

연구자료 D234-7 | 2007. 12.

농지제도의 선진화를 위한 정책과제

한국농촌경제연구원

일러두기

우리 연구원은 곧 다가올 것으로 예상되는 농산물 시장의 완전 개방에 대응하고 선진국 단계의 농정 방향과 정책과제를 발굴하기 위해 2년 과제로 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」를 수행하고 있다. 연구 첫해인 2007년에는 현실인식과 미래방향 선택에 중점을 두며 2년차에는 광범위한 의견수렴을 통해 정책과제를 발굴하고 구체화 할 예정이다.

1차 연도 연구에서는 각 분야의 정책의 쟁점과 변화 전망, 정책방향 설정 등을 위하여 분야별 전문가와 연구진이 진행하는 전문가 토론회를 운영하였다. 정책분야는 농지, 소득, 인력, 기술, 농촌개발 등 10개 분야로 나누었으며, 각 토론회에서는 3~4편의 논문을 발표하고 토론을 진행하였다.

이 자료집은 “농지제도의 선진화를 위한 정책과제”를 주제로 핵심 이슈인 농지정책, 농지소유와 이용, 구조개선사업과 농지 문제 등에 대해서 진행한 발제와 토론 결과를 정리한 것이다. 이 자료집이 앞으로 진행될 관련 연구나 정책 수립 시에 참고자료로 활용되기를 기대한다.

목 차

토론회 요지 3

발표 논문 9

- | | | |
|---------------------------|-----|----|
| I. 농지정책의 방향과 검토과제 | 김태곤 | 9 |
| II. 효율적인 농지이용의 문제제기와 정책과제 | 조가옥 | 31 |
| III. 농지문제와 구조개선사업의 평가 | 윤석환 | 57 |

종합 토론 99

토론회 개요

- 제 목: 농지제도의 선진화를 위한 정책과제
- 일 시: 2007. 6. 26.(화), 15:00~18:00
- 장 소: 한국농촌경제연구원 본관 중회의실

- 주제 발표 I: 김태곤(한국농촌경제연구원 연구위원)
 - 농지정책의 방향과 검토과제
- 주제 발표 II: 조가옥(익산대학교 교수)
 - 효율적인 농지이용의 문제제기와 정책과제
- 주제 발표 III: 윤석환(한국농촌공사 차장)
 - 농지문제와 구조개선사업의 평가

- 지정토론
 - 사회: 박성재(한국농촌경제연구원 선임연구위원)
 - 토론자:·김홍상(농림부 감사관)
 - 송태복(농림부 농지과 사무관)
 - 오현석(지역아카데미 대표이사)
 - 김관수(서울대학교 교수)
 - 허윤진(한국농촌경제연구원 초빙연구위원)
 - 오내원(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

토론회 요지

- | | |
|-----------------|---|
| 1. 농지정책의 방향과 과제 | 5 |
| 2. 주요 검토항목 | 6 |

토론회 요지¹

1. 농지정책의 방향과 과제

- 농지문제를 정확하게 이해하기 위해서는 세 가지 시각에서 파악할 필요가 있다. 즉, ① 국토이용에 있어서 ‘농업적 이용’과 ‘공업적 이용’간의 대립, ② 농업적 이용에 있어서 ‘소유’와 ‘이용’간의 대립, 그리고 ③ 공공부문에 있어서 ‘국가’와 ‘지자체’간의 대립이라는 시각이다.
- 우리나라의 농지문제는 규제완화의 흐름 속에서 소유규제 완화에 따른 투기적 소유의 증가를 비롯하여, 유희·유실 등에 의한 농지감소 증가, 농진지역안의 전용 증가 등이 핵심이며, 이로 인해 고지가·고지대가 현상이 발생하고, 이것이 다시 농업구조 개선과 효율적인 농업경영에 제약을 가하고 있다.
- 향후 농업종사자의 고령화가 진전될수록 구조개선이나 경영효율화를 더욱 제약하는 요인이 될 것이다. 향후 시장개방 등에 대응하여 농업의 경쟁력을 제고하기 위해서는 경영규모의 확대와 효율적인 농업경영을 실현할 수 있는 조건을 농지정책은 제공해야 한다.

1 위 글은 “농지제도의 선진화를 위한 정책과제”를 주제로 개최한 전문가 초청 토론회의 발제논문 및 토론을 요약한 것임

- 새로운 농지정책에는 수요증가에 의한 세계 식량수급의 긴박성이 고조되는 가운데, 한국의 식량수급의 불안정성과 특히 쌀을 제외한 곡물등의 높은 수입의존도 등이 고려되어야 한다. 따라서 농지정책은 농업의 구조개선을 지속적으로 추진하고 효율적인 농업경영을 실현하는 기반을 조성하여 국민에게 일정한 수준의 식량을 안정적으로 공급하면서 다원적 기능을 확산해가는 방향으로 추진되어야 할 것이다.
- 이를 위해, ① 일정량 식량공급을 위한 우량농지의 확보와 보전, ② 경영개념을 도입한 농지의 효율적인 이용, ③ 계획적 토지이용과 관리체제 강화 등을 3대 과제로 제시할 수 있다.

2. 주요 검토항목

(1) 우량농지의 확보와 보전

- ① 바이오에너지 수요증가 등에 기인한 세계 곡물수급의 긴박성, 한국 국민의 식량소비와 국내생산간의 괴리확대 등을 고려하여, 일정량의 우량농지를 확보하여 보전하는 방안에 대해 검토해야 한다.
- ② 농지 총량확보는 농업·농촌기본법에서 제시하는 식량자급률 목표치와 관련된다. 구체적인 방안은 농진지역의 확대지정, 농지전용 규제외 강화와 전용의 선택적 허용, 농지 이외의 토지 또는 농진지역밖의 농지로의 전용 유도 등을 들 수 있다.
- ③ 농진지역 농지수요에 대해 탄력적으로 대응하고, 농진지역의 지역간(시도간, 시군간) 거래를 도모하여 일정량의 농진지역을 확보하는 ‘농진총량

제’(農振總量制) 도입을 검토할 수 있다.

(2) 농지의 효율적인 이용: ‘경영’ 개념의 도입

- ① 경영의 효율성을 실현하기 위해서는 규모확대와 동시에 농지의 단지화가 병행되어야 한다. 유럽이나 미국 등 서구농업은 ‘농장제’ 농업이다. 대규모의 농지가 단지화되어 있어 효율적인 경영이 가능하다.
- ② 규모확대가 불가능한 영세농이나 고령농 등은 협업의 장점과 단지화의 유리성을 동시에 확보할 수 있는 ‘지연적 조직경영’(마을단위 영농조합)으로의 전환을 검토할 수 있다.
- ③ 농지의 소유와 이용을 분리, 농지이용의 단지화를 도모하는 ‘농지이용조정’ 개념의 도입을 검토할 수 있다. 농지이용조정은 농지의 영세성과 분산성의 단점을 극복하기 위해 농지의 소유권은 그대로 두고 지역단위의 공동이용을 실현하여 주산지를 형성하거나 블록운작을 실시하는데 유리하다.
- ④ 농가의 고령화·과소화가 급속히 전개되는 가운데, 바람직한 경영체로서 대규모 전업농과 영세농의 지연성 조직경영 등을 비롯하여, 여성 그룹, 기업의 농업진입, 귀농자의 농업경영 등 다양한 주체를 활용할 수 있다.
- ⑤ 임대차 농지가 전체 농지의 40%를 넘어서고 있는 과정에서 부작용이 나타나고 있다. 농지임대차에 관한 제도의 투명화를 통하여 구조개선을 촉진할 수 있는 방안이 검토되어야 한다.
- ⑥ 유휴농지가 확대되고 있는 문제에 대응하여 유휴농지의 활용 및 보전책을

강구해야 한다. 유휴농지는 특히 투기적 소유가 많은 도시근교지역이나 조건이 불리한 지역에서 주로 발생하고 있다. 지역별로 유지작물, 사료작물, 대두 등 수요가 증대하는 작물의 생산에 활용할 수 있다.

(3) 계획적 토지이용 및 토지관리체제 강화

- ① 최근 국가와 지자체가 농지를 비롯한 토지이용을 둘러싸고 대립하는 사례가 빈발하고 있다. 이를 적절히 해소하는 장치로서 국가와 지자체간의 토지이용조정 관점에서 지자체 단계의 ‘토지이용조례’ 등을 활용한 ‘계획적 토지이용’ 방안을 구축할 필요가 있다.
- ② 농지를 농업용으로 장기적으로 이용하기 위해서는 유휴화·불법 소유 및 이용 등에 대한 감시를 철저히 해야 한다. 현행 농지처분명령제도는 대폭 완화되어 본래의 역할을 기대하기 어렵게 되었지만 불법 농지전용이나 전용목적 위반행위 등에 대한 감시와 농지거래 정보제공, 임대차의 투명화 등을 확보하기 위해서 농지관리위원회를 활성화하는 방안도 검토할 수 있다.

요약 및 정리: 김태곤(한국농촌경제연구원 연구위원)

농지정책의 방향과 검토과제

— 김 태 곤 (한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 농지문제의 현황	11
2. 농지정책의 방향	17
3. 정책과제와 주요 검토항목	22
참고 문헌	29

농지정책의 방향과 검토과제

1. 농지문제의 현황

1.1. 농지문제의 발생양상

- 농지문제를 정확하게 이해하기 위해서는 세 가지 시각에서 파악할 필요가 있다. 즉, ① 국토이용에 있어서 ‘농업적 이용’과 ‘공업적 이용’간의 대립, ② 농업적 이용에 있어서 ‘소유’와 ‘이용’간의 대립, 그리고 ③ 공공부문에 있어서 ‘국가’와 ‘지자체’간의 대립이라는 시각이다.
- 국토이용에 있어서 ‘농업적 이용’과 ‘공업적 이용’간의 대립은 고도 성장 과정에서 공업적·도시적 토지이용 수요가 증대하는 국면에서 발생하며, 이에 충당하기 위하여 농지전용의 압력이 높아지는 것이 일반적인 현상이다. 농지보전제도의 기능이 약화되는 가운데, 일정량의 우량농지를 확보하여 보전하는 것이 농지정책의 과제이다.
- 농업적 이용에 있어서 ‘소유’와 ‘이용’간의 대립은 안정성장기 또는 시장 개방기에 농업수익이 감소하는 국면에서 발생하며, 농지에 대한 규제가 완화되는 가운데, 고지대·고지가가 유발되어 경영규모 확대에 제약요인으로 작용한다. 농지구모의 확대와 단지화 등 농업구조개선을 도모하는 것이 농지정책의 과제이다.

- 공공부문에 있어서 ‘국가’와 ‘지자체’간의 대립은 지자체가 지역산업 육성을 중시하는 국면에서 발생하며, 특히 수도권외의 공업적·도시적 수요가 높은 지역에서 무질서한 토지이용이 증폭되는 문제가 대두된다. 토지의 유희화와 불법적인 토지이용 등에 대한 감시 강화와 계획적 토지이용이 지자체단계에서의 농지정책의 과제이다.

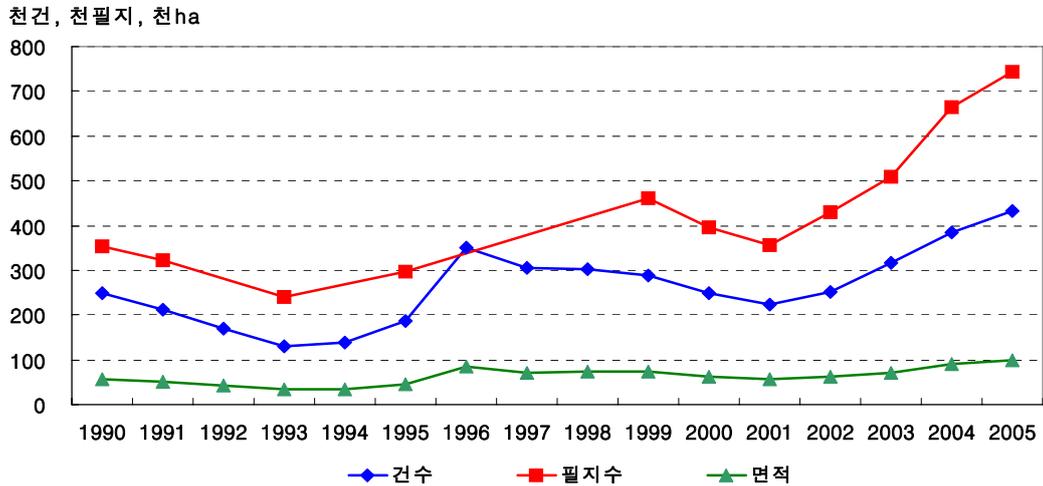
1.2. 농지문제의 실상

1.2.1. 소유규제 완화에 따른 투기적 소유 증가

- 우리나라의 농지정책은 농지법(1994년 제정, 1996년 시행)에 근간을 두고 있다. 농지법은 이전의 농지제도에 비해 농지소유규제를 대폭 완화하는 대신, 농지처분명령제도와 같은 이용규제를 강화한 것이 특징이다. 농지법 시행이후 농지소유자격 완화로 인하여 농지거래가 증가하고 있다. <그림 1>
- 농지소유자격이 대폭 완화됨에 따라 농지거래면적은 농지법 시행이전 연간 약 4만ha에서 최근 10만ha로 증가하고 있으며, 거래가 늘어나는 도시근교지역에서 투기적 소유가 증가하고 있다. 투기적 농지소유는 농지 유희화를 초래하는 경향이 강하다.²

2 김정부·김태곤·김홍상, 『농지의 효율적 보전방안에 관한 연구』 한국농촌경제연구원, 1998

그림 1. 농지매매 추이, 1990~2005년

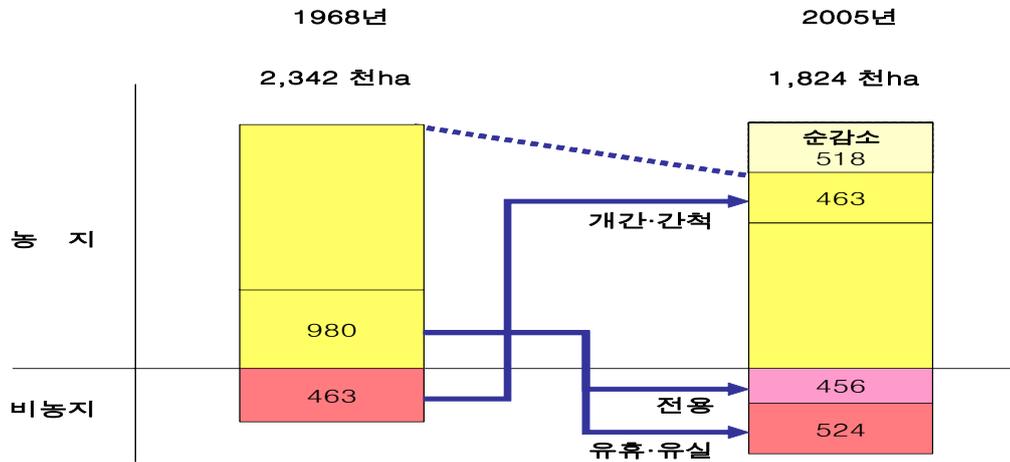


자료: 농림부 농지과

1.2.2. ‘유휴·유실 등’에 의한 농지감소 증가

- 우리나라의 농지면적은 1968년 피크 이후, 농지전용의 증가와 농지의 유휴·유실 등의 요인으로 계속 감소하고 있다. 1968~2005년간 농지의 변화를 보면, 개간·간척에 의한 증가면적이 46만 3,000ha, 전용 및 유휴·유실 등에 의한 감소면적은 98만ha로서 순감소 면적은 51만 8,000ha에 달한다.
- 감소면적을 내역을 보면, ① ‘농지전용’이 45만 6,000ha, ② ‘유휴·유실 등’이 52만 4,000ha로서, 유휴·유실 등에 의한 감소면적이 농지전용에 의한 감소면적을 능가하고 있다. 향후, 농업종사자의 고령화가 더욱 진전되고, 시장개방 등에 의해 농업의 채산성이 악화되는 동시에, 투기적 농지소유 등이 늘어나고 있는 점을 감안하면, 향후 농지가 ‘유휴·유실 등’에 의해 감소되는 문제에 대한 대책이 중요한 과제이다. <그림 2>

그림 2. 농지감소 내역, 1968~2005년



자료: 농림부, 『농림통계연보』를 근거로 하여 작성

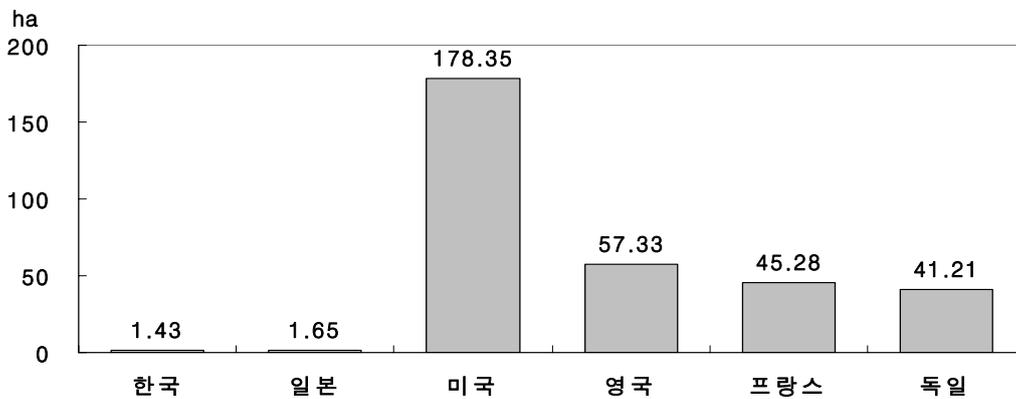
1.2.3. 농업진흥지역안의 농지전용 확대

- 농업진흥지역(농진지역)은 우량농지를 장기적으로 보전하기 위하여 기반정비가 이루어진 일정한 규모 이상의 단지화된 농지를 대상으로 설정된 지역이다. 2004년 현재 전체 농지의 58%가 농진지역으로 지정되어 있으며, 원칙적으로 농지의 전용을 금지하고 있다.
- 2005년도 실제 농지전용 허가면적은 15,657ha이며, 이 중 24.4%에 달하는 농지가 농진지역안의 농지이다. 농진지역안의 농지를 보전하되, 전용은 농진지역밖의 농지로 유도하는 것이 과제이다.

1.2.4. 토지이용형 농업의 규모확대 지체

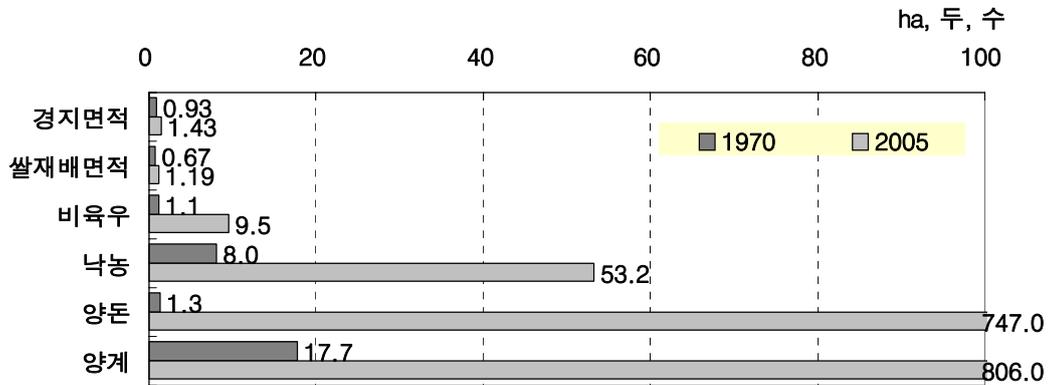
- 우리나라 농업은 영세한 농업구조이다. 경쟁력을 갖추기 위해서는 경영규모가 확대되어야 한다. 우리나라의 경영규모는 시설채소나 축산 등 ‘시설형 농업’의 경영규모는 빠르게 확대되고 있으나, 쌀을 비롯한 논농업, 밭농업 등 ‘토지이용형 농업’은 영세할 뿐만 아니라 규모확대의 속도도 지체되고 있다.
- 1970~2005년간 호당 경영규모는 낙농 5.7배, 양돈 56.5배, 양계 44.5배로 빠르게 확대되고 있으나, 평균경지면적은 1.5배, 쌀농업은 1.8배 증가에 불과하다. 향후 토지이용형 농업의 규모확대가 과제이다<그림 3>, <그림 4>.

그림 3. 주요 국가의 호당 경영규모 비교



자료: 한국, 『농림통계연보』, 2006
 일본, 『식료농업농촌참고통계표』, 2006
 미국, 2002 Census of Agriculture
 EU, Agriculture in the EU, 2005
 중국, 『中國統計摘要』, 2004
 주: 한국, 일본은 2005년, 미국은 2002년, EU는 2003년, 중국은 2004년임.

그림 4. 농가 호당 경영규모 추이, 1970~2005년



자료: 농림부, 『농림업주요통계』를 근거로 작성

1.2.5. 농지분산에 따른 비효율적인 이용

- 우리나라의 농업은 농지가 필지별로 분산되어 있는 소위 ‘영세분산’의 농업구조라는 점에서 유럽이나 미국 등 선진국의 ‘농장제’ 농업과의 차이점이다. 규모확대를 실현해도 농지가 분산되는 문제로 인하여 비효율적인 농지이용을 초래하는 구조적인 한계를 가지고 있다.
- 한국과 일본 양국의 쌀 농업의 계층간 생산비 격차(최상위계층/최하위계층)를 보면, 일본은 50.1%이나 한국은 16.7%에 불과하다. 요인은, 농지분산, 생산비에 대한 토지용역비(지대) 비중의 차이 등을 지적할 수 있다. 농지분산문제를 해결하기 위해서는 지연성 조직경영(마을단위 영농조합) 등으로 ‘농지단지화’를 실현할 필요가 있다.

1.2.6. 농지임대차 확대와 이용권 약화

- 우리나라는 농지임대차가 확대되어 있다. 2005년 현재 임차농지비율이

42.3%³(임차농지면적 77만 2,000ha)에서 45.3%⁴(동 82만 6,000ha)에 달한다. 호당규모 7ha 이상 계층은 74.3%가 임차농지이며, 농지임대차는 농가의 경영규모 확대의 중요한 수단으로 작용하고 있다.

- 임대차가 확대되는 과정에서 문제도 발생한다. 즉, 임차료의 비농업부문의 유출, 직접지불금의 부채지주 이전, 또한 이에 의한 생산비 증가 등의 문제이다. 경영규모의 확대와 농지의 단지화를 위하여 농지 임대차를 투명화 하는 것이 과제이다.

2. 농지정책의 방향

2.1. 농지를 둘러싼 여건변화

2.1.1. 세계 곡물수요 증가와 가격 폭등

- 세계 곡물은 2000년 이후 소비가 생산을 상회하는 현상이 계속되면서 재고량이 급격히 감소하고, 최근 가격이 폭등하는 등 곡물수급의 긴박현상이 계속되고 있다<그림 5>, <그림 6>.
- 미국 농업부(USDA)의 세계 곡물수급 전망에 의하면, 세계 곡물재고율은 2000년 30.4%에서 2007년 14.5%로 감소할 것으로 전망하고 있다.⁵ 또한 2007년 7월 현재, 옥수수 가격은 부셸당 3.82달러로서 전년 동월대비 47%나 상승하고 있다. 대두는 8.22달러로서 전년 동기기대비 35%나 상

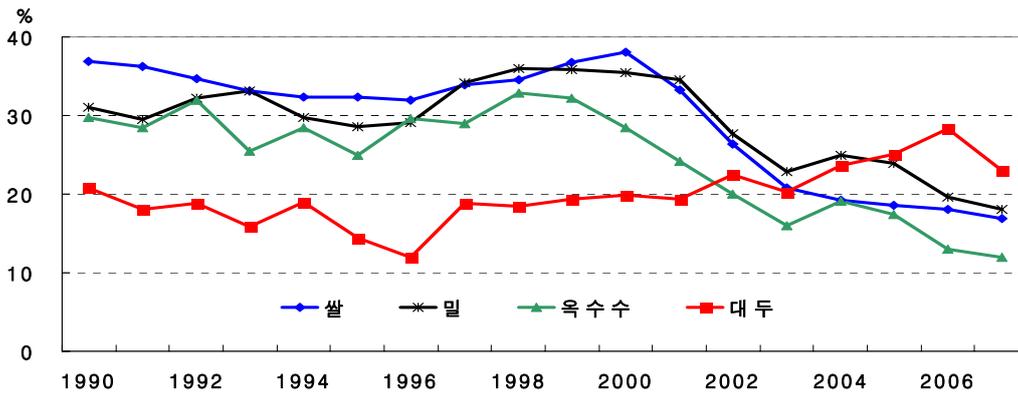
3 농가경제조사 표본농가 기준

4 농산물생산비조사 표본농가 기준

5 USDA, 2007. 7

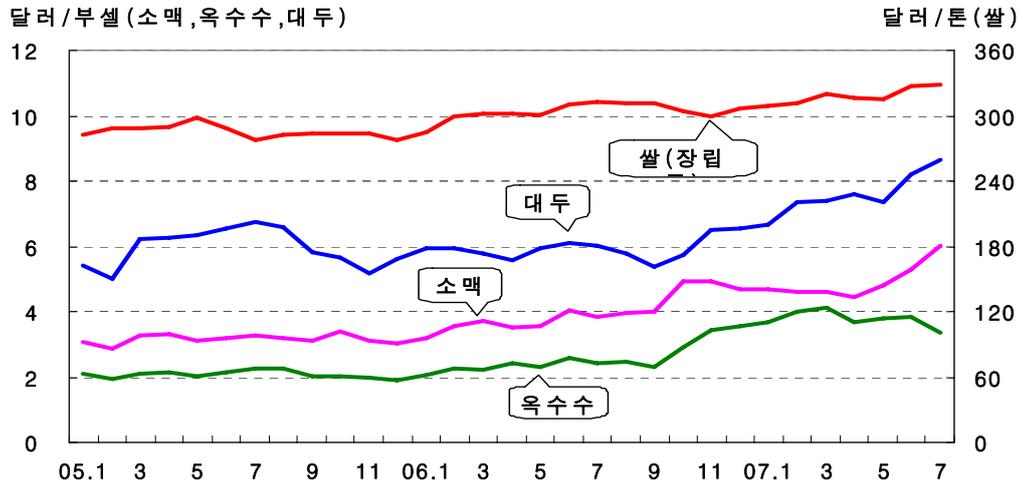
증하고 있다.⁶

그림 5. 세계 곡물재고율 추이, 1990~2007년



자료: USDA, 2007. 7

그림 6. 세계 곡물가격 추이, 2005. 1~2007. 7



자료: USDA, 2007. 7

6 시카고 상품거래소(CBOT) 2007년 7월 제1주 가격

- 요인은, 기상이변 등에 의한 호주, 미국, 러시아, EU 등에서의 ① ‘국지적인 생산감소’와 중국, 인도 등을 비롯한 ② ‘개도국의 경제성장에 따른 수요증가’에 의한 것이다. 또한, 최근 ③ ‘바이오에너지용(에탄올, 디젤) 수요의 대폭적인 증가’도 새로운 변수로 등장하고 있다.
- 종래의 세계 곡물수급 불안은 기상이변 등에 의한 생산감소에 따른 ‘일시적인’ 요인에 의한 것이었으나, 최근은 수요증가에 따른 ‘구조적인’ 부족 시대로 전환되고 있다. 곡물 수입국에서는 생산비 절감을 통한 경영개선 대책과 수요량의 안정적인 확보대책 등을 마련하는 것이 과제이다.

