

쌀 전업농 육성방안

박 문 호*

Abstract

The objectives of this study are to review the policy of developing specialized rice farms and prospects of the number of farm labour in the rice industry, and to find out problems faced by the policy and the rice specialized farms, and then also to provide desirable policy measures for rice farming. We need to pay much attention on both efficiency and stability of the rice industry considering the multi-faceted role of paddy field. In order to develop rice farming entities, which are much reliant to land, small and diversified farms need to be organized in a region. A typical rice farming model or bench marking rice farming system can be developed considering regional farming conditions. Therefore, specialized rice farming entities should be developed in line with specificities of the region, community development plan, and regional differences.

1. 머리말
2. 쌀 전업농 육성정책의 추진현황과 당면 문제점
3. 수도작농업 및 쌀전업농의 지역사례 분석
4. 쌀 전업농의 발전방향과 정책개선방안
5. 맺음말

1. 머리말

정부는 농업의 시장개방에 효과적으로 대응하기 위해서는 농업 전문인력 및 경영

능력이 있는 전문경영체의 체계적인 육성이 필요하다는 인식 하에 농업경영체 육성을 농업 경쟁력 강화를 위한 구조정책의 핵심과제로 추진해 왔다. 그 결과 농업경영 전반에 있어 규모화·전문화 등 일정 성과가 나타나고 있으나 한편으로는 정책의 추진과정에서 문제점도 드러나고 있다.

특히, 우리나라 농업의 대종을 이루고 있

* 책임연구원

는 쌀농업의 경우 다수의 영세농으로 구성되어 있어, 전문인력 확보 및 영농의 규모화가 전반적으로 부진한 실정이고, 평균적이고 획일적인 정책추진에 대한 비판이 제기되고 있다.

따라서 이 연구에서는 쌀 전업농 육성정책, 쌀농업인력의 전망, 쌀전업농의 실태와 문제점 검토를 토대로 지역농업의 육성에 바탕을 둔 농업구조·경영정책의 수립이라는 관점에서 쌀전업농의 발전모형과 정책방향을 제시하고자 한다.

2. 쌀 전업농 육성정책의 추진현황과 당면 문제점

2.1. 쌀 전업농 육성정책의 방향과 추진체계

정부는 UR협상 등 농업의 시장개방압력이 강화되면서 그 대책의 일환으로 1990년 “농어촌발전특별조치법”이 제정되고, 이를 뒷받침하기 위한 “농어촌구조개선대책”이 수립되면서, 농업경영주체의 육성을 위한 농업인력육성사업을 적극적으로 추진하게 되었다.

농업인력육성의 방향은 차별화된 시책을 통한 선별적 육성을 전제로 하며, 농업을 담당할 전업적 기간농가의 육성에 초점을 두었다. 그리고 이·탈농희망농가는 직업훈련 및 취업기회 제공, 과도기적 고령농가는 연금, 소득 보조 등 사회복지대책을 통한 탈농을 유도하는 방향을 제시하고 있다.

정부의 전업농 육성정책을 개관하면, 전

업농 육성정책은 1992년 후계자육성사업의 보완대책으로 시작하였으며, 1994년 “농발대책” 이후 지원대상 및 자금규모를 확대하여 왔다.

전업농의 육성목표는 타 산업부문 종사자와 대등한 소득을 올리면서 농업의 경쟁력강화를 이끌어갈 전문화·규모화·현대화된 가족경영체를 육성하는 데 있다. 즉, 개방경제를 전제로 한 소득균형목표와 완전취업조건을 갖춘 자립경영으로서 농업경영체가 자립을 위해서는 타 산업종사자에 버금가는 소득수준을 달성해야 하는 동시에 농업경영에 참여하는 노동력이 최대한 효율을 올릴 수 있는 규모를 확보하여야 한다는 전제가 깔려 있다.

쌀 전업농 정책지원은 영농규모화자금과 농기계구입자금의 두 가지 형태로 지원되고 있으며, 쌀 전업농 육성대상자 자격은 최근 쌀을 주작목으로 하여 전업적으로 경영하고 있는 농업인으로 연령이 55세 이하인 자를 선정토록 하고 있다. 단, 56세 이상인 자라 하더라도 경영주의 영농기반을 승계할 후계인력이 있는 경우에는 자격을 부여하고 있다.

현행 쌀 전업농의 육성계획은 1997년까지 6만 호를 일괄 지정하고, 1999년부터는 2002년까지 매년 1만 호씩 총 10만 호를 육성토록 하고 있다. 쌀전업농의 경영규모 목표는 5ha 규모 쌀전업농 6만호, 3ha 규모 복합 쌀전업농 4만호를 육성할 계획이며, 쌀전업농의 규모확대 목표면적은 420천ha로 설정하였다.

표 1 2002년 쌀 전업농 선정 전망

단위: 호수, %

구 분	2002년 전업농 선정목표 ¹⁾ (A)	2002년 선정 전망 ²⁾		B/A(%)	C/A(%)
		'99~'00년 기준 (B)	2000년 기준 (C)		
경 기	11,720	11,587	11,864	98.9	101.2
강 원	4,330	4,462	4,476	103.0	103.4
충 북	5,330	5,448	5,099	102.2	95.7
충 남	16,270	15,444	14,870	94.9	91.4
전 북	14,260	15,379	14,006	107.8	98.2
전 남	19,230	19,612	19,431	102.0	101.0
경 북	14,100	13,980	13,820	99.1	98.0
경 남	10,370	10,404	10,640	100.3	102.6
기 타 ³⁾	4,390	2,217	2,299	50.5	52.4
계	100,000	98,533	96,505	98.5	96.5

주: 1) 육성목표 10만 호를 우량농지(경지정리면적 및 진흥지역면적)을 기준으로 배정한 수치

2) 전망치는 1999년 및 2000년 연평균 증가율을 기준으로 산정한 추세치임.

3) 기타는 서울, 인천, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 제주를 합산한 것임.

표 2 2000년도 연령별 쌀 전업농 선정 현황

구 분	20대	30대	40대	50~55세	계
호수(%)	555(7.4)	1,754(23.5)	3,261(43.7)	1,897(25.4)	7,467(100.0)

2.2. 쌀 전업농의 육성현황과 당면 문제점

2.2.1. 쌀 전업농의 양적 확보측면

2002년 쌀 전업농 선정전망을 <표 1>에서 살펴보면 1999~2000년 쌀 전업농의 연평균 증가율을 기준으로 한 2002년 쌀전업농의 선정 전망치는 98,533호, 1999년 대비 2000년 실적을 기준으로 할 경우는 96,505호로 쌀 전업농 10만호 확보가 힘들 것으로 전망된다. 뿐만아니라, 쌀전업농 대상농가(55세 이하 수도작 중심농가)의 수가 2002년에는 14만 호로 여유가 있는 편이나 쌀전업농 육성프로그램의 목표년도 이듬해인 2005년에는 90천 호로 급격히 감소되어

육성목표인 10만 호의 유지 자체가 어려운 상황에 직면하게 될 것으로 전망된다.¹⁾

2.2.2. 쌀 전업농의 질적수준 측면

2000년도에 선정된 전업농의 특성을 <표 2>, <표 3>에서 살펴보면, 연령면에서는 40대가 43.7% 로서 가장 큰 비중을 점하고 있으며, 그 다음으로는 쌀전업농 선정의 상한연령이라 할 수 있는 50~55세가 25.4%를 점하고 있다. 반면, 신규창설농가계층이라 할 수 있는 20대는 7.4%로서 향후 고

¹⁾ 코호트 모형을 이용하여 추정한 결과에 의하면, 수도작 경영주 연령이 55세 이하인 수도작 기간농가 호수는 2000년 175천 호에서 2005년 90천호, 2010년 44천 호로 감소될 것으로 추정되었음.

표 3 2000년도 영농규모별 쌀 전업농 선정현황

구 분	1ha 미만	1~2ha	2~3ha	3ha 이상	계
호수(%)	3,368(45.1)	2,652(35.5)	848(11.4)	599(8.0)	7,467(100.0)

령·은퇴 전업농을 대체할 청장년층의 농업인력 확보문제가 심각하게 대두되고 있음을 엿볼 수 있다.

