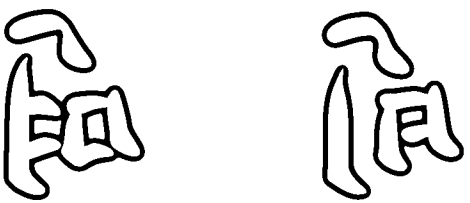
연구보고 R386/1998. 12

농지전용에 따른 가격변화에 관한 연구

백 선 기 책임연구원

한국농촌경제연구원



머 리 말

농지의 전용은 계속되고 있다. 1993~97년중 공식적으로 전용된 농지는 연평균 14,700ha에 이른다. 그럼에도 불구하고 농지를 더욱 쉽게 전용할 수 있도록 하여 토지의 공급을 늘려야 한다는 주장이 계속되고 있다.

우리 농지는 절대면적이 부족한 실정이다. 1997년의 우리 나라 전체 곡물 생산량은 614만톤 정도이고, 사료곡물을 포함한 양곡 수입량은 1,474만톤에 달한다. 식량 수요를 충족하기 위해서는 560만ha의 농지가 필요하나 우리 농지는 200만ha에 불과하다.

농지를 전용하는 목적은 개인이나 공공의 편익를 증진함에 있다. 농지가 전용되면 대부분 가격이 변하게 된다. 농지의 전용 가능성이 농지가격에 큰 영향을 미친다는 연구결과도 나왔다.

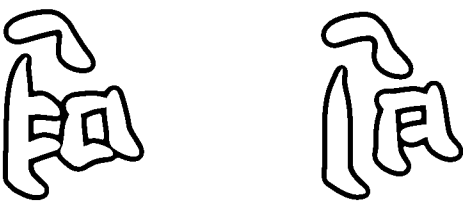
이 연구는 농지의 전용 전후 및 전용과정에서 농지 가격변화의 정도를 규명하려는 목적을 가지고 이루어졌다. 농지전용 전후의 가격변화에 있어서는 소규모 개별 전용지의 단기적 가격변화를 파악한 것이고, 전용과정별 가격변화는 대규모 전용지에서 전용되기 이전부터 긴 기간에 걸쳐 가격이 어떻게 변화했는지를 조사분석한 것이다.

이와 함께 전용부담금 등 전용 억제수단의 완화 요구에 대하여 전용사례의 분석결과를 토대로 시사점을 제시한 것이 이 연구의 주요 내용을 이루고 있다. 농지보전을 위해 농지조성비나 전용부담금 결정에 이 연구가 유용하게 이용될 수 있을 것으로 기대한다.

이 연구를 수행하는 데 있어서 많은 분들의 도움을 받았다. 특히 현지의 부동산중개사 및 농지전용자, 농림부와 시·읍·면의 농지담당 공무원 여러분들에게 깊은 감사를 드린다.

1998. 12

한국농촌경제연구원장 **박 상 우**



목 차

제 1 장 서 론

1. 연구 목적 1
2. 선행연구 검토 2
3. 연구 내용 및 방법 4

제 2 장 농지전용과 가격변화

1. 농지전용과 징수금 7
2. 농지전용에 의한 가격변화 10
3. 가격변화의 유형 및 추정방법 13

제 3 장 조사지역 및 사례조사의 개황

1. 조사지역의 개황 20
2. 1995~97년의 토지 가격동향 25
3. 사례조사의 건수 및 면적 27

제 4 장 가격변화의 사례분석

1. 개별 전용지의 가격변화 30
2. 주택단지의 가격변화 43
3. 사례조사에서의 시사점 55

제 5 장 요약 및 결론 66

Abstract 71

표 목 차

제 2 장

표 2- 1 농지조성비 부과기준 및 부과액 8
표 2- 2 전국의 농지전용 현황, 1995~97 9
표 2- 3 업종별 표준소득률 11
표 2- 4 농지전용 전후 가격변화에 대한 설문조사결과 12
표 2- 5 가격변화의 추정방법(예) 18

제 3 장

표 3- 1 조사지역의 개황, 1995, 1996 22
표 3- 2 조사지역의 도시계획 면적, 1998 23
표 3- 3 조사지역의 농지 전용면적, 1995~97 25
표 3- 4 조사지역 토지의 지목별 가격 변동률, 1995~97 25
표 3- 5 전국의 지역별 농지가격 변동률, 1995~97 26
표 3- 6 전국의 지대별 농지가격 동향, 1995~97 27
표 3- 7 전용농지의 조사 건수 및 면적 28
표 3- 8 개별 전용농지의 용도별 조사 건수 29

제 4 장

표 4- 1 전용농지의 주요변수들의 상관분석표 31
표 4- 2 전용 전후 가격변화 : 전용농지 및 비교농지 34
표 4- 3 전용 전후 가격변화 : 비교농지의 조사가격 35
표 4- 4 전용 전후 가격변화 : 전용농지의 조사가격 37

표 4- 5 전용 전후 가격변화 : 전용농지의 공시지가 38
표 4- 6 전용후 가격지수 : 조사가격 및 공시지가 39
표 4- 7 전용후 가격의 주요변수와 가격지수 : 조사가격 41
표 4- 8 도로와의 거리에 따른 전용후 가격지수 : 조사가격 42
표 4- 9 주택단지의 토지이용계획 45
표 4-10 주택단지의 조성일정 46
표 4-11 주택단지의 농지조성비 · 전용부담금 납부액 47
표 4-12 주택단지 토지의 매입가격(보상가격) 48
표 4-13 주택단지 토지의 분양가격 추정 49
표 4-14 주택단지 토지의 필지별 보상가격과 분양가격 49
표 4-15 택지개발지구의 개발비용 추정 51
표 4-16 택지개발지구의 가격변화(지수) 52
표 4-17 주택단지의 가격 상승액 54
표 4-18 조사지역의 개발부담금 부과액, 1990~98. 6 58
표 4-19 조사지역 전용지의 개발부담금 부과액 : 공시시가 적용 ... 60
표 4-20 조사지역 전용지의 개발부담금 조정 : 실제가격 적용 60

그 림 목 차

제 2 장

그림 2-1 농지전용후 가격변화의 유형 14
그림 2-2 전용농지의 가격변화 요인 16

제 3 장

그림 3-1 김천시 · 성주읍 · 선남면의 위치도 21

제 4 장

그림 4-1 주택단지개발지구 계획도 44

제 1 장

서 론

1. 연구 목적

농지의 전용은 끊임없이 계속되고 있다. 1993년부터 1997년까지 5년간 전용된 농지는 공식적으로 73,476ha에 달한다. 이 기간 동안 연평균 14,695ha의 농지가 전용된 것이다.

식량은 대부분 농지에서 생산된다. 1997년의 남한과 북한의 전체 곡물 생산량은 963만톤 정도이다. 그런데 1997양곡년도에 남한에서 수입한 양곡(사료 포함)은 1,474만톤 정도에 이른다. 남한과 북한의 생산량을 모두 합해도 남한 수입량의 65%에 불과한 셈이다. 이러한 현상은 한두 해의 일이 아니므로 우리 농지의 절대면적이 부족하다는 것은 명백한 사실로 드러난다.

한편 농지를 더욱 쉽게 전용할 수 있도록 하여 토지공급을 늘려야 한다는 주장이 계속되어 왔다. 이러한 요구를 받아들여 1997년에만 하더라도 수도권을 제외한 지역에서 농지를 산업단지로 전용하는 경우 농지조성비와 전용부담금을 전액 면제하도록 조치하였고, 준보전

임지를 70% 이상 사용하여 공장이나 주택 등의 시설을 건축하는 경우에도 농지조성비와 전용부담금을 전액 면제하도록 한 바 있다. 또한 소기업의 창업을 지원하기 위해 수도권 이외의 지역에서 소기업을 설립하는 경우에도 농지조성비와 전용부담금을 전액 면제하도록 하였다. 이 뿐만 아니라 1998년 9월에는 침체된 경제를 활성화시키기 위해 개발이익에 부과되는 개발부담금을 1999년 12월 31일까지 면제하고, 2000년부터는 이를 절반으로 축소하기로 하였다.

농지는 개인 혹은 공공의 수익과 편의를 위해 전용된다. 농지가 다른 지목의 토지로 전용되면 가격이 변화한다. 농지의 전용 가능성이 농지가격에 큰 영향을 미친다는 연구결과가 많이 나왔다.

이 연구는 농지의 전용 전후 및 전용과정별 가격변화의 정도를 규명하는 데 있다. 농지전용 전후의 가격변화의 규명이란 소규모 개별 전용지의 단기적 가격변화를 파악하려는 것이다. 전용과정별 가격변화를 규명한다는 것은 대규모 전용지에서 전용되기 이전부터 보다 긴 기간에 걸쳐 가격이 어떻게 변화하는가에 대해 알아보려는 것이다. 이와 함께 전용부담금 등 전용억제 수단의 완화 요구에 대하여 전용사례의 분석결과를 토대로 시사점을 제시하고자 한다.

2. 선행연구 검토

선행연구는 대부분 농지 혹은 토지 가격에 영향을 미치는 요인을 규명하는 데 중점을 두었다. 농지가격은 여러 변수의 영향을 받지만 전용 가능성이 큰 영향을 준다는 것이다. 그러나 농지전용 전후에 가격이 얼마나 변하는지에 대한 연구는 거의 없는 실정이다. 선행연구 몇 개를 보기로 하자.

① Richard W. Dunford外(1985) : Dunford 등은 1978년 미국 워싱톤州 Clark County에서 5에이커 이상의 농촌토지 매수자 83명을 대상으로 매수가격을 조사하였다. 이들은 외부영향 3개, 토지특성 5개, 매수자 특성 3개, 기대감 2개 등 모두 13개 변수로 농촌토지의 가격을 분석한 결과 매수토지가 5년 이내에 개발된다고 믿는 변수와 매수토지 주변의 현재의 개발 정도가 가격에 미치는 영향이 상대적으로 크다고 분석하였다. 이것은 토지의 현재 개발 정도와 앞으로 개발되리라는 매수자의 기대감이 가격에 미치는 영향이 크다는 것을 의미는 것이다.[1]

② 김정부外(1990) : 농지의 특성이 농지가격에 미치는 영향을 4개 지역 216개 필지를 대상으로 분석한 결과, 논의 경우 농업적 요소보다는 비농업적 요소(전용 가능성)가 큰 영향을 미치는 것으로 분석했다. 밭도 논과 같은 경향을 보이며 논보다 설명력이 높은 것으로 파악했다. 이 연구는 농지의 전용 가능성이 농지가격에 큰 영향을 준다는 것이다.[2]

③ 박원암(1993) : 급격한 토지가격 변화는 통화의 유동성 증가와 환율변동에 기인한다고 했다. 1986~89년의 토지가격 급등현상은 통화의 유동성 증가와 한국과 일본의 自國 화폐의 평가절상에 의한 것이고, 1990년후의 토지가격의 미미한 상승현상은 실질금리의 상승과 함께 한국과 일본의 자국 화폐의 평가절하와 관련된 것으로 보았다. 이것은 토지가격의 변화요인을 토지 자체보다는 토지 이외의 외부요인에서 찾은 연구이다.[3]

④ 이정환·조재환(1996) : 농지가격의 결정요인과 요인별 영향력을 분석한 결과 대도시 농지가격은 주택지 가격과 장기적 균형을 이

---

[1] Richard W. Dunford, et al., "A Case Study of Rural Land Prices at the Urban Fringe Including Subjective Buyer Expectations," *Land Economics*, Vol.61, No.1(1985), pp.10~16.

[2] 김정부外, 「농지가격변동과 파급효과분석」, 서울 : 한국농촌경제연구원(1990).

[3] 박원암, "지가, 환율과 거품," 「토지시장의 분석과 정책과제」(1990), pp.47~76.

루며 주로 전용기대에 의해 변화하고, 중소도시와 농촌지역은 농업수익성과 전용기대가 주요한 요소로 작용하는 것으로 파악했다. 이 연구도 전용에 대한 기대가 주요 요인으로 분석되었다.[4]

⑤ 조재환(1996) : 도시지역의 농지가격은 전용地價에 의해 영향을 많이 받으며 통화량도 큰 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 그러나 농촌지역의 농지가격은 통화량으로는 설명이 불가능한 경우가 많으며, 도시 영향권에서 멀어질수록 전용기대에 의한 영향이 감소하는 것으로 파악했다.[5]

⑥ Yue Jin Shi外(1997) : 미국의 센서스 자료를 이용하여 서부 버지니아州의 농지가격의 결정요인을 분석하였다. 농지가격은 기대 자산수익, 도시의 영향(도시로부터의 거리와 도시인구), 실질 이자율, 기대 농업순수익 등에 강한 영향을 받는다고 했다. 이중 도시의 영향이 농지가격에 미치는 영향이 가장 높다고 했다. 도시의 영향이란 도시확산에 따른 전용 가능성을 의미하는 것이다.[6]

3. 연구 내용 및 방법

3.1. 연구내용

농지전용 전후의 단기적 가격변화를 보기 위해 소규모의 개별 전용지를 조사하였고, 보다 긴 기간에 걸쳐 전용과정별 가격변화 정도

---

[4] 이정환 · 조재환, "농지가격결정요인과 요인별 영향력," 「농촌경제」, 제19권, 제1호(1996), pp.1～16.

[5] 조재환, "지역별 농지가격 변동의 시계열 분석," 고려대학교대학원농업경 제학과박사학위논문(1996).

[6] Yue Jin Shi, et al., "Agricultural Land Values under Urbanizing Influences," *Land Economics*, Vol.73, No.1(1997), pp.90～100.

의 규명을 위해 대규모 주택단지의 가격변화를 조사하였다. 가격변화의 조사결과를 토대로 농지전용에 따른 전용차익 등에 대한 시사점을 제시하였다. 연구내용을 요약하면 다음과 같다.

○ 전용 전후(단기) 가격변화 : 개별 전용지
○ 전용과정별(중기) 가격변화 : 주택단지
○ 농지전용에 따른 시사점

3.2. 연구방법

연구방법은 문헌조사와 현지조사에 의존하였다. 현지의 사례조사 지역은 인접한 위치에 있는 경북 김천시·성주군 성주읍·성주군 선남면 등 3개 시·읍·면 지역이었다. 조사대상 농지 혹은 토지는 1995~97년에 전용·형질변경·지목변경된 농지였다.

전용농지의 선정은 전용종류별·전용지역별·전용년도별로 무작위추출방법에 의해 130건을 선정하여 120여건을 조사하였다. 120여건 가운데 사례분석에 사용된 전용농지는 108건이다. 반복조사된 가격의 차이가 심한 것, 전용이 완료되지 않은 것 등은 분석대상에서 제외하였기 때문이다.

순수한 전용에 의한 영향을 산출하기 위하여 전용농지 이외에 전용농지와 특성이 비슷한 농지(비교농지)도 병행조사하였다. 전용농지와 비교농지의 가격은 부동산중개인·현지인·농지담당 공무원 등 2~3인을 통해 반복하여 조사하였다. 조사된 가격이 서로 차이가 나는 경우 평균 혹은 중위수를 채택하였다.

전용농지에 대해서는 가격 이외에도 여러 특성을 조사하였는데, 구체적 내용은 아래와 같다. 이러한 특성들을 조사한 이유는 전용후 가격변화 뿐만 아니라 이런 특성들이 가격변화에 미치는 영향을 파악하기 위해서 이다.[7]

---

[7] 사회현상은 매우 복잡하기 때문에 이를 명쾌하게 설명하기 위해서는 50

< 전용농지에 대한 조사항목 >

* 전용 지역(시, 읍, 면)
* 전용 연도(1995, 1996, 1997)
* 전용 종류(신고, 허가, 협의)
* 전용 주체(개인, 사기업, 공기업, 중앙 · 지방 정부)
* 도시계획 지역인지의 여부
* 전용前 지목(전 · 과수원, 답)
* 전용 면적
* 전용자가 전용농지의 소재지에 거주하는지 여부(3년간)
* 전용자가 전용농지를 소유하고 있는지의 여부(3년간)
* 농업진흥지역인지의 여부
* 整地費用
* 농지조성비 부과액
* 전용부담금 부과액
* 개발부담금 부과액
* 취득세(소유권 이전+지목변경) 부과액
* 등록세(등록세+등기위탁 비용+중개료) 부과액
* 전용농지와 최근접 길·도로의 왕복차선의 수
* 전용농지와 도로와의 거리
* 전용농지 100m 이내에 있는 가구 · 인구의 수
* 전용 용도 : 대분류
* 전용 용도 : 소분류
* 전용전 전용농지의 공시지가
* 전용후 토지의 공시지가
* 전용전 전용농지의 실제가격(평가가격)
* 전용후 토지의 실제가격(평가가격)
* 전용농지의 전용전 비교농지의 실제가격(평가가격)
* 전용농지의 전용후 비교농지의 실제가격(평가가격)

개 이상의 변수를 도입해야 외생변수와 내생변수 각각의 효과를 파악할 수 있다는 견해도 있다. Hubert M. Blalock, Jr., "The Presidential Address : Measurement and Conceptualization Problems : The Major Obstacle to Integrating Theory and Research," *American Sociological Review*, Vol. 44, Dec.(1979), pp.881~894.

제 2 장

농지전용과 가격변화

1. 농지전용과 징수금

농지전용이란 농지를 농작물의 경작이나 다년성식물의 재배 등 농업생산 또는 농지개량 이외의 목적으로 사용하는 것을 뜻한다. 여기서 농지개량의 의미는 농지의 생산성을 높이기 위하여 관개·배수·통풍 및 농작업에 영향을 미치지 않으면서 농지의 이용 가치를 높이기 위한 것이다. 즉, 농지의 구획을 정리하거나 개량시설을 설치하는 것, 농지의 토양개량이나 관개·배수·농업기계 이용의 개선을 위하여 농지에서 성토·절토·객토하거나 암석을 채굴하는 것을 말한다.

농지가 전용되었다는 것은 농지의 형질이 변경되어 지목이 변경되었다는 것을 의미한다. 전·답·과수원 등의 농지를 주거시설지로 전용하게 되면 지목이 '대'로 변경되고, 공장부지로 전용되면 그 지목은 '공장용지'로 되며, 주유소 부지로 전용되면 '잡종지'가 되고, 축사로 전용되면 목장용지로 변경되어 더 이상 농지로서 이용되지 못하게 된다. 그러므로 농지가 전용되면 바로 농지의 감소로 나타난다.

농지전용을 전용의 목적 혹은 용도에 따라 분류하면, 공공시설지, 주거시설지, 광공업시설지, 농어업용시설지 등으로 나눌 수 있다. 또 전용 종류별로 보면, 전용협의, 전용허가, 전용신고 등으로 구분된다. 전용을 하려는 사람이 이러한 종류의 전용신청을 하게 되면 관계행정청에서는 동의·허가·수리 등을 하게 된다.

