

농지의 이용 및 유동화 전개방안

김 정 부 (부연구위원)

백 선 기 (책임연구원)

김 영 훈 (연 구 원)

빈 면

머 리 말

우리 나라 농업은 지금 대내외적으로 어려움에 직면하고 있다. 대내적으로는 농촌의 상대적 낙후, 그리고 경영규모의 영세에 따른 소득 향상의 한계 등의 문제가 있고, 대외적으로는 개방 압력이 가중되어 農產物의 輸入開放이 불가피한 실정이다. 이와 같은 내외 정세 변화에 대처하기 위하여 정부는 1986년부터 農漁村綜合對策을 위시한 각종 시책을 추진하여 왔다. 특히, 1990년 4월에는 농업구조 개선을 통해 농업부문의 문제를 해결하고자 農漁村發展特別措置法을 제정하여 시행하고 있다.

농업구조 개선의 주요과제 중 하나는 농가의 經營規模를 擴大하는 것이다. 대체로 경영규모 확대는 농지의 매매, 임대차, 이용, 보전과 관리 등 農地의 流動化와 직결되는 문제이다. 따라서 본연구는 농지의 이용 및 유동화 실태를 조사, 분석하여 영농규모 확대를 위한 농지 유동화정책의 기초자료를 제공하는 데 목적이 있다.

본연구는 이러한 목적에 따라 농림수산부로부터 1990년도 農地管理基金을 보조받아 이루어진 『農村地域 土地利用의 綜合的 研究 : 研究總括 金聖昊 首席研究委員』과제 중 『農地의 利用 및 流動化 展開方案』에 관한 연구보고서이다.

본연구사업을 담당한 金聖昊 수석연구위원과 구조개선실 연구팀의 노고를 치하하며, 이 자료가 연구 관계자는 물론 농정 관계자에게 도움이 되기를 기대한다.

1990. 12.

院 長 許 信 行

빈 면

目 次

第 1 章 序 論

1. 研究目的과 必要性 1
2. 研究內容과 方法 5

第 2 章 農地管理와 流動化 制度

1. 農地管理와 流動化 制度의 體系 6
2. 農地管理와 流動化 內容 14

第 3 章 農地 利用과 流動化 實態 調査分析

1. 調査概要 40
2. 農地 利用과 流動化 實態 41
3. 農地 流動化制度 實態 62

第 4 章 農地 利用과 流動化 展開方案

1. 農地流動의 問題点과 方向 91
2. 農地 流動化 方案 94

第 5 章 要約 및 結論 114

부 록 農地原簿 作成·管理 要領

1. 農地原簿 작성대상과 조사항목 선정 117
2. 農地原簿 調査·作成 要領 119
3. 사후 조치와 관리 136

表 目 次

第 1 章

表 1-1	농지유동화 관련 법령 현황	4
-------	----------------------	---

第 2 章

表 2-1	연도별 절대농지 고시현황	16
表 2-2	도별 절대농지 고시 현황, 1989	17
表 2-3	농지 전용허가의 동향	23
表 2-4	농지위원회 구성	30
表 2-5	농지구입자금 지원액	39

第 3 章

表 3-1	조사 항목별 조사규모 및 방법	41
表 3-2	농지의 소유 및 이용 상황 변동추이	42
表 3-3	농지 소유자 거주지별 면적분포	43
表 3-4	지목별 소유자 거주지별 면적분포	43
表 3-5	조사지역내 농가의 농지 소재지별 소유농지 상황	44
表 3-6	연도별 지목별 농지거래 상황	47
表 3-7	농지가격 변동실태	48
表 3-8	사례지역 거래농지의 비중	49
表 3-9	거래자 거주지별 농지거래 상황	50
表 3-10	지역간 농지거래 실태	51
表 3-11	경지규모별 농가호수 분포	53

表 3-12	농지 거래형태별 농가의 경영규모	54
表 3-13	농가호당 경영규모의 추이	55
表 3-14	사례조사 지역내 거주 임대인의 농지임대 상황	56
表 3-15	사례조사 지역내 거주 임차인의 농지임차 상황	56
表 3-16	농가구분별 호수 및 호당 농지규모(농지원부 사례지역)	57
表 3-17	B면과 전국의 절대농지 고시면적 비교, 1989	61
表 3-18	농지 전용면적 추이	61
表 3-19	농지 카아드 양식	63
表 3-20	농가의 농지원부 양식	64
表 3-21	준농가의 농지원부 양식	66
表 3-22	조사 공무원 증표 양식	68
表 3-23	1989년과 1990년의 농지구입자금 지원내용 비교	69
表 3-24	농지구입자금 융자금액과 구입면적	71
表 3-25	4개 면의 총거래면적과 구입자금 지원면적 비교	72
表 3-26	농지거래 상황, 1988	73
表 3-27	월별 농지거래 필지수 및 면적	76
表 3-28	심사배점 평가표	78
表 3-29	구입농지 중 임차농지와 일반농지 면적	79
表 3-30	구입자 거주지 기준 구입농지 소재지	81
表 3-31	구입 전 농가당 경영면적과 구입면적	82
表 3-32	농지매매증명 발급 상황	85
表 3-33	농지관리위원회와 위원의 수	86

第 4 章

表 4-1	농가호당 경영규모 변동추이	92
表 4-2	농지원부 서식 변경내용	107
表 4-3	농지원부 양식 개선안	110

圖 目 次

第 1 章

圖 1-1	농지 유통화 체계도	3
-------	------------------	---

第 2 章

圖 2-1	농지 관련 주요법의 제정연도와 내용	7
圖 2-2	농지구입자금 지원 절차도	38

第 3 章

圖 3-1	사례조사 지역의 농지소유(농지원부 조사지역)	45
圖 3-2	경지면적 변동추이	59
圖 3-3	농지구입자금 지원 대상자 선정절차, 1990	74
圖 3-4	농지개혁법에 의한 농지매매증명 발급절차	85
圖 3-5	농지임대차관리법에 의한 농지매매증명 발급절차	88

第 4 章

圖 4-1	농지 유통화 기본전략	94
-------	-------------------	----

第 1 章

序 論

1. 研究目的과 必要性

1960년대 이후 우리 나라는 계속된 경제개발계획으로 産業化와 都市化가 급격히 일어났다. 이러한 산업화와 도시화는 여러 가지 측면에서 농림수산부문에 직접적으로 영향을 미쳤다. 즉, 국내적으로는 농림수산업은 경영규모의 영세성과 생산기반 정비의 미흡, 농어촌 인력의 離農과 老齡化·婦女化로 농업노동력의 질적 저하 등으로 농업생산성이 타산업에 비하여 낮은 수준에 있다. 뿐만 아니라 최근에는 국제수지 흑자에 따른 수입개방 압력에 따라 농산물 수입개방이 불가피한 시점에 있다. 이와 같은 내외 정세의 변화로 우리의 농림수산업은 더욱 어려운 여건을 맞이하게 되었으며, 심각한 농어촌문제를 야기하고 있다.

이러한 농어촌 문제를 해결하기 위해 정부에서는 1986년 이후 지금까지 농어촌종합대책을 수립하는 등 단기적 노력을 기울여 왔다. 그러나 이러한 대책은 法的 뒷받침이 없는 단기적 대책일 뿐 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 것이 아니었다. 따라서 이와 같은 농업분야 문제를

농업구조 개선을 통해 근본적으로 해결하기 위하여 지난 1990년 4월에 「農漁村發展特別措置法」을 제정함으로써 농업구조 개선을 통한 근본적인 대책을 수립할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

同法에 의한 농업구조 개선의 체계는 <圖 1-1>에서 보는 바와 같다. 즉, 농업구조 개선의 주된 내용은 專業農育成, 영농법인 및 위탁영농회사 육성, 그리고 農家轉業支援 등으로 나눌 수 있다. 전업농육성은 경영규모의 적정화와 경영합리화를 도모함으로써 농업생산성을 향상하기 위한 것이다.

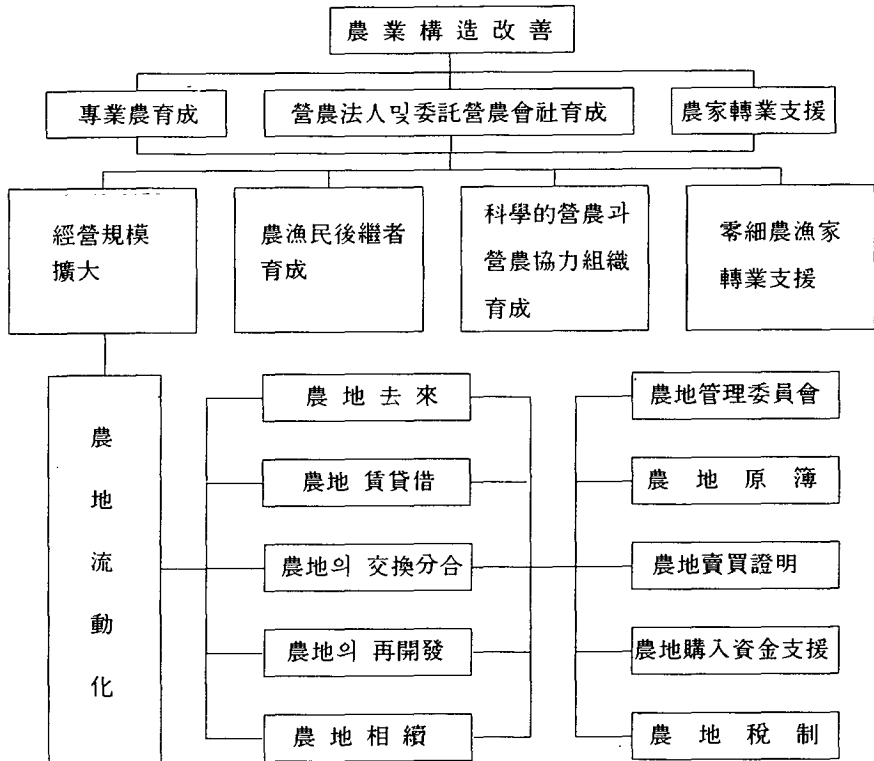
또한 영농조합법인의 육성은 농민이 농업경영의 합리화로 농업생산성의 향상과 농가소득의 증대를 도모하고자 할 때 영농조합법인을 만들 수 있게 하는 것이다. 그리고 위탁영농회사의 육성은 농업노동력의 부족 등으로 농업경영이 곤란한 농가의 영농편의와 농업생산성의 향상을 도모할 목적으로 농민이 위탁영농회사를 설립하여 농업경영이나 농작업의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있도록 하는 것이다.

뿐만 아니라 다른 산업으로 轉業을 하고자 하는 농가에 대하여는 안정된 전업이 보장되도록 직업훈련 실시 및 취업알선, 그리고 전업장려금 등을 지원하는 것으로 되어 있다.

이와 같은 농업구조 개선사업을 추진하기 위해서는 농가의 경영규모 확대, 농어민후계자 육성, 과학적 영농과 영농협력조직 육성, 그리고 영세농어의 전업지원 등이 주요 과제이다.

그런데 농어촌발전특별조치의 핵심적인 과제는 농업구조 개선이며, 농업구조 개선 가운데서 농지문제와 관련되는 주요 정책과제는 경영규모 확대이다. 영농규모의 확대는 농지의 매매, 임대차, 이용, 보전과 관리 등 농지이용 및 유동화와 직결되어 있다. 즉, 우량 농지의 확보와 관리, 농지소유와 이용권의 조정 및 유동화 지원, 지역농업의 기반확충 등을 체계화함으로써 영농규모를 확대할 수 있으며, 이는 곧 농업구조 개선의 효과를 높이는 것이다.

圖 1-1 農地流動化 體系圖



이와 같은 농지유동화와 관련된 법령을 살펴보면 <表 1-1>에서 보는 바와 같다. 농지개혁법, 농지의 이용 및 보전에 관한 법률, 농지임대차관리법, 농어촌발전특별조치법, 그리고 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법 등에 의하여 농지매매증명 발급, 농지원부 및 농지카드 작성 비치, 농지임대차제도 정립, 농지관리위원회 설치운영, 농가경영규모 확대, 농지유동화사업 추진, 농지구입자금 지원 등과 같은 農地流動化와 관련되는 사업을 추진하고 있다.

그런데 이들 농지유동화 관련법규에 의한 각종 유동화 제도는 아직 시행되지 않고 있는 경우도 있다. 이를 좀더 자세히 살펴보면 농지문제

를 해결하기 위한 농민들의 자율적 조직인 농지관리위원회의 관련법률은 1986년에 제정되었으나 시행령과 시행규칙이 1990년 후반에 마련되어 그 구성이 늦어졌으며, 기존의 농지위원회도 유명무실하고, 또한 농지정책 수립과 執行의 핵심적인 기초 자료인 농지원부가 樣式的 부적정으로 부실하게 작성되어 이의 활용이 미약한 점 등을 들 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 앞으로 농어촌발전종합대책의 추진에 따라 농어촌발전특별조치법, 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법, 농지임대차관리법 등의 시행에 대비하여 이에 대한 연구가 필요하다.

따라서 본 연구는 농지의 이용 및 유동화 실태를 조사, 분석하여 농지

表 1-1 農地流動化 關聯 法令 現況

法 令	制定日字	農地流動化 關聯 內容	問 題 点*
農地改革法	1949. 6.	○ 農地賣買證明 發給 ○ 農地委員會 設置 運營	○ 農地賣買證明 發給 施行中 ○ 農地委員會는 대부분 休眠 상태임
農地의 利用 및 保全에 관한 法律	1972. 12.	○ 農地原簿 및 農地카아드 作成 備置	○ 作成 樣式的 不適正 및 管理 不實로 活用이 微弱
農地賃貸借 管理法	1986. 12.	○ 農地 賃貸借 制度 定立 ○ 農地管理委員會 設置 運營 ○ 農地賣買證明 發給	○ 현재 同法の 未施行으로 農地 管理委員會가 構成되지 못함
農漁村發展 特別措置法	1990. 4.	○ 農家 經營規模 擴大	○ 현재 施行令 마련중
農漁村振興 公社 및 農地 管理基金法	1990. 4.	○ 農地流動化 事業 推進 ○ 農地購入資金 支援	○ 현재 施行令 마련중

*1990년 5월 현재

관리체계를 수립함으로써 농업구조 개선의 주된 정책과제인 영농규모 확대를 위한 농지유동화 정책의 추진방향을 모색하는 데 주된 목적이 있다.

2. 研究內容과 方法

본 연구의 연구과제는 현행의 농지관리 및 유동화제도 분석과 농지관리 및 유동화 실태조사를 통해 첫째, 농지관리위원회 제도의 확립 둘째, 농지관리체계확립 셋째, 농지이용 및 유동화 추진 방향을 검토하는 것으로 한정하였다.

먼저 농지관리위원회 제도확립방안의 연구내용은 농지관리위원회 조직체계를 분석하고 농지관리위원회 운영 및 시행 요령을 작성하고, 농지관리위원회 운영의 모의실험을 시도하는 것이다.

농지관리체계확립방안의 연구내용은 농지원부의 재정비 방법과 원부양식의 개선이다. 즉, 농지원부 樣式을 개선하고, 이 개선된 농지원부를 실제로 시범작성하여 운용하고, 또한 농지원부의 전산화를 위한 방안과 아울러 농지원부로부터 무엇을 분석할 것인가를 검토하는 것이다.

농지이용 및 유동화 추진방향의 검토에서는 농지거래 체계, 농지임대차 제도의 운영과 장기임대차 지원체계, 농지 유동화를 위한 농지구입자금 등 농지금융의 지원체계, 농지매매증명 발급체계 등을 주된 연구내용으로 하였다.

본연구에서는 京畿 安城郡, 忠北 中原郡, 全北 沃溝郡, 그리고 慶北 星州郡에서 각 1個面을 임의선정하여 총 4개면을 조사대상으로 자료를 蒐集, 分析하여 정책방향을 도출하였다.

사례조사 연구지역에서의 주요 조사 사항은 농지의 소유 및 관리실태, 농지거래 실태, 농지매매증명 발급실태, 농지위원회 실태 조사 등이다. 또한 사례조사 연구지역에서 농지관리위원회를 구성하여 模擬運營하였으며, 농지원부를 시범적으로 작성하였다.

第 2 章

農地管理와 流動化 制度

1. 農地管理와 流動化 制度의 體系

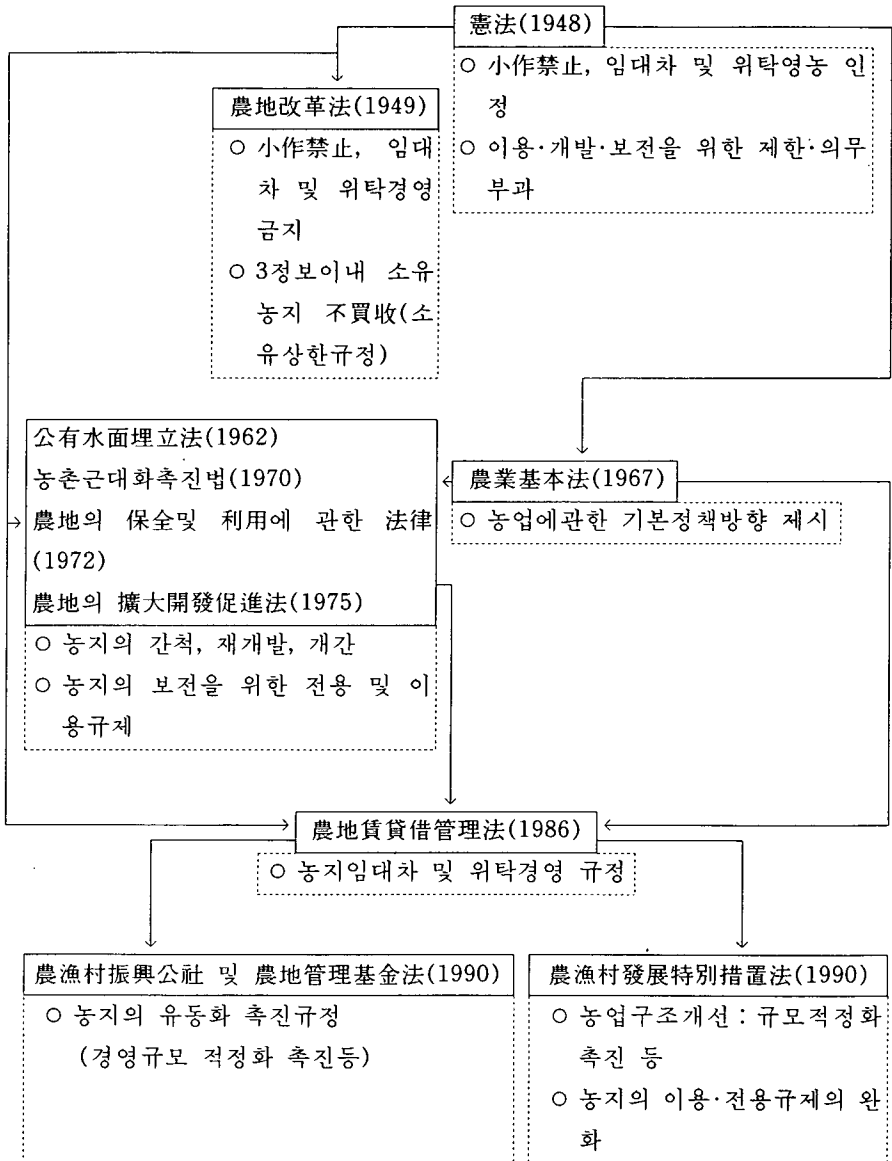
농지관리와 유동화에 관련되는 법규는 여러 가지가 있다. 우선 「憲法」을 비롯하여 「農業基本法」, 「農地改革法」, 「農地擴大開發促進法」, 「농촌근대화촉진법」, 「公有水面埋立法」, 「農地の 保全 및 利用에 관한 法律」, 「農地貸貸借管理法」, 「農漁村發展特別措置法」, 「農漁村振興公社 및 農地管理基金法」 등과 각 법률의 施行令 및 施行規則 등이 농지의 관리 및 유동화와 관련된 법들이다.

이러한 법률 등은 그 制定順序가 체계적으로 연결되는 것은 아니고, 또 농지와 관련하여 볼 때 그 중요성이 서로 다르지만 그 시대에 있어서 농지에 대한 주요문제가 무엇이었느냐를 반영해 준다. 먼저 앞의 法들을 制定年度에 따라 나타내면 <圖 2-1>과 같다.

<圖 2-1>이 시사하는 점을 간단히 요약하면 다음의 세 가지이다.

(1) 해방 이후 小作 問題가 사회 문제로 대두되었을 때 憲法에서 이의 해결방향을 제시하고, 농지의 再分配를 위한 「農地改革法」을 만들었다.

圖 2-1 農地關聯 主要法の 制定年度와 內容



註: () 속은 制定年度임. 그러므로 주요 내용이 여러 번 개정된 경우도 있음.

(2) 1960~70년대에 食糧増産의 중요성이 인식되고, 工業化에 따라 농지가 감소하게 되자 농지의 干拓·開墾, 再開發, 轉用 및 利用規制에 관한 법적 조치가 취하여졌다. (3) 1980년대 전후 農地賃貸借에 대한 사회적 관심이 집중됨에 따라 憲法에서 농지의 賃貸借 및 委託經營이 인정되고, 이 결과 농지 임대차를 인정하는 법이 제정되었다. 그리고 농어촌의 落後에 따른 불만 및 농수산물 수입개방 압력이 가증되자, 農業構造改善이 중점정책으로 나타나게 되었다는 점이다.

앞에서 언급된 主要 法律들이 농지의 관리 및 유동화와 어떻게 관련되어 있는지에 관해서 간단히 살펴보기로 한다.

가. 憲法

현행 憲法은 1987년에 개정된 것이며, 이것은 制憲憲法 이래 9번째로 개정된 것이다. 현행 憲法에서 농지와 관련된 조항은 제121조이다. 즉, “國家는 農地에 관해 耕者有田의 原則이 達成될 수 있도록 노력하여야 하며, 農地의 小作制度는 금지된다.”는 것과 “農業生産性の 提高와 農地의 合理的인 이용을 위하여나 불가피한 事情으로 발생하는 農地의 賃貸借과 委託經營은 法律이 정하는 바에 의하여 인정된다”는 내용이다. 또한 현행 헌법에는 國家는 國民 모두의 生産 및 生活의 基盤이 되는 國土의 효율적이고 균형있는 이용·開發과 보전을 위하여 法律이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 義務를 課할 수 있다(제122조)는 규정도 있다. 이 내용은 1948년의 制憲憲法으로부터 여러 차례 그 내용의 변천을 거쳐왔다.

해방 이후 1948년에 제정된 제헌 헌법에는 農地改革과 관련하여, “農地는 農民에게 分配하며 그 分配의 方法, 所有의 限度, 所有權의 內容과 限界는 法律로 定한다(제86조)”고 규정되어 있었다. 이것은 耕者有田의 내용을 함축하고 있으며, 농지개혁에 대해서는 1949년에 제정된 農地改革法에 그 구체적 내용이 규정되었다. 1962년에 개정된 헌법에는 “農地의 小作制度는 法律이 정하는 바에 의하여 금지된다(제113조)”고 규정

하고 있으며, 國家는 農地와 山地의 효율적 利用을 위하여 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다는 내용(제114조)이 부가되었다. 그 후 농지에 관한 규제조항이 보다 추가되었다. 즉, 1972년에 개정되어 공포된 헌법에서는 小作禁止(제118조), 農地와 山地 기타 國土의 효율적 이용 이외에 이의 개발과 보전을 위해 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다(제119조)는 내용이 추가된 것이다. 1980년에 개정된 헌법에도 小作禁止(제122조), 農地와 山地 기타 國土의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위한 제한과 의무조항(제123조)이 있었다. 또한 小作禁止 규정에 단서 조항으로 農業生産性の 提高와 農地의 合理的인 利用을 위한 貸貸借 및 委託經營은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다고(제122조)고 부가한 것이 전과 상이한 점이다.

그리고 앞에서 본 바와 같이 1987년에 개정된 현행 헌법에서 耕者有田의 용어가 나타나고 있으며, 제122조에서 農地와 山地 기타 國土가 “國土”라는 광범위한 용어로 바뀌었다.

이와 같은 헌법규정의 흐름은 농지재분배 및 소작금지를 규정한 農地改革法 이후 안정적 식량생산과 농지감소를 억제하기 위하여 農地의 保全·利用·開發을 위한 조치가 추가되었음을 알 수 있다. 그 후 농지를 빌리고 빌려 주는 문제가 社會問題로 대두되자 농지개혁법에서 금지하고 있는 貸貸借와 委託經營을 인정하게 된 것으로 파악될 수 있다.

나. 農地改革法

「農地改革法」은 1949년에 제정되었다. 이 법률의 주요내용은 農地의 再分配에 관한 것이었다. 즉, 농가 아닌 자의 농지, 自耕하지 않는 자의 농지, 농가로서 自耕 또는 自營하는 농지 중 3정보를 초과하는 농지 등은 적당한 보상으로 정부에서 買收하여 해당농지를 경작하는 농가, 능력에 비하여 적은 농지를 경작하는 농가 등에게 분배하고 그 가격을 국가에 상환케 하는 것이었다.

1945년 8월 해방 이후 그 해 12월말 전체 농지 232만ha 가운데 63.4%에

해당하는 147만ha가 小作地였고, 전체 농가 중 純小作농가가 48.9%에 달했다. 따라서 당시 농지의 재분배는 시급한 사회문제였고, 농지개혁법은 이를 해결하기 위한 정책이었다. 이 법의 집행결과 정부에서 매수한 농지와 日本人 및 會社 소유였던 歸屬農地를 합해 농민들에게 분배된 농지는 60만 정보에 이르렀다. 그리고 법제정 및 집행에 따른 間接的 영향으로 소작지가 自作地화된 것도 많았을 것으로 추정된다.

이 법률은 지금까지 농가당 3ha 所有限度 규정(法 제6조: “農家로서 自耕 또는 自營하는 一家當 總面積 3정보 이내의 所有農地”는 국가에서 買收하지 않는다는 내용)은 효력을 가지는 것으로 해석되고 있다. 또한 농지를 매매할 때 農地賣買證明(法 제19조, 시행규칙 제51조)에 관한 규정도 「農地貸借管理法」 제19조 및 동법 시행령 제23조 등과 함께 계속 효력을 가지고 있다.

다. 農地의 保全 및 利用에 관한 法律

이 법은 1972년에 제정되었고, 1975년에 全文이 개정되었으며, 그 후에도 다른 법률이 개정됨에 따라 몇 번 부분적 개정이 이루어졌다. 이 법이 제정될 때는 공업화가 진척됨에 따라 농지가 잠식되고, 도시 주변 등에 있는 농지의 유희화로 말미암아 농업 증산이 저해되고 있는 때였다. 이에 대처하여 農地의 轉用을 적절히 規制하여 농지를 보전하고 그 利用度を 높임으로써 農業生産의 增進에 기여하도록 하는 데 법 제정의 목적이 있었던 것이다. 이 때 筆地別 農地 카아드와 農家別 農地原簿의 작성비치도 의무화하였다.

1975년 全文의 개정은 食糧의 安保의 次元과 지속적인 食糧自給을 통한 국민 食生活의 安定을 기하기 위해서 농업생산기반인 農地의 保全이 무엇보다 시급히 요청되고 있었기 때문으로 보인다. 따라서 보다 강력하게 농지의 轉用을 억제함과 아울러 농지를 효율적으로 保全하고 이용할 수 있도록 이 법을 改正한 것이다. 즉, 絶對農地의 指定·告示를 제도화하고 도시계획 및 공업단지 등의 결정 또는 지정시 농지가 편입되는 경

우에는 주무부 장관이 농수산부 장관과 協議토록 하였으며, 일정 면적 이상의 절대농지를 전용허가할 때에는 國務會議의 審議를 거치도록 하였다. 아울러 절대농지를 전용할 경우에는 원칙적으로 轉用面積 상당의 농지를 造成하거나 조성에 所要되는 費用을 도지사에게 납부하도록 하는 등의 내용이 포함된 것이다.

그 후 1981년 개정시에는 농지의 絶對面積 확보를 위하여 불요불급한 농지전용을 최대한 억제하고, 입지여건 또는 사업의 성격상 불가피하여 전용되는 경우에는 代替農地를 효율적으로 조성하기 위하여 전용자가 납입하는 農地造成費用을 재원으로 農地基金을 설치하였다. 이와 함께 농지조성비용의 부담범위를 일부 相對農地의 轉用에까지 확대하였다.

그런데 1989년 農漁村發展綜合對策과 1990년에 「農漁村發展特別措置法」이 제정됨에 따라 농지전용에 대한 規制가 다소 완화되었다.

「農地の 保全 및 利用에 관한 法律」의 변천은 農地の 轉用에 대한 規制의 정도가 완화되었느냐 강화되었느냐는 관점에서 파악될 수 있다. 1972년 법이 제정될 때는 農地轉用에 대한 규제 강화의 필요성에 의했고, 1975년과 1981년에는 農地轉用과 利用이 더욱 강력하게 규제되었으며, 1989~90년에 UR協商에 대비한 농수산물 수입개방 분위기, 농어촌의 어려움, 쌀 自給의 달성 등에 따라 農地轉用 規制가 완화된 것이다. 장기적으로 볼 때 이같은 추세가 어떤 영향을 가져올지는 판단하기 어려우나 사회의 모든 부분에 있어서 自律 쪽으로 옮겨가고 있는 것이 農地에도 적용되고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

라. 農地賃貸借管理法

「農地賃貸借管理法」은 1986년에 제정되었다. 이 법의 목적은 농지의 합리적 이용과 농업생산성을 높이기 위하여 농지의 賃貸借에 관한 사항을 규정함으로써 賃貸借계약 당사자의 權益을 保護함에 있다. 이 법은 그동안 사실상 인정되어 오던 農地賃貸借를 개별법으로 제도화했다는 데 그 의의가 있다. 1986년의 賃貸借는 전체 농지의 31.5%에 달하는 674千

ha였던 것으로 추정되었고, 사회 일부에서는 소위 「小作」에 관한 논란도 있었던 때였다.

이 法의 주요내용은 임대차계약시 書面契約原則, 賃貸借계약 신고의무, 3년 이상의 賃貸借기간 설정, 賃貸料 上限 설정, 委託經營, 농지관리위원회 설치운영, 농지매매증명 발급 등이다. 그런데 이 법은 1987년 10월 1일부터 시행하게 되어 있었으나 시행령은 1990년 8월 27일 공포되어 9월 1일부터 시행되었다.

마. 農漁村發展特別措置法

「農漁村發展特別措置法」은 1990년에 제정되었다. 이 법은 農水産業의 構造를 改善하여 생산성을 향상시킴과 아울러 農漁村의 所得源을 擴充하여 농어촌 생활환경을 개선함에 그 목적이 있다. 이 법의 제정 배경은 1960년대부터 계속된 高度成長의 과정에서 상대적으로 성장 혜택을 적게 받은 농어촌이 輸入開放壓力 등 국제경제 여건의 변화로 어려움이 가중된 상황에서 나왔다. 構造改善을 이룩하여 농어촌도 도시에 못지 않는 소득과 복지혜택을 누리게 하자는 것이 법 제정의 주요 취지였다.

「農漁村發展特別措置法」의 주요내용은 농수산업의 構造改善, 농수산물의 수급안정, 농외소득원의 개발촉진, 농어촌정주생활권 개발 등 농어촌의 소득향상과 복지향상을 위한 내용을 담고 있다. 이 법에서 農地의 管理 및 流動化와 직접적으로 관련되는 내용은 經營規模의 適正化, 農業振興地域의 指定, 農地轉用과 利用規制의 완화 등이다. 이 법은 선언적 내용을 담고 있는 「農業基本法」 다음으로 농업전반에 걸친 광범위한 내용을 포괄하고 있다.

바. 農漁村振興公社 및 農地管理基金法

이 법은 「農漁村發展特別措置法」과 동시에 제정되었다. 이 법의 목적은 농가의 經營規模適正化를 촉진하고, 농업생산기반의 조성·정비와 농어가의 소득 및 생활환경개선을 기하려는 데 있다. 이를 위해 기존의 農

業振興公社를 흡수하여 專業農家の 육성과 영세농의 轉業支援事業을 담당할 農漁村振興公社를 설립하고, 이에 소요되는 자금의 원활한 공급을 위하여 農地管理基金을 설치·운용하기로 한 것이다.

이 법에서 農地の 管理 및 流動化와 관련된 주요내용은 公社가 수행할 農地賣買事業, 農地の 長期貸貸借, 農地購入資金의 支援, 轉業農家の 支援, 農地の 交換·分合, 農地の 再開發 등이다.

이 법은 농업구조개선 등에 관한 광범위한 내용을 담고 있는 「農漁村發展特別措置法」의 농지관련 내용을 집행하는 데 있어서 필요한 보완법으로 볼 수 있다.

사. 기타 法律

「農業基本法」은 1967년에 제정되었고, 이 법은 농업에 관한 정부의 基本政策 방향을 규정한 법이다. 이 법에서 農地에 관해서는 생산기반의 확충과 정비, 농지의 개간·간척, 농지의 細分化 방지 등의 규정이 있다. 「農業基本法」은 선언적 법이기 때문에 시행령이나 시행규칙 등이 없으며, 각 조항에 대하여 個別法이 제정되어 있다.

「農地擴大開發促進法」은 1975년에 제정되었고, 未墾地를 農地로 개간함으로써 농지를 확대 조성하자는 데 목적을 둔 법이다.

한편 「公有水面埋立法」(1962년 제정)에서 농지와 관련되는 내용은 河川, 바다, 湖沼 등을 埋立 또는 干拓하여 농지로 조성하는 데 목적이 있다. 정부와 민간에 의하여 간척으로 조성된 農地面積은 1989년말까지 51,831ha에 이르고 있다.

「농촌근대화촉진법」은 1970년에 제정되었으며, 이 중 農地の 改良·開發·保全 및 集團化 등에 의한 농업생산력 증진에⁴⁾ 관련되는 내용이 농지의 管理 및 流動化와 관계되는 내용이다. 이 법의 주요 내용은 농지개량을 위한 관배수, 경지정리사업 등이다. 1989년까지 耕地整理面積은 542千ha이고, 水利畝面積은 985千ha이며, 排水改善이 완료된 논은 49千ha이다.

2. 農地管理와 流動化 內容

농지의 관리 및 유동화 제도의 주요내용은 앞에서 간단히 살펴 본 바와 같이 「農地改革法」, 「農地の 保全 및 利用에 관한 法律」, 「農地賃貸借管理法」, 「農漁村發展特別措置法」 등에 규정되어 있다. 그 내용은 ① 絶對農地の 指定과 農業振興地域の 指定, ② 農地轉用の 制限, ③ 농지 원부 및 농지카아드 작성비치, ④ 농지매매증명 발급, ⑤ 농지관리위원회 설치, ⑥ 농지임대차제도, ⑦ 농지구입자금 지원 및 농지매매제도 등이 있다.

