

발 간 등 록 번 호

11-1543000-001525-01

2016. 11.

# 농지은행사업 개편을 통한 농지이용 효율화 방안 연구

연구기관  
한국농촌경제연구원

**농림축산식품부**



# 제 출 문

## 농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농지은행사업 개편을 통한 농지이용 효율화 방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2016년 11월

연구기관명: 한국농촌경제연구원  
연구책임자: 김수석 선임연구위원  
연구원: 김홍상 선임연구위원  
박지연 부연구위원  
김부영 연구원  
황연수 동아대 교수



## 차 례

---

### 제1장 서론

- 1. 연구의 필요성 및 목적 ..... 1
- 2. 연구내용 ..... 3
- 3. 연구방법 ..... 5
- 4. 개념 정의 및 연구범위 ..... 6

### 제2장 영농현실 분석 및 정책여건 전망

- 1. 농업구조 현주소 분석 및 중장기 전망 ..... 9
- 2. 농지은행사업 관련 정책여건 분석 ..... 15

### 제3장 농지은행사업 추진 성과와 한계

- 1. 농지규모화사업 ..... 35
- 2. 농지매입·비축사업 ..... 43
- 3. 경영이양직불사업 ..... 46

### 제4장 외국의 농지은행 관련 제도 및 사업

- 1. 독일 ..... 49
- 2. 프랑스 ..... 60
- 3. 일본 ..... 69
- 4. 시사점 ..... 85

### 제5장 농지은행사업 개편의 기본방향

- 1. 농지은행사업 개편의 필요성 ..... 89
- 2. 농지은행사업 개편의 기본인식 ..... 90

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| 3. 농지규모화사업 개편의 기본방향 .....            | 94         |
| 4. 농지매입·비축사업 개편의 기본방향 .....          | 96         |
| <b>제6장 농지은행사업 개편방안</b>               |            |
| 1. 농지규모화사업 개편방안 .....                | 97         |
| 2. 농지매입·비축사업 개편방안 .....              | 117        |
| 3. 경영이양직불사업의 개편방안 .....              | 134        |
| <b>부록 1. 농지집단화에 대한 의향조사 결과 .....</b> |            |
| 2. 독일의 농지재정비사업 .....                 | 193        |
| 3. 외국의 농업경영체 경영이양제도 분석 및 시사점 .....   | 196        |
| <b>참고 문헌 .....</b>                   | <b>203</b> |

## 표 차례

---

### 제2장

|         |  |    |
|---------|--|----|
| 표 2- 1. | 농가유형별 구성 .....                             | 10 |
| 표 2- 2. | 경지규모별 농가 구성 .....                          | 11 |
| 표 2- 3. | 연령별 농가인구 변동률 .....                         | 12 |
| 표 2- 4. | 농업경영주 연령 분포 .....                          | 13 |
| 표 2- 5. | 경영주 연령별 영농형태 비중 .....                      | 14 |
| 표 2- 6. | 농가호수 및 인구 전망 .....                         | 14 |
| 표 2- 7. | 2015년 농업진흥지역 안팎의 전답 비율 .....               | 19 |
| 표 2- 8. | 농업진흥지역 농지가 전체 농지의 70% 이상인 시군(2015) .....   | 19 |
| 표 2- 9. | 농업진흥지역 밖 농지가 전체 농지의 90% 이상인 시군(2015) ..... | 21 |
| 표 2-10. | 2014년 단양군 작물별 재배면적 .....                   | 21 |
| 표 2-11. | 2014년 남양주시 작물별 재배면적 .....                  | 22 |
| 표 2-12. | 귀농인의 전업·겸업 현황 .....                        | 24 |
| 표 2-13. | 작물재배 면적규모별 귀농가구 현황 .....                   | 24 |
| 표 2-14. | 작물재배농지의 자경·임차별 귀농가구 현황 .....               | 25 |
| 표 2-15. | 들녘경영체 육성사업 전개과정 .....                      | 28 |
| 표 2-16. | 들녘경영체 연도별 선정 지원 현황 .....                   | 29 |
| 표 2-17. | 2009~2015년 시도별·유형별 들녘경영체 참여농가 현황 .....     | 29 |

### 제3장

|         |                                   |    |
|---------|-----------------------------------|----|
| 표 3- 1. | 2011~2015년 농지규모화사업 실적 .....       | 40 |
| 표 3- 2. | 2012~2015년 사업대상자별 농지은행사업 실적 ..... | 41 |
| 표 3- 3. | 2010~2015년 농지매입비축사업 실적 .....      | 44 |
| 표 3- 4. | 1997~2015년 경영이양직불사업 실적 .....      | 47 |

## 제4장

|         |                                 |    |
|---------|---------------------------------|----|
| 표 4- 1. | 독일 공동이익토지회사 구성 .....            | 52 |
| 표 4- 2. | 독일 공동이익토지회사의 농지매입·비축사업 현황 ..... | 55 |
| 표 4- 3. | 독일 농지매입·비축사업에 의한 농지거래량 .....    | 59 |
| 표 4- 4. | SAFER의 기능 .....                 | 63 |
| 표 4- 5. | 현행 농지권리이동 방법 .....              | 73 |
| 표 4- 6. | 농지이용집적원활화사업 실적 .....            | 76 |
| 표 4- 7. | 농지유동화 관련 사업 .....               | 82 |

## 제6장

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 표 6- 1. | 농가그룹별 구성 및 소득 수준 .....                  | 104 |
| 표 6- 2. | 2015년 단위면적(m <sup>2</sup> )당 농지가격 ..... | 116 |
| 표 6- 3. | 농지매입·비축사업 목표 및 성과지표 비교 .....            | 119 |
| 표 6- 4. | 2015년 농지거래면적 대비 비축농지면적 .....            | 123 |
| 표 6- 5. | 농지매입·비축사업 성과지표 .....                    | 126 |
| 표 6- 6. | 미작 자가경영과 임대경영이양 간의 연간 소득 비교 .....       | 137 |
| 표 6- 7. | 영구임대이양 농지연금 기초변수 재설정 .....              | 141 |
| 표 6- 8. | 영구임대이양 농지연금 월지급액 산정 .....               | 142 |
| 표 6- 9. | 영구임대이양 농지연금 기본모형 지급액 시뮬레이션(1ha 기준) ..   | 142 |
| 표 6-10. | 기간형 매도이양 농지연금의 기초변수 설정 .....            | 145 |
| 표 6-11. | 기간형 매도이양 농지연금의 월지급금 산정 .....            | 146 |
| 표 6-12. | 기간형 매도이양 기본모형 지급액 시뮬레이션(1ha 기준) .....   | 147 |
| 표 6-13. | 선매입-분할지급 경영이양모형 지급액 시뮬레이션 .....         | 150 |
| 표 6-14. | 경영이양 제약요인 해결방안 .....                    | 152 |



## 부록

|        |                                      |     |
|--------|--------------------------------------|-----|
| 부표 1.  | 지역별 농지관련 기관조사 현황 .....               | 156 |
| 부표 2.  | 합천우리밀영농조합법인 수지 상황 .....              | 159 |
| 부표 3.  | 대형마트 친환경쌀 판매가격 .....                 | 168 |
| 부표 4.  | 해당 지역 들녘경영체의 위상과 역할 .....            | 170 |
| 부표 5.  | 조사지역의 농지가격, 임차료, 작업위탁료, 노임 수준 .....  | 173 |
| 부표 6.  | 조사지역의 부재지주, 불법임대차, 유휴농지, 일모작논 비율 ... | 174 |
| 부표 7.  | 사천시 농지이용계획 성과목표(2016~2020) .....     | 179 |
| 부표 8.  | 농지매입사업이 지원하는 매입단가의 적정성 여부 .....      | 181 |
| 부표 9.  | 농지매입 지원단가 개선방안 .....                 | 181 |
| 부표 10. | 공동경영 참여 농가에 대한 직불제 도입 .....          | 183 |
| 부표 11. | 프랑스의 농업활동 규모별 MSA 가입자격 .....         | 198 |

## 그림 차례

---

### 제2장

|          |   |    |
|----------|---|----|
| 그림 2- 1. | 농가수 변화 추이 .....                         | 9  |
| 그림 2- 2. | 농가규모별 경지면적 비중 변화 .....                  | 11 |
| 그림 2- 3. | 농가인구 연령별 비중 변화추이 .....                  | 12 |
| 그림 2- 4. | 경지면적 전망 .....                           | 15 |
| 그림 2- 5. | 연도별 쌀 공급량과 수요량 변화 .....                 | 16 |
| 그림 2- 6. | 농경지 및 논·밭 면적 추이 .....                   | 16 |
| 그림 2- 7. | ha당 쌀 생산액 및 생산지수 .....                  | 17 |
| 그림 2- 8. | 농가당 논벼 재배의 농지이용형태 .....                 | 17 |
| 그림 2- 9. | 벼 재배면적 .....                            | 18 |
| 그림 2-10. | 귀농·가구 수의 변화 추세 .....                    | 23 |
| 그림 2-11. | 경영주/귀농가주 연령대별 농가구 및 귀농가구 비중(2015) ..... | 23 |
| 그림 2-12. | 농업법인 변동 추이 .....                        | 32 |
| 그림 2-13. | 농업법인 보유 경지면적 .....                      | 33 |

### 제4장

|          |                                     |    |
|----------|-------------------------------------|----|
| 그림 4- 1. | 독일의 농지관리 조직체계 .....                 | 53 |
| 그림 4- 2. | SAFER의 지역별 분포 .....                 | 61 |
| 그림 4- 3. | 지역 SAFER의 조직 .....                  | 61 |
| 그림 4- 4. | SAFER의 선매권 행사 절차 .....              | 64 |
| 그림 4- 5. | SAFER의 토지취득량 추이(1970~2014) .....    | 65 |
| 그림 4- 6. | SAFER의 토지시장 개입가능 면적과 시장점유율 추이 ..... | 66 |
| 그림 4- 7. | 경지면적 규모별 면적집적 비율(2005~2015) .....   | 69 |
| 그림 4- 8. | 농지소유자대리사업 체계 .....                  | 75 |

|          |                                    |    |
|----------|------------------------------------|----|
| 그림 4- 9. | 농용지 이용집적계획을 통한 농지이용권 설정 및 이전 ..... | 77 |
| 그림 4-10. | 농지중간관리기구 사업 체계 .....               | 79 |

## 제6장

|          |                                   |     |
|----------|-----------------------------------|-----|
| 그림 6- 1. | 농지매입·비축사업 진행과정 .....              | 125 |
| 그림 6- 2. | 농지거래시장에서의 농지매입·비축사업의 경제적 효과 ..... | 127 |
| 그림 6- 3. | 농지임대시장에서의 농지매입·비축사업의 경제적 효과 ..... | 127 |
| 그림 6- 4. | 종신형 영구임대이양 농지연금 기본모형 .....        | 140 |
| 그림 6- 5. | 종신형 영구임대이양 농지연금 연금지급 선택모형 .....   | 143 |
| 그림 6- 6. | 종신형 영구임대이양 농지연금 연금개시 선택모형 .....   | 144 |
| 그림 6- 7. | 기간형 매도이양 농지연금 기본모형 .....          | 145 |
| 그림 6- 8. | 기간형 매도이양 농지연금 연금지급 선택모형 .....     | 147 |
| 그림 6- 9. | 기간형 매도이양 농지연금 연금개시 선택모형 .....     | 148 |

## 부록

|        |                     |     |
|--------|---------------------|-----|
| 부그림 1. | 독일의 농지정비 추진절차 ..... | 195 |
|--------|---------------------|-----|



# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

#### 1.1. 연구의 필요성

○ 최근 쌀 생산 과잉과 TRQ에 의한 쌀 수입 지속 상황에서 쌀값 하락세, 쌀 전업농의 소득 감소, 쌀 전업농의 농지매입 수요 감소 등 쌀 전업농 육성사업의 여건이 크게 변하고 있어 여기에 대응하는 농정 방향의 재정립이 요구되고 있음. 한마디로 쌀 전업농 육성 중심 정책의 전환 내지 질적 변환이 필요함.

- 쌀 전업농 육성정책은 ‘평균 영농규모 6ha 농가 7만 호’ 육성을 목표로 추진된 영농규모화사업이 가장 대표적 사업이 되는데, 이 사업은 목표연도인 2013년에 당초 목표를 달성한 상태에 있음.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 2014년 이후 영농규모화사업은 농지규모화사업으로 명칭이 변경되어 농업구조개선을 위한 지속적인 농지유동화사업으로 추진되고 있음.

- 쌀 전업농 육성과 관련된 농정의 방향 전환은 궁극적으로 농업구조개선 문제와 밀접히 결부되기 때문에 농업구조개선과 관련한 농정의 추진전략에도 재검토가 필요함.
  - 농업구조개선과 관련된 현안은 농업노동력의 고령화 및 후계자 부족 문제가 대두되는 현실 하에서 어떠한 방식 및 수단을 통해 안정적이고 건실한 농업경영체 및 지속가능한 영농에 기반한 농업구조를 형성할 수 있는가에 있음.
  - 2016년 농업전망에 따르면, 65세 이상 고령농가인구의 비율이 2016년 39.9%에서 2025년 47.7%로 증가할 것으로 전망하고 있고 있는데, 농업구조개선정책의 존재 의의는 이런 전망과 다른 결과(농업구조)를 만들어 내는 데 있음.
- 전업농 육성을 포함하는 농업구조개선정책의 추진에서 핵심이 되는 사항은 농업구조개선을 유발하는 농지유동화 방안을 마련하는 것임.
  - 농지유동화의 대표적 수단이 농지제도와 이에 기반한 농지은행사업이 되기 때문에 농업구조개선을 위해서는 농지유동화를 촉진하는 농지은행사업의 재정립이 필요함.
- 농지유동화를 통해 농업구조개선에 기여할 수 있는 형태는 농지규모화와 농지이용 효율화로 나눌 수 있는데, 이들은 각각 농지유동화의 양적인 형태와 질적인 형태, 또는 하드웨어적 형태와 소프트웨어적 형태로 특성화할 수 있음.
  - 농지유동화의 현상 형태가 이처럼 분화되는 것은 (개별 농가 입장에서 보면) 농지유동화가 일차적으로 규모화를 지향하지만, 일정 단계의 규모화 이후에는 양적 규모화가 한계에 도달하고 양적 규모화보다는 질적 효율화에 보다 큰 중점을 두게 되기 때문임.
  - 한편 농업경영체 유형 차원에서 살펴보면, 농지규모화는 개별 농가들이 선호할 수 있는 농지유동화 방식인 반면, 농지이용 효율화는 협업체 내지 공동농업경영체가 농지의 집적 내지 집단화 형태로 추진하는 농지유동화 방식이 됨.

- 농지규모화가 일정 수준에 도달한 현 시점에 농지유동화를 촉진하는 농지은행사업이 추구해야 할 방향은 양적 농지규모화의 연착륙과 질적 농지이용 효율화의 이룩 및 비상이라 할 수 있음.
  - 한마디로 농업·농촌을 둘러싼 현재의 여건은 농지은행사업 개편을 통해 농업구조개선에 기여하는 농지이용의 효율화를 요청하고 있는 것임.

## 1.2. 연구 목적

- 이 연구는 농업·농촌을 둘러싼 환경 변화에 대응하는 농정방향의 재정립이란 관점에서 농업구조개선을 위한 농지이용 효율화 방안을 제시하고자 하며, 이 농지이용 효율화 방안은 농지은행사업의 개편, 특히 다음과 같은 사항의 개편을 통해 달성하고자 함.
  - 농지규모화사업을 쌀 전업농 중심사업에서 농업구조개선 지원사업으로 개편
  - 농업구조개선을 위해 농지매입·비축사업의 목표 재설정 및 사업대상의 확대·개편
  - 경영이양직불사업과 농지연금사업의 연계 모델 마련

## 2. 연구내용

- 이 연구는 크게 다음과 같은 여섯 부문으로 구성됨.
- 제1장 서론에서는 농지은행사업 개편의 필요성과 사업개편을 통해 달성하고자 하는 목표가 제시되고, 이 연구에서 다루어지는 연구내용 및 연구방법이 기술됨.

- 제2장에서는 영농환경에 대한 분석과 정책여건에 대한 전망이 이루어짐. 여기서는 먼저 농업구조의 현주소 및 중장기 전망이 분석되고, 이어서 농지은행사업과 관련된 정책현안이 분석됨.
- 제3장에서는 농지은행사업의 추진 성과와 한계가 파악되는데, 세부적으로는 농지규모화사업과 농지매입·비축사업, 경영이양직불사업의 성과와 한계에 대한 평가가 이루어짐.
- 제4장에서는 외국의 농지은행 관련 제도 및 사업이 분석됨. 여기서 사례 대상이 된 국가는 독일, 프랑스, 일본인데, 이들 국가에서 농지은행제도가 어떠한 체계로 구성되어 있으며, 각국의 농지은행이 어떠한 사업을, 어떠한 방식으로 추진하는 지에 대한 분석이 이루어짐. 이어서 이러한 분석결과가 주는 시사점을 도출함.
- 제5장에서는 농지은행사업 개편의 기본방향이 제시됨. 여기서는 농지은행사업 중 가장 핵심사업이라 할 수 있는 농지규모화사업과 농지매입·비축사업의 기본방향을 새롭게 정립하는 차원에서 방향 제시가 이루어짐.
- 제6장에서는 농지은행사업 개편방안이 제시되는데, 보다 구체적으로는 농지규모화사업의 개편방안과 농지매입·비축사업의 개편방안이 제안되고, 경영이양직불사업과 농지연금사업을 결합한 경영이양형 농지연금사업이 새로운 모델로 개발되어 제시됨.
- 이러한 본문과 별도로 <부록 1>에서는 농지이용효율화의 새로운 방안 중 하나로 제시된 농지집단화에 대한 의향조사 결과가 수록됨. 이러한 의향조사는 농업인과 농지관련 업무 담당자들을 대상으로 실시하였는데, 조사대상이 된 농업인들은 농작업을 공동으로 하는 들녘경영체 종사자들과 들녘경영체에 속하지 않은 개별 농가의 농업인들로 구성됨.



### 3. 연구방법

- 이 연구는 문헌조사, 국내 현지조사, 해외 현지조사, 설문조사 분석, 전문가 협의회, 위탁연구 등의 연구방법을 활용함.
- 문헌조사에서는 농지은행 제도 및 사업 관련 선행연구와 외국의 관련제도를 조사하고, 농지 및 농업경영체 관련 법령과 농지은행사업 업무지침 등을 분석함.
- 국내 현지조사에서는 3개 사례지역 들녘경영체에 대한 운영실태 조사와 들녘경영체 안팎에 속한 농업인들에 대한 면담조사가 이루어짐.
- 해외 현지조사로는 독일을 방문하여 독일 니테르작센 주의 농지은행인 니테르작센 공동이익토지회사의 운영실태를 조사하고, 독일 연방 차원의 공동이익토지회사의 현황을 파악함. 또한 경영이양제도와 관련하여 경영이양자와 신규 취농인의 연계를 지원하는 민간조직(hofgründer.de)의 활동을 조사하고, 조기 경영이양을 제도화하는 독일의 농업인노령연금제도를 조사함.
- 농지집단화 의향과 농지은행사업에 대한 의견조사를 설문조사 방식으로 실시하였는데, 농업인에 대한 조사는 면담조사로 하고, 농지관련 업무 종사자에 대한 조사는 우편조사로 실시함.
- 농지포럼을 포함한 농지제도 및 농지은행사업 전문가들과의 협의회를 실시하고, 농지은행사업 담당자들과의 업무협의회를 수차례 실시함.
- 들녘경영체 사례조사를 케이스 스터디 형태로 추진하기 위하여 동아대학교와 공동연구(위탁연구)를 수행함.

## 4. 개념 정의 및 연구범위

### 4.1. 농지이용 효율화 개념

- 이 연구에서 중심이 되는 개념 중의 하나는 농지이용 효율화 개념인데, 이 농지이용 효율화는 농지이용의 양적 규모화를 보완하는 개념으로 사용됨. 농업구조 개선에는 농지이용구조 개선이 포함되는데, 농지이용구조 개선은 다시 양적 이용구조 개선과 질적 이용구조 개선으로 구분됨. 여기서 농지의 양적 이용구조 개선은 농지규모화로 현상화하고, 농지의 질적 이용구조 개선은 농지이용 효율화로 개념화됨. 다시 말해 농지규모화는 농업경영체의 경영규모를 확대하여 생산성을 높이는 것이고, 농지이용 효율화는 동일 면적 농지의 구성을 효율화하여 생산성을 높이는 것임. 농지 구성의 효율화는 구성원들의 농지를 집단화하거나 (사실상 경작하지 않는) 비농업인으로부터 농업인에게 농지가 집적되게 하는 방법을 통해서, 또는 농지소유자(경작자)끼리 농지를 교환·분합하거나 이용권의 교환을 통해 달성할 수 있음. 농지이용 효율화의 가장 일반적인 방법은 「농지법」상의 농지이용증진사업 시행을 통해 사업지구 내 농지임대차를 자유화하고 농지를 집단화하는 것이 됨.
- 농지은행사업 중 농지규모화의 대표적 사업은 농지규모화사업 중 농지매매사업과 농지임대차사업이 되고, 농지이용 효율화의 대표적 사업은 농지규모화사업 중 교환·분합사업이 됨. 하지만 대부분의 농지은행사업은 내재적으로 농지규모화와 농지이용 효율화의 두 가지 성격을 모두 보유하고 있다고 할 수 있는데, 그 차이는 사업의 성과를 영농규모 확대를 통한 농지규모화 쪽으로 집결하느냐, 아니면 농지집단화를 통한 농지이용 효율화로 집결하느냐에 따라 그 성격이 달라지는 것임.

## 4.2. 연구범위

- 이 연구가 대상으로 하는 농지은행사업은 과업지시서에 따라 농지규모화사업과 농지매입·비축사업, 그리고 경영이양직불사업으로 범위를 한정함. 더욱이 경영이양직불사업은 경영이양직불사업과 농지연금사업을 결합하는 새로운 모델 개발에 중점을 두는 형태가 됨.



## 제 2 장

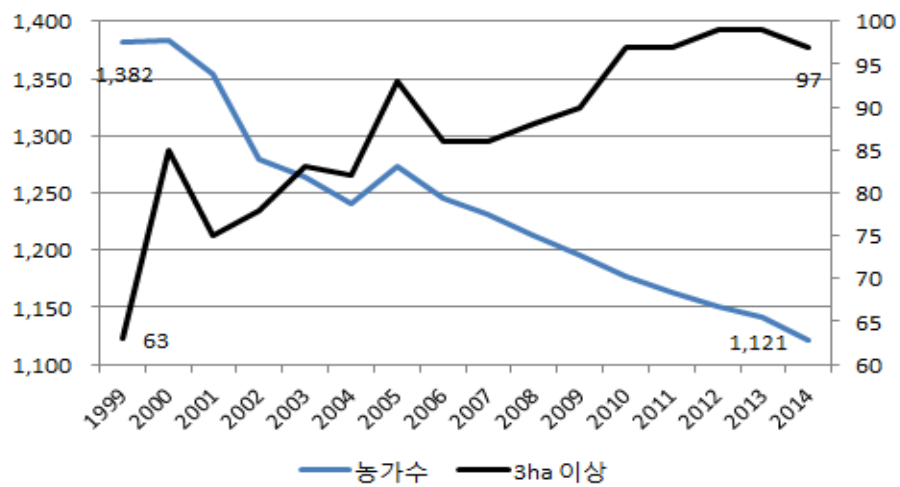
### 영농현실 분석 및 정책여건 전망

#### 1. 농업구조 현주소 분석 및 중장기 전망

##### 1.1. 농가 유형 구성

그림 2-1. 농가수 변화 추이

단위: 천호



자료: 농림축산식품부(2015), 「2015년도 농림축산식품 주요통계」.

- 전체 농가수는 1999년 138만 호에서 2014년 112만 호로 지속적으로 감소하고 있으나, 3ha 이상 규모 농가는 1999년 6만 3천 호에서 2014년 9만 7천 호로 연평균 3.4%씩 증가함<그림 2-1>.
- 농가경제조사의 원자료 분석에 따르면, 전체 농가 중 전문농가의 비중은 2015년 33.8%이지만, 경지면적 3ha 이상인 농가 중 전문농가의 비중은 87.8%로 전문농가 중심으로 규모화가 이루어지고 있음<표 2-1>.

표 2-1. 농가유형별 구성

단위: %

| 구분     |      | 전문농가 | 일반농가 | 부업농가 | 자급농가 |
|--------|------|------|------|------|------|
| 전체 농가  | 2010 | 31.8 | 33.3 | 27.5 | 7.4  |
|        | 2015 | 33.8 | 32.5 | 25.5 | 8.2  |
| 3ha 이상 | 2010 | 86.9 | 0    | 13.1 | 0    |
|        | 2015 | 87.8 | 0    | 12.2 | 0    |

주: ①전문농가는 주업농가 중에서 경지규모가 3ha이상 또는 연간 농축산물 판매금액이 2000만 원 이상인 농가, ②일반농가는 주업농가 중에서 경지규모가 3ha 미만이고, 연간 농축산물 판매금액이 2000만 원 미만인 농가, ③부업농가는 경지규모가 30a 이상 또는 연간 농축산물 판매금액이 200만 원 이상인 농가 중에서 농업외수입이 농업수입보다 많은 농가, ④자급농가는 경지가 없거나, 경지규모가 30a 미만인 농가 중에서 연간 농축산물 판매금액이 200만 원 미만인 농가를 말함.

자료: 통계청(각 연도), 「농가경제조사」 원자료 분석.

- 경지규모별 농가구성 변화 추이를 보면, 1990년대 이후 0.5~2.0ha 계층의 비율이 감소하는 반면에 0.5ha 미만의 계층과 2ha 이상 계층의 비율은 상대적으로 증가하여 경지면적 분포의 양극화 경향이 나타남<표 2-2>.
- 농가 평균 경지면적은 완만하게 증가하고 있으나, 상대적으로 규모가 큰 농가로의 농지 집중은 상당히 빠른 속도로 진행되고 있음. 1995~2015년 기간에 경영규모 3.0ha 이상 농가의 비중은 4.7%(1995)에서 8.2%(2015)로 증가함.

표 2-2. 경지규모별 농가 구성

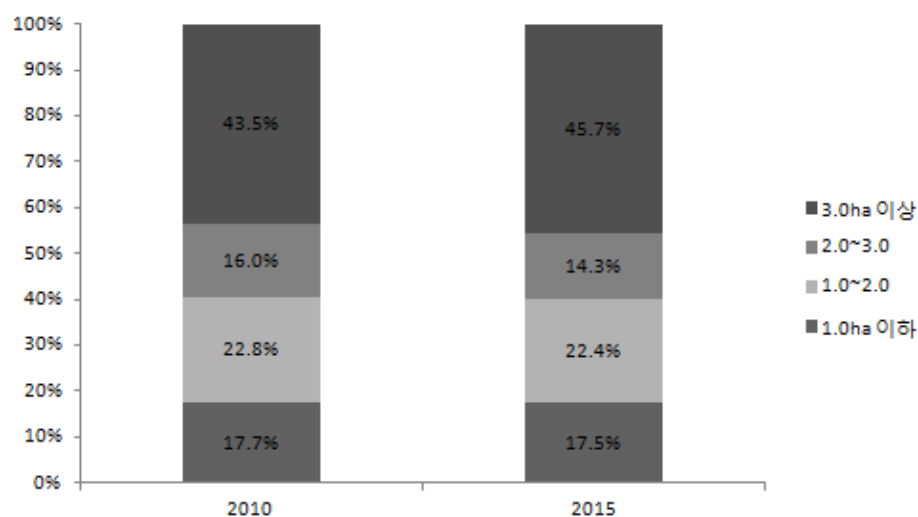
단위: 호, %

| 구분   | 0.5ha 미만          | 0.5~1ha 미만        | 1~2ha 미만          | 2~3ha 미만         | 3ha 이상          | 합계                   |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-----------------|----------------------|
| 1995 | 456,900<br>(30.4) | 432,107<br>(28.8) | 417,960<br>(27.9) | 123,333<br>(8.2) | 70,445<br>(4.7) | 1,500,745<br>(100.0) |
| 2000 | 454,775<br>(32.9) | 378,655<br>(27.4) | 351,534<br>(25.4) | 113,790<br>(8.2) | 84,714<br>(6.1) | 1,383,468<br>(100.)  |
| 2005 | 474,832<br>(37.3) | 330,651<br>(26.0) | 280,685<br>(22.1) | 93,295<br>(7.3)  | 93,445<br>(7.3) | 1,272,908<br>(100.0) |
| 2010 | 486,213<br>(41.3) | 287,695<br>(24.4) | 228,540<br>(19.4) | 78,240<br>(6.7)  | 96,630<br>(8.2) | 1,177,318<br>(100.0) |
| 2015 | 486,234<br>(44.7) | 255,365<br>(23.5) | 185,111<br>(17.0) | 62,635<br>(5.8)  | 88,695<br>(8.2) | 1,088,518<br>(100.0) |

자료: 통계청(각 연도), 「농림어업총조사」.

- 농가규모별 평균 경지면적을 보면, 1ha 미만 농가는 2010년 0.60ha에서 2015년 0.57ha로 약간 감소하였고, 3ha 이상 농가는 4.13ha(2010)에서 4.61ha(2015)로 증가함.

그림 2-2. 농가규모별 경지면적 비중 변화



자료: 통계청(각 연도), 「농가경제조사」 원자료 분석.

## 1.2. 농가인구 구성

- 2015년 농가인구는 2000년 대비 36.3%p 감소한 257만 명임. 이 중 50세 미만 농가인구는 전체 농가인구보다 빠르게 감소하고 있고 65세 이상 농가인구는 증가하고 있어 농가인구의 노령화가 빠르게 진행되고 있음<표 2-3>.
  - 농가인구의 연령별 구성을 살펴보면 65세 이상 농가인구 비중이 2000년 21.7%에서 2015년 38.4%로 크게 증가하고, 20~49세의 비중은 32.3%에서 20.2%, 20세 미만의 비중은 17.9%에서 9.3%로 감소함<그림 2-3>.

표 2-3. 연령별 농가인구 변동률

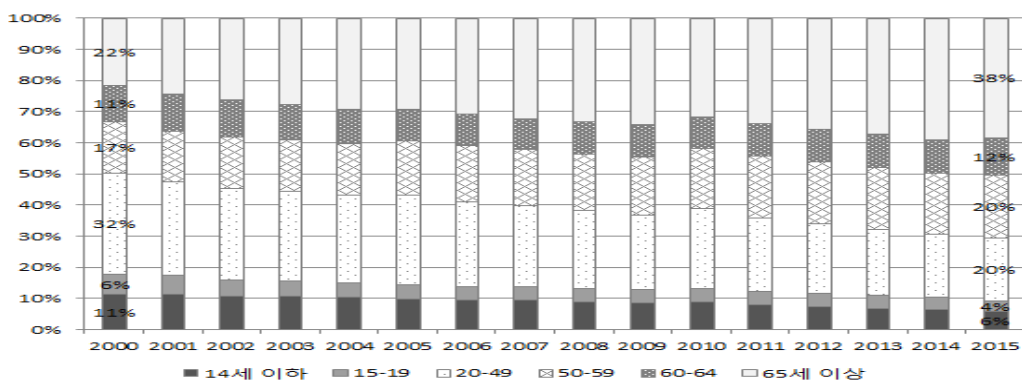
단위: %

| 구분        | 농가인구   | 14세이하  | 15~19세 | 20~49세 | 50~59세 | 60세이상 | 65세이상 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| 2015/2000 | -36.27 | -67.32 | -65.65 | -60.03 | -23.52 | -3.00 | 12.67 |
| 2015/2005 | -25.19 | -55.22 | -43.04 | -47.42 | -13.98 | -4.29 | -1.30 |

자료: 농림축산식품부(2016), 「2016년도 농림축산식품 주요통계」.

그림 2-3. 농가인구 연령별 비중 변화추이

단위: %



자료: 농림축산식품부(2016), 「2016년도 농림축산식품 주요통계」.

- 전체 농가 중 60세 이상 경영주의 농가 비중이 2010년의 70.2%에서 2015년



에 78.4%로 증가하였고, 특히 70세 이상 경영주의 농가 비중은 2010년 37.4%에서 2015년 44.6%로 증가함.

- 경지규모가 3ha 이상인 농가 중 60세 이상 경영주의 농가 비중은 65.4%, 70세 이상 경영주의 농가 비중은 25.6%로 나타나 규모화된 농가에서 노령화 현상이 상대적으로 약하게 나타남<표 2-4>.
- 해당 연령층의 농가구성 비율에 비해 규모화된 농가비율이 높은 계층이 60세 미만 농업경영주의 농가라는 것은 영농규모화가 주로 이 계층에서 일어나고 있음을 보여줌.

표 2-4. 농업경영주 연령 분포

단위: %

| 구분     | 연도   | 40세 미만 | 40~49세 | 50~59세 | 60~69세 | 70세 이상 |
|--------|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 전체 농가  | 2010 | 0.8    | 7.3    | 21.7   | 32.8   | 37.4   |
|        | 2015 | 0.3    | 4.8    | 16.5   | 33.8   | 44.6   |
| 3ha 이상 | 2010 | 1.8    | 10.4   | 30.9   | 35.7   | 21.2   |
|        | 2015 | 0.7    | 9.2    | 24.6   | 39.8   | 25.6   |

자료: 통계청(각 연도), 「농가경제조사」 원자료 분석.

- 농업경영주 연령별 영농형태를 보면, 60세 이상 경영주 농가에서 논벼 및 채소재배 비중이 높게 나타나며, 연령이 낮을수록 축산경영과 2종 겸업 비중이 높게 나타남<표 2-5>.
  - 이는 고령농가의 토지이용이 상대적으로 농작업이 편하거나 농작업위탁이 가능한 쌀과 채소 재배에 집중되고 있음을 보여줌.
- 2016년 농업전망에 따르면, 65세 이상 고령농가인구의 비율이 2016년 39.9%에서 2025년 47.7%로 증가할 것으로 전망하고 있고 있음<표 2-6>.
  - 이러한 추세전망을 변화시킬 수 있는 과감한 농업구조개선정책의 시행이 필요함.

표 2-5. 경영주 연령별 영농형태 비중

단위: %

| 구분     |      | 논벼<br>농가 | 과수<br>농가 | 채소<br>농가 | 특작<br>농가 | 화훼<br>농가 | 전작<br>농가 | 축산<br>농가 | 기타<br>농가 | 2종<br>겸업 |
|--------|------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 40세미만  | 2010 | 14.3     | 14.3     | 19.0     | 4.8      | 0.0      | 0.0      | 14.3     | 0.0      | 33.3     |
|        | 2015 | 11.1     | 0.0      | 0.0      | 0.0      | 0.0      | 0.0      | 44.4     | 0.0      | 44.4     |
| 40~49세 | 2010 | 6.2      | 10.9     | 18.1     | 3.1      | 4.1      | 2.1      | 11.9     | 2.6      | 40.9     |
|        | 2015 | 8.7      | 4.8      | 17.5     | 1.6      | 4.0      | 1.6      | 11.1     | 1.6      | 49.2     |
| 50~59세 | 2010 | 9.4      | 10.1     | 20.5     | 3.8      | 2.3      | 2.4      | 10.4     | 0.7      | 40.3     |
|        | 2015 | 9.3      | 9.8      | 17.5     | 1.6      | 2.3      | 2.6      | 14.3     | 1.6      | 40.9     |
| 60~69세 | 2010 | 18.4     | 11.0     | 24.0     | 3.3      | 1.7      | 3.2      | 8.3      | 1.7      | 28.3     |
|        | 2015 | 17.0     | 10.9     | 19.5     | 1.9      | 2.8      | 1.8      | 12.8     | 2.2      | 31.1     |
| 70세이상  | 2010 | 27.4     | 10.9     | 25.3     | 3.2      | 1.4      | 3.5      | 7.0      | 1.4      | 19.9     |
|        | 2015 | 26.7     | 10.8     | 26.7     | 3.2      | 1.5      | 6.0      | 6.6      | 1.2      | 17.4     |

자료: 통계청(각 연도), 「농가경제조사」 원자료 분석.

표 2-6. 농가호수 및 인구 전망

단위: 만호, 만명, %

| 구분               | 2014 | 2015<br>(추정) | 2016 | 2020 | 2025 | 연평균 증가율 |        |
|------------------|------|--------------|------|------|------|---------|--------|
|                  |      |              |      |      |      | 16/15   | 25/15  |
| 농가호수             | 112  | 107          | 106  | 101  | 95   | -1.1    | -1.2   |
| 농가인구             | 275  | 261          | 254  | 228  | 201  | -2.5    | -2.5   |
| (65세 이상 농가인구 비율) | 39.1 | 39.0         | 39.9 | 43.6 | 47.7 | 0.8%p   | 8.7%p  |
| 총인구 중 농가인구 비율    | 5.5  | 5.1          | 5.0  | 4.4  | 3.9  | -0.1%p  | -1.3%p |
| 농림업취업자           | 145  | 138          | 134  | 128  | 120  | -2.5    | -1.3   |

자료: 한국농촌경제연구원(2016: 40).

### 1.3. 농지 면적 및 구성

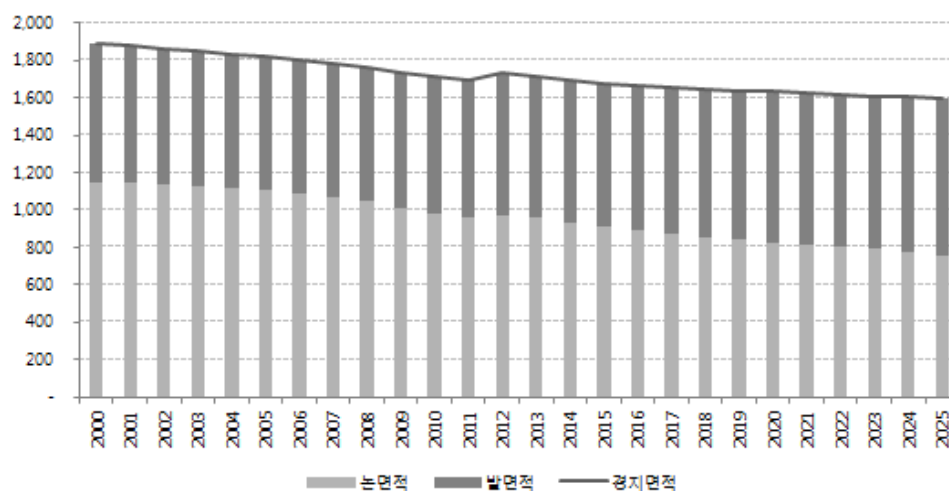
- 농산물 시장개방에 따른 수입농산물의 국내시장 잠식과 교역조건 악화에 따른 농업소득 감소로 인해 경지면적은 2015년 168만 ha에서 2025년 160만

ha로 줄어들 것임.

- 하지만 농가인구 및 농가호수의 감소가 경지면적 감소보다 빠르기 때문에 농가당 경지면적은 2015년 1.54ha에서 2025년 1.68ha로 증가할 것임.
- 재배업의 소득 감소로 인하여 특용·약용 작물과 사료작물을 제외한 모든 작물에서 재배면적의 감소 추세가 지속될 전망이다.

그림 2-4. 경지면적 전망

단위: 천ha



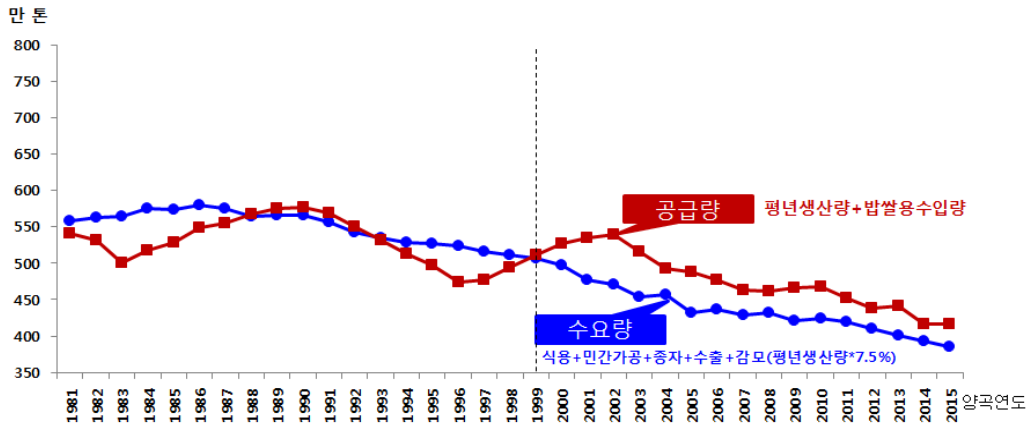
자료: 한국농촌경제연구원 2016년 KASMO 분석결과.

## 2. 농지은행사업 관련 정책여건 분석

### 2.1. 쌀 공급 과잉

- 2000년 이후 쌀 공급량이 수요량보다 많아 구조적 공급과잉 상태에 있음. 최근 10년간 연평균 28만 톤이 초과 공급되는 것으로 추정됨<그림 2-5>.

그림 2-5. 연도별 쌀 공급량과 수요량 변화

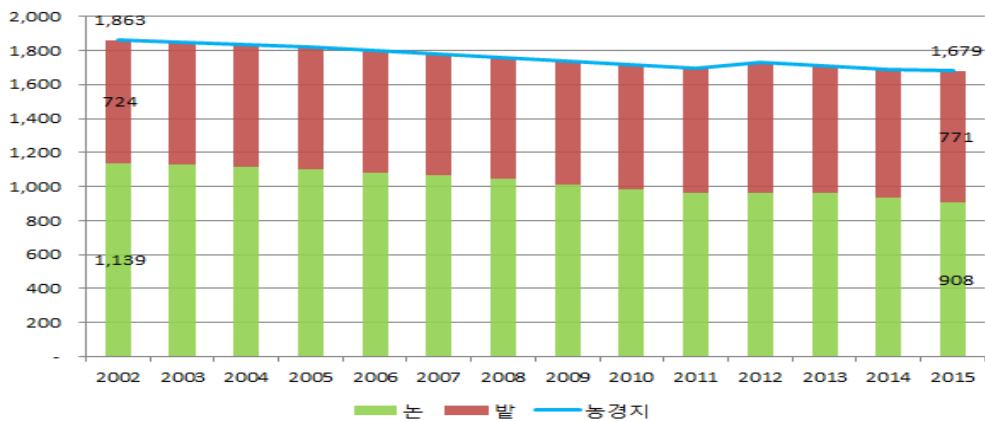


자료: 박동규(2015).

- 쌀 대체식품 소비 증가로 인한 1인당 쌀 소비량 감소와 시장개방으로 인한 쌀 수입 증가로 쌀 재배면적이 감소하고 있음.
  - 2015년 전체 논 면적은 2002년의 114만 ha에서 23만 ha 감소한 91만 ha 임. 논 면적이 빠르게 감소함에 따라 전체 농경지 중 논의 비중이 2002년 61.1%에서 2015년 54.1%로 감소함(2015년 논벼재배농가 비중 41.7%).

그림 2-6. 농경지 및 논·밭 면적 추이

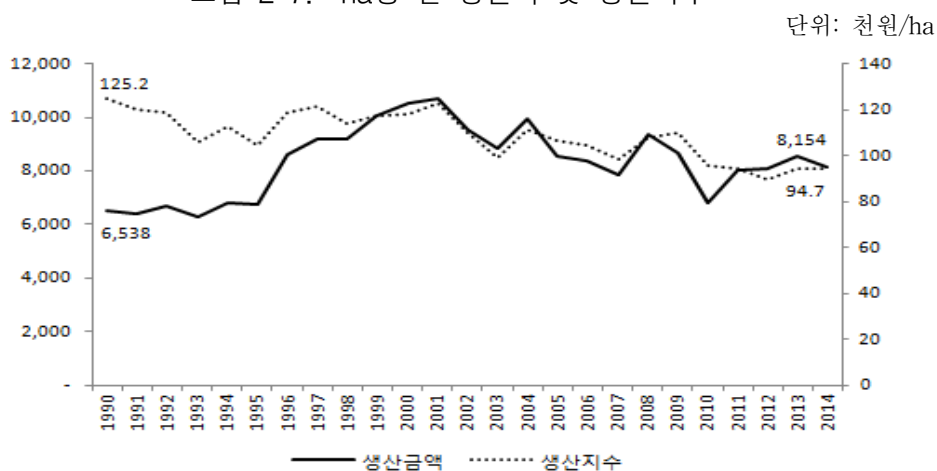
단위: 천ha



자료: 농림축산식품부(2016), 「2016년도 농림축산식품 주요통계」.

○ <그림 2-7>에 나타난 바와 같이, 단위면적당 생산비 증가로 수익률이 악화되고 있기 때문에 쌀 재배농가는 일정 소득수준을 유지하기 위해서 재배면적을 확대하고 있음. 하지만 높은 농지가격으로 인하여 벼 재배면적 확대는 대부분 임차지로 충당되고 있는 실정임<그림 2-8>.

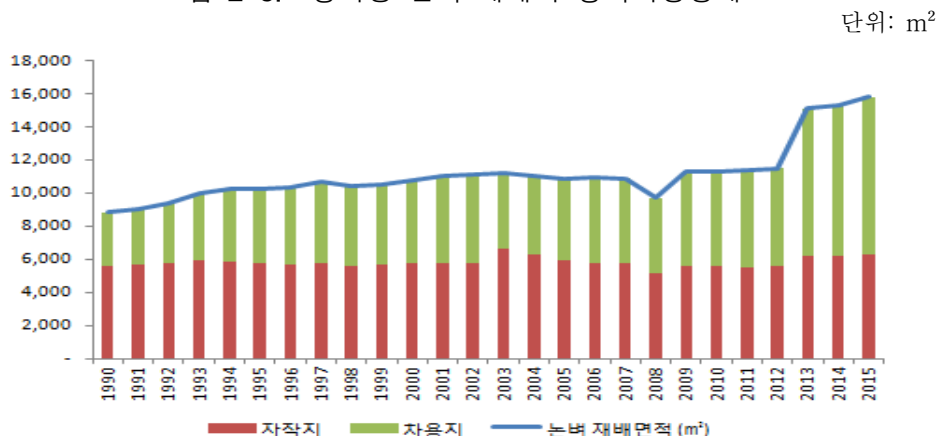
그림 2-7. ha당 쌀 생산액 및 생산지수



주: 생산지수 = (해당년도 생산량×기준년도 농가판매가격)/(기준년도 생산량×기준년도 농가판매가격)×100

자료: 농림축산식품부(2015), 『2015년도 농림축산식품 주요통계』.

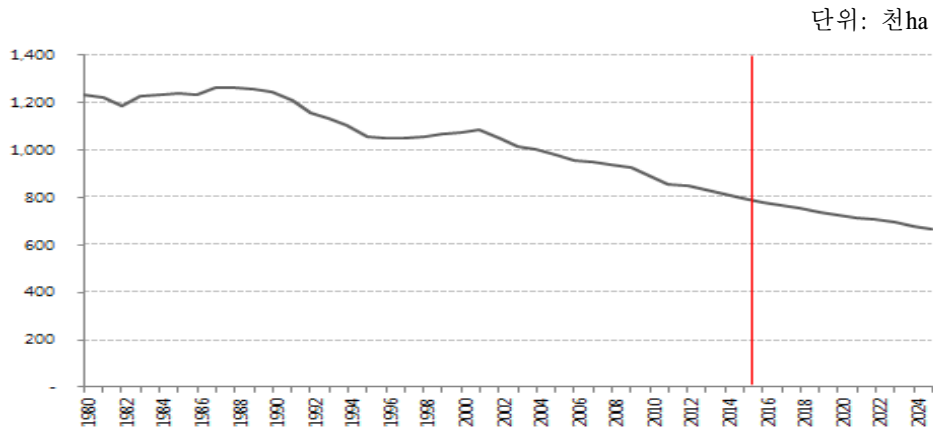
그림 2-8. 농가당 논벼 재배의 농지이용형태



자료: 통계청(각 연도).

- 한국농촌경제연구원 KASMO 추정에 따르면, 벼 재배면적은 2015년부터 2025년까지 연평균 1.8% 감소하여 2025년에는 67만 ha에 이르고, 벼 재배면적의 감소가 전체 경지면적의 감소보다 빠르게 진행될 것으로 전망됨<그림 2-9>.

그림 2-9. 벼 재배면적



자료: 한국농촌경제연구원 2016년 KASMO 분석결과.

- 현재 현안이 되고 있는 쌀 문제는 쌀 과잉 생산과 TRQ에 의한 쌀 수입 지속, 쌀값 하락, 쌀 전업농의 소득 감소, 쌀 전업농의 농지매입 수요 감소 등 당면한 문제와 쌀 재배면적 감소라는 중장기적 전망 하에서 쌀 중심 농업구조에 대한 근본적인 재검토가 요청되고 있음. 한마디로 쌀 전업농 육성 중심 정책의 전환(질적 변환)이 필요함.

## 2.2. 농업진흥지역 농지의 분포

- 2015년 기준으로 농업진흥지역의 농지면적(기타 농지 제외)은 80만 9,709ha, 진흥지역 밖의 농지면적은 86만 9,312ha로 진흥지역에 속한 농지와 속하지

않은 농지의 비율이 비슷함.

- 전답 구성별로 살펴보면, 전체 논 면적 중 농업진흥지역이 차지하는 비율은 78.5%이고, 전체 밭 면적 중 농업진흥지역이 차지하는 비율은 12.5%임<표 2-7>.

표 2-7. 2015년 농업진흥지역 안팎의 전답 비율

단위: ha, %

| 구분       | 논       |      | 밭       |      |
|----------|---------|------|---------|------|
|          | 면적      | 비중   | 면적      | 비중   |
| 농업진흥지역   | 713,093 | 78.5 | 96,617  | 12.5 |
| 농업진흥지역 밖 | 195,100 | 21.5 | 674,212 | 87.5 |
| 계        | 908,193 | 100  | 770,829 | 100  |

자료: 한국농어촌공사(2016), 시·군별 농업진흥지역 현황(내부자료).

표 2-8. 농업진흥지역 농지가 전체 농지의 70% 이상인 시군(2015)

단위: ha, %

| 구분  | 농업진흥지역    |      |         |      | 농업진흥지역 밖 |      |
|-----|-----------|------|---------|------|----------|------|
|     | 논         |      | 밭       |      | 면적       | 비중   |
|     | 면적        | 비중   | 면적      | 비중   |          |      |
| 철원군 | 9,640.3   | 73.7 | 2,088   | 16.0 | 1,347.7  | 10.3 |
| 파주시 | 7,066.3   | 62.3 | 2,032.8 | 17.9 | 2,234.9  | 19.7 |
| 강진군 | 9,098.5   | 70.5 | 776.3   | 6.0  | 3,028.2  | 23.5 |
| 강화군 | 10,593.2  | 72.8 | 475.1   | 3.3  | 3,483.7  | 23.9 |
| 장흥군 | 7,882.9   | 67.8 | 684.3   | 5.9  | 3,052.8  | 26.3 |
| 담양군 | 6,186.5   | 66.1 | 444.05  | 4.7  | 2,722.45 | 29.1 |
| 부여군 | 10,792.44 | 67.3 | 484.62  | 3.0  | 4,770.94 | 29.7 |
| 해남군 | 20,085.6  | 57.3 | 4,438.3 | 12.7 | 10,528.1 | 30.0 |

자료: 한국농어촌공사(2016), 시·군별 농업진흥지역 현황(내부자료).

- 농업진흥지역이 지정된 147개 시·군을 대상으로 분석한 결과,<sup>2</sup> 2015년도 농업진흥지역의 밭 비율은 11.9%이고, 진흥지역 밖의 밭 비율이 76.5%임.
  - 논의 농업진흥지역으로의 집중과 밭의 진흥지역 밖으로의 집중이 대부분의 개별 시·군에서 일반적 현상으로 나타남.<sup>3</sup>
  
- 전체 농지 중 농업진흥지역의 농지 비율이 가장 높은 시·군은 철원군(89.7%)이었으며, 파주시(80.3%), 강진군(76.5%), 인천 강화군(76.1%), 장흥군(73.7%), 담양군(70.9%), 부여군(70.3%), 해남군(70%)이 그 뒤를 이음<표 2-8>.
  - 이들 시·군은 타 작물에 비해 논농사가 대규모로 이루어지고 있음.
  
- 농업진흥지역의 논 비율이 40% 미만인 시·군도 있는데, 이는 부산 기장군(33.2%), 대구 달성군(33.2%), 의정부시(26.2%), 남양주시(24.4%), 오산시(37.2%), 군포시(4.7%), 춘천시(17.4%), 동해시(2.6%), 태백시(23.3%), 전주시(15.3%) 등임.
  