그리고 규모면에서는 1ha 미만이 45.1%로서 전체농가의 과반수에 육박하고 있으며, 그다음으로 1~2ha(35.5%)로서 2ha 미만이 80.6%로서 절대다수를 점하고 있다. 선정농가의 평균영농규모는 1.28ha로서 이는 1995~99년 영농규모화사업 지원농가 34,735호의 지원전 평균규모 2.11ha는 물론, 1999년도 선정농가 평균영농규모 1.57ha에도 미달하는 수준이다.

전업농 선정농가 평균연령이 고령화되고 영농규모가 영세한 것은 전업농 선정대상이 될 수 있는 인적자원이 고갈되어가고 있다는 점을 반증하는 것이라 할 수 있다.

2.2.3. 농지유동화 측면

영농규모화 목표년도인 2004년의 농지수급전망을 해보면, 수도작 재배면적 1,006천ha², 수도작 재배농가 1,190천 호로 호당 평균 쌀 재배면적은 0.93ha로 전망된다. 따라서 10만 호가 소득목표규모인 평균 4.2ha의 규모를 유지하기 위해서는 전체 쌀 재배면적의 41.7%에 달하는 42만 ha를 쌀전업농이 확보하여야 한다.

따라서 2004년까지 소득목표 실현을 위하여 요구되는 농지수요는 1998년까지 선정된 쌀 전업농 63천호(호당 평균영농규모 2.6ha)에게 2004년까지 110천 ha의 농지가 필요하고, 여기에 1999년 이후 선정농가 및 미 선정농가 37천호의 영농규모가 1999~2000년 선정농가의 평균영농규모 1.4ha 수준이라고 가정할 경우 목표규모를 달성하기 위하여 요구되는 경지수요는 약 104천 ha 합계 214천 ha의 농지가 추가적으로 필요하다.

그런데 농지 공급규모는 탈농가의 농지공급량을 기준으로 할 경우 2000~2004년 동안 탈농가 수는 약 14만 호로 전망되고 탈농가의 호당 평균 경지규모를 전국 평균치인 0.93ha로 간주하면 농지의 공급량은 약 130천 ha로 이 농지가 모두 쌀 전업농에게 모두 배분된다 하더라도 목표달성이 어려울 것으로 판단된다³. 또, 최근 5년간의 농지공급량을 기준으로 하면, 1995~1999년간 영농규모화사업으로 공급한 농지 47,240ha에 동일면적의 농가 자력증가를 가정할 경우 농지 공급량은 10만 ha에도 미달하는 수준으로 평균적인 전업농의 경우 목표달성이 힘들 것으로 판단된다.

농지유동화의 제약요인은 농지공급 측면

² 종전의 전망치 92만ha보다 증가한 이유는 90년대 중반부터 쌀 증산운동의 일환으로 재배면적이 감소율이 완화되었기 때문이다. (KREI ASMO '99)

³ 단, 탈농가 외에 영농규모 축소농가에서도 농지공급이 이루어지고 있으나 이들의 공급면적은 감안되지 않았다.

표 4 사례지구의 농업경영 개황

구 분	경기도 화성군 장안면 독정지구	전라북도 부안군 백산면 금판지구	경상남도 함천군 청덕면 가현지구
지대특성	도시근교 평야	농촌 평야	농촌 중간
주요 작부체계	벼 단작	벼+보리	벼+보리, 마늘, 양파
경지면적(ha)	248.9	337.6	153.9
호당 경영규모(ha)	3.32	3.84	0.95
임차지 비율(%)	46.7	48.2	27.4
농지임대자의 유형	비연고지주(74%)	재촌, 연고지주(91%)	재촌, 연고(100%)
농가호수(호)	75	88	162
3ha이상 농가비율(%)	48.0	55.7	6.2
3ha이상 농가 농지집적율(%)	78.0	80.8	32.4
경영주연령 50세 미만(%)	34.6	39.6	17.8

에서 보면, 농지의 공급자라고 할 수 있는 다수의 영세농가는 생계 유지 차원에서 영농을 지속하는 고령농가와 영농규모의 제약을 지역여건을 바탕으로 다양한 복합영농을 수행하여 일정 소득을 확보하고 있는 농가로 구분될 수 있다. 고령농가의 경우는 영농활동에서의 조기 퇴출을 유도하기 위해서는 이에 대한 생계대책이 확보되어야 하며, 복합농의 경우는 농지규모화의 제약을 영농집약화를 통하여 해소하고 있는 농가로서 경영의 내실면에서 평균적인 수도작 전업농 이상 수준이며, 이러한 농가들은 영농규모 현상유지적이거나 오히려 규모확대 의향을 가진 농가도 있다. 또, 농지의 수요측면에서 보면 그 동안 영농규모를 확대한 농가의 경우 규모확대 면적의 상당부분을 정책자금 지원에 의존하고 있는 상황에서 규모확대는 그만큼 정부의 재정부담을 늘이기 때문에 제약이 많고, 농지에 대한 가수요를 촉발시킴으로써 농지가격을 상승시키는 등의 부정적 효과도 크다.

3. 수도작농업 및 쌀전업농의 지역 사례분석⁴

3.1. 수도작 농업의 경영구조와 농지 유동화의 조건

사례지구의 농업경영 개황을 <표 4>에서 살펴보면 다음과 같다. 농지의 소유·이용구조 면에서는 평야지대에 위치한 독정지구와 금판지구는 호당 평균 경지면적이 3ha 이상이며, 그중 임차지의 규모가 50%에 이르고 있다. 반면, 중산간지에 위치한 가현지구는 호당 평균 경지면적이 1ha를 하회하고 있고, 자작지의 비율이 70% 이상

⁴ 사례조사지구는 화성군 장안면의 독정지구, 부안군 백산면의 금판지구, 함천군 청덕면의 가현지구로서 각각 도시근교 평야, 농촌 평야, 농촌 중간지대의 특성을 반영하고 있다. 그러나 이 지구는 농업기반공사 시범사업지구로서 각 지대별로 비교적 농지유동화가 잘 진행되고 있는 지역으로 각 지대의 평균적인 모습과는 일정 차이가 있을 것으로 판단됨.

으로 나타났다. 벼 중심의 평야지대와 다양한 복합작목이 도입되고 있는 중산간 복합지대의 영농규모화 조건에서 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

영농규모확대에 큰 비중을 점하고 있는 임차지의 공급원은 농촌지역인 금판지구와 가현지구는 재촌 또는 연고지주로서 재촌농가의 이·탈농과정에서 임차지의 공급이 이루어지고 있는 반면, 도시근교인 독정지구는 비 연고 부채지주가 중심을 이루어지고 있는 것으로 나타나 투기적 농지보유 현상을 엿볼 수 있다.

또, 경영주 연령 50세 미만의 청장년층 경영주의 비율을 보면, 평야지대에 위치한 독정지구와 금판지구는 각각 34.6%와 39.6%로서 비율이 상대적으로 높은 반면, 중산간지대에 위치한 가현지구는 17.8%로서 중산간지대에서 경영주 고령화가 급격히 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

한편 사례지구의 농지유통화 상황을 <표 5>의 최근 5년간 농가의 경영규모 변동상황에서 살펴보면, 전반적으로 평야지대는

3ha 이상의 대농층을 중심으로 영농규모화가 활발한 반면, 중산간지대에서는 영농규모를 확대한 농가는 소수에 불과한 실정이다. 그리고 전반적으로 규모확대 농가 수에 비하여 규모축소 농가 수가 적은 점을 감안할 때 농지의 공급은 재촌농가의 규모축소 보다는 이·탈농가에 의하여 공급된 것으로 판단된다.

농가의 향후 5년간 경영규모 의향에서도 위의 최근 5년간의 추이와 비슷한 경향을 보이고 있으나, 농지의 공급대상이 될 수 있는 축소 의향 농가수의 비율이 평야지대의 경우 절대적으로 낮은 것으로 나타났다. 특히 도시근교에 위치한 독정지구는 향후 대농층의 규모확대에 제약요인으로 작용할 가능성이 큰 것으로 보인다.

