

2006 년 2 월
석사학위논문

영농규모화사업의 경제적 효과와 발전방안에 관한 연구

조선대학교 경영대학원

경영학과

장 명 식

영농규모화사업의 경제적 효과와 발전방안에 관한 연구

*A study on the Economic effect and Development
plan of the Farming Scale Improvement Project*

2006년 2월

조선대학교 경영대학원

경영학과

장 명 식

영농규모화사업의 경제적 효과와 발전방안에 관한 연구

지도교수 김 승 남

이 논문을 경영학 석사학위 신청 논문으로 제출함

2005년 10월

조선대학교 경영대학원

경영학과

장 명 식

목 차

ABSTRACT

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구목적	1
제 2 절 연구방법 및 범위	3
제 2 장 영농규모화사업의 의의와 필요성	5
제 1 절 사업내용 및 실적	5
1. 영농규모화사업 내용	5
2. 사업실적 분석	7
제 2 절 영농규모화사업의 정책적 필요성	14
1. 농업노동력 부족·농업경영주 고령화·후계자 부족문제에 대처	14
2. WTO에서 허용하는 농정수단의 활용	15
3. 경영규모 확대의 경제성	16
제 3 절 영농규모화사업의 경제적 필요성	17
1. 농작업의 외부화·소규모 고령 농가층의 대농층에의 의존 심화	18
2. 농지 유동화의 실적과 방향	22
제 3 장 영농규모화사업의 경제적 효과	26
제 1 절 농지매매사업의 경제적 효과 분석	26
1. 농지매매사업의 경제적 효과	26
2. 농지매입에 따른 농가자산 증대효과 분석	31

제 2 절 농지 임대차사업의 경제적 효과 분석	33
제 4 장 일본의 「인정농업자」 제도와 시사점	36
제 1 절 일본 「인정농업자」 제도의 등장배경 · 목적	36
제 2 절 인정농업자에 대한 지원조치	39
1. 농업위원회 등에 의한 농지 이용집적 지원	39
2. 과세상의 특례	39
3. 금융상의 지원	40
4. 인정농업자의 경영개선지원	40
제 3 절 인정농업자 제도의 추진상황	41
1. 도도부현 「기본방침」 운영현황	41
2. 시정촌 「기본구상」 운영현황	42
3. 인정농업자제도의 최근 동향	45
4. 인정농업자의 농지이용 집적 상황	46
제 4 절 한국농업에의 시사점	47
1. 『농업경영기반강화촉진법』 제정을 통해 경영체 육성을 법적으로 명확히 뒷받침	47
2. 지역의 농업여건과 특성을 반영한 경영체 육성 모델 제시	48
3. 탄력적이고 신축적인 제도의 운영	48
4. 효율적이고 안정적인 경영체 육성을 위한 체계적이고 종합적인 지원대책 ..	49
5. 「인정농업자」에 대한 쌀소득보전 조치 강화	49

제 5 장 영농규모화사업의 문제점과 발전방안	51
제 1 절 영농규모화사업을 둘러싼 환경의 변화	51
1. 제반 변수가 규모화에 유리하게 작용한 1990년대	51
2. 2005년 쌀협상 이후	52
제 2 절 영농규모화사업의 문제점과 발전방안	53
1. 농지매입 상환금리 인하	53
2. 영농규모화 사업비 집행·운영방식 개선 : 지역의 농업여건과 특성 적 극 반영	54
3. 쌀가격 하락전망에 따른 임대차사업 계약방식 개선	55
4. 경영이양직불제도 개선	56
5. 지역의 농업여건과 특성을 반영한 경영체 육성 모델 제시 필요	59
6. 쌀가격, 농지가격하락에 대비 농지의 중간보유기능 활성화를 통해 경영 규모확대 지원	60
7. 「쌀전업농」 명칭의 변경	60
8. 농지 세분화 대책 및 규모화사업 대상농지에 대한 세제상의 메리트 부여	61
9. 쌀농업구조개선 특구제 도입	63
제 6 장 요약 및 결론	64
참고 문헌	57

<표 목 차>

<표 1-1> 영농승계자 유무별 농가호수 구성	3
<표 2-1> 영농규모화사업 지원실적	7
<표 2-2> 영농규모화사업 예산운영 현황	8
<표 2-3> 농지구입자금의 운영현황과 사업별 특징	9
<표 2-4> 도별 사업추진실적	10
<표 2-5> 연도별 매매사업과 임대차사업 추진 비중 추이	11
<표 2-6> 도별 쌀전업농 선정현황	12
<표 2-7> 「쌀전업농」 연령별 구성과 논 경영면적	13
<표 2-8> 한국 쌀농업에 있어서의 「쌀전업농」 비중	14
<표 2-9> 논벼 재배농가 경영주의 연령별 구성과 전망	15
<표 2-10> 논 경영규모별 10a당 직접생산비 비교	16
<표 2-11> 경영주 연령별 10a당 직접생산비 비교	17
<표 2-12> 벼농사의 농작업 기계화율	18
<표 2-13> 80kg당 쌀생산에 필요한 논면적과 노동투입시간 추이	19
<표 2-14> 논 경영규모별 벼 농작업 「자가영농」 및 「위탁영농」 별 농가 비중 20	
<표 2-15> 연령별 벼농작업 「자가영농」 및 「위탁영농」 별 농가수 비중	21
<표 2-16> 논 경영규모별 농가수 추이	23
<표 2-17> 논 경영규모별 농가호수와 논 경영면적의 변화 추이	24
<표 2-18> 한국 쌀 생산에 있어서의 「3.0ha이상」 농가의 위치와 비중	25
<표 3-1> 1990년 농지를 매입한 농가의 2003년 시점에서의 경제적 효과	27
<표 3-2> 농지매매사업의 농가소득 증대효과 분석 결과	30
<표 3-3> 농지매매사업에 따른 농가자산 증대효과 분석	32
<표 3-4> 농지임대차사업의 농가소득 증대효과 분석 결과	34

<표4-1> 시정촌(市町村) 「기본구상」의 경영지표 사례	42
<표4-2> 시정촌(市町村) 「기본구상」의 경영지표 사례	43
<표4-3> 농업경영개선계획 인정 시정촌 수 및 농업경영개선계획 수	45
<표4-4> 「인정농업자」에의 농지이용 집적 상황	46
<표5-1> 작물별 시간당 소득 및 80kg당 정부 쌀수매가와 생산비·경영비와의 비교	51
<표5-2> 작물별 시간당 소득비교(2003년)	52
<표5-3> 농지매입 상환금리와 시장금리와의 격차 비교	54
<표5-4> 논 경영방식별 1ha당 연간 쌀소득 비교	57
<표5-5> 경영이양직불제도 개선방안	59

<그림 목 차>

<그림 1> 영농비와 원리금 상환후 실현된 쌀소득 추이(1990~2003년)	29
--	----

ABSTRACT

A Study on the Economic effect and Development Plan of the Farming Scale Improvement Project

Jang, myung-sik

Advisor : Prof. Kim, Seung-Nam, Ph.D.

Department of Management

Graduate School of Business Administration

Chosun University

The WTO/DDA negotiations are under way with the aim to reduce tariff and non-tariff barriers which obstruct the 「Free Trade」, and on rice, an agreement for additional market opening was reached in a separate negotiation to expand the tariff rate quota(TRQ) from 210,000 tons in 2004 to 410,000 tons in 2010 as had been promised in the 1994 UR negotiations.

Furthermore, various bilateral free trade agreements(FTA) are also being propelled, which will surely expedite the internationalization and openness of the Korean agriculture in the future.

A sense of crisis for the future of Korean agriculture is rising by the influence and impact of the full-scale opening of the agricultural product market. However, if we excessively cling to the external factor of the opening of agricultural market when we attempt to find out the essence of the crisis of

Korean agriculture and grope for the survival strategies for Korean agriculture, the only method will be to shut the door to the imported products and in this case we may neglect the recognition of and taking countermeasures for the changes occurring inside the Korean agriculture and farmland.

The realities of our farmland as of 2000 is; 89% of the whole farm households 「have not secured the heir of the farming」, and among the households which responded that they 「have the heir of the farming」 36%(about 55,000 households) said the heirs are 「non-resident heir」. So the likelihood of the succession of the farming is not guaranteed. This means that in case the current aged operators of Korean agriculture retire, many farm households may be discontinued as a management enterprise and simply disappear.

This is the reason for the assertions that Korean agriculture and agricultural villages will face difficulties from the interior factors caused by the 「aged farm labor force」 and 「shortage in heirs」 before the influence of market opening to imports.

「the farming scale improvement project」 has an important meaning for the greatest tasks of the agricultural policy that are; to prevent the deterioration of Korean agriculture and agricultural villages caused by the negligence of the current situation of the acceleration of the phenomenon of aged farmers without securing heirs; and to bring up large-scale, specialized, effective and competitive 「Agricultural Enterprises」 which will lead the next generation of Korean agriculture.

This study is mainly aimed to analyze the meaning in policy and economic effects of the farming scale improvement project; to grasp the contents and problems of the recent environmental change around the farming scale

improvement project; and prepare methods for future development.

The already analyzed various existing dissertations, books and reports related to the farming scale improvement project were collected and analyzed for this study. In addition, the performance of the farming scale improvement project was processed for statistical analysis and the statistic data from the 「statistics on rice production costs」, 「Statistics on the economy of farming households」, and 「Basic statistics on agriculture」 published annually and the 「General survey of agriculture」 published every 5 years by the Statistics Bureau were collected and analyzed.

The suggestions and tasks for development extracted from the results of this study are as follows:

Firstly, the farming scale improvement project experienced several times of policy changes in the policy implementation process to respond to new environments for agricultural policy and agriculture such as the launching of the WTO system, the IMF incident and the additional expansion of market opening regarding rice and DDA negotiation. However, it can be highly appreciated that the basic policy goal of raising competitiveness through the achievement of large scale and collective farming maintained its consistency.

Secondly, it was found that currently chosen 「farmers specializing in rice」 are playing an essential function and role as the main body of rice production. Another remarkable point is that the farmers specializing in rice residing in rural areas are contributing to the maintenance, development and activation of the local society. So they are faithfully carrying out their role as the leader of the local community in various ways while engaging in rice farming.

Thirdly, the economic effects of the farmland selling program conducted from

1990 through 2003 were calculated to be as much as 2,423.1 billion won.

One of the accompanying effects to the farmland selling program is the increase in farm households' assets, and it was estimated that as of 2003 there has been an increase of asset values worth approximately 2,548 billion won.

In addition, the economic effects of the long-term lease program was estimated to reach 1,416.8 billion won.

Fourthly, there is a widespread anxiety about the future and vision of the rice farming due to the surplus of rice supply and fall of rice price caused by the expanded and substantial market opening with the settlement of the negotiation on rice in 2005 and the decision to put the imported rice on the market. With the rapidly changing environment encompassing the farming scale improvement project, the important themes for reviews for the core policies, the farming scale improvement project and the policy for bringing up rice-specializing farmers, which are intended to raise the competitiveness of domestic rice farming, are as follows:

① Reduce the interest on the repayment of farmland purchase ② Reform the way of contract for lease programs according to the forecast of decrease in rice price ③ Support the expansion of management scale through the activation of interim retaining function to be prepared for the price reduction of rice and farmland. ④ Take countermeasures against the fractionation of farmlands and provide the farmlands that are the objects of the farming scale improvement project with some merits in taxation.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

본격적인 농산물 시장 개방 확대의 영향과 충격으로 한국농업의 장래에 대한 우려와 위기의식이 고조되고 있다.

현시점은 점차로 거세지는 국제화·개방화 파고에 대응방향과 방법 여하에 따라 한국농업의 미래가 결정될 수 있는 중요한 시기이다. 「자유무역」에 장애가 되는 관세·비관세 장벽을 낮추기 위한 WTO/DDA 협상이 진행 중에 있으며, 이 협상과는 별도로 이미 쌀에 관해서는 1994년 UR협상 당시 약속¹⁾대로 추가적인 개방협상이 이루어져 저율관세물량(TRQ)을 2004년(21만톤 : 1988~1990년 국내 쌀 소비량의 4%)에서 2010년(41만톤 : 7.96%) 까지 확대하는 것으로 결정된 바 있다²⁾.

또한 양국 간 자유무역을 위한 자유무역협정(FTA) 체결이 다각도로 추진되고 있어, 향후 한국농업은 국제화·개방화가 더욱 가속화 될 것이 분명하다.

그러나 한국농업 위기의 본질과 향후 한국농업의 생존전략을 모색 할 때 농산물 시장 개방이라는 외부적 요인에 지나치게 집착 할 경우 근본적인 방법은 수입개방을 막는 데서 찾을 수밖에 없게 되고, 이럴 경우 우리 「농업·농촌내부에서 발생하는 중요한 현상과 변화」에 대한 인식과 대책이 소홀해 질 우려가 있다.

1) 2005년 이후 관세화 유예 지속 여부는 「2004년중 협상하며, 이해관계국에 대해 추가적이고 수락 가능한 수준의 양보」를 하는 것으로 되어 있다(「쌀 관세화 관련 협상결과 주요내용」 농림부, 2004. 12. 30).

2) · 관세화 유예기간 : 2005년~2014년(10년간 연장)
- 2009년(5년차)에 이행상황에 관한 다자간 중간점검 실시
- 유예기간중 언제든 관세화로 전환 가능
· 의무수입량 “2005년 226천톤(1988~1990년 소비량의 4.40%) → 2014년 409천톤(7.96%)
· 수입쌀의 국내시판
- 2005년 : 의무수입량 중 10% 시장판매 → 6년차인 2010 이후 2014년까지 30% 비율유지

기본적으로 모든 산업은 자원을 효율적이고 합리적으로 운영하고 경영 할 수 있는 주체 = 사람에 의해서 존립·발전된다. 「우리 농업·농촌의 내부에서 발생하는 중요한 현상과 변화」를 단적으로 보여주는 하나의 사례로 <표1-1>을 제시 할 수 있다. 그러나 <표1-1>에서 보는 바와 같이 2000년 현재 「영농승계자를 확보하지 못한 농가」가 전체농가의 89%에 달하고 있고, 「영농승계자가 있다」고 답한 농가 중에도 36%의 농가(약55천호)는 「비동거 승계자」라고 답하여 영농 승계 가능성을 보장 받지 못하고 있는 상황이다. 이는 한국농업은 고령화된 현 경영주가 은퇴하게 될 경우 다수의 농가가 경영체로서의 지속성을 상실한 채 소멸될 가능성이 있다는 것을 의미한다. 한국의 농업·농촌은 수입개방에 의한 영향에 앞서 「농업 노동력의 고령화」와 「후계자 부족」에 기인하는 내부적 요인에 의해 먼저 어려움에 처하게 될 가능성이 있다.

「영농규모화사업」을 경영규모의 확대만을 지원하는 사업으로 이해하는 경우가 있으나, 영농규모화사업은 경영체의 확보 및 후계인력의 육성과 밀접한 관계가 있다.

「영농규모화사업」은 후계자를 확보하지 못한 채 고령화가 가속되어 가는 상황을 방지하여 야기되는 한국농업·농촌의 쇠퇴를 막고, 차세대 한국농업을 이끌어갈 규모화·전문화된 효율적이고 경쟁력 있는 「농업 경영체 = 생산주체」를 육성하여야 하는 농정 최대의 과제에 대처하는 중요한 의미를 갖고 있다.

본 연구에서는 영농규모화사업의 정책적 의미와 경제적 효과를 분석하고, 최근의 영농규모화사업을 둘러싼 환경 변화의 내용과 문제점을 파악함으로써 향후 발전방안을 검토하는데 연구의 목적을 두고자 한다.

<표1-1> 영농승계자 유무별 농가호수 구성

구 분	농 가 수	영농승계자 없는 경우	영농승계자가 있는 경우			
			소계	동거승계자	비동거승계자	
전 국	1995년	1,501,476 (100.0%)	1,304,315 (86.9%)	197,161 (13.1%)	136,244 (9.1)	60,917 (4.1%)
	2000년	1,383,468 (100.0%)	1,231,965 (89.0%)	151,953(100%) (11.0%)	97,117(64%) (7.0%)	54,836(36%) (4.0%)
논 벼	1995년	823,806 (100.0%)	712,717 (86.5%)	111,089 (13.5)	74,419 (9.0)	36,670 (4.5%)
	2000년	787,451 (100.0%)	694,920 (88.2%)	92,531 (11.8%)	57,362 (7.3%)	35,169 (4.5%)

자료 : 「농업총조사」 각년도, 통계청

제 2 절 연구방법 및 범위

본 연구에서는 앞에서 제시된 연구목적을 달성하기 위해 영농규모화사업 관련 각종 논문과 단행본, 보고서등 기존자료를 수집·분석하였으며, 통계청에서 매년 발간하는 「쌀생산비 통계」 「농가경제통계」 「농업기본통계」, 「농업총조사」 등 영농규모화 사업과 관련된 각종 통계자료도 수집 분석하였다.

본 연구에서 분석한 영농규모화사업의 의미와 경제적 효과는 전국 평균적인 분석에 중점을 두었으며, 향후 구체적인 지역의 개별농가 차원의 효과에 대하여는 정밀한 실태조사와 사례분석을 통해 이루어질 필요가 있다.

제1장에서는 본 연구에서 중점적으로 규명하려고 하는 내용, 본 연구의 문제의식과 연구과제, 연구방법 및 범위에 대해 언급한다.

제 2 장에서는 영농규모화사업의 내용과 추진실적에 대해 분석하고, 영농규모화사업의 필요성을 「정책적」 측면과 「경제적」 측면으로 나누어 고찰한다.

제3장에서는 그간 추진된 영농규모화사업의 경제적 효과를 사업별로 분석하여 계량화한다.

제4장에서는 우리나라의 「쌀전업농」 육성 정책과 유사한 일본의 「인정농업자제도」의 운영현황에 대해 검토하고, 우리나라 영농규모화사업에의 시사점을 도출해낸다.

제5장에서는 최근의 영농규모화사업을 둘러싼 환경의 변화요인에 대해 분석하고, 제5장까지의 검토결과를 토대로 영농규모화사업의 발전과제에 대해 검토한다.

마지막으로 제6장에서는 본 연구에서 논의된 결과들을 요약·정리하였다.

제 2 장 영농규모화사업의 의의와 필요성

제 1 절 사업내용 및 실적

영농규모화사업은 「농지매매사업」 「농지임대차사업」 「교환분합사업」으로 구성되어 있는데 먼저 각 사업내용과 추진실적에 대해 검토·분석한다.

1. 영농규모화사업 내용

1) 농지매매사업

「농지매매사업」은 비농가, 전업·은퇴하고자 영농규모를 축소하는 농가와 비농업법인 소유의 농지 등을 매입하여 이를 쌀 전업농 육성대상자들에게 매도하는 사업인데, 지원대상은 쌀 전업농 육성 대상자로 선정된 자, 논 경영규모가 2ha이상인 자로서 벼를 주작목으로 하여 전업적으로 경영할 자, 벼를 주작목으로 설립된 영농조합법인 및 농업회사법인, 영농복귀자, 제주도의 경우 기타 전업농육성대상자(밭작물, 채소 등)로 선정된 자등이다. 한편, 사업대상농지는 농업진흥지역안의 논(제주도의 기타전업농육성대상자는 전)으로 한정하고 있으며, 예외적으로 진흥지역 밖의 농지라도 경지 정리된 논, 규모화·집단화를 위해 필요하다고 인정되는 경우 진흥지역 밖의 연접 농지에 대한 지원도 가능토록 하고 있다.