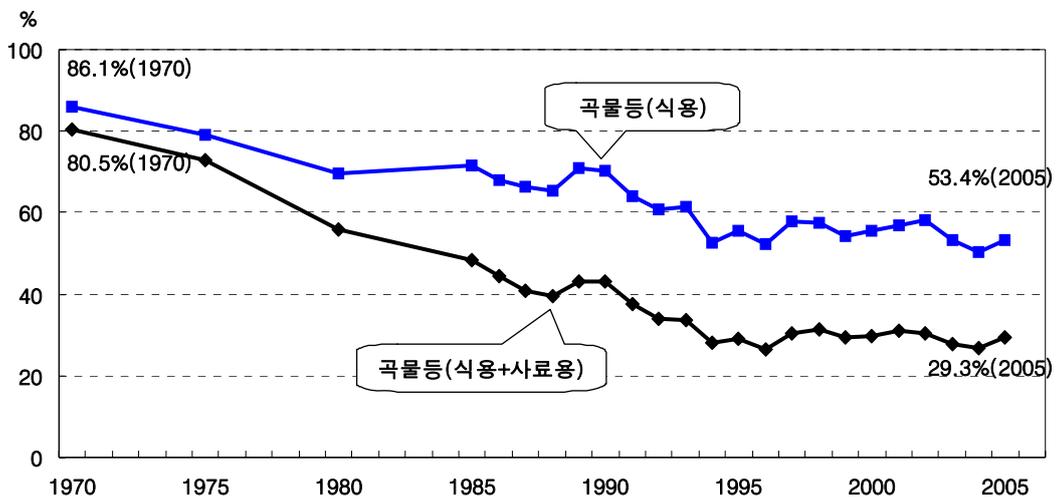
2.1.2. 바이오에너지 생산 증가와 미국의 곡물수출 감소

- 석유가격이 폭등하는 동시에, 지구온난화 문제가 국제적으로 대두됨에 따라 미국, EU, 브라질, 중국 등에서 곡물 등을 원료로 하는 바이오에너지 생산이 증가하고 있다.
- 특히 미국에서 바이오 에탄올용 옥수수 수요가 2005년 4,100만톤(생산량의 14%)에서 2007년 8,640만톤(동 27%)으로 급증하고 있으며, 이로 인해 2007년부터는 옥수수의 에탄올용 수요가 수출을 능가하는 동시에 수출이 감소할 것으로 전망하는 등 긴박한 상황으로 전환되고 있다.
- 미국에서 옥수수 수출이 감소하면, 옥수수 국제가격이 상승하게 되고, 이에 연동되어 대두 가격도 상승하는 구도가 계속되고 있다. 향후 곡물확보를 위한 쟁탈전이 치열해 지는 등 소위 ‘바이오에너지쇼크’에 대한 대책을 마련할 필요성이 높아지고 있다.

2.1.3. 한국의 곡물자급률 감소와 품목간 수급불균형

- 우리나라의 식량자급률은 지속적으로 감소하고 있다. 식용과 사료용을 포함한 식량자급률은 1970년 80.5%에서 2005년 29.3%로 하락하고 있다. 2005년 현재 국민이 소비하는 식량의 약 70%는 수입에 의존하는 수급구조로서, 국민이 필요로 하는 ‘식량소비’와 이를 충족하는 ‘국내생산’간의 괴리는 계속 확대되고 있다<그림 7>.
- 한국 국민이 식량으로 주로 소비하는 품목은 곡물과 두류가 중심이다. 2005년도 한국 국민의 곡물등⁷의 연간 소비량은 1,956만톤에 달한다. 이에 대한 공급내역을 보면, 국내생산이 545만톤, 수입이 1,388만톤 등으로 주로 수입에 의존하는 구조이다.

그림 7. 한국의 식량자급률 추이, 1970~2005년

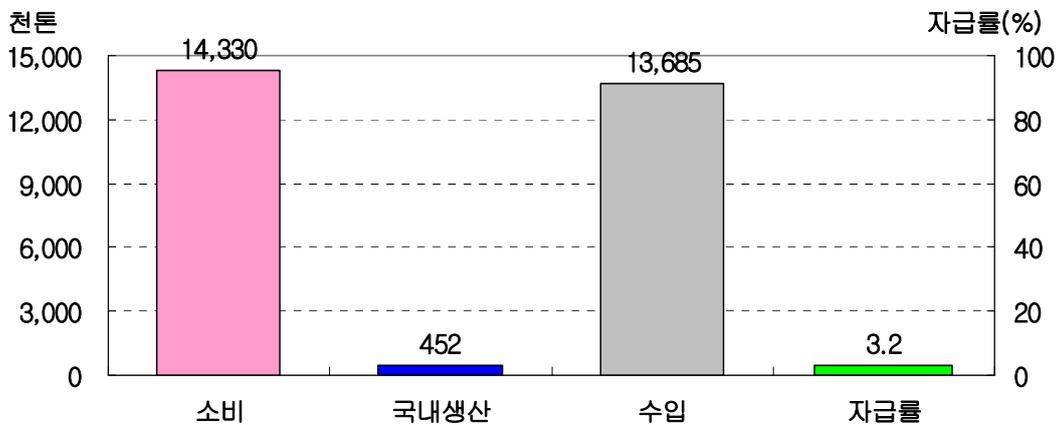


자료: 농림부, 『농림업주요통계』

7 ‘곡물등’은 곡물(쌀, 소맥, 대맥, 옥수수, 잡곡) 및 두류의 합계

- 또한 이것을 품목별로 구분해서 살펴보면, 쌀은 전량 자급하고 있으나 쌀을 제외한 곡물등(소맥, 대맥, 옥수수, 잡곡, 두류)의 경우는 국민의 연간 소비량(1,433만톤)에 대해 국내생산은 3.2%(45만톤)에 불과하며, 나머지 96.8%(1,369만톤)를 수입에 의존하는 불안한 공급구조이다<그림 8>.

그림 8. '쌀 이외의 곡물등'의 수급, 2005년



주: '쌀이외의 곡물등'은 쌀을 제외한 곡물(소맥, 대맥, 옥수수, 잡곡) 및 두류의 합계임
 자료: 한국농촌경제연구원, 『식품수급표』, 2006년

2.2. 농지정책의 방향

- 앞에서 언급한대로 농지를 둘러싼 문제는 규제완화의 흐름 속에서 소유규제 완화에 따른 투기적 소유의 증가를 비롯하여, 유희·유실 등에 의한 농지감소 증가, 농진지역안의 전용 증가 등이 핵심이며, 이로 인해 고지가·고지대가 현상이 발생하고, 이것이 다시 농업구조 개선과 효율적인 농업경영에 제약을 가하고 있다.
- 앞으로 농업종사자의 고령화가 진전될수록 구조개선이나 경영효율화를 더욱 제약하는 요인이 될 것이다. 향후 시장개방 등에 대응하여 농업의

경쟁력을 제고하기 위해서는 경영규모의 확대와 효율적인 농업경영을 실현할 수 있는 조건을 농지정책은 제공해야 한다. 이것이 농지정책의 역할이다.

- 새로운 농지정책에는 수요증가에 의한 세계 식량수급의 긴박성이 고조되는 가운데, 한국의 식량수급의 불안정성과 특히 쌀을 제외한 곡물등의 높은 수입의존도 등이 고려되어야 한다. 따라서 농지정책은 농업의 구조개선을 지속적으로 추진하고 효율적인 농업경영을 실현하는 기반을 조성하여 국민에게 일정한 수준의 식량을 안정적으로 공급하면서 다원적 기능을 확산해가는 방향으로 추진되어야 할 것이다.
- 이를 위해, ① 일정량 식량공급을 위한 우량농지의 확보와 보전, ② 경영개념을 도입한 농지의 효율적인 이용, ③ 계획적 토지이용과 관리체제 강화 등을 3대 과제로 제시할 수 있다.

3. 정책과제와 주요 검토항목

3.1. 3대 정책과제

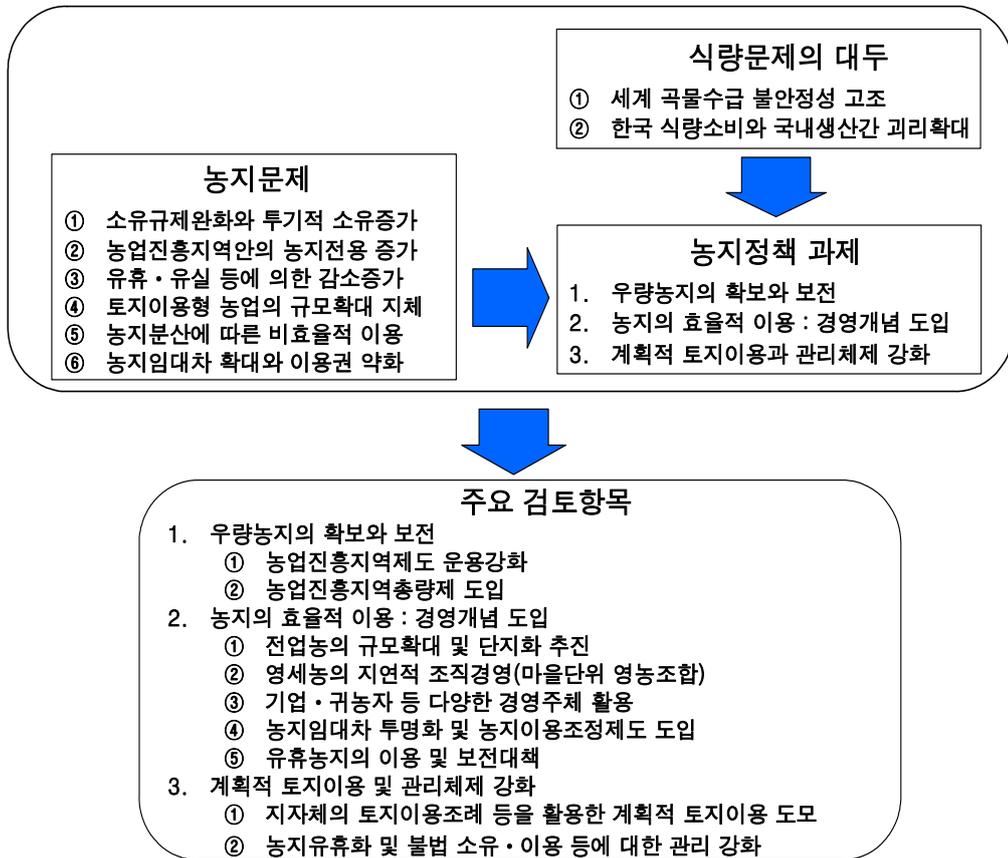
- 우량농지의 확보와 보전
- 농지의 효율적인 이용: ‘경영’ 개념의 도입
- 계획적 토지이용과 관리체제 강화

3.2. 구체적인 검토항목

3.2.1. 우량농지의 확보와 보전

- 바이오에너지 수요증가 등에 기인한 세계 곡물수급의 긴박성, 한국 국민의 식량소비와 국내생산간의 괴리확대 등을 고려하여, 일정량의 우량농지를 확보하여 보전하는 방안에 대해 검토해야 한다.
- 농지 총량확보는 농업·농촌기본법에서 제시하는 식량자급률 목표치와 관련된다. 구체적인 방안은 농진지역의 확대지정, 농지전용 규제의 강화와 전용의 선택적 허용, 농지 이외의 토지 또는 농진지역밖의 농지로의 전용 유도 등을 들 수 있다. 예를 들면, 직불제(조건불리지역 직불제, 경관 직불제, 친환경직불제 등) 대상농지에 대해서는 생산자의 의향을 고려하여 일정 수준의 경지정리를 수반하여 농진지역에 편입하는 것도 검토할 수 있다.
- 공업적·도시적 이용은 현재 전체 농지의 40%에 달하는 농진지역밖의 농지를 활용하는 방향으로 농업진흥지역제도(농진제도)의 운용을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 농지보전부담금을 농진지역안밖에 대폭 차등화하여 농진지역밖의 농지전용을 유도할 수 있다.
- 농진지역 농지수요에 대해 탄력적으로 대응하고, 농진지역의 지역간(시도간, 시군간) 거래를 도모하여 일정량의 농진지역을 확보하는 ‘농진총량제’(農振總量制) 도입을 검토할 수 있다. 농진총량제는 농진지역 농지에 대한 수요가 높은 지자체에게 전용수익 차익의 일부를 다른 지자체에 제공하도록 하여 농진지역을 확대지정함으로써 일정량의 농진지역을 확보할 수 있는 방안이다.

그림 9. 농지정책 과제와 주요 검토항목



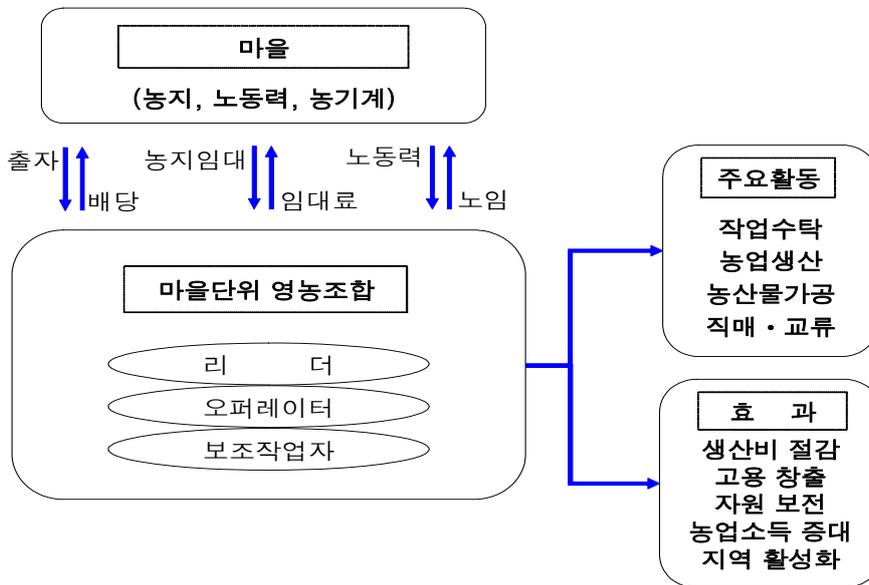
3.2.2. 농지의 효율적인 이용: '경영' 개념의 도입

- 전업농의 규모확대라는 구조개선은 불가피하다. 경영의 효율성을 실현하기 위해서는 규모확대와 동시에 농지의 단지화가 병행되어야 한다. 유럽이나 미국 등 서구농업은 '농장제' 농업이다. 대규모의 농지가 단지화되어 있어 효율적인 경영이 가능하다. 독일의 호프(HOF)는 농지와 건물로 구성된 거대 농장을 의미한다. 프랑스는 1960년대 농장세분화 방지와 단지화를 위하여 지주와 생산자들로 구성하는 농업토지집단(GFA)을 조직

하여 농장제 농업을 확립한 바 있다. 우리나라와 같은 영세한 규모에다 농지가 필지별로 분산되어 있는 영세분산 필지제 농업구조에서는 규모확대의 효율성이 쉽게 발현되지 않는다. 서구의 농장제 농업의 실현과정을 참고하여 농지의 단지화를 검토해야 한다.

- 규모확대가 불가능한 영세농이나 고령농 등은 협업의 장점과 단지화의 유리성을 동시에 확보할 수 있는 ‘자연적 조직경영’(마을단위 영농조합)으로의 전환을 검토할 수 있다. 자연성 조직경영은 예를 들면 마을단위로 영농조합을 만들고, 마을내 농가는 희망하는 경우, 농지나 농기계 등을 영농조합에 임대하는 대신, 여유 노동력은 영농조합에 취업하는 경영형태로서 마을전체로 보면 총소득을 향상할 수 있는 장점이 있다.⁸ <그림 10>

그림 10. 자연성 조직경영(마을단위 영농조합)의 개념도



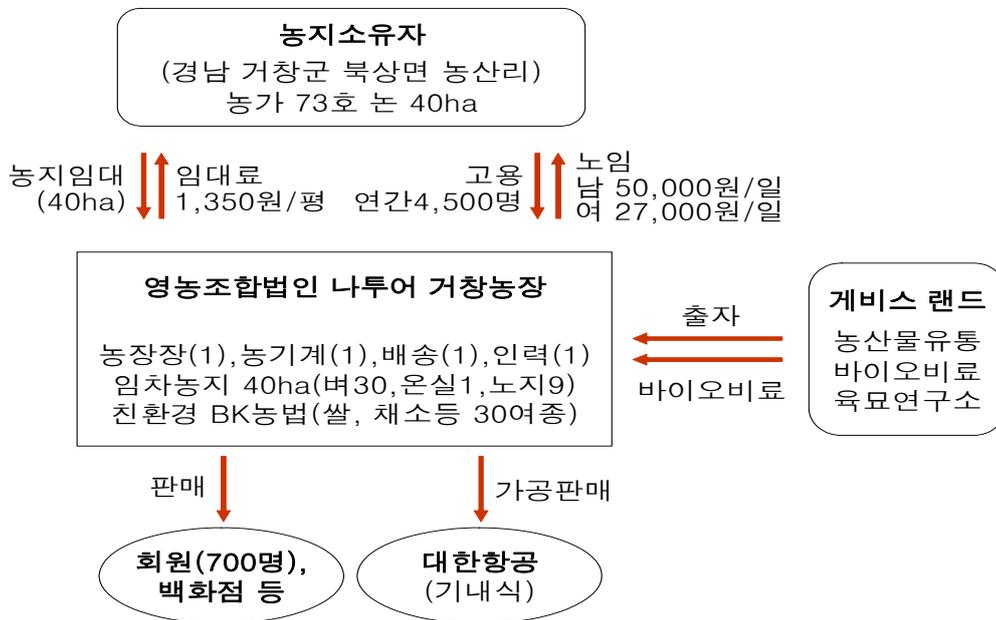
8 ‘자연성 조직경영’에 대해서는 김태곤외, 『농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한일 비교연구』(한국농촌경제연구원, 2006)를 참고하기 바란다.

- 농지의 소유와 이용을 분리, 농지이용의 단지화를 도모하는 ‘농지이용조정’ 개념의 도입을 검토할 수 있다. 농지이용조정은 농지의 영세성과 분산성의 단점을 극복하기 위해 농지의 소유권은 그대로 두고 지역단위의 공동이용을 실현하여 주산지를 형성하거나 블록운작을 실시하는데 유리하다.
- 농가의 고령화·과소화가 급속히 전개되는 가운데, 바람직한 경영체로서 대규모 전업농과 영세농의 지연성 조직경영 등을 비롯하여, 여성 그룹, 기업의 농업진입, 귀농자의 농업경영 등 다양한 주체를 활용할 수 있다. 기업의 농업진입은 기존의 농가와 경합을 피하면서 기업이 가진 자본력이나 마케팅면에서의 유리성을 활용할 수 있다. 기업의 농업진입 사례로서 ‘영농조합법인 나투어’를 들 수 있다. 나투어는 1개 마을의 농지를 전량 임차하여 친환경농업을 실천하면서 마케팅의 유리성을 살려서 고부가가치를 실현하고 있다. 기업과 마을이 공생하는 좋은 사례라고 할 수 있다.⁹ <그림 11>
- 임대차 농지가 전체 농지의 40%를 넘어서고 있는 농업구조에서 직접지불 등이 확대됨에 따라 부작용이 나타나고 있다. 고령화와 후계자 부족 등을 감안하면 앞으로 농지임대차는 더욱 확대될 것이다. 농지임대차에 관한 제도의 투명화가 필요하다. 지역별로 적정임차료의 제시, 임대차의 신고제 등의 메리트를 제공하여 임대차를 통한 구조개선과 임대차의 부작용을 최소화해야 한다. 장기임대차제 등을 확립하여 구조개혁을 가속화할 수 있다.
- 유휴농지가 확대되고 있는 문제에 대응하여 유휴농지의 활용 및 보전책을 강구해야 한다. 유휴농지는 특히 투기적 소유가 많은 도시근교지역이나

9 자세한 것은 김태곤외 전계서를 참고하기 바란다.

조건이 불리한 지역에서 주로 발생하고 있다. 지역별로 유향화를 방지하고 소득작물을 개발해야 한다. 유지작물, 사료작물, 대두 등 수요가 증대하는 작물의 생산에 활용할 수 있다. 농지자원 보전하고, 지역활성화에 기여하는 직접지불제를 활용하는 방안도 실효성이 있다.

그림 11. 기업의 농업경영 사례



3.2.3. 계획적 토지이용 및 토지관리체제 강화

- 최근 국가와 지자체가 농지를 비롯한 토지이용을 둘러싸고 대립하는 사례가 빈발하고 있다. 이를 적절히 해소하는 장치로서 국가와 지자체간의 토지이용조정 관점에서 지자체 단계의 ‘토지이용조례’ 등을 활용한 ‘계획적 토지이용’ 방안을 구축할 필요가 있다.

- 마지막으로 농지를 농업용으로 장기적으로 이용하기 위해서는 유희화·불법 소유 및 이용 등에 대한 감시를 철저히 해야 한다. 현행 농지처분명령제도는 대폭 완화되어 본래의 역할을 기대하기 어렵게 되었지만 불법 농지전용이나 전용목적 위반행위 등에 대한 감시와 농지거래 정보제공, 임대차의 투명화 등을 확보하기 위해서 농지관리위원회를 활성화하는 방안도 검토할 수 있다.

참고 문헌

- 김정부 · 김태곤 · 김홍상, 『농지의 효율적 보전방안에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 1998
- 김태곤외. 『농촌의 내발적 지역활성화에 관한 한일 비교연구』, 한국농촌경제연구원, 2006
<http://www.usda.gov/oc/commodity/wasde/latest.pdf>
- http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/kanbou/syokuryo_mondai/01/data02.pdf

효율적인 농지이용의 문제제기와 정책과제

— 조 가 옥 (익산대학교 교수)

1. 농업인과 소비자에게 농지의 역할?	33
2. 과제 1: 농지의 이용율 증대를 어떻게 할 것인가?	33
3. 과제 2: 농지 이용율 증대와 이의 효율적인 추진을 위해 농지의 집단화, 단지화를 어떻게 할 것인가?	35
4. 과제 3: 농지의 집단화, 단지화를 위해 어떻게 조직화할 것인가?	36
5. 과제 4: 농업인의 농지 규모확대를 어떻게 할 것인가?	38
6. 사례: 논的高效적인 이용을 위한 일본 쌀 생산조정정책이 주는 시사점은 무엇인가?	46
참고 문헌	56

효율적인 농지이용의 문제제기와 정책과제

1. 농업인과 소비자에게 농지의 역할?

- 과제 1: 농지의 이용률 증대를 어떻게 할 것인가?
- 과제 2: 농지 이용률 증대와 이의 효율적인 추진을 위해 농지의 집단화, 단지화를 어떻게 할 것인가?
- 과제 3: 농지의 집단화, 단지화를 위해 어떻게 조직화할 것인가?
- 과제 4: 농업인의 농지 규모확대를 어떻게 할 것인가?

2. 과제 1: 농지의 이용률 증대를 어떻게 할 것인가?

2.1. 畓田別 작부체계를 분석하고, 합리적인 작부체계를 설계하자.

- 전국 읍면별로 분석
- 지대별(평야, 중간, 산간, 도시근교, 畓田混作 지대별)
- 단작, 이모작별로 분석

2.2. 畚田별 작물별 작부체계를 분석하자

□ 단작

- 토지이용형 농업
 - 일년생 농작물
 - 다년생 농작물

- 시설이용형 농업
 - 이모작 이상

- 토지이용형 농업

- 시설이용형 농업

- (토지이용형 + 시설이용형) 농업

2.3. 농지(특히 논)의 효율적인 이용을 기술적인 문제(생산기술)는?

- 토양관리를 어떻게 할 것인가?

- 농지기반정비(특히 구획정리, 배수대책)

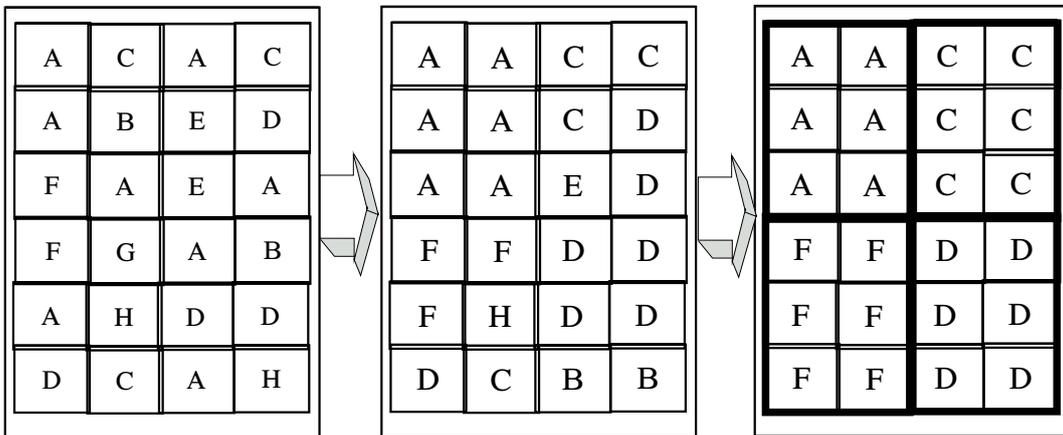
- 기계 및 시설과의 효율적인 이용과의 관계

- 지목별 작부체계의 문제

3. 과제 2: 농지 이용을 증대와 이의 효율적인 추진을 위해 농지의 집단화, 단지화를 어떻게 할 것인가?

3.1. 농지의 집단화, 단지화는 무엇인가?

- 일반 산업에서 단지의 의미는 ?
- 농업에서 영세분산화와 단지의 의미는 ?



3.2. 농지의 집단화, 단지화는 왜 필요한가?

