

『**밭 경영이양직불제 및
경영이양을 연금연계 추진방안**』

A study of farming transfer direct payment on upland and its
related ways to national pension system in Korea

2004. 12. 10

농 립 부 농 업 기 반 공 사
 농 어 촌 연 구 원

제 출 문

농림부 장관

본 보고서를 2004년 농림부 정책과제인 “밭 경영이양직불제 및 경영이양을 국민연금 연계방안 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2004. 12. 10

연구기관 : 농업기반공사 농어촌연구원

연구책임자 : 심 완보(농어촌연구원)

연구원 엄 대 호(농어촌연구원)

황 재 현(농어촌연구원)

이 충 선(농어촌연구원)

외부 참여자 고 성 보(제주대학교)

목 차

1. 서론	1
1.1 연구의 필요성 및 목적	1
1.2 연구내용 및 방법	4
2. 「논 경영이양직불제」 현황 및 평가	8
2.1 경영이양직불제의 도입배경 및 성격	8
2.2 논 영농규모화 사업 개요 및 추진실적	16
2.3 「논경영이양직불제」의 현황 및 문제점	22
2.4 「논경영이양직불제」 개선검토(안)	33
3. 밭작물 및 밭 농가 현황 분석	45
3.1 밭 경지면적 및 밭 농가 현황	45
3.2 작물별 재배 현황	48
3.3 작물별 「주산단지」 현황	54
3.4 주요 단지 유형별 작물별 소득 분석	59
4. 「밭경영이양직불제」의 합리적인 추진 방안	63
4.1 「밭 영농규모화사업」 추진을 위한 여건(배경) 분석	63
4.2 「과수원 영농규모화사업」 시행 내용 분석	69
4.3 「밭 영농규모화사업」 시행 내용 분석	73
4.4 「밭 경영이양직불제」의 합리적인 추진 방안	80
4.5 「밭경영이양직불제」의 추진방향	89
5. 외국의 경영이양직불제도와 농업자연금제도	97
5.1 「일본」의 경영이양직불제와 농업자연금제도	97
5.2 「독일」의 농민노령부조	108

5.3. 프랑스의 이농장려종신연금제도	116
5.4 외국 사례의 시사점	122
6. 「경영이양직불제」의 연금연계를 위한 여건분석	127
6.1 농업여건의 변화	127
6.2 경영이양직불제와 타 직불제 간의 상충성 검토	148
6.3 농민연금제도의 도입 및 국민연금과의 연계 검토	156
6.4 경영이양직불제와 국민연금과의 연계 방안	162
7. 결론 및 제언	166
7.1 탈경영이양직접지불제 도입여부에 대한 검토	166
7.2 연금연계 추진방안	167
7.3 향후 제언 및 건의	168
참고 문헌	171
[부록 1] 받기반정비사업 사업개요 및 사업내용	175
[부록 2] 받기반정비사업 시행지침	184

표 목 차

<표 2-1> 연령계층별 시대상황	11
<표 2-2> 농지매매사업 지원방식 변경내역	17
<표 2-3> 농지임대차사업 계약기간 변경내역	18
<표 2-4> 농지교환분합사업 지원방식 변경내역	18
<표 2-5> 영농규모화사업 추진실적	19
<표 2-6> 도별·사업별 규모화사업 추진실적	20
<표 2-7> 연도별 영농규모화사업 추진실적('88~2003)	21
<표 2-8> 연도별 논 경영이양 추진실적 및 효과	23
<표 2-9> 경영방식별 소득	25
<표 2-10> 2004년 논경영이양직불사업 추진실적	26
<표 2-11> 2004년도 사업추진 실적	27
<표 2-12> 2004 대비 2005년 사업량 및 사업비 비교	28
<표 2-13> 연계율 및 정부예산액에 의한 '05사업비 판단	28
<표 2-14> 영농 형태별 소득액 비교	31
<표 2-15> 2004년도 매매 경영이양 농가 분포와 월지급액	33
<표 2-16> 개방화 대안별 경영이양직불제 파급영향 비교	35
<표 2-17> 대안(별) 검토 요약	41
<표 2-18> 논 「경영이양직접지불사업」 지침변경 및 지원내용	43
<표 3-1> 경작규모별 밭 농가 현황	45
<표 3-2> 지역별 밭 경지면적 현황	46
<표 3-3> 전체 경지면적 추이	47
<표 3-4> 작물별 농가수 및 재배면적	48
<표 3-5> 지역별 무 재배면적 추이	49
<표 3-6> 지역별 배추 재배 면적 추이	50
<표 3-7> 지역별 마늘 재배 면적 추이	52

<표 3-8> 지역별 양파 재배면적 추이	53
<표 3-9> 지역별 고추 재배면적 추이	53
<표 3-10> 주산단지 지정기준	54
<표 3-11> 작물별·지역별 주산단지 지정 현황	55
<표 3-12> 지역별·작물별 주산단지 면적	55
<표 3-13> 작물별·시군별 주산단지 지정 현황	56
<표 3-14> 작물별 재배면적 비율	58
<표 3-15> 지역별 대상작물 작부체계	59
<표 3-16> 일반지역의 주요 발작물별 소득 추이	60
<표 3-17> 주산단지의 주요 발작물별 소득 추이	60
<표 3-18> 주요 발작물 기계화율	61
<표 3-19> 작물별·지역별 평당소득	62
<표 3-20> 지가별 1차 상환대상액	62
<표 4-1> 영농규모화사업 면적 및 지원금액	63
<표 4-2> 논 영농규모화사업의 변천	64
<표 4-3> 발기반정비사업 실적 현황	65
<표 4-4> 지역별 「발기반정비사업」 대상 및 실적	66
<표 4-5> 「발 기반정비」 착수사업 예정지 시도별 배정(2005년)	68
<표 4-6> 과원영농규모화사업 연도별 지원계획	70
<표 4-7> 영농규모화사업 시행 내용	70
<표 4-8> 발 영농규모화사업 실시계획	74
<표 4-9> 「매매」에 의한 영농규모화 사업실적(제주)	75
<표 4-10> 「임대차」에 의한 영농규모화 사업실적(제주)	76
<표 4-11> 「논농업직불제」 실적(제주)	76
<표 4-12> 지목별 진흥지역지정 현황	79
<표 4-13> 채소류 1인당 연간소비량	81
<표 4-14> 노동비 의존도 비교(2002년도)	84
<표 4-15> 발농가 규모별 현황	84

<표 4-16> 작물별 재배비율	85
<표 4-17> 연도별·지역별 논·밭가격	85
<표 4-18> 채소작물의 전국평균소득과 주산단지 소득대비	86
<표 4-19> 밭 규모화사업의 중장기 계획	89
<표 4-20> 60세미만 판매농가 현황	90
<표 4-21> 밭 경영이양직접지불금 『단가』 검토(안)	92
<표 4-22> 경영체별 영농규모 확대 목표	94
<표 4-23> 현행 및 개정 논/밭 직불제 비교 검토(안)	95
<표 4-24> 밭 경영이양직불제 기초 도입 검토	96
<표 5-1> 농업연금의 종류	100
<표 5-2> 경영이양 종류별 수급권자수	103
<표 5-3> 가입자와 수급권자의 추이	105
<표 5-4> 일본 농업자연금제도의 현행제도와 신제도의 비교	107
<표 5-5> 독일의 농민노령부조의 평균 연금수급액 현황	113
<표 5-6> 농민노령보장의 수급자 수	113
<표 5-7> 35세 미만 경영주로의 양도비율	122
<표 5-8> EU/일본/한국의 경영이양 지원제도 비교	126
<표 6-1> 직접지불제의 유형	149
<표 6-2> 주요 직불제의 현황	154

그림 목차

<그림 2-1> 경영이양직불금 지급 과정	15
<그림 2-2> 지역별 경영이양직불사업 추진실적(면적)	26
<그림 2-3> 지역별 경영이양직불사업 추진실적(금액)	27
<그림 3-1> 지역별 연도별 농지면적 추이	47
<그림 4-1> 「밭기반 정비완료 면적」에 대한 지역별 수혜면적 분포	67
<그림 4-2> 밭기반 정비완료 면적에 대한 「재배작물별」 면적 분포	67
<그림 4-3> 지목별 진흥지역 지정현황	80
<그림 4-4> 정부직불정책 로드맵	83

<요 약 문>

1. 과제명 : 「밭 경영이양직불제 및 경영이양을 연금연계
추진방안」

2. 연구기간 : 2004년 6월 11일 ~ 2004년 12월 10일

3. 연구의 배경과 목적

3.1 「밭 경영이양직불제」의 도입필요성과 목적

□ (밭경영이양직불제) 도입 필요성

- 현재 논만을 대상으로 고령농가의 농지를 매도하거나 임대하는 등 농지를 젊은 쌀전업농(專業農)에게 이양하는 상황에서 노동집약적이고 상대적으로 영농 기술을 요하는 「밭」에 대한 경영이양정책이 없는 현실에서 그 농정이 추구하는 농업구조개선 효과 기대하기가 미흡하기 때문이다.
- 한편으로 대외개방으로 인한 피해는 논 농업농가에 대한 피해뿐만 아니라 밭 농가에도 큰 피해를 줄 것으로 예상되므로 밭작물 재배농가의 경쟁력제고를 위하여 은퇴·이·탈·농가의 농지를 밭농사 전업농(專業農)에게 규모화 지원의 필요성이 제기되고 있기 때문이다.
- 물론 영농조건이 좋은 우량 밭(과원포함)에 대한 경영이양직불제도 도입으로 논과 밭의 동시 경영이양이 가능하게 하여 은퇴농가 지원 및 우수한 영농인력으로 농촌지역발전과 농업의 클러스터(cluster) 육성정책에 적극적으로 부응할 필요성이 제기되기 때문이다.

- 참고로 향후 2013년도까지의 농정의 로드맵(roadmap)에서와 같이 논농업 직불제, 쌀소득보전직불제, 쌀생산조정제, 조건불리지역직불제 및 경관보전직불제 등 다양한 직불제사업의 대상과 지원내용(대상, 목적, 단가, 범위 등)이 본 연구과제의 발도 그 대상으로 하고 있기 때문에 구조개선 차원에서 발에 대한 경영이양직접지불제의 도입·검토가 필요하기 때문이다.

□ 연구목적

- 개방으로 인한 농가 피해는 논 농업과 함께 발작물 재배농가에게도 심각하므로 경쟁력제고를 위하여 은퇴·이·탈농가의 경영은퇴보상과 농지를 발전업농가에게 효율적인 규모화 지원을 위해 이론적 제시를 함에 있다.
- 외국과 국내에서 논농업직불제 및 논경영이양직불제 등 관련정책들의 시행을 참고로 발에 대한 경영이양직불제 도입을 통해 조기 구조개선 달성 방안과 아울러 연금과의 연계 가능성 여부를 검토하는 데도 그 목적이 있다.
- 영농조건이 좋은 발(과원포함)에 대한 경영이양직불제도 도입은 농가소득과 함께 우수 영농인력을 통한 지역농업 클러스터 육성과 다양한 양질의 먹거리에 대한 국민의 수요충족 소명을 효율적으로 달성하고자 함에 있다.

□ 연구범위

- 기존 직불제 및 농림부 주요 직불제 시행의 조화 및 도입의 상충성 등 문제검토로 도입의 타당성 검토
- 발경영이양직불제 도입을 위한 현행 논경영이양직불제의 시행상의 문제점, 형평성 및 시너지 효과를 거양한 효과 분석
- 도입을 위한 발작물의 현황 및 조사·분석
- 발경영이양직불제(안)을 위한 기초적 주요내용(정책 구분, 대상, 지원금액 및 관련 정책의 분석 등) 및 이론 제시
- 시행하고 있는 외국의 사례 및 정책적 도입의 이론과 실제 소개

- 밭 경영이양직불제 도입을 연금과 연계하는 방안 검토 및 의견 제시
- 단 향후 「농업직불제」를 밭에도 확대·검토하는 등의 정책방향 등을 토대로 검토되어야 할 밭경영이양직불제(안)의 세부시행방안 등은 시범사업과 밭규모화사업을 통해 연구보완하기로 세부과제를 남겨두기로 하였다.

□ 연구내용

- 경영이양직접지불제의 의의와 정책적 성격 파악
- 밭경영이양직불제 도입을 위한 현행 논경영이양직불제의 시행상 문제점과 효과 분석
- 지역별 밭작목 현황 조사 및 분석
- 밭농사 고령농업인과 관련전문가에 대한 현황 조사 및 의견청취
- 유럽 및 외국의 경영이양직불제도 조사·분석
- 밭 경영이양직불제의 효과적인 시행 방안(안) 모색
- 논 경영이양직불제와 밭 경영이양직불제와의 연계 또는 통합 방안 모색
- 일본식 경영이양직불제 심층 연구
- 농업구조조정 효과 예측에 의한 합리적인 추진 방안 제시

□ 연구방법

- 기존의 관련 연구보고서, 논문 및 통계자료 등의 문헌조사와 함께 심층적 연구결과의 도출을 위해 국내·외 현지조사를 통한 자료를 수집·분석
- 관련정책을 시행하고 있는 기존국가의 문헌조사 및 비교·심층분석
- 향후 관련 직접지불정책의 심층분석으로 본 정책도입의 비교·검토
- 연구 관련 전문가의 의견 수렴과 밭농업을 경영하는 고령농업인과 농민에 대하여 현장조사 및 의견수렴으로 효율적인 밭경영이양직불제와 연금연계추진방안을 모색

3.2 「논 경영이양직불제」의 동향과 전망

□ 경영이양직불제의 정책적 성격

- 농업구조정책 측면
 - 농업구조 개선은 현존하는 농가를 선별하여 경제적·사회적으로 농업을 영위할 수 있는 경영주체, 즉 젊은 농업인을 육성하는데 목적이 있기 때문에 경영이양은 단순히 경영권(농지)의 포기나 이양이 아니라 젊은 농업인에게 넘겨주어 농업생산의 효율성을 높여야 한다는 것이 암묵적으로 내포되어 있다.
- 사회보장정책 측면
 - 고령 농업인중에는 자신의 노동력 조건이 농작업을 하는데 적합하지 않음에도 불구하고 노후생활의 비용을 확보하기 위하여 불가피하게 영농을 계속하는 경우가 적지 않기 때문에 이들에게 적절한 노후 보장책이 마련되어야 한다.
- 종합적 측면
 - 현행 경영이양직접지불제는 농업 구조정책적 측면과 사회보장적 측면이 혼합된 형태이지만, 농산물시장 개방화에 대응하여 농업구조정책 측면이 강조될 필요성이 있다.

□ 논 경영이양직불제의 개요 및 추진배경

- 농지를 매도하거나 임대하는 등 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 「소득안정」을 도모하고, 쌀전업농의 「영농규모확대」를 촉진함으로써 쌀산업의 경쟁력 강화를 위하여 고령 농업인이 쌀농업에서 은퇴할 경우 일정액의 경영이양직불금을 지급하고, 이들 농지는 쌀전업농에게 이양시켜 영농규모확대를 촉진하는 것을 말한다.
- WTO/DDA 및 쌀 재협상 이후 고령·소규모의 현 쌀산업 구조로는 경쟁

력을 상실하여 농업인의 영농포기는 쌀산업 붕괴로 이어지고 국토 황폐화가 우려되기 때문에 소규모 고령농의 쌀경영체 구조를 규모화된 청·장년층 구조로 개선이 불가피한 실정이기 때문이다.

□ 논 경영이양직불제의 현황

- 1997년부터 2003년까지 5만 여명의 소규모 고령농가에게 890억원(1인당 179만원)의 보조금 지급을 통한 영농은퇴를 유도하고, 쌀전업농 33천명이 고령농의 농지 33천ha를 이양 받아, 1인당 평균 1ha 정도의 경영규모 확대에 기여하고 있으나, 현행 경영이양직불제는 낮은 보조금 단가로 고령농의 영농은퇴 동기 부여가 어려워, 경영이양 촉진 수단으로는 미흡한 측면이 있다.
- 2004년 10월 현재 논경영이양직불사업의 추진현황을 보면 매매와 임대차를 합해 3,238ha를 기록하고 있다. 그중 매매가 590ha, 임대차가 3,238ha를 차지하고 있다.
- 지역별로는 전남 1,004ha, 전북 789ha, 충남 587ha, 경기 439ha 순으로 추진되고 있다.
- 논 경영이양면적은 연간 5,000ha 정도의 규모로 추정되고 있으며, 매매보다는 임대차에 의한 경영이양이 주류를 형성하고 있다.
- 2004년 기준으로 논 경영이양직불금의 예산규모는 약 130억원을 차지하고 있다.

□ 논 경영이양직불제의 문제점

- 내용적으로는 영농규모화사업 참여자 중에서 자연 은퇴농가에게 보조금을 지급하는 형태이기 때문에 구조조정 촉진을 위한 효과가 미흡하다.
- 현행 직불금 지급단가(289만원/ha)는 고령은퇴농가가 쌀전업농에게 농지를 이양하도록 유도하는 수준에 불과하다. 즉, 논 1ha 쌀 소득을 비교하면 자경할 경우 농업소득이 7,395천원/ha/년, 주요 농작업을 위탁할 경우 농업

소득이 6,430천원/ha/년, 임대차를 통해 논을 경영이양할 경우 농업소득이 3,380천원/ha/년으로 경영이양직불제 지원금액이 제일 낮게 구성되어 있다.

- 개인간의 임대차계약을 선호하는 관행으로 경영이양 면적확대에 어려움을 겪고 있으며, 토지에 대한 강한 애착심이 경영이양의 장해요인이 되고 있다.
- 농지가격이 상승할 경우 토지소유에 대한 집념이 강함은 물론 현실적 생계 대안이 제한된 현실에서 소유농지 전부를 통한 경영이양에는 부정적인 인식을 가지고 있다.
- 농지에 대한 도시민의 소유규제가 완화될 경우 경영이양제도는 어려움을 겪을 것으로 예상된다(농업정책간의 상충성).
- 쌀소득보전직불제(추진중)의 시행으로 소득보전의 기대가 커져 경영이양이 위축될 것이므로, 쌀전업농 육성과 구조조정 촉진을 위해서는 이양농가의 소득보전대책의 확대가 필요하다.

□ 논 경영이양직불제의 개선방안

- 보조금 단가 및 대상자의 연령에서 상한을 폐지·조정하는 것을 제안한다.
- 대상농지를 진흥지역밖 우량 답까지 확대하여 규모화사업 대상농지와 일치시킨다.
- 대상농지의 지원 상한규모를 확대 또는 소유농지의 일부이양도 허용하는 것과 병행하여 타 직불제와의 형평성을 유지하도록 함을 제안한다.
- 소액 보조금은 연간 일시불로 지급하여 민원을 해소하고 행정을 간소화하고, 현행 경영이양직불금은 논농업직불제 및 위탁영농 경우를 고려하여 현실화 시키는 방안을 제안하고 싶다.

(참고 : 경영이양 단가 현실화 검토(안) 참고)

<표 1> 경영이양 단가 현실화 검토(안) 요약

대안	매 도		임 대	
	금액/기간	산출근거	금액/기간	산출근거
(제1안) 현실적 금액적용 (위탁/임대소득고려)	3,422천원/ha 2년~8년간	작업위탁 - 임대소득 6,430천원-3,008천원	3,422천원/ha 1회~2회 차등지급	작업위탁 - 임대소득 6,430천원-3,008천원
(제2안) 현실적 금액적용 (논직불금/평균임대 기간고려)	4,250천원/ha 2년~8년간	논직불금×평균임대기간 532천원×8년	4,250천원/ha 1회~2회 차등지급	논직불금×평균임대기간 532천원×8년
(제3안) 현 경영이양직불제 활성화 대안(60%)	3,475천원/ha 2년~8년	7,240천원×60대 노동환산계수(0.8)× 명퇴직금지급률(60%)	3,475천원/ha 1회~2회 차등지급	7,240천원×60대 노동환산계수(0.8)× 명퇴직금지급률(60%)
(제4안) 현 경영이양직불제 활성화 대안(70%)	4,055천원/ha 2년~8년	7,240천원×60대 노동환산계수(0.8)× 명퇴직금지급률(70%)	4,055천원/ha 1회~2회 차등지급	7,240천원×60대 노동환산계수(0.8)× 명퇴직금지급률(70%)
(제5안) 경영이양직불제를 연금연계 경우	3,422천원/ha 수령자 사망까지	작업위탁 - 임대소득 6,430천원-3,008천원	3,422천원/ha 임대만료 까지	작업위탁 - 임대소득 6,430천원-3,008천원

- 주 : 1) 연금과 연계시는 합리적 자부담 각출.
 2) 임대 활성화를 위하여 임대기간에 따라 차별지급(5년 1회, 10년 임대시 2회지급)적용.
 3) 현재 지급금액산정은 명예 퇴직금 적용비율이 50%이며, 3안은 60%, 4안은 70%를 적용한 대안임. 참고로 현재 교직원 명예퇴직금 비율은 70%임.

3.3 밭작물 및 밭 농가 현황 분석

□ 밭 경지면적 및 밭 농가 현황

- 무, 배추, 마늘, 양파, 고추의 재배농가수는 3,033,491호이고 재배면적은 190,012ha로 전체 밭작물 재배면적의 52.3%를 차지하고 있다.

<표 2> 작물별 농가수 및 재배면적

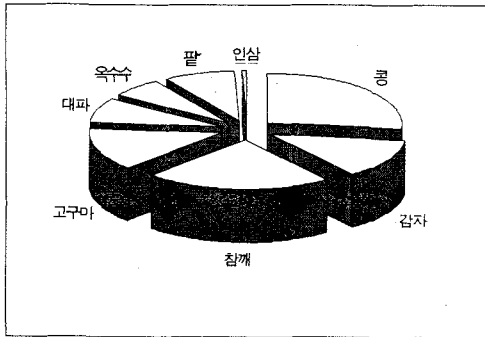
(단위 : 호, ha)

구분	무	배추	마늘	양파	고추	기타
농가수	711,772	765,696	539,735	113,229	903,059	2,360,063
면적	21,400	27,679	38,645	15,541	86,747	172,889
비율(%)	5.9	7.6	10.6	4.3	23.9	47.7

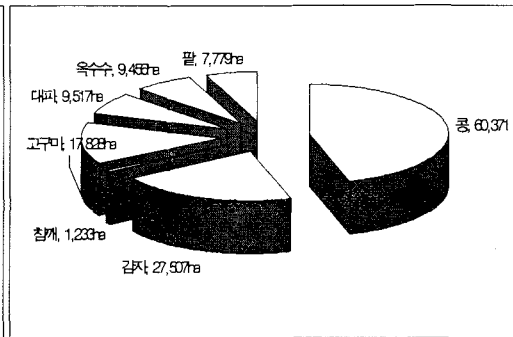
주 : 밭작물 재배농가수 수치는 해당 작물을 재배하는 농가수를 구분한 것이므로 이중 계산되어, 전체 밭작물 농가수보다는 높은 농가수를 나타낼 수 있음.

- 기타 발작물의 재배농가수와 재배면적을 살펴보면, 참깨(538,273호, 1,233ha), 콩(630,092호, 60,371ha), 감자(305,162호, 27,507ha), 고구마(327,226호, 17,828ha), 인삼(11,669ha), 대파(188,936호, 9,517ha), 옥수수(153,190호, 9,456ha), 팔(205,515호, 7,779ha)를 차지하고 있다(<그림 1>, <그림 2> 참조).

<그림 1> 기타 작물의 재배농가수



<그림 2> 기타 작물의 재배면적



- 2000년 농업총조사 결과에 따르면 전국의 발작물재배 농가수는 1,201,597호로 조사되었고, 그 중 발작물의 판매를 목적으로 하는 판매 농가수는 329,238호이다. 판매농가의 경작면적은 165,440ha로 1농가당 평균 경작면적은 0.5ha라는 영세 규모를 나타내고 있다.
- 특히 1.0ha미만의 소규모농가가 294,388호로 전체의 89.4%를 차지하고 있다. 경작규모가 3.0ha이상을 나타내는 농가는 4,926호로 전체 농가수의 1.5%를 차지하고 있으며, 현재 판매를 목적으로 하는 발농가의 대부분은 1.0ha미만의 규모에서 노동집약적 영농을 하고 있다. 발작물의 영농규모확대는 경작규모 1.0ha 이상의 농가를 중심으로 추진되는 것이 바람직하다.
- 국립농산물품질관리원의 발에 대한 통계자료에 의하면 경지면적이 1999년 746,346ha였던 것이 2003년에는 719,271ha로 감소하였다. 연평균 약 7,000ha 정도씩 감소하고 있는 추세이다. 지역별로 밭 경지면적을 2003년 기준으로 살펴보면 경북(134,974ha), 전남(107,140ha), 경기(80,663ha) 순으로 나타났다. 전체 농지면

적 중 밭이 차지하는 비율을 보면 「제주도」와 「강원도」 등이 높은 비율을 차지하고 있다.

<표 3> 전체 경지면적 추이

(단위 : ha, %)

년도	계(ha) (A)	논(ha) (B)	밭(ha) (C)	밭 비중 (C/A)	전년대비 감소율		
					전체	논	밭
1990	2,108,812	1,345,280	763,532	36.2%			
1991	2,090,877	1,335,204	755,673	36.1%	△0.85%	△0.75%	△1.03%
1992	2,069,933	1,314,727	755,206	36.5%	△1.00%	△1.53%	△0.06%
1993	2,054,814	1,298,323	756,491	36.8%	△0.73%	△1.25%	0.17%
1994	2,032,706	1,267,112	765,594	37.7%	△1.08%	△2.40%	1.20%
1995	1,985,257	1,205,867	779,390	39.3%	△2.33%	△4.83%	1.80%
1996	1,945,480	1,176,148	769,332	39.5%	△2.00%	△2.46%	△1.29%
1997	1,923,522	1,162,852	760,670	39.5%	△1.13%	△1.13%	△1.13%
1998	1,910,081	1,157,306	752,775	39.4%	△0.70%	△0.48%	△1.04%
1999	1,898,925	1,152,579	746,346	39.3%	△0.58%	△0.41%	△0.85%
2000	1,888,765	1,149,041	739,724	39.2%	△0.54%	△0.31%	△0.89%
2001	1,876,142	1,146,082	730,060	38.9%	△0.67%	△0.26%	△1.31%
2002	1,862,622	1,138,408	724,214	38.9%	△0.72%	△0.67%	△0.80%
2003	1,845,994	1,126,723	719,271	39.0%	△0.89%	△1.03%	△0.68%

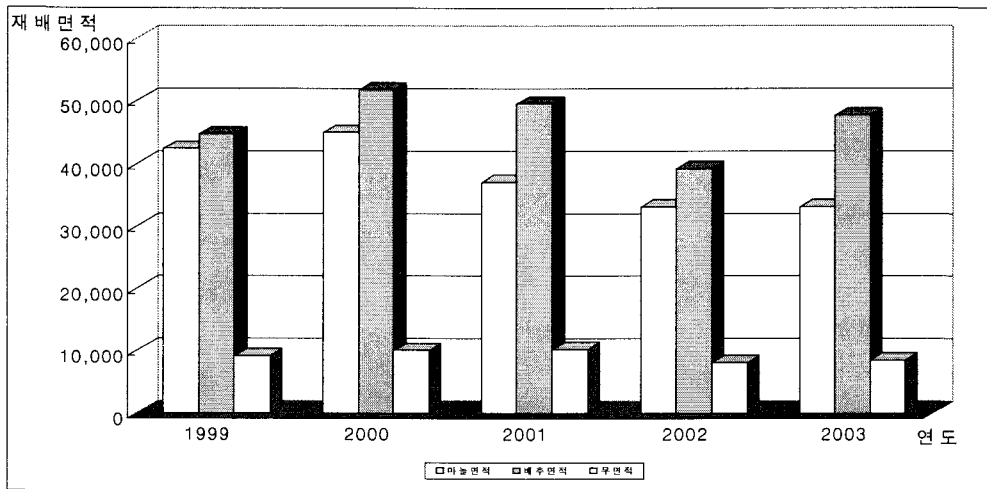
□ 밭작물별 재배 현황

- 전체적으로 밭작물의 재배면적이 2000년 이후 감소 추세에 있음을 알 수 있다. 농산물수입 개방폭이 확대됨에 따라 농산물 가격하락으로 인해 재배면적의 감소 현상이 나타나고 있다.
- 「고랭지 무」의 경우 전국 생산면적의 약 70% 이상이 강원도에 집중해 있다. 시설 무 재배의 경우는 경기도에 전국 생산면적의 약 35%가 집중해 있으며, 고랭지무와 시설무를 합산할 경우 강원, 경기, 전북의 순으로 높은 재배면적을 나타내고 있다.
- 「배추」의 재배면적은 50,000ha를 기준으로 증감을 반복하고 있다. 2002년에는 재배면적이 39,234ha까지 감소하였으나, 2003년에는 47,686ha로 증가하였다. 종류별로 배추면적의 추이를 살펴보면 일반배추의 경우 전남이 압도적으로 넓은 면적을 차지하고 있다. 고랭지배추의 경우는 이러한 경향이 더

옥 뚜렷해서 강원에서 전국의 70%이상을 재배하고 있다. 김장배추는 경기, 충남, 전북, 전남, 경북 등 전국에서 고르게 재배하고 있다. 시설배추는 경기에서 약 40% 정도를 재배하고 있다. 경기지역은 수도권이라는 거대시장을 대상으로 자본과 노동집약적인 시설농업이 활성화되어 있다.

- 「마늘」의 재배면적은 1999년 42,416ha, 2000년 44,941ha, 2001년 37,118ha, 2002년 33,153ha, 2003년 33,140ha로 매년 감소 경향을 나타내고 있다. 중국산 마늘 수입으로 인한 가격하락이 재배면적 감소로 이어진 결과로 보여진다. 지역별로는 전남이 40% 이상의 면적을 차지하고 있다.

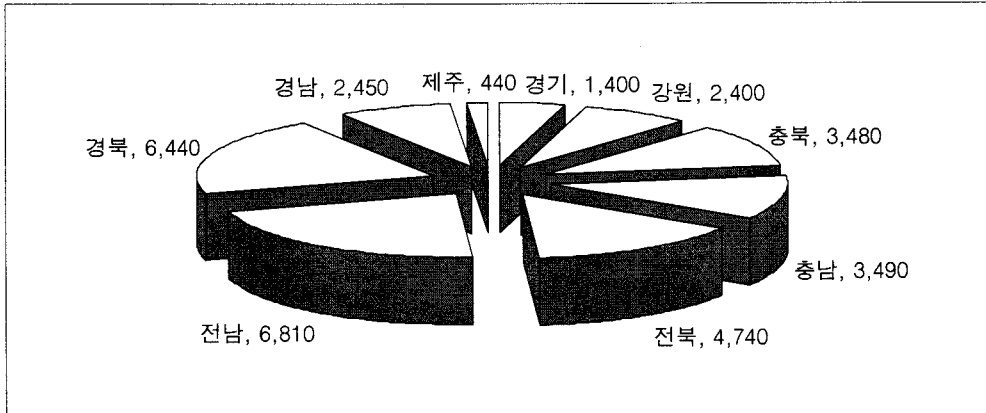
<그림 3> 마늘, 배추, 무의 재배면적 동향



- 전국적으로 주산단지 지정숫자(2002년 기준)는 739단지이다. 작물별로는 가을무·배추가 87단지, 고추가 387단지, 마늘이 177단지, 양파가 88단지이다. 이것을 다시 지역별로 나누어 살펴보면 전남이 173단지로 가장 많고 경북이 152단지, 전북이 98단지 순으로 되어 있다.
- 주산단지 재배면적은 31,650ha이다. 가을무·배추가 4,350ha, 노지고추가 19,350ha, 마늘이 5,310ha, 양파가 2,640ha이다. 전체 작물의 재배면적을 지역별로 나누어 살펴보면, 전남 6,810ha, 경북 6,440ha, 전북 4,740ha, 충남

3,490ha, 충북 3,480ha, 경남 2,450ha, 강원 2,400ha, 경기 1,400ha, 제주 440ha 등의 순으로 나타났다.

<그림 4> 지역별 주산단지 면적



- 밭 영농규모화사업은 주산단지와 기반정비 된 밭과 진흥지역을 중심으로 시·군 단위로 지역범위를 논보다 넓게 사업대상을 시행해야 한다. 밭기반 정비사업과 밭 영농규모화사업을 동시에 적극적으로 시행하면서 밭에 대한 경영이양직불제를 도입하면 효과적인 구조 개선이 가능함을 시사하고 있다.

□ 주요 작물별 소득 분석

- 일반 밭농사지역의 주요 밭작물의 전국 평균소득을 1998년부터 2002년까지 표시하여 10a당 5년간의 평균소득을 보면 가을무는 684,232원, 가을배추는 944,191원, 노지고추는 1,469,133원, 마늘은 1,147,878원, 양파는 1,072,597원을 나타내고 있다. 밭작물의 경우 쌀과 비교하면 연도별 소득편차가 큰 것이 특징이다.
- 주산단지의 주요 밭작물 소득을 1998년부터 2002년까지 표본대상지역의 10a당 5년간의 평균소득을 보면 가을무(고창)는 708,526원, 가을배추(나주)는 968,805원, 노지고추(안동)는 1,526,860원, 마늘(고흥)은 1,202,914원, 양파(무

안)는 1,111,339원을 나타내고 있다. 일반지역의 밭작물소득과 비교하면 주산단지만의 연도별 소득이 높은 것을 알 수 있다.

- 전국소득에 비하여 「주산단지소득」이 5대 양념채소작물의 경우 3.7% 높게 나타나고 있으며 주산단지 위주의 규모화지원을 통해서 농가소득의 극대화를 추진하는 것이 바람직하다.
- 밭작물은 논농업과 비교하여 기계화율이 낮고, 기계화작업의 도입이 어렵다. 현재 기계화가 이루어지고 있는 작업은 경운·정지, 비닐피복, 방제, 제초 등이다. 파종, 이식, 수확작업의 경우 기계화가 어렵다. 경운·정지와 방제는 약 90% 정도의 기계화율을 보이고 있는 반면, 비닐피복은 약 50%, 제초는 약 20% 정도의 기계화율을 나타내고 있다.

4. 연구의 주요내용과 결과

4.1 「밭 영농규모화사업」 추진을 위한 여건 분석

□ 밭 영농규모화사업의 도입배경

- 밭작물에 대한 소득/소비자 선호가 높은 상황에서 2004년 WTO/DDA 협상 이후 고령·소규모의 밭농업구조로는 경쟁력을 상실하여 농업인의 영농포기와 마을 붕괴를 가져오고 이는 국토 황폐화가 우려된다.
- 「동일 면적」(10a당 소득)의 농지라 하여도 작목별 소득격차가 크다.
- 「동일 품목」이라도 「농가별(하위 10%에 대한 상위 10%)」 소득격차가 크다.
- 1980년대 들어 농업노동력의 고령화와 영세한 영농규모로는 농업의 국제 경쟁력을 높이기 어렵기 때문에 영농규모의 확대가 불가피하다고 보았으며, 1988년부터 본격적인 영농규모화 사업이 추진되었다.
- 1988~2003년 동안 영농규모화사업으로 4조 6,531억원을 지원하여 13만 7천ha의 농지를 규모확대 및 집단화시켰다.

- 1988년부터 실시된 영농규모화사업은 기간에 따라 사업목적과 내용이 약간씩 변경되었으며, 1995년 쌀전업농 육성사업이 시작된 이후 쌀 전업농의 영농규모 확대에 중점을 두고 실시되었으며, 1997년부터는 65세 이상의 고령농가에 대한 은퇴를 유도하는 경영이양직접지불제와 연계하여 실시되고 있다.

□ 밭 기반정비사업의 실적 현황

- 2004년도까지 진행된 밭기반정비사업의 실적을 살펴보면, 약 3,200여 사업 지구에서 62,000ha의 면적을 완료했다. 지역적으로는 경북, 제주, 전남, 강원 순으로 실적이 많다. 현재에도 매년 약 5,000ha 규모로 주산 단지를 중심으로 밭기반정비사업이 진행 중이다.
- 기존 밭기반정비사업 예정지구 면적(110,000ha)과 농촌용수 10개년 계획에서 조사된 밭용수 공급면적인 22,000ha를 합한 총 132,000ha로 지정되어 있다.
- 대상면적 총 132,000ha 중 완료지구는 1,790지구로서 58,634ha에 이르고 있으며, 기존 밭기반사업예정지구와 농촌용수 10개년 계획에서 조사된 밭용수공급면적을 합한 것으로 하였다.
- 기존 밭기반사업 대상인 110,000ha과 10개년 용수계획에 포함 포함되어 있는 22,000ha에서의 재배작물은 채소(42.8%), 과실(24.8%), 특용 (17.4%), 식량 (14.9%), 화훼(0.5%) 순으로 지정되어 있음을 볼 때 밭작물 중에서 고령농가 소득보전과 함께 개방화에서 주요 밭작물의 보호하기 위한 밭 영농규모화 사업과 그를 대상으로 한 정책사업의 목적에 부합되고 있음을 알 수 있다.

□ 기대 효과

- 2.0ha이상 규모화 된 선도 밭농가 약 69천호가 밭작물 생산의 50%를 담당하여 밭작물의 안정적 공급이 가능하게 된다.
- 생산비 절감으로 밭 경영농가의 경쟁력을 확보할 수 있다.
- 밭 경영농가의 청·장년화로 우수한 영농인력육성을 도모한다.

- 규모화사업에 의한 지원으로 발전업농가의 경영규모 확대 자금부담 경감과 장기적으로 농촌지역의 균형발전을 이룩할 수 있다. .

4.2 「밭 경영이양직불제」의 합리적인 추진방안

□ 기본구상 및 목적

- 밭 경영이양직불제도에서 밭은 논보다 기계화율이 낮아 상대적으로 노동/기술 집약적 형태가 요구되므로, 경영이양대상도 젊은 농업인에게 양도되도록 규정하고, 규모화 지원 상한면적도 논보다 균등 또는 그 이하로 규정한다.
- 지원금액도 평균소득액을 고려하여 논외의 경우보다 고령농가에게 높게 소득보전지원 함을 원칙으로 하고 밭경영이양직불제는 밭 규모화사업과 연계 및 전제가 필요하다.
- 밭 경영이양직불제는 전(과수원 포함)에 대해 규모화·전문화된 경영체를 육성함과 동시에 고령은퇴농가의 「소득안정」 도모에 초점을 두어야 한다.
- 밭 농가의 영농규모를 확대하고 경영농지를 집단화함으로써 생산비절감 및 소득보전 효과가 기대된다.
- 젊은 인력을 농촌에 유치하여 규모화하고 전문화된 선도농가로 육성하도록 하고, 밭에 대한 영농규모화사업을 시행한 후에 밭의 경영이양직불제는 여타 직불제(조건불리지역직불제 등)와 같이 한시적(1~2년)인 시범사업을 거친 후 시행함으로써 행정비용과 정책위험을 최소화하는 것으로 구상하였다.

□ 경영이양 관련 설문조사 (2004. 6)

- 이번 설문조사에서는 개방으로 인한 농지가격의 하락에도 불구하고 농지의 구매 또는 매도의향이 상존하고 있으며, “농지가격이 크게 하락하지 않으면 추가매입을 하겠다”는 경우가 “농지가격이 더 하락하기 전에 매각하겠다”는 경우보다 응답비율이 높은 것으로 나타났고, 또한 젊고 경영규모가 큰 농

가일수록 농지가격 하락 시 농지를 빌려 영농규모를 늘리겠다는 의향이 상대적으로 강한 것으로 나타나 농업구조개선의 필요성을 보여주고 있다.

□ 사업추진방향

- 비농가, 전업(轉業)·은퇴 또는 영농규모를 축소하는 농가와 비 농업법인 소유의 밭을 매입하여 이를 밭 전업농가에게 매도 또는 임대를 통해 지원한다.
- 밭 전업농가에게 밭 매입대금을 장기 균등분할 상환한다.
- 임·대차기간은 5년에서 10년을 기준으로 한다.
- 지원대상농가는 규모화지원 후 경쟁력확보가 가능한 농가를 지원한다.
 - 판매농가 위주(자급농가 제외)로 지원
 - 밭농가의 청·장년화를 위하여 55세 이하의 농가를 우선 지원
 - 쌀전업농 등 복합영농 농가도 포함하여 지원
- 지원대상지역은 진흥지역 내의 주산지 및 밭기반정비가 완료된 지역의 우량농지를 우선지원하고 향후 대상지역을 점차 확대한다.

4.3 밭 경영이양직불제 「단가」 산출 방안

□ 1(안) : 논과 밭의 소득차이 적용 (논/밭 소득차이 고려)

- 1(안)은 주요밭작물의 5년간 평균 농업소득(10,636천원/ha)에서 논 5년 평균 농업소득(7,240천원/ha)의 차액(3,400천원/ha)을 지급하는 방안이다. 매도시 지급기간은 최소 2년에서 최장 8년간, 임대시 지급기간은 5년의 경우 1회, 10년의 경우 2회 지급을 원칙으로 한다.

□ 2(안) : 논농업직불금과 지대 적용 (논직불금+지대별 차이 고려)

- 2안은 논경영이양직불금(2,896천원/ha)에 논농업직불금(532천원/ha, 432천원/ha)을 지급한 후 추가로 지대차이를 지급하는 방안이다.

□ 3(안) : 밭 경영이양직불제 활성화 대안 (명퇴율 60%적용)

- 1(안), 2(안)과는 상이한 접근방법으로 「매도」 시 현행 논경영이양직불금의 산출방법을 이용한 방안이다. 현행 산출근거는 주요 밭작물(무, 배추, 고추, 마늘, 양파)의 5년간 평균 소득(주산단지)인 11,040천원/ha에 60대 노동환산계수(0.8)와 명예퇴직금지급율(60%)을 적용하여 책정하는 방안이다. 즉, 임대기간을 5년으로 하는 경우에는 1회를 지급하고, 임대기간을 10년으로 하는 경우에는 2회 지급하는 방안이다.

<표 2> 밭 경영이양직접지불금 「단가(單價)」 검토(안)

대안	매 도		임 대	
	금액/기간	산출근거	금액/기간	산출근거
(제1안) 논/밭 소득차이	3,400천원/ha 2년~8년간	(5년평균) 밭소득 - 논소득	3,400천원/ha 5년(1회)/10년(2회)	밭 소득 - 논 소득
(제2안) 논직불+지대별 차이	논지원단가+ 400천원/ha 2년~8년간	논 지원단가 +지대소득차이	논 단가+ 400천원/ha 5년(1회)/10년(2회)	논 지원단가 +지대소득차이
(제3안) 노동계수/명퇴율(60%)	5,300천원/ha 2년~8년간	60대 노동계수/명퇴율 (60%)	5,300천원/ha 5년(1회)/10년(2회)	60대 노동계수/명퇴율 (60%)
(제4안) 노동계수/명퇴율(70%)	6,200천원/ha 2년~8년간	60대 노동계수/명퇴율 (70%)	5,300천원/ha 5년(1회)/10년(2회)	60대 노동계수/명퇴율 (70%)
(제5안) 연금연계(안)	5,300천원/ha 사망시 까지	60대 노동계수/명퇴율 (60%)	5,300천원/ha 임대기간	60대 노동계수/명퇴율 (60%)

- 주 : 1) 3,797천원 : 주요 밭작물 평균 농업소득(10,636천원) - 논 평균농업소득 (7,240천원)
 2) (안)별 참조 : 논 경영이양직불제 단가(안별) + 400천원
 【 주산단지 소득(11,037천원) - 일반 밭지역 소득(10,636천원) 】
 3) 약 5,300천원: 자경소득(11,034천원)×60대 노동환산계수(0.8)×명퇴지급률(60%)
 4) 약 6,200천원: 자경소득(11,034천원)×60대 노동환산계수(0.8)×명퇴지급률(70%)
 5) 약 5,300천원(안)의 연금형태

□ 4(안) : **밭 경영이양직불제 활성화 대안 (명퇴율 70%적용)**

- 3(안)의 접근방법과 동일하나 교육계의 명예퇴직금 비율인 「70%」를 적용하여 임대시 「임대기간」에 따라 지급회수를 차등해서 지급한다.

□ 5(안) : **밭 경영이양직접지불제를 연금과 연계방안**

- 상기 1(안), 2(안), 3(안) 및 4(안)과 다르게 개방화에서 위기의식이 팽배한 농업분야 구조개선과 고령농가에 대한 소득안정을 기하기 위하여 경영이양직불금을 연금에 연계하는 경우이다. 3(안)에서와 같이 매도와 임대시 동일한 직불금 5,300천원/ha을 지급하는 방안이다. 매도시 지급기간은 연금 지급조건인 사망시까지 지급하고, 임대시는 임대만료 기간까지 지급하는 조건이다.

□ 「밭경영이양직불제」의 합리적인 추진방안

- 「경영이양직불제」는 밭(과수원 포함)에 대한 규모화·전문화된 경영체 육성을 전제로 고령은퇴농가 소득안정도모에 초점을 두고 정책상호간 조화/균형을 고려하여 추진하는 것이 바람직하다.
- 밭은 논보다 기계화율이 낮아 상대적으로 노동/기술 집약적 형태가 요구되므로, 경영이양대상도 젊은 농업인(선도농가)에게 양도되도록 유도하고, 밭 농가의 영농규모를 확대하고 경영농지를 집단화할 수 있도록 밭규모화사업 및 밭기반정비사업과의 병행실시가 필요하다.
- 밭경영이양직불제의 도입시기는 논경영이양직불제도가 정착된 이후, 그리고 밭영농규모화사업이 실시된 이후 중장기적으로 신중하게 검토하여 정책효과를 극대화할 수 있는 적기에 도입하는 것이 바람직하다.

□ 밭 경영이양직불제 도입을 위한 기초사항 검토

<표 3> 밭 경영이양직불제 도입 위한 기초사항 검토

구 분	논	밭	비 고
전체 면적 · 농업진흥지역 · 경영이양대상면적	1,127,000ha 770,000ha 약 800,000ha	719,000ha 138,138ha 약 350,000ha (과수원 163,000ha)	밭의 경영이양대상면적은 농업진흥지역, 기반정비완료지역, 주산단지, 과수원 등을 포함한 면적임.
전체 농가수 60~69세 농가수 63~69세 농가수 이양대상 농가수	1,077,642호 391,622호 274,000호 191,800호	1,201,597호 423,382호 296,000호 103,600호	2000년 농업총조사 데이터를 인용
경영이양(예상)실적	1997~2003년 참여농가: 50,107인 이양면적: 33,311ha 1년평균 이양실적 7,000인, 5,000ha	2006년 사업계획 (추산) 참여농가: 6,000호 이양면적: 3,000ha	논과 비교하여 밭 경우 경영이양 참여농가비율이 높을 것으로 예상. 그 이유는 노동력부족, 논농업직불금, 소규모 분산경영 등
사업비	1997~2003년 실적 890억원, 약 130억원/년 178만원/1인 평균 268만원/ha	연간 100~150억원 규모로 사업 실시 단가 : 340만원/ha 검토	밭경영이양직불금의 적정 단가는 <표 2>를 참고.

주 : 밭 경영이양대상면적의 산출근거는 다음과 같음.

- 농업진흥지역140,000ha, 기반정비완료지역40,000ha(2004년현재62,000ha), 주산단지 20,000ha(2002년 기준 32,000ha), 과수원 152,000ha (2003년 기준 163,000ha)를 합산한 면적임. 기반정비완료지역, 주산단지, 과수원은 진흥지역에 포함되지 않은 비진흥지역의 면적을 추산하여 합산하였음.

자료 : 농림부, 농림업 주요통계, 2004.; 통계청, 2000년 농업총조사, 2002.

□ 기대효과

- 우량밭에 대하여 효율적인 관리로 일정규모인 2.0ha이상 선도 밭 농가가 생산량의 50%를 담당하여 신선하고 안전한 밭작물의 안정적인 공급을 기대할 수 있다.

- 개방화에 대비하여 생산비 절감 및 경영주체의 청장년화로 밭 경영농가의 경쟁력을 높일 수 있다.
- 밭 전업농가의 경영규모 확대시 규모화사업에 의한 지원으로 자금부담을 줄일 수 있다.
- 2.0ha이상 규모화된 선도 밭 농가 육성으로 일정한 수준(52,125천원)의 농가소득 달성으로 도·농 격차 해소 및 지역균형발전이 기대된다.

5. 연구결과의 실용화 방안

5.1 경영이양직불제의 연금(pension)연계를 위한 방안

□ 경영이양연금의 성격 및 특징

- 연금제도란 사회보험의 일종으로 일정한 소득계층을 대상으로 하여 그 소득이 중단되거나 상실된 경우에 생활비를 보험의 형태로 지급해 줌으로써 그 소득을 제도적으로 보장해 주는 제도로서, 일정기간의 보험료 각출을 조건으로 하여 퇴직후의 노후생활을 보장해주는 제도라고 할 수 있다.
- 경영이양연금제도는 농민이 경영권을 이전하고 농업이라는 생산활동을 포기함으로써 발생하는 소득의 감소와 재산적 손실을 연금의 형태로 지불하는 성격이 강하다. 따라서 일반연금제도가 정부나 국가의 연금대상자에 대한 '혜택'이라는 성격이 강하다면, 경영이양연금제도는 경영권을 포기한 것에 대한 '보상'이라는 측면이 강하다고 할 수 있다.
- 제도의 목적상 경영이양연금제도는 구조개선이 주된 목적이 되지만, 일반연금제도는 연금수혜자의 복지증진이 주된 목적이 된다. 경영이양연금제도는 제도의 목적이 연금수혜자의 복지측면과는 직접적인 관계가 없다. 즉, 경영이양연금제도의 목적은 연금수혜자의 복지측면보다는 농업이라는 산업의 구조개선을 위해 농

가의 평균경영규모를 확대하는 것에 있기 때문이다.

- 재원조달면에서도 차이가 있다. 일반연금제도의 경우 연금가입자가 일정금액을 적립하고 연금의 비용부담자와 수혜대상자가 일치하는 반면, 경영이양연금제도는 농업경영주가 화폐형태가 아닌 경영권의 형태로 각출을 대신하고 경영권은 화폐형태가 아니기 때문에 단기적으로는 연금의 재원이 될 수 없다. 따라서 관리기금은 이를 화폐형태로 전환할 필요가 있으며, 이는 다른 농민에 대한 경영권의 이전이라는 형태로 이루어지고 있으며 경영권을 이전받는 농민은 경영권에 대한 대가를 화폐형태로 연금기금에 적립하는 시스템이다.

□ 「농민연금제도」 도입 검토

- 고령농가의 낮은 농지이용 및 효율성을 극복하기 위해서는 고령화된 농가인구의 조기은퇴를 유도하고 이들에게 미래를 보장할 수 있는 노후문제 대책으로 농업자연연금제도의 도입의 필요가 있다.
- 농업자연연금제도의 역할은 두 가지 측면에서 요약될 수 있다.
 - 첫째, 사회보장적 측면에서는 고령농민에게 농업고령연금을 통하여 노후생활을 위한 정신적·물질적 안정을 도모한다.
 - 둘째, 구조정책적 측면에서는 경영이양연금과 이농촉진연금을 지급함으로써 경영주의 연소화를 피하고 경영규모 확대를 통해 농지유동화의 촉진을 가져와 농업생산성의 향상을 피하고 나아가서는 농업의 경쟁력을 한층 고양시킬 수 있다.
- 농민연금제도의 기본구상
 - 농민의 노후 또는 경영이양 등에 대하여 연금급여를 실시함으로써 농민의 생활안정, 우수한 농업종사자의 확보, 경영의 규모확대 등에 기여함을 목적으로 한다.
 - 경영이양연금은 보험료를 20년 이상 납부한 자가 60세 이전에 일정 자격을 갖춘 자에게 경영을 이양하여 농지유동화에 기여하였을 때 지급하였다.

- 1989년부터 실시하여 농민연금기금을 설치하였다.
- 1988년부터 10인 이상 사업장을 대상으로 한 국민연금 실시에 즈음하여 농업구조 개선과 농어민의 노후보장을 동시에 달성하기 위해서는 별도의 농어민연금제도가 필요하다는 주장이 제기되었다.
- 고령 농업인이 농업을 경영함으로써 나타나는 문제로는 농지의 소유를 통한 자원이용의 합리화문제와 생산성문제, 농어민후계자육성문제 등이 제기되었다.
- 농어민연금이 일반 국민연금과 다른 특성은 농어민연금은 농어민의 노후 생활을 보장하는 목적과 함께 농업경영의 세대교체를 촉진하는 농업구조 개선의 정책적 목적이 포함되어 있어야 하고 뿐만 아니라 농수산업부문의 성장속도는 타 산업부문에 비해 낮고, 농어민의 소득이 기본적으로 낮기 때문에 이들의 각출부담만으로 연금급여를 충당하는 것이 매우 어려워서 산업간 균형을 위한 소득보장적 지원이나 부담감면 등의 수단이 동반되어야 한다.

□ 농어민연금과 국민연금과의 연계 검토

- 1988년부터 실시된 국민연금제도를 1995년부터 농어민에게 확대적용하기 위한 작업이 추진되는 것을 계기로 UR협상 타결과 농산물 시장개방으로 시급히 국제경쟁력을 높이기 위한 규모화 영농, 산업화와 전문화 및 고도의 기술영농을 구축하기 위하여는 국민연금제도를 농어민에게 확대 적용하게 되는 시점이 농업경영이양장려제도의 도입이 가장 적절한 시기이다.
- 특정한 정책목적 달성을 위하여 수혜자의 부담이 없이(무각출제) 정책 대상자들에게 매월 일정액을 지급하는 연금도 있는데, 그 재원은 국가에서 부담한다. 무각출연금은 사회보장 측면에서 국가적 지원이 필요하다고 판단되고 국민들의 공감대가 형성되는 경우에 추진하게 된다. 따라서 무각출 연금방식으로 경영이양직접지불제를 추진하려면 소요 비용을 국가가 부담해야 하는데, 재정운용 측면이나 당위성 측면에서의 가능성을 파악할 필요가 있다.
- 경영이양직접지불제를 국민연금과 연계시키려면 무각출 방식으로 추진해야 하며,

이를 위해서는 국민연금 가입자들의 동의를 구해야 하는 문제가 있다.

5.2 농어민연금의 도입방안 검토

□ 국민연금 농어촌 확대실시계획의 활용방안

○ 적용대상과 적용방법

- 농어촌지역에 국민연금을 실시하기 위해 계획된 국민연금법 개정안에 따르면 농어민에게는 60세 이상 65세 까지도 특례노령연금을 받을 수 있도록 5년간의 가입기간을 특별히 허용키로 했으나 이는 보험료 납부를 위해 고령농민의 무리한 영농을 계속하게 하는 역기능을 가지므로 5년치의 연금보험료를 일시에 납부할 수 있도록 해야 한다.
- 뿐만 아니라 60세가 될 때까지 5년의 가입기간을 채울 수 없는 55세 이상의 농어민들도 60세 이후에는 5년에서 모자라는 기간을 일시에 소급 납부할 수 있도록 한다. 따라서 그 적용대상은 국민연금 실시당시 55세 이상 65세까지의 농어민들이며 이들 중 국민연금에 가입한 자이어야 한다.

○ 경영이양방식과 장려금 지급

- 연금 실시 당시 55세 이상의 농어민은 60세가 된 때부터 65세가 될 때까지, 그리고 연금 실시 당시 60세 이상 65세의 농어민은 연금 실시 이후 5년 이내에 경영이양을 하도록 한다.
- 경영이양방법은 제1안과 같으나 그 장려금 지급은 경영이양한 자가 경영이양을 완료한 시점에서 5년간의 가입기간을 채우기 위해 내야 할 연금 보험료 전액을 장려금으로 지원한다. 따라서 경영이양자는 5년간의 보험료를 일시에 소급 납부할 수 있고, 그것을 통해 특례노령연금을 즉시 지급받을 수 있도록 한다.

- 국민연금법 개정안의 활용방안
 - 국민연금법 개정안 중 위의 방법을 연계시켜 적용할 수 있는 부분은 부칙 제4조 지역가입자 등의 연금보험료에 관한 적용예 ③항을 신설하여 부칙 제3조에 의거 가입된 농어민과 특례노령연금 수급을 위해 5년간의 보험료 납부기간을 채우지 못하게 되는 60세 이상의 농어민에게는 5년간의 보험료를 일시불로 소급 납부할 수 있도록 규정한다.

□ 경영이양직접지불제와 연금연계 검토 개선방향

- 현재 상황에서는 단순히 농업취업자수를 줄이는 관점에서의 경영이양은 큰 의미가 없으며, 후계자 확보와 연계될 때 농업구조조정 측면에서 의미가 있다.
- 현행 연금형 지급방식을 유지하되 고령농업인의 노후보장대책은 다양한 방법 중에서 고령농업인 스스로 선택하도록 한다.
- 노후보장대책이 준비되지 못한 고령농업인의 노후대책을 특정 방식에만 의존하지 말고 다방면에서 종합적으로 접근할 필요가 있기 때문에 참여복지정책, 농촌형 역모기지론, 농지은행 등의 제도와 연계해서 연구할 필요가 있다.
- 경영이양직접지불금제가 고령농업인의 유력한 노후보장대책이 되도록 하기 위해서는 노후생활에 필요한 비용을 충당할 수 있도록 지급수준을 상향 조정하는 것이 바람직하다.
- 농지은행제도와 연계하여 앞으로 농지와 관련된 논농업직불제, 영농규모화 사업, 농업진흥지역 관리, 경영이양직접지불제 사업, 생산조정제 등 관련 업무를 농지은행 담당조직이 관련 기관들과 협의하여 주도적으로 수행해야 한다는 의견에 대해서도 검토가 필요하다.

6. 결론 및 제언

- 본 과제에 대한 「발경영이양직불제」에 대한 관련정책은 현재 시행되고 있고 또한 향후 도입 될 각종 직불제에 대한 충분한 검토와 역할 그리고

중장기적인 위상을 고려하여 신중하게 검토하는 것이 타당하다고 판단된다. 도입하더라도 다른 직불사업 도입의 경우와 같이 일정한 시범사업 기간(1~2년)을 거친 후 도입하는 것이 정책의 신뢰성과 위험을 최소화시킬 수 있는 방법으로 판단된다.

- 밭에 대한 경영이양 직불제도 도입의 전제조건은 밭에 대한 영농규모화사업의 시행을 전제로 추진되어야 할 것이며, 또한 밭의 공익적인 기능(휴식 공간 창출과 안전하고 다양한 먹거리 공급 기능)등을 고려하여 설득력을 확보해야만 할 것이다.
- 만일, 개방화로 인한 주요 밭작물에 대하여 우량농지라고 할 수 있는 「밭기반정비사업지구」와 「주산단지」에 대하여 우선적으로 실시하더라도 그 효과는 통계에서도 알 수 있듯이 논외 경우보다 상대적으로 효율적이지 못하지만 형평성 측면과 우량 밭에 대한 관리가 가능할 것이다.
- 이의 주요 한계요인으로는 첫째, 밭은 다양한 작물에 따라서 토양성분과 수분함량, 경사도 등에서 매우 다르게 나타나고 있어 각 기준이 우량(superior)·열등(inferior)의 밭이란 실질적인 개념에 일률적으로 부합하여 적용될 수가 없으며, 둘째, 다른 하나는 밭농사는 논에 비하여 기계화 작업정도가 일반적으로 낮을(상대적으로 노동집약적 영농) 수밖에 없으므로 밭에 대한 규모의 경제효과가 적어 상대적으로 그 효과가 적게 부각된다는 한계가 있기 때문이다.
- 앞서서도 언급하였듯이 조건불리지역직불제, 경관보전직불제 등 밭이 주로 대상이 되는 정책들과의 상충성 여부에 대한 추가적인 검토가 필요하다. 본 보고서에서는 밭경영이양직불제의 도입을 고려하여 대상지역, 단가, 조건, 시기 및 이행사항을 토대로 검토하고자 하였다.
- 이런 제반 정책들간의 여건과 요인을 고려하면 밭(田)을 대상으로 하는 경영이양직접지불제도와 연금에 연계하는 정책방안은 국민연금제도, 농어민연금제도 등 관련정책과의 연계성을 검토하였지만 중·장기적으로 참여복

지정책, 농촌형 역모기지론, 농지은행제도 등과도 연계 검토를 해보는 방안도 제시하고자 한다.

- 향후 일본과 유럽국가에서 시행하고 있듯이 논과 밭에 대한 토지대상 정책 시행을 지양하여 향후에는 쌀소득보전직불제의 본격적인 도입 등을 계기로 정책대상과 소득 등에 대한 목표(target)가 경영체인 「농가」 중심의 개념이 되도록 관리·운영함이 타당 할 것으로 판단된다.
- 2005년 이후 또 다른 영농형태와 소비패턴과 시장 변동상황을 고려하여 밭에 대한 영농규모화 사업 시행을 비롯하여 경영이양과 관련한 직접지불제도의 정책간 상충성과 조화를 위하여 미흡한 부분에 대한 연구는 향후 세부적인 연구·보완이 필요하리라 판단된다.

1. 서론

1.1 연구의 필요성 및 목적

1.1.1 도입 필요성

현재 논만을 중심으로 고령농가의 농지를 매도하거나 임대하는 등 농업경영을 젊은 쌀전업농(專業農)에게 이양하는 경우 구조개선 차원과 사회보장적 차원에서 고령은퇴농가에 지급하고 있다.

더욱이 우리나라 대부분의 농가는 밭작물, 과수원 및 축산 등 겸업으로 농가소득을 유지하고 있는 실정이다. 이런 상황에서 고령에서 상대적으로 쉬운 논외 경영이양을 한다고 하더라도 고령에서 노동집약적이고 상대적으로 영농기술을 요하는 대상인 밭에 대한 경영이양정책이 없는 현실에서 그 농정이 추구하는 농업구조개선 효과를 기대하기가 미흡하기 때문이다.

한편으로 대외 개방으로 인한 농산물 수입과 농업시장에 대한 외국 자본의 진입은 논 농업농가에 대한 피해뿐만 아니라 밭 농업농가에도 큰 피해를 줄 것으로 예상되므로 밭작물 재배농가의 경쟁력제고를 위하여 은퇴·이·탈농가의 농지를 밭 전업 농가에게 규모화 지원의 필요성이 제기되고 있음은 물론 영농조건이 좋은 밭(과원 포함)에 대한 경영이양직불제도 도입으로 보다 논과 밭의 동시 경영이양을 하는 효율적 은퇴농가 지원 및 우수한 영농인력을 통한 농촌지역과 농업의 클러스터(cluster) 육성정책에 적극적으로 부응할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

참고로 향후 2013년도까지의 농정의 로드맵(roadmap)에서 구상한 것같이 논농업 직불제, 쌀소득보전직불제, 쌀생산조정제, 조건불리지역직불제 및 경관보전직불제 등 다양한 직불제사업의 대상과 지원내용(대상, 목적, 단가, 범위 등)등이 본 과제인 밭도 그 대상으로 하고 있어 개방하에서 구조개선 차원으로 밭에 대한 경영이양직불제의 도입여부에 대한 검토가 필요하기 때문이다.

1.1.2 (밭경영이양직불제) 연구 목적

본 연구목적을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다고 할 수 있다.

첫째, 개방으로 인한 농가 피해는 논 농업과 함께 밭작물 재배농가에게도 심각하므로 경쟁력제고를 위하여 은퇴·이·탈·농가의 농지를 밭 전업농가에게 효율적인 규모화 지원을 위한 밭에 대한 경영은퇴보상을 위한 이론적 제시를 함에 있다.

농산물시장개방하에서 농업이 살아남기 위해서는 농산물의 국제경쟁력을 확보와 더불어 농업생산의 효율성을 제고하기 위해서는 어떠한 형태로든 영농규모 확대가 불가피함으로 규모의 경제와 안정적 먹거리 확보를 위하여 밭을 중심으로 규모확대의 필요성이 증가하고 있다.

그러나 문제는 이러한 경쟁력 제고와 규모확대를 실시하기 위한 젊은 노동력의 확보에 어려움에 봉착해 있다는 점이다. 즉, 산업화가 진전될수록 농업분야의 젊은 노동력은 생산성이 상대적으로 높은 비농업부문으로 진출함으로써 농업노동력은 고령화되어서 농업경영주 중 60세 이상 연령층의 비율이 급증하고 있다. 고령 농업인은 비농업부문으로의 전업(轉業)이 용이하지 않아 가계의 생계유지와 노후대책을 위해서는 건강이 허락하는 한 농업에 종사할 수밖에 없다. 농업경영주의 고령화는 영농규모의 확대에 한계가 있으며, 새로운 소득 작목을 개발하거나 신기술을 적극적으로 수용하는 모험을 택하기보다는 기존의 영농방법을 유지하려는 것이 일반적이다. 이러한 농업경영주의 고령화는 농업의 경쟁력 향상 방향과 부합하지 못한 현상으로 나타나고 있다.

한편 고령농업인의 영농지속은 젊은 후계농업인들의 영농창업이나 규모 확대를 저해하여 젊은 농업인들의 이·탈농을 촉진하는 요인으로 작용하기도 한다. 이러한 상황에서 고령 농업인들이 농업에서 은퇴하고 젊은 농업인들에게 경영이양 할 경우 적절한 수준의 노후생활을 보장하면서 젊은 농업인들은 규모 확대를 통해 생산성을 제고함으로써 전체적으로 농업구조개선을 달성하기 위하여 논에 대하여 경영이양직접지불제가 시행되고 있다.

우리나라도 WTO체제 하에서 영농규모 확대가 불가피하다는 관점에서 1997년 '규모화촉진을 위한 직접지불제'가 도입되었으며, 1999년에는 경영이양직접지불제로 명칭이 변경되었다.

현행 논경영이양직접지불제는 호당 경작규모가 영세한 쌀 농업의 경쟁력 강화를 위해서는 경영규모 확대를 통한 농업구조 개선이 필수적이라는 인식 하에 도입된 쌀 산업 경쟁력 향상의 성격을 지니고 있지만 현장의 고령농가가 논의 경영이양을 하려는 의지가 미흡한 것도 사실이다.

이는 논만을 경영이양 한다고 하더라도 영농이 상대적으로 어려워 밭에 대한 경영이양정책의 부재로 영농은퇴를 꺼리고 있기 때문이다. 주지하고 있듯이 밭은 작업과정상 저조한 기계화 작업을, 상대적으로 노동력의 집중 및 영농기술수준과 발전속도가 빠르기에 이에 대한 문제가 상존하고 연구가 요구되고 있다.

둘째, 외국에서의 관련정책시행을 참고로 밭에 대한 경영이양직불제 도입을 위해 논농업직불제 및 논경영이양직불제 등의 검토로 밭에 대한 조기 구조개선을 위해 새로운 정책개발의 검토를 함에 있다.

경영이양직접지불제를 실시할 당시의 사회적 배경은 나라마다 다르지만 많은 선진국들에서도 경제발전과정에서 상대적으로 열악해지는 농업부문의 구조개선을 위하여 이 제도를 활용하고 있다. 유럽, 일본 등 선진국은 이미 오래 전부터 고령 은퇴농가의 소득안정이 농촌의 활성화와 농업인력의 청·장년화를 위해 중요하다고 인식하고 이를 중요한 정책으로 발전시켜 왔다.

지금까지의 우리 농정방향은 주곡인 쌀농업 위주의 생산 및 구조정책에 주력한 나머지 밭지역은 논의 많이 있는 평야지역에 비하여 오히려 영농조건과 생활여건이 더욱 불리하여 과소화가 급진전되었고, 이로 인해 지역사회의 유지 자체가 어려운 실정에 처해 있다. 그러나 현행 「경영이양직불제」는 논만을 대상으로 하고 있고 보조금 단가가 현실과 다소 동떨어져 있어 완전한 영농 은퇴 프로그램으로서는 어느 정도 한계가 있는 것으로 나타나고 있어, 실질적인 경영은퇴 프로그램으로 운영하기 위해서는 논뿐만 아니라 밭으로 확대하는 것이 필요하다. 또한 현행 경영이양직불제의 직불금으로 경영을 이양한 농가가 실질적인 생활보장이 어려우므로 앞으로 본격화되는 고령화시대에 걸맞는 명실상부한 노후보장제도로서의 경영이양 직불제도가 되기 위해서는 연금형태로 발전할 필요가 있다는 견해가 있는데, 이의 가능성에 대하여 검토해볼 필요가 있다. 그리고 일본 등 외국의 농업인 연금제도와 비교·검토하여 우리실정에 맞게 경영이양 직불보조금을 기존 연금과 연계하여 추진할 수 있는 방안을 모색함에 있다.

셋째, 영농조건이 좋은 밭(과원포함)에 대한 경영이양직불제도 도입은 형평성 및

농가소득과 함께 우수 영농인력을 통한 지역농업 클러스터 육성과 식품안전성을 고려한 다양한 양질의 먹거리에 대한 국민적 수요충족의 소명을 효율적으로 달성하고자 함에 있다.

본 연구의 주요 목적은 현재 추진중인 논경영이양직불제 외에 밭경영이양직불제도가 실시될 경우 경영이양직불제가 실질적으로 고령 은퇴농에 대한 중요한 소득 지원 정책수단이 될 수 있도록 하고, 논과 함께 밭에 대하여 경영이양을 하는 은퇴 농가에 대하여 실질적인 소득안정을 도모하고, 쌀전업농과 채소 및 과수의 해당 전업농의 영농규모확대를 촉진함으로써 그 산업의 경쟁력을 강화로 개방화의 대안중에 하나가 될 수 있도록 함과 동시에 우수 영농인력을 통한 지역농업 클러스터 육성과 식품안전성을 고려한 다양한 양질의 먹거리에 대한 국민적 수요충족의 소명을 효율적으로 달성하고자 함에 있다.

넷째, 아울러 효율적인 농업구조개선이 조기 달성을 위하여 연금과의 연계 가능성이 있는지 여부를 검토하는데도 있다.

즉, 밭경영이양직불제 시행을 국민연금체계 또는 일본에서와 같은 농업자연금 제도 같은 사회적 시스템의 적용이 가능한지를 검토하고자 한다. 이 과정에서 영농규모화사업 촉진 효과는 물론 논농업직불제·조건불리지역직불제·경관직불제 등 타 직불제와의 상충성·연계성 등을 고려한 21세기 농촌지역개발 유지를 위한 농정 핵심의 여타 직불제와의 조화로 효율적인 추진이 되도록 그 방안을 제시함에 있다.

1.2 연구내용 및 방법

1.2.1 연구내용

이러한 연구목적을 달성하기 위한 세부적인 목표는 다음과 같다. 첫째, 경영이양 직접지불제의 의의와 정책적 성격을 파악하고자 하였다. 이를 위해 그동안 경영이양직접지불제가 실시되기까지의 경과를 살펴봄으로써 우리 농정에서의 경영이양의 위치를 살펴본다. 둘째, 일본, 독일, 프랑스 등 경영이양정책을 도입한 국가들의 경험을 검토하여 우리에게 시사하는 점을 도출하고자 하였다. 셋째, 경영이양직불제와

논농업직접지불제 등 타 직접지불제도와 고령농업인 복지대책 등과의 보완 및 상충관계를 검토하였다. 즉, 현재 시행중인 「논농업직불제」, 「친환경농업직불제」, 영농·사회경제적 조건이 불리하여 농촌지역사회유지를 위해 2004년부터 시행하는 「조건불지지역 직불제」, 농촌의 경관보전을 위해 시행검토중인 「농촌경관직불제」 등과의 상충성·중복성을 검토하고, 연계가 가능한지를 검토하였다. 또한 참여정부 복지정책, 농지은행제도, 농촌형 역모기지론 등도 살펴보았다. 그리고 끝으로 앞의 검토 결과를 토대로 경영이양직불제를 국민연금과 연계시키는 것이 가능한지의 여부를 살펴보는 것으로 하였다. 국민연금과 연계하는 것이 반드시 합리적인 대안이 될 수 있는지, 연계를 한다면 어떠한 방법으로 할 것인지, 또 국민연금과 연계를 위해서 지원방식으로 어떤 것을 채택 할 것인지, 별도의 농업인 연금제도가 필요하다면 어떤 연금제도가 좋은지에 대하여 검토하였다.

또한 논경영이양직불제의 시행상의 문제점과 함께 시행으로 인한 효과 분석을 하고자 한다. 현재 시행되고 있는 논경영이양직불제의 실적 및 지급대상, 지급기준, 지급단가 등 추진체계 상의 문제점에 대해 자료분석과 함께 현장조사 및 설문조사를 통해 현행 경영이양직불제도의 성과에 대한 평가와 문제점을 분석하고 개선방안을 강구하여 「밭경영이양직불제」의 시행방안을 마련하고자 하였다.