농지매입의 상한가격은 논인 경우 평당 30,000원까지 이고, 밭인 경우 평당 35,000원까지 이다. 단, 자부담 조건이 있는데, 지원 상한 초과금액과 지원금의 10%는 자부담을 하는 것으로 하고 있다. 농지지원에 따른 대금은 연리 3%조건으로 연령³⁾에 따라 10~30년 원금균분상환(거치식 상환, 체증식상환 선택)하도록하고 있

다. 예를 들어 평당 논 가격이 25,000원인 경우, 평당 농지매입대금의 10%인 2,500원에 대해서는 농지매입자가 스스로 부담하고, 나머지 22,500원에 대해서는 년리 3% 20년 균분상환 조건으로 상환하여야 한다. 평당 논 가격이 5만원인 경우는 지원상한 27,000원을 초과하는 전액 즉, 평당23,000원에 대해서는 자부담하도록 하고, 지원상한 27,000원에 대해서는 연리 3% 20년 균분상환 조건으로 상환하도록 하고 있다.

2) 농지장기임대차사업

「농지장기임대차사업」은 비농가, 전업·은퇴 또는 영농규모를 축소하는 농가 등으로부터 농지를 장기 임차하여 이를 쌀전업농 육성대상자 에게 장기임대하는 사업인데, 지원대상은 농지매매사업과 같이 쌀전업농 육성대상자로 선정된 자이다. 대상농지는 농어촌지역내의 논(제주도의 경우 밭 포함)이고, 계약기간은 5~10년이고, 농지임대자에는 계약기간동안의 임차료를 일시불로 선급 지급하고, 임차인인 쌀 전업농으로부터는 이자 없이, 계약기간 동안 임차료를 매년 분할 납부 받도록 하고 있다.

3) 농지교환분합사업

「농지교환분합사업」은 농지교환·분합시 교환분합 차액 및 경지정리 집단환지시 청산금을 지원하는 사업인데, 이사업의 지원대상은 농지교환·분합사업을 희망하는 농업인, 영농조합법인, 농업회사법인과 경지정리 집단환지청산금 지원대상자이다. 대상농지는 논(제주도는 밭)끼리의 교환·분합, 벼를 주작목으로 하는 농업인의 논과 밭을 교환·분합하는 경우이다. 지원내용은 교환·분합하는 농지의 가격차액을 지원하고, 지원조건은 연리 3.0%, 10년 균등분할상환 조건이다.

3) 만 40세 이하 30년, 만 41~55세 이하 20년, 만 56~60세 15년, 만 61세 이상은 10년

2. 사업실적 분석

정부는 영농규모화 사업을 위해 1988년부터 2004년까지 4조 9,623억원을 투입하여 14만 4,632ha의 농지를 규모화·집단화시켰다. 투입된 4조 9,623억원 중 54.2%인 2조 6,896억원은 이미 회수 되었고, 나머지 금액도 매년 정상적으로 회수되고 있다.<표2-1>참조).

<표 2-1> 영농규모화사업 지원실적

기 간	지원금액		지원농지면적 (ha)	지원농가수 (호)	
		회수율			
1988~1994년(A)	1조 9,403억원	75.7 %	58,989ha	126,752	
1995~2004년 소 계(B)	3조 220억원	40.5 %	85,643ha	114,355	
	1995~2003년	2조 7,128억원	45.1 %	77,515ha	104,774
	2004년	3,092억원	0.03 %	8,128ha	9,581
합 계 (A+B)	4조 9,623억원	54.2 %	144,632ha	241,107	

주 : 1) 농업기반공사 내부 자료를 이용해 필자 작성

2) 「총손비처리액」은 5억 9,500백만원으로 총지원액 4조 9,623억원의 0.012%에 불과한 건실한 사업임(매년 목표대비 상환원리금 회수율 : 97.8%)

3) 「지원농가수」는 중복지원 포함하고 있으며, 지원금액의 약 54.2%는 이미 회수됨

사업별 예산운영현황을 보면, 「농지구입자금」(1988~1993년)으로 6,554억원(31천ha)이 지원되었고, 「농지매매사업자금」(1990~2004년)으로 3조 1,505억원(56천ha), 「임대차사업」(1990~2004년)으로 1조 966억원(56천ha), 「교환분합사업」(1990~2004년)으로 598억원(2천ha)이 용자지원 된 것으로 나타났다(<표2-2>참조).

<표 2-2> 영농규모화사업 예산운영 현황

(단위 : ha, 억원)

사업별	예산액 (A)	추진실적			실적율 (B/A)	일반농			쌀전업농		
		농가	면적	금액 (B)		농가	면적	금액	농가	면적	금액
합계	50,087	241,107	144,632	49,623	99	126,752	58,989	19,403	114,355	85,643	30,220
구입자금	6,900	78,082	31,317	6,554	95	78,082	31,317	6,554	-	-	-
농지매매	31,506	95,552	55,668	31,505	100	46,568	26,217	12,555	48,984	29,451	18,950
임대차	10,986	55,092	56,054	10,966	100	1,216	1,019	250	53,876	55,035	10,716
교환분합	695	12,381	1,593	598	86	886	436	44	11,495	1,157	554

자료 : 농업기반공사, 「2004년도 영농규모화사업 워크샷 자료집」 (2004.5)

참고로 「농지구입자금」은 1988년부터 1993년까지 6년간 농협에서 운영하였던 금융사업으로 농지를 구입하고자 하는 농가에 단순히 자금을 지원하는 형태로 운영되었다(<표2-3>참조).

전업농 육성 및 중점 지원 정책대상에 관계없이 기본적으로 농지를 구입하고자 하는 모든 농가를 대상으로 하였다. 따라서 일부농가에서는 지원된 자금을 농지라는 생산수단의 구입에 투자하지 않고, 일반 생활자금과 부채상환 등에 전용하는 경우가 많아 정책 취지를 충분히 살리지 못하였고, 효율적이고 안정적인 전업 경영체를 육성하지 못하는 문제점 등이 나타났다.

<표 2-3> 농지구입자금의 운영현황과 사업별 특징

구 분	사업년도	사업주체	사업특성	사업대상
▪ 농지구입자금	1988~1993년	농협('88~'91) 공사('91~'93)	자금 지원	일반농업인
▪ 영농규모화사업 -농지매매사업, 임대차사업, 교환분합사업	1990년~현재	공사	농지 지원	1990~1994년 : 농업인 1995년~현재 : 쌀전업농

주) 농업기반공사 내부 자료를 이용해 필자 작성

<표2-4>에서 1990년부터 2003년까지의 도별 사업추진 실적을 보면, 먼저 사업추진 면적은 농도인 전남(21.1%), 전북(16.8%), 충남(16.3%) 순으로 나타나고 있다.

<표2-5>에서 연도별 사업지원 비중을 보면, 사업시행 초기인 1990년부터 1996년까지는 농지매매사업이 「사업면적」의 대부분(1990년 99.8% → 1996년 63.7%)을 차지하였으나, 1997년부터는 임대차사업 면적이 증가하여 사업면적에서 임대차 사업 면적 중 차지하는 비중이 60~70%를 차지하고 있다⁴⁾.

사업별 「사업비」의 비중을 보면, 2004년의 경우 매매 사업비와 임대차 사업비의 비중은 60 : 40로 나타나 사업면적 비중 40 : 60과 대조를 이루고 있다.

4) 1996년 이후 영농규모화사업이 임대차 중심으로 추진된 배경에는 1997년부터 시행된 「경영이양직접지불사업」의 시행과 관련이 있는데, 1997년 경영이양직불금 273억원의 91.6%인 250억원을 임대차사업과 연계 추진도록 함으로서 영농규모화사업의 임대차 사업 비중도 높아지게 되었다.

<표 2-4> 도별 사업추진실적

(단위 : ha, 백만원)

계	계			농지매매			임대차			교환분합		
	건수	면적	금액	건수	면적	금액	건수	면적	금액	건수	면적	금액
계	184,329 (100.0)	113,315 (100.0)	4,306,882 (100.0)	105,692 (100.0)	55,668 (100.0)	3,150,526 (100.0)	65,041 (100.0)	56,054 (100.0)	1,096,571 (100.0)	13,596 (100.0)	1,593 (100.0)	59,785 (100.0)
경기	16,443 (8.9)	12,353 (10.9)	516,466 (12.0)	8,722 (8.3)	5,634 (10.1)	389,550 (12.4)	6,431 (9.9)	6,592 (11.8)	120,979 (11.0)	1,290 (9.5)	127 (8.0)	5,937 (9.9)
강원	9,241 (5.0)	6,226 (5.5)	234,220 (5.4)	5,298 (5.0)	3,178 (5.7)	180,282 (5.7)	3,188 (4.9)	2,942 (5.2)	49,882 (4.5)	755 (5.6)	106 (6.7)	4,056 (6.8)
충북	12,592 (6.8)	6,898 (6.1)	266,370 (6.2)	6,886 (6.5)	3,156 (5.7)	198,257 (6.3)	4,712 (7.2)	3,641 (6.5)	63,067 (5.8)	994 (7.3)	101 (6.3)	5,046 (8.4)
충남	26,211 (14.2)	18,462 (16.3)	725,041 (16.8)	14,333 (13.6)	8,900 (16.0)	525,328 (16.7)	9,444 (14.5)	9,211 (16.4)	189,873 (17.3)	2,434 (17.9)	351 (22.0)	9,840 (16.5)
전북	24,790 (13.4)	19,087 (16.8)	699,456 (16.2)	14,414 (13.6)	9,595 (17.2)	488,387 (15.5)	8,561 (13.2)	9,224 (16.5)	202,481 (18.5)	1,815 (13.3)	268 (16.8)	8,588 (14.4)
전남	38,086 (20.7)	23,887 (21.1)	771,094 (17.9)	21,306 (20.2)	11,985 (21.5)	551,778 (17.5)	13,796 (21.2)	11,600 (20.7)	208,975 (19.1)	2,984 (21.9)	302 (19.0)	10,341 (17.3)
경북	33,754 (18.3)	15,826 (14.0)	602,432 (14.0)	19,507 (18.5)	7,462 (13.4)	438,593 (13.9)	12,160 (18.7)	8,144 (14.5)	154,389 (14.1)	2,087 (15.4)	220 (13.8)	9,450 (15.8)
경남	22,592 (12.3)	10,025 (8.8)	452,925 (10.5)	14,640 (13.9)	5,255 (9.4)	341,047 (10.8)	6,715 (10.3)	4,652 (8.3)	105,351 (9.6)	1,237 (9.1)	118 (7.4)	6,527 (10.9)
제주	620 (0.3)	551 (0.5)	38,878 (0.9)	586 (0.6)	503 (0.9)	37,304 (1.2)	34 (0.1)	48 (0.1)	1,574 (0.1)	-	-	-

자료 : 농업기반공사, 「2004년도 영농규모화사업 워크샷 자료집」(2004.5)

- 주 : 1) 농지구입자금 지원분 제외
2) 1990~2004년까지의 실적임.

<표 2-5> 연도별 매매사업과 임대차사업 추진 비중 추이

(단위 : ha, 억원, %)

구 분		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	202	2003	2004	
매매 (A)	면적	1,969	5,616	6,687	7,591	4,354	5,079	4,932	3,447	3,059	1,701	1,624	1,724	3,007	2,318	2,560	
	금액	934	2,633	3,156	3,679	2,152	2,350	2,665	2,112	2,285	1,257	1,232	1,321	2,210	1,679	1,840	
임대차 (B)	면적	3	8	36	180	792	1,795	2,806	9,701	9,078	6,324	5,655	4,809	3,682	5,678	5,507	
	금액	1	2	8	40	200	400	650	1,295	1,235	1,165	1,150	1,318	886	1,412	1,215	
비율 (B/A)	면적 비율		98	99.9	99.5	97.7	84.6	73.9	63.7	26.2	25.2	21.2	22.3	26.4	45.0	29.0	31.7
			0.2	0.1	0.5	2.3	15.4	26.1	36.3	73.8	74.8	78.8	77.7	73.6	55.0	71.0	68.3
	금액 비율		99.9	99.9	99.7	98.9	91.5	85.5	80.4	62.0	64.9	51.9	51.7	50.1	71.4	54.5	60.2
			0.1	0.1	0.3	1.1	8.5	14.5	19.6	38.0	35.1	48.1	48.3	49.9	28.6	45.5	39.8

자료 : 농업기반공사, 「2004년도 영농규모화사업 워크샷 자료집」(2004.5)

주 : 2002년도 농지매매사업비가 증가한 것은 김대중 당시 대통령이 2002년도 농지매매사업비 2,800억원으로의 확대를 지시하고(2001.11.14), 쌀값하락에 따른 하락추세에 있는 농지가격 안정을 위하여 농지매매사업비 대폭 증액(당초 매매사업비 148,005백만원 → 220,983백만원(72,978백만원 증))

<표2-6>의 쌀전업농 선정현황을 보면, 쌀전업농은 1995년~2004년까지 91,455호가 선정되었고, 그동안 6,634호 자격이 취소되어 현재(2004년 12월)는 84,821호가 쌀전업농육성대상자로 되어 있다. 도별로는 전남이 17,306호(20.4%), 충남이 13,239호(15.6%), 전북이 13,118호(15.5%)로 나타나고 있다.

<표 2-6> 도별 쌀전업농 선정현황

(단위 : 호)

도별	연도별 선정인원										최소인원	현원
	1995	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	계		
계	13,699	12,941	36,732	8,156	7,467	6,525	3,031	1,711	1,193	91,455	6,634	84,821(100.0)
경기	2,329	1,659	4,427	822	1,121	943	202	90	99	11,692	811	10,881(12.8)
강원	685	615	1,574	329	378	242	198	103	76	4,200	134	4,066(4.8)
충북	829	685	1,980	542	327	338	270	110	62	5,143	334	4,809(5.7)
충남	1,850	1,991	6,774	1,266	923	662	406	225	199	14,296	1,057	13,239(15.6)
전북	2,419	2,385	4,694	1,729	859	875	453	326	204	13,944	826	13,118(15.5)
전남	1,851	2,004	8,098	1,703	1,791	1,632	670	378	300	18,427	1,121	17,306(20.4)
경북	2,514	2,404	4,844	1,010	1,009	841	510	262	154	13,548	1,728	11,820(13.9)
경남	1,222	1,198	4,329	755	1,059	992	322	217	99	10,193	621	9,572(11.3)
제주	-	-	12	-	-	-	-	-	-	-	2	10(0.0)

자료: 『2005년도 영농규모화사업 워크샷 자료집』 농업기반공사, 2005.5

현재 선정된 84,821호 쌀전업농의 평균연령은 49세로서, 「60세 이상 농업경영주」(전국평균)비중이 57.7%인 점을 감안 할 경우 쌀전업농은 상대적으로 젊은 인력으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 연령별로는 40~49세가 37.5%로 31,789명, 50~59세가 40.5%로 34,371명으로 대부분을 차지하고 있다. 연령별 경영규모 역시 40~49세가 39.0%로 109,977ha, 50~59세가 39.5%로 111,534ha로 대부분을 차지하고 있다(<표2-7>참조).

선정된 총쌀전업농 84,821명의 호당 평균 논경영규모는 3.3ha로 나타나 전국 벼재배농가 호당 평균재배면적 1.1ha의 3배에 해당하는 규모이다. 한편, 쌀전업농중 지원을 받은 농가는 47,179호로 선정된 전체 쌀전업농(84,821호)의 55.6%에 해당하는데, 이들의 평균 경영면적은 4.3ha로 지원전 2.22ha와 비교하여, 호당 평균 경영규모 2.08ha의 경영규모 증가효과가 있었다.

<표 2-7> 「쌀전업농」 연령별 구성과 논 경영면적

연령	30세미만	30~39세	40~49세	50~59세	60세이상	계
농가수	843 (1.0)	8,561 (10.1)	31,789 (37.5)	34,371 (40.5)	9,257 (10.9)	84,821 (100.0)
논경영면적	2,705 (0.96)	27,914 (9.9)	109,977 (39.0)	111,534 (39.5)	29,941 (10.6)	282,072 (100.0)

자료: 『2005년도 영농규모화사업 워크샷 자료집』 농업기반공사, 2005.5

호당 평균 3.3ha의 84,821호 쌀전업농이 전체 논 의 약 28%(= 2004년 벼재배면적 98만ha ÷ 쌀전업농 논 경영면적 28만ha)를 경영하는 것으로 나타났다. 또한, 2004년 전국 3.0ha 이상 벼재배 농가수는 44천호인데, 이중 60%(30천호)를 쌀전업농이 차지하는 것으로 나타나, 영농규모화사업이 「3.0ha 이상」 쌀 생산농가의 증가에 크게 기여한 것으로 분석되었다.

현재 선정된 84,821호의 「쌀전업농」은 전체 쌀재배농가의 약 9% 수준이나, 이들 9%의 쌀전업농이 전체 벼재배면적의 25.2%를 경영하고 있으며, 전국 「트랙터」의 약 30%, 「콤바인」의 40%를 보유하고 있어 쌀생산의 주체로서의 실질적인 기능과 역할 수행하고 있는 것으로 나타났다(<표2-8>참조).

영농규모화사업은 농업 소득증대, 경영규모 확대의욕 고취, 젊은 후계인력 확보 및 농촌정착 유도 등의 효과를 갖는 성공적인 정책의 하나로 평가받고 있다. 이러한 효과 외에도 주목할 점은 농촌에 거주하는 쌀전업농들이 지역사회 의 유지·발전과 활성화에도 기여하고 있다는 점이다. 쌀농업에 종사하면서 지역사회를 유지할 뿐만아니라, 이장, 통장, 반장, 새마을지도자, 개발위원, 작목반, 시군단위 간부 및 임원 등 다양한 형태로 지역사회를 이끌어 가는 리더로서의 역할을 수행함으로써, 지역 활성화에 기여하고 있다. 1,402호의 농가를 조사한 결과에 따르면, 조사농가의 81.4%가 「마을단위」 이상의 조직체에서 임원 활동(2개이상 활동 45.5%)을 하고 있었고, 65%가 「읍면단위」 이상에서 임원 활동하고 있는 것으로 나타났다⁵⁾.

<표 2-8> 한국 쌀농업에 있어서의 「쌀전업농」 비중

구 분	쌀 전 업 농(A)	전 체 논 경 영 농 가 (B)	쌀 전 업 농 비 중 (A/B)	
농 가 수	84,821호	913,987호	9.3%	
벼 재 배 면 적	282,072ha 농업진흥지역안 논면적(766,964ha)의 36.8%	983,560ha (전체 논벼재배면적)	28.7%	
호당 벼재배 면적	3.33ha	1.07ha	3.11배	
벼 생산량	1,421,641톤	4,960,249톤	28.7%	
벼3.0ha이상 경영 농가수	36,768호 전체 쌀전업농의 43.3%	44,221호	83.1%	
쌀소득(2003년)	23,832천원	7,658천원	3.11배	
농 기 계	트렉터	58,634대	211,576대	27.7%
	콤바인	36,885대	86,858대	42.5%
	이앙기	65,440대	335,306대	19.5%

자료: 『2005년도 영농규모화사업 워크샷 자료집』 농업기반공사, 2005.5

제 2 절 영농규모화사업의 정책적 필요성

1. 농업노동력 부족 · 농업경영주 고령화 · 후계자 부족문제에 대처

향후 한국농업을 전망하는 키워드의 하나가 「농업 노동력」에 대한 전망이다. 먼저, <표2-9>에서 보는 바와 같이 2000년의 60세이상 논벼 재배농가 경영주 비중이 52.1%로 절반을 넘고 있는데, 이러한 농업경영주의 고령화 현상은 향후 더욱 심화

5) 전주대학교 지역개발연구소 『영농규모화사업 효과분석 및 쌀전업농 육성방안에 관한 실증조사연구』 2004.12

되어 2005년에는 65.8%, 2010년에는 76.2%, 10년 후인 2015년에는 84.1%에 이를 전망이다.

