

정책토론회 주제발표자료

경제·사회 여건 변화에 따른 농지제도 개선방안

일 시 2011. 11. 29(월) 14:00~18:00

장 소 에이티(aT)센터 3층 중회의실

주 관 한국농촌경제연구원, 한국농어촌공사

후 원 농림수산식품부

한국농촌경제연구원

토론회 진행

14:00~14:20 개회

개회사: 한국농촌경제연구원장 오세익

14:20~15:50 주제 발표

- (1) 농지임대차제도 개선방안
: 한국농촌경제연구원 김수석 연구위원
- (2) 국가의 농지보유 필요성 및 확보방안
: 서울대학교 이태호 교수
- (3) 농기업의 농지소유 및 농업참여 방안
: 한국농촌경제연구원 김정호 선임연구위원

15:50~16:00 휴식

16:00~18:00 종합 토론

좌 장: 정영일 서울대학교 명예교수, 농정연구센터 이사장
토론자: 이용만 한성대학교 부동산학과 교수
황연수 동아대학교 금융학과 교수
최승노 자유기업원 대외협력실장
최혁재 국토연구원 연구위원
손재범 한국농업경영인중앙연합회 사무총장
이창한 전국농민회총연맹 정책위원회 위원장
박영균 동아일보 논설위원
박종구 농민신문 농정사회부장

이상 무순

청중 토론

18:00 폐회

목 차

- <주제발표 1> 농지임대차제도 개선방안 1
: 김 수 석 KREI 연구위원
- <주제발표 2> 국가의 농지보유 필요성 및 확보방안 30
: 이 태 호 서울대학교 교수
- <주제발표 3> 농기업을 위한 농지소유 및 농업참여 방안 45
: 김 정 호 KREI 선임연구위원

농지임대차제도 개선 방안

1. 농지임대차 실태
2. 현행 농지임대차제도의 한계
3. 외국의 농지임대차제도
4. 농지임대차제도 개선방안

김 수 석
(KREI 연구위원)

농지임대차제도 개선 방안

1. 농지임대차 실태

□ 통계상의 농지임대차 현황

- 임차농지가 전체 경지면적에서 차지하는 비중은 1995년 이래 42~44% 선을 유지하고 있음. 이는 경지면적의 감소와 함께 임차농지의 면적도 같은 비율로 줄어들고 있음을 보여줌.
- 농가구성에서는 임차농의 비중이 줄어들고 자작농의 비중이 늘어나고 있음. 이는 0.5ha 미만 영농규모 농가가 늘어나고 있는 사실과 관련됨<표 2>.
 - <표 3>를 보면, 0.5ha 미만 농가에서 임차지 비중이 가장 낮게 나타나는데, 이는 자작농이 가장 많이 포함되어있는 영농계층이 0.5ha 미만 규모의 농가라는 사실을 보여주는 것임. 다시 말해 0.5ha 미만의 자작농이 늘어남으로써 농가구성의 변화가 나타남.

<표 1> 임차농가 비율 및 임차농지 면적

단위: %, 천ha

| 구분 | 임차농가 | 자작농가 | 기타 | 임차농지면적 (비율) |
|------|------|------|-----|-------------|
| 1995 | 71.3 | 28.3 | 0.4 | 838 (42.2) |
| 1996 | 72.4 | 27.2 | 0.4 | 836 (43.0) |
| 1997 | 72.4 | 27.2 | 0.4 | 837 (43.5) |
| 1998 | 68.4 | 31.2 | 0.4 | 789 (41.3) |
| 1999 | 72.6 | 27.0 | 0.4 | 822 (43.3) |
| 2000 | 72.3 | 27.4 | 0.4 | 824 (43.6) |
| 2001 | 72.5 | 27.3 | 0.4 | 831 (44.3) |
| 2002 | 71.7 | 28.1 | 0.4 | 835 (44.8) |
| 2003 | - | - | - | - |
| 2004 | 62.4 | 37.2 | 0.4 | 777 (42.3) |
| 2005 | 63.0 | 36.6 | 0.4 | 772 (42.3) |
| 2006 | 62.5 | 37.1 | 0.4 | 774 (43.0) |
| 2007 | 62.0 | 37.7 | 0.3 | 763 (42.8) |
| 2008 | 61.8 | 37.8 | 0.4 | 756 (43.0) |

주: 2003년은 표본구성의 재조정과 관련한 문제로 조사결과를 발표하지 않음.

자료: 국립농산물품질관리원, 농업통계정보; 통계청, 농지임대차조사

<표 2> 경지면적별 농가 구성

단위: 호

| 구분 | 경지없는 농가 | 0.5ha 미만 | 0.5-1ha 미만 | 1-2ha 미만 | 2-3ha 미만 | 3-5ha 미만 | 5-10ha 미만 | 10ha 이상 | 총농가 |
|------|---------|----------|------------|----------|----------|----------|-----------|---------|-----------|
| 1995 | 23,918 | 432,982 | 432,107 | 417,960 | 123,333 | 54,896 | 13,847 | 1,702 | 1,500,745 |
| 1996 | 25,274 | 440,158 | 421,356 | 404,897 | 117,564 | 52,855 | 15,558 | 1,940 | 1,479,602 |
| 1997 | 22,896 | 438,278 | 410,701 | 382,790 | 114,818 | 53,358 | 14,632 | 2,204 | 1,439,676 |
| 1998 | 21,519 | 482,842 | 395,314 | 347,351 | 99,760 | 48,622 | 15,592 | 2,018 | 1,413,017 |
| 1999 | 21,157 | 486,709 | 388,315 | 332,481 | 90,343 | 46,036 | 14,774 | 1,823 | 1,381,637 |
| 2000 | 14,170 | 440,605 | 378,655 | 351,534 | 113,790 | 61,068 | 20,432 | 3,214 | 1,383,468 |
| 2001 | 19,314 | 458,564 | 368,695 | 331,832 | 99,844 | 54,086 | 18,592 | 2,759 | 1,353,687 |
| 2002 | 19,918 | 432,802 | 344,256 | 306,405 | 98,997 | 55,390 | 19,205 | 3,491 | 1,280,462 |
| 2003 | 21,407 | 441,371 | 332,417 | 291,575 | 94,415 | 56,904 | 22,558 | 3,785 | 1,264,431 |
| 2004 | 19,643 | 444,656 | 322,391 | 279,874 | 91,360 | 54,044 | 23,961 | 4,476 | 1,240,406 |
| 2005 | 17,017 | 457,815 | 330,651 | 280,685 | 93,295 | 60,667 | 26,672 | 6,106 | 1,272,908 |
| 2006 | 15,455 | 487,235 | 324,707 | 251,399 | 80,331 | 54,893 | 25,187 | 5,876 | 1,245,083 |
| 2007 | 15,862 | 489,563 | 313,153 | 246,273 | 80,283 | 54,937 | 25,171 | 5,767 | 1,231,009 |
| 2008 | 14,325 | 476,738 | 307,851 | 243,848 | 80,963 | 55,904 | 26,322 | 6,098 | 1,212,050 |

자료: 통계청, 농업기본통계.

<표 3> 영농규모별 농가의 임차농지 비율

단위: %

| 구분 | 0.5ha 미만 | 0.5~1.0ha | 1.0~1.5ha | 1.5~2.0ha | 2.0~3.0ha | 3.0~5.0ha | 5.0ha 이상 | 전체 |
|------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|------|
| 2004 | 25.3 | 29.7 | 30.1 | 37.4 | 40.8 | 50.1 | 61.3 | 42.3 |
| 2005 | 25.7 | 30.0 | 30.4 | 37.2 | 40.4 | 50.7 | 62.1 | 42.3 |
| 2006 | 25.1 | 29.6 | 31.8 | 34.5 | 41.6 | 48.6 | 62.4 | 43.0 |

자료: 국립농산물품질관리원, 「2006 농지임대차 조사결과」.

- 소유자별 임차농지의 구성을 보면, 농가소유의 임차지는 약 20%에 불과하고 60~70%의 임차지가 비농가 소유로 되어 있음<표 4>.

<표 4> 소유자별 임차농지 면적 및 구성비

단위: ha, %

| 구분 | 농가 | 비농가 | 국공유지 | 기타 | 합계 |
|------|------------|------------|----------|------------|-----------|
| 2000 | 174 (21.1) | 569 (69.1) | 33 (4.0) | 48 (5.8) | 824 (100) |
| 2001 | 175 (21.0) | 578 (69.6) | 29 (3.5) | 49 (5.9) | 831 (100) |
| 2002 | 166 (19.9) | 590 (70.7) | 28 (3.3) | 51 (6.1) | 835 (100) |
| 2003 | - | - | - | - | - |
| 2004 | 127 (16.3) | 551 (70.9) | 37 (4.8) | 62 (8.0) | 777 (100) |
| 2005 | 161 (20.8) | 476 (61.7) | 38 (4.9) | 97 (12.6) | 772 (100) |
| 2006 | 153 (19.8) | 489 (63.2) | 28 (3.6) | 104 (13.4) | 774 (100) |

자료: 국립농산물품질관리원, 농업통계정보.

- 표본통계상의 임차농가의 임차지 평균면적은 2005년 0.96ha, 2006년 0.99ha로 나타나고, 임차료 크기는 2005년 평당 619원(ha당 185만 7천 원), 2006년 평당 653원(ha당 195만 8천원)으로 조사됨.

□ 사례지역조사에 의한 농지이용 실태

- 농지이용 실태를 파악하기 위하여 유형구분에 따라 전국에서 3개 법정리를 사례지역으로 선정하여 해당 법정리의 전체 필지를 조사함(2008년 7월 조사).

<표 5> 필지별 조사대상 법정리 현황

단위: 필지, m²

| 지역 | 지대별 유형 | 조사필지수 | 조사면적 |
|---------|--------|-------|-----------|
| 수도권 A지역 | 도시근교 | 991 | 1,419,310 |
| 호남 B지역 | 평야지대 | 1,938 | 5,686,785 |
| 영남 C지역 | 중산간지대 | 868 | 887,473 |

- 사례지역의 농지이용 실태를 조사해 보면, 수도권 A지역의 임대차 면적은 전체 농지의 약 57%에 이르지만, 다른 지역은 40%를 약간 상회하는 수준임<표 6>.

<표 6> 필지별 사례조사지역의 농지이용 실태

단위: 필지수, m², %

| 구분 | 합법적 임대차 | 비합법적 임대차 | 자경 | 휴경 | 기타 용도 국공유지 | 합계 |
|----|--------------|---------------------|---------------------|-------------------|-----------------|--------------------|
| A | 필지 (23.8) | 270 (27.2) | 374 (37.7) | 64 (6.5) | 47 (4.8) | 991 (100) |
| | 면적 (24.6) | 457,920 (32.3) | 555,886 (39.2) | 49,455 (3.5) | 6,164 (0.4) | 1,419,310 (100) |
| B | 필지 (22.8) | 365 (18.8) | 1,131 (58.4) | - | - | 1,938 (100) |
| | 면적 (21.0) | 1,099,824 (19.3) | 3,393,019 (59.7) | - | - | 5,686,785 (100) |
| C | 필지 (23.5) | 143 (16.5) | 317 (36.5) | 178 (20.5) | 26 (3.0) | 868 (100) |
| | 면적 (25.1) | 159,969 (18.0) | 385,938 (41.6) | 121,380 (13.7) | 14,069 (1.6) | 887,473 (100) |

- 사례지역의 임대차 농지에서 비합법적 임대차에 속하는 농지가 40%가 넘는 것으로 조사됨.
 - A지역의 임대차 농지 중 56.7%가 비합법적 임대차 관계에 있고, B지역은 48.0%, C지역은 41.8%가 비합법적 임대차 관계에 있음<표 7>.¹
- 농지소유자의 거주지와 농지임대차의 적법성 간의 연관관계를 살펴보면, 재촌소유자의 농지는 합법적 임대차관계에 있는 것이 비합법적 임대차보다 많으나, 부재소유자의 농지는 합법적 임대차보다 비합법적 임대차가 더 많은 것으로 조사됨<표 7>.

<표 7> 소유자 거주지와 농지임대차의 적법성 간의 연관관계

단위: 필지수, m², %

| 구 분 | | 재촌소유자 농지 | 부재소유자 농지 | 국공유지 | 계 | |
|-----|----|----------|------------------|----------------|--------------|------------------|
| A | 필지 | 합법적 | 154 (30.4) | 71 (14.0) | 11 (2.2) | 236 (46.6) |
| | | 비합법적 | 112 (22.1) | 158 (31.2) | - | 270 (53.4) |
| | 면적 | 합법적 | 255,418 (31.6) | 87,638 (10.8) | 6,829 (0.9) | 349,885 (43.3) |
| | | 비합법적 | 163,479 (20.2) | 294,441 (36.5) | - | 457,920 (56.7) |
| B | 필지 | 합법적 | 371 (46.0) | 52 (6.4) | 19 (4.3) | 442 (54.8) |
| | | 비합법적 | 258 (32.0) | 107 (13.3) | - | 365 (45.2) |
| | 면적 | 합법적 | 1,007,293 (43.9) | 138,675 (6.0) | 47,975 (2.1) | 1,193,943 (52.0) |
| | | 비합법적 | 766,073 (33.4) | 333,751 (14.6) | - | 1,099,824 (48.0) |
| C | 필지 | 합법적 | 116 (33.4) | 86 (24.8) | 2 (0.6) | 204 (58.8) |
| | | 비합법적 | 46 (13.3) | 97 (28.0) | - | 143 (41.2) |
| | 면적 | 합법적 | 114,604 (29.9) | 106,632 (27.8) | 1,866 (0.5) | 223,102 (58.2) |
| | | 비합법적 | 52,515 (13.7) | 107,456 (28.1) | - | 159,969 (41.8) |

- 부재소유자의 농지가 재촌소유자 농지보다 임대률이 높고 휴경률도 높게 나타남.
 - C지역의 경우 재촌소유자 농지의 임대률이 30.2%, 휴경률이 7.9%이고, 부재소유자 농지는 임대률 65.3%, 휴경률 22.7%로 나타남(면적 기준).

□ 농지이용방식 변화에 따른 농가경영 실태

- 필지조사를 실시한 3개의 사례지역에 거주하는 농가들에 대해 면접조사 형식의 설문조사를 실시함.
 - 조사농가 수는 A지역 41농가, B지역 80농가, C지역 82농가임.

¹ C지역은 휴경농지 중 비합법적 휴경이 많음.

- 조사내용에 대한 사례지역의 특수성 여부를 판단하기 위하여 한국농촌경제연구원 현지통신원에 대해 같은 내용의 설문조사를 실시함.
- 통신원 1,000명에 대해 우편조사를 실시하여 598부의 설문응답을 회수함.

<표 8> 농지이용 형태의 변화과정

단위: %

| 구분 | A | | B | | C | | 통신원 | |
|---------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | 6-10년전 | 최근 5년 | 6-10년전 | 최근 5년 | 6-10년전 | 최근 5년 | 6-10년전 | 최근 5년 |
| 자작 중심 영농 | 32.5 | 30.0 | 79.1 | 73.7 | 58.5 | 18.3 | 72.9 | 46.7 |
| 농지임차 중심 영농 | 25.0 | 22.5 | 3.0 | 6.6 | 15.9 | 15.9 | 5.7 | 13.8 |
| 자작/임차지 비슷한 규모 | 40.0 | 45.0 | 10.4 | 11.8 | 8.5 | 7.3 | 17.5 | 28.8 |
| 소유농지 임대 | 2.5 | 2.5 | 3.0 | 3.9 | 2.4 | 17.1 | 1.8 | 3.7 |
| 자작지를 작업위탁 | - | - | - | - | 11.0 | 39.0 | 2.1 | 6.9 |
| 6-10년전 농지 없었음 | - | - | - | - | 3.7 | - | | |
| 소유지 없는 임노동자 | - | - | - | - | - | 2.4 | | |
| 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

- 최근 10년간 농지이용 형태의 변화과정을 보면, 자작 중심 경영에서 임차지를 점차적으로 늘여가는 과정에 있음<표 8>.
- 그런데 중산간지이고 고령농이 많은 C지역은 자작 중심 경영에서 작업위탁 쪽으로 농지이용의 중심이 변했음.

<표 9> C지역의 최근 10년간 농가계층 분화 내용

단위: 호, %

| 구분 | 계층분화 형태 | | | | | 합계 |
|------|---------------------|--------------|-------------------|-------------------|---------|-----------|
| | 임차·수탁 등 규모확대로 상향 이동 | 자작·임차지 현상 유지 | 자작농에서 위탁농으로 하향 이동 | 위탁농에서 임대농으로 하향 이동 | 임금노동자화 | |
| 경영규모 | 3ha 이상 | 4 | | | | 4 (4.9) |
| | 2~3ha | 2 | 2 | | | 4 (4.9) |
| | 1~2ha | 4 | 4 | 7 | 1 | 16 (19.5) |
| | 0.5~1ha | 1 | 4 | 13 | | 19 (23.2) |
| | 0.5ha 미만 | | 5 | 16 | 11 | 33 (40.2) |
| | 경지 없음 | | 1 | | 4 | 6 (7.3) |
| 합계 | 11 (13.4) | 16 (19.5) | 36 (43.9) | 16 (19.5) | 3 (3.7) | 82 (100) |

- 고령농의 비중이 높아 농지이용방식에서 급격한 변화를 보여주고 있는 C지역의 농가유형별 농지이용 형태를 보다 심층적으로 분석해 보면, 조사농가 82호는 <표 9>와 같이 정리될 수 있음.

- 즉 82호의 농가 중 영농규모를 확대한 농가는 13.4%에 불과하고, 67.1%의 농가가 영농규모를 축소하거나 경영형태를 자작에서 영농위탁, 농지임대 등으로 변경함.
- 향후 영농계획에 대해서는 영농규모를 확대하려는 농가보다 축소 내지 은퇴하려는 농가가 많았음.
 - 영농규모 확대 농가비율이 15~27%, 축소하려는 농가가 50~64%로 나타남<표 10>.

<표 10> 향후 영농계획 의향

| 구 분 | 단위: 호, % | | | 현지통신원 |
|--------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | A 지역 | B 지역 | C 지역 | |
| 확대할 계획 | 8 (20.0) | 20 (27.0) | 12 (14.6) | 87 (14.7) |
| 축소 내지 은퇴할 계획 | 23 (57.5) | 37 (50.0) | 44 (53.7) | 377 (63.6) |
| 현상유지 | - | - | 20 (24.4) | 129 (21.8) |
| 잘 모르겠다 | 9 (22.5) | 17 (23.0) | 6 (7.3) | - |
| 합 계 | 40 (100) | 74 (100) | 82 (100) | 593 (100) |

□ 농지임대차 계약 실태

- 현행 농지법에는 농지임대차계약에 대한 일반적 규정이 없기 때문에 농지임대차 관계가 불안정한 상태로 유지되고 있음.
 - 다만 정책사업의 일환으로 한국농어촌공사가 실시하는 영농규모화사업(장기임대차)과 농지임대수탁사업에서는 명문화된 계약관계에 의한 농지임대차가 실시되고 있음.
- 정책사업에 속하지 않는 관행에 의한 농지임대차의 경우, 계약관계를 규율하는 법령이 없기 때문에 임대인과 임차인 모두 불안정한 상태로 농지임대차가 이루어지고, 특히 임차인은 계획에 의한 안정적인 경영 및 투자를 하기 어려운 실정에 있음.