농지를 전용하려면 전용당사자는 농지조성비와 전용부담금을 납부해야 한다. 이를 이행하지 않으면 전용을 허용한 것 자체가 무효가 된다. 농지조성비와 전용부담금은 면제 혹은 감액되는 경우도 있다. 전용부담금은 공시지가의 20%이고, 농지조성비는 1997년 1월 1일부터 농지의 지목·경지정리 및 용수개발 여부에 따라 ㎡당 3,600원에서 11,840원으로 변경되었다(표 2-1). 이렇게 책정되기 바로 이전에는 일률적으로 ㎡당 논이 3,600원, 밭이 2,160원이었다. 1981년 4월부터 징수되기 시작한 농지조성비는 그후 7차례에 걸쳐 부과기준이나 부과액의 변동이 있었다.

농지조성비는 農地法에[8] 의해 전용하고자 하는 농지에 상당하는 농지조성에 소요되는 비용을 징수하려는 데 그 목적이 있다. 그렇지만 현재의 여건상 징수되는 농지조성비를 가지고 전용된 농지를 대체할 수 있는 새로운 농지를 조성할 수 있을지 의문이다.

표 2-1 농지조성비 부과기준 및 부과액

부 과 기 준	㎡당 부과액
1. 경지정리가 된 논	5,840원
2. 용수개발이 된 논	9,600원
3. 경지정리와 용수개발이 된 논	11,840원
4. 경지정리가 된 밭	4,710원
5. 기타 경지(1, 2, 3, 4 제외 농지)	3,600원

주: 감면되는 경우는 농지법 제40조 제3항, 시행령 제57조 별표2 참조.

[8] 農地法 제40조, 동법시행령 제50~58조, 동법시행규칙 36~45조 및 농림부 고시 제96-98호(1996.12.31) 참조.

전용부담금은 農漁村發展特別措置法을 근거법률로 하여[9] 징수된다. 전용부담금은 농어촌구조개선사업의 투자재원을 확보하기 위해 전용이익의 일부를 징수하는 것으로 규정되어 있다. 그러나 전용부담금은 농지가 전용되기 전의 공시지가를 기준으로 부과되기 때문에 전용된 후의 가격변화나 전용에 의한 이익과는 관련이 거의 없다.

(표 2-2)는 1995~97년중 전국의 농지 전용건수 및 전용면적, 전용목적별·전용종류별·용도구역별·지목별로 본 전용면적, 농지조성비·전용부담금 징수액 등의 내용을 요약한 것이다.

표 2-2 전국의 농지전용 현황, 1995~97

구	분	1995	1996	1997
총계(건, ha)	전용건수	91,041	95,444	78,146
	전용면적	16,279	16,611	15,395
전용목적(ha)	공용·공공용시설	5,252	5,421	5,862
	주택시설	2,352	2,787	2,839
	광공업·댐시설	1,675	1,602	1,920
	농어업용시설	4,687	4,282	2,365
	기타	2,313	2,519	2,409
전용종류(ha)	전용협의·허가	10,979	11,686	12,932
	전용신고	5,300	4,925	2,463
용도구역(ha)	농업진흥지역	2,832	2,734	2,802
	농업진흥지역밖	13,447	13,877	12,593
지목(ha)	전	7,614	7,806	7,006
	답	8,665	8,805	8.389
전용 징수금 (억원)	전용부담금	2,701	3,371	3,736
	농지조성비	1,975	2,005	2,609
산림 전용 징수금(억원)	대체조림비	214	220	354
	전용부담금	773	586	579

주: 전용종류중 전용신고 이외는 전용협의·허가에 포함됨.
자료: 농림부, 산림청.

[9] 農漁村發展特別措置法 제45조의2, 동법시행령 제52조의2 참조.

(표 2-2)에서 보면, 공용 및 공공용 시설지로 전용되는 농지면적이 3분의 1을 훨씬 넘는다. 1997년의 전용신고에 의한 농지면적은 전년에 비해 많이 감소하였다. 농업진흥지역밖의 농지가 농업진흥지역의 농지보다 매우 많이 전용되고 있지만 농업진흥지역의 농지도 연간 2,800ha 정도가 전용되고 있음을 알 수 있다. 또 농지조성비와 전용부담금은 1997년에 6,345억원이 징수되었고, 전용부담금이 농지조성비보다 많은 것도 알 수 있다. 참고로 山林法에 의해 산지전용에서 징수된 1997년의 대체조림비와 전용부담금은 모두 933억원이었다.

농지전용시 징수되는 징수금과 조세에는 농지조성비와 전용부담금 이외에도 다른 법률 및 지방자치단체의 조례에 의하여 개발부담금, 지목변경에 의한 취득세 및 등록세, 면허세, 각종 수수료, 공채매입비 등이 있다. 이중 비교적 액수가 많은 개발부담금에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보게 된다.

2. 농지전용에 의한 가격변화

농지가 전용되면 일반적으로 가격이 상승한다. 가격변화는 토지의 용도에 따라 가격의 높고 낮음으로 나타나고 있다. 1998년 공시지가 중 전국 최고 가격을 보인 것은 상업용지로서 평당 가격은 1억3,220만원이었다. 용도별로 보면, 상업용지 다음은 주거용지의 가격이 높았는데, 가장 높은 가격을 보인 주거용지의 평당 가격은 1,060만원이었다. 주거용지 다음은 공업용지인데, 공업용지는 평당 780만원이 가장 비싼 가격이었다. 농경지는 평당 230만원, 그리고 임야는 평당 140만원이 가장 높은 가격이었다.

공시지가를 보면, 상업용지 → 주거용지 → 공업용지 → 농경지 → 임야의 순서로 가격이 떨어지는 것으로 나타난다. 따라서 농지가

상업용지로 전용되면 가격이 가장 높게 상승하게 되고, 다음이 주거용지, 공업용지 등의 순서로 상승함을 알 수 있다.

이처럼 농작물 경작에 이용되던 농지가 다른 용도로 전용되면 그 토지는 최종 용도 업종의 수익성에 따라 가격이 좌우되는 경우가 많다. 특정 업종의 수익성은 그 업종의 소득률과 관련된다. 1998년 국세청에서 발표한 업종별 표준소득률은 (표 2-3)과 같다. 여기서 보면, 일

표 2-3 업종별 표준소득률

단위: %

업종		소득률	업종		소득률
낙농·육우사육업		4.2	여관업		26.7
양돈·산란계·육계업		5.5	음식점	한식	12.6
내수면 양식업		10.4		중국 음식	17.0
제조업	채소·과실 가공·처리	9.5		일본 음식	20.2
	제사·견방적·인견사	5.0		서양 음식	20.2
	양말 편조	6.0	주류점	주점(관광)	20.7
	비료 제조	10.0		소주방	19.8
조경공사(건설업)		10.4		단란주점	39.6
자동차 판매업		8.7		기타	13.2
자동차 수리업		15.0		룸싸롱	54.4
자동차 세차업		25.1	다방		15.9
자동차부품 판매		5.2~19.0	농산물 창고업		27.6
주유소		3.6	의원	한의원	35.7
도매업	쌀	1.0~2.5		성형외과	52.0
	종자	9.9		일반의원	21.1
	사료	4.7	안마사		28.6
	정원수	11.3	체육관		27.2
	채소·과실	4.6~5.3	골프 연습장		44.0
슈퍼마켓		5.4	입시 학원		24.0

주: 기본율 및 일반사업자율 기준.
자료: 국세청.

반적으로 농업관련사업의 소득률은 낮으며, 여관업, 음식점, 주류점 등의 소득률이 높음을 알 수 있다. 낙농업과 육우사업의 경우 표준 소득률은 4.2%, 쌀 도매업은 1.0~2.5%인데 비하여 여관업은 26.7%, 단란주점은 39.6%, 골프연습장은 44%에 달한다.

현지 사정을 잘 아는 부동산중개인 및 농지담당 공무원들도 농지 전용에 따른 가격변화를 대체적으로 (표 2-4)와 같이 보고 있다. 이것은 5명을 대상으로 한 설문조사결과이다.

표 2-4 농지전용 전후 가격변화에 대한 설문조사결과

구 분		도로(국도·지방도 등)와 거리 및 중심지 여부											
		인 접			10~20m			20~50m			50m이상		
		중심	중간	주변	중심	중간	주변	중심	중간	주변	중심	중간	주변
근린생활시설	식 당	600	550	500	450	400	350	325	315	310	300	290	280
	상 점	600	550	500	450	400	350	300	280	260	240	220	200
	숙박업	650	600	550	500	450	400	375	350	325	320	310	300
	노래방	600	550	500	450	400	350	325	300	275	250	225	200
	酒류점	600	550	500	450	400	350	325	300	275	250	225	200
	체육관	550	525	500	450	400	350	325	300	275	250	225	200
농가 주택		330	320	310	300	250	200	200	190	180	170	160	150
일반 주택		370	360	350	320	275	250	225	210	200	190	180	170
아 파 트		400	390	380	370	360	355	350	325	300	250	230	210
축 사		220	210	200	195	190	180	170	165	160	150	140	130
농가 창고		230	220	210	205	200	180	175	170	160	160	140	130
일반 창고		270	250	230	225	220	200	195	190	180	170	160	150
공 장		280	270	230	230	230	210	200	190	180	170	160	150
병 원		550	530	510	500	450	400	400	375	350	320	300	280
주 차 장		400	380	360	350	300	250	200	195	190	180	170	150

주: 1) 道路란 일반의 교통에 供用하는 것으로서 도로법에 의한 一般國道, 地方道, 市道, 郡道 등임.
2) 근린생활시설이란 건축법시행령 제2조 제1항 제13호관련 [별표1]의 4로서 위 표에서는 근린생활시설이 다른 용도로 분류된 것도 있음.
3) 이 표의 숫자는 농지가 전용되기 전의 가격을 100으로 보았을 때 전용된 후의 가격지수이며, 전용에 소요된 비용은 고려하지 않은 것임.
4) 이 표는 5명이 위표 형식의 설문에 기재한 것을 가지고 그중 중간치를 기록한 3명의 평균을 조정한 것임.

부동산중개인과 농지담당공무원이 농지의 전용목적과 도로와의 거리에 따라 전용 후의 가격변화 정도를 기재한 것을 가지고 최고가격과 최저가격을 제외한 3개의 평균을 조정한 것이다. 이 표에서도 근린생활시설지가 농가주택이나 일반주택, 축사, 공장, 일반창고 등의 시설지보다 높은 것으로 나타난다. 이것은 수익성이 떨어지면 가격 역시 하락한다는 현상을 잘 반영한 것으로 보인다.

(표 2-4)에서 도로와 인접한 중심지역의 근린생활시설지는 농지일 때의 가격지수가 100이었다면, 식당시설지로 전용된 후의 가격지수는 600으로 변화한다는 것을 의미한다. 또 농지가 농가주택지로 전용되면 도로와 인접한 중심지역의 경우 가격지수는 330이 되고, 도로와 의 거리가 50m 이상 떨어진 주변지역인 경우에는 150이 된다는 것이다. 업종별로 보면 (표 2-3)과 (표 2-4)는 대체적으로 비슷한 경향을 나타낸다고 할 수 있다.

3. 가격변화의 유형 및 추정방법

3.1. 가격변화의 유형

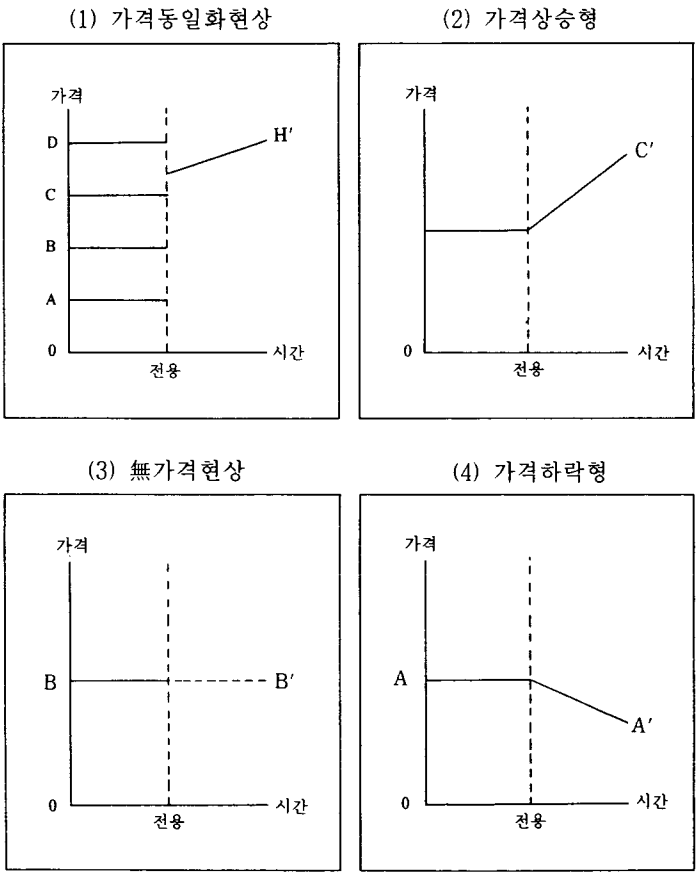
농지전용에 따른 가격변화의 현상과 유형은 크게 다음의 4가지로 나눠 볼 수 있다. 이 연구의 사례조사에서 4가지 경우가 모두 발견되었다. 그러나 세 번째 사례는 분석에서 제외되었다.

첫 번째는 가격의 동일화현상이다. 여러 필지의 농지가 보다 규모가 큰 한 가지의 용도로 전용되면, 필지별로 상이하던 가격이 동일하게 되는 경우이다. 이의 예로서 여러 필지의 농지가 한 개의 큰 공장부지로 전용되는 경우이다. (그림 2-1)의 (1)에서 농지가 전용되기 전의 가격이 A. B, C, D이던 것이 H′로 변하는 것이 가격동일화현상

이다. 그러나 여러 가지 용도로 전용되면 상이한 가격이 나타나게 된다. 이러한 경우는 농지가 대규모로 전용되는 경우이다.

두 번째는 가격상승형이다. 농지전용후 가격이 상승하는 경우가 이에 해당된다. 농지전용 후의 가격변화의 추이는 대부분 이에 속한다. (그림 2-1)의 (2)에서 농지가 전용되기 전의 가격이 C라고 한다면, 전용 후 C′로 변화하는 경우이다.

그림 2-1 농지전용후 가격변화의 유형



세 번째는 無가격형이다. 이것은 농지일 때는 정상적으로 가격이 형성되던 것이 전용된 후에는 가격형성 자체가 되지 않을 때에 해당된다. 이의 예로서 농지가 공공용 도로로 전용되는 경우이다. (그림 2-1)의 (3)에서 전용전 가격B가 무가격B′로 된다. 여기서의 무가격현상이란 零가격현상과는 근본적으로 다른 의미이다.

네 번째는 가격하락형이다. 농지전용 전의 가격에 비해 전용 후의 가격이 떨어지는 경우이다. 전용비용을 감안하면 가격이 더 하락하게 된다. 수년간 매수 희망자가 없는 폐쇄된 공장용지가 이에 해당된다. (그림 2-1)의 (4)에서와 같이 농지일 때의 가격이 A였지만 전용 후에 A′로 가격이 하락하는 변화유형이다. 이것은 매우 예외적인 현상에 속하는 것이다.

위와 같은 4가지 경우 이외에도 가격이 뚜렷하게 변화하지 않는 유형이 나타나는 수가 있다. 취락지구로 형성된지 오래되는 기존주택지 내에 정지를 할 필요도 전혀 없는 밭을 몇 년간 휴경하다가 대지로 전용하는 경우에는 가격변화가 거의 나타나지 않는다. 물론 이것도 가격하락형과 같이 예외적 사례에 해당된다.

3.2. 가격변화의 추정방법

앞에서 언급한 것처럼 농지가 전용된 후 전용되기 전에 비해 가격이 어느 정도 변화했느냐를 보기 위하여 전용농지와 함께 전용되지 않은 농지의 가격변화도 조사하였다. 전용되지 않은 농지, 즉 비교농지는 전용된 농지와 비슷한 특성을 가진 농지를 선정했다. 여기서 두 농지의 비슷한 특성이란 가격, 입지 조건, 전용가능성 등이 유사하다는 것을 말한다.

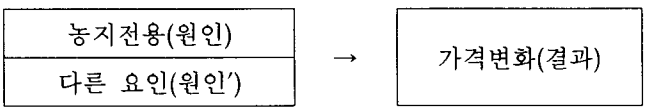
비교농지를 조사한 이유는 농지전용을 원인으로 보았을 때 전용에 의한 가격변화를 보다 정확하게 규명하기 위해서였다. 농지가 전용되어 가격변화를 가져온다는 것은 因果性을[10] 의미하는 것이다. 그러나 가격변화는 농지전용에 의한 영향 뿐만이 아니라 다른 영향도 받

게 마련이다. 특별한 경우에는 농지전용보다 다른 요인에 의한 영향이 더 큰 경우도 있을 것이다.

농지전용에 의한 영향을 파악하기 위해서는 (그림 2-2)에서 보는 바와 같이 "농지전용(원인)" 이외의 "다른 요인(원인')"에 의한 영향을 제거해야 순수한 전용에 의한 가격변화를 파악할 수 있다. 이를 위해 전용농지와 특성이 비슷한 비교농지의 조사가 필요함도 쉽게 알 수 있다.[11]

농지전용에 의한 원인 이외에 가격변화를 가져오는 다른 영향으로서 이자율·임대료, 통화량, 환율, 다른 토지가격 등을 들 수 있다. 이것은 농지 자체의 특성에서 비롯되는 영향이 아니라 사회적·경제적 요인에서 오는 영향이라고 볼 수 있는 것이다.

그림 2-2 전용농지의 가격변화 요인



[10] 인과성(causality)은 不確定性原理(principle of indeterminacy) 등으로 한계가 있으며 인과성이 성립하기 위해서는 ①원인(C)은 결과(E)에 선행할 것, ②C와 E는 공간적으로 인접할 것, ③C가 E에 영향을 미칠 것, ④C와 E는 필연적으로 연결될 것, ⑤C에 영향을 주는 것과 C이외에 E에 영향을 미치는 것은 捨象시킬 것(confounding and spurious factor 배제) 등의 조건이 충족되어야 한다. J. Hospers, *An Introduction to Philosophical Y Analysis*(London : RKP, 1967), pp.279~281; Louis Irving Horowitz, "Policy and Causality," *Policy Studies Journal*, Vol.22, No.3(1994), pp. 437~439 참조.

[11] 왜 비교농지 조사가 필요하냐에 대한 구체적 논의는 Donald T. Campbell and Julian C. Stanley, *Experimental and Quasi-experimental Designs for Research*(Chicago : Rand McNally, 1966) 및 Thomas D. Cook and Donald T. Campbell, "The Design and Conduct of Quasi-experiments and True Experiments in Field Settings," in M. Dunnette(ed), *Hand-book of Individual and Organizational Psychology*(Chicago : Rand McNally, 1976), pp.227~245 참조.