가. 絶對農地와 農業振興地域 指定

絶對農地와 農業振興地域은 모두 농지의 보전을 위한 것으로서 절대농지는 1975년에 도입된 제도이며, 농업진흥지역은 1990년에 도입된 것이다.

절대농지의 指定은 「農地の 利用 및 保全에 관한 法律」 제3조에 규정되어 있으며, 농지로서 보전할 가치가 높은 우량농지를 절대농지로 지정하여 告示하도록 되어 있다. 따라서 절대농지라 함은 농업의 생산기반으로서 계속 보전할 필요가 있는 농지를 말한다. 이러한 농지는 농업의 생산조건이 구비되어 있는 우량농지이거나 앞으로 우량 농지화가 가능한 농지를 말하며, 그 이외의 농지는 상대농지이다. 그러므로 절대농지는 원칙적으로 농경 이외의 다른 목적으로는 사용할 수 없는 농지이다.

일반적으로 절대농지의 지정대상이 되는 토지는 公共投資에 의하여 조성된 농지, 농업기반이 정비된 농지, 그리고 집단화된 농지로 규정하고 있다. 여기서 공공투자란 ① 국비 또는 지방비의 지출, ② 국가 또는 지방자치단체로 부터의 보조금 또는 간접보조금(PL 480호에 의한 양곡 투입 등) 등의 교부, ③ 농협·수협 등 농수산금융기관으로부터 농지개발 사업을 목적으로 한 융자, ④ 외국으로 부터의 차관 등에 의한 투자가

다. 또한 농업기반이 정비된 농지의 범위는 농업용수 개발사업, 경지정리 사업, 畦盤整理事業, 管井 및 양수시설 등이 이루어진 농지를 말한다.

그러나 절대농지의 지정요건을 구비한 농지인 경우에도 다른 개별법에 의하여 타용도로 지정된 농지에 대해서는 절대농지의 지정이 제외된다. 즉, 불법 개간지와 하천부지, 「都市計画法」상의 주거지역, 상업지역 및 공업지역 (이 경우 녹지지역, 개발제한구역 및 도시개발예정구역은 절대농지 지정대상 구역이며, 특히 녹지지역 가운데서 생산녹지로 지정된 농지는 모두 절대농지로 지정됨), 「輸出産業工業團地造成法」에 의한 공업단지예정지, 「地方工業團地開發法」에 의한 공업개발장려지구, 「産業基地開發促進法」에 의한 사업기지개발구역, 「輸出自由地域設置法」에 의한 공업지역 및 관광휴양지역 등에 대해서는 절대농지로 지정할 수 없도록 되어 있다.

이와 같은 절대농지로 지정된 농지는 <表 2-1> 및 <表 2-2>와 같다.

1989년말 현재의 절대농지 고시실적은 총경지면적의 63.6%에 해당하는 1,352,939ha이며, 이 가운데서 절대농지로 고시된 畓의 면적은 총 절대농지의 74.3%를 차지하고 있다. 이와 같이 절대농지 고시에서 답면적이 田면적보다 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있는 것은 절대농지 지정대상 토지의 범위를 공공투자에 의해 조성된 농지 및 농업용수 개발사업, 경지정리사업, 휴반정리사업, 관정 및 양수시설 등이 이루어진 농지와 집단화된 농지로 하고 있기 때문이다.

또한 지목별로 절대농지 고시면적을 보면 1989년 현재 답의 경우 총 畓면적의 74.3%에 해당하는 1,005,299ha, 전의 경우 총 田면적의 44.9%에 해당하는 347,640ha에 달하고 있다. 따라서 절대농지의 지정비율은 畓이 田보다 훨씬 높다.

도별로 절대농지 고시현황을 보면 1988년말 현재 慶北이 230,333ha로서 가장 많은 면적이 고시되었고, 다음으로 전남, 경기, 충남, 전북, 경남의 순서로 나타났다.

이와 같은 절대농지의 지정절차는 읍면동이 절대농지에 해당하는 농지에 대하여 절대농지예정조서를 작성하여 시장·군수에게 송부한다. 그러면 시장·군수는 이를 확인·검토하여 도지사를 거쳐 농림수산부장관에게 제출하도록 되어 있다. 그 다음 농림수산부 장관은 이를 심사하여 절대농지로 지정하고 시·도지사 및 군수를 거쳐 다시 동장 또는 읍·면장에게 통보한다. 이를 통보 받은 동장 또는 읍·면장은 이를 게시한 후 고시하도록 되어 있다.

이러한 절대농지 지정에 대한 현행 제도의 문제점은 다음의 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 절대농지의 지정기준이 지역의 여건을 충분히 감안하지 않고 획일적으로 지정된 점이다. 이러한 지역실정을 고려하지 않은 획일적인 기

表 2-1 年度別 絶對農地 告示現況

단위 面積: 千 ha
比率: %

年 度	전체농지(A)			절대농지(B)			비율(B/A)		
	계	논	밭	계	논	밭	계	논	밭
1976	2,238	1,290	948	860	860	—	38.4	66.7	—
1977	2,231	1,303	928	1,137	870	268	51.0	66.7	28.8
1978	2,221	1,312	910	1,126	880	246	50.7	67.1	27.0
1979	2,207	1,311	896	1,123	878	245	50.9	67.0	27.4
1980	2,196	1,307	889	1,128	887	241	51.4	67.9	27.1
1981	2,188	1,308	880	1,136	893	243	51.9	68.3	27.7
1982	2,180	1,311	869	1,165	912	253	53.5	69.6	29.1
1983	2,167	1,316	851	1,169	916	253	53.9	69.6	29.8
1984	2,152	1,320	832	1,125	880	245	52.3	66.7	29.4
1985	2,144	1,325	819	1,326	1,010	352	63.5	76.2	43.0
1986	2,141	1,329	812	1,362	1,010	352	63.6	76.0	43.3
1987	2,143	1,352	792	1,360	1,009	351	63.5	74.6	44.3
1988	2,138	1,358	780	1,359	1,008	351	63.6	74.2	45.0
1989	2,127	1,353	774	1,353	1,005	348	63.6	74.3	44.9

資料: 農林水産部.

준에 의한 절대농지의 지정으로 인해 야기되는 문제점은 도시화가 예상되는 도시 주변지역에 있어서 농지가 갖는 생산성에 의해서 보다는 도시화에 따른 개발 차익을 노리는 토지투기에 의해서 절대농지와 상대농지 사이에 엄청난 농지가격차를 가져온다는 점이다. 이로 인해 농민의 영농의욕 저하와 영농규모 확대를 위한 농지구입비용을 비정상적으로 증가시켜 농업투자자에 대한 불확실성만을 가중시키고 있다. 뿐만 아니라 도시 주변지역의 상대농지를 중심으로 한 농지의 타목적 전용의 가장 큰 비중을 차지하는 공장의 분산입지로 인해 농촌지역내의 지가상승뿐 아니라 농업생산환경을 저해하는 주된 요인이 되고 있다.

表 2-2 道別 絶對農地 告示現況, 1989

單位: ha, %

道 別	總農地面積(A)			告 示 面 積(B)			比 率 (B/A)
	計	畜	田	計	畜	田	
서 울	2,731	1,380	1,351	975	914	61	35.7
釜 山	9,136	7,407	1,729	6,637	5,977	660	72.6
大 邱	7,493	3,814	3,679	4,092	3,130	962	54.6
仁 川	7,071	5,106	1,965	4,826	4,127	699	68.3
光 州	18,027	13,315	4,712	13,897	11,037	2,860	77.1
大 田	9,271	5,765	3,506	3,727	3,183	544	40.2
京 畿	281,313	190,152	91,161	186,397	138,536	47,861	66.3
江 原	142,606	66,388	76,218	69,821	44,196	25,625	49.0
忠 北	153,581	82,404	71,177	93,116	58,876	34,240	60.6
忠 南	281,306	199,041	82,265	184,945	142,535	42,410	65.7
全 北	241,650	186,247	55,403	177,519	141,792	35,727	73.5
全 南	332,544	214,701	117,843	224,667	163,914	60,753	67.6
慶 北	347,156	207,540	139,616	223,989	160,427	63,562	64.5
慶 南	238,022	168,595	69,427	152,234	125,747	26,487	64.0
濟 州	54,814	886	53,928	6,097	12,908	5,189	11.1
計	2,126,721	1,352,741	773,980	1,352,939	1,005,299	347,640	63.6

註: 相對 農地面積 = 總農地面積 - 絶對農地告示面積.

資料: 農林水產部.

둘째, 절대농지의 지정에 있어서 畝의 절대농지 지정비율에 비하여 田의 절대농지 지정비율이 상대적으로 낮다는 점이다. 이것은 현행의 農地保全制度가 畝 중심으로 되어 있기 때문에 상대농지의 비율이 높은 田은 비농업적으로 쉽게 사용될 수 있다. 따라서 급격히 증대하는 주택 및 공업용도의 수요에 따라 轉用이 용이한 田의 비농업적 이용이 증대됨으로써 농촌지역내에 분산입지하는 공장으로 농업생산환경의 파괴를 가져올 수 있는 점이 문제이다.

셋째, 현재의 절대농지 지정방법이 필지를 기준으로 하여 지정하고 있는 점이다. 그런데 「都市計画法」을 비롯한 「國土利用管理法」에 의한 특별용도지역은 권역보전 방법을 채택하고 있다. 圈域保全인 경우에는 지정된 권역내에서 토지이용구분을 행하는 동시에 그에 합당한 토지이용규제를 행할 수 있다. 그러므로 현행 「農地の保全 및 利用에 관한 법률」에 의한 농지의 필지별 보전은 용도지역 지정이라는 절차가 필요 없이 現狀이 농지인 것은 모두 규제대상이 되며, 비농지는 규제대상에서 제외되는 것이다. 「국토이용관리법」에서 지정된 지역중 경지지역, 자연환경보전지역 및 수자원보전지역은 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」의 적용범위로 하고 있으나, 이는 각 용도지역내의 농경지를 대상으로 하고 있는 것일 뿐 농촌권역을 설정한 것은 아니다. 都市地域은 상업지역, 공업지역, 주거지역, 녹지지역 등을 조화시켜 도시기능을 한 단위의 토지이용 공간에 종합시키고 있다. 그러나 농촌지역은 각각 별개의 용도로 구분하여 놓고, 단지 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」의 대상으로 하고 있는 것이다. 이러한 국토이용관리 체계하에서는 필지별 농지보전기능을 중심으로 한 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」이 「도시계획법」이나 「工業配置法」과 같은 다른 법률의 권역 확장에 대응할 수 없으며, 또한 다른 부문의 권역설정에 농지를 잠식당할 수밖에 없는 것이다.

이상과 같은 절대농지 지정제도의 문제점에 대응하기 위해 마련된 제도가 농업진흥지역의 지정제도이다.

농업진흥지역의 지정은 1990년에 제정된 「農漁村發展特別措置法」제6

장에 규정된 제도로써 농지를 권역별로 이용·보전하는 방식이다. 농업진흥지역의 지정은 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위한 것으로 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분된다. 농업진흥구역은 상당한 규모로 농지가 집단화된 지역으로서 농업목적으로 이용하는 것이 필요한 지역을 말한다. 또한 농업보호구역은 농업진흥지역의 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역을 말한다.

농업진흥구역 지정 대상지역은 농업의 진흥을 도모하여야 하는 지역으로서 효율적인 영농기계화가 가능한 지역 중 ① 농지조성사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 상당한 규모로 집단화되어 있는 지역, 혹은 ② 위에 해당하는 지역외의 지역으로서 농업용으로 이용하고 있는 토지가 상당한 규모로 집단화되어 있는 지역을 지정 대상구역으로 하고 있다. 그리고 농업보호구역의 지정 대상지역은 ① 농업진흥지역의 용수원 확보 및 水質保全을 위하여 필요한 지역이거나 ② 농업진흥구역에 인접하여 농업환경을 보호하여야 하는 지역을 대상으로 하고 있다.

이와 같은 농업진흥지역(농업진흥구역+농업보호구역)의 지정대상은 「國土利用管理法」 제6조의 규정에 의한 경지지역과 「都市計画法」 제17조 제1항 제4호의 규정에 의한 녹지지역을 그 대상으로 하고 있다. 농업진흥지역의 지정절차는 시·도지사가 시·도농어촌발전심의회와 심의를 거쳐 농림수산부장관의 승인을 얻은 후 지정하도록 되어 있다.

이와 같이 농업진흥지역으로 지정하였을 경우 정부는 이 농업진흥지역에 대하여 농지개량사업 및 농어촌용수개발사업, 농어촌정주생활권개발사업, 농업기계화사업, 농산물집하장 등 농산물유통시설의 설치, 농어민후계자 및 전업농 육성 등의 사업을 우선적으로 지원하도록 되어 있다.

그러나 농업진흥지역은 아직 지정되지 않았으며, 1992년까지 지정을 완료할 계획으로 있다. 앞으로 농업진흥지역 지정이 끝나면 절대농지 및 상대농지 지정제도는 폐지된다.

나. 農地轉用 制限

농지전용 제한은 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」 제4조에 규정된 조치이다. 농지전용 규제대상은 농지 가운데서 동법 제4조 제1항에 해당하는 지역의 농지를 제외한 모든 농지가 대상이 된다. 그러나 동법 제4조 제1항의 규정에 의하여 農業以外の 用途區域으로 고시된 도시계획구역, 각종 공업단지, 관광단지 등의 안에 있는 농지를 전용할 때에는 허가·동의·승인 등의 대상에서 제외되고 있다.

농지의 전용이란 농지의 형질을 변경하거나 농지의 이용에 장애가 되는 시설 또는 구조물의 설치 등으로 농지를 농작물 경작 또는 다년성식물 재배 이외의 목적에 사용하는 것을 말한다.

따라서 농지전용의 제한이란 허가권자가 전용허가 신청이 있을 때마다 일정기준에 따라 심사하여 허가 또는 불허가함으로써 농지전용을 적절히 규제하는 농지보전의 방식이다.

농지전용의 규제대상은 농경지, 다년성 식물 재배지 및 농업개량시설 용지로서 이미 타용도로 지정된 지역 이외의 농지가 대상이 된다.

농지전용의 방법은 일반적으로 허가전용, 협의전용 및 임의전용 등으로 나눌 수 있다. 허가전용이란 전용희망자가 허가권자로 부터 전용허가를 받은 후에 전용이 가능한 경우이며, 협의전용은 관련 주무부장관이 농림수산부장관과 협의를 한 후에 전용하는 것을 말한다. 또한 임의전용은 전용희망자가 어떠한 규제도 받지 않고 임의로 전용할 수 있는 경우이다.

許可轉用に 의하여 농지를 전용하고자 하는 자는 농림수산부장관의 허가를 받아야 한다. 허가전용에 의한 농지전용은 ① 중요산업시설, 공익시설, 주거시설 또는 관광시설용지 등 중앙행정기관의 장이 국가시책상 필요하다고 인정하여 추천하는 시설용지로서 농림수산부장관이 인정하는 시설용지, ② 「鑛業法」에 의한 광물을 채굴하기 위하여 직접 필요한 시설용지, ③ 농수산물의 처리·가공시설용지, ④ 비농가용 농업창고용

지, ⑤ 농가주택용지, ⑥ 농업시설용지, ⑦ 농의소득증대를 위해 농림수산부장관이 타당하다고 인정하는 용지, ⑧ 기타 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 사업에 소요되는 용지에 한정하여 인정되고 있다.

協議轉用에 의하여 농지를 전용할 때, 즉 국가 또는 지방자치단체가 公用 또는 公共施設用地로 사용하기 위하여 전용하는 경우는 관련 주무부장관이 농림수산부장관과 협의를 거친 후 전용이 가능하다. 협의전용에 의한 농지전용은 ① 절대농지를 사용하는 국방 및 군사시설용지, ② 「道路法」상의 도로 및 철도·항만·공항시설용지, ③ 농지개량시설용지, ④ 국토보전시설용지, ⑤ 다목적댐의 시설용지 및 그 수몰대상지, ⑥ 교육법의 규정에 의하여 설립된 학교의 기존 교육시설의 확장용지에 한정하고 있다.

다음으로 任意轉用의 경우, 즉 허가·협의·동의 또는 승인을 받지 않고 임의로 전용할 수 있는 것은 개별법에 의해 농업목적 이외의 용도로 사용하기로 지정된 지역내의 농지와 기타 불가피한 전용에 한정하여 적용되고 있다. 임의전용이 가능한 경우는 ① 「도시계획법」에 의한 주거지역, 상업지역, 공업지역, ② 「공업배치법」에 의한 공업단지에정지, ③ 「지방공업개발법」에 의한 공업개발장려지구, ④ 「산업기지개발촉진법」에 의한 산업기지개발구역, ⑤ 「수출자유지역설치법」에 의한 수출자유지역, ⑥ 「관광진흥법」에 의한 관광지, ⑦ 「국토이용관리법」에 의한 공업지역, 관광휴양지역, ⑧ 「자연공원법」에 의한 공원지역 등으로 이미 도시적·공업적 용도로 결정된 지역내의 농지이다. 이외에 임의전용이 가능한 농지는 ① 1,000㎡ 이하의 상대농지를 농가주택 및 그 부속시설의 부지로 사용하는 경우, ② 「火田整理에 관한 法律」의 규정에 의한 정리대상 농지와 「농지확대개발촉진법」 및 「산림법」의 규정에 의해 개간 허가를 받지 않고 불법으로 개간된 농지를 산림으로 복구하는 경우, ③ 「河川法」에 의하여 허가를 받은 경우, ④ 농업용 시설로 사용하기 위하여 각 농가별로 660㎡의 상대농지를 전용하는 경우 등이다.

또한 「농어촌발전특별조치법」 제47조에 농지전용과 이용의 특례조항

을 두어 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」 제4조의 농지전용제한 규정을 일부 완화하였다. 이때 농지를 전용하고자 하는 자는 「농지임대차관리법」 제15조의 규정에 의거 당해 농지의 소재지를 관할하는 농지관리위원회의 확인을 받은 후 시장·군수 또는 구청장에게 신고하고 농지를 전용할 수 있게 된 것이다.

즉, 1990년 9월부터 농어민의 소득증대 및 생활편익시설을 설치할 목적으로 농지를 전용할 경우에는 전용 절차를 간편하게 한 것이다. 예컨대 인삼, 약초, 과수 등 多年性植物은 모든 농지에서 자유롭게 재배할 수 있게 되었고, 관상수는 농지관리위원회의 확인을 받아 시장·군수에게 신고함으로써 재배가 가능하게 되었다. 또한 농가주택, 축舍 등 농업용 시설과 양어장, 양식장 등 어업용시설, 그리고 부락공동이용시설도 일정한 면적까지 허가없이 신고로 가능하게 되었다. 이러한 모든 완화조치는 절대농지 뿐만 아니라 앞으로 지정될 농업진흥지역 등 모든 농지에서 가능하게 된 것이다.

농지전용 제도에 의하여 1989년까지 농지가 타목적으로 전용된 면적은 <表 2-3>에서 보는 바와 같다. 농지의 전용허가 면적을 보면, 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」이 시행된 1973년부터 1989년까지 협의·동의·승인을 포함한 전용허가면적은 26,956ha이며, 임의 전용면적은 6,769ha로서 전체적으로 33,725ha가 전용되었다.

이러한 농지전용면적은 1980년대에 들어오면서 크게 증가하는 경향을 보이고 있다. 1973~80년과 1981~89년의 연평균 전용면적을 비교해 보면 1981~89년의 전용면적이 3.5배에 이르고 있는 것이다.

한편 전체 전용면적 가운데서 공공의 필요에 의해 전용된 면적의 비율은 1970년대 후반에 약간 감소된 적도 있으나 1973~89년간 연평균 45.6%를 차지하고 있다.

다. 農地原簿와 농지 카아드 作成備置

현재의 농지제도하에서 농지의 합법적인 소유와 그 이용을 적절히 규

表 2-3 農地 轉用許可의 動向

單位 : ha, %

年 度		許可(協議, 同意, 承認)面積			任意轉用 面 積 (用途證明)	合 計	公共部門 의 占有率
		公共部門	民間部門	小 計			
1973		378	131	510	224	734	51.6
1974		174	72	246	79	325	53.4
1975		118	97	214	303	517	22.7
1976		334	139	473	29	502	66.5
1977		615	169	785	612	1,397	44.1
1978		197	412	610	582	1,192	16.5
1979		405	405	810	435	1,245	32.5
1980		273	254	527	448	975	28.0
1981		1,043	112	1,154	366	1,520	68.6
1982		645	128	773	460	1,233	52.3
1983		1,302	249	1,551	436	1,987	65.5
1984		832	897	1,730	204	1,933	43.0
1985		1,282	577	1,859	262	2,122	60.4
1986		1,229	982	2,211	352	2,563	48.0
1987		1,739	1,463	3,202	340	3,542	49.1
1988		2,235	1,833	4,068	776	4,844	46.1
1989		2,568	3,667	6,235	861	7,096	36.2
총 계		15,369	11,587	26,956	6,769	33,725	45.6
평 균	1973~89	904	682	1,586	398	1,984	45.6
	1973~80	310	210	522	339	861	36.0
	1981~89	1,431	1,100	2,531	451	2,982	48.0

자료: 농림수산부.

제하는 등 농지행정을 효율적으로 수행하기 위하여 농지의 필지별 현황은 물론 농지의 경영실태를 지속적으로 파악하여야 한다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 현재 농지원부와 농지카아드를 작성하여 행정관서에 비치하고 있다. 농지원부는 농가 및 준농가의 소유농지 및 경작상태, 농업노동력 등 농업경영의 실태를 파악하기 위한 것이며, 농지카아드는 농지의 필지별 현황과 그 권리 관계를 필지별로 명확히 파악하기 위한 것이다.

이러한 농지원부와 농지카아드 작성의 법적 근거는 「農地の 保全 및 利用에 관한 法律」이다.

동법 제14조에 의하면 구청장·시장 또는 읍·면장은 농지소유 및 이용실태를 파악하여 이의 효율적인 이용관리를 도모하기 위하여 필지별 농지 카아드와 농가별 농지원부를 비치하도록 규정하고 있다. 또한 구청장·시장 또는 읍·면장은 농지 카아드 및 농지원부의 작성·정리와 농지의 이용실태를 파악하기 위하여 필요하면 농지 소유자 또는 이용자에 필요한 사항을 보고하게 하거나 관계 공무원이 그 상황을 조정하도록 규정하고 있다.

그리고 동법 시행령 제18조에 의하면 농지원부는 1,000㎡(300평)이상의 농지를 경작하는 농가 또는 준농가별로 작성하도록 되어 있었다. 여기서 “준농가”는 농업을 직접 경영하는 국가기관, 지방자치단체, 학교, 종교단체 및 후생단체 등으로 규정하고 있다.

뿐만 아니라 동법 시행규칙 제24조에 의하면 농지카아드 및 농지원부는 농지의 소재지를 관할하는 구·시·읍·면의 사무소에 비치하고 천재지변 기타 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 그 사무소 밖으로 지출할 수 없다. 그리고 「農地賃貸借管理法」 시행규칙 제10조에는 농지원부에 등재된 농가 또는 준농가가 거주지를 이동하는 경우 면장 등은 주민등록표와 함께 농지원부를 첨부하여 신거주지로 이송하여야 하며, 구거주지 관할기관장은 그 농지원부의 사본을 10년간 보존하도록 규정하고 있다.

이와 같은 농지원부와 농지카아드가 작성되기 전에는 「농지개혁법」에 의해 모든 필지에 대한 對地調査에 의거 農地小票가 작성 비치되었으며, 분배농지에 대한 상환대장 및 보상대장이 비치되어 농지에 관한 기본대장의 역할을 하여 왔다.

그러나 농지소표 등 대장은 그 사용목적이 농지개혁의 실시, 즉 농지 분배를 위하여 작성된 대장이므로 농지개혁이 종결된 현재로서는 이미 그 사명을 다하였다 할 수 있기 때문에 이것이 농지에 관한 기본대장으로서는 대응될 수 없게 되었던 것이다.

이러한 현실에 대응하기 위해 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」이 제정됨으로써 농지원부와 농지 카아드가 작성되게 된 것이다. 따라서 농지원부와 농지 카아드는 농지행정의 효과적인 수행에 매우 중요한 역할을 담당하게 되었다. 즉, 농지원부와 농지카아드를 농지행정의 기초자료로 삼아 농지의 소유자격, 소유면적의 적정, 농지이동의 합법성, 농지의 전용, 억제, 농지의 효율적 이용, 농지의 교환·분합 등 농지관리업무 뿐만 아니라 모든 농업행정 수행에 있어 기초자료로서 활용하도록 한 것이다.

농지원부와 농지카아드는 각각 그 작성목적은 독립적이지만 상호 보완적인 역할을 하며 이의 주요 활용분야는 다음과 같다.

① 農地에 대한 權利 移動關係

- ① 농지매매증명을 발급할 때
- ② 농지소유 확인 등 사실증명을 할 때
- ③ 농지소유자격을 확인할 때
- ④ 농지소유한도의 초과 여부를 확인할 때
- ⑤ 농지의 임대차 관계를 조사할 때

② 農地保全 關係

- ① 절대농지를 지정고시할 때

- ② 농지전용의 협의 및 동의, 승인 또는 허가를 할 때
- ③ 불법전용 농지를 조사할 때
- ④ 용도증명서를 발급할 때

③ 農地利用 關係

- ① 경작지시서를 발급할 때
- ② 유휴 예상 농지의 신고서를 처리할 때
- ③ 대리경작자를 지정할 때
- ④ 다년생 식물 등의 재배를 협의, 승인 또는 허가할 때
- ⑤ 관상수원의 등록신청을 처리할 때

④ 農地事務 處理 關係

- ① 농지원부증명 발급 등 농지에 관한 일반 민원업무를 처리할 때
- ② 농지에 관한 소송을 수행할 때
- ③ 농지개혁사업의 잔무를 정리할 때

⑤ 農業構造改善 促進 關係

- ① 농지소유실태 파악을 통해 비농가 및 은퇴 또는 이농하는 농가의 농지실태를 파악함으로써 농지유동화 촉진의 자료수집
- ② 전업농 육성 대상농가 선정 및 판단
- ③ 농지구입자금 등 농업관련자금지원
- ④ 농어민 후계자 선정을 위한 판단자료
- ⑤ 영농조합법인 등 공동영농조직 육성에 활용
- ⑥ 농지의 교환·분합에 활용

⑥ 農地賃貸借 關係

- ① 임대차농지 현황 파악
- ② 임대차 분쟁 조정자료로 활용

⑦ 各種 統計 關係

- ① 농가호수, 경지면적
- ② 농지임대차 현황
- ③ 준농가 현황
- ④ 농지유동화 통계

그런데 농지원부에 따르는 여러 가지 문제점이 나타남에 따라 1990년 8월 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제 24조를 개정하였다. 이 결과 농지원부의 양식이 변경되고, 농가와 준농가의 구분없이 한 가지 양식을 사용하도록 하였다. 이에 따라 1990년 12월 농림수산부에서 지방공무원 등을 대상으로 農地管理委員會에 관한 전국적인 교육시에 농지원부 재정비에 대해서도 교육을 실시하고, 새로운 양식에 따른 농지원부를 재정비할 계획으로 있다.

라. 農地賣買證明 發給

농지매매증명 발급 제도는 「農地改革法」 제19조 제2항 및 동법시행규칙 제51조, 그리고 「농지임대차관리법」 제19조 및 동법시행령 제23조 동법시행규칙 제9조에 규정된 제도이다.

이 제도는 농지를 매매할 때 매수자의 농가여부, 자경여부, 3정보 소유상한 범위내 인지의 여부 등 소유자격과 소유한도를 심사하고 그 적정여부를 확인하여 농지매매를 인정하는 것이다. 이는 현행 농지제도의 근본인 耕者有田의 原則을 유지하기 위한 기본적 제도이다. 그런데 농지개혁사업의 종결과 더불어 농지제도가 문란하여짐에 따라 농지매매증명이 충분한 심사도 없이 임의로 발급되는 경우도 있었다. 그 결과 부재지주의 발생, 농지에 대한 투기성 매매의 성행 등 악영향을 초래하고 있었다.

이와 같은 무질서한 농지매매증명 발급은 비농민의 농지취득을 사전에 방지하고, 투기성 매수 등을 억제하기 위하여 개선되어야 할 과제의

하나인 것이다. 따라서 정부에서는 1988년 11월부터 農地賣買證明의 發給要件을 일부 강화하여 시행하였다. 즉, 1988년 11월 부동산 투기억제를 위한 종합대책의 하나로 농지에 대한 비농민의 매입을 방지하고, 경자유전의 원칙을 실현하기 위하여 「농지개혁법 시행규칙」을 개정하여 농지매매증명 발급 요건을 강화하고, 현행 규정의 일부 미비점을 정비·보완하였다.

농지매매증명의 법률적 성격은 농지를 농가 또는 자경할 자에게 소유케 할 목적과 농지의 소유상한 범위내의 취득 등을 위해 매수인이 농지의 매매에 대해 법규를 위반하지 않았다는 당해 농지소재지 관할 행정기관의 증명을 얻음으로써 당해농지의 소유권을 유효(매매의 효력발생요건임)하게 취득할 수 있게 하는 공적인 행위이다. 농지매매증명이 없으면 농지를 매수하여도 소유권 이전등기를 할 수 없는 것이다.

이러한 효력을 가진 농지매매증명 발급대상은 아래와 같다.

① 자경하는 농민(영농조합법인 포함)일 것. 즉, 농가로서 농지원부 등재자 또는 타지역으로부터 농지소재지에 이주하여 신규로 농업을 경영하고자 하는 자이어야 한다.

② 비농민인 경우는 그 가족이 直前居住地에서의 퇴거일 현재 세대별 주민등록표에 등재된 가족단위(매수인의 배우자, 직계존비속 포함)로 농지소재지에 주민등록을 이전하여 6개월 이상 거주하고 있는 자로서 신규로 영농하고자 하는 자이어야 한다. 단지 취학, 취업, 질병 등 불가피한 사유로 거주지를 이동할 수 없다고 인정되는 사람은 그 가족의 범위에 포함하지 않는 것으로 하고 있다.

③ 「教育法」에 의한 학교, 정부의 허가를 받아 설립된 농업연구기관, 기타 공공단체의 시험실습지, 또는 종묘포지로 사용하기 위하여 농지를 매수하고자 하는 경우는 주무부장관의 요청에 의하여 농림수산부장관의 확인을 받은 자이어야 한다.

④ 매수농가가 소유하게 될 농지의 전체면적이 기존 농지 포함 3정보 이내이어야 한다. 다만 학교, 농업연구기관 또는 기타 공공단체가 농지

를 매수하는 경우는 농림수산부장관이 인정하는 면적에 한정된다.

⑤ 農地轉用의 협의, 동의, 승인 또는 허가를 받은 자이어야 한다.

⑥ 농지의 임의전용이 가능한 시설용지로 전용하기 위하여 매수하고자 하는 자도 발급대상이 된다.

⑦ 국가 또는 지방자치단체가 公用 또는 公共用 목적으로 사용하기 위한 경우도 농지매매증명의 발급대상이 된다.

또 농지매매증명을 발급할 때 심사대상이 되는 사항은

① 농지 매수인 및 그 가족의 주민등록표 주소와 실제 거주지가 동일한지의 여부

② 농지 매수인이 소유농지를 自耕하고 있는지의 여부와 소유농지가 3정보를 초과하고 있는지 여부(이것은 농지개혁법 제6조와 상충될 수 있음)

③ 비농민이 농지매입시 매수인과 그 가족이 농지소재지에 주민등록이 이전되어 있고 실제 거주기간이 6개월을 경과하였는지의 여부

④ 농지 매수인이 객관적으로 영농능력이 있는지의 여부

⑤ 法人體 등이 사실상 매수하면서 이를 위장하여 관리인 등 매수할 수 있는 자격자의 명의로 증명 발급을 신청하는지의 여부

⑥ 농지전용의 협의, 동의, 승인 또는 허가를 받기 전에 전용을 전제로 하는 농지매수인지 여부

⑦ 전입농가의 경우 전입전 거주지로부터 농지원부가 이송되었는지의 여부

⑧ 농지소재지가 매수인의 주거지와 다른 경우 매수인 거주지의 農地管理委員 3인의 확인 여부 등이다.

농지 매매증명의 발급절차를 보면 농지매매증명을 발급받고자 하는 자는 “農地賣買證明願”을 작성하여 당해 농지가 소재하는 농지관리위원 3인으로부터 자경을 목적으로 농지를 취득하는 농가임을 확인 받는다. 그 다음에 이를 농지소재지 관할 시·구·읍·장에게 “농지매매증명원”을 제출하여 발급신청을 하면 된다.

1990년 8월까지 농지매매증명 발급은 「농지개혁법」 제19조에 의하여 시행하였다. 그러나 1990년 9월부터 「농지임대차관리법」 제19조 및 同法施行令 제23조, 동법 시행규칙 제9조 의하여 농민 대표인 농지관리위원 1인과 농업협동조합장 및 농촌지도소장이 추천하는 농지관리위원 각 1인 등 농지관리위원 3인의 확인을 받도록 하였다. 뿐만 아니라 동법 제25조에는 부정한 방법으로 확인을 받아 농지매매증명을 발급받은 자에 대해서는 200만원 이하의 벌금을 부과할 수 있게 되어 있다.

마. 農地管理委員會

농지관리는 법령이나 제도만 있으면 되는 것이 아니라 집행의 주체가 있어야 실천이 가능한 것이다. 이런 점에서 농지관리위원회는 農地管理의 施行主體인 것이다.

이러한 농지관리위원회는 1986년에 제정된 「농지임대차관리법」 제15조에 규정되어 있다. 여기서 농지관리위원회에 대하여 검토하기 전에 먼저 농지관리위원회의 전신이라 할 수 있는 農地委員會에 대해서 살펴보기로 한다.

농지위원회는 1950년 「농지개혁법」 제4조에 의하여 설치된 것으로서 행정기관과 함께 농지개혁사업 추진의 주요역할을 담당한 기구였다. 농지위원회는 중앙 및 지방행정 단위에 맞추어 설치되었으며, 각급 농지위원회의 구성과 기능, 그리고 운영에 관한 사항은 大統領令 제275호

表 2-4 農地委員會 構成

구 분	위 원 장	위 원		
		공 무 원	민 간 인	계
중앙농지위원회	1인	6인	8인	14인
특별시·도 "	1	4	6	10
구·시·군 "	1	2	6	8
읍·면 "	1	1	6	7
동·리 "	1	0	6	6

(1950. 2. 10)로 공포된 「농지위원회 규정」에 규정되어 있다(이 규정은 1970. 6. 25에 개정됨).

이러한 농지위원회는 각급 행정기관의 자문기구로서 의결권·동의권·자문권·증명권·심사권 등 매우 광범위하고도 중요한 권한을 가지고 있었다.

농지위원회는 중앙(농림부)을 비롯 시·도와 구·시·군 및 읍·면 등 각급 행정단위와 동·리에 설치하였으며, 동·리위원회를 제외하고는 대체로 공무원 위원과 민간인 위원이 혼성되어 있었다<表 2-4>.

