천만 제곱미터(3,000ha)를 초과하는 경우이다.

계획안이 수립되면 시장·군수·자치구청장은 공청회를 개최하여 주민의 견을 들어 이를 계획안에 반영해야 한다. 공청회의 개최는 의무사항으로서 개최예정일 14일전까지 개최목적, 개최 예정일시 및 장소, 계획안의 개요 등을 공고하고 일반인이 이를 열람할 수 있게 해야 한다.

공청회 개최후 시장·군수·자치구청장은 주민의 의견이 반영된 농지이용계획안을 작성하여 이를 시·군농어촌발전심의회의 심의에 부쳐 관할구역 안의 농지에 대한 종합적인 계획안을 수립하게 된다. 이렇게 마련된 계획안은 시·도지사 승인을 얻어 그 내용을 확정·고시하게 되고, 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 농지이용계획을 변경할 때에도 같은 절차를 거쳐야 한다.

농지이용계획을 고시할 때에는 농지이용계획의 목적, 농지이용계획의 내용, 농지이용계획의 내용이 표시된 축척 2만5천분의 1이상의 지형도, 기타 농림수산부장관이 정하는 사항이 고시되어야 한다. 농지이용계획을 고시한 후 시장·군수·자치구청장은 지체없이 그 결과를 시·도지사에게 보고하고, 고시된 농지이용계획과 이에 관련되는 도표 등을 관계기관에 송부하여야 한다. 이와 같은 절차를 정리한 것이 <그림 2-1>이다.

그림 2-1 농지이용계획의 수립절차

농지이용 실태조사(계획안에 반영) → 계획안 마련 → 공청회 개최(지역주민 의견 반영) → 시·군농어촌발전심의회 심의 → 계획안수립 → 시·도지사 승인 → 계획 확정 → 농지이용계획 고시 → 시·도지사에 결과보고(관계기관에 송부)

3.2. 농지이용증진사업시행계획

농지이용증진사업시행계획은 농지이용계획에 의하여 시장·군수·자치구청장 혹은 사업시행자가 수립하여 시장·군수·자치구청장이 고시하도록 되어 있다. 여러 기관이나 단체에서 농지이용증진사업시행계획을 수립하더라도 최종적 승인과 고시는 시장·군수·자치구청장이 하도록 한 것은 시장·군수·자치구청장은 주민의 선거에 의해 선출되었기 때문에 지역 주민의 의견을 가장 잘 반영할 수 있고, 또 효과적으로 조정할 수 있기 때문이라고 볼 수 있다. 그런데 농지이용증진사업시행계획의 수립은 농지이용계획의 수립과 달리 법률상 의무사항이 아니고 재량사항이다.

또한 국가와 지방자치단체는 농지이용증진사업이 원활히 실시될 수 있도록 필요한 지도와 알선을 하며 예산의 범위내에서 소요자금의 일부를 지원할 수 있다.

3.2.1. 농지이용증진사업시행계획의 조건 및 내용

농지이용증진사업시행계획의 조건은 먼저 농지이용계획에 따라야 한다. 또 농업경영의 목적으로 농지를 이용해야 하고, 농지의 임차권의 설정 또는 소유권의 이전이나 농업경영의 수위탁이 농업인 또는 농업법인의 경영규모의 확대 또는 농지이용의 집단화에 기여해야 함과 아울러 기계화·시설자동화 등을 통하여 농산물의 생산·유통을 포함한 농업경영비용의 절감 등 농업경영의 효율화에 기여해야 한다.

농지이용증진사업시행계획에 포함되어야 할 사항은, ① 농지이용증진사업의 시행구역, ② 농지의 소유권 또는 임차권을 가진 자, 임차권을 설정받

을 자, 소유권을 이전받을 자 또는 농업경영을 수위탁할 자에 관한 사항, ③ 임차권이 설정되는 농지, 소유권이 이전되는 농지 또는 농업경영을 수위탁하는 농지에 관한 사항, ④ 설정하는 임차권의 내용, 농업경영 수위탁의 내용 등에 관한 사항, ⑤ 소유권의 이전시기, 이전의 대가 및 그 지불방법, ⑥ 임차권을 설정하는 경우에는 임차료 및 그 지불방법, ⑦ 농업경영을 수위탁하는 경우에는 보수 및 그 지불방법, ⑧ 소유권을 이전하는 농지에 다른 권리가 설정되어 있는 경우에는 그 권리에 관한 사항 등이다.

3.2.2. 농지이용증진사업시행계획의 수립(변경) 절차 및 고시

농지이용증진사업시행계획의 수립은 시장·군수·자치구청장이 계획을 수립하느냐, 아니면 시장·군수·자치구청장 이외의 다른 사업시행자가 계획을 수립하느냐에 따라 그 절차가 다르다. 시장·군수·자치구청장 이외의 사업시행자란 농어촌진흥공사, 농업협동조합, 축산업협동조합, 엽연초생산협동조합, 인삼협동조합, 농지개량조합, 농업인 또는 농업법인의 수가 10명 이상인 농지의 공동이용 또는 집단이용을 목적으로 구성된 단체를 말한다.

먼저 시장·군수·자치구청장이 사업시행시에는, 농지이용증진사업시행계획을 수립하여 소유권이전촉진사업의 경우 소유권자의 3분의 2 이상, 임차권설정촉진사업의 경우에는 임차권을 설정하는 자 및 설정받을 자의 3분의 2 이상, 위탁경영촉진사업의 경우에는 수위탁자의 3분의 2 이상의 동의를 받아야 한다. 관계인들의 동의를 받은 후 시·군농어촌발전심의위원회의 심의를 거쳐 이를 확정하게 된다.

다음으로 시장·군수·자치구청장 이외의 자가 사업시행시에는 위와 같은 절차 이외에 계획확정단계 이전에 시장·군수·자치구청장의 승인을 받는 절차가 추가된다.

농지이용증진사업시행계획이 확정되면 시장·군수·자치구청장은 지체없이 이를 고시하고 관계인에게 열람하게 하여야 하며, 계획서와 관련도표 등을 읍·면·동에 송부하여야 한다. 수립한 계획을 변경할 때에도 같은 절차를 거쳐야 한다. 고시에 포함되어야 할 내용은 농지이용증진사업을 시행

그림 2-2 농지이용증진사업시행계획의 수립절차

시행계획안 수립 → 소유권자·임차권을 설정하는자 및 설정받을자·수위탁자의 2/3 이상 동의 → 시·군농어촌발전심의회의 심의 → (시장·군수·자치구청장 승인) → 농지이용증진사업시행계획 확정 → 농지이용증진사업시행계획 고시 → 관계기관에 송부

주: ( ) 안은 시장·군수·자치구청장 이외의 사업시행자가 계획을 수립하는 경우에 추가되는 절차임.

하는 목적, 농지이용증진사업시행계획의 내용, 기타 등이다. 이용증진사업계획이 시행되면 사업시행자는 관계인의 동의를 얻어 당해 농지에 관한 등기를 촉탁하여야 한다. 등기가 촉탁되면 농지이용증진사업시행계획 관련 확정문서·승인문서·동의서가 등기원인을 증명하는 서면으로 간주된다. 따라서 등기가 촉탁되면 부동산등기법의 일부(제3조)의 규정은 배제된다.

농지이용증진사업시행계획의 수립절차를 나타낸 것이 <그림 2-2>이다.

제 3 장

농지이용증진사업의 현황과 검토과제

1. 농지이용증진 관련사업의 변천

농지이용증진과 관련된 사업은 1988년 농지구입자금지원으로부터 시작하여 지금까지 많은 변천을 겪어 왔다. 즉 1988년부터 1990년까지의 농지구입자금지원단계, 1990년부터 1994년까지 농가경영규모적정화사업단계, 1994년부터 시작된 농가경영규모적정화사업과 쌀전업농육성사업의 결합단계, 1996년부터 농지이용증진사업단계로 구분할 수 있다. 따라서 농지이용증진 관련 사업의 단계별 변천과정은 <표 3-1>과 같다.

1.1. 농어촌종합대책과 농지구입자금 지원

농지구입자금지원사업은 1986년의 농어촌종합대책에 의해 비농민 소유농지의 자경화 유도 및 영농규모확대 등 농업구조개선을 목적으로 농협이 중심이 되어 1988년부터 연간 약 2,000억원 규모의 농지구입자금을 지원하면서 시작된 사업이다.

농지구입자금지원사업의 지원 목적은 극빈 농가를 지원하고, 부재지주의

표 3-1 농지이용증진 관련 사업의 변천과정

시행 연도	사업명	시행기관	주요목적	투자규모 (억원)
1988-90	<농지구입자금지원> ○ 지원조건 - 대상: 농지구입자금 희망 농가 - 규모: 호당3천만원까지 - 이율: 연리 5% → 3% - 상환: 2년거치 18년 균등분할	농업협동조합	○ 극빈농가 지원 ○ 부재지주 일소 및 소작제 근절 ○ 농가의 농지구입시 자금 지원	5,412*
1990-94	<농가경영규모적정화사업> ● 농지매매 ● 농지구입자금 지원 ● 농지장기임대차 ● 농지교환·분합 ○ 지원조건 - 대상: 전업농육성대상자 - 이율: 연리 5% → 3% - 상환: 20년 균등분할	농어촌진흥공사	○ 전업농의 영농규모 확대 ○ 분산농지의 집단화 ○ 경자유전 실현	14,928
1995 이후	<쌀전업농육성사업> ● 농지매매 ● 농지장기임대차 ● 농지교환·분합 ○ 지원조건 - 대상: 쌀전업농대상자로 선정된 자 - 기타조건은 상동	농어촌진흥공사	○ 전문화·규모화된 가족경영체 육성 ○ 경쟁력 제고 - 쌀전업가족경영체의 영농규모확대와 농기계를 연계지원	1995: 2,800
1996 「농지법」 시행 이후	<농지이용증진사업> ○ <쌀전업농육성사업>과 연관시킨 농지규모화사업은 1995년과 동일함. ○ 1996년부터 시행되고 있는 「농지법」에 의하여 농지이용증진사업으로도 추진할 수 있음.	농어촌진흥공사 이외에 지방자치단체 등 사업추진주체가 다양화됨.	○ 농업경영규모 확대, 농지 집단화, 공동작업의 확대 등을 통하여 농업경영개선 도모	1996: 3,365

* 1990-93은 농어촌진흥공사 사업 포함.

일소 및 소작제 근절을 도모하며, 농가의 농지구입시 자금을 지원하는데 있다.

농지구입자금지원사업은 경영규모확대를 위한 농지구입을 위하여 농지구입자금을 희망하는 농가에게 호당 최고 3천만원까지 농지구입자금을 지원하여 주는 사업이다. 이 자금의 상환조건은 연리 5%에 2년거치 18년간 균등분할상환하는 방법이다. 구입자금의 이자율은 처음에는 5%였으나 나중에 3%로 인하하였으며, 1994년부터는 농지매매사업에 통합하여 운용하고 있다.

농지구입자금지원사업은 1988-90년은 농업협동조합에서, 1990-93년은 농어촌진흥공사에서 추진하였으며, 1988년부터 1993년까지 총 5,412억원에 달하였다.

1.2. 농어촌발전종합대책과 농가경영규모적정화사업 지원

1989년의 농어촌발전종합대책의 일환으로 1990년 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」을 제정하여 농어촌진흥공사를 설립하면서 농어촌진흥공사에서 구조개선을 위한 농가경영규모적정화사업을 전담하게 되었으며, 농협에서 추진하던 농지구입자금지원사업도 농어촌진흥공사가 담당하게 되었다. 사업내용도 농지매매사업, 농지구입자금지원사업, 농지임대차사업 및 농지교환·분합사업 등으로 다양해졌다. 사업의 세부내용은 여러번 변경되어 1994년부터 농지구입자금지원사업은 농지매매사업에 흡수되어 없어졌다.

1.3. 농어촌발전대책 및 농정개혁추진과 쌀전업농 육성

1993년의 신농정추진계획, 1994년의 농어촌발전대책에 의해 쌀전업농업육성사업의 필요성이 제기되고 1995년부터는 논의 소유면적과 농업인의 연령을 고려한 쌀전업농에 대한 지원이 우선사업으로 추진되면서 농가경영규모적정화사업이 쌀전업농육성사업과 연계되었다.

1.4. 「농지법」 제정과 농지이용증진사업 추진

1994년에 제정된 「농지법」이 1996년부터 시행되면서 「농지법」에서 농지이용증진사업을 규정하여 시행함에 따라 기존의 농가경영규모적정화사업의 확대 개편이 불가피해졌다.

2. 농가경영규모적정화사업을 통한 농지이용증진사업의 현황

2.1. 추진실태와 현황

농지이용증진사업의 추진실적이 전무하고 오직 농어촌진흥공사에 의해 추진되고 있는 3개 시범지구 경험밖에 없다. 그것도 계획단계이며, 구체적인 추진단계는 아니다. 따라서 사업종류별 추진실태와 현황에 대해서는 기존 사업인 농가경영규모적정화사업의 실태와 문제점을 고찰함으로써 농지이용증진사업의 현황과 문제점을 간접적으로 살펴보고자 한다.

2.1.1. 농가경영규모적정화사업의 추진 실태

앞에서 이미 살펴보았듯이 농가경영규모적정화사업은 1990년부터 실시되고 있으며, 농지매매사업, 농지구입자금지원, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업으로 분류된다. 또한 농지관리기금을 재원으로 하여 오직 농어촌진흥공사만이 사업시행주체로 되어 있는 사업이다. 사업별 구체적인 추진방법은 <표 3-2>와 같다.

2.1.2. 농가경영규모적정화사업의 추진 실적

농가경영규모적정화사업은 처음부터 농가경영규모적정화사업이란 명칭으로 시작된 것이 아니었다. 처음에는 농지구입자금지원사업이란 이름으로

표 3-2 농가경영규모적정화사업 추진방법

사업별	사업내용	지원방법		시 행 주 체	재 원
		지원 금리	상환 기간		
농지매매사업	비농가, 전업농가, 은퇴농가, 법인소유 농지를 매입하여 영농규모 확대를 희망하는 쌀전업농등에게 매도	3.0%	20년	농어촌 진흥공사	농지관리기금
농지구입자금 지원사업	영농규모 확대 희망 농가에 농지구입자금장기저리 융자	3.0%	2년거치 8-18년	농어촌 진흥공사	농지관리기금
농지장기임대차사업	전업농가, 은퇴농가등으로부터 장기임차한 농지와 공사 소유농지를 쌀전업농육성대상자 또는 영농조합법인에게 장기임대	-	3-10년	농어촌 진흥공사	농지관리기금
농지교환·분합사업	농지의 교환·분합을 위한 기술과 자금 지원	3.0%	5-10년	농어촌 진흥공사	농지관리기금

주: 농지구입자금지원은 1994년부터 농지매매사업에 통합하여 운영함.

시작되었다. 앞에서 이미 지적하였듯이 이것은 1986년의 농어촌종합대책, 1987년의 농어가부채경감대책, 그리고 그뒤에는 비농민 소유농지의 자경화 유도 및 농업구조개선을 목적으로 지원된 것이다.

1988년부터 지원된 농지구입자금지원사업은 1988년 지원계획총액 2,000억원 가운데 저소득농가의 자립지원분 150억원도 포함되어 있었고, 지원대상농가에는 농지소유규모 0.5ha 미만 농가도 포함시켰기 때문에 농지를 소유하지 않은 농가에 지원된 경우도 있었다.

또 1989년에는 농지소유규모가 0.5~1.5ha 미만 농민으로 그 지원대상을 한정하고(특별한 경우 0.5ha 미만 소유 농민도 가능), 부재지주와 재촌지주 및 이농하는 자의 소유농지와 임차농지를 구입할 때 우선적으로 지원하였으며, 농가간의 거래에 대해서도 지원토록 하였다. 그러나 1990년에는 농가간의 거래를 제외시켰던 것이다. 농가당 지원한도액도 1988년에는 700만원

표 3-3 사업별 농가경영규모적정화사업 지원 인원

단위: 명

사업별 / 연도	농지매매사업	농지구입자금 지원사업	농지장기 임대차사업	농지교환·분합사업	계
1988	-	33,769	-	-	33,769
1989	-	22,993	-	-	22,993
1990	4,008	13,699	5	0	17,712
1991	10,700	4,552	13	168	15,433
1992	12,379	904	6441	71	13,418
1993	15,257	2,165	305	422	18,149
1994	8,573	0	929	1,007	10,509
1995	8,634	0	1,765	1,901	12,300
누 계	59,551	78,082	3,081	3,569	144,283

자료: 농어촌진흥공사, 「농지규모화사업통계」, 1996. 8

이었으나 1989년에는 1,000만원, 3년째인 1990년에는 1,100만원으로 확대되었다.

1990년 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」이 제정되어 농어촌진흥공사에서 농업구조개선을 위한 농가경영규모적정화사업을 전담하게 되었다. 사업종류도 농지매매사업, 농지구입자금지원사업, 농지임대차사업, 농지교환·분합사업 등으로 그 종류가 다양해졌다. 사업의 세부내용도 여러 번 변경되어 1994년부터 농지구입자금지원사업은 폐지되었고, 1995년부터는 소유농지면적과 농업인의 연령을 고려하여 쌀전업농에 대한 농지매매사업 등에 대한 지원이 중점시책으로 추진되고 있다.

1988년부터 실시된 농협의 농지구입자금지원사업을 포함하여 1995년까지 농가경영규모적정화사업에 의한 자금지원액은 모두 2조 2천여억원이었고, 지원농가수(지원 농민수)는 14만 4천여 농가, 그리고 자금을 지원하여 소유권 혹은 이용권이 이동된 농지면적은 6만 6천여ha이다<표 3-3 ~ 표 3-5 참조>.

그리고 사업종류별로 보면 소유권이전사업에 해당하는 농지매매사업, 농지구입자금지원사업이 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 사업성과에

표 3-4 사업별 농가경영규모적정화사업 지원면적

단위: ha

사업별 / 연도	농지매매사업	농지구입자금 지원사업	농지장기 임대차사업	농지교환·분합사업	계
1988	-	13,135	-	-	13,135
1989	-	9,959	-	-	9,959
1990	1,688	5,286	3	0	7,258
1991	5,616	1,678	8	50	7,352
1992	6,687	366	36	18	7,107
1993	7,591	893	180	120	8,784
1994	4,354	0	792	248	5,394
1995	5,079	0	1,795	189	7,063
누 계	31,296	31,317	2,814	625	66,052

자료: 농어촌진흥공사, 「농지규모화사업통계」, 1996. 8.

표 3-5 사업별 농가경영규모적정화사업 지원액

단위: 백만원

사업별 / 연도	농지매매사업	농지구입자금 지원사업	농지장기 임대차사업	농지교환·분합사업	계
1988	-	199,428	-	-	199,428
1989	-	199,848	-	-	199,848
1990	93,408	141,982	48	0	235,438
1991	263,293	59,554	160	337	323,344
1992	315,615	15,000	807	156	331,578
1993	367,901	42,233	4,029	958	415,121
1994	215,233	0	19,997	2,927	238,157
1995	235,000	0	39,999	5,000	280,001
누 계	1,490,450	685,045	65,040	9,378	2,222,913

자료: 농어촌진흥공사, 「농지규모화사업통계」, 1996. 8.

대하여 논란이 있을 수도 있지만[9] 장기적 효과에 대한 예측은 매우 어려운 일이다.

2.2. 농가경영규모적정화사업 및 농지이용증진시범사업 추진과정상의 문제점

농가경영규모적정화사업의 추진과정의 문제점에 대해서는 김정부 외(1995)에서 이미 자세히 다루었기 때문에 본고에서는 그 중에서 농가경영규모적정화사업의 문제점을 간략히 소개하고, 추가적으로 농어촌진흥공사의 농지이용증진시범사업의 추진과정에서 밝혀진 문제점만 언급한다.

2.2.1. 농지매매사업 위주의 사업추진과 농지장기임대차사업 및 농지교환·분합사업의 부진

농지집단화 효과가 큰 농지교환·분합사업, 사업비의 부담이 상대적으로 적고 규모화효과가 큰 농지장기임대차사업의 추진실적이 농지매매사업에 비해 저조하기 때문에 사업비의 비효율적 운용이라는 비판을 받고 있다. 1988년 이후 1995년까지 사업실적을 사업비기준으로 보면, 농지장기임대차사업은 2.9%, 농지교환·분합사업은 0.4%에 불과하고, 사업면적을 기준으로 할 경우 농지장기임대차사업은 4.3%, 농지교환·분합사업은 0.9%에 불과하다.

---

[9] 지원농가(인원) 통계치는 중복되는 경우도 있기 때문에 집계방법에 따라 혼동이 생길 수 있다. 그런데 소위 "평가(evaluation)"에 대한 기초개념을 모르거나 평가종류나 평가기준을 구별(예컨대 criteria, standards, secondary criteria 등)하지 못하면 넌센스에 불과한 평가 아닌 평가를 하는 경우가 있다. 예를 들어, 우리나라의 전체 농지면적만 생각하여 농가경영규모적정화사업에 의한 6만 6천여ha가 적은 것으로 알고, 그 효과를 무시해도 좋은 것으로 착각하는 경우도 있다. 그러나 우리 나라 농지의 연간 소유권이전 면적은 전체 농지의 1.5~2.5% 수준이며, 이중 20% 내외가 농가경영규모적정화사업에 의해 이루어졌다는 점을 감안하면 비교적 큰 성과가 있었다고 볼 수 있는 것이다. 더욱이 이 사업으로 인하여 발생하는 인과적 효과는 물론 비인과적 효과의 측면은 더욱 크다는 점을 간과해서는 안된다.

2.2.2. 쌀전업농 위주의 사업 추진 문제

농가경영규모적정화사업과 농지이용증진사업은 벼농사 위주의 평야지역만이 아니라 모든 토지이용형농업에서 필요한 사업이다. 최근 쌀자급문제가 중요한 농정과제로 등장하고 있지만, 한국농업을 벼농사만으로 이끌어갈 수는 없는 것이다. 현재 농지이용증진사업의 시범지역마저 벼농사 위주로 지구선정이 이루어졌다는 것은 많은 문제소지를 안고 있다. 제한된 예산으로 모든 자금수요를 충족시킬 수는 없지만, 쌀자급만을 위한 농가경영규모적정화사업과 농지이용증진사업의 추진은 더 큰 문제를 낳을 위험이 있다. 농가경영규모적정화사업을 쌀전업농육성사업과 연계하여 추진함으로써 사업이 대규모 쌀생산지역으로 편중되어 지역특성을 살리지 못하고 있다. 농업이 지역특성을 고려하지 않게 된다면 궁극적으로 대외경쟁력을 잃게 될 것이며, 농촌의 피폐화가 예견된다.

2.2.3. 농어촌진흥공사의 농지저장 기능의 미흡

농가경영규모적정화사업이 구조개선과 밀접한 관련을 맺는 것은 농어촌진흥공사의 농지매도과정이다. 농지의 매도과정에서 육성하고자 하는 농가에게 농지이용을 집중시킴으로써 농지이용증진을 도모할 수 있다. 그러나 지원대상자 선정과정에서 영농규모확대효과가 큰 우수한 농가들을 중심으로 지원하도록 하는 등의 작업을 통해 농업구조개선을 도모하는 측면도 있지만, 현실적으로 농지매입을 원하는 농민이 농지매도희망자를 스스로 물색하여 농어촌진흥공사에 자금지원을 요청하고 있다.

2.2.4. 쌀전업농의 기준 문제

전업농가라 하지만, 수도작 1ha 정도의 농지규모로서는 생활이 곤란하여 겸업하는 경우가 많아 전업농이라고 하기 곤란한 문제가 발생하고 있다. 감사원 감사시 가족노동력에 의해 영농을 영위하고 경영주가 겸업한 경우가 문제로 되고 있다. 겸업에 대한 인식의 전환이 있어야 한다. 개인택시업

자 등은 가족노동력을 활용하여 1ha 정도의 벼농사가 가능하는 등 최근 벼농사 겸업이 늘며, 소득증대를 위한 불가피한 현상이라 할 수 있다.

2.2.5. 농지이용증진사업 대상지 공급 부족 문제

농지이용증진사업을 추진하는 각종 제도가 농지를 구입하거나 임차하는 농업인 위주로 되어 있고, 농지 매도인이나 임대인은 별다른 지원책이 없다. 이는 농지이용증진사업 대상지 공급 부족문제를 일으키는 원인의 하나이다. 지금까지는 수요자가 공급자를 발굴하여 추진하였는데, 사업의 원활하고 계획적인 추진을 위해서는 사업대상지의 예측이 가능하여야 한다.

2.2.6. 농조, 농협 등 농지이용증진사업주체들의 관심 부족

농조, 농협 등은 농지이용증진사업에 관심은 있으나 구체적인 계획이 없다. 이들 조직의 설립목적은 농진공의 설립목적과 다르다. 농진공만 해도 시·군 단위에서 최근 사업물량이 부족한 실정이기 때문에 지역단위에서 동일사업으로 사업주체가 난립되는 것은 곤란하다.

2.2.7. 시·군 담당자의 전문성 부족과 제고방안 미흡

시·군의 농지업무담당자들의 농지이용계획의 수립, 농지이용증진사업의 승인 등 농지업무와 관련된 전문성 부족문제가 심각하다. 게다가 농지전용 관련 민원업무로 불상사가 생겨 승진이 곤란한 경우가 발생하는 등 농지업무담당자는 승진이 잘 안되어 우수한 인력 확보가 어렵다.

3. 검토과제

3.1. 농지이용증진사업의 개념과 제도적 문제

제2장에서 살펴보았듯이 「농지이용증진사업」은 「농지법」상의 용어로서

"농지이용계획에 따라 「농지법」에 규정한 사업자가 농지의 이용을 증진하기 위하여 시행하는 사업"을 말하는데, 구체적으로 ① 농지의 매매·교환·분합 등에 의한 소유권이전을 촉진하는 사업(소유권이전촉진사업), ② 농지의 장기임대차·장기사용대차에 의한 임차권(사용대차권 포함)설정을 촉진하는 사업(임차권설정촉진사업), ③ 농지 소유자의 농업경영위탁을 능력 있는 농업인(농업법인)에게 수탁하는 사업(위탁경영촉진사업), ④ 농업인(농업법인)의 농지공동이용(집단이용)을 통한 농업경영개선을 지원하는 사업(농업경영체육성사업)을 의미한다.

이와 같은 농지이용증진사업의 개념설정은 농지이용증진사업을 '우수경영체로의 농지이용의 집중과 농지의 집단화를 통하여 농지이용의 효율화를 도모하는 사업'으로 제한하는 문제를 낳는다. 현실적으로 농지이용증진의 효율화를 위해서는 ① 농지의 소유권, 이용권(임차권, 위탁경영 등) 등 제도적 개념이외에 ② 농지의 개량, 형질변경(농지기반조성 등) 등 물리적 개념까지 도입하여 광의로 해석해야 하는 문제가 발생한다. 물론 농법의 전환, 농지의 개량 등을 고려하지 않는 상황하에서는 우수경영체에게 농지이용을 집중시키는 일이 국가적 차원에서 농지이용의 효율화를 달성하는 중요한 수단이 된다.

우선 농지교환·분합사업을 통하여 농지를 집중시킴으로써 농기계이용의 효율화와 노동이용의 능률화를 도모할 수 있다. 농지를 효율적으로 이용할 수 없는 농가들의 농지를 보다 효율적으로 이용할 수 있는 농가들에게 매매·임대 또는 위탁경영을 함으로써 농지이용이 증진될 수 있는 것이다. 또한 농지의 공동이용 또는 집단이용을 통하여 농업경영개선을 지원하는 농업경영체육성사업은 소유권이전촉진사업, 임차권설정촉진사업 등을 통해 달성되는 사업이지만, 결국은 농지를 효율적으로 이용할 수 있는 농지이용자를 육성한다는 측면에서 농지이용을 간접적으로 증진시킨다고 할 수 있다. 이런 측면에서 농지법에 명시되어 있는 소유권이전촉진사업, 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업은 농지이용의 효율화를 위한 중요한 사업이 된다.

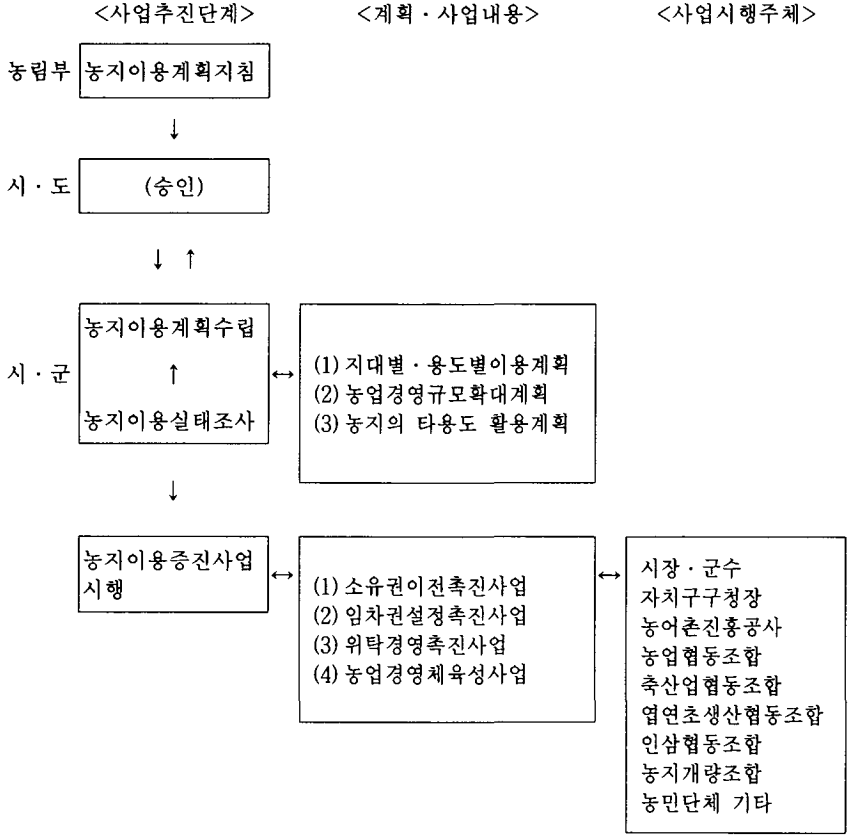
한편 「농지법」의 농지이용증진사업 중 가장 중요한 농지의 매매·교환·분합 등에 의한 소유권이전을 촉진하는 사업(소유권이전촉진사업), 농지의 장기임대차·장기사용대차에 의한 임차권(사용대차권 포함)설정을 촉진하는 사업(임차권설정촉진사업)은 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 근거한 농가경영규모적정화사업과 비슷하다. 그리고 「농지법」의 농지이용증진사업의 하나인 '농업인(농업법인)의 농지공동이용(집단이용)을 통한 농업경영개선을 지원하는 사업(농업경영체육성사업)'은 「농어촌발전특별조치법」에서 제시되어 있는 '전업농업인 등의 육성'(법제3조), '영농조합법인의 육성'(법제6조), '농업회사법인의 육성'(법제7조)의 내용과 유사하다. 현재 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 근거한 농가경영규모화적정화사업(농지규모화사업)의 차원에서 쌀전업농육성사업을 집행하고 있는 농어촌진흥공사의 경우 농지이용증진사업을 농지규모화사업의 확대개편 또는 발전된 형태로 인식하고 있을 정도이다. 즉 동일목적의 유사사업이 중복 규정되어 있어 관련법들간의 관계정립이 요구된다. 보다 구체적으로 논란이 되는 문제는 「농지법」의 농지이용증진사업이 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 근거한 기존의 농가경영규모화적정화사업(농지규모화사업)을 포함하는 개념이냐 아니냐의 문제로 나타난다.

3.2. 추진체계의 문제

「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 근거한 기존의 농가경영규모적정화사업은 국가 차원의 농업구조정책으로 추진되었기 때문에 정부사업대행기관인 농어촌진흥공사가 사업을 전담하였다.

「농지법」에 근거한 농지이용증진사업에는 농어촌진흥공사만이 아니라 생산자단체, 시·군자치단체 등 다양한 사업주체들의 참여를 가능하게 하고 있을 뿐만 아니라 사업승인기관이 농림부가 아니라 시·군이다. 그 결과 생산단지화가 추진된 지구의 경우 생산자단체들이 작물의 특성을 고려한 농지이용증진사업의 추진을 도모함으로써 농지이용의 효율과 영농의 전문화를 도모할 수 있게 되었다. 경지정리사업이 추진되고 있는 지구의 경우 경

그림 3-1 농지이용증진사업의 추진체계



지정리사업의 추진주체인 농지개량조합이 다른 사업주체보다 훨씬 유리한 조건에서 농지이용증진사업을 추진할 수 있다. 이러한 사업추진주체의 확대에 따라 사업추진체계상의 문제가 발생하고 있다.

농지이용증진사업의 정책담당자는 지방자치단체가 되기 때문에 농림부, 농어촌진흥공사의 역할이 달라져야 하는 문제가 발생한다. 농어촌진흥공사가 현재의 본부중심체계에서 지방조직 중심체계로 전환되고 지방자치단체의 감독을 받아야 하는 문제가 발생한다.

3.3. 농지이용계획수립과 농지이용증진사업간의 관계

농지이용계획과 농지이용증진사업 사이의 관계는 농지법 및 농지법시행규칙에 다음과 같이 명료하게 제시하고 있다. 즉 농지이용계획은 농지이용증진사업시행계획의 기본이 되는 것이다.

> 농지법 제14조(농지이용증진사업의 시행) 시장·군수·자치구청장, 농어촌진흥공사, 기타 대통령이 정하는 자(이하 "사업시행자"라 한다)는 농지이용계획에 의하여 농지의 이용을 증진하기 위한 다음 각호의 1에 해당하는 사업(이하 "농지이용증진사업"이라 한다)을 시행할 수 있다.
>
> 농지법시행규칙 제14조 (농지이용증진사업시행계획의 수립) ① 법 제14조의 규정에 의한 농지이용증진사업의 사업시행자는 법 제13조의 규정에 의한 농지이용계획이 수립된 지역에서 농지이용증진사업을 시행하고자 할 때에는 법 제16조 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 당해 농지이용계획을 기본으로하여 농지이용증진사업시행계획을 수립하여야 한다.

농지법 제13조 제2항에 제시된 농지이용계획의 내용은 ① 농업진흥지역 및 진흥지역밖의 농지에 대하여 농지의 지형, 수리, 영농조건에 따라 용도를 구분함으로써, 농지의 지대별·용도별 이용계획을 수립하고, ② 농지의 효율적인 이용과 농업경영의 개선을 위한 경영규모확대계획, ③ 농지의 농업외 타용도로 활용하는 계획 등인데, 농지법시행규칙 제12조에는 농지이용계획에 포함되어야 할 세부사항을 다음과 같이 명시하고 있다.

> 농지법 시행규칙 제12조(농지이용계획의 수립) ①법 제13조 제2항의 규정에 의한 농지이용계획에 포함되어야 할 세부사항은 다음 각호와 같다
>
> 1. 농지이용계획의 목표와 기본방향에 관한 사항
> 2. 농지의 지대구분 및 용도구분에 관한 사항
> 3. 농업생산기반의 정비방향 및 계획에 관한 사항

4. 농업경영규모확대 목표 및 계획에 관한 사항
5. 농지의 농업환경보전에 관한 사항
6. 농지의 농업외 용도로의 이용에 관한 사항
7. 농지이용계획의 집행 및 관리에 관한 사항
8. 기타 농림부장관이 정하는 사항

농지이용증진사업은 농지법 제13조 제2항에 제시된 농지이용계획의 내용 중 '농지의 효율적인 이용과 농업경영의 개선을 위한 경영규모확대계획'과 밀접한 관련이 있으며, 농지법시행규칙 제12조 제1항의 '농업생산기반의 정비방향 및 계획에 관한 사항', '농업경영규모확대 목표 및 계획에 관한 사항'과 밀접한 관련이 있다.

농지의 효율적인 이용과 농업경영의 개선을 위한 경영규모확대계획은 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합 등을 위한 계획이다. 전업농, 소농복합경영, 법인경영체 등의 적정경영규모의 설정은 국민경제의 수준, 농업발전수준, 지역 여건 등을 고려하여 지역별로 결정할 내용이지만, 이를 위한 수단이 농지이용증진사업이며, 농지이용증진사업은 앞에서 이미 지적했듯이 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 의한 기존의 농가경영규모적정화사업인 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업을 의미한다.

한편 농지이용계획에 따라 농지이용증진사업의 추진이 이루어져야 하나, 농지이용증진사업의 지구범위와 농지이용계획의 수립대상범위간에는 큰 차이가 있기 때문에 둘간의 관계가 애매모호해지는 문제가 발생한다. 현장업무담당자들은 농지이용계획의 수립과 무관하게 농지이용증진사업지구가 지정되어 사업추진이 가능한 것으로 인식하고 있다. 농지이용계획은 시·군 단위로 수립되지만, 농지이용증진사업지구는 2~3개의 자연부락단위로 가능하다.

3.4. 재원문제

농지법 제18조(농지이용증진사업에 대한 지원)에서는 "국가 또는 지방자치단체는 농지이용증진사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 지도와 알선을 하며 예산의 범위안에서 소요되는 자금의 일부를 지원할 수 있다"라고 규정되어 있다. 기존의 농가경영규모적정화사업의 경우 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 의하여 농어촌진흥공사만이 사업을 하게 되고 농지관리기금을 이용하고 있는데, 「농지법」의 농지이용증진사업에는 농어촌진흥공사만이 아니라 생산자단체, 시·군자치단체 등 다양한 사업주체들의 참여가 가능하다. 사업주체의 확대에 따라 농지관리기금의 운영, 사업내용의 범위, 예산지원의 방식 등에 대한 많은 논란이 발생하고 있다.

농지이용증진사업과 관련하여 사용될 수 있는 재원은 우선 농어촌발전특별회계, 농어촌특별세회계, 그리고 농지관리기금을 들 수 있으며, 나아가 지방비와 생산자단체 또는 농민의 자부담을 추가할 수 있다. 그러나 현실적으로 농지관리기금 이외에 추가재원을 조성하기는 힘들다. 일부 논자들은 농지관리기금은 국가사업의 차원에서 추진하는 농지규모화사업에 사용하도록 하고, 농지이용증진사업 관련된 추가재원을 조성해야 한다는 주장을 하고 있으나 현실적으로 어려움이 많은 것으로 인식되고 있다.[10]

사업의 중요성으로 추가재원이 확보되지 않는다면, 결국은 농지관리기금의 활용문제가 생기며, 나아가 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」의 개정문제가 생긴다. 현행법체계하에서는 농지이용증진사업과 농가경영규모적정화사업이 병존하게 되고, 농지관리기금은 농가경영규모적정화사업과 농지조성 등에 사용되며, 결국 농어촌진흥공사가 농지관리기금을 주로 사용할 수 있게 되어 있다. 농지관리기금은 농어촌진흥공사만이 사용할 수 있는 것은 아니다. 농지관리기금의 관리주체는 농림부장관이며, 농어촌진흥공사

[10] 일부 농어촌진흥공사 담당자들은 농지관리기금은 농지규모화사업을 위한 재원으로 농어촌진흥공사가 독점적으로 사용해야 하며, 농지이용증진사업은 지방정부 차원의 자발적 사업이므로 추가재원을 확보하여야 한다고 주장한다.

