

경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차연도)

김 수 석	연 구 위 원
박 석 두	연 구 위 원
채 광 석	전 문 연 구 원
김 창 호	초 청 연 구 원
황 연 수	동 아 대 교 수
조 가 옥	전 북 대 교 수

한국농촌경제연구원

연구 담당

김 수 석	연구위원	연구 총괄, 제1장, 제3장, 제5장, 제7장 집필
박 석 두	연구위원	제1장, 제2장, 제6장 집필
채 광 석	전문연구원	제4장 집필
김 창 호	초청연구원	부록3 집필
황 연 수	교수	부록4 집필
조 가 옥	교수	부록5 집필

머 리 말

농업을 둘러싼 대내외 여건의 변화에 따라 현행 농지제도에 대한 근본적인 재검토가 요구되고 있다. 이 연구는 바람직한 농지제도의 청사진을 도출하기 위한 사전작업으로써 현행 농지제도의 운용 실태와 영농현장에서 농지이용 실태를 조사한 것이다. 여기에 나타난 연구결과는 농지제도의 개편이 필요하다는 사실을 보여주고 있다. 한마디로 제도가 현실을 규율하지 못하고, 원칙과 현실 간의 괴리가 심화되고 있다.

이 연구는 농지제도 개편의 필요성을 입증한 성과를 거두었다고 판단된다. 이를 기초로 제2차연도에는 농업의 새로운 경제질서를 위한 시안으로 새로운 농지제도가 제시될 것이다. 즉 제도와 현실 간의 괴리를 없애고 현실을 규율할 수 있는 제도를 모색하고, 대내외 농업여건의 변화에 부응하는 체계적인 농지제도가 제시될 것이다. 결국 이 연구는 제2차연도 연구를 위한 사전연구이지만, 그 자체만으로도 의미있는 성과를 창출한 독자적인 연구라 할 수 있다.

그동안 이 연구를 수행한 연구진의 노고를 위로하며, 농지제도의 운용 실태 조사로 시작된 이 연구가 우리나라 농업경제질서의 발전방안을 모색하는 기초연구로 이용되고, 새로운 농지제도 개편안을 제시하는 후속연구로 이어지길 기대한다.

2008. 11.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

농업을 둘러싼 대내외 여건의 변화에 따라 농지제도의 새로운 역할이 요구되고 있지만, 현행 농지제도는 이러한 시대적 요청에 잘 부응하지 못하고 있다. 이 연구는 바람직한 농지제도의 청사진을 도출하기 위한 사전 작업으로서 현행 농지제도의 운용 실태와 영농현장에서의 농지이용 실태를 조사·분석하였다. 또한 농지이용의 경제성을 분석하였다.

농지소유 및 임대차 실태를 파악하기 위하여 전국에서 3개 법정리를 사례지역으로 선정하여 해당 법정리의 전체 필지를 조사하였다. 사례지역의 농지소유 및 이용관계에서 비합법적 소유가 면적상 19~33%, 비합법적 농지임대차가 42~57%에 이르는 것으로 나타났다. 최근 10년간 농지이용 형태는 자작 중심 경영에서 임차지를 점차적으로 늘여가는 과정으로 나타났고, 고령농의 비율이 높은 중산간지역에서는 자작 중심 경영에서 농작업위탁 경영 쪽으로 농지이용의 중심이 바뀌고 있었다. 향후 영농계획에 대해서는 영농규모를 확대하려는 농가보다 축소 내지 은퇴하려는 농가가 많았다.

농지이용의 경제성 분석에서 임차인의 임차료 부담능력을 분석해 보면, 경영규모가 커질수록 임차인의 임차료 지불능력이 커지는 것으로 나타났다. 이에 따라 임차료 부담능력이 낮은 영세소농 계층으로부터 부담능력이 높은 3ha 이상이면 대농층으로 농지임대차가 이동될 수 있다. 농지임대와 농작업위탁 간의 경제성을 비교하면, 같은 조건일 때 농지임대보다는 농작업위탁이 좀 더 소득이 높은 것으로 나타났다. 그렇지만 농지이용 형태는 경영의 수익성과 경영주의 육체적 영농능력에 따라 자작경영에서 농작업위탁경영으로, 다시 농작업위탁경영에서 농지임대로 전환된다. 농지임차와 농지매입의 경제성을 순현재가치법으로 계산해보면, 농지임차에 비해 농지매입을 통해 발생하는 수익의 증가가 농지매입을 통해 발생하는 기회비용보다 작다. 때문에 농업측면에서는 농지매입을 통한 규모확대보다 농지

임차를 통한 규모확대가 더 경제성이 높은 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 농지매입에 의한 경영이 이루어지는 이유는, 농지 매수자가 임차료 수입보다는 인플레이에 대비한 실물자산의 형성과 지가상승에 의한 지가차익을 목적으로 농지를 소유하기 때문이다. 농지임차료와 농지가격 간의 Granger 인과관계 추정결과는 도시근교 지역에서 농지가격이 임차료에 대해 Granger 인과관계를 갖고, 평야지역에서는 도시근교지역과 반대로 임차료가 농지가격에 대해 Granger 인과관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 도시지역에서는 농지가격이 선행하고 임차료가 후행하는 특수성을 보여준다.

농지수급분석에서 우선 필요농지의 크기를 KREI-ASMO로 추정해 보면, 현재의 경지면적 및 이용면적 변화추세가 지속되는 경우(DDA, 한미 FTA 미시행)에 2020년의 필요 농지면적은 156만4천ha로 추정되었다. 다른 시나리오로 곡물자급률의 목표치를 30%로 설정하는 경우에 필요농지면적은 2020년에 165만3천ha로 도출되었다. 여기서 도시 및 산업부문에서 필요로 하는 개발용지의 수요는 제4차 국토종합계획에 따라 2000~2020년 기간에 약 38만5천ha에 달하는 것으로 추계되었다. 개발가능지 면적은 81만6천ha가 되는 것으로 조사되었고, 시나리오별 필요농지를 고려해도 개발용지에 대한 총량적 수급은 충분한 것으로 나타났다. 지역적 특수성으로 개발용지에 대한 수요가 많고 공급능력이 제한되어 있는 수도권에도 2020년까지의 개발용지 수급에 문제가 없는 것으로 분석되었다.

농업진흥지역제도는 농지보전을 위한 핵심제도로서, 농업진흥지역 면적은 2006년까지 절대면적과 농지에서 차지하는 비율 모두 증가하다가 2007년에 면적과 비율 모두 감소하였다. 농업진흥지역 농지전용 외에 농업진흥지역의 지정 해제 조치가 있었기 때문이다. 현행 농업진흥지역제도는 농업진흥지역으로 지정됨으로써 농지가격이 상대적으로 낮기 때문에 불리함에도 그에 대한 보상 또는 우대 지원책이 없으며, 농업진흥지역 농지에 축사와 농산물 가공·건조·창고시설은 물론 농업인공동편의시설을 설치할 수 있어 농지보전에 지장을 초래하고 있다.

농지보전 및 전용제도의 운용 실태를 현지에서 확인하기 위하여 2개 마을을 대상으로 사례조사를 실시하였다. 조사 결과, 농지를 전용하는 데 어

려움이 없으며, 마을주민은 농지전용을 환영하나 공장·축사 등 오염·훼손을 유발하는 시설이 들어서는 것은 반대하고, 농지전용으로 땅값이 오르지만 피해를 입거나 인접한 농지소유자 및 주민들과 전용자 간에 마찰이 존재한다는 공통점이 발견되었다. 또한 농업진흥지역 농지라 하더라도 허용 시설이 들어서면서 인접 농지까지 농지로 보전하기 어렵게 되었다.

ABSTRACT

A Study on Reforming the Farmland System to Better Reflect Socio-Economic Changes

Although the current farmland system is asked to play a new role due to circumstantial changes surrounding the Korean agriculture, the farmland system has not worked properly to respond to the demand. As a preliminary step to derive at a blueprint for an ideal farmland system next year, this study investigated today's operational status of the farmland system and on-the-field usage of farmland, and analyzed the economic efficiency of land usage.

By using the land usage classification we designed for the study, we selected three counties (the administrative districts of "ri"), each of which is composed of several villages, for case study and investigated the whole farmland in the areas. According to our investigation, it was shown that 19~33% of the sampled farmland were illegally owned and 42~57% were illegally leased. During the last 10 years, the number of farms cultivated directly by landowners decreased whereas leased farming increased. Most farmers in the sampled areas had a plan to retire or shrink the size of farming rather than expand their business in the future.

An analysis on the economic efficiency of land usage showed that the rent payment capability of tenant farmers increased as business size grew bigger. Accordingly, the increase in land usage efficiency would work as an incentive for a small farm to become a large farm with more than 3ha of farmland. In a net present value analysis, too, we found that the increase of farmland by leasing is more efficient than the farmland increase through purchase because the expected profit from buying farmland is smaller than the opportunity cost. According to the Granger causality test, the farmland price in suburban areas has a Granger causality relation for rent whereas the rent in plain fields has a Granger causality relation for farmland price.

We also estimated the amount of farmland needed for 2020. According to the estimation which was made through the KREI-ASMO model, it is found that if today's changing trends in the size of arable land and the land being cultivated continue (assuming that the DDA and the Korea-US FTA do not go into effect), the necessary farmland in 2020 would be 1,564 thousand ha. As for the demand of land for city and industry complex development under the 4th Land Reconstruction Plan for the 2000~2020 period, the necessary land would amount to 385 thousand ha. Meanwhile, the land available for development is estimated at 816 thousand ha (138 thousand ha farmland and 678 thousand ha non-farmland), which is a sufficient supply regardless of whichever scenario is applied for the future demand. Even in the Seoul metropolitan region where the demand for development is high and the supply is limited due to development restrictions, it was found that there would be no problem in supplying necessary land.

Researchers: Kim, Soo-Suk; Park, Seok-Doo; Chae, Gwang-Seok; Kim, Chang-Ho; Hwang, Yeon-Su; Cho, Ga-Ok
E-mail address: soosuk@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 선행연구 검토	3
3. 연구 내용과 방법	6

제2장 농지제도의 여건 변화와 과제

1. 대내외 농업여건의 변화	11
2. 농지제도의 체계와 구성	19
3. 농지제도의 과제	31

제3장 농지소유 및 임대차 실태

1. 농지소유 실태	35
2. 농지임대차 실태	41
3. 농지이용에 의한 농업경영 실태	47

제4장 농지이용의 구조와 경제성 분석

1. 농지거래 및 임대차시장 분석	58
2. 농지이용의 경제성 분석	67

제5장 농지수급 분석

1. 경지이용 현황	83
2. 필요농지 분석과 전망	84
3. 개발용지의 수급 분석	88
4. 농지수급정책의 방향	93

제6장 농지보전 및 전용제도의 운용실태

1. 시각과 과제	95
2. 국토관리제도의 운용 실태와 문제점	97
3. 농업진흥지역제도의 운용 실태	101
4. 농지전용허가제도의 운용 실태	105
5. 농지보전부담금제도의 운용 실태	109
6. 사례지역의 농지보전 및 전용 실태	113

제7장 요약 및 결론

1. 연구결과 요약	131
2. 시사점 및 향후 연구과제	138

부록 1: 농지소유 및 임대차에 관한 설문	141
부록 2: 농지제도에 관한 설문(현지통신원)	148
부록 3: 농지소유 및 임대차 설문분석 집계표	156
부록 4: 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)	168
부록 5: 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 II (평야지역)	217

참고 문헌	248
-------------	-----

표 차례

제2장

표 2- 1. 농지제도 관련 법률의 규정 분야	20
---------------------------------	----

제3장

표 3- 1. 사례지역의 농지소유 규모 현황	36
표 3- 2. 농업법인의 경영 경지면적	37
표 3- 3. 필지별 조사대상 법정리 현황	38
표 3- 4. 사례지역 필지별 농지소유 실태	39
표 3- 5. 1996년 이후 소유권 변동 농지의 소유 실태	39
표 3- 6. 소유자 거주지와 농지소유의 적법성 간의 연관관계	40
표 3- 7. 임차농가 비율 및 임차농지 면적	41
표 3- 8. 영농규모별 농가의 임차농지 비율	43
표 3- 9. 연도별 평균 임차면적 변화	43
표 3-10. 소유자별 임차농지 면적 및 구성비	44
표 3-11. 사례조사지역의 필지별 경지이용 실태	45
표 3-12. 소유자 거주지와 농지임대차의 적법성 간의 연관관계	46
표 3-13. 사례지역 농업경영주의 연령분포	48
표 3-14. 농지이용 형태의 변화과정	49
표 3-15. C지역의 농가유형별 농지이용 형태	50
표 3-16. C지역의 최근 10년간 농가계층 분화 내용	51
표 3-17. 향후 영농계획 의향	52
표 3-18. 쌀소득보전직불금 수령자	52
표 3-19. 경자유전원칙의 준수 여부에 대한 의견	53
표 3-20. 농지소유제도의 방향에 대한 의견	53
표 3-21. 농지임대차제도의 문제점	54
표 3-22. 농지임대차제도의 개편방안	54

제4장

표 4- 1. Logit 모형을 이용한 농지매입(매각)모형 추정 결과	62
표 4- 2. 농지임대면적 추정결과	64
표 4- 3. 농지임차면적 추정결과	66
표 4- 4. 경영규모별 10a당 잉여 변화	68
표 4- 5. 경영규모별 10a당 토지용역비 변화	69
표 4- 6. 경영규모별 소득과 잉여	70
표 4- 7. 경지규모별 농가분포 및 집중도 변화	70
표 4- 8. 농지임대차와 위탁영농의 차이	71
표 4- 9. 논벼재배의 기계화율 및 노동투입시간	72
표 4-10. 경영규모별 농기계보유비율(2005)	73
표 4-11. 경영규모별 논벼 위탁영농 현황(2005)	73
표 4-12. 연령별 논벼 위탁영농 현황(2005)	74
표 4-13. 10a당 농지임대와 작업위탁영농의 소득 비교	74
표 4-14. 연도별 재촌 지주의 소유농지 중 임대지 면적 비율	75
표 4-15. 연도별 농업수입, 비용, 농지가격 변화	77
표 4-16. 벼농사 경영규모별 10a당 생산비, 토지순수익 (2006)	78
표 4-17. 단위근 검정결과(ADF검정과 P-P검정)	80
표 4-18. 도시근교지역 및 평야지역의 Granger 인과관계 검정 결과	80

제5장

표 5- 1. 경지면적 및 이용면적 변화 추세	84
표 5- 2. 필요농지면적 추정 시나리오 I (현 추세 전망)	85
표 5- 3. 필요농지면적 추정 시나리오 II (동계 유희답 활용)	86
표 5- 4. 필요농지면적 추정(시나리오 III, 곡물자급률 30% 설정)	87
표 5- 5. 개발가능지 분포 현황	89
표 5- 6. 용도지역별 면적과 비중	90
표 5- 7. 용도지역별 개발가능지 면적과 비중	90
표 5- 8. 개발용지의 총량적 수급전망	91

제6장

표 6- 1.	용도지역별 면적 추이	98
표 6- 2.	「국토계획법」의 용도지역별 건축물 용도 규제 내역	99
표 6- 3.	용도지역별 건폐율과 용적률	100
표 6- 4.	농업진흥지역 지정 현황	103
표 6- 5.	도별 농업진흥지역 안팎 농지가격 차이(2008년 1/4분기)	104
표 6- 6.	용도별 농지전용 면적 추이	106
표 6- 7.	농지전용 방식별 면적과 건수 추이	107
표 6- 8.	농업진흥지역 안팎별 · 전담별 농지전용면적 추이	107
표 6- 9.	농지전용과 산지전용 면적 추이	108
표 6-10.	농지보전부담금(농지조성비) 부과 추이(1995-2004)	109
표 6-11.	농지보전부담금 상한(5만원/m ²) 초과 부과 현황(2006)	110
표 6-12.	농지보전부담금 수납 실적(1981-2007)	111
표 6-13.	농지관리기금 운용 현황	112
표 6-14.	완주군 구이면 계곡리의 지목별 토지 구성	115
표 6-15.	계곡리의 용도지역별 · 전용목적별 농지전용현황 (2000-2007)	116
표 6-16.	계곡리의 농지전용이 지역경제에 미친 영향	117
표 6-17.	계곡리의 농지전용이 인접농지에 미친 영향	119
표 6-18.	김포시의 전용목적별 · 용도지역별 농지전용 현황	120
표 6-19.	동을산리의 용도지역별 · 전용목적별 농지전용 현황 (2005-2007)	122
표 6-20.	최근 5년 동안 (2003-2007) 농지전용 회수	128
표 6-21.	다른 사람의 농지전용으로 인한 피해 여부	129
표 6-22.	농지전용허가(협의) · 신고제도의 필요성에 대한 의견	130

그림 차례

제3장

그림 3- 1. 경지면적별 농가구성 변화 추이	42
---------------------------------	----

제4장

그림 4- 1. 연령별 농지거래 현황	58
그림 4- 2. 농가의 농업소득이익률별 농지거래 현황	59
그림 4- 3. 농지소유규모별 농지거래 현황	60

1. 연구의 필요성과 목적

1.1. 연구의 필요성

1950년 농지개혁으로 우리나라 농업은 자작농 중심의 농업체제로 바뀌었고, 농지제도는 이 체제의 골격을 유지하는 데 기여해 왔다. 그러나 경제와 사회의 발전에 따라 농지제도의 역할에 대한 변화가 요구되었는데, 현행 농지제도는 이러한 사회적 요구에 적극적으로 대응하지 못하였다.

농지제도에 대한 사회적 요구는 농업내적인 것과 농업외적인 것으로 대별할 수 있다. 여기서 농업내적 요구는 농지제도가 농업을 발전시키는 농업경제질서로서 제 기능을 다하는 것, 즉 농지제도가 농업의 경쟁력을 높이는 농업구조개선에 기여하는 것이다. 하지만 현행 농지제도는 경자유전 원칙으로 인해 농지임대차를 제한하는 형태로 설계됨으로써 농업구조개선을 제약하고 있다.

농지제도에 대한 농업외적 요구는 도시 및 산업부문에 필요한 용지를 농지에서 공급받을 때 농지제도가 합리적 형태로 기능하는 것이다. 다시 말해 농지를 둘러싼 산업부문의 요구인 “산업용지의 원활한 공급”과 농업부문의 요구인 “필요농지 보전” 간에 합리적 해결방안을 농지제도가 제시하는 것이다. 이러한 역할에 대해 도시 및 산업부문은 현행 농지제도가 농지이용 및 전용 규제를 지나치게 강하게 적용하고 있기 때문에 산업 및

2 서론

지역개발에 장애요인이 되고 있다고 주장하기도 한다.

이처럼 농지제도 개편에 대한 사회적 요구에 직면하여 과연 현행 농지 제도가 실제로 농업구조개선에 역행하고 있고, 산업용지의 공급을 제한하고 있는지에 대한 분석이 필요하다. 나아가 현행 농지제도가 농업구조개선에 역행하는 측면이 있었다라도 농업구조개선보다 앞서는 상위목표를 추구하지 않았는지, 설정된 상위목표가 경제여건 변화에 따라 더 이상 상위목표가 될 수 없는 상황변화가 발생하지 않았는지에 대한 검토가 필요하다.

이와 같은 농지제도 운영실태에 대한 분석 결과, 현행 제도가 농업의 기본적 경제질서로 부적절하다고 평가된다면, 농지제도의 기본틀을 새롭게 재정립할 필요가 있다. 또한 국토이용계획 차원에서 현행 농지제도가 국토의 효율적인 이용을 저해하고 있는 것으로 분석되는 경우에도 농지제도의 개선이 필요하다. 한마디로 농지를 둘러싼 농업내외의 사회적 요구를 적극적으로 검토·수용하여, 경자유전 원칙을 포함한 농지제도의 기본틀을 재검토하고 재정립하는 실천적 연구가 필요한 상황이다.

1.2. 연구 목적

이 연구는 현행 농지제도를 둘러싼 농업내외의 사회적 요구를 검토하여 농업과 국가 발전에 바람직한 농지제도의 개편방안을 제시함에 목적이 있다.

제1차연도에는 이를 위한 기초작업으로 농지의 소유·이용·보전·전용 관련 실태를 조사하여 이들 부문과 관련된 제도가 농업경영체의 농지 이용과 농지유동화, 농지 및 산업용지의 수급 등에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 농지제도의 과업과 관련지어 분석한다.

제2차연도에는 국토이용계획체계와 관련된 농지의 개발질서와 농지관리 제도를 분석하고, 농지관련 전반적 실태분석을 기초로 농지제도의 개편방안을 외국제도와 관련지어 도출한다.

2. 선행연구 검토

2.1. 선행연구 내용

농지제도 관련 선행연구에 대해 시기별 동향, 농지제도의 방향에 관한 주장과 쟁점, 연구방법과 서술 범위 등을 살펴보기로 한다.

먼저 시기별 동향은 1950년대부터 1990년대까지 다음과 같은 내용으로 요약할 수 있다.

- 1) 1950년대 이전: 지주적 대토지소유와 영세소작 문제 중심의 논의
- 2) 1960년대: 농지법 제정 시도를 둘러싼 찬반론
- 3) 1970년대: ‘재등장한 소작’ 혹은 농지임대차의 성격 규정 논쟁
- 4) 1980년대: 농지소유 자격과 소유 상한 및 규모 확대 등에 관한 논의, 농지임대차 실태조사와 농지제도의 방향 등에 관한 연구, 농지소유자격과 소유상한 및 자작농체제 유지 논의
- 5) 1990년대 이후: 비농업 분야에서 농지소유·이용에 대한 규제 완화 주장, 농업계에서 농지임대차를 통한 규모 확대 주장과 논의

특히 1994년 농지법 제정 이후에는 농지제도에 관한 논의가 주로 정부에서 주도하는 농지법 개정안에 대한 찬반 논의를 중심으로 전개되었다. 또한, 농지제도의 방향과 정책에 대한 종합적인 연구보다는 농지가격 및 임차료 분석 등의 실증연구, 영농규모화사업·농지조성비제도·농업진흥지역제도·농지은행제도 등 농지제도를 구성하는 부분적인 정책수단에 대한 연구가 주축을 이루었다.

농지제도에 관한 선행연구에서 농지제도의 방향에 대한 논의는 크게 자작농주의와 차지농주의 또는 농지의 소유 및 이용에 대한 규제론과 자유화론으로 구분할 수 있다.

자작농주의는 농업인단체와 정치경제학적 연구자 등이 주장하는 것으로 경자유전 원칙의 유지, 비농업인 소유 농지의 환원, 농지임대차 일부 허용,

4 서론

농지전용 규제 및 투기적 농지소유 봉쇄, 농업생산의 조직화 등이 주요 내용을 이루고 있다.

반면에 차지농주의는 비농업부문과 국책 연구기관 등에서 주장하는 것으로 경자유전 원칙의 폐지, 비농업인의 농지소유와 농지임대차 전면 허용, 계획적·집단적 농지전용, 농지임대차를 통한 영농규모 확대 등이 주요 내용이 된다.

농지제도에 관한 선행연구는 서술 범위와 연구방법을 기준으로 다음과 같이 네 유형으로 구분할 수 있다.

- 1) 농지임대차의 성격 규정을 둘러싼 정치경제학적 견해: 김병태(1974), 유인호(1975), 박현채(1977), 황한식(1984), 장상환(1987), 박진도(1988) 등은 농지개혁 이후 확대되기 시작한 농지임대차를 소작제로 규정하고 그 발생 원인과 성격에 대한 견해를 제시하였다.
- 2) 농지제도의 방향에 대한 실태 조사 연구: 김영진(1982), 김성호(1991), 이정환(1996), 박석두(2002) 등 한국농촌경제연구원의 연구진에 의한 농지임대차 실태조사와 그에 입각한 농지제도의 방향에 관한 종합적인 연구로서, 차지농주의 견해를 주장하는 한편 그 전제로서 철저한 계획적·집단적 농지전용제도를 아울러 제시하였다.
- 3) 농지제도의 방향에 대한 정치경제학적 견해: 김병태(1988), 장상환(1989), 한국농어촌사회연구소(1991) 등의 주장으로서, 경자유전 원칙과 소유상한 규정 및 농지임대차 불허 등을 공통으로 하며, 그 외에 비농민 소유농지의 매수·매도와 농사조합 출자 등이 추가되는 한편, 소유상한 확대 및 농지임대차 부분허용 등으로 앞의 1)의 견해가 부분적으로 수정된 것이다.
- 4) 농지임대차의 특성 등에 관한 실증분석과 일부 제도에 대한 연구: 김관수(2005), 안동환(2006) 등의 농가경제조사 자료를 이용한 농지임대차의 특성 등에 관한 연구, 조재환(1996)·채광석(2007) 등의 농지가격에 관한 연구, 김정부(1998)·김홍상(2006)·박석두(2005)·김수석(2007) 등의 영농규모화사업·농지은행제도·휴경농지·농지유통화 등 농지제도에 관한 부문연구가 있었다.

이러한 선행연구의 한계로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

첫째, 1994년 농지법이 제정된 후 2006년까지 농지법 개정을 통해 비농업인의 제한적 농지소유 허용, 농지소유상한 폐지, 농지임대차 부분 허용, 농지전용 규제 완화 등의 조치가 이루어지는 동안 농지제도 관련 실태조사가 사전은 물론 사후에도 제대로 이루어진 적이 없었다.

둘째, 농지 수급과 농지가격, 농지의 보전과 전용 등은 지역별로 큰 차이가 있음에도 농지제도 관련 선행연구는 농지 여건의 지역별 차이를 심도있게 분석하지 못했다.

셋째, 비농업부문에서 도시용지 및 산업용지의 공급을 위해 농지에 대한 규제를 완화 또는 폐지해야 한다는 주장이 반복되고 강화되어 왔으나, 이에 대응하는 본격적 실증조사 및 연구가 없었다.

넷째, 1994년 이후 농지제도 연구는 농지관련 세부적인 제도의 도입 및 개선방안에 관한 연구 또는 전국 통계를 이용한 계량분석 등에 치중하여, 현실과 괴리되어 있는 농지제도의 전면적 개편에 관련된 연구는 거의 없는 상태였다.

2.2. 선행연구와의 차별성

선행연구와 비교하여 이 연구가 갖는 차별성은 다음과 같다.

첫째, 1994년 농지법 제정 이후 실종된 농지제도의 방향 설정과 관련한 연구이자, 농지제도 전 체계에 관한 종합적인 조사 연구이다.

둘째, 농지 소유·임대차 및 전용 등에 관한 체계적인 실태조사를 실시하여 제도의 문제점을 파악하고, 제2차연도에는 이에 입각한 현실성 있는 개편 방안을 제시한다.

셋째, 농업 및 비농업 부문의 농지 수급, 농지소유와 임대차, 농지전용 등 농지제도와 관련된 모든 면에서 지역별로 큰 차이가 있음을 중시하여 지역별 편차를 파악하는 데에 중점을 둔다.

3. 연구 내용과 방법

3.1. 연구 내용

이 연구는 2년 동안 진행하는 과제로서 제1차연도의 연구내용과 제2차연도의 연구내용이 종합될 때 체계를 갖춘 온전한 내용이 된다. 크게 봐서 제1차연도에는 농지제도의 운용 실태를 파악하는 데 중점을 두고 제2차연도에는 농지제도의 방향을 설정하고 개편방안을 제시하는 데 중점을 둔다. 그렇지만 실태조사의 내용이 방대하기 때문에 제2차연도에도 부분적으로 실태조사가 이루어진다.

제1차연도 연구내용에서 제2장은 현행 농지제도가 직면한 도전과 수행해야 할 과업을 서술한다. 즉 경제적, 사회적 여건 변화에 따라 요구되는 농지제도의 새로운 역할을 분석하고, 이러한 사회적 요구를 수용하는 농지제도의 과업이 무엇인지 분석한다.

제3장은 농지소유 및 임대차 실태를 분석한다. 여기서는 무엇보다 비합법적 소유 및 임대차 실태를 분석하여 농지제도가 갖는 문제점을 파악한다. 나아가 농지이용을 둘러싼 농업경영의 실태와 변화과정을 분석한다. 이로써 농지제도가 나아갈 방향에 대한 시사점을 얻는다.

제4장은 농지시장과 농지이용의 경제성을 분석한다. 농지시장, 특히 농지임대차시장에서 임대차의 주된 요인과 임대 및 임차의 주된 계층을 분석하여 시장의 동력을 파악한다. 나아가 다양한 형태의 농지이용방식, 즉 매입경영과 임차경영 그리고 농지임대와 농작업위탁 간 경제성의 차이를 분석한다. 그리고 농지가격과 임차료의 상관관계에서 지역별, 지대별 차이가 있는지를 분석하고 함의를 도출한다.

제5장은 농지의 수급을 분석한다. 여기서는 먼저 필요농지의 크기를 추정한다. 다음으로 개발용지에 대한 수요와 이에 대응하는 개발가능지 규모를 분석한다. 그 다음 개발용지의 수급을 분석하고 필요농지의 크기와 관

련한 농지의 공급여력을 제시한다. 개발용지의 수급분석에서는 총량적 분석과 함께 지역적 특성을 갖는 수도권의 개발용지 수급을 분석한다. 이러한 분석을 기초로 농지의 규제완화와 관련한 정책적 방향을 시사한다.

제6장은 농지보전제도 및 전용제도의 운용실태를 분석한다. 농지보전제도로써, 농업진흥지역제도의 운용 현황을 살펴보고 이 제도의 문제점을 파악하여 개선방안을 제시한다. 농지전용과 관련해서는 전국적 현황과 함께 사례지역의 전용실태를 분석하여 전용절차의 문제점과 전용농지 및 전용자의 특성을 분석하고 농지전용이 인근 농지 및 지역에 미치는 영향을 조사·분석한다.

제7장은 6장까지의 논의를 요약하고 제2차연도의 연구와 관련지어 중간단계의 결론을 제시한다. 그리고 제2차연도 연구의 과제에 대해 언급한다.

제2차연도에는 제1차연도에 완수하지 못한 농지제도의 분야별 운용 실태와 외국의 농지제도 및 국토관리제도를 조사하여 문제점 파악을 위한 실태조사를 완결하고 이를 기초로 농지제도의 개편방안을 제시하도록 한다.

실태조사로서 먼저 농촌토지의 체계적 관리 차원에서 국토이용·관리체계와 농지제도의 관계를 조사·분석한다. 여기서는 국토이용·관리체계의 중심제도인 용도지역제와 농지전용제도가 농촌지역의 난개발 방지에 유용한 수단인지를 분석하고 그 대안을 검토한다.

다음으로 농지관리의 실태를 조사하고 현행 관리제도의 한계를 분석한다. 농지의 거래 및 임대차 관리를 포함하는 통합적 농지관리제도를 농지의 소유·임대차제도의 개편과 함께 검토한다.

외국의 농지제도와 국토이용·관리제도를 분석하여 시사점을 도출한다. 조사대상국가는 영국, 프랑스, 독일, 스위스, 일본, 대만으로 이들의 제도를 비교분석하고 제도부문별로 장단점을 검토한다.

마지막으로 부문별 실태분석과 외국제도에 대한 분석을 기초로 농지제도의 개편방안을 도출한다. 여기서는 농지제도의 쟁점사항 및 개편방안에 대한 시안을 마련하여 의견수렴을 위한 전문가토론회 및 정책토론회를 갖는다. 이러한 의견수렴과정을 통해 수정안을 개편방안으로 제시한다.

3.2. 연구 방법

문헌 연구는 농지제도 관련 국내외 선행 연구와 국내외 법령 및 해설자료 분석에 이용되었다. 이 방법은 특히 선행 연구 검토와 외국제도 분석에 가장 많이 활용되었다. 다음으로 통계자료에 대한 분석이 이루어졌는데, 여기서는 농지 및 농업경영체에 대한 제반 통계가 이용되었고 특히 「농가경제조사」는 공식적인 통계 이외에 원자료가 분석되었다.

농지의 소유 및 임대차 그리고 농지전용의 실태를 파악하기 위하여 유형 구분에 의한 사례조사를 실시하였다. 이 조사는 3곳에서 실시하였는데, 지역 및 지대를 유형별로 구분하여 수도권 도시근교지역, 호남권 평야지역, 영남권 중산간지역에서 각각 1개 법정리를 사례지역을 선정하였다. 농지소유 및 임대차 사례조사는 사례지역으로 전 필지를 조사하는 필지조사와 농가들을 면담조사 하는 농가조사로 구성되었다. 농지전용 실태에 대한 사례조사는 비교적 농지전용이 빈번한 수도권과 상대적으로 전용비율이 낮은 지방에서 각각 1개의 행정리가 사례지역으로 선정되었다. 농지전용 사례조사는 농지전용자와 전용담당 공무원 등 전용 관련자에 대한 면담조사로 이루어졌다. 그리고 농지소유 및 임대차 사례조사 2곳과 농지전용 사례조사 1곳에 대해서는 해당 지역의 전문연구자에게 위탁연구를 실시하였다.

사례지역의 농가조사가 갖는 지역적 특수성을 극복하기 위하여 한국농촌경제연구원의 현지통신원을 대상으로 우편조사 형식의 설문조사를 실시하였다. 1,000부의 설문지를 발송하여 약 600부의 회신을 받았다.

외국의 농지제도를 파악하기 위하여 제1차연도에 2개국(프랑스, 대만)을 현지조사하고 나머지 4개국(영국, 독일, 스위스, 일본)은 제2차 연도에 조사하기로 하였다.

마지막으로 연구협의회 형식을 통해 농지 및 국토이용 관련 연구전문가들의 의견을 청취하고 연구내용에 대한 자문과 도움을 받았다.

1. 대내외 농업여건의 변화

농지제도란 농지의 소유, 거래, 이용, 임대차, 전용, 상속, 조성, 정비, 개량 등과 관련하여 농지를 효율적으로 이용하는 데 필요한 규율을 법적으로 규정한 것이라고 할 수 있다. 농지의 용도는 다양하며 수요 또한 많지만 농지의 양은 유한하다. 이 때문에 농지의 소유와 이용을 둘러싸고 계층·부문·지역·세대 간에 경합과 갈등이 발생한다. 농지제도는 이 갈등과 경합을 조정하고 농지를 효율적으로 이용하도록 하기 위해서 필요하다. 농지의 소유와 이용구조는 농지제도에 의해 규정되는 것이다(박석두·황의식 2004).

그러나 제도는 여건과 구조 변화의 원인이 아니라 결과물이다. 경제발전과 농업을 둘러싼 여건 변화에 따라 농지소유자 및 이용주체의 수와 행동양식, 목적과 용도 등이 바뀌게 되며, 그에 따라 기존 제도는 변화된 여건에 따라 적합하게 변하지 않으면 안 된다. 제도는 여건변화의 산물인 것이다. 따라서 여기서는 농지제도의 체계와 내용을 살펴보기 전에 먼저 농지제도에 영향을 미치는 농업여건의 변화와 전망을 살펴보기로 한다.

1.1. 농산물시장 개방과 농지제도

우리 농업에 가장 큰 영향을 미치고 있으며 앞으로도 큰 영향을 미치게 될 요인은 농산물 무역에 관한 협정이다. 1993년 말 우루과이라운드 협상이 타결되고 1995년 WTO가 출범한 이래 우리 농업은 많은 변화를 겪었다. 뒤이어 DDA 협상이 2001년부터 진행되었으나 2008년 막바지에 이르러 협상이 결렬되어 표류하고 있다. 또한 쌀의 관세화는 2014년까지 유예되었지만 후술하듯이 국제곡물가격이 비교적 높게 유지될 것으로 전망되어 그 이전에 관세화로 전환할 가능성이 있다.

더욱 급박한 문제는 양자간 자유무역협정의 체결이다. 2008년 현재 칠레, 싱가포르, 미국, EFTA, ASEAN과 협상이 타결된 데에 이어 멕시코, 캐나다, 일본, EU, GCC와 협상 중이며, 호주, 중국, 러시아, MERCOSUR, 뉴질랜드와 협상을 검토 중이다. 다자간 무역협상과 별개로 아프리카와 중동국가들을 제외한 거의 모든 나라와 자유무역협정을 맺게 된다고 해도 과언이 아니다.

농산물 무역의 자유화란, 국경보호·국내보호의 장벽이 제거되어 국내 농산물시장에서 국산과 외국산 농산물이 차별 없이 대등하게 경쟁하며, 값싼 외국산 농산물이 무제한 수입됨으로써 국내 농산물 가격이 국제 시장 가격 수준으로 하락하는 것을 의미한다. 국내 농업이 생존하기 위해서는 가격과 품질 면에서 국제경쟁력을 갖추지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 먼저 생산비를 낮추는 게 중요한데, 농업구조 개선과 영농규모 확대가 그 기본 수단이 될 것이다.

국민의 주식인 쌀의 경우 자유무역협정에서 예외품목으로 제외된 바 있고, 다자간 무역협정에서도 특별품목이나 민간품목으로 취급될 것으로 예상된다. 따라서 국내 쌀 시장은 앞으로도 관세에 의해 보호받을 수 있겠지만, 국내가격과 국제시장가격의 격차가 크게 존재하는 한 국내 쌀 가격에 대한 인하 압력은 계속 강화될 것이다. 이 같은 여건에서 쌀의 국내 생산을 유지하기 위해서는 생산비를 낮추어 가격 하락에 대응하는 한편 생산농가의 소득을 유지·보전하지 않으면 안 되며, 이 두 목적을 동시에 달성하

기 위한 수단으로서 영농규모 확대가 필수적이다.

영농규모 확대는 농지의 매입이나 임차에 따라 이루어진다. 그런데 농지의 실거래가격이 수익지가를 상회하고, 농지의 임차료가 실거래가격의 이자보다 낮을 경우 매입보다는 임차에 의해 영농규모를 확대하는 것이 경제적으로 유리하다. 현재 임대차 농지가 전 농지의 43%에 달하고, 임차농이 전 농가의 63%에 달하게 된 것은 이 때문이다. 그럼에도 현행의 농지제도는 경자유전과 농지임대차 금지를 원칙으로 규정하고 있다. 농지제도가 여건변화에 부응하지 못하고 있는 것이다.

영농규모 확대의 다른 방법으로 농지 출자를 통한 영농규모 확대, 즉 법인경영체를 생각할 수 있다. 현행의 농지제도에서 법인경영체는 영농조합법인과 농업회사법인으로 구분되며, 농업회사법인은 다시 유한·합명·합자·주식회사로 구분된다. 이 중 주식회사 형태의 농업회사법인의 경우 농업인이 대표이고 집행이사의 1/2 이상이 농업인이어야 농지를 소유할 수 있는 바, 이 규정을 폐지 및 완화하겠다는 입법예고가 공표되어 있지만, 법인경영체의 육성과 농지소유 등에 관해서는 세밀한 추가 검토가 필요하다.

농업구조 개선을 위해서는 영농규모 확대와 경영체 육성이 긴요하며, 따라서 농지제도와 정책 면에서 농지유동화를 촉진하고 법인경영이 활성화될 수 있도록 농지소유·임대차 및 이용제도를 개선할 필요가 있다.

1.2. 세계적인 식량 위기와 농지제도

2006년 말부터 옥수수, 대두, 밀의 국제가격이 지속적으로 상승하여 2008년 7월에는 약 2.5배에 달하였으며(시카고 선물가격 기준), 그간 안정적이던 쌀 가격도 2008년 들어 급등하였다. 옥수수의 톤당 가격은 2006년 7월 96달러에서 2007년 7월 128달러, 2008년 7월 253달러로 2.6배로 상승하였다. 같은 기간 밀의 톤당 가격은 143달러에서 225달러, 298달러로 2.1배로 상승하였으며, 대두 또한 217달러에서 553달러로 2.5배로 상승하였다. 중립종 쌀의 톤당 가격은 507달러에서 1,036달러로 2배가 되었다.

국제 곡물가격은 2008/2009년에 강보합세를 유지하다 이후 하락할 것으로 전망되나 중장기적으로는 2006년 이전 수준보다 30~60% 높을 것으로 전망된다. 1973/1974년의 식량위기는 구소련의 밀 생산 급감(-16%)이라는 공급 측 요인에 주로 기인하였으며, 그 후 10년 가까이 세계적인 녹색혁명에 의해 생산이 증가함으로써 1980년대 초에 이르러 세계 곡물재고율이 적정 수준인 20%대 중반에 달하게 되었고, 이후 지금까지 20여 년 동안 그보다 낮은 재고율이 유지되었다. 반면, 최근의 곡물가격 상승은 중국·인도 등의 사료곡물 수요 증가, 국제적인 바이오 연료용 곡물수요 증가 등 주로 수요 측 요인에 기인하는데, 생산 증가는 재배면적 감소와 단수 증가 둔화 등의 요인에 의해 한계에 달한 상태이기 때문에 국제곡물가격은 중장기적으로 2006년 이전보다 높을 것으로 전망된다.

