

농지유동화 실태와 정책과제

김 수 석 부 연구 위원
허 주 녕 전문 연구 원

연구 담당

김수석	부연구위원	연구 총괄
허주녕	전문연구원	자료 분석

머 리 말

최근 농가 수가 늘어나고 호당 경지면적이 줄어드는 현상이 나타나고 있다. 농업구조 시각에서 보면 바람직하다고 볼 수 없는 이 현상에 대하여 보다 상세한 실태조사와 원인 분석이 필요하지만, 아직 이에 대한 연구가 이루어지지 않고 있다.

농업구조 분석 차원에서 규명해야 할 사항 중에는 특히 이전과는 다른 양상을 보이는 2000년대 농가규모별 계층 변화가 어떻게 진행되어 왔는지, 이 결과 농업구조는 어떠한 구성과 특성을 보여주고 있는지에 대한 분석이 필요하다. 이 연구는 현재의 농업구조를 농지유동화 실태와 연관하여 분석하고 시장과 정책사업에 의한 농지유동의 양을 파악하고 농지유동화가 농업구조에 미치는 영향을 분석하였다. 나아가 이 연구는 농지유동화를 촉진하고 농업구조개선에 기여할 수 있는 방안을 모색하였다.

그동안 이 연구를 수행한 연구진의 노고를 치하하며, 연구결과가 현재의 농업구조를 진단하고 이를 개선하는 정책을 수립하는 데 기초자료로 활용되길 기대한다.

2007. 8.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

이 연구는 농지거래 및 임대차에 의한 농지유동화 실태를 조사하여 현재의 농업구조를 진단하고, 농업구조정책 차원에서 농지유동화 관련 제도 및 정책의 개선사항을 검토하여 정책과제를 제시하는 데 그 목적이 있다.

농지거래 규모는 2000년대에 들어 점진적으로 늘어나는 추세에 있으며 연간 거래면적은 전체 농지의 4~6% 수준으로 외국과 비교하여도 적지 않다. 따라서 양적인 면에서 거래에 의한 유동화는 원활한 편이라 할 수 있다.

거래에 의한 농지유동화 방향은 경지면적별 농가계층에 따라 서로 다르게 나타났다. 다시 말해 0.5ha 미만 농가에는 거래에 의한 농지유동화가 영농을 세분화하는 쪽으로 영향을 미치고, 3ha 이상 농가에는 농지거래가 농지자원의 집중 역할을 함으로써 영농규모화에 기여하였다. 특히 0.5ha 미만 농가의 영농세분화는 자작지의 세분화로 특징지워진다. 이는 농지거래의 일부분이 0.5ha 미만의 소규모 농지를 매입하여 자작하고자 하는 농가들에 의해 진행되고 있음을 보여주는 것이다. 한편 농지거래의 다른 부분은 농지매입과 농지임대차를 통해 3ha 이상 농가의 영농규모 확대에 영향을 미친 것으로 판단된다.

2000년대 농지임대차 동향은 전체 임차농지면적이 점진적으로 늘어나다가 2004년부터 줄어들고 있는 것으로 나타난다. 이는 농지임대차에 의한 유동화를 제약하거나 적어도 유동화를 촉진하지 않는 요인들이 존재함을 보여준다. 그러나 기존의 임차농지 내에서 임대차관계를 바꾸거나 새로운 임대차계약을 체결하는 부분이 농지임대차를 지속적으로 유동화하고 있으며, 이 부분이 전체 경지의 약 10%에 달하고 전체 임차농지의 약 1/5을 차지하고 있는 것으로 추정된다. 농지임대차에 의한 유동화를 통해 3ha 이상 농가의 영농규모화가 진행되고 있다.

농지유동화의 산물로 나타나는 농가의 호당 평균경지면적은 최근 들어 정체상태에 머물고 있고 2004년 이후에는 약간 줄어드는 경향까지 보인다. 이는 농

가 수의 감소율이 경지면적의 감소율을 능가할 만큼 충분히 크지 않고 최근에는 농가 수가 증가하는 현상까지 나타나고 있기 때문이다. 2006년 현재 호당 경지면적은 1.45ha로 나타난다.

농업구조개선 차원에서 농지유동화를 촉진하는 방안은 농지제도를 개편하는 것과 고령 농업경영주에 대한 경영이양사업을 단계적으로 추진하는 것이다.

농지제도 개편의 기본방향은 궁극적으로 농지소유와 임대차에 대한 규제를 폐지하여 완전자유화 하되, 그 전제조건으로 현행 소규모 필지별 전용제도를 대신할 수 있는 계획적, 집단적 농지전용제도로 확립하는 것이다. 그래야만 농지에 대한 투기적 수요를 차단하고 농지유동화를 촉진할 수 있다.

영농규모화를 위해 현 단계에서 실시해야 할 정책과제는 65세 이상 농업인 전체를 영농은퇴의 유도대상으로 하는 것이 아니라, 75세 이상의 농업경영주를 영농은퇴의 일차적 대상으로 하여 경영이양을 추진한다. 다음 단계로 70세 이상 농업경영주의 경영이양을 추진하는 단계적 실행방안을 도입한다.

ABSTRACT

An Analysis on the Circulation of Agricultural Land and Suggestions for Political Tasks

The purposes of this study are to analyze the current agricultural structure through the examination of agricultural land circulation and to suggest political tasks to activate farmland circulation.

The volume of farmland transactions has been gradually increasing in the 2000s and the transacted land accounted for 4 to 6 percent of the total agricultural land in size. This ratio of transacted land is not insignificant even compared to foreign countries like Germany. Thus, it can be said that farmland transactions took place without difficulty on the quantitative side.

Farmland circulation had different effects on farmland according to farm household types. The circulation of land transactions has influenced the farm households with land under 0.5ha to reduce their farmland whereas farm households with land over 3ha were influenced to expand their enterprises by accumulating agricultural land. (The reduction of farmland in the farm households with land under 0.5ha was characterized by a decrease in the farmland under farmers' ownership.) It is because the land transactions were made partly by the "under 0.5ha" farm households who want to farm on a small land under their ownership. On the other hand, land transactions were also made by the "over 3ha" farm households who expand their enterprise through land purchase and tenancy.

The land tenancy trend in the 2000s shows that the total amount of leased farmland was gradually increasing until 2004, when it started to decrease. This can be attributed to the fact that there are factors that restrict or at least not facilitate the circulation of farmland tenancy. However, altering and renewing land tenancy contracts within leased farmlands have contributed to the active circulation of land tenancy, which is estimated to account for 10% of the total agricultural land and one fifth of the total leased farmland. Through this process, farm households with land over 3ha are expanding their enterprise.

The average size of farmland per household resulted by land circulation has not been increasing recently, but rather slightly decreased since 2004. It is

mainly because the decrease rate of farm households is not high enough to exceed the decrease rate of agricultural land. In the year 2006, the average size of farmland per household is estimated to have been 1.45ha.

Desirable measures to facilitate the circulation of agricultural land are to restructure the farmland system institutionally and to politically promote a project on handing over the enterprises of eldest farmers.

The principle to restructure the farmland system is ultimately to abolish all restrictions on farmland ownership and tenancy. But this goal should be attained only when a planned diversion system of agricultural land can replace the current diversion of small and dispersed lands for use. When this is realized, it will boost the circulation of farmland without speculative demand for agricultural land.

In order to improve the agricultural structure, two measures on handing over farmlands should be phased in as follows:

First, the introduction of a handover project for farmers over 75 years of age as primary subjects.

Second, the continuation of handover projects for farmers over 70 years and for farmers over 65 years of age as next subjects.

Researchers: Soo-Suk Kim, Joo-Nyung Heo

Research period: 2007. 4. - 2007. 8.

E-mail address: soosuk@krei.re.kr, knuhjn@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

- 1. 연구의 필요성과 목적 1
- 2. 선행연구 검토 3
- 3. 연구 내용과 방법 5

제2장 농지유동화 실태

- 1. 농가의 영농규모 현황 8
- 2. 농지거래에 의한 농지유동화 11
- 3. 농지임대차에 의한 농지유동화 17
- 4. 설문조사로 본 농지유동화 23
- 5. 농지유동화 실태 종합평가 25

제3장 농지유동화 관련 제도와 정책

- 1. 농지거래 관련 제도 26
- 2. 농지임대차 관련 제도 32
- 3. 농지유동화 관련 정책사업 37

제4장 농지유동화를 위한 정책과제

- 1. 농지유동화 촉진 과제 46
- 2. 농업구조개선정책과 농지유동화 과제 51

제5장 요약 및 결론 61

부록 1: 독일의 농지유동화 관련 제도 및 현황	65
2: ‘농지유동화에 관한 설문’ 조사표	78
참고 문헌	82

표 차 례

제2장

표 2- 1. 경지면적별 농가 구성	9
표 2- 2. 경지면적 변화 추이	10
표 2- 3. 경영규모별 경지면적 변화 추이	10
표 2- 4. 농지거래 현황	12
표 2- 5. 농지취득자격증명 발급 현황	14
표 2- 6. 영농규모화사업(농지매매) 비중	15
표 2- 7. 0.5ha 미만 농가들의 품목 구성	16
표 2- 8. 임차농가 비율 및 임차농지 면적	17
표 2- 9. 영농규모별 농가의 임차농지 비율	19
표 2-10. 소유자별 임차농지 면적 및 구성비	19
표 2-11. 농지원부상 농지구성	20
표 2-12. 농지임대차사업(영농규모화사업) 추진실적	22
표 2-13. 농지임대수탁사업 추진실적 (2006년)	22
표 2-14. 농지거래 및 임대차 참여빈도	23
표 2-15. 농지거래 및 임대차 건당 평균면적	24

제3장

표 3- 1. 영농규모화사업 추진실적 (1988~2006)	40
표 3- 2. 농지매매사업과 농지매도수탁사업 비교	42
표 3- 3. 농지임대차사업과 농지임대수탁사업 비교	43
표 3- 4. 2006년도 경영회생지원 농지매입사업 실적	45

제4장

표 4- 1. 농지유동화 관련 정책사업 체계	48
표 4- 2. 고령 농가인구 구성 변화	57
표 4- 3. 고령 농업경영주 구성 변화	58

그림 차례

제2장

- 그림 2- 1. 경지면적별 농가구성 변화 추이 9
그림 2- 2. 농지거래면적 변화 추이 12

제4장

- 그림 4- 1. 고령 농가인구 변화 추이 57
그림 4- 2. 고령 농업경영주 구성변화 추이 58

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성과 목적

1.1. 연구의 필요성

- 농산물시장이 전면적으로 개방되고 있는 현실 하에서 국내 농업의 경쟁력을 강화하려면 영농규모 확대에 의한 농업구조개선이 지속적으로 이루어져야 한다. 그러나 최근의 농업현실은 농업구조가 개선되지 않고 정체상태에 있음을 보여주고 있다. 예컨대 2005년 이후 총 농가 수가 2004년보다 늘어났고, 특히 0.5ha 미만 농가의 수와 비중이 크게 늘어났다.
- 농업구조개선이 진척되지 못하고 있는 원인에 대한 분석이 충분히 이루어지지 않고 있다. 농지유동화는 농업구조개선을 달성하는 전제조건이자 주요 수단이 된다. 이는 농업구조개선이 효율적인 경영을 하는 농업경영체에 농지가 순조롭게 집적됨으로써 달성되기 때문이다. 따라서 농업구조개선의 지연 현상이 나타나는 이유를 농지유동의 양과 방향에 대한 실태 분석을 통해 파악하고 개선방안을 모색할 필요가 있다.

- 농지유동화는 토지시장에서 농지의 소유권과 경영권이 이전됨으로써 발생하는 농지의 유동을 원활히 하는 것을 말한다. 농지유동화에 대한 기존의 개념 중에는 농지유동에 방향성을 부여하여 “노령·소농층으로부터 청장년·대농층으로 농지가 유동·집중되는 것을 가리켜 농지유동화”(이정환 등 1998, 64)라고 정의한 것이 있다. 이것은 농지유동화와 영농규모화를 동일한 개념으로 본 것인데, 개념적인 분화가 이루어지지 않은 것으로 농지유동 현상을 분석하는 도구로는 적합하지 않은 것으로 판단된다. 농지유동을 분석하기 위해서는 농지유동의 양, 즉 농지거래 규모와 농지임대차 규모에 대한 분석이 필요하고, 다음 단계로 농지유동의 방향에 대한 분석이 필요하다. 두 단계는 적합한 개념이 성립되어야 하며, 그것이 바로 농지유동화와 영농규모화의 정의가 된다.
- 이 연구에서는 농지유동화를 농지의 거래나 임대차에 의하여 농지가 원활하게 유동되는 것으로 정의하고, 이러한 농지유동화에서 그 방향성이 경영의 확대에 있으면 “영농규모화”, 경영의 축소에 있으면 “영농세분화”로 명명한다.

1.2. 연구 목적

- 이 연구는 농지거래 및 임대차의 실태를 조사하여 농업구조를 농지유동화 관점에서 진단하고, 농지유동화 관련 제도 및 정책의 개선과제를 제시하고자 한다.

2. 선행연구 검토

2.1. 농지임대차를 통한 농지유동화 촉진

- 장상환(1995)은 농지제도 개편의 열쇠는 경자유전 원칙의 유지와 농지임대차의 촉진에 있다고 보았다. 경자유전 원칙을 유지하기 위한 방법으로 비농민의 소유 농지를 국가가 매수하여 농민에게 매도할 것과, 농지임대차를 원칙적으로 허용 하되 투기목적의 도시자본을 이용한 대규모 임대행위를 규제하기 위한 목적으로 농민 1인당 임대할 수 있는 농지규모를 3ha 이내로 제한할 것을 주장하였다.
- 이정환 등(1997)은 농지유동화를 촉진하기 위해서는 가격논리에 의해 농지의 소유와 이용이 결정되도록 하고, 농지관련 규제를 최소화해야 한다고 주장하였다. 농지제도의 개편 방안으로는 농지임대차의 완전자유화, 자작지와 임대차지 간의 제도적 차등 폐지, 일정 범위 내에서 비농민의 농지소유 자유화, 계획적 농지전용 등을 제시하였다.
- 박석두 등(2004)은 농지제도의 기본방향으로 농지소유와 임대차에 대한 규제를 폐지하여 완전자유화 하되, 자유화의 전제조건으로 계획적·집단적 농지전용의 질서를 확립할 것을 제시하였다. 농지제도의 개편은 제1단계로 경작자 간의 농지임대차 및 위탁경영을 허용하고, 제2단계에는 필지별 소규모 분산 전용제도를 계획적·집단적 농지전용제도로 전환하며, 제3단계에는 농지소유 및 임대차의 완전자유화를 실시하는 방안을 제안하였다.

2.2. 영농규모화사업과 농업구조개선

- 김정부 등(1995)은 1988~1994년까지 농지규모화사업의 실적과 효과를 분

석하고, 사업추진상의 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하였다. 김정부 등(1998)은 1995년 이후의 쌀전업농육성사업과 1997년의 경영이양직불제에 의한 영농규모화사업을 분석대상에 추가하여 사업의 발전방향을 제시하였다. 이 연구들은 영농규모화사업이 농업구조개선에 상당한 기여를 한 것으로 평가하고, 영농규모화사업이 농지매매사업 위주로 진행되고 있음을 지적하고 농지임대차사업을 확대할 것을 제안하고 있다.

- 김홍상·김경덕(2004)은 농지시장의 안정과 농업구조개선을 촉진하기 위하여 농지은행제도의 도입이 필요함을 주장하고 이에 대한 사업으로 농지매입, 농지매도수탁, 경영회생지원농지매입, 농지임대수탁, 농지비축 등을 제안하였다.
- 김홍상(2006)은 농지은행제도 도입 이후의 추진실적 및 성과를 평가하고 농지은행사업의 발전방안으로 사업의 정체성 정립과 농지매입·비축사업 등 신규 사업의 개발을 제시하였다.
- 농업구조의 실태를 진단하고 구조개선 방법을 제시한 연구로 박현출(2004)과 이정환 등(2006)이 있는데, 이들에 대해서는 제4장에서 보다 자세히 논의하기로 한다.

2.3. 농지시장 관련 연구

- 김관수·안동환(2005)은 「농가경제조사」원자료를 이용하여 농지를 임대하는 농가의 특성이 농지임대공급에 미치는 상관관계를 분석하였다. 안동환 등(2006)은 농지의 임대농가와 임차농가의 특성을 분석하여 부채지주를 제외한 경작농가 차원의 농지임대차시장 구조를 밝혔다.
- 김홍상 등(2005)은 쌀시장 개방 시나리오에 따른 농가특성별 농지이용

구조를 분석하고, 쌀값 하락으로 인한 농지시장 구조의 변화를 전망하였다.

2.4. 선행연구와의 차별성

- 지금까지 농지유동화와 관련된 연구들은 대부분 농지유동화의 실태를 세밀하게 분석하지는 않았다. 영농규모화사업 등 정부가 추진한 정책사업에 한하여 실태를 분석하거나 농지시장에서 경작농가의 임대차 관계를 분석한 연구는 있었으나, 농지 전체를 대상으로 거래와 임대차를 통한 유동화를 종합적으로 분석한 연구는 없었다. 그런 점에서 이 연구는 과거 연구와는 다른 차별성을 갖는다.
- 최근 2000년대의 농업은 구조개선이 상당히 완만하게 진행되는 등 이전과는 다른 모습을 보여주고 있다. 아직까지 이에 대한 실태 및 원인 분석이 이루어지지 않고 있는데, 이 연구는 농지유동화 관점에서 현재의 농업구조 실태를 분석하고 구조개선 방안을 제시하고자 하였다.

3. 연구 내용과 방법

3.1. 연구 내용

- 먼저 제2장에서 농지유동화 실태를 농지거래와 농지임대차 중심으로 분석한다. 기존 통계자료의 한계를 극복하기 위하여 농업인들에 대한 설문조사 분석을 병행한다. 그리고 이를 종합하여 농지유동화 실태에 대한 전체적인 평가를 내린다.

- 제3장에서는 농지유동화와 관련된 기존의 제도와 정책을 분석한다. 먼저 농지의 유동을 규정하고 있는 농지제도의 내용을 살펴보고, 제도상으로 농지유동을 제약하고 있는 요인이 무엇인지 분석한다. 다음으로 영농규모화사업 등 농지유동화와 관련된 정책사업의 내용을 살펴보고 사업의 성과를 평가한다.
- 제4장에서는 농지유동화를 위한 제도적, 정책적 과제를 제시한다. 제도적 과제로 제3장에서 분석한 제도의 개선방안을 제시한다. 정책적 과제 제시에서는 먼저 농지의 유동과 관련된 최근의 농업구조에 대한 인식에 있어서 상이한 입장을 보이는 기존 연구들을 분석하고 평가한다. 마지막으로 기존 연구에 대한 평가를 통해 정립된 이 연구의 입장에서 농지유동화를 위한 정책적 과제를 제시한다.
- 끝으로 이 연구의 부록으로 독일의 농지유동화 관련 제도와 현황을 소개한다. 독일과의 비교를 통해 우리나라의 농지유동화 수준을 가늠하고 제도적 시사점을 도출하는 데 활용한다.

3.2. 연구 방법

- 이 연구는 농지유동화 실태분석에 가장 큰 강조점을 두었기 때문에 농지의 유동 관련 통계데이터 등 자료의 수집과 분석에 많은 시간과 노력을 할애하였다. 공식적으로 발표된 통계자료 이외에 「농가경제 통계」의 원자료를 가공·처리하여 데이터를 도출하였고, 농림부와 한국농촌공사의 양해 하에 농지취득자격증명 발급현황과 농지원부 데이터 등 기관의 내부자료를 수집하여 분석에 활용하였다.
- 또한 수집한 자료만으로는 농지유동화 실태를 전부 파악하지 못하기 때문에 농업인을 대상으로 설문조사를 실시하여 필요한 데이터를 도출하였다. 설문

조사는 한국농촌경제연구원의 현지통신원 1,000명을 대상으로 우편조사를 하였는데, 47%의 회수율을 보여주었다.

- 농지임대차의 심층적 분석을 위해 임대차계약관계에 있는 지주와 임차농가에 대한 두 가지 형태의 사례조사를 실시하였다. 하나는 부채지주에 의한 농지임대차계약관계이고, 다른 하나는 재촌 농업인들 간의 농지임대차계약관계를 조사하는 것이었다. 사례조사의 필요성은 음성화된 임대차 실태를 파악하고 합법적인 농지임대차와 불법적인 농지임대차의 계약관계상의 차이를 분석할 필요가 있기 때문이다.
- 문헌연구 방법은 선행 연구 조사와 외국사례 분석에 많이 활용되었다. 농지유동화는 농지제도와 영농규모화 그리고 농업구조개선과 밀접한 연관이 있기 때문에 이 분야 문헌들을 고찰하였고, 외국사례 대상이 된 독일의 관련 문헌을 분석하였다.
- 마지막으로 농지유동화 관련 전문가들과 농림부의 농지업무 담당자의 의견을 청취하고 연구 내용에 대한 자문과 도움을 받았다.