는 관리대행하고 있을 뿐이다.[11] 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 명시된 기금의 용도는 다음과 같다.

제31조 (기금의 용도)① 기금은 다음 각호의 1에 해당하는 용도로 운용한다.

1. 제13조의 규정에 의한 농지의 매매사업과 농지구입자금의 융자
2. 제15조의 규정에 의한 농지임대차사업에필요한 자금의 융자 및 장려금의 지급
3. 제20조의 규정에 의한 농지의 교환·분합사업과 농촌근대화촉진법에 의한 농지개량사업시행자가 시행·알선하는 농지의 교환·분합 및 집단환지사업의 청산금의 융자 및 필요한 경비의 지출
4. 제21조의 규정에 의한 농지재개발사업에 필요한 자금의 융자 및 투자
5. 농어촌정비법의 규정에 의한 한계농지 등의 정비사업의 보조·투자 및 융자
6. 농지조성사업에 필요한 자금의 투자 및 융자
7. 농지법 제40조의 규정에 의한 농지조성비의 환급 및 동법 제54조의 규정에 의한 보상금의 지급
8. 기금운용관리에 필요한 경비의 지출
9. 기타 기금설치목적의 달성을 위하여 대통령영이 정하는 사업에 필요한 자금의 지출

---

[11] 농지관리기금의 운용·관리에 관해서는 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」 제32조에 다음과 같이 명시되어 있다.

제32조(기금의 운용·관리) ① 기금은 농림수산부장관이 운용·관리한다.

② 농림수산부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 기금의 운용·관리에 관한 업무의 일부를 공사에 위탁할 수 있다. 다만, 기금을 농민에 대한 대출자금으로 운용하고자 할 때에는 농업협동조합법에 의하여 설립된 농업협동조합과 그 중앙회, 수산업협동조합법에 의하여 설립된 수산업협동조합과 그 중앙회, 축산업협동조합법에 의하여 설립된 축산업협동조합과 그 중앙회등 금융기관을 통하여 융자한다.

③ 제28조제4호의 규정에 의하여 조달되는 자금은 따로 계정을 설치하여 計理하여야 한다.

④ 기금은 기업회계의 원칙에 의하여 계리하여야 한다.

② 제1항 각호의 사업을 수행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 기금에서 보조금을 교부할 수 있으며, 사업실시 결과 발생된 결손금은 이를 기금의 부담으로 손비처리할 수 있다.

③ 기금의 여유자금은 다음 각호의 방법으로 운용할 수 있다.

1. 재정투융자특별회계 기타 다른 기금에의 예탁
2. 국·공채의 매입
3. 금융기관에의 예탁

「농어촌진흥공사및농지관리기금법」 제31조에 의하면, 농지관리기금은 농가경영규모적정화사업에만 사용되는 것이 아니라 간척, 유휴한계지개발 등 농지의 조성 및 효율적 이용과 관련된 다양한 사업에 사용되고 있다. 따라서 농가경영규모적정화사업이 농지이용증진사업에 편입된다고 하더라도 현재 농가경영규모적정화사업에 사용되고 있는 농지관리기금을 농지이용증진사업의 재원으로 그대로 사용할 수는 없다. 그리고 농가경영규모적정화사업은 농어촌진흥공사만이 사업주체로 되어 있는데, 농지이용증진사업의 사업주체는 농어촌진흥공사만이 아니라 시·군, 농지개량조합, 농업협동조합 등 다양해졌기 때문에 농지관리기금의 관리대행기관이 농어촌진흥공사로 되어 있는 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」의 개정문제가 제기된다.

한편 농지이용증진사업이 다양한 사업주체들에 의해 계획이 수립되어 사업승인을 신청할 경우 이들 사업들에 대한 자금지원을 국고와 지방비, 일반회계와 농지관리기금 등 어떤 형식으로 할 것인가 하는 문제가 남는다.

3.5. 「농지법」 등 관련법의 개정문제

농지이용계획의 대상범위, 농지이용증진사업의 범위 등을 확대할 경우 현행법의 개정까지 포함하는 문제가 발생한다.

또한 농지이용증진사업의 재원과 관련하여 농어촌구조개선특별회계, 농특회계에서의 지원여부 결정과 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」의 개정이 필요하다.

3.6. 준비부족의 문제

농지이용증진사업의 추진 주체는 지방자치단체, 농어촌진흥공사, 농협, 축협, 농조, 농민단체 등 매우 다양화 되어 있지만, 사업시행 주체 가운데 현재 주된 시행자의 하나인 농어촌진흥공사 이외에는 농지이용증진사업에 대한 계획을 가지고 있지 않다.

문제는 농어촌진흥공사 이외의 기관은 농지이용증진사업과 관련된 업무 경험이 없기 때문에 구체적인 사업 추진계획을 갖고 있지 못하다는 점이다.

4. 사례지역의 실태분석을 통한 농지이용증진사업의 문제점과 정책과제

4.1. 조사지역 개황

1996년 1월 1일부터 농지법에 의거한 농지이용증진사업이 본격적으로 추진될 수 있게 되었지만, 농지이용증진사업의 구체적인 추진방안이 마련되지 않아 지방자치단체, 농어촌진흥공사, 농협, 축협, 농조, 농민단체 등 어느 사업주체도 사업의 추진을 서두르지 않고 있다. 농지이용증진사업과 유사한 농가경영규모적정화사업의 추진주체이자 새로운 농지이용증진사업의 사업주체로 인정된 농어촌진흥공사는 농지이용증진사업의 구체적인 추진방안을 연구검토하기 위하여 강원도 철원군, 충청남도 당진군, 전라북도 군산시 등 3개 농지이용증진사업시범지구를 지정하여 농지이용증진사업의 효율적 추진방안을 검토하고 있다.

4.1.1. 강원도 철원군 상사지구

위치는 강원도 철원군 갈말읍 상사리(1군 1읍 1리 3개 자연부락)에 소재

표 3-6 시범사업지구 개황

구분 / 도별	지구명	답면적	농가호수	호당경영규모
강원(철원)	상사지구	94.0ha	67호	1.1ha
충남(당진)	신석지구	306.2ha	174호	1.8ha
전북(군산)	금광지구	284.9ha	149호	1.9ha

자료: 농어촌진흥공사

한 곳으로 군청 소재지인 갈말읍으로부터 북쪽으로 약 10㎞ 떨어진 평야지대이다. 도로가 포장되어 있어 교통이 편리하며 한탄강과 접하고 있어 한해와 수해가 없는 지역이다. 지형 및 지세의 경우 해발 200M로 지대가 다소 높은편이며 동쪽으로는 800M내외의 산봉이 구릉과 연결되어 있고 서쪽으로는 한탄강과 철원평야를 접하고 있는 뜰로서 1994년 경지정리가 완료된 논농사를 하기에 적합한 지형이다. 토양은 벼농사에 적합한 황갈색 점토질이며 연평균 강우량은 1,100㎜이고 하절기엔 평균기온이 25℃인 벼농사에 적합한 기후를 보이고 있으며, 동절기에는 매우 낮아 이모작이 제약받는 지역이다.

본 사업지구가 위치한 상사리의 가구수는 122호이며 그 중 농가가 67호로 55%를 점하고 있으며 가구당 인구는 3.6인이고 농가호당인구는 3.8인으로 농가호당인구는 전국평균 보다 높은 편이다.

사업지구내 영농종사자는 87농가로서 그중 대부분(59호)이 상사리에 거주하고 있으며 나머지(28호)는 인근 내대1리 및 2리에 거주하고 있고 농가중 주로 벼농사에만 종사하는 전업농이 58호이며 겸업농이 17호 고령·은퇴농이 12호이다.

타지역에 비하여 남자가 많고 40세 미만 젊은층들이 많을 뿐만 아니라 농번기에는 인근 군부대의 대민지원을 받고 있기 때문에 노동력이 풍부하여 일부 영세농가들에 의하여 시설채소, 버섯이 재배되어 있고 지역특화사

업으로 사슴을 300여두 사육하고 있다.

사업지구내 농지 94ha 중 자경지가 65.6ha(70%)를 차지하고 있고 임차지가 23ha(25%), 위탁영농지가 5.4ha(5%)로 각각 이용되고 있다.

사업지구내 농가가 보유하고 있는 농기계는 주로 벼농사에 필요한 농기계가 주농을 이루고 있는데 경운정지용 농기계는 호당 0.60대, 이앙용 농기계는 호당 0.63대, 수확용농기계는 호당 0.11대, 병충해방제용 농기계는 호당 0.71대로 벼농사 주요작업 기계화율은 65%정도이다.

사업지구내 면적은 총 379필지, 108ha로 그중 답이 306필지, 94ha이고 도로, 구거등이 73필지, 14ha인데 답의 경우 100% 벼농사를 하는 순수 답작지대이다.

사업지구내 농지는 총123명 소유하고 있으며 그중 87명이 농가이고 36명이 비농가로 농가가 전체의 71%점하고 있다. 또한 비농가 중에는 부재지주가 12명이고 재촌지주가 16명이다.

사업지구내 농가 87호가 소유하고 있는 농지를 규모별로 보면 1ha미만이 54%로 가장 많고 1~2ha가 24%, 2~4ha가 11%, 농지를 소유하고 있지 않은 농가가 11%로 대부분 2ha 미만으로 그 규모가 적다.

사업지구내 농가 87호가 경영하고 있는 농지를 규모별로 보면 1ha 미만이 55%, 1~2ha가 24%, 2~5ha가 17%, 5ha이상이 4%으로 경영규모가 영세하다.

사업지구내 농지를 소유하고 있는 농가의 연령을 살펴보면 56세이상이 35%로 가장 많고 40~50세 미만이 23%, 50~55세 미만이 22%, 40세 미만이 20%이며 56세이상 고령농가의 농지소유가 규모별로 고루 분포되어 있어 농지이동이 용이함을 알 수 있다. 사업지구내 농지를 경영하는 농가의 연령을 살펴보면 50~55세 미만이 37%로 가장 많으며 40세 미만이 22%이고, 40~50세 미만이 24%, 50세 이상이 17%이며 경영규모가 큰 농가일수록 농가의 연령이 젊고 경영규모가 영세할수록 농가의 연령이 고령인 것이 특징이다.

4.1.2. 충청남도 당진군 신석지구

위치는 충청남도 당진군 합덕읍 신석리 일원인데, 충청남도 예산군 신암면 신택리, 예림리, 용궁리 일부와 연결되어 있다.

합덕읍이 위치한 당진군은 충남의 북서부지역에 위치하며 동쪽으로는 삽교천을 경계로 아산시와 경기도 평택시, 서쪽은 서산시, 남쪽은 예산군과 홍성군, 북쪽은 아산만을 경계로 경기도 화성군과 접하고 있으며, 군청 소재지인 당진읍은 서울에서 82㎞, 도청소재지인 대전에서 131.1㎞ 지점에 위치하고 있다.

단층작용의 함몰로 생긴 삽교천이 우강면, 합덕읍에 당진군 최대의 충적평야를 형성 그 한가운데 신석리가 자리잡고 있다. 이 지역은 야산으로 형성되어 있는 저산성 구릉지대이며 삽교천 양안에는 넓은 농경지가 발달되어 평야지대를 이루고 있는 토지자원이 풍부한 지역이다. 또한 삽교호가 인근에 있어 수자원(농·공업용수)이 풍부한 지역이기도 하다.

신석리 토양은 삽교천변의 하상충적층 평야지대이며 지대가 해발 5.0m로 낮아 지하배수가 충분히 이루어지지 못하여 밭농사는 어렵고 벼농사에 적합한 조건을 가지고 있으며 이로 인하여 이모작이 이루어지지 못하고 또한 특수작물재배가 없는 실정이다. 연간강우량은 1,265mm로 우리나라 평균치와 비슷하고 연평균기온은 13.1℃로 나타나고 있다.

신석리의 인구는 1995년말 현재 490명이며, 남자가 249명(50.8%) 여자가 241명(49.2%)이다. 과거 10년간(1986-95) 신석리 지역의 인구변화를 살펴보면 연평균 3.09%의 감소율의 보이고 있으며 이는 전국연평균 증가율 1.05%에 비하면 현저하게 감소한 것이며, 당진군은 연평균 감소율 1.75%보다도 큰 감소율을 나타내고 있다. 연령별 인구는 유년층인 0~14세가 9.8%, 경제활동인구인 15~64세가 81.3%, 노령층인 65세 이상이 8.9%의 비율로 나타나고 있으며, 노령화 지수(92%) 증가와 유년인구비율의 감소로 볼 때 농촌인구구조의 공동화 현상이 뚜렷이 나타나고 있다.

신석리는 총면적 중 답이 80%로 농경지의 대부분을 차지하며 대지, 도로,

수로등 기타면적이 20%를 차지하고 전은 별도로 형성된 곳이 없고 가옥에 인접된 텃밭 등으로 0.3%에 불과하여 과채류의 조달이 어려운 상태이다. 사업지구의 농지현황은 자경농지가 신석리 2,139,743㎡(624필지), 예산군 지역에 109,368㎡(45필지)로 총 2,249,111㎡(669필지)이며, 임차농지가 신석리에 800,662㎡(246필지) 예산지역에 13,027㎡(5필지)로 총 813,689㎡(251필)이다. 따라서 사업지구의 총 답면적은 3,062,800㎡(920필지)이다.

이 지역의 농경지 경작 상태는 벼농사 위주의 농업으로 이모작이나 특수작물재배가 없어 농지이용률이 매우 낮은편에 속하며 자경농지가 27%로 적어 자급자족의 농업형태를 유지하고 있으며 개인별 농지규모가 적고 영농회사가 기능을 발휘하지 못하여 기계화를 위한 위탁농업이 이루어지지 않고 있는 상태이다.

신석리 총 272가구중 농가가 63%를 차지하고 있고, 농가 중 농지가 없이 임대농을 하는 가구가 18가구로 전체농가구의 10%를 차지하고 있다. 또한 부재지주 재촌지주가 많아 농지의 효율적인 이용을 위하여는 농지이용증진사업이 조속히 이루어져야 할 지역으로 나타나고 있다. 농지가 있는 농가 154농가 중 3ha이하의 중소규모농지를 가지고 있는 농가가 134농가로 전체의 87%를 차지하며 5ha이상 대규모농가는 2농가로 1%로 농지이용의 효율성을 높이고 영농비절감을 위한 기계화영농을 위하여는 농지규모화사업이 조속히 이루어져야 하겠으며 이를 위하여는 농지이용증진사업이 타당하다고 판단된다. 경영규모별로는 신석리 총농가 172농가 중 3ha미만인 중소규모농가가 139농가로 80%를 차지하며 5ha이상 대규모농가는 8농가로 전체의 5%를 차지하고 있다. 경영규모확대로 농지이용의 효율성을 높이기 위하여는 임대차에 의한 임차농 또는 위탁농이 활성화 되어야 하겠다.

농지소유자 154농가 중 쌀전업농으로 영농에 전념할 수 있는 55세 미만 농가가 93농가로 전체의 60%를 차지하며 55세 이상 농가가 61농가로 40% 차지하고 있다. 또한 본 농지이용증진사업이 완료되는 2001년에 55세 미만 농가는 67농가로 전체의 43%에 불과하며 여기에 인구감소율을 예상할 경우 쌀전업농으로 영농에 전념할 농가는 50여 가구 정도로 전체의 32%로

예상된다. 신석리 172농가를 경영규모별로 분류하면 쌀전업농으로 영농에 전념할 수 있는 55세 미만 농가는 110농가로 전체의 64%를 차지하며 55세 미만 농가 중 40~50세 미만 농가가 55농가로 50%를 차지하고 5ha이상의 대규모 영농을 하는 농가의 대부분이 젊은 연령층에 속하고 있으며 또한 55세이상 농가가 36%로 많은 비중을 차지하고 있어 경영이양에 의한 전문 경영체육성이 필요하다고 판단된다.

4.1.3. 전라북도 군산시 금광지구

위치는 전북 군산시 회현면 금광리 1249번지 일원(4개 자연부락)이며, 면적은 960필지 346ha(논 285ha)이다. 농가수는 현재 금광지구는 212가구로 이중 농가가 149, 비농가 63가구로 되어 있으며 본사업 계획에는 46농가로 축소예정이다.

본지구는 군산시에서 약 6㎞떨어진 만경강 하류에 위치하고 있는 평야지대로 1960년대 만경강 간사지를 매립하여 조성한 간척농지로 토질이 매우 비옥하고 용배수로가 잘 정비된 전형적인 농어촌지역이다.

농가수는 149농가(455명)로 회현면 1,086가구 대비 13%를 차지하고 있으며 연평균 5.5%의 농업인구가 감소하고 있다. 상기 감소율을 적용 향후 2001년에는 108가구, 2006년에는 67가구로 감소될 것으로 추정된다.

농가호당 평균 경지면적은 1.91ha로 매우 열악한 편이나 본사업 시행 완료 5년후 경지면적은 6.2ha로 향상되어 규모화사업 효과 및 농업소득에 크게 기여하리라 예상된다.

4.2. 시범사업지구 사업추진현황

농어촌진흥공사는 시범사업의 원활한 추진을 위한 통합추진반을 5월에 구성하여 시범지구를 선정하였다. 통합추진반은 농어촌진흥공사 본사, 지사 및 시범지구 해당 군지부 합동을 구성되었다.

통합추진반은 사업지원반과 전산지원반으로 업무를 나누어 활동하였다.

사업지원반은 그 동안 농가기본조사, 조사자료 입력, 조사자료 분석, GIS

작업, 시행계획안 수립, 보고서작성, 실무협의회 개최 등의 작업을 하였으며, 12월 중에 사업계획을 확정할 계획이다. 전산지원반은 주로 GIS작업과 연계되었다.

4.3. 시범사업지구 조사에서 밝혀진 문제점과 정책과제

본연구진들은 이들 시범사업지구의 경험을 조사하여 농지이용증진사업의 추진방안 연구에 도움을 얻고자 실태분석을 한 바 있다. 농어촌진흥공사의 시범사업지구에 대한 실태조사 및 그 과정에서의 문제점과 정책적 시사점은 현지 업무담당자들과의 여러 번의 면접조사와 합동실무협의회를 거쳐 추진되었다.

시범사업지구의 지정은 1995년부터 강조되고 있는 쌀전업농육성사업과 연계되어 3개 시범지구가 모두 쌀생산중심지로 지정된 한계가 있지만, 농지이용증진사업의 본격적 추진과정에서 예상되는 다양한 문제점과 정책과제를 도출하는 데 충분하였다. 또한 3개 지구가 쌀생산중심지역으로서 동질적이지만, 그 주변여건이 매우 다르기 때문에 농지이용증진사업의 시행방법, 영세농가의 전업대책 등의 측면에서 매우 다르다. 따라서 다양한 정책적 시사점을 얻을 수 있다.

4.3.1. 문제점

가. 영농규모축소대상농가에 대한 대책 부족

농지이용증진사업지구가 모두 쌀생산 중심지이기 때문에 농지이용증진사업의 주된 방향은 쌀전업농업을 중심으로 한 경영규모확대사업이다. 문제는 경지면적의 증대 없이 쌀전업농에 해당되는 1ha 이상의 논소유와 경영주연령이 55세 미만인 기존농가 중 일부 농가들을 경영규모 5~20ha 규모로 확대하기 위해서는 다수의 농가들이 경영규모를 축소해야 한다는 점이다. 경영규모의 축소 대상농가는 이농 및 은퇴예정농가, 영세농가, 고령농가, 타직업으로 전업할 농가, 전문경영체 육성이 어려운 농가, 공동작업

및 농지집단화가 어려운 농가 등 다양한 성격을 지니는데, 이들에게 전업 기회제공, 노후연금지급, 복합영농으로 유도 등 다양한 대안을 제시하여야 한다. 그러나 이러한 대책은 특정사업지구에 해당되는 문제가 아니라 한국 경제전반의 문제, 농업구조 전반의 문제, 지역경제의 문제 등의 차원에서 해결될 사항이기 때문에 근본적인 한계를 지니고 있다.

나. 시·군농지이용계획과 연계성 부족

농지법에서 명시하였듯이 농지이용증진사업은 농지이용계획에 의하여 추진되는 사업인데, 아직 시·군의 농지이용계획이 수립되어 있지 않았기 때문에 자연히 농지이용증진사업과 시·군의 농지이용계획 사이의 연계성이 없는 것은 당연하다. 그러나 문제는 시·군의 담당자나 농어촌진흥공사의 실무자들은 농지이용계획과 무관하게 농지이용증진사업의 추진이 가능하다고 인식하고 있다는 점이 문제이다. 물론 농지이용계획은 시·군 전체를 대상으로 하는 것이고, 농지이용증진사업은 소규모 자연부락단위로 추진될 수 있는 사업이라는 점에서 양자간의 연계성이 적을 수 있다. 그러나 농지이용계획이 단순히 농지의 지대별 용도별 구분에 머물지 않고 농업생산기반의 정비방향 및 계획에 관한 사항, 농업경영규모확대 목표 및 계획에 관한 사항, 농지의 농업환경보전에 관한 사항 등에 대한 종합적인 계획이라는 점을 전제로 하면, 농지이용증진사업은 반드시 농지이용계획에 따라서 추진하여야 한다.

다. 경영규모확대계획상의 문제

조사지역이 모두 쌀농사중심지역이면서 평야지역이기 때문에 농가의 농지소유면적이 대부분 1ha 이상이며 쌀전업농에 해당된다. 따라서 농지규모화사업 관련 지원대상자가 너무 많아 분산지원의 문제가 발생하고 있다.

또한 농지매매, 장기임대차사업과 관련하여 연접농지 구입희망자가 쌀전업농 지원대상자가 아닌 경우 농지집단화효과가 잘 나타나지 않는 문제가 생기고 있다.

그리고 평야지역의 경우 최근 농기계 공급의 확대에 따라 임차경쟁이 심하여 임차료가 평당 1,260원 수준(쌀값 인상 전에는 약 1,000원 수준이었음)까지 상승하여 영농규모확대의지가 강한 농가들이 농지장기임대차사업을 꺼리는 농가들이 많았다. 농지가격이 평당 20,000원일 경우 연간 평균상환금액이 평당 1,315원이기 때문에 농민들은 농지장기임대차사업보다 농지매매사업을 더 선호하는 경향이 나타나고 있다.

라. 농지개량조합, 농업협동조합 등의 준비·관심 부족

농지법에 의해 새로운 사업주체로 등장한 농지개량조합, 농업협동조합 등이 농지이용증진사업에 대한 이해도가 매우 낮으며, 구체적인 사업계획이 없다. 농지이용증진사업을 기존의 농가경영규모적정화사업(쌀전업농사업)의 연장으로 인식하고, 이들 조직의 설립목적은 농진공의 설립목적과 매우 다르다는 인식이다. 또한 농지이용증진사업을 기존의 농가경영규모적정화사업(쌀전업농사업)의 연장으로 이해하고 있는 한 현재의 사업비 규모가 농어촌진흥공사만 해도 시·군 단위에서 최근 부족한 실정이기 때문에 지역단위에서 동일사업으로 여러 사업주체가 난립되는 것은 곤란하다는 인식까지 갖고 있는 것으로 조사되었다. 즉 법, 제도적 차원에서는 사업주체가 다양화되어 있지만, 실무적 차원에서는 여건 성숙이 되지 않았음이 밝혀졌다.

마. 부재지주의 농지매도 또는 장기임대 의사 미약

부재지주들이 소유한 농지면적이 40%을 넘고 있는데, 대부분의 부재지주들은 당장의 생계곤란이 발생하지 않고 있어 농지매도 또는 장기임대 의사가 매우 약한 것으로 조사되었다. 농촌내의 영세소농들의 영농이양의사가 미약한 점과 더불어 경영규모확대계획 등 농지이용증진사업의 원활한 추진을 저해하는 중요한 요인으로 등장하고 있다. 특히 수도작이 집중되어 있는 서해안 간척지의 경우 부재지주 소유농지비율이 매우 높은데, 서해안 개발계획에 따라 지가상승을 노려 부재지주들의 농지매매의사가 매우 약하고 영세소농들의 농지매도의사도 약하여 농지이용증진사업의 원활한 추진

이 곤란하다.

바. 농지자원의 데이터베이스 구축 곤란

농지이용증진사업의 원활한 추진을 위하여 GIS 프로그램의 활용을 도입하고 있지만, 농지자원에 대한 충분한 자원조사가 곤란하여 그 효과를 최대화하기 곤란하다. 특히 열람이 자유로운 농지원부는 신뢰성이 낮고, 등기부등본은 신뢰성은 높지만 열람이 어려운 문제도 발생하며, 은퇴이후 대책이 미약한 상태에서 은퇴대상농가들의 영농계획이 제대로 파악되지 않는 등 자료의 불충분 문제가 심각하다.

사. 농지이용증진사업간의 갈등

농지이용증진사업의 주요 내용 중의 하나인 경영규모확대계획에 따라 쌀 전업농을 육성하기 위한 다양한 정책이 추진되고 있지만, 현실적으로 농지이용증진사업의 하나인 위탁경영육성사업으로 고령농민, 영세농민이 이·탈농을 하는 것이 아니라 자경을 지속하는 경향이 생겨 전업농 위주의 농지집단화 및 농가경영규모적정화사업이 곤란한 경우가 발생하고 있다. 즉 농지이용증진사업의 내용 중 현실적으로 사업간의 갈등이 존재하고 있어 정책실천상의 혼선이 생긴다.

4.3.2. 정책적 시사

가. 농촌지역 기반정비사업의 일환으로 농지이용증진사업의 추진

농민들의 의견조사결과 농민들은 농지이용증진사업이 단순히 농업의 생산기반개선사업의 차원이 아니라 농촌지역 기반정비사업의 일환으로 추진되어야 한다는 주장이 강하게 제기되었다. 다수의 농민들은 농지이용증진사업의 추진과 더불어 주거개량사업을 동시에 추진해 주기를 바라고 있다. 특히 삶의 질 개선 차원에서 주거개선사업에 대한 농민들의 요구가 많다.

나. 다양한 사업주체별 시범사업의 실시

법, 제도적 차원에서는 사업주체가 다양화되어 있지만, 실무적 차원에서는 여건 성숙이 되지 않았다. 이러한 점을 보완하기 위해서는 농어촌진흥공사만이 아니라 다른 사업주체들도 그들이 가장 잘 할 수 있는 사업 종류를 선정하여 자발적으로 할 수 있는 시범사업의 추진이 필요하며, 이를 위한 정부 차원의 지원이 필요하다.

다. 경영단위별 규모화 목표의 설정

전업농 경영단위 기준으로 집단화 목표를 설정하여 사업을 시행해야 효과적이라는 인식이 강하다. 사업지구내에서 분단된 농지의 집단화만이 아니라 농가단위로 농지의 집단화가 이루어져야 한다는 인식이 강하다.

라. 농지매도 및 농지장기임대대상농지의 공급정책 마련

부재지주 및 은퇴예정농가들의 농지매도 및 농지장기임대를 적극 유도할 수 있는 다양한 정책개발이 필요하다. 즉 수요자 중심의 농지정책을 공급자와 수요자를 동시에 고려하는 농지정책으로 전환할 필요가 있다. 규모화 촉진을 위한 직접지불제의 도입, 조기은퇴제도의 도입, 농지신탁제도의 도입 등 다양한 정책개발이 요구된다.

마. 농지자료의 전산화를 위한 관련기관의 협조

앞으로의 농지이용증진사업에 있어서는 GIS 프로그램의 활용을 통한 업무의 과학화·효율화가 절대적으로 필요하다. 이를 위해서는 농지관련정보를 정확히 수집하여야 하는데, 농지업무 관련기관들간의 원활한 정보공유를 위한 협조체제의 구축이 필요하다.

바. 시·군 업무담당자의 업무의 전문성 제고

농지이용증진사업의 실질적인 주관기관은 농림부가 아니라 시·군의 담당자이기 때문에 이들의 업무전문성의 제고는 무엇보다 시급하다.

제4장

외국의 농지이용증진사업 검토

1. 일본의 사례[12]

1.1. 일반적 개황

1991년 일본의 한 교수는 일본의 농업관계 전문지 「農業と經濟」에서 다룬 농촌활성화와 관련된 글에서 일본 농업을 자동계단(에스컬레이터)을 오르고 있는 사람으로 묘사한 일이 있다(今村奈良臣, 1991, pp.33-34). 즉, 내려가는 자동계단에서 땀을 뻘뻘 흘리며 숨을 가쁘게 몰아 쉬면서 올라가고 있는 것이 일본 농업의 어려운 상황이라고 생각한다는 내용이었다. 당시 국제화가 진전되어 자동계단의 하강속도가 빨라지고 있었기 때문에 자동계단에서 굴러떨어진다는 것은 일본 농업의 해체를 의미하고, 자동계단

---

[12] 일본의 사례조사에 물심양면으로 협조해 준 주일한국대사관의 尹迥奎 공사, 주한일본대사관의 佐藤速水 농무관, 일본 全國農地保有合理化協會의 近長武治 副會長 兼專務理事, 伊藤友治 部長, 庄島卓司 考査役, 農林水産省 構造改善局 農政課의 渡辺 章 農地業務室長, 眞田役場 및 眞田町振興公社의 若林康朗 町長, 澁澤俊道 農林係長, 山宮正久 主査, 長野縣農業公社의 塚田正巳 專務理事, 百瀨淳平 事務局長, 山寺 毅 農地部長, 堀內利紀 農地係長에게 감사드린다.

을 잘 올라갈 수 있는 방법 혹은 자동계단의 내려가는 속도를 조금이라도 느리게 해 보려는 것이 일본의 농촌과 농업의 활성화라는 것이었다.

그후 국제화는 급속도로 진전되었고, 일본 정부도 이에 대응하여 그간 여러 가지 농업·농촌정책을 시행하였다. 1993년의 농업경영기반강화촉진법의 제정과 1995년 이 법률의 개정 등도 결국 내려오는 자동계단을 오르려는 노력이었거나 혹은 자동계단의 내려오는 속도를 늦추려는 조치들 중의 하나로 볼 수 있는 것이다.

현재 일본 농업의 실상은 내려오는 자동계단에서 힘겹게 오르고 있는 사람의 모습을 벗어난 상태는 아닌 것 같으며, 힘겨운 상승 노력에도 불구하고 앞으로도 상황의 호전을 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 예컨대, 일본에서 필요로 하는 곡물의 수입의존도는 매우 높으며, 또 농업에 대한 매력은 매우 낮은 것으로 나타나고 있기 때문이다.

일본의 식료자급률은 우리나라의 식량자급률보다는 다소 높은 수준이지만[13] 1994년 일본이 수입한 농산물을 일본 국내에서 재배한다고 가정하는 경우 이에 소요되는 농경지면적은 일본의 농산물재배 延面積의 2배 이상에 달하는 약 1,200만ha가 필요한 것으로 시산된 바 있다(農林統計協會, 1996, p.39). 그리고 젊은층이 농업에 매력을 느끼지 못함으로 인해 농촌 총각의 결혼에 어려움이 많다는 점이 농업의 현위치를 잘 반영한다고 볼 수 있다.

이것이 바로 일본 농업의 일반적 현실이다. 여기서 살펴보려는 농지관련 정책도 이러한 현상을 타개하기 위한 노력의 하나에 해당된다. 그러면 우리나라의 농지이용증진사업에 해당한다고 볼 수 있는 일본의 관련정책에 대해 보기로 한다.

1.2. 농업경영기반강화촉진 기본방침 및 기본구상, 농용지이용집적계획

일본에 농(용)지이용계획이란 명칭의 계획은 존재하지 않는다. 다만, 농

---

[13] 1994년 일본의 곡물(식용+사료용) 자급률은 33%이고, 1995년 우리는 29.1% 수준이었다. 사료를 제외한 주식용 자급률은 일본이 74%이고, 우리는 55.7%이다.

업경영기반강화촉진법에 都道府縣知事는 농업경영기반강화촉진기본방침을 정하도록 의무사항으로 규정하고 있다. 또 市町村에서는 농업경영기반강화촉진기본구상(재량사항)과 농용지이용집적계획(강제사항)을 작성하도록 되어 있다.

1.2.1. 농업경영기반강화촉진기본방침

도도부현지사가 농업경영기반강화촉진기본방침을 만들기 위해서는 먼저 도도부현 구역을 단위로 하거나 혹은 자연적·경제적·사회적 제반조건을 고려하여 도도부현의 구역을 다시 나누어야 한다. 이렇게 나누어진 구역별로 ① 농업경영기반강화촉진의 기본방향, ② 효율적이고 안정적인 농업경영의 기본지표, ③ 효율적이고 안정적인 농업경영자에 대한 농용지이용집적목표, ④ 효율적이고 안정적인 농업경영을 육성하기 위해 필요한 사항(㉮ 농업경영기반강화촉진사업의 실시에 관한 기본사항, ㉯ 농지보유합리화사업을 실시하는 법인에 관련된 사항) 등을 작성한 것이 농업경영기반강화촉진기본방침이다.[14]

1.2.2. 농업경영기반강화촉진기본구상

시정촌에서 작성하는 농업경영기반강화촉진기본구상의 내용은, ① 농업경영기반강화촉진의 목표, ② 농업경영의 규모, 생산방식, 경영관리방법, 농업종사의 형태 등에 관한 영농유형별 효율적이고 안정적인 농업경영의 지표, ③ 효율적이고 안정적인 농업경영자에 대한 농용지이용집적목표, ④ 농업경영기반강화촉진사업에 관한 사항(㉮ 이용권설정등촉진사업, ㉯ 농지보유합리화사업실시의 촉진, ㉰ 농용지이용개선사업의 실시구역기준 및 실시기준, ㉱ 위탁농작업실시의 촉진, ㉲ 농업종사자의 양성 및 확보 촉진, ㉳ 기타) 등이다.[15]

---

[14] 구체적 내용은 농업경영기반강화촉진법 제5조. 참고적으로 일본 長野(나가노)縣의 농업경영기반강화촉진기본방침을 뒤에서 요약하여 소개한다.

[15] 농업경영기반강화촉진기본구상에 대해서는 농업경영기반강화촉진법 제6조 참조.

1.2.3. 농용지이용집적계획

한편 농용지이용집적계획의 내용에는, ① 이용권의 설정을 받는 자의 성명 또는 명칭 및 주소, ② 이용권의 설정 등을 받을 토지의 소재지, 지번, 지목 및 면적, ③ 이용권의 설정 등을 행할 자의 성명 또는 명칭 및 주소, ④ 이용권의 종류, 내용, 시작시기 또는 이전시기, 존속기간 또는 잔존기간(당해 이용권이 임차권일 경우에는 借賃 및 그 지불방법, 그 이용권이 농업경영위탁을 받아 취득됨으로써 사용 및 수익을 목적으로 하는 권리일 경우에는 농업경영위탁자에게 귀속되는 손익의 산정기준 및 결제방법), ⑤ 소유권이전 후 토지의 이용목적과 당해 소유권의 이전시기, 이전대가 및 그 지불방법 등이 포함된다.[16]

1.2.4. 한국의 관련계획 및 사업과 비교

제2장에서 살펴본 우리의 농지이용계획이나 농지이용증진사업시행계획의 내용과 위에서 간단히 본 일본의 농업경영기반강화촉진기본방침이나 농업경영기반강화촉진기본구상이 유사하다고는 볼 수는 없다. 일본의 기본방침과 기본구상의 일부 내용에다 또 다른 내용을 포함시킨 것이 우리의 농지이용계획에 해당된다고 할 수 있다. 이것은 뒤에서 보게 될 구체적인 기본방침과 기본구상의 내용을 보면 보다 분명히 알 수 있다.

한편 일본의 농용지이용집적계획은 우리의 농지이용증진사업시행계획과 유사한 점이 있다고 하겠다. 그렇다고 여기서 두 계획을 구체적으로 비교하지는 않는다. 우리의 농가경영규모적정화사업 혹은 농지이용증진사업은 현재 일본의 농지보유합리화사업 혹은 농업경영기반강화촉진사업과 일부 유사한 내용이기 때문에 이를 살펴보면 되기 때문이다.

뒤에서 일본 長野縣 眞田(사나다)町의 농업경영기반강화촉진기본구상의 중요부분을 요약하여 소개한다.

[16] 농용지이용집적계획의 내용은 농업경영기반강화촉진법 제18조 참조.

1.3. 농지보유합리화사업과 농업경영기반강화촉진사업

농지보유합리화란 일본의 농업기본법에서 농업구조정책의[17] 기본방향으로 제시한 바에 따라 농업의 경영규모확대와 농지의 집단화, 기타 방법을 통해 효율적인 농업경영을 할 수 있도록 하는 것을 말한다. 그리고 농지보유합리화사업이란 경영규모확대와 집단화 등을 국가정책으로 추진하는 사업을 의미한다.[18]

한편 농업경영기반강화촉진사업은 UR협상이 타결되면 농업이 위기에 처할 것이고, 이를 극복하기 위해서는 농지의 유동화를 촉진함으로써 경영규모를 확대하여 안정적이고 효율적 경영체를 육성해야 하고, 이들 경영체가 농업생산의 상당부분을 담당하도록 하는 농업구조를 확립하는 것이 시급하다는 절박감에 의해 도입된 사업이다.[19]

두 사업의 목적을 간략히 요약하면, 바람직한 농업경영체가 농업생산의 대종을 이루는 농업구조 확립에 있다. 여기서 바람직한 농업경영체란 주된 농업종사자가 타산업정도의 연간 노동시간으로 타산업의 유사한 종사자에 비해 손색 없는 수준의 生涯所得을 실현할 수 있는 효율적이고 안정적인 경영체를 말한다.

농지보유합리화사업과 농업경영기반강화촉진사업은 거의 동일한 사업으로 볼 수 있으므로, 일본의 사례 기술내용(제4장의 1) 중 두 사업은 특별한 경우가 아니면 같은 뜻으로 사용된다. 농지보유합리화사업과 관련된 가장 핵심적 법규는 농업경영기반강화촉진법관련 법규이고, 예산관련 법규는 농업경영기반강화조치특별회계법이며, 그외에 政令(우리의 대통령령), 省令(우리의 부령), 통달(우리의 각종훈령 정도) 등의 체계는 <그림 4-1>과 같다.