<표 2-9> 논벼 재배농가 경영주의 연령별 구성과 전망

(단위 : 명, %)

구분	34세 이하	35~39	40~44	45~49	50~54	55~59	60~64	65~69	70~74	75~79	80세 이상	계	은퇴·사망	60세 이상 비중
2000	20,799 (1.9)	42,960 (4.0)	80,973 (7.5)	96,151 (8.9)	121,503 (11.3)	154,042 (14.3)	209,162 (19.4)	182,278 (16.9)	103,567 (9.6)	49,122 (4.6)	17,085 (1.6)	1,077,642 (100.0)		52.1
2005	4,406 (0.5)	13,274 (1.5)	36,516 (4.1)	68,827 (7.6)	81,728 (9.1)	103,278 (11.5)	130,936 (14.5)	177,788 (19.7)	154,936 (17.2)	88,032 (9.8)	41,754 (4.6)	901,473 (100.0)	17,085	65.8
2010	457 (0.1)	3,288 (0.4)	11,283 (1.5)	31,039 (4.2)	58,503 (8.0)	69,469 (9.5)	87,786 (12.0)	111,295 (15.2)	151,120 (20.7)	131,696 (18.0)	74,827 (10.2)	730,762 (100.0)	41,754	76.2
2015	17 (0.0)	371 (0.1)	2,795 (0.5)	9,590 (1.7)	26,383 (4.7)	49,728 (8.9)	59,049 (10.6)	74,618 (13.4)	94,601 (17.0)	128,452 (23.0)	111,941 (20.1)	557,544 (100.0)	74,827	84.1

- 주: 1) 2000년 『농업총조사』(통계청)에 의한 전국 농가조사결과치를 토대로, 2005년, 2010년, 2015년 후의 논벼 수확농가 경영주의 연령별 구성과 비중을 전망.
 2) 2000년 이후는 『농업총조사』 결과 나타난 연령별 경영주 구성치로 부터 코호트 분석법을 이용하여 추정.
 3) 「코호트 분석」이란 예를들어 2000년 현재 30~34세의 경영주는 5년 후에는 반드시 35~39세가 되므로, 현재의 경영주 연령 구성으로 부터 향후 5년, 10년 후의 연령구성을 전망하는 분석법임.
 4) 본 분석에서는 ① 농가수 감소는 1995~2002년간의 과거 7년동안의 추세치를 2015년 까지 적용, 2003년 부터 2015년 까지 모든 연령층에서 연평균 3.0%씩 감소하는 것으로 추정·적용. ② 신규 참입농가는 극소수로 보고 비중상에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 보고 무시함.

3. WTO에서 허용하는 농정수단의 활용

1994년 UR협상 결과 「국내지지」 정책의 「삭감대상 예외조항」에 의거 할 경우 앞으로 실시 가능한 농업정책은 기반정비, 구조조정, 생산증가로 이어지지 않는 소득보상 등인데, 농업정책면에서 보면 정책선택의 폭이 좁아지게 되고, 유효한 정책

수단을 사용하기 어렵게 되는 측면이 있다. 결국 정부의 실시 가능한 정책수단은 상당히 제약되고 협소화 될 수밖에 없다. 이러한 기조는 WTO체제 하에서도 계속 견지 될 것이고, 농정 방향은 보조금 삭감과 「가격(지지)정책」에서 「구조조정 및 직접지불정책」으로 전환이 불가피 하게 되었다. 정부가 강구할 수 있는 정책수단이 제약을 받고 있는 상황에서, WTO체제하에서도 용인되는 전업농 육성을 위한 영농규모화사업은 더욱 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

4. 경영규모 확대의 경제성

<표2-10>에서 논 경영규모별 10a당 직접생산비의 격차를 살펴보면, 경영규모가 커질수록 직접생산비가 감소하여 「10.0ha 이상층」의 직접생산비는 243천원으로 「0.5ha미만층」의 직접생산비는 356천원 보다 113천원(31.7%) 적게 소요되는 것으로 나타나, 경영규모가 큰 농가 일수록 농구비와 노동비 등 직접생산비가 감소하여 「규모의 경제」에 의한 직접생산비 절감효과가 뚜렷한 것으로 나타나고 있다.

<표 2-10> 논 경영규모별 10a당 직접생산비 비교

(단위:천원)

논경영규모	0.5ha미만	1.0~1.5ha	2.0~2.5ha	3.0~3.5ha	5.0~7.0ha	10.0ha이상
직접생산비	356	318	284	282	273	243
지 수	100.0	89.3	80.0	79.2	76.7	68.3

자료 : 2004년산 「쌀생산비 조사결과」 통계청 2005.2

주 : 「직접생산비」란 「간접생산비(토지용역비+자본용역비)」를 제외한 종묘비, 비료비, 농약비, 영농광열비, 기타재료비, 수리비, 농구비, 영농시설비, 축력비, 노동비, 위탁영농비 등 11개 생산비 항목의 합계

또한 <표2-11>에서 경영주 연령별 10a당 직접생산비 격차를 보면, 20~40대의 직접생산비는 274천원으로 70대 이상층 직접생산비 338천원 보다 23.4%인 64천원의 직접생산비가 절감 되는 것으로 나타나고 있다.

<표2-11> 경영주 연령별 10a당 직접생산비 비교

(단위 : 천원)

구 분	20~30대	40대	50대	60대	70대 이상
10a당 직접생산비	274	274	308	314	338
지 수	100.0	100.0	112.4	114.6	123.4

자료 : 2004년산 「쌀생산비 조사결과」 통계청 2005.2

농업이 하나의 산업으로 자립하고 경쟁력을 높여갈 수 있도록 육성·지원하는 것이 국가 산업정책의 기본목표라는 점에서 볼 때, 경영규모확대에 따른 생산비 절감효과가 나타나는 영농규모화사업 정책을 추진하는 것은 지극히 당연한 귀결로 볼 수 있다.

제 3 절 영농규모화사업의 경제적 필요성

영농규모화사업은 제2절에서 언급한 정책적 필요성에 의해서만이 등장한 것은 아니다. 현시점에서는 영농규모화사업의 필요성을 경제적 측면에서 이해하는 것이 향후 쌀산업의 경쟁력 제고와 정책방향 설정에 중요한 의미가 있다고 판단된다. 본 절에서는 영농규모화사업의 경제적 필요성을 쌀농업 생산구조의 변화 내용과 관련하여 살펴보고자 한다. 먼저 「농작업 외부화 현상」의 실태와 그 의미에 대해 살펴보고, 다음으로 「농지유동화 방향」의 내용과 의미에 대해 검토한다.

1. 농작업의 외부화 · 소규모 고령 농가층의 대농층에의 의존 심화

<표2-12>는 벼농사의 「농작업 기계화율」과 「10a당 노동투입시간」을 나타낸 표이다. 2002년의 시점에서 벼 농작업 기계화율은 경운·정지 98.8%, 이앙 98.4%, 방제 99.6%, 수확 99.1%로 거의 모든 벼 농작업은 기계에 의해 이루어지고 있다. 그 결과 과거 이앙기, 수확기에 통상적으로 행해지던 소위 「품앗이」와 같이 마을 전체의 공동 농작업 형태로 대규모 노동이 투입되던 시대는 이미 종료되었다. 벼농사 노동투입시간 또한 현격히 줄어들어 1990년 10a당 59.4시간이 투입되던 벼농사는 2003년에는 26.5시간으로 13년만에 32.9시간(55.4%)이나 감소되어, 이제 벼농사는 농사 중에서도 가장 손쉬운 농사가 되었다.

<표 2-12> 벼농사의 농작업 기계화율

(단위:%)

구 분	경운·정지	이앙	수확	방제	10a당 벼재배 노동투입시간
1990년	84.0	78.0	72.0	93.0	59.4시간
2002년	98.8	98.4	99.1	99.6	(’03년)26.5시간

자료 : 『농림업주요통계』 농림부, 2004

이제 벼농사는 과거의 노동력(인력)에서 기계(동력)로 완전 대체되어, 전적으로 기계에 의존하고 있으며, 농기계와 결합될 수 없는 노동력은 무의미 하게 되었다. 또한, 고성능 농기계의 보급은 필연적으로 「작업 규모의 경제성」을 요구하고 있다. 소규모 농사를 위해 연간 사용일수가 몇일에 불과한 고가의 농기계를 보유하는 것이 비경제적이므로, 소규모 농가에서는 농작업의 대부분을 대규모 전업농에게 위탁하고 있다.

<표 2-13> 80kg당 쌀생산에 필요한 논면적과 노동투입시간 추이

구 분	단위	'65년	'70년	'80년	'90년	'00년	'02년	'03년
▪ 10a당 평균 쌀수량	kg	289 (100)	330 (114.2)	416 (143.9)	451 (156.1)	497 (172.0)	471 (163.0)	441 (152.6)
▪ 10a당 노동투입시간	시간	135.6 (100)	128.4 (94.7)	92.8 (68.4)	59.4 (43.8)	29.6 (21.8)	27.0 (19.9)	26.5 (19.5)
▪ 80kg 쌀생산에 필요한 논 면적	평	83.0 (100)	72.7	57.7	53.2	48.3	51.0 (61.4)	54.4 (65.5)
▪ 80kg 쌀생산에 필요한 노동시간	시간	37.5 (100)	31.1	17.8	10.5	4.8	4.6 (12.3)	4.8 (12.8)

주 : 1965년 「10a당 노동투입시간」은 1966년 수치임

<표2-13>은 1965년 이후 2003년까지 80kg당 쌀 생산에 필요한 논면적과 노동투입시간의 추이를 나타내고 있다. 벼농사 노동투입시간은 현격히 줄어들어 1990년 10a당 59.4시간이 투입되던 것이 2003년에는 26.5시간으로 13년만에 32.9시간(55.4%)이나 감소되었다. 1965년에는 쌀 80kg을 생산하기 위해 83평의 논이 필요했으나, 2003년에는 54.4평의 논이 필요해, 약 46%의 토지가 절약되었다. 또한, 1965년 시점에서는 쌀 80kg을 생산하기 위해 37.5시간의 노동이 필요하였으나, 2003년 시점에서는 단지 4.8시간만이 필요하게 되어 40여년 동안 약 87%의 노동이 절약된 것으로 나타났다.

<표2-14>은 「경영규모별 농작업 위탁상황」을 잘 보여주고 있다. 논경영규모가 「0.5~0.7ha 농가」 중 「논갈이를 위탁한 농가 비중」은 63.1%이고, 「모내기를 위탁한 농가 비중」은 66.4%, 「벼베기를 위탁한 농가 비중」은 86.0%, 「탈곡을 위탁한 농가 비중」은 86.8%에 달하고 있다. 이러한 농작업 위탁현상은 경영규모가 커질수록 약간 저하하는 경향을 보이고 있으나, 논경영규모가 「1.0~1.5ha」 농가층에서도 광범위하게 나타나, 논갈이의 51.4%, 모내기의 42.0%, 벼베기의 79.2%, 탈곡의 79.8%가 위탁되고 있다. 반면, 논 경영규모가 3.0ha를 넘어서면 농작업 위탁영농 비중은 감소하고, 「5.0ha」를 넘어서면 위탁비중은 현격히 감소한다.

<표2-14> 논 경영규모별 벼 농작업 「자가영농」 및 「위탁영농」 별 농가 비중

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

자료 : 「2000년 농업총조사」 통계청

한편, 「농작업 위탁실태」를 연령별로 나타낸 것이 <표2-15>이다. 「60~64세 농가」 중 「논갈이(경운·정지)작업을 위탁한 농가」 비중은 62.3%, 「모내기 작업을 위탁한 농가」 비중은 60.7%, 「벼베기 작업을 위탁한 농가」 비중은 84.1%, 「탈곡작업을 위탁한 농가」 비중은 85.3%에 달하고 있다. 이러한 농작업 위탁은 고령화 될수록 더욱 심해져 「70~74세」 연령층에서는 약 80%에 가까운 농가가 「논갈이」와 「모내기」 작업을 위탁하고 있으며, 「벼베기」와 「탈곡」 작업의 90% 이상을 위탁하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 2-15> 연령별 벼농작업 「자가영농」 및 「위탁영농」 별 농가수 비중

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

자료 : 「2000년 농업총조사」 통계청

「소규모 농가」와 「고령농가」들의 농작업 위탁현상이 광범위하게 이루어져, 소위 「농작업의 외부화 현상」· 「소규모 고령농가의 대농층 예의 의존현상」이 심화되고 있다. 이러한 현상은 고성능·고가의 농기계 보급에 따라 그에 걸맞는 경영규모와 작업규모를 확보하지 못하고서는 더 이상 농기계를 보유할 수 없게 되었다는 것을 의미한다. 이는 현재의 쌀 생산구조가 「경영(소유+임차)면적단위의 규모화·집단화」보다 「농작업 단위의 규모화·집단화」가 훨씬 광범위하게 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 또한, 「농작업 단위의 규모화·집단화」현상은 점진적이기는 하지만 필연적으로 「경영(소유+임차)면적단위의 규모화·집단화」로 귀결된다는 사실이다⁶⁾(이에 대해서는 <표2-16>와 <표2-17>에서 다시 검토한다). 이러한 점에서 한국의 쌀생산 구조는 대농층 중심으로 급격히 재편되어 왔고, 향후 그 재편속도는 평야지를 중심으로 더욱 빨라질 것이 분명하다. 농업경영주의 고령화 및

6) 「기계화의 진전은 일정한 경작규모를 유지하는데 필요한 노동력을 절감 시키고 일정한 가족 노동력으로 경작할 수 있는 규모의 한계를 확대」시킨다. 이영기 『한국 농업의 구조변화에 관한 연구』 서울대학교 경제학박사 학위논문, 1992.2, p-55

영농 승계자 부족 현상이 심화되는 가운데, 쌀농사의 기계화 및 경제성 등과 맞물려 「소규모 고령농가」를 중심으로 「농작업의 외부화·대농층에의 의존현상」은 더욱 심화되고, 실질적인 쌀생산 활동은 대농층 중심으로 급격히 재편될 전망이다.

2. 농지 유동화의 실적과 방향

현재 농지 유동화의 실적과 방향을 정확히 분석할 통계는 매우 미흡한 실정이다. 이하에서는 「농업기본통계」와 「농업총조사」를 통해 앞에서 검토한 농업 생산력의 발전이 「농작업 외부화 현상」과 맞물려 농지 유동화의 방향에 어떤 영향을 초래하였고, 그 결과 어떤 현상이 나타나고 있는지 또 그것이 쌀농업 구조정책 추진에 어떤 의미와 정책적 시사점을 주고 있는지에 대해 검토한다.

<표2-16>은 1990년부터 2003년까지의 「논 경영규모별 농가수 및 비중」을 5년 단위로 나타낸 표이다. 영농규모화사업이 시작된 1990년 이후 논 경영규모별 농가수 추이를 보면 논이 있는 농가수는 1990년 1,508천호에서 2003년 945천호로 13년간 56.3천호(37.3%)가 감소하였다. 경영규모별로 살펴보면 「0.5ha미만」농가는 194천호(32%), 「0.5~1.0ha」농가는 238천호(46.5%), 「1.0~1.5ha」농가는 120천호(53.1%), 「1.5~2.0ha」농가는 29천호(30.2%), 「2.0~3.0ha」농가는 9천호(20.5%)가 감소한 반면, 「3.0ha 이상」의 논 경영농가수는 1990년 18천호에서 2003년 44천호로 26천호(144%)가 증가하였다.

논 경영규모별 구성비 비중을 보면, 「0.5ha미만」농가와 「2.0~3.0ha」, 「3.0ha 이상」농가층 비중은 지속적으로 증가하고 있고, 「0.5~2.0ha」농가층 비중은 지속적으로 감소하고 있어, 「0.5~2.0ha」농가층이 양극으로 분화해 가는 양상을 보이고 있다.

<표 2-16> 논 경영규모별 농가수 추이

(단위 : 천가구, %)

구분	논있는 농가	논 경영 규모					
		0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha이상
1990	1,508 (100.0)	609 (40.4)	512 (33.9)	226 (15.0)	90 (6.0)	53 (3.5)	18 (1.2)
1995	1,205 (100.0)	496 (41.2)	379 (31.4)	164 (13.6)	77 (6.4)	56 (4.6)	34 (2.8)
2000	1,078 (100.0)	456 (42.2)	330 (30.6)	127 (11.8)	75 (7.0)	50 (4.6)	41 (3.8)
2003	945 (100.0)	415 (43.9)	274 (29.0)	106 (11.2)	61 (6.5)	44 (4.7)	44 (4.7)

자료 : 「2003년 농업기본통계」(통계청)

<표2-17>은 지난 10년간의 논 경영규모별 농가호수와 논 경영규모별 논 경영면적 추이를 보기 위해 만든 표이다. 「토지이용형 농업」인 쌀농업의 「경영규모별 농가호수와 경영면적」의 추이를 보면 우리나라 쌀농업 경영이 대농층을 중심으로 재편되고 있고, 적지 않은 구조변동이 진행되고 있음을 알 수 있는데, 한국 쌀 농업구조 변화의 기본특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 42.2%에 달하는 「0.5ha미만」농가가 전체 논경영면적의 13.8%만을 경영(74.3%에 달하는 「1.0ha미만」농가가, 전체 논경영면적의 38.5%만을 경영)하고 있어 소규모 농가의 농가호수 비중은 높으나, 경영면적(농지이용) 상의 비중은 미약할 뿐만 아니라 그 비중도 점차 감소하고 있다.

둘째, 2000년 현재 3.8%에 달하는 「3.0ha이상」농가가 전체 논경영면적의 20.1%를 경영하고 있어 대규모 농가의 농가호수 비중은 낮으나, 이들이 경영하는 논면적 비중은 매우 크고 그 비중도 점차 증가하고 있다.

셋째, 논농사의 핵심인 농기계의 보유 비중을 보면, 「0.5ha미만」농가는 전체 「트랙터」의 2.4%, 전체 「이앙기」의 11.7%, 「콤바인」의 2.0%를 보유하는데 불과한 반면 「논 경영면적 비중」과 「농기계 보유 비중」으로 보아 3.0ha 이상의 상층농이 한국 쌀농업의 실체적인 생산주체로서 전체 논의 50% 이상을 경작하고 있음을 알

수 있다. 농기계 보유능력 까지 고려할 경우 3.8%의 「3.0ha 이상」의 농가가 전체 쌀 생산의 약 50%를 담당하여 실질적인 쌀 생산주체로 기능하고 있다. 「산업정책」으로서의 중요성은 농가호수의 비중 보다도 실제 쌀생산 활동상의 기능과 역할, 생산의 효율성에 있다고 할 수 있다.