- 비용(생산비, 경영비) 절감을 통해
- 농업의 산업으로서 가치를 증대시키고,
- 소비자에게 저렴한 농산물을 제공하고,
- 우리 농산물 가격의 국제경쟁력 향상을 도모하고
- 농업인의 소득을 증대시킴

- 품질을 향상시킴으로써

- 소비자에게 양질의 농산물을 제공하고
- 우리 농산물 품질의 국제경쟁력 제고를 도모하고
- 농업인에게 부가가치를 증대시킴

3.3. 농지의 집단화, 단지화는 어떻게 할 것인가?

- 농지의 집단화 단지화는 어떻게 해야 할 것인가? → 조직화 ?

3.4. 농지 교환 · 분합사업은 왜 진척이 더딘가?

4. 과제 3: 농지의 집단화, 단지화를 위해 어떻게 조직화할 것인가?

4.1. 70년대의 협업농, 조직화의 문제는 우리에게 무엇을 주었는가?

- 이념적인 문제였나? 농업의 하나의 방향이었나?
- 왜 그간 협업농, 조직화에 관심이 없었으며, 이제 조직화인가?

4.2. 농업에서 조직화의 목표는 무엇인가?

- 이념이 아닌 효율화임

4.3. 농업에서 조직화의 축은 무엇인가?

- 사람
- 지역농업의 리더, 농촌의 리더

4.4. 사람을 축으로 어떻게 조직화할 것인가?

- 생산요소 3요소인 < 농지-노동력-자본재 >의 합리적인 결합

4.5. 농업에서의 조직화의 범위는 어디까지인가?

- 영역에서의 범위: 마을단위 → 뜰 단위 → 리단위 → 읍면단위 → 시군단위
- 품목에서의 범위: 단일품목 혹은 지역의 주품목
- 농지이용 범위: 논, 밭, 과수원, 초지, 축산
- 지역내 농업내부에서의 地産地消 즉 순환농업

4.6. 농업 · 농산물에서 조직화의 끝은 어디인가?

- 농산물에서는 판매의 조직화
- 농업에서는 소비자와 연대

4.7. 농업에서 조직화를 위한 지원은?

- 일본농업에서의 시사점(다양한 형태의 지원제도 도입)

5. 과제 4: 농업인의 농지 규모확대를 어떻게 할 것인가?

5.1. 과연 농업에서 규모의 경제는 있는 것인가?

- 품목별 규모의 경제는 있는 것인가?
- 상황의 변화에 따라 규모경제는 변하는가?

5.2. 농업에서 규모의 경제와 범위의 경제의 관련성은 있는가?

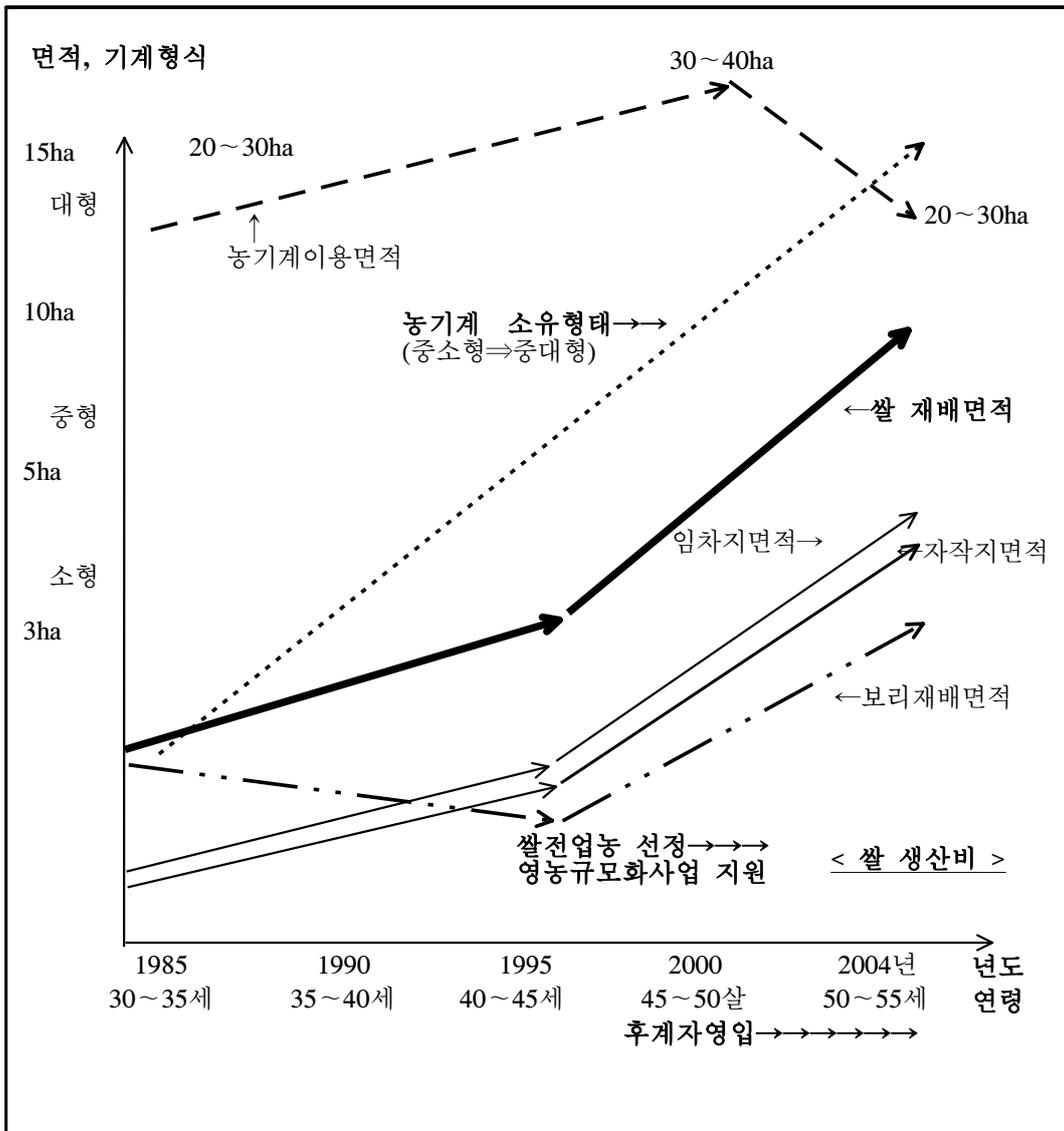
- 규모의 경제와 범위의 경제는 상호보완적인가? 이윤배반적인가?
- 규모의 경제와 범위의 경제가 상호보완적이기 위해서는 ?
- 순환농업(耕畜연대농업)에서 범위의 경제는 ?

5.3. 농지의 규모확대 방법은?

- 농지매매와 농지임대차 사업은 농지 규모확대에 얼마나 기여하였는가?
- 농지매매사업과 농지임대차사업 중 농가에게 바람직한 사업은

- 농지매매사업과 농지임대차사업의 지원 적정규모는 바람직한가?
- 농지매매사업의 상환이자와 상환방법은 바람직한가?

그림 1. 쌀 전업농의 경영요소 및 조직의 변화과정과 쌀 생산비의 관계



5.4. 농지의 규모확대는 농지의 집단화와 효율적인 이용에 얼마나 기여하였는가?

- 농지매매와 농지임대차 사업은 농지 집단화에 얼마나 기여하였는가?
- 농지매매와 농지임대차 사업은 농지의 효율적 이용에 얼마나 기여하였는가?

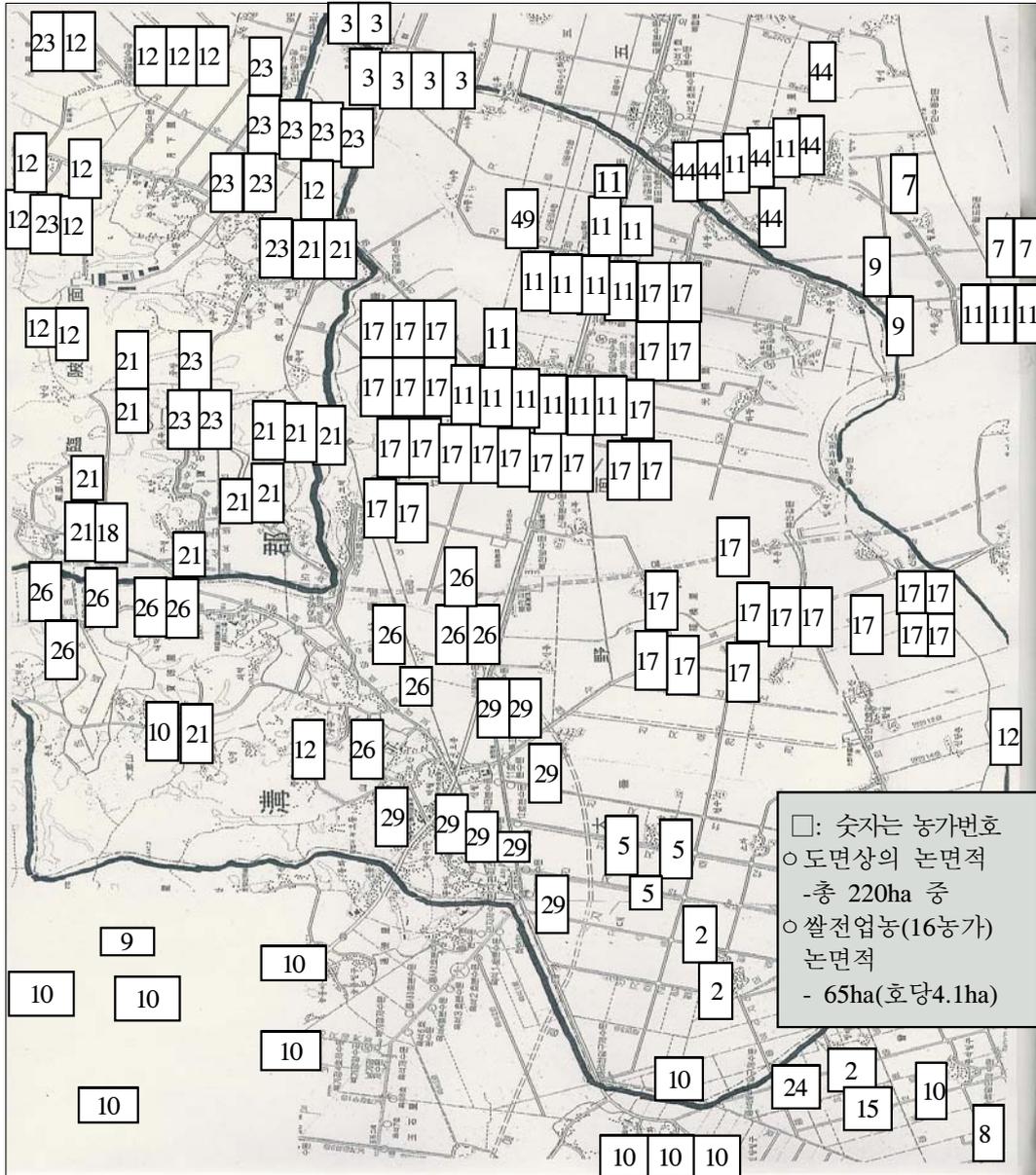
5.5. 농업에서 규모확대를 위한 지원은?

- 농촌공사의 「농지은행」사업 ⇒ 윤석환박사

표 1. 쌀전업농의 영농후계자 확보와 규모확대 사례(익산시 A전업농)

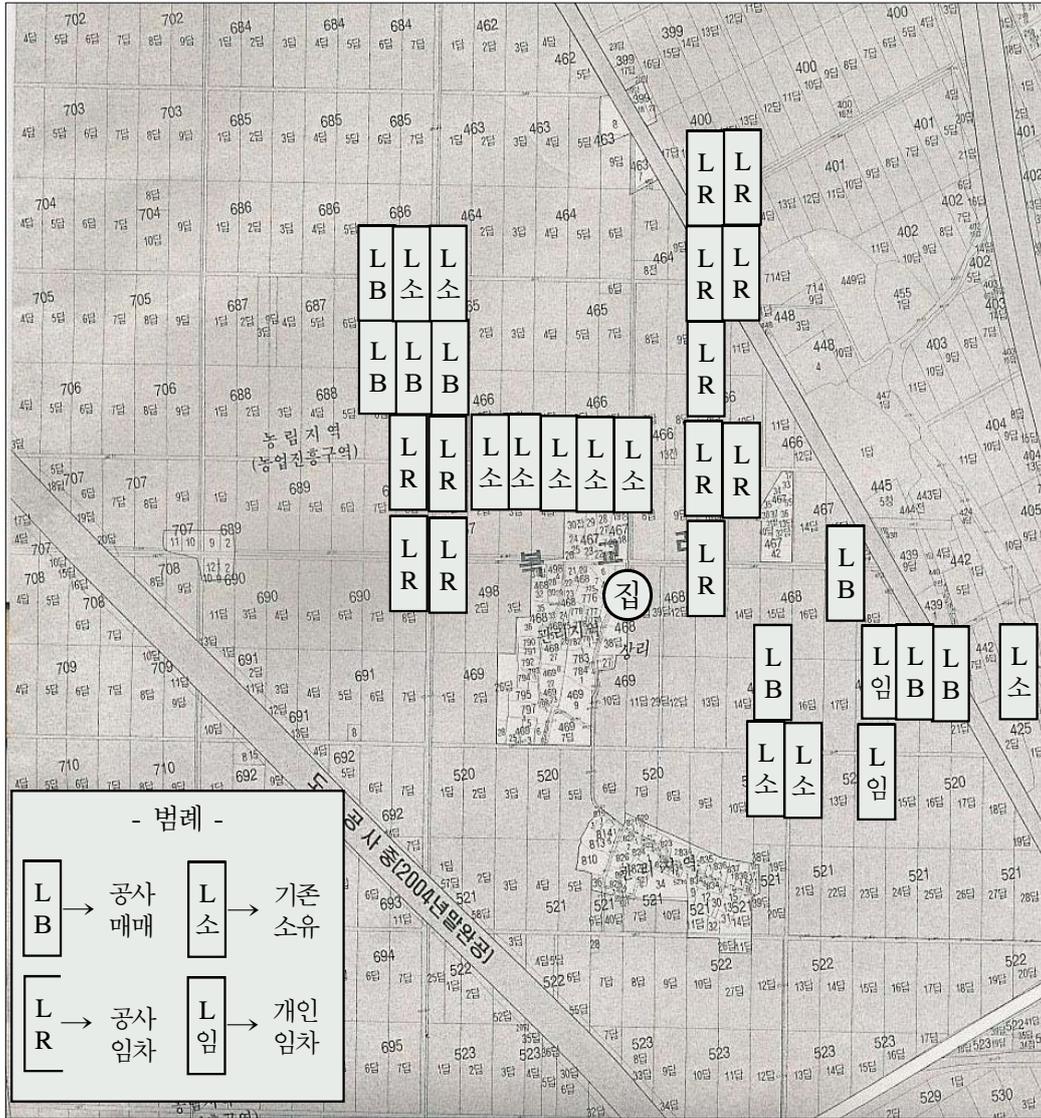
구분	경영주 연령	후계자 연령	경영규모				합계	농기계	비고
			매매		임차				
			공사	자력	공사	자력			
이전	44	19		3.00		8.00	11.00	트랙터 80HP 이앙기 6조 콤바인 3조 건조기 36석	1994년 고졸후 차남 후계자선정
1995	45	20	1.20				12.20		쌀전업농지정
1996	46	21			0.70		12.90		
1997	47	22				1.20	14.10		후계자 산업기능요원제대
1998	48	23	3.29	0.40			17.79	콤바인4조 구입 건조기44석구입	
1999	49	24		0.60		△2.22	16.17		개별임차지 감소
2000	50	25						트랙터47HP구입 이앙기6조 구입 건조기52석구입	후계자가 농기계수탁작업면적 확대해가고 있음
2001	51	26				2.00	18.17		
2002	52	27				△1.00	17.17		개별임차지 감소
2003	53	28				4.40	21.57		후계자 결혼후 처가쪽에서 임차
2004	54	29	1.49		1.49	△1.35	23.20		육묘장 건립
전업농기간중 확대면적			5.98	1.00	2.19	7.60	16.77		
총면적			5.98	4.00	2.19	12.38	23.20		

그림 2. 농지은행에 의한 규모확대 정도 사례



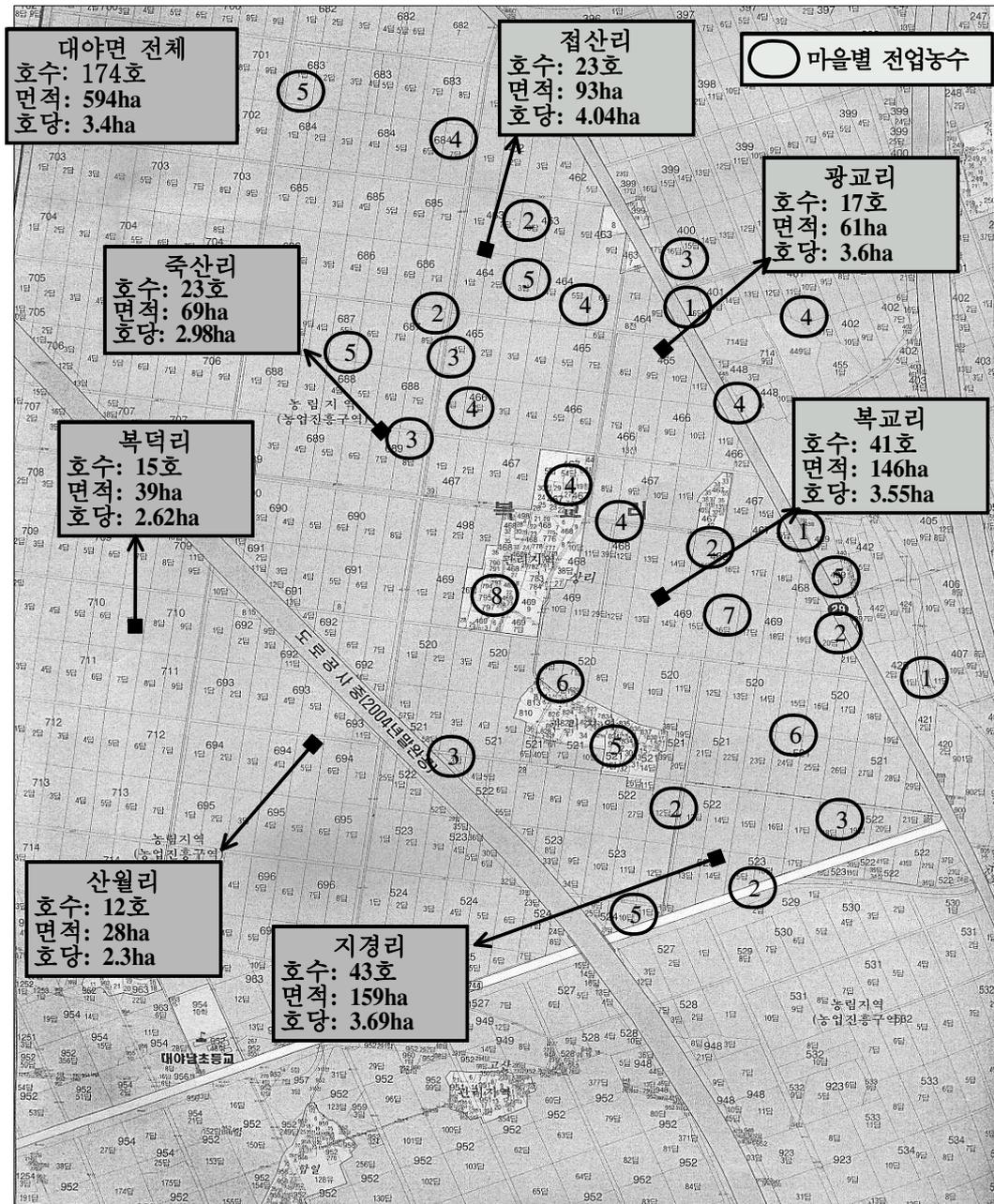
(군산시 대야면 북교리 L쌀전업농의 농지집단화 사례, 2004. 12)

그림 3. 평야지대에서 쌀 전업농의 논 경영규모 분포 사례



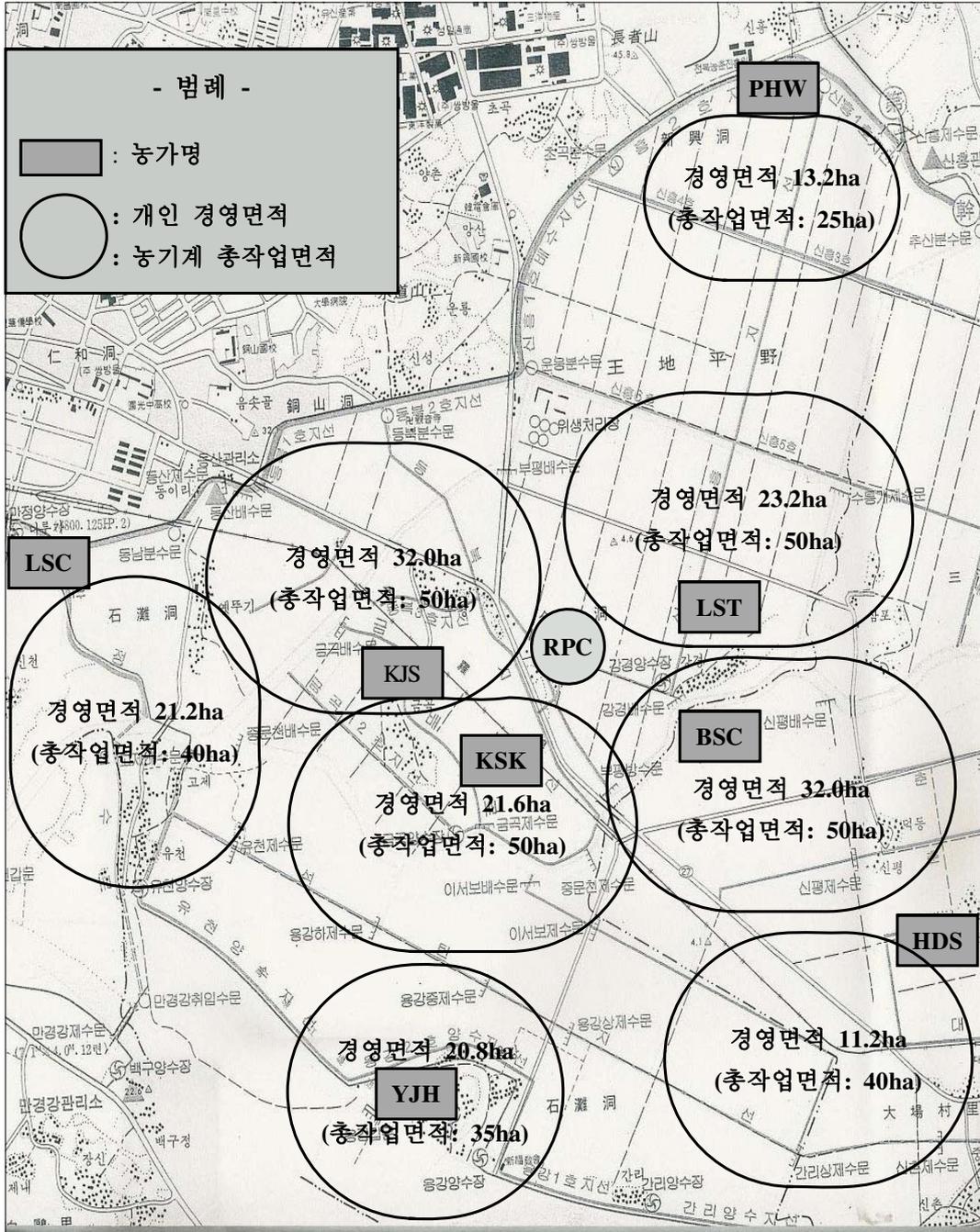
(군산시 대야면의 행정리별 전업농 분포 사례)

그림 4. 쌀전업농의 논 경작지 분포도



(군산시 대야면 복교리 일대 사례)

그림 5. 젊은 대규모 쌀전업농들의 경영 및 농기계 작업면적 분포도 사례



(익산시 K동의 사례)

표 2. 대규모 쌀전업농들의 논 경영면적과 영농규모화사업 지원내용 사례(익산시 K동)

농가명	연령		논 경영면적(ha)			영농규모화사업 확대면적(ha)		
	부·형	본인	자작지	임차지	계	농지매매	농지임차	계
LST	(55)	(31)	10.4	12.8	23.2	6.4	1.6	8.0
KSK	(39)	(34)	3.2	19.6	22.8	0.4	4.8	5.2
PHW	(59)	33	4.4	8.8	13.2	-	-	-
BSC	(59)	29	12.8	19.2	32.0	10.0	4.0	14.0
KJS	(65)	(34)	14.0	18.0	32.0	8.4	-	8.4
HDS	(60)	28	4.4	6.8	11.2	1.6	-	1.6
YJH	(65)	37	7.6	13.2	20.8	4.4	-	4.4
LCS	73	(46)	3.6	17.6	21.2	-	-	-
전체			60.4	116.0	176.4	31.2	10.4	41.6
평균	59.4	34.0	7.6	14.5	22.1	3.9	1.3	5.2

주: 연령에서 ()는 쌀전업농임.

표 3. 대규모 쌀전업농들의 쌀 재배면적과 농기계 소유 및 이용현황(익산시 K동)

농가명	트랙터 (마력)	이앙기 (조)	콤바인 (조)	건조기 (석)	쌀 재배 면적 (ha)	벼 총작업면적(ha) (자가+수탁면적)			
						경운 정지	이앙	수확	건조
LST	(65),(80),80	6	4,(4)	38,42,54	23.2	39.2	47.2	51.2	35.8
KSK	(35),45,(65),110	6,6	4	38,44,44	22.8	41.6	45.6	49.6	34.7
PHW	42,65	6	4	42,44	13.2	22.8	22.8	22.8	16.0
BSC	(35),(65),110	6	4,4	40,46,46,54	32.0	36.0	44.0	40.0	28.0
KJS	(38),43,(52),115	6	4	42,42,64,(64)	32.0	40.0	40.0	40.0	28.0
HDS	(42),55	6	4	42,45,62	11.2	35.2	35.2	39.2	27.4
YJH	42,(47),90	6	4	40,60,60	20.8	28.8	28.8	28.8	20.2
LCS	(43),113	6	4	(42),42,46	21.2	38.8	38.0	38.0	26.6
전체	23대	9대	10대	25대	155.2	282.4	301.6	309.6	216.7
평균	2.9대(193HP)	1.1대	1.3대	3.1대(148석)	22.2	35.2	37.7	38.7	27.1

6. 사례: 논의 효율적인 이용을 위한 일본 쌀 생산조정정책이 주는 시사점은 무엇인가?