국제 곡물생산 증가의 둔화는 곡물가격 상승뿐만 아니라 세계적인 식량 위기를 야기할 수 있다. 그 경우 국내적으로는 농산물 수입 증가가 둔화되고 농산물 가격 하락이 완화되는 효과가 있겠지만, 다른 한편으로는 국제적인 식량 부족 사태에 대비하여 국민 식량을 안정적으로 확보하는 방안 마련이 시급해진다. 그 방안으로는 해외 농업개발 등을 통해 해외에 식량공급기지를 마련한다든가 세계적인 공급망을 갖춘 대규모 곡물회사를 육성하는 방법도 있겠지만, 그보다는 식량안보 차원에서 최소한의 자급률을 설정하여 이를 유지하는 정책을 추진하는 것이 보다 안정적인 방안이 된다. 해외로부터의 식량 공급은 식량생산 국가의 식량수출 금지 조치 등이 있을 수 있기 때문에 안정적인 식량 확보책이라고 하기 어렵다.

식량자급률을 높이기 위해서는 무엇보다 식량재배 면적의 확보와 단수 증가 등이 필요하다. 식량재배 면적을 확보하려면 위해서는 농지를 보전하고 식량작물의 소득을 지지할 필요가 있다. 단수를 증가시키려면 다수확 품종의 개발과 농업생산기반 정비 및 농업자재 개량 등이 필요하다. 이를 위해서는 우량농지의 보전과 농지개량 등 농지 관련 제도·정책의 정비와 함께 식량작물의 소득지지 등 종합적인 대책을 마련하지 않으면 안 된다.

1.3. 농업·농촌 인구의 감소 및 노령화와 농지제도

농촌인구는 1990년 1,110만 2천명에서 2005년 876만 4천명으로 21% 감소한 반면 전체 인구는 같은 기간 4,286만 9천명에서 4,813만 8천명으로 12% 증가함으로써 농촌인구 비중은 26%에서 18%로 줄었다. 농가인구는 같은 기간 666만 1천명에서 343만 4천명으로 48% 감소함으로써 그 비중은 16%에서 7%로 감소하였다. 농림어업 취업자 또한 같은 기간에 323만 7천명에서 181만 5천명으로 44% 감소함으로써 전 취업자에서 차지하는 비중은 18%에서 7.9%로 줄었다. 농업인구·농가인구·농촌인구의 순으로 모두 지속적으로 감소해 온 것이다.

65세 이상 농가인구의 비중은 2000년에 20%를 넘어 2005년에 29%에 달하였으며, 65세 이상 농림어업취업자의 비중은 1995년에 20%를 넘어 2005년에 37%, 65세 이상 농업경영주의 비중은 1991년에 20%를 넘어 2005년에 43%를 차지하였다. 반면, 40세 미만 농림어업취업자의 비율은 2001년에 10% 미만으로 떨어져 2005년에 7.8%, 40세 미만 농업경영주의 비중은 1995년에 10% 아래로 떨어져 2005년에 3.3%에 불과하였다.

농업·농가·농촌인구의 감소와 노령화의 심화로 인해 내부적으로 인구 유지·재생산이 불가능하므로 인구 유출 방지는 물론 외부로부터 인구를 유입하기 위한 대책이 필요하다. 이와 관련하여 농지제도는 농업부문과 농촌 지역으로 인구가 진입 및 전입할 수 있도록 개방적으로 운영될 필요가 있다. 예컨대, 농업법인을 포함한 다양한 농업경영체가 농지를 취득할 수 있도록 하는 방안, 비농업인구가 농촌으로 전입하는 데에 따르는 농촌개발을 위하여 농지를 계획적으로 전용하도록 하는 방안, 농촌에 거주하며 농업생산과 농지를 보전하는 데에 대한 지원 방안 등을 검토할 필요가 있다.

1.4. 친환경농업의 확산과 농지제도

친환경농업은 빠른 속도로 성장하여 이제 일부 농가의 선택적 생산 방식을 넘어 필수적인 농업생산 방식으로 인식되고 있다. 그렇지만 친환경농업 실천농가 수는 2006년의 71,810호(전 농가호수의 5.8%)에서 2007년 75,002호(6.1%)로 약간 증가하였으나 아직 적은 수준이다. 친환경농산물의 생산량 또한 2005년 현재 전체 농산물 생산량의 4%에 불과하다. 하지만 정부는 친환경농산물의 생산비중을 2010년까지 10%로 높일 것을 목표로 하고 있다. 이에 따라 친환경농산물의 시장규모는 2006년 1조 6천억 원 수준에서 2015년에는 그 3.5배인 4조 5천억 원으로 성장할 전망이다(김창길 등 2008). 친환경농업은 순조롭지만은 않겠지만 계속 성장 발전할 것으로 생각된다.

친환경농업을 위해서는 무엇보다 상당 기간에 걸쳐 농지의 지력 회복과 토지개량 투자가 필요하므로 자작농지 또는 장기 임차농지에서나 이를 시행할 수 있으며, 따라서 이를 보장할 수 있는 농지제도가 요청된다. 임대차농지가 전 농지의 43%, 임차농가가 전 농가의 63%에 달하여 자작농체제가 붕괴된 상태에서는 임차농지에서도 친환경농업을 할 수 있는 농지임대차 방안을 검토할 필요가 있다.

1.5. 지역개발과 농지제도

정부에서 대단위로 추진하는 산업단지·신도시 등의 개발 외에도 최근에는 각 지방자치단체가 추진하는 지역개발사업이 각지에서 경쟁적으로 추진되고 있는 바, 개발용지는 대체로 농지전용을 통해 공급된다고 할 수 있다. 농지전용 면적은 1981~2007년의 27년간 총 28만여ha에 달하였으며, 특히 2004년부터 농지전용 면적이 연간 1만5천ha를 넘어 2007년에는 24,670ha

에 달하는 농지가 전용된 것으로 나타났다. 용도별로는 행정복합도시·기업도시·혁신도시 등과 철도·도로·항만·학교 등 공용·공공용시설 부지가 44%를 차지하며, 신도시와 택지개발지구를 포함한 주택시설용지가 17%, 농어업용시설 부지가 16%, 광공업시설 부지가 10%를 차지하였다.

도시용지·산업용지·공공용지 등의 공급을 위한 농지전용은 불가피하다. 농업·농촌의 발전에 필수적인 지역개발을 위해서도 산업발전과 유치가 필요하다. 문제는 농지전용과 개발이 자연환경과 경관을 오염·훼손하거나 난개발을 유발할 수 있다는 점이다. 그 원인은 근본적으로는 이를 통해 개발이익을 추구하는 데 있지만, 제도적으로는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」이라 함)과 「농지법」이 개발계획 없이 소규모로 개발 또는 전용할 수 있도록 한 데에서 찾을 수 있다. 「국토계획법」은 3ha 미만의 소규모 개발은 지구단위계획을 수립하지 않고도 할 수 있게 하였고, 「농지법」은 어느 지역에서나 농지전용허가를 받아 농지를 전용할 수 있도록 하였기 때문이다. 이제 농지제도는 농촌지역 개발에 필수적인 농지전용의 부작용과 악영향을 차단·방지할 수 있는 방안을 강구하지 않으면 안 된다.

1.6. 지가 격차와 농지제도

우리의 국토 이용·관리제도는 용도지역제가 근간인데, 크게 보면 개발 가능한 지역과 개발이 어려운 지역으로 나눌 수 있으며, 농지의 경우 어떤 용도지역에 속해 있느냐에 따라 개발 이전에도 지가 격차가 크다. 예컨대, 2008년 1/4분기에 농업진흥지역 안 농지의 전국 평균 가격은 농업진흥지역 밖 농지가격의 80%에 미치지 못하였다. 또한 같은 농지라 하더라도 도별·지역별로 지가 격차가 크게는 7배 가까이 나타난다. 2008년 1/4분기에 경기도의 평균 농지가격은 농업진흥지역 농지의 경우 논 46천원/㎡, 밭 66천원/㎡로서 지가가 가장 낮은 전북의 4.3배와 6.7배에 달하였다(한국농촌공사 2008년 분호).

18 농지제도의 여건 변화와 과제

농지가격 격차가 용도지역별·지역별로 크게 나타나는 원인은 무엇보다 농지전용 때문이라고 할 수 있다. 농지전용은 전용에 의한 지목변경만으로도 지가가 2배 이상 상승케 하며, 실제 전용이 이루어지기 전에도 전용할 수 있다는 가능성만으로 농지가격을 상승시키는 원인이 된다. 경기도 김포시 통진읍 동을산리의 사례를 들면, 밭 1평당 74만 원에 매입하여 공장용지로 전용한 후 지목이 공장용지로 바뀌면서 지가는 150만 원 이상 상승한 것으로 조사되었다.

농지전용 수요와 전용 가능성의 차이에 기인한 농지가격의 격차는 농업 부문과 농촌지역에 여러 문제를 야기한다. 농지의 실거래가격이 농업수익에 의거하여 형성되는 수익지가를 크게 상회하게 되고, 그리하여 농업수익으로 농지를 매입할 수 없기 때문에 영농규모를 확대하려면 농지를 임차할 수밖에 없게 된 이유는 농지전용 기대에 의한 지가상승에 기인한다. 투기적 농지소유 문제도 기본적으로 농지전용 수요와 가능성의 차이 및 전용기대에 의해 형성되는 지가상승과 격차에 기인한다. 또한 농지를 전용하기만 하면 지가상승에 의한 자본이득이 크게 발생하기 때문에 농업인까지도 농지보전보다는 농지전용을 선호하게 되어 농업진흥지역 지정 등 농지의 소유·이용·전용 규제에 대한 논란이 끊이지 않는다. 요컨대, ① 농지전용 규제 여부에 따라 지가 격차가 크고, ② 지가 차익을 제대로 환수하지 않으며, ③ 지가차손에 대해 어떤 보상도 없다는 것, 즉 경제적인 득실 때문에 농지보전을 기피하는 것이다. 따라서 이상의 문제를 해결하기 위해서는 「국토계획법」의 용도지역제도와 「농지법」의 농지보전·전용제도, 지가차익 및 개발이익 환수와 농지보전에 따르는 지가차손 보상 등에 대한 검토가 필요하다.

1.7. 농업구조 변화와 농지제도

경지면적은 20년 후 지금보다 약 20% 줄어든 144만ha가 될 것으로 추정되며, 농가 호당 경지면적은 2.3ha로 지금보다 0.8ha 늘어날 것으로 전망

된다. 경지면적 감소 원인은 농지전용, 휴경농지와 유휴지 발생 등이다. 앞에서 보았듯이 국제곡물가격이 중장기적으로 상승세를 유지하고 세계적인 곡물 부족 사태가 예상되는 시점에서 국민 식량을 안정적으로 확보하기 위해서는 식량자급률을 높여야 하는데 경지면적 감소는 이를 저해하는 치명적인 요소임이 분명하다. 휴경농지·유휴지를 방지 혹은 재활용하기 위해서는 조건불리지역 직불제 등의 정책이 필요하며, 농지전용에 대해서는 농지제도에 의해 합리적으로 규제하는 방안이 필요하다.

1인당 쌀 소비량은 계속 줄겠지만 20년 후에도 우리 농업의 쌀에 대한 의존도는 여전히 높아 작물재배면적 중 쌀이 차지하는 비중은 50% 정도로 전망된다. 그뿐만 아니라 쌀은 국민의 주식으로서 식량안보 면에서도 없어서는 안 될 가장 중요한 농산물이다. 그런 의미에서 현재 농업생산기반이 정비된 논 위주로 지정되어 있는 농업진흥지역의 유지·보전이 중요하다.

한편, 농가호수의 감소추세 속에서 내부적으로 활발한 구조조정이 진전된 결과 소수의 전업농에 자원이 집중됨으로써 농민층의 양극화가 심화될 것으로 전망된다(김정호 등 2006; 이정환 등 2007; 박성재 등 2007). 농지제도와 농업정책은 계속해서 농업구조개선을 정책목표로 삼아야 하겠지만, 그와 함께 중소농과 빈곤층에 대한 대책을 강구할 필요가 있다.

2. 농지제도의 체계와 구성

2.1. 농지제도의 법률체계

우리의 현행 농지제도 관련 법률은 「헌법」 - 「농업·농촌 및 식품산업기본법」·「국토계획법」 - 「농지법」의 위계로 구성되어 있으며, 이 외에 「농어촌정비법」과 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」이 농지의 정비·조성 등에 관해 규정하고 있다. 「헌법」과 「농업·농촌 및 식품산업기본법」은 농지에 관한 기본 이념과 원칙을 규정하고 있으며, 원칙의 실현을 위한 제도

적 수단은 「농지법」에 구체적으로 규정되어 있다. 「국토계획법」은 용도지역 구분 및 용도지역별 행위 제한, 개발행위허가제 등을 규정함으로써 농지의 보전과 전용 등에 관여하고 있다. 「농지법」은 농지제도 전반에 관해 규정하고 있는 가장 기본이 되는 법으로서, 농지제도의 원칙과 기본이념, 농지의 소유와 거래, 농지임대차와 위탁경영, 농지이용증진제도, 농지보전, 농지전용규제, 농지관리위원회 등에 관해 규정하고 있다. 농지제도는 「농지법」에 일원화되어 있다. 따라서 농지제도에 관한 법률 사항은 「농지법」만 참고하면 된다는 점에서 편리하지만, 경자유전과 농지임대차 금지를 원칙으로 규정하고도 광범위한 예외규정을 설정하여 원칙을 유명무실하게 만드는 이율배반의 내용이 하나의 법률에 포함되어 있다는 점, 농지유동화에 관한 종합적인 규정과 제도를 담을 수 없다는 점 등의 문제를 안고 있다.

반면, 일본의 경우 우리와 마찬가지로 농지제도의 기본법으로서 「농지법」이 있지만 농업진흥지역제도를 중심으로 하는 농지보전은 「농업진흥지역정비에 관한 법률」, 농지임대차를 중심으로 하는 농지유동화에 관한 사항은 「농업경영기반강화촉진법」, 농지의 권리이동과 필지별 농지전용에 관한 규제는 「농지법」에 규정되어 있다. 일본의 농지제도는 농지3법에 의한 분업체제를 취하고 있는 셈이다(伊藤喜雄 1992, p.153). 이 밖에 「집락지역정비법」과 「토지개량법」이 있다. 「농지법」은 자작농주의를 규정하고 있는데, 「농업경영기반강화촉진법」은 농지임대차를 중심으로 하고 있어 두 법

표 2-1. 농지제도 관련 법률의 규정 분야

구 분	헌 법	농업·농촌 기본법	농지법	국토계획법	농어촌 정비법	한국농촌 공사법
농지 소유	○	○	○			
농지 이용	○	○	○			
농지 보전		○	○	○		
농지 전용			○	○		
농지 정비		○			○	○
농지 조성					○	○

이 양립하는 형국이다. 농지제도에 관한 법률사항을 보기 위해서는 3법을 모두 살펴보아야 하므로 불편하지만 대립되는 내용이 각각 다른 법률에 의해 규정되므로 하나의 법률 안에 대립되는 내용이 함께 규정되는 일은 방지할 수 있다는 장점이 있다. 그렇다고 해서 각각의 법률이 맡고 있는 기능이 충분히 발휘되는지 여부를 확인할 수 있는 것은 아니며, 이는 별개의 문제이다.

2.2. 「국토계획법」의 용도지역제와 개발행위허가제

농지를 포함한 국토 전체의 토지 이용에 대한 최상위 규제 법률인 「국토계획법」은 난개발을 방지하기 위하여 선계획 후개발, 계획적·집단적 개발을 표방하였는데, 그 체계는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 전 국토를 도시지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역 등 4개 용도로 구분하여 지정하고, 용도지역별로 건축물의 용도·층고·바닥면적·건폐율·용적률 등을 제한한다. 둘째, 도시(군)계획 및 지구단위계획 등의 개발계획을 수립하여 3ha 이상 규모의 계획적·집단적 개발을 유도한다. 셋째, 계획을 수립하여 계획적·집단적으로 개발하는 지역 이외의 3ha 미만 소규모 개발행위에 대해서는 개발행위허가제를 적용하여 난개발을 방지한다.

「국토계획법」의 농림지역은 「농지법」에 규정된 농업진흥지역과 「산지관리법」의 보전산지 지역을 합한 것으로서, 2007년에 농림지역 면적은 전체 면적의 50.7%, 관리지역은 25.8%, 도시지역 16.0%, 자연환경보전지역 7.5% 순이었다. 「국토계획법」의 용도지역제는 개발과 보전 등 용도에 따라 지역을 구분하여 지정함으로써 난개발을 방지하는 기능을 하고 있지만 행위제한이 용도지역별로 확연히 구별되지 않고 조금씩 완화되는 누적 형태이므로 보전 목적 용도지역의 개발을 방지하는 데 한계가 있다.

「국토계획법」의 개발행위허가제는 3ha 규모까지 지구단위계획 등 개발계획을 수립하지 않고 개별 분산 소규모의 개발을 가능하게 하여 ‘계획 없는 개발’, ‘기반시설 없는 개발’, ‘난개발’을 허용하는 등의 문제를 안고 있다.

22 농지제도의 여건 변화와 과제

「국토계획법」은 용도지역제에 의한 농림지역의 행위제한, 개발행위허가제에 의한 농지의 전용 등을 규정하고 있으나, 농지 보전보다는 전용·개발을 유발하는 내용이라는 한계를 안고 있다.

2.3. 「농지법」의 주요 내용

농지제도의 근간을 이루는 「농지법」은 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

- 농지제도의 원칙과 기본이념
- 농지소유 및 거래
- 임대차와 위탁경영
- 농지이용증진제도
- 농업진흥지역제도
- 농지전용허가제도
- 농지보전부담금제도
- 농지관리위원회와 농지원부

이상의 분야별로 각각의 내용을 살펴보기로 한다.

2.3.1. 농지제도의 원칙과 기본이념

우리의 현행 농지제도는 경자유전과 소작제도 금지를 원칙으로 하고 있다. 「헌법」 제121조 1항에 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다”고 규정하고, 2항에서 “농업생산성 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률(=「농지법」)이 정하는 바에 의하여 인정된다”고 하였다. 여기서도 원칙과 예외가 병존하여 예외가 원칙을 능가할 소지가 다분하다.

「농지법」 제3조는 농지에 관한 기본이념으로서 “①농지는……소중히 보

전되어야 함은 물론 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다. ② 농지는 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니 된다”고 하였다. 요약하면 농지의 보전, 공공복리에 적합한 관리, 권리에 대한 제한과 의무, 생산적 소유·이용, 투기 금지 등을 기본이념으로 제시한 것이다.

2.3.2. 농지의 소유 및 거래

『농지법』에서 농지의 소유와 거래에 관한 조항은 농지소유자격과 소유상한, 농지취득자격증명 발급, 농지처분명령 등이다. 각각에 대해 좀 더 살펴보면 다음과 같다.

농지를 소유할 수 있는 자격은 원칙적으로 농업인과 농업법인에 한하며, 다만 예외가 인정된다. 『농지법』 제6조(농지소유제한)에 의하면 1항에서 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다”고 하고, 2항에서 “자기의 농업경영에 이용하지 아니할지라도 농지를 소유할 수 있다”는 예외를 규정하였다. 이 규정에는 어디에도 ‘농업인’이나 ‘농업법인’이라는 용어가 등장하지 않고 다만 “농업경영”이라는 용어가 핵심으로 제시되어 있다. 그런데, 『농지법』 제2조(정의) 4호에 “농업경영”이란 “농업인이나 농업법인이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 말한다”고 명시되어 있다. 즉, 『농지법』 6조와 2조를 연결해 함께 보아야 ‘농지는 농업인과 농업법인만이 소유할 수 있다’는 규정이 성립하는 것이다.

농업인과 농업법인의 개념에 대해서는 『농지법』 제2조 2호와 3호에 규정되어 있다. 농업인은 1천㎡ 이상의 농지나 330㎡ 이상의 시설에서 영농을 하는 자, 대가축2두·중가축10두·소가축100두·가금1천수·꿀벌10군 이상 사육하거나 120일 이상 축산업에 종사하는 자, 연간 농산물판매액 100만원 이상인 자 등이다. 여기에는 농업인의 규모가 너무 작다는 문제가 있다. 한편, 농업법인은 『농업·농촌 및 식품산업기본법』에 규정된 영농조

합법인과 농업회사법인 중 법인대표와 업무집행이사의 1/2 이상이 농업인으로 된 회사법인이다. 농업회사법인의 농업인 관련 의무조항을 두고 논의가 있어, 농업인 대표 조항의 폐지와 이사 수를 1/2에서 1/4로 축소하는 개정안이 입법예고 되어 있다.

농업인이나 농업법인이 아니라도 농지를 소유할 수 있는 경우로는 국가·지자체 소유, 시험·연구 실습지, 상속농지와 8년 이상 자경하고 이농 후 보유농지(소유상한 1ha), 농지저당기관의 담보취득농지, 주말·체험영농 목적 농지(상한 1,000㎡), 농지법 시행일 이전 소유농지(토지대장 등재면적 약 100만ha로 전체 농지면적의 약 절반에 해당) 등을 꼽을 수 있다. 예외에 해당되는 농지의 면적이 「농지법」의 소유제한 규정에 해당되는 면적보다 많은 것이다.

농지를 취득하려는 자는 누구를 막론하고 농지소재 관할 시장·구청장·읍·면장으로부터 농지취득자격증명을 받아야 하는데, 그 경우 농지매수인의 영농의사와 영농계획, 소유상한 등을 확인·심사한다. 예외적으로 국가·지자체 소유농지, 상속농지, 담보농지 취득, 농지전용협의 농지, 한국농촌공사 취득농지, 「농어촌정비법」에 의한 취득 농지, 매립농지 취득, 토지수용 농지 취득, 개발사업 관련 농지취득 등은 농지취득자격증명을 발급받지 않고도 농지를 취득할 수 있다.

농지소유자가 소유농지를 자기의 농업경영에 이용하지 않고 임대하거나 휴경하는 경우 사유가 발생한 지 1년 내에 농지를 처분해야 하며, 그 기간 안에 처분하지 않을 경우 시장·군수·구청장은 6개월 안에 농지를 처분하도록 명할 수 있다(1998년부터 처분명령 통지 실적). 처분명령을 받은 경우 한국농촌공사에 공시지가로 매수를 청구할 수 있으며, 처분명령을 이행하지 않을 경우 공시지가의 20%에 해당하는 이행강제금이 부과된다(1999년 첫 부과). 다만, 처분의무기간 내에 대상 농지를 자기의 농업경영에 이용하거나 한국농촌공사에 매도 위탁할 경우 3년간 처분명령을 유예할 수 있다.

농지소유 및 거래 제도에 대해서는 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 농지는 원칙적으로 농업인과 농업법인만이 소유할 수 있다고 하

였는데 예외가 더 많아 원칙의 실효성이 떨어진다는 것, 둘째, 농지취득자격증명은 실제 경작하는 농업인인지 아닌지를 판단하는 데 별 효과가 없다는 것, 셋째, 농지처분명령은 농지이용실태조사를 통해 자기의 농업경영에 이용하지 않는 것으로 드러난 경우 적용되는데, 농지이용실태조사의 범위가 제한되어 성과 또한 제한적이라는 것이다.

2.3.3. 농지임대차와 위탁경영

농지임대차는 금지하며(제23조), 다음과 같은 경우에만 허용한다. 즉, ① 「농지법」 시행일(1996. 1. 1) 이전에 소유하고 있던 농지, ② 1ha 미만의 상속 농지와 이농 당시 소유 농지, ③ 부득이한 사유(3개월 이상의 징집·질병·수감·해외여행 등)로 인한 일시 영농 중단 농지, ④ 농지저당기관의 집행에 의해 소유하는 농지, ⑤ 60세 이상 고령농업인이 5년 이상 자경하던 농지(거주지·인접시군 소재 농지), ⑥ 실수요자 또는 임대업자에 대한 주말·체험영농 목적의 농지, ⑦ 한국농촌공사에 위탁 임대하는 농지 등은 임대할 수 있다. 이상을 합하여 합법적으로 농지임대차를 할 수 있는 면적은 전체 농지의 절반이 넘는 것으로 추산된다. 「농지법」 시행일 이후 소유권 이전이 이루어진 적이 없는 농지는 오래지 않아 소유권 이전이 이루어질 것이지만, 아직은 규정 적용 면적보다 규정 예외 면적이 많은 실정이다.

농지의 위탁경영 또한 원칙적으로 금지하며 예외적으로 다음과 같은 경우에만 허용된다. 즉, ① 모든 작업을 위탁할 수 있는 경우로서 징집, 3개월 이상 해외여행, 질병·수감·취학·선거직취임 등으로 자경할 수 없는 경우와 농지이용증진사업 시행계획에 의한 위탁경영, ② 일부 위탁으로서 농업인과 세대원이 30일 이상 직접 영농하고 노동력이 부족한 경우 등이다. 합법적인 사유 없이 위탁경영을 하는 경우 농지처분명령의 대상이 될 수 있지만, 기준과 검증이 애매하고 이해당사자가 존재하는 것도 아니어서 합법 여부를 가리기 어렵다는 문제가 있다.

2.3.4. 농지이용증진제도

농지이용증진제도는 농지이용계획의 수립, 농지이용증진사업, 대리경작 명령제도 등으로 구성되어 있다. 군과 농지면적 3천ha 이상인 시·구는 의무적으로 농지이용계획을 수립해야 하는데, 여기에는 경종농업지구·시설 농업지구·과수지구·축산지구 등 농지의 지대별·용도별 이용계획, 농업 경영규모 확대계획, 농지의 농외 활용계획 등이 포함된다. 농지이용증진사업은 농지의 매매, 교환·분합, 장기임대차사업 등을 말한다. 시·군·구와 한국농촌공사 등 사업시행기관에서 계획을 수립하고 농어촌발전위원회의 심의를 거쳐 시행한다. 대리경작명령제도는 유휴농지 인근의 농업인으로 하여금 유휴농지를 대리경작 하도록 하는 제도로서, 대리경작 기간은 1년 이고 토지사용료는 수확량의 1/10이다.

농지이용증진제도 중 농지이용계획은 해당되는 구·시·군별로 모두 수립되어 있으나 실행력이 전혀 없어 유명무실한 실정이고, 대리경작명령 또한 사문화된 상태이며, 농지이용증진사업은 한국농촌공사가 영농규모화사업으로 전담하고 있다. 농지이용증진제도는 시·군 단위에서 농지유통화와 농업구조개선사업을 효율적으로 추진하는 데 목적이 있으므로 ‘농업구조개선 농정’에 필수적인 제도인데, 실제로는 전혀 이용되지 못하고 있다.

2.3.5. 농업진흥지역제도

농업진흥지역제도는 집단우량농지를 농업진흥지역으로 지정하여 농업생산과 관련이 없는 행위와 농지전용을 제한함으로써 농지를 보전하도록 하는 제도이다. 농업진흥지역은 녹지·관리·농림·자연환경보전지역(단, 서울특별시의 녹지지역 제외)에 지정하며 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분된다. 농업진흥구역은 농림부장관이 고시하는 규모(평야지 10ha, 중간지 7ha, 산간지 3ha) 이상으로 집단화되고 생산기반이 정비된 우량농지에 지정하며, 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보 및 수질 보전이 필요한 지역에 지정된다.

농업진흥구역에서의 행위제한은 허용행위 열거 방식으로서, 농작물과 다년생식물의 경작·재배, 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스·축사와 그 부속시설의 설치, 농막과 간이퇴비장·간이액비저장소 설치, 농지개량·농업용수개발사업 시행 등 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되지 않는 토지이용행위를 할 수 없도록 되어 있다. 예외적으로 ① 1만 m^2 미만의 농수산물 가공시설(미곡처리장은 3만 m^2)과 농수산업 관련 시험·연구시설, ② 어린이놀이터·마을회관과 농업인이 공동으로 운영·사용하는 창고·작업장·농기계수리시설·퇴비장·목욕장·구판장·운동시설·공동주차장·공동취수장·농산어촌체험시설, 경로당·보육시설·유치원·정자·보건진료소, ③ 농업인주택 및 부속창고·축사(660 m^2 이하)와 농축산업용 시설, ④ 국방·군사시설, ⑤ 하천·제방 등 국토보존시설, ⑥ 문화재의 보수·복원·이전·발굴과 비석·기념비 설치, ⑦ 도로·철도·전기공급시설 등 공공시설, ⑧ 지하자원 탐사와 채광 및 광석 적치장, ⑨ 농어촌 발전에 필요한 시설(1ha 미만의 양어장·양식장·수산종묘배양시설·수산물 건조보관시설·어업자재보관시설과 농산물 집하·선별·포장시설, 3천 m^2 미만의 농기계수리시설과 유기질 비료·사료제조시설)을 설치할 수 있다.

농업보호구역 안에서의 행위제한은 허용행위 열거 방식으로서, 농업진흥구역 안에서의 허용행위 외에 농업인 소득증대에 필요한 시설(2만 m^2 미만의 관광농원사업 시설, 3천 m^2 미만의 주말농원사업 시설, 태양에너지 발전설비)과 생활여건 개선을 위하여 필요한 시설 등을 설치할 수 있다.

농업진흥지역에 대해서는 농지 및 농업시설의 개량·정비, 농어촌도로·농수산물유통시설의 확충, 기타 농업발전을 위한 사업에 우선투자하며, 농업인 또는 농업법인에게 자금지원이나 조세경감 등 필요한 지원을 우선 실시하도록 하였다. 그 중 우선투자는 농업생산기반정비의 실시에 의해 충족된 셈이지만, 자금지원·조세경감 등의 우선지원은 거의 없는 실정이다. 다만, 쌀 소득보전직불제의 고정직불금으로 농업진흥지역 안의 농지는 746,000원/ha, 농업진흥지역 밖의 농지는 597,000원/ha으로 차등 지급되고 있다.

현행 농업진흥지역제도의 문제점은 일본의 농업진흥지역제도와 비교하

면 농지만을 대상으로 지정되고 농업진흥지역정비계획과 같은 포괄적인 농업·농촌개발계획은 전혀 없다는 점 외에도 농업진흥지역 농지도 전용되고 있어 농지보전제도로는 불충분하다는 점, 농업진흥지역 농지의 지가가 그 외 농지의 지가보다 저렴하여 불리한 반면 우대나 보상은 거의 없다는 점을 들 수 있다.

2.3.6. 농지전용허가제도

농지전용허가제도는 농지를 농업생산·농지개량 외의 용도로 전용할 때 농림수산식품부장관의 허가를 받도록 한 제도이다. 다만 협의전용과 신고전용은 전용허가를 받지 않아도 된다. 농지전용허가제도에서 농지전용 방식은 허가전용·협의전용·신고전용으로 구분되는 셈이다.

농지전용협의제도란 ① 다른 법률에 의해 농지전용허가가 의제되는 협의의 거쳐 농지를 전용하는 경우, ② 도시지역에 주거·상업·공업지역을 지정하거나 도시계획시설을 결정할 때 그 안에 농지가 포함된 경우, 도시지역의 녹지지역·개발제한구역의 농지에 대해 「국토계획법」에 의해 개발행위를 허가하거나 「개발제한구역특별조치법」에 의해 토지의 형질변경허가를 하는 경우 미리 농림수산식품부장관과 협의하도록 되어 있을 때 적용된다.

농지전용신고제도는 농지관리위원회의 확인을 거쳐 시장·군수·구청장에게 신고하는 것만으로 농지를 전용할 수 있도록 한 제도로써, 농업인주택·농축산업용시설·농수산물유통가공시설, 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활편의시설, 농수산 연구시설과 양어장·양식장 등 어업용시설 등의 용도에 한정되며, 설치자는 농업인과 농업법인에 한정된다. 시설의 규모 또한 「농지법」시행령 별표에 상세히 규정되어 있는데, 농업진흥지역 안과 밖에 따라 다르다. 농업진흥지역 안의 경우 1,500㎡ 이하의 농산물 건조보관시설과 탈곡장·잠실·잎담배건조장·농업자재보관시설·농업관리사, 3천㎡ 이하의 농수산업 시험·연구시설, 농업진흥지역 밖의 경우 660㎡ 이하의 농업인주택, 1,500㎡ 이하의 농업용시설, 7천㎡ 이하 축산시설, 3,300㎡ 이하의 농수산물 유통·가공시설, 어린이놀이터·마을회관 등 농

업인 공동편익시설, 7천㎡ 이하의 농수산 관련 연구시설과 양어장·양식장, 1,500㎡ 이하의 어업용 시설 등을 설치할 경우 신고에 의해 농지를 전용할 수 있다.

대기오염물질시설, 폐수 배출시설 등에 대해서는 어떤 용도지역에 있는 농지든 농지전용을 허가하지 않는다. 다만, 도시지역·계획관리지역·개발진흥지구 안의 농지에 대해서는 이들 용도의 농지전용을 허가할 수 있다.

농지전용허가 절차와 심사규정은 다음과 같다. 먼저 농지전용신청자는 농지전용허가신청서와 규정된 첨부서류를 농지관리위원회에 제출한다. 농지관리위원회는 경지정리·수리시설 등 생산기반 정비 여부, 당해 농지전용으로 인한 인접농지의 농업경영과 농촌생활환경의 피해 여부 및 피해방지계획 수립 여부 등을 확인하고 확인서를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 전달하며, 필요한 경우 보완을 요구할 수 있다. 시장·군수·구청장은 용도구역별 행위제한 위배 여부와 농지전용허가 제한 여부, 시설의 규모·용도의 적정성과 건축물의 경우 도로·상하수도 등 지역여건, 건축물의 건폐율·기능·용도·배치계획을 고려한 전용면적의 적정성, 경지정리·수리시설·집단화와 인접농지의 연속잠식과 농업경영 저해 가능성 등 농지로서 보전의 적정성, 피해방지계획의 적정성, 사업계획·자금조달계획 등을 심사한 후 규정된 첨부서류와 함께 시·도지사에게 보낸다. 시·도지사는 종합 심사의견서를 첨부하여 농림수산식품부장관에게 제출한다.

농지전용허가제도의 문제점으로는 우선 용도지역(구역)별 행위제한에 위배되지 않는 한 대체로 허가를 받을 수 있다는 것, 즉 농지전용허가제도는 허가가 아니라 법적 절차에 불과하다는 점이다. 둘째는 대규모 농지전용보다 소규모 농지전용을 유도하고 있다는 점이다. 필지별 소규모 분산 농지전용은 농지전용을 억제하는 효과가 없을뿐더러 난개발과 훼손이라는 역효과를 초래한다.

2.3.7. 농지보전부담금제도

농지전용허가를 받으려면 농지보전부담금을 먼저 납부해야 한다. 농지보전부담금 부과액은 전용하려는 농지의 개별 공시지가의 30%에 해당되는 금액이다. 공시지가가 높은 경우 상한액 5만원/㎡가 적용된다. 따라서 농지보전부담금은 부과대상 농지 면적(㎡)×개별공시지가(원/㎡)×30%×부과율에 의해 산출된다. 부과율이 적용되는 것은 사업주체와 전용목적에 따라 감면대상과 감면비율이 다르기 때문이다. 농지보전부담금은 한국농촌공사가 관리하는 농지관리기금의 농지조성계정에 수납되어 주로 농지조성 사업에 사용된다.

농지보전부담금제도의 문제점은 감면 적용범위가 넓어 농지보전부담금이 부과되는 농지전용 면적이 전체 농지전용 면적의 40%도 안 된다는 것, 농지보전부담금이 원인자부담금에 해당되기 때문에 농지전용에 의해 생기는 전용이익의 환수에 해당되는 개발부담금이 별도로 부과된다는 것을 들 수 있다.

2.3.8. 농지관리위원회와 농지원부

농지와 농지임대차를 관리하기 위하여 시·구·읍·면에 10~40명의 위원으로 구성되는 농지관리위원회를 설치하여 농업경영에 이용하지 않는 농지의 조사, 농지전용허가와 농지전용신고에 관한 확인 업무를 담당하도록 하고 있다. 농지관리위원회의 위원장은 시·구·읍·면장이 맡고, 5~30인의 위원은 시장·군수가 위촉하는 농업인, 5~10인은 농협 등 농업관련 기관장이 추천하는 임·직원으로 농지관리위원회가 구성된다. 현재 전국의 농지관리위원회는 1,537개이며, 농지관리위원 수는 약 37천명이다. 현재 농지관리위원회를 폐지한다는 「농지법」 개정안이 입법예고 되어 있다. 투기적 농지소유를 방지하고 농지이용실태를 파악하며 농가별 농지원부와 농가등록제를 실제와 부합되게 관리하려면 농지관리기구가 필수적이며, 따라서 농지관리위원회를 폐지할 것이 아니라 강화할 필요가 있다. 예컨

대, 일본의 농업위원회는 농지의 권리이동을 허가하는 권한을 갖고 농지를 관리하고 있다.

농지원부는 농지 소유·이용 실태 파악과 효율적 이용·관리를 위해 시·구·읍·면에 농가별로 작성하여 비치하고, 변동사항은 지체 없이 정리하도록 하고 있다. 그러나 농지임대차 실태가 제대로 파악되지 않고, 변동사항 정리 등이 제대로 이루어지지 않아 실제와 부합하지 않는다는 문제가 있다.

3. 농지제도의 과제

앞에서 기술하였듯이, 현행 농지제도는 그 자체로도 문제점과 한계를 안고 있을 뿐만 아니라 대내외 농업여건의 변화에 부합되지 않는 내용도 포함하고 있다. 대내외 농업여건의 변화가 농지제도에 요구하는 쟁점과 현행 농지제도가 안고 있는 문제점을 망라하여 농지제도의 당면 과제를 다음과 같이 정리하였다.

① 농업구조개선의 촉진: 전면적인 농산물 무역 자유화에 대응하려면 농업의 국제경쟁력 향상이 필요하고, 이를 위해서는 영농규모 확대를 비롯한 농업구조 개선이 촉진되지 않으면 안 된다. 농업·농촌·농가인구의 감소와 노령화에 의해서도 소수의 우량농가에 농지가 집중될 수밖에 없다. 토지이용형 농업의 소득 증대를 위해서도 영농규모 확대가 기본적인 해결책이다. 문제는 어떤 방식으로 농업구조개선을 이룰 것인가 하는 점이다. 현실에서 경자유전 원칙과 자작농주의가 붕괴된 상태이며, 농지가격이 수익지가를 크게 상회하여 농지를 매입하기 어렵고 매입의 경제성도 없다. 반면 농지임차가 일반화되어 있고 임차의 경제성이 충분하여 임차를 통한 규모 확대가 가능하다. 그런데 우리의 현행 농지제도는 경자유전을 원칙으로 삼고 있다. 자작농주의를 유지할 것인가? 차지농주의로 전환할 것인가? 경자유전 원칙을 폐기할 것인가, 유지할 것인가? 아니면 절충주의나 제3의

길을 찾을 것인가? 이외에도 농업구조 개선과 관련하여 농지이용증진사업의 활성화라든가, 농업법인경영체의 육성 등에 대해 검토할 필요가 있다.

② 경작자의 보호: 차지농주의든 자작농주의든 농업생산을 위해서는 경작자가 있어야 한다. 경작자는 자작농일 수도 있고 임차농일 수도 있는데, 친환경농업 또는 시설농업의 확산을 위해서는 자작농체제나 아니면 최소한 장기간의 농지임대차가 필요하다. 친환경농업을 위해서는 지력회복과 토지개량투자가 선행조건이기 때문이다. 이는 곧 농지소유 및 임대차의 형태가 어떤 것이든 경작자의 보호가 핵심이라는 뜻으로 바꿀 수 있다. 경작자 보호가 농지제도의 목표로 설정될 필요가 있는 것이다.

③ 농업경영체의 육성: 농업경영체 육성은 농업구조개선과 표리관계라고 할 수 있다. 농업구조개선이란 소수의 우량농가에 농지가 집중되어 영농규모가 확대되는 것인데, 이는 곧 농업경영체의 발전과 동일한 의미이기 때문이다. 더 나아가 농업구조개선이 자칫 농업경영 주체를 도외시하고 경영규모나 경영구조에 초점이 맞추어질 우려가 있음을 고려하면 농업구조개선보다 농업경영체 육성이 더 적절한 용어이며 정책방향이라고 할 수 있다. 더 과감하게 제안한다면 이제 농업정책은 농업구조개선정책에서 농업경영체 육성 정책으로 전환해야 한다. 어떻든, 농업·농촌·농가인구의 감소와 노령화에 대처하는 기본방향은 농업경영체 육성이며, 이를 위해서는 가족경영·기업경영·법인경영·협업경영·공동경영 등 다양한 경영 유형을 검토할 필요가 있다. 또한 여기에는 위탁경영 문제가 포함되어야 한다.