제4장의 가변변화의 사례분석에서 전용에 의한 가격변화의 정도를 추정하게 된다. 추정방법에 관해 간단한 예를 들어 미리 설명하면 다음과 같다.

㎡당 가격이 4만원이던 밭 510평이 2개월이 걸려 ㎡당 21만원 짜리 숙박시설지 510평으로 정지되었다고 하자. 이 때 가격변화율은 425%이고, 가격지수는 100에서 525로 변화하였다. 전용자는 농업인이 아닌 외지인이었고, 그 사람은 전용되기 보름 전쯤 도로변의 경사지에 있는 그 밭을 ㎡당 4만원으로 샀으며, 숙박시설지로 정지하는데 ㎡당 1만원이 소요되었다고 하자.

이 경우 1만원의 구성은 매우 복잡하다.[12] 여기에는 땅을 평평하게 고르는데 들어가는 정지비용, 농지조성비, 전용부담금, 개발부담금, 부동산 매매에 따른 중개료, 취득세, 등록세 등이 포함되어 있다. 정지비용은 성토 및 절토, 옹벽구축 등에 들어간 비용이고, 취득세는 소유권 이전 및 지목변경에 따른 地價增額에 부과된 것이다. 또 등록세는 토지의 소유권 이전에 부과된 것이고, 건물신축에 부과되는 등록세는 농지의 전용에 따른 것과 관계가 없기 때문에 제외되었다. 밭의 매입대금은 전용전의 가격 4만원과 동일하며, 이 매입대금은 전용비용에 포함시킬 필요가 없다. 개발부담금과 지목변경에 따른 취득세 등은 기반공사가 완료된후 혹은 최종 전용목적이 달성된후 부과되는 것이 지만 이것은 전용비용에 포함시키는 것이 합당하므로 1만원에 포함시켰다.

한편 전용된 밭과 특성이 비슷한 다른 밭의 가격이 전용농지가 전용된 기간 사이에 ㎡당 4만원에서 42,000원으로 변했다고 하자. 그러면 가격변화율은 5%이고, 가격지수는 100에서 105로 변화한 셈이다.

---

[12] 1만원의 구성내용에 대해서는 제4장의 1.2. 농지전용 전후의 가격변화 중 용어설명 부분과 제1장의 3.2. 연구방법중 조사항목 참조. 개발부담금은 제4장의 3. 전용사례에서의 시사점 부분 참조.

이 밭이 비교농지이고, 이 때의 5%는 전용이 되지 않아도 변화하는 것이다. 이 5%가 전체 가격변화중 (그림 2-2)의 "다른 요인(원인')"에 의해 일어나는 가격변화율이다.

그러므로 농지전용 이외의 원인에 의한 가격변화와 함께 전용에 소요된 일체의 비용을 감안했을 때의 가격변화는 앞에서 단순하게 전용전 가격과 전용후 가격을 비교한 것과는 차이가 나게 된다. 먼저 ㎡당 전용비용 1만원을 고려하게 되면 전용된 밭의 전용전 가격 4만원은 5만원이 되어야 하므로 가격지수는 420이 되며, 변화율은 320%가 된다. 여기에서 전용 이외의 다른 요인에 의한 가격변화를 제거하면 가격지수 420은 415가 되고, 변화율 320%는 315%로 된다. 이 때 전용비용은 전용전의 가격에 포함시킨 것이다. 이것을 요약한 것이 (표 2-5)이다.

표 2-5 가격변화의 추정방법(예)

단위: 천원/㎡, %

구 분	전용전 가 격 (A)	전 용 비 용 (B)	A+B	전용후 가 격 (C)	가 격 지 수		변 화 율 (전용비용 고려) (전용以外영향제거)
					C/A (A=100)	C/A+B (A+B=100)	
전용농지	40	10	50	210	525	420	315
비교농지	40	-	-	42	105	-	5

제4장의 가격변화의 사례분석에서는 현지에서 조사한 비교농지와 전용농지의 가격 이외에 정부에서 고시한 전용농지에 대한 공시지가를 같이 비교한 경우도 있다. 공시지가를 비교한 이유는 공시지가도 가격변화를 추정하는데 참고가 될 수도 있기 때문이다. 또한 현재 여러 용도에 공시지가가 공식적으로 이용되고 있지만 경우에 따라서는 공시지가를 이용하게 되면 불합리한 일도 생길 수 있다는 점을

보기 위해서이다.

현지조사시 비교농지는 부동산중개인 및 농지담당 공무원의 협조를 얻어 전용농지의 영향을 받지 않는 곳에 선정해서 조사하였다. 소규모로 전용된 농지의 경우에는 전용농지 근처에 비교농지를 선정하더라도 전용농지의 영향을 거의 받지 않는다. 그렇지만 대규모로 전용된 농지의 경우에는 그 근처에 비교농지를 선정하면 전용농지의 영향을 크게 받게 된다는 점도 고려하여 비교농지를 선정하였다.

전용전후의 가격조사는 현지인, 전용 당사자, 부동산중개인, 농지담당 공무원 등을 통해서 조사하였다. 가격변화를 조사한 기간은 농지에 형질변경이 시작되는 (직전)시점과 정지가 완료되는 시점으로 한정하였다. 전용기간이 1년을 훨씬 초과하는 경우 이 전용농지의 가격변화를 추적하기 위해서는 기준시점과 기준가격의 설정에 따라 변화율에 차이가 있으며, 변화율 추정방법 또한 매우 복잡해진다.

정지가 완료되고 난후 더 긴 기간에 걸쳐 조사하는 것도 의미가 있는 일이지만 실제로 현지에서 그 기간의 가격은 매우 유동적이었고, 여러 가지 복잡한 성격이 개입되고 있었다. 부동산중개인의 경험에 의하면, 농지를 전용하여 숙박시설을 지어 사업이 잘 되는 경우에는 숙박시설지의 토지가격도 같이 상승하지만 사업이 부진할 때는 숙박시설지의 가격도 같이 하락한다는 것이었다. 이 경우 이를 구분하여 가격을 조사해야 한다는 문제도 있고, 또 1995년부터 1997년 중에 전용된 농지를 조사하는 것이었으므로 1년 혹은 2년 동안의 가격변화를 조사하는 것도 어려웠으며, 조사시점의 선택문제도 있었다. 무엇보다 사람의 기억력에 한계가 있기 때문에 특정 시기의 가격을 일일이 조사하기가 어려웠고, 또 이 기간중에 가격변화가 크지 않았기 때문에 미미한 가격차를 찾아낸다는 것은 사실상 어려웠다.

제 3 장

조사지역 및 사례조사의 개황

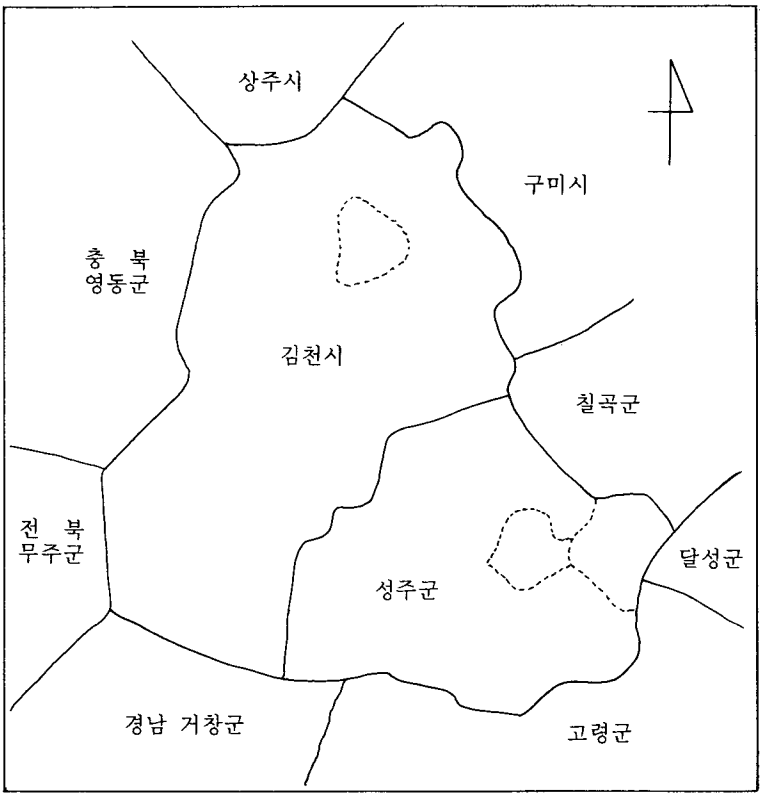
1. 조사지역의 개황

1.1. 조사지역의 위치 및 특징

현지조사지역으로 선정된 경북 김천시는 같은 도의 성주군·칠곡군·구미시·상주시와 접해 있으며, 충북 영동군·전북 무주군·경남 거창군 등 3개 도와 연접해 있다(그림 3-1). 김천시는 1995년에 금릉군이 통합된 도농복합도시로서 교통 요충지이다. 종전의 시지역은 도시적 성격이 강하지만 군지역은 아직 농촌성격이 그대로 남아 있는 지역이 많다. 통합되기 전의 김천시는 금릉군 가운데의 한 곳에 있었다. 전용농지를 조사한 곳은 종전의 시에 해당하는 지역이었다.

경북 성주군에 속한 성주읍과 선남면은 연접해 있다. 성주군에는 비닐하우스 참외재배를 아주 많이 하고 있다. 지금까지 참외가격이 비교적 좋아 소득수준이 다른 군에 비해 높은 편이다. 1997년 성주군의 하우스참외의 재배면적은 약 3,341ha에 이른다. 성주읍은 성주군

그림 3-1 김천시 · 성주읍 · 선남면의 위치도



주: A는 김천시 조사지역, B는 성주읍, C는 선남면임.

의 유일한 읍이다. 선남면은 대구광역시에 속한 달성군에 연접한 지역으로서 칠곡군 · 고령군과 접해 있고, 비교적 신설공장이 많은 것이 특징이다.

(표 3-1)은 조사지역의 농지면적, 농가인구, 농가호수 등을 정리한 것이다. 선남면은 전체 농지에서 차지하는 농업진흥지역의 비율이 64.9%로서 3개 조사지역중 가장 높으며, 농가인구 비율도 가장 높은

69.6%에 이른다. 그러나 도시적 성격도 매우 강한데, 그 이유는 대구광역시에 연접해 있기 때문이다. 성주읍은 읍의 전체면적에서 차지하는 농지면적의 비율과 인구밀도가 조사지역중 가장 높다. 3개 지역 모두 호당 농지면적은 전국 평균과 비슷하다.

표 3-1 조사지역의 개황, 1995, 1996

구 분	농가인구 (인)	농가호수 (호)	농지면적 (ha)	농지비율 (%)	농진지역 비율(%)
김천시	50,199	16,090	20,742	20.5	44.2
성주군	32,186	10,327	13,638	22.1	57.0
-선남면	(4,803)	(1,534)	1,881	28.0	64.9
-성주읍	(4,859)	(1,441)	1,691	46.5	62.3
전 국	469만명	148만호	1,945	19.6	54.2

표 3-1(계속)

구 분	호당면적 (ha)	답/전比 (%)	농가비율 (%)	농가인구 비율(%)	인구밀도 (인)
김천시	1.3	1.51	35.4	33.2	150
성주군	1.3	2.13	56.1	59.7	87
-선남면	1.2	1.77	71.6	69.6	101
-성주읍	1.2	1.33	36.7	37.9	353
전 국	1.3	1.53	10.1	10.3	459

주: 농진면적은 농업진흥지역 면적, 김천시·성주군·성주읍·선남면의 농지면적은 3개 지목(전+답+과수원)의 면적, 전국의 농지면적과 성주읍·선남면의 농가 인구·농가호수는 각각 1996년말 및 1995년말 농림부 조사자료임.

자료: 농림부, 행정자치부, 통계청, 김천시, 성주군.

1.2. 조사지역의 도시계획면적

제4장의 사례분석에서 전용된 농지가 도시계획구역에 위치하느냐, 그렇지 않느냐를 보게 된다. 도시계획구역은 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역으로 구분된다. 그리고 도시계획구역에 있는 농지는 모두 농업진흥지역밖의 농지로 분류된다.

김천시는 금릉군과 통합되기전 시지역(현재 洞지역)의 48.62%에 도시계획이 수립되어 있었는데, 통합된후 1개 읍과 1개 면의 일부 지역에 도시계획이 수립된 상태에 있다. 통합후의 도시계획면적은 시 전체면적중 3.84%를 점유하며, 면적으로는 38.8㎢에 해당된다.

성주읍은 전체 면적의 10.17%에 해당하는 3.7㎢에 도시계획이 수립된 상태이다. 그러므로 전체면적에서 차지하는 비율로 보면, 성주읍의 도시계획면적은 김천시보다 높다. 그러나 선남면에는 아직 도시계획이 수립되지 않았다(표 3-2).

표 3-2 조사지역의 도시계획 면적, 1998

단위: ㎢, %

구 분		주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	합 계	전체면적	계획 면적비
김천시	동	5.60	0.67	2.48	20.58	29.33	60.32	48.62
	읍	1.68	0.17	-	1.70	3.55	53.46	6.64
	면	0.57	0.08	0.04	5.23	5.92	895.72	0.66
	계	7.25	0.92	2.52	27.51	38.80	1,009.50	3.84
성 주 읍		1.24	0.12	0.02	2.32	3.70	36.33	10.17
선 남 면		-	-	-	-	-	67.14	-

자료: 김천시, 성주군.

1.3. 조사지역의 농지전용면적

3개 조사지역 가운데 전체 농지에서 차지하는 전용면적의 비율은 선남면이 가장 높다. 특히 1997년에는 다른 조사지역의 2배에 달하는 비율이다. 이것은 선남면이 대구광역시의 달성군에 연접하여 도시 확산의 영향을 강하게 받는다는 것을 입증해 주는 것이다.

(표 3-3)에서 보는 바와 같이 3개 지역 모두 1997년부터 농지전용면적이 크게 감소한 것이 특징이다. 김천시의 경우 1995년과 1996년에는 각각 67.5ha와 63.7ha가 전용되었으나 1997년에는 36.5ha로 대폭 감소하였다. 선남면의 경우에는 1996년에 16.9ha가 전용되던 것이 1997년에는 6.4ha로 떨어졌다. 성주읍도 1997년의 전용면적은 1996년에 비해 거의 반으로 줄어들었다.

1997년에 전용면적이 크게 감소한 이유는 농지법규의 개정 등에 기인하는 바 크다. 1997년 1월 1일부터 시행된 농지법시행령의 개정 내용은 준농림지역의 농지전용 허용면적의 축소, 허가·협의의 권한 위임 범위 조정, 농업진흥지역 농지의 전용요건 강화, 농지조성비의 조정 등이다. 그러니까 1997년부터 전용이 보다 어려워지고, 전용에 따른 비용도 인상된다는 소문이 퍼져 있었기 때문에 1996년에 미리 전용절차를 마친 경우도 많았을 것이다. 선남면의 경우 대구광역시에 연접해 있기 때문에 관련 정보를 보다 용이하게 접할 수 있는 기회가 많을 것이다. 1995년에 비해 1996년에 선남면의 농지전용 면적이 늘어난 것은 이러한 이유에도 있는 것으로 파악되었다.

전용절차가 다소 어려워진 예를 보자. 농업인이 농지를 전용하여 농가주택을 신축하는 경우, 종전에는 농업진흥지역 여부에 관계없이 전용신고로 가능했다. 그러나 1997년부터는 농업진흥지역의 농지에 대해서는 전용허가를 받도록 했다. 읍·면사무소에서 전용신고로 처리되던 것을 시·군청에 전용허가를 신청해야 전용이 가능하게 된 것이다.

표 3-3 조사지역의 농지 전용면적, 1995~97

단위: 건, ㎡, %

구 분	1995		1996		1997		전용비율		
	건수	면 적	건수	면 적	건수	면 적	1995	1996	1997
김천시	694	674,555	650	637,490	460	364,729	0.33	0.31	0.18
성주읍	54	85,674	46	58,484	38	30,316	0.51	0.35	0.18
선남면	97	121,196	106	169,350	59	63,550	0.64	0.90	0.34

주: 전용비율=전용면적/농지면적(전+답+과수원).
자료: 김천시, 성주군, 성주읍, 선남면.

2. 1995~97년의 토지 가격동향

(표 3-4)는 농지는 물론 다른 토지에 대해 조사지역 및 전국의 가격변화를 나타낸 것이다. 이 표에서 보면, 1995~97년중 조사지역에서 농지를 비롯한 토지의 가격변화가 크지 않았음을 알 수 있으며, 상업용지와 공장용지는 하락한 경우도 있다.

표 3-4 조사지역 토지의 지목별 가격 변동률, 1995~97

단위: %

구 분		전	답	대 지		임 야	공장용지	기타	평 균
				주거용	상업용				
김천시	1995	1.27	0.53	1.84	2.94	1.69	4.19	4.25	1.69
	1996	1.66	1.77	1.36	0.15	0.67	1.38	1.90	1.09
	1997	0.59	0.12	1.09	-0.28	0.16	-0.42	1.13	0.46
성주군	1995	0.55	0.42	0.71	1.58	-0.02	-	0.00	0.45
	1996	1.37	2.01	2.99	1.61	-0.02	-	0.00	1.60
	1997	0.52	1.77	1.13	0.08	0.53	-	0.00	1.20
전 국	1995	1.68	1.21	0.43	0.28	-0.16	0.86	0.87	0.55
	1996	1.93	1.84	0.83	0.70	0.43	0.86	1.31	0.95
	1997	1.24	1.13	0.26	-0.03	0.36	-0.14	0.70	0.31

주: 전에는 과수원이 제외됨.
자료: 건설교통부.

표 3-5 전국의 지역별 농지가격 변동률, 1995~97

단위: %

구분	밭				논				전체 토지
	평 균	대도시	중 소 도 시	군지역	평 균	대도시	중 소 도 시	군지역	
1995	1.68	1.13	1.66	2.06	1.21	1.37	1.30	1.04	0.55
1996	1.93	1.66	2.26	1.60	1.84	1.99	2.33	1.04	0.95
1997	1.24	0.48	1.57	1.37	1.13	0.79	1.47	0.87	0.31

주: 밭에는 과수원이 제외됨.
자료: 건설교통부.

1997년 김천시의 상업용지와 공장용지는 각각 0.28%와 0.42%가 하락하였고, 전국의 가격동향도 이와 비슷한 하향추세를 보였다. 이렇게 낮은 가격변동률을 개별 전용지로 한정해서 보면 실질적으로 가격변화가 없었다고 보아도 무난할 것으로 생각된다. 이것은 사례지역에서 조사한 전용되지 않은 비교농지의 가격변화도 이와 비슷하다는 것을 시사해 준다.