- 일본에서 1971년부터 쌀 생산조정정책이 다양한 형태로 추진되어 오고 있음.
- 쌀 생산조정 정책의 큰 흐름은 쌀 재배면적 감축에 따라
 - 첫째, 쌀 재배농가의 소득보전을 어떻게 할 것인가?
 - 둘째, 쌀 이외의 다른 논의 효율적이용을 어떻게 할 것인가?
 - 셋째, 이를 담당할 경영체를 어떻게 육성할 것인가?로 압축할 수 있음.
- 현재 한국에서 진행되고 있는 논벼 대체작목 개발은 논의 합리적 이용에 큰 관심이 없으며, 「논벼 재배시기에 논벼이외의 어떤 작물을 재배하는 것이 바람직한가?」에 중점을 두고 있음.
 - 그러나 논농업 즉 과거의 답작농업을 둘러싼 모든 상황을 고려하여 논의 효율적인 이용을 고려해야 할 것임.
- 이와 같은 시점에서 일본에서 추진하고 있는 쌀 생산조정 정책과 최근의 경영소득안정대책을 중심으로 우리의 논의 효율적인 이용 혹은 논벼 대체작목 개발을 위한 시사점을 정리하면 다음 2가지 측면에서 정리할 수 있음.
 - 첫째, 중앙정부에서의 농업인이 적극적으로 호응하고 참여할 수 있도록 구체적이고 논농업에 대한 실천적인 정책개발을 하고 있다는 점을 들 수 있음.
 - 둘째, 지역단위(市町村)에서의 논농업에 대한 세밀한 정책수립과 추진.

6.1. 중앙정부의 논농업에 대한 구체적이고 실천적인 정책개발 부문

6.1.1. 정책목표에서의 시사점

- 식료·농업정책의 가장 중심에 「소비자의 요구충족」과 이 충족을 위한 「농업인의 소득보전」이 있다는 점임.
 - 첫째, 농업이란 산업은 실수요자(소비자)의 요구에 맞는 안전한 식료를 안정적으로 제공한다는 것에 가장 중심을 두고 있으며, 이를 위해 식료의 자급을 향상 위한 정책을 수립하고 있다는 인식의 확대임
 - 이를 통하여 소비자에 대한 농업의 인식과 食育교육, 地產地消운동을 전개하고 있으며, 나아가 日本농산물 소비를 호소하고 있다는 점임
 - 둘째, 안전한 식료를 안정적으로 생산하기 위해 농업경영체에 대한 다양한 소득보전 대안을 끊임없이 개발하고 있다는 점임.
 - 이와 같은 다양한 소득보전 방안 개발을 통하여 농업경영체로 하여금 정책에 대한 적극적인 호응과 참여를 유도하고 있음.
 - 36년간의 쌀 생산조정 정책에서 30년이상을 생산조정면적 목표의 100% 이상을 달성하고 있다는 점이 이를 증명하고 있는 것임.

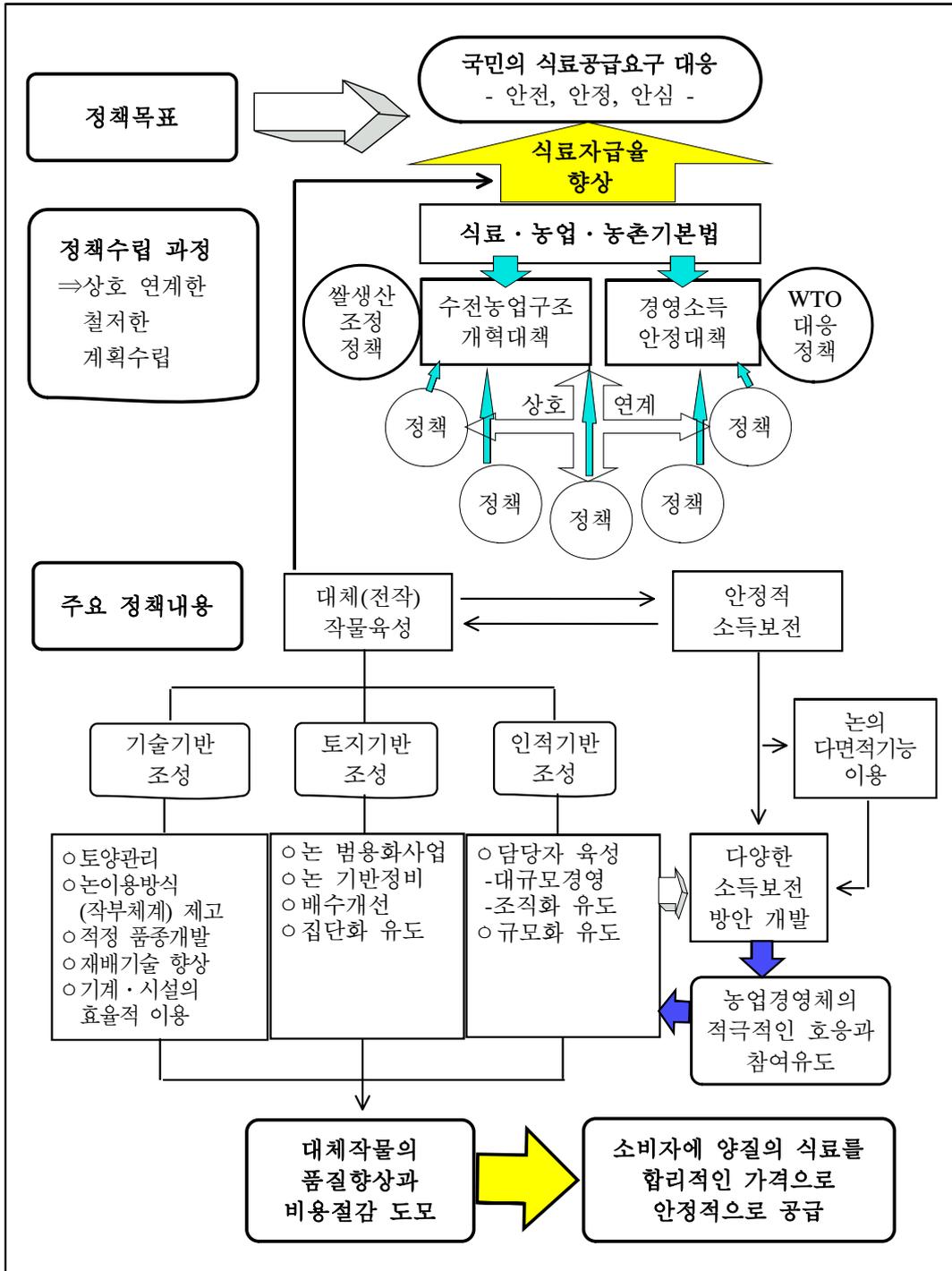
6.1.2. 정책의 수립과정에서의 시사점

- 즉 정책의 수립과정에서 식료·농업정책의 최고 중심에 소비자에서 안전한 농산물을 안정적 공급을 위한 식료·농업·농촌기본법에 기초하여, 쌀 생산조정정책으로서 「수전농업구조개혁대책」과 WTO 대응정책으로 「경영소득안정대책」을 2개의 축으로 전개하고 있다는 점임
- 또한 이 2개의 대책이 지역현장에서 가장 효율적으로 추진되고 위해서 이 대책 추진과 관련된 모든 정책을 연계하여 정책을 수립하고 있다는 점임.

표 4. 일본 쌀 생산조정정책의 전개내용

년도	1971~73	1974~75	1976~77	1978~86	1987~92	1993~95	1996~97	1998~99	2000~03	2004~06
정책명	쌀생산 조정대책	도작전환 대책	水田총합 이용대책	水田이용 재편대책	水田농업 확립대책	水田영농 활성화 대책	신생산조정 추진대책	긴급생산 추진정책	水田농업 경영 확립대책	水田농업 구조개혁 대책
평균 조정면적 (ha)	522	285	215	539	778	652	787	963	994	
조정비율 (%)	15.7	8.8	6.8	17.9	27.3	23.6	29.0	36.1	37.9	
주요 지원내용	휴경, 전작 정책협력	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	
추가 지원내용			토지개량 집단 가산금	토지개량 집단 가산금	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	
				관리전작 장려 보조금	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	
					자기 보전관리	좌동	좌동	좌동	좌동	
						지역영농 추진	좌동	좌동	좌동	
							지역조정 추진	좌동	좌동	
							다면적기능	좌동	좌동	
								단지형성	+토지집적	
								경관조성		
생산조정 기준	1971년~2003년: (생산면적) 감축, 2004년부터~: (생산목표수량) 조절									

그림 6. 일본의 쌀 생산조정 정책의 전체적인 틀



6.1.3. 정책추진내용에서의 시사점

- 쌀 생산조정 정책의 주요 정책내용은 크게 2가지로 구분할 수 있는데, 하나는 轉作(대체작물 육성)에 의해 쌀 재배면적의 감축에 의한 논벼 대체작물의 육성부문과 들깨, 다양한 형태의 쌀 재배면적 감축에 의한 쌀 소득감소분에 대한 소득보전임.
- 특히 轉作(대체작목) 육성은 단순히 대체작목을 육성이 아닌 대체작목을 통한 안정적인 소득보전을 위해 대체작목 육성(논의 효율적이용)을 위해서 첫째 생산기술기반 조성사업, 들깨, 토지기반 조성사업, 셋째 인적기반 조성사업 등 다양한 사업전개를 하고 있다는 것임. 이와 같은 대체작목 육성은 다음 2가지를 전제로 하고 있다는 것이 중요함.
 - 첫째, 이들 사업들은 상호연계를 가지고 소득보전과 연계하여 추진하고 있다는 점.
 - 둘째, 토지기반, 생산기술, 판매 그리고 이를 담당하는 농업경영체의 육성을 통하여 대체작목으로 생산된 농산물의 품질향상과 비용절감을 도모하여 소비자에게 양질의 식료를 합리적인 가격으로 안정적으로 공급하고 있다는 점.

6.1.4. 대체작목(轉作物) 육성사업(논의 효율적인 이용)에서 시사점

- 위에서 언급한 것처럼 대체작목 육성을 위해서 토지기반, 생산기술기반, 인적기반 등에서 다양한 사업이 상호 연계되어 추진하고 있음.
- 생산기술 기반조성에서는 토양관리를 위해 다양한 사업을 추진하고 있으며, 지역의 지형과 특성에 맞는 논 작부체계의 개발과 조성, 이에 맞는 적정품종개발과 보급, 각각의 대체작목의 재배기술향상, 그리고 기계·시설의 효

유효적인 이용 등에 관련된 다양한 사업을 동시에 전개하고 있다는 점

- 토지 기반조성에서는 논외 범용화사업을 위해 배수개선, 암거설치 등 논 생산기반을 조성하고 있음. 또한 더욱 중요한 것은 쌀 생산조정과정에서 영세 분산되는 토지를 효율적으로 이용하기 위하여 농지의 집단화와 단지화를 유도하기 위하여 집단화·단지화된 지역에는 많은 소득보전을 지원하고 있다는 점
- 인적 기반조성부문임. 즉 지역의 논농업을 담당할 담당 주체의 육성사업임. 이는 농지의 집단화와 연계하여 2가지 경영체를 육성하고 있음. 하나는 개별적인 대규모경영체 육성(인증농업자)과 다른 하나는 영농조합법인 등과 같은 다양한 농업경영체 육성임. 담당자 육성사업은 「경영소득안정대책」과 연계하여 이들에 대하여 집중적인 지원이 이루어지고 있음.

6.1.5. 대체작목 육성(논외 효율적이용)을 통한 기대효과

- 첫째, 농업경영체에게는 소득보전을 도모하고,
- 둘째, 소비자에게는 양질의 농산물을 안정적으로 공급하여,
- 셋째, 식료의 자급률을 향상시키고 있음.

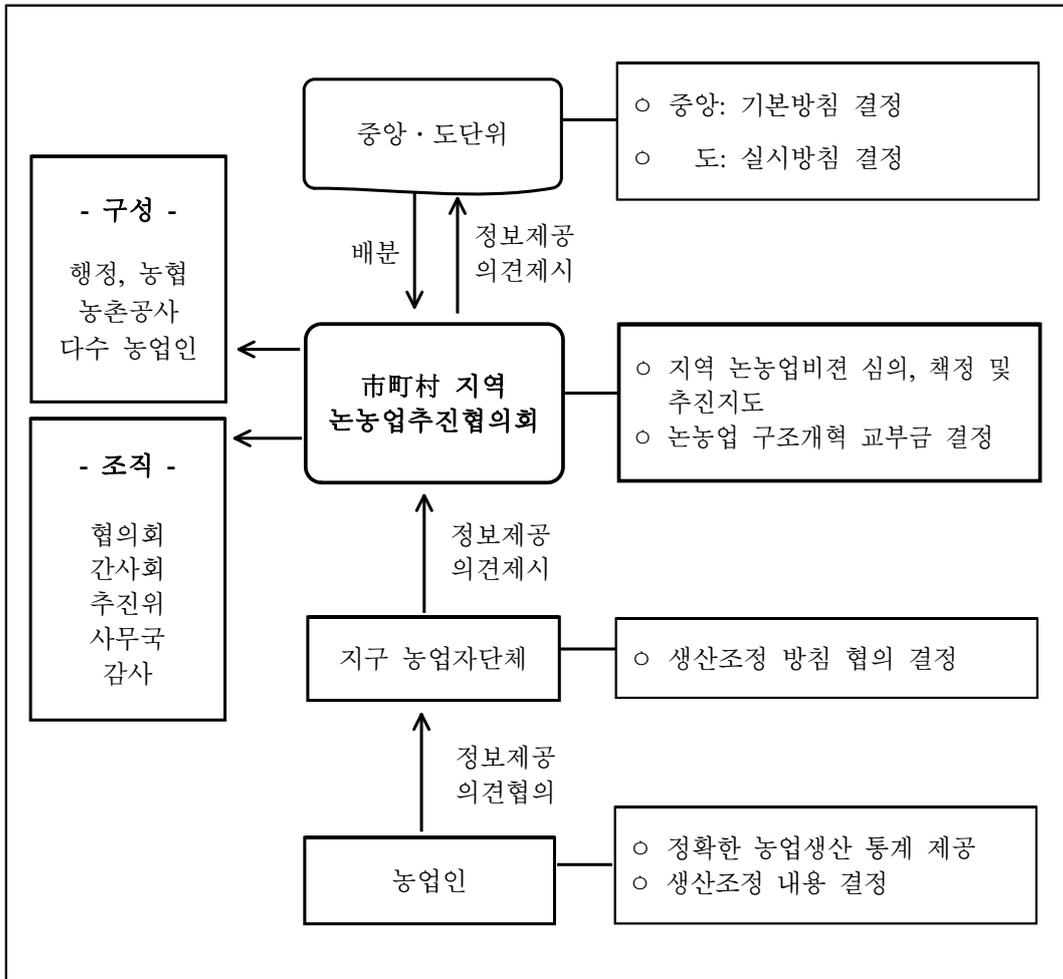
6.2. 지역단위(市町村)에서 실천적인 정책추진 부문

- 일본에서의 쌀 생산조정정책의 추진흐름은 중앙단위에서 구체적이고 세밀한 기본방침이 결정되면, 도단위에서는 논농업 구조개혁 실시방침을 결정하여, 실제사업이 추진하고 있는 市町村에 배분되는 단계임.

- 市町村에서는 농업인, 농업인단체로부터 정확한 정보를 전달받아, 도단위에 정보제공, 의견을 제시하고, 한편으로는 지역단위에서 신속하고 정확하게 사업을 추진하고 있음.

- 지역단위 추진과정에서 시사점은
 - 첫째, 다양한 농업관련기관의 참여를 통하여 의견교환이 이루어지는 점,
 - 둘째 정확한 통계의 의거한다는 점임

그림 7. 지역단위(市町村)에서 실천적인 정책추진 흐름



6.2.1. 다양한 농업관련기관의 참여를 통한 협치

- 市町村지역단위에서 농업관련 모든 기관의 참여를 통하여 「지역 논농업 추진협의회」가 구성되어 「지역 논농업비전」이 심의되고, 책정되고 있음.
- 따라서 지역에서 모든 기관의 의견이 반영되고 협의에 의해 결정되기 때문에 사업이 효율적으로 추진되고 있다는 점
- 보다 구체적이고 효율적인 사업의 심의와 책정을 위해 「지역 논농업추진협의회」내에 간사회, 추진회, 사무국, 감사 등의 다양한 조직을 두고 있다는 점.

6.2.2. 정확한 지역농업통계에 의거

- 지역단위에서 정확한 지역농업통계를 통하여 정확한 사업계획이 수립되고 있어, 전국적인 사업실적달성도 100%에 가깝게 된다는 점
- 이와 같은 정확한 지역농업통계를 위하여 市町村단위 하위로 지구별, 마을별, 농가별 구체적인 정보의 흐름이 잘되고 있다는 점

<참조> 일본의 농지집단화 사례

(1) 단지조성

- 일본 후쿠오카현 絲島지역 深岡지구의 농지집단화는 6개 영농조합을 중심으로 연차적으로 확대 조성되어 있음
- 영농조합별 단지별로 품종을 통일하여 재배하고 있으며, 또한 생산조정된 논도 집단으로 묶어 타작물을 재배함으로써 공동작업이 가능하게 하고 있음.

(2) 집단화 추진체계 및 방법

- 집단화사업은 「농지보유합리화법인」을 중심으로 추진되고 있음.
- 深岡지구의 농지집단화는 JA系島의 농지보유합리화법인을 중심으로 다음과 같은 절차에 의해 추진됨
- 첫째, 농지소유자(경작자 포함)가 농지보유합리화법인에게 농지를 일괄 임대, 둘째, 농지보유합리화법인인 농협이 「농용지이용조정위원회」를 통하여 조정하여, 셋째, 경작자에게 市町村 「농업위원회」에서 임차권을 부여하고, 넷째, 상기과정에서 농지보유합리화법인인 농협에서는 농지경작자에게서 임차료를 징수하여 경지소유자에게 임대료를 지불하는 절차를 거치게 됨

그림 8. 深岡지구 영농조합별 단지조성

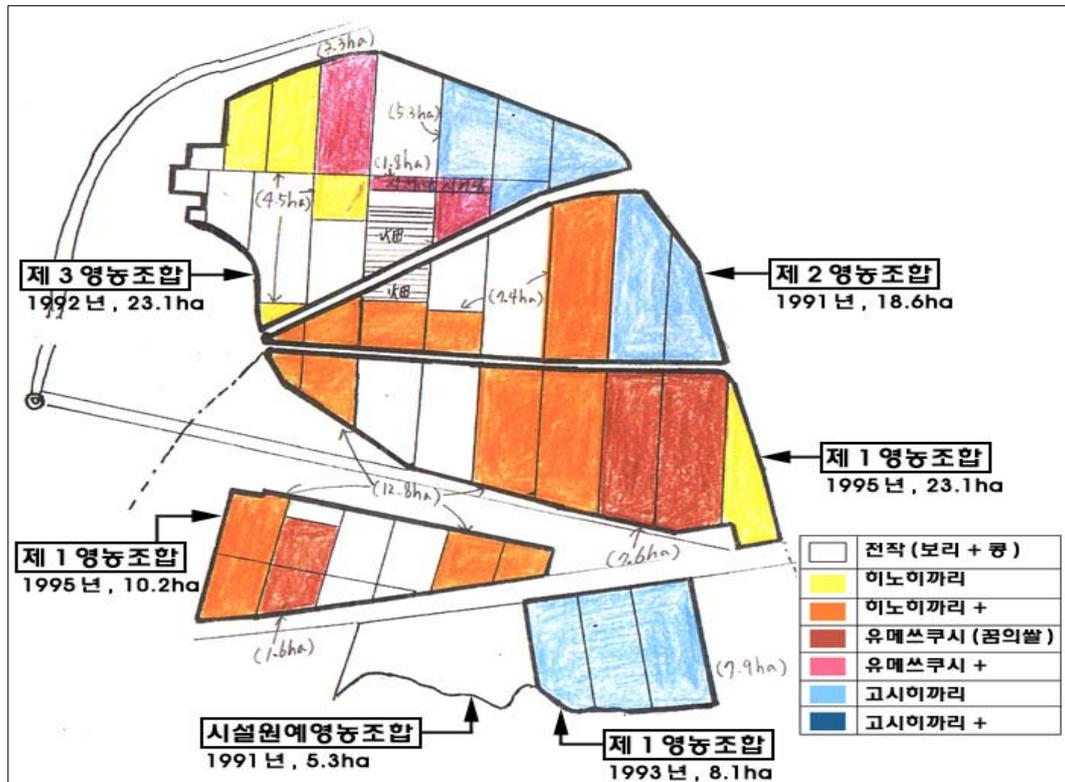


그림 9. JA系島(농협)의 농지보유합리화사업의 추진체계

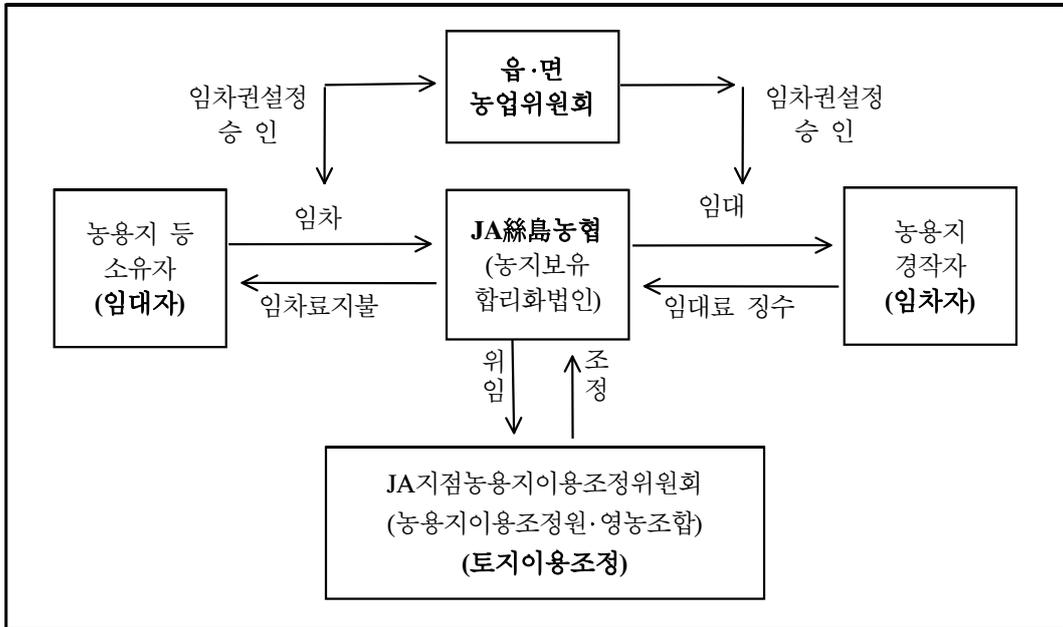
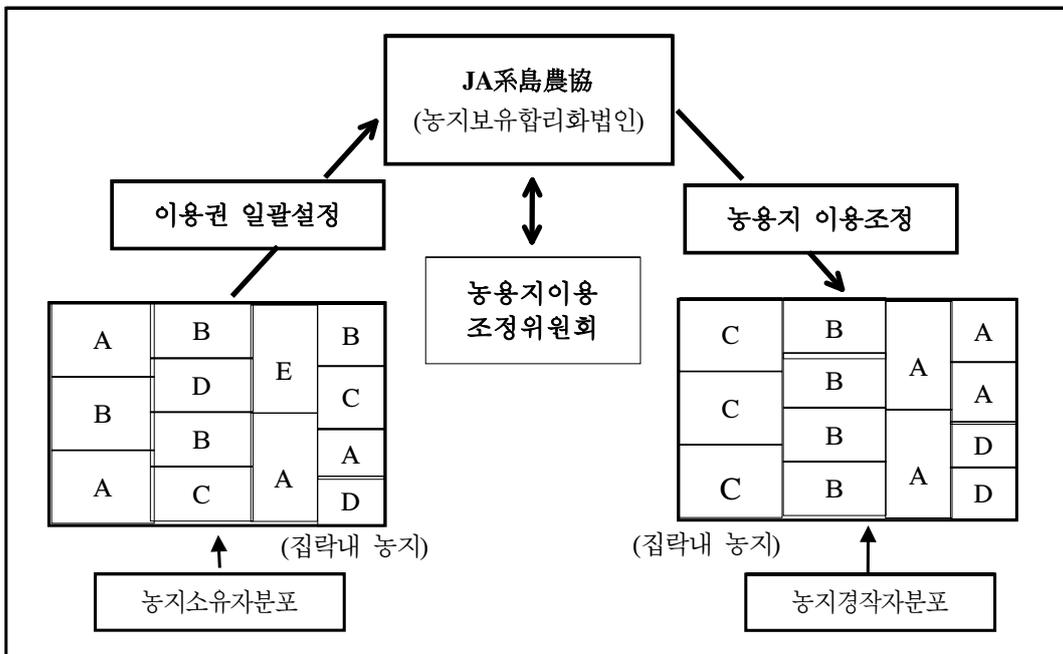


그림 10. 일본에서 농지합리화법인의 농지집단화 방법



참고 문헌

- 전주대학교, 영농규모화사업 효과분석 및 쌀전업농 육성방안에 관한 실증조사 연구.
2004.12
- 전주대학교·농촌진흥청, 전북지역의 논벼 대체작목 사례분석. 2004.12
- 성방욱. 「생산조정정책과 소득안정에 관한 연구」. 농업경제연구 제47권제1호. 2006.3
- 梶井 功編. 新基本計劃の總點檢, 農林統計協會. 2005. 10
- 梶井 功編. 米政策の大轉換, 農林統計協會. 2004. 1
- 武部 隆. 土地利用型農業の經營學,お茶の書房. 1993
- 磯田宏·高武孝充·村田武編. 新たな基本計劃と水田農業の展望. 筑波書房. 2006.6
- 農林水産省編. 食料·農業·農村白書-2006年版. 農林統計協會. 2006
- 農林水産省編. 水田營農活性化のための技術指針. 全國農業改良普及協會. 1993
- 일본 농림수산성 홈페이지(www.maff.go.jp)
- ⇒ 「經營所得安定化對策等の具體化についての考え方」, 2005.10
 - 「經營所得安定化對策等實施要綱」, 2006.7
 - 「平成19年産からの新たな需給調整システムについて」, 2006.9.1
 - 「水田農業構造改革對策實施要領」, 2007.3.30
 - 「水田農業構造改革對策實施要綱」, 2007.3.30