제 2 장

농지유동화 실태

1. 농가의 영농규모 현황

- 2004년 이후 총 농가 수가 늘어났다<표 2-1>. 2005년도 통계가 농업센서스에 의한 것이기 때문에 표본조사에 의한 통계치를 보여주는 다른 연도와의 차별성을 인정한다 하더라도 2006년도의 농가 수가 2004년보다 약 4,500호 많다.
- 경지규모별 농가의 구성을 보면, 5ha 이상의 농가가 완만하게 늘어나는 데 비해 0.5ha 미만 농가는 크게 늘어나고 있다<그림 2-1>. 0.5ha 미만의 영세농 및 부업농의 증가는 2000년대에 들어와서 두드러지는 현상인데, 특히 2002년 이후에는 구성비뿐만 아니라 절대수 자체가 지속적으로 늘어나고 있다.
- 이에 따라 호당 평균 경지면적은 최근 들어 약간 줄어들거나 정체상태에 있다<표 2-2>. 호당 경지규모는 1995년 이후 전반적으로 매우 완만한 증가세를 나타내다가 2002년 이후 정체상태에 머물고 있다. 이는 농가 수의 감소비율이 경지면적의 감소비율을 능가할 만큼 충분히 크지 않고 최근에는 농가 수가 증가하는 경향까지 나타나고 있기 때문이다.

표 2-1. 경지면적별 농가 구성

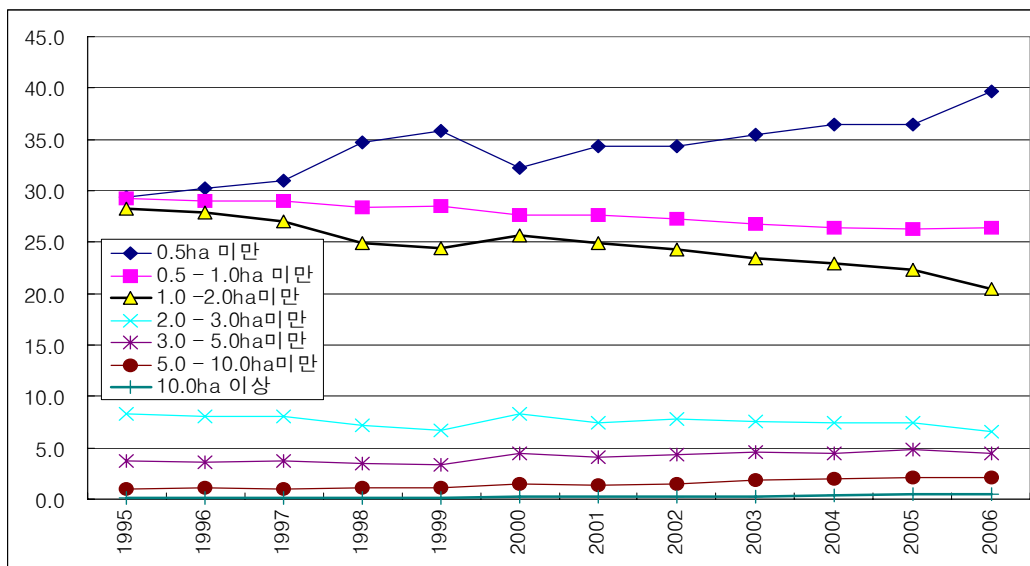
단위: 호

구 분	경지없는 농가	0.5ha 미만	0.5-1ha 미만	1-2ha 미만	2-3ha 미만	3-5ha 미만	5-10ha 미만	10ha 이상	총농가
1995	23,918	432,982	432,107	417,960	123,333	54,896	13,847	1,702	1,500,745
1996	25,274	440,158	421,356	404,897	117,564	52,855	15,558	1,940	1,479,602
1997	22,896	438,278	410,701	382,790	114,818	53,358	14,632	2,204	1,439,676
1998	21,519	482,842	395,314	347,351	99,760	48,622	15,592	2,018	1,413,017
1999	21,157	486,709	388,315	332,481	90,343	46,036	14,774	1,823	1,381,637
2000	14,170	440,605	378,655	351,534	113,790	61,068	20,432	3,214	1,383,468
2001	19,314	458,564	368,695	331,832	99,844	54,086	18,592	2,759	1,353,687
2002	19,918	432,802	344,256	306,405	98,997	55,390	19,205	3,491	1,280,462
2003	21,407	441,371	332,417	291,575	94,415	56,904	22,558	3,785	1,264,431
2004	19,643	444,656	322,391	279,874	91,360	54,044	23,961	4,476	1,240,406
2005	17,017	457,815	330,651	280,685	93,295	60,667	26,672	6,106	1,272,908
2006	15,455	487,235	324,707	251,399	80,331	54,893	25,187	5,876	1,245,083

자료: 통계청, 농업기본통계.

그림 2-1. 경지면적별 농가구성 변화 추이

단위: %



주: 경지없는 농가 제외.

표 2-2. 경지면적 변화 추이

단위: ha

연도	경지면적	논	밭	호당 경지면적
1995	1,985,257	1,205,867	779,390	1.32
1996	1,945,480	1,176,148	769,332	1.31
1997	1,923,522	1,162,852	760,670	1.34
1998	1,910,081	1,157,306	752,775	1.35
1999	1,898,925	1,152,579	746,346	1.37
2000	1,888,765	1,149,041	739,724	1.37
2001	1,876,142	1,146,082	730,060	1.39
2002	1,862,622	1,138,406	724,214	1.45
2003	1,845,994	1,126,723	719,271	1.46
2004	1,835,634	1,114,950	720,684	1.48
2005	1,824,039	1,104,811	719,228	1.43
2006	1,800,470	1,084,024	716,446	1.45

자료: 국립농산물품질관리원, 농업통계정보.

표 2-3. 경영규모별 경지면적 변화 추이

단위: ha, %

구분	0.5ha 미만	0.5~1.0ha 미만	1.0~3.0ha 미만	3.0ha 이상	합계
1990	147,232 (8.1)	404,868 (22.4)	1,071,279 (59.3)	183,673 (10.2)	1,807,054 (100)
1995	129,926 (7.8)	320,968 (19.4)	888,439 (53.6)	318,374 (19.2)	1,657,711 (100)
2000	127,793 (8.0)	283,460 (17.7)	778,650 (48.6)	412,451 (25.7)	1,602,354 (100)
2005	125,929 (8.3)	247,260 (16.4)	633,625 (42.0)	503,734 (33.3)	1,510,548 (100)

자료: 통계청, 농업총조사.

- 0.5ha 미만 농가와 3ha 이상 농가의 비중이 늘어나고 있는데, 1990년 이후 0.5ha 미만 농가계층의 경지 비중은 정체상태에 있고 3ha 이상 농가계층의 경지 비중은 크게 증가하고 있다<표 2-3>. 0.5ha 미만 농가의 경우 2000년 이후 농가 수는 늘어나는데, 경작지 면적은 정체상태에 있으므로 농지의 세

분화가 일어났다고 볼 수 있다. 반면에 3ha 이상 농가에서는 농가 수의 증가보다 빠르게 경작지 면적이 증가했으므로 영농규모화가 진행되었다고 할 수 있다. 다시 말해 농가구성상 0.5ha 미만 농가와 3ha 이상 농가가 증가하는 양극화 현상이 나타나는데, 0.5ha 미만 농가에서는 영농세분화가, 3ha 이상 농가에는 영농규모화가 일어나고 있다.

2. 농지거래에 의한 농지유동화

2.1. 농지거래 현황

2.1.1. 부동산거래통계로 본 농지거래

- 농지 거래 현황은 건설교통부에서 분기별로 발간하는 「부동산거래통계」¹를 통해 파악할 수 있다. 이를 정리한 <표 2-4>를 보면, 2000년부터 2005년까지 농지의 거래량은 전반적으로 증가하고 특히 2004~2005년에 큰 폭으로 증가했다가 2006년에 다시 큰 폭으로 하락해 그 이전 수준으로 되돌아 갔다. 여기서 2004년 이후의 거래량 변화는 혁신도시 지정 등으로 인한 개발기대로 크게 증가했다가 진정국면에 접어들어 농지에 대한 실수요 위주로 되돌아간 것으로 해석된다. 2004년 이후 농지거래의 특별한 상황을 별도로 다룰 경우, 농지거래의 전반적인 흐름은 거래량이 점진적으로 늘어가는 추세를 보여주고 있다.
- 농지 거래규모면적을 총 농지면적과 비교하면, 거래량이 가장 많았던 2005

¹ 2006년 이전에는 「토지거래통계」로 발간되었다.

년에 전체 농지의 6.4%, 2006년에 4.2%가 거래되었다. 농지의 거래량은 외국과 비교해도 적은 규모가 아니라고 할 수 있는데, 독일의 경우 2005년도에 전체 농지의 0.7%에 해당하는 면적이 거래된 것으로 조사되었다.²

표 2-4. 농지거래 현황

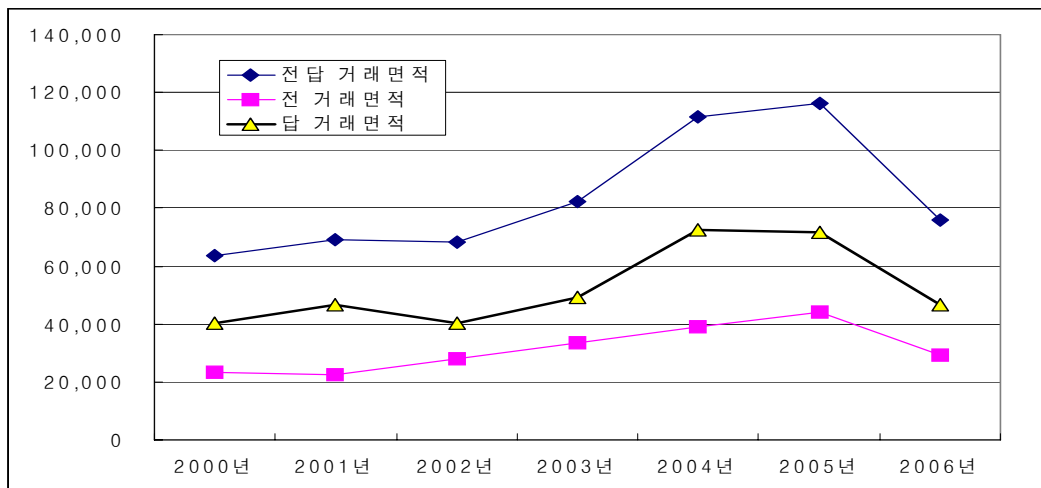
단위: 필지, ha

구분	논		밭		합계	
	필지	면적	필지	면적	필지	면적
2000	248,387	40,229	188,681	23,453	437,068	63,682
2001	223,017	46,681	183,491	22,384	406,508	69,065
2002	268,359	40,206	237,112	28,180	505,471	68,406
2003	322,754	49,116	289,374	33,342	612,128	82,458
2004	398,609	72,525	323,381	39,155	721,990	111,680
2005	439,696	71,805	356,502	44,282	796,198	116,087
2006	283,485	46,516	240,404	29,367	523,889	75,883

자료: 건설교통부, 부동산거래통계(토지거래통계).

그림 2-2. 농지거래면적 변화 추이

단위: ha



² 독일의 경우 2005년도에 96,705ha의 농지가 거래되었는데, 이는 전체 농경지 17,035,000ha의 0.6%에 해당한다. Siegmund(2007) p. 4 참조.

2.1.2. 농지취득자격증명 발급으로 본 농지거래

- 농지 거래내역을 간접적으로 보여주는 다른 지표로 농지취득자격증명 발급이 있다. 이것은 농지를 취득하기 위해서 취득희망자가 “자격증명자”임을 증명하는 서류를 말하는데, 이를 통해 농지거래 흐름을 파악할 수 있다. 하지만 농지취득자격증명을 발급받고도 실제로 거래가 이루어지지 않는 경우가 있기 때문에 증명서 발급이 실제 거래내역을 의미하는 것은 아니라는 점을 주의하기 바란다.
- 농지취득자격증명 발급 현황을 나타내는 <표 2-5>와 농지거래 현황을 보여주는 <표 2-4>을 비교하면, 농지취득자격증명의 거래량이 실제 농지거래량보다 적음을 알 수 있다. 이것은 농지취득자격증명을 발급받지 않고도 농지를 취득할 수 있는 경우가 있기 때문이다. 『농지취득자격증명발급심사요령』 제3조 2항에 따르면, 다음과 같은 경우에 농지취득자격증명을 발급받지 않아도 된다.
 - ① 국가 또는 지방자치단체가 농지를 취득하는 경우
 - ② 상속에 의하여 농지를 취득하여 소유하는 경우
 - ③ 농지저당권자가 담보농지를 취득하는 경우
 - ④ 농지전용에 대한 협의를 거친 농지 중 토지형질변경 허가를 받은 농지를 취득하는 경우
 - ⑤ 토지관련 법률에 의해 농지를 취득하는 경우
 - ⑥ 농업법인의 합병 또는 공유농지의 분할에 의하여 농지를 취득하는 경우
 - ⑦ 시효의 완성으로 농지를 취득하는 경우
 - ⑧ 환매권자가 환매권에 의해 농지를 취득하는 경우
 - ⑨ 농지이용증진사업시행계획에 의해 농지를 취득하는 경우

표 2-5. 농지취득자격증명 발급 현황

단위: 건, 필지, ha

구분	발급 건수	논		밭		과수원		합계	
		필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적
2004	384,027	352,954	54,056	297,242	34,441	14,950	3,065	665,146	91,562
2005	432,959	400,310	56,986	324,122	38,414	19,397	3,808	743,829	99,208
2006	279,788	243,416	34,759	216,411	24,524	10,743	2,071	470,570	61,354

자료: 농림부 농지과.

- 농지 거래 건별 평균면적은 「부동산거래통계」 자료로는 바로 파악할 수 없기 때문에 농지취득자격증명 발급 현황을 통해 간접적으로 추정해 본다.
 - 농지취득자격증명 발급 건당 평균 농지면적은 2004~2006년 기간에 0.22~0.24ha 수준이다. 거래액에 대한 조사자료가 없어 거래규모에 대한 종합적인 판단을 내리기 어렵지만, 거래면적 크기는 작은 편이라 할 수 있다.
 - 독일의 경우 2005년도 농지 거래건별 평균면적은 3.29ha이고, ha당 평균 농지가격은 7,506 유로로 나타난다(Siegmund 2007, 4). 2005년도 독일의 총 거래면적이 119,874ha로 같은 기간 우리나라의 농지취득자격증명 발급에서 파악된 면적(99,208ha)보다 조금 더 많지만, 거래건별 평균 농지면적은 독일이 13배 이상 크다.

2.1.3. 영농규모화사업(농지매매사업)에 의한 농지거래

- 정책적으로 시행하는 영농규모화사업 중 농지매매사업은 영농규모화를 직접적인 목적으로 하는 농지거래이다. 2006년도에 이 사업이 농지거래에서 차지하는 비중은 5% 수준이다. 나머지 95%의 농지거래가 영농규모화에 기여하는지 여부에 대해서는 보다 세밀한 분석이 필요하다.

표 2-6. 영농규모화사업(농지매매) 비중

단위: ha

구분	농지거래면적(A)	영농규모화사업 (농지매매) 면적(B)	사업비중 (B/A)
2000	63,682	1,624	0.03
2001	69,065	1,724	0.02
2002	68,406	3,007	0.04
2003	82,458	2,318	0.03
2004	111,680	2,560	0.02
2005	116,087	3,951	0.03
2006	75,883	3,856	0.05

자료: 건설교통부(부동산거래통계), 한국농촌공사.

2.2. 농지거래에 의한 유동화 평가

- 농지거래에 의한 농지유동화는 일차적으로 그 거래규모로 평가하고, 다음으로 유동화의 방향, 즉 유동화에 의한 영농규모화 여부로 평가할 수 있다.
- 먼저 농지거래 규모는 2000년대에 들어 점진적으로 늘어나는 추세에 있으며 거래 면적 또한 전체 농지의 4~6% 수준으로 외국과 비교하여도 적지 않은 것으로 판단된다. 따라서 양적인 면에서 거래에 의한 유동화는 원활한 편이라 할 수 있다.
- 거래에 의한 농지유동화가 영농규모화를 촉진하는 쪽으로 진행되었는지, 아니면 영농을 세분화하는 쪽으로 진행되었는지 판단하기는 쉽지 않다. 하지만 앞의 <표 2-1>과 <표 2-3>, <표 2-8>의 자작농 구성의 변화를 종합해 보면, 거래에 의한 농지유동화가 경지면적별 농가유형에 따라 서로 상이하게 영향을 미친 것으로 판단된다. 다시 말해 0.5ha 미만 농가계층에는 거래에 의한 농지유동화가 영농을 세분화하는 쪽으로 진행되었다고 할 수 있다. 이것은 2004년부터 자작농의 비중이 늘어나고 영농규모면에서 0.5ha 미만 농가의 비중 및 수가 크게 늘어나고 있다는 사실을 통해 확인할 수 있다. 농지거래의 일부분이

0.5ha 미만의 소규모 농지를 매입하여 자작하고자 하는 농가들에 의해 진행되고 있음을 보여주는 것이다. <표 2-9>를 통해 0.5ha 미만 농가계층의 자작지 비율이 늘어나지 않고 일정 상태를 유지하고 있음을 알 수 있는데, 이로써 0.5ha 미만 농가의 영농세분화는 자작지의 세분화로 특징지어진다고 할 수 있다.

- 다른 한편 영농규모가 큰 농가집단, 특히 3ha 이상 농가에게는 거래에 의한 농지유동화가 농지자원의 집중 역할을 함으로써 영농규모화에 기여했다고 볼 수 있다. <표 2-4>를 보면 2000년 이후 연평균 7만ha 이상의 농지가 거래되는데, 이것이 모두 총보유면적 13만ha에 불과한 0.5ha 미만 농가집단으로 소속된다고 보기 어렵고 상당부분은 농지매입과 농지임대차를 통해 3ha 이상 농가의 영농규모 확대에 연결된 것으로 판단된다.
- 여기서 0.5ha 미만 농가들의 품목 구성을 살펴보면, 시설채소와 화훼, 축산 등 비교적 자본집약적 영농을 하는 농가의 비중이 10% 이내이고, 약 90%가 소규모 영농을 하고 있으며, 특히 전형적인 영세농에 속하는 0.5ha 미만의 답작 및 전작농가가 전체의 55%를 차지하고 있다<표 2-7>. 이런 사실을 통해서도 0.5ha 미만의 자작농을 확대시킨 농지유동화는 영농세분화를 강화한 것이라는 점을 알 수 있다.

표 2-7. 0.5ha 미만 농가들의 품목 구성

단위: 호, %

구분	논벼, 일반 밭작목	시설채소, 화훼, 축산	과수, 채소, 기타	합계
2000	260,130 (59.0)	43,301 (9.8)	137,174 (31.2)	440,605 (100)
2001	262,246 (57.2)	45,592 (9.9)	150,726 (32.9)	458,564 (100)
2002	252,895 (58.4)	40,076 (9.3)	139,831 (32.3)	432,802 (100)
2003	245,256 (55.6)	46,115 (10.4)	150,000 (34.0)	441,371 (100)
2004	234,652 (52.8)	47,135 (10.6)	162,869 (36.6)	444,656 (100)
2005	273,887 (59.8)	42,971 (9.4)	140,957 (30.8)	457,815 (100)
2006	266,427 (54.7)	45,743 (9.4)	175,065 (35.9)	487,235 (100)

자료: 통계청, 농업기본통계.

3. 농지임대차에 의한 농지유동화

3.1. 농지임대차 현황

3.1.1. 농업통계로 본 농지임대차

- 현재 우리나라는 농지임대차에 대해 의무적으로 등록하거나 신고하는 시스템이 갖추어져 있지 않고, 농지임대차 실태를 총체적으로 파악하는 전수통계조사도 실시되지 않고 있다. 다만 3,200호 농가를 표본으로 하는 농지임대차 표본조사가 국립농산물품질관리원에 의해 매년 실시되고 있다. 하지만 이 조사는 표본조사의 한계를 보완해 줄 수 있는 5년 내지 10년 단위의 전수조사가 동반되지 않기 때문에 농지임대차 실태를 제대로 반영하기에는 한계가 있는 것으로 보인다.