논과 밭의 가격을 대도시, 중소도시 및 군지역으로 구분해서 보더라도 (표 3-4)와 같은 현상이 그대로 (표 3-5)에 나타난다. 다시 말해 1995~97년중 전국을 시 및 군 지역으로 나누어서 본 농지가격변화도 크지 않았다는 것이다.

전체 토지는 연간 0.31~0.95%가 상승했다. 대체적으로 보아 대도시보다는 군지역, 군지역보다는 중소도시의 농지가격 상승률이 약간 높다. 그러나 이 정도의 가격변동이 개별 필지별로 쉽게 포착되기는 어려울 것으로 보인다.

(표 3-6)은 농림부 및 농협에서 조사한 전국의 지대별 농지가격 자료에 의해 가격동향을 정리한 것이다. 농림부 자료를 보면, 도시근교는 약간 하락하였고, 다른 지대의 가격은 상승한 것으로 나타난다. 한편 농협 조사자료는 1996년에 산간지대의 밭과 도시근교의 논을

제외하면 모두 상승하였다. 농림부 자료에 따르면, 경지 전체는 1995년에 평당 30,700원이었는데, 1996년에는 31,500원으로 상승했고, 1997년에는 34,300원으로 오른 것으로 나타났다. 상승률은 1996년이 2.6%이고, 1997년이 8.9%이다. 이것은 (표 3-4)와 (표 3-5)와는 다소 차이가 있음을 알 수 있다.

표 3-6 전국의 지대별 농지가격 동향, 1995~97

단위: 천원/평

구분	밭					논					경지 전체
	평균	도시근교	평야지대	중간지대	산간지대	평균	도시근교	평야지대	중간지대	산간지대	
1995	36.4	113.2	32.2	38.1	14.6	27.0	78.9	22.5	24.8	18.6	30.7
	(17.9)	(38.3)	(17.4)	(21.1)	(11.9)	(19.0)	(41.8)	(15.9)	(21.9)	(16.1)	
1996	35.4	105.4	35.2	39.8	15.5	28.1	74.2	24.9	27.0	19.9	31.5
	(19.0)	(40.9)	(18.4)	(22.0)	(10.9)	(20.0)	(39.3)	(18.5)	(21.8)	(16.4)	
1997	38.7	103.5	39.8	44.2	16.9	30.9	74.0	27.9	31.4	21.3	34.3
	(20.9)	(46.8)	(21.0)	(24.2)	(11.9	(22.0)	(46.3)	(20.8)	(24.2)	(17.6)	

주: ( ) 밖의 가격은 농가자산중 농지의 연도말 자작지 경상가격 평가액이며, ( )는 농협에서 조사한 중급지 기준 가격임.

자료: 농림부, 농협.

3. 사례조사의 건수 및 면적

현지에서 조사한 전용농지의 조사면적은 (표 3-7)에서 보는 바와 같이 개별 전용지와 주택단지 전용지를 합해 29.5ha이다. 이중 농지전용 소요기간이 대부분 1년 이내로서 소규모로 전용된 개별전용 농지는 108건이고, 면적으로는 92,066㎡이다. 조사면적중 농업진흥지역에 있는 농지는 4,950㎡, 밭은 47,477㎡이다.

한국토지공사가 김천시에 주택단지를 조성하기 위해 대규모로 전

용한 농지는 전용에 소요되는 기간이 1년을 초과하며, 전용된 농지는 대부분 경지정리가 완료된 도시계획구역의 163필지 20.3ha이다. 주택단지로 전용된 농지는 논이 96%를 차지하고, 나머지는 지목상 밭이다. 이곳은 도시계획구역에 속하기 때문에 모두 농업진흥지역밖의 농지이다.

표 3-7 전용농지의 조사 건수 및 면적

구	분	김천시	성주읍	선남면	합 계
개별전용	전용건수(건)	21	43	44	108
	전용면적(㎡)	13,248	38,230	40,588	92,066
주택단지	전용필지수	163	-	-	163
	전용면적(㎡)	203,279	-	-	203,279

주: 비교농지는 포함되지 않음.

개별 전용농지를 용도별로 보면 (표 3-8)과 같다. 조사된 108건은 공장용지가 가장 많은 44건이고, 근린생활시설지가 33건이다. 그리고 주거시설지는 19건이고, 농업용시설지가 9건이며, 기타는 3건이다.

전체 전용면적은 공장용지가 가장 많고, 그 다음이 근린생활시설지이다. 전용면적중 도시계획구역에 있는 면적은 전체 조사면적 9.2ha의 21.6%에 해당하는 19,922㎡이다. 개별 전용농지 이외에 주택단지를 조성하기 위해 전용된 농지는 뒤에서 자세히 언급되므로 여기서는 생략한다.

표 3-8 개별 전용농지의 용도별 조사 건수

구 분		공장용지	농업용 시설지	주거 시설지	근린생활 시설지	기타	합계 (건)	면적 (㎡)
김천시	도시계획구역外	-	2	3	1	-	6	2,920
	도시계획구역	3	-	-	12	-	15	10,328
성주읍	도시계획구역外	16	3	6	6	3	34	28,636
	도시계획구역	-	4	2	3	-	9	9,594
선남면	도시계획구역外	25	-	8	11	-	44	40,588
합 계(건)		44	9	19	33	3	108	-
면 적(㎡)		47,416	8,944	8,555	25,354	1,797	-	92,066

주 : 조사자료의 정확성과 자료처리의 편의를 위해 1건이 1필지인 경우도 있고, 2개 이상인 경우도 있음.

제 4 장

가격변화의 사례분석

1. 개별 전용지의 가격변화

1.1. 조사항목의 상관분석 및 회귀분석

앞에서 본 바와 같이 전용농지에 대하여 여러 특성을 조사하였다. 그렇다고 이러한 모든 특성들이 가격변화에 영향을 고루 준다고 할 수는 없다. 여러 특성(조사항목, 변수)이 농지의 전용후 가격에 영향을 주는 정도를 알아보기 위하여 상관분석을 하였다. 상관분석 결과 주요변수라고 판단되는 것을 정리한 것이 (표 4-1)이다.

표에 있는 변수 이외의 다른 변수들도 상관계수가 큰 경우가 있었다. 예를 들면, 전용부담금 징수액, 전용에 들어간 총비용, 전용전 농지의 공시지가 등이다. 그러나 이런 변수들은 논외로 하였다. 농지조성비와 전용부담금은 감면되는 경우가 많고, 전용에 소요된 총비용은 정지비용을 비롯하여 각종 세금 등의 징수금이 모두 포함되기 때문에 종합적 성격을 가지고 있기 때문이다. 또 공시지가는 뒤에서 언급

표 4-1 전용농지의 주요변수들의 상관분석표

구 분	D	C	P	Y
도시계획(D)	1.0000			
정지비용(C)	0.2406*	1.0000		
전용전가격(P)	0.3889**	0.1585	1.00	
전용후가격(Y)	0.4976**	0.5821**	0.7976**	1.00

주 : **는 $p<0.01$; *는 $p<0.05$

하게 되지만 실제가격과 괴리되는 경우가 많기 때문이다.

위와 같은 변수를 제외하면 현지조사항목중 농지전용 후의 가격과 상관이 큰 변수는 전용전의 농지가격, 整地費用(전용비용의 일부), 전용농지가 도시계획구역에 위치하느냐 그렇지 않느냐 등으로 나타났다. 가장 큰 상관을 보인 것은 전용전의 농지가격이었으며 상관계수의 크기는 0.7976이다.

위의 3가지 변수와 전용후의 가격을 가지고 회귀계수를 추정하여 다음과 같은 회귀방정식을 구할 수 있었다.[13] 이 때 결정계수는 0.86이었다.

$$Y = -38.26 + 3.538D + 1.72C + 1.589P$$

($R^2 = 0.86$; 각 변수의 유의수준은 $p<0.01$)

그러므로 108개 사례를 가지고 보면, 농지가 전용된 후의 토지가격은 도시계획지구인지의 여부와 정지비용 및 전용전의 농지가격 등 3변수만으로도 86%의 설명력을 가진다는 것이다. 그러나 농지가격에

[13] 여기서 Y, C, P는 ㎡당 1,000원 단위의 가격 및 정지비용이며, D는 전용된 농지가 도시계획구역에 있으면 20으로, 도시계획구역이 아니면 10으로 설정한 것이다.

비해 큰 액수는 아니지만 각종 징수금은 전용 사례지마다 상이하므로 개별 전용지에 이를 적용하여 가격을 추정하는데는 분명히 한계가 있을 수밖에 없다. 다만 세 변수가 중요한 영향을 미친다는 것을 규명한 것에 의의가 있다고 하겠다.

1.2. 농지전용 전후의 가격변화

1.2.1. 가격변화의 개관

가격변화와 관련하여 여기서 사용되는 용어들의 뜻은 다음과 같다.

- ○ 전용농지: 전용된 농지.
- ○ 비교농지: 전용농지와 가격, 위치, 전용가능성 등이 유사한 농지.
- ○ 전용後가격: 농지의 형질변경이 끝나 整地가 완료된 시점의 가격.
- ○ 전용前가격: 농지를 다른 용도로 사용하기 위하여 형질변경을 시작하기 직전의 가격.
- ○ 整地費用: 땅을 평평하게 고르기 위하여 성토, 절토 및 옹벽이나 축대 구축에 소요된 비용. 이것은 전용비용의 일부임.
- ○ 전용비용: 농지조성비, 전용부담금, 개발부담금, 취득세(소유권 이전 및 지목변경), 등록세(소유권 이전) 등.[14] 정지비용이 포함됨.

---

[14] 비용이 소요되기는 했으나 명백하게 저축성이 있는 것, 예외적인 것, 비공식적인 것, 상대적으로 소액인 것 등은 전용비용에 포함시키지 않았다. 예를 들면, 전용신청서류 작성비 및 전용추진비, 소액 수수료(수입인 지대), 등록세(지목변경), 공채매입비, 면허세 등이다. 이중 전용신청서류 작성비는 예상외로 고액이 소요되는 것으로 조사되었다. 그런데 전용비용이 그대로 전용후 가격변화에 반영되는 것은 아니다. 한편 전용년도를 기준으로 3년 이내에 농지를 매수하여 전용한 경우에는 취득세(소유권 이전 및 지목변경), 등록세(소유권 이전, 등기위탁비용 및 중개료)를 포함 시켰으나 그렇지 않는 경우에는 포함시키지 않았다.

○ 비교농지의 전용前後 가격: 전용농지의 전용 시작시점 직전과 완료시점의 비교농지가격. 비교농지는 전용된 농지가 아님.
○ 조사가격: 현지에서 조사한 가격. 실거래가격 혹은 평가가격.
○ 공시지가: 관계법률에 의해 정부에서 공시한 가격.
○ 전용용도 분류
-공장용지: 공장부지, 공장진입로부지, 공장부속건물시설지 등
-농업용시설지: 창고, 집하장, 선별장, 축사, 생산시설, 농기계수리점 및 보관창고 등
-주거시설지: 농가주택지, 일반주택지
-근린생활시설지: 음식점, 판매점, 사무실, 숙박시설, 주류점, 노래방, 병원, 예식장, 작업장, 학원 등
-기타: 중기주기장, 종교시설 등

농지전용에 따라 가격이 어떻게 변하는지를 종합적으로 보기로 하자. (표 4-2)는 전용사례 조사지 108개와 비교농지 108개의 평균값을 정리한 것이다. 여기에는 전용전후에 있어서 전용농지의 조사가격, 전용비용, 그리고 비교농지의 조사가격이 나타나 있다.[15] 아울러 전용농지의 조사가격과 공시가격에 전용비용을 고려했을 때와 전용비용을 감안하지 않았을 때의 가격을 제시하였다.

먼저 비교농지의 조사가격 변화를 보면, 전용농지가 전용되기 직전의 시점에 있어서 가격은 ㎡당 48,052원이다. 이 때의 가격지수를 100으로 하기로 한다. 전용농지가 전용이 완료된 시점에 비교농지의 가격은 ㎡당 49,390원으로 변했다. 가격지수로는 103에 해당된다.

---

[15] 전용농지와 비교농지의 전용전 가격이 ㎡당 49,962원과 48,052원으로서 서로 일치하지 않는 이유는 비록 전용농지와 비슷한 특성을 가진 비교농지를 선정하였지만 두 농지가 근본적으로 꼭 같을 수는 없기 때문이다. 그러나 사례분석시 두 가격은 전용농지와 비교농지에 대한 각각의 기준 가격으로서 동일하게 간주된다.

표 4-2 전용 전후 가격변화 : 전용농지 및 비교농지

단위: 원/㎡

구 분	전용전가격 (A)	전용비용 (B)	A + B	전용후가격 (C)	C/A (A=100)	C/A+B (A+B=100)
전용농지 조사가격	49,962	22,020	71,982	108,140	216	150
전용농지 공시지가	18,882	(22,020)	(40,902)	46,220	245	(113)
비교농지 조사가격	48,052	-	-	49,390	103	-

주: 공시지가는 전용비용을 조사해서 가격을 산정하는 것이 아님. 현지에서 조사한 전용농지의 전용비용을 공시지가에서도 전용비용으로 적용했음.

앞에서 본 바와 같이 비교농지의 가격변화는 크지 않으며, 변화율은 3%이다. 이 상승률은 전용과 관련 없이 다른 여러 요인에 의해 변화한 것으로 볼 수 있는 것이다

다음으로 전용농지의 조사가격 변화를 보자. 전용농지의 전용전의 가격은 농지의 형질변경이 시작되기 직전, 즉 전용되지 않은 시점에 ㎡당 49,962원이었다. 이것이 전용이 완료된 시점에서는 108,140원으로 변화했다. 가격지수로 보면 100에서 216으로 변한 것이다. 그런데 이것은 전용비용을 고려하지 않은 것이다. 전용비용은 ㎡당 22,020원이 소요되었으므로 전용전 가격에 이 비용을 합하면 ㎡당 가격은 71,982원으로 변하게 된다. 이 가격과 전용후 가격 ㎡당 108,140원을 비교하면 가격지수는 150이 된다. 그러므로 전용비용을 고려하지 않으면 116%의 상승이 있었다고 볼 수 있으나 전용비용을 고려하면 50%가 상승한 것이다. 여기에 또 고려해야 할 것은 비교농지의 가격변동률 3%이다. 결과적으로 전용농지의 가격지수는 216은 213으로, 150은 147로 보는 것이 전용 이외의 영향까지 제거한 가격지수이다. 같은 방법으로 전용 이외의 영향까지 제거하면 상승률 116%는 113%, 상승률 50%는 47%가 된다.

끝으로 공시지가는 어떻게 변화했는지를 보자. 전용농지가 전용되기 전의 공시지가는 ㎡당 18,882원이었다. 전용이 끝난 시점에는 ㎡

당 46,220원으로 상승하였다. 이것은 전용비용을 고려하지 않은 것이다. 전용비용을 고려하면 전용전 ㎡당 40,902원에서 전용후 46,220원으로 변한 셈이다. 여기에 비교농지 가격상승률 3%를 제거하면 상승률은 이보다 조금 떨어지게 된다.

위에서 살펴본 가격변화는 전체 전용사례지에 대한 종합적인 것이다. 이제 비교농지와 전용농지를 구분해서 전용 용도별로 보다 자세히 보기로 하자.

1.2.2. 비교농지의 가격변화

앞에서 본 바와 같이 1995~97년중 각년도의 농지가격이나 토지가격의 변화는 크지 않았다. 조사지역의 비교농지의 조사가격 변화도 크지 않았음은 (표 4-3)에서 볼 수 있다. 비교농지의 가격변화를 전용용도별로 보면,[16] 근린생활시설지중 숙박시설지가 가장 많이 변화했고, 다음이 공장시설지이며, 농업용시설지와 근린생활시설지는 비슷한 비율로 변화하였다.

표 4-3 전용 전후 가격변화 : 비교농지의 조사가격

단위: 원/㎡

구 분		전용전 가격 (A)	전용후 가격 (C)	C/A (A=100)
공 장 시 설 지		40,189	41,611	104
농 업 용 시 설 지		68,669	70,700	103
주거시설지	전 체	30,468	30,626	101
	농가주택	28,687	28,687	100
	일반주택	37,150	37,900	102
근린생활 시설지	전 체	64,091	65,933	103
	음 식 점	62,236	62,373	100
	판 매 점	37,392	37,517	100
	숙박시설	166,650	181,850	109
전 체 평 균		48,052	49,390	103

[16] 비교농지는 전용된 농지가 아닌데도 용도별 가격조사가 가능한 이유는 개별 전용농지에 상응하는 비교농지를 하나씩 선정했기 때문이다.

주거시설지중 농가주택지와 근린생활시설지중 음식점과 판매점(슈퍼점)은 변하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 가격변동률은 전용농지의 전용기간중에 일어난 것이므로 거의 1년 미만의 기간에 일어난 변화이다. 그리고 이 같은 가격차는 가격조사자에 따라서는 가격변동이 나타나지 않을 수도 있는 변동률에 불과하다.

1.2.3. 전용농지의 가격변화

전용농지의 조사가격 변화를 용도별로 본 것이 (표 4-4)이다. 전용전후의 조사가격은 상대적으로 근린생활시설지에 큰 변화가 있었다. 전체 근린생활시설지를 보면 전용전 ㎡당 66,945원에서 전용후 185,118원으로 변화한 것이다. 가격지수로는 전용전의 100에서 전용후에는 277로 변화했다. 특히 근린생활시설지중 숙박시설지는 가격지수가 전용후에는 330으로 크게 변했다. 가장 변화가 작은 것은 농업용시설지로서 가격지수는 159로 변했다. 주거시설지는 일반주택지보다 농가주택의 변화율이 높다.

전용전 가격에 전용비용을 고려하여 보면, 근린생활시설지, 주거시설지, 농업용시설지, 공장시설지의 순서로 변화율이 높은 것으로 나타난다. 근린생활시설지는 전용비용이 많이 소요되는데도 불구하고 가격상승률 또한 높음을 알 수 있다.

이러한 변화율은 전용에 의한 것만은 아니다. 여기서 비교농지의 용도별 가격변화율을 제거해주면 비교적 순수하게 전용에 의한 가격상승률이 된다. (표 4-3)과 (표 4-4)에서 전용전후의 순수한 전용에 의한 가격변동률을 전용비용까지 고려했을 때와 그렇지 않았을 때를 분리하여 산출할 수 있다. 근린생활시설지중 숙박시설지의 경우 전용농지의 전용전후 가격지수는 330이지만 여기서 전용 이외의 영향을 제거하면 가격지수는 321이 된다. 전용비용과 전용이외의 영향까지 제거하면 가격지수는 155로 떨어지게 된다.