④ 농지의 보전과 개량: 최근의 국제 곡물가격 상승 추세가 꺾이더라도 중장기적으로 가격 수준은 곡물가격이 상승하기 시작한 2006년의 수준보다 30~60% 높을 것으로 전망된 바 있다. 곡물가격 상승 원인은 수요 증대에 비해 공급증가 여력이 적은 데 있다. 따라서 농업정책은 국민 식량의 안정적 공급에 중점을 두어야 하고, 근본적으로 국내 식량자급률을 높이는 데 주력해야 한다. 식량자급률 제고를 위해서는 식량작물 재배면적의 확보와 단수증대가 필수인데, 농지보전과 개량이 식량자급률 제고를 위한 가장 중요한 정책수단이다. 여기에는 꾸준히 지속되고 있는 휴경농지·유휴지의 방지와 재활용 문제도 포함된다. 나아가 농지보전으로 인한 지가차손

등의 문제를 해결하는 방안으로서 농지보전에 대한 보상 조치 또한 검토할 필요가 있다.

⑤ 농지전용 질서의 확립: 도시용지·산업용지 수요와 농촌지역개발을 위한 토지수요를 충당하는 수단으로서 농지전용은 불가피하다. 문제는 농지전용이 농지가격 상승과 용도별·지역별 지가격차를 유발하고 투기적 농지소유를 초래한다는 것이다. 따라서 농지제도는 농지전용으로 인한 갖가지 부작용과 역효과를 방지할 수 있어야 한다. 이와 함께 농지전용에 의해 필연적으로 발생하는 전용이익·개발이익을 환수하고, 대신 농지보전에 대해 보상하는 방안을 강구해야 한다.

⑥ 농지관리기구의 재정립: 현재의 농지관리위원회는 농지관리기구로서 무력한 상태에 있으며 더욱이 폐지될 것으로 입법예고 되어 있다. 그러나 농지제도가 제대로 운용되려면 농지관리의 주체로서 농지관리기구가 가장 중요하다. 현재 운용되고 있는 농가별 농지원부, 농가등록제, 농지은행, 농지이용실태조사, 농지전용과 거래 허가, 농지임대차, 쌀 직불제를 비롯한 각종 직불제, 농지이용증진사업 등 다양한 제도를 차질 없이 수행하기 위해서도 농지관리기구는 반드시 필요하다. 즉, 농지관리위원회의 폐지가 아니라 종합적인 농지관리기구의 재정립이 필요하다.

1. 농지소유 실태

1.1. 농지소유의 존재형태

1.1.1. 유형별 농지소유

현실적으로 농지를 소유하고 있는 자는 농업인과 농업법인 이외에 비농업인, 국가(지자체)로 지정되어 있고, 농지소유자는 거주지에 따라 재촌지주와 부촌지주로 구분할 수 있다.¹ 이와 같은 소유자 유형별 농지소유 실태는 이에 대한 공식적인 통계가 없기 때문에 곧바로 파악할 수 없다. 다만 타 용도의 자료를 재가공하거나 사례조사를 통해 농지소유 실태를 간접적으로 파악할 수 있을 따름이다.

농업인(농가)의 농지소유 규모에 대해서는 이를 조사한 최근의 사례조사 결과²와 본 연구에서 조사한 사례조사 결과³를 통해 살펴보면, 2ha 미만 소

¹ 재촌지주는 「소득세법」상 “농지소재지”로 인정되는 지역에 거주하는 소유자로 한다. 이에 따르면, 농지소재지는 ① 농지가 소재하는 시·군·구 안의 지역, ② ①의 지역과 연결한 시·군·구 안의 지역, ③ 농지로부터 직선거리 20km 이내에 있는 지역이 된다(소득세법 시행령 제153조 3항).

² 2006년 농가등록제의 시범사업으로 홍천, 논산, 김제에 3곳의 사례지역을 선정하여 조사지역 농가의 필지별 농지소유 규모를 조사하는 데, 이 자료를 활용하였다.

36 농지소유 및 임대차 실태

유가 85% 이상이고, 1ha 미만이 63%, 소유농지가 없는 농가가 15%를 차지하고 있는 것으로 나타났다<표 3-1>.

표 3-1. 사례지역의 농지소유 규모 현황

단위 : 호, %

구 분	농 지 규 모						합 계
	없음	0.5ha 미만	0.5~1ha	1~2ha	2~3ha	3ha 이상	
홍천	16 (10.7)	38 (25.3)	40 (26.7)	34 (22.7)	15 (10.0)	7 (4.6)	150 (100)
논산	28 (20.1)	38 (27.4)	31 (22.3)	31 (22.3)	6 (4.3)	5 (3.6)	139 (100)
김제	22 (13.8)	24 (15.1)	22 (13.8)	40 (25.2)	25 (15.7)	26 (16.4)	159 (100)
사례지역A	4 (9.8)	17 (41.5)	7 (17.1)	12 (29.3)	1 (2.4)	-	41 (100)
사례지역C	13 (15.9)	25 (30.5)	34 (41.5)	9 (11.0)	-	1 (1.2)	82 (100)
소 계	83 (14.5)	142 (24.9)	134 (23.5)	126 (22.1)	47 (8.2)	39 (6.8)	571 (100)

1.1.2. 농업법인의 농지소유

농업법인 중에서 농지를 보유(소유 및 임차)한 법인은 2006년 현재 전체 법인의 34.4%를 차지하고 있다. 2006년 농업법인이 보유한 경지면적은 14,563ha로 전체 경지면적의 0.8% 수준에 불과하다. 따라서 농지소유에서 농업법인의 소유는 아직까지 주요한 구성요인이 되지 못하고 있다. 농지보유법인의 평균 보유면적은 2006년 11.6ha인데, 영농조합법인보다 농업회

³ 이 연구에서 농지소유 및 임대차 실태를 파악하기 위해 3개 사례지역(A, B, C)을 조사하였는데, 그 중 조사농가의 농지소유규모가 정리된 2곳의 결과를 활용하였다.

사법인의 보유면적이 큰 것으로 나타났다<표 3-2>.

농업법인의 농지소유와 관련해서 영농조합법인은 전제조건 없이 농지를 소유할 수 있지만, 농업회사법인은 법인의 대표와 업무집행권자의 1/2 이상이 농업인이어야 농지를 소유할 수 있다.

표 3-2. 농업법인의 경영 경지면적

단위: 개소, ha, %

구 분		사업체	보유 사업체	경지면적			법인당 경지면적
				계	논	밭	
영농조합 법인	2005	2,958 (100.0)	1,082 (36.6)	10,103 (100.0)	3,340 (33.1)	6,763 (66.9)	9.3
	2006	3,066 (100.0)	1,011 (33.0)	9,917 (100.0)	3,307 (33.3)	6,609 (66.6)	9.8
농업회사 법인	2005	591 (100.0)	249 (42.1)	4,863 (100.0)	3,688 (75.8)	1,175 (24.2)	19.5
	2006	591 (100.0)	246 (41.6)	4,646 (100.0)	3,429 (100.0)	1,218 (26.2)	18.9
계	2005	3,549 (100.0)	1,331 (37.5)	14,966 (100.0)	7,028 (47.0)	7,937 (53.0)	11.2
	2006	3,657 (100.0)	1,257 (34.4)	14,563 (100.0)	6,736 (46.3)	7,827 (53.7)	11.6

자료: 통계청(2007), 2006 농업법인사업체 통계조사보고서

1.2. 농지소유의 적법성 실태

1.2.1. 사례지역 선정 및 조사방법

농지소유의 적법성과 관련한 내용을 파악하기 위하여 유형구분에 따라 전국에서 3개 법정리를 사례지역으로 선정하여 해당 법정리의 전체 필지에 대해 소유 및 경작 실태를 조사하였다. 사례지역은 지역별 분포와 지대

별 유형을 고려하여 수도권에 위치한 도시근교지대의 A지역, 호남의 평야지대인 B지역, 영남의 중산간지대인 C지역을 선정하였는데, 지역별 조사대상 필지수는 A지역 991필지, B지역 1,938필지, C지역 868필지였다<표 3-3>.

사례지역의 소유 및 경작실태 조사는 필지별 토지대장을 통해 개별 필지의 소유자를 조사하고 농지조서 검토 및 마을이장의 확인을 통해 실경자와 필지별 토지이용 실태를 파악하는 방법으로 이루어졌다.

농지소유의 적법성 여부를 판단하기 위하여 1996년 1월 1일 이후에 소유권이 변동된 농지 중 임대하거나 휴경하고 있는 농지를 대상으로 『농지법』상의 합법적 임대차 조건에 해당하는지를 조사하였다.

표 3-3. 필지별 조사대상 법정리 현황

단위: 필지, m²

구 분	지대별 유형	조사필지수	조사면적
A 지역	도시근교	991	1,419,310
B 지역	평야지대	1,938	5,686,785
C 지역	중산간지대	868	887,473

12.2. 사례지역의 농지소유 실태

사례지역에서 비합법적 소유는 면적상 19~33%에 이르는 것으로 조사되었는데, 수도권에 속한 A지역의 비합법적 소유가 33.3%로 가장 높고, 그 다음 중산간지인 C지역이 26.5%, 미작 위주의 평야지로 농업진흥지역으로 구성된 B지역이 19.4%로 가장 낮게 나타났다<표 3-4>.

농지소유의 적법성을 판단하는 주요한 지표가 되는 1996년 1월 1일 이후 농지취득을 주목해 보면, A지역의 경우 1996년 이후 소유권이 변경된 농지의 61.3%(면적 기준, 필지 기준으로 59%)가 비합법적 소유관계에 있다. 자경의 비중이 높은 B지역은 비합법적 소유면적이 28.8%에 머물고 있지만, 중산간지인 C지역의 비합법적 소유면적은 46.3%에 달하고 있다<표

3-5>. 그리고 C지역에서 1996년 이후 소유권이 변경된 농지 중 상속과 유증으로 취득한 농지를 제외하고 매매 등으로 취득한 농지의 66.2%(면적 기준)가 비합법적 소유관계에 있는 것으로 조사되었다(부록 4 참조).

표 3-4. 사례지역 필지별 농지소유 실태

단위: 필지, m², %

구 분		합법적 소유	비합법적 소유	합 계
A 지역	필지	702 (70.8)	289 (29.2)	991 (100)
	면적	946,078 (66.7)	473,232 (33.3)	1,419,310 (100)
B 지역	필지	1,573 (81.2)	365 (18.8)	1,938 (100)
	면적	4,586,961 (80.6)	1,099,824 (19.4)	5,686,785 (100)
C 지역	필지	626 (72.1)	242 (27.9)	868 (100)
	면적	652,491 (73.5)	234,982 (26.5)	887,473 (100)

표 3-5. 1996년 이후 소유권 변동 농지의 소유 실태

단위: 필지, m², %

구 분		합법적 소유	비합법적 소유	합 계
A 지역	필지	199 (41.0)	286 (59.0)	485 (100)
	면적	294,208 (38.7)	466,310 (61.3)	760,518 (100)
B 지역	필지	841 (69.7)	365 (30.7)	1,206 (100)
	면적	2,718,679 (71.2)	1,099,824 (28.8)	3,818,503 (100)
C 지역	필지	216 (47.2)	242 (52.8)	458 (100)
	면적	272,587 (53.7)	234,982 (46.3)	507,569 (100)

소유자의 거주지에 따라 농지소유 유형을 구별해 보면, 부채지주의 농지 소유비율이 면적 기준 A지역 35.3%, B지역 10.3%, C지역 37.0%로 나타났다. 비합법적 농지소유 비율이 낮은 B지역은 부채지주의 농지소유도 적은 것으로 나타났다<표 3-6>.

소유자의 거주지와 농지소유의 적법성 간의 연관관계를 살펴보면, 재촌 지주의 농지는 합법적 소유가 비합법적 소유보다 많으나, 부채지주의 농지는 비합법적 소유가 합법적 소유보다 더 많은 것으로 조사되었다. A지역

40 농지소유 및 임대차 실태

에서 재촌지주의 농지는 80% 이상이 합법적 소유관계에 있으나, 부재지주의 농지는 약 60%가 비합법적 소유였다.

1996년 이후 소유권이 변경된 농지에서 부재지주의 비율이 높았고 이들 농지에서 비합법적 소유가 많았다. C지역의 경우 1996년 이후 소유권이 변경된 농지 중 상속과 유증으로 취득한 농지를 제외한 부재지주 소유지는 91.1%(면적 기준)가 비합법적 소유로 나타났다(부록4, 부록5 참조).

표 3-6. 소유자 거주지와 농지소유의 적법성 간의 연관관계

단위: 필지, m², %

구 분			재촌지주 농지	부재지주 농지	국공유지	계
A 지역	필지	합법적	495 (49.9)	148 (14.9)	59 (6.0)	702 (70.8)
		비합법적	120 (12.1)	169 (17.1)	-	289 (29.2)
	면적	합법적	734,368 (51.7)	198,066 (14.0)	13,644 (1.0)	946,078 (66.7)
		비합법적	170,667 (12.0)	302,565 (21.3)	-	473,232 (33.3)
B 지역	필지	합법적	1,469 (75.8)	85 (4.4)	19 (1.0)	1,573 (81.2)
		비합법적	258 (13.3)	107 (5.5)	-	365 (18.8)
	면적	합법적	4,289,400 (75.4)	249,586 (4.4)	47,975 (0.8)	4,586,961 (80.6)
		비합법적	766,073 (13.5)	333,751 (5.9)	-	1,099,824 (19.4)
C 지역	필지	합법적	460 (53.0)	159 (18.3)	7 (0.8)	626 (72.1)
		비합법적	64 (7.4)	178 (20.5)	-	242 (27.9)
	면적	합법적	485,703 (54.7)	161,453 (18.2)	5,335 (0.6)	652,491 (73.5)
		비합법적	68,339 (7.7)	166,643 (18.8)	-	234,982 (26.5)

2. 농지임대차 실태

2.1. 통계상의 농지임대차 현황

현재 우리나라는 농지임대차에 대해 의무적으로 등록하거나 신고하는 시스템을 갖추고 있지 않고, 농지임대차 실태를 총체적으로 파악하는 전수 통계조사도 실시하지 않고 있다. 다만 3,200호 농가를 표본으로 하는 농지임대차 표본조사가 국립농산물품질관리원에 의해 매년 실시되어 왔다.⁴ 이 조사는 표본조사의 한계를 보완해 줄 수 있는 5년 내지 10년 단위의 전수 조사가 동반되지 않기 때문에 농지임대차 실태를 반영하는 데 한계가 있다. 이러한 공식적인 통계내용을 보완하기 위하여 이 연구는 농가경제조사 원자료(2003-2007년)를 활용하였다.

표 3-7. 임차농가 비율 및 임차농지 면적

단위: %, 천ha

연 도	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』

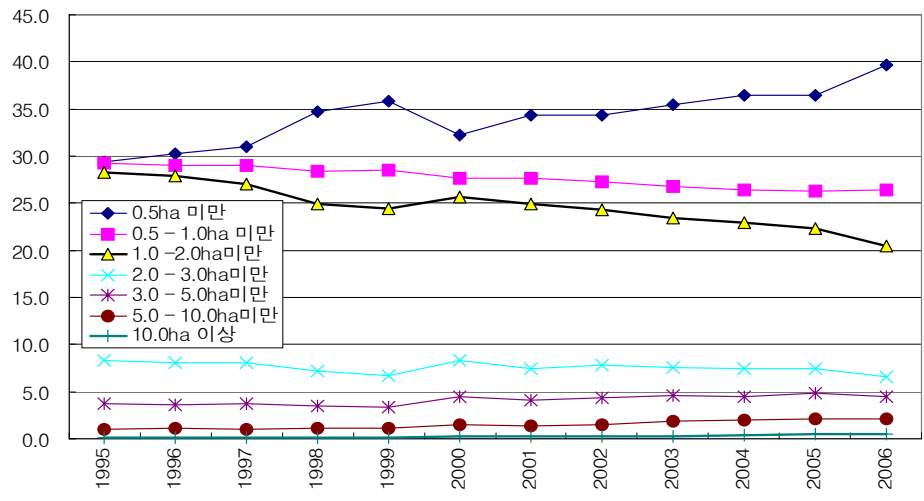
⁴ 2008년 4월부터 이 업무는 통계청으로 이관되었다.

42 농지소유 및 임대차 실태

임차농지가 전체 경지면적에서 차지하는 비중은 1995년 이래 42~44% 선을 유지하고 있다<표 3-7>. 경지면적이 감소하고 있음에도 임차농지 비율이 일정한 수준을 유지하고 있는 것은 경지면적의 감소와 함께 임차농지의 면적도 같은 비율로 줄어들고 있음을 보여준다. 하지만 농가경제조사 원자료에서 분석한 임차농지 면적은 2003년 43.5%에서 2007년 49.4%로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 양 통계의 표본구성의 차이 때문인 것으로 판단된다<표 3-9>.⁵

그림 3-1. 경지면적별 농가구성 변화 추이

단위: %



자료: 통계청, 「농업기본통계」

⁵ 농가경제조사에서는 0.1ha 미만 농가계층이 표본에서 제외되고 표본구성에서도 0.5ha 미만 계층 비율이 실제 농가비율보다 낮게 구성된다. 2007년도에 0.5ha 미만 농가계층은 전체 농가수의 39.8%를 차지했지만 농가경제조사의 표본에는 이 계층의 비율이 17.5%에 불과했다.

표 3-8. 영농규모별 농가의 임차농지 비율

단위: %

연 도	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	전 체
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」.

경작형태와 관련한 농가구성에서는 임차농의 비중이 줄어들고 자작농의 비중이 늘어나고 있다. 이는 영농규모 0.5ha 미만 농가가 늘어나고 있는 사실과 관련이 있는 것으로 판단된다<그림 3-1>. <표 3-8>을 보면, 0.5ha 미만 농가에서 임차지 비중이 가장 낮게 나타나는데, 이는 자작농이 가장 많이 포함되어 있는 영농계층이 0.5ha 미만 농가라는 사실을 보여준다. 즉 0.5ha 미만의 자작농이 늘어남으로써 농가구성의 변화가 나타난 것으로 볼 수 있다. 반면에 5ha 이상 농가에서는 임차지 비율이 3년 사이에 1.1% 포인트 증가하여 임차에 의한 영농규모화 경향을 보이고 있다.

농가경제조사 원자료(2003-07년)를 분석하면 이러한 공식적인 통계와 달리 전체 농가 중에서 임차농가의 비율이 2003년의 70.9%(자작과 임차를 겸한 농가 63.7%, 순수임차농가 7.2%)에서 2007년 80.6%(자작과 임대를 겸한 농가 72.8%, 순수임차농가 7.8%)로 증가한다<표 3-9>.

표 3-9. 연도별 평균 임차면적 변화

단위: %

연 도	임차농가	순수임차	자작겸용임차	임차면적비율
2003	70.9	7.2	63.7	43.5
2004	74.5	6.9	67.6	45.1
2005	77.7	7.5	70.2	48.0
2006	79.0	7.5	71.5	48.4
2007	80.6	7.8	72.8	49.4

자료: 통계청, 농가경제조사 원자료

44 농지소유 및 임대차 실태

이처럼 서로 상충된 결과를 보여주는 임차농과 임차지의 변동 추이를 정리해 보면, 농가구성상의 주된 증가계층이 0.5ha 미만 농가이고 이 계층에서 자작농 비율이 높으므로 임차농의 비율이 줄어든 것으로 보인다.⁶ 그리고 임차지의 경우는 소규모 자작농 증가에 의한 임차지 감소와 5ha 이상 대규모 농가 증가에 의한 임차지 확대(농업구조의 양극화)가 서로 상쇄되는 효과가 있어 임차지 비율에 큰 변화는 없었던 것으로 판단된다.⁷

소유자별 임차농지의 구성을 보면, 농가소유의 임차지는 약 20%에 불과하고 60~70%의 임차지가 비농가 소유로 되어 있다<표 3-10>.

표 3-10. 소유자별 임차농지 면적 및 구성비

단위: ha, %

연 도	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)

자료: 국립농산물품질관리원, 농업통계정보.

임차농가의 임차지 평균면적은 2005년 0.96ha, 2006년 0.99ha로 나타나고, 임차료 수준은 2005년 평당 619원(ha당 185만 7천원), 2006년 평당 653원(ha당 195만 8천원)으로 조사되었다.

⁶ 농가경제조사에서는 0.5ha 미만 농가계층 부분이 충분히 반영되지 못한 것으로 보인다.

⁷ 임대차시장에서 임대농지의 공급과 임차농지의 수요에 대한 보다 정밀한 분석은 제4장에서 이루어진다.

2.2. 사례지역 필지조사에 의한 농지임대차 실태

농지소유의 적법성을 조사한 3개의 사례지역에서 필지별 경지이용 실태를 조사하여 농지임대차와 관련한 제반 실태를 조사하였다. 사례지역의 임대차 면적은 수도권에 위치한 A지역이 전체 농지의 약 57%, 다른 지역이 40%를 약간 상회하는 수준으로 나타났다<표 3-11>.

A지역은 비합법적 임대차 관계에 있는 농지가 합법적 임대차 농지보다 많지만, B지역과 C지역은 합법적 임대차 농지가 더 많았다. 즉 A지역의 임대차 농지는 56.7%가 비합법적 임대차 관계에 있고, B지역은 47.9%, C지역은 41.8%가 비합법적 임대차 관계였다.⁸

표 3-11. 사례조사지역의 필지별 경지이용 실태

단위: 필지, m², %

구 분		합법적 임대차	비합법적 임대차	자경	휴경	기타 용도 국공유지	합계
A지역	필지	236 (23.8)	270 (27.2)	374 (37.7)	64 (6.5)	47 (4.8)	991 (100)
	면적	349,885 (24.6)	457,920 (32.3)	555,886 (39.2)	49,455 (3.5)	6,164 (0.4)	1,419,310 (100)
B지역	필지	442 (22.8)	365 (18.8)	1,131 (58.4)	-	-	1,938 (100)
	면적	1,193,942 (21.0)	1,099,824 (19.3)	3,393,019 (59.7)	-	-	5,686,785 (100)
C지역	필지	204 (23.5)	143 (16.5)	317 (36.5)	178 (20.5)	26 (3.0)	868 (100)
	면적	223,102 (25.1)	159,969 (18.0)	368,953 (41.6)	121,380 (13.7)	14,069 (1.6)	887,473 (100)

농지소유자의 거주지와 농지임대차의 적법성 간의 연관관계를 살펴보면, 재촌지주의 농지는 합법적 임대차 관계에 있는 것이 비합법적 임대차보다 많으나, 부재지주의 농지는 합법적 임대차보다 비합법적 임대차가 더

⁸ C지역은 불법적 휴경농지가 많았다.

많았다<표 3-12>. 특히 A지역과 B지역에서 부채지주 농지는 비합법적 임대차가 합법적 임대차보다 2배 이상 많은 것으로 조사되었다.

또한 부채지주의 농지가 재촌지주 농지보다 임대율이 높고 휴경률도 높게 나타났다. C지역의 경우 재촌지주 농지의 임대율이 30.2%, 휴경률이 7.9%인 반면, 부채지주의 농지는 임대율 65.3%, 휴경률 22.7%로 나타났다(면적 기준).

표 3-12. 소유자 거주지와 농지임대차의 적법성 간의 연관관계

단위: 필지, m², %

구 분			재촌지주 농지	부채지주 농지	국공유지	계
A 지역	필지	합법적	154 (30.4)	71 (14.0)	11 (2.2)	236 (46.6)
		비합법적	112 (22.1)	158 (31.2)	-	270 (53.4)
	면적	합법적	255,418 (31.6)	87,638 (10.8)	6,829 (0.9)	349,885 (43.3)
		비합법적	163,479 (20.2)	294,441 (36.5)	-	457,920 (56.7)
B 지역	필지	합법적	371 (46.0)	52 (6.4)	19 (4.3)	442 (54.8)
		비합법적	258 (32.0)	107 (13.3)	-	365 (45.2)
	면적	합법적	1,007,293 (43.9)	138,675 (6.0)	47,975 (2.1)	1,193,943 (52.0)
		비합법적	766,073 (33.4)	333,751 (14.6)	-	1,099,824 (48.0)
C 지역	필지	합법적	116 (33.4)	86 (24.8)	2 (0.6)	204 (58.8)
		비합법적	46 (13.3)	97 (28.0)	-	143 (41.2)
	면적	합법적	114,604 (29.9)	106,632 (27.8)	1,866 (0.5)	223,102 (58.2)
		비합법적	52,515 (13.7)	107,454 (28.1)	-	159,969 (41.8)

임차료의 크기는 A지역이 평당 512원, C지역이 평당 545원으로 통계상의 전국 평균보다 약간 낮게 나타났으나, 미작 중심의 평야지역인 B지역은 평당 1,470원 수준으로 타 지역보다 매우 높았다. 미작 중심의 평야지는 경지정리 등 제반 시설이 잘 갖춰져 있고, 기계사용에 의한 대규모 경영이 가능할 뿐 아니라 쌀 경작이 타 작물 재배보다 소득이 안정적이므로 임차에 대한 수요가 높은 데에 기인한다.

3. 농지이용에 의한 농업경영 실태

3.1. 연구 및 조사 방법

농업경영에서 실제적으로 농지를 어떻게 활용하고 있는지에 대한 입체적이고 심층적인 분석을 위하여, 앞서 필지조사를 실시한 3개의 사례지역에 거주하는 농가들에 대해 면접조사 형식의 설문조사를 실시하였다. 조사 농가수는 A지역 41농가, B지역 80농가, C지역 82농가였다.

또한 사례지역 조사결과에 대한 지역적 특수성 여부를 판단하기 위하여 한국농촌경제연구원 현지통신원을 대상으로 같은 내용의 설문조사를 실시하였다. 현지통신원 1,000명에 대해 우편조사를 실시하여 598부의 설문응답을 회수하였다.

조사내용은 영농인력 사항, 경지이용 현황, 농지임대차 내용과 방식, 최근 10년간의 토지이용방식, 향후 영농계획, 휴경 여부 및 사유, 농지소유 및 임대차제도 의향 조사 등이었다.

3.2. 조사지 개황

사례지역 A는 수도권에 위치한 도시근교지역으로 그린벨트에 의한 개발제한구역으로 묶여있으나 인근의 개발계획 등으로 외지인의 농지소유가 늘어나고 있는 곳이다. 농업진흥지역 면적이 농업진흥지역 밖 면적보다 약간 더 많고 경지정리율이 18.3%에 불과한 여건이지만, 수도작이 주작목이고 약 30% 경지인 밭에서 고추 등의 작목이 재배되고 있다. 법정리 전체 농지의 1/3 정도가 외지인 소유이고 그와 유사한 크기의 농지가 비합법적 소유관계에 있다.

사례지역 B는 미작 중심의 대규모 평야지역에 위치한 곳으로 전체 농지의 약 99%가 농업진흥지역에 속해 있고, 경지정리율도 90% 이상 되는 전형적인 논농사 지역이다. 자작경영 비율이 60%가 될 정도로 높고 농지임

48 농지소유 및 임대차 실태

대차시장에서 임차 수요가 임대 공급보다 많기 때문에 임차료가 높게 형성되고 있다. 임차료는 평당 1,470원 정도로 타 지역의 2~3배 수준이다. 반면에 외지인의 농지소유는 전체 농지의 10%에 불과할 정도로 낮다.

사례지역 C는 중산간지역으로 휴경이 많지만, 농지 중에서 논이 약 73%나 되고 미작 중심의 농업을 작업위탁에 의존해서 하는 곳이다. 경지 이용 현황을 보면, 재배면적상으로 벼 65.7%, 과수 9.2%, 특작 6.3% 순이고 휴경면적이 경지의 14%를 차지하고 있다. 고령농의 비율이 높아 농지임대차 시장에서 농지를 임대하고자 하는 사람이 임차하려는 사람보다 많아서 임차료가 낮게 형성되고 있다. 또한 농지의 소유자와 임차인이 실제 경작하지 않고 작업위탁에 전적으로 의존하는 경향이 높게 나타난다. 작업위탁하는 농지면적이 전체의 32%에 이른다.

3.3. 농업경영체 구성과 토지이용 실태

3.3.1. 농업경영체 구성

사례지역의 농업경영주 연령을 보면, 60세 이상의 고령농이 전 지역에서 60% 이상을 차지하고 있는데, 특히 C지역은 70세 이상의 고령농이 59%를 차지할 정도로 초고령화된 지역이다<표 3-13>. 이에 따라 C지역에서는 농작업위탁과 농지임대 비율이 높게 나타나고 있다.

표 3-13. 사례지역 농업경영주의 연령분포

구 분	단위: %		
	A 지역	B 지역	C 지역
49세 이하	17.1	6.3	3.7
50~59	19.5	20.0	18.3
60~69	31.7	43.8	19.5
70~79	29.3	25.0	47.6
80세 이상	2.4	5.0	11.0
계	100.0	100.0	100.0

호당 영농종사자 수는 A지역 2.2명, B지역 1.7명, C지역 1.5명이고, 농업에 주력하는 전업농가의 비율이 A지역 93%, B지역 86%, C지역 72%로 조사되었다. A지역은 수도권에 위치해 있음에도 개발제한구역이기 때문에 전업농가의 비중이 높게 나타났다.

3.3.2. 농지이용 현황과 전망

<표 3-14>에서 최근 10년간 농지이용 형태의 변화과정을 보면, 전반적으로는 자작 중심 경영에서 임차경영이 점점 확대되고 있다. 여기서 조사 대상 사례를 자세히 보면 개별 사례마다 서로 다른 차이를 확인할 수 있다. A지역과 B지역은 최근 10년간의 토지이용 형태에서 작은변화가 나타나고 있다. 특히 B지역은 임차경영이 약간 늘어나고 있지만, 여전히 자작 위주의 경영이 강하게 유지되고 있다. 반면에 C지역은 토지이용 형태에서 큰 변화가 나타났는데, 자작 중심 경영에서 작업위탁 경영 쪽으로 농지이용의 중심이 바뀌게 되었다. 전국에 분포하고 있는 현지통신원의 조사는 지역별 사례가 갖는 특수성을 판단할 수 있는 일반적 결과를 보여주고 있다. 즉 최근 10년 동안 자작경영이 줄어들고 임차경영과 작업위탁 경영이 늘어나고 있는 추세를 보여준다.

표 3-14. 농지이용 형태의 변화과정

[illegible]

50 농지소유 및 임대차 실태

고령농의 비중이 높아 농지이용방식에서 급격한 변화를 보여주고 있는 C지역의 농가유형별 농지이용 형태를 보다 심층적으로 분석해 보면, 조사 농가 82호는 <표 3-15>와 같이 정리할 수 있다. 이들 농가들이 최근 10년 동안 농지이용 형태를 바꾼 내용을 기초로 해서 지역 농민들의 계층분화를 도출하면, <표 3-16>과 같다. 즉 82호의 농가 중 영농규모를 확대한 농가는 13.4%에 불과하고, 67.1%의 농가가 영농규모를 축소하거나 경영형태를 자작에서 영농위탁, 농지임대 등으로 변경하였다.

표 3-15. C지역의 농가유형별 농지이용 형태

단위: m², %

구 분		농 가 유 형								합 계	
		자작농	자작+ 임차농	임차농	대규모 임차농	자작+ 임대농	위탁농	임대농	임노동		기업· 법인농
농 가 호 수		8 (9.8)	13 (15.9)	10 (12.2)	10 (12.2)	9 (10.8)	19 (23.2)	7 (8.5)	4 (4.9)	2 (2.4)	82 (100.0)
소 유 면 적	평균	6,331	6,951	1,713	9,951	7,202	5,618	5,883	1,706	8,412	6,025
	합계	50,650	90,360	17,133	99,510	64,821	106,745	41,182	6,822	16,824	494,047
	비율	10.3	18.3	3.5	20.1	11.0	21.6	8.3	1.4	3.4	100.0
임 대 면 적	평균	0	0	0	261	3,044	68	5,499	0	0	851
	합계	0	0	0	2,609	27,399	1,283	38,495	0	0	69,786
	비율	0.0	0.0	0.0	3.7	39.3	1.8	55.2	0.0	0.0	100.0
임 차 면 적	평균	967	4,296	3,809	34,947	208	469	0	248	3,502	5,731
	합계	7,732	55,844	38,093	349,465	1,871	8,917	0	990	7,004	469,916
	비율	1.6	11.9	8.1	74.4	0.4	1.9	0.0	0.2	1.5	100.0
휴 경 면 적	평균	245	360	247	1,050	826	574	148	1,592	162	557
	합계	1,962	4,674	2,466	10,497	7,434	10,911	1,038	6,693	324	45,675
	비율	4.3	10.2	5.4	23.0	16.3	23.9	2.3	14.7	0.7	100.0
경 작 면 적	평균	7,053	11,233	5,276	43,587	3,539	5,549	236	361	3,502	10,225
	합계	56,420	146,031	52,760	435,869	31,859	105,425	1,649	1,443	7,004	838,460
	비율	6.7	17.4	6.3	52.0	3.8	12.6	0.2	0.2	0.8	100.0

요컨대 고령농의 비중이 높은 중산간지역의 경우에는 타 지역보다 농지이용 형태상의 변화가 크게 나타나는데, 농업경영체의 (연령)구조상 영농규모를 확대하는 경영체보다 축소하는 경영체가 더 많고, 축소하는 경영체는 일차적으로 농지이용 형태를 변경하는 방식으로 경영유형을 바꾸어 나간다. 다시 말해 자작농이 고령화되면 먼저 농작업을 위탁하고, 경영주가 더욱 고령화되면 농지를 임대하는 방식을 택하고 있다. 반면에 농작업을 수탁하거나 농지를 임차하는 (상대적으로 젊은) 전업농은 영농규모를 더욱 확대하게 된다.⁹

표 3-16. C지역의 최근 10년간 농가계층 분화 내용

단위: 호, %

구 분		계층분화 형태					합 계
		임차·수탁 등 규모확대로 상향 이동	자작·임차지 현상 유지	자작농에서 위탁농으로 하향 이동	위탁농에서 임대농으로 하향 이동	임금 노동자화	
영 농 규 모	3ha 이상	4					4 (4.9)
	2~3ha	2	2				4 (4.9)
	1~2ha	4	4	7	1		16 (19.5)
	0.5~1ha	1	4	13		1	19 (23.2)
	0.5ha 미만		5	16	11	1	33 (40.2)
	경지 없음		1		4	1	6 (7.3)
합 계		11 (13.4)	16 (19.5)	36 (43.9)	16 (19.5)	3 (3.7)	82 (100)

이러한 현상은 현재 초고령화된 지역에서 먼저 나타나고 있지만, 앞으로 농업인의 고령화가 농촌사회 전반으로 더욱 진전되면 C지역과 같은 중산간지역의 농지이용 형태가 농업경영의 일반적 형태가 될 것으로 판단된다. 이런 사실은 향후 영농계획에 대한 설문조사에서 간접적으로 확인할 수 있다. 즉 향후 영농계획에 대해서 전반적으로 영농규모를 확대하려는 농가보

⁹ C지역의 경우 농기계 장비를 구비한 소수의 수탁농이 지역 농사 대부분을 담당하고 있고, 농작업 수위탁 및 농지임대차 계약에 있어서 이들이 위탁농이나 임대인보다 우월한 위치를 점하고 있었다.

52 농지소유 및 임대차 실태

다 축소 내지 은퇴하려는 농가가 많았는데, 조사농가의 15~27%가 영농규모를 확대하려고 하는 반면에 조사농가의 50~64%가 영농규모의 축소 내지 은퇴를 계획하고 있었다<표 3-17>.

표 3-17. 향후 영농계획 의향

단위: 호, %

구 분	A 지역	B 지역	C 지역	현지통신원
확대할 계획	8 (20.0)	20 (27.0)	12 (14.6)	87 (14.7)
축소 내지 은퇴할 계획	23 (57.5)	37 (50.0)	44 (53.7)	377 (63.6)
현상유지	-	-	20 (24.4)	129 (21.8)
잘 모르겠다	9 (22.5)	17 (23.0)	6 (7.3)	-
합 계	40 (100)	74 (100)	82 (100)	593 (100)

토지이용 형태와 임차료에 영향을 주는 쌀소득보전직불제에 대한 설문에서는 실경작자가 직불금을 수령한다고 응답한 비율이 지역별 차이가 있으나 약 80%가 되는 것으로 나타났다<표 3-18>.

표 3-18. 쌀소득보전직불금 수령자

단위: 호, %

구 분	A 지역		B 지역		C 지역		통신원	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
실경작자	23	69.7	61	83.6	46	92.0	316	79.0
재춘지주(소유자)	3	9.1	5	6.8	2	4.0	46	11.5
부채지주(소유자)	4	12.1	1	1.4	2	4.0	16	4.0
임차인/소유자 분할	3	9.1	6	8.2	0	0	22	5.5
합 계	33	100.0	73	100.0	50	100.0	400	100.0

3.3.3. 농지소유 및 임대차제도에 대한 태도 및 의향

현행 농지소유제도의 근간이 되는 경자유전 원칙에 대해서 3개 사례지역 농가의 61.5%, 현지통신원의 55.3%가 실효성을 상실한 원칙으로 보고 있었으나<표 3-19>, 농지제도의 방향에 대해서는 경자유전 원칙의 유지

여부를 두고 의견이 나뉘고 있었다. 사례지역 농가의 58%가 경자유전 원칙의 유지를 지지한 반면, 현지통신원의 71.4%는 농지소유의 자유화를 지지했다<표 3-20>.

표 3-19. 경자유전원칙의 준수 여부에 대한 의견

단위: %

구 분	사례지역 농가	현지통신원
원칙 잘 지켜지고 있음	4.5	4.4
문제가 있으나 큰 틀에서 원칙 준수	29.0	37.3
비농민 소유로 실효성 상실	51.5	43.1
전적으로 유명무실한 원칙	10.0	12.2
잘 모르겠다	5.0	3.0
합 계	100.0	100.0

표 3-20. 농지소유제도의 방향에 대한 의견

단위: %

구 분	사례지역 농가	현지통신원
경자유전원칙이 계속 지켜져야 한다	58.0	26.4
비농민도 농지를 소유할 수 있게 해야 한다	13.0	41.1
비농민의 토지투기를 막을 수 있다면 농지소유를 자유화해도 좋다	20.5	30.3
잘 모르겠다	8.5	2.2
합 계	100.0	100.0

농지임대차제도의 문제점에 대해 사례지역 농가들은 관행적인 임대차가 명문화된 임대차계약을 하지 않기 때문에 계약관계가 불안정한 점을 가장 큰 문제점으로 보았으나, 현지통신원은 음성적인 관행임대차로 임차인이 실경작자의 권리를 제대로 주장할 수 없는 점을 가장 큰 문제로 꼽았다<표 3-21>. 하지만 현행 농지임대차제도의 문제를 제대로 인식하지 못하는 농가들도 많이 있었다. 응답자의 37~39% 정도가 문제가 없다거나 무엇이 문제인지 모르겠다는 입장을 보였다.

표 3-21. 농지임대차제도의 문제점

단위: %

구 분	사례지역 농가	현지통신원
음성적인 임대차로 실경작자 권리 제약	17.4	28.2
음성적인 임대차로 영농규모화에 제약	14.4	15.1
구두에 의한 임대차로 계약관계 불안정	29.4	19.4
문제가 없다	24.4	25.2
잘 모르겠다	14.4	12.1
합 계	100.0	100.0

농지임대차제도의 개편방안에 대해 사례지역 농가들은 소규모 필지별 농지전용을 엄격하게 제한하는 대신에 농지임대차를 자유롭게 하는 안에 가장 큰 지지를 보내었으나, 현지통신원은 비농업인의 농지소유를 허용해 농지임대차가 자유롭게 이루어지도록 하는 안을 가장 선호했다<표 3-22>.

표 3-22. 농지임대차제도의 개편방안

단위: %

구 분	사례지역 농가	현지통신원
농지소유의 자유화로 임대차 자유	11.4	48.0
농지전용을 제한하고 임대차 자유	31.0	16.4
부채지주의 농지 전부 농지은행에 임대	17.7	10.5
소유자의 자경의무와 처분명령 강화	18.7	18.4
잘 모르겠다	21.2	6.7
합 계	100.0	100.0

농지소유 및 임대차 제도에 대한 설문에서 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다.

첫째, 농지소유제도의 근간인 경자유전 원칙은 실제 운용에서 실효성을 상실한 것으로 받아들이고 있다.

둘째, 농지소유제도의 개편방안에 대해서 농가들 간에 의견이 나뉘고 있는데, 의견의 한 방향은 경자유전 원칙을 폐지하고 농지소유의 자유로 나

가야 한다는 것이고, 다른 하나는 기존의 경자유전 원칙을 실효성 있는 원칙으로 복원하여야 한다는 것이다.