표 2-8. 임차농가 비율 및 임차농지 면적

단위: %, 천ha

구분	임차농가	자작농가	기타	임차농지면적 (비율)
1995	71.3	28.3	0.4	838 (42.2)
1996	72.4	27.2	0.4	836 (43.0)
1997	72.4	27.2	0.4	837 (43.5)
1998	68.4	31.2	0.4	789 (41.3)
1999	72.6	27.0	0.4	822 (43.3)
2000	72.3	27.4	0.4	824 (43.6)
2001	72.5	27.3	0.4	831 (44.3)
2002	71.7	28.1	0.4	835 (44.8)
2003	-	-	-	-
2004	62.4	37.2	0.4	777 (42.3)
2005	63.0	36.6	0.4	772 (42.3)
2006	62.5	37.1	0.4	774 (43.0)

주: 2003년은 표본구성의 재조정과 관련한 문제로 조사결과를 발표하지 않음.
 자료: 국립농산물품질관리원, 농업통계정보.

- 임차농지가 전체 경지면적에서 차지하는 비중은 1995년 이래 42~44% 선을 유지하고 있다<표 2-8>. 이는 경지면적의 감소와 함께 임차농지의 면적도 같은 비율로 줄어들고 있다는 사실을 보여준다.
- 농가구성에서는 임차농의 비중이 줄어들고 자작농의 비중이 늘어나고 있다. 이는 0.5ha 미만 영농규모 농가가 늘어나고 있는 사실과 관련된 것으로 보인다<그림 2-1>. <표 2-9>을 보면, 0.5ha 미만 농가에서 임차지 비중이 가장 낮게 나타나는데, 이는 자작농이 가장 많이 포함되어있는 영농계층이 0.5ha 미만 규모의 농가라는 사실을 보여준다. 다시 말해 0.5ha 미만의 자작농이 늘어남으로써 농가구성의 변화가 나타난 것이라 볼 수 있다.
- 임차농지 비율을 영농규모별로 비교해 보면, 5ha 이상 농가의 임차지 비율은 3년 사이에 1.1% 포인트 증가하여 임차에 의한 영농규모화 경향을 보이고 있다.
- 소유자별 임차농지의 구성을 보면, 농가소유의 임차지는 약 20%에 불과하고 60~70%의 임차지가 비농가 소유로 되어 있다<표 2-10>.
- 임차농가의 임차지 평균면적은 2005년 0.96ha, 2006년 0.99ha로 나타나고, 임차료 크기는 2005년 평당 619원(ha당 185만 7천원), 2006년 평당 653원(ha당 195만 8천원)으로 조사되었다. 독일의 경우와 비교해 보면 모든 면에서 대조적이다. 2005년 독일 임차농의 평균 임차면적은 38.9ha이고, 임차료 크기는 ha당 176 유로로 나타났다(Bodenmarkt 2, 53).³

³ 독일의 경우 2005년도에 농지임차료 총액이 농업총소득에서 차지하는 비중이 5.3% 였는데, 우리나라에서는 2005년 6.8%로 나타났다.

표 2-9. 영농규모별 농가의 임차농지 비율

단위: %

구분	0.5ha 미만	0.5~1.0 ha	1.0~1.5 ha	1.5~2.0 ha	2.0~3.0 ha	3.0~5.0 ha	5.0ha 이상	전체
2004	25.3	29.7	30.1	37.4	40.8	50.1	61.3	42.3
2005	25.7	30.0	30.4	37.2	40.4	50.7	62.1	42.3
2006	25.1	29.6	31.8	34.5	41.6	48.6	62.4	43.0

자료: 국립농산물품질관리원, 「2006 농지임대차 조사결과」.

표 2-10. 소유자별 임차농지 면적 및 구성비

단위: ha, %

구분	농가	비농가	국공유지	기타	합계
2000	174 (21.1)	569 (69.1)	33 (4.0)	48 (5.8)	824 (100)
2001	175 (21.0)	578 (69.6)	29 (3.5)	49 (5.9)	831 (100)
2002	166 (19.9)	590 (70.7)	28 (3.3)	51 (6.1)	835 (100)
2003	-	-	-	-	-
2004	127 (16.3)	551 (70.9)	37 (4.8)	62 (8.0)	777 (100)
2005	161 (20.8)	476 (61.7)	38 (4.9)	97 (12.6)	772 (100)
2006	153 (19.8)	489 (63.2)	28 (3.6)	104 (13.4)	774 (100)

주: 2003년은 표본구성의 재조정과 관련한 문제로 조사결과를 발표하지 않음.

자료: 국립농산물품질관리원, 농업통계정보.

3.1.2. 농지원부로 본 농지임대차

- 제한적이긴 하지만 임대차에 의한 농지유동화 정도를 보여주는 또 다른 자료로 농지원부가 있다. 농지원부는 당초 농업경영체의 경작지 현황을 파악할 목적으로 도입되었는데, 임의등록일 뿐 아니라 등록내용의 정확성을 강제할 수 있는 수단이 없어 등록내용이 실재와 부합하지 않는 문제가 있다.
- 농지원부의 등록현황과 관련하여 농지원부의 구성체계를 살펴보면, 먼저 토지대장에 등록된 모든 농지를 포괄하고 있는 것이 농지조서이다. 농지조서

상의 농지는 농경지통계에서 제외된 유휴농지 등을 포함하고 있기 때문에 농업통계상의 경지면적보다 크게 나타난다. 그런데 <표 2-11>에 나타난 농지조서 필지 및 면적의 연도별 변화는 실제의 변화를 나타내는 것이라기보다는 농지원부 시스템을 정비하는 과정에서 기존의 오류를 수정함으로써 생겨난 것이라고 보아야 할 것이다.

- 소유농지는 농지원부에 자발적으로 등록한 농업경영체의 소유지를 의미한다. 등록된 소유농지 면적은 2006년 1,162,256ha가 되는데, 이는 농지조서상 면적의 44.9%이고 농업통계상 경지면적의 64.6% 수준이다. 이로써 농지원부에 등록된 소유농지는 전체 농지의 약 2/3에 해당한다 할 수 있다.
- 농지원부에 임차농지로 등록하는 것은 원칙적으로 『농지법』상 합법적인 임대차가 가능한 농지만 해당되지 때문에 등록에 제한이 있다. 또한 농지원부의 최초등록 이후 추가적으로 임차하는 농지에 대한 갱신이 이루어지지 않아서 임차지 등록이 누락되는 경우가 많다. 등록된 임차농지 면적은 2006년 139,970ha로 표본조사에 의한 임차지 추정면적 774,000ha의 18.1%에 불과하다.

표 2-11. 농지원부상 농지구성

단위: 필지, ha

구분	등록한 농업경영체	소유농지		임차농지		농지조서	
		필지수	면적	필지수	면적	필지수	면적
2001	1,764,022	7,995,589	1,258,975	576,746	113,893	15,306,842	2,432,192
2002	1,780,598	7,943,467	1,254,340	684,375	134,179	15,249,676	2,249,774
2003	1,773,828	7,819,432	1,253,602	780,235	156,230	15,585,778	2,198,758
2004	1,723,669	7,453,739	1,191,141	711,228	148,386	16,377,087	2,255,718
2005	1,677,401	7,090,984	1,123,636	635,887	142,264	18,456,607	2,563,945
2006	1,740,508	7,344,007	1,162,256	639,838	139,970	18,523,045	2,586,965

주: 2001~2003년의 소유농지 면적에 대한 원자료 상의 오류는 2004년 면적을 기초로 하여 수정함

자료: 한국농촌공사 내부자료.

- 이처럼 임차농지 등록의 제한성을 인정한다 하더라도 등록된 데이터 통계에 일관성이 있다면, 등록된 임차농지의 연도별 추세에서 농지유동화의 정도를 파악할 수 있다. 예를 들어 최근 농지은행의 농지임대수탁사업으로 2006년 농지원부에 임차농지로 등록한 사례가 늘어나고 있다. 하지만 <표 2-11>을 보면, 2006년도 임차농지 면적이 2005년보다 2,294ha 줄어 이런 사실을 반영하지 못하고 있다. 따라서 농지원부의 통계내용은 아직까지 현실변화에 대한 반영보다 기존 시스템의 데이터상 오류를 수정하는 데 더 큰 비중을 두고 있는 것으로 판단된다.

3.1.3. 정책사업을 통한 농지임대차

- 농지임대차와 관련한 농지유동화는 영농규모화사업 등 농지임대차를 촉진하는 정책사업의 사업규모를 통해 일정부분을 파악할 수 있다. 먼저 영농규모화사업에서 시행하고 있는 농지임대차사업의 사업내역을 보면, 1990년에 사업이 시작되어 1997년 최대실적을 낸 뒤 점차 감소하다가 2002년을 고비로 다시 증가하고 있다<표 2-12>. 여기서 2006년의 사업실적이 2005년보다 떨어지는 것으로 나타나지만, 영농규모화사업과 별도로 2006년도에 실시된 농지은행사업에 의한 농지임대차 실적(3,373ha)을 고려할 경우 2006년도의 농지임대차 사업실적이 더 높다고 할 수 있다.
- 농지은행사업의 일환으로 실시되는 농지임대수탁사업은 2005년 10월부터 시행되어 2006년 말까지 6,613 농가에 3,373ha 농지가 임대되었다. 농가당 평균 임차면적은 0.51ha로 2006년도 영농규모화사업의 평균임차면적 1.1ha의 절반에 해당한다. 이는 사업대상농가가 영농규모화사업처럼 쌀전업농에 한정되지 않고 일반전업농까지 확대되었기 때문인 것으로 보인다.
- 요컨대 농지유동화를 촉진하는 농지임대차사업은 2002년부터 점진적으로 확대되고 있으며 가장 최근에 해당하는 2006년에 그 사업규모가 약 9,900ha에 달하고 있다.

표 2-12. 농지임대차사업(영농규모화사업) 추진실적

단위: 호, 건, ha

구분	농가수	건수	면적
1995	1,629	1,765	1,795
1996	2,561	2,912	2,806
1997	8,866	10,561	9,701
1998	8,479	10,242	9,078
1999	7,049	8,120	6,324
2000	6,210	7,220	5,655
2001	5,138	6,052	4,809
2002	3,617	4,179	3,682
2003	5,022	6,130	5,678
2004	5,305	6,544	5,507
2005	7,113	9,428	7,892
2006	5,784	8,814	6,538

자료: 한국농촌공사 내부자료.

표 2-13. 농지임대수탁사업 추진실적 (2006년)

단위: 건, 필지, ha

구분	농가수	필지수	면적	농가당 면적
임대현황	6,613	14,705	3,373	0.51

자료: 한국농촌공사 내부자료.

3.2. 농지임대차에 의한 유동화 평가

- <표 2-8>에 나타난 표본조사 결과를 보면, 농지임대차에 참가하는 농가수와 임차면적이 줄고 있는 것으로 나타난다. 이러한 사실을 보면 농지임대차에 의한 유동화가 활발히 진행되고 있다고 보기는 어려운 것 같다. 다만 <표 2-3>에서 3ha 이상 농가의 경지면적이 지속적으로 늘어나고 있고, <표 2-9>의 영농규모별 임차농지 구성에서 5ha 이상 규모 농가의 임차농지가 점진적으로 확대되고 있는 사실에서 유동화의 제한 속에서도 대규모 농가 중심의 영농규모화는 진행되고 있음을 알 수 있다.

4. 설문조사로 본 농지유동화

- 영농현장의 농지유동화 실태를 파악하기 위해 한국농촌경제연구원 현지통신원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 현지통신원 1,000명에게 우편으로 설문을 발송하여 회수된 응답을 분석하였는데 473명이 응답하였다.
- 응답한 농업인들이 농지임대차 및 농지거래에 참여한 정도에 대한 설문에서는 전반적으로 2001~2003년보다는 2004년 이후의 참여율이 높게 나타났다. 여기서 농지거래 참여율은 앞의 농지거래에 대한 분석에서 조사된 내용과 일치한다. 2001년 이후 농지유동화 참여율은 농지임차에서 연 평균 7.5%, 농지임대 4.4%, 농지매입 3.5%, 농지매도 4.8%로 나타났다<표 2-14>.
- 앞의 분석에서 농지거래 건수를 통해 <표 2-5>의 농지취득자격증명 발급건수를 추정할 수 있었는데, 2004~2006년에 연평균 발급건수가 약 365,600건이었다. 이를 농지거래 건수로 간주해서 같은 기간(2004년 이후)에 설문응답자의 평균 농지거래 참여율과 평균 농지임대차 참여율을 대입하여 농지임대차 계약건수를 산출해 보면,⁴ 이는 연 평균 513,200건으로 계산된다.

표 2-14. 농지거래 및 임대차 참여빈도

구분	단위: %		
	2001~2003년	2004년 이후	합계
농지임차	17.6 (5.9)	27.1 (9.0)	44.7 (7.5)
농지임대	9.9 (3.3)	16.7 (5.6)	26.6 (4.4)
농지매입	7.4 (2.5)	13.5 (4.5)	20.9 (3.5)
농지매도	10.9 (3.6)	17.7 (5.9)	28.6 (4.8)

주: ()는 연평균치.
자료: 설문조사 결과.

⁴ 농지거래 참여율은 농지매입 참여율과 농지매도 참여율을 합한 것으로 하고, 농지임대차 참여율은 농지임차 참여율과 농지임대 참여율을 합한 것으로 했다.

표 2-15. 농지거래 및 임대차 건당 평균면적

단위: 평

구분	농지임차	농지임대	농지매입	농지매도
건당 평균면적	1,062	924	774	541

자료: 설문조사 결과.

- 설문조사에서 2001년 이후 농지거래 및 임대차 건당 평균면적은 농지임차 1,062평, 농지임대 924평, 농지매입 774평, 농지매도 541평으로 조사되었다<표 2-15>. <표 2-14>의 참여율 크기를 가중치로 계산하여 농지임대차와 농지거래의 평균면적을 구하면,⁵ 농지임대차 평균면적이 1,011평(0.34ha)이고 농지거래가 639평(0.21ha)으로 나타난다. 농지거래 건당 면적 0.21ha은 앞에서 조사한 실제 건당 거래면적 0.23ha와 유사하다.
- 설문조사의 결과를 통해 추정된 농지임대차 건수(513,200건)와 건당 평균 임대차면적(0.34ha)을 곱하여 연간 총 면적을 구하면, 이는 약 174,488ha로 산출된다. 즉 농지임대차계약이 변경되거나 다시 갱신되는 농지면적은 연간 약 17만 4천ha로 추정할 수 있다. 이것은 2006년도 총 경지면적의 9.7%에 해당하고 전체 임차농지의 1/5 수준이다. 이는 2006년에 한국농촌공사가 수행한 농지임대차사업 실적의 약 18배에 해당하는 면적이다.

⁵ 임대차평균면적 = 임차평균면적 × (임차참여율/임대차참여율) + 임대평균면적 × (임대참여율/임대차참여율)
 거래평균면적 = 매입평균면적 × (매입참여율/거래참여율) + 매도평균면적 × (매도참여율/거래참여율)

5. 농지유동화 실태 종합평가

- 2000년대에 들어서서 농지거래에 의한 농지유동화는 거래량 측면에서 비교적 원활하게 이루어지고 있으나, 유동화 방향은 0.5ha 미만의 농가에게는 영농세분화 쪽으로, 3ha 이상의 대농에게는 농지의 집종을 지원하는 방향으로 진행되고 있다.
 - 0.5ha 미만 영농규모의 변화추세에서 자작지 비율은 동일한데, 자작농의 비중이 늘어나고 있으므로 영농세분화는 0.5ha 미만 자작농의 농지세분화로 나타나고 있다.
- 거래에 의한 농지유동화는 0.5ha 미만의 소규모 농지를 매입하여 자작하고 자 하는 농가들에 의해 진행되고 있고, 다른 한편으로 3ha 이상 대규모 농가에는 거래에 의한 유동화가 진행되어 농지자원의 집중에 기여하고 있다.
- 농지임대차의 최근 동향은 전체 임차농지면적과 임차농가 수가 줄어들거나 정체상태에 있음을 보여주고 있다. 이는 임대차에 의한 농지유동화를 제약하거나 적어도 유동화를 촉진하지 않는 요인들이 존재한다는 사실을 보여준다. 하지만 기존의 임차농지 내에서 임대차관계를 변경하는 부분이 농지임대차를 지속적으로 유동화하고 있으며, 이 부분이 전체 경지의 약 10%에 달하고 전체 임차농지의 약 1/5을 차지하고 있는 것으로 추정된다. 이러한 임대차에 의한 농지유동화를 통해 3ha 이상 농가의 영농규모화가 진행되고 있는 것으로 보인다. 그리고 2005년부터 실시하고 있는 농지은행사업으로 임대차에 의한 유동화는 앞으로 좀더 촉진될 것으로 예상된다.

제 3 장

농지유동화 관련 제도와 정책

1. 농지거래 관련 제도

1.1. 농지소유제도

- 농지제도 중에서 거래에 의한 유동화와 관련한 것은 농지소유에 대한 규정이다. 다시 말해 농지소유자격을 가진 자가 농지를 거래할 수 있기 때문에 거래에 의한 유동화는 농지법상의 농지소유 규정과 직결된다.
- 「농지법」상의 농지소유는 헌법에 명시된 경자유전 원칙에 따라 소유자격을 원칙적으로 농업인과 농업법인으로 제한한다. 즉 농지법 제6조 1항은 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이를 소유할 수 없도록 규정하고 있다.
- 다만 다음과 같은 경우에 예외적으로 농지소유를 허용하고 있다(농지법 제6조 2항).
 - ① 국가 및 지방자치단체가 농지를 소유하는 경우
 - ② 농업발전과 관련하여 법령이 정하는 공공단체·농업연구기관·농업생

산자단체 또는 종묘 또는 기타 농업기자재를 생산하는 자가 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요로 하는 시험·연구·실습지 또는 종묘생산용 농지를 소유하는 경우

- ③ 상속에 의하여 1ha 이내의 농지를 소유하는 경우
 - ④ 8년 이상 농업경영을 하던 자가 이농당시 소유하고 있던 농지 중 1ha 이내의 농지를 계속 소유하는 경우
 - ⑤ 농협·수협·축협, 은행 등 농지저당기관이 경매를 2회 이상 진행하여도 경락인이 없는 담보농지를 취득하는 경우
 - ⑥ 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 한 자가 농지를 소유하는 경우
 - ⑦ 「농지법」 시행일(1996. 1. 1) 이전부터 소유하고 있는 농지(농지법 부칙 제5조)
- 농지거래와 관련해서는 농지소유의 상한도 영향을 미치는데, 농지법은 원칙적으로 농업경영목적의 농지소유에 대해서는 상한을 두지 않고 있다. 다만 다음과 같은 경우에 한해 농지소유 규모에 제한을 두고 있다.
- ① 주말·체험영농 목적의 농지: 세대당 1,000m² 미만
 - ② 8년 이상 자경 후 이농한 자의 소유상한은 1ha이지만, 농지은행을 통해 임대하는 경우 임대기간 동안 소유상한의 예외를 허용
 - ③ 비농업인이 상속받은 농지의 소유상한은 1ha이지만, 농지은행을 통해 임대하는 경우 임대기간 동안 2ha까지 허용
- 농지소유와 관련한 최근의 큰 변화는 2005년부터 시행하고 있는 농지은행제도로 인한 것이다. 이에 따르면 영농목적으로 취득한 농지를 농지은행에 장기임대할 경우 그 기간 동안 농지소유를 인정받을 수 있다. 이것은 비농업인의 농지소유를 부분적으로 인정하는 것이라 볼 수 있다.⁶

⁶ 여기에 대한 보다 상세한 분석은 후술하는 농지임대차제도 부분에서 다루기로 한다.

1.2. 농지거래제도

- 농지를 거래할 때 직접 관여하는 제도로는 ① 농지취득자격증명 발급, ② 양도소득세 차별이 있다.

1.2.1. 농지취득자격증명 발급

- 농지취득자격증명은 농지의 취득자격을 사전에 심사하는 제도로서 농지매수인의 농지소유자격과 소유상한을 확인하여 적격자에게만 농지취득을 허용하고자 하는데 그 목적이 있다. 이 증명원은 소유권에 관한 등기를 신청할 때 첨부되어야 한다.
- 농지취득자격증명은 신청인이 다음과 같은 요건에 해당하는지 확인·심사 후 적합하다고 인정할 때 시·구·읍·면장이 발급한다.
 - ① 자격증명발급대상자일 것 (농업인 또는 농업인이 되고자 하는 자, 농업법인, 농지전용허가를 받은 자 등)
 - ② 농지를 취득하는 목적이 농업경영에 이용 등 규정에 적합할 것
 - ③ 요구항목의 내용을 포함하는 농업경영계획서를 작성할 것
 - ④ 농업경영계획의 실현가능성이 있을 것
 - ⑤ 신청인이 소유농지 전부를 타인에게 임대하거나 농작업의 전부를 위탁하여 경영하고 있지 않을 것
- 농지취득자격증명에 대한 현행 요건은 이전에 비해 규제가 대폭 완화된 것이다. 예를 들어 1994년 이전에는 자격증명에 농지취득자의 전 가족이 농지소재지에 6개월 이상 거주해야 하는 규정이 포함되어 있었는데, 지금은 삭제되었다. 또한 2002년부터는 농지취득자격증명 신청서의 기재내용에 대한 농지관리위원의 확인을 신청자가 아니라 발급기관이 직접 받도록 절차가 간소화되었다가, 다시 농지관리위원의 확인절차가 폐지되었다.