표 4-4 전용 전후 가격변화 : 전용농지의 조사가격

단위: 원/㎡

구 분		전용전가격 (A)	전용비용 (B)	A+B	전용후가격 (C)	C/A (A=100)	C/A+B (A+B=100)
공 장 시 설 지		41,967	18,877	60,844	74,009	176	122
농 업 용 시 설 지		68,522	3,689	72,211	108,578	159	150
주거 시설지	전 체	32,626	5,211	37,837	59,089	181	156
	농가주택	31,927	4,113	36,040	59,187	185	164
	일반주택	35,250	9,325	44,575	58,725	167	132
근린생활 시설지	전 체	66,945	38,948	105,893	185,118	277	175
	음 식 점	69,127	15,273	84,400	149,027	216	177
	판 매 점	38,658	28,917	67,575	121,200	314	179
	숙박시설	166,675	169,250	335,925	549,275	330	164
전 체 평 균		49,962	22,020	71,982	108,140	216	150

다음에는 전용전후의 공시지가의 변화를 보자. 공시지가는 정부에서 발표하는 가격이며, 1989년에 처음으로 고시된후 1998년에 10번째로 고시되었다. 1998년에는 전국의 표준지 449,925개의 가격을 1월 1일 가격으로 2월 27일에 고시했고, 표준지 이외의 개별필지에 대한 공시지가는 7월 1일에 고시된 바 있다.

(표 4-5)는 농지전용 전후의 공시지가를 나타낸 것인데, 공시지가의 변동이 심하게 나타난 것은 전용후의 가격지수가 278인 공장용지이다. 근린생활시설지가 그 다음이고, 주거시설지, 농업용시설지의 순서로 변화가 있었다. 여기서 유의할 점은 전용전 가격에 (표 4-4)의 전용비용을 합하면 주거시설지중 일반주택지, 근린생활시설지중 음식점과 숙박시설지는 공시지가보다 높게 나오므로 공시지가는 마이너스(負)의 가격이 나오게 된다는 것이다. 공시지가는 각종 조세나 준조세부과와 관련되기 때문에 국민부담과 직결되어 현실화하기 어려운 점도 있지만 근본문제를 제기하고 있음을 알 수 있다.

표 4-5 전용 전후 가격변화 : 전용농지의 공시지가

단위: 원/㎡

구 분		전용전가격 (A)	전용후가격 (C)	C/A (A=100)
공 장 시 설 지		15,305	42,593	278
농 업 용 시 설 지		12,733	23,122	182
주거시설지	전 체	9,037	17,005	188
	농가주택	8,660	16,353	189
	일반주택	10,450	19,450	186
근린생활 시설지	전 체	32,139	73,933	230
	음 식 점	9,091	21,355	235
	판 매 점	48,858	110,633	226
	숙박시설	81,475	191,000	234
전 체 평 균		18,882	46,220	245

농지전용 전후의 공시지가를 보면, 전반적으로 상당히 낮게 책정된 경우가 많고, 또 전용전후의 가격차가 매우 심한 경우도 있다.[17] (표 4-4)의 전용전후 조사가격과 (표 4-5)의 전용전후 공시가격은 심한 차이가 있다. 특히 근린생활시설지중 음식점시설지의 경우 공시지가는 ㎡당 9,091원에 지나지 않으나 조사가격은 ㎡당 69,127원임을 알 수 있다.

1.2.4. 전용후의 가격지수

(표 4-6)은 앞에서 본 (표 4-3), (표 4-4), (표 4-5)에서 전용후 가격지수를 비교해 보기 위하여 다시 종합하여 정리한 것이다. 이 표에서 P-S는 전용비용을 포함하지 않은 전용농지의 전용후 조사가격지수에서 비교농지의 전용후 조사가격지수를 감한 것이며, P′-S는 전용비용을 포함한 전용농지의 전용후 조사가격에서 비교농지의 전용후 조사가격지수를 뺀 것이다. 그러므로 P-S와 P′-S는 비교적 순수하게 전용

[17] 전용사례지 조사에서 보면, 전용후 평당 실제거래가격이 150만원인데 공시지가는 평당 33만원인 경우도 있고, 전용전 ㎡당 3,960원이던 농지가 전용후 ㎡당 96,000원의 대지로 책정된 곳도 있었다.

에 의한 가격변화율이다. 농가주택지의 경우 전용비용을 고려하면 전용후에 64%가 상승한 것으로 나타나고, 전용비용을 고려하지 않으면 85% 정도 올랐다는 내용이다. 또 근린생활시설지중 판매점은 전용비용을 고려하면 전용후에 79%가 상승한 반면 전용비용을 고려하지 않으면 214%나 변화했다는 것이다.

여기에서 보면 두 경우 모두 근린생활시설지가 비교적 가격변화가 컸다고 볼 수 있다. 농가주택지와 일반주택지의 경우 P-S는 비슷함에도 불구하고, 농가주택지의 P′-S가 더 큰 이유는 농지가 농가주택지로 전용하는 경우 농지조성비는 물론 전용부담금 등이 징수되지 않기 때문이다.[18]

표 4-6 전용후 가격지수 : 조사가격 및 공시지가

구 분		전용농지			비교농지 조사가격 지수(S)	P-S	P′-S
		조사가격지수(P) (전용비용 불포함)	조사가격지수(P′) (전용비용 포 함)	공시가격지수 (전용비용 불포함)			
공장 시설지		176	122	278	104	72	18
농업용시설지		159	150	182	103	56	47
주거시설지	전 체	181	156	188	101	80	55
	농가주택	185	164	189	100	85	64
	일반주택	187	132	186	102	85	30
근린생활 시설지	전 체	277	175	230	103	174	72
	음 식 점	216	177	235	100	116	77
	판 매 점	314	179	226	100	214	79
	숙박시설	330	164	234	109	221	55
전 체 평 균		216	150	245	103	113	47

주: 전용전 농지가격=100

[18] 농가주택 혹은 농촌주택을 신축하는 경우 농촌주택개량자금이 지원되면, 각종 조세나 준조세가 감면되기도 한다.

(표 4-6)에는 전용비용이 포함되지 않았을 때 전용후 공시지가의 가격지수도 표시되어 있다. 이를 조사가격지수와 비교해 보면, 주거시설지의 가격지수는 거의 비슷한 수준으로 나타나지만 공장시설지와 판매점 및 숙박시설지는 매우 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

1.3. 도시계획과 전용전후의 가격변화

(표 4-1)의 상관분석에서 본 것처럼 전용전의 농지가격이 높고, 전용농지가 도시계획구역에 있으며, 정지비용(전용비용의 일부)이 많이 소요되면 대체적으로 전용후 가격도 높은 것으로 나타났다. (표 4-7)에서도 전용전의 농지가격이 높고 정지비용이 많이 소요되면 전용후 토지가격도 높다. 그러나 정지비용을 포함한 전체 전용비용이 전용후의 가격변화에 그대로 반영되는 것은 아니다.

전용된 농지가 도시계획구역에 있는지, 아니면 도시계획구역 이외의 지역에 위치하는지의 여부에 따라 전용후 가격변화를 보기로 하자. 전체적으로 볼 때, 전용후 가격지수는 도시계획이 수립된 곳이 수립되지 않은 곳보다 높게 나타난다. 이것은 근린생활시설지의 가격지수가 높기 때문이다. 그러나 근린생활시설지 이외의 용지로 전용된 농지는 도시계획이 수립되지 않은 곳이 전용후에 높은 가격지수를 보이고 있다. 이것은 (표 4-7)의 전용후 가격지수는 전용비용이 포함되지 않았기 때문이기도 하지만 도시계획구역에서는 전용전에 이미 구역지정에 따른 영향이 반영되어 가격이 높게 형성되었기 때문이다. 이 표에서도 전용전의 농지가격을 보면, 도시계획구역의 농지가 도시계획구역밖의 농지보다 상당히 높음을 알 수 있다.

그런데 (표 4-7)의 전용후 가격지수는 표의 복잡성을 피하기 위하여 전용비용을 고려하지 않은 것이다. 이 표에서도 간단히 전용비용을 고려해서 가격지수를 산출할 수 있다. 예를 들어 보자. 도시계획구역이 아닌 곳의 주거시설지는 ㎡당 전용전 가격이 29,776원이고,

표 4-7 전용후 가격의 주요변수와 가격지수 : 조사가격

단위: 원/㎡

구 분	도시계획구역外				도시계획구역			
	전용전 가 격	정지비용	전용비용 총 계	전 용 후 가격지수	전용전 가 격	정지비용	전용비용 총 계	전 용 후 가격지수
공장시설지	34,814	12,432	18,061	196	135,833	8,567	30,033	170
농 업 용 시 설 지	23,340	1,340	1,340	178	125,000	3,175	6,625	157
주거시설지	29,776	4,100	5,394	187	56,850	1,000	3,650	170
근 린 생 활 시 설 지	64,972	7,494	15,071	258	69,313	40,920	67,600	470
전 체	39,702	9,976	14,765	206	85,871	27,258	47,413	355

주: 전용후 가격지수는 전용비용을 고려하지 않은 것임.

이 때 전용후 가격지수가 187이므로 전용후 가격은 55,681원이 된다. 전용비용이 ㎡당 5,394원이므로 전용전 가격에 전용비용을 합하면 35,170원이 된다. 이것을 전용후 가격 55,681원과 비교하면 가격지수는 158이 된다.

일반적으로 도로와의 거리가 농지전용후 가격에 미치는 영향이 크다고 보는 경우가 많다. 그러나 개별 전용지의 가격은 주위환경 등도 영향을 미치게 마련이다.

사례조사에서 보면, 도시계획지역에서는 도로와 인접했거나 5m 미만인 곳의 전용후 가격상승률이 도시계획지역밖보다 높다. 도시계획구역 안팎 지역을 합해서 보게 되면, 도로에서 20~50m 떨어진 곳의 가격이 높은 것으로 나타나고, 20~50m를 기준으로 도로에서 거리가 멀어질수록 가격이 떨어지다가 다시 높아진다(표 4-8). 그 이유는 분명치 않으나 사례조사에서 보면 도로와의 거리에 따라 W형 가격분포가[19] 나타나고 있다.

[19] 전용농지와 도로와의 거리에 따라 전용후 가격변화가 W형 가격분포를 보이는 것이 사례조사지의 전용사례에 나타나는 예외적인 현상인지 아니면 어느 정도 일반적인 현상인지에 대해서는 분명하지 않다.

표 4-8 도로와의 거리에 따른 전용후 가격지수 : 조사가격

구 분		도로와의 거리(m)					
		인접~5미만	5~10	10~20	20~50	50~100	100초과
도시계획 구역外	공장시설지	128	-	150	-	220	216
	농업용시설지	200	-	-	-	-	173
	주거시설지	200	-	167	-	182	191
	근린생활시설지	314	-	-	275	-	192
	전 체	220	-	156	275	191	204
도시계획 구역	공장시설지	193	-	-	123	-	-
	농업용시설지	154	-	-	165	-	-
	주거시설지	-	180	-	-	-	160
	근린생활시설지	493	146	-	611	-	-
	전 체	385	157	-	424	-	160
전 체		287	157	156	399	191	203

주: 전용전 농지가격 = 100. 이 지수는 전용비용을 고려하지 않은 것임.

지금까지 농지전용 전후의 가격변화에 대해 개별 전용지의 조사를 토대로 변화현상을 보았는데, 한 가지 정리해야 할 것이 있다. 그것은 앞에서 제시된 (표 2-4)의 설문조사결과와 현지의 전용사례지에 대한 조사결과와의 가격변화의 차이이다. (표 2-4)는 전용비용을 감안하지 않았다고 하더라도 현지조사결과보다 가격지수가 높다. 설문조사결과는 특정 전용 사례지를 지정한 것이 아니기 때문에 용도별로 대표적인 경우를 염두에 두고, 현재의 부동산경기 침체나 경제위기 상황의 심리적 영향이 반영되지 않은 것으로 해석하면 될 것으로 보인다. 한편 현지조사결과는 특정 전용사례지에서 실제로 조사된 것이며, 부동산경기의 침체현상과 전반적 경기불황이 보다 직접적으로 반영된 것으로 보면 될 것 같다.

또한 (표 2-4) 양식의 설문지를 기재한 장소는 행정기관 혹은 부동산중개업소의 사무실이었고, 현지조사는 전용된 농지(토지)가 소재하는 곳이었다. 즉, 탁상조사와 현장조사에서 오는 차이도 일부 반영된 것이다. 그러므로 설문조사결과는 변화율이 다소 높게 나타난 것이

고, 현지조사결과는 이와 반대로 보면 된다.

2. 주택단지의 가격변화

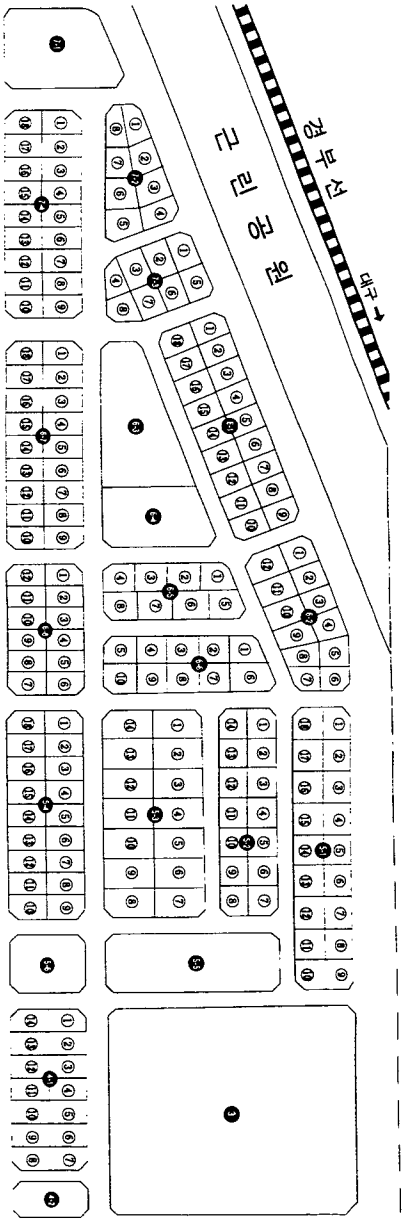
2.1. 주택단지의 위치 및 조성목적

한국토지공사에서 택지개발촉진법에 의해 경북 김천시 대곡동에 조성하고 있는 부곡택지개발지구(주택단지)는 김천시 중심지에서 서북쪽으로 1.5km 거리에 위치하고 있다. 주택단지 앞은 6차선 국도가 통과하며, 뒤로는 경부선 철도가 통과한다(그림 4-1). 주택단지의 한쪽과 뒤에는 단지에 편입되지 않은 농지가 그대로 있다.

주택단지 조성의 공식적 목적은 주택난 해소와 다양한 주택수요에 부응한다는 것이다. 그러나 실제 목적은 인근에 개발하고 있는 단지(교동택지개발지구)에서 나오는 흙을 버리는 사토장을 확보하는 데 있는 것으로 보였다. 부곡택지개발지구는 낮은 지대이고, 다른 지구는 산을 허물어 정지를 해야 하기 때문이다. 김천시 통계연보에 의하면 1996년 김천시에는 단독주택, 아파트, 연립주택, 다세대주택 등이 42,441호가 있고, 가구수는 45,500호이므로 주택보급률은 상당히 높은 것으로 나타난다.

주택단지의 전체면적은 216,850㎡이며, 이중 농지는 163필지, 203,279㎡로서 전체면적의 94%를 차지한다. 농지는 국도와 철로 사이에 있는 低지대의 농지로서 규격화되고, 용수공급이 용이한 논이 대부분이다. 농지면적중 논 면적이 96%에 이른다. 주택단지에 편입되지 않은 주변의 잔여농지는 가격이 상승했지만 영농조건이 상당히 나빠진 상태이다. 현지조사시 이 곳에는 벼가 재배되고 있었다.

그림 4-1 주택단지개발지구 계획도



< 주택개발지구 위치 >
* 단지 앞(약도 左측) 6차선 국도
* 단지 위(약도 상단) 우측은 경부선 철도
* 단지 위(약도 7-1 위) 잔여농지
* 단지 상단 근린공원과 철로간 잔여농지
* 단지 우측 5-1, 6-2, 3의 우측 잔여농지

< 1998년 표준지 공시지가; 만원/㎡>
* 5-3 ④ : 39
  [5-3 구역 보상가격 : 약 9]
  [5-3 구역 평균 분양가격 : 52.8]
* 6-1 ⑭ : 28
* 6-8 ⑩ : 36

< 1998년 개별 공시지가; 만원/㎡>
* 1과 2(공동주택) : 41.0
* 3(초등학교) : 40.4
* 4-1 ⑪(단독주택) : 33.0
* 5-3(근린시설) ⑪ : 36.6
* 5-4 ⑭(단독주택) : 33.8
* 7-1(공용청사) : 41.0

< 시설배치 예정>
* 1, 2 : 약도 下(그림에서 생략): 공동주택
  * 3 : 초등학교
* 4-1 : 단독주택
* 4-2 : 공용청사
* 5-1 ~ 5-2 : 단독주택
* 5-3 : 근린생활시설
* 5-4 : 단독주택
* 5-5 : 어린이공원
* 5-6 : 유치원
* 6-1 ~ 6-2 : 단독주택
* 6-3 : 주차장
* 6-4 : 어린이공원
* 6-5 ~ 6-8 : 단독주택
* 7-1 : 공용청사
* 7-2 ~ 7-4 : 단독주택(당초 공용지)

주택단지의 수용인구는 1,935세대 7,594명 정도로 계획하고 있는데, 수용인구 규모는 1996년 김천시 인구 151,109명의 약 5%에 해당한다. 주택단지 내의 시설은 (표 4-9)의 토지이용계획에서 보는 바와 같이 단독주택, 공동주택(아파트) 이외에 학교, 공용청사, 공원, 근린생활시설, 녹지, 주차장 등으로 되어 있다. 전체적으로 보면, 주택용지가 51.8%에 해당하는 11.2ha이며, 공공용지는 48.2%이다. 녹지는 주택단지 후면의 경부선을 오가는 기차의 소음을 방지하기 위한 완충용으로 필요한 것이다.

표 4-9 주택단지의 토지이용계획

구 분		면 적	구성비	비 고
주택용지	단독주택	28,985	13.3	142세대
	공동주택	78,516	36.2	1,793세대
	근린생활시설	4,925	2.3	
	소 계	112,426	51.8	
공공용지	공용 청사	13,800	6.4	불확정(세무서, 우체국 예정)
	학 교	12,483	5.8	유치원, 초등학교
	공 원	18,523	8.5	근린공원, 어린이공원
	녹 지	7,198	3.3	완충녹지(기차 소음 차단)
	주 차 장	2,289	1.1	
	도 로	50,131	23.1	
	소 계	104,424	48.2	
총 계		216,850	100.0	

자료: 한국토지공사경북지사.