- 이런 일반적인 경향과 달리 전체 농지 중 농업진흥지역 밖 농지가 대부분을 차지하는 시·군들도 있음<표 2-9>.
  - 시·군 전체 농지 중 농업진흥지역 밖의 농지 비율이 90% 이상 되는 시·군은 동해시(98.4%), 남양주시(97.2%), 군포시(95.1%), 단양군(93.8%), 춘천시(92.0%), 의정부시(91.5%), 동두천시(90.4%), 전주시(90%) 등임.
  
- 농업진흥지역 밖의 농지가 대부분은 차지하는 시·군은 전체 농지면적이 1,000ha 미만의 도시형 지자체도 있지만, 농지면적이 5,000ha 이상 시·군들

<sup>2</sup> 특별자치시(세종) 및 광역시에 편입된 군(부산 기장군 및 기장군외, 대구 달성군, 인천 강화군 및 강화군외, 울산 울주군 및 울주군외)을 포함함.

<sup>3</sup> 철원군에서는 2015년도 농업진흥지역 밖의 밭 비율이 15%로서 논과 밭 모두 농업진흥지역 안에 편중되어 있음.



(단양군, 춘천시, 전주시)도 상당함. 이들 시·군들의 농업진흥지역 밖 농지는 주로 밭으로 구성되어 있지만, 전주시는 밭보다 논 비중이 높음.

표 2-9. 농업진흥지역 밖 농지가 전체 농지의 90% 이상인 시군(2015)

단위: ha, %

| 구분   | 농업진흥지역 밖 |      |       |      | 농업진흥지역 |      |
|------|----------|------|-------|------|--------|------|
|      | 논        |      | 밭     |      | 면적     | 비중   |
|      | 면적       | 비중   | 면적    | 비중   |        |      |
| 동해시  | 262      | 27.0 | 692   | 71.4 | 17     | 1.7  |
| 남양주시 | 235      | 7.2  | 2,917 | 90.0 | 90     | 2.8  |
| 군포시  | 88       | 41.2 | 115   | 53.9 | 10     | 4.9  |
| 단양군  | 132      | 2.3  | 5,253 | 91.5 | 356    | 6.2  |
| 춘천시  | 1,737    | 25.4 | 4,556 | 66.6 | 547    | 8.0  |
| 의정부시 | 111      | 23.4 | 324   | 68.1 | 40     | 8.3  |
| 동두천시 | 45       | 10.5 | 341   | 79.8 | 41     | 9.6  |
| 전주시  | 2,793    | 52.9 | 1,958 | 37.1 | 526    | 10.0 |

자료: 한국농어촌공사(2016), 시·군별 농업진흥지역 현황(내부자료).

○ 농업진흥지역 밖의 농지가 대부분은 차지하는 시·군의 재배작물 현황을 살펴보면, 단양군의 경우 두류와 채소류의 재배가 주축을 이룸<표 2-10>.

- 남양주시는 대부분의 농지가 채소류 재배, 특히 도시근교 시설원예에 이용됨<표 2-11>.

표 2-10. 2014년 단양군 작물별 재배면적

단위: ha

| 논벼  | 잡곡  |     | 두류    |       | 서류 | 수박  | 배추  | 무   | 조미채소 |     |    | 과실류 |     |
|-----|-----|-----|-------|-------|----|-----|-----|-----|------|-----|----|-----|-----|
|     | 수수  | 수수  | 콩     | 콩     |    |     |     |     | 고추   | 마늘  | 사과 | 사과  |     |
| 283 | 198 | 157 | 1,518 | 1,462 | 93 | 150 | 194 | 101 | 435  | 337 | 98 | 187 | 174 |

자료: 단양군 통계연보(2015).

표 2-11. 2014년 남양주시 작물별 재배면적

단위: ha

| 논벼  | 잡곡·두류·서류 | 과채류·근채류 | 엽채류 | 조미채 |     |     | 과실  |     |     |     |     |
|-----|----------|---------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
|     |          |         |     | 배추  | 시금치 | 상추  | 소   | 고추  | 파   | 류   | 배   |
| 300 | 106      | 58      | 752 | 481 | 134 | 133 | 577 | 457 | 111 | 430 | 396 |

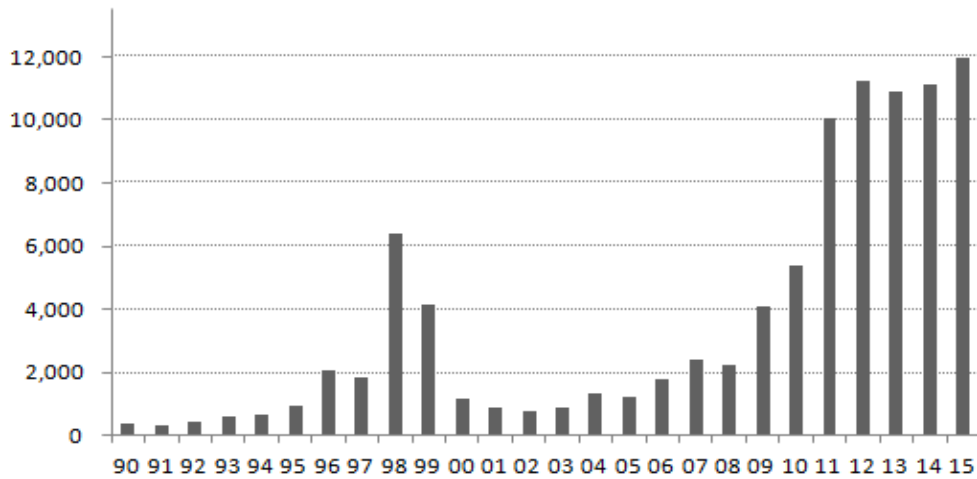
자료: 남양주시 기본통계(2015).

- 이상과 같은 농업진흥지역 안팎의 농지 분포 및 이용 현황 분석을 통해 확인할 수 있는 사실은 농지이용정책의 추진과 농지은행사업의 실시에 있어서 농업진흥지역의 안과 밖이라는 척도 및 기준을 일률적으로 시행하기에 현장의 여건이 훨씬 더 복잡하고 복합적이라는 사실임.
  - 이에 따라 농지정책 및 농지은행사업 실시에서 대상농지 설정에 보다 다면적인 고려가 필요하다 할 수 있음.

### 2.3. 신규 취농 증가

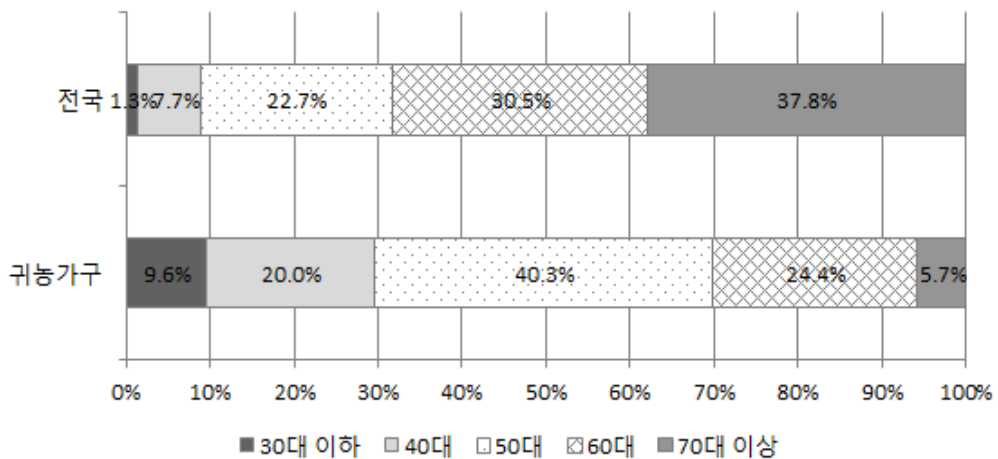
- 기존의 농가수가 지속적으로 감소하고 있는 것에 비하여 귀농가구의 수는 꾸준히 증가하고 있음<그림 2-10>.
  - 귀농가구: 371('90) → 1,154('00) → 5,405('10) → 11,959('15)
  - 2014년 기준 최근 5년간 귀농한 가구의 수는 48,767가구이며 이는 전체 농가의 4.4%를 차지함.
- 2015년 귀농가구주의 평균 연령은 54.0세이며, 연령대별로는 50대가 40.3%, 60대가 24.4%, 40대가 20.0%로 높은 비율을 차지하고 있음<그림 2-11>.
  - 특히 귀농가구의 60대 이상 비율이 30.1%로 일반농가 68.3%에 비해 낮고, 30대 이하인 청년농가의 비중은 9.6%로 일반농가 1.3%보다 현저히 높음.

그림 2-10. 귀농·가구 수의 변화 추세



자료: 통계청 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr), 농림수산식품부(2012), 강대구 외 (2006), 농림부(1997), 고성준(2008), 서규선·변재면(2000).

그림 2-11. 경영주/귀농가구주 연령대별 농가구 및 귀농가구 비중(2015)



자료: 통계청·농림축산식품부(2016), 「2015 농림어업총조사」, 「2015년 귀농어·귀촌인 통계」.

- 2015년 기준 귀농인 중 농업에만 종사하는 전업귀농인이 75.1%이고, 겸업 귀농인이 24.9%를 차지함. 2015년 귀농인의 수는 전년 대비 1,210명 늘어났

지만, 전업귀농인 및 겸업귀농인의 상대적 비중은 전년과 큰 차이가 없는 것으로 나타남<표 2-12>.

표 2-12. 귀농인의 전업·겸업 현황

단위: 명, %

| 구분  | 2014   |       |       | 2015   |       |       | 증감률  |      |      |
|-----|--------|-------|-------|--------|-------|-------|------|------|------|
|     | 계      | 전업    | 겸업    | 계      | 전업    | 겸업    | 평균   | 전업   | 겸업   |
| 귀농인 | 10,904 | 8,175 | 2,729 | 12,114 | 9,101 | 3,013 | 11.1 | 11.3 | 10.4 |
| 구성비 | 100.0  | 75.0  | 25.0  | 100    | 75.1  | 24.9  |      |      |      |

자료: 통계청·농림축산식품부(각 연도), 「귀농·귀촌인 통계」.

○ 귀농가구 중 작물을 재배하고 있는 가구의 평균 재배면적은 2015년에 0.45ha로 전년과 거의 같은 수준임<표 2-13>.

- 작물재배면적규모별 귀농가구 구성비는 0.5ha 미만 가구가 75.3%로 대부분을 차지함.

표 2-13. 작물재배 면적규모별 귀농가구 현황

단위: 가구, %, m<sup>2</sup>

| 구분   | 귀농가구수      | 평균재배면적 | 0.5ha 미만    | 0.5~1ha     | 1~2ha    | 2ha 이상   |
|------|------------|--------|-------------|-------------|----------|----------|
| 2013 | 5,361(100) | 4,590  | 3,871(72.2) | 994(18.5)   | 397(7.4) | 99(1.8)  |
| 2014 | 5,910(100) | 4,518  | 4,411(74.6) | 1,018(17.2) | 367(6.2) | 114(1.9) |
| 2015 | 7,100(100) | 4,495  | 5,349(75.3) | 1,193(16.8) | 420(5.9) | 138(1.9) |

자료: 통계청·농림축산식품부(각 연도), 「귀농·귀촌인 통계」.

○ 2015년 작물을 재배하는 귀농가구의 42.5%가 채소를 재배하였으며, 과수 33.6%, 특용작물 29.7% 순으로 나타남(중복 재배 포함).

- 귀농가구의 논벼농가 비율은 25.4%로 일반농가의 논벼농가 비율인 44.4%와 비교하면 귀농가구의 벼 재배의 비중이 낮게 나타남.

○ 2015년 작물재배가구 7,100 가구 중에서 자기소유의 농지에서 작물을 재배

한 자경가구는 62.9%였고, 일부라도 농지를 임차하여 재배한 임차가구는 37.1%였음<표 2-14>.

- 2015년 기준 농지임차가구 중에서 순임차가구는 27.9%, 일부임차가구는 9.2%로 나타남. 평균재배면적은 일부임차가구가 0.74ha로 가장 크게 나타남.

표 2-14. 작물재배농지의 자경·임차별 귀농가구 현황

단위: 가구, %, m<sup>2</sup>

| 구분   | 자경가구        |       | 자경+임차가구   |       | 순임차가구       |       |
|------|-------------|-------|-----------|-------|-------------|-------|
|      | 가구수         | 재배면적  | 가구수       | 재배면적  | 가구수         | 재배면적  |
| 2013 | 2,985(55.7) | 3,899 | 591(11.0) | 7,024 | 1,785(33.3) | 4,938 |
| 2014 | 3,530(59.7) | 3,774 | 606(10.3) | 7,491 | 1,774(30.0) | 4,981 |
| 2015 | 4,465(62.9) | 3,704 | 655(9.2)  | 7,437 | 1,980(27.9) | 5,304 |

자료: 통계청·농림축산식품부(각 연도), 「귀농·귀촌인 통계」.

○ 귀농귀촌인의 정착실태 추적조사(마상진 외 2014)에 의하면, 귀농·귀촌 과정에서 겪은 어려움 중 ‘여유 자금 부족’(47.2%)과 ‘농지 구입의 어려움’(25.5%)이 가장 크다고 응답함.

- 특히 응답자의 귀농·귀촌 시기가 최근이며 연령대가 낮을수록 농지 구입이 어렵다고 응답한 비중이 높게 나타남.<sup>4</sup>
- 지속적인 농지가격 상승 추세 하에서 연령대가 낮을수록 자금력이 부족하여 농지 구입에 어려움을 겪고 있는 것으로 분석됨.

<sup>4</sup> 농지구입의 어려움에 대해 2008년 이전 귀농·귀촌자의 20.1%, 2013년 이후 귀농·귀촌자의 28.8%가 응답했으며, 연령대로는 45세 이하의 41.6%, 61세 이상의 17.8%가 어렵다고 응답함. 마상진 외(2014), p. 21 참조.

## 2.4. 조직경영체(들녘경영체) 육성

### 2.4.1. 사업추진 배경 및 필요성

- 정부는 2009년부터 쌀산업의 경쟁력 제고와 논농업의 생산기반 강화를 위하여 들녘단위의 조직화를 추진하는 ‘들녘경영체 육성사업’을 추진하고 있음.
  - 들녘경영체는 집단화된 농지 50ha을 대상으로 공동영농 조직을 구성하여 육묘에서 수확까지 생산과정의 전부 또는 일부를 공동으로 수행하는 경영체임.
- 들녘경영체의 육성 취지는 개별농가의 영세성을 극복하고, 규모화·조직화를 통해 농업·농촌의 선순환 구조를 만들기 위한 모델 정립에 있음.
  - 개별 경영체(농업인, 농업법인)와 조합 등 생산자단체, 쌀 관련 사업체 등이 하나의 공동체로 경제주체가 되는 모습을 구현함.
  - 공동의 목표 하에 경영·농작업·자원배분·이용 등을 공동으로 계획하고 실행하여 소득과 투자를 공동으로 영위함.
- 농지와 노동력을 효율적으로 이용하고 마을공동체의 유지를 위해 조직경영체의 육성이 필요함.
  - 농지의 집약적 이용, 유휴 농지 및 노동력의 활용, 이를 통한 마을공동체의 유지를 위해서는 개별 농가의 한계를 뛰어넘는 마을 또는 들녘단위 조직경영체의 육성이 필요함.

### 2.4.2 들녘경영체 육성사업 전개과정

- 농식품부는 2009년부터 논 농업의 조직화·규모화를 통한 쌀 생산비 절감과 고품질 쌀 생산을 위해 50ha 이상을 공동으로 경영하는 들녘경영체를 육성함.

- 2009~2011: 고품질쌀 최적경영체 육성사업
  - 2012: 들녘별 쌀경영체 육성사업
  - 2013: 들녘별경영체 육성사업
  - 2014: 들녘경영체 육성사업
- 사업명칭 변경에 따라 사업목적에 차이가 있으나 현재 추진 중인 「들녘경영체 육성사업」의 목표는 ‘집담화된 들녘을 공동생산·관리하는 들녘경영체를 육성하여 생산비 절감 및 고품질 쌀 생산기반 구축을 통한 쌀산업 경쟁력 제고’임.
- 들녘경영체는 논 농업에 규모의 경제 개념을 도입한 것으로, 노동력·농기계 등 자원의 효율적 활용과 함께 품종 통일부터 방제, 출하 등 전 과정의 공동 농업경영을 추구하는 모델임.
- 농업인 조직화를 위한 교육컨설팅과 공동 농업경영 촉진을 위한 시설장비 지원을 통해 2016년 4월 현재 전국에 50ha 이상 들녘 경영체 267개소(공동경영면적 60,655ha)를 선정함(전국 50ha 이상 들녘 2,832개소).
- 2016년 들녘경영체 사업자 선정 결과(농림축산식품부 식량산업과, 2016. 4.)
    - 교육·컨설팅 지원: 80개소, 17,679농가, 면적 23,195ha,
    - 시설·장비 지원: 35개소 선정
  - 2016년 4월 논 들녘경영체 사업다각화 지원 대상 선정: 산청 영실영농조합법인 등 10개소
    - 경영체가 사업 다각화를 차질 없이 추진할 수 있도록 향후 3개년에 걸쳐 총 20억 원(국고 40%, 지방비 40%, 자부담 20%)을 장기 성장계획 수립 컨설팅, 기반정비, 가공시설 지원 등을 패키지로 지원
- 2009년부터 시작된 ‘들녘경영체 육성사업’의 전개과정은 <표 2-15>와 같이 요약할 수 있음.

표 2-15. 들녘경영체 육성사업 전개과정

| 구분     | 2009~2010년                                      | 2011년                                       | 2012년  | 2013년                | 2014년  |
|--------|---|---|--|----------------------|--|
| 명칭     | 고품질쌀 최적경영체 육성사업                                 | 좌동  | 들녘별 쌀경영체 육성사업                                  | 들녘별경영체 육성사업          | 들녘경영체 육성사업   |
| 목적     | 쌀 품질향상 및 경영비 절감을 통한 농업경쟁력 강화                    | 고품질쌀 최적경영체를 육성하여 품질향상 및 생산비 절감을 통한 쌀 경쟁력 제고 | 들녘별 공동작업을 통한 생산비 절감 및 고품질 쌀 생산을 위해 들녘별 쌀경영체 육성 | 좌동                   | 집담화된 들녘을 공동생산·관리하는 들녘경영체를 육성하여 생산비 절감 및 고품질 쌀 생산기반 구축을 통한 쌀산업 경쟁력 제고 |
| 성과 목표  | 최적경영체육성목표(누계) ('09) 10개소 → ('10) 30 → ('14) 200 | 2017년까지 들녘별 경영체 500개소 육성하여 공동농작업 비중을 25% 유지 | 2017년까지 들녘별 경영체 500개소 육성하여 공동농작업을 통한 노동시간 절감   | 좌동                   | 2020년까지 들녘경영체 500개소 육성하여 공동농작업을 통한 공공경작비율 확대 및 생산비 절감                |
| 사업 대상자 | 벼를 주작목으로 설립한 법인 혹은 농가조직체                        | RPC, DSC 사업자, 농협 및 농업법인                     | 정부인정 RPC, DSC 사업자, 농협 및 농업법인                   | 좌동                   | 좌동   |
| 자금 용도  | 생산시설 및 장비·기계지원, 컨설팅 지원                          | 교육·컨설팅 운영비                                  | 교육·컨설팅 및 시설장비 구입비(공동육묘장, 공동방제기)                | 좌동                   | 좌동   |
| 선정 결과  | '09년 12개소 '10년 18개소 지원                          | 컨설팅 지원: 83개소 지원                             | 교육컨설팅 50개소, 시설장비 6개소                           | 교육컨설팅 52개소, 시설장비 7개소 | 교육컨설팅 59개소, 시설장비 20개소  |
| 예산 현황  | '09년 1,500백만원, '10년 2,250백만원                    | 1,000백만원                                    | 1,000백만원                                       | 1,000백만원             | 2,500백만원   |
| 근거 법령  | 농업농촌식품기본법 제8조(농업구조개선과 지속가능발전)                   | 농업농촌식품기본법 제8조 제1항                           | 농어업·농어촌식품산업기본법 제8조1항 및 농업기계화촉진법 제8조            | 좌동                   | 좌동   |

자료: 농림축산식품부 식량산업과(2016. 2. 29).



### 2.4.3. 들녘경영체 육성 현황

- 2015년 말 현재까지 224개 들녘경영체가 선정되어 전국 50ha 이상 2,832개 들녘의 약 10%를 담당함(면적은 전체 들녘 45만 3,000ha 중 4만 6,000ha를 담당함).

표 2-16. 들녘경영체 연도별 선정 지원 현황

단위: 개소, 억원

| 구분     | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 계   |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| 신규선정   | 12   | 18   | 69   | 19   | 14   | 26   | 66   | 224 |
| 교육·컨설팅 | 12   | 18   | 83   | 50   | 52   | 59   | 104  | 378 |
| 시설·장비  |      |      | -    | 6    | 7    | 20   | 25   | 88  |
| 지원예산   | 15   | 23   | 10   | 10   | 10   | 25   | 45   | 138 |

자료: 농림축산식품부 식량산업과(2016. 2. 29).

- 통상 들녘경영체는 25~100농가로 구성되어 100~200ha를 경작하는 경우가 일반적임. 농업법인 형태로 운영하는 경우가 대다수이나(60%), 법인의 공동경작 대상지는 법인의 구성원보다 비조합원 소유가 더 많은 비중을 차지하고 있음.

표 2-17. 2009~2015년 시도별·유형별 들녘경영체 참여농가 현황

단위: 개소, 호, ha

| 구분  | 경영체수 (A) | 참여 농가수 (B) | 경영체당 참여농가 (B/A) | 전체 면적 (C) | 경영체당 면적 (C/A) | 농가당 면적 (C/B) |      |
|-----|----------|------------|-----------------|-----------|---------------|--------------|------|
| 전국  | 224      | 34,134     | 152.4           | 51,114    | 228.2         | 1.49         |      |
| 시도별 | 경기       | 18         | 5,547           | 308.2     | 6,720         | 373.3        | 1.21 |
|     | 강원       | 10         | 1,518           | 151.8     | 1,955         | 195.5        | 1.29 |
|     | 충북       | 10         | 1,115           | 111.5     | 1,492         | 149.2        | 1.34 |
|     | 충남       | 23         | 2,167           | 94.2      | 5,015         | 218.0        | 2.31 |
|     | 전북       | 55         | 8,100           | 147.3     | 14,936        | 271.6        | 1.84 |

(계속)

| 구분          | 경영체수<br>(A) | 참여<br>농가수<br>(B) | 경영체당<br>참여농가<br>(B/A) | 전체 면적<br>(C) | 경영체당<br>면적<br>(C/A) | 농가당<br>면적<br>(C/B) |      |
|-------------|-------------|------------------|-----------------------|--------------|---------------------|--------------------|------|
|             | 광주          | 1                | 164                   | 164.0        | 140                 | 140.0              | 0.85 |
|             | 전남          | 76               | 8,599                 | 113.1        | 13,856              | 182.3              | 1.61 |
|             | 경북          | 22               | 5,277                 | 239.9        | 5,347               | 243.0              | 1.01 |
|             | 경남          | 9                | 1,647                 | 183.0        | 1,654               | 183.7              | 1.00 |
| 유<br>형<br>별 | 영농조합법인      | 70               | 7,245                 | 103.5        | 13,526              | 193.2              | 1.87 |
|             | 농업회사법인      | 54               | 6,033                 | 111.7        | 9,645               | 178.6              | 1.60 |
|             | 농협          | 38               | 8,875                 | 233.6        | 9,999               | 263.1              | 1.13 |
|             | 작목반         | 13               | 1,115                 | 85.8         | 1,706               | 131.2              | 1.53 |
|             | RPC         | 49               | 10,886                | 221.8        | 16,238              | 331.4              | 1.49 |

자료: 농림축산식품부 식량산업과(2016. 5).

- 들녘경영체에 대한 지원으로는 농가 조직화 및 공동농작업의 효율화를 위한 공동영농의 교육·컨설팅 지원과 공동육묘장·방제기 등 시설·장비에 대한 차등 지원이 있음.

- 교육: 조직화·경영기법, 재배기술(작부체계), 우수사례 벤치마킹 등
- 시설·장비: 공동농작업에 필요한 장비를 농업법인, 농협, RPC에 지원

- 들녘경영체의 법적 근거 마련 위해 농식품부는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에서 공동농업경영체 선정 및 관리 규정 신설을 추진하고 있음.

#### 2.4.4. 들녘경영체 육성의 성과와 한계

- 들녘경영체 육성사업의 성과로는 공동작업을 통한 생산비 절감, 경지이용률 제고, 안정적 판로 확보와 (고령)농가의 소득 증대 등으로 나타남.<sup>5</sup>

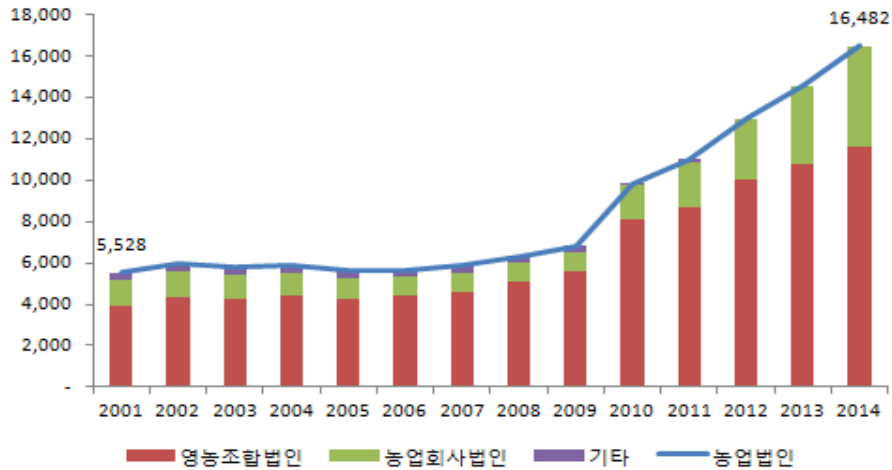
<sup>5</sup> 들녘경영체 육성사업의 성과에 대해서는 황연수(2016) p. 98 이하 참조.

- 들녘경영체 육성사업이 2009년 쌀 품질 향상 및 경영비 절감을 통한 농업경쟁력 강화를 목적으로 「고품질쌀 최적경영체 육성사업」에서 출발한 탓에 현재에도 경영체의 선정이나 사업내용이 쌀위주·규모화의 연장선상에서 추진되고 있음.
  - 따라서 들녘경영체 육성은 쌀산업 위주에서 벗어나 경종농업 전체의 공동농업경영체 육성으로 발전시킬 필요가 있음.
- 사업의 내용 면에서 들녘경영체 육성사업은 생산규모화를 위한 품질제고·비용절감에만 초점을 두어 협업경영의 핵심주체로서 위상 확립이나 경영의 질적 심화에는 한계가 있음.
  - 공동작업 유도를 위한 초기단계의 시설·장비 및 컨설팅 지원에 그치고 있는데, 육묘, 방제, 이앙, 수확, 출하·판매 등 사업 전반에 걸친 공동경영을 통해 생산규모화 및 판매규모화의 기반 마련이 필요함.
  - 또한 농지 및 노동력의 공동이용 체계가 확립되지 않아 실질적인 공동경영체로 기능하는데 한계가 있는데, 농지의 집단화를 통해 명실상부한 공동농업경영체가 되게 할 필요가 있음.
- 농업인 인식 부족과 핵심리더 부재 등으로 인해 조직화 수준이 외형적 조직화에 머물러 결속력이 낮고 조직이 불안정함.
  - 들녘단위 조직화를 위해 사업대상자 유형을 법인(농업법인, RPC, 농협)으로 제한하고 있으나, 외형적 조직화에 그치는 경우가 대다수임.

## 2.5. 농업법인의 농지이용 현황

- 농업법인은 2001년부터 2009년까지 정체 또는 완만하게 증가해 왔으나, 2010년부터 크게 증가하여 2014년 농업법인 수는 16,482개소에 달함. 그중 70.4%(11,599개소)가 영농조합법인이고, 29.6%(4,883개소)가 농업회사법인임<그림 2-12>.

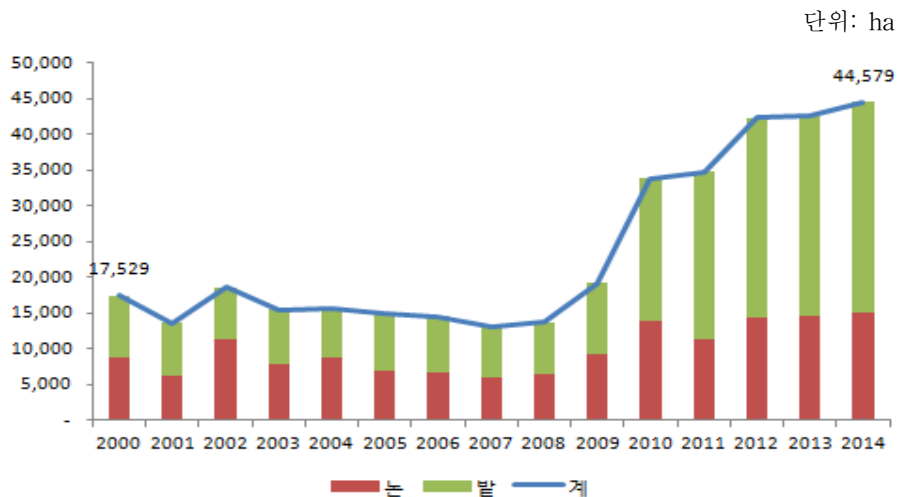
그림 2-12. 농업법인 변동 추이



자료: 통계청(각 연도), 「농어업법인조사」.

- 여기서 해석상 유의해야 할 점은 2010년도 통계자료가 표본 모집단의 수정으로 그 이전과 근본적으로 달라졌다는 점인데, 이로 인해 농업법인 수가 대폭 늘어나고, 법인운영 형태에 따른 내부구성도 크게 바뀌게 됨.
  - 하지만 이런 점을 고려하더라도 - 2009년과 2010년 사이의 비약을 무시하더라도 - 2010년 이후 농업법인 수가 크게 늘어난 것은 사실이며, 이에 대한 원인 중에는 2009년부터 시작된 들녘경영체 육성사업이 포함되는 것으로 판단됨.
- 농업법인 중 경지를 보유하고 있는 법인은 2014년 기준 4,563개로 전체 농업법인의 28%에 해당함.
  - 농업법인의 경지보유는 들녘경영체 육성사업 개시 이후 크게 늘어났는데, 이를 보면 농지보유 농업법인 수는 2010년의 2,958개소에서 2014년의 4,563개소로 늘어났고, 법인보유 경지면적은 2010년의 33,792ha에서 2014년의 44,579ha로 늘어남<그림 2-13>.

그림 2-13. 농업법인 보유 경지면적



자료: 통계청(각 연도), 「농어업법인조사」.

- 전체 농경지에서 농업법인이 보유하고 있는 농경지의 비중은 2000년 0.93%에서 2014년 2.64%로 증가함.
  - 2014년 현재 농업법인은 전체 논 면적의 1.63%, 밭 면적의 3.88%를 보유하고 있음.
  - 농업법인 보유 경지 중 밭 비중은 2000년 50%에서 2014년 66%로 논보다 빠르게 증가하고 있음.
  
- 이처럼 농업법인의 수와 농업법인이 보유하고 있는 농지의 면적이 늘어남에 따라 농업법인에 대한 농지 지원이 타당한 근거 위에 추진될 수 있게 지원제도를 재정비할 필요가 있음.
  - 여기에는 무엇보다 농지를 소유(보유)할 자격이 있는 농업법인이 농지를 소유할 수 있게 하는 것이 중요함.



## 제 3 장

---

### 농지은행사업 추진 성과와 한계

#### 1. 농지규모화사업

##### 1.1. 사업의 내용 및 특성

###### 1.1.1. 농지매매사업

- 농지매매사업은 전업농업인 육성을 위하여 비농업인, 전업(轉業) 또는 은퇴하려는 농업인의 소유농지를 농지은행이 매입하여 영농규모를 확대하려는 전업농육성대상자 등에게 매도함으로써 영농규모화에 기여함을 목적으로 함.
- 사업대상 농지는 농업진흥지역 안의 농지(논과 밭)를 원칙으로 하되, 집단화 등을 위해 불가피한 경우 농업진흥지역 밖의 농지도 매입할 수 있게 하고 있음.

- 사업대상자 중 매입대상자는 ① 비농업인 및 비농업법인, ② 전업(轉業) 또는 은퇴하려는 농업인으로 한정하고, 매도대상자는 만 64세 이하의 전업농 육성대상자로서 다음과 같은 경영규모를 갖춘 자로 하고 있음.
  - ① 경영규모가 논 1.5ha 또는 밭 1ha, 시설작물 0.3ha 이상인 자
  - ② 2030세대 농지지원대상자로 선정된 지 5년 이내의 자
  - ③ 전업(轉業) 후 2년 이내에 영농에 복귀하여 벼와 밭작물을 경작할 자
  - ④ 벼 또는 밭작물을 주작목으로 설립된 농업법인
  
- 사업의 지원한도는 대상자별로 다음과 같이 상이함.
  - 전업농육성대상자: 농지(논 또는 밭) 소유규모 기준 10ha
  - 농업법인: 농지(논 또는 밭) 소유규모 기준 20ha
  - 2030세대 농지지원 신청자: 농지(논 또는 밭) 소유규모 기준 5ha
  
- 지원내용은 연리 1%의 용자로 농업인에 대해서는 연령에 따라 15~30년 원금균분상환, 농업법인에 대해서는 20년 균분상환으로 이루어짐.
  - 지원상한은 농지 3.3m<sup>2</sup>당 35,000원이고, 초과액은 수혜자 자부담임.

### 1.1.2. 농지임대차사업

- 농지임대차사업은 전업(轉業) 또는 은퇴하려는 농업인으로부터 장기임차한 농지를 전업농육성대상자 또는 농업법인에게 장기임대함으로써 농업경영체의 안정된 영농 보장과 영농규모화에 기여함을 목적으로 함.
  
- 임대차 대상농지는 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 제3조 제5호에 따른 농촌지역의 농지를 포괄하지만, 농업진흥지역 내의 농지소유자의 농지를 우선대상지로 하고 있음.



- 사업의 임대대상은 만 64세 이하의 전업농육성대상자로서 다음과 같은 조건 중 하나에 해당하는 자로 하고 있음.
  - ① 경영규모가 논 1.5ha 또는 밭 1ha, 시설작물 0.3ha 이상인 자
  - ② 2030세대 농지지원대상자로 선정된 지 5년 이내의 자
  - ③ 전업(轉業) 후 2년 이내에 영농에 복귀하여 벼와 밭작물을 경작할 자
- 사업의 지원내용은 다음과 같이 구성됨.
  - 임대차기간: 5~10년
  - 임대인에게 임대기간 동안의 임차료 전액을 일시에 선지급
  - 임차인은 임차기간 동안 매년 납부약정일에 임차료 (무이자)로 납부

### 1.1.3. 농지교환·분합사업

- 농지교환·분합사업은 여러 곳에 분산된 농지를 한곳에 모을 수 있도록 농업인 상호 간의 교환·분합의 차액을 지원하고, 경지정리의 집단환지 시 청산금을 지원하는 것을 목적으로 함.
- 지원대상농지는 ① 농업인들 상호 간의 교환·분합의 경우와 ② 집단환지의 경우가 각기 다름.
  - 농업인들 상호 간의 교환·분합의 경우에는 농업진흥지역 내의 논과 논, 밭과 밭을 교환·분합함.
  - 집단환지의 경우에는 교환·분합 또는 경지정리사업지구 내의 논과 밭이 됨.
- 지원대상자는 ① 농업인들 상호 간의 교환·분합의 경우, 벼 또는 밭작물을 주 작목으로 하는 농업인 및 농업법인으로 하고, ② 집단환지의 경우에는 집단환지로 인한 청산금을 지원받고자 하는 농업인으로 함.
- 사업의 지원내용은 다음과 같이 구성됨.

- 지원규모: 교환·분합농지의 거래차액(또는 청산금 징수 해당액)
- 지원조건: 연리 1%의 용자로 10년 이내 균등분할상환

## 1.2. 사업 추진실적 및 성과

### 1.2.1. 2013년까지 정책적 목표로서의 농지규모화사업 실적

○ 농지규모화사업은 종래 특정 정책목표 달성을 목적으로 추진되어 왔는데, 특히 2004년부터 2013년까지 10년 동안 호당 평균 6ha의 쌀 전업농 7만 호 육성과 정예농업인력 20만 호를 육성하여 전체 농업생산의 50% 이상을 담당하는 것이었음.

○ 이러한 정책적 목표를 가진 농지규모화사업의 예산투자 실적을 보면, 1988~2013년 기간에 총 7조 4,783억 원을 지원하여 19만 8,293ha의 농지를 규모 확대시킴.

- 농지매매(1990~2013): 7만 7,000ha, 4조 8,760억 원
- 농지임대차(1990~2013): 8만 8,000ha, 1조 8,714억 원
- 교환분합(1990~2013): 2,000ha, 755억 원
- [\* 농지구입자금(1988~1993): 3만 1,000ha, 6,554억 원]

○ 이 결과 평균 6ha 수준의 쌀 전업농 7만 호가 육성되고, 쌀 전업농 7만 호가 전체 벼 재배면적의 50% 수준인 41만 6,000ha를 담당하게 됨.

- 2013년까지 정책적 목표로 추진된 농지규모화사업의 성과는 세부적으로 다음과 같이 요약할 수 있음(한국농어촌공사 2015).

- ① 전체 벼 재배면적 대비 쌀 전업농의 경영면적 비중:  
\* ('95) 3% → ('00) 18% → ('12) 46% → ('13) 50%
- ② 쌀 전업농 호당 평균 경영규모:

\* ('95) 2.5ha → ('00) 3.6ha → ('12) 5.6ha → ('13) 6ha

⇒ 전국 벼재배농가 평균 경영규모 1.1ha의 5.4배 수준

③ 경영규모 확대에 따른 생산비 절감: 29.1%

\* 직접생산비 절감: 15만 8,000원

④ 경영규모 확대 및 생산비 절감에 따른 농가소득 증대:

\* (지원 전) 3,400만 원 → (지원 후) 5,700만 원

\* (지원 전) 평균 2.5ha, 생산비 41만 1,000원/10a → (지원 후) 평균 6ha,  
생산비 38만 5,000원/10a

## 1.2.2. 정책적 목표 달성 이후의 농지규모화사업 추진 실적

- 정책적 목표를 달성한 농지규모화사업은 사업목표를 2013년 이후 농지관련 일반 정책사업으로 개편하여 추진되고 있음. 다시 말해, 특정한 정책목표와 결부되는 사업으로서의 농지규모화사업은 사라졌지만, 농지유동화를 촉진하는 지속적인 정책사업으로서의 역할은 계속 추진됨.
- 최근 농지규모화사업 실적을 보면, 2014년까지 전반적으로 사업이 감소하고 있다가 2015년에 다시 늘어나고 있음<표 3-1>.
  - 세부적으로 농지매매사업은 2011년부터 2014년까지 지속적으로 감소하다가 2015년에 면적이 다시 늘어났으며, 농지임대차사업은 2011년 이후 약간 줄어들다가 2013년부터 크게 늘어나고 있음.
  - 농지교환·분합사업은 사업량이 많지 않은 소규모 사업이며, 사업실적도 전반적으로 줄어들고 있음.

표 3-1. 2011~2015년 농지규모화사업 실적

단위: 호, 건, ha, 백만원

| 사업별           | 연도별  | 실적     |        |        |         |
|---------------|------|--------|--------|--------|---------|
|               |      | 농가수    | 건수     | 면적     | 금액(B)   |
| 농지규모화<br>(전체) | 2011 | 3,421  | 4,320  | 2,787  | 161,132 |
|               | 2012 | 3,312  | 4,055  | 2,711  | 162,127 |
|               | 2013 | 3,224  | 3,699  | 2,609  | 158,398 |
|               | 2014 | 2,897  | 3,275  | 2,543  | 137,172 |
|               | 2015 | 3,339  | 3,847  | 2,913  | 179,097 |
|               | 합계   | 16,193 | 19,196 | 13,563 | 797,926 |
| 농지매매          | 2011 | 2,072  | 2,726  | 1,491  | 130,507 |
|               | 2012 | 2,041  | 2,599  | 1,430  | 126,717 |
|               | 2013 | 2,029  | 2,380  | 1,384  | 123,151 |
|               | 2014 | 1,527  | 1,724  | 1,006  | 89,807  |
|               | 2015 | 1,892  | 2,183  | 1,279  | 130,520 |
|               | 소계   | 9,561  | 11,612 | 6,590  | 600,702 |
| 농지임대차         | 2011 | 1,283  | 1,528  | 1,292  | 30,000  |
|               | 2012 | 1,176  | 1,359  | 1,268  | 33,998  |
|               | 2013 | 1,151  | 1,275  | 1,219  | 34,358  |
|               | 2014 | 1,328  | 1,509  | 1,533  | 46,620  |
|               | 2015 | 1,407  | 1,624  | 1,631  | 47,923  |
|               | 소계   | 6,345  | 7,295  | 6,943  | 192,899 |
| 교환분합          | 2011 | 66     | 66     | 4      | 625     |
|               | 2012 | 95     | 97     | 13     | 1,412   |
|               | 2013 | 44     | 44     | 6      | 889     |
|               | 2014 | 42     | 42     | 4      | 745     |
|               | 2015 | 40     | 40     | 3      | 654     |
|               | 소계   | 287    | 289    | 30     | 4,325   |

자료: 한국농어촌공사(2016a: 9-10).

### 1.3. 농지규모화사업의 한계

#### 1.3.1. 사업추진 내용 및 방식에서의 문제

##### 가. 쌀 전업농 육성 중심 사업

- 농지규모화사업은 쌀 전업농의 논 경영규모 확대 및 소득 증대에 주력하여 개별 농가 차원에서 나름대로의 성과를 거두어 왔으나, 농업구조개선 측면에서는 고령농 중심의 쌀 생산구조를 탈피하는 데 한계를 드러냄.
  - 또한 쌀농가에 대한 지원이 주곡 자급이란 목표 하에서는 타당한 명분이었지만, 쌀 과잉 공급이 문제가 되는 시점에서 쌀농가에 대한 지원이 타작목 재배농가와와 형평성 문제를 야기함.
- <표 3-2>를 보면, 2012~2015년 기간에 농지규모화사업 실적(면적 기준)의 75.1%를 쌀전업농이 차지함.
  - 농지규모화사업은 종래 쌀전업농을 사업대상으로 하다가 최근 일반 전업농으로 대상 확대를 시도하였지만, 대상농지를 농업진흥지역 농지로 한정함으로써 쌀전업농 위주에서 크게 벗어나지 못한 상태에 있음.

표 3-2. 2012~2015년 사업대상자별 농지은행사업 실적

단위: ha, %

| 구분     | 합계     | 비율   | 농지규모화  | 매입비축  | 경영회생  | 농지연금  | 경영이양  | 임대수탁   |
|--------|--------|------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 계      | 67,906 | 100  | 10,776 | 3,045 | 4,981 | 1,659 | 8,031 | 39,414 |
| 쌀전업농   | 37,872 | 55.8 | 8,091  | 883   | 2,469 | 103   | 1,680 | 24,646 |
| 2030세대 | 9,826  | 14.5 | 2,643  | 1,836 | 127   | -     | -     | 5,220  |
| 법인     | 117    | 0.2  | 42     | 3     | 8     | -     | -     | 64     |
| 일반농    | 20,091 | 29.5 | -      | 323   | 2,377 | 1,556 | 6,351 | 9,484  |

자료: 한국농어촌공사(2016b).

### 나. 농가 단위 규모화사업의 한계

- 농지규모화사업의 성과로 나타난 6ha 규모의 개별 농가단위 경영이 규모의 경제에 의한 생산비 절감을 이룰 경영체가 되기에는 아직 부족한데, 이는 농기계의 대형화 및 고성능화로 개별 농가 차원의 농기계 투자 및 활용의 효율성이 낮기 때문임.
  - 이에 따라 개별 농가 단위의 농지 지원보다 마을단위나 들녘단위의 지역 농업 집단화 및 조직화에 농지 지원을 강화할 필요성이 증대함.

### 다. 신규 취농의 진입장벽으로 작용하는 농지 확보

- 농지규모화사업을 통한 농지의 매입 및 임차 지원이 (쌀)전업농 위주로 이루어지면서 신규 취농인이 이 사업의 지원에서 배제되는 결과를 가져옴.<sup>6</sup>
  - 이에 따라 신규 취농인의 농지취득을 지원하는 정책사업의 개발 또는 신규 취농인을 농지은행사업 대상자로 추가하는 제도 개편이 필요함.

## 1.3.2. 사업목표 (재)설정 관련 문제

- 현행 농지규모화사업은 사업의 방향 설정에도 개편이 필요하지만, 설정되는 방향에 따른 사업목표 설정도 필요한 상태임.
  - 다시 말해, 현행 농지규모화사업은 이전의 영농규모화사업처럼 특정한 정책목표(2013년까지 6ha 규모의 쌀전업농 7만 호 육성) 달성을 목표로 하지도 않고, 일본의 인정농업자처럼 보다 정예화된 전문농을 육성하는 것을 목표로 하지도 않고 있음.
- 이에 따라 농지규모화사업은 변화된 정책 여건에 부응하는 형태로 사업의 방향을 재설정하고, 설정된 방향에 따른 사업목표의 수립이 필요함.

<sup>6</sup> 농지규모화사업뿐 아니라 기존에 정책사업으로 지원되는 농지은행사업은 대부분 사업대상자를 전업농 등으로 한정하고 있음.

- 또한 이러한 기본방향 및 사업목표의 재설정 에 부합하는 형태로 사업내용의 개편이 이루어져야 함.

## 2. 농지매입·비축사업

### 2.1. 사업내용 및 특성

- 농지매입·비축사업은 전업(轉業) 또는 은퇴하려는 농업인 농지를 농지은행이 매입하여 장기임대 등을 통해 농지이용의 효율화를 도모하고 농지시장의 안정화에 기여함을 목적으로 함.
- 사업의 매입대상은 농업진흥지역 내의 농지로서 공부상 지목이 전, 답, 과수원인 농지로 하고, 매입최소면적은 2,000m<sup>2</sup> 이상으로 하고 있음.
- 매입가격은 농지의 종류에 따라 다음과 같이 상이하게 구성됨.
  - 일반 매도농지: 필지별 감정평가액
  - 처분명령매수청구농지: 개별공시지가
  - 매입가격 기준단가: 25,000원/m<sup>2</sup> (단, 특·광역시 및 경기도와 경남 시지역 50,000원/m<sup>2</sup>, 충남 및 경북 시지역 35,000원/m<sup>2</sup>)
- 매입농지의 임대차 조건은 다음과 같음.
  - 임대대상자: ① 2030세대 지원대상자, ② 전업농 또는 전업농육성대상자, ③ 농업법인, ④ 후계농업경영인, ⑤ 귀농자 등
  - 임차료 결정: 당해 농지에 대해 조사한 임차료 동향을 고려하여 농지은행과 임차인이 협의하여 결정(현금으로 환산)

- 임대차 기간: 5년 (5년 단위로 재임대 가능)
- 임차료 지불(수납): 임차인이 매년 납부약정일에 지불

## 2.2. 사업 추진실적 및 성과

○ 2010년에 도입된 농지매입·비축사업은 2017년까지 1만 ha 매입을 일차 목표로 설정하여 사업을 추진하고 있는데, 사업추진 실적을 보면 2010년 이후 2013년까지 증가하다가 2014년부터 등락하고 있음<표 3-3>.

표 3-3. 2010~2015년 농지매입비축사업 실적

단위: 호, ha, 백만원

| 구 분  | 연도별  | 실 적   |        |       |         | 비고   |
|------|------|-------|--------|-------|---------|------|
|      |      | 농가수   | 필지수    | 면 적   | 금 액     |      |
| 매입농지 | 2010 | 829   | 1,724  | 495   | 74,999  |      |
|      | 2011 | 1,175 | 2,451  | 711   | 157,299 |      |
|      | 2012 | 1,236 | 2,439  | 715   | 159,900 |      |
|      | 2013 | 1,204 | 2,359  | 730   | 166,498 |      |
|      | 2014 | 888   | 1,616  | 541   | 127,726 |      |
|      | 2015 | 993   | 1,834  | 624   | 152,534 |      |
|      | 계    | 6,325 | 12,423 | 3,816 | 838,954 |      |
| 임대농지 | 2010 | 25    | 72     | 21    | 39      | 연임대료 |
|      | 2011 | 804   | 2,503  | 725   | 1,556   |      |
|      | 2012 | 995   | 2,964  | 844   | 1,966   |      |
|      | 2013 | 839   | 2,570  | 784   | 1,869   |      |
|      | 2014 | 691   | 1,744  | 592   | 1,441   |      |
|      | 2015 | 937   | 2,432  | 804   | 1,984   |      |
|      | 계    | 4,291 | 12,285 | 3,770 | 8,855   |      |

자료: 한국농어촌공사(2016a: 40).



- 사업의 구성요소이자 두 축인 농지매입과 농지임대 실적을 비교하면, 참여 농가 수 측면에서 농지매입에 참여한 농가(농지매도농가)가 농지임대에 참여한 농가(농지임차농가)보다 많았음.
  - 사업면적은 매입과 임대의 시차로 인해 연도별 차이가 있지만, 2010~2015년 전체 실적으로는 매입농지면적과 임대농지면적이 비슷하게 나타남.
  - 사업에 대한 성과지표로는 매입·비축농지 중 임대면적 비율이 사용되고 있는데, 이 지표가 연도별로는 등락이 있지만 2010~2015년 기간을 두고 평가하면 98.8%라는 높은 실적을 보여줌.
  
- 그 밖의 사업 성과로는 농지매입을 통한 고령·은퇴농의 원활한 은퇴 지원과 농지임대를 통한 2030세대 등 신규농의 농지확보 지원으로 농업구조개선 촉진과 농촌사회 활력 증진에 기여함.
  - 개인 간 거래시 농지의 분산 및 세분화가 발생하지만, 농지매입비축사업은 일괄매입을 통해 농지의 분산 및 세분화 방지에 기여함.

## 2.3. 농지매입비축사업의 문제점

### 2.3.1. 사업추진 내용 및 방식에서의 문제

- 농지매입비축사업은 일차적으로 2017년까지 1만 ha 매입을 목표로 설정하였으나, 2015년까지 3,816ha 농지매입으로 목표치의 38.2% 수준에 머무르고 있어 당초 정책목표 달성에 미흡한 상태임.
  - 최근 3년간 평균 매입면적(632ha)은 같은 기간의 연평균 농지거래량(54,600ha)의 1.2% 수준에 그침(이 중 농업진흥지역 농지거래면적 약 2만 ha).
  
- 이처럼 사업실적이 저조한 이유는 무엇보다 매입대상의 조건이 엄격하기 때

문임. 현재 매입대상 농지를 농업인 소유의 농업진흥지역 농지로 한정하고 있는데, 이 조건으로 인해 매입가능 농지의 범위가 크게 제한됨.

- 이에 따라 사업대상 농지를 특정한 조건을 충족하는 농업진흥지역 밖 농지 및 비농업인의 농지를 사업대상에 포함시키는 방안 등에 대한 검토가 필요함.
- 최근 쌀 생산성 향상으로 공급과잉 등 수급 불균형이 초래되고 있음에도 매입비축농지의 대부분이 벼 재배에 활용되고 있음.
  - 매입 농지의 대부분이 논(논 비중 98.4%)으로 복합영농 등 다양한 농지 수요에 적절하게 대응하지 못하고 있는데, 이 또한 매입농지의 특성(농업진흥지역의 논 중심)과 밀접한 관련이 있음.

### 2.3.2. 사업목표 설정 관련 문제

- 현행 농지매입·비축사업은 2017년까지 매입하기로 한 1만 ha 비축 이후 사업목표 및 운용계획 등 중장기 사업계획이 수립되지 못한 상태에 있는데, 중장기 사업목표의 설정과 실행방안에 대한 로드맵이 필요하다 할 수 있음.

## 3. 경영이양직불사업

### 3.1. 사업 개요

- 이 사업은 3년 이상 소유한 진흥지역 내의 농지를 매도 또는 임대하는 만 65~74세의 고령농업인을 대상으로 경영이양할 경우 최장 10년간 ha당 연 300만 원(월 25만 원, 지급상한 4ha)을 지급하여 농업경영을 이양하는 고령

은퇴농가의 소득안정을 도모하고 농업구조개선에 기여하는 것을 목적으로 하는 사업임.

