

2016. 11.

농지은행사업 개편을 통한
농지이용 효율화 방안 연구
- 요약보고서 -

연구기관
한국농촌경제연구원

농림축산식품부

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농지은행사업 개편을 통한 농지이용 효율화 방안 연구 - 요약보고서 -」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 11

제3장 농지은행사업 추진 성과와 한계

- 1. 농지규모화사업 19
- 2. 농지매입·비축사업 23
- 3. 경영이양직불사업 26

제4장 외국의 농지은행 관련 제도 및 사업

- 1. 독일 29
- 2. 프랑스 33
- 3. 일본 38

제5장 농지은행사업 개편의 기본방향

- 1. 농지은행사업 개편의 필요성 45
- 2. 농지은행사업 개편의 기본인식 46
- 3. 농지규모화사업 개편의 기본방향 48

4. 농지매입·비축사업 개편의 기본방향 49

제6장 농지은행사업 개편방안

1. 농지규모화사업 개편방안 51
2. 농지매입·비축사업 개편방안 60
3. 경영이양직불사업의 개편방안 67

참고 문헌 85

표 차례

제2장

- 표 2-1. 농업진흥지역 밖 농지가 전체 농지의 90% 이상인 시군(2015) 14
 표 2-2. 작물재배 면적규모별 귀농가구 현황 15

제3장

- 표 3-1. 2011~2015년 농지구묘화사업 실적 21
 표 3-2. 2010~2015년 농지매입비축사업 실적 24
 표 3-3. 1997~2015년 경영이양직불사업 실적 26

제4장

- 표 4-1. 독일 공동이익토지회사의 농지매입·비축사업 현황 31
 표 4-2. 독일 농지매입·비축사업에 의한 농지거래량 32
 표 4-3. 농지이용집적원활화사업 실적 40

제6장

- 표 6-1. 2015년 단위면적(m²)당 농지가격 55
 표 6-2. 농지매입·비축사업 목표 및 성과지표 비교 62
 표 6-3. 영구임대이양 농지연금 기초변수 재설정 73
 표 6-4. 영구임대이양 농지연금 월지급액 산정 74
 표 6-5. 영구임대이양 농지연금 기본모형 지급액 시뮬레이션(1ha 기준) 74
 표 6-6. 기간형 매도이양 농지연금의 기초변수 설정 77
 표 6-7. 기간형 매도이양 농지연금의 월지급금 산정 77
 표 6-8. 기간형 매도이양 기본모형 지급액 시뮬레이션(1ha 기준) 78
 표 6-9. 선매입-분할지급 경영이양모형 지급액 시뮬레이션 82
 표 6-10. 경영이양 제약요인 해결방안 83

그림 차례

제2장

- 그림 2-1. 연도별 쌀 공급량과 수요량 변화 11
- 그림 2-2. 농가당 논벼 재배의 농지이용형태 12

제4장

- 그림 4-1. 지역 SAFER의 조직 33
- 그림 4-2. SAFER의 선매권 행사 절차 35
- 그림 4-3. SAFER의 토지취득량 추이(1970~2014) 36
- 그림 4-4. SAFER의 토지시장 개입가능 면적과 시장점유율 추이 36
- 그림 4-5. 농지소유자대리사업 체계 39
- 그림 4-6. 농지중간관리기구 사업 체계 42

제6장

- 그림 6-1. 농지매입·비축사업 진행과정 66
- 그림 6-2. 종신형 영구임대이양 농지연금 기본모형 72
- 그림 6-3. 종신형 영구임대이양 농지연금 연금지급 선택모형 74
- 그림 6-4. 종신형 영구임대이양 농지연금 연금개시 선택모형 75
- 그림 6-5. 기간형 매도이양 농지연금 기본모형 76
- 그림 6-6. 기간형 매도이양 농지연금 연금지급 선택모형 78
- 그림 6-7. 기간형 매도이양 농지연금 연금개시 선택모형 79

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.¹

¹ 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

- 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.
- 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.
- 경지규모별 농가구성 변화 추이를 보면, 1990년대 이후 0.5~2.0ha 계층의 비율이 감소하는 반면에 0.5ha 미만의 계층과 2ha 이상 계층의 비율은 상대

적으로 증가하여 경지면적 분포의 양극화 경향이 나타남. 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.

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. 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.
- 전체 농가 중 60세 이상 경영주의 농가 비중이 2010년의 70.2%에서 2015년에 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.
- 농업경영주 연령별 영농형태를 보면, 60세 이상 경영주 농가에서 논벼 및 채소재배 비중이 높게 나타나며, 연령이 낮을수록 축산경영과 2종 겸업 비중이 높게 나타남. 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.

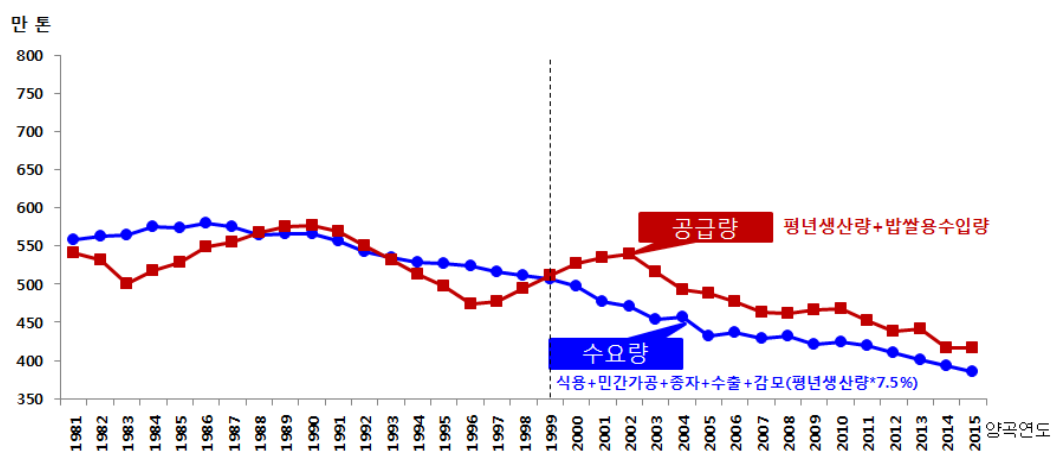
1.3. 농지 면적 및 구성

- 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.