주택단지의 조성일정을 살펴보면, 1993년 12월 31일 택지개발예정지구로 지정되어 고시되었다. 이어 1994년 11월에 개발계획이 승인되었고, 1995년 6월에는 경상북도와 한국토지공사 사이에 농지전용

협의가 끝났다. 1995년 6월 실시계획이 승인되고, 1996년 5월 한국토지공사는 부과된 농지조성비와 전용부담금을 납부했다. 정지 및 기반공사에 소요되는 사업기간은 1994년 11월부터 1998년 12월까지로 잡혀 있다. 주택단지에 편입되는 토지보상은 1994년말부터 1998년 5월중에 끝났으며, 주택단지 토지분양은 1995년 11월부터 시작되어 1998년 7월까지도 완료되지 않은 상태에 있었다. 이를 정리한 것이 (표 4-10)이다.

표 4-10 주택단지의 조성일정

구 분	내 용
1993.12.31	택지개발예정지구 지정(건설부 고시 93-568호)
1994.11.19	개발계획 승인(경상북도 고시 94-257호)
1995. 6.13	농지전용협의 완료(경상북도 농정 51311-579호)
1995. 6.30	실시계획 승인(경상북도)
1996. 5.16	농지조성비 및 전용부담금 납부(통지 1996.4.12)
1994.11~1998.12	사업기간(정지, 기반조성 등)
1994년말~1998.5	보상(매입) 완료
1995.11~1998.7	분양중

2.2 농지조성비 및 전용부담금 징수액

농지를 전용한 한국토지공사는 1996년 4월 12일을 전후하여 농지조성비와 전용부담금 징수액을 통보받고, 5월 16일에 농지조성비 7억2,006만원과 전용부담금 9억5,631만원을 납부하였다. 주택단지에 편입된 농지 203,279㎡에 대한 징수액이었다. (표 4-11)에서 보는 바와 같이 이 때의 농지조성비 부과기준은 논이 ㎡당 3,600원, 밭이 ㎡당 2,160원이었다. 그리고 전용부담금 부과기준은 공시지가의 20%에 해당하는 금액이지만 농지법관련 규정에 의해 50%를 감면받았으므로 결과적으로 공시지가의 10%를 납부한 셈이다.

뒤에서 보다 자세히 살펴보게 되지만 1996년의 공시지가는 실제가격보다 상당히 낮게 책정되었던 때였다. 농지조성비도 단순히 논과

표 4-11 주택단지의 농지조성비·전용부담금 납부액

단위: ㎡, 원

지목(현상)	지 적	농지조성비	전용부담금
전	8,155	전 : ㎡당 2,160원	공시지가 20%
답	195,124	답 : ㎡당 3,600원	(50% 감면)
합 계	203,279	720,061,200	956,311,360

자료: 김천시.

밭을 구분하여 지금보다 낮게 징수되고 있었다. 농지조성비와 전용부담금은 개발비용에 포함되기 때문에 결국 개발된 토지를 분양받는 소비자에게 전가되는 것이지만 어쨌든 낮게 징수된 것이다.

1996년중 택지개발지구의 토지가격은 대략 ㎡당 300천원 내외로 평가되었고, 토지소유자의 불만이 속출하는 가운데 ㎡당 82~130천원 수준으로 보상하였으며, 분양가격은 ㎡당 250~528천원이었다. 이때 공시지가는 ㎡당 32~41천원에 머무르고 있었다.

2.3. 토지의 보상가격 및 분양가격

주택단지를 조성하기 위하여 한국토지공사에서 매입한 전체 토지 면적은 18.9ha이고, 매입금액은 178억원이었다(표 4-12). 주택단지의 면적보다 매입면적이 적은 이유는 국가 및 지방자치단체에서 기부채납받은 토지는 제외되었기 때문이다. 기부채납 받은 것을 빼면 ㎡당 매입가격은 94천원 정도가 되는 셈이다.

여기서 한국토지공사에서 매입했다는 것은 토지소유자에게 토지 대가를 보상했다는 것을 의미하므로 매입가는 바로 보상가와 같은 뜻이다. 보상가가 낮아 토지소유자들은 불만이 많았고, 민원도 수없이 제기되었지만 공기업이 하는 사업이었기 때문에 순순히 보상에 응한 사람이 많았다고 농지 소유자였던 사람은 회고했다. 보상액을 받지 않고 법정투쟁을 하게 되면 결국 토지 소유주가 손해를 보게

표 4-12 주택단지 토지의 매입가격(보상가격)

단위: ㎡, 원

지 목	지적(㎡)	매입총액(원)	매입단가(원/㎡)
전	8,076	643,990,090	79,741
답	178,243	16,703,505,295	93,712
도 로	136	6,525,050	47,978
대 지	2,422	448,503,055	185,179
합계(평균)	188,877	17,802,523,500	94,255

주: 1998.5월 현재 매입완료. 수용은 19%(36,364㎡)임.
자료: 한국토지공사경북지사.

되는 경우가 많다는 것을 잘 알고 있었기 때문이었다. 협의가 되지 않아 수용에 의한 경우도 19%(36,364㎡)에 이른다고 했다. 구체적 내용은 파악해보지 않았지만 그 곳의 농지가 택지로 개발된다는 소식을 듣고 농지를 고가로 매입했던 사람들은 손해를 보면서 낮은 가격으로 보상에 응한 경우도 많았다고 했다. 어쨌든 1994년말부터 시작된 보상은 1998년 5월에 끝나게 된 것이다.

이렇게 매입된 토지는 수요자 및 아파트건설업자에게 분양되었다. 한국토지공사에서 기부채납할 면적을 제외하면, 분양 예상면적은 14.1ha이고, 분양이 완료되면 분양총액은 407억원 정도에 달할 것이라고 한국토지공사에서는 예상하고 있었다. (표 4-13)에서 보는 바와 같이 주택단지 전체 토지의 ㎡당 분양 추정가는 29만원 정도에 해당하는 셈이다. 무상공급분(기부채납분)은 전체면적의 약 35%에 해당하는 75천㎡이다. 무상공급되는 것은 분양이 불가능한 단지내 도로, 공원 등 공공용시설이다. 여러 용도로 분양된 토지중 근린생활시설지의 분양가격이 가장 높은 ㎡당 528천원임을 알 수 있다. 그리고 가장 낮은 가격으로 분양을 계획하고 있는 것은 학교용지이다.

(표 4-14)는 주택단지의 前지번과 현재 단지로 조성된 곳의 용도에 따라 공시지가, 전용부담금 및 보상가격과 분양가격을 몇 개 정리한 것이다. 이 표에서 근린생활시설지로 분양된 전지번이 843-1번지이고, 지목은 논이며, 면적은 1,990㎡이었던 곳에 대해서 자세히 살펴보기로 하자.

표 4-13 주택단지 토지의 분양가격 추정

단위: ㎡, 원

용 도	지적(천㎡)		분양가격		비 고
	전 체	분양	총 액 (백만원)	단 가 (천원/㎡)	
단독주택지	29.2	28.1	(9,594)	(331)	1)분양기간 : 1995년 11월부터 2)도로, 공원 등 무상공급분은 75천㎡이고, 이것은 지적 및 분양에서 제외 3) 분양이 끝나지 않았으므로 ( ) 속의 금액은 추정치
공동주택지	78.5	78.5	20,878	266	
근린시설지	4.9	4.9	2,589	528	
공공시설	28.6	2.7	(7,620)	(266)	
- 공용청사	13.8	2.7	(676)	(250)	
- 학 교	11.5			(210)	
- 유치원	1.0			(364)	
- 주차장	2.3			(329)	
합계(평균)	141.2	114.8	(40,681)	(290)	

주: 1998년 6월 현재 유상분 분양은 약 81%. 전체면적중 무상분(기부채납)은 약 35%이며, 분양방법은 수의계약 및 공개경쟁 입찰에 의함.

자료: 한국토지공사경북지사.

표 4-14 주택단지 토지의 필지별 보상가격과 분양가격

구 분	前 지 번	지 목	지적 (㎡)	공 시 지 가 (100원/㎡)							전용 부담금 (원/㎡)	보상가 (원/㎡)	구역별 평균분양가 (천원/㎡)
				'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96			
단독 주택지	849	답	2,251	220	300	339	304	325	400	369	4,000	83,865	331
	850	답	2,202	240	300	346	304	330	396	407	3,960	127,315	
공공 주택지	541-2	답	1,964	450	540	550	550	575	574	372	5,740	88,200	266
	552-2	답	2,387	400	500	510	550	560	569	369	5,690	87,360	
근린시설 용지	843-1	답	1,990	300	300	420	348	330	416	394	4,160	92,200	528
	844-2	답	1,213	300	300	420	290	320	368	369	3,680	85,160	
공공시설 용지	1022	답	2,397	220	300	300	266	220	360	322	3,600	101,845	266

주: 1997년의 공시지가는 책정하지 않았으며, 1998년부터는 구획정리된 것을 기준으로 공시지가를 산출함. 지번은 前지번이며, 정리된 지번과 계획도의 블럭을 맞추기는 어려움. 농지조성비는 지목이 논이므로 ㎡당 일률적으로 3,600원임.

자료: 김천시, 한국토지공사경북지사.

이 논의 공시지가는 1990~91년에 ㎡당 3만원이었고, 1992년에는 42,000원이었다가 1993년에는 34,800원으로 낮게 책정되었음을 알 수 있다. 1994년에는 더욱 낮아졌고, 1995년에는 ㎡당 41,600원으로 고시되었지만 1992년보다 떨어지는 수준이다. 1996년에는 1995년의 공시지가보다 낮은 ㎡당 39,400원으로 고시되었음을 알 수 있다. 주택단지의 농지에 대한 전용협의는 1995년에 완료되었으므로 전용부담금은 1995년의 공시지가 ㎡당 41,600원을 기준으로 10%가 부과된 것이다(50% 감면). 1,990㎡에 대한 전체 전용부담금 납부액은 약 828만원이었고, 농지조성비는 ㎡당 3,600원이므로 전체 납부액은 약 716만원이었다. 매입가(보상가)는 ㎡당 보상가가 92,200원이 되기 때문에 전체 보상가는 1억8,348만원이었다. 정지비용과 세금 등을 제외한 농지조성비와 전용부담금, 그리고 보상가를 합하면 1억9,892만원이 소요된 셈이다. 한편 한국토지공사에서 분양한 금액은 보상가의 5.3배에 해당하는 10억5,072만원이었다.

전지번이 843-1번지이었던 곳은 근린생활시설지이므로 분양가가 높은 경우에 해당한다. (표 4-14)에서 보면, 공시지가가 높이 책정되었던 전지번 541-2나 552-2번지는 공공주택지(아파트)로 분양되었고, 분양가격은 근린생활시설지의 대략 절반 정도임을 알 수 있다. 그러므로 전용전에 가격이 높았다고 분양가격이 높은 것은 아니며, 토지의 용도에 따라 분양가가 좌우됨도 나타난다.

2.4. 주택단지의 개발비용 추정

여기서는 주택단지 조성에 어느 정도의 비용이 소요되었는지에 대해 한국토지공사의 자료를 가지고 개략적으로 보기로 하자.

한국토지공사경북지사에서는 국가와 지방자치단체에서 기부채납받은 토지에 대한 매입비를 제외하면, 택지개발에 소요된 전체비용(투자액)을 415억원으로 추정하고 있었다. 한편 주택단지의 토지를

분양하여 회수할 수 있는 수입금을 408억원으로 예상하고 있었다. 또 ㎡당 개발비용은[20] 약 19만원이지만 公社에서 다시 기부채납할 면적을 제외하면 ㎡당 개발비용을 30만원 정도로 추정하고 있었다.

(표 4-15)의 추정에 의하면, 개발이익환수에관한법률에 의한 개발이익이 발생하지 않을 가능성이 많으므로 개발부담금은 내지 않아도 된다. 또한 개발이익이 발생했다고 하더라도 아직 사업기간이 끝나지 않았기 때문에 개발부담금이 부과된 상태가 아니며, 1998년 9월 19일에 개정되어 시행된 개발이익환수에관한법률의 규정에 의해 개발부담금을 납부하지 않아도 된다.

이를 종합하면, 한국토지공사는 주택단지를 조성하려고 ㎡당 약 94천원에 토지를 매입하여 주택단지로 조성하기까지 ㎡당 약 300천원이 소요되었지만 분양가격은 ㎡당 290천원 정도라는 것이다.

표 4-15 택지개발지구의 개발비용 추정

투자액(백만원)		회수액(백만원)		비 고
항 목	금 액	항 목	금 액	
토지보상액	17,802	단독주택지	9,648	
단지조성비	15,998	공동주택지	20,878	○투자란의 기타 : 간접보상비 및 부대비용, 재평가 증액분, 이주대책비 등
직간접경비	3,127	근린생활시설지	2,589	
전용부담금	956	학교용지	2,776	○전체면적의 약 35%는 기부채납
농지조성비	720	공공용지	4,146	○㎡당 매입원가 : 약 94천원
종합토지세	20	주 차 장	757	조성원가 : 약 300천원
농 특 세	1			분양가격 : 약 290천원
기 타	2,880			
합 계	41,504	합 계	40,794	

주: ㎡당 전용비용은 191,395원(41,504백만원/216,850㎡)임.
자료: 한국토지공사경북지사.

[20] 개발비용이란 앞에서 사용한 전용비용과 거의 동일한 의미의 용어이다.

2.5. 전용과정별 가격변화

주택단지의 조성에는 비교적 긴 시간이 소요되었다. 농지가 전용되어 주택단지가 조성된다는 소문이 전혀 없던 1990년을 기준년도로 하여 주택단지를 개발한다는 소문이 돌고,[21] 전용이 시작되어 整地 및 기반시설이 거의 완료단계에 있던 1998년 7월까지 주택단지에 편입되어 전용된 농지의 가격변화를 비교농지와 같이 나타낸 것이 (표 4-16)이다.

표 4-16 택지개발지구의 가격변화(지수)

단위: 천원/㎡

구분	전용과정별 상황	비교농지 가격(지수)	전용농지가격(지수)		보상가격	분양가격
			공시지가 (지 수)	조사가격 (지 수)		
1990	소문 없음	35(100)	31(100)	37(100)		
1991	소문 돔.	40(114)	37(119)	45(112)		
1992	기정사실화	41(117)	43(139)	69(186)		
1993	예정지구 지정	45(129)	40(129)	84(227)		
1994	계획승인. 보상시작	50(143)	41(132)	114(308)		
1995	실시승인. 전용·분양	51(146)	46(148)	125(338)	82~130	
1996	전용·분양중	61(174)	40(129)	302(816)		250~528
1997	전용·분양중	71(203)	-	403(1089)		
1998	정지 거의 완료	61(174)	343(1,106)	435(1,176)	(완료)	(계속)

주: 1) 공시지가는 단독주택지, 공공주택지, 근린생활시설지 각 1필지씩 계 3필지의 평균임.
2) 1998년 공시지가는 주택단지내 표준지 3곳의 평균임. 1997년의 공시지가는 고시하지 않음.
3) 전용농지 조사가격은 부동산중개인 3명, 농지담당 공무원 1명, 前농지 소유자 1명의 평가액 및 실거래액의 평균임.
4) 보상은 1994년말~1998년 5월 완료, 분양은 1995년 11월~98년 6월 현재 미완료.
5) 비교농지는 개발지구에서 약 3.5km 떨어진 곳에 있는 농지이며, 이 가격은 3인이 평가한 가격의 평균임.

[21] 1990~92년에는 현재 주택단지가 조성된 곳이 김천시청 이전 후보지로 검토된 적도 있었다고 했다. 그러므로 그 때 가격이 상승했고, 주택단지로 개발된다는 소문이 있기는 했으나 반신반의했기 때문에 가격이 급등하지는 않은 것으로 보인다.

한 때는 이 표에 제시된 조사가격보다 전용대상 농지의 가격이 더 상승한 경우도 있으나 한국토지공사에서 낮은 가격으로 수용한다는 소문이 있었기 때문에 하락했다고 보는 사람도 있었다. 개인이나 사기업이 농지를 전용하여 택지를 개발한 것보다 한국토지공사라는 공기업이 개발에 참여함으로써 가격상승을 억제했다는 것이다.

주택단지에 편입된 농지의 가격변화를 보기 위해 먼저 1990~98년 중 비교농지의 가격변화를 보자. 주택단지에서 3.5km 정도 떨어진 곳에 있는 비교농지의 가격은 1990년에 ㎡당 35천원에서 1997년에는 71천원으로 상승했다가 1998년 7월에는 이른 바 IMF영향으로 61천원으로 하락했다. 1990년과 1998년 7월 가격을 가격지수로 환산하면 100에서 174로 변화한 것이다.

다음은 전용농지의 가격변화를 보자. 주택단지에 편입된 전용농지 중 단독주택지와 공공주택지 및 근린생활시설지에서 각각 1필지를 선정해서 모두 3필지의 평균가격을 조사가격으로 하였다. 조사가격의 변화를 보면, 1990년 농지일 때의 가격은 ㎡당 37천원이었는데 이것이 전용된 후에는 435천원으로 변화했다. 가격지수로 보면 100에서 1,176으로 변화한 것이다. 이것은 전용비용(혹은 개발비용)을 고려하지 않은 것이다. 한국토지공사에서 추정한 전용비용을 감안하면 228천원(37+191)에서[22] 435천원으로 변화했고, 가격지수로는 191로 변화하였다. 또 여기에서 전용 이외의 다른 요인에 의한 영향, 즉 비교농지의 가격변화율 74%를 제거하면 전용비용을 고려하지 않을 때는 1,002%가 변화한 것으로 되지만 전용비용을 고려하면 17%이다. 이 17%는 전용비용을 감안하고 전용 이외의 다른 요인에 의한 가격변화율을 제거한 것이므로 순수한 전용에 의한 가격상승률에 해당된다. 17% 상승은 ㎡당 약 39천원이 올랐다는 것이며, 평당으로 볼 때

[22] 191천원은 (표 4-15)의 주 참조.

는 약 128천원의 가격상승이 있었다는 것이다.

한편 공시지가의 변화를 보면, 전용비용을 고려하지 않았을 때 ㎡당 31천원에서 343천원으로 상승하였지만 전용비용을 고려하면 ㎡당 222천원에서 343천원으로 변화하였다. 가격지수로 보면, 전용비용을 고려하면 155가 되지만 전용비용을 고려하지 않으면 1,106이 된다. 이 가격지수를 비교농지의 가격지수와 연관시키면 앞에서도 언급된 바 있듯이 기준연도의 가격보다 낮은 가격이 나오게 된다. 이것은 공시지가가 잘못 책정되었거나 전용비용이 가격에 반영된 부분이 매우 낮다는 것을 의미하는 것이다.

이 부분을 보다 구체적 으로 나타낸 것이 (표 4-17)이다. 경상가격으로 볼 때, 비교농지는 ㎡당 26천원의 가격상승이 있었는데 반해 전용농지는 조사가격으로 39천원의 가격이 상승했고, 공시지가로는 42천원이 하락했다는 것이다.[23]

표 4-17 주택단지의 가격 상승액

구 분	가격(천원/㎡)		가격지수(1998.7)			㎡당 상승액 (천원/㎡)
	1990	1998.7	전용비용 불 고려	전용비용 고 려	전용 이외 영향 제거	(전용비용고려) (전용外영향제거)
비교 농지 (조사가격)	35	61	174	-	-	26
전용 농지						
-조사가격	37	435	1,176	191	117	39
-공시지가	31	343	1,106	155	81	-42

[23] 기준년도 및 전용비용의 추가년도에 따라 상승액은 변동될 수 있다.