농지문제 구조개선사업의 평가

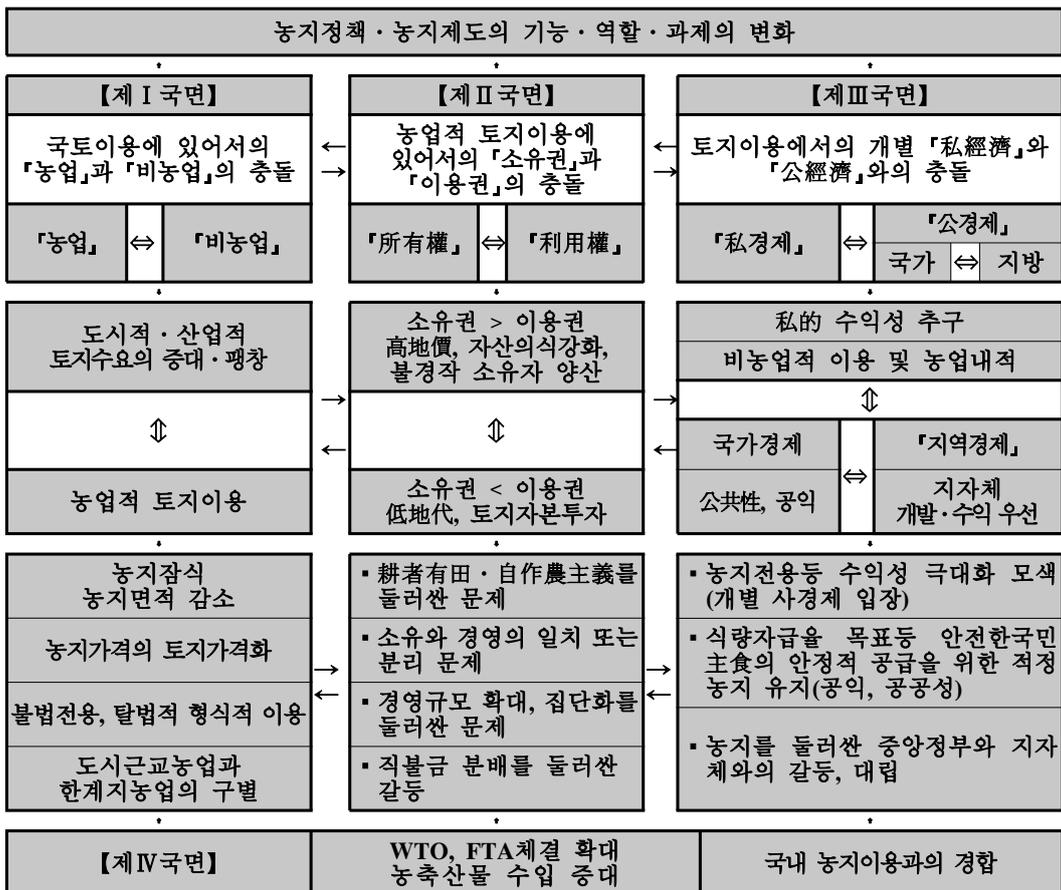
— 윤 석 환 (한국농촌공사 차장)

1. 한국 농지문제의 구조적 인식	59
2. 현대 농지문제와 농지정책의 전개방향	60
3. 농업구조개선사업의 평가	69
4. 농지제도와 구조개선사업의 과제	83
참고 문헌	98

농지문제 구조개선사업의 평가

1. 한국 농지문제의 구조적 인식

1.1. 한국사회가 직면한 농지문제의 구조: 농지문제의 三局面



주: 磯辺俊彦 『日本農業の土地問題』 東京大學出版會(1985년), p-8~10에서 응용, 가공

2. 현대 농지문제와 농지정책의 전개방향

2.1. 과거와 현대의 농지문제 비교

구 분	과거의 농지문제	현대의 농지문제
농업·농촌 환경	• 농촌 과잉인구의 존재	• 농촌과소, 공동화 우려, 후계자 부족
	• 낮은 생산력 수준	• 고가의 대형 고성능 농기계 단계
	• 식량 및 농지부족	• 휴경지 확대와 생산조정 단계
	• 농지를 생산수단으로 인식	• 농지에 대한 자산의식 강화
	• 농지전용압력: 弱	• 농지전용압력: 强
농지문제 논의의 논점	• 수입 개방압력이 미약	• WTO, FTA 체결확대 등 본격적 인 국제화, 개방화 시대 도래
	• 경자유전의 원칙 견지 - 소작지 확대를 어떻게 볼 것인가 • 자작농 체제 유지 여부, 임차권 임차농의 안정화 방안 • 임차농의 성격 논의 - 소작농, 현대적 임차기업농 • 지대(임대료) 수준과 성격	• 경자유전의 원칙과 규모 확대 • 임대차 촉진정책 • 농지 유동화 촉진 - 유동화의 방향성 정립 • 규모화·집단화 촉진 • 생산비 격차 축소의 문제 - 내외 가격차 문제

2.2. 고도 농업생산력 발전 단계에서의 농지문제

2.2.1. 농지개혁 당시의 농업생산력 수준과 농지문제

- 『농지개혁법』(1949.6.21) 제12조에 의거 농지분배면적의 기준과 한계를 정함

- 농지개혁법 제12조 제1항: 농지의 분배는 농지의 종목(種目), 등급 및 농가의 능력, 기타에 준한 점수제(點數制)에 의하지만 일가(一家)당 총 경영면적 3ha를 초과하지 않는다.

○ 농지개혁 당시 「점수제 규정」(대통령령 제375호, 1950.6.23)에 의한 농지 분배면적 산출 사례

농지개혁법 당시의 점수제에 의한 농지면적 배부 기준

생산고 분류	배점	세부점수기준	비 고					
■ 가족수	30점	• 10인 이상 : 100점						
		• 6인 이상 ~ 10인 이하: 90점						
		• 3인 이상 ~ 6인 이하: 70점						
		• 3인 이하 : 90점						
■ 노동력	60점	• 4점 이상 : 100점	성별	연령	노동능력 점수	성별	연령	노동능력 점수
		• 3점 이상 ~ 4점 미만: 90점	남·녀	8~14세	0.3	남	50~60세 農牛	0.8
		• 2점 이상 ~ 3점 미만: 80점	남·녀	15~18세	0.8	남	61세이상	0.3
		• 2점 미만 : 60점	남	19~55세	1.0	여	51~55세	0.6
			녀	19~50세	1.0	여	56세이상	0.3
■ 농업설비	10점	• 농기구를 완비한 농가: 100점						
		• 농기구 불완비 농가 : 80점						
		• 농기구 없는 농가 : 0점						

자료: 窪田光純 『韓國の農地改革と工業化發展』 日本經濟通信社(1988년), p-77 ~ 80.

○ 「甲 농가」의 사례를 기준으로 분배 받을 면적을 산정하여 보면

甲농가의 가족 구성 및 생산고 수준	연령 및 조건	점 수
• 세 대 주	40세	1.0점
• 세대주의 처(妻)	35세	1.0점
• 세대주의 부(父)	61세	0.3점
• 세대주의 모(母)	56세	0.3점
• 세대주의 장남	14세	0.3점
• 역 우(役牛)	1두	0.8점
• 농 기 구	불완비	80점

- ① 가족수에 대한 점수: 70점(5명)×30% = 21점
- ② 농업노동력 점수: 90점(가족수 5명의 노동능력: 3.7점)×60% = 54점
- ③ 농업설비: 80점(불완전: 80점)×10% = 8점
- ① + ② + ③ = 83점, 甲 농가에 대한 분배면적 = 3ha×83/100 = 2.49ha

○ 농지개혁 당시의 소유상한 3ha와 점수제에 의한 농지 배분은 당시의 낮은 사회 경제적 생산력 수준의 반영이었음. 또한, 농지개혁 이후의 농지문제는 농지개혁의 성과를 유지하는 연장선상에 있었는데, 즉, 부채지주 발생 억제, 임대차 발생억제, 임차지에 대해 임차권과 소유권의 충돌을 막고, 임차인의 경작권을 안정적으로 관리하는 게 농지정책의 주요 과제가 됨. 여기에 식량부족 주곡자급을 위한 농지보전 문제가 농지정책의 중요과제로 추가.

2.2.2. 생산력 고도화(高度化) 단계의 농지문제

○ 농업생산력은 생산기반정비사업과 농업 생력(省力)기술의 급격한 발달, 농업기계화를 기반으로 급속히 발달하여 청장년 2~3명이 작업적기를 맞추면서 20~30ha의 논농사 작업을 어렵지 않게 처리해 내는 단계에 와 있음

- 트랙터, 이앙기 콤바인 등을 갖춘 중대형 기계화 일관 작업을 수행할 경우 적정영농규모는 15ha 전후로 추정.
 - 농기계의 투자효율과 작업능률을 발휘하기 위해서는 농작업 수탁을 포함 적극적으로 경영규모 확대가 필요

- 반면, 농지의 소유 및 이용구조는 호당 평균 1.0ha의 영세한 논 면적이 여러 필지로 분산되어 있는 영세토지소유와 분산작포(分散錯圃)로 상징되는 농지소유 및 이용구조가 일반적 임.

- 이처럼 「발달된 농업 생산력」과 「영세·분산적인 농지 소유·이용관계」와의 사회적·국가적 비효율성 문제를 조정·극복하는 것이 현단계 농지 정책과 농업구조개선사업의 핵심임.

● 타분야 사례: 한해 물류비 손실액(損失額) 약 20조원 ●

- 자동차의 보급은 급속히 확대되고 있으나, 도로는 이에 따라 정비되지 못해 혼잡이 극심, 국도(國道) 혼잡으로 인한 우리나라의 한해 물류비 손실 약 20조원
- 한해 전체 국가물류비(2001년 기준 67조 5천억원)의 약 30%에 해당(감사원이 국회 예산결산특위에 제출한 건설교통부 감사자료) ⇨ 사회 경제적 손실, 국제 경쟁력 약화의 요인

- 이를 위해서는 농지의 유동화를 촉진하고, 유동화 되는 농지가 구조개선에 기여하는 바람직한 방향으로 유동화 되도록 각종 정책 프로그램과 정책수단이 갖춰지고, 정책지표로 또 통계적으로 정기적으로 지속적으로 관리, 피드백 되어야 함.

2.3. 영농후계자 부족·단절 상황 하에서의 농지문제

2.3.1. 후계자를 확보한 농가는 「3.5%」에 불과

- 기본적으로 모든 산업은 자원을 효율적이고 합리적으로 운영하고 경영 할 수 있는 주체(=사람)에 의해 존립·발전할 수 있음.
- 그러나 2005년 현재 「영농승계자를 확보하지 못한 농가」가 전체농가의 96.5%에 달하고 있는 상태
 - ('95년) 86.9% → ('00년) 89.0% → ('05년) 96.5%

영농승계자 유무(有無)별 농가호수 구성(전국)

구분	농 가 수	영농승계자 없는 경우	영농승계자가 있는 경우		
			소계	동거승계자	비동거승계자
1995년	1,501,476	1,304,315	197,161	136,244	60,917
	(100.0%)	(86.9%)	(13.1%)	(9.1%)	(4.1%)
2000년	1,383,468	1,231,965	151,953	97,117	54,836
	(100.0%)	(89.0%)	(11.0%)	(7.0%)	(4.0%)
2005년	1,272,908	1,227,745	45,163	30,679	14,484
	(100.0%)	(96.5%)	(3.5%)	(2.4%)	(1.1%)

자료: 「농업총조사」 각 년도, 통계청

- 이는 한국농업은 고령화된 현 경영주가 은퇴하게 될 경우 다수의 「농가」가 경영체로서의 지속성(going concern)을 상실한 채 소멸될 가능성이 있다는 것을 의미
 - 한국의 농업·농촌은 수입개방에 의한 영향에 앞서 「농업 노동력의 고령화」와 「후계자 부족」에 기인하는 내부적 요인에 의해 먼저 어려움에 처하게 될 가능성.

- 이런 상황에서 과연 농가(農家)가 농업생산 및 경영의 효율적 안정적 경영체로 기대해도 될 것 인가 하는 문제와 농지의 분산성 문제가 심각히 대두

2.3.2. 논 경영규모별 「60세이상」 고령 경영주의 비중 전망

논벼 재배농가 경영주의 연령별 구성과 전망

단위: 명, %

구분	34세 이하	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65~69	70~74	75~79	80세 이상	계	은퇴·사망	60세 이상 비중
'00년	20,799 (1.9)	42,960 (4.0)	80,973 (7.5)	96,151 (8.9)	121,503 (11.3)	154,042 (14.3)	209,162 (19.4)	182,278 (16.9)	103,567 (9.6)	49,122 (4.6)	17,085 (1.6)	1,077,642 (100.0)		52.1
'05년	4,406 (0.5)	13,274 (1.5)	36,516 (4.1)	68,827 (7.6)	81,728 (9.1)	103,278 (11.5)	130,936 (14.5)	177,788 (19.7)	154,936 (17.2)	88,032 (9.8)	41,754 (4.6)	901,473 (100.0)	17,085	65.8
'10년	457 (0.1)	3,288 (0.4)	11,283 (1.5)	31,039 (4.2)	58,503 (8.0)	69,469 (9.5)	87,786 (12.0)	111,295 (15.2)	151,120 (20.7)	131,696 (18.0)	74,827 (10.2)	730,762 (100.0)	41,754	76.2
'15년	17 (0.0)	371 (0.1)	2,795 (0.5)	9,590 (1.7)	26,383 (4.7)	49,728 (8.9)	59,049 (10.6)	74,618 (13.4)	94,601 (17.0)	128,452 (23.0)	111,941 (20.1)	557,544 (100.0)	74,827	84.1

- 주: 1) 2000년 『농업총조사』(통계청)에 의한 전국 농가조사결과치를 토대로, 2005년, 2010년, 2015년의 논벼수확농가 경영주의 연령별 구성과 비중을 전망.
 2) ① 농가수 감소는 1995~2002년간의 과거 7년동안의 추세치를 2015년 까지 적용, 2003년 부터 2015년 까지 모든 연령층에서 연평균 3.0%씩 감소하는 것으로 추정·적용. ② 신규 참입농가는 극소수로 보고 비중상에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 보고 무시함.

- 향후 한국농업을 전망하는 키워드의 하나가 「농업 노동력」에 대한 전망
 - 2015년에는 벼재배농가가 2000년(약 110만명)의 50% 수준인 56만명으로 감소
 - 60세 이상 고령농업경영주 비중의 전망: (2000년)52.1% → 2005년(65.8%) → 2010년(76.2%) → 2015년(84.1%)로 전망

- 논 경영규모별 60세 이상 경영주의 동향을 전망하여 보면
 - 2005년 까지는 경영규모가 작을수록 「60세이상」 고령 경영주의 비중이 높고, 경영규모가 큰 농가 일수록 「60세이상」 고령 경영주 비중이 낮음
 - 그러나, 이러한 특징은 2010년 이후부터 서서히 붕괴되어, 2015년이 되면 경영규모의 크기에 관계없이 전계층에서 「60세이상」 고령경영주의 비중이 60~70%를 차지하게 됨.
 - 2015년이 되면 3.0~5.0ha층의 71%, 5.0~7.0ha층의 66%, 7.0~10.0ha층의 62%, 10.0ha이상층의 60%를 「60세 이상 경영주」가 차지

논 경영규모별 『60세이상』 고령경영주 비중과 전망

단위: %

구 분	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0~7.0	7.0~10.0	10ha이상
2000년	47.1	54.8	49.0	41.7	32.6	23.2	17.0	14.0	16.2
2005년	70.0	68.9	65.1	59.2	50.1	39.2	30.5	26.0	28.0
2010년	78.0	78.8	77.2	72.9	66.3	57.0	48.2	43.2	43.8
2015년	71.7	77.0	79.6	79.1	76.7	71.2	65.5	61.7	58.9

주: 2000년은 『농업총조사』(통계청)에 의한 실제 조사결과치이고, 2000년 이후는 『농업총조사』결과 나타난 경영규모별 연령별 경영주 구성치로 부터 전망.

2.3.3. 후계자 부족, 고령화 심화단계의 농지문제

- 오늘날의 농지제도는 농지를 지키고 보전하는 소극적 차원에 머물러서는 안 됨. 농지의 존재·보전만으로는 의미가 없음. 확보된 농지는 누군가가 효율적으로 이용하고 관리·경영할 주체가 없으면 무의미.
 - 농지를 이용할 주체인 사람이 없어지고, 경영체가 붕괴될 경우 농지는 어떻게 될 것인가? 그때 농지는 무슨 의미가 있는가?
 - 이럴 경우 농업내부(농업인)로 부터 뿐만 아니라 외부로 부터도 전용 압력을 받게 될 것임. “농업용으로는 돈도 안 되고 농사지을 사람도 없으

니 비농업용으로 전용 합시다”. “그쪽이 국가 경제적으로도 효율적 이다”라는 문제 제기

- The magic of property turns sand to gold.

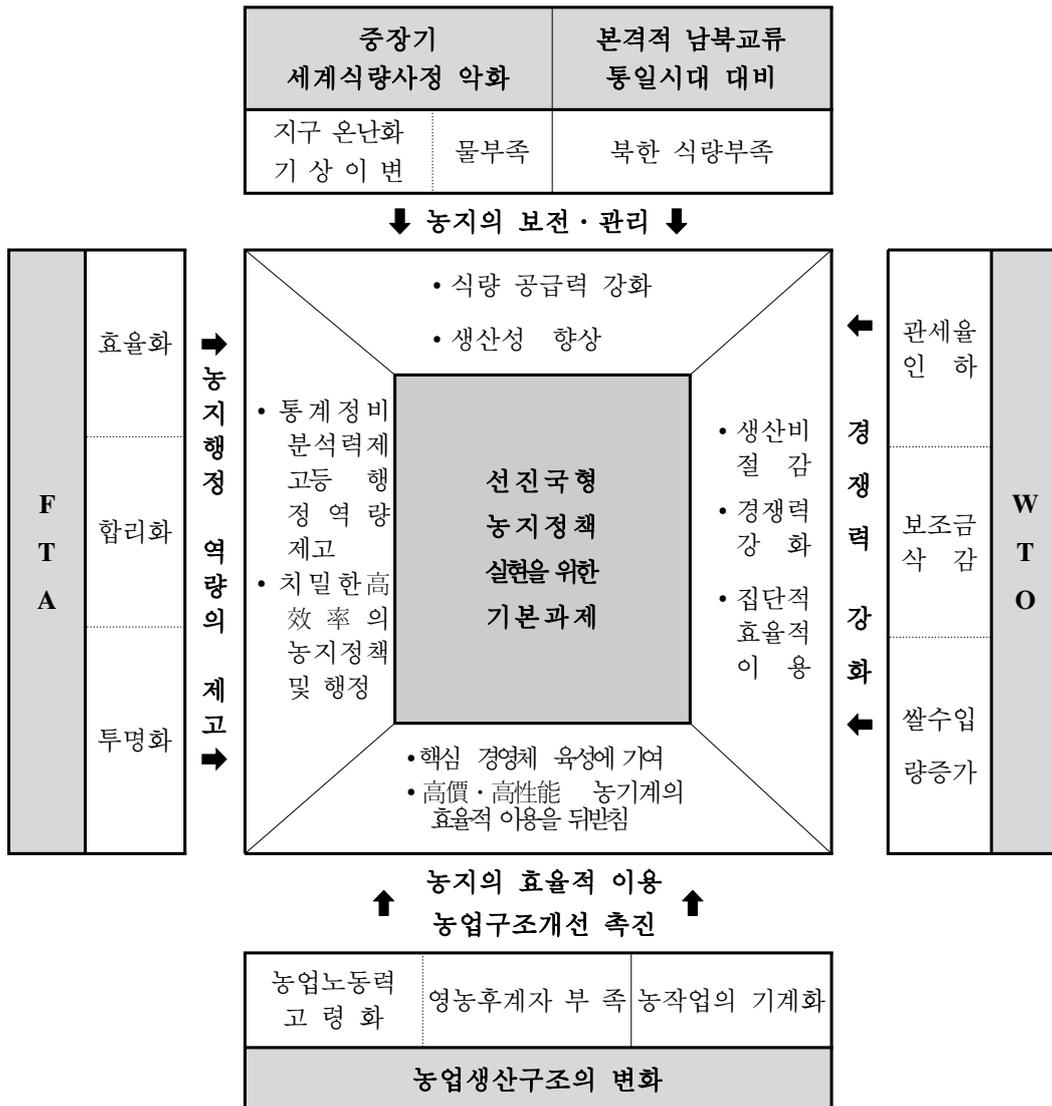
· “所有의 魔術은 모래를 황금으로 바꾼다”(Arthur young, 1792년)

· 그러나, 영농승계자 없는 가구가 96.5%를 차지 작금의 한국농업의 상황 속에서 「경영능력과 후계자를 확보하지 못한 所有는 황금을 모래로」 바꾸는 상황이 우려 됨

○ 따라서 현대 농지정책의 또 하나의 과제는 확보된 농지를 효율적으로 유지·관리·경영할 건설하고 효율적인 생산주체의 육성에 기여할 방법을 수단을 강구하는 것 임.

- 경영규모를 확대하려는 의욕 있는 생산주체에 적극적으로 농지를 유동화·집적(集積)시켜 주는 것이 농지제도, 농지정책의 중요한 과제로 부각
- 향후 한국농업을 이끌고 갈 주체, 농지를 효율적으로 이용·관리·보전할 주체에게 쉽게 농지가 유동화(매도·임대·농작업)될 수 있도록 농지(이용)제도 측면에서 적극인 조장과 뒷받침이 필요

2.4. 농지정책을 둘러싼 환경의 구조와 선진국형 농지정책의 전개방향



3. 농업구조개선정책의 평가

3.1. 농업생산구조의 변화와 전망

- 「농작업의 외부화」·「소규모 고령농가층의 대농층에의 의존 심화」
 - 벼 농작업 기계화율은 경운·정지 99.1%, 이앙 98.4%, 수확 99.4%, 방제 99.6%,로 거의 모든 벼 농작업은 기계에 의해 이루어짐('04년 이후 조사 중단, 『농림업주요통계』 p-239)
 - 이제 쌀농사는 과거의 노동력(人力)에서 기계(動力)로 완전 대체되어, 전적으로 기계에 의존하는 농사 중에서도 가장 손쉬운 농사가 되었고, 농기계와 결합될 수 없는 노동력은 논농사의 생산면에서는(생산정책의 대상으로)무의미 할 정도
 - 1990년 10a당 59.4시간이 투입되던 벼농사는 2004년에는 21.7시간으로 13년만에 63.5%(37.7시간)이나 감소,
 - 아래 표는 1965년 이후 2003년까지 80kg당 쌀 생산에 필요한 논면적과 노동투입시간의 추이를 나타냄.
 - 1965년 10a당 135.6시간이 투입되던 벼농사는 2005년에는 20.8시간으로 격감

벼농사 농작업의 기계화율

구 분	경운·정지	이앙	수확	방제	10a당 벼재배 노동투입시간
1990년	84.0	78.0	72.0	93.0	59.4시간
2004년	99.1	98.4	99.4	99.5	21.7시간

- 1965년 쌀 80kg을 생산하기 위해서는 83평의 논이 필요했으나, 2005년에는 49평의 논으로 충족(약 51%의 토지가 절약).
- 1965년에 쌀 80kg을 생산하기 위해서는 37.5시간의 노동이 필요하였으나, 2005년 시점에서는 단지 4.3시간만이 필요(40년 동안 약 90%의 노동이 절약)

80kg당 쌀생산에 필요한 논면적과 노동투입시간 추이

구 분	단위	'65년	'70년	'80년	'90년	'00년	'05년
▪ 10a당 평균 쌀수량	kg	289 (100)	330 (114.2)	416 (143.9)	451 (156.1)	497 (172.0)	490 (170)
▪ 10a당 노동투입시간	시간	135.6 (100)	128.4 (94.7)	92.8 (68.4)	59.4 (43.8)	29.6 (21.8)	20.8 (15.3)
▪ 80kg 쌀생산에 필요한 논 면적	평	83.0 (100)	72.7 (87.6)	57.7 (69.5)	53.2 (64.1)	48.3 (58.2)	49 (59.0)
▪ 80kg 쌀생산에 필요한 노동시간	시간	37.5 (100)	31.1 (82.9)	17.8 (47.5)	10.5 (28.0)	4.8 (12.8)	4.3 (11.5)

주: 1965년 「노동투입시간」은 1966년 수치임

- 또한, 고성능 농기계의 보급은 필연적으로 「작업 규모의 경제성」을 요구하고, 소규모 농사를 위해 연간 사용일수가 몇일에 불과한 고가(高價)의 농기계를 보유하는 것이 비경제적이고, 불가능한 소규모 농가는 농작업의 대부분을 대규모 전업농에게 위탁
- 아래 표는 「경영규모별 농작업 위탁실태」를 실감나게 보여줌. 논경영규모가 「0.5~0.7ha 농가」중 「논갈이를 위탁한 농가 비중」은 63.1%이고, 「모내기를 위탁한 농가 비중」은 66.4%, 「벼베기를 위탁한 농가 비중」은 86.0%, 「탈곡을 위탁한 농가 비중」은 86.8%에 달함
 - 농작업 위탁현상은 경영규모가 커질수록 약간 저하하는 경향을 보이고 있으나, 논경영규모가 「1.0~1.5ha」 농가층에서도 광범위하게 나타나, 논갈

이의 51.4%, 모내기의 42.0%, 벼베기의 79.2%, 탈곡의 79.8%를 위탁함
 - 반면, 논 경영규모가 3.0ha를 넘어서면 농작업 위탁영농 비중은 감소하고, 「5.0ha」를 넘어서면 위탁비중은 현격히 감소

논 경영규모별 벼농작업 자가영농 및 위탁영농별 농가 비중

논 경영규모		0.5~0.7 ha	0.7~1.0 ha	1.0~1.5 ha	3~5ha	5~7ha	7~10ha	10ha 이상
논갈이	자가영농	36.9	42.0	48.6	81.3	90.5	92.9	94.5
	위탁영농	63.1	58.0	51.4	18.7	9.5	7.1	5.5
모내기	자가영농	33.6	44.5	58.0	87.0	91.3	92.3	94.0
	위탁영농	66.4	55.5	42.0	13.0	8.7	7.7	6.0
농약살포	자가영농	68.6	74.8	81.7	94.4	96.6	97.0	95.8
	위탁영농	31.4	25.2	18.3	5.6	3.4	3.0	4.2
벼베기	자가영농	14.0	16.6	20.8	58.4	74.0	79.5	85.0
	위탁영농	86.0	83.4	79.2	41.6	26.0	20.5	15.0
탈 곡	자가영농	13.2	15.9	20.2	58.2	73.9	79.5	85.1
	위탁영농	86.8	84.1	79.8	41.8	26.1	20.5	14.9

자료: 「2000년 농업총조사」통계청

○ 아래 표는 「연령별 농작업 위탁실태」를 나타냄. 「60~64세농가」중 「논갈이(경운·정지)작업을 위탁한 농가」 비중은 62.3%, 「모내기 작업을 위탁한 농가」 비중은 60.7%, 「벼베기 작업을 위탁한 농가」 비중은 84.1%, 「탈곡작업을 위탁한 농가」 비중은 85.3%에 달함.