농지위원회의 위원장은 읍·면 이상은 당해 행정기관의 장이, 동·리는 구장(현재의 리·동장)이 맡았다. 또한 농지위원회 위원의 선출은 읍·면 이상의 위원회에서는 당해 행정단위의 장이 위원을 추천하면 차상위 행정단위의 장이 임명 또는 위촉하였다. 그러나 동·리농지위원회의 위원은 리·동장의 선출에 의해 추천된 사람을 읍·면의 장이 위촉하였다. 그런데 농지위원의 임기에 대한 규정은 없었다.

이러한 농지위원회는 현재 읍·면 단위에는 상징적으로 조직은 있으나 그 이상의 행정단위에는 조직도 없는 실정이다. 그리고 읍·면 단위의 농지위원회는 휴면상태에 있었기 때문에 리·동장이 리·동농지위원회를 대표하고 있었다. 농지위원회가 하던 일은 농지매매증명 발급시에 농지매수자가 농민임을 확인해 주는 업무를 하고 있을 뿐이었다. 즉, 농지매매증명을 발급받고자 하는 농지 매수자는 「농지개혁법」 제4조에 의하여 설치된 농지위원회의 결의를 거쳐 현지에 거주하는 경작농민이거나 적법한 농지매수자임이 확인되어야 읍·면장이 농지매매증명을 발급할 수 있도록 되어 있었으므로 이 규정에 의해 리·동장 및 새마을영농회장(농지위원이 아닌 경우도 있음)이 경작농민임을 확인해 주고 있을 뿐이었다. 따라서 농지위원회는 그 활동이 거의 유명무실한 상태에 있었다.

이러한 점을 감안하여 1986년에 제정된 「농지임대차관리법」 제15조에 농지관리위원회를 설치하도록 하였다. 농지관리위원회의 설치목적은 농지 및 그 임대차의 효율적인 관리에 있으며, 시(區를 두지아니한 市)·구

·읍·면에 농지관리위원회를 설치하도록 되어 있다.

농지관리위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 10인 이상 40인 이내의 위원으로 구성한다. 이 때 위원장은 관할 시·구·읍 또는 면의 장이 되고, 부위원장은 위원 가운데서 호선한다. 2개 이상의 시·구·읍·면에 하나의 농지관리위원회를 둔 경우에는 관할 농지의 면적이 많은 시·구·읍·면의 장이 위원장이 되도록 하였다.

농지관리위원회 위원의 자격은 ① 관할 시·구 또는 읍·면의 장 ② 관할 시장 또는 군수가 위원회의 관할 구역인 시·구·읍·면에 3년 이상 영농하고 있는 자 중에서 위촉하는 5인 이상 30인 이내의 자 ③ 관할 시·구·읍·면에 소재하는 농업협동조합, 농촌지도소, 농지개량조합 또는 그 지소 및 출장소, 농수산통계사무소 출장소, 농어촌진흥공사 군지부의 장이 추천하는 임직원 중 각 1인으로 되어 있다. 또한 농지관리위원회의 임기는 3년으로 하고 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 규정하고 있다.

농지관리위원의 위촉은 「地方自治法」에 의한 동·리의 주민의사를 대표할 수 있는 회의의 추천을 받은 자 가운데서 시·군의 條例가 정한 바에 따라 시장·군수가 위촉하도록 하고 있다. 시장·군수는 농지관리위원 위촉시 위원회의 공정한 운영과 자율적인 농지관리를 위하여 임대인과 임차인을 고루 위촉하여야 한다.

또한 농지관리위원이 ① 해당 위원회의 관할 구역외의 지역으로 주소를 이전하거나, ② 질병, 징집 기타 부득이한 사유로 직무 수행이 어렵거나, ③ 부정한 방법으로 직무를 수행하거나, ④ 정당한 사유없이 3회 이상 계속 위원회의 회의 또는 조정위원회의 회의에 참석하지 아니하여 위원회의 위원 3분의2 이상의 결의로 해촉을 건의할 경우에는 시장·군수는 지체없이 해당위원을 해촉하고 보궐위원을 위촉하도록 하고 있다.

다음으로 농지관리위원회의 기능을 살펴 보기로 한다.

농지관리위원회는 당면과제인 農業構造 改善과 관련되는 農地問題를 개선해 나가는데 매우 중요하고도 광범위한 역할을 하도록 규정되어 있

다. 농지문제는 이해관계가 얽혀 있기 때문에 행정기관에서 처리하기보다는 農民組織에서 자율적으로 해결하는 것이 바람직하다. 이러한 점에서 볼 때 농지관리위원회의 역할이 기대되는 것이다.

농지관리위원회의 기능은 「農地貸貸借管理法」은 물론 「農漁村發展特別措置法」, 「農漁村振興公社 및 農地管理基金法」, 「農地の 保全 및 利用에 關한 法律」 등과 관련되어 광범위하다. 주요기능을 간단히 요약하면 다음과 같다.

- ① 「농지임대차관리법」 제6조에 의한 임차료의 상한에 관한 심의
- ② 「농지임대차관리법」 제9조에 의한 임차료의 결정, 임차료의 감면 등 임대차에 관하여 임대차 당사자 사이에 협의가 이루어지지 않는 경우의 조정
- ③ 「농지임대차관리법」 제14조에 의한 위탁경영, 고용영농의 인정
- ④ 「농지임대차관리법」 제19조에 의한 농지매매의 확인
- ⑤ 「농지임대차관리법」 부칙 제2조에 의한 농지임대차 신고대행
- ⑥ 「농지임대차관리법시행령」 제21조에 의한 농지 및 농지임대차 관리에 관한 실태조사 및 건의, 관할지역안의 농지거래 상황의 확인, 農漁村振興公社가 그 사업수행을 위하여 협조를 요청하는 사항의 처리, 임대차로 보지 아니하는 농지(位土, 종교단체의 소유농지)인지의 여부, 농지 및 그 임대차의 관리에 관하여 市·郡의 條例로 정하는 사항
- ⑦ 「농어촌발전특별조치법」 제47조 및 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」 시행규칙 제11조의 2와 제23조의 2의 규정에 의한 농지전용에 있어서의 확인과 관상수재배 및 식재여부의 확인
- ⑧ 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」 시행령 제4조 및 시행규칙 제6조의 그에 의한 농지전용허가시 확인 및 심사
- ⑨ 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」 제47조에 의하여 농어촌진흥공사가 그 사업수행을 위하여 협조를 요청한 사항(농지의 매매 및 구입 자금지원사업과 관련된 업무, 농지임대차사업과 관련된 업무 및 농어촌진흥공사의 농가경영규모적정화 사업과 관련된 업무)의 처리

⑩ 기타 농지 및 그 임대차의 관리에 관한 사항으로 위원장이 심의를 요청하는 사항의 심의

이처럼 농지와 관련된 중요하고도 광범위한 역할을 담당하게 되는 농지관리 위원회는 1986년 이후 「農地賃貸借管理法」이 시행되지 않아 구성되지 못하고 있었다. 그러나 1990년 8월 동법 시행령이 공포됨에 따라 1990년 11~12월중에 전국적으로 농지관리위원회가 구성되기에 이른 것이다.

바. 農地賃貸借 制度

농지임대차란 농지의 所有者가 영농에 종사하는 상대방에게 그 농지를 사용·수익케 하고, 상대방이 이에 대하여 賃借料를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약을 말한다. 농지의 임대차는 農民과 農民간은 물론 農民과 非農民간에 성립될 수 있고, 農漁村振興公社와 賃借農民·賃貸農民·營農組合法人 사이에도 성립될 수 있다. 농지의 임대차는 農地流動의 하나로 볼 수 있으며, 이 제도는 「憲法」, 「農地賃貸借管理法」, 「農漁村振興公社 및 農地管理基金法」에 근거하고 있다.

「農地賃貸借管理法」은 농지의 임대차와 그 관리에 관한 기본사항을 규정하여 임대차 당사자의 권익을 보호하기 위한 법이다. 1990년 9월에 시행된 이 법의 주요내용은 다음과 같다.

賃借方法은 書面에 의하도록 규정하였고, 서면에 의하지 않을 때는 해당지역 임차료 상한의 80%를 초과하지 못하도록 하였다. 임대차 계약의 申告는 계약을 체결한 날로부터 60일 이내에 하도록 하였으며, 임대차 期間은 원칙적으로 3년 이상으로 하여야 한다고 규정하였다. 임차료의 上限은 市郡의 條例로 정하도록 하였고, 임차료 상한을 초과한 임대차 계약을 초과부분에 대해서 효력이 없다고 규정하였다. 또 임차료, 임차료 감면, 기타 임대차에 관한 분쟁이 있을 때는 農地管理委員會에서 조정토록 하였고, 委託經營도 인정하였다. 특히, 임대차 계약을 신고하지 아니하거나 허위로 신고한 자는 20만원 이하의 過怠料에 처하도록 규정

하고 있다. 그런데 대체적으로 「農地賃貸借管理法」에서의 임대차는 주로 농민과 농지를 소유한 비농민, 농민과 농민이 그 적용대상이 된다.

農漁村振興公社와 農民·營農組合法人 사이에도 농지의 長期賃貸借契約이 성립될 수 있다. 이것은 「農漁村振興公社 및 農地管理基金法」에 근거하고 있다. 이 사업은 農漁村振興公社가 轉業하고자 하는 일정규모(1ha)미만의 농지를 소유한 농가로부터 長期賃借한 농지와 公社의 所有農地를 專業農 육성대상자 또는 營農組合法人 등에게 長期賃貸하는 것을 내용으로 하고 있다. 公社가 임차하는 농지의 賃借期間을 5~10년으로 하고, 賃貸期間은 公社가 임차한 농지는 해당농지의 임차기간과 동일하게 하며, 또 公社가 소유한 농지의 임대기간은 해당 농작물 수확에 지장이 없는 범위 내에서 정하도록 하였다. 그러나 임대차기간은 모든 경우에 계약당사자와 협의하여 결정하도록 伸縮性을 두고 있다. 賃借料는 市郡條例로 정한 지역내 임차료 상한범위 내에서 慣行賃借料 수준 등을 고려하여 公社와 당사자들 사이에 협의하여 결정하여야 하며, 所定の 經費를 가감할 수 있도록 하였다. 또한 公社는 農地賃借시 賃貸農民의 희망에 따라 임대기간의 임차료 金額을 일시에 지급하여 그 농가의 轉業을 지원할 수 있게 하였다. 반면 公社가 농지를 임대할 때의 임차료는 임차농민이 2년 이상 농지를 임차하였을 경우에는 임대기간동안 매년 균등분할상환토록 하였다. 그러므로 임차료는 轉業支援은 물론 營農規模擴大 및 安全營農을 목적으로 하고 있는 것이다.

그런데 「農地賃貸借管理法」에 의한 임차제도의 확립과 「農漁村振興公社 및 農地管理基金法」에 의한 轉業支援·營農規模 擴大를 위한 長期賃貸借는 법이 시행된지 얼마 되지 않았기 때문에 1990년 말까지 구체적 집행실적은 없는 실정이다.

사. 農地購入資金 支援과 農地賣買 制度

農地賣買(去來)는 농민이 자기자금으로 농지매매증명을 발급받아 매매하는 경우가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

이같이 농민들간에 이루어지는 거래외에도 「農漁村振興公社 및 農地管理基金法」에 의하여 農漁村振興公社가 非農家, 轉業 또는 은퇴하고자 하는 農家 등의 농지를 매입하여 專業農 육성대상자에게 우선적으로 賣渡하도록 되어 있다. 이것은 經營規模擴大를 기하려는 農地流動化 促進策의 하나이다.

公社가 매입하는 농지는 不在地主 및 在村地主의 농지로서 非農家の 所有農地가 그 대상이 되며, 法人 所有農地와 농업 이외의 다른 직종으로 직업을 전환하려는 자의 농지, 은퇴하고자 하는 자의 농지 등도 이에 포함된다. 買入價格은 협의에 의하여 결정하되 公示地價를 원칙으로 하고, 공시지가에 의한 매입이 불가능한 경우에는 인접지역의 실제 去來價格 및 現地調査價格 등을 감안하여 결정하게 된다.

公社가 매입한 농지는 專業農 육성대상자에게 우선적으로 매도하게 되어 있는데, 매도가격은 매입 후 1년 이내에는 매입가격으로 매도하고, 1년이 경과한 후에는 실제 거래가격의 범위 내에서 결정한다. 이렇게 매입한 농지에 대해서 買入農民은 농지의 매매계약일로부터 8년이 경과하지 않으면 公社의 同意없이 타인에게 轉賣(증여 포함)할 수 없다. 농지를 매입한 농가는 買入代金を 일시불로 지불할 수도 있고, 年利 5%에 20년간 균등분할상환도 가능하다.

公社가 매입하여 매도하는 농지는 위와 같은 경우 이외에도 1976년 12월 31일 이전에 준공되어 20년 이상 長期間賃貸借되고 있는 干拓 및 開墾農地가 있다. 이 농지의 매도 대상자는 해당 간척·개간농지를 耕作하고 있는 農民으로 한정함으로써 耕者有田 原則의 실현과 간척·개간농지의 紛爭解消에 그 목적을 두고 있다.

또한 公社는 非農家, 轉業 또는 은퇴하고자 하는 자의 농지를 구입하려는 專業農 육성대상자에게 農地購入資金을 지원하게 되어 있다. 支援限度는 농가당 농지구입자금의 80% 이내이며, 支援條件은 年利 5%에 2년 거치 18년 균등 분할상환조건이다. 支援對象農家は 전업농육성대상자, 장기임대차 간척농지를 매입하는 경작농민 등이다.

購入資金支援 對象農地는 坪當 價格이 2만원 이내의 농지여야 하고, 농지소유자가 직접 경작하지 아니 하는 농지여야 함과 동시에 農業振興地域內 농지로서 地籍公簿上의 地目과 실제 지목이 일치하는 농지 등의 조건을 모두 갖추어야 하게 되어 있다. 農地購入資金 지원대상자의 선정은 里洞長의 심사 및 추천 → 農地管理委員會의 재심사 및 추천 → 公社(郡支部)의 심사 및 대상자 선정의 절차를 거쳐 확정된다. 農地購入資金의 지원절차를 보다 상세히 도시하면 <圖 2-2>와 같다.

農地賣買事業과 農地購入資金 지원의 財源은 農地管理基金이다. 농지관리기금의 조성 목표액은 2兆원이며, 재정출연 및 채권 발행 등으로 조성할 계획이다.

그리고 農地管理基金의 융자기관은 農協·水協·畜協이 담당하도록 제도화하였고, 융자에 대한 담보는 해당 농지를 後取担保하는 것을 원칙으로 하고 있다.

그런데 公社가 집행하게 되어 있는 위와 같은 농지 매매 및 농지 구입자금 지원사업은 1991년부터 활발하게 시행될 것으로 보인다. 1990년 4월에 법이 제정되고, 6월말에 법이 시행되었기 때문이다.

農地購入資金이란 이름으로 자금이 지원된 것은 1988년부터이다. 이 사업의 목적은 1986년 3월 農漁村綜合對策의 하나로서 영세농민의 영농의욕 고취와 농어민후계자들에 대한 營農規模 擴大에 있었다. 이어 1987년 3월 農漁家負債輕減을 위하여 노동력은 있어도 농지가 없는 농민들이 농지를 구입할 수 있도록 長期·低利資金을 지원키로 하였던 것이다.

이에 따라 1988년과 1989년에 이어 1990년에도 농지구입자금의 지원은 계속되고 있다. 지원조건은 앞에서 기술한 것과 비슷하며, 지원한도도 농지 구입소요자금의 80%내에서 지원하도록 되어 있다. 융자규모는 1988년에 농가당 700만원 한도내에서 자금지원이 이루어졌는데, 1989년에는 1,000만원, 1990년에는 1,100만원까지 융자해 주고 있다. 1988년과 1989년의 경우, 모두 3,993억원을 56,762농가에 융자해 주었고, 購入農地面積은 농가부담분을 합하여 23천ha였다<表 2-5>.

圖 2-2 農地購入資金 支援節次圖

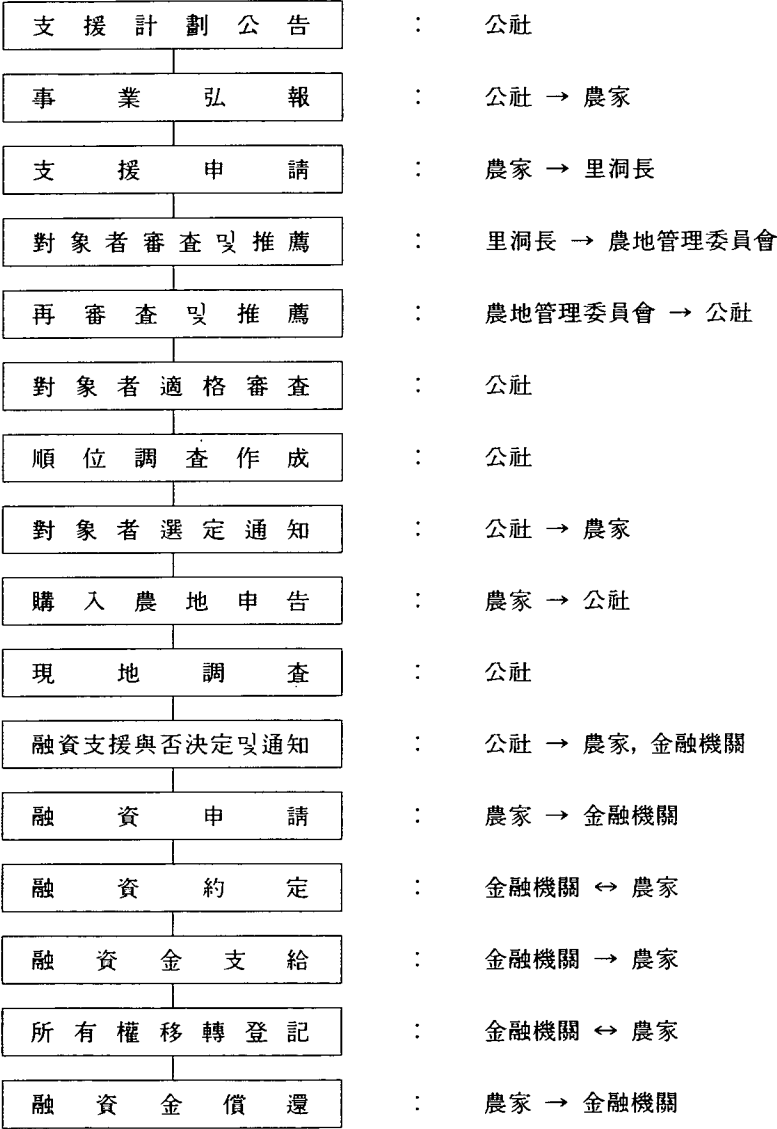


表 2-5 農地購入資金 支援額

연 도	지원농가호수(戶)	농지구입에 소요된금액(백만원)			농지구입면적(ha)
		정부융자	농가부담	계	
1988	33,769	199,428	90,220	289,648	13,135
1989	22,993	199,848	74,794	274,642	9,959
계	56,762	399,276	165,014	564,290	23,094

자료: 농림수산부.

第 3 章

農地 利用과 流動化 實態 調査分析

1. 調査概要

농지의 이용 및 유동화 실태를 파악하기 위해 본연구에서는 전국의 평균자료와 함께 사례지역을 선정·조사한 자료를 기초로 분석하였다. 우선 조사항목별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 농지의 소유 및 이용실태는 소유자 거주지별 조사를 통해 在村地主 및 不在村地主의 소유농지 비율을 파악하였으며, 또한 조사지역내 농가의 농지 소재지별 조사를 통해 지역간 농지소유 실태를 분석하였다.

둘째, 農地의 流動化 實態는 농지거래와 농지임대차 실태조사를 통해 파악하였다. 이 조사 역시 사례조사지역을 중심으로한 지역간 거래상황 및 임대차 상황을 조사하였으며, 이에 덧붙여 거래 및 임대차 농가의 경영규모조사를 중심으로 농지유동이 현재 어떠한 방향으로 이루어지고 있는가를 파악하였다.

조사규모는 해당 농지 및 농가의 全數調査를 기초로 하되, 조사 가능성에 따라 대상지역의 규모를 달리하였다. 조사 항목별 조사규모 및 조사대상 등은 <表 3-1>과 같다.

表 3-1 調査項目別 調査規模 및 方法

조 사 항 목	조사규모 및 지역	조사방법 및 자료
농지소유 실태	① 1개면(충북 B면) ② 4개 법정리(충북B면)	행정자료 전수조사(지번별 조사) 농가 전수조사(농지원부* 상부)
농지임대차 실태	4개 법정리(충북 B면)	농가전수조사(농지원부 작성)
농지거래 실태	4개면 (경기A, 충북B, 전북C, 경북D면)	행정자료 전수조사 (농지매매 증명 발급대장)
농지구입자금 지 원 실태	4개면 (")	설문조사 및 행정자료 전수조사 (농지구입자금 지원자 관리기록부)

*새로운 농지원부 양식(안)으로 조사, 작성(부록 참조).

이외에 조사지역의 자료로 설명할 수 없는 부분을 보완하고, 사례조사 지역 자료의 편향성 여부를 판단하기 위해 전국의 총괄자료 및 평균자료를 부분적으로 인용·비교하였다.

2. 農地 利用과 流動化 實態

가. 農地 所有와 利用

우리 나라의 농지 소유 및 이용 상황을 살펴보면 <表 3-2>와 같다.

우선 농지 소유상황의 변화를 살펴보면 부재지주를 포함한 비농가의 소유농지가 1983년 전체의 16.2%에서 1989년도에는 전체의 21.7%로 크게 증가하였다. 또한 임차농지의 비중은 1970년의 17.6%에서 1989년에 776千ha로 36.5%를 차지하게 되었다. 임차농지를 비농가 소유농지와 농가 소유농지로 나누어 살펴보면 비농가 소유농지는 전체가 임차농지로 분류될 수 있으므로 농가소유농지 중 약 19%가 임대차 되고 있음을 알 수 있다.

農地改革이 거의 완료된 1950년 말 自作農의 비율이 전체 농지소유가구의 92%에 달했던 사실을 고려할 때 전체적으로 임대차농지가 증가한

다는 사실은 농가호수의 감소에 따른 농업경영규모의 확대가소유권의 이동보다는 임대차를 통해 주로 이루어짐을 의미하는 것이다.

이러한 사실을 사례조사지역의 농지 소유 및 이용 현황을 통해 살펴보자. 우선 사례조사지역(충북 B면)의 농지 소유상황을<表 3-3>과 <表 3-4>를 통해 살펴보면 농지면적은 총 1,964ha로 이중 관할구역내(面內)거주자의 소유농지는 1,460ha로 74.4%, 관할구역 외 거주자의 소유농지는 504ha로 25.6%를 차지하고 있다.

관할구역 외에 거주하는 농지소유자는 구로 충주, 청주 및 서울 등지에 거주하고 있으며, 이 중 지리적으로 出入耕作이 가능한 지역인 충주 거주자가 위탁영농의 형태가 아닌 실제 출입경작을 하고 있는 경우는 드물게 나타나고 있어 이들 대부분이 영농을 하고 있지 않는 부재촌지주로 분류될 수 있다.

한편 이들 부재촌지주의 소유농지는 면소재지를 중심으로 한 都市計劃區域에 인접한 곳에 많이 분포하고 있어 상대적으로 개발가능성이 높은 농지가 지역의 거주지주의 소유로 되어 있는 경우가 높게 나타나고 있다. 또한 이들 농지는 앞서 언급한 바와 같이 출입경작이 드물게 나타

表 3-2 農地の 所有 및 利用狀況 變動推移

단위: 천ha, %

	총경지 (A)	농가소유 농지	비농가소유 농지(B)	임차지 (C)	B/A	C/A
1970	2,298	—	—	404	—	17.6
1980	2,196	—	—	468	—	21.3
1983	2,167	1,817	350	581	16.2	26.8
1985	2,144	1,731	413	654	19.3	30.5
1987	2,143	1,699	444	666	20.7	31.1
1988	2,138	1,678	460	744	21.5	34.8
1989	2,127	1,665	462	776	21.7	36.5
연평균증감률	△ 0.4	△ 1.5	4.7	3.5	5.0	3.9

자료: 농림수산부.

나고 있으므로 대부분 지역내 농가에게 임대되고 있거나 일부의 농지가 유향화되고 있는 것으로 사료된다. 더욱이 <表 3-4>를 통해 지목별로 보면 논·경의 경우 각각 23.4%가 부채촌지주의 소유이나 밭과 과수원의 경우 각각 27.2%, 42.7%로 부채촌지주의 소유농지 비율이 높아져 부채촌지주 소유농도가 비교적 轉用可能性이 높은 곳에 주로 분포하고 있음을

表 3-3 農地* 所有者 居住地別 面積分布(충북 B面, 1990)

單位: %, ha

里 別	所 有 者 居 住 地 (%)					面 積
	里 內	里外面內	面外郡內	郡外및其他	計	
a	59.0	9.6	15.0	16.3	100.0	132.4
b	63.7	17.2	13.6	5.5	100.0	187.6
c	47.7	6.0	28.2	18.1	100.0	208.8
d	67.7	11.8	11.1	9.5	100.0	235.1
e	25.4	49.5	16.9	8.2	100.0	124.2
f	44.4	28.1	18.7	8.9	100.0	218.7
g	66.1	15.9	11.5	6.5	100.0	176.1
h	64.4	16.8	11.3	7.5	100.0	144.4
i	49.8	35.1	10.5	4.6	100.0	200.5
j	75.5	8.4	6.2	9.8	100.0	101.2
k	56.2	7.8	27.9	8.0	100.0	235.1
計	56.2	18.2	16.4	9.3	100.0	1,964.1

*畓, 田, 果樹園.

資料: 地番別 調書 面積을 基準으로 한 것임.

表 3-4 地目別 所有者 居住地別 面積分布(충북 B面, 1990)

單位: %, ha

地目別	所 有 者 居 住 地 (%)					面 積
	里 內	里外面內	面外郡內	郡外, 其他	計	
畓	53.7	22.9	15.0	8.4	100.0	1,133.4
田	59.9	12.9	17.2	10.0	100.0	720.1
果樹園	51.8	5.5	27.6	15.1	100.0	110.6

뒷받침하고 있다.

이와 같이 부채촌지주의 소유농지 증가를 중심으로 농지의 소유 및 이용상황을 개략적으로 살펴보았다. 그러나 한 지역의 농지소유 실태가 어떻게 이루어져 있는가를 구체적으로 파악하기 위해서는 보다 자세한 조사가 이루어져야 한다.

이를 위해 본연구에서는 B면내 4개 사례지역 농가의 농지소유상황을 전수조사한 農地原簿를 토대로 <表 3-5>에 나타난 바와 같이 조사지역내 농가의 소유농지 상황을 정리해 보았다.

우선 앞의 <表 3-3>을 통해 보면 농지원부 조사대상지역인 4개 法定里(b, c, d, e里)의 총농지 면적은 755.7ha로 나타나 있다. 이 중 국공유지를 제외한 716ha가 사유농지이며, 사유농지 중 면관할구역 내에 거주하는 재촌지주의 소유농지 면적은 504.3ha이다.

한편 농지원부 조사지역 내에 거주하는 농가가 조사지역 외에 소재하는 농지를 소유한 면적이 47.8ha로 나타나고 있으므로 조사지역 외에 거주하는 농가가 조사지역 내에 소재하는 농지를 소유한 면적을 이와 같

表 3-5 調查地域內 農家の 農地 所在地別 所有農地 狀況*

單位: 筆地, ha

區 分		調查地域內		調查地域外		計	
		筆地數	面 積	筆地數	面 積	筆地數	面 積
農 家	田	888	165.2	59	30.7	947	195.9
	畓	1,242	211.5	109	16.8	1,351	228.3
	果樹園	67	21.0	3	0.3	70	21.3
	小 計	2,197	397.7	171	47.8	2,368	445.5
準 農 家	田	131	12.0	1	0.1	132	12.1
	畓	93	10.1	2	0.1	95	10.2
	果樹園	9	0.2	—	—	9	0.2
	小 計	233	22.3	3	0.2	236	22.5
計		2,430	420.0	174	48.0	2,604	468.0

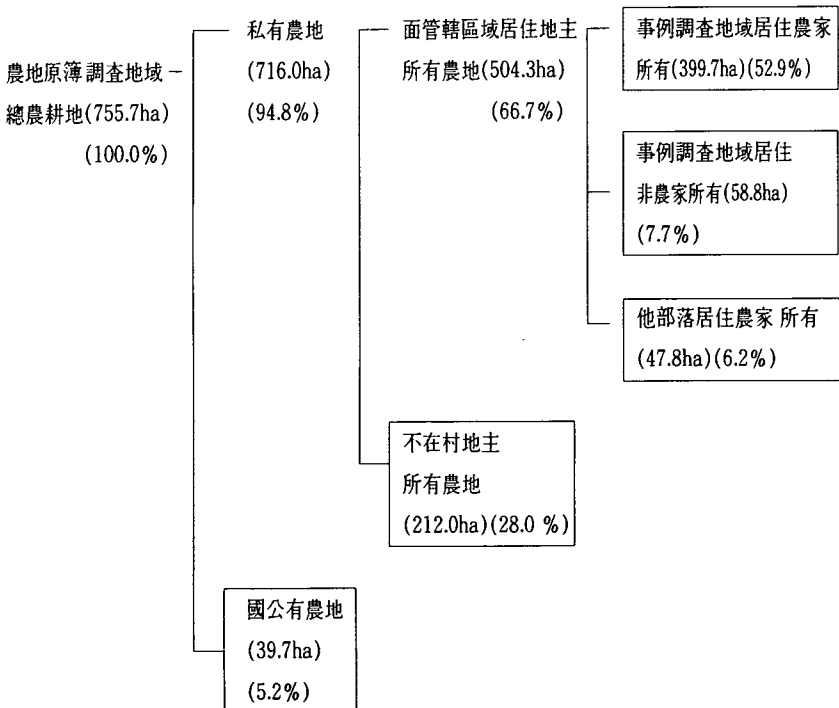
*충북B面內 農地原簿 作成地域 b, c, d, e里의 農地所有狀況임.

다고 가정하자. 이를 토대로 <表 3-5>를 통해 보면 4개 法定里내에 거주하는 자의 소유농지면적은 면 관할구역 내에 거주하되 사례조사지역 외에 거주하는 자의 소유면적 47.8ha를 제외한 445.5ha가 된다. 이 중 조사지역 내에 거주하고 있는 농가의 소유농지 면적이 397.7ha이므로 사례지역 내 비농가의 소유면적은 58.8ha가 된다.

이러한 결과를 알기 쉽게 도식한 것이 <圖 3-1>이다.

農地原簿 調査地域의 總農耕地는 755.7ha이다. 이 중 52.9%인 399.7ha가 사례지역 내에 거주하는 농가의 소유농지이고, 7.7%인 58.8ha가 사례지역 내에 거주하고는 있지만 영농을 하지 않고 있는 비농가의 소유농지이며, 6.2%인 47.8ha가 사례조사지역 외의 면내 농가의 소유농지

圖 3-1 事例調査 地域의 農地所有(農地原簿 調査地域)



로 구성되어 사유농지 중 70.4%인 504.3ha가 면관할구역 내에 거주하는 자의 소유로 되어 있다. 따라서 이를 제외한 나머지 251.7ha가 부재존지주의 소유 및 국공유농지로 분류될 수 있으며, 이들 농지의 상당부분이 賃貸借의 형태로 경작되고 있다고 생각할 수 있다.

이와 같이 농지원부의 조사결과를 토대로 현재의 농지소유상황을 개략적으로나마 살펴보았다. 그렇다면 어떻게 이와 같은 농지소유구조가 이루어졌으며, 이는 앞으로 어떻게 전개되어 나갈 것인가. 이에 대한 분석을 통해 農地流動化 展開方向에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

농지의 유동화는 농지 매매시장에서 거래를 통해 所有權이 移轉되거나 혹은 농지임대차시장에서 임대차를 통해 耕作權이 流動되는 형태로 이루어진다. 따라서 여기에서는 농지원부조사 및 농지거래상황의 조사를 통해 농지유동의 양측면의 움직임을 분석해 보고자 한다.

나. 農地去來와 農地流動化 實態

1 年度別 農地去來 推移

경기, 충북, 전북 및 경북의 4개 지역에서 각각 1개 면단위를 추출하여 총 4개 지역의 농지거래상황을 農地賣買證明發給臺帳으로 全數調査한 결과가 <表 3-6>에 나타나 있다.

우선 농지거래 상황을 연도별로 살펴보면 1985년 974필지 191ha에서 1988년에는 그 2배가 넘는 2,033필지 374ha로 매년 거래가 증가해 왔다. 그러나 1988년말 부동산 투기에 대한 규제강화조치 이후 농지거래에도 그 영향이 미쳐 1989년의 농지거래가 전년에 비해 크게 감소하였으며, 1990년의 경우는 하반기의 농지거래상황이 집계되지는 않았으나 상반기의 거래추세로 보아 1988년 수준으로 봄이 타당할 것이다. 여기에서 한 가지 주목할 사항은 농가간의 농지거래 및 부재지주로부터 재존농가의 농지거래가 토지거래에 대한 규제조치의 강화로 인해 영향을 받게 될 수 있는가 하는 점이다. 이론적으로 보면 투기적 동기의 농지거래에

있어 不動產去來 規制 強化는 커다란 영향을 미치게 됨은 물론이고 경작 목적의 농가간 농지거래도 영향을 받게 될 것이다.

즉, 규제강화조치로 농지매입이 억제되고, 이로 인해 수요의 감퇴로 가격의 하락 내지 정체현상으로 귀결된다면, 자산가치의 상승에 대한 기대심리가 위축되어 정상적인 농지거래도 위축될 것이기 때문이다.

과연 부동산 투기억제조치의 강화로 농지를 중심으로 하는 자산의 가치상승에 대한 기대심리가 위축되어 농지수요가 감퇴하였는가? 이에 대한 의문에 간접적이거나 접근하기 위해서는 1988~89년 기간을 중심으로 농지가격의 변동상황을 살펴볼 필요가 있을 것이다.