○ 심층면접에 의한 농지임대차계약 사례 (부재지주의 농지임대차)

- 조사대상이 된 농지임대차관계는 서울에 소재하고 있는 부재지주가 1997년 충남 서산시 성연면에 3필지의 논 950평의 매입하여 원소유주에게 임대한 것이다.
- 임대지는 지목상으로 논이며, 「농지법」 상으로는 농업진흥지역 밖, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상으로는 관리지역에 속해 있다. 이 농지는 또한 「토지이용규제기본법」(시행령 제9조제4항)에 따른 토지거래계약에 관한 허가구역에 속해 있다. 농지가격은 공시지가가 2007년 1월 1일 현재 m²당 21,400원으로 되어 있지만, 시세는 평당 30만 원 이상을 형성하고 있었다.
- 임대인과 임차인의 임대차계약은 서면양식 없이 구두로 이루어졌고, 확정된 임대차기간을 정해놓지 않고 있었다. 당초에 현 임차인의 소유였던 농지를 1997년 현 임대인이 매입한 후 임차인이 실제 경작하고 있는데, 농지원부상에는 이 농지가 여전히 임차인의 자경지로 되어 있었고 임차인이 쌀소득보전직 불금을 받고 있었다.
- 임차료는 평당 350원 정도로 전국 평균 임차료(평당 653원)의 약 절반 수준에 불과했다. 이는 임대차계약관계에서 임대인이 불리한 입장에 있음을 반영하는 것인데, 부재지주에 해당하는 임대인은 경작하지 않음으로 해서 처분명령의 대상이 되는 것을 임차인이 막아주는 대가로 낮은 임차료를 감수하고 있었다. 또한 매매시 양도소득세 감면과 관련한 임대인의 자경 증명을 임차인이 해 줄 수 있는 상황이기 때문에 임대인은 임차인을 쉽게 바꿀 수도 없는 처지에 놓여 있었다. 그리고 임대인은 이 농지를 농지은행의 농지임대수탁사업에 맡길 용의가 있었지만, 이 농지가 현재 관리지역 소속으로 있어서 향후 계획관리지역으로 용도가 확정되면 농지은행에 위탁할 수 없게 되는 문제를 안고 있었다.
- 한마디로 이 임대차관계는 비합법적인 농지소유에 근거한 비합법적인 농지임대차에 해당하기 때문에 임대인이 불리한 계약관계를 감수하고 있으며 농지임대차가 음성적으로 이루어지고 있는 것이다.

□ 정책사업에 의한 농지임대차

- 농지유통화를 위한 정책사업의 일환으로 추진되는 농지임대차로는 영농

규모화사업의 장기임대차(농지임대차사업)와 농지임대수탁사업이 있음.

- 농지임대차사업은 전업(轉業)하거나 은퇴하고자 영농규모를 축소하는 농가 및 농업법인의 농지를 한국농어촌공사가 장기 임차하여 전업농 육성대상자 등에게 장기 임대하는 사업임.
 - 지원조건은 5~10년간 장기임대차하고, 임대인은 임대료를 일시불로 지급받고 임차인은 이 임대료를 계약기간 동안 무이자로 균등분할 상환하게 함.
 - 이 사업을 통해 임대차된 농지는 1990~2009년 기간에 총 8만2천ha임.

- 농지임대수탁사업은 전업(轉業) 또는 은퇴하는 농가의 농지와 '자경을 목적으로 취득한' "장래농업인"의 농지를 위탁받아 전업농 등에게 장기임대하는 사업임.
 - 농지임대수탁사업은 임대인이 수수료(임대료의 8~12%)를 납부해야 하기 때문에 농지임대사업보다 불리한 면이 있지만, 비농업인이 합법적으로 임대차할 수 있는 수단으로 활용됨으로써 사업이 활성화되고 있음.
 - 2005년에 시작된 이 사업의 추진실적은 111ha ('05년) → 3,374ha ('06년) → 4,274ha ('07년) → 5,164ha ('08년) → 15,975ha ('09년)로 2009년에 크게 증가함.

<표 11> 농지임대차사업과 농지임대수탁사업 비교

| 구분 | 농지임대차사업 | 농지임대수탁사업 |
|-------|---|---|
| 목적 | · 농가로부터 장기임대한 농지와 공사소유농지를 전업농육성 대상자에게 장기임대 | · 임대가능한 농지를 위탁받아 전업농 등에게 장기임대 |
| 대상농지 | · 농업진흥지역의 논 또는 밭 | · 자경을 목적으로 취득한 농지 · 8년 자경후 이농자의 1ha 초과 농지 · 상속농지 중 1ha 초과 농지 |
| 임대차방식 | · 임대차기간: 5~10년 · 농지소유주에게 총임대료 선지급 · 임차인은 공사에 분할납부 | · 임대차기간: 5년 이상 · 임대료는 농지은행과 임차인 협의로 결정(매년 지급) · 공사에 수수료 지급(임대료의 8~12% 차감) |

2. 현행 농지임대차제도의 한계

- 농지이용을 둘러싼 현실은 급격한 변화과정에 있고, 여기에 부응하는 농지이용 및 임대차제도의 확립이 시급한 실정임.
 - 조만간 은퇴할 고령농의 비중이 매우 높고, 은퇴 내지 영농규모 축소 의사를 밝힌 농가비율이 높은 현실 하에서 여기에 대비하는 농지이용제도의 개선이 요구됨.

- 현행 농지임대차제도가 갖는 한계점은 무엇보다 농지이용의 현실을 규율하기에 지나치게 약하게 제도화되어 있다는 점임.
 - 농지이용의 현실은 임대차 농지의 비중이 전체 농지의 43%를 차지하고 임차농가의 비율이 60% 이상이 되에도 불구하고, 농지임대차는 예외적으로만 허용되는 '비정상적' 농지이용으로 제도화되어 있음.
 - 이는 경자유전 원칙에 대한 엄격한 해석 및 적용에 기인한 바가 큼.
 - 경자유전 원칙을 적용하더라도 허용된 농지임대차를 체계적으로 관리·규율하는 법령 제정 및 관리제도의 구축이 필요했지만 이루어지지 못했음.²

- 농지임대차계약관계를 세부적으로 규율하는 계약법이 없고, 이러한 사적 계약질서를 농지이용질서로 정착시키는 관리제도가 부재한 상태임.
 - 현행 「농지법」상의 농지임대차 규정은 임대인의 자격 및 임대할 수 있는 농지에 대한 것 등으로 계약당사자의 관계 및 임차인 관련 규정을 두지 않고 있음.³

- 비합법적 농지임대차는 비합법적 농지소유의 현상 형태이긴 하지만, 이것은 반대로 농지임대차에 대한 규제 완화와 합법과 비합법을 구분하는 농지임대차의 명확한 기준 제시로 비합법적 농지소유를 최소화할 수 있음.
 - 이러한 부분에 제도 개선이 요구됨.

- 정책사업에 의한 농지임대차와 사적 계약에 의한 농지임대차가 서로 분리된 상태로 진행되고 있음.

2 1986년 농지임대차관리법이 제정되었지만, 부채지주의 반발 등으로 시행되지 못했음.

3 「농지법」 제24조에 임대차 계약방법에 대한 규정이 있으나, 이는 서면계약을 원칙으로 하고 이를 권장한다는 선언적 의미 수준을 벗어나지 못하고 있음.

- 농지임대차 관리 차원에서 두 가지 유형의 농지임대차를 연계하여 종합적으로 관리하는 방안 모색이 필요함.

3. 외국의 농지임대차제도

□ 독일

- 독일의 농지임대차제도를 규정하는 농지임대차법 체계는 「민법」(BGB) 안에 있는 농지임대차에 관한 규정(농지임대차계약법)과 행정법에 속하는 농지임대차보호법의 이중체계로 되어 있음.
 - 농지임대차계약법은 농지임대차관계의 기초가 되는 법으로 농지임대차에서 합리적인 사적 계약관계를 정착시키는 역할을 함<부록 참조>.
 - 반면에 농지임대차보호법은 토지정책 차원에서 농지임대차를 규제하는 법률체계를 의미하는데, 1952년에 「농지임차법」(Landpachtgesetz)으로 제정되었다가 1986년에 「농지임대차거래법」(Landpachtverkehrsgesetz)으로 개정됨.
 - 개정 사유는 「농지임차법」이 엄격한 임차인 보호체제로 구성되어 있었기 때문에 농지유동화를 제약하는 현상이 나타나 이를 시정하기 위한 것임. 즉 농지유동화를 통한 농업구조개선에 기여하기 위하여 임대인과 임차인 간에 형평성을 부여한 「농지임대차거래법」이 제정됨.
- 「농지임대차거래법」의 규정에 따라 임대인은 농지임대차계약의 체결을 신고해야 함.⁴
 - 신고된 임대차계약이 농업구조개선에 반하는 형태로 나타날 때, 해당 관청이 이에 대해 이의를 제기하고 계약의 취소나 변경을 요구할 수 있음.
 - 계약기간에 최소임대차기간을 두고 있지는 않지만, 해약통지기간을 최소 1년으로 하며 장기임대차가 일반화되어 있음.
- 이의제기의 요건은 ① 임대가 토지이용의 불건전한 배분, 불건전한 집중을 의미할 때, ② 임대로 인해 공간적으로나 경제적으로 긴밀히 연결된 토지의 이용이 비경제적으로 나누어질 때, ③ 임차료가 정상적인 경영에서 얻을 수 있는 수익과 비교해서 적정하지 않게 책정될 때임.

⁴ 임대인이 계약체결을 신고하지 않을 때 임차인이 신고할 수 있음.

- 토지이용의 불건전한 배분은 특정한 임차조건으로 농지임차를 독점해서 다른 임차희망자의 임차를 사실상 배제시키는 경우와, 같은 조건에 임차를 희망하는 농업인이 있는데도 비농업인이 임차농지를 차지하는 경우임.
- 토지이용의 비경제적 분할은 농지의 임대차가 농지의 규모화에 기여하지 않고, 농지분할을 통해 영농규모의 축소를 가져오는 경우임.
- 임차료의 적정성 여부는 임차한 토지에서 획득한 조수익에서 임차료를 포함한 모든 비용을 제하고 난 뒤에 임차인의 적정노임에 해당하는 부가수익이 남느냐에 달려 있다고 할 수 있음.

□ 스위스

- 농지임대차는 「농지임차법」(Landwirtschaftliches Pachtgesetz)으로 규율하는데, 이 법의 목적은 임차인을 보호하고 농업경영체를 분할하지 않고 경작자에게 임차지를 제공하여 지속가능한 농업이 가능하도록 하는 것임.
 - 「농지임차법」의 적용대상은 0.25ha 이상의 농업용으로 이용되는 토지인데, 현재 전체 농지의 약 45%가 임차지임.
- 농지임대차계약은 서면, 구두, 암묵적 합의 등의 형식으로 가능하며, 계약은 임대인이 임차인으로부터 받는 임차료에 대해 동의한 때 성립함.
 - 임대차계약기간은 최초 계약시 9년, 연장시 매년 6년이고, 해약통지기간은 1년으로 되어 있음.
 - 6년보다 짧은 단기계약은 관할청의 허가로 가능함.
 - 해약통고는 서면으로 이루어져야 함.
- 소유관계가 변동되어도 농지임대차관계는 지속됨. 다만 건축할 목적이나 자경하기 위해 구입하거나 공공 목적으로 구입한 경우에는 예외로 함.
 - 임대차관계의 조기중단으로 인한 손해에 대해서는 임대인이 배상해야 함.
- 농지임대차계약에 대해 계약당사자 중 일방이 해약을 통지한 경우, 상대방은 해약통고를 받은 후 3개월 이내에 법원에 연장을 제소할 수 있음.
 - 또한 임대차계약기간이 끝나고 새로운 계약이 성립하지 않은 경우에 계약당사자 중 일방은 늦어도 계약종료 9개월 이전에 법원에 계약연장을 제소할 수 있음.

- 법원은 임대차계약관계를 6년까지 연장할 수 있음.
- 임차인이 사망한 경우에 임차인의 상속자는 6개월의 통지기간을 두고 임대차계약을 해약할 수 있음.
 - 임대인이 해약을 통고한 경우에는 임차인의 후계자는 30일 이내에 계약관계의 속행을 요구할 수 있음.
 - 임차인의 후계자가 정상적인 영농활동 유지를 보장하는 한, 임대인은 이를 수락해야 함.
 - 임차인은 세심한 경작으로 농지에 대한 지속가능한 활용이 가능하게 할 의무가 있음.
- 농업경영체가 농장의 일부 농지를 임대하는 것은 관할청의 허가를 얻어서만 가능함.
 - 관할청은 임대가 다른 농업경영체의 경영개선에 크게 기여하거나 임대하는 경영체의 유지가 어렵다고 판단되는 경우에만 이를 허용할 수 있음.
- 임차료는 관할청에서 허가하고 관리하는데, 임차료가 높은 경우에는 관할청이 이를 낮출 수 있음.
 - 임차료 수준은 임차료 시행령을 통해 계산하는데, 현재 임차료 크기는 해당 토지 수익가치의 3.5%로 되어 있음.

□ 프랑스

- 프랑스에서 근대적인 농지임대차제도는 1940년대에 되었는데, 1942~1943년에 농지임대차 기간은 최소 9년으로 규정되었고 임차료가 통제되었으며 임차인에게 임차농지의 개선의무가 부과되었음.
 - 농지임대차와 관련한 사항들은 공공질서(ordre public)에 해당하는 것으로 임의의 지침이 아니라 의무사항이고 이를 위반했을 때는 법적 처벌이 이루어짐.
- 임차료는 계약당사자들 간에 자유롭게 결정되는 것이 아니라 농업활동의 결과에 근거해서 정해짐.
 - 임차료는 도별, 또는 그보다 작은 자연지역별(petite region naturelle)로

정해짐.

- 임차료는 농업수입에 따라서 도지사(prefet)⁵에 의해 결정되며, 휴경지와 농업건축물의 임대차에도 동일하게 적용됨.
- 임대차기간에서는 9년 이하의 계약이 성립하지 않고, 계약갱신의 권리를 임차인에게 부여함. 이에 따라 임차인은 다음과 같은 경우를 제외하고는 재계약할 수 있음.
 - 농지소유자 자신이나 배우자 또는 상속인이 직접 경영하기를 원하는 경우
 - 농지소유자의 요청에 따라 임차인이 소유자의 배우자나 상속인에게 계약을 양도하는 경우
- 계약 만료시 임차인에 의해 행해진 투자에 대해 임대인은 보상해야 함.
 - 임차인은 임차농지에 투자한 가치를 당초의 농지소유자와만 협상할 수 있음.
- 프랑스의 농지임대차제도는 임차인이 경영주이며 농지의 이용방법을 결정하는 유일한 사람이 되도록 제도화하고 있음.

□ 영국

- 영국에서 농지이용에 대한 주된 규제는 농지임대차제도를 통해 이루어지고 있음.
 - 영국에서 임차인의 권리가 보호된 최초의 법은 「1948년 농업경영체법」이었고, 임차인의 권리보호 위주로 보다 개선되고 체계화된 임대차법이 「1986년 농업경영체법」(Agricultural Holdings Act 1986)임.
 - 하지만 임대인인 지주 입장에서는 이것이 농지임대를 꺼려하는 원인이 되어 임대농지가 지속적으로 줄어드는 문제가 발생함.
 - 이러한 현실을 반영하여 「1995년 농지임대차법」(Agricultural Tenancies Act 1995)이 제정되었는데, 여기서는 농지임대차계약에 대한 규제를 대폭 완화하여 임대인과 임차인이 보다 자유롭게 계약할 수 있는 기반을 제공함.

⁵ prefect는 도 단위에 파견된 중앙정부의 대표자이다.

- 결과적으로 영국의 농지임대차제도는 크게 두 가지로 나뉘는데, 한 가지는 1995년 이전에 체결하여 「1986년 농업경영체법」을 따르는 임대차계약으로 “1986법 임대차” 또는 “완전농업임대차”(Full Agricultural Tenancies)라고 하고, 다른 하나는 1995년 이후에 맺은 계약으로 「1995년 농지임대차법」을 따르고 “기업영농임대차”(Farm Business Tenancies)라고 함.
 - 「1995년 농지임대차법」 시행 이전의 농지임대차는 1995년 법에 의해 영향을 받지 않고 「1986년 농업경영체법」을 따르기 때문에 영국에서는 농지임대차에 크게 2가지 법이 공존하고 있다고 할 수 있음.
 - 하지만 동태적 변화과정을 고려하면 농지임대차제도는 「1986년 농업경영체법」에서 「1995년 농지임대차법」으로 기본틀이 바뀌게 되었다고 할 수 있음.

- 농지임대차가 「1995년 농지임대차법」의 적용을 받기 위해서는 특정한 법적 조건을 만족해야 하는데, 그것은 임대인과 임차인은 임대차가 시작되기 전에 통지를 교환하여 임차지가 주로 농업적으로 활용되어야 한다는 것을 확인하고 이를 계약에 반영해야 하거나, 그러한 의사를 서로 교환하지 않은 경우에는 임대차가 본격적으로 이루어지고 있는 시점에 임대차 이용의 성격이 주로 농업적 활용이어야 함.

- 2년 이상 일정기간 계약에 있어서 일방이 계약을 종료하고자 할 때에는 상대방에게 서면으로 통지를 해야 함.
 - 통지를 해야 하는 시기는 계약 만료 전 2년에서 1년 사이임.
 - 통지를 하지 않았을 경우 1년 단위로 계약이 갱신됨.
 - 1년 단위 계약은 1년 전 중단통지를 해야 하고, 정해진 시점에 계약이 종료됨.

- 임대인과 임차인은 임차료 수준에 관한 조항을 협상할 수 있고, 임차료를 검토할지 결정할 수 있음.
 - 즉 고정된 임차료를 지불하거나, 생산물의 공시가격에 따라 변동 임차료를 적용할지 정할 수 있고, 이러한 경우에는 임차료를 검토하지 않겠다는 조항을 계약상에 포함시켜야 함.
 - 그러나 계약 상에 임차료 검토에 관한 특정한 합의를 하지 않아도 임차료

검토 주기를 쌍방이 결정할 수 있을 뿐만 아니라, 결정을 하지 않는 경우에는 「1986년 농업경영체법」이 정하고 있는 것과 같이 3년 마다 임차료 검토를 상대방에게 요구할 수 있음.

- 임차료 검토에 대해서는 상당한 유연성이 있는데, 먼저 임대인과 임차인이 합의할 수 있고, 이견이 있는 경우에는 독립적인 전문기관에 의뢰하거나 법적 중재절차를 통해 임차료를 결정할 수 있음.
- 임차인은 임차지의 가치를 상승시킨 것(이하 개선)에 대한 보상을 받을 수 있도록 하고 있음.
 - 보상을 받는 시기는 임대차계약이 종료되는 시점이며, 보상을 받을 수 있는 대상은 임차지에서 분리될 수 없는 것으로 물리적인 개선과 무형적인 개선으로 나뉨.
 - 그러나 임대인이 보상에 대해 동의하지 않는 경우에는 임차인은 보상을 받을 수 없음.
 - 다만 농업 활동을 통해 이루어진 자연적인 개선에 대해서는 미리 동의를 구하지 않았더라도 보상이 가능함.
- 농지임대차계약 하에서 일어나는 일반적인 문제의 분쟁에서 「1986년 농업경영체법」은 중재를 통해 해결하거나 농지심판위원회(Agricultural Land Tribunals)에서 분쟁을 해결함.
 - 「1995년 농지임대차법」은 임대인과 임차인이 중재인을 통해서 해결하거나, 분쟁을 해결하는 대안을 결정할 수 있게 하여 유연성을 확보함.