### 3.2. 사업 실적

- 1997년부터 2015년까지 고령은퇴 농업인 10만 3,000명에게 5,125억 원을 지원함으로써 1인당 496만 1,000원의 소득지원 효과를 창출함.
- 2015년까지 전업농 등 약 7만 2,500명의 농업인에게 고령농업인의 경영이양농지 7만 5,949ha를 이양함에 따라 전업농 1인당 1.05ha 영농규모 증가에 기여함<표 3-4>.

표 3-4. 1997~2015년 경영이양직불사업 실적

| 구 분         | 경영이양실적    |            |             | 전업농 등 지원현황 |               |      |
|-------------|-----------|------------|-------------|------------|---------------|------|
|             | 인원<br>(명) | 면적<br>(ha) | 금액<br>(백만원) | 인원<br>(명)  | 1인당면적<br>(ha) |      |
| 직<br>불<br>금 | 신규매도      | 16,384     | 8,208       | 17,770     | 14,741        | 0.56 |
|             | 신규임대      | 89,963     | 67,741      | 159,849    | 70,592        | 0.96 |
|             | 분할(매도)    | [24,982]   | [15,332]    | 42,061     |               |      |
|             | 분할(임대)    | [121,041]  | [104,349]   | 292,863    |               |      |
|             | 계         | 103,308    | 75,949      | 512,543    |               |      |
| 운영비         |           |            | 41,463      |            |               |      |
| 합계          | 103,308   | 75,949     | 554,006     | 72,474     | 1.05          |      |

주: 매도·임대 중복인원 고령농업인 3,039명, 전업농 12,859명.

자료: 한국농어촌공사(2016a: 117).

### 3.3. 사업 평가

#### 3.3.1. 기존 사업에 대한 평가

- 경영이양사업의 중심이 매도이양보다 임대이양에 놓여 있는데, 임대이양은 약정종료 후 자경이나 재임대를 선택할 수 있기 때문에 완전한 경영이양 프로그램이라 볼 수 없는 한계가 있음.
  - 2011~2013년 기간에 평균 재임대 비율이 면적 기준으로 88%에 이르러 사실상 경영이양 비율이 높은 편이라 할 수 있으나, 약정자의 의사에 좌우되기 때문에 완전한 경영이양을 담보할 수 없다는 단점이 있음.
- 매도나 종신행 임대를 통해 완전한 경영이양을 의무화하는 프로그램으로의 개편이 필요함.
  - 사업약정으로 매도 또는 영구임대를 의무화하는 대신에 은퇴농이 자경과 같은 소득 수준을 유지할 수 있는 대안(경영이양직불금 상향 등)을 마련할 필요가 있음.
- 경영이양 유형에서 기존의 매도형과 임대형 경영이양과 별도로 매도형과 임대형의 결합 형태 등 다양한 모형의 개발이 필요하고, 일시에 경영이양하는 기존 사업과 별도로 일정 기간 동안 단계적으로 경영이양하는 사업모형에 대한 검토가 필요함.

#### 3.3.2. 경영이양직불사업과 다른 농지은행사업과의 결합모델 개발

- 기존 경영이양직불사업 개선방안의 하나로 이 사업과 농지연금사업을 결합하는 경영이양형 농지연금 프로그램을 개발하여 시너지 효과를 낼 수 있는 방안에 대한 연구개발이 필요함.

## 제 4 장

---

### 외국의 농지은행 관련 제도 및 사업

#### 1. 독일

##### 1.1. 농지관리제도

○ 독일에서 농지거래는 「토지거래법(Grundstückverkehrsgesetz)」에 기반을 둔 허가제로 운용하고 있음.<sup>7</sup> 다시 말해 「토지거래법」은 농지유동화 및 농업구조개선을 촉진하기 위하여 농지 및 임야의 거래와 취득을 사전적 관리에 해당하는 허가제로 운영하고 있음.

- 이 농지거래허가제에서 핵심 구성요소의 하나로 선매권(Vorkaufsrecht)이 작동됨.

---

<sup>7</sup> 독일의 농지거래허가제는 1960년대 후반 수많은 관례의 대상이 되었는데, 이는 헌법이 보장하는 사유재산 처분권을 제한하는 것에 해당하기 때문임. 하지만 독일헌법재판소는 토지공(公) 개념을 적용하여 농지거래에 대한 허가가 헌법에 위반되지 않는다고 최종결론을 내림.

- 「토지거래법」 제9조 제1항에 따라 허가가 거부되는 토지거래가 ① 토지에 대한 불건전한 배분을 의미할 때, ② 거래로 인해 토지가 비경제적으로 축소·분할될 때, ③ 계약가격이 실제의 토지가격과 커다란 불일치를 가져올 때의 세 가지 경우임.
- ① 토지에 대한 불건전한 배분이란 매도되는 토지에 대한 계약조건과 같은 조건에 토지를 구입하려는 농업인이 있는데도 이 토지가 비농업인에게 매도되는 경우와 같은 것을 말함. 즉, 농업인이 선매권을 가지고, 농업인 내에서는 주업농이 부업농보다 우선권을 가짐.<sup>8</sup>
- ② 비경제적 축소 및 분할은 거래로 인해 토지가 최소경영규모 이하로 분할되는 것을 말함. 이는 농지의 규모화를 저해하는 것이기 때문에 거래가 거부되지만, 분할·거래되는 토지가 취득자의 영농규모화에 기여하게 된다면 거래를 허가함.
- ③ 계약가격과 실체가격의 큰 격차는 대개 거래토지의 불건전한 배분에서 생기는 것으로서 우선권자를 배제시키는 역할을 하기 때문에 허가가 거부됨. 계약가격과 실체가격 간의 커다란 불일치는 계약상의 가격이 해당 토지에 대한 정상적인 시세가격인 거래가치보다 50% 이상 높을 때를 말함.
- 여기서 선매권은 농지거래허가제에서 첫 번째 허가기준과 관련되는 것으로 비농업인의 농지소유를 제한해서 농업인에게 농지취득의 우선권을 부여하는 것임.
- 이처럼 농지거래허가제 상의 선매권은 농지거래허가의 기준과도 관련되지만, 실제 운용되는 선매권은 농지거래허가제에 따라 거래허가가 거부된 농지를 농지은행이 매입하고자 하는 경우에 발생함. 그리고 농지은행이 매입한 농지를 선매권한이 있는 대상자에게 매도함으로써 선매행위가 완결되는 것임.

<sup>8</sup> 하지만 「토지거래법」 상의 우선권은 실제로 구매권을 행사하는 완전한 선매권이 아니라 우선취득 가능성으로 기능하는데 불과함. 즉, 토지소유자가 우선권을 갖는 자에게 토지를 매도해야 하는 의무가 존재하는 것이 아니며, 우선권자에게 매도하고 싶지 않으면 자신이 계속 보유하면 됨.

- 결국 농지은행은 선매대상농지를 매입·비축하여 다시 선매대상자에게 매도하는 역할을 담당하는 것임.
- 여기서 「토지거래법」 상의 선매권은 1919년에 제정된 「제국영농정착법 (Reichssiedlungsgesetz)」 제4조를 원용한 다음 조건을 충족시켜야 함(Nies 1991: 34).
  - ① 선매대상농지가 최소 2ha 이상임.
  - ② 선매대상은 농지이어야 함(임야 제외).
  - ③ 선매대상은 매도되어야 하고, 증여나 교환 및 양도계약은 불허함.
  - ④ 부부나 직계가족, 공공기관은 선매권자에 포함될 수 없음.
  - ⑤ 선매대상 농지가 「토지거래법」 상의 거래허가 거부 조건에 해당되어야 함.

## 1.2. 농지은행 관련 제도 및 사업

### 1.2.1. 제도 및 조직

- 독일에서 농지의 매입·비축과 교환·분합, 선매권 행사 등으로 농지시장을 안정화하고 농업구조개선에 기여하는 농지유동화 관리는 개별 주별로 실시하고 있으며, 개별 주에서는 이 사업을 관할하는 관리청과 실제 사업을 실시하는 실행기관을 두고 있음.
  - 사업의 총괄적 관리는 주농무성이, 지역별 관리는 주정부 산하 농촌개발청이 담당하고, 사업의 실행은 농지은행에 해당하는 공동이익토지공사 (Gemeinnützige Landesgesellschaft)에서 담당하고 있음.
- 현재 독일에는 9개의 공동이익토지회사가 있고, 1개의 연방연합회(Bundesverband der gemeinnützigen Landesgesellschaften, BLG)가 있는데, 이 9개의 회사가 10개주, 2개 자치도시주를 담당하고 있음.

표 4-1. 독일 공동이익토지회사 구성

| 명칭   | 관할 주                      | 최대주주      |
|--|---------------------------|-----------|
| bbv-Landsiedlung GmbH                                  | 바이에른                      | 바이에른 농민연맹 |
| Hessische Landgesellschaft mbH                         | 헤센                        | 주정부       |
| Landgesellschaft Mecklenburg<br>Vorpommern mbH         | 메클렌부르크-포르<br>포머른          | 주정부       |
| Landgesellschaft Sachsen-Anhalt<br>mbH                 | 작센-안할트,<br>브란덴부르크         | 주정부       |
| Landgesellschaft<br>Schleswig-Holstein mbH             | 슐레스비히-홀슈타<br>인, 브레멘, 함부르크 | 주정부 투자은행  |
| LBBW Immobilien Landsiedlung<br>Baden-Württemberg GmbH | 바덴-뷔르템베르크                 | 주개발공사     |
| Niedersächsische Landgesellschaft<br>mbH               | 니더작센                      | 주정부       |
| Sächsische Landsiedlung GmbH                           | 작센                        | 주정부       |
| Thüringer Landgesellschaft mbH                         | 튀링겐                       | 주정부       |

자료: Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften(2016: 4-5).

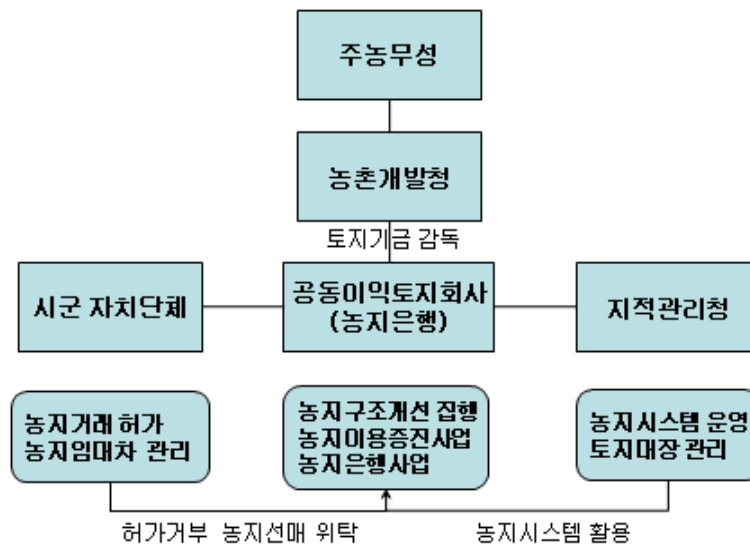
### 1.2.2. 업무 추진규정

- 공동이익토지회사의 농지관리 및 농지은행사업 추진은 출자금인 토지기금 (Bodenfond) 운용에 대한 규정에 따라 이루어지는 방식을 따름.
- 공동이익토지회사의 업무추진방식을 바덴-뷔르템베르크 주의 공동이익토지 회사인 LBBW Immobilien Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH(LSBW) 의 토지기금 운용규정을 통해 살펴보면(김홍상 외 2011: 130), 먼저 LSBW 의 토지기금 운용규정은 바덴-뷔르템베르크 주법인 「농업구조개선법 (Agrarstrukturverbesserungsgesetz, ASVG)」 제16조에 의거해 규정됨.



- 조직관리체계상 LSBW 토지기금은 주농무성(‘농촌·식품·소비자보호성’)의 관리감독 하에 감독권한이 위임된 농촌개발청의 감사를 받음.

그림 4-1. 독일의 농지관리 조직체계



자료: 김수석(2011: 54).

○ 토지기금에 의한 토지매매는 「농업구조개선법」 제14조~제25조에 열거된 농업구조개선을 위한 목표 하에 공동이익토지회사(LSBW)의 자체 결정으로 실시함(김홍상 외 2011: 130-131).

- 여기서 매입과 매도는 거래가치를 기본으로 함.
- 선매권 행사로 매입한 토지를 매도할 때는 매매가격에다 비용을 추가할 수 있음.
- 특별한 사유가 있을 때 주농무성은 공동이익토지회사로 하여금 특정 토지를 매입하거나 특정인과 거래하게 할 수 있고, 주재무성이 동의하는 경우에는 토지가격을 결정할 수도 있음.
- 기금의 유동자산이 25만 유로를 초과하고 다음 달까지 지출할 의무가 없는 경우에는 영업적 원칙에 따라 부채를 변제하는데 사용함.<sup>9</sup>

- 공동이익토지회사는 토지의 매입 및 매도에서 토지가격 25만 유로까지는 가격의 5.5%, 그 이상의 금액에 대해서는 3.5%의 수수료를 부과할 수 있음.

### 1.2.3. 사업내용

- 공동이익토지회사의 업무는 다음과 같은 사업으로 세분됨(BLG 2016: 6).
  - ① 농지매입·비축사업: 농지의 비축을 매개로 한 농지의 매입 및 매도<sup>10</sup>
  - ② 제3자를 위한 수탁매입·비축사업
  - ③ 비축 및 수탁농지 임대·관리사업
  - ④ 농지재정비사업: 농촌개발청의 농지재정비계획 실시로 인한 정비 실무 담당<sup>11</sup>
  - ⑤ 농지직거래장터(Hofbörse)사업: 비축하지 않고 매매 및 임대차 중개

#### ① 농지매입·비축사업

- 농지매입·비축사업은 농업구조개선과 농촌 및 지역발전을 위해 공동이익토지공사가 자체자금으로 농지를 매입하여 보유하고 보유농지를 다시 매각하는 토지회사의 가장 대표적인 사업임.
  - 토지회사가 보유하고 있다가 매각하는 모든 농지가 매입·비축사업의 대상이 되는데, 1946년부터 2015년까지 전체 사업내역은 <표 4-2>와 같음.
  - 2015년의 경우 서독지역에서는 2,476ha를 매입하고 2,631ha를 매각하여 비축분을 17,666ha 남겼으며, 동독지역에서는 1,357ha를 매입하고 2,034ha를 매각하여 잔여 비축분을 42,114ha로 함.

<sup>9</sup> 이 유동자산이 부채 변제에 사용되지 않는 경우에는 경영원칙에 따라 5만 유로를 각출하여 기금에 증자함.

<sup>10</sup> 『토지거래법』에 의한 선매권 행사도 매입·비축사업의 특수한 형태에 속함.

<sup>11</sup> 자발적 농지교환·분합 및 이용권 교환과 같은 소규모 재정비는 농촌개발청의 농지 재정비계획 수립 없이 공동이익토지회사가 직접 담당함.

표 4-2. 독일 공동이익토지회사의 농지매입·비축사업 현황

단위: ha

| 구분          | 지역 | 서독지역      |           |           |         | 동독지역      | 합계      |
|-------------|----|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|---------|
|             | 시기 | 1946-1972 | 1973-1990 | 1991-2015 | 소계      | 1992-2015 |         |
| ·자발적 매입     |    | 230,844   | 92,745    | 94,887    | 418,476 | 74,058    | 492,534 |
| ·토지개혁법상의 매입 |    | 95,963    | -         | -         | 95,963  | -         | 95,963  |
| ·선매권에 의한 매입 |    | 14,523    | 8,939     | 6,359     | 29,821  | 7,269     | 37,090  |
| 매입 소계       |    | 341,330   | 101,684   | 101,246   | 544,260 | 81,327    | 625,587 |
| 매각          |    | 311,367   | 106,293   | 108,934   | 526,594 | 39,213    | 565,807 |
| 잔여 비축       |    |           |           |           | 17,666  | 42,114    | 59,780  |

자료: BLG(2016: 27).

- 공동이익토지회사는 「토지거래법」에 따라 농지거래허가가 거부된 선매대상 농지를 매입하여 다시 선매대상자에게 매도하는 역할을 담당하는데, 이 토지 또한 매입·비축사업의 일종이 됨.

### ② 제3자를 위한 수탁매입·비축사업

- 제3자를 위한 수탁매입은 생태 및 자연보호와 공공목적을 위해 필요한 농지를 해당 기관을 대신해 매입하는 사업인데, 소요되는 자금은 해당 기관이 부담함.
- 서독지역의 공동이익토지회사들은 1973~2015년 기간에 63,952ha를 매입·비축하였고, 동독지역 회사들은 1992~2015년 기간에 28,442ha를 매입·비축함(BLG 2016: 27).
  - 2015년의 경우 서독지역 회사들이 1,253ha, 동독지역 회사들이 223ha를 매입·비축함(BLG 2016: 15).

### ③ 비축 및 수탁농지 관리사업

- 공동이익토지회사는 자체 비축농지와 제3자를 위해 매입한 농지, 그리고 동독지역의 집단농장 사유화로 인해 과도기적으로 보유하고 있는 농지에 대해 임대관리하는 업무를 담당함.

- 공동이익토지회사는 제3자를 위해 관리하고 있는 토지는 임대하여 통상적인 임차료를 받지만, 토지소유자에게 이용료를 지불하지 않음.
- 2015년 말 기준으로 공동이익토지회사가 보유하고 있는 전체 농지는 211,000ha 인데, 이 중 토지회사가 임대관리하는 농지는 동독지역에 105,600ha, 서독지역에 20,620ha가 있음(BLG 2016: 19-20).

#### ④ 농지재정비사업

- 일반적인 농지재정비사업은 관할청인 농촌개발청의 계획 수립에 따라 이루어지고 공동이익토지회사는 재정비의 실무작업에 참여하지만,<sup>12</sup> 농지재정리사업의 일종인 “자발적 농지교환”과 “자발적 농지이용권 교환”, “신속한 분합” 사업은 농촌개발청의 위탁업무로 공동이익토지회사가 직접 시행하고 있음.
  - 이 사업들은 참여자의 자발성에 근거하고 있기 때문에 농지가격을 현실 지가에 근접한 거래가치로 평가하고 있음.
- 자발적 농지(소유권)교환은 소유자들의 자발성에 기초하여 농지를 교환하는 사업인데, 사업시행자로서 공동이익토지회사는 사업의 계획과 진행을 지원하고 정부로부터 수령한 보조금을 지급함.
  - 2015년 서독지역에서 「농지정리법(Flurbereinigungsgesetz, FlurbG)」에 의한 138건의 자발적 농지교환사업이 완료되고, 1,725ha의 농지가 428명 간에 교환됨(BLG 2016: 11).
- 자발적 농지이용권 교환은 새로 도입된 사업으로서 농지 소유권을 이전하지 않고 토지이용권만 교환하는 사업임. 이 사업은 신속한 분합사업의 보완사업으로 적절하며 소유지와 임대지 모두에서 실시할 수 있음.
  - 사업에 대한 지원은 1회 지급되는 임차료로서 ha당 최대 200유로임.
  - 이 사업은 바이에른 주의 bbv-LS가 주도적으로 수행하고 있는데, 2005년

<sup>12</sup> 독일의 농지재정비사업의 내용 및 방식에 대해서는 <부록 2> 참조.

이후 지금까지 108건을 성사시켰으며, 2015년 현재 12건의 사업(사업량: 2,000필지, 1,600ha, 130명의 교환당사자)이 진행되고 있음(BLG 2016: 11).

- 신속한 분합은 소유자의 필지가 여러 곳에 분산되어 있는 것을 한 곳으로 모아주는 교환·분합사업 중에서 농로나 배수로 등이 포함됨으로써 비교적 신속간편하게 해결할 수 있는 사업을 대상으로 함.
  - 사업의 투자비는 보조와 융자 및 자부담으로 구성되는데, 토지회사는 사업의 신청과 진행을 지원하고 토지의 가치를 평가함.
  - 2015년 현재 4,320ha 크기의 두 건의 사업이 종결되었고, 10만 ha 크기의 71건의 사업이 진행 중에 있음(BLG 2016: 12).

#### ⑤ 농지직거래 장터사업

- 1998년 바덴-뷔르템베르크 주에서 지역적으로 시작된 ‘농지직거래 장터’(Hofbörse) 사업은 공동이익토지회사 전체의 정규사업으로 자리잡아 2005년 11월 연합회가 이를 위한 전국 네트워크인 인터넷 포털사이트 ([www.hofboersen.de](http://www.hofboersen.de))를 설치함.
- 농지직거래 장터사업은 토지회사가 농지를 보유하지 않고 농지와 농장가옥 등의 직거래를 적극적으로 중개하는 사업임.
  - 사업대상은 농지, 농장 전체, 농장건물을 포함한 농업용 시설이고, 사업 분야는 매매와 임대차임.
  - 농지직거래 장터사업에서 공동이익토지회사가 받는 거래중개수수료는 거래가액 3~3.5%로 설정됨.
  - 농지임대차 중개수수료는 연 임차료의 1/4에 해당하는 3개월 임차료를 첫 해만 공제하는 것으로 됨.
- 사업추진방식은 농지 및 농장의 수요자와 공급자들이 각각 자신들의 여건과 희망사항을 기재한 신청서를 직거래장터에 등록하면 토지회사가 농업구조

개선 차원에서 적합한 대상자를 찾도록 지원하는 것임.

- 직거래 장터사업을 추진하기 위해서 농지 데이터베이스를 구비한 농지 시스템과 연결하고, 지리정보시스템(GIS)을 갖추어야 함.

○ 2015년 직거래 장터사업의 사업대상별 신청 및 처리현황은 다음과 같음 (BLG 2016: 21).

- “농장 전체”에는 수요희망 3,116건, 공급희망 146건 신청, 12건 성사
- “농지 확대”에는 수요희망 659건, 공급희망 5건 신청
- “농장가옥”에는 수요희망 11건, 공급희망 4건 신청, 4건 성사

### 1.3. 농지은행 제도 및 사업 평가

① 독일에서 농업구조개선을 위한 농지정책은 농지은행사업보다 농지제도를 중심으로 실시되고 있음. 즉, 농지거래제도에 의한 선매권 및 재매입권 (Wiederkaufsrecht)<sup>13</sup>과 농지임대차 관리제도가 주축이 되어 농업구조개선을 추진하고 있음.

- 이러한 농지제도의 구현과 특정 정책의 목표를 뒷받침하는 수단으로 선매권 행사, 제3자를 위한 수탁매입·비축, 농지재정비 지원 등이 농지은행사업 형태로 이루어지고 있음.
- 다시 말해, 농지은행사업이 제도적 규율에 의한 정책 추진의 후속작업으로 추진되고 있기 때문에 독일에서 농지은행사업은 제도를 보완하는 체계로 이루어지는 것임.

② 독일에서 개별 농업경영체를 지원하던 농지규모화사업은 농림투융자정책인 GAK의 일환으로 1990년대까지 존속했으나, 2000년대부터 개별농업경영체 투융자지원사업(EEP 및 AEP)으로 통폐합됨.

<sup>13</sup> 재매입권은 바덴-뷔르템베르크 주가 주법인 「농업구조개선법」(ASVG)에 따라 일종의 경자유전 원칙을 실현하는 규율임.

표 4-3. 독일 농지매입·비축사업에 의한 농지거래량

단위: ha, %, 유로/ha

| 구분   | 토지회사의<br>농지거래량 | 농지시장<br>거래량 | 점유율  | 농지가격   |
|------|----------------|-------------|------|--------|
| 2005 | 15,384         | 96,705      | 15.9 | 8,962  |
| 2009 | 9,677          | 116,314     | 8.3  | 10,908 |
| 2013 | 8,050          | 106,400     | 7.6  | 16,381 |

자료: BLG(2016); BLG(2009); Bodenmarkt 7(2016).

- ③ 한편, 농지은행사업의 주축이 되는 농지매입·비축사업은 농지시장의 안정화에 기여하는 역할을 수행하고 있음.
- <표 4-3>에 나타난 바와 같이, 전체 농지거래량 중에서 공동이익토지회사가 매입·비축사업으로 거래하는 농지의 비중이 클수록 농지가격이 낮아지고 거래 비중이 작을수록 가격이 높아지는 경향을 농지시장의 흐름에서 확인할 수 있음.
  - 농지매입·비축사업의 운영지표는 시장점유율로 제시되는데, 8~15%로 나타나는 시장점유율이 사업목표로서가 아니라 성과지표로 제시되며 평균 10%의 시장점유율이 근거기준이 되고 있음.
  - 다시 말해 농지가격의 변화가 농지매입·비축사업의 시장점유율에 전적으로 좌우되는 것은 아니지만, 이 점유율이 가격안정화에 어느 정도 영향을 미치고 있다 볼 수 있음.
- ④ 독일 농지은행의 농지매입·비축사업은 토지회사가 자체 자금으로 농지를 매입하여 보유하는 것을 (그 성격에 관계없이) 모두 농지매입·비축사업의 대상으로 간주함.
- 매입·비축사업에 속하지 않는 것은 제3자를 위해 수탁매입하는 것과 보유하지 않고 중개만 하는 사업임.
- ⑤ 공동이익토지회사에서 실시하는 사업은 출연기금(토지펀드)을 기초로 해서

자체적으로 수익구조를 창출하는 은행적 사업이 중심이 됨.

- 중심이 되는 농지매입·비축사업에서는 각 거래마다 거래액의 3.5~5.5%를 수수료로 계상함.
- 비축한 토지가 건축용으로 용도가 변경되어 거래되면, 이로 인한 지가상의 이득과 함께 5~20%의 높은 수수료를 얻음.
- 국공유지를 수탁·관리할 때 임대료 수입을 얻음.
- 선매권 행사와 농지직거래장터사업에서도 수수료를 받음.
- 국가(주정부)는 공동이익토지회사에 대해 법인세를 면제해 줌.

## 2. 프랑스

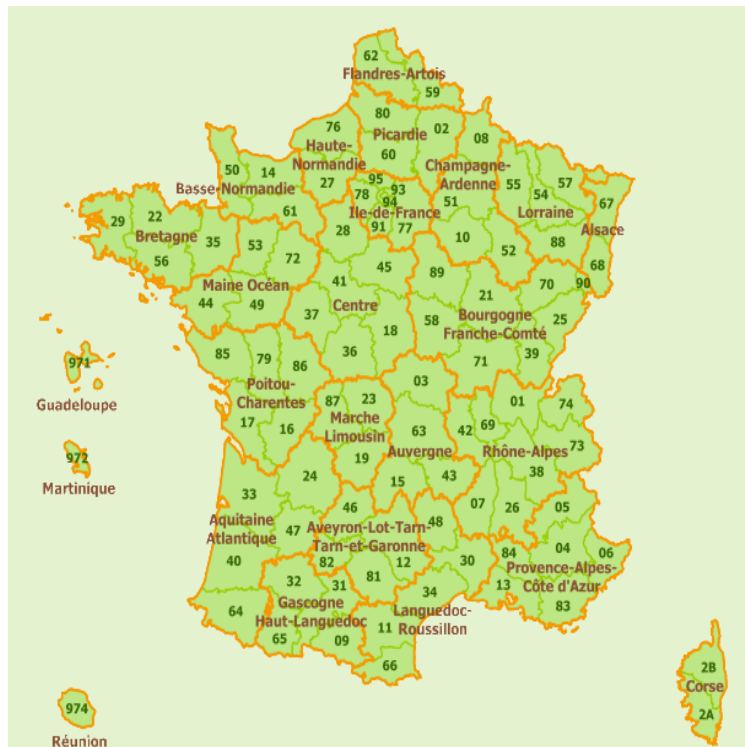
### 2.1. 토지정비 및 농촌시설회사(SAFER)

#### 2.1.1. 제도 및 조직

- 프랑스의 토지정비 및 농촌시설회사(Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, 이하 SAFER)는 「1960년 농업기본법」에 설립근거를 둔 비영리 목적의 상법상의 주식회사로서 법에 의해 공익 목적의 토지선매권(droit de préemption)을 부여받아 농업구조정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 활용되고 있음.
- 프랑스 전역을 26개 지역으로 분할하여 각 지역에 독립법인인 지역 SAFER가 설치되어 있으며, 중앙(파리)에 지역 SAFER의 연맹체인 FNSAFER(SAFER 전국연맹)가 있음.

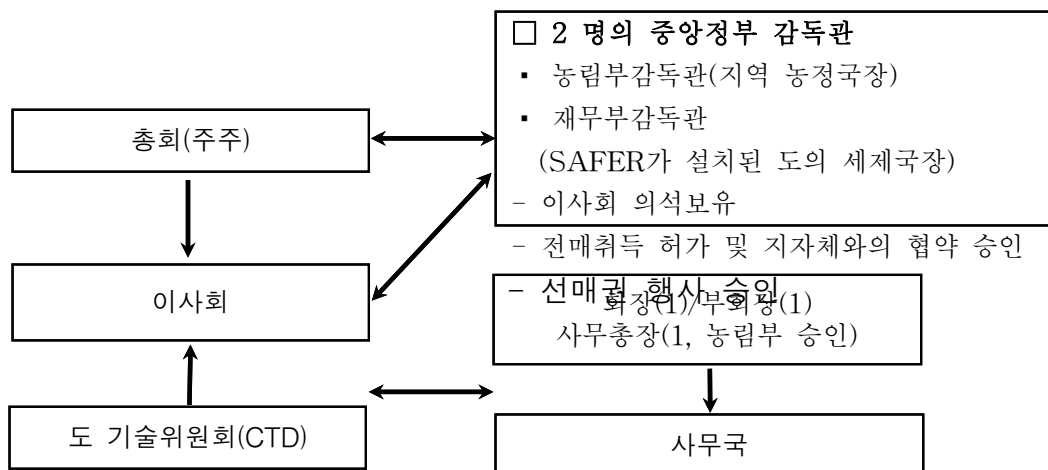


그림 4-2. SAFER의 지역별 분포



자료: www.saferlr.com/safer-languedoc-conseil-administration.

그림 4-3. 지역 SAFER의 조직



자료: 김홍상 외(2011: 163).

- 지역 SAFER는 농업 및 농촌개발과 관련된 지역의 농업인단체, 주요 농업직  
농조직, 지방의회가 주요 주주로 참여하고 있음.
  - SAFER의 이사회 구성에는 있어서 해당 지역의 시의원, 도의원, 광역의  
회 의원이 적어도 1/3 이상이 되어야 함.
  - 이사회는 2000년 7월에 도입된 도기술위원회(CTD/Comité Technique  
Départemental)로부터 SAFER의 모든 기능에 대해 전문적인 자문을  
받도록 제도화됨.
  - CTD는 도의 자치단체장협회, 도의회, 농업회의소, 기타 SAFER의 주  
주(산림소유자, 토지소유자, 은행, ADSEA 등), 농림수산부 도농업국,  
재무부 세제국 등의 대표(대리인)로 구성됨.

## 2.1.2. 임무 및 기능

- SAFER는 관련 법률(농촌법전 L.111-2)이 정한 바에 따라 농촌지역의 지속  
가능한 개발과 정비를 위한 토지정책에 기여하는 것을 목적으로 토지의 이  
용 및 농지정비 등을 통한 영농정착과 농림업경영체의 유지 및 규모 확대  
등을 통한 농업구조 개선을 주요 임무로 함.
  - 또한 SAFER는 경관의 다양성, 자연자원의 보호, 생물학적 다양성의 유  
지에 기여하며, SAFER가 관리하는 농지의 가격 동향과 농지이용의 변  
화에 관한 정보를 국가기관에 제공하고, 농지시장의 투명성을 보장하는  
역할을 담당함.

표 4-4. SAFER의 기능

| 기능                                       | 세부기능   |
|--|--|
| 1. 영농정착 및 농업경영체의 양도                      | 청년영농정착(가족농 또는 회사형태)                                |
|  | 점진적 영농정착   |
|  | 겸업적 형태의 영농정착                                       |
|  | 기타 형태의 영농정착  |
|  | 영농 재정착   |
|  | 정착단위의 규모화(éttoffement)                             |
| 2. 농림업의 생산조건 개선을 위한 필지정비 및 농지방치 예방       | 농지정비   |
|  | 필지정비: 필지교환, 필지규모화                                  |
|  | 임차농의 유지, 발전  |
| 3. 농업구조정책에서 농업경영체 간 균형발전 및 생산분야별 균형발전    | 농업자본 참여자를 위한 토지전매                                  |
|  | 경영규모화  |
| 4. 환경보호                                  | 영농정착   |
|  | 토지시장 감독, 중앙 및 지방정부의 토지이용 계획에 따른 토지소유방향의 유도         |
| 5. 농촌경제발전                                | 국립공원 등과 연계한 토지자원 관리                                |
|  | 농촌개발계획의 원활한 수행을 위한 토지제공 (수공업, 농촌관광, 사냥, 레저 휴양시설 등) |
| 6. 공공기관과의 파트너십을 통한 농촌지역 및 도시근교지역에서의 토지정비 | 농촌개발계획의 원활한 수행을 위한 토지제공 (수공업, 농촌관광, 사냥, 레저 휴양시설 등) |
|  | 단지화, 농업경영체의 보호 및 재정착 유도                            |
|  | 도시화 지역에서의 농업구조의 재조정                                |
|  | 환경보호 및 도시근교지역에서의 농업공간 보호, 환경 및 경관보호                |
|  | 지방자치단체의 농업유산 관리                                    |
|  | 토지이용계획 지원  |
|  | 지방정부의 선매권 관리                                       |
| 토지시장의 감독 및 시장조절                          |  |
| 7. 농촌 토지시장의 투명성 제고와 시장조절                 | 토지시장정보의 배포   |
|  | 토지시장 동향 감독   |
|  | 토지시장 관련 컨설팅  |

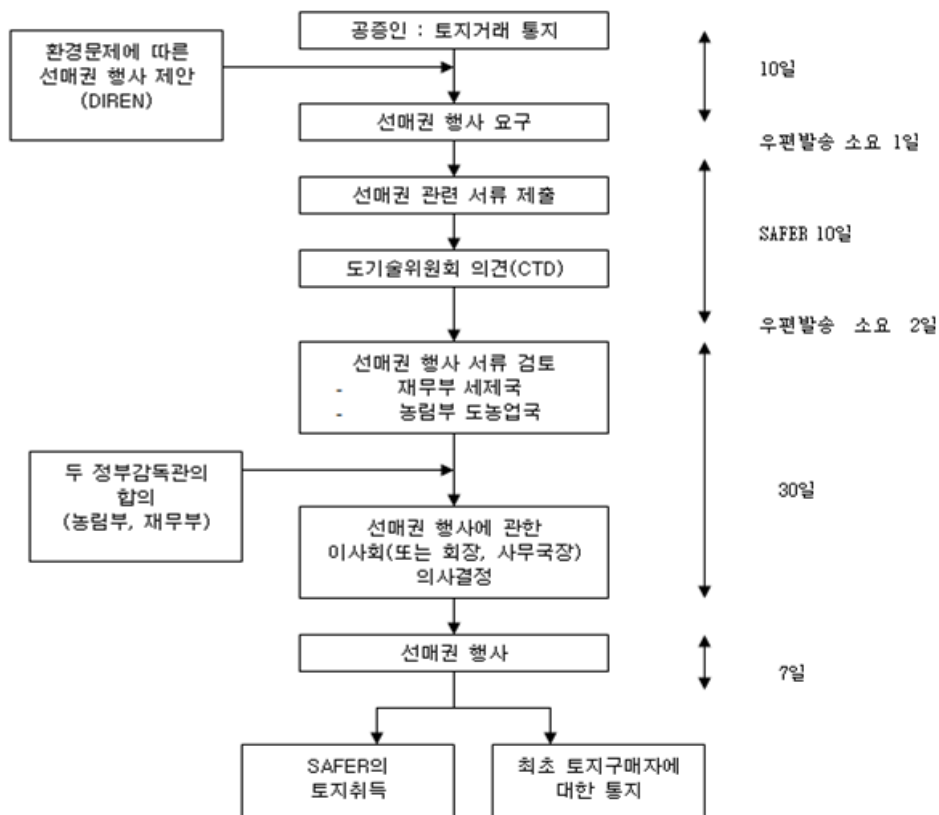
자료: 김홍상 외(2011: 165).

### 2.1.3. 선매권

○ 프랑스에서 농지 및 임야 거래는 거래당사자들 간에 거래합의가 이루어지면, 이 내용을 공증인이 SAFER에 통지하거나 토지양도의향서(Déclaration d'Intention d'Aliéner, DIA)를 제출해야 함.

- 토지양도의향서에 대한 검토과정에서 SAFER가 해당 농지 및 임야를 토지시장에 맡기는 것보다 토지정비사업을 실시하는 것이 더 바람직하다고 판단할 경우 정부감독관에게 선매권 행사를 승인해 줄 것을 요청하게 됨.
- 이때 선매권의 승인은 법률에 열거된 선매권 행사의 목적 또는 사회적 이해에 부합하는 경우에만 이루어질 수 있음.

그림 4-4. SAFER의 선매권 행사 절차



자료: 김홍상 외(2011: 167).

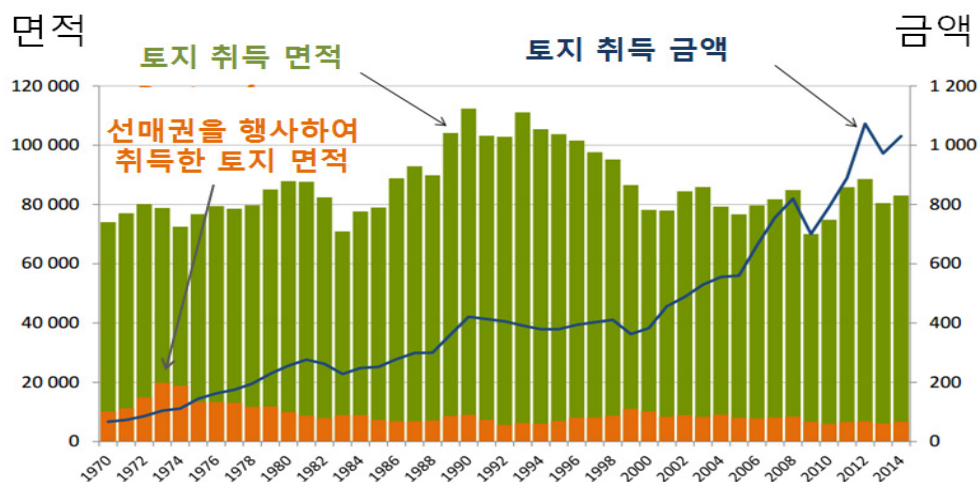
- 선매권 행사와 달리 SAFER가 토지시장 등에서 농지매물에 대한 정보를 입수하여 매도희망자와 직접 거래교섭하여 취득하거나 매도희망자가 SAFER에 제공하는 토지를 취득하는 경우가 있는데, 이러한 취득방식을 우호적 취득이라 말함.

## 2.1.4. SAFER의 토지시장 개입 활동

### □ 토지취득 사업

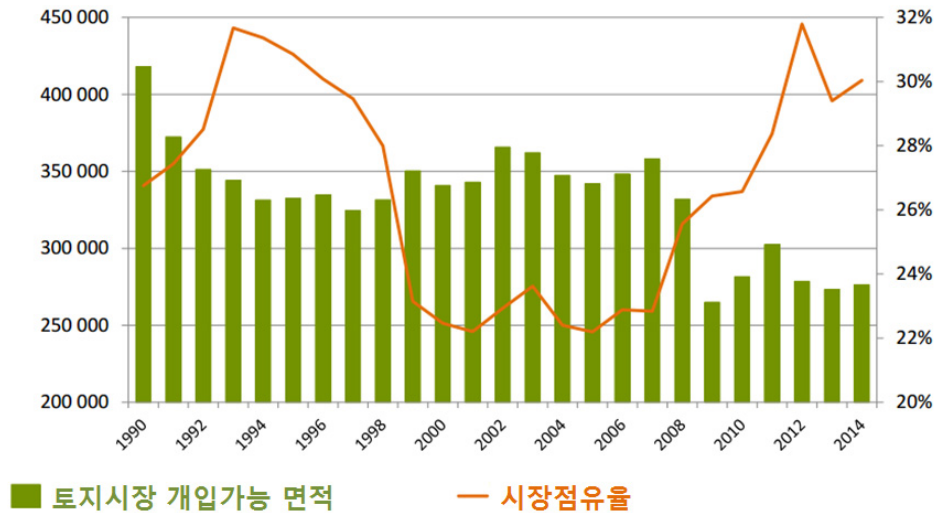
- SAFER의 토지 취득 물량은 면적 기준으로 1990년 11만 2,000ha에 달해 최고점을 찍은 후 1990년대 내내 감소 추세를 보이다가 2000년대 들어서는 8만 ha 내외에서 안정세를 보이고 있음<그림 4-5>.
  - 하지만 금액 면에서는 지가상승으로 토지 취득 금액이 지속적으로 상승하고 있음.

그림 4-5. SAFER의 토지취득량 추이(1970~2014)



자료: FNSAFER(2016).

그림 4-6. SAFER의 토지시장 개입가능 면적과 시장점유율 추이



자료: FNSAFER(2016).

- SAFER의 토지 취득 면적 가운데 선매권 행사를 통해 취득한 토지면적 비중은 완만한 하강세를 보이고 있으며, 10% 내외에서 안정세를 나타냄.
- SAFER의 토지시장 점유율은 1994년 32%를 약간 밑도는 수준에서 정점을 찍은 후 지속적으로 감소하다가 2000년대 상반기에는 22~23% 수준에 머물고, 2007년부터 증가하기 시작하여 최근에 30%대에 있음<그림 4-6>
  - 2014년 현재 프랑스의 농촌지역 토지시장에 매물로 나와 있는 물량은 50만 8,000ha인데, 이 중 SAFER의 시장개입이 가능한 물량은 28만 ha임 (오현석 2016: 14).
  - 하지만 실제 시장점유는 개입가능물량의 30% 수준임(오현석 2016: 14).

#### □ 토지분배 사업

- ① SAFER가 취득한 토지의 상당 부분은 영농정착 분야에 사용되고 있는데, 이는 취득농지가 신규 영농정착 또는 기존 농가의 영농규모화를 위해 사용되는 것을 말함.

- 2014년에 SAFER가 신규 영농정착 분야에 분배한 토지면적은 28,800ha로서 SAFER 전체 토지 매각 면적의 36%, 토지 거래 건수의 21%를 차지하는데, 총 1,400명의 신규 영농정착자에게 토지가 분배되었음(오현석 2016: 15).
  - 기존 농가의 영농규모화를 위해서는 3,800농가를 대상으로 24,100ha의 토지가 분배되었는데, 이는 SAFER의 전체 토지 매각 면적의 30%를 차지함.
  - SAFER의 임대차 관리는 11,700건의 계약에 관리면적이 94,300ha임(오현석 2016: 15).
- ② 2014년에 SAFER가 지방정부의 지역개발(산업지구, 주거단지, 레저단지 등)에 필요한 토지를 공급한 실적은 건수 900건, 면적 3,400ha에 달함.
- 지역활성화를 위한 공공정책에 따라 공공기관 또는 민간에게 토지를 공급한 실적은 건수 670건, 면적 3,400ha, 금액 1억 1,200만 유로임(오현석 2016: 15).
- ③ 1999년 자연환경(토양, 물, 생물다양성, 경관) 보전을 목적으로 한 SAFER의 선매권 행사가 가능해지면서 환경분야에 대한 SAFER의 활동이 증대됨.
- 2014년 환경적 목적으로 이뤄진 SAFER 토지 거래실적은 건수 420건, 면적 2,500ha 수준이었음(오현석 2016: 16).
  - 환경보전 활동이 집중된 분야는 수자원 취수구역, Natura 2000 권역, 민감자연지역(Espaces Naturels Sensibles)으로서 전체 건수 중 39%에 달함. 위원회(CDPENAF)의 법적 위원으로 참여하고 있음.

## 2.2. SAFER 제도 및 사업에 대한 평가

- ① SAFER는 농지거래과정에 강력한 개입을 하는 적극적인 농지관리기구인데, 그 중심에는 선매권이 있음.

- 비록 SAFER의 토지 취득 활동의 대부분은 ‘우호적 거래’ 방식을 통해 이루어지고 있으나(전체 토지취득물량의 약 90%), 우호적 거래의 이면에는 SAFER의 선매권이라는 강력한 권한이 작동하고 있기 때문임.
- 독일도 사전적 농지관리의 기본원리로 선매권을 운용하고 있으나, 독일의 선매권은 토지거래과정에서 비농업인의 농지소유를 제한하는 수단으로 기능하는 반면에, 프랑스의 선매권은 농업구조개선에 필요한 다양한 정책적 목적을 위해 전반적이고 적극적으로 개입한다는 점에서 차이가 있음.
- 선매권을 행사하는 방식에 있어서도 독일은 객관화된 농지거래 허가기준을 충족시키지 못할 때 선매권을 행사하는 반면에, 프랑스는 선매권을 행사할 수 있는 테두리 내에서 SAFER의 주관적 의사결정에 따라 행사함.
- SAFER의 선매권 제도는 유럽에서도 프랑스에서만 시행되고 있을 정도로 농지거래과정에 대한 강력한 개입방식인데, 이는 토지에 대한 공공재적인 인식을 강하게 하고 있는 프랑스 사회의 특성이 반영된 결과라 할 수 있음.
- 프랑스 조합주의운동의 연장선 상에 탄생한 SAFER는 상법상 주식회사 형태의 민간회사임에도 불구하고 법률에 의해 “공익적 목적(interet general)”의 임무를 위해 선매권을 부여받고 있음.
- ② SAFER는 영농정착 등 7가지 목표를 추구하는데, 과업의 중점은 영농규모화 및 농지유동화에 주어져 있음.
- 농지소유구조 개선을 통해 경자유전 원칙을 경향적으로 관철시키는 역할을 하는 독일과 달리 프랑스의 선매권은 농지이용구조 개선을 목표로 함.
- ③ SAFER의 취득토지를 매각하는 경우, 평균 3대 1의 경쟁률을 보일 정도로 토지수요가 높게 나타나는데, 이는 SAFER의 토지공급에 유리한 점이 많기 때문으로 판단됨.



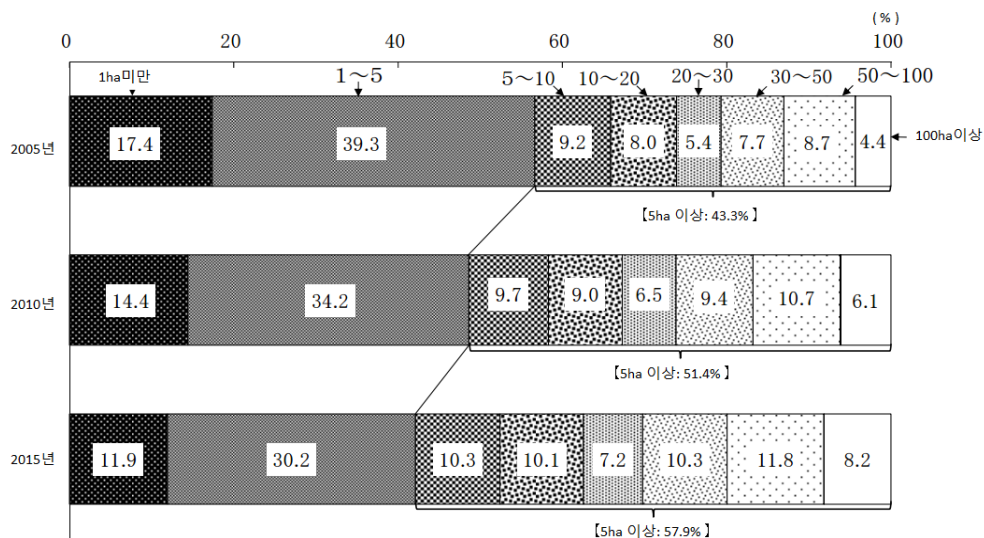
### 3. 일본

#### 3.1. 일본의 농지유동화 현황 및 추진 방향

##### 3.1.1. 농지유동화 현황

- 1993년 인정농업자제도 도입 이후 일본에서 전업농이 이용하는 농지면적은 인정농업자를 대상으로 한 사업의 효과로 크게 증가하였음. 그러나 2010년부터 정책대상이 변경되어 전업농으로의 농지집적이 정체되었음. 2014년 기준으로 전업농이 이용하고 있는 농지면적은 221만 ha로 전체 농지의 48.7%를 차지함(이유경 2016: 3).

그림 4-7. 경지면적 규모별 면적집적 비율(2005~2015)



자료: 농림수산성(2016b), 『2015년 농림수산업 총조사 결과 개요』.

- 일본의 2015년 식료·농업·농촌백서에 따르면, 2015년 현재 일본의 농가당 경지면적은 2.5ha로 규모가 영세하고, 농지가 분산되어 있음. 따라서 농지

유동화 및 농지이용의 집적화를 통해 규모화된 생산기반을 구축할 필요가 있음.

- 2015년 농업총조사에 따르면, 5ha 이상 농업경영체 보유 경지면적이 전체 경지면적의 57.9%를 차지하여 2010년 대비 6.5%p 상승함<그림 4-7>.

○ 최근 5년간 연평균 약 10만 ha의 농지가 소유권 이전 및 임대차(이용대차 포함)로 유동하고 있음(이유경 2016: 2).

- 2012년 기준으로 소유권 이전이 3만 1,000ha, 이용권 설정(임대차 및 이용대차)이 7만 4,000ha로 이용권 설정으로 인한 농지 유동화가 소유권 이전의 2배 이상임. 또한 경지면적에서 임대차가 차지하는 비율이 10년 전인 2005년에 비해 11.4%p 증가하여 2015년에 33.7%임.
- 한편 2010년에 경작포기지의 면적이 전체 농지의 10.6%로 39만 6,000ha 였는데, 경작포기지의 50% 이상을 “토지를 가진 비농가”<sup>14</sup>가 소유하고 있음.

### 3.1.2. 농지유동화정책 추진방향

○ 일본에서 농지유동화를 촉진하는 정책사업은 이전부터 농지유동화사업으로 추진해 왔던 농지보유합리화사업과 2000년대 이후 새로 역점을 두고 시작하는 농지이용집적원활화사업 및 농지중간관리사업으로 구성되어 있음.

○ 농지유동화정책의 최근 동향은 2013년의 법률 제정으로 구체화된 농지이용

<sup>14</sup> 토지를 가진 비농가는 일본 농림업센서스 조사에서 농가의 정의에 해당하지는 않지만 농지 소유와 이용 실태 파악을 위해 중요하다는 시각에서 농가와 구분하여 파악하고 있는 개념임. 이는 농가가 아니면서 경지 및 경작포기지를 5a 이상 소유하고 있는 가구를 지칭함. 대표적인 예로 경지를 소유하고 있지만 전부 또는 일부를 임대하여 자신은 경영하지 않는 세대, 경지를 경작포기 상태로 소유하고 있는 세대 등이 이에 해당함.

의 집적을 지원하는 농지중간관리기구의 창설에서 분명하게 나타남. 2013년 12월에 공포된 「농지중간관리 추진에 관한 법률」에 따르면, 도도부현(都道府縣)은 농지집적은행인 중간관리기구를 설치하여 기업의 농업진입뿐 아니라 기업과 법인경영체 등 전업농으로 임대차를 통해 농지가 집약되도록 지원하고, 지역 내 상당 부분의 농지를 임대차사업으로 확보하게 함.

- 농지유동화에 대한 이러한 새로운 정책방향은 2013년 6월에 발표된 아베 정권의 「일본재흥전략」에 그 근거를 두고 있음. 이 「일본재흥전략」은 농림수산업의 산업화 전략의 일환으로 다음과 같은 사항을 주요 내용으로 하고 있음(이유경 2016: 1).
  - ① 전업농이 이용하는 농지면적을 전체 농지의 80%까지 확대(현재 50%)
  - ② 신규 취농자 2배로 증가 및 40대 이하 농업종사자 40만으로 확대(현재 20만 명)
  - ③ 법인경영체를 5만 법인으로 확대(2010년 기준 1만 2,500개)
- 이하에서는 「일본재흥전략」을 뒷받침하기 위한 농지유동화정책사업인 농지이용집적원활화사업과 농지중간관리사업의 추진체계와 내용을 소개하도록 함.<sup>15</sup>

## 3.2. 농지유동화 관련 법률(농지권리이동 방법)

### 3.2.1. 농지법

- 「농지법」은 권리이동규제에 관한 원칙을 규정하고 있음. 소유권 이전이나 임대차 등 사용권 설정 및 이전을 할 경우에 농업위원회의 허가를 원칙으로

<sup>15</sup> 농지보유합리화사업의 내용에 대해서는 김홍상 외(2011), pp. 139-160 참조.

하며, ① 농지의 효율적 이용, ② 필요한 농작업에 상시로 종사하거나 농지 소유적합법인<sup>16</sup> 요건을 충족하는 법인, ③ 일정한 면적 이상의 경영 규모, ④ 주변 농지이용에 지장을 주지 않는다는 요건을 모두 갖추는 경우에 한하여 허가를 받을 수 있음(농지법 제3조).