<표 2-17> 논 경영규모별 농가호수와 논 경영면적의 변화 추이

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

자료 : 「농업총조사」 각년도

<표2-18>은 「0.5ha미만 농가」와 「3.0ha 이상 농가」의 쌀 생산 상의 비중을 비교하기 위해 만든 표이다. 각 계층의 농가호수 및 논 경영면적 비중과 의미에 대해서는 이미 앞에서 언급하였다. 쌀농사의 「농작업 기계화율」이 99%에 달하는 상황

에서 현대 논농사의 핵심인 농기계의 보유 비중을 보면, 「0.5ha미만」 농가는 전체 「트랙터」의 2.4%, 전체 「이앙기」의 11.7%, 「콤바인」의 2.0%를 보유하는데 불과한 반면, 전체 벼재배농가수의 3.8%에 불과한 「3.0ha 이상 벼 수확농가」의 트랙터, 이앙기, 콤바인 보유 비중은 각각 33.4%, 18.4%, 39.0%에 달하고 있다.

<표 2-18> 한국 쌀 생산에 있어서의 「3.0ha이상」 농가의 위치와 비중

구 분		「0.5ha미만」 벼수확농가	「3.0ha이상」 벼수확농가
▪ 논 농가수 비중		42.2%	3.8%
▪ 논 경영면적 비중		13.8%	20.1%
▪ 논면적 규모별 농가중 농축산물 판매금액이 50만원 미만농가 비중		20.7%	0.0%
▪ 전국 농기계 보유대수 비중	트랙터	2.4%	33.4%
	이앙기	3.7%	18.4%
	콤바인	2.0%	39.0%

자료 : 『농업총조사』 2000년

실제의 농업생산 활동인 주요 농작업(경운·정지, 이앙, 수확) 담당면적까지 고려하면 농기계를 보유한 경영규모가 큰 「쌀전업농」들이 현재 우리나라 전체 쌀 생산의 50% 가까이를 담당·경작하고 있는 것으로 추정 할 수 있다. 「산업정책」으로서의 중요성은 농가호수의 비중보다도 실제 쌀생산 활동상의 기능과 역할, 생산의 효율성에 있다. 우리나라 농지 유동화의 방향은 경영규모별 농가호수가 양극으로 분화되어 가는 가운데 기계등 자본장비가 충실하고 영농의욕이 강한, 소수의 규모가 큰 농가가 매입과 임차, 농작업 수탁 등을 통해 우리나라 전체 논의 절반 이상을 실질적으로 경영하는 바람직한 방향으로 변화해 가고 있고, 향후 이러한 변화의 방향은 더욱 가속화 될 것이다. 시장개방 확대등 여건변화에 대응하면서 이러한 쌀농업생산구조변화 방향을 리드할 핵심 경영체의 육성과 지원에 한국농업의 미래가 달려있다고 생각한다.

제 3 장 영농규모화사업의 경제적 효과

제 1 절 농지매매사업의 경제적 효과 분석

1. 농지매매사업의 경제적 효과

영농규모화사업의 경제적·사회적 효과는 농가소득 증대효과, 청장년층 육성, 농가자산 증대, 영농의욕고취 등 여러 면에서 접근이 가능하지만 여기서는 우선 계량화가 가능한 효과를 중심으로 검토한다.

영농규모화사업의 한 방식으로서 「쌀전업농」에게 지원되고 있는 농지매매사업(자금)의 지원내역과 상환조건은 1998년까지는 평당 3만원 미만의 논에 대해 연리 3.0%, 20년 균등분할 상환의 조건이 책정되었다. 이 조건은 1999년부터 변경되어 논 가격의 상한은 설정하지 않고, 2만 7천원을 지원 상한가로 하고, 상환기간은 같으나 상환 이자율은 4.5%로 인상되었다. 이것은 IMF라는 시대적 상황하에서 농업 부문도 고통을 분담한다는 의미로 이해할 수 있다. 그리고 2002년부터는 상환 이자율을 3.0%로 1.5%포인트 인하하는 조치를 취하였다.

농지매매사업의 매입농지 지원가격 수준(지원상한 3만원·자부담 10%) 및 상환조건(3.0%, 20년 균분상환)은 기본적으로는 매입한 논에서 얻어지는 쌀소득으로 당해년도의 매입농지 원리금 상환액을 충당할 수 있는 수준을 고려하여 책정되었다. 그 배경에는 「쌀전업농」들이 농지 매입을 통한 단기적 농업소득증대를 의도하기 보다는 장기적으로 농가소득증대, 농가경제 및 농업경영의 안정도모, 규모화·집단화에 의한 생산성 향상 등이 실현 되도록 하는 배려와 21세기 세계 식량수급 불안정 문제, 남북 통일시대에 대비한 주곡 자급기반 강화 및 효율적·안정적 생산주체의 육성이라는 중장기 정책론적 의미가 내포되어 있다. 이것이 일반 시중자금과 다

른 차이점이고, 영농규모화사업의 특성이라고 할 수 있다.

<표3-1> 1990년 농지를 매입한 농가의 2003년 싯점에서의 경제적 효과

- 평당 17,124원, 3.0% 20년균분상환 조건 -

년도	10a당 쌀소득 (원)	10a당 쌀수량 (kg)	1kg당 쌀소득 (원)	원리금 상환액 (원)	원리금 상환후 잔존액 (원)	원리금 상환에 소요되는 쌀수량 (kg)	원리금상환에 소요되는 쌀수량비중 (%)
	(A)	(B)	(C=A/B)	(D)	(E=A-D)	(F=D/C)	(G=F/B)
1990	479,732	442	1,085	478,560	1,172	441	99.8
1991	492,621	444	1,110	470,760	21,861	424	95.6
1992	537,996	461	1,167	462,960	75,036	397	86.1
1993	500,302	418	1,197	455,460	44,842	381	91.0
1994	559,004	459	1,218	447,660	111,344	368	80.1
1995	614,502	445	1,381	439,860	174,642	319	71.6
1996	759,415	507	1,498	432,360	327,055	289	56.9
1997	791,500	518	1,528	424,560	366,940	278	53.6
1998	769,063	482	1,596	416,760	352,303	261	54.2
1999	830,073	495	1,677	408,960	421,113	244	49.3
1900	873,556	497	1,758	401,460	472,096	228	46.0
2001	879,015	516	1,704	393,660	485,355	231	44.8
2002	807,327	471	1,701	385,860	415,467	227	48.2
2003	717,705	441	1,627	378,360	339,345	232	52.7
계	9,605,811	-	-	5,997,240	3,608,571	-	-

주 : 1) 쌀소득 = (조수입-직접생산비) + 자가노력비, 『쌀생산비 통계』 통계청, 각년도

2) 「자가노력비」는 소득개념으로 접근할 경우 소득 구성항목이므로 「직접생산비」에 포함되어 빠진 부분을 더해 준 것.

<표3-1>은 1990년에 평당 17,124원의 농지를 10a(300평) 매입한 농가가 논 매입후 13년이 지난 2003년 현재 얼마나 경제적 효과를 얻고 있는지를 검토하기 위해 만든 표이다. 10a(300평)당 쌀소득은 1990년 479,732원을 시작으로 쌀 단수 증가 및 쌀가격 상승을 배경으로 지속적으로 증가해 왔다. 1990~2003년의 13년간 「영농비

를 제외한 쌀소득」(A)의 합계는 약 9,606천원으로 추계 된다. 반면, 1990년 평당 17,124원의 논을 연리 3.0% 20년 균분상환 조건으로 매입한 농가가 매년 갚아야 할 상환 원리금은 1990년 478,560원을 시작으로 매년 감소하여 2003년에는 21% 감소한 378,360원 수준까지 하락함으로써, 1990~2003년의 13년간의 「상환원리금 합계」(D)는 약 5,997천원이 된다.

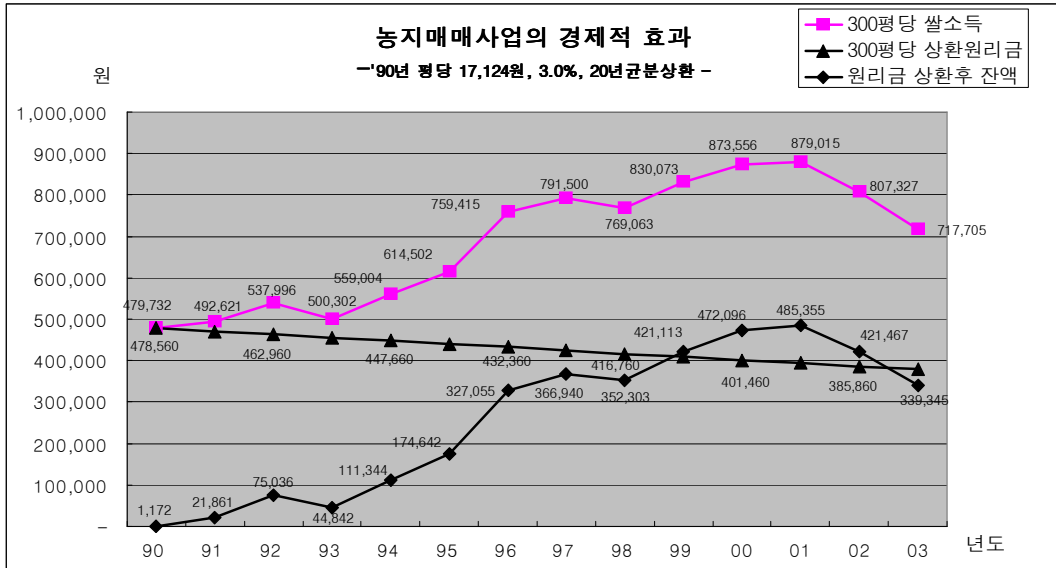
결국, 1990년에 평당 17,124원의 농지를 10a(300평) 매입한 농가는 지난 13년 동안 영농비를 제외하고 약 9,606천원의 쌀소득을 얻고, 약 5,997천원의 원리금을 상환하여, 약 3,609천원의 잉여소득을 실현하였다고 할 수 있다.

한편, 1990년 위와 같은 조건으로 논을 매입한 농가는 현재 원리금 상환에 어느 정도의 부담을 느끼고 있는가를 검토하기 위해 제시한 것이 <표 3-1>의 「F」와 「G」이다. 1kg당 쌀소득을 기준으로 할 경우 1990년 원리금 상환을 위해서는 441kg의 쌀이 필요했고, 이는 생산량의 거의 대부분인 99.8%에 해당하는 물량이다. 그러나, 13년이 지난 2003년 현재 원리금 상환에 소요되는 쌀수량은 232kg으로 줄어들어 생산량의 50% 수준까지 하락하고 있다. 10년이 지난 이후부터는 원리금 상환 부담이 현격히 줄어들어 정상적인 농가라면 매입한 농지에서 얻어지는 쌀소득으로 원리금 상환에 전혀 어려움이 없음을 알 수 있다.

또한, 농지매매사업은 현물상환이 아닌 금납상환이라는 점, 원리금 상환 기간이 20년이라는 장기간이라는 점 때문에 이 기간 동안의 인플레이션 진행에 따른 상환 부담 경감으로, 실질적인 농가소득 증대 효과가 장기간에 걸쳐 나타나고 있다는 사실을 알 수 있다.

<그림-1>은 <표3-1>의 A, D, E를 그림으로 나타낸 것이다. 즉, <표3-1>에서 제시한 1990년 평당 17,124원의 논을 3.0%, 20년균분상환 조건으로 매입한 농가가 「영농비」와 「원리금」을 상환한 후 실현한 쌀소득 추이를 그림으로 나타낸 것이다.

<그림-1> 영농비와 원리금 상환후 실현 된 쌀소득 추이(1990~2003년)



여기서 한가지 부연할 것은 위의 검토는 어디까지나 전국 평균적인 조건하에서 이루어진 것이라는 점이다. 그러나 1990년 매입농지가격이 평당 17,124원 보다 낮은 농지를 매입하였다 거나, 10a당 쌀수량이 442kg(일반계) 보다 높은 농가와 지역, 그리고 쌀 이외에 이모작 작물 재배가 가능했던 농가와 지역에서는 위에서 검토한 결과 보다 훨씬 더 양호한 경제적 결과가 도출될 수 있다는 사실이다.

한편 <표3-2>는 1990년부터 2003년까지 추진한 53,107ha의 농지매매사업에 의한 쌀소득 증대효과 분석결과를 총괄하여 제시한 표이다. 결론부터 말하면, 그간의 농지매매사업 추진 결과 총 2조 4,231억원의 농가(농업)소득 증대효과가 있는 것으로 추정되었다.

<표3-2> 농지매매사업의 농가소득 증대효과 분석 결과

년 도	평당 논값 (원)	지원 면적 (ha)	10a(300평)당				영농비와 원리금을 제외한 후 발생한 쌀소득 (원)
			상환 기간	20년간 쌀소득 합계	20년간 원리금 상환액의 합계	원리금 상환후 의 잔존액(원)	
			(A)	(B)	20년간	(C)	
1990	17,124	1,968	90~09년	13,722,580	8,105,100	5,617,480	110,552,006,400
1991	16,702	5,616	91~10년	13,722,580	8,014,500	5,708,080	320,565,772,800
1992	17,188	6,687	92~11년	13,722,580	8,118,900	5,603,680	374,718,081,600
1993	16,186	7,591	93~12년	13,722,580	7,903,800	5,818,780	441,703,589,800
1994	16,395	4,354	94~13년	13,722,580	7,948,500	5,774,080	251,403,443,200
1995	15,903	5,079	95~14년	13,722,580	7,843,200	5,879,380	298,613,710,200
1996	18,479	4,932	96~15년	13,722,580	8,395,500	5,327,080	262,731,585,600
1997	20,826	3,447	97~16년	13,722,580	8,898,900	4,823,680	166,272,249,600
1998	31,340	3,059	98~17년	13,722,580	11,155,200	2,567,380	78,536,154,200
1999	34,706	1,701	99~18년	13,722,580	12,608,700	1,113,880	18,947,098,800
2000	36,990	1,624	00~19년	13,722,580	13,000,800	721,780	11,721,707,200
2001	36,863	1,724	01~20년	13,722,580	12,978,900	743,680	12,821,043,200
2002	36,061	3,007	02~21년	13,722,580	12,166,800	1,555,780	46,782,304,600
2003	37,738	2,318	03~22년	13,722,580	12,526,800	1,195,780	27,718,180,400
합 계		잘못된 계산식	-	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식

- 주: 1) 지원조건은 20년 균분상환, 연리 3.0%. 단 1999~2001년은 4.5%
 2) 평당 논값은 농림부 「2004농림업주요통계」(p-162) 평야지 기준 적용.
 3) 「쌀단작」 기준.
 4) 쌀소득 = (조수입-직접생산비)+자가노력비
 5) 쌀소득은 1990~2003년까지의 10a당 평균 쌀소득 686,129원이 상환기간인 20년동안 지속된 것으로 봄.

이 표의 계산방법은 매년 평당 논값(A)에 지원면적(B)을 곱하여 산출된 농지가격을 3.0%, 20년 균분상환조건으로 할 경우 상환하여야 할 원리금 상환 총액(D)을 구하고, 다음으로 매년 지원받은 농지에서 20년간 얻어지는 쌀소득 총액(C)을 구했다. 10a당 「20년간 얻어진 쌀소득 총액」에서 「20년간 상환해야 할 상환 원리금 총액」을 뺀 금액(E)에 매년도 지원농지면적(B)을 곱하여 그 결과(F)를 합계한 결과 농가소득 증대 효과는 13년동안 약 2조 4,231억원에 달하였다.

계산과정에서 이용한 개념과 가정은 다음과 같다. ① 경제적효과액은 「명목가격」을 기준으로 산출하였다. ② 「10a당 쌀소득」은 1990년부터 2003년까지는 「농산물 생산비 조사결과」를 통해 파악할 수 있으나, 2004년 이후는 확정되지 않았으므로, 1990년부터 2003년까지의 14년 간의 10a당 평균 쌀소득 686,129원이 각 년도의 원리금 상환기간(20년) 동안 지속되는 것으로 가정하였다. ③ 상환원리금 계산에 적용된 이자율은 3.0% 20년 균분상환 조건을 적용하였다. 단, 4.5%의 금리가 적용된 '99~01년에 대해서는 4.5%를 적용하였다. ④ 평당 논값은 전국 평야지 평균 논값(농림부 「2004농림업주요통계」)을 적용하였다. 이 경우 공사 농지매매사업 매입농지 지원상한은 평당 27,000원이므로, 평당 논값이 27,000원을 넘어서는 1998년 이후부터는 농가는 일정부분의 자부담을 하게 되는데, 자부담으로 조달한 자금에 대해서는 위와 같은 조건(3.0%('99~01년은 4.5%), 20년 균분상환)을 가정하여 계산하였다.

이와 같은 조건하에 검토하여 총괄 집계한 결과 1990~ 2003년까지의 농지매매사업 추진으로 원리금 상환과, 영농비를 제외하고, 전국적으로 약 2조 4,231억원에 달하는 금액이 농가소득증대로 귀결되었다.

2. 농지매입에 따른 농가자산 증대효과 분석

앞에서 검토한 바와 같이 농가는 영농규모화·농지매매사업의 결과 원리금과 영농비를 제외하고도 적지 않은 소득을 실현하고 있는 것을 확인하였다. 그러나 농지매매사업의 효과는 여기에 그치지 않고 「농가자산 증대」라는 효과를 유발한다. 영농규모화·농지매매사업의 본질적인 목적은 아니지만, 지원받은 농지에서 얻어진 소득으로 「원리금」과 「영농비」를 제외하고도 농업소득이 발생하는 이외에 그 동안 농지가격이 상승하여 왔고 그 결과 농가 자산이 증대되어 왔다. 또한, 원리금 상환이 끝나는 20년 후에는 매입한 농지에서 얻어진 소득 이외에도 일정한 가치를

가진 농지가 본인의 소유 자산으로 남게 된다는 사실이다.

<표3-3>은 농가가 농지매매사업을 통해 매입한 논·밭의 자산가치 증가액을 추정하여 제시한 표이다. 1990년 이후 각 년도의 논·밭가격에 2003년 농지가격을 대비하여 그 차액 (C)을 계산한 후 여기에 각 년도 농지매매사업을 통해 지원한 농지면적을 곱하여 한 각 년도에 지원한 농지면적의 자산가치 증가액을 추정하였다. 그 결과 1990년부터 2003년까지 농지매매사업을 통해 지원한 논·밭 53,107ha의 자산가치 증가액은 약 2조 5,480억원에 달하는 것으로 추정되었다.

<표3-3> 농지매매사업에 따른 농가자산 증대효과 분석

년도	평당논값(원)	지원면적(ha)	2003년 대비 논·밭가격 상승액	농지자산 증가액
	(A)		(B)	(C)
1990	17,124	1,968	20,614	121,705,056,000
1991	16,702	5,616	21,036	354,414,528,000
1992	17,188	6,687	20,550	412,253,550,000
1993	16,186	7,591	21,552	490,803,696,000
1994	16,395	4,354	21,343	278,782,266,000
1995	15,903	5,079	21,835	332,699,895,000
1996	18,479	4,932	19,259	284,956,164,000
1997	20,826	3,447	16,912	174,886,992,000
1998	31,340	3,059	6,398	58,714,446,000
1999	34,706	1,701	3,032	15,472,296,000
2000	36,990	1,624	748	3,644,256,000
2001	36,863	1,724	875	4,525,500,000
2002	36,061	3,007	1,677	15,128,217,000
2003	37,738	2,318	-	-
합 계		352,501		2,547,986,862,000

여기서 강조하고 싶은 것은 다음 두가지이다. 첫째, 농지매매사업 자체는 농가자산 가치 증대를 목적으로 하고 있지는 않으나, 결과적으로 농가자산 가치증대에 기여하였다는 점이고, 둘째는, 농지매매사업을 통해 지원받은 농지에서 얻어진 소득

으로 「원리금」과 「영농비」를 제외하고 얻어진 농업소득 증대 이외에 원리금 상환이 종료된 20년 후에는 농지가 자기 소유자산으로 남는다는 점이다. 단순히 말해 농가는 농업소득 증가 이외에 매년 1/20씩 농지자산이 자기소유 자산으로 귀속된다는 점이다.