이러한 분석을 위해 지역별 밭작목 현황 조사 및 분석하였다. 지역별로 기후 특성과 지형특성, 도시와의 접근성 등에 따라 작목의 종류가 다양하므로 지역별 밭작물의 종류와 경영형태를 파악하여 작목의 종류별 경영이양직불제 도입 방안을 제시하고자 하였다. 그리고 밭농사 고령 농업인과 관련 전문가에 대한 현황 조사 및 의견청취를 통하여 밭농사를 경영하는 고령 농업인을 지역별·작목별로 고령 농업인을 구분선정하여 추후 영농계획 및 소득현황과 직불보조금 대상선정, 지원금액, 지원조건, 지급방법, 연금연계 등에 대한 구체적인 의견을 취합하여 내용을 분석하였다.

외국의 경영이양직불제도는 문헌조사를 통하여 자료를 분석하였는데, 구체적인 조사내용으로는 ①EU의 조기은퇴제도, ②독일의 노령농민지원제도, ③일본 경영이양연금 등에 대하여 검토하였다.

이러한 조사와 분석을 통하여 「밭경영이양직불제」의 효과적인 시행 방안(안)을 모색하고자 하였다. 밭경영이양을 촉진시키기 위해서는 보조금의 지급방법과 적정 수준을 결정하는 것이 무엇보다 중요하다고 판단된다. 밭작목의 종류가 다양하므로 작목별로

지원금액을 달리할 것인지, 작목에 관계없이 일률적으로 할 것인지 그리고 무엇을 근거로 하여 지급액 수준을 결정할 것인가에 대하여 실증적 데이터와 과학적 산정 및 산출로 효율적인 밭경영이양직불제 시행 방안을 마련하고자 하였다.

현재 추진중인 논경영이양직불제와 밭경영이양직불제와의 연계 또는 통합 방안 모색하였다. 논경영이양직불제는 논을 대상으로 논농업의 경영규모를 확대하기 위하여 시행하고 있으나, 상대적으로 지원정책이 미흡한 밭지역에 대해서도 칠레와의 자유무역협정의 체결을 계기로 밭 영농규모화와 동시에 밭경영이양직불제 도입이 요구되고 있다. 그리고 밭의 이용구조가 우리나라와 비슷한 일본의 경영이양직불제를 심층 연구하였다. 일본의 농업인 연금제도의 도입배경, 추진과정, 추진방법에 대하여 연구 분석함으로써 우리의 밭경영이양직불제와 농업인 연금제도와 연계할 수 있는 대안 마련에 단초를 마련하고 일본의 농업인연금제도 시행상의 문제점과 효과에 대해 분석하여 우리나라의 밭경영이양직불제 시행 방안 도출에 반영하고자 하였다.

이러한 분석내용을 바탕으로 최종적으로 농업구조조정 효과 예측에 의한 합리적인 추진 방안 제시하고자 하였다. 밭경영이양직불제 시행은 농업구조조정을 효과적으로 추진하기 위하여 소규모 영농을 경쟁력 있는 집단영농방식으로 바꾸기 위한 것이므로 이러한 농업구조조정에 따른 효과를 예측하여 지원방식과 지원대상, 지원수준을 제시하고자 한다.

1.2.2 연구범위

첫째, 본 연구의 범위는 우선 기존 직불제 및 농림부 주요 직불제 시행의 조화 및 도입의 상충성 등에 관한 문제를 검토하고 이를 통하여 도입의 타당성을 검토하였다.

둘째, 밭경영이양직불제 도입을 위한 현행 논경영이양직불제의 시행상의 문제점과 형평성 및 시너지 효과를 거양한 효과 분석과 함께 밭경영이양직불제 도입을 위한 밭작물의 재배면적, 작물 생산량 등 현황을 조사·분석하였다.

셋째, 밭경영이양직불제(안)을 위한 기초적 주요내용인 정책의 구분, 대상, 지원 금액 및 관련 정책효과 분석 등을 통하여 밭경영이양직불제의 도입 이론을 제시를 범위로 하였으며,

넷째, 현재 유사하게 시행되고 있는 외국의 직불관련 사례에 대한 조사와 함께

이러한 외국의 정책 등을 참고로 하여 우리나라 밭에 정책을 도입할 때 근거가 되는 도입 이론과 실재를 소개하는 범위로 정하였다.

끝으로 밭 경영이양직불제 도입을 연금과 연계하는 방안 검토 및 의견 제시하는 범위로 하였다. 아울러 여타 정책도입 여부의 불확실성, 즉 향후 「논농업직불제」를 밭에도 확대·검토하는 등의 방향 등에 따라 검토되어야 할 「밭경영이양직불제(안)」의 세부시행방안 등은 시범사업과 관련 규모화정책 등의 연구보완과제를 남겨두기로 하였다.

1.2.3 연구방법

본 연구의 방법은 우선, 문헌조사를 통한 기초적인 자료 수집 및 분석을 실시하였다. 즉, 기존의 관련 농지 및 경영이양직불 관련 연구보고서와 논문 등을 통하여 밭경영이양직불제 제도 도입의 근거를 마련하고자 하였다.

다음으로, 농업관련 정부기관 및 연구기관 등에서 발표한 자료와 통계전문 관련 기관의 통계자료 등을 통하여 우리나라의 밭 경지 및 재배면적 등과 품목별 재배동향, 생산량 등을 파악하고자 하였다. 또한 밭경영이양직불제와 관련하여 밭영농규모화사업을 시행하고 있는 농업기반공사의 자료를 확보하고, 향후 정부 및 시행기관에서 추진하고 있는 정책방향 등을 재분석함으로써 합리적인 연구결과를 도출을 이루고자 시도하였다. 또한 심층적인 연구결과를 도출을 위해 국내·외 현지조사를 통한 자료를 수집하여 분석하고자 하였다.

그리고 본 연구와 관련한 외부 및 내부전문가의 의견 수렴과 밭농업을 경영하는 고령농업인과 농민에 대하여 현장조사를 실시하여 밭 농업을 경영하는 현장의 요구사항을 최대한 반영하고자 하였다. 이러한 연구방법을 통하여 효율적이고 합리적인 밭경영이양직불제의 추진방안 모색을 도모하고자 하였다.

2. 「논 경영이양직불제」 현황 및 평가

2.1 경영이양직불제의 도입배경 및 성격

2.1.1 논경영이양직불제의 도입배경

경영이양직불제의 성격을 올바르게 이해하기 위해서는 이와 관련한 개념을 명확하게 할 필요가 있다. 여기서 경영이양이란 농업경영주의 하나의 수단으로서 가족의 생계 유지와 자녀의 교육 및 결혼, 그리고 자신의 노후대책 등 가족의 생활유지에 필요한 소득을 확보하기 위하여 소유 농지를 매매 또는 임대하는 것을 말한다.

우리나라 농업경영은 가족의 노동력, 자본, 그리고 토지(농지)라는 생산요소를 총 동원하여 최대한의 소득을 올리는 형태로서, 이러한 농업경영의 규모를 결정하는 가장 중요한 요소는 노동력이다. 가용할 자본과 농지가 있더라도 이를 활용할 노동력이 부족하면 농업경영 규모를 확대하는데 어려움을 겪게 된다. 노동력이 절대적으로 부족하고, 기존의 노동력도 고령화하는 경우 경영규모를 확대하기는 더욱더 어렵다.

농업경영은 노동력이 허락하는 한 계속 유지하는 것이 일반적이다. 농업경영을 중단하는 경우로는 타 직업에 종사하기 위해 이·탈농하는 경우, 노동력 상실로 더 이상 농업경영의 유지가 어려운 경우, 고령화로 인해 농업경영으로부터 은퇴하는 경우 및 사정상 자산을 매각하는 경우 등으로 구분할 수 있다.

고용직종의 경우 정년이 정해져 있어 해당 연령에 도달하면 은퇴하게 되나, 자영업인 농업의 경우 정년의 개념이 없어 여건이 허용되는 한 농업경영을 계속할 수 있다. 다시 말하면 농업경영의 이양 시기는 정해진 연령이 없으며 이양 여부는 전적으로 농업종사자 본인의 결정에 달려 있다. 그럼에도 불구하고 경영이양이 정책적 이슈화되는 것은 경영이양의 지연이 고령화 및 효율적이지 못한 노동구조를 지니게 할 뿐만 아니라, 이로 인하여 농업의 생산성 저하로 생산기반이 위축되어, 결국은 개방화로 인하여 경쟁력이 약화되고 있다는 정책적인 문제점으로 대두되기 때문이다.

고령 농업인의 영농지속은 농업구조개선에 장애요인으로 작용하여 젊은 후계농업인의 창업이나 규모확대를 저해한다. 따라서 경영이양은 고령농업인이 농업경영에 장기간

종사하다가 영농을 그만두는 것을 의미한다고 할 수 있다. 고령 농업인이 영농을 중단하지 않는 것은 노동력이 유지되기 때문인 경우도 있지만 영농을 중단할 경우 별다른 소득원이 없어 노후대책이 막연하기 때문이다. 경영이양의 유형으로는 후계자 이양, 매도, 장기임대 등이 형태가 있다. 여기서 후계자 이양은 직계 자손에게 경영권을 넘겨주는 것을 말하며, 매도는 제3자에게 농지를 팔아 소유권을 이전하는 것, 그리고 장기임대는 소유권은 유지하면서 제3자에게 농지를 장기간 빌려주는 것을 말한다.

직접지불(direct payment)이란 재정에서 개별 생산자에게 직접 지불되는 소득으로서 이전적 보조를 의미한다. 즉, 가격정책이나 생산기반 조성 지원, 기술개발 등과 같이 지원의 효과가 간접적이거나 집단적인 것이 아니라 특정 그룹의 농가에게 개별적으로 지원하는 소득보조 방식이다.¹⁾ 세계화 추세 속에서 농업정책 변화의 대표적인 것이 가격지지정책의 감축(철폐)과 직접지불제의 확충인데, WTO/UR 협정문 부속서에서는 직접지불제를 예시하면서 그 조건을 명문화하고 있다. 예시된 직접지불은 생산 중립적 소득지지, 소득안정 지원, 자연재해구호지원, 탈농지원, 휴경보상, 구조조정을 위한 투자 지원, 환경보전 지원, 낙후지역 지원의 8가지이다.²⁾

경영이양직접지불은 경영이양과 직접지불의 두 가지 방법이 혼합된 형태의 제도이다. 경영이양직접지불제는 영농을 중단하고 경영권, 즉 농지를 타인에게 이양할 경우 이에 대한 보상으로 직접지불금을 지급하는 제도인데, 경영이양과 직접지불금 수령을 위해서는 정해진 방법에 따라야 한다. 경영이양직접지불제는 농업구조정책 차원에서 접근하는 것이지만, 사회보장 측면이 가미된 제도라고 할 수 있다. 이때 어느 부문에 중점을 두느냐에 따라 제도의 성격이 달라지고, 국가마다 시대 상황에 따라 차이가 있다고 할 수 있다.

2.1.2 농업경영이양직불제의 정책적 성격

가. 농업구조정책 측면

농업구조라는 용어는 농업분야에서 널리 사용되고 있기는 하나 개념이나 정의가 확립되어 있는 것은 아니다(김정호 2004, p.7). 농업구조 정책이 농정의 방향으로 등

1) 박동규 외, 「중장기 직접지불제 확충 방안 연구」, p.12., 한국농촌경제연구원, 2004.

2) 박동규 외, 전제서, p.27, 2004.

장한 것은 제2차 세계대전이 종료된 1950년 이후의 유럽 농정, 그 중에서도 프랑스 및 서독에서 찾아 볼 수 있으나, 유럽에서 시작된 구조정책이란 농업구조의 개선, 즉 궁극적으로 농가를 선별하여 영농규모의 확대를 도모하는 정책을 의미하였다. 그것은 산업정책의 일환으로 농업 부문에 종사하는 인력을 다른 부문으로 이동시키는 것이 핵심적인 내용을 차지하고 있었다. 그리고 경제적·사회적으로 존립 가능한 농가(자립경영 농가)를 육성하는 것을 의미하였다(김정호 2004, p.9). 궁극적으로 농업구조 개선은 현존하는 농가를 선별하여 경제적·사회적으로 농업을 영위할 수 있는 경영주체, 즉 젊은 농업인을 육성하는 데 목적이 있다. 따라서 경영이양은 단순히 경영권(농지)의 포기나 이양이 아니라 젊은 농업인에게 넘겨주어 농업생산의 효율성을 높여야 한다는 개념이 암묵적으로 내포되어 있다고 할 수 있다.

나. 사회보장 측면

경영이양직불제의 사회보장적 측면에서의 의의는 경영이양을 하는 고령 농업인의 노후를 보장한다는 점이다. 고령 농업인중에는 자신의 노동력 조건이 농작업을 하는데 적합하지 않음에도 불구하고 노후생활의 비용을 확보하기 위하여 불가피하게 영농을 계속하는 경우가 적지 않기 때문에 이들에게 적절한 노후 보장책이 마련되지 않는 한 영농을 지속할 수밖에 없는 상황이다. 이러한 고령 농업인은 분가한 자녀로부터의 경제적 지원을 받기보다는 계속해서 지원을 해야 하는 경우도 적지 않다.

현재의 고령농업인 세대는 자신의 노후대책을 별도로 준비하는 것이 아니라 대가족제도를 통해 해결하는 것이 일반적이었다. 즉, 건강이 허락할 때까지 경제활동을 통해 가족을 부양하다가 가족 일체의 권한을 후세대에 넘겨주고 피부양자로 되는 것이다. 그러나 산업화 과정에서 젊은 농업노동력이 비농업부문으로 급속하게 유출되면서 전통적인 대가족제도는 와해되고, 이로 인하여 가족이 자신의 노후를 보장해주는 과거의 기능을 상실하게 되었다. 향도이촌한 자녀들은 도시에서 취업하고 결혼하여 새 세대를 형성함으로써 본가(농촌)를 지원할 여력이 부족한 상황을 맞이하게 되므로, 자녀 양육과 교육에 젊은 시절을 보낸 현재의 고령 농업인들은 출가한 자녀들로부터 경제적 지원을 받기가 어렵다. 이로 인해 고령농가는 건강이 허락하는 한 경제활동에 종사해야 하는 구조적 문제점에 노출되어 있다.

현재의 고령 농업인 세대는 오늘날의 경제발전과 번영의 기틀을 마련하는데 결정적으로 기여했으나 그에 상응하는 보상을 받지 못하였으며, 자신의 노후를 준비

하지 못하여 사회적으로 부담스러운 존재가 되고 있다. 이러한 자영자인 농업인이 이용할 수 있는 국민연금제도는 1988년에 도입되었다. 당시 자영자는 임의가입 대상으로 실제로 국민연급에 가입한 농업인은 매우 적었다. 현재 70세인 고령 농업인은 1988년에 국민연급이 도입되었다고 국민연급 최소납부기간인 10년을 채울 수 없는 상태였다. 다만, 1995년 '농발대책'의 일환으로 실시한 특례고령연급의 가입대상은 되었으나 실제로 이를 활용한 경우는 많지 않은 상황이다.

현재 60세 이상인 고령 농업인들은 1995년 국민연급의 농어촌 확대에도 불구하고 최소 가입기간인 10년을 채울 수 없어, 국민연급에 가입할 수 없는 상황이었다. 이들은 어린 시절에 8.15와 6.25 등의 어려운 시기에 성장하였고, 젊은 시절은 국가경제발전에 헌신하였으나 자신들의 노후를 생각할 겨를이 없었던 세대였다. 따라서 현재의 고령 농업인에 대한 국가 차원의 노후대책이 필요한 것도 이러한 관점에서 접근할 필요가 있다.

다. 종합적 접근

경영이양직접지불제는 농업구조정책적 측면과 사회보장적 측면이 혼합된 형태이나 어느 측면이 강조되느냐 하는 것은 시대적 상황에 따라 달라질 수 있다. 지금까지는 농업구조정책 측면이 강조되었다면 향후 개방하에서 농업의 특수성을 고려한다면 사회보장 측면이 중요하게 다루어질 필요가 있다고 판단된다. 하지만 농정의 목표가 경쟁력 향상이 주요목적이라면 구조개선을 위한 부분을 강조해도 지나치지 않을 것이다.

<표 2-1> 연령계층별 시대상황

(단위 : 만명)

구분	1945 (8.15해방)	1950 (6.25전쟁)	1961 (5.16혁명)	1961~1985 (7차 5개년 경제개발계획)	1988 (국민연금도입)	1995 (농어촌연금)
70세 (1935년생)	10	15	26	26~50	53	60
65세 (1940년생)	5	10	21	21~45	48	55
60세 (1945년생)	-	5	16	16~40	43	50
55세 (1950년생)	-	0	11	11~35	38	45
50세 (1955년생)	-	-	6	6~30	33	40

자료 : 농림부.

2.1.3 「논경영이양직불제」의 추진배경 및 필요성

논경영이양직불제란 농지를 매도하거나 임대하는 등 농업경영을 이양하는 고령은퇴 농가의 「소득안정」을 도모하고, 쌀전업농의 「영농규모확대」를 촉진함으로써 쌀산업의 경쟁력 강화를 위하여 고령 농업인이 쌀농사에서 은퇴할 경우, 일정액의 경영이양직불금을 지급하고, 이들 농지는 쌀전업농에게 이양시켜 영농규모확대를 촉진하는 것을 말한다.

WTO/DDA 및 쌀 재협상³⁾ 이후 고령·소규모의 현 쌀산업 구조로는 경쟁력을 상실하여 농업인의 영농포기가 예상되고, 이로 인하여 쌀산업 붕괴 및 국토 황폐화가 우려되고 있다.⁴⁾ 또한, 쌀시장 개방으로 쌀값이 하락되어 현재보다 더욱 낮은 수준의 농가소득이 예상되고 있다. 이에 정부의 농업소득의 일정한 보존차원에서 농업인이 도시근로자 수준(5천만 원/2010년 정도)의 소득유지가 가능하도록 정책방향을 설정하고 있으나, 소규모 고령농의 쌀경영체 구조를 규모화 된 청·장년층 구조로 개선하는 것은 불가피한 실정이기 때문이다. 그러나 산업화로 인한 젊은 농촌인력의 지속적인 이·탈농으로 인하여 노동인력의 부족이 가속화되고 있으며, 농가경영주의 고령화로 인하여 영농을 포기하는 추세가 지속되고 있어 유휴지 증가, 생산의 감소 등을 가져 오고 있으므로 이에 대한 개선방안이 필요한 상황이다.

이러한 가운데, 1997년부터 쌀 산업구조개선사업의 일환으로 추진한 경영이양직접지불사업은 고령농가의 참여율이 낮아 실질적 구조개선효과가 미흡하였으므로 고령농의 실질적인 은퇴를 유도하고, 규모화 된 전업농가육성을 통해 쌀산업의 구조를 개선하기 위한 제도 변경이 불가피한 상황이다.

-
- 3) 쌀시장 개방 여부를 놓고 지난 5월부터 중국 등 9개국과 협상을 벌여온 정부는 공청회 등을 통해서 쌀 협상 진행 상황을 공개하였는데, 농림부 윤장배 국제농업국장에게 의하면 “주요 협상 상대국들이 관세화(외국 쌀에 관세를 매겨 수입을 개방하는 것) 유예기간을 10년 더 연장하는 조건으로 쌀 의무 수입물량을 국내 소비량의 8~8.9%(41만~45만5000 t)선까지 늘려줄 것을 요구하고 있다”고 밝혔다. 이와 같은 요구는 우리나라 정부 협상팀이 마지노선으로 설정하고 있는 7~8% 수준보다 높은 수준이며, 또한 미국·중국 등 협상 상대국들은 수입 쌀의 30~75%를 일반 소비자들에게 직접 판매할 수 있도록 요구하고 있는 것으로 나타났다.
- 4) 이러한 정부의 쌀재협상 결과에 대하여 한국농촌경제연구원의 서진교 박사는 “2005년부터 쌀시장을 완전 개방했을 때 10년 후인 2014년 수입 쌀은 국내 소비량의 7.1~7.5% 내외가 될 것”으로 예상하여, 현재까지 논의된 협상 조건이라면 차라리 완전 수입 개방을 하는 것이 더 유리할 수도 있다는 분석을 발표하였음.

농가여건상 벼농사는 대부분 기계화되어 고령 농업인일지라도 쉽게 농사가 가능함으로 인위적인 은퇴가 어려운 상황인 가운데, 젊은 전업농이 규모확대를 희망하더라도 집단화된 우량농지의 확보가 쉽지 않은 상황이다. 2004년부터는 고령농업인의 영농은퇴 촉진을 위하여 안정적인 노후생활이 가능하도록 보조금 지급단가를 대폭 인상하고, 종전 1회에 한하여 지급하던 것을 최장 8년간 연금형으로 매월 일정액을 분할 지급하는 방식으로 경영이양직접지불제도를 개편 시행하고 있다.

이러한 분할지급형 경영이양직불제는 WTO/DDA 및 쌀재협상 등 쌀산업의 여건변화에 적극적인 대응을 위하여 2010년까지 6ha규모로 하는 쌀전업농가 7만 명의 육성을 통해 쌀산업의 구조를 개선하고 국내 쌀자급기반을 확립하려는데 그 배경이 있다.

2.1.4 논경영이양직불금 지급대상 및 조건

논경영이양직불금의 지급대상농가는 다음과 같다. 첫째, 10년 이상 벼농사에 종사한 63세 이상, 72세 이하의 농업인을 대상으로 하며, 둘째, 2004년도의 경우 1932년 1월 1일부터 1941년 12월 31일에 출생한 자를 대상으로 하고 있고, 셋째, 70~72세는 2006년 12월 31일까지 한시적으로 시행하기로 되어 있다.

논경영이양직불금의 대상농지로는 다음과 같은데, 첫째, 대상농가가 3년 이상 소유하고 있는 2.0ha이내의 「농업진흥지역안 답」을 원칙으로 하고, 둘째, 농업기반공사에 임대중인 해당 논을 경작하고 있는 쌀전업농에게 매도하기 위해 공사의 동의를 받아 약정을 해지한 논, 셋째, 농작물의 경작에 이용되고 있지 않는 논(휴경답)은 제외되며, 쌀생산조정제 신청농지는 생산조정제 완료 또는 계약해지 후 신청이 가능하도록 하였다.

다음으로 논경영이양직불금의 지급조건은 다음과 같다. 첫째, 벼농사에서 완전탈농을 조건으로 「농업기반공사」 또는 논 경영규모 2ha이상인 55세 이하의 농업인에게 매도하거나 5년 이상 임대하고자 하는 농업인, 둘째, 소유농지 중 농업진흥지역안의 답은 2년 이내에, 그 밖의 답은 3년 이내에 경영이양을 이행하는 조건으로 단계별 경영이양계획서를 작성하여 공사에 제출하는 경우(단, 자급 또는 취미경작목적의 1,000㎡(300평)이하의 답은 경작 허용하는 것으로 되어 있다)에 한하고 있다.

반대로 지급제의 요건으로는 첫째, 약정체결일 현재 임차 또는 사용차하여 경작

하고 있는 답이 있는 경우, 둘째, 배우자 또는 동일세대원인 직계 존비속에게 경영이양을 하고자 하는 경우, 셋째, 지원조건을 위반하거나 정당한 사유없이 경영이양 약정을 해지한 경우, 넷째, 공사의 지원을 받아 농지를 매입한 자로서 8년 전매제한 기간이 경과하지 않았거나 융자금을 전부 상환하지 않은 경우 등에 대해서는 논경영이양직불금을 지급하지 않는다.

2.1.5 논경영이양직불금 지급기준 및 방법

논경영이양직불금의 지급은 농지를 팔 때(지급기간 2~8년)는 최고 2,316.8원/㎡ ~ 최저 579.2원/㎡(2,896천원/ha/년)을 지급하며, 농지를 빌려줄 때(지급기간은 일시불)는 297.7원/㎡(2,977천원/ha/1회 지급)을 지급한다.

이때 경영이양직불금의 단가는 「매매」 시 쌀소득(5개년 평균) 7,240천 원/ha×0.8(60대 노동환산계수)×명예퇴직금지급비율 50% = 2,896천원(ha/년)이며, 「임대」 시에는 현행지급액 2,890천원/ha×물가인상을 3%(87천원) = 2,977천원/ha이다.⁵⁾

논경영이양직불금을 지급할 때 지급방법으로는 매도이양 시 지원대상자로 선정된 날이 속하는 달의 다음달부터 연령에 따라 63세(8년)~69세(2년) 매월 분할 지급한다. 이때 경영이양보조금 지급대상자로 선정된 해부터 매월 15일 대상자가 신고한 예금계좌로 입금 지급한다. 지급금액(예시)은 농지 1ha를 매도 이양할 경우, 월 수령액은 241천원으로 연간 2,896천원이 되고, 총 수령액은 최저 2년(69세) 5,792천 원부터 최고8년(63세) 23,168천원까지이다.

임대이양시 지급방식은 지급약정 체결 후 1회 일시불로 지급하고 있으며, 지급금액(예시)은 농지 1ha를 임대이양시 총 지급액은 2,977천원이다.

70~72세는 매도이양·임대이양시 2,977천원/ha의 보조금은 1회 지급하는데, 고령농가 논의 「경영이양」 과 「영농규모화사업」 간의 업무개선을 요하는 사항에 대하여 현장의 목소리를 반영해야 한다.⁶⁾

5) 당초 산출근거는 「자가영농소득」 과 「임대시 소득」 차액이 비율(70%)을 적용하여 산출하였음.

6) 경영이양의 문제점으로 본 제도의 도입목적이 낮고 유능한 쌀전업농 등이 영농의 규모화를 조기에 이뤄낼 수 있도록 마련한 보완사업의 성격을 가지고 있음에도 고령농의 탈농촉진 기능에만 초점이 있는 것으로 비춰져 고령농의 반발과 쌀전업농의 영농규모확대에 저해요인으로 작용하는 측면이 있음. 개선방안으로 경영이양직불제의 현행제도는 유지하되 당년도 영농규모화사업 종료 후 사업 참여 고령농업인을 대상으로 심사를 실시하여 익년도부터(익년도에) 경영이양직불금을 지급(현행

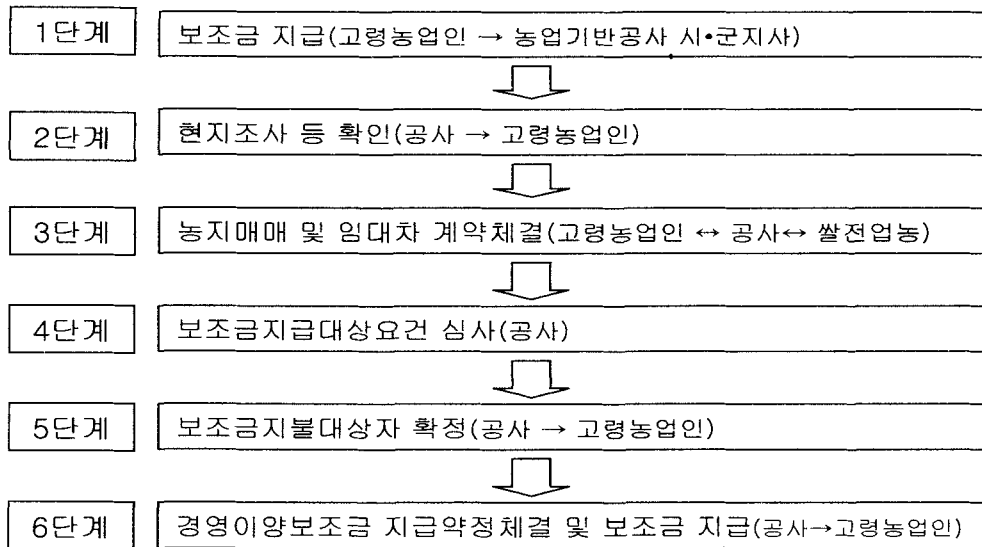
2.1.6 사업신청절차

논경영이양직불금의 신청방법은 거주지 관할 농업기반공사 지사에 연중 수시 신청가능하며, 경영이양 농지의 매도나 임대 신청서류와 함께 신청 접수한다. <그림 2-1>은 경영이양직불금의 지급과정을 간단히 나타낸 그림이다.

고령 농업인이 시·군에 위치한 농업기반공사에 논경영이양직불금의 지급을 신청하면, 해당 시·군에 위치한 농업기반공사는 현지조사 등을 통하여 정확한 사실을 확인한 후 농지매매 및 임대차 계약을 체결한다. 이때 농업기반공사는 고령 농업인의 토지를 전업농에게 매매 또는 임대를 연결하는 역할을 수행한다.

다음으로 보조금대상지급요건에 대한 심사한 후, 보조금지급대상자를 확정하여 경영이양보조금 지급약정체결 및 보조금 지급하는 과정을 거치게 된다.

<그림 2-1> 경영이양직불금 지급 과정



영농규모화사업 농특세 정산방법 적용)함. 이때 개선효과로서는 첫째, 경영이양직불금의 불용예방으로 예산의 효율적 활용가능 고령농업인의 자괴감 해소로 정책신뢰도 제고, 둘째, 전업농의 영농규모확대 저해요소 해소, 셋째, 사업목표 달성을 위한 공사의 사업추진의욕과 고령 농업인의 사업참여 호응도 간의 괴리 해소를 기대할 수 있음.

2.1.7 지원규모 및 수령자 이행사항

정부가 논 경영이양직불금 제도를 위해 사용할 소요예산은 2010년까지 6,060억원 정도로 추산하고 있다. 2004년도 지원규모는 5.2천ha이며, 사업비는 141억원이다. 1997년~2010년까지 지원(예정)규모는 107천ha, 6,060억원(2003까지 기 투자는 33천ha, 891억원)으로 되어 있다.

경영이양보조금을 지급받은 고령 농업인은 다음과 같은 행위를 하여서는 안되며, 위반 시 보조금지급약정이 해지되어 보조금을 반납하는 불이익이 있다. 행위제한사항으로는 첫째, 경영이양보조금을 지급받은 후 영농이 허용된 담외의 담을 매입 또는 임차하여 벼를 경작하는 행위, 둘째, 임대한 담의 매매·증여 등 소유권을 이전하는 행위, 셋째, 임대한 담에 공작물설치 및 형질변경을 하는 것, 넷째, 쌀 전업농의 농업경영규모확대에 지장을 주는 행위 등이다.

2.2 논 영농규모화 사업 개요 및 추진실적

2.2.1 사업목적 및 추진방향

논을 주요대상으로 영농규모화사업을 추진하게 된 배경은 농지매매, 장기임대차 및 교환·분합을 통해 농가의 영농규모를 확대하고 농지의 집단화함으로써 생산비를 절감하고 경쟁력을 높이기 위해서이다. 또한 젊은 인력을 농촌에 유치하여 규모화되고 집단화된 경영체를 육성하는 것이 목적이라 할 수 있다.

구체적인 추진방향은 영농의 규모화 및 경영농지의 집단화로 쌀 산업의 경쟁력을 제고하고 발전가능성이 큰 우수경영체 위주로 지원을 강화하여 사업효과를 극대화하고자 하였다. 또한 쌀시장의 전면 개방에 대비하여 쌀전업농을 집중 육성하여 주곡의 안정적 생산기반을 확보하고, 임차농가의 안정된 영농보장과 전업농가의 자립여건을 조성하는데 있다.

2.2.2 사업 내용

영농규모화 사업은 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환분합사업의 세 가지로 구성되어 있다.

가. 농지매매사업

농지매매사업은 비농가, 전업·은퇴농가, 또는 영농규모를 축소하는 농가와 비농업법인 소유의 농지 등을 매입하여 이를 쌀전업농 육성대상자 등에게 매도·지원하는 사업이다. 구체적인 지원대상은 쌀전업농육성대상자로 선정된 자, 논 경영규모가 2ha이상인 자로서 벼를 주작목으로 하여 전업적으로 경영할 자, 벼를 주작목으로 설립된 영농조합법인 및 농업회사법인 또는 영농복귀자, 제주도의 경우 기타전업농육성대상자(밭작물, 채소, 과수 등)로 선정된 자 등에게 우선적으로 지원하도록 되어 있다.

매입대상농지는 농업진흥지역안의 논을 대상으로 하며, 지원상한은 평당 30,000원으로 하고 초과금액은 본인이 부담하도록 하였다. 본인부담부분은 지원상한 초과금액 및 지원금의 10%로 하였다. <표 2-2>는 농지매매사업의 구체적인 지원방식에 관해서는 연도별로 나타내었다.

<표 2-2> 농지매매사업 지원방식 변경내역

연도별	'90~'91년	'92~'97년	'98년	'99~'01년	2002년	2003년
상환방식	20년간 균분상환	좌 동	좌 동	좌 동	좌 동	연령별로 10~30년간 원금균분상환, 거치식 상환, 체증식상환
지원금리	연리 5%	연리 3%	좌 동	연리 4.5%	연리 3%	연리 3%
지원상한	25천원/평 (30천원/평)	좌 동	30천원/평 (35천원/평) 10%자부담	좌 동	좌 동	좌 동
변경사유			농지가격 상승에 따라 지원상한 인상	IMF로인한 금리 상향 조정		젊은 쌀전업농 육성을 위하여 연령별 상환방식 다양화

자료 : 농업기반공사 농지사업처, 2004.

나. 농지 장기임대차(賃貸借)사업

농지임대차사업은 비농가, 전업·은퇴 또는 영농규모를 축소하는 농가 등으로부터 농지를 장기임대차하여 이를 쌀전업농육성대상자 등에게 장기 임대하는 사업이다. 지원대상은 농지매매사업과 동일하고 대상농지는 농업진흥지역내의 답을 대상으로 하나, 「제주도」의 경우는 과수원 및 밭을 포함한다. 지원내용을 살펴보면 계약기간은 5~10년으로 하고, 계약기간동안의 임대료에 대한 선급금을 전액 지원하여 무이자로 계약기간동안 균등분할 상환하도록 하였다.

<표 2-3> 농지임대차사업 계약기간 변경내역

구 분	'90~'91년	'92~'96년	'97년	'98년	'99~2000년	2001~2003년
임대차 계약기간	5~10년	3~10년	3~5년	5~10년	5~7년	5~10년

자료 : 농업기반공사 농지사업처, 2004.

다. 농지교환·분합사업

농지교환분합사업은 농지교환·분합시 교환·분합의 차액 및 경지정리의 집단환지시 청산금을 지원하는 제도이다. 지원대상은 농지교환과 분합사업을 희망하는 농업인, 영농조합법인, 농업회사법인과 경지정리시 집단환지청산금 지원대상자를 지원한다.

대상농지는 논(제주도는 과수원)끼리의 교환분합과 벼를 주작목으로 하는 농업의 밭과 논이 교환·분합시 지원하도록 하였다. 지원내용은 교환·분합하는 농지의 가격차액을 지원하고, 이율은 연리 3.0%에 10년 균등분할 상환하도록 하였다.

<표 2-4> 농지교환분합사업 지원방식 변경내역

구 분	'90~'91년	'92년	'93~'97년	'98년	'99~2001년	2002~2003년
상환기간	5년, 5%	5년, 3%	5~10년, 3%	10년, 3%	10년, 4.5%	10년, 3%

2.2.3 영농규모화사업 추진실적

영농규모화사업의 추진실적은 1988~2003까지 영농규모화사업으로 총 4조 6,531억원을 지원하여 13만 6,504ha의 농지를 규모확대 및 집단화시키는데 기여했다. 구체적으로 사용내역을 살펴보면, 농지구입자금(1988~1993년)이 31,000ha로 6,554억원이 사용되었고, 농지매매(1990~2003)가 53,00ha로 2조 9,665억원, 임대차(1990~2003)이 51,000ha로 9,751억원, 교환분합(1990~2003)이 2,000ha로 561억원을 기록했다.

<표 2-5>는 1988년부터 2003년까지의 영농규모화사업의 추진실적을 일반전업농과 쌀전업농으로 나누어 나타낸 것이다. <표 2-6>은 농지매매, 임대차, 교환분합의 추진실적을 각 도별로 정리하여 표시한 것이다. 그리고 <표 2-7>은 각 연도별로 농가수, 건수, 면적, 사업금액을 표시한 것이다.

<표 2-5> 영농규모화사업 추진실적

(단위 : ha, 억원)

사업별	예산액 (A)	추진실적			실적 율 (B/A)	일반전업농			쌀전업농		
		농가	면적	금액(B)		농가	면적	금액	농가	면적	금액
합계	46,995	231,526	136,504	46,531	99%	126,752	58,988	19,403	104,774	77,515	27,128
매매	29,666	91,760	53,108	29,665	100%	46,568	26,217	12,555	45,192	26,891	17,110
구입	6,900	78,082	31,317	6,554	95%	78,082	31,317	6,554	-	-	-
임대차	8,771	49,787	50,547	9,751	100%	1,216	1,019	250	48,571	49,528	9,501
교환분합	658	11,897	1,532	561	85%	886	435	44	11,011	1,096	517

자료 : 농업기반공사 농지사업처, 2004.

<표 2-6> 도별·사업별 규모화사업 추진실적

(단위 : ha, 백만원)

계	계			농지매매			임대차			교환분합		
	건수	면적	금액	건수	면적	금액	건수	면적	금액	건수	면적	금액
계	173,094	105,187	3,997,670	101,457	53,108	2,966,534	58,497	50,547	975,066	13,140	1,532	56,070
경기	15,563	11,590	485,888	8,396	5,413	371,775	5,911	6,053	108,504	1,256	124	5,609
강원	8,703	5,812	219,198	5,116	3,056	171,513	2,861	2,652	43,862	726	104	3,823
충북	11,782	6,441	249,869	6,581	3,038	188,730	4,239	3,305	56,545	962	98	4,594
충남	24,464	17,066	668,907	13,692	8,444	490,660	8,402	8,280	168,856	2,370	342	9,391
전북	22,928	17,404	633,736	13,645	9,028	449,594	7,539	8,123	176,299	1,744	253	7,843
전남	35,424	21,927	704,676	20,378	11,362	512,976	12,168	10,279	182,036	2,878	286	9,664
경북	32,036	14,895	568,682	18,894	7,208	418,700	11,120	7,473	140,914	2,022	214	9,068
경남	21,593	9,531	430,336	14,188	5,086	327,782	6,223	4,334	96,476	1,182	111	6,078
제주	601	521	36,378	567	473	34,804	34	48	1,574	0	0	0

자료 : 농업기반공사 농지사업처, 2004.

<표 2-7> 연도별 영농규모화사업 추진실적(1988~2003)

(단위 : 건, ha, 백만원)

사업별	연도별	예산액 (A)	실 적				실적율 (B/A)
			농가수	건수	면 적	금액(B)	
합 계	'94까지	1,986,695	126,752	131,983	58,989	1,940,284	98
	'95	280,000	11,028	12,300	7,063	279,999	100
	'96	336,540	11,776	13,638	7,890	336,539	100
	'97	348,398	16,701	19,163	13,338	348,396	100
	'98	359,849	15,590	18,004	12,290	359,847	100
	'99	248,042	11,610	12,916	8,133	248,041	100
	'00	243,372	10,428	11,637	7,353	243,372	100
	'01	268,681	9,295	10,483	6,605	268,681	100
	'02	315,866	9,294	10,613	6,774	315,866	100
	'03	312,060	9,052	10,439	8,069	312,060	100
합 계	4,699,503	231,526	251,176	136,504	4,653,085	99	
구입자금	'93까지	690,000	78,082	78,082	31,317	655,415	95
농지매매	'94까지	1,255,483	46,568	50,917	26,217	1,255,450	100
	'95	235,000	7,696	8,634	5,079	235,000	100
	'96	266,500	7,633	9,061	4,932	266,500	100
	'97	211,200	6,056	6,779	3,447	211,200	100
	'98	228,480	5,348	5,961	3,059	228,480	100
	'99	125,715	3,379	3,567	1,701	125,714	100
	'00	123,219	3,333	3,504	1,624	123,219	100
	'01	132,081	3,416	3,658	1,724	132,081	100
	'02	220,983	4,836	5,597	3,007	220,983	100
	'03	167,907	3,495	3,779	2,318	167,907	100
소 계	2,966,568	91,760	101,457	53,108	2,966,534	100	
임 대 차	'94까지	27,061	1,216	1,316	1,019	25,041	93
	'95	40,000	1,629	1,765	1,795	39,999	100
	'96	65,000	2,561	2,912	2,806	64,999	100
	'97	129,470	8,866	10,561	9,701	129,469	100
	'98	123,475	8,479	10,242	9,078	123,475	100
	'99	116,525	7,049	8,120	6,324	116,525	100
	'00	114,997	6,210	7,220	5,655	114,997	100
	'01	131,800	5,138	6,052	4,809	131,800	100
	'02	88,610	3,617	4,179	3,682	88,610	100
	'03	140,151	5,022	6,130	5,678	140,151	100
소 계	977,089	49,787	58,497	50,547	975,066	100	
교환분합	'94까지	14,151	886	1,668	436	4,378	31
	'95	5,000	1,703	1,901	189	5,000	100
	'96	5,040	1,582	1,665	152	5,040	100
	'97	7,728	1,779	1,823	190	7,727	100
	'98	7,894	1,763	1,801	153	7,892	100
	'99	5,802	1,182	1,229	108	5,802	100
	'00	5,156	885	913	74	5,156	100
	'01	4,800	741	773	72	4,800	100
	'02	6,273	841	837	85	6,273	100
	'03	4,002	535	530	73	4,002	100
소 계	65,846	11,897	13,140	1,532	56,070	85	

참고로 영농규모화사업의 연도별 사업비 구성 내역을 살펴보면, 농지매매사업과 임대차사업의 사업비 구성비율은 1996년까지 농지매매사업위주로 추진되었다. 그러나, 1997년에 논 경영이양직접지불사업 시행에 따라 임대차사업위주의 추진방식으로 변경되어, 매매와 임대차 사이의 면적비율이 1995년 73.9% : 23.6%이었던 것이 2003년에는 29.0% : 71.0%로 역전되었다. 또한 매매와 임대차 사업비 비율도 1995년에 85.5% : 14.5%에서 2003년에는 54.5% : 45.5%로 급격한 변화를 나타냈다.

일반전업농에 대한 지원실적은 1988년부터 2003년까지 총 1조 9,403억원을 지원하여 5만 8,988ha의 농지를 규모확대 및 집단화시켰다. 한편 논 영농규모화사업의 주요 지원대상인 쌀 전업농은 영농규모화사업을 통하여 동기간에 총 2조 7,128억원을 지원하여 7만 7,515ha의 농지를 104,774농가의 규모확대 및 집단화에 기여하였다.

2.3 「논경영이양직불제」의 현황 및 문제점

2.3.1 「논경영이양직불제」의 추진현황

경영이양직접지불제는 1997년도에 경영이양 직불제(기존의 규모화촉진직접지불제)로 명칭이 변경되면서 고령은퇴 농업인의 소득보전과 쌀전업농의 경영규모 확대를 동시에 도모하고자 추진되었다. 즉, 1996년도까지는 규모화 된 농업인 중심으로 농지 수요 확대가 중시되었으나, 경영이양 직불제 도입으로 농지의 공급과 수요 확대를 위한 지원을 동시에 추진하게 되었다.

경영이양 직불금 지급대상은 첫째, 최근 3년 이상 영농에 종사한 농업인으로 그 기간 중 1년 이상 벼를 경작한 63~72세 농업인과, 둘째, 2002년까지 대상 연령을 65세 이상으로 하였으나 자연적으로 은퇴할 고령 농업인에게 지원하여 예산이 비효율적으로 사용된다는 비판이 제기되었다. 경영이양 직불금 수급자 중 65세 이상 고령농가 비중은 71%에 이르고 있다(단, 건강상 장애 및 노동력이 부족한 경우에는 60세 이상 농업인도 지급 대상으로 하였다).

경영이양직불금을 받기 위해서는 소유하고 있는 논을 모두 농업기반공사나 쌀전업농에게 매도하거나 5년 이상 장기 임대해야 하며, 2003년부터는 임대의 경우에는

71세 이상 농업인으로 지급대상을 제한하였다. 논경영이양직불제는 1997년부터 쌀 산업구조개선사업의 일환으로 실시되었다.

<표 2-8> 연도별 논 경영이양 추진실적 및 효과

(단위 : 명, ha, 백만원)

구 분	고령농업인 경영이양실적			쌀전업농지원현황		
	인 원	면 적	금 액	인 원	1인당 경영이양면적	
계	계	50,107	33,311	89,136	33,373	1.00
	매 매	9,352	4,140	11,228	8,705	0.48
	임대차	42,563	29,171	77,908	32,677	0.90
1997년	계	15,346	10,588	27,319	10,723	0.99
	매 매	2,051	896	2,313	1,873	0.48
	임대차	13,679	9,692	25,006	9,561	1.01
1998년	계	12,143	8,132	21,710	8,930	0.91
	매 매	2,281	1,001	2,679	2,089	0.48
	임대차	10,434	7,131	19,031	7,597	0.94
1999년	계	9,929	6,483	17,366	8,071	0.80
	매 매	1,777	765	2,049	1,692	0.45
	임대차	8,476	5,718	15,317	6,879	0.93
2000년	계	6,399	4,021	11,240	5,430	0.74
	매 매	1,181	520	1,470	1,142	0.46
	임대차	5,328	3,501	9,770	4,488	0.78
2001년	계	3,102	1,952	5,480	2,722	0.72
	매 매	553	245	690	538	0.46
	임대차	2,571	1,707	4,790	2,264	0.75
2002년	계	936	603	1,686	765	0.79
	매 매	176	79	215	136	0.58
	임대차	776	524	1,471	653	0.80
2003년	계	2,632	1,532	4,335	2,470	0.62
	매 매	1,333	634	1,812	1,235	0.51
	임대차	1,299	898	2,523	1,235	0.73

- 주 : 1) 고령농업인 : 매매, 임대차 중복지원자 1,428명 및 연도별 중복지원자 460명 제외.
 2) 쌀전업농 : 매매, 임대차 중복지원자 2,271명 및 연도별 중복지원자 5,713명 제외.
 3) 1998사업비는 IMF여파 등 경제여건 악화로 사업비 감소조정.
 4) 1999사업비는 '98대비 영농규모화사업비 1,181억원(31%) 감소에 따른 직불사업비 감소조정.
 5) 2001사업비는 논농업직불제 신규시행에 따른 사업비 삭감조정.

특히 1990년부터 시행중인 논 영농규모화사업의 활성화와 급속히 진행중인 농업 인구의 고령화를 완회시키기 위하여 도입되었다고 할 수 있다. 1997년부터 2003년 까지 논 경영이양직접지불사업을 통하여 50,107명의 고령은퇴 농업인에게 89,136백

만원의 경영이양보조금을 지급하여 고령 농업인 1인당 178만원의 소득을 지원하였다. 그리고 쌀전업농 33,373명에게는 33,311ha의 농지를 경영이양토록 함으로써 쌀전업농 1인당 약1.0ha(약 3,048평)의 경영규모확대에 기여하는 역할을 담당하고 있다.

연도별 사업 추진실적 및 경영규모확대 효과를 살펴보면 위의 <표 2-8>과 같다. 논 경영이양직불제 시행 첫해인 1997년에는 경영이양면적이 10,588ha(이중 매매 896ha, 임대 9,692ha), 경영이양농가수는 15,346을 기록했다. 그러나, 1998년 이후 참여농가수와 면적이 감소추세로 전환하여 1998년은 이양면적 8,132ha, 농가수 12,143호, 1999년은 이양면적 6,483ha, 농가수 9,929호, 2000년은 이양면적 4,021ha, 농가수 6,399호, 2001년은 이양면적 1,952ha, 농가수 3,102호, 2002년은 이양면적 603ha, 농가수는 936호까지 감소하였다. 2003년도에는 사업시행후 처음으로 이양면적과 참여농가수가 증가로 전환하여 이양면적 1,532ha, 농가수는 2,632호를 기록하였다. 그리고 2004~2011년까지의 사업량은 12,000ha에 사업비는 346억원을 투입하여 경영이양 직불제를 실시하고자 계획하였다.⁷⁾

이와 같이 논 경영이양직불제의 저조한 사업 실적은 현행제도에 여러 가지 개선검토 사항이 필요하다는 것을 의미한다. 현행의 직불금은 낮은 보조금 단가로 인해 고령 농의 영농은퇴 동기부여가 어려워 경영이양촉진 수단으로는 미흡하다는 점 이외에도 대상자 연령제한 문제, 대상농지 제한 문제, 지원규모의 상한 문제, 직불금의 지불방법 문제 등 여러 가지 검토사항이 있다. 이러한 문제들에 대해서는 논경영이양직불제 개선검토(안)에서 구체적으로 다루기로 하겠다.

보조금 지급단가는 자경 시 소득과 임대 시 소득차액의 70%의 3년간 해당액으로 2003년 현재 ha당 289만원 수준으로, 1997~2002년 동안 경영이양직접지불제를 통해 4만 7,000명의 고령층이 총 848억원(1인당 179만원)의 보조금을 받아 영농으로부터 은퇴하였으며, 쌀 전업농 3만 1,000명이 고령 농가의 농지 32천ha를 이양받아 1인당 평균 1ha 정도의 영농규모화가 이루어진 것으로 평가되고 있다.

한편, 쌀 시장에 대한 개방이 확대되면 현재 수준의 소득을 유지하기 위해서는 농가의 경영규모는 더욱 확대될 필요성이 있다. 현재 3.0ha를 경영하는 농가가 명목소득을 유지하기 위한 경영면적은 개도국 지위 유지시에는 3.2ha, 선진국 분류시에는 3.78ha로 확대되어야 한다. 단, 소득유지를 위한 경영면적 확대수준은 쌀 재협상 결과에 따라 달라질

7) 농림부, 2003년 농림사업시행지침에 제시된 계획임.

수가 있다.

쌀 협상 결과 벼 재배면적이 줄어들고 농지 수요가 격감하는 경우 농지가격이 하락할 수도 있다. 이러한 상황에서 경영이양을 강화하면 농지가격 하락을 가속화하고 농가소유 농지의 자산가치 하락을 초래할 수 있다. 이러한 가운데, 한국농촌경제연구원원의 장기 전망에 의하면 개방 시나리오에 따라, 벼 재배면적은 2003년도 101만 6천ha에서 2013년도에는 76만~85만ha 수준으로 줄어들 전망이다.8)

<표 2-9> 경영방식별 소득

(단위 : 천원/ha)

경영방식	쌀 판매소득	직불금	임대료	총소득
자경	6,120	532	-	6,652
위탁영농	5,900	532	-	6,432
임대	-	-	3,210	3,210
생산조정	-	3,000	-	3,000
<경영이양>	-	2,896	-	2,896

자료 : 박동규 외, 2004. p.266.

<표 2-10>은 2004년도에 실시된 논경영이양직불사업의 추진실적을 매매와 임대차로 분류하여 지역별로 나타낸 것이다. 2004년 10월 현재 논경영이양직불사업의 추진현황을 보면 매매와 임대차를 합해 3,238ha를 기록하고 있다. 그중 매매가 590ha, 임대차가 3,238ha를 차지하고 있다. 전체 추진실적에서 매매가 차지하는 비율이 15%, 임대차가 차지하는 비율이 85%로 임대차 의한 경영이양비율이 대다수를 차지하고 있다. 지역별로는 전남 1,004ha, 전북 789ha, 충남 587ha, 경기 439ha 순으로 추진되고 있다.

8) 한국농촌경제연구원원의 농업전망 2004에 의하면, 2005년 이후 쌀산업 여건은 2004년 쌀 협상결과에 의하여 관세화 유예 또는 관세화로 결정되던 간에 추가적인 개방으로 수급과 재배면적, 생산량에 큰 영향을 미칠 것으로 분석되고 있음. 지난 2003년 칸쿤 각료회의 결과에서 데르베즈 초안에 기초한 시나리오 4가를 설정하여, KREI-ASMO에 의한 모형의 장기 전망에 따르면, 2013년의 쌀 재배면적은 최저 757.3천ha(시나리오 V)에서 최고 853.1천ha(시나리오 I)으로 예상되었으며, 생산량은 최저 2,658만석에서 최고 2,994만석으로 추정되었음.

<표 2-10> 2004년 논경영이양직불사업 추진실적

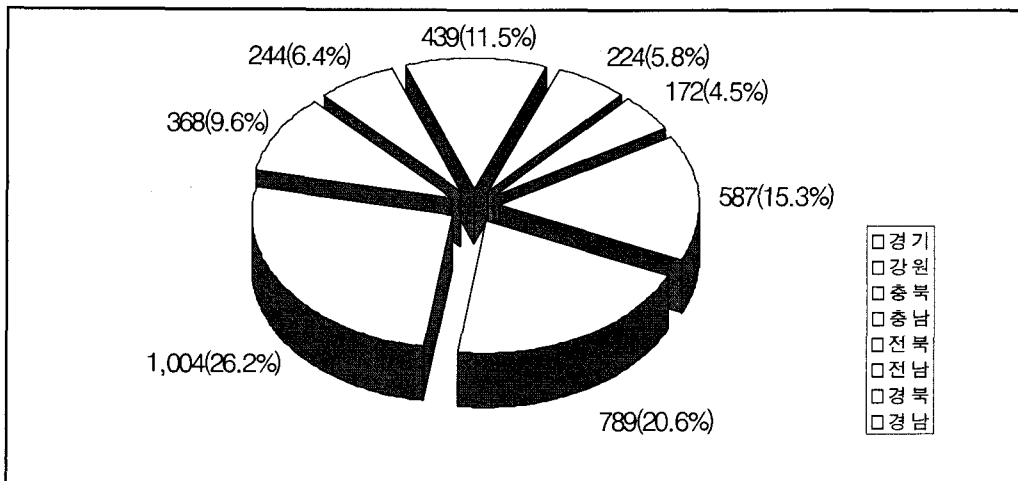
(단위 : 명, ha, 백만원)

구분	계획 금액 (A)	계 약 실 적									
		계(B)				매 매			임 대 차		
		인원	면적	금액	B/A	인원	면적	금액	인원	면적	금액
합계	13,628	5,154	3,828	10,884	79.9	1,018	590	1,250	4,339	3,238	9,634
경기	1,351	484	439	1,273	94.2	70	43	94	425	396	1,179
강원	687	281	224	637	92.7	49	33	68	240	191	569
충북	751	278	172	504	67.1	27	9	18	253	163	486
충남	2,606	740	587	1,681	64.5	114	72	149	647	515	1,532
전북	2,768	910	789	2,213	79.9	233	167	360	716	623	1,853
전남	3,086	1,421	1,004	2,823	91.5	360	199	427	1,136	805	2,396
경북	1,521	642	368	1,056	69.4	96	39	77	571	329	979
경남	858	398	244	697	81.2	69	29	57	351	215	640

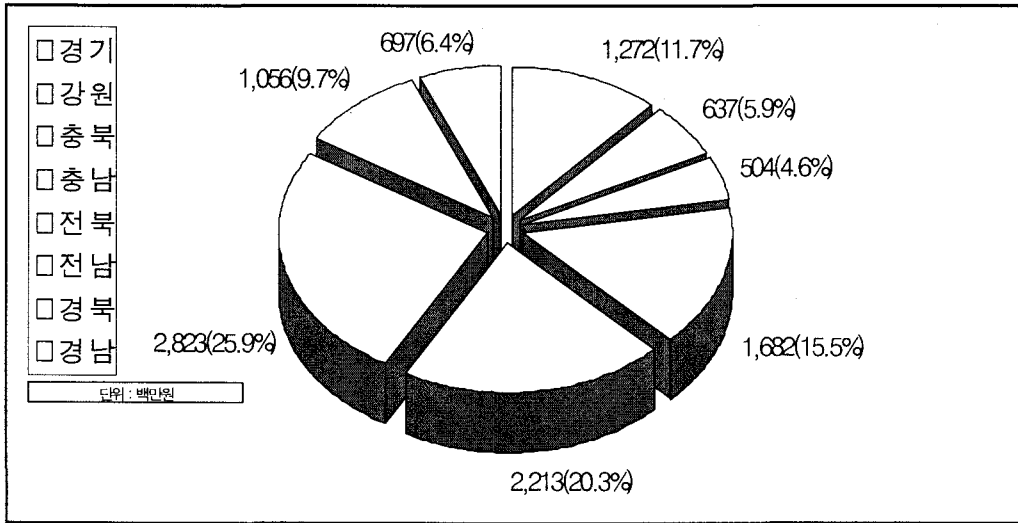
자료 : 농업기반공사 농지사업처 2004년 10월.

<그림 2-2> 지역별 경영이양직불사업 추진실적

(단위 : ha, %)



<그림 2-3> 지역별 경영이양직불사업 추진실적(금액)



총괄적으로는 2004년 11월 현재 88.9%의 실적으로 금년 사업은 마무리될 전망이나, 세부적으로는 임대 위주의 사업참여로 임대가 계획대비 107%의 사업실적을 기록한데 반하여 매매는 계획대비 37%의 사업실적을 기록하여, 매매에 의한 완전 이양이 저조하여 쌀전업농 육성계획에 차질 우려가 있는 것으로 나타났다.

<표 2-11> 2004년도 사업추진 실적('04.11.25현재)

(단위 : ha, 백만원)

구 분	총 계		매 매		임 대		비고
	면적	사업비	면적	사업비	면적	사업비	
계 획	5,254	13,628	1,847	3,478	3,478	10,150	
실 적	4,266	12,119	624	1,285	3,642	10,834	
실적율	81.2%	88.9%	33.8%	37.0%	106.9%	106.7%	

자료 : 농업기반공사 농지사업처 2004년 11월.

내용상으로는 영농규모화사업 참여자 중에서 자연 은퇴농에게 보조금을 지급하는 형태여서 구조조정 촉진을 위한 선행효과가 미미한 것으로 나타났으며, 방법상으로는 공사의 전사적이고, 지속적인 대민 홍보 등에 의하여 사업을 시행하고 있으나, 사업확대에 근본적인 한계가 있는 것으로 나타났다.

2005년도 사업전망을 예측해보면, 사업량과 사업비가 금년도에 비하여 대폭 증가되어 사업완료가 불투명하고, 선호도가 낮은 매매사업비가 대폭증가(170%)되어 대책 마련이 시급한 실정이다. 특히 지금까지 실적을 살펴보면, 매매 사업 실적이 37%인데 반하여 사업비는 2004년보다 103% 증가하였으나, 사업량은 58% 증가하는데 불과하여 매매 사업실적을 높이기 위한 대책이 마련될 필요가 있다.

<표 2-12> 2004 대비 2005년 사업량 및 사업비 비교

(단위:ha,백만원)

구 분	총 계		매 매		임대차		비고
	면적	사업비	면적	사업비	면적	사업비	
2004	5,254	13,628	1,847	3,478	3,407	10,150	
2005	8,278	27,654	2,137	9,372	6,141	18,282	
증가율	58%	103%	16%	170%	80%	80%	

자료 : 농업기반공사 농지사업처 2004년 11월.

2004년도에 매매사업 실적을 살펴보면, 사업실시 계획은 대상지 1,847ha를 실시하고자 하였으나, 집행은 624ha에 불과하여 37%의 사업실적을 보이는 등 사업부진으로 인해 일부 사업비가 감소함으로써 약 3,542백만원의 사업비 여유분 발생이 예상되고 있다. 2005년에 「쌀전업농 육성 종합대책(‘04.8)」에 의거 영농규모화사업과 50% 연계하여 사업추진시 총 10,297백만원의 사업비 여유분 발생이 예상되고 있다.9) 따라서 별도의 예산증액 없이도 제도개선 가능한 것으로 나타나고 있다.

<표 2-13> 연계를 및 정부예산액에 의한 '05사업비 판단

(단위 : ha, 백만원)

구 분	'05규모화사업계획 (면적)	'05 경영이양 계획예산		종합대책(50%연계)에 의한 사업규모		차 액 (A-B)	비고
		면적	금액(A)	면적	금액(B)		
합 계	11,455	8,278	27,654	5,751	17,357	10,297	잉여사업비
▪ 매매	4,010	2,137	4,023	1,435	2,701	1,322	
▪ 임대	7,445	6,141	18,282	4,316	12,849	5,433	
▪ '04매매분	-	(1,847)	5,349	(624)	1,807	3,542	

자료 : 농업기반공사 농지사업처 2004년 11월.

9) 2005년 예산확보시 연계를 65%에 의한 요구안 중 규모화 예산이 감 조정되어 불일치되고 있음.

2.3.2 「논경영이양직불제」 시행상의 문제점

지금까지 논에 대한 영농규모화사업의 시행은 지가, 지대별 등의 요인을 크게 생각하지 않고, 기계화 능력과 영농 의지를 감안한 「연령」과 기본적인 「영농규모」를 중심으로 사업지침의 잦은 변경으로 사업시행을 추진하고 있다.

1997년부터 2003년까지 47천명의 고령농(65세 이상 75세 이하)에게 848억원(1인당 179만원)의 보조금 지급을 통한 영농은퇴를 유도하고, 쌀전업농 33천명이 고령농의 농지 33천ha를 이양 받아, 1인당 평균 1ha 정도의 경영규모 확대에 기여하고 있으나, 현행 경영이양직불제는 낮은 보조금 단가로 고령농의 영농은퇴 동기 부여가 어려워 경영이양 촉진 수단으로는 미흡한 측면이 있다.¹⁰⁾

현행 직불금 지급단가(289만원/ha)는 고령은퇴농가가 쌀전업농에게 농지를 이양하도록 유도하는 수준에 불과하다. 즉, 논 1ha에 대한 쌀 소득을 비교하면, 자경할 경우 농업소득이 7,395천원/ha/년, 주요 농작업을 위탁할 경우 농업소득이 6,430천원/ha/년, 임대차를 통해 논을 경영이양할 경우 농업소득이 3,380천원/ha/년으로 나타남으로써, 경영이양직불제 지원금액이 제일 낮게 구성되어 있는 상황이다.

개인간의 임대차계약을 선호하는 관행으로 경영이양 면적확대에 어려움을 겪고 있으며,¹¹⁾ 토지에 대한 강한 애착심이 경영이양의 장해요인이 되고 있다. 농지가격이 상승할 경우 토지소유에 대한 집념이 강해지기 때문에 경영이양에는 부정적인 영

10) 논 경영이양직불금 단가가 낮은 근거는, 현행 논 경영이양직불금의 단가(매매 2,896천원/ha/년, 임대차 2,977천원/ha)가 낮은 수준에 책정되어 있는 근거를 제시하기 위해 논을 자경할 경우, 위탁할 경우 그리고 현재의 경영이양 경우의 지급 수준을 비교하면 다음과 같음.

① 농민이 직접 자경할 경우 농가소득 : 7,395천원/ha/년

: 자경시 논농업의 평균소득(7,395천원/ha)은 농업소득(6,863천원, 2003년말 단가기준)과 논 직불금(532천원/ha)을 합산하여 산정하였음.

② 주요 농작업을 위탁할 경우 농가소득 : 6,430천원/ha/년

: 작업위탁소득(6,430천원/ha)은 위탁소득(5,898천원)을 논농업 직불금(532천원/ha)을 합산하여 산정하였음.

③ 임대차를 통해 논을 경영이양한 경우 농가소득 : 3,380천원/ha/년

: 경영이양소득(3,380천원/ha)은 임대료수입(3,008천원/ha)과 경영이양직불금(2,977천원/ha)을 사업평균임대기간(8년)으로 나눈 금액 대안임.

11) 충북 괴산, 경북 상주의 현지출장조사 결과, 농민들이 개인간의 임대차계약을 선호하는 이유로는 첫째는 농업기반공사를 통한 임대차계약의 경우, 계약기간 및 절차의 복잡성으로 인하여 기피하는 경향이 있고, 둘째는 개인간의 임대차 계약의 경우, 1년 또는 단년간의 계약 등을 통하여 고령 농가들이 농지를 회수하고 싶을 경우에 농업기반공사를 통한 임대차보다 용이하기 때문으로 조사되었음.

향을 미친다. 농지에 대한 도시민의 소유규제가 완화될 경우 경영이양제도는 농업 정책의 상충관계로 인하여 어려움을 겪을 것으로 예상된다.

논에 대한 영농규모화가 충분히 이루어지지 못한 것은 첫째, 쌀의 높고 안정적인 수익성으로 영세 고령농의 은퇴가 지연되고 있고, 둘째, 전통적인 땅 소유 욕구 및 땅값 상승기대로 농지유동화 미흡하며, 셋째, 고비용의 농기계·농지 구입에 따른 수익성 저하로 자본축적이 지연되고 있는 점과, 넷째, 전업농에 대한 뚜렷한 중장기 비전과 목표를 가진 관리 미흡을 들고 있다.

산업화 과정에서 희생자가 된 노령농민의 노후보장이 미흡한 상황에서 우량농지에 대한 경영이양에 적극적인 관심과 연계가 미흡한 부분이 있었던 점도 경영이양직불보조금 문제의 한 요인이라 할 수 있다. 예를 들면 현재의 농지처분과정에 있어서 고령 일수록 자녀들에게 '분할 상속', '팔지 않고 임대', '매각'순으로 선호를 보이고 있는 것으로 나타나고 있어서 정책이 바라는 목표에 적극 부응할 필요가 있다.¹²⁾

이러한 경영이양직불보조금의 문제점은 보조금 지급단가 수준이 위탁영농시의 소득 수준¹³⁾보다 낮으므로 경영이양을 유도할 충분한 유인책이 되지 못한다는 점에 있다(박동규 외 2004, p.266). ha당 소득은 자경 시 논농업직불제 지불금을 포함하면 770만원, 임대료 321만원, 위탁영농 시 논농업직불금 포함 643만원으로 현재의 낮은 수준의 보조금 단가는 경영이양에 충분한 유인이 되지 못하고 있다(<표 2-9> 참조). 지급단가가 충분하지 못한데다 지원이 1회에 그치므로 노후생활에 대한 불안감으로 경영이양이 더욱 어렵게 상황을 맞이하게 된다.

EU는 농가가 경영을 이양하면 75세 이하 기간 내에서 최장 15년까지 연금을 지급하며, 일본에서도 연금방식으로 지급하여 은퇴 후 생활안정을 도모하는 것과 차이가 있다. 농업기반공사에서 조사한 내용에 따르면 2002년도 경영이양직불제를 통한 농지 유동화 면적은 603ha(매매 79ha, 임대차 524ha)로 동 년도 농지유동화 면적 7,000ha의 8.6% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 즉, 경영이양직불제를 통한 고령 농가가 공급하는 논면적보다 경영이양 대상이 되지 않는 농가가 공급하는 농지 면적이 많아 경영이양직불제의 농지 유동화 효과에 한계가 있음을 보여주고 있다(<표 2-7>참조).

12) 경영이양과 관련한 설문조사 결과, 농사를 그만둘 경우의 농지처분에 대한 질문에 대하여, '자녀들에게 분할 상속한다'는 의견이 전체 응답의 38.1%로 가장 높게 응답하였으며, 다음으로 '팔지않고 임대'가 31.1%, '다른 사람에게 매각'과 '영농후계자에게 일괄 승계'가 각각 15.4%로 나타났다.

13) 경영이양직불제 보조금 수준은 1997년 258만원 → 1998년과 1999년에 268만원 → 2000년부터 2002년까지는 281만원 → 2003년부터 289만원 수준이었음.

논농업직접지불제, 소득보전직불제 등은 영세 고령농의 은퇴를 지연시켜 구조개선을 제약한다는 비판도 제기되고 있다. 김명환 외¹⁴⁾는 논농업직접지불제는 0.1ha 이상의 논을 경영하는 농업인을 대상으로 하므로 영세농의 탈농을 억제하여 구조조정을 지연시키는 문제점이 있는 것으로 지적하였는데, 이는 외국의 경우에도 직접지불제는 구조조정을 지연시키는 문제점이 있다는 분석결과와 일치하고 있다.

또한 경영이양직불제는 다수의 영세소농을 농촌에서 인위적으로 밀어내지만 경영규모 확대 효과는 제한적일 것이라는 비판도 제기되고 있다. 2000년 기준 경영규모 0.5ha 미만 농가호수는 45만 6천호로 전체 논 농가호수의 42.2%를 차지하고 있으나 논 면적은 13.8%인 13만 7천ha 수준에 불과한 실정이다.

전업농 육성을 위한 정부의 농업·농촌 종합대책(2004.2)에 의하면 7만 호가 경영규모 6ha 수준이 되도록 하기 위해서는 16만 4천 ha의 유동화가 필요한데 0.5ha 미만 농가 45만 6천호를 탈농시켜도 농지공급량은 수요에 미치지 못하게 된다.

보조금 단가가 낮아 소득보전 효과가 미흡하여 사업참여 저조하다는 문제점도 나타나고 있다. 위탁영농을 하면서 논농업직불금을 받는 경우의 소득이 이양하는 경우보다 2.2배가 높고, 사회복지가 미흡한 상황에서 경영이양직불제도가 2~8년간 한시적이므로 사업참여가 저조하여 구조조정 촉진의 수행기능이 미미한 상황이다.

복지대책이 미흡한 농촌에서 직접 위탁영농 또는 자경하고 있는 연령층을 경영이양 대상으로 하고 있어 사업참여가 저조하다는 문제점도 나타났다. 농가 경영주의 57.7%가 60대와 70세 이상인 농촌에서 극히 제한된 연령층(63~69세/72)만을 사업대상으로 하고 있어 사업 참여율이 극히 저조한 상태이다.

<표 2-14> 연령대별 농가수 비교

구 분	합 계	40세미만	40~49	50~59	60~69	70세이상
농가수(천호)	1,264	44	198	293	461	269
비 율(%)	100.0%	3.5	15.6	23.2	36.4	21.3

자료 : 농업기반공사 농지사업처 2004년 11월.

또한, 후계자 보유농가가 11.8%이고 젊은 취농자가 미미함으로써 고령의 경영주가

14) 김명환·사공용·윤석원·박동규·오내원, 「소득보전 직접지불제 시행방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2002.

급속히 증가됨으로 상속 등에 의한 농지의 분산화가 가속될 전망이다. 60세 이상 경영주 변동율을 살펴보면 2003년 현재, 전체 경영주 중 고령 경영주 비율은 57.7%에 달하나, 2005년에는 65.8%, 그리고 2010년에는 76.2%, 2015년에는 84.1%의 비중을 나타낼 것으로 예상돼 농가의 고령화 문제는 현실에 당면한 문제로 부각되고 있다.¹⁵⁾

지원농지를 「진흥지역안의 답」으로 제한하여 영농규모화사업 지역과 달라 농지 유동화 체계의 불일치도 나타나고 있다. 영농규모화사업은 「진흥지역 밖의 경지정리된 답」까지를 대상으로 하고 있으며, 2003년까지는 경영이양도 「진흥지역 밖의 경지정리된 답」까지 추진되고 있다. 현재도 2003년 이전 약정된 「단계별 경영이양(5년까지)」은 「진흥지역 밖의 경지정리된 답」까지 진행되고 있어 업무간 불일치를 나타내고 있으며, 일부 시·군은 진흥지역 면적을 지정하지 않아 사업시행에서 제외되고 있다.

지원 상한을 2ha로 한정하여 지원규모도 축소되었고, 대규모 고령농가의 사업참여가 저조하여 농지의 분산화가 우려되고 있다. 2003년까지는 지원 상한이 15,000천원(약 5.2ha)이었으나, 2004년부터는 5,954천원(2ha)으로 축소되었다. 1990년부터 영농규모화사업으로 지원받아 규모화 된 쌀전업농이 고령화되면서 그 농지가 경영이양으로 연계되지 못하고 분산화 될 우려가 높은 상황이다.

규모화 지원된 2ha이상 60세 이상의 경영주 4,711호가 18,431ha경영하고 있으며, 전체 농가로는 2ha이상 60세 이상의 경영주 49,242호가 149,448ha경영하고 있다.

보조금의 지급 방법에 대해서도 일부 문제점이 제기되고 있다. 보조금을 일률적으로 매월 분할지급 하고 있어, 보조금의 유인으로 인한 경영이양 지원효과가 미미하다는 것이다. 사업대상인 고령 농가들이 보조금을 대부분 일시불로 지급받기를 원하는 실정이다. 2004년도 사업결과 월평균 49,774원을 받는 0.3ha(약 900평)미만 농가도 27.5%에 달하여 수혜효과에 비하여 행정력이 과다하게 투입되고, 농업인들도 푼돈을 우려 일시불 지급을 원하고 있다.

「쌀소득보전직불제(추진중)」의 시행으로 소득보전의 기대가 커져 경영이양이 위축될 것이므로, 쌀전업농 육성과 구조조정 촉진을 위해서는 이양농가의 소득보전 대책의 확대가 필요하다. 「쌀소득보전직불제」(고정직불 600천원/ha+변동직불)에

15) 김정호·김태곤·김배성·이병훈, 「1999, 1995, 2000 농업총조사에 의한 농업구조 변화 분석」, 한국농촌경제연구원, 2003에서 코호트분석(Cohort component method) 결과 전망치임.

의거 17만원/80kg의 목표가격을 지지하는 상황에서, 경영이양에 참여할 동기 유발을 강화하는 형태로 경영이양직불제가 개편되어야 할 것이다. 즉, 매매시에는 위탁영농소득 또는 60대 농가의 평균 쌀소득 이상으로 하고, 임대시에는 고정직불금 수령액 이상으로 확대해야 한다.