□ 일본

- 1952년에 제정된 「농지법」은 철저한 자작농주의에 입각한 임대차 억제라 할 수 있음. 그러나 1960년대 고도경제성장기를 거치면서 이농 이촌이 가속화되고 농업·농지정책의 과제가 농지의 권리이동을 촉진하여 농업경영규모를 확대하는 쪽으로 바뀌면서 1970년에는 기존의 임대차 억제에서 정반대로 임대차를 촉진하는 쪽으로 「농지법」의 개정이 이루어짐.
- 1970년 「농지법」 개정에서 다음과 같은 농지임대차에 관한 규제완화가 이루어짐.

- 이농·이촌자의 임차지 소유제한이 완화되었고, 부채지주도 인정하여 본인 및 그 자녀 대(代)까지 재촌지주에게 인정되는 임대지 보유 한도(도부현 평균 1.0ha)가 인정됨.
 - 농지임대차 당사자의 합의에 의해 임대차 계약의 해약이 가능하도록 하고 또한 10년 이상의 임대차에 관한 갱신 거절 등에 대해서는 허가가 필요치 않는 것으로 하여 농지임대차가 촉진되도록 함.
 - 1962년 「농지법」 개정시 도입된 '농업생산법인' 요건을 완화하여 가족경영의 틀에 얽매이지 않고 규모가 큰 농업경영체가 만들어질 수 있게 함.
- 농지유동화를 보다 촉진하기 위해 1975년에는 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」의 개정에 의한 '농용지이용증진사업'이 도입됨.
 - '농용지이용증진사업'은 농지의 매매·임대차 등에 있어 「농지법」 제3조의 허가를 받지 않고도 농지의 임대차 등을 추진(이용권의 설정)하는 것임.
 - 1980년엔 별도로 「농용지이용증진법」을 제정하여 농지의 임차를 개인과 농업법인 이외에 '농지보유합리화법인', '농업자연금기금'에까지 확대함.
 - 다양한 형태의 영농주체가 농지를 이용할 수 있도록 2009년의 농지 관련법 개정에서는 농지의 임차 규제를 더욱 더 완화하여 농업생산법인 이외의 일반 법인도 농지의 임차가 가능하도록 함.
 - 이러한 개정에 의해 만약 지역에서 농지를 빌리는 주체가 없을 경우 다양한 이용자(예를 들면 농협, 비농가를 포함한 집락영농법인, 관광과 농업을 융합하고자 하는 NPO 법인 등)가 농지를 빌릴 수 있게 됨.

□ 시사점

- 외국 사례가 보여주는 공통적인 시사점은 농지이용에 대한 주된 규율이 농지임대차제도를 통해 이루어지고 있고, 농지임대차에 대한 제도적 정비가 잘 되어 있다는 점임.
- 독일은 농지임대차의 계약관계에 대한 규정을 상세히 정비할 뿐 아니라, 신고된 농지임대차의 내용을 검토하여 이를 농업구조개선 차원에서 취소할 수 있을 정도까지 관리기구가 개입하고 있음.

- 스위스와 프랑스는 농지임대차에서 임차인(경작자) 중심으로 농지이용구조가 확립되게끔 농지임대차제도를 정비하고 있음.
- 영국과 독일은 임차인 중심의 농지임대차제도에서 임대인과 임차인의 형평성을 맞추는 제도로 전환함. 이는 농지유동화를 촉진하기 위한 것임.
- 일본은 우리나라와 같은 자작농주의로 농지임대차 억제로 출발했으나, 영농규모 확대를 위해 농지임대차 촉진으로 전환함.

4. 농지임대차제도 개선방안

□ 기본방향

- 농지임대차를 포함한 현행 농지제도가 안고 있는 제반 문제를 해결하기 위해서는 농지제도의 규제원리가 소유규제 중심에서 이용규제 중심으로 개편되어야 함.
 - 이는 현행 농지제도가 현실과 부합하지 않는 제도적 부정합 문제를 개선하기 위해서도 필요하지만, 보다 중요한 것은 현 단계의 농업발전에 보다 적합한 농지제도의 기본원리가 이용규제 중심으로 구성되는 것이 바람직하기 때문임.
 - 다시 말해 농업경제질서의 기본원리 중 하나로서 21세기 농업발전의 견인차로 기능할 수 있는 농지제도는 협의의 경자유전 원칙에 입각한 소유규제 중심이 아니라 경작자의 농지이용권을 강화하는 이용규제 중심의 제도로 정립되어야 함.
- 농지제도의 기본원칙인 경자유전 원칙의 기본이념은 경작자가 농지를 경지로 소유하여 이용하는 것임.
 - 그런데 지금까지 이 원칙의 운용은 경작자가 농지를 소유하는 것에 주된 강조점이 주어지고 농지의 이용 측면이 소홀하게 다루어져 왔음.
 - 경자유전 원칙의 운용상의 흠결을 보완하는 방법은 농지제도가 실질적으로 소유자보다는 실경작자 중심의 제도가 되도록 제도의 내용을 체계적이고 단계적으로 개편해 나가는 것임.

- 농지에 대한 규제원리를 소유규제에서 이용규제로 개편한다는 실제적인 의미는 다음과 같은 두 가지 내용을 내포하고 있음.
 - 첫째, 농지소유에 대한 규제를 완화하지만, 농지가 농지로만 이용하게 하고 타 용도로 전용을 보다 강하게 규제한다는 것임. 농지전용에 대한 강한 규제없이 이용규제 제도로 전환은 불가능하다 할 수 있음.⁶
 - 둘째, 농지임대차 및 작업영농위탁과 같은 농지이용제도에서 농지소유자와 경작자 간의 합리적인 이용질서를 확립하는 것임.

- 농지이용제도의 중심이 되는 농지임대차제도의 개편방향은 지금까지 현실과는 다르게 제도상으로 예외적이고 ‘비정상적’으로 취급되어왔던 농지임대차를 자경만큼이나 중요하고 정상적인 농지이용행위로 인정하고 여기에 상응하는 체계적인 제도를 확립하는 것임.
 - 이는 이용규제 중심의 농지제도를 운용하기 위한 기초를 확립하는 차원에서 반드시 필요한 것임.

□ (농지임대차) 개선방안

(1) 농지임대차계약제도 도입

- 농지임대차에 있어서 농지소유자(임대인)와 경작자(임차인) 간의 합리적인 이용질서를 확립하기 위해 농지임대차계약제도를 도입함.
 - 제도 정비 형태는 가칭 “농지임대차법”을 제정하여 완결된 농지임대차체계를 확립하거나 현행 「농지법」의 농지임대차 부분을 대대적으로 보완하는 방식을 택할 수 있음.

- “농지임대차법”에 포함되는 주요 내용으로 다음과 같은 사항들을 들 수 있음.
 - 농지임대차계약 방식 및 절차 (서면/구두, 체결 및 종료/해지)
 - 임대차계약기간 (최소계약기간, 기간연장 방식)
 - 농지임대차 등록 (신고 내지 등록절차)
 - 임대인 및 임차인의 권리와 의무 (경영 및 유지의무, 고지기간)

⁶ 대만의 농지개혁 사례는 전용규제에 대한 미비로 이용규제로의 전환이 실패한 사례에 해당함.

- 임차료 크기 및 지불방식
 - 임차기간 투자한 시설에 대한 평가 및 보상
 - 법인 및 조합의 농지임대차
- “농지임대차법”의 규제원리는 농지소유자(임대인)보다 경작자(임차인)의 권리를 우선하는 체계를 갖추므로써 농지제도가 경작자 중심 제도로 전환한 것을 보여주도록 함.

(2) 농지임대차 규제 완화

- 농지임대차의 규제를 완화하는 방안으로 재촌 농지소유자에게 농지임대를 허용하도록 함. 이는 재촌이 자경에 준하는 농업경영의 주요 척도가 된다는 의미임.
 - 여기서 재촌 기준은 거주지가 속한 읍면동을 기준으로 해당 시군구와 연결한 시군구로 정하는 것이 적절하다 판단됨.
- 경자유전 원칙을 강하게 실천하는 스위스에서 자경의 기준으로 통작거리 혹은 재촌 개념을 사용하고 있음.
 - 스위스에서 농지취득의 선매권은 ‘자경하는 자’에게 주고 있는데, 여기서 자경인은 실제 경작하는 사람뿐 아니라 실제 경작하지 않더라도 통작거리 내 거주하는 사람이 됨.
 - 이처럼 통작거리 내 거주 혹은 재촌이 자경의 주요 기준이 되는 이유는 가족경영을 육성하는 스위스 농업구조의 특성에서 기인하는 바도 있지만, 통작거리 내 거주 자체가 농업경영에 직접·간접으로 영향을 미치고 있다고 보고 있기 때문임.
- 일본도 1970년 이전 농지법에서는 재촌지주에게만 1ha 크기의 임대지를 인정했음.
 - 우리나라도 「농지개혁법」에 의한 자경 개념에서는 통작거리 내 거주가 자경의 주요 기준이 되었지만 현행 「농지법」에서는 사용하지 않고 있음(김홍상 2006).
- 최근 들어 농지이용의 한 유형으로 점점 더 각광을 받고 있는 작업위탁영

농을 고려할 경우, 통작거리 내 거주는 농작업 지시 또는 작업위탁영농의 요건을 충족하는 것으로 볼 수 있음.

(3) 부재 농지소유자의 농지임대차 일원화

- 부재 농지소유자의 농지임대차는 농지은행의 농지임대수탁사업으로 일원화하도록 함. 여기에는 현재 농지임대수탁사업의 대상이 되는 장래농업인 뿐 아니라 합법적으로 임대차할 수 있는 부재소유자가 포함됨.
- 영농현실에서 부재 농지소유자의 관행임대차는 비합법적 농지소유를 합법적인 소유로 위장시켜주는 수단으로 많이 활용되고 있음.
 - 앞에서 분석한 영농실태에 대한 사례조사에서도 부재소유자의 비합법적 임대차가 재촌소유자보다 높게 나타남.
 - 음성적인 농지임대차는 임대차 활성화에 의한 농지유동화를 가로막는 장애요인으로 기능하고 있고, 부재지주의 관행임대차는 (그 임대차의 합법 여부에 관계없이) 공식화되지 않음으로써 새롭게 정비하려는 농지임대차 제도의 대상에 포함되지 못할 가능성이 높음.
 - 따라서 부재지주의 농지임대차를 공식화하고 관리가 가능한 제도권 내의 임대차로 자리잡게 하는 것이 필요함.
- 이 방안이 추진되면, 부재소유자의 농지는 자경하지 않는 경우, 농지임대수탁사업으로만 임대할 수 있기 때문에 음성적인 임대차를 줄이고 공식적인 임대차를 확대할 수 있음.
 - 이것은 음성적 관행임대차에 의한 비합법적 소유를 최소화하고, 농지임대차시장의 활성화에 기여할 수 있음.
 - 또한 합법적 농지임대차에 대한 기준을 명확히 제시함으로써 불확실성에 의한 비합법적 농지소유 및 이용을 막을 수 있음.

(4) 농지임대차관리제도 정비

- 농지임대차계약제도 등 새로 도입되는 제도들을 실효성있게 운용하기 위해서는 농지임대차를 관리하는 제도 및 기구가 필요함.

- 농지임대차는 신고제로 등록하게 하고, 이 신고는 임차인(혹은 임대인)이 농업경영체 등록을 통해 하도록 함.
 - 사적 임대차는 농업경영체 등록기관에 신고하고, 임대수탁사업에 의한 임대차는 농지은행에 등록하게 하여 전산으로 서로 연계될 수 있게 함.
 - 농지임대차 신고는 임의규정으로 하되, 신고한 임대차계약에 한해 “농지임대차법”상의 권리 및 의무를 갖게 함.
 - 또한 농지임대차계약 하에서 일어나는 당사자 간의 분쟁을 해결하기 위해 영국의 농지심판위원회와 같은 분쟁조정기구를 설립함.

- 농지임대차에 대한 제도적 관리는 재촌/부재의 규정 준수 여부를 합법적 농지소유 및 임대차와 연결시키고, 농지임대차 신고는 직불제 등 각종 인센티브와 연결시키도록 함.

- 농지임대차 관리기구는 단기적으로는 농업경영체 등록기관(품관원)과 농지은행(농어촌공사)의 이원체계로 운영하지만, 중장기적으로는 농지관리에 대한 통합적 관리기구의 설립을 통해 농지임대차 관리를 하도록 함.
 - 농지제도는 현실 속에서 농지의 거래 및 임대차 질서, 농지의 보전 및 전용 질서, 농지의 유동화 질서 등으로 구체화되는데, 이러한 질서들을 체계화하기 위해서는 개별 질서 각각을 철저히 관리할 뿐 아니라 개별 질서들을 상호 연결하여 종합적 효과를 산출할 수 있는 통합적 농지관리기구의 구성이 필요함.
 - 현재 농지의 거래와 임대차를 포함하는 농지 전반에 대한 관리가 이루어지지 않고 있는데, 농지의 유동화를 통한 농업의 구조개선과 농지의 효율적인 이용 및 보전을 체계적으로 관리하기 위한 통합적 농지관리기구를 설치하도록 함.
 - 통합적인 농지관리기구의 업무는 ①농지의 거래 및 임대차 등록·관리, ②농지의 유동화 및 규모화 촉진, ③토지이용계획에 의한 계획적 관리, ④보전농지의 총량 관리, ⑤농지정보 관리 등이 됨.

□ 농지이용 관련 개선방안

- 농지임대차와 밀접히 연관되는 농지이용 관련 사항에 대한 다음과 같은 개선방안을 제시할 수 있음.

(1) 작업위탁영농제도 개편

- 작업위탁영농제도는 기준의 준수 여부를 평가하기 어려운 일부위탁을 폐지하는 대신에, 재촌소유자에게는 작업위탁영농을 허용하고 부채소유자에 대해서는 작업위탁영농을 인정하지 않는 제도로 전환하도록 함.⁷
- 현행 「농지법」은 작업위탁영농에 대해 전부위탁은 예외적인 경우에만 허용하고, 일부위탁은 통상적으로 인정하고 있는데, 일부위탁의 기준은 주요 농작업의 1/3 이상을 자기 또는 세대원의 노동력에 의존하거나 작목별 농작업에 1년 중 30일 이상 직접 종사하는 것으로 하고 있음.
 - 작업위탁영농제도의 문제점은 농업인들이 주로 활용하는 일부위탁에서 위탁기준을 준수했는지 여부를 판단할 현실적 방법이 없다는 점임.
 - 작업위탁영농의 기준을 새롭게 정립할 필요는 객관적으로 판별할 명확한 기준 제시로 농지이용의 합법적인 기준을 재정립할 수 있기 때문임.
- 결과적으로 앞서 제시한 농지임대차의 규제 완화방안까지 함께 고려할 경우, 재촌소유자는 자경, 작업위탁영농, 농업인 간의 농지임대차, 농지은행을 통한 농지임대차 모두를 할 수 있으나, 부채소유자는 자경과 농지은행을 통한 임대차만 할 수 있게 됨.

(2) 농지이용권의 교환·분합 추진

- 농지유통화를 위한 정책사업의 하나로 농지은행에서 농지교환·분합사업을 추진하고 있는데, 이 교환·분합사업의 발전방안으로 농지이용권의 교환·분합을 적극 추진토록 함.
 - 기존의 농지교환·분합은 소유권의 교환·분합 위주로 추진되어 왔기 때문에 소유권 변경의 어려움 등으로 사업의 성과가 낮은 편이었음.
 - 소유권이 아닌 이용권(경작권)의 교환·분합은 사업추진을 보다 용이하게 함으로써 사업성과를 높일 수 있을 뿐 아니라 교환·분합에 의한 “질적 영농규모화 효과”를 가져다 줄 수 있을 것임.

7 현재 작업영농위탁제도는 「농지법」의 체계상 농지이용 부분(제3장)이 아니라 농지소유 부분(제2장)에 편제되어 있음. 이는 작업영농위탁의 농지이용적 중요성을 충분히 반영하고 있지 못하고 있음을 간접적으로 보여주는 것임.

<부록> 독일의 농지임대차계약법

임대차관계를 사적 계약관계의 하나로 민법차원에서 규율하는 법이 임대차계약법(Pachtvertragsrecht)이다. 농지임대차계약법은 이 중에서 농지임대차에 관한 부분을 말하는데, 구체적으로는 독일민법 581조-597조(임대차계약법) 중에서 585조 이하의 규정이 이에 해당한다.

1. 임대차계약의 내용

독일민법 585조 1항에 따르면 농지임대차계약은 농장건물이 구비된 농지나 농장건물없는 농지가 농업경영을 주된 목적으로 임대되어질 때 성립한다. 여기서 농장건물과 함께 농지가 임대되는 것을 농장임차(Betriebspacht 혹은 Hofpacht)라고 하고 농장건물을 제외한 농지의 일부가 임대되는 것을 (분할)농지임차(Parzellenpacht 혹은 Grundstückspacht)라고 한다.

민법에서 정한 농지임대차계약의 내용에는 무엇보다 임대인과 임차인의 의무가 상세히 기술되어 있다. 먼저 임대인의 의무에 대해 살펴보면, 첫째, 임대인은 임차대상에 대한 완전한 이용권, 즉 용익권을 이양해야 한다. 그리고 이용권이 이전될 시점에 임차물은 계약상의 이용에 적합한 상태에 놓여 있어야 한다(BGB 586조 1항).

둘째, 임대인은 임차대상을 개조할 의무는 없지만 적어도 이용에 불편함이 없도록 임차대상을 보전 내지 유지할 의무가 있다.

셋째, 임대인은 임차물 자체와 연관된 여러 가지 부담에 책임이 있다(BGB 586a조). 여기에 해당하는 공적 부담으로는 세금을 포함한 여러가지 공과금을, 그리고 사적 부담으로는 임차물의 저당이나 채무관계에서 생기는 이자 등을 들 수 있다.

마지막으로 임대인은 임차인의 통지에도 불구하고 자신이 임차물의 보전을 위한 의무를 행하지 않아 임차인이 이를 대신한 경우에 임차물보전에 소요된 경비에 대해 임차인에게 보상할 책임이 있다(BGB 590b조).

임차인의 권리와 의무는 다음과 같이 요약된다:

첫째, 임차인은 계약상 합의된 임차료를 지불해야 한다(BGB 587조 1항). 이 임차료에는 용익권 이양에 대한 대가와 상호간에 합의된 기타사항 - 예를 들어 임차물에 대한 공과금과 임대인의 채무에 대한 대리변제 - 이 포함된다.

둘째, 임차인은 임차대상에 대해 일상적인 수리나 수선을 할 의무가 있다(BGB 586조 1항). 실제 농지임차에 있어 이 의무의 주된 대상은 농장가옥이나 부속물이 된다. 그러나 화재나 홍수와 같은 재난으로 파괴된 임차물의 복구는 일상적인 수선

사항에 속하지 않고, 여기에 소요된 비용은 임대인이 부담해야 한다.

셋째, 임차물의 가치보전과 관련하여 임차인은 정상적인 경영의 의무가 있다. 여기서 말하는 정상적인 경영은 영농인에게 요구되는 평균적인 경영능력과 노력을 의미한다.

넷째, 임차인은 임대인의 승락없이 임차물에 대한 이용을 제3자에게 이양할 수 없다(BGB 589조). 여기에는 재임대와 농장협동화가 그 대상이 된다.