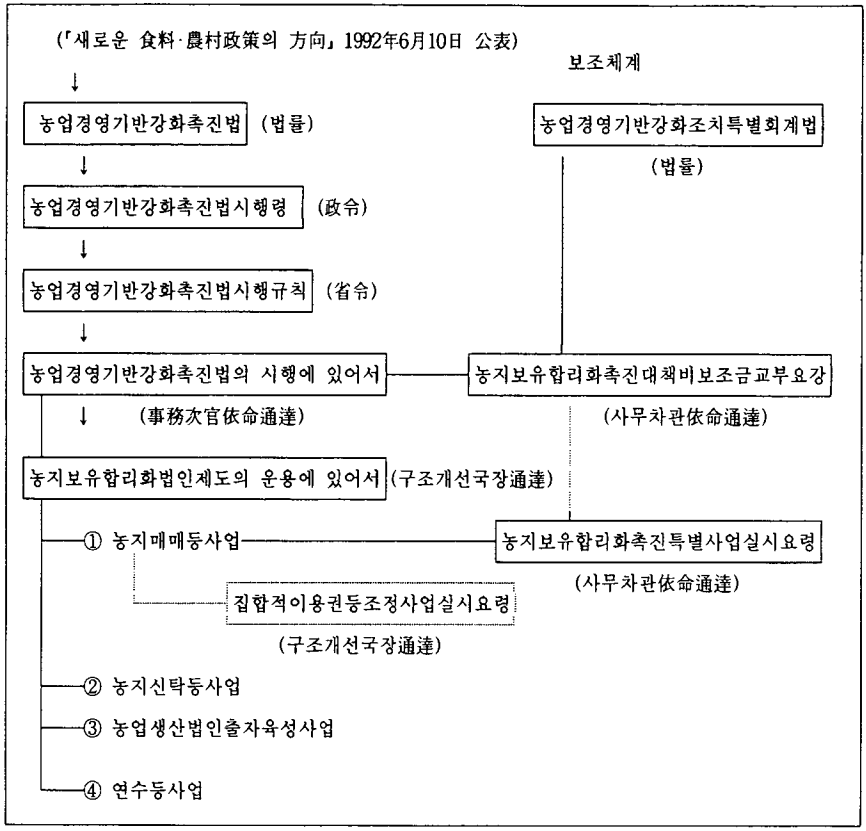
---

[17] 일본 농업기본법 제2조 제3호에는 농업경영의 규모의 확대, 농지의 집단화, 가축의 도입, 기계화, 기타 농지보유의 합리화 및 농업경영의 근대화를 「농업구조의 개선」이라고 총칭하고 있다.

[18] 농업경영기반강화촉진법 제4조 제2항의 농지보유합리화사업의 정의 참조.

[19] 농업경영기반강화촉진법 제4조 제3항의 농업경영기반강화촉진사업에 관한 정의 참조.

그림 4-1 농업경영기반강화촉진사업의 법규체계



주: 「새로운 식료·농촌정책의 방향(이른바 「新農政」)」이란 UR에 대비하여, 1)다양한 농업경영체의 육성, 2)토지이용형농업의 새로운 생산체제 확립, 3)새로운 지역정책의 전개, 4)환경보전형농업의 확립, 5)식품산업정책·유통·소비자대책의 새로운 전개 등 농정방향을 제시한 것을 말함.

자료: 全國農地保有合理化協會, 「農地保有合理化事業の 概要」(東京: 1995.), p.12.

농지와 관련되는 법률로서 농지법이 있는데, 농지법 제3조는 경작목적 농지의 권리이동과 관련되어 있다. 농지관련세제는 조세특별조치법 등에서 농지관련세의 감면내용을 규정하고 있고, 이외에 이들 사업 및 농지와 부분적으로 관련된 법률로서 토지개량법, 농업기본법, 농업진흥지역정비에관

한법률 등이 중요한 법률이다. 또 도시계획법, 국토이용계획법, 집락지역정비법, 시민농원정비촉진법, 농용지정비공단법, 민법, 국세징수법, 민사조정법, 토지수용법, 농업자연금기금법, 농업협동조합법, 지방자치법 등이 농지와 관련이 있다. 아울러 헌법, 토지기본법 등이 개인재산권 보호, 토지에 대한 개인의 의무 등을 포괄적으로 규정하고 있다. 이들 법률 각각에 대한 관련내용의 설명은 생략한다.

농지보유합리화사업 혹은 농업경영기반강화촉진사업의 변천과정, 사업종류, 사업집행에 있어서 시행주체간의 역할 분담, 사업실적, 그리고 縣 단위와 町단위의 사업현황에 대해 구체적으로 보기로 하겠다.

1.3.1. 농지보유합리화사업(농업경영기반강화촉진사업)의 변천

제2장에서 본 바와 같이 일본에서는 1961년 농업기본법이 제정되어 농업구조개선방향이 제시되었고, 1970년에 농지법을 개정하여 농지보유합리화사업과 농협에 의한 경영수위탁사업이 창설되었다. 1975년에는 농업진흥지역정비에관한법률의 개정으로 농용지이용증진사업이 시작되었으며, 1980년 농용지이용증진법이 제정되어 농용지이용증진사업의 내용이 확충되었다.

1993년에는 UR에 대비하여 안정적이고, 효율적인 경영체육성의 필요성이 대두되어 농용지이용증진법을 개정하는 형식으로 농업경영기반강화촉진법이 제정되었다. 이 법률의 제정으로 농지보유합리화사업이 확충강화되고, 농지보유합리화법인을 행정기관이 감독하게 되었다. 또 농지보유합리화사업은 농지의 매매사업 및 대차사업 이외에 농지신탁等사업, 농업생산법인출자육성사업, 연수等사업까지 법정화하게 되었다. 1995년에 농업경영기반강화촉진법이 개정되어 농지보유합리화법인에 대한 지원체제의 정비 및 확충과 법인에 의한 농용지매입협의제의 신설 등이 추가되었다.

<표 4-1>은 농지보유합리화사업(농업경영기반강화촉진사업)의 주요 변천내용을 요약한 것이다.

이중 농용지이용증진법 제정과 농업경영기반강화촉진법 제정, 그리고 최근의 농업경영기반강화촉진법 개정에 대해 좀 더 언급하기로 한다.

표 4-1 농지보유합리화사업(농업경영기반강화촉진사업)의 주요 변천 내용

농업기본법 제정(1961): 농업구조개선의 방향 제시
농지법 개정(1970): 농지보유화합리화사업 시작, 농협의 경영수위탁사업 창설
농업진흥지역정비에관한법률의 개정(1975): 농용지이용증진사업 시작
농용지이용증진법 제정(1980): 농용지이용증진사업의 확충
농업경영기반강화촉진법 제정(1993): 농지보유합리화사업 확충
농업경영기반강화촉진법 개정(1995): 농지보유합리화법인 지원체제 정비 및 확충, 법인의 농용지매입협의제 신설

가. 농용지이용증진법의 제정(1980. 5. 28)

농용지이용증진법의 제정목적은 경작자를 위해 농용지의 이용권설정 등을 촉진하는 사업과 기타 농용지의 농업적 이용을 증진하기 위한 사업을 종합적으로 시행하기 위함에 있었다. 이 법에서의 농용지이용증진사업에는 ① 이용권설정등촉진사업, ② 농용지이용개선사업실시촉진사업, ③ 위탁을 받아 농작업실시를 촉진하는 사업, 기타 농용지의 농업적 이용증진사업 등이 있었다.

농용지이용증진사업은 우리의 농지이용증진사업과 명칭이 거의 같고, 사업내용도 일부 같은 면이 있다. 그러나 1993년 법률의 명칭이 바뀌면서 사업명칭도 바뀌고, 그 내용도 변경되었다.

나. 농업경영기반강화촉진법의 제정(1993. 6. 16)

농업이 국민경제의 발전과 국민생활의 안정에 기여하기 위해서는 효율적이고 안정적인 농업경영체를 육성하는 것이 시급하고, 이러한 경영체가 농업생산의 상당부분을 담당하는 농업구조를 확립하는 것이 중요하다는 인식하에 농업경영기반강화촉진법이 제정되었다.

이를 위해 효율적이고 안정적인 농업경영의 목표를 명확히 하고 농업경영개선을 추진하고자 하는 농업자(인정농업자)에게 농용지이용의 집적 및 경영의 합리화, 기타 농업경영기반의 강화를 촉진하기 위한 조치를 종합적

으로 강구함에 법제정의 목적이 있었다. 이 법률에는 농지보유합리화사업과 농업경영기반강화촉진사업에 대한 규정이 있으며, 농지보유합리화사업은 종전보다 그 사업범위가 확충된 것이다.

이 법률에서 승인 받은 법인이 시행하는 농지보유합리화사업에는 ① 농지매매등사업, ② 농지신탁등사업, ③ 농업생산법인출자육성사업, ④ 연수등사업이 있다.

또 시정촌에서 시행하던 농용지이용증진사업은 그 명칭이 농업경영기반강화촉진사업으로 변경되었다. 이 사업의 내용에는 ① 이용권설정등촉진사업, ② 농지보유합리화사업실시촉진사업, ③ 농용지이용개선사업실시촉진사업, ④ 위탁을 받아 농작업의 실시를 촉진하는 사업, 농업경영 개선을 꾀하기 위해서 필요한 농업종사자의 양성 및 확보를 촉진하는 사업, 기타 농업경영기반강화를 촉진하기 위해 필요한 사업 등이 있다.

다. 농업경영기반강화촉진법의 개정(1995. 2. 15)

이 법률의 개정목적은 바람직한 경영체의 육성을 가속화하기 위하여 농지보유합리화사업을 보다 원활히 하기 위함에 있었으며, 개정내용을 간추리면 다음과 같다.

첫째, 농지보유합리화사업의 적극적인 추진을 기할 수 있도록 농지보유합리화법인에 대한 지원을 강화하도록 하였다. 즉 농지보유합리화법인에 대하여 농지보유합리화사업 등의 시행을 위한 환경을 보다 유리하게 조성하고, 농지보유합리화사업 실시를 위해 필요한 자금에 대한 채무보증을 새로이 실시하도록 하였다. 그리고 사업지원법인을 농지보유합리화지원법인으로 지정하여 필요한 감독을 하도록 법정화하였다.

둘째, 농용지소유자로부터 농업위원회에 매도신청이 있는 농용지에 대해 인정농업자에게로의 집적을 도모하기 위하여 농지보유합리화법인에 의한 매입이 필요하다는 농업위원회의 요청을 받은 경우 시정촌의 장이 특히 인정한 때는 농지보유합리화법인이 매입협의를 할 수 있도록 하였다.

구체적 개정 조문은 농지보유합리화지원법인 조문 신설(제11조의2~제1

1조의8), 인정농업자에로의 이용권설정 등의 촉진 조문의 일부개정(제13조), 협의매입 조문의 신설(제13조의2), 과태료 조문의 신설(제38조) 등이다. 매입협의제도에 대해 구체적으로 보기로 한다.

농지보유합리화법인의 농용지 매입협의제도(제13조, 제13조의2)의 신설 취지는 농지보유합리화사업을 보다 적극적으로 추진하고 농용지의 유동화를 한층 촉진하여 효율적이고 안정적인 농업경영체를 육성하기 위해 농용지이용집적을 용이하게 하려는 데 있었다.

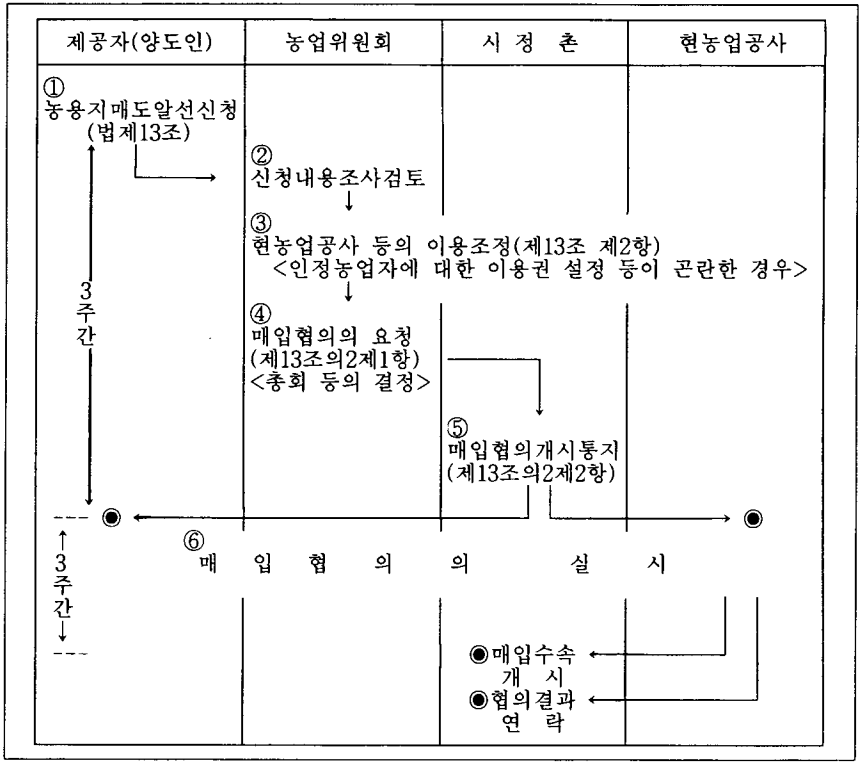
매입협의제의 내용은 먼저 농용지소유자로부터 농업위원회에 매도알선 신청이 있을 때, 그 농용지에 대하여 현농업공사 등이 이용조정을 하였으나 인정농업자에 대한 이용권설정 등이 곤란하여 현농업공사에 의한 매입이 필요하다고 인정되는 때이다. 이 경우 농업위원회는 시정촌장에게 매입협의 요청을 할 수 있으며, 요청을 받은 시정촌장은 시정촌의 기본구상에 비추어 현농업공사의 매입이 필요하다고 인정되면 현농업공사에 매입을 요청하게 되고, 현농업공사는 농용지 소유자에게 매입협의 뜻을 통지한다. 알선신청이 있은 날로부터 3주 이내에 매입협의를 시작하여야 한다.

현농업공사가 농용지 소유자와 매입협의를 하여 협의가 성립되면 그 농용지를 매입하게 된다. 매도알선을 신청한 농용지 소유자는 정당한 이유가 없는 한 현농업공사의 매입협의를 거부할 수 없다. 또 그 소유자는 매입협의의 뜻을 통지받은 때로부터 3주간 현농업공사 이외의 사람에게 그 농용지를 매도할 수 없다. 매입협의에 의해 현농업공사에게 농용지를 매도하는 경우 농용지 소유자는 양도소득 1,500만円을 특별공제 받을 수 있다. <그림 4-2>는 매입협의 절차를 도시한 것이다.

현농업공사가 매입협의에 의해 매입한 농용지는 효율적이고 안정적인 농업경영육성을 도모하기 위하여 인정농업자 등에게 매도되어야 한다. 농용지를 매입한 인정농업자가 그 농용지를 매도시에는 원칙적으로 환매기간을 5년으로 하는 특약조건을 붙이게 된다.

매입협의의 대상이 되는 농용지는 토지개량사업이 실시된 농용지, 집단적으로 존재하는 농용지, 인정농업자가 현재 경작하고 있는 농지에 인접해

그림 4-2 농용지 매입협의의 절차



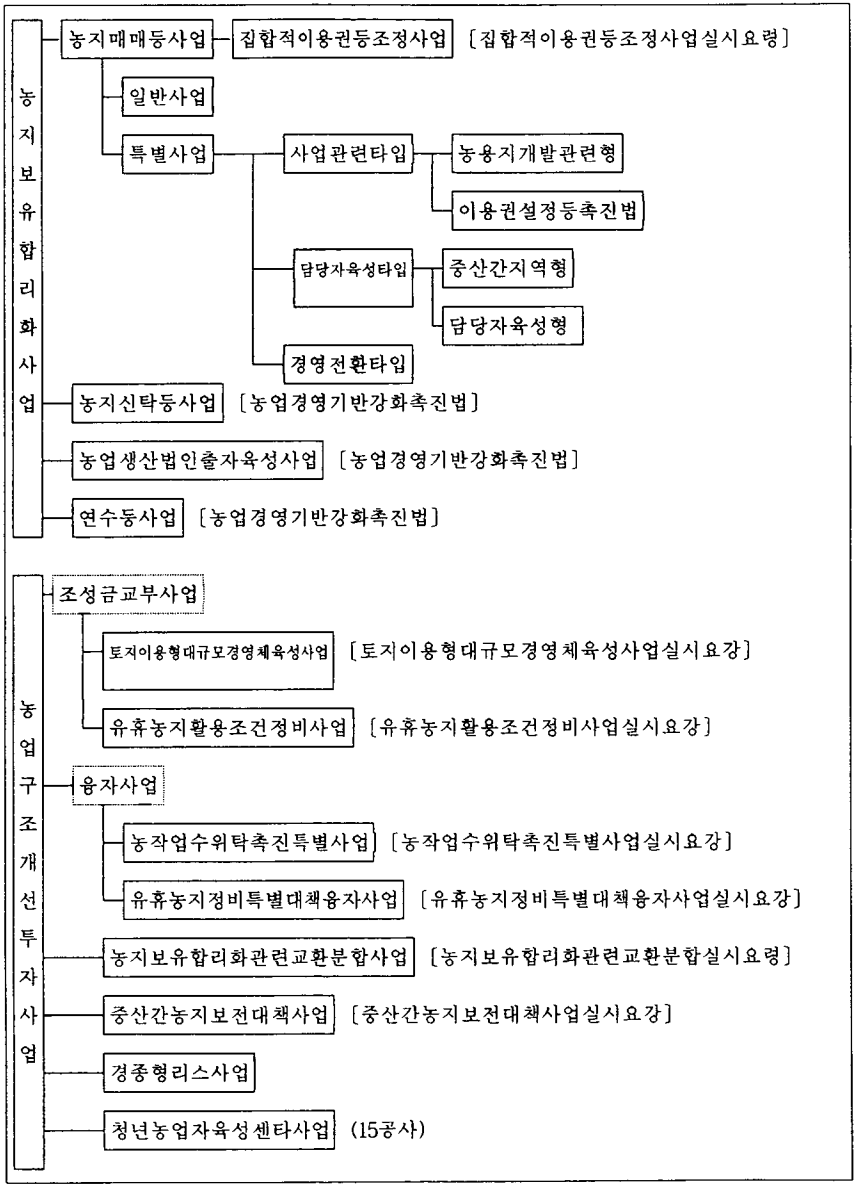
있는 농용지 등이 이에 해당된다.

1.3.2. 농지보유합리화사업(농업경영기반강화촉진사업)의 종류

농지보유합리화사업 혹은 농업경영기반강화촉진사업은 보통 농지매매等사업, 농지신탁等사업, 농업생산법인출자육성사업, 연수等사업으로 분류되는 경우가 많다. 사업이 다양하기 때문에 분류방법과 분류목적에 따라 여러 가지로 복잡하게 분류되고 있다. <표 4-2>는 세분한 것이며 관련법규 등도 같이 표시하였다.

또 농지보유합리화사업에 의하여 농용지매매 등이 이루어지면 매도자와

표 4-2 농업경영기반강화촉진사업(농지보유합리화사업)의 종류



자료: 全國農地保有合理化協會, 「農地保有合理化事業の概要: 平成7年度版」(東京:1995), p.10.

표 4-3 농지보유합리화사업의 세제 및 금융상 특례조치

1. 세제상의 특례조치
 (1) 양도소득세의 특별공제(매입협의제)
  ① 장기양도소득 …… 1,500만円 공제
  ② 단기양도소득 …… 1,500만円 공제
 (2) 양도소득세의 특별공제(종래형)
  ① 장기양도소득 ○ 일반 …… 100만円 공제
  ○ 합리화사업 …… 800만円 공제
  ② 단기양도소득 ○ 일 반 …… 공제 없음
  ○ 합리화사업 …… 800만円 공제
 (3) 등록면허세의 특례
  ○ 일반 …… 세율 50/1000
  ○ 합리화사업 …… 세율 25/1000(기반강화법)
 (4) 부동산취득세의 특례
  ○ 과세표준액을 취득가격의 2/3로 경감
 ※ (1) 및 (2)의 경우, 법인세상의 특별공제도 있음.

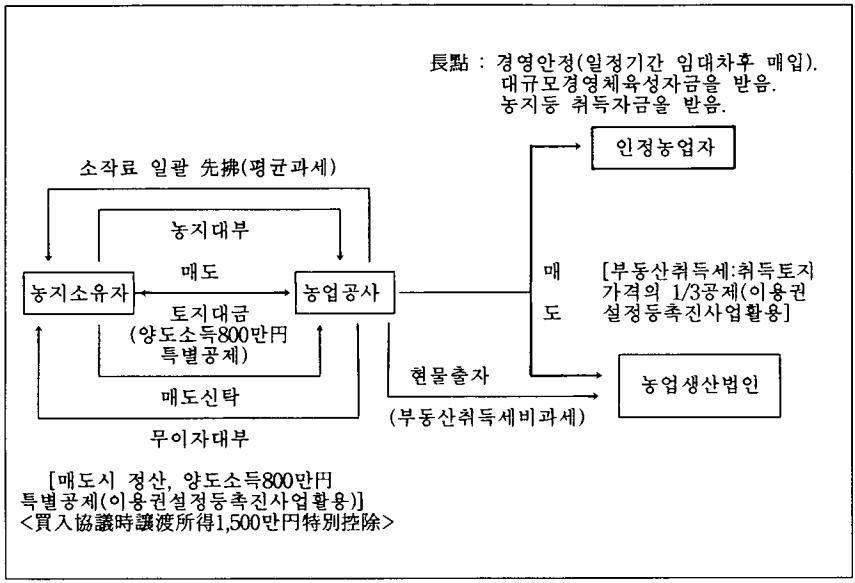
2. 금융상의 특례조치
(1) 농업경영기반강화자금 (슈퍼-L)의 융자
 농업경영기반강화촉진법에 근거하여 농업경영개선계획을 인정한 경우, 부기에 기장한 인정농업자는 농림어업금융금고에서 융자하는 이율 2%의 슈퍼-L 자금을 융자받을 수 있다
(2) 농지등취득자금(3%)의 대부한도액의 특례
 ① 일반규모: 개인 400만円, 생산법인 1,600만円
 ② 합리화사업에 의한 취득시: 개인 1,200만円(특별 3,000만円),
  생산법인 4,800만円(특별 9,000만円)
 ③ 기반강화법에 의한 취득시: 개인 1,700만円, 생산법인 6,800만円
 ④ 담당자형 취득시: 개인 7,000만円, 생산법인 18,000만円

매입자에게 세제상 혜택과 자금지원 혜택이 따른다. 이러한 혜택은 사업의 종류에 따라 다르다<표 4-3 및 그림 4-3 참조>.

가. 농지매매等사업

농지등매매사업은 농지보유합리화법인이 농용지 등을 매입하거나 빌려

그림 4-3 농지보유합리화사업과 세제상 혜택



주: ① 농업공사는 농지합리화법인을 말하며, 농업공사뿐만 아니라 시정촌(행정기관), 농업협동조합도 될 수 있음.
② 위 그림에 보유농지를 이용하는 연수等사업은 표시되지 않음.

서 그 농용지 등을 매도, 교환 또는 대부하는 사업이다. 1995년 법이 개정되어 특별사업의 경우에는 매수자에게 일정기간 농용지를 대여하여 경영이 안정된 뒤 매도하는 방식을 중심으로 사업내용이 강화되었다. 즉, 규모축소농가 등으로부터 농지를 매입하거나 차입하여 일정요건을 만족하는 경영체에 매도 혹은 대여할 때 규모확대 농가의 부담을 경감시키기 위해 일정기간 대여한 후 매도하는 방식을 중심으로 전환된 것이다. 물론 종래의 일반사업도 계속 실시되고 있다.

나. 농지신탁等사업

농지신탁등사업이란 매도를 목적으로 하는 농용지신탁을 인수하고, 그 위탁자에게 농용지가격의 일부(7할 이내)에 상당하는 금액을 무이자 대부

해 주는 사업을 말한다.

다. 농업생산법인출자육성사업

농업생산법인출자육성사업이란 농지매매사업에 의해 매입한 농용지 등을 농업경영개선계획에 따라 설립되거나 또는 자본을 증대하고자 하는 농업생산법인에게 현물로 출자하고 그 현물출자에 부수되는 지분을 그 농업생산법인의 조합원 또는 사원에게 계획적으로 분할양도하는 사업이다.

농업생산법인출자육성사업은 농업생산법인의 자기자본을 충실하게 하고 경영규모확대를 지원함에 그 취지가 있다.

라. 연수等사업

연수등사업은 농지매매등사업에 의해 매입하거나 빌린 보유농용지 등을 이용해 신규취농자에게 농업기술 또는 경영지도 등의 연수를 실시하는 사업을 말한다.

1.3.3. 농지보유합리화사업의 시행주체별 역할 분담

한 나라를 하나의 거대한 조직체로 본다면 일본이라는 조직을 상정할 수 있고, 또 일본의 농지보유합리화사업을 시행하는 주체들을 하나의 조직으로 묶어 생각해 볼 수도 있다. 조직심리학을 수십년간 연구해온 미국의 한 교수는 그간 조직연구에서 문화란[20] 개념을 너무 소홀히 다루었다는 심정을 토로한 바 있다(Schein, 1996, pp.229-240). 조직 현상을 설명하거나 예측하는 데 문화적 측면을 무시하면 현상파악이 제대로 되지 않는다는 것이다.

일본의 조직문화나 행정문화, 혹은 정치문화의 특징을 고려하지 않으면 일본에서 행정지도가 잘 수용되는 이유도 알 수 없게 되며, 여기서 다루는

---

[20] 문화(culture)란 공유한 제규범(shared norms), 가치(values), 가정(assumptions)들을 말한다. 조직문화란 조직구성원들이 공유하고 조직의 제규범, 조직이 신봉하는 가치, 조직원들이 묵시적으로 수용하는 가정들이라고 할 수 있을 것이다.

농지보유합리화사업을 시행하는 데 있어서 시행주체들간에 역할 분담이 잘 되는 이유도 설명이 어렵게 된다.

농업경영기반강화촉진법상 농지보유합리화법인은 농지보유합리화사업 중에서 무엇이든 할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 법인간 역할 분담이 되어 있어서 서로의 영역을 침범하지 않으면서 사업을 시행하고 있다.

일본의 한 정치학자는 일본의 정치문화의 특징을 同調와 競爭으로 설명하였다.[21] 동조와 경쟁이 적절히 혼합되어 공동체 내에서 협력하고 共生하며 이탈하지 않으려는 동조심리는 결과적으로 행정지도에 적극 따르게 되고, 비록 단기적 손해가 있더라도 장기적으로 더 큰 손해를 회피하려는 자세를 취하게 된다고 볼 수 있는 것이다.

가. 농지보유합리화법인의 종류

농지보유합리화법인은 농지보유합리화사업을 시행하는 기관이나 민법상의 법인으로서 도도부현지사의 승인을 받아야 설립이 가능하다. 농지보유합리화법인에는 「도도부현농업공사」, 「시정촌(행정기관)」, 「농업협동조합」, 「시정촌농업공사」가 있다. 도도부현 및 시정촌 단위의 농업공사는[22] 상하관계가 아니며, 도도부현 혹은 시정촌 단위의 행정기관이 자본금의 반 이상을 출자하여 설립한 재단법인 혹은 사단법인이다.

농지보유합리화법인은 도도부현 혹은 시정촌의 감독을 받으며, 상근직원 중 일부는 행정기관(縣 혹은 市町村)의 현직 공무원이 파견·겸임 근무를 하는 경우가 대부분이다.

---

[21] 石田雄, 「日本の政治文化: 同調と競爭」 (東京: 東京大學出版會, 1979) 참조. 정치문화는 타부문으로 전파가 용이하고, 타부문보다 상위에 있으며, 타부분을 통제할 수 있으므로 모든 사회문화(societal culture)의 통합체로 볼 수 있다.

[22] 도도부현 혹은 시정촌 농업공사는 도도부현 혹은 시정촌 이름 아래 「농업공사」뿐만 아니라 「농업개발공사」, 「농촌개발공사」, 「농지관리공사」, 「농림진흥공사」, 「농업진흥공사」, 「농림수산진흥재단」, 「농업축산진흥공사」, 「지역진흥공사」, 「농지개발공사」, 「농지합리화사업공사」, 「농업총합공사」, 「농림개발공사」, 「농어촌정비공사」, 「농지협회」 등 그 특성 등에 따라 다양하게 명명되고 있다.

표 4-4 농지보유합리화법인의 수

구 분	민법상 법인		농업협동조합	시 정 촌 (행정기관)
	도도부현공사	시정촌공사		
1970	14(14)	-	4(4)	1(1)
1975	41	-	3	2
1980	41	-	3	1
1990	46	-	117(75)	2
1991	47(1)	-	223(106)	1(-1)
1992	47	2 (2)	268(45)	2(1)
1993	47	12 (10)	281(13)	2
1994	47	35 (23)	339(58)	3(1)
1995	47	61 (26)	529(190)	3
1996	47	66 (5)	525(-4)	3

주:① 1996. 7. 16 현재 기준.
② ( )는 당년 설립법인수(농협은 당년 증감수).
자료: 農林水産省.

<표 4-4>에서 보는 바와 같이 1996년 7월 현재 승인된 농지보유합리화법인의 수는 도도부현공사 47개, 시정촌(행정기관) 3개, 농업협동조합 525개, 시정촌농업공사 66개이다. 1993년 농업경영기반강화촉진법이 제정된 이후 시정촌공사와 농업협동조합의 법인이 크게 증가한 것이 특징이다.

이들 법인과 성격을 달리하는 법인으로 위 법인들의 활동과 농지보유합리화사업의 추진을 지원하는 법인으로서 1995년 4월에 농림수산대신이 지원법인으로 지정한 사단법인 「전국농지보유합리화협회」가 있다. 이 협회법인는 1995년 농업경영기반강화촉진법이 개정될 때 신설된 조문에 의해 지원법인으로 지정되었다.

나. 사업시행 법인별 역할 분담

농지보유합리화사업은 법적으로 도도부현지사의 승인을 받은 농지보유합리화법인이면 농지보유합리화사업 중 어느 사업이라도 시행할 수 있다. 그러나 행정지도에 의하여 역할 분담이 매우 원활하게 이루어지는 실정이다. 즉, 당초에는 여러 기관이나 단체가 경쟁적으로 사업을 시행하면 서로

표 4-5 농지보유합리화법인별 역할 분담

구 분			도도부현 농업공사	시정촌	시정촌 농업공사	농업협동조합
농지보유 합리화사업	농지매매등 사업	매 매	○	-	-	-
		대 차	○	○	○	○
	농지신탁등사업		○	-	-	○
	농업생산법인출자육성사업		○	-	-	-
	연수등사업		△	○	○	○
기타 농업구조개선투자사업			○	○	○	○

주: ○은 시행가능, △는 시행주체의 자유선택, -는 시행 자제(혹은 불시행).

자료: 農林水産省·全國農地保有合理化協會監修, 「農地保有合理化事業のすべて」, p.105, 135; 全國農地保有合理化協會, 「全國農地保有合理化協會(農地保有合理化支援法人)-ご案內」, p.13.

의 취약점을 보완하여 여러 가지 장점이 있을 것으로 예상되었으나 현재 모든 기관이나 단체가 모든 사업을 시행하는 것이 아니라 <표 4-5>처럼 역할 분담이 되어 있는 것이다.[23]

도도부현 단위의 농업공사는 농지매매등사업, 농지신탁등사업, 농업생산법인출자육성사업, 기타 농업구조개선투자사업을 시행하고 있다. 이외에도 보유농지를 이용하는 연수 등과 같은 사업까지 시행할 수 있으므로 농지보유합리화법인중 가장 광범위한 사업시행이 가능한 것이다. 그러나 시정촌과 시정촌공사는 농지매매등사업 중 대차사업만 하고 매매사업은 하지 않으며, 연수등사업과 기타 농업구조개선투자사업을 시행하고 있을 뿐이다.

농업협동조합 역시 시정촌과 시정촌공사와 마찬가지로 농지매매등사업 중 대차사업만 하고 매매사업은 하지 않으며, 농지신탁등사업을 시행하고 있다. 또 연수등사업과 기타 농업구조개선투자사업을 할 수 있다.

---

[23] 農林水産省, 全國農地保有合理化協會 監修, 「農地保有合理化事業のすべて(訂正1刷)」(東京: 地球社, 1995), pp.103-105, 135-136; 全國農地保有合理化協會, 「全國農地保有合理化協會(農地保有合理化支援法人): ご案內」(東京: 1996), p.13.

일본의 농정당국은 도도부현공사가 시행하는 농지보유합리화사업과 시정촌, 농협, 시정촌농업공사가 시행하는 사업에는 법률상 차이가 없지만 같은 지역에서 현공사와 시정촌농업공사 등이 비슷한 사업을 하는 것은 반드시 효율적이지도 못하고, 효과적이지도 않기 때문에 시행주체별 사업내용과 활동에 대하여 적절한 역할 분담과 협력이 이루어질 수 있도록 운영한다는 것이었다.

이미 위에서 본 바와 같이 일본의 농정당국은, 현공사는 농지매매등사업, 농지신탁등사업, 농업생산법인출자육성사업을 중심으로, 시정촌농업공사와 시정촌은 농지매매등사업 중 대차에 관련된 사업, 연수등사업을 중심으로, 농협은 농지매매등사업 중에서 대차에 관련된 사업, 농지신탁등사업, 연수등사업을 중심으로 시행하는 것이 효율적이고 효과적이라는 것이다. 만약 농협이 합리화사업을 실시하는 과정에 농지를 팔고 싶다든가 혹은 사고 싶다는 사람이 있을 경우에는 현공사가 시행하는 농지매매등사업을 활용하도록 조언하고, 현공사에 신규 취농희망자가 농지취득을 상담하려 왔을 경우에는 시정촌농업공사나 농협이 하고 있는 연수등사업으로 먼저 실제로 연수를 해 보도록 소개하는 등 적절한 연대와 협력체제를 만들어가는 것이 필요하다는 것이다. 결과적으로 사업실시 이전에 농지보유합리화법인간의 조정이 되어 있어야 한다는 것이다.

그러나 농지매매등사업 중 수수료가 가장 많은 농지매매사업은 도도부현 단위에 설립된 농업공사만이 하고 있다는 것은 원활한 사업수행을 위한 것으로는 볼 수 없다. 시정촌 단위에 있는 기관들은 도도부현 단위에 있는 기관보다 그 지역사정을 보다 잘 파악하고 있으며, 보다 쉽게 농지관련자를 접촉할 수 있을 뿐만 아니라 대인적 관계를 유지하고 있다.

도도부현공사 이외의 기관들이 이 사업을 할 수 없다는 것은 사업수행에 장애가 됨은 물론 형평에도 위배되는 것이다. 동조와 공생, 그리고 경쟁을 특징으로 하는 일본의 행정문화의 특성중 동조측면이 강조됨으로써 경쟁부분은 매우 약해진 것이다. 이와 같은 역할 분담에 대한 명시적 불만은 표출되지 않고 있지만 묵시적 불만은 분명히 잠재하고 있는 실정이었다.

농지보유합리화사업의 이러한 측면은 우리의 농지이용증진사업이 시작되는 시점에서 많은 시사점을 주고 있다고 하겠다. 우리 나라는 당초 농지법 제정의 입법 취지대로 전문성을 가진 여러 기관이나 단체가 사업에 참여할 수 있도록 역할 분담 같은 부자연스런 장벽을 만들 필요가 없다.

1.3.4. 농지보유합리화사업의 실적

가. 추진주체별 사업실적(농지매매등사업의 경우)

농지보유합리화사업의 추진실적은 도도부현공사가 가장 많고, 다음이 농업협동조합이며, 시정촌공사나 시정촌의 실적은 미미한 정도이다. 이것은 앞에서 본 역할 분담에 의한 부작용으로도 볼 수 있는 것이다. 역할 분담에 따라 추진주체(법인)별 농지보유합리화사업의 실적이 특정사업에 국한되고 있기 때문이다.

1995년 농지매매등사업의 실적을 보면, 47개 도도부현농업공사가 매매사업으로 9,166ha를 매입하여 4,655ha를 매도했고, 대차사업에 있어서는 1,240ha를 차입하여 1,229ha를 대부하였다. 한편 매매 등 사업 중 대차사업만 시행하는 529개 농협은 1,997ha를 차입하여 1,917ha를 대부하였으며, 61개 시정촌농업공사는 458ha를 차입하여 352ha를 대부하였다. 이에 비해 3개 시정촌은 17.9ha를 차입하여 8.4ha를 대부함에 그쳤다<표 4-6 참조>.

법인체는 농지매매 및 대차사업을 시행하는 과정에 자연이 토지보유기능도 가지고 있다. 그 해에 매입하거나 차입한 농지가 그 해에 전부 매도되거나 대부되는 것은 아니기 때문이다. 팔리지 않은 농지와 빌려주지 못한 농지는 그 사업을 시행한 법인체에서 신규취농자의 연수사업이나 자체농업경영 등에 활용하고 있다.

나. 근거법률별 농지의 권리이동면적

경작을 목적으로 한 농지의 권리이동면적에는 농업경영기반강화촉진법에 의한 것과 농지법 제3조에 의한 것이 있다. 농지등매매사업의 권리이동

표 4-6 시행주체별 농지보유합리화사업의 실적

단위: ha

구분	도도부현농업공사				농업협동조합			시 정 촌			시정촌농업공사		
	법인수	매입면적	매도면적	차입면적	대부면적	법인수	차입면적	대부면적	법인수	차입면적	대부면적	법인수	차입면적	대부면적
1988	44	6,196	7,746	1,555	1,438	2	-	-	1	-	-	-	-	-
1989	46	6,154	6,227	1,356	1,330	42	250	249	2	12.8	12.8	-	-	-
1990	47	6,136	5,792	1,579	1,531	117	686	677	2	2.1	2.1	-	-	-
1991	47	6,152	6,202	2,008	1,767	223	1,089	1,042	1	1.4	1.4	-	-	-
1992	47	6,602	5,579	1,565	1,661	268	1,282	1,184	2	2.2	2.2	2	0.2	-
1993	47	5,263	5,546	2,053	1,892	281	1,561	1,551	2	0.7	0.7	12	20	18
1994	47	4,886	6,450	1,447	1,444	339	1,385	1,372	3	10.5	6.6	35	295	250
1995	47	9,186	4,655	1,240	1,229	529	1,997	1,917	3	17.9	8.4	61	458	352
8년 누계		188,078	165,887	40,481	35,008		8,230	7,978		47.6	34.1		773	620

주: 1995년은 잠정치.

자료: 農林水産省 構造政策局 農政課.

표 4-7 일본 농지의 耕作目的 權利移動面積

단위: ha

구분	所有權	貸借權	貸借權 基盤强化	計	所有權		貸借權			
					北海道	都府縣	北海道	都府縣	北海道	都府縣
1960	56729	2690	-	59419	17506	39223	536	2154	-	-
1970	71211	1838	-	73049	35121	36091	816	1022	-	-
1980	40496	37583	27397	78079	15488	25008	5578	32005	3828	23569
1990	34435	57276	51880	91711	14837	19598	16538	40738	15305	36575
1991	35628	61311	56369	96939	16032	19597	19579	41732	18138	38231
1992	29639	58708	54533	88347	13626	16013	18909	39798	17742	36791
1993	26150	64157	59529	90307	11793	14357	22693	41464	21059	38471
1994	28318	64871	60510	93189	14271	14047	20622	44249	19256	41255

주: 기반강화는 농업경영기반강화촉진법에 의한 면적을 표시한 것이고, 1993년 6월 이전의 기반강화법에 의한 것은 농용지이용증진법에 의한 권리이전 면적임.