- 이러한 농작업 위탁은 고령화 될수록 더욱 심해져 「70~74세」 연령층에서는 약 80%에 가까운 농가가 「논갈이」와 「모내기」작업을 위탁하고 있으며, 「벼베기」와 「탈곡」작업의 90% 이상을 위탁하고 있는 것으로 나타남.

연령별 벼농작업 자가영농 및 위탁영농별 농가수 비중

구 분		30~ 34세	35~ 39세	40~ 44세	45~ 49세	50~ 54세	60~ 64세	65~ 69세	70~ 74세
논갈이	자가영농	55.1	59.3	60.0	56.2	50.3	37.7	29.7	21.2
	위탁영농	44.9	40.7	40.0	43.8	49.7	62.3	70.3	78.8
모내기	자가영농	51.0	55.8	57.6	55.1	50.9	39.3	30.3	20.9
	위탁영농	49.0	44.2	42.4	44.9	49.1	60.7	69.7	79.1
농약살포	자가영농	79.1	81.9	83.1	81.9	79.8	71.8	63.1	50.5
	위탁영농	20.9	18.1	16.9	18.1	20.2	28.2	36.9	49.5
벼베기	자가영농	27.9	30.7	30.9	27.6	23.4	15.9	12.6	9.5
	위탁영농	72.1	69.3	69.1	72.4	76.6	84.1	87.4	90.5
탈 곡	자가영농	26.9	29.9	30.1	26.7	22.4	14.7	11.4	8.4
	위탁영농	73.1	70.1	69.6	73.3	77.6	85.3	88.6	91.6

자료: 「2000년 농업총조사」 통계청

- 「소규모 농가」와 「고령농가」들의 농작업 위탁현상이 광범위하게 이루어져, 소위 「농작업의 외부화 현상」·「소규모 고령농가의 대농층 예의 의존 현상」이 심화되고 있음. 이러한 현상은 고성능·고가(高價)의 농기계 보급에 따라 그에 걸 맞는 경영규모와 작업규모를 확보하기 못하고서는 더 이상 농기계를 보유할 수 없게 되었다는 것을 의미. 또한 현재의 쌀 생산 구조가 「경영(소유+임차)면적단위의 규모화·집단화」에 앞서 「농작업 단위의 규모화·집단화」가 선행하여 훨씬 광범위하게 이루어지고 있음을 의미.
- 「농작업 단위의 규모화·집단화」 현상은 점진적이기는 하지만 「경영(소유+임차)면적단위의 규모화·집단화」로 귀결

- 이런 면에서 한국의 쌀생산구조는 대농층 중심으로 급격히 재편되어 왔고, 평야지를 중심으로 향후 그 재편 속도는 더욱 빨라질 것이 명백.
- 농업경영주의 고령화 및 영농 승계자 부족 현상이 심화되는 가운데, 쌀농사의 기계화 및 경제성 등과 맞물려 「소규모 고령농가」를 중심으로 「농작업의 외부화·대농층에의 의존현상」은 더욱 심화되고, 실질적인 쌀생산 활동은 이미 대농층 중심으로 재편

3.2. 농지유동화의 방향·내용·의미

□ 농업 구조변동에 대한 사실 인식과 구조정책상의 의미

- 호당 경영규모가 1.0ha 정도로 영세한 점, 그것도 지난 30여년간의 구조변화의 결과치로서 구조개선의 템포가 느리다는 점으로 부터 한국 농업구조의 변화와 경영규모 확대 문제에 비관적·부정적 견해를 갖는 경우가 있음
 - '65~'05년(40년) 동안 농가호당 경지면적은 0.9ha에서 1.4ha로 0.5ha 증가
 - '70~'05년(35년) 동안 농가 호당 벼재배면적은 0.6ha에서 1.1ha로 0.6ha 증가
- 이러한 견해는 우리농업에 대한 평균적, 관념적 인식에 불과한. 관점을 바꿔 토지이용형농업인 쌀농업의 「경영규모별 농가호수와 경영면적」의 추이를 보면 우리나라 쌀농업 경영이 대농층 중심으로 상당히 재편되고 있고, 적지 않은 구조변동이 진행되고 있음을 알 수 있음. 한국 쌀 농업구조 변화의 기본 특징을 살펴보면 다음과 같음
 - 소규모 농가의 농가호수 비중은 높으나, 경영면적(농지이용) 상의 비중은 미약할 뿐만 아니라, 그 비중도 점차 감소
 - 42.2%에 달하는 「05ha미만」 농가가, 전체 논경영면적의 13.8%만을 경영

논 경영규모별 농가수와 논경영면적의 변화 추이

구분	농가호수(호)						논 경영면적(ha)					
	1990년		1995년		2000년		1990년		1995년		2000년	
	호수	비중	호수	비중	호수	비중	면적	비중	면적	비중	면적	비중
계	1,508,592	100.0	1,205,623	100.0	1,078,442	100.0	1,206,387	100.0	1,067,254	100.0	998,558	100.0
0.1ha미만	19,754	1.3	16,555	1.4	19,730	1.8	1,590	0.1	1,364	0.1	1,688	0.2
0.1~0.5	589,242	39.1	479,618	39.8	435,866	40.4	186,419	15.5	150,216	14.1	135,646	13.6
0.5~1.0	511,665	33.9	378,974	31.4	329,696	30.6	372,337	30.9	276,912	25.9	246,092	24.7
1.0~1.5	226,615	15.0	163,980	13.6	127,352	11.8	277,287	23.0	201,726	18.9	159,273	16.0
1.5~2.0	90,088	6.0	76,644	6.4	75,056	7.0	155,495	12.9	133,298	12.5	132,903	13.3
2.0~3.0	53,470	3.5	55,666	4.6	49,878	4.6	127,508	10.6	134,681	12.6	122,892	12.3
3.0ha이상	17,758	1.2	34,186	2.8	40,864	3.8	85,748	7.1	169,058	15.8	200,064	20.1
0.5ha미만	608,996	40.4	496,173	41.2	455,596	42.2	188,009	15.6	151,580	14.2	137,334	13.8
1.0ha 미만	1,120,661	74.3	875,147	72.6	785,292	72.8	560,346	46.5	428,492	40.1	383,426	38.5

주: 3.0ha 이상 농가수 비중: 5.4%(2005년 농업총조사)
 자료: 「농업총조사」 각년

- 74.3%에 달하는 「1.0ha미만」 농가가, 전체 논경영면적의 38.5%만을 경영
 - 대규모 농가의 농가호수 비중은 낮으나, 이들이 경영하는 논면적 비중은 매우 크고, 그 비중도 점차 증가
 - 3.8%에 달하는 「3.0ha이상」 농가가, 전체 논경영면적의 20.1%를 경영
- 농기계 보유능력 까지 고려할 경우 3.8%의 「3.0ha 이상」의 농가가 전체 쌀 생산의 약 50%를 담당하여 실질적인 쌀 생산주체로 기능하고 있음
- 현대 논농사의 핵심인 농기계의 보유 비중을 보면, 「0.5ha미만」 농가는 전체 「트랙터」의 2.4%, 전체 「이앙기」의 11.7%, 「콤바인」의 2.0%를 보유한데 불과
 - 반면 「논 경영면적 비중」과 「농기계 보유 비중」으로 보아 3.0ha 이상층이 한국 쌀농업의 실질적인 생산주체로서 전체 논의 50% 이상을 경작

- 「산업정책」으로서의 중요성은 농가호수의 비중보다도 실제 쌀생산 활동상의 기능과 역할, 생산의 효율성에 있음
- 농지 유동화의 방향은, 경영규모별 농가호수가 양극으로 분화(分化)되어 가는 가운데 기계 등 자본장비가 충실하고 영농의욕이 강한, 소수의 규모가 큰 농가가 매입과 임차, 농작업 수탁 등을 통해 전체 논의 대부분을 실질적으로 경영하는 바람직한 방향으로 변화해 가고 있고, 이러한 변화의 방향은 향후 더욱 가속화 될 전망
 - 시장개방 확대등 여건변화에 대응하면서 이러한 생산구조변화 방향을 이끌어 갈 핵심 경영체의 자립적·자생적 지원 육성에 한국농업의 미래가 좌우
 - 이를 뒷받침 하는 게 현대 농지정책의 중요 과제
- WTO/FTA체제하 국제경쟁에의 노출 확대, 농업경영주의 고령화와 영농 후계자 부족 등 시급성을 계기로 이러한 쌀농업의 구조변동의 방향과 추이를 가속시킬(drive) 적극적이고 종합적인 구조개선정책 프로그램 조기 도입 필요

한국 쌀 생산에 있어서의 「3.0ha이상」 농가의 위치와 비중

구 분		「0.5ha미만」 비 수확농가	「3.0ha이상」 비 수확농가
논 농가수 비중		42.4%	3.8%
논 경영면적 비중		13.8%	20.1%
논면적 규모별 농가중 농축산물 판매금액이 50만원 미만농가 비중		20.7%	0.0%
전국 농기계 보유대수 비중	트랙터	2.4%	33.4%(34.2%)
	이앙기	3.7%	18.4%(22.2%)
	콤바인	2.0%	39.0%(44.9%)

주: 농기계 보유대수 비중의 ()내는 「2005년 농업총조사」결과에 의한 수치
 자료: 『농업총조사』 2000년

3.3. 쌀생산 농가의 「국제 경쟁력」 검토와 의미

- 경영규모가 클 수록(직접)생산비 절감효과 증대
 - 「5.0ha 이상층」은 「0.5ha미만층」보다 10a당 약 29%(직접)생산비 절감

농 경영규모별 10a당 직접생산비 비교

경 영 규 모	0.5ha미만	1.0~1.5ha	2.0~2.5ha	3.0~3.5ha	5.0~7.0ha	10.0ha이상
직접생산비	401	339	313	306	284	269
지 수	100.0	84.5	78.1	76.3	70.8	65.1

자료: 2004년산 「쌀생산비 조사결과」 통계청 2005.2(「직접생산비」란 「간접생산비(토지용역비+자본용역비)」를 제외한 종묘비, 비료비, 농약비, 영농광열비, 기타재료비, 수리(水利)비, 농구비, 영농시설비, 축력비, 노동비, 위탁영농비 등 11개 생산비 항목의 합계)

- 한국 쌀 농업의 경쟁력을 논할 경우 흔히 쌀 수출국(미국, 태국, 중국등)과의 쌀가격 또는 쌀생산비의 격차를 기준으로 이야기 하는데, 「쌀생산비」 비교시 흔히 사용하는 생산비는 「평균생산비」를 의미함
 - 그러나, 우리 농가 중에는 「평균생산비」보다 낮은 수준에서 쌀을 생산하는 효율적인 농가가 상당수 존재한다는 사실을 인식하는 것은 매우 중요함
- 다음 표는 80kg당 쌀 「생산비」분포 추이를 나타낸 표인데, 생산비 분포는 낮게는 5만원에서 높게는 14만원 사이에 분포하고, 「경영비」개념에 가까운 「직접생산비+차용토지용역비」는 3.5만원~9.8만원 사이에 분포
 - 이 표에서 주목할 것은 직접생산비와 간접생산비를 포함한 2002년산 80kg당 평균 쌀 생산비는 87,995원인데, 이 평균생산비 보다 낮은 수준에서 쌀을 생산하는 농가가 38.1%에 달하고 있다는 사실임.
 - 경영비 개념에 가까운 「직접생산비 + 차용토지용역비」를 기준으로 보면 93.0%의 농가가 평균수준 보다 낮은 비용(직접생산비+차용토지용역비)으로 생산을 하고 있는 것으로 나타나고 있음.

80kg당 쌀 생산비의 분포 추이

80kg당 쌀생산비의 분포	80kg당 직접생산비+차용토지 용역비 분포	생산비 누적상대도수(%)		
		2000년산	2001년산	2002년산
50,000원 미만	35,000원 미만	0.1	0.0	0.1
50,000~55,000원	35,000~38,500원	0.4	0.5	0.4
55,000~60,000원	38,500~42,000원	1.6	1.8	1.0
60,000~65,000원	42,000~45,500원	3.3	4.6	2.0
65,000~70,000원	45,500~49,000원	6.8	10.5	4.4
70,000~75,000원	49,000~52,500원	12.2	18.6	8.4
75,000~80,000원	52,500~56,000원	20.8	29.5	16.3
80,000~85,000원	56,000~59,500원	31.4	42.6	26.1
85,000~90,000원	59,500~63,000원	43.4	56.0	38.1
90,000~95,000원	63,000~66,500원	54.7	67.6	48.5
95,000~100,000원	66,500~70,000원	65.4	76.4	59.1
100,000~105,000원	70,000~73,500원	74.9	84.9	68.7
105,000~110,000원	73,500~77,000원	82.7	90.5	75.9
110,000~115,000원	77,000~80,500원	88.4	94.2	81.8
115,000~120,000원	80,500~84,000원	92.7	97.8	87.0
120,000~125,000원	84,000~87,500원	94.9	98.8	90.5
125,000~130,000원	87,500~91,000원	96.8	99.1	93.0
130,000~135,000원	91,000~94,500원	98.0	99.2	94.9
135,000~140,000원	94,500~98,000원	98.5	99.5	96.2
전국 평균 80kg 쌀생산비 합계(원) (A)		84,662원	81,371원	87,995원
직접생산비 (원) (B)		42,031원	40,817원	43,906원
직접생산비 + 차용토지용역비(C)		59,795원	58,047원	63,062원
80kg당 정부수매가(원) (D)		161,270원	167,720원	167,720원
D(수매가) / A(생산비)		1.9배	2.1배	1.9배
D / C		2.7배	2.9배	2.7배

자료: 쌀생산비 통계

- 우리 쌀농업 쌀 생산농가의 현실적 경쟁력을 논 할 경우에는 「생산비」 개념이 아닌 「경영비」 개념으로 비교 하는 게 타당하고, 이럴 경우 농가는 「직접생산비+차용토지용역비」 수준, 2002년의 경우 80kg당 63,062원의 가격만 보장받으면, 경제적으로 상품의 생산은 가능하다. 단적으로 말해 80kg당 국내 쌀가격 경쟁력은 63,062원 수준으로 표현될 수도 있음.
- 여기서 또 한가지 짚고 넘어갈 것은 각 년도의 「정부 쌀수매가격」이 「생산비」와 「경영비」와 대비하여 몇 배의 수준에 있는가를 알아 볼 필요가 있음
 - 2004년의 경우 「정부 쌀수매가」는 생산비의 약 1.8배, 「경영비」의 약 3.4배 수준으로 나타남. 이러한 수준을 놓고 볼 때, 정부의 쌀수매가 수준이 낮다고 말하기는 어려운 것으로 판단.
- 문제의 본질은 「경영규모의 영세성과」와 「년간 노동투입시간의 낮음」에 있음. 생산물 단위당(쌀80kg당)가격은 모든 직·간접투입비용을 보상하고 있으며, 「정부 쌀수매가」가 생산비의 약 1.8배(즉, 평균생산비 보다 1.8배 높은 수준에서 생산하는 농가의 생산비를 보상), 「경영비」의 약 3.4배 수준(평균 경영비 보다 3.4배 높은 경영비로 생산하는 농가의 경영비를 보상)을 고려할 경우 결코 낮은 수준에서 보상이 이루어진다고 말 할 수는 없음.

80kg당 정부 쌀수매가와 생산비·경영비와의 비교

구 분	1990년	1995년	2000년	2002년	2004년
정부 쌀수매가 ÷ 「생산비」	1.7배	1.8배	1.9배	1.9배	1.8배 (167,720÷91,189)
정부 쌀수매가 ÷ 「경영비」	3.8배	3.8배	3.7배	3.6배	3.4배 (167,720÷48,809)

- 그러나 「경영단위」차원의 문제가 되면 이야기는 달라짐. 호당 평균 1.1ha의 쌀농사만을 지을 경우 36일(=1.1ha×265시간(10a당 26.5시간)÷8) 이 투입되는데, 단적으로 연간 36일의 노동 투하일 밖에 확보하지 못한 영세한 경영단위에서 연간 300일 가까이 투하하는(도시근로자)가구와 동일한 소득수준을 확보하기란 불가능하고, 이를 요구하거나 주장하는 건 nonsense 임.
- 우리 쌀농업의 경쟁력은 국내 쌀 가격수준에 달려 있는 게 아니라, 경영규모의 영세성과 경영단위의 생산적(농업)노동투하시간을 확보하지 못하고 있는데 있음.
- 아래 표는 경영규모별 자연농업 노동시간, 노동일수(1일 8시간기준 환산), 노동월수(30일 기준 환산)를 나타낸 표이다. 「0.5ha 미만」농가의 연간 자연농업 노동월수는 2.9개월에 불과함.
 - 우리나라 농가의 대부분을 차지하는 「1.0~1.5ha미만」농가의 연간 자연농업 노동월수는 5.6개월에 불과하여, 나머지 6개월은 잠재실업 상태에 있다고 해도 과언이 아님.
 - 우리 나라 근로자의 연간 근로시간은 2,447시간(2001년)과 대비할 경우, 연간 자연농업 노동월수가 9.8개월(2,358.3시간)인 「5.0~7.0ha미만」농가가 이와 비슷한 노동일수를 확보하고 있음. 이런 면에서 연간 적정노동 일수를 확보할 규모의 건설하고 효율적인 농가를 다수 육성하는 것이 무엇보다 중요.
 - 또한, 「농업소득에 의한 가계비 충족도」를 보면, 경영규모가 「7.0~10.0ha미만」의 규모가 되어야 농업소득만으로 가계비를 충족할 수 있는 것을 알 수 있음.
- ※ 작정규모는 작부체계구성에 따라, 가격 및 소득수준 등에 따라 달라 짐
- 도시 근로자 수준의 노동일수 확보와 소득을 실현할 적정 경영규모의 효율적·자립 경영체를 육성하는 것이 현대 농지정책과 농업구조정책의 기본과제 임.

경영규모별 자영농업노동시간 비교(2004년)

구 분		0.5ha 미만	0.5~ 1.0ha 미만	1.0~ 1.5ha 미만	1.5~ 2.0ha 미만	2.0~ 3.0ha 미만	3.0~ 5.0ha 미만	5.0~ 7.0ha 미만	7.0~ 10.0ha 미만	10.0ha 이상
자영 농업	노동시간	687.7	953.9	1,337.5	1,636.6	2,133.7	2,151.9	2,358.3	3,078.1	3,582.6
	노동일수	86.0	119.2	167.2	204.6	266.7	269.0	294.8	384.8	447.8
	노동월수	2.9	4.0	5.6	6.8	8.9	9.0	9.8	12.8	14.9
농업소득에의한 가계비충족도		15.5%	28.9%	38.7%	51.3%	63.3%	71.6%	82.7%	107.0%	119.7%

자료: 농가경제조사결과(통계청, 2004)

3.4. 농업구조정책의 기본방향

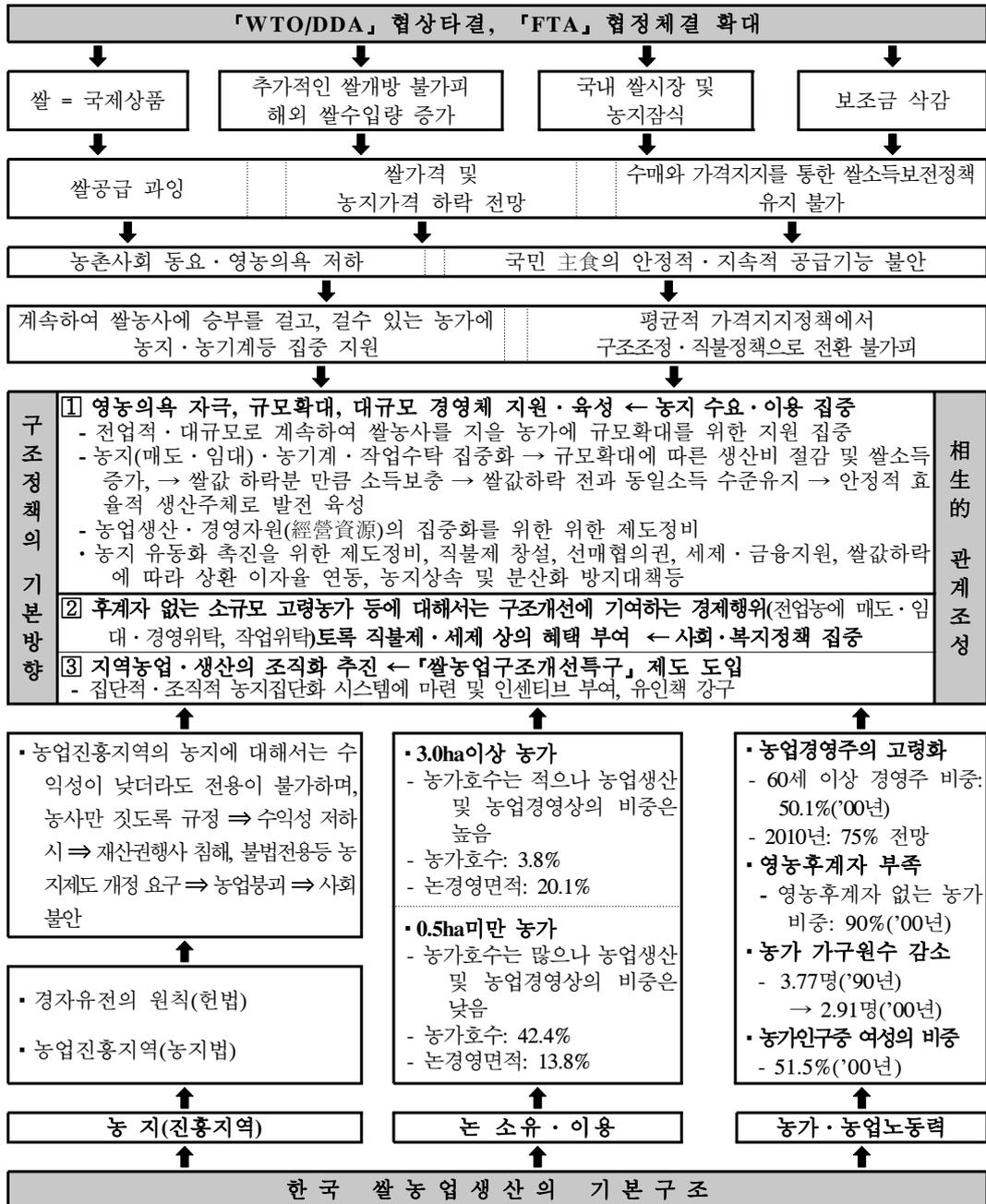
3.4.1. 농업구조개선정책의 기본방향

< 기본방향 >

- ◆ 수매량과 수매가 인상(引上)을 농업에 대한 지원과 관심의 상징적인 지표로 사용할 수 없게 된 상황, 쌀이 「국내·전략물자」에서 「국제·상품」으로서 성격이 변화되고 있는 상황에서 「국제화 시대의 농정 방향과 내용」을 재구축 할 경우 구조정책과 이를 뒷받침하는 농지제도가 중요한 정책 수단으로 등장
- ◆ 기계장비가 충실하고 경영능력이 뛰어나 저비용으로 고효율을 올릴 수 있는 專業農을 육성: <산업정책과 복지정책의 명확한 구분 및 상호 상생적 연계>
- ◆ 노동력 부족, 경영주의 고령화, 후계자 결여 등으로 규모를 축소하거나 이농하는 농가의 농지가 전업농에게 유동화 되도록 유동화의 방향성을 정립하고, 다양한 정책적 유인책과 프로그램 도입 종합적, 체계적 시행

- 전업적·대규모로 계속하여 쌀농사를 지을 농가에 규모확대를 위한 정책지원을 집중하여 쌀값 하락에 따른 소득감소를 보전하고, 생산비 절감을 통해 경쟁력 있는 핵심 중추농가로 육성: 《수요촉진·영농의욕 자극》
 - 쌀의 성격이 「국내·전략물자」에서 「국제·상품」으로 급속히 전환되고 있는 상황에서(국제)시장과 Cost를 의식하는 경영 감각이 뛰어난, 젊고 의욕있고, 농기계 조작 능력이 있는 차세대 농업 생산주체(경영체) 확보·육성이 중요
 - 중장기적으로 과잉, 수매가·시장이 하락 기조하에서는 생산비를 절감을 통해 대응할 수 있는 농가와 지역이 차세대 한국농업을 이끌어 갈 주체로 등장
- 소규모 농가, 고령농가, 이농·전업희망농가, 도시거주 부채지주 등에 대해서는 구조개선에 기여하는 경제행위(전업농에 매도·임대·경영위탁, 작업위탁)를 하도록 직불·세계 상의 혜택 부여: 《공급촉진·구조조정에 협조·기여토록 유인책 제공》
 - 사회복지·농촌복지정책 확충을 통해 경영이양후에도 일정의 생활수준을 유지하면서 생계가 가능토록 지원프로그램 확충(경영이약직불제 확충, 농업자 연금제도 도입등)
 - 도시거주 부채지주의 농지매도·임대 촉진을 위한 세계상의 인센티브 부여
- 개별경영체의 한계를 극복하고, 지역단위의 농업생산 조직화를 통한 집단적·조직적 농지이용시스템 구축을 통한 대응체제 확립 : 《농지이용증진사업, 쌀농업구조개선특구제도 도입》
 - 지역 농업관련기관의 후원속에서 지역농가의 협조와 동의를 얻어 농지의 소유권, 이용권, 교환·분합 등을 통해 집단적·조직적·효율적 농지이용 방식 실현

3.4.2. 쌀농업 구조조정을 둘러싼 국내외 환경과 구조정책의 기본틀 (개념도)



4. 농지제도와 농업구조개선사업의 과제

4.1. 「농지선매협의제도」 도입

□ 선매협의(先買協議)제도란

- 당사자가 관할 행정기관에 토지거래 계약에 관한 허가를 신청하거나 신고를 할 경우 해당 토지가 공공이용(公共利用)이나 국공유지의 확대에 필요한 경우에 공공기관이 해당 토지에 대한 사인(私人)간의 토지거래에 우선하여 해당 토지를 매수 할 수 있는 제도
- 현행 법상으로는 선매권(先買權) 대신 매수(買收)에 관하여 우선적으로 협의 할 수 있는 선매협의권(先買協議權)을 인정