다섯째, 임차인은 임대인의 허락 하에서만 임차물에 대한 용도변경을 할 수 있다(BGB 590조). 임차인이 농지를 비농업용으로 전용하고자 할 때에는 반드시 임대인의 승낙을 받아야 한다. 그러나 농업부문 내에서의 용도변경은 반드시 임대인의 승락을 전제로 하지 않는다. 예를 들어 경작지를 목초지로 바꾸거나 꺼꾸로 목초지를 경작지로 바꾸는 것은 임대인의 승락없이도 할 수 있다. 반면에 본래 축산을 하지 않던 농장에 축사를 세우는 것은 임대인의 승낙을 받아야 한다.

2. 계약의 체결과 종결

농지임대차계약의 체결에는 우선 일정한 형식이 요구되는데, 그것은 2년 이상의 기간으로 체결된 임대차계약에는 서면양식이 필요하다는 점이다. 그러나 이러한 형식적 요구가 서면으로 작성되지 않은 구두계약을 무효로 하지는 않고 다만 그것을 부정기적인 계약이라고 간주하게 한다.

독일민법 585b조에 따르면 임대차관계를 시작할 때 임대인과 임차인은 임차물의 내용에 대해 기술해야 한다. 이것은 임차관계의 시작과 종결에서 임차대상의 범위와 내용을 둘러싼 분쟁을 방지하기 위한 조치이다.

임대차계약법은 계약관계가 지속되는 동안에 상황변화에 의한 계약내용의 변경을 허용하고 있다. 계약내용의 변경을 가능하게 하는 상황변화로는 먼저 임차물에 대한 임대인의 추가적인 투자로 임차인의 수입이 증가한 경우를 들 수 있다. 이 경우에 임대인은 임차인에게 임차료의 인상을 요구할 수 있다(BGB 588조 2항). 그리고 계약이 체결되고 난 뒤에 상황의 변화로 인해 계약당사자들 간의 의무내용이 상호형평의 원칙에서 크게 벗어나는 쪽으로 바뀌게 될 때 계약당사자 중 한 쪽은 계약내용의 변경을 요구할 수 있다(BGB 593조).

임대차계약의 종결은 계약기간의 만료 혹은 해약을 통해 이루어진다. 그런데 해약에는 일정한 사전통고기간을 필요로 하는 정상해약(Ordentliche Kündigung)와 통고기간을 지키지 않고 바로 해약할 수 있는 비상해약(Außerordentliche Kündigung)이 있다. 정상해약을 통해 계약이 종결되는 대표적인 경우가 임차기간

이 불확정적인 부정기계약인데, 이 경우에 해약통고기간은 2년에 달한다(BGB 594a 조). 부정기계약에서 이와 같은 오랜 통고기간을 두는 이유는 임차인에게 새로운 생활근거를 찾는 데 필요한 충분한 시간을 보장하기 위해서이다. 정상해약을 통해 계약이 종결되는 또 다른 경우로는 30년 이상의 장기계약에서 30년이 지난 경우(통고기간 1년)와 임차인이 사망한 경우(통고기간 6개월)를 들 수 있다.

농지임대차에 있어서 비상해약은 다음과 같은 특정한 경우에 실시된다.

① 임차인에 의한 비상해약

- 임차물에 대한 임차인의 계약상의 이용이 방해를 받는 경우 (BGB 542조)
- 임차물이 계약과는 어긋난 상태에 놓여 있는 경우 (BGB 544조)

② 임대인에 의한 비상해약

- 임차인이 임차물을 계약과는 다르게 이용하는 경우 (BGB 550조)
- 임차료의 지불이 제대로 이행되지 않는 경우 (BGB 554조)

③ 계약당사자 한쪽에 의한 비상해약

- 한 계약당사자의 과실로 인한 의무불이행으로 계약관계의 속행을 상대방에게 요구할 수 없게 된 경우 (BGB 554a조)

계약의 종결은 이 밖에도 계약당사자 쌍방 간의 합의로 이루어질 수 있다. 이것은 사적 계약의 자유가 체결된 계약의 폐기를 위한 계약체결을 가능하게 하기 때문이다.

농지임대차계약법에는 계약의 종결시에 임차인과 임대인이 지켜야 할 의무 및 권리에 대해서도 상세히 규정되어 있는데, 먼저 임차인의 경우는 다음과 같다.

첫째, 임차인은 계약관계의 종결과 함께 임차물을 반환해야 한다. 이 때 임차물은 정상적인 경영이 가능한 상태에 놓여 있어야 한다(BGB 596조 1항).

둘째, 임차인은 계약관계의 종결시에 다음 해의 수확 때까지 농업경영을 속행하는데 필요한 만큼의 농업생산물을 남겨놓아야 한다. 이것은 임대차관계의 개시 때에 그 만큼의 생산물을 넘겨받지 못한 경우에도 그대로 적용된다(BGB 596b조).

셋째, 임차인은 임차기간 중에 임차물 위에 설치한 시설물이나 부속물을 계약종결시에 해체해서 가지고 갈 권리가 있다(BGB 591a조). 여기서 이 설치물은 주임차물과 결부되어 있음에도 불구하고 임차물과는 구별되어서 그 자체 고유의 경제적 가치를 갖고 있어야 한다.

농지임대차계약법에서 규정한 임대인의 의무사항은 다음과 같다.

첫째, 임대인은 자신의 동의하에 임차인이 작업하거나 설치한 것이 임차기간 이후에도 임차물의 가치를 높이게 되는 경우에 그와 같은 필수적인 작업이나 설치에 대해 계약관계의 종결시 임차인에게 보상해야 한다(BGB 591조 1항). 보상의 크기에

대해 두 계약당사자들 간의 합의가 이루어지지 않는 경우에 농업재판소가 제소에 따라 보상의 크기를 확정할 수 있다(BGB 591조 3항).

둘째, 임대차관계의 종결시 그 임차연도에 재배한 농작물이 이미 결실을 맺은 경우에 그 결실에 대해 임대인은 수확 때의 손실을 감안하여 임차인에게 보상해야 한다(BGB 596a조).

3. 임대차계약의 연장

농지임대차계약법에 따르면, 임차인은 특정한 전제조건하에 임대인에게 임차관계의 연장을 청구할 수 있다. 임대차의 연장이 가능한 조건으로는, 첫째, 농장임차의 경우 임차한 농장이 임차인의 경제적 생활터전을 형성하고 있어야 하고, 분할농지임차의 경우 임차농지가 임차인 자신의 농장을 유지하는데 필요불가결한 것이어야 한다. 둘째, 계약에 따른 임차관계의 종결이 임차인이나 그 가족에게 중대한 어려움으로 나타나야 한다(BGB 595조 1항).

농장임차의 연장에서 경제적 생활터전의 의미는 임차인 가족의 생계가 농장의 수익으로 유지되는 것을 말한다. 이것은 구체적으로 농장수익이 임차인가족 총소득의 3/4 이상을 차지하는 것을 의미한다. 분할농지임차의 연장조건으로 제시된 임차농지의 필요불가결성은 농장경영의 수익성이 임차농지의 소멸로 인해 크게 악화되어 정상적인 경영이 더 이상 불가능하게 되는 경우이다.

그런데 농지임대차계약법은 다음과 같은 경우에는 임대차 연장의 조건이 충족된 때에도 임차인이 연장을 청구할 수 없게 하고 있다(BGB 595조 3항).

- ① 임차인 자신이 임차관계를 해약한 경우
- ② 임대인이 비상해약을 한 경우
- ③ 사실상의 임차기간이 농장임차에서 18년, 분할농지임차에서 12년을 초과한 경우
- ④ 임차관계의 종결 이후 임차물을 임대인 자신이 이용하거나 공적인 용도로 사용할 경우

임대차계약 연장에 대한 청구는 임대인에게 서면으로 통보되어야 한다. 서면양식을 취하지 않은 통보는 민법 125조 1항에 따라 무효가 된다. 임대인이 임대차관계의 연장을 거부할 경우에는 농업재판소가 제소에 따라 임대차 연장의 가부와 임차기간 및 임차조건을 결정하고 규정할 수 있다.

참 고 문 헌

- 김성호 등. 1991. 『농업구조개선을 위한 농지제도 정립방향』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석. 1996. “독일의 농지임대차제 연구”. 『농업경제연구』 제37집 제1권. 한국농업경제학회.
- 김수석·허주녕. 2007. 『농지유동화 실태와 정책과제』 P90. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 등. 2007. 『농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 등. 2008. 『경제사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안 (1/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 등. 2009. 『경제사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안 (2/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김영진 등. 1982. 『농지임대차에 관한 조사연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김욱. 2002. “헌법상 경자유전의 과도기적 소유원칙, 그 발전적 이행을 위하여”. 『공법연구』 제28집 제3호.
- 김준보. 1987. 『토지문제와 지대이론』. 한길사.
- 김홍상. 2006. “경자유전 원칙에 관한 소고”. 『농촌경제』 제29권 제2호. 한국농촌경제연구원.
- 박석두·황의식. 2002. 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』 R442. 한국농촌경제연구원.
- 박석두 등. 2004. “농지제도 개편의 방향과 추진방안”. 농정연구속보 제17권, 한국농촌경제연구원.
- 박진도. 1988. “지주소작관계의 전개와 그 성격”. 『사회경제평론』 제1집. 한국사회경제학회.
- 이종수. 2008. “한국헌법상 ‘경자유전의 원칙’과 한계”. 『토지법학』 제24-2호, 토지법학회.
- 채미옥 등. 2007. 『선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(II)』. 국토연 2007-26. 국토연구원.
- 최혁재 등. 2003. 『농지제도 개선방안 연구』. 국토연구원.
- Barabé-Bouchard, V. and M. Hérial. 2007. Droit rural. Paris.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften(BLG). 2004. Ankauf und Verkauf non Agrarflächen. Berlin.

Degiorgi, D. 1988. Verfügungsbeschränkungen im bäuerlichen Bodenrecht. Basel/ Frankfurt a.M.

Gain, Marie-Odile. 2008. Le droit rural, l'exploitant agricole et les terres. Paris.

Nies, V. 1991. Boden- und Erbrecht in der Landwirtschaft.. St. Augustin.

Steding, R.(1991), "Zur Eigentumsverfassung in der Landwirtschaft und zur Perspektiv der LPG aus juristischer Sicht", S. Merl (ed.), Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der ehemaligen DDR im Umbruch, Berlin.

Wehner, B.(1987), Die Bestimmungsgründe der Entwicklung der Landpacht unter besonderer Berücksichtigung der die Pacht beeinflussenden agrarpolitischen Maßnahmen, Bonn (Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bd. 277).

梶井 功 編. 1991. 「農業の基本法制-問題點と改正試論」. 家の光協會.

財團法人 農政調査會. 1998. 「農業構造政策と農地制度」.

林茂雄. 2008. 我國農地改革的回顧與前瞻. 行政院農委會企劃處簡任技正

農林水産省. 2005. 農地制度の概要について. 2005年3月. 일본농림수산성 홈페이지(<http://www.maff.go.jp>)

農林水産省. 2009. 「農地法等の一部を改正する法律關係資料」

法令データ提供システム.2009.「農地法」 (<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idx-search.cgi>)

(법령)

Agricultural Holdings Act 1986 (영국 1986년 농업경영체법)

Agricultural Tenancies Act 1995 (영국 1995 농지임대차법)

Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (스위스 농지법)

Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht (스위스 농지임차법)

Bundesgesetz über die Raumentwicklung (스위스 연방공간개발법)

Bundesgesetz über die Raumordnung (독일 연방공간정비법)

Bürgerliches Gesetzbuch(BGB) (독일민법)

Code Rural (프랑스 농촌법전)

Gesetz über das landwirtschaftliche Pachtwesen (Landpachtgesetz) vom 25. Juni 1952, Bundesgesetzblatt(BGBl) I, S.343 (독일 舊 농지임대차법)

Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Pachtverträgen
(Landpachtverkehrsgesetz) vom 8. November 1985, BGBl I, S.2075
(독일 농지임대차거래법)

Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und Sicherung
land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz)
vom 28. Juli 1961, BGBl I, S.1091 (독일 토지거래법)

Gesetz zur Neuordnung des landwirtschaftlichen Pachtrechts vom 8.
November 1985, BGBl I, S.2065 (수정된 독일 농지임대차계약법)

Höfeordnug BGBl. I, 1933 (독일 농지상속법: 호프법)

Planning and compulsory Purchase Act (영국 2004년 계획 및 토지수용법)

Town and Country Planning Act 1947 (영국 1947년 도시농촌계획법)

Regulatory Reform Order 2006 (영국 농지법 시행령: 규제개정명령 2006)

국가의 농지보유 필요성 및 확보 방안

1. 서론
2. 쌀 수급 문제와 논 국가보유의 필요성
3. 국가농지 확보 방안: 영세고령농가 논 매수 정책

이 태 호
(서울대학교 교수)

국가농지 보유의 필요성 및 확보 방안

1. 서론

- 국가가 농지에 대한 개인의 권리를 제한하거나 농지시장에 개입하는 것은 자본주의 시장경제 체제에서는 매우 신중하게 결정하여야 함. 정책의 타당성을 면밀히 검토한 다음 시장왜곡을 최소화 할 수 있는 방향으로 시행하여야 함.

- 국가가 토지를 직접 보유하거나 개인의 토지에 대한 권리를 제한하는 이유는 다음의 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있음.
 - 토지의 보전: 국가가 원하는 상태로 토지 또는 토지에 속한 자원이 유지되도록 함. 토지 또는 토지에 속한 자원을 보전할 수 있는 국가기관이나 개인에게 농지를 보유할 수 있는 권리를 수여하고 국가가 정한 것 이외의 용도에 이용되지 않도록 함.
 - 토지의 배분: 정부의 정책 목표를 충실히 추구할 수 있는 기관이나 개인에게 토지의 이용권 또는 사용권이 귀속되도록 함.

- 농지로서의 토지
 - 토지는 경제학적으로 생산요소(production input), 재산(property), 공공재(public goods)의 3가지 역할을 함. 이 중 시장에서 그 가치를 인정받을 수 있는 것은 생산요소로서의 역할과 재산으로서의 역할임.
 - 한국의 농지법은 농지가 농업에만 사용되고(이용권 제한), 농업인만 소유할(소유권 제한) 수 있도록 규정하고 있음. 이와 같이 생산요소로서의 역할과 재산으로서의 역할을 제한하는 이유는 토지를 농지로서 보전하고 농업생산에 배분하기 위해서임.

- 논외 보전과 배분
 - 한국의 논은 쌀농업이 산출하는 다원적 기능, 논이 가지고 있는 식량 생산자원으로서의 역할 등으로 인하여 보전되어야 함.

- 그러나 현재 한국의 쌀 초과공급 사태를 해결하기 위해서는 농지가 쌀생산에 배분되는 것을 제한할 필요가 있음.
 - 논이 농업 생산자원으로서 보전되도록 하면서 쌀 생산을 제한할 수 있도록 하는 논 관리 문제가 농지정책의 핵심으로 대두.
- 논 관리 정책의 목표
 - 농업 생산자원 보전: 적정면적의 논 보전
 - 농업의 작목구조 조정: 쌀 재배면적 감소
 - 쌀 농가 소득 향상: 쌀 농가의 재배면적 규모 확대
 - 우수 쌀농업인력 확보: 농업인 세대교체
 - 다원적 기능의 확대
 - 여기서는 논 관리 정책의 목표를 달성하기 위해 어떤 정책 수단을 취하는 것이 정부의 거래비용(transaction cost, 즉 사회적, 정치적, 재정적 비용)을 최소화 시킬 것인지 생각해 보기로 함.

2. 쌀 수급 문제와 논 국가보유의 필요성

2.1. 수급 현황

- <표 1>이 보여주는 바와 같이 생산, 수입, 이월에 의해 공급된 쌀은 식량, 종자, 가공, 감모, 대북지원, 수출, 재고 등의 수요에 충당됨. 1990년대 후반 이후 국산 쌀 생산량은 식량 및 종자 소비량을 큰 폭으로 초과해 왔음 (<그림 1> 참조).
- 우리 정부는 2005년 공공비축제 실시 이후 정부비축 재고를 일정하게 (약 86만 톤) 유지하는 것을 쌀정책의 기조로 삼아왔으므로 재고를 조정하여 식량 및 종자 소비량을 초과한 국산 쌀 생산량을 흡수하는 것에 한계가 있음. 국산 쌀은 가격이 높아 식량과 종자 이외의 용도로는 소비되기 어려움.

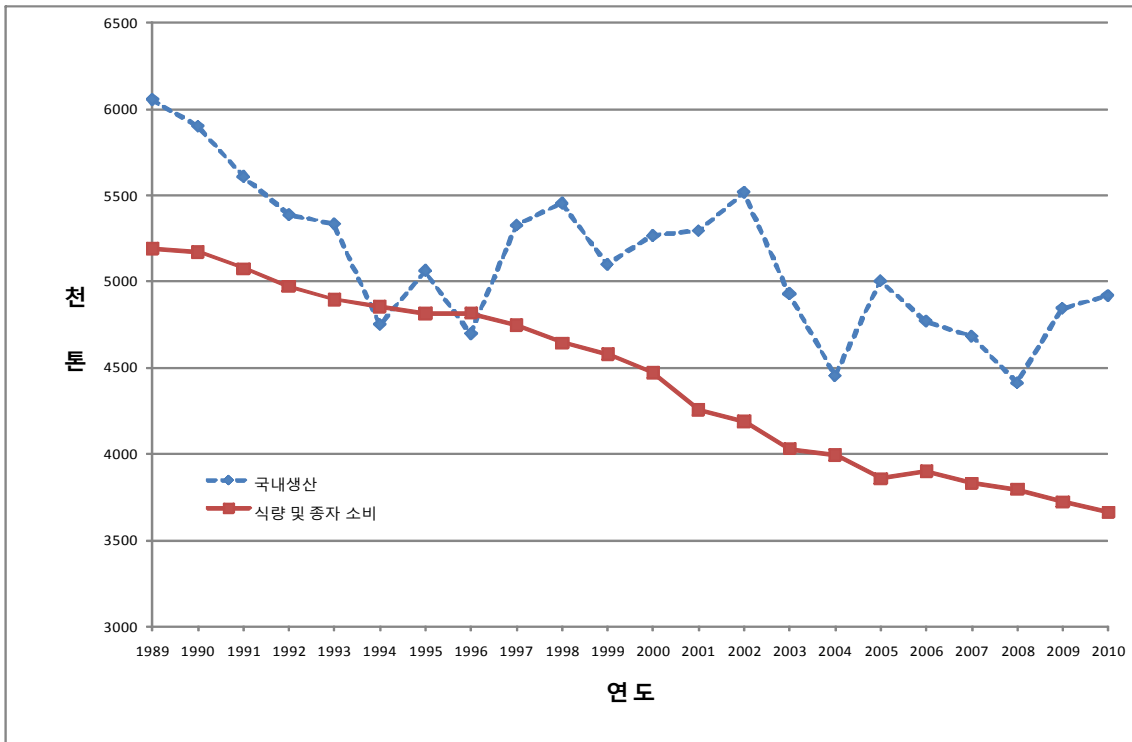
- 국산 쌀이 식량과 종자 이외의 용도로 소비되게 하려면, 즉 가공, 감모, 대북지원, 수출 등으로 소비되게 하려면 정부의 재정지원이 필요하므로 가능한 한 국내 생산량과 식량 및 종자 소비량을 일치시키는 것을 쌀 정책의 근간으로 삼아야 함. <그림 1>과 <그림 2>는 각각 한국과 일본의 국내 생산량과 식량 및 종자소비량을 보여주고 있음. 일본의 경우는 한국의 경우와 달리 국내 생산량과 식량 및 종자소비량이 균형을 이루고 있음을 알 수 있음.
- 식량 및 종자 소비량을 초과한 국내 생산량은 가공용으로 이용되지 않으면 감모처리 될 수밖에 없는데 한국의 경우는 가공과 감모처리 비율이 일본에 비해 상당히 높은 편이다. 특히 식량소비량 대비 감모량 비율은 약 13.5%(1999년-2008년 평균)로 일본의 2%에 비해 대단히 높다 (<표 2> 참조).