자료: 農林統計協會, 「平成7年度 圖說 農業白書」(東京: 1996), p.166.

면적중 소유권 이동면적은 대체적으로 감소추세에 있고, 이용권(대차권 및 수위탁권) 이동면적은 증가경향을 보이고 있다. <표 4-7>과 <표 4-8>은 농지의 권리이동면적을 단순화시킨 것과 세분한 표이다.

1994년 대차권이동의 경우를 보면, 농업경영기반강화촉진법에 의한 것이 60,510ha이고, 농지법에 의한 경우는 7%에 불과한 4,361ha이다. 한편 1994년 소유권이동면적(自作地 有償의 경우)은 농업경영기반강화촉진법에 의한 면적이 16,141ha이고, 농지법 제3조에 의한 것이 12,190ha로서 대차권 이동면적처럼 근거법률에 큰 차이를 보이지는 않는다.

그런데 농지법에 의한 권리이동의 전체 거래면적과 거래건수는 감소하는 추세에 있고, 농업경영기반강화촉진법에 의한 거래면적과 거래건수는 증가하고 있다. 이것은 농지법에 의한 경우 개인간의 거래에 해당하므로 세제나 금융상의 혜택이 없는 반면 농업경영기반강화촉진법에 의한 거래에는 이미 앞에서 본 바와 같이 조세 및 융자상 많은 혜택이 있기 때문이다.

이미 앞에서 본 바와 같이 우리의 농가경영규모적정화사업은[24] 일본의 농지보유합리화사업과 유사한 사업이다. 한국의 농어촌진흥공사및농지관리기금법에 의해 농어촌진흥공사에서 1994년과 1995년에 농가경영규모적정화사업으로 실시한 연평균 농지매매사업(소유권이전)의 면적은 4,717ha였고, 임대차사업의 면적은 1,249ha였다. 그리고 농어촌진흥공사는 매입하거나 임차한 농지를 보유하는 일이 없이 거의 당년에 매도와 매입, 임대와 임차가 동시에 이루어지고 있다는 것이 일본과 다른 점이다.

---

[24] 소위 "평가(evaluation)"에 대한 기초개념을 모르거나 평가종류나 평가기준을 구별(예컨대 criteria, standards, secondary criteria 등) 하지 못하면 넌센스에 불과한 평가 아닌 평가를 하는 경우가 있다. 예를 들어, 우리나라의 전체 농지면적만 생각하여 1988-1995년중 농가경영규모적정화사업의 실적 6만 6천여ha가 적은 것으로 알고, 그 효과를 무시하는 경우도 있다. 그러나 우리나라 농지의 연간 소유권이전 면적은 전체농지의 1.5~2.5% 수준이며, 이중 20% 내외가 농가경영규모적정화사업에 의해 이루어졌다는 점을 감안하면 비교적 큰 성과가 있었다고 볼 수 있는 것이다. 더욱이 이 사업으로 인하여 발생하는 인과적 효과는 물론 비인과적 효과의 측면은 더욱 크다는 점을 간과해서는 안된다.

표 4-8 일본 농지의 耕作目的 權利移動面積(細分)

단위: ha

구 분				1965	1975	1980	1985	1990	1992	1993	1994
農地法第3條	總 計	件 數		519,172	318,276	382,537	315,314	256,786	195,697	183,493	164,327
		面 積		111,049	104,368	178,205	159,444	138,020	83,183	88,701	74,380
	所有權移轉	自作地	有償	73,947	47,568	40,496	24,305	19,437	15,224	12,883	12,190
			無償	23,379	43,283	65,026	50,936	35,423	22,554	21,743	18,037
		小作地		8,686	2,552	1,716	1,374	1,124	659	588	337
	賃借權 設定			2,462	5,909	10,185	5,818	5,396	4,175	4,628	4,362
	賃借權 移轉			544	99	1,793	1,687	1,170	5,557	614	391
	使用貸借 權利設定			1,787	4,529	57,900	74,148	73,820	38,571	46,870	38,185
	使用貸借 權利移轉			241	17	513	923	1,300	1,135	955	625
	經營委託權利設定·移轉			-	356	399	150	123	120	186	94
基盤强化法	總 計	件 數			19	96,845	152,476	144,323	142,092	145,792	152,928
		面 積			11	27,397	58,784	71,773	73,342	77,101	80,241
	所有權移轉	自作地	有償		-	-	13,792	14,998	14,415	13,267	16,141
			無償		-	-	1,844	1,707	1,374	1,370	869
		小作地			-	-	665	1,616	1,838	1,629	1,709
	賃借權 設定				11	26,867	39,463	48,048	50,631	54,443	56,182
	賃借權 移轉				-	0.4	790	1,504	1,121	1,265	938
	使用貸借 權利設定				-	530	1,918	3,698	3,844	4,996	4,323
	使用貸借 權利移轉				-	-	27	69	61	41	43
	經營委託權利設定·移轉				-	-	24	134	58	91	35

자료: 農林水産省構造改善局農政部農政課, 「農地の移動と轉用(平成6年): 土地管理情報收集分析調査結果」(東京: 1996), pp.9-16.

표 4-9 韓日의 농지매매·임대차사업 비교, 1994

단위: ha, 백만원, 백만円

구 분	매매사업(소유권이전)		임대차사업	
	면 적	금 액	면 적	금 액
한 국	4,354	215,233	792	19,997
일 본	4,886	30,326	1,447(473)	(1,137)

주: 일본의 매매사업은 매입 기준이고, 임대차사업의 면적은 借入으로서 先拂과 年拂면적을 합한 것이며, ( )는 先拂면적과 先拂금액임.

자료: 농어촌진흥공사, 「농지규모화사업통계」(서울: 1996).
全國農地保有合理化協會, 「農地保有合理化事業等實績の概要」(東京: 1996).

1994년 한국의 농가경영규모적정화사업과 일본의 농지보유합리화사업에 의한 농지매매사업과 임대차사업을 비교해 보면, 농지매매사업면적은 대체적으로 비슷한 반면, 임대차사업은 일본이 우리보다 거의 두 배가 많음을 알 수 있다<표 4-9 참조>.

<표 4-9>는 전체 농지면적, 농지가격, 유동화 정도 및 집계되지 않은 비공식적 임대차 등을 고려하지 않은 것이므로 참고사항에 불과하며, 비교의 의미가 크다고는 할 수 없다.

다. 地目別 사업실적(농지매매등사업의 경우)

일본의 농지보유합리화사업 실적을 지목별로 살펴보면 <표 4-10>과 같다. 즉, 매매사업의 경우 거래면적은 밭이 많으나 자금소요액은 논이 밭의 대략 3배에 달한다. 매도의 경우에도 매입과 같은 경향을 보이고 있다.

한편 대차사업의 경우에는 매년 소작료(임차료)를 지불하는 年拂은 논보다 밭이 많은 件數와 면적을 차지하고 있고, 3~10년간 소작료를 미리 지불하는 先拂의 경우는 논이 밭보다 차입건수와 면적, 그리고 자금소요도 많음을 알 수 있다. 대부의 경우도 대체적으로 같은 추세이다<표 4-11 참조>.

1994년 농지보유합리화사업에 의한 지목별 매매면적과 사업비를 보면, 대상농지는 논밭 뿐만 아니라 미간지, 농업용시설용지 및 농업용시설도 소량 포함되어 있다. 이것은 농업경영기반강화촉진법(제4조 제1항)에서 「農

표 4-10 지목별 매매사업실적, 1994

단위: 件, 10a, 천円

구 분			건 수	면 적	금 액
매 입	농 지		4,304	46,878	28,646,720
		논	3,319	16,019	20,855,886
		밭	976	26,991	7,669,112
		기 타	9	3,868	121,722
	미 간 지		311	1,893	1,518,409
	농업용시설용지		18	87	91,078
	소 계		4,633	48,858	30,256,207
	농 업 용 시 설		14	-	69,935
	합 계		4,647	48,858	30,326,207
매 도	농 지		4,308	56,033	32,697,544
		논	3,188	19,454	23,359,415
		밭	1,106	31,737	9,095,071
		기 타	14	4,842	243,058
	미 간 지		334	8,310	2,688,998
	농업용시설용지		8	155	132,135
	소 계		4,650	64,498	35,518,677
	농 업 용 시 설		16	-	113,736
	합 계		4,666	64,498	35,632,413

주: 매입면적과 매도면적이 일치하지 않는 것은 중간보유면적이 있기 때문임.

자료: 全國農地保有合理化協會, 「農地保有合理化事業等實績の概要」(東京: 1996), p.1.

표 4-11 지목별 대차사업실적, 1994

단위: 件, 10a, 천円

구 분			차 입			대 부		
			건수	면 적	금 액	건 수	면 적	금 액
年 拂	농 지		1,490	9,711		1,045	9,683	
		답	663	3,066		634	3,103	
		전	797	6,621		408	6,556	
		기타	30	24		3	24	
	미 간 지		0	8		0	8	
	농업용시설용지		0	25		0	25	
	소 계		1,490	9,744		1,045	9,716	
先 拂	농 지		694	4,730	1,137,430	608	4,721	82,730
		답	521	3,283	970,372	468	3,257	72,033
		전	173	1,447	167,058	140	1,464	10,697
		기타	0	0	0	0	0	0
	미 간 지		1	0	36	1	0	0
	농업용시설용지		0	0	0	0	0	0
	소 계		695	4,730	1,137,466	609	4,721	82,730
합 계	농 지		2,184	14,441		1,653	14,404	
		답	1,184	6,349		1,102	6,360	
		전	970	8,068		548	8,020	
		기타	30	24		3	24	
	미 간 지		1	8		1	8	
	농업용시설용지		0	25		0	25	
	총 계		2,185	14,474		1,654	14,437	

자료: 全國農地保有合理化協會, 「農地保有合理化事業等實績の概要」(東京: 1996), p.2.

표 4-12 농지보유합리화사업관계예산, 1995

단위: 백만円

항 목	개산결정액	비 고
농업경영기반강화조치특별회계	21,663	
(항)농지보유합리화촉진대책비	21,653	
(목)농지보유합리화촉진대책비보조금	18,440	
1. 농지보유합리화촉진사업추진비	533	
(1)전국농지보유합리화협회비	76	
(2)집합적이용권등조정사업업무비	92	
(3)사업추진체제정비비	365	
2. 농지보유합리화사업비	5,639	
(1)농지보유합리화촉진사업비	895	자금규모 356억円
(2)농지보유합리화촉진특별사업비	4,677	
특별사업타입	-	자금규모 500억円
경영전환타입※	-	자금규모 200억円
(3)농지신탁등사업비	22	
(4)농업생산법인출자육성사업비	44	
3. 농지보유합리화관련융자사업비	610	
(1)유휴농지정비특별대책융자사업비	298	대부규모 6억円
(2)농작업수위탁촉진특별사업비	312	대부규모 80억円
4. 농용지이용조정특별사업비※	5,414	
5. 선도적이용집적사업비※	1,730	
6. 중산간농지보전대책사업비※	137	자금규모 43억円
7. 농지보유합리화법인기능강화사업비※	2,500	
8. 농지보유합리화법인채무보정사업비※	420	
9. 토지이용형대규모경영체육성사업비	767	
10. 유휴농지활용조건정비사업비	690	
(목)농지보유합리화촉진대책자금대부금	4,670	
1 농지신탁등사업자금	670	자금규모 10억円
2 농업생산법인출자육성사업자금	4,000	자금규모 60억円
(항)사무취급비	10	

주: ※는 UR관련대책예산임.

자료: 全國農地保有合理化協會, 「農地保有合理化事業等實績の概要」(東京: 1995), p.48.

用地等」에는, 1)농용지, 2)混牧林地, 3)農業用施設用地, 4)農用地開發用地 등이 포함되어 있기 때문이다<표 4-10, 표 4-11 참조>.

1.3.5. 농지보유합리화사업의 예산

농지보유합리화사업의 예산은 농업경영기반강화조치특별회계법에 의한 특별회계에 편성되지만 일반회계에도 일부가 편성되어 집행된다.

1995년의 경우, <표 4-12>에 있는 바와 같이 농업경영기반강화조치특별회계의 개산결정액은 216억 6천만円이었다. 이중 보조금이 184억 4천만円이었고, 융자금이 46억 7천만円이었다.

특별회계 이외에 일반회계의 일부가 농지보유합리화사업의 관련예산으로 사용되고 있다. 1995년 일본 전체의 일반회계예산 78조 340억円 중 농업관계예산액은 3조 4,230억円이었고, 농업관계예산액에는 3,768억円이 농업구조개선사업의 예산으로 편성되어 있었다. 명확한 구분이 안되기 때문에 농업구조개선사업에 편성된 예산이 농업경영기반강화촉진사업이나 농지보유합리화사업의 예산으로 얼마가 사용되었는지는 파악하기 어렵다.

1.4. 長野(나가노)縣의 농지보유합리화사업

1.4.1. 長野縣의 개황

長野縣은 고원지대가 많은 지역이며, 농가호수와 농가인구는 일본 전체 縣중 제1위와 제2위를 차지하고 있다. 다른 縣과 비교하여 長野縣은 농업이 주요 산업으로서의 위치를 유지하고 있음을 알 수 있다.

주요 농산물은 채소이며, 그 비중은 長野縣 농산물 총생산액의 24.5%를 차지한다. 채소 다음은 쌀로서 농산물 총생산액의 23%를 점유하고 있는 실정이다. 長野縣 농업의 일반 현황은 <표 4-13>과 같다.

1.4.2. 長野縣농업개발공사의 농지보유합리화사업 추진현황

長野縣의 농지보유합리화사업을 추진하는 주체의 명칭은 長野縣농업개

표 4-13 長野縣 농업의 현황, 1995

농가호수: 149천호	(전국 제1위)
농가인구: 620천명	(전국 제2위)
농지 논: 65.4천ha	(전국 제14위)
밭: 61.9천ha	(전국 제6위)
계: 127.3천ha	(전국 제14위)
농지이용율: 92.3%(1994년)	
호당농가인구: 5.98인	(전국 제12위)
호당경지면적: 0.88ha	(전국 제30위)

자료: 長野縣

표 4-14 長野縣 농업개발공사 본소의 직원수

이사장	1명(長野縣廳 농정부장)	비상근
이사회	6명	비상근
감사	2명	비상근
참여	12명(농업관련기관 임직원)	비상근
전무이사	1명	상근
사무국장	1명	상근
심의역	1명	상근
부장	3명	상근(총무부, 농지부, 개발부)
직원	12명	상근

주: 상근직원 18명은 퇴직관료 8명, 공사전임(공사채용) 5명, 현에서 파견된 공무원 3명, 임시직 2명으로 구성됨.

자료: 長野縣농업개발공사.

발공사이다. 長野縣농업개발공사는 1970년 재단법인으로 설립되었다. 공사의 자본금은 총 3억 1,300만円인데, 이중 국가가 1억 5,400만円, 縣에서 1억 5,900만円을 출자하였다.

농업개발공사는 이사회와 사무국으로 구성되어 있다. 이사회의 이사장은 長野縣 농정부의 농정부장이 당연직으로 되어 있다. 사무국은 1개의 本所(전무이사 포함 18명)와 10개의 支所로 구성되어 있고, 농지보유합리화사업을 담당하는 본소의 농지부에는 7명이 근무하고 있다<표 4-14 참조>.

長野縣농업개발공사는 여러 종류의 사업을 실시하고 있다. 1995년에 실

표 4-15 長野縣의 농지매매 등 사업 실적, 1995

단위: 건, ha, 백만円

구 분		건 수	면 적	금 액	비 고
매 매	매 입	315	143.5	2,688	경영전환type 포함
	매 도	316	80.8	2,510	담당자육성type 포함
대 차	年 拂	16	20.3	35	
	先 拂	12	3	11.6	

자료: 長野縣농업개발공사.

시한 농지보유합리화사업의 실적과 사업비를 보면, 농지매매等사업 중농지매입사업은 143.5ha에 26억 8,800만円, 농지매도사업은 80.8ha에 25억 1천만円, 그리고 대차사업(先拂+年拂)은 23.3ha에 4,660만円이었다<표 4-15 참조>.

長野縣농업개발공사의 자체평가에 의하면, 사업시행 결과 지금까지 나타나는 매매사업의 문제점은 공사에 의한 매매사업이 전혀 이루어지지 않는 시정촌이 있고(42%), 縣 전체의 농지소유권이전면적중 공사가 분담하는 비율은 15% 정도에 지나지 않는 것으로 되어 있다. 또 일부 매입농지는 매도가 되지 않아 장기보유가 불가피한 것도 문제로 지적되었다.

한편 대차사업의 문제점은 농업협동조합과 경쟁관계에 있다는 점, 유휴농지와 척박농지가 많기 때문에 농지를 차입하여 포장을 정비한 후에야 대부사업이 이루어는 농지가 많다는 점 등을 들고 있다.

長野縣농업개발공사는 농지매매 등 사업 이외에도 1995년에 집합적 이용권 등 조정사업(12개 지구), 포장정비농지유동원활화사업, 농작업수위탁촉진특별사업, 담당자농가경영규모확대조성사업, 유휴농지정비사업, 농지개발사업 등을 실시하였다.

長野縣에서 실시하는 농지보유합리화사업의 수수료는 <표 4-16>과 같다.

농지매입사업의 수수료는 매입금액의 1%이고, 농지매도사업의 수수료는 농업개발공사에서 그 농지를 매입하여 보유하는 기간에 따라 다르다. 보유기간이 1년 미만이면 매입금액의 2.5%, 1~3년이면 3%, 3년이 초과하는 경

표 4-16 長野縣농업개발공사의 농지보유합리화사업의 수수료

구 분		기 준	수 수 료
매 매	매 입	매입금액	1%(계약시)
	매 도	매입금액	보유기간 1년 미만 2.5% 보유기간 1~3년 이하 3% 보유기간 3년 초과 5%
임 대 차	차 입	件 先拂소작료 年拂소작료	1,000円 (계약시) 2% 0.5%(매년)
	대 부	件 年拂소작료	1,000円 (계약시) 0.5%(매년)
사용대차	차 입	件	2,000円 (계약시)
	대 부	-	-
교 환		매입금액	3%(공사보유지에 한함)

자료: 長野縣농업개발공사.

우에는 5%이다. 임대차사업의 수수료는 계약을 할 때에 件당 1,000円 이외에 선불소작료의 경우는 2%, 연불소작료의 경우는 매년 0.5%이다. 한편 사용대차에 있어서 차입의 경우는 계약시 건당 2,000円이다.

1.4.3. 長野縣의 농업경영기반강화촉진기본방침

長野縣(행정기관)은 농업경영기반강화촉진법에 의한 「長野縣농업경영기반강화촉진기본방침」과 「長野縣농업개발공사농지보유합리화사업규정」 등을 작성하여 시행하고 있다.

長野縣농업경영기반강화촉진기본방침은 1993년 12월 20일에 공표되었는데, 그 중에는 長野縣의 효율적 경영체의 주된 농업종사자 1인당 노동시간을 2,300시간, 소득을 650만円으로 책정한 내용도 있다. 또 농용지 이용 집적사업이 전체 농지에서 차지하는 비율을 55~60%로 정하였다. 長野縣農業經營基盤强化促進基本方針의 주요 내용은 다음과 같다.[25]

---

[25] 長野縣의 農業經營基盤强化促進基本方針(骨子)는 長野縣農業開發公社, 「業務概要 : 事業推進のための手引き書」(長野: 1996), pp.76-79.

근거법: 농업경영기반강화촉진법(제5조)
目標年: 10년 후(2002년)을 내다보고 책정(대개 매 5년마다 새로 작성)
성 격: 縣의 농업경영기반강화 기본방침이고, 市町村 기본구상의 지침
(市町村은 2년 이내에 기본구상을 작성)

1. 농업경영기반강화촉진의 기본방향

1) 長野縣 농업의 진흥방침

농업
- ① 효율적 경영체 육성과 지역농업구조의 재편성에 의한 경영기반 강화
- ② 生鮮農産物의 총합적 생산공급체제 정비
- ③ 생산성 향상과 高附加價値化
- ④ 지역특색을 살린 개성적 농업진흥

농촌
- ① 생활기반의 정비, 지방의 토착산업 진흥, 도시와의 교류 등 촉진
- ② 매력있는 농촌사회의 건설

2) 농업구조의 실태와 과제

- 농가의 다양화와 階層分化
- 농업종사자의 감소와 고령화
- 耕作放棄地 증가 등

⇒

효율적 경영체육성과 地域營農營農시스템 구축
- 農地流動化와 作業受委託의 추진
- 優良農地의 확보와 토지기반의 정비
- 농업기술의 개발과 자본장비의 근대화
- 효율적 경영체의 지원체제 정비

3) 효율적 경영체의 목표

o 효율적이고 안정적인 농업경영체의 목표와 주된 농업종사자가 노동長

시간과 소득에 있어서 縣內 他産業 所得從事者와 균형적인 수준을 실현할 수 있게 한다.

o 이들의 경영이 지역농업의 상당부분을 담당하는 농업구조확립을 지향한다.

주된 농업종사자 1인당 年間總勞動時間	2,300時間 정도
주된 농업종사자 1인당 年間農業所得	650万円 정도

- 중산간지역은 농업경영 다각화도 포함하여 소득목표 달성.
- 선진경영은 선진형모델 생산체계의 확립과 보편화.

4) 농업경영기반강화 방향

o 효율적이고 안정적인 경영체 육성과 지속적인 地域營農시스템을 구축하는 지역의 자주적 구조정책추진운동을 전개한다.

[구조재편 방향]

o 지역실태와 농가의향에 의거 농가 다양화 등에 대응하는 토대마련
(① 個別經營型, ② 組織經營型, ③ 集落農場型, ④ 公的支援型)

[구조재편 방법]

o 경영체의 명확화와 利用集積
- 經營改善計劃認定制度와 특정농업법인제도의 활용
- 農地流動化와 作業受委託의 추진
- 과수원·축사·하우스等 원활한 承繼시스템의 확립

o 집락(지역)을 기본단위로 하는 구조재편
- 집락을 기본단위로 하는 구조재편과 효과적 개선방책의 추진

o 산지체제의 유지·강화
- 산지구조상의 과제개선과 여성·고령자 등 생산계속체제 정비

o 지원체제의 확립
- 第3센타 등과 같은 효율적 경영지원과 地域 백업(back-up) 体制 정비

o 농촌구조 재편의 추진
- 건전한 농촌공동체의 발전과 매력있는 정주사회 건설

2. 효율적이고 안정적인 농업경영의 기본지표

1) 경영체의 소득목표

o 개별 경영체의 연간 농업소득(경영체당)
① 標準經營 ····· 대개 1,000万円 정도
② 中山間經營 ····· 대개 600万円 정도(관련사업부문 제외)
③ 先進經營 ····· 대개 1,200万円 정도
(조직경영체의 주된 종사자전원이 1인당 소득목표 실현을 지향함)

2) 경영지표

구 분	영농유형 수	비 고
표 준 경 영	37	효율적 경영체의 표준지표
中 山 間 經 營	23	중산간지역의 지표 (관련사업 전개방향을 포함)
先 進 經 營	15	선진경영체 참고지표
합 계	75	

3) 생산방식, 경영관리방법 및 농업종사의 형태 등

o 생산방식
영농류형별 주요기술사항 등의 개선

o 경영관리의 방법
경영능력 향상, 簿記記帳, 青色申告, 경영체법인화 등

ㅇ 농업종사의 형태 등

경영규모와 노동배분의 적정화, 休日制·給料制의 도입, 연금·보험 제도 활용 등

3. 효율적이고 안정적인 농업경영자에 대한 農用地利用集積目標

1) 효율적 경영의 농용지이용면적 점유목표

지 대 구 분	효율적이고 안정적인 농업경영이 지역농용지 이용에서 차지하는 목표면적
都市近郊地帶	55% 정도
平垣畓地帶	65
田作園藝地帶	60
中山間地帶	35
縣 全 體	55~60

2) 농지유동화면적의 목표

ㅇ 農用地利用集積의 作業受委託·농지류동화 면적: 25,000ha 정도

ㅇ 주택·농지유동화: 과거 10년간의 농지류동화 실적의 2.5배 정도

4. 효율적이고 안정적인 농업경영을 육성하기 위해 필요한 사항

1) 농업경영기반강화촉진사업의 실시에 관한 기본적 사항

ㅇ 縣 농업구조개선정책추진회의를 중심으로 지도·추진체제 정비

ㅇ 지역의 자주적인 구조재편조직의 지원·조장

ㅇ 經營改善計劃認定制度의 보급과 농업경영기반강화조치의 總合적·집중적 실시

- 認定農業者等의 農用地利用集積 —— 이용권설정등촉진사업

長野縣 農業經營基盤强化促進基本方針(계속)

- 농용지이용개선단체의 설립과 특정농업법인의 설립촉진 ⋯ 농용지이용개선사업
- 농업기계·勞動銀行 추진과 受託組織의 法人化 추진 ⋯ 농작업受委託촉진사업
- 市町村等의 농지보유합리화사업에 협력 ⋯ 농지보유합리화촉진사업
- 효율적 경영체를 이끌어 갈 인재양성촉진사업
- 기타 농업경영기반강화촉진을 위해 필요한 사항의 추진

2) 농지보유합리화사업을 실시하는 법인에 관련된 사항

- o 長野현구역을 사업실시지역으로 하는 농지보유합리화법인:
  재단법인 장야현농업개발공사
- o 市町村단위 농지보유합리화법인
  - 농지보유합리화법인으로서의 農協의 체제정비
  - 市町村公社 설립유도(營農센타구상추진지구, 관리경작실시 예정지구 등)

3) 추진체제 정비

- o 縣·郡·市町村 단계의 농업구조정책추진회의 조직과 기능강화
- o 市町村 단위에는 지역실정에 맞게 營農센타를 구상하여 보급

1.5. 眞田(사나다)町의 농지보유합리화사업

1.5.1. 眞田町의 개황

眞田町은 산간오지로서 고원지대가 거의 대부분을 차지하고 있다. 유휴화된 농지와 황폐화된 농지가 많으며, 눈이 많이 오기 때문에 비닐하우스도 설치할 수 없는 지대에 위치한다. 농작물은 채소를 많이 재배하는데 가

표 4-17 眞田町 농업의 현황, 1995

인구: 11,655인 (남 5,728, 여 5,927)
면적: 181.9 ㎢
세대수: 3,381호
농가호수: 1,428호
농지면적: 775ha (논 243, 보통 밭 394, 수원지 93, 뽕밭 45)
호당농지면적: 0.54ha
농업부문예산: 町 전체예산의 8%
농지 중 유휴황폐면적: 126ha(17.3%)

자료: 眞田町

격진폭이 심하여 재배농민들이 어려움을 겪는 경우가 상당히 많다.

농가호수는 1,428호이고, 농지면적은 775ha (논 243, 보통 밭 394, 樹園地 93, 뽕밭 45)에 지나지 않기 때문에 호당 농지면적도 0.54ha 수준이다. 그리고 眞田町의 유휴농지와 황폐농지의 면적은 전체농지의 17.3%에 해당하는 126ha에 달한다<표 4-17 참조>.

1.5.2. 眞田町진흥공사의 농지보유합리화사업 추진현황

眞田町의 농지보유합리화사업을 시행하는 주체는「眞田町진흥공사」이다. 眞田町진흥공사는 1990년에 재단법인으로 설립되었고, 공사의 자본금은 4,200만円이다. 이 자본금은 町에서 4,000만円, 농협에서 200만円을 출자하였다. 眞田町진흥공사의 이사장은 眞田町의 町長이 겸임하고 있고, 공사의 조직은 지역진흥부와 영농추진부로 구성되어 있으며, 지역진흥부에는 15명, 영농추진부에는 3명의 인원이 근무하고 있다<표 4-18 참조>.

眞田町진흥공사에 근무하는 상근직원 18명의 구성은 町에서 파견되어 공무원을 겸임하는 직원이 5명, 공사직원 13명이다. 眞田町의 업무와 공사의 업무가 명확하게 구분되지 않은 상태이기 때문에 업무는 물론이고 町공무원과 공사직원의 구별이 명확하지 않다.

眞田町진흥공사의 농지보유합리화사업 시행을 보면, 역할 분담에 따라

표 4-18 眞田町진흥공사의 직원수

이사장: 1명(町長겸임, 비상근)
이사회: 8명(비상근)
감사: 2명(비상근)
상근직원: 18명

자료: 眞田町

표 4-19 眞田町의 농지대차사업 실적, 1995

단위: ha, 戶

구 분	차 입			대 부			중 간 보 유		
	논	밭	계	논	밭	계	논	밭	계
면 적	18.0	26.5	44.5	15.0	24.5	39.5	3.0	2.0	5.0
농가호수	73	11	84	10	26	36	22	13	35

자료: 眞田町.

농지매매사업은 하지 않으며, 농지대차사업과 농작업수위탁사업, 중간보유지관리경작사업을 하고 있다. <표 4-19>에서 보는 바와 같이 1995년 농지대차사업의 경우 84호의 농가로부터 논 18ha, 밭 26.5ha를 차입하여 36호의 농가에 39.5ha를 대부하고, 대부하지 못한 나머지 5ha는 眞田町진흥공사에서 보유한 상태이다. 대부되지 아니한 보유지 5ha에 공사의 직원이 수도 0.5ha, 메밀 1.5ha, 콩 0.6ha 등을 직접 재배하였다.

1995년 眞田町진흥공사의 예산을 보면, 세출예산은 모두 4,445만円인 반면 사업수입이 한정되어 있기 때문에 보조금 2,379만円으로 세입예산을 충당하고 있는 실정이었다.

참고적으로 농지법 제24조의2에 의해 眞田町농업위원회에서 1993년 1월 고시하여 시행하고 있는 표준소작료는 <표 4-20>과 같은데, 지역에 따라 10a당 연간 4,000円에서 21,000円으로서 5배 이상의 차이가 나는 경우도 있다. 산간오지지대의 특성이 소작료 책정에 그대로 나타나고 있는 것이다. 표준소작료는 1996년에 재고시하여야 하지만 1996년 9월초 현재 아직 고시되지 않은 상태였다.

표 4-20 眞田町의 표준소작료

단위: 천円/10a

구 분	논				보 통 밭						과수원	
소작료	1급	2급	3급	4급	관 평		관 평 以外				상	하
					상	하	1급	1급, 2급	2급, 3급	4급		
	21	17	12	9	20	8	9	7	5	4	19	9

자료: 眞田町.

1.5.3. 眞田町의 농업경영기반 강화촉진 기본구상

眞田町에서도 농업경영기반강화촉진법에 의한 「농업경영기반강화촉진기본구상」(1993년 12월 작성)과 「농지보유합리화사업규정」을 정하여 농지보유합리화사업을 추진하고 있었다. 농업경영기반강화촉진기본구상의 주요부분을 요약하면 다음과 같다.[26]

眞田町 農業經營基盤强化促進基本構想

1. 농업경영기반강화촉진의 목표

1) 眞田町 농업의 현황과 (財)眞田町振興公社

眞田町은 長野縣의 동북부에 위치하고 있으며, 菅平地區의 평균기온 6℃의 냉량한 기후을 살려 양상치, 배추 등 고원채소를 많이 생산하고 있다. 관평지구 이외(기타 지역)에서는 수도재배, 사과, 복숭아 등 과수재배에서부터 카네이션 및 토루코, 도라지 등 화훼재배와 팽나무버섯 등 버섯재배가 성행하여 젊은 농업자들은 농업형태를 시설이용형 농업으로 전환하였다.

앞으로 관평고원 고원채소의 안정적 생산과 산지화 촉진을 위하여 대규모 토지기반정비(배수사업과 구획정리사업)을 추진한다. 시설이용형 농업의

[26] 眞田町, 「眞田町農業經營基盤の强化の促進に關する基本構想」 (1994).

고수익성 작목과 작형을 개발하고, 후계농가를 중심으로 시설을 도입하도록 하여 지역의 産地化를 강력하게 도모하고자 한다.

13%에 이르는 황폐농지는 현재도 늘어나고 있는 실정이며, 토지이용형 농업자는 감소하고 있어 전업농가의 규모확대만으로 계속 늘어나는 황폐지구를 전부 소화할 수 없는 상황이다.

그러므로 황폐지구대책과 중핵후계자농가 및 생산조직 육성을 도모함을 목적으로 「(財)眞田町振興公社」에 농지보유합리화 법인격의 영농부를 설치하여 농업진흥을 도모한다. 이 진흥공사에서는 주업무로서 토지이용형 농가에게 농지보유합리화사업에 의해 토지개량을 한 농지를 중심으로 농지를 집적하며, 특히 수도의 농작업수위탁을 한층 촉진한다. 또한 과수지구 및 산촌에 点在하는 황폐지구의 소규모 토지기반정비도 진행하여 진흥공사가 곡류생산 및 특산품 개발이나 생산가공을 한다.

더욱이 농가의 농업기계 과잉투자를 방지하여 효율 높은 경영을 도모하기 위하여 진흥공사에서 농업기계 대여도 한다. 그외에 영농센타에 참가함으로써 경영지도, 영농지도 및 농작업수탁을 받아 全町的으로 농지의 보관관리를 지향하고 있다.

또한 이러한 농업생산전개의 기초가 되는 우량농지 확보 도모를 기본으로 농업진흥지역정비계획에 따라 계속적으로 농촌지역에 질서 있는 토지이용의 확보에 힘쓰고 있다.

2) 眞田町 농업의 과제와 대책: (생략)

3) 眞田町 농업의 경영목표

- o 주농업종사자 1인당 연간 농업소득: 600만円 정도
- o 주농업종사자 1인당 연간 노동시간: 2,300시간 정도

4) 농가에의 총합적 조치: (생략)

5) 영농센타의 지도 등: (생략)

2. 농업경영규모, 생산방식, 경영관리방법, 농업종사 형태 등에 대한 영농유형별 효율적이고 안정적인 농업경영지표

<개별경영체>

영농유형	경영규모	생산방식	경영관리방법	농업종사형태	적용지역
야채 단일	재배면적 : 250a (4인)	트렉터, 輕트럭, 소독기, 토지개량(윤작)	복식부기에 따른 기장경영, 청색신고 실시	휴일제 도입, 노동력의 평준화, 고용확보	全町 지역
과수+야채	재배면적 : 과수 100a, 야채 50a (2.5인)	SS, 輕트럭, 트렉터, 비닐하우스	위와 같음	휴일제 도입, 노동력의 평준화	
화훼+수도	재배면적 : 화훼 10a, 수도 400a (2.5인)	비닐하우스, 트랙터, 콤바인, 輕트럭, 수도이앙기	위와 같음	위와 같음	
과수+야채 +수도	재배면적: 과수 50a, 야채 50a, 수도 50a (2인)	트렉터, 콤바인, 수도이앙기, SS, 경트럭	위와 같음	위와 같음	
화훼 단일	재배면적 : 카네이션15a 토루코 15a (3인)	비닐하우스, 난방기, 경트럭, 동력분무기	위와 같음	위와 같음	
버섯재배	재배本수 . 5만본×6回轉 (3인)	재배사, 작업장, 재배용기기, 냉난방시설	위와 같음	휴일제 도입, 노동력의 평준화, 고용확보	
축산 (낙농)	유우 : 30두 (1.5인)	축사, 퇴비사, 착유기, 경트럭	위와 같음	휴일제 도입, helper制도입, 노동력의 평준화	

眞田町 農業經營基盤强化促進基本構想(계속)

<조직경영체>

경영유형	경영규모	생산방식	경영관리방법	농업종사형태	적용지역
수도재배 수도작업수탁	수도 10ha, 작업수탁 15ha (3인)	트랙터, 콤바인, 수도이앙기, 건조기	복식부기에 따른 기장경영, 청색신고 실시	휴일제 도입, 노동력의 평준화	全町 지역
축산(번식) (법인경영)	번식우: 50두 육성우: 50두	초지 50ha, 우사 3동, 퇴비사 2동, 乾燥草 보존장소 1동 트럭 2대, 트렉터 2대, 제초기 2대	복식부기에 따른 기장경영	휴일제 도입, 노동력의 평준화, helper制 도입	

3. 효율적이고 안정적인 농업경영자에 대한 농용지이용집적목표: 30%

4. 농업경영기반강화촉진사업에 관한 사항

1) 이용권설정등촉진사업: (생략)
2) 농지보유합리화사업실시의 촉진: (생략)
3) 농용지이용개선사업의 실시기준 등: (생략)
4) 농업협동조합과의 협력: (생략)
5) 농업종사자의 양성 및 확보: (생략)
6) 기타: (생략)

(이하 생략)

1.5.4. 가족경영협정[27]

일본 농가에서는 급료, 휴일, 노동시간 등 노동조건을 구체적으로 명시한 문서로써 부자 혹은 부부간에 가족경영협정을 맺는 사례가 늘어나고 있다. 이러한 제도는 1960년대에 제안된 바 있으나 '가족끼리 어떻게 계약을 맺고 농사를 지을 수 있는가'라는 부정적 시각으로 인해 뿌리를 내리지 못했던 것이다. 그러나 1993년 UR협정 조인 이후 농업에 취업하려는 개인 입장과 경영합리화를 도모하기 위해 지금은 전국적으로 계약을 맺는 사례가 확산되고 있는 실정이다.

더욱이 농업은 소위 3D업종으로 인식되어 왔고, 농업자 가정에서 부모와 자식, 부인과 남편, 부모와 며누리간에 약속위반이나 갈등이 생길 수 있으므로 영농후계자 확보와 여성농업인의 지위향상을 위해 가족경영협정은 좋은 제도로 평가받고 있다. 특히 가족경영협정은 농업을 회피해 오던 젊은층 여성에 인기가 높다고 한다. 이러한 현상은 여성의 농촌선호감을 높여줄 수 있다는 측면에서 보면 결혼을 하지 못한 고령 농촌총각들에게는 밝은 전망을 주고 있다.

일본정부에서는 1996년 4월부터 가족경영협정 중에 「경영방침을 부부가 결정한다, 부인이 상응하는 보수를 받는다, 장래경영이양은 부부의 합의로 한다」는 등의 내용이 포함되는 경우 가장이 아닌 부인도 농업자연금에 가입할 수 있게 하는 등 적극적으로 후원을 하고 있다. 그런데 농업관련기관 종사자들은 대부분 가족경영협정 자체의 확산이나 그 효과에 대한 전망을 밝게 보고 있지는 않는 편이다.

일본 농림수산성의 조사에 의하면, 가족경영협정을 체결한 농가는 1995년 8월 현재 3만 9,400가구로서 이중 27.6%에 해당하는 1만 726가구가 문서로 계약을 체결했다고 한다. 이 숫자는 1995년 현재 일본전체의 전업농가 55만 가구(이 중 고령농가 29만 3천)에 비하면 적은 수이기는 하지만 어

---

[27] 가족경영협정은 眞田町에서만 통용되는 것이 아니라 일본 전역에 실시되는 것이다.