셋째, 농지임대차제도의 개편방안에 대해서도 농가들 간에 의견이 나뉘고 있는데, 농지소유의 자유화와 함께 농지임대차를 자유화해야 한다는 의견과, 농지전용 조건을 강화하는 대신에 농지임대차를 자유롭게 하자는 의견이 있다.

농가들 간의 의견 차이는 해당 농가가 처한 입장, 즉 경영주가 소유자나 임차자냐에 따라 다르고, 또한 경영체의 영농규모에 따라 다르게 나타나고 있다.

제3장에서 살펴본 바와 같이 경자유전 원칙과 농지임대차에 대한 원칙적 금지 규정에도 불구하고, 현실에서는 임대차 농지 및 농가의 비율이 계속 증가하고 있다. 농지이용 구조는 궁극적으로 경제적 유인에 의해 형성되기 때문에 경제적 유인이 없는 농지이용 형태를 제도적으로 묶어두기에 한계가 있다. 따라서 농지이용 구조 변화를 체계적으로 이해하기 위해서는 농지이용에 대한 경제성 분석이 필요하다.

이 장에서는 먼저 농지시장에서 농지유동의 흐름을 살펴보고 농지유통화의 주요 요인을 분석한다. 즉 시장에 나타나는 농지의 거래와 임대차를 통해 농지의 이용구조를 파악한다. 다음으로 다양한 지표분석을 통해 농지이용의 경제성을 분석한다. 여기에는 임차인의 임차료 부담능력, 농지임대와 농작업위탁의 경제성 비교, 농지매입경영과 농지임차경영의 경제성 비교 등을 포함한다. 나아가 농지가격과 임차료 간의 상관관계에 지대별 내지 지역별 차이가 없는지 분석하고, 이를 통해 얻을 수 있는 정책적 함의를 도출한다.

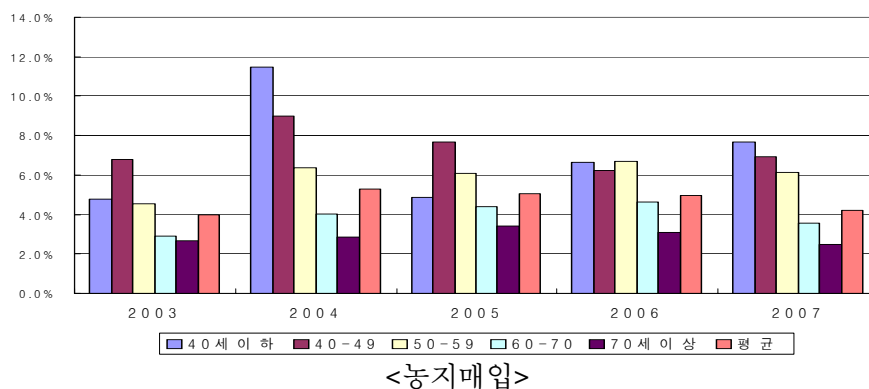
1. 농지거래 및 임대차 시장 분석

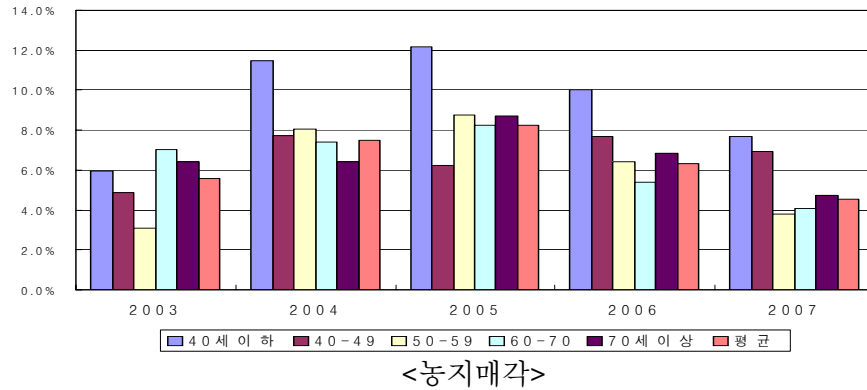
1.1. 농지거래시장 분석

1.1.1. 농지거래의 특성

『농가경제조사』에 따르면 우리나라 전체 농가 중에서 농지를 일부라도 매입한 농가의 비율은 2003년 4.0%에서 2004년 5.3%로 증가한 이후 감소하고 있는 추세에 있다. 농지를 매각한 농가의 비율 역시 2003년 5.6%에서 2004년 7.5%, 2005년 8.2%로 증가한 이후 감소하는 추세이다. 이는 2004년을 전후로 행정도시 및 혁신도시 지정 등으로 대토와 개발기대로 인한 농지거래가 활발히 이루어진 것으로 해석할 수 있다. 연령별로 살펴보면 연령이 높을수록 농지매입 농가 비율이 감소하는 것으로 나타났다. 농지매각 역시 연령이 높을수록 비율이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 고령농의 은퇴 비율이 아직 낮음을 보여주는데, 은퇴 후의 노후생활에 대한 뚜렷한 대안이 없어 영농에 머물고 있는 것으로 파악된다.

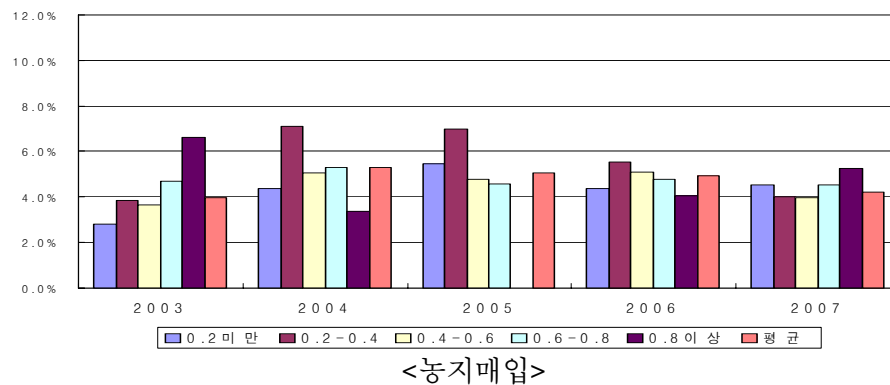
그림 4-1. 연령별 농지거래 현황





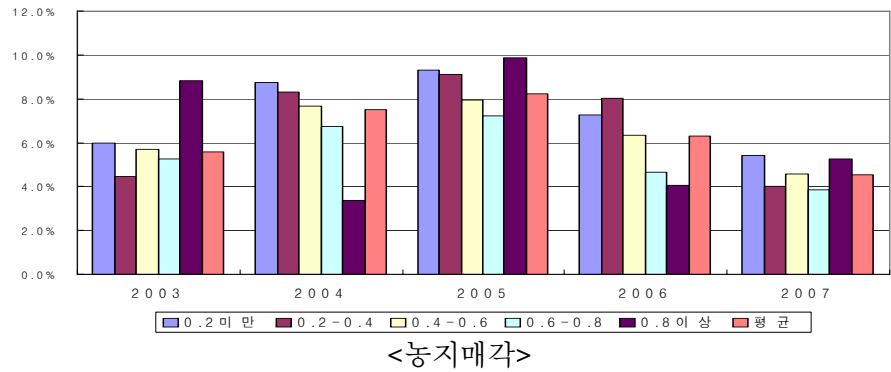
농가의 농업소득이익률¹⁰별 농지거래 현황을 살펴보면, 연도별로 편차가 많아 농업소득이익률과 농지의 매매 간의 특별한 상관관계를 찾기 어렵다. 이는 농가 입장에서 농지의 매입과 매각은 농업소득이익률에 크게 영향을 받지 않고 자산적 가치 혹은 영농은퇴 등 다른 요인들에 더 크게 영향을 받는 것으로 판단할 수 있다.

그림 4-2. 농가의 농업소득이익률별 농지거래 현황



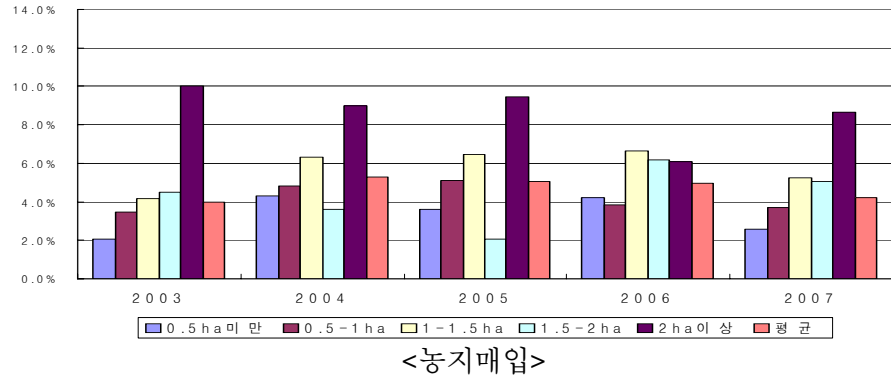
10 농업소득이익률이란 {(농업총수입-농업경영비)/농업총수입}×100의 값이다.

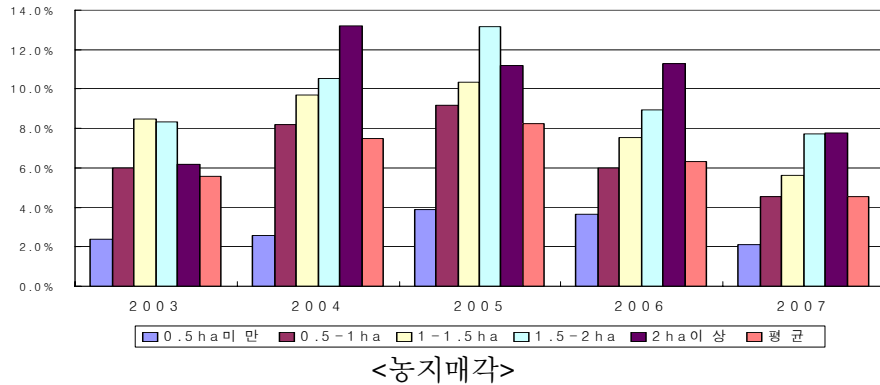
60 농지시장 및 농지이용의 경제성 분석



다음으로 농지소유규모(자작지+임대지)별 농지거래 현황을 살펴보면, 전체적으로 농지소유 규모가 큰 농가일수록 농지매입 비율이 높게 나타났다. 이를 통해 농지가 생산요소로서 농가의 규모 확대 유인에 도움이 되는 것으로 판단할 수 있다. 그러나 반대로 농지매각 역시 농지소유 규모가 큰 농가일수록 농지매각 비율이 높게 나타났다. 이는 농지의 생산요소적 성격보다는 자산적 성격이 더 크게 나타나 영농규모가 큰 농가의 농가부채가 증가할 경우, 농지매각의 유인이 발생하기 때문인 것으로 생각된다.

그림 4-3. 농지소유규모별 농지거래 현황





1.1.2. 농지거래의 결정요인

Logit 모형을 이용하여 농지매입 및 매각 결정요인을 추정하였다. 이 분석은 2003-2007년간의 혼합자료(Pooled data)에 기초하였다. 여기서 종속 변수는 연도별 농지매입(매각) 여부로 설정하였다. 농지매입(매각) 여부에 영향을 미치는 설명변수로는 교육수준, 전겸업 더미, 농업부가가치액, 연령, 농지소유규모, 부채수준, 시간, 영농형태, 지역 등을 고려하였다.

<표 4-1>에 따르면 교육수준이 높을수록 농지매각 확률이 높게 나타났다. 이는 교육수준이 높은 농가일수록 농업 이외의 취업 선택기회가 상대적으로 높기 때문인 것으로 추정된다. 그러나 농지매입의 경우는 교육수준이 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

다음으로 농가의 농업부가가치가 높을수록 농지매각 확률은 낮아지고 농지매입 확률은 높아지는 것으로 추정되었다. 두 모형 모두 1% 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 농업부가가치 역시 농업수익성을 나타내는 지표로서, 농업수익성이 영농 규모 확대 및 축소에 중요한 역할을 하는 것을 나타낸다.

경영주 연령과 농지 매입 및 매각과의 관계를 살펴보면, 통계적으로 1% 유의수준에서 경영주 연령이 높아질수록 매입가능성은 낮게 나타났다. 그렇지만 농지매각의 경우는 경영주 연령이 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 추정되었다.

표 4-1. Logit 모형을 이용한 농지매입(매각)모형 추정 결과

변 수		농지매각		농지매입	
		파라미터	t값	파라미터	t값
교육수준		0.0197	(2.04)**	0.0141	(1.14)
전겸업더미(전업=1)		0.1431	(1.)	0.0199	(0.14)
농업부가가치액		-6.93E-09	(-4.12)*	5.13E-09	(4.09)*
나이		0.0001	(0.03)	-0.0256	(-5.47)*
농지소유규모		0.0001	(8.94)*	-0.0001	(-2.98)*
부채수준		1.45E-09	(2.43)**	1.48E-09	(2.35)**
시간		-0.0457	(-1.95)***	0.0328	(1.14)
영농형태	과수농가	-0.3944	(-1.1)	0.4650	(1.47)
	기타농가	-0.6556	(-1.62)	-0.0041	(-0.01)
	논벼농가	-0.2983	(-0.83)	0.1130	(0.35)
	전작농가	-0.1995	(-0.5)	0.6624	(1.9)***
	채소농가	-0.4530	(-1.22)	0.3121	(0.94)
	축산농가	-0.3031	(-0.61)	0.2358	(0.51)
	특작농가	-0.4338	(-1.16)	0.4034	(1.23)
지역	강원	-0.3619	(-2.36)**	0.4405	(2.47)**
	충북	0.2453	(1.81)***	0.4720	(2.64)*
	충남	0.0811	(0.59)	0.1640	(0.89)
	전북	0.0205	(0.15)	0.3542	(1.96)**
	전남	0.1045	(0.78)	0.8336	(5.03)*
	경북	0.0421	(0.31)	0.3005	(1.67)***
	경남	0.2051	(1.51)	0.3048	(1.67)***
상수항		-2.5661	(-5.6)*	-2.6902	(-5.69)*

주: *표가 많을수록 높은 유의수준임. * 1%, **5%, ***10%

또한 농지소유 규모가 큰 농가일수록 농지매각 가능성은 커지고, 매입 가능성이 낮아지는 것으로 추정되었다. 이것은 앞의 <그림 4-3>와 다소 차이가 있는데, 농지소유 규모 변화에 따른 농지 매입면적을 단순 비교한 <그림 4-3>이 농지매입에 영향을 줄 수 있는 다른 요인들을 통제하지 못하였기 때문인 것으로 판단된다. 이와 달리, 계량모형의 추정결과는 다른 모든 요인들의 변화를 통제한 후의 농지소유 규모 변화와 농지매입 간의 관계를 보여준다.

지역적으로는 수도권인 경기지역을 기준으로 했을 때, 농가의 농지매입은 경기 이외의 다른 지역의 농지매입이 더 많은 것으로 나타났다. 농지매각에서는 충북지역이 경기지역보다 더 많고 강원지역은 경기지역보다 적은 것으로 분석되었다.

전겸업 형태에 따른 농지매입 및 매각과의 관계를 보면, 경영주가 농업상시종사자¹¹인 경우가 농업임시종사자¹²보다 농지매입 및 매각 확률이 높게 나타났지만, 통계적으로 유의미하지는 않다.

1.2. 농지임대차시장 분석

1.2.1. 농지임대의 결정요인

패널(Panel) Tobit 모형을 이용하여 농지임대면적 결정요인을 추정하였다. 이 분석결과는 2003-2007년 농가경제 패널자료를 토대로 작성하였다. 여기서 종속변수는 농지임대면적으로 0보다 큰 경우에는 시장에서 관찰된 실제 농지임대면적, 0보다 작을 경우는 값에서 중도절단되는 것으로 설정하였다. 농지임대면적에 영향을 미치는 설명변수로는 전년도 평당 농업수익(논), 농지경영규모(자작지+임차지), 경영주 연령, 영농형태, 전겸업형태, 지역 등이 고려되었다.

<표 4-2>에 따르면 전년도 농업수익은 유의수준 1% 하에서 농지임대와 음(-)의 계수를 가지는 것으로 추정되었다. 즉 농업수익이 증가할수록 농지를 임대하는 농지량은 감소하는 것으로 나타났다. 따라서 향후 시장 개방 등으로 농산물가격이 하락할 경우 농지임대물량이 증가할 것으로 예상된다.

다음으로 농지임대면적과 농지경영규모(자작지+임차지)의 관계를 살펴

¹¹ 연간 농업종사일수가 90일 이상인 농업인

¹² 연간 농업종사일수가 90일 미만인 농업인

보면, 농지경영규모가 큰 농가일수록 농지임대 면적이 작아지는 것으로 나타났다. 이는 농업부문 내에서 임대농지 공급은 주로 경영규모가 작은 농가에 의해 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 실제 농가경제조사 자료에서 2003-2007년간의 농지임대면적의 변화를 보면, 호당 평균 임대면적은 2003년 237평에서 2007년에 351평으로 연평균 12.0%의 빠른 증가 추세를 보이고 있다. 그렇지만 경영규모별로는 0.5ha 미만 농가의 호당 평균 임대면적이 380평으로 2ha이상 농가의 호당 평균 184평보다 2배 이상 높은 것으로 나타났다.

표 4-2. 농지임대면적 추정결과

변 수		파라미터	t값
전년도 평당 농업수익		-0.00491	(-4.17)*
나이		13.1361	(1.53)
나이*나이		-0.16229	(-2.31)**
전겸업더미(전업=1)		-18.6007	(-0.8)
농지 경영규모		-0.06019	(-21.32)*
영농형태	과수농가	-47.6176	(-0.49)
	기타농가	-68.554	(-0.66)
	논벼농가	-72.9691	(-0.74)
	전작농가	-29.0517	(-0.28)
	채소농가	-40.0313	(-0.4)
	축산농가	-22.0177	(-0.16)
	특작농가	-79.0056	(-0.79)
지역	강원	-104.562	(-2.06)**
	충북	-43.1853	(-0.87)
	충남	-34.9349	(-0.72)
	전북	-116.205	(-2.41)**
	전남	47.10849	(0.98)
	경북	45.05004	(0.94)
	경남	-81.2595	(-1.69)***
상수항		-20.8129	(-0.07)

주: * 1% 유의수준, **5% 유의수준, ***10% 유의수준

전겸업 형태와 농지임대면적과의 관계를 보면, 농업임시종사자가 농업상시종사자보다 농지임대면적이 많다고 할 수 있다. 이러한 추정결과는 겸업농이 농지임대시장에서 중요한 공급자 역할을 담당하고 있다는 점을 시사한다.

경영주 연령이 고령화될수록 농지임대면적은 증가하지만, 고령농일수록 농지 소유규모가 작아지기 때문에 농지 임대면적의 절대적 크기는 고령화될수록 작아지는 것으로 나타났다. 따라서 농업부문의 고령화가 진행될수록 농지임대 공급은 증가할 것이라 유추할 수 있다. 하지만 다른 변수를 전부 통제하였을 때 영농형태별 농지임대면적의 차이는 통계적으로 유의하지 않게 나타났다.

지역적으로는 기준이 되는 경기지역의 농지임대면적이 많은 것으로 나타났다. 여기서 통계적으로 유의미한 것으로 나타난 지역은 강원, 전북 및 경남지역이다.

다음으로 패널 Tobit 모형을 이용하여 농지임차면적 결정요인을 추정하였다. 여기서 종속변수는 농지임대면적 결정요인 분석과 같이 농지임차면적으로 0보다 큰 경우에는 시장에서 관찰된 실제 농지임차면적, 0보다 작을 경우는 값에서 중도절단되는 것으로 설정하였다. 농지임차면적에 영향을 미치는 설명변수로는 전년도 평당 농업수익(논), 농지경영규모(자작지+임차지), 전겸업 형태, 경영주 연령, 영농형태, 지역 등을 고려하였다.

<표 4-3>에 따르면 전년도 농업수익은 유의수준 1% 하에서 농지임차 수요와 정(+)의 계수를 가지는 것으로 추정되었다. 즉 농업수익이 증가할수록 농지임차 수요가 증가하는 관계를 만족한다. 따라서 향후 시장개방 등으로 농산물가격이 하락할 경우 농지 임대와 반대로 농지임차 수요는 감소할 것으로 예상된다. 그러나 3ha 이상 대규모 농가의 경우, 농업수익성 하락으로 소득이 감소하므로 이를 보전하기 위해 임차를 통해 경영규모를 확대하는 경향을 보일 수 있다.¹³ 이러한 추정결과는 쌀가격 하락에 따른

¹³ 3ha 이상 경영규모와 전년도 평당 농업수익 간의 상호작용(interaction effect) 변수를 모형에 포함시켜 분석한 결과 -1.077665로 나타났다.

경영규모 확대 의향이 클수록 임차수요가 커지고, 실제 경영규모 확대가 임차면적 증대로 나타나는 현실을 반영하는 것으로 이해된다(김홍상 등 2005; 안동환 등 2006).

표 4-3. 농지임차면적 추정결과

변 수		파라미터	t값
전년도 평당 농업수익		0.020765	(2.03)**
전년도 평당 농업수익*경영규모 3ha 이상		-1.09843	(-7.47)*
경영규모 3ha 이상(경영규모 3ha 이상=1)		3720.064	(8.63)*
나이		-37.5253	(-10.59)*
전점업더미(전업=1)		1288.364	(10.75)*
경영규모		0.688103	(70.03)*
영농형태	과수농가	4250.384	(19.17)*
	기타농가	1121.382	(12.62)*
	논벼농가	4046.801	(19.46)*
	전작농가	921.7669	(6.75)*
	채소농가	791.4554	(1.27)
	축산농가	542.4222	(4.47)*
	특작농가	3643.994	(7.85)*
지역	강원	-363.161	(-2.49)**
	충북	-562.423	(-3.94)*
	충남	-1084.92	(-7.85)*
	전북	-824.995	(-5.97)*
	전남	-1223.7	(-8.9)*
	경북	-698.417	(-5.06)*
	경남	-949.977	(-6.86)*
상수항		855.6399	(3.49)*

주: * 1% 유의수준, **5% 유의수준

농업경영 규모와 농지임차면적의 관계를 살펴보면, 영농규모가 큰 농가일수록 농지임차 면적이 증가하는 것으로 나타났다. 소유규모 3ha 이상 농가에서는 이러한 경향이 더욱 두드러지는 것으로 나타났다. 임차수요의 양극화로 농지 소유규모가 큰 농가는 임차를 통해 더욱 규모화를 추구하고, 3ha 미만 농가는 임차면적의 확대가 적거나 농지임차를 늘이지 않고 있음

을 보여준다. 2003-2007년의 경영규모별 농지임차면적의 변화 추이를 살펴해보아도, 3ha이상의 영농규모를 가지고 있는 농가일수록 농지임차면적이 증가하는 것으로 나타났다.

전점업 형태와 농지임차면적과의 관계를 보면, 농업임시종사자보다 농업상시종사자의 임차면적이 크다고 할 수 있다. 이러한 추정결과는 전업농이 농지임차시장에서 주된 수요자 역할을 담당하고 있다는 사실을 보여준다.

지역적으로는 기준이 되는 경기지역의 임차면적이 타 지역 모두보다 더 큰 것으로 나타났다.

경영주 연령이 높을수록 농지임차면적이 감소하는 것으로 추정되었다. 따라서 농업부문의 고령화가 진행될수록 앞서 언급하였듯이 농지임대 공급은 증가하지만, 농지임차 수요는 감소함으로써 향후 영농후계자 부족 상황 하에서 농지를 계속 유지하지 못할 가능성이 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다. 통계청에서 조사한 「2005년 농업총조사」에 의하면 현재 영농승계자를 확보한 농가가 전체 농가의 3.5%에 불과한 상황이므로 앞으로 개편될 농지제도는 농지를 지키고 보전하는 소극적 차원에 머무르지 않고, 확보된 농지를 효율적으로 경영하고 유지할 건설한 생산주체를 육성하는 기반으로 기능해야 할 것이다.

2. 농지이용의 경제성 분석

2.1. 농지임차료 부담능력

임차료 부담능력이란 경지 1단위를 추가로 획득하기 위하여 기꺼이 지불하는 임차료의 상한을 나타내는 개념으로, 농지의 추가적 경작에 의하여 획득되는 순소득(잉여)로 파악할 수 있다. 농지임차료는 소득에서 지불되는 비용이므로, 소득의 추이를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 미작경영에서 0.5ha 미만 농가의 10a당 소득을 기준으로 할 경우, 경영규모가 커질수록

잉여 또한 커지는 것으로 나타난다<표 4-4>. 경영규모가 0.5ha 미만의 농가보다 5ha 이상 농가의 임차료 부담능력이 약 1.2배로, 경영규모가 커질수록 임차인의 임차료 지불능력 또한 커지고 있다.

다음으로 농지임차료를 경영규모별로 살펴보면, 대체로 영농규모가 커질수록 임차료가 높은 것으로 나타났다. 토지용역비는 해당 토지의 수익성과 관련이 있는데, 영농규모가 클수록 농지임차료 지불능력이 높기 때문에 토지용역비가 상승한다고 볼 수 있다. 토지용역비에 영향을 미치는 요인을 경영규모와 수익성 지표(단위면적당 산출액)로 놓고 회귀분석한 결과도 두 개의 독립변수(경영규모, 수익성지표) 모두 토지용역비에 유의미하게 정(+)의 관계를 갖는다.

김정호(2004)에서는 토지용역비에 영향을 미치는 요인을 경지면적과 단수로 나누어 상관관계를 분석한 결과, 경지면적이 넓을수록 그리고 단수가 높을수록 토지용역비가 상승하는 것으로 나타났다. 김정호(2004)는 토지용

표 4-4. 미작 경영규모별 10a당 잉여 변화

단위: 천원, %

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
0.5ha 미만	617 (100)	729 (100)	567 (100)	567 (100)	519 (100)
0.5~1.0ha	651 (105)	768 (105)	594 (105)	588 (104)	543 (105)
1~2ha	684 (111)	775 (106)	609 (107)	614 (108)	551 (106)
2~3ha	690 (112)	828 (114)	638 (112)	628 (111)	589 (113)
3.0~5.0ha	731 (118)	848 (116)	648 (114)	647 (114)	608 (117)
5ha 이상	742 (120)	837 (115)	687 (121)	680 (120)	640 (123)
전국 평균	687	798	625	625	577

주: 1) 잉여=생산물 평가액-(총비용-토지용역비-자가노동비)

자료: 통계청, 쌀 생산비통계, 각 연도

역비가 주로 논·밭의 수익성에 의하여 결정되기 때문에, 단수가 높고 대규모 일수록 농지임차료 지불능력이 높다고 보고 있다.

또한 일반적으로 영세농의 자가노동에 대한 보수가 매우 낮은 경우에는 대농의 잉여가 영세농의 소득을 추월해야 임대차가 원활하게 이루어진다 (오내원 등 2008). 즉, 소득은 면적당 수입에서 토지용역비를 제외한 총비용을 공제한 것이며, 잉여는 자가노동에 대한 보수까지 공제한 것이다.

소득=생산물 평가액-[총비용-토지용역비]

잉여=생산물 평가액-[총비용-토지용역비-자가노동비]

표 4-5. 미작 경영규모별 10a당 토지용역비 변화

단위: 천원, %

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
0.5ha 미만	228 (100)	237 (100)	221 (100)	223 (100)	226 (100)
0.5~1.0ha	239 (105)	249 (105)	227 (103)	228 (103)	234 (103)
1~2ha	247 (108)	248 (105)	233 (106)	229 (103)	236 (104)
2~3ha	265 (116)	269 (114)	244 (111)	250 (112)	255 (112)
3.0~5.0ha	279 (122)	282 (119)	253 (115)	240 (108)	235 (104)
5ha 이상	289 (127)	285 (120)	249 (113)	268 (121)	280 (124)
전국 평균	325	443	292	292	247

자료: 통계청, 쌀 생산비통계, 각 연도

모든 농가가 자가노동에 대한 기회비용을 중요하게 평가한다면 임대차를 통한 농지의 이동은 잉여를 기준으로 이루어질 것이다. 즉 같은 농지에 대하여 자신의 노동에 대한 보수까지 공제하므로 지대를 적게 부담할 수 있는 농가(잉여가 낮은 농가)로부터 보다 많은 지대를 부담할 수 있는 농가(잉여가 많은 농가)로 농지가 이동하게 된다. 그러나 영세농의 자가노동에 대한 보수가 매우 낮은 경우에는 대농의 잉여가 영세농의 소득을 추월

해야 임대차가 원활하게 이루어진다. <표 4-6>를 보면, 3ha 이상 대농층이 자신의 잉여로 다른 계층의 소득을 추월하기 위해서는 상당한 규모가 필요하다.

표 4-6. 미작 경영규모별 소득과 잉여

단위: 천원

구 분	2003		2004		2005		2006		2007	
	소득	잉여	소득	잉여	소득	잉여	소득	잉여	소득	잉여
0.5ha 미만	617	493	729	616	567	455	567	444	519	414
0.5~1.0ha	651	532	768	661	594	489	588	485	543	449
1.0~2.0ha	684	577	775	675	609	512	614	523	551	471
2.0~3.0ha	690	593	828	737	638	546	628	544	589	510
3.0~5.0ha	731	640	848	762	648	562	647	567	608	541
5.0ha 이상	742	654	837	751	687	612	680	606	640	568

자료: 통계청, 쌀 생산비통계, 각 연도별 원자료 분석

표 4-7. 경지규모별 농가분포 및 집중도 변화

단위: 호수, %

구분	0.5ha 미만	0.5~1ha	1~2ha	2~3ha	3~5ha	5ha 이상	전 체
1995	433,384 (29.3)	432,293 (29.2)	418,132 (28.3)	123,437 (8.4)	55,016 (3.7)	15,823 (1.1)	1,478,085
2000	440,605 (32.2)	378,655 (27.7)	351,534 (25.7)	113,790 (8.3)	61,068 (4.5)	23,646 (1.7)	1,369,298
2005	457,815 (35.8)	352,396 (27.6)	280,685 (22.0)	93,295 (7.3)	60,667 (4.7)	32,778 (2.6)	1,277,636

자료: 통계청, 농업총조사, 각 연도

이로 인해 농업경영 규모별 농가분포에서 임차료 부담능력이 큰 3ha 이상 농가(특히 5ha 이상)의 비중은 1995년 4.8%에서 2005년 7.3%로 지난 10년간 대농의 생산집중도는 약 1.5배 정도 증가하였다<표 4-7>. 반대로 같은 기간 임차료 부담능력이 3ha 이상 농가에 비해 상대적으로 낮은 2-3ha 농가는 1.1%, 1-2ha 농가는 6.3%, 0.5-1.0ha 농가 1.6%가 각각 감소하였다. 그러나 0.5ha 미만 농가의 비중은 증가하여 양극단에서 늘고, 중간층은 저하되는 양극화 현상을 보이고 있다. 0.5ha 미만의 영세농 계층의 증

가는 농촌을 떠날 수 없는 고령농가들이 규모를 축소하여 영농을 지속하고 있고, 도시근교의 취미농과 부업농이 증가하고 있는데 기인한 것으로 보인다(박성재 등 2007).

앞서 언급한 바와 같이 5ha 이상 농가의 10a당 임차료 부담능력은 0.5ha 이하 농가에 비해 높기 때문에 농지임대차 시장에서 소규모 농가보다 높은 임차료를 지불하고 농지를 집적할 수 있다. 실제로 5ha 이상 농가는 지난 10년간 임차지를 집적한 결과 경작지의 72%를 임차지로 구성할 만큼 차지농화 하였고, 대농의 경지집중 현상이 현저하게 나타났다.

2.2. 농지임대와 작업위탁의 경제성 비교

농지의 임대차는 농지의 소유자가 영농에 종사하는 상대방에게 그 농지를 사용·수익하게 하고, 상대방이 이에 대하여 임차료를 지급하는 것을 의미한다. 반면에 위탁영농은 농지의 소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급할 것을 약정하고 영농작업의 전부 또는 일부를 위탁하여 영농하는 행위를 의미한다. 즉, 타인의 노동력을 이용하여 영농을 한다는 점은 농지임대차와 위탁영농이 같으나 농작물의 소유권 등에서 다음과 같은 차이점이 존재한다.

표 4-8. 농지임대차와 위탁영농의 차이

구 분	임대차	위탁영농
농작물 소유권	임차인 소유	농지소유자
임차료 유무	지급	농지소유자가 수탁자에게 지급
농지 사용 및 수익권	임차인 귀속	소유자 귀속

『농지법』에서는 농지임대차와 마찬가지로 위탁영농을 할 수 있는 경우를 제한하여 허용하고 있다(농지법 제9조). 위탁영농을 할 수 있는 경우는 다음과 같고, 만약 이를 위반할 시에는 1,000만원 이하의 벌금에 처한다

(농지법 제60조).

- ① 「병역법」에 따라 징집 또는 소집된 경우
- ② 3개월 이상 국외 여행 중인 경우
- ③ 농업법인이 청산 중인 경우
- ④ 질병, 취학, 선거에 따른 공직 취임, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 자경할 수 없는 경우
- ⑤ 제17조에 따른 농지이용증진사업 시행계획에 따라 위탁경영하는 경우
- ⑥ 농업인이 자기 노동력이 부족하여 농작업의 일부를 위탁하는 경우

농지제도의 이러한 원칙에도 불구하고 농업인구의 고령화, 영농규모의 확대에 따른 농업인의 노동력 부족에 대응하기 위하여 농업기계화가 확대되고, 이로 인해 농작업 위탁이 점차 증대되고 있다. 벼 농작업의 기계화율은 2007년 기준 경운·정지 100%, 이앙 99.0%, 수확 99.75, 방제 98.4%로 건조(55.3%)를 제외하고는 거의 모든 벼 농작업은 기계로 이루어지고 있다. 이 결과 10a당 논벼 노동투입시간은 1990년 10a당 59.4시간에서 2007년 17.6시간으로 크게 감소하였다.

표 4-9. 논벼 재배의 기계화율 및 노동투입시간

단위: %

연 도	경운·정지	이앙	수확	건조	방제	10a당 논벼 노동투입시간
1990	82.0	78.0	72.0	15.0	93.0	59.4시간
2002	98.8	98.4	99.1	48.6	99.6	27.0시간
2004	99.1	98.4	99.4	53.2	99.5	21.6시간
2006	99.1	98.4	99.4	53.2	99.5	19.9시간
2007	100	99.0	99.7	55.3	98.4	17.6시간

주: 농림업주요통계 및 통계청의 쌀 생산비 조사, 각 연도

연간 사용일수가 몇 일에 불과한 영세농이 고가의 농기계를 보유하는 것이 비경제적이기 때문에 농작업의 대부분을 농기계를 보유한 수탁전업농에게 위탁하고 있다.

표 4-10. 경영규모별 농기계보유비율(2005)

단위: %

구 분	경운기	트랙터	콤바인	건조기	이앙기
0.5ha 미만	46.2	6.3	1.6	9.6	11.4
0.5~1.0ha	68.3	15.2	5.2	15.8	31.9
1~2ha	82.1	34.1	14.2	24.9	54.8
2~3ha	88.1	59.1	30.6	39.9	70.8
3.0~5.0ha	89.0	78.5	50.2	55.9	80.8
5ha 이상	87.9	92.1	72.7	75.1	88.9

자료: 통계청, 농업총조사 2005

표 4-11. 경영규모별 논벼 위탁영농 현황(2005)

단위: %

구 분	벼묘판작업		논갈이		모내기		농약살포		벼베기/탈곡	
	자가	위탁	자가	위탁	자가	위탁	자가	위탁	자가	위탁
0.5ha 미만	58.4	41.3	24.0	76.0	21.1	78.5	55.4	43.9	8.1	91.9
0.5~1.0ha	73.5	26.2	33.5	66.5	36.9	62.8	68.4	30.8	11.4	88.6
1~2ha	83.4	16.3	47.2	52.8	56.4	43.4	79.9	19.4	20.0	80.0
2~3ha	88.9	10.9	65.1	34.9	71.1	28.7	88.0	11.4	35.4	64.6
3.0~5.0ha	91.0	8.8	80.6	19.4	81.1	18.7	92.2	7.3	53.9	46.1
5ha 이상	92.6	7.1	92.1	7.9	89.2	10.5	94.9	4.8	74.7	25.3

주: 위탁은 일부위탁과 전부위탁을 포함하고 있음.

자료: 통계청, 농업총조사 2005

<표 4-11>은 경영규모별 논벼의 위탁영농 현황을 보여주고 있다. 농작업 위탁현상은 경영규모가 커질수록 작아지는 경향을 보이고 있다. 0.5ha 미만 경영규모에서는 농작업 위탁이 광범위하게 나타나고 있는 반면에, 5ha 이상의 경영규모에서는 자가영농 비율이 높다. 논 경영규모가 0.5ha 미만인 농가에서 벼묘판작업을 위탁하는 농가 비율은 41.3%, 논갈이 위탁 76.0%, 모내기 78.5%, 농약살포 43.9%, 벼베기/탈곡 91.9%로 나타났다.

74 농지시장 및 농지이용의 경제성 분석

농작업 위탁은 연령이 높아질수록 증가하는 추세를 보여준다<표 4-12>. 40세 미만인 농가에서 비료관작업의 위탁 비율은 28.1%, 논갈이 50.8%, 모내기 52.9%, 농약살포 26.0%, 벼베기/탈곡 75.6%로 위탁영농의 비율이 낮지만, 80세 이상 고령농층에서 비료관작업과 농약살포는 각각 51.6%와 64.0%, 논갈이와 모내기는 각각 87.8%와 87.0%를 벼베기 및 탈곡은 95.2%를 농작업위탁 하는 것으로 나타났다.

표 4-12. 연령별 논벼 위탁영농 현황(2005)

단위: %

구 분	비료관작업		논갈이		모내기		농약살포		벼베기/탈곡	
	자가	위탁	자가	위탁	자가	위탁	자가	위탁	자가	위탁
40세 미만	71.6	28.1	49.2	50.8	46.8	52.9	73.2	26.0	24.4	75.6
40~49세	74.4	25.4	54.0	46.0	51.2	48.6	76.8	22.4	26.1	73.9
50~59세	74.1	25.7	46.6	53.4	47.0	52.8	75.0	24.3	20.6	79.4
60~69세	72.0	27.7	32.2	67.8	36.0	63.7	67.8	31.6	12.3	87.7
70~79세	62.9	36.7	20.3	79.7	22.7	77.0	53.4	45.9	7.6	92.4
80세 이상	48.0	51.6	12.2	87.8	12.6	87.0	35.4	64.0	4.8	95.2

자료: 통계청, 농업총조사 2005

표 4-13. 10a당 농지임대와 위탁영농의 소득 비교

단위: 원

구 분	2005	2006	2007
농지임대	238,165	240,361	246,621
위탁영농	297,324	307,328	253,565

주: 1) 수도작 수위탁료는 한국농촌공사에서 조사하는 분기별 수도작 수위탁료 자료를 이용함.

2) 나머지 생산비 자료는 통계청에서 조사한 쌀 생산비 자료를 이용함.

3) 자가노동비는 전체 노동시간(묘판 및 온상, 파종, 기경 및 정지, 이앙, 관리, 시비, 제초, 병충해 방제, 수확, 운반, 건조, 기타)에서 작업위탁 이외의 노동투입시간(관리, 시비, 제초, 기타)의 비율로 계상함.

4) 작업위탁 수입은 10a당 총수입에서 직접생산비(종묘비+비료비+농약비+기타재료비+영농광열비+수리비+자가노동비 일부), 간접생산비(토지용역비+자본용역비), 작업위탁료를 차감하여 계상함.

자료: 통계청, 농가경제조사; 한국농촌공사, 농지은행조사, 각 연도

농가 입장에서는 자기 노동력이 부족할 경우 농작업을 위탁하거나 소유 농지를 임대하는데, 같은 조건일 때 양쪽의 수입을 비교하여 경제성이 높은 쪽으로 결정하게 된다. <표 4-13>에서 10a당 농지임대와 위탁영농 소득의 차이를 비교하면, 농가입장에서는 농지임대보다는 위탁영농이 좀 더 소득이 높은 것으로 나타났다.¹⁴

실제로 소규모 농가와 고령농가에서는 농지임대보다는 작업위탁영농 현상이 광범위하게 이루어지고 있다. 이러한 현상은 농업경영주의 고령화 및 영농승계자 부족 현상이 심화되는 가운데, 농업경영주 입장에서는 농지임대보다는 작업위탁영농이 경제성이 높기 때문에 나타난다. 또한 고가(高價)의 농기계 보급에 따라 경영규모와 작업규모를 확보하지 못하고서는 더 이상 농기계를 보유할 수 없기 때문이다. 이러한 이유로 현재의 미작 생산구조는 경영규모(소유+임차)의 확대에 앞서 농작업 규모의 확대가 훨씬 광범위하게 이루어지고 있다. 반면에 임대차에 의한 경영규모의 확대는 점진적으로 이루어지고 있다<표 4-14>.