<표 2-15> 2004년도 매매 경영이양 농가 분포와 월지금액

구 분	합 계	0.3ha미만	0.3~0.5ha	0.5~1.0ha	1.0~2.0ha
농 가 수	876호	241	259	253	123
비 율	100.0%	27.5	29.6	28.9	14.0
월지금액/호(구간평균)	136,516원	49,774	94,779	167,062	331,487

자료 : 농업기반공사 농지사업처 2004년 11월.

2.4 「논경영이양직불제」 개선검토(안)

2.4.1 검토배경

고령농가를 대상으로 실시하는 경영이양직불제는, 고령농가의 소유농지를 영농후계자에게 이양함으로써 쌀 규모화 영농을 촉진함과 아울러 사업대상 고령농가에게 직불금을 지급함으로써 이들 고령농가의 영농탈퇴에 따른 소득충격을 완화하도록 고안된 정책이다. 경영이양직불제는 생산비를 절감시키고, 소득을 증대시키며 호당 재배면적을 증대시키는 효과를 가지고 온 것으로 평가된다.

그러나, 경영이양직불제는 <표 2-16>에서 보는 바와 같이, 호당 재배면적의 증가율이 극히 적을 뿐만 아니라, 정책 실시 초기 5개년도까지 호당 재배면적을 증대시키는 효과가 있었으나, 그 이후는 정책실시 전후간의 차이가 나타나지 않았다. 이러한 원인 중 가장 큰 것은 사업량이 지속적으로 줄어들었기 때문인 것으로 판단된다. 한국농촌경제연구원의 2003년도 경영이양직불제의 대한 효과 계측결과,¹⁶⁾ 경영이양직불제는 농가 쌀 소득을 증대시키며, 호당 재배면적을 증대시키는 효과가 있으나,

16) 김배성·김명환, 「직접지불제의 파급영향 분석」, 한국농촌경제연구원, 2003.

현재까지의 한정된 사업량으로는 전업농가의 영농규모화 촉진과 고령탈퇴농가의 소득충격 완화라는 정책목적을 달성하기 어려운 것으로 판단되고 있다.

경영이양직불제를 통한 전업농의 영농규모화 촉진을 위해서는 고령농가의 사업 참여를 유도하는 문제가 관건인 것으로 파악되고 있는데, 즉, 고령농가의 조기 탈퇴 참여량과 속도를 증대시킴으로써 사업목적보다 용이하게 달성할 수 있을 것으로 판단되고 있다. 이를 위해서는 사업량과 사업비가 보다 확대되어야 하는데, 현재 자영농의 소득이 약 790만원/ha, 위탁농의 경우 약 540만원/ha임을 고려할 때, 고령농가에게 지급되는 현 직불금이 매우 낮아 사업참여를 유인하지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 분석결과를 구체적으로 살펴보면, 2006년 43억원의 사업비를 투입할 경우, MMA 물량을 8%로 가정할 때, 2006년도 재배면적은 약 918천ha 정도이며, 호당 재배면적은 0.94ha, 농가당 쌀 실질소득은 제도실시전에는 562,434원이었으나, 실시후에는 562,467원으로 약 3.3% 증가한 것으로 나타났다. 그러나, 관세화 할 경우, 관세수준을 45%, MMA 수준을 4%로 할 때, 농가당 쌀 실질소득은 제도 실시전에는 478,765원이었으나, 실시이후에는 478,798원으로 전반적으로 관세화로 인하여 농가의 소득 감소가 점점 더 확대되는 것으로 나타났다.

이러한 가운데, 논경영이양직불제는 현재 쌀 재배농가 경우 영농후계자가 없는 농가가 89.0%로 정부에서 쌀전업농을 6ha 수준의 70,000호 농가에 대한 효율적 육성과 함께, 고령농가에 대한 소득보전을 실시하여 구조적인 연착륙을 통하여 농업의 안정적인 지속을 위해 필요하나, 사업의 경제성 타당성을 바탕으로 신중한 고려가 필요한 상황이다.

<표 2-16> 개방화 대안별 경영이양직불제 파급영향 비교

구분	재배면적 (ha)	호당 재배면적(ha)	생산비 (원/10a)	총생산비 증감액 (억원, 경상)	농가쌀 실질소득 (원/10a)	쌀총소득 증감액 (억원, 실질)	사업비 (억원)	
1997	제도실시전	1,052.4	0.91	458,240		652,735		
	제도실시후	1,052.4	0.92	457,967	▽28.7	652,990	26.83	273
1998	제도실시전	1,058.9	0.95	510,790		595,472		
	제도실시후	1,058.9	0.96	510,583	▽22.1	595,657	19.59	217
1999	제도실시전	1,066.2	0.99	522,700		657,497		
	제도실시후	1,066.2	1.00	522,534	▽17.6	657,497	15.99	174
2000	제도실시전	1,072.4	0.99	537,833		697,255		
	제도실시후	1,072.4	0.99	537,731	▽10.9	697,348	9.97	112
2001	제도실시전	1,083.1	1.02	535,712		684,834		
	제도실시후	1,083.1	1.03	535,663	▽5.3	684,878	4.77	55
2002	제도실시전	1,053.2	1.01	535,899		578,248		
	제도실시후	1,053.2	1.01	535,884	▽1.6	578,261	1.37	16
2003	제도실시전	1,001.6	0.98	538,074		526,786		
	제도실시후	1,001.6	0.98	538,034	▽4.1	526,820	3.41	43
2006	MMA8%개방 제도실시전	918.9	0.94	533,178		562,434		
	MMA8%개방 제도실시후	918.9	0.94	534,134	▽4.1	562,467	3.03	43
	TE15%/MMA4% 제도실시전	911.9	0.93	539,419		506,975		
	TE15%/MMA4% 제도실시후	911.9	0.93	539,375	▽4.1	507,008	3.01	43
	TE45%/MMA4% 제도실시전	911.9	0.93	539,419		478,765		
	TE45%/MMA4% 제도실시후	911.9	0.93	539,374	▽4.1	478,798	3.01	43
2010	MMA8%개방 제도실시전	880.4	0.93	554,256		588,239		
	MMA8%개방 제도실시후	880.4	0.94	554,210	▽4.1	588,268	2.55	43
	TE15%/MMA4% 제도실시전	806.9	0.87	530,473		418,097		
	TE15%/MMA4% 제도실시후	806.9	0.87	530,422	▽4.1	418,129	2.58	43
	TE45%/MMA4% 제도실시전	746.0	0.82	519,082		285,885		
	TE45%/MMA4% 제도실시후	746.0	0.82	519,028	▽4.1	285,919	2.54	43

주 : 논경영이양직불제의 파급영향을 분석한 자료로서, 최근 쌀 재협상 결과가 MMA(TRQ물량)을 약 7.9%로 협상을 결론지은 것과 참고할 수 있음.

자료 : 한국농촌경제연구원, KREI-ASMO 전망치.

고령농가의 급증으로 인한 「소득보전」으로 은퇴를 유도할 수 있다. 현행 농지매도 (2,896천원/ha) 및 임대(2,977천원/ha) 단가는 「쌀생산조정제(3,000천원/ha)」 보다 적으므로 국가정책간 형평성제기 소지가 있어, 2005년 쌀생산조정제가 종료되고, 2006년부터 폐지되는 것으로 최근 결정되었다.¹⁷⁾

대책수립 배경

- ◆ 경영이양직불사업은 6ha수준의 쌀전업농 7만호 육성을 위한 중요사업
 - 「농업·농촌 종합대책(‘04.2)」 및 「쌀전업농 육성 종합대책(‘04.8)」에 의거 규모화 지원 면적 124천ha중 60천ha(48%)를 경영이양을 통하여 농지공급
- ◆ 시장개방 확대에 따른 「쌀소득보전직불제(추진중)」의 시행으로 소득보전의 기대가 커져 경영이양 위축예상, 구조조정의 촉진을 위해서는 이양농가의 소득보전대책 확대 필요
 - 17만원/80kg의 목표가격을 지지할 경우(고정직불 600천원/ha+변동직불) 경영이양직불제에 의한 구조조정이 급격히 위축될 전망
- ◆ ‘05년도에 「쌀전업농 육성 종합대책(‘04.8)」에 의거 영농규모화사업과 50% 연계하여 사업추진시 경영이양사업비 여유분 발생 예상
 - ‘05예산확보시 양 사업에 대한 당초 요구안이 정부안 확정과정에서 불일치되어 여유분 발생, 따라서 별도의 예산증액 없이도 제도개선이 가능할 전망

중장기적으로 사업(정책) 형평성, 정책의 효율적 연계성을 고려하여 『발경영이양 직불제』 도입하여, 향후 부각될 지역농업클러스터(cluster)와 농촌개발정책과의 조화를 이루기 위하여 정책방향과의 조화가 요구된다고 판단된다.

2.4.2 논경영이양직불제 활성화 대책

가. 기본 방향

「농업·농촌 종합대책(‘04.2)」 및 「쌀전업농 육성 종합대책(‘04.8)」에 의한 6ha

17) 「쌀 생산조정제」의 경우 한계농지(82%), 고령농가의 농지(60세 이상 62%), 소농소유농지(1ha이하 68%) 위주로 운영되고 있는 상황이고 경영이양직불제는 우량농지를 주요 사업대상으로 하고 있음에도 불구하고 한계농지 위주인 쌀생산조정제보다 직불금의 단가가 낮으므로 형평성 제기가 우려되고 있음.

수준의 쌀전업농 7만호의 차질 없는 육성을 위하여 경영이양직불제의 활성화 도모하고, 시장개방 확대 및 「쌀소득보전직불제」 시행과 더불어 구조조정 촉진과 그에 따른 고령 농가의 소득보전을 위하여 경영이양직불제의 대폭적인 보완하기 위함이다.

나. 활성화를 위한

(1) 보조금 단가 및 대상자 연령조정(소득보전 현실화)

<제 1 안 >

(매매) 단가는 「작업위탁소득」 과 「임대소득」 과의 차액수준으로 소폭 인상하되, 연령상한을 없애고 70세 이상은 1회만 지급
(임대) 단가를 쌀소득보전 고정직불금 수준으로 현실화하되, 임대 기간에 따라 1~2회 지급하여 장기임대 유도

제1안의 보조금 단가 및 대상자 연령조정은 단가인상과 함께, 연령을 조정하는 방안을 들 수 있다. 연령조정은 고령농가 중 2006년까지 한시적으로 대상농가가 63~69세/72세이었던 것을 63세 이상으로 하향하여 통일하는 것을 말한다. 이는 농촌지역에서 활동하는 농가 경영주의 고령화가 주요 요인으로 향후, 2010년에는 60세 이상 고령 농가의 비중이 약 76.2%가, 75세 이상 농가가 28.2%로 고령화되는 반면, 농가 경영주의 평균수명이 연장될 것으로 예상되기 때문인데, 남성경영주의 경우 2000년 현재 평균수명이 72.1세였던 것이 2010년에는 75.5세로 증가할 것으로 예상되는 가운데, 복지대책이 미흡한 농촌현실 감안한다면, 이러한 보조금 단가 및 대상자의 연령조정이 필요하다는 의견¹⁸⁾이 상당 부분 제기되고 있는 상황이다.

<제 2 안 >

(매매) 단가는 60대 농가의 평균 쌀소득 수준으로 대폭 인상하되, 연령은 현행대로 유지
(임대) 단가를 고정직불금 수준으로 현실화하되, 임대 기간에 따라 1~2회 지급하여 장기임대 유도 → 제 1 안과 동일

18) 외국의 경우, EU에서는 최장 15년, 일본은 65세 이후 종신지급하고 있는 상황임.

제2안의 보조금의 단가인상과 더불어 연령조정을 기존의 연령대를 유지하자는 의견이다. 구체적인 개선안은 다음절에서 검토하고자 한다.

(2) 대상농지를 진흥지역밖 우량 답까지 확대(규모화와 일치)

영농규모화사업 지원대상 농지와 일치시켜 경영이양 농지의 유동화가 원활토록 하여 사업의 효율성 제고시켜야 할 것이다. 사업대상범위인 '진흥지역안의 답'을 '진흥지역안의 답 및 밖의 경지정리된 답'으로 확대시킴으로 인하여 민원의 해소 및 보다 원활한 사업추진이 예상된다.

(3) 대상농지의 지원 상한규모 확대 또는 폐지(형평성 유지)

종전(5.2ha)보다 지원규모가 축소되었고, 논농업직불제(4ha) 등과의 형평을 감안하여 지원상한 면적 확대 또는 폐지하는 안을 고려해야 할 것이다. 기존의 대상농지 상한이 농가당 2ha까지였으나, 앞으로 6ha로 확대하거나 또는 상한규모를 폐지함으로써 2ha이상 대규모 농가의 경영이양 참여확대가 예상되고 있다.

(3) 일부 농지에 대한 경영이양도 허용·확대

현재는 농가에 자가소유 농지를 모두 이양하도록 되어 있으나, 연령과 사정에 따라 일부 농지를 이양할 경우, 경영이양직불금을 산정하여 사업의 활성화에 기여하고자 하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

(4) 소액 보조금은 연간 일시불로 지급(민원해소, 행정 간소화)

보조금이 소액인 경우 행정력 낭비를 막고, 민원해소를 위하여 연간 일시불로 지급하는 방안 마련이 필요하다. 이를 위해 농지 매매시 매월 분할하여 지급하던 종전의 지급방식을 0.3ha이하의 매매 농가에 대해서는 연간 일시불로 지급하는 방안을 고려할 필요가 있다.

2.4.3 세부 대안(별) 검토

현 제도에서는 경영이양을 위한 지원단가를 자경할 경우, 위탁할 경우 그리고

현재의 경영이양시 경우의 지급 수준과 비교하여 개방화에서 한시적으로 보다 적극적으로 사업수행이 되기 위하여 몇 가지 참고가 될 기준으로 검토해 보기로 하였다.

① 농민이 직접 자경시

: 자경시 소득(7,395천원/ha)은 농업소득(6,863천원, 2003년말 단가기준)과 논 직불금(532천원)의 경우를 고려한 대안이다.

② 주요 농작업만을 위탁시

: 작업위탁 소득(6,430천원/ha)은 위탁소득(5,898천원)과 논 직불금(532천원)을 비교한 대안이다.

③ 현재 경영이양시

: 경영이양소득(3,380천원/ha)은 임대료수입(3,008천원)과 경영이양직불금 2,977천원을 사업평균임대기간(8년)으로 나눈 금액으로 하는 대안이다.

가. 1(안) : 현실적 지원단가 적용(위탁/임대소득고려)

1(안)은 현실적 금액을 적용한 검토(안)이다. 「매도」와 「임대」시 작업위탁(6,430천원) 소득에서 임대소득(3,008천원)을 뺀 차액을 매도시 최소 2년에서 최장 8년 동안 3,422천원/ha를 지급한다. 경영이양직불금의 지급회수는 임대기간이 5년일 때에는 1회 지급, 임대기간이 10년일 경우에는 2회를 지급함으로써 임대를 보다 장기적으로 활성화시키고자 하는 방안이다. 이는 농지매도 및 임대단가를 인상하여 농지(논) 관련정책의 형평성과 조기경영이양으로 개방화에 경쟁력을 통한 구조개선을 도모함과 동시에 현실적 안으로 제안한다.

나. 2(안) : 현실적 지원단가 적용(논직불금/평균임대기간고려)

2안은 논농업직접지불지도에서 지급하고 있는 532천원/ha을 고려하였다. 「매도」와 「임대」시 논직불금에 평균임대차 기간인 8년을 참작하여 지급단가를 현실화하였다. 2안에서도 임대기간이 5년일 때에는 1회 지급, 임대기간이 10년일 경우에는 2회를 지급함으로써 임대를 보다 장기적으로 활성화시키고자 하는 방안이다.

다. 3(안) : 현 경영이양직불제 활성화 대안 (명퇴율 60%적용)

1(안), 2(안)과는 상이한 접근으로 「매도」시 현행 논경영이양직불금의 산출방법을

이용한 방안이다. 현행 산출근거인 평균 5년간 쌀소득인 7,240천원/ha에 60대 노동환산계수(0.8)와 명예퇴직금지급율(60%)을 적용하여 보다 직불금의 산출근거를 높게 책정하는 방안이다. 즉, 쌀 농사 고령농가의 특수성 및 대체소득 기회를 고려하여 지급율을 60%로 적용하는 대안이다. 「임대」의 접근 방법은 매도에서와 같이 5년간 평균 쌀 소득(7,240천원/ha)과 60대 노동환산계수(0.8) 및 명예퇴직금율(60%)를 근거로 사용하되 현재 1회 지급에서 임대의 활성화를 위하여 임대기간에 따라 차등 지급하는 방안을 강구하였다. 즉 임대기간을 5년으로 하는 경우에는 1회를 지급하고, 임대기간을 10년으로 하는 경우에는 2회 지급하는 방안이다.

라. 4(안) : 지원단위 쌀소득에 일정 명퇴율(70%) 적용

3(안)의 접근방법과 동일하나 교육계의 명예퇴직금 비율인 「70%」를 적용하여 논외 경영이양 촉진과 고령농가의 소득안정을 도모하는 방안이다. 매도와 임대시 동일한 직불금을 적용하고, 임대기간이 5년일 경우에는 4,055천원/ha를 1회 지급하며, 10년일 경우에는 4,055천원/ha를 2회 지급하여 지급회수를 차등화 한다.

마. 5(안) : 경영이양직접지불제를 연금과 연계방안

상기 1(안), 2(안), 3(안) 및 4(안)과 다르게 개방화에서 위기의식이 팽배한 농업분야 구조개선과 고령농가에 대한 소득안정을 기하기 위하여 경영이양직불금을 연금에 연계하는 경우이다. 1(안)에서와 같이 「매도」 시에는 작업위탁시 소득인 6,430천원/ha과 임대소득인 3,008천원/ha의 차이인 3,422천원/ha을 연금 지급조건인 사망시까지 지급하는 방안이다. 「임대」의 경우에는 3,422천원/ha의 지원금액을 임대기간(5년 또는 10년 등) 동안 지급하여 주는 조건이다.

이 지급제안은 본 연구가 「밭 경영이양」이 주요내용인 점을 고려하여 향후 제도시행의 형평성과 조화를 고려하여 제안한 것이다. 경영이양을 연금에 연계시키는 방안은 상기 대안들과 다르게 시장원리에 따라 일정부분 여타 연금(국민연금, 군인연금, 공무원연금, 교원연금 등)과 같이 본인이 일정금액을 일정기간 동안 부담하는 것을 의미한다.

<표 2-17> 대안(별) 검토 요약

대안	매 도		임 대	
	금액/기간	산출근거	금액/기간	산출근거
(제1안) 현실적 금액적용 (위탁/임대소득고려)	3,422천원/ha 2년~8년간	작업위탁 - 임대소득 6,430천원-3,008천원	3,422천원/ha 1회~2회 차등지급	작업위탁 - 임대소득 6,430천원-3,008천원
(제2안) 현실적 금액적용 (논직불금/평균임대 기간고려)	4,250천원/ha 2년~8년간	논직불금×평균임대 기간 532천원×8년	4,250천원/ha 1회~2회 차등지급	논직불금×평균임대 기간 532천원×8년
(제3안) 현 경영이양직불제 활성화 대안(60%)	3,475천원/ha 2년~8년	7,240천원×60대 노동환산계수(0.8)× 명퇴직금지급률(60%)	3,475천원/ha 1회~2회 차등지급	7,240천원×60대 노동환산계수(0.8)× 명퇴직금지급률(60%)
(제4안) 현 경영이양직불제 활성화 대안(70%)	4,055천원/ha 2년~8년	7,240천원×60대 노동환산계수(0.8)× 명퇴직금지급률(70%)	4,055천원/ha 1회~2회 차등지급	7,240천원×60대 노동환산계수(0.8)× 명퇴직금지급률(70%)
(제5안) 경영이양직불제를 연금연계 경우	3,422천원/ha 수령자 사망까지	작업위탁 - 임대소득 6,430천원-3,008천원	3,422천원/ha 임대만료 까지	작업위탁 - 임대소득 6,430천원-3,008천원

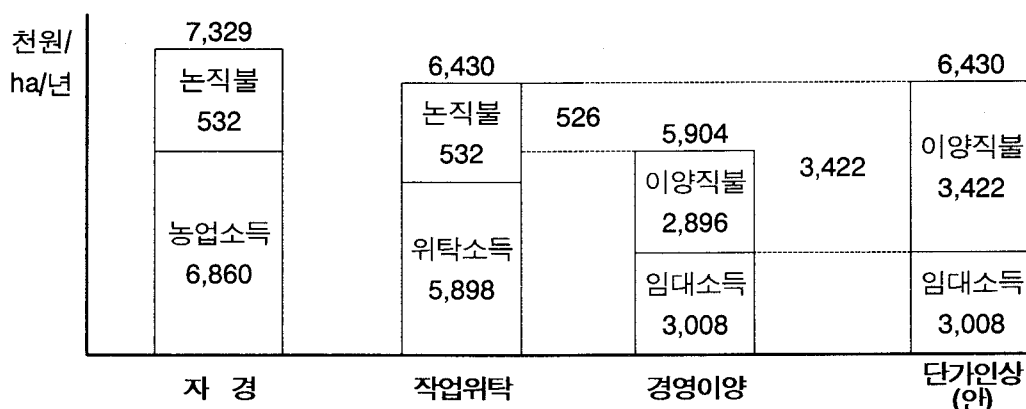
주 : 1) 연금과 연계시는 합리적 자부담 각출.
 2) 임대 활성화를 위하여 임대기간에 따라 차별지급(5년 1회, 10년 임대시 2회지급)적용.
 3) 현재 지급금액산정은 명예 퇴직금 적용비율이 50%이며, 3안은 60%, 4안은 70%를 적용한 대안임. 참고로 현재 교직원 명예퇴직금 비율은 70%임.

2.4.4 세부 정책제도 검토 사항

세부적인 논 경영이양직불금 제도의 정책검토 사항으로는 우선, 「고령농가 경영이양」 목표수준 하향조정을 검토할 필요가 있다. 경영이양직불을 통한 목표(쌀전업농 경작목표 430천ha중 정부지원면적은 124천ha 중)를 정부지원 목표면적(124천ha)의 70%(88천ha) ⇒ 60%(74천ha)로 하향해서 조정했다('04년~'10년까지 : 65천ha, 4,196억원). 고령농가 경영이양대상 농지보다 「일반농가」 농지공급이 더 많은은 물론 조사에서도 비농가(부채지주)를 통한 규모화를 계획하고 있음에도 고령농가의 경영이양에 치중함으로써 효율적인 사업추진에 어려움을 겪고 있다. 고령농가(63~69세)의 소유농지는 전체 논 면적의 23% 정도이고 대체 작목 부채 및 상대적 호응이 낮은 관계로 농지소유욕이 강한 것으로 조사되어 원활한 사업기대가 미흡한 실정이다.

다음으로 지원방법 개선으로 수령 선택권이 확대되어 현재 규모(금액)에 무관하게 (분할)지급하지만 0.5ha미만 소규모 농가는 일시불 또는 연지급이 가능토록 하여 선택권의 확대 및 행정효율화를 도모할 필요가 있다. 현재 63세~69세(70~72세는 2006년까지 한시적 시행)를 대상으로 실시하고 있는 연령제한에 대해서는 고령농가의 경영이양촉진과 규모화사업의 조기목표 달성을 위해 연령제한 조정에 대한 심도있는 검토가 필요하다.

<그림 2-7> 형태별 ha/년당 수익성 비교 및 경영이양직불단가 인상(안)



다음으로 「경영이양 대상 농지확대」 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 경영이양대상 농지를 「농업진흥지역」에서 「농업진흥지역+농업진흥지역 밖 우량논(경지정리)」로 확대하여 현재 「(논)영농규모화사업」과 연계시켜 사업을 추진하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다.

노령농가의 경영이양이 경영이양의 정의에서도 말하였듯이 선진 외국에서 시행하고 있는 독일이나 일본에서도 알 수 있듯이 구조개선에 보다 무게를 두고 시행하고 있음을 고려할 때, 우리나라도 1990년도부터 현재까지 시행하고 있는 영농규모화사업을 위하여 보다 효율적인 사업이 되도록 함이 타당하기 때문이다.

「간척농지」는 분양 후 3년 이상 경작할 경우 「3년 소유」로 간주하여 지급대상을 확대하고, 현재 2ha에서 「6ha 또는 무제한」으로 지원규모가 확대되어 상대적으로 적은 대규모 고령농가에게 조기·완전 탈농을 유도하여 논에 대한 영농규모화 사업의 지원한도(개인 20ha, 법인 30ha)에 적극 부응할 예정이다.

<표 2-18> 논 「경영이양직접지불사업」 지침변경 및 지원내용

구 분	지급대상			지원내용	
	대상연령	지급조건	영농경력	지급단가	지원실적
1997	65세이상 질병, 노동력부족시 60세이상도 포함	소유농지를 모두 매도하거나 5년 이상 임대하는 경우	3년 이상 3년기간 중 1년이상 벼농사 에 종사	258만원/ha	27,319백만원 (10,588ha)
1998	상동	상동	상동	268만원/ha (‘97년단가에 추곡수매가 인상률 반영)	21,710백만원 (8,132ha)
1999	상동	상동 일시이양이 곤란한 경우 5년내 단계별 경영이양 허용	상동	상동	17,366백만원 (6,483ha)
2000	상동	상동	상동	281만원/ha (‘99년단가에 추곡수매가 인상률 반영)	11,240백만원 (4,021ha)
2001	상동	상동	상동	상동	5,480백만원 (1,952ha)
2002	상동	상동	상동	상동	1,686백만원 (603ha)
2003	65~75세 질병, 노동력부족시 60세 이상도 포함	농지를 매도하는 자에게 지급(단 71세이상인 경우에는 5년 이상 임대시에도 보조금 지급)	상동	289만원/ha (‘02년단가에 소비자물가 인상률 반영)	4,335백만원 (1,532ha)
2004	63~69세 70~72세	농지매도 임대	10년 이상 3년 이상 소유 농업진흥지역내 논	·매도 : 289만원/ha (2~8년 분할 지급) ·임대 : 297만원/ha 1회 지급	14,100백만원 (예산 : 4,650ha 계획 : 5,572ha)

농지수요 확충 지원을 위해 개편방향의 기본원칙으로 구조조정이 시장기능에 의해 이루어지도록 하고 시장실패가 발생하는 부분에 대한 정책지원이 이루어지도록 정책을 추진해야 한다는 것이 바람직하다는 의견이 일부에서 제시되고 있다.¹⁹⁾ 이를 위해 정확한 정보를 제공하여 농업인 스스로 경영규모를 확대하든지 또는 경영이양을 할

19) 박동규, 상계서, p.268, 한국농촌경제연구원, 2004.

것인지에 대한 의사결정을 하도록 하는 것이 바람직하며, 농지의 수급 불균형 상황을 고려하면 농업부문에 신규로 진입할 농가의 진입장벽과 기존 농가가 경영규모를 확대하는데 직면하는 문제점을 완화해 주는 정책이 보다 중요해질 것으로 판단된다.

3. 밭작물 및 밭 농가 현황 분석

3.1 밭 경지면적 및 밭 농가 현황

2000년 농업총조사 결과²⁰⁾에 따르면 전국의 밭작물재배 농가수는 1,201,597호로 조사되었고, 그 중 밭작물의 판매를 목적으로 하는 판매 농가수는 329,238호로 나타나고 있다.

<표 3-1> 경작규모별 밭 농가 현황

(단위 : 호, ha)

구분		0.5ha 미만	0.5~ 1.0ha	1.0~ 2.0ha	2.0~ 3.0ha	3.0~ 5.0ha	5.0ha 이상	계
전체	농가수	868,715	205,693	89,207	20,003	12,657	5,322	<1,201,597>
	면적 (호당)	178,113 (0.21)	152,880 (0.74)	128,185 (1.44)	49,337 (2.47)	47,692 (3.77)	47,590 (8.94)	603,797 (0.50)
	농가수	374,092	116,952	60,216	15,109	10,049	4,420	580,838
60세 미만	면적 (호당)	79,515 (0.21)	88,016 (0.75)	87,248 (1.45)	37,323 (2.47)	37,943 (3.78)	39,763 (9.00)	369,808 (0.64)
	농가수	494,623	88,741	28,991	4,894	2,608	902	620,759
	면적 (호당)	98,599 (0.20)	64,863 (0.73)	40,937 (1.41)	12,016 (2.46)	9,749 (3.74)	7,825 (8.68)	233,989 (0.38)
60세 이상	농가수	238,028	56,360	24,443	5,481	3,468	1,458	<329,238>
	면적 (호당)	48,803 (0.21)	41,889 (0.74)	35,123 (1.44)	13,518 (2.47)	13,068 (3.77)	13,039 (8.9)	165,440 (0.50)

자료 : 통계청, 2000 농업총조사.

이들 농가의 경작면적은 165,440ha로 1농가당 평균 경작면적은 0.5ha라는 영세규모를 나타내고 있다. 특히 1.0ha미만의 소규모농가가 294,388호로 전체의 89.4%를 차지하고 있다. 경작규모가 3.0ha이상을 나타내는 농가는 4,926호로 전체 농가수의

20) 농업총조사는 1960년에 처음으로 실시하여 10년에 한번씩 통계청이 주관하여 실시하고 있는 통계자료임. 본 통계자료의 특징은 모든 농가를 대상으로 가구원 및 농업경영 구조 파악을 목적으로 조사원이 직접 방문하여 면적, 청취 조사한 자료임. 본 조사는 개인조사를 중심으로 농가답변에 의존하는 점과 영농법인 등 규모화된 사업체가 누락되는 등의 단점을 가지고 있지만, 농가의 경영규모별 특징을 파악할 수 있는 통계자료라 할 수 있음.

1.5%를 차지하고 있다. 현재 판매를 목적으로 하는 밭농가의 대부분은 1.0ha미만의 규모에서 노동집약적 영농을 하고 있다. 밭작물의 영농규모확대는 경작규모 3.0ha 이상의 농가를 중심으로 우선 추진되는 것이 바람직하다고 판단된다.

<표 3-2> 지역별 밭 경지면적 현황

(단위 : ha)

구 분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
전 국	746,346	739,724	730,060	724,214	719,271
서 울	1,357	1,356	1,309	1,309	1,328
부 산	2,654	2,721	3,061	3,129	3,062
대 구	5,238	5,123	4,951	4,971	4,970
인 천	6,714	6,717	6,668	6,621	6,478
광 주	3,702	3,653	3,636	3,458	3,407
대 전	3,074	2,972	2,934	2,908	3,003
울 산	4,676	4,667	4,669	4,589	4,596
경 기	84,094	83,280	81,853	80,935	80,663
강 원	67,248	67,332	66,838	66,350	65,976
충 북	70,297	69,682	69,031	68,103	67,416
충 남	70,470	69,085	67,814	67,267	66,894
전 북	54,396	53,741	52,786	52,253	52,266
전 남	111,026	110,025	108,806	107,828	107,140
경 북	141,750	139,822	137,000	136,142	134,974
경 남	61,138	60,536	59,933	59,378	58,789
제 주	58,512	59,012	58,771	58,973	58,309

주 : 본 통계자료는 농림부 산하 국립농산물품질관리원에서 조사하는 것으로, 농업에 관련된 기본적인 통계를 작성하여 수요자에게 제공함으로써, 농업정책수립·영농의사 결정 및 학술연구 등을 위한 기초자료로 활용하고 있음. 본 농업통계는 조사기획 → 표본설계 → 현지조사 → 집계 및 검토 → 조사결과 공표 순으로 이루어짐. 통계청의 농업총조사와는 조사방법의 차이로 통계결과에 약간의 오차가 있지만, 상호 보완적인 성격을 가지고 있기 때문에 양 통계를 모두 인용하여 분석하였음.

자료 : 국립농산물품질관리원(<http://www.naqs.go.kr>)

국립농산물품질관리원의 통계자료에 의하면 지역별 밭 경지면적을 알 수 있다. 1999년 746,346ha였던 것이 2003년에는 719,271ha로, 연평균 약 7,000ha 정도씩 감소하고 있는 추세로 나타나고 있다. 지역별로 밭 경지면적을 2003년 기준으로 살펴보면 경북(134,974ha), 전남(107,140ha), 경기(80,663ha) 순으로 나타났다. 전체 농지면적 중

밭이 차지하는 비율을 보면 제주도와 강원도 등이 높은 비율을 차지하고 있다. <표 3-3>은 1990년부터 2003년까지 기준 경지면적의 추이를 나타낸 것이다. 이 표에 의하면 논이 0.3%와 0.7%씩 감소한데 비해서 밭의 경우 경작면적이 1.3%와 0.8%씩 감소했다. 일반적으로 논과 비교해서 밭이 농지전용에 많이 노출되어 있으며 농지가격도 높게 책정되어 있다. 이와 같은 밭의 특성은 영농규모화의 걸림돌이 되고 있음을 내포하고 있다.

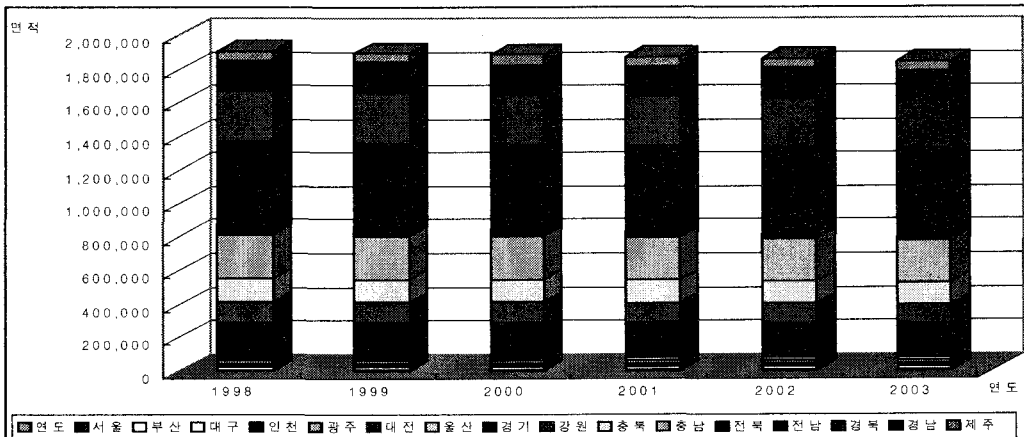
<표 3-3> 전체 경지면적 추이

(단위 : ha, %)

년도	계(ha) (A)	논(ha) (B)	밭(ha) (C)	밭 비중 (C/A)	전년대비 감소율		
					전체	논	밭
1990	2,108,812	1,345,280	763,532	36.2%			
1991	2,090,877	1,335,204	755,673	36.1%	△0.85%	△0.75%	△1.03%
1992	2,069,933	1,314,727	755,206	36.5%	△1.00%	△1.53%	△0.06%
1993	2,054,814	1,298,323	756,491	36.8%	△0.73%	△1.25%	0.17%
1994	2,032,706	1,267,112	765,594	37.7%	△1.08%	△2.40%	1.20%
1995	1,985,257	1,205,867	779,390	39.3%	△2.33%	△4.83%	1.80%
1996	1,945,480	1,176,148	769,332	39.5%	△2.00%	△2.46%	△1.29%
1997	1,923,522	1,162,852	760,670	39.5%	△1.13%	△1.13%	△1.13%
1998	1,910,081	1,157,306	752,775	39.4%	△0.70%	△0.48%	△1.04%
1999	1,898,925	1,152,579	746,346	39.3%	△0.58%	△0.41%	△0.85%
2000	1,888,765	1,149,041	739,724	39.2%	△0.54%	△0.31%	△0.89%
2001	1,876,142	1,146,082	730,060	38.9%	△0.67%	△0.26%	△1.31%
2002	1,862,622	1,138,408	724,214	38.9%	△0.72%	△0.67%	△0.80%
2003	1,845,994	1,126,723	719,271	39.0%	△0.89%	△1.03%	△0.68%

자료 : 국립농산물품질관리원(<http://www.naqs.go.kr>).

<그림 3-1> 지역별 연도별 농지면적 추이



3.2 작물별 재배 현황

주요 재배작물인 무, 배추, 마늘, 양파, 고추(5대 밭작물)가 전체 밭작물 재배면적의 52.3%를 점유하고 있다. 이외 기타 밭작물의 재배농가수와 재배면적을 살펴보면,²¹⁾ 참깨가 538,273호가 1,233ha를 재배하는 것으로 나타났으며, 콩은 630,092호가 60,371ha를, 감자는 305,162호가 27,507ha를 재배하는 것으로 나타났다. 그리고 고구마는 327,226호가 17,828ha를, 대파는 188,936호가 9,517ha를, 옥수수는 153,190호가 9,456ha를, 팥은 205,515호가 7,779ha를, 인삼은 11,669ha를 재배하는 것으로 나타났다.

<표 3-4>에 의하면 무, 배추, 마늘, 양파, 고추의 재배농가수는 3,033,491호이고, 재배면적은 190,012ha이다(재배농가 및 면적은 개별 농가를 합한 것으로 이중계산된 수치임). 이는 전체 밭작물 재배면적의 52.3%를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 3-4> 작물별 농가수 및 재배면적

(단위 : 호, ha)

구분	무	배추	마늘	양파	고추	기타
농가수	711,772	765,696	539,735	113,229	903,059	2,360,063
면적	21,400	27,679	38,645	15,541	86,747	172,889
비율(%)	5.9	7.6	10.6	4.3	23.9	47.7

주 : 밭작물 재배농가수 수치는 해당 작목을 재배하는 농가수를 구분한 것이므로 이중 계산되어, 전체 밭작물 농가수보다는 높은 농가수를 나타낼 수 있음.

자료 : 통계청, 2000 농업총조사.

<표 3-5>에서 <표 3-9>까지는 각 작목별 재배면적추이를 지역별로 분류하여 1999년부터 2003년까지 나타낸 것이다. 전체적으로 밭작물의 재배면적이 2000년 이후 감소 추세에 있음을 알 수 있다. 농산물수입 개방폭이 확대됨에 따라 농산물 가격

21) 통계청, 2000년 농업총조사의 결과이며, 재배농가수와 면적은 개별 작목에 대한 수치이므로, 전체 밭작물을 재배하는 농가와 면적의 수치와는 상당한 차이를 나타낼 수 있음.

하락으로 인해 판매농가를 중심으로 재배면적의 감소 현상이 일어나고 있는 것으로 판단된다. 1999년부터 2003년까지 지역별 무(고랭지무, 시설무)의 재배면적을 나타낸 표이다. 고랭지무의 경우 전국 생산면적의 약 70% 이상이 강원도에 집중해 있다. 시설무 재배의 경우는 경기도에 전국 생산면적의 약 35%가 집중해 있다. 고랭지무와 시설무를 합산할 경우 강원, 경기, 전북의 순으로 높은 재배면적을 나타내고 있다.

<표 3-5> 지역별 무 재배면적 추이

(단위 : ha)

구분	1999년		2000년		2001년		2002년		2003년	
	고랭지 무재배	시설 무재배	고랭지 무재배	시설 무재배	고랭지 무재배	시설 무재배	고랭지 무재배	시설 무재배	고랭지 무재배	시설 무재배
전국	3,838	5,376	3,377	6,697	4,017	6,203	2,741	5,373	2,926	5,627
서울	0	18	0	129	0	57	0	65	0	42
부산	0	192	0	191	0	189	0	204	0	153
대구	0	5	0	66	0	150	0	139	0	160
인천	0	212	0	254	0	228	0	223	0	219
광주	0	276	0	330	0	215	0	169	0	235
대전	0	194	0	203	0	151	0	156	0	158
울산	0	68	0	76	0	78	0	92	0	12
경기	0	2,009	0	2,522	0	2,037	0	2,179	0	1,871
강원	2,492	52	2,332	120	2,854	80	1,967	78	2,157	97
충북	5	151	2	257	11	162	16	182	15	241
충남	0	485	0	659	0	600	0	518	0	635
전북	772	510	541	480	551	653	473	366	376	580
전남	0	799	0	818	0	991	0	530	0	695
경북	256	56	257	141	389	235	128	172	250	122
경남	313	345	245	451	212	365	157	279	128	397
제주	0	4	0	0	0	12	0	21	0	10

주 : 무 재배농가수 수치는 해당 고랭지무와 시설무 재배하는 농가수를 구분하여 집계된 이유로 인하여 전체 무재배 농가보다는 많은 농가수를 나타내고 있음.

자료 : 국립농산물품질관리원(<http://www.naqs.go.kr>).

<표 3-6>은 1999년부터 2003년까지 지역별 배추 재배면적의 추이를 일반배추, 고랭지배추, 김장배추, 시설배추로 분류하여 나타낸 것이다. 배추의 재배면적은

50,000ha를 기준으로 증감을 반복하고 있다. 2002년에는 재배면적이 39,234ha까지 감소하였으나, 2003년에는 47,686ha로 증가하였다. 종류별로 배추면적의 추이를 살펴보면 일반배추의 경우 전남이 압도적으로 넓은 재배면적을 차지하고 있어, 일반 배추 작목에 특화된 성격을 지니고 것으로 나타났다. 고랭지배추의 경우는 이러한 경향이 더욱 뚜렷해서 강원에서 전국의 70%이상을 재배하고 있다. 김장배추는 경기, 충북, 전북, 전남, 경북 등 전국에서 고르게 재배하고 있다. 시설배추는 경기에서 약 40% 정도를 재배하고 있다. 경기지역은 수도권이라는 거대시장을 대상으로 자본과 노동집약적인 시설농업이 활성화되어 있다.

<표 3-6> 지역별 배추 재배 면적 추이

(단위 : ha)

구 분	1999				2000				2001			
	일반 배추	고랭지 배추	김장 배추	시설 배추	일반 배추	고랭지 배추	김장 배추	시설 배추	일반 배추	고랭지 배추	김장 배추	시설 배추
전국	16,242	10,027	12,929	5,476	18,908	10,206	16,413	6,274	20,016	10,234	14,169	5,120
서울	153	0	22	42	72	0	23	113	8	0	22	68
부산	327	0	375	236	403	0	324	194	452	0	281	162
대구	215	0	58	166	177	0	139	252	232	0	139	214
인천	68	0	139	146	107	0	166	124	66	0	176	140
광주	204	0	175	97	178	0	195	169	132	0	181	127
대전	12	0	65	75	6	0	99	93	26	0	78	37
울산	51	0	75	26	61	0	91	37	49	0	110	17
경기	1,525	0	1,823	2,156	1,331	0	2,458	2,360	1,081	0	2,199	1,822
강원	1,655	7,316	1,004	160	2,147	7,461	1,283	208	1,983	7,277	821	139
충북	2,291	67	1,071	149	2,561	81	1,346	198	2,285	41	1,118	180
충남	915	0	2,444	467	810	0	2,819	681	796	0	2,852	504
전북	666	1,626	1,580	475	713	1,604	2,060	393	708	1,844	1,435	392
전남	4,266	0	1,773	459	6,320	0	2,540	643	8,560	0	1,957	520
경북	3,068	641	1,126	249	2,816	584	1,528	374	2,732	372	1,352	371
경남	552	377	954	568	707	476	1,096	431	553	700	1,215	419
제주	274	0	245	5	499	0	246	4	353	0	233	8

<표 3-6> 계속

(단위 : ha)

구 분	2002				2003			
	일반 배추	고랭지 배추	김장 배추	시설 배추	일반 배추	고랭지 배추	김장 배추	시설 배추
전국	16,170	8,018	11,293	3,755	21,617	8,796	12,596	4,677
서울	49	0	16	41	40	0	25	45
부산	248	0	228	184	277	0	210	185
대구	259	0	51	203	200	0	48	177
인천	48	0	128	88	42	0	142	124
광주	102	0	183	106	109	0	155	138
대전	4	0	83	25	32	0	91	67
울산	58	0	102	30	48	0	74	11
경기	1,015	0	1,640	1,465	1,021	0	1,798	1,450
강원	1,329	5,645	722	79	1,735	6,284	782	174
충북	1,696	5	776	76	2,589	31	1,113	221
충남	521	0	2,209	393	790	0	2,205	555
전북	441	1,303	1,340	242	732	1,424	1,449	322
전남	6,807	0	1,576	344	9,435	0	1,998	576
경북	2,491	399	1,033	249	3,029	481	1,294	389
경남	499	666	906	228	675	576	918	240
제주	603	0	300	2	863	0	294	3

주 : 배추 재배농가수 수치는 해당 일반배추, 고랭지 배추, 김장배추, 시설배추 등을 재배하는 농가수를 구분하여 집계된 이유로 인하여 전체 배추재배 농가보다는 많은 농가수를 나타내고 있음.

자료 : 국립농산물품질관리원(<http://www.naqs.go.kr>).

<표 3-7> 지역별 마늘 재배 면적 추이

(단위 : ha)

지역	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
전국	42,416	44,941	37,118	33,153	33,140
서울	8	7	1	1	3
부산	30	32	25	16	13
대구	362	359	329	320	290
인천	202	199	162	134	108
광주	45	54	48	47	40
대전	32	42	21	12	13
울산	39	42	36	36	38
경기	1,001	1,072	909	748	663
강원	581	661	564	445	357
충북	1,096	1,029	863	681	602
충남	3,634	3,919	3,315	2,764	2,580
전북	913	974	739	621	589
전남	20,349	20,787	15,869	13,963	14,055
경북	4,964	5,287	4,578	3,951	3,937
경남	6,292	6,736	6,095	5,801	5,649
제주	2,868	3,741	3,564	3,613	4,203

자료 : 국립농산물품질관리원(<http://www.naqs.go.kr>).

<표 3-7>은 지역별로 마늘의 재배면적을 나타낸 것이다. 마늘의 재배면적은 1999년 42,416ha, 2000년 44,941ha, 2001년 37,118ha, 2002년 33,153ha, 2003년 33,140ha로 매년 감소 경향을 나타내고 있다. 중국산 마늘의 대량 수입으로 인한 국내마늘 가격하락이 재배면적 감소로 이어진 결과로 보여진다. 지역별로는 전남이 40% 이상의 면적을 차지하고 있다.

<표 3-8>은 지역별로 양파의 재배면적을 나타낸 것이다. 양파의 재배면적은 1999년 11,131ha, 2000년 16,773ha, 2001년 18,995ha, 2002년 15,314ha, 2003년 12,352ha로 재배면적의 증감폭 변동을 나타내고 있다. 특히 2001년 이후 경지면적이 큰 폭으로 감소하고 있다. 이는 시장가격의 하락으로 경지면적이 감소하고 있는 것으로 예상된다. 지역별로는 전남, 경북, 경남, 제주 지역에서 전체의 90% 이상을 생산하고 있다.

<표 3-8> 지역별 양파 재배면적 추이

(단위 : ha)

지역	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
전국	16,131	16,773	18,995	15,314	12,352
서울	0	0	0	0	0
부산	6	8	6	5	3
대구	99	87	102	112	141
인천	12	18	11	16	7
광주	5	3	4	17	3
대전	0	2	1	0	0
울산	17	17	20	12	13
경기	27	37	45	29	17
강원	319	372	218	69	74
충북	26	45	30	38	29
충남	299	243	264	218	203
전북	459	487	502	497	343
전남	7,164	8,072	9,353	7,435	6,658
경북	3,410	3,215	3,401	2,924	1,835
경남	3,339	3,374	3,811	3,094	2,161
제주	949	793	1,227	848	865

자료 : 국립농산물품질관리원(<http://www.naqs.go.kr/>).

<표 3-9> 지역별 고추 재배면적 추이

(단위 : ha)

지역	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
전국	80,659	80,130	76,253	76,724	63,150
서울	32	28	34	25	26
부산	70	87	114	77	60
대구	209	259	224	222	193
인천	846	972	856	819	750
광주	600	738	717	545	567
대전	194	194	199	178	151
울산	264	279	232	210	203
경기	6,670	6,781	6,011	5,099	4,533
강원	5,271	5,398	5,230	5,124	4,211
충북	11,302	11,742	11,211	11,511	8,199
충남	8,325	8,394	8,250	8,245	6,643
전북	9,955	9,733	9,121	9,072	7,462
전남	11,231	10,815	10,716	12,153	9,880
경북	20,229	19,255	18,527	18,663	15,706
경남	5,403	5,418	4,783	4,754	4,534
제주	58	37	28	27	32

주 : 고추 재배농가수 수치는 해당 건고추와 풋고추 재배 농가수를 구분하여 집계된 이유로 인하여 전체 고추재배 농가보다는 많은 농가수를 나타내고 있음.

자료 : 국립농산물품질관리원(<http://www.naqs.go.kr/>).

<표 3-9>는 지역별로 고추의 재배면적을 나타낸 것이다. 고추의 재배면적은 1999년 80,659ha, 2000년 80,130ha, 2001년 76,253ha, 2002년 76,724ha, 2003년 63,150ha로 매년 감소 경향을 나타내고 있다. 고추 역시 농산물시장 개방으로 농업수익성이 악화되고 있고, 이로 인해 경작규모가 감소하고 있는 것으로 판단된다. 지역별 재배면적은 경북, 충북, 전남 순으로 나타나고 있다.

3.3 작물별 「주산단지」 현황

<표 3-10>은 작물별 주산단지의 지정기준을 나타낸 것이다. 주산단지의 지정기준을 살펴보면 가을무, 배추, 고추의 경우 50ha이상, 마늘, 양파는 30ha이상 규모의 집단화된 단지를 대상으로 하고 있다.

<표 3-10> 주산단지 지정기준

품 목	단지지정기준	
	지 역	면 적
가을무·배추	읍·면	50ha이상
고 추	읍·면	50ha이상
마 늘	읍·면	30ha이상
양 파	읍·면	30ha이상

자료 : 농업기반공사 농지사업처 2004년 3월.

<표 3-11>은 작물별·지역별 주산단지 지정 현황을 나타낸 것이다. 전국적으로 주산단지 지정숫자(2002년 기준)는 739개 단지이다. 작물별로는 가을무·배추가 87단지, 고추가 387단지, 마늘이 177단지, 양파가 88단지이다. 이것을 다시 지역별로 나누어 살펴보면 전남이 173단지로 가장 많고 경북이 152단지, 전북이 98단지 순으로 되어 있다.

<표 3-11> 작물별·지역별 주산단지 지정 현황

구 분		전국	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	시군수	179	9	13	17	22	21	32	37	23	5
	단지수	739	28	50	72	79	98	173	152	73	14
가을무·배추	시군수	39	3	3	2	8	5	7	5	5	1
	단지수	87	5	4	2	18	17	28	5	7	1
고추	시군수	73	6	7	11	9	11	11	16	2	-
	단지수	387	23	41	64	38	73	53	89	6	-
마늘	시군수	41	-	1	4	5	3	9	8	9	2
	단지수	177	-	2	6	23	6	67	30	35	8
양파	시군수	26	-	2	-	-	2	5	8	7	2
	단지수	88	-	3	-	-	2	25	28	25	5

주 : 광역시의 경우 도단위에 포함.

자료 : 농업기반공사 농지사업처, 2004년 3월.

<표 3-12> 지역별·작물별 주산단지 면적

(단위 : ha)

도별 \ 작물별	계	가을무·배추	마늘	양파	노지고추
계	31,650	4,350	5,310	2,640	19,350
경기	1,400	250	-	-	1,150
강원	2,400	200	60	90	2,050
충북	3,480	100	180	-	3,200
충남	3,490	900	690	-	1,900
전북	4,740	850	180	60	3,650
전남	6,810	1,400	2,010	750	2,650
경북	6,440	250	900	840	4,450
경남	2,450	350	1,050	750	300
제주	440	50	240	150	-

주 : 작물별 주산단지 지정기준 최소면적 적용한 추정면적임.

자료 : 농림부, 2002년도 채소류 주산단지 고시안.

<표 3-12>는 작물별·지역별 주산단지 재배면적을 나타낸 것이다. 전국적으로 주산단지 재배면적은 31,650ha이다. 작물별로는 가을무·배추가 4,350ha, 노지고추가 19,350ha, 마늘이 5,310ha, 양파가 2,640ha이다. 전체 작물의 재배면적을 지역별로 나누어 살펴보면, 전남 6,810ha, 경북 6,440ha, 전북 4,740ha, 충남 3,490ha, 충북 3,480ha, 경남 2,450ha, 강원 2,400ha, 경기 1,400ha, 제주 440ha 등의 순으로 나타났다.

<표 3-13> 작물별·시군별 주산단지 지정 현황

작물별	도 별	시·군별										단지수								
가을무 · 배 추	경기	평택			양주			연천			3									
		1			2			2			5									
	강원	춘천			영월			평창			3									
		1			1			2			4									
	충북	청원				영동						2								
		1				1						2								
	충남	보령	아산	서산	연기		홍성	예산	태안	당진	9									
		1	1	2	2		1	1	1	9	18									
	전북	정읍		김제		완주		고창		부안		5								
		1		1		3		10		2		17								
	전남	광주		나주		해남		무안		진도		영암		합평		7				
		3		8		5		2		5		4		1		26				
	경북	대구		안동		구미		고령		영덕		5								
		1		1		1		1		1		5								
경남	부산		김해		창녕		하동		합안		5									
	2		1		2		1		1		7									
제주	북제주										1									
	1										1									
고 추	경기	이천		용인		여주		화성		양평		안성		6						
		7		2		3		5		2		4		23						
	강원	원주		삼척		홍천		횡성		영월		평창		정선		7				
		4		2		8		8		8		6		5		41				
	충북	충주	제천	청원	보은	옥천	영동	진천	괴산	음성	단양	증평	11							
		13	7	7	6	1	1	2	11	9	6	1	64							
	충남	천안		공주		아산		서산		연기		청양		예산		태안		당진		9
		1		10		4		2		5		10		3		2		1		38
	전북	익산	정읍	김제	완주	진안	무주	장수	임실	순창	고창	부안	11							
		1	15	4	4	5	5	5	14	6	7	7	73							
	전남	순천	나주	여수	화순	강진	해남	무안	합평	영광	진도	신안	11							
		4	4	2	1	1	5	5	6	10	5	10	53							
	경북	포항	안동	구미	영주	영천	상주	문경	군위	의성	16									
		1	14	1	5	4	4	4	6	14	89									
청송		영양	영덕	청도	예천	봉화	울진													
경남	창녕					거창					2									
	4					2					6									

<표 3-13> 계속

작물별	도별	시·군별									단지수
마늘	강원	삼척									1
		1									1
	충북	제천		진천		괴산		단양			4
		1		1		1		3			6
	충남	아산		서산		서천		태안		당진	5
		1		7		4		8		3	23
	전북	완주			무주			부안			3
		2			1			3			6
	전남	나주	여수	고흥	강진	해남	무안	함평	완도	신안	9
		1	2	16	2	13	9	8	3	13	67
	경북	대구	경주	안동	영천	군위	의성		예천	울진	8
		1	1	2	6	5	10		4	1	30
	경남	통영	함안	거제	창녕	사천	남해	하동	산청	합천	9
		5	1	1	8	2	10	3	1	4	35
제주	북제주				남제주					2	
	6				2					8	
강원	평창				홍천					2	
	2				1					3	
전북	부안				익산					2	
	1				1					2	
전남	고흥		해남		무안		함평		신안	5	
	1		4		8		9		3	25	
경북	달성	김천	안동	영천	군위	의성	청도	예천		8	
	3	4	2	4	6	3	3	3		26	
경남	거제	의령	창녕	함양		산청	거창	합천		7	
	1	3	10	5		1	2	3		25	
제주	북제주				남제주					2	
	4				1					5	

자료 : 농림부, 채소류 주산단지 지정고시, 2002.

<표 3-13>은 작물별 주산단지의 지정현황을 시·군별로 구분하여 표시한 것이며, <표 3-14>는 작물별 재배면적 비율을 상위 5위까지 주산단지 지역별로 표시한 것이다. 작물별 주산단지와 도별 생산량 비율을 검토한 결과, 주산단지 중 생산량이 최

대인 지역과, 재배면적이 최대인 지역, 주산단지의 구성비가 높은 지역이 유사하게 나타났으나, 재배지역에 있어서 지역별 분포는 분산되어 있음을 나타내고 있다.

<표 3-14> 작물별 재배면적 비율

(단위 : %)

작물별	재 배 지 역									
	가을무	고창	12.0	영암	9.0	나주	6.3	당진	4.6	김제
		10.1		7.9		4.5		3.9		2.3
가을배추	나주	5.4	영암	4.9	당진	4.5	홍성	3.4	고창	2.8
		3.9		4.2		4.3		4.5		2.4
마늘	무안	10.0	신안	8.6	고흥	7.8	해남	7.0	남해	6.3
		8.0		6.9		5.7		3.9		13.1
양파	무안	18.3	신안	9.9	창녕	8.0	함평	6.2	고흥	4.2
		14.3		7.7		9.6		7.1		3.1
노지고추	괴산	3.3	안동	3.1	의성	2.8	청송	2.8	영양	2.6
		4.0		2.9		2.7		7.1		8.0

주 : 1) 주산지별 상단 - 전국재배면적 대비 주산지 점유비율
 하단 - 주산지별 특화계수(전국경작면적의 해당작물 재배비율에 대한 해당지역의 총경작면적에 대한 해당작물 재배비율의 정도) 임.

2) 작물별 재배면적 1위에서 5위까지 자료임.

자료 : 농림부, 주요작물 지역별 재배동향, 1996.

<표 3-15>는 주요 작물의 작부체계를 대표적 주산단지 중심으로 나타낸 것이다. 지역적 특성에 맞는 다양한 작부체계가 구성되어 있다. 가을무의 경우는 수박·참깨·담배, 가을배추는 참깨·수박·담배·마늘, 마늘은 콩·고구마, 양파는 콩·참깨·고추·대파, 노지고추는 단작 위주로 작부체계가 구성되어 있다.

<표 3-15> 지역별 대상작물 작부체계

작물명	재배지 작부체계		주요 이모작 작물
가을무	고창	수박+가을무	참깨, 수박 (전북)
	영암	수박, 참깨+가을무	
	나주	수박, 참깨+가을무	
	당진	담배+가을무	
	김제	참깨, 수박+가을무	
가을배추	나주	참깨, 고구마, 수박+가을배추	참깨, 수박 (충남)
	영암	수박, 참깨+가을배추	
	당진	담배+가을배추	
	홍성	마늘, 수박, 봄배추+가을배추	
	고창	수박+가을배추	
마늘	무안	마늘+콩	콩, 고구마 (전남)
	신안	마늘+콩, 고구마	
	고흥	마늘+콩	
	해남	마늘+콩	
	남해	마늘+콩, 고구마, 참깨	
양파	무안	양파+콩, 참깨	콩, 참깨 (전남)
	신안	양파+외대파	
	창녕	양파+노지고추, 참깨	
	합평	양파+콩	
	고흥	양파+콩	
노지고추	괴산	단작위주	단작위주 (경북)
	안동	단작위주	
	의성	단작위주	
	청송	단작위주	
	영양	단작위주	

자료 : 농림부, 상시영농체계확립실천계획, 1996.

3.4 주요 단지 유형별 작물별 소득 분석

<표 3-16>은 일반 발농사지역의 주요 발작물의 전국 평균소득을 1998년부터 2002년까지 표시한 것이다. 10a당 5년간의 평균소득을 보면 가을무는 684,232원, 가

을배추는 944,191원, 노지고추는 1,469,133원, 마늘은 1,147,878원, 양파는 1,072,597원을 나타내고 있다. 발작물의 경우 쌀과 비교하면 연도별 소득편차가 큰 것이 특징이다.

<표 3-16> 일반지역의 주요 발작물별 소득 추이

(단위 : 원/10a)

구 분	농업소득	연도별 소득				
		1998	1999	2000	2001	2002
가을무	684,232	747,597	905,095	605,706	409,901	752,864
가을배추	944,191	1,043,822	1,348,120	727,109	526,770	1,075,135
노지고추	1,469,133	1,377,472	1,451,084	1,409,639	1,687,149	1,420,322
마늘	1,147,878	1,964,834	1,649,891	743,651	808,002	1,058,015
양파	1,072,597	1,355,891	959,093	1,034,238	989,683	1,024,082

자료 : 농촌진흥청, 농축산물표준소득 2002년.

<표 3-17> 주산단지의 주요 발작물별 소득 추이

(단위 : 원/10a)

구 분	농업소득	연도별 소득					표본 지역
		1998	1999	2000	2001	2002	
가을무	708,526	853,183	824,447	616,032	481,579	767,391	고창
가을배추	968,805	1,069,211	1,154,738	846,730	644,717	1,128,630	나주
노지고추	1,526,860	1,667,989	1,397,430	1,433,248	1,702,551	1,433,080	안동
마늘	1,202,914	2,119,767	1,273,429	748,142	789,305	1,083,928	고흥
양파	1,111,339	1,252,530	977,832	1,145,047	1,057,240	1,124,045	무안

자료 : 농촌진흥청, 농축산물표준소득 1998~2002.; 고창군, 나주시, 안동시, 고흥군, 무안군 시·군통계연보.

<표 3-17>은 주산단지의 주요 발작물 소득을 1998년부터 2002년까지 표본대상지역을 설정하여 표시한 것이다. 10a당 5년간의 평균소득을 보면 가을무(고창)는 708,526원, 가을배추(나주)는 968,805원, 노지고추(안동)는 1,526,860원, 마늘(고흥)은 1,202,914원, 양파(무안)는 1,111,339원을 나타내고 있다. 주산단지의 소득을 일반지

역의 발작물소득과 비교하면 주산단지의 연도별 소득이 높은 것을 알 수 있다. 이에 대한 자세한 비교분석은 아래의 표에 정리되어 있다.

※ 참고 : 양념채소작물의 전국평균소득과 주산단지에 대한 소득대비

구분	전국평균	주산단지	증 감	증감율
	(원/10a)	(원/10a)	(원/10a)	(%)
가 을 무	684,232	708,526	24,294	3.6
가을배추	944,191	968,805	24,614	2.6
노지고추	1,469,133	1,526,860	57,727	3.9
마 늘	1,147,878	1,202,914	55,036	4.8
양 파	1,072,597	1,111,339	38,742	3.6

주 : 전국소득에 비하여 주산단지소득이 5대 양념채소작물의 경우 3.7% 높게 나타나고 있으며, 주산단지 위주의 규모화지원을 통한 농가소득의 극대화를 위해 정부지원이 필요함.

<표 3-18> 주요 발작물 기계화율

구분		경운 정지	파종	이식	비닐 피복	방제	제초	수확	건조
배추	계	89.3	-	-	52.4	89.6	17.8	-	×
	보행	23.7	-	-	43.6	89.6	17.8	-	
	승용	65.6	-	-	8.8	-	-	-	
마늘	계	97.9	-	×	21.9	93.5	63.0	-	×
	보행	27.2	-		17.7	93.5	63.0	-	
	승용	70.7	-		4.2	-	-	-	
고추	계	94.5	-	-	45.0	88.4	11.8	-	61.9
	보행	42.0	-	-	44.4	88.4	11.8	-	
	승용	52.5	-	-	0.6	0.1	-	-	
무	계	90.9	10.8	-	50.3	81.5	20.1	-	×
	보행	24.9	-	-	45.1	81.5	20.1	-	
	승용	66.0	10.8	-	5.2	-	-	-	

주 : 1) 논기계화율(경운·정지기준) : 99.9%
 2) 밭기계화율(경운·정지기준) : 93.2%
 3) 파종, 이식, 수확작업의 경우 농작업 기계화가 어려움

자료 : 농림부, 농림업 주요통계 2002.

<표 3-18>은 주산단지의 주요 발작물의 기계화율을 나타낸 것이다. 기계화작업이 이루어지고 있는 작업은 경운·정지, 비닐피복, 방제, 제초 등이다. 파종, 이식, 수확작업의

경우 기계화가 어렵다. 경운·정지와 방제는 약 90%정도의 기계화율을 보이고 있는 반면, 비닐피복은 약 50%, 제초는 약 20% 정도의 기계화율을 나타내고 있다.

이모작 작물선정은 농림부의 상시영농체계확립 실천계획을 토대로, 작물별 생산량비중이 높은 도의 주산단지 집적도가 높은 지역을 표본지역으로 선정하여 분석한 결과 단작의 경우, 지원가능가격은 평당 최저 25,000원에서 최고 60,000원으로 나타났고, 이모작의 경우는 평당 최저 50,000원에서 최고 60,000원으로 나타났으므로, 밭작물의 특성을 감안하여 진흥지역내 밭가격인 평당 40,000원이 적절한 것으로 판단되었다.

<표 3-19> 작물별·지역별 평당소득

(단위 : 원)

작물명	표본지역	평당소득		평당 지원가능 가격	
		단 작	이모작	단 작	이모작
가을무 (참깨)	전북 고창	2,342	4,057	25,000	50,000
가을배추 (참깨)	전남 나주	3,202	4,916	35,000	60,000
노지고추	경북 안동	5,047	-	60,000	-
마늘 (콩)	전남 고흥	3,976	4,821	45,000	60,000
양파 (콩)	전남 무안	3,673	4,572	45,000	55,000

자료 : 농림부, 주산단지 고시기준, 2002.; 농촌진흥청, 농축산물표준소득, 1998~2002.

<표 3-20> 지가별 1차 상환대상액

(단위 : 평, 원)

지 가	30,000	35,000	40,000	45,000	50,000	55,000	60,000	65,000	70,000
원 금	1,500	1,750	2,000	2,250	2,500	2,750	3,000	3,250	3,500
이 자	900	1,050	1,200	1,350	1,500	1,650	1,800	1,950	2,100
상환액	2,400	2,800	3,200	3,600	4,000	4,400	4,800	5,200	5,600

주 : 이자율 3%적용, 20년 분할상환, 초년도 상환대상액.

4. 「밭경영이양직불제」의 합리적인 추진 방안

4.1 「밭 영농규모화사업」 추진을 위한 여건(배경) 분석

4.1.1 「밭 영농규모화사업」 도입배경 검토

WTO/DDA 농업협상의 진전에 따라 수입농산물의 시장점유율 확대로 국내 채소 및 양념류 재배농가의 소득감소가 전망되는 가운데, 밭 경영농가의 경쟁력 강화가 시급한 과제로 대두되게 되었다. 현재 WTO/DDA 농업협상의 결과에 따라 선진국으로 인정될 경우, 농산물 수입은 1999~2001년의 평균소비량의 10% 미만 품목의 경우, 수입이 향후 10%까지 증가할 전망이다, 이중 양념채소류는 추가적인 관세 인하로 재배면적은 약 28%, 생산액은 약 37% 가량 감소될 전망이다. 이러한 밭작물에 대한 소득/소비자 선호가 높은 상황에서 2004년 WTO/DDA 협상 이후 고령·소규모의 밭농업 구조로는 경쟁력을 상실하여 농업인의 영농포기와 마을 붕괴를 가져오고 이는 국토 황폐화가 우려된다.

「동일 면적」(10a당 소득)의 농지라 하여도 작목별 소득격차가 큰 것으로 나타나고 있다. 예를 들면, 쌀 68만원, 시설딸기 645만원, 파프리카 1,056만원, 양송이 2,197만원으로 분석되고 있다. 또한 「동일 품목」이라도 「농가별(하위 10%에 대한 상위 10%)」 소득격차가 크다. 배의 경우, 배 15.1배, 감귤 9.4배, 마늘 5.5배, 한우 5.0배로 나타나고 있어, 밭에 대한 영농규모화의 필요성이 제기되고 있다.

<표 4-1> 영농규모화사업 면적 및 지원금액

구분	농지구입자금 (1988~1993)	농지매매 (1990~2003)	임대차 (1990~2003)	교환분합 (1990~2003)
면적(천ha)	31	53	51	2
지원액(억원)	6,554	29,665	9,751	561

1980년대 들어 농업노동력의 고령화와 영세한 영농규모로는 농업의 국제경쟁력을 높이기 어렵기 때문에 영농규모의 확대가 불가피하다고 보았으며, 1988년부터 본격적인 영농규모화 사업이 추진되었다. 1988~2003년 동안 영농규모화사업으로 4조 6,531억원을 지원하여 13만 7천 ha의 농지를 규모확대 및 집단화시켰다.

1988년부터 실시된 영농규모화사업은 기간에 따라 사업목적과 내용이 약간씩 변경되었으며 <표 4-2>와 같다. 1995년 쌀전업농 육성사업이 시작된 이후 쌀 전업농의 영농규모 확대에 중점을 두고 실시되었으며, 1997년부터는 65세 이상의 고령농가에 대한 은퇴를 유도하는 경영이양직접지불제와 연계하여 실시되고 있으며, 영농규모화의 대상은 쌀농업이 주 대상이다.

<표 4-2> 는 영농규모화사업의 변천

시행 기간	사업명	주요 목적	비고
1988~93	<농지구입자금 지원사업> · 대상 : 농지구입자금 희망농가 · 규모 : 호당 3천만원까지 · 이율 : 연 5%, 1992년부터 연3% · 상환 : 2년거치 18년 균등 분할	· 부채지주 일소 및 소작제 근절 · 농가의 농지구입시 자금지원	1988년부터 1990년까지 농협에서 시행하다가 농진공사업으로 이관된 후 1993년 농지매매사업에 흡수되어 소멸
1990~94	<농가경영규모 적정화사업> · 전업농 육성대상자가 농지매매, 농지장기임대차, 농지교환분합의 경우 지원 · 이율 : 연 5%, 1992년부터 연 3% · 상환 : 20년 균등분할	· 전업농의 영농규모 확대 · 분산농지의 집단화 · 경자유전 실현	1994년 '농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안'에 의거하여 1995년부터 쌀 전업농 10만호 육성사업 추진의 일환으로 시행
1995년 이후	<쌀 전업농육성 사업> 쌀 전업농대상자로 선정된자가 농지매매, 농지장기임대차, 농지교환, 분합의 경우 지원 조건은 위와 같음	· 전문화, 규모화된 가족경영체 육성 · 경쟁력 제고 : 쌀 전업농의 영농규모 확대와 농기계를 연계하여 지원	1996년 '쌀산업발전종합대책'에 의거 1997년부터 쌀 전업농 6만호 육성사업 추진
1997년 이후	<규모화촉진 직접지불제도와 연계된 쌀전업농 육성사업> 65세이상으로 3년이상 영농종사자가 농지매매, 농지장기임대차, 농지교환, 분합시 지원	· 고령 은퇴농가의 소득보장과 쌀 전업농의 농지규모 확대	쌀 전업농 선정기준 변경 : '55세 이하 자기소유 논 1ha 이상인 자'에서 '55세 이하인 농업인'으로 단순화

자료 : 김정부 외(1998), p.17 참조.

4.1.2 관련 사업시행 체계

현재 진흥지역의 『논』을 중심으로 농지매입 및 농지매도, 농지임차 및 농지임대, 농지교환·분합을 시행하고 있다. 제주도에서는 전국에서 유일하게 『밭』에 대한 영농규모화사업을 시행하고 있으며, 2004년도부터 『과수원』에 대한 영농규모화사업을 시행하고 있다.

4.1.3 「밭 기반정비사업」 실적

<표 4-3>은 2004년도까지 실시된 밭 기반정비사업의 실적을 사업지구수와 면적을 나타내고 있다. 전국에서 시행된 밭 기반정비사업의 실적은 2004년까지 3,289사업지구에서 62,859ha를 나타내고 있다. 밭 기반정비사업은 연간 약 5,000ha 규모로 사업이 추진중이며 1지구당 평균사업면적은 19.1ha를 나타내고 있다. <표 4-4>는 지역별 밭기반정비사업의 실적을 완료지역과 실시예정지역으로 나누어 나타낸 것이다. 지역적으로는 경북, 제주, 전남, 강원 순으로 실적이 많다. 현재에도 매년 약 5,000ha 규모로 주산단지를 중심으로 정비사업이 진행중이다.

<표 4-3> 밭기반정비사업 실적 현황

연 도	지구소(개소)	면적(ha)
1994-1995	491	5,592.1
1996	350	4,068.2
1997	648	9,489.2
1998	785	12,585.3
1999	358	4,853.9
2000	148	5,814.2
2001	135	5,824.9
2002	127	4,656.6
2003	134	5,010.6
2004*	113	4,964.0
계	3,289	<62,859.0>
지구당면적평균		19.1

주 : 2003년까지는 마무리실적을 의미하나, 2004년은 착수실적임.

자료 : 농업기반공사·농림부, 농업생산기반정비사업통계연보, 각년도.