이와 같이 볼 때, 사례지역의 농지 유통화의 조건은 전반적으로 농지의 공급부족 문제에 직면하고 있다. 도시근교지역의 독정지구에서는 재촌농가의 영농규모 현상유지 의향이 강하고, 지가가 높음에도 불구하고 비연고지주가 자산증식을 위하여 매입

표 5 경영규모 증·감 상황별 분포

단위: 호, (%)

구 분		과거 5년간			향후 5년간			계
		증가	현상유지	감소	증가	현상유지	감소	
독정지구	3ha 미만	7 (17.9)	30 (76.9)	2 (5.2)	11 (28.2)	14 (35.9)	14 (35.9)	39 (100.0)
	3ha 이상	25 (69.4)	10 (27.8)	1 (2.8)	31 (86.1)	3 (8.3)	2 (5.6)	36 (100.0)
	계	32 (42.7)	40 (53.3)	3 (4.0)	42 (56.0)	17 (22.7)	16 (21.3)	75 (100.0)
금판지구	3ha 미만	7 (17.9)	26 (66.6)	6 (15.5)	11 (28.2)	7 (17.9)	21 (53.9)	39 (100.0)
	3ha 이상	40 (81.6)	7 (14.3)	2 (4.1)	42 (85.7)	5 (10.2)	2 (4.1)	49 (100.0)
	계	47 (53.4)	33 (37.5)	8 (9.1)	53 (60.2)	12 (13.6)	23 (26.2)	88 (100.0)
가현지구	3ha 미만	18 (11.8)	130 (85.6)	4 (2.6)	24 (15.8)	94 (61.8)	34 (22.4)	152 (100.0)
	3ha 이상	10 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	9 (90.0)	1 (10.0)	0 (0.0)	10 (100.0)
	계	28 (17.3)	130 (80.2)	4 (2.5)	33 (20.4)	95 (58.6)	34 (21.0)	162 (100.0)

한 농지를 재 임대하면서 대농층을 중심으로 영농규모화가 크게 진전되었다고 볼 수 있다. 그러나 농지공급기반이라고 할 수 있는 영세농가의 영농잔류성향이 높아 향후 규모확대의 가능성이 가장 열악한 것으로 나타났다.

농촌 평야지역인 금판지구는 영농규모화에 큰 비중을 점하고 있는 임차지의 공급은 주로 재촌 노령가구에 의하여 이루어졌으며, 노령가구의 탈농이 빠르게 진전되고 있음을 반영하는 것이라 할 수 있다. 그러나 이미 이 지역 농지의 80%를 3ha 이상 규모의 대농층이 선점하고 있는 상황에서 향후 농지 유동량은 위축될 가능성이 큰 것으로 보인다.

반면, 중산간지인 가현지구는 영농규모화가 정체상태이며, 경영규모에서 자작지가 점하는 비중이 높게 나타나고 있다. 이는 이 지역의 경지기반시설이 상대적으로 열악하여 기계화 수준이 낮고 다양한 복합작목이 도입되고 있어 영세고령가구의 영농참여율이 높은 데 따른 것으로 판단된다. 최근 소수의 농가를 중심으로 영농규모화가 크게 진전되고 있는 것으로 나타났으나, 영농의 복합화로 대농층의 규모확대 능력에 한계가 있는 만큼 주된 농지의 수요층은 수도작을 전문으로 하는 대농보다는 복합영농을 하는 중농층일 가능성이 크다. 그리고 조건불리지의 경우 농지의 공급측면에서의 문제보다는 농지의 수요측면에서의 문제 즉, 농지 유희화를 야기할 수도 있다고 본다.

3.2. 쌀 전업농의 경영특성과 영농규모화

각 지구별 쌀전업농의 평균적인 모습을 <표 6>에서 살펴보면, 먼저 영농규모 면에서는 도시근교 평야지대인 독정지구는 5.8ha(소유 3.3, 임차 2.5), 농촌 평야지대인 금판지구는 6.6ha(소유 3.4, 임차 3.2), 중산간 복합영농지대인 가현지구는 3.8ha(소유 2.1, 임차 1.7)로서 전 지역에서 임차지의 의존도가 높으며, 특히 농촌 평야지대인 금판지구는 임차지율이 50%에 이르고 있다.

경영주 평균연령은 독정지구 48.3세, 금판지구 48.4세, 가현지구 48.1세, 농업종사자수는 독정지구 2.5명, 금판지구 3.3명, 가현지구 2.6명으로서 상대적으로 영농규모가 큰 금판지구에서 영농종사자가 많은 것으로 나타났다.

호당 평균 농업소득액은 벼 단작지대인 독정지구가 3,587만원, 벼+보리의 이모작지대인 금판지구는 4,888만원, 복합영농지대인 가현지구는 3,494만원이며, 영농규모 ha당 평균 농업소득액은 독정지구 618만원, 금판지구 741만원, 가현지구 919만원으로 추산된다.

지구별로 2004년 목표소득에 근접한 농가의 사례를 보면, 벼 단작지대인 독정지구는 7ha(소유 3.3ha, 임차 3.7ha), 벼+보리의 이모작지대인 금판지구는 5ha(소유 3.8ha, 임차 1.2ha), 복합영농이 활발한 가현지구는 벼+보리, 양파, 수박의 작부체계인 3.5ha(소유 1.5ha, 임차 2.0ha)수준으로 복합부문의 도입여하에 따라 규모간에 차이를 보이고 있다.

표 6 쌀 전업농의 경영개황

단위: 호, ha, 세, 명, 만원

구 분		농가 호수	경영규모			경영주연령	농업 종사자 수	작물소득	농업소득
			계	소유	임차				
독 정 지 구	2ha 미만	-	-	-	-	-	-	-	-
	2 ~ 3ha	2	2.4	1.3	1.1	46.5	3	1,211	2,174
	3 ~ 5ha	9	3.8	2.6	1.2	48.6	2.6	2,372	2,562
	5 ~ 10ha	9	6.6	3.6	3.0	46.8	2.9	3,769	3,888
	10ha 이상	4	10.3	4.9	5.4	52.3	2.8	5,876	5,921
	평균	24	5.8	3.3	2.5	48.3	2.5	3,259	3,587
금 판 지 구	2ha 미만	-	-	-	-	-	-	-	-
	2 ~ 3ha	-	-	-	-	-	-	-	-
	3 ~ 5ha	11	4.3	2.5	1.8	47.5	2.5	2,901	3,424
	5 ~ 10ha	23	7.0	4.0	3.0	48.2	3.7	4,474	5,240
	10ha 이상	4	10.9	2.5	8.4	51.5	3.8	6,626	6,889
	평균	38	6.6	3.4	3.2	48.4	3.3	4,193	4,888
가 현 지 구	2ha 미만	5	1.4	1.3	0.1	49.6	2.4	1,800	1,961
	2 ~ 3ha	2	2.6	1.4	1.2	46.0	3.5	2,114	2,764
	3 ~ 5ha	3	3.5	2.0	1.5	49.7	3.0	3,120	3,653
	5 ~ 10ha	3	6.5	4.1	2.4	46.7	2.3	5,284	5,352
	10ha 이상	1	11.1	2.4	8.7	45	2	5,796	6,566
	평균	14	3.8	2.1	1.7	48.1	2.6	3,159	3,494

농업소득원은 독정지구는 작물소득이 3,259만 원으로 90.9%를 점하고 있다. 작물 외 소득으로서는 축산농가 4호를 제외하고는 모두 임작업 소득이다. 벼+보리 이모작

지대인 금판지구는 호당 평균 농업소득액이 4,888만원, 그중 작물소득이 4,193만 원이며 85.8%로서 임작업소득 비율이 가장 높다. 다양한 복합작목이 도입되어 있는 가현지구는 호당 평균 농업소득액이 3,494만 원, 그중 작물소득이 3,159만 원으로 90.4%를 점하고 있다.

