

## WTO 체제하의 쌀 생산전략

-영농규모화사업을 중심으로-

박재근 · 임재환 · 구승모\*

## Production Strategy of Rice under WTO System

-Farming Size Expansion Policy-

Jaekun Park · Jae-Hwan Lim · Seungmo Koo\*

### ABSTRACT

In recent years, domestic market environment of rice production is confronted with the problems of excessive production and decrease in per capita consumption, resulting in steady decline of domestic rice price. Moreover, as new trade negotiations of WTO or FTA are being forwarded, cheap price of imported rice will also make the rice production environment being worse off. One of the possible production strategies to relieve this situation could be expanding farm size, which increases market competitiveness in terms of cost-saving. Since 1990's, one of the main agricultural policies for rice production in Korea has been expanding farm size. This study aims at 1)exploring brief history of Korean government's agricultural policy for expanding farm size, 2)examining economic effect of farming size expansion, and 3)discussing major role of government to promote appropriate programs for rice-farming and producers. Main conclusion suggests that appropriate farming size should be expanded upto at least five hectares per farm, with producers' effort to reduce farming costs and continuous investments on agricultural infrastructures including irrigation systems, etc. Continuous government's investment on operation and maintenance on water facility is also one of the important factors in expanding farm size.

---

충남대학교 농업생명과학대학 농업경제학과(Department of Agricultural Economics, Chungnam National University, Daejeon 305-764, Korea)

\* 교신저자(E-mail:pjk101@karico.co.kr, Tel:042-480-0216)

## 서 론

최근 국제통상용어인 자유무역협정(FTA:Free Trade Agreement)이라는 용어를 자주 접하게 된다. 자유무역협정이란 외국으로부터 상품이나 서비스 등을 수입할 때 관세 또는 비관세 제도상의 제한을 받지 아니하고 자유롭게 거래하는 것을 말하며 이는 자유로운 교역을 통하여 이익을 극대화하기 위하여 국가간 자유무역을 하기로 협정을 맺는 것을 말한다. 관세와 보조금의 감축을 목적으로 하는 WTO가 표방하는 원칙도 자유무역이다. 자유무역협정이 체결되면 특정국가간 관세나 비관세 장벽이 철폐되면서 단일화된 시장이 형성된다. 그 대표적인 예로 북미자유무역협정(NAFTA)을 들 수 있는데 처음에는 미국과 캐나다간 자유무역협정이 체결되었고 나중에 멕시코까지 포함되었다. 얼마전 우리나라도 처음으로 칠레와 자유무역협정을 맺었다. 농업과 관련된 내용을 보면 농산물은 칠레가 미국 및 쇠고기 등 52개 품목을 제외한 전 품목에 대한 비관세장벽을 철폐하고, 우리나라는 쌀, 사과, 배 등 21개 품목을 자유화 대상에서 완전 제외하는 대신 포도는 계절관세 품목으로, 채소, 화훼류 등 373개 품목은 도하개발아젠다(DDA) 협상 이후 논의한다는 것이다. 이러한 일련의 국제 농업 동향이 우리나라 농업에 있어서는 큰 부담이 아닐 수 없다. 다른 농산물은 차치하더라도 쌀 문제만큼은 2004년 WTO협상에서 어떤 결과가 나올 지에 대하여 현업에 종사하는 농업인 뿐만 아니라 국민모두의 관심사로 집중되고 있다. 또한 국내 쌀 산업의 현황을 살펴보면 최근 수년간의 풍년으로 쌀생산공급이 과잉되고 국민들의 식생활 개선 및 음식문화의 다양화로 인하여 쌀소

비가 감소하고있다. 그 결과 쌀값 하락이라는 또 하나의 문제를 낳게 되었다. 이처럼 우리농업은 그 어느 때보다 대·내외적인 어려움이 날로 가중되고 있는 실정에 놓여있다.

정부에서도 우리나라 농업의 근간인 쌀산업 만큼은 지켜보겠다는 일념으로 쌀산업 발전을 위한 법과 제도를 마련하여 여러 시책들을 시행하여 오고 있다. 그 중 하나가 쌀생산농가의 소득향상과 국제경쟁력을 높이기 위해 정부투자기관인 농업기반공사가 시행하고 있는 영농규모화사업이다. 1988년부터 2001년까지 122천ha의 농지에 4조 250억원을 투입하여 농가의 영농규모확대에 주력하여 왔다. 이러한 사업추진은 처음에는 농지유동화사업이라는 이름으로 출발하여 농지매매사업, 농지임대차사업, 농지교환·분합사업을 시행하였다. 그러다가 1995년부터 쌀전업농제도를 도입하여 쌀전업농에게만 지원하는 제도로 바뀌어 농지규모화사업으로 발전되었다. 이후 1998년부터는 쌀전업농을 확대 지원하는 영농규모화사업으로 바뀌어 지금에 이르고 있다.

이렇듯 여러 제도변화를 거치는 과정이 있었던 것도 쌀개방과 관련하여 쌀 농업의 국제경쟁력을 향상시키기 위한 적절한 대책으로 풀이된다고 할 수 있다. 그 결과 어느 정도 소기의 성과는 달성하였다고 보는 시각이 지배적이다. 그러나 아직도 미비한 점이 상당부분 남아있는 것이 현실이다. 우선 현 상태에서 국제경쟁은 엄두도 못 낼 단계이고 그렇다고 쌀전업농의 소득은 농업인의 입장에서 만족할 만한 수준이 아니기 때문이다. 따라서 본고는 국내·외 농업환경을 분석하고 우리 농업 및 쌀산업에 대한 전반적인 발전방향을 영농규모화사업의 추진과 관련하여 모색하고자 한다.