<표 4-4> 지역별 「밭기반정비사업」 대상 및 실적

(단위 : 천ha)

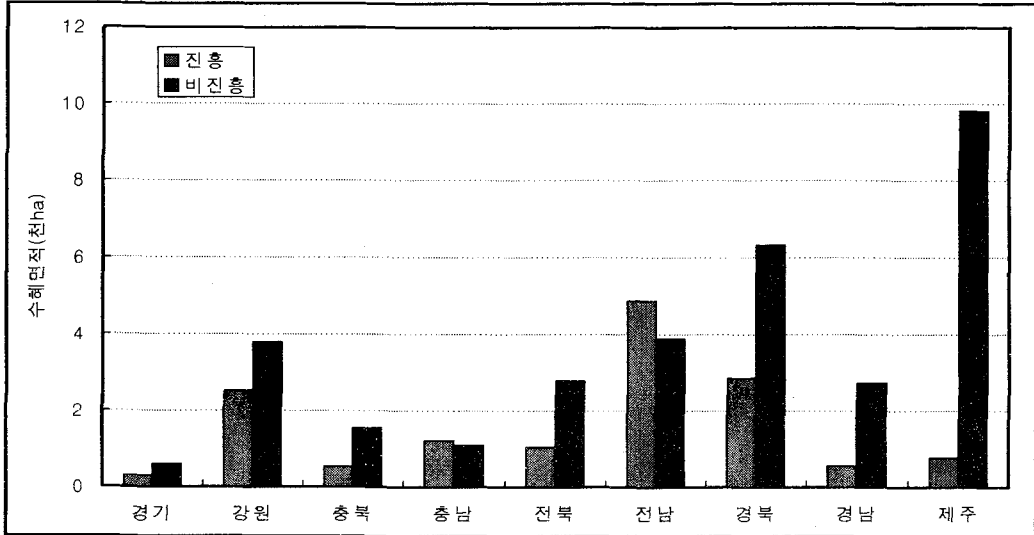
구 분	누 계	재 배 작 물					수 해 면 적			
		식량	채소	과실	화훼	특용	계	진흥	비진흥	
도별	합계	179.74	26.79	77.22	43.51	0.93	31.28	179.74	43.81	135.93
	완료	47.36	4.24	22.48	13.46	0.48	6.62	47.34	14.72	32.62
	예정	132.4	22.55	54.74	30.05	0.44	24.66	132.39	29.09	103.31
경기	소계	2.33	0.18	1.10	0.61	0.04	0.40	2.33	1.12	1.21
	완료	0.90	0.01	0.44	0.35	0.04	0.06	0.90	0.30	0.60
	예정	1.43	0.16	0.66	0.26	0.00	0.34	1.43	0.82	0.61
강원	소계	21.82	6.25	13.37	0.26	0.06	1.88	21.82	4.86	16.97
	완료	6.34	0.94	4.87	0.13	0.03	0.37	6.34	2.53	3.80
	예정	15.49	5.31	8.50	0.13	0.03	1.52	15.49	2.32	13.17
충북	소계	9.19	2.17	1.43	1.61	0.02	3.97	9.19	2.33	6.86
	완료	2.10	0.20	0.28	0.57	0.01	1.04	2.10	0.54	1.55
	예정	7.09	1.97	1.15	1.04	0.01	2.93	7.09	1.78	5.31
충남	소계	10.62	1.05	4.88	2.81	0.24	1.65	10.62	4.33	6.30
	완료	2.34	0.21	1.08	0.67	0.02	0.30	2.34	1.23	1.10
	예정	8.29	0.79	3.80	2.14	0.22	1.35	8.29	3.10	5.19
전북	소계	13.61	0.79	9.05	1.27	0.11	2.39	13.61	2.79	10.82
	완료	3.84	0.20	2.64	0.47	0.03	0.49	3.84	1.05	2.79
	예정	9.78	0.59	6.41	0.81	0.07	1.89	9.77	1.75	8.03
전남	소계	33.04	5.93	19.63	1.94	0.05	5.49	33.04	14.19	18.86
	완료	8.77	0.73	6.70	0.38	0.03	0.94	0.88	4.88	3.89
	예정	24.27	5.20	12.93	1.56	0.02	4.55	24.27	9.30	14.97
경북	소계	43.01	3.58	11.49	15.65	0.04	12.25	43.01	11.21	31.80
	완료	9.17	0.42	1.99	4.34	0.01	2.40	9.17	2.85	6.33
	예정	33.84	3.17	9.50	11.30	0.02	9.85	33.84	8.36	25.48
경남	소계	7.64	0.55	1.44	4.82	0.30	0.54	7.64	1.19	6.45
	완료	3.29	0.12	0.58	2.10	0.28	0.20	3.29	0.56	2.73
	예정	4.35	0.42	0.86	2.72	0.01	0.33	4.35	0.64	3.71
제주	소계	38.47	6.29	14.83	14.54	0.09	2.72	38.47	1.80	36.67
	완료	10.61	1.41	3.90	4.45	0.03	0.82	10.61	0.78	9.83
	예정	27.86	4.89	10.93	10.09	0.06	1.90	27.86	1.02	26.84

주 : 예정면적은 <기존 밭기반 정비사업>과 <농촌용수 10개년 계획>을 포함한 면적이며, 완료면적은 62,859ha임.

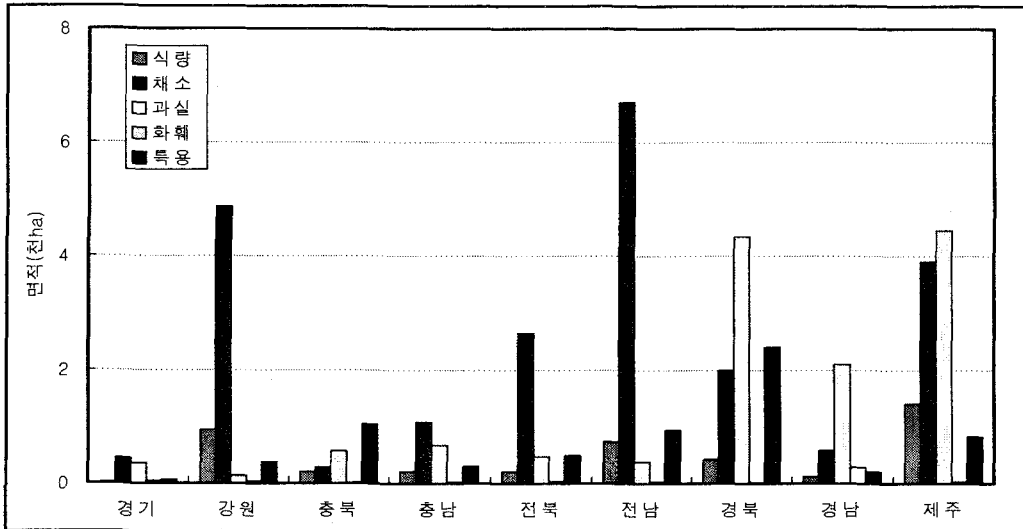
밭 기반정비사업의 예정지구와 완료지역을 합산하면, 약 180,000ha 사업추진 실시면적이 산출된다. 이 중 밭기반정비사업의 예정면적은 약 120,000ha로 이 안에는 농촌용수 10개년 계획에서 조사된 밭 용수공급면적이 포함되어 있다. 밭기반정비사업 완료(예정)지구의 재배작물은 채소(42.8%), 과실(24.8%), 특용 (17.4%), 식량(14.9%), 화훼(0.5%) 순으로 지정되어 있다. 이 중 농업진흥지역이 약 75%, 비진흥지역이

25%를 차지하고 있다.

<그림 4-1> 「밭기반 정비완료 면적」에 대한 지역별 수해면적 분포



<그림 4-2> 밭기반 정비완료 면적에 대한 「재배작물별」 면적 분포



4.1.4 밭 기반정비 착수사업 예정지

기존 밭 기반사업 대상인 110,000ha과 10개년 용수계획에 포함되어 있는 20,000ha에
서의 재배작물은 채소(42.8%), 과실(24.8%), 특용(17.4%), 식량(14.9%), 화훼(0.5%) 순
으로 지정되어 있음을 볼 때 개방화에서 주요 밭작물을 보호하기 위한 밭 영농규모화
사업과 밭 기반정비사업을 주 대상으로 한 정책사업이 목적에 부합되게 추진되고
있음을 알 수 있다.

<표 4-5> 「밭 기반정비」 착수사업 예정지 시도별 배정(2005년)

시/도	목표면적 (A)	'03까지 (B)	'04착수 (C)	누계진도 (B+C/A)	잔여면적 (A-B-C)	시도별 잔여면적 비율(C)	배정량
합계	110,000	58,634	5,016 (2,006)	57.9%	46,350	100.0%	4,500
(인천)	(60)	(60)	-	(100.0)	(0)	(0.0)	-
(울산)	(250)	(208)	-	(83.2)	(42)	(0.1)	-
경기	1,000	1,000	-	100.0	0	0.0	-
강원	13,050	7,403	330	59.3	5,317	11.5	516
충북	4,590	2,457	125	56.3	2,008	4.3	195
충남	7,090	2,998	255	45.9	3,837	8.3	372
전북	9,170	4,613	267	53.2	4,290	9.3	416
전남	21,360	11,376	1,403(820)	59.8	8,581	18.5	833
경북	22,350	11,391	1,053(413)	55.7	9,906	21.4	962
경남	6,160	3,727	195(52)	63.7	2,238	4.8	222
제주	24,920	13,401	1,388(721)	59.3	10,131	21.8	984

주 : 1) ()는 마늘주산단지 시행면적임.

2) 2004년 배정물량에 전남, 경북, 경남, 제주는 마늘주산단지면적이 포함됨.

3) 밭기반정비 대상지구(전국)의 통계로 보면, ①기존 밭기반정비사업 예정지구 면적(110,000ha),
②농촌용수 10개년계획에서 조사된 밭용수 공급면적(20,000ha) 총 132,000ha로 지정되어 있음.

4.2 「과수원 영농규모화사업」 시행 내용 분석

4.2.1 도입배경 및 시행 내용

과원 영농규모화사업은 한·칠레 FTA협상(2002.10.24)에 따라 타 작목과 비교하여 상대적으로 피해를 많이 입을 것으로 예상되는 과수분야에 대해 FTA보완대책의 일환으로 검토되었다. FTA협상체결로 인해 과수분야는 단계적으로 관세가 감축되기 때문에 협정발효 초기보다는 중장기적으로 관세감축 최장년도(10년차)에는 직·간접적인 피해액이 6천억원 수준에 이를 것으로 추정된다.

정부에서는 과수농가의 경쟁력 제고를 위하여 경쟁력확보가 가능한 농가에게는 특별기금으로 고품질·안전·규모화·저비용 등의 지원대책을 마련하고 있으며, 과수농가에 대한 영농규모화사업 및 경영이양직접지불사업의 시행방안을 검토하게 되었다.

과수농가의 영농규모화사업 도입목적은 농지매매와 장기임대차사업을 통해 농가의 영농규모를 확대하고 경영농지를 집단화함으로써 생산비를 절감하고 경쟁력을 제고하기 위해서이다. 또한 젊은 인력을 농촌에 유치함으로써 규모화되고 전문화된 경영체로 육성하는 것을 목표로 한다. 사업의 추진방향은 경쟁력 있는 농가에 대해 안정된 영농보장과 자립여건을 조성하여 발전 가능성이 큰 우수경영체 위주로 지원을 강화하여 사업효과를 극대화하는 것이다.

비농가, 은퇴농가, 이농 또는 영농규모를 축소하는 농가로부터 농지를 매입·임차하여 영농규모화 대상농가에게 매도·임대한다. 지원대상농가는 과수 품목별 일정규모 이상을 재배하여 경쟁력확보가 가능한 55세 이하의 과수농가(과수영농조합법인 포함)로 한다(단, 쌀전업농육성대상자는 제외한다). 구체적으로는 사과, 배, 감귤은 0.5ha이상 소유 경작농가를 대상으로 하고 포도, 복숭아, 단감 등은 0.3ha이상 소유 경작농가를 대상으로 한다.

대상품목은 사과·배·복숭아·포도·단감·감귤 등 6개 품목을 대상으로 실시하고 실제 토지이용현황이 과수원이면 대상농지로 인정하여 과수목을 포함하여 지원하도록 하였다. 대상지역은 농어촌정비법의 규정에 의한 농어촌지역을 대상으로 하고 농지매매와 임대차사업은 동일하게 적용한다.

<표 4-6> 과원영농규모화사업 연도별 지원계획

(단위 : ha, 백만원)

구 분	계	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
사업량	3,000	300	300	450	450	450	450	600	
매매	2,000	200	200	300	300	300	300	400	
임대차	1,000	100	100	150	150	150	150	200	
사업비 (용자)	계	214,000	21,400	21,400	32,100	32,100	32,100	32,100	42,800
	매매	189,000	18,900	18,900	28,350	28,350	28,350	28,350	37,800
	임대	25,000	25,000	2,500	3,750	3,750	3,750	3,750	5,000

자료 : 농업기반공사 농지사업처, 2004~2010 연도별 지원계획.

「과수원」의 경우에는 시행년도 기준 「만 60세 이하」의 지원신청년도 직전 3년 이상 과수를 재배한 농업인을 대상으로 하고 있으며, 단, 후계인²²⁾이 있는 경우 60세를 초과하는 경우라도 영농기반을 승계할 농업후계인이 있는 경우는 후계인력의 명의로 지원이 가능하다.

<표 4-7> 영농규모화사업 시행 내용

품 목(전업농규모)	최소 경영규모
○ 밭작물: 식량류 10ha	○ 전 1.0ha
○ 채 소: 3ha	○ 채소포장 1.0ha 이상 (시설채소는 900평 이상)

4.2.2 지원상한 및 지원금액

지원규모에서 논을 중심으로 한 쌀 전업농은 10ha이며, 경우에 따라서 15ha²³⁾까

22) 후계인의 조건은 첫째, 18세 이상의 직계비속으로서 사업신청까지 1년 이상 영농에 종사하고 있는 자(단, 군복무 등 불가피한 사유로 일시적으로 영농을 중단하고 있는 자 포함), 둘째, 직계비속으로서 후계 농업인으로 선정된 자와 농과계 학교를 졸업한 자 또는 농과계 학교에 재학중인 자로서 졸업 후 영농에 종사하고자 하는 자(이 경우 연령과 영농경력의 제한은 없음).

지 지원가능하고, 법인의 경우 20ha로 규정하고 있다.²⁴⁾

밭의 지원규모에서 재배작물에 따라 「밭작물」 10ha, 「채소」 5.0ha, 「약용/인삼」은 3.0ha 되어 있고 그 타당성, 대상 및 작물에 대한 합리성에 대한 검토가 요구된다. 「과수원」의 지원규모는 기타 전업농육성자는 5ha, 법인은 10ha로 한정하고 있다. 이때 지원금액은 논외의 경우, 「30,000원/평」인데 비하여, 밭은 「35,000원/평」이며, 과수원은 과수종류 등에 관계없이 「40,000원/평」으로 지원하도록 규정되어 있다.

4.2.3 과원 매입

과원의 매입은 첫째, 농어촌정비법 제2조에 의한 농어촌지역안의 과원(과수목 포함), 둘째, 군지역, 시의 지역 중 읍, 면지역의 과원, 셋째, 지방자치법 규정에 따라 지정된 주거, 상업, 공업지역을 제외한 과원, 넷째, 공부상 지목이 아닌 실제 이용현황(사실상 과원)을 기준으로 매입하되 공부지목이 농지가 아닌 경우에는 지목변경후 매입한다.

매입의 우선순위는 첫째, 폐업을 희망하는 농업인 소유 과원, 둘째, 전업, 은퇴를 위해 영농규모를 일부 축소하고자 하는 농가의 과원, 셋째, 비농가 및 비농업법인 소유 과원, 넷째, 농지법 제10조의 규정에 의한 처분 의무기간내 농지 중 과원매입 희망자의 규모화·집단화에 기여가 가능한 과원, 넷째, 국·공유의 과원, 담보권실행 등에 의한 경매 과원, 다섯째, 공사에 과원을 임대하고 기간만료 전에 공사에 매도하기로 한 과원, 여섯째, 과원규모를 축소하고자하는 일반농업인 또는 농업법인의 과원 등의 순으로 매입 순위가 결정된다.

과원의 매입가격 결정은 관계 법률의 규정에 의한 공시지가와 인근지역의 실제 거래가격, 현지조사에 의한 가격, 감정평가결과 등을 감안하여 매도신청자와 매입가격을 합의하여 결정하되 과수목은 감정평가결과에 따라 결정한다.

23) 첫째, 농업기반공사로부터 우수경영체로 선정된 자로서 신청면적 이상 자력확대 실적이 있는 경우, 둘째, 지원신청 금액이상을 상한기일 이전에 조기 상환한 경우에는 쌀전업농에게 15ha까지 지원 가능하도록 되어 있음

24) 현행 논 경영이양직불제는 2ha를 상한으로 하고 있어 사업의 균형, 형평이 요구됨.

4.2.4 과원 매도

과원 매도의 지원대상자는 ①만 60세 미만의 3년 이상 과수를 재배한 농업인, 단, 60세를 초과하는 경우라도 농업후계인력이 있는 경우는 지원 가능하며, ②지원과수 종류, 즉 사과, 배, 포도, 감귤, 단감, 복숭아, 자두, 유자, 매실, 참다래 등이고 임산물소득원의 지원대상품목인 밤, 잣, 호도, 대추 등은 제외하고 있고, ③해당 농업인이 둘 이상의 작목을 재배하는 경우에는 지원신청당시 중점 육성작목으로 희망 선정하는 품목을 주작목으로 간주하고 있으며, ④과수를 주작목으로 설립된 영농조합법인 또는 농업회사법인으로서 다음의 요건을 모두 갖춘 법인 등이다.

- ① 출자액이 1억원 이상이며, 조합원 또는 사원 1인의 출자액이 총 출자액의 25%를 초과하지 않는 법인
- ② 둘째, 총 출자액의 30% 이상을 과원으로 출자하고, 경작하고 있는 법인 명의 소유과원이 각각 영농조합법인은 3ha이상, 농업회사법인은 5ha이상인 법인
- ③ 셋째, 운영실적이 1년 이상이며, 조합원 2/3이상인 과수재배경력 3년 이상인 법인
- ④ 넷째, 운영자금이 충분히 확보된 법인

지원 대상 제외자로는 ①과원규모화사업자금을 지원받은 이후 자기 보유 과원을 고의로 매도 또는 임대하여 경영규모를 축소한 자, ②현재 재배하고 있는 주 작목 이외의 작목이 식재된 과원을 매입 신청하는 자, ③당해 과원의 당초 소유자와 부부, 형제자매, 직계존비속인 자. 다만, 기혼인 형제자매로서 세대가 분리되어 있고 동거하지 아니한 경우에는 지원 가능하며, ④과원규모화사업자금을 지원받은 영농조합법인 또는 농업회사법인의 사원, 주주, 조합원, ⑤기존경작지나 지원대상자 주소지와 동일 또는 연결한 시·군지역 이외의 과원을 매입하고자 하는 자, ⑥최근 3년 기간 중 지원조건 위반으로 시정촉구를 받은 자, ⑦노동력, 농기계, 농지보유현황, 금융부채비율 등 경영진단결과 지원이 불가하다고 공사 지사장이 판단한 경우 등이다.

지원대상자 선정 및 지원우선순위는 ①폐업을 희망하는 농업인 소유과원을 매입하는 자, ②전업, 은퇴를 위해 영농규모를 일부 축소하는 농가의 과원을 매입하는 자, ③비농가 및 비농업법인 소유과원을 매입하는 자, ④매입신청 규모가 큰 자, ⑤과수재해보험

가입자, ⑥과원규모화사업자금을 정상적으로 상환한 자, ⑦자력확대규모가 큰 자, 연령이 낮은 자, 통작거리가 가까운 자, 농과계 졸업자 등이다.

4.3 「밭 영농규모화사업」 시행 내용 분석

4.3.1 사업개요 및 목적

밭농업 경영농가의 경우 경영규모가 영세하고 노령농가가 대다수를 차지하고 있다. 밭 농가 중 경작규모가 0.5ha미만인 농가는 72%, 60세 이상의 노령농가는 52%를 차지하고 있다. 따라서 DDA이후 경쟁력이 가능한 밭농가를 대상으로 영농규모화를 지원, 생산비 절감 및 경쟁력의 제고 차원에서 필요하며 현재 논(1990년)과 과원(2004년)에서 시행하고 있는 영농규모화사업을 밭에도 확대하여 실시할 필요가 있다.

그러나, 밭은 대부분 소규모 면적이 여러 지역에 분산되어 있으며, 규모화 가능지역이 한정되어 있다. 또한 밭작물은 기계화작업의 도입이 어렵기 때문에 노동력이 많이 소요되고 파종, 이식, 제초, 수확 등의 기계화율이 저조하다.

향후, 농산물 수입개방의 압력으로 관세가 추가로 감축되면 채소, 양념류의 재배면적은 감소할 것으로 예상되며, 이로 인하여 밭농가는 구조조정의 추진에 의하여 주산지중심의 규모화 된 밭 전업농가와 자가소비형의 영세농가로 양극화될 것으로 예상된다. 한편 채소의 소비량은 식생활패턴의 변화에 따라 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

따라서, 밭 영농규모화사업은 영농의 규모화 및 경영농지의 집단화로 밭농가의 생산비 절감과 경쟁력 제고 차원에서 진행되는 것이 바람직하다. 2003년 기준 1ha 이상 경영농가수는 127천호이나, 이를 2008년 132천호, 2013년까지 148천호로 육성하여 주요 밭작물의 생산비중을 45%에서 50%로 확대하여 추진하고 있다. 그리고 밭 농업의 경쟁력제고를 위하여 영세, 노령농가의 구조조정과 주산지의 선도농가를 중심으로 한 영농규모화사업의 추진이 요구되고 있다. 이를 통해 1ha이상 경영농가의 농가소득을 도시근로자 평균소득 수준으로 달성하는 것을 목표로 하고 있다.

밭 영농규모화사업은 지금까지 논에 집중되었던 지원을 과원에 이어 밭까지 다

양화함으로써 농산물시장 개방에 따른 위험분산이 필요하다는데 그 목적이 있다. 쌀 농가에 대한 지원소의로 쌀 농가의 상대적 낙후를 가져와 형평성의 결여 및 쌀 농가의 불만이 높다. 수입 쌀 농산물에 대비하여 국내 쌀작물 생산농가를 육성, 보호함으로써 국내 쌀작물 생산업자가 국내소비자에게 신선하고 안전한 농산물을 제공할 수 있도록 대비가 필요하다. 쌀 농가의 경우 쌀작물의 ha당 평균소득이 벼농사의 1.5배정도 높음에도 불구하고 복합영농농가(쌀농업+밭농업)가 전체 농가의 43.5%를 차지하고 있다.

채소, 양념류의 소비량은 소득증가와 식생활패턴의 변화에 따라서 매년 증가추세에 있다. 2004년 3월에 실시한 농가조사자료에 의하면 밭 영농규모화사업 추진시 참여 희망 농가비율은 83%를 나타내고 있다. 이러한 상황을 종합해보면 밭 영농규모화 사업은 선도 전업농가를 중심으로 시급히 추진되어야 할 사업이라 할 수 있다.

<표 4-8> 밭 영농규모화사업 실시계획

(단위: ha, 억원)

구분	계	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	비고
물량(계)	16,000	0	500	1,500	2,000	2,300	2,800	3,200	2,000	1,700	
매매	4,800	0	150	450	600	690	840	960	600	510	30%
임대차	11,200	0	350	1,050	1,400	1,610	1,960	2,240	1,400	1,190	70%
사업비(계)	9,496	0	297	890	1,187	1,365	1,662	1,899	1,187	1,009	
매매	5,227	0	163	490	653	751	915	1,045	653	555	4만원/평
임대차	4,269	0	133	490	534	614	747	854	534	454	2천원/평

자료 : 농업기반공사 농지사업처, 2004.

4.3.2 매입대상농지 및 지원대상자

밭영농규모화 사업은 전국에서 유일하게 「제주도」에서 시행 중이며, 그 내용은 다음과 같다. 「농업진흥지역안」의 밭을 원칙으로 하되, 영농규모화 확대 및 집단화를 위하여 불가피한 경우에는 「농업진흥지역밖」의 다음 밭도 매입이 가능하도록 되어 있다.

<표 4-9> 「매매」에 의한 영농규모화 사업실적(제주)

구분	년도	데이터	답	전경지면적*	전	과수경지면적*	과수원	총 합계	
매매	1991	건수(건)			172		38	210	
		면적(ha)		-	53.5	-	11.5	65.0	
		금액(천원)			2,612,700		674,300	3,287,000	
	1992	건수(건)				183		74	257
		면적(ha)			-	63.3	-	31.6	95.0
		금액(천원)				3,249,698		2,182,207	5,431,905
	1993	건수(건)				48		35	83
		면적(ha)			-	18.2	-	25.2	43.4
		금액(천원)				882,130		2,244,910	3,127,040
	1994	건수(건)	1			11		66	78
		면적(ha)	0.4	87.6		6.5	1,649.7	49.4	56.3
		금액(천원)	22,300			332,280		4,219,490	4,574,070
	1995	건수(건)				32		44	76
		면적(ha)		87.6		14.8	1,587.0	29.5	44.5
		금액(천원)				873,800		2,319,930	3,193,730
	1997	건수(건)	24					4	28
		면적(ha)	1.9	84.9			1,709.5	3.5	5.5
		금액(천원)	90,204					365,358	455,562
	1998	건수(건)	11			3		15	29
		면적(ha)	0.8	84.1		0.9	1,824.5	31.5	33.2
		금액(천원)	39,696			28,420		2,895,983	2,964,099
	1999	건수(건)						38	38
		면적(ha)		83.2			1,856.8	17.6	17.6
		금액(천원)						1,650,976	1,650,976
	2000	건수(건)	9			1		13	23
		면적(ha)	2.2	82.6		0.5	1,867.8	15.5	18.3
		금액(천원)	158,967			27,540		1,459,028	1,645,535
2001	건수(건)						15	15	
	면적(ha)		82.1			1,877.1	6.8	6.8	
	금액(천원)						603,767	603,767	
2002	건수(건)				13		48	61	
	면적(ha)		81.6		5.7	1,877.1	37.8	43.5	
	금액(천원)				437,484		3,510,516	3,948,000	
2003	건수(건)				64		18	82	
	면적(ha)		-		42.5	-	6.7	49.1	
	금액(천원)				3,552,310		540,189	4,092,499	
2004	건수(건)				41		19	60	
	면적(ha)		-		21.8	-	9.7	31.5	
	금액(천원)				1,737,880		1,051,560	2,789,440	
소계	건수(건)	45			568		427	1,040	
	면적(ha)	5.3			227.9		276.5	509.6	
	금액(천원)	311,167			13,734,243		23,718,212	37,763,622	

주 : 제주지역의 전경지면적과 과수경지면적은 제주도에서 자체 집계한 통계로, 등기된 용도와 다른 형태로 이용할 가능성이 높아 농림부의 경지면적 통계와는 다를 수 있음.

<표 4-10> 「임대차」에 의한 영농규모화 사업실적(제주)

구분	년도	데이터	답	전	과수원	총 합계
임대	1994	건수(건)			2	2
		면적(ha)			1.9	1.9
		금액(천원)			80,540	80,540
	1995	건수(건)			13	13
		면적(ha)			10.5	10.5
		금액(천원)			389,998	389,998
	1997	건수(건)	2		29	31
		면적(ha)	0.2		6.8	7.1
		금액(천원)	570		102,430	103,000
	1998	건수(건)			30	30
		면적(ha)			1.1	1.1
		금액(천원)			241,036	241,036
	1999	건수(건)			13	13
		면적(ha)			6.4	6.4
		금액(천원)			281,000	281,000
	2000	건수(건)			27	27
		면적(ha)			5.8	5.8
		금액(천원)			276,998	276,998
2001	건수(건)			12	12	
	면적(ha)			2.6	2.6	
	금액(천원)			150,000	150,000	
2002	건수(건)			7	7	
	면적(ha)			1.6	1.6	
	금액(천원)			51,646	51,646	
소계	건수(건)	2		133	135	
	면적(ha)	0.2		47.0	47.1	
	금액(천원)	570		1,573,647	1,574,217	
계	건수	47	568	560	1,175	
	면적	5.5	227.9	323.4	556.8	
	금액	311,737	13,734,243	25,291,859	39,337,839	

<표 4-11> 「논농업직불제」 실적(제주)

(단위 : ha)

구분	2002년			2003년			2004년		
	농가수	필지수	면적	농가수	필지수	면적	농가수	필지수	면적
계	386	1,659	142.3	379	1,659	134.2	364	1,636	140.8
서귀포시	4	123	8.2	4	123	8.2	4	123	13.7
북제주군	316	1,176	95.9	307	1,176	87.9	296	1,134	89.3
남제주군	66	360	38.2	68	360	38.1	64	379	37.8

우선, '밭기반정비사업이 완료된 밭'과 '밭기반정비사업이 완료되지 않은 밭'으로서 지원대상자 소유 전과 연결된 다음 요건을 모두 갖춘 농지를 대상으로 시행하고 있다.

『농지매도 지원대상자』로서, ①최근 3년 이상 그 품목을 계속하여 전업적으로 경영하고 있는 농업인으로서, ②신청품목 경영규모가 아래 전업농 규모에서 최소 규모에 있는 자를 대상으로 하고 있다.

4.3.3 기대 효과

제주 지역에서 처음으로 실시된 밭 영농규모화사업은 밭 경영이양직불제와 병행하여 전국으로 확대·실시할 경우 기대효과로는, 첫째, 2.0ha이상 규모화 된 선도 밭농가에게 밭작물 생산의 50% 이상을 담당하게 함으로서 밭작물의 안정적 공급을 기할 수 있으며, 둘째, 생산비 절감으로 밭 경영농가의 경쟁력을 확보할 수 있고, 셋째, 밭 경영농가의 청·장년화를 도모하며, 넷째, 1ha이상 경영농가의 농가소득을 도시 근로자의 평균소득 수준으로 향상시키며, 다섯째, 규모화사업에 의한 지원으로 밭 전업농가의 경영규모 확대시 자금부담을 경감시킬 수 있다.

4.3.4 「밭 영농규모화사업」 확대에 대한 검토

가. 밭 영농규모화 매매사업에 대한 검토

(1) 농지매입

농지매입의 대상 농지는 다음과 같다. 첫째, 대상농가 거주지와 동일 시·군·구 또는 인접 시·군·구에 소재하는 밭, 둘째, 농업진흥지역안의 밭, 셋째, 밭 기반정비완료(대상) 농지²⁵⁾ 약 180,000ha, 넷째, 『주산단지내 밭』²⁶⁾ 약 32,000ha를 대상으로 시행하는 것을 제안한다.

매입우선순위는 첫째, 폐업을 희망하는 농업인 소유 밭, 둘째, 전업·은퇴를 위해 영농규모를 일부 축소하고자 하는 농가의 밭, 셋째, 비농가 및 비농업법인 소유과원, 넷째, 농지법 제10조의 규정에 의한 처분 의무기간내 농지 중 과원매입 희망자의

25) 우선 불임 밭 기반정비대상의 밭을 대상으로 우선시행하고자 함.

26) 각 도별 작목별 주산단지내역 참조.

규모화·집단화에 기여가 가능한 밭, 다섯째, 국·공유 밭, 담보실행 등에 의한 사업대상의 경매 밭, 여섯째, 「담당기관」에 밭을 임대하고 기간 만료전에 담당기관에 매도하기로 한 과원, 일곱째, 밭의 규모를 축소하고자 하는 일반농업인 또는 농업법인의 밭 등으로 매입순위를 정하고 있다.

(2) 농지매도

농지매도로 인한 보조금의 지원대상자로는 첫째, 밭전업농 육성대상자, 둘째, 일정한 밭 경영규모²⁷⁾자로서 지정된 밭작물을 주작목으로 하여 전업적으로 경영할 자, 다만, 사업 시행년도 1월1일 기준 만 40세 이하인 농가는 밭 경영규모가 1.0ha 이상인 경우에도 지원 가능하다. 셋째, 경영이양 밭을 지원 받고자 하는 자, 넷째, 밭작물을 주작목으로 설립된 영농조합법인 또는 농업회사법인으로서 다음의 요건을 모두 갖춘 법인²⁸⁾ 등으로 한다.

나. 밭 영농규모화 임대차에 대한 검토

밭 임대차사업은 비농가, 전업·은퇴 또는 영농규모를 축소하는 농가등으로부터 농지(밭)를 장기임차하여 이를 밭전업농 육성대상자 등에게 장기 임대하는 사업이다. 지원대상농가는 농지매매사업과 동일하고 대상농지는 농업진흥지역내의 밭, 주산단지내 밭, 밭 기반정비사업 대상농지, 과수원 등을 대상으로 한다. 지원내용을 살펴보면 계약기간은 5~10년으로 하고, 계약기간 동안의 임차료에 대한 선급금을 전액 지원하여 무이자로 계약기간 동안 균등분할 상환하도록 할 것을 제안한다.

다. 밭 규모화 교환·분합에 대한 검토

농지교환분합사업은 농지교환·분합시 교환분합의 차액 및 경지정리의 집단환지시 청

27) 추후 합리적 지원규모를 검토해야 할 것임.

28) 첫째, 농업회사법인인 경우 합명회사, 합자회사, 유한회사

둘째, 총 출자액이 1억원 이상이며, 조합원 또는 사원 1인의 출자액이 총 출자액의 25%를 초과하지 않는 법인

셋째, 총 출자액의 50% 이상을 농지로 출자하고, 경작하고 있는 소유답이 자기 영농조합법인은 5ha 이상, 농업회사법인은 10ha 이상인 법인

넷째, 운영실적이 1년 이상이며, 구성원이 2/3이상 해당 밭작물 재배경력 3년 이상인 법인

다섯째, 조합원이 5가구 이상인 법인(영농조합법인에 한 함)

여섯째, 운영자금이 충분히 확보된 법인 등을 의미함.

산금을 지원하는 제도이다. 지원대상은 농지교환과 분합사업을 희망하는 농업인, 영농조합법인, 농업회사법인과 경지정리시 집단환지청산금 지원대상자를 지원한다.

대상농지는 밭끼리의 교환분합과 밭작물을 주작목으로 하는 농업의 답과 밭의 교환 분합시 지원하도록 한다. 지원내용은 교환·분합하는 농지의 가격차액을 지원하며, 이율은 연리 3.0%에 10년 균등분할상환하도록 할 것을 제안한다.

라. 지목(밭)별 진흥지역 지정현황

2004년 현재 사업대상인 「농업진흥지역」으로 지정된 논과 밭 지목을 보면, 논이 770,000ha, 밭의 경우는 약 150,000ha로 구성되어 있다. 이중 순수한 밭은 약 139,000ha와 과수원은 11,000ha로 구성되어 있다. 참고로 밭 기반정비사업이 완료되었거나 실시예정지구의 면적은 약 180,000ha이고, 주산단지의 면적은 32,000ha로 구성되어 있다.

밭 기반정비 대상지역 중 진흥지역이 43,832ha(22%)이며 비진흥지역은 136,408ha(78%)로 구성되어 있고, 밭 기반정비사업이 완료된 구역 58,631ha에서도 진흥지역이 약 30%, 비진흥지역은 약 70%로 유사한 비율을 나타내고 있다.

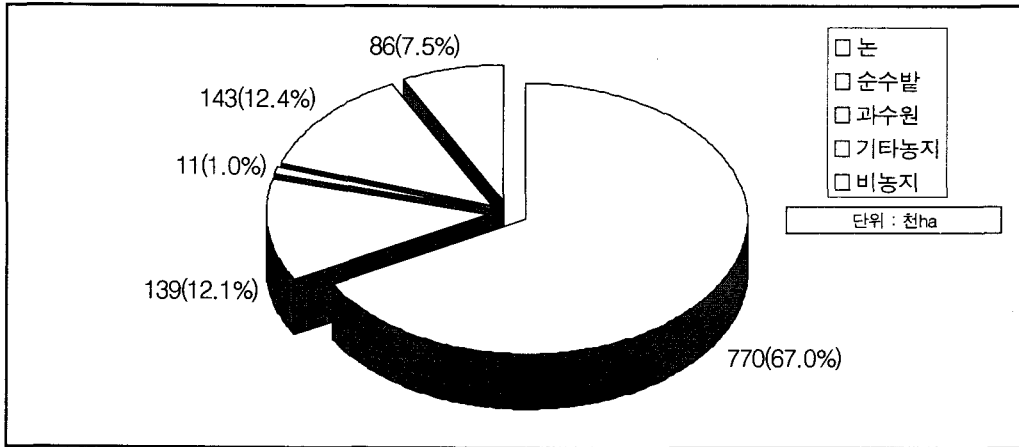
<표 4-12> 지목별 진흥지역지정 현황

(단위 : ha)

구 분	총 면적	진흥지역지정	경영이양직불제 실시년도	비율(%) (목표/진흥지역)
	1,862,000	1,149,000	132,000	
논(沓)	1,138,000	770,000	1997년 실시	1997~2003년 실적 참여인원 : 50,107 이양면적 : 33,311ha
밭(田)	724,000	순수 밭 139,000	2006년 실시예정	2004.12.16 현재 계약 275.6ha
		과수원 11,000	2004년 실시	
기타 농지		143,000	-	
비 농지		86,000	-	

자료 : 농림부, 농림업 주요통계, 2004.

<그림 4-3> 지목별 진흥지역 지정현황



4.3.5 사업별 「지원상한」 및 「지원금액」

밭은 재배작물에 따라 밭작물 10ha, 채소 5.0ha, 약용/인삼 3.0ha 되어 있으며, 과수원의 지원대상은 『기타전업농육성자』는 5ha, 『법인』은 10ha로 한정하고 있다. 지원단가 상한 금액을 보면 논은 30,000원/평, 밭은 35,000원/평, 과수원은 과수종류에 관계없이 40,000원/평으로 규정되어 있다. 향후 이와 관련하여 타당성, 대상 및 작물에 대한 합리성 검토가 필요한 상황이다.

4.4. 「밭 경영이양직불제」의 합리적인 추진 방안

4.4.1 주요내용 검토

WTO/DDA 농업협상 진전에 의한 수입농산물의 시장점유율 확대로 국내 채소·양념류 재배농가의 소득감소가 전망되어 밭경영농가의 경쟁력 강화가 시급하다. WTO/DDA 농업협상의 결과에 따라 선진국 인정시 수입량이 급격히 증가할 것으로

전망되고 있으며, 수입 관세 또한 대폭적인 인하가 불가피한 실정이다.

최근, 우리나라를 비롯한 EU, 일본 등을 위시하여 농업의 다원적인 기능을 강조하여 자국의 농산물 시장을 보호하려는 동향이 고조되고 있고, 우리 정부도 WTO/DDA농업협상 이후 국내 농업 및 농산물 시장 보호를 위해 개도국 지위 확보를 목표로 삼고 있다. 그동안 우리나라는 쌀 산업의 안정적인 유지와 보호를 위하여 경양이양직불제, 쌀소득보전직불제, 논농업직불제, 친환경직불제 등 농가의 보완적인 소득지지 정책을 1990년 초반부터 직접지불제를 도입하였고, 최근 들어 그 필요성과 중요성이 더욱 대두되고 있는 상황이다.

농업이 갖는 비교역적 기능과 관련하여 직접지불제 실시의 필요성에 대해서는 전 세계적으로 어느 정도 합의에 도달되고 있고, 직접지불방식이 가격지지 또는 생산연계 보조방식에 비하여 상대적으로 농업의 효율성과 소득의 형평성을 고려하고 있어, 타 보호정책에 비해 농산물 시장의 왜곡이 적고, 왜곡이 발생할 시 이에 따른 조정이 용이한 것으로 평가되고 있다.²⁹⁾

이러한 가운데, 국내 고령농가의 증가, 대부분의 밭 경영농가들이 소규모 위주로 이루어지는 있어, WTO/DDA 농업협상의 결과에 따라 품목별 밭 재배면적이 크게 감소하고, 농가의 경영비는 상승하는 것으로 나타나고 있다(자세한 내용은 [별표 2]를 참조).³⁰⁾ 따라서 이러한 밭 경영농가의 급속한 침체를 방지하기 위하여, 밭 영농 규모화를 시행하고, 이를 위해 밭 경영이양직불제도의 검토가 필요한 것이다.

이러한 밭 경영이양직불제도는 국민소득수준 향상으로 채소류를 중심으로 한 밭 작물에 대한 소비량이 증가에 대응하여, 국내 신선 채소·양념류의 안정적인 공급을 가능하게 될 수 있으므로 이에 대한 정책적 지원이 요구됨을 시사하고 있다.

<표 4-13> 채소류 1인당 연간소비량

(단위 : kg/년)

1997	1998	1999	2000	2001	2002
148.5	148.7	153.5	165.9	164.7	166.0

자료 : 한국농촌경제연구원, 식품수급표, 1998~2003.

29) 김배성 외, 상계서, 2002.

30) 김병률외 7, 「DDA 농업협상이 원예특작부문에 미치는 영향과 대응방안」, 한국농촌경제연구원, 2003.

4.4.2 기본구상 및 목적

가. 기본구상

발경영이양직불제도에서 받은 논보다 기계화율이 낮아 상대적으로 노동/기술 집약적 형태가 요구되므로, 경영이양대상도 젊은 농업인에게 양도되도록 규정하고, 규모화 지원 상한면적도 논과 동등 또는 그 이하로 규정하는 것이 바람직 할 것이다. 발 경영이양시 지원금액은 평균소득액을 고려하여 논외의 경우보다 높은 단가를 고령농가에게 지원하는 것이 타당하다.

현재 경영이양직불제는 논을 중심으로 쌀전업농의 「영농규모화사업」을 지원하고 있듯이 발경영이양직불제는 발 규모화사업과 연계하여 추진할 필요가 있다. 발경영이양직불제는 전(과수원 포함)에 대해 규모화·전문화된 경영체를 육성함과 동시에 고령은퇴농가의 「소득안정」 도모에 초점을 두는 것이 바람직하다.

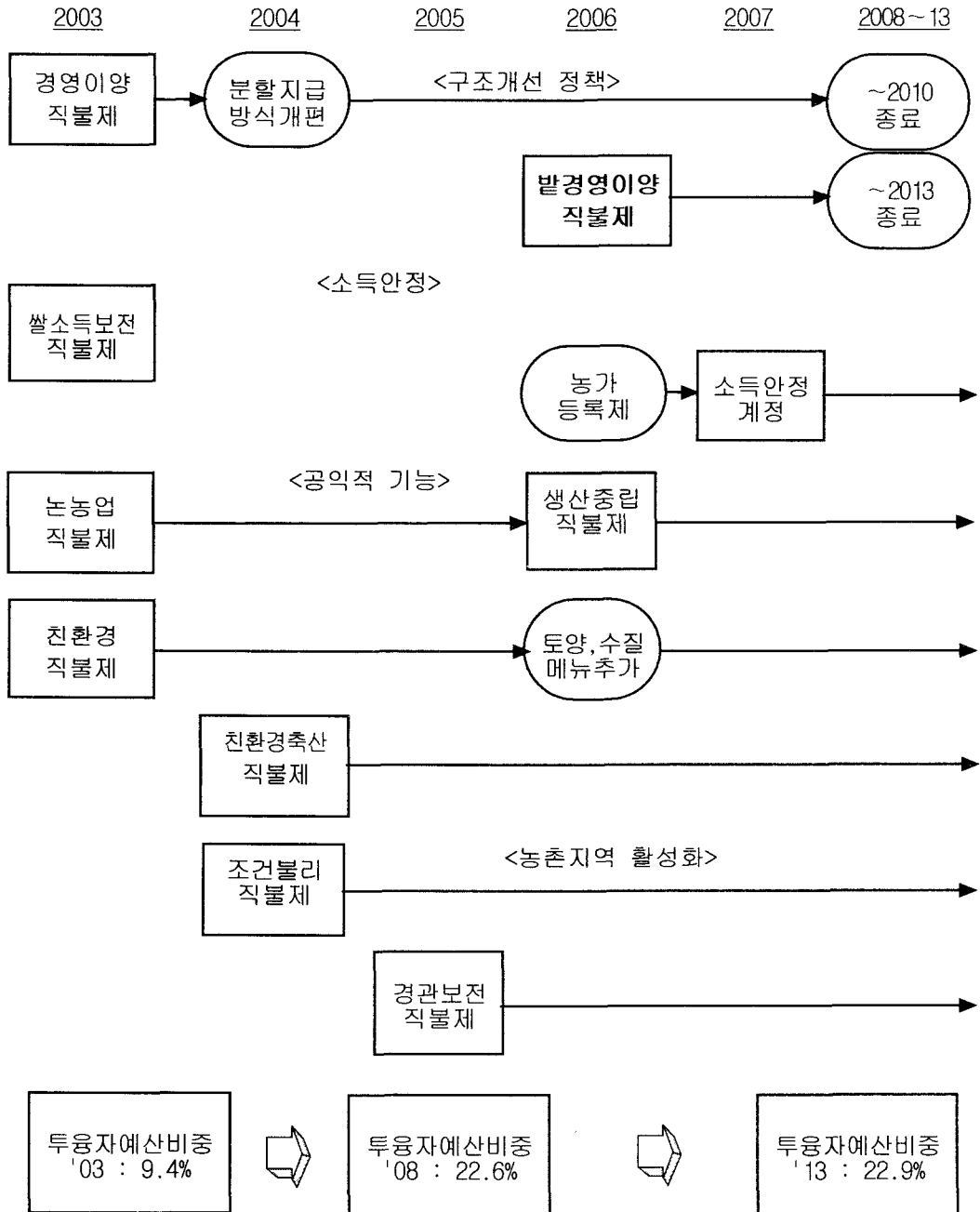
또한, 논 경영이양직불제가 1997년부터 시행되어 온 이후 사업량과 사업비가 적정하게 투입되지 못하여 당초의 사업목적에 미치지 못하는 비효율적인 사업으로 평가되고 있음을 상기해야 할 것이다.³¹⁾ 따라서 발경영이양직불제의 정책 효과를 극대화하기 위해서는 도입시기에 대한 신중한 검토가 필요하다. 특히 발경영이양직불제를 효과적으로 수행하기 위해서는 발 영농규모화사업, 발 기반정비사업 등과 같은 선행사업의 실시 및 안정화를 도모한 후 도입하는 것이 타당할 것이다.

나. 목적

발 농가의 영농규모를 확대하고 경영농지를 집단화함으로써 생산비절감 및 소득보전 효과가 기대된다. 젊은 인력을 농촌에 유치하여 규모화·전문화된 선도농가로 육성한다. <그림 4-4>는 농산물수입개방과 구조개선의 일환으로 정부에서 추진하고 있는 직접지불제도의 로드맵을 간단히 나타낸 것이다. 정부의 계획안에 따르면, 발경영이양직불제는 2006년도 이후 중장기적으로 시행을 목표로 하고 있다.

31) 김배성 외, 상계서, p.51., 2003.

<그림 4-4> 정부직불정책 로드맵



4.4.3 밭농가 현황 분석 및 전망

현재 밭을 경영하는 농가는 대부분 영세하고 고령의 농가가 대다수를 차지하고 있어 생산성이 지속적으로 저하되고 있다. 재배농가 중 0.5ha미만 농가 비중이 72.3%에 이르고 있으며, 고추, 마늘의 경우 0.1ha미만 재배농가 비중이 80% 수준에 이르는 것으로 나타나고 있다. 또한 60세 이상 고령농가 비중도 52%이상으로 나타나고 있어 밭 경영주의 고령화가 빠르게 진행되고 있는 것으로 나타났다.

밭의 경우, 기반정비율이 실적이 저조하고 농작업 기계화가 미흡하여 상대적으로 논에 비하여 노동비 의존도가 높다. 밭 기반정비 계획 대비 2003년까지 추진비율은 전체 밭 농지의 52.7%(58,000ha) 정도이고, 밭기계화율은 경운, 정지에 국한되고 있으며, 파종·이식·수확작업의 경우 농작업 기계화가 어려운 상황이다.

<표 4-14> 노동비 의존도 비교(2002년도)

구 분	일반농가	선도농가
○ 경영규모	0.2~0.6ha	1.2ha
○ 노동투하시간	140~160시간	125시간이하 (21.8%~10.7%절감)

<표 4-15> 밭농가 규모별 현황

(단위 : 호, ha)

구 분		0.5ha 미만	0.5~ 1.0ha	1.0~ 2.0ha	2.0~ 3.0ha	3.0~ 5.0ha	5.0ha 이상	계
전체	농가수	868,715	205,693	89,207	20,003	12,657	5,322	1,201,597
	면적 (호당)	178,113 (0.21)	152,880 (0.74)	128,185 (1.44)	49,337 (2.47)	47,692 (3.77)	47,590 (8.94)	603,797 (0.50)
	60세 이상	494,623	88,741	28,991	4,894	2,608	902	620,759
60세 이상	면적 (호당)	98,599 (0.20)	64,863 (0.73)	40,937 (1.41)	12,016 (2.46)	9,749 (3.74)	7,825 (8.68)	233,989 (0.38)

자료 : 통계청, 2000 농업총조사.

관세 추가감축 시 현행 관세가 상대적으로 높은 채소, 양념류의 재배면적 감소로 규모화 된 전문농가와 소규모 영세농가로 양극화가 전망된다.

WTO/DDA 농업협상 결과, 관세상한 200%의 경우에 고추의 재배면적은 2003년 57,502ha에서 2013년 42,901ha로 약 25.4%정도 감소할 것으로 예상되며, 마늘의 경우, 2003년 재배면적이 33,100h였으나, 2013년에는 약 31.1% 감소한 22,800ha 정도일 것으로 예상되고 있다.

관세상한이 150%의 경우에는 2013년 고추의 예상재배면적은 29.9%가 감소한 40,325ha 정도일 것으로 나타났으며, 마늘의 경우에는 2013년 32.3%가 감소한 22,400ha 정도일 것으로 예상되고 있다.³²⁾

밭작물 전업농가는 주산단지 내 일부농가에 불과하고 복합농가가 대다수를 차지하고 있다. 예를 들면, 고추, 마늘의 농가 중 80%이상이 쌀 등 타작물을 재배한다.

<표 4-16> 작물별 재배비율

구분	무	배추	마늘	양파	고추	기타
농가수(호)	711,772	765,696	539,735	113,229	903,059	2,360,063
면적(ha)	21,400	27,679	38,645	15,541	86,747	172,889
비율(%)	5.9	7.6	10.6	4.3	23.9	47.7

자료 : 통계청, 2000 농업총조사.

밭 가격이 논가격보다 높아 생산비 부담이 높은 상황이다. 논과 밭 공통으로 진흥지역보다 진흥지역밖의 가격이 높다.

<표 4-17> 연도별·지역별 논·밭가격

(단위 : 천원, 평)

연도별	평균		'98		'99		'00		'01		'02		비고
	논	밭	논	밭	논	밭	논	밭	논	밭	논	밭	
평균가격	46	55	44	52	47	56	49	58	46	55	46	55	
진흥지역내	36	40	33	37	36	40	38	42	36	41	36	40	농업지역
진흥지역밖	38	48	36	45	39	48	41	50	38	48	38	49	농업지역
진흥지역밖	65	79	64	77	65	80	67	83	65	79	64	78	개발예정지

자료 : 농업기반공사 지가조사자료.

32) 한국농촌경제연구원, 2004농업전망 결과, 무·배추·마늘·양파·고추가 전체 생산량의 52.3%를 점유하는 가운데, DDA협상결과에 따라 해당 작목에 대한 수입이 크게 증가할 것으로 예상됨으로, 이들 5대 작목에 대한 가격경쟁력 제고대책이 필요한 것으로 나타났음.

규모화된 주산지의 소득이 일반지역의 소득을 상회하고 있다. 전국소득에 비하여 주산단지소득이 5대 양념채소작물의 경우 3.7% 더 높게 조사됐다.

<표 4-18> 채소작물의 전국평균소득과 주산단지 소득대비

구분	전국평균 (천원/10a)	주산단지 (천원/10a)	증 감 (천원/10a)	증감율 (%)
가을무	684,232	708,526	24,294	3.6
가을배추	944,191	968,805	24,614	2.6
노지고추	1,469,133	1,526,860	57,727	3.9
마늘	1,147,878	1,202,914	55,036	4.8
양파	1,072,597	1,111,339	38,742	3.6

자료 : 농촌진흥청, 농축산물표준소득, 1998~2002.

4.4.4 밭 경영이양 관련 설문조사

이번 설문조사에서는 개방으로 인한 농지가격의 하락에도 불구하고 농지의 구매 또는 매도의향이 상존하고 있으며, 「농지가격이 크게 하락하지 않으면 추가매입을 하겠다」는 경우가 「농지가격이 더 하락하기 전에 매각하겠다」는 경우보다 응답 비율이 높은 것으로 나타났고, 또한 젊고 경영규모가 큰 농가일수록 농지가격 하락 시 농지를 빌려 영농규모를 늘리겠다는 의향이 상대적으로 강한 것으로 나타나 농지가격 하락이 농업구조개선을 촉진하는 계기로 작용할 수도 있음을 보여주고 있다.

(질문1) 만약 농산물 시장 개방 확대 등으로 농지가격이 하락하게 되면 어떻게 대응하실 생각입니까?

(경지구모)

경지면적	더 떨어지기 전에 소유농지를 매각하겠다		크게 떨어지지 않으면 기회를 보아 농지를 추가 매입하겠다		농지가격이 하락하게 되면 농지를 빌려 영농규모를 확대하겠다		농지가격 변동에 관심을 둘 필요가 없다		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
0.5ha 미만	26	12.0	38	17.5	29	13.4	124	57.1	217	100.0
0.5~1.0ha 미만	14	12.1	23	19.8	14	12.1	65	56.0	116	100.0
1.0~1.5ha 미만	20	19.4	16	15.5	19	18.4	48	46.6	103	100.0
1.5~2.0ha 미만	9	16.4	7	12.7	12	21.8	27	49.1	55	100.0
2.0~3.0ha 미만	6	9.5	11	17.5	9	14.3	37	58.7	63	100.0
3.0~5.0ha 미만	4	11.1	9	25.0	7	19.4	16	44.4	36	100.0
5.0ha 이상	1	4.0	7	28.0	8	32.0	9	36.0	25	100.0
계	80	13.0	111	18.0	98	15.9	326	53.0	615	100.0

(경영주 연령)

연령	더 떨어지기 전에 소유농지를 매각하겠다		크게 떨어지지 않으면 농지를 추가 매입하겠다		농지를 빌려 영농규모를 확대하겠다		농지가격 변동에 관심을 둘 필요가 없다		합계
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
50세 미만	12	8.5	30	21.3	48	34.0	51	36.2	141
50~60세 미만	28	16.5	31	18.2	33	19.4	78	45.9	170
60~70세 미만	37	13.1	48	17.0	27	9.6	170	60.3	282
70세 이상	13	11.3	14	12.2	8	7.0	80	69.6	115
계	90	12.7	123	17.4	116	16.4	379	53.5	708

농지가격의 하락에 대한 농민의 생각을 조사한 결과, 「농지가격 변동에 관심을 둘 필요가 없다」는 대답이 가장 높게 조사되었다. 특히 연령이 높아질수록 농지가격의 변동에 관심이 없는 것으로 조사되었다. 다음으로는 매입과 임대를 통해 영농규모를 늘리겠다는 대답이 높게 나타났다. 영농규모 확대희망은 젊은 농가일수록 높은 비율로 나타났다. 전체적으로 현재까지 농지가격의 변동에 높은 관심을 보이고 있지 않지만, 농지가격이 하락할 경우 젊은 농가를 중심으로 영농규모를 확대하려는 의향을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

(질문2) 농사를 그만두게 되면 농지와 자산을 어떻게 하실 생각입니까?

(경지규모)

경지면적	구분	영농후계자에게 일괄승계		자녀들에게 분할상속		다른 사람에게 매각		팔지않고 임대		합계	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
0.5ha 미만		33	15.1	98	44.7	23	10.5	65	29.7	219	100.0
0.5~1.0ha 미만		11	9.5	49	42.2	27	23.3	29	25.0	116	100.0
1.0~1.5ha 미만		11	11.0	34	34.0	16	16.0	39	39.0	100	100.0
1.5~2.0ha 미만		10	18.5	15	27.8	12	22.2	17	31.5	54	100.0
2.0~3.0ha 미만		13	21.0	25	40.3	5	8.1	19	30.6	62	100.0
3.0~5.0ha 미만		6	17.1	7	20.0	9	25.7	13	37.1	35	100.0
5.0ha 이상		10	40.0	5	20.0	2	8.0	8	32.0	25	100.0
계		94	15.4	233	38.1	94	15.4	190	31.1	611	100.0

(경영주 연령)

연령	구분	영농후계자에게 일괄승계		자녀들에게 분할상속		다른 사람에게 매각		팔지않고 임대		합계
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도
50세 미만		27	19.7	30	21.9	36	26.3	44	32.1	137
50~60세 미만		21	12.3	48	28.1	45	26.3	57	33.3	171
60~70세 미만		45	16.0	131	46.5	20	7.1	86	30.5	282
70세 이상		15	12.9	56	48.3	12	10.3	33	28.4	116
계		108	15.3	265	37.5	113	16.0	220	31.2	706

향후 농지의 처분문제에 대한 농민의 생각을 조사한 결과, 「자녀들에게 분할해서 상속하겠다」는 대답이 가장 높게 조사되었다. 특히 연령이 높아질수록 자녀에게 상속하려는 생각이 강한 것으로 조사되었다. 다음은 「매각하지 않고 임대하겠다」는 대답이 높게 나타났으며 「다른 사람에게 매각하겠다」와 「영농후계자에게 일괄 승계하겠다」가 비슷한 비율을 나타내고 있다.

4.5 「밭경영이양직불제」의 기본방향

밭 농가의 영세, 노령화를 해소하고 소득감소분을 보전하기 위하여 밭농가의 구조개선을 통해 규모화 된 농가를 창출, 밭농업의 구조개선을 도모한다. 이·탈농가, 은퇴농가 및 영세농가의 농지를 밭 전업농가에게 지원하며, 규모화로 인한 소득보전으로 지속가능한 밭전업농가를 육성하고자 한다.

규모화 목표는 선도 밭농가 69천호가 주요 밭작물 생산의 50%를 담당토록 육성하며, 호당 평균 경영규모 2.0ha를 달성하도록 계획하고 있다.

<표 4-19> 밭 규모화사업의 증장기 계획

(단위 : ha)

구분	계	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
계	8,599	594	792	1,039	1,210	1,478	1,670	763	647	406
매 매	5,229	355	481	642	746	899	1,010	465	387	244
임대차	3,370	239	311	397	464	579	660	298	260	162

주 : 경영농가 규모화 참여호응도는 82.9%이었음.
 자료 : 농업기반공사, 밭농가 현지조사결과, 2004.

밭 규모화사업의 추진방향은 매매시 지원과 임대차 지원으로 구분할 수 있는데, 매매지원은 비농가, 전업·은퇴 또는 영농규모를 축소하는 농가와 비 농업법인 소유의 밭을 매입하여 이를 밭 전업농가에게 매도 지원하도록 하며, 밭 전업농가에게 밭 매입대금을 장기 균등분할 상환한다. 임대차지원시에는 비농가, 전업·은퇴 또는 영농 규모를 축소하는 농가와 비 농업법인 소유의 밭을 임차하여 이를 밭 전업농가에게 임대 지원하며, 임대차기간 5년~10년으로 한다.

지원대상농가는 첫째, 판매농가 위주(자급농가 제외)로 지원, 둘째, 밭농가의 청·장년화를 위하여 60세 이하의 농가를 지원, 셋째, 쌀전업농 등 복합영농 농가를 포함하여 지원하되 규모화지원 후 경쟁력확보가 가능한 농가를 지원한다.

지원대상지역은 사업초기연도에는 진흥지역 내의 주산지 및 밭 기반정비가 완료된 지역의 우량농지를 우선지원하고 향후 대상지역을 점차 확대할 예정이다. 다만, 밭의 작부형태, 연작문제 및 농가 도덕적 해이 및 전문 기술적 측면 등을 고려하여

특정한 작목대상은 지양하는 것으로 하고, 우량농지의 발 중심으로 정책을 시행하는 것으로 하였다.

<표 4-20> 60세미만 판매농가 현황

구 분		0.5ha 미만	0.5~ 1.0ha	1.0~ 2.0ha	2.0~ 3.0ha	3.0~ 5.0ha	5.0ha 이상	계
60세 미만	농가수(호)	374,092	116,952	60,216	15,109	10,049	4,420	580,838
	면적(ha)	79,515	88,016	87,248	37,323	37,943	39,763	369,808
	(ha/호)	(0.21)	(0.75)	(1.45)	(2.47)	(3.78)	(9.00)	(0.64)
판매 농가	농가수	238,028	56,360	24,443	5,481	3,468	1,458	329,238
	면적	48,803	41,889	35,123	13,518	13,068	13,039	165,440
	(호당)	(0.21)	(0.74)	(1.44)	(2.47)	(3.77)	(8.9)	(0.50)

자료 : 통계청, 2000 농업총조사.

4.5.1 밭경영이양직불금의 지급기준과 지급방법

밭 경영이양직불금의 지급기간은 농지를 팔 경우 논 경영이양직불제와 동일하게 최소 2년에서 최장 8년까지 지급함을 원칙으로 하고 있다. 농지를 빌려줄 경우는 임대 기간에 따라 지급기간을 차별화하여 임대기간의 장기화를 도모한다. 구체적으로는 5년 임대시 1회 지급, 10년 임대시 2회 지급하는 것에 대하여 고려할 필요가 있다.

밭 경영이양직불금의 지급방식은 형평성을 고려하여 논외의 경우와 마찬가지로 지원대상자로 선정된 해부터 70세까지 최소 2년에서 최장 8년까지 매월 분할 지급하는 것이 바람직하다. 매도의 지급방법은 밭 경영이양보조금 지급대상자로 선정된 해부터 매월 25일 대상자가 신고한 예금계좌로 입금, 지급토록 한다. 임대의 지급방식은 지급약정 체결 후 일시불로 지급한다.

10년 임대계약을 체결한 경우는 2회로 나누어 분할, 지급토록 한다. 사업신청절차는 거주지 관할 「담당기관」에 연중 수시 신청가능하며, 경영이양 농지의 매도나 임대 신청서류와 함께 신청접수할 수 있도록 한다. 다만, 세부적인 시행사항은 농민 및 관련기관의 의견수렴을 통하여 보다 면밀한 검토가 요구된다.

단가산출방안

밭을 경영이양할 경우 단가산출 방안은 논과 밭의 소득차이를 지불하는 방법, 논 직불과 지대별 차이를 보전하는 방법, 밭농사소득을 보전하는 방법 등이 있다. 이와 같은 방안은 경영이양시 지급 수준과 비교하여 개방화에서 한시적으로 보다 적극적으로 사업수행이 되기 위하여 몇 가지 참고가 될 기준으로 검토해 보기로 하겠다.

가. 1(안) : 논과 밭의 소득차이 적용(논/밭 소득차이 고려)

1(안)은 논과 밭의 현재의 소득차이를 적용한 검토(안)이다. 주요 밭작물의 5년간 평균 농업소득(10,636천 원/ha)에서 논 5년 평균 농업소득(7,240천 원/ha)의 차액(3,800천 원/ha)을 지급하는 방안이다. 매도시 지급기간은 최소 2년에서 최장 8년간, 임대시 지급기간은 5년의 경우 1회, 10년의 경우 2회 지급을 원칙으로 한다.

나. 2(안) : 논농업직불금과 지대별 차이적용(논직불금+지대별 차이 고려)

2안은 논경영이양직불금에 논농업직불금을 합산하여 지급하는 방안이다. 이 경우 밭의 생산성(비옥도) 차이를 고려하여 우량밭(기반정비완료 밭, 주산단지, 집단화된 밭 등)에는 추가로 지대차이를 지급하는 방안이다. 구체적 지급방법은 논경영이양직불금(2,896천원/ha)에 논농업직불금(532천원/ha, 432천원/ha)을 지급한 후 추가로 지대차이를 지급한다. 지대에 대한 구체적인 산출방법은 추후 검토대상으로 한다.

다. 3(안) : 밭 경영이양직불제 활성화 대안(명퇴율 60%적용)

1(안), 2(안)과는 상이한 접근방법으로 「매도」시 현행 논경영이양직불금의 산출방법을 이용한 방안이다. 현행 산출근거는 주요 밭작물(무, 배추, 고추, 마늘, 양파)의 5년간 평균 소득(주산단지)인 11,040천원/ha에 60대 노동환산계수(0.8)와 명예퇴직금 지급율(60%)을 적용하여 직불금의 산출근거를 보다 높게 책정하는 방안이다. 즉, 밭농사 고령농가의 특수성 및 대체소득 기회를 고려하여 지급율을 60%로 적용하는 대안이다. 「임대」의 접근 방법은 매도에서와 같이 주요 밭작물의 5년간 평균 소득(11,040천원/ha)과 60대 노동환산계수(0.8) 및 명예퇴직금율(60%)을 근거로 사용하되 현재 1회 지급에서 임대의 활성화를 위하여 임대기간에 따라 차등 지급하는 방안을 강구하였다.

즉 임대기간을 5년으로 하는 경우에는 1회를 지급하고, 임대기간을 10년으로 하는 경우에는 2회 지급하는 방안이다.

라. 4(안) : 밭 경영이양직불제 활성화 대안 (명퇴율 70%적용)

3(안)의 접근방법과 동일하나 교육계의 명예퇴직금 비율인 「70%」를 적용하여 밭의 경영이양의 촉진과 고령농가의 소득안정을 도모하는 방안이다. 매도와 임대시 동일한 직불금을 적용하지만, 임대시 임대기간에 따라 지급회수를 차등해서 지급한다.

<표 4-21> 밭 경영이양직접지불금 「단가(單價)」 검토(안)

대안	매 도		임 대	
	금액/기간	산출근거	금액/기간	산출근거
(제1안) 논/밭 소득차이	3,400천원/ha 2년~8년간	(5년평균) 밭소득 - 논소득	3,400천원/ha 5년(1회)/10년(2회)	밭 소득 - 논 소득
(제2안) 논직불+지대별 차이 (주산/일반지역)	논지원단가+ 400천원/ha 2년~8년간	논 지원단가 +지대차이 (주산/일반지역)	논 단가+ 400천원/ha 5년(1회)/10년(2회) (주산/일반지역)	논 지원단가 +지대차이 (주산/일반지역)
(제3안) 노동계수/명퇴율(60%)	5,300천원/ha 2년~8년간	60대 노동계수/명퇴율 (60%)	5,300천원/ha 5년(1회)/10년(2회)	60대 노동계수/명퇴율 (60%)
(제4안) 노동계수/명퇴율(70%)	6,200천원/ha 2년~8년간	60대 노동계수/명퇴율 (70%)	5,300천원/ha 5년(1회)/10년(2회)	60대 노동계수/명퇴율 (70%)
(제5안) 연금연계(안)	5,300천원/ha 사망시 까지	60대 노동계수/명퇴율 (60%)	5,300천원/ha 임대기간	60대 노동계수/명퇴율 (60%)

주 : 1) 3,797천원 : 주요 밭작물 평균 농업소득(10,636천원) - 논 평균농업소득(7,240천원).

2) (안)별 참조 : 논 경영이양직불제 단가(안별) + 400천원.

【주산단지 소득(11,037천원) - 일반 밭지역 소득(10,636천원)】

3) 약 5,300천원: 자경소득(11,034천원)×60대 노동환산계수(0.8)×명퇴지급률(60%).

4) 약 6,200천원: 자경소득(11,034천원)×60대 노동환산계수(0.8)×명퇴지급률(70%).

5) 약 5,300천원(안)의 연금형태.

마. 5(안) : 쌀 경영이양직접지불제를 연금과 연계방안

상기 1(안), 2(안), 3(안) 및 4(안)과 다르게 개방화에서 위기의식이 팽배한 농업분야 구조개선과 고령농가에 대한 소득안정을 기하기 위하여 경영이양직불금을 연금에 연계하는 경우이다. 3(안)에서와 같이 매도와 임대시 동일한 직불금 5,300천원/ha을 지급하는 방안이다. 매도시 지급기간은 연금 지급조건인 사망시까지 지급하고, 임대시는 임대만료 기간까지 지급하는 조건이다.

이 지급제안은 본 연구가 「쌀 경영이양」이 주요내용인 점을 고려하여 향후 제도시행의 형평성과 조화를 고려하여 제안한 것이다. 경영이양을 연금에 연계시키는 방안은 상기 대안들과 다르게 시장원리에 따라 일정부분 여타 연금(국민연금, 군인연금, 공무원연금, 교원연금 등)과 같이 본인이 일정금액을 일정기간 동안 부담하는 것을 의미한다.

4.5.2 직불금 수령자 이행사항

경영이양보조금을 지급받은 고령 농업인은 다음과 같은 행위를 하여서는 안되며, 만일 위반할 경우에는 보조금지급약정이 해지되어 보조금을 반납해야 한다.

행위제한사항은 첫째, 경영이양보조금을 지급받은 후 영농이 허용된 전 이외의 전을 매입/임차하여 경작하는 경우, 둘째, 임대한 전의 매매·증여 등 소유권을 이전하는 것, 셋째, 임대한 전에 공작물설치 및 형질변경을 하는 것, 넷째, 경영이양한 전을 경작하고 있는 전업농 등의 농업경영규모확대에 지장을 주는 행위 등으로 규정하여 논의 경우를 참고로 함이 타당할 것으로 판단된다.

4.5.3 기대효과

2.0ha이상 선도 밭 농가가 생산량의 50%를 담당하여 신선 밭작물의 안정적인 공급을 기대할 수 있으며, 생산비 절감 및 경영주체의 청장년화로 밭 경영농가의 경쟁력을 높일 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 밭 전업농가의 경영규모 확대 시 규모화사업에 의한 지원으로 자금부담을 줄일 수 있다. 2.0ha이상 규모화 된 선도 밭 농가 육성으로 52,125천원의 농가소득 수준달성이 예상될 것으로 예측된다.

<표 4-22>는 밭영농규모화사업과 밭경영이양직불제의 시행을 통해 예상되는 밭농가의 영농규모 확대목표를 경영체별(1.5~2.0ha, 2.0~3.0ha, 3.0~5.0ha, 5.0ha 이상)로 나타낸 것이다. 2004년 현재 경작규모 1.5ha 이상 농가수는 70,947, 경작면적은 266,146ha로 1호당 경작면적이 3.8ha이다. 이것을 향후 7만여 농가에게 431,323ha를 경작하도록 규모화하여 1호당 6.1ha로 확대시킬 계획이다.

<표 4-22> 경영체별 영농규모 확대 목표

(단위 : 호, ha, %)

구분	규모별	인원	현재 (A)		목표 (B)		확대 (B-A)		
			면적	호당	면적	호당	면적	구성비(%)	호당
계		70,947	266,146	3.8	431,323	6.1	165,177	100.0	2.3
육성 후보자	1.5~2.0ha	12,170	21,254	1.7	48,506	4.0	27,252	16.5	2.2
	육성 대상자	22,404	56,378	2.5	108,049	4.8	51,671	31.3	2.3
	3.0~5.0ha	22,728	84,335	3.7	138,852	6.1	54,517	33.0	2.4
전업농	5.0ha 이상	13,645	104,179	7.6	135,916	10.0	31,737	19.2	2.3

자료 : 농업기반공사 농지사업처 내부자료, 2004.

4.5.4 논/밭 경영이양직불제(안) 비교³³⁾

현재 시행하고 있는 논 경영이양직불제를 중심으로 향후 개선되어야 할 연령, 지원규모 상한, 지원단가, 대상품목, 영농경력, 대상 농지, 지급조건 및 지급단가를 검토하였으며, 새로 연구도입 될 「밭경영이양직불제」에 대한 주요항목들에 대한 도입 검토(안)을 요약해 보면 다음과 <표 4-23>과 같은데, 이는 현행 논경영이양직불제의 시행안, 논경영이양직불제의 개정안, 밭경영이양직불제의 도입안을 비교, 검토하여 나타낸 것이다.

33) 과원규모화사업에서 사업시행년도 1월 1일기준 만 60세 이하의 지원신청연도 직전 3년 이상 과수를 재배한 농업인으로서 주작목을 재배하는 농업인으로 규정하고 있는 점을 감안하면 밭의 지원대상자 경력은 5년 정도로 하면 좋을 것으로 판단됨.