1.2.2. 양도소득세 차별

- 농지를 거래할 때 납부하는 양도소득세는 해당 농지 소유자의 재촌 및 자경 여부에 따라 다음과 같은 3가지 종류로 구별되어 세액이 다르게 산정된다.

가. 양도소득세 전액 면제

- 「조세특례제한법」은 자경농지에 대해 양도소득세를 면제하고 있는데, 이를 보면 농지소재지⁷에 거주하는 거주자가 8년 이상 직접 경작한 토지를 양도함으로써 발생하는 양도소득세는 전액 감면한다(조세특례제한법 제69조).
 - 다만 감면받은 양도소득세 및 증여세의 합계액이 1억원을 초과할 때는 1억원을 초과하는 부분에 대해서는 감면하지 않는다(조세특례제한법 제133조).

나. 비사업용 토지에 대한 종과세

- 반면에 자경하지 않은 농지는 비사업용 토지로 분류하여 최고 세율의 양도소득세를 부과하고 있다. 「소득세법」에서 규정한 비사업용 토지는 농지소유자가 농지소재지에 거주하지 않거나 소유자가 경작하지 않는 농지를 말한다(소득세법 제104조의 3).
 - 여기서 농지소재지에 거주하지 않은 것으로 판단하는 기준은 거주하지 않은 기간이 ① 양도일 직전 5년 중 2년을 초과하고 ② 양도일 직전 3년 중 1년을 초과하고, ③ 토지소유기간의 20/100에 상당하는 기간을 초과하는 경우다(소득세법 시행령 제168조의 6).

⁷ 「조세특례제한법」에서 말하는 농지소재지는 농지가 소재한 시·군·구 지역 및 연접한 시·군·구 지역을 말한다(시행령 제66조).

- 비사업용 토지에 대해서는 양도소득과세표준의 60%가 양도소득세로 부과된다.

다. 통상적인 양도소득세

- 거래되는 농지가 8년 이상 재촌·자영한 농지에 속하지 않고 비사업용 토지에 해당하지도 않는 경우에는 토지·건물 등 일반 자산이 양도될 때와 같은 규정을 적용받는다. 통상적인 양도소득세는 자산의 보유기간에 따라 세액의 크기가 달라지는데, 이것은 양도소득금액을 산출할 때와 양도소득과세표준을 산출할 때 각각 적용된다.
- 양도소득금액은 양도차익⁸에서 장기보유특별공제를 뺀 것인데, 장기보유특별공제는 다음과 같이 산정한다.
 - 자산보유기간이 3년 이상 5년 미만이면 양도차익의 10%
 - 자산보유기간이 5년 이상 10년 미만이면 양도차익의 15%
 - 자산보유기간이 10년 이상이면 양도차익의 30%
- 양도소득세는 양도소득과세표준⁹에 세율을 곱해 산출하는데, 양도세율은 자산보유기간과 과세표준의 크기에 따라 다음과 같이 정해진다(소득세법 제 104조).
 - 보유기간 1년 미만: 50% 세율
 - 보유기간 1년 이상 2년 미만: 40% 세율
 - 보유기간 2년 이상: 과세표준 크기에 따라 9%에서 36%까지 누진 적용

⁸ 양도차익은 실지거래가액인 양도가액에서 필요경비를 제한 것이다.

⁹ 양도소득과세표준은 양도소득금액에서 연간 250만원의 기본공제액을 공제한 것이다.

1.3. 농지소유 및 거래제도가 농지유동화에 미치는 영향

- 농지소유 및 거래제도는 그동안 농지의 유동을 원활하게 하는 방향으로 지속적으로 제도를 개편하여 왔다. 그럼에도 불구하고 농지제도의 기본 틀이 경자유전 원칙 하에 놓여있기 때문에 농지거래의 유동성 확대는 한계를 가질 수밖에 없다. 비농업인의 농지소유를 원칙적으로 허용하지 않고 있는 현행 농지제도가 농지거래 유동화에 장애요인으로 기능하고 있다고 볼 수 있다.
- 원칙적이고 근본적인 면에서 보면 현행 농지소유 및 거래제도가 이처럼 농지유동화에 제한적으로 작용한다 할 수 있지만, 실제로는 농지소유 및 거래제도가 거래규모나 흐름을 바꾸거나 차단할 정도로 강력하지 않은 것으로 나타나고 있다. 이런 사실은 제2장의 실증분석에서 어느 정도 확인되었는데, 예를 들어 농지거래면적이 2005년도에 전체 농지의 6% 이상, 2006년도에 전체 농지의 4% 이상으로 나타나 독일과 같은 외국보다 월등히 크다는 사실을 알 수 있고, 농지거래면적 변화추이에서 혁신도시와 같은 농업외적인 기대수요에 따라 농지거래규모가 확대되는 사실 등을 확인할 수 있었다. 다시 말해 원칙적으로 비농업인의 농지소유가 금지되어 있지만, 실제로는 비농업인이 직접 혹은 간접적인 방법으로 농지거래에 참여하고 있다는 것이다. 비농업인이 실질적으로 농지거래에 참여할 수 있는 것은 현행 농지법이 농지를 농업경영에 이용하는 자 뿐 아니라 “이용할 자(장래농업인)”도 소유할 수 있게 한 규정 때문이다. 이와 같은 일종의 제도적 허점을 이용하면 비농업인의 농지소유가 가능하게 된다. 요컨대 농지소유 및 거래제도가 농지유동화를 제한하는 측면이 분명 있긴 하지만, 이것이 절대적 혹은 결정적인 영향력으로 나타나는 것은 아니다.
- 현행 농지제도 하에서 실질적으로 농지유동화를 촉진하는 수단이 있는데, 바로 농지은행제도이다. 이 제도는 비록 경자유전 원칙을 대체하는 수준까지 나아가지는 않았지만, 실질적으로 농지유동화를 원활하게 하는 효과를 나타내고

있다. 농지은행사업은 영농을 목적으로 농지를 구입한 자가 당해 농지를 농지은행에 임대를 위탁하는 경우에 임대기간 동안 농지소유를 인정하고 있다. 이는 비농업인의 농지소유를 특정한 조건하에 인정하는 것으로 실질적인 농지유동화에 기여하고 있다 하겠다.

- 만약 농지소유가 비농업인에게까지 완전자유화된다면 농지거래가 현재보다 많아지고 원활해 질 것이다. 또한 이로써 농지임대차의 제한도 없어지기 때문에 임대차에 의한 농지유동화도 원활해 질 것이다. 하지만 농지제도는 농지유동화에 기여해야 할 뿐 아니라 근본적으로는 농지에 관한 기본이념들을 구현할 수 있어야 한다. 농지에 관한 기본이념은 농지가 공공복리에 적합하게 이용되고 관리되어야 하며 또한 국토의 일부로 소중하게 보존되어야 하는 것이다. 경자유전 원칙을 재검토하고 농지유동화를 위한 농지소유의 자유화를 검토하는 것도 농지에 관한 기본이념의 테두리 내에서 이루어져야 한다. 따라서 농지유동화를 위해 농지소유를 완화하는 데는 보다 신중한 접근이 필요하고, 특히 농지소유 완화로 인한 투기적 수요를 차단할 수 있는 방안 모색이 필요하다고 하겠다.

2. 농지임대차 관련 제도

2.1. 농지임대차제도

- 농지임대차에 의한 농지유동화는 원칙적으로 법에 의해 강한 제약을 받고 있다. 이것은 헌법에서 소작제도를 금지함에 따라 소유농지를 타인에게 임대 또는 사용하는 것이 원칙적으로 금지되기 때문이다. 헌법은 농업의 생산성 제고와 대지의 합리적인 이용이나 불가피한 사정이 있는 경우에 한해 법률로 농지임대차를 인정하고 있다.

- 「농지법」에 의해 임대차가 허용되는 농지는 다음과 같다(농지법 제23조).
 - ① 「농지법」 시행일(1996. 1. 1) 이전부터 소유하고 있는 농지(부칙 제5조)
 - ② 1ha 이내의 상속받은 농지, 다만 농지은행을 통하여 장기임대하는 경우 2ha까지 임대 허용
 - ③ 8년 이상 농업경영을 하던 자가 이농당시 소유하고 있던 농지 중 1ha 이내의 농지, 다만 농지은행을 통하여 장기임대하는 경우 제한없이 임대 허용
 - ④ 60세 고령자가 5년 이상 자경한 농지를 임대하는 경우
 - ⑤ 주말·체험영농 희망자 또는 주말·체험영농 임대업자에게 임대하는 경우
 - ⑥ 농지이용증진사업시행계획에 의해 임대하는 경우
 - ⑦ 농지저당기관이 취득한 담보농지를 임대하는 경우
 - ⑧ 농지전용허가를 받거나 농지전용을 신고한 자가 소유한 농지를 임대하는 경우
 - ⑨ 질병, 징집, 취학, 선거에 의한 공직취임, 3개월 이상의 부상·교도소 수감·국외여행, 농업법인의 청산 등의 사유로 인하여 일시적으로 농업경영에 종사하지 않게 된 자의 농지를 임대하는 경우
 - ⑩ 농지를 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 소유농지를 농지은행에 위탁하여 임대하는 경우

- 요컨대 농지임대차제도는 기본적으로 합법적인 소유가 인정되는 농지에 대해 임대차를 허용하고 있다. 예외가 되는 것은 일시적으로 농업경영에 종사하지 않게 된 경우와 농지은행에 장기임대하는 경우이다.¹⁰

¹⁰ 농지은행에 위탁하여 임대하는 경우에 생겨날 수 있는 농지소유상의 문제점은 후술한다.

2.2. 농지임대차 사례로 본 제도의 문제점

2.2.1. 부재지주와의 임대차계약 사례

- 조사대상이 된 농지임대차관계는 서울에 소재하고 있는 부재지주가 1997년 충남 서산시 성연면에 3필지의 논 950평을 매입하여 원소유주에게 임대한 경우다.
- 임대지는 지목상으로 논이며, 「농지법」상으로는 농업진흥지역 밖, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상으로는 관리지역에 속해 있다. 이 농지는 또한 「토지이용규제기본법」(시행령 제9조제4항)에 따른 토지거래계약에 관한 허가구역에 속해 있다. 농지가격은 공시지가가 2006년 1월 1일 현재 m²당 21,400원으로 되어 있지만, 시세는 평당 30만 원 이상을 형성하고 있었다.
- 임대인과 임차인의 임대차계약은 서면양식없이 구두로 이루어졌고, 확정된 임대차기간을 정해놓지 않았다. 당초에 현 임차인의 소유였던 농지를 1997년 현 임대인이 매입한 후 임차인이 실제 경작하고 있는데, 농지원부상에는 이 농지가 여전히 임차인의 자경지로 되어 있었고, 임차인이 쌀소득보전직 불금을 받고 있었다.
- 임차료는 평당 350원 정도로 전국 평균 임차료(평당 653원)의 약 절반 수준에 불과했다. 이는 임대차계약관계에서 임대인이 불리한 입장에 있음을 반영하는 것인데, 부재지주에 해당하는 임대인은 경작하지 않음으로 해서 처분명령의 대상이 되는 것을 임차인이 막아주는 대가로 낮은 임대료를 감수하고 있었다. 또한 매매시 양도소득세 감면과 관련한 임대인의 자경 증명을 임차인이 해 줄 수 있는 상황이기 때문에 임대인은 임차인을 쉽게 바꿀 수도 없는 처지에 놓여 있었다. 그리고 임대인은 이 농지를 농지은행의 농지임대

수탁사업에 맡길 용의가 있었지만, 이 농지가 현재 관리지역 소속으로 있어서 향후 계획관리지역으로 용도가 확정되면 농지은행에 위탁할 수 없게 되는 문제를 안고 있었다.

- 한마디로 이 임대차관계는 불법적인 농지소유에 근거한 불법적인 농지임대차에 해당하기 때문에 임대인이 불리한 계약관계를 감수하고 있으며 농지임대차가 음성적으로 이루어지고 있는 것이다.

2.2.2. 재촌지주와의 임대차계약 사례

- 사례 대상이 된 임대차계약은 경북 청도군에 사는 임대인이 고령으로 영농활동에 어려움이 있어 같은 행정소재지에 사는 자경 농업인에게 소유농지의 일부인 1필지 405평을 임대한 경우다.
- 농지의 지목은 논으로 「농지법」상의 농업진흥지역에 속해 있고 경지정리가 되어 있었다. 농지가격은 평당 9~10만 원의 시세가 형성되어 있었는데, 인근에 경지정리가 안 된 농업진흥지역 밖의 논 시세는 평당 4~5만 원이었다.
- 농지임대차계약은 서면계약 형식을 택하였고, 5년의 임대차기간을 두었다. 임차료는 200평당 쌀 10말의 현물로 하였는데, 이를 환산하면 임차료는 평당 750원 수준이었다. 임차인의 농지원부에 임차지가 등재되어 있었고, 쌀소득보전직불금을 임차인이 받고 있었다.
- 임대인은 농지를 농지은행의 농지임대수탁사업에 맡길 생각이 없었다. 농지은행사업보다 관행적으로 이루어지는 농민들 간의 임대차를 더 편하게 생각하기 때문이었다. 고령의 농업인들은 농지은행사업에 대한 정보가 미흡하여 조건이 까다롭고 절차가 복잡하다는 선입견을 갖고 있었다.

- 재촌농업인들 간에 맺은 이 임대차관계는 임대인과 임차인이 서로 대등한 위치에서 체결한 계약임을 알 수 있다. 서면계약서를 작성하고 5년이라는 장기임대차계약을 체결한 점이 이를 보여준다. 또한 임차료도 평균 이상이였다.

2.3. 농지임대차제도가 농지유동화에 미치는 영향

- 1996년부터 시행된 농지법에 기초한 기존의 농지제도는 농지임대차를 원칙적으로 금지하나 예외적으로 열거한 사항에 대해서만 허용하는 체계로 구성되어 있기 때문에 농지유동화를 제약하는 요인으로 작용하였다. 농지제도의 이러한 특성은 영농규모 확대를 위해 농지임차를 필요로 하는 농업경영체의 요구를 충족시킬 수 없게 되었고 농업구조정책과도 상충되었다. 나아가 현실에 부합하지 않은 제도로 사례조사에서도 나타났듯이 음성적인 농지임대차가 일반화되고, 현실과 제도 간의 괴리가 점점 더 커지게 되었다. 이에 따라 농지유동을 원활하게 하는 농지임대차제도의 개선이 지속적으로 요구되어 왔다.
- 농지은행제도는 이러한 요구에 따라 2005년부터 도입되었다. 농지은행의 사업 중 농지유동화를 위해 임대차제도를 개선한 것이 농지임대수탁사업이다. 이를 보면, 이농한 자의 농지와 상속받은 농지를 농지은행에 장기임대하면 임대인의 소유상한을 확대하고, 영농을 목적으로 농지를 매입한 자가 농지은행에 위탁하여 임대하면 그 기간 동안 농지소유를 합법적으로 인정하고 있다. 다시 말해 이것은 예외적 조치로 농지를 소유한 비농업인의 농지임대를 확대하고 1996년 1월 1일 이후에 농지를 취득한 농업인과 영농을 계획하는 “장래 농업인”에게 소유농지를 합법적으로 임대할 수 있게 한 것이다. 이 결과 그동안 합법적 임대차 대상이 되지 못해 음성적으로 임대 내지 사용대하던 농지들이 양성화되어 정상적인 임대차관계를 맺을 수 있게 되고, 농지의 유동이 보다 원활하게 되었다.

- 그런데 여기서 문제가 되는 것은 농지임대수탁사업에 의한 농지유동화가 농지제도의 근간인 경자유전 원칙과 정면으로 배치되는 부분이 있다는 점이다. 이것은 “소유농지를 농업경영에 이용하거나 이용할 자”가 해당 농지를 농지은행에 임대하는 경우에 발생할 수 있는 문제점이다. 여기서 특히 “소유농지를 농업경영에 이용할 자”는 영농목적으로 농지를 취득했으나 현재 농업에 종사하지 않은 “장래 농업인”을 말하는데, 이 “장래 농업인”의 소유농지를 임대할 수 있게 하면 비농업인의 농지소유가 일반화될 수 있다. 다시 말해 비농업인이 농지를 매입하여 곧바로 농지은행에 위탁하여 임대하면 합법적인 농지소유자가 될 수 있다는 뜻이다.
- 경자유전 원칙과 임대차에 의한 농지유동화 간의 상충관계는 근본적으로 모순되기 때문에 이들 양 원칙과 방향을 절충하여 문제를 해결하기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 이런 절충안은 기껏해야 현행 농지임대차제도와 같은 편법적인 방안 제시에 머무르고 말 것이다. 따라서 농지유동화와 농업구조개선 차원에서 농지제도상의 경자유전 원칙을 재검토하고 이를 대체할 수 있는 새로운 원칙과 제도를 도출할 필요가 있다.

3. 농지유동화 관련 정책사업

3.1. 영농규모화사업

3.1.1. 사업 개요

- 영농규모화사업은 경쟁력 있는 쌀산업 기반을 구축하기 위하여 전문화되고 규모화된 쌀농업경영체를 육성하는 것을 목표로 한다. 영농규모화의 구체적

사업으로는 농지매매사업, 농지임대차사업, 농지교환·분합에 의한 집단화를 도모함으로써 쌀농업의 경쟁력을 제고시키고자 한다. 영농규모화사업은 1989년 4월에 발표된 「농어촌발전종합대책」에서 필요성이 제기되어 1990년부터 시작되었는데,¹¹ 초기에는 쌀전업농뿐 아니라 일반 농업인까지 사업대상에 포함하였으나 1995년부터 쌀전업농을 위한 사업으로 변경되어 현재에 이른다. 사업내역상으로 초기에는 농지매매사업 위주로 사업이 추진되었으나, 1997년 경영이양직불사업이 시행됨에 따라 농지임대차사업 위주로 추진방식이 변경되었다.

3.1.2. 사업의 종류와 내용

가. 농지매매사업

- 농지매매사업은 비농업인의 농지와 전업(轉業)하거나 은퇴하고자 하는 농가 및 농업법인의 농업진흥지역내 논을 한국농촌공사가 매입하여 쌀전업농 육성대상자로 선정된 자 등에게 동일한 가격으로 매도하는 것이다.
 - 지원대상은 쌀전업농 육성대상자, 벼를 주작목으로 하는 농업법인, 간척·개간농지를 경작하는 농업인과 영농복귀자, 처분명령 및 매수청구농지의 매입신청자, (쌀 이외) 기타 전업농육성대상자(제주도에 한함) 등이다.
 - 지원조건은 최대 20ha의 농지를 평당 27,000원까지 연리 2%로 지원하며, 상환기간을 연령별로 15년부터 30년까지 차등화하여 분할상환하게 하고 있다.

¹¹ 영농규모화사업에 앞서서 1988~1993년에 농업인을 대상으로 농지구입을 지원하는 “농지구입자금지원사업”이 실시되었다. 그런데 이 사업은 사업목표를 농지를 직접 유동시키지 않고 농업인에게 바로 농지구입자금을 지원하는 것으로 했기 때문에 1990년부터 시행되는 영농규모화사업과 성격을 달리한다. 하지만 광의의 영농규모화사업에는 이 사업도 포함된다.

나. 농지임대차사업

- 농지매매사업은 전업(轉業)하거나 은퇴하고자 영농규모를 축소하는 농가 및 농업법인의 농지를 한국농촌공사가 장기 임대하여 쌀전업농 육성대상자 등에게 장기 임대하는 것이다.
 - 지원대상은 농지매매사업의 지원대상자와 동일하다.
 - 지원조건은 최대 30ha까지 5~10년간 장기임대차하고, 임대인은 임대료를 일시불로 지급받고 임차인은 임대료를 계약기간 동안 무이자로 균등분할 상환하게 한다.

다. 농지교환분합사업

- 농지교환분합사업은 두 가지 형태로 나눌 수 있는데, 하나는 농업인 상호간에 농지를 교환·분합하는 경우로서 교환되는 농지면적의 차이로 인한 차액에 대하여 자금을 지원하는 것이다. 다른 하나는 농업생산기반정비사업의 일환으로 시행되는 경지정리사업에서 사업시행 후 환지과정에서 집단환지를 받게 될 경우, 면적증가에 따른 환지청산금을 지원하는 것이다.
 - 지원대상은 농지교환 및 분합사업을 희망하는 농업인과 농업법인, 그리고 경지정리 집단환지청산금 지원대상자가 된다. 지원조건은 지원액에 해당하는 교환분합의 차액이나 환지청산징수액을 연리 2%에 10년간 균등분할상환하게 하는 것이다.