<표 1> 한국 쌀의 수급 현황

| 연도 | 공급(천 톤) | | | 수요(천 톤) | | | | | | 재배 면적 (천ha) | 1인당 식량소비 (kg/1년) | 식량 쌀 초과생산 (A-B) |
|------|-----------|-----|------|-----------|----|-----|-----------|-------------|----------|----------------|------------------------|-----------------------|
| | 생산 (A) | 수입 | 이월 | 식량 (B) | 종자 | 가공 | 감모, 기타 | 대북지원, 수출 | 기말 채고 | | | |
| 1989 | 6053 | 0 | 1121 | 5145 | 45 | 72 | 242 | 98 | 1572 | 1257 | 121.4 | 908 |
| 1990 | 5898 | 0 | 1572 | 5127 | 45 | 80 | 192 | 1 | 2025 | 1244 | 119.6 | 771 |
| 1991 | 5606 | 0 | 2025 | 5032 | 43 | 148 | 255 | 12 | 2141 | 1209 | 116.3 | 574 |
| 1992 | 5384 | 0 | 2141 | 4930 | 42 | 285 | 267 | 2 | 1999 | 1157 | 112.9 | 454 |
| 1993 | 5331 | 0 | 1999 | 4855 | 41 | 347 | 266 | 1 | 1820 | 1136 | 110.2 | 476 |
| 1994 | 4750 | 0 | 1820 | 4814 | 40 | 365 | 208 | 1 | 1156 | 1102 | 108.3 | -64 |
| 1995 | 5060 | 0 | 1156 | 4777 | 38 | 228 | 364 | 150 | 659 | 1056 | 106.5 | 283 |
| 1996 | 4695 | 115 | 659 | 4778 | 38 | 200 | 209 | 0 | 244 | 1050 | 104.9 | -83 |
| 1997 | 5323 | 0 | 244 | 4710 | 38 | 141 | 181 | 0 | 497 | 1052 | 102.4 | 613 |
| 1998 | 5450 | 75 | 497 | 4606 | 38 | 171 | 401 | 0 | 806 | 1059 | 99.2 | 844 |
| 1999 | 5097 | 97 | 806 | 4541 | 38 | 174 | 525 | 0 | 722 | 1066 | 96.9 | 556 |
| 2000 | 5263 | 107 | 722 | 4425 | 46 | 175 | 468 | 0 | 978 | 1072 | 93.6 | 838 |
| 2001 | 5291 | 217 | 978 | 4209 | 47 | 183 | 712 | 0 | 1335 | 1083 | 88.9 | 1082 |
| 2002 | 5515 | 154 | 1335 | 4145 | 45 | 337 | 630 | 400 | 1447 | 1053 | 87.0 | 1370 |
| 2003 | 4927 | 180 | 1447 | 3987 | 44 | 313 | 711 | 400 | 924 | 1016 | 83.2 | 940 |
| 2004 | 4451 | 193 | 924 | 3952 | 43 | 335 | 283 | 105 | 850 | 1001 | 82.0 | 499 |
| 2005 | 5000 | 192 | 850 | 3815 | 42 | 324 | 720 | 309 | 832 | 980 | 80.7 | 1185 |
| 2006 | 4768 | 238 | 832 | 3860 | 41 | 373 | 566 | 168 | 830 | 955 | 78.8 | 908 |
| 2007 | 4680 | 246 | 830 | 3789 | 41 | 424 | 633 | 174 | 695 | 950 | 76.9 | 891 |
| 2008 | 4408 | 258 | 695 | 3755 | 40 | 655 | 225 | 0 | 686 | 936 | 75.8 | 653 |
| 2009 | 4843 | 257 | 686 | 3684 | 40 | 410 | 654 | 3 | 995 | 924 | 74.0 | 1159 |

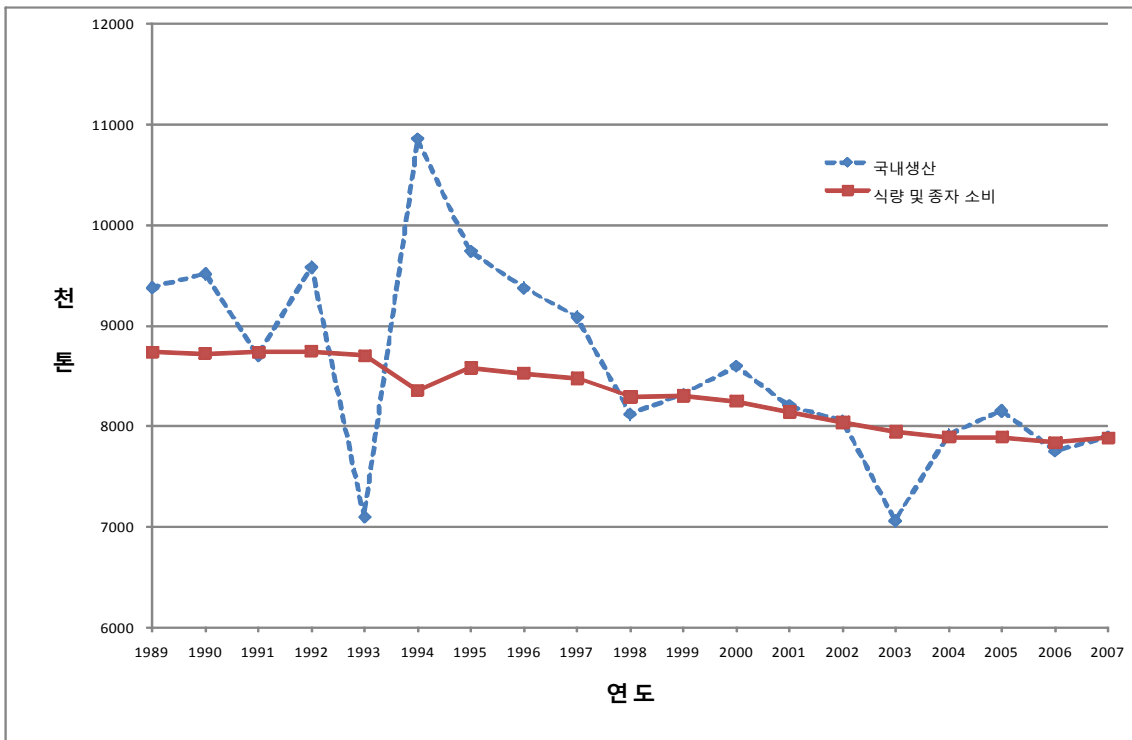
자료: 농림수산식품부

<그림 1> 한국의 국내 생산량과 식량 및 종자소비량



자료: 2008년 이전 자료는 농림수산식품부, 2009, 2010년 자료는 "시선집중 GSnJ 제98호"에서 얻음.

<그림 2> 일본의 국내 생산량과 식량 및 종자소비량



자료: 일본 농림수산성 홈페이지

<표 2> 일본 쌀의 수급 현황

| | 공급(천 톤) | | | 수요(천 톤) | | | | | | | 재배면적 (만 ha) | 논면적 (만 ha) | 1인당식량소비 (kg/1년) |
|------|---------|------|------|---------|----|-----|-----|-----|-----|------|----------------|---------------|--------------------|
| | 생산 | 수입 | 이월 | 식량 | 종자 | 가공 | 감모 | 수출 | 사료 | 기말재고 | | | |
| 1989 | 9374 | 45 | 2145 | 8671 | 66 | 608 | 177 | 0 | 15 | 2027 | 209.7 | 286.8 | 70.4 |
| 1990 | 9512 | 45 | 2027 | 8656 | 65 | 589 | 177 | 0 | 12 | 2085 | 207.4 | 284.6 | 70.0 |
| 1991 | 8701 | 52 | 2085 | 8673 | 64 | 597 | 177 | 0 | 14 | 1314 | 204.9 | 282.5 | 69.9 |
| 1992 | 9579 | 83 | 1314 | 8680 | 64 | 583 | 178 | 0 | 10 | 1461 | 210.6 | 280.2 | 69.7 |
| 1993 | 7098 | 950 | 1461 | 8639 | 64 | 602 | 177 | 0 | 9 | 18 | 213.9 | 278.2 | 69.1 |
| 1994 | 10855 | 1663 | 18 | 8289 | 65 | 545 | 169 | 0 | 11 | 3455 | 221.2 | 276.4 | 66.2 |
| 1995 | 9738 | 448 | 3455 | 8515 | 64 | 561 | 174 | 526 | 195 | 3616 | 211.8 | 274.5 | 67.8 |
| 1996 | 9372 | 574 | 3616 | 8467 | 60 | 524 | 173 | 5 | 8 | 4325 | 197.7 | 272.4 | 67.3 |
| 1997 | 9083 | 574 | 4325 | 8418 | 58 | 499 | 172 | 182 | 10 | 4643 | 195.3 | 270.1 | 66.7 |
| 1998 | 8118 | 679 | 4643 | 8241 | 52 | 506 | 169 | 794 | 10 | 3669 | 180.1 | 267.9 | 65.2 |
| 1999 | 8313 | 730 | 3669 | 8253 | 51 | 494 | 169 | 128 | 8 | 3610 | 178.8 | 265.9 | 65.2 |
| 2000 | 8598 | 796 | 3610 | 8198 | 51 | 443 | 168 | 419 | 194 | 3541 | 177.0 | 264.1 | 64.6 |
| 2001 | 8206 | 712 | 3541 | 8095 | 49 | 414 | 165 | 546 | 139 | 3051 | 170.6 | 262.4 | 63.6 |
| 2002 | 8053 | 799 | 3051 | 7991 | 46 | 361 | 163 | 201 | 64 | 3077 | 168.8 | 260.7 | 62.7 |
| 2003 | 7060 | 867 | 3077 | 7900 | 47 | 391 | 161 | 215 | 31 | 2258 | 166.5 | 259.2 | 61.9 |
| 2004 | 7909 | 658 | 2258 | 7850 | 44 | 336 | 160 | 175 | 257 | 1995 | 170.1 | 257.5 | 61.5 |
| 2005 | 8152 | 886 | 1995 | 7845 | 46 | 297 | 160 | 162 | 299 | 2223 | 170.6 | 255.6 | 61.4 |
| 2006 | 7752 | 724 | 2223 | 7800 | 41 | 318 | 159 | 145 | 435 | 1801 | 168.8 | 254.3 | 61.0 |
| 2007 | 7895 | 776 | 1801 | 7841 | 43 | 338 | 160 | 127 | 583 | 1379 | 167.3 | 253.0 | 61.4 |

자료: 일본 농림수산성 홈페이지

- 2005년 쌀재협상에서 한국은 관세화 유예의 대가로 약 21만 톤인 쌀 의무수입량을 2014년까지 약 41만 톤으로 늘리고 수입쌀 중 ‘식량용’ 쌀로 시중에서 판매되는 쌀의 양을 30%까지 늘리는데 합의하였음. 2014년에 5천만 한국 국민이 1인당 연간 70kg의 쌀을 소비하게 된다면 한국의 연간 식량용 쌀 수요량은 350만 톤가량 될 것임. 한 편 2014년까지 현재의 쌀 생산량이 계속 유지된다고 가정하면, 즉 쌀 경작면적 약 90만 ha, 헥터 당 평균 단수 약 5 톤이 유지 된다고 하면 국내 쌀 생산량은 약 450만 톤이 될 것임. 한국에서 쌀은 식량용으로 소비될 것을 전제로 하여 생산되는 것이므로 450만 톤에 달하는 국산 쌀은 1차적으로는 모두 식량용으로 공급된다고 볼 수 있음. 이와 같이 계산하면 약 100만 톤의 식량용 쌀 초과공급이 예상됨. 여기에 식량용으로 공급되어야 하는 MMA 의무수입량 41만 톤의 30%(약 12만 톤)를 더하고 4만 톤의 종자용 소비를 빼면 약 110만 톤의 식량용 쌀 초과공급이 발생하게 됨.

2.2. 쌀소득보전직불제

○ 쌀수급에 큰 영향을 미치고 있는 것 중의 하나는 쌀소득보전직불제 임. 현재의 쌀소득보전직불제는 다섯 가지 문제를 가지고 있음.

- 첫 번째 문제는 쌀 초과공급 문제를 해결하지 못한다는 것임. 시장가격이 목표가격보다 낮을 때, 가격 손실의 85%를 보상해 주는 변동직불금은 쌀 생산을 장려하는 효과를 가지고 있음. 최근에는 변동직불금뿐만 아니라 고정직불금도 쌀생산을 증가시키는 효과가 있다는 논리가 설득력을 얻어가고 있음.⁸

- 두 번째 문제는 논 면적이 넓은 대농에게 많은 혜택이 돌아가도록 설계되어 있어서 소득의 형평성 문제를 극복하지 못하고 있다는 것임. 2005년 농가총조사에 의하면 94만 농가 중 41만 농가가 0.5ha 미만의 논을 보유하고 있고 그 중 500만원 미만을 판매하는 농가가 31만 호임(<표 3> 참조). 이러한 농가에 돌아가는 혜택은 연간 50만원 남짓할 것으로 생각됨.

<표 3> 논 보유*면적별 농가 수(2005)

| 논면적(ha) | 0.5 미만 | 0.5-1.0 | 1.0-2.0 | 2.0-3.0 | 3.0-5.0 | 5.0-10.0 | 10.0이상 | 합계 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|--------|---------|
| 총농가 수 | 412,001 | 270,571 | 161,114 | 43,392 | 32,614 | 15,311 | 3,133 | 938,136 |
| 논벼농가 수 | 254,408 | 191,439 | 121,463 | 34,776 | 28,855 | 14,319 | 3,133 | 648,393 |
| 65세이상 농가 수 | 203,659 | 129,294 | 63,968 | 12,234 | 5,806 | 1,675 | 262 | 416,898 |
| 판매액 500만원 미만 농가 수 | 310,903 | 126,097 | 21,317 | 1,164 | 45 | 4 | 1 | 459,531 |

자료: 통계청, 농가총조사

*여기서 '보유'는 소유와 점유를 모두 포함하는 개념임.

8 사공 용(2010) 참조.

- 세 번째 문제는 쌀의 초과공급량 증가와 함께 가중되는 재정부담이 막대하다는 것임. <표 4>는 증가하는 쌀소득보전직불제 예산의 추이를 보여주고 있음.

<표 4> 직불금 예산 추이

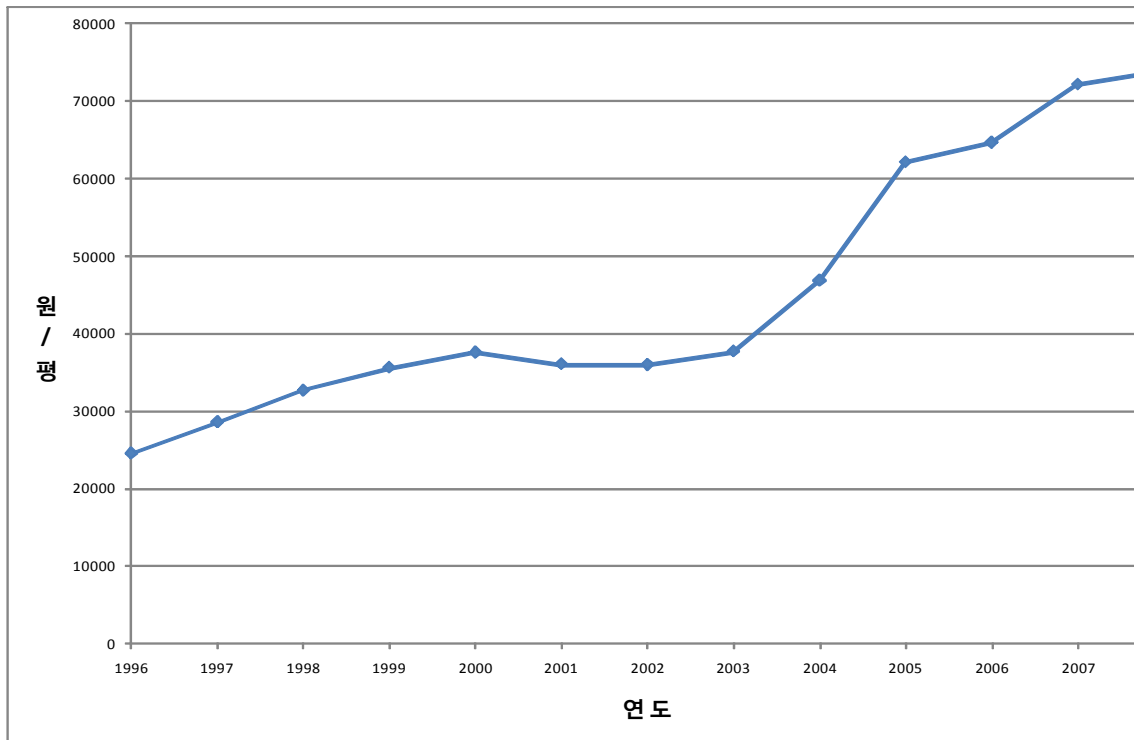
단위: 억원

| 년도 | 총계 | 쌀소득보전 직불 | 친환경농업 직불 | 조건불리지역 직불 | 기타직불 |
|------|--------|-------------|-------------|--------------|-------|
| 1997 | 607 | 0 | 0 | 0 | 607 |
| 1998 | 518 | 0 | 0 | 0 | 518 |
| 1999 | 534 | 0 | 57 | 0 | 477 |
| 2000 | 402 | 0 | 57 | 0 | 345 |
| 2001 | 2,509 | 2,105 | 57 | 0 | 347 |
| 2002 | 4,289 | 3,929 | 30 | 15 | 315 |
| 2003 | 6,432 | 5,053 | 30 | 5 | 1,344 |
| 2004 | 8,675 | 5,765 | 55 | 100 | 2,755 |
| 2005 | 10,014 | 7,402 | 69 | 123 | 2,420 |
| 2006 | 19,441 | 16,082 | 114 | 523 | 2,722 |
| 2007 | 20,825 | 16,672 | 175 | 523 | 3,455 |

자료: 농림부 농업정책자금관리단

- 네 번째 문제는 쌀소득보전직불금의 자본화 문제임. 정부가 농업에 보조금을 지불하여 농지의 수익률이 향상되면 농지의 가격과 임차료와 상승되게 되는데 이것을 정부보조의 자본화(capitalization of government subsidy)라 함. <그림 3>을 보면 2004년과 2005년에 논가격이 빠르게 상승하였다는 것을 알 수 있는데, 이것은 2005년부터 실시된 쌀직불제와 관련이 있다고 생각됨. 같은 기간에 전국 토지가격은 약 30% 상승하였는데 농지가격은 60% 상승하였음. 정부가 농업인에게 지불하는 돈이 농지 임차료와 농지가격 상승이라는 과정을 통하여 고스란히 지주에게 돌아간다면 농업인의 소득향상은 이루어지기 힘들게 됨.

<그림 3> 평당 논가격 상승 추이



자료: 농림수산물 통계, 농림수산물부, 2009

- 다섯 번째 문제는 쌀소득보전직불금이 실경작자에게 돌아가지 않고 지주에게 돌아가게 된다는 것임. 현행 쌀소득보전직불제도는 직불금이 보유 면적에 따라 지불되도록 법에 명시하고 있음. 경제원리에 의하면 단지 보유하고 있다는 것만으로 이익을 얻는 것은 '지대'인데 지대는 소유자에게 돌아가는 것임. 따라서 현행 직불제 하에서는 직불금이 경작자가 아닌 지주에게 돌아가는 것을 막을 수 없음.