표 7 전업농의 영농규모화에 대한 의향

구 분	독정지구	금판지구	가현지구
영농규모목표	9.0ha	12.9ha	3.5ha
규모화 방법	구입 17% 임대차 75% 수위탁 8%	구입 42% 임대차 53% 수위탁 5%	구입 43% 임대차 43% 수위탁 14%
규모확대 만족도	29.2%	36.8%	7.1%
규모화의 긍정적 요인	기반정비 50% 이농 30%	기반정비 32% 이농·고령 47%	고령화 100%
규모화의 부정적 요인	겸업화 59%	전업농 과다 57%	영농 복합화 50%

9ha 규모로서 5~10ha의 규모대가 54.2%를 점하고 있다. 금판지구는 평균 12.9ha 규모로서 15ha 이상의 규모확대를 바라는 농가가 42.1%를 점하고 있다. 그러나 가현지구의 경우, 목표영농규모 평균은 3.5ha, 3~5ha 규모대가 42.9%를 점하고 있다.

향후 규모확대의 방법은 독정지구는 농지임대차 중심이 75.0%, 농지구입 중심이 16.7%로서 농지임대차 중심의 규모화를 희망하고 있다. 금판지구는 농지임대차 중심 52.6%, 농지구입 중심 42.1%로 비슷한 분포를 보이고 있다. 가현지구는 농지임대차 중심 64.3%, 농지구입 중심 21.4%로서 농지임대차가 우세한 것으로 나타났다.

규모화에 대한 긍정적 요인으로서는 3개 지구 모두 기반정비의 양호를 우선적으로 꼽고 있고, 그 다음으로 경영주의 고령화·겸업화를 주 요인으로 들고 있다. 다양한 작부체계가 형성된 가현지구는 농가의 작목전환에 따른 요인도 큰 것으로 나타났다. 규모확대의 부정적 요인으로는 전 지역에서 농지의 공급부족을 절대적인 요인으로 들고 있으며, 가현지구는 규모확대의 여력이 없다는 수요자측 요인도 큰 것으로 나타났다.

이상 사례지구 쌀전업농의 경영실태에서의 시사점은 지역의 농업여건에 따라 쌀전업농의 작부체계, 영농규모면에서 큰 차이를 보이고 있으며, 쌀전업농의 육성 목표도 이러한 지역의 특성을 감안하여 설정될 필요가 있다는 점이다. 쌀을 주작목으로 하는 농가라 하더라도 지역의 논 작부체계에 따라 다양한 복합작목을 도입하고 있으

며, 이는 수도작을 전업적으로 재배하여 도시 자영업자와 대등한 수준으로 육성한다는 전업농 육성의 방향과는 일정한 차이가 있다.

따라서 쌀 전업농의 개념은 수도작-전업이라는 좁은 의미보다는 지역의 수도작을 담당하고 있는 일정규모 이상의 농가라는 의미가 현실에 부합한다고 볼 수 있다. 또 여기에서의 일정규모는 지역의 농지 조건 등 영농여건에 따라 다양하게 상정될 수 있다고 본다.

영농규모화 정책의 방향도 전업농의 영농규모의 절반이 임대차에 의존하고 있고, 현실지가가 수익지가를 크게 상회하는 현실을 감안할 때 임대차 중심의 영농규모화가 추진되어야 할 것으로 판단되며, 영농규모는 단기간에 일정수준 이상으로 확대하기 어렵고 성장 초기 농가의 경우 농작업의 수위탁이 경영에서 점하는 비중이 큰 만큼 영농규모화의 범주에서 수위탁 경영이 고려될 필요가 있는 것으로 판단된다.

3.3. 전업농의 영농기계화 실태

전업농의 농기계 이용현황 및 전망을 <표 8>에서 살펴보면, 영농규모가 가장 큰 금판지구는 본인농사 위주로 이루어지고 있는 반면, 도시근교의 독정지구는 공동이용 형태가 많으며, 전업농의 영농규모가 가장 작은 가현지구는 공동이용과 함께 수위탁의 의존도도 큰 비중을 점하고 있다.

트랙터, 콤바인, 이앙기 등 주요 농기계의 보유대수 및 작업실적을 보면, 일관작업 체계를 갖추고 10ha 내외의 농작업을 수행

표 8 전업농의 농기계 이용현황 및 전망

구 분	독정지구	금관지구	가현지구
농기계 이용형태	본인농사 만 17% 공동이용 58% 본인+수탁 25%	본인농사 만 42% 공동이용 32% 본인+수탁 24%	본인농사 만 21% 공동이용 36% 본인+수탁 36%
호당 농기계 보유대수	트랙터 0.8대 이앙기 1.3대 콤바인 0.7대	트랙터 1.4대 이앙기 1.0대 콤바인 0.8대	트랙터 1.0 이앙기 1.1 콤바인 0.6
농기계 대당 작업면적	트랙터 12.4ha 이앙기 7.3ha 콤바인 13.2ha	트랙터 13.4ha 이앙기 9.8ha 콤바인 12.1ha	트랙터 13.3ha 이앙기 7.6ha 콤바인 9.0ha
농기계 이용전망	전업농 의존 50% 공동이용 38% 수탁조직 12%	전업농 의존 63% 공동이용 32% 수탁조직 11%	전업농 의존 36% 공동이용 28% 수탁조직 36%
기계이용 효율화 대책	규모확대 49% 공동이용 32% 농지집단화 19%	규모확대 55% 공동이용 9% 농지집단화 29%	규모확대 44% 공동이용 30% 농지집단화 26%

하고 있는 것으로 나타났는데, 이러한 작업 규모는 농기계의 작업능률을 감안한 작업 가능면적 및 손익분기규모에 크게 미달하고 있다⁵. 지역별 영농규모의 격차에도 불구하고 비슷한 양상을 보이고 있는 것은 영세·분산된 필지조건과 핵가족하에서의 가족경영의 작업능률에 한계가 있다는 점을 시사하고 있다.

관내 농작업의 앞으로 전망에 대하여는 독정지구와 금관지구는 소수 전업농에 대한 의존도가 과반수 이상을 점하고 있으며, 중산간지인 가현지구의 경우는 전업농에 대한 의존보다는 공동이용 및 수탁조직의

역할에 큰 기대를 하고 있는 것으로 나타났다.

농기계이용의 효율화 대책으로는 영농규모 확대가 지속적으로 추진되어야 한다는 응답이 독정지구 48.4%, 금관지구 55.4%, 가현지구 43.5%로서 가장 높은 분포를 보이고 있으나, 농지집단화, 농기계의 공동이용에 대한 의견도 일정비중을 점하고 있다. 규모확대 이외의 경감방향으로서는 상대적으로 전업농의 영농규모가 작은 독정지구와 가현지구는 기계의 공동이용에 더 큰 관심을 나타내고 있는 반면, 전업농의 규모화 수준이 높은 금관지구에서는 농지집단화에 대한 대책을 선호하고 있다.

이상 전업농의 농기계 보유·이용실태를 종합해 보면, 개별농가는 영농규모 5ha를 전후로 하여 농기계 일관작업 체계를 갖추고 수위탁을 포함하여 10ha 전후의 농작업을 실시하고 있으나 기계의 경제성을 확보

⁵ 김정호, 박문호외(1998)의 농기계 기종별 작업능률과 작업가능면적, 손익분기규모를 시산한 결과에 의하면, 작업가능면적은 트랙터 30마력 급(연간 15일 작업, 경운기준) 18.0ha, 이앙기 승용4조(15일 작업) 13.1ha 콤바인 3조(25일 작업) 22.0ha임. 또, 동 기계의 손익분기규모(무보조시)는 각각 19.1ha, 7.8ha, 17.8ha로 나타났다.

할 수 있는 규모에는 크게 미달하고 있어 이용효율화를 위한 대책 마련이 시급한 것으로 나타났다. 영농규모화를 하더라도 농지분산과 1인 오퍼레이타 체제에서는 기계작업효율 향상에 일정 한계가 있다. 영농규모가 10ha 수준을 상회하면 노동효율을 높이기 위해 기계를 복수로 보유함으로써 기계부담을 가중시키는 현상도 나타나고 있다.

따라서 농지집단화 및 전업농가간의 협력을 바탕으로 한 기계 조작업의 편성을 도모할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다. 전업농의 영농 규모화가 진전된 평야지대에서는 농지집단화, 상대적으로 전업농의 영농규모가 협소한 지역에서는 기계의 공동이용에 우선적인 고려가 필요한 것으로 판단된다.