2. 농지은행사업 관련 정책여건 분석

2.1. 쌀 공급 과잉

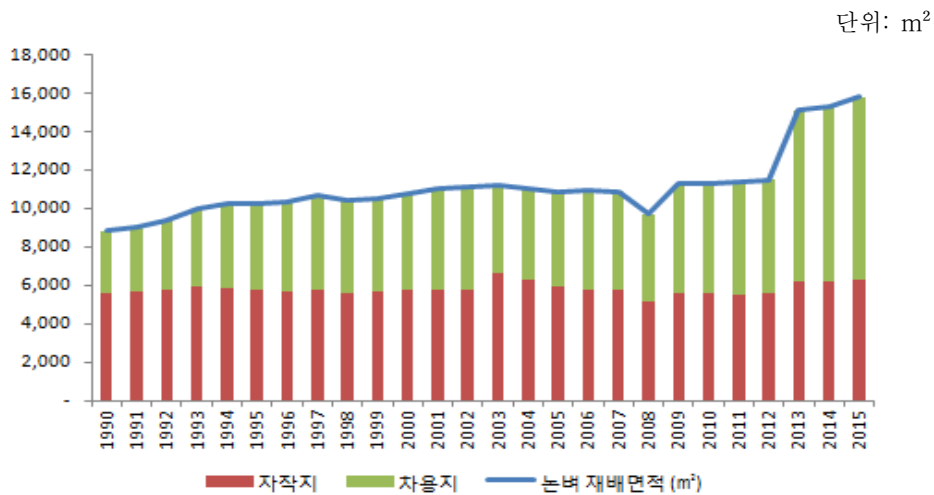
그림 2-1. 연도별 쌀 공급량과 수요량 변화



자료: 박동규(2015).

- 2000년 이후 쌀 공급량이 수요량보다 많아 구조적 공급과잉 상태에 있음. 최근 10년간 연평균 28만 톤이 초과 공급되는 것으로 추정됨<그림 2-1>.
- 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 ha임. 논 면적이 빠르게 감소함에 따라 전체 농경지 중 논의 비중이 2002년 61.1%에서 2015년 54.1%로 감소함(2015년 논벼재배농가 비중 41.7%).
- 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 2-2>.

그림 2-2. 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.

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.
- 농업진흥지역이 지정된 147개 시·군을 대상으로 분석한 결과, 2015년도 농업진흥지역의 밭 비율은 11.9%이고, 진흥지역 밖의 밭 비율이 76.5%임. 논·밭의 농업진흥지역으로의 집중과 밭의 진흥지역 밖으로의 집중이 대부분의 개별 시·군에서 일반적 현상으로 나타남.
- 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.
- 이런 일반적인 경향과 달리 전체 농지 중 농업진흥지역 밖 농지가 대부분을 차지하는 시·군들도 있음<표 2-1>.
 - 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(단양군, 춘천시, 전주시)도 상당함. 이들 시·군들의 농업진흥지역 밖 농지는 주로 밭으로 구성되어 있지만, 전주시는 밭보다 논·밭의 비중이 높음.

표 2-1. 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).

- 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.
- 귀농가구: 371('90) → 1,154('00) → 5,405('10) → 11,959('15)

- 2015년 귀농가구주의 평균 연령은 54.0세이며, 연령대별로는 50대가 40.3%, 60대가 24.4%, 40대가 20.0%로 높은 비율을 차지하고 있음. 귀농인 중 농업에만 종사하는 전업귀농인이 75.1%이고, 겸업귀농인이 24.9%를 차지함.
- 귀농기구 중 작물을 재배하고 있는 가구의 평균 재배면적은 2015년에 0.45ha로 전년과 거의 같은 수준임<표 2-2>. 작물재배면적규모별 귀농가구 구성비는 0.5ha 미만 가구가 75.3%로 대부분을 차지함.

표 2-2. 작물재배 면적규모별 귀농가구 현황

단위: 가구, %, m²

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 작물재배가구 7,100가구 중에서 자기소유의 농지에서 작물을 재배한 자경가구는 62.9%, 일부라도 농지를 임차하여 재배한 임차가구는 37.1%였음. 2015년 기준 농지임차가구 중 순임차가구는 27.9%, 일부임차가구는 9.2%로 나타남. 평균재배면적은 일부임차가구가 0.74ha로 가장 크게 나타남.
- 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.

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.
- 들녘경영체의 육성 취지는 개별농가의 영세성을 극복하고, 규모화·조직화를 통해 농업·농촌의 선순환 구조를 만들기 위한 모델 정립에 있음.
 - 개별 경영체(농업인), 농업법인과 조합 등 조직경영체, 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.

2.4.2. 들녘경영체 육성 현황

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

- 들녘경영체에 대한 지원으로는 농가 조직화 및 공동농작업의 효율화를 위한 공동영농의 교육·컨설팅 지원과 공동육묘장·방제기 등 시설·장비에 대한 차등 지원이 있음.
- 들녘경영체의 법적 근거 마련 위해 농식품부는 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에서 공동농업경영체 선정 및 관리 규정 신설을 추진함.

2.4.3. 들녘경영체 육성의 성과와 한계

- 들녘경영체 육성사업의 성과로는 공동작업을 통한 생산비 절감, 경지이용률 제고, 안정적 판로 확보와 (고령)농가의 소득 증대 등으로 나타남.
- 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. 농업인 인식 부족과 핵심리더 부재 등으로 인해 조직화 수준이 외형적 조직화에 머물러 결속력이 낮고 조직이 불안정함.

제 3 장

농지은행사업 추진 성과와 한계

1. 농지규모화사업

1.1. 사업 추진실적 및 성과

1.1.1. 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.

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

1.1.2. 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>.
 - 면적 기준으로 세부사업의 실적을 볼 때, 농지매매사업은 줄고, 농지임대차사업은 늘어나고 있음.

표 3-1. 2011~2015년 농지규모화사업 실적

단위: 호, 건, ha, 백만원

사업별	연도별	실적			
		농가수	건수	면적	금액(B)
농지규모화 (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).

1.2. 농지규모화사업의 한계

1.2.1. 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 재배농가와와의 형평성 문제를 야기함.

- 농지규모화사업은 종래 쌀전업농을 사업대상으로 하다가 최근 일반 전업농으로 대상 확대를 시도하였지만, 대상농지를 농업진흥지역 농지로 한정함으로써 쌀전업농 위주에서 크게 벗어나지 못한 상태에 있음.

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.

- 이에 따라 신규 취농인의 농지취득을 지원하는 정책사업의 개발 또는 신규 취농인을 농지은행사업 대상자로 추가하는 제도 개편이 필요함.

1.2.2. 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 여건 부응하는 형태로 사업의 방향을 재설정하고, 설정된 방향에 따른 사업목표의 수립이 필요함.

2. 농지매입·비축사업

2.1. 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 3-2>.