家族經營協定書

제1조(목적) 이 협정서는 甲(夫) 宮島忠雄과 乙(妻) 宮島仁子가 상호책임하에 경영에 참여하는 것을 통하여 근대적인 농업경영을 확립하고 건강하고 밝은 가정을 건설하는 데 목적이 있다.

제2조(경영방침의 결정) 甲과 乙은 협의하여 앞으로의 자금계획, 作付계획, 시설도입, 경영규모 및 취업조건 등의 경영방침을 결정한다.

제3조(이익분배) 농업경영으로부터 발생하는 수익은 매월 (　)日에 乙의 개인명의의 구좌에 아래 적은 금액을 불입한다.
甲 (　) 万円,　　乙 8.1 万円
또, 입금시는 갑과 을이 협의하여 결정한 금액을 임시로 입금할 수 있다.
아울러 배분액은 농업수익, 경영계획에 기초한 기획, 노동, 농작업노동 등의 종사 상황을 감안하여 매년 1회 수정한다.

제4조(장래의 경영이양) 甲과 乙이 소유하고 있는 경영용자산에 있어서 농지 등을 장래에 이양하게 되면 甲과 을의 합의에 의하여 한다.

제5조(경영의 역할분담) 甲은 영농을 주로 담당하고 乙은 경리를 담당한다.
제6조(　　)

제5조(기타) 이 협정서에서 규정한 이외의 사항을 결정해야 할 상황이 발생할 경우에는 그때마다 갑과 을이 협의하여 결정하고, 필요시는 입회인과 상담하여 개정 한다.

(부칙)
1. 이 협정서는 平成 8년 4월 1일부터 시행한다.
2. 이 협정서의 유효기간은 실시일로부터 (　)년간이며, 당사자가 원하면 자동적으로 갱신할 수 있다.
3. 이 협정서는 3통을 작성하여 甲, 乙 및 입회인이 각각 1통씩 보유한다.

平成　8년 4월 1일
주소　長野縣小興郡眞田町大字長7601

甲(夫)　宮島忠雄 ㊞
乙(妻)　宮島仁子 ㊞
입회인　坂口幸隆 ㊞

찌하였든 이것은 새로운 관행이라고 볼 수 있는 것이다.

眞田町 한 농가에서 1996년 4월 부부간에 체결한 가족경영협정의 내용을 보면, 남편은 아내에게 매월 81,000円을 아내의 통장에 불입하도록 되어 있다. 협정서의 구체적 내용은 앞의 양식과 같다.

2. 프랑스의 사례[28]

2.1. 농지이용증진사업의 주요특징

2.1.1. 개 관

(1) 프랑스의 경우 전통적으로 개인책임의 가족경영을 장려하는 정책을 수행하여 왔지만, 유럽 국가들 중에서 농업의 비중이 큰 국가로서 농지면적도 매우 광활한 편이고, 농가들의 평균 경영규모도 38ha로 매우 크다. 그러나 농업의 비중이 커서 농업구조개선을 위한 노력, 산업으로서 농업의

---

[28] 프랑스의 현지조사에 적극 협조해 준 주불 한국대사관의 조규담 농무관, 프랑스 농업성(Ministère de l'agriculture et de la pêche)의 국장(Directeur adjoint)인 Gérard Dusart와 자료협조와 현지조사에 적극 협조해준 FNSAFER의 Directeur인 Roland Baud, 보르도의 농업성지부(D.R.A.F.: Direction Régionale de l'agriculture et de la forêt)의 Service Régional de l'Economie Agricole인 Ph Roger, Service Régional de la Statistique Agricole인 Jean-Pierre Michel, Service Production et Economie à la DDAF de la Gironde인 Mme Miteau, 관개업무와 관련된 Bernard Taquet, Jean Pierre LE TOUZET, Alfred JULIEN LAFERRIERE, 보르도 지방농업은행(Caisse Régionale de Crédit Agricole de la Gironde)의 Financements Agricoles인 Jean-Pierre DUCAU, 보르도의 GFA 참여 농가인 J. P. CANTILLAC, 부루고뉴 농업성지부(D.R.A.F. de Bourgogne) chef de Service Régional d'administration générale인 Patrick Brissaire, 부루고뉴 SAFER의 Technicien Foncier인 Frédéric Cautain, 부루고뉴의 지방농업성(D.D.A.F. de Bourgogne: Direction Departmentale de l'Agriculture et de la Forêt)의 Directeur인 Jean-Paul Narjollet에게 감사드린다. 또한 현지방문에 동행해주고 프랑스 농업을 이해하는 데 많은 조언을 해 준 오현석씨에게 감사드린다.

자립을 위한 노력이 다른 나라에 비해 강하게 추진되고 있다.

그러나 프랑스, 독일의 농지이용증진사업과 한국, 일본의 농지이용증진사업 사이에는 큰 차이가 있다. 프랑스, 독일의 경우 이미 주요 식량작물의 국내자급이 이루어졌을 뿐만 아니라 국제경쟁력도 갖추고 있기 때문에 한국, 일본의 경우처럼 '경쟁력있는 농가들의 육성을 통한 식량자급률의 제고'라는 차원에서 아직 국제경쟁력을 갖추지는 않았지만 상대적으로 우수한 농가들에게 농지이용을 집중시킴으로써 농지이용증진을 도모하는 정책에 무게를 두지 않고 있다. 오히려 최근에는 환경친화적인 가족소경영의 보호, 농지의 임지로의 전환 등에 노력하고 있다.

프랑스, 독일에서는 농지이용이 비효율적일 가능성이 높은 노령농민의 농지를 효율적 농지이용을 도모할 수 있는 젊은 우수영농인에게 조기이양함으로써 농지이용의 효율화를 도모하는 조기은퇴제도가 도입되고 있다.

(2) 프랑스의 경우 농업구조개선, 농지이용증진과 관련하여 농업용수관리, 황무지나 숲으로 방치된 토지의 재이용, 세분화된 작은 농지를 보다 큰 면적의 농지로 재분합(농지의 통합), 소작법규정을 통한 농업경영자의 보호, 토지수용에 있어서 토지소유권과 농업경영자의 보호라는 5가지 측면을 강조하고 있다. 최근에는 황무지나 숲으로 방치된 토지의 재이용의 측면은 중시하지 않는 경향이 있다. 오히려 농지의 임지로의 전환을 적극 지원하고 있다.

(3) 프랑스의 경우 지방정부의 농지정비담당기관에서는 여전히 농지교환분합사업을 통한 소유필지를 대규모 단일화하는 사업, 소유권 및 경영권 이전을 통한 경영규모확대사업 등의 중요성을 강조하고 있다. 농업기본법 제14조에서 토지정비의 정의와 관련하여 '농업 및 농촌의 토지정비는 토양의 성질, 그 보전, 토지의 경작상의 적성, 농업기술과 그 발전, 인간적 환경과 농촌인구, 국가의 일반경제 및 당해 지역 고유의 경제사정을 고려하여 토지와 건물의 합리적인 이용에 적합하도록 농림업의 토지보유 및 경영의 적정규모를 확보하는 것을 목적으로 한다'라고 하면서, 토지정비의 방법으로 ① 토지의 교환·분합, 토지소유권과 경작권의 양도 및 교환방법에 의한

토지와 건물의 재분합, ② 교환·분합에 부수한 사업, 기타 생산성을 합리적으로 개선하기 위한 모든 사업 등 토지정비에 필요한 기초공사사업의 실시, ③ 복고할 수 있는 불경작지의 이용 및 식림, ④ 토지소유권, 경작권 등 각종형식의 자발적인 집단화와 아울러 비수익적인 경영규모의 확대에 대한 지원 등을 제시하고 있는데, 이는 한국의 농지이용증진사업과 매우 유사한 내용이다.

(4) 1990년 이후 EU공동농업정책 차원에서 추진되고 있는 조기은퇴제도 도입으로 농가의 경영규모는 급속히 증대되고 있다. 영농은퇴연령을 60세에서 55~60세로 낮추어 조기은퇴를 유도하고 있는데, 1992년부터 본격 실시로 약 5만명의 영농인이 조기은퇴하였다. 현재 농가수가 50만명이라는 점을 고려하면 엄청난 성과이다. 조기은퇴연금의 50%는 EU 부담, 50%는 자국 부담으로 되어 있다. 조기은퇴제도의 도입으로 국제경쟁력이 낮은 20 ha 미만의 영세농들이 최근 연간 5%씩 감소하고 있다. 은퇴농의 농지는 임대를 통해 대규모농가들에게 양도되고 있다.[29]

(5) 농지이용증진사업의 추진이 지방정부의 자율에 따라 이루어지고 있다. 특히 농지이용증진사업을 주로 담당하는 SAFER도 지역조직 중심으로 운영되고 있다. SAFER는 지역단위에서 독자적으로 사업의 계획 수립 및 집행을 하고 있다. 한국과 같이 중앙정부 또는 중앙조직(농어촌진흥공사 본사)의 간섭을 거의 받지 않고 있다. 이러한 SAFER의 독자성은 한국의 농어촌진흥공사의 농지규모화사업(쌀전업농육성사업) 관련 예산 확보 방식과는 전혀 다른 예산확보방식에 의해 보장받고 있다.

현재 SAFER의 운영경비의 약 14%는 국가부담이지만, 약 86%는 토지구매자 부담으로 이루어지고 있다. 약간의 정부출연금을 근거로 농림부와 재무부가 SAFER의 이사와 감사로 참여하여 SAFER의 활동이 목적에 맡게 이루어지고 있는가를 감독하고 있다. SAFER는 농지를 매입하여 8~9%의

---

[29] 영농은퇴농가의 경우 1ha 한도내에서는 영농을 지속할 수 있다. 이는 일하고자 하는 욕구를 충족시킴으로써 노후생활의 질을 향상시키기 위한 조치이다.

수수료를 부과하여 농지를 농민에게 판매하며, 그 수수료를 운영경비로 충당한다. 따라서 SAFER의 농지매매사업의 활동이 활성화될수록 운영경비가 늘어나며, 직원의 수와 운영경비가 지역별로 차별화되고 있다. 토지구매자의 경우 대개 농민이기 때문에 SAFER를 통해 농지를 매입하는 경우 농지취득세(15~16%)가 감면되어 농민의 손해는 발생하지 않는다. 매년 농지규모화사업의 효과에 대한 논란과 함께 예산확보의 어려움을 겪으면서 사업의 지속 여부가 불투명한 한국의 농지규모화사업의 추진, 농어촌진흥공사의 사업추진방식과는 큰 차이를 보인다.

(6) 프랑스는 독일 등 다른 나라에 비해 농지가격이 상대적으로 낮고 전통적으로 가족소경영의 안정을 농정의 주요 내용을 하였기 때문에 농지매매사업이 농업구조개선사업의 일환으로 SAFER의 중요한 사업이 되었다. 최근에는 프랑스의 경우도 농지장기임대차사업을 SAFER의 중요 사업으로 인정하고 있을 정도 변화가 나타났다. 1995년 이후 상승세로 반전되고 있지만, 1985년 이후 농지가격이 꾸준히 하락하여 왔기 때문에 농민들의 농지매입의사가 약화되어 왔다.

2.1.2. 농지통합사업(농지교환분합사업)

가. 개 요

독일과는 달리 농지정비사업으로서 농지교환분합사업을 중요시하고 있다. 농지교환·분합사업이 독자적인 사업으로 존재하는 것이 아니라 농지정비사업의 하나로 존재한다. 프랑스의 경우 경지정리 등 기본적인 농지정비사업이 거의 완료되었기 때문에 농지교환분합사업이 농지정비업무담당기관의 주된 업무가 되고 있다. 경지정리사업과 함께 추진하여 사전환지제도를 도입하고 있다.

농지교환·분합사업에서 문제가 되는 것은 농업경영보다는 농지소유에 관한 것이다. 농지통합이 농지이용을 보다 효율적으로 하는 것만은 분명한 일이지만, 통합이전의 소규모농지의 소유자에게 적절한 대가를 보장해주는

일은 매우 어렵고 긴 시일을 요하는 것이다. 또한 유능한 측량기사가 測地하더라도 토양의 질과 토지의 특성, 지역간의 토지평가에 대한 차이 등의 문제가 있기 때문에 최고행정재판소에는 대규모의 토지소송건이 발생하고 있다. 또한 농지교환·분합시 많은 거래비용이 발생하며 그 비용은 국가가 부담하고 있는데, 이러한 문제 때문에 농지교환·분합이 잘 이루어지 않고 있다.

나. 농지통합절차

농지교환·분합사업 추진시 시·도 단위 '토지재정비 및 농지통합위원회'('토지정비위원회'로 개칭)를 구성하여 운영한다.

위원회는 '도'지사의 명으로 경작자대표, 농지소유자대표, 사회단체대표, 행정관료대표, 지방의원, 법관 등으로 구성되는데, 교환·분합사업추진위원회를 구성한다. 법관(판사)이 위원장을 맡는다. 최근에는 '환경법'에 의하여 환경전문가의 참여가 명문화되는 등 환경단체의 목소리가 커졌다.[30] 환경전문가들은 지역 차원의 환경보전, 즉 수로, 산림, 울타리(임목) 등의 보전에 전문성을 가미시킨다. 이들은 수로계획, 산림보전, 울타리(임목)보전계획 등을 수립하여 주민들의 동의를 얻는 일을 한다.

토지정비위원회의 경비는 지방자치단체가 부담한다. 위원회는 지리학자 등 전문가와 협의하여 안을 만들어 주민들과 함께 최종안을 결정한다. 모든 필지의 생산성, 토양검사를 통해 등급을 매기는데, 필지별 등급은 비록 토양전문가들도 참여하지만, 농지의 소유자, 경작자들이 자율적으로 결정하는 경우도 있다(농민들이 그 지역의 농지에 대한 전문가라는 인식이 강하다). 즉 농민의 자율성이 행정의 전문성을 보완하고 있다. 물론 토지등급은 지역마다 별도의 기준을 마련하여 추진한다. Dijon의 Côte d'Or 지방은 토지등급을 11등급으로 분류하는데, 다른 도는 3등급으로 분류하고 있다. 필

[30] 뒤에서 다루겠지만, Dijon 지역의 사례에 의하면, 토지정비위원회는 3명의 지주, 3명의 경작자, 3명의 환경보호론자, 1명의 판사(위원장), 3명의 공무원으로 구성된다.

지별 등급을 매겨 그 등급에 따라 농지의 교환 및 보상안이 마련된다. 토지정비가 완료된 이후 각 토지소유자들은 동일면적의 토지를 갖게 되는 것이 아니라 원소유토지와 같은 점수만큼의 토지를 갖게 된다.

2.1.3. 관 개

프랑스의 경우 보르도 등 일부 지역의 곡물생산지의 경우 관개문제가 주요 문제로 되고 있다. 한국의 농업용수관리에 있어서는 현재 국가보조가 큰 비중을 차지하고 있지만, 프랑스의 농업용수 관리의 60%는 개별농가 차원에서 관리되고 있다. 즉 물의 사용량에 따라 비용을 징수하는 사용자부담원칙을 적용하여 비용을 징수하고 있다. 그러나 수리시설의 설치 등에 대해서는 정부의 보조가 이루어진다. 정부보조는 중앙정부와 지방정부가 함께 지원한다. 관개시설비가 지역에 따라 다른데, 집단적 관개시설비의 경우 50~80% 범위에서 국가가 지원한다. 개인적 관정개발에도 지방정부 차원의 일부 지원이 존재(개별관개시설은 집단관정에서 개인이 수로를 개설하여 물저장소를 마련하는 것)한다.

생산작물에 따라 관개방법을 구분하고 있는데, 물 생산단가가 높아 1ha당 2,500프랑 정도로 물사용비용이 매우 비싸다. 2년 단위로 물이용계획을 수립하고, 1년단위로 물관리조직과 농민사이에 계약을 한다.

프랑스의 경우 보르도 등 농업용수를 많이 수요하는 지역의 경우 물이 충분하지만, 수출농업을 위해 추가적인 수원공개발이 필요한 게 현실이다. 그러나 수원공 개발은 수출전망에 따라 달라진다. 수익자부담원칙의 물관리방식 때문에 수익성이 보장되지 않는 수원공 개발은 자제한다.

대규모수리시설은 경지훼손면적이 커서 경제성을 동시에 고려해야 하는데, 대개 수원공의 건설주체는 국가이지만, 관리는 국가관리 및 민간용역업체 위탁 등 다양화되어 있다. 건설주체는 지방자치단체, 중앙정부로서 Agence de l'eau가 있어 오염세 부과 등을 담당하는데, 관리주체는 지역(도)에 따라 직접관리 또는 전문회사 위탁관리 등을 실시한다.

한편 지하수 오염문제를 고려하여 관정개발시 '도'에서 물의 양, 깊이 등

을 허가하고 관정개발후 지방자치단체와 개발자간의 계약을 체결(물이용비용 부담)하여 관정을 관리한다.

2.1.4. 경지정리

프랑스의 경우 60년대 이후 기계효율제고 차원에서 경지정리사업을 적극적으로 추진하였는데, 한국과는 달리 경지정리사업과 관개수리시설의 확충문제는 별개의 문제이다. 지역별로 수원공이 확보되면, 수로를 통해 개별농가들이 물을 이용하고 있을 뿐이다.

경지정리 등 농지정비사업은 농업성이 직접 관할하고 SAFER는 농지수급관계만 다룬다.

2.2. SAFER(농촌건설토지정비협회)의 운영

2.2.1. 설립취지와 조직 특성

드골의 5공화정(1950년대말 시작)시작시 신규농업참여자들이 토지가 없어 곤란해지자 국가 차원의 개입 필요성이 증대하여 1960년, 1962년 법에 의해 SAFER(Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural)[31]가 설립되었다. 따라서 SAFER의 활동범위는 법에 따라 제한된다. 주된 활동은 토지소유자가 판매하려고 내놓은 토지와 농장을 취득하거나 토지정비후 다시 매각할 목적의 불모지를 취득하는 일이다. 특히 농업구조를 개선하고 농장규모를 증대시켜 농민이 농업활동에 취업하는 것을 용이하게 하는 일이 중요하다.

농업인구구성의 변화 등 여건변화로 1990년 농업법 개정으로 SAFER를

---

[31] SAFER의 운영방식은 한국의 농어촌진흥공사의 운영방식에 큰 영향을 미친 것으로 알려져 있다. SAFER와 관련된 법, 제도 등에 대한 것은 국내에 이미 많이 소개되어 있기 때문에 본고에서는 일선 실무자들과의 면담과정에서 밝혀진 새로운 사실들을 중심으로 소개한다. 특히 조직의 형식은 한국의 농어촌진흥공사가 SAFER와 비슷하지만, 운영자금조달의 방식, SAFER와 FNSAFER간의 관계 등 근본적인 차이점과 원용할 사항을 중심으로 소개한다.

통하여 공단조성부지, 공공시설부지를 조성하고, SAFER 확보농지를 영세농에게 임대해주는 사업이 새로이 추가되고 지방자치단체, 중앙정부의 참여가 확대되는 등 변화가 나타난다. 최근 농민들의 요구에 따라 농지매매보다 농지임대차사업이 중요해지고 있다.[32]

SAFER는 프랑스 나름대로의 특수성을 반영한 조직이다. 이사진에 농민조직, 농업은행, 농업회의소, 농업단체, 지방자치단체, 토지지주조합, 사회단체 등 다양한 구성원이 주주로 참여한 주식회사이지만 의사결정과정에서 농민의견이 가장 중요하다. 10년 전부터 지방자치단체가 주주로 참여하여 국가통제가 이루어지는데, 1990년부터 법에 의해 25% 이상 지분을 지방자치단체에 부여(예산의 안정적 확보 목적도 존재)하도록 하고 있다.

SAFER의 사장은 농민단체 출신 중에서 선거로 선출되지만, 농업성과 재무성 공무원 2명이 이사겸 감사로 참여하고, 정부대표는 ① 이사회결정사항에 대한 비토권 ② 20만프랑 이상의 토지구매에 대한 승인권을 지닌다.

토지시장에서 자본주의하의 자유매매원칙에 위배되는 선매권을 지니는데, 토지선매권이 법(농업기본법)에 규정되어 있다. 농지선매권 때문에 농민은 SAFER에 우선적으로 농지를 판매하게 된다. 농지소유자들이 공인중개사를 통해 농지를 판매할 수 있지만, 다른 농민이 SAFER를 통해 그 농지를 구입할 의사가 있는 경우 개입할 수 있는 것이 토지선매권의 주된 내용이다. 또한 SAFER는 선매권과 관계없이 도시를 제외한 전국 모든 토지의 거래(임차 포함)에 대한 정보를 수집할 수 있는 권한도 보유하고 있다.

SAFER의 주요임무는 농지가격 상승 방지, 농지를 소유·이용해서는 안될 사람의 농지소유 방지, SAFER를 통해 젊은 후계영농인에게 농지매매를 적극 도와줌으로써 젊은 농업후계자 양성 등이다.

SAFER의 직원구성은 50%는 현장근무자(토지조사, 시장조사, 구매자의 구매계획서 확인 등)로서 지리학, 지질학, 토양학 등 다양한 전공자이며, 50

---

[32] 최근 10여년간 농지가격이 하락하여 농지를 구입한 농가들의 자산소득이 줄어들어 농민들이 농지매입보다 임차를 원하고 있다.

%는 행정, 법률, 서무 등 행정요원이다.

2.2.2. SAFER의 운영 실태

SAFER는 주식회사이지만 비영리법인이기 때문에 수입과 지출 '0'game이 성립한다. SAFER의 농지매입활동으로 농지수요가 증대하여 농지가격이 상승하는 등 여러 가지 부작용도 발생하고 있다.

1960년 설립 당시 농민조직과 국가간의 정치적 타협으로 SAFER가 탄생한 배경 때문에 SAFER의 운영비용 중 50%는 국가 부담(50%는 토지구매자 부담)으로 하였다. 그러나 현재는 국가부담 14%, 나머지 86%는 토지구매자 부담(토지판매시 수수료 8~9%로 충당)으로 충당하고 있다. 앞에서 이미 지적하였듯이 농지구매자는 8~9%의 수수료를 부담하지만, 15~16%의 농지취득세를 감면받기 때문에 손해는 없다. 농민이 SAFER에 농지를 팔 경우 다양한 혜택이 있는데, 현금결제, 정확한 가격 형성, 중개수수료 면제 등 다양하다. SAFER의 운영비용 중 국가로부터 14%만 지원받고 있는 민간조직이지만 공공기능을 수행하는 어려움이 존재한다. 정부(농무성과 재무성)의 업무감독도 받는다. 그러나 SAFER의 운영에 있어서 한국의 농어촌진흥공사처럼 정부의 간섭이 강한 것은 아니다. 이와 같이 SAFER가 중앙정부의 눈치를 보지않고 독자적으로 운영될 수 있는 것은 매년 사업비를 정부예산으로부터 확보하는 것이 아니라 각 SAFER의 사업실적에 따라 확보될 수 있기 때문이라고 할 수 있다. 각 SAFER의 직원이나 예산이 지역조직마다 다르며, 사업실적이 많을수록 예산도 늘어나기 때문에 지역실정에 맞게 운영될 수 있는 가능성이 높다. 중앙정부에서 필요한 사업을 대행해주는 대가로 지역실정과는 무관하게 농가경영규모적정화사업(농지규모화사업)을 추진하고 있는 한국의 농어촌진흥공사와 매우 다르다.

한편 최근 농지가격 하락으로 일부 SAFER가 부실화될 우려가 있으며, 또한 농지교환·분합사업 등과 관련하여 조사비 등의 비용이 많아 최근 SAFER의 비효율적 운영 문제가 심각하게 제기되고 있다.

2.2.3. SAFER의 선매권 발동과 농지거래정보의 수집

대개 SAFER의 선매권을 두고 프랑스의 농업구조개선정책은 매우 강제적이며, SAFER가 농지가격수준을 자의적으로 결정하는 것으로 알려져 있다. 그러나 현실적으로 SAFER가 농민의 농지를 매입할 경우 대개 시가수준으로 매입하고 있는 것으로 조사되었다.

다만 프랑스의 경우 농지매매시 토지중개인은 사전계약에 관한 내용을 22개항목에 걸쳐 해당 SAFER에 통보할 의무가 있다. 통보받은 SAFER는 전문가를 보내 서류검토, 재배작물, 구매자의 성격, 필지조건 등을 2개월내에 검토하여 그 토지에 대한 선매권 적용이 합당한가 아닌가를 결정한다. 검토결과 선매권 발동이 필요한 경우 SAFER는 중개인(원소유자)과 협의하여 소유권을 취득하고 중개인은 SAFER와 원소유자 사이의 거래를 중개하는 것이 된다. 부모·자식간의 거래 등은 선매권발동이 되지 않는 이런 토지가 전체토지의 50%에 해당된다. SAFER의 선매권에 의한 농지거래는 총거래의 6~7%에 불과하고 나머지는 토지판매희망자가 SAFER를 자발적으로 찾아와 거래가 형성된다. 연간 토지거래실적 45만ha 중 SAFER가 10만ha를 차지한다. SAFER가 전체거래실적의 20%를 차지하지만 농지가격결정에 중요한 역할을 하는 위치는 아니다.

FNSAFER는 SAFER의 농지거래정보수집권한을 활용하여 농지관련정보를 농업성에 제공하여 운영경비를 확보하고 있다. 농업성은 농지거래정보, 농지가격정보 등 막대한 사업비가 필요한 조사사업을 FNSAFER와 SAFER를 통하여 쉽게 해결하고 있다.

2.2.4. 농업구조개선정책에의 개입

SAFER의 활동이 농업구조개선정책에 영향을 미치는 것은 농지판매과정에서이다. SAFER는 젊은 후계영농인에게 농지매입을 적극 도와줌으로써 젊은 농업후계자를 양성하는 데 큰 기여를 하고 있다. 한국의 전업농육성사업과 비슷하다. SAFER는 농지매매위원회를 구성하여 토지구매자의

조건 등을 고려하여 농지구입자를 선정한다. 여러 명의 구입희망자가 있을 경우 법에 의해 경영규모, 영농후계자, 영농합리화 등 우선순위를 두어 농지구입대상자를 선정한다. 농지구입자 선정시 다양한 기준을 근거로 선정하는데, 각 도의 농협, 농업회의소, 농민단체, 사회단체, 자치단체 등 대표들 모임에서 전문가와 이해관계자의 의견을 수렴하여 결정한다. 구입자의 90 % 이상이 농민인데, 지역에 따라 말(경마)사육, 별장부지 등은 비농민에게도 판매한다. 1990년부터 우선순위에서 환경보전, 공공이익이 강조되고 있다.

폐농가 활용 등 10여년 전부터 시작된 사업이지만 활성화되지는 않는다. 1950-60년대 지은 농가의 효용성이 낮다고 인식되고 있다. 한편 SAFER가 농지를 농민에게 판매하기까지 농지보유 가능기간은 5년이다.

2.2.5. 국가의 공공사업과 연계된 활동

도로, 철도 등의 건설시 농지수용이 필요한데, 수용대상토지 조사 결과 필요한 면적만큼 사업지구안에서 모든 농지를 대상으로 매입하여 도로부지로 편입된 농지와 교환·분합사업을 실시함으로써 편입 대상 농지에 대한 보상으로 농지가격 상승, 형평상의 문제, 토지소유자 및 농민들간의 갈등 등을 억제·해소하는 데에 큰 도움을 주고 있다. 이러한 사업은 30년전부터 실시해온 사업으로서 SAFER는 국가의 토지수용시 농업경영합리화, 농업구조개선 등(경지재정리, 농로재개설 등)도 동시에 추진하여 농민반발을 최소화하고 있다.[33]

2.2.6. 여건변화와 사업추진상의 애로사항

1960년대 설립당시는 국토이용계획이 단순하여 농지이용계획에서 농민, 산림경영자만을 위한 이용계획 수립으로 충분하였지만, 최근 농촌공간의

---

[33] 독일의 간이농지정비와 비슷한 활동이다. 뒤에서 Dijon의 사례(국가의 토지수용시 SAFER 개입 사례)를 소개한다.

토지용도가 다양화되어 SAFER의 역할이 전환될 필요성이 높아지고 있다. 농촌공업화, 환경보전욕구 증대, 도시화관련 시설 증대, 시민위락 등을 위한 일시체류시설 확충 등 다양한 이용이 발생하고 있다. 1980년대 이후 지방분권화 확대로 쓰레기매립장, 환경보전형농업개발 등의 문제로 지방정부와 중앙정부간의 토지이용을 둘러싼 갈등이 존재하고 있다. 이러한 갈등해소를 위해 SAFER의 기능이 중요하다. 새로운 역할·기능수행을 위해서는 기존의 농업조직에서 비농업사회계층을 포함한 새로운 조직으로 탄생해야 한다는 논의가 생기고 있다. 이러한 SAFER의 위상재조정논의에 대한 농민단체의 강한 반발이 있으며, SAFER가 농업조직으로 남는 한 기능 축소와 조직 감축이 불가피하다.

최근 폐농가의 관리업무가 SAFER의 업무로 추가되었지만, 활발하지 않다. 이러한 사업 증대 가능성은 적다.

SAFER의 사업추진시 토지판매시 구매희망자가 많은 경우 구매대상자 선정과정상의 기준 마련, 절차상의 엄격성, 투명성 확보 문제 등의 어려움이 있으며, 농지구입대상자 선정기준마련시 정부입장, 이사회의 입장, 각 지방 위원회(자문위원회)의 입장, 코뮨(commune)내의 주민 입장 등 견해 차이가 발생하고 있다. 최근 프랑스 농지가격의 하락으로[34] SAFER 보유농지의 자산가치 하락으로 일부 SAFER 재정난문제가 심각하다. 많은 농지 처분으로 SAFER 보유물량 크게 줄었는데, 최근 농지가격이 상승하고 있어 SAFER 보유농지는 증대될 가능성이 커지고 있다. SAFER 보유농지가 80년대에는 2년간 물량(16만ha)을 보유하였으며, 현재는 3개월치 물량(4만ha)만 보유하고 있다.

2.2.7. FNSAFER의 활동

FNSAFER는 26개 지역 29개 SAFER의 연합단체이다. FNSAFER의 예

---

[34] 농지가격지수가 1955년=100, 1970-75=200-300, 1995=100로 나타날 정도로 최근 농지가격이 하락하였다.

산운영은 지방SAFER의 회비와 농업성의 예산지원으로 이루어진다. 농업성의 예산지원은 전국토지관련 지가정보, 거래정보 등 통계정비비용으로 이루어지는 것으로서 한국의 경우와는 크게 다르다.

현재 29개 SAFER 전체 직원수는 700여명(각 道당 6여명)인데, FNSAFER의 전직원 수는 10명에 불과할 정도로 SAFER는 지방조직 중심으로 운영되고 있다.

FNSAFER는 SAFER의 운영과 관련된 법적인 사항, 중앙정부와 관련된 사항을 처리하고 SAFER직원들의 교육, 연수를 담당한다. 그러나 FNSAFER는 SAFER에 대한 구속력이 약하며, SAFER와 인적 교류가 가능할 뿐이다. SAFER 출신이 FNSAFER의 임원이 되는 경우가 많다.

2.3. GFA(농지소유집단회사)의 운영

2.3.1. GFA의 개관

프랑스에서는 농장상속시 농장의 세분화를 방지하기 위하여 1962년 농업기본법에 의거하여 GFA(농지소유집단회사: Groupement Foncier Agricole) 제도를 도입하고 있다. GFA는 농업기본법에는 농지소유자나 농업경영자가 소유나 사용권한을 농업경영민간협회나 지주 및 농업경영자단체에 기탁할 수 있도록 규정되어 있는 점을 활용한 조직이다. GFA는 농지소유자들로 구성된 최소 9년 기간의 민간협회이며, 농장의 세분화를 피하고 여러 지주들이 소유한 소토지를 통합하려는 목적을 갖고 있으며, 농장을 직접 경영하거나 임대하고 특별세제혜택을 누리고 있는 조직이다. GFA는 4촌 이내의 동일가족구성원들만으로 구성되었을 때는 GFA가 소유주로 되어 있는 토지를 직접 경영할 수 있는데, 이들 구성원의 상속분 중 30% 이상의 현금출자액이 포함되어 있을 경우에도 마찬가지이다. 또한 GFA는 그의 토지를 임대할 수 있는데, 이는 그 자본이 30% 이상의 현금출자액으로 구성되어 있거나 SAFER가 GFA의 회원일 때에는 하나의 의무로 된다.

2.3.2. GFA의 종류

GFA는 가족GFA, 투자자GFA, 상호GFA 3가지 형태로 구분된다. 가족GFA는 가장 많은 형태인데, 동일가족내 사람들로 구성되며, 공동소유권을 관리하려는 목적으로 재산이나 현금형태로 출자한 경우에 활용된다. 이는 소유권분할, 농지세분화를 막는 효과가 있으며, GFA를 통한 경영이양시 상속세의 3/4을 감면받는다. 그런데 세제혜택을 받고자 할 경우 임차기간이 18년 이상이어야 하기 때문에 농지소유자의 소유권 행사가 곤란한 문제가 생긴다. 18년간 다양한 변화의 가능성이 있으나 제도가 너무 경직적으로 운영되고 있다는 비판이 있다.

투자자 GFA는 여러 출처의 자본을 농지에 투자할 수 있도록 하는데 적합한 것인데, 투자자에게 이윤율이 낮더라도 투자의 안정성과 세제혜택(신고된 수입에 대해 20% 감면, 상속시 양도소득세 면제 등)을 부여하는 방식이다. 토지에 대한 투자가 GFA 주식 보유형태로 이루어진다. 투자자 GFA에는 간혹 토지투기수요형태로 악용되는 경우가 발생한다. 투자자 GFA는 농민정서와 맞지 않고 수익성이 낮아 매우 소수에 불과하다. 파리에 사는 사람이 보르도의 포도 투자자 GFA에 참가하였으나 농지가격이 높고 생산에 대한 수익성이 낮아 참여를 꺼리고 있다.

상호 GFA는 투자자 GFA처럼 소수이다. 이는 원래 자기농장토지에 대해 재정적 출자를 할 수 없는 농업경영자를 도우려고 생긴 것이다. 소유권은 GFA가 지니지만, 일반 회사처럼 경영을 위해 농업노동자를 고용한다. 포도의 경우 6ha에 1명 고용, 곡물의 경우 300ha에 1명 고용이 평균적이다. 그러나 가족GFA에 비해 세제혜택이 적어 참여자가 적다.

2.3.3. GFA의 특징

GFA는 농지의 소유와 경영의 분리를 원칙으로 하는데, 이 점 때문에 GFA의 장점과 단점이 발생한다. GFA가 농가에 대해 농지를 임대하지만, 경영에 대한 감독권은 없다. 1년 임차 가능하나 GFA를 통한 세제혜택을

받기 위해 18년 임차해야 한다.

GFA가 단일경영으로 변화하여 다른 GFA와 결합하여 새로운 GFA를 결성할 수도 있으며, 세분화되어 소멸될 수도 있다. GFA와 SAFER 사이에는 조직상 관련은 없다. GFA가 SAFER의 농지를 매입 또는 임차할 수 있다. GFA는 구조정책의 보완책에 불과하다.

2.4. 사례지구 소개

2.4.1. 보르도 지역 사례: 보르도의 가족 GFA 참여 농가 사례

부모 2명, 3형제, 3자매 등 8명이 참여한 GFA인데, 8명의 지분이 모두 다르다. 1,600 중 부모 320, 장자 167, 본인 779, 기타형제 167으로 나누어져 있다. 결성전 3년전부터 부모로부터 경영이양을 받았으며, 경영자도 대주주로 참여하고 있다. 경작자가 1/2의 지분을 보유하고 있다. 1988년 결성하여 GFA로부터 18년 임차계약을 하고 있는데, 포도 9ha, 곡물 22ha를 경작하고 있다.

이것의 장점은 부모유산을 자녀 중 1인이 농장단위로 유지하여 상속으로 인한 농지분할을 방지할 수 있다는 점이다. 문제는 18년 계약으로 형제들이 소유권 행사를 못하는 점이다. 계약기간이 18년이 안될 경우 상속세 혜택이 곤란하다.

GFA의 임차인은 독립된 개별경영체로서 개인적으로 다른 농지의 구입 등이 가능하다. 추가농지구입희망시 개별적으로 SAFER를 통해 농지매입도 가능하다. 그리고 GFA내에서 경영주가 다른 사람들의 지분을 매입하여 지분을 확대할 수 있다. 현실적으로 영농수입으로 농지의 추가매입이 힘들다. 현재 보유하고 있는 것도 은행돈을 빌려 구입한 것이다.

2.4.2. 디종지역 사례: 농지교환분합사업

농지정비담당기관에서는 여전히 농지교환분합사업을 통한 소유필지를 대규모 단일화하는 사업을 중요하게 여긴다. 농지교환·분합사업은 농지규

표 4-21 Dijon의 Côte d'Or의 사례(농지교환분합사업의 사례)

구 분	사업전	사업후
총필지수(필지)	1,407	403
필지당면적(a)	40	140
소유자별소유필지수(필지)	8.58	2.46

모화사업이 아니라 농지정비사업의 일환으로 경지정리사업과 함께 추진하여 사전환지제도 차원에서 적극적으로 도입하고 있다. '도'지사의 명으로 경작자대표, 농지소유자대표, 사회단체대표, 행정관료대표 등으로 교환·분합사업추진위원회를 구성한다. 사례지역의 경우 3명의 지주, 3명의 경작자, 3명의 환경보호론자, 1명의 판사(위원장), 3명의 공무원으로 교환·분합사업추진위원회를 구성한다.

농지교환·분합사업추진위원회의 경비는 지방자치단체가 부담하고, 위원회는 지리학자 등 전문가와 협의하여 안을 만들어 주민들과 함께 최종안을 결정한다. 3년 전 환경법 제정에 의해 환경전문가 3명이 농지교환·분합사업추진위원회에 참여하도록 하였으며, 이들은 지역 차원의 환경보전, 예컨대 수로, 산림, 울타리(임목) 등의 보전문제를 다룬다. 수로계획, 산림보전, 울타리(임목)보전계획 등은 계획수립 공고 후 주민 동의를 얻는 절차를 밟는다.

모든 필지의 생산성, 토양검사를 통해 등급을 매겨 농지의 교환·분합사업을 추진한다. Dijon의 Côte d'Or 지방에서는 토지등급을 11등급으로 분류하고 있다. 필지별 등급은 비록 토양전문가들도 참여하지만, 농지의 소유자, 경작자들이 자율적으로 결정한다. 즉 농민들이 그 지역의 농지에 대한 전문가라는 인식이 강하다. 농지소유자들, 등기소직원 등이 참여하여 분배안을 마련하고 지주가 원하는 곳에 등기소담당자들이 소유필지에 대한 점수를 매겨 필지를 배분한다. 농민의 자율성 신장이 행정의 전문성을 보완하는 좋은 예라고 할 수 있다.