<표 4-23> 현행 및 개정 논/밭 직불제 비교 검토(안)

구 분	현 행(는 경우)	논의 개정(안)	밭 직불(안)
경영이양 대상연령	○63세 ~ 69세 (70~72세 2006년까지 한시적 시행)	○63세 ~ 69세까지 (상한철폐 검토)	좌 동
상 한	○2ha까지	○ 6ha까지	○3ha (적정규모 검토)
(지원단가)	(○30,000원/평)	(좌 동)	○40,000원/평 (검토)
(대상품목)	(쌀)	(쌀)	(개방화 피해 주요작물검토) (배추,무,마늘,고추,양파 등)
영농경력	○10년 이상	○10년 이상	○5년 이상(검토)
대상농지	○3년이상 소유 ○진흥지역 안	○3년이상 소유 ○진흥지역안 및 진흥지역밖 (경지정리 완료)	○신청인 3년이상 소유한 농업진흥지역안밭(인근) ○기반정비(완료)대상 밭 ○주산단지내 밭 ○과수원
지급조건	○ 농지 전부매도 ○ 5년이상 임대	○ 농지 일부허용 검토 ○ 좌 동	좌 동
지급단가	○매도:2,896천원/ha ○임대:2,977천원/ha	○매도:(안 참조) ○임대:(안 참조)	○매도:3,400천원/ha(검토) ○임대:3,400천원/ha(검토)
지급방법	○70세까지 최장 8년~ 최소 2년간 ○매월 분할지급	좌 동	좌 동

주 : 농지세분화 방지 및 100% 농지가이의 현실적 어려움을 고려하여 고령농가 소유농지 중 최소규모의 「필지」는 정책을 참여한 농가에 대하여 일정 규모하에서 허용하는 것도 한 대안 임(논에서 밭까지 경영이양을 할 경우 소일거리 등에서 발영농규모화사업 등 시행이 어려울 수 있음).

<표 4-24>는 논경영이양직불제의 시행실적을 검토하여 밭경영이양직불제를 실시할 경우, 대상면적 및 대상농가, 그리고 사업비 등에 대하여 간략적으로 검토한 것이다. 이러한 검토는 논경영이양직불제의 현황을 검토·고려하여, 이를 밭경영이양직불제에 적용하여 산술적으로 나타낸 것으로서, 이에 대한 구체적인 시행(안)은 추가로 검토가 이루어질 필요가 있다.

<표 4-24> 밭 경영이양직불제 기초 도입 검토

구 분	논	밭	비 고
○전체 면적 ·농업진흥지역 ·경영이양대상면적	1,127,000ha 770,000ha 약 800,000ha	719,000ha 138,138ha 약 350,000ha 과수원 163,000ha (진흥지역 11,000ha)	밭의 경영이양대상면적은 농업진흥지역, 기반정비완료지역, 주산단지, 과수원 등을 포함한 면적임.
○전체 농가수 ·60~69세 농가수 ·63~69세 농가수 ·이양대상 농가수	1,077,642호 391,622호 274,000호 191,800호	1,201,597호 423,382호 296,000호 103,600호	2000년 농업총조사 데이터를 인용
○경영이양(예상)실적	1997~2003년 참여농가: 50,107인 이양면적: 33,311ha 1년평균 이양실적 7,000인, 5,000ha	2006년 사업계획 (추산) 참여농가: 6,000호 이양면적: 3,000ha	논과 비교하여 밭의 경우 경영이양 참여농가비율이 높을 것으로 예상. 그 이유는 노동력부족, 밭직불금, 미시행 소규모분산경영 등
○사업비	1997~2003년 실적 890억원(금액/년) 연간 약 130억원 1인당 178만원 1ha평균 268만원	연간 100~150억원 규모로 사업을 실시 하는 것이 타당함. (단가:340만원/ha)	밭경영이양직불금의 적정 단가는 <표 4-23>를 참고할 것.

주 : 밭 경영이양대상면적의 산출근거는 다음과 같음.

- 농업진흥지역 140,000ha, 기반정비완료지역 40,000ha(2004년 현재 62,000ha), 주산단지 20,000ha(2002년 기준 32,000ha), 과수원 150,000ha (2003년 기준 163,000ha)를 합산한 면적임. 기반정비완료지역, 주산단지, 과수원은 진흥지역에 포함되지 않은 비진흥지역의 면적을 추산하여 합산하였음.

자료 : 농림부, 농림업 주요통계, 2004.; 통계청, 2000년 농업총조사, 2002.

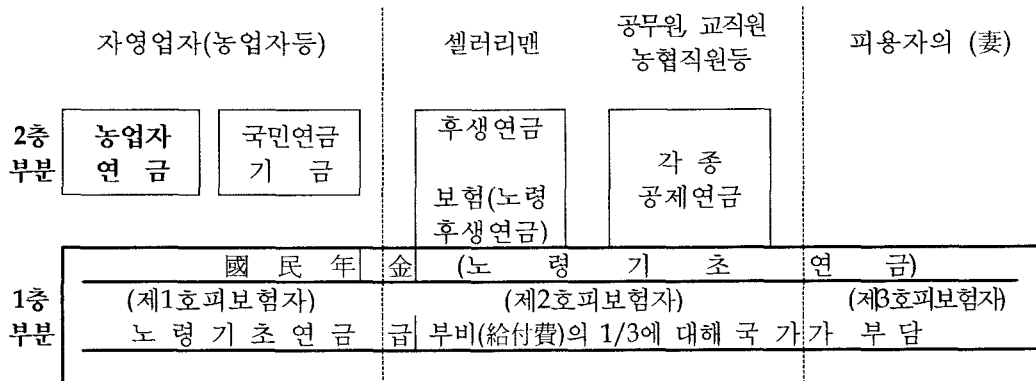
5. 외국의 경영이양직불제도와 농업자연금제도

5.1 「일본」의 경영이양직불제와 농업자연금제도

5.1.1 도입배경

일본에서 1970년부터 도입된 「농업자연금제도」는 농가의 노후생활의 안정을 지원하는 기능뿐만 아니라 영농 승계자에게 경영이양을 촉진함으로써 농업의 구조개선에도 기여하는 제도가 되도록 정책적 배려하에 「경영이양연금」 장치가 도입되었다.

<그림 5-1> 일본 공적연금(公的年金)제도의 체계



주 : 1) 연금의 국고보조는 1층 부분만으로 2층 부분에 대한 조성은 없음. 그러나, 농업자 연금에는 구조정책을 추진한다고 하는 「정책성」에 주목하여 「경영이양연금」에 대해서는 국고조성이 이루어지고 있음.

2) 「농업자노령연금」은 구조정책을 추진한다고 하는 정책성이 없는 연금임.

일본은 1961년 농공간의 소득 불균형 시정을 목적으로 하는 『농업기본법』(1997년 『食料・農業・農村基本法』이 제정되면서 폐지)이 제정되어 있었고, 또 『농업기본법』 제정과 같은 해에 농민을 포함한 자영업자를 대상으로 하는 『국민연금』 제도가 발족하였다. 그러나 농업자 등의 자영업자가 가입하는 국민연금의 급부(給付)

수준이 민간기업에서 일하는 셀러리맨을 가입대상으로 하는 「후생연금」 등의 피용자연금에 비해 낮고, 또 농업자의 노후생활을 보증하는 금액에 미흡하였기 때문에 「농업자에게도 셀러리맨과 같은 노후 보장을」 요구하는 농업자의 요구가 높아져 제도 도입의 발단이 되었다.

일본의 『농업자연금제도』는 ①국민연금의 급부액을 상승시켜 농업자의 노후생활안정 및 복지의 향상, ②적기의 경영이양을 통한 농업경영의 근대화(젊은 경영주로의 변화)와 농지보유 합리화(농지의 세분화 방지, 규모확대)에 기여하도록 설계되어 있어, 가입자의 노후생활안정이라는 공적연금의 측면과 함께 농업의 근대화와 농지보유의 합리화라는 농업구조정책적 측면도 함께 가지고 있는 것을 알 수 있다.

농업자연금제도의 정책성·정책연금으로서 성격을 확인할 수 있는 것은 연금의 국고보조는 1층 부분만으로 2층 부분에 대한 조성은 없으나, 농업자연금에는 구조정책을 추진한다고 하는 「정책성」에 주목하여 「경영이양연금」에 대해선 국고조성이 이루어지고 있는 것으로부터도 확인할 수 있다. 농업구조정책상 고령 경영주의 경영이양을 촉진하기 위하여 농업자연금에 가입하기 위해서는 당연가입으로 50a, 임의가입 30a이상 50a미만의 농지의 권리명의를 갖게 할 필요성이 있었고, 급부되는 연금액도 「후계자」와 「제3자」에게 경영이양 한 경우가 경영이양을 하지 않은 경우 보다 많아지게 되는 구조로 설계되었다.

「농업자연금제도」의 도입방침을 담은 『구조정책의 기본방침』은 1966년 12월 농림성 내에 설치된 「구조정책추진회의」하에 새롭게 농업구조정책의 방식을 검토한 것으로 1967년 8월에 결정되었다. 「구조정책의 기본방침」은 향후 구조정책추진의 방향으로서 ①농지유동화의 촉진……소유권 이동과 함께 임대차 등에 의한 유동화의 방향에 대하여 적극적인 조치를 강구한다. 또, 농지유동화가 규모확대에 기여하도록 유동화의 방향을 잡는다. ②경영규모의 확대에 대한 종합적인 조성 지도……농지 취득이 용이하도록 하고 근대화의 시설, 경영기술도입 등에 대해 자금, 기술을 포함하여 상호적으로 조성·지도 할 필요가 있다. ③의욕있는 젊은 경영자의 확보를 그 일환으로 고려하여, 농업자영자의 노후 생활안정과 경영이양촉진조치와 농촌 청소년의 적극적인 능력개발에 대해서도 궁리할 필요가 있다고 밝히고 있다. 이러한 정책추진 방향을 구체화하는 내용으로서 농지유동화 촉진에 대해서는 농지 임대차 규제완화 등의 「농지법」개정(1970년), 농업자연금제도입(1970년), 농지보유합리화사업 도입(1970

년)등 일련의 구조개선 정책프로그램이 마련되는 등 현재 일본 농업구조정책의 기본 틀이 형성되게 된다.

일본의 「농업자연금제도」에 대한 이해와 평가에 있어서는 일본의 농업자연금제도의 도입과정이 정치적 과정과 색채를 띠고 있지만, 일본농업의 농업구조개선을 위한 명확한 정책적 판단과 연계되어 도입되고 있다는 점을 이해하는 것은 중요하다.

5.1.2 농업자연금제도의 기본구조

1970년 제정된 「농업자연금기금법」의 제1조는 「농업자의 노후생활 안정과 복지의 향상」이외에 「농업경영의 근대화 및 농지보유의 합리화」를 제도의 목적으로 밝히고 있다. 여기서 농업경영의 근대화는 경영주의 청·장년화를 의미하고 농지보유의 합리화는 농지의 세분화 방지, 농지 유통화의 촉진을 의미한다. 이러한 정책목적을 실현하기 위해서 농업자연금은 「경영이양」이라는 수법을 도입하고 있는데, 지금까지 경영이양의 방법과 요건, 이양연령, 급부체계, 여성의 가입 등에 대해 수 차례의 제도개정이 이루어졌다.

1971년 제도발족 당시의 경영이양연금과 농업자연금의 급부내용은 다음과 같다. 농업자연금에 가입하고 보험료를 20년 이상 납부한 자(제도 발족당시는 경과조치 있음)가 「후계자」 또는 「적격한 제3자」(농업자연금 가입자 등)에 경영이양 한 경우 「경영이양연금」(60~65세)을 지급하고, 60~65세 사이에 경영이양을 하지 않은 경우에는 65세 이후부터 「농업자노령연금」이 급부된다.

한편, 「이농급부금」(離農給付金)제도가 있는데, 이는 농업연금가입이 불가능한 자로 자작지 30a 이상(북해도 2ha 이상) 경작해 온 농업자가 10a(북해도 20a)미만의 자류지(自留地)를 제외하고 농업자연금 가입자 등에 농지를 일괄하여 10년 이상 임차권을 설정하거나 매매로 처분하고 이농하는 경우 이농급부금이 지급된다. 급부액은 농업자연금제도 개시년도인 1971년에는 연령에 따라 연 35만엔과 15만엔, 1987년 4월 현재에는 62만 엔이 지급되었다. 또한, 농업자연금기금은 농업자연금가입자 등이 일괄해서 농지를 처분하고 이농하려고 하는 경우 이를 매입하고 농업자연금가입자로 규모확대를 희망하는 자에 3.0%, 30년 이내의 장기저리 상환으로 매도할 수 있도록 하고 있다. 또한 농업자연금에 가입한 영농규모를 확대지향하고자 하는 농업자가

농업자연금에 가입한 이농자로부터 농지를 매입하는 경우 3.0% 60년 이내의 조건으로 매입자금을 융자할 수 있다. 이상의 농지매입과 융자는 기금이 적립되어 있는 가입자의 납부금 등을 원자(原資)로 해서 이루어졌다.

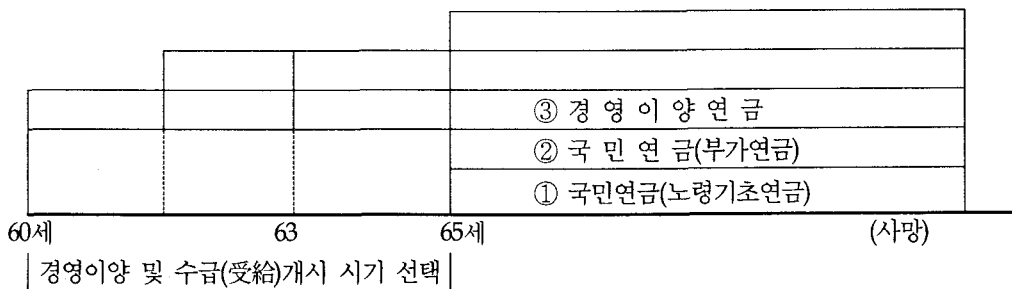
<표 5-1> 농업연금의 종류

구 분	요 건
경영이양연금 (經營移讓年金)	보험료 납부기간등이 20년(장애상태에 있는 자는 15년)이상인 자는 65세까지 단 후계자 혹은 제3자 또는 특정의 요건에 해당하는 경우에는 그 양자(兩者)에 경영이양(소유권의 이전 또는 사용수익권의 설정등)을 한 경우에 지급
농업자노령연금 (農業者老齡年金)	보험료 납부기간 등이 20년 이상인 자(者)가 65세까지 경영이양을 하지 않았을 경우에 65세부터 지급

주 : 자신명의로 농지 등이 30a(복해도 : 1ha) 미만인 농업자연금가입자의 배우자가 행한 경영이양은 부부의 합의에 의거 부부가 동시에 행하는 것으로 함.

한편, 「경영이양연금」과 「농업자노령연금」에 대해서는 소요경비의 50%가, 「이농금부금」에 대해서는 전액이 국고에 의해 조성되며, 「농지 등의 매입·매도」에 필요한 이자 보급의 전액이 국고에 의해 조성되었다.

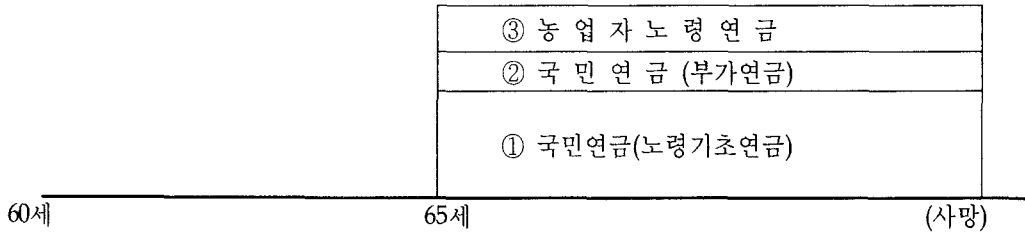
<그림 5-2> 「경영이양연금」(경영이양을 한 者)의 연금지불 방식



이러한 농업자연금제도는 유리한 경영이양연금과 이농금부금으로 정책적으로 경영이양을 촉진하는 것에 의해 한편으로는 경영주의 청·장년화와 농업으로 자립을 지향하는 제3자의 규모확대를 촉진함과 동시에, 다른 한편으로는 경영이양자의 노후 복지를 도모하려고 하는 점에서 농업에 있어서의 구조개선정책과 농업인(노후)복

지정책을 일체적으로 시스템화 한 것이다.

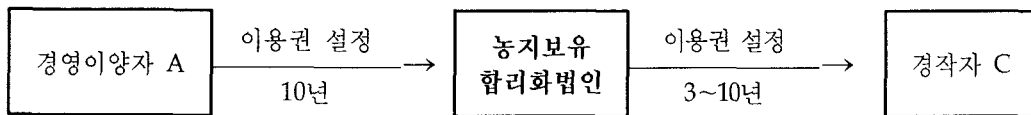
<그림 5-3> 「농업자노령연금」(경영이양을 하지 않은 者)의 연금지불 방식



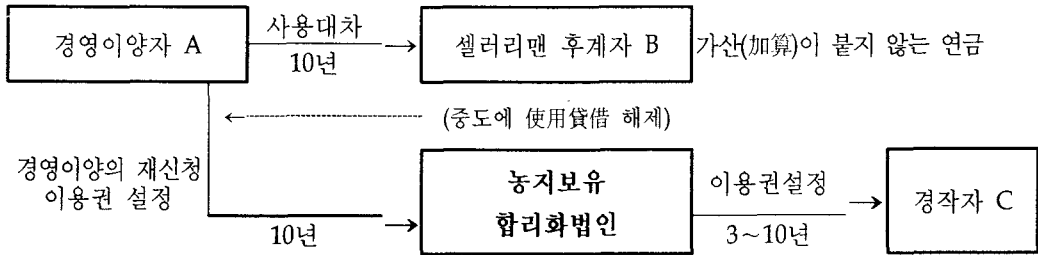
일본의 농업자연금제도는 후계자중 1사람의 지정자에 한하여 경영이양을 하는 것으로 되어 있었기 때문에 전후의 균분상속제도(均分相續制度)하에서 상속에 의한 농지의 분산을 방지하는 역할도 수행하는 측면도 갖고 있었다는 점을 이해하는 것도 중요하다. 경영이양의 방법과 요건, 이양연령, 급부(給付)체계, 여성의 가입 등에 대해 수 차례의 제도개정이 이루어졌지만, 농업자연금제도의 근간은 60~65세 사이에 후계자 또는 제3자에 농지의 권리설정(또는 이전)을 하고 농업에서 은퇴하는 것을 요건으로 「경영이양연금」을 지급하는 것이었다.

경영이양이 불가능했거나 경영이양을 하지 않은 농가에게는 경영이양을 한 농가보다 낮은 금액의 「농업자노령연금」을 65세부터 지급하도록 되어있다. 따라서 많은 연금을 받기 위해서는 60~65세 사이에 후계자에 경영이양을 하여 경영주의 청·장년화에 기여를 하던가, 아니면 제3자에 농지를 임대하거나 매각하는 등에 의해 농지유동화에 공헌하여야 한다. 고령 농업자의 (조기)경영이양을 유도하고, 경영이양후의 노후 생활안정을 도모하면서, 경영주의 청·장년화와 농지 세분화를 막고, 농지의 집단화와 경영규모의 확대로 연계시키는 시스템을 갖추고 있다.

<그림 5-4> 농지보유합리화법인에 경영이양 할 경우

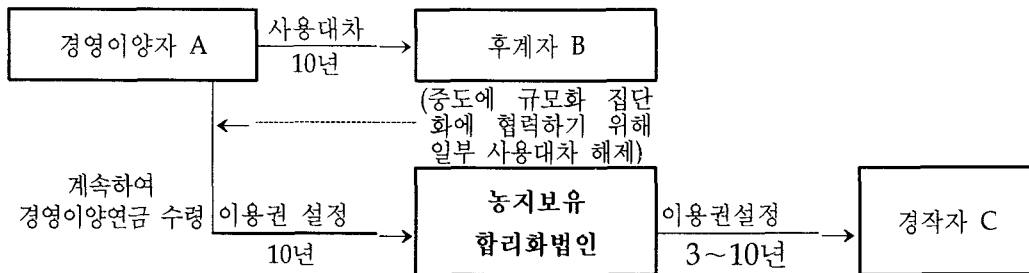


<그림 5-5> 경영이양을 재신청 할 경우



「경영이양연금」 및 「이농급부금」(離農給付金)의 취급상 「농지보유화합리화법인」은 「제3자」로 위치지어져 있고, 농지 등을 농지보유합리화법인에 매도 또는 임대하면 「경영이양연금」 또는 「이농급부금」의 수급자격이 부여되도록 함으로서 농지보유합리화법인을 구조개선과 실질적인 후계자 육성기능을 담당하는 공적기능 수행 기관이다.

<그림 5-6> 특정처분대상농지를 이용권 설정할 경우



또한, 1995년 「농업자연금기금법」 개정으로 「농지보유화합리화법인」에 매도 또는 임대의 상대방인 「경작자 C」의 농업자연금가입의 여하에 관계없이 「경영이양자 A」는 「가산부연금」(加算付年金)을 받을 수 있다. 그리고, 농지보유합리화법인에 특정처분대상 농지 등을 이용권 설정에 의해 처분하더라도 경영이양연금 지급 정지가 되지 않고, 『집합사업』(集合事業)등으로 농지의 집단화와 집적을 위해 후계자에 사용대차하고 있는 농지를 농지보유합리화법인을 통하여 이용권 설정한 경우에도 경영이양연금은 지급된다.

5.1.3 농업자연금제도의 성과

가. 농업자의 노후생활 안정에 기여

연금 지급이 시작된 1976년이래 1999년도까지 24년간에 98만 명에 대해 지급해온 연금총액은 3조 8,000억 엔에 달한다. 그중 국고보조는 1조 9,000억으로 절반에 이른다. 매년 지급되고 있는 연금총액은 1,700억 엔으로, 도도부현(都道府縣)의 주요 작목의 판매액에 필적하는 금액이다. 또한, 농업자연금기금이 1997년에 수급자를 대상으로 행한 샘플조사에 의하면, 소득에서 차지하는 농업자연금의 비율은 「10%~30%미만」이 42%로 가장 많고, 「30%~50%미만」도 15%로 소득에 차지하는 비중이 크다.

나. 농업경영의 근대화에 기여

1970년 제도설립 이후부터 1999년도까지 「후계자 이양」, 「제3자이양」을 합하여 약 87만 건의 경영이양이 이루어졌는데, 이중 「후계자 이양」이 90%(약 79만 건), 「제3자이양」이 10%를 차지한다. 경영이양을 받은 후계자의 평균연령은 30대 전반(30세~34세)이 50% 가까이 차지하고 있는 가운데, 1999년도 신규채정자(新規裁定者)의 평균연령은 35.2세로 나타났다. 젊은 농업자가 빨리 경영을 이양받음으로써 농업경영자가 젊은층으로 바뀌고 근대화에 기여한 것으로 지적되고 있다.

<표 5-2> 경영이양 종류별 수급권자수(1998년 3월 현재)

구 분	후계자 이양	제3자 이양	생산법인에 지분양도	분할경영이양	계
수급권자수 (비율)	607,171명 (90.7%)	60,598명 (9.0%)	1,320명 (0.2%)	194명 (0.0%)	669,283명 (100.0%)

주 : 경영이양을 받은 후계자의 평균연령은 34.6세임.

다. 농지보유의 합리화에 기여

약 79만 건의 후계자 이양의 결과, 157만ha의 농지 등이 세분화되지 않고 후계자

에게 승계되었다. 또한, 「이농급부금」을 포함한 농업자연금제도의 활용으로 약 12만 건, 23만ha의 농지가 제3자에게 이양되어 「경작목적의 농지의 권리이동」에 차지하는 비율이 약 10%에 이르고 있다. 1998년도에 「제3자이양」의 1건당 평균이동면적은 도부현(都府縣)의 경우 1.2ha로 경작목적의 농지이동 평균면적 0.3ha의 4배에 해당하고, 북해도는 11ha로 2.6배에 이른다.

5.1.4 신농업자연금제도의 의의

가. 농업자연금제도 개혁의 배경

농업자연금제도는 ①농가에 젊은 후계자 부족상황이 심화되면서 경영이양율이 저하되고 있는데, 셀러리맨 후계자마저도 없거나 지역에 「제3자이양」 할 지역농업 후계자도 없어 경영이양연금을 신청하고 싶어도 신청할 수 없는 농가의 비율 약 30%이며, ②연금 수급자가 가입자를 대폭 상회하게 되어 연금의 성숙도가 272%(가입자 1명이 수급자 2.5명을 지탱)에 달하게 되고,³⁴⁾ ③경영이양 상대방의 절반 가까이가 셀러리맨후계자로 규모확대를 추진하고 있다고 말하기 어려운 상황이다. ④보험료 인상에 따른 부담 증가 등에 의한 보험료 수납을 저하되고 있으며, ⑤경영이양을 받은 후계자중 셀러리맨 후계자 등 농업자연금에 가입자격이 없는 자를 제외하고 가입자격이 있는데 가입하지 않은 자의 비율 증가하고 있고(1990년에 17%에서 1999년 52%로 증가), ⑥1996년 이후 경영이양연금에 대해서는 특례적으로 사실상 전액 국고조성으로 충당하고 있음에도 불구하고 노령연금을 포함한 농업자연금의 단년도 수지 적자 확대와 연금자산의 감소 등 환경의 변화에 따라 농정상·연금재정상 커다란 문제에 직면하게 되었다.

농업자연금제도의 개혁문제에 대한 검토는 1999년 4월 검토를 시작하여 2001년 5월 30일 「농업자연금기금법」의 일부 개정까지 2년여에 걸쳐 이루어졌는데, 이는 연금 수급자의 연금액 증감과 직접 관련되고 농촌 및 농가경제에 미치는 영향도 큰 것

34) 농업자연금은 구조정책을 추진한다는 정책목적상 가입자가 줄고 수급자가 증가한다는 것을 당초 전망하고 있었고, 그래서 재정방식은 「적립방식」으로 출발하였음. 그러나, 1970년대 전반의 극심한 인플레이 대책으로서 1974년 개정시 연금급부액에 물가 슬라이드제가 도입된 것, 친자간의 경영이양을 쉽게 하기 위하여 1976년 개정시 후계자 이양에 의한 사용수익권설정도 경영이양으로 인정하는 요건 완화가 이루어 졌기 때문에 연금 필요액이 급증하여 1981년 그 재원을 그 다음세대에 부담시키는 「부과방식」으로 전환되었음.

등과도 관련되어 있다. 신(新)농업자연금제도는 2002년 1월 1일부터 시행되고 있으며, 자세한 내용은 <표 5-4>에 나타나 있다.

<표 5-3> 가입자와 수급권자의 추이(1999년도 말)

(단위 : 천명)

구 분	1971년	1975년	1989년	1999년
가입자(A)	887	1,164	626	276
수급권자(B)	0	0	646	749
성숙도 B/A(%)	-	-	10.2%	271%

새로운 농업자연금제도의 정책목적으로는 농업구조의 커다란 변화, 『식량·농업·농촌기본법』의 이념에 입각하여 기존의 농업경영의 근대화, 농지보유의 합리화에서 후계자의 확보·육성, 농업경영자원의 승계라는 농업의 지속적 발전에 기여하는 것을 목적으로 정책목표를 변경하는 것으로 하고 있다. 즉, 농업의 지속적 발전과 식량의 안정적 공급을 확보하기 위해서는 농업 후계자를 확보하는 것이 중요하고, 이를 위해서는 농업자의 생애소득의 충실을 도모하고, 농업을 매력있는 직업으로 선택할 수 있게 할 필요가 있다. 따라서 신(新)농업자연금제도는 후계자의 농업소득 향상에 이바지하도록 농지이용집적의 촉진, 농업기술·경영관리능력의 향상 등을 촉진함과 동시에 농업후계자가 「노후생활의 안심과 안정」을 전망하면서 농업생산활동에 종사할 수 있도록 하는 방식으로 개정되었다.

나. 『식량·농업·농촌기본법』의 이념과 농업자연금제도

신제도는 1999년 7월에 성립한 『식량·농업·농촌기본법』(이하, '신기본법')의 이념에 따라 재정립되었다. 신기본법에서는 4개의 기본이념중 하나인 「농업의 지속적 발전」에 관한 시책으로 농지·물·후계자 등의 생산요소의 확보와 「효율적이고 안정적인 경영이 농업생산의 상당부분을 담당하는 농업구조의 확립」을 통하여 후계자를 확보하는 것을 규정하고 있다. 신(新) 농업자연금제도에는 농업자의 노후생활 안정 및 복지향상 이라는 지금까지의 정책목적과 함께, 농업자(농업후계자)의 확보에 중점을 두고 있다.

다. 「부과방식」에서 「적립방식」으로 전환

지금까지의 농업자연금의 재정방식은 연금급부에 필요한 비용을 그때그때 현역 가입자의 보험료로 충당하는 방식으로 인구구성 변동에 영향을 받기 쉽고 현역세대(가입자수)가 감소하면 재정이 악화된다는 문제점을 가지고 있었다. 신(新)농업자연금제도의 「적립방식」은 장래의 연금급부에 필요한 원자(原資)를 미리 적립해 가는 방식이므로 가입자와 수급자수에 크게 영향받지 않고 장기적으로 안정된 방식이라 할 수 있다.

라. 후계자 대책에 중점을 둔 새로운 정책연금

가입자가 납입한 보험료와 그 운용이익을 더한 금액을 기초로 하는 것이 「농업자노령연금」이고, 정책지원 대상자에게는 국가가 보조한 금액과 그 운용이익을 추가한 금액을 기초로 하는 「특례부가연금」이 지급된다. 연금수혜 대상자는 60세까지 농업자연금에 20년 이상 가입할 것으로 전망되는 「인정농업자」와 청색신고자 등으로 정책지원 비율은 기본보험료 2만엔의 30%(6,000엔)를 기본으로, 50%, 20% 세종류가 있다. 단, 청색신고경비공제후의 농업소득이 900만엔 이하인 자에 한정된다. 자영업자인 농업자는 피용자연금과 같은 사업주 부담이 없고, 젊은 농업자에게는 보험료 부담이 크게 되므로 35세미만의 대상자에게는 같은 요건이라 하더라도 조성비율이 높게 되어 있다.

5.1.5 농업자연금제도 개혁의 의미

일본의 신(新) 농업자연금제도의 메리트는 ①적립방식을 채택함으로써 급부되는 연금 등은 자신이 적립한 것이기 때문에 가입자 수급자 비율에 좌우되는 것 없이 안정된 제도로 재정립되었다는 점, ②공적연금의 2층 부분에 대하여 유일하게 국고보조가 있는 공적연금이라는 점, ③구제도와 같이 일률의 보험료가 아닌 「농업자노령연금」의 수급자격을 얻기 위한 20년의 기간요건을 폐지함으로써 농업자의 생애설계에 유연히 대응하고 보험료 납부기간이 단기간이더라도 연금을 수급받을 수 있다.

<표 5-4> 일본 농업자연금제도의 현행제도와 신제도의 비교

항 목	현 행 제 도	신(新) 제 도	
연금제정	<ul style="list-style-type: none"> 부과방식 : 현역세대의 보험료를 은퇴세대의 연금에 충당 	<ul style="list-style-type: none"> 적립방식 : 납부된 보험료를 적립·운영 	
가입요건등	강제여부	<ul style="list-style-type: none"> 강제(+임의) 	<ul style="list-style-type: none"> 임의
	가입연령	<ul style="list-style-type: none"> 원칙 60세 도달까지 - 단 60세까지 20년의 가입기간을 충족할 것 65세 도달까지 가입가능 - 20년 기간 요건을 충족하기 위해 가입이 필요하고 65세까지 20년 요건을 충족할 수 있을 것 	<ul style="list-style-type: none"> 60세 도달까지 가입
	농업상의요건	<ul style="list-style-type: none"> ①50a이상의 농지명의를 가진 자 ②30a이상 50a 미만의 농지명의를 가진 자 ③농업생산법인의 구성원 ④①②③의 자로부터 경영이양의 후계자 지명을 받은 직계비속의 1인 ⑤가입자 등과 가족경영협정을 체결하고 있는 배우자 	<ul style="list-style-type: none"> 농업에 종사하고 있는 자
	탈퇴	<ul style="list-style-type: none"> 가입자격의 농업상의 요건①에 해당하는 자로 60세까지 20년 이상의 기간을 가진자는 임의탈퇴할 수 없음 기타는 임의 탈퇴가능(탈퇴일시금지급) 	<ul style="list-style-type: none"> 임의 탈퇴 - 탈퇴일시금은 없음, 장래연금으로서 지급
보험료	금액	<ul style="list-style-type: none"> 정액(20,440엔/월, 2001년) 	<ul style="list-style-type: none"> 월액 2만엔(1천엔 단위로 증액가능. 단 상한 있음)
	정책지원요건	<ul style="list-style-type: none"> 35세미만의 가입자에 대해 보험료 할인(정액 보험료의 2/7를 할인) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 「인정농업자」·청색신고 ② 「인정취농자」·청색신고 ③①②의배우자·후계자(일정요건있음) ④인정농업자·청색신고예정 인정농업자예정·청색신고 ⑤35세미만의 후계자(일정요건 있음) 가입기간이 20년이상으로 전망될 것
연금지급	연령요건	<ul style="list-style-type: none"> 경영이양연금 - 65세까지 농지의 권리이전·설정을 하고 사업을 폐지한 후에 지급개시(60세까지 앞당겨 지급가능) 농업자노령연금 - 65세부터 지급(경영이양연금이 지급 정지된 경우에는 65세 이전에도 지급) 	<ul style="list-style-type: none"> 정책지원분 연금(연령상한 없음) - 65세 이후 사업을 폐지한 후에 지급개시(사업폐지후 60세까지 앞당겨 지급가능) 자기 거출분 연금 - 65세부터 지급(60세 까지 앞당겨 지급 가능)
	연금의종류	<ul style="list-style-type: none"> 가산부 경영이양연금 기본액 경영이양연금 농업자노령연금 	<ul style="list-style-type: none"> 특례부가연금(정책지원분) 농업자노령연금(자기거출분)
	농업상의요건	<ul style="list-style-type: none"> 농지 등의 권리의 설정·이전을 하고 사업 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> 특례부가연금 지급을 위해서는 경영승계가 요건

5.2 「독일」의 농민노령부조³⁵⁾

5.2.1 연혁과 개요

1957년 「농민노령부조법」이 처음 제정되어 농업경영자와 그 가족 종사자에게 적용되었다. 농업경영자들은 은퇴 후에도 토지를 통해 소득이 계속 발생하기 때문에 농민노령부조는 보충급여를 지급하는 것을 원칙으로 하였으며, 이를 위해 보험료 및 급여체계를 다른 공적 연금제도와는 다르게 정액각출·정액급여체제로 설계하였다.

관리운영조직인 농민노령금고를 전국의 주요 농업지역에 설치하였으며, 관계법으로 1994년 5월 19일 「농민사회보험개혁법」이 제정되어 1995년 1월 1일부터 시행되었다. 「농민사회보험개혁법」은 기존의 「농민노령부조법」은 이 법으로 대체되어 운영되었으며, 배우자는 가족종사원이 아니라 별도의 농업경영자로서 가입하도록 하였고(기여와 급여가 농업경영자의 1/2에서 동일하게 변경), 연금급여산정방식을 정액방식에서 다른 공적연금 산정방식 기준과 동일하게 변경되었다.

독일에서 「농민노령부조법」 실시 초기의 제도는³⁶⁾ 1963년 조기노령연금 지급규정으로 경영이양을 촉진하도록 하는 조항 삽입되었으며, 1965년에는 경영부조 및 가계부조제 도입되었고, 1969년 구조개선의 농업정책적 조치로 확대 및 토지소유권을 이양한 자에게 토지이양연금 급여가 추가로 지급되었다. 그리고 1970년 사후 보조금제도 도입되어 경영이양 후 타 산업으로 전직하여 타 연금보험에 가입할 경우, 납부할 수 없었던 기간에 대하여 소급하여 정부가 보험료의 70%를 보조하였고, 1972년 농업경영자의 전배우자에게도 노령연금 및 조기노령연금 수급권 부여되었으며, 1980년 젊은 농민 과부, 홀아비에 대한 생활보장대책과 농민노령가족원의 보험의무화 규정을 삽입되었고, 1980년 이후 해마다 연금액 상향조정 및 보험료 인상되고 있다.

35) 김성숙·성지미·강성호, 「농어촌지역 국민연금 사업평가 및 발전방안에 관한 연구」. 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 2001.

36) 정명채 외, 농업구조개선을 위한 국민연금 확대방안, 한국농촌경제연구원, pp:57~59, 1994.

5.2.2 적용대상

독일의 「농민노령부조법」의 적용대상은 당연적용과 임의적용으로 구분된다. 당연적용 대상자는 모든 농업경영자³⁷⁾와 가족종사원이 포함되며, 당연적용에서 제외되는 농업경영자는 연금수급자와 18세 미만 또는 65세 이상인 자로 구분할 수 있다. 이러한 당연적용 대상제외자는 첫째, 25세 이상 3촌 이내의 친척 등 가족종사원, 둘째, 농업이 주업인 동업자 및 농업단체의 회원이면서 타 공적연금제도에 가입의 무가 없는 자, 셋째, 법의 규정에 따라 농지를 소작농에게 임대해 주고, 임대 당시 1년 이상 경작했던 자 등이다.

임의적용 대상자는 당연 적용되는 업종 이외의 농업경영자와 과거에 60개월 이상 보험료를 납부한 후 2년이 경과하지 않은 시점에서 재가입신청을 하는 계속가입자 등을 말한다.

농업의 구조변화로 인한 농업경영자 수의 감소로 가입자의 수는 계속 감소하고, 적용 제외자와 신청에 의한 적용면제자의 수는 계속 증가하는 추세이다. 가입자의 수는 1975년의 544,028명에서 1999년에는 417,031명으로 감소하였고, 적용 제외자 및 면제자의 수는 1995년의 191,018명에서 1999년에는 291,606명으로 증가하였다. 이러한 변화의 추세는 전반적인 사회경제적 조건변화 및 지속적인 농업 구조 변화로 인한 것이며, 배우자를 농업경영자로 포함시켰음에도 불구하고 나타난 결과이다.

1995년의 연금법개혁으로 농업경영자의 배우자가 단독 가입자가 됨에 따라 보험료 납부자와 급여수급자간 관계는 약간 개선되었다. 1958년부터 1994년 사이에 보험료 납부자수는 연 3.12% 감소하여 1994년 보험료납부자수는 급여수급자수 대비 75%가 되었으며, 이후 1995년말 신규법령 제정으로 이 비율은 98%로 향상되었으나 이후 다시 하락하여 1999년 말에는 73%에 이르렀다. 가족종사원의 수는 1999년 현재 23,678명으로 지속적으로 감소하여 왔다.

37) 독일의 농업경영자는 농민노령금고에서 정한 최소규모 이상의 농업, 임업, 채소·과수 재배업, 내수면어업 및 양식업에 종사하는 자를 말한다.

5.2.3 보험료

독일의 농민노령부조 재원은 가입자의 보험료와 연방정부의 보조금을 주 재원으로 하고 있다. 보험료는 정액으로 1999년 4월 현재 농업경영자(동업자 및 단체의 회원 포함)는 월 327DM이며, 가족종사원의 경우는 농업경영자 보험료의 1/2 수준이고, 연방정부의 보조금은 보험료와 급여에 대하여 주어진다. 1986년 이후 소득이 낮은 보험료 납부의무자는 보험료보조금을 수령하고 있으며, 연방정부는 농민노령부조의 급여에 대한 보조금으로 노령·장애·유족연금 등 급여지출액의 77.5%를 부담해 준다.

5.2.4 급여의 수급요건

농민노령부조 급여의 종류는 재할급여, 장애연금, 노령연금, 유족연금, 토지이양연금 등 5가지로 구분할 수 있다. 이러한 농민노령부조를 수령하기 위해서는 그동안 경작한 토지를 타인에게 이양해 주어야 한다.

가. 급여 유형별 수급요건

(1) 재할급여

신체적·정신적 장애자에 대한 원조 및 그 가정에 대한 경영·가계보조 등의 조치를 통하여 소득능력을 회복하고 유지하는 것을 목적으로 하고 있으며, 가입기간 중에 장애를 당한 자에게 지급되는 재할급여의 종류로는 의료치료 및 경과수당이 있다.

수급요건 및 수급대상자는 장애발생 전 최소한 60개월의 보험료 납부실적이 있는 자 및 배우자와 60개월(5년) 이상 보험료를 납부한 직업활동불능자 또는 생계활동불능자가 포함된다. 경영·가계보조 등의 재할조치에는 첫째, 장애를 예방·제거·회복 시켜주고, 악화를 방지하는데 필요한 조치(치료 및 시설수용)를 위한 조치, 둘째, 선천적 장애자와 종양으로 판명된 자녀가 사회공동체구성원으로 살아가는데 필요한 조치(치료 및 시설 수용)인 건강증진 조치, 그리고 셋째, 농업경영자 및 그 가족의 생계를 보장해 주는 가계보조 조치(경과비용 등)가 있다.

(2) 장애연금

5년 이상 가입실적이 있고 장애발생 전 최종 5년 동안 3년 이상 농민노령연금고에 보험료를 납부한 생계활동 불능자에게 지급된다.

(3) 노령연금

가입기간이 15년 이상인 65세 이상인 자에게 지급되며, 노령연금과 조기노령연금으로 구분된다. 농업경영자의 경우, 노령연금을 수급할 수 있는 자격요건은 65세 이상이고, 농업경영권을 9년 이상 이양했으며, 180개월(15년) 이상 보험료를 납부한 자와 조기노령연금을 수급할 수 있는 자격요건은 농업경영권을 9년 이상 이양하고 60세 또는 생계활동불능 전까지 60개월(5년) 이상 보험료를 납부한 자에게 연금이 지급된다.

가족종사원의 경우, 노령연금을 수급할 수 있는 자격요건은 65세 이상으로 농업경영을 하지 않고 노령부조에 가입한 이후부터 65세까지 1/2이상 기간의 보험료를 납부하고, 그 중 65세 이전까지의 최종 25년 동안 180개월 이상 보험료를 납부한 자와 조기노령연금을 수급할 수 있는 자격요건은 농업경영을 하지 않고 60개월(5년) 이상 보험료를 납부한 자로서 노령부조 가입 이후부터 생계활동불능 시까지 1/2 이상 기간에 보험료를 납부하고, 생계활동불능 전 최종 25년 동안 60개월 이상 보험료를 납부한 자에게 지급된다.

(4) 유족연금

유족연금은 미망인·홀아비연금과 고아연금으로 구분되며, 수급자격요건은 사망한 농업경영자의 농업경영권을 이양한 농업경영자가 아니고, 배우자 생존 당시 가족생계비의 1/2 이상을 조달하지 않았으며, 배우자 생존 당시 기준소득(1991년 현재 월 1,950DM) 이하 소득자이며 60세 또는 사망 시까지 60개월 이상 보험료를 납부한 사망자의 배우자로서 45세 이상이거나 고아연금 수급권을 가지고 있는 자녀 또는 장애가 있는 자녀를 양육하고 있는 자이다.

(5) 토지이양연금

토지이양연금은 1983년 12월 31일까지 농업의 구조조정을 목적으로 토지이양을 완료하여 토지이양연금 수급권을 가지고 있었던 자에게만 지급되고, 그 이후에는

신규지급이 제한되고 있다.

나. 급여 유형별 급여수준 및 급여현황

연금의 급여수준은 법률 개정전과 후가 다른데, 법률개정 전에는 가입기간과 연금종별에 따라 정액으로 지급되었으며, 법률개정 후에는 매 가입월수에 0.0833(가족종사자의 경우에는 0.0417)을 곱한 점수에 연금 실질가치 유지액과 연금종별에 따른 지급율을 곱하여 지급되고 있다.

연금 실질가치 유지액은 1999년 7월 현재 구 서독지역은 22.30DM이며, 구 동독지역은 19.40DM이며, 연금 종별 지급률은 장애연금과 노령연금은 100%이며, 미망인·홀아비연금은 60%, 편친사망 고아연금은 10%이고, 양친사망 고아연금은 20%이다.

(1) 노령연금

1999년 현재 노령연금 총 수급자수는 252,504명으로 전년도의 245,077명에 비하여 약 3% 증가하였다. 1999년만 15,501명이 노령금고에 완전노령연금을 청구하여 청구자 수가 전년도의 13,151명에 비해 17.9% 증가하였으며, 1999년 현재 농민노령부조의 완전노령연금 수급액은 남자의 경우 월 평균 947.53DM, 여자의 경우 월 평균 673.27DM이다.

(2) 장애연금(생계활동불능연금)

1999년 현재 생계활동불능연금을 청구한 사람의 수는 14,495명으로 전년도의 15,068명에 비해 3.8%가 감소하였고, 총 생계활동불능연금 수급자 수는 102,821명으로 전년도의 103,613명에 비해 0.76% 감소하였다. 1999년 현재 농민노령부조의 장애연금은 남자 농업경영자의 경우 완전노령연금의 98% 수준인 월 평균 917.23DM, 여자 경영자인 경우는 완전노령연금액의 92%인 월 평균 616.97DM이다.

(3) 유족연금(고아연금 포함)

1999년 현재 총 유족연금수급자 수는 205,192명으로 전년도의 206,690명에 비해 0.7% 감소하였다. 1999년 현재 고아연금수급자 수는 6,318명으로, 이 중 97%에 해당하는 6,141명이 부모 중 1인이 사망할 때 지급하는 반액고아연금을 수급하였고,

177명이 전액고아연금(양친 모두 사망 시 수급)을 수급받았다.

<표 5-5> 독일의 농민노령부조의 평균 연금수급액 현황(1999.1월 기준)
(단위 : DM/월)

구분	남자	여자
노령연금		
완전노령연금	947.53	673.27
배우자의 완전노령연금	412.94	400.02
조기노령연금	683.18	524.70
배우자의 조기노령연금	397.29	395.85
장애연금		
농업경영자	917.23	616.97
배우자	491.25	437.74
유족연금	522.26	580.18

자료 : 김성숙 외(2001) p.192.

<표 5-6> 농민노령보장의 수급자 수¹⁾

연도	노령적무불능 및 유가족연금 ⁴⁾				고아연금 ⁶⁾	이양보조금, 단기신용대금 ⁷⁾	정부의 추가기여금 ⁸⁾
	전직농민 ³⁾	농민과부· 홀아비 ⁴⁾	협업가족 (과부) ⁵⁾	합계			
1992	305,316	217,999	14,610	537,925	8,844	204	197,393
1993	308,124	215,530	13,760	537,414	7,904	171	184,361
1994	310,865	214,347	12,893	538,105	7,388	155	171,907
1995	320,623	212,635	12,155	545,373	6,816	147	305,561
1996	329,259	211,346	11,302	551,907	6,898	139	322,498
1997	335,663	208,740	10,521	554,924	6,734	141	309,474
1998	341,858	206,643	9,804	558,305	6,568	121	292,311
1999	352,300	205,500	9,200	567,000	6,000	100	274,200

- 주 : 1) 1994년까지 농민을 위한 노령부조.
 2) 1994년까지 노령수당, 조기은퇴노령수당 및 유가족 수당.
 3) 1995년부터 사업자 및 그 배우자.
 4) 1994년 유가족수당 포함.
 5) 유가족 포함.
 6) 1994년까지 고아수당(양부모 모두 없거나 편부모인 경우).
 7) 1995년 도입된 단기신용대금.
 8) 추정치임.
 9) 지역지위(상태): 1994년 이전의 구 서독을 1995년 독일지역을 의미함.

(4) 의료재활조치

1999년에 노령금고는 총 11,186건의 의료재활급여를 승인하였다. 전년도에 비해 11%나 증가하였으며, 노령자의 증가로 인해 향후에도 계속 증가할 것으로 기대되고 있다.

(5) 경영·가사보호

1965년에 도입된 경영·가사보호는 농업경영의 주요 급여로 발전되었다. 농민노령금고 외에 농업경영자를 위해 사회보험법에서도 경영·가사보호를 위한 급여를 제공하고 있으며, 1999년 총 경영·가사보호의 급여 중 17.3%가 경영노령금고에서, 24.7%가 산재금고에서, 58.0%가 질병금고에서 지급되었다.

5.2.5 관리운영기구

관리운영과 관련된 부처는 3개로서, 우선 농림부는 농민노령부조사사업의 주관 및 재정지원 등의 업무를 담당하고, 다음으로 농민노령금고연합회는 지역별 노령금고에 대한 관리, 회계감독, 재정상태 조정, 세입법안의 상정 등을 담당한다. 그리고 농민노령금고는 독일내에 23개가 설치되어 연방정부 및 주정부에 의하여 설립된 법인체로 가입자 기록의 관리·유지, 급여의 결정·지급, 가입자와 수급자의 복지증진사업 등의 업무를 담당하고 있다.

5.2.6 재정현황

1999년을 기준으로 재정현황을 살펴보면, 수입은 연방정부 급여보조금이 전체의 72.3%, 보험료가 전체의 27.1%를 차지하고 있으며, 지출은 전체지출의 85.5%를 연금급여(보조금, 경과보호 포함)에, 9.4%를 보험료 보조금으로 지출되고 있다. 1999년 현재 지출은 6,057.2백만DM으로 수입인 6,041.3백만DM보다 약간 더 많은데, 결손액은 연방보조금으로 충당되었다.

5.2.7 농업경영이양연금제도의 성과³⁸⁾

1974년 전업농업자중 65세 이상노령자가 8.45%에서 1984년 3.15%로 크게 감소하였다. 농산물생산은 대부분의 곡류가 과잉생산이며, 육류와 우유의 과잉사태가 문제되어, 1983년부터 경영이양연금의 신규 지급을 중단하고 지금까지 지급해오던 것만을 계속하기로 하여 축소 규정하였다.

농민연금제도에 대한 정부재정의 대대적인 지원으로 산업간 소득분배효과도 상당히 높아졌으며, 도·농간 소득격차는 감지할 수 없을 정도이며(1984년 현재), 경영규모의 확대, 토지의 효율적 운영, 농업경영후계자의 연소화, 대형기계화 등으로 농가소득의 향상과 증대에 기여, 농민의 노후생활 안정에 효과가 나타난 것으로 평가되고 있다. 즉, 농가당 평균농지면적 1969년 8ha에서 1988년 17ha로 확대되었고, 유럽공동체중 농업종사자 연령구조가 가장 젊은 구조를 지니게 되었다(영농주의 연소화 효과).

생산포기연금제도의 도입배경은 농업경영이양연금제도의 필요성이 낮아지고 정부 재정부담이 증가함으로 신규 농업경영이양연금지급을 1993년에 중단하고, 과잉생산에 대비한 휴경보상제도의 하나로서 생산포기연금제도를 1988년에 신설하게 되었다. 생산포기연금 수준은 생산을 포기한 농지면적에 따라 ha당 연간 150DM씩 최고 600DM한도까지 지급하고 있으며, 신청 대상자는 생산포기연금을 신청할 수 있는 자는 최소한 농업에 15년 이상 종사한 경력이 있는 현직 농민이어야 한다. 생산포기연금제도의 도입으로 농민노령보조(농민연금)의 국가보조금은 1993년 현재 73.6% 수준에서 억제되고 있으나 급여수준의 인상, 보험료보조의 신설 등으로 정부 지원액은 매년 증가되는 추세이다.

5.2.8 농민노령부조의 문제점

농민노령부조는 농업의 구조개선을 위하여 일반 근로자와는 별도로 연금제도를 설계하여 집단의 고유한 성격이 제도에 반영되었고, 집단적 자조정신에 바탕을 둔 자치행정을 통해 가입자 및 수급권자가 직접적으로 제도에 관한 주요사항을 결정

38) 정명채 외(1994) pp.62~66.

한다는 장점을 갖고 있다. 또한 분리제도의 실시로 저소득 농업경영자에 대한 국고 보조금의 지급이 용이하다는 점도 갖고 있다.

그러나 분리된 제도의 운영으로 농업의 구조조정은 일부 달성하였으나, 농업종사자 수의 지속적인 감소로 재정적자가 심각한 상황이며 재정적자 해소를 위하여 재정의 거의 대부분이 국고에서 지원되어 타 연금보험 가입자와의 형평성이 결여되어 있다는 문제점을 안고 있다. 또한 별도의 연금제도 운영으로 연금제도를 통한 집단간 소득재분배 효과가 미흡하다는 점도 문제점으로 지적될 수 있다.

5.3. 프랑스의 이농장려종신연금제도³⁹⁾

2차 대전후 프랑스 농업의 당면과제는 식량위기 극복을 위한 농업생산의 확대와 생산기반의 정비였으며, 각종 생산장려시책과 기술보급에 의해 1950년대 초에 거의 달성하였다.

경제발전이 본격화됨에 따라 농업취업인구의 감소, 농가인구의 고령화, 농지소유의 세분화 및 농업기계화의 진전 등 급속한 농업의 구조변화가 진행되는 한편, 1958년 드폴 대통령의 집권과 동시에 가격지지제도의 폐지와 생산과잉, 가격불안정 등으로 농공간, 지역간 소득격차가 확대되었다. 특히, 유럽공동체의 발족에 따른 국제환경의 변화는 프랑스 농업과 농업정책에 대한 새로운 대응이 요구되는 계기가 되었다.

이에 농업구조개선을 위해 「농업의 방향설정에 관한 법률」(1960.8)을 제정하여 구조정책의 목표를 설정하고, 토지정비를 위한 「농촌건설토지정비회사」를 창설되었다. 「농업의 방향설정에 관한 법률을 보완하는 법」(1962.8)에서 이농자의 경영이양을 조건으로 지급되는 「이농장려종신연금제도」가 설치되었는데, 이는 이농농가의 농지를 기존 농가나 신규 농가의 규모확대를 연결하고자 「농업구조개선 사회기금」의 재정지원하에 신설되었으며, 원활한 사업을 위해 「농촌건설토지정비회사」에 선매권이 부여되었다.

39) 김운근 외(1985)에서 요약 정리하였음.

5.3.1 1960년대의 농업구조정책

전후 식량위기를 극복한 프랑스는 풍부한 잠재력을 바탕으로 곧바로 고도경제성장단계에 접어들면서 농업구조의 변화는 급속하게 진행되었다. 이러한 변화내용을 몇 가지로 분류하면, 첫째, 농업취업인구의 감소가 현저했다는 것으로서 1946년 농업부문의 취업인구는 전체취업인구의 35%이었으나 1954년 26.7%, 1960년 23%로 감소하였고, 취업인구의 감소는 청·장년층에서 매우 낮게 나타나 농업인구의 고령화를 촉진하였다.

둘째, 이농이 현저한 가운데 경영의 합병과 집중현상이 빈번히 발생하였다는 점을 들 수 있다. 대체로 영세 소경영이 분해·해체되어 대경영으로 합병되었으며, 농지소유의 이원적 구성(농민적 토지소유와 시민적 토지소유)은 농지소유의 세분화를 진행시켰고, 기술진보는 영세경영의 적응력을 약화시켜 영세성을 심화시켰다.

셋째, 농업생산과 가격의 추이를 보면 공업의 그것에 비해 점차 불리하게 작용하였다는 점을 들 수 있다. 농업은 점차 공업에 예속되기 시작하였으며, 농가는 생산성을 높여 가격을 개선할 수 없는 악순환에 빠져들게 되었다.

넷째, 농가소득은 정체하고 부채는 증가하였다는 점을 들 수 있다. 프랑스의 국민소득에서 차지하는 농업소득의 비중이 1949년 16.5%에서 1959년 11%를 하락하고, 농가인구의 1인당 소득은 비농가에 비해 훨씬 미달하였다. 농촌경제가 황폐해지자 산간지역과 빈곤지역에서는 불경작 면적이 증가하였는데, 전후 프랑스 농업은 고도성장단계에서 공업부문에 지배당하면서 이농에 의한 농가인구의 감소와 특히 경영주의 고령화, 경영의 합병·집중과 소경영의 체류로 인한 전체적인 규모의 영세성, 생산성 정체와 경쟁력 약화, 그리고 소득의 저위와 농촌의 황폐화가 특징적인 현상으로 나타났다. 따라서 농업구조의 재편은 불가피하게 되었으며, 이러한 문제를 해결하기 위하여 1960년대에 접어들자 획기적인 농업구조정책을 단행하였다.

가. 1960년대 농업구조정책

농업구조정책의 근간이 된 것은 「농업의 방향설정에 관한 법률」(1960.8)(농업방향법)과 「농업의 방향설정에 관한 법률을 보완하는 법」(1962.8)(농업보완법)이었다.

1950년대의 농업문제를 극복하고 농업종사자들에게도 타 부문 종사자와 동등한

사회적 경제적 지위를 보장하기 위하여 제정된 농업방향법은 국정정책의 목표와 일반적인 원칙을 제시하였다. 구조정책의 목표를 기술진보의 발전보급과 공정한 가격의 결정으로 농업의 생산성을 증대하고, 농산물의 유통가공조건의 개선 및 토지 자산의 보전·개발·근대화로 농업종사자도 다른 부분과 동등한 보수확보를 가능하게 하는 가족적 농업경영구조의 촉진으로 설정하였으며, 또한 토지정비를 위해 「농촌건설토지정비회사」(SAFER)의 설립을 제도화하였다.

농업방향법에 근거한 일반적인 원칙은 농업보완법에서 구체적인 시책으로 제시되었다. 농업보완법은 존속하기 어려운 소경영이나 고령경영의 폐지를 유도하고, 이들 농가의 경영지를 젊고 발전력 있는 가족경영으로의 이동을 촉진하여 생산성 향상을 도모하려고 하였다. 이러한 농업보완법의 내용으로는, ①전국적으로 산재해 있는 불경작지나 소유자가 없는 토지를 개발하여 이용을 권장하거나 국가가 이를 매입·정비하여 일정한 우선순위에 따라 매도함. 이러한 사업을 위해 농업방향법에 근거해 설치된 SAFER에게 농지의 선매권을 부여함, ②자립적 농업경영을 최대한 창설하기 위하여 「농업구조개선사회기금」(FASASA)을 설치하였음. 기금은 자립 경영을 창설하기 위한 제 사업의 재정지원을 위해 주로 사용됨, ③이농장려종신연금제도의 창설. 이 제도는 「농업구조개선사회기금」하에서 운용되며, 노령농업자의 이농과 경영이양을 유도하여 기존 농가의 규모확대와 청년경영주로의 세대교체를 실현하기 위해 기존의 농업노령보험연금제도에 추가하여 실시되었다는 것을 들 수 있다.

나. 농업구조개선사회기금

농업보완법의 제 시책을 구체적인 사업으로 추진하는 필요한 재정지원을 위해 1962년에 설치되었다. 특히, 고령경영주가 이농시에 농지를 매도하거나 대부하는 조건으로 지급되는 「이농장려종신연금제도」의 창설과 타 산업으로의 전직조성 등 농업유동화를 위한 사업이 주 내용이었다.

다. 농촌건설토지정비회사(SAFER)

농촌건설토지정비회사(SAFER)는 농업방향법 제15조에 근거하여 청년농업자의 정착, 경영의 규모확대, 토지정비를 위해 설립되었다. SAFER는 공법인이 아니고 사

법상의 회사였으나, 사업목적은 공공적이며, 영리의 추구가 금지되어 있는 반면 사업의 지역적 독점이 인정되었으며, 특히, 「농업구조개선사회기금」에 의해 유동화 된 농지를 그것을 필요로 하는 농가로의 적절한 이동을 위해 1962년 8월의 농업보완법에서 선매권이 부여되어 있다.

SAFER는 우선 매도희망자의 농지 또는 농장을 매입하여, 필요하면 토지정비나 집단화를 실시하여 5년 이내에 이것을 일정한 자격을 구비한 농가에게 매도하고, 매도할 때에는 구조정책의 목표에 적합하게 기존농가의 규모확대나 신규농가의 자립 가능한 면적수준이 되도록 매도하는 것을 원칙으로 하고 있다.

1977년말 현재 SAFER가 취득한 총농지면적은 99만 ha로서 이 중 약 84만 ha가 재양도 되었으며 양도율은 85% 정도였는데, 1960년대이래 20ha 이하의 경영이 주로 소멸하는 한편 35ha 이상의 경영이 증가해 평균경영규모는 1955년의 14.1ha에서 1970년 20ha, 1975년 23.2ha 로 증가하였다.

이와 같이 규모가 확대된 것은 1960년대 이후 구조개선정책으로 추진된 SAFER의 농지이동개입과 이농장려종신연금제도에 의한 농지유동화 때문이다. 그러나 SAFER의 활동도 토지가격의 상승과 이에 따른 토지자본의 증대는 농업경영에 중압을 가할 뿐만 아니라 SAFER의 사업수행상 자금운영에 압박을 가해 토지취득에 제약이 되었다.⁴⁰⁾

5.3.2 이농장려종신연금제도

프랑스 정부는 1950년대에 구조적으로 누적된 고령농가와 농가경제의 정체현상을 청년경영주의 확보와 경영의 규모확대로서 해결하고자 하였다. 즉, 고령경영주의 경영이양을 촉진하기 위해 「이농장려종신연금제도」를 신설하였으며 또 이들이 처분하는 농지가 청년경영주로의 적절한 이동을 위해 SAFER을 창설하였다.

가. 농업노령보험연금제도

농업노령연금은 노령농업자의 생활보장 내지는 소득재분배를 목적으로 경영이양

40) 결국 지가의 폭등은 소유권 유상이전에 의한 규모확대보다는 임대차제도에 의한 규모확대로의 농지정책기초 전환의 계기가 됨. 따라서 1970년에 장기임대차제도, 농업토지집단(GFA)제도를 창설하는 등 토지부담의 문제를 소유와 경영의 분리로써 해결하고자 하였음.

과는 상관없이 일정 연령에 달한 자에게 지급된다. 강제가입제도로써 농업사회보장 특별예산으로 운용되며, 1952년 7월부터 실시되었다. 재원은 가입자각출금, 농업부문 과징금 및 비농업부문으로부터의 이전 등으로 충당되며, 비농업부문에서의 이전이 높은 비중을 차지하는 것이 특징이다.

나. 이농장려종신연금제도

이농장려종신연금은 생활보장을 위해 실시된 농업노령보험연금과는 달리 노령농업자의 이농촉진과 이로 인한 청년농업자의 정착, 경영의 규모확대라는 구조개선적 차원에서 실시되었다. 즉, 경영주의 유동화를 통한 농지의 유동화를 목적으로 1963년 5월 농업구조개선사회기금하에서 설치하여 농업노령보험연금의 수급권자에게 지급되었다.

농업노령보험연금과의 차이점은 무각출제의 전액 국고부담으로서 운영되며, 경영의 양도가 반드시 수반되어야 한다는 점이다. 또한 경영의 양도는 반드시 양수농가가 각 지역마다 설정되어 있는 하한면적의 1.5배 이상, 상한면적 이하의 균형경영으로의 면적규모로 연결되어야 한다. 이것이 곤란할 때는 SAFER와 협의하거나 SAFER에 양도할 수 있다.

(1) 경영의 처분방법(급여조건)

경영주가 자작하는 경우, 즉 증여, 매도에 의한 소유권 이전과 임대 시 임차인이 45세 이하, 임대기간을 18년 이상인 경우 그리고 임차지의 임차권의 양도 혹은 반환 등 경영주가 임차하는 경우, 농지경영을 처분할 수 있다.

(2) 연금의 종류 및 경과

연금의 종류는 크게 이농종심연금(IVD)와 이농장려연금(IVD-NCR)로 구분할 수 있다. 이농종심연금(IVD)은 농업노령보험연금 가입자가 65세 이전에 경영을 이양하였을 때 65세부터 노령연금과는 별도로 지급되는데, 시행시기는 1963년부터 실시하였다. 연금개시 전 이농장려연금(IVD-NCR)은 조기이농을 장려하여 경영의 규모를 가속화하기 위해 1967년부터 실시되었는데, 1980년에 이농연차연금(IAD)로 재편되었다. 내용은 60세부터 64세까지 지급되면 65세부터는 IVD로 대체된다.

다. 이농장려종신연금제도의 성과

(1) 수급자수

1963년부터 1972년까지 10년간 총 수급자수는 40만 2천호로서 1963년 당시 전체 농가수(189만 9천호)의 21.2%에 해당한다 이를 구체적으로 보면 1963~1964년에는 5,337호였으나, 1963~1965년 기간동안은 26,942호로 대폭 확대되었다.

1965년 7월 수급조건을 완화하는 제도 개정의 영향으로 수급자수가 매년 증가하여 1963~1969에는 80,460호로 최고점에 이르렀다. 이후 감소추세에 있긴 하나 이농장려종신연금제도의 실시 이후 농가인구의 감소와 농업경영의 감소에 크게 기여하였다고 할 수 있다.

(2) 농지처분상황

이농자가 처분한 농지면적은 685만 4천 ha로서 총농지면적(3,219만 ha)의 21.3%에 달하는 규모이다. 이농자의 호당 평균처분면적은 17ha이며, 전국평균보다 약간 밑도는 면적으로서 대체로 영세농가의 이농율이 높다는 것을 보여준다. 이농자의 평균처분 규모는 점차 증가하고 있다.

10년간 평균으로 신규경영으로 40%, 기존경영으로 56%, SAFER로 4% 각각 이양되었다. 그러나 이후 기존 경영으로의 이양비율은 급속히 증가하는 반면, 신규경영으로의 그것은 감소추세로 나타났다. 실시초기에는 증여와 매각에 의한 소유권 이전과 임차권 설정이 비슷한 비율을 보였으나 후계자로의 임차권 설정도 연금의 수급요건으로 인정되자 1969년부터 임대가 급증하여 1972년 당시 전체처분면적의 82%나 되어 임차권 설정에 의한 경영이양이 중심을 이루고 있으며 후계자로의 증여는 점차 감소하였다. 즉, 연금제도가 농지임대차 현상을 확대시켰다고 할 수 있다.

이것은 1960년대에 들어 농지가격의 상승으로 인하여 농업경영의 토지부담이 높아지자 토지의 소유와 경영의 분리 즉, 농지임대차로의 농지정책의 기초의 전환과 맥을 같이 하는 현상이기도 하다. 임대차제도의 확대진행은 기존농가의 경영규모를 크게 향상시켰다.

연금제도로 인해 평균규모 이하의 영세경영은 소멸하고, 소멸하는 농가의 농지를 양수한 대규모 농가가 증가하는 계기가 되었다. 이로 인하여 우선, 연금제도의 경영주

연소화 효과를 낳았다. 35세 미만 경영주로의 양도율을 보면 신규경영의 경우가 기존 경영의 경우보다 높는데, 대체로 신규경영의 경우는 후계자가 대부분이기 때문이다. 신규경영은 수급자수의 45%, 처분면적의 54%가 35세 미만의 경영주에게 이양되고 있으며, 기존경영은 각각 22%, 32%, 전체적으로 볼 때 각각 24%, 38%가 35세 미만의 경영주에게 농지가 이양되고 있다. 이양자 평균 60세라고 할 때 1/4이 35세 미만의 경영주로 대체되고 있다는 의미한다.

또한 수급자수의 비율보다 처분면적의 비율이 높은 것은 평균처분면적을 상회하는 이농자가 주로 35세 미만의 경영주로 농지를 처분한다는 내용이다.

<표 5-7> 35세 미만 경영주로의 양도비율

연도	신규경영		기존경영		계	
	수급자수	면적	수급자수	면적	수급자수	면적
1969	42	47	19	26	25	35
1970	41	48	20	28	23	35
1971	44	52	21	31	24	37
1972	45	54	22	32	24	38

자료 : 김운근 외(1985) p.87에서 재인용.

이상과 같이 실시 후 10년간의 성과를 볼 때, 이농장려종신연금제도는 경영주 유동화를 통한 농지유동화, 즉 경영주의 연소화와 경영의 규모확대라는 목적을 충분히 실현하고 있다고 볼 수 있다.

5.4 외국 사례의 시사점

5.4.1 일본과 독일의 공통점⁴¹⁾

제도의 도입이 후세대의 젊은 계층에게 농업경영을 원활하게 이양하고 농업구조를 개선하는 것과 연계되어 있다. 즉, 농민만을 대상으로 별도로 시행되고 있다. 일본은

41) 자세한 내용은 김성숙 외(2001) p.197을 참조할 것.

국민연금을 1층으로 하고 농업자연금기금을 2층으로 하여 운영하고 있고, 독일은 별도의 공적 연금 형태로 조합방식의 운영을 하고 있다. 정액각출, 정액급여 형태로 보충급여의 성격을 지니고 있다. 이는 농민들이 나이가 들어도 계속 소득활동을 할 수 있으며, 소득과약도 어렵다는 전제하에 이러한 제도가 설계되었다.

급여에 대한 국고보조가 계속 증가하여 보험료 수입을 상회하고 있다. 농민연금 제도에 대해서는 원래 국고보조가 계획되어 있었으나 농민 수의 지속적인 감소로 인하여 가입자는 감소하고, 수급자는 증가함으로써 국고보조 수준이 점점 높아졌기 때문이다. 이에 따르는 개선방안은 일본의 경우 적립방식으로 제도변경을 모색하고 있으나 독일은 재정과 관련하여 제도개혁을 모색하고 있지는 않고 있다. 이는 가입자 수가 40만 명 수준으로 적어서 일정한 국고보조가 감수할 수준이기 때문인 것으로 보인다.

두 나라의 농민연금은 우리나라의 농어촌지역연금과는 성격이 매우 다른데, 우리의 경우에는 농어민에게 보험료에 대한 일부 국고지원을 제외하고는 지역 전체를 하나로 관리·운영하는데 비해, 두 나라의 농민연금은 일종의 직역연금 성격을 지니고 있다. 이는 농민의 소득활동 양태가 다른 자영업과 다르다는 것을 고려한 것으로 볼 수 있다. 이에 반하여 일본과 독일 두 나라의 농민연금은 농업의 구조개선과 연금을 접목시키는데 비하여 우리나라는 농어촌지역연금(도입) 당시 논의가 있기는 하였으나 채택되지 않았다.⁴²⁾ 또한 국고보조가 매우 높아 다른 직종의 연금제도와 다르게 대우한다는 것도 시사점으로 지적할 수 있다.

두 나라의 농어민연금 등에서 얻는 시사점은 비록 통합된 연금제도를 운영하고 있더라도 농어민에 대해서는 국고보조를 유지시키는 것이 부당하지 않다는 것이다. 농업은 한 국가의 기간산업이며 식량(확보)을 위해 반드시 필요한 산업임으로 연금 제도를 통한 복지적 지원을 함으로써 동 산업의 유지에 이바지할 수 있을 것이기 때문이다. 한편, 장기적으로는 농어촌지역이 산업화됨으로써 농어업 규모가 줄고 근로자, 자영업인구가 증가하게 될 것이므로 연금제도의 통합운영은 나름대로 의미가 있다고 하겠다.

42) 한국농촌경제연구원, 한국농정50년사Ⅱ권 p.2234, 2001.

5.4.2 일본과 프랑스의 비교⁴³⁾

프랑스와 일본은 모두 사회보장수단(이농장려종신연금제도, 농업자연금제도)을 통해 농업구조개선의 목적을 달성하기 위한 구조정책의 차원에서 실시되었다. 프랑스는 1950년대에 경영규모가 영세하고, 경영주가 고령화하여 생산성이 떨어져 농가소득의 향상이 한계에 부딪치자 1963년부터 이농장려종신연금제도를 실시하여 고령경영을 해소하여 우수한 경영을 창설하거나 기존 경영의 규모확대를 시도하였다. 일본에서도 1960년대에 들어서면서 고도성장과 함께 농업의 겸업화가 진전되고 지가상승 등으로 농지의 소유규모 확대에 한계를 느끼자 임대차제도 확대에 의한 경영규모확대로의 정책전환과 함께 1971년부터 농업자연금제도를 실시하여 농업자의 노후생활의 안정, 경영주의 연소화 및 경영의 규모확대를 달성하고자 하였다.

프랑스 및 일본과의 차이점으로는 첫째, 프랑스는 가입자 부담이 없는 전액 국고보조의 무각출제인데 비해, 일본은 가입자의 보험료와 운용수입, 국고 등의 각출제로 운영되었다는 점(보험료 부담), 둘째, 프랑스는 농업경영주만을 대상으로 하나 일본은 경영주와 후계자도 대상이 된다는 점(가입대상), 셋째, 프랑스는 경영이양을 조건으로 이농종신연금과 이농연차연금이 지급되는데 비해 일본은 경영이양을 조건으로 경영이양연금이, 노령(65세)시에는 노령연금이, 비가입자의 이농시에는 이농급부금이 지급된다는 점(급부의 종류), 프랑스의 이농장려종신연금의 수준은 가족수와 처분농지면적 등에 따라 결정되나 일본의 경영이양연금과 노령연금은 보험료 납부기간에 따라 달라지며 이농급부금은 정액제라는 점(급부액), 프랑스에서는 연금사업에만 한정되나 일본은 연금사업 외에 농지 등의 매입, 매도사업 및 농지취득자금 대부사업까지 수행한다는 점, 프랑스는 연금지급에 소요되는 비용 전액을 국고부담으로 하고 있으나 일본에서는 경영이양연금의 급부액의 1/3과 이농급부금 전액을 국고에서 부담한다는 점이 차이점으로 들 수 있다.

5.4.3 외국의 사례가 주는 시사점

농업경영이양제도를 고령 농업인의 노후보장대책의 보완수단으로 활용함과 아울러

43) 김운근 외(1985) p.109~110.