제 2 절 농지 임대차사업의 경제적 효과 분석

농지임대차사업은 경작능력이 없는 농가, 경영규모 축소농가, 소규모 농가, 은퇴농가 등으로부터 농지를 임차하여 쌀전업농에게 장기 5~10년간 임대하는 사업인데, 본 사업에 의해 농지를 임대하는 농가의 경우 계약기간의 「임대료」를 일시에 지불받는 장점이 있다. 반면 농지를 임차하는 쌀전업농의 입장에서는 다음과 같은 소득증대효과가 있다.

농지를 임차했을 경우, 해당 「임차농지」로 부터 얻은 「임차소득」은 다음과 같은 방식으로 구할 수 있다. 임차소득 = [조수익(=생산량×단가) - (영농비 + 임차료)]×5(평균임차기간) 가 된다. 조수익에서 「영농비」와 「임차료」를 제외하고 남은 소득이 5년동안 지속된다. 단, 5년간의 소득은 임차 초년도의 소득이 5년간 지속되는게 아니라, 2년차 부터는 쌀가격 인상과 단수증가에 의해 임차소득이 증가하는 경향이 있다. 따라서, 1990년에 농지를 임차한 농가의 임차소득은 「1년차(1990년)임차소득 + 2년차(1991년)임차소득 + 3년차(1992년)임차소득 + 4년차(1993년)소득 + 5년차(1994년)임차소득」의 합계로 구해진다.

1990년 임대차사업 지원면적은 3ha에 불과한데, 1990~1994년까지의 5년간의 임차소득은 약 5,452만원에 달하는데, 계산방식은 다음과 같다. [1990년 쌀 10a당 조수입(581,064원) - 직접생산비(175,895원) + 자가노력비(74,563원)⁷⁾] - [조수입(581,064

7) 「자가노력비」는 소득개념으로 접근할 경우 소득 구성항목이므로 「직접생산비」에 포함되어 빠진 부분을 추가적으로 더해 준 것임

원) * 임차료율(24%)] = 340,277원이 된다. 마찬가지로 방식으로 2003년까지의 각년도의 영농비와 임차료를 지불한 후의 임차소득을 구하였다.

<표3-4> 농지임대차사업의 농가소득 증대효과 분석 결과

년 도	영농비와 임차료를 지불한 후의 잔존소득(원)	임대차 지원면적(ha)	임차기간	5년간의 임차소득 합계
	(a)	(b)	5년	(c)
1990	340,277	3	90~94년	54,519,904
1991	347,940	8	91~95년	153,176,458
1992	381,720	36	92~96년	760,507,157
1993	351,457	180	93~97년	4,139,295,192
1994	395,936	792	94~98년	19,749,434,285
1995	437,652	1,795	95~99년	48,274,114,674
1996	545,754	2,806	96~00년	80,683,318,814
1997	568,809	9,701	97~01년	286,887,001,691
1998	545,464	9,078	98~02년	268,467,463,186
1999	591,686	6,324	99~03년	183,961,992,941
2000	623,672	5,655	00~04년	159,150,696,276
2001	627,662	4,809	01~05년	129,253,230,011
2002	568,857	3,682	02~06년	94,154,137,812
2003	497,072	5,678	03~07년	141,118,820,292
합 계		50,547		<u>1조4,168억원</u>

주 : 1) 임대차 계약기간은 5년적용

2) 임대차율은 1995년~2002년의 평균임차료율(논 일모작 기준) 24.0% 적용

3) 임차소득 = [(조수입 - 직접생산비)+자가노력비] - [조수입 * 임차료율]

단, 2000년의 경우 5년간의 임차소득중 현재 2004년의 정확한 임차소득을 알수 없고, 2001년의 경우에도 2004년과 2005년의 2개년 정확한 임차소득을 알수 없다. 또한 2002년의 경우에는 3개년(2004년, 2005년, 2006년), 2003년의 경우 4개년(2004

년, 2005년, 2006년, 2007년)의 정확한 임차소득을 알 수 없다. 따라서, 2001년의 경우 2004년과 2005년의 임차소득은 2003년 임차소득을 적용했고, 마찬가지로 2002년의 경우 3개년(2004년, 2005년, 2006년) 임차소득은 2003년의 임차소득을, 2003년의 경우 4개년(2004년, 2005년, 2006년, 2007년)치는 2003년 임차소득을 적용하였다. 이러한 방식으로 지금까지 추진한 임대차 사업에 의한 「임차소득」의 증가효과를 구하여 정리한 것이 <표3-4>이다. <표3-4>에서 제시된 바와 같이 1990년부터 2003년까지 추진된 임대차 사업으로 쌀전업농들에게 귀속된 총 임차소득은 1조 4,168억원으로 추정되었다.

제 4 장 일본의 「인정농업자」 제도와 시사점

제 1 절 일본 「인정농업자」 제도의 등장배경 · 목적 · 기본구조

일본 「농림수산성」은 1992년 6월 「새로운 식료 · 농업 · 농촌정책의 방향」(이하 “신정책”으로 약칭)을 발표하고, 21세기를 향한 농업정책의 기본적인 발전 방향을 제시했다. 또한 1993년 1월 「농정심의회」는 「농업구조 · 경영정책의 과제와 대응방향」(중간보고)에서 금후의 농업구조 · 경영대책의 기본적인 방향으로서 「경영감각이 뛰어난 효율적이고 안정적인 경영체가 농업생산의 대종을 담당하는 농업구조를 확립해 갈 것」을 밝혔다. 여기서 말하는 「경영감각이 뛰어난 효율적이고 안정적인 경영체」란 생산효율이 높고 합리적인 경영관리를 행함에 따라 농업경영체의 주요 종사자가 타산업 못지 않은 연간노동시간에 의해 타산업종사자와 손색없는 생애소득을 실현할 수 있고, 이른바 기업 마인드가 풍부한 경영체를 말한다.

이러한 경영체를 적극적으로 육성해 가기 위한 조건을 정비하기 위해 1993년 8월에 시행된 것이 「농업경영기반강화를 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률」이다. 이 법률은 농용지이용증진법, 농지법, 농업협동조합법등 7종류의 법률을 일괄하여 개정한 것이다. 그 중에서도 농용지이용증진법을 개정한 『농업경영기반강화촉진법』은 그 핵심을 이루는 것으로, 도도부현 및 시정촌이 각각 장래의 지역농업 본연의 자세를 실현하기 위한 정책을 그린 계획을 작성하고, 그 계획에 기초하여 효율적이고도 안정적인 농업경영을 육성해나갈 것을 기본적 내용으로 하고 있다.

그 후, 1993년 12월 GATT/UR 농업협상이 타결되고, 「농정심의회」는 협상타결에 따른 제반문제에 적절히 대처함과 동시에 일본 농업 · 농촌의 장래를 열어 나가

기 위해 「새로운 국제환경에 대응한 농정의 전개방향」을 정하였다. 이 중에서 “신정책”에 제시된 활력에 찬 농업구조·농업경영을 조속히 실현하기 위해 경영감각이 뛰어난 농업경영자의 자립과 그에 대한 지원을 생산기반정비의 추진 및 기술대책의 강화 등을 조합하면서 이른바 「경영대책」이라고 할 수 있는 정책전개를 강화하게 되었다.

이러한 상황아래 「농업경영기반강화촉진법」이 수행해야 할 역할은 점차 중요하게 되었고, 일본 농정은 국제화의 진전 속에서 농업의 체질강화를 가속화시키기 위해 본 제도의 보급 정착을 도모해 가는 것으로 하였다.

개정 전의 「농용지이용증진법」은 주로 토지이용형농업경영을 대상으로 농용지의 이용증진을 도모하고, 농지의 유통화를 촉진할 것을 목적으로 제정되어, 일정의 성과를 거두었다. 그러나, 농업생산의 후계자 확보가 심각한 상황에 있음에 비추어 이번 「농업경영기반강화촉진법」에서는 농지의 유통화 촉진과 병행하여 내일의 지역농업을 짊어질 효율적이고도 안정적인 농업경영을 육성할 것을 목적으로 그 구조를 정비하였다.

기업적 농업경영의 실태를 보면 반드시 대규모의 토지이용형농업경영만이 아니라, 시설형과 복합형의 농업경영에 의해 자본과 노동을 집약하고, 작은 면적에서도 고소득을 실현하고 있는 예도 적지 않다. 그 때문에 이번 개정에서는 효율적이고도 안정적인 농업경영의 실현이라는 시점에서 지금까지의 「토지이용형농업경영」에 추가하여 시설형 또는 복합형 농업경영의 육성도 폭넓게 대상으로 하고 있다.

도도부현 및 시정촌은 10년 후를 전망하고 금후 육성하려고 하는 효율적이고 안정적인 농업경영의 지도와 지향해야 할 농업구조의 목표, 그 목표를 실현하기 위해 실시해야 할 조치를 관계기관·단체와의 협의 하에 정하는 것으로 되어있다. 「효율적이고 안정적인 농업경영의 지표」란 대략 지역의 타산업 수준의 소득과 노동조건이 실현 될 수 있는 농업경영을 지향한 영농유형별 농업경영규모, 생산방식, 경영관리 방법, 농업종사자의 모습 등이다. 또, 「농업구조의 목표」란 전체 농용지면

적 중 효율적이고도 안정적인 농업경영을 경영할 자에 대해 대략 10년 후에 “어느 정도의 농지이용을 집적토록 할 것인가” 라는 목표이다.

이러한 내용의 계획을 우선 도도부현이 나름대로의 지역특성을 살려 「기본방침」으로 정리한다. 이 「기본방침」을 참고로 하여 시정촌(市町村)은 지역의 농업실태에 입각하여, 관계기관, 단체와의 검토를 거쳐, 그 지역의 장래 농업의 모습을 염두에 두고, 실현 가능한 농업소득목표, 노동시간, 육성해야 할 영농유형(작목, 규모, 생산방식등)달성해야 할 농업구조의 목표 등을 내용으로 하는 「기본구상」을 책정한다.

구체적인 인정은 시정촌의 「기본구상」에 나타난 육성해야 할 농업경영의 목표를 향해, 농업경영의 개선을 계획적으로 진행시키려고 하는 농업자가 작성하는 「농업경영개선계획」에 대해 시정촌이 수행한다. 「농업경영개선계획」은 대략 5년 후를 내다보고 경영규모의 확대에 의한 경영개선 이외에 효율적인 기계시설의 도입과 작물의 작부체계를 강구하는 것 등에 의한 「생산방식의 합리화」, 「부기장장의 실시」와 「법인화」를 비롯한 한 경영형태의 근대화 등에 의한 「경영관리의 합리화」 휴일제의 도입과 helper제도의 활용 등에 의한 「농업종사의 실태개선」 등의 목표와 그 목표를 달성하기 위해 취해야 할 조치를 내용으로 하고 있다.

시정촌은 농업자로부터 제출된 「농업경영개선계획」이 ① 기본구상에 비추어 적절할 것 ② 그 계획이 달성될 전망이 확실할 것 ③ 그 계획이 농용지의 효율적이고 종합적 이용을 도모하기 위해 적절할 것의 기준을 충족할 경우에 인정한다. 이 경우, 예를 들면 경영규모는 이미 일정의 수준에 달해 있어 금후는 경영관리의 합리화와 휴일제의 도입 등을 추진하려는 경우 이를 내용으로 하는 경영개선계획을 인정을 받을 수 있다. 또, 현재의 경영규모가 작은 자와 「신규 취농자」 이더라도 그 농업자의 의욕 등으로 보아 계속적으로 경영규모의 확대를 실현하고, 장래 「기본구상」에 나타난 경영지표를 달성 할 것으로 전망될 경우에는 인정하는 것으로 한다. 어디까지나 본 제도의 취지는 미래의 「지역농업 후계자」를 육성하는데 있

고, 「프로농업경영자」를 지향하는 의욕이 있는 자를 육성·지원하는데 있다. 농업 경영개선계획이 인정된 농업자에 대해서는 그 계획이 달성되고 효율적이고 안정적인 경영체로 육성 될 수 있도록 다음과 같은 지원조치를 강구하고 있다.

제 2 절 인정농업자에 대한 지원조치

1. 농업위원회 등에 의한 농지 이용집적 지원

「농업위원회」 등은 「인정농업자」로부터 규모확대를 위해 농지의 이용권 설정 등을 받고 싶다는 취지의 신청이 있을 때는 농지가 「인정농업자」에게 집적되도록 농지의 이용관계의 조정을 행한다. 구체적으로는 UR 농업협상 관련대책의 일환으로서 1995년도부터 「농용지이용집적 특별대책」(1995년도 예산액 73억5,300만엔)을 실시하고, 인정농업자에 대한 농지의 유동화가 가속적으로 추진되도록 집락단계에 있어서의 농가의향의 파악, 「농지유동화추진원」에 의한 농지를 내놓을 자와 빌리는 자의 발굴 활동의 강화 등 집락기능을 활용한 철저한 농용지이용조정활동을 추진함과 동시에, 「인정농업자」에게 농지의 이용집적이 타지역에 대해 선도적인 역할을 하는 지역에 대해 촉진비를 교부하도록 하고 있다.

또, 도도부현 「농업공사」 등이 수행하는 「농지보유합리화사업」에 있어서도 규모 축소농가와 이농농가로부터 농지를 매입·임차하여 「인정농업자」 등에 매도·임대하는 기능의 확충 강화를 도모하고 있다.

2. 과세상의 특례

「인정농업자」가 「농업경영개선계획」에 따라 경영규모를 50%이상(축사에 대해

서는 축사면적의 20%이상)확대한 경우에는 기계·시설·생물의 감가상각비를 20%까지 할증 상각하여 필요경비로 계상(計上)하고 과세를 연기시킬 수 있다. 또, 후계자의 확보가 어렵고, 지역의 농지유효이용과 적절한 보전이 어려운 지역을 주요한 대상으로, 지역의 농지를 책임을 가지고 인수하여, 그 농지를 관리하는 「농업생산법인」을 「특정농업법인」으로 하는 제도가 창설되어 이 특정농업법인에 대해 농용지이용집적준비금제도라는 세제상의 특례가 적용된다. 이 준비금제도는 특정농업법인이 특정농용지이용규정에 따라 농용지이용개선단체의 구성원의 요구에 의해 농지를 매입, 임차, 또는 농작업을 수탁할 때 필요한 비용을 사전에 준비금으로 농업수입의 10%이하의 금액을 5년간 적립해 둘 수 있고, 이것을 장부상 손금(損金)에 기입할 수 있다. 또, 이것을 털어서 농용지 등을 취득한 경우에 취득가액의 압축기장과 압축액의 손금산입이 가능하다는 것이다.

3. 금융상의 지원

「인정농업자」가 스스로 농업경영개선계획을 달성하기 위한 경영전개를 자금면에서 지원하기 위해 「경영체육성종합융자제도」(수퍼종합자금제도)를 창설했다. 장기자금인 「농업경영기반강화자금」(수퍼L자금)외에, 운전자금을 대상으로 하는 「농업경영개선촉진자금」(수퍼S자금)이 마련되어, 대부대상, 금리, 대부한도액 등의 대부 조건면에서 종래의 자금 보다 유리하고, 「인정농업자」가 거의 모든 자금수요에 대응할 수 있게 되어있다.

4. 인정농업자의 경영개선지원

1994년도부터 전국, 도도부현, 시정촌의 각 단계에 「경영개선지원센터」를 설치하고, 「인정농업자」를 지향하는 자와 「인정농업자」에 대한 상담창구를 개설함

과 동시에, 「인정농업자」 제도의 설명회, 경영개선계획의 작성과 달성을 위한 연수회, 「인정농업자」의 능력개발활동으로서의 관련 다른업종과의 교류, 정보수집 제공활동 등을 하고 있다. 또, 동 센터에서는 「인정농업자」가 고도의 경영관리를 수행하도록 하기 위해 「중소기업진단사」, 「공인회계사」, 「사회보험노무사」, 「세리사」 등의 전문가를 도도부현 단계에 등록하고 「인정농업자」의 상담에 응하는 체제를 정비하고 있다.

이 이외에도 「후계자육성기반정비사업」, 「지역농업기반확립농업구조개선사업」 등 지역단위에서의 경영체 육성·지원을 목적으로 하는 각종 보조사업이 설치되어 있다.

제 3 절 인정농업자 제도의 추진상황

1. 도도부현 「기본방침」 운영현황

도도부현(都道府縣)의 「기본방침」은 1994년 3월까지 모든 도도부현에서 책정되어 있고 그 내용은 각 현의 실태에 의해 다양하다. 자연적, 경제적, 사회적 제 조건을 고려해 현당 평균 4지역으로 구분되어 영농유형은 지역의 특성에 따라 아주 상세하게 설정되어 있고, 단일경영 뿐만 아니라 쌀과 다른 작물을 조합한 복합경영과 지역특산농작물을 주체로 한 유형도 볼 수 있다. 「농지이용집적비중」도 현내의 지역마다 상세하게 제시됨과 동시에, 현별로 보아도 현상에서 이미 대부분의 농가가 전업적이고 대규모 농업경영으로 되어 있는 북해도에서는 90%를 넘는 높은 비중, 동북, 구주등에서는 60~70% 정도의 비율, 중국·사국등 고령화, 겸업화가 진전되고 있는 지역에서는 일반적으로 비중이 낮은 등 다양하게 되어있다.

2. 시정촌 「기본구상」 운영현황

시정촌의 「기본구상」은 당초 1993년~1995년도의 3년간에 책정하는 것으로 되어 있었으나, GATT/UR 농업협상의 타결로 조속히 대처할 필요성이 있다는 관점에서 1993년 1994년도의 2년 동안에 앞당겨 책정하기로 하고, 1995년 3월말까지 거의 모든 시정촌인 3,049개 시정촌에서 책정을 종료하고 있다.

<표4-1> 시정촌(市町村) 「기본구상」의 경영지표 사례

:아키타현(秋田縣) ○村一

영농유형	경영규모	작부내용등
▪ 쌀	9.4ha (임차 6.4ha)	쌀 9.4ha
▪ 쌀 + 야채	3.3ha	쌀 3.0ha + 오이 0.3ha
▪ 쌀 + 야채	3.3ha	쌀 3.0ha + 토마토 0.3ha
▪ 쌀 + 야채	3.3ha	쌀 3.0ha + 피망 0.3ha
▪ 쌀 + 야채	6.6ha (임차 2.0ha)	쌀 5.0ha + 풋콩 1.1ha + 수박 0.5ha
▪ 쌀 + 야채	5.7ha	쌀 3.0ha + 풋콩 1.0ha + 수박 1.0ha + 마늘 0.7ha
▪ 쌀 + 화훼	5.3ha (임차 2.0ha)	쌀 5.0ha + 식용국화 0.3ha + 시설국화
▪ 쌀 + 공예작물	7.1ha (임차 3.0ha)	쌀 6.0ha + 담배 1.1ha
▪ 쌀 + 공예작물	4.5ha	쌀 3.0ha + 담배 1.5ha + 균상(菌床)표고버섯 10천개
▪ 쌀 + 공예작물	5.9ha (임차 2.0ha)	쌀 5.0ha + 호프 0.7ha + 나물 0.2ha
▪ 쌀 + 공예작물	4.3ha	쌀 3.0ha + 호프 1.0ha + 나물 0.3ha
▪ 쌀 + 야채 + 특용임산	5.4ha (임차 2.0ha)	쌀 5.0ha + 콩 0.4ha + 균상표고버섯 15천개
▪ 쌀 + 야채 + 특용임산	4.2ha	쌀 3.0ha + 콩 0.7ha + 수박 0.5ha + 균상표고버섯 15천개
▪ 쌀 + 비육우	3.0ha + 35두	쌀 3.0ha
▪ 쌀 + 낙농	3.0ha + 착유우 21두	쌀 3.0ha
▪ 쌀 + 양돈	3.0ha + 비육돈 140두	쌀 3.0ha

주 : 「목표소득수준」은 주요농업종사자 1인당 760만엔 정도

한편, 「기본구상」의 내용을 보면 지역의 특성을 살린 다양한 경영체를 폭넓게 육성하는 관점에 대규모 토지이용형 단일경영 뿐만 아니라, 3~5ha의 중규모 복합경영과 집약적인 시설원예, 축산 등의 영농유형이 육성해야 할 경영체의 지표로서 위치지어져 있다. 특히, 생산조건이 나쁜 중산간 지역에서는 대규모 토지이용형경영의 전개는 곤란한 경우가 많기 때문에 규모는 작아도 지역의 특산물을 조합시킨 복합경영과 고부가가치형 농업에 의해 농업소득의 향상을 도모하는 영농유형으로 되어있다(<표4-1>, <표4-2> 참조).