<表 3-7>에서 보는 바와 같이 농지가격은 1985~89년 기간에 연평균 22.8%의 높은 상승률을 보이고 있다. 토지 투기에 대한 규제조치 강화로 농지거래에 영향을 미쳐 실질적으로 농지수요를 감퇴시켰다면 1988~89년 기간의 농지가격 상승률이 평균 상승률보다 낮아야 함은 물론이다. 그러나 실제로 1988년에 비해 1989년의 농지가격은 약 23%의 상승을 기록하고 있어 오히려 4년간의 평균 상승률을 상회하고 있다. 물

表 3-6 年度別 地目別 農地去來 狀況¹⁾

單位: 筆地, ha

年 度	田		畓		果樹園		其他 ³⁾		計	
	筆地數	面積	筆地數	面積	筆地數	面積	筆地數	面積	筆地數	面積
1985	315	47.0	637	139.3	11	2.1	11	2.2	974	190.6
1986	420	69.0	825	157.5	14	2.8	—	—	1,257	229.3
1987	442	68.5	787	144.6	35	10.3	4	0.1	1,268	223.5
1988	702	99.3	1,293	262.4	33	11.3	5	1.0	2,033	374.0
1989	520	73.9	841	172.6	4	0.8	2	0.5	1,367	247.8
1990 ²⁾	356	49.2	531	106.3	7	1.5	2	0.2	896	157.1
計	2,755	406.9	4,914	982.7	104	28.8	24	4.0	7,797	1,422.4

1) 京畿 A, 忠北 B, 全北 C, 慶北 D 面の 4개 地域 調査資料임.

2) 1990年度 資料는 面別로 4月 혹은 7月까지의 집계치임.

3) 牧場用地, 초지 등.

론 그러한 조치가 장기적으로 어떠한 영향을 미치는가에 대한 논의는 본 분석에서 할 수가 없으나, 위와 같은 결과로 우선 유추할 수 있는 사실은 投機的 動機의 農地去來는 상당히 萎縮되고 있으나 비농업부문의 계속적인 성장에 따라 잠재적인 전용수요는 상존하고 있으며, 농업목적의 농지수요, 즉 농가간의 농지거래 혹은 부재촌지주로부터의 농지매입은 크게 영향을 받지 않고 있다는 점이다.

한편 총농경지에서 거래를 통해 유동되고 있는 농지의 비중을 보면 1985~90상반기 기간동안 총 1,422ha가 거래되어 약 20.3%의 농지가 거래되었음을 알 수 있다(表 3-8). 각 연도별로 보면 차이가 있겠으나, 그 차이를 무시하고 연평균으로 계산하면 사례조사지역의 총 농경지에서 매년 약 3.7%의 농지가 농지매매 시장에서 거래를 통해 流動되고 있는 것이다. 1년동안 총경지의 3.7%가 거래를 통해 유동되고 있다는 사실로 볼 때 농지유동화에 있어 상속·증여 등을 포함한다면 소유권의 이전을 통한 유동화의 비중이 적다고 볼 수는 없다. 따라서 거래를 통해 유동되고 있는 농지가 어느 방향으로 이루어지고 있는가하는 분석이 중요하게 된다.

表 3-7 農地價格 變動實態

單位: 원 / 평

연 도	논	밭	과수원	계
1985	7,318	4,026	6,837	6,311
1986	7,872	4,576	7,439	6,874
1987	8,320	5,186	7,775	7,385
1988	11,159	9,930	13,476	11,039
1990	15,021	11,845	15,862	14,344
연평균 상승률(%)	19.7	30.9	23.4	22.8

자료: 농림수산부(자작지, 연도말 기준).

2 地域間 農地去來 實態

앞서 살펴본 바와 같이 거래를 통한 농지 유동화는 연평균 3.7%로 비교적 활발하게 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 단순히 농지거래가 활발하게 이루어지고 있다고 해서 경영규모의 확대를 통한 농업구조 개선의 입장에서 농지유동화가 순조롭게 이루어지고 있다고 평가할 수는 없다. 즉, 이러한 농지거래가 어느 방향으로 이루어지고 있는지가 더욱 중요하다.

따라서 여기에서는 우선 사례지역의 조사결과를 토대로 사례지역 내 소재 농지의 소유권이 지역간에 어떻게 유동되고 있는가를 살펴 보고, 농가간의 농지유동실태는 다음에 분석하고자 한다.

<表 3-9>는 농지 거래자의 거주지별로 거래농지의 면적을 나타낸 것이다. 이를 살펴보면 전체적으로 볼 때 지역 외에 거주하고 있는 부채촌자가 買入하는 농지는 거주미상자를 제외한 자의 총매입면적의 28.8%인 반면, 역시 부채촌자가 賣渡한 농지는 43.1%로 나타나 부채촌자가 주로 농지를 매입하기 보다는 매도하고 있는 것으로 나타나 있다.

그러나 이러한 현상만으로 농지의 소유권 이동이 지역외 거주자로부터 지역내 거주자에게로 계속 일어나 부채촌지주의 농지가 감소하고 재촌지주 혹은 농가의 소유농지 비중이 증가하고 있다고는 판단할 수 없다. 이를 위해서는 서로 특성이 다른 지역간의 비교, 검토가 있어야 하고, 또한 지역내 거주로부터 지역외 거주자에게 流出된 농지와 그 반대

表 3-8 事例地域* 去來農地の 比重1985~90 상반기

單位: ha, (%)

구 분	밭	논	과수원	기타	계
총면적	2,270 (100.0)	4,615 (100.0)	64 (100.0)	46 (100.0)	6,994 (100.0)
거래면적	407 (17.9)	983 (21.3)	29 (45.1)	4 (8.7)	1,422 (20.3)

*경기, 충북, 전북, 경북의 4개 면 단위 전수조사.

로 流入된 농지면적이 비교하여야 할 것이다.

우선 <表 3-9>를 다시 살펴보면 사례조사지역이 속해 있는 郡內에 도시가 위치해 있는 경우와 그렇지 않은 경우가 있다.

앞에 해당하는 것은 경기의 A면과 충북 B면이고 후자는 전북, 경북의 C면, D면이다. 도시와 인접한 A, B면의 경우 전체 매도면적의 4.4%를 지역외 거주자가 매도하였으며 매입면적은 전체 매입면적의 35.3%로 나타나 있다. 이를 4개 지역 평균치와 비교해 볼 때, 매도면적에 있어서는 별차이가 없으나 매입면적 비율에 있어서는 都市近郊에 위치한 농지가 지역외로 유출되는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 즉, 가까운 곳에 도시가 위치하고 있는 지역의 농지가 그렇지 않은 지역의 농지보다 지역외로 유출될 가능성이 더 큰 것이다. 이를 보다 자세히 살펴보기 위해서는 지역간의 구체적인 농지거래상황의 자료가 필요해진다. 이를

表 3-9 去來者 居住地別 農地去來 狀況: 4개 事例地域, 1985~90

單位: ha, %

區 分			所 有 者 居 住 地					
			里 內	里外面內	面外郡內	郡外其他	未 詳	計
賣 渡 面 積	A 面		104.6	57.4	61.3	73.4	173.2	469.9
	B 面		118.9	66.0	63.7	78.6	70.7	397.9
	C 面		94.5	26.6	7.0	77.8	96.0	301.9
	D 面		75.7	26.3	8.4	61.9	80.4	252.7
	計	面 積	393.7	176.3	140.4	291.7	420.3	1,422.4
		構成比*	39.3	17.6	14.0	29.1		
買 入 面 積	A 面		159.6	101.1	152.0	6.5	50.7	469.9
	B 面		180.2	90.2	128.3	2.8	-	397.9
	C 面		164.6	43.7	40.7	45.7	4.2	301.9
	D 面		169.9	64.0	13.7	3.7	0.1	252.7
	計	面 積	674.3	299.0	334.4	58.7	55.0	1,422.4
		構成比*	49.3	21.9	24.5	4.3		

*構成比는 住所미상을 除外하고 算出한 比率임.

위해 본 분석에서는 4개 사례지역 중 충북의 B면을 선정하여 1985~90년 기간의 농지거래자 주소 및 농지구입 후 거주지를 옮긴 자의 주소를 전수조사하여 지역간 農地의 流出量과 流入量을 비교·분석하였다.

<表 3-10>을 살펴보면 1985~90년 기간동안 B면의 총거래농지 면적 중 지역내 거주자의 농지가 지역의 거주자에게 매도된 면적이 52.4ha, 이와 반대로 지역의 거주자로 부터 지역내 거주자에게 매도된 농지 면적이 87.4ha로 나타나 있다. 또한 지역내에서 거주하면서 농지를 매입한 후 해당 농지를 매도하지 않은 채로 거주지를 지역외로 옮긴 경우가 있으므로 해당 농지는 지역의 유출농지로 계산되어야 한다. 이 경우에 해당되는 농지가 38.2ha로서 5개년간 總流出農地는 90.6ha가 된다. 이를 같은 기간 동안의 流入農地 87.4ha와 비교할 때 1985~90년 상반기에 3.2ha의 농지소유권이 지역내 거주자로부터 지역의 거주자에게 이전되었음을 알 수 있다.

즉, 충북 B면을 표본으로 한 사례지역의 경우 지역간의 농지거래실태로 살펴본 농지소유상황은 크게 변동이 없고 오히려 부재촌지주의 소유농지 비중이 적게나마 증가한 것으로 나타났다.

이와같은 결과를 놓고 볼 때 전국적으로는 점차 부재지주 소유농지의 비중이 낮아지는 추세에 있으나, 한편으로는 도시근교 농촌의 경우 이와 반대의 현상이 일어나고 있는 곳도 있어 신중한 政策代案의 마련이 요

表 3-10 地域間 農地去來 實態: 충북 B面, 1985~90

單位: 筆地, ha

區 分	流 出 農 地		流 入 農 地	
	筆 地 數	面 積	筆 地 數	面 積
地域內居住賣渡者 → 地域外居住買入者	263	52.4	—	—
地域外居住賣渡者 → 地域內居住買入者	—	—	490	87.4
地域內買入後 地域外로 居住移轉	214	38.2	—	—
計	477	90.6	490	87.4

구된다고 할 수 있다.

③ 農地去來와 經營規模

앞에서는 농지의 소유권이 지역내 거주자와 지역외 거주자간에 어떻게 이전되는가를 중심으로 農地流動의 方向을 살펴 보았다. 여기에서는 농지의 거래를 통해 농지가 어떠한 營農規模階層으로 流動되고 있는지를 분석하고자 한다. 이는 농지의 유동화사업에서 규모를 계속 확대하여 대규모의 상업적 영농을 추구하려 하는 專業農에게 농지가 집중될 수 있는가 하는 문제제기에 대한 정책대안의 실마리를 제공해 줄 수 있는 것으로 중요하기 때문이다.

1967년 이후 농가호수의 지속적인 감소에 따라 농가 호당 경영규모는 1970년 0.95ha에서 1989년 1.20ha로 계속 증가해 왔다. 그러나 경지규모별 농가수 분포의 변화를 <表 3-11>을 통해 살펴 보면 1985년까지 1.5ha 이상의 中·大農層의 구성비가 줄어들고 0.5~1.5ha 계층의 농가 구성비가 증가하여 소농구조의 존속에는 변화가 일어나지 않았다. 1985년 이후 최근들어 1.0ha 미만 계층의 농가 구성비가 점차 줄어들고 1.5ha 이상의 농가계층 비율이 증가하는 경향을 보이고 있다.

그러나 이와 같은 현상을 놓고 현재의 농지유동 방향이 중·대농에게 집중되고 있고, 나아가서 상업적 전업농이 앞으로 빠른 속도로 계속 출현하여 농가호수의 감소에 따라 자연스럽게 農業構造의 改善을 이루게 된다고 판단할 수 있는가? 그렇게 판단하기에는 아직 부족한 점이 있다. 왜냐 하면 우리가 의미하는 바 농지의 유동이란 농가호수 감소분만큼의 농지가 농가에게로 이전되어 전체 농가의 규모확대도 의미하지만, 이와 마찬가지로 중요한 것은 영세소농의 농지가 대규모 영농을 추구하는 商業的 專業農에게로 집중되는 농가간의 농지유동도 의미하기 때문이다. 따라서 농지유동방향을 분석하는데 있어 이 두 측면을 동시에 고찰하는 것이 필요하다.

이를 위해 충북 B면의 4개 법정리를 대상으로 농가를 농지거래 경험의 유·무별로 구분하여 農家間の 農地流動狀況을 분석하였다. <表 3-12>를 보면 농지권부 조사지역의 총농가 476호 중 1989년을 제외하고 1985년부터 1990년 5월 현재까지 농지거래경험이 있는 농가수는 203호로 42.6%를 차지하고 있다. 물론 1989년의 거래상황이 포함된다면 50% 이상이 되리라 추정된다.

농지거래 상황별로 농가의 농지소유규모 및 경영경지면적을 살펴 보면 첫째로, 거래 경험이 없는 농가의 경우 平均所有規模는 0.64ha, 平均經營規模는 0.96ha로 규모가 가장 작게 나타나 있다. 둘째로, 매입경험만 있는 농가는 평균소유규모가 1.04ha, 평균경영규모가 1.20ha이며 셋째로, 매도 경험만 있는 농가의 경우는 각각 1.10ha, 1.34ha로 나타나고 있다. 네째로, 매입 및 매도 경험이 모두 있는 농가는 소유규모가 1.38ha, 경영규모가 1.55ha로 각각 나타나 농지거래가 활발한 농가일수록 규모를 계속 확대하려는 욕구가 크다는 사실을 알 수 있다.

이와 함께 또 한 가지 중요한 점은 거래 경험이 있는 농가의 農地去來前 소유규모와 去來後의 소유규모이다. 농지거래 경험이 없는 농가의 소유규모는 물론 변동이 없으며, 매도·매입경험이 모두 있는 농가의 경우 평균매입규모가 매도규모보다 더 크게 나타나 1.22ha에서 평균

表 3-11 耕地規模別 農家戶數 分布

單位: %

연 도	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha 이상
1965	35.9	31.7	16.6	9.1	6.7
1970	32.6	34.2	18.5	8.0	6.7
1975	30.2	36.2	18.9	8.1	6.5
1980	28.8	35.2	20.6	9.0	6.5
1985	28.4	36.5	20.7	8.5	5.9
1987	28.5	35.3	21.0	8.9	6.3
1989	27.7	34.1	21.2	9.6	7.5

자료: 농림수산부, 「농림수산 통계연보」.

1.38ha로 소유규모가 증가하였다. 그러나 매입·매도 중 어느 한쪽의 경험만 있는 농가의 농지소유규모 변동상황을 살펴보면 특기할 만한 사실을 발견 할 수 있다.

매입 경험만 있는 농가의 경우 매입전 평균소유규모가 0.59ha에서 농지매입후인 1990년 5월 현재 1.04ha로 크게 증가했으며, 이와 반대로 매도경험만 있는 농가는 평균 1.41ha의 소유규모에서 1.10ha로 감소하고 있다. 이는 결국 농가간에 있어서 농지거래를 통한 농지유동 방향이 영세소농으로부터 중·대규모 농가로의 방향이 아닌 중규모 이상의 농가로부터 소규모 농가로 이루어져 農地所有規模의 平準化를 유지하면서 이루어지고 있음을 나타내는 것이다.

앞에서 이미 논의한 바와 같이 농지 유동화는 첫째로, 농가호수의 감소에 따른 전체 농가의 평균규모 확대와 둘째로, 영세규모의 농지가 집중되는 대규모 전업농의 증가를 전제로 성립되는 의미이다. 즉, 단순한 농지거래의 증가를 통한 소유권 이전이 활발하다고 해서 농지유동화의 진척을 통한 규모확대가 이루어진다고 볼 수는 없는 것이다. 이러한 의미에서 볼 때 전체 농가의 평균 소유규모는 점차 증가하고는 있지만 새로이 비농가로 바뀌는 離農 및 脫農者의 농지가 남아 있는 농가로 완전하게 이전되지 않고 있으며, 더욱이 농가간의 농지유동 방향을 규모확대를 통한 농업구조 개선 목표와는 그 궤를 달리하고 있는 실정이다.

表 3-12 農地 去來形態別* 農家の 經營規模: 충북 B面の 4개 事例 法定里

單位: ha

去來形態	農家數	戶當平均去來面積		戶當 平均 經營規模		
		買入	賣渡	去來前 所有規模	현재 所有規模	耕作規模
去來無	273	—	—	0.64	0.64	0.96
買入·賣渡	48	0.57	0.41	1.22	1.38	1.55
買入	118	0.45	—	0.59	1.04	1.20
賣渡	37	—	0.31	1.41	1.10	1.34

*1989년은 資料上の 問題로 除外하였음(1985~90年 중반).

따라서 농지유동화를 촉진시키는 것과 관련된 정책은 현재 농업경영 규모의 확대를 제약하는 요인의 해소와 함께 다루어져야 소기의 성과를 거둘 수 있으리라 사료된다.

다. 農地賃貸借와 流動化 實態

농가호수가 계속 감소됨에 따라 호당 경영규모가 확대되고는 있으나 離·脫農의 所有農地가 농가로 이전되는 비율이 낮다는 것은 이미 앞에서 언급한 바와 같다. <表 3-13> 에서도 볼 수 있는 바와 같이 1983~89년 사이에 전국의 농가 호당 경영규모는 연평균 1.8%의 비율로 증가하였는데, 이 중 소유규모는 0.5%, 차지규모는 7.3%의 비율로 각각 증가하여 비농가 및 이·탈농가 소유농지가 농가에게 소유권의 이전형태로 유동되기보다는 주로 임대차의 형태로 유동됨을 알 수 있다.

농지의 임대차 실태를 사례지역 조사를 통해 살펴보면 다음과 같다.

1 事例地域의 賃貸借 實態

농지원부 사례조사지역(충북 B면의 4개 법정리)에 거주하고 있는 농가의 소유 농지는 조사지역내 소재 농지 399.7ha, 조사지역외 소재 농지 47.8ha로 구분되어 있음을 앞의 <圖 3-1>에서 이미 살펴보았다.

表 3-13 農家戶當 經營規模의 推移

單位: ha

연도	농가호당경영규모 (A)	농가호당소유규모	농가호당임차규모 (B)	B/A(%)
1983	1.08	0.91	0.17	15.7
1985	1.11	0.90	0.21	18.9
1987	1.15	0.91	0.24	20.9
1988	1.17	0.92	0.25	21.4
1989	1.20	0.94	0.26	21.7
연평균 증가율	1.8(%)	0.5	7.3	5.5

여기에 해당되는 농지의 경작 및 임대차 상황은 <表 3-14>와 <表 3-15>를 통해 살펴 볼 수 있다. 우선 조사지역내에 거주하고 있는 농가의 地域內所在 所有農地 399.7ha 중 14%에 해당하는 54ha가 임대되고 있고 나머지 86%인 345.7ha가 소유농가에 의해 경작되고 있는 것으로 나타났다. 또한 이들 농가의 地域外 所在所有農地 47.8ha중 15%인 7ha가 임대되고 있고 85%인 40.8%를 자경하고 있었다. 둘째로, 이들 농가의 농지임차는 조사지역내 소재농지가 127.2ha, 조사지역외 소재농지의 경우 15.6ha로 합계 142.8ha의 농지를 임차 경작하는 것으로 나타

表 3-14 事例調査 地域內 居住 賃貸人의 農地賃貸 狀況

單位: ha, %

구 분		面 積	構 成 比	
地域內*農地	地域內 賃借人	196	28.2	48.7
	地域外 賃借人	202	22.7	39.2
	小 計	398	50.9	87.9
地域外 農地	地域內 賃借人	26	4.8	8.3
	地域外 賃借人	17	2.2	3.8
	小 計	43	7.0	12.1
計		441	57.9	100.0

*農地原簿 事例地域(準農家包含).

表 3-15 事例調査 地域內 居住 賃借人의 農地賃借 狀況

單位: ha, %

구 분		面 積	構 成 比	
地域內*農地	地域內 賃貸人	196	31.3	22.0
	地域外 賃貸人	526	95.9	67.2
	小 計	722	127.2	89.2
地域外 農地	地域內 賃貸人	29	6.5	4.5
	地域外 賃貸人	45	9.1	6.3
	小 計	74	15.6	10.8
計		796	142.8	100.0

*농지원부 사례지역(준농가 포함).

나고 있다.

이러한 사실을 종합하여 사례조사지역에 거주하고 있는 농가의 경작 상황을 살펴보면 총 경작면적(自耕面積과 賃借面積의 합계)은 522.8ha이며, 이중 임차면적이 136.3ha로서 임차지비율은 26.2%인 것으로 나타났다.

그러나 조사지역의 농지 중 상당부분이 부재촌지주의 소유로 되어 있으며, 이들 농지의 대부분이 임차의 형태로 경작되고 있음에도 불구하고 조사대상지역이 소지역단위이고 조사방법상의 한계로 부재촌지주 소유 농지의 조사가 상당부분 누락되었다. 따라서 임차지 비율은 위에 계산되어진 결과보다 훨씬 높을 것으로 추정될 수 있다.

2 經營規模와 農地 賃貸借

농지원부 조사지역의 총농가 476호 가운데 순자작농가는 234호로 49%, 임대 혹은 임차를 하고 있는 농가가 242호로 51%를 차지하고 있어 농지 임대차가 활발하게 일어나고 있음을 보이고 있다<表 3-16>. 이를 호당 평균규모로 살펴보면 농가 호당평균 소유규모는 0.84ha, 평균 경작규모는 1.1ha로서 평균임대규모 0.04ha를 차감한 평균 0.30ha를 임차하여 경작하고 있는 것으로 나타나고 있다.

表 3-16 農家 區分別 戶數 및 戶當 農地規模(農地原簿 事例地域)

單位: ha, 戶

구 분	平均所有規模	平均耕作規模	平均賃貸規模	平均賃借規模	家口數
純自作農家	0.91	0.91	—	—	234
純賃借農家	—	0.88	—	0.88	59
賃貸農家	1.67	1.32	0.35	—	36
賃借農家	0.78	1.39	—	0.16	133
賃貸借農家	1.78	1.98	0.41	0.62	14
戶當平均	0.84	1.10	0.04	0.30	
事例地域合計	399.80	523.60	19.00	142.80	476

또한 본지역에서 임대차되고 있는 농지의 성격을 보면 농지를 임차耕作하고 있는 농가의 총임차농지규모가 142.8ha인데 반해, 이 지역 농가의 총임대규모는 19ha에 불과한 것으로 나타나 총임대차농지의 87% 정도가 조사지역내 거주 비농가 소유농지이거나 혹은 조사지역외에 거주하는 농가 및 비농가의 소유농지로서 지역내 농지를 중심으로 지역내 농가간의 임대차는 많지 않은 것으로 나타났다.

한편 농지임대차에 따라 농가를 구분하고, 구분된 農家群別로 평균 소유규모와 평균 경작규모를 비교해 봄으로써 임대차를 통한 농지유통의 방향을 살펴 보면 다음과 같다. 우선 純賃借農을 제외하면 농지임대차를 활발히 하는 농가일수록 평균경작규모가 높게 나타난다는 사실을 알 수 있다. 이는 농지거래 경험별 농지소유 및 경영규모의 변화추이 분석에서도 나타난바, 영농규모가 계속 확대되고 있는 농가의 경우 농지거래나 농지임대차에 활발히 참여하고 있음을 알 수 있다.

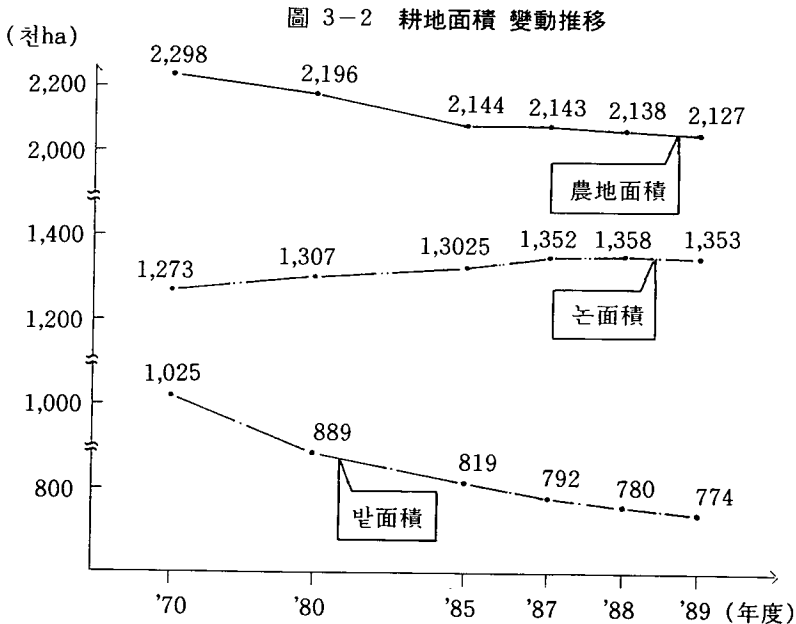
그러나 농지의 거래에 있어서와 마찬가지로 소유지의 일부를 임대하고 있는 농가와 경작지의 일부가 임차농지로 구성되어 있는 농가의 소유규모 및 경영규모를 살펴보면 賃貸農家の 경우 1.67ha의 소유에서 평균 0.35ha를 임대하여 경영규모가 1.32ha로 감소하는 양상을 보이고 있으며, 賃借農家の 경우는 소유규모가 0.78ha로 영세하지만 임차를 통해 1.39ha로 영농규모가 확대되고 있다.

이러한 사실로 비추어 볼 때 전체적으로 보아 임대차와 거래를 통해 농지 소유규모 및 경영규모가 점차 확대되고는 있으나, 중·대규모의 농가에게 농지가 집중되는 현상은 아직 뚜렷하게 나타나고 있지는 않고 있다. 이렇게 중·대규모 농가의 규모가 크게 확대되지 못하는 이유를 든다면 첫째, 농업노동력의 부족으로 경영규모의 급속한 확대가 불가능하며 둘째, 농지기반의 정비상태가 불완전하여 노동을 대체하는 기계도입에 한계가 존재하고 셋째, 영세·소농의 경우 타직종으로의 전직 기회가 많지 않고, 이·탈농의 경우 영농복귀의 기반을 계속 보유하려는 욕구가 있기 때문으로 보인다.

라. 農地 保全과 管理

농지의 보전 및 관리는 이미 앞에서 보다 구체적으로 살펴본 바와 같이 절대농지 지정, 농업진흥지역 지정, 농지의 전용제한 등에 의하여 이루어지고 있다. 우리 나라 전체에 대해서는 이미 개관해 본 바 있으므로 여기서는 전국의 상황과 사례조사면을 비교해서 개략적인 사항만 보기로 한다.

우리 나라의 농지는 계속 감소하고 있다. <圖 3-2>에서 보는 바와 같이 1970년에만 해도 논이 1,273천ha, 밭이 1,025천ha로서 전체 경지면적은 2,298천ha였는데, 1989년의 전체 경지면적은 171 천ha가 적은 2,127천ha였다. 이것은 1970~89년 사이에 연평균 약 9천ha씩 줄어든 셈이 된다. 농지가 감소하는 이유는 공장부지, 주택 등 건물건축용으로 농지가 사용되고, 도로와 댐 축조 등 공공시설에도 이용되며, 농지의 유실·매몰이 해마다 일어나고 있기 때문이다. 그간 농지확대를 위해서 개간



資料: 農林水産部

이나 간척으로 농지가 증가하기도 하였지만 증가한 면적보다 더 많은 면적이 감소한 것이다.

이와 같이 농지가 감소하는 것을 억제하기 위하여 정부에서는 여러 가지 제도적 조치를 취하여 왔다. 앞으로는 농업진흥지역 지정제도로 바뀌게 되지만 절대농지 지정고시도 그 중의 하나이다.

<表 3-17>에서 보는 바와 같이 1989년 현재 절대농지는 전체 국토면적의 13.7%, 전체농지의 63.6%인 1,353천 ha이다. 농지에 대한 절대농지 고시비율은 논이 밭보다 높은 74.3%로서 면적으로는 1,005천 ha이고, 밭은 45%인 348천ha이다.

사례조사面인 B면의 경우 절대농지 고시 사정이 어떤지에 대해 보기로 하겠다. B면의 경지면적은 약 1,900ha이고, 이 중 논이 1,090ha, 밭이 810ha이다. 1,900ha중 절대농지로 고시된 면적은 논이 973ha, 밭이 374ha로서 모두 1,347ha였다. 그러므로 절대농지로 고시된 농지는 전체 논밭의 70.9%에 이르러 전국의 63.6%보다 상당히 높다. 특히 논은 89.3%가 절대농지로서 전국 평균치 74.3%보다 월등히 높았다. 이것은 B면이 전국 평균 농지보다 집단화된 농지가 많고, 농업 생산기반이 잘 정비되었음을 말해 주는 것이다.

농지의 전용 제한도 농지보전 및 관리의 한 방법이다. 농지전용도 앞에서 이미 구체적으로 살펴본 바와 같이 허가전용·협의전용, 그리고 임의전용의 방법으로 나눌 수 있다. 1973년부터 1989년까지 전국 농지의 허가·협의전용 면적은 26,956ha로서 연평균 1,586ha의 농지가 타용도로 전용되었다. 그리고 같은 기간중 임의전용면적은 6,769ha로서 연평균 398ha의 농지가 농가주택지, 잠실, 축사, 부속사 등으로 사용된 것으로 나타났다. B면에 있어서 농지의 임의전용면적을 전국농지의 총전용면적(허가전용+협의전용+임의전용), 그리고 임의 전용면적과 비교하면 <表 3-18>과 같다.

1985~89년간 전국농지의 총전용면적의 5개년 평균은 4,033ha로서 전체 경지면적의 약 0.1886%가 매년 타용도로 전용된 것으로 나타났다.

이 중 임의전용면적은 연간 전국 농지의 0.01~0.04%이다. B면의 경우 1985년에는 전용면적이 적었고, 1988년에는 많았지만 대체적으로 연간 0.001~0.03%였다. 그러므로 B면과 전국 평균치의 추세는 큰 차이를 보이지 않는다고 할 수 있다. 즉, 임의전용면적의 5개년 평균을 보면 전국의 전용비율은 전체 농지의 0.024%, B면은 0.018%로 B면이 전국 평균에 약간 뒤지고 있을 뿐이다.

여기서 알 수 있는 것은 농지전용의 추세가 최근에 와서 급격하게 증가하고 있다는 점이다. 특히, 1990년 9월부터 농어민의 소득향상 및 편의 도모를 위하여 농어업용시설, 부락 공동이용시설에 농지사용이 신고사항으로 바뀐에 따라 앞으로는 농지전용이 더욱 늘어날 것으로 전망되는 것이다.

表 3-17 B면과 전국의 절대농지 고시면적 비교, 1989

구 분	전체 경지면적(a)			절대농지 고시면적(b)			b/a(%)		
	계	밭	논	계	밭	논	계	밭	논
전국 (천ha)	2,127	774	1,353	1,353	348	1,005	63.6	45.0	74.3
B면 (ha)	1,900	810	1,090	1,347	374	973	70.9	46.2	89.3

자료: 농림수산부, B면.

表 3-18 농지 전용면적 추이

연도	총전용면적(전국)		임의전용면적(전국)		임의전용면적(B면)	
	면적(천ha)	전용면적/경지면적(%)	면적(ha)	전용/경지(%)	면적(m ²)	전용/경지(%)
1985	2,122	0.0990	262	0.0122	330	0.0017
1986	2,563	0.1197	352	0.0164	1,393	0.0073
1987	3,542	0.1653	340	0.0159	5,858	0.0308
1988	4,844	0.2266	776	0.0363	6,260	0.0329
1989	7,096	0.3336	861	0.0405	3,242	0.0170
평균	4,033	0.1886	518	0.0242	3,417	0.0180

자료: 농림수산부, B면.

3. 農地 流動化制度 實態

가. 農地原簿 및 農地 카아드

본절에서는 농지원부 및 농지 카아드 작성의 법적 근거와 현황, 그리고 문제점을 중심으로 살펴보기로 한다.

농지원부와 농지카아드는 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」 제14조, 동법 시행령 제18조, 그리고 동법시행규칙 제24조 및 제25조의 규정에 의하여 작성되고 있다. 同法 제14조는 농지카아드 및 농지원부의 작성비치에 관한 사항으로 주요내용은 다음과 같다. ① 구청장·시장 또는 읍·면장은 농지소유 및 이용실태를 파악하여 그의 효율적인 이용관리를 도모하기 위하여 필지별 농지카아드와 농가별 농지원부를 작성 비치하여야 한다. ② 구청장·시장 또는 읍·면장은 제1항의 농지 카아드 및 농지원부의 작성·정리와 기타 농지의 이용실태의 파악을 위하여 필요한 때에는 농지의 소유자 또는 이용자로 하여금 필요한 사항을 보고하게 하거나 관계공무원으로 하여금 그 사항을 조정하게 할 수 있다. ③ 농지카아드 및 농지원부의 서식과 이의 작성관리에 필요한 사항을 농림수산부령으로 정한다.

또한 同法 施行令 제18조는 농지원부의 작성에 관한 사항으로서 ① 법 제14조 제1항의 규정에 의한 농지원부는 1,000m²(300평) 이상의 농지를 경작하는 농가 또는 준농가별로 작성하며, ② 제1항에서의 “준농가”라 함은 농업을 직접 경영하는 국가기관·지방단체·학교·종교단체·후생단체 등으로 규정하고 있다.

그리고 同法 施行規則 제24조는 농지카아드 및 농지원부의 서식으로서 ① 법 제14조 제1항의 규정에 의한 농지카아드는 <表3-19> <表3-20> 및 <表3-21>과 같으며, ② 제1항의 농지카아드 및 농지원부

表 3-19 농지 카아드 양식

(표 면)

번호

농 지 카 아 드

① 농지 표시	소재지			지번	지목		지적		등급	절대농지 상대농지	주재배작물
	구·시·군	읍·면	동·리		공부	실지	공부	실지			
② 소유자		(주소)				(성명)				⑦ 변경 사항	
③ 경작자		(주소)				(성명)					
④ 토 지 대 장		⑤ 등 기		⑥ 취 득							
년 월 일		년 월 일		년 월 일							

(이 면)

⑧ 토 지 현 황	지 대	산악	중간	평야	⑨ 편 입 지 역	농업지역	⑩ 비 고	
		토 성				경지정리		
	진흥청처방					구 역		
	경사도	도				조합몽리		
	배수의 양부	양호	보통	불량		구 역		
	비옥도	상	중	하		도시계획	작성 년 월 일	검인
						구역	년 월 일	

는 농지의 소재지를 관할하는 시·구·읍·면의 사무소에 비치하고, 천재지변 기타 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 그 사무소 밖으로 지출할 수 없으며, ③ 농지원부에 등재한 농가 또는 준농가가 폐농한 때에는 그 농지원부를 따로 편철하여 10년간 보존하도록 규정하고 있다.

表 3-20 농가의 농지원부 양식

(17호서식)

농가 번호	(표 면)														
농 지 원 부															
① 농가주 성명 ()		② 성별 남·녀		③ 생 년 월 일 19 년 월 일			④ 주민등록번호		⑤ 최종학력		⑥ 국 적				
⑦ 주소 구 읍 동 리 번지 시 면 리 번지 군							⑧ 영농근거지		⑨ 농업외겸업		⑩ 영농개시년도				
⑪ 동 거 가 족 상 황	관계	성명	성별	생년월일	연령	직업	⑭ 주 요 영 농 시 설	시설명	구조	시설규모	시설연도	비고			
							⑮ 주 요 영 농 장 비	품명	규격	수량	구입연도	비고			
⑫ 상시고용인수 인			⑬ 주요가축												
⑯ 특기사항															

뿐만 아니라 동법시행규칙 제 25조는 조사공무원의 증표로서 법 제14조 제3항의 규정에 의하여 관계공무원이 휴대하는 증표는 <表3-22>과 같이 규정하고 있다.