3. 사례조사에서의 시사점

현지조사에서 농지전용과 관련된 시사점은 여러 가지를 발견할 수 있었다. 조성(증가)되는 농지보다 전용(감소)되는 농지가 많다는 점, 이 추세는 앞으로도 계속될 것이라는 점, 공공용으로 전용되는 것이 많으며 이러한 전용에는 각종 징수금이 면제되는 경우가 상당히 많다는 점, 농지보전을 위해서는 공공용으로 농지를 전용하는 주체인 중앙 및 지방정부부터 보존의지를 보여야 되지 않을까 하는 점, 정부에서 농지를 전용하는 것은 꼭 필요한 것만 하듯이 농업인 역시 정부 못지 않게 꼭 필요한 경우에만 전용하는 경우가 대부분이라는 점, 공익과 사익을 위한 전용을 명확하게 구분하기가 어렵다는 점이다.

또한 공시지가는 실제지가보다 낮은 경우가 많기 때문에 각종 징수금이 낮게 책정될 수 밖에 없다는 점, 이 결과 농지전용에 의한 차익이 많다는 점, 전용차익에 비하여 전용자가 납부하는 각종 징수금은 상대적으로 적다는 점, 농업인들이 직접 전용절차를 밟지 못하는 경우가 많아 농업인들의 지출이 예상외로 과다한 경우도 있다는 점, 농지매매가 보다 용이해짐에 따라 외지인의 농지매수가 증가하고 이들은 전용가능성을 보고 농지를 매수한다는 점, 경관이 좋은 지역·도시계획지구·전용가능성이 높은 지역 등에 있는 고가의 농지들은 대부분의 소득을 농업관련업종이 아닌 다른 업종에서 얻고 있는 사람들이 소유하고 있다는 점[24] 등이다.

이와 함께 벼농사를 주로 하는 경우에는 소득이 상대적으로 낮다는 점, 여건이 조성되면 소득이 높은 작물을 재배하게 되고 벼농사를 외면한다는 점, 농업인들 가운데는 농촌에서 할만한 작목이 없다고 생각하는 사람이 많다는 점 등이다.

---

[24] 백선기, 「농지거래실태에 관한 연구」 (서울 : 한국농촌경제연구원, 1997), pp.76~77 참조.

이제 이 연구의 목적에 따라 농지가 전용되어 가격이 변화할 때 발생하는 전용차익에 대해 중점적으로 논의한 후 전용억제방안을 제시하고자 한다.

3.1. 농지전용의 차익 환수 : 농지조성비의 내용 조정

농지가 전용되어 전용차익이[25] 발생하는 경우, 일정기간 이상 농지를 소유하였거나 영농에 종사한 농업인이 농지를 전용했을 때는[26] 크게 문제될 것이 없다. 이것은 농업인으로서 누려야 할 당연한 권리이다. 그러나 전용자가 일정기간 이상 영농에 종사하지도 않고 농지를 소유하지도 않았으며, 더욱이 농지 소재지에 거주하지도 않은 경우 전용차익을 방치하게 되면 형평성 문제가 제기되고, 위화감을 조성하며 결과적으로 전용을 촉진하는 결과를 가져오게 된다. 어느 날 갑자기 낯선 외지인이 도로변의 농지를 사서 주변에 어울리지 않는 숙박시설과 음식점을 짓고, 외지 승용차들이 드나들며 북적거리는 경우 그 근처는 어떻게 변화하며 오랫동안 순박하게 농사만 짓던 사람들이 무엇을 느끼겠는가.[27]

---

[25] 전용차익이란 전용후 토지의 실제가격에서 전용전 농지의 실제가격, 전용비용 및 전용 이외의 영향에 의한 가격변화를 제외한 것을 말한다. 전용차익에 대한 징수율은 50%, 징수시기는 현재 농지조성비의 징수시기와 동일하게 하고, 뒤에 정산절차를 거치면 된다. 농지전용에는 보험에 들 수 없을 정도의 위험요인도 없고, 또 농지는 여러 법률에 규정되어 있는 바와 같이 일반토지와 근본적으로 다르므로 전용차익을 징수할 명분도 충분히 있다.

[26] 일정기간이란 농지소유는 5~8년, 영농종사는 3~5년이 적당할 것으로 생각된다.

[27] Denis Goulet, *The Cruel Choice : A New Concept in the Theory of Development*(New York : Atheneum, 1973); —, "Development : Creator and Destroyer of Values," *World Development,* Vol.20, No.3 (1992), pp.467~475 등에 이런 점이 포괄적으로 논의되고 있다.

농지 전용차익은 자산의 양도로 인해 발생하는 소득에 부과되는 양도소득세, 토지초과이득에 부과되는 토지초과이득세(1999년 폐지 예정)와는 성격이 다르다. 농지 전용차익은 지목변경에 의한 價額增加에 대한 취득세, 개발이익에 부과되는 개발부담금과 그 성격이 유사하다. 이 경우 취득세는 가액증가분의 2%이고, 개발부담금은 개발이익의 50%를 납부한다.

그 동안 일부 전용차익을 개발부담금으로 환수함으로써 어느 정도 전용억제수단이 되어온 점도 있다. 그러나 개발부담금은 1998년 9월 19일부터 1999년 12월 31일까지 면제된다. 여기서 개발부담금에 대해 간단히 보기로 하자.

개발부담금의 근거법률은 開發利益還收에관한法律이다. 이 법률의 목적은 토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배분함으로써 토지에 대한 투기를 방지하고, 토지의 효율적인 이용을 촉진함에 있다. 징수되는 개발부담금은 토지관리및지역균형개발특별회계에 50%가 적립되고, 나머지 50%는 지방자치단체에 귀속된다.

개발부담금이 부과되는 토지면적의 기준은 지역에 따라 다르다. 7대도시는 200평 이상이고, 7대도시 이외의 도시계획구역은 300평 이상이며, 도시계획구역이 아닌 곳은 500평 이상의 경우에 부과된다. 그리고 부과율은 개발이익의 50%이다. 개발이익이란 개발종료시점 지가의 토지가액에서 개발개시시점지가의 토지가액, 정상지가상승분, 개발비용 및 기타 경비를 뺀 금액을 말한다. 또 개발비용이란 순공사비, 조사비, 설계비, 일반관리비, 기타경비, 기타공제 등을 말한다. 농지조성비와 전용부담금은 기타 경비에 포함된다.

그러니까 농지조성비와 전용부담금을 납부한 후에도 개발에 따른 이익이 많다는 것이고, 이러한 개발이익에 대해서 개발부담금이 징수된다는 것이다. 개발부담금 징수대상이 많다는 것은 전용차익이 그만큼 크다는 것을 의미한다. 이런 이유로 경제회생을 위해 개발부

담금의 부과를 1999년 12월 31일까지 유보한 것으로 볼 수 있다.

조사지역의 개발부담금 부과상황을 보자. 개발이익환수에관한법률이 시행된 1990년부터 1998년 6월말까지 김천시에서 부과한 개발부담금은 모두 47건에 12억1,007만원이며, 이중 개별전용 사례조사농지에 2건이 포함되어 있다. 한편 같은 기간중 성주군의 개발부담금 부과 건수는 39건이었고, 부과금액은 7억1,331만원이다. 성주군의 개별전용 사례조사농지에 39건중에서 3건이 포함되었다. (표 4-18)에서 보는 바와 같이 두 지역 모두 1996년에 부과건수가 많은 공통점이 나타나지만 금액은 상대적으로 많지 않다. 개발부담금은 징수액중 50%가 시군의 수입으로 귀속되고 있지만 재정에는 큰 도움이 되지 않는 정도이다.[28]

표 4-18 조사지역의 개발부담금 부과액, 1990~98. 6

단위: 건, 천원

연 도	김 천 시		성 주 군	
	건 수	부과액	건 수	부과액
1990	2	12,387	-	-
1991	4	380,790	-	-
1992	3	29,928	4	178,203
1993	5	248,563	3	17,635
1994	6	118,898	5	178,966
1995	4	64,425	6	60,341
1996	11	164,049	12	139,542
1997	8	147,027	6	109,641
1998.6	4	44,007	3	28,977
합 계	47	1,210,074	39	713,305

자료: 김천시, 성주군.

(표 4-19)는 조사지역의 개발부담금 부과사례 2건의 내용을 간단히 정리한 것이다. 담당기관에서 부과한 개발부담금은 사례1의 경우

[28] 1996회계년도에 김천시의 세출예산 총액은 일반회계와 특별회계를 합하여 1,540억원 수준이었다.

3,745만원이고, 사례2는 1,056만원이다. 사례지1과 사례지2는 모두 도로와 인접한 지역에 있는 농지가 전용된 것이므로 농지조성비와 전용부담금도 납부했다. 1995년과 1996년의 농지조성비는 논과 밭에 따라 일률적으로 지금보다 낮게 징수되었다. 전용부담금 역시 전용농지에 대한 공시지가가 실제가격보다 상당히 낮게 책정되어 있었기 때문에 이를 기준으로 징수되었다.

개발부담금은 개발이익의 50%에 해당하는 금액이 부과되므로 전용당사자의 측면에서 볼 때, 전용차익은 개발부담금 부과액과 동일하다. 개발부담금을 부과하기 위한 토지가격도 공시지가가 적용된다. 앞에서 주택단지의 전용부담금 부과액 책정시에도 공시지가를 기준으로 한 것을 보았지만, 그 때 주택단지에 편입된 공시지가도 실제가격보다 상당히 낮게 책정되고 있었다.

이 두 사례지의 경우에도 실제가격을 적용한 전용차익(개발부담금)은 이보다 매우 많다. 이 곳에도 공시지가가 낮게 책정되었기 때문이다. (표 4-19)의 조사사례지에 대해 비용총액과 정상지가상승분은 담당기관에서 사용한 금액을 그대로 적용하였고, 사업착수시점의 토지가액과 사업완료시점의 토지가액을 실제가격으로 적용하면 상당히 큰 차이가 나게 된다.

(표 4-20)은 (표 4-19)에서 공시지가를 적용하여 산정한 개발부담금이 실제가격을 적용하면 어떻게 변하는지를 보여준다. 사례1의 경우는 공시지가를 기준으로 하면 전용차익(개발부담금)이 3,745만원이지만 실제가격을 적용하면 2억8,251만원으로 올라가게 된다. 또 사례2의 경우에도 공시지가를 기준으로 한 전용차익은 1,056만원이지만 실제가격을 기준으로 하면 1억3,497만원이 된다. 따라서 실제가격을 기준으로 했을 때의 전용차익은 공시지가를 기준으로 했을 때에 비해 사례1의 경우는 7.5배, 사례2의 경우는 12.8배로 높아지게 된다. 이 두 전용지는 근린생활시설지에 해당하는 것이므로 전용차익이 비교적 많은 곳이다. 어쨌든 과다한 전용차익이 그대로 전용자에게 귀속된 것은 분명하다.

표 4-19 조사지역 전용지의 개발부담금 부과액 : 공시시가 적용

단위: 천원

구 분	사 례 1	사 례 2
전 용 목 적	음식점 및 판매점 등	숙박시설
전 용 면 적	1,668㎡(전1, 답5 필지)	1,339㎡(전 1필지)
위 치	도로 인접	도로 인접
전 용 년 도	1996	1995
사업완료시점 토지가액	163,492	175,184
비 용 총 액	35,659	43,617
정상지가 상승분	5,862	11,049
사업착수시점 토지가액	47,079	99,389
개발부담금 부과액	37,446	10,564
농 지 조 성 비	4,550	2,892
전 용 부 담 금	7,494	(19,878)
취득세(지목 변경)	…	2,835

주: …와 ( )표시는 현지조사시 부과되지 않았거나 부정확한 것임.

표 4-20 조사지역 전용지의 개발부담금 조정 : 실제가격 적용

단위: 천원

구	분	사 례 1	사 례 2
사업완료시점 토 지 가 액	당초 책정	163,492	175,184
	가격 조정	758,182	710,075
비 용 총 액		35,659	43,617
정 상 지 가 상 승 분		5,862	11,049
사업착수시점 토 지 가 액	당초 책정	47,079	99,389
	가격 조정	151,636	385,470
개 발 부 담 금 (전 용 차 익)	당초책정	37,446	10,564
	가격 조정	282,513	134,970
농지조성비	당초 책정	4,550	2,892
	개 정 후	9,952	4,820
전용부담금	당초 책정	7,494	(19,878)
	가격 조정	30,327	77,094

주: 개발부담금 부과액은 개발이익의 50%임.

* 개발이익=사업완료시점 토지가액-(사업착수시점 토지가액+정상지가 상승분+비용총액)

두 전용사례지의 농지조성비 부과액은 1997년에 부과기준과 부과액이 개정되기 전에 부과된 것이다. 개정된 내용에 의해 부과되었다면 사례1의 경우 455만원은 995만원이 부과되었을 것이고, 사례2는 289만원이 아니라 482만원이 부과되었을 것이다. 전용부담금도 공시지가가 아니라 실제가격을 기준으로 했다면, 사례1의 749만원은 3,033만원, 사례2의 1,988만원은 7,709만원이 되었을 것이다.

다음에는 전용차익을 전용부담금 및 농지조성비와 연관시켜 보자. 농어촌구조개선사업의 재원확보를 목적으로 부과되는 전용부담금은 목적세의 성격을 가지고 있다. 전용부담금은 전용시 공시지가의 20%를 부과하는 것이므로 전용허가 등을 받을 때 그 농지의 공시지가와 관련된 것이고, 농지전용후 가격상승과는 근본적으로 관련이 없다. 전용부담금이 폐지될 경우와 과다한 전용차익을 방치하는 것을 없애기 위해 현재 농지의 속성에 따라 부과되고 있는 농지조성비의 내용을 전용차익까지 포함하는 내용으로 조정할 필요가 있다.

종전의 농지조성비는 일률적으로 ㎡당 논 3,600원, 밭 2,160원을 부과하였는데, 1997년 1월 1일부터 농지의 속성에 따라 ㎡당 3,600~11,840원으로 조정되었다. 그러므로 종전보다 상향조정된 것이다. 농지의 속성은 논과 밭, 경지정리를 했는지 여부와 용수개발을 했는지 여부 등이다.

경제회생과 규제완화를 요구하는 현상황에서 현실과 괴리된 점이 있지만 식량위기 상황에 대처하는 장기적 방안으로 전용차익을 농지조성비에 포함시키는 것을 강구할 필요가 있다. 농지는 일반토지와 여러 면에서 다르며, 현재 각종 법규에서 이를 명시하고 있다. 전용차익을 농지조성비에 포함시켜 징수하는 경우 명칭 변경도 고려해 볼 필요가 있다.

3.2. 농업인의 전용편의 및 소득 제고

농업인이 농가주택, 축사, 농업용시설지 등으로 농지를 전용할 때 비공식적인 비용이 과도하게 소요되는 경우도 있다. 이것은 신청서류 작성 등을 제3자에게 의뢰하기 때문이다. 보다 간단한 첨부서류와 절차 마련이 필요한 실정이다.

농지전용신고시 법규에는 "전용예정구역이 표시된 지적도등본 또는 임야도등본"으로 되어 있다. 그러나 조사지역 이외의 일선기관 중에는 관례적으로 건축(설계)사무소에서 만든 청사진을 첨부하도록 요구하는 경우도 있었다.

한편 업종별 표준소득률에서 본 바와 같이 농업관련사업은 소득률이 낮다. 다시 말해 농업관련사업은 다른 사업보다 수익이 낮은 경우가 대부분이다. 농업인이 소득을 높이기 위해 농업 이외의 사업을 겸업하려고 농지를 전용하는 경우 농지전용신고에 준하는 절차 마련과 비용경감책이 필요하다. 그 동안 농업인들은 저수익성 업종에 종사해왔고, 이제 그 대가를 보상받을 때도 되었다고 본다. 이 경우 농지전용이 악용되는 것을 방지하기 위하여 제한 조건이 부가되어야 한다. 예를 들면, 주소득업종이 농업관련업이어야 한다든지, 8년 이상 자경인이어야 한다든지, 5년 이상 농지 소재지에 주거해야 한다든지, 5년 이상 사업장의 매매를 금지하는 규정 등이 있어야 할 것이다.

3.3. 농지전용의 억제수단 : 환경보전금 지급

농지전용을 억제하는 요점은 농지를 전용했을 때와 전용하지 않았을 때의 불익과 불편을 줄이는 데 있다. 그러나 농지를 전용하지 않고 농지전용에 버금가는 수익과 편의를 가져오기는 거의 불가능한 일이다. 예를 들어 보자.

고속도로를 건설하기 위하여 농지를 전용하는 경우, 농지를 전용하지 않으면 고속도로 건설이 불가능한데 고속도로를 건설하지 않고

고속도로의 편의를 대체할 수는 없다.

또 40대의 어떤 농업인이 매매와 교환을 통해 소유농지 4ha를 농업진흥지역의 한 곳으로 모두 모아서 그 농지의 한 곳에 농가주택과 농기계창고 등을 신축하려는 경우에도 마찬가지이다. 그 농업인은 현재 농지와 2km 떨어진 아버지 소유의 협소한 주택에서 부모와 농업인의 가족 두 세대 6명이 동거하며, 농사일을 하기 위하여 집으로부터 2km 거리에 있는 농지로 농기계를 운전해 가야 한다. 비닐하우스에 재배하는 작물은 하루에도 몇번씩 돌봐야 하기 때문에 집에서 농지를 오가는 일이 잦다. 이 경우 농업진흥지역의 농지 위에 주택과 농기계창고를 신축하는 것은 농지보전에는 역행하는 일이지만 농업인으로 보았을 때는 이점이 한 두 가지가 아니다.

농지와 거주지가 동일 장소에 있게 되면, 시간을 효율적으로 이용할 수 있고, 필요할 때 언제나 포장에 나가 농작물을 관리할 수 있다. 또한 차량통행이 많은 도로에서 농기계를 운전하여 이동해야 하므로 늘 교통사고의 위험이 있는데 이 위험으로부터 자유로울 수 있을 뿐만 아니라 농기계 운전거리가 대폭 줄어들어 연료가 절약된다는 것도 큰 이점에 속하는 것이다.

농지보전은 농지전용에 따른 수익과 편의를 최대한 보장해 주는데 있다. WTO협정에 의한 쌀의 최소의무수입량(MMA)을 수입해도 부족할 경우에[29] 대비하여 벼를 재배할 수 있도록 논을 보전하기 방안이 강구되어야 한다. 벼 재배는 안전성이 있지만 수익성이 떨어지므로 벼 대신 상대적으로 수익이 높은 참외, 포도 등 채소나 과실을 재배하는 농지가 늘어나는 추세에 있다. 시설채소의 재배면적이 확대되고 있는 것도 이를 반영하는 것이다.