<표4.2> 시정촌(市町村) 「기본구상」의 경영지표 사례

:구마모토현(熊本縣) Y村

영농유형	경영규모	작부내용등
▪ 시설야채 + 쌀	1.9ha	오이 0.4ha + 쌀 1.5ha
▪ 노지야채 + 쌀	4.5ha	양배추 3.0ha + 쌀 1.5ha
▪ 시설야채 + 쌀	2.5ha	피망 1.0ha + 쌀 1.5ha
▪ 시설야채 + 쌀	1.9ha	토마토 0.4ha + 쌀 1.5ha
▪ 시설야채 + 쌀	1.9ha	딸기 0.4ha + 쌀 1.5ha
▪ 시설화훼	0.3ha	카네이션 + 장미 + 국화
▪ 공예작물 + 쌀	3.5ha	차(茶) 3.0ha + 쌀 0.5ha
▪ 번식육우 + 쌀	4.0ha, 번식우 20두	사료작물 2.0ha + 쌀 2.0ha
▪ 쌀 + 과수 + 축순	5.0ha	쌀 1.5ha + 밤 1.5ha + 유자 1.0ha + 축순 1.0ha

주 : 「목표소득수준」은 주요 농업종사자 1인당 650만엔 정도

또 「목표농업소득」은 평균 650만엔 정도로 되어있으나, 500만엔 이상, 500~600만엔, 600~700만엔 층의 시정촌 비율은 각각 20%이고, 1000만엔을 넘는 시정촌도 있는 등 지역의 타산업 소득수준과 농업의 실태에 따른 다양한 설정이 이루어지고 있다. 시정촌의 「기본구상」에 의거 농업경영개선계획이 인정된 농업자(「인정농업

자」)는 1995년 7월말 현재 1,459 시정촌에 3만 2,449 이다⁸⁾. 이중 「법인경영」은 1,411로 특정 농·산촌지역의 농업자(1995년 3월말 4,325), 여성농업자(동 157), 신규 취업자(동 36)도 인정되어 있다. 「인정농업자」의 영농유형을 1995년 3월말 시점(인정농업자수 19,193)으로 보면 다음과 같은 특징을 볼 수 있다. ① 「단일경영」, 「준단일복합경영」 모두 다양한 영농유형이 인정되어 있으나, 총괄하여 보면 「준단일복합경영」의 비율이 높다. 또, 토지이용형뿐만 아니라, 시설형, 축산 등도 폭넓게 인정되어 있다. ② 「준단일복합경영」 중에서도 쌀을 중심으로 하고 여기에 타작목을 조합한 「쌀+a형」의 영농유형이 많다. ③ 자연조건등이 불리한 특정 농·산촌지역에 있어서는 반드시 명확하지는 않으나 청취조사 등에 의하면 복숭아, 매실, 밤 등의 약엽 과수와 꽃 시설원예, 버섯류, 낙농, 육용우 등의 축산 등 지역의 특성을 살린 영농유형이 인정되어 있다.

또 실제로 인정을 받은 농업자의 영농개선계획 인정을 신청한 동기를 조사하여 보면 유리한 자금제도의 기대 이외에 ① 지역농업의 후계자로서의 인지를 얻어 농지의 이용 집적에 대한 메리트를 얻기 위해 ② 인정을 계기로 보다 의욕적인 경영을 전개하기 위해 ③ 각종 보조사업을 적극적으로 활용하기 위해 등 다양한 동기를 보이고 있다.

8) 2004년 3월말 시점에서 『농업경영기반강화촉진법』에 의거하고 시정촌의 「기본구상」에 입각하여 농업경영개선계획을 인정받은 농업자(「인정농업자」)는 2,911 시정촌에서 182,519(이중 법인 7,121)명이다(표-4참조). 또 「인정농업자제도의 운용개선을 위한 가이드 라인」(2003.6)을 토대로 공동신청에 의한 농업경영개선계획의 인정 수는 173 이었다. 1995년에 비해 시정촌 수가 감소한 것은 시정촌 합병에 의한 것으로 2004년 1월 1일 현재 일본 전국의 시정촌 수는 2,374읍.

<표4-3> 농업경영개선계획 인정 시정촌 수 및 농업경영개선계획 수

지 역	인정 시정촌 수	농업경영개선계획수 (2004.3월말)		
		법 인	공동신청	
북해도(北海道)	195	22,561	976	44
동 북(東北)	389	34,659	863	27
관 동(關 東)	633	39,633	1,644	19
북 륙(北 陸)	202	11,945	586	2
동 해(東 海)	215	6,441	482	6
근 기(近 畿)	267	7,804	233	2
중국사국 (中國四國)	487	15,629	791	14
구 주(九州)	483	42,949	1,460	59
오끼나와(沖繩)	40	898	86	0
전 국	2,911	182,519	7,121	173

3. 인정농업자제도의 최근 동향

「인정농업자」가 될 수 있는 대상과 기준은 다음과 같다. 먼저, 대상은 기본적으로 의욕있는 자는 누구나 인정의 대상이 될 수 있으나, ① 개인(남녀불문) 뿐만 아니라 법인도 대상이 됨. ② 신규취농을 지향하는 비농가와 겸업농가도 대상이 됨. ③ 농지를 갖지 않은 축산과 시설원예도 대상이 됨. ④ 공동경영을 행하는 부부도 대상이 됨(가족경영협정 등의 추진이 필요)등이다.

또한 「인정농업자」가 될 수 있는 3가지 기준은 ① 시정촌의 「기본구상」에 비추어 적절한가. ② 달성할 수 있는 계획인가. ③ 농지의 효율적·종합적 이용에 배려한 것인가 등을 토대로 「농업경영개선계획」을 인정하게 된다. 한편, 「농업경영개선계획」에서 제시한 목표는 5년간이 지난 후 새로운 5년 후를 향한 계획서를 재작성하여 「재인정」을 받는 것으로 하고 있다.

또한, 2003년 6월에 「인정농업자제도의 운용개선을 위한 가이드 라인」이 제시되어 「가족경영협정」 등을 체결하고 있는 공동경영자인 「여성농업자」와 「농업후계자」에게도 파트너와 함께 「인정농업자」가 될 길을 열어 놓았다. 즉, 이전에는 「인정농업자」는 1경영체에 1사람뿐으로 남편이 「인정농업자」이면 아내는 「인정농업자」로 인정을 받을 수 없었으나, 제도 개선으로 공동경영자 라면 1경영체에 복수의 자가 「인정농업자」가 될 수 있도록 하였다.

4. 인정농업자의 농지이용 집적 상황

「인정농업자」에의 이용집적 면적은 인정농업자의 증가와 더불어 1996년 3월말 460천ha에서 2003년 3월말의 1,209천ha로 2.6배 대폭 증가하였다. 또한 집적면적에서 차지하는 비중도 26%로부터 55%로 크게 상승하고 있다.

<표4-4> 「인정농업자」에의 농지이용 집적 상황

구 분	집적 대상자		이중 「인정농업자」		
	집적면적 (천ha) (a)	대상자 수 (천명)	집적면적(b)	비율 (b/a)	대상자수 (천명)
1996년 3월말	1,769	347	460	26%	69
1997년 3월말	1,882	362	646	34%	98
1998년 3월말	1,960	374	764	40%	119
1999년 3월말	2,038	386	870	43%	136
2000년 3월말	2,103	390	925	44%	145
2001년 3월말	2,147	380	999	47%	150
2002년 3월말	2,183	387	1,126	52%	163
2003년 3월말	2,213	388	1,209	55%	172

자료 : 일본 농림수산성 경영국 구조개선과

제 4 절 한국농업에의 시사점

1. 『농업경영기반강화촉진법』 제정을 통해 경영체 육성을 법적으로 명확히 뒷받침

1993년 제정된 일본의 『농업경영기반강화촉진법』은 제1조에서 법 제정 목적을 「이 법률은 우리나라의 농업이 국민경제의 발전과 국민생활의 안정에 기여해 가기 위해서는 효율적이고 안정적인 농업경영을 육성하여 이들의 농업경영이 농업생산의 상당부분을 담당할 수 있도록 농업구조를 확립하는 것이 중요한 점에 비추어 육성해야 할 효율적이고 안정적인 농업경영의 목표를 명확히 밝힘과 동시에 그 목표를 위한 농업경영의 개선을 계획적으로 추진하려는 농업자에 대한 농용지의 이용 집적, 이들 농업자의 경영관리의 합리화 기타 농업경영기반강화를 촉진하기 위한 조치를 합리적으로 강구함으로써 농업의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다」고 명확히 밝힘으로서, 효율적이고 안정적인 경영체 육성을 위한 독자적이고 명확한 법적 근거를 갖고 있다. 또한, 동법 제2조에서는 국가 및 지방공단체의 책무를 밝혀 놓고 있다.

우리나라의 경우 전업농업인의 육성과 관련된 법으로서는 『농업농촌기본법』을 들 수 있는데 동법 제13조 (전업농업인의 육성)는 『농림부 장관은 전문농업기술 및 경영능력을 갖추고 농업발전에 중추적이고 선도적인 역할을 할 수 있는 농업인을 농림부령이 정하는 바에 의하여 전업농업인으로 선정하고 필요한 지원을 한다」고 규정하고 있으나, 농업노동력의 고령화와 후계자 부족이 심화되는 상태에서 차세대 농업을 이끌고 갈 전업농업인을 체계적이고 효율적으로 육성 지원할 법률적 토대와 세부적인 하위 규정, 지원제도 등에 대해 종합적으로 재검토 할 필요가 있다고 생각된다.

2. 지역의 농업여건과 특성을 반영한 경영체 육성 모델 제시

전국 각 지역의 농업조건은 경지면적의 대소, 재배가능 작목 및 작부체계의 차이와 농외 겸업소득의 유무·정도 차이, 고령화 정도, 지가 등 제반조건이 상이하다. 따라서, 경영체 육성 목표와 지원방식 등에 있어서도 이러한 전국 각 지역의 농업여건과 특성을 고려하지 않으면 안된다. 일본의 경영체 육성제도는 도도부현의 「기본방침」과 시정촌의 「기본구상」을 통해 전국 각 지역의 자연적, 경제적, 사회적 조건을 고려해 단일경영 뿐만 아니라 쌀과 다른 작물을 조합한 복합경영과 지역 특산농작물을 주체로 한 경영체 등 지역 농업특성과 여건을 반영한 다양한 영농유형을 「인정농업자」로 인정하고 지원하고 있는 점도 중요한 시사점이다.

3. 탄력적이고 신축적인 제도의 운영

「인정농업자」가 될 수 있는 기준을 보면 ① 기본적으로 의욕있는 자는 누구나 인정의 대상이 될 수 있도록 하고 있다는 점 ② 개인(남·녀불문) 뿐만 아니라 법인도 대상이 되는 점 ③ 신규취농을 지향하는 비농가와 겸업농가도 대상이 되는 점. ④ 농지를 갖지 않은 축산과 시설원예도 대상이 되는 점. ⑤ 공동경영을 행하는 부부도 대상이 된다(가족경영협정 등의 추진이 필요)는 점에서 경영체 선정 및 지원·육성에 있어 신축성과 융통성을 보이고 있다.

또한, 현재의 경영규모가 작은 자와 「신규취농자」 이더라도 그 농업자의 의욕 등으로 보아 계속적으로 경영규모의 확대를 실현하고, 장래 「기본구상」에 나타난 경영지표를 달성할 것으로 전망되는 경우에도 「인정농업자」로 인정하고 있다.

「가족경영협정」등을 체결하고 있는 공동경영자인 「여성농업자」와 「농업후계자」에게도 파트너와 함께 「인정농업자」가 될 길을 열어 놓은 점도 신축적·탄력적 운영의 한 사례라고 할 수 있다.

4. 효율적이고 안정적인 경영체 육성을 위한 체계적이고 종합적인 지원대책

「농업경영개선계획」을 제출하고 시정촌의 농업경영기반 「기본구상」에 비추어 그 적절성을 인정받은 「인정농업자」는 체계적이고 종합적인 지원을 받을 수 있는 체제를 정비해 놓고 있다는 점이다.

앞에서 검토한 대로 「인정농업자」에 대해서는 ① 경영규모 확대를 위한 다양한 지원 이외에 ② 「장기자금」인 「농업경영기반강화자금」(super-L)과 「단기운전자금」인 「농업경영개선촉진자금(super-S)」, L-자금과 S-자금의 중간적 위치에 있는 「중기자금」인 「인정농업자육성추진자금」을 지원하고 있으며 ③ 일정의 요건을 충족한 「인정농업자」에게 소득세, 법인세의 부담을 경감을 위한 세제특례 조치와 ④ 경영개선을 위한 각종 연수회, 정보제공, 전문가에 의한 개별경영컨설팅 등 경영상담지원 등을 실시하고 있다.

일본과 비교할 경우 우리나라의 쌀 전업농에 대한 지원은 농지에 대한 지원(농지 장기저리) 중심으로 이루어지고 있어 아직 종합적이고 체계적인 충분한 지원체제를 갖추고 있다고 보기는 어려운 실정이다.

5. 「인정농업자」에 대한 쌀소득보전 조치 강화

일본의 쌀 재배농가 소득보전은 「자주유통미가격형성센터」에서 결정된 과거 3년간의 평균가격(=기준가격)보다 금년산 가격이 밀돌았을 경우 그차액의 80%를 보상해 주는 『도작경영안정제』를 통해 실시해 왔다⁹⁾. 이때 쌀을 주로 하는 「인정농

9) 이에 소요되는 자금은 매년 기준가격의 2%를 농가가 부담하고, 그 3배인 6%를 정부가 부담하여 거출된 기금을 가지고 활용한다. 단, 대상은 생산조정에 협조한 농가가 중심이고, 농가와 정부, 농가와 농가간의 「공동보상」 방식을 취하고 있다. 환경변화에 맞춰 기능과 역할을 분담하고 각자의 책임을 다하게 하는 시스템을 구축하려 노력하는 모습을 엿볼 수 있다.

업자」에 대해서는 쌀 가격하락 보전비율을 90%로 함으로써 쌀 가격하락에 따른 쌀 중심농가의 소득보전 조치를 강화하고 있다.

본 제도는 생산조정방식의 변경 등을 배경으로 『도작소득기반확보대책』으로 명칭이 바뀌었는데, 기본 시스템은 다음과 같다. 쌀 가격이 하락하여 당년산 가격이 기준가격¹⁰⁾을 하회하였을 때는 기금¹¹⁾으로부터 일정액이 보전되는데, 보전단가는 기본적으로 「보전단가 = 고정부분(300엔/60kg) + 변동부분(기준가격과의 차액의 50%)」으로 결정된다.

그러나, 「인정농업자」에 대해서는 상기대책 이외에 『후계자경영안정대책』 제도를 도입하여 추가적인 쌀 소득대책을 마련해 놓고 있다. 『후계자경영안정대책』의 기본구조는 당해년의 수입이 기준수입¹²⁾을 하회하였을 경우는 그 수입차액의 일정 비율을 기금에서 보전한다. 가입자별 보전금은 「가입자별보전금 = 보전단가¹³⁾× 가입자별 가입면적」으로 결정된다.

결국 『도작소득기반확보대책』을 통해 일정액을 보전해 주고 「인정농업자」등에 대해서는 『후계자경영안정대책』을 통해 경영면적에 비례하여 추가적인 쌀 소득보전제도를 운영하고 있다.

10) 「기준가격」은 각 도도부현(都道府縣)에서 하나를 결정하여 적용하는데, 근년 3년간 상장 상위 3개 브랜드 평균가격임.

11) 기금은 「생산자 거출」과 「국가의 교부금」에 의해 조성되는데, 생산자 거출은 「기준가격」의 2.5%이다.

12) 「기준수입」은 도도부현별 최근 3개년 평균 10a당 쌀수입(각년도의 수입은 도도부현별 상장 상위 3브랜드의 가중평균가격에 도도부현별 평균수입을 곱한 액)으로 결정

13) 보전단가(도도부현별 10a당으로 산출) = 수입차액의 90% - 도작소득기반확보대책보전금 등

제 5 장 영농규모화사업의 문제점과 발전방안

제 1 절 영농규모화사업을 둘러싼 환경의 변화

1. 제반 변수가 규모화에 유리하게 작용한 1990년대

<표5-1> 작물별 시간당 소득 및 80kg당 정부 쌀수매가와
생산비·경영비와의 비교

구 분	1990년	1995년	2000년	2003년	2004년
논 가격 (원/평/전국평균)	18,312 (100)	19,028 (104)	36,458 (199)	37,647 (206)	40,809 (223)
정부 쌀수매가 (원/80kg/1등)	111,410원 (100)	132,680 (119)	161,270 (145)	167,720 (145)	167,720 (145)
정부 쌀수매가 ÷ 「생산비」	1.7배	1.8배	1.9배	1.9배 (2002년)	1.8배
정부 쌀수매가 ÷ 「경영비」	3.8배	3.8배	3.7배	3.6배 (2002년)	3.4배

자료: 『농림업주요통계』 2005, 농림부

그동안 전국 평균 「농지가격」은 지속적으로 상승하였고 더불어, 농지를 매입한 농가의 자산가치도 지속적으로 상승하여 영농규모화 「농지매매사업」을 선호하는 요인으로 작용하였다. 「쌀가격」은 2001년 이후는 161,270원/80kg으로 동결되었으나, 1990년 이후 정부 수매가는 지속적으로 상승하여 쌀농사의 소득 안정성을 보장

하였다. 표에서 보듯이 80kg당 정부 쌀수매가는 80kg당 쌀생산비의 1.7~1.9배수준에서 결정되었고, 경영비의 3.4~3.8배 수준에서 결정되었다. 이러한 점을 고려할 경우 정부 쌀수매가는 낮은 수준이었다고는 할 수는 없다.

한편, <표5-2>에서 쌀농업의 「수익성」은 100%에 가까운 농작업 기계화율과 노동 투입시간의 지속적 감소, 안정적 가격수준 유지 등으로 작물별 시간당 소득이 23,080원 으로 최고 수준에 달하고 있다.