이와 같은 농지원부 및 농지카드지는 1972년 12월 18일 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」이 제정된 이후 작성되어 지금까지 농지행정을 수행하는 데 활용되어 왔다.

(이 면)

①⑦ 농 지 소 유 상 황	토지소재		지번	지목	지적	농지 구분	주재배 작물	취득 년월	소유자	자경 타경별	경작자	이동사항		지목 변화	기록		
	읍면	리동										처분 년월일	양수자 주소성명		년월일	담당자	책임자
①⑧ 농 지 차 용 상 황	토지소재		지번	지목	지적	농지 구분	주재배 작물	차용 년월	소유자주소성명		차용조건기타	기록					
	읍면	리동							년월일	담당자		책임자					
기 타 확인사항			본 인	위 기재사항은 사실과 상위없음 년 월 일 성명 인						확 인 자	위 기재사항은 사실과 상위없음을 확인함. 년 월 일 시·읍·면장 인						

그러나 이와 같은 농지원부는 다음과 같은 문제점이 있었다.

첫째, 농지원부 작성대상이 1,000m² 이상의 농지를 경작하는 농가 또는 준농가로 되어 있어 비농가 소유농지가 작성 대상에서 제외되어 있다. 따라서 전체적인 농지소유 및 경작상태에 대한 파악이 곤란하다.

둘째, 농지 임차인과 임대인의 자발적인 신고가 결여되어 대부분의 임대차 농지에 대한 자료가 농지원부에 등재되어 있지 않다.

일련 번호		농 지 원 부 (준 농 가)							
①명칭		③설립근거		④설립년월일		⑤조직형태			
구 ②소재지 시 읍 등 번지 군 면 리(전화)		⑥사 원 수		⑦출자금(자본금)총액		⑧영농개시년도			
⑨목적		⑬시설명		구조	시설규모	시설년도	비고		
⑩사업 또는 업무내용		⑭주요영농시설							
⑪ 상시영농종사원수		⑫ 주요기록		⑭ 품명		규격	수량	구입년도	비고
관리직 인				⑮주요영농장비					
기술직 인									
고용인 인									
계 인									
⑮ 특기 사항									

(이 면)

①⑥	토지소재		지번	지목	지적	농지 구분	주재배 작물	취득 년월	소유자	자경 타경별	경작자	이동사항		지목 변화	기 록		
	읍면	리동										처분 년월일	양수자 주소성명		년월일	담당자	책임자
농지 소유 상 황																	
①⑦	토지소재		지번	지목	지적	농지 구분	주재배 작물	차용 년월	소유자주소성명		차용조건기타	기 록					
	읍면	리동							년월일	담당자		책임자					
	농지 차 용 상 황																
기 타 확인사항			준 농 가	위 기재사항은 사실과 상위없음 19 년 월 일 기관 또는 단체명 대표자 직성명 인					확 인 자	위 기재사항은 사실과 상위 없음을 확인함. 199 년 월 일 시·읍·면장 인							

문제로 이를 즉시 농지카아드에 반영하여 소유자를 변경하지 못하고 있다.

나. 農地購入資金 支援

1988~1989년 중 농가에 지원된 농지구입자금은 1986년의 농어촌종합 대책, 1987년의 농어가부채 경감대책, 그리고 그 뒤 非農民 소유농지의 自耕化 유도 및 농업구조 개선을 목적으로 지원되었다. 1988년의 지원계획총액 2,000억원 가운데는 저소득농가의 자립지원분 150억원도 포함되

表 3-22 조사 공무원 증표 양식

(표 면)

농지조사공무원증	사 진	
No. _____ 소속 _____ 직위 _____ 직명 _____ 성명 생년월일 년 월 일생	55mm	
위 사람은 농지의 보전 및 이용에 관한 법률제14조 제3항의 규정에 의한 농지조사 공무원임을 증명함.		
년 월 일 소속장 인		

83mm

(이 면)

주 의 사 항
1. 조사공무원이 당해조사업무를 수행할 때에는 항상 증표를 휴대하고 관계자에게 이를 제시하여야 한다. 2. 어떠한 경우를 막론하고 이 증표는 타인에게 대여 또는 양도하지 못한다. 3. 이 증표의 기재사항 중 변경이 생긴 때에는 지체없이 소속장에게 신고하여야 한다.

어 있었고, 지원대상농가에는 농지 소유규모 0.5ha미만 농가도 포함시켰기 때문에 농지를 소유하지 않은 농가에 지원된 경우도 있었다. 1989년에는 농지 소유규모가 0.5~1.5ha 미만 농민으로 그 지원대상을 한정하

表 3-23 1989년과 1990년의 농지구입자금 지원내용 비교

	1989	1990
○ 지원대상자 선정		
-주요 고려사항	농지중심으로 비농민 소유농지 구입에 우선지원	사람 중심으로 구입자 나이, 영농경력을 고려하여 적격농지 구입시 지원
-대상자 최종선정	단위농협	농협 시·군지부
○ 지원대상자		
-대상농민	농지소유규모 0.5~1.5ha 미만	1989년과 같음.
-거래당사자 제한	농가 상호간의 거래에 대해서도 지원	농가상호간의 거래를 제한(부채지주, 재촌지주, 이농하는자의 농지 및 임차농지의 경우에만 지원)
-친족간의 거래 제한	매도인이 도시거주 비농민 또는 이농하는 것이 확실하다고 인정되는 경우 부부 또는 재촌하는 형제자매 또는 직계존비속 상호간 농지거래도 허용	부부, 형제자매, 직계존비속간 거래금지
○ 대출한도		1인당(농가당) 1,100만원
○ 교환·분합에대한지원	1인당(농가당)1,000만원	지원대상에서 제외
○ 구입농지 하한 면적 규정	1인당(농가당)500만원 없음	1인당(농가당)600평이상
○ 구입농지 가격 상한 규정	평당 13,000원 이하	평당 15,000~20,000원이하 (1990.10월부터 20,000원으로 개정)

고(특별한 경우 0.5ha 미만 소유 농민도 가능했음), 不在地主와 在村地主 및 이농하는 자의 소유농지와 임차농지를 구입할 때 우선적으로 지원하였으며, 농가간의 거래에 대해서도 지원토록 하였다. 그러나 1990년에는 농가상호간의 거래를 제외시켰고, 융자한도는 이미 앞에서 본 바와 같이 지가상승 등의 이유로 첫해에는 700만원이던 것이 3년째인 1990년에는 1,100만원으로 확대되었다. 1989년과 비교한 1990년의 융자에 따른 주요 변동사항은 <表 3-23>과 같다.

1988년과 1989년에 지원된 농지구입자금에 대해서 사례지역으로 선정된 4개면 관련 기관의 지원관계서류와 우편 설문조사 등을 통해서 파악한 사항을 가지고 설명하기로 한다.

[1] 융자금액과 농지 구입면적

1988~89년에 전국적으로 지원된 농지구입자금은 농지구입에 소요된 전체 소요액의 70.8%에 해당하는 3,993억원이었다.

<表 3-24>에서 보는 바와 같이 이 융자금과 농가의 자체 부담금으로 구입한 논과 밭의 면적은 모두 23,094ha였다. 이것은 1988년과 1989년의 전국 경지면적의 0.54%에 해당하는 것이다. 두 해의 지원금액의 규모는 비슷하지만 1989년에 융자받은 농가수는 1988년보다 10,776호가 적은 22,993호였고, 농가당 평균 지원액은 1988년보다 47%나 많은 869만원이었다. 그런데 1989년의 농지구입면적은 11.3%증가에 지나지 않았고(1,177→1,310坪), 전체구입면적은 13,135ha에서 9,959ha로 감소하였다. 이것은 주로 농지가격의 상승에 기인하는 것이다.

사례지역으로 선정된 4개면에서도 1989년의 농가당 융자액은 1988년보다 42.7%가 증가한 953만원이었지만 농가당 구입농지 면적은 9.3%증가에 그쳤다(1,101→1,203坪). 그리고 전체 구입면적은 31.6ha에서 26.9ha로 감소한 것도 농지가격의 상승에 기인하는 바 크다. 또 1988년과 1989년에 58.5ha의 농지구입에 소요된 총금액은 1,726백만원이었고, 융자된 금액은 이의 70.5%에 해당하는 1,217백만원이었다.

따라서 엄밀하게 보면, 구입한 농지의 70% 정도가 농지구입자금으로 매수된 것이고, 나머지는 농가부담으로 구입한 것으로 봐야되는 것이다. 이처럼 농지구입 소요자금의 70% 정도밖에 융자되지않는 이유는 앞에서 본 바와 같이 융자조건에서 구입자금의 80% 내외를 지원하도록 규정하고 있기 때문이다. 그래서 자금여유가 없는 농가는 부족금액을 농협이나 다른 농가에서 빌리거나 가축판매 등으로 충당한 것으로 나타났다.

구입자금을 지원받은 농가를 대상으로 설문조사를 실시한 결과 이들의 희망사항은 앞으로 구입자금이 지원될 때는 농가당 더 많은 자금이 더 많은 농가에 융자되기를 원하는 것으로 응답하였다. 즉, 융자한도를 높이고, 융자대상을 확대해 주기를 바라고 있는 것이다. 농가당 융자한도금액이 동일하게 책정되어 있으므로 C면의 경우 비현실적인 일이 생기고 있었다. 즉, 1990년 농가당 융자한도액은 1,100만원인데 C면의 농지는 대부분 경지정리가 잘 되어 있기 때문에 한 부락이 1,200평이고, 가격은 1,900~2,000만원이기 때문에 지원금액에다 농가부담액을 많이 합해야 1,200평을 구입할 수 있다는 것이었다. 그렇지 않으면 분할구입밖에 할 수 없다는 문제가 있었다.

한편 4개면을 더 세분해서 보면 地目別로는 4개 면에서 모두 田보다 畛을 더 많이 매매한 것으로 나타났다. 총거래 면적에 있어서는 畛이 71.5%였고, 총거래 면적 가운데 농지구입자금이 지원되어 매매된 농지

表 3-24 農地購入資金 融資金額과 購入面積

구 분		융 자 금 액			전 체 소 요 액			구 입 면 적		
		1988	1989	계(평균)	1988	1989	계(평균)	1988	1989	계(평균)
전 국	전 체	1,994억원	1,999	3,993	2,897억원	2,746	5,643	13,135ha	9,959	23,094
	농가당	591만원	869	(703)	858만원	1,194	(994)	1,177평	1,310	(1,231)
4 개 면	전 체	581백만원	636	1,217	851백만원	875	1,726	31.6ha	26.9	58.5
	농가당	668만원	953	(785)	979만원	1,287	(1,114)	1,101평	1,203	(1,146)

자료: 농림수산부, 4개면 관련기관.

로 80.7%가 畓이었다. 이것은 畓이 田보다 절대면적에 있어서 많기 때문이기도 하지만 아직도 우리 나라에서는 米作이 중요한 위치를 차지하고 있음을 반영하는 것이기도 하다. 특히, C면의 경우 전체 경지면적 중 田이 26% 정도에 지나지 않기 때문에 융자금의 95%가 畓 구입에 사용된 것으로 나타났다. 4개 면에서 1988~89년에 거래된 농지면적, 그리고 거래면적 중에서 농지구입 자금으로 매매된 면적을 상세하게 나타낸 것이 <表 3-25>이다.

다음은 4개 면뿐만 아니라 전국의 경지를 대상으로 농지구입자금의 규모가 대략 어느 정도인지를 보기로 한다. <表3-26>에서 보는 바와

表 3-25 4개 面의 總去來面積과 購入資金 支援面積 비교

		1988		1989		계	
		총거래 면 적	구입자금 지원면적	총거래 면 적	구입자금 지원면적	총거래 면 적	구입자금 지원면적
A 면	전	292	13.4	264	16.9	556	30.3
	답	685	66.6	643	64.3	1,328	130.9
	계	977	80.0	907	81.2	1,884	161.2
B 면	전	351	20.0	243	31.2	594	51.4
	답	652	61.1	381	56.2	1,033	117.3
	계	1,003	81.3	624	87.4	1,627	168.7
C 면	전	168	4.1	79	—	247	4.1
	답	856	54.9	408	27.1	1,264	82.0
	계	1,024	59.0	487	27.1	1,511	86.1
D 면	전	182	15.7	154	11.2	336	26.9
	답	432	80.1	294	62.4	726	142.5
	계	614	95.8	448	73.6	1,062	169.4
계	전	993	53.4	740	59.3	1,733	112.7
	답	2,625	262.7	1,726	210.0	4,351	472.7
	계	3,618	316.1	2,466	269.3	6,084	585.4

자료: 4개面 관련기관

같이 1988년의 경우 전국 경지면적에서 농지구입자금이 지원되어 거래된 면적은 0.62%에 해당하는 13천ha이고, 4개 면에 있어서는 田畝의 0.46%가 매매된 것으로 나타났다. 1989년에는 이보다 더욱 낮은데, 그 이유는 농지가격의 상승에 기인하는 바 크다. 그리고 사례지역인 4개 면에 있어서 1988년 총거래면적 중 농지구입자금이 지원되어 매매된 면적은 전체 田畝의 8.7%에 해당하는 31.6ha였고, 전체 거래면적은 사례지역 전체 논밭의 5.3% 수준인 361.8ha였다.

[2] 용자 절차와 시기

농지구입자금의 배정 및 용자절차 등을 1990년을 기준으로 살펴 보면 다음과 같다.

먼저 지원자금 배정절차를 보면 총지원규모액이 결정되면 중앙에서 시도별로 과수원을 제외한 경지면적 중 지원에서 제외되는 농지면적을 뺀 면적, 도별 0.5~1.5ha 미만 농가호수, 20세 이상 50세 이하의 농가인구 및 1989년도 지원액 등을 참조하여 도별 용자금액을 배정하게 된다. 시군별 배정도 도별 배정기준에 따라 배정된다.

시군별 연간 구입자금용자 한도가 배정되면 농협 시군지부장은 읍면단위 농협장에게 농지구입자금 지원대상자를 추천하도록 한다. 단위농협장은 관내의 각 영농회장에게 농지구입자금 지원대상자 추천을 의뢰하게 된다. 추천의뢰를 받은 부락영농회장은 이동장, 부녀차장, 개발위원

表 3-26 농지거래 상황, 1988

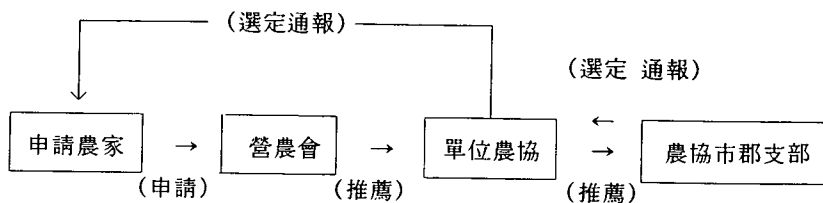
단위: ha, %

	면 적			비 율		
	총경지면적(A)	총거래면적(B)	구입자금지원거래면적(C)	C/A	C/B	B/A
전국	2,127,000	· ·	13,135	0.62	—	—
4개면	6,884*	361.8	31.6	0.46	8.7	5.3

*4개면의 총경지면적은 田畝 면적이며, 과수원은 제외됨.

자료: 농림수산부, 4개면 관련기관.

圖 3-3 농지구입자금 지원 대상자 선정절차, 1990



장, 새마을지도자 등으로 심사위원회를 구성해서 농가별 평가표에 의해 高得點者 1명을 선정하여 단위 농협장에게 추천하게 한다. 단위농협장은 부락 영농회장으로부터 영농회별 농지구입자금 지원대상자 추천서가 접수되면 읍면동 심사위원회를 소집하게 된다. 이 때 심사위원 구성은 위원장이 단위농협장이 되며, 부읍면장, 단위농협이사 2명, 농촌지도자 대표, 새마을지도자협의회 대표 등 6명이다. 이들의 심사가 끝나면 단위농협장은 고득점자순에 의한 지원대상자 추천서를 농협시군지부장에게 제출한다. 단위농협으로부터 추천서를 받은 시군지부장은 시군심의회의를 소집하여 심사하게 된다. 이 때의 심사위원장은 농협시군지부장이 되며, 시군 행정기관의 담당과장, 농촌지도소장, 농수산물계출장소장, 시군 새마을지도자 협의회장, 시군 농촌지도자 대표, 농협시군지부 여신담당부장 등이다. 여기서 농협 시군지부장은 年間資金支援計劃 범위내에서 고득점자 순서에 따라 지원대상 및 지원대상자별 지원규모를 결정하여 단위농협장에게 통보하게 된다. 단위농협장은 통보받은 내용을 지원자에게 알려주게 된다. 농가에서 구입자금 지원신청으로부터 선정통보를 받기까지의 흐름은 <圖 3-3>과 같다.

농지구입자금을 신청한 농가는 융자절차를 마치고, 구입자금을 지원받게 된다. 융자는 後取擔保를 원칙으로 하고 있으나 대부분 先取擔保가 이루어진다. 따라서 매입농지의 소유권이전등기가 끝난 후 농가에서는 구입자금을 융자받게 되는 것이다. 이 과정은 “당사자간 농지매매계약체결 → 잔금지불 → 소유권이전등기 → 융자”의 순서를 거치게 된다.

농지구입자금 지원에 있어서 이미 지원받은 농가들은 용자절차가 매우 번거롭다는 응답이 많았다. 서류 종류가 많아 서류준비에 많은 시간이 걸린다는 것이다. B면에서 1990년에 용자한도액 1,100만원중 880만원을 용자받아 논과 밭을 구입한 농민의 경우 단위농협에 제출한 서류는 20종류가 넘었다. 이 농민이 6월 하순에 용자받기까지 제출한 서류를 보면 금전소비대차 약정서, 인감증명서, 근저당설정 계약서, 등기서류 2종(6월2일, 6월 13일자 발행), 감정처리 상황표, 도시계획확인원, 등기서류 2종(6월 7일 발행), 토지대장 2종, 매매계약서, 각서 2종, 또 다른 각서, 위임장, 또 다른 각서, 구입농지확인서, 임차확인서 2종, 매도자 영수증, 농고 졸업증명서, 세대별 주민등록표 등본, 매도자 인감증명서, 용자상담서 등이었다. 보통 구입자금을 용자받을 때 농민들은 단위 농협에 5~11종류의 서류를 제출하는 것으로 나타난 것과 비교하면 위의 경우는 많은 것으로 판단된다. 그러나 대부분 서류준비에 5일 이상이 걸린다고 응답한 것을 보면 제출서류가 번거롭다는 것을 말해준다.

농지구입자금을 지원받을 때 농지 매매계약후 잔금을 지불하고, 등기이전후 이를 담보로 제공하고 용자를 받게 되는데, 4개 면의 설문조사에 의하면 그 사이의 소요일수는 평균적으로 다음과 같이 나타나고 있었다. 즉, 1989년의 경우 계약체결일로부터 용자까지는 대략 77일이 걸리고, 잔금지불 후 용자까지도 39일이 소요되며, 첫째인 1988년은 그 기간이 보다 짧았던 것으로 응답하였다. 따라서 여유자금이 없는 농가의 경우 자금을 용자받기 전에 잔금으로 지불할 돈을 구해야 하는 것이다.

그리고 자금을 지원받은 농민들의 응답에 의하면 1988~89년의 경우 용자시기는 대체적으로 2~5월에 걸쳐 있는데, 매매계약시기는 보통 11

1988년 :	매매계약-(30일)→잔금지불-(21일)→등기이전-(10일)→용자
1989년 :	" -(38일)→ " -(31일)→ " -(8일)→용자

表 3-27 월별 농지거래 필지수 및 면적

단위: 件, 천m²(%)

月	전		답		과 수 원		기 타		전 체 농 지	
	필지수	면적	필지수	면적	필지수	면적	필지수	면적	필지수	면적
1	283	417	629	1,297	7	14	3	3	922 (13.4)	1,731 (13.8)
2	250	366	608	1,285	7	12	—	—	865 (12.5)	1,662 (13.1)
3	276	413	661	1,372	16	40	8	14	961 (13.9)	1,839 (14.5)
4	236	326	379	811	11	27	5	2	631 (9.1)	1,165 (9.2)
5	195	251	255	517	8	23	1	4	459 (6.7)	795 (6.3)
6	148	240	249	496	5	34	1	4	403 (5.8)	774 (6.1)
7	129	198	242	427	—	—	—	—	371 (5.4)	625 (4.9)
8	145	209	281	499	2	5	—	—	428 (6.2)	713 (5.6)
9	172	312	182	346	23	70	—	—	377 (5.5)	728 (5.8)
10	120	189	163	297	8	23	—	—	291 (4.2)	509 (4.0)
11	153	219	209	417	7	18	3	6	372 (5.4)	661 (5.2)
12	292	438	525	1,002	3	6	1	4	821 (11.9)	1,449 (11.5)
계	2,399	3,577	4,383	8,764	97	273	22	38	6,901 (100.0)	12,653 (100.0)

자료: 4개면 관련기관.

~3월이었다. 그런데 <表 3-27>에서 보는 바와 같이 4개 면의 경우 1985~89년까지 월별로 농지가 거래된 순서(농지매매증명 발급 시기 및 면적 기준)는 12월, 1월, 2월, 3월이었다. 이 기간중 거래된 면적은 전체 거래면적의 52.8%에 해당되었다. 또 거래 필지수를 기준으로 볼 때도 이와 비슷한 순서이다. 지목별로는 특히 논·의 거래시기가 12~3월에 집중되어 있음을 알 수 있다.

그런데 1990년에는 당초에 1~5월 중에 농지구입자금 1,600억원을 지원키로 하였으나 9월까지 정부에서 배정한 자금은 연초에 500억원이 지원된 것 외에는 더 배정되지 않았다. 더욱이 2월 28일까지 최종 지원대상자를 결정하여 대상자에게 직접 통보하도록 되어 있었으므로 이때는 농지의 去來盛期가 시작된 지 2~3달 지난 시기이다. 또 대상자로 선정되어 5월까지 농지구입자금이 융자될 줄 알고 미리 농지를 구입키로 계약한 농가는 자기자금이 없을 경우 어려움이 있을 수도 있는 것이다. 매매계약을 체결하지 않은 농가도 계획시기에 구입자금이 융자되지 않아 구입농지 선정에 어렵게 되고, 구입희망농지를 살 수 없게 되는 결과도 가져올 수 있다는 것이다. 4개사례조사지역의 1990년 농지구입자금 지원대상자 46명 중 7월말까지 자금을 지원받은 농민은 12명에 불과했고, 11월 중순까지 반이 조금 넘는 24명에 지나지 않았다(11월 13일까지 계획액 1,600억원중 1,191억원이 배정됨).

융자대상자 선정시 配點에 대해 이의를 제기하는 농민이 있었다.<表 3-28>의 심사기준 평가표에서 보면 영농경력과 영농전문기술성이 각각 25점과 15점으로 배정되어 있는데, 이것은 같은 성질의 것이 아니냐는 것이다. 즉, 영농경력(영농 종사기간)을 평가되면 되는 것이지 학력까지 고려할 필요가 있느냐는 것이다.

예컨대 일반고교나 상업계고교를 졸업하여 10년 이상 농촌에 정착하여 농사를 짓는 농민이 自營農高를 졸업하여 3년이상 5년 미만 농사짓는 농민과 영농기술성 평가에서 동점을 받게 되어 있는데, 사실상 이들의 영농기술은 평점과는 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 이와 같은 배

점기준 때문에 A면의 경우 1990년 용자대상자는 11명이 선정되었지만 11월 중순까지 2명에게 용자되고, 9월 중순까지는 한 명에게도 용자되지 않은 결과가 나오게 되는 것이다. 반면 D면의 경우는 인근에 農高가 있기 때문에 1990년에 12명이 선정되어 7월말까지 5명이 이미 구입자금을 지원받은 상태에 있었다. A면과 D면은 田畝의 면적이 1,800ha와 1,760ha로 비슷하였다.

[3] 구입 농지의 성격

구입농지의 성격이란 농민이 농지구입자금으로 구입한 농지의 前所有

表 3-28 審査配點 評價表

細 部 事 項	配 點
1) 農地購入者年齡(30點) ('90.1.1基準)	○ 滿 20以上 35歲 未滿 : 30點 ○ " 35 " 40 " " : 25 " ○ " 40 " 45 " " : 20 " ○ " 45 " 50 " " : 15 " ○ " 50 " 55 " " : 10 "
2) 營農經歷(25點)	○ 10年以上 : 25點 ○ 5 " " 10年 未滿 : 20 " ○ 3 " " 5 " " : 15 "
3) 營農專門技術性(15點)	○ 自營農高및 農高自營農科卒業者 : 15點 ○ 農業系高校以上 卒業者 : 10 " ○ 其 他 : 5 "
4) 營農規模(所有+賃借) (30點)	○ 2.0ha 以上 : 30點 ○ 1.5~2.0ha 未滿 : 25 " ○ 1.0~1.5ha " : 20 " ○ 0.5~1.0ha " : 15 " ○ 0.5ha 未滿 : 10 "
計	100點

자료: 농림수산부.

主가 누구였는지, 농지의 등급은 어디에 속하고, 경지정리는 되어 있는 지, 매입농가로부터 거리는 얼마나 되고, 또 평야·중간·산간·도시근교 중 어디에 소재하는지 등을 말한다.

1988~89년 중 전국에서 농지구입자금으로 구입된 농지는 賃借農地가 68.2%에 해당하는 15,754ha였다. 그리고 임차농지 중 부채지주가 소유한 농지는 전체 구입농지면적의 46.3%를 차지하는 10,691ha였다. 이것은 <表 3-29>에서 보는 바와 같은데, 부채지주 이외의 임차농지는 在村非農民 및 농민의 소유농지로서 임대를 준 농지였다. 특히 1989년의 경우 부채지주 소유농지를 구입한 면적은 6,435ha로서 전년도보다 대폭 증가한 것으로 나타났다. 그리고 1988~89년에 있어서 임차농지가 아닌 일반농지, 즉 다른 농가의 농지 등을 구입한 것은 임차농지 68.2%(15,745ha)를 제외한 7,349ha였다. 그런데 1990년에는 농가상호간의 농지거래를 용자대상에서 제외시켰다. 최근 1년 이상 농지구입자 혹은 타인이 임차하여 영농중에 있는 농지이거나 농지 매도인이 탈농·이농을 위하여 농지를 매도할 경우에 한하여 농가상호간의 거래를 인정하게 된 것이다. 이렇게 되면 농지구입자는 그렇지 않을 때보다 농지를 집단화시킬 수 없다는데 문제가 있다. 더욱이 교환·분합은 농지구입자금 지원대상에서 제외시키고, 별도의 자금으로 할 수 밖에 없으므로 농지구입 → 교환·분합이 時差를 두고 일어날 수 밖에 없다.

결과적으로 농지를 농가별로 집단화시킴으로써 영농의 능률화와 생산

表 3-29 구입농지 중 임차농지와 일반농지 면적

단위: ha

연 도	구 입 농 지 면 적		
	計	임 차 농 지	일 반 농 지
1988	13,135	7,934(4,256)	5,201
1989	9,959	7,811(6,435)	2,148
計	23,094	15,745(10,691)	7,349

()안은 임차농지 중 不在地主의 농지임.

자료: 농림수산부.

성 향상을 기할 수 없다는 것이다. 1991년부터 농어촌진흥공사에서 농지구입자금을 지원할 때 지원대상농지는 농업진흥지역 안의 농지여야 하므로 농가별 농지집단화에 있어서 더욱 큰 문제가 발생할 수 있는 것이다.

다음은 4개 면을 대상으로 농지구입자금으로 구입한 농지가 위치하는 지대를 보면 중간지대가 가장 많고 다음이 산간지대 평야지대 순서였다.

이것은 구입농민들이 지대를 판단한 것이므로 지역간 상대적 비교는 어려울 것으로 보인다. 그리고 도시근교 지역은 없는 것으로 응답하였는데, 도시근교 농지는 가격이 비싸기 때문에 구입이 어렵기도 하지만 농지구입자금을 지원하는 대상농지의 가격이 1989년에는 평당 13,000원 이하여야 하고, 1990년에는 10월전까지 평당 15,000원 이하여야 용자를 해주었기 때문이다.

한편 구입한 농지가 구입농가로부터 얼마의 거리에 위치하느냐는 질문에 대해서는 4개면의 경우 2km 미만이 대부분을 차지하였고, 2km 이상 4km 이하도 일부 있었으나 4km를 초과하는 경우는 거의 없는 것으로 응답하였다. 따라서 농가에서는 시간소요문제 등 영농편의를 고려하여 자기 집과 가까운 곳에 있는 농지를 선호한다는 것을 알 수 있다.

그리고 농지등급을 上中下로 나누었을 때, 구입자 판단으로 볼 때 中下급의 농지를 구입한 경우가 90% 정도였고, 경지정리가 되지 않은 농지를 산 경우가 대부분이었다. 이것은 상급지의 경우 가격이 비싸고, 畓의 경우 전국 畓의 40%에 해당하는 542천ha만이 경지정리가 되었기 때문에 경지정리가 되지 않은 논을 구입한 경우가 많았을 것으로 보인다.

또한 구입자의 거주지 기준으로 구입농지의 소재지를 보면 같은 洞(里) 소재농지가 가장 많은 71.6%였고, 같은 면의 다른 洞 소재 농지가 그 다음이었으며, 같은 郡내의 다른 면에 소재하는 농지를 구입한 경우도 있었다<表 3-30>. 농민들이 농지를 구입할 때 대개 같은 洞(里)에서 농지거래가 이루어지는 경우가 많지만 그렇지 않은 경우도 있음을 알 수 있다. 여기서 유의할 점은 같은 면내의 다른 동(리)소재 농지나 같은

郡내의 다른 면 소재 농지가 반드시 같은 (동)리에 소재하는 농지보다 通作거리가 멀다고 할 수만은 없다는 것이다. 같은 면도 넓기 때문에 먼 곳의 농지는 인접한 다른 면의 농지보다 멀리 떨어져 있을 수 있기 때문이다.

4 구입자금 지원결과

농지구입자금을 지원한 결과 그 성과가 어떻게 나타났는지를 알아보기 위해서는 보다 장기간의 시간이 필요하며, 또 효과측정은 그 범위가 광범위하므로 매우 어려운 문제이다. 표면적 변화 외에도 심리적 변화가 더 큰 효과를 가져 올 수 있기 때문이다. 그러므로 여기서 파악하고자 하는 것은 단기적으로 볼 때 농가 소유농지 확대에 어떤 변화를 가져왔고, 농지구입자금으로 임차지 면적이 줄었는지의 여부 등이다.

먼저 농가의 농지 소유규모에 어떤 변화를 가져왔느냐는 것이다. 농가의 경영농지는 농가에서 소유한 농지와 임차농지를 합한 것이다. 앞에서 보았듯이 1988~89년에 농지구입자금을 지원받은 농가는 전국적으로 56,762농가인데, 이들 농가들은 구입한 농지만큼 소유농지가 증가한 것이다. 1988년에 농지를 구입한 농가는 평균 1,177평, 1989년에는 1,310평의 농지가 늘어난 것이다. 이를 전국적으로 보면 농가호당 약 19평의 소유농지가 늘어난 셈이 된다.

4개 面의 경우를 보면, 1988년과 1989년에 농지구입자금을 융자받은

表 3-30 購入者 거주지 기준 購入農地 所在地

단위: 件

	A면			B면			C면			D면			計		
	1988	1989	計	1988	1989	計	1988	1989	計	1988	1989	計	1988	1989	計
洞 内	16	11	27	16	13	29	13	5	18	22	15	37	67	44	111
面内他洞	4	9	13	1	5	6	4	1	5	2	3	5	11	18	29
郡内他面	2	2	4	3	1	4	1	1	2	2	2	4	8	6	14
其 他	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1
計	23	22	45	20	19	39	18	7	25	26	20	46	87	68	155

자료: 4개面 담당기관.

155농가를 대상으로 구입전 농가의 경영면적(소유+임차)과 구입면적을 나타낸 것이 <表 3-31>이다. 여기서 보면 1988년의 지원농가는 1989년 지원 농가보다 경영면적이 적음을 알 수 있다.

4개面の 농가호당 평균 경영면적은 1988년이 2,077평, 1989년이 3,355평으로 나타나고 있다. 1988년에는 저소득 농가의 自立支援分도 있어서 농지를 소유하지 않은 농가에도 농지구입자금이 지원되었기 때문이다. 농지구입자금을 지원받아 매입한 농지는 1988년에 논이 915평, 밭이 186평으로 모두 1,101평이며, 1989년에는 이보다 많은 1,197평이었다. 따라서 구입자금을 지원받은 농가의 소유농지는 구입농지만큼 확대된 것이다. 그러나 경영농지가 그만큼 늘어났다고 할 수는 없다. 왜냐 하면 구입농지는 임차농지가 많이 있기 때문이다. 1989년의 경우 전국 평균으로 볼 때 임차농지구입비율이 78.4%, 그렇지 않은 농지가 21.6%이므로 이 비율을 4개면에 그대로 적용시키면 1989년에 융자받은 농가의 경영면적은 약 3,614평이 된다. 구입 전 경영면적 3,355평과 구입 후 증가한 259평(구입면적 1,197평×임차농지 이외의 농지비율 21.6%)을 합한 면

表 3-31 購入 前 農家當 經營面積과 購入面積

단위: 坪/戶

구 분		A면		B면		C면		D면		平均	
		1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989
購入前 面積*	논	2,042	2,070	747	1,670	1,869	3,044	954	2,197	1,383	2,096
	밭	695	637	569	1,380	791	659	571	1,813	649	1,193
	과수원 기 타	170	64	—	158	—	14	—	—	45	66
	계	2,907	2,771	1,316	3,208	2,660	3,717	1,525	4,010	2,077	3,355
구 입 면 적	논	877	886	926	897	924	1,172	933	945	915	933
	밭	177	233	306	498	69	—	183	170	186	264
	계	1,054	1,119	1,232	1,395	993	1,172	1,116	1,115	1,101	1,197

*소유면적+임차면적

자료: 4개面 담당기관.

적은 3,614평이 되기 때문이다. 3,614평은 1989년의 전국 경지면적을 전체 농가호수로 나눈 농가호당 경지면적 1.2ha(3,631평)와 비슷한 수준이다.

농지구입자금을 융자받은 농민들은 대부분 농지가 적어서 농지를 매입했다는 것이었다. 그런데 이들의 연평균 고용인력은 품앗이를 제외하고 10~20명을 고용한다는 농가가 가장 많았으며, 40명 이상을 고용한다는 농가가 다음을 차지하였다. 이것은 기계화의 필요성을 말하는 것이며, 농지기반정비의 필요성도 동시에 나타내 주는 것이다. 그리고 농지구입자금을 지원받은 농민들은 앞으로 10년이상 농사를 지을려고 생각하는 농민이 3/4이었으나 자녀에게 농사를 물려주지 않겠다는 농민들과 농사를 물려 줄 것인지를 생각해 봐야 하겠다는 사람이 4/5를 조금 넘었다. 따라서 농지구입자금을 대출한 농민들은 농사를 계속할 생각이 있으나 자녀들에게 농사를 물려 줄 생각이 별로 없음을 알 수 있다. 이러한 것은 농사를 짓는다는 것이 자랑스럽지 못한 것이라는 것을 간접적으로 시사해 주는 것으로 볼 수 있다.