2.3. 생산조정

- 2.1.에서 살펴본 바에 의하면 2014년에 약 110만 톤의 초과공급이 발생하게 되므로 '생산조정'제를 실시하여 약 20만 ha의 논을 쌀 생산으로부터 퇴출시킬 필요가 있음. 퇴출 되는 논을 어떻게 할 것인가? 먼저 '생산조정'되는 논의 용도를 생각해 보면 다음과 같은 3 가지 선택이 있을 수 있음.⁹

⁹ 생산조정제는 매우 다양하다. '경작지 할당(acreage allotment)', '품목횡단적 감산협약(cross-compliance)', '균형감산협약(offsetting compliance)', '정리구매(buyout)', '상품지불제도(PIK: payment in kind)', '92%정책

- ① 농업 이외의 다른 용도로 전용
- ② 대체작물 재배
- ③ 휴경

(1) 전용

- 농업이외의 다른 용도로의 전용은 가장 손쉬운 방법이지만 하나 농지는 한 번 전용되면 다시 회복하기 어렵다는 것과 통일에 대비하여 농지를 비축하여 두어야 한다는 것, 그리고 식량안보를 위하여 농지를 비축해 둘 필요가 있다는 것 등을 감안할 때 정책으로 실현되기 쉽지 않음.

(2) 대체작물

- 생산을 줄이고 농지를 유지하는 방법으로 대체 작물 재배를 생각해 볼 수 있음. 대체 작물로 많이 거론되는 작물은 콩, 보리, 밀 등인데 이들이 대체 작물로 고려되는 이유는 비교적 수요가 늘어날 여지가 많다는 것임. 그러나 수입되는 콩, 보리, 밀에 비하여 월등하게 높은 생산비용을 지불하여야 하므로 막대한 정부의 지원이 들어가야 한다는 단점이 있음.

(3) 휴경

- 마지막으로 생각해 볼 수 있는 것이 휴경인데 농업인 소득의 원천인 논을 휴경시키기 위해서는 휴경보상이 필요함. 다른 나라(일본, 미국)의 선례를 보면 휴경보상으로 초과공급 문제를 효과적으로 해결할 수 있을지는 의문임. 그 이유는 다음과 같음.

- 휴경보상제를 시행하게 되면 농업인들은 가장 생산력이 낮은 농지를 휴경시키고 생산력이 높은 농지에 더욱 정성을 들여 농사를 짓는 경향이 있기 때문에 생산은 예상한 것만큼 줄어들지 않기 때문임. 미국의

(92), '유통제한(marketing quotas), '토양보존비축(CRP: conservation reserve program),'... 등 많은 생산 조정 정책수단이 있다(김호탁, 이태호, 김한호, 2003, pp.274-287 참조).

경험에 의하면 15%의 농지를 휴경하였을 때 3%의 생산량 감소 효과가 있었다고 함(Knutson 외 p.267 참조).

- 휴경보상이란 문자 그대로 농사를 쉬는 대가로 직접지불을 하여 주는 것이므로 휴경보상제 하에서는 정부가 직접지불을 중지하면 언제라도 다시 생산을 재개할 수 있음. 다시 말해 휴경보상제는 재정지원을 계속하는 동안만 구조조정과 같은 효과를 얻을 수 있는 것으로서 초과공급문제를 해결하는 것이 아니라 유예하는 것임. 따라서 휴경보상제를 계속하는 한 진정한 구조조정을 기대하기 어려움. 쌀 산업의 구조조정이 이루어지지 않는다면 쌀 산업은 제대로 발전할 수 없고 정부는 쌀 산업 보호정책을 계속할 수밖에 없는데 이것은 우리 국민과 농업 모두에게 불행한 일이 될 것임.
- 그리고 휴경보상제가 농업인의 소득문제를 완화시키는데 기여한다고 보기 어려움. 휴경보상제는 농지의 공급을 감소시켜 농지가격이나 임차료와 같은 토지비용을 상승시키게 되고 토지비용의 상승은 소득감소로 이어지게 됨. 더욱 문제가 되는 것은 휴경보상제의 혜택은 궁극적으로 농지 소유자에게 돌아가게 되므로 소농이나 임차농처럼 농지를 조금 소유하거나 전혀 소유하지 않은 농가의 소득향상에는 별로 도움이 되지 않을 것이라는 것임.

2.4. 논 국가보유의 필요성

- 국가보유는 국가가 농지은행, 토양은행 등의 제도를 통하여 논을 보유함으로써 논을 비축, 휴경시키거나 다른 작물의 재배에 활용하는 정책임.
- 국가가 영세 고령 농업인이나 여러 가지 사정으로 농업을 접는 농업인들로부터 적당한 가격에 논을 정리구매(buyout)하거나 장기 임차하여 쉽게 은퇴할 수 있는 길을 터주는 동시에 정부가 사들이거나 임차한 논 일부는 미래를 위한 농업자원으로 보전하고 일부는 젊고 유능한 농

업인에게 싼 가격으로 팔거나 장기 저리로 임대해 준다면 쌀의 초과공급문제를 해결하고, 논이라는 농업자원을 보전하며, 우리 농업에 활력을 불어 넣어 준다는 세 가지 성과를 얻을 수 있을 것임.

- 또한 국가보유는 현행 쌀소득보전직불제가 가지고 있는 소득 형평성의 문제, 정부보조의 자본화 문제와 직불금이 경작자 대신 지주에게 돌아가게 되는 문제를 완화시킬 수 있을 것임.

3. 국가농지 확보 방안: 영세고령농가 논 매수 정책

- 은퇴를 앞둔 일정 연령 이상의 고령농가에게 소유하고 있는 논을 시가보다 높은 가격으로 정부에 매도할 수 있는 권리를 줌으로써 국가보유 농지를 확보하고 영세고령농가의 노후생계에 도움이 되도록 함.

- 농지의 국가 '소유'는 헌법 121조와 122조의 정신에 비추어 볼 때, 크게 문제가 되지 않을 것임.¹⁰

- 논 매수 정책의 기본 방향은 다음과 같음.

- 한 농가가 매도할 수 있는 면적의 상한을 설정함. 매도 상한을 설정하여 정해진 예산으로 다수의 영세농가에 도움을 줄 수 있게 하고 토지 소유 면적이 넓은 대농이 과도한 이익을 얻는 것을 방지함.

- 한 농가가 매도할 수 있는 면적의 하한을 설정함. 매도 하한을 설정하여 정부가 보유할 농지가 과도하게 세분되는 것을 방지함. 그리고 관리와 감시를 용이하게 함(예를 들어 정부가 매입할 논을 휴경시킬 경우

10 헌법 121조와 122조에서는 다음과 같이 경자유전의 원칙보다 농지 이용의 합리성, 효율성을 더 강조하고 있음.

제121조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작 제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

몰래 다시 경작할 수도 있으므로 감시가 필요함).

- 정부매입가격과 매도농가의 가구주의 연령 하한을 조정함으로써 농가가 정부에 매도하는 논이 양은 조절함.

- 매수한 논을 다시 농지 임대 시장에 내놓음으로써 농지임차료와 농지가격이 상승하는 것을 억제함.

- 정책이 시장에 주는 영향을 최소화하기 위하여 정해진 양의 농지가 확보될 때까지만 시행하는 한시적인 정책이라는 것을 명기함. 정부가 논 전체를 무한정 매입하는 것이 아니라 매입 양에 한계가 있다는 것을 확실히 하면 논 가격 안정에 도움을 줄 것임.

○ 매수 대상이 되는 논은 다음과 같은 논이어야 함.

- 연속된 논: 농지의 세분화를 방지 함.

- 진흥지역 내의 논: 진흥지역내의 농지를 보전하고, 진흥지역에 위치해 개발에 불이익을 당해 온 농가를 보상함.

- 정해진 기간 동안 논농업직불제 수혜를 받은 논: 논가격의 상승을 노리고 논을 증가시키는 것을 방지하기 위하여 대상면적을 고정하는 효과가 있음.

○ 정책 시행의 예

- 예를 들어 70세 이상 고령 농가의 논을 시가의 1.5배로 매입한다고 할 때 농가당 상한을 0.4ha(1,200 평)로 설정한다면 정부가 한 해에 매입하여야 하는 양(즉 농지시장에서 격리시키는 양)은 다음과 같을 것임.

시장격리면적 = (그 해의 경영주 연령 70세 이상 농가의 수) × 0.4ha

- 정부가 시가보다 높은 가격에 매수하므로 대부분의 농가가 70세 이전에 0.4ha의 땅을 미리 사 모아서 한 필지로 만든 다음 정부에 매도하려 할 것임.
- 이와 같이 매수대상이 되는 논과 농업인의 논 매도 자격을 엄격히 제한한다면 농지 시장의 질서를 크게 훼손하지 않을 것임.

참 고 문 헌

- 김정호, 김태곤, 김배성, 이병훈, “1990·1995·2000 농업총조사에 의한 농업구조 변화 분석,” 한국농촌경제연구원, 2003
- 김호탁, 이태호, 김한호, “농산물 가격론,” 박영사, 2003
- 미국 농무성(USDA) 홈 페이지
- 미국 백악관 홈 페이지
- 박석두, 황의식, “농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제,” 한국농촌경제연구원, 2002
- 사공용. “정부가 쌀시장에 개입하는 이유.” 「‘04년 양정개혁의 문제와 과제」, 2010.
- 성진근, 조일호, 이태호, 민승규 공저, “한국의 농업정책-틀을 바꾸자,” 삼성경제연구소, 2004
- 이영기, 농업구조정책의 전개와 전망, “농업정책연구,” pp.145-160, 1992
- 이정환, “농업의 구조전환 그 시작과 끝,” 한국농촌경제연구원, 1998
- 이정환, 김재훈, 조영득, “이상한 쌀값, 불안한 소값,” GSnJ Institute, 시선집중 GSnJ 58호, 2010년 4월
- 정명채, 민상기, 문순철, 송미령, “농업구조개선과 중소농대책,” 한국 농 촌 경 제 연 구원, 1997
- Knutson, Ronald D., J. B. Penn, William T. Boehm, “Agricultural & Food Policy(2nd ed.),” Prentice Hall, 1990
- Owens, Raymond E., An Overview of Agricultural Policy...Past, Present, and Future, “Economic Review” Federal Reserve Bank of Richmond, May/June, 1987
- USDA, “Food and Agricultural Policy,” 2001
- Westcott, Paul C., C. Edwin Young, “Decoupled Payments in a Changing Policy Setting,” USDA ERS, 2002

농기업을의 농지소유 및 농업참여 방안

1. 논의 배경과 시각
2. 농기업 관련 농지제도의 변천
3. 농기업의 농업참여 실태
4. 농기업 경영의 활성화를 위한 과제
5. 농기업에 대한 농지규제 완화방안

김 정 호

(KREI 선임연구위원)

농기업의 농지소유 및 농업참여 방안

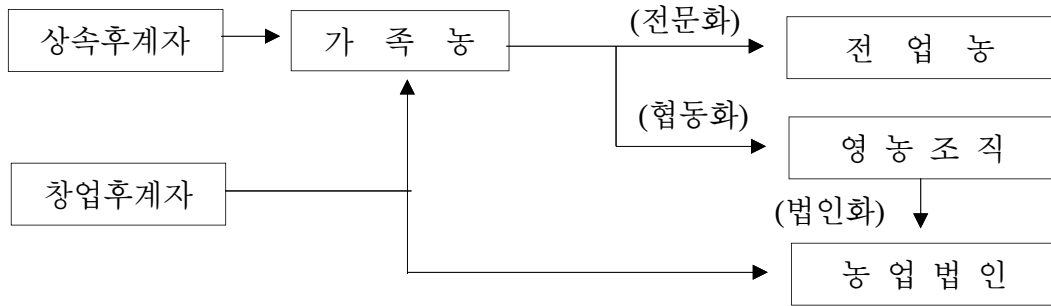
1. 논의 배경과 시각

1.1. 가족농과 다양한 농업경영체의 공존

- 우리나라 농업은 가족농을 근간으로 발전해 왔으나, 농업 여건의 변화에 따라 기업적 농업경영의 가능성이 점점 커지고 있음.
 - 농업생산력의 변화: 과거의 노동집약적 생산방식 하에서는 가족농이 활력을 가졌으나, 기계화·자동화 진전에 따라 기업조직이 무리 없이 농업에 진입할 수 있게 되었음. 양돈과 양계 등 축산경영은 이미 기업농이 정착되고 있으며, 경종농업에서도 신선 채소류의 공장식 주년생산 체제는 기업농화할 가능성이 큼.
 - 경영기술의 요구: 상업농 진전으로 생산부터 판매 내지는 소비 동향까지 파악하고 대응하는 기술이 불가결하며, 특히 마케팅 전략과 기술은 기업경영이 유리함. 대부분의 농가가 농산물 생산에 전념하고 판매는 산지유통센터를 비롯하여 전문유통업체에 의존하는 것도 이러한 때문임.
 - 경영체로서의 영속성: 가족 내의 협업 기능이 약화되면서 농가간의 협력 내지 공동경영을 도입할 수 있는 가능성이 커지고 있음. 지역농업 측면에서 가족농은 후계자 단절로 농업경영이 소멸할 수 있으나, 농기업은 신규인력을 통하여 경영의 영속성이 확보되는 이점이 있음.

- 농업구조 개선을 위해서는 경쟁력 있는 농업경영체가 육성되어야 하며, 그 축의 하나는 전업농 육성이고 다른 한 축은 조직경영체 육성임.
 - 농업구조 개선이란 농지와 가축 등의 한정된 자원을 경영능력이 우수한 농업경영체에게 이용하도록 함으로써 산업으로서의 효율성과 생산성을 높여 나가는 것임.
 - 조직경영체는 개별농가에서는 실현하기 어려운 규모 경제(scale economy)와 범위 경제(scope economy)를 추구할 수 있는 동시에 농기업으로 발전할 수 있다는 점에서, 우리 농업의 만성적인 영세소농 구조를 개선하는데 기여할 것으로 기대됨.

그림 1. 농업경영체의 형성 체계



1.2. 농업 발전과 농기업의 의의

- 개별농가의 조직화를 통해 규모화된 전문경영체를 형성하여 농업생산 및 마케팅 역량을 확충해 나갈 수 있음.
 - 시장개방 진전으로 농산물 가격의 상승을 기대하기 어려운 상황에서 원료 농산물의 생산만으로는 소득 증대에 한계가 있으며, 따라서 생산비용의 절감과 아울러 농산물의 저장·가공·유통을 연계한 신수요 개발과 새로운 부가가치의 창출이 중요함.
 - 오늘날의 농업은 과거와 같은 일차적인 생산만이 아니라 '생산 → 가공 → 판매 → 서비스'라는 일관경영을 요구하고 있음.
- 농업법인화를 통해 기업적 경영기법을 농업에 접목시키고 농업경영의 선진화를 도모할 수 있음.
 - 농업법인은 기존의 농가와는 달리 농업경영에 대한 이미지 개선이나 의식 개혁을 통해 총체적으로 경영자능력을 제고할 수 있음.
 - 법인화를 통해 구성원의 인적 자산과 자본을 결합하여 새로운 경영체가 성립되며, 기업경영 방식을 도입함으로써 대외적인 신용력이 제고되고 금융면이나 시장교섭력에서도 우위를 가짐.
- 지역농업을 하나의 경영 단위로 파악하고 경영관리의 주체를 육성하기 위한 지역농업경영체에 대한 관심이 높아지고 있음.
 - 개별농가를 보완할 수 있는 지역농업의 조직화와 함께 지역의 농업자원을 관리하기 위한 지속성 있는 농업경영체가 필요함.
 - * 일본에서는 1990년대 초부터 지방자치단체가 농업공사를 운영중임.

2. 농기업 관련 농지제도의 변천

2.1. 기업농 논의의 경과

- 우리나라에서 기업농이 논의되기 시작한 것은 1962년에 농림부가 설치한 농업구조개선심의회에서 농업기업화 방식이 제시되고 구체적으로 협업농장 사업이 추진되면서부터임.
 - 당시 농림부는 전국 5개 지구에 협업농장을 시범적으로 운영하기로 구상하여 1963년 3월에 광주협업개척농장(경기 광주), 운장산협업개척농장(전북 진안), 백운산협업개척농장(전남 광양), 박달군협업개척농장(경북 월성), 대리협업개척농장(경남 양산) 등 5개 지역에서 협업농장 경영에 착수하였으나, 이상적인 협업농을 추구함으로써 1965년 경에는 모두 해체되기에 이룸.
 - 1969년에 설립된 증평협업농장만이 명맥을 유지해 오다가 1990년 영농조합법인으로 등기하여 현재까지 활동중임.

- 1967년 박정희 대통령의 선거공약으로 '기업농업' 육성이 제시되면서 정부의 농지법안에 농업생산법인의 농지소유 허용이 본격적으로 거론되기 시작하였으나, 1994년까지 농지법 제정이 무산되면서 논의 수준에 그침.
 - 1967년 제정된 농업기본법 제17조와 제18조에서 농산물의 증산을 위하여 기업농을 조장하며, 농업생산성 향상을 위하여 농업경영의 협업화를 도모하도록 규정하고 있음.
 - 1969년부터 정부가 제시한 농지법안에는 농업생산법인(합자·합명회사에 한정)이 3ha 이상의 농지를 소유할 수 있도록 규정함.

- 축산분야는 1960년대 후반부터 기업형 목장이 장려되면서 기업축산이 운영되어 왔으며, 최근에는 계열화를 통한 새로운 활로가 모색되고 있음.
 - 1968년 수립된 축산진흥4개년계획에서 기업목장 육성을 표방하면서 기업적 축산경영이 활발하게 설립되는 계기가 됨.
 - 1980년대 들어 기업축산이 축산농가 이익과 배치된다는 주장이 제기됨으로써 1984년에 축산법을 개정하여 사육두수 제한을 설정하는 방식으로 대규모 기업축산을 규제하기에 이룸.

- 1990년대 들어 개방화에 대응한 경쟁력 강화가 대두되면서 농업에도 기업과 같은 조직 및 경영방식을 채택해야 한다는 의견이 제시됨.
 - 정부는 1989년 수립된 농어촌발전대책에서 가족농 이외의 기업적 농업경영체를 허용하겠다는 방향을 제시하고, 위탁영농회사와 영농조합법인 제도를 도입하기로 함.
- 1990년 「농어촌발전특별조치법」 제정을 통해 영농조합법인과 위탁영농회사가 새로운 농업경영 주체로 법제화됨.
 - 1990년 4월에 「농어촌발전특별조치법」(1990.4.7, 법률 제4228호)이 제정되고, 이어 동년 8월에 시행령, 11월에 시행규칙이 제정 공포됨으로써 농업법인 설립을 위한 제도적 기반이 갖추어짐.
 - 농업법인의 설립 근거는 1998년 「농업·농촌기본법」으로 이관, 2007년 「농업·농촌및식품산업기본법」으로 이관되었다가, 2009년 「농어업경영체육성 및지원에관한법률」이 제정되어 농업법인을 포함한 농업경영체 육성을 위한 독립법 체계를 갖추게 됨.