국내·외 농업환경분석

1. 국내 농업환경의 변화

1) 농가호수 및 농가인구 감소

다른 산업에 비해 상대적으로 부가가치가 낮은 농업부문의 농가가 비농업부문으로 이동하고 농업 부문 내에서도 상대적으로 소득이 높은 원예 및 특수작물 등을 재배하는 농가가 증가하여 쌀 재배 농가 및 쌀소득 중심농가가 감소하고 있다. 또한 도시화 및 산업화로 인하여 농외부문에 취업기회가 상대적으로 많은 젊은 인력의 이농이 증가하고 있고, 취업기회가 적은 고령자들이 농업부문에 남아 고령화가 심화되고 있다. 농가수가 '90년 1,767천호(총가구대비 15.6%)에서 '01년 1,354천호(총가구대비 9.6%)로 413천호(23.3%)가 감소하였다. 벼재배농가는 '90년 1,525천호에서 '00년 1,030천호로 10년동안 495천호(32.5%)가 감소하였다. 한국농촌경제연구원은 2010년에는 농가수가 941천호, 벼재배농가 674천호로 추정하고 있어 감소율이 각각 28.7%, 34.6%로 농가수 및 벼재배농가가 급속히 감소할 것으로 전망하고 있다. 농가인구는 '90년 6,661천명(총인구대비 15.5%)에서 2001년 3,933천

명(총인구대비 8.3%)으로 2,728천명(40.9%)이 감소하였다. 2010년에는 2,237천명으로 추정하고 있다. 농가호당인구수도 '90년 3.77인에서 2001년 2.91인으로 감소하였으며, 2010년에는 2.27인으로 추정하고 있다.

2) 경지면적감소

차기 WTO 농업부문 협상결과에 따라 농산물 수입개방이 큰 폭으로 확대될 전망이다. 이에 따라 해외 농산물 공급의 증가가 국내 농산물 공급감소로 이어져 결국 농산물 재배면적이 감소될 전망이다. 국내 쌀 수급도 공급이 수요를 초과하여 쌀 재고량이 누적되는 현상이 계속되고 있다. 이에 따라 벼재배면적도 해마다 감소되고 있는 실정이다. 또한 지속적인 농지전용으로 인한 농경지 감소면적도 해마다 증가추세에 있다. 실제로 벼 재배면적이 '90년 1,244천ha에서 2000년 1,072ha로 감소하여 10년동안 벼 재배면적의 약 14%인 172천ha가 감소하였다. 농촌경제연구원은 재배면적을 2010년에는 822천ha로 추정하고 있다. 또한, 경지면적중 쌀 재배면적이 차지하는 비율은 '90년 58.9%, 2000년 53.2%이었으며, 2010년에는 46%까지 감소할 전망이다.

표 1. 농가호수 및 농가인구

(단위 : 천호, 천명)

구 분	'90	'95	'98	'99	2000	2001	증 감 ( '90→'00)
농가호수	1,767	1,501	1,413	1,382	1,383	1,354	△383
- 증감율	△0.3	△3.7	△1.9	△2.2	△1.6	△2.2	△1.3
농가인구	6,661	4,851	4,400	4,210	4,031	3,933	△2,629
- 증감율	△1.8	△6.1	△1.5	△4.3	△3.6	△2.4	△1.8
호당인구(명)	3.77	3.23	3.11	3.05	2.91	2.91	△0.86
총인구	42,869	45,093	46,430	46,858	47,008	47,343	4,139
- 증감율	0.99	1.01	0.95	0.92	0.71	0.61	△0.28
총인구대비(%)	15.5	10.8	9.5	9.0	8.6	8.3	△7.2

자료 : 농림부 홈페이지(www.maf.go.kr), 2002.

표 2. 논면적 및 비재배면적

구 분	'90	'95	'98	'99	2000	2001	증 감 ( '90→'00)
논면적	1,345	1,206	1,157	1,153	1,149	1,146	△196
비 재배면적	1,244	1,056	1,059	1,066	1,072	1,083	△172
-증감율(%)	△1.0	△4.3	0.7	0.7	0.6	1.0	2.0

자료 : 농림부 홈페이지(www.maf.go.kr), 2002.

표 3. 농가소득 및 농가부채

(단위 : 천원)

구 분	'90	'95	'98	'99	2000	2001	증감액 ( '90→'00)
○ 농가소득	11,026	21,803	20,494	22,323	23,072	23,907	12,046
-농업소득	6,264	10,469	8,955	10,566	10,897	11,267	4,633
-농외소득	2,841	6,931	6,976	7,034	7,432	7,829	4,591
농외소득율(%)	25.8	31.8	34.0	31.5	32.2	32.7	6.4
-이전수입	1,921	4,403	4,563	4,723	4,743	4,811	2,822
○ 농가부채	4,734	9,163	17,011	18,535	20,207	20,376	15,473
-생 산 성	3,146	7,331	12,958	14,054	15,159	15,282	12,013
-가 계 성	1,015	1,110	2,653	3,182	3,882	4,015	2,867
-채무상환용	573	722	1,400	1,299	1,166	1,079	593

자료 : 농림부 홈페이지(www.maf.go.kr), 2002.

### 3) 농가소득 및 농가부채 변화

호당 농가소득은 '90년 11,026천원에서 2001년 23,907천원으로 217% 증가하였다. 농업소득은 6,264천원에서 11,267천원으로 180% 증가하였으며, 농외소득 등은 4,762천원에서 12,640천원으로 265% 증가하였다. 농외소득(이전소득포함)이 상대적으로 증가하여 농가소득 중에서 차지하는 비중이 52.8%로 농업소득을 앞질렀다. 그러나 농가소득은 도시근로자가구 평균소득 31,501천원(2001년)의 75.9% 수준으로 '90년 97.4%, '95년 95.1%, '98년 80.1%으로 상대적으로 점점 소득이 감소하고 있는 실정이다. 2001년 현재 농가부채는 호당 20,376천원으로 '90년 호당 4,734천원과 비교하면 무려 4.3배가 증가하였다. 이중 생산성 부채가 15,282천원으로

76.2%를 차지하여 대부분의 농가부채는 농지 및 농기계 구입에 대부분을 차지하고 있다.

### 4) 수리시설물의 노후화 심화

수리시설에 의하여 관개할 수 있는 수리답은 논면적 대비 76.9%('01)이지만, 10년을 주기로 맞게 되는 한밭에도 견딜 수 있는 수리안전답율은 37.6%에 불과한 실정이다. 또한 수리시설물 중 47.7%가 30년 이상된 노후화된 시설이며, 농업용수의 주 공급원인 저수지의 51%(주수원공기준)가 50년 이상된 것들이다. 2001년 현재 용수로의 62.6%, 배수로의 81.7%가 토공이며, 경지정리율은 전체 답면적의 61%, 배수개선율은 대상면적대비 47.1%, 발기반정비율은 전체 발면적에 대비하면

7%에 불과한 실정이다.