□ 현황 및 문제점

- 기존의 농지제도 논의에서는 농지의 효율적 이용 문제, 농지유동화의 바람직한 방향성 유도, 농지 분산화 방지 대책, 전업농의(우선적)농지취득 지원 등 농지의 효율적 이용·지원 측면에 대한 인식과 실질적 대책이 미흡
- 경영규모를 확대하여 효율적인 경영을 영위해 온 대규모 쌀전업농들이 고령화, 사고·질병·사망 등으로 농업으로 부터 은퇴 및 상속과정에서 그동안 힘들게 규모화·집단화시켜 온 농지가 다시 분산되고 세분화되는 경우가 발생
- 「매도되는 농지」에 대한 정보를 관리·입수하여, 규모화·집단화를 고려 인접 전업농 등이 우선적으로 매입하여 규모확대로 연계시키는 제도적 기능 부재

- 『농지법』 제3조(농지에 관한 기본 이념) ①농지는 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경을 보전(保全)하는 데에 필요한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다. ② 농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니된다.
- 『농지법』 제4조(국가 등의 의무) ①국가와 지방자치단체는 농지에 관한 기본 이념이 구현되도록 농지에 관한 시책을 수립하고 시행하여야 한다. ②국가와 지방자치단체는 농지에 관한 시책을 수립할 때 필요한 규제와 조정을 통하여 농지를 보전하고 합리적으로 이용할 수 있도록 함으로써 농업을 육성하고 국민경제를 균형 있게 발전시키는 데에 이바지하도록 하여야 한다. ☞ **농지유동화의 바람직한 방향을 유도, 생산적 효율적 이용의 당위성을 명문화**
- 『농지법』 제5조(국민의 의무) 모든 국민은 농지에 관한 기본 이념을 존중하여야 하며, 국가와 지방자치단체가 시행하는 농지에 관한 시책에 협력하여야 한다.
- 『농지법』 제22조(농지 소유의 세분화 방지) ①국가와 지방자치단체는 농업인이나 농업법인의 농지 소유가 세분화되는 것을 막기 위하여 농지를 어느 한 농업인 또는 하나의 농업법인이 일괄적으로 상속·증여 또는 양도받도록 필요한 지원을 할 수 있다. ☞ **적극적인 농지세분화 방지대책 강구의 당위성과 정당성을 강조**

- 「기 지원된 농지」가 매도될 시 영농규모화사업의 효과가 저하되는 바, 재 매도되는 농지가 인접 쌀전업농이 우선적으로 매입할 수 있도록 중개·조정·연계기능 제도 미비
- 농지 취득을 둘러싼 경쟁에서 도시민(또는 비농민)에 대해 전업농 등이 우선적으로 농지를 취득할 수 있도록 지원하는 기능 부재

□ 기능 및 필요성

- 매도 농지가 집단화·규모화를 고려 가능한 인접(육성하여야 할)전업농 등이 우선적으로 매입할 수 있도록 적극적인 중개·조정·연계 기능 부여 수행

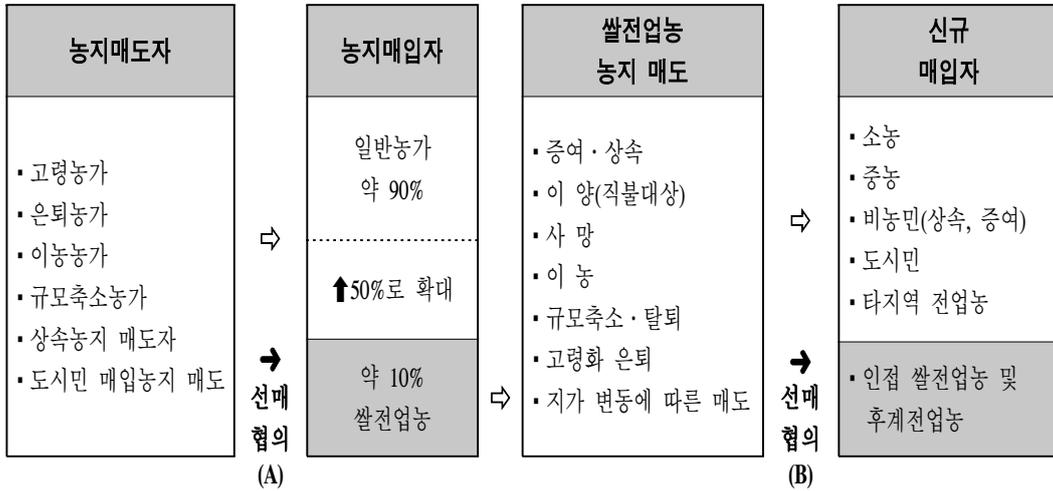
- WTO, FTA체결확대등 국민경제의 실질적인 개방화에 대비 조속히 효율적인 농업생산구조가 정립 될 수 있도록 농지 유동화의 방향 설정 및 우선적 매입가능토록 제도적으로 뒷받침 할 필요

□ 농지 선매협의 시점

- 쌀전업농 등이 농지를 매입하는 시점(선매협의 A)
 - 연간 매도되는 농지의 약 10% 전후의 농지 만이 영농규모화 농지매매 사업비로 매입
 - 쌀전업농 농지 매입시, 규모화·집단화 농지를 「일반 매입자」에 앞서, 인접 쌀전업농이 규모화·집단화를 고려 우선적으로 매입할 수 있는 「우선적 매입협의 대상자」가 될 수 있도록 제도적 근거 마련

- 쌀전업농등의 농지매도 시점(선매협의 B)
 - 쌀전업농등에 지원된 농지가 제반 사유로 매도될 시점에 인접 쌀전업농 등의 규모화·집단화를 고려 우선적으로 매입할 수 있는 「우선적 매입협의 대상자」가 될 수 있도록 제도적 근거 마련

□ 선매협의제도의 기본 구조



□ 선매협의 대상 지역 및 농지: 영농규모화사업 대상지역 및 농지

□ 선매협의제도의 적용범위 및 내용: 농지은행의 중요 기능의 하나로 도입

- 쌀전업농의 경영규모 확대와 집단화에 필요하다고 판단되는 인접 농지에 대해 공사(公社)가 농지 소유자의 매도의사를 타진하고 매도토록 유도한 후, 전업농에게 연계하는 적극적인 농지 유동화·집단화 활동 수행(2가지 경우)

- ㉠전업농의 신청에 의한 경우, ㉡공사 「농지 유동화 및 집단화 추진활동」에 의한 경우

※ 『농지은행』의 「농지매매정보 수집 제공」 기능과 연계 활용

- 농지를 매도하려고 하는 자(者)는 「공사」(지사, 또는 농지은행포탈상)에 일단 농지매도 의사를 통보하고, 공사에서는 그 매도하려는 농지가 인근 전업농의 규모화·집단화에 기여할 수 있다고 판단되고, 매입희망자가 있을 경우 당해 농지를 우선적으로 매입 지원

- 영농규모화사업을 통해 농지를 지원받은 쌀전업농은 해당 농지매도시 반드시 공사(公社)에 우선적 선매협의신청 의무 부여
 - 「농지법」상에 명시, 매매계약 체결시 계약서 상에 명시, 서명
 - 향후 고령·은퇴 「쌀전업농」의 농지가 공사를 통해 다른 「쌀전업농」에게 재 유동화·재 집적될 수 있도록 하는 제도적 장치 강구
 - 은퇴시 혹은 상속시 공사에 재매도 재임대를 약속한 「쌀전업농」에 대해 매매사업자금 우대금리 적용 또는 우대 직불금 가산 지불

□ 국내 타분야 선매협의제도 관련 법 및 제도

- 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 시행령」 제12조
 - 비축 농수산물의 확보를 위한 재배·양식·선매계약의 체결
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제122조(선매)
 - 정부투자기관 또는 공공단체가 그 매수를 원하는 때에는 이들 중에서 당해 토지를 매수할 자(“선매자”)를 지정하여 당해 토지를 협의매수하게 할 수 있음

□ 기대효과

- 쌀전업농의 농지 분산화·세분화 방지 대책으로 기능: 헌법 및 농지법 이념 실현
- 농지 집단화 도모로 농작업 이동거리 단축에 의한 노력비 절감 및 농기계 연료비 감소등 생산비 절감 효과 발생, 소득증대
- 기존의 「소극적 기능·역할의 구조개선사업」에서, 「적극적 기능·역할의 구조개선사업」으로의 질적 발전 ⇒ 『농지은행』 중요한 기능 및 역할 정립
 - 농지의 효율적 이용·관리 측면에서의 중요기능 수행

□ 외국사례

○ 일 본: 매입협의제도(先買協議制度)

- 법적근거: 1995년 2월 『농업경영기반강화촉진법』개정 도입
- 매각희망이 있는 우량농지에 대하여 농지보유합리화법인이 다른 농업자에 우선하여 이를 취득하고, 「인정농업자」(認定農業者)에 이용집적을 도모하기 위해 「매입협의제도」(買入協議制度)를 도입
- 매입협의를 의해 「농지보유합리화법인」에 농용지를 양도한 경우에는 조세특별조치법(租稅特別措置法) 제34조 3의 규정에 의거 양도소득에서 1,500만원 까지 특별공제 혜택.

○ 프랑스: SAFER의 선매권

- 다음과 같은 목적을 위해 토지 선매권 행사: (1) 영농정착 및 재정착, 농업인 수의 유지 (2) 기존 농업경영체의 규모화 및 필지분할의 개선 (3) 공공토목공사 등에 의해 농업경영체의 균형이 위태로워질 경우 농업경영체의 균형유지를 위한 목적 (4) 농업경영체의 가족농적 특징 보호 (5) 토지투기에 대한 대응 (6) 농가 등 농업용 건축물과 토지가 분리, 양도돼 농업경영체의 생존가능성이 위협받게 될 경우 농업경영체의 유지보호를 위한 목적 (7) 산림의 보호와 활용 및 국가와 체결된 협약의 범주 내에서 임업경영구조 개선이 필요한 경우 (8) 경관 및 환경보호개선

○ 독 일: 「토지거래법」 및 「농촌개발공사」에 의한 선매권(先買權)

- 행정청은 토지의 양도가 농업구조개선정책에 바람직하지 않은 토지의 부적정한 배분에 해당하는 경우 인가신청을 거부하고, 이 경우에 독일 『내지식민법』 제4조의 규정에 의해 『농촌개발공사』에 선매권 행사 요건이 구비.

4.2. 현실을 정확히 파악할 『농지통계』의 정비, 생산·분석·활용

- 농지의 거래, 농지의 이동등 농지유동화 정보, 농지가격, 임대료, 농작업 수위탁료 등에 관한 농지가격 통계가 정비되고 공식적(국가지정통계)이고 종합적으로 분석되어 정기적으로 제공될 필요가 있음. 실태를 정확히 포착·반영하는 통계의 정비가 있어야 정책의 실효성과 정도(精度)를 높일 수 있음.
 - ※ 『농림업주요통계』(2006) p-176: (4) 농지가격 동향: '05년부터 조사 중지
- 일본의 경우 농지 권리이동의 실적·농지 유동화의 방향과 실적이 매년 통계적으로 파악·분석·공표(통계 서비스도 국가가 제공해야 할 중요 서비스 중의 하나)
 - 소유권의 이동 뿐만 아니라 임차권·이용권의 권리이동의 체크가 가능하고, 농지의 권리이동·농지 유동화의 방향과 실적이 파악, 제공
 - 한국의 경우 『농지원부』를 통해 농지 유동화(특히 매매)에 관한 정보를 어느 정도 파악할 수는 있음에도 공식적인 통계를 집계·분석, 공표·제공하고 있지 않음.
- 『농지취득자격증명 발급심사요령』(농림부예규 제224호)[별지 제2호서식] 등을 D/B화하여 활용, 통계를 생산할 경우 농지취득의 목적과 지역별, 지목별 특성 분석등 농지정책, 농지제도 연구시 유용하게 활용될 수 있음

기 관 명
(전 화 번 호)

문서번호:

시행년월일:

수 신 :

발 신 :

제 목: ()년 농지취득자격증명 발급상황 보고

(단위: 건, m²)

구 분		합 계			답		전		과수원	
시도/시군구	취 득 목 적	건수	필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적
	합 계									
	농업경영									
	농지전용									
	실습지등									
	주말체험영농									

4.3. 『농업구조개선촉진특별법』(가칭) 제정 검토 필요

- 우리나라 『농지법』은 「농지의 소유·이용 및 보전에 관한 필요사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용·관리하여 농업인의 경영안정 및 생산성향상을 통한 농업경쟁력 강화」(제1조)에 목적을 두고 있는데, 전반적으로 농지의소유제한, 임대차 금지, 보전·관리, 전용 등의 규정에 중점이 두어져 있음.
 - 농지의 효율적 이용과 경영체 육성을 위한 적극적이고 구체적인 농지(정책) 사이트의 프로그램과 시책 제시는 미흡한 느낌
- 그러나, 「고도 농업생산력 발전 단계의 농지문제」 「영농후계자 부족·단절 상황 하의 농지문제」 등의 관점을 고려할 경우 구조개선촉진, 농지 유통화 촉진 측면, 경영체 육성 측면을 보강한 적극적인 『농지법』으로의 재편 필요성 검토
- 이때, 『농업농촌기본법』상에 있는 「농업법인」 등에 관한 규정과 『농지법』상의 「농지이용증진사업」 등을 흡수하여 가칭 『(농업경영체 육성 및) 농업구조개선촉진특별법』을 제정하는 방안도 검토 필요

● 일본의 경우 농지법과는 별도로 1993년 『농업경영기반강화촉진법』 제정: 「**認定農業者**」 제도 도입

- 『農業經營基盤強化促進法』 제1조(목적) 이 법률은 우리나라 농업이 국민경제의 발전과 국민생활의 안정에 기여하기 위해서는 효율적이고 안정적인 농업경영을 육성하여 이들 농업경영이 농업생산의 상당 부분을 담당하도록 하는 농업구조를 확립하는 것이 중요함에 비추어, 육성해야 할 효율적이고 안정적인 농업경영의 목표를 밝힘과 동시에 그 목표를 향해 농업경영의 개선을 계획적으로 추진하려는 농업자에 대한 농지이용의 집적, 이들 농업자의 경영관리의 합리화 기타 농업경영기반의 강화를 촉진하기 위한 조치를 종합적으로 강구하는 것에 의해 농업의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다

- 『농업구조개선촉진특별법』에는 앞에서 검토한 『농지선매협의제도』와 다음에 검토하는 『농지은행기능 확충』, 『농업구조개선촉진직불제』 『농지신탁제도』 등 포함 검토

○ 「농업구조개선촉진직불제도」 도입방안 검토

- 구조개선에 기여하는 바람직한 방향으로 농지의 이동·공급을 촉진하고, 공급되는 농지가 전업농등에 유동화 되도록 유도할 직불제 도입 필요

구 분	농업구조개선촉진 직불제(신규도입)
대 상 농 가	▪ 농지은행을 통해 전업농등에 300평 이상의 농지를 임대 매도하는 농지소유자에게 지불 ▪ 연령·규모 무관
목 적	▪ 단계적·점진적·부분적으로 축소하는 농가의 농지를 전업농 등에 유동화
조 건	▪ 부분매도 ▪ 부분임대 ▪ 부분 교환·분합 ⇒ 점진적 은퇴에 대응
직불금 단가	▪ 매도시: 매도가의 5% 수준 ▪ 임대시: 경영이양직불금의 50% 수준 ▪ 교환·분합시: 10당 쌀소득의 10%×3년분

4.4. 농지은행 기능의 확충

○ 농지임대수탁사업의 기능 확충

- 2005년부터 「농지은행」제도가 도입되어 시행되고 있는데 「농지임대수탁사업」의 경우 수탁된 농지는 2개월 이내에 임차인을 선정하고 임대차 계약을 체결하여야 하나, 임차인이 없을 경우 수탁불가 통지를 하고 있는데, 농지은행은 좀 더 적극적인 기능과 역할을 수행할 필요
- 즉, 당해 농지에 대한 면밀한 조사를 통해 인접농지와와의 합병, 간이정비사업 등을 통한 효율적 이용, 기타 다른 용도로의 이용·보전·개발방안을 제시 마련하는 적극적인 기능과 역할 수행 방안 검토

○ 농지매도수탁사업의 기능 확충

- 「농지매도수탁사업」의 경우도 6개월 이내에 매입자가 없을 경우 수탁 불가 통지를 하는 것으로 농지은행 기능이 종료되나, 기간 내에 농지 매입자가 나타나지 않은 농지에 대해서도 농지은행에서 환경성, 경제성, 전용 등 활용방안에 대한 종합적인 검토를 통해 매입하여 생산조정, 농지의 이용도를 제고할 수 있는 용도로의 개발·활용하는 기능 확충 검토 필요.

● 농지은행 수탁농지의 다각적·종합적 활용 방안 강구 ●

- 수탁받은 농지중 임차인을 선정할 수 없는 경우, 당해농지에 대한 환경성·경제성·물리성·지자체 협의등 종합적 평가 실시
- ① 생태환경보전, 홍수조절, 농촌경관유지 등의 공익적·공공적 가치가 높은 농지는 농지은행이 매입·비축하여 보전
- ② 간이기반정비 등을 통해 주말농장, 귀농학습장, 영농체험학습장, 시민농원 등과 같은 용도로 이용 가능한 농지는 농업용으로 개발, 적극 활용
- ③ 농촌경제 활성화와 농가소득 증대에 기여할 수 있는 잠재력이 높은 농지는 타용도(필요시 인근농지와 의 합병등)로 전용·개발하여 비농업적 용도로 활용 가능토록 하는 방안에 대한 검토

○ 「농지신탁제도」 도입 검토

- 농지 위탁자의 농지 처분과 재산권 행사의 원활화를 통한 신속한 환금성 보장 및 농지의 생산적 효율적 이용을 위해 신탁농지 평가액의 70% 정도의 자금을 무이자로 대부하고, 농지가 매도된 시점에서 정산하는 (일본) 「농지신탁사업」의 사업도 검토해 볼 필요

4.5. 영농규모화정책 운영방식의 재편

○ 영농규모화사업비 운영 방식 개선 검토

- 전국 각 지역의 농업은 경지면적의 大小, 재배가능 작목 및 작부체계의 차이와 농의 겸업소득의 有無·정도 차이, 고령화 정도, 地價 등에 있어 조건이 서로 상이
- 상대적으로 ㉠ 매매사업이 활발한 지역 ㉡ 임대차 사업이 활발한 지역 ㉢ 매매도 임대차도 활발한 지역 ㉣ 매매도 임대차도 활발하지 못한 지역으로 구분
- 농지매매사업비와 농지임대차사업비를 사전에 구분하여, 총 사업비를 면적 기준으로 매매 3(4): 임대차 7(6) 확정하여 도별(지사별)로 하달 집행하는 「下向式」예산·자금운용 방식에서 탈피하여, 지대별·지역별 특성과 여건에 따라 농가의 자금수요가 반영되도록 하는 「上向式」사업비 집행 시스템으로 전환
- 현재 도별(지사별) 논면적, 쌀전업농수 등을 고려하여 사업비를 배정하고, 연말에 각 사업비를 수요 지역에 전배(轉配)하는 방식을 취하고는 있으나 향후 쌀가격 동향, 농지가격, 경제여건의 동향, 입지여건에 따라 지역별로 매년 다양한 상황이 전개될 가능성이 높은 상황에 대응하기에는 한계가 있어 좀 더 탄력적이고 신축적인 사업비 집행 방식 도입 검토. <일시에 전환하기 어렵다면 매년 영농규모화사업 예산의 1/2 정도는 현행처럼 매매·임대차 사업비를 구분하여 배정(가칭 「분리배정액」)하고, 나머지 1/2에 해당하는 사업비(가칭 「비분리배정액」)는 매매·임대차 구분 없이 지역의 농업여건과 경제상황, 농가자금수요에 맞춰 운영하는 방식도 고려. 자금수요 및 집행상황, 추진실적(≒전국 쌀전업농의 규모화사업 수요도)를 보아가며 「분리배정액」과 「비분리배정액」비율을 탄력적으로 조정·운용하는 것도 고려할 필요>

○ 「농업진흥지역 내 쌀 중심의 국가목표 달성 지향적인 사업추진 방식」에서

- 「지역 특성과 개별 경영체의 수요(needs)에 입각한 사업방식」으로의 전환
 - 현재의 영농규모화 방식은 2010년 호당평균 6ha 7만호의 쌀전업농을 육성 2010년 벼 재배면적의 50%(약43만ha)를 담당토록 하겠다는 목표 달성에 지나치게 집착한 나머지 중요한 것을 놓치고 있다고 판단
 - 지역과 개별 쌀전업농들의 농업경영 실태와 농가경제 상황을 반영하지 못하고 있다는 점인데, 농가에 따라서는 또는 지역에 따라서는 「논」의 규모화 보다는 「밭」규모화 또는 다른 고소득 작물재배를 위한 농지 및 시설물예의 지원·투자가 소득 증대를 위해 훨씬 유리하고 절실한 경우가 있음(「쌀전업농」이라 하더라도 오직 벼만을 재배하는 농가는 드문 현실). 지역적으로 강원·경북·충북지역의 일부 쌀전업농들은(농업진흥지역 내)논의 규모 확대보다도 밭 규모화에 더 관심이 많고, 그것이 개별 경영체의 입장에서는 경제적으로 유리.
 - 이처럼 개별 쌀전업농의 입장에서는 자신이 속한 지역의 농업환경과 자기 농업경영의 특성을 살려 노동력 투입 계획을 세우고 소득을 극대화 할 수 있는 작물을 구성하게 되는데 현재의 영농규모화사업방식은 이러한 개별 경영체의 특성을 고려한 지원체계로는 되어 있지 않음.
 - 이러한 경우에는 영농규모화 매매사업자금을 받 경영규모확대 자금으로 활용할 수 있도록 하는 방안 검토 필요. 행정수도이전, 혁신도시, 기업도시 등 농지전용의 증가 및 대토(代土) 수요 등으로 농지가격이 상승하여 매매사업 환경이 악화된 상황에선 더욱 그러함
 - 전국 개념의 중앙정부의 정책목표 달성을 위해 오직(농업진흥지역 내)논의 경영규모 확대에만 지나치게 집착하는 방식을 탈피할 시점
- 지역의 농업여건과 특성을 반영한 쌀전업농(경영체)육성 방식을 제시할 필요
- 앞서서도 언급하였듯이 전국 각 지역의 농업조건은 경지면적의 大小, 재배가능 작목 및 작부체계의 차이와 농외 겸업소득의 有無·정도 차이, 고령화 정도, 地價 등 제반조건이 상이. 따라서 경영체 육성 목표와 지원방식 등에 있어서도 이러한 전국 각 지역의 농업여건과 특성을 고

려하지 않으면 안됨.

- 일본의 경영체 육성제도(「인정농업자제도」)는 도도부현(都道府縣)의 「기본방침」과 시정촌(市町村)의 「基本構想」을 통해 전국 각 지역의 자연적, 경제적, 사회적 제 조건을 고려해 단일경영(單一經營) 뿐만 아니라 쌀과 다른 작물을 조합한 복합경영(複合經營)과 지역 특산농작물을 주체로 한 경영체 등 지역 농업특성과 여건을 반영한 다양한 영농유형(營農類型)을 「인정농업자」로 인정하고 지원하고 있음
- 우리나라 쌀전업농 지원·육성제도가 쌀전업농이 속한 전국 각 지역의 농업여건과 특성을 반영하여, 경영유형별 육성모델을 제시하고, 이를 토대로 세밀하고 다양한 육성목표와 방식, 지원 프로그램을 구성·운영할 필요

4.6. 농지이용증진사업에 대한 심층적 이해와 활용방안 검토 필요

- 『농지법』 제3장(농지의 이용) 제1절(농지의 이용 증진 등) 제14조는 「농지이용계획의 수립」으로 되어 있으나, 「농지이용증진사업」이 어떠한 사업인지, 농지법에 어떠한 사유로 왜 포함되어 있는지에 대한 이해와 인식의 부족
- 부락·들판 단위의 조직적·집단적·효율적 농지이용 방안
 - 우리나라의 경우 농지가 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용 되도록 하는데 대한 정책 역사도 짧고, 정책프로그램도 단순하여 농지의 매매, 임대차, 교환·분합사업에 그침.
 - 앞으로는 지역의 농업생산 여건과 경영조건에 따라서는 지역 농지와 농기계를 집단적·조직적·효율적으로 이용하여 지역(부락, 들판) 전체로서의 농업생산성 향상과 소득증대가 이루어 질 수 있는 농지이용시스템이 쉽게 도입 되도록 제도적 보완과 公的 지원 시스템이 충실히 정비될

필요가 있음.

- 농지법 상의 『농지이용증진사업』이 실질적으로 이루어 질 수 있도록 추진주체 추진방법 등에 대한 집중적인 검토 필요(이 경우 집락 공동체의 주체적·자율적 노력과 합의가 유도·발휘될 수 있도록 하고 이에 대해서는 종합적이고 입체적인 지원이 우선적으로 이루어지도록 지원방식 정비 필요).