표 3-2. 2010~2015년 농지매입비축사업 실적

단위: 호, ha, 백만원

구 분	연도별	실 적				비 고
		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 농가수 측면에서 농지매입에 참여한 농가(농지매도농가)가 농지임대에 참여한 농가(농지임차농가)보다 많았음.
 - 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.

2.2. 농지매입비축사업의 문제점

2.2.1. 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.
- 이처럼 사업실적이 저조한 이유는 무엇보다 매입대상의 조건이 엄격하기 때문임. 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.

2.2.2. 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 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 3-3>.

표 3-3. 1997~2015년 경영이양직불사업 실적

구 분	경영이양실적			전업농 등 지원현황		
	인원 (명)	면적 (ha)	금액 (백만원)	인원 (명)	1인당면적 (ha)	
직 불 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).

3.2. 사업 평가

3.2.1. 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.
- 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.

3.2.2. 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. 농지은행 관련 제도 및 사업

1.1.1. 제도 및 조직

- 독일에서 농지의 매입·비축과 교환·분합, 선매권 행사 등으로 농지시장을 안정화하고 농업구조개선에 기여하는 농지유통화 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 Landgesellschaften, BLG)가 있는데, 이 9개의 회사가 10개주, 2개 자치도시주를 담당하고 있음.

1.1.2. 사업내용

- 공동이익토지회사의 업무는 다음과 같은 사업으로 세분됨(BLG 2016: 6).
 - ① 농지매입·비축사업: 농지의 비축을 매개로 한 농지의 매입 및 매도²
 - ② 제3자를 위한 수탁매입·비축사업
 - ③ 비축 및 수탁농지 임대·관리사업
 - ④ 농지재정비사업: 농촌개발청의 농지재정비계획 실시로 인한 정비 실무 담당³
 - ⑤ 농지직거래장터(Hofbörse)사업: 비축하지 않고 매매 및 임대차 중개
- 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 4-1>과 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.
- 공동이익토지회사는 「토지거래법」에 따라 농지거래허가가 거부된 선매대상 농지를 매입하여 다시 선매대상자에게 매도하는 역할을 담당하는데, 이 토지 또한 매입·비축사업의 일종이 됨.

² 「토지거래법」에 의한 선매권 행사도 매입·비축사업의 특수한 형태에 속함.

³ 자발적 농지교환·분합 및 이용권 교환과 같은 소규모 재정비는 농촌개발청의 농지 재정비계획 수립없이 공동이익토지회사가 직접 담당함.

표 4-1. 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).

1.2. 농지은행 제도 및 사업 평가

- ① 독일에서 농업구조개선을 위한 농지정책은 농지은행사업보다 농지제도를 중심으로 실시되고 있음. 즉, 농지거래제도에 의한 선매권 및 재매입권(Wiederkaufsrecht)⁴과 농지임대차 관리제도가 주축이 되어 농업구조개선을 추진하고 있음.
- ② 독일에서 개별 농업경영체를 지원하던 농지규모화사업은 농림투융자정책인 GAK의 일환으로 1990년대까지 존속했으나, 2000년대부터 개별농업경영체 투융자지원사업(EEP 및 AEP)으로 통합됨.
- ③ 한편, 농지은행사업의 주축이 되는 농지매입·비축사업은 농지시장의 안정화에 기여하는 역할을 수행하고 있음.
 - <표 4-2>에 나타난 바와 같이, 전체 농지거래량 중에서 공동이익토지회

⁴ 재매입권은 바덴-뷔르템베르크 주가 주법인 「농업구조개선법」(ASVG)에 따라 일종의 경자유전 원칙을 실현하는 규율임.

사가 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.

표 4-2. 독일 농지매입·비축사업에 의한 농지거래량

단위: ha, %, 유로/ha

구분	토지회사의 농지거래량	농지시장 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).

- ④ 독일 농지은행의 농지매입·비축사업은 토지회사가 자체 자금으로 농지를 매입하여 보유하는 것을 (그 성격에 관계없이) 모두 농지매입·비축사업의 대상으로 간주함.
- ⑤ 공동이익토지회사에서 실시하는 사업은 출연기금(토지펀드)을 기초로 해서 자체적으로 수익구조를 창출하는 은행적 사업이 중심이 됨.

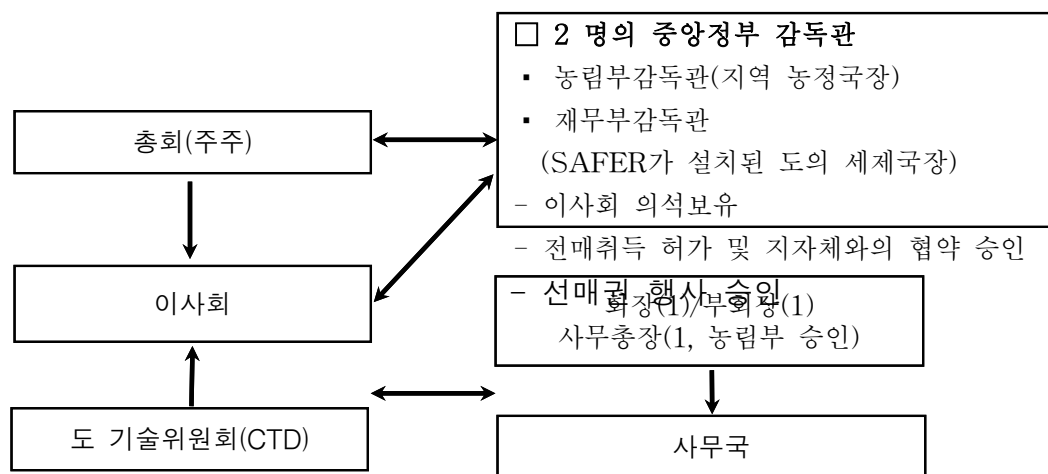
2. 프랑스

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 4-1. 지역 SAFER의 조직



자료: 김홍상 외(2011: 163).