2.4.3. 부르고뉴 SAFER

부르고뉴 SAFER는 직원이 40명인데, 각 도(4개도)의 경우 대표 1명, 전문가 3명, 비서 1명 등 5~8명의 직원이 있다. 운영예산의 20%는 국가보조, 80%는 농지매매시 수수료(농지판매시 구입가격의 8% 수수료 징수)로 구성된다. 부르고뉴 SAFER의 사업실적은 연간 7,000ha의 농지를 구입·판매하고 있으며, 최소 7,000ha 정도의 사업물량이 유지되어야 사업효과가 큰 것으로 알려지고 있다. 지역에 따라 다르지만, 부르고뉴에서는 SAFER를 통한 거래가 전체 거래의 30~35%(Côte d'Or 지방은 50% 이상)를 차지한다. 토지구입 판매과정에서 소규모농가의 경영규모 확대, 젊은 영농후계자 유치, 구획정리 등을 도모한다.

농지의 선매권이 있지만 판매자가 인정해야 농지거래가 형성되기 때문에 대개 시중가격을 반영하여 사업이 추진되고 있다. SAFER의 농지구입시 강제성은 거의 없다. 공인중개사는 반드시 토지매매관계를 SAFER에 알려야 하며, 이것이 FNSAFER의 토지정보수집의 기초가 된다. 프랑스에서 임차인의 권한이 매우 강하여 농민의 농지판매시 임차인(경작자)이 SAFER보다 우선권을 가진다. 최근 농민들의 요구에 따라 매매보다 임차사업이 중요해지고 있다.

3. 독일의 사례: 독일의 농지정비제도[35]

3.1. 개 관

한국의 농지이용증진사업과 관련된 독일의 제도는 농지정비제도이다. 독일에서 농지정비제도는 경지정리제도가 확장된 개념이다. 현재 농지정비를 의미하는 Flurbereinigung은 원래 바이에른 등에서 '경지정리'를 의미하는 것에 지나지 않았으나, 1953년 연방법의 명칭으로 사용된 이후 오늘날의 '농지정비'라는 개념으로 정착되었다. 또한 1976년의 법 개정 이후 농지정비의 대상범위가 크게 확대되었다.

독일에서는 16세기 이후 각 지방마다 너무나 다른 개별적인 개념을 사용하면서 독자적인 경지정리방식이 발전되어 왔는데, 가장 오래된 것이 바이에른(Bayern)州 오바슈바벤지방의 散居式農地統合(Vereinodung)이다. 그리고 19세기 부락공동체토지 등의 분할이 시행되었던 프로이센(Preussen) 등의 지방에서는 종전의 경지와 새로이 분할·배분된 경지간의 통합 차원에서 경지정리가 매우 중요한 의의를 지녔다. 독일에서 처음으로 경지정리에 대한 통일법이 제정된 것은 1937년 히틀러체제하에서 전쟁수행을 위한 식량의 증산이 지상명령으로 되어 있던 시기이다. 그 때까지는 각 州마다 독자적인 법령을 가지고 내용도 천차만별이었다.

---

[35] 독일의 현지조사과정에서 방문기관을 직접 소개해 주는 등 많은 도움을 준 독일 괴팅엔(Göttingen)대학의 Dr.iur. Wolfgang Winkler와 자료협조와 사업현황소개를 자세히 해 준 니데르작센(Niedersachsen) 州정부 농림부 구조국(Referatsleiter fuer Agrarstruktur)의 Hr. Husmann, 괴팅엔(Göttingen)지역 농업구조담당관(Amt fuer Agrarstruktur)인 Hr. Kliwer, 괴팅엔(Göttingen)대학의 Dr. Schmitt, 연방농림부 국장(Regierungsdirektor)인 Dr.-Ing. karl-Friedrich Thöne에게 감사드린다. 또한 바쁜 일정속에서 모든 방문지를 동행해 준 독일 괴팅엔(Göttingen) 대학 박사과정 이명헌씨에게 감사드린다.

독일에서는 슈타인하이덴베르크의 개혁(19세기초엽부터 전반)이래 농지의 소유자와 경영자는 기본적으로 일치되어 있었으며, 경영규모의 확대를 위한 구조개선정책도 소유권 차원에서 이루어졌다. 경영규모의 확대를 위한 정책적 수단으로서 임대차제도가 이용된 것은 1960년대에 들어와서이다.

독일에서 사용되고 있는 '경지정리' 또는 '농지정비' 개념은 한국에서 사용되고 있는 경지정리의 내용과 다르다. 물론 한국의 농지이용증진사업의 내용이 구체화된 단계는 아니지만, 한국의 농지이용증진사업과 농업생산기반정비사업은 독일의 농지정비와 유사해질 것으로 전망된다.

현행법에서 농지정비는 단순히 농업상의 이익에만 봉사하는 것이 아니고 일반적 농촌기반정비의 촉진과 농촌의 발전에 기여해야 할 제도로 규정되어 있다. 특히 농촌공간의 생태학적 조정기능이 중시되어 농업구조의 개선과 자연의 보호·육성이 긴밀하게 통합되어 이해되고 있다. 1976년 농지정비법의 개정 이후 도시공간의 확장에 따라 자연환경 파괴가 진행되고 농지나 농촌자체가 도시공간과의 관계에 있어 자연환경으로서의 중요성이 증가되어 왔으며, 그에 따라 농지정비도 농촌의 재개발이나 정비를 과제로 하기에 이르렀다. 농지정비(또는 경지정리)는 '분산된 농지의 단순한 통합'이라는 협의의 개념에서 '총체적 토지개량 Integralmelioration'이라는 광의의 개념으로 전환되었다. '총체적 토지개량'은 수리경제상의 개량, 농로의 건설, 토지개량, 경영규모의 확대, 이주 등 농촌공간구조의 개량을 수반하는 것이 일반적이다. 1976년 농지정비법의 개정과정에서 '농림업생산의 촉진'이라는 표현이 없어지고 개정법에서 '농림업에 있어서 생산 및 노동조건의 개선'이라는 표현이 등장하게 되었으며, 농지정비법 제1조에서는 다음과 같이 표명하고 있다.

제1조(농지정비의 개념 및 요건) "농림업의 생산 및 노동조건을 개선함과 아울러 일반적인 농촌기반정비 개선시책 및 농촌발전의 촉진을 위하여 농촌의 토지소유는 이 법에 따른 시책에 의하여 새로운 질서를 확립할 수 있다."

3.2. 농지정비방식의 종류

농지정비방식에는 통상적인 농지정비, 신속집단화방식, 간이농지정비방식, 광범위한 사업용지 확보방식, 임의토지교환 등이 있는데, 최근 철도, 도로건설의 확대에 따라 간이농지정비방식이 중요해지고 있다.

간이농지정비방식은 철도, 도로, 수로의 건설, 변경, 철거를 위해 또는 일반적인 농촌기반정비를 하기 위하여 발생한 손실을 제거하는 것을 목적으로 도입된다. 이것은 이미 발생한 손실의 제거만이 아니고, 장래에 발생이 예측되는 손실을 회피하기 위해서도 도입된다.[36]

광범위한 사업용지 확보방식은 비행장 건설 등 농촌의 토지를 광범위하게 필요로 하는 특별한 이유에 의해 토지수용이 허용되는 경우에 토지수용관청의 건의에 의거하여 도입된다.

임의토지교환방식은 사법상의 계약을 기초로 한 토지의 1976년의 농지정비법의 개정에 의해 이 제도가 법으로 정해질 때까지는 농지정비법과는 관계없는 제도로서 존재하였다. 임의의 토지교환은 관계권리자의 양해하에 농지가 소유권 또는 경작권 수준에서 교환되는 방식인데, 농지정비관청에 의해 지휘·감독을 받도록 되어 있다. 토지의 교환은 서면에 의해 또는 농지정비관청에 신청하여 기록하게 함으로써 이루어진다. 토지교환이라 해도 소유권만의 교환이 아니고 이용권수준의 교환이 가능한 것으로 해석되고 있다. 그 경우에는 구경계표는 남겨 복원의 가능성이 확보되도록 되어 있다.

3.3. 농지정비의 추진주체와 추진방법

3.3.1. 사업주체

다른 나라와 마찬가지로 독일의 농지정비사업은 기본적으로 정부가 주도하는 사업이다. 사업시행과정에서 참가자조합, Landgesellchaft,[37] Land-

---

[36] 뒤에서 구체적인 사례를 소개한다.

wirtschaftskammern(농업회의소) 등의 역할이 중요하다.

참가자조합은 공법상의 단체이며, 법인격을 갖는다. 참가자 자격을 가지고 있는 것은 토지소유자와 지상권자이다. 임차인(소작인)은 준참가자에 불과하다. 참가자조합은 필요한 공동시설을 설치하고, 필요한 토지개량을 실시한다. 조합은 농지정비에 필요한 비용을 지불하고, 참가자로부터 분담금을 징수하는데, 연방정부와 주정부로부터 보조금을 받는다.

농업회의소는 16개 州 중 6개 주에만 있는데, 농민 참여가 강제이다(강제조합식). 농업회의소는 한국의 농어촌진흥공사와 농촌지도소의 기능을 수행하는데, 공법조직이면서 국가조직은 아니다. 州에서 法을 만들 수 있어 가능한 조직이다. 즉 州의 立法에 의해 설립되는 조직이다. 만약 국가조직과 마찰을 일으킬 경우 州지사가 법개정을 통하여 농업회의소를 없앨 수 있다. 일부 州에서 실제 발생하고 있다. 동일 州에 2~3개씩 존재하면서, 금융지원 등 자격 심사, 경영체 육성 및 영농지도, 농지의 합리적인 매매, 임차 등을 유도하는 일을 하고 있다. 운영예산은 농민의 회비 50%, 정부보조 50%인데, 농민의 자율조직으로서의 기능이 강하다. 농업구조개선사업, 농지교환·분합사업, 전업농육성사업 등과 밀접한 관련이 있다.

3.3.2. 사업추진방법 및 추진실태

농지정비절차는 정부(중앙정부가 아니라 지방정부가 중심)에 의해 주도되는 것으로서 농지정비구역내의 토지소유자들이 농지정비를 거부할 수는 없다. 다만 관할 관청은 농지정부구역내의 토지소유자들의 과반수 이상의 양해를 얻어 사업을 시행하도록 하고 있으며, 토지소유자들은 농지정비구역내에서 참가자조합에 조직화된다. 참가자조합은 농업정비관청의 지도하에 공동시설 및 공공시설을 설비하고 토지개량을 실시한다. 농지정비계획에 대하여 상급농지정비관청의 동의가 필요한데, 만약 동의를 얻어 계획이 공포되게 될 경우 이해관계자들에게 설명기회와 의견청취기간을 갖고 그

---

[37] 뒤에서 살펴보겠지만, 농지의 매입, 농지의 교환·분합사업 등을 주로 담당한다.

기간 중 이해관계자들은 항고할 수 있다. 그러나 대개 잦은 마을회의를 거쳐 원만히 해결되는 편이다.

독일은 과거 농지정비사업을 적극 추진하였지만, 최근에는 이미 개별농가들이 상당한 규모로 경영규모 확대를 달성하고 있기 때문에 농가의 영농규모를 확대하려는 노력은 한국보다 매우 미미하다. 한국의 경우 경쟁력 있는 쌀전업농 육성 차원에서 영농규모확대사업(영농규모적정화사업)이 적극적으로 추진되고 있는 것과는 큰 대조를 보인다.

독일의 경우에도 과거에는 소유권 중심의 농지정비사업, 구조개선사업을 추진하였는데, 최근에는 수익지가와 실세지가간의 괴리가 심각하며, 농가의 경영규모 확대는 주로 임차로 달성하고 있다. 일반농민은 고지가 때문에 농지의 매입이 현실적으로 곤란하고, 농민의 농지매입은 도로건설 등으로 인한 농지보상금을 받은 농가들이 세금혜택을 받기 위해 대체농지를 매입하는 경우가 대부분이다.[38]

한국에서는 농지교환분합사업을 농지규모화사업의 일환으로 추진되고 있는데, 독일에서는 농지교환·분합사업을 농지규모화사업이 아니라 농지정비사업으로 인식하고 있다. 또한 농지교환분합사업에는 거래비용(부동산등기 등과 관련된 비용)이 많이 발생하기 때문에, 국가개입이 필요한데, 농지교환분합사업의 경우 거래비용이 많이 발생하여 사업량이 1994년 이후 크게 축소되고 있다. 농지교환·분합사업이 농지매매사업, 농지장기임대차사업 등에 비해 사업비의 규모가 적게 들지만, 장기간에 걸쳐 농지가격이 안정적이면, 농지매매사업과 농지장기임대차사업의 경우 상환에 의해 재원이 재충원되지만, 농지교환·분합사업 관련 행정비용은 매우 높으면서도 사라져버리는 것이다. 게다가 농지교환·분합사업의 효과가 농민들의 자율적인 임대차를 통해 해결하고 있기 때문에 거래비용에 많이 발생하는 농지교환·분합사업의 중요성이 저하되고 있다.

---

[38] 독일의 경우도 농지의 2/3 이상을 비농민이 소유하고 있으며, 농민의 경영규모 중 50% 이상이 임차농지이다.

한편 대규모필지의 집단화를 추진함으로써 농장단위를 크게 만들고 농장단위의 농장상속을 구조개선의 중요 수단으로 여기던 과거의 정책이 농민후계자의 부족으로 곤란해지고 있다.

3.3.3. 농가경영규모확대를 위한 주요 정책수단

농업구조개선정책의 수단으로서 농지소유권이전정책보다 농지이용권이전정책을 더 적극적으로 활용하고 있다. 그런데 최근 정책당국자들의 인식속에는 농지이용권이전 또는 소유권이전과 같은 농업부문내의 노력에 의한 농업구조개선 가능성에 대한 회의가 증폭되고 있다. 농업구조의 주된 동인은 농업구조개선을 위한 농업내부의 노력보다 비농업부문의 노동수요 증대인 것으로 인식하고 있다. 또한 농업내부의 노력에서도 농지이용권이전 또는 소유권이전과 같은 농지정책보다 조기은퇴제도의 도입, 노령연금 등에 의한 구조개선 효과가 더 큰 것으로 인식되고 있다.

3.4. 농지정비의 주요 특징

3.4.1. 취락정비사업과의 연계

독일의 농지정비사업에서는 반드시 취락정비사업을 겸비하도록 하고 있다. 농지정비 등과 더불어 농촌공간의 효율적 이용이라는 차원에서 취락구조정비사업이 이루어져야 농촌의 공동화를 막고 농업이라는 산업을 지속적으로 유지할 수 있다는 의식이 강하다. 州정부는 농지정비와 농촌취락구조개선에 주로 노력하는데, 연방정부와 주정부의 공동과업의 경우 주정부 60%, 연방정부 40%의 예산분담하고 있다. 독일은 식량자급보다 농촌공동화 문제에 더 집착하고 있다.

3.4.2. 사전환지제도의 적극적 추진

농지정비사업의 추진과정에서 농지교환·분합사업, 즉 사전환지제도가 잘 이루어지고 있다. 니데르작센州의 경우 호당 경영면적이 70ha를 넘어서

고 있지만, 농가의 소유필지당 면적은 0.89ha에 불과했는데, 농지정비사업 결과 소유필지당면적이 2.87ha로 증가하여 사전환지제도에 의한 농지집단화효과가 잘 나타난다. 농지정비사업의 추진시 농지의 집단환지가 가능한 것은 과학적이고 객관적인 기준제시와 민주적인 마을회의를 통해서 이루어지고 있다. 1934년 제정된 [토양조사법]에 의해 전국 농지를 50m 간격으로 조사하고 토양조사결과에 따라 농지를 100등급으로 구분하여 농지의 교환분합사업 등 여러 가지 사업을 실시하고 있다. 토양조사는 농업부가 아니라 경제부가 담당(농업부, 경제부, 재무부 합동)하고 예산은 연방정부가 부담한다. 최근 3a 단위로 조사하고 20년마다 재조사하며 지역에 따라 5년마다 조사하는 곳도 있다.

벼농사처럼 물을 담아두기 위한 논두렁이 불필요한 유럽의 경우 필지 정리 없이 도면상의 소유권 변화가 가능하여 소유권 중심으로 농지의 소유면적 조정이 가능하고 농지의 교환도 가능하다. 경지정리된 대규모 필지내에 일정면적의 소유권 지분만 인정하고 농지분배시 농민들의 희망사항을 제1, 2, 3지망으로 제시하게 하여 조정하고 곤란한 경우 해당농민들을 설득·조정하고 최종적으로는 관청에서 결정한다. 토지분배문제는 이해관계가 첨예한 것이기 때문에 법적으로는 '게마인데(촌락)' 대표들이 분배결정과정에 주민대표로 참여하게 되어 있지만, 최근에는 관청에서 일방적으로 결정하는 경우가 많다. 1차세계대전 이후부터 토지분배과정에 주민대표의 참여를 가능한 한 배제하고 있다.

독일에서도 한국과 같이 농지의 교환분합사업에 있어서 세대(generation) 문제가 발생하고 있다. 戰前의 구세대들은 소유권의식이 강하지만, 戰後 신세대는 사업가적 경영마인드가 강하여 소유권의식이 약해졌다. 따라서 농지교환·분합사업이 농지들의 자생적인 노력에 의해 이루어지고 있다. 특히 농지의 임차과정을 통해 농지집단화가 잘 이루어지고 있다.

3.4.3. 지방자치단체의 합리적 추진

농지정비사업의 경우 정부의 의지가 중요하다. 농민의 부분적 반발이 있

어도 정부의 결정이 중요하다. 입법자(국회)들의 의지도 중요하지만, 농지정비와 관련하여 입법자나 농민들이 행정관청의 행정에 대해 신뢰하기 때문에 정부(지방자치단체)의 결정이 중요한 역할을 한다. 현재의 농정철학은 100년 전에 형성되었기에 입법기관과 행정기관간의 협조가 잘 이루어지고 행정의 전문성이 유지되고 있다.

3.4.4. 합리적 경영이양 중심의 정책

독일의 경우 이미 농가단위로 일정규모 이상의 경영규모가 형성되어 있기 때문에 한국의 경우와 크게 다르다. 한국의 쌀전업농육성정책의 경우 아직 대부분의 쌀생산농가들이 도시가계소득에 준하는 소득을 얻을 만큼의 경영규모가 되지 않아 농지매입, 장기임차 등을 통해 영농규모를 확대하는데 정책의 중심이 있다. 그런데 독일의 경우 최근 영농규모확대를 위한 정부 차원의 노력은 매우 미미하며, 노령은퇴연금을 활용한 노력과 농민 스스로의 임차를 통한 규모확대의 노력이 주된 것이다.

독일 정부의 주된 관심은 영농후계자가 부족해지고 있는 상황하에서 기존의 농장단위의 영농형태가 다른 영농후계자에게 얼마나 효율적으로 이양되는가에 있다.[39]

3.4.5. 농지이용증진을 위한 다양한 정책수단 강구

독일의 농정담당자들의 인식 속에는 농지이용률의 제고를 위해서는 경지정리, 농지교환분합 등 구조개선사업만이 아니라 농민교육, 기술개발(농업기계기술, 종자개발 등) 등이 반드시 겸비되어야 한다는 생각이 강하다. 지

---

[39] 최근 영농후계자가 부족한 상황하에서 독일의 경우도 농지상속이 비농민자녀에게 이루어지고 있으며, 영농후계자가 없는 상황하에서는 1자상속제도의 중요성이 사라지고 있다. 비농민자녀만이 있는 경우는 1자상속이 소유권자의 지위를 강화시켜 농지임차료를 상승시키는 부정적인 효과를 낳을 수도 있다. 오히려 분산되는 것이 임차인의 지위를 강화시켜 농지임차료를 낮추고 농지임대차를 통한 경영규모확대가 가능하다고 보고 독일의 고유한 농지일자상속제도의 중요성이 낮아지고 있다.

방정부 차원에서 매우 종합적인 정책이 추진되고 있다.

3.4.6. 지역특성을 고려한 한계농지개발을 통한 기존농지의 활용도 제고

모젤강변의 급경사 지역에 포도주산지가 개발되어 있는데, 한국의 경사지 활용에 많은 시사를 줄 것으로 사료된다. 한국과 같이 국토가 좁은 나라에서는 다양한 지역특성을 최대한 활용하는 농법개발, 품종개발도 농지이용증진사업의 주요내용이 될 수 있다.

3.5. 농지교환분합사업을 중심으로 한 간이농지정비의 사례(니데르작센주 괴팅엔 지역 사례)

3.5.1. 간이농지정비방식 확대의 배경

독일의 경우 정부에 의해 대규모 농장 조성을 위한 농지교환분합사업의 경우 1994년 이후 사업량이 크게 축소되고 있다. 이미 대외경쟁력을 갖춘 대규모농장이 창설되었으며, 그러한 과정에서 농지소유권 이전방식인 농지교환·분합사업은 많은 행정비용이 소요되었다. 따라서 농지교환·분합의 효과를 소유권의 이전방식이 아니라 이용권 이전방식으로 전환하여 개별농가 차원에서 해결하는 방식을 적극 추진하고 있다.

문제는 최근 고속철도 건설 등 사회간접자본 투자 확대에 따라 농지가격의 상승, 영농여건 악화 등의 문제가 생겨 국가 차원에서의 대응이 필요하게 되었다. Landgesellchaft가 농지교환·분합사업을 담당하고 있는데, 철도개설 등 사회간접자본 확충시 농민피해 최소화와 농지가격 상승 최소화 도모에 농지교환분합사업을 결합하는 경향이 강해지고 있다. 현실적으로 도로, 철도 등의 건설에 따른 농지의 보상, 대토조성, 적정농지가격의 유지 등이 개별농가 차원이 아니라 국가차원에서 해결해야 할 문제이다.

3.5.2. 사업추진방식

도로, 철도 등의 건설시 도로에 편입되는 대상농지만이 아니라 동일 영농권에 속하는 주변의 광범위한 농지를 대상으로 사업지구를 지정하고 소유권자 중심으로 사업지구내에서 농지를 팔 의사가 있는 모든 소유자에 대해서 사업지구 내의 농지에 대하여 농지를 매입하여 도로에 편입되는 농지와 교환하여 영농종사자의 영농이 지속적으로 유지될 수 있도록 하고 농지가격의 안정을 도모하고 있다.

토지매입자금은 도로, 건설기관(예컨대 국철)에서 부담하고, 농지의 매입, 교환·분합 등의 사업은 Landgesellchaft 등이 담당하고 있다. 농로 등을 새로운 도로 건설과 함께 새로이 개설해야 하기 때문에 구조국 담당자들이 개입하여 농업구조개선을 도모하고 있다.

그런데 최근 이러한 농업구조개선보다 비농업·산업 목적 도로건설에만 치우치는 경향이 있어 문제이다. 한편 최근 자연경관 보호가 중요해지고, 만약 사업지구내에서 농지를 판매할 소유자가 적은 경우 모든 농지소유자에게 일정비율의 농지면적을 감축시키고 감축면적에 따라 토지보상을 실시하고 있다.

제5장

농지이용증진사업의 효율적 추진방안

1. 농지이용증진사업의 범위 재정립과 관련사업들간의 관계 정립

1.1. 농지이용증진사업의 범위 재정립

앞에서 이미 살펴보았듯이 「농지이용증진사업」은 「농지법」상의 용어로서 "농지이용계획에 따라 「농지법」에 규정한 사업자가 농지의 이용을 증진하기 위하여 시행하는 사업"을 말하는데, 구체적으로 농지의 매매·교환·분합 등에 의한 소유권이전을 촉진하는 사업, 농지의 장기임대차·장기사용대차에 의한 임차권(사용대차권 포함)설정을 촉진하는 사업, 농지 소유자의 농업경영위탁을 능력 있는 농업인(농업법인)에게 수탁하는 사업, 농업인(농업법인)의 농지공동이용(집단이용)을 통한 농업경영개선을 지원하는 사업 등을 의미한다.

이와 같은 농지이용증진사업의 사업범위 설정은 일본의 "농업경영기반강화촉진법"에서처럼 '우수경영체로의 농지이용의 집중과 농지의 집단화를

통하여 농지이용의 효율화를 도모하는 사업'으로 이해할 수 있다. 실제로 「농지법」에서 농지이용증진사업이라는 용어가 등장하게 된 것은 1993년 일본의 "농용지이용증진법"을 개정하는 형식으로 "농업경영기반강화촉진법"을 제정한 이후이다. 농법의 전환, 농지의 개량 등을 고려하지 않는 상황하에서는 우수경영체에게 농지이용을 집중시키는 일이 국가적 차원에서 농지이용의 효율화를 달성하는 중요한 수단이 된다. 제3장에서 자세히 살펴보았듯이 농지를 효율적으로 이용할 수 없는 농가들의 농지를 보다 효율적으로 이용할 수 있는 농가들에게 매도·임대 또는 위탁경영을 함으로써 농지이용이 증진될 수 있는 것이다. 또한 농지교환·분합사업을 통하여 농지를 집중시킴으로써 농기계이용의 효율화와 노동이용의 능률화를 도모할 수 있어 결국 농지이용의 효율화를 달성할 수 있다. 그리고 농지의 공동이용 또는 집단이용을 통하여 농업경영개선을 지원하는 농업경영체육성사업은 궁극적으로 농지를 효율적으로 이용할 수 있는 농지이용자를 육성한다는 측면에서 농지이용을 간접적으로 증진시킨다고 할 수 있다. 이런 측면에서 「농지법」에 명시되어 있는 소유권이전촉진사업, 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업은 농지이용의 효율화를 위한 중요한 사업이 된다.

현실적으로 농지이용을 증진하기 위해서는 우수경영체에게 농지이용을 집중시키는 것만으로는 한계가 있다. 프랑스, 독일에서처럼 농지의 휴경화(비효율적 이용) 방지 및 농지이용도 제고에 도움이 되는 경지정리, 관배수시설 확충 등 농지기반정비사업도 농지이용증진사업의 일환으로 이해되어야 하며, 농지의 생산성 제고에 도움이 되는 농법의 발달까지 농지이용증진사업으로 이해해야 한다. 따라서 「농지법」에서 농지이용증진사업의 사업범위 설정은 너무나 제한적이다.

「농지법」 제14조의 농지이용증진사업은 동법 제13조의 농지이용계획에 의거하여 추진해야 하는데, 농지이용증진사업은 「농지법」 제13조 제2항에 제시된 농지이용계획의 내용 중 '농지의 효율적인 이용과 농업경영의 개선을 위한 경영규모확대계획'과 밀접한 관련이 있으며, 「농지법시행규칙」 제

12조 제1항의 '농업생산기반의 정비방향 및 계획에 관한 사항', '농업경영규모확대 목표 및 계획에 관한 사항'과 밀접한 관련이 있다. 따라서 농지이용증진사업은 농지의 효율적인 이용과 농업경영의 개선을 위한 경영규모확대계획은 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업 등을 위한 계획만이 아니라 생산기반정비계획을 포함하는 것이다.[40] 즉 농지이용증진사업은 「농지법」에서 명시되어 있는 농지의 소유권이전촉진사업, 농지의 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업 등에 한정할 것이 아니라 농지이용도의 제고와 휴경지의 경지화 등을 위한 제반 사업을 포함하는 광의의 개념으로 해석되어야 한다.

「농지법」에서는 농지이용증진사업을 포괄적으로 규정해 두고, 구체적인 개별사업에 대해서는 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」(농지매매, 장기임대차, 교환·분합사업 등), 「농어촌정비법」(농지기반정비사업), 「농업협동조합법」(농지매매, 장기임대차사업 등 참여) 등 개별법에 위임하는 것이 바람직하다. 각 개별법의 내용은 뒤에서 다룬다.

한편 농업경영체육성사업은 「농어촌발전특별조치법」에 이미 명시되어 있으므로 「농지법」에서 별도로 농지이용증진사업의 항목으로 명시할 필요

---

[40] 농지이용계획을 달성하기 위해서는 농지생산기반정비계획과 그에 필요한 투자 및 지원계획이 필요한데, 이러한 차원에서 농지생산기반정비계획은 농지의 용도구분에 맞게 계획을 수립하여 개발이 적정하게 이루어지도록 필요한 투자 및 지원을 하여야 한다. 농업진흥지역내농지는 농업의 진흥을 도모하여야 할 우량농지로서 기 수립된 농지생산기반종합정비계획을 바탕으로 지역실정에 맞게 경지정리·배수개선·농어촌용수사업으로 구분하여 농지생산기반종합정비계획을 수립하도록 한다. 경지정리사업은 기계화일관작업이 가능하도록 신규, 대구획 및 밭기반정리사업으로 구분하여 계획을 수립하고, 배수개선사업은 홍수시 24시간 이상 침수피해가 있는 지구(지표배수)와 평상시 지표배수만으로 배제할 수 없는 지표잔류수가 장기간 남아 있거나 높은 지하수위로 인한 토양 속의 과잉수가 장기간 남아 있어 농작물의 생육을 저해하고 농기계작업효율이 낮은 지역(지하배수)에 대해 계획을 수립한다. 한편 농업용수는 10년 빈도 필요 수량 확보가 가능하도록 계획을 수립하게 된다. 농업진흥지역밖 농업유지구역은 현재 경종농업이 이루어지고 있는 지역 중 일정규모 이상 집단화된 농지로 진흥지역밖 농지자원조사를 참고하여 농지생산기반정비지구 선정조건에 합당한 지역을 논경지정리, 밭경지정리, 논·밭혼합개발사업으로 구분하여 계획을 수립하게 된다.

는 없다. 농업경영체육성은 농지의 소유권이전촉진사업, 농지의 임차권설정촉진사업 등의 효과적인 추진을 통해 달성될 수 있는 것이므로 농지이용증진사업의 목표이지 사업의 내용은 될 수 없다.

1.2. 관련 제도 및 사업들간의 관계정립

1.2.1. 농지이용계획수립과 농지이용증진사업간의 관계 정립(「농지법」 제13조와 제14조 사이의 관계)

앞에서 지적했듯이 시·군, 농지개량조합, 농업협동조합 등 여러 사업주체들이 농지이용증진사업에 대해 잘 이해하지 못하고, 실무자들은 농지이용계획과 농지이용증진사업간의 연계성을 중요하게 여기지 않는 것으로 조사되었지만, 「농지법」에 의하면, 농지이용증진사업은 기본적으로 시·군, 자치구의 농지이용계획에 따라 시행되어야 한다. 즉 농지이용계획이 농지이용증진사업보다 상위개념이다. 농지이용계획은 일종의 농지이용재편성인 지대별 용도별 구분이지만, 농지이용증진사업은 그렇게 용도구분된 농지를 보다 효율적으로 이용할 수 있도록 물리적인 변화를 주거나 이용방식을 변화시키는 사업을 의미한다.

농지이용증진사업은 「농지법」에서 명시되어 있는 농지의 소유권이전촉진사업, 농지의 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업 등에 한정할 것이 아니라 농지이용도의 제고와 휴경지의 경지화 등을 위한 제반 사업을 포함하는 광의의 개념으로 해석될 경우에도, 결국은 「농지법」 제13조 제2항에 제시된 농지이용계획의 내용 중 '농지의 효율적인 이용과 농업경영의 개선을 위한 경영규모확대계획', 「농지법시행규칙」 제12조 제1항의 '농업생산기반의 정비방향 및 계획에 관한 사항', '농업경영규모확대 목표 및 계획에 관한 사항'이 의미하는 개념을 따르는 것에 불과하다.

농지이용계획은 지대별 용도별 구분만이 아니라 농지의 이용과 관련된 생산기반정비, 이용형태, 경영규모확대, 농업환경보전, 농업외 용도로의 이용 등 매우 종합적인 계획이며, 지역농업의 기초를 이루는 것이다. 그러나

농지이용계획에 담아야 할 주요내용 중 농지이용증진사업과 밀접한 관련이 있는 것은 "농지의 효율적인 이용과 농업경영의 개선을 위한 경영규모확대 계획"이며, 보다 구체적으로 「농지법시행규칙」 제12조의 "농업경영규모확대 목표 및 계획"과 "농업생산기반의 정비방향과 계획"이다. 즉 농지이용증진사업은 농지이용계획의 실효성을 높이기 위하여 부수되는 사업인 것이다.[41]

예컨대 농지이용계획에 의해서 농지가 지대별 용도별 구분이 되었다고 하자.[42] 과수경영을 하고자 하는 농가의 농지를 경종지구로 지정한 경우 아무리 유리한 영농지원정책을 제시한다고 하더라도 농민의 거부반응은 심할 것이며, 농지이용계획 수립의 성과는 적을 것이다. 이 경우 농지이용증진사업인 농지매매사업 또는 장기임대차사업 등을 통하여 과수경영을 원하는

---

[41] 농지이용증진사업은 농지이용계획보다 훨씬 세부적이고 구체적인 계획이기 때문에, 농지이용계획수립단계에서 이루어지는 자원조사보다 더욱 철저한 자원조사가 이루어져야 한다. 따라서 토지의 형상·비옥도, 토지의 소유권자·임차권자, 토지이용자의 영농은퇴시기 등에 대한 체계적인 조사가 요구된다.

[42] 농지의 지대별 구분은 농지법 제30조의 규정에 의한 농업진흥지역과 농업진흥지역밖의 구분을 의미하는데, 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 분류하고 농업진흥지역밖은 농업유지구역, 다목적구역으로 분류된다.

농지의 용도별 구분은 경사도, 토성, 토양배수, 유효토심, 토지적성등급 등의 토양특성과 경지정리가능성, 수리상태 등 자연적인 현황과 지역주민 및 관련기관의 의향, 농지이용실태 등을 토대로 지역발전방향과 지역농업구조개선방향을 고려하여 분류한 것이다.

농업진흥지역은 경종농업, 시설농업, 과수, 축산, 농업보호지구 등 5개 지구로 구분하되 경종농업지구에 대해서는 논전용지, 밭전용지, 논·밭겸용지로 세분된다. 또한 농업진흥지역밖은 농업유지구역, 다목적구역으로 구분된다. 농업유지구역을 경종농업, 시설농업, 과수, 축산지구, 농업유지지구 등 5개지구로 구분하되 경종농업지구에 대해서는 논전용지, 밭전용지, 논·밭겸용지로 다시 세분할 수 있다. 다목적지구는 관련 법령 등에 의하여 개발계획이 이미 수립되어 있는 농지와 경종농업, 시설농업, 과수, 축산지구 등 농업적 활용계획수립이 곤란한 지역으로서 이미 시가화되었거나 향후 5년 이내에 시가화될 것으로 확실한 지역안에 있는 농지를 대상으로 지정된다. 농지의 지대별 용도별 구분에서 가장 중요한 사항은 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖의 구분 다음 단계인 농업진흥지역 밖 농지의 농업유지구역과 다목적구역으로 구분하는 일이다.

농가에게 과수지구의 농지를 매입하거나 장기 임차할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 그렇지 않다면 경종지구에 맞게 생산기반투자가 이루어졌거나 이루어질 농지가 과수원으로 전환될 것이며, 결국 정부의 투융자의 낭비와 농지의 효과적 관리가 곤란해질 것이다. 즉 농지이용증진사업은 농지이용계획의 하위개념이지만, 상호보완적인 측면이 있는 것이다.

한편 농지이용계획도 지방자치단체(시·군, 자치구)에서 수립하고 농지이용증진사업도 기본적으로 지방자치단체에 의해 수립되거나 다른 사업주체에 의해 수립되더라도 지방자치단체의 승인을 받아 확정된다. 그러나 양자간에는 큰 차이가 존재한다. 양자의 목적이 각각 다르며, 기본적으로 농지이용증진사업은 농지이용계획을 따라야.하듯이 농지이용계획이 상위개념이다. 또한 농지이용증진사업의 지구범위와 농지이용계획의 수립대상 범위 사이에는 큰 차이가 있다. 농지이용증진사업은 2~3개의 자연부락단위로 추진될 수 있지만, 농지이용계획은 시·군 단위로 수립될 수 있다.

1.2.2. 기존의 농가경영규모적정화사업과 농지이용증진사업간의 관계 정립(「농어촌진흥공사및농지관리기금법」과 「농지법」 사이의 관계)

앞에서 이미 지적했듯이 「농지법」의 농지이용증진사업 중 가장 중요한 농지의 매매·교환·분합 등에 의한 소유권이전을 촉진하는 사업, 농지의 장기임대차·장기사용대차에 의한 임차권(사용대차권 포함)설정을 촉진하는 사업은 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 근거한 농가경영규모적정화사업과 비슷하다. 그리고 「농지법」의 농지이용증진사업의 하나인 '농업인(농업법인)의 농지공동이용(집단이용)을 통한 농업경영개선을 지원하는 사업(농업경영체육성사업)'은 「농어촌발전특별조치법」에서 제시되어 있는 '전업농업인 등의 육성'(법제3조), '영농조합법인의 육성'(법제6조)', '농업회사법인의 육성'(법제7조)의 내용과 유사하다. 현재 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 근거한 농가경영규모적정화사업(농지규모화사업)의 차원에서 쌀전업농육성사업을 집행하고 있는 농어촌진흥공사의 경우 농지이용증진

사업을 농지규모화사업의 확대개편 또는 발전된 형태로 인식하고 있을 정도이다. 즉 동일목적의 유사사업이 중복 규정되어 있어 관련법들간의 관계정립이 요구된다. 보다 구체적으로 논란이 되는 문제는 「농지법」의 농지이용증진사업이 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 근거한 기존의 농가경영규모적정화사업(농지규모화사업)을 포함하는 개념이냐 아니냐의 문제로 나타난다.

비록 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 근거한 기존의 농가경영규모적정화사업(농지규모화사업)은 사업추진주체, 사업비(농지관리기금)의 운용방식 등 관련 사항들의 제도정비가 선행되어야 하는 점을 고려해야 하지만, 농가경영규모적정화사업은 농지이용증진사업으로 통합되어야 한다. 물론 농지이용증진사업의 추진방법, 재원[43] 등의 문제가 해결되기까지 과도기적으로 기존의 사업추진방식을 그대로 둘 필요는 있다. 왜냐하면, 농가경영규모적정화사업은 농업구조개선정책의 측면에서 매우 중요하며, 농가들의 경우 영농계획의 연속성을 보장받아야 하기 때문이다.

1.2.3. 쌀전업농육성사업과 농지이용증진사업 사이의 관계 정립

1995년부터 농가경영규모적정화사업의 경우 쌀전업농육성사업과 결합되어 쌀전업농으로 선정된 자와 농업진흥지역내 농지에 한정하여 농가경영규모적정화사업 관련 정책지원이 이루어지고 있다. 쌀전업농육성사업은 법에 근거한 사업이 아니다. 다만 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 근거한 기존의 농가경영규모적정화사업(농지규모화사업)에 있어서 농지이용규모의 확대를 통한 경쟁력을 강화하는 데 가장 필요한 사업이 전형적인 토지이용형 농업인 벼농가에 집중하여 농가경영규모적정화사업 관련 사업비를 지원하고 있다.