표 2. 농기업 관련제도의 추진 경과

| 시대구분 | 주요 내용 |
|--------|--|
| 1950년대 | 농지개혁 실시(1950~57), 자작농 창설 |
| 1960년대 | 농업구조개선 시책 수립, 정부 주도로 협업농장 시범사업 추진 농업기본법(1967)에 협업농 육성 근거 마련 |
| 1970년대 | 작목반, 협동출하반, 새마을영농회 등 영농조직체 결성 농지입법 과정에서 협업농에 관한 논의 |
| 1980년대 | 농업기계화사업 추진, 마을 단위로 새마을기계화영농단 결성 위탁영농조직 활성화 |
| 1990년대 | 농업법인 제도 도입, 영농조합법인과 농업회사법인에 대한 법적근거 마련(농어촌발전특별조치법, 1990; 농업농촌기본법, 1998; 농업농촌및식품산업기본법, 2007) 농업법인에 대한 농지소유 규정(농지법, 1994) |
| 2000년대 | 농업법인 육성제도 확립(농어업경영체육성법, 2009) |

2.2. 농업법인의 농지소유제도 추진경과

- 1990년 농어촌발전특별조치법 제정으로 영농조합법인의 농지소유 허용
 - 위탁영농회사는 영농대행서비스조직으로 농지를 소유할 수 없으며, 농가당 위탁영농 규모도 3ha로 제한

- 1994년 농어촌발전특별조치법 개정을 통해 위탁영농회사를 농업회사법인으로 명칭을 변경하였으나, 농지소유는 허용하지 않음.
 - 위탁영농회사 규정은 삭제

- 1994년 농지법 제정을 통해 영농조합법인과 농업회사법인을 농지법상 농업법인으로 규정하고 농지소유자격을 부여함(단, 주식회사는 제외).
 - 농지법 상의 농업회사법인은 합명·합자회사 또는 유한회사로서, 농업인의 출자액 합계가 총출자액의 1/2 이상이고, 대표자가 농업인이며, 업무집행권을 갖는 사원의 1/2 이상이 농업인이어야 함.

- 2002년 농지법 개정을 통해 농업회사법인의 요건을 완화하여 회사 형태의 제한을 삭제함.(주식회사 형태를 인정)
 - 농지법 상의 농업회사법인은 농업인의 총출자액 1/2 이상, 대표자가 농업인, 업무집행권 1/2 이상이 농업인 규정은 존치

- 2005년 농지법 개정을 통해 농업회사법인의 요건을 완화하여 총출자액 한도를 삭제함.
 - 농지법 상의 농업회사법인은 대표자가 농업인, 업무집행권 1/2 이상이 농업인 규정은 존치

- 2009년 농지법 개정을 통해 농업회사법인의 요건을 완화하여 대표자의 농업인 규정을 삭제함.
 - 농지법 상의 농업회사법인은 업무집행권 가진 자의 1/3 이상이 농업인이어야 한다는 규정만 남아 있음.

표 3. 농업법인 제도의 변천 내용

| 구 분 | 1990년 제정 | 1993년 개정 | 1994년 개정 | 1998년 개정 | 2009년 개정 | |
|--------|------------|--|--|--|---|--------------------------------|
| 근거법률 | 농어촌발전특별조치법 | | | 농업·농촌기본법 | 농어업경영체 육성법 | |
| 영농조합법인 | 취지 | 농업경영 합리화 농업생산성 향상과 농가소득 증대 | • 농업경영 합리 화로 농업생산 성 제고 • 농산물 공동 출 하, 가공·수출 을 통해 농 가소득 증대 | • 협업적 농업경영 통해 생산성 제고 • 공동출하 및 가공·수출 | | |
| | 농지 소유 | • 가능 • 소유상한 규정 없음 | 조합원 1인당 소 유상한 합산면적 가능 | 농지법의 농업인 소유 규정 적용 | | |
| | 사업 | • 부대사업 • 공동이용시설 설치·운영 • 농작업대행 | | | | |
| | 설립 주체 | • 당해시·군거주 • 3년 이상 영농 • 1ha 미만 농지 소유자 | • 유지 • 유지 • 소유상한 폐지 | • 거주지 요건 폐지 • 영농기간 요건 폐지 • 농업인·생산자단체 • 의결권 없는 출자자=준조합원 도입 | | |
| | 출자 제한 | • 농지와 현물에 한정 • 1인당 총출자 액의 1/3 이하 | • 현금출자 가능 • 유지 | • 준조합원 출자 액은 총출자액 의 1/3 이하 로 제한 | 준조합원 출자한도 폐지 | |
| | 타법 준용 | • 민법의 조합규정 • 무한책임 | | | 해산명령에 상법 176조 준용 | |
| 농업회사법인 | 취지 | 농업노동력 부족 등으로 농업경영 이 곤란한 농가의 영농편의와 농 업생산성 향상 도모 | | • 기업적 농업경영을 통한 생산성 향상 • 농산물 유통·가공·판매에 의한 농업의 부가가치 제고 • 농작업 대행으로 영농편의 도모 | | |
| | 설립 통지 | | 설립등기 후 시 장·군수에 통지 | 설립등기후 30일 이내 시장·군수 에 통지 | | |
| | 농지 소유 | 불가능 | | 농업인 출자액 합계가 총출자액의 1/2 이상, 농업인이 대표사원, 업무 집행권 보유 사원의 과반을 차지하 는 경우에 농지 소유 가능 | 소유 가능(농업 인이 대표자, 업무 집행권 을 가진 자가 1/3 이상 농업인일 것) | |
| | 사업 | • 농업경영 • 농작업대행(농 가당 위탁상한 3ha) | • 위탁상한 3ha 폐지 | • 농산물 유통·가공·판매 • 농작업 대행 • 부대사업 | | |
| | 설립 주체 | 농민 | 농민, 생산자단 체, 농지개량조 합 | 비농업인 출자 가능 | 농지개량조합 삭제 | |
| | 출자 제한 | | | 비농업인 출자액 은 총출자액의 1 /2(주식회사는 1 /3) 이하 | 비농업인 출자액 은 총출자액의 3/ 4 | 비농업인 출자 액은 총출자액 의 90/100 |
| | 타법 준용 | • 상법의 회사규정 • 유한책임 | | | | |

[참고 1] 농업법인의 설립과 운영 개요

- 현행 농업법인제도의 근거법은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」이며, 동법에서 영농조합법인(제16조)과 농업회사법인(제19조)으로 구분하여 법인의 설립목적, 설립자 또는 조합원의 자격, 사업범위, 설립·등기·해산 등에 관한 사항을 규정하고 있음.
 - 영농조합법인은 “협업적 농업경영체”로, 농업회사법인은 “기업적 경영체”로 규정하고 있으며, 영농조합법인은 민법상 조합에 관한 규정을, 농업회사법인은 상법상 회사에 관한 규정을 준용하도록 하고 있음.

- 농업법인은 농업인을 주축으로 설립할 수 있음.
 - 발기인 : 영농조합법인은 농업인 5인 이상, 농업회사법인은 상법상의 발기인 규정에 의함(합명·합자회사 2인 이상, 유한회사 2~50인, 주식회사 1인 이상)
 - 비농업인 출자 : 영농조합법인은 의결권이 없는 준조합원의 자격으로 출자가 가능하며 출자한도는 없음. 반면, 농업회사법인은 비농업인의 출자를 허용하되 총출자액의 9/10을 초과할 수 없음.

- 농업법인은 농업경영과 그에 부대하는 사업을 수행할 수 있음.
 - 영농조합법인 : 농업경영 및 부대사업, 공동이용시설의 설치 또는 운영, 농산물의 공동출하·가공·수출, 농작업 대행, 기타 등
 - 농업회사법인 : 농업경영, 농산물의 유통·가공·판매, 농작업 대행 이외에 부대사업으로 영농자재 생산·공급, 종묘생산 및 종균배양사업, 농산물의 매취·비축사업, 농기계 장비의 임대·수리·보관, 소규모 관개시설의 수탁관리사업 등

- 농업법인의 운영을 위한 구성원의 의사결정에 대하여 영농조합법인은 1인1표 원칙이며, 농업회사법인은 출자지분에 의함.
 - 영농조합법인은 기본 성격이 민법상의 조합이기 때문에 조합원은 출자액에 따라 의결권의 수에 차이가 없이 모두 1인 1표씩 동일
 - 농업회사법인은 회사 형태이기 때문에 출자 지분에 의하여 의결권이 달라지며, 비농업인도 출자 지분에 따른 의결권을 인정

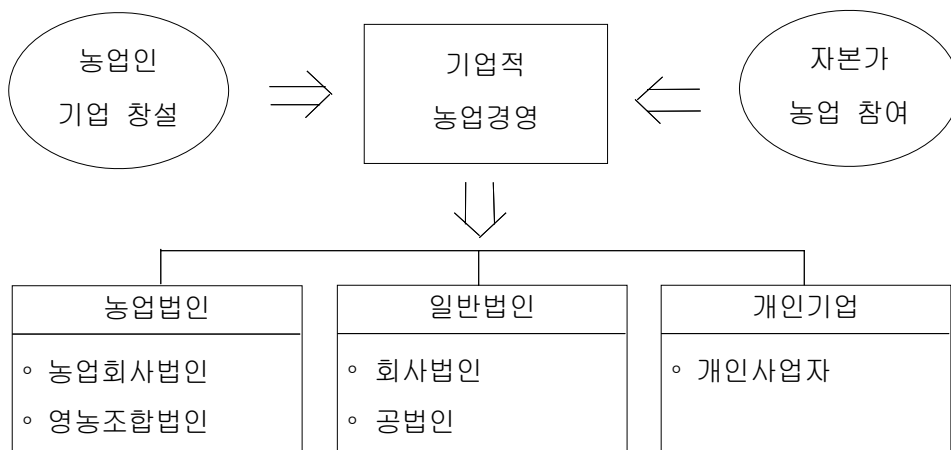
3. 농기업의 농업참여 실태

3.1. 농기업의 개념

- 농기업은 농가에 대응하는 의미로서 '농업경영기업'을 약칭하여 부르는 용어이며, 농업경영의 기업화 방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있음.
 - 첫째는 가족농의 발전적 형태로서, 기존 농가(농업인)가 각자의 생산수단을 각출하여 기업을 구성하는 방식이며, 농업경영체육성법에 근거하여 설립되는 농업법인이 여기에 해당됨.
 - 둘째는 자본가(민간기업)의 진입 형태로서, 자본가가 농지 등의 생산수단을 구입하고 노동자를 고용하여 농업을 경영하는 방식이며, 이러한 기업농으로 간척농지 경영이나 기업축산의 사례가 존재함.

- 농기업의 경영체 형태는 세 가지로 나눌 수 있음.
 - 첫째는 「농업경영체육성법」에 근거하여 설립되는 농업법인으로 회사법인 형태와 영농조합법인으로 구분됨. 농업회사법인은 상법에 근거하여 합자회사, 합명회사, 유한회사, 주식회사 등의 형태를 가짐.
 - 둘째는 농업법인에 해당되지 않는 회사법인과 공법인(공기업) 형태의 일반법인임. 지방자치단체가 설립하는 농업공사도 여기에 포함됨.
 - 셋째는 법인 형태가 아니라 개인사업자 혹은 개인소유 농장을 운영하는 경우임.

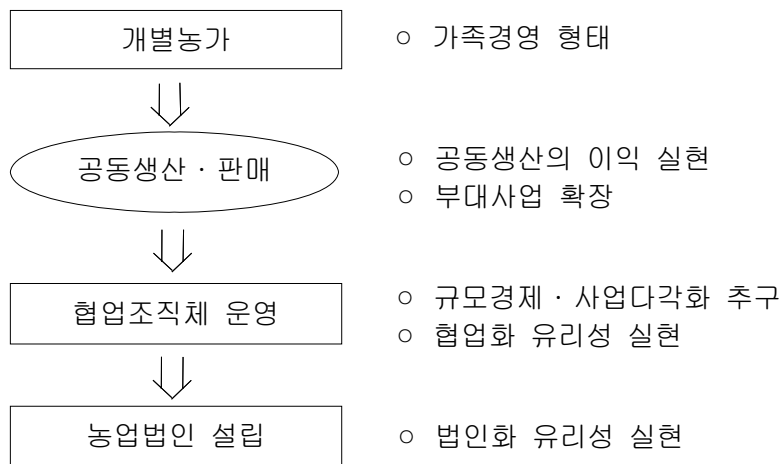
그림 2. 농기업의 성립 형태



3.2. 농기업의 형태와 운영 실태

(1) 농업인 주도의 농업법인

- 영세규모 가족농의 한계를 극복하기 위하여 뜻이 맞는 농업인이 모여 협업경영 방식으로 운영하기 시작하여 농기업으로 발전하는 형태임.
- 현재 운영되고 있는 대부분의 농업법인(영농조합, 농업회사)이 협업적 농업경영의 형태를 띠고 있음.



[운영 실태]

- 통계청 조사에 의한 2009년 기준 농업법인 수는 6,824개이며, 이 중 운영중인 곳은 6,537(영농조합법인 5,597, 농업회사법인 940)개로 파악됨.
- 출자자 개별운영(1,635개)은 기존의 농가와 동일한 것으로 판단되며, 협업경영 형태를 유지하고 있는 법인은 58%(3,821개)에 불과함.

표 4. 농업법인의 운영주체별 현황(2009년)

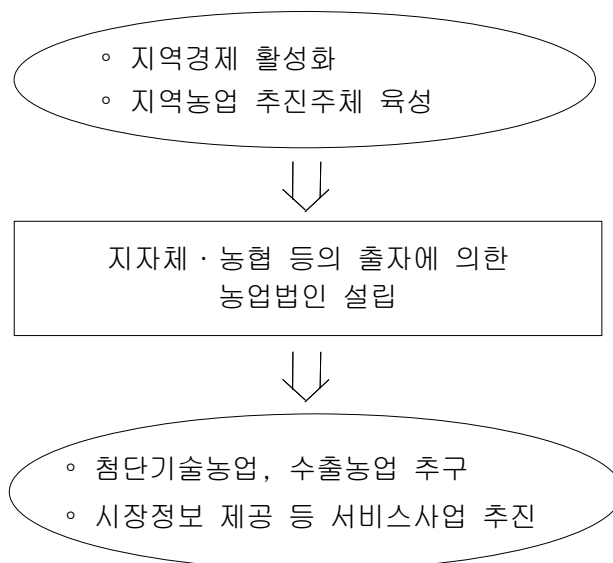
| | 계 | | 출자자 공동운영 | 대표자 단독운영 | 출자자 개별운영 |
|--------|-------|--------|-------------|-------------|-------------|
| | (개소) | 구성비(%) | | | |
| 합계 | 6,537 | 100.0 | 3,821 | 1,081 | 1,635 |
| 영농조합법인 | 5,597 | 85.6 | 3,355 | 822 | 1,420 |
| 농업회사법인 | 940 | 14.4 | 466 | 259 | 215 |

자료: 통계청, 농업법인 조사결과.

- 소사뜰영농조합법인(경기 평택)은 1995년에 농업인 5명이 공동출자하여 설립한 농업법인으로 지역농가 220호의 논 420ha에 벼농사를 친환경농업으로 대행하고 라이스센터를 운영하여 수확한 벼의 일부는 매취하여 건조·저장·가공·판매사업으로 연중 수익사업을 실현함.
- 매배농업회사법인(충남 연기)은 1991년에 농업인 4명이 공동출자하여 설립한 위탁영농회사로서 마을의 논 160ha를 수탁작업하는 마을영농집단을 형성하고 있음.
- 대관령농업회사법인(강원 평창)은 채소 육묘를 공급할 목적으로 1991년에 6명의 농업인이 주식회사 형태로 설립하여, 자동화 육묘장 1.3ha를 공동으로 경영하면서 공동생산·공동출하의 이익을 실현하고 있음.

(2) 공기업 형태의 농업법인

- 후계자 부족으로 미래농업의 주체가 불투명한 상황에서 지역농업 진흥을 위해서는 공기업 형태의 농업경영체가 선구적으로 역할하는 형태임.
- 공기업이란 공공기관이 출자하여 소유하고 직간접적으로 운영하는 기업으로, 수익을 기대하기 어렵거나 자본 부족으로 민간참여가 제한적인 사업에 참여하게 되며, 특히 거액의 투자가 요구되는 자본기술집약형 시설 농업에 진출하고 있음.

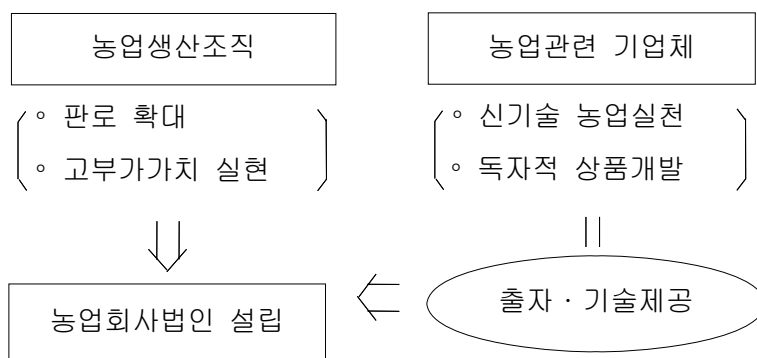


[운영 실태]

- 농업부문의 지방공기업은 12개소로 대부분이 농산물 유통 및 수출사업을 목적으로 하고 있으며, 농업경영 사업을 수행하고 있는 것은 구미원예수출공사, 와인코리아(주)농업회사법인 등임.
- 구미원예수출공사는 1997년 구미시가 100% 출자하여 설립한 농업공사로 8.2ha 규모의 유리온실에서 장미를 재배하여 수출하고 있으며, 여기서 축적된 기술을 바탕으로 2000년에 농업회사법인 구미원예농단을 설립하고 유리온실 9.5ha를 농가에 분양하여 협업단지 형태로 운영하고 있음.
 - 구미원예수출공사는 스프레이국화 등 화훼류를, 구미원예농단은 파프리카, 오이 등의 채소류를 일본에 수출하고 있음.
- 와인코리아(주)는 1996년에 영동포도가공 영농조합법인을 모태로 설립되었으나, 운영 문제로 인해 2004년에 영동군이 출자함으로써 제3섹터 방식의 지방공기업이 되었음. 현재 영동군의 출자지분은 30%.

(3) 기업의 농업 투자

- 기업의 농업경영이 허용되지 않는 실정이므로, 농업경영체와 협력관계를 맺고 기술과 자본을 제공하는 것이 보편적임.
 - 농식품업체가 독자적인 기술과 브랜드의 상품을 유지하기 위하여 원료 생산자인 계약농가에 사업자금과 기술을 제공하는 형태가 많음.



- 기업의 매취사업으로 경영안정
- 신기술 도입으로 고부가가치화

[기업의 농업참여 사례]

- 기업이 간척농지를 조성하여 영농하는 형태로는 현대건설 서산간척지농장(충남 서산, 약 3천ha), 죽암농장(전남 고흥, 150ha) 등이 대표적임.
- 풀무원식품(주)은 유기농산물을 계약재배로 수매하고 있으며, 특히 두부와 콩나물에 사용되는 국산 콩의 우량종자를 보급하고 재배기술 지도를 실시하고 있음.
- (주)하림은 국내 육계 시장의 25% 정도를 점유하는 국내 최대의 계열화업체로서 닭고기 가공회사인 하림식품(주)과 계약에 의하여 육계를 위탁사육하는 농가에 종계를 공급하는 직영농장을 운영하고 있음.