## 2. 국제 농업환경의 변화

### 1) WTO체제하의 자유무역 확대

서론에서도 언급하였지만 국가간 자유무역협정(FTA)의 체결 건수가 하루가 다르게 급증하고 있다. 관세 및 보조금을 철폐하고 상품과 서비스를 자유롭게 교역을 하자는 것이 현 국제경제의 흐름이라고 할 수 있다. WTO 회원국 중 2001년 가입한 중국 등을 제외한 거의 모든 국가가 1개 이상의 FTA를 체결하고 있다. WTO에 통보된 기체결 또는 협상중인 FTA의 수는 2000년 7월 현재 240개이며, 실제 효력을 유지하고 있는 협정도 148개에 달한다. 각 나라는 경제발전단계가 서로 상이하고 각 나라의 국민경제가 처한 정치·경제·사회적 제반 여건이 달라 어떤 방식으로 제반 무역장벽을 완화하고 철폐할 것인가 하는 방법론에 있어선 WTO협상에서는 물론 FTA에서도 각 나라가 처한 상황에 따라 입장차이가 있는 것이 국제통상무대의 현실이다. 농업부문도 예외가 아니다. 농산물에 대한 비교우위를 가지고 있는 나라가 그렇지 못한 나라에 대하여 통상압력을 가하고 있으며, 농산물에 있어 비교열위에 있는 나라는 조금이라도 국내의 농업을 보호하려고 갖은 노력을 다하고 있다. 또한 농업의 다원적 기능에 대한 인식이 점차 확산되고 있으며, 식품안전성 및 자원보전과 관련하여 HACCP(식품위해요소중점관리기준), Codex(국제식품규격), GMO 관리, 생물다양성 협약, 국제식물보호협약 등 국제 규범이 확산되고 있는 상황이다.

### 2) 국제 쌀 수급동향 및 시장 변화

2002/03년도 세계 쌀 생산량은 2001/02년 보다 3.8% 줄어든 3억 8,124만톤 수준이 될 것으로 전

망된다. 인도네시아를 제외한 미국, 중국 등 주요 쌀 생산국의 생산량이 전년보다 감소할 것으로 전망되기 때문이다. 2002/03년도 세계 쌀 소비량은 전년 대비 0.5% 감소된 4억 772만 톤으로 전년보다 약 195만 톤 정도 줄어든 것으로 전망된다. 2002/03년도 세계 전체 쌀 교역량은 전년 대비 1.8% 증가된 2,591만 톤 수준이 될 것으로 전망되고, 생산량에서 교역량이 차지하는 비중은 6.8%로 전망된다. 특히 베트남의 수출량이 전년보다 35.7% 늘어난 380만 톤 수준이 될 것으로 전망된다. 세계 쌀 기말재고량은 전년 대비 20.1%가 줄어든 1억 553만 톤 정도가 될 것으로 전망된다. 미국을 제외한 주요 쌀 생산국의 재고량이 크게 줄어든 것으로 전망되기 때문이다. 2002/03년도 기말재고율은 25.9%로 2001/02년도의 32.2%보다 약 6.3% 포인트 줄어든 것으로 전망된다. 우리가 소비하는 중단립종은 교역량의 10%정도로 교역량이 적기 때문에 생산국(한국, 일본, 중국, 미국 등)중 한나라에서 수급불균형이 발생하면 국제가격이 크게 변동될 전망이다. 최근에는 미국과 태국의 시장점유율이 크게 하락한 반면, 베트남이 신흥수출국으로 부상하고 있으며, 쌀시장에서 중국의 비중이 꾸준히 증가하고 있다.

### 3) 국제 쌀 가격 동향 및 전망

중립종(자포니카) 쌀의 국제 가격은 1998년 9월 이후 급격히 상승하기 시작하여 1999년 7월에는 사상최고치인 톤당 556.66 달러를 기록하였다. 이후 계속 하락하여 2001년 9월에는 톤당 253.53 달러까지 하락하였다. 이는 1988년 UR 농산물협상이 시작된 이후 가장 낮은 수준이었다. 2001년 10월에는 톤당 314.16 달러까지 상승한 후 2002년 4월까지 이보다 약간 낮은 수준을 유지하였다. 2002년 10월에는 전년보다 4.5%, 전년동월보다는 10.5%

표 4. 국제 쌀 수급 동향

(단위 : 백만톤(정곡))

구 분	2000/01	2001/02 (추정)	2002/03(전망)		변동률(%)	
			2002.9	2002.10	전년대비	전월대비
생 산 량	397.46	396.38	380.93	381.24	△3.8	0.1
공 급 량	541.70	541.68	512.29	513.24	△5.3	0.2
소 비 량	396.41	409.67	407.16	407.72	△0.5	0.1
교 역 량	24.12	25.46	25.35	25.91	1.8	2.2
기말재고량	145.30	132.00	105.14	105.53	△20.1	0.4
기말재고율	36.7	32.2	25.8	25.9		

자료 : USDA, 2002.

표 5. 국제 쌀 가격동향

(단위 : 달러/톤, FOB)

품 목	2000 평균	2001 평균	2001.10	2002.9	2002.10	증감률(%)		
						전년대비	전년동월	전월대비
쌀(중립종)	431.70	294.34	314.16	281.09	281.09	△4.5	△10.5	0.0
쌀(장립종)	211.68	178.13	178.00	181.50	176.00	△1.2	△1.1	△3.0

주) 쌀 중립종은 U.S. California, Medium 1등급, 장립종은 태국 1등급, 소맥은 US Portland, White Wheat 1등급 가격, 옥수수과 대두는 US Gulf 2등급 가격임.

표 6. 주요 중단립종 생산국의 ha당 생산비 및 생산량

(단위 : 천원, kg/ha)

구 분	한국(A)	중국(B)	비율		일본(C)	비율		미국(D)	비율	
			B/A	C/A		C/A	D/A			
직접생산비	2,670	767	0.29	5.01	13,388	5.01	1,225	0.46		
간접생산비	2,708	103	0.04	1.29	3,505	1.29	724	0.27		
총 생산비	5,378	870	0.16	3.14	16,893	3.14	1,950	0.36		
총 생산량	4,970	5,250	1.06	1.05	5,240	1.05	6,074	1.22		

자료 : 농업기반공사, 2001.