농업구조개선과도 연계시켜 상당한 성과를 거두었다. 경영이양제도를 단독으로 추진하지 않고 농민연금이나 농민노령부조 등의 노후보장정책과 병행하여 실시하였다. 경영이양제도의 도입시기는 산업화가 급진전하는 상황에서 농업구조 개선이 시급한 상황에서 적절하게 실시되어 소기의 성과를 거두었다고 할 수 있다.

경영이양제도의 성과는 시간이 경과함에 따라 축소되어 경영이양제도의 실시는 적기에 한시적으로 실시하는 것이 효과적이라는 것을 보여주고 있다. 시대 상황의 변화에 따라 경영이양제도의 내용도 수정되고 있는 것이다.

5.4.4 한국농업에의 교훈과 시사점

일본의 농업자연금제도는 농업인 복지차원에서 30여년간 지속적으로 추진해 왔다. 우리나라에서도 경영이양직불제를 연금과 연계할 경우에는 단순한 농어민복지제도의 도입이 아닌 구조개선 효과까지 고려한 제도의 설계가 필요하다. 경영이양촉진과 후계자 육성을 위한 연금메뉴에 대해 국고보조(國庫補助)를 과감히 도입해야 한다.

일본의 경우, 연금재정상의 어려움에도 불구하고, 환경변화에 대응 새로운 정책으로의 변신에 성공하고 있다. 경영이양직불제는 구조개선을 촉진하기 위한 공급 촉진수단이다. 농업구조개선의 중심축은 영농규모화사업으로 그것을 뒷받침하는 것이 경영이양제도이며 농어민연금제도라고 할 수 있다.

5.4.5 외국의 경영이양 지원제도

세계 각국은 자국의 농업경쟁력을 높이기 위한 구조조정정책을 촉진하면서 고령농 은퇴를 유도하기 위해 다양한 직불제와 소득보전정책을 병행해서 추진하고 있다. 제5장에서는 일본 경영이양연금 제도, 독일의 노령농민지원제도, 프랑스의 이농장려종신연금제도 등에 대해서 자세히 검토하였다. 경영이양직불제도의 연금연계 방안은 선진국의 사례가 시사하는 것과 같이 연금제도의 정착이 이루어진 이후에 도입하는 것이 바람직하다. 이에 관한 자세한 사항은 제6장에서 검토하기로 하겠다.

<표 5-8>은 EU와 일본, 한국의 경영이양직불제도에 대한 개요를 간략하게 비교한 것이다. EU와 일본에서는 1970년대 초반부터 고령자의 경영이양을 촉진시키는 제

도를 도입하여 구조조정을 추진해 왔다. 우리나라에서는 논에 대해 1997년부터 경영이양직불제를 실시하고 있다. EU와 일본은 경영이양을 연금과 연계해서 시행하고 있는 것이 우리나라와는 다른 점이라 할 수 있다.

<표 5-8> EU/일본/한국의 경영이양 지원제도 비교

구 분	E U	일 본	한 국
도입년도	1972년	1971년	1997년
명 칭	<ul style="list-style-type: none"> 조기은퇴보조금제도 	<ul style="list-style-type: none"> 경영이양연금제도 (농업자노령연금과 경영이양연금으로 구분) 	<ul style="list-style-type: none"> 경영이양직접지불제도
지원대상	<ul style="list-style-type: none"> 10년이상 영농에 종사한 55세이상 농업인 	<ul style="list-style-type: none"> 65세이전에 경영이양하는 농업인(농업자 연금 20년이상 가입자) 	<ul style="list-style-type: none"> 65세이상 농업인 (건강상장애 및 노동력 부족시는 60세이상 포함)
지원조건	<ul style="list-style-type: none"> 영농승계자에게 경영이양후 상업적 영농을 중단시 	<ul style="list-style-type: none"> 0.3ha이상 농지 매도, 임대 후 은퇴하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> 노령연금 : 농업연금 가입, 20년이상 보험료 납부, 65세되는 경우 경영이양연금 : 가입농민이 65세이전 경영 이양시 	<ul style="list-style-type: none"> 소유농지를 쌀전업농이나 농기반공사에 매도 또는 5년 이상 임대후 영농 은퇴하는 경우
지 급 액	<ul style="list-style-type: none"> 연간 15,000유로(17,400천원) 농가당 5만유로(174백만원)까지 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 월 55,100엔(58만원) (60세 기준으로 27년간 가입, 65세부터 경영이양연금 수급시 연금 월액, '98년기준) 	<ul style="list-style-type: none"> ha당 289만원 -자경시 소득에서 임대시 소득의 차액의 70%의 3년간 해당액 보전
지급방식 및 기간	<ul style="list-style-type: none"> 75세 이하 기간내에서 최장 15년까지 연금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 20년간 연금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 경영이양시 일시불 지급

6. 「경영이양직불제」의 연금연계를 위한 여건분석

6.1 농업여건의 변화

6.1.1 최근 농지제도 변화 동향에 관한 검토

가. 현행 농지제도의 내용

현행 농지소유와 이용에 관한 법은 「농지법」으로 통합되었으며, 국토 이용에 관한 최상위법인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」과 각종 용도지역·용도지구·용도구역을 규정한 개별 법률이 함께 적용되고 있다. 예컨대, 농림지역 내 농지의 소유와 이용에 관해서는 농지법이 적용되지만, 관리지역 내 농지의 이용에 관해서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이, 상수원보호구역 내 농지에 대해서는 수도법이, 자연생태보전지역 내 농지에 대해서는 자연환경보전법이, 문화재보호구역 내 농지의 이용에 관해서는 문화재보호법이 농지법과 함께 적용되고 있다.

나. 농지에 관한 기본이념

현행 헌법 제121조 제1항에 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다”고 규정하고, 2항에서 “농업생산성 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률(=농지법)이 정하는 바에 의하여 인정된다”고 하였다.

농지법 제3조(농지에 관한 기본이념)는 “①농지는……소중히 보전되어야 함은 물론 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다. ②농지는 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니 된다”고 하고, 제4조(국가 등의 의무)와 제5조(국민의 의무)에서 농지에 관한 기본 이념이 구현되도록 하고 이를 존중해야 한다고 하였다.

다. 농지소유 및 거래 제도

농지법 제6조 제1항은 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이를 소유하지 못한다”고 하여 농지의 소유자격을 농업인과 농업법인으로 제한하고 있다. 예외적으로 국가와 지방자치단체의 소유 농지, 학교·공공단체·농업연구기관·농업생산자단체와 종묘 또는 농업기자재 생산자 등의 시험·연구·실습·종묘 생산용 농지소유, 농지저당기관의 담보농지, 상속농지, 8년 이상 자경농민이 이농 당시 소유하던 농지, 농지법 시행일(1996년 1월 1일) 이전에 소유하던 농지, 전용허가를 받은 농지 등에 대해서는 농업인이 아니라도 소유할 수 있도록 되어 있다.

농지의 소유상한은 농업진흥지역 안의 경우 무제한(종전에는 10~20ha), 농업진흥지역 밖의 경우 5ha(영농조합법인은 농업인 조합원 수×5ha)이었다가 2002년 10월 농지법 개정에 의해 상한이 폐지되었다. 이 외에 자경하지 않는 상속농지와 이농 당시 소유 농지는 1ha까지 소유할 수 있다.

농지를 취득하고자 하는 자는 누구를 막론하고 농지취득자격증명을 받아야 하는데, 그 경우 농지 매수인의 영농의사와 영농계획, 소유상한 등을 확인·심사하여 실수요자에게 농지취득을 허용한다. 비농업인도 농지취득자격증명을 발급받아 합법적으로 농지를 매입 및 소유할 수 있으나, 농지를 자경하지 않고 임대하거나 휴경할 경우 1년 이내에 처분해야 하며, 처분하지 않을 때에는 시장·군수가 처분을 명령하는 제도가 시행되고 있다(1998년부터 처분명령 통지 실적). 처분명령을 받은 경우 농업기반공사에 공시지가로 매수를 청구할 수 있으며, 처분명령을 이행하지 않을 경우 공시지가의 20%에 해당되는 이행강제금이 부과된다(1999년 첫 부과).

라. 농지임대차와 위탁경영

농지의 임대차 및 사용대차는 원칙적으로 금지되며, 이를 어겼을 경우 농지처분명령 대상이 된다. 예외적으로 5년 이상 자경한 60세 이상 재촌 은퇴농가의 소유농지, 농지법 시행일(1996. 1. 1) 이전에 소유하는 농지, 1ha 미만의 상속 농지와 이농 당시 소유 농지(초과면적은 처분), 농지이용증진사업 시행계획에 의해 임대하는 농지, 부득이한 사유(징집·질병 등)로 일시 영농 중단 농지, 농지저당기관의 집행에 의해 소유하는 농지 등은 임대할 수 있도록 되어 있다.

농지의 위탁경영 또한 원칙적으로 금지되어 있으며, 불가피한 경우에만 허용된다. 전작업 위탁은 징집·복역 등 일시 영농 중단과 농지이용증진사업 참여시, 일부 위탁은 농업인의 자기노동력 부족 시에 허용된다. 자기노동력 부족에 의한 일부 위탁이란 작목별 주요 작업의 1/3 이상 또는 30일 이상 직접 영농에 종사하면 그 외의 작업은 위탁할 수 있다.

마. 농지이용증진제도

농지이용증진제도는 농지이용계획의 수립, 농지이용증진사업, 대리경작명령제도 등으로 구성되어 있다. 군과 농지면적 3천ha 이상인 시·구는 의무적으로 농지이용계획을 수립해야 하며(2000년 230개 시·군·구 중 148개), 경종농업지구·시설농업지구·과수지구·축산지구 등 농지의 지대별·용도별 이용계획, 농업경영규모 확대계획, 농지의 농외 활용계획 등이 포함된다.

농지이용증진사업은 농지의 매매, 교환·분합, 장기임대차사업 등을 말한다. 시·군·구·농어촌진흥공사 등 사업시행기관에서 계획을 수립하여 농어촌발전위원회 심의를 거쳐 시행한다. 대리경작명령제도는 유휴농지 인근의 농업인으로 하여금 유휴농지를 대리로 경작하게 하는 제도로서, 대리경작 기간은 1년이고 토지사용료는 수확량의 1/10이다.

바. 농업진흥지역제도 및 농지면적

농지보전에 관련된 제도로는 농업진흥지역제도가 있다. 이 제도는 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역, 그리고 특별시의 녹지지역을 제외한 도시계획구역 내 녹지지역의 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하는 것으로서, 농업진흥구역과 농업보호구역 등 2개 구역으로 구분된다. 농업진흥구역은 농지가 집단화되고(평야지 10ha, 중간지 7ha, 산간지 3ha 이상), 농업기반이 정비되었으며, 토양·경사면에서 기계화가 가능한 지역에 지정된다. 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보 및 수질 보전을 위해 농업환경을 보호해야 할 필요가 있는 지역에 지정된다.

농업진흥구역에서의 행위제한은 허용행위열거 방식으로서, 농작물과 다년생식물의 경작·재배, 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스와 그 부속시설의 설치, 농막과 간이 퇴비장 설치, 농지개량·농업용수개발사업 시행 등 농업생산 또는 농지개량과

직접 관련되지 않는 토지이용행위를 할 수 없도록 되어 있다.

2000년 농업진흥지역 지정 면적은 논 768,379ha, 밭 140,124ha, 과수원·기타 146,585ha 등 농지 1,055,088ha와 비농지 91,652ha, 합계 1,146,740ha로서, 논은 전체 논 면적 1,149,041ha의 66.9%, 농지는 전체 농지면적 1,888,765ha의 55.9%가 농업진흥지역으로 지정되어 있다. 전 농지의 44.1%에 달하는 농업진흥지역 밖 농지의 경우 농지전용을 불허하는 시설 외에는 얼마든지 전용할 수 있도록 되어 있어 농지보전 문제가 심각하다.

사. 농지전용허가제도와 대체농지조성비

농지를 농업생산 외의 용도로 전용하려면 농림부장관의 허가를 받도록 되어 있다.⁴⁴⁾ 다만, 협의전용과 신고전용은 농지전용허가를 받지 않아도 된다. 농지전용을 신청하면 농지관리위원회는 전용하고자 하는 농지의 경지정리·수리시설 등 농업생산기반 정비 여부, 인근 농지의 농업경영과 농어촌생활환경 유지에 피해가 예상되는 경우 피해방지계획 수립 여부, 용수의 취수를 수반할 경우 농수산업과 농어촌생활환경 유지에 대한 피해 여부 등을 확인하게 된다.

「농지전용신고제도」는 신고만으로 농지를 전용할 수 있도록 한 제도로서, 농업진흥지역 안의 경우 1,500㎡ 이하의 농산물 건조보관시설과 탈곡장·잠실·잎담배 건조장·농업자재보관시설·농업관리사, 3천㎡ 이하의 농수산업 시험·연구시설이 해당된다. 농업진흥지역 밖의 경우 660㎡ 이하의 농업인주택, 1,500㎡ 이하의 농업용시설, 7천㎡ 이하 축산시설, 3,300㎡ 이하의 농수산물 유통·가공시설, 어린이놀이터·마을회관 등 농업인 공동편익시설, 7천㎡ 이하의 농수산 관련 연구시설과 양어장·양식장, 1,500㎡ 이하의 어업용 시설 등을 설치할 경우 신고에 의해 농지를 전용할 수 있다.

「대체농지조성비」란 농지전용 허가·협의·신고를 거쳐 농지를 전용하는 경우 전용으로 인해 감소하는 농지의 대체농지를 조성하는 데 필요한 비용을 부과하는 제도로서, 농업용시설·산업단지·공용시설과 사업부지의 50% 이상이 준보전임지인 경우 농지조성비를 감면한다. 대체농지조성비 외에 1992년부터 농지전용부담금제도가 병행되다가 2000년부터 폐지되었다. 농림부는 대체농지조성비 단가를 고시하

44) 일정 규모 이하의 전용허가권은 시·도지사 및 시장·군수에 위임하도록 되어 있음.

는데, 2002년 1월부터 적용되는 평당 고시단가는 경지정리가 시행된 논은 7,200원에서 13,900원으로 인상되었으며, 용수개발이 시행된 논은 11,900원에서 18,300원으로, 경지정리·용수개발이 시행된 논은 14,600원에서 21,900원으로, 밭 경지정리가 시행된 밭은 6,000원에서 12,500원으로, 그 외의 농지는 4,500원에서 10,300원으로 인상되었다.

아. 농지관리위원회와 농지원부

「농지관리위원회」는 시·구·읍·면 단위에 설치하며, 5~30인의 농민대표와 5~10인의 농협 등 농업관련기관장이 추천하는 임직원으로써 1개 위원회당 10~40인으로 구성된다. 2000년 1,538개 위원회에 위원 수는 3만 8천여 명에 달한다. 위원회는 자경하지 않는 농지의 조사, 농지이용증진사업 시행계획 수립의 자문, 농지전용허가와 전용신고에 관한 확인 등의 업무를 수행하고 있다.

「농지원부」는 시·구·읍·면 단위에 농가별로 작성하여 비치함으로써 농지취득자격증명, 농지전용 확인 등에 활용된다. 매년 농가별 농지소유·임대차 기록이 갱신되지 못하는 문제가 있다.

자. 영농규모화사업

영농규모화사업은 농지매매와 장기임대차를 통하여 농가의 영농규모를 확대하고, 농지교환·분합을 통해 농지의 집단화를 도모하는 사업으로서, 농업기반공사가 관리하고 있다. 지원 대상은 쌀 전업농으로 선정된 자, 벼를 주작목으로 설립된 농업법인, 벼를 주작목으로 하는 영농복귀자, 제주도의 감귤농가 등이다. 지원 상한은 쌀 전업농은 10ha, 영농조합법인과 농업회사법인은 20ha, 영농복귀자는 전업 당시 공사에 매도한 농지 면적 이내이다. 지원조건은 농지매매자금의 경우 2002년부터 연리 3%의 구입자금을 융자하여 20년 균분상환, 장기임대차자금은 무이자로 5~10년 균분상환, 농지 교환·분합자금은 교환·분합 농지의 지가 차액과 청산금 납부 해당액을 연리 3%로 융자하여 10년 균분 상환하는 조건이다. 단, 농지매매사업의 지원 단가는 논 3만원, 과수원 35,000원 이하로 하여 산정하되 지원 단가의 10%와 그 이상의 초과분에 대하여는 자부담 하도록 하고 있다.

농업기반공사가 매입하는 농지는 농업진흥지역 안의 농지로서, ①경영이양직접 지불제의 보조금 지급 대상자로 확정된 농업인의 논, ②비농가·비농업법인 소유의 논, ③전업을 위해 0.1ha까지 영농규모를 축소하는 농가의 논, ④은퇴를 위해 영농규모를 축소하려는 농가의 논, ⑤벼 외의 다른 작목으로 전환하려고 벼농사 규모를 0.1ha 까지 축소하는 농가의 논, ⑥환지 지정 포기 논, ⑦농지법 제11조의 처분명령에 따른 논 등의 순서로 매입한다. 1988년에 농지구입자금지원제도를 도입하여 1993년까지 농협에서 담당하다가 1990년부터 농업기반공사가 영농규모화사업을 담당하는 것으로 바뀌었는데, 이를 합한 영농규모화사업의 실적은 1988~2000년에 총 219,641건 115,056ha에 3조 7,565억원을 지원하여 평당 1만여 원이 소요되었다. 그 중 농지구입 자금과 농지매매자금 지원이 166,505건 77,059ha에 3조 1,010억원으로 평당 1만 3천여 원이 지원되었으며, 농지임대차 지원이 42,136건 36,378ha에 6,145억원으로 평당 5,500여 원이 지원되었고, 농지 교환·분합 지원이 11,000건 1,302ha에 410억 원으로 평당 1만여 원이 지원되었다. 13년간 합산하면 농지매입 지원 실적이 가장 많으나, 1997년부터 농지임대차 지원을 중점 지원하여 건수와 면적이 급증하였다.

영농규모화사업 중 쌀 전업농에 대한 지원 실적을 1988~2000년까지 살펴보면, 농지매매에 관한 지원은 32,289건 16,947ha에 1조 179억원으로 건당 1,588평, 평당 2만원이 지원되었다. 농지임대차 지원은 33,283건 29,287ha에 4,625억원으로 건당 2,660평, 평당 5천여 원이 지원되었다. 영농규모화사업의 성과로는 1988~1999년 지원농가 6만 8천 호의 호당 평균 경작규모가 지원 전의 1.72ha에서 지원 후 2.86ha로 증가하였으며, 쌀 전업농 3만 5천호의 경우 2.11ha에서 3.47ha로 증가하였다. 또한 3ha 이상 대농 호수가 1980년 1만 호에서 영농규모화사업이 도입된 1988년 이후 급증하여 1998년 35천호로 늘었다. 또한, 쌀 전업농 중 3ha 이상 농가 호수가 8,500호(21%)에서 23,500호(50.2%)로 급증한 반면 2ha 미만 농가호수 비율은 54.7%에서 17.9%로 급감하였다.

차. 농지 관련 세제

농지와 관련된 세제 현황은 8년 이상 자경한 농지의 양도소득세는 면제되며, 1991년 말 현재 농업진흥지역 내 농지 소유자가 자경농민인 직계 존비속 형제자매

에게 양도 또는 증여시 9천 평안에서 양도소득세와 증여세가 면제된다(2000.12. 31 한시적 특례). 또한, 자경농민이 18세 이상의 2년 이상 재혼 영농자녀에게 농지 증여 시 9천 평 내에서 증여세가 면제된다(한시적 특례).

2년 이상 영농한 농민이 농지를 상속받는 경우 4억 원까지 상속공제가 인정되며, 자경 목적으로 농지를 취득한 경우 취득세 경감(2%→1%), 농지를 등록할 경우 등록세 0.5%로 경감(기타 재산 등록세율은 3%) 등의 우대조치를 받는다. 또한, 자경 농민간의 농지 교환·분합시 취득세와 등록세가 면제되며, 자경 목적의 농지에 대해 종합토지세를 분리하여 과세하며 최저세율 0.1%가 과세된다(부채지주에 대하여는 0.2-5%로 합산 과세).

6.1.2 농지법 개정에 대한 논의와 검토

농지는 농업생산의 가장 기본적 요소로서 우리 농업의 경쟁력을 강화하고 농업의 다원적 기능을 살려나가도록 해야 하는 동시에 좁은 국토에서 타 산업의 발전을 위한 토지자원으로서의 역할도 해야 하는 양면적 기능을 가지고 있다. 국토의 효율적 이용과 농업의 건전한 발전을 위해서 농지제도는 소유와 이동, 보전에 대한 권리와 의무를 규정하고 경제상황과 시대적 여건의 변화에 맞게 미래지향적으로 다듬어져야 할 것이다. 농지제도가 추구해야 할 기본적 방향은 먼저 농업의 능률과 형평 그리고 환경보호 등 다원적·공익적 기능의 보전으로 요약할 수 있다. 능률은 국제 경쟁력을 키울 수 있고 식량문제를 해결할 수 있도록 농업생산성을 높이는 것이며, 형평은 도·농간의 소득 불균형 해소, 농업내부의 소득분배균등화 등이며, 농지의 다원적 기능은 환경보호기능을 포함한 농촌경관보호와 생태계 보전 그리고 전통문화의 계승 등 지속가능한 농업과 친환경적 국토관리 기능을 보호하는 것이다. 따라서 농지법개정에 대한 기본방향은 크게 4가지로 설정할 수 있다.

첫째는 농지제도는 농업의 생산성을 높이고 개방화시대에 걸맞는 국제경쟁력을 갖출 수 있도록 농지소유와 이용에 대한 제도를 개선하여 미래지향적 산업으로 농업을 키워 나갈 수 있도록 규모의 농업을 촉진해 나갈 수 있어야 한다는 것이다.

둘째는 국토의 효율적 이용 측면에서 타 산업의 토지수요에 적절히 대응하고 또한 농지보유규모를 적정수준에서 유지할 수 있도록 하되 우량집단농지는 보전될 수

있도록 농지이용 및 보전제도를 조정해 나가야 한다는 것이다.

셋째는 환경보전 등 농업의 다원적 기능과 국토관리측면에서 농지의 이용과 보전이 가능하도록 중산간부, 산간부 등 조건불리지역에 대한 소득보전이 이루어질 수 있도록 하고 농지의 활용방안을 다각적으로 모색해야 한다는 것이다.

넷째는 농지의 재산가치를 유지하고 농업생산비 중 토지용역비를 절감할 수 있도록 차별화된 농지정책을 제도에 반영해야 한다는 것이다. 농지가격은 양면성을 가진 특성을 가지고 있으나 제도적으로 양면성을 차별화하여 국가적 이익과 농민들의 욕구를 충족시킬 수 있도록 농지법에서 신중히 검토·보완되어야 할 것이다.

현재 논의되고 있는 농지제도 개편방향은 WTO 쌀협상, FTA 등 급변하는 국내외 여건에 부응할 수 있도록 우리농업의 발전방향을 먼저 설정하고 목표달성을 위한 구체적인 실천방안이 마련되어야 한다. 위 과정에서 농지제도를 보완하기 위해서는 우리 농업, 농촌의 문제점, 즉 농촌 노동력의 노령화·부녀화문제, 영농규모의 영세성 문제, 우량농지의 산발적 전용문제, 수입개방에 따른 농산물가격하락 문제, 농업의 환경적·다원적 기능 보전문제, 소비자들의 안전성·고품질 위주의 식품소비성향 변화문제 등을 종합적으로 고려해야 하며, 행정내부적인 사항으로서 복잡한 법체계문제, 농지에 대한 중앙정부와 지방자치단체간의 집행절차 및 권한 조정문제, 비현실적 규제 철폐 등도 현실화하는 방안이 동시에 검토되어야 할 것이다.

가. 농지법 개정에 대한 논의와 동향

현재의 농지제도에 관한 기본바탕은 헌법과 「농지법」에 근거하고 있다. 헌법과 농지법상의 농지에 대한 기본이념은 경자유전원칙을 지켜나가면서 농지임대차와 위탁경영은 금지하되 불가피한 경우 법률이 정하는 바에 따라 소극적으로 허용토록 하고 있다. 그러나 현행의 농지법은 표방하는 기본이념과 원칙면에서 현실과 너무나 많은 괴리가 나타나고 있다. 비농민의 농지소유와 농지임대차가 날로 늘어나고 있는 현실과 농지가격하락으로 인한 재산가치감소를 우려하는 농민들의 농지매매자유화 요구도 날로 늘어나고 있어 헌법과 농지법에 규정된 농지관련제도를 우리의 현실과 앞으로 우리 농업이 가야할 방향에 따라 개정되어야 한다는 주장이 더욱 강하게 나타날 전망이다. 현행 농지제도의 핵심적 사항은 경자유전원칙에 따른 농지소유권 존폐문제, 농지개혁법과 농지법에 따른 농지소유규모 상한선 문제, 우량농지보존 및 농업진흥지

역의 농지이용규제 문제, 농지전용제도, 농지의 환경보호 및 다원적 기능의 도입문제 등으로 압축할 수 있다. 농지제도를 둘러싼 쟁점은 소유, 이용, 보전, 개발 등 4가지로 압축되지만 농지제도에서 주로 논의되는 문제는 별도법으로 정하고 있는 개발에 관한 사항을 제외한 소유, 이용, 보전에 대한 사항이며 이에 대하여 논의되고 있는 사항과 여러 가지 주장에 대하여 검토와 분석이 필요하다.

나. 경자유전원칙과 농지소유권에 대한 논의와 주장

농지제도의 가장 기본이 되는 부분은 농지의 소유자격과 소유한도라고 볼 수 있을 것이다. 현행 헌법과 「농지법」은 경자유전의 원칙에 따라 소작을 금지하고 불가피한 경우를 제외하고는 비농가의 농지소유를 금지하고 있다. 1949년 제정된 농지개혁법은 농지의 소유자격을 자영 또는 자영농가로 제한하는 규정을 두고 있으며 1987년에 개정된 헌법 제121조에는 이 원칙에 따라 국가는 농지에 대하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 현실은 이미 경자유전 원칙과 자작농제가 이미 붕괴된 상태라고 해도 과언이 아니다.

전체 경지면적 중에서 임차농지가 차지하는 비중이 날로 증가하고 있으며 정부는 비농민의 농지소유를 금지한다는 원칙에도 불구하고 실제로는 예외적으로 이를 인정하는 제도를 만들어 비농민의 농지소유를 광범위하게 인정하고 있다는 점이다. 1990년에 제정된 농어촌 발전특별조치법과 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법은 농지의 소유자격을 영농조합법인과 농어촌진흥공사에게도 허용하여 농지소유자격을 확대하였으며 농지법에서는 1995년 말까지 농지를 소유하고 있던 비농민의 농지소유권을 이유불문하고 이를 인정하고 있으며 앞으로 계속 발생할 이농, 상속 등에 의한 비농가의 농지소유를 1ha까지 허용하고 있다. 또한 정부는 2002년 농지법을 개정하여 도시민의 300평 미만의 주말·체험농지용 농지소유를 허용한데 이어 최근 규모를 확대하는 방안을 검토하고 있다. 따라서 비농업인의 농지소유와 농지임대화가 확대되고 있는 현실에서 현행 농지제도에 대한 개선방안을 놓고 경자유전 원칙을 고수해야 한다는 주장과 농지의 자유거래 내지는 농지소유가격의 대폭완화를 주장하는 견해가 제시되고 있다.

현행 농지법상의 소유규제를 두 가지로 구분하여 농업용으로 계속활용 하는 것이 어려운 것으로 예상되는 지역에 대하여는 비농민의 농지소유를 대폭 허용하여 농

촌소득증대와 타 산업용지로 활용토록 하고, 국가차원의 농업부문 경쟁력 향상과 식량안보차원의 보전이 필요한 우량농지에 대하여는 비농민의 농지소유를 허용하되 엄격한 이·전용규제를 통하여 농업산업의 시장경제 원리가 작용할 수 있도록 해야 할 것이다.

WTO, FTA협상 등 농업시장의 개방이 불가피한 국내 여건상 농업경쟁력 향상을 위해서는 무엇보다도 영농규모를 대폭 늘려야 하나 농민들이 자기자본으로 농지를 구입하여 영농규모를 늘려 나가기에는 자본력이 너무 취약하다. 그러나 오늘날과 같이 농업인구의 감소, 쌀 가격의 하락 등으로 정부에서조차 쌀 생산 조정제를 실시하는 등 농지의 유희화 현상이 심화되고 있는 현실 여건 하에서 이미 실질적인 효력을 상실한 경자유전원칙을 고수하여 농지소유자격을 농업인으로 제한해야 할 필요성이 크지 않다. 따라서 우량농지에 대하여는 공공부문에서 매각농지를 흡수하여 실 경작농민들에게 농업수익에 상응하는 수준에서 임대토록 하고 공공부문에서 부족한 부분은 비농민의 농지매입을 허용토록 하되 임대료를 규제하고 또한 시세차익이나 개발이익환수제도를 통해 부동산투기를 유발하지 않도록 하여 전업농이나 영농조합법인들이 경쟁력 있는 농업경영을 통해 적정수준의 농업수익을 거둘 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

다. 임대차 영농과 농업수익성 제고

우리나라 헌법에서는 소작을 금지하고 있으나 농업생산성 제고와 농지의 합리적 이용 등 불가피한 사정이 있는 경우에는 농지임대차와 위탁경영을 허용하고 있다. 이에 따라 1996년에 시행된 농지법에서도 농지임대차를 일정한 경우에 한해 제한적으로 허용하고 있다. 그러나 현행 농지법상 「농지법」이 발효되기 이전인 1995년에 이미 이루어진 농지에 대한 임대차는 허용하고 있으나 1996년 이후에 이루어진 농지거래에 따른 새로운 농지임대차는 금지를 원칙으로 하고 있으며 또한 농민간의 농지임대차는 허용되고 있으나 비농민 소유 농지의 임대차는 이를 허용치 않고 있다. 그러나 이미 상당부분 비농민의 농지 소유가 인정되고 있고 또한 농지소유자격도 영농조합이나 주식회사 형태의 농업법인에게까지 확대되어 있으며 더욱이 전업농 육성을 위한 영농규모화 사업을 정부가 적극적으로 추진하고 있는 현실에서 「농지법」에 규정된 농지 임대차 규정은 미래지향적으로 수정·보완되어야 한다는 주

장이 제기되고 있다.

우리나라 임대차농지의 비율은 1990년 37.4%에서 2000년대에는 이미 70%선을 넘어서고 있어 이제는 더 이상 비현실적 농지임대차 제도를 계속 유지하는 데 한계를 나타내고 있다. 임대농지에 대한 임대료율은 실제지가의 2~3% 선에 불과하여 농지의 소유자 입장에서 볼 때는 농지를 매각하여 은행예치로 얻는 예금수익보다 불리하지만 최근 쌀생산 과잉과 쌀값 하락에 따른 부분적 농지가격하락을 제외하면 농지의 부동산으로서의 지가상승률은 90년대 이후 매년 10%이상에 달하였다. 한편 농지를 임차하는 경작자의 입장에서 보면 쌀 임차료를 지불하고 농업의 수익성과 소득을 높이기 위한 경영규모의 확대가 필요하고 그동안 농지가격이 많이 올라 농지를 사는 것보다는 오히려 임차료를 지불하더라도 농지를 임차하는 것이 유리하기 때문이다. 결과적으로 실제 영농을 하고 있는 농가측면에서 보면 농업소득을 높이기 위해 영농규모를 확대해야 하는데 농지가격이 비싸 농지를 매입하여 농사를 짓는 것보다 농지를 빌려서 농사를 짓는 것이 유리하다고 판단하였으며 지가상승 등에 대한 기대감으로 농지소유규모를 대폭 확대하기에는 자본력이 부족하였고 농업소득으로는 감당하기에 어려움이 있었기 때문인 것으로 추측된다.

쌀시장 개방에 대한 논의가 관세화나 비관세화 어느 쪽으로 결론이 나던지 간에 중장기적으로 우리나라의 쌀값은 하락할 수밖에 없고 쌀값하락에 대한 대응방안을 영농규모를 확대하여 생산비를 줄일 수밖에 없으며 생산비 중에서도 가장 큰 부분을 차지하는 토지임차료를 줄여나가는 것이 그나마 농업소득을 보전할 수 있는 방법 중에 가장 중요한 수단이다.

라. 농지보전제도와 개선방향

농지는 농업용으로 이용되기도 하고 비 농업용으로 전용될 수도 있다. 농민전용이 농업에 미치는 가장 큰 영향은 농지면적의 감소이다. 농지가 한번 타용도로 개발·전용되고 나면 다시 농지로 환원하기가 어렵고 경우에 따라서 인근농지까지 훼손·오염시킬 수 있기 때문에 오히려 유희지로 방치되는 것보다 농업에 미치는 영향은 더 크다고 할 수 있다. 그러나 근래에 논의되고 있는 농지전용의 핵심은 개발이익을 노린 난개발과 이에 따른 부작용의 문제이다. 경제성장에 따라 늘어나고 있는 도시·산업용지의 수요를 대부분 농지와 임야가 공급하고 있다. 한정된 국토라

는 자원 속에서 타 산업분야의 토지수요를 무조건 무시하고 농지전용을 죄악시 할 수도 없지만 농업측면에서 보면 경쟁력을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있으며 전용된 농지의 높은 지가는 농업인들에게 분노와 소외감을 불러오고 있다. 현실적으로 매년 타용도로 전용되는 농지는 농지전체를 보면 일부분이지만 전체 농지가격에 미치는 파급효과가 매우 크게 나타나므로 사회적으로 큰 문제가 되고 있는 것이다.

농지를 농업목적 이외의 용도로 사용하기 위해서는 농지법 등 관련 법규에 따라 전용절차를 거쳐야 한다. 정부는 1972년에 「농지의보전및이용에관한법률」을 제정하였고, 1975년에는 이 법을 전면개정·강화하여 절대농지, 상대농지제도가 도입되었으며 절대농지의 전용을 엄격히 규제하며, 불가피하게 절대농지를 타목적으로 전용해야 할 경우는 전용되는 농지에 상응하는 면적의 농지를 새로 조성하거나 이에 소요되는 대체 농지조성비를 납부해야 했다. 이와 같이 강력한 농지 보전정책은 UR협상을 앞두고 농업구조개선 대책을 추진하면서 완화되기 시작하여 1992년 「농어촌발전특별조치법」을 제정하면서 절대농지제도가 폐지되는 대신 농업진흥지역제도가 도입되었고 1993년 「국토이용관리법」이 개정되어 국토의 용도구분제도상 농지를 개발이 가능한 준농림지역으로 상당부분 지정하면서 큰 변화를 불러오게 되었다. 이때 농업진흥지역으로 지정된 농지는 전체 농지면적 2,091ha의 48.2%에 불과한 1,008천ha이었으며 이 면적은 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에 의거 절대농지로 지정되었던 면적의 75.2% 수준에 불과하였고 전체 농지면적의 51.8%는 상대적으로 타용도 전용이 가능한 준농림지역으로 지정되어 무분별한 난개발과 부동산 투기를 불러오는 부작용이 초래되었다.

우리나라의 산업구조가 비농업부문 위주로 발전하고 있고 국민들의 식생활과 생활문화방식이 크게 변하고 있는 추세를 감안할 때 비농업부문의 농지전용요구는 더욱 커질 수밖에 없고 농업 부문에서도 농업생산경쟁력이 없는 한계농지 등 조건 불리지역이나 이미 도시화가 상당히 진전된 도시주변의 일부 농지에 대해서는 어느 정도 농지전용을 수용해야 할 것이다. 따라서 양측의 주장에 대하여 국민들과 농업인들이 수긍할 수 있는 수준의 합의와 이에 따른 농지법 등의 개정이 이루어지는 것이 바람직하다.

바. 농지 이용관리제도의 개선에 대한 논의

「농어촌발전특별조치법」 상의 농업진흥지역제도는 그 후 1796년에 제정된 「농지법」으로 승계 되었으며 현재 우리나라의 모든 농지는 「농지법」 규정에 의하여 지정된 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖의 농지로 구분하여 이용·관리되고 있다. 농업진흥지역은 다시 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분되어 있으며 원칙적으로 농업진흥구역은 일정규모 이상의 집단화된 농지를 대상으로 하여 앞으로도 지속적으로 농업목적으로 이용이 필요한 지역이며 농업보호구역은 농업진흥구역내의 농지를 보호하여 효율적인 영농을 할 수 있도록 하기 위해 용수공급, 수질보전 등 농업환경 보호를 위해 필요하다고 인정된 지역을 말한다.

농지법에 규정된 농업진흥지역 내의 농지는 농지전용이 최대한 억제되고 농업목적으로 이용토록 하고 있으나 농산물 시장개방시대를 맞아 쌀생산 과잉 등으로 생산조정제도를 도입하는 등 필요 없이 많은 농지를 규제하고 있다는 주장이 대두되고 있다. 따라서 사실상 우량농지가 아니면서도 농업진흥지역으로 지정되어 있는 지역은 이를 조정해야 한다는 주장이 나오고 있으며 근본적으로 농업진흥지역 지정대상농지를 재정비하여 불필요한 지역이나 영농여건이 불리한 지역은 타용도로 이용이 가능토록 하고 우량농지를 집중 관리하여 관리수준을 향상시키는 것이 보다 효율적인 방안이 될 수 있다. 또한 농업보호구역을 축소하거나 농업보호구역과 통합하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되고 있다.

농업진흥지역에 편입된 농지는 농업생산목적의 우량농지로서 농업수익성 제고와 영농규모화 측면에서는 바람직한 제도이나 타용도 전용제한 등으로 소유농민들에게는 재산가치상승을 억제하는 불이익이 수반될 수밖에 없다. 역설적으로 여건이 불리한 불량농지를 소유하고 있는 농민들에게는 농지전용기회가 높게 부여됨으로서 지가 상승이나 개발이익을 기대할 수 있으나 농업진흥지역에 대하여는 오히려 구제가 더 강화되어 있으므로 농산물시장개방 등으로 농업소득이 줄어들고 있는 농업진흥지역 소유 농민들에게 농지전용이나 지가상승 등으로 반사적 이익을 누리는 농업진흥 지역 밖 농지 소유자나 개발이익을 얻은 비농민들의 재산상의 이익을 일부 환수하여 농업진흥지역에 대한 보상차원의 직접지불제를 확대 시행하고 지원수준을 높여나가야 한다는 의견이 제시되고 있다.

사. 정부의 농지법 개정방향

정부는 최근 WTO, DDA 협상 등 대외적 농업여건의 변화와 농촌인구의 감소 및 고령화, 국민들의 쌀소비량 감소 등 농산물 소비형태의 변화 및 쌀생산 과잉, 도·농간의 소득격차 심화 등 우리의 농정환경의 급속한 변화에 대응하여 농업구조조정을 뒷받침하면서 농촌관광 등 농촌지역의 생활환경개선과 농촌지역개발을 촉진하기 위하여 농지이용의 효율성을 높이고 농촌지역경제를 활성화시키기 위해 농지의 소유 및 이용제도를 개선하여 농업인의 소득과 편익을 증진시킬 수 있도록 하기 위해 농지에 대한 소유, 이용, 보전에 대한 법개정을 추진하고 있다.

아. 농지의 소유 및 이용제도 개선

농지법의 핵심은 농지의 소유, 이용, 보전에 관한 사항으로서 그중 농지의 소유, 이용에 관련된 주요내용은 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 농지유동화촉진을 통한 영농규모화를 적극 유도하고, 농지거래를 활성화하여 고령화 농가의 탈농을 통한 전업농의 적극적인 육성이 가능하도록 하며 임대차를 통한 영농규모 확대 등 농업구조개선을 촉진하기 위해 농지법과 관련 농업기반공사 및 「농지관리기금법」을 개정하여 농지의 거래, 임대, 소유, 신탁관리가 가능한 농지은행을 설립하고 비농민에게도 농지매입을 허용하여 그동안 금지하여 오던 비농민의 농지소유를 자유화하는 반면 이용규제를 강화하여 농지은행을 통해 실제 영농에 종사하지 않는 경우에는 농업인 또는 농업법인에게 5년 이상 장기임대 할 수 있도록 하여 전업농의 영농규모확대를 지원한다.

둘째, 1996년 이후 비농업인이 상속·증여 등을 통하여 소유하게 된 농지와 8년 이상 영농 후 이농하여 계속 보유하고 있는 비농민 소유 농지는 1ha까지만 소유가 허용되고 초과분은 처분토록 규정하여 왔으나 앞으로는 1ha이상 소유농지라 하더라도 농업기반공사 내에 설립예정인 농지은행을 통해 농업인 또는 농업법인에게 5년 이상 장기 임대하는 경우 그 기간동안은 소유가 허용되도록 함으로서 비농민이 상속, 증여, 이농 등으로 농지를 계속 소유 할 수 있도록 하였으나 반드시 농업목적으로 이용되도록 개선방안을 마련하고 있다.

셋째, 지역발전 특구 중 농업특구로 지정된 구역 안에서는 농업인 또는 농업법인이

아닌 기업농형태의 비농민 형식의 특화사업자도 농지를 소유할 수 있도록 하고 농업회사 법인의 농지소유제한도 완화 될 수 있도록 추진하고 있다.

넷째, 쌀 생산과잉 등 농업의 시장개방 및 여건변화로 쌀값이 하락하고 도시근교가 아닌 순수농업지역의 농지가격하락 현상이 발생되고 있는 상황에서 정부에서는 생산조정제 등을 통하여 쌀 재배농지의 축소를 지향하고 있다.

정부에서는 이번에 농지법 개정내용에 이와 같은 상황에 대처하기 위한 개선방안으로 윤작, 자발적 생산조정 등으로 불가피하게 발생하는 한계농지 등 조건불리 지역에 대하여 휴경을 허용하되 휴경으로 인하여 토양의 침식, 유실 등으로 인근 농지에 피해가 발생하는 경우에는 원상회복명령 및 대집행제도를 도입하여 원상 복구토록 함으로서 휴경으로 인한 피해발생에 대비하고 농지의 다원적 기능과 환경보전기능이 유지될 수 있도록 휴경농지에 대한 관리를 강화하고자 하고 있다.

그러나 비농민이 농업을 주목적으로 하지 않으면서도 주말·체험영농목적으로 소유할 수 있는 농지의 규모는 현행 농지법에서 규정한 세대 당 1,000㎡미만으로 제한토록 함으로서 농지소유제한의 완전자유화문제는 계속 유보할 입장이며, 이에 대한 사유는 현재 농업인으로 인정되는 자격이 농지 1,000㎡이상을 경작하는 자로 규정되어 있어 이 소유제한을 해제할 경우 농업인과 비농업인의 구분이 없어지는 경과가 됨으로 농업인 지원차원의 혼선이 우려되기 때문에 앞으로 농업이 자격에 대한 정의를 조정하는 문제와 연계하여 장기과제로 검토해 나가겠다는 입장이다.

자. 농지보전 및 전용제도의 개선

농지법 개선방안 중 농지 보전 및 전용제도와 관련된 주요내용은, 첫째, 농업진흥지역내의 우량농지는 최대한 보전하여 적정농지규모를 확보·유지토록 하되 일부에서 주장하고 있는 농업진흥지역 재정비차원에서 생산기반이 정비된 우량농지 중심으로 재조정하여 과도한 재산권 제한을 완화하고 농업진흥지역 밖의 농지라 하더라도 우량농지에 대하여는 생산(보전)관리지역으로 편입하여 농업진흥지역 수준의 보전대책을 추진코자 하며 농업진흥지역 밖 농지전용허가 제한 규정을 완화하여 그동안 시설별 면적기준을 철폐하고, 시설별로만 제한토록 하여 실질적으로 농업진흥지역 밖 농지에 대한 농지전용규제의 완화를 추진하고 있다. 이와 같은 조치는 과거 국토이용관리법 체계하에서 준농림지역으로 지정된 구역 내에서 소규모·분산개발

등 농지의 전용과 더불어 난개발로 인한 부작용이 있어 농지법에서 시설종류 및 소요면적기준을 규정하여 농지의 무분별한 소규모 분산 개발을 억제토록 하였으나, 2002년부터 시행된 국토계획법체계 하에서는 관리지역내의 농지에 대하여 난개발 방지를 위한 시설제한 규정이 강화되어 중복제한을 통한 면적규제의 실익이 없게 되어 이를 보완코자 하는 것이다.

둘째, 농촌투자를 활성화하고 농지의 개발이익이 농촌활력증진에 기여할 수 있도록 농지조성비제도를 개선하여 현행 농지조성비를 농지보전부담금으로 개편하여 우리 농업여건의 변화에 따라 농지조성목적 외에 영농규모화사업 및 농지매입재원으로 활용할 수 있도록 한다. 그동안 농지조성비는 전용하고자 하는 농지의 기반정비 수준에 따라 지역별 지가수준을 반영하지 않고 일률적으로 조성원가를 m²당 10,300~21,900원으로 책정하여 납부토록 하였으나 앞으로는 지역별 여건에 따른 공시지가를 기준으로 농지보전 부담금 부과기준을 개선하여 상대적으로 공시지가가 낮은 농촌 지역에 대한 농촌지역개발 투자를 촉진하고 대도시 근교의 농지전용 시에는 지가에 따른 시세차익을 농지개발이익금으로 환수하여 농업, 농촌투자의 재원으로 활용되도록 하고자 한다.

그러나 이와 같은 농지보전제도는 상대적으로 농지전용규제완화를 요구하는 도시·산업분야의 반발과 이에 따른 관련법률의 개정에 대한 정부관계기관과의 의견 조정 등의 절차를 거쳐야 하며 제도보완과정에서 예상되는 비 농민의 투기 및 난개발 등에 대하여 보완대책을 마련하고자 하고 있다.

차. 농지관리제도의 개선

정부는 이번 농지법 개정내용중의 핵심적 사항으로 효율적 농지관리를 위하여 앞으로 쌀값 하락 등 쌀농사의 수익성하락으로 인한 농지가격하락과 이에 따른 농지매도 및 임대농지 수요의 증가 등 농지시장의 변화에 대응하기 위해 농지은행 및 농지신탁제도의 도입을 추진하고 있다. 새로 도입되는 농지은행은 농지 소유자의 위탁을 받은 수탁농지의 매도, 임대 등을 통해 WTO 체제 하에서도 살아남을 수 있도록 농가의 경영규모확대를 지원하고 고령 등으로 이농, 탈농하는 농업인들의 소유농지를 매입하여 그들의 은퇴 및 전업을 지원하면서 전업농을 집중 육성해 나가 고자 하며 농지를 매도 또는 임대하고 이농하거나 탈농하는 고령 은퇴농에게는 경

영이양직불제 등을 통해 농업구조조정에 기여하고 또한 노후생활의 안정을 이룰 수 있도록 하며, 국내외적인 여건 변화에 따라 농지가격이 급격히 하락하거나 상승할 경우에 대비하여 농지를 매입하여 비축할 수 있는 기능을 담당할 수 있도록 하고 있다.

그러나 농지제도상 규모화 영농만 지원할 경우 소규모 특수농업이나 시설농업 또는 첨단집약농업인들에 대한 농지공급체계에 차질이 발생할 우려가 있으므로 이번 농지법개정에는 전문성 있는 소규모 농업법인이나 비닐하우스 등 시설·집약농업을 하는 농업인에게도 농지은행을 통해서 농지를 임대할 수 있도록 제도보완을 추진하고 있다. 또한 현재 농지를 소유한 자작농이 그동안 농가부채의 증가 등으로 농업경영에 어려움을 겪고있는 경우 이들 부채농가의 소유농지는 농지은행이 매입해 주어 부채 등으로 인한 경영압박을 농지매각대금으로 해소할 수 있도록 하고 그 대신 농지은행이 농지를 매도한 농가에 장기간 임대하고 그들이 사후에 매도한 농지의 환매를 요청하는 경우 농지를 매도한 농가에 환매권을 보장함으로써 농가의 경영회생을 지원하는 기능을 농지은행을 통해 수행할 수 있도록 하고자 한다.

이와 같이 농지의 소유, 보존 및 이용, 관리에 대한 농지제도 개편은 국민경제 전반에 미치는 영향이 매우 크며 또한 예상하지 못한 부작용 등이 발생할 우려도 있으므로 광범위한 의견 수렴과정을 거쳐 2004년 중 법률개정안을 국회에 제출하여 법제화를 마무리하고 농지법개정에 따른 시행령 및 시행규칙 등 하위법령은 법안 통과후인 2005년 6월까지 마무리하여 실질적으로 개정된 농지법의 시행은 2005년 7월 1일부터 이루어 질 것으로 보인다. 그러나 농지법 개정안이 시행된다 하더라도 그 효력이 실질적으로 발생하기 위해서는 농업기반공사 및 농지관리기금법, 농어촌정비법 등 관련 법령의 개정도 함께 이루어져야 하기 때문에 이에 대한 검토작업과 법개정이 동시에 추진되어야 할 것이다.

6.1.3 경영이양연금제도 개념 및 정의

기존 연구들은 주로 농어민연금제도를 도입함에 있어 농어민에 대한 특수성을 고려하여야 한다는 당위론이 주를 이루었기 때문에 농어민연금제도의 일부분인 경영이양연금에 대해서는 구체적인 연구가 많지 않았다. 정명채, 심완보 외 연구(1987, 1988, 1992)를 종합하면, 경영이양이란 “농업경영주가 농업경영에 전혀 참여하지 않음으로써 경영권을 자녀에게 상속하거나 제3자에게 이전하고 농업이라는 직업에서 완전히 은퇴하는 것”으로 정의할 수 있다.

경영이양은 농지에 대한 소유권을 제3자에게 매각하는 경우, 다른 농민에게 장기 임대해 주는 경우, 그리고 자녀에게 상속해 주는 경우 등 3가지로 구분될 수 있다. 「경영이양연금」의 개념에는 「구조개선」의 측면이 강하다는 점과 소득의 단절을 보상해주기 위한 제도라는 점이 포함되어 있다.

경영이양연금이란 「농어민연금제도 내의 한 부분으로써 농업부문에서의 경영이양을 전제로 하여, 경영이양에 따른 소득의 손실을 보상해주고 다른 한편 농가의 평균경영규모 확대를 위해 경영권을 이전하는 농민에게 지불되는 연금」으로 규정할 수 있다.

연금의 수급권 부여조건에 따라 서로 다른 견해가 존재하고 있다. 경영이양연금제도를 농어민연금제도의 한 부분으로 간주하되 농어민연금제도 내의 다른 연금제도와 분리하여 실시하는 방법과 경영이양을 전제로 하여 모든 연금을 지불하는 방법이 있다.

6.1.4 경영이양연금제도의 성격 및 특징

연금제도란 「사회보험의 일종으로 일정한 소득계층을 대상으로 하여 그 소득이 중단되거나 상실된 경우에 생활비를 보험의 형태로 지급해 줌으로써 그 소득을 제도적으로 보장해 주는 제도」이다. 즉, 일정기간의 보험료 각출을 조건으로 하여 퇴직후의 노후생활을 보장해주는 제도라고 할 수 있다.

경영이양연금제도는 농민이 경영권을 이전하고 농업이라는 생산활동을 포기함으로써 발생하는 소득의 감소와 재산적 손실을 연금의 형태로 지불한다는 성격이 강

하다. 따라서 일반연금제도가 정부나 국가의 연금대상자에 대한 '혜택'이라는 성격이 강하다면, 경영이양연금제도는 경영권을 포기한 것에 대한 '보상'이라는 측면이 강하다고 할 수 있다.

제도의 목적상 경영이양연금제도는 구조개선이 주된 목적이 되지만, 일반연금제도는 연금수혜자의 복지증진이 주된 목적이 된다. 경영이양연금제도는 제도의 목적이 연금수혜자의 복지측면과는 직접적인 관계가 없다. 경영이양연금제도의 목적은 연금수혜자의 복지측면보다는 농업이라는 산업의 구조개선을 위해 농가의 평균경영규모를 확대하는 것에 있기 때문이다.

연금의 수급권 부여조건과 각출에 차이가 있다. 일반연금제도는 일정기간 동안 일정금액 이상의 액수를 적립하여야 연금의 수급권이 주어지는데 반하여, 경영이양연금제도는 경영권 이전과 동시에 모든 적립금을 일시에 납부한 것과 동일한 효과를 갖는다. 왜냐하면 경영권을 일단 이전하면 소유권이나 사용수익권을 연금기금에 이전한 것이 되기 때문이다.

재원조달면에서도 차이가 있다. 일반연금제도의 경우 연금가입자가 일정금액을 적립하고 연금의 비용부담자와 수혜대상자가 일치하는 반면, 경영이양연금제도는 농업경영주가 화폐형태가 아닌 경영권의 형태로 각출을 대신하고 경영권은 화폐형태가 아니기 때문에 단기적으로는 연금의 재원이 될 수 없다. 따라서 관리기금은 이를 화폐형태로 전환할 필요가 있으며, 이는 다른 농민에 대한 경영권의 이전이라는 형태로 이루어지고 있으며 경영권을 이전받는 농민은 경영권에 대한 대가를 화폐형태로 연금기금에 적립하는 시스템이다.

우리나라에서 경영이양직불제가 실시된 것은 1999년이지만 농업경영이양과 관련한 검토는 훨씬 이전부터 검토되었다. 여기에서는 경영이양직불제가 실시되기까지의 검토·추진 과정을 살펴봄으로써 우리 농정에서 경영이양이 어느 관점에서 접근되었는지를 살펴보고자 한다.

6.1.5 농민연금제도 도입 검토

이미 1980년대 중반에 우리나라도 농업노동력의 고령화가 심화되어 농업생산의 효율성을 저해함으로써 고령 농업인의 조기은퇴를 유도하고 이들에게 노후를 보장할 수

있는 농업자연금제도를 도입할 필요가 있다는 것을 김운근 외의 연구⁴⁵⁾에서 제기하였다.

1960년대, 70년대의 산업화 과정을 거치면서 1980년대 들어서는 청장년층의 이농으로 농촌의 노동력이 부족한 가운데 노동력 구조도 크게 변화하여 농업노동력의 고령화가 심화되고 있다. 고령농가의 소유농지는 농업생산성 저하는 물론 농지이용의 조방화로 경지의 내연적 축소와 임대지율의 증가로 경지의 외연적 축소를 초래하고 있으며, 또한 농기계 보유의 영세성은 물론 기계이용의 비효율성을 가져오는 등 농지이용의 효율적인 활용을 크게 저하시키고 있다. 이를 극복하기 위해서는 고령화된 농가인구의 조기은퇴를 유도하고 이들에게 미래를 보장할 수 있는 노후문제 대책으로 농업자연금제도의 도입의 필요가 있다.⁴⁶⁾ 고령층일수록 농기계소유의 부족과 운영의 비효율 및 가족수의 상대적인 영세성 등으로 경지구모의 영세성에 머무를 수밖에 없다.⁴⁷⁾

농업자연금제도의 역할은 두 가지 측면에서 요약될 수 있다. 첫째, 사회보장적 측면에서는 고령 농민에게 농업고령연금을 통하여 노후생활을 위한 정신적 물질적 안정을 도모하며, 둘째, 구조정책적 측면에서는 경영이양연금과 이농촉진연금을 지급함으로써 경영주의 연소화를 피하고 경영규모 확대를 통해 농지유동화의 촉진을 가져와 농업생산성의 향상을 피하고 나아가서는 농업의 경쟁력을 한층 고양시킬 수 있다.

농민연금제도의 기본구상은 농민의 노후 또는 경영이양 등에 대하여 연금급여를 실시함으로써 농민의 생활안정, 우수한 농업종사자의 확보, 경영의 규모확대 등에 기여함을 목적으로 한다. 경영이양연금은 보험료를 20년 이상 납부한 자가 60세 이전에 일정 자격을 갖춘 자에게 경영을 이양하여 농지유동화에 기여하였을 때 지급한다. 농민연금제도는 1989년부터 실시⁴⁸⁾하였으며, 이를 시행하기 위하여 농민연금기금을 설치하였다. 1988년부터 10인 이상 사업장을 대상으로 한 국민연금 실시에 즈음하여 농업구조 개선과 농어민의 노후보장을 동시에 달성하기 위해서는 별도의 농

45) 김운근·김태곤·허영구, 「고령화추세에 따른 농업구조조정 및 제도개선방안」, p.103., 한국농촌경제연구원, 1985.

46) 김운근 외, 전계서, p.2., 1985.

47) 김운근 외, 전계서, p.29., 1985.

48) 당시 국민연금제도는 1989년부터 10인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 실시할 것을 검토중이었는데, 고령화의 진행속도나 농업구조개선의 필요성 측면에서 적어도 이 시기에 실시되어야 한다고 보았음(김운근 외 1985, p.136). 국민연금은 실제로는 1988년 1월부터 실시되었음.

어민연금제도가 필요하다는 주장이 정명채 외의 연구⁴⁹⁾에서 제시되었다. 농업구조 개선 측면과 사회보장 측면에서 농어민연금제도의 도입이 필요하다는 관점은 김운근 외(1985)와 대동소이하다. 고령 농업인이 농업을 경영함으로써 나타나는 문제로는 농지의 소유를 통한 자원이용의 합리화문제와 생산성문제, 농어민후계자육성문제 등이 제기된다. 농업의 경우 은퇴가 연금수급과 연계되지 않으면 농지의 소작지화를 막을 길이 없다.⁵⁰⁾ 다만, 국민연금법을 그대로 농어민에게 확대 적용할 경우 몇 가지 문제점이 있다고 지적하고 있다.

가입방법과 자격관리의 문제점과 더불어 각출부담방식의 문제도 나타나고 있다. 이를 살펴보면, 첫째, 농어민에게는 각출료부담이 과중하다는 것, 둘째, 월별소득자료나 그 조사가 불가능하여 월별 각출도 곤란하다는 것, 셋째, 농어민의 각출료를 정률제로는 수행이 곤란하고 연금계산이 곤란하다는 점 등을 들 수 있다. 따라서 농어민의 연금제도는 별도의 조치가 없이는 실현이 어려울 것이라고 보았다.

농어민연금이 일반 국민연금과 다른 특성은 농어민연금은 농어민의 노후생활을 보장하는 목적과 함께 농업경영의 세대교체를 촉진하는 농업구조개선의 정책적 목적이 포함되어 있어야 하기 때문이라는 것이다.⁵¹⁾ 뿐만 아니라 농수산업부문의 성장속도는 타 산업부문에 비해 낮고, 농어민의 소득이 기본적으로 낮기 때문에 이들의 각출부담만으로 연금급여를 충당하는 것이 매우 어려워서 산업간 균형을 위한 소득보장적 지원이나 부담감면 등의 수단이 동반되어야 한다고 보았다. 농어민연금의 기본구조는 김운근 외(1985)와 크게 다르지 않으나 연금의 운용방법은 수정적립방식을 제시하였다.

49) 정명채 · 이영대, 「농어민연금제도의 연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고 169, 1988.

50) 정명채 외, 상계서, p.28, 1988.

51) 정명채 외, 상계서, p.45., 1988.

6.2 경영이양직불제와 타 직불제 간의 상충성 검토

6.2.1 경영이양직불제와 여타 정책과의 관계

가. 직접지불제의 종류 및 정책목표

UR 협정문 부속서 2에서는 직접지불제를 예시하면서 그 조건을 명문화하고 있다. 그에 예시된 직접지불은 생산중립적 소득지지, 소득안정 지원, 자연재해구호지원, 탈농지원, 휴경보상, 구조조정을 위한 투자 지원, 환경보전 지원, 낙후지역 지원의 8가지로 구분되어 있다.⁵²⁾

UR 협정문의 직불제는 위와 같이 제시되어 있으나 국가와 목적에 따라 다양한 형태로 추진되고 있으며 크게 다음과 같이 분류할 수 있다.⁵³⁾ 첫째, 가격하락 대응 직접지불제는 시장개방으로 인한 급격한 가격하락의 충격을 완화하는데 우선적으로 지원할 것을 목적으로 하고 있다. 둘째, 위험관리(경영안정) 직접지불제는 농업의 상업화·전문화에 따라 증대하는 경영위험에 대응할 수 있는 장치 차원에서 마련되었다. 셋째, 다원적 기능 제고 직접지불제는 농업의 다원적 기능을 제고하기 위해 친환경농업 실천농가와 중산간지역 등 조건불리지역에 직불제 실시를 목적으로 도입되었다. 넷째, 구조조정 직접지불제는 경영이양을 촉진함으로써 구조정책을 보완할 수 있는 직불제도로 우리 여건에서 의미가 큰 직불제라 할 수 있다.

현재 우리나라에서 시행되고 있는 직접지불제의 종류를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소득보전 직접지불제⁵⁴⁾는 가격하락으로 인한 조수입 감소분의 일정분(예: 70%)을 보조하여 농가소득을 지지하는 것을 목적으로 하고 있다.

둘째, 재해보험(위험관리 직접지불제)은 농업의 전문화, 상업화에 따라 증대하는 경영위험(가격변동과 재해발생)에 대응하기 위한 경영안정대책의 하나로 농작물재해보험에 가입하는 농가의 보험료의 일정부분을 보조하고 있다.

셋째, 친환경농업직접지불제는 친환경농업 실천농가의 친환경영농 이행으로 인한

52) 박동규 외, 상계서, p.27., 2004.

53) 오내원, "직접지불제의 개선방안", 농어업·농어촌특별대책위원회 제2분과위원회 발표자료, 2002.7.29.

54) 우리나라는 내년도부터 소득보전직접지불제를 실시하기로 결정하였음(농림부 2004.11.12).

소득감소분을 보전함으로써 친환경농업을 육성하고 농업·농촌의 환경보전과 안전한 농산물의 생산을 장려하기 위하여 보조금을 지급하는 제도이다.

넷째, 논농업직접지불제는 논의 공익적 기능을 보전하고, 비료 농약의 적정 사용 등 친환경적 영농을 통해 국토환경보전 및 안전한 농산물의 생산을 장려하기 위하여 논농업을 하는 논에 대해 보조금을 지급하는 제도이다.

<표 6-1> 직접지불제의 유형

기능	정책	주 대상	비 고
가격하락 대응	쌀소득보전 직불	쌀 재배 농가	논농업직불과 분리
위험관리	재해보험	과수, 축산, 시설	타 품목은 재해지원
	소득안정프로그램	전업농	축산, 과수 우선 실시
	수급안정사업 (자조금 지원)	전업농	품목별 생산자단체
다원적기능 제고	친환경농업 직불	중소농	논농업직불에 추가
	조건불리지역 직불	중산간·도서지역	지자체의 재량권 확대
	논농업직불	쌀 농가	
구조조정 보완	경영이양 직불	노령 농가	지원 단가 확대
	사회보장 정책	노령, 빈곤층	

다섯째, 조건불리지역직접지불제는 영농조건이 불리한 산간·도서지역 농가의 영농활동에 보조금을 지급하여 농업인의 소득을 제고하고 지역사회 및 농업기반 유지 등 국토의 균형발전을 도모하기 위해서 2004년부터 시행되고 있다. 지급기준은 산간지역, 인구감소 지역의 활성화를 위해 경지율 22%미만인 지역을 대상으로 경사도 7%이상인 전체 면적의 50% 이상인 농지, 초지의 실경작자에게 보조금을 지급하고 있다. 직불금을 지급하기 위한 전제조건으로 마을협약을 작성하여 마을의 미래발전상에 대한 마스터플랜을 작성해야 하며, 직불금의 최소 30% 이상을 출연하여 마을공동기금을 조성해야 한다. 직불금액은 농가당 2,000천원 한도내에서 400천원/ha로 규정하고 있다. 조건불리지역직접지불제의 사업시행 및 예산집행은 시·군·구청장이 시행하도록 되어 있으며 대상자 적격여부 확인 및 대상자 관리는 면장이 하도록 되어 있다. 또한 마을별 자율추진체계를 구축하기 위하여 마을대표를 선임

하도록 유도하고 있다. 2004년도 기준 대상면적은 24,500ha로 도별로 2,500에서 3,000ha 정도 선정되어 있다. 2004년도 전체 직불금액은 137억 원으로 국비가 100억 원, 지방비가 37억 원, 관리비가 2.5억 원으로 책정되어 있다.

여섯째, 경영이양직접지불제는 농지를 매도하거나 임대하는 등 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득안정을 도모하고 쌀전업농의 영농규모 확대를 촉진함으로써 쌀산업의 경쟁력 강화를 위하여, 고령 농업인이 쌀농사에서 은퇴할 경우 일정액의 보조금을 지급하는 제도이다. 현재의 경영이양직불제는 논만을 대상으로 하고 있는데 비해, 밭농사에서 은퇴할 경우에도 일정액의 보조금을 지급하는 밭 경영이양직불제도 시행이 2006년도로 예정되어 있다.

일곱째, 생산조정제는 시장기능에 의해 벼 재배면적이 줄어들도록 하고 고품질쌀 생산을 유도하여 생산량 감소를 도모하는 제도이다. 이 제도는 공급과잉이 지속될 경우, 공급과잉으로 쌀가격 하락폭이 확대되고 쌀농가의 소득문제가 심각해질 우려가 있기 때문에 도입되었다. 전국의 벼 재배면적 중 일정 면적의 논에 대하여 3년간(2003년~2005년) 벼 및 다른 상업적 작물을 재배하지 않을 경우 보조금을 지급⁵⁵⁾하는 제도이다. 향후 개편방향은 쌀시장 개방을 전제할 경우 생산조정이 무의미하고 논직불제를 고정형직불로 개편하면서 휴경 농지에 대해서도 직불금을 지급하기 때문에 폐지하는 쪽으로 의견이 모아지고 있다.

나. 노령농업인의 소득지원제도

노령 농업인이 노후에 소득을 확보할 수 있는 수단은 크게 사적 소득보장수단과 공적 소득보장제도로 구분할 수 있다. 사적 소득보장수단으로는 개인연금과 각종 저축·보험상품이 있으며, 공적 소득보장제도로는 공공부조, 사회보험 및 직접지불제 등이 있다. 예를 들면, 참여복지정책 차원에서 추진되는 노인일자리사업 등을 들 수 있다.

개인연금은 1994년부터 세계 혜택을 부여하여 가입을 권장하고 있으며, 저축이나 보험상품의 가입(구입)은 개인의 자금동원능력에 개별적으로 추진하고 있다. 최근 노후생활 비용의 확보가 어려운 농가를 대상으로 농지 등의 재산을 이용하여 매월 일정액의 생활자금을 지급하는 농촌형 역모기지론(reverse mortgage, 연금형 생활자금 대출)이 도입되었다.

55) 농림부·한국농촌경제연구원, 「농업·농촌의 변화와 대응」(국민의 정부 농정백서), 2003.

공공부조에는 국민기초생활보장제도 및 경로연금제도와 지자체에서 제공하는 교통수당 등이 있다. 국민기초생활보장제도 수급자의 선정 기준(주택과 재산)이 낮아 소규모 농사를 짓는 영세노령 농업인은 수급자로 선정되기 어려운 실정이다. 교통수당은 지자체의 재정 상태에 따라 차이가 크다.

사회보험에는 국민연금과 건강보험의 노령농업인 부담을 경감하거나 특례적으로 지급하는 경우가 있다. 1995년에 농어촌에 실시된 국민연금은 아직 완전노령연금 및 감액노령연금 수급자는 발생하지 않고, 특례노령연금 수급자만 존재한다. 농어업인에 대해 국민연금 보험료의 일부(최저소득수준 연금보험료의 1/2) 및 건강보험 보험료의 30%를 경감해 주고 있다. 노령농업인과 관련된 직접지불제는 경영이양직접지불제가 가장 특징적이다. 그러나 영농을 계속 유지하는 노령 농업인은 영농여건에 따라 앞에서 살펴본 각종 직접지불제의 수혜대상이 될 수 있다.

노인일자리사업은 일하고자 하는 건강한 노인분들에게 알맞은 일자리를 제공함으로써 노인의 경제적 문제, 건강 문제, 역할상실 문제 및 고독과 소외감 문제를 동시에 해결하려는 사업이다(기존의 단순 취업알선이나 소일거리와는 다름). 사업의 실제 형태는 공공참여형(거리환경지킴이, 친절도우미), 사회참여형(금생태해설사, 주유원), 시장참여형(택배, 유기농 작물재배·판매, 세차사업) 등이 있다.

6.2.2 경영이양직불제와 타 정책과의 보완성과 상충성

직접지불제는 농업구조조정에 부정적인 효과를 초래할 수 있다는 지적과 비판이 있다. 미국의 비연계 직접지불(ATMA 지불)은 농가로 하여금 고정비용을 감당할 수 있도록 함으로써 보조가 없다면 탈락할 수밖에 없는 한계농가가 생산을 유지하도록 한다는 지적이 있으며, 또한 미국에서 직접지불 1달러는 농지의 임차료(rent)를 34~41센트 증가시킴으로써 규모화나 농지 전환에 걸림돌이 된다는 연구결과도 있다.⁵⁶⁾

직접지불이 비연계 된 형태로 지급된다하더라도 일정 수준의 생산증대 효과와 구조조정 지연 효과를 나타낸다는 선진국의 경험과 결과는 시장개방 확대에 인한 소득감소 피해가 큰 농가 중심의 목표화 된 지원과 농가소득 분포의 형평성, 그리고 구조조정의 촉진 등을 동시에 추구해야 하는 우리나라에 중요한 시사점을 던져 주고

56) 박동규 외, 상계서, p.96., 2004.

있다. 특히, 잠재적으로 소득감소 위험이 큰 소규모 가족농을 목표로 한 비연계 직접지불을 설계하는 일은 쉽지 않을 것이다. 또한 과거의 고정된 재배면적을 기준으로 비연계 직접지불을 산출하는 것은 농가소득 분포의 형평성을 저해할 위험이 크지만, 이를 상쇄할 수 있는 대안이 제시되지 않고 있다. 만약 직접지불 규모의 확대로 농지 임차료가 상승하고 한계 농가의 탈락이 지연된다면, 2002년 현재 농업 취업자 가운데 60세 이상이 49%에 이르는 현실 속에서 원만한 구조조정을 이룩하는데 걸림돌이 될 수밖에 없을 것이다.⁵⁷⁾

직접지불제를 과도하게 실시하게 되면 효율성이 낮은 한계 경영체의 영농을 지속하게 함으로써 구조조정을 저해한다는 비판이 있다. 예를 들면 논농업직불제가 경영이양을 억제하는 등 정책간의 상충이 있다는 것이며, 나아가 농가 비중이 높은 상황에서 직접지불제는 재정부담이 크므로 농업인구가 5% 미만으로 구조조정이 완료된 이후에 직접지불제를 확대할 것을 제안하는 연구⁵⁸⁾도 있다.

농업소득을 보전하는 직접지불제가 한계농의 탈농·은퇴를 어느 정도 억제하는 것은 사실이다. 그러나 한계농의 대다수를 차지하는 노령농가의 경우 이동성이 낮기 때문에 현재 수준의 직접지불제 지원이 영농지속 여부에 미치는 영향은 그리 크지 않을 것으로 판단된다. 우리 농업의 현재 구조조정 단계에서는 한계 농가의 퇴출보다는 젊고 경쟁력 있는 농가의 확보 여부가 보다 중요한 요소라는 점이 간과되어서는 안된다. 급격한 시장개방 하에서 직접지불제는 젊은 농가 또는 전업농의 경영안정을 도모하기 위한 중요한 수단이다.

직접지불제는 통상여건의 변동으로 피해를 입는 계층에 대한 사회적 보상이라는 측면에서 형평성도 중요한 고려사항이다. 이 경우 생산요소와 연계된 방식 위주의 직접지불제에 문제가 제기될 수 있다. 예를 들면 경지면적을 기준으로 한 직불제에서는 소득수준이 높은 대농이 많은 보조를 받게 되므로 혜택을 적게 받는 영세농에 대한 고려가 이루어져야 한다는 주장도 일리가 있다. 경영이양직불제의 목적이 구조조정과 함께 노령농가의 노후생활 안정을 위한 것이라면, 면적 비례 지불 뿐 아니라 농가당 일정액을 지불하는 방식도 고려할 수 있을 것이다.⁵⁹⁾ 이러한 형평성 측면에서 볼 때 우리나라의 직접지불제는 논농업을 중심으로 하고 있어, 상대적으로 소외되고

57) 박동규 외, 상계서, p.99., 2004.

58) 이태호(2002), p.69.

59) EU의 조기은퇴 지원에서는 은퇴농가당 4,000ECU, 경영이양면적당 250ECU를 기준으로 함.

있는 발작물과 축산에 대한 지원도 고려하여야 한다.