3.4. 전업농 정책지원 실태와 효과

쌀 전업농의 영농규모별 정책지원 유형별 분포를 <표 9>에서 살펴보면, 기계와 농지를 동시에 지원받은 농가가 과반수 이상을 점하고 있으며, 이러한 농가들은 상대적으로 대규모계층에 분포하고 있는 반면, 기계 또는 농지만을 지원받은 농가는 중간 규모 이하 계층에 분포하고 있다.

전업농에 대한 정책지원액은 독정지구 10,932만원, 금관지구 5,611만원, 가현지구 5,672만 원으로 농지가격이 비싼 독정지구가 다른 지역에 비하여 2배 정도 지원액이 많은 것으로 나타났으며, 이러한 지원액의 차이는 농지자금, 그 중에서도 구입자금에서 발생하고 있다.

한편 지원액의 구성내역을 <표 10>에서

표 9 전업농의 영농규모별 지원유형의 분포

단위: 호, (%)

구 분		기계+규모화	기계	규모	미지원	계
독정지구	2ha 미만	-	-	-	-	-
	2 ~ 3ha	2	0	0	0	2
	3 ~ 5ha	4	3	1	1	9
	5 ~ 10ha	6	3	0	0	9
	10ha 이상	3	1	0	0	4
	계	15 (62.5)	7 (29.1)	1 (4.2)	1 (4.2)	24 (100.0)
금관지구	2ha 미만	-	-	-	-	-
	2 ~ 3ha	-	-	-	-	-
	3 ~ 5ha	9	1	1	0	11
	5 ~ 10ha	14	5	1	3	23
	10ha 이상	3	1	0	0	4
	계	26 (68.4)	7 (18.4)	2 (5.3)	3 (7.9)	38 (100.0)
가현지구	2ha 미만	1	3	0	1	5
	2 ~ 3ha	1	0	0	1	2
	3 ~ 5ha	3	0	0	0	3
	5 ~ 10ha	2	1	0	0	3
	10ha 이상	0	0	1	0	1
	계	7 (50.0)	4 (28.6)	1 (7.1)	2 (14.3)	14 (100.0)

표 10 쌀 전업농 육성자금의 지원내역

단위: 만원, (%)

구 분		기 계	농 지			합 계
			구 입	임 차	계	
독정 지구	2ha 미만	-	-	-	-	-
	2 ~ 3ha	1,955 (23.1)	5,490	1,040	6,530 (76.9)	8,485 (100.0)
	3 ~ 5ha	1,967 (26.9)	4,443	908	5,351 (73.1)	7,318 (100.0)
	5 ~ 10ha	2,025 (15.6)	10,518	446	10,964 (84.4)	12,989 (100.0)
	10ha 이상	2,600 (17.4)	11,920	442	12,362 (82.6)	14,962 (100.0)
	평균	2,133 (19.5)	8,090	709	8,799 (80.5)	10,932 (100.0)
금판 지구	2ha 미만	-	-	-	-	-
	2 ~ 3ha	-	-	-	-	-
	3 ~ 5ha	1,249 (28.0)	3,209	0	3,209 (72.0)	4,458 (100.0)
	5 ~ 10ha	2,105 (32.9)	3,931	356	4,287 (67.1)	6,392 (100.0)
	10ha 이상	2,545 (42.5)	2,792	651	3,443 (57.5)	5,988 (100.0)
	평균	1,966 (35.0)	3,310	335	3,645 (65.0)	5,611 (100.0)
가현 지구	2ha 미만	3,110 (80.7)	744	0	744 (19.3)	3,854 (100.0)
	2 ~ 3ha	1,554 (32.1)	2,635	648	3,283 (67.9)	4,837 (100.0)
	3 ~ 5ha	2,213 (67.3)	1,073	0	1,073 (32.7)	3,286 (100.0)
	5 ~ 10ha	2,080 (29.7)	3,810	1,120	4,930 (70.3)	7,010 (100.0)
	10ha 이상	0 (0.0)	740	7,320	8,060 (100.0)	8,060 (100.0)
	평균	1,791 (29.6)	2,447	1,817	4,264 (70.4)	6,055 (100.0)

보면, 지원액이 가장 많은 독정지구는 농지 자금이 80.5%, 기계자금이 19.5%로서 농지 자금에 집중되어 있으며, 그 중에서도 농지구입에 따른 지원액이 절대적인 비중을 점하고 있다. 그리고 고지가의 영향으로 구입자금의 지원은 자금부담 능력이 있는 대농을 중심으로 지원되고 있으며, 임차자금은 상대적으로 규모가 작은 농가를 중심으로 이루어지고 있고 기계자금은 규모간 편차가 적은 것으로 나타났다.

전업농의 평균 영농규모가 가장 큰 금판지구는 농지자금이 65.0%, 기계자금이 35.0%로서 농기계자금의 비중이 다른 지역에 비하여 상대적으로 크며, 농지자금은 주로 구입자금에 지원되었고, 구입자금 지원액의 규모간 편차가 가장 적은 것으로 나타

났다. 반면, 기계자금은 규모가 클수록 지원액이 많은 점이 특징이다.

복합영농을 하고 있는 가현지구는 농지자금이 70.4%, 기계자금이 29.6%로서 농지자금의 비중이 높으며 다른 지역에 비하여 상대적으로 임차자금의 비중이 큰 것으로 나타났다. 규모별로는 2ha 미만의 영세규모계층의 기계지원액이 많은 점이 두드러지고 있다.

자금지원에서 가장 큰 비중을 점하고 있는 농지규모화 지원에 따른 영농규모의 증감효과를 <표 11>에서 살펴보면, 지대별로는 평야지대에 위치한 금판지구에서 효과가 가장 크며, 도시근교인 독정지구에서 효과가 가장 낮고, 규모계층별로는 영농규모가 클수록 자력확대 규모가 큰 것으로 나

표 11 영농규모별 규모 증감효과

단위: ha

구 분		현 경영규모 (A)			정책지원 전 경영규모(B)			정책지원규모 (C)			자력증가규모 (A-B-C)		
		소유	임차	계	소유	임차	계	구입	임차	계	구입	임차	계
독정 지구	2ha 미만	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2 ~ 3ha	1.30	1.10	2.40	0.65	0.52	1.17	0.65	0.53	1.18	0.00	0.05	0.05
	3 ~ 5ha	2.64	1.13	3.77	1.50	0.37	1.87	0.63	0.50	1.13	0.51	0.26	0.77
	5 ~ 10ha	3.60	3.00	6.60	1.67	2.28	3.95	1.27	0.23	1.50	0.66	0.49	1.15
	10ha 이상	4.90	5.43	10.33	1.69	2.77	4.46	1.83	0.23	2.06	1.38	2.43	3.81
	평균	3.27	2.55	5.82	1.53	1.51	3.04	1.07	0.35	1.42	0.67	0.69	1.36
금관 지구	2ha 미만	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2 ~ 3ha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	3 ~ 5ha	2.49	1.83	4.32	1.36	1.28	2.64	0.85	0.00	0.85	0.28	0.55	0.83
	5 ~ 10ha	3.99	2.98	6.97	1.89	1.59	3.48	0.86	0.24	1.10	1.24	1.15	2.39
	10ha 이상	2.50	8.40	10.90	1.04	6.09	7.13	0.61	0.63	1.24	0.85	1.68	2.53
	평균	3.40	3.22	6.62	1.61	1.98	3.59	0.87	0.21	1.08	0.92	1.03	1.95
가현 지구	2ha 미만	1.30	0.06	1.36	0.82	0.02	0.84	0.16	0.00	0.16	0.32	0.04	0.36
	2 ~ 3ha	1.40	1.15	2.55	0.05	0.60	0.65	0.70	0.40	1.10	0.65	0.15	0.80
	3 ~ 5ha	2.03	1.50	3.53	1.80	0.27	2.07	0.23	0.00	0.23	0.00	1.23	1.23
	5 ~ 10ha	4.10	2.43	6.53	1.43	1.08	2.51	0.30	0.75	1.05	2.37	0.60	2.97
	10ha 이상	2.40	8.70	11.10	1.60	1.60	3.20	0.16	4.90	5.06	0.64	2.20	2.84
	평균	2.15	2.41	4.56	1.34	0.65	1.99	0.38	0.85	1.23	0.43	0.91	1.34

타났다. 영농규모화 효과의 구성내역을 보면, 정책지원은 구입지원을 중심으로 이루어지고 있으나 규모화의 효과는 대체로 구입효과보다는 임차효과에 의존하고 있다. 또, 대규모 계층은 자력에 의한 규모확대도 활발하여 투자유발 효과 면에서도 다른 규모계층에 비하여 높은 편이다. 장기저리의 융자지원에도 불구하고 대규모 계층에 농지지원이 집중되고 있는 것은 상대적으로 대농의 부담능력이 크다는 점도 작용하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 현실지가와 수익지가의 괴리가 큰 상황에서 농지구입 지원은 영농의 규모화 측면보다는 대농의 자산증식수단으로 오도될 우려가 있다. 도 시근교지역인 독정지구에서 농지자금의 지

원이 집중되고 있는 것은 이러한 요인이 작용하고 있는 것으로 판단된다.