낮은 톤당 281.09 달러 수준을 유지하고 있다. 2002/03년도 쌀 교역량은 늘어나지만 생산량은 줄어들 것으로 전망된다. 이에 따라 기말재고량이 큰 폭으로 줄어들 전망이어서 2002/03년도 국제 쌀 가격은 약간 상승할 것으로 전망된다.

4) 주요 중단립종 생산국의 ha당 생산비 및 생산량 비교

ha당 쌀 생산비는 중국은 한국의 16%, 미국은 36%, 일본은 3배 이상이다. ha당 생산량은 대동소이하나 미국이 다소 많다. 각국의 생산비 및 생산량은 표 6과 같다.

표 7. 논 경영규모별 쌀생산비 격차

(단위 : 천원/ 10a)

구 분	0.5ha 미만 (A)	0.5 ~ 1.0	1.0~ 1.5	1.5 ~ 2.0	2.0 ~ 2.5	2.5 ~ 3.0	3.0~ 5.0	5.0ha 이상 (B)	A-B
직접생산비	316	286	270	256	256	250	235	226	90
지 수	100.0	90.5	85.4	81.0	81.0	79.1	74.4	71.5	28.5
농구비+노력비 (직접생산비 대비 비중)	230 (72.8)	214 (74.8)	200 (74.1)	187 (73.0)	189 (73.8)	182 (72.8)	163 (69.4)	153 (67.7)	77

자료 : 통계청, 2002.

## 농업환경변화에 따른 쌀산업 대응방안

### 1. 쌀생산비 절감을 통한 경쟁력 제고

#### 1) 경영규모확대를 통한 생산비 절감

2001년 10a당 쌀 직접생산비는 268,717원으로 조사되었다. 이 중에서 고정비(자가노력비, 농구비)가 195,902원으로 72.9%를 차지한다. 이처럼 고정비 비중이 높아 직접생산비를 절감하기 위해서는 고정자본을 효율적으로 이용해야 하는 것은 자명한 일이다. 그러므로 경영규모를 확대하면 가변비는 일정비율로 증가하는 반면, 고정비는 일정규모까지는 불변하기 때문에 직접생산비를 낮출 수 있다. 특히 자가노력비를 크게 절감할 수 있을 것으로 생각된다. 예를 들어 이앙시나 방제시에 실제로 모판준비나 농약방제준비시간이 상당히 긴 반면 실제 이앙이나 방제시간은 상대적으로 짧다. 따라서 초기준비시간은 1ha의 양을 준비하든 3ha의 양을 준비하든 비슷하고, 실제 이앙시간이나, 방제시간은 상대적으로 짧으므로 규모에 대한 시간절감 효과가 있을 것이다. 또한 규모확대에 따라 비료나 농약을 대량구입하면 가변비용도 어느 정도 절감할 수 있다. 농촌경제연구원의 연구 논문(2002)에 의하면 1ha에서 10ha로 경영규모를 확대하면 생산

비에 대한 22% 절감효과가 있는 것으로 분석되었다. 또한 통계청자료(2001)에 의하면 5ha이상 경영규모층이 1ha 미만 경영규모층보다 10a당 직접생산비를 21% 이상 절감할 수 있다고 보고되고 있다.

#### 2) 농지집단화를 통한 생산비 절감

농지가 집단화되면 농가에서 경작농지까지 이동거리와 농지간의 이동거리가 단축되어 운행경비 및 자가노력시간이 절감된다. 먼저 농기계의 이동거리가 단축되어 농기계의 가동시간이 줄어들어 고장이나 마모손상이 줄어 수리비를 줄일 수 있으며 농기계의 수명을 연장할 수 있다. 다음으로 집단화 농지는 물관리 시간을 줄일 수 있어 자가노력시간을 절약할 수 있다. 실제 농업기반공사(2002)의 분석결과를 인용하면 분산된 5ha 규모에서 집단화된 5ha 규모로 경영시 10a당 직접생산비가 9.9% 절감효과가 있는 분석되었으며, 농촌경제연구원에서는 12.2% 절감효과가 있는 것으로 분석되었다. 또한 비계량적 효과로 농업인의 노동강도를 줄일 수 있다. 예를 들어 각각 1,000평씩 분산되어 있는 농지와 3,000평 집단화된 농지였다 물대기나 물빼기를 할 경우 전자는 최소 3회를 하여야

하나 후자는 한곳에서 1회만 하면 되기 때문이다. 이렇게 되면 농업인의 노동효용이 증가한다.

### 3) 농기계관련 생산비 절감

농기계가 생산공장에서 농업인에게까지 전달되는 과정에서 부가세 10%, 유통비용이 약 30%가 부가된다. 생산원가는 소비자가의 55%선이다. 따라서 정부차원에서 농기계관련 각종비용을 덜어주는 정책적 제도 개선이 요구된다. 우선 제세금을 면세로 하고, 정부산하기관을 통하여 유통마진을 최소화하여 구입할 수 있는 방법을 모색하여야 할 것이다. 예를 들면 농협 주관으로 농기계공장에서 농가까지 원스톱체제로 농기계를 운반함으로써 공장도가격에다 운반비용(운반에 따른 제비용)만 포함한 가격으로 공급하는 것이다. 그리고 각 농가에서도 경영규모 수지분석을 통하여 농기계 구입 여부를 심사숙고하게 결정하여야 할 것이다. 또한 농기계를 정부에서 농가에게 최소한의 유지관리비용을 포함한 저렴한 임대료로 임대하여 주는 방법도 농업인에게는 생산비를 절감하는 좋은 방법이 될 것이다.