경영규모의 양극화 속에서 노령농, 영세농 등 한계농가는 앞으로도 상당수 잔존할 것이나, 이들이 구조조정에 미치는 영향은 점차 완화될 것으로 예상된다. 예를 들면 2002년 기준 쌀 재배농가 중 0.5ha 미만 농가 비중은 42% 이지만, 이들의 농지 점유 면적은 13%에 불과하며 이들 대부분은 노령농으로 노동력의 기회비용이 낮기 때문에 구조정책을 추진하더라도 탈농 속도가 크게 빨라질 것으로 기대하기는 어렵기 때문에 오히려 전업적 농가의 확보가 구조개선의 가장 큰 장애요인이 될 것으로 예상된다는 것이다.⁶⁰⁾

농지수급 관점에서 볼 때, 현재의 농지시장은 과거의 공급 부족기에서 수요부족기로 전환되고 있다고 할 수 있으므로 노령농가의 은퇴를 촉진함으로써 공급을 촉진하는 정책보다는 젊은 전업적 농가의 농지 유효수요를 관리하는 정책이 점차 중요해질 것이다. 구조정책에서는 비효율적인 농가의 퇴출을 유도하는 정책과 함께 새로 들어올 농가들의 진입장벽을 해소하는 정책이 중요하다.

WTO/DDA 농업협상의 의장인 하빈슨 초안에서 개도국에 허용을 검토하고 있는 소규모 가족농 지원을 원용하자는 의견이 있으나,⁶¹⁾ 이 조치는 영농 지속을 조건으로 할 수밖에 없으므로, 아직 농가인구가 과다한 실정에서 구조조정을 현격히 저해할 우려가 있고, 또한 국민기초생활제가 충분히 시행되지 못하고 있는 현실에서 비농업 부문과의 형평 문제가 있어 사회적 공감 형성이 쉽지 않을 것으로 보인다.

따라서 다양하게 추진되고 있는 직접지불제의 체계화가 시급한 상황이다. 경영이양 직접지불제는 노령 농업인의 은퇴를 유도하는 정책인 반면, 여타 직접지불제는 직·간접으로 노령농업인의 영농(특히 논 농업)을 계속하도록 권장하는 성격을 지니고 있어 정책간의 효율성을 저하시킬 가능성이 있다. 그러므로 각 직접지불제의 정책목적을 분명히 하고, 동일한 정책이라도 모든 농가에게 동일하게 적용할 것이 아니라 농가의 여건에 따라 자발적으로 선택할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직할 것이다.

<표 6-2>은 현재 우리나라에서 시행중인 주요 직불제의 시행현황을 나타낸 것이다. 일곱 개의 직불제에 대해 사업목적, 지원대상, 지원조건, 지원단가 등을 나누어 표시하였다.

60) 박동규 외, 상계서, p.114, 2004.

61) 임송수, 「WTO 농업협상에 NTC 반영 방안」, pp.55~60, 한국농촌경제연구원, 2002.

<표 6-2> 주요 직불제의 현황

구분	사업 목적	지원 대상	지원 조건	지원 단가
논농업 직불제	·논의 공익적기능 도모 ·비료·농약의 적절한 사용유도로 환경보전 및 안전한 농산물생산	·대상농지에서 논농업을 경영하며, 지원요건을 준수하고자 하는 농업인 또는 농업법인	·논의 형상과 기능유지 의무 이행 ·친환경농업 실천 의무 이행	·진흥 532천원/ha, 비진흥 432(유기·전환기270, 무농약 150) ·지급규모: 0.1~4ha ·'04예산: 4,810억원
친환경농업직불제	·친환경농업육성 및 안전한 농산물 생산 장려	·친환경농산물 인증농가	·친환경농업실천 의무 이행	·794~524천원/ha ·지급상한: 5ha ·'04예산: 55억원
경영이양직불제	·고령농업인의 조기 은퇴 촉진 ·영농규모화를 통한 쌀산업의 구조개선 및 경쟁력 강화	·63~69세의 고령농업인 ·*70~72세 농업인의 경우 1회 일시지급 조건으로 '06까지 시행	·소유농지를 농업기반공사 또는 쌀전업농에게 매도하거나 5년 이상 장기 임대하는 경우	·매도: 2,317만원/ha, 최장 8년간 분할지급 ·임대: 298만원/일시불 ·* 70~72세 농업인의 경우 매도·임대시 310만원/ha 1회 지급 ·'04예산: 141억원
생산조정제	·효과적인 생산감축을 통해 쌀 수급 균형을 도모 ·쌀채협상에 대비한 입지 강화	·논농업직불제 사업대상농지중 '02년에 논벼를 재배한 농지를 실제 경작한 농업인	·'02년도 논벼재배 농지를 향후 3년간 버나 다른 상업적 작물재배 중단	·3년간 매년 300만원/ha ·'04예산: 810억원
쌀소득보전직불제	·수확기 쌀 값이 기준 가격보다 하락한 경우 하락액의 일정수준을 보상하여 쌀 생산농가의 소득안정 도모	·논농업 직불제 대상 농가로 농업인 납부금을 납부한 농가	·기준가격 대비 당해 연도 쌀 값 하락시	·기준가격과 당해년도 가격 차액의 80% ·'04예산: 247억원
친환경축산직불제	·지속가능한 축산 유지 ·환경친화적인 축산기반 구축	·친환경축산 프로그램에 참여하고 프로그램을 이행하는 축산농가	·조사료포 확보, 축분발생량 감축, 발생분뇨 토양환원 등	·농가소득 감소분의 50% 보전 ·호당 1,500만원 한도 ·'04예산: 58억원
조건불리지역 직불제	·농업의 다원적 기능 유지 ·지역사회 공동화 방지	·대상 법정리내에 거주하는 실경작자	·마을협약 작성 및 마을공동기금 조성 ·농지관리 의무 이행	·밭 40만원/ha, 초지 20만원 ·'04예산: 100억원

우리나라에서는 1997년 논경영이양직불제부터 2004년의 조건불리지역직불제, 친환경축산직불제에 이르기까지 8년간 일곱종의 직불제가 도입되었으나, 직불제 전체의 정책목표설정 및 구체적인 설계가 없이 도입되어 구조정책과의 상충성 문제

가 논의되기도 하였다. 향후 2007년까지는 경관보존직불제, 소득안정계정, 발경영
이양직불제 등의 직불제가 추가로 도입될 계획이다.

6.2.3 여타 소득지원제도와의 관계

국민연금법 제57조 제3항에 재직자노령연금의 규정이 있으나 국민연금 실시기간이
10년을 경과하지 않아 효력이 발생하지 않고, 공무원연금이나 군인연금과는 연계되지
않아 아직 실효성이 없는 규정에 불과한 실정이다. 국민연금을 공무원연금 및 군인
연금과 연계시켜 은퇴 후 농업에 종사하는 경우에는 재직자노령연금 규정을 적용
함으로써 농지가 은퇴 노령층에 집중되는 것을 방지하여 농업구조 개선에 기여하
도록 해야 할 것이다.

앞으로 중요성이 증가하고 있는 친환경농업의 경우 규모확대에 의한 기계화 및
대량생산보다는 고도의 기술과 정밀관리(high-touch)를 통한 고품질, 고부가가치
농산품 생산이 중요하게 되며, 고령 농업인을 충분히 활용할 필요가 있다.

생산적 복지 또는 참여복지정책은 고령 농업인을 복지정책의 일방적 시혜대상으로
보는 것이 아니라 능력에 맞는 경제·사회적 역할을 제공함으로써 소외감을 해소
하면서 일하는 보람과 함께 경제적 문제를 해결하게 하는 것을 기본방향으로 한다는
점을 고려할 때, 고령 농업인에 대한 정책도 이러한 관점에서 접근할 필요가 있다.
현행 국민기초생활보장수급자의 선정기준은 너무 낮게 책정되어 고령 농업인이 농지를
조금만 소유하고 있더라도 대상에서 제외되고 있다. 건강상태는 열악한데도 노후생
계유지 때문에 어쩔 수 없이 영농에 종사하고 있는 고령 농업인들의 은퇴(경영이양)
를 유도하기 위해서는 국민기초생활보장대상자 선정기준을 상향조정할 필요가 있다.

쌀 시장 개방 확대 이후 예상되는 초과 공급된 물량(농지)을 정책적으로 흡수하여
농지시장을 안정화시키는 역할, 고령 농업인소유 농지 및 경영체를 청년·장년층에게
이양하여 경영구조를 개선시키는 역할, 생태적으로 보전가치가 있는 지역을 생태·
환경보전차원에서 매입하여 관리하는 역할, 쌀 생산과잉문제 해결 차원에서 시행되는
생산조정기능 및 식량안보 기능을 동시에 수행할 수 있는 농지보전 및 관리하는 역
할 등 다양한 차원에서 새로운 제도(농지은행 및 농지신탁제도) 도입의 필요성이
제기되고 있다.⁶²⁾ 경영이양직불제는 경영이양이 완료될 때, 즉 고령 농업인이 젊은

후계농업인(상속자 또는 제3자)에게 영농을 이양했을 경우에 지급되는데 비해, 농지은행제도는 영농을 포기(반납)한 농지를 누가 양수하였는지는 관계가 없는 것이 차이점이라고 할 수 있다.

부채대책의 일환으로 농가를 심사하여 회생이 어려운 농가에 대해서는 탈농 프로그램을 적용하는 방안도 제기되고 있다.⁶²⁾ 이들 농가가 농업용 자산을 포기하고 탈농을 선택하는 경우에 부채원금의 일부를 탕감하는 인센티브를 줄 필요가 있으며, 그 인센티브 수준은 경영이양직불제의 지원규모에 준하는 수준을 생각해 볼 수 있다. 탈농하는 농가의 농지 등의 자산은 『농가자산관리기금(가칭)』이 매입하여 주고, 이는 전업농에 임대 혹은 매각하여 규모화를 촉진해야 할 것이다.

노후복지대책을 스스로 세우지 못한 농촌고령자를 위한 연금형 생활자금 대출이 2004년 7월 1일부터 판매되고 있다. 일명 '농촌형 역모기지론'으로 불리는 이 방식은 55세 이상의 농업인에게 주택 및 농지 등을 담보로 매월 연금식으로 생활자금을 받고 나중에 한꺼번에 대출잔액을 상환하는 것이다.

6.3 농민연금제도의 도입 및 국민연금과의 연계 검토

6.3.1 농민연금제도 도입 검토

이미 1980년대 중반에 우리나라도 농업노동력의 고령화가 심화되어 농업생산의 효율성을 저해하므로 고령 농업인의 조기은퇴를 유도하고 이들에게 노후를 보장할 수 있는 농업자연금제도를 도입할 필요가 있다는 것을 김운근 외⁶⁴⁾의 연구에서 제기하였다.

1960년대, 70년대의 산업화 과정을 거치면서 1980년대 들어서는 청장년층의 이농으로 농촌의 노동력이 부족한 가운데 노동력 구조도 크게 변화하여 농업노동력의 고령화가 심화되고 있다. 고령농가의 소유농지는 농업생산성 저하는 물론 농지이용

62) 김홍상, 「농지은행 기능 및 농지신탁제도에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원 제16호, 2003.12.

63) 박성재·황의식, 「농가부채문제 진단과 중장기 대응방향」, 한국농촌경제연구원 KREI 농정연구속보/2003-4(제4권), 2003.

64) 김운근 외, 상계서, p.103., 1985.

의 조방화로 경지의 내연적 축소와 임대지율의 증가로 경지의 외연적 축소를 초래하고 있으며, 또한 농기계 보유의 영세성은 물론 기계이용의 비효율성을 가져오는 등 농지이용의 효율적인 활용을 크게 저하시키고 있다. 이를 극복하기 위해서는 고령화된 농가인구의 조기은퇴를 유도하고 이들에게 미래를 보장할 수 있는 노후문제 대책으로 농업자연금제도의 도입의 필요가 있다.⁶⁵⁾ 고령층일수록 농기계소유의 부족과 운영의 비효율 및 가족수의 상대적인 영세성 등으로 경지규모의 영세성에 머무를 수밖에 없다.

농업자연금제도의 역할은 두 가지 측면에서 요약될 수 있다. 첫째, 사회보장적 측면에서는 고령농민에게 농업고령연금을 통하여 노후생활을 위한 정신적 물질적 안정을 도모하며, 둘째, 구조정책적 측면에서는 경영이양연금과 이농촉진연금을 지급함으로써 경영주의 연소화를 피하고 경영규모 확대를 통해 농지유동화의 촉진을 가져와 농업생산성의 향상을 피하고 나아가서는 농업의 경쟁력을 한층 고양시킬 수 있다.

농민연금제도의 기본구상을 살펴보면, 농민의 노후 또는 경영이양 등에 대하여 연금급여를 실시함으로써 농민의 생활안정, 우수한 농업종사자의 확보, 경영의 규모확대 등에 기여함을 목적으로 하고 있다. 이의 내용은 보험료를 20년 이상 납부한 자가 60세 이전에 일정 자격을 갖춘 자에게 경영을 이양하여 농지유동화에 기여하였을 때 지급하도록 되어 있으며, 1989년부터 실시⁶⁶⁾하여 농민연금기금을 설치하였다.

1988년부터 10인 이상 사업장을 대상으로 한 국민연금 실시에 즈음하여 농업구조개선과 농어민의 노후보장을 동시에 달성하기 위해서는 별도의 농어민연금제도가 필요하다는 주장이 정명채 외(1988)의 연구⁶⁷⁾에서 제시되었다. 농업구조개선 측면과 사회보장 측면에서 농어민연금제도의 도입이 필요하다는 관점은 김운근 외(1985)와 대동소이하다.

고령 농업인이 농업을 경영함으로써 나타나는 문제로는 농지의 소유를 통한 자원이용의 합리화문제와 생산성문제, 농어민후계자육성문제 등이 제기되고 있다. 농업의 경우 은퇴가 연금수급과 연계되지 않으면 농지의 소작지화를 막을 길이 없다.

65) 김운근 외, 상계서, p.2, 1985.

66) 당시 국민연금제도는 1989년부터 10인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 실시할 것을 검토 중이었는데, 고령화의 진행속도나 농업구조개선의 필요성 측면에서 적어도 이 시기에 실시되어야 한다고 보았음(김운근 외 1985, p.136). 그러나 국민연금은 실제로는 1988년 1월부터 실시되었음.

67) 정명채·이영대, 「농어민연금제도의 연구」, 한국농촌경제연구원 연구보고 169, 1988.

다만, 국민연금법을 그대로 농어민에게 확대 적용할 경우 몇 가지 문제점이 있다고 지적하고 있다. 즉, 가입방법과 자격관리와 더불어 각출부담방식의 문제로서 첫째, 농어민에게는 각출료 부담이 과중하다는 것, 둘째, 월별소득자료나 그 조사가 불가능하며 월별 각출도 곤란하다는 것, 셋째, 농어민의 각출료를 정률제로는 수행이 곤란하고 연금계산이 곤란하다는 점 등이다.

따라서 농어민의 연금제도는 별도의 조치가 없이는 실현이 어려울 것이라고 보았다. 농어민연금이 일반 국민연금과 다른 특성은 농어민연금은 농어민의 노후생활을 보장하는 목적과 함께 농업경영의 세대교체를 촉진하는 농업구조개선의 정책적 목적이 포함되어 있어야 하기 때문이라는 것이다(정명채 외 1988, p.45). 뿐만 아니라 농수산업부문의 성장속도는 타 산업부문에 비해 낮고, 농어민의 소득이 기본적으로 낮기 때문에 이들의 각출부담만으로 연금급여를 충당하는 것이 매우 어려워서 산업간 균형을 위한 소득 보장적 지원이나 부담감면 등의 수단이 동반되어야 한다고 보았다. 농어민연금의 기본구조는 김운근 외(1985)와 크게 다르지 않으나 연금의 운용 방법은 수정적립방식을 제시하였다.

6.3.2 농어민연금의 국민연금과의 연계 검토

1988년부터 실시된 국민연금제도를 1995년부터 농어민에게 확대적용하기 위한 작업이 추진되는 것을 계기로 UR협상 타결과 농산물 시장개방으로 시급히 국제경쟁력을 높이기 위한 규모화 영농, 산업화와 전문화 및 고도의 기술영농을 구축하기 위해서는 국민연금제도를 농어민에게 확대 적용하게 되는 시점이 농업경영이양장려제도의 도입이 가장 적절한 시기라고 판단하고 이에 대한 대안을 제시한 것으로는 정명채 외의 연구⁶⁸⁾가 있다.

앞 절에서 살펴 본 바와 같이 그동안 검토된 내용은 농어민연금이 농업구조 개선과 농어민의 노후보장이라는 두 가지 목적을 동시에 달성하기 위해서는 국민연금과는 별도로 추진하는 것이 바람직하다는 것이었다. 그러나 당시 농정심의회(국무총리 자문기구)는 농어촌발전위원회(대통령 자문기구)에서 건의한 농어민연금 및 농업경

68) 정명채 외, 「농업구조개선을 위한 국민연금 확대방안」, 농어촌진흥공사·한국농촌경제연구원 C94-10, 1994.

영이양장려제도의 도입에 대하여 검토하고, 농어민연금은 국민연금제도를 농어촌 지역으로 확대하는 방식으로 1995년 하반기부터 실시하되 경영이양장려제도는 도입하지 않는 것으로 결정하였다. 경영이양장려제도를 도입하지 않는 대신에 농어민에 한해 연금가입대상을 65세까지 확대하고, 보험료의 일부(보험료 최저공급의 1/3 수준)를 농특세에서 지원하는 것으로 하였다.⁶⁹⁾

따라서 농업경영이양장려제도를 국민연금제도와 병행하여 1995년에 실시하는 것이 바람직하다고 판단하고, 국민연금의 문제점과 경영이양장려금제도의 문제점을 상호 보완하는 장치로 농업경영이양 장려금을 개발하는 방안을 제시하였다(정명채 외 1994, p.111)

<제1안> 농업구조개선 중심의 경영이양장려방안

☞ 적용대상 및 방법

- 국민연금적용대상으로서 농지나 농장을 소유 경작하고 있는 자 모두가 이 규정의 적용을 받으며, 다만 경영이양장려금의 수급권은 농어민에 한해서 규정에 따라 적용됨.
- 농지나 농장을 소유 경영하는 자가 60세 이후에도 영농을 계속하는 경우 재직자 고령연금 규정의 적용을 받아 감액된 연금(재직자고령연금)을 받게 되며, 60세에 이른 농어민이 본인의 농지나 농장을 5년 이내에 경영이양을 할 경우 경영이양장려금을 지급받게 됨.

☞ 경영이양방식과 장려금 지급

- 경영이양방법은 60세에 이른 농업경영자가 농지 또는 농장의 소유권 또는 경영권을 ①영농후계자녀에게 상속하는 방법, ②젊은 농민에게 매도하는 방법 및 ③젊은 농민에게 10년 이상 장기임대를 해 주는 방법이 있음.

69) 경영이양장려제도를 도입하지 않는 이유로는 예산이 많이 소요된다는 점과 투자된 예산만큼 경영이양효과가 실제로 크지 않을 것이라는 점이 주된 이유로 지적되었고 시행상의 업무의 복잡성도 일부 제기되었음(정명채 외 1994, p.7)

- 장려금은 60세 이후 5년 동안의 경영이양기간 중에 경영이양이 완료되는 때부터 지급하되, 국민연금 실시 이후 5년 동안은 장려금의 수준을 국민연금 만기 정액의 40%~30%를 지급하며, 특례고령연금을 받는 연령층부터는 매년 1%씩 감액 지급하여 20년 이후는 20%~10%에서 고정 지급하도록 함.

☞ 국민연금법 체계와의 연계방안

- 경영이양장려제도를 국민연금제도와 연계시키려는 것은 국민연금이 실시 초기에는 가입기간을 채울 수 없는 고령농민들에게 전혀 도움을 주지 못하게 되며, 이들 고령농민들은 노후보장대책이 없는 경우 무리한 고령영농을 계속하게 됨으로 경영이양장려제도를 통해 연금제도 실시 초기의 고령농민 노후보장 기능을 보장함으로써 국민연금제도의 조기정착을 돕고 성숙기에는 국민연금이 만기정액으로 지급될 수 있으므로 경영이양장려금을 줄이거나 점차 정책방향을 전환시켜 나갈 수 있어 상호보완적 기능을 가지게 하기 위함.
- 국민연금법 규정 중 제56조 제3항의 재직자고령연금 규정을 활용할 수 있도록, 제5항에 농업경영소득을 소득이 있는 업무로 간주하도록 규정하고, 제6항을 신설하여 농어업 경영소득이 있는 60세 이상의 고령자는 농어촌발전특별조치법 제9조에 의거 농업경영이양장려금 규정을 적용할 수 있도록 하면 됨.

<제2안> 국민연금 농어촌 확대실시계획의 활용방안

☞ 적용대상과 적용방법

- 농어촌지역에 국민연금을 실시하기 위해 계획된 국민연금법 개정안에 따르면 농어민에게는 60세 이상 65세까지도 특례노령연금을 받을 수 있도록 5년간의 가입기간을 특별히 허용키로 했으나 이는 보험료 납부를 위해 고령농민의 무리한 영농을 계속하게 하는 역기능을 가지므로 5년치의 연금보험료를 일시에 납부할 수 있도록 해야 함.
- 뿐만 아니라 60세가 될 때까지 5년의 가입기간을 채울 수 없는 55세 이상의

농어민들도 60세 이후에는 5년에서 모자라는 기간을 일시에 소급 납부할 수 있도록 함. 따라서 그 적용대상은 국민연금 실시당시 55세 이상 65세까지의 농어민들이며 이들 중 국민연금에 가입한 자이어야 함.

☞ 경영이양방식과 장려금 지급

- 연금 실시 당시 55세 이상의 농어민은 60세가 된 때부터 65세가 될 때까지, 그리고 연금 실시 당시 60세 이상 65세의 농어민은 연금 실시 이후 5년 이내에 경영이양을 하도록 함.
- 경영이양방법은 제1안과 같으나 그 장려금 지급은 경영이양한 자가 경영이양을 완료한 시점에서 5년간의 가입기간을 채우기 위해 내야 할 연금보험료 전액을 장려금으로 지원함. 따라서 경영이양자는 5년간의 보험료를 일시에 소급 납부할 수 있고, 그것을 통해 특례노령연금을 즉시 지급받을 수 있도록 함.

☞ 국민연금법 개정안의 활용방안

- 국민연금법 개정안 중 위의 방법을 연계시켜 적용할 수 있는 부분은 부칙 제4조 지역가입자 등의 연금보험료에 관한 적용 예 제3항을 신설하여 부칙 제3조에 의거 가입된 농어민과 특례노령연금 수급을 위해 5년간의 보험료 납부기간을 채우지 못하게 되는 60세 이상의 농어민에게는 5년간의 보험료를 일시불로 소급 납부할 수 있도록 규정함. 그리고 이 규정에 의해 가입된 농어민이 농어촌발전특별조치법 제9조에 의거 경영이양하는 경우 부칙 제4조 제3항에 해당하는 보험료를 경영이양장려금으로 지원할 수 있다는 규정을 두도록 함.

위에서 제시된 내용과는 반대로 농어민연금의 별도 수립은 국민연금제도의 통일성을 저해할 수 있다는 점을 들어 부정적인 입장을 보이면서 연금제도가 농업구조정책의 목적을 내포하는 것 자체가 곤란하다는 주장⁷⁰⁾도 있었다(정명채 외 1994, p.5).

위에서 제시한 내용들이 정책에 반영되지는 않았으나 농어촌발전위원회는 UR

70) 유광호 외, 「농어민연금제도」, 1989.

협상 이후 더욱 어려워진 고령 농어업인을 지원하기 위하여 특례노령연금의 실시를 건의하여 1995년 7월부터 실시되었다. 1995년 7월 현재 60세~65세인 농어업인이 국민연금에 가입하여 5년간 연금보험료를 납부하면 특례노령연금을 지급하는 것이었다. 이는 경영이양 여부와 관계없이 사망시까지 지급되는 특례적인 연금지급이었다. 당시 국민연금에 대한 부정적인 시각과 특례노령연금에 대한 이해 부족으로 이에 가입한 농어업인은 소수에 불과했는데, 이때 가입한 농어업인들은 200년 7월부터 특례노령연금을 지급받고 있다.

6.4 경영이양직불제와 국민연금과의 연계 방안

6.4.1 경영이양직접지불제의 지속 가능성

현재 농업인의 대다수를 차지하고 있는 60세 이상의 고령 농업인은 2015년경이면 상당부분 해소될 것으로 전망되고 있으며, 이에 맞추어 정부의 직접지불정책 로드맵도 경영이양직접지불제를 2010년에 종료하는 것으로 설정하고 있다. 다만, 2006년부터 시행을 검토중인 발경영이양직접지불제는 2013년에 종료하는 것으로 설정하고 있다. 경영이양제도는 적절한 시기에 일정기간 한시적으로 추진하는 것이 가장 효과적이며, 이것은 외국의 사례에서도 보여주고 있다.

경영이양직접지불제의 효과성에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 고령 농업인들은 대부분 1.0ha 미만의 농지를 보유하고 있어 이들이 경영이양을 하더라도 우리나라 농업의 경영규모가 크게 확대되기를 기대하기 어려운 상황이다. 2004년부터 경영이양직불금을 월별로 분할 지급하는 형태로 개선하였지만, 지급수준 자체가 고령 농업인이 영농을 중단할 정도의 수준에 못 미치면 경영이양을 유도하기 어려운 상태이다. 고령농업인의 경영이양에 의한 효과를 보일 수 있는 분야는 논 농업이라고 판단되며, 여타의 작목은 규모확대가 경영개선의 결정적인 장애요인이라고 보기 어렵다.

논에 비해 밭은 농작업과정의 기계화가 제한적이기 때문에 앞으로 추진예정인 밭 경영이양직불제는 농업구조개선 측면보다는 사회보장 측면을 강조하는 것이 바람직하다고 판단된다. 밭의 경영이양을 통한 규모 확대를 위해서는 밭기반정비사업의

추진이 전제되어야 한다.

6.4.2 국민연금과의 연계 가능성 검토

가. 재원 마련

국민연금은 원칙적으로 가입자가 일정기간(최소 10년) 연금보험료를 납부하고(각출제), 연금 수급 연령에 도달하면 매월 정기적으로 지급받는 노후보장대책이다. 특정한 정책목적을 달성하기 위하여 수혜자의 부담이 없이(무각출제) 정책대상자들에게 매월 일정액을 지급하는 연금도 있는데, 그 재원은 국가에서 부담한다.

무각출연금은 사회보장 측면에서 국가적 지원이 필요하다고 판단되고 국민들의 공감대가 형성되는 경우에 추진하게 된다(예 : 경로연금). 그러나, 이러한 무각출 연금은 특정집단에 제한적으로 실시되고, 지급금액도 충분하지 못한 상황이다. 따라서 무각출 연금방식으로 경영이양직접지불제를 추진하려면 소요 비용을 국가가 부담해야 하는데, 재정운용 측면이나 당위성 측면에서의 가능성을 파악할 필요가 있다.

나. 국민의 공감대 형성 · 확보

현재 경영이양직접지불제를 국민연금과 연계시키려면 무각출 방식으로 추진해야 하며, 이를 위해서는 국민연금 가입자들의 동의를 구해야 하는 문제가 있다. 국민연금은 기금운용의 안정성을 둘러싸고 가입자들로부터 불신과 불만이 제기되고 있어 타 용도로의 활용에 대한 이해를 구하기 어려울 것으로 판단된다.

다. 도입시기의 적시성

경영이양은 젊은 후계 농업인들이 영농규모를 확대하려고 해도 적기에 필요한 농지를 확보하기 어려운 경우 고령농업인의 은퇴를 유도하여 이들이 이양하는 농지를 젊은 후계농업인들이 영농규모를 확대하는데 활용하기 위한 것이다.

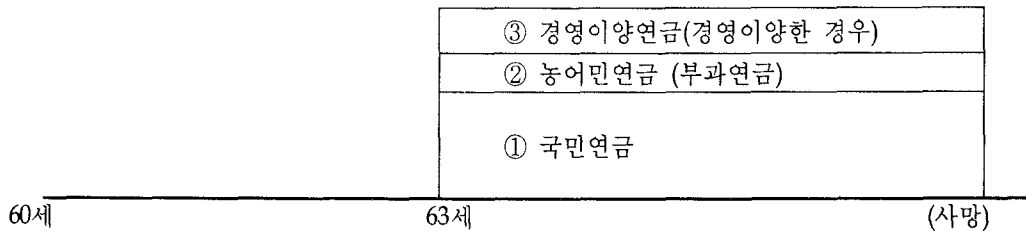
그러나 현재의 농업여건은 농업노동력이 절대적으로 부족하고, 농지의 수요보다는 공급이 많아 공급되는 농지를 젊은 농업인들에게 어떻게 적절하게 공급하느냐 하는 것이 관건이라고 할 수 있다. 또한, 고령자의 소득보장정책의 기본방향이 시혜적 복지가 아닌 참여형 복지로 설정되어 일할 능력이 있는 고령자들에게 일할 기회를

제공하는 것이 최선의 복지대책으로 간주되는 상황에서 일할 능력과 의욕이 있는 고령 농업인까지 경영이양을 권장할 필요는 없다. 특히, 앞으로 중요성이 커질 고품질·고부가가치의 친환경농업의 경우 고령 농업인들이 담당할 수 있는 역할이 존재한다는 점을 들 수 있다.

6.4.3 경영이양직불제의 연금연계 방안

경영이양직불제를 연금과 연계하여 실시할 경우, 농민의 생활안정, 우수한 농업 종사자의 확보, 경영의 규모확대 등에 기여할 수 있다. 경영이양연금은 보험료를 20년 이상 납부한 자가 일정 자격을 갖춘 자에게 경영을 이양하여 농지유통화에 기여하였을 때만 농어민연금에 경영이양연금을 더해서 지급하는 제도이다. 이 제도를 도입하기 위해서는 국민연금제도와 농어민연금제도의 정착 및 가입이 전제되어야 한다.

<그림 6-1> 경영이양직불제의 연금연계 방안



주 : 63세 이전에 경영이양을 한 경우의 연금지급방법 : ①+②+③.
63세 이전에 경영이양을 하지 않은 경우의 연금지급방법 : ①+②.

경영이양연금을 받기 위해서는 반듯이 국민연금과 농어민연금에 가입을 하여 정해진 기간 이상 보험료를 납부해야만 한다. 그리고 기준연령(예를 들어 63세) 이전에 경영이양을 한 경우에 한해서 경영이양연금을 추가로 지급받는 시스템이다. 국민연금과 농어민연금은 가입자가 납입한 보험료를 재원으로 하나, 경영이양연금은 특정한 정책목적을 달성하기 위하여 도입한 제도이기 때문에 수혜자의 부담이 없이 무작출 연금방식으로 소요 비용을 국가가 부담해야 한다.

6.4.4 경영이양직접지불제의 개선방향

현재 상황에서는 단순히 농업취업자수를 줄이는 관점에서의 경영이양은 큰 의미가 없으며, 후계자 확보와 연계될 때 농업구조조정 측면에서 의미가 있다. 현행 연금형 지급방식을 유지하되 고령 농업인의 노후보장대책은 다양한 방법 중에서 고령 농업인 스스로 선택하도록 해야 한다. 고령 농업인이 활용할 수 있는 노후소득확보대책에 대한 설명 및 조언을 실시하며, 노후보장대책이 준비되지 못한 고령농업인의 노후 대책을 특정 방식에만 의존하지 말고 다방면에서 종합적으로 접근할 필요가 있다. 이러한 직접적인 시행사업 형태의 예로서는 참여복지정책, 경영이양직불제, 농촌형 역모기지론, 농지은행 등이 있다.

경영이양직접지불금제가 고령농업인의 유력한 노후보장대책이 되도록 하기 위해서는 노후생활에 필요한 비용을 충당할 수 있도록 지급수준을 상향조정하는 것이 바람직하다.

또한 앞으로 농지와 관련된 논농업직불제, 영농규모화사업, 농업진흥지역 관리, 경영이양직접지불제 사업, 생산조정제 등 관련 업무를 농지은행 조직이 관련 기관들과 협의하여 주도적으로 수행해야 한다는 주장이 높아지고 있다(김홍상 2004, p.43).

7. 결론 및 제언

7.1 발경영이양직접지불제 도입여부에 대한 검토

현재 농림부에서 시행하고 있는 직접지불제도를 중심으로 본 연구와 관련 있는 정책들을 살펴보면 쌀 전업농 7만호 육성과 함께 1990년도부터 시행하고 있는 ① 논 영농규모화사업, ②논에 대하여 고령농가에 대하여 한시적으로 시행하고 있는 (논) 경영이양직접지불제도, ③논농업직접지불제도, ④쌀소득보전직접지불제도(쌀소득보전직접지불제도), ⑤2004년도부터 시행하는 과원영농규모화사업, ⑥친환경직접지불제도, ⑦2004년도부터 오지면 대상의 시범사업(2004~2006)을 통하여 2006년부터 전국적으로 확대하고자 하는 조건불리지역직접지불제도, ⑧2005년도부터 시행하고자 하는 경관보존직접지불제도 등으로 다양한 사업이 논과 밭(과수원 포함)을 중심으로 농가대상으로 이루어지고 있다.

발경영이양직불제가 도입될 경우에는 효율적 자원사용과 정책목적의 달성하기 위하여 여타 기존 직접지불제도와 상충성 여부 및 연계방안 등이 검토되어야 한다. 더욱이 본 연구용역의 핵심인 발경영이양에 대한 직접지불제도의 도입시기는 발작물에 대한 정확한 수요조사, 연령별 농가수, 밭작물의 수익성, 개방의 피해정도, 타 정책의 도입 등에 따른 효과 등을 보다 면밀히 검토하여 현재 시행되고 있는 논경영이양직불제도가 정착된 이후, 그리고 밭영농규모화사업이 실시되어 안정된 이후 중장기적으로 신중하게 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

그 이유는 구조조정이라는 정책목적 가지고 한시적으로 시행하는 「발경영이양직불제」의 효과를 극대화시키기 위해서는 보다 면밀한 검토와 선행 사업의 안정화가 전제되어야만 가능하기 때문이다. 현재 실시중인 논경영이양직불제의 경우 1997년 실시된 이후 많은 문제점을 노출하면서 사업량이 급속하게 감소되었다. 밭과 비교하여 사업실시 여건이 양호했던 논인 경우도 사업시행에 많은 어려움을 겪으며, 구조조정이라고 하는 정책효과가 미미한 상황이다. 또한 발경영이양직불제의 정책효과를 극대화시키기 위한 전제조건인 밭영농규모화사업, 밭기반정비사업 등의

추진이 궤도에 오르지 못한 상황에서 무리한 사업추진은 예산의 효율적 집행에 역행하는 결과를 가져올 수도 있다. 효율적으로 정책목적을 달성하기 위해서는 발농가를 위하여 발규모화 세부시행(안), 발농가 특수성에 대한 정밀 파악과 아울러 관련 선행사업의 안정화를 도모하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

7.2 연금연계 추진방안

「일본」은 1999년 7월의 『식량·농업·농촌기본법』에 의거, 1970년부터 농가의 노후생활의 안정과 경영이양 촉진으로 농업구조개선에도 기여하는 「농업자 연금제도」가 도입되었고, 이는 농업자에게도 셀러리맨과 같은 노후보장을 요구하는 농업자의 요구가 높아져 제도 도입이 시작되었다.

「독일」은 농민노령부조법(1957)이 설치되고 농민사회보험개혁법(1994.5.19)으로 대체하기까지 농업경영자(최소규모 이상의 농업, 임업, 채소·과수업, 내수면 어업 및 양식업에 종사하는 자)와 그 가족 종사자에게 당연 적용대상으로 하면서 경영이양을 촉진하게 하였다. 그 결과 전업농업자중 65세 이상노령자가 8.45%(1974)에서 1984년 3.15%(1984)로 크게 감소하고, 도·농간 소득격차 감소와 경영규모가 8ha(1969)에서 1988년 17ha(1988)로 확대되었다.

「프랑스」는 2차대전후 식량위기 극복과 생산기반의 정비함과 아울러 농업구조개선을 위해 「농업의 방향설정에 관한 법률」(1960.8, 1962.8)에 의거 고령경영주의 경영이양을 조건으로 지급되는 「이농장려종신연금제도」 설치와 농지가 청년경영주로의 적절한 이동을 위해 SAFER를 통한 농업구조정책이 시행되었다. 그 효과로는 ①10년간 평균으로 총 농지면적(3,219만 ha)의 21.3%에 달하는 규모가 신규경영으로 40%, 기존경영으로 56%, SAFER로 4% 각각 이양되었음을 들 수 있으며, ②또한 연금제도로 인해 평균규모 이하의 영세경영은 소멸하고, 소멸하는 농가의 농지를 양수한 대규모 농가가 증가하는 계기가 되었음을 들 수 있다.

외국의 사례에서 알 수 있듯이 연금제도와 연계한 경영이양제도의 도입시기는 산업화가 급속히 이루어지고, 농업구조 개선이 시급한 상황에서 실시되어 소기의 성과를 거두었다. 그러나, 경영이양제도 성과는 시간이 경과함에 따라 축소되어 경

영이양제도의 실시는 적기에 한시적으로 실시하는 것이 효과적이라는 것을 외국사례의 분석을 통해 알 수 있었다.

또한 「농업경영이양제도」를 연금과 연계한 제도는 고령농업인 노후보장대책의 보완수단으로 활용함과 아울러 농업구조개선과도 연계시켜 상당한 성과를 거두었음을 알 수 있으며, 경영이양제도를 단독으로 추진하지 않고 농민연금이나 농민노령부조 등의 노후보장정책과 병행하여 실시하였음은 시사하는 바가 충분히 있다고 판단된다.

우리나라도 1990대초 UR대책 수립시 농가경영주에게 농지의 매도 및 임대하는 경우에 보험료를 국가재정으로 부담하여 현행 국민연금체계에 농업구조개선과 노후보장을 동시에 기하려고 하였으나 그 실현을 이루지 못 하였다. 하지만 상대적으로 개방화로 어려워지고 있는 농가 경영주를 고려하여 비농업부문의 동의로 개방의 과실을 나누고 사회적 비용(social cost)을 고려하여 시행하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 선진 외국에서는 농지 전체(논이나 밭에 대한 구분없이)에 대하여 매도 또는 임대를 통하여 농가 경영주에게 경영이양연금을 지급하였다.

경영이양직불제를 연금과 연계하기 위해서는 국민연금제도와 농어민연금제도의 정착이 필요하다. 국민연금제도와 농어민연금제도에 가입을 하여 정해진 기간 이상 보험료를 납부해야만 경영이양을 한 경우에 한해서 경영이양연금을 추가로 지급하는 시스템을 하나의 대안으로 제시한다. 이 경우 국민연금과 농어민연금은 가입자가 납입한 보험료를 재원으로 하나, 경영이양연금은 특정한 정책목적을 달성하기 위하여 도입한 제도이기 때문에 수혜자의 부담이 없이 무각출 연금방식으로 소요 비용을 국가가 부담하는 것이 바람직할 것이다.

7.3 향후 제안 및 건의

본 연구과제에 대한 「밭경영이양직불제」에 대한 관련정책은 결연적으로 현재 시행되고 있고 또한 향후 도입 될 각종 직불제에 대한 충분한 검토와 역할 그리고 중장기적인 위상을 고려하여 신중하게 도입시기, 지급단가, 대상 및 지원농가 등을 검토하여 시행하는 것이 타당하다고 판단된다.

본 사업을 위하여 여타 관련 정책사업 도입의 경우와 같이 일정한 시범사업 기간(1~2년)을 거친 다거나 향후 도입예정 될 사업을 고려하는 것이 정책의 신뢰성과 위험을 최소화시킬 수 있는 방법으로 판단되기 때문이다. 예를 든다면 향후 2013년도의 관련 직접지불제도의 로드맵(roadmap)의 방향을 고려하면 소득안정차원에서 논직불제를 밭에도 확대 할 수도 있음을 검토하고 있는 것으로 파악되고 있음은 그 지원 단가, 대상 및 기준을 고려하여 본 연구과제인 밭경영이양직불제도의 도입시기가 고려되어야 한다고 판단된다.

즉, 논에 대한 경영이양직불제를 한다고 해서 상대적으로 밭에 대해 경영이양직불제를 도입하여야 한다는 발상은 지양해야 한다고 판단된다. 즉 정책도입의 목적인 농가소득, 공익적 기능 및 구조개선을 위한 목적이냐를 검토하여 전체적인 정책의 조화로 효율적인 국고사업이 되도록 하여야 할 필요가 있다고 판단된다.

또한 형평성을 중시하는 그런 논리라면 우량농지에 속하는 밭에 대해서라도 「논농업직불제」와 상대적인 「밭농업직불제(가칭)」의 전국적인 실시가 되어야 할 것으로 판단된다. 전체식량자급률이 낮은 현실과 밭의 공익적인 기능도 논에 비하여 소득향상과 비례한 국민적 휴식공간 창출과 안전하고 다양한 먹거리 수요에 부응하여 준다는 점을 고려하면 그 설득력이 있다고도 판단되기 때문이다.

한편으로 개방화로 인한 피해 논 농업 못지 않게 주요 밭작물도 피해가 예상됨에 따라 주요 밭작물에 대한 경쟁력 강화차원에서 밭농사 구조개선을 위해 최소한 한시적으로 FTA 재원으로 별도로 밭경영이양직불제를 도입하는 것은 물론 다른 차원의 정책선택이며, 물론 밭에 대한 경영이양 직불제도 도입의 전제조건은 밭에 대한 영농규모화사업과 논에 대한 경영이양직불제도의 조화로 시행되어야 할 것으로 판단된다. 이때 주요 밭작물에 대하여 우량농지라고 할 수 있는 「밭기반정비사업지구」와 「주산단지」에 대하여 우선적으로 실시한다고 하더라도 그 효과는 통계에서도 알 수 있듯이 논에 비해 상대적으로 효율적이지 못한 부분이 나타나고 있음을 간과 할 수 없다.

그 주요 요인으로는 ①밭은 다양한 작물에 따라서 토양성분과 수분함량, 경사도 등에서 매우 다르게 나타나고 있어 각 기준이 우량(superior)·열등(inferior)의 밭이란 실질적인 개념에 일률적으로 부합하여 적용 될 수가 없으며, ②다른 하나는 밭은 논에 비하여 기계화 작업정도가 원천적으로 낮을(상대적으로 노동집약적 영농)

수밖에 없으므로 밭에 대한 영농규모화의 필요성 차원에서 규모의 경제효과가 적어 영농규모가 크지 않아도 되는 그 한계가 있기 때문이다.

앞에서도 언급하였듯이 조건불리지역직불제도, 경관보전직불제 등 밭이 주로 대상이 되는 정책들과의 상충성 여부에 대한 추가적인 검토가 필요하다. 본 연구에서는 밭경영이양직불제의 도입을 고려하여 대상지역, 단가, 조건, 시기 및 이행사항에 대하여 중점적으로 검토하고자 하였다. 이들 사항에 대한 검토를 위하여 밭경영이양직불제와 관련이 깊은 논경영이양직불제, 논영농규모화사업, 밭기반정비사업, 밭영농규모화사업, 과원영농규모화사업 등 다양한 정부 정책사업에 대한 검토와 현황을 통하여 균형과 조화된 연구가 되도록 하였다. 밭경영이양직불제의 도입은 선진외국사례에서 알 수 있듯이 구조조정이라는 정책목적 가지고 한시적으로 적기에 시행할 경우 그 효과를 극대화시킬 수 있음을 알 수 있었다. 다만 주변여건을 고려하여 적당한 시기를 선택하기 위해서는 관련된 선행사업의 균형과 안정화가 우선되어야 할 것으로 판단된다.

이런 제반 정책들간의 여건과 요인을 고려하면 밭(田)을 대상으로 하는 경영이양 직접지불제도와 연금에 연계하는 정책방안은 국민연금제도, 농어민연금제도 등 관련정책과의 연계성을 검토하여 중·장기적인 시행이 바람직할 것으로 판단된다.

향후 일본과 유럽국가에서 시행하고 있듯이 논과 밭에 대한 토지대상 정책시행을 지양하여 향후에는 쌀소득보전직불제의 본격적인 도입 등을 계기로 정책대상과 소득 등에 대한 목표(target)가 경영체인 「농가」 중심의 개념이 되도록 관리·운영함이 타당 할 것으로 판단된다. 2005년 이후 또 다른 영농형태와 소비패턴과 시장 변동상황을 고려하여 밭에 대한 영농규모화 사업시행을 비롯하여 경영이양과 관련한 직접지불제도의 정책간 상충성·조화와 그 구체적이고 미흡한 부분에 대한 연구는 향후 보완연구가 요구됨을 침언한다.

참고 문헌

1. 논문 및 서식자료

고경식, “농업구조개선을 위한 경영이양연금제에 관한 연구”, 전북대학교 대학원 석사학위논문, 1993.

국민연금관리공단, 「농어촌지역 국민연금가입자 특별대책사업 종합보고」, 1997.

국민연금관리공단, 「일본의 농민연금기금, 국민연금기금에 관한 출장보고서」, 2001.

김명환·사공용·윤석원·박동규·오내원, 「소득보전 직불제 시행방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2002.

김운근·김태곤·허영구, 「고령화추세에 따른 농업구조조정 및 제도개선방안」, 한국농촌경제연구원, 1985.

김윤식, “농어민 경영이양연금제도에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1994.

김성숙·성지미·강성호, 「농어촌지역 국민연금 사업평가 및 발전방안에 관한 연구」, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 2001.

김정호, “쌀 농업의 규모 효과와 구조 정책”. KREI 농정연구속보2004-7. 한국농촌경제연구원, 2004.

김정호·김태곤·김배성·이병훈, 「1990·1995·2000 농업총조사에 의한 농업구조변화 분석」, 한국농촌경제연구원, 2003.

김정호외, 「DDA 및 FTA에 대응한 농업·농촌 정책의 방향과 과제」, 한국농촌경제연구원, 2003.

김홍상, 「농지은행 기능 및 농지신탁제도에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 2003.

나승일, 「한국농업전문학교 정밀진단 및 개편방안」, 2004.

농림부, 「농업·농촌 종합대책」, 2004.

농림부, 「쌀 전업농 육성 종합대책」, 2004.

농림부, 「농림업 주요통계」, 2002~2004.

농림부, 「주산단지 고시기준」, 2002.

농림부·농업기반공사, 「농업생산기반정비사업통계연보」, 각년도

농림부·한국농촌경제연구원, 「농업·농촌의 변화와 대응」(국민의 정부 농정백서), 2003.

농어업·농어촌특별대책위원회, 「농어·농어의 새로운 활로」, 2002.

농업기반공사, 경영이양직접지불제, 내부자료.

농업기반공사, 밭농가 현지조사결과, 2004.

농업기반공사, 자가조사자료.

농지관리위원회, 경영이양 직접지불 사업, 내부자료.

농촌진흥청, 「농축산물표준소득」, 1998~2002.

박동규 외, 「논농업 직접지불제」, 한국농촌경제연구원, 2000.

박동규 외, 「중장기 직접지불제 확충방안 연구」, 한국농촌경제연구원, 2004.

박석두·황의식, 「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」, 한국농촌경제연구원 연구보고, 2002.

박성재·황의식, 「농가부채문제 진단과 중장기 대응방향」, 한국농촌경제연구원, 2003.

심완보, “경양이양연금과 농어민 복지실현”, 「농공기술」 제4권 2호, 1994.

심완보, 「한국 수도작 농가의 효율성 분석」, 고려대 논문, 1996.

심완보외, 「조건불리지역 발전전략 및 활성화방안에 관한 연구」, 농림부, (농정과) 정책과제, 2003.

심완보외, 「쌀 생산조정제 보완연구」, 농림부(농산경영과) 정책과제, 2004.

오내원, 「직접지불제의 개선방안」, 농어업·농어촌특별대책위원회 제2분과위원회 발표자료, 2002.

임송수, 「WTO 농업협상에 NTC 반영 방안」, 한국농촌경제연구원, 2002.

정기환, 「농가의 성격 변천에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1993.

정명채외, 「농업구조개선을 위한 국민연금 확대방안」, 농어촌진흥공사·한국농촌경제연구원

1994.

정명채 · 민상기 · 문순철 · 송미령, 「농업구조개선과 중소농대책」, 한국농촌경제연구원
1997.

정명채 · 이영대, 「농어민연금제도의 연구」, 한국농촌경제연구원, 1988.

조재문, “2004년 일본연금개혁의 시사점”, 「연금포럼」 2004 여름호. pp:74~83, 2004.

최상기, 경영이양 직접지불제의 발전방향, 「농협조사월보」 4월호, 농협중앙회, 2002.

한국농촌경제연구원, 「농업전망 2004」, 2004.

한국농촌경제연구원, 「식품수급표」, 1998~2003.

한국농촌경제연구원, 「한국 농정 50년사Ⅱ」, 2001.

(株)農林水産廣報センター, 新農業者年金入門 ガイド, 2003.

2. 서식 이외 자료

국립농산물품질관리원(<http://www.naqs.go.kr/>).

농림부(<http://www.maf.go.kr/>)

통계청(<http://www.nso.go.kr/>), 2002 농업총조사, 2002.

여 백

[부록 1]

밭기반정비사업 사업개요 및 사업내용

가. 사업개요

□ 목적

- 개발여건이 양호한 채소, 과수, 화훼, 특용작물 등 주산단지 및 집단화된 밭을 대상으로 용수개발, 농로개설 등 생산기반을 구축하여 밭작물의 생산성향상과 품질개선으로 소득증대에 기여
- 품질이 우수한 밭작물을 자유로이 선택하여 재배할 수 있도록 생산기반을 구축하여 밭 농업의 경쟁력 제고

□ 필요성

- 우리나라의 밭 면적은 전체 농경지 면적 1,863ha의 38.9%인 724천ha를 차지하고 있으나, 가뭄 등 재해에 취약하고 농기계 진출·입이 어려운 상황으로 영농 여건이 불리
- 밭작물의 안정적인 수급조절 및 가격유지의 어려움
- 농가인구 감소추세에 따라 영농여건이 어려운 밭의 휴경화 가능성 상존
- 토양침식 등에 따른 국토의 황폐화와 하류지역의 홍수피해 가중, 농촌지역사회의 공동화로 전통문화 단절 우려
- 중국의 WTO가입(2001년12월)에 따라 밭작물 수입 가능성이 증대되어 국내 밭작물의 생산여건이 더욱 악화될 전망
- 국민생활수준 향상에 따른 식생활 패턴의 변화로 고품질 농산물 등 밭작물 소비량 증가 및 밭작물 재배에 의한 농가소득 급증 전망
⇒ 주산단지 및 집단화된 밭을 대상으로 생산기반을 조기에 구축하여 밭작물의 생산성 향상과 품질개선 등으로 경쟁력 강화

□ 사업추진방향

- 주산단지 및 집단화된 밭 위주로 정비
- 주민호응도가 높고 지방비 부담이 가능한 지구 우선 추진
- 정주생활권개발, 마을정비, 원예특작생산, 유통지원사업, 경지정리 등과 연계 추진으로 사업효과 극대화
- 지역여건에 따라 개발유형을 달리하여 사업비 차등지원

□ 사업내용

- 사업기간 : 1994년 ~ 2016년
- 총사업비 : 25,794억원(2003년까지 13,095억원, 2004년까지 1,437억원, 2005년까지 11,262억원)
- 사업규모 : 110천ha(총180천ha중 1차 목표) 2003년까지 59ha, 2004년 계획 5ha, 2005년 이후 46ha)
- 주요공사
 - 용수개발 : 밭작물 관개용수 개발(청정암반수 개발)
 - 농로 : 진입로, 간선농로 확·포장
 - 용·배수로 : 저수조 및 송배수관 설치, 토양유실방지용 배수로 설치
 - 밭경지정리 : 원지형을 살려 밭두렁 정리 및 경지정리

□ 지원근거 및 추진경위

- 지원근거 : 농어촌정비법 제2조, 제89조
- 추진경위 : 1994년부터 열악한 밭기반을 정비하기 위해 추진

□ 사업추진체계

- 사업시행주체 : 시장·군수
- 수혜자 : 농업인
- 사업집행절차
 - 예정지답사(시장·군수→도지사) → 예정지 조사(도지사→장관) → 기본조사 (장

관→도지사) → 세부설계 및 사업시행인가(도지사→시장·군수) → 공사발주 및 사업시행(시장·군수)

□ 지원대상 및 기준

- 지원대상 : 시장·군수
- 지원기준 : 25,410천원/ha(국고 80% : 20,328천원/ha, 지방비 20% : 5,082천원/ha)
 - 개발유형에 따라 예산단가의 90~110% 수준으로 차등지원
 - 단순정비형 : 용수개발, 경작로 정비, 발경지정리 중 단일공종
<예산단가의 90%(22,869천원/ha) 범위내에서 지원>
 - 복합정비형 : 용수개발+경작로 정비 또는 발경지정리+경작로정비
<예산단가(25,410천원/ha) 범위내에서 지원>
 - 종합정비형 : 용수개발+경작로 정비+발경지 정리사업 종합시행
<예산단가의 110%(27,951천원/ha) 범위내에서 지원>
- ※ 지원을 변천현황 : (1994년) 국고60% : 지방비40%
 - (1995년) 국고70% : 지방비30%
 - (1996년) 국고80% : 지방비20%
- ※ 지원단가 변천현황 : (1994~1996년) 22,000천원/ha
 - (1997년) 24,200천원/ha
 - (1998년 이후) 25,410천원/ha
- 지자체 재정자립도 등에 따라 국고 ±5% 차등지원
 - 인하지자체 : 지방교부세법의 보통교부세 불교부 단체
(국고 75%, 지방비 25%)
 - 인상지자체 : 행자부의 보통요부세 교부기준인 지방재정력 지수와 농업지수
(경지면적, 농가인구)를 감안한(7.3) 차등보조지표가 낮은 하위 20% 해당
지자체(국고 85%, 지방비15%)
- ※ 국고 5% 인상지원 대상 지자체 : 33개시·군

□ 사업효과

- 고소득 작목으로의 작부체계변화 및 경지이용을 제고로 농업인 소득증대

- 통작시간 절감, 적재량 증대, 적재농산물 손상방지에 따른 생산비 절감
- 용수공급 및 먼지제거에 따른 품질향상으로 고품질화
- 영농정착의욕고취 및 지역사회 안정에 기여

〈투자성과 분석〉 *2000년, 농업기반공사, 농촌경제연구원 조사분석결과

- 소득증대 효과 : ha당 5,814천원/연
 - ※ 밭 기반정비사업의 ha당 지원단가 25,410천원을 기준으로 비교시 사업의 경제적 타당성이 매우 높음.
 - 작부체계변화, 증수효과 등 영농수의 증대효과 : ha당 4,206천원
 - 영농부대비용 절감, 농산물 수송비 절감 등 생산비 절감효과 : ha당 831천원
 - 사용하지 않던 유휴지가 영농지로 전환되어 토지창출효과 : ha당 403천원
 - 작물의 품질향상 및 농산물 수송시 손상방지효과 : ha당 240천원
 - 농로정비로 생활편의 증대 등 생활환경 개선효과 : ha당 101천원
 - 영농편의 증대효과 : ha당 32천원
- 기타효과
 - 근교농업의 경우 도시민의 접근성이 양호하여 주말농장 등으로 이용하는 등 농업소득의 다변화 및 영농편의 증대
 - 생활환경개선 및 지역사회 안정
 - 농로포장에 따른 승용차 및 자전거 통학 이용 편의 제고, 산재되어 있는 마을간 연결 용이
 - 농촌정착의욕 및 귀농 의욕 고취

나. 추진현황

- 전체 밭면적 724천ha중 밭 기반정비대상은 180천ha이며, 그 중 1차 목표면적 110천ha에 대해서는 2016년까지 완료계획
- 2003년까지 58천ha(목표대비 53%) 정비 완료

<표 1> 밭 기반정비사업 추진현황

(사업량 : 천ha, 금액 : 억 원)

구 분	발면적	계 획	2003년까지	2004년 계획	2005년이후
사업량 (%)	724	110 (100)	58 (53)	5 (4)	47 (43)
사업비		25,794	13,095	1,437	11,262
-국고		20,563	10,299	1,155	9,109
-지방비		5,231	2,796	282	2,153

<2004년 추진계획>

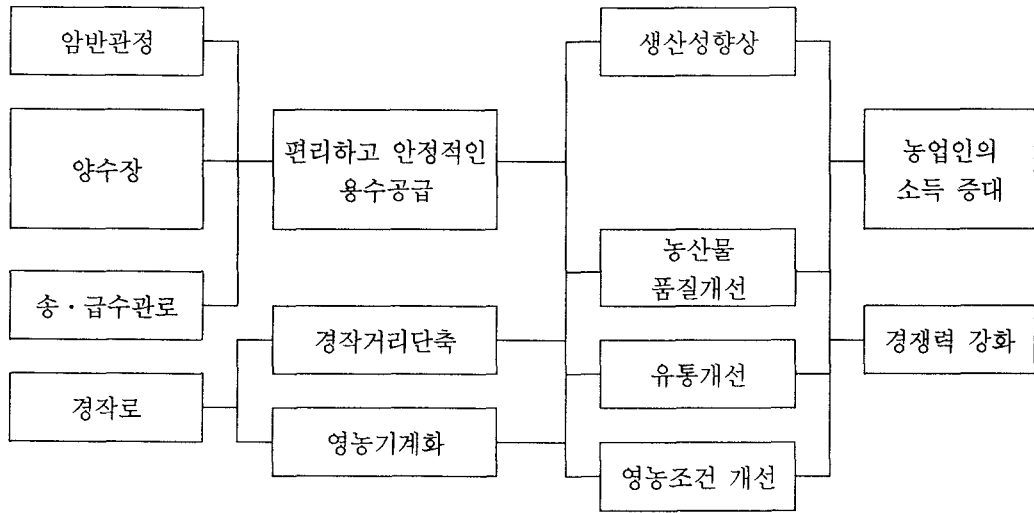
- 사업량
 - 2004마무리(2003착수) : 6,000ha
 - 2004착수 : 5,000ha(마늘주산단지 2,000ha 포함)
- 예산 : 143,865백만원(국고 115,507, 지방비 28,178)
 - 사업비 : 141,590(국고 113,412, 지방비 28,178)
 - 조사비(국고) : 2,095

<마늘생산기반정비사업>

- 마늘산업종합대책('02.7.25)에 따른 마늘생산기반정비를 위해 '06년까지 6천 ha 정비완료 계획
 - 1단계 : '03~'04년에 50ha 이상 마늘주산단지(4천ha) 우선 정비
 - 2단계 : '05~'06년에 30ha 이상 마늘주산단지(2천ha) 추진

다. 그동안의 사업추진성과

- 그 동안 생산기반정비를 소홀히 한 밭에 대하여도 생산기반을 종합정비 함으로써 밭작물의 생산성 향상과 품질개선으로 안정적인 소득기반 구축
- 영농조건이 불리한 밭을 개발하여 밭작물 생산기반의 확충으로 국토공간의 효율적 이용



<표 2> 2004 말 기반정비사업 시·도별 예산배정 현황

(단위 : ha, 백 만원)

시·도	2004 예산 (A)	마무리		착수				2003 예산 (B)	증감 (A-B)
		면적	금액	마늘 지구	일반 지원	계	금액		
계	115,507	6,000	98,166	2,000	3,000	5,000	17,341	92,461	23,046
시도계	113,412	6,000	98,166	2,000	3,000	5,000	15,246	89,947	23,456
경기	1,009	59	1,009			-	-	787	222
강원	7,440	397	6,473		330	330	967	10,592	△3,152
충북	2,916	189	2,534		125	125	382	3,454	△538
충남	4,914	288	4,213		239	239	701	6,658	△1,744
전북	6,881	378	6,099		267	267	782	6,936	△55
전남	32,921	1,732	28,811	820	583	1,403	4,110	17,877	15,044
경북	21,172	1,100	17,961	413	640	1,053	3,211	18,998	2,174
경남	5,063	239	4,033	52	143	195	1,030	3,984	1,079
제주	31,096	1,618	27,033	715	673	1,388	4,063	20,661	10,435
농기공	2,096						2,095	2,514	△419

주 : 계속사업지구인 경남의 대동지구 지원 사업비(436백 만원)는 착수 사업비에 포함.

<표 3>발 기반정비사업 차등보조율 적용대상 지자체

구분	해당지자체		보조율		비고
	'04년 마무리 지구	'04년 착수지구	국고	지방비	
○ 국고보조율 5%이하	○ 8개시 - 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 용인	○ 8개시 - 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 용인	75%	25%	○ 보통교부세를 교부하지 않는 기초자치단체
○ 국고보조율 5%이상	○ 33개 시군 - 충북(1) : 보은 - 충남(1) : 청양 - 전북(7) · 진안, 무주, 임실, 순창, 고창, 부안, 장수 - 전남(13) · 곡성, 구례, 장흥, 강진, 신안, 보성, 함평, 완도, 고흥, 진도, 해남, 무안, 담양 - 경북(7) · 의성, 영양, 봉화, 청송, 예천, 군위, 청도 - 경남(4) · 산청, 함양, 의령, 합천	○ 33개 시군 - 충북(2) : 보은, 괴산 - 충남(1) : 청양 - 전북(6) · 진안, 임실, 순창, 고창, 부안, 장수 - 전남(12) · 곡성, 구례, 장흥, 강진, 신안, 보성, 함평, 고흥, 진도, 해남, 무안, 담양 - 경북(7) · 의성, 영양, 봉화, 청송, 예천, 군위, 청도 - 경남(5) · 산청, 함양, 의령, 합천, 남해	85%	15%	○ 총 보조대상 167개 시·군 중 - 지방재정력지수와 농업지수(경지면적, 농가인구)를 감안(7:3)하여 산정된 차등 보조지표가 낮은 하위 20%에 해당하는 시·군

<표 4> 밭 기반정비사업 시·도별 추진현황

(단위 : ha)

시도	총밭면적	1차 사업목표	'94~'03		2004계획	%		2005이후
				%		(누계)		
합계	724,214	110,000	58,634	53.3	5,000	57.8	46,366	
인천	6,621	60	60	100.0		100.0		
울산	4,589	250	208	83.2		83.2	42	
경기	80,935	1,000	1,000	100.0		100.0	-	
강원	66,350	13,050	7,403	56.7	330	59.3	5,317	
충북	68,103	4,590	2,457	53.5	125	56.3	2,008	
충남	67,267	7,090	2,998	42.3	239	45.7	3,853	
전북	52,253	9,170	4,613	50.3	267	53.2	4,290	
전남	107,828	21,360	11,376	53.3	1,403	59.8	8,581	
경북	136,142	22,350	11,391	51.0	1,053	55.7	9,906	
경남	59,378	6,160	3,727	60.5	195	63.7	2,238	
제주	58,973	24,920	13,401	53.8	1,388	59.3	10,131	
기타	15,775							

주 : 1) 총 밭면적은 2002년말 기준임.

2) 기타는 밭 기반정비사업 대상지가 없는 특별시 및 광역시 지역임.

<표 5> 받기반정비사업 연도별 투자실적

(단위 : ha, 백만원)

연도	사업량		총투자액		사업비			조사비 (F)	예산상 면적
	지구수	면적	계 (A=C+F)	국고 (B=D+F)	소계 (C)	국고 (D)	지방비 (E)		
'94	192	3,279	66,100	39,660	66,100	39,660	26,440	0	3,000
'95	168	2,809	55,000	38,500	55,000	38,500	16,500	0	2,500
'96	335	7,821	112,125	90,125	110,000	88,000	22,000	2,125	5,000
'97	289	8,000	197,320	158,600	193,600	154,880	38,720	3,720	8,000
'98	341	8,000	198,715	159,995	193,600	154,880	39,720	5,115	8,000
'94~'98	1,325	29,909	629,260	486,880	618,300	475,920	142,380	10,960	26,500
'99	177	6,523	159,524	124,482	157,010	121,968	35,042	2,514	6,000
'94~'99	1,502	36,432	788,784	611,362	775,310	597,888	177,422	13,474	32,500
2000	148	6,137	154,974	124,482	152,460	121,968	30,492	2,514	6,000
'94~'00	1,650	42,569	943,758	735,844	927,770	719,856	207,914	15,988	38,500
2001	128	5,035	129,145	103,735	127,050	101,640	25,410	2,095	5,000
'94~'01	1,778	47,604	1,072,903	839,579	1,054,820	821,496	233,324	18,083	43,500
2002	136	5,000	121,733	97,805	119,638	95,710	23,928	2,095	5,000
'94~'02	1,914	52,604	1,194,636	937,384	1,174,458	917,206	257,252	20,178	48,500
2003	129	6,030	114,948	92,461	112,434	89,947	22,487	2,514	6,000
'94~'03	2,043	58,634	1,309,584	1,029,845	1,007,153	1,007,153	279,739	22,692	54,500

주 : 1) 투자액은 예산기준이며, 면적은 착수기준임.

2) 지원기준

- 재원 : ('94) 국고 60%, 지방비 40%

('95) 국고 70%, 지방비 30%

('96)부터 국고 80%, 지방비 20%

· 2000년 착수사업부터 국고차등보조제 실시(± 5%)

- 지원단가(예산단가)

· 사업비 : ('94~'96) 22,000천원/ha, ('97) 24,200, ('98~) 25,410

· 조사비 : ('96) 425천원/ha, ('97~'98) 465, ('99~) 419

('99년 IMF 체제 등 재정여건의 어려움으로 조사비 단가 10% 절감)

[부록 2]

밭기반정비사업 시행지침

※ 이 사업 시행지침에 대한 해석기관은 농림부 농촌진흥과(과장 조무희, 토목사무관 김재홍)입니다.

1. 목 적

- 개발여건이 양호한 채소류 주산단지 등 집단화된 밭을 대상으로 용수개발, 농로개설 등 생산기반을 구축하여 밭작물의 생산성 향상과 품질개선으로 소득증대에 기여

2. 시책 및 추진방향

- 주산단지 및 집단화된 밭(30ha이상의 우량지구 우선 추진)을 대상으로 정비
- 정주권 개발 사업, 농어촌마을정비, 원예특작 생산 유통 지원, 품목별 주산단지 등과 병행 실시하여 효율제고
- 지역 여건에 따라 개발 유형을 달리하여 사업비 차등 지원

3. 근거법령

- 농어촌정비법 제5조 내지 제12조, 제89조, 제90조, 제94조, 제97조

4. 연도별 지원계획

(단위 : 천ha, 백만원)

구 분		'92~'00년	2001년	2002년	2003년 (예산안)	2004년 이후
사업량		42	5.0	5.0	6.0	122
사 업 비	계	943,758	129,145	121,733	114,948	3,183,016
	보조	735,844	103,735	97,805	92,461	2,556,655
	융자	-	-	-	-	-
	지방비	207,914	25,410	23,928	22,487	626,361
자부담		-	-	-	-	-

※ 2003년 사업량 6천ha중 마늘주산단지 2천ha, 일반 밭기반정비 4천ha 추진

5. 2003년도 사업시행요령

<사업개요>

가. 사업내용

- 용수원 개발 : 발작물 관개용수 개발(암반 관정, 양수장 등)
 - 용수이용 시설 : 저수조 및 송·급수관 설치
- 경작로 정비 : 진입로, 경작농로 확·포장
- 밭경지 정리 : 원지형을 살려 밭두렁 정리 및 경지 정리

나. 지원기준

(1) 재원 : 국고 80%, 지방비 20%

- 단, 지방자치단체의 재정여건에 따라 국고 보조율 차등 지원(별표 1)
 - 인하지자체 : 지방교부세법의 보통교부세 불교부 단체
(국고 75%, 지방비 25%)
 - 인상지자체 : 행자부의 보통교부세 교부기준인 지방재정력 지수와 농업지수(경지면적, 농가인구)를 감안한(7:3) 차등보조지표가 낮은 하위 20% 해당 지자체(국고 85%, 지방비 15%)

(2) 지원단가 : 25,410천원/ha(개발유형에 따라 단가 차등)

- I 유형(단순정비) : 용수개발, 농로개설, 밭 경지정리 중 단일공종 사업
 - 단가의 90% 이내 지원
- II 유형(복합정비) : 용수개발 + 농로개설, 밭 경지정리 + 농로개설, 용수개발+밭경지정리
 - 단가의 100% 지원
- III 유형(종합정비) : 용수개발 + 농로개설 + 밭경지정리 사업
 - 단가의 110%까지 이내 지원

※ 용수개발중 암반관정 개발은 재배작물의 소비량 등을 신중히 검토하여 개발

<사업비 지원 단가 및 재원별 부담액 산출 예>

- 재정자립도가 낮은 군에서 종합정비형으로 사업을 시행하는 경우
 - 사업비 단가 : 25,410천원/ha × 110% = 27,951천원/ha
 - 재원 : 국고(85%) 23,758천원/ha, 지방비(15%) 4,193천원/ha

다. 2003년도 사업비(예산안)내용

(면적 : ha, 금액 : 백만원)

내용별	사업량	사 업 비					
		사업비 합 계	예산액 (농어촌구조개선 특별 회계)			지방비	자부담
			계	보조	융자		
계	6,000	114,948	92,461	92,461	-	22,487	-
사업비	6,000	112,434	89,947	89,947	-	22,487	-
조사설계비	(6,000)	2,514	2,514	2,514	-	-	-

<추진체계>

가. 사업주관기관 : 시·도지사

나. 사업담당부서

- 농림부 : 농촌개발국 농촌진흥과(02-500-1968~9)
- 시·도 : 농정국 농업기반과(농정과, 농축산과, 농산지원과, 기반조성과, 농지개발과 등)
- 시·군 : 건설과

다. 사업시행자 : 시장·군수, 농업기반공사

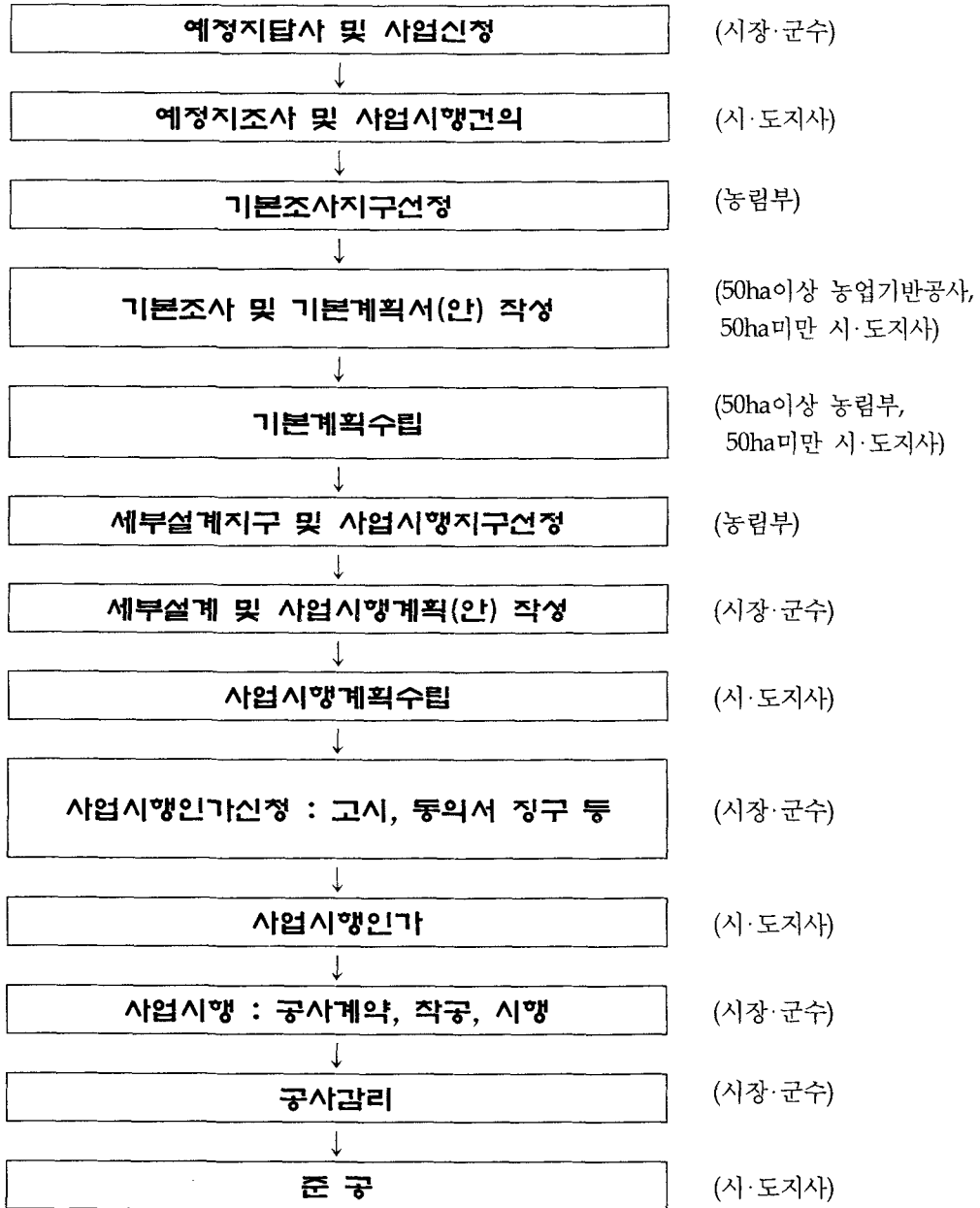
※ 주 관 개 용수원이 농업기반공사가 관리하는 저수지, 양수장 등 시설일 경우에 농업기반공사를 사업시행자로 지정할 수 있음

라. 사업 추진 절차

- 사업신청→예정지 조사→기본조사 및 기본계획 수립→세부설계지구 및 사업시행지구 선정→사업 시행계획 수립→사업시행인가→공사발주 및 계약→공사시행→준공

※ 그림 1의 사업추진체계도 참고.