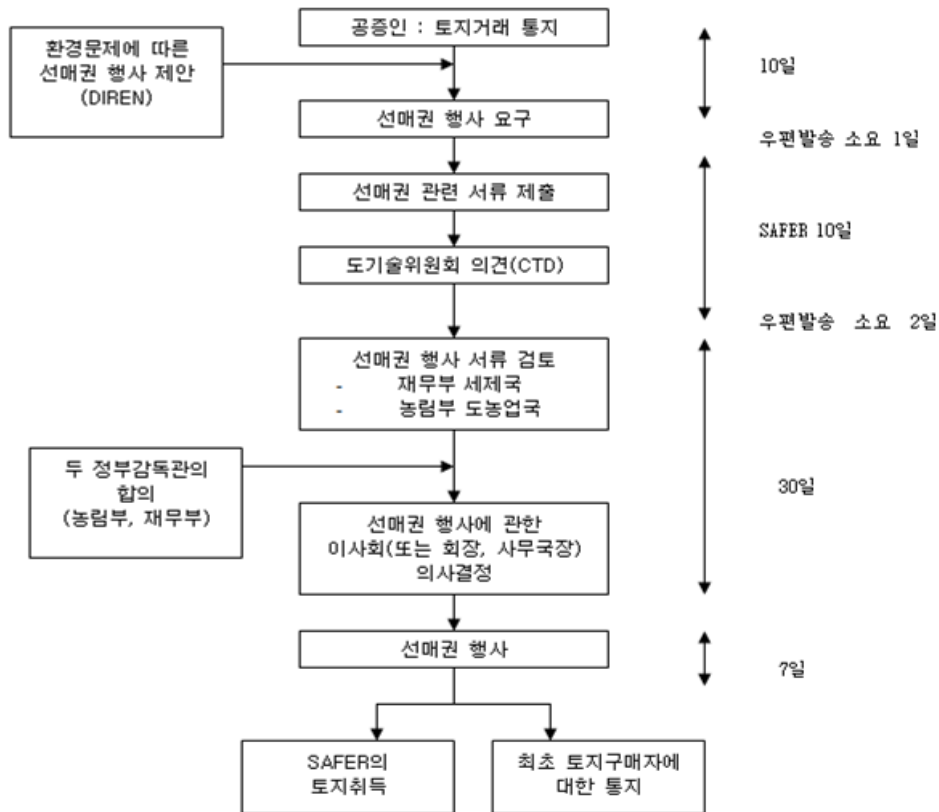
2.1.2. 임무 및 기능

- SAFER는 관련 법률(농촌법전 L.111-2)이 정한 바에 따라 농촌지역의 지속 가능한 개발과 정비를 위한 토지정책에 기여하는 것을 목적으로 토지의 이용 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 유지에 기여하며, SAFER가 관리하는 농지의 가격 동향과 농지이용의 변화에 관한 정보를 국가기관에 제공하고, 농지시장의 투명성을 보장하는 역할을 담당함.

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.
- 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.

그림 4-2. SAFER의 선매권 행사 절차



자료: 김홍상 외(2011: 167).

2.1.4. SAFER의 토지시장 개입 활동

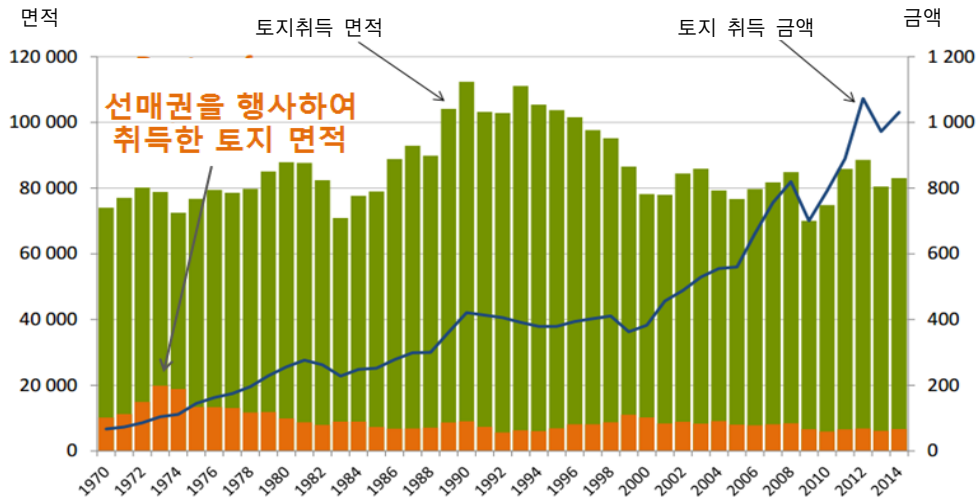
□ 토지취득 사업

- SAFER의 토지 취득 물량은 면적 기준으로 1990년 11만 2,000ha에 달해 최고점을 찍은 후 1990년대 내내 감소 추세를 보이다가 2000년대 들어서 8만 ha 내외에서 안정세를 보이고 있음<그림 4-3>.5

5 하지만 금액 면에서는 지가상승으로 토지 취득 금액이 지속적으로 상승하고 있음.

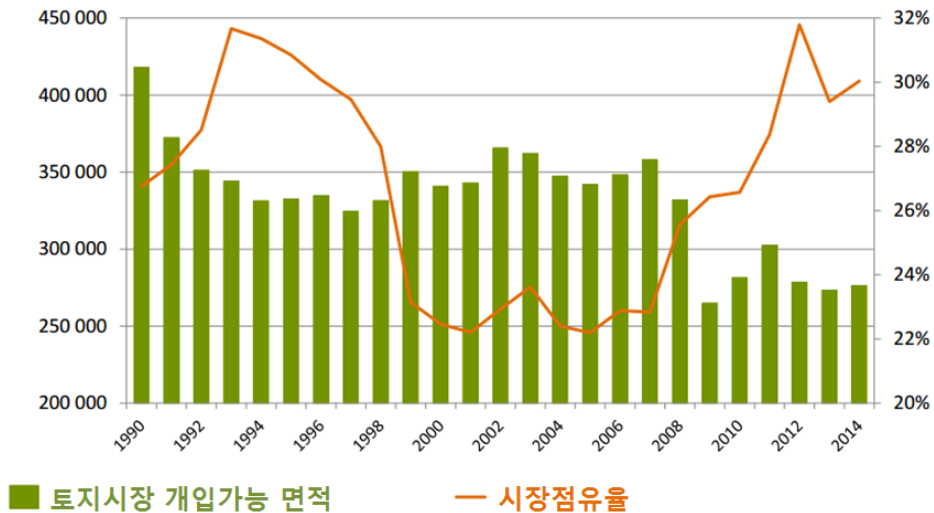
- SAFER의 토지 취득 면적 가운데 선매권 행사를 통해 취득한 토지면적 비중은 완만한 하강세를 보이고 있으며, 10% 내외에서 안정세를 나타냄.

그림 4-3. SAFER의 토지취득량 추이(1970~2014)



자료: FNSAFER(2016).

그림 4-4. SAFER의 토지시장 개입가능 면적과 시장점유율 추이



자료: FNSAFER(2016).