논을 논 상태 그대로 보전하기 위해 벼를 재배하는 논에 대해 연

[29] 북한에 대량의 쌀을 반출하는 경우에 해당된다.

간 일정액을 환경보전금으로 지급하는 방안이 효과적이다. 가구당 재배면적의 상한을 설정하여 평당 100~200원을 1년에 한번씩 지급하고, 농지전용시에는 예외를 일절 인정하지 말고 전용 당사자로 하여금 지급된 환경보전금 전액에 정기예금 이자를 가산하여 일시상환하게 하면 농지전용을 억제하는 동시에 농업인의 수익증대방안도 된다. 임대차(사용대차 포함)의 경우에는 현재의 임차료를 고려하여 임대인과 임차인에게 1 : 4, 혹은 1 : 3의 비율로 지급하면 될 것이다. 이 제도가 어느 정도 정착되면 벼 이외의 다른 작물에까지 환경보전금 지급을 확대할 수도 있을 것이다. 이렇게 지급되는 자금은 지급된 뒤 그냥 없어지는 소모성 자금이 아니라 농지전용시 이자까지 회수할 수 있는 저축성 자금에 가깝다.

벼를 재배하는 논에 이와 같은 환경보전금을 지급하기 위해서는 연간 3,000~6,000억원이 소요된다. 이 자금의 조달방법은 농지조성비에 전용차익까지 포함할 경우 증액되는 징수금 및 현재 징수되는 농지조성비의 50%, 그리고 국고보조금으로 충당하는 방법이 있다. 경제위기를 맞아 국가의 신뢰회복 및 경제회생을 위해 특정인의 명백하고도 중대한 과실로 인한 금융손실을 지원하는 것에 비해 여기서 논의한 환경보전금으로 지급하는 것이 더욱 효율적인 자원배분방법이 될 것이다.

3.4 지구 혹은 지역 지정의 재고

흔히 난개발을 방지한다거나 농지의 계획적 전용을 위해 지구 혹은 지역을 미리 지정하는 것이 효과적인 방법으로 간주되고 있는 실정이다. 그러나 농지가 포함되어 있는 넓은 곳에 지구나 지역을 지정하는 것은 이로 인한 이점에 못지 않는 부작용도 동시에 발생하고 있다는 점을 간과해서는 안된다.

지구나 지역으로 지정된 농지의 예로서 도시계획법에 의한 도시계

획구역 안의 주거지역·상업지역·공업지역 또는 도시계획시설 예정지로 지정된 농지를 들 수 있다. 또한 국토이용관리법에 의한 준도시지역의 산업촉진지구도 이에 속한다.

농지가 포함되어 지구·지역이 지정되는 경우, 농지는 가격이 오르는 경우가 대부분이며, 농지의 형질변경이 기정사실화되어 휴경·유휴되는 농지가 증가하게 된다. 또 전용을 위한 전단계로서 절토 및 성토행위가 빈번해진다. 전답의 상호 지목변경 행위는 합법적인 것이므로 절토 및 성토행위를 막을 수 있는 효과적인 방법은 없다. 더구나 지구 혹은 지역으로 지정된 곳의 농지 소유자는 농업인이 아닌 경우가 대부분이다. 이들이 법규상 농업인으로 분류될 수는 있지만 이들에게는 농사를 짓는다는 것이 부업이며, 소득의 반 이상을 농업관련사업에서 얻고 있는 농업인과는 여러 면에서 다르다.

그러므로 농지가 포함된 곳에 지구나 지역을 지정할 때는 이에 따른 장단점을 비교할 수 있는 합리적 방안의 강구도 필요하다. 단기적 안목에서 일면적이며 즉흥적인 계획은 도리어 난개발과 反開發, 反計劃을 가져오는 결과가 될 뿐이다.

제 5 장

요약 및 결론

농지전용에 따른 가격변화에 관한 전용 사례지 조사결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 일반적인 내용이다.

(1) 현지조사대상 농지는 1995~97년중에 전용된 농지였다. 조사농지는 개별 전용지 108개와 비교농지 108개, 그리고 대규모 주택단지 1곳이었다. 비교농지를 조사한 이유는 농지전용 이외의 영향에 의한 가격변화를 제거하기 위해서였다. 조사지역은 시·읍·면 지역 각 1곳씩 모두 3곳이었다.

(2) 농지전용 전후의 가격변화의 유형을 보면, 가격이 상승하는 경우가 대부분이지만 예외적으로 가격이 하락하는 경우와 가격이 형성되지 않는 것도 발견할 수 있었다. 또 여러 필지의 농지가 한 가지 용도로 전용되었을 때는 모든 필지의 가격이 동일하게 되는 현상도 발견할 수 있었다. 그러나 대규모의 농지가 여러 용도로 전용될 때는 가격동일화현상이 나타나지 않았다.

(3) 전용농지의 가격변화에 영향을 미치는 주요 요인으로서는 전

용전의 그 농지의 가격, 농지전용에 소요된 정지비용, 그리고 전용농지의 도시계획구역 소재 여부로 분석되었다. 즉, 전용전의 가격이 높고, 정지비용이 많이 소요되며, 전용농지가 도시계획구역에 있으면 전용후의 가격이 높게 형성된다는 것이다.

여기서 도시계획구역에 대해서는 유의할 필요가 있다. 전체적으로 보면, 도시계획구역으로 지정된 곳에 소재하는 농지가 전용후 도시계획구역 밖보다 가격변화가 높은 것으로 나타나지만 근린생활시설지를 제외하면 반대현상이 일어난다는 것이다. 즉, 근린생활시설지 이외의 다른 용도로 전용될 때에는 도시계획구역밖 농지의 가격변화율이 더 큰 것으로 나타났다. 이것은 도시계획구역으로 지정된 뒤 이미 가격이 크게 상승한 상태에서 전용되었기 때문이다.

(4) 도로와 전용농지와의 거리에 따라 W자형 가격변화가 나타났다. 도로와 전용농지의 거리가 5m 미만일 때, 20~50m일 때, 100m를 초과한 거리에 있을 때 등 3개 권역을 중심으로 가격변화의 폭이 높았다. 이 점은 좀더 검증이 필요하다.

다음은 농지전용 전후에 있어서 개별 전용지와 주택단지의 가격변화에 관한 분석내용이다.

(5) 개별 전용농지에 대해 전용비용과 전용 이외의 다른 영향을 고려하지 않는 경우 농지전용 전후의 가격변화를 전체적으로 보면, 두배 이상의 변화(116%)가 나타나는 것으로 조사되었다. 그러나 전용비용을 고려하면 전용전보다 50%가 변화하였고, 전용 이외의 영향까지 고려하면 47% 정도가 상승한 것으로 나타났다. 이 연구의 사례조사자료에 의하여 상승률 47%를 금액으로 환산하면 ㎡당 33,800원 정도에 해당된다.

전용비용을 포함시키고, 전용 이외의 영향에 의한 변화율까지 제거한후 전용 용도별로 농지전용 전후의 가격변화율을 보면, 근린생활시설지가 가장 높은 72%의 상승률을 보였다. 다음은 주거시설지로서 55%가 변화했고, 농업용시설지는 47%, 공장시설지는 18%가 상승하였다. 용도별 가격변화율을 ㎡당 금액으로 환산하면, 근린생활시설지 76,200원, 주거시설지 20,800원, 농업용시설지 33,900원, 공장시설지 11,000원이다.

(6) 대규모 전용지인 주택단지의 경우, 농지전용 전후에 17% 정도의 가격변화가 있는 것으로 파악되었다. 이것은 전용비용을 포함시키고, 전용 이외의 영향을 제거한 변화율이다. 주택단지는 저지대에 성토를 한 곳이므로 전용비용이 많이 소요되었고, 보다 긴 기간(1990~1998.7)의 가격변화를 본 것이므로 비교농지의 가격변화가 컸기 때문에 변화율은 낮게 나타난 것이다. 이 변화율은 기준년도와 전용비용을 가산하는 시점에 따라 변동될 수 있는 변화율이다. 17%를 금액으로 환산하면 ㎡당 약 39,000원에 해당된다.

(7) 현지조사결과 농지전용 전후의 가격변화는 예상보다 낮게 나타났다. 이것은 현지에서 전용사례농지를 조사하기 전에 설문조사한 것보다 낮게 나타난 데서도 알 수 있다. 이러한 조사결과가 나온 이유는 설문조사결과에는 전용비용이 포함되지 않았다는 점, 현지의 전용사례지 조사에는 조사 당시의 부동산경기 침체로 말미암아 심리적 영향까지 작용하여 보다 낮게 조사된 것으로 보인다. 아울러 2~3년 동안 가격변화가 크지 않았다는 점도 가격변화가 낮게 조사된 이유의 하나이다.

그러므로 이 조사결과는 농지전용에 의한 가격변화를 대체적으로 낮은 수준에서 파악한 것으로 보면 된다. 그럼에도 불구하고 농지가

전용되면 가격변화의 폭은 결코 작다고는 할 수 없는 수준이다. 조사결과의 평균값에 의하더라도 농지 500평을 근린생활시설지로 전용하게 되면 모든 전용비용을 제하고, 또 전용 이외의 영향에 의한 가격변화율까지 제거하더라도 1억2,573만원 이상의 전용이익을 얻게 되는 셈이다.

끝으로 이 연구결과에 의거해서 다음과 같은 시사점과 건의로 이 연구를 매듭짓는다.

우리나라의 농지는 절대면적이 부족한 상태에 있다. 연간 옥수수 수입량 780만톤 정도를 국내에서 생산하는 데 필요한 농지만 해도 현재 우리의 전체 농지와 거의 비슷한 190만ha 정도가 있어야 한다. 나머지 양곡 수입량까지 합할 경우, 지금의 농지 이용률을 고려하면 우리나라 전체농지의 약 1.8배가 필요하게 된다.

그러나 농업인의 편의와 소득증대를 위한 농지전용은 보다 용이하게 하여야 한다. 이러한 농지전용 이외는 최대한 억제할 수 있는 방안이 강구되어야 하고, 농지의 농업적 이용을 저해하는 원인을 제거해야 한다. 농지전용을 억제하기 위한 노력은 공공부문의 전용부터 시작되어야 한다. 이러한 관점에서 연구결과에 기초하여 다음 네 가지를 제시한다.

(1) 비록 효과적 전용억제수단은 되지 못했지만 개발부담금 부과제도까지 유보된 현시점에서 농지전용을 억제하기 위한 수단은 일정기간 영농에 종사하고, 농지를 소유해 왔으며, 농지 소재지에 거주하는 농업인이 아닌 사람이 농지를 전용할 때는 전용차익을 환수하자는 것이다. 전용차익의 환수방법은 공시지가가 아닌 실제지가를 적용하여 전용차익의 50%를 환수하되 농지조성비의 내용을 조정하여

이에 포함시켜 징수하는 것이 합리적이다.

(2) 농업인의 농지전용을 보다 용이하게 하자는 것이다. 농업인은 농지에 애착을 가지고 있다. 이들이 농지를 전용하려는 것은 공공부문 못지 않는 불가피한 여건의 결과이다. 따라서 이들에게는 소득제고를 위해 농업관련업 이외의 업종경영을 위한 전용도 용이하게 할 수 있도록 해주고, 농지전용시 소요되는 과다한 비용을 절감할 수 있는 현실적 조치가 필요하다.

(3) 농지전용을 억제하는 수단의 첫단계로서 공공부분의 전용을 억제해야 하며, 벼 재배농지에 ha당 30~60만원의 환경보전금을 지급하자는 것이다. 동시에 농지를 전용할 때에는 예외없이 전용당사자로 하여금 정기예금 이자를 가산해서 지급된 환경보전금을 일시금으로 상환하게 해야 한다.

(4) 농지이용도의 제고를 위해 농지가 포함되어 있는 곳에 대하여 지구 또는 지역 지정의 난발을 줄이자는 것이다. 난개발 방지 혹은 농지의 계획적 전용이란 명분하에 도리어 反開發을 불러오고 反計劃을 초래하는 결과가 되는 경우도 있기 때문이다.

(Abstract)

The Price Change due to the Agricultural Land Conversion

It is well known that the value of land increases when agricultural land converted into nonagricultural one. There are many indirect literatures in relation to this phenomena of price change. However, we can hardly see how much the price bring about change before and after conversion in various usages of land.

This study aimed at finding out the degree of price change. Data were obtained on land that were converted during 1995~97 clendar year at three regions — Kimchon-si, Sungjoo-up and Sunam-myeon in Kyeongsangbook-do. The data was collected from May to July in 1998 through field survey.

The point of this research is based on causality. The cause is conversion, effect is price change. The change of land price change is affected by not only land conversion, but also other factors. To get rid of the effects of other variables, true experimental method was employed. The converted-land, say, is experimental land, and non-converted-land is control land. In addition to this, agricultural land conversion classified into two types; one is small size for individual use, the other large size for collective use.

Important determinants of value change were agricultural land price before conversion, leveling cost of the ground, and land site(city planning zone area or other area).

In general, the price of individually converted land went up about 2.16 times in which conversion cost and price increase by other factors were included. If conversion cost and the effect of other factors excluded, there will be 50% and 47% of price increase respectively. Depending on

the usage, price of land for vicinity facilities rose the most, 72%.

In case of large scale converted land, there is 17% price increase from 1990 to July, 1998 conversion cost and the effect by other variables were excluded. Small increase was taken place by high transformation cost and long span of time. The 17% equals ₩39,000 returns per square meter.

Field survey has shown that real estate transaction went into a slump. So that the feelings of interviewee were reflected in low land price caused conversion.

The price change before and after land diversion means nonagricultural land has yielded much more in returns than agricultural land. That is the price of nonagricultural land higher than that of agricultural land.

The size of national farmland is smaller than needed. First of all, central and local government should reduce transformation of agricultural land. In addition to this, designation of land use plannig is minimized and government exercise great discretion in it. Land uses in zoning system have resulted in disruption, price hike, and non-cultivation.

The returns produced by agricultural land conversion should be levied while the cost of conversion excluded. In reality, official price is far from real price. Actual price must be applied to in standards of imposition.

To preserve agricultural land, especially rice-cultivated-paddies, government should support rice peasants by subsidy(environment-preservation-payment). On the other hand, farmland conversion aimed at farmer's income increase should be easy and simple.

This research is a casestudy according to field survey in limited region and small number of sample size. More research is needed for further elaboration.

Researcher : Baik Seon-kee
E-mail Address : bskaaa@kreisun.krei.re.kr

참 고 문 헌

建設交通部, 「1997年度 地價公示에 關한 年次報告書」, 1997.

건설교통부, 「'97. 4/4분기 지가동향」, 1998.

국세청, 「'97년 귀속 표준소득률」, 1998.

김정부, 백선기, 김영훈,「농지가격변동과 파급효과분석」, 서울 : 한국농촌경제연구원, 1990.

김천시, 「통계연보(제2회) : 1997」, 1997.

내무부, 「지적통계연보 : 1997」, 1997.

盧化俊, 「政策評價論(全訂版)」, 서울 : 法文社, 1986.

_____ , 「정책학원론」, 서울 : 博英社, 1996/1995.

農林部, 「農地法令集」, 1997.

농림(수산)부, 「농가경제통계연보」, 각 연도.

농림수산부, 「1995농업총조사속보」, 1996.

박원암, "지가, 환율과 거품,"「토지시장의 분석과 정책과제」, 1993, pp.47~76.

백선기, 「농지거래실태에 관한 연구」, 서울 : 한국농촌경제연구원, 1997.

_____ , "남북한의 농지 및 식량사정," 「농촌경제」, 제21권, 제3호, 1998, pp.21~37.

성주군, 「성주통계연보(제37회)」, 1997.

이정환, 조재환, "농지가격결정요인과 요인별 영향력," 「농촌경제」, 제19권, 제1호, 1996, pp.1~16.

임재만 編譯, 「부동산감정평가이론 : 감정평가 3방식」, 미국 감정평가사협회(Appraisal Institute)著, 서울 : 감정평가연구원, 1997.

조재환, "시역별 농지가격 변동의 시계열 분석," 고려대학교대학원농업경제학과박사학위논문, 1996.

Barlowe, Raleigh, *Land Resource Economics : The Economics of Real Estate*, 4th ed., Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1986.

Blalock, Hubert M., Jr., "The Presidential Address : Measurement and Conceptualization Problems : The Major Obstacle to Integrating Theory and Research," *American Sociological Review*, Vol. 44, Dec., 1979, pp.881~894.

Campbell, Donald T. and Julian C. Stanley, *Experimental and Quasi-experimental Designs for Research*, Chicago : Rand McNally, 1966.

Canning, Patrick N. and Howard D. Leathers, "Inflation, Taxes, and the Value of Agricultural Assets," *Land Economics*, Vol.69, No.4, 1993, pp.389~403.

Cook, Thomas D. and Donald T. Campbell, "The Design and Conduct of Quasi-experiments and True Experiments in Field Settings," in M. Dunnette(ed), *Handbook of Individual and Organizational Psychology*, Chicago : Rand McNally, 1976, pp.227~245.

Dunford, Richard W., Carole E. Marti and Ronald C. Mittelhammer, "A Case Study of Rural Land Prices at the Urban Fringe Including Subjective Buyer Expectations," *Land Eco-nomics*, Vol.61, No.1, 1985, pp.10~16.

Goulet, Denis, "Development : Creator and Destroyer of Values," *World Development*, Vol.20, No.3, 1992, pp.467~475.

_____, *The Cruel Choice : A New Concept in the Theory of Development*, New York : Atheneum, 1973.

Horowitz, Louis Irving, "Policy and Causality," *Policy Studies Journal*, Vol.22, No.3, 1994, pp.437~439.

Hospers, *John, An Introduction to Philosophical Analysis*, London : RKP, 1967.

King, David A. and J. A. Sinden, "Price Formation in Farm Land Markets," *Land Economics*, Vol.70, No.1, 1994, pp.38~52.

Shi, Yue Jin, Timothy T. Phipps and Dale Colyer, "Agricultural Land Values under Urbanizing Influences," *Land Economics*, Vol.73, No.1, 1997, pp.90~100.

Shonkwiler, J. S. and J. E. Reynolds, "A Note on the Use of Hedonic Price Model in the Analysis of Land Prices at the Urban Fringe," *Land Economics*, Vol.62, No.1, 1986, pp.58~63.

Xu, Feng, Ron C. Mittelhammer and Paul W. Barkley, "Measuring the Contributions of Site Characteristics to the Value of Agricultural Land," *Land Economics*, Vol.69, No.4, 1993, pp.356~369.

연구보고 R386

농지전용에 따른 가격변화에 관한 연구

찍은날 1998. 12. 펴낸날 1998. 12.
발행인 박 상 우
펴낸곳 한국농촌경제연구원(3299-4000)
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
등 록 제5-10호(1979. 5. 25)
찍은곳 동양문화인쇄주식회사 737-2104

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