- 임대차의 경우에는 ②의 조건을 충족하지 않더라도 농지의 적절한 사용과 위반시의 계약해제 조건이 설정되어 있고, 지역 내 역할 분담을 통해 농업을 실시하고, 업무집행임원 중 한 명 이상이 농업에 상시 종사하는 요건을 갖춘 법인에 한하여 예외적으로 허가하고 있음.

○ 농지이용집적원활화단체나 농지중간관리기구가 농지매매사업을 실시하기 위해 농지권리를 취득할 경우와 농지중간관리사업의 실시로 농지중간관리권을 취득할 경우 농업위원회에 사전 신고하여 허가를 받을 수 있음.

### 3.2.2. 농업경영기반강화촉진법

○ 「농업경영기반강화촉진법」에서는 ‘농용지이용집적계획’의 공고를 통해 농지의 권리 이동을 시행하고 있음.

- 권리이전의 주체는 시정촌으로 시정촌에서 농업경영 기반강화촉진기본구상에 따라 농지 권리 관계자의 동의를 바탕으로 개개인의 권리이동을 정리한 ‘농용지이용집적계획’을 작성하고, 이를 공고하여 이용권 설정의 효력이 발생함.
- ‘농용지이용집적계획’은 시가지화 구역을 제외한 모든 지역의 농지를 대상으로 하며, 농작업 상시종사 요건을 만족하는 개인과 농업생산법인, 농지이용집적원활화단체, 농지중간관리기구 등을 사업자로 함.

<sup>16</sup> 2016년 4월 「농지법」 개정으로 기존 농업생산법인 명칭이 농지소유적합법인으로 변경됨.

### 3.2.3. 농지중간관리사업 추진에 관한 법률

- 농지중간관리사업은 농지중간관리기구가 농지임대인과 임차인 사이에서 농지중간관리권을 설정하고 이전함으로써 농지권리가 이동되는 사업인데, 농지중간관리사업을 통한 농지권리 이동은 도도부현 지사의 승인을 받은 ‘농용지이용배분계획’의 공고를 통해 이루어짐.
  - 대상농지는 농업진흥지역 내의 농지로 함.
- 농지임대차는 농지중간관리기구가 농지중간 관리권을 가진 농지에 대한 임대차를 행하는 것으로 그 대상에 제한을 두지 않고 있음. 다만 매년 농지이용의 상황을 보고해야 함.
- 요건대 농지의 효율적 이용을 위한 농지유동화 권리이동은 ① 농업위원회의 허가, ② 시정촌 「농용지이용집적계획」, ③ 도도부현의 「농용지이용배분계획」의 세 가지 방식으로 이루어짐<표 4-5>.

표 4-5. 현행 농지권리이동 방법

| 구분          | 농지법  | 농업경영기반강화촉진법  | 농지중간관리사업 추진에 관한 법률 |
|-------------|--|--|--------------------|
| 허가/<br>공고주체 | 농업위원회  | 시정촌  | 도도부현지사             |
| 대상지역        | 전 지역   | 시가지화 구역 외  | 농업진흥지역             |
| 매매          | <b>3조 허가</b><br>- 농작업 상시종사 요건을 갖춘 개인, 농업생산법인에 한 함<br><br><b>3조 신고서제출</b><br>- 농지이용집적원활화단체의 소유권 취득(농지이용집적원활화사업) 또는 농지중간관리기구의 소유권 취득(농지중간관리기구의 특례사업) | <b>농용지이용집적계획공고</b><br>- 농작업 상시종사 요건을 만족하는 개인, 농업생산법인, 농지이용집적원활화단체, 농지중간관리기구 등에 한 함 |                    |

(계속)

| 구분  | 농지법   | 농업경영기반강화촉진법  | 농지중간관리사업 추진에 관한 법률   |
|-----|---|--|--|
| 임대차 | <b>3조 허가</b><br>- 농작업 상시종사 요건을 갖춘 개인, 농지소유적합 법인에 한 함<br>- 임대차 법정갱신<br><br><b>3조 허가(조건부임대차)</b><br>- 농작업 상시종사 요건을 만족하지 않는 개인이나 일반법인도 가능<br>- 매년 농지이용 상황 보고 의무화<br>- 임대차 법정갱신<br><br><b>3조 신고서제출</b><br>- 농지이용집적원활화단체의 소유권 취득(농지이용 집적원활화사업) 또는 농지중간관리기구의 소유권 취득(농지중간관리기구의 특례사업)<br>- 임대차 법정갱신 | <b>농용지이용집적계획공고</b><br>- 농작업 상시종사 요건을 만족하는 개인, 농업생산법인, 농지이용집적원활화단체, 농지중간관리기구 등에 한 함<br>- 임대차 법정갱신 적용 제외<br><br><b>농용지이용집적계획공고(해제조건부임대차)</b><br>- 농작업 상시종사 요건을 만족하지 않는 개인, 일반법인도 가능<br>- 매년 농지이용 상황 보고 의무화<br>- 임대차 법정갱신 적용 제외 | <b>농용지이용배분계획공고</b><br>- 농지중간관리기구가 농지중간관리권을 가진 농지의 임대차권 등의 설정 또는 이전 (농지중간관리사업)<br>- 농작업 상시종사 요건을 만족하지 않는 개인, 일반법인도 가능<br>- 매년 농지이용 상황 보고 의무화<br>- 농지를 적절히 이용하지 않을 경우 등의 해제조건부<br>- 임대차 법정갱신 적용 예외 |

자료: 大塚路子(2016), "農地流動化政策の経緯と現状", 『調査と情報』, p.5.

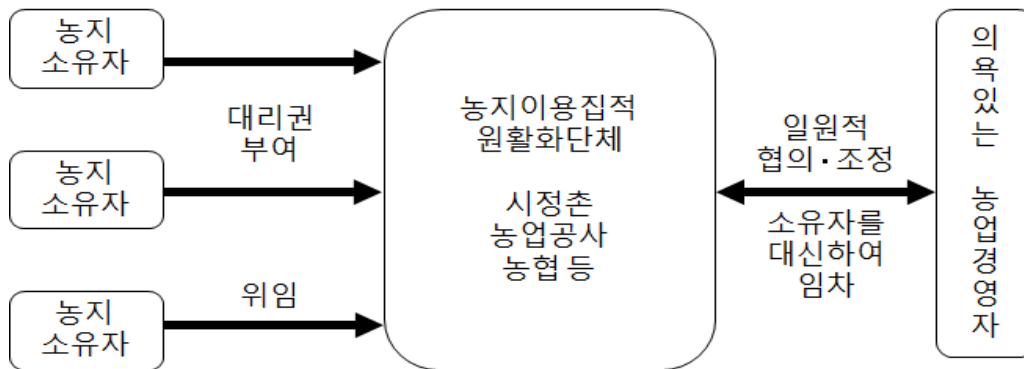
### 3.3. 농지은행 관련 사업과 실적

#### 3.3.1. 농지이용집적원활화사업

- 농지이용집적원활화사업은 농업경영기반강화촉진법을 근거로 2009년 12월 「농지법」 개정 때 도입됨. 농지 등의 효율적 이용과 집적을 목적으로 하며,
- ① 농지소유자대리사업, ② 농지매매등사업을 실시함.
- 농지소유자대리사업은 농지 등의 소유자로부터 위임을 받아 대리인 자격으로 농지의 매도 및 임대 등을 시행하는 사업이나 사업 실적은 대부분 임대차임.

- 농지매매등사업은 농지 등의 소유자로부터 농지를 매입하거나 임차하여 해당 농지를 전매(轉賣) 혹은 전대(轉貸)하는 사업임.

그림 4-8. 농지소유자대리사업 체계



자료: 이유경(2016: 18).

- 효율적 면적 집적을 위해 두 사업에서 농지소유자와의 위임관계는 위임계약에 관련된 농지의 수혜대상(임차자 및 매수자)을 지정할 수 없는 백지위임적 관계임. 즉, 임차 및 전대 시 농지소유자의 동의를 필요하지 않음.
  - 다만 농지매매등사업에서 매입농지의 매도 시 농지소유자의 동의를 필요함.
- 사업대상 농지는 시가지화 지역을 제외한 모든 지역의 농지를 대상으로 하며, 농지소유자로부터 위임계약 신청을 받은 경우 정당한 이유가 없는 한 모든 농지를 인수함.
  - 사업주체는 농지이용집적원활화단체로 시정촌, 시정촌공사, 농협, 토지개발구, 지역 전업농육성종합지원협의회, 지역농업재생협의회 등이 됨.
  - 2014년 3월 기준으로 농지이용집적원활화단체는 총 1,786개 단체가 설립됨.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> 주체별로는 농협이 906개(50.7%)로 과반수를 넘으며, 시정촌 495개(27.7%), 협의회 등 267개(14.9%), 시정촌공사 118개(6.6%)로 구성됨. 이유경(2016), p. 18 참조.

표 4-6. 농지이용집적원활화사업 실적

단위: 건, ha

| 구 분           | 2010년  |        |        |     | 2011년   |        |        |     |
|---------------|--------|--------|--------|-----|---------|--------|--------|-----|
|               | 이용권 설정 |        | 소유권 이전 |     | 이용권 설정  |        | 소유권 이전 |     |
|               | 건수     | 면적     | 건수     | 면적  | 건수      | 면적     | 건수     | 면적  |
| 농지소유자<br>대리사업 | 26,193 | 18,483 | 112    | 269 | 39,705  | 29,005 | 168    | 518 |
| 농지매매등<br>사업   | 60,160 | 20,758 | 37     | 11  | 69,873  | 25,185 | 67     | 99  |
| 합계            | 86,353 | 39,241 | 149    | 279 | 109,578 | 54,190 | 235    | 617 |

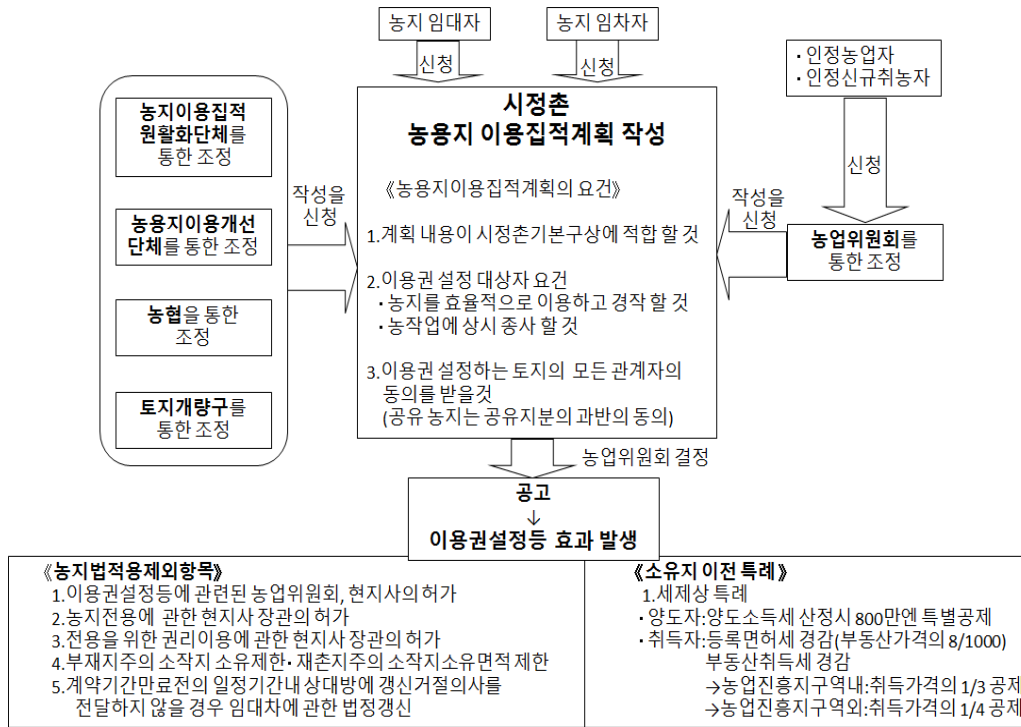
자료: 農林水産省(2011), 「2011年度農地利用集積円滑化事業の實績」.

- 농지이용집적원활화사업은 처음 도입된 2009년부터 2011년까지 농지권리 이동의 대부분이 ‘농용지 이용집적 계획’을 통해 일어났음.
  - 2011년에 농지이용집적원활화사업을 통해 설정된 이용권 면적은 총 54,190ha로 연평균 농지 이용권 설정 면적의 약 77.4%를 차지함<표 4-6>.18
- 농지이용집적원활화사업은 농지이용집적원활화단체와의 협의를 통해 교섭 창구 단일화로 농지수혜자의 거래비용을 줄일 수 있음. 또한 공적기관이 조정 역할을 함으로써 근린·지인 관계에서 비롯되는 농지 임대차에 대한 심리적 저항과 불안을 완화시킬 수 있으며, 농지소유자대리사업에서는 중개조직의 위임·대리체계로 농지보유에 따른 리스크에 대한 부담 없이 면적접적이 가능함.
  - 반면에 계약이 농지임대인과 임차인 간의 직접 거래를 전제로 하기 때문에 분산된 농지를 집약시키는 데 한계가 있음.

18 농지소유자대리사업을 통한 이용권 설정이 39,705건, 면적 29,005ha, 농지매매등사업을 통한 이용권 설정이 69,873건, 면적 25,185ha이었음. 하지만 2014년부터 농지중간관리사업이 시행됨에 따라 농지이용집적원활화사업에 대한 예산이 할당되지 않고 있음.



그림 4-9. 농용지 이용집적계획을 통한 농지이용권 설정 및 이전



자료: 이유경(2016: 20).

### 3.3.2. 농지중간관리사업

#### 가. 개요

○ 농지중간사업은 2013년 12월에 제정된 「농지중간관리사업 추진에 관한 법률」을 근거로 2014년부터 시행되고 있는데, 시행 계기는 2012년에 도입된 ‘사람·농지계획(지역농업 마스터 플랜)’<sup>19</sup> 작성 과정에서 신뢰 가능한 중간

<sup>19</sup> 각 지역의 집락, 지역은 지속가능한 농업을 실현하기 위해 철저한 협의를 거쳐 집락 및 지역이 갖고 있는 사람과 농지 문제를 해결하기 위한 장래 계획인 「사람·농지계획」(지역농업 마스터 플랜)을 작성하고 있음. 2016년 3월 현재 「사람·농지계획」을 작성한 시정촌 내 지역 수는 13,845개 지역으로 전체 15,274개 지역의 91%를 차지함.

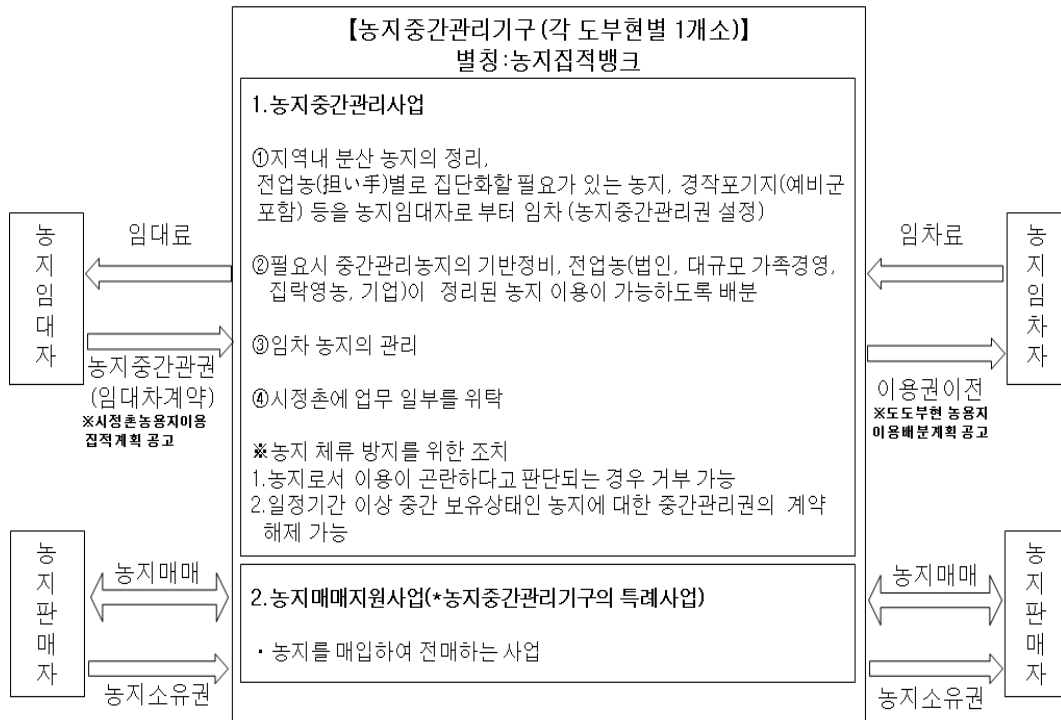
조직이 필요했기 때문임.

- 『농지중간관리사업 추진에 관한 법률』에 명시된 농지중간관리사업의 목적은 농업경영의 규모 확대, 유동화된 농지의 집단화, 신규 취농의 촉진 등 효율적 농지이용을 통한 농업생산성 향상임.
  - 이러한 목적을 달성하기 위한 사업주체로 도도부현마다 제3섹터로 구성된 농지중간관리기구(이하 “중간기구”)를 설치함.
  - 중간기구는 농지 소유자와 농업경영자 간의 농지 임대차를 중개하며, 농지이용의 조정·재분배를 통해 농업경영의 규모 확대와 농지 집단화를 추진함.
- 중간기구의 사업대상은 농업진흥지역 농지 중 ① 임차 수요가 있는 농지, ② 농지 임대 접수 후 1년 이내에 임차 가능성이 있는 농지, ③ 경작포기지의 경우 농지로 재생 후 임차 가능성이 있는 농지에 한정함.
  - 농지로서의 이용이 곤란하다고 판단될 경우 인수를 거절할 수 있고, 농지 인수 후 상당 기간이 경과함에도 불구하고 임차 가능성이 없을 것으로 판단될 경우 임대차 계약을 해제할 수 있음.

#### 나. 체계

- 중간기구가 시행하는 사업에는 ① 농지임대차(양도, 교환, 신탁 포함), ② 임대농지의 관리, ③ 임대농지의 토지개량 및 이용조건 개선사업이 있음.
- 농지임대차 사업은 농지임대인으로부터 농지를 임대하고 지역 내 분산된 농지를 정리하여 전업농(법인경영체, 대규모 가족경영체, 집락영농, 기업)에게로 집약화시켜 전대(轉貸)함.
  - 매년 1회 이상의 정기적 공모를 통해 실시하여 사업자를 선정함.
  - 농지권리이동은 ‘농용지이용배분계획’ 공고를 통해 이루어지며, 농지 제공자의 동의 없이 전대가 가능함.

그림 4-10. 농지중간관리기구 사업 체계



자료: 이유경(2016: 23).

○ 이러한 농지중간관리사업의 장점은 농지 임차인의 입장에서 복수의 지주와 개별적으로 교섭하지 않아도 되고 임대차 계약이 명확하다는 점이고, 농지 임대인의 입장에서는 대부한 곳이 공적기관이고 임차료 회수에 대한 신뢰성을 확보할 수 있다는 점임.

- 반면에 농지집적과정과 배분과정이 분리되어 있어서 임대차 계약이 성립되기까지 수속기간이 장기화되는 점과 임차인에 대해 알 수 없다는 임대인의 불안이 단점이 될 수 있음.

#### 다. 관련 사업

(1) 중간기구의 농지유동화 및 집적화 기능을 강화하기 위해 농지 임대인에 대한 인센티브 구조를 설계함. 또한 해당 지역에 대한 지원금인 「기구집적협

력금」을 만들어 농지유동화를 유도하고 있음.

- 기구집적협력금에는 ① 지역집적협력금, ② 경영전환협력금, ③ 경작자 협력금이 있음.

(2) 10a 미만의 자작지 제외한 나머지 농지를 중간기구에 10년 이상 장기 임대 하는 경우에 해당 농지에 대한 고정자산세를 50% 경감 받을 수 있음.

- 경감기간은 임대기간에 따라 설정되어 있는데, 15년 이상 장기임대는 5년, 10년 이상 장기임대는 3년임.

(3) 중간기구로부터 농지를 임차한 인정농업자는 일본정책금융공고의 저리 융자금인 슈퍼L자금(5년간 무이자)의 혜택을 받을 수 있음.

- 융자한도액은 개인 3억 엔(복수 부분경영의 경우 6억 엔), 법인 10억 엔(상시종사자 수에 따라 최대 20억 엔)이고, 상환기간은 최대 25년임.

(4) 신규 취농자가 중간관리기구로부터 농지를 임차하는 경우 청년취농급부금(경영개시형)의 혜택을 받을 수 있음.

- 만 45세 미만의 신규 인정취농자를 대상으로 하며, 연간 150만 엔을 최장 5년 동안 지원받을 수 있음.

### 3.3.3. 농지중간관리기구의 특례사업

○ 농지중간관리기구의 특례사업은 도도부현에서 시행한 농지보유합리화법인의 사업 중에서 향후에도 필요하다고 여겨지는 사업을 인계한 것으로 ① 농지매매등사업, ② 농지매도신탁등사업이 있음.

- 농지매매등사업은 중간기구가 농지를 매입하여 해당 농지를 매도·교환·대부하는 사업임.
- 농지매도신탁등사업은 매매차손이 발생할 가능성이 높은 농지, 예를 들면 농지가격이 하락하는 지역의 농지매매 사업을 보완하기 위해, 이농이

나 규모 축소를 이유로 농지를 매매하고자 하는 농가가 보유하는 우량농지를 신탁하는 형태로서 전업농에게 재분배하는 사업임.<sup>20</sup>

- 2015년 4월부터 2016년 3월 사이의 사업 실적을 살펴보면, 매입면적은 7,776ha로 그중 7,307ha를 매도하여 확보한 농지의 94%를 해당 연도 내에 처분함.

### 3.4. 농지은행사업의 평가 및 대책

- 일본의 농지은행 관련 사업은 종전의 농지보유합리화사업이 인수한 농지가 불량 자산화되는 중간보유 리스크를 안고 있다는 단점을 보완하기 위해 2009년 이후 농지보유합리화사업 중 매매사업만 재정기반이 안정적인 도도부현 단계에서 추진하게 됨.

---

<sup>20</sup> 농지매도신탁사업에서는 위탁자에게 해당 농지가격의 일부에 상당하는 자금을 대부함.

표 4-7. 농지유통화 관련 사업

|               | 농지이용집적원활화사업                                     |   | 농지중간관리사업  | 농지중간관리기구 특례사업<br>(농지매매등 사업)                              |
|---------------|---|---|---|--|
|               | 농지소유자대리사업                                       | 농지매매등사업   |   |  |
| 근거법           | 농업경영기반강화촉진법                                     | 농업경영기반강화촉진법                                     | 농지중간관리사업 추진에 관한 법률                              | 농업경영기반강화촉진법  |
| 사업주체          | 농지이용집적원활화단체: 시정촌, 농협, 시정촌공사, 비영리법인 등            | 농지이용집적원활화단체: 시정촌, 농협, 시정촌공사, 비영리법인 등            | 농지중간관리기구<br>도도부현지사 지정 공사                        | 농지중간관리기구<br>도도부현지사 지정 공사                                 |
| 사업실시 지역       | 시가지화 지역을 제외한 지역                                 | 시가지화 지역을 제외한 지역                                 | 농업진흥지역  | 농업진흥지역   |
| 농지 수혜자 취득 권리  | 소유권, 임차권, 사용대차권                                 | 소유권, 임차권, 사용대차권, 농업경영수위탁에 관한 사용 수익권             | 임차권, 사용대차권                                      | 소유권, 임차권, 사용대차권  |
| 중개형태          | 백지위임 알선   | 중간보유, 전매·전대(전대처에 대한 농지 제공자의 동의 필요)              | 중간보유<br>농지 제공자의 동의 없이 전대 가능                     | 중간보유<br>전매 또는 일시 대부                                      |
| 농지 수혜자 선정 방법  | 인정농업자, 중심경영체 우선                                 | 인정농업자, 중심경영체 우선                                 | 매년 1회 이상 정기적으로 공모를 실시하여 사업규정에 따라 응모자 중 선정       | 인정농업자 우선   |
| 권리이동 방법       | - 농용지이용집적계획 공고<br>- 농지법 제3조에 따른 허가              | - 농용지이용집적계획 공고<br>- 농지법 제3조에 따른 허가              | 농용지이용배분계획 공고                                    | - 농용지이용집적계획 공고<br>- 농지법 제3조에 따른 허가                       |
| 농지관리          | 소유자가 직접 경작 관리가 곤란한 경우 임대시까지 농작업 수위탁 계약을 체결하여 관리 | 소유자가 직접 경작 관리가 곤란한 경우 임대시까지 농작업 수위탁 계약을 체결하여 관리 | 임대시까지(농업경영 포함) 관리하며 필요에 따라 이용조건사업을 개선           | 매도시까지 관리(경작 포함)  |
| 농지인수 형태       | 농지 소유자로부터 위임계약의 신청을 받은 경우 경당한 이유가 없는 한 인수       | 농지 매입·임대하는 농업경영기반강화에 기여하는 농지에 한 함               | 농지로서 이용이 곤란한 농지는 제외하고 응모자 수 내용을 고려하여 농지중간관리권 취득 | 농업위원회의 알선, 농협의 신청으로 사업 시행. 농지 매입은 농업경영기반강화에 기여하는 농지에 한 함 |
| 농지중간관리 기구와의관계 | 농지중간관리기구로의 대부분을 최우선으로 사업을 실시                    |   |   |  |

- 동시에 2009년 이후 시정촌 단계의 농지거래를 촉진하기 위해 농지이용집적원활화사업이 도입되었는데, 이 사업은 원활화단체가 농지소유자를 대리하여 사업을 시행하는 것으로 중간보유 리스크를 배제한 것으로 평가됨.
  - 하지만 원활화단체의 절반 이상이 농협으로 농지의 집적 및 배분이라는 공적인 역할을 농협이 담당하고 있다는 점에서 “공정하고 공평한 판단을 하는 주체로 인정하기에 어렵다”는 우려가 존재함.
  - 이에 대한 대책으로 2012년부터 시정촌이 지역 농업의 중심 경영체를 정하여 농지를 집적시키는 「사람·농지계획」을 작성하도록 함.
- 농지이용집적화의 촉진과 경작포기지에 대한 대책으로 2013년 농지중간관리기구를 도입함. 이 중간기구는 임대차에 농지거래의 중점을 두고, 대구획화사업 등 기반정비를 동시에 강화하는 사업을 추진함.
- 현재 진행되고 있는 일본 농지은행사업의 특징을 다음과 같이 정리할 수 있음.

### 3.4.1. 문제점

- 농지중간관리기구가 도입됨에 따라 농지권리의 이전 방법이 ① 농지법, ② 기반강화법, ③ 중간기구법의 3가지로 복선화 되었음<sup>21)</sup>. 이러한 상황에서 중간기구와 농지 권리 이동의 중개를 담당해 온 조직인 농업위원회와 이용집적원활화단체 간의 사업 관계가 중복되는 문제가 존재함.
  - 이에 대한 보완책의 하나로 중간기구의 활용을 촉진하기 위해 2014년 이후 농지유동화 및 이용 집적에 관한 사업예산을 농지중간관리사업에 집중 편성하여 유사 사업주체와의 연계를 추진하고 있음.
- 중간기구의 사업과 원활화단체의 사업 모두 임대차 거래의 중개라는 점에서

21) 原田純孝(2015)“農地中間管理機構創設の意義と問題点：制度的知見からの検討(アベノミクス農政の行方：農政の基本方針と見直しの論点)>“.

양자의 기능이 중복된다는 문제점이 있음.

- 비록 도도부현 단계와 시정촌 단계의 농지 집적이라는 범위의 차이가 있지만, 권리이동의 배분 및 공고, 즉 농지의 권리이전 주체를 중간기구가 담당하고, 소유자와 전업농과의 임대차 거래, 즉 현장 매칭 역할을 원활화단체가 담당하는 상태가 됨.
- 이에 따라 앞으로 농지소유자와 전업농이 중간기구의 사업을 집중적으로 사용하게 되면 원활화단체의 존재의의가 문제될 수 있음.<sup>22)</sup>

### 3.4.2. 개선점

- 2016년에 실시한 농지중간관리기구 활동에 관한 설문조사 결과<sup>23)</sup>를 바탕으로 농지중간관리사업의 개선점을 살펴보면, 먼저 “시정촌의 중간기구 사업이 제대로 올랐는가”라는 물음에 “그렇다”라고 대답한 곳은 12%로 아직 사업 시행 초기로 체제 정비가 완료되지 않았음을 알 수 있음.
  - 또한 보완이 필요한 점으로 ‘현장 코디네이터의 활동’이 36%, ‘관계기관 연계의 강화’가 15%로 현장 농지 매칭 업무를 담당할 코디네이터 인재의 필요성과 관계기관의 연계를 통한 사업추진이 필요함.
  - 사업의 인지도와 관련하여 ‘비전업농 농지 소유자의 기구에 대한 인식’에 대해 인식하고 있다고 응답한 비율이 5%에 불과해 사업에 대한 적극적인 홍보 활동이 필요함.
- 현재 농지정보 네비게이션 시스템을 추진하고 있으나, 시정촌 농업위원회가 관리하는 농지기본대장의 경우 상속시 신고가 없는 한 농지 소유자를 특정

22) 堀千珠.2013. “農地集積に向けた環境整備を急げ—みずほ総研コンファレンスの論議を踏まえて—”

23) 각 도도부현 농업진흥지역이 있는 시정촌 중에서 무작위로 502개 시정촌을 추출하여 그중 418개 시정이 응답하였음. 또한 전업농 관련 조사는 각 도도부현 지도농업사 및 농업법인협회회원 중에서 무작위로 1,451명을 추출하여 698명이 응답하였음. 이유경(2016), pp.34-35 참조.



할 수 없다는 문제점이 있기 때문에 농지중간관리사업의 원활한 추진을 위해서는 농지정보의 정확한 파악과 일원적인 관리체계가 요구됨.

#### 4. 시사점

- ① 독일과 프랑스에서 선매권은 사전적 농지관리의 기본원리로 운용하고 있음. 그런데 독일의 선매권은 비농업인의 농지소유를 제한하는 수단으로 기능하는 반면에, 프랑스의 선매권은 독일처럼 특정한 하나의 목적에 결부되어 있는 것이 아니라 농업구조개선을 위한 다양한 정책적 목적에 다목적적으로 기능하는 차이가 있음.
  - 독일의 선매권은 농지소유구조 개선을 통해 경자유전 원칙을 경향적으로 관철시키는 역할을 함.
  - 프랑스의 선매권은 영농정착 등 7가지 목표를 추구하는데, 과업의 중점은 영농규모화 및 농지유동화에 주어져 있음.
- 선매권을 행사하는 방식에 있어서 독일은 객관화된 농지거래 허가기준을 충족시키지 못할 때 선매권을 행사함. 반면에 프랑스는 선매권을 행사할 수 있는 테두리 내에서 관리기구(SAFER)의 주관적 의사결정이 선매권 행사의 핵심요인이 됨.
- 요컨대 선매권 행사가 농지소유자의 사적 소유권과 거래의 자유를 제한하는 측면에서 공통점을 가지지만, 독일의 선매권은 농지소유구조 개선을 목표로 하고 프랑스의 선매권은 농지이용구조 개선을 목표로 하는 차이점을 가진다고 할 수 있음.
- 독일과 프랑스의 선매권 제도가 이 제도를 가지고 있지 않은 우리나라에 주

는 시사점은 선매권이 농지거래행위를 통한 농지유동화 촉진 및 농업구조개선에 기여하는 제도이지만, 사적 소유권 제한 성격이 강하기 때문에 제도 도입이 쉽지 않다는 점임.

- 이에 따라 농지제도보다는 농지은행사업을 통해 선매권 효과를 발휘할 수 있는 방안을 찾을 필요가 있음. 즉, 농지은행사업에서 선매 약정을 통해 선매할 수 있는 방안 강구가 필요함.

② 독일과 프랑스에서 농지은행사업은 농지재정비가 주요한 역할을 하고 있음. 다시 말해, 농지은행사업이 전통적인 농지규모화보다는 농지이용 효율화에 보다 중점을 두는 형태로 바뀌고 있음. 일본 또한 농지이용집적원활화사업과 농지중간관리사업을 통해 농지이용 효율화에 집중하고 있음.

- 우리나라의 농지은행사업은 아직 농지규모화 수준에 머물고 있음. 농지이용 효율화 쪽으로 사업의 중점 전환이 필요함.

③ 독일과 프랑스에서 농지매입·비축사업은 농지은행이 자체 예산으로 매입하는 모든 사업을 매입·비축사업의 세부사업으로 간주함. 한마디로 농지매입·비축사업은 농지은행(공동이익토지회사 및 SAFER)이 자체 기금으로 매입·비축·매도하는 전 과정을 의미함.

- 이를 통해 농지시장의 안정화를 목표로 하고, 사업의 성과지표로 농지시장의 시장점유율이 활용됨.

○ 한편, 우리나라의 농지매입·비축사업은 농지가격 하락에 대비하여 농지를 매입·비축하는 단계에 머물고 있어 농지시장의 안정화에 대한 사업 목표 설정도 가격 하락에만 대비하는 형태로 불완전할 뿐 아니라, 사업의 범위 또한 매입·비축을 직접적인 목적으로 하는 사업에 한정하고 있어 사업규모가 작고 사업운용의 효과도 크지 않은 문제점이 있음.

○ 독일과 프랑스의 농지매입·비축사업 운용이 주는 시사점은 농지시장의 안정

화를 위해 농지거래과정에 개입하는 사업이 필요한데, 이 사업은 농지에 대한 매입·보유·매도를 적절히 결부시키는 농지매입·비축사업 형태로 추진하고 있다는 점과 농지은행이 자체 재정으로 보유하게 되는 모든 사업을 매입·비축사업의 대상으로 하고 있다는 점임.

- ④ 일본의 농지은행사업은 종전의 농지보유합리화사업에서 농지의 집적화를 강화하는 농지이용집적원활화사업 및 농지중간관리사업으로 중점이 이동됨.
- 2009년 이후 농지보유합리화사업 중 매매사업만 재정기반이 안정적인 도도부현 단계에서 추진되고, 시정촌 단계에서는 농지이용집적원활화사업과 중간관리사업이 추진됨.
- 일본 사례가 주는 시사점은 농지은행사업의 중점이 전통적인 농지규모화사업에서 농지의 이용집적을 도와주고 농지의 집단화를 지원하는 농지이용 효율화사업으로 바뀌고 있다는 점임.
- 하지만 우리나라의 농지유동화사업은 아직 전통적인 ‘농지규모화’ 수준에 머물고 있음.



## 제 5 장

---

### 농지은행사업 개편의 기본방향

#### 1. 농지은행사업 개편의 필요성

- 1988년 농지구입자금지원사업부터 시작되어 지난 30년간 시행된 농지은행사업의 성과를 평가해보면, 농산물 시장 개방 확대에 대응하여 농업구조개선 및 안정적 쌀 생산 기반 구축을 위해 1990년 영농규모적정화사업, 1995년 쌀전업농육성사업, 2005년 농지은행사업 등을 추진하여 평균 6ha 규모의 쌀전업농 7만 호 조성이라는 육성 목표가 어느 정도 달성되었으며, 쌀 공급과잉의 문제에 봉착할 정도로 안정적 쌀 생산기반이 조성된 상태임.
- 쌀전업농육성사업은 1993년 WTO 체제 하에서 선택가능한 중요한 농정수단이었으나, 쌀 과잉 공급 구조 하에서 쌀전업농 육성 지원의 필요성이 약화된 상태에 있으며, 새로운 경영인력 창출이 중요한 정책과제로 등장함. 하지만 개별 전업농 중심의 농지규모화사업으로 이를 추진해 나가기 어려운 한계에 봉착해 있음.

- 이러한 정책환경 변화에 대응하여 기존 농지규모화사업의 개편을 통한 사업의 성과 제고 및 효율화를 도모할 필요가 있음. 여기에는 농가단위의 개별경영 한계를 극복하기 위한 조직경영체(농업법인 및 공동농업경영체) 육성, 귀농인력을 포함한 신규 취농인의 지원을 통한 사업 확대, 기존 전업농 중심의 농지규모화사업의 연착륙 지원 등이 포함됨.
- 한편, 현행 농지매입·비축사업의 문제점은 당초 매입목표로 설정한 2017년까지 1만 ha 매입이 순조롭지 않고(2015년까지 목표치의 38.2% 달성), 비축농지의 활용이 벼 재배 위주로 이루어져 타 작목 이용을 지향하는 정책방향과 잘 맞지 않으며, 2017년 이후의 중장기 사업계획 또한 갖고 있지 못하고 있는 점을 들 수 있음.

## 2. 농지은행사업 개편의 기본인식

- 문제해결의 접근방식에 있어서 농지은행사업 개편을 사업적 영역에 국한하여 고찰하는 것이 아니라 농지정책의 영역, 농지제도의 영역, 사업적 영역을 종합적으로 고려하여 영농현장과 농지시장의 변화에 능동적으로 대응하는 형태로 사업의 개편방향을 수립할 필요가 있음.

- ① 농지유동화를 통해 농업구조개선을 도모하는 농지유동화정책은 농지소유구조의 개선보다 농지이용구조의 개선에 보다 큰 중점을 두는 형태로의 전환이 필요함.<sup>24)</sup>

- 여기서 먼저 농업구조개선의 정의와 방향성에 대해 고찰하면, 농업구조개

<sup>24)</sup> 여기에는 농지가격 크기와 실경작자의 구입능력과 관련하여 소유구조 개선에 일정한 한계가 존재하는 현실적 고려가 반영됨.

선이란 농업경영구조를 개선함으로써 농업생산성의 향상을 도모하는 것인데, 보다 구체적으로는 농업생산성 향상, 농산물 생산비 절감 및 농가소득 향상을 통해 도·농 간 소득균형을 이룰 수 있는 농업경영구조를 실현하는 것임.

- 농업구조개선을 달성하기 위한 정책방향은 고령농 및 영세농의 은퇴·탈농 촉진과 대농 및 전업농에로의 농지집적이 됨. 여기에다 최근에는 마을 및 들녘 단위의 지역농업의 조직화 및 집단화가 정책방향으로 포함됨.
  - 농업구조개선 수단에는 영농규모화 및 농지집단화를 통해 생산비를 절감하고 경쟁력을 높이는 농업경영체의 물적 구조개선과 경영이양 및 영농승계 등을 통해 농업경영주의 연령을 낮추는(영농종사자를 젊게 하는) 인적 구조개선이 있는데, 물적 구조개선을 지원하는 대표적 정책사업이 농지규모화사업이고, 인적 구조개선을 지원하는 대표적 사업이 경영이양 직불사업이 됨.<sup>25)</sup>
- 농지의 이용구조 개선에서는 양적 이용구조 개선에서 질적 이용구조 개선으로 중점을 이동하는 방향 정립이 필요함. 이는 정책적 노력에 의한 농지이용구조 개선을 개별 경영체의 영농규모 확대보다 공동농업경영에 의한 농지의 이용증진 및 조직경영의 효율성 증대에 중점을 두는 것임.
- ② 농지제도 영역에서는 농지유동화정책의 전환과 관련하여 농지이용구조 개선을 제도화할 수 있는 기반을 마련하는 작업이 요구됨.
- 경자유전 원칙의 헌법적 규범 하에서 농지이용구조 중심의 제도를 정립하기 위해서는 먼저 이 원칙의 기본이념을 분명히 할 필요가 있음.

---

25) 이러한 사업 추진을 지속 또는 확대하기 위해서는 기존 경종(논)농업의 농가 계층 변화, 노동·토지·자본 생산성 등 경영실태와 식량자급률 제고 등 경영성과에 대한 분석이 필요함. 들녘경영체 운영을 중심으로 이러한 실태 분석 및 방향 제시를 시도한 연구로 전북대학교(2016) 참조.

- 경작자가 농지를 소유할 수 있게 하는 경자유전(耕者有田) 원칙은 우리나라 헌법의 기본이념 중 하나로서 1948년의 제헌헌법 제86조에서 “농지는 농민에게 분배하며, 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다”고 규정하여 경자유전 원칙을 최초로 규범화하였고, 이를 근거로 하여 「농지개혁법」이 제정되었음.
  - 1987년 개정 헌법은 제121조 제1항에서 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다”고 하며, 제2항에서 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다”고 규정함.
  - 경자유전 원칙의 헌법적 규범화는 반봉건적 소작제의 청산이라는 역사적 과업과 남북한 체제의 대결이라는 정치적 이유를 배경으로 하고 있으며, 현실적으로는 안정적인 식량을 공급하고 국토환경을 보전하며 토지투기를 억제하여 국민경제의 건전성을 확보하는 역할을 하고 있다 할 수 있음(이종수 2008: 18).
- 이러한 경자유전 원칙이 통용되는 여건 하에서 농지이용구조를 개선하기 위해서는 일차적으로 투기적 농지소유의 차단과 실경작자 중심의 농지이용질서 확립이 전제조건으로 보장되어야 함.
- 여기서 농지관리제도의 개선이 요구됨.
- 현행 「농지법」 상의 농지관리제도는 사전적 관리를 담당하는 농지취득자격증명과 사후적 관리를 담당하는 농지처분명령으로 구성되어 있음.
- 하지만 농지관리제도는 지속적으로 요구되는 규제 완화 논리에 밀려 제도적 규율성을 점점 상실하였으며, 특히 사전적 관리는 형식적인 요건에 불과한 상태에 이르게 되었음.
  - 이에 따라 농지관리의 중심은 사후적 관리인 농지처분명령으로 이동된 상태이지만, 농지처분명령만으로 농지관리의 본래적 과업을 완전하게 완



수하기 어려운 실정임.

- 사전적 관리 없이 사후적 관리만으로 농지관리를 완벽하게 수행하기 위해서는 많은 인력과 노력, 그리고 이를 뒷받침하는 예산이 요구되는데, 이 조건을 충족하지 못한 상태의 사후적 관리는 불완전한 상태로 귀결됨.<sup>26)</sup>
  - 결국 농지를 체계적이고 완결된 형태로 관리하기 위해서는 사전적 관리의 활성화 및 재도입을 통해 사후적 관리의 부담을 덜어주는 제도 개선이 필요함.
- 도입을 고려할 필요가 있는 사전적 관리제도로는 농지거래에 대한 관리와 농지임대차에 대한 관리를 들 수 있음.
- 이 중에서 허가 또는 신고를 요건으로 하는 농지거래제도의 도입에는 보다 신중한 접근이 요구되지만, 농지임대차관리제도의 도입은 농지이용구조 개선을 위해 조속히 시행할 필요가 있는 조치라 할 수 있음.
- ③ 농지은행사업은 기본적으로 농지유통화정책이 지향하는 내용 중에서 농지제도로 규율되지 않는 사항을 실행하거나 농지제도의 규율사항을 완결하기 위한 후속조치로 추진되는 것임. 이에 따라 사업내용에 따라 제도적 영역에서 다루어야 할 것과 사업적 영역에서 다루어야 할 것을 명확하게 구분하여 사업을 확정할 필요가 있음.
- 농지유통화정책의 방향이 농지소유구조 개선 중심에서 농지이용구조 중심으로 이동하게 되면, 농지은행사업은 농지이용에 대한 수요 변화에 보다 적극적으로 대응하는 체계로의 개편이 필요함.
- 이에 따라 생산품목 측면에서 쌀생산 중심 농지이용체계의 개편 필요성에 따라 쌀 중심 농지은행사업의 개편이 필요함.

26) 사후적 관리인 농지처분명령제도의 한계에 대해서는 김수석(2011) 제3장 참조.

- 또한 농업경영체 유형 측면에서 개별 전업농 중심 지원에서 조직경영체 또는 신규 취농에 대한 농지이용 수요 증대에 대응하는 농지은행사업 개편이 필요함.
- 농지유동화정책의 방향은 한걸음 더 나아가 양적 농지이용구조에서 질적 농지이용구조로 개편을 지향하기 때문에 농지은행사업의 개편방향은 기존의 양적 규모화 지원 위주에서 질적 효율화 지원 위주로 개편될 필요가 있음.
  - 즉, 경작면적의 확대 지원 위주에서 농지이용증진사업에 의한 농지이용의 효율성 증대 지원으로 중점 전환이 필요함.
- 여기서 농지이용효율화는 농지의 양적 규모화보다 주어진 농지를 보다 효율적으로 이용할 수 있는 방안 모색에 주력하는 것으로서 협업에 의한 농지집단화와 교환·분할 등을 통한 농지의 재정비에 주력하는 것임.
  - 농지이용효율화를 위해서는 「농지법」상의 농지이용증진사업의 활용과 지자체의 마을단위 공동농업경영체 지원이 중요해짐.
  - 이와 같은 농지이용효율화를 농업구조개선 시각에서 보면 농업구조의 질적 개선이라 볼 수 있는데, 이로써 농지이용효율화도 농업구조개선 일반과 마찬가지로 농가 차원의 소득 증대와 국가 차원의 식량자급률 제고의 효과를 가짐.

### 3. 농지규모화사업 개편의 기본방향

- 전술한 농지은행사업 개편의 기본인식에 따라 농지규모화사업 개편의 기본 방향을 ① 전업농 중심 농지규모화사업의 연착륙 및 정예화 지원, ② 조직경영체의 농지집단화 지원, ③ 신규 취농인의 농지 확보 지원으로 설정함.

### 3.1. 전업농 중심의 농지규모화사업 연착륙 및 정예화 지원

- 개별 전업농 중심의 농지규모화사업은 영농규모화 성과를 유지·확산할 수 있는 방안을 마련하여 기존의 사업이 연착륙할 수 있게 하고, 사업지원대상을 보다 정예화하여 이에 대한 규모화 지원을 강화하도록 함.
  - 영농규모화 성과의 유지·확산에서는 경영승계를 통한 규모화 성과의 승계에 보다 큰 중점을 두도록 함.
  - 전업농 정예화의 기준을 설정하여 이에 부합하는 농가에 대해 추가적인 규모화 지원을 함.

### 3.2. 조직경영체의 농지집단화 지원

- 조직경영체의 농지집단화는 들녘경영체와 같은 농작업공동체가 실질적인 조직경영체로 정착할 수 있게 구성원 개별 농지를 조직경영체의 공동농지로 확정하는 과정을 말하는데, 이에 대한 지원은 조직경영체가 구성원들의 농지를 농작업 수위탁, 임대차, 농지출자 등의 방식을 통해 조직경영체의 농지로 집단화하는 것을 지원하는 것임.
  - 조직경영체의 농지집단화 지원은 한 단계 더 나아가면 설립된 공동조직에 대해 농지재정비(구성원 농지의 소유권 및 이용권 정비)를 실시하여 농지의 이용체계를 효율화하는 것이 됨.

### 3.3. 신규 취농인 농지 확보 지원

- 신규 취농인의 농지 확보를 지원하기 위해 귀농인을 포함한 신규 취농인을 농지규모화사업 중 임대차사업의 대상이 되게 함.

#### 4. 농지매입·비축사업 개편의 기본방향

- 농지매입·비축사업의 개편에는 두 가지 안이 있는데, 제1안은 농지시장 안정화에 운용될 매입·비축 물량을 설정하여 이를 먼저 매입·비축하고, 비축목표가 달성되면 이를 기반으로 농지의 매입·비축·매도 기능이 특정 시장점유율을 중심으로 상호연관 하에 작동하게 하여 농지시장 안정화에 기여하게 하는 사업으로 개편함.
- 제2안은 농지매입·비축사업의 개념을 현재 사용하고 있는 협의의 매입·비축(비축을 목적으로 농지매입)이 아니라 농지은행이 일정기간 보유하는 모든 농지를 매입·비축사업의 대상농지로 보는 광의의 농지매입·비축으로 확대하여 사업을 추진하는 것임.
  - 광의의 농지매입·비축사업은 농지은행사업 중 농지은행이 중개 역할만 하는 사업(농지임대수탁사업, 농지매도수탁사업 등)을 제외한 보유 및 관리 기능이 있는 모든 사업(경영회생지원사업, 농지연금사업, 경영이양 직불사업 등)의 농지를 농지매입비축사업의 관리대상으로 하고, 이 관리대상 농지를 다시 임대차 관리를 해야 하는 농지와 매도할 수 있는 농지로 구분하여 임대관리 및 매도사업을 실시하는 것임.<sup>27)</sup>

---

27) 전술한 독일 사례 참조.

## 제 6 장

---

### 농지은행사업 개편방안

#### 1. 농지규모화사업 개편방안

##### 1.1. 사업대상별 기능 개편

##### 1.1.1. 전업농 중심의 농지규모화사업 개편방안

- 개별 전업농 중심의 농지규모화사업의 성과가 소진되지 않고 도약을 위한 밑거름이 되기 위해서는 다음과 같은 방안들이 새롭게 추진될 필요가 있음.
  - ① 규모화의 성과를 농지 세분화 없이 온전하게 이양 또는 승계할 수 있는 방안
  - ② 규모화의 성과를 온전하게 이양하지 못할 경우에 농지은행이 선매권 행사로 이를 대행하는 방안
  - ③ 규모화 성과를 확장할 수 있는 대상자 기준 및 사업목표를 새로 설정하여 이들 정예농에 대한 농지규모화사업을 지속적으로 지원하게 하는 방안
  - ④ 농지규모화사업 일반의 지원대상 및 조건을 개선하는 방안

① 농지규모화사업의 개편은 일차적으로 규모화의 성과를 농지의 세분 없이 온전하게 이양(경영승계)할 수 있는 방안을 마련하는 것임.

- 경영승계를 제도적으로 보장하기 위해서는 독일이나 스위스처럼 농지단독 상속제도를 실시하는 것이 바람직하나,<sup>28)</sup> 우리나라의 상속제도가 분할상속에 기초해 있기 때문에 제도 도입이 쉽지 않고, 설사 농지단독상속의 제도적 기반을 마련한다 하더라도 농업인들의 상속관행이 쉽지 바뀌지 않을 가능성이 높기 때문에 실효성이 낮다 할 수 있음.<sup>29)</sup> 이로 인해 「농지법」 제22조 제1항에 근거한 농지세분화 방지를 위한 일괄상속 규정은 제도상으로 유명무실한 규정이 되고 있음.

<보론 1: 독일의 농지상속제도>

- 독일에서 농지상속법(Anerbenrecht)은 농지 및 농장상속에 관한 법률규정만을 의미하는 것이 아니라, 농지상속이 일반상속과는 달리 상속재산을 분할하지 않고 농장상속인에게 단독상속하는 법 이론을 의미함. 농지상속법의 핵심은 농지는 한 상속인에게 단독으로 상속되고, 농지상속에서 배제된 공동상속인에게는 농장상속인이 금전적 보상을 하는 것임.
- 농장상속인의 지정에는 유언처분이나 양도계약(Übergabevertrag)이 법정

28) 독일의 농지상속제도에 대해서는 김수석(2001), 스위스의 농지상속제도에 대해서는 김수석 외(2009), p. 71 참조.

29) 농지단독상속제를 실시하는 독일과 스위스도 제도 운용상의 차이가 있는데, 스위스에서는 피상속인의 의사와 상관없이 농장의 단독상속이 강행규정으로 실시되는데 반해, 독일에서는 피상속인의 유언의 자유가 우선하기 때문에 피상속인이 단독상속을 원하지 않을 경우 단독상속이 이루어지지 않음. 이런 사실에서 농지단독상속제도가 우리나라에 도입된다 하더라도 우리나라의 상속법 체계상 피상속인의 유언의 자유보다 앞서는 강행규정으로 입법화할 수 없을 것임을 보여줌. 이처럼 도입되는 농지상속제도가 임의규정에 입각해 있을 경우, 상속제도의 운영은 주로 상속관행에 따라 이루어지게 될 것임.

(계속)

- 상속보다 우선함. 법정상속의 경우 농장상속인은 피상속인의 ① 자녀, ② 배우자, ③ 부모, ④ 피상속인의 형제자매 순이 되는데, 같은 순서에 속하는 공동상속인이 여러 사람 있을 때에는 상속이 개시된 시점에 농장의 위탁경영을 하던 자나 영농교육을 받은 자가 농장상속인이 됨.
- 농지상속법은 상속으로 인한 농장의 분할을 방지하는 것을 목적으로 하지만, 다른 한편으로 형평성의 원칙에 따라 공동상속인들에게 적절한 보상을 보장해서 농지상속으로 인한 피해를 최소화하고 있음. 보상액의 크기는 농장의 가치를 농장상속인 및 공동상속인의 수로 나누어 얻게 되는데, 여기서 농장의 가치는 농지의 수익가치인 단일가치(Einheitswert)를 1.5배 하여 산정함.
  - 독일의 농지상속법에 대한 평가는 시간의 흐름에 따라 바뀌고 있는데, 이전에는 농지상속이 농장의 세분화를 방지하기 때문에 농업구조개선에 기여한다고 보았으나, 현재는 영농규모화보다 영농의 현상유지에 기여하는 것이라는 평가가 이루어지고 있음(김수석 외 2009: 80).