- 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 4-4>

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.
 - 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.
- ② SAFER는 영농정착 등 7가지 목표를 추구하는데, 과업의 중점은 영농규모화 및 농지유동화에 주어져 있음.
 - 농지소유구조 개선을 통해 경자유전 원칙을 경향적으로 관철시키는 독일과 달리 프랑스의 선매권은 농지이용구조 개선을 목표로 함.

3. 일본

3.1. 일본의 농지유동화 추진 방향

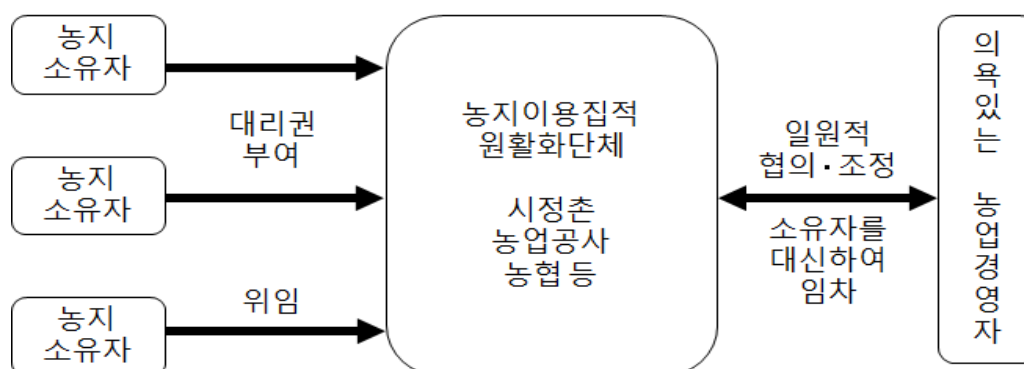
- 일본에서 농지유동화를 촉진하는 정책사업은 이전부터 농지유동화사업으로 추진해 왔던 농지보유합리화사업과 2000년대 이후 새로 역점을 두고 시작하는 농지이용집적원활화사업 및 농지중간관리사업으로 구성되어 있음.
- 농지유동화정책의 최근 동향은 2013년의 법률 제정으로 구체화된 농지이용의 집적을 지원하는 농지중간관리기구의 창설에서 분명하게 나타남. 2013년 12월에 공표된 「농지중간관리 추진에 관한 법률」에 따르면, 도도부현(都道府縣)은 농지집적은행인 중간관리기구를 설치하여 기업의 농업진입뿐 아니라 기업과 법인경영체 등 전업농으로 임대차를 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)

3.2. 농지은행 관련 사업과 실적

3.2.1. 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.

그림 4-5. 농지소유자대리사업 체계



자료: 이유경(2016: 18).

- 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.

○ 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 4-3>.

표 4-3. 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 대리사업	26,193	18,483	112	269	39,705	29,005	168	518
농지매매등 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 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 면적점적이 가능함. 반면에 계약이 농지임대인과 임차인 간의 직접 거래를 전제로 하기 때문에 분산된 농지를 집약시키는 데 한계가 있음.

3.2.2. 농지중간관리사업

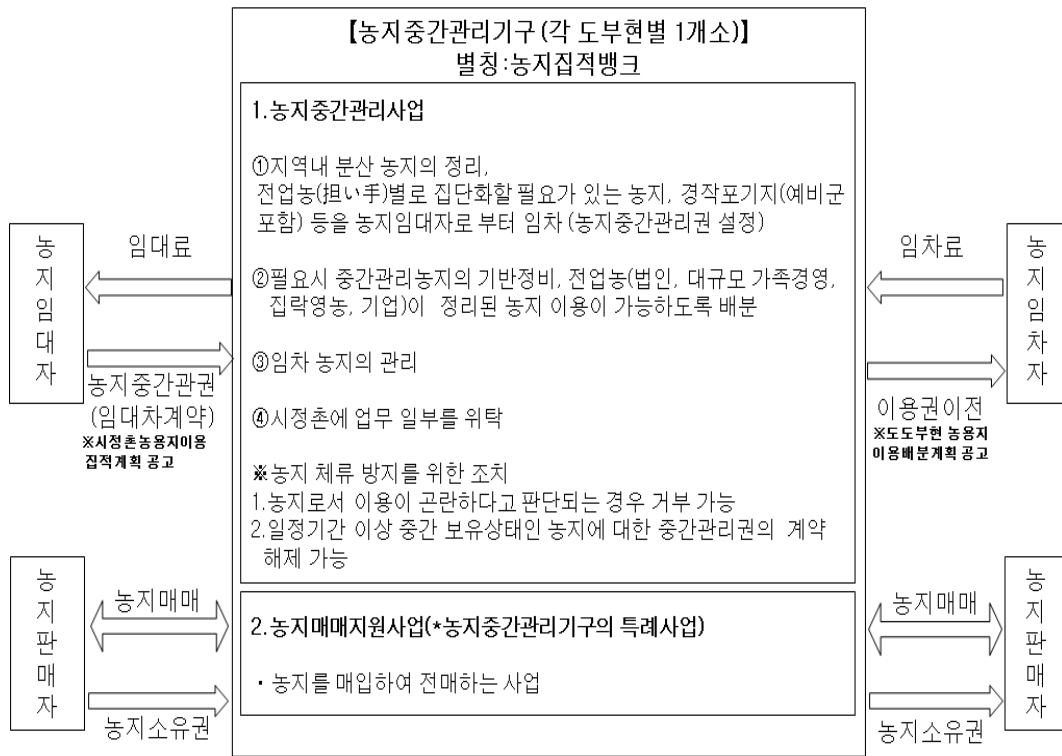
○ 농지중간사업은 2013년 12월에 제정된 「농지중간관리사업 추진에 관한 법률」을 근거로 2014년부터 시행되고 있는데, 시행 계기는 2012년에 도입된

‘사람·농지계획(지역농업 마스터 플랜)’⁶ 작성 과정에서 신뢰 가능한 중간조직이 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.
- 중간기구가 시행하는 사업에는 ① 농지임대차(양도, 교환, 신탁 포함), ② 임대농지의 관리, ③ 임대농지의 토지개량 및 이용조건 개선사업이 있음.

⁶ 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.

그림 4-6. 농지중간관리기구 사업 체계



자료: 이유경(2016: 23).

- 농지임대차 사업은 농지임대인으로부터 농지를 임차하고 지역 내 분산된 농지를 정리하여 전업농(법인경영체, 대규모 가족경영체, 집락영농, 기업)에게로 집약화시켜 전대(轉貸)함.
- 이러한 농지중간관리사업의 장점은 농지 임차인의 입장에서 복수의 지주와 개별적으로 교섭하지 않아도 되고 임대차 계약이 명확하다는 점임.
 - 반면에 농지집적과정과 배분과정이 분리되어 있어서 임대차 계약이 성립되기까지 수속기간이 장기화되는 점과 임차인에 대해 알 수 없다는 임대인의 불안이 단점이 될 수 있음.