3.1.3. 사업의 성과 및 평가

- 농지구입자금지원사업을 포함하여 1988년부터 2006년까지의 영농규모화사업 실적을 보면, 총 5조 8,734억 원을 지원하여 166,966ha의 농지를 규모화하고 집단화하였다<표 3-1>.

표 3-1. 영농규모화사업 추진실적 (1988~2006)

단위: 호, ha, 억원, %

사업별	예산액(A)	추진실적			실적률 (B/A)
		농가	면적	금액(B)	
농지구입자금지원	6,900	78,082	31,317	6,554	95
농지매매	37,264	104,938	63,475	37,264	100
농지임대차	14,264	67,989	70,484	14,264	100
농지교환분합	722	12,982	1,690	652	90
합 계	58,734	263,991	166,966	58,734	99

자료: 한국농촌공사.

- 영농규모화사업의 성과로는 무엇보다 쌀전업농을 육성하여 쌀산업의 구조개선에 기여한 것을 들 수 있다. 1995년부터 2006년까지 총 80,393명의 쌀전업농 육성대상자가 선정되었는데, 이 중 63%에 해당하는 50,676명의 쌀전업농이 영농규모화사업의 지원을 받았다. 이들이 받은 지원실적은 107,977ha 면적에 총 3조 9,330억 원이 되는데, 이 결과 지원받은 농가의 호당 경영규모가 2.36ha 증가하게 되었다(한국농촌공사 2007, 52). 또한 쌀전업농 중 영농규모가 3ha 이상 되는 농가는 39,369농가로 전체 쌀전업농의 49%에 이르게 되었다.
 - 영농규모화사업으로 인한 쌀산업의 구조변화는 3ha 이상 농가의 비중 변화를 통해 파악할 수 있다. 3ha 이상 미작농가 수는 1990년 18,000호에서 2006년에 51,000호로 늘어났는데, 이 중 쌀전업농이 39,369호로 전체의 77%를 차지하게 되었다(한국농촌공사 2007, 7).
- 영농규모화사업이 쌀산업의 구조개선에 기여한 것은 분명하지만, 쌀 이외 다른 농업분야의 구조개선에는 큰 성과를 내지 못한 한계를 갖는다. 1995년 쌀전업농 육성으로 사업을 집중하기 이전에는 일반 농업인에게도 사업 자금이 지원되었으나, 이것이 중단됨에 따라 쌀 이외 분야의 영농규모화는 거의 전적으로 시장원리에 따라 이루어지게 되었다. 따라서 영농규모화사업의 향후 진로는 지금과 같이 쌀산업에 한정하여 집중지원하느냐 아니면

쌀을 포함한 경종농업 전반으로 확대하여 시행하느냐 하는 문제로 판가름 날 것이다.

3.2. 농지은행사업

3.2.1. 사업 개요

- 농지은행제도는 농산물시장 개방에 대응하여 농지시장의 안정을 도모하고 농지유동화를 촉진하기 위하여 2005년에 도입되었다. 다시 말해 이 제도는 농지유동화를 촉진하여 농지를 효율적으로 이용할 수 있게 하고, 임차농가에게 안정적으로 영농할 수 있는 제도적 기반을 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 나아가 과도한 부채로 위기에 처한 농가의 농지를 매입하여 이를 재임대하고 환매하여 농가의 경영회생에 실질적인 지원을 하는 것을 추가적인 목적으로 한다.
- 농지유동화와 관련해서 농지은행제도가 갖는 실질적인 의의는 부채지주의 농지를 합법적인 임대차관계로 유도하여 농지유동화를 촉진시킨 점에 있다. 이 제도의 도입으로 말미암아 기존의 농지제도 하에서 음성화되어있던 부채지주의 불법적인 농지임대차를 양성화하여 임대차에 의한 농지유동화를 촉진하는 사업을 추진하게 된 것이다.
- 농지은행사업과 영농규모화사업의 차이점은 영농규모화사업이 농업구조개선을 직접적인 목표로 삼는데 비해 농지은행사업은 농지의 수급 조절과 안정적인 영농 지원을 주된 목표로 하는 점에 있다. 그리고 영농규모화사업에서는 사업대상이 쌀전업농으로 한정되는데 비해 농지은행사업에서는 전답 및 과수농업을 포함하는 경종농업 전반의 농업경영체로 사업대상이 확대되어 있다.

3.2.2. 사업의 종류와 내용

가. 농지매도수탁사업

- 농지매도수탁사업은 농지매도 희망자의 농지를 수탁받아 전업농 등에게 매도하는 사업으로 사업대상 농지가 농업진흥지역 밖의 농지와 처분대상 농지를 포함하는 농지 전체가 된다. 다만 계획관리지역으로 지정된 곳은 예외한다. 그리고 매도 대상자도 쌀전업농으로 한정되지 않고 농업인 및 농업법인 전체로 확대된다.
- 하지만 농지의 매도자와 매입자 입장에서는 농지매도수탁사업이 영농규모 화사업의 농지매매사업보다 불리한데, 농지매도수탁사업에서 매도자는 수탁 수수료를 납부해야 하고, 매입자는 분할납부 프로그램을 활용할 수 없기 때문이다. 이에 따라 농업진흥지역내 논은 모두 농지매매사업을 선호하게 되고, 농지매도수탁사업은 활성화되지 못하고 있다.

표 3-2. 농지매매사업과 농지매도수탁사업 비교

구분	농지매매사업	농지매도수탁사업
목적	· 비농가 및 전업·은퇴농가의 농지를 매입하여 쌀전업농육성대상자에게 매도	· 농지매도 희망자의 농지를 수탁받아 전업농 등에게 매도
대상농지	· 농업진흥지역 내의 논	· 농업진흥지역 밖 포함 (계획관리지역 제외) · 논 이외의 농지도 가능 · 처분통지받은 농지
공사 매입방식	· 매입가격 결정 및 지급	· 위탁자와 협의로 매도가격 결정
매도대상자 (지원한도)	· 쌀전업농육성대상자(20ha) · 쌀생산 농업법인(30ha) · 영농복귀자(전업당시 매도면적)	· 농업인 · 농업법인
공사 매도방식	· 일시불 · 분할납부(15~30년), 연2% 이율	· 매매당사자 간 계약 및 대금지급 · 중개 역할로 수탁수수료 수취(매도가격의 1% 이내)

나. 농지임대수탁사업

- 농지임대수탁사업은 임대가능한 농지를 위탁받아 전업농 등에게 장기임대하는 사업인데, 여기서 임대가능한 농지는 전업(轉業) 또는 은퇴하는 농가의 농지와 “자경을 목적으로 취득한 장래농업인”의 농지가 된다. 다만 계획관리지역 농지와 1,000㎡ 미만의 농지는 제외된다.
- 농지임대수탁사업은 사업대상을 논을 포함한 농지 전반으로 하고 “장래농업인”의 농지를 포함하고 있기 때문에 영농규모화사업의 농지임대차사업과 구별된다. 또한 농지임대수탁사업은 임차인에 제한을 두지 않는다. 농지임대수탁사업은 임대인이 수수료를 납부해야 하기 때문에 농지임대사업보다 불리한 면이 있지만, 비농업인이 합법적으로 임대차할 수 있는 수단으로 활용됨으로써 사업이 활성화되고 있다.

표 3-3. 농지임대차사업과 농지임대수탁사업 비교

구분	농지임대차사업	농지임대수탁사업
목적	· 농가로부터 장기임대한 농지와 공사소유농지를 쌀전업농육성대상자에게 장기임대	· 임대가능한 농지를 위탁받아 전업농 등에게 장기임대
대상농지	· 경영이양직불대상자의 논 · 공사에 임대한 농지 · 전업(轉業)· 은퇴농의 논	· 전업(轉業)· 은퇴농의 농지 · 자경을 목적으로 취득한 농지 (계획관리지역 농지와 1,000㎡ 미만 농지 제외)
농지소유주의 임대신청	· 임대신청 접수	· 임대수탁 신청
임차대상자 (지원한도)	· 쌀전업농육성대상자(30ha) · 쌀생산 농업법인(40ha) · 영농복귀자(전업시 임대면적)	· 농업인 · 농업법인
임대차방식	· 임대차 기간: 5~10년 · 농지소유주에게 총임대료 선지급 · 임차인은 공사에 분할납부	· 임대차기간: 5년 · 임대료는 농지은행과 임차인 협의 하에 결정(매년 지급) · 공사에 수수료 지급(임대료의 8~12% 차감)

다. 경영회생지원 농지매입사업

- 경영회생지원 농지매입사업은 자연재해 또는 부채 증가 등으로 경영위기에 처한 농가의 농지를 매입하여 그 매각대금으로 부채를 청산하게 함으로써 경영정상화가 이루어지도록 지원하는 사업이다. 여기서 매입한 농지는 당해 농가에게 5년간 장기임대하고 임대기간 중 다시 우선적으로 환매할 수 있도록 하고 있다.
- 매입대상 농지는 공부상 지목이 논, 밭, 과수원인 농지가 되고, 지원대상자는 금융기관 또는 공공기관에 대한 채무액이 5천만 원 이상인 농업인과 농업채 해로 농가피해율이 최근 3년 중 1회 이상, 50% 이상인 농업인이 된다.

3.2.3. 사업의 성과 및 평가

- 농지매도수탁사업은 농지매매사업에 비해 인센티브가 없기 때문에 활성화되지 못하고 있다. 한국농촌공사의 내부자료에 따르면, 2006년부터 2007년 6월까지 공사와 매도농가 간에 체결한 매도수탁계약이 19건(55필지, 80,112m²)이지만, 매매계약이 완료된 농지는 5건(9필지, 15,736m²)에 불과했다. 따라서 사업의 성격과 내용을 재조정할 필요가 있는데, 일차적으로 처분대상농지를 매도수탁하는 사업으로 특화하는 방안을 고려하도록 한다.
- 농지임대수탁사업은 비농업인의 합법적 임대차 수단이란 특성으로 활성화되고 있다. 이 사업이 농지은행의 중심사업으로 임대차에 의한 농지유통화에 기여하고 있는 것은 분명하지만, 경자유전의 원칙과 상충되는 문제를 안고 있는 것이 한계점이다.
- 경영회생지원 농지매입사업은 농가부채대책의 일환으로 활용되면서 활성화되고 있다. 사업실적을 보면 사업개시년도인 2006년에 183명의 대상자를 선

정하여 311ha 농지를 매입하고 총 422억 원을 지급하였다. 농가 평균 1.7ha를 매도했으며 1ha 이상이 전체의 63%를 차지하였다<표 3-4>. 사업의 활성화로 2007년도에는 사업예산이 추가로 증액되기도 했는데, 당초 566억 원으로 책정된 2007년도 사업예산은 387억 원이 추가되어 총 953억 원으로 확대되었다.¹²

- 경영회생지원 농지매입사업에 대한 대체적인 평가는 이 사업이 영농현장의 요구에 부합하는 사업이라는 것이다. 사업내용으로 보완할 부분은 농업용 시설물을 사업대상으로 포함하기 위해 필요한 평가방법 및 운용방안에 관한 것이다.

표 3-4. 2006년도 경영회생지원 농지매입사업 실적

구분	신청	대상자 선정(A)	포기·감액(B)	지원(A-B)
인원(호)	378	227	44	183
면적(ha)	554	371	60	311
금액(억원)	942	631	209	422

자료: 한국농촌공사.

¹² 농림부 보도자료 2007. 7. 6 일자.

제 4 장

농지유동화를 위한 정책과제

1. 농지유동화 촉진 과제

1.1. 제도적 개선방안

- 농지유동화에서 제도적으로 가장 큰 제약요인은 농지임대차에 있다. 농지거래에서 비농업인의 농지소유 제한으로 유동화에 제약이 있지만, 이것이 영농규모화를 가로막는 쪽으로 기능하지는 않고 있다. 그러나 농지제도가 원칙적으로 농지임대차를 금지하고 있는 것은 농지유동화와 영농규모화에 결정적인 제약요인이 된다. 따라서 농지유동화 차원에서는 농지임대차제도의 개편이 시급히 요구된다.
- 농지은행제도의 도입은 부채지주의 농지를 양성적인 임대차시장으로 끌어 들임으로써 농지유동을 원활하게 하는 역할을 하였다. 하지만 농지임대차시장 전체를 양성화한 것이 아니라 일부분에 해당하기 때문에 불완전한 측면이 있고, 무엇보다 농지은행의 농지임대수탁사업이 농지제도의 근간인 경자유전 원칙과 정면으로 배치되는 문제를 안고 있다.

- 경자유전 원칙과 농지임대차에 의한 농지유통화 간의 상충관계는 근본적인 모순에 해당하기 때문에 이들 양 원칙과 방향을 절충하여 문제를 해결하는데 한계가 있다. 따라서 농지유통화와 농업구조개선 차원에서 농지제도상의 경자유전 원칙을 재검토하고 이를 대체할 수 있는 새로운 원칙과 제도를 도출할 필요가 있다.
- 농지제도 개편의 기본방향은 궁극적으로 농지소유와 임대차에 대한 규제를 폐지하여 완전자유화 하되, 그 전제조건으로 현행 소규모 필지별 전용제도를 대신할 수 있는 계획적, 집단적 농지전용제도로 확립하는 것이다. 그래야만 농지에 대한 투기적 수요를 막고 농지유통화를 촉진할 수 있다.
- 이러한 기본 방향 하에 농지제도 개편은 다음과 같이 단계적으로 추진하도록 한다.
 - 제1단계는 현행 농지제도와 토지시장 현실과의 괴리를 줄여나가는 것이다. 여기서는 무엇보다 현재 불법화되어있기 때문에 음성적으로 이루어지는 농지임대차를 양성화하도록 한다. 즉 부채지주 소유의 농지가 농지은행을 통해 합법적인 임대차시장에 등장할 수 있게 하고, 재촌 농업인들 간의 농지임대차를 자유화한다.
 - 제2단계는 농지전용제도를 계획적·집단적 전용제도로 확립한다. 현재 3ha 이하 농지에 대해 허용되는 소규모 필지별 전용제도를 계획적 전용제도로 전환한다. 또한 농지전용으로 차후에 실현되는 개발이익이 전액 환수되도록 한다.
 - 제3단계는 농지소유 및 임대차를 완전자유화하고, 경자유전 원칙을 폐지한다.

1.2. 농지유동화 관련 정책사업 개선방안

1.2.1. 농지유동화 관련 정책사업 체계

- 농지유동화와 관련한 정책사업으로는 1988년부터 실시한 영농규모화사업과 2005년부터 새로 시작한 농지은행사업이 있다. 그런데 농지유동화사업의 기본틀을 정립하려면 이들 두 사업 간의 관계를 확실히 할 필요가 있다. 더욱이 두 사업이 내용상 유사한 면이 있기 때문에 이들의 관계를 어떻게 정립하느냐에 따라 정책사업의 골격이 바뀌게 되고 세부사업들 간의 통폐합이 논의될 수 있다.
- 영농규모화사업과 농지은행사업 중에서 성격상 유사한 사업은 농지매매와 관련된 농지매매사업(영농규모화)과 농지매도수탁사업(농지은행), 그리고 농지임대차와 관련된 농지임대차사업(영농규모화)과 농지임대수탁사업(농지은행)이 있다.
 - 이 사업들 간의 유사성은 농지매매와 농지임대차에서 한국농촌공사가 매개자 역할을 한다는 점과 농지임대차에서 장기임대차계약이 체결된다는 점에 있다.
 - 차이점으로는 영농규모화사업이 쌀전업농과 논을 대상으로 하지만, 농지은행사업이 일반 농업인과 농지 전체를 대상으로 하는 점, 그리고 영농규모화사업에는 정책자금의 지원이 수반되는데 농지은행사업에는 자금 지원이 없다는 점 등을 들 수 있다.

표 4-1. 농지유동화 관련 정책사업 체계

구분	영농규모화사업	농지은행사업
농지매매	농지매매사업	농지매도수탁사업
농지임대차	농지임대차사업	농지임대수탁사업
경지정리	농지교환, 분합사업	-
농지집단화	-	경영회생지원농지매입사업
농지유동화정보	-	농지유동화정보제공사업

- 하지만 이런 차이점만으로 두 사업을 서로 통합할 수 없는 별단의 사업으로 규정짓기에는 근거가 약하다.
- 영농규모화사업과 농지은행사업의 기본적인 차이점은 영농규모화사업이 농업의 구조개선을 직접적인 목표로 하는 사업인데 비해, 농지은행사업은 구조개선을 직접적인 목표로 하지 않고 농지시장에서 농지의 유동을 원활하게 하는 것을 목표로 한다는 점에 있다.
 - 이에 따라 영농규모화사업은 정부정책을 대행하는 한국농촌공사가 사업주체로서 규모화라는 특정 목표를 달성하기 위해 노력하는 성격을 갖는다. 이 때문에 영농규모화사업에서는 농지매입자에 대해 전업농 자격과 연령 제한 등의 특정조건이 요구된다.
 - 반면 농지은행사업에서는 농지의 매도 및 매입 당사자와 농지임대차 당사자들이 사업의 주체이자 고객이 되고, 농촌공사는 수수료를 받고 거래 및 임대차를 연결하는 중개인 성격을 띄는 것이다.
- 이처럼 영농규모화사업과 농지은행사업은 기본적인 성격과 방향에서 차이가 있기 때문에 두 사업을 하나로 통합하기보다는 서로 다른 특성을 갖는 두 가지 사업으로 분리하여 운영하는 것이 바람직하다고 판단된다.

1.2.2. 영농규모화사업 개선방안

- 앞서 영농규모화사업은 우리나라의 농업구조, 특히 쌀산업의 구조 개선에 상당한 기여를 한 것으로 평가되었다. 그런데 여기서 한 가지 검토해야 할 점은 이 사업을 기존의 방식대로 쌀산업의 논으로 한정하여 실시할 필요가 있느냐 하는 점이다. 1995년 영농규모화사업을 쌀전업농 육성을 위한 사업으로 변경하여 특화하였을 때는 쌀산업 육성을 위한 시대적 요구도 있었고 제한된 재원으로 최대의 효과를 얻기 위해서 선택과 집중의 원리를 도입할 필요성이 있었다고 판단된다. 그러나 2000년대에 들어서 아직 부분적이긴

하지만 쌀생산의 과잉문제가 발생하고, 해결방안으로 전작(轉作)이나 휴경 등을 유도해야 할 상황으로 여건이 변화되었다. 이에 따라 앞으로의 농업구조개선사업은 쌀산업에 집중할 것이 아니라 농업생산 전반으로 그 범위를 넓힐 필요가 있다고 생각된다. 이럴 경우 영농규모화사업은 그 대상을 현재와 같이 농업진흥지역내 논으로 한정할 것이 아니라 논과 밭, 과수원을 포함하는 농지 전반으로 확대할 필요가 있다.

1.2.3. 농지은행사업 개선방안

- 농지은행사업 중 활성화되지 않고 있는 것이 농지매도수탁사업이다. 이 사업은 영농규모화사업의 농지매매와 달리 사업대상을 농지 전체로 하여 범위가 넓지만, 사업에 특별한 인센티브가 없고 사업내용상의 특징이 없기 때문에 참여율이 저조한 실정이다.
 - 농지은행사업의 특성상 자금지원이 필요한 인센티브를 제공하기는 어렵기 때문에 이 사업의 개선방안은 사업의 성격을 명확히 하는 데서 찾아야 할 것이다.
- 농지매도수탁사업의 개선방안은 사업내용을 부채지주의 처분대상농지를 매입하여 매도하는 것으로 특정화하는 것이다. 즉 처분통지를 받은 모든 농지는 이 사업을 통해 처분하도록 하고, 매도가격 등 거래조건을 결정할 때 농촌공사가 일정한 재량권을 가질 수 있도록 사업을 구성한다.
 - 이로써 농지매도수탁사업의 성격과 범위가 명확해 질 뿐 아니라 사업대상 및 물량이 확정됨에 따라 지속적으로 매도수탁사업을 추진할 수 있다. 또한 이 사업을 통해 처분대상농지를 신속하게 유동화할 수 있다.
- 농지임대수탁사업은 비교적 성공적으로 정착되고 있는 사업에 속하지만, 사업의 활성화를 위해 다음과 같은 몇 가지 개선방안을 제시할 수 있다.
 - 첫째, 부채지주들의 보다 적극적인 사업참여를 유도하기 위하여 농지를

임대수탁하는 경우에 해당 농지를 양도소득세 상의 중과세 대상이 되는 비사업용 토지에서 제외시키는 방안을 마련한다.