- 이처럼 농지제도에 의한 농지 세분화 방지는 아직 실효성을 갖지 못한 상태에 있으나, 농지은행사업에 의한 농지세분화 방지는 사업방안 마련 여부 및 내용에 따라 실효성을 가질 수 있음. 농지은행사업에 의한 농지세분화 방지는 농지규모화사업을 통해 도달한 규모화 농지를 분할 없이 이양하는 것을 장려하여 규모화의 성과가 유지·확산되게 하는 것임.
- 현재 농지매매사업의 지원을 받은 농지에 대해서는 다음과 같은 특정 조건 하에서만 다시 농지규모화사업의 대상이 되게 하고 있음.
  - 65세 이상의 농업인이 소유농지 전부를 매도 또는 임대하고자 하는 경우
  - 지원대상자 이외의 다른 사람에게 소유권이 이전되어 1년이 경과한 경우
  - 채권 확보를 위해 「농지법」 제13조에 따라 담보농지를 취득하는 경우

- 이처럼 지원농지에 대한 재매입이 제한적이어서 규모화된 농지가 거래과정을 통해 다시 세분되거나 비농업인 또는 비전업농에게 이양될 가능성이 높은 상태임.
  - 규모화된 농지의 성과를 유지·확산하기 위해서는 지원농지에 대한 재매입 조건을 완화하고 지원농지를 매도하는 농업인에게 인센티브를 부여하는 방안 마련이 필요함.
    - 지원농지에 대한 재매입조건 완화 방안으로는 현재 65세 이상으로 되어 있는 지원조건을 삭제하고, 지원받은 농지를 8년 이상 농업경영한 후 전업(轉業)·이농하려는 농업인의 소유농지 전부를 매도 또는 임대하려는 경우로 수정함.
    - 지원농지를 매도하는 농업인에 대한 인센티브로는 농지은행의 우선 매입 또는 임차 허용과 (추가적인 조건 충족시) 경영이양직불금 지급을 연계함.
    - 지원농지를 농지규모화사업으로 다시 매입 또는 임차하는 매입자 또는 임차자에게는 해당 규모화사업의 지원내용에 따른 지원이 이루어지게 하되, 지원대상자 선정에서 지원농지 전체를 분할하지 않고 매입 또는 임차하는 자에게 우선권을 부여토록 함.
  - 농지규모화사업의 성과 유지 및 확산을 위해서는 이와 별도로 신규로 농지 규모화사업 신청시 영농후계자를 확보한 농가에 대해 지원의 우선권을 주고, 영농후계자가 경영승계를 한 후에는 농지규모화사업의 지원면적의 한도를 새로 설정하는 방안에 대한 검토가 필요함.
- ② 농지은행에 선매권을 부여하여 농지규모화의 성과가 유지되게 하는 방안 마련이 필요함.**
- 농지은행에 대한 선매권 부여를 검토하기 위해서는 우선 농지의 선매권 제도 자체가 제도적으로 성립 가능한지를 고찰할 필요가 있음.



- 현재 농지에 대한 선매권 제도를 운영하는 대표적 국가는 독일, 프랑스, 일본 등인데, 독일과 프랑스는 농지거래에서 선매권을, 그리고 일본은 농지선매협의제도를 운영하고 있음.
  - 독일은 농지거래허가가 거부되는 사유에 해당하는 농지를 공동이익토지회사가 선매하여 농업소유구조 개선에 기여하는 형태로 매도하는 방식을 택하고 있고, 프랑스는 다목적의 농업구조개선을 위해 SAFER가 농지거래시장에 적극 개입하여 선매권을 행사함.
  - 반면에 일본은 매각 희망이 있는 우량농지에 대하여 농지보유합리화법인이 다른 농업자에 우선하여 이를 취득하고, 이용집적을 도모하기 위해 인정농업자와 매입협의(買入協議)하게 하는 제도를 운영하고 있음.
  
- 농지의 선매권 제도는 사적 소유권에 대한 강한 규제에 해당하기 때문에 제도 도입시 농지소유자들의 집단 반발로 헌법소원 등으로 이어질 가능성이 높지만, 선매의 범위 및 강도에 대한 적절한 조정을 전제로 농지의 거래나 상속과정에서 전업농업인 또는 영농후계자가 우선적으로 농지를 취득할 수 있게 하는 형태로 농지 선매권을 도입할 수 있을 것임.
  - 이런 제도 도입과 함께 동반되어야 하는 전제조건은 선매제도를 관리할 농지관리기구의 설치와 농지거래제도(또는 농지상속제도)의 시행임.
  
- 이처럼 농지의 선매제도 도입에는 많은 제도적 전제조건들이 선결되어야 하기 때문에 선매제가 농지은행사업 차원에서 손쉽게 접근할 수 있는 분야가 아님.
  - 그럼에도 불구하고 선매제도적 원리를 농지은행사업 영역에 접목할 가능성은 있는데, 그것은 농지은행사업 협약시 이행조건을 부과하고 이를 위반할 때는 농지은행이 대상농지를 선매할 수 있게 하는 약정을 체결하는 것임.
  - 이는 계약당사자들 간의 합의사항 이행이기 때문에 다른 법률적, 제도적 전제조건들이 필요하지 않음

- 농지규모화의 성과 유지와 관련한 선매제는 농지규모화사업 수혜자가 지원 농지를 처분(매도, 증여, 상속 등)함에 있어 농지의 세분화가 이루어지는 경우에는 해당 농지에 대한 우선매입권이 농지은행에 있게끔 약정을 하고, 이런 상황 발생시 농지은행이 선매권을 갖고 매입할 수 있게 하는 것임.

**③ 농지규모화사업으로 지원하는 대상을 전문화된 핵심인력으로 조정하여 추가적인 농지규모화사업을 추진하도록 함.**

- 추가적인 농지규모화사업의 필요성은 현재의 농업·농촌의 인력구성상 향후 20년 기간에 농업구조에 근본적인 변화가 예상되는데, 이러한 변화를 전적으로 시장의 흐름에 일임할 것이 아니라 농업구조정책의 일환으로 농지규모화사업을 활용하는 선도적 조치가 필요하기 때문임.
  - 전술한 제2장의 <표 2-4>에 따르면, 2015년 현재 60세 이상 농업경영주의 비중이 78.4%이고, 70세 이상 경영주의 비중은 44.6%였는데, 향후 20년 후에는 2015년 농업경영주 중 절반 이상이 영농현장에서 은퇴한 상태가 될 것임.
  - 이로 인해 농가수, 농가인구 및 농업경영주의 연령구성, 영농규모 등에서 획기적인 변화가 발생하고, 특히 영농규모 구성에서 가장 큰 변화가 일어날 것임.
  - 이러한 변화과정에서 농정의 과업은 농업구조조정의 방향을 올바르게 유도하여 농업구조를 바람직하게 개선시키는 것이 되는데, 추가적인 농지규모화사업은 이런 과업 수행을 뒷받침하는 역할을 하게 될 것임.
  - 다시 말해, 급격히 변화하는 농업여건 하에서 핵심영농주체를 양성하는 역할을 농지규모화사업이 수행할 수 있기 때문에 이 사업에 대한 추가적인 지원이 중요하게 됨.
- 2016년 3월에 발표된 농식품부의 경영체유형화특별추진단의 경영체 DB 분석에 기초한 경영체 유형분류에 따르면, 개별 경영체는 맞춤형 농정추진방

식에 따라 전문농, 창업농, 일반농 및 고령농으로 구분됨.

- 여기서 전문농의 기준은 품목군별 재배면적이 상위 30%이고 연간 조수입이 5,000만 원 이상임. 전문농의 수는 12만 9,000경영체가 되는 것으로 추산됨.
- 정예화된 핵심인력에 대한 농지규모화사업은 사업대상 타겟팅을 전문농 유형에 속하는 농업경영체로 함.

○ 정예화된 핵심인력에 대한 추가적인 농지규모화사업은 육성하고자 하는 핵심인력의 특성을 어디에 두느냐에 따라 사업목표가 다음과 같은 두 가지로 나누어질 수 있는데, 그 하나는 전업농의 양적 규모화라는 단일 목표를 추진하는 것이고, 다른 하나는 전문농의 양적 규모화와 질적 성장을 통합하는 형태의 핵심인력 창출을 목표로 하는 것임.

① 전업농의 양적 규모화를 추가적인 농지규모화사업의 단일 목표로 설정할 때, 사업목표는 2025년까지 10ha 규모의 전업농 3만 호 육성을 목표로 함 (<보론 2> 참조).

- 목표 설정의 근거: 2014년 말 기준 6ha 이상 규모의 농가수가 2만 2,000호인데, 중장기 전망에 따르면 농가수는 2014년의 112만 호에서 2025년 95만 호로 줄어들고 2014년도 농가당 평균 경지면적은 1.4ha이기 때문에 2025년까지 약 23만 8,000ha의 유동화할 수 있는 농지면적이 발생함. 이들 농지의 상당 부분을 농지규모화사업을 통해 영농규모 확대를 추진하면 2025년까지 10ha 규모의 전업농 3만 호를 육성할 수 있음.

② 양적 규모화와 질적 성장을 겸비한 핵심인력 창출을 농지규모화사업의 목표로 할 때, 지원대상이 되는 핵심인력은 일본의 인정농업자 제도와 같은 핵심인력 육성제도의 도입을 통해 선정되도록 하는데, 이 경우 현행 전업농업인 육성제도의 개편을 통해 추진할 수 있음(<보론 3> 참조).

**<보론 2: 영농규모 10ha 전업농 육성의 소득 증대 효과 추정>**

- 김미복 외(2016)는 농가경제조사 원자료를 대상으로 하여 경영주 연령 65세와 표준영농규모 2ha를 기준으로 농가유형을 네 가지로 분류하여 분석함.
- 그룹1(L/Y) 청장년 중대농: 평균 연령은 56세이고, 40~50대 농가가 75%를 차지함. 농업성장파 연계성이 높으며 전문농가로 발전시켜야 할 그룹
  - 그룹2(S/Y) 청장년 소농: 신규취농, 1종 겸업, 2종 겸업 등 다양한 형태의 소규모 농가 등이 포함되어 있어 경제활동 기회를 확대하는 것이 중요한 그룹
  - 그룹3(S/O) 고령 소농: 평균 연령이 74세로 50%는 75세 이상 초고령 농가이고, 미래영농기반이 취약한 은퇴 직전의 계층
  - 그룹4(L/O) 고령 중대농: 평균 연령 71세인 고령농이지만 농업생산자원 측면에서 아직도 비중이 높은 농가로 주로 단작인 논벼농가가 속함.

표 6-1. 농가그룹별 구성 및 소득 수준

단위: %, 천원, ha

| 구분               | 농가 비중 | 평균 농가소득 | 평균 농업소득 | 평균 경지면적 | 1ha당 농업소득 |
|------------------|-------|---------|---------|---------|-----------|
| 그룹1 청장년중대농 (L/Y) | 15.7  | 69,800  | 36,600  | 4.3     | 8,512     |
| 그룹2 청장년소농 (S/Y)  | 21.5  | 44,100  | 5,900   | 0.7     | 8,428     |
| 그룹3 고령소농 (S/O)   | 45.5  | 24,700  | 5,160   | 0.8     | 6,450     |
| 그룹4 고령중대농 (L/O)  | 17.4  | 37,500  | 16,900  | 3.3     | 5,121     |

자료: 김미복 외(2016: 7).

(계속)

- 2025년까지 10ha 규모 전업농 3만 호 육성사업은 고령소농(S/O) 및 고령중대농(L/O)의 농지가 청장년중대농(L/Y)에게 집적되는 것을 지원하는 사업이 됨. 이 경우, 단위면적당 농업소득의 차이(L/Y vs S/O+L/O)는 2015년 현재 243만 원이 되는데, 이를 영농규모 4.3ha에서 10ha로 증가할 때 같은 비율로 증가한다고 가정하면 10ha 규모의 정예전업농의 농업소득은 일반농에 비해 ha당 565만 원 높은 소득을 창출함.
  - 고령소농(S/O) 및 고령중대농(L/O)의 2015년 평균 농업소득: 608만 2,000원/ha

### <보론 3: 일본의 인정농업자 제도>

- 「농업경영기반강화촉진법」에 근거를 두고 있는 인정농업자제도는 1993년 의욕있는 정예농가(농업법인 포함)를 지원하려는 목적으로 도입됨.
- 인정농업자제도는 농가나 법인을 규모나 경제력 등 외양적 크기로 인정한다기보다는 농가나 법인이 작성한 5개년 후의 “농업경영개선계획”을 심사하여 인정하는 것임.
- 인정농업자 인정현황: 2015년 기준 23만 8,000경영체(이 중 1만 1,000법인)
- 농업개선계획의 인정기준: 3가지 요건
  - ① 기본구상의 적절성: 규모 확대 목표, 생산방식, 경영관리의 합리화 목표, 농업종사의 형태 등의 종합적 기본구상이 효율적·안정적인가를 판단
  - ② 농용지의 효율적이고 총합적인 이용의 적절성: 농지이용의 집적, 농작업의 효율화, 생산조정대책 등을 고려한 판단
  - ③ 달성가능성: 경영개선 목표, 경영현상, 경영규모, 생산방식의 내용의 정합성, 노동력 조달 등 실현성의 관점으로 계획 달성도를 종합적으로 판단
- 지원 내용
  - 농업위원회: 농용지의 이용집중 지원

|  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업생산기반·기계설비 정비, 경영안정대책, 농업자연금 지원</li> <li>- 세계상 특례(할증상각제도 등)</li> <li>- 농림어업금융공고 등 용자 배려</li> <li>- 경영상담, 경영분석, 경영개선 정보, 인정농업자들 간의 교류 지원</li> </ul> <p>○ 농용지 이용집중 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원 목표면적: 총농지면적의 60%[450만 ha(2015년) × 60% = 270만 ha]</li> <li>- 지원형태: 농업생산법인출자육성사업, 농작업위탁집적사업, 농지신탁사업 등에 의한 농지매매 및 임대차</li> <li>- 「인정농업자」 등의 후계자에게 일정 이상의 농지 집적을 행한 집락과 수탁조직 등에 『집적촉진비』(5,000엔~9만 엔/10a) 교부</li> <li>- 농지를 취득하여 후계자와 2세대가 취농할 수 있도록 대규모 경영(대략 10ha)을 행하는 「인정농업자」에게 조성금(최고 2만 엔/10a, 5년간) 교부</li> <li>- 농지를 취득한 경우 「부동산취득세」 및 「등록면허세」 경감(특례)</li> </ul> |
|--|

**④ 현행 법제도 하에서 전업농 중심 농지규모화사업의 성과를 온전하게 유지하고 추가적인 농지규모화사업을 추진하기 위해 우선적으로 육성할 대상은 전업농업인과 전업농육성대상자임.**

○ 이는 무엇보다 「농업·농촌 및 식품산업기본법」에서 “국가와 지방자치단체는 전문농업기술 및 경영능력을 갖추고 농업발전에 중추적이고 선도적인 역할을 할 수 있는 농업인(이하 “전업농업인”이라 한다)을 육성하는 정책을 세우고 시행하여야 한다”(제26조 제1항)고 규정하고 있기 때문임.

○ 이에 따라 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에서는 전업농업인을 “농업발전에 중추적이고 선도적인 역할을 할 수 있는 농업인으로서 농림축산식품부령으로 정하는 규모 이상의 농지와 농업노동력을 보유한 농업인”으로 정의하고(법 제2조 6호), 이러한 전업농업인을 육성하기 위하여 한국농어촌공

사가 육성대상자를 선정하여 지원하는 사업을 시행하게 함.

- 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 시행규칙에서 전업농업인은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 규모 이상의 농지와 1인 이상의 농업노동력을 보유한 농업인으로 함.

- ① 벼를 주작목으로 하는 농업인: 6만 m<sup>2</sup> 이상의 농지
- ② 그 밖의 농업인: 농식품부장관이 정하는 규모 이상의 농지

○ 전업농육성대상자는 전업농업인으로 육성하려는 대상자로서 ① 영농에 종사할 수 있는 농업노동력을 보유하고 전업농업인으로 정착할 수 있는 규모로 영농을 하고 있으며, ② 영농 의욕이 강하고 과학영농기술의 개발 등으로 농업발전에 선도적 역할을 할 수 있는 농업인으로 규정하고 있음(「한국농촌공사 및 농지관리기금법」 시행규칙 제12조).

- 전업농육성대상자에 대한 선정기준은 사업시행지침으로 정하도록 하고 있는데, 현재 쌀전업농육성대상자, 밭전업농육성대상자, 과수전업농육성대상자에 대해 각각의 선정기준이 마련되어 있음.

- ① 쌀전업농육성대상자: 논 2ha 이상 경작하는 영농경력 3년 이상의 만 60세 이하인 농업인
- ② 밭전업농육성대상자: 밭 1ha(시설작물 0.3ha) 이상 경작하는 영농경력 3년 이상의 만 60세 이하인 농업인
- ③ 과수전업농육성대상자: 과원 0.5ha(시설 0.3ha) 이상 경영하는 영농경력 3년 이상의 만 55세 이하인 농업인

○ 전업농육성대상자의 선정 기준 중 연령 부분은 최근까지 만 55세 이하로 통일되어 있었으나, 2016년 8월부터 쌀과 밭의 전업농육성대상자 선정기준이 만 60세 이하로 완화됨(하지만 과수 부분은 아직 55세 이하로 되어 있음).

○ 전업농육성대상자에 대한 지원으로 대상자의 연령을 완화하는 것이 중요한데, 이는 전술한 바와 같이 농가인구 및 농업경영주가 점점 고령화되고 있

는 추세에 따라 전업농육성대상자 또한 점점 고령화되고 있기 때문임.

- 과수전업농육성대상자의 선정기준도 60세 이하로 완화할 필요가 있음.

## 1.1.2. 조직경영체의 농지이용 효율화 지원방안

### ① 조직경영체의 농지집단화 지원

#### □ 농지집단화 추진방안

- 조직경영체에 대한 정책적 육성은 1990년의 「농어촌발전특별조치법」에 따라 창설된 농업법인제도에서 출발하지만, 고령화된 농업인력구조 하에서 새로운 활력을 찾는 대안으로 조직경영체에 대한 관심이 증대한 것은 2009년 들녘경영체 육성사업이 개시된 이후부터임.

- 그런데 그동안 법적 근거가 없어서 조직의 실체가 불명확했던 들녘경영체에 대해 제도적 위상 및 조직적 근거를 부여하기 위해 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」은 공동농업경영체란 조직개념을 새로 신설하고자 함.<sup>30)</sup>

- 여기서 조직경영체의 농지집단화와 관련한 법적 근거는 「농지법」 제14조~제19조 상의 농지이용증진사업에 의한 농지이용의 집단화 규정과 현재 입법 예고 중인 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」의 일부 개정안에 신설되는 공동농업경영 활성화 규정[제27조3(공동농업경영체 지정)~제27조의6(공동농업경영체의 사후관리)] 상의 농지의 공동이용계획에 둠.

30) 하지만 공동농업경영체 조직은 개념적으로 아직 보완되어야 할 부분이 많은 조직유형으로 판단됨. 무엇보다 공동농업경영체가 「농어업경영체 육성법」 제2조상의 농업경영체 개념에 속하는 지를 분명히 해야 함. 현행 법률체계 하에서 농업경영체는 농업인과 농업법인으로 한정하고 있는데, 공동농업경영체 유형 신설로 농업경영체 개념에 변화가 발생하는 지 여부와 새로운 경영체 유형으로 포함될 때 발생하는 농림사업 추진상의 파급영향 등이 사전에 검토되어야 함.



- 새로 신설되는 공동농업경영체가 명실상부한 공동농업을 영위하는 농업경영체가 되기 위한 핵심 요건은 농지의 공동이용계획에 따라 농지를 이용하는 체계를 갖추는 것임.
  - 이는 공동농업경영체 구성원들의 농지를 집단화하는 방안에 대한 것으로서 개별적으로는 구성원들이 자신의 농지에 대해 어떠한 형태(자경, 임대차, 농작업위탁, 토지출자 등)로 공동농업경영체와 관계를 맺느냐 하는 것이 일차적이고, 그 다음은 기존의 이용관계를 보다 효율적으로 개선하는 것이 됨.
  
- 한마디로 새로운 조직경영체로서 공동농업경영체의 안착 여부는 농지이용체계 확립 여부에 있는데, 그런 면에서 「농어업경영체 육성법」상의 공동농업경영체는 「농지법」상의 농지이용증진사업과 결부되어 농지집단화를 이루어야 실질적인 공동경영조직이 될 수 있음.
  - 이런 점에서 공동농업경영체의 제도화와 농지구묘화사업의 조직경영체 지원 강화가 각각 개별적으로 추진되었지만, 이들의 결합은 제도 및 사업의 시너지 효과를 가져오게 할 것임.
  
- 농지구묘화사업의 새로운 사업영역으로 조직경영체의 농지집단화 지원은 사업매뉴얼에 따라 획일적으로 실시하는 기존의 농지은행사업들과 달리 조직경영체가 농지를 집단화하는 동태적인 과정 동안 다양한 세부사업들이 투입되거나 적용되는 통합적 사업체계로 구성됨.
  - 전술한 바와 같이, 조직경영체의 농지집단화는 두 단계로 구성되는데, 제1단계는 공동농업경영체 지정요건과 관련되는 것으로서 조직경영체의 농지를 구비하여 이를 공동으로 이용하게 하는 것이고, 제2단계는 농지이용증진사업을 통해 농지이용의 효율성을 높이는 것임.
  
- 농지집단화를 지원하는 농지은행사업을 종합적으로는 농지집적효율화사업으로 명명할 수 있는데, 사업 추진방식 및 절차의 일반적 개요는 다음과 같음.

- 집단화 대상: 지정된 공동농업경영체, 공동경영 형태의 농업법인
- 사업지구 선정: 농지재정비 사업모델에 부합하는 사업지구(공동경영체) 선정
- 집단화 추진: ① 집단화할 조직경영체 안의 전업농 및 이해당사자의 조합 구성(농지이용증진사업에 근거) → ② 농지의 규모화·집단화 설계(조직경영체 구성원 간의 자발적 이용권 및 소유권 교환분합 협의, 교환분합을 위해 필요시 농지은행사업 활용) → ③ 농지의 집단화 추진(실제적 농지재정비 실시, 사업기간 중 휴경보조금 지원) → ④ 집단화 사업 완공

#### □ 농지집단화 지원원리

- 마을·들녘 단위 공동농업경영체(community-based group farming) 개념
  - 공동농업경영체는 농업생산력 유지, 농업소득 증진, 농촌사회 유지 등의 복합적 목적 달성을 위해 다수의 농업인과 주민이 집단적·조직적 의사결정을 통해 개별적으로 보유한 농업자원을 마을단위로 공동으로 이용하거나 공동자본을 조성하여 운영하는 경영체(법인)로 정의할 수 있음.
- 지원 원리: 공동농업경영체의 실질적인 규모화 및 효율화 지원
  - 획일적인 지원보다는 지역의 여건을 고려하여 마을·들녘단위 농업경영체를 설립하고 운영해가는 일련의 과정을 지원하고 활동을 촉진할 수 있는 원활화(facilitation) 방식의 지원시스템이 필요함.
  - 이는 메뉴중심 하향식 선정 지원에서 탈피하여 지역의 실정과 조건에 맞는 집적·집약화 방안을 모색하고, 개별 농가의 점적(点的) 규모화에서 조직화·집단화에 의한 면적(面的) 집적·집약화를 유도하는 것임.<sup>31)</sup>

31) 농지집적을 위해 다양한 시책을 추진하는 일본 사례 참조.

## □ 농지집단화 지원체계

○ 공동농업경영체에 대한 농지집단화 지원은 ① 농지제도에 의한 지원, ② 농지은행사업에 의한 지원, ③ 지자체의 역할이 상호 유기적으로 결합하여 시너지 효과를 내는 형태로 이루어져야 함.

### ① 농지제도에 의한 지원

- 농지제도에 의한 지원은 먼저 「농지법」 상의 농지이용증진사업을 운용토록 하는 것임.
- 이는 집단화 대상이 되는 공동농업경영체에 대해 지자체 또는 한국농어촌공사가 「농지법」 제15조에 따른 농지이용증진사업을 시행하게 하는 것으로 이로 인해 공동농업경영체 내에서 이루어지는 농지임대차와 위탁경영 및 농지의 공동이용이 합법화 됨.
- 농지이용증진사업을 시행하는 한국농어촌공사는 농지집적 및 유동화를 지원하는 일본의 중간관리기구의 기능을 담당하도록 함.

### ② 농지은행사업에 의한 지원

- 일차적으로 공동농업경영체의 구성원 중 실제적으로 경작하는 자와 경작하지 않는 자 간에 농지매매 및 임대차를 지원하는 일본형 중간관리사업 방식을 도입함.
- 다음은 공동농업경영체와 경영체 밖의 비농민(부재지주, 이탈농, 고령농) 간의 농지매매 및 임대차를 지원하는 중간관리사업을 실시함.
- 공동농업경영체 내의 농지재정비(교환분합 등)를 시범적, 단계적으로 실시함.

### ③ 농지유동·집적화를 위한 지자체의 역할

- 농지유동·집적화를 위해서는 지역에 의한 전략적·집단적 토지이용계획(지역농업 마스터플랜)의 수립이 필요함.

- 기존에 형성된 들녘단위 경영체 외에 지자체를 중심으로 한 “농업특구”를 지정하여 집적화 등을 조건으로 집중 지원하는 방안을 검토함.

#### □ 들녘경영체 농지이용효율화 방안

- 들녘경영체의 농지이용효율화는 일차적으로 들녘경영체의 농작업을 공동화하는 것이고, 그 다음은 들녘경영체 구성원의 농지를 집단화하는 것이고, 마지막은 집단화된 농지를 이용의 효율성을 높일 수 있게 재정비하는 것임.
- 첫째, 들녘경영체의 농작업을 공동화하는 다음과 같은 세 단계로 구성됨.
  - 제1단계는 들녘경영체 구성원들의 생산방식을 통일하는 것인데, 여기에는 재배하는 작목의 품종을 통일하고 들녘경영체를 법인화하는 과정이 포함됨.
  - 제2단계는 공동육묘와 공동방제를 통해 공동작업을 정착화하는 것임.
  - 제3단계는 농기계 및 시설을 공동으로 이용하여 공동작업을 심화시키고 6차산업화 등으로 사업다각화를 추진하는 것임. 여기에는 지역작물과 연계하여 논벼의 대체작물을 개발하고, 맥류 및 조사료의 재배를 확대하며 경축순환형 농업을 도입하는 방안이 포함됨.
- 둘째, 구성원의 농지를 집단화하는 것은 농작업에 대한 공동화와 함께 병행하는 것으로서 구성원의 농지가 들녘경영체의 경작농지로 변환되게 하는 것임.
  - 이런 집단화를 위해 농지이용증진사업의 활용이 요구되는데, 이는 농지이용증진사업의 시행이 들녘경영체 내의 농지임대차 및 농작업위탁을 자유롭게 할 수 있기 때문임.
- 셋째, 집단화된 들녘경영체의 농지를 재정비하는 것은 농지 소유권의 교환·분합과 농지이용권의 교환을 통하여 농지이용의 효율화를 극대화하는 것임.
  - 농지재정비는 원칙적으로 국가 및 지자체가 사업지구의 우선순위를 선

정하여 순차적으로 추진하는 것이 바람직한데, 이러한 사업지구 선정에 들녘경영체가 참가할 수 있도록 함.<sup>32)</sup>

## ② 농업법인의 농지규모화 지원제도 개선방안

- 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제18조에 따르면, 농지매매사업 등을 우선적으로 지원하는 대상으로 전업농육성대상자와 농업법인을 들고 있음. 그런데 농업법인이 이런 우선 지원대상이 되기 위해서는 경자유전원칙 상의 농지소유 자격을 갖춘 법인이어야 함.
  - 다시 말해, 농업법인이 농지를 소유하기 위해서는 적어도 「농지법」이 정한 최소의 규율(업무집행권자 중 1/3 이상 농업인 등)을 충족해야 하지만, 농지규모화사업의 지원을 우선적으로 받는 농업법인이 되기 위해서는 보다 엄격한 농지소유 자격을 갖추어야 하는 것임.
- 현재 농업법인에 대한 농지규모화 지원은 비 또는 발작물을 주작목으로 설립된 농업법인에 대해 20ha 규모까지 농지매매사업 지원과 농지임대차 및 교환분합사업 지원으로 이루어져 있음.
  - 이 경우 법인 설립시 비 또는 발작물을 주작목으로 신고하는 것 이외에 어떠한 사후감독도 (실제 농업생산을 하는지 타 용도로 이용하는지에 대한 관리감독) 이루어지지 않는 것이 농업법인 관리의 현실임.<sup>33)</sup>
  - 이러한 상태에서 농업법인에 대한 농지규모화사업의 우선 지원이 이루어지게 할 수는 없음.
- 농업법인에 대한 농지규모화 지원을 체계화하기 위해서는 농업법인에 대한 현행 지원방안을 개선하여 실제로 지원자격을 갖춘 농업법인에 대해 지원할

32) 독일의 농지재정비 추진방식에 대해서는 <부록 2> 참조.

33) 설립된 농업법인의 관리 실태 및 이에 대한 개선방안에 대해서는 김수석·박석두 (2006), pp. 124-125 및 김정호 외(2015), p. 77 참조.

수 있는 체계로의 개편이 필요함.

- 실제적인 지원자격은 경자유전 원칙 상의 농지소유 자격에 부합하는 농업생산법인에 해당하는가와 규모확대의 필요성 여부에 있음.
  - 여기서 농업생산법인이란 법인의 주된 경영이 농지를 이용한 농업생산에 놓여 있는 경영체를 의미하는 것으로 일본의 농지소유적합법인과 유사한 개념임.
  - 농업생산법인이 되는 기준은 경영체 매출액의 1/2 이상이 농업생산에서 유래하는 법인으로 설정할 수 있음.<sup>34)</sup>
- 한마디로 이는 실질적으로 농지를 소유할 자격을 갖춘 농업법인에 한해 농지규모화 지원을 지속하자는 것인데, 여기서 지원조건은 「농림축산식품분야 재정사업 관리 기본규정」 제91조(농업법인의 지원요건 및 사후 관리기준)의 요건에 더하여 최근 3년간의 법인결산에서 연도별 경영체 매출액의 1/2 이상이 농업생산에서 유래했음을 증명할 수 농업생산법인으로 함.

### 1.1.3. 신규 취농인의 농지 확보 지원

- 귀농인을 포함한 신규 취농인에 대한 농지 확보 지원은 농지매입·비축사업의 주된 사업이지만, 농지규모화사업 중에서도 임대차사업은 신규 취농인을 지원하는 형태로 사업을 개편할 필요가 있음. 이는 신규 취농인에 대한 지원을 확대하고자 하는 정책방향과 농지규모화사업에서 임대차사업으로 중점을 이동하고자 하는 정책방향에도 부합하는 것임.<sup>35)</sup>

34) 일본은 농업 및 농업 관련 사업의 매출액이 총매출액의 절반을 초과하는 농업법인을 농업생산법인으로 인정하고, 독일은 총매출액의 60% 이상이 농업생산에서 유래한 경영체(영농조합)을 농업생산법인으로 인정함. 김수석·박석두(2006) p. 73 참조.

35) 2017년도의 농지규모화사업 예산 확보 현황을 보면, 농지매매사업 635억 원, 농지임대차사업 900억 원으로 전년도(2016년도)의 농지매매사업 예산 1,288억 6,000만 원, 농지임대차사업 예산 482억 4,000만 원과 확연히 구별됨.

- 이럴 경우, 기존의 농지임대차사업의 대상을 다음과 같이 변경함.
  - 만 64세 이하의 전업농육성대상자 또는 만 60세 이하 신규 취농인<sup>36)</sup>으로서 다음과 같은 조건 중 하나에 해당하는 자
    - ① 경영규모가 논·밭 합산 1ha, 시설작물 0.3ha 이상인 자
    - ② 2030세대 농지지원대상자로 선정된 지 5년 이내의 자
    - ③ 전업(轉業) 후 2년 이내에 영농에 복귀하여 벼와 밭작물을 경작할 자
    - ④ 귀농 또는 취농한 지 5년 이내의 자

## 1.2. 세부 사업별 개편방안(세부 사업별 정리)

### 1.2.1. 농지매매사업

#### □ 사업 지원조건 및 내용 변경

- 종래 개별 전업농 중심사업이었던 농지매매사업은 정책환경의 변화에 따라 다음과 같은 사업내용의 변경이 요구됨.
  - 사업대상자 범위를 기존의 쌀전업농 위주에서 전업농 일반으로 확대하기 위해 사업대상지 선정에서 논보다 밭에 우선을 두도록 함.
  - 농지규모화사업 지원대상 농업법인의 조건을 특정 조건을 충족한 농업생산법인으로 변경함.

#### □ 농지매매사업의 지원단가 조정

- 농지매매사업의 지원단가가 낮아 사업수행에 어려움이 있기 때문에 이에 대한 개선이 필요함. 현재 지원단가는 3.3m<sup>2</sup>당 35,000원인데, 이는 농업진흥지역 평균 농지가격의 1/3에도 미치지 못하는 수준임<표 6-2>.

<sup>36)</sup> 이는 귀농기구조의 평균 연령이 54세인 점을 고려함.

표 6-2. 2015년 단위면적(m<sup>2</sup>)당 농지가격

단위: 원

| 구분   | 전체     | 논      | 밭      | 과수원    | 진흥지역 안 | 진흥지역 밖 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 농지가격 | 55,880 | 51,537 | 61,757 | 67,236 | 35,540 | 69,285 |

자료: 한국농어촌공사(2016: 168).

- 농지매매사업의 지원단가 개선방안으로는 다음과 같은 두 가지 안을 제시할 수 있음.
    - 제1안: 지역별(도별) 전년도 평균 농업진흥지역 농지가격을 지원단가의 상한으로 함.
    - 제2안: 매매하는 농지의 공시지가를 지원단가로 함.
  - 제1안은 농지매입 지원에서 지역별 농지가격 차이를 고려했다는 장점이 있으나, 매년 지원단가의 상한을 공시해야 한다는 번거로움과 지원단가 상한 이하의 농지매매에서는 가격 상승의 유인을 제공할 여지가 있다는 단점이 있음.
    - 제2안은 현재 농지연금의 매입가격 산정에 사용되고 있어 적용에 큰 어려움이 없을 것으로 보이나, 공시지가와 실거래가격이 크게 차이나는 곳에서는 지원의 효과가 낮게 나타날 수 있음.
  - 종합적으로 볼 때, 농지매매사업의 지원단가는 개별 필지의 공시지가로 하는 것이 적정하다 판단됨.
- 농지규모화사업의 지원을 받은 농지에 대한 규모화 성과 유지·확산 방안**
- 개별 전업농 중심의 농지규모화사업의 성과가 소진되지 않고 도약을 위한 밑거름이 되게 하기 위해 ① 규모화의 성과를 농지 세분화 없이 온전하게 이양 또는 승계할 수 있는 방안, ② 규모화의 성과를 온전하게 이양하지 못할 경우에 농지은행이 선매권 행사로 이를 대행하는 방안, ③ 규모화 성과를



확장할 수 있는 대상자 기준을 새로 설정하여 이들의 규모화사업을 지속적으로 지원하게 하는 방안 등을 개발함.

### 1.2.2. 농지임대차사업

- 농지임대차사업의 개편은 신규 취농인에게 임대차사업을 통해 농지를 확보하는 것을 허용함.
  - 신규 취농인이 농지임대차사업의 지원대상이 되는 조건은 만 60세 이하로서 신규 취농한 지 5년 이내의 자로 함.

### 1.2.3. 교환·분합사업

- 농지교환·분합사업은 조직경영체의 농지집단화를 지원하는 사업으로 특화시키고 중장기적으로 기존의 농지규모화사업의 세부사업에서 독자적인 농지집적효율화사업으로 발전시키는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.
- 농지집적효율화사업은 「농지법」상의 농지이용증진사업을 실행하는 농지은행사업으로 조직경영체(공동농업경영체) 내의 농지 임대차 합법화로 농지의 집단화를 중개·지원하고 농지재정비를 육성하는 사업임.

## 2. 농지매입·비축사업 개편방안

- 농지매입·비축사업 개편의 기본방향에서 설정한 바와 같이 이 사업의 개편방안은 현행 사업체계 하에서 새로운 사업목표 설정으로 사업내용을 개편하는 제1안과 농지매입·비축사업의 개념을 현재 사용하고 있는 협의의 개념 대신 광의의 매입·비축 개념으로 확대하여 사업을 추진하는 제2안을 선택대안으로 제시함.

## 2.1. 현행 농지매입·비축사업의 개편방안(제1안)

### 2.1.1. 사업 개요

- 농지매입·비축사업은 일차적으로 일정량의 농지를 일정 기간 동안 매입·비축하고, 그 다음에 비축농지를 기반으로 하여 농지의 매입·비축·매도 기능이 적절히 작용하게 운영하여 농업구조 개선에 기여함과 동시에 평균 10%의 시장점유율로 농지시장의 가격 안정화에 기여하게 하는 사업이 되게 함.
- 중장기 농지매입·비축 목표
  - 장기 매입·비축 목표량은 향후 농지시장 안정화에 기여할 수 있는 적정 물량 확보 차원에서 최근 5년(2011~2015) 간의 연간 농지거래량 평균에서 도출함.
  - 2011~2015년 평균 농지거래량 57,449ha를 근거로 매입·비축 목표량을 6만 ha로 설정함.
- 사업기간 및 단계 구분
  - 사업기간은 2017년까지의 기존 농지매입·비축사업의 성과를 이어받아 2018~2027년까지 10개년을 매입·비축목표물량 달성기간으로 정하고, 이 기간을 기준으로 하여 사업추진을 다음과 같은 4단계로 구분하여 실시함.
    - ① 제1단계: 기존 사업계획 추진 완료(2017년까지)
    - ② 제2단계: 매입·비축단계(2018~2022년)
    - ③ 제3단계: 매입·비축 중심 및 부분적 매도 단계(2023~2027년)
    - ④ 제4단계: 매입·비축·매도의 적절한 결합으로 농지시장 조정(2028년 이후)

표 6-3. 농지매입·비축사업 목표 및 성과지표 비교

| 구분  | 매입·비축 목표  | 성과지표  | 비고                              |
|-----|---|---|---------------------------------|
| 프랑스 | 없음  | 시장점유율 30%<br>(연간 취득면적 약 8만ha)                               | 전체농지: 1,837만ha<br>비축농지규모: 28만ha |
| 독일  | 없음  | 시장점유율 10%<br>(연간 거래면적 약 1만ha)                               | 전체농지: 1,188만ha<br>비축농지규모: 6만ha  |
| 한국  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 2010~2017: 1만ha</li> <li>◦ 2018~2027: 6만ha<br/>(제1단계 비축 포함)</li> </ul> | 비축농지 임대면적비율 ⇒<br>비축농지 임대면적 비율+<br>시장점유율 10% ⇒ 시장<br>점유율 10% | 농지면적: 168만ha<br>비축농지규모: 4천ha    |

○ 농지매입·비축사업의 매입·비축목표 및 성과지표를 중심으로 외국의 농지매입·비축사업과 비교해 보면, 다음과 같은 특성 및 차이점이 나타남<표 6-3>.

- 우리나라는 매입·비축농지에 대한 양적 목표(목표량)가 있으나, 독일과 프랑스에는 이런 양적 목표가 없음.
- 사업에 대한 평가는 성과지표로 이루어지는데, 독일과 프랑스는 매입·비축사업을 통해 이루어지는 시장점유율을 성과지표로 사용하는 반면, 우리나라는 비축농지 중 임대면적 비율을 현재의 성과지표로 사용함.
- 하지만 중장기적으로 비축농지에 대한 매도가 이루어지는 시점부터는 시장점유율이 성과지표로 들어오고, 최종적으로는 독일과 프랑스처럼 농지매입·비축사업 농지의 시장점유율이 단일한 성과지표로 발전할 것임.

## 2.1.2. 단계별 사업추진 계획

- 제1단계는 기존 농지매입·비축사업의 계획 추진에 따라 2017년까지 1만 ha의 농지를 매입·비축함.
- 제2단계(2018~2022)는 새로운 사업계획의 전반기로서 이 시기에는 비축목표 달성을 위해 집중적인 매입·비축이 이루어지는 단계임.

- 매입·비축목표 6만 ha의 절반인 3만 ha를 매입·비축함.<sup>37)</sup>
- 제3단계(2023-2027)는 농지의 매입·비축에 중점을 두지만, 부분적으로 매도 기능을 수행함으로써 농지시장 조정을 시작하는 단계임.
  - 이 시기의 매입·비축물량은 총 비축목표량의 나머지에 해당하는 2만 ha가 됨.
  - 동시에 연간 시장점유율 10%를 유지하는 수준에 해당하는 농지를 매도함. (예를 들어 연간 거래량이 현재와 유사한 수준일 경우, 시장점유율 10%는 약 6,000ha가 되는데, 제3단계의 매입목표물량에 의한 연간 매입량이 약 4,000ha가 되므로 나머지 2,000ha의 범위에서 농지매도를 추진함.)
- 제4단계(2028년 이후)에는 적절한 매입·비축·매도의 결합으로 농지매입·비축사업이 농지시장의 조정 및 안정화 기능을 담당하게 됨.
  - 비축물량 6만 ha를 기반으로 하여 시장점유율 10%의 성과지표로서 적절한 매입 및 매도로 시장조정 기능을 담당함.

### 2.1.3. 사업추진 방식

- 매입·비축 목표량을 달성하기 위해서는 사업기간 중 대규모의 농지매입이 필요하므로 대상농지의 범위를 확대하고 매입가격을 현실화하도록 하며, 매입예산 확보에도 특별한 방안 마련을 강구함.
- 사업대상 농지는 농업진흥지역 농지 등 우량농지를 우선 매입하되, 차순위로 농업진흥지역 밖의 농지 및 비농업인의 농지가 다음과 같은 조건을 충족할 경우 매입대상에 포함하도록 함.
  - ① 간척지를 포함한 우량농지(농업진흥지역 농지)

<sup>37)</sup> 다만 제1단계의 매입·비축 목표량이 2017년까지 달성되지 않으면, 이 미달분까지 제2단계에 매입·비축하도록 함.

- ② 경지정리된 농업진흥지역 밖의 농지
  - ④ 상기 조건에 속하는 비농민의 농지
- 매입가격은 보다 광범위한 사업물량 확보를 위해 필지별 감정평가액으로 매입함.
- 다만 처분명령매수청구지는 개별 공시지가로 매입함.
  - 매도가격은 매도대상자를 어떠한 정책지원자를 대상으로 하느냐에 따라 달라질 수 있지만, 필지별 감정평가액을 기본으로 함.
- 매입사업 예산은 농지관리기금을 기본으로 하되, 부족분에 대해서는 한국농어촌공사의 채권 발행으로 충당하도록 함.
- 채권 발행은 대규모의 매입·비축이 이루어지는 제2단계와 제3단계 실시하도록 하되, 개략적으로 제2단계의 사업물량 3만 ha 중 2만 ha는 농지관리기금으로 하고 1만 ha는 공사채권으로 조달하며, 제3단계의 2만 ha 중 1만 4,000ha는 농지관리기금으로 하고 6,000ha는 공사채권으로 조달토록 함.

#### □ 공사 채권 발행 검토

- 공사 채권 발행은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제27조 및 동법 시행령 제20조에 근거하고 있는데, 공사채 발행액은 공사의 자본금과 적립금을 합친 금액의 2배를 초과하지 못하게 되어 있음.
- 모집방법: 공모 방식
  - 사채발행비용: 발행액의 0.2% (인수 수수료)
  - 상환방법: 채권발행일로부터 일정기간 후 상환
  - 이자 지급방법: 일정 기간마다 당해 기간의 이자를 후급으로 지급
  - 사업에 수익성이 없을 경우 정부의 지급보증 필요

## ○ 검토의견

- 공사 채권 발행이 사업적 타당성을 갖기 위해서는 원리금을 상환할 수 있는 수익성이 보장되어야 하고, 이것이 불확실할 때는 정부의 지급보증이 필요함.
- 매입 후 비축기간에는 농지의 임대차 이루어지는데, 이 임대수익으로 채권의 이자를 충당하기 어려울 수 있기 때문에 적자 보정에 대한 대책이 필요함.
- 공사채권으로 매입한 비축농지는 일정기간 후 매도해서 원리금을 상환해야 하는데, 제2단계 매입·비축하는 농지는 (최대) 5년 동안 매도할 수 없기 때문에 채권 만기를 5년 이상으로 해야 함.
- 이런 점들을 고려할 때, 농지매입·비축사업의 예산은 농지관리기금으로 조달하는 것이 보다 바람직하며, 재원 부족으로 공사 채권 발행이 불가피한 경우에는 정부의 지급 보증 등의 지원책이 동반되어야 할 것임.

## 2.2. 광의의 농지매입·비축사업으로 개편(제2안)

## 2.2.1. 광의의 농지매입·비축사업으로 개편의 필요성

- 현행 농지매입·비축사업이 갖는 문제점은 농지매입·비축사업의 개념을 재정립하여 사업방향을 재설정하면 해결할 수 있음.
- 농지매입·비축사업의 올바른 방향은 농지은행이 보유하고 있는 농지를 최대한 효율적으로 활용하여 이용도를 높이고 적절한 매입 및 매도를 통해 농업구조 개선과 농지시장의 안정에 기여하는 것임.
  - 이런 방향에서 현행 농지은행사업들을 재구성하면, 농지은행이 (조건부) 매입이나 장기임차로 농지를 보유하는 모든 개별 사업이 농지매입·비축사업의 세부사업이 되고, 이들 세부사업들의 보유농지는 농지은행 입장

에서 (일정 기간) 임대해야 하거나 매도할 수 있는 농지로 구분할 수 있음.

○ 보유기능이 있는 개별 농지은행사업들을 농지매입·비축사업으로 통합적으로 관리하면, 보유농지의 관리가 단일화되어 관리업무가 간소해질 뿐만 아니라 농지이용에 있어서도 다양한 형태의 정책적 목적에 통합관리되는 전체 농지를 활용할 수 있는 장점이 있음.

- 또한 통합적으로 관리되는 전체 농지가 농지시장의 수급에 영향을 줄 수 있는 요인이 되면, 그만큼 시장 지배력을 갖게 되고 농지시장 안정화에도 기여할 수 있게 됨.

○ 광의의 농지매입·비축사업에 따를 경우, 2015년 말 기준으로 비축하고 있는 농지량은 개략적으로 22,630ha에 이르는데, 이는 2015년 농지거래면적의 35.5%를 보유하고 있음을 의미함.

- 이 중에서 대부분의 비축농지는 바로 매도가 가능하지 않고 임대할 수 있는 상태에 있지만, 이 중 일정 부분은 매도가 가능한 농지가 되는데, 이들을 매입·비축·매도 형태로 통합적으로 관리하게 되면 광의의 매입·비축사업으로 운영할 수 있음.

표 6-4. 2015년 농지거래면적 대비 비축농지면적

|            |        | 단위: ha, % |        |
|------------|--------|-----------|--------|
| 매입비축농지     | 면적     | 농지거래      | 면적     |
| 매입비축사업     | 3,809  | 전         | 25,602 |
| 경영회생지원사업*  | 9,293  |           |        |
| 농지연금사업     | 2,147  | 답         | 38,223 |
| 경영이양직불사업** | 7,381  |           |        |
| 계          | 22,630 | 계         | 63,825 |
| 농지거래 대비 비율 | 35.5   |           | 100.0  |

\*주: 환매한 농지 제외.

\*\*주: 2012~2015년 기간에 임대한 면적.

자료: 농어촌공사; 부동산통계(www.onnara.go.kr).

- 이처럼 농지매입·비축사업의 개편은 앞서 현행 매입·비축사업의 문제점을 해소할 수 있는 근거를 만든다는 점에서 그 필요성이 인정됨.
  - 광의의 농지매입·비축사업의 정책목표는 어느 정도의 시장점유율을 갖는 비축농지의 물량을 가져갈 것인지, 이와 연관해서 매입 및 매도물량을 어떻게 조정할 것인지가 되는데, 시장점유율은 제1안에서와 같이 10%를 성과지표로 관리하도록 함.

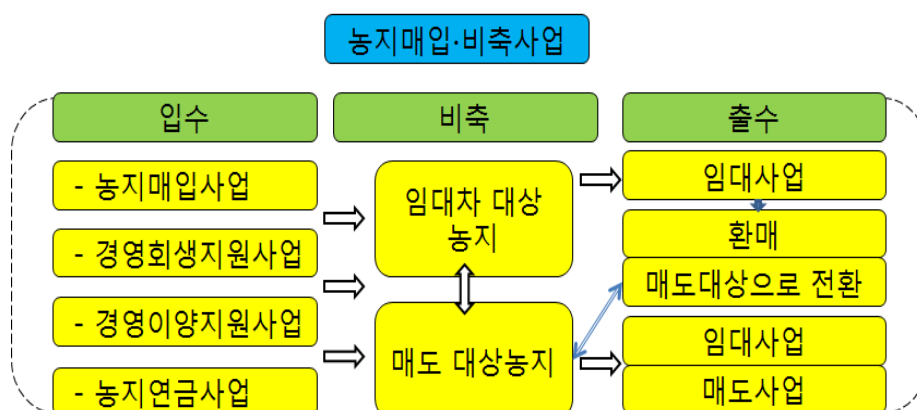
## 2.2.2. 농지매입·비축사업의 개편내용

- 농지매입·비축사업의 개편은 이 사업의 개념을 광의로 확대하는 것인데, 새로 구성되는 광의의 농지매입·비축사업은 농지은행사업 중에서 보유 및 관리 기능이 있는 모든 사업, 즉 경영회생지원사업, 농지연금사업, 경영이양직불사업 및 협의 매입·비축사업을 이 사업의 입수(input)부문의 세부사업으로 하고, 비축농지를 유형을 나누어 관리하며, 정책적 목적 및 은행적 목적에 부합하게 농지를 임대하거나 매도하는 출수(output)부문으로 구성됨.
  - 새로운 사업체계 하에서 협의의 매입·비축사업은 비축을 목적으로 농지매입만을 담당하는 세부사업이 되기 때문에 농지매입사업으로 명칭을 변경함.
- 농지매입·비축사업에서 농지가 관리되는 과정을 보다 세밀히 분석하면, <그림 6-1>과 같이 흐름도를 산출할 수 있음.
  - 먼저 농지매입·비축사업으로 들어오는 사업은 농지매입사업, 경영회생지원사업, 경영이양지원사업 및 농지연금사업이 됨.
  - 이들 세부사업들의 농지는 농지매입·비축사업의 비축과정에서 임대차 대상 농지(바로 매도할 수 없는 농지)와 매도 대상 농지로 분류됨.
  - 임대차 대상 농지는 일차적으로 임대사업에 활용되지만, 일정 기간이 경과한 후 일부 농지는 환매되거나 매도 대상 농지로 바뀌게 됨.



- 매도 대상 농지는 매도할 수 있지만 일정 기간 임대 형태로 비축한 후 매도되거나, 임대하지 않고 바로 매도되는 농지로 구분됨.

그림 6-1. 농지매입·비축사업 진행과정



## 2.3. 농지매입·비축사업의 사업내용 검토 및 개선방안

### 2.3.1. 농지매입비축사업의 성과지표

○ 농지매입·비축사업의 성과지표는 종전까지 쌀전업농에 대한 성과와 비축농지의 임대 성과가 주된 것이었으나, 2016년도에 쌀전업농에 대한 성과가 빠지고 쌀 이외 타 작물 경작면적이 추가됨<표 6-5>.

- 2016년도에 바뀐 성과지표로 사업을 평가하면, 아직 타 작물 경작면적과 관련한 자료가 없기 때문에 비축농지 중 임대면적비율이 유일한 성과지표가 됨.
- 비축농지 중 임대면적비율은 앞서 <표 3-3>에서 분석한 바와 같이 2010~2015년 기간을 두고 평가하면 98.8%라는 높은 실적을 나타냄.

표 6-5. 농지매입·비축사업 성과지표

| 구 분    | 2013년도 성과지표       | 2016년도 성과지표       |
|--------|-------------------|-------------------|
| 성과지표 1 | 쌀전업농 경영면적 비율(%)   | 비축농지 중 임대면적 비율(%) |
| 성과지표 2 | 쌀전업농 호당 경영면적(ha)  |                   |
| 성과지표 3 | 비축농지 중 임대면적 비율(%) |                   |

주 1) 쌀전업농 경영면적 비율(%) = 쌀전업농 경영면적/전체 벼 예상 재배면적

2) 쌀전업농 호당 경영면적(ha) = 쌀전업농 경영면적/쌀전업농 수

3) 비축농지 중 임대면적 비율(%) = 임대농지면적(누계)/매입농지 보유면적(누계)

자료: 한국농어촌공사(2016), 내부자료.