농지이용증진사업은 농지이용계획에 따라 지역의 특성을 고려하여 지역

---

[43] 농가경영규모적정화사업이 농지이용증진사업에 편입된다고 할 경우 현재의 농지관리기금의 관리문제가 생긴다. 이 문제는 뒤에서 별도로 다룬다.

농업의 활성화라는 차원에서 추진되는 것이기 때문에 쌀전업농육성사업을 포함한 광범위한 사업이다. 농가경영규모적정화사업이 농지이용증진사업에 편입된다면, 쌀전업농육성사업도 농지이용증진사업의 틀 속에서 추진되어야 한다. 문제는 쌀전업농육성사업은 중앙정부 차원의 쌀자급률의 제고를 위한 사업인데, 농지이용증진사업은 지역특성을 고려한 다양한 품목의 경쟁력을 제고하고 농지이용의 효율화를 도모하는 것이다.

쌀전업농육성사업을 농지이용증진사업의 틀 속에서 추진할 경우, 쌀전업농육성과 관련하여 중앙정부 차원에서 일정 목표기준을 정하여 각 지역단위의 목표량을 설정하고 실제의 사업집행은 농지이용증진사업과 연계하여 시·군 단위에서 독자적으로 이루어지도록 하면 된다. 현재 농어촌진흥공사가 사업주체인 쌀전업농육성사업의 경우 실제의 사업집행은 시·군 단위에서 이루어진다. 다만 달성해야 할 사업규모를 시·군 단위로 정하여 추진하고 있다. 국가 차원의 쌀전업농육성사업의 목표설정 및 사업추진책임기관은 중앙단위에서 선정되더라도 구체적인 사업집행단계는 시·군 차원의 조직이 담당한다. 이러한 방식은 농지이용계획을 시·군이 담당하지만, 국가적으로 확보해야 할 농지면적은 중앙정부 차원에서 관리하고 있는 것과 유사하다.

2. 효율화를 위한 추진방안

2.1. 효율적인 추진체계 구축

2.1.1. 지방자치단체 중심의 사업추진체계의 구축과 사업관련조직들의 역할 분담 및 통합관리

농지이용계획제도와 농지이용증진사업의 가장 중요한 특징은 농지의 이용과 관리가 지방자치단체에 위임되어 지방농정체제로의 전환을 전제로 하

고 있다는 점이다. 따라서 농지이용증진사업의 활성화를 위해서는 중앙중심의 획일적인 농정체계에서 지역중심의 농정체계로 과감한 전환이 요청된다.

농지이용증진사업을 활성화하기 위해서는, 지방농정을 이끌어가야 할 지방자치단체가 농지이용계획에 따라 농지이용증진사업의 계획수립 및 조정기능을 수행하고, 지역의 실정에 따라 농지이용증진사업의 추진주체를 다양하게 선정하여 사업을 위임하는 방식이 바람직하다.

지방자치단체는 농지이용계획에 따라 구분된 지구별로 적절한 사업주체를 선정하여 농지이용증진사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 예컨대 쌀생산전문지구의 경우 농어촌진흥공사나 농지개량조합을 통하여 쌀농가 중심의 생산기반정비 및 농지이용증진사업을 적극 추진하고, 과수지구에서는 생산자단체를 통하여 농지이용증진사업을 추진하는 등 농지이용증진사업 내용의 다변화와 사업주체의 다양화를 도모할 필요가 있다.

법에서는 농지이용증진사업의 사업주체가 다양화되어 있지만, 현실적으로 농지개량조합, 농업협동조합 등은 농어촌진흥공사와의 갈등을 우려하여 농지이용증진사업에 대해 적극적으로 대처하지 못하고 있다. 현행 쌀전업농 중심의 농가경영규모적정화화사업과 농지이용증진사업간의 차별성을 정확히 인식하고 있는 기관이 매우 적으며, 현행 쌀전업농만을 대상으로 한 농지규모화사업과 관련하여 농어촌진흥공사만 해도 시·군 단위 농지규모화사업의 사업물량이 부족하여 지역단위에서 동일사업으로 사업주체 난립은 곤란한 것으로 인식되고 있다. 또한 농지규모화사업과 관련하여 농지관리기금의 운용이 농어촌진흥공사를 통해 이루어지고 있기 때문에 타 기관에서는 농어촌진흥공사와의 갈등을 회피하기 위하여 별도의 사업비가 조성되어야 한다고 주장하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 시·군이 지역농업의 중심체로서 기획조정기능을 수행해야 한다. 즉 시·군이 중심이 되어 농촌지도소, 농어촌진흥공사, 농지개량조합, 농협, 농업진흥원, 기타 관련기관들간의 역할 분담과 이들의 통합관리를 도모해야 한다.

농지이용계획과 농지이용증진사업은 농림부의 주요업무이지만, 실제로는 내무부의 지방공무원이 이 업무를 담당하고 있기 때문에 내무부의 지방자치단체가 중심이 되고 농림부 및 농업관련기관은 전문가로서 업무협조 차원에서 추진될 수밖에 없다. 따라서 농림부라는 중앙정부의 감독을 받는 농어촌진흥공사, 농촌지도소, 농지개량조합, 농협 등 관련기관들의 시·군 단위 조직들은, 구체적인 사업과 관련된 경우, 지방자치단체의 감독하에 지역농업의 발전 차원에서 통합관리되어야 한다. 독일, 프랑스, 일본등 선진제국에서는 지방자치단체들이 지역농정의 중심이 되고 있는데, 한국도 궁극적으로 그 방향으로 전개될 것으로 판단된다.

2.1.2. 생산기반정비와 생활기반정비가 동시에 종합적으로 이루어지는 농촌의 종합적인 기반정비 차원에서 농지이용증진사업의 개념 재정립과 관련사업의 통합관리

농지이용증진사업이 단순히 농업의 생산기반정비 차원이 아니라 농촌건설을 위한 종합적인 기반정비사업의 일환으로 추진되어야 한다. 국내의 현지조사에 의하면, 최근 다수의 농민들은 소득증대 및 생활의 질 제고에 직접적인 영향을 미치지 않는 농지기반정비사업에 큰 관심을 두지 않으며, 농지이용증진사업의 추진과 더불어 주거개량사업, 농로 및 도로정비, 간이상수도건설사업 등을 동시에 추진해주기를 바라며, 특히 삶의 질 개선 차원에서 주거개선사업에 대한 농민들의 요구가 많다. 사례지역 분석에서, 특히 강원도 철원군(농어촌진흥공사 철원군지부)의 시범지역 사례에서 실시된 주민의견조사 결과, 도로정비, 마을정비 및 주택개량사업, 간이상수원개발사업 등 농촌개발과 관련된 다양한사업을 동시에 계획적으로 결합시켜 추진하는 방식으로 농지이용증진사업이 추진되어야 한다는 의견이 강하게 제기되었다. 독일, 프랑스, 일본 등 선진국에서는 대부분 농지기반정비사업을 추진할 경우 취락구조개선사업을 동시에 하도록 정책을 집행하고 있다.

2.2. 사업추진방법의 전환

2.2.1. 필지중심의 농지이용증진사업을 지양하고 경영단위를 기준으로 한 농지이용증진사업의 확대 추진

농지이용증진사업을 농지의 소유권이전촉진사업, 농지의 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업 등 사업별로 목표를 설정하고 사업을 추진할 것이 아니라 지역단위로 육성해야 할 농가를 품목별로 선정한 후, 각각의 농가에게 필요한 사업 종류를 다양하게 결합시켜 품목별 농가의 경쟁력을 제고시키는 것이 중요하다. 개별필지 중심으로 농지이용증진사업을 추진하게 되면, 지원대상농지 및 연접농지 소유자의 조건이 정책지원조건과 맞지 않는 경우가 발생하여 어려움이 많다. 경영단위 중심으로 지원하게 되면, 장기적으로 경쟁력있는 경영체의 육성이 가능하고 그 경영체가 다른 후계농업인에게 경영이양이 될 경우 경영의 안정성이 보장되는 장점이 있다. 「농업경영기반강화촉진법」에 의해 추진되고 있는 농지보유합리화사업이 바람직한 경영체육성에 중점을 두고 있는 일본의 경험은 많은 시사를 준다.

2.2.2. 쌀전업농육성사업으로 추진되고 있는 농지규모화사업과 농지이용증진사업간의 차별성을 명확히 함으로써 지역적 특성을 고려하지 않은 획일적 기준에 의한 전국적인 사업추진에 따른 부작용 최소화

쌀생산농가의 경쟁력 제고와 쌀자급률 제고를 도모하고자 현재 중앙정부 중심으로 추진하고 있는 쌀전업농육성사업은 지역 여건을 고려하지 않고 획일적인 기준에 따라 추진되고 있기 때문에 많은 부작용을 낳고 있다. 쌀전업농의 자격이 1ha 이상 논소유면적이 필요한데, 준산간지역, 산간지역의 경우 현실적으로 대상자가 부족하여 문제가 되고 있지만, 평야지역의 경우 1ha 이상 농지의 소유자라 할 수 있는 쌀전업농 대상자가 너무 많아 소수농

가에 대한 집중지원이 이루어지지 않고 분산지원되는 문제가 있다.[44]

2.3. 농지이용증진사업 대상농지의 공급확대정책의 적극적 추진

농업노동력의 감소로 유휴·한계지가 급증하고 있지만, 현지조사결과 기존 농가경영규모적정화사업의 추진과정에서 임대농지, 매도대상농지의 공급이 부족하여 사업추진이 부진한 사실이 강하게 부각되었다. 농가경영규모확대, 우수경영체 집중지원 등 농지에 대한 수요중심 정책만이 아니라 농지이용증진사업을 위한 농지의 공급정책이 적극적으로 도모되어야 한다.

2.3.1. 이·탈농을 촉진시키는 직접직불제도의 적극적 도입

앞에서 지적했듯이 농지이용증진사업의 시범사업지구에 대한 분석에서 농지이용증진사업의 추진과정에서 가장 큰 애로가 영세소농의 이·탈농대책이 준비되어 있지 않다는 점이다. 마침 한국에서도 농업구조개선을 위한 직접지불제의 도입을 시도하고 있다. WTO 체제하에서 쌀산업의 안정적인 발전을 위해서는 전문경영체 중심의 경쟁력 제고와 안정적인 소득향상이 전제되어야 하는데, 한국의 쌀생산구조는 고령화된 소규모농가체제로 유지되고 있어 구조개선과 규모화가 곤란한 문제가 발생하고 있다. 고령농가의 적절한 노후보장으로 영농은퇴를 유도하기 위한 규모화촉진 직접지불제도를 도입하려고 하고 있다. 정부는 1997-2004년 사이에 은퇴 직전 3년 이상 벼농사를 짓고 있던 고령농가가 경영농지를 인근의 전업농에게 매도하거나 5년 이상 장기임대할 경우 단위면적당 일정액을 직접소득으로 보조하는 정책을 추진하려고 하고 있다. 1997년부터 1ha당 258만원이 일시지급될 전망이다.[45]

---

[44] 쌀전업농육성사업의 구체적인 문제에 대해서는 김정부 외(1995)를 참조할 것.

[45] 한편 재정부족 등 많은 어려움이 있지만, 프랑스, 독일 등 유럽의 조기은퇴제도를 원용하여 노령농민 탈농과 전업농가 육성 촉진을 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다. 프랑스 등 EU제국에서는 55~65세 농가가 50세 이하 젊은 농가에게 농지를 이양한 경우 은퇴연금, 면적당 수당 등을 일시 또는 분할급으로 지급하되 최대 10년, 70세까지 지급되고 있음으로써 빠른 속도로 구조개선을 달성하였다.

2.3.2. 稅制개선

농지가격이 높은 상황하에서 규모화를 통해 경쟁력을 제고하기 위한 농가들은 타인 농지의 임차를 통해 경영규모의 확대를 도모하는 것이 바람직하다. 그러나 농지를 장기임대할 농지소유자가 많지 않아 농지장기임대차사업이 지지부진하다. 왜냐하면, 관행적으로 농지를 임대할 경우 임대기간이 자경하고 있는 것으로 파악되어 농지의 매도시 양도소득세를 감면받을 수 있는데,[46] 농지를 장기임대할 경우 농지매도시 양도소득세 감면 혜택을 받지 못하기 때문이다.

따라서 농지임대차를 통해 농지규모화사업을 적극적으로 추진하기 위해서는 농지장기임대차사업 참여 농지소유자들에게 장기임대차계약기간을 자경기간으로 인정하여 농지매도시 양도소득세 감면혜택을 받게 하는 등의 보완조치가 요구된다.

또한 농지교환·분합사업의 추진에 있어서 양도소득세 감면조건인 대소쌍방토지가액의 차이를 현행 '큰 편 가액의 4분의 1이하'로 할 것이 아니라 '큰 편 가액의 2분의 1이하'로 완화함으로써 농지의 교환·분합에 의한 양도소득세의 부담을 경감시켜 농지의 교환·분합사업을 촉진할 필요가 있다.

프랑스의 경우 GFA(농지소유집단회사: Groupement Foncier Agricole) 제도를 통해 부분적으로 농지 장기임대차 계약자에 대한 세제혜택을 부여하여 농지의 분할을 억제하고 장기임대차를 촉진하고 있다. 여러 명의 상속인이 가족형 GFA를 구성하여 상속세의 3/4을 감면받을 수 있으며, 그 결과 농가의 경영분할이 억제된다.

2.3.3. 지원대상 농가 및 농지의 자격요건 완화

쌀전업농 육성을 위한 집중지원방식을 취하고 있는 기존의 영농규모적정화사업 방식을 농지이용증진사업에 그대로 적용할 것이 아니라 지역 여건

---

[46] 농지양도시 자경 8년 기간이 되면 양도소득세는 감면받는다.

을 최대로 반영하여 지원조건을 완화함으로써 사업에 편입될 농지 공급을 증대시켜야 한다. 평야지역, 준산간지역, 산간지역에 따라 지원대상농가의 논소유면적기준을 차별화하고, 지원대상농지도 논에 한정할 것이 아니라 밭, 과수원 등도 포함시켜야 할 것이다. 지목별로 국고지원의 비중을 달리하더라도 논 이외의 농지에 대한 지원을 원천적으로 배제해서는 곤란하다.

2.3.4. 탈농촉진을 위한 직업훈련지원 및 취업기회 확대 정책 추진

노령농가, 영세농가의 탈농을 유도하고 일부 전업농을 중심으로 농지를 집중시켜 경쟁력있는 농가를 육성하고자 할 경우 현실적으로 부딪치는 문제는 노령농가, 영세농가의 대체소득원이 없다는 점이다. 소득을 보장하지 않는 구조개선정책은 성공할 수 없다. 따라서 이·탈농 및 경영규모축소대상농가들을 위한 소득보전기회를 확대시킨다는 차원에서 직접지불제도의 도입만이 아니라 직업훈련지원 및 취업기회 확대정책을 추진해야 한다.

일본, 유럽의 경우 농가의 대부분이 겸업농가이기 때문에 농가소득원 보충의 문제가 생기지 않아 마을회의, 교육 등을 통해 농지이용증진사업의 원활한 추진이 가능하다. 경지정리 등 생산기반정비사업의 경우에도 농한기인 동절기 공사를 하는 한국과는 달리 겸업농이 다수를 차지하는 일본, 유럽 등에서는 공사에 유리한 시기에 사업을 추진할 수 있어 공사부실을 최소화할 수 있다. 한국은 겸업농 비율이 낮아 동절기가 아닌 시기에 경지정리 등 농지기반정비사업을 추진할 경우 영농보상문제가 심각하게 제기된다.

농업구조개선정책은 전업농 위주의 농지이용의 집중이 우선 중요하지만, 이와 더불어 농업생산기반정비도 매우 중요하다. 농업생산기반정비사업의 원활한 추진을 위해서도 이·탈농을 위한 노력이 중요하다.

2.3.5. 가족형 GFA제도의 도입을 통한 경영분할의 억제와 장기임차 확대

앞에서도 지적하였듯이 프랑스에서는 여러 명의 상속인이 가족형 GFA를 구성하여 상속세의 3/4을 감면받을 수 있다. 가족형 GFA는 소유농지를

가족 중 영농에 종사하는 구성원 또는 다른 농업인에게 1년 임대도 가능하나 GFA를 통한 세제혜택을 받기 위해서는 18년 장기임대이어야 하기 때문에 임차인의 경영권이 안정되고 농가의 경영분할이 억제된다. GFA가 농가에 대해 농지를 임대하지만, 경영에 대한 감독권은 없기 때문에 농가 경영권의 자율성이 보장된다.

아직 도시가계의 소득과 맞먹을 정도로 경영규모가 확대되지 않은 한국으로서는 우선 일정규모이상의 경영단위를 우선적으로 정책대상자로 편입시켜 상속에 따른 경영분할을 억제할 필요가 있다.

2.4. 효율적인 자금지원과 안정적인 사업예산 확보 방안

앞에서 지적했듯이 농지법 제18조(농지이용증진사업에 대한 지원)에서는 "국가 또는 지방자치단체는 농지이용증진사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 지도와 알선을 하며 예산의 범위안에서 소요되는 자금의 일부를 지원할 수 있다"라고 규정되어 있다. 즉 국가 또는 지방자치단체는 농지이용증진사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 자금의 일부를 지원할 수 있게 되어 있다.

농지법의 정신에 따라 국가 또는 지방자치단체가 농지이용증진사업과 관련된 자금지원이 가능한 것은 농어촌구조개선특별회계, 농어촌특별세회계, 농지관리기금 중 농업구조개선 관련 예산 범위안에서 농지이용증진사업의 필요자금을 지원할 수 있다. 사업주체도 다양하고, 자금출처도 다양한 상황하에서 자금지원방식이 복잡해질 위험이 있어 사업의 원활한 추진에 많은 어려움이 예상된다.

농지이용증진사업은 시·군이 직접 추진하거나 다른 사업주체들이 사업신청을 할 경우 사업승인을 하게 되어 있다. 즉 시·군이 사업의 주관자인 것이다. 따라서 예산의 범위내에서 사업에 필요한 자금을 지원할 경우, 자금지원방식에 대해서는 시·군 지방자치단체장들이 중앙정부와 상의하여 결정하면 된다. 사업승인단계에서 승인요청된 사업이 국가사업인지, 지방사업인지, 개인사업인지를 판단함과 함께 지원방식도 농지관리기금으로 지원

할 것인지, 농어촌구조개선특별회계로 지원할 것인지 등을 결정하면 된다. 그러한 결정에 따라 자금의 지원규모와 사업시행주체들의 역할이 결정된다. 예컨대 농지규모화사업자금의 경우 국가사업이면서 국가의 보조가 필요하기 때문에 국가예산의 확보 또는 농지관리기금의 활용이 요구되며, 특정 지역의 특산물의 생산은 지방사업이자 개인사업에 가깝기 때문에 지방정부, 생산자, 국가 3자가 공동부담으로 해야 할 것이다. 이 때 국가는 지역농업의 활성활 차원에서 지원이 가능하다.

사업의 추진실적이 예산범위내에서 제약되기 때문에 자금지원방식이 결정된다고 해도 문제는 남는다. 농지이용증진사업과 관련된 사업은 그 효과가 단기간에 나타나는 것이 아니라 꾸준한 투자에 따라 서서히 나타나는 것이기 때문에 예산의 안정적 확보가 매우 중요하다. 농지관리기금, 특별회계와 일반회계, 지방비, 농민 자부담 등 다양한 측면에서 농지이용증진사업의 사업비가 확보되도록 노력해야 한다.

한편 매년 사업의 구체적인 효과를 둘러싼 예산당국의 상반된 의견으로 예산확보의 어려움이 제기되고 있는 상황하에서 농지이용증진사업과 관련하여 일본, 프랑스 등 다른 나라의 예산확보방법을 원용해 볼 필요가 있다.

<방안 1> 稅制改善을 통한 독자적인 사업비 확보와 자율성 제고

프랑스의 경우 우리의 영농규모화적정화사업과 같은 일을 하는 조직이 SAFER인데, SAFER는 매년 사업예산을 확보하는 것이 아니라 사업추진실적에 따라 예산이 변동되도록 되어 있다. 즉 프랑스 SAFER의 재원확보방식은 각 지역 SAFER의 사업실적에 따라 예산규모가 결정되도록 하는 방식을 취하고 있다. 정부에서 예산을 확보하여 주는 것이 아니라 합리적인 稅制운용을 통해 SAFER 스스로의 활동결과에 따라 재원이 확충되는 방식을 활용하기 때문에 지역독자적인 SAFER의 설립이 가능하며, 사업추진에 있어서 정부간섭을 배제하고 자율성을 확보하고 있다.

앞에서 이미 지적하였듯이 현재 SAFER 운영경비의 약 14%는 국가부담이지만, 약 86%는 토지구매자 부담으로 이루어진다. SAFER는 농지를 매

입하여 8~9%의 수수료를 부과하여 농지를 농민에게 판매하고, 그 수수료를 운영경비로 충당한다. 토지구매자의 경우 대개 농민이기 때문에 SAFER를 통해 농지를 매입하는 경우 농지취득세(15~16%)가 감면되어 농지구매자인 농민의 손해는 발생하지 않는다. 따라서 SAFER의 농지매매사업의 활동이 활성화될수록 운영경비가 늘어나며, 직원의 수와 사업실적이 지역별로 차별화된다. 그리고 매년 예산확보의 어려움을 겪으면서 사업의 지속여부가 불투명한 문제는 발생하지 않고 있으며, 예산확보는 전적으로 사업담당기관의 능력과 지역실정에 달려 있다.

한편 농업성만이 아니라 稅制 운용을 책임지는 재무성이 SAFER의 이사와 감사로 참여하여 SAFER의 활동이 목적에 맡게 이루어지고 있는가에 대해 감독하고 있기 때문에 한국에서처럼 농지규모화사업을 둘러싼 농림부와 예산당국 사이의 갈등은 적다.

<방안 2> 안정적인 농지관리기금의 확보

농가경영규모적정화사업 등과 관련된 농지관리기금이 조성되어 별도로 관리되고 있지만, 농지이용증진사업과 관련된 재원이 불명확한 상태이다. 따라서 농지관리기금을 확충하여 농지이용증진사업 관련 재원으로 전환하든지, 새로운 재원을 확보하든지 해야 한다. 농가경영규모적정화사업이 농지이용증진사업에 편입된다고 하더라도 사업주체가 농어촌진흥공사만이 아니라 시·군, 농지개량조합, 농업협동조합 등으로 매우 다양화되었으며, 농지관리기금은 농가경영규모적정화사업만이 아니라 간척개발사업, 한계지개발사업 등 농지의 조성과 이용도 제고를 위한 다양한 사업에 이용되고 있기 때문에 농지이용증진사업비로 전환되는 데에는 어려움이 많다. 그러나 현실적으로 추가적인 재원을 확보하는 것은 매우 힘들다. 따라서 현실적인 대안은 농지관리기금의 규모를 늘려 간척개발사업 등 기존 사업을 유지하면서 효율적인 농지이용증진사업을 추진하는 것이다.

농지규모화사업 관련 향후 10년간 약 3조원의 추가재원이 소요될 전망인데, 사업의 지속적인 추진을 위해 이를 기금화하는 방안을 모색해 볼 필요

가 있다. 김정부 외(1995)의 연구에 의하면, 기금이 5조원 정도 확보되면, 농지이용증진사업의 주된 사업인 농지규모화사업의 소요예산이 안정적으로 확보될 수 있다. 또한 부채성재원조달방식의 개선을 조속히 추진할 필요가 있다.

현재의 농지관리기금은 쌀전업농에게만 지원되고 있으면서도 예산이 충분한 것은 아니다. 농지이용증진사업이 체계적으로 추진될 경우 쌀전업농만이 아니라 토지를 이용하는 농업의 농지에 대한 지원은 모두 농지관리기금에서 이루어져야 하기 때문에 농지관리기금의 확충이 불가피하다. 예컨대 농지이용계획에 따라 과수지구로 지정된 지역의 농지이용증진사업의 경우 과수영농자금은 관련정책자금을 지원받을 수 있지만, 농지확보는 농지관리기금으로 충원되어야 한다. 즉 영농자금과 농지지원자금은 분리되어야 하는데, 현행 정책지원에서는 쌀전업농 외에는 농지지원자금이 없는 실정이다.

<방안 3> 예산제도의 변경

일본의 경우 농지보유합리화사업의 예산은 「농가경영기반강화조치특별회계법」에 의해 편성되어 집행되고, 특별회계 이외에 일반회계의 일부가 농지보유화사업예산으로 사용되고 있다. 즉 일본의 경우 일반회계와 특별회계(또는 기금)의 적절한 조합을 통하여 안정적인 농지이용증진사업비를 확보하고 있다. 한국의 경우 농지관리기금이라는 별도의 기금이 마련되어 있지만 기금의 존속여부, 운용방식에 대한 논란이 있다.

2.5. 자원조사 및 데이터베이스(Data Base)의 구축을 통한 업무 효율화 도모

많은 선진국에서 농지이용증진사업, 특히 농지교환분합사업과 경영규모확대계획의 효율적 추진을 위하여 GIS 프로그램을 사용하고 있다. 한국의 경우도 최근 GIS 프로그램의 사용이 늘고 있다. 현재 추진되고 있는 농어촌진흥공사의 농지이용증진사업 시범지구의 경우도 GIS 프로그램을 활용

하여 미래의 농지이용방향을 결정하고 있다.

GIS 프로그램을 활용하기 위해서는 우선 농지와 관련된 다양한 정보에 대한 충분한 자원조사가 선행되어야 하며, 그리고 이러한 자료를 다양하게 활용할 수 있도록 데이터 베이스(Data Base)를 구축하여야 한다. 특히 농지이용증진사업과 관련된 농지소유권자, 농지임차권자, 임차권 설정 받을 자, 수위탁할 자, 영농은퇴 예정자의 은퇴시기, 소유권이전시기, 수위탁에 대한 보수, 희망하는 쌍방 등 관련자료를 전산화하여 농지이용증진사업의 업무효율화를 도모해야 한다.

이러한 GIS 프로그램을 통하여 농지이용증진사업에 대한 장기계획 수립을 통한 우수경영체의 집중적이고 장기간 지속적인 지원을 추진할 수 있다.

2.6. 사업내용의 다양화를 통한 사업의 적극적 추진

2.6.1. 휴경화를 막는 것도 농지이용증진사업이므로 한계지에 대한 일반경지정리 등 생산기반정비사업의 확대 실시 요망

앞에서 지적했듯이 농지이용증진사업의 개념에 대한 재정립과 농지이용증진사업의 사업범위를 확대할 필요가 있다. 「농지법」에서의 농지이용증진사업의 범위 설정은 너무나 제한적인데, 휴경을 방지하고 기존농지의 활용도를 제고시키는 것도 농지이용증진사업이기 때문에 농지의 휴경화를 완화하고 농지의 이용도를 제고시키는 농지기반정비사업 그 자체가 농지이용증진사업으로 인식해야 한다. 이용도 제고를 위해 논·밭 겸용을 위한 농지기반정비사업도 매우 중요하며, 현실적으로 쌀자급문제 및 간척지개발의 억제 등을 고려하면, 간이경지정리 등을 통해 실제로 기존농지가 휴경화 또는 비농지화되지 않도록 하는 것이 매우 중요하다.

2.6.2. 사회간접자본 확충을 위한 투자사업과 농지이용증진사업 사이의 조화로운 결합을 통하여 지가의 안정과 농가경영안정 도모

최근 국가에 의한 고속전철건설 등 공공사업이 크게 확대되고 있으며,

이러한 공공사업의 확대에 따라 농지의 소유 및 이용구조, 농지가격구조 등이 크게 변화하고 있다. 특히 도로건설 등 사회간접자본의 투자의 증대 그 자체가 농촌토지의 가격상승을 유도할 뿐만 아니라 도로에 편입되는 농지에 대한 보상액이 대체농지 수요로 이어져 농지가격을 상승시키는 경향을 지닌다. 예컨대 대전-진주간 고속도로 건설로 경남 산청군의 경우 토지보상액으로 약 200억원에 해당되는 돈이 투입되어 인근 지역 농지에 대한 추가수요를 창출하여 보상전에는 평당 20,000~25,000원이던 농지가격이 보상후 약 40,000원 수준으로 상승되어 농지규모화사업이 곤란해지는 문제가 발생한 바 있다.

독일, 프랑스 등에서는 이러한 공공사업이 농지의 소유 및 이용구조에 미치는 역기능을 최소화하기 위하여 도로건설 등 공공사업의 추진시 농지교환·분합사업 등 농지이용증진사업을 적극적으로 활용하고 있다. 특히 공공사업에 따른 지가상승과 농가의 경영불안정을 최소화하는데 적극 활용하고 있다. 독일, 프랑스의 경우 철도, 도로, 공단조성 등 공공사업을 추진할 경우 도로 등으로 편입될 대상농지에 대한 직접적 보상을 지양하고, 인근 농지의 소유권자까지 포함하여 매도의사가 있는 소유권자의 농지를 우선 매입하여 이들과 공공사업에 편입되는 농지와 교환함으로써 농지보상에 따른 지가상승도 막고, 영농지속의사가 강한 영농인의 지속적인 영농을 보장하고 있다.

한국의 경우 공공사업(철도, 도로, 공단 등) 편입대상농지에 대한 직접적 보상 위주의 정책추진으로 보상금액을 둘러싼 갈등, 인근 농지가격의 상승, 농지투기, 대토조성이 어려운 농가의 영농불안정 등 많은 문제를 야기하고 있다.

2.6.3. 대구획경지정리 등 농지기반정비시 부재지주 농지를 별도로 집단화하여 부재지주 농지의 집단적 이용을 위한 노력 강구

필지규모가 작고 분산된 부재지주의 농지들을 경지정리사업 등 농지기반정비사업을 시행할 때 한 곳으로 모아 위탁영농회사 또는 전업농가가 보다

유리하게 이용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

2.7. 사업주체별 다양한 시범사업의 추진

농지이용증진사업의 내용이 법에 규정되어 있지만, 아직 경험이 전무한 것이기 때문에 그 내용은 앞으로 만들어 나가야 할 사항이다. 따라서 농어촌진흥공사의 시범지구 운영만이 아니라 1997년부터는 농지개량조합, 농협 등 다양한 사업주체들로 하여금 자신들이 가장 효율적으로 할 수 있는 사업을 시범사업으로 신청하게 하여 추진해 볼 필요가 있다. 각 사업주체별로 나름대로의 장점을 살려 서로가 경쟁의식을 지니고 사업을 추진한다면, 좋은 모델이 생길 것으로 판단된다. 다만 자금지원방식만 정부에서 결정하고 사업의 내용에 대해서는 정부의 간섭을 가능한 한 배제하여 각 사업주체들의 자율성을 최대로 보장하여야 효과적일 것이다.

2.8. 기타 보완사항

2.8.1. 위탁경영촉진사업과 농가경영규모적정화사업(농지규모화사업 및 전업농육성사업)간의 조화 도모

농지이용증진사업에는 위탁경영촉진사업과 전업농업경영체육성사업이 함께 추진되도록 되어 있는데, 현실적으로 이들간에는 상반된 결과를 낳는 경우가 발생하는 데 정책간의 갈등요인을 최소화하는 노력이 요구된다. 기계화의 진전, 위탁경영의 활성화로 고령농민, 영세농민이 이·탈농을 하는 것이 아니라 자경을 지속하는 경향이 생겨 전업농 위주의 농지집단화 및 농지규모화사업이 어려워지는 경우가 발생하고 있다.

유휴지 자원의 관리라는 측면에서는 위탁요금 융자, 수위탁자 정보 제공 등을 통한 위탁경영촉진사업이 필요하지만, 경쟁력 있는 전업농이 많은 우량농지지역에서 굳이 정부 차원에서 위탁경영촉진사업을 적극적으로 추진할 필요가 없다고 본다. 물론 우량농지지역이라 해도 노동력의 질적 저하가 심각한 농가의 농지를 위탁영농을 통하여 효율적으로 이용하는 것은 농

지이용증진활동의 하나로 볼 수 있다. 그러나 최근 농기계의 보급 등을 통해 우량농지지역에서는 위탁작업을 통해 농기계의 이용도를 제고하는 농가가 자연스럽게 증대되고 있기 때문에 정부 차원의 적극적 지원이 불필요하다.

2.8.2. 농지교환·분합사업은 효율적이고 농지매매사업은 비효율적이라는 인식에 대한 비판

농가경영규모적정화사업과 관련하여 대부분의 정책담당자나 전문가들은 농지교환·분합사업은 효율적이고 농지매매사업은 비효율적이라는 인식을 지니고 있다. 그 결과 농가경영규모적정화사업비의 일정 비율 이상을 반드시 농지교환·분합사업에 사용하도록 행정강화를 하는 등 농지교환·분합사업에 대한 애착을 강하게 보이고 있다. 그러나 독일의 경우 농지매매사업, 농지장기임대차사업은 원금이 회수되지만, 농지교환·분합사업은 1회성의 행정비용이 많이 들어 장기간을 두고 판단할 경우 농지교환·분합사업이 구조개선에 미치는 효과가 적은 것으로 인식하고 있다. 농지구입자금지원사업, 농지교환·분합사업 등에 대한 역사가 깊은 독일에서는 1994년부터 농지교환·분합사업이 비효율적인 사업이라는 판단하에 사업비를 크게 감축시키고 있다. 다만 농지집단화의 효과를 농지임대차를 통해 달성하고 있다.

한편 프랑스의 경우 농지교환·분합사업은 구조개선, 경영규모확대와는 무관하지만, 농지정비 차원에서 매우 중요한 사업으로 간주하고 적극적으로 추진하고 있다. 경지정리율이 높아지고 농가당 경영규모가 증대되면, 농지교환·분합사업은 농지정비업무로서의 중요성이 커진다.

2.8.3. 농촌토지이용계획, 농지정비사업의 추진시 전문성이 강한 민간 전문기관들의 참여를 유도함으로써 미래지향적인 투자 실시

독일, 프랑스의 경우 민간용역업체들이 공개입찰제도를 통해 정부의 농촌토지이용계획의 수립 등에 적극 참여하여 행정의 전문성을 제고시키고 있는데, 이러한 제도를 적극 도입할 필요가 있다. 게다가 환경전문사회단체

등의 참여를 제도화하여 미래지향적인 투자계획을 수립하고 사회갈등요인을 최소화할 필요가 있다.

2.8.4. 농어촌진흥공사의 농지보유기능을 적극 활용하여 유휴지 관리의 활성화

현재의 유휴지가 농법의 발달, 사회구조의 변화 등에 따라 미래에 긴요한 자원으로 될 가능성이 많기 때문에 적극적인 공공관리가 필요하며, 이런 측면에서 농어촌진흥공사의 농지보유기능이 적극 활용되어야 한다. SAFER는 농지를 매도하기까지 농지를 5년간 보유할 수 있으며, 보유기간 동안 농지를 이용 또는 생산할 수 있는 상태로 이용하기 위하여 농지임대 등을 통해 관리하고 있다. 한국의 농어촌진흥공사는 일정기간 농지를 보유할 수 있지만, 현실적으로 농지매입희망자가 농지매도희망자를 물색하여 농지매매사업이 추진되고 있다. 농어촌진흥공사는 이러한 소극적인 자세를 극복하고 적극적으로 농지보유기능을 활용하여 유휴화가능성이 높은 농지의 공공관리하는 역할을 수행할 필요가 있다.

3. 농지이용증진사업의 사업주체별 역할 분담과 추진방안

3.1. 사업주체별 역할 분담과 관련법의 개정

「농지법」에 의한 「농지이용증진사업」의 사업주체는 농어촌진흥공사만이 아니라 시·군, 농지개량조합, 농업협동조합, 농민단체 등 다양화되었으나 농어촌진흥공사를 제외한 각 사업주체들이 농지이용증진사업을 잘 이해하지 못하고 있으며, 구체적인 사업추진방안을 전혀 수립하지 못하고 있다.

한국의 농지이용증진사업의 모태가 되고 있는 일본의 경험에 의하면, 구체적인 사업추진방안을 마련함에 있어서 시·정·촌 단위로 지역농업의 활성화, 농업의 경쟁력 제고 등을 위하여 지방자치단체가 적극적으로 사업주

체별 역할을 분담시키고 있다. 그렇다고 이러한 역할 분담에 있어서 어느 기관 또는 단체는 어느 사업만을 할 수 있다는 식의 가능사업에 에 대한 제한을 할 필요가 없다. 예컨대 소유권이전촉진사업, 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업 등 다양한 사업 중 농업협동조합은 농지의 직접적 소유자격이 없기 때문에 소유권이전사업은 하지 말고 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업을 중심으로 하여야 한다는 등의 제한을 할 필요가 없다. 인위적인 사업배분은 곤란하고 각 사업주체별 사업추진능력에 의해 사업배분이 결정되도록 하는데, 다만 시·군 등 지방자치단체가 사업승인과정에서 각 사업주체별 능력을 감안하여 사업시행기관 선정을 합리적으로 하면 된다. 문제는 아직 농지이용증진사업과 관련된 각 사업주체들의 사업능력이 전혀 검증되지 않고 있으며, 시·군이 그러한 판단 능력이 없다는 점이다. 따라서 우선 각각의 사업주체들이 할 수 있는 사업의 유형을 찾기 위하여 시범사업을 다양하게 추진하는 것이 필요하다.

시범사업의 추진에 있어서도 시행착오를 최소화하기 위해서는 기존의 비슷한 경험을 활용할 필요가 있다. 특히 국내 농어촌진흥공사의 경험과 일본 등 외국의 경험을 적극 활용할 필요가 있다.

농협의 농지구입자금지원사업을 제외하면, 농어촌진흥공사가 기존의 농가경영규모적정화사업을 전담하면서 농지이용증진사업에 대한 유일한 경험이 있는 사업주체이다. 농가경영규모적정화사업의 주요내용인 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업의 경우 다른 사업주체들도 농어촌진흥공사의 경험을 원용하면 된다. 그러나 앞에서 누누히 강조했듯이 농지규모화사업(농가경영규모적정화사업) 차원에서의 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환·분합사업 등의 사업추진방법과 농지이용증진사업 차원에서는 사업추진방법이 같을 수 없다. 기존의 사업추진방법과는 달리 필지 중심이 아니라 경영단위 중심으로, 다른 관련사업과 연계시켜 추진하는 등, 추진방법의 전환이 요구된다. 이러한 경영단위 중심으로 농지이용증진사업을 추진할 경우에는 농어촌진흥공사, 농촌지도소, 농협 등 농업관련기관들간의 협조가 매우 중요하다는 점을 간과해서는 안된다.

그리고 농지이용증진사업과 관련하여 각각의 사업주체들은 사업의 원활한 추진을 위한 법 개정 등의 작업이 필요하다. 시·군은 지방자체단체법, 농지개량조합은 농지개량조합법, 농협은 농협법 등 각 개별법에서 각 기관이 수행해야 할 사업에 관한 조항에서 '농지법 제14조에 의한 농지이용증진사업'조항을 추가하여야 할 것이며, 농지법 및 농지법시행령·시행규칙에 제시된 내용을 근거로 하여 각 사업주체별로 원활한 사업추진이 가능하도록 구체적인 사업추진절차를 마련하여야 할 것이다.