3.4. 농지은행사업의 평가 및 대책

3.4.1. 문제점

- 농지중간관리기구가 도입됨에 따라 농지권리의 이전 방법이 ① 농지법, ② 기반강화법, ③ 중간기구법의 3가지로 복선화되었음. 이러한 상황에서 중간기구와 농지 권리 이동의 중개를 담당해 온 조직인 농업위원회와 이용집적원활화단체 간의 사업 관계가 중복되는 문제가 존재함.
- 중간기구의 사업과 원활화단체의 사업 모두 임대차 거래의 중개라는 점에서 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.

3.4.2. 개선점

- 2016년에 실시한 농지중간관리기구 활동에 관한 설문조사 결과⁷를 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 인재

⁷ 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.

의 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.

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.
- 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 원칙이 통용되는 여건 하에서 농지이용구조를 개선하기 위해서는 일차적으로 투기적 농지소유의 차단과 실경작자 중심의 농지이용질서 확립이 전제조건으로 보장되어야 함.
 - 여기서 농지관리제도의 개선이 요구됨.
 - 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 농지유동화정책이 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.
- 농지유동화정책의 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.
 - 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·분합 등을 통한 농지의 재정비에 주력하는 것임.

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, 경영이양적불사업 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.

제 6 장

농지은행사업 개편방안

1. 농지규모화사업 개편방안

1.1. 전업농 중심의 농지규모화사업 개편방안

- 개별 전업농 중심의 농지규모화사업의 성과가 소진되지 않고 도약을 위한 밑거름이 되기 위해서 다음과 같은 방안들이 새롭게 추진될 필요가 있음.
 - ① 규모화 성과를 농지 세분화 없이 온전하게 이양 또는 승계할 수 있는 방안
 - ② 규모화 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 대해 농지규모화사업을 지속적으로 지원하는 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.

○ 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.

○ 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- ④ 현행 법제도 하에서 전업농 중심 농지규모화사업의 성과를 온전하게 유지

하고 추가적인 농지규모화사업을 추진하기 위해 우선적으로 육성할 대상은 전업농업인과 전업농육성대상자임.

- 『한국농어촌공사 및 농지관리기금법』에서는 전업농업인을 “농업발전에 중추적이고 선도적인 역할을 할 수 있는 농업인으로서 농림축산식품부령으로 정하는 규모 이상의 농지와 농업노동력을 보유한 농업인”으로 정의하고(법제2조 6호), 이러한 전업농업인을 육성하기 위하여 한국농어촌공사가 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 m² 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(『한국농어촌공사 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 있는 추세에 따라 전업농육성대상자 또한 점점 고령화되고 있기 때문임.
 - 과수전업농육성대상자의 선정기준도 60세 이하로 완화할 필요가 있음.

㉔ 농지매매사업의 지원단가를 상향 조정함.

- 농지매매사업의 지원단가가 낮아 사업수행에 어려움이 있기 때문에 이에 대한 개선이 필요함. 현재 지원단가는 3.3m²당 35,000원인데, 이는 농업진흥지역 평균 농지가격의 1/3에도 미치지 못하는 수준임<표 6-1>.

표 6-1. 2015년 단위면적(m²)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 적절하다 판단됨.

1.2. 조직경영체의 농지이용 효율화 지원방안

㉠ 조직경영체의 농지집단화 지원

□ 농지집단화 추진방안

- 농지구모화사업의 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.
 - 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.

□ 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.⁸

□ 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 유통화를 지원하는 일본의 중간관리기구의 기능을 담당하도록 함.

⁸ 농지집적을 위해 다양한 시책을 추진하는 일본 사례 참조.

② 농지은행사업에 의한 지원

- 일차적으로 공동농업경영체의 구성원 중 실제로 경작하는 자와 경작하지 않는 자 간에 농지매매 및 임대차를 지원하는 일본형 중간관리사업 방식을 도입함.
- 다음은 공동농업경영체와 경영체 밖의 비농민(부채지주, 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.

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 벼 또는 밭작물을 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.
 - 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 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.
- 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.

1.3. 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.⁹
- 이럴 경우, 기존의 농지임대차사업의 대상을 다음과 같이 변경함.
 - 만 64세 이하의 전업농육성대상자 또는 만 60세 이하 신규 취농인¹⁰으로서 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

2. 농지매입·비축사업 개편방안

- 농지매입·비축사업 개편의 기본방향에서 설정한 바와 같이 이 사업의 개편 방안은 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.

⁹ 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.

¹⁰ 이는 귀농기주주의 평균 연령이 54세인 점을 고려함.

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)

- 농지매입·비축사업의 매입·비축목표 및 성과지표를 중심으로 외국의 농지매입·비축사업과 비교해 보면, 다음과 같은 특성 및 차이점이 나타남<표 6-2>.
- 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.

표 6-2 농지매입·비축사업 목표 및 성과지표 비교

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

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.¹¹
- 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.

¹¹ 다만 제1단계의 매입·비축 목표량이 2017년까지 달성되지 않으면, 이 미달분까지 제2단계에 매입·비축하도록 함.

- ① 간척지를 포함한 우량농지(농업진흥지역 농지)
 - 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.

2.2. 광의의 농지매입·비축사업으로 개편(제2안)

2.2.1. 광의의 농지매입·비축사업으로 개편의 필요성

- 농지매입·비축사업의 올바른 방향은 농지은행이 보유하고 있는 농지를 최대한 효율적으로 활용하여 이용도를 높이고 적절한 매입 및 매도를 통해 농업구조 개선과 농지시장의 안정에 기여하는 것임.
- 보유기능이 있는 개별 농지은행사업들을 농지매입·비축사업으로 통합적으

로 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·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.