한편 구입농지의 가격이 구입할 때보다 상승했는지의 여부에 대한 응답은 대체적으로 상승했다는 것이었다. 4개 면을 산술평균으로 볼 때 논밭은 대략 20% 이상 상승하였다는 것이다. 따라서 농지구입자금이 지원되어 농지를 구입함으로써 농가의 자산이 증대되었다는 사실은 매우 긍정적인 것이라고 할 수 있다.

다. 農地管理委員會와 農地賣買證明

「농지임대차관리법」에 의해 설치된 농지관리위원회는 이미 앞에서 본 바와 같이 「농지임대차관리법」은 물론 「농어촌발전특별조치법」과 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」, 그리고 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」등과 관련된 다양한 업무를 수행하도록 규정되어 있다.

農地管理委員會의 설치 이전에 규정상으로 존재하던 農地委員會는 명목상으로만 있었을 뿐 실제적으로는 활동이 거의 없었다. 다만 1988년 11월 농지에 대한 투기억제방지 대책으로 농지위원회를 다시 구성해서

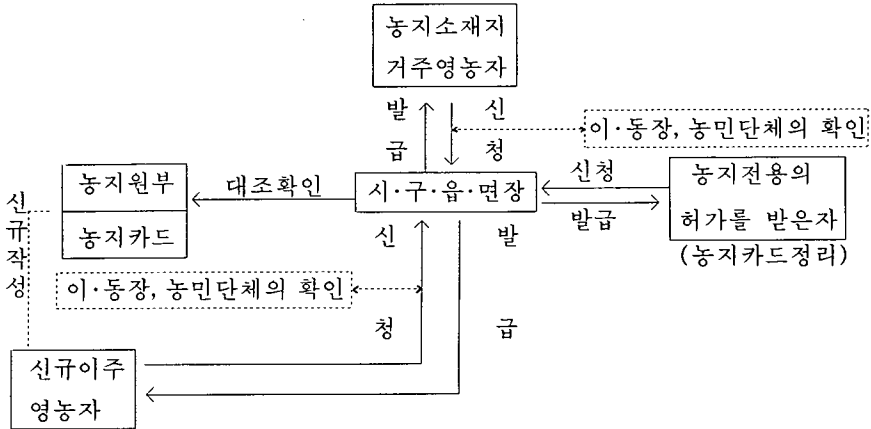
한 차례 회의를 소집하여 토지거래허가제에 대한 숙지사항을 논의하고, 농지매매증명 확인에 대한 교육이 있었던 것 외에는 별다른 활동이 거의 없었던 것이다. 농지위원회의 실상에 대해서 B면의 경우를 구체적으로 보면 다음과 같다.

B면은 法定里洞이 11개이고, 行政里洞이 35개인데, 1988년 11월 행정리동별로 위원장(里長)외에 위원 6명으로 농지위원회를 구성하여 이를 면장에게 보고한 바 있다. 그러므로 1988년 이전의 「농지위원회 규정」상의 농지위원회는 다시 구성해야 할 정도로 활동이 없었던 것이다. 한편 里농지위원회가 구성되던 때에 면장, 단위농협장, 영농기술자협회장, 농민단체장, 농민대표, 새마을협의회 회장 등으로 B면의 農地委員會도 구성하였다.

이처럼 里農地위원회와 面農地위원회가 구성된 후 1988년 11월 70여명(각 리동별 2명)이 모여 농지투기방지를 논의한 것이다. 그러나 里農地위원회 위원중 위원장인 里長이 농지매매증명 발급시 확인하는 것(농민 단체장인 새마을영농회장도 같이 확인)외에는 里農地위원회의 업무는 거의 없었고, 面農地위원회도 수행하는 업무가 거의 없었다. 면장은 面農地위원회의 위원장으로서가 아니라 행정기관의 長인 면장으로서 농지매매증명을 발급하였고, 리동장이나 새마을영농회장도 농지위원 명칭으로 농지매매증명을 확인한 것은 아니었다. 이것은 <圖 3-4>에서도 알 수 있다. <圖 3-4>는 1990년 12월 4일 「농지임대차관리법」이 시행되기 이전의 농지매매증명 발급절차로서 「농지개혁법 시행규칙」에 의한 것이다.

<圖 3-4>에서 보면 농지소재지에 거주하는 영농자(농민)가 농지매매증명 발급을 신청하는 경우와 신규로 영농하려는 자가 신청하는 경우가 있음을 알 수 있다. 한편 농지전용허가를 받은 경우에는 里洞長과 농민단체장의 확인이 필요없음도 알 수 있다. 여기서 유의할 점은 농지위원회와 농지매매증명 발급 혹은 확인은 직접적으로 연관되어 있다고 볼 수 없다는 점이다.

圖 3-4 농지개혁법에 의한 농지매매증명 발급 절차

表 3-32 농지매매증명 발급상황¹⁾단위: 필지수²⁾

面	1985	1986	1987	1988	1989	1990	계
A면	417	313	334	490	396	303	2,253
B면	169	449	429	617	369	195	2,228
C면	176	174	179	487	262	206	1,484
D면	212	323	326	440	340	192	1,833
계	974	1,259	1,268	2,034	1,367	896	7,798

1) 1990년은 7월 초순까지 발급된 것임.

2) 지역에 따라 매우 편차가 크지만 1필지는 4개 면 평균으로 볼 때 대략 0.18ha(약 552평)임.

1990년 농지매매 증명에 관한 새로운 규정(농지 임대차 관리법 및 동법 시행령, 동법 시행규칙)이 발효되기 이전 4개 사례조사 면에서 1985년부터 농지매매증명 발급상황을 보면 <表 3-32>와 같았다.

참고적으로 1988년의 경우 4개 면의 농지거래면적은 4개 면 전체 田畝의 약 5.3%에 해당하였다. 4개 면 전체의 농지매매증명 발급 필지수를 보면 1985년에 비해 1986년에는 매매증명을 신청한 필지수가 많이 증가하였다. 1986년과 1987년은 서로 비슷하고, 1988년에는 1987년에

비하여 60%정도가 늘어났다. 1988년은 부동산가격이 폭등하여 이른바 부동산종합대책이 시행되던 시기였다. 1988년 11월에는 농지에 대해서도 매매증명발급에 대한 규제강화조치가 있었기 때문에 1989년에는 4개면 모두 매매증명 발급건수가 대폭 줄어들었음을 알 수 있다.

앞에서 본 농지위원회는 당초 농지개혁사업을 추진하기 위하여 구성된 것이므로 최근의 급격한 여건변화 속에서 그 기능상 문제가 있었고, 또 활동내용도 유명무실하였다. 이에 조직의 신설이 필요하게 되고, 이 기능을 수행하기 위해 농지관리위원회가 구성된 것이다.

농지관리위원회는 농가소득향상의 필요성, 수입개방압력에 대처 등 농업환경의 변화 속에서 농민들의 자율성과 自助的 노력을 높임은 물론 복잡한 이해관계가 얽혀있는 농지문제를 농민들이 자주적으로 해결하도록

表 3-33 농지관리위원회와 위원의 수*

단위: 개, 人

市·道	農地管理委員會 數	農地管理委員數
서울	12	190
釜山	5	122
大邱	4	141
仁川	5	70
光州	13	363
大田	5	66
京畿	203	5,291
江原	120	2,781
忠北	105	2,693
忠南	174	5,010
全北	166	4,796
全南	235	6,690
慶北	257	6,700
慶南	232	6,364
濟州	14	315
계	1,550	41,592

*이것은 최종 확정된 것은 아님.

자료: 농림수산부.

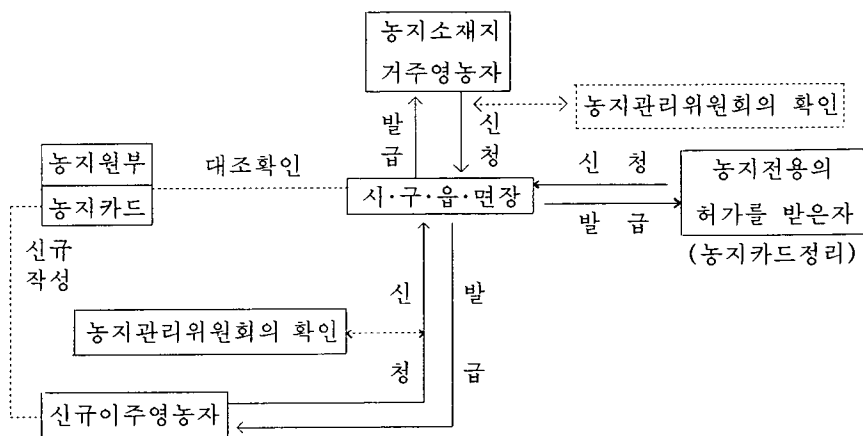
유도하는데 그 목적이 있는 것이다. 농지임대차관리법규에 의해 1990년 11~12월 중에 전국 시(區를 두지 않는 市)·구 단위에 구성된 농지관리위원회는 약 1,550개 위원회이며, 농지관리위원 수는 41,592명이나 되었다. <表 3-33>에서 보는 바와 같이 농지관리위원회의 수가 가장 많은 도는 경북의 257개이고, 가장 적은 곳은 대구직할시의 4개이다. 그리고 농지관리위원이 가장 많은 道는 경북으로서 6,700명이나 되며, 6,000명이 넘는 도만도 경북 이외에 전남, 경남 등 3개 도이다.

B면에도 1990년 11월에 面농지 관리위원회가 구성되었는데, 위원회의 수는 위원장인 면장과 유관기관(농지개량조합, 단위농협, 농촌지도소 각 1명)을 포함하여 모두 34명이었다. 면장과 유관기관장이 임직원 중에서 추천한 3명을 제외한 30명은 35개 행정리동 가운데 5개 행정리동이 제외된 30개 행정리동의 里長이었다. 그리고 30명중 임대인이 15명이고, 임차인도 15명으로서 임대인과 인차인이 같은 수로 구성되었다. 또 위원 30명의 평균연령은 43.3세이고, 면장과 유관기관의 위원까지 합한 평균 연령은 44.3세였다.

특히 B면은 1990년 12월 14일 농지관리위원회를 소집하여 농지관리위원 위촉장을 수여하고, 임차료 상한과 농지매매증명발급에 대한 확인 등의 안건을 토의한 바 있다.

현재 농지매매증명 발급은 두 개의 농림수산부령에 구체적으로 규정되어 있다. 하나는 농지임대차관리법 시행규칙(1990. 12)이고, 나머지 하나는 농지개혁법 시행규칙 제 51조(1988. 11)이다. 농지개혁법 시행규칙의 일부 내용은 농지임대차관리법, 동법 시행령 및 시행규칙에서 변경되었다. 주요 개정내용은 리동장과 농민단체장(새마을영농회장)이 확인 하던 것을 농지가 소재하는 지역에 거주하는 위원 1명(해당 농지가 소재하는 지역에 거주하는 위원이 없는 경우에는 연결하는 지역에 거주하는 위원)과 해당 농업협동조합장 및 농촌지도소장이 추천하는 위원 각 1명의 확인을 받도록 하였다는 점이다. 이 절차를 간단히 나타내면 <圖 3-5>와 같다. 이것이 앞에서 본 <圖 3-4>와 틀리는 점은 리동장·농

圖 3-5 농지임대차관리법에 의한 농지매매증명 발급절차



민단체장(2명)이 확인하던 것을 농지관리위원(3명)으로 바꾼 것이다.

농지매매에 있어서 이를 확인하는 사람이 변경됨으로 말미암아 현실적으로 문제가 발생되고 있다. 즉, 해당 농협조합장이나 농촌지도소장이 그 임직원 중에서 추천한 위원의 확인을 받기 위해서는 농민들이 어려움을 겪는 것이다. 즉, 이들은 출장이 잦을 수 있기 때문에 농지를 매매하는 농민이 이를 확인받기 위해 해당기관에 여러번 들러야 하는 시간낭비문제가 발생하는 것이다. 특히, 농촌지도소는 郡단위 기관이기 때문에 대체적으로 보아 농지를 매매하는 농민과 먼 거리에 있다. 그리고 농협이나 농촌지도소장이 추천한 임직원으로서 농지관리위원이 된 자는 그렇지 않은 위원보다 현지 실정에 밝지 않을 수 있다는 것도 문제점으로 제기된다.

농지매매증명의 발급요건이 강화됨으로써 농지를 살 수 있는 사람이 많지 못하기 때문에 농지가격이 하락하게 된다는 농민들의 불만도 있다. 비농민의 농지 구입이 사실상 봉쇄되고, 농민은 농지를 구입할 자금여유가 많지 못하기 때문이다. 또 도시근교의 轉用可能性이 높은 농지 이외에 산간의 농지(특히 농기계출입이 불가능하고, 단위 필지당 면적이 작

은 농지)는 사려는 사람이 없다는 것도 문제이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 농어촌진흥공사의 농지매매사업이 활성화 되어야 하는데 공사의 매입대상농지는 農業振興地域 안의 농지이며, 또 현실적으로 매입에 있어서 매우 큰 어려움이 있다는 것도 큰 문제점으로 대두된다. 그런데 투기를 목적으로 한 부재지주의 농지매입을 허용하는 경우 농지매매는 보다 많이 일어날 수 있지만, 이렇게 되면 도시자본의 유입으로 농지가 부재지주에게 집중될 가능성이 많고, 결과적으로 耕者有田의 原則을 달성할 수 없는 이율배반적 성격이 큰 것이다. 또 비농민이 농지를 소유하게 되면 임차농지 비율이 높아지게 됨으로써 농업소득이 감소하고 농지개량 등 기반조성이 더욱 어려워질 가능성도 있다.

농지관리위원회의 문제점으로서 이 위원회가 諮問委員會의 성격으로 조직됨으로써 파생한다. 자문위원회이기 때문에 농지관리위원회에서 결정된 사항이더라도 행정기관의 자문역할에 그치므로 적극적 의견반영이 어려울 수도 있다. 결과적으로 농지관리위원회는 농지관리업무에 적극적으로 참여할 수 없는 것이다. 뿐만 아니라 농지관리위원회가 자문위원회의 성격을 가짐에 따라 예산확보에 있어서도 어려움이 있다. 1991년의 경우 농지관리위원회의 예산은 농지관리기금에서 보조하게 되어 있는데, 예산규모는 위원회당 약 100만원으로 책정되어 있다. 이것은 농지관리위원회를 1~2회 정도 개최할 수 있는 경비에 불과한 것이다.

또한 농지관리위원회가 일선 행정기관에만 존재하므로 인하여 중앙, 시도, 시군 행정기관의 실질적 지휘감독을 받게 되어 있는 것도 문제점으로 지적된다. 이렇게 되면 농지관리위원회의 독립성이 저하될 수밖에 없고, 상급 행정기관의 하부 자문기관으로 전락할 수밖에 없게 된다. 그리고 위원장은 행정기관의 장이 겸직하게 되고, 面의 경우 위원은 행정리동장이 대부분이므로 자연적으로 상하관계가 이루어질 수밖에 없기 때문에 농지관리위원들의 자율적 의사표명이 어려울 수도 있다.

이 밖에도 농지관리위원회의 定員에 문제가 있는 것으로 나타났다. 법규에서 위원회의 정원은 5~30명 이내로 규정하고 있는데, 행정리동 수

대로 1명의 위원을 선출할 때 30명을 초과하는 읍면도 있다. 따라서 농지관리위원이 선출되는 부락도 있고, 그렇지 못한 부락도 있게 된다. 그런데 각 부락의 사정은 그 부락에 거주하는 사람이 가장 잘 파악하고 있고, 업무도 원활히 처리할 수 있으며 부락민 의사도 효과적으로 반영할 수 있다. 특히, 행정리동간 이해가 상충될 때는 분쟁발생의 소지가 클 수 밖에 없다. 아직 농지관리위원회 기능의 제대로 홍보되지 않았고, 업무도 제대로 수행되지 못하고 있지만 그 기능이 제대로 발휘된다면 농지관리위원이 없는 부락은 소외감으로 인한 민원발생 소지도 있는 것이다.

또한 일선행정기관의 실정으로 보아 농지관리위원회 업무지원을 위한 인력이 부족한 상황에 있다는 것도 큰 문제점으로 제기될 수 있다. 농지관리위원회는 다양한 업무를 수행하게 되어 있지만 대부분의 위원은 각자 生業에 종사하고 있으며, 농지관련업무파악이 안 된 상태에 있다. 또 공직자인 농지관리위원도 기존업무를 수행해야 하는 것이다. 일선 행정기관의 업무는 지금의 업무만으로도 과중한 상태에 있는 것으로 나타나므로 농지관리위원회의 업무지원은 물론 農地原簿 보완 및 관리 등 농지 관련업무가 줄속 처리될 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

第 4 章

農地 利用과 流動化 展開方案

1. 農地流動의 問題点과 方向

가. 農地流動의 問題点

農地流動化를 농업구조 개선의 측면에서 이해한다면 농지의 소유권 혹은 경작권이 단순하게 활발히 이전되고 있다고 해서 農地의 流動性이 높다고 말할 수는 없다. 왜냐 하면 거래 혹은 임대차를 통해 농지유동이 활발하게 이루어지고 있다 하더라도 호당 경영경지규모의 확대를 초래하지 않고 있다면 본래 의미하는바, 농지유동화를 통한 농업구조 개선에 어떠한 의미를 부여할 수 없기 때문이다.

따라서 농지 유동성에 대한 평가와 유동화 촉진을 위한 정책대안의 마련에는 농지유동의 방향을 염두에 두고 이루어져야 할 것이다. 이러한 점에 비추어 第3章에서는 非農家－農家間의 농지유동과 農家－農家間의 농지유동실태를 조사·분석했다.

우선 비농가－농가간의 농지유동실태를 살펴 보면 농가호수가 점차

감소됨에 따라 호당 경영규모가 확대되고는 있으나 離・脫農家の 소유 농지가 농가로 이전되는 비율이 낮게 나타나고 있다. <표 4-1>을 보면 1983~89년 기간 동안 농가호당 경영규모는 1.08ha에서 1.20ha로 연평균 1.8%의 율로 증가해 왔으나 소유규모는 연평균 0.5%의 증가에 그쳐 농가 경영규모확대의 대부분이 農地貸借에 의존해 왔음을 알 수 있다.

한편 農家間の 農地流動 역시 前章에서 조사・분석하였는데, 농지거래 및 임대차를 통한 농지의 이동이 중대규모 농가로 집중되는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있지 않고 있었다. 전체적으로는 점진적으로 평균경영규모의 확대를 보이고 있으나 오히려 영세소농은 農地買入이나 貸借를 통해 규모를 확대하고 있으며, 상대적 중・대규모 농가는 임대 혹은 농지매도를 통해 규모를 축소하는 경향을 보이고 있었다.

이와 같이 평균영농규모는 꾸준히 확대되고 있음에도 불구하고 離・脫農家를 포함한 不在地主의 소유농지가 농가에게로 이전되는 비율이 낮고, 또 이들 비농가의 소유농지 및 상대적 영세소농의 소유농지가 賣買를 통해서든 賃貸借를 통해서든 중・대규모 농가에 집중되지 못하는 이유는 뚜렷하지는 않으나 다음과 같이 설명될 수 있을 것이다.

첫째, 農業人口의 지속적인 감소와 農家勞動力의 노령화・부녀화로 경영규모의 확대가 어렵다.

表 4-1 農家戶當 經營規模 變動推移

단위: ha			
연 도	경영규모	소유규모	임차규모
1983	1.08	0.91	0.17
1985	1.11	0.90	0.21
1987	1.15	0.91	0.24
1988	1.17	0.92	0.25
1989	1.20	0.94	0.26
연평균증가율(%)	1.8	0.5	7.3

둘째, 農地基盤 整備狀態가 미흡하여 농업노동력 감소를 代替할 수 있는 대형농기계의 도입이 제한받게 된다.

셋째, 부녀화·노령화된 농업인구에 대한 他職種으로의 轉職機會가 적다.

넷째, 농지가격의 계속적인 상승으로 인한 자산가치상승에 대한 기대 심리가 고양되어 농지를 계속 보유하려는 성향이 강하다.

다섯째, 영농으로 창출되는 土地收益性은 낮은데 반해 농지가격이 높게 형성되어 있어 농지수요측의 구입여건이 열악한 실정이다.

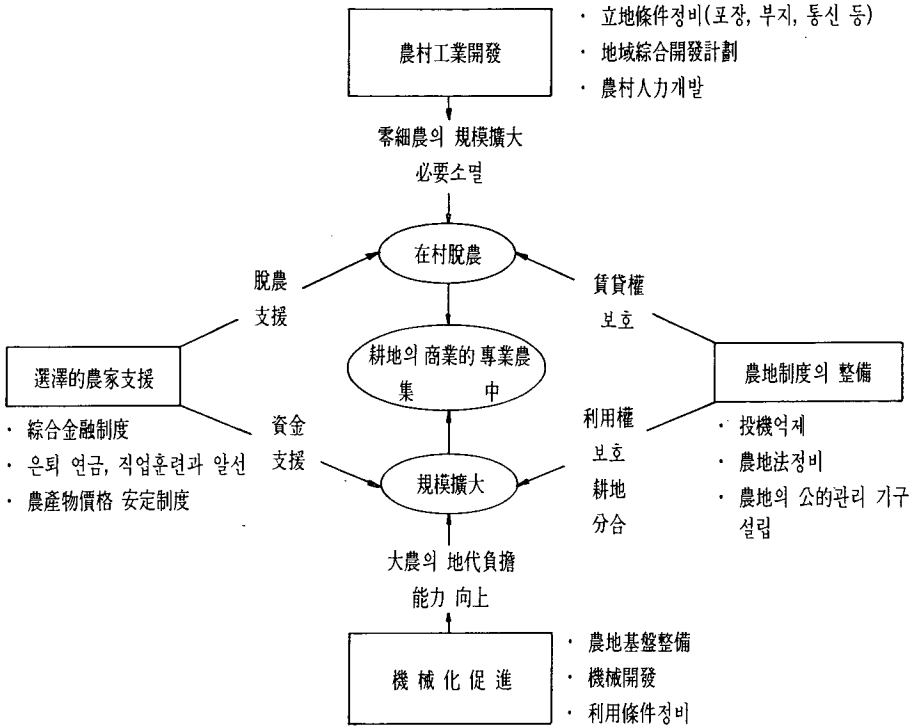
이러한 이유로 인해 농지유동은 주로 임대차를 통해 이루어지고 있으며, 중·대규모 농가의 영농규모 확대를 크게 촉진시키지 못하는 방향으로 이루어지고 있다.

나. 農地 流動化의 方向

UR 협상 이후 농업부문에 불어닥칠 개방확대에 대비해야 한다는 차원 뿐만 아니라 2000년대를 바라보는 장기적인 農業構造의 調整이라는 차원에서 농업구조정책의 근간은 농업부문자체의 경쟁력 확보를 도모하는 것으로 되어야 할 것이다. 최근에 제정·공포된 「農漁村發展 特別措置法」에서도 영농규모 확대를 통한 專業農 育成을 기본목표로 삼고 있다.

이러한 목표를 달성하기 위해 우리 농업의 생산성을 향상시키고 근대적 산업으로 발전시켜 나갈 역할을 담당할 수 있는 기간적 농가를 어떻게 육성해야 하는가라는 문제가 제기된다. 이러한 문제제기에 본고에서는 농지유동의 성격과 방향에 초점을 맞추어 분석하였으며, 그 분석결과 농지유동의 방향이 상업적 전업농을 추구하는 중·대규모 농가에게로 이루어지지 않고 있다는 사실을 발견하였다. 따라서 이제까지 소농에게 집중되어 오던 농지가, 되도록이면 현재 中·大規模의 영농을 하고 있으며, 앞으로도 계속 규모확대를 추구하는 농가에게 집중되는 추세로 전환되도록 그 여건을 조성하기 위한 정책대안이 마련되어야 할 것이다. 이러한 정책대안은 <圖 4-1>에서 보는 바와 같은 농지유동화의 기본전략의 틀 내에서 이루어져야 함은 물론이다.

圖 4-1 農地流動化 基本戰略



資料：李貞煥，“中小農의 相對的 增加原因과 農地流動化 戰略，”「農村經濟」，第6卷，第3號，1983. 9.

2. 農地 流動化 方案

가. 農地 賣買와 賃貸借 方案

농지의 유동화를 촉진하여 農家經營規模의 適正化를 기하기 위해서는

민간차원의 유동화를 유도하는 동시에 정부차원에서도 이를 뒷받침할 수 있는 조치가 있어야 한다. 정부차원의 유동화사업을 농어촌진흥공사가 관련법규에 의해 농지매매사업, 농지구입자금지원사업, 농지장기임대차사업, 장기임대차 간척·개간농지매매사업, 농지의 교환·분합사업 등을 종합적으로 수행하게 되어 있다. 그런데 농지유동화사업의 근본문제는 이를 효율적으로 추진할 수 있는 자금이 충분치 못하다는 점이다. 따라서 농지관리기금의 목표액을 조속히 조성하여야 한다. 그리고 농지유동화사업을 실시함에 있어서 협의·조정·결정사항은 농지관리위원회를 활용하는 것이 바람직할 것이다.

이미 앞에서 언급된 바 있지만 농지유동화사업의 주요 추진방향은 다음과 같이 설정되어야 그 효과를 더욱 높일 수 있을 것이다.

1 農地賣買事業

농지매매사업의 매입대상농지는 소유자로 볼 때 비농가 농지, 법인 농지, 轉業 또는 은퇴 희망자의 농지를 주로 하되 지역별로는 농업진흥지역 안의 농지 뿐만 아니라 限界地의 농지도 포함시켜야 한다. 한계지는 매입희망자가 거의 없으므로 농어촌진흥공사가 매입하여 이를 재개발해서 매도 혹은 임대차를 주어야 할 것이다. 또 전용이 가능한 경우 타용도로 사용하는 방안도 강구되어야 한다.

그리고 매입한 농지는 경영규모를 확대하고자 하는 농가, 영농복귀자들에게 매도하고 전용이 가능한 경우는 실수요자에게 매도하여 관련부문의 토지수요를 충족시킬 수도 있다. 이 때 유의할 점은 공사가 매입하여 매도하려는 농지는 연접농지를 소유한 농민에게 우선적으로 매도함으로써 그 농가로 하여금 농지를 集團化시켜 영농의 능률성을 기하도록 하여야 한다는 점이다.

농지의 매입가격결정은 농어촌진흥공사와 매도자와의 협의에 의하되 公示地價나 실제거래가격 혹은 현지조사가격 등을 감안하여 농지관리위원들의 의견을 들어 결정하여야 한다. 또한 농지매도가격결정은 매입자

와 협의를 원칙으로 하되 농어촌진흥공사의 매입가격보다 실제거래가격이 높은 경우 실제거래가격을 약간 하회하는 수준에서 결정하는 것이 농지매매를 활성화시킬 수 있을 것이다. 대금지불방법에 있어서 公社가 농지를 매입할 때는 매도자에게 반드시 일시불로 지불하고, 매도할 때는 매입자의 희망에 따라 일시불로 지불케 하든지 아니면 장기·저금리(年 5%, 20년 균등분할상환)로 상환케 하여야 한다.

[2] 農地購入資金 支援事業

농지구입자금지원사업은 여러 곳에서 논의된 바 있다. 그러므로 여기서는 중점적으로 강조되어야 할 사항만 기술하기로 한다. 먼저 농지구입자금 지원대상자는 5년 이상 농촌에 정착하여 계속 영농에 종사하고 있는 농민으로서 농기계보유 등 영농조건을 갖추고 있는 농민을 대상으로 지원되어야 한다. 그리고 지원농가수와 농가당 지원금액을 확대하기 위해 지원자금의 확대공급이 있어야 하고, 適期에 공급 및 後取擔保의 강제화 등의 조치가 있어야 한다. 아울러 농가간의 농지거래에도 농지구입자금을 지원하도록 하여 농지를 농가단위로 모아 줄 수 있는 방안도 농지구입자금지원과 연계시켜 강구하는 것이 더 큰 효과를 거둘 수 있다.

[3] 農地 長期賃貸借 事業

농어촌진흥공사의 장기임차농지 및 소유농지를 농가 등에게 장기임대차하는 사업은 轉業支援과 영농규모확대 및 안정영농을 목표로 하고 있다. 따라서 임대대상농가는 전업농육성대상자, 영농조합법인, 영농복귀자 등을 대상으로 하되 연결한 농지를 소유한 농가에게 우선적으로 임대하여야 한다. 이를 통해 농가별로 농지가 한 곳에 집단화될 수 있기 때문이다.

임대기간은 임대자와 협의하는 것을 원칙으로 하되 가능한한 장기로 하는 것이 안정영농에 도움이 된다. 이 때 농어촌진흥공사가 임차한 농지는 임차기간에 준하고 소유농지는 5년 이상의 장기가 되어야 한다. 그

리고 임대차료 지급에 있어서 임차료는 전액을 일시불로 지급하고, 임대료는 매년 지불하게 함으로써 전업지원 및 안정영농을 도모할 수 있게 하여야 한다.

4 長期賃貸借 干拓・開墾農地 賣買事業

장기간 임대차되고 있는 간척 및 개간농지를 농어촌진흥공사가 매입하여 경작농민에게 매도하거나 해당농지 구입에 필요한 자금을 지원함으로써 이러한 농지의 임대차에 따른 분쟁을 해소하는 것이 이 사업의 목적이다. 이 목적을 달성하기 위하여 유의할 점은 개간간척농지가 임차된 경우 대체적으로 농가당 임차면적이 크므로 농지구입자금지원의 규모가 커야 한다는 점이다. 예컨대 전남 영암지역에 있는 학파농장의 경우, 721호의 농가가 간척지 662ha를 임대하고 있는데, 농가호당 임차면적은 평균 2,755평(0.91ha)에 이른다.

5 農地の 交換・分合事業

농지의 교환분합사업은 농지를 농가단위로 집단화시킴으로써 영농의 효율화를 기하는 사업이므로 農地基盤整備와 같이 권장할 필요가 있는 사업이다. 따라서 농어촌진흥 공사가 주체가 되어 사업을 수행하는 사업이든 농가간의 합의에 의한 사업이든 교환・분합에 따른 기술지원과 청산금의 징수 및 교부에 필요한 자금지원은 다른 사업에 우선 지원할 필요가 있다. 농지의 교환・분합사업은 자금소요규모가 상대적으로 적고, 장기적으로 보아 큰 효과를 거둘 수 있기 때문이다. 또 농지구입자금지원도 교환분합사업을 촉진할 수 있도록 연접한 농지를 매매하는 경우 농가간의 농지매매에도 지원하는 것이 바람직하다.

나. 農地購入資金 支援의 效率化 方案

농지구입자금을 지원하는 것에 대하여 논란이 있을 수 있다. 그러나 그와 같은 문제는 근본적으로 價値判斷에 속하는 것이다. 이에 대해서는

이미 가치판단이 끝난 상태이다. 즉, 1990년 4월 國會에서 농가경영규모의 적정화와 專業農育成을 위하여 농지구입자금을 지원하기로 규정한 「農漁村振興公社 및 農地管理基金法」을 통과시켰기 때문이다. 따라서 농지구입자금 지원 자체에 대한 논란은 여기서 논의할 성격이 되지 못한다.

현재 지원하고 있는 농지구입자금이 더 큰 효과를 거두기 위한 방안은 이미 앞에서 시사한 문제점을 최소화시키는 것이다.

먼저 농지구입자금의 융자시기가 適期에 이루어지지 않는 점이 파악된 바 있다. 또한 지원 농가의 수가 적으며, 농가당 지원금액도 적을 뿐만 아니라 농업경영의 효율화를 위한 농가별 농지의 集團化에도 크게 기여할 수 없다는 문제도 있었다. 이밖에 농지구입자금의 지원자 선정에 따른 문제도 있었다. 여기서는 이와 같은 문제들을 어떻게 최소화하여 구입자금의 효율성을 높일 수 있는가에 대해서 그 방향만 언급하기로 한다.

먼저 농지구입자금의 지원시기는 농가의 농지구입시기와 맞추어야 한다는 점이다. 농가의 농지구입시기는 12월에서 다음 해 3월까지 집중되는 경향이 있으므로 농지구입자금도 이 시기에 집중지원될 수 있도록 하여야 한다. 자금의 지원비율은 <表 3-27>의 월별 거래면적을 기준으로 하는 것이 가장 최적의 지원방법이 될 것이다. 또한 서류의 간소화와 함께 지원방법도 변경되어야 한다. 농가에서 농지매매계약을 체결하면 매매된 농지의 등기이전 이후에 그 농지를 後取擔保로 제공하기로 하고 농지구입자금을 미리 융자해 주도록 하는 강제규정의 신설이 필요하다는 것이다. 이 때 융자기관이 농지를 파는 사람에게 농지를 사는 사람을 대신하여 농지매도가격의 支拂保證을 하고 直拂하는 방법도 강구될 수 있다. 이렇게 되면 농지를 구입하는 농가는 금융기관에서 자금이 융자되기 전에 농지구입에 필요한 별도의 자금을 마련해야 하는 번거로움을 덜고 낭비적인 금융비용을 절감할 수 있는 것이다.

다음으로는 농가당 지원금액이 적다는 문제, 그리고 희망농가는 많은

데 용자를 받을 수 있는 농가는 한정되어 있다는 문제이다. 이러한 문제의 근본적 해결을 위해서는 자금규모의 확대가 이루어져야 한다. 자금규모를 확대하는 것은 간단한 것이 아니다. 이것은 국가전체의 財政金融政策과 연관되어 있을 뿐만 아니라 다른 부문에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 앞으로 농지구입자금 지원 등에 사용하도록 되어 있는 농지관리기금 목표액 2兆원을 조기에 조성하여 현재보다 탄력적으로 자금지원이 가능하게 하고, 또 점진적으로 농가당 지원한도액과 지원 농가의 수를 확대하여 나가는 방법이 강구되어야 할 것이다.

현재 농지구입자금은 농지의 구입에만 지원하게 되어 있고, 농지의 교환·분합에는 지원하지 못하게 되어 있는데 이를 변경할 필요가 있다. 즉, 영농의 기계화로 생산성 향상을 기하기 위해서는 농가별로 농지가 한 곳에 집단화되어야 한다. 그러나 현재의 농지구입자금은 농지의 구입에만 지원될 뿐만 아니라 不在地主 농지 및 離·脫農家の 농지 구입에 우선 지원하고, 농가간의 거래에는 지원을 못하게 되어 있다. 농지를 구입하는 농가의 연접농지가 부재지주나 이·탈농가의 농지가 아니면 그 농가는 농지구입자금을 지원받아도 그 자금으로 연접농지를 살 수 없으므로 농지를 집단화시킬 수 없다. 따라서 농가간의 거래에도 자금을 지원하여 농지의 교환·분합이 이루어질 수 있도록 함으로써 자금지원의 효과를 더욱 제고시킬 수 있어야 할 것이다.