○ 『쌀농업구조개선특구제』도입 방안 검토

- ①농지의 절대면적이 협소, ② 농가호당 경영면적이 협소, ③농지가격이 상대적으로 높은 상황, ④ 농지의 자산적 보유 경향이 높음 ⑤ 농지의 분산성에 의한 생산성 향상(생산비 절감) 한계, 경쟁력 저하 ⇒ 농업생산력 발전과 효율화의 제약을 극복하는 방식의 도입
- 지역 부락농가와 공사(公社)와 효율적 농지이용에 대한 『집단체약』방식 채택
- 농가간 연대·전략적 제휴, 협정, 공사와의 역할분담 및 계약 등을 통해, 농민과 지역 쌀농업구조개선 문제를 대해 함께 해결하는 사업 system 도입
- (예) 프랑스의 CTE, 일본의 집합사업(集合事業)

참고 문헌

- 김정호. 「쌀농업의 규모효과와 구조정책」 KREI 농정연구속보. 2004. 7. 21
- 김정호 외. 『농업총조사에 의한 농업구조 변화 분석』. KREI 연구보고 R453(2003.12)
- 김홍상 외. 『쌀협상 이후 농지이용구조 변화 전망과 대책』. KREI. 2005년
- 윤석환. 「쌀 농업 구조조정과 영농규모화 방안」. 농어업·농어촌특별대책위원회 쌀대책 소위원회 발표자료. 2003. 10. 14.
- _____. 「농지제도 개편논의의 상황인식과 농지정책의 과제」. 『KARICO 농업경제동향』 2003년 겨울호. 농업기반공사. 2003. 12
- _____. 「일본 농지법의 전개과정과 한국농업의 시사점」. 『농어촌과 환경』 제83호. 농업기반공사. 농어촌연구원, 2004. 6.
- _____. 「일본의 인정농업자제도와 시사점」. 『KARICO 농업경제동향』 2004년 겨울호. 농업기반공사, 2004.12.
- _____. 「영농규모화촉진 직접지불제도 도입 방안」. 『KARICO 농업경제동향』 2005년 봄호. 농업기반공사. 2005.5.
- _____. 「쌀농업 생산구조의 변화와 영농규모화사업의 과제」. 『농어촌과 환경』 제87호. 농업기반공사. 농어촌연구원. 2005.6.
- _____. 「전업농 중심의 쌀산업 경쟁력 제고 방안」. 『우리 쌀 어떻게 지킬 것인가』. 한국농업기계학회. 2005 심포지엄 발표 자료집. 2005.11.
- _____. 「프랑스·독일의 농지은행 관련 사업과 시사점」. 『KARICO 농업경제동향』 2005년 가을호. 농업기반공사, 2005.11
- 윤석환·김소진. 「영농규모화사업의 정책론적 의미와 경제적 효과」. 『KARICO 농업경제동향』 2004년 가을호. 농업기반공사. 2004.11.
- 磯辺俊彦. 『日本農業の土地問題』 東京大學出版會. 1985년
- 窪田光純. 『韓國の農地改革と工業化發展』 日本經濟通信社. 1988년
- 梶井功. 『農業構造の變化と農地制度』 全國農業會議所. 1999년

종합 토론

○ 종합토론

- 사회자: 박성재 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)

- 토론자: 김홍상 (농림부 감사관)

송태복 (농림부 농지과 사무관)

오현석 (지역아카데미 대표이사)

김관수 (서울대학교 교수)

허윤진 (한국농촌경제연구원 초빙연구위원)

오내원 (한국농촌경제연구원 선임연구위원)

종합 토론

□ 김홍상(농림부)

토론회 제목은 농지제도의 선진화라고 되어있는데 발표한 내용은 대부분 농지제도 차원이 아니라 농지정책 전반의 차원에서 접근된 느낌입니다. 논점을 농지제도 차원의 선진화에 두고 논의하는 것이 효율적일 것이라는 생각입니다. 지금의 논의는 너무나 논의의 폭이 넓은 것 같습니다. 제도 차원에서 본다면 농지의 소유, 이용, 그리고 전용 등에 포인트를 두고 접근할 수밖에 없지 않나 싶습니다. 그러면 농지의 소유, 이용 등에 관련한 현재까지 전개되어 왔던 전통적 논의의 핵심은 시장여건변화에 현행 소유 및 이용 제도가 어떠한가 하는 것이 문제입니다.

시장여건 변화와 관련하여 가장 크게 부딪치는 문제는 기존의 농지제도의 핵심인 농지 소유체계, 특히 경자유전 원칙 준수라는 기본 틀이 현실과 조화되지 않는 점입니다. 경자유전 원칙은 농지의 이용 특성상 농지의 소유와 이용이 밀접한 연계 속에서 제도화된 것인데, 일반적인 논제인 소유와 이용의 분리 정신과 조화될 수 있는가 하는 현실적인 문제제기와 관련됩니다. 현실과 괴리된 경자유전의 원칙을 어떻게 수정할 것인가, 구체적으로 농지의 이용, 제도적 차원에서의 임대차 전면 허용 문제를 어떻게 이해할 것인가 하는 부분이 제일 논란입니다. 이와 관련 농지은행 기능 도입이 주요 과제로 제기됩니다. 이러한 부분에 대한 구체적이고 체계적인 분석과 논의가 이루어져야 제도 차원의 선진화 방안이 모색될 수 있을 것으로 이해합니다. 한편 농지의 전용 과제의 경우 적정규모의 농지 보전 과제와 연계하여 이해할 부분이지만, 좀 더 제도적 차원

에서 접근, 예컨대 계획적 농지 전용 질서 구축 과제 등에 대한 논의가 필요할 것 같습니다.

발표 자료 중 다양한 아이디어가 제기되었는데, 좀더 현실적인 수용 여부를 검토할 필요가 있다고 봅니다. 윤석환 박사께서 선매협의제도를 도입하자고 했는데, 저는 이 제도는 일부 평야지역 같은 데서는 가능하지만 우리 사회에서 전면 수용 가능성을 적다고 봅니다. 선매협의제도를 제도적으로 둔다 한들 농민이 과연 농지를 매입해서 뭘 할 수 있느냐 하는 문제가 남습니다. 오히려 현실적인 농지의 소유 및 이용 틀 속에서 농지유동화를 촉진, 농업구조개선을 도모하는 방안으로서는 농지은행을 통한 농지장기임대차에 대해 양도세 감면 등 세제 혜택을 주는 방안이 더 현실적일 것입니다. 물론 농지은행을 통한 농지임대차 전면 허용 등이 경자유전 원칙 준수 등 헌법정신에 벗어나지 않느냐 등의 문제가 있지만, 사회적 합의 과정을 통해 현재 헌법 정신에 대한 해석을 달리 하여 농지의 안정적 장기 임대차를 정착시켜 농지 확보 경작자인 전업농업인에게 농지를 몰아주는 부분이 매우 중요한 것 같습니다.

김태곤 박사님은 일본의 집락경영과 같은 부분이 좀 활성화 되어야 한다고 하셨는데 저는 현실적으로 그렇게 확대 될 수 있을 것이라고 생각하지 않습니다. 마을단위 집락 경영의 확대 가능성에 대해서는 약간 회의적입니다. 제가 지난번 일본 출장에서 확인한 바에 의하면, 일본 사람들도 마을단위 집락경영의 확대 가능성에 대해 매우 회의적이었습니다. 제가 만나본 일본 정책 담당자나 마을 지도자의 경우도 정부의 노력에도 불구하고 집락경영이 전체 경영의 약 7% 정도까지 확대되면 엄청난 성과일 것이라는 전망을 나타내더군요. 이러한 부분이 전체 주류로 등장하기는 힘든 것 아니냐, 결국 개별 경영체 차원에서 접근하는 것이 보다 현실적인 것 아니냐 하는 생각이 듭니다.

□ 김관수(서울대학교)

윤석환 박사님 발표 중에 평균생산비는 정말 평균만 얘기해 주고 실제로 분포를 봐야 된다고 하셨는데 공감합니다. 저도 개인적으로 예전에 직불금 산정을 할 때 평균가격을 쓰지만 그 중간에 나오는 생산성도 사실은 평균 생산성을 쓰기 때문에 생산성 높은 농가와 생산성 낮은 농가의 차별성 이런 게 반영이 안 돼서 어떤 계층은 이익을 보고 어떤 계층은 좀 피해를 봅니다. 그래서 분포를 고려해야 한다는 건 저도 아주 공감합니다.

그 다음에 농업소득으로 도시 근로자 가구의 소득에 맞춰보자는 부분에 있어서 그건 아마 농가 분포를 봤을 때 대규모 농가들은 그 쪽으로 좀 갈 수 있을 거고 소규모 농가들은 거의 불가능합니다. 아마 농외소득 쪽 고민을 해주면서 같이 그래서 이 어떤 분포를 고려한 그런 어프로치가 됐으면 좋겠다는 생각이 들고, 통계부분 마지막에 말씀하신 것 저 개인적으로 굉장히 공감하고, 아마 학회 차원에서도 그런 얘기를 좀 했었으면 싶습니다.

맨 먼저 발표해 주신 김태곤 박사님 발표도 굉장히 재밌게 들었습니다. 전반적인 농지 정책의 역사부분 하고 그 다음 특히 경영학적인 관점에서 이 농촌 문제를 봐야 한다는 것입니다. 특히 규모화 쪽으로 얘기를 나눈바와 같이, 그래서 그 집단화, 단지화 이런 쪽 분산이 되어 있기 때문에 L자형 커브가 규모에서 빨리 나타났다 이런 말씀을 하셨습니다. 조가옥 교수님께서 말씀하셨듯이 농지 규모화가 사실 굉장히 중요한 이슈입니다. 이용률 관점에서는 범위의 경제가 들어가기 시작하는데 그 범위의 경제에 대한 논의가 좀 부족한 편입니다.

일반적으로 규모가 커지면 특화가 되면 편익이 생기는데 그것은 어떤 규모 이상이 되어야 발생할 수 있고 그렇지만 일반적인 연구 결과로는 생산규모가 증가 하면 할수록 규모의 경제에 따른 편익은 감소한다는 게 많이 밝혀져 있습니다. 어떤 상황에 따라서는 다를 수도 있고 크게 생각해 보시면 개발도상

국들이 선진국으로 진입하기 위해서 여러 가지 사업들을 하는데 그게 이제 어느 일정 규모가 되어 줘야 상호 간에 규모의 경제적인 상호 보완성이 생기는 것입니다.

두 번째 큰 이슈로는 김홍상 박사님께서도 말씀을 하셨지만 경자유전의 원칙, 자영농과 임대농, 어느 쪽에 중심을 두어야 되겠느냐 그래서 결국은 임대차 부분이 지금 현재는 그게 활성화 되어 있고 있으면서 경자유전의 원칙을 지켜 나가는 그런 쪽으로 결론이 되고 있는 것 같은데, 이 부분에 있어서 사실은 자영농 육성이 여러 가지로 이론적으로 이득이 많습니다. 농지 가격이 급격히 하락한다면 또 장점도 있지만 단점도 있고 쉽지 않은 문제입니다. 농업 수익 가치와 비농업 수익가치, 즉, 정상적인 전용가치하고 비정상적인 이걸 영어로 프라이스버블스라고 표시하는데 투기적, 아까 김태곤 박사님 투기적 그런 수요가 있다고 하셨는데 사실 투기란 말은 쓰기가 사실 쉽지 않습니다. 일반적으로 부동산 쪽에서 아파트 사줬다 이게 올라가면 불법적이진 않지만 이게 투기라고 보는 것인데 쉽게 선을 그을 수 있는 것은 아닙니다.

□ 송태복(농림부)

다른 두분의 말씀보다 김태곤 박사님께서 실무와 관련한 말씀을 많이 해주신 것 같습니다. 지금 저희는 FTA한미자유무역협정 체결과 관련해서 농지분야 제도개선 과제를 관련부처 특히, 재경부와 협의를 하고 있습니다. 김홍상 박사님께서 말씀하신 것처럼 농지임대차 문제가 완전히 해소되기 전에는 임대차 문제가 소유문제와 관련되어 있기 때문에 헌법상 경자유전의 원칙을 없애지 않는 한 임대차 문제를 완전히 해소하기는 어렵다고 봅니다. 그래서 가능하면 제도권 안에서 최대한 운영하려 하는데 그중에 하나가 농지은행 활성화 차원입니다.

그 다음 양도소득세 감면 문제도 농지은행과 연계하여 검토하고 있는데 양

도소득세 감면 자체가 어떻게 보면 임차농의 문제를 부채질한다는 우려의 목소리도 있는데 이는 양도소득세 감면을 해 주기 때문에 불법임대차가 존재할 수도 있는 것이 그 이유입니다.

농업회사법인의 소유요건을 완화하는 문제가 있습니다. 기본적으로 제도 완화 차원은 경자유전 원칙은 최대한 훼손하지 않는 범위내에서 최대한 완화시키는 방안을 검토하고 있습니다. 지금 남는 농지를 어떻게 활용하느냐의 문제에 있어서는 절대 보존으로만 갈 수 없는 상황이라는걸 내부적으로 인지하고 있습니다. 그래서 농업회사법인의 대표자가 농업인이어야 한다는 조건을 없애고 집행이사의 1/2 이상이 농업인이야 한다는 조건을 1/4로 완화하는 방안을 검토하고 있습니다.

적정 농지면적 보전과 관련해서는 농림부 입장도 농업진흥지역내 우량농지를 최대한 보전하는 것이고 기타 유휴농지의 경우에는 충분히 다른 방향으로 활용할 수 있도록 적극적으로 제도개선을 할 계획입니다.

□ 허윤진(한국농촌경제연구원)

저는 전문가도 아니고 옛날에 사무관 시절에 했던 거라서, 지금 자료를 보니 까 그 때 상황하고 완전히 달라진 것 같습니다. 간척지만 하더라도 지금 갯벌이 농지보다 중요하다고 간척도 못하는 상황 그런 아니겠습니까. 그 다음에 농지 이용 측면에서도 보더라도 지금 소유하고 있는 거라든지 임대하고 있는 것도 위탁경영, 임대나 위탁경영이 굉장히 많은데 임대가 45%정도 되고 위탁해서 실질적으로 임대 비슷하게 이렇게 운용 되고 있는 것 까지 고려하면 한 60~70%는 될 것 같은데 그런 상황 하에서 경자유전이고 하는 게 과연 유효한 건지 모르겠습니다. 그리고 그 소유 또 임대 위탁 이런 거기에 따라서 생산력의 차이가 있는가도 모르겠고 생산력의 차이가 아마 쌀 농사 같은 경우에는 잘 없다고 얘기를 들었는데요. 다른 것은 과수라든지 채소나 이쪽은 다르겠습니다

만 쌀 농사의 경우에는 토지 생산성에 있어서는 차이가 없는 그런 상황이고 그러면서도 우리가 그동안에 굉장히 부르짖어 왔던 경영규모 확대 이야기 그런 어떤 형태로든지 간에 지금은 어느 정도 되어 있는 것 같고 그것이 정책에 의해서 영농규모화 사업, 매해 자금지원해서 된 거 같진 않고 자연스럽게 영농규모화는 돼버린 상황이 아닌가 이런 생각이 듭니다.

□ 오내원(한국농촌경제연구원)

중요한 주제들이 많이 나왔다고 생각이 듭니다. 소유 규제는 완화하고 이용 규제는 강화하자 이렇게 이야기를 하는데 소유규제로 인해서 나타나는 비농민의 농지 소유가 농지의 무분별한 무계획적인 전용을 증진시키지 않는가 생각합니다. 저는 서산 간척지가 일반 분양된 지역들은 하향, 얼마 머지않아 하나의 비농업 쪽으로 개발이 될 가능성이 굉장히 크다고 믿고 있습니다.

□ 김태곤(한국농촌경제연구원)

농지가 규모 확대되고 있는 지역이 있는데, 그건 한정된 지역이고 전국 어디나 규모 확대 되는 것은 아닙니다. 그 다음에 규모 확대가 안 되는 지역은 어떻게 할 것인가가 관건입니다. 영세 농가들이 필지별로 분산 되어 있는 이런 우리나라 농업구조 한계를 해결하는 게 지연성 조직경영이라고 봅니다. 일본은 어느 정도 되고 있고 우리는 아직까지 일본하고 보면 단계가 좀 차이납니다. 일본이 잘 되는 부분은 우선 정책면에서 주민 참여를 유도하는 정책들이 많다는 것입니다. 지난 번에 말씀 드린 적이 있는데 경지 정리 같은 경우도 주민이 합의를 해가지고 신청을 하면 거기에 대해서 국가 보조로 경지정리를 해주고 경지정리가 끝나면 참여한 주민들이 생산조직을 경지 기반에 맞춰서 만들어 냅니다.

아까 김관수 교수님 이야기 하신 규모화 하고 범위의 경제 중요합니다. 예를

들면 규모화, 규모의 경제성을 살릴 필요가 있습니다. 범위의 경제를 하는데 구체적으로 어떻게 할 거냐, 경영으로 보면 복합 경영이 있습니다. 예를 들면 농지에다 쌀, 축산, 채소 등을 복합적으로 경영하는 방식이 있습니다. 아니면 다각경영을 통해 생산부분과 가공부분, 또는 서비스 부분이 수직적으로 통합하는 방식이 있는데 개별 농가로서는 역량이 부족합니다. 회사법인이나 영농조합 법인을 통해 범위의 경제를 실현 한다거나 다각 경영을 통해가지고 범위의 경제를 실현할 필요가 있습니다.

□ 김홍상(농림부)

발표와 토론을 듣고 있으면서, 농지제도 차원이 아니라 우리 농정 과제 전체를 얘기하는 것 같아서 농지 제도나 농지 정책에서 할 수 있는 일이 뭘까 하는 고민이 생깁니다. 이제까지 농지제도라는 것이 뭘 위해서 존재했느냐 하는 차원에서 논의가 필요한 것 같습니다. 우리가 적정 규모의 농지를 보존하고, 농지를 합리적으로 이용하게 한다는 농지제도의 정신은 과거나 지금도 마찬가지로 중요한 지향점인 것 같습니다. 과거 같으면 표준작물 또는 주요 작물을 재배한다고 할 때 지력을 유지하고, 연작 피해를 막기 위하여 소유와 경영을 일치시키는 경자유전 원칙을 강조했지만, 다양한 특용작물 재배와 생사지의 변화가 생기는 오늘날 과거의 방식이 유용한가 하는 의문이 생깁니다. 특정 작물 재배 적지를 찾아 다니는 우수 농업인의 이익을 보호하기 위해서 경자유전 원칙 준수 차원의 통작거리 적용, 사전 거주 등의 규제는 불가피하게 철폐되어야 할 것입니다. 1994년 농지법 제정 이전에 이미 통작거리 철폐 논란이 제기되었으며, 당시 찬반 논란이 많았지만, 지금 전국적으로 약초, 인삼, 다양한 특용작물들이 생산되고 있는 것은 통작거리 철폐 등 제도 개선에 의해 가능했던 것이라 이해합니다. 땅은 이동할 수 없지만 사람이 다양한 재배적지로 돌아다닐 수 있게 했다 하는 사실은 우리에게 제도 선진화의 구체적 내용이 어떠해야 하는 가라는 시사점을 주고 있다고 봅니다.

우리가 실질적으로 부딪치는 제도의 선진화 과제가 무얼까 하는 부분이 좀 더 구체적으로 고민되고 풀어나갈 필요가 있다고 봅니다. 실제로 현장에서 농지 이용 집단화라는 추상적 개념 측면이 아니라 구체적으로 미래 농업의 핵심 주체인 특정 전업농가가 인근에 있는 농지를 우선적으로 활용하는데 있어서 제약 요인이 뭐냐, 그것이 안정적으로 확보 또는 장기임대차 되지 않는 이유가 무엇인가, 농지가격이 너무 높아 매입을 못할 경우 전업농가의 경영개선 차원에서 제도적 개선 과제는 무엇인가 등에 대해 깊이 있게 논의되어야 한다고 봅니다. 물론 전체 농지의 적절한 관리와 보전이라는 국가적 의제, 지역적 과제는 동시에 도모되어야 할 것입니다. 이러한 구체적 고민 해결 차원에서 농지은행의 기능을 어떻게 합리적으로 확대시켜 갈 것인가 등에 대한 고민도 중요하다고 봅니다.

□ 윤석환(한국농촌공사)

좋은 말씀 잘 들었습니다. 오늘 토론회에서 나온 의견을 듣고 나서 발표자료를 작성 했더라면 좀 더 유용하고, 포인트를 잡아서 자료로 만들 수 있지 않았을까 하는 생각이 듭니다. 그런데 김홍상 박사님 말씀과 관련해서 농지에 대한 소유 규제를 완화 한다고 했을 경우에 어떤 것이 논점이 될 것인지 명확히 할 필요가 있다고 봅니다. 제가 볼 땐 농지법 상의 소유규제는 사실상 크게 없는 것 같습니다. 농지에 대한 소유 상한도 없어졌지, 통작거리 제한도 없지, 농지를 매입하여 당장 자경하지 못하면 농지은행에 맡겨서 5년 이상 임대위탁 하면 되지, 현행 농지법상으로는 농사를 짓고자 한다면 누구든지 농지를 사서 마음껏 농사를 지을 수 있는 상황입니다(필요하다면 농지 소유주체의 성격, 자격요건 등에 관한 논의는 별도로 이루어져야 하지만). 소유규제 완화라고 할 경우에 더 이상 어떤 측면에서 소유규제를 완화를 할 것인가, 뭐가 이슈가 될 것인가 하는 문제를 명확히 할 필요가 있다는 생각이 듭니다.

이것과 관련해서 헌법에 명시된 경자유전 원칙과 관련해서 논의가 되고 있

는데 헌법 121조 1항에 보면 경자유전의 원칙이 달성 될 수 있도록 하여야 하며, 농지의 소작 제도는 금지된다고 규정하고 있는데, 소작제도(小作制度)는 금지하고 있습니다. 다만, 농업 생산성 제고와 농지의 합리적 이용을 위해 불가피한 사정으로 발생 되는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률에 정하는 바에 의하여 인정되어서 소작제도는 안 되도 임대차는 된다는 겁니다. 헌법 121조 제1항에 있는 소작제도는 뭐고, 제2항에 있는 임대차는 뭐냐라는 질문이 당연히 생깁니다. 제가 볼 때 소작제도라고 하는 것은 1949년 당시의 농지개혁 이후에 봉건 지주적인 고율의 현물 소작료, 수탈하는 그런 소작제도를 의미하는 것일 겁니다. 그래서 고율의 현물 소작에다 경제 외적인 강제 까지 동원 된 봉건적인 관계가 있는 그런 소작 제도는 안 된다는 것입니다. 그렇지만 근대적인 임대차 제도는 허용된다고 한다면 지금 우리가 임대차를 논의 하는데 있어서 제도 완화를 하더라도 헌법에 위배 되지는 않는다는 생각이 듭니다. 그래서 여기 헌법 121조에 1항에 있는 소작제도라고 하는 개념하고 2항에 있는 임대차라고 하는 개념을 명확히 이해를 하고 논의를 해야 할 것 같다는 생각입니다.

지금 농지라는 것은 단순한 농지가 아니라 비농업계 쪽에서는 농지에 대해 얼마만큼 관심이 있고 외부로 부터 전용 내지는 규제 완화 압력이 계속 들어 오고 있는 것으로 알고 있는데. 독일 같은 경우는 이렇습니다. 필요할 경우 농지를 전용해 주는데, 전용(轉用)의 주도를 농업 쪽에서 잡고 합니다. 우리처럼 그냥 전용 허가만 하고, 토공이라든가 주공, 안 그러면 소유자가 가져가 마음대로 개발 이익을 올리는게 아니라, 농지는 농업계의 자산이고, 개별 농업 경영인의 경영권이 침해받는 문제이기 때문에 개발과 부가가치를 농업쪽에서 쥐고 추진합니다. 이점 향후 우리나라 농지 이용 및 전용, 활용과 관련하여 시사하는 바가 크다고 생각합니다.

김홍상 박사님도 말씀 하셨습니다만 현재 「농지은행」이 농지를 수탁 받더라도 그 농지를 임차할 사람이 없으면 농지은행은 그 이상의 어떤 기능도 하지 못합니다. 임차인이 없다고 통보(2개월 이내)하는 것으로 그 기능이 끝납니다.

이런 의미에서는 농지은행 기능에 상당한 한계가 있습니다. 농지이용실태조사 등을 통해 자경(自耕)하라고 규제를 하면서, 농사지을 상황이 못 되어 팔려고 할 때 살 사람도 없고, 농사짓지 않으면 이행강제금이 부과되어, 울며 겨자먹기로 농사를 지어야 하는 상황입니다. 그래서 농지를 소유한 사람들의 불만을 야기하는 사례를 현장에 근무하면서 많이 봅니다. 이런 것들이 농지 소유자들의 불만을 초래하고, 농지제도에 대한 불신과 불만이 되고, 규제가 심하다고 느끼게 되면서 농지제도 자체를 부정하는 여론을 형성하게 되는 측면이 있다고 생각합니다.

이러한 부분들을 농지보전 아니면 유휴농지, 남는 농지의 효율적 활용 이런 측면에서 농지은행, 넓게는 농업 사이드에서 주도권을 좀 잡고 공공성 높은 용지, 홍수 조절 작용이라든지 안 그러면, 환경성 검토를 거쳐 농촌 경관유지, 뭐 이런 측면에서 매입해서 비축을 해서 효과적으로 쓰고, 또 어떤 농지는 기반정비 등을 통해 주말 농장, 귀농 학습장, 영농 체험장, 시민농원, 이런 쪽으로 해서 부가가치를 높이고, 농업용으로 개발할 수 없다면 인근 토지와와의 합병이라든가 병합을 통해서 전용 개발을 해서 비농업용으로 우리가 넘겨주고 부가가치를 농업 쪽에서 가지면서 적극 대응하는 것이 앞으로 필요하다고 봅니다. 이것이 농지에 관한 각종 규제, 소유·이용·보전·전용 등에 관해 규정하고 있는 농지법 이념과 정신에 부합하고, 농지법을 유지하는 취지에도 맞다고 봅니다. 이러한 방향으로 나아가는 것이 향후 농지제도의 운영방향이 되어야 할 것이고, 농업(농지)영역을 확장하면서 농지제도를 발전적으로 운영할 수 있는 근거가 될 수 있다고 봅니다.

□ 조가옥(익산대)

규모 경제를 이야기 할 때 전국 데이터 가지고 하면 의미가 없습니다. 규모의 경제는 김제평야같은 뜰에서, 1ha~20ha 정도의 농사를 짓는 경우에 의미가 있는 것입니다. 아까 제가 볼 때 왜 특히 전국 데이터는 차이가 있냐 하면 생산

비의 전체 40% 이상을 지대 토지 용역비를 차지하고 있기 때문입니다. 예를 든다면 10ha 이상의 소속된 다양한 지역에서 샘플을 하면 10ha 이상은 대부분이 평야지대가 많습니다. 지대 규모가 크면 클수록 평야 지대인 농가가 포함될 가능성이 큼니다. 보통 전라북도하고 전국 평균만 비교해 봐도 바로 생산비에서 토지 용역비가 얼마가 차이 나는가 하면 10만원 이상 차이가 납니다. 그러니까 결국은 중앙에 나와 있는 생산비 가지고 규모의 경제를 논한다는 것은 의미가 없습니다. 지역 단위로 규모의 경제를 논해야 한다는 것을 말씀드립니다.

□ 토론자

90년대 초의 추세로 다시 돌아갔다고 봅니다. 원인으로 저는 두 가지를 생각합니다. 작년에 5%까지 준 것은 조사 상에 문제가 있었다고 추측합니다. 김명환 박사가 얘기한 데로 90년대 후반에는 쌀 값이 명목으로 굉장히 오르고 실제로도 굉장히 올랐기 때문에 그것이 소비 감소를 가속시키는 요인으로 작용했다가 금년에는 작년보다 명목으로 떨어져있기 때문에 실제로도 상당히 떨어진 수준에서 감소 속도가 가속 됐던 것이 원상으로 회복 된 것이 아닌가 생각합니다.

연구자료 D234-7

농지제도의 선진화를 위한 정책과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2007. 12.

발 행 2007. 12.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 (주)문원사

02-739-3911~5 <http://www.munwonsa@chol.com>

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-