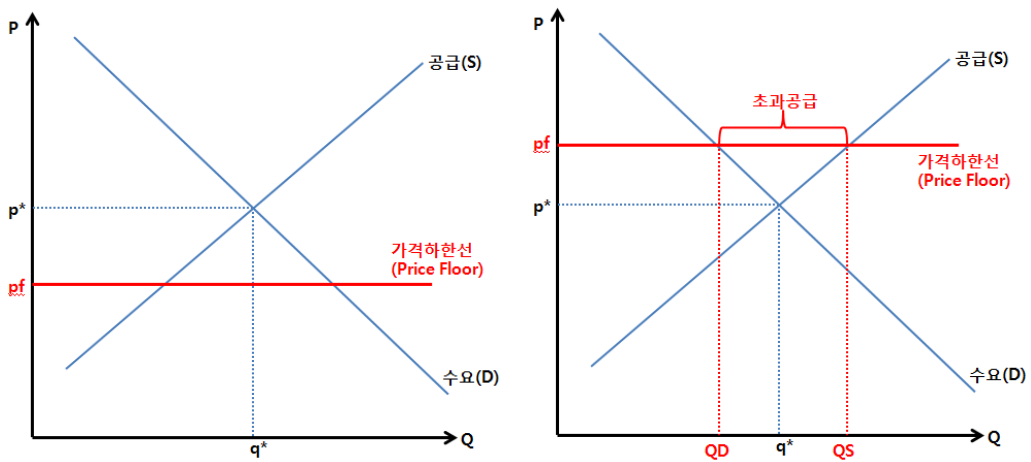
- 요컨대 농지매입·비축사업에 대한 평가는 2017년까지 1만 ha 매입·비축이라는 목표 설정에는 미달할 것으로 예상되지만, 비축농지 중 임대면적 비율이라는 성과지표상으로는 비교적 높은 수준의 성과를 나타낸다는 것임.
  - 앞으로 타 작물 경작면적이 성과지표로 포함되면 이 지표값은 낮아질 것임.

### 2.3.2. 농지매입·비축 목표 달성시 경제적 효과

- 농지매입·비축사업이 2017년까지 1만 ha의 농지가 매입한다면 이는 최근 5년간의 평균 농지거래량의 17.4%에 해당하는 것으로 농지가격의 하락을 방지 또는 조정하는 가격하한선으로서의 기능을 기대할 수 있음.
- 그런데 현재 농지매입·비축사업의 매입가격 기준단가는 25,000원/m<sup>2</sup>(단, 특·광역시 및 경기도와 경남 시지역 50,000원/m<sup>2</sup>, 충남 및 경북 시지역 35,000원/m<sup>2</sup>)으로 농업진흥지역의 평균 농지가격인 34,009원/m<sup>2</sup>보다 낮게 설정되어 있기 때문에 현재와 같이 매입단가(pf)가 시장가격(p\*)보다 낮으면 매입비축 이외 농지가 시장가격(p\*)에서 거래됨으로 농지매입·비축사업의 가격하한선 효과가 나타나지 않음<그림 6-2의 a>.
  - 하지만 매입단가(pf)가 시장가격(p\*)보다 높게 책정되거나 시장가격이

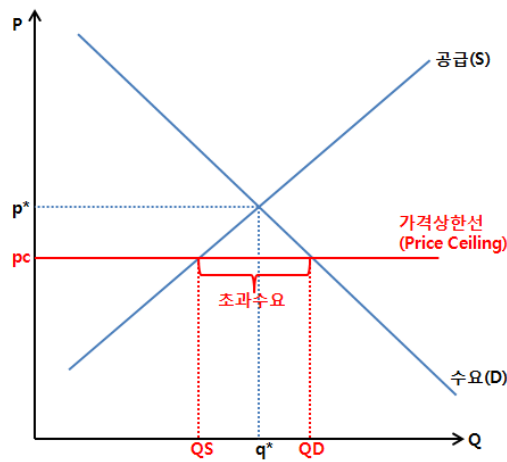
매입단가보다 낮게 하락한다면 농지매입·비축사업이 농지매매시장에서 가격하한선의 역할을 수행하여 농지가격의 지나친 하락을 막아 농지시장의 안정화에 기여할 수 있음<그림 6-2의 b>.

그림 6-2. 농지거래시장에서의 농지매입·비축사업의 경제적 효과



(a) 가격하한선이 시장가격보다 낮을 경우 (b) 가격하한선이 시장가격보다 높을 경우

그림 6-3. 농지임대시장에서의 농지매입·비축사업의 경제적 효과



- 또한 농지매입·비축사업은 매입한 농지를 농업인들에게 임대하고 있으므로 농지거래시장과 마찬가지로 농지임대시장에서도 시장 안정화 기능을 수행할 수 있음.
  - 농지거래시장에서 농지매입·비축사업이 수요자 및 가격하한선 역할을 수행한 것과는 반대로 농지임대시장에서 농지매입·비축사업은 공급자 및 가격상한선 역할을 수행하여 지나친 농지임차료의 상승을 방지함.
  - 농지시장의 임차료가 매입·비축농지의 임차료보다 높게 형성된다면 농지매입·비축사업의 임대농지가 시장임차료보다 낮은 가격으로 제공되어 임대차시장의 가격 하락을 유도하는 가격상한선 역할을 수행하게 됨<그림 6-3>.

### 2.3.3. 신규 취농의 농지 확보 지원 개선방안

- 농지매입·비축사업은 매도가 이루어지는 단계 이전에는 기본적으로 장기임대차가 주된 사업이 되는데, 비축농지의 장기임대차에서 신규 취농인을 우선 지원 대상으로 하여 신규 취농인의 농지 확보를 지원할 필요가 있음.

#### 가. 신규 취농 지원 농지매입사업의 내용 및 추진 현황

- 신규 취농인에 대한 농지 확보 지원은 현행 농지매입·비축사업에서 사업대상자로 귀농인을 포함하고 있기 때문에 매입·비축사업의 틀 내에서 추진되고 있다고 볼 수 있지만, 대상농지를 농업진흥지역 농지로 한정하고 있어 신규 취농인을 위한 농지 확보 지원에 한계가 있음.
- 이런 상황에서 2016년 1월 농식품부는 신규 취농인에 대한 적극적인 농지 확보 지원을 위해 신규 취농인 농지매입지원사업을 시행하였는데, 이 사업은 26개 시·군을 참여 지자체로 선정하여 이들 지자체의 적극적인 협조 하에 90억 원의 사업비로 30ha의 농지를 매입하여 신규 취농인에게 임대하는 것을 목표로 함.

- 하지만 2016년 7월까지 사업실적은 8개 시·군에서 2.8ha를 매입하여 4억 8,500만 원을 집행하였고, 신규 취농인들에 대한 임대는 3필지 0.5ha에 불과함.

#### 나. 신규 취농인 농지 확보 지원사업 진단

- 농지매입·비축사업의 일환으로 추진되는 신규 취농 농지 확보 지원사업은 기본적으로 사업의 성격(내용)과 신규 취농인의 농지수요상의 괴리가 발생하기 때문에 추진이 어렵다고 할 수 있음.
  - 현행 농지매입·비축사업의 사업대상지가 농업진흥지역 내 농지나 경지 정리된 농업진흥지역 밖 농지에 한정되어 있어 해당 농지의 대부분이 논으로 구성됨.
  - 하지만 신규 창업농의 대부분은 논농사보다 밭작물 재배에 관심이 더 많음.
- 농지은행사업을 운영하는 지자체나 농어촌공사 업무 담당자로서는 사업의 우선순위를 전업농 지원으로 할 것인지 신규 창업농을 중심으로 지원할 것인지 입장을 정하기가 어려운 상황에서 검증되지 않은 신규 취농인보다 기존 전업농의 규모화 지원에 더 적극적이게 되는 현실적 문제도 있음. 또한 지원할 수 있는 여건의 농지를 확보하기 어려운 문제도 있음.

#### 다. 신규 취농인 농지 확보 지원사업 개선방안

- ① 신규 취농인의 농지 확보 지원을 위해서는 밭을 대상농지에 포함하는 것이 중요하기 때문에 신규 취농인을 지원하는 사업에서 논보다 밭을 우선 매입하도록 함.
- ② 현재 신규 취농인의 농지 확보 지원을 농지매입·비축사업에서 하고 있는데, 이 사업의 농지임대차에서 신규 취농인이 우선 사업대상자가 되게 함.
- ③ 농지매입·비축사업은 단기적으로 신규 취업농의 농지 임대차를 지원하고

장기적으로는 매도를 통해 신규 취업농의 농지매입까지 지원하는 사업이 되게 함.

- ④ 신규 취농인에 대한 농지매도 지원이 일반화되기 전에는 이들을 위한 특별 프로그램으로 환매조건부 매도사업을 추진함.
- 이 사업은 매매계약과 동시에 환매특약등기를 통해 취농인이 차후에 매도할 경우 농지은행에 환매하는 것을 약정하는 것임.
  - 현행 민법상 환매기간은 5년 이내로 한정되어 있으나, 공사법 개정(민법 특례 인정)으로 환매기간 50년 이내로 하고, 환매가격에 대해서는 경영 회생사업 규정을 준용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

### 2.3.4. 타 작물 재배 활성화 및 밭농업 집적화를 위한 방안

#### 가. 문제점

- 쌀공급 과잉 상황인데도 매입·비축농지의 대부분이 벼 재배에 활용되는 상황임.
  - 2015년 임대면적 중 작물별 재배면적은 벼 96.2%(3,057ha), 기타작물 3.8%(121ha)이며, 이 중 논에 타작물 재배한 면적은 2.2%(70ha)에 불과함.
  - 지난 10년간 쌀 생산량과 재배면적이 줄어들고 있음에도 소비량 급감으로 쌀 공급과잉 상태가 지속됨.
- 매입 농지의 대부분이 논으로 복합영농 등 다양한 농지공급 수요에 대응하지 못하는 실정임. 매입농지의 98.4%가 논이며, 논은 점토함양이 많아 배수가 힘들고 인접한 농지의 논 담수 등 농지의 특성상 밭작물 재배가 힘든 상태임.

#### 나. 개선방안

- 매입·비축농지를 쌀 이외의 식량작물, 사료작물 등 타 작물 재배에 활용되도록 유도할 필요가 있음. 논에 타 작물 재배시 임대료 경감, 쌀농업직불금 제

도 개선, 쌀생산 조정 등 타 작물 재배 활성화를 위한 인센티브 제도 도입 및 보완이 필요함.

- 기존 쌀 전업농 중심 지원을 지양하고, 쌀 이외의 작물 재배에 관심이 많은 신규 창업농, 시설재배 농가 등에 지원을 확대함.
  - 매입·비축농지를 쌀 농가 위주 지원에서 농업시설의 투자 유지와 소득 증대를 위한 원예농가, 화훼농가, 시설채소농가 등에 대한 지원을 확대함.
  - 도시민과 지역 주민, 학교 등에 도시농업, 주말농장, 영농체험 등 다양한 농지를 제공하여 자연생태 환경을 체험하면서 휴식할 수 있도록 쉼터를 제공함.
- 논 및 간척지에 쌀 이외의 재배 가능한 품목을 개발하고, 논 범용화 투자 확대를 통해 매입·비축농지에 대한 타 작물 재배 여건을 개선함.

### 2.3.5. 농지 보전 차원에서 실시되는 농지매입·비축사업

- 농지의 매입·비축은 식량안보 차원에서 실시되는 농지보전의 일환으로 실시될 수 있는데, 여기서 농지보전의 필요성을 살펴보면 다음과 같음.
  - 첫째, 식량안보 기능으로서 자조를 통해 식량안보를 달성하는 것이 매우 불안정하기 때문에 자급을 통한 식량안보가 필요하고, 이 경우에 농지확보는 필수적임. 김수석 외(2009b)에 따르면, 곡물 수입량을 토대로 그 생산에 필요한 소요 농지면적을 추정하면 총 367만 ha에 달하며, 이는 우리나라 경지면적의 약 2배를 외국의 농지에 의존하고 있는 셈이 됨.
  - 둘째, 농지가 갖는 다원적 기능이 있는데, 여기에는 식량안보 기능, 환경보전 기능, 경관제공 기능이 속함. 김수석 외(2009b)는 농지의 다원적 기능을 가치평가하면 매년 9조 3,000억 원의 비시장적 가치를 창출한다고 함.
  - 셋째, 농지보전은 지속가능한 자연자원 관리 기능을 수행하고 있음. 지속가능한 자연자원의 이용 및 관리 차원에서 농지는 경제, 사회, 환경 부문

의 균형 있고 조화로운 발전에 기여하는 형태로 이용되고 관리되어야 하는데, 여기에 필수적으로 요구되는 것이 농지보전이 됨.

### 2.3.6. 매입·비축농지의 휴경 상태에 대한 위법성 여부 검토

- 매입·비축농지는 대부분 임대되고 있지만, 일부 농지는 휴경 상태로 머물고 있는데, 이 휴경이 경자유전 원칙에 따른 자경에 위반되지 않는다는 논란이 있음.
  - 「농지법」 제6조 제1항에 의거한 경자유전 원칙에 따른 자경의 의무는 농지소유 자격과 관련되는 것임. 즉, 일반인은 (적어도 8년 동안) 자경하지 않으면 농지를 소유할 수 없음.
- 그런데 「농지법」 제6조 제2항에는 자경하지 않고 농지를 소유할 수 있는 예외를 규정하고 있는데, 농지은행의 매입·비축농지는 이러한 예외에 속함.
  - 「농지법」 제6조 제2항 제10호 가목에는 “「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따라 한국농어촌공사가 농지를 취득하여 소유하는 경우”에 자경의 의무에서 제외됨을 규정하고 있음.
- 따라서 매입·비축농지는 자경하지 않아 소유권이 상실되는 농지가 아니므로 휴경이 위법사항이 아니라 할 수 있음.

## 2.4. 신규 취업인에 대한 특별 지원방안

### 2.4.1. 농지은행사업 개편방안에서 제시된 지원방안

- 이 연구에서 신규 취업농 지원방안으로 제시된 내용을 요약하면 다음과 같음.
  - 농지구묘화사업 중 농지임대차사업 대상자로 신규 취업농을 추가함.



- 농지매입비축사업에서 우선 임대대상자로 선정함.
- 신규 취농인의 농지 확보 지원을 위해 밭과 경지정리된 농업진흥지역 밖 농지를 지원대상농지에 포함함.
- 매입·비축사업을 통해 단기적으로 신규 취업농의 농지 임대차를 지원하고 장기적으로는 매도에 의한 신규 취업농의 농지매입을 지원함.
- 신규 취농인에 대한 농지매도 지원이 일반화되기 전에는 이들을 위한 특별 프로그램으로 환매조건부 매도사업을 추진함.

## 2.4.2. 신규 취농인과 경영이양자의 연계 모델 개발

### ○ 경영이양과 신규 취농의 결합 모델 개발

- 경영이양대상자가 신규 취농자에게 농지의 양도를 촉진하게 하는 방안으로서 경영이양자가 신규 취농자에게 임대 또는 매도 형태로 경영이양하는 경우 경영이양자는 국가로부터 5개년의 경영이양직불금을 일시금으로 받을 수 있고, 신규 취농자는 취득한 농지에 대해 사후적으로 농지은행으로부터 장기임대차사업 지원 또는 농지매매사업 지원을 받을 수 있게 하는 것임.
- 여기서 경영이양자와 신규 취농자의 연결은 농지은행사업을 (사전에) 통할 필요가 없으며, 이러한 형태의 경영이양에 대한 증빙만으로 농지은행은 각각의 사업자에게 귀속되는 지원을 수행함.

### ○ 독일 사례

- 독일에서는 2000년대 들어서 경영이양자와 신규 취농인과의 농장이양을 중개하는 컨설팅 기구(hofgründer.de)가 자생적 조직으로 설립되어 경영이양을 지원하고 있음.
- 이 기구가 중개하는 형태는 매도 및 매입, 노후분(Altenteil) 제공 조건으로 증여, 공동소유, 임대차 등 다양한 방식으로 영농승계가 이루어지는 것을 지원하고 있음.

### 3. 경영이양직불사업의 개편방안

#### 3.1. 모델 개발의 기본방향

- 경영이양직불사업의 개편방안은 경영이양직불사업과 농지연금사업을 결합한 경영이양형 농지연금 모델을 개발하는 것임.
- 경영이양형 농지연금 모델의 기본방향은 경영이양보조금 및 임대료 지급으로 고령농의 은퇴유도를 위한 인센티브를 제공하고, 은퇴생활을 뒷받침하는 농지연금사업과 연계되는 복합적 경영이양 프로그램을 개발로 설정할 수 있음.
  - 다만, 약정과 동시에 바로 매도하는 일시매도 형태의 (선매입-분할지급형) 경영이양에서는 농지연금과의 연계를 고려하지 않음.
- 모델의 주된 특성은 농지연금 가입시 경영이양(영구임대 또는 매도)을 전제로 하는 특약상품으로 개발하는 것임.
  - 농업인이 연금가입 시점에 매도 또는 영구임대를 선택함.
  - 가입기간 중 상품의 수익(연금과 임대료 및 경영이양보조금)이 자경시 얻을 수 있는 수익과 동등한 수준이 되게 모델을 구성함.

#### 3.2. 사업대상

- 현행 경영이양직불사업과 농지연금사업의 지원조건을 보면, 경영이양직불사업의 조건(영농경력 10년, 농업진흥지역 농지)이 보다 엄격한 반면에 농지연금사업의 지원조건(영농경력 5년)은 완화되어 있음.
  - 결합상품인 경영이양형 농지연금의 지원조건은 기존 사업조건들의 기계적 절충이 아니라, 경영이양의 취지가 반영되고 우량농지가 우선적으로 지원되는 원칙이 유지될 수 있게 구성함.

### 3.2.1. 지원대상자

- 지원대상자의 연령은 만 60세 이상 70세 이하의 농업인으로 함.
  - 이는 현행 지원조건(만 65세 이상 74세 이하)보다 대상자 연령을 낮추는 것인데, 그 이유는 경영이양을 앞당기는 조기이양을 유도하고 결합모델의 적용시기를 보다 신축적으로 운용하기 위함임.
- 영농경력은 지원이 강화된 신규 사업을 오용할 가능성을 방지하기 위해서는 영농경력 10년을 조건으로 함.

### 3.2.2. 대상농지

- 대상농지의 조건은 농업진흥지역 중심으로 구성된 현행 경영이양직불사업 조건을 기본으로 하되, 농업진흥지역 안팎의 농지로 구성된 농업경영체에서 농업진흥지역 밖 농지의 비율이 높지 않는 경우에는 이를 포함하도록 함.
  - 3년 이상 소유한 농업진흥지역 안의 전·답·과수원
  - 3년 이상 소유한 농업진흥지역 밖의 경지정리를 마친 전·답·과수원
  - 3년 이상 소유한 경영체의 농업진흥지역 안팎 농지 중에서 진흥지역 밖 농지 비율이 1/4 이하일 때<sup>38)</sup>
- 대상농지의 지원규모는 다음과 같은 이유로 현행 4ha 상한을 없애는 것이 바람직함.

<sup>38)</sup> 농업진흥지역 안팎으로 구성된 농지를 소유한 농업경영체 중 농업진흥지역 밖 농지의 비율이 낮은 경영체를 포함시키는 것은 농업진흥지역 밖 농지를 일부 소유함으로써 경영이양사업 대상에서 배제되는 확실성을 개선하고 경영이양사업을 보다 활성화하기 위함임. 농업진흥지역 밖 농지의 비율을 1/4로 정한 것은 농업진흥지역 농지 중심이라는 대상농지의 기본취지를 유지하면서 지원조건의 확실성을 상쇄할 수 있는 기준이 되기 때문임. 여기에다 경영이양형 농지연금이 농지 일반을 대상으로 하는 농지연금사업의 성격을 보유하고 있기 때문에 이를 반영한 것임.

- 첫째, 경영이양형 농지연금 모델은 현행 농지연금의 월지급액 한도 300만 원 규정을 적용받기 때문에 지원규모의 한계가 설정됨.  
(⇒ 이 결과 지가가 높은 수도권 지역에서는 대상농지가 제한되고, 지가가 낮은 비수도권 지역에서는 대상농지가 확대됨)
  - 둘째, 농지연금이 결부되지 않는 일시매도 경영이양에서는 농업구조개선의 효과가 높은 매도경영이양을 장려하는 차원에서 제한없이 대상농지를 매입할 필요가 있음.
- 대상농지 중 자가소비 목적으로 자경할 수 있는 농지의 한도를 현행 3,000m<sup>2</sup>에서 1,000m<sup>2</sup>로 하향함.
- 이는 3,000m<sup>2</sup>의 자경 허용이 경영이양의 취지를 살리지 못하고 농지분할에 의한 자경 존속의 위험성이 있기 때문에 허용 면적을 텃밭 수준의 취미농에 해당하는 규모를 축소하는 것이 바람직함.

### 3.3. 지원 내용

- 경영이양형 농지연금 모델의 지원은 ① 경영이양보조금, ② 임대수입, ③ 임대된 연금지급액의 세 가지 요소로 구성됨.
- 이 중에서 경영이양보조금과 임대수입은 모델의 유형에 관계없이 동일하게 적용되는 공통적 지원요소이고, 연금지급액은 연금모형의 설계에 따라 각각 다르게 나타날 수 있는 지원요소임.
  - 우선 공통적으로 지원될 수 있는 요소들의 지원규모 및 단가에 대해 제시하고, 연금액 추정은 후술하는 결합형 농지연금 모형별로 따로 설명함.
- 경영이양형 농지연금 모델의 적정 지원규모(단가) 산정은 다음과 같은 두 가지 조건을 충족하는 모형 설계로부터 시작할 수 있음.
- ① 대상자 및 대상지 기준으로 [경영이양보조금 + 임대수입]이 [자경 순수익 + (경작)직불금]보다 크도록 설계

- ② 일반 농지연금보다 경영이양형 농지연금 모델의 연금이 더 우대되는 상품으로 설계
- [경영이양보조금 + 임대수입]  $\geq$  [자경 순수익 + (경작)직불금]이 되도록 설계하기 위해 현행 미작경영에서 자경으로 인한 소득과 임대경영이양에 의한 소득을 비교해 보면, <표 6-6>과 같은 결과를 도출할 수 있음.
- <표 6-6>에 나타난 미작경영의 자경에 의한 소득과 임대형 경영이양에 의한 소득 크기를 비교해 보면, 자경소득이 연간 ha당 126만 원 더 많은 것으로 나타남.
- 이는 경영이양이 자경을 대체할 수 있는 인센티브로 기능할 수 있게 하기 위해서는 경영이양보조금을 현행 수준보다 약 120만 원 이상 높여야 한다는 것을 의미함.
- 경영이양보조금의 인상이 어려울 경우에는 결합하는 농지연금 부분에서 이러한 인센티브 효과를 창출하게 할 필요가 있음.

표 6-6. 미작 자가경영과 임대경영이양 간의 연간 소득 비교

단위: 천원/ha

| 항목      | 자경<br>(A) | 임대경영이양<br>(B) | 차이<br>(B-A) |
|---------|-----------|---------------|-------------|
| 조수입     | 10,4061)  | -             |             |
| 경영비     | 4,2831)   | -             |             |
| 농업소득(A) | 6,1231)   | 3,3103)       | △2,813      |
| 보조금(B)  | 1,4472)   | 3,0004)       | 1,553       |
| 계(A+B)  | 7,570     | 6,310         | △1,260      |

주 1) 2012~2014년 평균값.

2) 2015년 농업진흥지역 고정직불금(1,076) + 2006-2015년 평균 변동직불금(371).

3) 2015년 농지장기임대차사업 평균 임차료.

4) 2015년 경영이양보조금.

자료: 농림축산식품부(2015), 『농림축산식품 주요통계 2015』, 한국농어촌공사(2016), 『2015년도 농지은행사업 분석자료』.

### 3.3.1. 경영이양보조금

- 경영이양보조금이 신규 사업의 인센티브로 기능할 수 있게 하기 위해서는 지급단가를 현행 연간 300만 원/ha(월 25만 원)에서 연간 420만 원/ha(월 35만 원) 수준으로 인상하는 것이 필요함.
  - 적정 보조금 단가: ha당 연 420만 원(월 35만 원)
- 보조금 수령기간은 최대 10년으로 하되, 약정 후 만 60세부터 만 75세 사이에 임의로 10년을 선택할 수 있게 함.
  - 만 66~70세 기간에 약정하면 보조금 수령기간이 5~9년으로 줄어듦.

### 3.3.2. 임대료

- 결합 농지연금 모델의 임대차계약은 계약방식에 있어서 현행 농지임대수탁 사업 방식을 준용토록 함.
  - 연 임대료를 12개월로 분할하여 매월 지급함.
- 임대료의 크기는 농지은행에서 실시하는 농지장기임대차사업의 평균 임차료를 적용하도록 함.
  - 2015년도의 경우 장기임대차사업의 임차료는 연간 331만 원/ha 수준임.
  - 중장기적으로 장기임대차사업이 농지임대수탁사업과 통합될 경우 농지임대수탁사업의 평균 임차료를 적용하도록 함.

### 3.4. 의무사항 및 계약방식

#### 3.4.1. 의무사항 및 불이행시의 제재조치

- 약정에 의한 “매도이양” 또는 “영구임대이양”은 준수해야 할 협약사항에 속함. 약정기간 중 계약 해지시, 기존에 지급한 경영이양보조금을 환수하고, 부당하게 수령한 직불금에 대한 벌칙에 준하는 위약금(1천만 원 이하)을 부과토록 함.<sup>39)</sup>
  - 약정기간 종료 후 매도 또는 영구임대사항 의무 미이행 시, 기존에 지급한 경영이양보조금을 환수하고, 자경 관련 각종 직불금의 지급대상에서 제외함.<sup>40)</sup>

#### 3.4.2. 계약방식

- 연금, 경영이양보조금 및 임대료의 세 가지 사항에 대한 계약은 결합형 농지연금 약정시 하나의 통합계약으로 실시함.
  - 농지연금사업과 경영이양직불사업을 결합하여 경영이양형 농지연금사업으로 약정하기 위해서는 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 시행령 제19조의 10(농지연금의 지원방법 등) 제2항(농지연금 지원방식)에 제3호를 신설하여 “경영이양형 농지연금으로 지급받는 방식”을 추가하도록 함.

<sup>39)</sup> 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제35조(벌칙)에서 부당하게 직불금을 수령한 자에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

<sup>40)</sup> 자경과 관련한 각종 직불금 대상에서 제외하는 것은 해당 직불금을 규율하는 법령에 이를 명시하는 방식으로 입법화하도록 함. 예를 들어 쌀소득보전직불과 밭농업직불은 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제6조(농업소득보전직접직불금 지급대상자) 제3항 지급대상자 제외부분에 제5호를 신설하여 “경영이양계약 약정으로 농지를 매도 또는 영구임대했다가 계약을 해지하여 자경하거나 약정기간 종료 후 매도 또는 영구임대 의무를 이행하지 않는 자”를 추가함.

### 3.5. 경영이양형 농지연금 모델

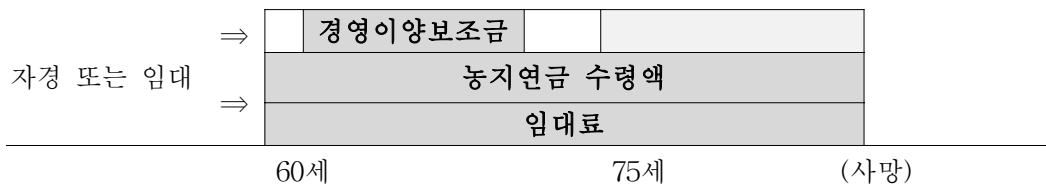
- 실질적인 경영이양을 전제로 하는 경영이양형 농지연금 모델은 유형상 매도형과 영구임대형으로 구별할 수 있음.

#### 3.5.1. 종신형 영구임대이양 농지연금

##### ① 모델 설계 요강

- 임대경영이양과 종신형 농지연금의 결합모형으로 설계되는 이 모델은 연금의 지급방식 및 약정시기 등에서 안정적 형태로 설계되는 기본모형과 연금의 지급방식 및 연금 개시 등에서 맞춤형 선택이 가능한 선택모형으로 구성됨.
  - 종신형 영구임대이양 기본모형은 결합연금 약정 때부터 사망시까지 농지연금과 임대료를 수령하고, 경영이양보조금은 만 75세 이전 원하는 시기에 최대 10년간 수령할 수 있는 상품으로 설계됨<그림 6-4>.
  - 연금 지급방식상의 선택모형은 연금 지급기간 중 일정 시기에 보다 많은 연금(월지급금)을 수령하고, 나머지 시기에는 보다 적은 연금(월지급금)을 수령하는 상품으로 설계하는 것임.
  - 연금 개시상의 선택모형은 결합연금 약정 때부터 경영이양보조금과 임대료를 수령하고, 농지연금의 개시는 결합연금 약정 이후 원하는 시기에 할 수 있는 상품으로 설계하는 것임.

그림 6-4. 종신형 영구임대이양 농지연금 기본모형



##### ○ 운용방식 요약

- 사업참여는 만 60세부터 만 70세까지 기간 중에 할 수 있음.



- 가입시점부터 사망시까지 농지연금과 임대료를 매월 동시에 수령함.
- 임대료는 농지연금 약정과 함께 농지임대수탁사업 방식에 따라 사망시까지 수령함.
- 경영이양보조금은 원하는 시점부터 만 75세 이전까지 최대 10년간 매월 수령함.
- 가입자 사망 후 채권을 회수함.

## ② 기본모형 설계

### ○ 설계의 기본방향

- [경영이양보조금 + 임대료 + 연금] ≥ [자경소득 + 직불금 + 연금]

### ○ 설계 절차

- 기본모형 구성요소 중에서 경영이양보조금과 임대료는 모든 모델 및 모형에 공통적으로 적용되기 때문에 그것을 그대로 적용하고, 여기서는 농지연금 부분만 별도로 설계하여 기본모형 전체를 완성함.

### ○ 기초변수 설정

- 종신형이기 때문에 100세 기준으로 설계되어 있는 현행 사업방식을 적용하되, 월지급액으로 지급되는 연금 지원을 강화하기 위해 현재 80%로 되어 있는 담보농지의 감정평가율을 90%로 상향함<표 6-7>.

표 6-7. 영구임대이양 농지연금 기초변수 재설정

| 현재       | 항목       | 도입안      |
|----------|----------|----------|
| 4%       | 기대이율     | 4%       |
| 65세~100세 | 기준연령     | 60세~100세 |
| 80%      | 감정평가비율   | 90%      |
| 2.85%    | 농지가격상승률  | 2.85%    |
| 2011년    | 사망률(생명표) | 2011년    |

## ○ 기초변수 재설정에 의한 연금액(월지급액) 변화

- 재설정된 기초변수를 적용하여 월지급액을 산정해 보면, 가입연령에 따라 월지급액은 (감정평가액 3억 원의 경우) 98,000~124,000원 증가함 <표 6-8>.

## ○ 기본모형 지급액 시뮬레이션

- 2015년도 농업진흥지역 농지의 평균 실거래가격은  $m^2$ 당 34,009원인데, 이를 활용하여 기본모형의 1ha 기준 연금액 및 보조금 등을 산출해 보면, <표 6-9>과 같은 결과를 도출할 수 있음.

표 6-8. 영구임대이양 농지연금 월지급액 산정

단위: 천원

| 농지가격<br>(감정평가액) | 현 재<br>(A) |     |     | 도 입 안<br>(B) |     |       | 차 액<br>(B-A) |     |     |
|-----------------|------------|-----|-----|--------------|-----|-------|--------------|-----|-----|
|                 | 60세        | 65세 | 70세 | 60세          | 65세 | 70세   | 60세          | 65세 | 70세 |
| 1억원             | 260        | 291 | 329 | 293          | 328 | 371   | 33           | 37  | 42  |
| 2억원             | 521        | 582 | 659 | 586          | 655 | 741   | 65           | 73  | 82  |
| 3억원             | 781        | 874 | 988 | 879          | 983 | 1,112 | 98           | 109 | 124 |

표 6-9. 영구임대이양 농지연금 기본모형 지급액 시뮬레이션(1ha 기준)

단위: 천원

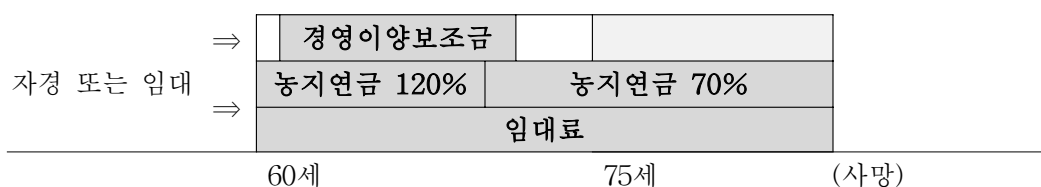
| 가입시점   | 60세     | 65세     | 70세     |
|--------|---------|---------|---------|
| 연금     | 11,951  | 13,367  | 15,126  |
| 보조금    | 4,200   | 4,200   | 4,200   |
| 임대료    | 3,310   | 3,310   | 3,310   |
| 계      | 19,461  | 20,877  | 22,636  |
| (월지급액) | (1,622) | (1,740) | (1,886) |

주: 60세 가입자의 경우, 가입시점부터 보조금을 받으면 70세 이후에는 보조금 없음.

### ③ 연금지급방식 선택모형 설계

- 연금지급방식 선택모형은 설계의 기본방향 및 기초변수 설정은 기본모형과 동일하나, 농지연금 지급에 있어서 연금 지급기간 중 특정 시기에 보다 많은 연금(월지급금)을 수령하고, 나머지 시기에는 보다 적은 연금(월지급금)을 수령할 수 있게 하는 것임<그림 6-5>.
- 예를 들어, 주택연금의 전후후박형 상품처럼 초기 10년간 정액형보다 많은 월지급액(정액형의 120%)을 받고 잔여기간에는 정액형보다 적은 월지급액(정액형의 70%)을 받는 모형으로 설계함.
  - 수요자 맞춤형 연금상품에 해당하는 이 모형을 실시할 때 고려할 점은 정액형의 월지급액을 기준으로 농지연금 월지급액 한도 300만 원을 적용해야 한다는 점임.

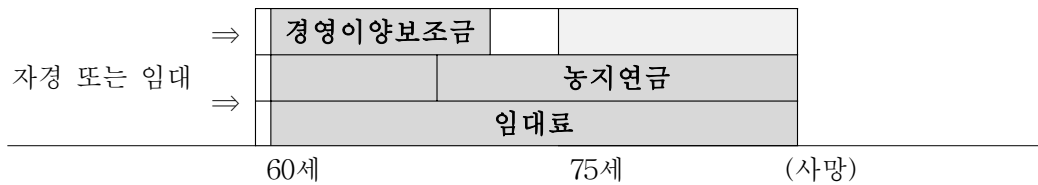
그림 6-5. 종신형 영구임대이양 농지연금 연금지급 선택모형



### ④ 연금개시 선택모형 설계

- 연금개시 선택모형은 결합연금사업 약정 때부터 경영이양보조금과 임대료를 수령하고, 농지연금의 개시는 결합연금사업 약정 이후 원하는 시기에 할 수 있는 상품으로 설계하는 것임<그림 6-6>.
- 이 모형의 특징은 경영이양보조금 및 임대료를 수령하는 임대이양 실시로 결합연금사업의 약정이 시작되고, 연금 수령은 일정기간 이후 약정한 시기부터 시작하는 것임.
  - 결합연금사업 약정시 농지연금의 월지급액 한도를 고려해야 함.

그림 6-6. 종신행 영구임대이양 농지연금 연금개시 선택모형



### 3.5.2. 기간형 매도이양 농지연금

#### ① 모델 설계 요강

- 매도형 경영이양과 기간형 농지연금의 결합모형으로 설계되는 이 모델은 약정 기간 동안 농지은행에 농지를 임대하고, 약정 종료 후 농지를 매도함<그림 6-7>.
  - 만 60세 이후 최대 15년간 농지연금과 임대료를 수령하고, 최대 10년간 경영이양보조금을 수령함.
  - 가입기간 종료 후 농지은행이 매입하여 연금 채무와 상계함.
  - 가입기간 중 지가 상승이 발생한 경우, 매도이양 인센티브를 받음.
- 기간형 매도이양 농지연금 모델 또한 종신행 임대경영이양 농지연금 모델과 마찬가지로 연금의 지급방식 및 약정시기 등에서 안정적 형태로 설계되는 기본모형과 연금의 지급방식 및 연금 개시에서 맞춤형 선택이 가능한 선택 모형으로 구성됨.

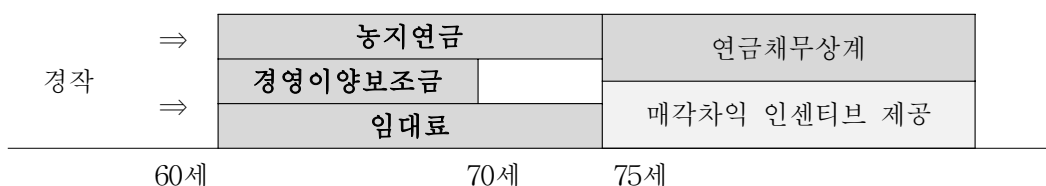
#### ② 기본모형 설계

- 설계의 기본방향
  - [경영이양보조금 + 임대료 + 연금] ≥ [자경소득 + 직불금 + 연금]
- 설계 모형
  - 사업참여는 만 60세부터 만 70세까지 기간 중에 할 수 있음.
  - 약정시점부터 만 75세까지 농지연금과 임대료를 매월 동시에 수령함.
  - 경영이양보조금은 원하는 시점부터 만 75세 전까지 최대 10년간 매월 수

령함.

- 만 75세에 매도를 전제로 한 연금채무 상계가 이루어짐.

그림 6-7. 기간형 매도이양 농지연금 기본모형



○ 설계 절차

- 기본모형 구성요소 중에서 경영이양보조금과 임대료는 모든 모델 및 모형에 공통적으로 적용되기 때문에 그것을 그대로 적용하고, 농지연금 부분만 별도로 설계하여 매도이양 기본모형을 완성함.

○ 기초변수 설정

- 기간형 매도이양 농지연금 모델은 지급종료 시점인 만 75세에 채무상계가 일어남으로 75세를 기준으로 기초변수를 재설정함. 즉, 종신행 임대이양 농지연금 모델의 기초변수를 기반으로 하되, 만 75세에 농지를 매각하는 조건을 반영하여 지급종료시점의 농지가격과 농지연금 채무액이 일치하도록 연금을 산출토록 함<표 6-10>.

표 6-10. 기간형 매도이양 농지연금의 기초변수 설정

| 현재      | 항목       | 도입안       |
|---------|----------|-----------|
| 4%      | 기대이율     | 4%        |
| 65~100세 | 기준연령     | 가입시점~75세* |
| 80%     | 감정평가비율   | 90%       |
| 2.85%   | 농지가격상승률  | 2.85%     |
| 0.5%    | 위험부담비율   | 0.5%      |
| 2011년   | 사망률(생명표) | 적용안함*     |

\* 기준연령 및 사망률 미적용.

## ○ 기초변수 재설정에 의한 연금액(월지급액) 변화

- 재설정된 기초변수를 적용하여 신규 모형의 월지급액을 산정해 보면, 가입연령에 따라 월지급액은 (감정평가액이 1억 원의 경우) 203,000~446,000원 증가함<표 6-11>.
- 감정평가액이 3억 원 이상 되는 농지를 10년 미만의 단기형으로 약정하는 경우에는 월지급액 300만 원 한도로 인해 기간형의 특성을 살릴 수가 없음.

표 6-11. 기간형 매도이양 농지연금의 월지급금 산정

단위: 천원

| 농지가격<br>(감정<br>평가액) | 현 재<br>(A)   |              |                  | 도 입 안<br>(B) |              |                  | 차 액<br>(B-A) |              |             |
|---------------------|--------------|--------------|------------------|--------------|--------------|------------------|--------------|--------------|-------------|
|                     | 60세<br>(15년) | 65세<br>(10년) | 70세<br>(5년)      | 60세<br>(15년) | 65세<br>(10년) | 70세<br>(5년)      | 60세<br>(15년) | 65세<br>(10년) | 70세<br>(5년) |
| 1억                  | 426          | 613          | 1,174            | 629          | 874          | 1,620            | 203          | 261          | 446         |
| 2억                  | 851          | 1,227        | 2,347            | 1,257        | 1,748        | 3,000<br>(3,240) | 406          | 521          | 653         |
| 3억                  | 1,277        | 1,840        | 3,000<br>(3,521) | 1,887        | 2,622        | 3,000<br>(4,860) | 610          | 782          | -           |

주: ( )는 월지급액 한도가 없다면 수령하게 되는 월지급액 크기임.

## ○ 기본모형 지급액 시뮬레이션

- 앞서 임대이양 농지연금 모형의 지급액 시뮬레이션에서 사용했던 농업진흥지역 농지가격을 활용하여 매도이양 모형의 기본모형의 연금액 및 보조금 등을 산출해 보면, <표 6-12>와 같은 결과를 도출할 수 있음.
- 여기서도 1ha 농지의 감정평가액이 3억 원 이상 되기 때문에 10년 미만의 단기형으로 약정하는 경우에는 월지급액 300만 원 한도로 인해 기간형의 특성을 살릴 수 없게 됨.

표 6-12. 기간형 매도이양 기본모형 지급액 시뮬레이션(1ha 기준)

^^단위: 천원

| 구 분         | 60세<br>(15년)      | 65세<br>(10년)      | 70세<br>(5년)       |
|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 연금          | 25,653            | 35,662            | 36,000            |
| 보조금         | 4,200*            | 4,200             | 4,200             |
| 임대료         | 3,310             | 3,310             | 3,310             |
| 계<br>(월지급액) | 33,163<br>(2,764) | 43,172<br>(3,598) | 43,510<br>(3,626) |

\* 60세부터 경영이양보조금을 수령하는 경우 10년간 수령.

### ③ 연금지급방식 선택모형 설계

- 기간형 매도이양 농지연금에서도 연금 지급에 있어서 연금 지급기간 중 특정 시기에 보다 많은 연금(월지급금)을 수령하고, 나머지 시기에는 보다 적은 연금(월지급금)을 수령하는 상품을 설계함<그림 6-8>.

그림 6-8. 기간형 매도이양 농지연금 연금지급 선택모형

|    |   |           |          |        |
|----|---|-----------|----------|--------|
| 경작 | ⇒ | 농지연금 120% | 농지연금 70% | 연금채무상계 |
|    | ⇒ | 경영이양보조금   |          |        |
|    | ⇒ | 임대료       |          |        |
|    |   | 60세       | 70세      | 75세    |

- 그런데 기간형의 특성상 종신행보다 적용상의 어려움이 클 것으로 예상되기 때문에 신규 모형으로 새롭게 개발할 필요가 있음.
- 이 모형 실시에서도 농지연금 월지급액 한도 300만 원의 적용을 정액형의 월지급액을 기준으로 해야 할 것임.

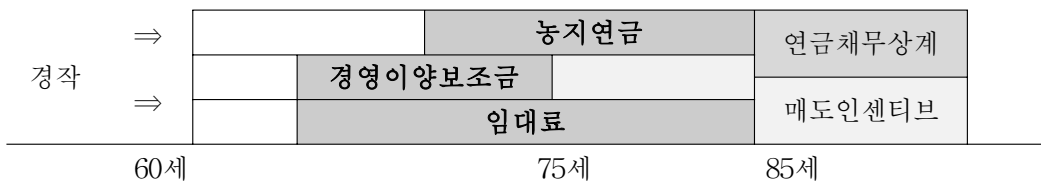
### ④ 연금개시 선택모형 설계

- 기간형 매도이양 농지연금에서도 농지연금의 개시를 결합연금사업의 약정 이후 원하는 시기에 할 수 있는 상품을 설계할 수 있음. 연금개시 선택모형

은 결합연금사업 약정 때 경영이양보조금과 농지연금 중 하나를 먼저 개시하고 나머지를 나중 원하는 시기에 개시할 수 있게 하는 모형임.

- 경영이양보조금을 먼저 개시하는 경우에는 약정 때부터 경영이양보조금과 임대료를 수령하고, 농지연금의 개시는 결합연금사업 약정 이후 원하는 시기에 시작하여 최대 15년형 연금까지 선택할 수 있는 상품으로 설계하는 것임<그림 6-9>.

그림 6-9. 기간형 매도이양 농지연금 연금개시 선택모형



○ 설계 내용

- 사업약정은 만 60세부터 만 70세까지 기간 중에 할 수 있고, 이 기간 중에 농지연금과 경영이양보조금 각각의 개시가 원하는 시점에 이루어짐.
- 농지연금과 경영이양보조금의 개시 중 먼저 이루어지는 시점부터 약정이 시작되고, 약정과 함께 농지임대가 실시됨.
- 경영이양보조금은 약정시점부터 만 75세 이전 기간 중 최대 10년간 수령함.
- 농지연금은 만 60세부터 만 70세까지 기간 중에 개시하여 최대 15년, 최소 5년의 기간형 연금으로 선택할 수 있음.

3.5.3. 선매입·분할지급형 경영이양 모델

① 모델 설계 요강

- 이 모델은 약정시점에 농지은행이 평가한 금액으로 농지를 매도하고, 평가액 총액을 분할수령하는 모형임. 평가액 분할수령시 최대 10년간 경영이양보조금을 수령함.



- 농지가격 평가에는 분할지급기간이 주요 변수가 되는데, 이는 분할지급기간 동안 농지가격 상승률 및 위험부담률 등을 고려한 이자율에 따른 이자가 반영되기 때문임.
  - 분할지급기간은 매도자의 희망에 따라 약정시점부터 5년~20년까지 선택할 수 있게 하되,<sup>41)</sup> 약정가능기간을 매도자의 연령 만 60~74세로 함.
- 경영이양보조금은 약정시점부터 매도자가 만 75세가 될 때까지 남은 기간의 범위 내에서 최대 10년(120개월) 동안 수령할 수 있음.
  - 이는 경영이양보조금이 조기경영이양을 유도하는 역할을 하게 하고, 경영이양에 대한 지원을 만 75세까지로 하는 정책적 일관성을 유지하기 위함임.
- 이 모델은 약정시 농지의 매도가 이루어지고, 매도금을 분할수령하는 것이기 때문에 엄밀한 의미에서 농지연금이라 할 수 없음. 따라서 이 모델에서는 농지연금 월지급액 한도(300만 원)가 적용되지 않음.
  - 이는 경영이양의 한도가 적용되지 않는다는 것을 의미하는 것으로써 이 모델에서는 경영이양면적의 실질적 제한이 사라지게 됨.

## ② 선매입-분할지급형 경영이양 모형 설계

- 설계의 기본방향
  - ① 분할지급으로 매도되는 농지가격과 총 수령액의 현재가치가 일치되는 월지급금 지급
 

$$\text{농지가격} = \text{월지급금} + \frac{\text{월지급금}}{(1+i)^1} + \frac{\text{월지급금}}{(1+i)^2} + \dots + \frac{\text{월지급금}}{(1+i)^t}$$
  - ② 경영이양을 장려하는 경영이양보조금을 지급하되, 조기에 이양할수록 보다 많은 보조를 받을 수 있도록 설계

41) 분할지급기간을 최대 20년까지 확대한 이유는 약정자가 60~65세 사이에 조기 이양하는 경우 분할지급금이 노후생활자금으로 기능할 수 있게 하기 위함임.

## ○ 설계 내용

- 사업 지원조건 중 지원자의 영농이력과 대상농지 등 기본적인 사항들은 경영이양형 농지연금과 동일하게 하나, 약정과 동시에 농지가 매도되는 점을 감안하여 지원자의 연령조건을 만 60~74세로 변경함.
- 매도금의 분할지급 형태는 ① 정액형과 ② 분할지급기간 중 일시인출이 가능한 일시인출형으로 구성함.
- 일시인출형은 분할지급기간 중 원하는 시기에 2회까지 일시인출이 가능함.
- 분할지급기간은 5~20년 사이에서 선택할 수 있고, 조기 사망시 상속자에게 승계 또는 정산이 가능하게 함.
- 매도금의 분할지급에 적용하는 이자율은 시중금리에다 연금에 적용하는 농지가격 기대상승률 및 위험부담률을 고려하여 정하도록 함(현 수준에서는 2~4% 사이).
- 경영이양보조금은 약정시점부터 만 75세 전까지 최대 10년(120개월)간 수령할 수 있음(월 35만 원/ha).

## ○ 매도액 지급 시뮬레이션(정액형)

- 감정평가액 1억 9,000만 원인 농지에 대해 15년 기간형 농지연금으로 수령하는 금액과 선매입-분할지급형으로 수령하는 금액의 비교는 <표 6-13>과 같이 도출됨.
- 만 60세의 농업인이 농지연금으로 수령할 때보다 선매입-분할지급형으로 수령할 때 보다 큰 월지급액을 받게 되는데, 이는 기간형 매도이양 농지연금 모델로 수령하는 월지급액보다도 높게 나타남.

표 6-13. 선매입-분할지급 경영이양모형 지급액 시뮬레이션

단위: 천원

| 구 분  | 농지연금    |          | 선매입-분할지급형 경영이양 |         |         |
|------|---------|----------|----------------|---------|---------|
|      | 현행      | 기간형 매도이양 | 이자율 4%         | 이자율 3%  | 이자율2%   |
| 월지급액 | 808     | 1,194    | 1,405          | 1,312   | 1,223   |
| 총수령액 | 145,440 | 214,920  | 252,900        | 236,160 | 220,140 |

주: 감정평가액 1.9억 원, 가입연령 만 60세 기준, 15년 기간형.

## ○ 일시인출형 지급액 시뮬레이션

- 분할지급기간 중 매도액의 일부를 인출하는 일시인출형의 지급액을 <표 6-13>의 대상이 되었던 농지에 대해 시뮬레이션해보면, 분할지급기간 15년 중 7.5년이 되는 시기에 8,000만 원을 일시인출하는 경우, 월지급액은 96만 4,000원이 됨.

## ○ 모형의 총지급액 시뮬레이션

- 선매입-분할지급형 경영이양 모형의 총지급액은 매도액 분할지급과 경영이양보조금의 합계로 나타남.
- 감정평가액 1억 9,000만 원인 농지의 매도액을 만 60세의 농업인이 4%의 이자율에 15년 분할수령하는 경우
  - ① 정액형: 15년(180개월) 동안 매월 140만 5,000원의 월지급액과 10년(120개월) 동안 매월 35만 원/ha의 경영이양보조금을 수령함.
  - ② 일시인출형: 15년(180개월) 동안 매월 96만 4,000원의 월지급액과 분할지급기간 중 절반이 되는 시점에 8,000만 원을 일시 수령하고, 10년(120개월) 동안 매월 35만 원/ha의 경영이양보조금을 수령함.

### 3.6. 경영이양형 농지연금 모델의 제약요인과 해결방안

#### 3.6.1. 문제점

- 경영이양형 농지연금 모델 구성에서 확인한 문제점은 농지연금의 월지급금 상한으로 인해 사업 추진 및 확대에 애로가 있다는 점임.
  - 종신행 영구임대이양 농지연금 모델에서는 2ha 규모까지 월지급액 한도가 제약요인이 되지 않지만, 기간형 매도이양 농지연금 모델에서는 1ha 규모에도 10년 미만 단기형의 월지급액 한도를 초과하는 것으로 분석됨.

### 3.6.2. 해결방안 1

- 농지연금의 월지급액 한도(300만 원)가 경영이양의 확대를 제약하는 점을 해결하는 방안으로는 한도를 초과하는 농지에 대해 선매입-분할지급형 경영이양에 참여할 수 있게 하는 것임.
- 이에 대한 구체적인 안은 경영이양형 농지연금을 희망하는 농업경영체의 전체 농지가 연금의 월지급액 한도를 초과하는 경우에, 소유 필지 중 일부는 경영이양형 농지연금 모델로, 나머지 필지는 선매입-분할지급형 경영이양 모델로 이양할 수 있게 하는 것임<표 6-14>.
  - 이 경우 계약은 두 가지 분리된 형태로 진행되게 함.