표 4-14. 연도별 재촌 지주의 소유농지(소유+임대) 중 임대지 면적 비율
단위: %

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
50세 미만	4.7	5.4	5.9	7.7	8.9
50~59세	5.8	5.8	5.9	6.4	6.1
60~69세	5.0	5.4	6.8	6.9	7.5
70세 이상	11.4	11.3	11.7	11.8	12.3
평 균	6.1	6.6	7.5	8.1	8.7

주: 1) 소유농지에는 전(田)과 과수원은 제외하고, 답(畓)만 포함

자료: 통계청, 농가경제조사 원자료 분석

농가, 특히 고령농의 입장에서 농지임대와 작업위탁영농 간의 선택은 농지이용유형 간의 수익성과 경영주의 육체적 영농능력에 따라 결정되는 것으로 판단된다. 다시 말해 고령농 입장에서 농지임대보다 작업위탁영농이

14 그러나 농지임대와 작업위탁영농의 소득 차이는 논벼 수익성 감소로 인해 2005년 59,159원에서 2007년 6,944원으로 점차 감소하고 있다.

수익성이 높으므로 일단 작업위탁을 택하지만, 고령농이 더욱 노령화되어 농업생산에 최소한의 의사결정도 하기 어려운 상태가 되면 농지임대로 전환하게 된다. 결국 농지이용 형태는 수익성과 육체적 영농능력에 따라 자작경영에서 작업위탁영농으로, 다시 작업위탁영농에서 농지임대로 전환된다고 할 수 있다.

2.3. 농지임차와 매입의 경제성 비교

일반적으로 투자안에 대한 경제성을 평가하는 기법으로는 현금흐름을 이용한 현금흐름할인법이 우수한 것으로 인식되고 있으며, 순현재가치법(net present value method; NPV)이 널리 사용되고 있다.

농지임차를 통해 발생하는 수익의 현재가치 : 수익(A)=총수입-총비용

$$\frac{A}{(1+r)^i}$$

농지매입을 통해 발생하는 수익의 현재가치 :

수익(B)=총수입-(총비용-토지용역비), 농지매입에 따른 기회비용(C)¹⁵

$$\sum_{i=1}^{\infty} \frac{B}{(1+r)^i} - C$$

따라서 농가입장에서 농지매입을 통한 규모를 확대하려면 다음과 같은 조건이 만족되어야 한다.

¹⁵ 농지는 감가상각하지 않고 계속적으로 자산가치를 유지하기 때문에 농지구입은 매몰비용이라 할 수 없다. 그러나 기본적인 경제학 개념으로 볼 때 농업인은 농지를 매입하면서 다른 상품이나 행동을 선택할 수 있는 기회를 포기하기 때문에 기회비용이 발생한다. 따라서 농지매입 금액에서 발생하는 수익률(시장이자율)을 기회비용으로 간주한다.

$$[\sum_{i=1}^{\infty} \frac{B}{(1+r)^i} - C] > \sum_{i=1}^{\infty} \frac{A}{(1+r)^i}$$

<표 4-15>에 나타난 평균자료를 바탕으로 농지임차와 농지매입의 경제성을 순현재가치법으로 계산하면, 농지임차와 달리 농지매입에서는 매입을 통해 발생하는 수익의 증가가 매입의 기회비용보다 작다. 때문에 농업경영측면에서는 농지매입을 통한 규모확대보다 농지임차를 통한 규모확대가 더 경제성이 높은 것으로 나타났다. 즉 농지매입을 통해 발생하는 농업수익의 가치는 -490원/3.3㎡(농지매입 시 연간 농업수입은 1,890원/3.3㎡이고, 농지매입을 통해 발생하는 기회비용은 2,380원/3.3㎡)이고, 농지임차를 통해 발생하는 농업수익의 가치는 1,065원/3.3㎡이다. 따라서 농업인이 농지의 자산 증가(농지가격 상승)효과를 감안하지 않고 영농목적으로 농지를 구입할 수 있는 경우는 농지매입을 통해 발생하는 기회비용이 825원/3.3㎡(농지임차와 농지매입의 수익 차이)보다 낮을 때이다. 이를 이자율로 환산해 농지가격으로 나타내면, 농지가격이 20,000원/3.3㎡ 이하일 경우이다.

표 4-15. 연도별 농업수입, 비용, 농지가격 변화

단위: 원/3.3㎡, %

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	평균
총수입	3,058	3,434	2,931	2,974	2,847	3,049
총비용	1,976	1,959	1,960	2,000	2,025	1,984
토지용역비(R)	850	860	794	801	822	825
농지가격(P)	37,633	46,814	62,135	64,611	72,161	56,671
R*100/P	2.26	1.84	1.28	1.24	1.14	1.46
금리(i)	4.15	3.75	3.62	4.41	5.07	4.20

주: 1) 농지가격은 농업진흥지역 내 지역임

자료: 통계청, 쌀 생산비통계 각 연도; 한국농촌공사, 농지은행조사 계간지

<표 4-15>와 <표 4-16>에 나타난 바와 같이 토지순수익이 임차료보다 높고 지가 대비 임차료 비율이 이자율보다 낮기 때문에 농지를 구입하여 경작하는 것보다 임차하여 경작하는 것이 더 유리하다고 할 수 있다.

표 4-16. 벼농사 경영규모별 10a당 생산비, 토지순수익 (2006)

단위: 천원, %

구 분	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0-5.0	5.0-7.0	7.0-10.0	10ha 이상
생산비	654	622	594	574	592	589	576	606	579	545
토지순수익	222	256	279	317	284	312	327	340	317	527
농지임차료	196									

자료: 통계청, 2006년산 논벼 생산비 조사 결과

그럼에도 불구하고 농지매입에 의한 경영이 이루어지는 것은 농지 매수자가 임차료 수입보다는 인플레이에 대비한 실물자산의 형성과 지가상승에 의한 지가차익을 목적으로 농지를 소유하기 때문이다. 실제로 2000년부터 2006년간의 연평균 농지가격 상승률이 논 10.3%, 밭 13.2%로 같은 기간 연평균 소비자물가 상승률 3.4%보다 높았다.

결국 농업경영인의 입장에서는 농지임차가 농지매입보다 유리하지만, 농지자산에 대한 기대수익으로 인해 높은 지가에도 불구하고 농지매입이 일어난다고 할 수 있다.

2.4. 농지가격과 임차료 관계

한국 농업의 생산비 중 가장 높은 비중을 차지하는 것이 토지용역비, 즉 농지임차료라는 것은 널리 알려진 사실이다. 이러한 농지임차료가 지속적으로 상승하는 농지가격에 영향을 받는지 분석할 필요가 있다. 농지가격이 임차료에 영향을 미친다면, 농지가격정책으로 임차료 수준을 조절할 수 있기 때문이다.

전통적인 토지이론에서는 농지임차료 변화가 농지가격에 영향을 미치되 농지가격 변화는 농지임차료에 영향을 미치지 않는다고 본다. 이럴 경우 농지가격의 상승이 농지임차료의 상승으로 이어지지 않는다. 그러나 농지가격 변화가 농지임차료에 영향을 미칠 수 있다면 농지가격의 상승이 농지임차료를 상승시키는 결과를 가져오게 되어 농업경쟁력을 약화시키게 될

것이다. 만약 전자의 경우라면, 농지가격의 상승을 유발하는 정책 - 예를 들어 비농업인의 농지소유 규제를 완화하는 것 - 이 농업경쟁력을 저하시키지 않으면서 농업부문의 투자를 유인하는 정책으로 인정받을 수 있다. 그러나 후자의 경우라면 농지가격 상승은 농업경쟁력을 약화시키게 되므로 시행에 신중을 기해야 한다(채광석 등 2005).

이와 같은 농지임차료와 농지가격 간의 상관관계를 살펴보기 위해 Granger 인과관계를 검정하였다. 검정의 목적은 시계열자료의 경우 인과관계가 명확하지 않으므로 기본적인 변수의 선행·후행관계를 규명하여 분석의 이해를 돕는 데 있다.

Granger의 인과관계 검정을 실시하기 위해서는 시계열의 정상성(定常性)이 전제되어야만 한다.¹⁶ 단위근 검정 결과 모든 변수들이 1차 차분하였을 때 정상 시계열이 된다는 것을 확인하였으므로, 여기서는 1차 차분한 시계열을 이용하여 Granger의 인과관계 검정을 실시하였다.

농지시장은 지역적으로 분리되어 차별성이 매우 강하기 때문에 지역별로 농지가격과 임차료의 인과관계가 달라질 수 있다. 이는 공적분관계 분석을 통해 대도시 농지시장이 다른 지역의 농지시장과 분리되어 독립적으로 움직인다는 이정환·조재환(1996a) 연구와도 상당 부분 일치한다. 농지임대차료 결정요인에 대해서 연구한 이정환·조재환(1996b)은 농지임대차료는 농지가격과 토지순수익 수준에 따라 결정되지만 농지가격이 임대차료에 미치는 영향은 크지 않다고 제시하였다. 그러나 이 연구는 지역적 차별성에 대한 고려 없이 전국평균 자료를 이용하여 분석한 한계를 갖고 있다.

본 연구에서는 농지시장의 지역적 차별성을 고려해 1983년부터 2002년까지 20년간 연도별 농지가격, 농지임차료를 도시근교지역과 평야지역으로 구분하여 사용하였다. 농지(답)가격¹⁷은 농가경제통계연보와 농림업주

¹⁶ Granger의 인과관계 검정은 설명변수들의 계수 중 일부분의 통계적 유의성을 검정하는 것으로 F검정의 일종이다. 그런데 F검정을 하기 위해서는 시계열의 정상성이 전제되어야만 한다(Granger 1974).

¹⁷ 농림업주요통계는 농지가격 자료를 실거래가로 조사하였지만, 1987년 이전 자료는 지대별로 농지가격을 조사하지 않아서 1983년부터 1986년까지는 자료를

요통계의 자료를 사용하였고, 임차료는 농가경제통계연보에서 토지용역비를 이용하였다.

표 4-17. 단위근 검정결과(ADF검정과 P-P검정)

변 수	도시근교지역				평야지역			
	ADF		P-P		ADF		P-P	
	수준변수	1차차분	수준변수	1차차분	수준변수	1차차분	수준변수	1차차분
농지가격	1.70	-3.44*	1.50	-3.45*	1.43	-2.68*	1.19	-2.71*
임차료	0.13	-7.72*	0.02	-7.66*	0.21	-6.01*	0.27	-6.45*

*는 99% 수준에서 유의적임을 나타냄.

표 4-18. 도시근교지역 및 평야지역의 Granger 인과관계 검정 결과

귀무가설	시차	F 통계량 (도시근교)	F 통계량 (평야)
임차료가 농지가격에 대해 Granger 인과관계를 갖지 않는다	P=2	2.54	15.00***
농지가격이 임차료에 대해 Granger 인과관계를 갖지 않는다	P=2	7.09**	2.05

***는 99% 수준에서 유의적이고, **는 95% 수준에서 유의적임을 나타냄.

한국 농업에서 높은 농지가격과 임차료의 원인에 대한 Granger 인과관계 추정결과는 도시근교지역에서는 농지가격이 임차료에 대해 Granger 인과관계를 갖는 것으로 나타났다<표 4-18>. 즉 농지가격이 선행하고 임차료가 후행한다는 의미이다. 그러나 평야지역에서는 도시근교지역과 반대로 임차료가 농지가격에 대해 Granger 인과관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 Granger적 관점에 의한 선행 및 후행사실이지 일반적인 원인·결과

구할 수 없다. 농가경제통계연보는 농지가격자료가 1983년부터 1998년까지는 지대별로 농지가격을 실거래가로 조사하였으나, 1999년 이후부터는 공시지가를 적용하여 농지가격을 평가하였기 때문에 본 연구에서 농지가격 자료로 이용하기에는 문제가 많다. 그래서 부득이하게 본 연구에서 농지가격 자료는 1983년부터 1986년까지는 농가경제통계연보 자료를 이용하였고, 1987년부터 2002년까지는 농림업주요통계 자료를 이용하였다.

관계를 의미하지 않는다. 예를 들어, 평야지역에서는 전통적인 지대론에서 이야기하는 것처럼 임차료가 선행하여 증가할 경우 직접적으로 농지가격이 상승할 수 있지만, 도시근교지역에서는 농지가격이 임차료에 대해 **Granger** 인과관계를 가지므로, 농지가격과 임차료가 직접적인 원인과 결과의 관계를 의미하지 않는다. 하지만 도시근교지역에서 전용기대 수익 등으로 인해 농지가격이 상승할 경우, 농지임차는 농지매입과 상호 대체되는 농지거래 수단이 되므로 농업인의 임차수요를 증대시켜 임차료를 변화시킬 것이다. 또한 도시용지에 대한 수요 증가로 농지전용이 발생하면 이로 인해 농지가격은 상승하지만, 농지의 공급은 감소하게 되어 임차료가 상승한다. 이처럼 도시근교지역에서 농지가격이 임차료에 대해 **Granger** 인과관계를 갖는다는 것은 농지가격이 선행하여 변화하면, 간접 경로를 통해 임차료가 후행하여 변화하게 된다는 것을 의미한다.

위의 결과에서 알 수 있듯이 한국농업에서 농지를 효율적으로 이용하려면 도시근교지역과 평야지역을 구분하여 정책을 시행할 필요가 있다. 도시근교지역은 높은 농지가격이 임차료에 영향을 미치기 때문에 지가상승을 유발하는 비농업부문으로의 농지전용 등을 엄격하게 규제하는 정책을 시행할 필요가 있다. 반대로 평야지역에서는 임차료 조절과 관련해서 농지가격을 규제할 필요가 없다고 할 수 있다.

농지를 둘러싼 도시 및 산업부문의 요구인 “개발용지의 원활한 공급”과 농업부문의 요구인 “필요농지의 보전” 간에 합리적 해결방안을 모색하기 위하여 개발용지에 대한 수급 전망과 필요농지 크기에 대한 분석이 필요하다. 이를 통해 국민의 식량안보를 고려하는 범위 내에서 개발가능지로 제공할 수 있는 농지의 여력을 파악할 수 있을 뿐 아니라 농지에 대한 농업 외적 요구가 어느 정도 타당성을 갖고 있는지를 판단할 수 있다. 일반적으로 도시 및 산업부문은 현행 농지제도가 농지이용 및 전용을 지나치게 규제하고 있어 개발용지의 수급에 어려움이 있다고 주장한다. 이러한 주장에 대해 농지의 공급 부족으로 개발용지의 수급에 장애가 발생하였는지를 분석한다. 이 장에서는 총량적 분석과 함께 개발용지 수급에서 지역적 특수성을 갖는 수도권에 대한 수급분석이 이루어진다.

1. 경지이용 현황

경지면적은 1970년 230만ha에서 2007년 178만ha로 감소추세를 지속하고 있다. 동계 이모작을 감안한 농지이용률은 142%에서 103%로 감소하였다<표 5-1>.

표 5-1. 경지면적 및 이용면적 변화 추세

단위: 천ha, %

연 도	경지면적	이용면적	이용률	곡물재배면적	휴경면적
1995	1,985	2,197	108.1	1,346	65
1996	1,945	2,142	107.9	1,340	34
1997	1,924	2,097	107.8	1,314	30
1998	1,910	2,118	110.1	1,331	22
1999	1,899	2,116	110.8	1,326	17
2000	1,889	2,098	110.5	1,317	17
2001	1,876	2,089	110.6	1,333	17
2002	1,863	2,020	107.6	1,299	20
2003	1,846	1,936	103.9	1,234	46
2004	1,836	1,941	105.2	1,231	48
2005	1,824	1,921	104.7	1,232	44
2006	1,800	1,860	102.0	1,178	46
2007	1,782	1,856	103.1	1,161	37

자료: 통계청, 작물통계.

2007년 곡물 재배면적은 116만ha로 이용면적의 62.6%를 차지하고 있는데, 쌀 재배면적이 대종을 이루고 있다. 맥류 재배면적은 보리에 대한 수요 감소와 밀의 수입 자유화로 6만ha에 불과하다.

2. 필요농지 분석과 전망

농업생산에 필요한 필요농지의 크기는 농업생산 규모와 직접적 연관이 있고, 농업생산규모는 식량자급률의 설정과 연관이 있다. 따라서 필요농지에 대한 분석은 시장개방 수준과 식량자급률의 크기와 같은 일련의 가정에 근거한 시나리오에 따라 전망이 가능하다. 필요농지의 전망에서 기본적으로 고려되어야 하는 가정은 ① 현재의 농업생산 추세 ② 농산물 시장개방 수준 ③ 식량자급률 목표 설정 등이다.

2.1. 시나리오에 의한 필요농지 추정

2.1.1. 현 추세가 지속되는 경우 (시나리오 I)

KREI-ASMO 분석 결과, 현재의 높은 국제곡물가격과 국제농업통상여건이 지속될 경우(DDA 및 한미 FTA 미시행 가정), 휴경지를 포함하는 경지면적(유휴지 제외)은 2015년에 172만1천ha, 2020년에 170만2천ha로 전망된다. 이용면적은 각각 170만6천ha, 162만7천ha로 추정되고, 곡물 자급률은 각각 26.8%, 25.7%로 전망된다<표 5-2>.

이용면적에서 동계답 이용면적과 연중 중복적으로 활용되는 채소이용면적을 감안하여 실제로 경작에 소요되는 필요농지면적을 구하면 2015년에 162만6천ha, 2020년 156만4천ha로 추정된다.¹⁸

표 5-2. 필요농지면적 추정 시나리오 I (현 추세 전망)

구 분	2007(실측치)	2015	2020
경지면적(천ha)	1,782	1,721	1,702
이용면적(천ha)	1,856	1,706	1,627
경지이용률(%)	103.1	99.1	95.6
곡물자급률(%)	27.2	26.8	25.7
필요 농지면적(천ha)	1,744	1,626	1,564

2.1.2. 유휴 동계답을 활용하는 경우 (시나리오 II)

2008년 8월 현재 농림수산물식품부는 유휴 동계답을 활용하여 식량과 조사료를 안정적으로 공급하는 계획을 추진하고 있다. 이른바 “제2의 녹색혁명”란 이름으로 추진되고 있는 이 사업은 겨울철 국내 유휴농지에 식량 및 사료작물을 재배함으로써 자급률을 높이고 농가소득을 향상하며 농업·농촌의 가치를 확산시키고자 하는 목적을 두고 있다.

¹⁸ 필요농지면적 = 총 이용면적 - 동계답 이용면적 - (채소이용면적 - 채소이용면적/채소이용률), 여기서 채소이용률은 2005-2007년평균 이용면적/경지면적인 119.9%를 적용하며, 동계답 이용면적은 보리, 밀, 가을감자 이용면적으로 하였다.

이에 따르면 전국의 논 101만ha 중 동계작물 재배가 가능한 논이 66만ha인데, 현재 재배면적이 34만ha이므로 추가적으로 32만ha의 재배가 가능하다. 유휴 동계답 32만ha에는 보리(청보리), 밀, 유채, 녹비 작물 등을 추가로 재배하도록 하는데, 면적 배분은 보리 17만ha, 밀 1만2천ha, 유채 4만3천ha, 녹비작물 9만5천ha로 계획되어 있다.¹⁹⁾

이 같은 농림수산물부문의 유휴 동계답 활용계획을 기준으로할 경우, 이용면적과 식량자급률은 증대되지만, 동계 이용율만 높이는 것이므로, 필요농지면적은 시나리오 I과 같다.

재배작목 중 유채는 대체 에너지 생산에 이용되고, 녹비 작물은 지력 증진에 이용되기 때문에 식량자급률 증가에 직접적인 영향을 주는 것은 보리와 밀이 된다. 보리와 밀 생산량 증가는 식용 자급률을 올리고, 청보리는 사료용 옥수수의 수입대체효과로 곡물 자급률을 올리게 된다.

분석할 때 자급률 100%를 초과하는 보리는 옥수수 수입을 대체하는 사료로 활용되는 것으로 가정한다. 또한 옥수수와 청보리의 대체관계는 각각의 사료원료가 갖고 있는 총가소화영양분(Total Digestive Nutrition, TDN)을 기준으로 청보리 1톤은 옥수수 0.875톤을 대체한다고 가정한다.

동계답 이용 확대에 따라, 경지이용률은 2015년에 112.2%, 2020년 108.8%가 되고, 곡물 자급률은 각 연도에 29.4%, 28.4%가 된다. 이 경우 필요농지의 크기에는 변화가 없다<표 5-3>.

표 5-3. 필요농지면적 추정 시나리오 II (동계 유휴답 활용)

구 분	2007(실측치)	2015	2020
경지면적(천ha)	1,782	1,721	1,702
이용면적(천ha)*	1,856	1,931	1,852
경지이용률(%)	103.1	112.2	108.8
곡물자급률(%)	27.2	29.4	28.4
필요 농지면적(천ha)	1,744	1,626	1,564

주: * 2015년 및 2020년 이용면적 계산에 녹비작물 재배면적 제외

¹⁹⁾ 이와 별도로 겨울철에 도시지역 공터(공원·하천·고수부지 등)에 유채, 청보리 등 경관작물을 재배하여 농업·농촌가치 확산과 국민정서 함양에 기여할 계획이다.

2.1.3. 목표 자급률을 30%로 설정하는 경우 (시나리오 III)

동계답 추가 활용이라는 시나리오 II의 전제 하에 2015년 및 2020년 곡물 자급률의 목표치를 30%로 설정할 경우, 필요농지면적을 추정해 보기로 한다.

2015년의 곡물자급률 30%를 달성하기 위하여 쌀의 자급률을 상향조정(91.3% → 93.6%)하면 시나리오 I 과 시나리오 II에 비하여 2만2천ha의 농지가 추가로 요구된다. 즉 이용면적이 195만3천ha로 늘어나고, 필요 농지면적은 164만8천ha, 경지이용률은 113.4%가 된다<표 5-4>.

표 5-4. 필요농지면적 추정(시나리오 III, 곡물자급률 30% 설정)

구 분	2007(실측치)	2015	2020
경지면적(천ha)	1,782	1,721	1,702
이용면적(천ha)*	1,856	1,953	1,941
경지이용률(%)	103.1	113.4	114.0
곡물자급률(%)	27.2	30.0	30.0
필요 농지면적(천ha)	1,744	1,648	1,653

주: * 2015년 및 2020년 이용면적 계산에 녹비작물 재배면적 제외

2020년에 30%의 곡물 자급률을 달성하기 위해 쌀과 콩 자급률을 각각 95%, 15.7%로 상향조정한다. 이 경우 시나리오 I 이나 시나리오 II에 비하여 8만9천ha의 농지를 추가로 투입하게 되어 이용면적이 194만1천ha로 늘어나고, 필요농지면적은 165만3천ha가 된다. 경지이용율은 114%가 된다.

2.2. 섭취열량자급률 설정에 의한 필요농지 전망

섭취열량자급률을 설정하여 필요농지면적을 추정한 기존 연구에 따르면, 2015년에 2003년 열량섭취량(2,985kcal)의 50%를 자급할 경우 개도국 지위라면 171만ha, 선진국 지위라면 141만ha의 농지가 필요한 것으로 나타났다. 섭취열량자급률을 45%로 낮출 경우 개도국 지위라면 165만ha, 선

진국 지위라면 141만ha의 농지가 필요한 것으로 계측되었다(최지현 등, 2006).

3. 개발용지의 수급 분석

3.1. 개발용지의 수요

『제4차 국토종합계획』에 따르면, 2000~2020년 기간에 약 38만5천ha의 도시 및 산업용지 공급이 필요한 것으로 추계된다.

3.2. 개발가능지 면적 추정

개발가능지에 대한 면적 추정은 개별공시지가 전산자료와 『건설통계연보』의 용도지역별 면적을 활용하여 추정할 수 있다. 공식적인 자료인 『제4차 국토종합계획』은 계획기간 동안에 개발가능지로 제공할 수 있는 토지를 191~197만ha로 추계했다.

개발가능지의 규모에 대한 가장 최근의 연구로는 채미옥(2008)이 있다. 이 연구는 토지의 개발과 관련한 최근의 변화를 최대한 반영하여 개발가능지분석의 정확도를 높였을 뿐 아니라, 결과물의 도출에서도 지역별 차이를 분명하게 확인할 수 있게 했다.

채미옥(2008)은 2006년 개별공시지가 자료를 이용하여 개발가능지 면적을 141만7천ha로 추정하였다<표 5-5>. 여기서 개발불가능지에 대한 기준은 다음과 같다.

- 1) 국토계획법이나 개별법에 의해 규제를 받는 농림지역(농업진흥지역, 보전산지)
- 2) 보전 및 개발제한지역

- 자연환경보전지역
- 개발제한구역
- 시가화조정구역
- 수산자원보호구역
- 보전녹지
- 보전지구(문화자원보전지구, 중요시설물보전지구, 생태계보전지구)
- 공원구역
- 공원보호구역
- 제한구역
- 접도구역
- 하천구역
- 상수원보호구역
- 수변구역
- 특별대책지역
- 문화재보호구역
- 군사시설보호구역

3) 급경사지와 고지

표 5-5. 개발가능지 분포 현황

단위: 천ha, %

용도지역	수도권		5대 광역시		지방		전국	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
주거·상·공	6.0	5.0	5.7	20.8	25.7	2.0	37.5	2.6
녹지지역	22.8	18.9	18.5	67.4	167.0	13.2	208.2	14.7
관리지역	91.7	76.1	3.2	11.8	1,076.5	84.8	1,171.4	82.7
전 체	120.5	100.0	27.5	100.0	1,269.2	100.0	1,417.1	100.0

주: 도시지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역으로 구성됨.

자료: 채미옥(2008)

용도지역별 개발가능지 면적을 용도지역 전체 면적과 비교하면, 2006년

90 농지수급 분석

현재 관리지역 전체의 개발가능지 비율은 45.2%이고, 그 중 수도권의 관리지역은 27.3%의 개발여력이 있다. 도시지역은 전체 개발가능지가 15.3%이지만, 수도권의 도시지역에는 6.9%의 개발가능지가 있다<표 5-7>.

표 5-6. 용도지역별 면적과 비중

단위: 천ha, %

구 분	도시지역	관리지역	농림지역	자연환경보전지역	전체
전국	1,604.1 (16.0)	2,590.2 (25.8)	5,103.4 (50.7)	758.8 (7.5)	10,056.5 (100.0)
수도권	414.7 (34.9)	335.4 (28.3)	397.1 (33.5)	39.7 (3.3)	1,186.9 (100.0)

자료: 건설교통부, 건설교통통계연보 2007

표 5-7. 용도지역별 개발가능지 면적과 비중

단위: 천ha, %

구 분	도시지역 (전국)	관리지역 (전국)	도시지역 (수도권)	관리지역 (수도권)
전체면적	1,604.1	2,590.2	414.7	335.4
개발가능지 면적	245.7	1,171.4	28.8	91.7
개발가능지 비중	15.3	45.2	6.9	27.3

3.3. 개발용지의 수급분석과 농지의 공급여력

3.3.1. 총량적 분석

총량적으로 볼 때, 개발용지에 대한 수요에 비해 공급이 충분하다 할 수 있다. 개발용지에 대한 수요는 2000~2020년 기간에 38만5천ha인데, 농업진흥지역 밖의 농지를 개발가능지로 설정할 경우에 개발용지로 공급할 수 있는 규모가 141만7천ha이다. 이 중에서 개발가능지로 포함된 농업지역지

역 밖의 농지²⁰를 제외하면 농지 외의 개발가능지는 67만8천ha가 된다.

필요농지에 대한 시나리오 I과 시나리오 II에서 2015년의 필요농지 크기를 162만6천ha로 설정할 때 공급할 수 있는 개발가능지는 77만3천ha이고, 2020년의 필요농지 156만4천ha에서 개발가능지는 81만6천ha로 도출되었다. 이때 농지의 공급여력은 각각 9만5천ha, 13만8천ha이 된다.

시나리오 III에서 2015년 필요농지의 크기를 164만8천ha로 설정할 때 개발가능지는 75만1천ha이고, 2020년의 필요농지가 165만3천ha가 될 때 개발가능지는 72만7천ha가 된다. 이 때 농지의 공급여력은 각각 7만3천ha, 4만9천ha가 된다.

표 5-8. 개발용지의 총량적 수급전망

단위: 천ha

구 분	개발용지 수요량	2015년 공급여력	2020년 공급여력
시나리오 I, II	385	773	816
시나리오 III		751	727

3.3.2. 수도권 개발용지 수급 분석

지역적으로 볼 때, 개발용지에 대한 수요가 수도권에 많지만 수도권의 공급능력은 상대적으로 제한되어 있다. 총량적으로 문제가 없지만, 지역적으로 문제가 될 수 있는 수도권의 개발용지 수급에 대해 분석해 보기로 한다.

수도권의 개발수요의 크기를 추정하기 위해 먼저 지난 30년간 수도권의 시가화 진전상태를 살펴본다. 정재준(2001)은 인공위성으로 촬영한 사진으로 1972~2000년 기간의 수도권 토지피복상의 시가화 상태를 분석하였다. 여기서 2000년의 수도권 토지피복상 시가화지역은 14만5천ha로 수도권 총면적의 12.4%에 해당한다. 시도별 시가화 비율은 서울시 60.1%, 인천시

²⁰ 여기에는 농업진흥지역 밖의 농지와 농업진흥지역 안의 비농지를 포함한 것으로 2006년 당시 이것은 73만9천ha로 나타났다.

15.1%, 경기도 9.2%로 나타났다.

반면에 토지이용상 수도권 시가화지역 면적은 1980년 8만6천ha(7.6%)에서 2000년 15만9천ha(13.6%) 증가한 것으로 조사되었다(경기개발연구원, 2004)

수도권의 시가화 면적을 전망한 경기개발연구원(2004)에 따르면, 2020년 수도권 시가화면적은 최대 26만5천ha, 최소 20만8천ha로 추정된다. 그리고 2020년까지 수도권의 신규 시가화면적은 최대 10만6천ha, 최소 4만9천ha에 이를 전망이다.

수도권의 신규 시가화면적을 개발용지 수요로 간주할 경우, 수도권의 개발가능지 크기는 <표 5-5>의 12만ha가 된다. 따라서 2020년까지 수도권에서 12만ha가 공급될 수 있다면 개발용지의 수급상에 문제는 없다. 다만 수도권의 개발가능지 중에서 농지 부문의 공급이 원활한지에 대해서는 좀더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 수도권의 개발가능지 12만ha 중에서 농지와 관련 있는 부분은 관리지역의 9만2천ha이다. 여기서 관리지역의 개발가능지 중 1/2은 농지에서, 나머지 1/2은 산지에서 공급된다면, 4만6천ha가 농지에서 공급된다. 필요농지 시나리오 I과 II의 경우에 2020년의 농지 공급여력이 13만8천ha이기 때문에 이를 수도권에 우선적으로 공급한다면 수급 문제가 해결된다. 시나리오 III의 경우에도 2020년의 농지 공급여력이 4만9천ha이기 때문에 수급에 문제가 없다. 만약 관리지역 개발가능지의 2/3가 농지이고 1/3이 산지라면, 약 6만1천ha의 농지가 공급되어야 한다. 이럴 경우 필요농지 시나리오 I과 II에서는 2020년의 농지 공급에 문제가 없지만, 시나리오 III에서는 2020년의 농지 공급여력이 4만9천ha이기 때문에 수급에 차질이 생길 수 있다. 이럴 경우에는 부족한 농지의 확보를 위해 유휴상태에 있는 유휴농지 및 한계농지를 활용하도록 한다.

유휴지 면적에 대한 추정은 일차적으로 매년 발생한 유휴지 면적의 누계로 파악할 수 있는데, 유휴지에 대한 통계가 시작된 1990년부터 2007년까지 발생한 유휴지 누계는 약 12만7천ha이다. 다른 방식으로, 지목상 농지면적과 이용 중인 경지면적의 차이를 전체 유휴지로 가정하면 2007년 유휴지면적은 25만4천ha로 추정된다.

4. 농지수급정책의 방향

2020년까지 도시 및 산업부문에서 필요로 하는 개발용지 수요 38만5천 ha는 농지에 대한 추가적인 규제 완화없이 충분히 공급할 수 있다. 이는 총량뿐 아니라 수도권 지역의 특수성을 고려할 때도 가능하다. 다시 말해 필요농지의 확보를 최우선 목표로 설정할 경우에도 개발용지의 공급은 충분히 이루어질 수 있다.

그럼에도 농지에 대한 이용규제를 완화하여 도시 및 산업용지의 공급을 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있는데, 이런 주장의 실제적 이유는 개발가능지가 부족해서가 아니라 농림지역 토지의 지가에 관심이 있기 때문이다. 전 국토의 26%에 달하는 관리지역의 상당부분과 도시지역내 미개발지가 개발가능지임에도 불구하고 개발용지로 공급되지 못하는 이유는 비싼 땅값에 있다. 개발사업자는 싼 땅을 찾고, 싼 땅은 농림지역 등으로 규제를 받고 있어 규제완화를 요구하나, 규제완화는 다시 지가상승으로 이어지는 악순환을 반복하고 있다. 도시 및 산업용지 공급의 원활화는 토지투기에 의한 지가상승과 난개발을 차단할 때 가능하다(채미옥 2008).

따라서 농지에 대한 규제 완화로 산업용지의 공급을 원활하게 하겠다는 사고의 전환이 필요하다. 다시 말해 농지에 대해서는 식량안보 차원의 필요농지 확보에 우선목표를 설정하는 정책이 요구된다. 이에 따라 개발용지는 공급여력이 제한된 농지 대신에 임야와 도시의 녹지 및 나대지를 주로 활용하는 것이 바람직하다.

1. 시각과 과제

농지를 둘러싼 대립은 소수의 지주계층과 다수의 소작농 간의 농업수익 (=소작료)을 취득하기 위한 계층간 대립에서 다수의 비농업인과 농업인 간의 지가차익을 둘러싼 부문간 대립으로 바뀌었다고 할 수 있다(박석두 2004, p.34). 다시 말해 농지를 농업생산에 이용하느냐 비농업용으로 전용하느냐 간의 대립이다. 농지개혁 당시의 지주-소작관계와 현재의 농지임대차관계를 비교하면, 수백수천 정보의 대규모 토지를 소유하고 소작료만으로 호화생활을 하던 기생지주와 임차료로는 생계조차 유지하지 못하는 소규모 토지소유자의 차이, 생산물의 50%가 넘는 고율소작료와 30%가 못되는 임차료의 차이 등이 존재한다. 요컨대, 현재 농지임대인이 농지를 보유하거나 취득하는 이유는 비경제적인 이유를 제외하면, 10a당 25만원 정도의 임차료를 취득하기 위해서라기보다 지가차익의 취득이나 농지전용 목적 때문이라고 할 수 있다. 지가차익도 대체로 직접적인 농지전용에 의해서거나 아니면 전용기대 혹은 파급효과에서 비롯된다는 것을 감안하면, 비농업인의 농지소유 동기는 농지전용 또는 농지전용에 기인한 지가차익이라고 할 수 있다.

현행의 농지제도는 경자유전과 농지임대차 금지를 원칙으로 하고 있다. 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있으며, 비농업인은 농지를 소유할 수 없도록 한 것이다. 이는 곧 농지소유규제이다. 농지소유규제는 지주

적 토지소유를 방지하는 데에 목적이 있다. 그러나 「농지법」이 존재하지 않았던 1996년 이전에도 지주적 토지소유는 부활하지 않았다. 대신 경제개발과 함께 도시용지·산업용지 수요가 폭발적으로 증대함에 따라 농지전용 또한 지속적으로 확대되었고, 그 과정에서 농지가격은 농지전용 수요에 따라 용도별·지역별로 큰 차이를 나타내면서 상승하였다. 이리하여 지가차익을 목적으로 하는 투기적 농지소유가 만연하게 되고, 상속이든 매입이든 어떤 경로를 통해서건 농지를 소유하려 하고 소유한 농지는 차익 없이는 처분하지 않고 보유하게 됨으로써 비농업인의 농지소유가 확산일로를 걷게 된 것이다. 이런 상태에서 농지제도는 투기적 농지소유를 방지하는 데에 목표를 두어야 하는데, 그것은 농지소유규제가 아니라 농지전용규제를 통해서 가능하다. 따라서 농지소유규제에서 농지전용규제로 전환이 필요하다.

이상과 같은 시각에서 보면, 농지보전 및 전용제도는 농지제도의 체계 중에서도 핵심 요소에 해당된다고 할 수 있다. 그런데 현행의 농지보전 및 전용제도는 「국토계획법」의 용도지역제와 개발행위허가제, 농업진흥지역제도, 농지전용허가제도, 농지보전부담금제도 등으로 구성되어 있다. 따라서 여기서는 이들 제도에 대해 다음과 같은 논점을 중심으로 운용 실태를 살펴본 다음, 사례지역 조사를 통해 이를 확인하도록 하겠다.

① 국토관리제도: 용도지역(지구)제를 근간으로 하는 국토 계획·관리제도에 관해 도시·관리·농림·자연환경보전지역 등의 용도지역 지정 현황과 용도지역별 행위제한 내역을 살펴보고, 문제점으로서 관리지역이 도시지역으로 바뀌면서 도시지역 면적이 계속 증가하고 있는데 농업진흥지역 농지도 계속 전용된다는 것, 개발용도와 보전용도의 구분 모호 및 용도지역별 누적식 행위제한, 계획 없는 개발 허용 등을 지적한다.

② 농지보전제도: 농업진흥지역제도에 관해 농업진흥지역 지정 및 해제 절차, 지정 면적 추이, 농업진흥지역 안팎의 관리방식과 농지가격, 일본의 농업진흥지역제도 등을 살펴보고, 권역별 보전으로서의 한계, 농업진흥지역의 해제와 농지전용에 의한 면적 감소, 관리지역 농지의 관리부재, 농업진흥지역 우대지원 미비와 지가차손 및 그에 기인한 농지보전 기피 등을 제시한다.

③ 농지전용제도: 농지전용허가제에 관해 용도별·농업진흥지역안팎별·전용방식별 허가면적 추이 등을 살펴보고, 농지전용 불허 조치가 거의 없는 절차법에 불과하다는 것과 필지별 소규모 분산 농지전용 등을 문제점으로 지적한다.

④ 농지보전부담금제도: 농지보전부담금의 부과·감면·수납·운영 실적을 살펴보고, 감면제도에 의해 전용면적 대비 부과면적의 비율이 40% 미만임을 문제점으로 지적한다.

2. 국토관리제도의 운용 실태와 문제점

제2장에서 보았듯이 「국토계획법」은 국토를 계획적으로 관리·이용하도록 하기 위하여 먼저 전 국토를 4개 용도지역으로 구분하여 용도·층고·건폐율·용적률 등을 달리 적용하고, 둘째, 어떤 용도지역에서든 3ha 이상의 개발행위에 대해서는 개발계획을 수립하도록 유도하며, 셋째, 3ha미만의 소규모 개발행위에 대해서는 개발행위허가제에 의해 허가를 받도록 하였다. 이에 따라 전 국토가 4개 용도지역으로 구분되어 있는데, <표 6-1>에서 보듯이 1995~2007년에 도시지역 면적이 13,918km²에서 16,157km²로 2,239km²(16.1%)가 증가한 반면 관리지역은 28,227km²에서 25,693km²로 2,534km²(9.0%)가 감소하였으며, 농림지역은 50,418km²에서 51,013km²로 595km²(1.2%)가 늘었다. 관리지역이 도시지역으로 변경되었던 것이다. 농림지역이 증가한 것은 간척 등에 의한 농지조성 및 농업생산기반정비사업 덕분이다. 농지와 관련하여 2007년 관리지역 면적 257만ha 중에는 178만 2천ha의 농지 중 농업진흥지역 농지 88만 2천ha를 제외한 90만ha의 대부분이 포함되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

한편, 용도지역별 개발밀도와 행위제한이 용도지역별로 확연히 구별되지 않고 조금씩 완화되는 누적 형태로 되어 있어 보전 목적 용도지역의 개발을 방지하는 데에 한계가 있다(송미령 등 2003, pp.96-100). 허용행위가

표 6-1. 용도지역별 면적 추이

단위: km², %

구 분	1995년말		1998년말		1999년말		2007년말	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
합 계	99,548.1	100.0	99,735.4	100.0	99,773.8	100.0	100,243.2	100.0
도시지역	13,918.1	14.0	14,396.2	14.4	14,766.8	14.8	16,156.9	16.1
관리지역	28,227.4	28.4	26,979.9	27.1	26,787.5	26.8	25,693.2	25.6
농림지역	50,418.1	50.6	51,299.0	51.4	51,175.5	51.3	51,013.2	50.9
자연환경 보전지역	6,984.4	7.0	7,060.3	7.1	7,060.3	7.1	7,379.9	7.4

1) 해면부를 제외한 육지부의 면적으로서 매년 연말 기준임.