4. 쌀 전업농의 발전방향과 정책개선방안

4.1. 수도작 중심의 농업경영체 발전방향

농업경영체 발전모형의 수립에 있어, 최근 우리나라 농업을 둘러싼 대내외 여건변화에 따라 농업의 경쟁력 강화가 요구되는 한편, 상대적으로 경쟁열위에 있는 수도작을 중심으로 한 토지이용형농업은 다면적인 사회경제적 기능이라는 측면이 중요시

되고 있어 경영의 안정성과 효율성을 동시에 추구하지 않으면 안된다고 본다.

농업의 사회적 경제적 기능은 지역의 농업여건에 따라 다양하며, 특히, 노동시장조건과 지형조건이 중요한 요인으로 작용하고 있다. 농업경영체의 발전도 이러한 고유의 지역농업의 틀을 유지·발전할 수 있는 방향으로 이루어질 필요가 있다.

경영주체의 육성에 있어서 지역농업의 관점에서 고려되어야 할 점은 첫째, 다양한 발전단계에 있는 농가를 겸업농가, 고령농가 등 농가 유형별로 농업의 기능을 분담하게 하여 지역농업에서 일정 역할을 수행하도록 하여야 한다. 둘째, 다양한 유형의 농가를 지역농업에서 수용하기 위해서는 영농의 규모화와 집약화를 병진적으로 도모할 수 있는 다양한 작목편성과 경영모형이 확립되어야 한다. 세째, 농지유동화 및 지역농업의 생산구조를 확립하기 위해서는 지역단위로 노동력, 농지, 기계·시설등 생산요소를 조직적으로 조정할 수 있는 영농시스템이 필요하다.

4.1.1. 전업농 육성과 영농조직의 연계성 강화

수도작을 중심으로 한 토지이용형 농업이 능률적인 구조로 개편되기 위해서는 현재의 다양한 농가의 계층분화에 의한 농지유동화가 필수 불가결한 조건이라 할 수 있다. 현행 기계기술체계에서 기계체계를 적절히 선택하여 효율적으로 이용할 경우 생산비를 최소화 할 수 있는 영농규모는 최소한 집단화된 10ha⁶ 이상의 면적 확보

가 필요하다.

그러나 현재 우리나라 전업농의 평균 영농규모는 2.6ha 수준으로서 일부 평야지대를 제외하고는 소농의 범주에 머물러 있고 이러한 농가들을 일률적으로 수도작 대규모경영으로 발전시키기는 어려운 실정이다.

따라서 농업발전을 위해서는 기본적으로 개별경영단위의 경영개선이 이루어져야 하겠지만 다른 한편으로는 개별경영을 보완하는 영농조직의 활동이 보다 강화되어야 할 것으로 본다. 지역의 실정에 맞는 전업농 육성과 함께, 겸업농, 고령농가 등 전업농 육성 대상에서 제외되는 다양한 농가계층을 수용할 수 있는 영농조직⁷을 육성할 필요가 있다.

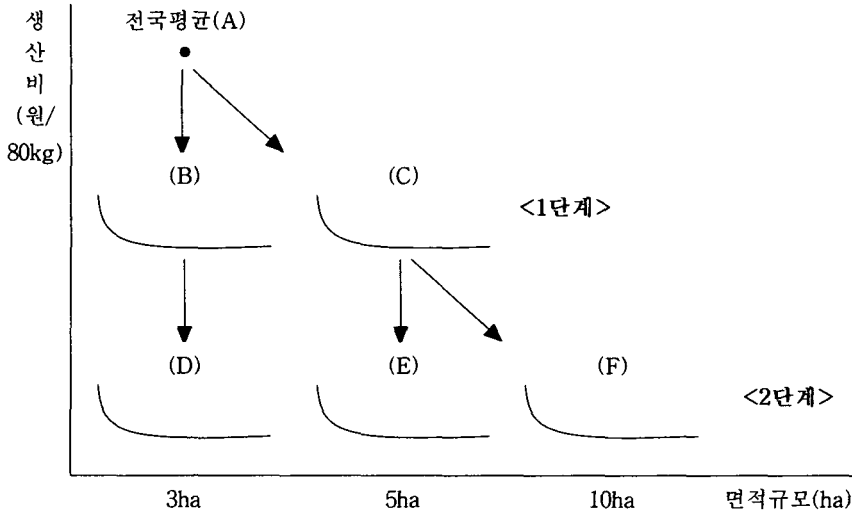
4.1.2. 지역농업에 대응한 경영모형의 수립

수도작을 중심으로 한 토지이용형 농업경영의 바람직한 모델을 구축하기 위해서는 두가지 관점에서의 접근이 필요하다. 첫째는 생산비 측면의 효율화, 둘째는 수익성 내지는 소득 측면의 효율화이다. 첫 번째의 관점은 정책적으로 중요시되는 측면이라면, 두 번째는 개별 경영단위에서 중요시되는 관점이라 할 수 있다. 그러나 이러한 두

⁶ 정홍우의 연구(1994)에서 1ha에서 10ha 이상까지 150농가를 대상으로 조사 분석한 결과에 의하면, 쌀 생산비 최소규모는 12.96ha로 추정하고 있으며, 그동안 농기계의 대형화·고성능화 등 기술수준의 발전을 감안할 때 최소한 10ha 이상은 될 것으로 추정됨.

⁷ 여기서 영농조직이란 겸업농, 고령농가 등 영세규모의 농가 계층을 들 단위로 조직화하여 영농의 규모화를 도모할 수 있는 시스템이라 할 수 있음. 그 실시방안은 지역영농시스템 구축에서 구체적으로 설명하고 있음.

그림 1 토지이용형 농업경영체의 발전모형



가지의 관점은 상호 밀접히 관련되어 있어 경영모델을 수립할 경우에는 양 측면이 동시에 고려되어야 한다.

경영모델 수립시 먼저 고려되어야 할 사항은 첫째, 유동화의 속도가 느리고 유동화에 의한 규모확대에는 많은 장애가 존재한다는 점이다. 둘째, 기술적인 측면으로서 작업적기의 기간노동력 1인당 작업가능면적에 한계가 존재한다는 점이다. 셋째, 지

역농업 또는 농촌의 유지측면에서 볼 때, 소수농가보다는 다수농가가 바람직하다는 점이다. 이러한 관점에서 볼 때, 쌀 전업농의 기간노동자 1인당 수익성의 확보를 위한 경영모형은 외연적인 규모확대와 더불어 복합화에 의한 다양한 모델을 구축할 필요가 있다.

따라서 향후 경영모형의 정립방향은 <그림 1>, <표 12>와 같이 모식화할 수 있다.

표 12 발전모형별 대응전략

		1 단 계		2 단 계		
		(A)→(B)	(A)→(C)	(B)→(D)	(C)→(E)	(C)→(F)
규 모	농지면적 확대 기계수탁 확대		○ ○			○ ○
기 술	직파도입 단수증가 미질개선	○ ○		○ ○	○ ○	
경 영	복합작목도입 기계공동이용 기계부분위탁	○ ○		○	○	
생산기반	포장의 대구획화 포장의 단지화			○	○	○ ○

먼저 경영모형은 우선적으로 두가지 방향이 상정될 수 있다. 첫째는 현재의 전업농 규모를 농지유동화를 통한 외연적 규모확대를 통하여 5ha 내외의 규모로 육성하는 방향(A→C)이다. 여기서는 농지면적의 확대의 제약조건을 극복하기 위하여 농기계 수탁작업도 적극 추진하여야 할 것이다.