표 6-14. 경영이양 제약요인 해결방안

| 소유농지                        | 농지활용          | 총수익        |
|-----------------------------|---------------|------------|
| 필지 A : 10,000m <sup>2</sup> | 경영이양형 농지연금    | 연금+보조금+임대료 |
| 필지 B : 10,000m <sup>2</sup> | 선매입-분할지급 경영이양 | 매도금+보조금    |
| 필지 C : 5,000m <sup>2</sup>  |               |            |
| 필지 D : 5,000m <sup>2</sup>  | 자경            | 자경소득       |
| 필지 E : 1,000m <sup>2</sup>  |               |            |

### 3.6.3. 해결방안 2

- 경영이양형 농지연금 모델 개발의 주 목적은 농지연금과 연계되는 복합적 경영이양 프로그램을 개발하여 고령농의 경영이양을 적극적으로 유도하고 농지유동화를 활성화함으로써 농업구조 개선에 기여하는 데 있음.
  - 하지만 결합형 프로그램을 구성하는 개별 사업 자체의 특성으로 인해 개별 사업의 결합이 상호 제약요인으로 작용하는 경향을 가짐.

- 다시 말해 결합상품이 예외적인 사항을 용인하지 않으면 사업 확대로 이어지지 않고 있음.
- 이런 상황에서 제시할 수 있는 또 다른 대안은 결합형 프로그램 개발 대신에 각자의 사업, 특히 경영이양사업의 개선으로 고령농의 경영이양 및 농지유통화를 활성화하는 방안을 마련하는 것임.
- 기존 경영이양사업의 개선방안은 결합형 농지연금 프로그램 개발 과정에서 도출되었던 경영이양사업 개선 부분과 추가적인 개선 방안 발굴로 구성할 수 있는데, 주요 내용은 다음과 같음.
  - ① 사업약정으로 매도 또는 영구임대를 의무화하는 대신에 은퇴농이 자경과 같은 소득 수준을 유지할 수 있도록 경영이양보조금을 상향함(300만 원/ha → 420만 원/ha).<sup>42)</sup>
  - ② 기존의 매도형과 임대형 경영이양과 별도로 선매입-분할지급 경영이양모형을 추가함.
  - ③ 경영이양 약정에서 매도형과 임대형의 결합이 가능하게 함.
  - ④ 일시에 경영이양하는 기존 사업과 별도로 일정 기간 동안 단계적으로 경영이양하는 사업모형을 개발함.
  - ⑤ 경영이양 약정한도(상한) 4ha를 폐지함.
  - ⑥ 사업명을 경영이양직불사업에서 경영이양(지원)사업으로 개명함.

---

42) 경영이양보조금을 상향할 수 없으면 매도 또는 영구임대의 의무화에 대한 강도를 낮추어야 할 것임.



## 부록 1

---

### 농지집단화에 대한 의향조사 결과

#### 1. 조사개요

##### 가. 조사목적

- 정부는 그동안 농가단위 규모화, 경쟁력 강화 노력(산업정책)에도 불구하고 고령농·소농이 여전히 높은 비중을 차지하고 있어 들녘·마을 단위 공동경영(지역정책)이 필요함에 따라 2016년 조직화·규모화를 통한 농업 생산비용 절감과 품질제고 및 농가소득 향상에 기여하기 위하여 공동농업경영체를 지정할 수 있도록 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」의 개정을 추진하였음.
  - 전국의 50ha 이상 들녘 2,832개소 중 2020년까지 500개소의 들녘경영체를 육성할 목표로 2015년 현재 224개소를 선정·지원하고 있고, 2016년도 부터는 전국 145개 주산지를 대상으로 발작물공동경영체 육성을 추진하고 있음.
- 농업생산력 유지, 농업소득 증진, 농촌사회 활력 유지 등의 복합적 목적 달

성을 위한 산업정책과 지역정책의 접점으로서의 마을·들녘 단위 공동경영체 육성 정책 수립에 필요한 기초자료 수집을 위해 들녘경영체의 운영 실태와 개선점, 사례 들녘 및 마을의 농지 소유 및 이용 실태, 농가의 농지 집적·집단화 및 경영의 조직화·공동화에 대한 의향 등을 조사하였음.

#### 나. 조사내용

- 들녘경영체의 조직·사업 운영 실태를 파악하고 개선점을 찾기 위해 경남도 내 3개 들녘경영체(합천우리밀영농조합법인, 사천위탁영농합자회사, 김해화목3통작목반)를 사례조사 하였는데 그 중 합천우리밀영농조합법인의 경우 조합원을 포함하여 심층조사를 실시하였음. 그리고 마을단위 공동경영의 가능성과 요구사항을 파악하기 위해 사천시 소재 흰내공동체(법인 미등록)를 사례조사 하였음.
- 조사지역(합천, 사천, 김해)의 농지 소유 및 이용 실태, 현행 농지제도의 개선점 및 농지이용계획의 수립 추진 여부, 농지의 집단화 및 공동경영체 육성의 필요성과 가능성, 농지은행사업의 성과와 개선점 등을 파악하기 위해 유관기관의 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였음.

부표 1. 지역별 농지관련 기관조사 현황

|                 | 합천 | 사천 | 김해 | 나주 | 계  |
|-----------------|----|----|----|----|----|
| 농어촌공사(본사, 지사)   | 3  | 3  | 4  | 5  | 15 |
| 시·군기술센터, 읍·면사무소 | 5  | 5  | 3  | 0  | 13 |
| 시·군 농협지부        | 2  | 2  | 2  | 0  | 6  |
| 조사마을 이장, 경영체 대표 | 4  | 3  | 1  | 0  | 8  |
| 한국농촌경제연구원       | 0  | 0  | 0  | 5  | 5  |
| 전체              | 14 | 13 | 10 | 10 | 47 |

- 농가의 농지이용 실태와 전망, 농지의 집적·집단화 및 경영의 조직화·공동화 필요성과 가능성에 대한 의향, 지역의 요구조건 등을 파악하기 위해 들녘경



영체에 속한 마을과 속하지 않은 마을로 구분하여 106농가를 대상으로 설문 조사 하였음.

- 들녘경영체 참여 마을 농가 55호: 합천군 초계면 원당리(30호), 대평리(25호)
- 들녘경영체 비참여 일반농가 51호: 사천읍 장전1리(19호), 장전2리(32호)

#### 다. 조사방법 및 조사기간

- 조사방법: 설문지에 의한 면접조사
- 조사기간: 2016. 7. 25. ~ 8. 25.

## 2. 사례 들녘경영체 조직·사업 운영실태

### 가. 합천우리밀영농조합법인

- 법인설립: 2006년 3월 ‘협업적 농업경영을 통하여 생산성을 높이고, 합천군 지역에서 생산되는 합천우리밀의 자율적 생산(재배·가공), 품질 향상, 출하 조절 및 공동판매촉진 활동을 통하여 조합원의 소득증대와 합천군 지역의 합천우리밀 산업발전을 도모하기 위하여 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조에 의하여 자본금 1억 원으로 법인 설립.
- 조합원·출자금 및 밀 재배면적: 2006년 설립 당시 조합원 600명, 출자금 5억 3,899만 원, 밀 재배면적 480ha였으나 2015년 현재 출자금은 6억 1,840만 원으로 소폭 늘었지만 참여농가의 노령화, 양파·마늘로의 작목전환 등으로 인해 밀 재배면적은 250ha로, 조합원은 536명(합천군내 16개 읍면에 분포)으로 각각 감소하였음.
  - 법인의 출자금은 전환출자(자본적립금) 2억 865만 8,000원, 현금출자 4억 1,179만 9,000원, 합계 6억 2,045만 7,000원인데, 전환출자금은 정부

보조금·지원금·장려금 등을 출자로 전환하여 시설 등에 사용된 것이고, 현금출자는 (주)우리밀의 8,000만 원을 제외하면 모두 개인 조합원이 2009년 밀 수매시 포대(40kg)당 3,000원씩 출자한 것으로 정관에 의하면 탈퇴 시 전환출자금은 반환이 안 되고 현금출자만 반환하도록 되어 있음.<sup>43)</sup>

- 출자금과 별도로 밀 포대(40kg)당 자조금 1,000원을 수취하여 그중 300원은 우리밀산업협회에 납부하고, 700원은 법인 자체 운영비로 사용함.

○ 법인의 시설·장비 현황: 대부분 밀 생산, 저장, 가공과 관련된 시설과 장비들임.

- 부지: 총 9,174m<sup>2</sup>, 창고 및 사무실: 397m<sup>2</sup>, 기계실(제어실, 정전기 2대, 호퍼스케일 2대): 157m<sup>2</sup>
- 건조시설: 연속식건조기 1대(12톤/시간), 순환식건조기(30톤 × 4대), 저장시설: 사일로 7기(520톤 × 3기, 390톤 × 4기), 곡물냉각기: 1대
- 가공시설: 1차 가공(제분시설, 2012년 완공) 265m<sup>2</sup>, 2차 가공(제면시설, 2013년 완공) 258m<sup>2</sup>
- 장비: 지게차(3톤) 2대, 화물차(5톤) 1대, 일괄파종기 3대, 배토기 4대, 비료 및 종자살포기 1대, 빠렛트 130개, 톤백 2,500매, 소형건조기 1대.

○ 법인의 재무상태

- 자산: 2015년 12월 31일 현재 7억 5,500만 원, 그중 부채 1억 8,800만 원, 자본 5억 6,700만 원(자본금 618백만 원, 미처리결손금 51백만 원).
- 투자 현황: 건조·저장시설 22억 2,000만 원(국비 40, 도비 6, 군비 27, 자부담 27%), 제분시설 5억 4,000만 원, 제면시설 3억 3,000만 원, 홍보체험관 5억 원, 브랜드개발 2,000만 원.
- 수지 상황: 2015년도 결산 결과 2,400만 원 정도의 당기순이익을 올렸으나 누적적자 때문에 적자를 면치 못하고 있음.

43) 합천우리밀영농조합법인([www.hcwoorimil.co.kr](http://www.hcwoorimil.co.kr)), 「2016년도 제7차 정기대의원총회 자료집」(2016. 2. 26).

부표 2. 합천우리밀영농조합법인 수지 상황

단위: 천원

|                     |      |          | 2015 계획   | 2015 실적   | 2016 계획   |
|---------------------|------|----------|-----------|-----------|-----------|
| 매출액                 | 수탁사업 | 보관, 입출고비 | 50,000    | 33,842    | 64,974    |
|                     |      | 수수료      |           | 33,964    | 29,605    |
|                     |      | 면세매출     | 1,575,000 | 1,112,552 | 1,071,000 |
|                     |      | 소계       | 1,625,000 | 1,180,350 | 1,165,579 |
|                     | 자체사업 | 상품매출     | 250,000   | 238,139   | 161,250   |
| 계(A)                |      |          | 1,875,000 | 1,418,497 | 1,326,829 |
| 매출원가                | 기초재고 |          | 4,134     | 4,134     | 6,899     |
|                     | 당기매입 |          | 1,575,000 | 1,299,514 | 1,071,000 |
|                     | 기말재고 |          | 0         | 6,899     | 0         |
|                     | 계(B) |          | 1,579,314 | 1,296,749 | 1,077,899 |
| 매출총이익(C = A - B)    |      |          | 295,866   | 121,749   | 248,930   |
| 판매비와 관리비(D)         |      |          | 174,540   | 201,462   | 141,600   |
| 영업이익(E = C - D)     |      |          | 121,326   | 79,713    | 107,330   |
| 영업외 수익(F)           |      |          | 45,000    | 249,942   | 53,000    |
| 영업외 비용(G)           |      |          | 35,000    | 146,137   | 26,000    |
| 경상손익(H = E + F - G) |      |          | 131,326   | 24,092    | 134,330   |
| 법인세 비용(I)           |      |          | 100       | 77        | 100       |
| 당기순이익(J = H - I)    |      |          | 131,226   | 24,015    | 134,230   |

자료: 합천우리밀영농조합법인, 「2016년도 제7차 정기대의원총회 자료집」.

## ○ 들녘경영체 선정 및 지원 현황

- 2014년 3월 합천우리밀영농조합법인을 중심으로 합천군 초계면 일대 270ha를 대상으로 들녘경영체 추진.
- 최초 선정연도: 2015년(공동경작 면적 250ha, 참여 농업인수 162명), 교육·컨설팅 지원액 27백만 원.
- 2016년 2차 사업대상자로 선정: 교육·컨설팅 지원액 2,700만 원, 시설장비 지원액 1억 8,000만 원(트랙터 1식, 콤바인 1식, 승용이앙기 1식)

## ○ 들녘경영체의 농지 소유·이용 실태

- 법인소유 농지나 농지출자는 없음.
- 초계·적중 들녘(1,300ha) 가운데 초계면 5개리 262농가 250ha의 논이 들녘경영체에 참여하고 있으나, 농지가 아니라 농가를 중심으로 조직된 나머지 1,411개의 필지(필지당 평균 면적 1,772m<sup>2</sup>)가 분산되어 있어 집적·집단화의 효과를 기대하기 어려우며, 규모 또한 참여농가의 73%는 1.0ha 미만이고, 2.0ha 이상인 농가는 11%에 불과함.

## ○ 경영체가 생산한 농작물의 판로

- 쌀: RPC와 산물처리 사후정산 조건으로 계약재배, 수량 1,500톤, 금액 15억 3,700만 원
- 밀: 전량 계약재배 및 계통출하(직거래), 수량 (주)우리밀 1,000톤, 아이쿱생협 100톤, 금액 10억 5,000만 원. 밀 재배면적이 600ha에서 250ha로 줄어들면서 사일로 7동(3,000톤) 저장시설에 현재 1,000톤가량 수매하여 저장 중이어서 가동률이 저조한 실정임.

## ○ 들녘경영체의 공동작업: 밀의 경우 건조·저장·출하 시 일부 공동작업이 이루어지고 있으나, 수도작의 경우 공동육묘를 제외하면 사업신청 시 계획과는 달리 공동작업이 제대로 이루어지지 않고 있음.

## ○ 쌀 적정 생산을 위한 타작물 재배 현황

- 2016년 4월 2차년도 사업신청 시 ‘30ha(사업면적의 250ha의 12%)의 논에 총체벼를 재배하겠다’는 내용의 「쌀 적정 생산을 위한 타작물 재배 계획서」를 제출하였으나 6월 ‘생산농가들의 소득보전이 안되고 사전교육이 부족해 이행하지 못함’이라는 내용의 「타 작물 재배 불이행 사유서」를 제출함으로써 쌀 적정생산을 위한 타작물 전환은 이루어지지 않고 있음.
- 쌀 적정 생산을 위한 타작물 재배 등 들녘경영체의 생산다각화를 위해

서는 정부 또는 지자체 차원의 소득보전 대책이 필요함.

- 합천군의 경우 2011년부터 벼 재배농가의 안정적 농업경영 및 소득 보전, 쌀값 하락에 따른 농업인의 불안감 해소를 위해 군비로 「공공비축미 포(40kg)당 6만 원선 보장사업」을 실시하고 있음(2015년산 벼의 경우 공공비축미 매입량 32만 2,711포, 지원액 25억 원, 수혜농가 4,964호, 포당 지원액 7,730원).<sup>44)</sup>
- 밀의 경우 밭농업직불금 일환으로 중앙정부 50만 원/ha, 지자체 생산장려금으로 최고로 많은 경북의 경우 40만 원/ha(도비 30% + 시군비 70%), 경남의 경우 36만 원/ha(도비 30% + 시군비 50% + 자부담 20%)이 지원되고 있음.

#### ○ 경영체의 발전단계 및 사업 다각화 전망

- 들녘경영체 참여농가 대상 조사에서 97.8%가 현재 조직화 단계에 있고, 28.3% 만이 정착·심화단계로 발전할 가능성이 있다고 응답하였음.
- 사업다각화 유형으로는 논 이모작 확대형[쌀+맥류 이모작형(자급률 향상), 쌀+조사료+축산결합형(경축순환), 쌀+원예작물 생산형(농가소득 증대)]이 85.6%로 가장 많았고, 그 다음은 타산업 연계형(6차산업형) 10.8%, 쌀 생산 다각화형 3.6% 순이었음.
- 법인이 보유하고 있는 유·무형의 자원, 즉 밀 생산·저장·가공(제분·제면) 시설, 우리밀 홍보체험관, 우리밀산업 관련 네트워크,<sup>45)</sup> 밀사리 축제 등을 잘 활용할 경우 생산, 가공, 유통, 현장체험학습 등 사업다각화와 6차 산업화의 가능성이 있는 것으로 보임.

44) 연도별 지원내역은 합천군 농업경영과, 공공비축미 6만 원선 보장 지원사업 추진계획(2016. 1. 25)을 참조.

45) 국산밀 산업 발전과 답리작 활성화를 통해 곡물자급률 제고 및 농가소득 향상 등을 위해 정부, 지자체, 생산자단체 및 가공업체 간에 상호협력 할 수 있도록 「국산밀 자급률 확대 및 소비촉진을 위한 정부-관련기관 간 상생협력 업무협약」 체결(2015.9.17.).

## ○ 들녘경영체 참여농가 조사결과

- 조직·사업 운영에 대한 만족도: 매우만족 4.3%, 약간 만족 63.8%, 약간 불만 27.7%, 매우 불만 4.3%.
- 들녘경영체의 운영상 어려운 점은 공동작업 추진, 농가 조직화, 사업 다각화, 조직의 민주적 운영, 임원진의 역량부족, 회계업무 순이었고, 들녘경영체 운영과정에서의 애로사항은 수익성 확보, 경영에 대한 전문성, 회원농가의 법인에 대한 이해, 조합원의 합의 도출, 회계 등 복잡한 관리업무 순이었음.
- 들녘경영체 활성화를 위해 내부적으로 필요한 사항은 생산의 다각화, 사업영역 확대, 조합원의 적극적인 참여, 임원진의 역량 강화, 사업 및 자금 운영의 투명성 강화 순이었음.
- 들녘경영체 육성사업의 직접적인 효과: ‘사업의 복합화·다각화가 가능해졌다’, ‘지역 내 리더의 확보에 도움이 되었다’, ‘지자체 및 농협과의 관계가 강화되었다’ 등에 대해서는 긍정적인 응답을 하였으나, ‘쌀농사 규모가 확대되었다’, ‘쌀 생산비용이 절감되었다’, ‘쌀 농업소득이 증대되었다’ 등에 대해서는 부정적인 응답을 하였음.
- 들녘경영체 참여로 얻는 이익: 농업소득 증대 60.6%, 영농 편의성 증대 23.9%, 고령에도 영농 계속 가능 9.8%, 영농비용 절감 4.2%, 주민간 협동유대 증대 1.4% 순이었음.
  - 들녘경영체 참여로 얻는 이익은 주로 밀 재배로 인한 효과인데, 참여농가들은 밀을 타작만 해서 가져가면 건조가 수월하고 소득에도 보탬이 됨, 포대(40kg)당 밀은 44,000원, 벼는 42,000원으로 밀농사가 벼농사보다 나음, 밀 아니면 겨울에 땅 놀릴 수밖에 없는데, 밀농사로 경지이용률 및 식량자급률 제고 가능, 밀농사는 판로가 안정적이어서 많이 지어도 상관없음. 밀농사는 손도 별로 안 가서 고령농가에 적합, 우리 밀영농조합법인이 없었더라면 겨울철 밀농사 지어 소득 올릴 수 없었을 것, 양파·마늘과 파종 및 수확시기가 겹치기 때문에 밀 조기수확 기술개발이 절실함 등의 의견이 있었음.

- 들녘경영체의 위상과 역할: ‘지역사회에서 인지도 높고, 지역농업을 선도하고 있다’ 4.3%, ‘지역사회에 어느 정도 알려져 있으나, 그 역할은 미흡한 편이다’ 71.7%, ‘지역사회에 별로 알려져 있지 않고, 그 역할도 미미한 실정이다’ 23.9% 등으로 대체로 부정적인 시각이 많은 편이었음.

#### 나. 사천위탁영농합자회사

- 회사설립: 1991년 3월 위탁에 의한 농업경영 및 농작업의 대행, 소규모 관개시설의 위탁관리, 농기계 및 장비의 임대·수리와 애프터서비스를 위해 자본금 3,500만 원으로 설립.
- 들녘경영체 선정 및 지원 현황
  - 2014년 3월 사천위탁영농합자회사법인을 중심으로 사천시 사천읍과 정동면 일대 105ha를 대상으로 들녘경영체 추진
  - 2015년 들녘경영체 선정: 공동경작 면적 80.6ha, 참여농가 21호(들녘 전체 쌀 전업농수의 5%).
  - 교육·컨설팅 지원액: 2,700만 원.
  - 2016년 정부에서는 인근 정동면, 사남면, 용현면까지 확대하여 경작규모를 105ha까지 늘릴 것을 주문하였으나 그럴 경우 들녘경영체의 취지에 맞지 않을 뿐 아니라 효율도 떨어질 우려가 있어 2차년도 사업신청서를 제출하지 않음.
- 들녘경영체의 농지이용 실태
  - 법인소유 농지나 농지출자는 없음.
  - 21농가 80.6ha(호당 평균 3.8ha, 최소 0.2ha, 최대 27ha)의 논이 들녘경영체에 참여하고 있으나, 농지는 집단화되어 있지 않고 분산되어 있음.
  - 사천 앞뜰의 경우 고지가(평당 80만 원)로 인해 부재지주의 비율이 높아(60% 정도) 전작업위탁의 형태로 경작되고 있으며, 직불금 수령을 둘러싼 임대자와 임차자간 갈등이 끊이지 않는 등 농지이용에 어려움이 있음.

- 들녘경영체의 공동작업: 공동 무논점과, 공동 병충해방제(무인헬기 위탁), 농기계 공동사용으로 경영비 절감을 도모하고 있음.
- 쌀 적정 생산을 위한 타작물 재배 및 사업 다각화
  - 경지조건(저습)으로 인해 밀 등 답리작 재배에 어려움이 있고, 벼 대신 타작물 재배 또한 쉽지 않음.
  - 들녘경영체의 발전단계는 조직화 단계에 머물러 있고, 사업다각화 등을 통한 정착·심화 단계로의 발전 가능성 또한 밝지 않은 편임. 정착·심화단계로의 진전을 어렵게 하는 요인은 공동작업의 어려움, 구성원의 참여의식 저조 등이었음.

#### 다. 김해 화목3통작목반

- 작목반 결성: 2008년 10월 화목3통 고품질쌀 생산 작목반 결성. 법인화 추진하였으나 대규모 농가의 설득에 한계가 있어 실패하였음.
  - 경영체 참여면적: 110ha(화목들녘 면적 150ha의 73%)
  - 참여농가: 42호(들녘 전체 농가 70호의 61%), 참여 전업농수 10호(들녘 전체 쌀 전업농 476농가의 2.1%), 친환경농업 실천 농가 8호, 재배면적 10ha(전체의 10%).
  - 2015년 현재 참여농가 45호, 경영면적 86ha(임대차 변경에 따라 구성원수와 경영면적이 약간 늘었다 줄었다 함).
- 들녘경영체 선정 및 지원 현황
  - 2009년 들녘경영체 선정: 참여농가 46호, 경영면적 88ha.
  - 지원: 공동육묘장 설치, 장비기계·농자재 구입, 교육·컨설팅 지원액 2억 3,400만 원(국비 110, 도비 44, 시비 80백만 원).
- 들녘경영체의 농지이용 실태
  - 법인소유 농지나 농지출자는 없음.



- 45농가, 72.8ha, 254 필지(호당 평균 1.6ha, 최소 0.2ha, 최대 5.0ha, 필지당 평균 2,866m<sup>2</sup>)의 논이 집단화되기보다는 분산되어 있음.<sup>46)</sup>
  - 고지가(평당 60~70만 원)으로 인해 부재지주의 비율이 월등히 높아(70% 내외) 농지이용에 어려움이 있을 뿐만 아니라 직불금 수령을 둘러싼 임대자와 임차자간 갈등이 끊이지 않고 있음.
  - 작목반은 부재지주의 농지를 작업수탁하여 경작함으로써 부재지주의 부실경작을 방지하는 효과가 있음(대부분의 부재지주들이 전부 또는 일부 작업위탁 형태로 경작하면서도 자경으로 위장하여 직불금을 수령하고 있음).
- 들녘경영체의 공동작업: 지원사업으로 설치된 육묘장과 관련된 농작업만 공동으로 이루어지고 있고 나머지 작업은 개별 농가단위로 이루어지고 있음.
- RPC와의 계약재배 및 거래조건
- 김해시 농협공동법인RPC와 계약재배: 면적 110ha, 참여농가 42호, 재배 품종 동진1호.
  - 거래조건: 품종통일 조건으로 RPC에서 포대(40kg) 당 1,000원 추가하여 매입(일반 44,000원/포대, 작목반 45,000원/포대).
- 생산 및 사업다각화
- 저습 등 경지조건이 맞지 않아 겨울철 답리작 재배에 어려움이 있고, 쌀 적정생산을 위한 타작물 재배도 가격, 판로 등의 조건이 맞지 않아 이루어지지 않고 있음.
  - 들녘경영체의 발전단계는 조직화 단계에 머물러 있고, 구성원의 참여의식이 저조하여 법인화 및 사업다각화를 통한 정착·심화 단계로의 발전 가능성 또한 낮은 편임.

46) 김해시 농업기술센터, 「화목3통 최적화 단지 조성 사업계획서」(2009) 참조.

## 라. 사천 흰내공동체(마을단위 공동경영체)

### ○ 공동체 결성

- 2012년 농가 26호, 농지 11.2ha 참여하여 친환경 흰내쌀 생산 작목반 설립.
- 2016년 현재 마을 전체 가구 43호(농가 28호, 비농가 15호, 빈집 4호)가 모두 참여하는 마을공동체를 지향하고 있음.
- 와룡산 자락에 위치하고 있어 깨끗한 물과 공기, 백천사 신도 및 관광객, 와룡산 등산객의 왕래가 많은 점을 활용하여 농가는 친환경 농산물을 생산하고, 고령의 비농가는 가공·판매, 체험학습·관광 등에 참여.
- 아직 법인 등록은 안 된 상태이며, 운영위원 6명이 작목반 운영(리더의 헌신성).

### ○ 정부 및 지자체 지원 현황

- 경남도가 생태농업지구로 지정하여 ‘생태살이 셋고랑 복원사업’에 1억 원 지원.
- 지원기간: 2015. 03. 17 ~ 2015. 12. 31

### ○ 시설·장비 현황: 비닐하우스 2동(친환경 농산물), 생태 셋고랑(미꾸라지, 오리, 우렁이), 280여 평 시유지(생태공원화, 농산물판매장).

### ○ 작목반의 농지이용 실태

- 농업진흥지역으로 논 값은 17만 원/평 수준.
- 마을 내 농가 28호는 설득 끝에 전부 친환경단지에 참여하고 있으나, 부재지주 15명이 소유하고 있는 농지 46,264㎡(전체의 41%)를 참여시키는데 어려움이 많았음(진주사람 소유 1필지는 끝내 친환경 쌀 생산단지에서 빠졌음).
- 친환경 벼 재배단지의 농업진흥지역 해제를 둘러싼 김해 봉하마을 갈등은 봉화마을 만의 문제가 아니라 전국적인 현상으로 변질 가능성이 있고, 친

환경쌀생산단지 흰내공동체의 경우도 예외가 아니라며 우려하고 있음.<sup>47)</sup>  
 - 백천마을 대표는 정부의 농지정책이 지역사정을 제대로 반영하지 못하고 있고, 친환경단지 내 ‘관행농법 금지’ 법을 제정하거나 아니면 조례라도 제정할 필요가 있음을 강조하였음.

- 공동작업: 울력의 형태로 농작업뿐 아니라 마을 대소사 공동작업.
  - “마을 내부의 협력과 마을 전체 공동의 부를 창출하기 위한 노동협력”을 ‘울력’이라 함.<sup>48)</sup>
- 친환경 농산물 판로 및 가격 문제
  - 홍준표 경남지사의 친환경무상급식 중단으로 판로에 어려움 겪고 있음.
  - 친환경 벼 50톤 생산하여 25톤은 한살림경남과 계약재배, 25톤은 학교급식용으로 판매.
  - 인근의 용현 로컬푸드와 연계: 사천용현농협하나로마트 내에 로컬푸드 직매장 개장(2014. 5. 27) 함에 따라 사천지역의 50여 친환경농가가 공급하는 농산물 판매.
  - 친환경 쌀값 동향: 일반쌀에 비해 유기농 쌀의 경우 80%, 무농약 쌀의 경우 40% 정도 비쌌. 2014년 쌀재고 과잉으로 대형마트의 쌀 판매가격이 하락하였으나 무농약·유기농 친환경 쌀값의 하락폭은 일반쌀보다 낮았음.

47) 김해 봉하마을 갈등에 대해서는 경남도민일보, [사설]봉하마을 생태농업 지켜야 한다(2016.8.8.), “김해 봉하마을 농업진흥구역 해제하라”(2016.8.11.), 봉하마을 농업진흥구역 해제 놓고 갈등 심화(2016.8.17.), (주)봉하마을 “농업진흥구역 해제 재심의하라”(2016.8.25.), 봉하마을 농업진흥구역 해제 결정 결국 정부로(2016.9.1.), 봉하마을 농업진흥구역 해제vs보전...정부의 선택은?(2016.9.23.) 등을 참조.

48) 울력: 길흉사가 있거나 일손이 모자라서 가사가 밀려 있는 집을 위해 마을사람들이 무보수로 노동력을 제공해 주는 협동 관행. 전통적인 촌락사회에서 촌락 주민들이 힘을 합하여 무보수로 남의 일을 도와주는 협동방식

(출처: <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=570121&cid=46636&categoryId=46636> 한국학중앙연구원, 『한국민족문화대백과』).

부표 3. 대형마트 친환경쌀 판매가격

단위: 원/kg, %

|            | 일반쌀<br>(A) | GAP인증<br>(B) | 무농약인증<br>(C) | 유기농인증<br>(D) | 가격 비율 |       |       |       |
|------------|------------|--------------|--------------|--------------|-------|-------|-------|-------|
|            |            |              |              |              | B/A   | C/A   | D/A   | D/C   |
| 2014.7 (a) | 2,623      | 2,929        | 3,655        | 4,721        | 111.7 | 139.3 | 180.0 | 129.2 |
| 2015.7 (b) | 2,323      | 2,562        | 3,385        | 4,409        | 110.3 | 145.7 | 189.8 | 130.3 |
| 하락폭 (b/a)  | △11.4      | △12.5        | △7.4         | △6.6         | -     | -     | -     | -     |

자료: 사천위탁영농합자회사(2015), 『2015년 들녘경영체 육성사업 컨설팅 결과보고서』, 친환경웰빙연구소 현경.

○ 생산 다각화: 동계작물로 녹비작물(헤어리베치, 호밀) 종자 생산 계획 중. 농가에서 녹비작물 심으려 해도 종자를 수입해야 하고 가격이 비싸므로 정부의 종자 생산 지원 필요.

○ 사업다각화

- 280여 평 시유지에 생태공원 조성, 농산물판매장 설치.
- 관광객·등산객 대상으로 미꾸라지 식당(추어탕, 미꾸라지튀김 등) 운영, 친환경농산물·음식·가공식품 판매, 체험·관광 등을 통해 고령·소농 탈농시키지 않고 할머니들과 공동경영체 영위(고령화 대책) ⇒ 농림부식 표 현으로는 6차산업화(친환경농산물 생산 + 가공·판매 + 체험학습·관광).
- 불가사리 액비 생산: 사천시 농업기술센터가 2011년부터 불가사리 액비 만들기 사업을 추진 중에 있음. 바다(어민)도 살리고, 화학비료를 사용하지 않고도 과일의 상품성이나 당도는 물론 토양까지 살릴 수 있는 일석삼조의 효과를 볼 수 있는 사업임.

○ 마을공동체의 전망

- 15년에 걸쳐 생태 유기농 단지 조성하였으나 전망은 밝지 않음.
- 친환경 농업의 어려움: 쌀 농사 소득의 경우 200평당 관행 27만 원, 무농약 24만 원, 유기농 19만 원으로 친환경 농업이 절대적으로 불리하므로

공익적 기능에 대한 보상이 필요함. 봉하마을 갈등도 친환경단지 해봤자 실익이 없기 때문임.

- 소득을 떠나 마을의 유대 강화, 토양건강, 국민건강을 위해 친환경농업 계속할 생각.
  - 아직 개구리가 덜된 올챙이들이 말라죽을지도 몰라 쌀 수확량 감소를 감내하면서도 참여농가 합의로 중간물떼기(출수전 45~30일)를 포기할 정도로 생태와 환경을 중시하고 있음
  - 생력화·규모화를 위한 직파기 보급도 반환경적(직파할 경우 제초제 3번은 쳐야 함).

#### 마. 들녘경영체 육성사업의 성과와 개선점

##### ○ 들녘경영체 육성사업의 성과

- 중앙정부뿐만 아니라 지자체도 개별 농가 위주 규모확대의 한계를 인식하고 공동경영체 육성에 나서고 있음.
  - 경상남도: 2016년도 신규사업으로 ‘경남농정 2050 선도경영체 육성사업’ 추진. 2009년부터 육성한 경남도내 들녘경영체는 9개소로 전국 224개소 대비 4%수준에 불과. 경남도내 규모화된 들녘수는 718개소로 상당수 존재하나 들녘을 체계적으로 운영할 공동영농조직은 매우 부족한 실정. 경남도는 2016년부터 사업비 1억 원을 들여 선도경영체 5개소를 시범사업으로 육성, 국비지원이 가능한 규모 이상으로 조직화하고 컨설팅을 통해 법인설립 등 자격요건을 구비한 다음 2017년도 농림사업으로 편입시킨다는 계획임.<sup>49)</sup>
  - 합천군: 2015년부터 합천우리밀영농법인과 덕곡위탁영농합자회사 등 2개소 400ha의 들녘경영체 육성사업을 추진하고 있으며, 2016년에는 3개소로 늘리는 등 매년 1개소 이상 육성하여 2020년까지 10개소 1,200ha까지 확대해 나갈 계획임.<sup>50)</sup>

49) 아시아투데이, “경남도, 소규모 들녘경영체 집중 육성”(2015.12.28.).

50) 합천군청, 군정소식(보도자료)(2015.10.23.), 뉴스웨이, “합천군, 들녘경영체 육성의

- 사례 들녘경영체가 소재하고 있는 3개 지역의 유관기관 관계자들의 들녘경영체의 위상과 역할에 대한 응답은 <부표 4>에서 보는 바와 같이 지역에 따라 다소 차이가 있으나 ‘지역사회에서 인지도 높고, 지역농업을 선도하고 있다’ 9.1%, ‘지역사회에 어느 정도 알려져 있으나, 그 역할은 미흡한 편이다’ 65.9%, ‘지역사회에 별로 알려져 있지도 않고, 그 역할도 미미한 실정이다’ 25.0%로 부정적인 시각이 강한 편이었음.

부표 4. 해당 지역 들녘경영체의 위상과 역할

|    |       | 지역사회 인지도 높고 지역농업 선도 | 어느 정도 알려져 있으나 역할은 미흡 | 별로 알려져 있지 않고 역할도 미미 |
|----|-------|---------------------|----------------------|---------------------|
| 합천 | 응답자 수 | 3                   | 43                   | 14                  |
|    | (%)   | 5.0%                | 71.7%                | 23.3%               |
| 사천 | 응답자 수 | 2                   | 7                    | 4                   |
|    | (%)   | 15.4%               | 53.8%                | 30.8%               |
| 김해 | 응답자 수 | 1                   | 7                    | 2                   |
|    | (%)   | 10.0%               | 70.0%                | 20.0%               |
| 나주 | 응답자 수 | 2                   | 1                    | 2                   |
|    | (%)   | 40.0%               | 20.0%                | 40.0%               |
| 전체 | 응답자 수 | 8                   | 58                   | 22                  |
|    | (%)   | 9.1%                | 65.9%                | 25.0%               |

- 공동육묘, 농기계 공동작업 등을 통한 생산비 절감 효과가 일부 나타나고 있으나 당초의 기대에는 못 미쳤음.
- RPC와의 계약재배를 통한 안정적인 판로확보 효과가 있었음.
- 지가가 높고, 부채지주 비율이 높은 지역에 소재하고 있는 사천위탁영농합자회사와 김해화목3통작목반의 경우 들녘경영체가 부채지주의 농지를 작업수탁하여 경작함으로써 부실경작을 방지하는 효과가 있었음.

로 글로벌 경쟁력 제고”(2015.10.23.), 일요신문, “합천군, 들녘 경영체 육성사업에 집중: 효율적인 지원책과 점검 및 관리시스템 강화”(2015.10.23.) 참조.

- 세 곳 들녘경영체 모두 아직 조직화 단계에 머물러 있어 생산 및 사업의 다각화 효과는 찾아보기 어려웠음.

○ 들녘경영체 육성사업의 개선점

- 3곳 모두 법인소유 농지나 농지출자는 없었고, 들녘경영체에 참여하고 있는 농지가 집단화 되지 않고 분산되어 있어 소기의 성과를 거두기에는 한계가 있음.
- 공동경영은커녕 사업신청서에 계획되어 있는 초기단계의 공동작업조차 제대로 이루어지지 않는 경우가 많았음.
- 농가의 참여의식 저조, 임직원의 리더십 부족으로 들녘경영체가 정착·심화 단계로 나아가는데 한계가 있음. 조사지역의 농업기술센터 들녘경영체 담당자들은 농가가 들녘경영체의 필요성을 못 느끼고 있고, 따라서 들녘경영체 육성정책에 회의적인 반응을 보이는 경우도 있었음.
- 들녘경영체의 조직과 사업이 사업신청서 계획대로 이행되지 않는 경우가 많았고, 정부 지원사업에 대한 사후관리 또한 부실하였음. 이로 인해 농업기술센터 농업법인 담당자와 이장, 그리고 참여농가들은 농업법인 전반에 대한 부정적인 시각이 지배적이었음.
  - 농림축산식품부의 2016년 농업법인 실태조사 결과: 조사대상 53,475개소('15.12.31.기준) 중 52,293개소 조사완료(조사율 98%). 전체 농업법인 중 '운영중'인 법인 47%, '미운영' 35%, '소재불명' 17%, '일반법인 전환' 0.3%. 시정명령 대상 5,288개소(10%), 해산명령청구 1,880개소(4%), 과태료부과 4,239개소(8%)였음.<sup>51)</sup>
- 형식적이고 비현실적인 교육·컨설팅: 3개 사례 들녘경영체의 컨설팅 결과보고서를 검토한바 보고서의 체계와 내용이 연도가 다르고 지역이 다름에도 불구하고 대동소이하였고, 들녘경영체 대표들도 교육·컨설팅이 법인의 조직·사업 운영 개선에 별 도움이 안 된다고 불만을 토로하였음.

<sup>51)</sup> 자세한 것은 농림축산식품부, “비정상의 정상화, 농업법인 대대적 정비 추진”(보도자료), 2016. 10. 25. 참조.

- 2016년에도 80개 들녘경영체에 대한 교육·컨설팅 지원금으로 2,700만원이 배정되어 있는데 각 들녘경영체가 처한 상황에 맞게 교육·컨설팅이 내실 있게 이루어질 수 있도록 시·군 단위 혹은 도 단위 산학연관 협력체계 구축 및 컨설팅의 목표, 방법, 결과보고서의 체계와 내용을 개선할 필요가 있음.
- 3곳 들녘경영체 모두 입지조건은 양호한 편이므로(초계·적중 들녘 1,300ha, 사천·정동 들녘 120ha, 김해화목들녘 1,000ha) 지자체가 농지이용계획을 체계적으로 수립하고, 지역의 유관기관과 농가들이 적극적으로 참여할 경우 들녘경영체의 외연 확장은 물론 정착·심화 단계로 발전할 가능성이 있음.

### 3. 농지 소유·이용 실태 및 농지집단화에 대한 의향

#### 가. 조사지역의 농지 소유·이용 실태

- 농지매매·임대차·작업수위탁 수급에 있어 지역 차 현저
  - 합천(평야지대, 상대적 저지가)의 경우 농지를 팔려는 사람보다 사려는 사람이 더 많고, 임대하려는 사람보다 임차하려는 사람이 더 많음.
  - 사천(중산간지대, 상대적 고지가)의 경우 농지를 팔려는 사람이 사려는 사람보다 더 많고, 임대하려는 사람이 임차하려는 사람보다 더 많음.
  - 작업수위탁의 경우 지역에 관계없이 위탁자가 수탁자보다 월등히 많은 수요자시장(buyer's market).
- 조사지역의 농지가격, 임차료, 작업위탁료, 노임 수준:



부표 5. 조사지역의 농지가격, 임차료, 작업위탁료, 노임 수준

|    |      | 논값<br>(원/평) | 밭값<br>(원/평) | 일모작논<br>임차료<br>(원/평) | 이모작논<br>임차료<br>(원/평) | 전작업<br>위탁료<br>(원/평) | 육묘이양<br>위탁료<br>(원/평) | 수확작업<br>위탁료<br>(원/평) | 남자<br>노임<br>(원/일) | 여자<br>노임<br>(원/일) |
|----|------|-------------|-------------|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| 합천 | 평균   | 74000       | 76875       | 950                  | 1564                 | 638                 | 354                  | 245                  | 109091            | 73636             |
|    | N    | 10          | 8           | 11                   | 11                   | 4                   | 11                   | 11                   | 11                | 11                |
|    | 표준편차 | 17288       | 18696       | 364                  | 459                  | 75                  | 190                  | 15                   | 23002             | 9244              |
| 사천 | 평균   | 231429      | 71667       | 742                  | 1500                 | 700                 | 288                  | 217                  | 72000             | 55000             |
|    | N    | 7           | 6           | 7                    | 3                    | 7                   | 6                    | 6                    | 5                 | 5                 |
|    | 표준편차 | 341732      | 39200       | 140                  | 1299                 | 150                 | 103                  | 26                   | 31145             | 19365             |
| 김해 | 평균   | 373333      | 285000      | 650                  | 3000                 | 953                 | 420                  | 267                  | 97500             | 52500             |
|    | N    | 6           | 4           | 4                    | 4                    | 3                   | 3                    | 3                    | 4                 | 4                 |
|    | 표준편차 | 216764      | 10000       | 0                    | 0                    | 46                  | 17                   | 29                   | 5000              | 5000              |
| 나주 | 평균   | 66667       | 83333       | 875                  |                      | 500                 | 200                  | 300                  | 85000             | 80000             |
|    | N    | 3           | 3           | 2                    | -                    | 1                   | 1                    | 1                    | 2                 | 2                 |
|    | 표준편차 | 30551       | 152752      | 177                  |                      | 0                   | 0                    | 0                    | 21213             | 28284             |
| 전체 | 평균   | 184615      | 115952      | 833                  | 1872                 | 721                 | 337                  | 243                  | 96364             | 66136             |
|    | N    | 26          | 21          | 24                   | 18                   | 15                  | 21                   | 21                   | 22                | 22                |
|    | 표준편차 | 230937      | 87287       | 281                  | 841                  | 169                 | 154                  | 29                   | 26466             | 16325             |

## ○ 농지임대차 시장: 지역 과점 내지 독점시장(buyer's market)

- 합천 초계 원당, 대평 마을의 경우 대형농기계 셋트를 갖춘 소수(5~6) 농가가 농지임대차시장 과점. 고령농가의 농지임대(공급) 물량은 늘어나고, 젊은 농가 농지임차(수요)는 한계에 도달하여 임차료 하락, 임대농가가 임차농가에게 사정해야 할 형편. 따라서 기계로 농사지을 수 있는 평야지대 수도작의 경우 생산유지 가능하겠으나 ‘쌀 단작화’가 심화될 전망이다.
- 사천 장전2리의 경우 농지 임대차시장 및 작업수위탁 시장 독점 심화. 농기계를 구비한 1개 농가가 마을 전체의 임대농지를 임차하거나 작업수탁으로 경작하고 있지만 인정상(강씨, 장씨 집성촌), 혹은 농기계 고가라는 진입장벽으로 인해 다른 경쟁 농가의 진입에 한계가 있음. 그 결과 대규모 농가라 하더라도 더 이상 규모를 확대할 여지가 없어 조건이 불리한 농지의 조방화·유휴화가 현실화 되고 있음(고령농의 밭은 그저 빌려

주거나, 기계작업인 곤란한 밭은 놀리고 있고, 경지정리 안 되고 수리조건이 나쁜 논외의 경우 밭으로 사용하거나 감나무나 묘목재배).

- 이 또한 마을단위 공동경영의 필요성을 보여주는 것이라 할 수 있음.

○ 조사지역의 부재지주, 불법임대차, 유휴농지, 일모작논 비율:

부표 6. 조사지역의 부재지주, 불법임대차, 유휴농지, 일모작논 비율

|    |       | 부재지주<br>비율 | 불법임대차<br>비율 | 유휴농지<br>비율 | 일모작논<br>비율 |
|----|-------|------------|-------------|------------|------------|
| 합천 | 평균(%) | 21.50      | 20.00       | 10.00      | 34.00      |
|    | 응답자   | 10         | 8           | 9          | 10         |
|    | 표준편차  | 7.835      | 14.142      | 7.906      | 21.577     |
| 사천 | 평균(%) | 34.50      | 21.67       | 12.78      | 69.64      |
|    | 응답자   | 10         | 9           | 9          | 11         |
|    | 표준편차  | 11.891     | 14.361      | 9.052      | 29.357     |
| 김해 | 평균(%) | 66.25      | 63.33       | 7.50       | 77.50      |
|    | 응답자   | 4          | 3           | 2          | 4          |
|    | 표준편차  | 4.787      | 20.817      | 3.536      | 12.583     |
| 나주 | 평균(%) | 37.50      | 22.50       | 13.75      | 67.50      |
|    | 응답자   | 4          | 4           | 4          | 4          |
|    | 표준편차  | 26.300     | 12.583      | 11.087     | 33.040     |
| 전체 | 평균(%) | 34.82      | 26.46       | 11.46      | 58.14      |
|    | 응답자   | 28         | 24          | 24         | 29         |
|    | 표준편차  | 18.978     | 19.863      | 8.403      | 30.290     |

○ 조사농가의 경영주 연령별 분포: 40대 이하 5.7%, 50대 16.0%, 60대 30.2%, 70대 28.3%, 80대 이상 19.8%.

○ 조사농가의 가구원수: 1인 19.8%, 2인 51.9%, 3인 11.3%, 4인 이상 14.1%.

- 영농후계자가 있는 농가 비율: 원당리 26.7%, 대평리 24.0%, 장전1리 21.1%, 장전2리 9.4%.
- 조사마을의 ‘농지가진 비농가’ 비율: 원당리 30.9%, 대평리 22.6%, 장전1리 23.1%, 장전2리 20.5%, 전체 평균 24.4%.
- 10년 뒤 농업·농촌의 모습:
  - ① 농가호수와 농가인구, 농업생산 모두 지금과 별 차이가 없을 것이다: 2.0%
  - ② 농가호수와 농가인구가 줄어 농촌의 과소화가 심화되겠지만, 농업생산은 지금과 별 차이가 없을 것이다: 35.8%
  - ③ 농업의 해체와 농촌의 과소화가 더욱 심해질 것이다: 62.3%
- 경자유전원칙이 농업현실 속에서 지켜지고 있는지 여부:
  - ① 경자유전 원칙이 잘 지켜지고 있다: 2.1%
  - ② 약간의 문제는 있지만 큰 틀에서는 원칙이 준수되고 있다: 17.0%
  - ③ 사실상 비농민의 농지소유가 일반화되어 있어 경자유전 원칙은 실효성이 없다: 61.7%
  - ④ 전적으로 유명무실한 원칙이다: 14.9%
  - ⑤ 잘 모르겠다: 4.3%
- 경자유전원칙을 계속 지켜야 하는지 여부:
  - ① 경자유전 원칙은 계속 지켜져야 한다: 41.3%
  - ② 비농민도 농지를 소유할 수 있게 해야 한다: 19.6%
  - ③ 비농민의 토지투기를 막을 수 있다면 농지소유를 자유화해도 좋다: 39.1%
- 농지이용실태조사, 농지처분명령 등 농지관리업무의 엄격성 여부:
  - ① 매우 그렇다: 2.6%
  - ② 그렇다: 43.6%

- ③ 그렇지 않다: 43.6%                      ④ 전혀 그렇지 않다: 10.3%

- 농지이용실태조사, 농지처분명령 등 농지관리 업무가 엄격하게 운영되지 못하는 이유:

- ① 농지취득자격증명 발급 제도(농지법 제8조) 자체의 한계: 25.6%  
 ② 지자체의 농지관리 담당 인력의 부족: 32.6%  
 ③ 민원 발생에 따른 부담 회피: 27.9%  
 ④ 잘 모르겠다: 14.0%

○ 부재지주의 효율적인 농지이용 저해 여부: ‘적극 동의’ 8.5%, ‘약간 동의’ 58.5%, ‘그렇게 생각 않는다’ 21.7%, ‘전혀 그렇게 생각 않는다’ 2.8%, ‘잘 모르겠다’ 8.5%.

○ 농지취득 시 통작거리 제한 등 농지소재지 거주요건을 되살리는 방향으로 농지법을 개정하는 것에 대한 찬·반: 기관종사자의 경우 찬성 비율 60%, 규모가 큰 농가일수록 ‘통작거리 제한 부활’에 반대하는 경향이 강하였음.

- ① 매우 찬성: 19.0%    ② 약간 찬성: 37.3%    ③ 약간 반대: 22.2%  
 ④ 매우 반대: 9.8%                      ⑤ 잘 모르겠다: 11.8%

○ 농가고령화 등의 현실 감안할 때 농지정책 방향 우선순위: ① 소유에서 이용으로의 방향전환을 통한 농지의 효율적인 이용 촉진, ② 농지의 집단화를 촉진하기 위한 시책의 전국적인 전개, ③ 유휴 농지의 경작화를 위한 대책 추진, ④ 무질서한 농지전용 억제 및 우량농지의 확보대책 강화, ⑤ 농지정보의 데이터베이스화 확충 순이었음.

○ 농지제도 개편 방향:

- ① 비농민의 농지소유를 허용해 농지임대차가 자유롭게 이루어지도록 한다: 26.4%

- ② 개인 차원에서 농지전용을 엄격하게 제한하는 대신에 임대차를 자유롭게 한다: 10.4%
  - ③ 부채지주의 농지는 모두 농지은행에게 임대위탁하게 한다: 7.5%
  - ④ 부채지주의 농지를 소유주가 자경하도록 하고, 자경하지 않는 것은 보다 강력하게 매각처분하도록 한다: 13.2%
  - ⑤ 경자유전원칙이 지켜져야 한다: 29.2%
  - ⑥ 잘 모르겠다: 13.2%
- 시·군의 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」이 지역의 실정에 맞게 수립되어 차질 없이 추진되고 있는지 여부:
- ① 매우 그렇다: 6.7%
  - ② 약간 그렇다: 31.1%
  - ③ 약간 그렇지 않다: 40.0%
  - ④ 매우 그렇지 않다: 22.2%
- 「발전계획」이 제대로 수립·추진되지 않는 이유:
- ① 계획은 지역의 특성을 반영하여 수립되어 있으나 추진이 제대로 되지 않아 마스터플랜의 역할을 못하고 있다: 28.6%
  - ② 계획이 형식적이거나 지역의 특성을 반영하지 못하고 있다: 57.1%
  - ③ 시·군의 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 자체가 수립되어 있지 않다: 14.3%
- 농지법 제14조(농지이용계획의 수립), 제15조(농지이용증진사업의 시행), 제17조(농지이용증진사업 시행계획의 수립)에 의한 시·군의 농지이용계획 수립 여부:
- ① 계획이 수립되어 있고 차질 없이 추진되고 있다: 20.0%
  - ② 계획은 수립하였으나 사업은 제대로 추진이 되지 않고 있다: 40.0%
  - ③ 계획 자체가 수립되어 있지 않다: 20.0%
  - ④ 잘 모르겠다: 20.0%
- 농지이용계획이 수립되어 있지 않은 경우 그 이유:
- ① 지자체의 추진 의지 및 능력에 한계: 66.7%

- ② 법의 구체성, 현실성 결여: 33.3%
- ③ 국회(의회)의 국정(의정) 감사 기능 소홀: 0.0%

○ 경남 사천시의 경우 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 제15조 및 「농지법」 제14조에 의거 “2016~2020년 5개년 농지이용계획”을 수립하였음.<sup>52)</sup>

- 목적: 농지의 체계적이고 효율적인 이용과 관리를 도모하고, 그 용도에 알맞게 농업생산기반을 정비하여 우량농지 보전과 농업구조개선을 추진하여 농업경쟁력을 강화하고자 하는데 목적이 있음.
- 계획의 주요 내용
  - 기수립된 기초생활권계획이나 관련 계획 등을 검토하여 향후 5년간 시의 농지이용·보전과 농업생산기반정비를 위한 전략과 추진과제를 도출하고 그 정비방안을 마련
  - 지역 현황 및 관련 사업·계획 등의 조사 분석: 농지이용 및 보전 현황 조사 분석, 농업진흥지역 지역 현황 및 문제점 파악, 농지전용 실적을 토대로 계획적이고 합리적인 전용방안 모색, 농업생산기반정비사업 등의 실적 및 계획 조사 분석
  - 세부 추진과제 도출 및 사업시행계획 수립: 시의 발전목표 및 농업특성화 계획에 따라 합리적인 농지보전 및 이용계획 수립. 농지의 지대별·용도별 이용계획, 농지를 효율적으로 이용하고 농업경영을 개선하기 위한 경영규모 확대계획, 농지를 농업 외의 용도로 활용하는 계획 등 수립. 농지이용계획의 목표와 기본방향에 관한 사항, 농지의 지대 구분 및 용도구분에 관한 사항, 농업경영규모 확대 목표 및 계획에 관한 사항, 농지의 농업환경보전에 관한 사항, 농지의 농업 외 용도로의 이용에 관한 사항, 농지이용계획의 집행 및 관리에 관한 사항 등. 향후 5년간 추진할 계획에 대한 목표 설정 및 사업추진 전략 계획 수립.
  - 농지이용계획은 농지의 용도제한이나 규제를 위한 것이 아니고 농지

<sup>52)</sup> 사천시 농축산과, 「2016~2020년 5개년 농지이용계획」, 2016. 1. 참조.