2) 1995·1998·1999년의 관리지역 면적은 준도시지역과 준농림지역의 합계치임.

자료: 건설교통부, 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 각 연도

가장 많고 개발밀도가 가장 낮은 용도지역·지구에서 허용행위를 약간씩 줄이고 개발밀도를 넓혀나가는 식이기 때문에 개발용도의 지역과 보전용도의 지역 간에 허용행위와 개발밀도의 편차가 크지 않고, 따라서 보전용도의 지역이 보전되지 못하는 결과를 초래한다. 예컨대, 다세대·연립 등 공동주택은 자연녹지·생산녹지지역과 계획관리·생산관리지역에 건립할 수 있으며, 제1·2종 근린생활시설은 자연녹지·생산녹지지역과 계획관리·생산관리지역은 물론 보전관리지역과 농림지역에도 설치할 수 있는가 하면, 장례식장은 생산관리지역에 건립할 수 없는 반면 농림지역에는 가능하고, 분뇨 및 쓰레기 처리시설은 보전녹지·보전관리지역에 불가능하지만 생산관리·농림지역에는 가능하게 되어 있다<표 6-2>. 건폐율과 용적률을 또한 도시지역의 녹지지역과 관리지역·농림지역·자연환경보전지역 간에 별 차이가 없다. 건폐율도 용도지역별로 큰 차이가 없고, 용적률은 도시지역과 그 외 지역 간에 차이가 크지만 도시지역에서도 녹지지역의 용적률은 도시지역 외 용도지역의 그것과 차이가 없다<표 6-3>.

표 6-2. 「국토계획법」의 용도지역별 건축물 용도 규제 내역

구 분	주거지역						상업지역				공업지역			녹지지역			관리지역			농림지역	자연환경보전
	제1종전용	제2종전용	제1종일반	제2종일반	제3종일반	준주거	중심	일반	근린	유통	전용	일반	준	보전	생산	자연	보전	생산	관리		
1.단독주택	○ △	◎	◎	◎	◎	◎	△	□	◎	×	×	□	□	△	◎	◎	◎	◎	◎	○	○
2.공동주택	△	◎	○	◎	◎	◎	△	△	○ △	×	□	□	○ △	×	△	△	×	△	△	×	×
3.1종근린생활시설	○ △	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	△	◎	◎	△	○ △	○ △	○ △	×
4.2종근린생활시설	△	△	△	△	△	○ △	◎	◎	◎	□	○ △	○ △	○ △	△	△	○ △	△	△	○ △	△	△
5.문화·집회시설	△	△	△	△	△	□	◎	◎	□	□	△	△	□	△	△	□	×	×	□	△	×
6.종교시설	△	△	□	◎	◎	◎	◎	◎	◎	□	×	□	□	□	×	□	△	×	□	□	△
7.판매시설	×	×	△	△	△	□	◎	◎	○ △	◎	△	○	○ △	×	△	△	×	△	×	×	×
8.운수시설	×	×	×	×	×	□	◎	◎	○ △	◎	□	◎	◎	×	×	□	×	×	□	×	×
9.의료시설	×	×	△	△	△	○ △	□	◎	○	□	△	□	◎	□	□	○ △	□	□	○ △	□	×
10.교육연구시설	△	△	○ △	○ △	○ △	◎	□	□	◎	□	△	□	◎	○ △	○ △	○ △	○ △	○ △	○ △	○	○
11.노유자시설	□	□	◎	◎	◎	◎	□	□	◎	□	□	□	○ △	□	◎	◎	□	□	◎	×	×
12.수련시설	×	×	△	△	△	◎	□	□	◎	□	×	□	◎	×	◎	◎	×	□	◎	□	×
13.운동시설	×	×	△	□	□	◎	□	□	◎	×	×	×	□	×	○ △	◎	×	○	○ △	×	×
14.업무시설	×	×	△	△	△	□	◎	◎	□	□	×	×	□	×	×	×	×	×	×	×	×
15.숙박시설	×	×	×	×	×	×	○	○	○	△	×	×	□	×	×	△	×	×	△	×	×
16.위락시설	×	×	×	×	×	×	○	○	△	△	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
17.공장	×	×	△	△	△	△	△	△	△	×	◎	◎	○ △	×	△	△	×	△	○ △	×	×
18.창고시설	×	×	□	□	□	□	◎	□	◎	◎	◎	◎	◎	○	○ △	○ △	△	○	○	○	×
19.위험물저장·처리	×	×	△	△	△	△	△	△	△	△	◎	◎	◎	△	○ △	□	□	□	×	△	×
20.자동차관련시설	△	△	△	△	△	△	△	△	△	□	◎	◎	◎	×	△	□	×	△	×	×	×
21.동·식물관련시설	×	×	△	△	△	△	×	△	△	×	×	□	□	△	○ △	◎	△	○ △	◎	○ △	△
22.분뇨·쓰레기처리	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	◎	◎	◎	×	□	◎	×	□	◎	□	×
23.교정·군사시설	×	×	□	□	□	□	○ △	○ △	□	□	□	□	□	◎	◎	◎	◎	○	◎	□	×
24.방송·통신시설	×	×	□	□	□	□	◎	◎	□	□	□	□	□	×	◎	◎	□	□	◎	□	×
25.발전시설	×	×	□	□	□	□	◎	◎	□	□	◎	◎	◎	×	◎	◎	□	◎	◎	◎	□
26.묘지관련시설	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	□	□	◎	□	□	◎	□	□
27.관광·휴게시설	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	◎	×	×	×	×	×

주: ◎: 시행령에서 모두 허용, ○: 시행령에서 일부 허용, ×: 시행령에서 금지
 △: 도시계획조례에 일부 허용여부 위임, □: 도시계획조례에 모두 허용여부 위임

자료: 대한민국토·도시계획학회. 2008.『도시계획론』. 보성각. p.411.

표 6-3. 용도지역별 건폐율과 용적률

단위: %

용도지역		세 분	건폐율	용적률
도시지역	주거지역	제1종전용	50	50-100
		제2종전용	50	100-150
		제1종일반	60	100-200
		제2종일반	60	150-250
		제3종일반	50	200-300
		준주거	70	200-500
	상업지역	중심상업	90	400-1,500
		일반상업	80	300-1,300
		근린상업	70	200-900
		유통상업	80	200-1,100
	공업지역	전용공업	70	150-300
		일반공업	70	200-350
		준공업	70	200-400
	녹지지역	보전녹지	20	50-80
		생산녹지	20	50-100
		자연녹지	20	50-100
관리지역	계획관리		40	50-100
	생산관리		20	50-80
	보전관리		20	50-80
농림지역			20	50-80
자연환경보전지역			20	50-80

주: 세부범위는 도시계획조례로 정함

자료: 채미옥 등(2007), p. 83

「국토계획법」의 개발행위허가제는 3ha 규모까지 지구단위계획 등 개발계획을 수립하지 않고 개별 분산 소규모의 개발을 가능하도록 하고 있어 ‘계획 없는 개발’, ‘기반시설 없는 개발’, ‘난개발’을 허용하는 등의 문제를 안고 있다(송미령 등 2003, pp.119-122).

첫째, 개발행위허가제를 적용받지 않고 개발행위를 할 수 있다. 연건평 200㎡ 미만의 2층 이하 건물을 건축할 경우 개발행위허가제를 적용하지 않으므로 여러 차례 이런 규모의 건물을 건축함으로써 개발행위허가제를 피하면서 수천 평의 농지나 산지를 전용하고 개발행위를 할 수 있다.

둘째, 계획 없는 개발을 허용하고 있다. 공업·관리·농림지역에서의 개발행위허가 상한 면적 3ha는 대지 200평의 주택 45호를 건축할 수 있는 면적으로서, 계획을 수립하지 않고서도 전원주택 단지 등을 얼마든지 개발할 수 있게 된다.

셋째, 개발행위허가 여부는 담당 공무원에 의해 판정될 뿐 전문가나 주민 등이 참여하는 전문심의기구의 심의를 받지 않는다.

넷째, 소규모 분산 개발을 유발한다. 연접·순차 개발에 대한 규정을 피하기 위해 기개발지에 연접하지 않고 띄엄띄엄 분산하여 소규모로 개발할 수 있다.

다섯째, 관리지역에서 농지전용허가제의 행위제한 효과가 유명무실하게 된다. 관리지역의 농지는 개발행위허가제의 의제 규정에 의해 농지전용허가를 통해 전용할 수 있으며, 전용 후 지목이 변경되고 5년이 지나면 전용허가 당시의 목적과 다른 목적으로 용도를 변경할 수 있는데, 그 때는 농지가 아니므로 개발행위허가제의 적용을 받아 더 다양한 용도로 개발할 수 있게 된다.

『국토계획법』은 용도지역제에 의한 농림지역의 행위제한, 개발행위허가제에 의한 농지의 전용 등을 규정하고 있으나, 농지의 보전보다는 전용·개발을 유발하는 내용이라는 한계를 안고 있는 것이다.

3. 농업진흥지역제도의 운용 실태

농업진흥지역제도는 농지의 필지별 보전방식을 권역별 보전 방식으로 개편함으로써 우량농지를 확보하고 농업의 생산성 향상을 도모하는 데에 목적을 두고 있다. 집단화된 우량농지는 농업진흥지역으로 지정하여 기반정비 투자를 집중하고 농업생산기지로 보전하는 반면, 농업진흥지역 밖의 농지는 이용규제를 완화하여 농외 부문의 토지수요에 탄력적으로 대응한다는 취지이다. 농업진흥지역제도는 1990년 4월 「농어촌발전특별조치법」

의 제정에 의해 1992년 12월에 지정 고시된 이래 1994년 12월의 「농지법」 제정 및 1996년 1월의 시행에 의해 근거법이 「농어촌발전특별조치법」에서 「농지법」으로 대체되었지만 내용의 변화 없이 운용되고 있다. 다만, 2008년 6월 「농지법」 시행령 개정을 통해 농업진흥지역 대체지정제도가 폐지되고, 농업진흥지역에 설치할 수 있는 농수산물가공·처리시설 부지의 면적이 3천㎡에서 1만㎡로 확대되었다.

전체 농지면적은 1969년부터 계속 감소하고 있는 반면, 농업진흥지역 지정 면적은 1992년 이후 2004년까지 계속 증가하였다가 2004~2006년의 정체 상태를 거쳐 2007년에 처음으로 감소하였다. 전체 농지면적 중 농업진흥지역 내 농지의 점유비율은 1992년 45.9%에서 2006년 58.9%까지 계속 증가하였다가 2007년 57.5%로 줄었다<표 6-4>. 2007년에 농업진흥지역 면적이 감소한 것은 2006년 1월 22일 발효된 개정 「농지법」 시행령 부칙 5조에 의해 2006.9.1~2007.6.30에 “10만 제곱미터 이내에서” 농업진흥지역을 해제하도록 하였기 때문이다. 이에 따라 2007년 6월 농업진흥지역 해제 조치에 의해 58,065ha가 감소하고, 행정복합도시·혁신도시·기업도시 등에 의해 4,563ha의 농지전용이 이루어져 합계 6만3천ha가 감소하는 한편 보완정비 등으로 29,812ha(보완정비 29,640ha, 기반정비 153ha, 대체지정 19ha)가 증가함으로써 3만3천ha(농업진흥구역 2만7천ha, 농업보호구역 6천ha)가 감소되었다.

2006년 1월 개정 「농지법」 시행령 부칙 5조의 농업진흥지역 해제 특별조치에 의해 농업진흥지역에 대해 전면 조사한 다음 일괄 해제 조치를 취한바 있지만, 「농지법」은 다음과 같은 사유가 있을 때는 지정절차를 준용하여 농업진흥지역을 해제할 수 있도록 하고 있다(시행령 33조 1항 1호).²¹

- ① 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도지역 변경
- ② 도시지역 안에 도시계획시설을 결정할 때 그 안에 농지가 포함되어 있어 미리 농지전용 협의를 하는 경우

²¹ 한편, 농업생산기반정비 등에 의해 지정 요건을 새로 갖춘 경우 신규지정의 기준 및 절차를 준용하여 편입하도록 하고 있다.

표 6-4. 농업진흥지역 지정 현황

		단위: 천ha, %						
구 분		1995	2000	2002	2003	2005	2006	2007
전체 농지 면적(A)		1,985	1,889	1,863	1,846	1,824	1,801	1,782
농업진흥지역면적(B)		1,050	1,147	1,149	1,148	1,153	1,153	1,120
비율(B/A)		52.9	60.7	61.7	62.2	63.2	64.0	62.9
구역별	농업진흥구역	866	951	953	952	957	957	930
	농업보호구역	184	196	196	196	196	196	190
지목별	비농지	64	92	86	87	90	91	95
	농 지(C)	986	1,055	1,063	1,062	1,063	1,061 (917)	1,025 (882)
	비 율(C/A)	49.7	55.8	57.1	57.5	58.3	58.9	57.5
	논	837	904	914	913	915	913 (769)	894 (751)
	밭	149	151	149	149	148	148	131

주: () 안은 유지·농로·시설부지 등 농지부속시설 면적을 제외한 순 농지면적임.

자료: 한국농촌공사, 「2007년도 농지전용통계자료집」

- ③ 당해지역의 여건변화로 농업진흥지역 지정요건에 적합하지 않게 된 토지가 2ha 이하인 경우
- ④ 농업진흥지역 밖의 지역을 농업진흥지역에 편입하는 경우
- ⑤ 농업보호구역을 농업진흥구역으로 변경하거나 농업진흥구역 내 3ha 이하 토지를 농업보호구역으로 변경하는 경우

한편, 현행의 농업진흥지역 제도는 농지보전제도로써 다음과 같은 문제를 안고 있다.

첫째, 농업진흥지역으로 지정된 농지에 대한 우대 지원이 미흡하다. 농업진흥지역 안의 농지가격은 농업진흥지역 밖의 농지가격의 80% 미만으로 불리한데(표 6-5 참조), 우대지원은 쌀 고정직불금 차등지원뿐이기 때문에 농업인조차 농업진흥지역 지정에 반대하고 있다. 일본의 경우 농용지구역 안의 농지가격은 농용지구역 밖의 농지가격의 80% 이하인데(박석두

표 6-5. 도별 농업진흥지역 안팎 농지가격 차이(2008년 1/4분기)

단위: 원/㎡

구 분		평균	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
논	진흥지역 안	22,367	46,168	22,312	28,877	21,332	10,621	10,642	14,417	24,484	22,645
	진흥지역 밖	29,380	65,945	30,583	36,199	31,974	18,669	10,729	20,752	23,666	17,789
밭	진흥지역 안	26,616	66,641	26,947	28,350	30,722	10,001	10,935	13,915	25,567	26,124
	진흥지역 밖	33,948	87,574	31,984	28,818	48,632	18,972	12,801	19,441	24,281	31,649

자료: 한국농촌공사, 「농업경제동향」 2008년 봄

2006, p.72), 농업·농촌정비사업 등을 농용지구역에 우선 실시하며, 양도소득세·등록면허세·부동산취득세 경감 등의 우대조치를 실시하고 있다.

둘째, 농지만을 대상으로 지정함으로써 기껏해야 농지정비에 국한되고 농촌정비와는 전혀 연계되지 않는다. 농촌공간은 도시공간에 비해 넓은 생산공간·생활공간에 자연공간이 분산 점재하는 중첩·누적 공간이라는 특성을 갖고 있으므로 생산공간과 생활공간을 포괄하여 종합적으로 정비하는 것이 효율적이다. 그러나 우리의 경우 일단의 농지를 대상으로 농업생산기반정비사업을 시행한 후 그 지역을 농업진흥지역으로 지정하면 그뿐, 이후에는 농지정비사업도 추가되지 않고 농촌정비나 도시(군)계획과 연계되지 않는다. 반면, 일본의 경우 5년마다 갱신하는 농업진흥지역정비계획은 시·정·촌 단위로 농지정비만이 아니라 농촌정비를 포함하는 농업부문발전계획으로서, 우리의 도시(군)계획에 해당되는 ‘시·정·촌 기본구상’에 입각하도록 의무화되어 있다(박석두 2006, pp.67-71).

셋째, 농업진흥지역에도 공용·공공용시설과 축사, 농산물 가공·건조·창고시설은 물론 주택과 농업인공동편의시설 등을 설치할 수 있어 농업진흥지역 농지의 보전에 지장을 초래하고 있다. 후술하는 농지전용 실태에서 보듯이 2004~2007년에 연평균 3,700ha의 농업진흥지역 농지가 전용됨으로써 전체 농지전용 면적의 21%를 차지하였다.

넷째, 최근에는 농업진흥지역의 지정 면적보다 해제 면적이 많아지면서 농업진흥지역 면적이 감소하고 있다. 전술하였듯이 농림수산물식품부는

2007년에 농업진흥지역 농지 58,065ha에 대해 농업진흥지역 지정을 해제한 데에 이어 2008년에도 65,000ha의 농지에 대해 농업진흥지역 지정을 해제한다고 하였다(농민신문, 2008.11.7). 이와 별도로 경기도에서도 14,274 ha의 농업진흥지역 농지에 대해 농업진흥지역 지정을 해제한다고 하였다(한겨레신문, 2008.7.8). 이제 농업진흥지역 농지전용 외에 농업진흥지역 지정 해제에 의해서도 농업진흥지역 면적이 감소하게 된 것이다.

4. 농지전용허가제도의 운용 실태

농지전용 면적은 1970년대 후반부터 1980년대 전반까지는 연간 1,200~2,000ha 정도였다가 그 후 급증하기 시작하여 1990년에 1만ha를 넘어서 1995~1998년에는 1만6천ha 안팎까지 오르내렸다<표 6-6>. 이후 1999~2003년에 12,000ha 내외로 줄었다가 2004년부터 15,000ha를 넘어서기 시작하여 2007년에 24,670ha에 달한 것으로 나타났다. 2003~2007년의 최근 5년간 연평균 전용면적은 17,044ha였다. 이리하여 1981~2007년의 27년간 총 28만여ha의 농지가 전용에 의해 감소되었다. 2007년에 농지전용 면적이 전년대비 9,077ha(61.6%)나 급증한 것은 행정복합도시 2,771ha, 혁신도시 1,684ha, 기업도시 1,267ha 등 합계 5,722ha의 신도시 개발을 포함하여 공공전용이 11,961ha(49%)에 달하였기 때문이다.

용도별 농지전용 면적을 보면, 도로·철도·항만·학교 등 공용·공공용 시설을 위한 전용이 매년 가장 많은 면적을 차지하였으며, 이어서 주택시설이 두 번째, 농·어업용시설이 세 번째로 많았다. 즉, 1981~2007년에 공용·공공용 시설 목적의 농지전용 면적은 학교시설을 포함하여 123,524ha로 전체 농지전용 면적의 44%, 주택시설용 농지전용 면적은 48,092ha로 17%를 차지하였으며, 이어서 농·어업용 시설이 43,658ha로 15.5%를 차지 하였다<표 6-6>. 1992~1996년에는 농·어업용 시설 목적의 농지전용이 크게 늘어 주택시설 목적의 농지전용 면적보다 많았다.

표 6-6. 용도별 농지전용 면적 추이

단위: ha

연도	총면적	공용·공공용 시설	주택시설	학교시설	광·공업 시설	농·어업용 시설	기 타
1981	1,521	987	165	65	49	29	226
1982	1,233	519	174	136	49	28	327
1983	1,987	1,205	255	105	88	74	260
1984	1,933	762	585	89	145	32	320
1985	2,122	1,266	296	61	200	50	249
1986	2,563	1,171	910	101	101	159	121
1987	3,542	2,191	286	79	485	177	324
1988	4,844	2,481	1,165	47	224	252	675
1989	7,096	3,169	1,885	113	923	503	503
1990	10,593	4,402	2,229	72	2,415	593	882
1991	11,861	4,801	2,882	110	1,730	1,744	594
1992	12,255	6,065	1,465	64	1,325	2,300	1,036
1993	13,207	5,398	1,482	97	1,148	4,112	970
1994	11,984	3,495	1,722	*	1,382	3,701	1,684
1995	16,279	5,252	2,352	-	1,675	4,687	2,313
1996	16,611	5,421	2,787	-	1,602	4,282	2,519
1997	15,395	5,862	2,839	-	1,920	2,365	2,409
1998	15,141	9,253	2,080	-	1,114	1,566	1,128
1999	12,017	6,481	1,442	-	1,054	1,712	1,328
2000	9,883	4,059	1,742	-	1,142	1,581	1,359
2001	10,209	4,838	1,277	-	1,048	1,706	1,340
2002	13,275	5,857	1,971	-	1,471	2,172	1,804
2003	12,996	5,613	2,491	-	1,114	1,793	1,985
2004	15,686	6,887	3,804	-	915	1,783	2,297
2005	15,659	7,396	2,340	-	862	2,245	2,816
2006	16,215	5,593	3,517	-	1,334	2,442	3,329
2007	24,666	11,961	3,949	-	2,249	1,570	4,937
합계	280,773	122,385	48,092	1,139	27,764	43,658	37,735

주: 1994년부터 학교시설은 공용·공공용시설에 포함

자료: 한국농촌공사, 「2007년도 농지전용통계자료집」

농지전용 방식별로는 농지전용허가(협의)에 의한 농지전용이 신고에 의한 농지전용보다 압도적으로 많았다. 2003~2007년의 5년간 전자의 면적이 후자의 13배에 달하였다. 농지전용 신청 1건당 평균 농지전용면적은 2003년의 1,971m²(600평)에서 2007년에 4,047m²로 커졌으나 여전히 소규모 상태이다<표 6-7>.

농업진흥지역 안팎별 농지전용 면적을 보면, 농업진흥지역 바깥 농지의 전용면적이 농업진흥지역 안 농지의 4배에 달하지만, 농업진흥지역 안 농지의 전용면적도 매년 3천~5천ha에 달하였다<표 6-8>.

표 6-7. 농지전용 방식별 면적과 건수 추이

단위: 건, ha, m²

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	합계
면 적 (ha)	12,996	15,686	15,659	16,215	24,666	85,222
- 허가(협의)	11,780	14,478	14,256	14,741	23,818	79,073
- 신 고	1,216	1,208	1,403	1,474	848	6,149
건 수 (건)	65,937	62,038	65,188	63,167	60,954	317,284
건당 면적(m ²)	1,971	2,528	2,402	2,567	4,047	2,685

자료: 한국농촌공사, 「2007년도 농지전용통계자료집」

표 6-8. 농업진흥지역 안팎별 · 전답별 농지전용 면적 추이

단위: ha

구분	합 계			농업진흥지역 안			농업진흥지역 밖		
	계	답	전	계	답	전	계	답	전
2004	15,686	8,525	7,161	3,124	2,414	710	12,562	6,111	6,451
2005	15,659	8,743	6,916	3,826	3,070	756	11,833	5,673	6,160
2006	16,215	8,159	8,056	2,904	2,116	788	13,311	6,043	7,268
2007	24,666	14,380	10,286	5,125	4,159	966	19,541	10,221	9,320
합계	72,226	39,807	32,419	14,979	11,759	3,220	57,247	28,048	29,199

자료: 한국농촌공사, 「2007년도 농지전용통계자료집」

표 6-9. 농지전용과 산지전용 면적 추이

단위: ha, %

연 도	합 계	농 지		산 립	
		면적	비율	면적	비율
1990	21,081	10,593	50	10,488	50
1995	23,209	16,279	70	6,930	30
2000	17,053	9,883	58	7,170	42
2001	17,595	10,209	58	7,386	42
2002	20,820	13,275	64	7,545	36
2003	20,522	12,996	63	7,526	37
2004	23,648	15,686	66	7,962	34
2005	24,672	15,659	63	9,013	37
2006	25,116	16,215	66	8,901	35
2007	35,210	24,666	70	10,544	30
1988~2007 합계	428,746	265,872	63	162,874	37

자료: 한국농촌공사, 「2007년도 농지전용통계자료집」

한편, 농지전용 면적과 산지전용 면적을 비교하면, 매년 농지전용 면적이 산지전용 면적의 2배 안팎에 달하여 1988~2007년의 20년간 전자가 후자의 1.6배로서 농지·산지 전용면적 합계의 63%를 차지하였다<표 6-9>.

현행 농지전용허가제의 문제점으로는 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 농지전용허가제가 ‘허가’라는 용어에 부합하려면 ‘불허’ 결정도 존재해야 하는데, 그렇지 않다는 점이다. 시·군의 농지전용허가 담당자의 증언에 따르면, 용도지역별 행위제한에 위배되지 않는 한 농지전용허가신청은 대부분 허가 결정을 받게 되며, 허가 조건에 맞지 않을 경우 보완조치 등을 통해 결국은 허가를 받게 된다는 것이다. 그렇다면 농지전용허가제는 법적인 절차를 이행하면 허가를 받을 수 있다는 의미에서 절차 규정에 불과하다고 해도 과언이 아니다.

둘째, 필지별 소규모 분산 농지전용의 문제이다. 도시용지·산업용지로의 농지전용은 불가피하며 그 면적은 전용수요의 크기에 의해 결정되므로 농지전용의 문제는 전용면적의 크기보다는 필지별 소규모 분산 농지전용에 의해 발생한다고 할 수 있다. 필지별 소규모 분산 농지전용은 계획적·집단적 농지전용에 비해 인접농지와 자연환경·경관 및 생활환경을 오염·훼손시키며, 난개발의 원인이 된다. 나아가 필지별 소규모 분산 농지전용을 허용하는 것은 농지전용 기대를 높여 비농업인의 소규모 농지소유를 유발하며, 농지전용 가능성을 높이고, 농지가격을 수익지가 이상으로 상승하게 하는 원인이 된다.

5. 농지보전부담금제도의 운용 실태

1998~2007년의 농지전용 면적과 농지보전부담금 부과 면적을 대비하면, 농지보전부담금이 부과된 면적은 농지전용 면적의 34.7%(2005년)~64.9%(2000)로서 10년간 합계 부과율은 44.6%에 불과하였다<표 6-10>. 농지보전부담금 부과율이 이처럼 낮은 것은 농지보전부담금이 감면되는 공용·공공용 시설과 농어업용 시설을 위한 농지전용이 많았기 때문이다. 그러나, 농지보전부담금 감면제도는 농지감소를 야기한 원인으로서는 농지전용에 대해 원인자부담금으로서 농지보전부담금을 부과한다는 제도의 취지를 훼손한다는 점에서 재검토할 필요가 있다.

표 6-10. 농지보전부담금(농지조성비) 부과 추이(1998-2007)

단위: ha, %

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	합계
전용면적	15,141	12,017	9,883	10,209	13,275	12,996	15,686	15,659	16,215	24,666	145,747
부과면적	5,982	5,242	6,411	5,805	6,069	6,176	6,042	5,432	6,331	11,469	64,959
부과율	39.5	43.6	64.9	56.9	45.7	47.5	38.5	34.7	39.0	46.5	44.6

자료: 한국농촌공사, 「2007년도 농지전용통계자료집」

표 6-11. 농지보전부담금 상한(5만원/㎡) 초과 부과 현황(2006)

단위: 건, ha, 원/㎡, %

구 분	전체 전용 건수 (건)	상한초과 건수		전체 전용 면적 (ha)	상한초과 면적		평균지가 (원/㎡)
		건수(건)	비율(%)		면적(ha)	비율(%)	
경 기 도	833	569	68.3	88	62	70.5	137,551
용인시	1,088	811	74.5	64	50	78.1	220,098
화성시	2,246	1,367	60.9	127	82	64.6	77,275
충청북도	695	19	2.7	84	2	2.4	10,502
충청남도	900	117	13.0	116	13	11.2	23,292
전라북도	1,297	24	1.9	113	1	0.9	8,840
전라남도	2,015	14	0.7	222	0.8	3.6	10,354

주: 도별 자료는 농지보전부담금 50% 감면, 용인시와 화성시는 100% 부과 자료임.
 자료: 김태곤 등 2008, p.54, <표 5-2>를 재정리함.

2006년에 농지조성 원가를 기준으로 부과하는 대체농지조성비제도에서 공시지가의 30%를 부과하는 농지보전부담금제도로 전환하면서 공시지가 상한액이 신설되었다. 농지보전부담금 부과 대상 농지의 공시지가가 농지보전부담금 부과 상한액(공시지가 5만원/㎡)을 초과할 경우 개별 공시지가 대신 공시지가 상한액을 적용하는 것이다. 공시지가 상한액을 적용하여 농지보전부담금으로 부과한 실적을 보면, 경기도의 경우 건수로 68%, 면적으로 70%가 상한초과였으며, 충남이 13%와 11%, 충북이 2.7%와 2.4%였다<표 6-11>. 공시지가가 높은 경기도에서는 전용하는 농지의 70%가 상한액을 적용받고 있는 것이다.

농지보전부담금은 한국농촌공사가 관리하는 농지관리기금에 수납·관리된다. 농지보전부담금 수납액은 1995년의 1,975억 원에서 2005년의 4,668억 원으로 급증하였으며, 농지보전부담금으로 명칭과 부과방식이 바뀐 2006년에 농지전용 건수와 면적은 전년에 비해 증가하였음에도 수납액은 4,531억 원으로 줄었다가 2007년에는 건수는 줄었으나 면적과 금액은 2배 가까이 늘었다<표 6-12>. 한편, 농지전용 용도별 농지보전부담금 수납 실적은 ① 택지조성 26.6%, ② 근린생활설비 20.1%, ③ 공장부지 12.6%,

표 6-12. 농지보전부담금 수납 실적(1981-2007)

단위: ha, 백만원

구분	1981	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	합계
건수	512	7,020	32,966	27,294	28,246	29,798	31,030	29,966	428,965
면적	149	5,069	7,151	4,519	4,848	4,743	5,666	11,226	108,401
금액	1,915	131,933	197,491	181,852	448,761	466,772	453,124	872,147	4,875,358

주: 합계는 1981-2007년의 합산치임.

자료: 한국농촌공사, 「2007년도 농지전용통계자료집」

④ 단독주택 10.6% 순이었다(박석두 등 2004, p.13).

농지관리기금의 계정은 대체농지조성비가 농지보전부담금으로 변경된 2006년부터 농지조성계정과 농지관리계정이 하나로 통합되었다. 먼저, 농지관리기금의 조달 실적을 보면, 1981년 농지기금이 설치된 이래 2007년까지 농지관리기금의 조달금액 누계총액은 농지보전부담금 5조 3,418억원, 농지매입자금 융자금의 원리금회수금 4조 5,888억원, 공공기금 예수금 6조 1,739억원, 정부출연금 1조 5,844억원, 조성토지매각대 4,753억원 등을 포함하여 18조 6,912억원에 달하였다<표 6-13>. 농지관리기금의 운용 실태를 보면, 공공기금 예수금에 대한 원리금 상환에 6조 4,696억원, 영농규모화사업에 6조 2,567억원, 농지조성사업에 4조 6,307억원을 사용하였다. 농지관리기금의 계정이 하나로 통합됨으로써 농지조성계정의 흑자로 농지관리계정의 적자를 보전할 수 있게 되었다.

농지보전부담금제도의 문제점으로는 앞서 지적했듯이, 농지보전부담금을 부과한 농지전용 면적이 전체 농지전용 면적의 45%에 불과하다는 점, 경기도의 경우 전체 농지전용 면적의 70%가 공시지가 상한액을 적용받았다는 점을 들 수 있다.

112 농지보전 및 전용제도의 운용 실태

표 6-13. 농지관리기금 운용 현황

단위: 백만원

구 분		2006년까지	2007년	누계	2008년 계획
조 달 계		17,286,471	1,453,805	18,691,238	1,250,434
조달	○ 일시위탁경작료	18,681	4,024	22,705	6,684
	○ 기타재산수입	279,190	10,088	289,278	2,591
	○ 농지보전부담금	4,469,654	872,149	5,341,803	464,861
	○ 조성토지매각대	420,798	54,523	475,321	77,412
	○ 용자금원리금회수	4,209,852	378,983	4,588,835	396,473
	○ 여유자금회수	-	49,038	-	10,413
	○ 정부출연금	1,544,441	40,000	1,584,441	40,000
	○ 공공기금예수금	6,128,855	45,000	6,173,855	252,000
	○ 예탁금회수	215,000	-	215,000	-
운 용 계		17,286,471	1,453,805	18,691,238	1,250,434
운용	○ 농지종합정보화사업 등	71,715	3,215	74,930	2,737
	○ 영농규모화사업	5,916,671	340,000	6,256,671	340,000
	- 농지매매사업	3,726,445	210,000	3,936,445	238,995
	- 농지임대차사업	1,428,342	127,300	1,555,642	99,126
	- 농지교환분합사업	74,977	2,700	77,677	1,879
	- 농지구입자금자원사업	686,907	-	686,907	-
	○ 농지은행사업	42,200	95,285	137,485	100,000
	- 경영회생지원 농지매입사업	42,200	95,285	137,485	100,000
	○ 농지조성사업	4,288,282	342,374	4,630,656	295,144
	- 서남해안간척사업	2,319,946	97,361	2,417,307	69,044
	- 대단위농업개발사업	1,916,687	245,013	2,161,700	226,100
	- 유휴지개발사업	51,649	-	51,649	-
	○ 농지재개발사업	13,478	-	13,478	-
	○ 기금관리비	13,022	991	14,013	1,056
	○ 영농규모화사업운영비	480,376	38,471	518,847	37,536
	○ 쌀전업농교육훈련	180	171	351	180
	○ 농지은행사업운영비	540	3,206	3,746	3,742
	○ 조성토지매각관리	13,205	1,919	15,124	2,513
	○ 농지관리위원교육 등	26,008	1,483	27,491	1,571
	○ 예수금원리금상환	6,156,756	312,851	6,469,607	460,138
	○ 여유자금운용	49,038	313,839	313,839	5,817
	○ 공자기금예탁	215,000	-	215,000	-

주: 총 누계는 1981년 3월 “농지전용에 따른 대체농지의 조성”에 필요한 재원을 확보하기 위하여 농지기금을 설치”한 때부터 2007년까지의 농지조성비 누계임.

자료: 한국농촌공사, 2008, 『2008년도 농지관리기금 업무편람』.

6. 사례지역의 농지보전 및 전용 실태

6.1. 사례지역 조사 개요

사례조사 지역은 전북 완주군 구이면 계곡리와 경기도 김포시 통진읍 동을산리 등 2개 마을이다. 전북 완주군 구이면 계곡리는 원계곡·대덕·염암·신기·교통·동성 등 6개 마을로 구성된 법정리로서, 전주시청까지 17km로 전주시에 접하여 도시 접근성이 좋지만 모악산(794m)을 비롯한 경각산·치마산 등에 둘러싸인 골짜기로 농업지대상 중간지대에 속하며 논이 밭보다 많은 지역이다. 경기도 김포시 통진읍 동을산리는 1·2·3리의 3개 마을로 구성된 법정리로서, 김포평야에 위치한 답작지역이며, 앞으로는 김포신도시에 인접하고, 뒤로는 산업단지가 아니지만 소규모의 개별입지 공장이 밀집한 공장지대와 접해 있다.

사례지역 조사에서 조사 대상과 조사 내용은 다음과 같다. 시·군 농지전용업무 담당자를 대상으로 농지전용허가 절차 및 농지전용 사례 전반에 대해 청취조사하였다. 마을 이장에게는 다양한 농지전용 사례와 농지 및 지역에 미친 영향, 농지전용에 대한 주민들의 반응에 대해 조사하였다. 그리고, 농지전용자를 대상으로 하여 농지전용의 동기와 전용 실태 및 전용의 이점 등에 대해 조사하였다. 아쉽게도 농지전용자를 대상으로 조사하기가 쉽지 않아 조사 결과가 기대에 미치지 못하였다.

사례지역 조사방법은 먼저 농지전용허가(협의) 현황 자료 등 행정자료를 수집하고, 농지전용 관련 업무 담당자로부터 행정 절차와 전반적인 동향에 대해 청취한 다음, 마을 이장을 대상으로 청취조사하고, 마지막으로 농지전용자를 대상으로 면접조사를 하였다.

6.2. 전북 완주군 구이면 계곡리 조사 결과²²

6.2.1. 완주군의 농업진흥지역 및 농지전용허가 현황

2007년에 완주군 전체 경지면적 12,804ha 중 8,937ha(69.8%)가 농업진흥지역으로서, 65%가 농업진흥구역, 35%가 농업보호구역이었다. 또한 농업진흥지역 중 농지는 8,013ha(89.7%), 비농지 923.8ha(10.3%)였다.

완주군의 농지전용허가 실태를 보면, 2000~2007년에 총 4,060건의 농지전용 중 농업진흥지역 밖의 농지전용이 66.4%, 농업보호구역 농지전용이 19.1%, 농업진흥구역 농지전용이 14.5%를 차지하였다. 지목별로는 논이 47.3%, 밭이 45.5%로 대부분을 차지하였으며, 농지전용자의 거주지별로는 완주군 거주자가 47.2%, 전라북도 내 거주자가 45.3%로 대부분을 차지하였다. 농지전용 4,060건의 총 전용면적은 2,433,738.3㎡로서 건당 평균 599.4㎡였다.

6.2.2. 완주군 구이면 계곡리의 농업진흥지역 및 농지전용 실태

완주군 구이면 계곡리의 전체 토지 면적은 총 179.5ha로서, 논이 89.1ha(49.6%), 밭이 52.4ha(29.2%)로 농지가 78.9%를 차지하며, 그 외에 임야 32.0ha(17.8%)와 1ha 이하 소규모의 잡종지·대지·학교용지·공장용지·도로·구거, 기타 토지가 존재하고 있다<표 6-14>. 전체 토지 중 농업진흥지역으로 지정된 면적이 90.1%(161.8ha)를 차지하며, 논·밭의 95.5%와 밭의 80.0%가 농업진흥지역 농지로서 논·밭 합계 141.5ha 중 89.8%가 농업진흥지역 농지이다. 농업진흥지역 중 농업보호구역 면적의 비중이 58.5%로 농업진흥구역 면적 비중(41.5%)보다 크다는 점이 특이한데, 이는 경지정리가 되지 않은 상태에서 마을 아래 쪽에 구이저수지가 있어 농업용수원을 보호하기 위해 농업보호구역으로 지정하였기 때문에 생긴 현상이다. 한편, 학교

22 전북 완주군 구이면 계곡리 지역에 대한 조사는 전주에 있는 '지역농산업경영·경제연구소'의 장동현 연구위원이 담당하였다.

표 6-14. 완주군 구이면 계곡리의 지목별 토지 구성

단위: m², %

구분	합계		농업진흥지역 안			농업진흥지역 밖	기타
	필지수	면적	소계	진흥구역	보호구역		
논	786	891,349	851,614	545,096	306,518	39,735	
밭	566	523,731	419,451	110,465	308,986	104,280	
임야	39	319,715	310,990	8,869	302,121	8,725	
잡종지	10	10,743	10,743	330	10,413	-	
대지	26	9,570	8,709	3,407	5,302	861	
학교용지	1	5,964	5,964	-	5,964	-	
공장용지	4	4,207	4,207	-	4,207	-	
목장용지	3	3,149	3,149	3,149	-	-	
도로	4	2,225	2,225	-	2,225	-	
주유소용지	1	393	393	-	393	-	
구거	1	76	76	-	76	-	
기타	14	23,393	-	-	-	-	23,393
합 계	1,455	1,794,515	1,617,521	671,316	946,205	153,601	23,393

용지 1필지와 공장용지 4필지 및 주유소용지 1필지 등이 모두 농업보호구역 안에 존재하며, 목장용지 3필지가 모두 농업진흥구역 안에 존재하고 있다. 농업진흥지역 밖의 토지가 많지 않기 때문에 생긴 불가피한 현상이다.

계곡리의 지가는 완주군에서도 높은 편에 속한다. 전주시와의 접근성이 양호한 반면, 모악산도립공원과 구이저수지 등이 인접하여 자연환경이 좋기 때문이다. 2007년에 계곡리의 공시지가 표준지역 29개소 중 논 11개소와 밭 5개소 등 16개소의 m²당 평균 지가는 논 10,773원, 밭 9,040원으로 논 가격이 약간 높았다. 반면, 마을 이장을 대상으로 한 면접조사 결과 실제 거래가격은 논 11만원/평, 밭 11만5천원/평으로 밭 가격이 높은 것으로 나타났다. 2007년 계곡리 농지의 실제 거래가격은 10년 전(1997년) 가격에 비해 7% 상승한 정도로, 상승률은 낮은 편이다.