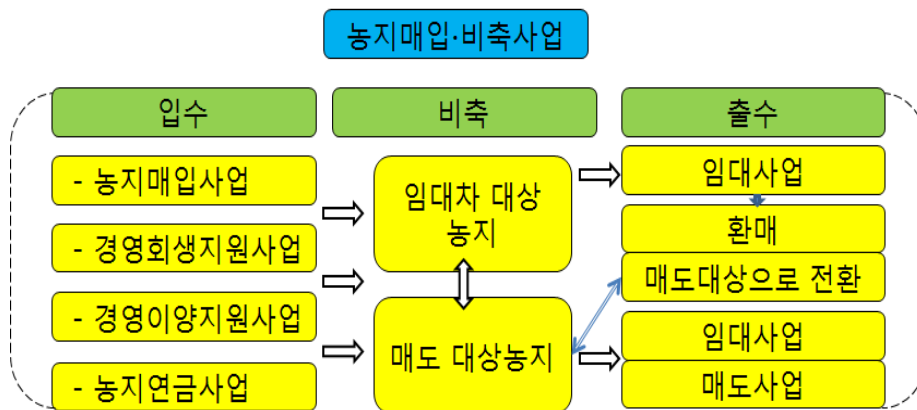
2.2.2. 농지매입·비축사업의 개편내용

- 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·비축사업¹²을 이 사업의 입수(input)부문의 세부사업으로 하고, 비축농지를 유형을 나누어 관리하며, 정책적 목적 및 은행적 목적에 부합하게 농지를 임대하거나 매도하는 출수(output)부문으로 구성됨.
- 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

¹² 새로운 사업체계 하에서 협의의 매입·비축사업은 비축을 목적으로 농지매입만을 담당하는 세부사업이 되기 때문에 농지매입사업으로 명칭을 변경함.

- 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. 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.
 - ① 신규 취농인의 농지 확보 지원을 위해서는 받을 대상농지에 포함하는 것이 중요하기 때문에 신규 취농인을 지원하는 사업에서 논보다 받을 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 취업인에 대한 농지매도 지원이 일반화되기 전에는 이들을 위한 특별 프로그램으로 환매조건부 매도사업을 추진함.

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 은퇴 유도를 위한 인센티브를 제공하고, 은퇴생활을 뒷받침하는 농지연금사업과 연계되는 복합적 경영이양 프로그램을 개발로 설정할 수 있음.
- 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.

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 경우에 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
- 대상농지의 지원규모는 다음과 같은 이유로 현행 4ha 상한을 없애는 것이

바람직함.

- 첫째, 경영이양형 농지연금 모델은 현행 농지연금의 월지급액 한도 300만 원 규정을 적용받기 때문에 지원규모의 한계가 설정됨.
 - 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 3,000m²에서 1,000m²로 하향함.
- 이는 3,000m²의 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 우대된 연금지급액의 세 가지 요소로 구성됨.¹³
- 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

¹³ 이 중에서 경영이양보조금과 임대수입은 모델의 유형에 관계없이 동일하게 적용되는 공통적 지원요소이고, 연금지급액은 연금모형의 설계에 따라 각각 다르게 나타날 수 있는 지원요소임.

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.
- 보조금 수령기간은 최대 10년으로 하되, 약정 후 만 60세부터 만 75세 사이에 임의로 10년을 선택할 수 있게 함.

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.

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.¹⁴

- 약정기간 종료 후 매도 또는 영구임대사항 의무 미이행 시, 기존에 지급한 경영이양보조금을 환수하고, 자경 관련 각종 직불금의 지급대상에서 제외함.

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 위해서 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 시행령 제19조의 10(농지연금의 지원방법 등) 제2항(농지연금 지원방식)에 제3호를 신설하여 “경영이양형 농지연금으로 지급받는 방식”을 추가하도록 함.

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

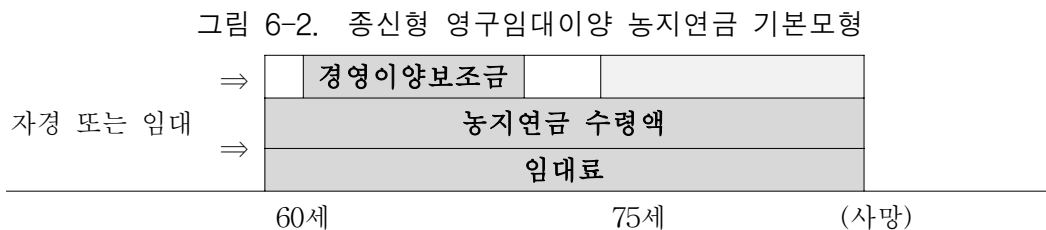
- 임대경영이양과 종신형 농지연금의 결합모형으로 설계되는 이 모델은 연금의 지급방식 및 약정시기 등에서 안정적 형태로 설계되는 기본모형과 연금의 지급방식 및 연금 개시 등에서 맞춤형 선택이 가능한 선택모형으로 구성됨.

¹⁴ 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제35조(벌칙)에서 부당하게 직불금을 수령한 자에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

- 종신행 영구임대이양 기본모형은 결합연금 약정 때부터 사망시까지 농지연금과 임대료를 수령하고, 경영이양보조금은 만 75세 이전 원하는 시기에 최대 10년간 수령할 수 있는 상품으로 설계됨<그림 6-2>.
- 연금 지급방식상의 선택모형은 연금 지급기간 중 일정 시기에 보다 많은 연금(월지급금)을 수령하고, 나머지 시기에는 보다 적은 연금(월지급금)을 수령하는 상품으로 설계함.
- 연금 개시상의 선택모형은 결합연금 약정 때부터 경영이양보조금과 임대료를 수령하고, 농지연금의 개시는 결합연금 약정 이후 원하는 시기에 할 수 있는 상품으로 설계함.

○ 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 6-3>.

표 6-3. 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 6-4>.

○ 기본모형 지급액 시뮬레이션

- 2015년도 농업진흥지역 농지의 평균 실거래가격은 m²당 34,009원인데, 이를 활용하여 기본모형의 1ha 기준 연금액 및 보조금 등을 산출해 보면, <표 6-5>와 같은 결과를 도출할 수 있음.

표 6-4. 영구임대이양 농지연금 월지금액 산정

단위: 천원

농지가격 (감정평가액)	현 재 (A)			도 입 안 (B)			차 액 (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 6-5. 영구임대이양 농지연금 기본모형 지급액 시뮬레이션(1ha 기준)

단위: 천원

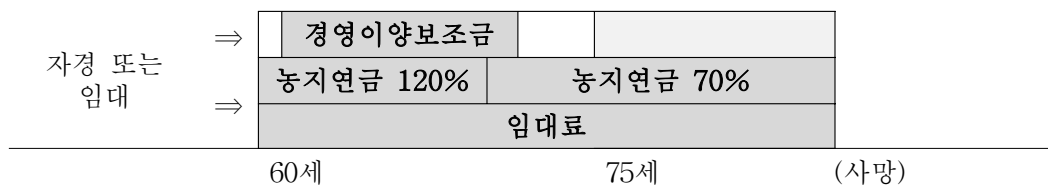
가입시점	60세	65세	70세
연금	11,951	13,367	15,126
보조금	4,200	4,200	4,200
임대료	3,310	3,310	3,310
계	19,461	20,877	22,636
(월지금액)	(1,622)	(1,740)	(1,886)

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 6-3>.