- 둘째, 현재 사업시행요령에 있는 임대수탁 제외대상 규정을 완화하여 수탁대상농지의 범위를 확대하도록 한다. 현재 관리지역 중 계획관리지역의 농지는 수탁대상에서 제외되어 있는데, 계획관리지역 지정만으로 수탁대상에서 제외하는 것이 합리적 근거도 없고 국토이용상으로도 바람직하지 않기 때문에 이를 수탁대상에 포함시키도록 한다.

2. 농업구조개선정책과 농지유동화 과제

2.1. 농업구조개선의 방향 정립

2.1.1. 농업구조개선 방향에 대한 논의

가. 강력한 구조조정 입장

- 농업구조개선과 관련한 최근의 연구로 먼저 박현출(2004)이 있다. 이 연구는 일차적으로 농업인력의 자연증감에 기초를 두고 있는 현행 농업구조에 문제가 있음을 밝히고 있다. 이에 따르면 2003년말 현재 농업경영주 수는 총 126만 4천 명인데 2010년에는 95만 명 수준이 되고, 이 중 60세 이상의 비중이 68%인 65만 명, 40세 미만이 2.6%인 2만 5천 명에 불과할 것으로 추정된다. 2010년에 농업총소득의 70%로 부양할 수 있는 적정규모의 전업농을 약 20만 농가로 보고 있기 때문에 전체 농가가 현 추세에 따라 95만 호 수준을 유지하면 농업구조는 영세소농 형태를 벗어나지 못할 것으로 보인다.

- 이러한 현실 인식에 입각하여 이 연구는 농업자원을 20만의 전업농에게 집중시킬 수 있는 강력한 농업구조조정 정책이 실시될 필요가 있다고 본다. 농업구조조정을 실시하는 방법은 ① 농업부문에 완전한 시장경쟁원리를 도입하여 경쟁력이 없는 농가는 시장에서 퇴출시키는 방법과 ② 가능한 범위 내에서는 시장원리를 따르되 원칙적으로 정부가 적극적으로 개입하여 경쟁력 없는 농가가 탈농할 수 있는 여건을 만들어주는 방법이 있는데, 농업부문에 완전한 시장경쟁원리를 도입하는 것이 현실적으로 매우 어렵기 때문에 정부의 적극적 개입에 의한 농업구조조정이 필요하다는 것이다.
- 이 연구에서 제시하는 구조조정정책에서 가장 강조하는 점은 농업인의 조기에 퇴를 지원하는 것이다. 이를 위한 구체적인 정책으로 조기에퇴 연금제도와 농지담보 역모기지론 제도를 도입하는 등 농업인 연금제도를 개선할 것을 제시하고 있다.
- 요컨대 이 연구에서 무엇보다 강조하고 있는 것은 65세 이상 농업인의 영농은 퇴 관행을 만들고, 전업농 위주의 농업구조를 확립해야 한다는 점이다.

나. 시장원리에 의한 구조개선 입장

- 농업구조 문제에 대해 시장원리를 강조하는 연구로 이정환 등(2006)을 들 수 있다. 이 연구는 무엇보다 대농 중심의 농업구조가 시장을 통해 개선되고 있다고 본다. 이를 입증하는 근거로 농업생산이 대농에 집중되어왔다는 사실을 들고 있다. 예를 들어 3ha 이상 경영규모를 가진 농가들이 경작하는 농지가 1990년 전체 경지의 10.2%에서 2000년 25.7%로 늘어났고, 특히 논농업의 경우는 3ha 이상 경작농가의 농지비율이 1990년 6.2%에서 2000년 20.0%로 늘어났다. 또한 시설농업과 축산에서도 대농 중심의 농업생산 집중이 일어나고 있는 점을 근거로 제시했다.

- 이 연구가 이러한 현실 인식에 기초하고 있기 때문에 농업구조개선은 시장 경쟁원리와 자연 은퇴에 맡기면 되고, 비용에 비해 효과가 미미한 농업구조 정책을 별도로 수립할 필요는 없다고 본다. 정책의 역할은 시장에 의한 구조 개선을 저해하는 요인을 제거하고 구조개선과정에서 발생하는 양극화와 갈등을 방지하는 데 있다고 한다.
- 이 연구에서 농업구조정책이 효과가 없다고 보는 이유는 현실적으로 영농을 영위하는 것이 영농을 포기하는 것보다 유리하다는 사실에 있다. 쌀농업의 경우 단보당 자작소득이 임대소득보다 크기 때문에 농가가 영농을 포기하기 어렵다. 소득 차이를 보전하기 위해 지급되는 경영이양직불금은 그 수준이 매우 낮아 구조개선에 실질적인 영향을 미치지 못하며 그 수준을 9배 이상 늘이더라도 임대가 자작보다 유리해지는 경우는 10%를 넘지 못한다.
- 요컨대 농업구조개선의 속도는 농업인력의 노령화와 자연은퇴, 사망과 같은 자연적 요인에 의해 결정되는 일종의 외생변수이고, 영농규모화는 그 효율성 때문에 시장경쟁원리에 따라 자연스럽게 대농 집중 형태로 이루어진다는 것이다.

2.1.2. 농업구조개선 논의에 대한 평가

- 박현출(2004)은 농업구조 실태에 대해 농업에서 발생하는 소득으로 부양할 수 있는 농가 수가 제한되어 있는데 너무 많은 수의 농가가 농업에 체류하여 전체적으로 영세소농 농업구조를 고착화하고 있다고 본다. 그런데 이런 견해는 전체 농가를 대상으로 하는 평균적 개념으로 현실을 파악함으로써 경영규모별 혹은 업종별 농가유형 간에 나타날 수 있는 차이점을 제대로 파악하지 못하는 한계가 있다. 영농규모가 작은 중소농과 평균농가 차원에서는 영세소농 구조가 고착화된다고 볼 수 있지만, 대농경영에서는 영농규모 확대가 계속되고 있다는 사실을 구별해내지 못하고 있다.

- 박현출(2004)이 제시하는 농업구조정책 중 특징적인 것은 65세 이상 농업인의 영농은퇴 관행을 확립하자는 것과, 이를 위한 정책대안으로 은퇴와 연계된 농업인 연금제도의 확립을 들 수 있다. 이 연구에서 제시하는 농업인 연금제도는 별도의 연금제도가 아니라 현행 국민연금체계로 실시되는 농업인 연금제도를 말하는데, 가입 후 20년이 지나 정상적인 연금이 지급되는 2015년부터는 이 제도를 활용하고, 그 이전에는 현재 실시 중인 경영이양직불제를 개량하여 조기은퇴 연금제로 실시할 것을 제안하고 있다.
- 문제는 이런 제도를 통해 지급되는 연금액이 영농포기를 유도할 인센티브로는 아직 매우 낮은 수준이라는 것이다. 인센티브가 되기 위해서는 경영이양직불의 경우 그 금액이 쌀소득보전직불제의 고정직불금 수준이 되어야 하는데 이보다 월등히 적고, 2015년에 정상적으로 받는 농업인 연금도 최초 가입 시 대부분의 농업인들이 최저단계 연금에 가입했기 때문에 그 금액이 매월 20만원 정도 밖에 되지 않는다. 따라서 정부 지원을 대폭 확대하지 않는 한 농업인 연금이 영농은퇴의 인센티브로 작용하기 어렵다.
- 이정환 등(2006)은 농업구조에 대한 분석에서 대농을 중심으로 영농규모화가 진행되고 있음을 밝힌 성과가 있다. 그런데 여기서는 시장의 역할을 매우 강조하여 구조개선의 방향은 시장이 결정하므로 정책이 개입할 필요가 없다고 말한다. 이 연구는 현재의 농업구조가 갖는 양극화 문제에 대해 주의를 기울이지 않고 있다. 특히 0.5ha 미만의 영세농이 증가하고 이와 같은 규모의 영농 집단에서 영농세분화가 일어나는 점을 분석하지 않고, 영세농의 증가와 영농세분화가 갖는 농업구조상의 문제를 간과하고 있다. 다시 말해 영세농의 수와 비중이 증가하면 이로 인해 전체적인 농업구조가 개선되지 않을 뿐 아니라 이들 농가집단에 대한 소득정책 및 사회보장정책이 추가적으로 요구된다는 사실을 고려하지 않고 있다.
- 이정환 등(2006)에 대해서는 다음과 같은 사항을 한계로 지적할 수 있다.

- 첫째, 농업부문에 완전한 시장경쟁원리를 적용해야 한다고 주장하고 있으나, 농업구조의 양극화가 모두 시장경쟁원리의 산물이라는 점을 간과한 것이다. 0.5ha 미만 농가의 영농세분화 현상도 농업내외적¹³ 시장경쟁원리의 산물이기 때문에 영농은퇴를 유도하는 제도적, 정책적 장치가 마련되지 않으면 이런 농업구조에 근거한 고령영세농의 농업활동이 과도기적이 아니라 종신으로 영농하는 농업관행으로 농업부문에 강고하게 남아있을 가능성이 높다.
- 둘째, 시장경쟁원리에 입각한다고 해서 소규모 영세농이 늘어나는 문제에 대해 농업정책이 수수방관할 수 없는 것이다. 소득보장 및 사회보장 차원에서 이들을 부양하고 지원해야 한다는 정책적 부담이 현실적으로 존재한다.
- 셋째, 3ha 이상 농가의 영농규모화에 있어서 정책적으로 실시된 영농규모화사업 등이 일정한 역할을 했다는 점이다. 제3장 살펴본 바와 같이, 1988년부터 2006년까지 실시된 영농규모화사업으로 약 167,000ha의 농지가 유동화되었다. 이러한 영농규모화사업에 의한 농지유동화는 유동화의 방향을 전부 영농규모화 쪽으로 향하게 만들었다.
- 넷째, 선진국의 경우, 농업구조개선의 속도가 농업인력의 노령화와 자연은퇴, 사망과 같은 자연적 요인에 의해서 전적으로 결정되는 것이 아니라, 주로 영농은퇴와 연계된 연금제도 등의 제도적 장치에 의해 이루어지고 있다. 독일과 프랑스, 아일랜드 등의 국가들은 65세 은퇴 시 지급하는 농업인 연금제도로 농업구조를 크게 개선하였다.

¹³ 농업외적 요인으로는 토지시장을 둘러싼 비농업인의 농지수요와 거래 및 임대차들을 수 있다.

2.2. 농업구조개선을 위한 정책과제

2.2.1. 정책과제 설정

- 농지유동화를 유동성의 증가 차원을 넘어서서 영농규모화란 특정 방향으로 유도하기 위해서는 농지제도와는 별도의 정책적 노력이 요구된다. 농업구조를 영농규모화 시키는 확실한 방법은 영농은퇴와 연계된 농업인 연금제도를 정착시키는 것이다.
 - 그런데 현재 실시되고 있는 농업인 연금제도는 이런 단계로 가지 못하고 있다. 현행 농업인연금은 국민연금제도에 기초한 것으로 만 65세가 경과하면 영농은퇴와 관계없이 연금이 지급된다. 따라서 농업인연금이 영농포기의 적극적 수단이 되지 못한다.
 - 또한 가입한 지 20년이 경과하여 완전노령연금을 받게 되더라도 낮은 단계의 연금에 가입했기 때문에 대부분의 농업인들이 월 20만원 정도의 적은 연금을 받게 된다. 2015년 이후 연금액이 점진적으로 높아진다 하더라도 이 수준으로는 영농은퇴의 인센티브가 되지 못한다.
- 이처럼 영농은퇴와 연계된 농업인 연금제도가 필요하나 현 단계에서 이를 실시하기에는 제도 미비, 재원문제 등 제반 여건이 아직 갖추어져 있지 않기 때문에 장기적으로 추진해야 할 과제에 속한다.
- 농업구조개선과 관련된 영농규모화를 위해 현 단계에서 실시해야 할 정책과제는 65세 이상 농업인 전체를 영농은퇴의 유도대상으로 하는 것이 아니라, 이들을 세분화하여 단계적으로 접근하는 것이다. 다시 말해 65세 이상의 농업인 중에서 영농은퇴의 일차적 대상이 되는 75세 이상 최고령 농업경영주의 경영이양을 추진하고, 다음 단계로 70세 이상 농업경영주의 경영이양 추진방안을 수립한다.

2.2.2. 고령농업인 현황

- 2006년 현재 전체 농가인구 중 65세 이상의 비율은 30.8%다. 여기서 75세 이상은 9.0%이고 70세~74세가 9.8%이다. 인구구성상 65세 이상의 인구비율이 20% 이상이면 초고령사회로 규정하는데, 농가인구는 초고령사회 기준을 10% 이상 초과하고 있다<표 4-2>. 농가인구의 고령화는 급속도로 진행되었는데, 예를 들어 65세 이상 농가인구 비율이 1990년 11.5%에서 2006년 30.8%로 증가하였다<그림 4-1>.

표 4-2. 고령 농가인구 구성 변화

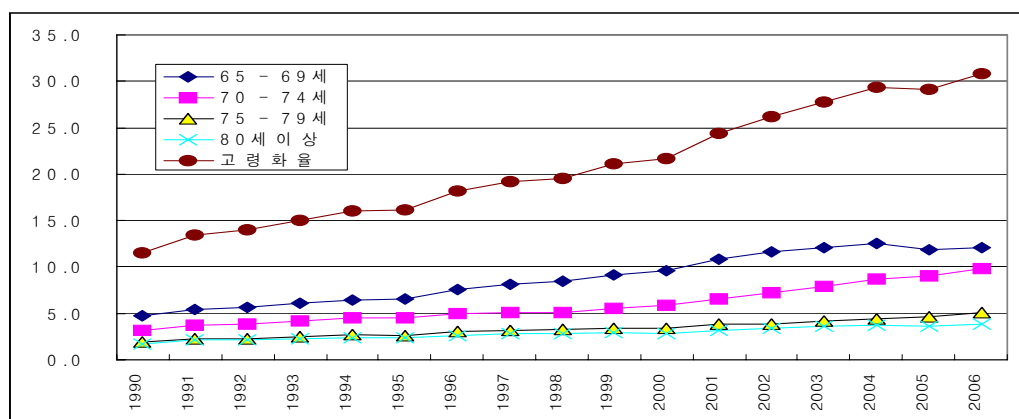
단위: 명, %

구분	총농가 인구	65-69세	70-74세	75-79세	80세 이상
1990	6,661,322	317,649 (4.8)	207,691 (3.1)	129,826 (1.9)	114,031 (1.7)
1995	4,851,080	320,292 (6.6)	221,702 (4.6)	126,956 (2.6)	115,751 (2.4)
2000	4,031,065	388,959 (9.6)	236,018 (5.9)	138,533 (3.4)	112,499 (2.8)
2001	3,933,250	426,926 (10.9)	255,947 (6.5)	149,531 (3.8)	126,252 (3.2)
2002	3,590,523	418,073 (11.6)	260,008 (7.2)	139,576 (3.9)	122,673 (3.4)
2003	3,530,102	426,442 (12.1)	279,784 (7.9)	147,404 (4.2)	128,336 (3.6)
2004	3,414,551	428,720 (12.6)	297,133 (8.7)	149,438 (4.4)	126,737 (3.7)
2005	3,433,573	408,521 (11.9)	309,279 (9.0)	158,942 (4.6)	122,564 (3.6)
2006	3,304,173	398,584 (12.1)	323,603 (9.8)	167,460 (5.1)	128,666 (3.9)

자료: 통계청, 농업기본통계.

그림 4-1. 고령 농가인구 변화 추이

단위: %



자료: 통계청, 농업기본통계.

- 농업경영주의 경우에는 고령화가 더욱 심각한데, 2006년도에 65세 이상 농업경영주가 총농가 수의 44.4%를 차지하고 70세 이상 26%, 75세 이상이 10.4%가 된다<표 4-3>. 65세 이상 농업경영주의 증가도 1990년 18.3%에서 2006년 44.4%로 2.4배 늘어났다. 특히 2005년부터는 65세~69세 농업경영주 수가 줄어들고 70세 이상이 크게 늘어났다.

표 4-3. 고령 농업경영주 구성 변화

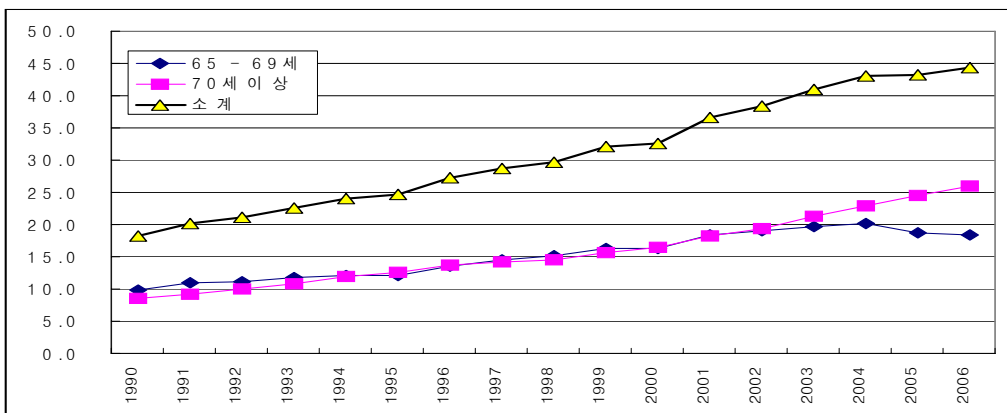
단위: 호, 명, %

구분	총농가 수	65-69세	70세이상	소계
1990	1,767,033	173,150 (9.8)	150,032 (8.5)	323,182 (18.3)
1991	1,702,307	185,801 (10.9)	157,032 (9.2)	342,833 (20.1)
1992	1,640,853	182,276 (11.1)	164,457 (10.0)	346,733 (21.1)
1993	1,592,478	187,237 (11.8)	172,704 (10.8)	359,941 (22.6)
1994	1,557,989	188,628 (12.1)	184,931 (11.9)	373,559 (24.0)
1995	1,500,745	181,566 (12.1)	189,920 (12.7)	371,486 (24.8)
1996	1,479,602	201,036 (13.6)	201,724 (13.6)	402,760 (27.2)
1997	1,439,676	208,035 (14.5)	205,347 (14.3)	413,382 (28.7)
1998	1,413,017	213,697 (15.1)	204,613 (14.5)	418,310 (29.6)
1999	1,381,637	225,405 (16.3)	217,089 (15.7)	442,494 (32.0)
2000	1,383,468	225,095 (16.3)	226,663 (16.4)	451,758 (32.7)
2001	1,353,687	249,894 (18.5)	245,814 (18.2)	495,708 (36.7)
2002	1,280,462	243,911 (19.0)	248,314 (19.4)	492,225 (38.4)
2003	1,264,431	248,985 (19.7)	269,023 (21.3)	518,008 (41.0)
2004	1,240,406	249,758 (20.1)	284,853 (23.0)	534,611 (43.1)
2005	1,272,908	238,148 (18.7)	311,342 (24.5)	549,490 (43.2)
2006	1,245,083	229,551 (18.4)	323,315 (26.0)	552,866 (44.4)

자료: 통계청, 농업기본통계.

그림 4-2. 고령 농업경영주 구성변화 추이

단위: %



자료: 통계청, 농업기본통계.

2.2.3. 고령농에 대한 단계별 경영이양사업의 필요성

- 고령농에 대한 경영이양 유도를 고령층을 세분화하여 최고령층에 대해 우선적으로 실시하는 이유는, 이것이 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있는 방안이기 때문이다. 예를 들어 아직 신체적으로도 영농활동에 종사하는 데 문제가 없고 주관적으로도 영농활동을 계속할 용의가 있는 65세 직후의 농업인이 영농을 포기하게 하려면 경영이양 인센티브가 은퇴 후 노후보장이 될 정도로 커야 한다. 알려진 바로는 충분한 인센티브가 보장되어도 직장생활이 주는 만족감으로 인해 은퇴하지 않는 사람이 있는데, 인센티브조차 충분하지 않다면 경영이양 유도는 실패할 수 밖에 없다. 그런데 이들에게 충분한 인센티브가 될 정도의 자금을 국가의 보조만으로 감당할 수 없다. 그렇기 때문에 이정환 등(2006)의 주장처럼 기존의 구조개선정책은 비용에 비해 효과가 떨어지는 것이다.
- 반면에 75세 이상의 고령농에 대해 경영이양 유도정책을 추진할 때는 상대적으로 적은 비용으로 큰 효과를 볼 수 있다. 75세 이상 고령농의 경우 신체적으로도 영농활동에 한계를 느끼게 되고 영농에 대한 주관적 용의가 많이 줄어든 상태이기 때문에 경영이양의 인센티브가 있으면 참여할 가능성이 높다. 그리고 노후보장기간이 짧기 때문에 경영이양 인센티브로 소요되는 비용이 적게 든다.
- 농업인 및 농가의 이런 특성과 관련하여 가족농의 경제활동 원리에 대해 이론적으로 구명한 연구로 차야노프의 “농촌가족경제이론”이 있다. 차야노프에 따르면, 가족농 경영을 의미하는 농촌가족경제는 다음과 같은 특성을 갖고 있다(김수석 1994, 280).
 - ① 경작지의 크기와 같은 농가경제활동의 규모는 일차적으로 가족의 크기(가족수)와 구성(연령층)에 따라 결정된다.
 - ② 경제활동규모는 나아가 가족노동의 집약도, 즉 가족의 자기노동력에 대한 “자기착취도”에 따라 정해진다.