### 4) 직파재배에 의한 생산비 절감

생산비를 절감할 수 있는 또다른 방법은 이앙이 아닌 직파를 통한 생산비 절감방법이다. 우선 이앙기 사용이나 위탁이앙을 할 필요가 없어 이앙에 따른 농기계 사용료가 절약된다. 또한 볍씨도 약

28% 절약할 수 있는 장점이 있다. 따라서 쌀 생산비를 10a당 30,000원 이상 줄일 수 있다. 물론 선진직파재배기술을 확대보급하는 방안도 뒤따라야 할 것이다. 직파재배현황을 살펴보면 '90년 100ha에서 '95년 117,500ha로 벼재배면적의 11%까지 확대되었다가 2000년도에는 73,700ha이다. 기계이앙재배와 직파재배 생산비 비교는 표 8과 같다.

## 2. 농업소득 향상을 위한 경영규모확대

### 1) 농가 목표경영규모 및 확대방안

앞에서는 경영규모확대를 통하여 쌀 생산비 절감방안을 검토하였다. 이제 소득측면에서 경영확대 규모를 살펴보기로 하겠다. 2001년 도시근로자 평균소득 31,501천원을 상회하는 농가소득을 달성할 수 있는 경지규모는 표 9에서 보는 바와 같이 최소 3ha이상이다. 그러나 농가소득 중 농외소득과 이전소득을 제외한 농업소득과 비교하면 5ha이상의 경영규모가 도시근로자 평균소득을 상회할 수 있다. (표 9,10 참조) 따라서 농업인 부부(夫婦)가 농작업을 소화해 낼 수 있으면서 만족할 만한 농업소득을 얻을 수 있는 목표경영규모는 5ha이상 되어야 할 것이다. 따라서 쌀전업농의 경영규모 확대를 위하여 농지를 지원하고 있는 영농규모화사업을 통하여 경영규모를 확대하는 동시에 자력으로 적극적으로 경영규모를 늘려야한다. 그리고 영농규모화사업을 지속적으로 확대시행하여야 할 것이다.

표 8. 기계이앙재배와 직파재배 생산비 비교

(단위:시간/10a, 원/10a)

구 분	기계이앙재배			직파재배		
	중묘	어린묘	평균	건답	무논골뿌림	인력산파
투하노동력	30.7	26.6	23.0	21.9	23.6	23.3
쌀 생산비	474,037	463,305	438,524	436,128	444,427	435,022

자료 : 농촌진흥청, 1999.

표 9. 경지규모별 농가경제 지표

(단위:천원)

구 분	0.5ha 미만	0.5~1.0ha	1.0~1.5ha	1.5~2.0ha	2.0~3.0ha	3.0~5.0ha	5.0ha 이상
o 농가소득	18,380	19,865	23,259	26,895	30,230	36,459	50,205
- 농업소득	2,992	6,093	11,707	14,432	18,584	25,862	39,447
- 농외소득	10,565	9,189	7,078	7,281	6,131	5,591	7,333
농외소득율(%)	57.5	46.3	30.4	27.1	20.3	15.3	14.6
- 이전수입	4,823	4,584	4,474	5,183	5,515	5,006	3,425

자료 : 농림부 홈페이지(www.maf.go.kr), 2002.

표 10. 도시근로자가구 연평균소득

(단위:천원)

구 분	'90	'95	'98	'99	2000	2001
소 득	11,319.6	22,933.2	25,597.2	26,696.4	28,642.8	31,501.2
경상소득	10,632.0	21,579.6	23,932.2	24,922.4	26,570.4	29,306.2
비경상소득	687.6	1,353.6	1,665.0	1,774.0	2,072.4	2,196

자료 : 농림부 홈페이지(www.maf.go.kr), 2002.

표 11. 쌀 80kg 1가마 가격대별 경영규모비교

(단위:원)

구분	년도별	80kg 가격	80kg 경영비	80kg 소득	소득달성 경영규모
가격이 불변일 경우	2000	161,270	44,864	116,406	5.7ha
	2004	161,270	55,056	106,214	8.0ha
	2010	161,270	72,624	88,646	13.3ha
10,000원 하락할 경우	2004	151,270	55,056	96,214	8.9ha
	2010	151,270	72,624	78,646	15.0ha
20,000원 하락할 경우	2004	141,270	55,056	86,214	9.9ha
	2010	141,270	72,624	68,646	17.2ha
40,000원 하락할 경우	2004	121,270	55,056	66,214	12.9ha
	2010	121,270	72,624	48,646	24.3ha

자료 : 농업기반공사, 2001.

2) 쌀값 변동과 경영규모의 관계  
 목표소득을 현재의 소득을 기준으로 하여 2004년 38,000천원, 2010년 44,000천원으로 설정하였을 때 쌀 80kg 1가마 가격이 2000년과 같을 경우에는 2004년 목표경영규모가 8.0ha, 2010년에는 13.3ha로 분석되었다. 쌀값하락에 따른 경영규모는 표 1

1과 같다. 따라서 지속적인 영농규모확대를 통해서 미가하락에 대비하여 할 것이다.

### 3. 수리시설물 유지·보수 및 현대화를 통한 농업생산기반 정비

수도작에 있어 농업용수는 생명이다. 농업용수를

적정하게 관리하여 농업인들이 안전하게 영농을 할 수 있도록 하는 것이 정부의 의무라고 할 수 있다. 수리시설물을 적기에 유지·보수·관리하고 현대화함으로써 영농작업의 편리성 제공으로 농업 노동력 절감 및 농업노동생산성 향상을 도모하고, 농업생산기반정비사업을 지속적으로 시행하여 안정적인 영농기반조성 및 우량농지를 확보하여야 한다. 2000년 1월 1일자로 농업생산기반정비를 담당하는 농어촌진흥공사와 수리시설물 유지관리들 담당하는 농지개발조합 등 3개 기관이 통합되어 농업기반공사가 설립되었다. 각 기관의 비효율성을 제거하고 시너지효과를 통하여 비용을 절감함으로써 농업생산기반정비 및 유지관리사업을 효율적으로 추진하기 위한 방책이었다. 그러나 당초 기대했던 수리시설물의 유지보수와 현대화에는 아직 농업인들이 바라는 수준까지는 못 미치는 것이 현실이다. 따라서 정부와 농업기반공사에서는 이 부문에 대하여 과감한 예산투자가 있어야 할 것이다.