둘째는 농지의 분포 및 지형조건을 고려한 방향으로서 영세한 영농규모, 농지유동화의 한계를 감안하여 현재의 영농규모 수준에서 생산비를 절감하는 방향(A→B)이다. 이를 실현하기 위해서는 농기계의 공동이용 및 수위탁 활성화, 집단관리에 의한 단수증가, 품질·안전성 확보 및 판매관리에 의하여 판매단가를 향상시키는 노력이 요구된다. 그리고 이러한 바탕하에서 추가적인 비용절감을 모색하기 위한 방향은 대규모 확대(C→F), 중규모 유지(C→E), 소규모 유지(B→D)의 세가지 방향이 상정될 수 있다. 비용절감을 위한 추가적인 대응전략 으로서는 중·소규모 경영은 집약적 관리를 통한 단수의 증가 및 미질개선에 주력하는 한편 포장의 단지화와 복합작목의 도입이 선행되어야 할 것이다. 또, 대규모경영에서는 규모의 이점을 극대화할 수 있는

포장의 대구획화·단지화가 중점적으로 추진되어야 할 것이다.

한편, 영농규모확대의 제약을 보완하기 위한 방안으로서 복합화의 방향을 검토해보면 <표 13>과 같다. 첫째, 보리, 콩 등의 도입에 의한 복합화의 방향이다. 이러한 방향은 농지의 지력증진과 연계한 토지이용 방식이라는 점, 트랙터, 콤바인 등 주력 농기계를 병용할 수 있는 기술적 동질성이라는 관점, 복합화에 의한 비용절감 측면에서는 유리한 점이 있으나 보리, 콩 등의 수익성이 낮다는 점에서 불리하다. 이러한 복합화의 방향은 규모확대의 조건 및 소득조건을 감안할 때, 기간노동자가 일정수준 이상의 농지면적을 확보하고 있는 전업농 유형이라 할 수 있다.

둘째, 노지·시설원에 또는 축산의 도입에 의한 복합화의 방향이다. 이러한 방향은 수익성의 확보 가능성이 크고, 토지절약적이라는 측면에서 유리성은 있으나, 수도작과 기술적으로 동질성이 결여되어 있고, 투자액이 많이 소요된다는 단점이 있다. 이러한 유형은 농지의 외연적 확대가 어렵고 농지의 조건이 복합화에 유리한 중산간지대나 도시근교지대에 적합한 전업농 유형

표 13 복합화의 요인·모형·효과

지대·규모	복합화의 요인	복합화의 모형	복합화의 효과
중산간·도시근교 5ha 미만	가족노동력의 완전취업, 소득확보	채소, 한우	가족노동력 이용 효율화
평야 5ha~15ha	대형기계의 비용부담 경감	경종작물	기계이용 효율화
회사법인 15ha 이상	고용노동력의 확보,	가공·판매	고용노동력 이용효율화 수익성 제고

이라 할 수 있다.

셋째, 가공·유통부문의 도입에 의한 수직복합화의 방향이다. 이러한 방향은 토지절약적이고, 자가생산물의 부가가치를 극대화 할 수 있다는 측면에서는 유리하나, 많은 투자액이 소요되고 고도의 가공기술과 판매전략이 불가결한 유형으로서, 개별농가단위 보다는 외부의 전문가와 자본을 도입할 수 있는 회사형태의 법인경영에 적합한 유형이라 할 수 있다.

4.1.3. 지역영농시스템의 구축

위의 다양한 농업경영모델을 지역의 농업특성에 따라 도입하기 위해서는 농지의 단지적 이용을 도모할 수 있는 농지이용전략이 모색되어야 하며, 이를 효과적으로 추진할 수 있는 주체의 형성이 필요하다. 개별농가의 규모확대 과정을 살펴보면 예산의 제약, 공급물량의 희소 등으로 인하여 규모확대 및 농지집단화가 효율적으로 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다.

따라서 대규모경영의 효율화를 위해서는 대면적의 단지적 농지집적방식을 확립하는 것이 우선적인 과제이다. 이를 위해서는 단지의 대규모화와 함께, 들 또는 지역단위의 농지이용 조정은 필수 불가결한 조건이라 할 수 있다.

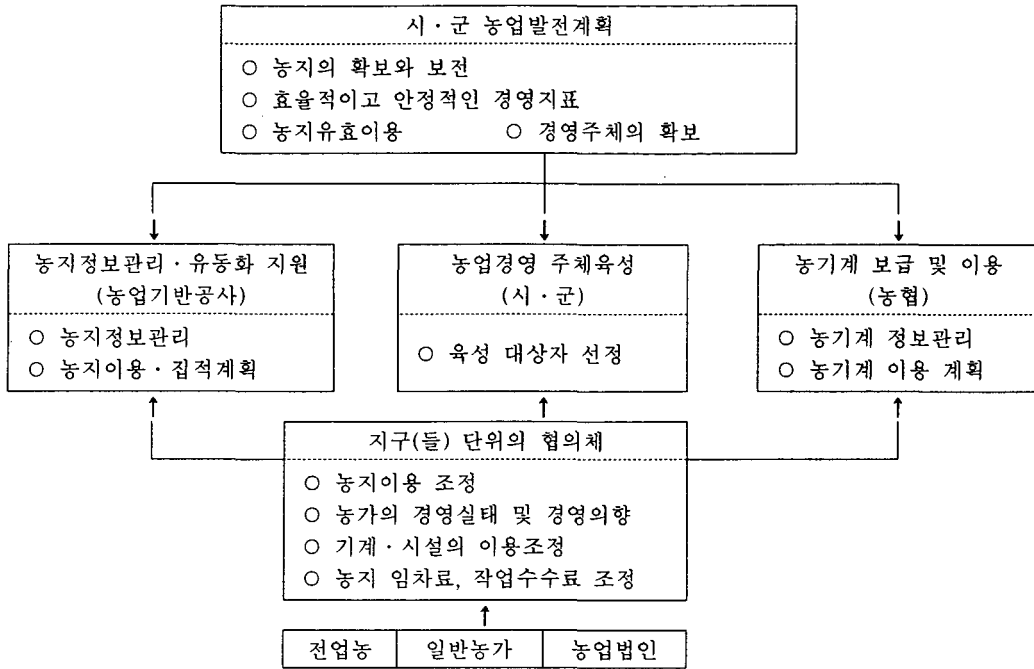
농지의 단지화·연담화의 유형 및 그 추진방향은 지역여건에 따라 다양하게 추진되어야 할 것이다. 즉, 점업기회가 많은 도시근교지역과 그렇지 않은 원격지대로 구별되어야 하며, 논·밭의 이용조정을 추진하는 타입도 지역농업의 조건에 따라 달라야 할

것이다. 또 작업수위탁이나 토지기반정비에 의한 집단한지수법으로 농지유통화를 추진하기 위해서는 구성원의 합의 형성과 이용조정이 필요하다. 특히 구성원 농가간의 대화와 이를 이끄는 리더의 역할이 중요하다.

따라서 답의 단지적 이용에 대한 합의도출을 유도하기 위한 토지이용조정조직이 필요하며, 지역의 지도기관, 단체는 이러한 이용조직의 육성과 활동을 지원하고, 필요에 따라 스스로 이용조정조직의 역할을 수행할 필요가 있다. 조직의 주요기능으로서 는 농지의 단지화·연담화를 위한 지역내 농지의 이용조정을 실시, 조합원의 경영과 농지이용의 상황 및 의향 파악, 농지이용에 대한 계획의 수립, 시설, 기계의 공동이용 추진, 논·밭 작업수위탁의 조정, 농작업요금, 지대의 조정을 들 수 있다.