계곡리의 농지전용 실태를 보면, 2000~2007년에 46필지 30,222m²의 농지를 대상으로 총 25건의 농지전용 허가신청이 이루어졌다²³. 농지전용허

가 신청 1건당 전용 면적은 작게는 104㎡(근린생활시설-음식점 용도)부터 크게는 14필지 13,184㎡(공장시설-금속조립공장 신축)까지 다양하여 이를 평균하면 건당 농지전용 면적은 1,209㎡였다. 연도별로는 농지전용 건수 총 25건 중 2006년에 10건 7,687㎡, 2007년에 6건 17,018㎡, 2000년에 4건 2,332㎡의 농지가 전용되었다. 지목별로는 논 12,126㎡(40.1%), 밭 10,650㎡(35.2%), 하천·제방·임야 등 7,446㎡(24.6%)가 전용되었으며, 용도지역별로는 농업진흥구역에서 3,395㎡(11.2%), 농업보호구역 7,235㎡(23.9%), 농업진흥지역 밖에서 19,592㎡(64.8%)가 전용되었다. 전용목적별로는 공장시설 목적이 2건에 15,119㎡(50.0%)로 면적으로는 가장 많고, 일반주택 및 창고 등 주거시설 목적이 11건에 6,019㎡(19.9%)로 건수로는 가장 많았으며, 음식점·사무실·노인복지시설·일반창고 등 근린생활시설 목적이 6건에 4,295㎡(14.2%), 농업인주택 신축이 4건에 2,469㎡(8.2%), 축사시설이 2건에 2,320㎡(7.7%) 등이었다<표 6-15>. 농지전용자의 거주지별로는 계곡리 거주자의 전용면적이 18,843㎡(62.3%), 계곡리 외 구이면 거주자의 전용이 1,320㎡(0.2%), 완주군 외 전북도 거주자의 전용이 8,087㎡(26.8%),

표 6-15. 계곡리의 용도지역별·전용목적별 농지전용 현황(2000-2007)

단위: ㎡, (건)

구 분	공장 시설	일반주택 및 창고	근린생활 시설	농업인 주택	축사	합계
농업진흥구역	1,735(1)	-	-	-	1,660(1)	3,395(2)
농업보호구역	-	2,821(7)	1,940(2)	1,814(3)	660(1)	7,235(13)
농업진흥지역 밖	13,384(1)	3,198(6)	2,355(4)	655(1)	-	19,592(12)
합 계	15,119(2)	6,019(11)	4,295(6)	2,469(4)	2,320(2)	30,222(25)

주: 1) 농업진흥구역 내 공장시설은 장류공장임.

2) 일반주택 및 창고 란의 건수 중 2건은 농업보호구역과 농업진흥지역 밖 농지를 함께 전용한 경우로서 중복 계산됨.

3) 근린생활시설은 음식점·노인복지시설·사무실 각 1건과 일반창고 3건 등임.

23 농지전용허가를 받은 뒤 동일인이 동일한 농지를 대상으로 농지전용 변경허가를 받은 경우 1건으로 처리하였으며, 동일인이 동일한 시기에 2필지 이상의 농지에 대해 농지전용허가를 받은 경우도 1건으로 간주하였다.

전라북도 외 거주자의 전용면적이 1,972㎡(6.5%)였다.

계곡리의 2000~2007년 농지전용자 23명 중 전주시 거주자 7인, 구이면 거주자 6인, 완주군 외 도내 거주자 3인 등 16인을 대상으로 면접조사를 하였다. 16인의 농지전용 목적은 농업인주택(4인), 일반주택(4인), 창고·음식점·사무실 등 근린생활시설(4인), 축사(2인), 공장시설(2인) 신축 등으로서, 농업인주택·축사·공장시설 등으로의 농지전용자 8명은 농지보전부담금을 감면받았고, 나머지 8명은 1인당 평균 410만원씩 총 32,840,370원의 농지보전부담금을 납부하였다. 그들의 농지 취득 경로를 보면 매입 14인, 상속 2인 등으로서 대부분이 매입을 통해 농지를 취득한 것으로 나타났다. 계곡리의 농지를 전용하게 된 동기는 지역연고 4인, 도시근교 3인, 축산 2인, 전원생활 3인, 공장부지 2인, 무속적지 1인, 기타 1인 등이었다. 한편, 16인 중 10인은 건축사무소에 의뢰하여 농지전용 신청을 하였고, 6인은 스스로 농지전용을 신청한 바, 농지전용허가에 필요한 행정절차가 복잡해 여러 번 방문하는 일이 번거로운 점은 있지만 농지를 전용하는 데에 별 어려움이 없었다고 하였다.

16건의 농지전용이 지역경제에 미친 영향을 보면, 주민 고용효과가 미약하고, 주민고용계획이 있더라도 적합한 인력이 있을지 의문이라고 하며, 기타 지역경제에 대한 기여는 마을 행사시 찬조금 출연에 그쳤다<표 6-16>. 4건의 사례에 대해 살펴보면 다음과 같다.

사례 A는 2000년에 농지를 전용하여 음식점을 신축한 경우로서, 처음에는 일반음식점으로 개업하여 현지 주민을 고용하고 지역주민과의 관계도

표 6-16. 계곡리의 농지전용이 지역경제에 미친 영향

구분	전용목적	현황	전용연도	직원 수	매출액	주민고용	비고
A	근린생활시설	음식점	2000	4	3억원	과거 고용	영업 중
B	공장시설	H빔제작	2007	10	30억원	7명 예정	준공 예정
C	공장시설	농산물가공	2007	-	-	-	미착공
D	농가주택	민박	2003	-	-	-	휴가철영업

주: A의 경우 지역주민과의 마찰이 있기 전에는 주민을 고용하였다고 함.

원만하였다. 그러나 이후 마을 행사에 대한 기부금, 경운기·덤프트럭 등이 음식점 입구를 막는 일, 마을 주민의 외상거래 등의 문제가 발생하게 되어 인접 마을 주민들과 사이가 틀어지면서 지역주민의 고용을 중단하고 업종도 일반음식점에서 주류 및 차류를 판매하는 업종으로 변경하여 가족을 중심으로 음식점을 운영하고 있다. 현재는 마을주민과의 교류가 거의 없는 상태이다.

사례 B는 2007년에 농지를 전용하여 H빔을 제작하는 공장을 신설한 경우로서, 사례지역으로 이전하기 전에는 전주·완주 혁신도시 예정지역 내에 공장이 있었는데, 혁신도시 확정과 더불어 토지를 수용당함으로써 공장이 전 부지를 물색하던 중 계곡리의 도로변에 있는 농지를 전용하여 공장을 신축하고 10월 중순경 이전을 앞두고 있다. 이 업체는 H빔을 제작하는 특성상 신규 고용인력이 필요하여 공장이 준공되면 지역주민 7명을 고용할 계획이다. 그러나 문제는 마을이나 지역 내에 고용할 수 있는 인력이 있을지 의문이라는 점이다.

사례 C는 2007년에 목이나 떡을 제조하는 농산물가공공장을 신축할 목적으로 농지전용허가를 받았으나 아직 착공하지 않아 밭으로 남아 있는 경우이다. 이 농지전용자는 현재 전주시내에서 떡 방앗간을 운영하고 있는데, 앞으로 가공공장을 신축하더라도 가족 중심으로 공장을 가동할 계획이므로 지역주민 고용 등의 효과는 기대하기 어렵다. 더욱이 사례 C의 농지전용자는 마을에 연고가 있으나 평판이 좋지 않아 주민과의 관계는 원만하지 않다.

사례 D는 2003년에 농지를 전용하여 농가주택을 신축한 사례로서, 여름철에 계곡을 방문하는 휴가객을 대상으로 민박을 운영하고 있는 곳이다. 민박은 부부 가족노동으로 운영되기 때문에 지역주민 고용효과 등은 거의 없다. 그러나 민박집이 마을 행사에 찬조금을 내고, 주민들의 사랑방 역할을 하고 있어 주민들과의 관계는 원만하며 나름의 기여를 하고 있다.

이 밖에 농지를 전용하여 일반창고를 신축한 사례의 경우 중학교 미술교사가 전주시에 거주하면서 미술자재 창고 및 작업실로 활용하고 있는데, 녹색농촌체험마을 등 마을의 사업에 미술프로그램을 통해 참여할 계획이

라고 한다.

한편, 농지전용이 인접농지에 미치는 영향을 보면, H빔을 제작하는 공장의 경우 공장신축 과정에서 토지매립으로 지반이 높아져 토사가 인접 농지에 흘러내려 배수를 방해하게 되자 포크레인으로 배수로 공사를 하여 마찰을 해소하였다. 또한 공장이 들어서면서 인근 농지가격이 상승하였는데, 농지전용을 위해 농지를 구입할 당시 평당 7만원에서 13만원으로 상승하였다. 한우 사육의 경우 축사가 마을 위쪽에 있어 분뇨가 인접 밭으로 유입하여 마찰이 발생하였으며 현재는 사육 중단 상태이다. 염소 사육의 경우 농지전용 전부터 농지 한가운데에 간이축사를 짓고 사육하고 있었는데 인접농지의 오염과 악취로 지역주민들이 신고하는 등 마찰이 잦아지자 2006년에 농지전용을 통해 축사를 신축하였다. 그러나 지역주민과 여전히 불편한 관계이며, 더욱이 염소사육자가 전주에 거주하며 출입사육하기 때문에 관계가 악화된 상태이다.

표 6-17. 계곡리의 농지전용이 인접농지에 미친 영향

구분	전용목적	현황	전용연도	인접농지에 미치는 영향과 마찰
갑	공장시설	H빔제작	2007	공장시설 신축 과정에서 토지매립으로 인해 지반이 높아지면서 토사가 인근 논에 흘러들어 배수가 되지 않는다는 민원이 제기되어 포크레인 작업을 해 줌.
을	축사신축	한우사육	2000	한우 사육 과정에서 가축분뇨가 인근 밭으로 흘러들어 마찰이 발생, 현재는 한우 사육을 하지 않고 있음.
병	축사신축	염소사육	2006	농지전용 전에 간이축사가 농지 한가운데 있어 인접 농지에 분뇨 등이 흘러들어 마찰이 발생하자 농지를 전용하여 축사를 신축함으로써 마찰을 피할 수 있게 됨.

6.3. 경기도 김포시 통진읍 동을산리 조사 결과

6.3.1 김포시의 농업진흥지역 및 농지전용 현황

김포시의 농업진흥지역 지정 면적은 7,932ha로서 전체 경지면적 9,803ha의 80.9%에 해당된다. 그 중 농업진흥구역이 96.8%, 농업보호구역이 3.1%이다.

2005~2007년 3년간 김포시의 농지전용허가 실태(2005~2007)를 보면, 총 5,627건, 338.5ha의 농지전용 중 농업진흥지역 밖의 농지전용 면적이 299.2ha(88.4%), 농업진흥구역 농지전용 면적이 34.8ha(10.3%), 농업보호구역 농지전용 면적이 4.6ha(1.3%)였다<표 6-18>. 농지전용목적별 전용면적 비율은 민간기타 60.4%, 공장시설 14.7%, 주거시설 11.6%, 농가주택 등 농업용시설 10.1%, 공공기타 3.2% 등의 순으로서 전국적인 농지전용 실태와 달리 공공기타 목적의 전용이 적고, 민간기타가 많았다. 농지전용 건당 면적은 평균 601.6㎡(약 182평)로 작았으며, 용도별로 주거시설이 건당 평균 451.7㎡로 가장 작고 공장시설이 건당 평균 912.8㎡로 가장 컸다.

표 6-18. 김포시의 전용목적별·용도지역별 농지전용 현황

단위: 건, ㎡

구분	농업보호구역		농업진흥구역		농업진흥지역 밖		합계	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
공공기타			9	5,652	196	102,815	205	108,467
공장시설			6	4,196	538	492,351	544	496,547
농업용	4	1,731	419	290,921	69	50,528	492	343,180
민간기타	58	37,720	47	41,849	3,415	1,966,457	3,520	2,046,026
주거시설	7	6,062	12	5,185	847	379,902	866	391,149
합계	69	45,513	493	347,803	5,065	2,992,053	5,627	3,385,370

전용목적별·용도지역별로는 농업용시설의 경우 농업진흥지역 밖의 농지보다 농업진흥지역, 특히 농업진흥구역 농지전용이 건수와 면적 모두 압도적으로 많았다. 반면 공장시설·공공기타 목적의 농지전용은 농업진흥구역에서는 드물고, 특히 농업보호구역에서는 전혀 없었다.

농지전용자의 거주지별로는 김포시 거주자가 60.5%, 김포시 외의 경기도 거주자가 22.6%, 서울시 거주자가 15.2%, 기타지역 거주자가 1.7%였다. 농업용시설 목적의 경우 492건 중 470건(95.5%)이 김포시 거주자에 의한 농지전용이었다.

6.3.2 김포시 통진읍 동을산리의 토지대장 분석

김포시 통진읍 동을산리 토지대장에 등록된 총 2,226,772㎡의 토지 중 논이 598필지 1,440,610㎡(64.7%), 밭이 312필지 222,790㎡(10.0%), 임야 74필지 136,461㎡(6.0%)로 논이 압도적으로 많다. 소유자 거주지별 토지소유면적을 보면, 동을산리 거주자의 소유지 29.0%, 통진읍 거주자의 소유지 14.3%, 김포시 거주자 29.9%, 경기도 거주자 6.6%, 서울시 거주자 9.3%, 기타 지역 거주자 10.8% 등으로, 김포시 지역 내 거주자의 토지소유 면적이 73.2%를 차지하고 있다.

들을산리 소재 토지의 ㎡당 공시지가 분포를 보면, 총 1,486필의 토지 중 10만~20만원의 토지가 695필(46.8%), 5만~10만원의 토지가 570필(38.4%), 1만~5만원이 114필(7.7%)이었으며, 지목별로는 논인 경우 총 598필 중 497필(83.1%)이 5만~10만원이었는데 밭은 312필 중 301필(96.5%), 대지는 256필 중 228필(89.1%)이 10만~20만원이었다.

6.3.3 김포시 통진읍 동을산리의 농지전용 실태

2005~2007년의 3년간 동을산리 소재 농지의 경우 총 16건 11,059㎡의 농지전용이 이루어져²⁴ 건당 평균 농지전용 면적은 691.2㎡(210평)이었다. 연도별로는 총 16건 중 2005년 1건, 2006년 2건, 2007년 13건이었으며, 지

목별로는 논 4,267㎡(38.6%), 밭 3,468㎡(31.4%), 임야 2,210㎡(20.0%), 과수원 825㎡, 도로 223㎡가 전용되었다.

전용목적별 농지전용 건수와 면적을 보면, 일반주택 및 창고 10건 7,529㎡(68.1%), 마을 공동이용시설 1건 3,329㎡(30.1%), 농업인주택 3건 1,980㎡(17.9%), 근린생활시설(잡화점) 1건 633㎡(5.7%), 농가용창고 1건 588㎡(5.3%) 등이었다. 농지전용자의 거주지별 분포를 보면, 동을산리 거주자 7건(43.8%) 3,187㎡(28.8%), 통진읍 거주자 3건(18.8%) 1,716㎡(15.5%), 김포시 거주자 5건(31.3%) 5,981㎡(54.1%), 서울시 거주자 1건 175㎡ 순이었다.

용도지역별·전용목적별 농지전용 실태를 보면, 농업진흥구역에는 마을 공동이용시설 1건과 농업인주택 2건 등 합계 3건에 4,186㎡(37.9%), 농업보호구역에서는 농지전용이 없었고, 농업진흥지역 밖에서는 마을공동이용시설의 나머지 부지와 일반주택 및 창고 10건, 근린생활시설 1건, 농업인주택 1건, 농가용창고 1건 등 합계 13건에 6,873㎡(62.1%)였다<표 6-19>. 건당 전용면적은 농업진흥지역 안의 농지전용이 1,395.3㎡로 농업진흥지역 밖의 528.7㎡보다 컸다.

표 6-19. 동을산리의 용도지역별·전용목적별 농지전용 현황(2005-2007)

단위: ㎡, (건)

구 분	마을공동 이용시설	일반주택 및 창고	근린생활 시설	농업인 주택	농가용 창고	합계
농업진흥구역	2,866(1)	-	-	1,320(2)	-	4,186(3)
농업보호구역	-	-	-	-	-	-
농업진흥지역 밖	463(0)	4,529(10)	633(1)	660(1)	588(1)	6,873(13)
합 계	3,329(1)	4,529(10)	633(1)	1,980(3)	588(1)	11,059(16)

24 여기서도 3건은 동일한 토지에 대해 명의를 변경된 것으로 보아 농지전용허가를 받은 뒤 매매된 것이라고 할 수 있으며, 이 중의 2건과 다른 1건은 동일인이 동일한 토지에 대해 변경허가를 받은 것으로 보아 이들은 모두 최종 농지전용자를 기준으로 하여 1건씩으로 처리하였다.

동을산리 이장 및 주민과의 면담 결과 농지전용과 관련된 다양한 사례에 대해 들을 수 있었다. 사례를 몇 가지 유형으로 분류하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 농지전용을 재테크의 수단으로 활용하는 사례로서, 여기에는 실제 전용목적과 다르게 비농업 목적으로 임대하는 사례가 포함된다. 예컨대, 마을 주민이 마을 안에 있는 기존 주택을 외지인에게 팔고 농지를 전용하여 농가주택을 건립하는 사례를 들 수 있다. 또한, 예전에는 고정식 버섯재배사를 튼튼히 지어 공장으로 이용하는 사례가 많았으며, 요즘에는 축사와 건초보관창고를 짓는다고 농지를 전용하는 예가 많은데, 비농업 분야로부터 다른 용도로 이용하겠다는 제의가 들어온다고 한다. 김포 신도시 구역에 토지가 수용되지 않은 농지의 소유자는 농지에 창고를 지어 임대한다. 근년에는 농지를 전용하여 주택이 들어서면 도로와 상수도 등이 설치되어 인접농지의 가격이 상승하므로 인접 농지 소유자가 좋아한다고 한다.

둘째, 농업진흥지역에 속하는 논을 성토하여 밭으로 전환하며, 최근에는 신도시 아파트 터파기 공사에서 나오는 흙을 돈 받고 논에 성토하는 사례가 많다. 심지어 1m 이상 성토해서 홍수에 토양이 유실되어도 법적으로 막을 방법이 없다. 김포 신도시가 들어서면서 아파트 터파기 공사에서 나오는 흙을 받아 성토하려고 벼가 채 익지도 않았는데 수확기까지 기다리지 않고 성토해서 밭으로 전환한 사례가 300~400개소에 달하며, 거기에 화원과 조경업자가 입주하고 있다. 아파트 터파기에서 나오는 흙은 화물차 1대당 7천원~1만원을 받고 있어 서로 성토하려고 하며, 돈을 받지 않는 대신 성토 후 맨 위에 산의 흙을 깔아달라고 하기도 한다. 2007년 서암천 준설공사 때 15톤 화물차 3천대 분량의 흙을 예상했는데, 5천대 분량이 나와서 10호의 농가가 별 계획 없이 이를 받아 성토하였는데, 성토하면 땅 값이 2배로 올라간다. 김포시에서 농지에 성토한 농가 300호를 대상으로 질의한 바 이용계획이 없다고 해서 논 인삼을 심도록 장려하는 시책을 펴고 있다. 하성면 제방도로 옆의 하천부지를 20년 전에 평당 8천원에 분양받았는데, 성토한 다음 지금은 평당 100만원을 호가한다고 한다.

셋째, 불법 혹은 편법에 의한 농지전용 사례로서, 『국토계획법』에 명시

된 연접 규정 때문에 공장 설립 허가를 받지 못해 제1종 근린생활시설-소매점 시설 목적으로 농지전용허가를 받은 다음 공장으로 이용하는 사례, 농가창고로 농지전용허가를 받아서 물류창고로 이용하는 사례 등이 있다. 건축업자들은 공장을 건립하겠다는 신청이 들어오면 먼저 연접 가능한지 확인한 뒤 사업에 착수한다. 그 밖에 전용예정자가 농지원부를 만들어서 농지를 전용하여 농가주택을 건립할 경우 농지보전부담금이 면제된다. 나아가 농지전용허가를 받지 않고 농지를 전용하여 적발되면 원상복구 명령이 나오고, 이를 이행하지 않으면 연 300만원의 과태료가 부과되지만 5년이 경과한 후 양성화되길 기대한다. 불법 농지전용에 대한 처벌이 미약하다 할 수 있다.

농지전용이 인접농지와 농가 및 마을에 미치는 영향으로서, 먼저 농지를 전용하면 인접농지까지 땅 값이 오르기 때문에 주민들은 좋아한다. 예컨대 농지 한가운데 축사가 있으면 그 구역은 항공방제에서 제외되고, 대신 항공방제회사가 인접 농지 소유자에게 농약을 지급하므로 피해는 없는 셈이다. 농업진흥지역 농지 한가운데 축사가 들어서면 예전에는 싫어했는데, 지금은 전기·도로 등이 들어서 땅 값이 올라가기 때문에 좋아한다. 2002년 김포 신도시 발표 직전에 농지 가격이 평당 6만 5천원이었는데, 신도시 발표 이후 땅 값이 15만원으로 올랐다. 김포 신도시가 들어서면서 쌀 농사는 끝났다고들 한다. 언제 신도시로 지정되나, 토지보상가는 얼마나 되나에 관심이 있고, 토지수용 때 보상가를 높이려고 농지를 전용하여 건축한 다음 공시지가를 인상해달라고 신청하기도 한다. 이 지역 주민들은 농지전용을 환영하지만 공장이 들어서지는 것은 반대한다. 소음·악취·쓰레기 등 공해가 발생하기 때문이다. 또한 인근에 공장이 들어서지 않아도 취업처나 일거리가 많기 때문이다.

<농지전용에 의한 공장 이전 및 증설 사례>

현재 동을산2리에 소재하고 있는 K란 회사는 2년 전까지 부천시에 있는 아파트형 공장 건물의 100평을 평당 4만원씩 연간 400만원의 임대료로 임차 사용하고 있었다. 그런데 사업이 성장하면서 공간이 좁아 주문 물량을 소화할 수 없는 형편인데도 공장을 넓힐 수 없었기 때문에 공장을 이전하

기로 하였다. 대출을 받아 공장을 건립하고 이자를 지불하는 쪽이 임대료를 지불하는 것보다 유리하고, 지가상승에 의한 차익도 기대할 수 있다는 계산이었다. 이리하여 4억원을 대출받아 동을산2리에 대지 864㎡(260평)와 밭 1007㎡(304평)를 평당 74만원씩에 매입하였다. 대지에 있던 건물을 수선·개조하는 비용까지 약 5억원이 들었으며, 개발부담금으로 3,800만원을 납부하였다고 한다. 대출금 4억원에 대한 이자가 연리 7%로 연간 280만원이었으므로 부천시의 공장 임차료 400만원보다 저렴한 데다 공장 면적이 2배 이상 넓어지고 2년이 지난 현재 인근 공장의 시세가 평당 180만원 정도이므로 지가차익만으로도 초기 투자비를 회수한 셈이다. 또한 공장 면적이 넓어져 주문 물량을 충분히 소화할 수 있게 되어 매출액이 2배 이상 늘고(현재 약 25억원 정도) 종업원도 3명이 늘었다고 한다. 동을산리로 공장을 이전함으로써 임대료 부담 감소, 매출액 증가, 지가차익 등 1석 3조의 이득을 얻은 것이다.

이 공장은 소음이나 공해발생이 전혀 없는 도시형 제조업이므로 주민들로부터 민원은 없으며, 공장 주변에 조경을 위해 나무를 많이 심어 마을 주민들로부터 호의적인 반응을 얻는 한편 인근 주민들과의 왕래는 많지 않으나 1년에 3~4회 가량 마을 행사에 찬조금을 지원하여 주민과의 관계도 원만하다고 한다. 그러나 지역 내의 인근 업체 간에 협력은 전혀 없는 편이다.

김포 신도시 건립으로 부지를 수용당하게 된 2천여개의 중소 업체들이 충청권으로 이전하려다가 최근 「수도권정비법」에 의한 규제가 완화되면서 김포시 외곽으로 공장을 이전하는 쪽으로 전환하였는데, 김포시에서 조례를 통해 공장 설립을 규제하고 있어 개별입지가 어렵다. 한국산업저항기에서도 공장을 증설하려 했는데 공장 설립 건축허가를 받지 못해 할 수 없이 전시장 목적으로 허가 받아 공장으로 사용한다. 그러나 전시장의 경우 층고 제한이 있어 사용하는 데에 불편이 있을 것으로 예상된다. 김포시에서 공장 설립을 규제하는 이유는 무계획적인 공장 난립을 방지하기 위해서이기도 하지만 높은 분양가 때문에 입주하려는 공장이 없어 분양이 되지 않고 있는 김포시 양촌공단의 공장 입주를 유도하려는 측면이 강하다는 의견

이다. 양촌공단의 경우 2009년 3월에 공장 입주가 시작될 예정인데, 2006년에 평당 207만원에 분양하였으나 주변의 기존 공장 시세는 평당 180만원이었다.

동을산리의 경우 경기도 권역이기 때문에 같은 권역 내에서 물품을 택배로 주문할 경우 다음날 물품이 도착하여 제조일정을 맞추기 편리하다. 그런데 전라도는 물론 충청권에서도 택배 물량이 적은 관계로 물품도착이 늦어져 제조일정 계획에 차질이 있을 우려가 있다. 택배비를 비롯한 물류비용도 많이 들지만 그보다 더욱 제 때에 납품하지 못할 우려가 크다는 게 문제다. 하청을 주는 대기업이 지방으로 이전하지 않으면 아무리 지가가 낮고 세금 등의 혜택을 준다 해도 충청 이남으로의 공장 이전을 꺼리게 된다.

6.4. 두 지역 사례의 종합 및 비교

신도시가 들어선 수도권 도시와 지방도시의 농지전용 사례 간에는 공통점과 상이점이 존재한다. 먼저 완주군과 김포시의 농지전용 실태를 단순비교하면 전체 농지전용 중에서 농업진흥지역 농지전용이 차지하는 비율이 전자가 34.6%, 후자가 11.6%로 지방도시에서 농업진흥지역 농지전용 비율이 더 높게 나타났지만 농업진흥지역 농지가 전용된다는 점은 공통이다. 또한 농지전용 허가 1건당 평균 전용면적이 완주군 599.4㎡, 김포시 601.6㎡로 비슷하였다. 한편, 김포시의 경우 전국 평균과 달리 민간기타=근린생활시설을 위한 농지전용이 많았는데, 이는 수도권 규제와 김포시의 공장설립 규제를 피해 근린생활시설로 농지전용허가를 받은 다음 공장으로 사용하는 편법이 작용한 데 기인하는 것으로, 공장 설립 자체가 많지 않은 지방에서는 보기 어려운 현상이다. 그 외에 김포시 소재 농지의 전용자 중에는 서울시 거주자가 15%에 달한 반면 완주군의 경우 전라북도 외 지역 거주자의 농지전용 비율은 전체 전용면적의 7.5%에 불과하였다.

전북 완주군 구이면 계곡리와 경기도 김포시 통진읍 동을산리의 농지전

용 관련 자료를 비교하여 나타나는 공통점과 차이점을 망라하여 설명하면 다음과 같다.

먼저 공시지가의 분포를 비교하면, 동을산리의 공시지가가 m^2 당 평균 10만원 이상으로서 1만원 안팎인 계곡리 공시지가의 10배 이상에 달하며, 실제 거래지가의 상승률 또한 동을산리 쪽이 월등히 높았다. 조사자료에는 나타나지 않으나 수도권과 지방간의 지가 및 지가상승률 격차는 근본적으로 농지전용 수요의 차이에 기인한다.

농지전용 1건당 평균 전용면적은 계곡리 $1,209\text{m}^2$, 동을산리 691.2m^2 로 계곡리 쪽이 넓었는데, 이는 계곡리에 2건의 공장시설이 들어선 데 기인한다. 반면 동을산리에서는 마을공동이용시설로 $3,329\text{m}^2$ 가 전용되었다. 농지전용 1건당 평균 전용면적은 차이가 크다고 할 수는 없을 정도이고, 그보다는 오히려 공장시설 목적의 전용 여부에 주목할 필요가 있는데, 동을산리에 기존 공장시설이 많은데도 공장시설 목적의 전용이 나타나지 않은 것은 통계 집계 대상 기간인 2005~2007년에 김포시가 공장 설립을 규제하였기 때문이기도 하지만, 동을산리 주민들이 공장시설 입지를 반대하는 것도 한 원인이다. 또한 김포시 전체 평균에 비해 동을산리에 근린생활시설 목적의 전용이 드문 것은 마을이 차도에서 떨어져 자연부락 형태를 유지하고 있는 입지적 특성과 주민들의 공장 입지 반대 덕분이라고 하겠다.

농지전용자의 거주지 분포를 보면, 계곡리의 경우 계곡리 주민의 농지전용이 전체 농지전용 면적의 62.3%를 전용하였는데, 동을산리의 경우 그 비율은 28.8%로 낮은 편이고 통진읍 외 김포시 거주자들의 농지전용 면적이 전체의 54.1%를 차지하였다. 동을산리의 경우 인접한 서암리까지 아파트가 들어서는 등 도시화가 밀려드는 것과 무관하지 않다.

계곡리와 동을산리의 용도지역별 농지전용 면적 비율을 보면, 농업진흥지역 바깥 농지의 전용 비율이 계곡리 64.8%, 동을산리 62.1%로 비슷하였다. 차이가 있다면, 계곡리의 경우 농업진흥지역 중에서도 농업보호구역의 농지전용이 농업진흥구역 농지 전용보다 많은 데 비해 동을산리에서는 농업보호구역 농지전용이 없다는 점이다. 이는 계곡리의 경우 농업보호구역 면적이 농업진흥구역 면적보다 많기 때문에 나타나는 현상이다.

계곡리와 동을산리 어느 마을에서나 주민들은 무엇보다 농지가격이 상승한다는 이유로 농지전용을 환영하지만 공장·축사 등 오염·훼손을 유발하는 시설이 들어서면 것은 반대하며, 실제로 농지전용으로 인해 땅값이 오르지만 농지와 생활환경의 오염·훼손, 그로 인한 농지전용자와 인접 농지소유자 및 주민 간에 마찰이 발생한다. 또한 농업진흥지역 농지라 하더라도 농가주택·축사 등 허용되는 시설이 들어서면서 인접 농지까지 농지로 보전하기 어렵게 된다.

농지전용 수요와 지가상승에 대한 기대는 수도권인 동을산리에서 월등히 높고 그에 따른 폐해 또한 심각하다. 동을산리에서는 농지전용을 자산가치 상승과 지가차익을 얻는 기회로 여겨, 농지전용허가 받을 때의 목적과 다르게 사용하거나 성토를 통해 지가를 올리는 일 등이 비일비재하다. 더욱이 김포 신도시 개발 등에 의해 농업진흥지역이 대규모 아파트 단지 등으로 수용·개발되고 있기 때문에 농업진흥지역 농지도 전용되는 것은 시간 문제라고 간주한다. 반면, 계곡리의 경우 대규모 농지전용 수요가 크지 않기 때문에 농지전용 및 농지가격 상승에 대한 기대 또한 크지 않다.

6.5. 통신원 대상 설문조사 결과

한국농촌경제연구원의 현지 통신원을 대상으로 한 우편설문조사 결과 565명이 응답하였는데, 그 중 농지전용을 한 적이 없다는 응답자가 494명(87.4%), 한번 이상 농지를 전용했다는 응답자가 64명(11.3%)이었으며, 농

표 6-20. 최근 5년 동안(2003~2007) 농지전용 회수

	없음	한번	두번	세번 이상	단위: 명, %	
					신청했으나 허가받지 못함	합계
응답자	494	53	9	2	7	565
비율	87.4	9.4	1.6	0.4	1.2	100.0

지전용 신청을 하였으나 허가받지 못했다는 응답자가 7명이었다. 농지를

전용하는 농업인은 많지 않다는 것을 알 수 있다.

농지전용으로 인한 피해 여부에 대해 다른 사람의 농지전용으로 인해 피해를 입은 적이 없다는 응답자가 565명 중 413명(73.1%), 인접농지의 오염·훼손 피해를 입은 적이 있다는 응답자가 47명(8.3%), 마을 생활환경의 오염·훼손 피해를 입은 적이 있다는 응답자가 40명(7.1%)이었으며, 농지전용으로 들어선 공장 등에 취업하여 이득을 보았다는 응답자는 5명에 불과하였고, 피해와 이득이 있었다는 응답자가 9명(1.6%)이었다<표 6-21>. 농지전용으로 인해 인접농지와 마을환경이 오염·훼손되는 피해를 직접 당한 적이 있다는 응답자가 87명(15.4%)으로 적지 않았다.

표 6-21. 다른 사람의 농지전용으로 인한 피해 여부

단위: 명, %

	피해 없음	농지의 오염·훼손	마을 생활환경 오염·훼손	공장· 사업체 취업	피해·혜택 함께 있음	무응답	합계
응답자	413	47	40	5	9	51	565
비율	73.1	8.3	7.1	0.9	1.6	9.0	100.0

농지전용허가(협의)·신고제도에 대해 필요하지만 절차 등을 간편하게 해야 한다는 응답이 40.9%, 폐지하고 자유롭게 전용하도록 해야 한다는 응답이 19.1%, 꼭 필요한 제도라는 응답이 28.0%, 전용규제를 더욱 강화해야 한다는 응답이 6.4%로서, 농지전용허가를 간편하게 하거나 폐지해야 한다는 응답이 많았다<표 6-22>. 실제 농지전용 경험이 있는 농업인이 응답자의 11%였음을 감안하면, 농지전용의 경험이 없는 농업인이 농지전용 허가제를 간편하게 해야 한다고 응답한 경우가 많았음을 알 수 있다.

130 농지보전 및 전용제도의 운용 실태

표 6-22. 농지전용허가(협의)·신고제도의 필요성에 대한 의견

단위: 명, %

구 분	빈도	비율
농지를 보전하고 질서 있는 전용을 위해서 필요한 제도	158	28.0
필요한 제도이지만 규제를 완화하고 더 간편하게	231	40.9
농지전용허가(협의)·신고제도 폐지하여 전용 자유롭게	108	19.1
농지전용허가(협의)·신고제도를 강화하여 농지전용 억제	36	6.4
잘 모르겠다	32	5.7
합 계	565	100.0

1. 연구결과 요약

1.1. 대내외 농업여건의 변화와 농지제도의 과제

농업을 둘러싼 대내외 여건 변화의 내용과 그에 따라 요구되는 농지제도의 역할은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 농산물시장 개방의 전면적 확대에 대응하여 농업의 국제경쟁력을 향상시켜야 하는데, 이를 위해 농지제도는 영농규모를 확대하고 농지유동화를 촉진하며 법인경영체를 육성할 수 있는 내용으로 개선할 필요가 있다. 둘째, 중·장기적으로 국제곡물가격이 수요증대로 인해 상승세를 유지하고 공급증대가 미약할 것이라는 전망에 대해 식량안보 차원에서 필요농지를 확보하고 우량농지를 보전할 수 있도록 농지보전제도를 정비할 필요가 있다. 셋째, 농가인구의 감소와 농업인의 고령화 문제에 대응하여 농지제도는 농업 부문과 농촌 지역에 신규 인력이 진입 및 전입할 수 있도록 개방적으로 운영할 필요가 있다. 넷째, 친환경농업이 확산되는 추세인데, 농지의 지력 회복과 토지개량 투자에 장기간이 소요되므로 농지제도는 자작 또는 장기 임대차를 보증할 수 있어야 한다. 다섯째, 지역개발을 위해 불가피한 농지전용의 경우 자연환경·경관을 오염·훼손하지 않고 난개발이 되지 않도록 농지제도를 적용하여 소규모 분산 전용을 방지하고 계획적·집단적 전용을 실현할 필요가 있다. 여섯째, 용도지역제도에 의해 농지전용 가능성이 다르기 때문에 지역별·지

특별 지가격차가 발생하며, 지가차익의 취득을 목적으로 하는 농지소유가 확대되고 농지매입보다는 임차에 의해 영농규모를 확대하게 되는데, 농지전용에 따르는 초과이익의 환수와 농지보전에 의한 지가차손에 대한 보상이 필요하며 궁극적으로 용도지역제도를 재검토할 필요가 있다.

현행 농지제도에는 이상과 같은 여건변화의 요구조건을 충족하지 못하는 내용이 포함되어 있다. 「헌법」과 「농지법」에 농지제도의 원칙으로 규정된 경자유전과 농지임대차 금지는 농지임대차를 통한 영농규모 확대에 제약 요인이 되고 있다. 또한 「국토계획법」의 용도지역제와 개발행위허가제 및 「농지법」의 농업진흥지역제도와 농지전용허가제는 필지별 소규모 분산 농지전용을 허용함으로써 용도지역별 지가격차 및 지가상승을 유발하여 농지보전을 저해한다. 또한 농지보전에 따른 지가차손을 보전하지 않음으로써 농지보전을 기피하게 하는 요인이 되고 있다. 더욱이 농지관리위원회는 유명무실하여 폐지하겠다는 입법예고가 내려져 있다.

대내외 농업여건 변화의 농지제도에 대한 요구조건과 현행 농지제도의 모순·미비 등을 총괄하여 앞으로 검토해야 할 농지제도의 당면 과제를 들면 다음과 같다. 첫째, 농업구조개선의 촉진이다. 문제는 어떤 방식으로 농업구조개선을 이룰 것인가 하는 점인데, 경자유전 원칙과 자작농주의를 유지할 것인가, 차지농주의로 전환할 것인가, 아니면 절충주의나 제3의 길을 찾을 것인가 등을 검토할 필요가 있다. 둘째는 경작자 보호이다. 농지소유 및 임대차의 형태가 어떻든 경작자의 보호가 핵심이 되어야 한다. 차지농주의든 자작농주의든 농업생산을 위해서는 경작자가 있어야 하기 때문이다. 셋째, 농업경영체 육성이다. 이를 위해서는 가족경영·기업경영·법인경영·협업경영·공동경영 등 다양한 경영 유형을 검토할 필요가 있다. 넷째, 농지보전과 농지개량이다. 농업정책은 국민 식량의 안정적 공급에 중점을 두어야 하는데, 이를 위해서는 식량작물 재배면적의 확보와 단수증대가 필수이며, 농지보전과 농지개량이 식량자급률 제고를 위한 중요한 정책수단이 된다. 다섯째, 농지전용 질서의 확립이다. 농지제도는 농지전용으로 인한 갖가지 부작용과 역효과를 방지할 수 있어야 하고, 농지전용에 의한 개발이익을 환수하여 농지보전에 대해 보상하도록 해야 한다. 여섯째, 농

지관리제도의 정비이다. 이를 위해서는 유명무실한 농지관리위원회를 대체하는 종합적인 농지관리기구의 설립이 필요하다.

1.2. 농지소유 및 임대차 실태

법에서 경자유전과 농지임대차 금지는 원칙으로 규정되어 있지만 현실에서는 무너졌다고 해도 과언이 아니다. 농지임대차 실태조사 표본농가 3,200호를 대상으로 한 국립농산물품질관리원의 조사에 의하면 2006년에 임차농가가 전 농가의 62.5%, 임차농지가 전농지의 43.0%에 달하는 것으로 나타났다. 이 연구에서 농가경제조사 원자료를 분석한 결과 임차농가 비율은 2003년 70.9%에서 2007년 80.6%로 증가하였으며, 임차농지 비율 또한 같은 기간 43.5%에서 49.4%로 증가한 것으로 나타났다. 이 수치는 농지개혁 직전의 임차농가 및 임차농지 비율보다 높은 것이다.

이 연구는 농지소유 및 임대차 실태를 자세히 파악하기 위하여 3개 법정 리(수도권 A지역, 호남 B지역, 영남 C지역)를 사례지역으로 택하여 전체 필지에 대한 소유관계를 조사하였다. 조사 결과 『농지법』에서 합법적인 예외로 인정하는 비농업인의 농지소유에 해당되지 않는 비합법적 소유는 면적상 19~33%에 이르는 것으로 나타났다. 이로써 비농업인이 비합법적으로 소유하는 농지가 전체 농지의 약 20~30%에 달하는 것으로 추정할 수 있다. 토지소유자의 거주지별로는 재촌지주보다 부재지주의 비합법적 소유농지 비율이 높았다.

사례지역의 농지임대차 실태를 보면, 수도권 A지역의 임대차 면적은 전체 농지의 약 57%에 이르고, 다른 지역은 40%를 약간 상회하는 수준이었다. A지역의 임대차 농지 중 56.7%가 비합법적 임대차 관계에 있고, B지역은 47.9%, C지역은 41.8%가 비합법적 임대차 관계에 있었다. 그리고 재촌지주 소유 농지보다 부재지주 소유 농지에서 임대율과 휴경률도 높게 나타났다.