#### 4. 경영규모확대를 위한 정부의 지원책 강구

이상과 같이 국내·외 농업환경변화에 대응하기 위한 여러 가지 방안들을 모색하여 보았다. 결국은 경영규모확대를 통하여 생산비 절감과 소득향상을 도모하는 것으로 귀결된다. 정부에서도 쌀산업구조의 개선 방안에서 발표한 바와 같이 2011년까지 3ha 이상 전업농이 전체 쌀 생산의 70% 이상을 담당하도록 쌀 전업농 육성을 목표로 하고 있다. 이는 3ha 이상의 경영규모를 이룰 수 있는 농가에게 집중 지원한다는 것으로 풀이된다. 그러나 현재 쌀 전업농이 담당하고 있는 쌀재배면적은 전체 논면적의 25.8%이며, 3ha 이상의 농가가 담당하고 있는 쌀재배면적은 전체 논면적의 26.4%이다. 이런 상황에서 2011년까지 목표를 달성한다는 것은 불가능할 것으로 판단된다. 왜냐하면 쌀전업농에게 10

여년간 지원한 결과치는 쌀재배면적 12.9% 이하(쌀전업농이 기존에 경작하고 있던 면적이 현재 경영면적의 1/2 이상)로 쌀재배면적 70%를 달성하려면 현재 지원규모보다 몇 배 이상을 확대하여 지원하여야 하기 때문이다. 물론 고령화가 가속화되면서 경영이양농지 물량이 늘어나 쌀전업농의 경영규모확대에 다소 도움이 될 것이다. 어쨌든 영농규모화사업은 이러한 환경변화에 맞추어 국내의 현실에 맞는 사업추진방향과 발전방향을 모색하여 쌀산업 경쟁력 제고 및 소득향상에 일조할 수 있도록 지속적으로 확대·시행해야 함은 자명한 일이다. 이 사업의 확대 시행방안에 대해서는 다음장에서 논의된다.

### 영농규모화사업 현황 및 발전방향

#### 1. 영농규모화사업 추진현황

##### 1) 사업추진실적

'88년부터 시작된 영농규모화사업은 '90년부터 농업기반공사가 전담 시행하여 '01년까지 총 4조 252억원을 농업인에게 지원하여 12만 1,662ha의 농지를 규모화 및 집단화시킴으로써 쌀전업농의 경영규모구조 개선에 크게 기여하였다. 사업별로 보면 농지매매사업은 170천건, 79,101ha, 3조 2천억원으로 총사업비의 80%를 지원하였다. 사업별 추진실적은 표 12와 같다.

표 12. 영농규모화사업 추진실적

사업별	지원건수(건)	면적(ha)	금액(억원)
계	230,124	121,662	40,252
농지매매	170,163	79,101	32,331
임대차	48,188	41,187	7,463
교환분합	11,773	1,374	458

자료 : 농업기반공사, 2001.

표 13. 쌀생산농가 변화 추이

(단위 : 천호)

구 분	'80	'88(A)	'01(B)	증 감	
				(C=B-A)	(C/A)
전체 쌀생산농가수(a)	1,851	1,568	1,054	△ 490	△ 33%
3ha이상 농가수(b)	10	10	40	30	300%
3ha이상 구성비(b/a)	0.5%	0.6%	3.7%	3.1%	517%

자료 : 농업기반공사, 2002.

표 14. 영농규모화사업의 연간 편익

(단위 : 억원)

계	생 산 비 절 감				소 득 증 대		
	소 계	규모경제	집 단 화	청장년화	소 계	임차료귀속	소득증대
3,561	535	231	169	135	3,026	630	2,396

자료 : 농업기반공사, 2002.

2) 사업추진성과

앞에서 살펴 본 바와 같이 '88년부터 농지구입자 금지원이후 2001년까지 약 4조원의 영농규모 확대 자금을 지원하여 약 12만ha의 농지를 규모화·집 단화하였다. 그 결과는 첫째, 영농규모화사업 지원 을 받은 쌀전업농의 경우 2001년말 현재 평균 경 영규모가 지원전의 2.14ha에서 지원 후에는 3.64ha 으로 확대되었으며, 이는 안정적 영농계층인 40~ 50대 경영주가 78.8%, 50세 미만의 농가 경영주도 58.7%를 차지하여 젊고 능력 있는 우수 농업인력 육성에 기여하였다. 전체적으로 논 경영면적 3ha 이상 농가수가 1988년에 1만호 정도이었으나 2001년에는 4만호로 300% 증가하여 쌀산업의 경쟁력 강화와 구조개선을 촉진시켰다고 평가할 수 있다.

둘째, 전업농의 규모확대와 기계화 일관작업체계가 정착되면서 쌀생산비가 절감되었으며, 또한 지원농가의 소득향상에도 큰 몫을 담당하였다. 한국 농촌경제연구원의 연구 결과(2002)에 의하면 농가 경영규모 확대는 쌀 생산비 절감에 직접적인 효과가 있는 것으로 분석되었다. 농지 규모화 및 집단화로 인한 쌀생산비 절감액이 연간 535억원, 지원

농가의 소득향상액이 연간 3,026억원으로 총 3,561억원의 사업편익이 발생하는 것으로 나타났다. 또한 2001년 농지관리기금 운용실적보고서에 의하면 쌀전업농의 영농규모확대로 인해 호당 10,000천원 이상의 소득이 증대되었으며, 호당 6%의 생산비 절감효과가 있는 것으로 나타났다.

2. 영농규모화사업의 발전방향

1) 사업추진방식 개선

① 지원규모의 확대

현재 쌀전업농에게 농지매매사업으로 지원되는 농지면적은 최고 15ha이다. 그러나 기존의 소유면적을 포함하기 때문에 15ha 미만이라고 할 수 있다. 따라서 경쟁력있는 쌀전업농을 육성하기 위해서는 지대별로 차등을 두어 최고 20ha까지는 지원하여야 할 것이다. 그리고 앞으로는 우리 쌀농업도 대농들이 선도·유지하는 방향으로 나가야 할 것이다.