의 특성 및 주민합의에 의한 계획으로 각종 농촌구조개선사업의 기초 자료를 제공.

- 한계 및 개선점:

- 농지의 농업적 이용계획이라기보다는 국토이용계획의 일환 내지 생산 기반정비계획에 가까움
- 구체적인 공간(들녘별, 마을별) 계획 및 농지의 공동이용계획 없음
- 품목(작부)체계별 농지이용계획(경지이용률 제고, 다각화, 집약화 등) 미흡
- 연차별 예산을 비롯한 행·재정적 뒷받침이 없어 ‘농지이용 마스터플랜’에는 크게 못 미침
- 농지법 시행령을 개정하여 실효성 있는 계획이 수립되어 차질 없이 추진될 수 있도록 ‘농지이용계획 수립 지침’을 마련할 필요가 있음.

부표 7. 사천시 농지이용계획 성과목표(2016~2020)

| 성과지표              | 단위 | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    |
|-------------------|----|---------|---------|---------|---------|---------|
| 농업진흥지역면적          | ha | 4,215.7 | 4,214.7 | 4,213.7 | 4,202.7 | 4,192.7 |
| 호당경지면적            | ha | 0.89    | 0.88    | 0.87    | 0.77    | 0.67    |
| 농지이용증진사업 시행계획수립여부 |    | 수립      | 수립      | 수립      | 수립      | 수립      |
| 유휴농지 비율           | %  | 12      | 12      | 12      | 12      | 12      |
| 농지처분의무 부과 비율      | %  | 0.01    | 0.01    | 0.01    | 0.04    | 0.04    |
| 농지전용 비율           | %  | 0.3     | 0.3     | 0.3     | 0.3     | 0.3     |

주: 최근 3년간 농업진흥지역 감소는 지역개발로 점차적 확대되고 농지처분의무부과 비율은 0.01~0.04%, 농지전용 비율은 0.3% 내외.

○ 농지은행 농지규모화사업의 농업구조개선 효과:

- ① 지금까지 농업구조개선에 큰 도움이 되었고, 앞으로도 많은 도움이 될 것이다: 46.5%
- ② 지금까지는 어느 정도 도움이 되었으나, 한계에 도달해 앞으로는 별 도움

이 안 될 것이다: 37.2%

③ 농업구조개선에 거의 도움을 주지 못하였다: 16.3%

○ 농지은행사업 관련 기관 간 협조 및 정보공유 여부:

① 매우 그렇다: 2.4%

② 그렇다: 38.1%

③ 그렇지 않다: 47.6%

④ 전혀 그렇지 않다: 11.9%

○ 농지은행사업 추진상의 애로사항 및 개선점: ① 사업내용의 비현실성, ② 농지은행사업 홍보부족, ③ 담당직원의 업무 부담으로 현장성 결여, ④ 농지은행사업 목표불명확, ⑤ 사업추진체계 복잡, ⑥ 사후관리체계 미흡, ⑦ 사업평가방식 부적절 순으로 나타났다.

- 예컨대, 농지임대수탁사업과 농지임대차사업의 차별성을 인지하지 못하는 농업인이 다수 존재하는 경우 농지은행사업의 홍보강화 필요.

○ 농어촌공사의 농지관리활동 중에서 개선이 필요한 사항:

① 농가의 사업신청이 있을 경우에만 대응하는 소극적인 자세에서 탈피하여 들녘·마을 단위 농지·사람의 실태를 파악하여 공동대응을 유도하는 적극적인 자세 필요: 83.8%

② 각종 계약체결 및 대금 지급 절차와 과정의 개선 필요: 5.7%

③ 계약 이후의 사후관리 체계 개선 필요: 5.7%

④ 잘 모르겠다: 4.8%

○ 농지규모화사업 중 농지매입사업이 지원하는 매입단가의 적정성 여부:



부표 8. 농지매입사업이 지원하는 매입단가의 적정성 여부

|    |     | 지원단가가 낮아 효과가 떨어진다 | 현재의 매입단가가 적절하다 | 매입단가 올리면 농지 가격 상승을 부추기므로 단가인상 반대 | 잘 모르겠다 |
|----|-----|-------------------|----------------|----------------------------------|--------|
| 합천 | 응답자 | 42                | 5              | 13                               | 9      |
|    | (%) | 60.9%             | 7.2%           | 18.8%                            | 13.0%  |
| 사천 | 응답자 | 36                | 5              | 7                                | 16     |
|    | (%) | 56.3%             | 7.8%           | 10.9%                            | 25.0%  |
| 김해 | 응답자 | 6                 | 0              | 2                                | 2      |
|    | (%) | 60.0%             | 0.0%           | 20.0%                            | 20.0%  |
| 나주 | 응답자 | 7                 | 0              | 0                                | 2      |
|    | (%) | 77.8%             | 0.0%           | 0.0%                             | 22.2%  |
| 전체 | 응답자 | 91                | 10             | 22                               | 29     |
|    | (%) | 59.9%             | 6.6%           | 14.5%                            | 19.1%  |

○ 농지매매사업이 지원하는 농지매입단가의 개선방안:

- 매입 지원단가를 인상하되 평당 지원액을 정해놓고 일률적으로 지원하기보다는 지가 등 지역의 실정에 맞게 정률제로 하는 것이 바람직하다는 견해가 25%였음.

부표 9. 농지매입 지원단가 개선방안

|    |     | 감정평가액 또는 시장 가격으로 단가 산출 | 공시지가로 매입 단가 산정 | 다른 농지은행사업의 매입지원 단가와 동일 | 평당 1~2만원 인상 | 각 지역 농지거래가격의 50% 수준 | 각 지역 농지거래가격의 2/3 수준 | 잘 모르겠다 |
|----|-----|------------------------|----------------|------------------------|-------------|---------------------|---------------------|--------|
| 합천 | 응답자 | 16                     | 0              | 1                      | 18          | 3                   | 4                   | 1      |
|    | (%) | 37.2%                  | 0.0%           | 2.3%                   | 41.9%       | 7.0%                | 9.3%                | 2.3%   |
| 사천 | 응답자 | 10                     | 1              | 1                      | 5           | 11                  | 6                   | 4      |
|    | (%) | 26.3%                  | 2.6%           | 2.6%                   | 13.2%       | 28.9%               | 15.8%               | 10.5%  |
| 김해 | 응답자 | 4                      | 2              | 0                      | 0           | 0                   | 0                   | 0      |
|    | (%) | 66.7%                  | 33.3%          | 0.0%                   | 0.0%        | 0.0%                | 0.0%                | 0.0%   |
| 나주 | 응답자 | 2                      | 0              | 5                      | 1           | 0                   | 0                   | 1      |
|    | (%) | 22.2%                  | 0.0%           | 55.6%                  | 11.1%       | 0.0%                | 0.0%                | 11.1%  |
| 전체 | 응답자 | 32                     | 3              | 7                      | 24          | 14                  | 10                  | 6      |
|    | (%) | 33.3%                  | 3.1%           | 7.3%                   | 25.0%       | 14.6%               | 10.4%               | 6.3%   |

### 나. 농지집단화 및 공동경영에 대한 의향

○ 농정의 방향을 개별농가별, 품목별, 기능별 농정에서 마을단위 종합농정으로 전환하는 것에 대한 의견:

- ① 적극 찬성: 22.6%    ② 약간 찬성: 57.5%    ③ 약간 반대: 13.2%,  
④ 적극 반대: 5.7%    ⑤ 기타: 0.9%

○ 농지집단화를 통해 들녘경영체, 마을영농과 같은 지역단위 공동경영체를 육성하기 위해 필요한 시책: ① 정부와 지자체의 적극적인 지원, ② 농협, 농어촌공사, 농업기술센터 등 지역에 있는 농업 유관기관의 적극적인 참여, ③ 공동경영체의 설립과 운영을 맡을 지역 리더의 발굴과 육성, ④ 이기주의 극복을 위한 공동체운동의 전개 순이었음.

○ 들녘 단위의 공동농업경영체를 설립하거나 마을 단위의 협업경영이 이루어질 수 있게 조직을 정비함과 동시에, 설립된 공동농업경영체 내지 협업경영체를 중심으로 농지의 소유 및 이용 기반을 재정비하는 농지재정비사업(이 경우 농지의 교환·분합을 포함하여 농지의 소유권 및 이용권에 조정이 있을 수 있음)의 실시에 대한 의견:

- ① 적극 찬성: 기관 21.3%, 농가 18.1%  
② 약간 찬성: 기관 53.2%, 농가 46.7%  
③ 약간 반대: 기관 19.1%, 농가 22.9%  
④ 적극 반대: 기관 6.4%, 농가 8.6%  
⑤ 잘 모르겠다: 기관 0.0%, 농가 3.8%

- 규모가 큰 농가일수록 반대의견이 증가하는 경향을 보였음.

○ 설립되는 공동농업경영체를 중심으로 교환분합을 포함한 농지재정비사업 실시:

- ① 적극 찬성: 18.1%    ② 약간 찬성: 46.7%    ③ 약간 반대: 22.9%  
④ 적극 반대: 8.6%    ⑤ 잘 모르겠다: 3.8%

## ○ 농지집단화의 방향 및 기준:

- ① 지역(마을)을 단위로 농지를 집단화: 67.8%
- ② 품목·작부체계별 단지 조성으로 집단화: 20.7%
- ③ 기타(집단화에 부정적): 10.3%
  - 규모가 작은 농가는 마을단위 집단화를, 규모가 큰 농가는 품목이나 작부체계별 단지조성을 선호하는 경향이 강하였음.
  - 기타 의견: 마을단위로 트랙터, 콤바인 1대씩 지원해주는 것이 효과적이거나, 현실은 규모화 농가에만 농기계를 지원하고 있음.

## ○ 공동경영 참여농가에 대한 가산직불금제 도입 및 공익형직불금제 도입에 대한 의견:

부표 10. 공동경영 참여 농가에 대한 직불제 도입

단위: %

| 구분                | 매우 찬성 | 약간 찬성 | 약간 반대 | 매우 반대 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|
| 개별농가에 대한 가산직불제    | 23.4  | 55.3  | 14.9  | 6.4   |
| 공동경영체에 대한 공익형 직불제 | 36.2  | 51.1  | 12.8  | -     |

- 정부는 농가소득의 파악 및 농가당 소득격차의 반영이 어려워 소득안정을 위한 농가단위 직접직불제를 폐지하였음. 들녘경영체, 마을영농과 같은 지역단위 공동경영체에의 농가 참여를 유도하기 위해 참여농가에 대한 가산직불금 제도를 도입할 필요가 있음.
- 일본의 경우 쌀 소득보상직불제, 논활용소득보상직불제, 밭작물소득보상직불제 등의 호별소득보상제도 대상농가에 마을영농도 하나의 조직체로 간주하여 포함시키고 있음. 우리나라도 들녘경영체·마을영농과 같은 공동경영체의 지역자원 활용, 국민식량의 안정적 공급 등의 기여에 대해 공익형 직불제 도입을 검토할 필요가 있음.

- 농지집단화 수단의 용이성 면에서는 ① 농작업수위탁, ② 농지의 이용권 조정, ③ 농지의 소유권 조정(이동), ④ 농지의 교환분합, ⑤ 농지출자 순으로 응답
- 농지집단화 수단의 계획성·지속성 면에서는 ① 농지의 소유권 조정, ② 농지의 이용권 조정, ③ 농작업수위탁, ④ 농지의 교환분합, ⑤ 농지출자 순으로 응답
- 농업인이나 농업법인이 농지를 공동으로 이용하거나 집단으로 이용하여 농업경영을 개선하는 농업경영체 육성사업 등의 농지이용증진사업계획 수립에 대한 의견:
  - ① 아주 찬성: 10.4%    ② 조금 찬성: 65.1%    ③ 조금 반대: 15.1%,
  - ④ 아주 반대: 4.7%    ⑤ 잘 모르겠다: 4.7%
  - 규모별로는 규모가 큰 농가일수록 반대 비율이 높았음.
- 지구단위(마을단위, 들녘단위)의 농지이용계획을 수립하여 농지의 효율적 이용관리를 하고자 할 경우의 추진방식은:
  - ① 중앙정부에서 적극적으로 지원프로그램을 만들고 지원한다: 27.3%
  - ② 지역여건에 맞는 프로그램 마련을 위해 지자체가 적극적으로 나선다: 29.5%
  - ③ 지자체, 지역 주민, 유관기관이 협력하여 추진한다: 43.2%
- 최근 정부는 쌀 전업농 등 개별 경영체를 육성하는 영농규모화 사업만으로는 한계가 있다고 보고 들녘·마을 단위 공동경영 육성사업을 추진하고 있는데, 공동경영체 육성사업의 농업생산 및 농가소득 증대, 농촌의 활력 증대에 있어 효과가 있는지 여부:
  - ① 시의적절하며 효과가 있을 것이다: 농가 27.4%
  - ② 필요성은 인정되나 실효성은 의문이다: 67.9%

- ③ 하향식으로 정해진 메뉴에 따라 선정하는 방식으로는 한계가 있다: 4.7%
- 공동경영육성 사업이 실현불가능하거나 실효성이 없다고 보는 이유:
- ① 특정 지역(들녘)만을 대상으로 하기 때문에 모든 농촌에는 맞지 않다: 25.9%
  - ② 법제화 되더라도 지역의 실정에 따른 구체성 결여로 선언적인 수준에 그칠 가능성이 높다: 11.1%
  - ③ 지자체와 중앙정부가 사업과 재정에서 충분히 연계되어 있지 않다: 4.9%
  - ④ 요건을 정해놓고 신청·평가로 선정할 경우 사업수요가 제한적이다: 6.2%
  - ⑤ 사유재산권 침해 우려로 농가의 자발적인 참여 유도에 한계가 있다: 19.8%
  - ⑥ 농촌의 고령화와 영농여건의 차이로 인해 현실성이 없다: 32.1%
- 만약 농지를 소유권 변동 없이 이용권 조정을 통해 농지의 집단화와 공동경영체 육성사업을 추진할 경우 참여 의향: ① 예 53.3%, ② 아니오 46.7%
- 참여할 의향이 없는 경우 그 이유:
    - ① 필요성을 느끼지 못하기 때문이다: 12.0%
    - ② 필요성은 있으나 지역실정으로 보아 실현가능성이 희박하다: 28.0%
    - ③ 참여하더라도 실익이 있을 것 같지 않다: 52.0%
    - ④ 잘 모르겠다: 8.0%
  - 규모별로는 규모가 큰 농가일수록 참여의향이 적었고, 그 이유는 ‘참여해도 실익이 없다’는 응답 비율이 상대적으로 높았음.
  - 조사지역 농업기술센터 농지업무담당자들의 경우 들녘경영체나 공동경영체에 대해 농민들이 필요성을 못 느끼므로 억지로 만들어 봤자 효과 없을 것이라는 의견도 있었음.
- 마을의 유향 농지, 노동력, 기계·시설 및 마을의 공동자산(자연·역사·문화·전통 등)을 활용하여 농업생산을 다각화하고 사업영역을 확대하여 마을의

소득과 활력을 증대시키는 마을단위 협업경영체의 설립 필요성과 가능성:

- ① 꼭 필요하고, 가능성도 있다고 생각한다: 26.0%
- ② 필요성은 인정하나, 가능성은 희박하다고 생각한다: 농가 58.7%
- ③ 실현 가능성을 떠나 필요성을 못 느낀다: 15.4%
  - 규모가 큰 농가일수록 부정적 응답의 비율이 높았고, 고령의 임대 농가, 독신 농가, 농지가진 비농가, 기계 없는 소규모 농가들의 경우 공동경영 찬성 비율이 높았음.
  - 기타 의견: 농촌의 노령화, 영농여건의 차이 등으로 인해 공동경영은 불가능. 공동경영으로 얻는 효과나 편익이 의사결정비용 등 여러 거래비용보다 높다는 것이 증명되지 않았음. 그동안의 작목반, 농기계 공동이용 조직 등의 경험에 비추어볼 때 협업경영체는 실패할 가능성이 높음. 지금은 농촌에도 개인주의가 팽배하고 공동의식은 희박하므로 공동경영은 어렵고 결국 개별 농가의 규모화로 갈 것임. 조건을 갖춘 들녘이나 마을은 소수에 불과함. 단체활동 수십개 해봤지만 다 실패하였음. 공동경영 보다는 젊은 사람들에게 몰아주는 게 낫다고 생각함. 가만히 두면 조건이 좋은 농지는 대규모 농가로 몰리고 골짜기 전답은 묵히게 될 것임. 마을 농가 대부분 고령이기 때문에 공동경영은 필요하나 추진할 젊은 사람 없어 실현 가능성은 희박.

○ 농지의 집단화를 농지의 효율적 이용을 위해서는 분산·착포 농지의 교환·분합이 필요함에도 불구하고 교환·분합사업의 실적이 저조한 이유:

- ① 농지에 대한 애착심이 강해서: 13.3%
- ② 자기소유 농지의 가치를 더 높게 평가하기 때문에 합의가 어려움: 48.7%
- ③ 논벼의 경우 작업수위탁을 통해 농지집단화의 효과가 있어 교환·분합의 필요성을 느끼지 못하기 때문: 28.7%
- ④ 교환·분합절차가 까다로워서: 0.7%
- ⑤ 기타: 8.7%
  - 농지 교환·분합(plot exchange)의 필요성과 가능성: 생산성의 향상과 농

업생산력의 유지·강화를 위해서는 분산된 농지의 면적(面的)인 단지화가 시급한 과제이긴 하나, 그럼에도 불구하고 자발적인 구획의 교환에 의한 농지의 단지화가 의도한 만큼 진전되지 않는 것은 자발적인 구획의 교환이 행해지기 위해서는 거래 쌍방이 모두 구획의 교환을 희망해야 한다는 ‘욕구의 이중일치’(double coincidence of wants)<sup>53)</sup>가 충족될 필요가 있기 때문임.

- 기타 의견: 교환분합이 왜 필요한지 어떤 이익이 있는지 잘 모르겠음. 현재 개별의 규모확대를 위해서는 교환분합의 필요성을 크게 못 느낌. 논 배미가 클수록 임대료는 올라가고 작업료는 내려가는 것으로 보아 교환분합의 필요성은 인정됨. 꼭 교환분합이 아니더라도 공동이용을 통해 농지집단화의 목적 달성 가능.

○ 조사마을의 공동경영체 담당할 리더의 확보 가능성:

- ① 현재 지역 내에 리더를 확보하고 있다: 0.0%
- ② 현재 리더가 없으나 영농후계자, 귀농·귀촌인, 은퇴자 중에서 발굴, 육성하면 지역 내에서 리더의 확보가 가능하다: 45.7%
- ③ 현재는 물론 앞으로도 지역 내에서의 리더 확보는 불가능하다: 54.3%

○ 농지집단화와 공동경영체 육성을 위한 공동체 운동 전개와 필요성과 가능성:

- ① 공동체운동의 전개가 바람직하고 실제로 가능하다고 생각한다: 9.8%
- ② 운동의 필요성은 인정하나 현실적으로 쉽지 않을 것이다: 71.2%

<sup>53)</sup> 有本寛·中嶋晋作·富田康治(2014), 「區畫の交換による農地の団地化は可能か?: シミュレーションによるアプローチ」, 『農業經濟研究』 第86卷 第3号, pp. 193~195.  
N. Gregory Mankiw(2010), *Intermediate Macroeconomics Abridged*, 7th edition, Worth Publishers. p. 81. 물물교환을 위해서는 거래하려는 두 사람이 각각 상대방이 원하는 물건을 보유해야 하는데, 쌍방간 “욕구의 이중적 일치(double coincidence of wants)”가 일어나기 힘들기 때문임.

③ 실현가능성 여부를 떠나 운동의 필요성 자체를 느끼지 못한다: 17.0%

④ 잘 모르겠다: 2.0%

- 농지의 집단화를 통한 공동경영체의 육성을 위해서는 법·제도나 사업패  
뉴의 정비 못지않게 이기주의의 극복과 공동체적 유대의 복원을 위해  
1970년대 새마을운동과 같은 공동체운동의 전개가 필요하다는 의견도 있음.

○ 농지은행사업 중에서 들녘·마을 단위 공동경영체 육성을 위해 농지집단화를  
도모할 경우 효과적인 사업에 대한 설문에서는 현행 농지은행사업으로는 한  
계가 있으므로 새로운 농지이용권 조정제도(사업)의 도입이 필요하다는 응  
답이 가장 높게 나타남.

○ 농지의 계획적 집적을 도모하는 방향으로의 농지은행사업 개편에 대한 의견:

① 매우 찬성: 31.8%

② 약간 찬성: 61.4%

③ 약간 반대: 6.8%

④ 매우 반대: 0.0%

- 일본의 농지중간관리기구(농지집적뱅크)와 우리나라의 농지은행은 그 사  
업과 역할에 비슷한 점이 많음. 차이가 있다면 일본의 경우 지역·마을의 사  
람과 농지 문제 해결을 위한 미래의 설계도인 「人·農地플랜」에 따라 목적  
의식을 갖고 계획적으로 지역 농지의 집적·집약화를 추진하고 있다는 점  
임. 우리나라의 농지은행사업도 이와 같은 방향으로 개편될 필요가 있음.

#### 4. 맺음말

○ 이대로 갈 경우 일부 규모화된 전업농의 출현에도 불구하고 조건이 불리한  
농지의 유향화, 기계화가 곤란한 작목의 생산 감소와 쌀단작(monoculture)  
화, 다원적 기능 및 농촌사회의 활력 저하가 가속화될 전망이다.



- 농가의 고령화에 대비하고 농촌지역의 부존자원을 활용하여 농업 생산 및 소득 증대, 농업의 다원적 기능 및 농촌사회의 활력 유지를 위해서는 지역(들녘·마을) 단위 공동경영체의 육성이 필요함.
  - 개별 농가의 점적(点的) 규모화에서 조직화·집단화에 의한 면적(面的) 집적·집약화를 유도할 필요가 있음.<sup>54)</sup>
  - 현지조사 결과 고령의 임대농, 농지가진 비농가, 독신가구, 농기계 없는 소규모 농가의 경우 공동경영에 대한 찬성 비율이 높은 반면, 비교적 규모가 크고 대형 농기계를 구비한 젊은 농가의 경우 시간이 가면 마을의 농지가 임차나 작업수탁을 통해 자기차지가 될 것으로 확신하기 때문에 농지집단화나 공동경영에 대해 강한 거부반응을 보였음.
  
- 현재 정부가 추진 중인 들녘경영체 육성사업의 경우 비록 개별 농가 차원을 넘어섰다고는 하나 여전히 규모화(생산비 절감, 경쟁력 강화) 농정의 연장선상에 있고, 지정 요건을 갖춘 들녘이 제한적이며, 무엇보다 농지의 집단화와 공동경영의 성립 측면에서 한계가 있음.
  - 소유권 이전, 교환분합, 임대차조정 등을 통한 농지의 집단화와 공동이용은 지주의 재촌 여부, 농지의 형상(논배미의 크기 포함), 토질, 접근성, 특수작물(양파, 마늘) 재배가능성 등에서 차이가 나기 때문에 쉽지 않을 뿐만 아니라 시간과 비용 많이 소요됨.
  
- 들녘경영체가 현재의 작업수위탁 단계를 넘어 농지의 다각적·집약적 이용(작부체계 변경, 생산조정, 답리작 확대 등)을 통해 심화·확대 발전하기 위해서 농지의 집단화와 공동이용, 농지기반 재정비가 필요함.

---

<sup>54)</sup> 일본은 농지집적을 위해 제도적 제약의 완화(이용권제도의 창설), 농지보유합리화 사업, 농지이용집적원활화사업, 「人·農地플랜」, 각종 금융적 인센티브(경영전환협력금, 분산착포해소협력금, 규모확대가산금), 포장정비사업 등 다양한 시책을 추진하고 있음.

- 전국의 대다수 마을이 처한 현실적 조건에 비추어 볼 때 산업정책과 지역정책의 접점으로서의 마을단위 공동경영 육성이 필요성뿐만 아니라 실현가능성도 높은 것으로 보임.
  - 마을 단위 농업경영체(**community-based group farming**): 농업생산력 유지, 농업소득 증진, 농촌사회 유지 등의 복합적 목적 달성을 위해 다수의 농업인과 주민이 집단적·조직적 의사결정을 통해 개별적으로 보유한 농업자원을 마을단위로 공동으로 이용하거나 공동 자본을 조성하여 운영하는 경영체(법인).
  
- 농지의 집단화는 그 자체가 목적이라기보다는 농지의 효율적 이용(조직화·공동화)을 위한 하나의 수단이기 때문에 반드시 소유권이전, 교환분합, 임대차를 통한 이용권조정 등을 통한 농지집단화가 아니더라도 마을 단위의 농지공동이용계획이나 농지이용증진사업계획 수립을 통해서도 목적 달성이 가능함.
  
- 농지의 집단화와 공동이용 증진을 위해서는 농지제도의 정비, 통합적 농지관리기구의 정립, 실효성 있는 농지이용계획 수립 등 ‘제2의 농지개혁’에 버금가는 획기적인 조치가 필요함.
  - 어렵사리 공동경영체를 설립하더라도 소유권 우위의 규제완화, 농업진흥지역 해제, 농지전용 등으로 인해 지속가능성을 담보하지 못하고 사상누각이 되고 말 우려가 있음.
  - 농지출자, 공동생산 후 토지, 자본, 노동, 경영의 몫 분배를 둘러싸고 이해가 대립할 수 있는데, 특히 부재지주의 존재가 문제를 더욱 복잡하게 만들 가능성이 높음.
  
- 정부나 지자체의 지원방식 개선 필요
  - 획일적인 지원보다는 지역의 여건을 고려하여 마을·들녘단위 농업경영체를 설립하고 운영해가는 일련의 과정을 지원하고 활동을 촉진할 수 있

는 퍼실리테이션(facilitation) 방식의 지원시스템 필요.

- 메뉴 중심의 하향식 선정 지원에서 탈피하여 지역의 실정과 조건에 맞는 실질적 규모화·효율화 방안을 모색할 필요가 있음.
- 집단·집권적인 자원배분을 위해서는 정책의 개입이 필요하나 집단적인 의사결정에 수반되는 조직적인 자원배분은 개별적·분권적 의사결정에 기초한 시장의 자원배분에 비해 농가의 이해가 대립할 뿐만 아니라 합의형성이 쉽지 않음. 따라서 조직적인 자원배분을 가능하게 하기 위해서는 합의형성을 여하히 할 것인가 하는 현실적인 과제가 제기됨.
- 농지유동·집적화를 위해서는 지역에 의한 전략적·집단적 토지이용계획(지역농업 마스터플랜)의 수립이 필요함.
  - 일본의 ‘제3섹터 방식’ 도입 필요성과 가능성,<sup>55)</sup> 기존에 형성된 들녘단위 경영체 외에 지자체를 중심으로 한 ‘농업특구’를 지정하여 집적화 등을 조건으로 집중지원하는 방안 등을 검토할 필요가 있음.
- 들녘·마을단위 공동경영체 설립은 저절로 되는 것이 아니라 주민 설득을 통한 동의 과정, 조직 및 사업 구상 등 리더의 존재와 역할이 절대적으로 중요함.
- 마을의 비교적 규모가 크고 젊은 영농후계자라 하여 공동경영체를 이끌어갈 리더라고 보기 어려운 측면이 있는데, 이들은 개인 플레이에 익숙할 뿐만 아니라 개별적인 규모화 노선의 신봉자이자 공동경영의 반대자일 수도 있기 때문임.
  - 마을 리더의 발굴과 교육이 중요할 뿐만 아니라 농협, 농업기술센터, 농어촌공사 등 유관기관의 적극적인 역할이 중요함.
  - 우수 귀촌자를 마을단위 지도자로 양성, 영농조직화 등 변화 혁신 유도
  - 이장, 지도자 등을 위한 교육프로그램 개발로 지도자 역량 강화

55) 일본의 경우 농지이용공동화(空洞化)(cavitations of farmland use) 대책의 일환으로 읍·면의 농지이용재편전략의 담당자로 공익성에 기반한 ‘직영형 제3섹터’(법인)를 설립 운영하는 사례도 있음.

- 농지의 조직화·집단화를 지원하기 위한 농지은행사업의 개편 방안
  - 개별 농가 단위의 농지 지원보다 지역농업의 집단화·조직화에 농지 지원을 강화할 필요성이 증대하고 있음.<sup>56)</sup>
  - 농지이용의 집적·집약화를 위해서는 농지정보공개시스템의 확충도 필요함.

---

<sup>56)</sup> 일본의 경우 농업의 구조개혁을 추진하기 위하여 농지이용의 집적·집약화를 담당하는 「농지중간관리기구(농지집적뱅크)」를 都道府縣 단계에 창설 운용하고 있음.

## 부록 2

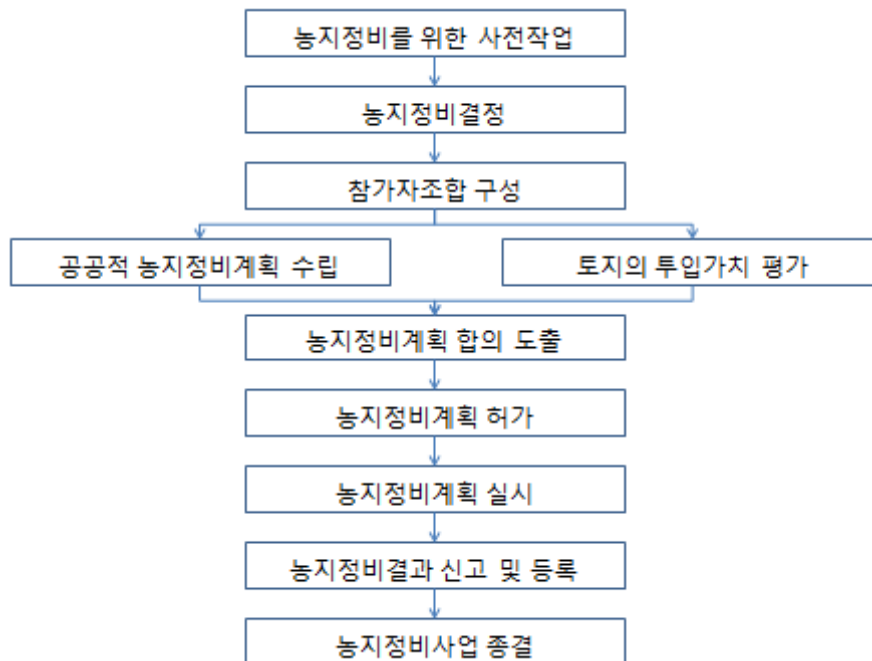
### 독일의 농지재정비사업

- 독일의 농지재정비는 통상적인 농지재정리 방식으로 추진되는 정규농지정비(Regelflurbereinigung)와 농촌정비와 같은 특별한 사업추진에 적합하게끔 비교적 간단한 절차로 구성된 간편한 농지정비(Vereinfachte Flurbereinigung), 토지소유자들이 자발적으로 실시하는 자발적 농지교환(Freiwilliger Landtausch)과 특수 형태의 신속한 교환·분합으로 구별됨.
- ① 「농지정리법(FlurbG)」 제37조에 근거한 정규농지정비는 대상구역을 가능한 일반적 공익에 부합되게 완전히 새롭게 정비하는 사업으로서 대상구역의 농지뿐 아니라 농로 및 수로의 재정비를 포괄하는 대대적인 사업 추진으로 인해 시간과 노력 및 비용이 많이 소요되는 특성을 갖고 있음.
  - 정규농지정비는 통상 새로운 소유권 이전까지 평균 6년, 그리고 사업의 종결까지 평균 10년이 소요됨.
- ② 「농지정리법」 제86조에 근거한 간편한 농지정비는 마을재정비와 같은 농촌개발, 농수로 개발, 그리고 문화경관 조성 등과 같은 특정한 사업을 추진하기 위해 실시하는 농지정비임.
  - 정규농지정비와의 차이점을 보면, 간편한 농지정비는 사업실시 목적에서 구체적인 특정 목적에 집중하고 그 목적에 부합하는 사업수단으로 범위

를 한정함.

- 간편한 농지정비는 통상 새로운 소유권 이전까지 평균 4년, 그리고 사업의 종결까지 평균 7년이 소요됨.
- ③ 「농지정리법」 제103a조에 근거한 자발적 농지교환은 ‘자발성의 원칙’에 기초한 농지정리로서 가장 간단하고 신속하게 추진되는 사업임.
- 이것은 해당 토지소유자들이 상호 간에 농지를 교환할 의사가 있을 때 실시됨.
  - 자발적 농지교환에는 농지정리사업으로서의 최소 규모 등을 요구하지 않기 때문에 소규모 프로젝트에 많이 적용됨.
  - 자발적 농지교환에는 농지 간의 가치 차이를 보상하는 원칙이 없기 때문에, 농지의 크기나 가치 차이에서 발생하는 보상도 토지소유자들 상호 간의 합의를 통해 이루어짐.
  - 자발적 농지교환에서는 농지정리계획 대신 교환계획이 자리잡게 됨.
- ④ 신속한 교환·분합사업(Beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren)은 정규농지정비에 해당하는 사업이 특정한 조건에 부합할 때 간단하고 신속한 형태로 추진할 수 사업임. 즉, 신속한 분합사업은 농지의 재정비가 필요하지만 농로 및 수로, 기타 건설사업이 필요하지 않은 경우에 추진될 수 있음.
- 이러한 특성으로 인해 이미 농지정비가 이루어진 곳에도 신속한 분합사업을 통해 2차적인 농지정비가 이루어질 수 있음.
  - 신속한 분합사업은 통상 새로운 소유권 이전까지 평균 2년, 그리고 사업의 종결까지 평균 7년이 소요됨.

부그림 1. 독일의 농지정비 추진절차



- 농지재정비사업에 소요되는 비용은 농지정비청과 참가자조합이 분담해서 담당하는데, 농지정비 업무 중에서 농지정비청이 수행하는 절차상의 비용은 농지정비청이 담당하고 농지정비사업을 실행하는 데 소요되는 사업비는 참가자조합이 부담함(참가자조합의 사업비는 최고 75%까지 국가보조를 받을 수 있음).

### 부록 3

---

## 외국의 농업경영체 경영이양제도 분석 및 시사점

### 1. 외국의 농업경영체 경영이양 현황 및 제도

#### 1.1. 국가별 농업경영주 연령 구성 비교

- 2014년 기준 EU 회원국 전체의 65세 이상 농업경영주 구성비율은 34%임.  
- 독일의 65세 이상 농업경영주 구성비율은 7.7%이고, 프랑스는 11.3%임.
- 독일과 프랑스에서 노령 농업경영주의 비율은 낮은 것은 만 65세 이후에 수령하게 되는 농업인노령연금을 받기 위해서는 경영이양을 해야 하는 제도 때문임.  
- 이때 경영이양은 타인에게 이양하는 것뿐만 아니라 자식 등 영농후계자에게 이양하는 것도 포함됨.

#### 1.2. 외국의 경영이양제도

##### ① 독일

- 독일의 농업경영체 경영이양에서 가장 핵심적인 역할을 하는 것이 농업인노



령연금임. 이 연금은 농업인노령보험법(Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte, ALG)에 따라 실시되는 보험의 결과로 수령함.

- 농업인노령보험 가입 의무대상자는 토지경작을 하고 최소영농규모<sup>57)</sup>에 도달한 농림수산업 사업체 내의 사업주와 그 배우자 및 해당 사업체에 주업으로 종사하는 18세 이상 65세 이하의 가족구성원이 됨.
  - 매년 조정되는 보험료는 2012년의 경우 사업주 및 배우자에 대한 보험료가 각각 월 224유로, 다른 가족종사자에 대한 보험료가 112유로로 책정됨.
  - 보험료의 최소불입기간은 180개월(15년)이고, 만 65세부터 수령할 수 있음.
- 독일은 농업인노령연금의 수령을 위해서 경영이양을 전제조건으로 하고 있음.
  - 경영이양은 타인에게 매도하거나 영구임대하는 것뿐만 아니라 자녀 등 영농후계자에게 이양하는 것도 포함됨.
  - 영농후계자에게 경영이양하는 형태로는 조기상속 또는 양도계약(Übergabevertrag) 등이 있는데, 이들 계약에는 부모와 자식 간에 부모의 노후보장을 지원하는 내용 - 예를 들어 노후분(Altenteil) - 등이 포함되어 있음.
- 실증연구에 따르면(Mehl 2012), 농업인노령연금 수령액이 평균적으로 은퇴농의 노후생활비의 1/4 수준을 충족하고 있는 것으로 조사됨.
  - 은퇴 전 소득수준이 낮았던 소규모 농가들에게는 노령연금이 노후생활비의 절반을 충족하고 있는 것으로 나타남.
- EU 차원에서 만 55세 이상 만 65세 미만 농업경영주에게 실시하는 조기은퇴 프로그램(Early Retirement Scheme)에 대해서는 독일은 제도화하지 않고 있음.
  - 이 프로그램은 조기은퇴에 대해 연간 18,000유로까지 최대 10년간 지원할 수 있게 한 것임.

57) 니테르작센 주의 경우 2011년 1월 1일부터 시행하고 있는 최소영농규모는 ① 8ha 규모의 (경중)농업, ② 2.2ha의 원예 및 특작, ③ 75ha의 임업 등임.

## ② 프랑스

○ 프랑스 또한 독일과 유사한 농업인연금제도를 농업사회공제기구(Mutualité Sociale Agricole, MSA)를 통해 실시하고 있음.

- MSA의 농업사회보장은 농업경영주와 그 가족을 위한 사회보장(le régime des non-salariés agricoles)과 농업임금노동자의 사회보장(le régime des salariés agricoles)으로 구분하여 운영됨.

○ MSA 농업사회보장 가입조건은 농업경영주의 경우 다음과 같은 세 가지 조건 중 하나를 충족하고, 최소의무활동(Activité Minimum d'Assujettissement, AMA)에 해당하는 영농에 종사해야 함.

- ① 최소의무면적(Surface Minimum d'Assujettissement, SMA) 경작
- ② 농업생산 활동이나 농업서비스 활동 또는 경영체 내에서 이루어지는 농촌관광 활동 시간이 연간 1,200시간 이상
- ③ 농업활동 소득이 최소한 800 SMIC(Salaire minimum interprofessionnel de croissance, 일종의 최저임금)에 달할 것

부표 11. 프랑스의 농업활동 규모별 MSA 가입자격

| 농업활동 크기       | 1/4 SMA 이하 혹은 연간 150시간 이하 | 1/4 SMA 이상 혹은 150시간 이상   | AMA 이상   |
|---------------|---------------------------|--|--|
| 자격            | 텃밭가꾸기 (suiviparcellaire)  | 연대납부자 (Cotisant solidaire)*                                    | 농업경영주 (농업인)                                    |
| 농업사회보장 권리와 의무 | - 사회보장의 권리와 의무 없음         | - 사회보장비 납부액 축소<br>- SMA의 2/5부터 상해 보험 적용<br>- 기타 사회보장, 퇴직 연금 없음 | - 농업소득에 따라 사회보장 분담금 납부액 결정<br>- 사회보장, 국민 연금 수혜 |

\*주: 농업활동을 수행하고 있으나 그 규모가 농업경영주 자격으로서 MSA에 가입하기 어려운 경우 일정한 조건하에 MSA의 '연대가입자' 자격을 부여함.

- 농업인연금은 2013년 사회보장개혁에 따라 연금수령 최저연령이 60세에서 62세로 상향 조정됨.
  - 농업인연금 수령조건은 2009년 이전에는 농업활동 최종 중단과 농업활동 재개시 연금 수령이 중단되었으나, 2009년 이후부터는 규정이 다소 완화됨.
  - 농업활동에서 은퇴했다하더라도 최소의무면적(SMA)의 2/5 이내에서 생계농업(자급) 또는 농업연금을 보완하기 위한 차원의 농업활동을 유지할 수 있게 함.<sup>58)</sup>
  
- 경영이양지원을 위한 조기은퇴프로그램의 하나로 프랑스는 가족관계에 있지 않은 젊은 영농희망자에게 경영이양을 하는 경우에 특별히 지원하는 경영이양지원금 프로그램(Aides à la transmission d'exploitation)을 운영하고 있음.
  
- 경영이양지원금을 받기 위해서는 다음과 같은 조건을 충족해야 함.
  - 가족관계가 아닌 젊은 영농정착자에게 토지를 양도해야 하며, 젊은 영농정착자는 청년영농정착지원금을 받은 자여야 함.
  - 경영이양 희망 농업인의 연령은 56세 이상~65세 미만이어야 함.
  - 최근 10년간 계속해서 전업형태로 영농에 종사함.
  - 최근 12개월 동안 경영면적을 15% 이상 축소하지 않음.
  - 농지를 경작할 권리를 포기하고, 각종 지원금과 관련된 제반 권리를 양도함.
  
- 임대를 통한 경영이양의 경우 지원금 상한은 10,700유로이며, 산악지대의 경우 최대 11,500유로까지 가능함.

---

<sup>58)</sup> 2015년부터는 연금의 일부를 수령하면서 영농활동을 통해 수입을 일부 보완하고자 하는 농업인에 한해 점진적 은퇴연금제도(La retraite progressive)를 도입함.

## 2. 외국 경영이양제도로부터의 시사점

- 영농종사자 구성에서 65세 이상 농업경영주의 비율이 낮은 독일과 프랑스에서 얻는 가장 큰 시사점은 경영이양과 연계한 농업인노령연금 제도를 운영하고 있다는 점임. 일반 국민연금과 다른 농업부문만의 연금제도를 운영해서 이를 경영이양과 연계한 것이 핵심사항이 됨.
- 그 다음은 타인에게 경영이양하는 것뿐만 아니라 자녀 및 가족 간의 경영이양도 (적어도 농업인노령연금 수령과 관련해서는) 동일한 경영이양으로 대우한다는 점임. 이 또한 농업경영주의 고령화를 막는 주요한 수단이 되고 있음.
- 외국제도가 주는 이런 시사점을 우리나라 현실에도 적용할 필요가 있음. 기존의 경영이양 프로그램이 농지의 이양을 매개로 한 지원 위주로 구성되었으며, 타인에 대한 이양 위주로 구성되었던 점에 대한 재검토가 필요함.
- 농업경영체의 경영이양을 위해서는 농지의 이양에 대한 직접적인 지원 형태뿐 아니라 국민연금 등 각종 노후생활지원과 연계하는 매개고리를 만들어 간접적으로 지원하는 제도 구축이 필요하다고 할 수 있음.
  - 우리나라의 현실에서 농업인의 국민연금 수령과 경영이양을 연계하는 것을 바로 제도화할 수는 없지만, 앞으로 농업인의 국민연금보험료 지원에도 이러한 연계가 반영되는 방안을 마련하고, 중장기적으로 국민연금과 분리된 농업인연금의 신설을 신중하게 검토할 필요가 있음.
  - 단기적으로는 경영이양 농업인의 생계비(노후생활자금) 추정에 국민연금 등 각종 지원금이 고려되어 검토되도록 함.
- 가족 내의 경영이양을 지원하는 프로그램 개발이 필요함.
  - 가족 내 경영이양을 현행 경영이양직불사업의 대상이 되게 할 수는 없지

만, 가족 내의 경영이양을 촉진하는 프로그램을 개발하여 적절한 인센티브를 부여하면 경영이양에 상당한 성과가 있을 것임.

- 여기에 독일의 양도계약과 같이 부모와 자식 간의 경영이양을 계약화하는 제도가 도입되면 경영이양이 보다 활성화될 수 있음.



## 참고 문헌

- 장대구·김경남·김민수·이용·변규식. 2006. “최근 귀농실태와 지원대책방안 연구.” 농림부.
- 고성준. 2008. “귀농자의 실태와 안정적 정착을 위한 연구: 전라북도 귀농자를 중심으로.” 전북대학교 석사 학위 논문.
- 김미복·오내원·황의식. 2016. 『농가유형별 소득구조 변화와 정책적 시사』. 농정포커스 제 132호. 한국농촌경제연구원.
- 김수석. 2008. “농업인의 고령화에 대응한 농업구조정책의 방향.” 『농촌경제』 31(4): 1-16. 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『농지처분명령 운용실태와 개선과제』. P153. 한국농촌경제연구원.
- \_\_\_\_\_. 2013. 『독일 농업경영체 등록제 운용시스템과 시사점』. D348. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·박석두. 2006. 『농업법인의 운영실태와 제도개선방안 연구』. R522. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·허주녕. 2007. 『농지유동화 실태와 정책과제』. P90. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·황의식·허주녕. 2007. 『농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구』. C2007-45. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·박석두·채광석·김창호·황연수·조가욱. 2008. 『경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차연도)』. R563. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·박시현·채광석·김창호·황연수·황한철. 2009a. 『경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(2/2차연도)』. R589. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·김정호·김창호. 2009b. 『농지보전과 농업진흥지역제도 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부·김기성·백선기·김태곤·김홍상·이태호. 1995. 『농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구』. R326. 한국농촌경제연구원.
- 김정부·백선기·김홍상·김태곤. 1996. 『농지이용증진사업의 효율적 추진방안』. R352. 한국농촌경제연구원.
- 김정부·김홍상·박석두·김태훈·오현석. 1998. 『영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구』. R380. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외. 2015. 『농업법인 실태조사 결과분석』. (사)환경농업연구원.
- 김홍상·김정덕. 2004. 『농지은행제도 도입에 관한 연구』. C2004-26. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상·김수석·황의식·채광석. 2011. 『농업·농촌 여건변화 대비 농지은행 대응방안』. C2011-14. 한국농촌경제연구원.
- 남양주시. 2015. 남양주시 기본통계.

- 농림부. 1997. 『귀농안내』.
- 농림수산식품부. 2012. “지난 해 귀농·귀촌 가구 사상 최고인 10,503가구, 23,415명.” 농림수산식품부 보도자료 2012년 2월 24일자.
- 농림축산식품부. 2015. 『농림축산식품 주요통계 2015』. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. 2016. 『농림축산식품 주요통계 2016』. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부 경영체유형화특별추진단. 2016. “경영체DB 분석에 기초한 경영체 유형별 맞춤형정책 기본구상(안).”
- 단양군. 2015. 단양군 통계연보.
- 마상진·박대식·박시현·최윤지·최용욱·남기천. 2014. 『귀농·귀촌인의 정착실태 장기추적조사: 1차년도(2014)』. D392. 한국농촌경제연구원.
- 박동규. 2015. “중장기 쌀수급 안정방안 모색.” KREI 정책토론회 자료집.
- 서규선·변재면. 2000. “U턴 귀농자 장·단기 교육프로그램 개발.” 『한국농촌지도학회지』 7(1): 137-153. 한국농촌지도학회.
- 오내원·김수석·정호근·고옥·이명현. 2006. 『농가등록제 도입에 관한 연구』. C2006-3. 한국농촌경제연구원.
- 오현석. 2016. “프랑스 농지은행”. 미간행 보고서.
- 윤석환. 2004. “농지선매협의제도 도입방안.” 『농지은행조사(통권 제5호)』. 한국농어촌공사.
- \_\_\_\_\_. 2008. “농업생산 효율화와 국제 경쟁력 제고 방안.” 『농지은행조사(통권 제22호)』. 한국농어촌공사.
- 이명현 외. 2008. 『농지규모화 사업 심층평가』. 한국개발연구원.
- 이유경. 2016. “일본 농지은행 제도 연구.” 일본대학교. 미간행 연구보고.
- 이정환. 1997. 『농업의 구조전환 그 시작과 끝』. S021. 한국농촌경제연구원.
- 이정환·김은순. 1984. 『농지 및 노동의 유동성과 농업구조정책』. R086. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외. 2006. “농업구조정책의 꿈과 현실.” 『농업문제의 쟁점 10주제』. GS&J 인스티튜트.
- 이종수. 2009. “토지의 소유권과 이용·개발권의 분리에 관한 연구.” 미간행 연구논문. 전북대학교. 2016. 『들녘경영체 단계별 육성체계 연구』.
- 조가욱 외. 2009. 『영농규모화사업 중장기 발전방안 연구』. 지역농산업경영경제연구소.
- 통계청·농림축산식품부. 각 연도. 『귀농·귀촌인 통계』.
- 한국농어촌공사. 2010a. 『FB Vision 2020 T/F 운영결과 보고서』.
- \_\_\_\_\_. 2010b. 『농지은행 2020 비전과 발전방안』.
- \_\_\_\_\_. 2015. 농지은행사업 추진현황. 내부자료.
- \_\_\_\_\_. 2016a. 『2015년도 농지은행 사업실적 분석자료』.
- \_\_\_\_\_. 2016b. 농지은행사업 대상자별 지원현황. 내부자료.



- 한국농촌경제연구원. 2016. 『농업전망 2016: 급변하는 농업·농촌, 내일을 기획한다』. 한국농촌경제연구원.
- 황연수. 2016. 『들녘경영체 운영현황 및 농지집단화 추진방안』. 미간행 연구보고서.
- Agreste. 2011. Recensements agricoles 2010.
- Agreste. 2014. Enquête structure ESEA 2013.
- Bodenmarkt 1. 2004. Neue Landwirtschaft B11845(2004/2005). Berlin.
- Bodenmarkt 2. 2006. Neue Landwirtschaft B11845(2006/2007). Berlin.
- Bodenmarkt 3. 2008. Neue Landwirtschaft B11845(2008/2009). Berlin.
- Bodenmarkt 4. 2010. Neue Landwirtschaft B11845(2010/2011). Berlin.
- Bodenmarkt 6. 2015. Neue Landwirtschaft B11845(2014/2015). Berlin.
- Bodenmarkt 7. 2016. Neue Landwirtschaft B11845(2016/2017). Berlin.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG). 1999. Landentwicklung aktuell. Sonderausgabe.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG). 2009. “Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften.” Manuskript
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG). 2016. “Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften.” Manuskript
- FNSAFER, 2015. Rapport d’activité 2014 des safers, observateurs et opérateurs fonciers de l’espace rural et périurbain
- FNSAFER 2016. L’essentiel des marchés fonciers ruraux en 2015, Le prix des terres, mai 2016
- Legifrance, Code rural et de la pêche maritime ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr))
- Mankiw, N. Gregory. 2010. Intermediate Macroeconomics Abridged. 7th edition. Worth Publishers.
- Mehl, P. 2012. Agrarstrukturelle Wirkung der Hofabgabeklausel. Braunschweig.
- Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg. 2010. Allgemeine Weisung des Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz nach §16 des Agrarstrukturverbesserungsgesetz(ASVG) zur Verwaltung des Bodenfonds durch die LBBW Immobilien Landsiedlung GmbH.
- Muriel GOZAL, Le marché foncier rural en 2014, Congrès des Safer, La Rochelle - 4 décembre 2015.
- Nies, V. 1991. Boden- und Erbrecht in der Landwirtschaft. St. Augustin.
- Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau. 2015. Hofabgabe. Kassel.

[www.saferlr.com/safer-languedoc-conseil-administration](http://www.saferlr.com/safer-languedoc-conseil-administration)

農林水産省. 2011. 「2011年度農地利用集積円滑化事業の實績」

農林水産省. 2016a. 2015년 식료·농업농촌백서」

農林水産省. 2016b 「2015년 농림수산업 총조사 결과 개요」

大塚路子. 2016. “流動化政策の経緯と現状,” 『調査と情報』

有本寛·中嶋晋作·富田康治. 2014. 「區畫の交換による農地の団地化は可能か?: シミュレーションによるアプローチ」. 『農業經濟研究』 第86卷 第3号.

#### <데이터 원자료 출처 및 웹사이트>

통계청. 각 연도. 농림어업조사.

통계청. 각 연도. 농림어업총조사.

통계청. 각 연도. 농가경제조사.

통계청 국가통계포털. <<http://www/kosis.kr>>.

유럽연합 통계포털. <<http://ec.europa.eu/eurostat>>.