<표5-2> 작물별 시간당 소득비교(2003년)

구 분	쌀	마늘	양파	노 지 고 추	참깨	겉보리
10a당 노동투입시간	26.5	145.7	124.8	183.3	63.3	9.1
시간당 소득(원)	23,080	8,480	14,151	9,856	7,303	17,756
지 수	100	37	61	43	32	77

자료 : 『양정자료』 농림부 식량정책국 2004.12

이처럼, 지금까지(적어도 1990년대)는 1990년대는 「농지가격」, 「쌀가격」, 「수익성」 등 규모확대와 관련된 주요 지표가 유리하게 전개되어, 쌀전업농의 적극적 규모확대 욕구를 자극하였다¹⁴⁾.

2. 2005년 쌀협상 이후

: 제반 변수가 유동적이고, 불확실 변수 증가

그러나, 2004년 WTO/DDA 쌀협상 타결을 앞두고 수입개방 확대, 쌀가격 하락등으로 쌀농사의 장래와 비전에 대한 불안감이 팽배해지고 있다. 2004년 82kg까지 감

14) 제Ⅳ장에서 살펴 본 대로, 1990년에 평당 17,124원의 농지를 10a(300평) 매입한 농가는 지난 13년 동안 영농비를 제외하고 약 9,606천원의 쌀소득을 얻고, 약 5,997천원의 원리금을 상환하여, 약 3,609천원의 잉여소득을 실현하고 있다.

소한 1인당 쌀소비량이 지속적으로 감소할 것으로 전망되고있는 가운데, 수입쌀이 시판되면 국내 쌀 공급과잉 기조가 심화되면서, 쌀가격은 물론이고, 지역에 따라서는 임차료와 농지가격도 하락하는 지역도 발생할 것으로 전망된다.

이하에서는 이와 같이 영농규모화사업을 둘러싼 환경이 급변하는 가운데, 국내 쌀농업 경쟁력 제고를 위한 핵심 시책의 하나인 영농규모화사업 및 쌀전업농 육성 정책의 발전을 위한 몇가지 과제에 대해 검토하고자 한다.

제 2 절 영농규모화사업의 문제점과 발전방안

1. 농지매입 상환금리 인하

쌀협상 타결로 쌀 수입개방이 확대되는 상황에서 정부 수매한계, 쌀 판매애로 및 쌀값 하락이 전망되는데, 이럴 경우 쌀전업농 등의 경영규모 확대의욕 저하, 매입농지 대금의 상환여력 감소 등 구조개선에 바람직하지 않은 영향을 미칠 것에 대비 쌀전업농 부담 경감을 위해 농지매입에 따른 상환금리의 인하가 필요하다.

영농규모화 농지매매사업 금리는 1992~1998년까지는 3.0% 조건이었으나, IMF 직후 재정형편을 고려하여 3개년(1999~2001년) 동안 4.5%로 인상된 후, 2002년 다시 3%로 환원, 현재에 이르고 있다. 그러나 그간 시중금리 인하 등으로 농지매입 자금의 유리성이 크게 저하하였다.

<표5-3>에서 보듯이 1990년대 초에는 시중금리와 8~9% 정도의 차이를 보여 상당한 유리성을 보이던 농지매입사업 조건이 시장금리가 저하하면서 2002년이후에는 3~4%의 차이에 머물고 있다. 시장금리는 지속적 인하추세인 반면 농지매입자금의 상환금리는 10년전과 변동이 없어 상대적으로 유리성이 저하하였다. 쌀가격이 동결되고, 농지가격이 상승한 지금 농가의 농지매입사업 참여의 유리성이 저하

하고 있다. 이러한 상황에서는 영농규모화 정책목표를 달성하기 어렵다. 농지매입 상환금리의 인하가 필요하다¹⁵⁾.

<표5-3> 농지매입 상환금리와 시장금리와의 격차 비교

기 간	농지매입상환금리(A)	시장금리(B)	금리차이(B-A)
'90~ '91말	5%	13%	8.0%p
'92~ '98말	3%	12.74%('96~'98년 평균)	9.7%p
'99~ '01말	4.5%	8.55%('99~'01년 평균)	4.1%p
'02이후 현재	3%	'02년 : 6.70%	3.7%p
		'03년 : 6.24%	3.2%p

자료: 한국은행 「예금은행 대출금리 가중평균」, 단 '90~'91년말은 예금은행 예금금리(정기예금 2년이상, '88년과 '93년 평균)에 마진을 1.5% 적용

2. 영농규모화 사업비 집행·운영방식 개선 : 지역의 농업여건과 특성 적극 반영

전국 각 지역의 농업은 경지면적의 대소, 재배가능 작목 및 작부체계의 차이와 농외 겸업소득의 유무·정도 차이, 고령화 정도, 지가 등에 있어 조건이 서로 다르다. 상대적으로 ㉠ 매매사업이 활발한 지역 ㉡ 임대차 사업이 활발한 지역 ㉢ 매매도 임대차도 활발한 지역 ㉣ 매매도 임대차도 활발하지 못한 지역으로 구분 가능하다. 매매사업비와 임대차 사업비를 사전에 구분(총 사업비를 물량(면적)을 기준으로 매매 3(4) : 임대차 7(6)) 확정하여 도별(지사별)로 하달 집행하는 「하향식」 예산·자금운용 방식에서 탈피하여, 지대별·지역별 특성과 경제상황에 따라 농가의 자금수요가 반영되도록 하는 「상향식」 사업비 집행 시스템으로 전환하여야 한다.

15) 영농규모화사업은 전업농가의 경영규모 확대와 더불어 농업의 다원적 공익적 기능(식량공급, 환경보전, 농촌의 경관 및 전통문화의 유지·계승기능 등)을 유지·강화하는 의미도 있다.

물론 현재도 도별(지사별) 논면적, 쌀전업농수 등을 고려하여 배정하고, 연말에 사업비를 수요 지역에 전배하는 방식을 취하고는 있다. 그러나, 향후 쌀값 동향, 농지가격, 경제여건의 동향, 입지여건에 따라 지역별로 매년 다양한 상황이 전개될 가능성이 높은 상황, 사업비가 확대된 상황에 대응하기에는 한계가 있어, 지역여건이 시시각각으로 반영되는 좀더 탄력적이고 신축적인 사업비 집행 방식을 도입할 필요가 있다.

일시에 전환하기 어렵다면 매년 영농규모화사업 예산의 1/2 정도는 현행처럼 매매·임대차 사업비를 구분하여 배정(가칭 「분리배정액」)하고, 나머지 1/2에 해당하는 사업비(가칭 「비분리배정액」)는 매매·임대차 구분 없이 지역의 농업여건과 경제상황, 농가자금수요에 맞춰 운영하는 방식도 고려해 볼 필요가 있다. 또한, 자금수요 및 집행상황, 추진실적(=전국 쌀전업농의 규모화사업 수요도)를 보아가며 「분리배정액」과 「비분리배정액」 비율을 탄력적으로 조정·운용하는 것도 고려할 필요가 있다.

3. 쌀가격 하락전망에 따른 임대차사업 계약방식 개선

현행 임대차사업 계약 방식은 임대인에게 3~10년간의 임대료를 일시불로 먼저 지불하고, 임차인인 쌀전업농들은 계약시점에서 고정된 임차료를 매년 상환하는 방식이다. 그러나, 쌀값이 하락기조로 가는 상황에서 임차인인 쌀전업농들은 하락된 쌀가격 수준의 임차료를 지불하는 것이 아니라 쌀가격이 하락하기 전의 상대적으로 높은 임차료를 지불케 되어 (장기)임차계약을 기피하는 문제가 있어 정책사업 추진에 어려움이 있다.

이를 개선하기 위한 하나의 방안으로 현재 처럼 임대차 계약을 특정시점에서 금액으로 체결하되, 쌀값하락에 따라 임차인(쌀전업농)이 추가로 분담하는 부분(손실부분)에 대해 「농지유동화촉진직불제」로 보전하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

일정의 추가예산 지출은 발생하지만, 그 금액은 그리 크지 않을 것이고 수요촉진·공급촉진을 통한 쌀농업 구조조정의 효과를 높이기 위한 정책비용으로 「농지유동화촉진 직불제」나 「논농업직불제」를 재원으로 하여 직불금을 지급하는 방안을 생각해 볼 필요가 있다.

또 한가지 방안으로는, 임대료를 매년 지불하는 방안 또는 우선 계약기간동안의 총임차료의 90% 수준의 임차료를 지불하고, 나머지 10%의 금액은 계약종료후 확정된 임차료 수준에서 정산하는 방식을 검토해 볼 필요가 있다.

4. 경영이양직불제도 개선

「경영이양직접지불제도」¹⁶⁾는 1997년 「농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득안정을 도모하고 쌀전업농의 영농규모 확대를 촉진함으로써 쌀산업의 경쟁력을 강화하기」'위해 국내 직불제중 가장 먼저 도입된 제도이다. 고령 은퇴농업인의 소득안정과 전업농업인 등의 영농규모 확대가 동시에 달성되도록 영농규모화사업과 연계하여 추진하는 것을 기본으로 하고 있다.

그러나, 정책목적을 실현시키기 위한 경제적 조건(「경영이양후 소득」 \geq 「현재의 소득」)을 결여한 상태에서 영농규모화사업과 연계 추진됨으로 인해 영농규모화사업의 원활한 추진에도 영향을 미치고 있다.

<표6-4>는 농가의 논 영농방식별 쌀소득수준을 비교한 표인데, 표에 보듯이 현재의 직불금 수준은 「자영시 소득」의 48%(임대의 경우), 「위탁영농시 소득」의 55%(임대의 경우)에 불과하여 경영이양의 필요조건을 충족시키지 못하고 있다. 「농작업위탁영농」을 하면서 논농업직불금을 받는 경우의 소득이 경영이양 후 얻는 소득보다 2.2배가 높게 나타나고 있어, 경영이양직불사업 참여의 경제적 조건을 갖추고 있지 못하다.

16) 경영이양직불제는 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법 제11조 및 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정(대통령령) 제2장을 시행근거로 하고 있다.

<표5-4> 논 경영방식별 1ha당 연간 쌀소득 비교

(단위: 천원)

경 영 방 식	쌀소득	직 불 금	임대료	계 (천원)	
▪ 자경시 소득	6,877	논농업직불금 : 600	-	7,477	(100.0)
▪ 농작업위탁시 소득	5,994	논농업직불금 : 600	-	6,594	(88.2)
▪ 임대시 소득	-	-	3,031	3,031	(40.5)
▪ 생산조정(휴경)	-	3,000	-	3,000	(40.1)
▪ 경영이양시 소득	매 매	-	2,896	-	2,896 (38.7)
	임대차	-	595(2,977)	-	595 (12.8)

자료 : 쌀생산비 통계(통계청)

경영이양직불제도 개선을 위한 몇가지 방안을 제시하면, 첫째, 논 매도시에 지급하는 경영이양직불금 단가의 개선방안이다. 논 매도에 대한 직불보조금은 현실적으로 (소규모)고령농가의 경우 대부분의 농작업을 위탁하고 있는데, 이때 얻는 소득 6,594천원/ha에서 임대시 얻는 소득 3,031천원/ha을 뺀 3,563천원/ha 수준에서 결정 되는게 바람직하다. 즉, 논 매도시의 적정 직불금 수준은 「1ha당 농작업위탁소득(6,594천원) - 임대시 소득(3,031천원) = 3,563천원/ha/년」 되는데, 이는 「임대시 얻는 소득」 과 「경영이양에 따라 얻어지는 직불금」 을 합한 소득이 고령농가가 농작업을 위탁하면서 얻어지는 소득과 대등한 소득수준은 되어야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 논 임대시에 지급하는 경영이양직불금 단가의 개선방안이다. 논 임대시의 직불 보조금은 임대시 얻는 임대료 소득에 추가하여 지급하는 경영이양직불 보조금인데, ① 자경하고 있던 농지를 임대하는 경우는 「[(자경시 소득 - 임대시 소득)×임대기간] + 논농업직불금」 을 수준에서 결정하는게 바람직 할 것으로 판단되고, ② 기왕의 관행임대지를 경영이양직불제를 통한 임대로 전환하는 경우에는 「임대

소득 + (논농업직불금) × 계약기간」 수준에서 결정하는게 합리적이라고 생각된다. 현실적으로 두 가지 경우를 구분하여 각각의 경우에 대해 다른 직불금을 지급하기가 어렵다면, ①의 경우와 ②의 경우를 평균한 수준에서 임대시의 경영이양직불금을 지급하는게 바람직한 것으로 판단된다.

셋째, 경영이양직불보조금을 지급받을 수 있는 대상연령에 대한 개선방안이다. 현재는 63~69세(70~72세는 '06년 까지 시행)로 되어 있으나, 63~69세 농가가 소유한 논 면적은 약 25만ha 로 추정되는데, 이는 전체 벼 재배면적의 약 24%로, 경영이양직불사업대상이 전체 논의 24% 전후에 불과하여 사업대상이 협소하여 사업추진이 어렵다는 것을 의미한다.

넷째, 경영이양직불보조금의 지급방법의 개선이다. 앞에서 지적한대로 논 매도에 의한 경영이양의 경우 분할 지급방식을 채택하고 있는데, 논 매도면적 적어 직불금수급액이 소액인 경우는 일시불로 지급토록 개선하고, 논 임대에 의한 경영이양의 경우는 임대기간에 따라 직불금 수준을 누증시키는 방식으로 개선될 필요가 있다. 예컨대, 5년 임대시의 직불금수준(2,977천원/ha) 을 100으로 하고 6년계약의 경우는 110%(3,275천원/ha), 7년계약의 경우는 120%(3,572천원/ha), 8년계약의 경우는 130%(3,870천원/ha), 9년계약의 경우는 140%(4,168천원/ha), 10년계약의 경우는 150%(4,466천원/ha)로 하는 방안이다.

영농규모화사업이 활성화되기 위해서는 농업구조개선에 기여하고 은퇴하는 농가에 대해서는 경영 이양직불금액의 인상과 더불어 「농어민연금제도」의 확충·강화 지원이 필요하며, 국민생활의 최저기준에 입각한 농촌생활환경개선, 농어촌의료 및 복지수준 증진등 종합적·체계적인 농어촌지역의 진흥 대책이 동시에 추진될 필요가 있다.

<표5-5> 경영이양직불제도 개선방안

개 선 항 목	현 행		개 선 방 안
<ul style="list-style-type: none"> 보조금 단가 	매매	2,896천원/ha	농작업위탁소득(6,594천원) — 임대시 소득(3,031천원) = 3,563천원
	임대	2,977천원/ha	① [(자경시 소득 - 임대시 소득)×임대기간] + 논농업직불금 ② [임대소득 + 논농업직불금] × 계약기간
<ul style="list-style-type: none"> 대상연령 	63~72세		63세 이상
<ul style="list-style-type: none"> 대상농지 	농업진흥지역내 답		농업진흥지역밖의 우량답 포함
<ul style="list-style-type: none"> 지급기준 면적 	2ha		상한 폐지
<ul style="list-style-type: none"> 지급방법 다양화 	매매	매월 분할지급	소액은 일시불 지급 등 지급방법 다양화
	임대	임대기간에 관계 없이 일정금액 지급	임대기간에 따라 차등지급 등

5. 지역의 농업여건과 특성을 반영한 경영체 육성 모델 제시 필요

전국 각 지역의 농업조건은 경지면적의 대소, 재배가능 작목 및 작부체계의 차이와 농외 겸업소득의 유무·정도 차이, 고령화 정도, 지가 등 제반조건이 상이하다. 따라서, 경영체 육성 목표와 지원방식 등에 있어서도 이러한 전국 각 지역의 농업여건과 특성을 고려하지 않으면 안된다. 일본의 경영체 육성제도는 도도부현의 「기본방침」과 시정촌의 「기본구상」을 통해 전국 각 지역의 자연적, 경제적, 사회적 조건을 고려해 단일경영 뿐만 아니라 쌀과 다른 작물을 조합한 복합경영과 지역 특산농작물을 주체로 한 경영체 등 지역 농업특성과 여건을 반영한 다양한 영농유형을 「인정농업자」로 인정하고 지원하고 있다. 우리나라 쌀전업농 육성제도도 쌀전업농이 속한 전국 각 지역의 농업여건과 특성을 반영하여, 경영유형별 육성모

델을 제시하고, 이를 토대로 한 세밀하고 다양한 지원 프로그램을 운영할 필요가 있다.

6. 쌀가격, 농지가격하락에 대비 농지의 중간보유기능 활성화를 통해 경영규모확대 지원

쌀값 하락·농지가격 하락이 전망되어 일부지역에서는 쌀전업농들의 경영규모 확대의욕·농지매입의욕 저하가 우려되는데 이에 대한 대책 필요하다. 이에 대한 대책으로 농업기반공사의 「농지중간보유기능」을 활성화하여 공사가 일단 농지를 매입한 후, 우선 일정기간(5년간) 임대경영토록 한 후 농업환경이 안정되고 농가경영도 어느정도 궤도에 오른 시점에서 매입하도록 하는 방법을 검토할 필요가 있다. 이는 최근 도입된 농지은행 기능과 연계하여 추진될 필요가 있다.

7. 「쌀전업농」 명칭의 변경

현재 「쌀전업농」이란 경영규모 5ha이상 농가로 「쌀전업농 육성대상자」는 5ha미만농가로 정의하고 있다. 그러나, 이것은 지원대상여부와 규모화 정도를 알아보기위한 사업추진상 필요한 하나의 지표이지, 규모화 및 핵심 경영체 육성 정책추진의 본질적 의미를 나타내는 데는 명백한 한계가 있다. 「쌀전업농」을 한자개념로 해석하면 「오직 “쌀” 만을 생산하는 농가」의 의미로 해석된다. 그러나, 실제 「쌀전업농」으로 선정된 농가중에 오직 쌀만을 재배하는 농가는 극히 드물고, 실제 영농규모화사업 지원대상자도 “오직 쌀만을 생산하는 농가”만을 지원 대상으로 하고 있지도 않다. “쌀을 전업”으로 하여서는 경영규모가 아무리 크더라도 쌀농사에서 완전취업(도시자영업자와 버금가는 노동시간)을 실현할 수는 없다. 영문으로 표기할 때에도 실상을 정확히 표현하기 어려운 적절치 못한 표현으로 「OECD 농업정책 보

고서」 등 영문표시의 보고서 작성시에도 오해의 소지가 있을 수 있다.

「쌀전업농」이란 “쌀”이라는 품목(상품)에 주목하여 명명된 느낌이 강하므로 「쌀」을 생산하는 것은 농가이므로 쌀을 전문적으로 생산하는 주체인 농가·인력·경영체에 주목하여 명칭을 변경할 필요가 있는데, 쌀전업농의 기능을 단지 쌀 생산만을 담당하는 품목중심의 개념에 탈피하여 쌀을 중심으로 하면서 향후 지역농업을 유지·발전시켜 갈 중추농가(인력·경영체)로 육성·발전시킨다는 차원에서 농정여건과 환경 변화를 고려하여 이미지 쇄신 필요하다¹⁷⁾.