[대규모농업회사 사례]

- 대규모농업회사는 2008년 대통령 업무보고시 농어업경쟁력 강화부문 국정과제로 채택되어 2009년에 사업자를 선정하였으며, 장차 농식품 수출 전진기지로 육성한다는 계획임.
 - 한국농어촌공사가 조성한 간척농지를 25년 장기임대 방식으로 민간에 제공하여 대규모 영농단지로 육성
- 영산강지구
 - 총 713ha 농지에 5~7년 동안 3,298억원을 투자할 계획임.
 - 한빛들(주)은 188ha 규모의 시설원예 단지, (주)장수채는 148ha 규모의 시설원예 단지를 조성할 계획이며, 삼호용양(주)는 182ha에 한우 단지와 사료작물(청보리, 콩 등)을 조성할 계획임.
- 새만금지구
 - 총 700ha 농지에 5~7년 동안 3,655억원을 투자할 계획임.
 - 농산무역(유)은 간척지 200ha에 유리온실 단지를 조성하여 파프리카, 토마토, 완두콩 등을 재배할 계획임.
 - (주)동부그린바이오는 333ha에 과채류 시설재배 및 경축순환농업 등에 의한 친환경유기농산물 수출단지를 조성할 계획임.
 - (주)초록마을은 116ha에 친환경가공식품 및 유기한우 등을 생산할 계획

4. 농기업 경영의 활성화를 위한 과제

4.1. 농업의 진입 장벽과 농지제도

- 창업농에 대한 제약 문제
 - 우리나라 농정은 상속농가 중심으로, 농업인력과 농업경영체에 관련된 제도와 정책에서 신규 참가를 제한하는 요소가 광범위하게 존재함.
 - * 농가의 상속후계자는 이농 후에도 자유롭게 농지를 소유할 수 있으나, 비농업인이 농업(경종농업)을 창업하기 위해서는 농지취득을 위한 농업경영계획서를 작성해야 하는 등 상대적으로 불리함.
 - 각종 농정대책의 대상이 농가에 편향되어 추진되고 있음.
 - * 부채대책은 농가부담경감의 성격이 강하며, 따라서 농업법인은 부분적으로 혜택을 받을 수 있으나, 일반법인은 전혀 정책대상이 아님.
 - 농촌사회의 폐쇄적 관습으로 신규 농업인의 진입을 저해하고 있음.
 - * 예를 들어 1993년 도입된 학사개척농 제도는 1년간 시행된 후 폐지되었으며, 창업농 지원에 대해서도 기존 농가의 부정적 시각이 큼.

- 기업의 농업참여 문제
 - 농업법인제도는 가족농을 보완하는 제도로 도입되어 원천적으로 비농업인의 기업적경영이 불가능함.
 - * 농업법인 제도의 취지는 농업인의 영농규모 확대 또는 농산물 부가가치 제고에 있으므로, 비농업인의 창업을 허용한 것이 아님.
 - 현 제도하에서 일반법인은 영농활동을 할 수는 있으나 농지소유는 불가능하며, 농지소유를 위해서는 농업법인이 되어야 하나 비농업인의 참여 제한 등의 규정이 존재함.
 - 농기업의 임차경영도 농업인의 농지임차가 예외적인 경우에만 허용되어 사실상 곤란함.

- 공기업의 농업경영에 대한 차별
 - 지방자치단체가 농촌경제 활성화를 도모하기 위해 농업활동을 하는 공기업을 설립하는 경우 농업법인과 동일한 농업경영을 함에도 불구하고 농업법인과 차등적으로 취급됨.

* 예를 들어 구미원예수출공사는 국고보조 없이 용자지원만 받았으며, 구미원예농단(농업회사법인)은 40% 국고보조가 지원됨.

표 5. 농기업 관련제도의 요약

| | 농업법인 | | 일반 회사법인 |
|---------|----------------------|---|------------|
| | 영농조합법인 | 농업회사법인 | |
| 농업경영 제한 | 경영 가능 | 경영 가능 | 경영 가능 |
| 농지소유 제한 | 소유 가능 | 소유가능(단, 집행이사의 1/3이상이 농업인인 법인만 해당) | 소유 불가 |
| 비농업인 참여 | 준조합원으로 참여 가능/출자제한 없음 | 농업회사에 출자할 수 있으나 비농업인의 출자액이 총출자액의 9/10 미만이어야 함 | 제한 없음 |
| 정책자금 지원 | 우 대 | 우 대 | - |
| 세제상 지원 | 조세특례제한법상 영농조합법인 우대 | 조세특례제한법상 농업회사법인 우대 | - |
| 설립 근거법 | 농업경영체육성법 | 농업경영체육성법 | 상법 |

4.2. 농업경영체 지원정책

- 농업법인에 대한 부정적 인식
 - 정부지원사업의 수혜를 위해 농업법인을 설립하여 부실운영되는 사례가 지속적으로 발생함.
 - * 최근의 농업법인 설립 동향을 보면, 농업회사법인은 감소하는 반면 '공동체+자율설립'을 배경으로 영농조합법인 설립이 증가하고 있음.
 - 농림사업시행지침서에서도 농업법인 지원요건에 대한 철저한 심사와 관리를 지침으로 규정하고 있음.
 - * 총출자금 1억원 이상, 영농조합법인은 농업인 5인 이상, 농업회사법인은 농업인 출자지분 1/4 이상, 운영실적 1년 이상 등

- 농업법인의 성격과 사업영역 문제
 - 농업법인은 당초 농업생산법인 제도로 구상하였으나, 현실은 대부분이 농산물유통사업, 농작업서비스사업 등을 위한 법인으로 운영중임.
 - 제도적으로는 농업법인의 사업영역이 농업경영 및 부대사업 등으로 한정

되어 새로운 사업 창출에 한계가 있음.

* 농업회사법인의 부대사업(농업경영체육성법 시행령 제19조): 영농에 필요한 자재의 생산 공급, 영농에 필요한 종자생산 및 종균배양사업, 농산물의 구매·비축사업, 농기계 기타장비의 임대·수리·보관사업, 소규모 관개시설의 수탁·관리사업 등

- 현장에서는 농업법인이 부대사업으로 주말농원, 관광농원 등 농어촌관광휴양사업, 자가생산 농산물을 활용한 음식점 등 소득사업을 운영중임.

○ 농업경영체의 사업자등록 문제

- 농산물 직접판매 등으로 수입을 늘리려는 개인 사업형 농가의 증가에 따라 인터넷 판매, 카드결제의 필요성이 증대하고 있으나, 사업자등록 없이도 카드결제, 인터넷 판매 및 계산서 발행이 곤란함.

* 전문여신금융업법에는 카드가맹점 요건으로 사업자등록증을 요구하지 않으나 운영상에 있어 금융기관에서 이를 요구

* 전자상거래등에서의소비자보호에관한법률시행령 제13조에서 사업자등록증 요구

- 작물재배업은 지방세인 농업소득세 부과대상이므로 국세청에서 사업자등록증이 발급되지 않아 현재는 도·소매업으로 사업자등록하는 실정이며, 도·소매업으로 사업자 등록이 되면 건강보험, 국민연금 등 농업인 지원혜택이 배제되어 다시 농업인임을 증명해야 하는 불편이 따름.

* 농가부업으로 민박·음식물판매·특산물제조 등을 하려면 국세청에 사업자등록을 해야 함 (부가세법 시행규칙 제1조 제3항)

4.3. 농업경영체 관련세제

○ 농업소득세 문제

- 농업소득세(지방세)는 하나의 세율구조로 농업인과 법인에 일괄적으로 부과되며, 농업소득세율의 누진구조가 소득세율 또는 법인세율 보다 가파르게 되어 있어 대규모 영농에 장애로 작용함.

* 과세표준 8천만원 이상 소득세율 36%, 농업소득세율 40%

* 과세표준 1억원 이상 법인세율 25%

- 농업법인의 취득세·등록세 문제
 - 농업법인의 특성상 작물재배·축산업 경영을 위해 농지·초지 취득이 필요하므로 창업시점에 부동산 취득관련세 부담이 큼.
 - * 현재 농업법인은 설립후 2년간 취득세·등록세를 면제 받지만 창업후 최초 몇 년간 자기자본 충원을 위한 지원 필요
 - 대부분의 농업법인이 부채비율이 높아 금융권으로부터의 추가 대출이 곤란하며, 조합원들로부터의 농지나 부동산 현물출자도 취득세·등록세 부담으로 곤란함.

- 농업회사법인에 대한 법인세 최저한세 적용 문제
 - 농업회사법인의 농업소득에 대해 법인세를 감면하고 있으나 최저한세가 적용되어 농업소득에 대한 감면혜택을 일부 받지 못하는 문제가 발생함.
 - * 작물재배업은 조세특례제한법의 중소기업 최저한세(10%) 적용업종이 아니므로 농업회사 규모에 상관없이 15%의 최저한세 적용

- 농지구입자금의 경비 처리
 - 농업(법)인이 농지구입을 위해 임차한 자금을 대한 지급이자에 농업소득세에서 경비로 처리되지 않아 영농규모화 의욕을 저해함.
 - * 법인세·소득세의 경우에는 영업용 자산의 구입에 대한 차입금 이자를 경비처리하고 있으며, 다만 자산의 건설에 소요되는 기간에 해당하는 이자는 자산가격에 부과하여 감가상각 처리

- 친환경농업용자재의 부가가치세 영세율 적용
 - 비료관리법이나 농약관리법에 의하여 비료나 농약으로 등록된 친환경자재는 부가가치세 영세율을 적용 받고 있으나, 자재의 특성상 비료나 농약으로 공정규격을 갖추 수 없어서 비료 또는 농약으로 등록되지 못한 자재는 부가세가 부과되는 형평성 문제가 내재함.

5. 농기업에 대한 농지규제 완화방안

5.1. 기본 인식과 방향

- 농업 발전의 방향이라는 관점에서 농업경영을 전문화하고 기업적 경영 방식을 도입하는 것은 오늘날 세계적인 추세임.
 - 일찍이 농업법인 제도를 도입하고 있는 프랑스와 일본의 경험에 의하면, 농업법인이 기업적인 경영마인드를 농업에 접목시키고 농업경영을 선진화하기 위한 교두보로 인식되고 있음.

- 기업적 농업경영이 농업 발전에 비추어 긍정적 측면이 있으나, 주식회사의 농업 참여에 대해서는 다음과 같은 문제점이 지적됨.
 - 첫째, 기업이 많은 농지를 경영하면 할수록 지역의 농업인을 노동자화하게 되고, 그에 따라 지역경제와 고용기회에 영향을 미치게 됨.
 - 둘째, 주식회사는 소유와 경영의 분리를 전제로 하는 자본결합체이기 때문에, 주식의 자유 양도에 따른 농업경영체의 불안정성 문제를 안고 있음.
 - 셋째, 자본력을 가진 주식회사가 농지를 구입하게 되면, 지역적으로 토지 투기나 농지 가격의 급등과 같은 부작용을 초래할 수 있음.
 - 넷째, 기업적 농업의 확산에 따라 전통적인 농촌사회 구조가 크게 바뀌게 되며, 자칫 지역사회가 해체될 가능성도 배제할 수 없음.

- 농기업이 활성화되지 못하고 있는 것은 농지제도의 문제라기보다는 근본적으로 농업경영의 사업성에 한계가 있다는 것임.
 - 그동안 농업법인에 대한 규제완화를 지속적으로 추진해왔으나, 농업생산법인보다는 유통법인이나 지역공동체법인이 증가하고 있음.
 - 특히 토지이용형농업의 경우에는 간척지농장을 제외하고는 농기업이 성립되기 위한 경제적 조건이 불리함(참고 3 참조).

- 따라서 가족농을 비롯한 다양한 농업경영체가 성립할 수 있도록 진입규제를 완화하는 방향에서 농지법 및 농업법인 제도의 개선을 추진해야 함.
 - 규제정책은 사전규제보다 사후관리로 이행하고 있으며, 외국에서도 농지 소유규제보다는 이용규제로 전환하는 추세임(참고 2 참조).

5.2. 농기업의 농지규제 완화방안

- 농지의 소유 규제를 완화하는 방향에서 농업 목적의 이용을 철저히 관리하는 방식으로 제도 개선을 추진함.
 - 농업경영 목적으로 취득한 농지에 대하여 농지은행을 통한 장기임대를 허용하여 경영규모 확대에 기여해야 함.

- 농업법인에 산업자본과 경영전문인력의 참여를 촉진할 수 있도록 농업법인제도 및 농지제도의 개선을 추진함.
 - 농업인과 생산자단체 외에 비농업인 및 기업이 농업회사법인 형태로 농업에 진입할 수 있도록 규제를 완화해야 함.
 - * 다만, 농업회사법인의 사업, 청산시 농지처분 등의 규정 보완
 - 전문경영인의 농업법인 경영이 가능하도록 대표이사, 집행임원의 제한 규정을 완화해야 함.

- 지역농업 활성화를 위하여 지방자치단체 또는 제3섹터 방식으로 농업회사법인을 설립할 수 있도록 하고, 지자체가 설립하는 농업관련 공기업을 농업회사법인으로 인정함.
 - 기술자본집약형 농업경영, 유희지 경작, 영농서비스사업 등의 형태로 농업공사의 필요성이 증가하고 있음.
 - 지자체가 설립한 법인이 영농활동을 하는 경우에 농지소유, 자금지원 및 세제상 혜택을 농업법인과 동일하게 적용해야 함.

- 대규모농업회사법인은 지역특화발전특구법의 농업특구 제도를 활용하여 농기업을 유치하고 지역농업 혁신을 위한 시범기지로 활용함.
 - 현재 대규모농업회사법인이 선정된 영산강지구와 새만금지구를 농업특구로 지정하도록 함.
 - 집단적 영농의 조건이 구비된 지역을 대상으로 농지은행을 통한 장기임대 방식의 마을영농법인을 형성할 수 있음.
 - 농업특구에서 일정기간 소유한 농지에 대해서는 자경에 관계없이 양도소득세를 감면하여 농지유동화를 촉진할 필요.

[참고 2] 일본의 농업법인과 농지소유 제도

- 일본은 농지소유는 물론 임차에 대해서도 경작자주의(농작업 상시종사자만이 농지의 권리취득 가능)를 채택하여 가족농을 견지해 왔으나, 최근 들어 주식회사 농업법인의 농지취득 허용, 농업특구를 통한 일반회사의 임차경영 허용 등 일련의 제도 개혁을 통하여 기업농의 기반을 확충해 나가는 경향임.
- 농업생산법인 제도는 1962년에 '지역농업 공동체' 개념으로 도입되어 현재는 기업적 농업경영체로 정착하고 있음.
 - 1993년 농업생산법인의 사업요건 완화: 농업경영 이외의 관련사업 허용, 농업인 이외의 자본출자 가능
 - 2000년 주식회사형 농업생산법인의 농지소유 허용, 농업생산법인에 대한 일반기업의 자본출자 및 경영권 지배 가능
- 기업에 대한 경제규제완화 차원에서 2002년 12월에 「구조개혁특별구역법」(약칭 특구법)을 제정하여 2004년 4월부터 시행하고 있음.
 - 주식회사나 비영리법인(NPO) 등 다양한 법인의 농업참여를 유도하기 위한 특구로서, 지자체가 일정규모의 유휴농지가 존재하는 지역에 대하여 특구로 설정한 계획을 작성하여 총리의 인정을 받아야 함. 인정을 받으면 농지법 특례가 인정됨.
 - 최근 수요가 확대되고 있는 도시농촌교류를 더욱 촉진하기 위하여 농가, NPO, 주식회사 등도 시민농원을 개설할 수 있도록 하는 특구로서, 특정농지대부법과 시민농원정비촉진법의 특례가 인정됨.
 - 현행 0.5ha로 되어있는 농지취득 하한면적을 완화하는 특구로서, 소규모 농지를 도농교류용으로 확대하여 지역농업의 활성화가 기대됨.
 - 농업관련사업의 범위를 확대하는 특구로서, 농업생산법인의 경영발전과 다각화를 통하여 소비자의 수요 증가에 대응하고 있음.
- 2009년 농지법을 전면 개정하여 경작자 중심의 농지소유 원칙에서 이용자 우선으로 전환됨.
 - 농업생산법인 이외의 일반 법인도 농지임차 경영이 가능하게 됨.
 - * 임차자가 없는 지역에서는 농협, 집락영농법인, NPO법인 등도 가능

[참고 3] 토지이용형 농기업의 경제적 성립 조건

○ 토지이용형 농업을 기업적으로 경영하기 위해서는 농지 획득, 자본과 인력 조달, 수익성 확보 등의 조건을 구비해야 함.

① 농지의 소유와 임차

- 현행 농지법 하에서 농업인이 아닌 비농민(민간기업 포함)의 농지소유는 불가능하지만, 농지임차나 농작업수탁에는 특별한 제약이 없으므로 임차지경영이나 수탁영농은 제도적으로도 가능함.

② 경작농지의 집단화

- 논이 하나의 농장으로 집단화되지 않으면 농기계의 작업효율이 떨어질 수밖에 없으며, 따라서 농지의 집단화는 대규모 영농의 필수조건임.
- 농지를 집단화하고 대구획으로 정비하게 되면 노력과 비용의 절감은 물론 토양의 물리적 특성을 개선함으로써 생산성 향상도 기대할 수 있음.

③ 토지순수익과 임차료 지불능력

- 영농규모가 클수록 고정비용이 분산되어 토지순수익이 증가하므로 경제적으로는 대규모 경영의 임차료 지불능력이 높음. 다만, 규모경제가 발휘되는 적정규모가 존재함.

④ 자금 조달과 전문인력 확보

- 대형기계화체계(트랙터 100마력, 6조식 승용이앙기, 산물콤바인, 트럭 등) 1세트를 구비하기 위해서는 대략 1억 5천만원이 소요되고, 연간 운영비용으로 감가상각비 2천만원 및 수리비 700만원 정도가 소요됨.
- 농기계의 가동률을 높이는 것이 벼농사의 수익에 직접적인 영향을 미치므로 숙련된 농기계운전자 확보가 중요함.

⑤ 부대사업과 소득원 개발

- 벼농사의 직접 노동시간은 연간 4개월에 불과하므로 사원을 연중 고용하기 위한 수익모델이 개발되어야 하며, 특히 상근 직원에 대하여 월정액의 보수를 지급하기 위해서는 농한기 사업을 확충해야 함.

참 고 문 헌

- 김수석 외, 『농업법인의 운영 실태와 제도개선방안 연구』, 연구보고 522, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 김영생 외, 『농업경영체 활성화를 위한 제도혁신 방안』, C2006-24, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 김정호, 『농업법인은 한국 농업의 활로』, 도서출판 목근통, 2008.7.
- 김정호, 『기업농의 조건; 가능성과 전망』, 농정연구속보 제12권, 한국농촌경제연구원, 2004.9.
- 김정호 외, 『기업농의 가능성과 조건』, 정책연구보고 P68, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 김정호, “농업법인의 경영체 성격에 관한 고찰”, 『농촌경제』 제22권 3호, 한국농촌경제연구원, 1999.9.
- 김태곤, 『농업·농촌의 지속적인 발전과 기업의 역할』, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 김태용, 『농업법인 및 기업농업 활성화를 위한 세무 및 제도개선안』(미발간자료), 2009.
- 농림수산식품부 경영조직과, 『농업법인 관련 업무안내서』(미발간자료), 2010.1.
- 농림수산식품부, 『농어업·농어촌 및 식품산업에 관한 연차보고서』, 2009.
- 양병우, “기업농의 성격과 유형에 관한 연구”, 『농촌사회』 제11집 1호, 2001.
- 통계청, 『2009 농어업법인사업체 통계조사보고서』, 2010.
- 田代洋一, 『集落營農と農業生産法人：農の協同を紡ぐ』, 筑波書房, 2006.
- 日本農林水産省 http://www.maff.go.jp/j/ninaite/n_hozin_info/index.html