- ③ 노동의 자기착취도는 가족의 욕구가 충족되어지는 정도와 노동 자체가 고된 정도, 이 두 가지 주관적인 판단의 균형점에서 정해진다.
- 한마디로 가족농은 노동의 고됨에 대해 느끼는 정도과 농업수입이 주는 만족감 사이에서 균형점을 찾는 경영원리를 갖고 있는데, 65세의 농업인보다 75세의 농업인이 신체적 한계 때문에 농업수입의 가치보다 노동의 고됨에 더 큰 주관적 비중을 두므로 그만큼 경영이양이 용이한 것이다.
 - 75세 이상 고령농에게 경영이양보조금 지급하는 것에 반대하는 입장 중에는 최고령농은 경영이양보조금을 지급하지 않더라도 곧 자연은퇴할 사람이기 때문에 보조금 지급이 불필요하다는 견해가 있다. 그러나 앞의 내용을 살펴보면 75세 이상 고령농의 자연은퇴가 그리 간단치 않음을 알 수 있다. 2006년 현재 75세 이상 농가인구가 전체 농가인구의 9%이고 그 수가 계속 늘어나고 있다. 75세 농업경영주는 그 비중이 더 높아 전체 농업경영주의 10.4%를 차지한다. 더욱이 80세 이상 농가인구가 3.9%나 되며 그 수는 계속 늘어나고 있다. 이처럼 최고령농의 농업잔류가 늘어나는 주된 원인은 현재 시행하고 있는 쌀소득보전직불제과 농지가격 상승에 대한 기대 등에 있는 것으로 보인다. 따라서 75세 이상 고령농에 대한 경영이양정책을 추진하지 않으면 평균수명 연장 추세와 함께 농업인구의 고령화는 더욱 심각해지며 농업구조개선은 그만큼 더 후퇴하게 될 것이다.

2.2.4. 최고령 농업경영주에 대한 경영이양사업 내용

- 이 사업은 현행 경영이양직불제를 모형으로 해서 75세 이상 농업인을 대상으로 프로그램으로 만들도록 한다. 즉 사업을 임대프로그램과 매도프로그램으로 구분하고, 임대프로그램의 지원액은 쌀소득보전직불제의 고정직불금 수준이 되도록 하며, 매도프로그램의 지원액은 현행 경영이양직불제의 1년 지원 수준으로 하는 것을 제안할 수 있다.

제 5 장

요약 및 결론

- 2000년대 농가구성의 변화는 0.5ha 미만 농가와 3ha 이상 농가가 증가하는 양극화로 특징지워진다. 무엇보다 0.5ha 미만 영세농의 증가가 두드러진 현상인데 2002년 이후에는 이 계층의 구성비뿐 아니라 절대수 자체가 지속적으로 늘어나고 있다. 농가 계층별 경지점유비율을 살펴보면 0.5ha 미만 농가의 경지 비중이 정체상태에 머물러 있고 3ha 이상 농가의 경지 비중은 크게 증가했다. 0.5ha 미만 농가의 경우 2000년 이후 농가 수는 늘어나는데 비해 경지면적은 정체상태에 머물러 농지의 세분화가 일어났다고 볼 수 있다. 반면에 3ha 이상 농가에서는 농가 수의 증가보다 빠르게 경지면적이 증가했으므로 영농규모화가 진행되었다고 할 수 있다. 요컨대 0.5ha 미만 농가 계층에서 영농세분화가 일어나고, 3ha 이상 농가 계층에서 영농규모화가 일어나고 있다.
- 농가의 호당 평균경지면적은 최근 들어 정체상태에 머물고 있고 2004년 이후에는 약간 줄어드는 경향까지 보인다. 이는 농가 수의 감소율이 경지면적의 감소율을 능가할 만큼 충분히 크지 않고 최근에는 농가 수가 증가되고 있기 때문이다. 2006년 현재 호당 경지면적은 1.45ha로 2004년의 1.48ha보다 2% 포인트 감소하였다.

- 농지거래 규모는 2000년대에 들어 점진적으로 늘어나는 추세에 있으며 거래 면적 또한 전체 농지의 4~6% 수준으로 외국과 비교하여도 적지 않다. 따라서 양적인 면에서 거래에 의한 농지유동화는 원활한 편이라 할 수 있다.
- 거래에 의한 농지유동화의 방향은 경지면적별 농가계층에 따라 다르게 나타났다. 다시 말해 0.5ha 미만 농가에는 농지거래에 의한 유동화가 영농을 세분화하는 쪽으로 영향을 미치고, 3ha 이상 농가에는 농지거래가 농지자원의 집중 역할을 함으로써 영농규모화에 기여하였다. 특히 0.5ha 미만 농가의 영농세분화는 자작지의 세분화로 특징지어진다. 이는 농지거래의 일부분이 0.5ha 미만의 소규모 농지를 매입하여 자작하고자 하는 농가들에 의해 진행되고 있음을 보여주는 것이다. 한편 농지거래의 다른 부분은 농지매입과 이어지는 농지임대차를 통해 3ha 이상 농가의 영농규모 확대에 영향을 미친 것으로 판단된다.
- 농지임대차의 최근 동향은 전체 임차농지면적과 임차농가 수가 줄어들거나 정체상태에 있음을 보여준다. 이는 임대차에 의한 농지유동화를 제약하거나 적어도 유동화를 촉진하지 않는 요인들이 존재한다는 사실을 보여주는 것이다. 그렇지만 기존의 임대차농지 내에서 계약관계를 변경하는 부분이 농지임대차를 지속적으로 유동화하고 있으며, 이 부분이 전체 경지의 약 10%에 달하고 전체 임차농지의 약 1/5이 해당되는 것으로 추정된다. 농지임대차에 의한 유동화를 통해 3ha 이상 농가의 영농규모화가 진행되고 있다.
- 원칙적으로 보면 현행 농지소유 및 거래제도는 비농업인의 농지소유를 금지하고 있기 때문에 농지유동화에 제한적으로 작용한다 할 수 있다. 하지만 실제로는 농지소유 및 거래제도가 거래규모 및 흐름을 바꾸거나 차단할 정도로 강력하지 않은 것으로 나타난다. 이는 비농업인이 실제로는 직접 혹은 간접적인 방법으로 농지를 구입하고 있기 때문인데, 이는 현행 농지법이 농지를 농업경영에 이용하는 자뿐 아니라 “이용할 자”(장래농업인)도 소유할

수 있게 한 규정에 근거한다. 일종의 제도적 허점을 이용하여 비농업인의 농지소유가 가능하게 된다. 요컨대 농지소유 및 거래제도가 농지유동화를 제한하는 측면이 있지만, 이것이 절대적 혹은 결정적인 영향력을 미치지 않는다.

- 1996년부터 시행된 농지법에 기초한 농지제도는 농지임대차를 원칙적으로 금지하는 체계로 구성되어 있기 때문에 농지유동화를 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 비록 예외적 조치로 농지임대차를 허용하는 규정이 존재하지만, 농지제도의 기본 틀은 경자유전 원칙에 입각한 농지임대차 금지를 통해 유지된다. 농지제도의 이러한 특성으로 영농규모 확대를 위해 농지임차를 필요로 하는 농업경영체의 요구가 제한을 받게 되었다.
- 농지은행제도는 농지유동화에 대한 이러한 요구에 따라 2005년에 도입되었다. 농지은행 사업 중 농지유동화를 위해 임대차제도를 개선한 것이 농지임대수탁사업이다. 이농한 자의 농지와 상속받은 농지를 농지은행에 장기임대하면 임대인의 소유상한을 제한없이 또는 2ha까지 확대하고, 영농을 목적으로 농지를 매입한 자가 농지은행에 장기임대하면 그 기간 동안 농지소유를 합법적으로 인정한다. 이 결과 그동안 합법적 임대차 대상이 되지 못해 음성적으로 임대 내지 사용대 하던 농지들이 양성화되어 정상적인 임대차관계에 들어 오게 되고, 농지유동이 보다 원활하게 되었다.
- 그런데 여기서 문제가 되는 것은 농지임대수탁사업에 의한 농지유동화가 농지제도의 근간인 경자유전 원칙과 정면으로 배치되는 부분이다. 이것은 “소유농지를 농업경영에 이용하거나 이용할 자”가 해당 농지를 농지은행에 임대하는 경우에 발생할 수 있는 문제점이다. 즉 비농업인이 농지를 매입하여 곧바로 농지은행에 임대하면 합법적인 농지소유자가 될 수 있으나 이는 경자유전 원칙에 어긋난다. 경자유전 원칙과 농지임대차에 의한 농지유동화 간의 상충관계에는 근본적인 모순이 존재하기 때문에 절충해서 문제를 해결

하는 데 한계가 있다. 농지유동화와 농업구조개선 차원에서 농지제도상의 경자유전 원칙을 재검토하고 이를 대체할 수 있는 새로운 원칙과 제도를 도출할 필요가 있다.

- 농업구조개선 차원에서 농지유동화를 촉진하는 방안은 제도적으로 농지제도를 개편하는 것과 정책적으로 고령 농업경영주에 대한 단계적 경영이양사업을 추진하는 것이다.
- 농지제도 개편의 기본방향은 궁극적으로 농지소유와 임대차에 대한 규제를 폐지하여 완전자유화 하되, 그 전제조건으로 현행 소규모 필지별 전용제도를 대신할 수 있는 계획적, 집단적 농지전용제도로 확립하는 것이다. 그래야만 농지에 대한 투기적 수요를 막고 농지유동화를 촉진할 수 있다.
- 영농규모화를 위해 현 단계에서 실시해야 할 정책과제는 65세 이상 농업인 전체를 영농은퇴의 유도대상으로 하는 것이 아니라, 75세 이상 농업경영주를 영농은퇴의 일차적 대상으로 하여 경영이양을 추진하고, 다음 단계로 70세 이상 농업경영주의 경영이양을 추진하는 단계적 실행방안을 도입하는 것이다.

부록 1

독일의 농지유동화 관련 제도 및 현황

1. 농지유동화 관련 제도

1.1. 농지제도의 기본원리

- 독일의 농지제도는 농지유동화, 특히 영농규모화를 기본원리의 하나로 관철시키고 있다. 농지제도의 기본원리는 농지의 거래와 임대차 그리고 상속과정에서 농지의 유동을 원활하게 하고, 유동화로 인한 농지의 세분화를 방지하며 비농업인보다는 농업인, 부업농보다는 주업농에게 농지매입 및 임차의 우선권을 부여함으로써 영농규모화에 기여하는 데 있다.
- 역사적으로 독일에서 농지유동화 및 영농규모화를 위한 농지제도 확립은 1945년 동서독의 분단 이후에 나타났다. 바이마르공화국 및 나치정권 시대의 토지정책은 소규모 자작농 육성에 초점을 맞추었다. 바이마르공화국 시대의 대표적 토지정책으로는 「제국영농정착법」(Reichssiedlungsgesetz, RSG)에 의한 소규모 자작농의 육성을 들 수 있다. 이 법에 의해 1919년과 1932년 사이 조달된 정착농지가 97만ha에 달하는데, 이 중 71.4%가 100ha 이상의 대농 및 대지주의 토지를 유상 몰수하여 마련되었다(김수석 1996, 262).

- 나치정권은 농지에 대한 소유를 일반 소유권과 분리되는 특별소유권으로 만들었다. 이른바 세습농장소유(Erbhofeigentum)가 바로 그것인데, 소유자의 생전 처분권이 제한되고 상속할 경우에도 유언의 자유가 인정되지 않는 특별한 소유권이였다. 이것은 근대적 시민법에 의한 소유권 대신에 토지의 유동화가 극히 제한되는 중세시대의 상속규율을 토지의 소유권 개념에 새로이 도입함으로써 소위 “건전한” 중·소농을 육성하는 데 목적을 두었다.
 - 바이마르공화국 및 나치정권 시대의 농지임대차에 관한 법률도 그 기본 원리가 농지유동화보다는 소작농에 대한 사회적 보호에 중점을 두었다.
- 서독의 경우, 농지의 유동화 및 규모화를 위한 법제화는 1952년 6월 「농지임차법」(Landpachtgesetz, LPG)이 제정되면서 시작된다. 이 법은 임차농에 대한 사회적 보호 대신에 농지의 유동화 촉진과 경영규모 개선에 중점을 두고 장기임대차계약제를 도입하여 시행하였다. 농지거래에 관해서는 1961년 7월에 「토지거래법」(Grundstückverkehrsgesetz) 제정하여 농지유동화와 농업구조개선을 촉진하고자 하였다.
 - 동독에서 농지의 규모화는 1952년부터 시작되는 집단농장화를 통해 이루어진다. 1960년 1차 종결을 본 집단농장화는 그 이후에도 계속 진행되어 1980년대에 집단농장의 평균규모가 2,000ha를 넘게 되었다. 통일 이후 실시된 집단농장의 사유화로 동독지역의 영농규모는 큰 폭으로 줄어들었지만, 사유화 이후에도 법인경영이 주종을 이루고 있기 때문에 서독지역에 비해 여전히 규모의 우위를 지키고 있다.
 - 통일 전 서독에서는 1970년까지 농지를 거래할 때 토지양도세를 부과하지 않았다. 이것은 농지전용을 포함한 농지유동화, 영농규모화에 기여하였을 뿐만 아니라, 토지 투기 억제에도 상당한 기여를 한 것으로 분석되고 있다. 1971년 「소득세법」이 개정됨에 따라 양도된 토지의 양도수익에 소득세를 부과하게 되었다. 이러한 세법 개정에 대해 농지의 특수성을 고려하지 않은 입

법이라는 비판이 제기되고 있는데, 비판론이 제시하는 대안은 농지의 전용에 한해서만 양도소득세를 부과하거나 농지의 양도소득세 세율을 타 부문보다 낮추어야 한다는 것이다.

1.2. 농지거래제도

- 독일의 「토지거래법」은 농지 및 임야의 거래 및 취득을 허가제로 하고 있다. 1918년 3월에 제정된 「농지거래령」에서부터 실시되어 온 허가제는 1960년대 후반 수많은 판례의 대상이 되었다. 이는 헌법이 보장하는 사유재산 처분권을 제한하는 일에 해당하기 때문이다. 하지만 독일 헌법재판소는 토지공(公) 개념을 적용하여 농지거래에 대한 허가가 헌법위반이 아니라고 최종결론을 내렸다.
- 토지거래에서 허가가 나지 않는 경우는 양도가 ① 토지에 대한 불건전한 배분을 의미할 때, ② 양도로 인해 토지가 비경제적으로 축소·분할될 때, ③ 계약가격이 실제의 토지가격과 크게 다를 때 등을 꼽을 수 있다.
 - 토지에 대한 불건전한 배분이란 양도되는 토지에 대한 계약조건으로 토지를 구입하려는 농업인이 있는데, 이 토지가 비농업인에게 양도되는 경우를 말한다. 즉 일종의 선매권이 농업인에게 있는 것이다. 농업인 내에서는 주업농(전업농 및 제1종겸업농)이 부업농보다 우선권을 갖는다. 하지만 「토지거래법」상의 우선권은 완전한 선매권으로 구매자 쪽에서 요구할 수 있는 권리가 아니라, 우선취득 가능성으로 기능하는 데 불과하다. 다시 말해 토지소유자가 우선권을 갖는 자에게 토지를 양도할 의무가 존재하는 것이 아니고, 양도하고 싶지 않으면 자신이 계속 보유하면 된다.
 - 비경제적 축소 및 분할은 양도로 인해 토지가 최소경영규모 이하로 분할되는 것을 말한다. 이는 농지의 규모화를 저해하는 것이기 때문에 양도처분이 거부된다. 하지만 분할·양도된 토지가 취득자의 영농규모화에 기

여한다면, 허가를 거부할 이유가 없어지게 된다.

- 계약가격과 실제가격의 큰 격차는 대개 양도토지의 불건전한 배분에서 생기는 것으로 우선권자를 배제시키는 역할을 하기 때문에 허가가 거부된다. 계약가격과 실제가격 간의 커다란 불일치는 계약상의 가격이 해당 토지에 대한 시세가격인 거래가치보다 50% 이상 높을 때를 말한다.
- 「토지거래법」의 또 다른 법원리로는 선매권(Vorkaufsrecht)과 일괄지정방식(Zuweisungsverfahren)이 있다. 선매권은 토지취득의 우선권으로 앞서 언급한 농업인이 비농업인보다, 주업농이 부업농보다 우선권을 갖는 것도 이에 해당하지만, 본래적 의미의 선매권은 「제국영농정착법」(RSG)에 따라 영농정착토지회사(Siedlungsunternehmen)가 갖게 되는 우선매입권리를 말한다. 이 선매권은 「토지거래법」과 결부되어 실제적인 권리로 등장하게 되는데, 그 전제조건은 2ha 이상의 농지(임야 제외)가 양도대상이 되었다가 양도가 「토지거래법」상의 허가기관에 의해 거부되고, 이 농지를 영농정착토지회사가 매입하고자 한 경우이다. 이 때 토지회사는 해당 토지에 대해 선매권을 갖게 된다.
- 일괄지정방식은 토지상속의 경우 상속지가 분할되지 않고 한 상속인에게 단독으로 상속되는 방식을 말하는데, 「토지거래법」은 이러한 일괄지정방식을 지원하고 있다. 농지에 대한 단독상속은 독일 「농지상속법」의 기본이념이다. 그런데 독일 「농지상속법」의 중추가 되는 「호프법」(Höfeordnung)에 따르면 농지 및 농장 중에는 「호프법」의 대상이 되는 농지와 「호프법」의 적용을 받지 않는 농지가 나뉘어진다. 「호프법」의 적용을 받지 않는 농지에 대한 상속은 「토지거래법」상의 일괄지정방식의 규정을 받게 된다.
 - 「토지거래법」상의 일괄지정방식의 적용은 농장이 상속과정에서 분할되었을 때, 공동상속인 중 한 사람이 농장의 단독상속을 위한 청구를 법원에 제출함으로써 성립된다. 농장상속인을 결정하는 방식은 「토지거래법」 제15조에 규정되어 있고, 농지상속에서 배제된 공동상속인에 대한 금전적 보상은 「호프법」의 규정을 원용하고 있다.

1.3. 농지임대차제도

- 독일의 농지임대차제도를 규정하는 농지임대차법의 체계는 「민법」(BGB)의 농지임대차에 관한 규정(농지임대차계약법)과 행정법에 속하는 “농지임대차보호법”의 이중체계로 되어 있다. 농지임대차관계의 기초가 되는 농지임대차계약법은 농지임대차에서 합리적인 사적 계약관계를 정착시키는 역할을 한다. 반면에 농지임대차보호법은 토지정책 차원에서 농지임대차를 규제하는 법률체계를 의미하는데, 이 법의 형태와 내용이 시간의 경과와 함께 대폭 바뀌고 있다. 임차농에 대한 사회적 보호에 중점을 두었던 전통적인 임대차보호법이 1952년의 「농지임차법」(LPG) 제정으로 농지의 유동화를 촉진하는 경제적 임대차보호로 바뀌고, 이 「농지임차법」이 1986년에 다시 「농지임대차거래법」(Landpachtverkehrs- gesetz, LPachtVG))으로 대체되었다.
- 「농지임대차거래법」(LPachtVG)은 법률의 기본원리 면에서 「농지임차법」(LPG)의 내용을 대부분 수용하고 있으나, 1980년대에 나타난 독일농업의 여건변화를 반영하고 있다는 점에 차이가 있다. 환경문제와 생산과잉문제로 농지의 일부를 비농지로 전환시킬 필요가 있었기 때문이다. 또한 「농지임차법」(LPG)에 들어 있던 장기임대차계약이 삭제되었는데, 이는 장기임대차계약이 이미 제도화되었고, 부분적으로 여건변화에 탄력적으로 대응하지 못한다는 점이 고려된 것으로 보인다.
 - 「농지임대차거래법」에 따르면, 임대인은 농지임대차계약의 체결을 해당 관청에 신고해야 한다. 즉 신고제가 기본원칙인데, 이는 토지거래에서의 허가제와 다르다. 신고의무가 없는 임대차계약은 관공서의 주도로 체결된 계약, 6촌 이내의 친척과 체결한 계약, 주정부가 신고의무를 해제한 농지규모 내에서의 계약 등이다.
- 농지임대차제도의 기본취지는 「토지거래법」과 마찬가지로 농지임대차가 농업구조개선에 일정한 정도로 기여하게 하는 데 있다. 이와 같은 입법취지에

따라 신고된 임대차계약이 농업구조개선에 반하는 형태로 나타날 때, 해당 관청이 이에 대해 이의를 제기하고 계약의 취소나 변경을 요구할 수 있다.