② 지원 및 상환제도의 개선

농지를 지원받는 쌀전업농 입장에서는 상환조건 의 변화에 따라 민감한 반응을 한다. 즉 상환조건

을 강화시키면 농지확대를 꺼려 할 것이고, 반면 완화시키면 농지확대에 적극적인 것이다. 상환조건 의 가장 큰 변수는 이자율이다. 현재 농지매매사업 이자율은 3%이다. 이 지원이자율을 시장이자율의 하락에 맞추어 1~2%로 낮추어야 한다. 사업초기 에도 지원이자율은 3%이었다. 그러나 그 당시에 시장이자율은 10%를 상회하였지만, 현재는 5%내 외이다. 그리고 상환방식도 농업인의 자율에 맡겨 야 할 것이다. 현재는 20년 균등분할이지만 농업인 이 의사에 따라 상환기간도 5~30년, 상환방식도 상환체증, 체감, 균등 등 다양하게 하여야 할 것이 다. 또한 농지매매사업에 대한 자부담금(10%)제도 도 폐지하여야 할 것이다. 이처럼 상환조건을 개선 하여 쌀전업농에게 혜택을 주며, 사업의 활성화에 기하여야 할 것이다. 또한 일부 농업인들은 영농규 모화사업 지원절차가 까다로워 이 사업에 접근하 기 어렵다는 의견이 있다. 이에 대하여 농지매매에 대한 소유권 이전등기에 대한 법무사수수료를 지원하게 된다면 이런 시각들을 상당히 불식시킬 수 있다.

### ③농업직불제와 경영이양직불제와의 상충부분에 대한 보완 및 개선

농업직불제는 농사를 지으면 보조금을 주는 제도이고, 경영이양직불제는 농지를 매도하거나 임대하면, 즉 농사를 안 지으면 보조금을 주는 제도이다. 따라서 농업직불제도가 고령농업인의 경영이양에 제동을 거는 역할을 하고 있는 것이 현실이다. 이처럼 양 제도가 상충되고 있는 부분에 대해서는 상호 보완하여 경영이양을 촉진할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

### ④쌀전업농의 정비 및 집중 육성

현재 전국에 약 8만5천여명의 쌀전업농이 선정되어 있다. 이 중 50%의 쌀전업농은 농지를 지원 받았으며, 나머지 50%의 쌀전업농은 농지를 지원

받지 못했다. 그리고 2002. 4월 발표된 “쌀산업구조개선방안”에서 2011년까지 3ha이상의 쌀전업농이 쌀 생산의 70% 이상을 담당하도록 되어 있다. 따라서 이제는 쌀전업농에 대하여도 선택과 집중의 개념을 적용하여 어느 정도의 영농규모가 이루어진 쌀전업농에게 집중지원하고 그렇지 못한 쌀전업농에게는 재정비하여 영농규모화를 할 수 있도록 지원하거나 퇴출하여야 할 것이다. 우리농업의 중추적인 역할을 담당하는 쌀전업농에게 사업외적으로 인센티브를 부여하여야 할 것이다. 예를 들면, 쌀전업농에게 정부수매에 대한 우선권 제공, 농기계구입시 추가지원, 간척농지 분양시 우선권 제공 등을 들 수 있다.

### 2) 사업재원의 확충

영농규모화사업은 농지관리기금 중에서 농지관리계정을 재원으로 사업을 시행하고 있다. 사업재원 조달이 용이하고 적기에 자금을 공급하여 사업이 원활히 시행될 수 있으려면 기금이 충분히 있어야 한다. 그러나 이 사업의 성격상 소요재원의 조달금리와 지원금리와 차이로 인해 발생하는 결손액이 연간 1,600억원에 이르고 있으며 이에 상당하는 정부출연금의 지원이 계속되어야 하나 그렇지 못한 실정이라서 기금고갈이 우려되고 있는 실정이다. 따라서 사업이 원활하게 이루어져 정부목표에 부응하기 위해서는 정부출연금을 확대하는 등 농지관리기금의 결손해결방안을 하루빨리 마련하여야 할 것이다.

## 결 론

WTO 농업부문 협상과 이에 따른 쌀시장 개방 압력이 거세지고 있으며, 국내 쌀산업은 최근 수년

간의 풍년으로 쌀생산공급이 과잉되고 국민들의 식생활 개선 및 음식문화의 다양화로 인하여 쌀 소비가 감소하여 쌀값이 하락되고 있다. 이처럼 우리농업은 그 어느 때보다 대내외적인 어려움이 날로 가중되고 있는 실정에 놓여있다. 이에 정부에서도 쌀생산능가의 소득향상, 국제경쟁력강화, 국민식량의 안정적 공급기반 확립을 위해서 쌀전업농에게 농지를 지원하는 영농규모화사업을 시행하고 있다. 1988년부터 2001년까지 122천ha에 4조 250억원 투입하여 농가의 농지규모확대에 주력하여왔다. 그러나 아직도 미흡한 점이 많다. 따라서 국내·외적인 농업환경을 분석하고 우리 농업 및 쌀산업에 대한 전반적인 발전방향을 영농규모화사업의 추진과 관련하여 알아보았다.

우선, 국내 농업환경 변화를 보면 농가수 및 농가인구가 감소하고 있으며 농산물 수입개방으로 농산물 재배면적이 감소하고 비재배면적도 해마다 감소하고 있다. 농가소득은 도시근로자 평균소득과의 상대적 격차가 점점 커지고 있는 반면, 농가부채는 해마다 늘고 있는 실정이다. 수리시설물도 노후화가 심화되고 있다. 또한, 관세 및 보조금을 철폐하고 상품과 서비스를 자유롭게 교역을 하자는 것이 현 국제경제의 흐름이라고 할 수 있다. WTO 회원국 중에서 2001년 가입한 중국 등을 제외한 거의 모든 국가가 1개 이상의 FTA를 체결하고 있다. 농업부문도 예외가 아니다. 그리고 농업의 다원적 기능에 대한 인식이 점차 확산되고 있으며, 식품안전성 및 자원보전과 관련하여 HACCP(식품위해요소중점관리기준), Codex(국제식품규격), GMO 관리, 생물다양성 협약, 국제식물보호협약등 국제 규범이 확산되고 있는 상황이다.