8. 농지 세분화 대책 및 규모화사업 대상농지에 대한 세제상의 메리트 부여

경영규모를 확대하여 효율적인 경영을 영위하던 대농층 농가의 경우도 고령화, 사고·질병·사망 등을 계기로 농업에서 은퇴하게 되는 경우가 있는데, 이때 어렵게 규모화·집단화된 농지가 상속과정에서 분산되고 세분화되는 경우가 있다. 이러한 문제에 대처하기 위해 우리나라 『농지법』 제21조(농지소유의 세분화 방지)에서는 「① 국가 및 지방자치단체는 농업인 또는 농업법인의 농지소유가 세분화되는 것을 방지하기 위하여 그 농지가 농업인 또는 농업법인에게 일괄하여 상속·증여 또는 양도되도록 필요한 지원을 할 수 있다」고 규정하고 있다. 『농지법』에서 이러한 사태에 대비하기 위한 해법의 하나를 제시하고 있다는 점에서 높이 평가할 만하다. 한편, 「농지소유의 세분화 방지대책」과 관련 『상속세 및 증여세법』 제18조, 시행령 제16조(영농상속)에는 농업인이 사망으로 농지 등을 영농자녀에게 일괄 상속시 상속농지는 상속세 과표에서 공제되는데, 감면범위는 다른 인적공제 외에

17) 「쌀전문농」 「중추농가」 「중핵농가」 「핵심농가」 또는 일본의 「인정농업자」와 같이 일정한 자격과 조건·기준에 적합한 농가를 인정 또는 선정·지원한다는 개념을 사용하는 것이 하나의 방안이 될 것이다.

추가로 2억원 한도로 영농상속재산가액에서 공제하고 있다. 한편, 『조세특례제한법』 제15조(영농자녀가 증여받는 농지 등에 대한 증여세 면제에 관한 경과조치) ②에 의하면 「이 법 시행당시 종전의 조세감면규제법 제58조 제1항의 규정에 의하여 증여세의 면제대상이 되는 농지 등으로서 2003년 12월 31일까지 자경농민이 영농자녀에게 증여하는 것에 관하여는 종전의 조세감면규제법 제58조 제2항 내지 제5항의 규정에 의하여 증여세를 면제한다(개정 2000.12.29)」 한다고 하여 「2003년 12월 31일」 까지 유효한 본 규정을 「2006년 12월 31일」 까지로 연장한 것은 평가할 만하다. 그러나, 고령화가 심화되는 향후 본 제도의 효용이 더욱 크게 나타날 것인바, 본 규정의 기간연장을 지속시킬 필요가 있다.

또한, 기간연장과 더불어 본 제도를 좀 더 현실에 맞고, 농가 수용력을 높이는 방향으로 보완·개선할 필요가 있는데, 첫째, 「상속세과세가액」 공제 한도를 2억원으로 하고 있으나, 경영규모가 큰 농가들이 증가 하고 있고, 지역에 따라 농지가 격이 상승하는 등의 현실을 반영하여, 공제 한도액을 인상시킬 필요가 있다고 본다. 또한, 상속인의 조건을 「상속개시일 2년전부터 계속하여 직접 영농에 종사할 것」(상속세 및 증여세법 시행령 제16조 제3항), 상속 「농지 소재지와 동일한 시·군·구(서로 연결한 시·군·구 포함)에 거주할 것」으로 엄격히 규정하고 있는데, 현재는 영농에 종사하고 있지 않지만 상속을 계기로 한 도시로 부터의 귀농자 유도 등의 관점에서 완화될 필요가 있다고 본다. 또한, 『상속세 및 증여세법』 시행령 제16조(영농상속)에는 재산(농지)의 「전부를 상속인중 영농에 종사하는 상속인이 상속받는」 경우에 2억원을 한도로 상속세과세가액에서 2억원 한도로 공제해 주도록 하고 있는데, 농지의 전부를 상속 받기란 현실적으로 어려운바, 「재산(농지)의 전부」가 아닌 「재산(농지)의 일정부분」(2/3, 또는 3/4)으로 완화할 필요가 있다. 나아가, 영농에 종사하지는 않지만 상속 농지가 분산되지 않고 일괄 상속되도록 하는데 기여하는 기타 자녀에 대해서도 세제상의 인센티브를 부여하여 『농지법』 제21조(농지소유의 세분화 방지)의 취지가 명확히 정책에 반영되도록 할 필요가 있다.

끝으로, 영농규모화사업을 통해 농지를 매도함으로써 농업구조개선에 기여하는 경제행위를 한 자에 대해서도 양도소득세 면제 한도(현행 1억원)를 확대하는 등의 적극적인 조치가 필요하다는 점을 강조하고 싶다.

9. 쌀농업구조개선 특구제 도입

한국농업은 ①농지면적의 협소 ② 농가호당 경영면적 협소 ③농지가격이 상대적으로 높은 상황 ④ 농지의 자산적 보유 경향이 강함 ⑤ 농지의 분산성에 의한 생산성 향상 및 생산비 절감에 일정한 한계가 있다. 이처럼 한국 쌀농업구조의 제약을 극복하고, WTO/DDA협상 이후 쌀농업의 존립기반과 경쟁력 있는 농업구조를 조속히 실현하기 위해서는 지역(들판) 단위의 집단적·조직적 영농규모화 사업방식의 도입이 필요하다. 기존의 「개별농가」 단위의 매매·임대차 사업에 추가하여, 쌀농업의 경쟁력 강화와 생산비 절감을 위한 「들판단위 집단적 사업방식」이 추가로 도입될 필요가 있다.

「쌀농업구조개선특구사업」의 기본적인 특성은 「일정 들판의 집단화된 농지 소유자」와 「농업기반공사」 간에 당해 농지에 대해 효율적 이용에 대한 『집단체약』 방식을 채택하고, 소유지의 교환·분합 뿐만아니라, 임차지의 교환, 나아가 농기계 이용 및 농작업 수행 등에 관해서도 효율적 이용을 전제로 계약을 체결하는 방식이다.

이러한 쌀농업특구를 지정하여, 쌀농업의 효율화·경쟁력 강화, 생산비 절감이라는 뚜렷하고 확고한 목표 아래 일정의 협정을 맺고 계획적 조직적으로 자구노력을 하는 협정체결 지구(특구)에 대해서는 다양한 지원을 집중하고, 협조도와 성과에 따른 인센티브·보상으로서 직접지불제도(가칭 「쌀농업구조개선촉진직불제」 등)를 활용하여 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다.

제 6 장 요약 및 결론

영농규모화사업의 정책효과와 발전방안에 대하여 중점적으로 분석한 본 연구의 결론을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 영농규모화사업은 1980년대말 농산물 시장 개방화에 대비 쌀농업 생산구조를 경쟁 가능한 규모화된 생산체제로 전환하기 위해 1990년 등장한 후, 1994년 UR이후에는 쌀전업농을 중심으로 한 육성정책으로 전환하여 추진되어 오고 있는데, 그간 정책 추진과정에서 WTO체제 출범, IMF사태, 쌀 및 DDA협상에 따른 개방 추가확대 등 새로운 농정·농업 여건 변화에 대응하는 과정에서 목표규모, 목표 달성년도 등에 있어 수차례의 정책변경이 있었다. 그러나, 규모화·집단화를 통한 경쟁력 제고라는 정책의 기본정책 목표는 변화 없이 일관성을 유지하여 왔다는 점에서 높이 평가 할 수 있다.

둘째, 「영농규모화사업」을 경영규모의 확대만을 지원하는 사업으로 이해하는 경우가 있으나, 영농규모화사업은 경영체의 확보 및 후계인력의 육성과 표리일체의 관계에 있다. 「영농규모화사업」은 후계자를 확보하지 못한 채 고령화가 가속되어 가는 상황을 방지하여 야기되는 한국농업·농촌의 쇠퇴를 막고, 차세대한국농업을 이끌어 갈 규모화·전문화된 효율적이고 경쟁력 있는 「농업 경영체 = 생산주체」를 육성하여야 하는 농정 최대의 과제에 대처하는 중요한 의미를 갖고 있다.

셋째, 우리나라 농지 유동화의 방향은 경영규모별 농가호수가 양극으로 분화되어 가는 가운데 기계등 자본장비가 충실하고 영농의욕이 강한, 소수의 규모가 큰 농가가 매입과 임차, 농작업 수탁 등을 통해 우리나라 전체 논의 절반 이상을 실질적으로 경영하는 바람직한 방향으로 변화해 가고 있고, 향후 이러한 변화의 방향은 더욱 가속화 될 것이다. 시장개방 확대 등 여건변화에 대응하면서 이러한 쌀농업 생산구조변화 방향을 이끌어 갈 핵심 경영체의 육성과 지원에 한국농업의 미래가 달

려있다.

넷째, 현재 선정된 「쌀전업농」은 84,821호는 전체 쌀재배농가의 약 9% 수준이나, 이들 9%의 쌀전업농이 전체 벼재배면적의 25.2%를 경영하고 있으며, 9.1%의 쌀전업농이 전국 「트랙터」의 약 30%, 「콤바인」의 40%를 보유 실질적인 쌀생산의 주체로서의 실질적인 기능과 역할 수행하고 있는 것으로 나타났다. 쌀전업농의 기능과 역할과 관련하여 또 한가지 주목할 점은 농촌에 거주하는 쌀전업농들이 지역사회 유지·발전, 활성화에도 기여하고 있다는 점이다. 쌀농업에 종사하면서 지역사회를 유지 할 뿐만아니라, 이장, 통장, 반장, 새마을지도자, 개발위원, 작목반, 시군단위 간부 및 임원 등 다양한 형태로 지역사회를 이끌어 가는 리더로서 역할을 수행, 지역 활성화에 기여하고 있다.

다섯째, 1990년부터 2003년까지 추진된 영농규모화 「농지매매사업」(53,107ha)의 경제적 효과는 2조 4,231억원에 달하는 것으로 나타났다. 이 금액은 농가가 농지매매사업을 통해 지원받은 농지에서 20년간 얻어지는 쌀조수입에서 20년간 갚아야 할 「원리금」과 「영농비」를 제외한 금액이다. 영농규모화 농지매매사업의 부수적 효과로서 농가자산 증대효과를 들 수 있는데, 2003년 현재 약 2조 5,480억원의 자산가치 증가 효과가 있었던 것으로 추정되었다. 한편, 1990년부터 2003년까지 추진된 「농지장기임대차사업」(50,547ha)의 경제적 효과는 1조 4,168억원에 달하는 것으로 추정되었다.

여섯째, 일본의 「인정농업자제도」 검토 결과 얻어진 시사점은 다음과 같다. ① 『농업경영기반강화촉진법』 제정을 통해 경영체 육성을 법적으로 명확히 뒷받침하고 있는점 ② 지역의 농업여건과 특성을 반영한 경영체 육성 모델 제시 ③ 탄력적이고 신축적인 제도의 운영 ④ 효율적이고 안정적인 경영체 육성을 위한 체계적이고 종합적인 지원대책 ⑤ 「인정농업자」에 대한 쌀소득보전 조치 강화 등이다.

일곱째, 1990년 영농규모화사업이 개시된 이래 2003년까지 「농지가격」, 「쌀가격」, 「수익성」 등 영농규모확대와 관련된 주요 지표가 유리하게 전개되어, 쌀전업

농의 적극적 규모확대 욕구를 자극하였다. 그러나, WTO/DDA 농업협상, 2005년 쌀협상 타결 및 수입쌀 시판 확정등 실질적인 수입개방이 확대되면서 쌀공급과잉, 쌀가격 하락 등으로 쌀농사의 장래와 비전에 대한 불안감이 팽배해지고 있다. 영농규모화사업을 둘러싼 환경이 급변하는 가운데, 국내 쌀농업 경쟁력 제고를 위한 핵심시책의 하나인 영농규모화사업 및 쌀전업농 육성 정책의 발전을 위한 본고에서 검토된 과제는 다음과 같다. ① 농지매입 상환금리 인하 ② 영농규모화 사업비 집행·운영방식 개선 ③ 쌀가격 하락전망에 따른 임대차사업 계약방식 개선 ④ 경영이양 직불제도 개선 ⑤ 지역의 농업여건과 특성을 반영한 경영체 육성 모델 및 지원책 제시 ⑥ 쌀가격, 농지가격하락에 대비 농지의 중간보유기능 활성화를 통해 경영규모확대 지원 ⑦ 「쌀전업농」 명칭의 변경 ⑧ 농지 세분화 대책 및 규모화사업 대상농지에 대한 세제상의 메리트 부여 ⑨ 쌀농업구조개선 특구제도 도입 등이다.

참고문헌

- 강창용 『수도작 기계화의 적정규모에 관한 연구』 한국농촌경제연구원, 1995. 12
- 김정부외 5인 『농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원 『연구보고 R326』, 1995.12
- 김정부외 4인 『영농규모화사업의 성과와 발전방향』, 한국농촌경제연구원 『C98-5』, 1998.7
- 김정호외, 『쌀 농업의 비용 절감을 위한 경영모델과 지역시스템 개발』 KREI, 1998
- 김정호·위용석 『쌀 농업의 효율성과 관련요인 분석』, 농촌경제 1997
- 이정환 『농업의 구조전환 그 시작과 끝』 KREI 연구총서22, 1997
- 최양부 『한국에 있어서 농업구조의 변화와 구조정책의 새로운 구상』 1984
- 황홍도 『한국농촌의 구조조정 방향』 한국개발연구원, 1984
- 김정호 「대내외적 농정여건의 변화와 농정개혁의 추진배경」 『개방에의 도전—농정개혁백서』 농림부
- 김정호 「쌀농업의 규모효과와 구조정책」 KREI 농정연구속보, 2004. 7. 21
- 김정호 외 『농업총조사에 의한 농업구조 변화 분석』 연구보고 R453(2003.12)
- 김홍상 이형순 「영농규모화사업의 쌀 생산비 절감효과 추정」 『KREI 농촌경제』, 2000.12
- 윤석원 「우리 쌀 산업의 유지 발전방안」 『수입쌀 시판대비 우리 쌀 산업 경쟁력 확보방안』 대토론회 자료집, 한국농촌지도자중앙연합회, 농업인신문사, 2005. 5. 17
- 윤석환 『쌀농업 구조조정과 영농규모화 방안』 농어업·농어촌특별대책위원회 「쌀 대책 소위원회」
- 조가옥, 「대규모 쌀전업농의 경영성장을 위한 경영개선방안」 『농업경영연구』 창간

호, 2003.2

황수철, 「농업구조조정과 정부의 역할」, KREI·농어업특위 공동주최 정책토론회 발표자료 2002

『영농규모화사업 효과 분석 및 쌀전업농 육성방안에 관한 실증조사 연구』 전주대학교 지역개발연구소, 2004. 12

갈럽앤컴퍼니 『영농규모화사업 평가와 발전방안』 2003.5

농지제도 및 휴경을 포함한 쌀산업의 구조개편을 위한 토론회 자료집』 국회농림해양수산위원회, 2003. 4

『2004년도 영농규모화사업 워크샵 자료집』 농업기반공사 2004

『2004 주요업무수첩』, 농업기반공사, 2004.6

농업기반공사 『쌀전업농 발전단계별 경영모형』, 2002.9

통계청 『농가경제통계』

통계청 『농산물생산비통계』

「농지제도의 개편과 과제」 『농어촌과 환경』 No.83호 (2004.6) 농업기반공사·농어촌연구원

「쌀산업의 현재와 미래」 『농어촌과 환경』 No.87호 (2005.6) 농업기반공사·농어촌연구원

『농지은행 기능·농지신탁제도에 관한 세미나 자료집』 농업기반공사 2003.4.25

농림부 『쌀 협상결과 발표문』 2004. 12. 30

농림부 『쌀농가 소득안정 방안(안)』 2004. 6

농림부 『쌀농가 소득보전제도』 2004. 12

『쌀전업농 육성 종합대책』 농림부, 2004. 7

『쌀전업농 육성 종합대책 세부추진계획』 농림부, 2005. 1

농림부 『쌀 협상결과 발표문』 2004. 12. 30

『영농규모화사업 워크샵 자료집』 농업기반공사, 2005. 5

- 「あなたも認定農業者になろう」(2004年版) 全国農業會議所
改正『農地保有合理化事業のすべて』監修 農林水産省 構造改善局 農政部 農政課・
全国農地保有合理化協會, 1999年
- 『農業と経済』富民協會・毎日新聞社, 1995年 10月
- 「農地流動化の現状について」農林水産省 經營局 構造改善課 2004年 4月
- 「稲作所得基盤確保対策」農林水産省 綜合食糧局 2004年 1月
- 「擔い手經營安定対策」農林水産省 綜合食糧局 2004年 1月

감사의 글

제가 농업기반공사 고흥지사장으로 재직하던 2002년도에 뭔가 새로운 배움에 도전하고자 시도한 것이 조선대학교 경영대학원에서 경영학을 공부하게 되었습니다. 막상 입학하고 보니 일주일에 2번씩 고흥에서 대학원까지 2시간이 소요되는데 출석하여 강의를 받기란 참으로 힘이 들었습니다. 그러나 주위의 15기 원우들과 고흥지사 동료들이 성원을 하여 주었고, 가정에서는 사랑스런 아내와 귀엽고 예쁜 두 딸인 수정이와 원정이가 힘을 내도록 많은 도움을 주었습니다.

또한 논문학기인 2003. 7. 1일자로 본사 기전사업처장으로 발령이 나서 사전에 업무와 관련되어 준비해온 논문을 적기에 작성하지 못하고 수료 후 2년이 지나서야 농지은행사업본부의 윤석환 과장의 각종 자료 지원을 받아 가면서 완성하였습니다. 그러나, 논문 완성은 쉽지만은 않았습니다. 지도교수님이신 김승남 선생님의 애정어린 조언과 격려 속에 하나하나 수정과 보완을 하였고, 심사위원장이신 김규영 교수님, 심사위원이신 이청호 교수님께서도 세밀한 검토와 심사로 많은 도움을 주었습니다. 이 자리를 빌어 대단히 고맙고, 감사했다는 말씀을 드립니다.

또 하나 논문 심사를 위해 휴가를 내어도 쾌히 승낙하신 엄창진 이사님과 기전처, 최범용, 김종태, 조상민 팀장과 직원들에게도 고마움을 표합니다.

이 글을 쓰는 동안 옆에는 올해 90세이신 노모께서 지켜보고 계십니다. 6남2여 8남매를 산골 중에 산골인 순천 쌍암에서 외아들인 아버님을 비롯해 시부모, 시조모를 모시고 생활하시다가 한분 한분 극락세계로 편히 모시고, 이제 홀로 조상께서 물려주신 크나큰 5칸의 한옥을 지키시다가 추운 겨울이면 5째 아들인 저희 집에서 아내와 손녀들의 보살핌 속에 계시다가 따뜻한 봄이면 평생을 보내신 그리운 고향 땅, 백현마을로 귀향하십니다.

한 많은 세상을 살아오는 동안 어머님께서 항상 잊지 못하고 말씀하신 것이 맨 큰 형님께서 1960년 초에 서울의 모대학 법대를 다니시다가 고등고시에 1차 합격도 하였

는데, 우리가족들의 꿈인 형님께서 부모, 형제를 남겨두고 세상을 떠나셨습니다. 어릴 적에 제가 본 기억 속에는 조부님을 비롯한 우리가족 모두에게는 청천벽력이었지요. 따라서 큰아들을 가슴에 묻은 고난과 역경 속에서도 우리 형제, 자매를 훌륭히 성장토록 희생하신 어머님께도 그동안 표현하지 못하였던 고맙고, 감사하다는 말씀을 드립니다.

아무튼 논문이 항상 보아도 무언가 미흡하고 허전한 느낌이 듭니다. 앞으로도 계속 마음속으로 수정·보완하여 언젠가는 후배들에게 내놓아도 당당한 논문이 되도록 노력하겠습니다.

다시 한 번 감사에 말씀드리면서, 여러분들의 가정과 직장에서 항상 건강과 행운이 함께 하시고, 하시고자 한 일들이 모두 성취되시길 기원합니다.

감사합니다.

2006. 1

장 명 식 拜上