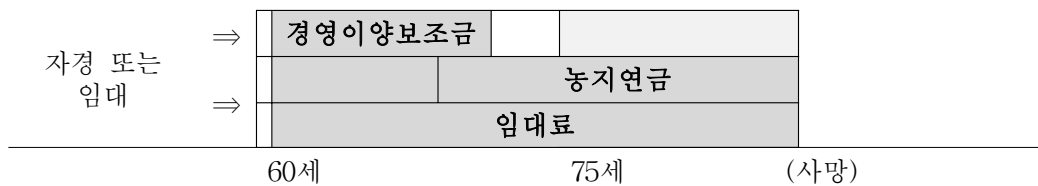
그림 6-3. 종신형 영구임대이양 농지연금 연금지급 선택모형



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 6-4>.
 - 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 6-4. 종신행 영구임대이양 농지연금 연금개시 선택모형



3.5.2. 기간형 매도이양 농지연금

① 모델 설계 요강

- 매도형 경영이양과 기간형 농지연금의 결합모형으로 설계되는 이 모델은 약정기간 동안 농지은행에 농지를 임대하고, 약정 종료 후 농지를 매도함<그림 6-5>.
 - 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

표 6-6. 기간형 매도이양 농지연금의 기초변수 설정

현재	항목	도입안
4%	기대이율	4%
65세~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 6-7>.

표 6-7. 기간형 매도이양 농지연금의 월지급금 산정

단위: 천원

농지가격 (감정 평가액)	현 재 (A)			도 입 안 (B)			차 액 (B-A)		
	60세 (15년)	65세 (10년)	70세 (5년)	60세 (15년)	65세 (10년)	70세 (5년)	60세 (15년)	65세 (10년)	70세 (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 (3,240)	406	521	653
3억	1,277	1,840	3,000 (3,521)	1,887	2,622	3,000 (4,860)	610	782	-

주: ()는 월지급액 한도가 없다면 수령하게 되는 월지급액 크기임.

○ 기본모형 지급액 시뮬레이션

- 앞서 임대이양 농지연금 모형의 지급액 시뮬레이션에서 사용했던 농업

진흥지역 농지가격을 활용하여 매도이양 모델의 기본모형의 연금액 및 보조금 등을 산출해 보면, <표 6-8>과 같은 결과를 도출할 수 있음.

표 6-8. 기간형 매도이양 기본모형 지급액 시뮬레이션(1ha 기준)

단위: 천원

구 분	60세 (15년)	65세 (10년)	70세 (5년)
연금	25,653	35,662	36,000
보조금	4,200*	4,200	4,200
임대료	3,310	3,310	3,310
계 (월지급액)	33,163 (2,764)	43,172 (3,598)	43,510 (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 6-6>.

그림 6-6. 기간형 매도이양 농지연금 연금지급 선택모형

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

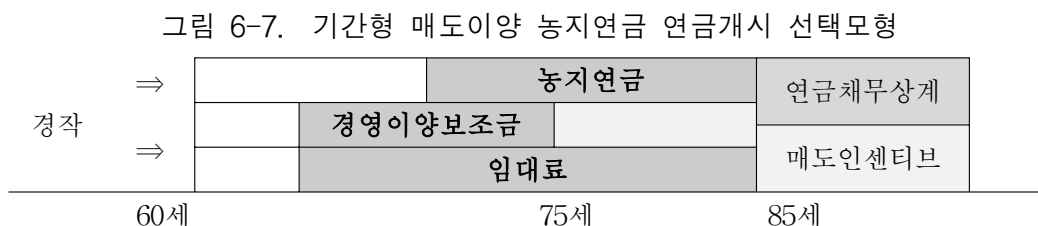
○ 그런데 기간형의 특성상 종신형보다 적용상의 어려움이 클 것으로 예상되기 때문에 신규 모형으로 새롭게 개발할 필요가 있음.

- 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 선택모형은 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 6-7>.



○ 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 하되¹⁵, 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.
- 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.

¹⁵ 분할지급기간을 최대 20년까지 확대한 이유는 약정자가 60~65세 사이에 조기 이양하는 경우 분할지급금이 노후생활자금으로 기능할 수 있게 하기 위함임.

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

○ 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 수

령하는 금액과 선매입-분할지급형으로 수령하는 금액의 비교는 <표 6-9>와 같이 도출됨.

표 6-9. 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 6-9>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.
 - 종신형 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 6-10>.
 - 이 경우 계약은 두 가지 분리된 형태로 진행되게 함.

표 6-10. 경영이양 제약요인 해결방안

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

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.
 - 결합상품이 예외적 사항을 용인하지 않으면 사업 확대로 이어지지 않음.

- 이런 상황에서 제시할 수 있는 또 다른 대안은 결합형 프로그램 개발 대신에 각자의 사업, 특히 경영이양사업의 개선으로 고령농의 경영이양 및 농지유동화를 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).
 - ② 기존의 매도형과 임대형 경영이양과 별도로 선매입-분할지급 경영이양 모형을 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.

참고 문헌

- 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.
- 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·조가옥. 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·김수석·황의식·채광석. 2011. 『농업·농촌 여건변화 대비 농지은행 대응방안』. C2011-14. 한국농촌경제연구원.
- 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).”
- 마상진·박대식·박시현·최윤지·최용욱·남기천. 2014. 『귀농·귀촌인의 정착실태 장기추적조사: 1차년도(2014)』. D392. 한국농촌경제연구원.
- 박동규. 2015. “중장기 쌀수급 안정방안 모색”. KREI 정책토론회 자료집.
- 오현석. 2016. “프랑스 농지은행”. 미간행 보고서.
- 윤석환. 2004. “농지선매협의제도 도입방안.” 『농지은행조사(통권 제5호)』. 한국농어촌공사.
- 이유경. 2016. “일본 농지은행 제도 연구.” 일본대학교. 미간행 연구보고.
- 이정환. 1997. 『농업의 구조전환 그 시작과 끝』. S021. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 외. 2006. “농업구조정책의 꿈과 현실.” 『농업문제의 쟁점 10주제』. GS&J 인스티튜트. 전북대학교. 2016. 『들녘경영체 단계별 육성체계 연구』.
- 조가옥 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 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)
- 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.
- Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau. 2015. Hofabgabe. Kassel.
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実績」
- 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>>.