한편 농지이용증진사업의 사업비문제와 관련하여 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」 제31조(기금의 용도)에서 '농지법 제14조에 의한 농지이용증진사업'을 추가하여야 한다.

3.2. 농어촌진흥공사

농지이용증진사업의 효율적 추진과 관련하여 농어촌진흥공사의 역할은 매우 중요하다.

첫째 기존의 다양한 경험을 다른 사업주체들에게 제공하는 일이다. 특히 다른 사업주체들보다 우선적으로 추진하고 있는 시범사업의 경험을 자료화하여 다른 사업주체들에게 제공할 필요가 있다. 이를 위하여 기존의 쌀생산지 중심의 시범사업 방식의 한계를 극복하여야 한다. 쌀생산 전문지구만이 아니라 지구를 지대별로 구분·지정하여 추진할 것이 필요하다.

둘째 시·군 단위에서 농업구조개선정책과 밀접한 관련이 있는 전문기관으로서 전문인력과 풍부한 경험이 있는 조직은 농어촌진흥공사라는 점을 명확히 인식할 필요가 있다. 따라서 농어촌진흥공사는 농지이용증진사업과 관련된 조직의 체계를 앞으로 시·군지부 중심으로 전환하고 이들 조직은 지방농정 차원에서 농업구조개선, 농지이용증진사업의 계획안의 수립에 적극 참여할 필요가 있다. 농어촌진흥공사가 반드시 자신들이 수립한 농지이용증진계획안을 실천할 필요는 없다. 다른 기관들이 수행할 수 있도록 돕는 것도 중요하다.

3.3. 시·군

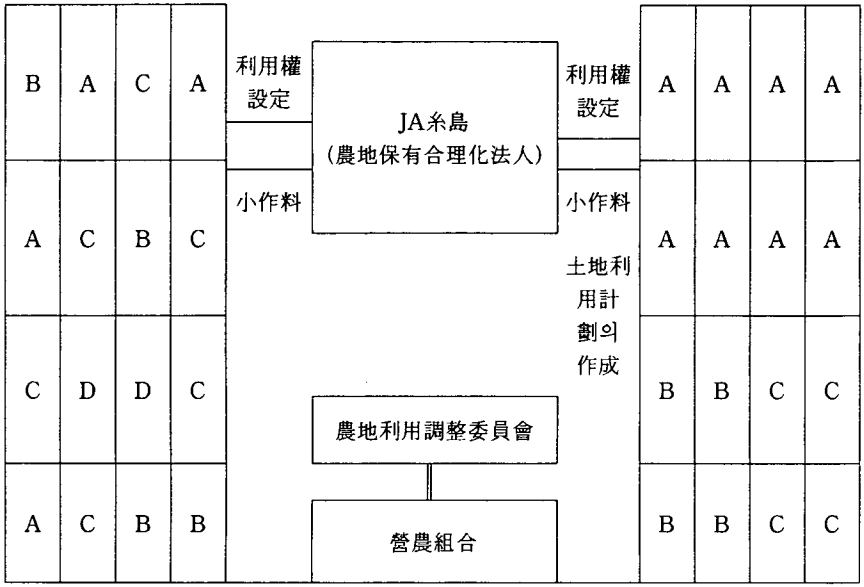
시·군은 농지이용증진사업의 실질적인 사업주체라기보다 농지이용증진사업의 총괄자적 위치에서 농어촌진흥공사, 농지개량조합, 농업협동조합 등 다른 사업주체들의 역할 분담과 사업의 성격 결정을 담당해야 한다. 승인해야 할 농지이용증진사업이 국가사업인지, 지방자치단체사업인지, 개인사업인지를 판단하여 필요한 자금확보방안을 중앙정부와 협의하여 결정하여야 한다.

한국에서도 독일, 프랑스 등에서처럼 시·군의 농업구조개선담당자가 관련기관들의 협조를 받아 지역농업의 활성화, 농촌마을정비 등 다양한 목적을 위하여 필요한 지역의 농지소유자들을 설득하여서 농지의 교환을 알선하는 등 다양한 사업을 추진할 수 있다. 최근 지역의 산업비중에서 농업의 비중이 크고 농업관련 공무원이 많아 농림직 출신이 산업과장을 담당하고 있는 일부 시·군의 경우 지역농업의 활성화 차원에서 농지이용증진 관련 사업을 지방자치단체 차원에서 추진하려는 의욕을 강하게 나타내는 경우가 있다. 이러한 지역을 중심으로 시·군이 적극적으로 농어촌진흥공사, 농협, 농지개량조합, 농촌지도소 등 농업관련기관들을 적극적으로 조직화하여 농지이용증진사업, 나아가 지역농업의 활성화를 도모할 수 있을 것으로 전망된다.

3.4. 농업협동조합 등 생산자단체

농업협동조합은 1988-90년 사이 농지구입자금지원사업을 실시한 적이 있으며, 생산자들의 실태를 가장 잘 알고 있고 자금력을 지니고 있는 조직이기 때문에 우수경영체 육성 차원의 농지이용증진사업의 원활한 추진을 담당할 수 있을 것이다. 게다가 농어촌진흥공사 등과는 달리 생산자단체로서의 장점을 지니고 있기 때문에 생산자들의 영농평가, 신용평가 등을 기초로 농지매매, 임대차사업의 체계적인 추진이 가능할 것이며, 영농지도 차원에서 조합원들간의 농지 교환을 적극 알선하는 것도 가능할 것이다. 또

그림 5-1 일본 농협의 농지이용조정 사례



A: 規模擴大農家 B: 現狀維持農家 C: 規模縮小農家 D: 離農

한 농어촌진흥공사와는 달리 위탁경영의 실시 등 다양한 영농참여 방식을 통하여 농지이용증진사업의 원활한 추진도 가능할 것이다.

일본의 경우 지역에 따라 농업협동조합이 지역농업의 중심체로서 농업구조개선정책을 적극적으로 추진하는 경우가 있다. 특히 생산자단체로서 농협은 조합원인 농민들의 영농계획을 잘 알고 있기 때문에 조합원을 중심으로 농지이용권일괄설정사업과 같은 지역단위의 농지이용증진사업을 추진하고 있다<그림 5-1 참조>.[47] 이 경우 농협이 농지보유화합리화법인으로

[47] 구체적인 사례는 漆崎憲三, "農地流動化への農協のかかわりについて: 福岡縣JA糸島における利用權一括設定事業の事例を通じて," 農林中央金庫,「農林金融」, 1996을 참조.

승인되어 농협이 사업의 주체가 되는 경우이다. 조합원들을 영농규모확대희망농가, 현상유지희망농가, 영농규모축소희망농가, 영농은퇴희망농가 등으로 분류하여, 이들의 경작권을 조합원들의 희망에 따라 조정함으로써 농지의 집단화, 규모화를 도모하고 있는 것이다.

한편 생산자단체로서의 농협은 품목별로 다양한 농지이용증진사업을 추진할 수 있어 유리하다. 농지이용증진사업은 품목별로 차별화되어 추진되어야 하는데, 기존의 농지이용증진사업은 쌀 중심으로 추진되었다. 농지이용증진사업은 기본적으로 시·군 단위의 농지이용계획하에서 지역의 특성을 고려하여 추진되어야 하는데, 쌀 중심의 기존 사업추진방식은 지역의 특성을 고려할 수 없었다. 지역의 특성을 고려한 다양한 품목에 따른 농지이용증진사업의 구체적인 추진방안의 마련은 농협과 같은 생산자 단체들에 의해 추진될 가능성이 높다.

3.5. 농지개량조합

농지개량조합은 시·군과 함께 경지정리 등 농지정비사업의 사업주체로 되어 있지만, 일선 농지개량조합은 농지이용증진사업의 내용에 대해서 잘 이해하지 못하고 있어 문제이다. 그러나 농지정비와 농지이용증진사업은 분리할 수 없을 정도로 밀접한 관련이 있기 때문에 농지이용증진사업과 관련하여 농지개량조합의 역할은 매우 중요하다. 특히 농지교환·분합사업의 경우 경지정리사업시 사전환지제도의 적극적 도입 등에 의해 가장 효율적으로 추진될 수 있다.

농지이용증진사업의 개념 또는 사업범위가 「농지법」 제13조 제2항에 제시된 농지이용계획의 내용 중 '농지의 효율적인 이용과 농업경영의 개선을 위한 경영규모확대계획'과 밀접한 관련이 있으며, 「농지법시행규칙」 제12조 제1항의 '농업생산기반의 정비방향 및 계획에 관한 사항', '농업경영규모확대 목표 및 계획에 관한 사항'과 밀접한 관련이 있다고 할 경우 이러한 농업생산기반정비와 경영규모확대계획을 가장 잘 수행할 수 있는 조직이 농지

개량조합이다. 게다가 최근 농지개량조합이 쌀생산전문단체로 전환하려는 움직임이 있는 등 생산자단체로서의 기능을 수행하려는 의향을 보이고 있다. 경영규모확대계획의 수립이 가장 쉽게 이루어질 수 있는 것이 벼농사지역이며, 경지정리 등 생산기반정비 관련 사업이 대부분 벼농사와 연계되어 있는 점을 고려하면 농지개량조합의 역할이 더욱 중요해진다.

그러나 농지개량조합은 농지이용증진사업에 대한 경험이 부족하고 직원들의 구성도 물관리와 생산기반정비업무 관련자들이 중심이기 때문에 농어촌진흥공사 등 다른 기관들과의 협조체제 구축이 무엇보다 중요하다. 특히 경지정리사업 등 농지정비사업을 추진하는 과정에서 농어촌진흥공사와 협조하여 사전환지제도의 도입, GIS 프로그램을 이용한 장기적인 농지교환분합계획의 수립, 마을정비의 겸비 등을 통해 농지이용증진사업의 원활한 추진을 도모해야 할 것이다.

제6장

요약 및 결론

이 연구는 1996년 1월 1일부터 시행된 「농지법」에 규정된 농지이용증진사업의 효율적인 추진방안에 관한 연구결과를 정리한 것이다. 「농지법」에 규정된 농지이용증진사업은 그 개념이 불명확할 뿐만 아니라 일부 사업은 기존의 농가경영규모적정화사업(농지규모화사업)과 유사하고 아직 구체적인 사업 추진 경험이 없어 앞으로 추진과정에서 많은 시행착오가 예상된다. 따라서 농지이용증진사업의 범위 정립과 효율적인 추진체계 및 추진방안에 대한 체계적인 검토가 시급하다.

이 연구는 정책연구의 일환으로 관련 국내외 문헌 조사와 관련기관의 자료수집·분석 그리고 현지조사를 통해 이루어졌다. 농어촌진흥공사에 의해 추진되고 있는 3개 시범지구를 제외하고는 경험이 전혀 없기 때문에 기존의 유사한 사업인 농가경영규모적정화사업에 대한 실태분석과 외국의 실태분석을 적극 활용하였다. 특히 한국의 제도와 비슷한 일본의 경험을 중점적으로 분석하였다.

농지이용증진사업은 「농지법」상 용어로서 '농지이용계획에 따라 「농지법」이 규정한 사업자가 농지의 이용을 증진하기 위하여 시행하는 사업'을 말하는데, 농지의 소유권이전촉진사업, 농지의 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업 등으로 분류된다.

농지의 소유권이전촉진사업이란 말 그대로 농지의 매매, 교환 및 분합 등의 방법으로 농지의 소유권 이전을 촉진하는 사업을 의미하며, 농지의 임차권설정촉진사업은 농지의 장기 임대차 및 장기 사용대차에 의한 농지의 임차권(사용대차권 포함)설정을 촉진하는 사업을 의미한다. 그리고 위탁경영촉진사업은 농업을 경영할 능력이 없거나 충분치 못한 농지 소유자의 농업경영을 능력 있는 농업인 또는 농업법인에게 위탁하도록 촉진하는 사업을 뜻하며, 농업경영체육성사업이란 농업인 또는 농업법인이 농지의 공동이용 혹은 집단이용을 통하여 농업경영을 개선하는 사업을 지칭하는 것으로 규정되어 있다.

농업경영체육성사업이란 농지의 공동이용이나 집단이용을 통해서도 이루어질 수 있겠지만 이보다는 능력있는 농업인 또는 농업법인에게 농지의 소유권이전, 임차권설정 및 위탁경영을 촉진함으로써 더욱 잘 이루어질 수 있는 것이다. 따라서 농지의 소유권이전촉진사업 및 임차권설정촉진사업과 위탁경영촉진사업 등 세 종류는 농업경영체육성사업과 같은 성질에 속하는 사업으로 볼 수 없다. 세 종류의 사업이 수단에 해당한다면 농업경영체육성사업은 목표에 해당되는 것이다.

농지이용증진사업의 방향은 「농지법」의 기본정신에 비추어 볼 때 모든 농업경영체(농업인 또는 농업법인)를 상대로 이 사업이 시행되어야 한다는 것은 아니다. 농지이용증진사업의 시행대상 농업경영체는 "바람직한 농업경영체," 혹은 "육성해야 할 농업경영체"이다. 따라서 이러한 농업경영체에 소유권이전이나 임차권설정, 그리고 위탁경영이 이루어지도록 촉진되어야 한다는 뜻을 함축하고 있다. 즉 우수경영체에게 농지이용이 집중됨으로써 농지이용이 증진될 수 있다는 인식을 전제로 성립한 개념이다.

농지이용증진사업을 도입하게 된 배경으로는 식량증산의 필요성 증대, 개방화에 대응한 경쟁력 제고, 지방자치의 전면적 실시, 일본 경험의 원용 등을 들 수 있다. 농(경)지이용증진, 농지(토지)이용(종합)계획이란 용어는 1960년대 중반 식량자급에 필요한 농산물을 증산하기 위해 농림부에서 만든 법안의 이름과 그 내용에 사용된 적이 있고, 1993년의 농지법시안과 이

시안을 보완하여 1994년에 성안한 농지법안, 그리고 1994년에 공포된 「농지법」에서 사용되었다.

농지이용증진사업시행계획은 농지의 이용을 증진시키는 데 그 목적이 있기 때문에 먼저 농지이용계획이 수립되면 이 계획에 따라 농지이용증진사업시행계획이 수립되어 시행된다.

농지이용계획은 농지의 효율적 이용을 위한 계획으로서 시장·군수·자치구청장이 의무적으로 수립하여 시·도지사의 승인을 얻어 고시하도록 되어 있다. 농지이용계획에는 농지의 지대별·용도별 이용계획, 농지의 효율적인 이용과 농업경영개선을 위한 경영규모확대계획, 농지의 농업외 용도로의 활용계획 등이 포함되어야 한다. 농지이용증진사업은 농지의 효율적인 이용과 농업경영개선을 위한 경영규모확대계획과 밀접한 관련이 있다.

농지이용증진사업시행계획은 농지이용계획에 의하여 시장·군수·자치구청장 혹은 사업시행자가 수립하여 시장·군수·자치구청장이 고시하도록 되어 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 농지이용증진사업이 원활히 실시될 수 있도록 필요한 지도와 알선을 하며 예산의 범위내에서 소요자금의 일부를 지원할 수 있다.

농지이용증진사업시행계획에 포함되어야 할 사항은, ① 농지이용증진사업의 시행구역, ② 농지의 소유권 또는 임차권을 가진 자, 임차권을 설정받을 자, 소유권을 이전받을 자 또는 농업경영을 수위탁할 자에 관한 사항, ③ 임차권이 설정되는 농지, 소유권이 이전되는 농지 또는 농업경영을 수위탁하는 농지에 관한 사항, ④ 설정하는 임차권의 내용, 농업경영 수위탁의 내용 등에 관한 사항, ⑤ 소유권의 이전시기, 이전의 대가 및 그 지불방법, ⑥ 임차권을 설정하는 경우에는 임차료 및 그 지불방법, ⑦ 농업경영을 수위탁하는 경우에는 보수 및 그 지불방법, ⑧ 소유권을 이전하는 농지에 다른 권리가 설정되어 있는 경우에는 그 권리에 관한 사항 등이다.

농지이용증진사업시행계획의 수립은 시장·군수·자치구청장이 계획을 수립하느냐, 아니면 시장·군수·자치구청장 이외의 다른 사업시행자가 계획을 수립하느냐에 따라 그 절차가 다르다. 시장·군수·자치구청장 이외의 사

업시행자란 농어촌진흥공사, 농업협동조합, 축산업협동조합, 엽연초생산협동조합, 인삼협동조합, 농지개량조합, 농업인 또는 농업법인의 수가 10명 이상인 농지의 공동이용 또는 집단이용을 목적으로 구성된 단체를 말한다. 시장·군수·자치구청장이 사업시행시에는, 농지이용증진사업시행계획을 수립하여 관계인들의 동의를 받은 후 시·군농어촌발전심의위원회의 심의를 거쳐 이를 확정하게 된다. 다음으로 시장·군수·자치구청장 이외의 자가 사업시행시에는 위와 같은 절차 이외에 계획확정단계 이전에 시장·군수·자치구청장의 승인을 받는 절차가 추가된다.

농지이용증진사업과 관련하여 검토해야 할 과제는 다음과 같다.

첫째, 농지이용증진사업의 개념과 관련된 문제이다. 농지이용증진사업은 「농지법」상의 용어로서 소유권이전촉진사업, 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업 등을 의미하는데, 이와 같은 농지이용증진사업의 개념설정은 농지이용증진사업을 '우수경영체로의 농지이용의 집중과 농지의 집단화를 통하여 농지이용의 효율화를 도모하는 사업'으로 제한하는 문제를 낳는다. 현실적으로 농지이용증진의 효율화를 위해서는 ① 농지의 소유권, 이용권(임차권, 위탁경영 등) 등 제도적 개념이외에 ② 농지의 개량, 형질변경(농지기반조성 등) 등 물리적 개념까지 도입하여 광의로 해석해야 하는 문제가 발생한다.

둘째, 「농지법」의 농지이용증진사업 중 소유권이전촉진사업, 임차권설정촉진사업은 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 근거한 농가경영규모적정화사업과 비슷하고, 농지이용증진사업의 하나인 농업경영체육성사업은 「농어촌발전특별조치법」에서 제시되어 있는 '전업농업인 등의 육성'(법제3조), '영농조합법인의 육성'(법제6조)', '농업회사법인의 육성'(법제7조)의 내용과 유사하다. 동일목적의 유사사업이 중복 규정되어 있어 관련법들간의 관계정립이 요구된다.

셋째, 「농지법」에 근거한 농지이용증진사업에는 농어촌진흥공사만이 아니라 생산자단체, 시·군자치단체 등 다양한 사업주체들의 참여를 가능하게 하고 있을 뿐만 아니라 사업승인기관이 농림부가 아니라 시·군이다. 농지

이용증진사업의 정책담당자는 지방자치단체가 되기 때문에 농림부, 농어촌진흥공사의 역할이 달라져야 하는 문제가 발생한다. 농어촌진흥공사가 현재의 본부중심체계에서 지방조직 중심체계로 전환되고 지방자치단체의 감독을 받아야 하는 문제가 발생한다.

넷째, 농지이용계획에 따라 농지이용증진사업의 추진이 이루어져야 하나, 농지이용증진사업의 지구범위와 농지이용계획의 수립대상범위간에는 큰 차이가 있기 때문에 둘간의 관계가 애매모호해지는 문제가 발생한다. 현장 업무담당자들은 농지이용계획의 수립과 무관하게 농지이용증진사업지구가 지정되어 사업추진이 가능한 것으로 인식하고 있다. 농지이용계획은 시·군 단위로 수립되지만, 농지이용증진사업지구는 2~3개의 자연부락 단위로 가능하다.

다섯째, 기존의 농가경영규모적정화사업의 경우 「농어촌진흥공사및농지관리기금법」에 의하여 농어촌진흥공사만이 사업을 하게 되고 농지관리기금을 이용하고 있는데, 「농지법」의 농지이용증진사업에는 농어촌진흥공사만이 아니라 생산자단체, 시·군자치단체 등 다양한 사업주체들의 참여가 가능하다. 사업주체의 확대에 따라 농지관리기금의 운영, 사업내용의 범위, 예산지원의 방식 등에 대한 많은 논란이 발생하고 있다. 또한 농지이용증진사업이 다양한 사업주체들에 의해 계획이 수립되어 사업승인을 신청할 경우 이들 사업들에 대한 자금지원을 국고와 지방비, 일반회계와 농지관리기금 등 어떤 형식으로 할 것인가 하는 문제가 남는다.

여섯째, 농지이용증진사업의 추진 주체는 지방자치단체, 농어촌진흥공사, 농협, 축협, 농조, 농민단체 등 매우 다양화 되어 있지만, 사업시행 주체 가운데 현재 주된 시행자의 하나인 농어촌진흥공사 이외에는 농지이용증진사업에 대한 계획을 가지고 있지 않다. 문제는 농어촌진흥공사 이외의 기관은 농지이용증진사업과 관련된 업무 경험이 없기 때문에 구체적인 사업 추진계획을 갖고 있지 못하다는 점이다.

농지이용증진사업의 효율적 추진방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농지이용증진사업의 개념을 명확히 함으로써 사업추진상의 혼란을

막아야 한다. 이러한 측면에서 기존의 농가경영규모적정화사업은 농지이용증진사업에 편입시켜 일원화해야 한다. 그리고 농지이용증진사업의 사업범위를 일본의 「농업경영기반강화촉진법」에서처럼 '우수경영체로의 농지이용의 집중과 농지의 집단화를 통하여 농지이용의 효율화를 도모하는 사업'으로 제한적으로 이해하여 「농지법」에서 명시되어 있는 농지의 소유권이전촉진사업, 농지의 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업 등에 한정할 것이 아니라 농지이용도의 제고와 휴경지의 경지화 등을 위한 제반 사업을 포함하는 광의의 개념으로 해석되어야 한다.

둘째, 농지이용계획제도와 농지이용증진사업의 가장 중요한 특징은 농지의 이용과 관리가 지방자치단체에 위임되어 지방농정체제로의 전환을 전제로 하고 있다는 점이다. 따라서 농지이용증진사업의 활성화를 위해서는 중앙중심의 획일적인 농정체계에서 지역중심의 농정체계로 과감한 전환이 요청되며, 지방농정을 이끌어가야 할 지방자치단체가 농지이용계획에 따라 농지이용증진사업의 계획수립 및 조정기능을 수행하고, 지역의 실정에 따라 농지이용증진사업의 추진주체를 다양하게 선정하여 사업을 위임하는 방식이 바람직하다. 시·군이 중심이 되어 농촌지도소, 농어촌진흥공사, 농지개량조합, 농협, 농업진흥원, 기타 관련기관들간의 역할 분담과 이들의 통합관리를 도모해야 한다.

셋째, 생산기반정비와 생활기반정비가 동시에 종합적으로 이루어지는 농촌의 종합적인 기반정비 차원에서 농지이용증진사업의 개념을 재정립하고 관련사업의 통합관리를 도모해야 한다. 농지이용증진사업이 단순히 농업의 생산기반정비 차원이 아니라 농촌건설을 위한 종합적인 기반정비사업의 일환으로 추진되어야 한다.

넷째, 농지이용증진사업을 농지의 소유권이전촉진사업, 농지의 임차권설정촉진사업, 위탁경영촉진사업, 농업경영체육성사업 등 사업별로 목표를 설정하고 사업을 추진할 것이 아니라 지역단위로 육성해야 할 농가를 품목별로 선정한 후, 각각의 농가에게 필요한 사업종류를 다양하게 결합시켜 품목별 농가의 경쟁력을 제고시키는 것이 중요하다.

다섯째, 쌀전업농육성사업으로 추진되고 있는 농지규모화사업과 농지이용증진사업간의 차별성을 명확히 함으로써 지역적 특성을 고려하지 않은 획일적 기준에 의한 전국적인 사업추진에 따른 부작용을 최소화하도록 노력해야 한다.

여섯째, 농지이용증진사업 대상농지의 공급확대정책을 적극적으로 추진해야 한다. 예컨대 이·탈농을 촉진시키는 직접직불제도의 적극적 도입, 농지장기임대차사업 참여농가에게 양도소득세 감면 혜택 부여와 같은 稅制개선, 프랑스의 GFA(농지소유집단회사: Groupement Foncier Agricole)제도의 도입을 통한 경영분할의 억제와 장기임차 확대, 농지이용증진사업 관련 지원대상 농가 및 농지의 자격요건 완화, 탈농촉진을 위한 직업훈련지원 및 취업기회 확대 정책 추진 등 다양한 제도 도입이 요구된다.

일곱째, 효율적인 자금지원과 안정적인 사업예산 확보 방안을 마련하여야 한다. 국가 또는 지방자치단체는 농지이용증진사업의 원활한 추진을 위하여 필요한 자금의 일부를 지원할 수 있게 되어 있다. 「농지법」의 정신에 따라 국가 또는 지방자치단체가 농지이용증진사업과 관련된 자금지원이 가능한 것은 농어촌구조개선특별회계, 농어촌특별세회계, 농지관리기금 중 농업구조개선 관련 예산 범위안에서 농지이용증진사업의 필요자금을 지원할 수 있다. 농지이용증진사업은 시·군이 직접 추진하거나 다른 사업주체들이 사업신청을 할 경우 사업승인을 하게 되어 있기 때문에 예산의 범위내에서 사업에 필요한 자금을 지원할 경우, 자금지원방식에 대해서는 시·군 지방자치단체장들이 중앙정부와 상의하여 결정하면 된다. 사업승인단계에서 승인요청된 사업이 국가사업인지, 지방사업인지, 개인사업인지를 판단함과 함께 지원방식도 농지관리기금으로 지원할 것인지, 농어촌구조개선특별회계로 지원할 것인지 등을 결정하면 된다. 그러한 결정에 따라 자금의 지원규모와 사업시행주체들의 역할이 결정된다. 또한 농지이용증진사업과 관련된 사업은 그 효과가 단기간에 나타나는 것이 아니라 꾸준한 투자에 따라 서서히 나타나는 것이기 때문에 예산의 안정적 확보가 매우 중요하다. 농지관리기금, 특별회계와 일반회계, 지방비, 농민 자부담 등 다양한 측면에서

농지이용증진사업의 사업비가 확보되도록 노력해야 한다.

여덟째, 자원조사 및 데이터베이스(Data Base)의 구축을 통한 업무의 효율화를 도모해야 한다. 많은 선진국에서 농지이용증진사업, 특히 농지교환분합사업과 경영규모확대계획의 효율적 추진을 위하여 GIS 프로그램을 사용하고 있으며, 한국의 경우도 최근 GIS 프로그램의 사용이 늘고 있다. GIS 프로그램을 활용하기 위해서는 우선 농지와 관련된 다양한 정보에 대한 충분한 자원조사가 선행되어야 하며, 그리고 이러한 자료를 다양하게 활용할 수 있도록 데이터베이스(Data Base)를 구축하여야 한다. 특히 농지이용증진사업과 관련된 농지소유권자, 농지임차권자, 임차권 설정 받을 자, 수위탁할 자, 영농은퇴예정년도, 소유권이전시기, 수위탁에 대한 보수, 희망하는 쌍방 등 관련자료를 전산화하여 농지이용증진사업의 업무효율화를 도모해야 한다.

아홉째, 휴경화를 막는 것도 농지이용증진사업이므로 한계지에 대한 일반경지정리 등 생산기반정비사업의 확대 실시가 요망되며, 대구획경지정리 등 농지기반정비시 부재지주 농지를 별도로 집단화하여 부재지주 농지의 집단적 이용을 위한 노력을 강구하는 등 사업내용의 다양화를 통한 사업의 적극적 추진이 필요하다.

끝으로 농지이용증진사업과 관련하여 사업주체별 각 기관의 특성을 고려한 역할 분담이 중요하다. 한국의 농지이용증진사업의 모태가 되고 있는 일본의 경험에 의하면, 구체적인 사업추진방안을 마련함에 있어서 시·정·촌 단위로 지역농업의 활성화, 농업의 경쟁력 제고 등을 위하여 지방자치단체가 적극적으로 사업주체별 역할을 분담시키고 있다. 물론 이러한 역할분담에 있어서 어느 기관 또는 단체는 어느 사업만을 할 수 있다는 식의 가능사업에 대한 제한을 할 필요가 없다. 각자의 기간 특성을 살려 자율적으로 사업을 계획하고 추진하면 된다.

농어촌진흥공사는 기존의 다양한 경험을 다른 사업주체들에게 제공하여야 하며, 농지이용증진사업과 관련된 조직의 체계를 앞으로 시·군지부 중심으로 전환하고 이들 조직은 지방농정 차원에서 농업구조개선, 농지이용

증진사업의 계획안의 수립에 적극 참여할 필요가 있다. 또한 농어촌진흥공사가 반드시 자신들이 수립한 농지이용증진계획안을 실천할 필요는 없으며 다른 기관들이 수행할 수 있도록 돕는 것도 중요하다.

시·군은 농지이용증진사업의 실질적인 사업주체라기보다 농지이용증진사업의 총괄자적 위치에서 농어촌진흥공사, 농지개량조합, 농업협동조합 등 다른 사업주체들의 역할 분담과 사업의 성격 결정을 담당해야 한다. 승인해야 할 농지이용증진사업이 국가사업인지, 지방자치단체사업인지, 개인사업인지를 판단하여 필요한 자금확보방안을 중앙정부와 협의하여 결정하여야 한다.

농업협동조합은 1988-90년 사이 농지구입자금지원사업을 실시한 적이 있으며, 생산자들의 실태를 가장 잘 알고 있고 자금력을 지니고 있는 조직이기 때문에 농지매매, 임대차사업의 체계적인 추진이 가능할 것이며, 영농지도 차원에서 조합원들간의 농지의 교환을 적극 알선하는 것도 가능할 것이다. 또한 농어촌진흥공사와는 달리 위탁경영의 실시 등 다양한 영농참여방식을 통하여 농지이용증진사업의 원활한 추진도 가능할 것이다.

농지개량조합은 시·군과 함께 경지정리 등 농지정비사업의 사업주체로 되어 있고, 농지정비와 농지이용증진사업은 분리할 수 없을 정도로 밀접한 관련이 있기 때문에 농지이용증진사업과 관련하여 농지개량조합의 역할은 매우 중요하다. 특히 농지교환·분합사업의 경우 경지정리사업시 사전환지제도의 적극적 도입 등에 의해 가장 효율적으로 추진될 수 있다. 농업생산기반정비와 경영규모확대계획을 가장 잘 수행할 수 있는 조직이 농지개량조합이다. 게다가 최근 농지개량조합이 쌀생산 전문단체로 전환하려는 움직임이 있는 등 생산자단체로서의 기능을 수행하려는 의향을 보이고 있다. 경영규모확대계획의 수립이 가장 쉽게 이루어질 수 있는 것이 벼농사지역이며, 경지정리 등 생산기반정비 관련 사업이 대부분 벼농사와 연계되어 있는 점을 고려하면 농지개량조합의 역할이 더욱 중요해진다. 그러나 농지개량조합은 농지이용증진사업에 대한 경험이 부족하고 직원들의 구성도 물관리와 생산기반정비업무 관련자들이 중심이기 때문에 농어촌진흥공사 등

다른 기관들과의 협조체제의 구축이 무엇보다 중요하다. 특히 경지정리사업 등 농지정비사업을 추진하는 과정에서 농어촌진흥공사와 협조하여 사전환지제도의 도입, GIS 프로그램을 이용한 장기적인 농지교환분합계획의 수립, 마을정비의 겸비 등을 통해 농지이용증진사업의 원활한 추진을 도모해야 할 것이다.

참 고 문 헌

권용칠, "농지용증진사업의 필요성과 추진방안," 「농어촌진흥」, 제111호, 농어촌진흥공사, 1996. 1.

김성호 외, 「서독의 농지법제」, 서울: 한국농촌경제연구원, 1988.

_____, 「프랑스의 농업기본법과 농업구조정책」, 서울: 한국농촌경제연구원, 1988.

_____, 「대만의 농지관계법」, 서울: 한국농촌경제연구원, 1988.

김정부 외, 「대만의 농지관계제도」, 서울: 한국농촌경제연구원, 1992.

_____, 「영국의 농지관련제도」, 서울: 한국농촌경제연구원, 1992.

_____, 「농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구」, 연구보고 326, 서울: 한국농촌경제연구원, 1995.

_____, 「農地法制定白書」, 서울: 韓國農村經濟硏究院, 1995.

김정호 · 김종숙, 「서독의 토지이용조정과 농지정비제도」, 서울: 한국농촌경제연구원, 1989.

김정호 · 김태곤, 「농지보전과 농촌지역토지이용체계 정립에 관한 연구」, M26, 서울: 한국농촌경제연구원, 1989.

김정호 외, 「전업농 육성과 영농조직 활성화 방안」, 연구보고 212, 서울: 한국농촌경제연구원, 1990.

_____, 「토지이용형농업의 경영체 확립에 관한 연구」, 연구보고 298, 서울: 한국농촌경제연구원, 1993.

_____, 「영농조합법인의 실태와 육성방안」, 연구보고 301, 서울: 한국농촌경제연구원, 1994.

김현식 · 최수, 「토지이용체제의 국제비교 연구」, 서울: 국토개발연구원, 1995.

農林水産部, 「農地法 制定方向에 관한 公聽會」, 1993.

_____, 「農地法 制定方向과 法案: 農地法 制定을 위한 公聽會 發表資料」, 1994.

농림수산부, 「農地法 해설 및 문답」, 1996. 1.

농어촌진흥공사, 「농지신탁 및 임대차에 의한 유동화 촉진에 관한 연구」, 1993.

_____, 「농지이용증진사업 시행계획수립요령」, 1995.

_____, 「농지규모화사업통계」, 1996.

_____, 「일본의 농지규모화사업」, 1996.

농어촌진흥공사 농어촌연구원, 「농어촌마을 종합개발방안 연구(Ⅱ): 개발계획수립기법」, 1994.

유해웅 · 염돈민 · 정우형, 「지방화시대의 토지행정운용방안」, 서울: 국토개발연구원 · 강원개발연구원, 1995.

增井幸夫, 「일본에 있어서의 영농규모화의 전개와 방향: 농지규모화와 전업농육성: UR대응 농어촌 실행사업 심포지엄(하)」, 서울: 농어촌진흥공사, 1994.

松田藤四郎 外(편저), 「논농업의 경영혁신을 꾀한다」, 농어촌진흥공사(譯), 서울: 농어촌진흥공사, 1995.

韓國農村經濟硏究院, 「農地制度改善關係資料集: 第2輯(1961-65)」, 서울: 1983.

今村 奈良臣, "農業·農村の活性化をどう進めるか," 「農業と經濟」, 第57卷, 第1號, 1991, pp.33-40.

漆崎憲三, "農地流動化への農協のかかわりについて: 福岡縣JA系島における利用權一括設定事業の事例を通じて," 農林中央金庫,」農林金融」, 1996. 8.

農林水産省構造改善局農政部農政課, 「フランスの構造政策の再編と農地政策」, 東京: 1992.

_____, 「農地の移動と轉用(平成6年): 土地管理情報收集分析調査結果」, 東京: 1996.

農林水産省構造改善局農政部 · 全國農地保有合理化協會監修, 「農地保有合理化事業のすべて(訂正1刷)」, 東京: 地球社, 1995.

農林統計協會, 「平成7年度 圖說 農業白書」, 東京: 1996.

農政調査會, 「農業構造政策と農地制度: 平成8年」, 東京: 1996.

_____, 「新訂農地關係法令集(再版)」, 東京: 1996.

_____, 「改正農業經營基盤强化促進法關係法令通達集」, 東京: 1995.

_____, 「農地保有合理化事業關係通達集(平成8年度版)」, 東京: 1996.

石田 雄, 「日本の政治文化: 同調と競爭」, 東京: 東京大學出版會, 1979.

長野縣,「長野縣の園藝特産」, 長野: 1995.

_____,「21世紀にきらめく信州農業へのデザイン: 2010年長野縣農業長期ビジョン(要約版)」, 長野: 1996.

長野縣農政部,「長野縣の標準小作料(改訂版)」, 長野: 1993.

_____,「長野縣農業の主要動向」, 長野: 1996.

長野縣農業開發公社,「農地保有化事業20年の實績集」, 長野: 1992.

_____,「新農地保有合理化事業推進プラン: 長野縣農業開發公社中期計劃—中期的事業の展開方向と具體的事業推進方策」, 長野: 1996.

_____,「業務概要: 事業推進のための手引き書」, 長野: 1996.

_____,「あすの農業を拓く: 農業開發公社事業活用事例集第1集」, 長野: 1996.

全國農地保有合理化協會, 「農地の多面的利用の手法開發に關する調査報告書」, 研究會(編), 1992.

_____, 「農地の多面的利用の手法開發に關する調査報告書」, 國內調査部會(編), 1992.

_____, 「農地の多面的利用の手法開發に關する調査報告書」, 海外調査部會(編), 1992.

_____,「農地保有合理化事業の概要(平成7年度版)」, 東京: 1995.

_____,「農地保有合理化事業等實績の概要(平成5年度版)」, 東京: 1995.

_____,「農地保有合理化法人(都道府縣公社)の概況(平成7年度版)」, 東京: 1996.

_____,「農地保有合理化事業等實績の概要(平成6年度版)」, 東京: 1996.

_____, 「全國農地保有合理化協會(農地保有合理化支援法人): ご案內」, 東京: 1996.

眞田町,「財團法人眞田町振興公社寄附行爲」, 1991.

_____,「眞田町農業經營基盤の强化の促進に關する基本構想」, 1994.

_____,「家族經營協定書: 長野郡小與郡眞田町大字長7601農家」, 1996.

_____,「眞田町の農業」, 1996.

_____,「眞田町振興公社營農推進部の概要」, 1996.

_____,「農地保有合理化事業規程」.

_____, 「利用權設定(經營受委託·移轉及び轉貸を除く)關係農用地利用集積計劃書」.

Schein, Edgar H., "Culture: The Missing Concept in Organization Studies," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, No. 2, 1996, pp.229-240.

Nagano Prefecture, *Agriculture in Nagano Prefecture*, Nagano: 1996.

FNSAFER, *Des hommes, Des terres, Des projects*, 1995.

FNSAFER, *Regards sur le Foncier*, 1996.

FNSAFER, *Safer 93*, 1994.

Margaret Rosso Grossman and Wim Brussaard, *Agrarian Land Law in the Western World*, C·A·B International, 1992.

Bundesministerium für Ernährung, *Landwirtschaft und Forsten, Flurbereinig ungs Gesetz*, 1994.

Niedersächsisches Ministrerium für Ernährung, *Landwirtschaft und Forsten, Landwirtschaft in Niedersachsen*, 1993.

Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaft, *Landentwicklungaktuell*, 1996. 8.

연 구 보 고 R352

농지이용증진사업의 효율적 추진방안

등록 제5-10호(1979. 5. 25)
인쇄 1996년 12월 일
발행 1996년 12월 일

발행인 / 박상우

발행처 / 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-962-7311~5
팩시밀리 02-965-6950

인쇄 / 동양문화인쇄(주) 737-2104

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