<그림 1> 받기반정비사업 추진 체계도(근거 : 농어촌정비법)



※ 주 관개 용수원이 농업기반공사가 관리하는 저수지, 양수장 등 시설일 경우에 농업기반공사를 사업시행자로 지정할 수 있음

<사업대상지구 선정>

가. 일반선정 기준

- 고품질쌀생산 대책을 적극 추진하는 지역은 대상지구 선정시 우선적으로 고려
- 마늘농가의 소득증대와 경쟁력 제고를 위하여 마늘주산단지내의 받기반정비 대상지구 우선 선정
- '01~'02기간 중 조사한 받기반정비 대상지에 포함된 지역
- 지방비 부담이 가능하며, 주민호응도가 높은 지구
- 작목별 생산자 단체가 조직되어 잘 운영되고 있으며, 농산물의 규격상품 출하가 잘되고 있는 지구
- 타법·타사업 등에 저촉되지 않는 지구
- 농업진흥지역 또는 사업 시행후 농업진흥지역 편입이 가능한 지구 우선 선정
- 경사, 토양, 토심 등 개발 여건이 양호한 지구
- 사업완료후 시설물에 대하여 농업인이 자체적으로 경비를 부담하고 유지관리 하여야 함을 감안하여 농업인 자체 유지관리 조직 구성 및 운영이 활발하며, 시설 활용도가 높고 선량한 유지관리가 가능한 지구
- 채소, 과수, 특작 등 주산단지 및 집단화되어 있으며, 정주권 개발, 마을정비, 원예특작 생산유통지원 및 경지정리 사업 등과 연계 추진이 가능한 지구
- 국도, 지방도, 농어촌도로 등 기간도로와 연결이 용이하여 농산물 유통에 유리한 지구
- 지목이 밭 또는 과수지역을 우선적으로 추진하되, 공부상 지목은 논이나 실제 밭작물을 재배하는 지역은 인근 받기반정비사업 지구에 포함개발 가능
- 마을도로 위주개발, 생활용수개발 목적으로 관정개발을 희망하는 지역, 주택단지, 공단 등 타용도로 전용이 예상되는 지구는 반드시 제외
- 대단위농업종합개발사업, 대중규모농업용수개발사업의 기본계획 또는 사업 시행계획 수립 여부를 확인하여 중복투자가 발생하지 않도록 지구 선정

<사업계획수립·시행>

가. 사업추진일정

업무내용	시행기관	완료기한	업무내용	시행기관	완료기한
○사업예정지보고	시·도지사	전년 6월중	○지하수영향조사	시장·군수	6월중
○기본조사지시	장관	전년 9월중	○세부설계실시 및 시행계획수립	시·도지사	6월중
○예산 가내시	장관	전년 10월중	○사업시행인가보고	"	8월말
○기본계획수립 - 50ha이상 - 50ha미만	장관 시·도지사	12월중	○공사발주	시장·군수	인가즉시
○사업량 및 예산배정	장관	1월중	○추진상황보고	시·도지사	매분기말 익월10일
○세부설계지구 및 사 업대상지구 선정	장관	1월중	○준공결과보고	시·도지사	즉시

나. 계획수립시 유의사항

(1) 밭 기반정비사업 지구별 추진위원회 및 유지관리 조직 구성

- 사업시행자는 지구별 사업 계획수립 단계부터 사업시행자(시·군), 농민대표, 농업기반공사, 농업기술센터 등이 참여하는 추진위원회를 구성하여 운용하여야 함
- 사업계획내용 검토 및 시설, 영농관리 등 책임부여

- 사업시행자는 관정을 개발할 경우 계획수립 단계부터 시설물의 원활한 사후관리를 위해 농업인 자체 유지관리조직을 구성토록 하여야 함

(2) 영농기술지도 강화

- 사업시행자는 계획수립 단계부터 사업 완료후까지 시·군 농업기술센터가 참여토록 하여 영농기술지도를 강화하여야 함

(3) 용수원 개발 및 용수이용시설

- 용수원 개발
 - 재배작목에 따라 용수개발 방안을 강구하되 기개발된 수원공(저수지, 양수장, 보, 관정 등)을 최대한 활용하고, 수량이 부족하거나 수질이 부적합한 경우에 신규개발

- 특히 재배작물의 용수 수요량을 정확히 조사하여 재배 여건상 용수량 수요가 적을 것으로 예상되는 지구의 경우에는 용수개발을 지양하고 활용도가 높은 경작로 정비 등 필요한 공종을 선택하여 사업계획을 수립
- 기존 시설을 활용하고자 할 때에는 기존 수혜구역에 대한 용수공급에 지장이 없는지를 면밀히 검토
- 용수원개발은 지표수 개발을 우선적으로 검토하여야 하며, 지표수 이용이 어려운 경우에 지하수 등 다른 용수원을 검토
- 용수원 개발시에는 시설물 활용도 제고를 위하여 농업기술센터에서 농업인에 대한 영농기술지도를 실시토록 조치
- 암반관정의 1일 채수량은 150톤/공 이상으로 하며, 착정심도는 소요수량 확보가 가능한 적정심도까지 개발(개발용수량이 여유가 있을 경우에는 인접한 논에 대한 용수공급 가능)
다만, 지하수의 부존량이 적은 산간, 해안 또는 도서지역 등은 시·도지사 책임하에 1일 채수량 100톤/공까지 조정시행 가능
- 관정 개발시에는 사업비 및 유지관리 측면에서 유리하도록 공당 채수량을 최대한 활용하는 등으로 급수면적을 늘임으로써 개발 공수를 최소화
- 시추조사는 적정심도까지 1공을 시행하며, 시추조사 실패시는 1공을 추가 시행
- 시설농업의 양액 재배용수나 음용수를 겸하는 용수는 수질검사를 엄격히 실시
- 관정에 사용되는 자재는 반드시 KS규격의 자재를 사용
- 저수조와 수혜 농경지의 표고차에 의하여 과도한 수압 발생이 예상될 경우에는 수압 저감방안 마련
- 용수이용시설
 - 수원공에서 저수조까지의 송수관로는 내수압 등에 견딜 수 있는 자재를 사용하며,
 - 저수조에서 경작지까지의 급수관로는 수압, 구경, 사업비 등을 감안하여 적정재질의 관을 사용하고, 적정한 장소에 분수공을 설치하여 농업인이 자유로이 사용할 수 있도록 계획

- 급수시설에는 특별한 사유가 없는 한, 수도미터기를 설치토록 계획
- 농업인들의 살수관개(sprinkler) 또는 물방울관개(Drip irrigation) 실시 희망 여부를 조사하고, 살수 관개 또는 물방울관개를 실시하는 경우에는 적정 수압이 유지되도록 면밀히 검토하여 계획
- 기타 발관개 계획은 "농업생산기반정비사업계획설계기준, 관개편(1998.12 농림부)의 발관개 분야 계획설계기준에 따라 조사설계 하여 계획수립

(4) 경작로 정비

- 국도, 지방도, 농어촌도로 등 기간도로에서부터 경작지까지의 연결도로인 진입로는 지역여건에 따라 다양한 포장공법으로 확포장
- 농기계 통행 등 발작물 재배에 주로 이용되는 경작농로는 진입로와 연계하여 정비
- 배수계획
 - 가능한 한 자연 배제토록 계획하고, 배수로에 낙차공 등의 구조물이 필요할 경우에는 기준사업비 범위내에서 계획

(5) 밭경지정리

- 경사가 원만하고, 토양·토심이 양호한 지역을 대상으로 지구여건에 따라 선택적으로 계획
 - 밭두렁만을 정리(밭두렁정리)
 - 경사지에 원지형을 살려 정지(경사정지)
 - 평탄지 또는 시설농업을 위한 수평정지 등
- 정지계획 수립시에는 유기질 토양이 최대한 보존되도록 계획하며, 무리한 정지계획은 지양
 - 토지소유자가 시설 농업 등의 영농을 계획하고 있어 수평정지를 원하며, 토양보존이 중요하지 않을 경우 수평정지 추진

다. 사업신청 및 예정지조사

- (1) 농업인은 마을회의를 거쳐 시장·군수에게 사업시행을 신청할 수 있음
- (2) 시장·군수는 사업 예정지가 '01~'02기간중 조사한 발기반정비 대상지에 포

함되어 있는지 여부를 확인하고 답사보고서를 작성하여 시·도지사에게 사업 시행을 신청함

- (3) 시장·군수가 예정지 답사시에는 아래사항을 철저히 조사하여야 함
- 채소류 주산단지 포함여부와 작목별 생산자 조직구성 또는 계획여부
 - 재배작목에 따라 용수개발 방안을 강구하되 기 개발된 수원공(저수지, 양수장, 보, 관정 등)과 계곡수 등 지표수를 최대한 활용
 - 특히 재배작물 여건상 용수량 수요가 적을 것으로 예상되는 지구의 경우에는 용수개발을 지양하고, 농로정비 등 필요한 공종만으로 계획
 - 관정 등 용수이용시설은 사업이 완료되면 주민이 자체적으로 전기요금 및 유지관리비 등 운영경비를 부담하고 유지관리 하여야 함을 알리고, 마을회의 등을 통하여 가구당 전기요금 부담액을 주민에게 제시하는 등 유지관리비 부담 상황을 주민에게 상세히 설명한 후 사업시행에 대한 호응도를 철저히 조사토록 할 것이며, 주민이 사업을 희망하는 지구에 한하여 사업예정지구로 선정
- (4) 시·도지사는 시장·군수의 사업시행 신청내용을 검토하여 사업이 필요하다고 인정될 경우 예정지 조사를 실시함.
- 예정지 조사대상은 '01~'02기간중 조사한 발기반정비 대상지에 포함된 지역을 원칙으로 함
 - 지역주민 요구 등 불가피하게 대상지 외의 지역을 시행하고자 할 때에는 농림부와 사전 협의하여야 함
- (5) 시·도지사는 시장·군수가 예정지 답사한 내용중 위 (3)항의 조사결과를 철저히 검토하여야 하며, 지구별 사업 우선 순위를 부여한 예정지조사 보고서를 첨부하여 농림부장관에게 사업시행을 건의함(별지 제1호 서식 참조) (매년 6월 말까지)

라. 기본조사 및 기본계획 수립

- (1) 수혜면적이 50ha미만인 경우에는 시·도지사가 기본조사 실시 및 기본계획을 수립함(별지 제2호 서식 참조)

- 기본계획수립에 전문기술을 필요로 할 때에는 기술용역으로 기본조사를 실시한 후 기본계획을 수립하고, 이때 소요되는 기술용역은 당해 지방자치단체의 비용으로 함
 - 전문기술이 필요로 하지 않을 경우에는 예정지조사서를 토대로 기본계획을 수립할 수 있음
 - 기본계획 수립시에는 위 “나. 사업신청 및 예정지조사 (3) 시장·군수가 예정지 답사시 조사하여야할 내용을 철저히 검토하여 계획수립 하여야 함
 - 시·도지사는 기본계획수립 결과를 농림부에 보고함과(별지 제2호 서식) 동시에 시·군에도 통보하여야 하며, 농업기술센터로 하여금 사업시행후 농업인이 지역여건에 맞는 고소득 작물을 재배할 수 있도록 계획수립 단계에서부터 영농기술지도를 실시하도록 조치하여야 함
- (2) 농림부장관은 시·도지사의 예정지조사보고서를 검토하여 수혜면적이 50ha 이상인 지구를 대상으로 기본조사를 실시함
- (3) 기본조사자는 타법·타사업관련 여부, 주민호응도, 현지 여건 등을 우선 확인하여야 하며, 특히 관정 등 용수이용시설은 사업이 완료되면 주민이 자체적으로 전기요금 및 유지관리비 등 운영경비를 부담하고 유지관리 하여야 함을 알리고, 가구당 전기요금 부담액을 주민에게 제시하는 등 유지관리비 부담 상황을 주민에게 상세하게 설명한 후 사업시행에 대한 호응도를 철저히 조사토록 할 것이며, 사업시행에 문제점이 있을 경우에는 즉시 기본조사를 중단하고, 해당 시·도지사 및 농림부장관과 협의하여야 함
- (4) 기본조사자가 사업계획을 수립할 시에는 재배작목에 따라 용수개발 방안을 강구하되 기 개발된 수원공(저수지, 양수장, 보, 관정 등)과 계곡수 등 지표수를 최대한 활용토록 계획할 것이며,
- 특히 재배작물 여건상 용수량 수요가 적을 것으로 예상되는 지구의 경우에는 용수개발을 지양하고, 농로정비 등 필요한 공종만으로 계획하여야 함
 - 암반관정 개발이 필요할 경우에는 주민 자체적으로 유지관리에 만전을 기하겠다는 합의를 도출하여야 하며, 유지관리 조직을 구성토록 하여야 함
- (5) 기본조사자는 작목재배 등에 관한 농업기술센터의 의견과 기본조사내용에 대한 시·도지사, 시장·군수 또는 자치구 구청장의 의견을 들어야 하며, 그

결과를 기본조사보고서에 수록하여야 함

- (6) 기본조사 내용에는 농어촌정비법시행령 제8조 제1항에서 규정한 사항과 아래내용이 포함되도록 함
- 작목별 주산(특산)단지 면적 및 연간소득
 - 작부체계 및 농업인의 재배작목 전환 가능성
 - 용수공급계획
 - 원칙적으로 저수지, 양수장, 농촌·농업생활용수 공급용 암반관정, 기타시설 등 기존 수원공을 활용하는 방안으로 우선검토하고, 기존 수원공 활용이 불가할 경우에는 암반관정 등으로 용수개발계획을 수립
 - 농업인들의 살수관개(sprinkler) 또는 물방울관개(Drip irrigation) 실시 희망여부
 - 농어촌 정주생활권사업, 문화마을 조성사업, 원예특작생산지원사업, 경지정리 등 사업의 연계추진 가능여부
 - 작목별 생산자 단체 조직 현황
 - 농산물의 규격상품 출하 여부
 - 유통체계
 - 수혜민들의 시설물 유지관리조직 구성, 지하수 이용에 따른 전기요금 및 유지관리비 등 비용부담 방안, 기타 수혜민들이 유지관리를 위하여 하여야 할 사항 등을 수혜민 대표 등과 협의하여 제시
- (7) 기본조사자는 기본조사를 완료하고 기본계획서(안)를 작성하여 농림부에 제출하여야 하며, 농림부장관은 계획내용을 검토하여 기본계획을 수립(확정)함. 기본계획 확정시 미비사항이 있으면 농림부장관은 기본조사자에게 미비사항을 보완토록 할 수 있으며, 기본조사자는 이를 이행하여야 함
- (8) 기본조사비는 농어촌정비법 시행규칙 제49조에서 정하는 요율 범위내에서 산정함
- (9) 농림부장관은 50ha이상 지구의 기본계획을 수립하면 기본계획서를 시도지사에게 송부함
- 시·도지사는 기본계획수립 결과를 시군에 통보하여야 하며, 농업기술센터로 하여금 사업시행후 농업인이 지역여건에 맞는 고소득 작물을 재배

할 수 있도록 계획수립 단계에서부터 영농기술지도를 실시하도록 조치하여야 함

마. 세부설계 및 시행계획 수립

- (1) 시·도지사는 농림부장관이 시도별로 배정한 당해연도 착수 사업량 및 예산을 감안하여 기본계획수립이 완료된 지구와 당해연도 기본조사중인 지구에 대하여 지구별 우선순위를 부여하여 세부설계 및 사업시행을 건의함(1월말까지)
 - 수혜면적 50ha미만 지구에 대하여는 기본계획수립 결과를 함께 보고하여야 함
- (2) 농림부장관은 시·도지사의 사업시행건의 내용, 기본계획수립 결과 등을 검토한 후 세부설계 및 사업시행대상지구를 선정하여 시·도지사에게 시달함
- (3) 사업시행자는 농어촌정비법 제97조 및 동시행령 제82조에 따라 농업기반공사, 엔지니어링기술진흥법 제4조의 규정에 의하여 신고를 한 엔지니어링 활동주체 중에서 세부설계자를 선정함
- (4) 세부설계자는 타법·타사업 관련, 주민호응도, 현지여건 등을 우선 확인하여 사업시행에 어려운 문제점이 있을 경우에는 즉시 세부설계를 중단하고 해당 시·도지사 및 농림부장관과 협의하여야 함
- (5) 세부설계자는 세부설계시 기본계획의 주요사항(용수개발계획, 개발유형, 유지관리 조직 구성 등 유지관리계획 등)을 변경할 필요가 있다고 판단될 경우에는 시·도지사 또는 농림부장관과 사전협의하여 타당성을 검토한 후 시행하여야 함
- (6) 세부설계자는 관정 등 용수이용시설의 유지관리에 필요한 가구당 부담액을 주민에게 충분히 설명하고, 주민 자체적으로 유지관리에 만전을 기하겠다는 주민들의 합의를 도출하여야 하며, 시설물 유지관리조직을 구성토록 하여야 함
- (7) 기본조사결과 지하수개발이 필요할 경우에는 세부설계와 병행하여 지하수 개발계획을 수립토록 하되 아래사항을 유의하여야 함
 - 시장·군수는 지하수 부존량 평가를 위한 지질조사, 물리탐사(원격탐사포함), 시추조사 등의 지하수 기초조사를 실시하여야 하며, 동 업무는 지하수법에서 규정한 지하수 전문기관으로 하여금 대행하게 할 수 있음
 - 또한 지하수법 시행령 제38조의 규정에 의한 지하수 영향조사기관으로 하여금

지하수법 제7조 또는 제13조의 규정에 의한 지하수 영향조사를 실시하여야 하며,

- 지하수개발은 지하수법 제22조 및 제33조에 의한 대통령령이 정하는 정부 투자기관 및 지하수개발·이용 시공업 등록을 필한 업체중에서 선정하여 개발토록 함
 - 지하수개발은 개발단계에서 가뭄 등 비상시 활용이 가능하도록 상반기중에 착정을 완료토록 함
 - 관정 시추결과 채수량 부족 등으로 부적합한 시추공에 대하여는 지하수의 오염방지를 위하여 지하수법 제15조 및 동시행령 제24조의 규정에 따라 원상복구(폐공처리)하여야 함
 - 다만 지역주민이 비상시 용수로 활용코자 하는 등으로 존치를 요구하는 경우에는 지하수개발자는 시장·군수와 협의하여 주민에게 인계할 수 있음
 - 이 때 시장·군수는 주민들이 지하수법에서 정하는 허가 또는 신고, 오염방지시설의 설치 및 준공신고 등의 의무를 다하도록 하여야 하며, 추후 관정이 불필요 하여 활용되지 아니할 경우에는 원상복구 기준에 따라 폐공처리 하겠다는 각서를 받은 후 주민에게 인계함
 - 시장·군수로부터 지하수 기초조사 및 개발에 대한 위탁을 받은 자는 지구별로 조사가 완료되는 대로 시추공의 위치, 심도, 채수량, 안정수위 등 세부설계에 필요한 자료를 시장·군수의 확인을 받아 세부설계자에게 제공하고, 시장·군수에게 서면으로 제출하여야 함
 - 세부설계자는 지하수개발 결과를 토대로 암반관정 및 지하수이용시설에 대한 세부설계를 실시하여야 함
- (8) 세부설계 내용에는 농어촌정비법시행령 제9조에서 규정한 사항과 아래내용이 포함되도록 함.
- 타사업과의 연계추진방안
 - 지하수 이용시설의 송수관로 및 급수관로, 관 연결부, 급수부 등 동파 취약 부분에 대한 동파 방지대책
 - 수도미터기 설치계획

- 수혜민들의 시설물 유지관리조직 구성, 물 사용료 및 유지관리비 비용부담 방안, 기타 수혜민들이 유지관리를 위하여 하여야 할 사항(수혜민들과 협의)
 - 기타 기본조사내용의 확인 및 여건변화사항 조정
- (9) 세부설계가 완료되면 시·도지사는 경제성·타당성 등을 고려하여 사업시행계획을 수립하며, 세부설계 내용이 미흡하면 세부설계자에게 설계를 보완토록 하여야 함
- 특히 용수개발계획 및 개발유형의 적정성, 주민들의 밭 관정 등 시설물 유지관리조직 구성여부를 면밀히 검토하여야 하며, 유지관리조직이 구성되지 않을 경우에는 유지관리조직을 구성한 후 시행계획을 수립하여야 함
- (10) 사업기간은 사업규모, 지역여건, 재배작목 등에 따라 1~3년으로 설정함
- 밭작물은 연중 계속 재배되는 지역이 많아 공사기간과 중복되어 휴경 보상 문제가 야기될 수 있으며, 관정, 기계, 전기시설, 저수조, 송수 및 급수시설, 농로, 정지 등 공사내용이 다양한 점 등을 감안하여 2년 이상 장기 계속사업으로 시행할 수 있음. 다만, 공종이 단순하고 사업규모가 작은 지구는 착수년도에 마무리하는 것으로 사업기간을 설정할 수 있음
 - 수혜면적 50ha 이하 및 단순공종 시행지구는 1년
 - 수혜면적 50ha 이상인 복합공종사업 및 타사업연계지구는 2년
 - 지역종합개발차원에서 시행되는 수혜면적 150ha 이상 지구는 3년
- (11) 시·도지사는 사업시행계획을 수립하면 그 결과를 농림부장관에게 보고함과 동시에 시장·군수에게 알려야 하며, 농업기술센터로 하여금 사업시행후 농업인이 지역여건에 맞는 고소득 작물을 재배할 수 있도록 영농기술지도를 실시하도록 조치하여야 함
- (12) 세부설계비는 농어촌정비법 시행규칙 제49조에서 정하는 측량·설계 요율의 범위내에서 집행함

바. 사업시행인가 및 공사발주

- (1) 사업시행계획이 수립되면 사업시행자는 사업계획을 고시하고, 고시결과 이의신청이 없을 때에는 수혜민의 동의서, 준공후 시설의 인수·관리 예정자의 확인서를 받아 시·도지사에게 사업시행인가를 신청함

- (2) 시·도지사는 사업시행인가 하고, 그 결과를 농림부장관에게 보고하여야 함
- (3) 사업시행자는 사업시행인가 결과를 농업기술센터에 통보하여 영농기술지도를 할 수 있도록 조치하여야 함
- (4) 사업시행자는 국가를당사자로하는계약에관한법률의 제규정에 의거 입찰을 실시하여 시공자를 선정함(덧붙임 농촌정비사업 공사계약시 준수사항 참조)
 - 시·도지사는 사업시행자의 입찰결과를 농림부장관에게 보고하여야 함

사. 공사추진

- (1) 사업시행자는 시공업체와 협의하여 착공과 동시에 공정계획을 수립하여 시·도지사에게 보고하여야 함
- (2) 사업비는 개발유형과 지방자치단체의 재정형편에 따라 차등 지원되므로 사업시행중 추가로 소요되는 사업비는 지방자치단체에서 부담함
- (3) 사업시행자는 시공 중 현장여건에 따라 시행계획을 조정할 필요가 있는 경우에는 시·도지사의 승인을 받아야 함. 단, 사업지구 변경, 수혜면적의 10%를 초과하여 면적 증감, 국고지원을 수반하는 10%이상의 공사비 증감이 있는 경우에는 농림부장관의 사전 승인을 받아야 함
- (4) 사업관리비는 당해 사업과 직접 관련된 사무용품비, 공공요금, 도서인쇄비, 회의개최비, 출장비 등으로 사용하되, 농어촌정비법 시행규칙 제49조에서 정한 요율 범위내에서 집행함
- (5) 시공업체는 지하수 이용시설 설치를 완료할 경우 아래사항에 대하여 수혜민에게 교육을 실시하고 수혜민의 확인을 받아 그 결과를 사업시행자에게 제출하여야 하며, 시설물 사용설명서를 제작, 비치하여야 함
 - 주요시설의 배치상황 및 시설물 사용방법
 - 송수관로 및 급수관로, 관 연결부, 급수부 등 동파취약부분에 대한 동파방지 방법
 - 수혜민들의 시설물 유지관리조직 구성, 지하수 이용에 따른 가구당 예상 전기요금 부담액 및 유지관리비용 부담 방안 등

아. 용지매수 및 보상

- (1) 받경지 정리로 감보 처리할 수 있는 지구는 용지매수 대상에서 제외함
- (2) 용지매수는 진입도로, 간선농로 등의 농로와 저수조, 관정 등의 공공시설 부지는 매수할 수 있으나, 예산단가를 초과하지 않도록 하여야 하며, 예산단가를 초과하는 사업비에 대하여는 지방비 등 타재원을 확보하여 추진함
- (3) 용지매수 및 보상비는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 등 보상관련 법령이 정하는 바에 따라 집행함

자. 공사감리

- (1) 공사감리는 사업시행자가 직접 시행할 수 있으나, 다양한 전문기술이 요구되는 공종임을 감안 농업기반공사 등 전문기관의 위탁시행을 원칙으로 함
 - 일반용역업체에 위탁시행하는 경우 사업시행자는 농업토목 전문기술자는 물론 전기, 기계, 지하수 등의 전문가가 모두 참여할 수 있는 자격있는 전문용역업체를 선정, 감리할 수 있도록 조치함
- (2) 사업시행자가 직접 공사감리를 시행하는 경우 공사감리비는,
 - 감리업무에 직접 소요되는 비용과 특수기술부분 위탁감리비, 특수시험 위탁비를 실비로 사용할 수 있으나, 농어촌정비법 시행규칙 제49조 제1항에서 정한 공사감리 요율에 의한 금액을 초과할 수 없음
 - 공사감리 직원의 인건비, 자산취득비로는 사용할 수 없음

차. 준공검사

- (1) 사업시행자가 사업을 완료한 때에는
 - 시공업자가 시설물 유지관리와 관련된 사항을 수혜민들에게 교육을 실시하였는지 여부와 시설물 사용설명서 비치여부를 반드시 확인하여야 하며, 교육을 실시하지 않았을 경우에는 교육을 실시하도록 하여야 함
 - 수혜민들의 시설물에 대한 주인의식을 제고하기 위하여 예비준공검사시 수혜민을 참여시킬 수 있음
 - 시공회사의 준공계(공사감리자의 확인이 있어야 함), 예비검사 지적사항 시정내용, 시설물의 선량한 유지관리를 위하여 수혜민에게 실시한 교육에 관한 사항, 유지관리조직 구성에 관한 사항을 포함하여 농어촌정비법시행령

제80조에 규정된 서류 및 도면을 시·도지사에게 제출하여 준공검사를 신청하여야 함

- (2) 시·도지사는 사업시행자가 준공검사를 신청하면 소속 공무원으로 하여금 준공검사를 하도록 한 후 사업준공정산을 하며, 그 결과를 사업시행자에게 통지하여 시설물 인수 관리자에게 시설을 인수토록 함
 - 준공검사시에는 시설물 유지관리에 관한 수혜민 교육실시 여부를 반드시 확인하고, 이를 이행하지 않은 지구에 대하여는 사업시행자로 하여금 이행토록 한 후 준공검사를 실시함
- (3) 시·도지사는 준공 검사후 그 결과를 농림부장관에게 보고하여야 함
- (4) 시·도지사는 준공검사 업무의 효율적인 수행을 위하여 필요한 경우에는 농어촌정비법 제94조의 규정에 의거 준공검사 업무의 전부 또는 일부를 시장·군수에게 위임하거나, 전문검사기술을 가진 자(농업기반공사, 건설기술관리법 제28조의 규정에 의하여 건설교통부장관에게 등록된 감리전문회사)에게 위탁할 수 있음
 - 다만 전문검사기술을 가진자가 당해 사업의 공사감리자와 동일할 경우에는 그 준공검사를 위탁하여서는 아니됨 .
- (5) 시장·군수는 사업이 준공되면 그 결과를 농업기술센터에 통보하여 농업인에 대한 영농기술지도를 실시하도록 함

카. 사업비 검정 및 결산

- (1) 시·도지사는 예산회계법령에 따라 사업비를 검정·결산하고, 결산결과는 익년도 3월말까지 농림부에 보고함

타. 기 타

- (1) 환지업무는 경지정리사업 지침을 준용함
- (2) 이 지침에 명시되지 않은 사항은 농어촌정비법, 지하수법, 건설기술관리법 등 관련규정에 따름

<행정사항>

가. 사후관리

- 농업진흥지역 밖의 경지에 대하여는 사업시행후 주민들의 동의를 얻어 농업진흥지역으로 편입을 추진하고, 농지전용을 억제함
- 완공된 관정 등 시설물에 대한 완공년월일, 채수량, 안정수위와 기타시설에 대한 준공사진이 첨부된 시설물의 관리대장을 작성 비치하고, 농어촌정비법 제17조, 동법 시행령 제20조 및 시행규칙 제7조의 규정에 의하여 등록함
 - 발기반정비 시설 등록은 동법 시행규칙 제7조 제1항 제1호 관련 별지 제4호의 7 서식을 이용하여 “발기반시설”로 등록
- 시·도지사는 「농업기반공사및농지관리기금법」 제43조, 동법 시행령 제41조 및 시행규칙 제41조의 규정에 따라 암반관정 및 이용시설 등 동 사업으로 설치한 농업기반시설의 유지·관리를 위하여 시설 이용자를 계원으로 하는 수리계를 조직·운영토록 지도하며,
 - 시장·군수는 관리조직으로 하여금 자체적으로 규약을 만들어 노후장비 및 시설교체비를 적립토록 하고, 전기료 등의 이용비용을 자체 부담토록 지도함
 - ※ 관리조직(수리계)의 자체규약 : 농림부 시설51350-10543(2000.11.8)의 붙임 3과 발기반정비사업 우수사례집(2000년, 농림부)의 “발기반정비 시설물 유지관리계(수리계)구성 및 운영계획(시안)” 참조
 - 수리계를 조직·운영하지 않는 시설에 대하여는 시장·군수로 하여금 직접 농업기반시설의 선량한 유지관리를 하도록 하여야 함
 - 시장·군수는 시설물 활용 및 유지관리상황을 수시로 점검하고, 미흡한 점이 있을 경우에는 그 원인을 조사하여 대책을 수립·추진하여야 함
 - 시장·군수는 이 사업으로 설치된 시설물의 활용도 제고와 사업의 목적을 달성할 수 있도록 농업기술센터로 하여금 고소득 작물 재배에 관한 영농기술지도를 지속적으로 실시토록 조치하여야 함
- 밭 암반관정 개발지구에 대하여는 소형관정개발을 지양함
- 수질검사는 관련규정에 의거 용도별로 정기적인 검사를 실시하고 필요한 조치를 취해야 함

나. 보 고

보 고 사 항	서 식	보고기일	비 고
○ 예정지 조사결과보고	1	전년 6. 31	
○ 기본계획수립결과보고	2	12. 31	
○ 사업 시행계획수립 및 시행인가결과보고	3	인가후 즉시	시·도지사가
○ 공사입찰결과보고	4	입찰완료후	총괄보고
○ 사업추진상황보고	5	분기말 익월 10일	
○ 준공결과보고	6	준공즉시	

※ 수시보고 : 사업추진에 있어 특별한 사항이 발생하거나 농림부장관의 지시가 있을 경우에는 별도 보고를 하여야 함.

6. 2004년도 사업신청 및 대상자 선정 안내

가. 신청대상지 : '01~'02일제조사결과 받기반정비대상지에 포함된 지구

나. 신청서 제출기관 : 시·군 담당부서에 신청

다. 신청자격 : 대상지에 포함된 작목반, 농업인 대표

라. 신청절차

- 농업인이 마을회의 등을 통하여 주민들의 의견을 종합하여 시·군에 신청하거나 읍·면장을 경유하여 시·군에 신청
 - 임의서식에 작성하여 신청(위치, 대상면적, 수혜농가수, 신청인 등 명기)
- 시장·군수는 예정지 답사하여 시·도지사에게 신청
- 시·도지사는 농림부장관에게 사업건의

마. 선정절차

- 사업시행절차에 의하여 조사설계후 타당성을 검토하여 선정기준에 적합하고, 사업성이 있다고 인정되면 사업대상지구로 선정하여 사업비 지원

[별표 1] 주요 발작목별 KREI 전망치 및 통계자료

농가소득 전망

- 시장개방 방식에 따라 농가소득이 변화가 다르게 나타날 것으로 예상되는 가운데,
 - 높은 관세율 감축폭에 의해 개방되는 경우가 낮은 관세율 감축폭에 의해 개방되는 경우에 비해 농가소득에 대한 농업소득의 비중이 빠르게 줄어들 것으로 보이는 반면,
 - 농외소득 비중은 높은 감축폭의 관세화 개방에 보다 빠르고 체증적인 증가추이를 보일 것으로 전망됨
- 2008년 추가적인 시장개방 이후 관세 감축폭이 높을 경우, 시장가격이 빠르게 하락하여 농업소득이 상대적으로 보다 많이 감소할 것으로 전망됨

<별표 1-1> 농가소득 전망

(단위 : 천원(1995년=실질, '95불변, %))

구분	농가소득		농업소득		농외소득		이전소득 (직접지불 포함)	
	액	비중	액	비중	액	비중	액	비중
2002	21,525 (0.65)	100.0	9,915	46.1	7,159	33.3	4,451	20.7
2003	21,784 (1.21)	100.0	10,044	46.1	7,271	33.4	4,469	20.5
2004	22,062 (1.27)	100.0	10,230	46.4	7,361	33.4	4,471	20.3
2008	23,810	100.0	11,395	47.9	7,900	33.2	4,515	19.0
2010	24,278	100.0	11,426	46.4	8,288	34.1	4,564	18.8
2013	24,906	100.0	11,284	45.3	8,981	36.1	4,641	18.6

주 : 1) 각 항목 오른쪽 란은 농가소득에서 차지하는 비중을 나타내고, 농가소득의 괄호안은 연도별 증감율을 나타냄.

2) 전망치는 쌀시장 개방 기본시나리오1에 의한 결과임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 농업전망 2004, 2004.

고추 생산 및 재배면적

- 고추 재배면적은 1996년 9만 760ha에서, 2003년에는 5만 7,52ha로 크게 감소하였음
- 이러한 주요 원인으로는 노동력의 감소와 고추 가격 하락이 주요한 원인임
- 고추 생산량은 1996년 약 21만 톤에서 2003년에는 약 13만 톤으로 연평균 7% 가량 감소하였음

<별표 1-2> 고추 재배 방법별 재배면적과 단수

구분	단위	1996	2000	2001	2002	2003
재배면적	(ha)	90,762	74,471	70,736	72,104	57,502
터널	(%)	10.3	12.3	13.4	14.2	14.0
멀칭		89.7	87.7	86.6	85.8	86.0
단수	(kg/10a)	241	260	255	267	230
터널	(kg/10a)	293	342	317	325	236
멀칭		235	249	245	258	229
생산량	(천톤)	218.5	193.8	180.1	192.8	132.5
터널	(천톤)	27.4	31.3	28.8	33.3	19.0
멀칭		191.1	162.5	151.3	159.5	113.5

자료 : 농림부, 작물통계, 각년도.

- WTO/DDA 농업협상 과정을 통대로 한 고추의 예상시나리오를 설정하면, 2004년 관세가 250% 이상의 품목의 경우, 민감품목으로 분류될 수 있기 때문에 관세상한이 적용될 가능성이 높은 상태임. 이때 최종년도 관세를 개도국 대우시 200%와 선진국 대우시 150%로 설정하고, MMA는 2004년 수준을 유지한다고 가정하여 고추의 수급을 전망한 결과,
- 2003년산 고추가격의 상승으로 2004년 재배면적은 전년보다 6% 증가한 6만 700ha로 전망되나, 품목의 특성상 노동력 비중이 높아 2005년 이후 하락하여 2007년에는 5만 4,150톤이 될 것으로 전망됨(개도국 인정시와 선진국 인정시 전망치는 <별표 1-3>을 참조)

- 생산량은 재배면적과 단수 증가로 2003년보다 19% 증가한 19만 700톤으로 전망되나, 이후 하락하여 2007년에는 5만 4,150톤이 될 전망이다(개도국 인정시와 선진국 인정시 전망치는 <별표 1-3>을 참조)
- 공급량은 2004년에 19만 6,930톤에서 생산량 감소로 2007년에 19만 830톤이 되나, 이후 관세 감축으로 수입량이 크게 증가하여 전체 공급량은 증가할 전망이다

<별표 1-3> 고추 수급전망

연산 ¹⁾	관세상한 200%일 경우(개도국)					관세상한 150%일 경우(선진국)				
	2003 ²⁾	전망 ³⁾				2003 ²⁾	전망 ³⁾			
		2004	2008	2010	2013		2004	2008	2010	2013
관세(%)	273.0	270.0	256.0	228.0	200.0	273.0	270.0	246.0	198.0	150.0
MMA(톤)	6,898	7,185	7,185	7,185	7,185	6,898	7,185	7,185	7,185	7,185
재배면적(ha)	57,502	60,705	53,516	49,451	42,901	57,502	60,705	53,670	48,509	40,325
공급량(천톤)	194.5	196.9	195.2	199.3	199.7	194.5	196.9	198.5	206.1	208.5
국내생산량	132.0	156.8	141.5	132.1	115.9	132.0	156.8	141.9	129.6	108.9
수입량	62.5	40.1	53.7	67.2	83.8	62.5	40.1	56.5	76.5	99.5
수요량(천톤)	194.5	196.9	195.2	199.3	199.7	194.5	196.9	198.5	206.1	208.5
소비량	194.5	196.9	195.2	199.3	199.7	194.5	196.9	198.5	206.1	208.5
수출량	-	-	-	-	-	-	-	-	-4.2	-
1인당소비량(kg)	4.1	4.1	4.0	4.0	3.9	4.1	4.1	4.0	4.2	4.2

주 : 1) 연산은 당년 8월부터 익년 7월까지의 수치임.

2) 2003년산 공급량 및 1인당 소비량은 추정치임.

3) 전망치는 한국농촌경제연구원의 KREI-COSMO의 전망치임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 농업전망 2004, 2004.

마늘 생산 및 재배면적

- 마늘 재배면적은 1980년대 중반까지 증가 추세였으나, 이후 가격 등락에 따라 2~3년 주기로 증감을 반복하고 있음. 그러나 2004년 4만 4,941ha를 정점으로 2003년 3만 3,140ha로 감소 추세이며, 이의 주요원인으로는 노동력 부족과 중국산 마늘 수입증가에 따른 가격 하락 때문인 것으로 분석되고 있음(자세한 내용은 <별표 1-4>를 참조)

<별표 1-4> 마늘 재배 방법별 재배면적과 단수

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
재배면적	36.3	37.3	42.4	44.9	37.1	33.2	33.1
비율 난지형 (%)	71.4	73.1	75.4	78.0	77.4	79.3	81.3
한지형 (%)	28.6	26.9	24.6	22.0	22.6	20.1	18.7
단수	1,085	1,055	1,141	1,056	1,095	1,190	1,143
난지형	1,251	1,216	1,317	1,220	1,193	1,299	1,228
한지형	777	608	665	736	757	771	773
생산량	393.4	393.9	483.8	474.4	406.4	394.5	378.8

자료 : 농림부, 작물통계, 각년도.

- 수급 전망에 있어, 마늘의 경우, 004년 관세가 250% 이상의 품목으로 민감품목으로 분류될 수 있기 때문에 UR방식에 따라 2008년부터 5년간 관세를 감축하여 최종연도(2012년) 관세를 개도국 대우시 200%와 선진국 대우시 150%로 설정하여 분석한 결과,

<별표 1-5> 마늘 수급전망

연산	관세상한 200%일 경우(개도국)					관세상한 150%일 경우(선진국)				
	2003	전망 ¹⁾				2003	전망 ¹⁾			
		2004	2008	2010	2013		2004	2008	2010	2013
관세(%)	364.0	360.0	328.0	264.0	200.0	364.0	360.0	318.0	23.0	150.0
재배면적(ha)	33.1	31.3	27.5	25.7	22.8	33.1	31.3	27.5	25.6	22.4
공급량(천톤)	441.6	429.7	415.9	411.1	393.3	441.6	429.7	416.7	412.7	395.4
국내생산량	378.8	374.5	349.2	335.0	307.6	378.8	374.5	349.2	333.6	302.8
이월·수입량	62.8	55.2	66.7	76.1	85.7	62.8	55.2	67.5	79.1	92.6
수요량(천톤)	441.6	429.7	415.9	411.1	393.3	441.6	429.7	416.7	412.7	395.4
소비량	441.6	429.7	415.9	411.1	393.3	441.6	429.7	416.7	412.7	395.4
이월·수출량	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1인당소비량(kg)	8.7	8.9	8.5	8.3	7.8	8.7	8.9	8.5	8.3	7.9
자급률(%)	88.7	87.1	83.9	81.5	78.2	88.7	87.1	83.8	80.8	76.6

주 : 1) 전망치는 한국농촌경제연구원의 KREI-COSMO의 전망치임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 농업전망 2004, 2004.

- 수입 증가와 국내가격 하락으로 재배면적은 개도국 대우시 2004년에는 3만 1,300ha에서 2013년에는 2만 2,800ha로 27.1% 감소하고, 생산량은 2004년 37만

4,500톤에서 2013년에는 30만 7,600톤으로 17.9% 감소할 것으로 전망되었음
(선진국 대우시는 <별표 1-5>를 참조할 것)

- 자급률은 국내 생산량 감소와 수입 증가로 개도국 대우시 2004년 87.0%에서 2014년 78.5%로 8.5% 가량 낮아지고, 선진국 대우시 2013년 76.6%로 약 10.4% 가량 낮아지는 것으로 예상되고 있음

양파 생산 및 재배면적

- 양파 재배면적은 2003년 1만 2,352ha로 2002년에 비해 19% 감소하였는데, 이는 2002년 양파 생산 과잉으로 수확기 가격이 하락했기 때문임

<별표 1-6> 양파 재배 방법별 재배면적과 단수

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
재배면적	12.5	14.8	16.1	16.8	19.0	15.3	12.4
비율 조생종	18.1	15.3	12.4	11.9	17.7	16.3	18.6
(%) 중만생종	81.9	84.7	87.6	88.1	82.3	83.7	81.4
단수	5,903	5,891	5,801	5,232	5,653	6,093	6,033
조생종	5,622	5,238	5,575	5,206	5,287	5,488	5,983
중만생종	5,881	6,002	5,864	5,065	5,725	6,210	6,043
생산량	740,187	872,143	935,828	877,514	1,073,708	933,095	745,203

자료 : 농림부, 작물통계, 각년도.

- 양파 수급에 대한 전망 시나리오는 양파의 경우, 2004년 관세가 100% 이상의 품목으로 UR방식에 2008년부터 5년간 관세를 20% 감축하는 것으로 설정하고, TRQ증량은 데르베조 초안에 따라 1999~2001년 평균 소비량의 8%까지 증량하는 것을 설정하여 분석한 결과,
 - 양파 재배면적은 2003년 12.4천ha에서 2008년 16천ha, 2013년에는 17.4천ha로 약 5천ha 증가할 것으로 전망되었으며,

- 자급률은 89.9%에서 2008년 94.6%, 2014년에는 93.6%로 2003년보다 약 3.7% 가량 상승할 것으로 전망되었음

<별표 1-7> 양파 수급전망

	2003	전망 ¹⁾			
		2004	2008	2010	2013
관세(%)	136.5	135.0	129.6	118.8	108.0
재배면적(ha)	12.4	13.3	16.0	16.9	17.4
공급량(천톤)	834.9	846.4	1,032.7	1,100.7	1,154.9
국내생산량	745.2	802.4	979.2	1,039.5	1,080.6
이월·수입량	89.7	44.0	53.5	61.2	74.3
수요량(천톤)	834.9	846.4	1,032.7	1,100.7	1,154.9
소비량	834.9	846.4	1,032.7	1,100.7	1,154.9
이월·수출량	-	-	-	-	-
1인당소비량(kg)	17.3	17.6	21.0	22.2	23.0
자급률(%)	89.9	94.8	94.6	94.4	93.6

주 : 1) 전망치는 한국농촌경제연구원의 KREI-COSMO의 전망치임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 농업전망 2004, 2004.

대파 생산 및 재배면적

- 대파의 1991~1993년 평균 재배면적은 1만 4,304ha였으나, 2001~2003년은 1만 3,388ha로 6% 정도 감소하였음
 - 대파 전체 면적의 40%를 차지하는 남부지방의 겨울대파 재배면적 비중은 1991~1993년과 2001~2003년이 35%로 비슷하였으며, 봄·여름대파 주산지인 경기도 재배면적 비중은 18%에서 23%로 증가하였음
- 수급 전망 시나리오는 DDA 농업협상 과정을 토대로 2007년까지 2004년 관세 27%가 적용되며, 2008년부터는 UR방식에 따라 5년간 관세를 20% 감축하는 것으로 설정하였음
 - 2004년 재배면적은 1만 3,145ha에서 연평균 2.1% 감소하여 2013년에는 1만 856ha가 될 것으로 전망되며, 생산량은 2004년 37만 1,000톤에서 연평균 1.5%

감소하여 2013년에는 31만 9,700톤 내외가 될 것으로 전망됨

<별표 1-8> 대파 수급전망

	2003	전망 ¹⁾			
		2004	2008	2010	2013
관세(%)	27.3	27.0	26.0	24.0	22.0
재배면적(ha)	13,315	13,145	12,251	11,708	10,856
단수(kg/10a)	2,805	2,843	2,882	2,894	2,953
생산량(천톤)	372.0	371.0	348.9	336.6	319.7
1인당소비량(kg)	7.8	7.7	7.1	6.8	6.4

주 : 1) 2003년 생산량과 1인당 소비량은 추정치임.

2) 전망치는 한국농촌경제연구원의 KREI-COSMO의 전망치임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 농업전망 2004, 2004.

쪽파 생산 및 재배면적

- 쪽파 재배면적은 1991년 6,418ha에서 1999년 8,757ha로 연평균 4% 증가하였으나, 2000년 이후에는 과일생산에 따른 가격하락으로 연평균 15% 감소하여, 2003년 재배면적은 6,724ha이었음
 - 비주산지의 재배면적 비중은 1994~1996년 35%에서 2001~2003년에 30%로 감소한 것으로 나타나 주산지의 비중이 커지고 있으며, 3대 주산지중에서 재배기술이 보다 좋은 충남의 비중이 점차 커지고 있음
- 쪽파의 수급 전망 시나리오는 DDA 농업협상 과정을 통대로 2007년까지는 2004년 관세율(27%)이 적용되고, 2008년부터 UR방식에 따라 5년간 관세율을 20% 감축하는 것으로 설정하였음
 - 2003년 쪽파의 재배면적은 6,724ha였으나, 가격상승으로 2004년에는 7,085ha로 약 5%가량 재배면적이 증가할 것으로 예상되는 가운데,
 - 중장기적으로 쪽파의 수요가 외만하게 증가할 것으로 보여 재배면적은 2008년에 7,100ha, 2013년에는 7,780ha 내외로 증가할 것으로 예상됨

<별표 1-9> 쪽파 수급전망

	2003	전망 ¹⁾			
		2004	2008	2010	2013
재배면적(ha)	6,724	7,085	7,099	7,373	7,782
단수(kg/10a)	2,279	2,313	2,388	2,426	2,485
생산량(톤)	153,221	163,845	169,481	178,854	193,346
수입량(톤)	2,750	437	301	212	68
총공급량(톤)	155,971	164,282	169,781	179,067	193,414
1인당소비량(kg)	3.3	3.4	3.5	212	3.9

주 : 1) 2003년 단수와 생산량은 추정치이며, 수입량은 1~11월 신선냉장쪽파 수입 실적임.

2) 전망치는 한국농촌경제연구원의 KREI-COSMO의 전망치임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 농업전망 2004, 2004.

배추 생산 및 재배면적

- 배추의 1인당 공급량은 1991년 63kg에서 최근 평년 공급량은 60kg으로 1991~2003년 연평균 0.6% 정도 감소하였음
- 재배면적은 1991~2003년에 연평균 0.5% 정도 감소하였음. 수요감소에 따라 가을배추는 동 기간 연평균 2% 감소한 반면, 봄배추는 1%, 고랭지배추는 0.5% 증가하였음
- 2003년 배추 재배면적은 4만 7,686ha로 재배면적이 적었던 2002년보다 32%, 평년(1998~2002년) 재배면적보다 2% 증가하였음. 2003년 재배면적이 전년보다 크게 증가한 것은 2002년 동안 출하기 가격이 높았던 가을배추와 월동배추의 재배면적이 증가하였기 때문임
- 전체 배추 수요는 1인당 배추김치 소비량 감소에 따라 정체 또는 완만한 감소 추세가 될 것으로 전망되고 있음. 이러한 수요감소의 주요인으로는 주거형태 변화, 생화패턴 변화, 외식과 급식 증가 등으로 인하여 직접 담는 김치수요가 줄어들기 때문임

<별표 1-10> 배추 작황별 재배면적과 단수

구분		1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹⁾	평년 ²⁾
재배면적 (ha)	봄	16,732	21,731	22,824	21,718	25,182	25,136	19,925	26,294	23,226
	고랭지	8,163	8,742	9,043	10,027	10,206	10,234	8,018	8,796	9,759
	가을	17,263	16,010	14,931	16,413	16,413	14,169	11,293	12,596	14,010
	전체	42,163	46,483	46,798	44,674	51,801	49,539	39,236	47,686	47,004
단수 (kg/10a)	봄 ³⁾	3,403	3,930	4,277	4,319	4,559	4,752	4,694	4,487	4,524
	고랭지	3,806	3,656	3,349	3,826	3,769	3,900	3,771	3,800	3,789
	가을	10,721	10,373	10,048	9,297	9,849	10,231	9,557	9,183	9,818
	전체	6,478	6,206	5,939	5,649	6,080	6,138	5,905	5,609	5,975

주 : 1) 2003년 봄배추, 고랭지배추 및 전체 단수는 추정치임.

2) 평년은 1998~2002년 중 최대치와 최소치를 뺀 3개년 평균치임.

3) 월동배추가 포함된 수치임.

자료 : 농림부, 작물통계, 각년도.

- 배추 전체 재배면적은 최근 평년 수준과 비슷하거나 다소 증가할 것으로 전망됨. 구체적으로 월동배추를 포함한 봄배추와 고랭지배추 재배면적은 증가할 것으로 예상되나, 가을배추 재배면적은 감소할 것으로 전망됨
- DDA 농업협상에서 고추, 마늘 등에 적용하던 고율 관세를 감축하는 것으로 협상이 타결될 경우, 이들 품목에서 일부 면적이 배추로 전작될 가능성이 있는 것으로 추정됨. 특히 마늘 주산지외 산지가 비슷한 월동배추로의 전작 가능성이 높을 것으로 분석됨

<별표 1-11> 작황별 배추 재배면적과 1인당 공급량 전망

	2003	전망 ¹⁾			
		2004	2008	2010	2013
봄배추(ha)	26,294	22,100	24,900	26,000	27,700
고랭지배추(ha)	8,796	8,700	9,600	9,700	9,900
가을배추(ha)	12,596	12,400	12,000	11,900	11,800
전체(ha)	47,686	43,200	46,500	47,600	49,400
1인당공급량(kg)	55.8	53.5	54.5	54.9	55.8

주 : 1) 전망치는 한국농촌경제연구원의 KREI-COSMO의 전망치임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 농업전망 2004, 2004.

무 생산 및 재배면적

- 무 1인당 공급량은 1980년 54.2kg에서 1991년 36.0kg, 최근 평년은 34.0kg으로 감소하였는데, 1991년 이후 연평균 0.5%의 감소를 나타내 전체적인 수요는 정체 또는 다소 감소하는 것으로 나타났음
- 무 재배면적은 1991~2003년 35~40천ha를 유지하고 있으며, 동기간 가을무는 연평균 1%씩 감소한 반면, 봄무는 0.6%, 고랭지무는 0.4% 증가하였음

<별표 1-12> 무 작황별 재배면적과 단수

구분		1991	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹⁾	평년 ²⁾
재배면적 (ha)	봄 ³⁾	16,161	17,471	18,545	19,050	22,234	21,045	17,274	20,887	19,547
	고랭지	2,744	3,523	3,426	3,838	3,377	4,017	2,741	2,926	3,547
	가을	17,315	14,524	15,131	11,875	14,627	13,689	11,372	11,345	13,397
	전체	36,220	35,518	37,102	34,504	40,238	38,751	31,387	35,158	36,872
단수 (kg)	봄	2,901	3,037	3,317	3,430	3,502	3,503	3,694	3,491	3,478
	고랭지	3,324	2,684	2,749	3,046	2,913	2,816	3,238	3,070	2,925
	가을	5,765	5,535	5,905	5,648	6,033	6,440	6,022	5,688	5,987
	전체	4,302	4,041	4,319	4,145	4,372	4,498	4,498	4,165	4,387

- 주 : 1) 2003년 봄무와 고랭지무 단수는 추정치임.
 2) 평년은 1998~2002년 중 최대치와 최소치를 뺀 3개년 평균치임.
 3) 월동무가 포함된 수치임.
 자료 : 농림부, 작물통계, 각년도.

- 전체 무 수요는 정체 또는 완만한 감소추세가 될 것으로 전망되고 있음. 봄무 수요는 월동무 등 겨울철 수요 증가로 증가 추세가 지속되고, 고랭지무 수요는 최근 평년 수준에서 정체될 것으로 전망됨. 가을무 수요는 김장철 수요감소가 지속될 것으로 보여 감소추세가 지속될 것으로 전망됨
- 전체 무 수요의 정체 또는 완만한 감소 추세에 따라 무 재배면적은 3만 5천ha 내외 수준에서 정체될 것으로 전망됨. 월동무를 포함한 봄무는 제주도 월동무 재배면적이 다소 증가할 것으로 전망되어 증가추세가 지속되고, 고랭지무는

3,000ha 내외에서 정채될 것으로 전망됨

- 가을무 재배면적은 수요감소와 저장물량 감소가 불가피할 것으로 보여 감소 추세가 지속될 것으로 전망됨

<별표 1-13> 작황별 무 재배면적과 1인당 공급량 전망

	2003	전망 ¹⁾			
		2004	2008	2010	2013
봄 무(ha)	20,887	19,700	20,900	21,000	21,200
고랭지무(ha)	2,926	2,900	3,000	3,200	3,300
가을무(ha)	11,345	12,300	11,800	11,300	10,600
전 채(ha)	35,158	34,900	35,700	35,500	35,100
1인당공급량(kg)	28.7	32.2	33.0	32.6	32.2

주 : 1) 전망치는 한국농촌경제연구원의 KREI-COSMO의 전망치임.

자료 : 한국농촌경제연구원, 농업전망 2004, 2004.

[별표 2] 농가규모별 DDA 차급 영향 비교분석

- 시나리오별 DDA 파급 영향은 국내 원예특작 부분 전반에 걸쳐 나타나고 있으나, 품목별 특성에 따라 일부 품목은 피해가 큰 반면 몇몇 품목에서는 피해 수준이 상대적으로 낮을 것으로 나타나고 있음
- 고추, 마늘, 양파의 규모별 생산비(1차 생산비), 경영비를 산출하기 위해 통계청의 표본조사 원자료를 활용하고, 농촌진흥청의 농축산물 표준소득자료 등 농가 조사자료를 바탕으로 경영규모별 파급 영향에 대하여 한국농촌경제연구원 이 전망한 품목별 농가규모별 파급 영향은 다음의 표와 같음
- 고추와 마늘의 재배면적과 생산량은 최근 중국산의 수입 증가로 인해 국산의 소비 감소, 가격하락, 재배면적이 감소하고 있는 추세이다. 양파는 꾸준한 소비 증가로 재배면적이 증가 추세인 반면, 대파는 소비 정체로 재배면적도 소폭 감소하고 있는 추세임
- 고추의 연간 소비량은 수입개방 이후인 1995년부터는 19~23만톤을 유지하고 있음. 마늘은 2000년 이후 42~43만톤을 유지하고 있다. 양파는 90년대 후반부터 90만톤 이상을 소비하고 있으며, 대파는 90년 이후 40만톤 정도를 소비하고 있음
- 양념채소류의 대한국 주요 수출국은 중국이며, 고추와 마늘은 개방 이후 수입이 증가하고 있는 추세임. 양파는 국내 생산량이 부족했던 연도만 MMA 물량 이상으로 수입되었으며, 대파는 원료용의 건조대파가 2천 톤 내외로 수입되고 있음.

고추

- 고추는 경지면적이 0.1ha 이하인 영세농가가 전체 농가호수의 77%, 전체면적

의 29%를 차지하고 있는데 반해, 0.3ha 이상인 농가는 전체 농가호수의 8%, 전체면적의 38%를 차지하고 있음

- 농가경영비는 경영규모가 클수록 감소하여, 0.1ha 미만 농가의 경우, 1kg당 평균경영비가 2,945원(2001년 기준)이나 0.5~1.0ha 미만 농가는 2,126원이며, 직접 생산비도 6,921원, 4,389원으로 나타났음

<별표 2-1> DDA 관세 인하에 따른 고추 농가규모별 파급 영향 비교

(단위 : %)

2001년 기준				농가재배규모			
				0.1미만	0.1이상~0.3미만	0.3이상~0.5미만	0.5이상~1.0미만
농가수(호)				701,926	143,978	38,934	15,462
농가비율(%)				77	15	4	1
면적(ha)				25,269	28,796	15,574	11,597
면적비율(%)				29	33	18	13
1kg당 경영비(원)				2,945	2,258	2,192	2,126
1kg당 직접 생산비(원)				6,921	5,281	4,762	4,389
시나리오별	비목별	연도	농가판매 가격(원/kg)	0.1미만	0.1이상~0.3미만	0.3이상~0.5미만	0.5이상~1.0미만
시나리오 2	경영비 이하 농가비율	2002	4,481	9.0	2.8	5.1	0.0
		2004	5,507	7.2	1.8	2.6	0.0
		2010	4,796	8.1	2.8	2.6	0.0
		2015	3,996	10.8	6.7	5.1	2.4
	직접 생산비 이하 농가비율	2002	4,481	73.9	54.2	42.3	26.8
		2004	5,507	48.6	32.0	16.7	9.8
		2010	4,796	67.6	46.1	30.8	24.4
		2015	3,996	85.6	69.7	59.0	61.0
시나리오 5	경영비 이하 농가비율	2002	4,481	9.0	2.8	5.1	0.0
		2004	5,507	7.2	1.8	2.6	0.0
		2010	3,633	14.4	9.5	7.7	0.0
		2015	2,870	35.1	21.1	16.7	17.1
	직접 생산비 이하 농가비율	2002	4,481	73.9	54.2	42.3	26.8
		2004	5,507	48.6	32.0	16.7	9.8
		2010	3,633	91.9	81.3	75.6	80.5
		2015	2,870	99.1	97.2	96.2	95.1

자료 : 김병률 외, 「DDA 농업형상이 원예특작부문에 미치는 영향과 대응방안-KREI-COMO모형 예측결과」, 한국농촌경제연구원, 2003.

○ 개방 시나리오별* 로 추정된 농가판매가격과 경영규모별 경영비를 비교 분

* 각안별 시나리오는 첫째, UR 감축 baseline, 둘째, 개도국지위 유지시 최소감축, 셋째, 개도국지

석한 결과, 농가판매가격이 경영비 이하인 농가비율은 개도국 최소의 경우, 0.1ha 미만은 2004년 7.2%에서 2015년에는 10.8%, 0.5~1.0ha는 0.0%에서 2.4%로 3% 내외로 증가하는 반면,

- 선진국 평균의 경우에는 각각 35.1%, 17.1%로 증가하여 시나리오별, 농가규모별 파급영향의 차이가 큰 것으로 나타났음.

- 따라서 고추의 WTO/DDA 파급 영향을 최소화하기 위해서는 경작규모의 확대를 통한 경영비 절감 대책이 필요함.

- <별표 2-1>에 의하면, 경영비 이하 또는 직접생산비 이하의 농가가 경영규모가 적을수록 다수 발생하고 있음을 알 수 있음. 시장개방으로 인한 가격하락에 대응하기 위해서는 영농규모화가 필수조건임을 나타내고 있으며, 영농규모화를 이루기 위해서는 경영이양직불제와 같은 구조조정정책이 요구되고 있음

마늘

- 마늘은 재배면적이 0.1ha 이하인 영세농가가 전체 농가호수의 85%를 차지하고 있으며, 이들 농가의 재배면적 비중이 전체 마늘 재배면적의 26% 이하인 소규모 영농구조를 지니는 작물임
- <별표 2-2>는 DDA 관세인하에 따른 마늘농가의 경영규모별 파급 효과에 대해 나타낸 것임
 - 관세인하로 인한 농가의 농업생산성 악화 현상을 두 개의 시나리오로 나누어 연도별(2002, 2004, 2010, 2015년)로 표시했다. 표2-2에 따르면 경영비 이하 또는 직접생산비 이하의 농가가 경영규모가 적을수록 다수 발생하고 있음을 알 수 있음

위 유지시 평균감축, 넷째, 선진국 대우시 최소감축, 다섯째, 선진국대우시 평균감축 등 5가지 임

<별표 2-2> DDA 관세 인하에 따른 마늘 농가규모별 파급 영향 비교

(단위 : %)

2001년 기준				농가재배규모			
				0.1미만	0.1이상~0.3미만	0.3이상~0.5미만	0.5이상~1.0미만
농가수(호)				457,776	50,729	20,062	9,587
농가비율(%)				85	9	4	2
면적(ha)				10,071	10,146	8,025	7,184
면적비율(%)				26	26	21	19
1kg당 경영비(원)				515	488	494	448
1kg당 직접 생산비(원)				1,010	902	831	720
시나리오별	비목별	연도	농가판매 가격(원/kg)	0.1미만	0.1이상~0.3미만	0.3이상~0.5미만	0.5이상~1.0미만
시나리오 2	경영비 이하 농가비율	2002	1,150	0.0	0.0	0.0	0.0
		2004	1,126	0.0	0.0	0.0	0.0
		2010	1,129	0.0	0.0	0.0	0.0
		2015	1,026	0.0	0.0	0.0	0.0
	직접 생산비 이하 농가비율	2002	1,150	23.1	19.6	9.1	0.0
		2004	1,126	23.1	21.6	9.1	0.0
		2010	1,129	23.1	21.6	9.1	0.0
		2015	1,026	38.5	23.5	9.1	0.0
시나리오 5	경영비 이하 농가비율	2002	1,150	0.0	0.0	0.0	0.0
		2004	1,126	0.0	0.0	0.0	0.0
		2010	944	0.0	0.0	4.5	0.0
		2015	867	7.7	2.0	4.5	0.0
	직접 생산비 이하 농가비율	2002	1,150	23.1	19.6	0.0	0.0
		2004	1,126	23.1	21.6	0.0	0.0
		2010	944	53.8	33.3	13.6	4.5
		2015	867	92.3	47.1	31.8	13.6

자료 : 김병률 외, 「DDA 농업형상이 원예특작부문에 미치는 영향과 대응방안-KREI-COMO모형 예측결과」, 한국농촌경제연구원, 2003.

참깨

- <별표 2-3>은 DDA 관세인하에 따른 참깨농가의 경영규모별 파급 효과에 대해 나타낸 것임
- 관세인하로 인한 농가의 농업생산성 악화 현상을 두 개의 시나리오로 나누어 연도별(2002, 2004, 2010, 2015년)로 표시하였는데, 경영비 이하 또는 직접생산비 이하의 농가가 경영규모가 적을수록 다수 발생하고 있음을 알 수 있음

- 많은 밭작물의 경우 시장개장으로 경영악화가 심화되고 있음. 이를 극복하기 위해서는 영농규모화의 추진이 시급히 요구되는 시점임

<별표 2-3> DDA 관세 인하에 따른 참깨 농가규모별 파급 영향 비교

(단위 : %)

2001년 기준				농가재배규모				
				0.1미만	0.1이상~0.3미만	0.3이상~0.5미만	0.5이상~1.0미만	1.0 이상
농가수(호)				477,471	49,928	8,601	1,954	319
농가비율(%)				89	9	2	1	1
면적(ha)				15,757	9,986	8,601	1,954	319
면적비율(%)				50	32	11	5	2
1kg당 경영비(원)				2,963	3,008	3,270	3,729	-
1kg당 직접 생산비(원)				8,170	8,323	6,897	6,680	-
시나리오별	비목별	연도	농가판매 가격(원/kg)	0.1미만	0.1이상~0.3미만	0.3이상~0.5미만	0.5이상~1.0미만	1.0 이상
시나리오 2	경영비 이하 농가비율	2002	8,202	1.6	2.7	0.0	0.0	-
		2004	8,275	1.6	2.7	0.0	0.0	-
		2010	7,478	1.6	2.7	0.0	12.5	-
		2015	6,851	4.7	3.2	6.3	12.5	-
	직접 생산비 이하 농가비율	2002	8,202	39.1	37.8	31.3	25.0	-
		2004	8,275	39.1	36.2	31.3	25.0	-
		2010	7,478	48.4	45.4	50.0	25.0	-
		2015	6,851	59.4	54.1	50.0	25.0	-
시나리오 5	경영비 이하 농가비율	2002	8,202	1.6	2.7	0.0	0.0	-
		2004	8,275	1.6	2.7	0.0	0.0	-
		2010	7,478	1.6	2.7	0.0	12.5	-
		2015	6,851	4.7	3.2	6.3	12.5	-
	직접 생산비 이하 농가비율	2002	8,202	39.1	37.8	31.3	25.0	-
		2004	8,275	39.1	36.2	31.3	25.0	-
		2010	7,478	48.4	45.4	50.0	25.0	-
		2015	6,851	59.4	54.1	50.0	25.0	-

자료 : 김병률 외, 「DDA 농업형상이 원예특작부문에 미치는 영향과 대응방안-KREI-COMO모형 예측결과」, 한국농촌경제연구원, 2003.

[별표 3]

2003년 차등보조율 적용 대상지자체

구 분	해당지자체		보조율		비 고
	'03년 마무리지구	'03착수지구	국 고	지방비	
○ 국고보조율 5%인하	○ 8개시 - 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 용인	○ 8개시 - 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 용인	75%	25%	○ 보통교부세를 필요로 하지 않는 기초자치단체
○ 국고보조율 5%인상	○ 33개 시군 - 충북(1) : 보은 - 충남(1) : 청양 - 전북(6) · 진안, 임실, 순창, 고창, 부안, 장수 - 전남(13) · 곡성, 구례, 장흥, 강진, 신안, 보성, 함평, 완도, 고흥, 진도, 해남, 무안, 담양 - 경북(7) · 의성, 영양, 봉화, 청송, 예천, 군위, 상주 - 경남(5) · 산청, 함양, 의령, 합천, 남해	○ 33개 시군 - 충북(1) : 보은 - 충남(1) : 청양 - 전북(7) · 진안, 무주, 임실, 순창, 고창, 부안, 장수 - 전남(13) · 곡성, 구례, 장흥, 강진, 신안, 보성, 함평, 완도, 고흥, 진도, 해남, 무안, 담양 - 경북(7) · 의성, 영양, 봉화, 청송, 예천, 군위, 청도 - 경남(4) · 산청, 함양, 의령, 합천,	85%	15%	○ 총 보조대상 167개 시·군 중 - 지방재정력 지수와 농업지수(경지면적, 농가인구)를 감안(7:3)하여 선정된 차등보조지표가 낮은 하위 20%에 해당하는 시·군

※ 기반정비사업 보조대상 지자체(167개 시·군) 중 인상, 인하지자체 이외지역(126개 시·군)에 대하여는 기준보조율(국고 80%, 지방비 20%) 적용

□ 논 「경영이양직접지불제도」 비교

내 용	2003년	2004년
□ 지급대상자		
○ 연령	○ 65세이상 75세이하인 자	○ 63~69세, 70세~72세
○ 영농경력	○ 3년이상	○ 10년이상
□ 지급대상 농지	○ 농업진흥지역의 논	○ 3년이상 소유하고 있는 농업 진흥지역내 논
□ 지원조건	○ 소유농지를 농업기반공사나 쌀전업농에게 매도하는 경우 - 다만, 71세이상인자는 임대 허용	○ 매도 경우 - 소유농지를 농업기반공사에 매도하거나 쌀전업농에게 직접 매도하는 경우 ○ 임대 경우 - 농기반공사에 5년이상 장기임대하는 경우
□ 지원단가	○ 자경시와 임대시의 소득차액 지급 - 289만원/ha(매도·임대 동일) · (순수익+자가노력비-임대료 수 입)×80%×3년 * 쌀값인상, 물가인상 등을 고려 매 년 인상(당초 258만원)	○ 매도시 : 매월241천원 (2,896천원/ha/연) · 쌀소득×명예퇴직금지급비율50% ○ 임대시 : 2,977천원/ha · 물가인상을 적용(단가 3% 인상)
□ 총지급액	○ 289만원/1ha, 1회 지급	○ 분할지급(최고 8년)
□ 지급방법	○ 일시불	○ 매월 분할지급 방식 - 69세까지 최장 지급기간 8년
□ 이양농지 대금 지급 (임대료)	○ 일시불(영농규모화사업)	○ 보조금 지급기간 동안 분할 지급 원칙 농지대금은 70%선급 + 30%분할지급 등 방안 도입

□ 2004년 논경영이양직불사업 추진실적(2004년 10월 현재)

<사업실적>

(단위: 명, ha, 천원)

구분	계 획 (A)	계약실적									
		계(B)				매매			임대차		
		인원	면적	금액	B/A	인원	면적	금액	인원	면적	금액
합계	13,628,000	5,154	3,828	10,883,634	79.9	1,018	590	1,251,348	4,339	3,238	9,632,286
경기	1,351,000	484	439	1,272,277	94.2	70	43	93,734	425	396	1,178,543
강원	687,000	281	224	637,004	92.7	49	33	68,485	240	191	568,519
충북	751,000	278	172	504,008	67.1	27	9	18,441	253	163	485,567
충남	2,606,000	740	587	1,681,564	64.5	114	72	149,139	647	515	1,532,425
전북	2,768,000	910	789	2,212,907	79.9	233	167	360,244	716	623	1,852,663
전남	3,086,000	1,421	1,004	2,822,958	91.5	360	199	426,890	1,136	805	2,396,068
경북	1,521,000	642	368	1,056,289	69.4	96	39	77,490	571	329	978,799
경남	858,000	398	244	696,627	81.2	69	29	56,925	351	215	639,702

< 농지관리기금에 의한 영농규모화 사업의 농특세 비과세 추진 >

□ 현 황

- 농어촌특별세법의 입법취지는 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역개발사업을 위하여 필요한 재원 확보를 목적으로 '94.3.24 법률 제4743호로 제정
- 납세의무자는 조세감면규제법, 관세법, 또는 지방세법에 의하여 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록세가 부과되지 아니하거나 경감되는 자
- 농업기반공사는 지방세법 제266조에 의하여 영농규모화사업 관련취득세·등록세를 면제받고 있으므로 농특세법 제5조에 의하여 취득세·등록세 납부세액의 100분의 20을 납부하고 있음.

□ 문 제 점

- 국가·지방자치단체는 농특세법 제4조에 의하여 농특세 비과세 혜택을 받고 있으며, 동법 12호에 의하면 기술 및 인력개발, 저소득자의 재산형성, 공익사업 등 국가경쟁력확보 또는 국민경제의 효율적 운영을 위하여 농특세를 비과세 할 필요가 있다고 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 농특세를 비과세 하여 「농어촌정비법에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 농업생산기반정비계획에 따라 취득·소유하는 농업기반시설용 토지와 그 시설물」은 농특세를 비과세하고 있음.
- 농어촌정비사업의 경우는 농업기반공사가 위탁시행 또는 직접 시행함에도 국가 또는 지방자치단체의 농업생산기반정비계획에 의해 취득·소유함에 따라 농특세가 비과세되고 있으나 영농규모화사업의 경우는 농어촌정비사업과 같은 성격의 국가대행사업임에도 공사의 자체사업 시행계획에 따라 취득·소유하는 것으로 취급되어 농업기반공사는 국가 및 지방자치단체에 포함되지 않고 대통령이 정하는 농특세비과세대상 공익사업 등에서 제외되어 농특세가 부과되고 있음. 또한, 농특세 부과에 따른 비용을 정부가 농지관리기금에서 부담하고 있어 매년 농지관리기금이 잠식되고 있음.

□ 개선방안

- 농지관리기금에 의한 영농규모화사업이 농특세 비과세 대상에 포함되도록 농어촌특별세법 개정추진