이와 같은 농업환경변화 따른 쌀산업 대응방안을 살펴보면 우선, 국제경쟁력 향상을 위해 쌀 생산비를 절감하여야 한다. 절감방법으로는 경영규모

확대, 농지집단화, 농기계를 저렴하게 구입하거나, 임대하여 사용, 직파재배 등을 들 수 있다. 또한, 농업소득 향상을 위하여 경영규모를 도시근로자 평균소득을 상회하는 규모, 즉 5ha 이상으로 확대 하여야 한다. 그리고 수리시설물을 적기에 유지·보수 관리하고 현대화함으로써 영농작업의 편리성 제공으로 농업노동력 절감 및 농업노동생산성 향상을 도모하여야 하고, 농업생산기반정비사업을 지속적으로 시행하여 안정적인 영농기반조성 및 우량농지를 확보하여야 한다. 결국 경영규모확대를 통하여 생산비 절감과 소득향상을 도모하는 영농규모화사업을 지속적으로 확대 추진하여야 하며, 농업생산기반정비에 과감한 예산투자가 있어야 할 것이다.

영농규모화사업의 발전방향을 제시하면 첫째, 사업추진방식을 개선하여야 한다. 경쟁력 있는 쌀전업농을 육성하기 위해서는 쌀전업농에게 농지매매사업으로 지원되는 농지면적을 최고 15ha에서 지대별로 차등을 두어 최고 20ha까지 지원하여야 할 것이다. 또한 상환조건을 완화 시켜야 한다. 현재 농지매매사업 이자율은 3%이다. 이 지원이자율을 시장이자율의 하락에 맞추어 1~2%로 낮추어야 한다. 그리고 상환방식도 농업인의 자율에 맡겨야 할 것이다. 농지매매사업에 대한 자부담금(10%)제도를 폐지하고, 농지매매에 대한 소유권 이전등기에 대한 법무사수수료를 지원하여 쌀전업농에게 혜택을 주며, 사업의 활성화를 기하여야 할 것이다. 논농업직불제와 경영이양직불제와의 상충부분을 보완하여 경영이양을 촉진할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 둘째, 쌀전업농을 정비하고 우량 쌀전업농을 집중 육성하여야 한다. 2002. 4월에 발표된 “쌀산업구조개선방안”에서 2011년까지 3ha이상의 쌀전업농이 쌀 생산의 70% 이상을 담당하도록 되어 있다. 따라서 쌀전업농에 대하여도 선택과 집중의 개념을 적용하여 어느 정도의 영농

규모가 이루어진 쌀전업농에게 집중지원하고 그렇지 못한 쌀전업농에게는 재정비하여 영농규모를 할 수 있도록 지원하거나 퇴출하여야 할 것이다. 쌀전업농에게 사업외적으로 정부수매에 우선권 제공, 농기계구입시 추가지원, 간척농지 분양시 우선권 제공 등 인센티브를 부여하여야 할 것이다. 마지막으로 사업재원의 확충이다. 영농규모화사업은 농지관리기금 중에서 농지관리계정을 재원으로 사업을 시행하고 있다. 이 사업은 소요재원의 조달금리와 지원금리와의 차이로 인해 발생하는 결손액이 연간 1,600억원에 이르고 있으며 이에 상당하는 정부출연금 지원이 계속되어야 하나 그렇지 못한 실정이어서 기금고갈이 우려되고 있는 실정이다. 따라서 사업이 원활하게 이루어져 정부목표에 부응하기 위해서는 정부출연금을 확대하는 등 농지관리기금의 결손해결방안을 하루빨리 마련하여야 할 것이다.

지금까지 국내·외 농업동향을 분석하고 이에 대한 대비책으로 쌀산업발전방향을 영농규모화사업과 관련하여 알아보았다. WTO 농업부문 협상과 이에 따른 쌀시장 개방에 대비한 쌀농업 경쟁력 강화, 농가소득 증대, 국민식량의 안정적 공급 기반 확립을 위해서는 경영규모 확대가 필요하며, 농가경영규모 확대를 위한 실질적이면서도 가장 효과적인 정책인 영농규모화사업을 지속적으로 확대 추진하여야 할 것이다.

### 인용문헌

1. 광노성, 2001. 자유무역협정(FTA)과 한국 농산물시장의 개방 : 경제학적 근거와 추진전략, 대외경제정책연구원. 제1차 FTA 세미나자료.
2. 농림부 홈페이지(www.maf.go.kr). 2002. 농림업 주요통계.
3. 농림부. 2002. 쌀산업구조개선방안.
4. 농림부, 2002. 2001년 농지관리기금 운용실적보고서.
5. 농업기반공사, 2002. 농업생산기반정비사업통계연보, 농림부·농업기반공사, 2002.
6. 농업기반공사. 2002. 영농규모화사업 업무지침.
7. 농업기반공사, 2002. 쌀전업농육성 및 영농규모화사업발전방안.
8. 농촌진흥청. 2001. 2000년도 농축산물소득자료집.
9. 농촌진흥청. 1999. 수도작 농가의 생산비 절감방안 연구.
10. 대외경제정책연구원. 2001. 농산물개방: 그 득과 실. 배포자료
11. 대외경제정책연구원. 2001. 도하 아젠다, 어떻게 할 것인가?. 배포자료
12. 류영희. 1996. 수도 직파재배의 경제성 분석. 충남대학교 석사학위논문.
13. 박강식, 최세균. 1995. 농산물시장 개방의 무역수지 효과. 국제경제연구. Vol.1, No.2.
14. 이명수, 2001. 농업협상과 대응방향. 대외경제연구원. WTO 도하 개발 아젠다협상의 출범과 향후 대응방안 세미나 자료집.
15. 이성주. 2001. 도하 각료회의의 결과와 향후 대응방안. 대외경제연구원. WTO 도하 개발 아젠다협상의 출범과 향후 대응방안 세미나 자료집.
16. 임정빈. 1999. UR 이후 농산물 시장개방의 이행과 후생 영향 분석. 농업경제연구. Vol.40, No.2.
17. 최낙균. 2001. 대외통상환경의 변화와 시사점. 제1차 FTA 세미나자료. 대외경제정책연구원.
18. 한국농촌경제연구원. 2002. 농업전망 2002.
19. 통계청. 2001. 논벼생산비 조사결과.
20. USDA, October 12, 2002. World Agricultural Supply and Demand Estimates, WASDE-391.