그리고 지역단위의 영농주체를 확보하고, 영농형태를 선택하는 데는 두 가지의 방향이 선택될 수 있다. 첫째는 마을의 농가가 참여하는 집단경영의 영농주체(영농형 주체)를 상정할 수 있다. 마을내 농가의 집단영농에의 참가 및 참가농가의 기능분담에 의하여 영농을 수행하는 것이다. 둘째는 지역(마을) 밖에서 영농주체(농지이용조정형 주체)를 구하는 방향이다. 모든 지역에서 위와 같이 관내농가가 일체적으로 농지이용조정 및 영농에 참가하는 영농주체를 확립하는 것은 불가능하며 일부 지역에 국한될 수밖에 없다. 따라서 마을 밖에서 영농주체를 구할 경우, 지역의 대규모경영과 농지의 이용조정이 효과적으로 결합

그림 2 지역영농시스템의 체계



될 수 있는 시스템의 확립이 필요하다.

추진체계로는 첫째, 대규모경영과 농지 이용조정조직이 상대거래를 통하여 결합하는 방법을 고려할 수 있다. 이러한 결합시스템이 적절하게 기능을 발휘하기 위해서는 유동화사업을 담당하고 있는 농업기반공사 등 관련기관과 단체가 농지의 거래에 관한 정보시스템을 확립함으로써 시장원리에 의하여 농지유동화가 추진될 수 있도록 하여야 한다.

둘째는 지역의 기관 및 단체가 직접적으로 농지이용조정에 참여하는 방법이다. 이러한 형태는 현재 일본의 농지보유합리화 사업에서 실시하고 있는 사업방식이다. 위의 방식이 사람 중심의 농지이용조정이라 한다면 농지의 단지화를 전제로 한 농지이용조정방식이라 할 수 있다.

4.2. 쌀 전업농 육성정책의 개선방안

첫째, 지역의 농업특성을 감안한 지역 단위의 경영모형이 수립되어야 한다. 토지이용형 농업은 기본적으로 지역의 농업여건에 의하여 그 모습이 규정되는 만큼, 정책 추진도 이러한 지역마다의 농업특성을 감안한 다양한 경영모형의 개발이 필요하다. 향후 벼를 주 재배작목으로 하는 전업농의 모델은 외연적인 규모확대와 함께 지대별 농업여건을 고려한 다양한 작부체계의 개발을 통하여 복합영농모델을 구축하고 정책지원의 방향도 개인중심의 일률적인 지원보다는 개인의 영농의향과 지역특성을 동시에 고려한 지역단위의 차별화된 전략이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 전업농과 일반농가의 역할분담체

계가 확보되어야 한다. 농지의 외연적 확대가 어려운 상황에서 특정 계층을 중심으로 영농의 규모화·전문화를 추구하기 위해서는 농지에 대한 이해관계가 있는 지역주민 상호간의 유기적인 협조와 역할분담관계를 형성할 수 있는 지역시스템의 구축이 필요하다. 영세소농구조에서 대규모영농의 효율성을 확보하기 위해서는 기계기술을 장비한 전업농 그룹과 여기에서 배출되는 겸업·고령농가를 효과적인 역할분담이 필요하다. 다양한 농업인력을 농촌내부에서 수용하면서 농지의 단지적 이용을 도모할 수 있는 들 단위의 영농시스템이 우선적으로 전제되어야 하며, 농가간 농업생산의 상호의존 및 보완관계를 형성할 수 있는 작업조단위의 작목반을 중심으로 협업화·법인화가 유도되어야 할 것이다.

셋째, 지역여건 및 성장단계별 정책지원의 차별화가 필요하다. 농가 중심의 정책지원은 이미 성공한 농가보다는 성장가능성이 높은 농가를 목표 수준에 유도하는 데에 있다. 그러나 쌀 전업농의 정책지원사업인 영농규모화사업의 추진실태를 보면, 비교적 자금력이 있는 일정 규모 이상의 농가에 정책지원이 편중되는 경향이 있고, 지가가 높은 데서 지원이 많은 등이 문제점으로 지적되고 있다. 규모목표에 도달한 농가의 경우에는 농지집단화 등 영농효율화 우선, 소유규모가 일정수준에 달한 농가는 임대차 우선, 성장초기 농가에는 농지구입, 복합작목 도입 희망자에 대하여는 재배적지 지원 등 지역여건 및 농가의 성장단계에 대응한 정책지원의 차별화가 필요하다.

이를 위해서는 지역 단위의 합리적인 경영모형 설정 및 경영평가가 선행되어야 할 것이다.

5. 맺음말

정부는 1994년 농어촌발전대책에서 타 산업부문 종사자와 대등한 소득을 올리면서 농업의 경쟁력강화를 이끌어갈 전문화·규모화·현대화된 가족경영체를 육성하기 위하여 전업농 육성시책을 추진하고 있다.

그러나 쌀을 중심으로 하는 토지이용형 농업은 다수의 영세농으로 구성되어 있고 농지 공급이 제약요인으로 작용하고 있어 정부가 목표로 하고 있는 2004년 전업농 10만호 육성이 어려운 실정이고, 급격히 노령화되고 있는 농업인력의 여건에서 볼 때 10만 호의 유지 자체도 어려운 실정이다. 또 한편으로 토지이용형농업은 다면적인 사회경제적 기능을 수행하고 있어 경영의 효율성과 함께 안정성도 동시에 고려하지 않으면 안 된다.

이러한 관점에서 볼 때, 쌀을 중심으로 한 토지이용형 농업경영체의 육성을 위하여는 경쟁력을 선도할 수 있는 전업농의 육성과 함께 여기에서 배출되는 다양한 형태의 농가를 조직화하여 상호 공존할 수 있는 지역농업의 틀을 구축할 필요가 있다고 판단된다. 또한, 다양한 유형의 농가를 지역농업에서 수용하기 위해서는 영농규모화와 집약화를 병진적으로 도모할 수 있는

경영모형을 지역의 농업 입지조건에 대응하여 설정되어야 할 것이다.

따라서 지역 단위의 농업경영에 초점을 맞춘 농업발전계획의 수립과 함께, 후계자 육성사업, 영농규모화사업 및 영농기계화사업 등 전업농 육성과 관련한 지원프로그램도 지금까지의 획일적이고 평균적인 정책 추진에서 벗어나 지역 단위의 발전계획에 기초한 차별적인 운영이 필요하다고 본다.

참 고 문 헌

- 김정호 등. 1997. 「농업법인의 운영실태와 정책과제」. P24. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 1996. 「WTO체제에 대응한 일본의 농정전환에 관한 연구」. R341. 한국농촌경제연구원.
- 박문호 등. 2000. 「농업경영체 지대별 발전모형과 정책 방향 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박문호. 1998. “일본 신농정의 농업경영체 육성정책.” 『농촌경제』 21(3). 한국농촌경제연구원.
- 농림사업평가위원회. 1997. 「농림사업평가」. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 1997. 「곡물의 중장기 수급전망과 대응정책」. C97-6. 한국농촌경제연구원.
- 정기환 등. 1998. 「지방농정의 효율적 추진방안」. P28. 한국농촌경제연구원.
- 정명채 등. 1997. 「농업구조개선과 중소농 대책」. R370. 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 1993. 「일본 신농정의 구조·경영정책」. D83.
- 屈越孝良. 1995. “農業法人經營發展の條件.” 『日本の農業』. 農政調査委員會.
- 藤田康樹. 1997. 「青年農業者の形成と支援」. 農文協.
- 酒井渾一 등. 1998. 「農業の繼承と参入- 日本と歐美の経験から」. 農文協.
- 中安定子 등. 1995. 「先進國家族經營の發展戰略-佛・獨・日の進路」. 農文協.
- 新農政推委員會. 1993. 「新政策そこが知りたい」. 大成出版社.
- 永田恵十郎 등. 1993. 「土地利用型農業の再構築と農協」. 農文協.
- 熊谷 宏. 1997. 「地方自治時代の地域農業計劃論」. 大學出版社.
- 日本農業法學會. 1997. “地域の自治と農業政策.” 『農業法研究』 32.
- 向井三雄 등. 1991. 「現代の“コメ”問題: 新たな生産と流通」. 農林統計協會.
- 和田照男. 1995. 「大規模水田經營の成長と管理」. 東京大學出版會.
- 黑河 功. 1996. 「地域農業再編下における支援システムのあり方」. 農林統計協會.