구입자금지원자 선정에 따른 문제점은 농촌에 정착하여 일정기간(예: 5년) 이상 실질적으로 영농에 종사하고, 영농조건(예: 농기계)을 갖추고 있는 농민에게는 자금을 우선적으로 지원하여야 할 것이다.

다. 農地管理委員會와 農地賣買證明 發給의 改善方案

1990년 11~12월 중 전국 시·구·읍·면 단위에 조직된 농지관리위원회의 구성 목적은 농가소득 및 농촌환경의 상대적 낙후, 수입개방압력 등 농업여건의 변화 속에서 농민들의 이해관계가 얽혀 있는 농지문제 등을 농민들이 자율적으로 해결하도록 하는 데 그 목적이 있었다.

아직 본격적으로 운영된 바는 없지만 농지관리위원회운영에 있어서 예상되는 문제는 이미 앞에서 시사한 바와 같이 다음과 같은 점들이다. 농지관리위원회는 諮問委員會의 성격을 가지고 있기 때문에 合議制의 성격을 띤 행정기관으로 존재하는 行政委員會(예: 訴請審査委員會)와 같이 위원회에서 결정한 사항이 법적인 구속력을 가지지 못한다는 취약점과 함께 예산확보상의 문제가 있다는 것이다. 또 농지관리위원회가 일선 행정기관에만 존재하기 때문에 상급행정기관의 실질적 지휘감독을 받는다는 점, 시·구·읍·면의 長이 위원장을 맡고 있다는 점, 정원책정이 불합리하다는 점, 위원회에 대한 업무지원인력이 확보되어 있지 않다는 점 등에 수반되는 문제가 있을 것으로 예상된다. 이러한 문제점에 대한 개선방안은 다음과 같은 방향에서 강구되어야 할 것이다.

첫째, 농지관리위원회를 행정기관의 성격을 가진 행정위원회로 전환하는 것은 우리가 있을 것이지만 위원회에서 결정한 사항에 대해서는 법적 구속력을 가질 수 있도록 강제규정이 있어야 한다. 위원회에서 찬반 토론 끝에 결정한 사항이 집행되지 못하고, 행정기관의 결정과정에 겨우 참고사항에 지나지 않는다면 위원들은 책임감을 느끼지 못해 토론에 있어서 진지성도 보이지 않을 것이며, 사기저하는 물론 업무에의 적극성도 감소시키게 될 것이다. 결과적으로 농지관리위원들은 농지관리업무에 적극적으로 참여할 수 없게 되는 것이다. 권한과 책임은 동시에 확보될 수 있는 성격을 가진 것이며, 두 개가 균형을 이루지 못하면 실효성이 없다.

둘째, 농지관리위원회의 운영에 필요한 예산은 최소한 年 4회 이상 위원회의 전체회의를 개최할 수 있을 정도는 확보되어야 한다. 또 위원회의 예산은 농지관리기금에서 보조할 것이 아니라 일반회계예산에 책정하고, 농지관리기금은 지급한 다른 사업에 지원될 수 있어야 할 것이다. 농지임대차관리법 제18조에는 농지관리위원회의 경비를 국가에서 보조할 수 있도록 규정하고 있다.

셋째, 농지관리위원회가 중앙과 시도, 군에는 조직되어 있지 않고, 일

선행정기관에만 구성되어 있기 때문에 系統組織에 의한 업무가 체계적으로 이어지지 못하고 있다. 위원회의 계통조직에서 담당해야 할 기능이 중앙 및 시도, 군의 행정기관에서 이루어지고 있는 것이다. 따라서 일선 위원회는 행정기관의 실질적 지휘감독을 받게 되므로 自律性を 확보할 수 없는 실정에 있다. 이를 시정하기 위해서는 군, 시도, 중앙의 농지관리위원회도 구성하여 계통조직을 확립해야 어느 정도의 자율성을 확보하게 될 것이다.

넷째, 농지관리위원회의 위원장은 행정기관의 長이 맡고 있는데, 장기적으로 農民인 농지관리위원으로 교체할 필요가 있다. 행정기관의 장은 농지관리위원장이기 이전에 행정기관의 책임자이므로 상급기관과 실질적 상하관계가 형성되어 행정기관의 결정사항이 충분한 토의없이 그대로 결정될 가능성도 있기 때문이다. 결과적으로 행정적 경직성으로 말미암아 농민의 자율적 단체로서의 기능을 할 수 없게 된다는 것이다.

다섯째, 농지관리위원회의 定員은 행정리동의 수보다 많도록 증원하여야 한다. 부락의 사정은 그 부락에 거주하는 사람이 가장 잘 알고 있으며, 부락업무의 원활한 처리도 그 부락의 사람이 가장 효과적으로 할 수 있다. 또 행정리동에 한 사람씩의 농지관리위원이 있다면 부락간 이해가 상충되는 문제가 발생하였을 때 소외감과 불평불만없이 이를 조정할 가능성도 큰 것이다. 아울러 농지관리위원회는 農地貸借業務를 중점적으로 처리하게 되므로 이미 법규에서 규정한대로 가급적 임차인과 임대인 대표의 구성에 있어서 수적 균형을 이룰 수 있어야 한다. 한 사람이 임대차를 동시에 하고 있는 경우 이의 구분은 그 사람의 농지가 임대농지와 임차농지중 어느 쪽이 더 많은가에 따라 결정하면 될 것이다. 즉, 임차농지면적이 많으면 임차인을 대표하는 농지관리위원으로, 임대면적이 많으면 임대인을 대표하는 농지관리위원으로 해서 쌍방의 이익을 대변하도록 하여야 한다.

여섯째, 농지관리위원회는 다양한 기능을 수행하게 되어 있으므로 이 업무를 원활하게 처리하기 위해서는 專擔支援人力이 있어야 한다. 농지

관리위원회가 설치된 행정기관의 인력은 기존의 담당업무가 있기 때문에 농지관리위원회 관계업무는 추가업무에 해당된다. 또 농민인 농지관리위원들은 아직 관련업무를 충분히 파악하고 있지 못한 실정에 있다. 앞으로 농지원부 보완 및 관리 등의 업무에도 인력소요가 늘어날 것이므로 전담직원이 배치되어야 보다 효과적 업무추진을 기대할 수 있을 것으로 보인다.

그리고 뒤에서 언급하게 될 농지매매증명 발급확인에 있어서 농업협동조합과 농촌지도소장이 추천한 농지관리위원은 해당지역에 그 기관이 소재하지 않으면 그 지역 주민으로 교체되어야 해당 민원인의 불편을 최소화시킬 수 있다. 그러나 농지매매증명 발급에 있어서 확인은 하지 않지만 농어촌진흥공사 군지부장이 추천한 위원은 농지관리위원회에 반드시 포함시켜야 한다. 농어촌진흥공사는 농지매매, 농지임대차사업 등을 수행하는 것이 주요업무로 규정되어 있기 때문이다.

한편 農地賣買證明 發給에 있어서의 문제는 농지관리위원 3명이 농지매매를 확인하도록 규정되어 있는 것으로부터 파생된다. 농업관련기관장이 추천하는 위원 2명은 기존의 담당업무가 있기 때문에 매매확인업무는 부차적 업무이며, 민원인이 그와 같은 지역에 있지 않는 기관의 농지관리위원에게 농지매매 확인을 받으러 가야하는 번거로움이 따르게 되는 경우도 있다. 또 민원인이 농지관리위원이 근무하는 기관에 농지매매 확인을 받으러 갔을 때 그 위원이 출장 중이면 다시 확인을 받으러 가야 하는 시간낭비도 있을 수 있다. 그리고 그 위원은 해당지역사정에 밝지 않을 수도 있는 것이다. 따라서 농업관련기관장 추천위원이 같은 지역에 근무하지 않고, 다른 지역에 사무실이 소재하고 있을 때는 지역실정 파악은 물론 민원인의 편의를 위해 그 지역 사람으로 교체하는 것이 보다 바람직하다. 또 농지매매증명발급에 대한 규제가 강화되어 농지매매가 제대로 되지 않기 때문에 농지가격이 상대적으로 떨어진다고 불평하는 여론도 있다. 농민들이 농지를 팔고 싶을 때 적정가격으로 농지를 팔 수 있어야 재산권 행사가 가능한데 그렇지 못하다는 것이다. 즉, 농

지를 살 자격이 있는 농민은 자금능력이 충분하지 못하고, 부재지주는 농지를 살 수가 없으므로 농지매매가 활발하게 일어나지 않는 것이다. 특히, 산간의 한계농지는 매입희망자가 없기 때문에 休耕地가 늘어나고 있다. 그런데 농지가격 하락의 원인은 도시자본의 농촌유입(부재지주의 농지매입)금지에 의해서 일어나는 것만은 아니다. 일반적으로 농업의 수익성이 낮다는 점, 농촌노동력이 부족하다는 점, 농지기반정비가 되지 않아 기계화가 어렵다는 점 등도 농지가격 변동(하락)의 원인으로 작용하는 것이다. 어쨌든 농민들의 불만을 해소하기 위하여 농지를 팔려는 농민이 適正價格으로 농지를 팔 수 있는 분위기를 조성해야 하는데, 이를 위해 농어촌진흥공사의 역할이 활성화되어야 한다. 농어촌진흥공사는 농지매매사업을 수행하도록 제도화되어 있기 때문이다. 그러나 아직 농어촌진흥공사의 농지매매사업은 이루어지지 않고 있으며, 대상농지의 결정과 가격결정 등에 어려움이 있는 것으로 나타났다. 그러므로 농지매매가 활발하게 일어나게 함으로써 농민의 財產權行事が 자유롭게 이루어질 수 있도록 하는 조치(예: 농지매매증명발급제도의 개선, 농어촌진흥공사의 농지매매사업의 활성화 조치 등)가 조속히 강구되어야 할 것이다.

라. 農地原簿와 農地 카아드 改善方案

1 農地原簿 再整備의 必要性和 目的

농지원부의 작성목적은 첫째, 농가의 농지소유 및 이용실태, 농업노동력 등 농업경영실태를 파악할 수 있는 자료를 시·구·읍·면에 작성, 비치하며 둘째, 농지의 소유자격, 소유면적의 적정화, 합법적인 농지이동, 농지전용의 억제, 농지의 효율적 이용 등 농지관리 및 농정수행의 기초자료로 활용하는데 있다.

그러나 이와 같은 목적으로 작성, 활용되어 온 현재의 농지원부 및 농지카아드는 제3장에서 언급하였듯이 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

① 作成對象의 問題点

현재의 농지원부는 1,000㎡ 이상의 농지를 경작하는 농가 또는 준농가 별로 작성하도록 되어 있다. 그러나 이는 1,000㎡ 이하를 소유한 농가 및 비농가의 농지가 작성대상에서 제외됨에 따라 전체적인 농지소유 및 경작상태의 파악이 곤란하다.

② 管理上의 問題点

첫째, 농지원부에 농지의 임대차와 관련한 임차경작인의 자발적인 신고가 결여되어 임차경작농지에 대한 임대차관계의 자료가 대부분 등재되지 않고 누락되어 있다.

둘째, 농지원부가 작성된 이후 변동사항이 계속 보완되어 있지 않기 때문에 자료이용상의 한계가 있다.

셋째, 농지매매증명을 발급할 때 농지원부에 반드시 기재하도록 하는 규정이 없어 농지매매증명 발급제도와 농지원부의 연계성이 부족하다.

넷째, 농지의 소유 및 임대차 등에 대한 단위행정기관간의 업무협조가 잘 이루어지지 않아 농지에 대한 중요정보가 누락되고 있다.

다섯째, 농지카아드는 농지원부와 상호보완적으로 활용하도록 되어 있으나 실제로는 잘 활용되지 못하고 있을 뿐 아니라 작성된 이후 소유권 이동이 있을 경우 그때 그때 정리되지 못하고 있어 자료로서의 가치를 상실하고 있다.

③ 農地原簿 書式의 問題点

첫째, 농지원부 서식의 내용 가운데 가족사항, 가축, 영농장비, 주재배작물 등과 같이 항상 변동될 가능성이 높은 항목들에 대해 농지원부 양식의 문제점 때문에 기록이 곤란하다.

둘째, 농지원부 기재항목 가운데 농지가격에 대한 기재항목이 없다. 즉, 농지매매를 통한 농지유동화에 필요한 중요정보가 누락되어 있다.

셋째, 각종 기재항목의 변동사항을 기재할 수 없다.

이와 같은 문제점을 가지고 있는 현행 농지원부 및 농지카아드는 최근의 농어촌발전종합대책에 의한 농업구조 개선사업의 추진과 더불어

다음과 같이 再整備할 必要가 있다.

첫째, 농업구조 개선을 위해 농지이용상황의 파악이 필요하다. 즉, 부재지주, 비농가 및 은퇴, 이농하는 농가의 농지상황을 파악하여 전업농의 영농규모 확대에 필요한 정보를 제공하고, 또한 영농규모별 농가의 변천과정을 파악하여 농업구조 개선시책의 평가와 발전에 필요한 자료를 수집하여야 하기 때문이다.

둘째, 유형별 농가지원정책의 수립이 필요하다. 농가유형별로 다양한 욕구에 부응하며, 유형별 지원시책을 추진할 필요성이 대두됨에 따라 영농규모 및 지역별 농가의 특성을 파악하여 정부의 유형별 농가지원시책 수립에 필요한 정보를 수집하여야 하기 때문이다.

셋째, 농지관리의 체계화가 필요하다. 산업화·도시화에 따른 농지의 轉用 및 이용증가로 경자유전원칙에 맞는 방향으로 농지의 轉用 및 이용체계를 정립하고, 복잡한 이해관계와 직결되는 농지문제를 농민이 참여하여 자율적으로 관리할 수 있도록 농지관리위원회에서 제반 농지문제를 취급하는 데 필요한 정보를 제공하여야 하기 때문이다.

넷째, 농지임대차관리법의 시행에 따른 賃貸借 實態의 綜合的 管理가 필요하다. 임대차신고 내용을 기재, 관리할 기본대장을 작성하여 수시로 변동되는 임대차관계를 기재, 관리함으로써 임차농보호, 임대차분쟁조정 등 임대차질서 정립을 할 수 있기 때문이다.

다섯째, 농지투기방지를 위한 종합적인 정보관리제도의 확립이 필요하다. 비농가 소유농지실태 및 신규로 농지를 매입하고자 하는 자의 적격여부, 추가로 농지를 매입하고자 하는 농가의 소유상한 초과여부 등을 파악하기 위하여 농지매매증명제도의 운영을 정상화함으로써 비농가의 농지매입방지, 농지거래질서를 확립할 수 있기 때문이다.

[2] 農地原簿 再整備 內容

현행의 농지원부 양식에서 필요없는 사항과 추가되어야 할 사항은 <表 4-2>에서 보는 바와 같다. 현행의 농지원부 조사항목 가운데서 가

구주의 성별, 생년월일, 최종학력, 국적, 영농근거지, 영농개시년도, 주요 영농시설, 상시고용인수, 주요가축, 특기사항, 농지의 주재배작물, 농지취득년월일, 농지의 이동사항, 지목변환 등의 항목은 삭제하는 것이 효율적이다. 그 이유는 이러한 자료는 다른 자료로 대체할 수 있거나 수집되어도 활용도가 낮기 때문이다. 그리고 농지원부에 추가되어야 할 사항은 선대영농 여부, 농지소유 비동거 가족사항, 경지정리 여부, 농지의 공유자수, 농지가격, 농지 임대기간, 농지의 기록 변경사유 등이다.

이와 같은 점을 반영한 농지원부의 양식은 <表 4-3>과 같다. (보다 상세한 내용은 부록 참조)

그런데 여기서 제시된 農地原簿 改善案은 1990년 8월 24일자로 개정된 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제24조의 농지원부 서식을 변경하는 데 이용되었다.

그리고 개정된 농지원부는 1991년 초까지 전국적으로 조사를 완료할 계획으로 있으며, 이의 조사방법 및 관리요령은 <부록 1> 「농지원부 작성 및 관리요령」과 같다.

3 農地原簿의 活用 方向

농지원부는 다음과 같이 다목적으로 이용할 수 있다.

첫째, 농업구조개선촉진을 위한 자료로 활용될 수 있다. 농지소유상태를 파악(비농가 및 은퇴, 이농하는 농가의 농지실태파악)하여 농지유통화 촉진, 전업농육성 대상농가의 선정 판단, 농지구입자금 등 농업관련 자금지원 대상자 선정 판단, 농어민후계자 선정을 위한 판단자료, 영농조합법인 등 공동영농조직육성, 그리고 농지의 교환 분합에 활용될 수 있다.

둘째, 농가의 영농규모별, 지역별 특성을 파악하여 농가의 유형별지원 시책 추진을 위한 자료로 활용될 수 있다.

셋째, 임대차농지 현황 등 농지임대차실태를 파악함으로써 임대차분쟁 조정자료로 활용할 수 있다.

현행	개정 (안)	추가
- 이동사항 · 처분년월일 · 양수자 주소, 성명 - 지목변환 - 기록 · 년월일 · 해당자 · 책임자	- 삭제 - 삭제 - 기록변경 · 일자 · 확인(가구주, 시·구·읍·면 책임자)	변경사유
○ 농지차용상황 - 농지소재지 - 지번 - 지목 - 면적(㎡) - 농지구분 - 주재배작물 - 차용년월 - 소유자의 주소, 성명 - 기록 · 년월일 · 해당자 · 책임자 - 기타 확인사항 · 본인 · 확인자	3. 임차농지현황 - 소유농지현황과 동일	소유농지현황과 동일
○ 농지경작현황(지목별) - 소유 - 자경 - 임대 - 임차	4. 농지경작현황(지목별) - 좌동 - 좌동 - 좌동 - 좌동	

넷째, 농지의 전용 및 이용의 체계적 관리자료로서 용도증명서 발급, 유휴농지파악, 대리경작자의 지정 등의 자료로 활용할 수 있다.

다섯째, 농지매매증명 발급시 매수인의 농지취득자격심사(농지소유한도 초과여부 확인 및 농지소유자격 확인), 비농가의 농지소유억제 및 투기방지자료로서 활용할 수 있다.

여섯째, 기타 용도로서 농업관련 세제혜택 대상농가 판단, 농지소유확인 등 사실증명, 농지에 관한 소송 수행의 참고자료, 농지원부증명 발급 등의 자료로 활용할 수 있다.

表 4-3 농지원부 양식 개선안

농 지 원 부

농가일반현황

농가번호				-	-	-			
------	--	--	--	---	---	---	--	--	--

최초작성일자 : 년 월 일

농 가	농가주성명	주민등록번호	선대영농여부		농업외겸업
준 농 가	명 칭	등 록 번 호	조 직 형 태		사 업 목 적
주소	시 도	구 시·군	동 읍·면	리·동	번지

작성자	확인자	농가주	최종확인자

농가변동사유	기록자확인

[illegible][illegible][illegible]

농 지 경 작 현 황

농가번호

년월일	구분	전		답		과수원		기타		계		변경사유	기록자 (인)
		필지수	면적(㎡)	필지수	면적(㎡)	필지수	면적(㎡)	필지수	면적(㎡)	필지수	면적(㎡)		
년 월 일	소유												
	자경												
	임대												
	임차												
년 월 일	소유												
	자경												
	임대												
	임차												
년 월 일	소유												
	자경												
	임대												
	임차												
년 월 일	소유												
	자경												
	임대												
	임차												
년 월 일	소유												
	자경												
	임대												
	임차												

第 5 章

要約 및 結論

본연구의 결과는 다음과 같이 요약된다.

농지의 관리 및 유동화 제도를 뒷받침하기 위한 주요 法律로서는 서로 체계적으로 연계되어 있는 것은 아니지만 헌법을 비롯해서 농지개혁법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농지임대차관리법, 농어촌발전특별조치법, 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법 등이 있다. 그리고 이들 법률에서 농지의 관리 및 유동화를 위한 정책수단들은 농지원부 및 농지카드 작성비치, 절대농지 및 농업진흥지역 지정, 농지전용의 제한, 농지매매증명 발급, 농지관리위원회의 운영, 농지임대차제도, 농지구입자금의 지원 및 농지매매제도 등이다.

농지의 이용 및 유동화 실태조사결과를 보면 지금까지의 농지매매 및 농지임대차, 즉 농지유동화는 농가경영규모확대와 일치하는 방향으로 진전된 것이 아니라 경영규모의 平準化 방향으로 나아가고 있었다. 다시 말해 상대적 大農은 농지를 매도하거나 임대를 주어 경영규모가 적어지고, 小農은 농지를 매입하거나 임차함으로써 경영규모가 커지는 경향이 나타나고 있다는 것이다. 그리고 農地의 管理 및 流動化를 위한 정책수단들은 농지의 이용 및 유동화에 기여한 바도 있지만 나름대로 여러 가지 문제점을 내포하고 있었다.

농지의 관리와 유동화의 기초가 되는 농지원부 및 농지카아드는 비농가 소유농지가 제외되어 농지소유 및 경작상황 파악이 어렵고, 임차농지는 대부분이 등재되어 있지 않으며 변경사항 기록이 제대로 기재되어 있지 않기 때문에 자료활용에 한계가 있었다.

農地購入資金支援政策의 경우에는 농가당 지원금액 및 지원대상자가 적은 것으로 나타났고, 지원시기도 適期에 이루어지지 않는 경우도 있었을 뿐만 아니라 농가별 농지의 집산화와는 연계되어 있지 않았다.

농지문제를 농민들이 자율적으로 해결하도록 하기 위하여 조직된 農地管理委員會는 다양하고도 광범위한 업무를 처리해야 함에도 불구하고 지원인력이 확보되지 않은 실정에 있다. 또 농지관리위원회는 자문위원회이기 때문에 위원회의 결정사항이 그대로 집행되지 않을 수도 있으며, 예산상의 문제 뿐만 아니라 계통조직이 없음으로 인하여 상급행정기관의 실질적 지휘감독을 받을 가능성도 있다. 아울러 농지관리위원회의 定員規定도 문제를 내포하고 있으며, 농업관련기관에서 추천한 농지관리위원이 있기 때문에 민원업무가 신속하게 처리되지 않을 우려도 있다.

이와 같은 제도적 문제점을 최소화하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 강구되어야 할 것이다.

농가경영규모적정화를 위해 農漁村振興公社의 농지매매사업, 농지구입자금지원사업, 농지장기임대차사업, 장기임대차 간척·개간농지매매사업, 농지의 교환·분합사업 등을 활성화시켜 농지유동화를 촉진함으로써 이를 민간부문으로 과급되도록 하여야 한다.

농지구입자금은 정부에서 適期에 적정규모의 자금을 배정하여 농가별 지원규모와 지원농가 수도 확대하여야 하며, 융자절차의 간소화와 함께 농지 교환·분합과 농지구입자금을 연계시켜 지원할 필요가 있다.

또한 농지관리위원회는 위원회의 결정사항이 법적 구속력을 가질 수 있도록 하여야 하며, 중앙·시도·시군에도 농지관리위원회를 설치하여 자율성을 제고시킬 수 있도록 하고, 위원회의 정원 및 추천위원 위촉은 지역실정에 알맞게 조정되어야 한다. 그리고 농지관리위원회 지원 및 농

지원부 보완 및 관리를 위해 전담인력배치가 있어야 한다. 한편 농지관리 및 유동화의 기본자료가 되는 농지원부는 기존양식을 변경하여 1991년에 재정비하게 되므로 농지원부 재작성시 조사에 정확을 기하고, 이를 계속 보완관리함과 아울러 農地原簿管理의 電算化를 추진함으로써 농지관리 및 유동화는 물론 각종 농정시책에 활용할 수 있도록 하여야 한다.

農業에서 農地는 주요 生産要素의 하나이다. 농지를 효과적으로 관리하고, 이용하는 것은 농업발전의 원동력이 된다. 그리고 농지의 유동화사업은 농지기반정비사업과 연계시켜 종합적으로 추진할 때 더욱 효과가 커질 것이다.

본연구는 農地의 管理 및 流動化를 촉진시키기 위한 기초연구에 해당된다. 그러므로 농지유동화와 농업기반정비사업의 연계방안, 농지구입자 금지원의 효과분석, 농지매매증명제도 및 농지관리위원회 운영, 농지원부의 전산화 등에 관한 연구가 앞으로도 계속되어야 할 것이다.

附錄 農地原簿 作成・管理 要領

1. 농지원부 작성대상과 조사항목 선정

가. 작성대상

① 농가 및 준농가

- 농가 : 농지를 소유하고 있거나 농지를 이용하여 농업을 직접 경영하고 있는 가구(주민등록상의 세대를 기준으로 작성)
 - － 농가당 농지면적이 '1,000㎡ 미만일 경우에도 농지원부를 작성한다.
- 준농가 : 농지를 소유하고 있거나 농지를 이용하여 농업을 직접 경영하고 있는 단체 혹은 조직(국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 학교, 종교단체, 종친회, 영농조합, 마을, 협동조합 기타 공공단체, 영리법인, 기타 비영리법인)

② 농지

- 공부상의 지목구분과는 관계없이 실제 전, 답, 과수원 및 목장 용지로 경작되고 있거나 이용되고 있는 토지

나. 조사항목

① 농가 및 준농가의 일반현황

- 농가 사항
 - － 농가 : 농가주 성명, 주민등록번호, 세대 영농여부, 농업외

겸업, 주소

- 준농가 : 명칭, 등록번호, 조직형태, 사업목적, 주소
- 동거가족사항(주민등록표상의 동거가족사항)
 - 성명, 주민등록번호, 농가주와의 관계
- 농지소유 비동거가족사항(동거하지 않고 있는 가족 중 농지 소유자)
 - 성명, 주민등록번호, 주소, 농가주와의 관계

② 소유농지 현황

- 경작구분
 - 자경, 임대, 위탁, 조합법인, 농어촌진흥공사 임대 등으로 구분
- 농지표시
 - 농지소재지, 대장구분, 지번, 지목(공부, 실제), 면적, 농지구분(절대, 상대, 농업진흥구역, 농업보호구역), 편입지역, 경지정리 여부
- 농지가격
 - 공시가격(토지특성조사상에서 확정된 공시가격)
 - 거래가격(농지매매증명발급시 신고된 거래가격)
- 소유 및 임차현황
 - 공유자수, 소유자 성명, 임차인 성명, 임차인 주민등록번호, 임차인 주소, 임차기간

③ 임차농지 현황

- 경작구분
 - 임차, 위탁, 조합법인, 농어촌진흥공사 임대 등으로 구분
- 소유자
 - 소유자 성명, 소유자 주민등록번호, 소유자 주소
- 기 타
 - 기타사항은 소유농지 현황과 동일

④ 농지경작 현황

○ 소 유

－ 지목별로 소유농지의 필지수 및 면적

○ 자 경

－ 지목별로 소유 농지 중 직접 경작하는 필지수 및 면적

○ 임 대

－ 지목별로 소유하고 있는 농지 중 임대한 필지수 및 면적

○ 임 차

－ 지목별로 임차하여 경작하고 있는 필지수 및 면적

2. 농지원부 조사·작성요령

가. 조사 및 작성절차의 개요

농가번호부여(행정전산망 지역 코드집, 주민등록부)	← 읍·면사무소, 조사원
농가일반현황작성(주민등록부)	← 읍·면사무소, 조사원
농지관련사항기재(각종 공부)	← 읍·면사무소, 조사원
농가조사, 확인	← 조사원
공부상의 확인작업	← 읍·면사무소, 조사원
농지경작현황 작성	← 조사원
최종확인(작성자, 확인자, 농가주 최종확인)	← 읍·면사무소, 농가, 조사원
사후조치(타지역통보)	← 읍·면사무소
관 리 및 보 관	← 읍·면사무소

나. 농지원부 작성에 필요한 자료목록

공 부	조 사 항 목
○ 세대별 주민등록표	- 주소, 농가주, 동거가족 사항
○ 호적부	- 가족사항(농지소유 비동거 가족 사항)
○ 절대농지조서	- 지번별 토지소재지, 지목, 면적
○ 농지원부	- 농가주, 가족사항, 소유농지(세대주)
○ 국공유재산 관리대장	- 소재지, 지번, 지목, 면적, 점용관리자의 주소, 성명 및 사용면적
○ 하천부지 점용료 징수대장	- 농지소재지, 지번, 면적, 공부지목, 편입지역, 소유자 주소, 임차기간
○ 농지카아드	- 지번별 소유자, 농지사항
○ 토지대장	- 지번별 소유자, 농지사항
○ 공유지연명부	- 공유자수
○ 지번별조서	- 지번별 면적, 소유자, 지목
○ 지 적 도	- 경지정리여부
○ 재산세 토지분 과세내역서	- 납세의무자 주소, 성명, 지번, 토지소재지, 지목, 용도, 면적
○ 토지특성조사표	- 농지소재지, 토지특성, 토지공시가격(확정지가), 공적규제
○ 종합토지세 과세대장	- 소유자별 농지소유상황
○ 토지가격 조사대상필지부	- 토지지번별 지목, 면적, 용도지역, 농지구분

다. 조사순서 및 조사대상별 조사항목

① 주민등록표

- 농가번호 부여
- 농가주 성명
- 농가주 주민등록번호

- 주 소
- 동거가족사항
- 관 계

② 종합토지세 과세대장

- 준농가번호 부여
- 준농가 명칭
- 준농가 등록번호
- 준농가 주소

③ 재산세 토지분 과세대장(소유농지사항에 국한)

- 농지소재지
- 지번
- 공부지목
- 면적

④ 하천부지 점용료 징수대장, 국공유재산 관리대장(임차농지사항에 국한)

- 농지소재지
- 지번
- 면적
- 공부지목
- 편입지역
- 소유자 주소
- 임차기간

⑤ 절대농지조서, 토지가격 조사대상필지부

- 농지구분

⑥ 토지가격 조사대상필지부, 도시계획도면

- 편입지역

⑦ 토지특성조사표, 지적도

- 경지정리 여부
- 공시가격

⑧ 토지대장, 종합토지세과세대장, 공유지 연명부

- 공유자수
- 소유자 성명

⑨ 농가조사

- 기록확인
- 선대 영농여부
- 농업외 겸업
- 실제지목(소유농지)
- 임차인 성명(소유농지)
- 임차인 주소(소유농지)
- 경작구분(소유농지)
- 임차기간(소유농지)
- 공부상에서 기록되지 않은 소유농지사항 기재
- 소유자성명(임차농지)
- 소유자주소(임차농지)
- 임차기간(임차농지)
- 농지소재지 및 지번 (임차농지)
- 면적(임차농지)
- 지목상 농지가 아닌 토지를 농지로 이용하고 있는 경우 조사항목 기입

10 지번별 조서

- 농지소재지
- 공부지목
- 면적

11 절대농지조서

- 토지구분

12 토지가격 조사대상필지부, 도시계획도면

- 편입지역

13 토지특성조사표, 지적도

- 경지정리 여부
- 공시가격

14 토지대장, 종합토지세 과세대장, 공유자 연명부

- 소유자 성명
- 공유자수

15 지목별 소유, 임대, 임차, 자경면적 계산·기입**16 농가, 작성자, 책임자의 확인**

라. 조사항목별 기재요령

① 농가일반현황

조사항목	조사자료 및 대 상	기 입 요 령	비고(해당 항목코드)														
1. 농 가 번 호	주민등록표, 행정전산망 지역코드집	법정동코드 - 행정분리코드 - 농가구분코드 - 순번을 기입한다. - 법정동코드는 지역코드집 참조(10자리) - 행정분리코드는 해당면에서 관리하는 행정분리 순서로 부여 - 농가구분코드는 농가와 준농가를 구분 - 순번은 농가일 경우 : 행정분리별로 주민등록표의 순서 에 따라서 부여한다. 준농가일 경우: 중복되지 않는 일련번호를 0001 부터 부여한다. 예) 경기도 안성군 고지리 보춘마을의 경우 고지리 내의 4개의 행정분리코드를 면에서 부여(1자리) <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <th>법 정 리</th><th>행 정 분 리</th><th>행정분리코드</th></tr> <tr> <td rowspan="4">미양면 고지리 (4186034027)</td><td>상 고 지</td><td>1</td></tr> <tr> <td>보 춘</td><td>2</td></tr> <tr> <td>신 춘</td><td>3</td></tr> <tr> <td>신 고 지</td><td>4</td></tr> </table> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>농 가 번 호</td><td>4186034027 - 2 - 1 - 0001</td></tr> </table> 주민등록표 순서로부여 농가 보춘마을의 행정분리코드 경기 안성군 미양면 고지리의 법정동 코드	법 정 리	행 정 분 리	행정분리코드	미양면 고지리 (4186034027)	상 고 지	1	보 춘	2	신 춘	3	신 고 지	4	농 가 번 호	4186034027 - 2 - 1 - 0001	첨부자료 참조 1=농 가 2=준농가
법 정 리	행 정 분 리	행정분리코드															
미양면 고지리 (4186034027)	상 고 지	1															
	보 춘	2															
	신 춘	3															
	신 고 지	4															
농 가 번 호	4186034027 - 2 - 1 - 0001																

조사항목	조사자료 및 대 상	기 입 요 령	비고(해당항 목코드)						
2. 농 가 가. 농 가 주 성 명	주민등록표	주민등록표의 세대주와 동일함을 원칙으로 하며, 한글로 기입 예) <table><tr><td>농 가</td><td>농 가 주 성 명 김 일 동</td></tr></table>	농 가	농 가 주 성 명 김 일 동					
농 가	농 가 주 성 명 김 일 동								
나. 등록번호	"	농가주의 주민등록번호를 기입 예) <table><tr><td>주 민 등 록 번 호 430211-1274216</td></tr></table>	주 민 등 록 번 호 430211-1274216						
주 민 등 록 번 호 430211-1274216									
다. 선대영 농 여부	농가조사	농가주의 선대 영농 여부를 기입 예) <table><tr><td colspan="3">선 대 영 농 여 부</td></tr><tr><td>0</td><td>1</td><td>유</td></tr></table>	선 대 영 농 여 부			0	1	유	01=유 02=무
선 대 영 농 여 부									
0	1	유							
라. 농업외 겸 업	"	겸업의 내용을 구체적으로 기입 2개 이상일 경우 수입이 많은 것을 기입 예) <table><tr><td colspan="2">농 업 외 겸 업</td></tr><tr><td>3</td><td>상 업</td></tr></table> 상업에 대한 코드값 기재	농 업 외 겸 업		3	상 업	1 = 일반서비스업(이발소, 목공소, 여의숙 등) 2 = 어업 3 = 상업 4 = 광공업 및 제조업 5 = 가내수공업		
농 업 외 겸 업									
3	상 업								

조사 항목별 기재요령 : 농가 일반 현황(계속)