- 「농지임대차거래법」 상에 나타난 이의제기의 원인은 ① 임대가 토지이용의 불건전한 배분, 불건전한 집중을 의미할 때, ② 임대로 인해 공간적으로나 경제적으로 긴밀히 연결된 토지의 이용이 비경제적으로 나누어질 때, ③ 임차료가 정상적인 경영에서 얻을 수 있는 수익과 비교해서 적정하지 않게 책정되어질 때 등이다.
 - 토지이용의 불건전한 배분은 특정한 임차조건으로 농지임차를 독점해서 다른 임차희망자의 임차를 사실상 배제시키는 경우와, 같은 조건에 임차를 희망하는 농업인이 있는데도 비농업인이 임차농지를 차지하거나 주업농에 앞서 부업농이 임차하는 경우를 말한다. 원칙적으로 영농규모의 상한선이 없는 독일에서는 토지이용의 불건전한 집중을 특정 영농규모 이상으로 일반화할 수 없다. 이는 개별 사례에서 불건전성 여부가 판단될 뿐인데, 예를 들어 농지임차를 독점한 자가 정상적인 경영을 하지 못하고 영농규모의 확대를 위해 임차농지를 절실히 필요로 하는 자가 임차지를 얻지 못할 때, 이는 토지이용의 불건전한 집중에 해당한다.
 - 토지이용의 비경제적 분할은 농지의 임대차가 농지의 규모화에 기여하지 않고, 농지분할을 통해 영농규모의 축소를 가져오는 경우에 해당한다.
 - 임차료의 적정성은 토지가격의 적정성과 같이 일반화하기가 어렵다. 개별 사례에 따라 일일이 판단할 수밖에 없는데, 결국 적정성 여부는 임차한 토지에서 획득한 조수익에서 임차료를 포함한 모든 비용을 제하고 난 뒤 임차인의 적정노임에 해당하는 부가수익이 남느냐에 달려 있다고 할 수 있다.
- 농지임대차계약에 대한 이의여부 결정은 계약체결이나 계약변경에 대해 신고한 뒤 1개월 내에 내려져야 하고, 계약당사자들이 이의결정에 불복할 경우 법원의 결정을 청구할 수 있다.

1.4. 농지상속제도

- 독일에서 농지상속법(Anerbenrecht)은 농지 및 농장상속에 관한 법률규정만을 의미하는 것이 아니라, 농지상속이 일반상속과는 달리 재산을 분할하지 않고 농장상속인에게 단독상속하는 법 이론을 뜻한다. 농지상속법의 핵심은 농지는 한 상속인에게 단독으로 상속되고, 농지상속에서 배제된 공동상속인에게는 농장상속인이 금전적 보상을 하는 것이다.
- 농지상속법은 단일한 법체계로 이루어져 있지 않고 몇 가지 법들의 조합으로 구성되어 있다. 법의 내용이 가장 체계적인 법은 독일의 북부 4개 주(함부르크, 니테르작센, 노트라인-베스트팔렌, 슐레스비히-홀슈타인)에서 통용되고 있는 「호프법」(Höfeordnung)이다. 독일 「민법」 2049조와 2312조에 농지상속에 관한 규정(토지자산법)이 있는데, 이는 유언처분과 같은 임의상속에 관해 규정하고 있다. 「호프법」과 토지자산법의 적용을 받지 않는 농지상속에 대해서는 「토지거래법」의 일괄지정방식이 적용된다.
- 농지상속법은 상속으로 인한 농장의 분할을 방지하는 데 목적이 있기 때문에, 법규의 주된 내용이 농장상속인이 정해지는 순서와 절차에 관한 것이다. 법정상속의 경우 농장상속인은 피상속인의 비속, 배우자, 부모, 형제자매 순으로 되어 있고, 같은 순서에 속하는 공동상속인이 여러 사람 있을 때에는 상속이 개시된 시점부터 농장의 위탁경영을 하던 자나 영농교육을 받은 자가 농장상속인이 된다. 농장상속인에 대한 지정은 농장소유자의 유언에 의해 이루어질 수도 있는데, 이러한 임의상속은 유언처분과 양도계약(Übergabevertrag) 등으로 구성된다.
- 농지상속법은 상속으로 인한 농장의 분할을 방지하는 것을 목적으로 하지만, 다른 한편으로 형평의 원칙에 따라 공동상속인들에게 적절한 보상을 보장해서 농지상속으로 인한 그들의 피해를 최소화하고 있다. 따라서 보상(Abfindung)

은 농장의 유지에 대한 이해와 이로 인한 피해보상의 이해라는 서로 상반된 이해관계에 대한 적절한 조정을 통해 이루어진다. 보상액은 농장의 가치를 농장상속인 및 공동상속인의 수로 나누어 구하는데, 여기서 농장의 가치는 농지의 단일가치(Einheitswert)¹⁴를 1.5배로 산정한다. 농지상속법의 핵심은 농장의 가치를 단일가치로 평가하는 데 있다. 단일가치는 해당 필지의 수확측정치에 따라 산정되는 것으로 시장가격에 근거한 거래가치보다 월등히 낮다. 농장의 가치를 단일가치에 근거하여 평가해야만 농장상속인이 공동상속인에게 보상해야 할 보상액이 적어지고 농장단독상속의 인센티브가 생기는 것이다.

- 농지유동화와 관련해서 농지상속법에 대한 평가는 시간의 흐름에 따라 바뀌고 있다. 이전에는 농지상속이 농장의 세분화를 방지하기 때문에 영농규모화에 기여한다고 보았다. 근자에는 농지상속이 경제성이 없는 농업경영체를 영속시키는 역할을 하기도 하고, 농업구조개선의 주된 흐름이 농지소유보다는 농지임대차를 통해 이루어지기 때문에 농지상속법이 영농규모화에 별다른 영향을 미치지 못한다는 비판적 분석이 제기되었다(김정부 등 1998, 217-21).

2. 농지유동화 현황

2.1. 농지거래 현황

- 2005년도 독일의 농지거래 건수는 36,404건으로, 서독지역이 23,798건, 동독지역이 12,606건을 차지했다. 그런데 거래면적으로는 서독지역이 38,549ha에 머물고 동독지역이 81,325ha로 더 크게 나타났다. 이에 따라 건당 평균

¹⁴ 단일가치는 해당 농지에서 산출되는 연평균 순수익에 18을 곱해 산정하는 과세표준 가격이다.

거래면적이 서독지역 1.62ha, 동독지역 6.45ha, 독일 전체 3.29ha로 동서독의 격차가 큰 것으로 조사되었다. 동독지역 내에서는 토지시장에서 시장가치로 거래되는 것과 구동독 집단 및 국영농장의 사유화와 관련되는 「배상 및 보상법」(Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz, EALG)에 의해 유리한 조건으로 분양되는 농지거래 간에 차이가 존재한다<표 1>.

- 동독지역에서 농지의 거래면적이 큰 것은 통일후 실시된 구동독 집단 및 국영농장의 사유화 후속작업이 아직도 계속되고 있고 새로 설립된 농업 경영체도 법인위주의 대규모 경영체가 많기 때문으로 판단된다.
- 농지거래규모에 대한 동서독 차이에서 비록 거래면적은 동독지역이 서독지역보다 더 많았지만, 농지거래액은 서독지역이 더 많은 것으로 나타났다. 2005년 서독지역 거래총액은 약 6억 1천만 유로로 동독지역 거래액 2억 9천만 유로의 약 2.1배에 달하였다. 이를 거래면적으로 환산하면, 서독지역에서 거래된 농지의 ha당 가치는 15,825 유로인데 반해, 동독지역 농지의 ha당 가치는 시장에서 거래된 것이 3,964 유로, 「배상 및 보상법」(EALG)으로 거래된 것이 2,545 유로로 계산되었다.
- 2005년도에 거래된 총 농지는 독일 전체 농지의 0.7%를 불과하지만, 이 비중도 주별로 큰 차이가 있다. 비중 크기가 1.88%를 차지하는 동독지역의 메르켄부르크-포르폼메른 주를 선두로 동독지역의 5개주 모두 서독지역보다 높게 나타난다. 반면에 서독지역은 0.56%를 차지하는 니테르작센 주가 상대적으로 가장 높고 바이에른 주가 0.14%로 가장 낮다<표 2>.
- 2005년도 거래실적은 전년도보다 떨어지는 것으로 나타났다. 즉 2005년도는 2004년도보다 12,000ha 적게 농지가 거래되었다. 그리고 농지가격을 보면, 농업지대에 속하는 작센-안할트, 메르켄부르크-포르폼메른, 쉴레스비히-홀슈타인 주 같은 곳은 오르고, 중산간지대에 속하는 바이에른, 튀링엔, 라인란트-팔츠, 헤센 주 같은 곳은 내리고, 여타 지역은 가격변동이 나타나지 않은 것으로 조사되었다.

표 1. 2005년도 독일 농지거래 현황

단위: 건, ha, 유로

구 분	거래 건수	거래 면적	건당 면적	거래 총액	ha당 거래액
서독지역	23,798	38,549	1.62	610,021,000	15,825
동독지역(시장거래) (배상법 거래)	11,935	58,156	4.87	230,559,000	3,964
	671	23,169	34.53	59,164,000	2,545
독일전체(시장거래) (배상법 거래 포함)	35,733	96,705	2.71	840,580,000	8,692
	36,404	119,874	3.29	899,744,000	7,506

자료: Siegmund(2007), p. 4.

표 2. 2005년도 독일 주별 농지거래면적 규모

단위: ha, %

구 분	총경지 면적	거래 면적	비율
메르켄부르크-포르폼메른	1,358,100	25,520	1.88
브란덴부르크	1,336,300	23,620	1.77
작센-안할트	1,174,300	18,757	1.60
튀링엔	799,400	6,329	0.79
작센	913,100	7,100	0.78
니데르작센	2,634,500	14,724	0.56
쉴레스비히-홀슈타인	1,007,400	5,582	0.55
라인라트-팔츠	718,900	2,945	0.41
노르트라인-베스트팔렌	1,511,900	4,742	0.31
헤센	771,800	2,163	0.28
바덴-뷔르템베르크	1,446,500	3,276	0.23
바이에른	3,248,200	4,708	0.14

자료: Siegmund(2007), p. 9.

2.2. 농지임대차 현황

- 2005년 독일의 농업경영체 39만 개소 중에서 임차농지를 이용하고 있는 경영체는 27만 3천 개소로 전체의 70.1%를 차지하고 있다. 이 임차농업경영체

비중은 1991년에 비해 8.2% 증가하였다<표 3>. 2005년 임차농지 면적은 1,063만 6천ha로 전체 농지의 62.4%를 차지하는데, 최근 10년간 면적과 비중에서 큰 변화가 없는 편이다<표 4>. 하지만 농업경영체 수의 감소로 임차 농업경영체가 임차하는 평균 임차지의 크기는 지속적으로 증가하여 2005년 그 크기가 38.9ha에 달하였다. 또한 농업경영체 전체 영농규모도 지속적으로 증대되어 2005년 평균경지면적이 43.1ha로 나타났다.

표 3. 독일의 임차농 구성 변화 추이

단위: 천개소, %

연도	총 농업경영체	임차농업경영체	비율
1991	643	398	61.9
1993	606	377	62.2
1995	567	349	61.6
1997	536	331	61.8
1999	462	316	68.4
2001	436	299	68.6
2003	412	286	69.3
2005	390	273	70.1

자료: Bodenmarkt 2(2007), p. 54.

표 4. 독일의 임차농지 구성 변화 추이

단위: 천ha, %, ha

연도	경지면적(A)	임차농지면적(B)	비중(B/A)	평균경지면적	임차농의 평균임차면적
1991	17,037	9,087	53.3	26.5	22.8
1993	17,022	10,046	59.0	28.1	26.7
1995	17,157	10,446	60.9	30.3	29.9
1997	17,132	10,671	62.1	32.0	32.3
1999	17,119	10,778	63.0	36.3	34.0
2001	16,978	10,845	63.9	38.2	36.3
2003	16,982	10,853	63.9	40.4	38.0
2005	17,035	10,636	62.4	43.1	38.9

자료: Bodenmarkt 2(2007), p. 54.

- 임차농지의 구성에 있어서 서독지역과 동독지역 간에 큰 차이가 나는데, 동독지역이 서독지역보다 임차지의 비율이 높고 평균임차면적도 4배 이상 크다. 2005년도 서독지역의 임차농지 비율이 53.3%, 평균임차면적이 24.2ha인데 반해, 동독지역은 이들 수치가 각각 81.2%, 221ha로 나타났다.
- 1991년 이후 추세를 보면, 서독지역은 임차농지 비율이 지속적으로 증가하고 경영체당 임차면적도 증가하는데, 동독지역은 임차농지의 비율이 1997년까지 증가하다가 그 이후 감소하고 있으며 경영체당 임차면적은 1991년 이후 지속적으로 감소하고 있다<표 5>.
 - 이것은 서독지역에서는 농업경영체 수가 지속적으로 감소하고 있는 반면, 동독지역에서는 집단농장의 사유화과정에서 대부분의 농지가 임차농지로 되었다가 일부는 다시 자작농지로 전환되고 있으며 동시에 농가 단위의 개별 농업경영체로 창업하는 경영체가 크게 늘어났기 때문이다.
- 전체적으로 동서독지역의 임차농지 구성 변화를 보면, 당초 완전히 이질적이던 동독지역과 서독지역이 시간의 흐름에 따라 서로 수렴되는 경향을 보여주고 있다.

표 5. 동서독지역 임차농지 구성 비교

단위: 천ha, %, ha

구분	서독지역				동독지역			
	총경지	임차농지	비중	평균 임차면적	총경지	임차농지	비중	평균 임차면적
1991	11,754	4,993	42.5	12.9	5,282	4,094	77.5	386.2
1993	11,731	5,292	45.1	14.6	5,291	4,753	89.8	310.7
1995	11,638	5,471	47.0	16.5	5,519	4,975	90.1	268.9
1997	11,623	5,607	48.2	18.0	5,559	5,064	91.1	254.5
1999	11,530	5,760	50.0	19.5	5,589	5,018	89.8	244.8
2001	11,394	5,926	52.0	21.3	5,584	4,919	88.1	235.4
2005	11,455	6,104	53.3	24.2	5,580	4,531	81.2	221.0

자료: Bodenmarkt 2(2007), p. 54.

- 독일에서 농지의 평균임차료는 꾸준히 증가하여 1991년 ha당 141 유로에서 2005년 ha당 176 유로로 늘어났다<표 6>. 그런데 이를 지목별과 지역별로 세분하여 살펴보면 전체적인 흐름과는 다른 부분이 있음을 알 수 있다. 지목별에서 경종농업으로 이용하는 농지는 지속적으로 임차료가 늘어났지만, 초지의 임차료는 거의 정체상태에 놓여있다. 지역별로는 동독지역의 임차료는 크게 증가했지만, 서독지역은 정체상태 내지 약간 오르는 추세다. 그럼에도 동독지역의 임차료는 아직 서독지역의 절반 수준에 불과하다.
- 2005년도 독일 농업생산에서 지출된 임차료 총액은 약 19억 5천만 유로로 그 해 농업총판매수입 371억 유로의 5.3%를 차지한다.
 - 2005년도에 농지거래에 투입된 약 9억 유로와 임차료 총액을 합하면 28억 5천만 유로가 되는데, 이것은 농업총판매수입의 7.7%에 해당한다.

표 6. 독일의 ha당 임차료 변화 추이

단위: 유로

구분	평균임차료	지목별 임차료		지역별 임차료	
		경종농업지	초지	서독지역	동독지역
1991	141	149	129	217	67
1993	143	157	123	217	77
1995	147	160	118	216	85
1997	150	165	117	218	98
1999	158	173	119	221	97
2001	164	182	121	225	104
2003	174	193	121	-	-
2005	176	197	121	227	119

자료: Bodenmarkt 2(2007), p. 53.

6-2. 농지매각에서 어떤 방식을 활용하셨습니다? (해당사항 모두 표시)

- | | |
|------------------------------|----------------------|
| 1) 개인들 간 직접 | 2) 영농규모화사업 (농지매매사업) |
| 3) 경영이양직불사업 | 4) 농지은행사업 (농지매도수탁사업) |
| 5) 기타 () | |

7. 선생님께서는 2005년 말부터 실시되고 있는 한국농촌공사의 농지은행사업에 참가하고 계십니까? ()

- | | |
|------|--------|
| 1) 예 | 2) 아니오 |
|------|--------|

7-1. “예”라고 답하신 경우, 어떤 사업에 어떤 자격으로 참가하고 계십니까?

- | | |
|------------------|------------------|
| 1) 농지임대수탁사업의 임차인 | 2) 농지임대수탁사업의 임대인 |
| 3) 농지매도수탁사업의 매입자 | 4) 농지매도수탁사업의 매도자 |
| 5) 경영회생지원 농지매입사업 | |

참고 문헌

- 김관수·안동환. 2005. “농가특성별 농지임대 동향과 임대면적 결정요인 분석.” 『농업경제연구』 제46권 제4호. 한국농업경제학회.
- 김수석. 1994. “차야노프의 농촌가족경제이론에 대한 한 연구.” 『농촌사회』 제4집. 한국농촌사회학회.
- 김수석. 1996. “독일의 농지임대차제 연구.” 『농업경제연구』 제37집 제1권. 한국농업경제학회.
- 김수석. 2001. “독일의 농지상속법.” 『농촌경제』 제24권 제2호. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1995. 『농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1998. 『영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김태균. 2006. “경영이양직불제 지급단가 어떻게 할 것인가.” 『농업문제의 쟁점 10주제』. GS&J인스티튜트.
- 김홍상. 2003. 『농지은행 기능 및 농지신탁제도에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상. 2006. “농지은행 도입의 성과 과제.” 농지은행 출범 1주년 기념 심포지엄 자료집.
- 김홍상 등. 2005. 『쌀협상 이후의 농지이용구조 변화 전망과 대책』. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상·김정덕. 2006. 『농지은행제도 도입에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 농업기반공사. 2003. 『농지은행기능·농지신탁제도에 관한 세미나』.
- 박석두 등. 2004. 『농지제도 개편의 방향과 추진방안』. KREI 농정연구속보 제17권.
- 박석두·황의식. 2002. 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 박현출. 2004. 『농업부문의 구조조정 전략 및 추진방안에 관한 연구』. 중앙공무원교육원 고위정책과정.
- 안동환 등. 2006. “개별농가자료를 이용한 농지임대차시장 수요 및 공급의 특성 분석.” 『농업경제연구』 제47권 제4호. 한국농업경제학회.
- 이용기. 2005. “한국의 쌀 산업 직접지불제와 디커플링.” 『농업경제연구』 제46권 제4호. 한국농업경제학회.
- 이용기. 2006. “쌀 산업 직접지불제의 생산 및 소득효과.” 『농업경제연구』 제47권 제2호. 한국농업경제학회.
- 이정환 등. 1984. 『농지 및 노동의 유동성과 농업구조정책』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 1997. 『농업의 구조전환. 그 시작과 끝』. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 1998. 『한국 농업과 농정 비전 전략 시책』. 한국농촌경제연구원.

- 이정환 등. 2006. “농업구조정책의 꿈과 현실.” 『농업문제의 쟁점 10주제』. GS&J인스티튜트.
- 장상환. 1995. “농지제도의 개혁.” 『한국의 농업정책』. 민교협.
- 한국농촌공사. 2007. 『2007년도 농지은행사업 평가회』.
- 황의식. 2006. “경영회생지원 농지매입사업 발전 방안.” 농지은행 출범 1주년 기념 심포지엄 자료집.
- Degiorgi, D. 1988. *Verfügungsbeschränkungen im bäuerlichen Bodenrecht*. Basel/ Frankfurt a.M.
- Nies, V. 1991. *Boden- und Erbrecht in der Landwirtschaft*. St. Augustin.
- Wöhrmann, O. and H.A. Stöcker. 1984. *Das Landwirtschaftserbrecht*. Frankfurt a.M.
- Siegmund, Klaus. 2007. “Boden- und Pachtmarkt noch weitgehend stabil.” *Bodenmarkt 2*. Berlin.
- Bodenmarkt 2. 2007. *Neue Landwirtschaft B11845(2006/2007)*. Berlin.

정책연구보고 P90
농지유동화 실태와 정책과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2007. 10.
발 행 2007. 10.
발행인 최정섭
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 동양문화인쇄포럼
02-2242-7120 e-mail:dongyt@chol.om

-
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-