조사항목	조사자료 및 대 상	기 입 요 령	비고(해당 항목코드)						
3. 준농가 가. 명칭	종합토지세 과 세 대 장	준농가의 정식기관명 또는 단체명을 기입 예) <table><tr><td rowspan="2">준 농 가</td><td>명 칭</td></tr><tr><td>성주농지개량조합</td></tr></table>	준 농 가	명 칭	성주농지개량조합				
준 농 가	명 칭								
	성주농지개량조합								
나. 주민 등록 번호	종합토지세 과 세 대 장	종합토지세 과세대장에 기록된 등록번호기입 예) <table><tr><td>등 록 번 호</td></tr><tr><td>175142-0001438</td></tr></table>	등 록 번 호	175142-0001438					
등 록 번 호									
175142-0001438									
다. 조직 형태	담 당 자	국가기관, 조합, 법인, 기타단체등으로 구분기입 예) <table><tr><td colspan="3">조 직 형 태</td></tr><tr><td>0</td><td>2</td><td>자 치 단 체</td></tr></table> 자치단체에 해당하는 코드값 기입	조 직 형 태			0	2	자 치 단 체	01=국가기관 02=지방자치 단체 03=정부투자 기관 04=학교 05=종교단체 06=후생단체 07=중중 08=영농조합 09=위탁영농 회사 10=마을공동 11=농협 12=축협 13=수협 14=기타공공 단체 15=기타영리 법인 16=기타비영 리법인 17=기타
조 직 형 태									
0	2	자 치 단 체							
라. 사업 목적	담 당 자	농업, 비농업으로 구분하여 기입 예) <table><tr><td colspan="2">사 업 목 적</td></tr><tr><td>1</td><td>농 업</td></tr></table>	사 업 목 적		1	농 업	1=농업 2=비농업		
사 업 목 적									
1	농 업								

조사항목	조사자료 및 대상	기 입 요 령	비 고
4. 주 소	주민등록표 종합토지세 과세대장	1. 농가는 주민등록표의 주소를 기입 2. 준농가는 종합토지세 과세대장의 주소를 기입 3. 준농가의 주소를 알 수 없을 경우 대표자의 주소기입	
5. 확인란			
가. 작성자		농지원부의 실제 작성자가 서명 날인	
나. 확인자		읍, 면에서는 산업계장이, 시·구에서는 담당계장이 서명날인	
다. 농가주		농가의 세대주가 서명날인, 준농가의 경우는 담당직원이 서명날인, 불가피한 경우에는 당해 농가의 구성원이 서명날인	
라. 최종확인		읍, 면에서는 읍, 면장이, 시·구에서는 담당과장이 서명날인	
6. 농가 변동 사유	담 당 자	농업을 그만두거나 퇴거함으로써 당해농가가 변경되거나 없어진 경우 그 일자 및 사유를 기입 예) 농 가 변 동 사 유 91. 7. 3. 전업으로 농가폐쇄	
나. 기록자 확 인		읍, 면에서는 산업계장이, 시·구에서는 담당계장이 확인	

조사 항목별 기재 요령 : 농가 일반 현황(계속)

조사항목	조사자료 및 대 상	기	입	요	령	비	고																						
7. 동거가족 사 항 가. 성 명 나. 주 민 등 록 번 호 다. 관 계	주민등록표	주민등록표에 기재된 동거가족 한글로 기입 주민등록표상의 주민등록번호를 기입 농가주와의 관계를 기입 예) <table border="1"><tr><td colspan="4">동 거 가 족 사 항</td></tr><tr><td>성 명</td><td colspan="2">주 민 등 록 번 호</td><td colspan="2">관 계</td></tr><tr><td rowspan="2">이 순 분</td><td colspan="2" rowspan="2">450111-2274217</td><td>0</td><td>2</td></tr><tr><td colspan="2">처</td></tr><tr><td rowspan="2">김 남 일</td><td colspan="2" rowspan="2">651021-1226217</td><td>1</td><td>2</td></tr><tr><td colspan="2">자</td></tr></table>				동 거 가 족 사 항				성 명	주 민 등 록 번 호		관 계		이 순 분	450111-2274217		0	2	처		김 남 일	651021-1226217		1	2	자		01=본인02=처 03=夫 04=父 05=모06=조부 07=조모08=장인 09=장모 10 중 조 부 11=중조모12=차 13=손14=자부 15=손부 16 = 미 혼 형 제 17=중손18=기타
동 거 가 족 사 항																													
성 명	주 민 등 록 번 호		관 계																										
이 순 분	450111-2274217		0	2																									
			처																										
김 남 일	651021-1226217		1	2																									
			자																										
8. 농지소유 비 동 거 가족사항	재산세토지분 과 세 대 장, 종합토지세 과 세 대 장,	직 계 존 비 속 농지임대차관리법상의 가족의 정의를 적용																											
가. 성 명	농 가 조 사	농가주와 동거하지 아니하는 가족중 농지를 소유하고 있는 자의 성명을 한글로 기입																											
나. 주민등 록번호		주민등록표상의 주민등록번호를 기입																											

조사항목	조사자료 및 대상	기 입 요 령	비 고									
다. 주 소		농가주와 동거하지 아니하는 가족중 농지를 소유하고 있는 자의 주민등록표상의 주소를 기입 예) <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center;">주</td><td style="text-align: center;">소</td></tr> <tr> <td style="text-align: center;">4 5 8 2 0 3 5 0 2 4</td><td></td></tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">전북 옥구군 대야면 광교리 487</td></tr> </table> 주소의 코드 기입방법 : • 원칙적으로 법정동 코드 10자리를 전부 기재한다. • 리, 동까지 코드를 찾지못할 경우에는 시, 군 코드를 앞자리에서 부터 기입한다. 예) <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center;">4 5 8 2 0</td></tr> <tr> <td style="text-align: center;">전북 옥구군</td></tr> </table>	주	소	4 5 8 2 0 3 5 0 2 4		전북 옥구군 대야면 광교리 487		4 5 8 2 0	전북 옥구군		
주	소											
4 5 8 2 0 3 5 0 2 4												
전북 옥구군 대야면 광교리 487												
4 5 8 2 0												
전북 옥구군												
라. 관 계		농가주와의 관계를 기입 예) <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center;">관 계</td></tr> <tr> <td style="text-align: center;">1 2</td></tr> <tr> <td style="text-align: center;">자</td></tr> </table>	관 계	1 2	자	01=본인02=처 03=夫04=父 05=모06=조부 07=조모08=장인 09=장모10=증조부 11=증조모12=자 13=손14=자부 15=손부 16=미혼형제 17=증손18=기타						
관 계												
1 2												
자												
9. 기록사항 변 경 가. 변경 사유		농가일반현황의 각항목에 기재된 내용이 변경 될 경우에 변경사유 및 일자를 기입 해당 기록사항을 변경 또는 삭제한 자가 날인 예) <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td colspan="3" style="text-align: center;">기 록 사 항 변 경</td></tr> <tr> <td style="text-align: center;">사 유</td><td style="text-align: center;">일 자</td><td style="text-align: center;">확 인</td></tr> <tr> <td style="text-align: center;">김남삼 단독 퇴거</td><td style="text-align: center;">90. 7. 4.</td><td></td></tr> </table>	기 록 사 항 변 경			사 유	일 자	확 인	김남삼 단독 퇴거	90. 7. 4.		
기 록 사 항 변 경												
사 유	일 자	확 인										
김남삼 단독 퇴거	90. 7. 4.											
나. 확인												

② 소유농지현황

조사항목	조사자료 및 대 상	기 입 요 령	비 고															
10. 농 지 표 시	종합토지세 과세대장, 재산세토지분 과세대장, 지번별조서, 농가조사	농가주의 동거가족의 소유농지 뿐만아니라 비 동거가족의 소유농지까지 포함하여 필지별로 토지대장, 기존 농지원부 등을 토대로 농가주 의 의견을 들어 작성																
가. 농 지 소재지		농지가 소재하고 있는 행정구역을 기입하고 행 정구역코드는 법정동 코드집을 참조하여 기입																
나. 대 장 구분코드		토지대장과 임야대장으로 구분	1=토지대장 2=임야대장 8=토지대장(폐) 9=임야대장(폐)															
다. 지 번		해당농지의 소재지의 토지번호(지번)를 기입 (본번-부번)	지적법에 규정 된 코드사용															
라. 지 목		당해 농지의 공부상 지목과 실지지목(실제의 토지형상)을 기입	01=전02=답 03=과수04=목장 05=임야06=광천 07=염전08=대지 09=공경10=학교 11=도로12=철도 13=하천14=제방 15=구거16=유지 17=수조18=공원 19=운동20=유원 21=종묘22=사적 23=묘지24=잡종															
- 공부지목		공부상 지목을 기입																
- 실제지목		공부상지목과 관계없이 실제로 토지를 이용하 고 있는 상태의 지목																
마. 면 적		공부상의 면적을 m ² 단위로 기입	공유농지의 경우는 지분															
		농 지 표 시	면적을 기 입. 총 면적을 ()내에 표시.															
		<table><tr><td>농지소재지</td><td>대장 구분</td><td>지 번</td><td>지 목</td><td rowspan="2">면 적 (m²)</td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td>공부 실지</td></tr><tr><td>4186034027</td><td rowspan="2">1</td><td rowspan="2">123-45</td><td>01</td><td rowspan="2">3,200</td></tr><tr><td>미양면 교지리</td><td>전 전</td></tr></table>	농지소재지	대장 구분	지 번	지 목	면 적 (m ²)				공부 실지	4186034027	1	123-45	01	3,200	미양면 교지리	전 전
농지소재지	대장 구분	지 번	지 목	면 적 (m ²)														
			공부 실지															
4186034027	1	123-45	01	3,200														
미양면 교지리			전 전															

조사항목	조사자료 및 대 상	기 입 요 령	비고(해당 항목코드)						
11. 농 지 구 분	절 대 농 지조서	절대농지와 상대농지를 구분하여 “절대” 또는 “상대”로 기입하고 농업진흥지역이 지정된 지역에서는 농업진흥구역은 “진흥”으로 농업보호구역은 “보호”로 그 이외의 지역은 “제외”로 기입. 예) <table><tr><td>농 구</td><td>지 분</td></tr><tr><td>1</td><td>0</td></tr><tr><td>절</td><td>대</td></tr></table> - 최초의 조사시에는 절대 또는 상대농지이므로 10또는 20이 기록되며 - 절대농지가 진흥구역으로 될 경우 10 → 11로 - 절대농지가 보호구역으로 될 경우 10 → 12로 - 절대농지가 제외지역으로 될 경우 10 → 13로 - 상대농지가 진흥구역으로 될 경우 20 → 21로 - 상대농지가 보호구역으로 될 경우 21 → 22로 - 상대농지가 제외지역으로 될 겨우 20 → 23로 변경 기록된다.	농 구	지 분	1	0	절	대	
농 구	지 분								
1	0								
절	대								
12. 편 입 지 역	지 적 도, 도시계획 도면, 토 지가격조 사대상필 지부	당해농지가 위치한 지역에 대한 국토이용관리법상의 용도지역(도시, 공업, 취락, 개발촉진, 관광휴양, 경지, 산림보전, 자연환경보전, 수산자원보전, 유보지역)을 기입하고, 도시지역인 경우에는 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분하여 기입하되, 녹지지역은 자연녹지, 생산녹지, 보전녹지로 구분하여 기입. <table><tr><td>편 지</td><td>입 역</td></tr><tr><td>2</td><td>3</td></tr><tr><td>도 시</td><td>(공업)</td></tr></table>	편 지	입 역	2	3	도 시	(공업)	11=자연녹지 12=생산녹지 13=보전녹지 이상 녹지지역 21=주거지역 22=상업지역 23=공업지역 이상 도시지역 31=공업지역 32=취락 33=개발촉진 34=관광휴양 35=경지 36=산림보전 37=자연환경보전 38=수자원보전 39=유보지역
편 지	입 역								
2	3								
도 시	(공업)								

조사 항목별 기재요령 : 소유농지 현황(계속)

조사항목	조사자료 및 대상	기 입 요 령	비고(해당 항목코드)									
13. 경 지 정 리	토지특성 조 사 표	경지정리가 된 지역은 “유” 경지미정리 지역은 “무”로 기입 예) <table><tr><td>경 지</td></tr><tr><td>정 리</td></tr><tr><td>1</td></tr><tr><td>유</td></tr></table>	경 지	정 리	1	유	1=경지정리 2=경지미정리					
경 지												
정 리												
1												
유												
14. 농 지 가 격 가. 공 시 지 가 나. 거 래 가 격	토지특성 조 사 표 농 지 매 매 증 명 명	지가가 공시된 지역의 당해 농지의 공시가격 당해농지의 실제 매매 가격으로 농지매매 증명 서 발급시 확인한 거래가격 예) <table><tr><td colspan="2">농지가격 (원/㎡)</td></tr><tr><td>공 시 가 격</td><td>거 래 가 격</td></tr><tr><td>6,000</td><td>7,500</td></tr></table>	농지가격 (원/㎡)		공 시 가 격	거 래 가 격	6,000	7,500				
농지가격 (원/㎡)												
공 시 가 격	거 래 가 격											
6,000	7,500											
15. 공 유 자 수	공유지연명부, 토 지 대 장	당해농지의 등기부상의 소유자가 2인이상의 것 으로 기입 예) <table><tr><td>공 유 자 수</td></tr><tr><td>3</td></tr></table> ← 김길동의 2인일 경우	공 유 자 수	3	공유지 소유 농지 는 모든 공유자 농 지 원부에 기재하 되, 면적은 지분만 큼 기입. 단, 총면적율() 내에 표시							
공 유 자 수												
3												
16. 소유자 성 명 (소유농지현황)	토지대장, 종합토지세 과 세 대 장	당해농지의 소유자 성명을 한글로 기입하고, 농가일반현황의 동거가족 또는 비동거가족으로 반드시 등재되어 있어야 한다. 사망자의 경우 동거구분란에 “3”기재 예) <table><tr><td colspan="3">소 유 자</td></tr><tr><td>2</td><td>1</td><td>2</td></tr><tr><td>홍</td><td>돌</td><td>쇠</td></tr></table> 비동거 “자”에 해당하는 코드번호(1 2)	소 유 자			2	1	2	홍	돌	쇠	동거구분 1=동거 2=비동거 3=사망 관계 관계코드참조
소 유 자												
2	1	2										
홍	돌	쇠										

조사항목	조사자료 및 대상	기	입	요	령	비	고									
17. 임차인		당해 농지를 임차, 경작하고 있는 자의 성명을 기입 — 준농가의 경우 명칭				법정리동 코드번호										
가. 성명	농가조사, 임대차계약서															
나. 주민등록 번호	농가조사, 임대차계약서	주민등록표상의 주민등록번호, 준농가의 경우 등록번호														
다. 주소	농가조사, 임대차계약서	임차인의 주민등록표상의 주소를 기입														
		<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">임 차 인</th></tr> <tr> <th>성명</th><th>주민등록번호</th><th>주소</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>박만호</td><td>360708- 1274211</td><td>4188003006 경기 강화 강화 용정</td></tr> </tbody> </table>						임 차 인			성명	주민등록번호	주소	박만호	360708- 1274211	4188003006 경기 강화 강화 용정
임 차 인																
성명	주민등록번호	주소														
박만호	360708- 1274211	4188003006 경기 강화 강화 용정														
18. 경작 구분	농가조사, 임대차계약서	자기농지를 직접 경작할 경우 “자경” 자기농지를 임대하였을 경우 “임대” 자기농지를 위탁하였을 경우 “위탁”등으로 기입 예) <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>경</td></tr> <tr><td>작</td></tr> <tr><td>구</td></tr> <tr><td>분</td></tr> <tr><td>2</td></tr> <tr><td>임대</td></tr> </table>				경	작	구	분	2	임대	1=자경 2=임대 3=임차 4=위탁(전면) 5=조합법인 6=농진임대				
경																
작																
구																
분																
2																
임대																
19. 임차 기간	농가조사, 임대차계약서	임대차 계약기간을 기입(년, 월, 일) 예) <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>임차</td></tr> <tr><td>기간</td></tr> <tr><td>90. 3. 1~</td></tr> <tr><td>93. 2. 28</td></tr> </table>				임차	기간	90. 3. 1~	93. 2. 28	'90년 3월 1일부터 93년 2월 28일까지 임대차 계약						
임차																
기간																
90. 3. 1~																
93. 2. 28																

(소유농지현황 계속)

조사항목	조사자료 및 대 상	기 입 요 령	비 고									
20. 기록변경												
가. 일 자	담당자기입	변경사유, 발생일자를 기입										
나. 변경사유	담당자기입	각 기입항목의 내용변경시 변경사유 기입										
다. 확 인	담당자기입	담당자 서명날인										
		예) <table><tr><td colspan="3">기 록 변 경</td></tr><tr><td>일 자</td><td>변경사유</td><td>확 인</td></tr><tr><td></td><td></td><td></td></tr></table>	기 록 변 경			일 자	변경사유	확 인				
기 록 변 경												
일 자	변경사유	확 인										

③ 임차농지현황

조사항목	조사자료 및 대 상	기 입 요 령	비 고											
임차농지현황	농가조사, 임대차계약서	농지표시에서부터 공유자수 기재란, 임차기간, 기록변경란은 소유농지현황 기재요령과 동일												
21. 소유자														
가. 성 명	농가조사, 임대차계약서	당해 농가가 임차하거나 위탁경영하고 있는 농지의 소유자 성명을 기입, 준농가의 경우 명칭												
나. 주민등록 번 호	농가조사, 임대차계약서	주민등록표상의 주민등록번호, 준 농가의 경우 등록번호												
다. 주 소	농가조사, 임대차계약서	당해농가가 임차하거나 위탁 경영하고 있는 농지의 소유자의 주민등록상의 주소를 기입 예) <table><tr><td colspan="3">소 유 자</td></tr><tr><td>성 명</td><td>주민등록번호</td><td>주 소</td></tr><tr><td rowspan="2">한 명 철</td><td>420612-</td><td>1150000100</td></tr><tr><td>1321617</td><td>서울 강서 신정동</td></tr></table>	소 유 자			성 명	주민등록번호	주 소	한 명 철	420612-	1150000100	1321617	서울 강서 신정동	
소 유 자														
성 명	주민등록번호	주 소												
한 명 철	420612-	1150000100												
	1321617	서울 강서 신정동												

④ 농지경작현황

조사항목	조사자료 및 대상	기 입 요 령	비 고
22. 년 월 일		농지경작현황을 작성한 일자를 기입	갱신시점 때 년 6월 1일
23. 구 분			
가. 소유		당해농가가 소유한 농지면적과 소유필지수를 기입	
나. 자경		당해농가의 소유농지 중 직접 경작하는 농지면적과 필지수를 기입	
다. 임대		당해농가의 소유농지를 타인에게 임대한 경우 그 필지수와 면적을 기입	
라. 임차		당해농가가 타인의 농지를 임차하여 경작하는 농지현황을 기입	

3. 사후조치와 관리

가. 사후조치 사항

㉠ 임차농지 현황의 소유자를 확인

- 소유자가 당해구역 거주자일 경우 당해 소유자가 구성원으로 속해있는 농지원부의 소유농지 현황에 당해 필지의 기재여부확인
- 소유자가 관할구역외 거주자일 경우 해당 구역의 읍·면장에게 해당필지에 관한 원부상의 모든 기재내용을 통보
- 타 읍·면으로부터 통보가 있을시, 읍·면장은 통보된 필지 및 농가에 관한 사항을 관할구역 농지원부에서 확인, 기재 혹은 정정

㉡ 소유농지 현황의 임차인을 확인

- 임차인이 당해구역 거주자일 경우 당해 임차인이 구성원으로 속해있는 농지원부의 임차농지 현황에 당해 필지의 기재여부 확인
- 임차인이 관할 구역외 거주자일 경우 해당구역의 읍·면장에게 해당 필지에 관한 원부상의 모든 기재내용을 통보
- 타 읍·면으로부터 통보가 있을시, 읍·면장은 통보된 필지및 농가에 관한 사항을 관할구역 농지원부에서 확인, 기재 혹은 정정

나. 농지원부의 관리

㉠ 취 급

- 원부는 천재지변 기타 불가피한 사유가 있는 경우를 제외 하고는 구·시·읍·면사무소 밖으로 지출하지 못한다.

- 원부는 상급기관의 지시 또는 당해 농가주의 신청이 있을 경우에 한하여 이를 등본 또는 사본을 할 수 있다.
- 원부를 분실하거나 훼손하였을 때에는 재작성할 수 있으나 이 사실을 즉시 상급기관에 보고하여야 한다.
- 원부의 통계자료는 정기적으로 상급기관에 보고하여야 한다.

② 농가의 이주, 분가시 조치사항

① 관할지역 거주자의 퇴거

○ 농가(농가주)의 퇴거시

- － 관할지역내 거주자가 타지역으로 퇴거신고가 있을 때에는 당해 읍·면장은 주민등록표를 전입 주소지에 이송할 때 농지원부 사본을 같이 이송하여야 하며, 원본은 10년간 따로 이 보존한다.

○ 농가 구성원중 농지소유자의 퇴거시

- － 당해 읍·면장은 주민등록에 관한 사항을 전입주소지에 이송할 때 농지원부의 사본을 같이 이송하여야 하며, 원부의 기재사항을 변경한다.

○ 농가구성원중 농지를 소유하지 않은 자의 퇴거시

- － 농지원부의 동거가족사항을 변경한다.

② 타지역 거주자의 전입

- 타지역 거주자가 당해지역으로 전입신고가 있을 때에는 당해 읍·면장은 농지원부내용을 열람시키고, 사실여부를 확인한 후 새로운 농지원부를 작성한다.

- 새로운 농지원부 작성시 기존의 기록사항을 그대로 작성한 후 변경되어야 할 내용을 새로이 기재한다.

③ 관할구역내에서의 분가

- 농지소유자가 관할지역내에서 분가할 경우 기존 농지원부의 기록내용을 변경한 후 새로운 농지원부를 작성한다.

③ 기타 관리사항

아래 각호의 사유가 발생시 해당 조치를 취함과 동시에 읍·면장의 사전 결재를 받아야 하며 이에 대한 관계서류는 10년간 보존한다.

① 농지원부 별도 관리 사항

- 농가(농가주)의 퇴거시
- 농가의 폐농시

② 농지원부사본의 이송사항

- 농가(농가주)의 퇴거시
- 농지소유자의 퇴거시

③ 농지원부의 작성

- 농지구입 혹은 농지임차를 통해 농가가 새로 생겼을 때
- 농가의 전입시
- 농지소유자의 분가시
- 원부의 분실 혹은 훼손시

④ 기록내용의 변경

- 전출입 신고시(주민등록의 변경)
- 기타 농가 일반현황의 변동시
- 농지에 관한 제반사항 변동시
- 소유권이동, 임대차계약 및 임대차계약의 변경시

⑤ 등본 혹은 사본

- 상급기관의 지시
- 당해 농가주의 신청

⑥ 농지원부의 폐기

- 10년이 경과한 별도관리대상 농지원부

다. 농지원부의 보관

① 원부보관함의 규격

○ 원부보관함의 규격은 “4단 화일박스”로 한다.

② 원부색인철 비치

○ 원부인출의 신속을 기하기 위하여 아래서식의 색인철을 비치한다.

<예 시>

리 · 동	농 가 번 호	성 명	보 관 번 호	비 고
고지리(상고지)	0001	홍 길 동	1-가	

③ 보관 및 비상지출책임자

○ 원부보관함에는 아래서식의 보관 및 비상지출 책임자를 표시한다.

<예 시>

보 관, 비 상 지 출 책 임 자		7cm
정		
부		

10cm

라. 농지원부의 전산화

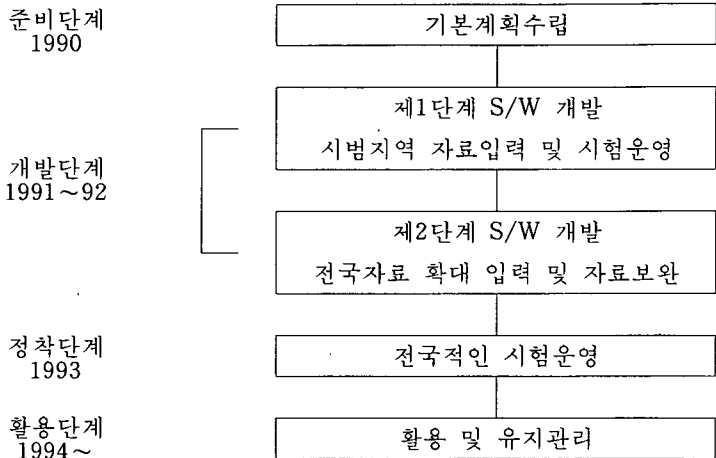
① 전산화 목적

전국 1,557개 시·구·읍·면에서 분산관리되고 있는 농지원부 자료를 전산화하여 종합관리하고 정확한 정보를 적기에 제공함으로써

— 농지정책 입안기능 강화

- 투기억제 대책의 기초자료로 활용
- 농어촌구조개선사업의 실무자료 제공
- 민원업무의 전산화로 대민서비스의 질적 제고

② 전산화 계획



③ 전산화를 고려하여 원부 작성시 주의할 사항

- ① 농지원부에 기록되는 코드사항은 코드표 및 행정전산망 지역코드집을 참고하여 정확히 바른 글씨로 기록한다.
- ② 주소코드 기입시 관내 주소코드는 관련부분을 복사하여 기록시 참조하고, 관외 주소코드는 면단위에서 일괄 기록할 수도 있다.
- ③ 초기작성된 농지원부의 기재사항은 일괄하여 전산자료로 입력이 되므로 기재가 부실한 원부는 해당 시·구·읍·면으로 반송하여 재작성한다.
- ④ 초기자료 입력이후에 발생하는 변동사항은 별도의 변동사항 신고양식에 의거 농어촌진흥공사 군지부에 통보하여야 한다.

농지원부 코드표

항 목	코 드 표	항 목	코 드 표
농 가 번 호	1=농가 2=준농가	대 장 구 분 코 드	1=토지대장 2=임야대장
선대영농여부	01=유 02=무		3=토지대장(폐쇄)
농 업 외 겸 업	1=일반서비스업(이발소, 목공소등)		4=임야대장(폐쇄)
	2=어업	지 목	지적법에 규정된 코드사용
	3=상업		01=전 02=답 03=과수
	4=광공업 및 제조업		04=목장 05=임야 06=관촌
	5=가내수공업		07=염전 08=대 09=공장
조 직 형 태	01=국가기관 02=자치단체		10=학교부 11=도로 12=철도
	03=정부투자기관		13=하천 14=제방 15=구거
	04=학교 05=종교단체		16=유지 17=수도 18=공원
	06=후생단체 07=중증		19=운동 20=유원 21=종교
	08=영농조합 09=위탁영농		22=사적 23=묘지 24=잡종
	10=마을공동 11=농협	농 지 구 분	10=절대 20=상대
	12=축협 13=수협		1=진흥 2=보호
	14=공공단체 15=영리법인		3=제외
	16=비영리법인 17=기타	편 입 지 역	11=자연녹지 } 녹지
사 업 목 적	1=농업(영농)2=비농업		12=생산녹지 } 지역
동거가족사항	01=본인 02=처 03=夫		13=보전녹지 } 도시
관 계	04=父 05=모 06=조부		21=주거지역 } 지역
	07=조모 08=장인 09=장모		22=상업지역
	10=중조부 11=중조모		23=공업지역
	12=자 13=손 14=자부		31=공업지역
	15=손부 16=미혼형제		32=취락
	17=중손 18=기타		33=개발촉진
농 지 소 유	상동		34=관광휴양
비 동 거 가 족			35=경지
사 항 관 계			36=산림보전
			37=자연환경보전
			38=수자원보전
			39=유보지역
		경 지 정 리 여 부	1=경지정리된 지역
			2=경지미정리 지역
		동 거 구 분	1=동거 2=비동거 3=사망
		경 작 구 분	1=자경 2=임대 3=임차
			4=위탁 5=조합법인
			6=농진임대

농 가 사 례

① 주소 : 충청북도 증원군 주덕면 신중리 223번지의 1호

② 농가주 인적사항

가. 성명 : 한중근

나. 주민등록번호 : 380714-1394513

③ 농가주 가족사항

가. 동거가족

성명	관계	주민등록번호
한정숙	장녀	620624-2394530
한은철	차남	641003-1394516
김인순	며느리	660301-2454915

나. 비동거 가족

성명	관계	주민등록번호	주소
한종철	장남	601202-1394511	서울 종로구 청운동 300번지의 99호
이순애	며느리	641010-2394617	상동
한기수	손자	890611-1055129	상동

④ 농지소유상황

농지소재지	지목	지적	법적소유자	농가주와의 관계	농가경작여부
주덕면 신중리	답	992㎡	한종철	장남	자경
"	"	357	한중근	본인	"
주덕면 장축리	전	2,783	"	"	"
"	답	509	"	"	"
"	"	347	"	"	"
"	"	750	"	"	"
주덕면 신중리	"	2,083	"	"	임대
"	"	314	"	"	임대

※ 임대인 주덕면 신중리 거주 김태수

⑤ 임차농지상황

농지소재지	지목	지적	법적소유자	소유자거주지
주덕면 신중리	답	1,000㎡	백성호	서울
"	"	773	"	"

농가번호	4378034025-1-1-0019
------	---------------------

[illegible]

공 유 자 수	소유자 성 명	임 차 인			임 차 기 간	기 록 변 경		
		성 명	주민등록번호	주 소		일 자	변 경 사 유	확 인
	2 1 2 한중철				· · ~ · ·			
	1 0 1 한중근				· · ~ · ·			
	1 0 1 한중근				· · ~ · ·			
	1 0 1 한중근				· · ~ · ·			
	1 0 1 한중근				· · ~ · ·			
	1 0 1 한중근				· · ~ · ·			
	1 1 2 한은철	김태수	4 2 : 0 7 1 0 - 1 3 : 9 4 5 1 8	4 3 7 8 : 0 3 4 0 2 5 주덕면 신중리	87.6.7 ~ 90.12.31			
	1 1 2 한은철		4 2 : 0 7 1 0 - 1 3 : 9 4 5 1 8	4 3 7 8 : 0 3 4 0 2 5 주덕면 신중리	87.6.7 ~ 90.12.31			

농지경작 현황

농가번호	4	3	7	8	0	3	4	0	2	5	-	1	-	1	-	0	0	1	9
------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

년 월 일	구 분	전		답		과 수 원	
		필지수	면 적(㎡)	필지수	면 적(㎡)	필지수	면적(㎡)
90년 9월 23일	소 유	1	2783	7	5352		
	자 경	1	2783	5	2955		
	임 대			2	2397		
	임 차			2	1775		
년 월 일	소 유						
	자 경						
	임 대						
	임 차						
년 월 일	소 유						
	자 경						
	임 대						
	임 차						
년 월 일	소 유						
	자 경						
	임 대						
	임 차						
년 월 일	소 유						
	자 경						
	임 대						
	임 차						

기 타		계		변 경 사 유	기 록 자 (인)
필지수	면 적(㎡)	필지수	면 적(㎡)		
		8	8135		
		6	5738		
		2	2397		
		2	1775		

參 考 文 獻

- 建設部, 「1990年度 地價公示에 關한 年次 報告書」, 서울: 1990.
- 高麗大學校 法律行政研究所, 「農地와 近代化의 諸條件: 農地問題特輯」, 1976.
- 金聖昊, “韓國土地制度의 連續性과 斷絶性(上),” 「農村經濟」 제8권, 제3호, 1985, pp.1~23.
- , “韓國土地制度의 連續性과 斷絶性(下),” 「農村經濟」 제8권, 제4호, 1985, pp.1~22.
- 金永鎮, 「新不動產評價論」, 서울: 경영문화원, 1984.
- 金正夫, 「地價形成에 關한 研究」, 서울: 韓國農村經濟研究院, 1989.
- 농림수산부, 「농가경제조사결과보고」, 1965~1990.
- , 「農地購入資金支援實績」, 1988~1989.
- , 「農地賣買證明發給審査要領」, 1988.
- , 「農家營農規模適正化事業實施要領」, 1990. 10.
- 농업협동조합, 「농지구입자금지원과 관리기록부(4개 단위조합분)」, 1988~1989.
- 朴東緒, 「韓國行政論 (第二全訂版)」, 서울: 法文社, 1984.
- 朴顯石, 「國土와 土地政策」, 서울: 汎論社, 1989.
- 朴振煥, “農地買入資金의 供給이 小農構造에 미치게 될 영향,” 「研究報告書 第67號」, (農協大學 農協發展研究所), 1989.
- , “農地의 價格과 生産性 사이의 괴리현상의 지역간 차이에 關한 조사연구,” 「農業經濟研究」, 第30輯, 1989. 12, pp.1~17.
- 邊衡尹, “韓國經濟發展의 展開過程,” 「經濟論集」, 제29권, 제2호, 1990.

pp.163~179.

李貞煥, “中小農의 相對的 增加要因과 農地流動化,” 「農村經濟」, 제6권, 제3호, 1983. pp.1~11

이태일, “우리나라 土地政策의 史的 考察,” 「土地研究」, 제1권, 제2호, 1990. pp.4~13.

李賢宰, 「財政經濟學」, 서울:傳英社, 1986.

崔洋夫, “한국에 있어서 農業構造의 變化와 構造政策의 새로운 構想,” 「韓國農業經濟學會 創立25週年記念심포지움 論文集: 農業構造問題의 現實과 調整政策」, 1984, pp.5~37.

韓國農村經濟研究院, 「農地貸借管理法白書」, 서울:1987.

——, 「農地所有現況과 改善方案: 政策討議시리즈 32」, 1986.

한국은행(趙漢祥), “資産價格이 經濟에 미치는 影響,” 「조사통계월보」, 제44권, 통권 503호, 1990. 10, pp.45~63.

黃明燦 編, 「土地政策論」, 서울:경영문화원, 1985.

——, “土地政策의 現況과 展望,” 「土地研究」, 제1권, 제2호, 1990, pp. 55~66.

지적도·종합토지세 자료 대사 리스트·지번별 조서·재산세 내역서·토지가격열람부·국공유지관리대장·위토대장·절대농지조서(이상 1개면 자료)

농지매매증명 발급대장(4개면 자료)

農業委員會·農業會議, 「農業改革の先頭に立ち行動する農業委員會活動の確立を: 農業委員會制度のあらまし」, 東京:1990.

熊本縣·熊本縣構造政策推進會議, 「農家相談のてびき」, 熊本:1990.

全國農業會議所, 「農業委員業務必携(平成2年度 上卷, 第 41號)」, 東京:1990.

——, 「全國農業會議所の組織과 活動」, 東京:1988.

빈 면

연구보고 211

농지의 이용 및 유동화 전개방안

적은날 1990. 12 펴낸날 1990. 12

발행인 허 신 행

펴낸곳 한국농촌경제연구원 (962-7311~5)
130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호 (1979. 5. 25)

적은곳 東洋文化印刷株式會社 · 737-2101~4

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.