사례지역의 농가들과 한국농촌경제연구원의 현지통신원(농가)에 대한

설문조사를 통해 경작형태별 농지이용 실태를 살펴보면, 최근 10년간 자작 경영 위주에서 임차지를 점차 늘려 규모를 확대해가는 것으로 나타났다. 특히, 중산간 농업지대로서 고령농이 많은 경남의 C지역은 자작 중심 경영에서 작업위탁 쪽으로 경작형태의 중심이 변했다. 향후 영농계획에 대한 의향조사에서는 영농규모를 확대하겠다는 농가의 비율이 15~27%인 데 반해 축소 내지 은퇴하겠다는 농가 비율이 50~64%로 훨씬 많았다. 이는 농가의 고령화에 따라 나타난 결과이다.

1.3. 농지시장 및 농지이용의 경제성 분석

농지를 매입할 것인가 임차할 것인가, 임차할 것인가 작업위탁을 할 것인가 등 경작 형태의 선택과 관련하여 농가는 나름대로 경제성을 따진다. 먼저, 경영규모별로 임차인의 임차료 부담능력을 분석해 보면 경영규모가 커질수록 임차인의 임차료 지불능력이 커지는 것으로 나타났다. 대체로 3~5ha 규모 농가의 잉여가 0.5ha 미만 농가의 소득을 추월하고, 5ha 이상 농가의 잉여가 1ha 미만 농가의 소득을 추월하는 것으로 보아 임차료 부담 능력상으로는 농지의 임대차가 영세소농 계층(1ha 미만 농가)에서 대농층(3ha 이상 농가)으로 이동할 수 있다고 볼 수 있다.

농지임대와 농작업위탁 간의 경제성을 비교하면, 같은 조건일 때 농지임대보다는 농작업위탁의 소득이 더 높은 것으로 나타났다. 그러나 이를 더 심층적으로 분석하면 농가, 특히 고령농가는 임대와 농작업위탁의 수익성 비교만으로 경작형태를 선택하는 것이 아니라 경영주의 육체적 영농능력에 따라 경작형태를 선택한다. 고령농가는 일단 수익성이 높은 농작업위탁을 택하지만, 더욱 노령화되어 농작업위탁에 관한 의사결정도 하기 어려운 상태가 되면 농지임대로 전환하게 된다. 경작형태는 노령화의 진전에 따라 자작경영에서 농작업위탁, 농작업위탁에서 농지임대로 전환된다고 볼 수 있는 것이다.

농지임차와 농지매입의 경제성을 순현재가치법으로 계산해보면, 농지임

차에 비해 농지매입을 통해 발생하는 수익의 증가가 농지매입을 통해 발생하는 기회비용보다 적기 때문에 농업수익 면에서는 농지매입보다는 농지임차를 통한 규모 확대의 경제성이 높은 것으로 나타났다. 그럼에도 농지를 매입하는 이유는 임차료 수입보다는 인플레이에 대비한 실물자산의 형성과 지가상승에 의한 지가차익을 취득하려는 농지 매수자의 목적 때문이다. 예컨대, 2000~2006년의 연평균 농지가격 상승률이 논 10.3%, 밭 13.2%로서, 같은 기간 연평균 소비자물가 상승률 3.4%보다 높았다. 결국 농업수익 면에서는 농지임차가 농지매입보다 유리하지만, 자산가치 상승에 대한 기대로 높은 지가에도 불구하고 농지매입이 일어난다고 할 수 있다.

농지임차료와 농지가격 간의 상관관계를 살펴보기 위해 농업지대별로 Granger 인과관계를 검증하였다. 추정 결과 도시근교지역에서 농지가격이 임차료에 대해 Granger 인과관계를 갖는 것으로 나타났다. 이는 즉 농지가격이 선행하고 임차료가 후행한다는 의미로서, 농지가격 변화가 임차료 변화의 원인이라는 의미는 아니다. 반면, 평야지역에서는 도시근교지역과 반대로 임차료가 농지가격에 대해 Granger 인과관계, 즉 임차료가 선행하고 농지가격이 후행하는 관계를 나타냈다. 이 분석의 함의는 농지의 효율적 이용을 위해서는 도시근교지역과 평야지역을 구분하여 정책을 시행할 필요가 있다는 것이다. 그리고 도시근교지역은 높은 농지가격이 직접은 아니지만 어떤 식으로든 높은 임차료에 영향을 미치기 때문에 지가상승을 유발하는 농지전용 등을 엄격하게 규제하는 정책을 시행할 필요가 있다는 것이다.

1.4. 농지수급 분석

먼저, 필요농지의 크기를 KREI-ASMO로 추정해 보면, 현재의 경지면적 및 이용면적 변화추세가 지속되는 경우(DDA, 한미 FTA 미시행) 2015년에 경지면적은 172만 1천ha, 이용면적은 170만 6천ha, 필요농지면적은 162만 6천ha로 추정되었다. 또한 2020년에 경지면적은 170만 2천ha, 이용면적

은 162만 7천ha, 필요농지면적은 156만 4천ha로 추정되었다. 다른 시나리오로 유휴동계답 32만ha를 활용하고 곡물자급률의 목표치를 30%로 설정하는 경우 필요농지면적은 2015년에 164만 8천ha, 2020년에 165만 3천ha로 도출되었다.

도시 및 산업부문에서 필요로 하는 개발용지의 수급을 분석해 보면, 먼저 개발용지의 수요는 제4차 국토종합계획에 따라 2000~2020년 기간에 약 38만 5천ha에 달하는 것으로 추계되었다. 한편, 개발가능지 면적은 2006년 개별공시지가 자료를 이용하여 개발가능지 면적을 추정한 채미옥(2008)에 따르면 141만 7천ha가 된다. 여기에는 농업진흥지역 밖의 농지가 포함되었다.

총량적으로 볼 때 개발용지 수요에 대한 공급은 충분한 것으로 나타났다. 먼저 농업진흥지역 밖의 농지를 개발가능지로 설정할 경우 개발용지로 공급할 수 있는 규모가 141만 7천ha가 된다. 필요농지 확보 시나리오에 따르더라도 2020년의 개발가능지는 81만 6천ha 및 72만 7천ha로 개발용지 수요 38만 5천ha를 충분히 공급할 수 있다.

다만 지역적으로 볼 때, 개발용지에 대한 수요가 수도권에 많은 반면 수도권의 공급능력은 상대적으로 제한되어 있다. 총량적으로 문제가 없지만, 지역적으로 문제가 될 수 있는 수도권의 개발용지 수급을 분석해 보면, 먼저 2020년까지 수도권의 개발수요는 최대 10만 6천ha, 최소 4만 9천ha에 이를 전망이다(경기개발연구원, 2004). 반면에 수도권의 개발가능지 크기는 12만ha로 나타났다. 따라서 2020년까지 수도권에서 12만ha가 공급될 수 있다면 개발용지 수급에 문제가 없다.

1.5. 농지보전 및 전용제도의 운용 실태

현행 농지보전 및 전용제도는 국토계획법의 용도지역제와 개발행위허가제-농업진흥지역제도-농지전용허가제도-농지보전부담금제도 등으로 구성되어 있다. 이 중 「국토계획법」은 먼저 전국토를 4개 용도지역으로 구분하여

용도·층고·건폐율·용적률 등을 달리 적용하고 둘째, 어떤 용도지역에서든 3ha 이상의 개발행위에 대해서는 개발계획을 수립하도록 유도하며 셋째, 3ha 미만의 소규모 개발행위에 대해서는 개발행위허가제에 따라 허가를 받도록 하였다. 그러나 용도지역제와 개발행위허가제는 관리지역을 도시지역으로 변경하는 용도지역 변경, 용도지역별 행위제한이 유사하기 때문에 보전용도의 지역이 보전되기 어려운 점, 개발행위허가제를 이용하여 계획 없이 개발할 수 있다는 점 등의 문제를 안고 있다.

농업진흥지역제도는 농지보전을 위한 핵심제도로써, 농업진흥지역 면적은 2006년까지 절대면적과 농지에서 차지하는 비율 모두 증가하다가 2007년에 면적과 비율 모두 감소하였다. 농업진흥지역 농지전용 외에 농업진흥지역의 지정 해제 조치가 있었기 때문이다. 현행 농업진흥지역제도는 농업진흥지역으로 지정됨으로써 농지가격이 상대적으로 낮기 때문에 불리한데도 그에 대한 보상 또는 우대 지원책이 없으며, 농업진흥지역 농지에 축사와 농산물 가공·건조·창고시설은 물론 농업인공동편의시설을 설치할 수 있어 농지보전에 지장을 초래한다는 문제가 있다.

농지전용허가제도에 의해 1981~2007년까지 27년 간 28만ha의 농지가 전용되었다. 2003~2007년까지 최근 5년간 연평균 전용면적은 17,044ha였다. 용도별로는 도로·철도·항만 등 공용·공공용 시설을 위한 전용이 매년 가장 많은 면적을 차지하였으며(전체 전용면적의 44%), 이어서 주택시설(17%), 세 번째가 농·어업용 시설(15.5%)이었다. 용도지역별로는 농업진흥지역 바깥 농지의 전용면적은 농업진흥지역 안 농지의 4배에 달하지만, 농업진흥지역 안 농지의 전용 면적도 매년 3천~5천ha에 달하였다. 또한 농지전용 1건당 평균 전용면적은 600~800평의 소규모였다.

농지보전 및 전용제도의 운용 실태를 현지에서 확인하기 위하여 사례지역 조사를 실시하였다. 사례조사 지역은 전북 완주군 구이면 계곡리와 경기도 김포시 통진읍 동을산리 등 2개 마을이다. 조사 결과 두 지역 사례간에는 공통점과 상이점이 존재한다. 공통점으로는 농지를 전용하는 데 어려움이 없으며, 마을주민은 농지전용을 환영하나 공장·축사 등 오염·훼손을 유발하는 시설이 들어서는 것은 반대하고 있고, 농지전용으로 땅값이

오르지만 피해를 입거나 인접한 농지소유자 및 주민들과 전용자 간에 마찰이 존재한다는 점이다. 또한 농업진흥지역 농지라 하더라도 허용되는 시설이 들어서면서 인접 농지까지 농지로 보전하기 어렵게 된다. 상이점으로는 수도권에서 농지전용의 건수와 양이 많으며, 특히 신도시 지정 등에 의해 농업진흥지역 농지가 수용되어 전용되고 있기 때문에 김포시의 농업인들은 농업진흥지역 농지도 전용될 거라고 믿고 있다. 반면, 완주의 경우 농업진흥지역 농지전용 비율이 김포시에 비해 상대적으로 높지만 농지전용 수요가 상대적으로 크지 않기 때문에 농지전용 및 농지가격 상승에 대한 기대 또한 크지 않았다.

2. 시사점 및 향후 연구과제

농지소유 및 임대차 실태를 살펴보면, 현행 농지법 체계 하에서 비합법적 농지소유가 적어도 전체 농지의 20%에 달한다고 추정할 수 있고, 이들 농지의 임대차는 비합법적 임대차로 이어지기 때문에 이를 해결할 수 있는 방안 모색이 필요하다. 또한 고령농업인의 비중이 높은 현재의 농업구조 하에서 영농규모를 축소하거나 은퇴하는 농가가 규모확대 농가보다 늘어나고 있기 때문에 매도하거나 임대하는 농지가 늘어나게 된다. 이들 농지 중 일정 부분은 비합법적 소유 형태를 취하게 될 것이고, 앞으로 비합법적 소유가 더 늘어날 것으로 예상된다. 농업구조개선 입장에서 은퇴농의 농지를 합법적으로 활용(특히 임대차)할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다.

농지소유 및 임대차제도의 개편은 그 핵심에 경자유전 원칙이 있다. 이것은 제도개편이 경자유전 원칙의 폐지냐 아니면 보완이냐에 따라 방향이 달라지기 때문이다. 개편방향이 경자유전 원칙의 폐지 쪽이면 농지소유 및 임대차의 자유화가 이루어지는 것이고, 원칙의 보완 쪽이면 소유 제한하에서 농지임대차에 대한 규제를 보다 더 완화하는 것이 된다.

경자유전 원칙에 대한 전면적인 재검토의 필요성은 설문조사 결과에서

도 잘 나타난다. 현행 경자유전 원칙에 대해서 사례지역 농가의 61.5%, 현 지통신원의 55.3%가 실효성을 상실한 원칙으로 보았다. 다만 경자유전 원칙의 유지 여부에 대해서는 의견이 나뉘었다. 한마디로 경자유전 원칙에 문제가 있는데, 이를 어떻게 해결할 것인지에 대해서는 아직 의견이 통일 되지 않고 있는 것이다.

현행 농지제도의 문제는 영농현실을 규율하지 못하는 데 있는데, 이는 한편으로 현실에 부합하지 않는 소유제도의 원칙에 그 원인이 있지만, 다른 한편으로는 농지제도가 궁극적으로 경제적 유인에 의해 형성되는 농지 이용 구조와 괴리되어 있기 때문이다. 즉 경제적 유인이 없는 농지이용 형태를 제도적으로 묶어두기에 한계가 있는 것이다. 농지이용에 대한 경제성 분석에 따르면, 경영 이외의 자산적 기대가치를 제외할 경우 농지매입경영 보다 농지임차경영이 더 경제성이 높은 것으로 나타났다. 따라서 경제성 있는 농업경영을 육성하는 과업을 가진 농지제도는 농지임대차를 자유화 하고 활성화하는 방향으로 제도개편이 필요하다.

농지임대와 농작업위탁 간의 경제성 분석은 일차적으로 농작업위탁이 유리한 것으로 나타났지만, 보다 정확한 평가는 이들 간의 관계를 연령 변수를 고려한 농지이용유형의 선택대안으로 인식해야 한다는 것이다. 요컨대 농지이용 유형은 수익성과 육체적 영농능력에 따라 자작경영에서 농작업위탁으로, 다시 농작업위탁에서 농지임대로 전환하는 것이다. 따라서 향후의 농지제도는 농작업위탁을 농지임대차 만큼 중요한 농지이용 형태로 파악하여 이를 보다 자유롭게 하고 활성화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

2020년까지 도시 및 산업부문에서 필요로 하는 개발용지 수요 38만5천ha는 농지에 대한 추가적인 규제 완화없이 충분히 공급할 수 있다. 이는 총량뿐 아니라 수도권의 지역적 특수성을 고려할 때도 가능하다. 한마디로 필요농지의 확보를 최우선목표로 설정할 경우에도 개발용지의 공급은 충분하게 이루어질 수 있다. 그럼에도 불구하고 농지에 대한 이용규제를 완화하여 도시 및 산업용지의 공급을 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있는데, 이런 주장의 실제적 이유는 개발가능지가 부족하기 때문이 아니라, 농림지역 토지의 지가에 관심이 있기 때문이다. 하지만 농림지역의 규제완화

는 다시 지가상승으로 이어지는 악순환을 반복하고 있다. 개발용지 공급의 원활화는 역설적으로 토지투기에 의한 지가상승과 난개발을 차단할 때 가능하다. 따라서 농지에 대한 규제 완화로 산업용지의 공급을 원활히 하겠다는 사고의 전환이 필요하다. 다시 말해 농지에 대해서는 식량안보 차원의 필요농지 확보에 우선목표를 설정하는 정책이 요구되고, 개발용지는 공급여력이 제한된 농지 대신에 임야와 도시의 녹지 및 나대지를 주로 활용하는 것이 바람직하다.

농업진흥지역으로 지정됨으로써 농지소유자가 감수하게 되는 상대적 손실을 보상하는 지원제도가 필요하며, 농지보전을 위하여 농업진흥지역에 설치하는 농산물 가공·건조·창고시설 및 농업인공동편의시설은 구역을 지정해 집단적으로 설치하는 방안이 요구된다.

농지를 보전하고 투기적 농지수요를 차단하기 위하여 농지전용의 내용을 엄격하게 하고 전용요건을 강화할 필요가 있다. 여기에는 현행 소규모 필지별 전용제도에 대한 재검토가 포함된다.

제2차연도 연구과제는 제1차연도에 분석한 실태조사를 기초로 농지제도의 개편안을 모색하는 것이다. 제1차연도의 연구결과는 제도 개편의 필요성을 웅변해주고 있다. 현행 농지제도 하에서 비합법적 소유가 전체 소유농지의 약 20%를 구성하고 있고, 이들은 바로 비합법적 임대차 및 휴경으로 이어지고 있다. 한마디로 농지제도의 실효성이 위협받고 있다. 또한 농업구조개선을 위해서는 농지유통화를 촉진하는 다양한 농지이용 형태가 제도적으로 뒷받침되고 자유화되어야 하는데, 현행 제도는 농지임대차와 농작업위탁경영을 제한적으로 허용하고 있다. 하지만 현실은 제도의 규제수준을 넘어선 농지이용 형태가 일반화되고 있다. 현실은 농지이용의 경제성에 따라 움직이는 경향이 있는데, 제도가 이를 뒷받침하지 못하고 있다.

농지제도 개편의 핵심은 경자유전 원칙에 있다. 농지제도 개편안의 모색은 경자유전 원칙의 폐지나, 보완이냐로 귀결될 것이다. 이에 대한 시안을 마련하기 위해 외국의 농지 및 국토관련 제도들이 연구되고 영농현장을 포함한 각계의 다양한 의견들이 수렴될 것이다. 나아가 대내외 농업여건의 변화에 부응하는 체계적인 농지제도가 농업의 새로운 경제질서를 위한 시안으로 제시될 것이다.

부록 1

농지소유 및 임대차에 관한 설문

1. 현재 같이 생활하고 있는 가족의 인적사항에 대해 말씀하여 주십시오.

성명	관계	나이	농업종사 여부 (○, ×)	직업 (영농후계자 표시)

* 같이 살고 있지는 않지만 현금이나 현물을 주고받는 가족이 있는 경우에도 기재

** 영농후계자 확보 여부 확인

2. 현재 소유 또는 경작하고 있는 경지에 대해 말씀하여 주십시오.

지번	면적 (m ²)	진흥 지역 (안, 밖)	실제 지목	경작 구분 (자경...)	경지 정리 (유, 무)	재배 작물 (휴경 포함)	임차료 (평당)	임대차* 계약 방식	임대· 임차인 소재지*

작성방법:

1. 농지조서를 경작자별로 분류하여 각 경작자의 농지정보(상기 표의 흰색 칸 내용)를 첨부한다.
2. 개별필지가 공동소유인 경우에는 지분 크기로 분할하여 각각 조사한다
3. 먼저 농지조서상의 내용을 확인하고, 임대차하는 필지에 대해 회색 칸 내용을 기재한다.
4. 임대료는 현물 형태로 기재했다가 사후에 평당 금액으로 환산한다.
5. 임대차계약방식은 ①계약기간 없는 구두계약, ②계약기간 있는 구두계약, ③개인들간

142 농지소유 및 임대차에 관한 설문

의 서면계약, ④한국농촌공사와 계약, ⑤기타 중에서 번호를 선택한다.

6. 임차농지의 경우 임대인의 소재지를 ①재촌, ②외지, ③ 국공유지로 구분하여 번호를 선택한다(임대농지의 경우 임차인의 성명이나 소재지를 기재한다).
7. 농지조서에 나타나지 않은 필지에 대해 조사하여 기재한다(* 이 부분은 근거서류가 없으므로 응답자의 답변에 의존하여 가능한 선까지 조사한다).

3. 임대차농지를 경작하는 경우에 답변해 주십시오.

3.1. 농지를 임차하는 이유는 무엇입니까? (2개까지 선택 가능)

- ① 영농규모를 확대해 농업소득을 높이기 위해
- ② 보유한 농기계의 이용효율을 높이기 위해
- ③ 임차지에 작물을 다양하게 재배하여 경영의 다각화를 추진하기 위해
- ④ 영농규모화사업과 농지임대수탁사업 등 한국농촌공사의 권유로
- ⑤ 이웃(고령농업인)의 권유로
- ⑥ 임차하지 않는다
- ⑦ 기 타 ()

3.2. 농지를 임대하는 이유는 무엇입니까? (2개까지 선택 가능)

- ① 노동력이 부족해서
- ② 농사 수지가 맞지 않아서
- ③ 고령으로 쉬고 싶어서
- ④ 다른 직업에 종사하기 때문에
- ⑤ 임대지의 생산입지가 좋지 않아서
- ⑥ 경영이양직불금을 받기 위해서
- ⑦ 임대하지 않는다
- ⑧ 기 타 ()

3.3. 임차 시 쌀소득보전직불제의 직불금은 누가 실제로 수령하고 있습니까?

- ① 실경작자(임차인) ② 재촌지주 (농지소유자)
- ③ 부재지주 (농지소유자) ④ 임차인과 소유자가 분할하여 수령

3.4. 지급하는(수취하는) 임차료가 이 지역의 일반적 임차료 수준과 비교
하면 어떻습니까?

- ① 낮은 편이다 ② 같은 수준이다
③ 높은 편이다 ④ 잘 모르겠다

3.5. 지급하는 임차료가 이 지역의 평균 임차료보다 낮다면, 그 이유는 무엇입니까? (2개까지 선택 가능)

- ① 낮지 않다
- ② 임대차시장 수급에서 임차희망자에 비해 임대농지가 많기 때문이다
- ③ 양도소득세 감면에 주된 관심을 갖는 부채지주의 농지라서 임차료 수준에 별로 신경쓰지 않는다
- ④ 임대인(지주)이 자경하지 않으면 처분대상이 되는 농지를 대신 경작하는 역할을 하고 있기 때문이다
- ⑤ 쌀소득보전직불금을 임대인(지주)이 받고 있기 때문이다.
- ⑥ 잘 모르겠다
- ⑦ 기타 ()

4. 현재 이 지역의 농지임대차 사정은 어떻습니까?

- ① 농지를 빌리려는 사람은 많은데 임대농지가 없다.
- ② 임대농지는 있는데, 빌리려는 사람이 거의 없다.
- ③ 농지를 빌리려는 사람과 빌려주는 농지가 대략 비슷한 편이다.
- ④ 농지를 빌리려는 사람도 없고 임대농지도 없는 편이다.
- ⑤ 기타 ()

5. 이 지역에서 논과 밭(과수원 포함) 간에 임차료의 차이가 있습니까?

- ① 논·밭의 임차료가 밭보다 높다 ② 밭의 임차료가 논보다 높다
③ 논과 밭의 임차료 차이가 없다 ④ 잘 모르겠다

6. 농업진흥지역 안팎 간에 임차료의 차이가 있습니까?

* 보유 여부 (○, ×), 타인기계·시설 이용 여부 (○, ×)로 표시. [예: 작업위탁시 (보유 ×, 이용 ○)]

10. 지난 10년간의 영농활동에서 주된 토지 이용방식은 무엇이었습니까?
(해당 사항 1개만 선택하여 ○, × 표시)

토지 이용방식	6~10년 전	최근 5년 간
소유농지의 자작(자영) 중심으로 영농		
농지임차 중심으로 영농		
자작지와 임차지를 비슷한 규모로 영농		
소유농지를 임대		
자작지를 작업위탁하여 영농		

11. 앞으로 영농규모를 확대할 계획입니까, 아니면 축소하거나 은퇴할 계획입니까?

- ① 확대할 계획이다
- ② 축소 내지 은퇴할 계획이다
- ③ 잘 모르겠다

⇒ 확대할 계획인 경우

- 11.1. 앞으로 영농규모 확대는 주로 어떤 방식을 이용하실 계획입니까?

- ① 주로 농지매입을 통해
- ② 주로 농지임차를 통해
- ③ 농지 매입과 임차를 골고루 활용
- ④ 영농규모를 확대하지 않을 계획

⇒ 축소 내지 은퇴할 계획인 경우

- 11.2. 영농규모를 축소하거나 경영이양을 계획하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 농사 수지가 맞지 않아서
- ② 농사지를 사람이 없어서
- ③ 노령화로 농사짓는 것이 힘들어서
- ④ 후계자에게 경영이양하기 위해서
- ⑤ 기타 ()

12. 영농은퇴는 언제쯤 계획하십니까?

- | | |
|----------|----------|
| ① 60세 이전 | ② 60~64세 |
| ③ 65~69세 | ④ 70~74세 |
| ⑤ 75~79세 | ⑥ 80세 이상 |

13. 영농은퇴 시 농지는 어떻게 처분할 계획입니까?

- | | |
|-------------------|---------------|
| ① 직접 매각 | ② 농지은행을 통한 매각 |
| ③ 역모기지론 신청 및 농지임대 | ④ 영농후계자에게 증여 |
| ⑤ 임대 후 상속 또는 유증 | ⑥ 잘 모르겠다 |

14. 보유하신 농지 중에 휴경농지가 있습니까?

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

⇒ 예, 라고 답변한 경우

14.1. 농지를 놀리게(휴경하게) 된 이유는 무엇입니까?

- | |
|---------------------------------------|
| ① 노동력이 부족해지면서 농사짓기 나쁜 농지를 놀리게 되었다 |
| ② 노동력 부족보다는 농지의 영농조건이 나쁜 것이 가장 큰 이유이다 |
| ③ 재배하는 작물의 채산성이 떨어져 심을만한 작목이 없어졌다 |
| ④ 농지가 재해 등으로 황폐해졌다 |
| ⑤ 기타 () |

15. 현행 농지제도는 원칙적으로 농업인만 농지를 소유할 수 있는 경자유전 원칙을 기본으로 하고 있습니다. 이 경자유전 원칙이 오늘날의 농업현실 속에서 제대로 지켜지고 있다고 생각하십니까?

- | |
|--|
| ① 경자유전 원칙이 잘 지켜지고 있다 |
| ② 약간의 문제는 있지만 큰 틀에서는 원칙이 준수되고 있다 |
| ③ 사실상 비농민의 농지소유가 일반화되어 있어 경자유전 원칙은 실효성이 없다 |
| ④ 전적으로 유명무실한 원칙이다 |
| ⑤ 잘 모르겠다 |

16. 경자유전 원칙은 앞으로도 계속 지켜져야 한다고 생각하십니까, 아니면 비농민도 농지를 소유할 수 있게 하는 것이 바람직하다 생각하십니까?

- ① 경자유전 원칙은 계속 지켜져야 한다
- ② 비농민도 농지를 소유할 수 있게 해야 한다
- ③ 비농민의 토지투기를 막을 수 있다면 농지소유를 자유화해도 좋다
- ④ 잘 모르겠다

17. 부채지주의 농지는 대부분 자경의무에 묶여있어 임대차가 합법적이지 못한 경우가 많습니다. 이로 인해 임차인은 농지원부에 실경작자로 등록하지 못하고 쌀소득보전직불금 등 농지와 관련된 정책사업의 대상자가 되지 못하는 문제가 있습니다. 실제 영농활동에서 현행 농지임대차 제도의 가장 큰 문제점은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 음성적인 관행임대차에서는 임차인이 실경작자의 권리를 제대로 주장할 수 없다
- ② 음성적인 관행임대차 때문에 공식적인 농지임대차시장이 활성화되지 못하고 임차를 통한 영농규모 확대에 어려움이 있다
- ③ 관행적인 임대차는 명문화된 임대차계약을 하지 않기 때문에 계약관계가 불안정하다
- ④ 현행 농지임대차제도에 큰 문제는 없다
- ⑤ 잘 모르겠다
- ⑥ 기 타 ()

18. 현행 농지임대차제도는 어떻게 개편되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 비농민의 농지소유를 허용해 농지임대차가 자유롭게 이루어지도록 한다
- ② 개인 차원에서 농지전용을 엄격하게 제한하는 대신에 임대차를 자유롭게 한다
- ③ 부채지주의 농지는 모두 농지은행에게 임대위탁하게 한다
- ④ 부채지주의 농지를 소유주가 자경하도록 하고, 자경하지 않는 것은 보다 강력하게 매각처분하도록 한다
- ⑤ 잘 모르겠다
- ⑥ 기 타 ()

부록 2

농지제도에 관한 설문(현지통신원)

1. 통신원 번호(ID): ()
2. 현재 소유 또는 경작하고 있는 경지에 대해 말씀하여 주십시오.

구분	소유농지 면적	임차지(빌린 농지)면적	임대지(빌려준 농지)면적
논	(평)	(평)	(평)
밭	(평)	(평)	(평)
과수원	(평)	(평)	(평)
기 타	(평)	(평)	(평)

3. 임대차농지를 경작하는 경우에 답변해 주십시오.

- 3.1. 농지를 임차하는 이유는 무엇입니까? (2개까지 선택 가능)

- ① 영농규모를 확대해 농업소득을 높이기 위해
- ② 보유한 농기계의 이용효율을 높이기 위해
- ③ 임차지에 작물을 다양하게 재배하여, 경영의 다각화를 추진하기 위해
- ④ 영농규모화사업과 농지임대수탁사업 등 한국농촌공사의 권유로
- ⑤ 이웃(고령농업인)의 권유로
- ⑥ 임차하지 않는다
- ⑦ 기 타 ()

- 3.2. 농지를 임대하는 이유는 무엇입니까? (2개까지 선택 가능)

- ① 노동력이 부족해서
- ② 농사 수지가 맞지 않아서

- ③ 고령으로 쉬고 싶어서
- ④ 다른 직업에 종사하기 때문에
- ⑤ 임대지의 생산입지가 좋지 않아서
- ⑥ 경영이양직불금을 받기 위해서
- ⑦ 임대하지 않는다
- ⑧ 기 타 ()

3.3. 임차 시 쌀소득보전직불제의 직불금은 누가 실제로 수령하고 있습니까?

- ① 실경작자(임차인) ② 재촌지주 (농지소유자)
- ③ 부재지주 (농지소유자) ④ 임차인과 소유자가 분할하여 수령

3.4. 지급하는(수취하는) 임차료가 이 지역의 일반적 임차료 수준과 비교하면 어떻습니까?

- ① 낮은 편이다 ② 같은 수준이다
- ③ 높은 편이다 ④ 잘 모르겠다

3.5. 지급하는 임차료가 이 지역의 평균 임차료보다 낮다면, 그 이유는 무엇입니까? (2개까지 선택 가능)

- ① 낮지 않다
- ② 임대차시장 수급에서 임차희망자에 비해 임대농지가 많기 때문이다
- ③ 양도소득세 감면에 주된 관심을 갖는 부재지주의 농지라서 임차료 수준에 별로 신경쓰지 않는다
- ④ 임대인(지주)이 자경하지 않으면 처분대상이 되는 농지를 대신 경작하는 역할을 하고 있기 때문이다
- ⑤ 쌀소득보전직불금을 임대인(지주)이 받고 있기 때문이다.
- ⑥ 잘 모르겠다
- ⑦ 기타 ()

4. 현재 이 지역의 농지임대차 사정은 어떻습니까?

- ① 농지를 빌리려는 사람은 많은데 임대농지가 없다.
- ② 임대농지는 있는데, 빌리려는 사람이 거의 없다.
- ③ 농지를 빌리려는 사람과 빌려주는 농지가 대략 비슷한 편이다.
- ④ 농지를 빌리려는 사람도 없고 임대농지도 없는 편이다.
- ⑤ 기타 ()

5. 이 지역에서 논과 밭(과수원 포함) 간에 임차료의 차이가 있습니까?

- ① 논에 임차료가 밭보다 높다 ② 밭의 임차료가 논보다 높다
- ③ 논과 밭의 임차료 차이가 없다 ④ 잘 모르겠다

6. 농업진흥지역 안팎 간에 임차료의 차이가 있습니까?

- ① 농업진흥지역 안의 임차료가 높다
- ② 농업진흥지역 밖의 임차료가 높다
- ③ 농업진흥지역 안팎 간의 임차료 차이가 없다
- ④ 잘 모르겠다

7. 영농활동의 비중상 다음 어디에 해당하십니까?

- ① 전업농 ② 1종겸업농 ③ 2종겸업농 (부업농)

* 겸업을 하지만 농업의 비중이 더 높으면 1종겸업농, 농업의 비중이 낮으면 2종겸업농으로 분류

8. 지난 10년간의 영농활동에서 주된 토지 이용방식은 무엇이었습니까?

(해당 사항 1개만 선택하여 ○, × 표시)

토지 이용방식	6~10년 전	최근 5년 간
소유농지의 자작(자영) 중심으로 영농		
농지임차 중심으로 영농		
자작지와 임차지를 비슷한 규모로 영농		
소유농지를 임대		
자작지를 작업위탁하여 영농		

9. 앞으로 영농규모를 확대할 계획입니까, 아니면 축소하거나 은퇴할 계획
 있습니까?

- ① 확대할 계획이다 ② 축소 내지 은퇴할 계획이다 ③ 잘 모르겠다

⇒ 확대할 계획인 경우

9.1. 앞으로 영농규모 확대는 주로 어떤 방식을 이용하실 계획입니까?

- ① 주로 농지매입을 통해 ② 주로 농지임차를 통해
③ 농지 매입과 임차를 골고루 활용 ④ 영농규모를 확대하지 않을 계획

⇒ 축소 내지 은퇴할 계획인 경우

9.2. 영농규모를 축소하거나 경영이양을 계획하시는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 농사 수지가 맞지 않아서 ② 농사지를 사람이 없어서
③ 노령화로 농사짓는 것이 힘들어서 ④ 후계자에게 경영이양하기 위해서
⑤ 기타 ()

10. 영농은퇴는 언제쯤 계획하십니까?

- ① 60세 이전 ② 60~64세 ③ 65~69세
④ 70~74세 ⑤ 75~79세 ⑥ 80세 이상

11. 영농은퇴 시 농지는 어떻게 처분할 계획입니까?

- ① 직접 매각 ② 농지은행을 통한 매각
③ 농지를 이용한 연금(역모기지론) 신청 ④ 영농후계자에게 증여
⑤ 임대 후 상속 또는 유증 ⑥ 잘 모르겠다

12. 보유하고 있는 농지 중에 휴경농지가 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

⇒ 예 라고 답변한 경우

12.1. 농지를 놀리게(휴경하게) 된 이유는 무엇입니까?

- ① 노동력이 부족해지면서 농사짓기 나쁜 농지를 놀리게 되었다
- ② 노동력 부족보다는 농지의 영농조건이 나쁜 것이 가장 큰 이유이다
- ③ 재배하는 작물의 채산성이 떨어져 심을만한 작목이 없어졌다
- ④ 농지가 재해 등으로 황폐해졌다
- ⑤ 기타 ()

13. 현행 농지제도는 원칙적으로 농업인만 농지를 소유할 수 있는 경자유전 원칙을 기본으로 하고 있습니다. 이 경자유전 원칙이 오늘날의 농업현실 속에서 제대로 지켜지고 있다고 생각하십니까?

- ① 경자유전 원칙이 잘 지켜지고 있다
- ② 약간의 문제는 있지만 큰 틀에서는 원칙이 준수되고 있다
- ③ 사실상 비농민의 농지소유가 일반화되어 있어 경자유전 원칙은 실효성이 없다
- ④ 전적으로 유명무실한 원칙이다
- ⑤ 잘 모르겠다

14. 경자유전 원칙은 앞으로도 계속 지켜져야 한다고 생각하십니까, 아니면 비농민도 농지를 소유할 수 있게 하는 것이 바람직하다 생각하십니까?

- ① 경자유전 원칙은 계속 지켜져야 한다
- ② 비농민도 농지를 소유할 수 있게 해야 한다
- ③ 비농민의 토지투기를 막을 수 있다면 농지소유를 자유화해도 좋다
- ④ 잘 모르겠다

15. 부재지주의 농지는 대부분 자경의무에 묶여있어 임대차가 합법적이지 못한 경우가 많습니다. 이로 인해 임차인은 농지원부에 실경작자로 등록하지 못하고 쌀소득보전직불금 등 농지와 관련된 정책사업의 대상자가 되지 못하는 문제가 있습니다. 실제 영농활동에서 현행 농지임대차 제도의 가장 큰 문제점은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 음성적인 관행임대차에서는 임차인이 실경작자의 권리를 제대로 주장할 수 없다.
- ② 음성적인 관행임대차 때문에 공식적인 농지임대차시장이 활성화되지 못하고 임차를 통한 영농규모 확대에 어려움이 있다
- ③ 관행적인 임대차는 명문화된 임대차계약을 하지 않기 때문에 계약관계가 불안정하다
- ④ 현행 농지임대차제도에 큰 문제는 없다
- ⑤ 잘 모르겠다
- ⑥ 기 타 ()

16. 현행 농지임대차제도는 어떻게 개편되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 비농민의 농지소유를 허용해 농지임대차가 자유롭게 이루어지도록 한다
- ② 개인 차원에서 농지전용을 엄격하게 제한하는 대신에 임대차를 자유롭게 한다
- ③ 부재지주의 농지는 모두 농지은행에게 임대위탁하게 한다
- ④ 부재지주의 농지를 소유주가 자경하도록 하고, 자경하지 않는 것은 보다 강력하게 매각처분하도록 한다
- ⑤ 잘 모르겠다
- ⑥ 기 타 ()

17. 최근 5년 동안(2003~2007년)에 농지전용을 하신 적이 있습니까?

- ① 없음 ② 한 번 ③ 두 번 ④ 세 번 이상
- ⑤ 신청했으나 허가받지 못했다

18. 농지전용 허가를 받거나 신고를 하고 농지를 전용하신 적이 있는 경우 농지전용을 한 차례대로 언제, 무슨 용도로, 어떤 농지를, 얼마나 전용하셨는지 다음 표에 기입하여 주십시오.

154 농지제도에 관한 설문(현지통신원)

구분	전용 연도	전용 용도	전용 방법 (허가, 신고)	전용한 농지		
				지목	면적(평)	농업진흥 지역 여부
첫번째						
두번째						
세번째						

19. 농지를 전용하고 나면 지목이 농지에서 대지 등으로 바뀌고, 그에 따라 토지가격도 오르는 게 일반적이며, 토지가격 상승이 평균보다 높을 경우 공시지가의 25%에 해당되는 개발부담금이 부과되는데, 그 금액은 각각 얼마나 되었습니까?

- 1) 평당 토지가격: ()원에서 ()원으로 상승
2) 개발부담금 부과액: 면적 ()평에 총 ()원 부과

20. 농지를 전용한 후 5년이 지나면 원래의 용도를 변경할 수 있는데, 농지 전용 후 용도를 변경하신 적이 있습니까?

- ① 없다 ② 있다 ③ 잘 모르겠다 ④ 기타()

- 20-1. 용도를 변경하신 적이 있다면 어떤 용도로 변경하셨습니다?:
()에서 ()으로

21. 농지전용 과정에서 기억할 만한 애로사항이 있었습니까?

- ① 없었음 ② 전용대상 농지의 구입
③ 연접규정 ④ 토지거래허가구역
⑤ 농지전용 허가절차 ⑥ 농지보전부담금
⑦ 농업진흥지역 행위제한 ⑧ 기타()

22. 선생님 소유 농지나 거주하는 마을에 인접한 다른 사람의 농지 전용으로 인해 피해를 입거나 이득을 본 적이 있습니까?

- ① 피해 본 적 없다
- ② 인접한 내 농지가 오염·훼손되는 피해를 당했다
- ③ 마을 생활환경이 오염·훼손되는 피해를 당했다
- ④ 농지전용으로 들어선 공장이나 사업체에 취업하여 이득을 보았다
- ⑤ 피해도 이득도 본 적 없다
- ⑥ 피해도 보고 이득도 보았다.
- ⑦ 기타 ()

23. 농지전용허가(협의)·신고제도에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 농지를 보전하고 질서 있는 전용을 위해서는 꼭 필요한 제도이다
- ② 필요한 제도이긴 하지만 규제를 완화하고 더 간편하게 하는 것이 좋다
- ③ 농지전용허가(협의)·신고제도를 폐지하고 자유롭게 전용하도록 하는 것이 좋다
- ④ 농지전용허가(협의)·신고제도를 강화하여 농지전용을 억제하는 것이 좋다
- ⑤ 잘 모르겠다
- ⑥ 기타()

부록 3

농지소유 및 임대차 설문분석 집계표

1. 조사농가 경영주의 연령

단위: 명, (%)

구분	수도권	호남(평야)	영남(중산간)
~49세	7 (17.1)	5 (6.3)	3 (3.7)
50~59	8 (19.5)	16 (20.0)	15 (18.3)
60~69	13 (31.7)	35 (43.8)	16 (19.5)
70~79	12 (29.3)	20 (25.0)	39 (47.6)
80세~	1 (2.4)	4 (5.0)	9 (11.0)
계	41 (100.0)	80 (100.0)	82 (100.0)

2. 영농종사자수

단위: 명, (%)

구분	수도권	호남(평야)	영남(중산간)
0명	-	2 (2.5)	8 (9.8)
1명	8 (19.5)	30 (37.5)	28 (34.1)
2명	21 (51.2)	44 (55.0)	44 (53.7)
3명	9 (22.0)	3 (3.8)	2 (2.4)
4명	3 (7.3)	1 (1.3)	-
계	41 (100.0)	80 (100.0)	82 (100.0)

3.1. 농지를 임차하는 이유 (2가지 선택)

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
영농규모를 확대해 농업소득을 높이기 위해	33 (84.6)	33 (62.3)	35 (21.3)	254 (73.2)
보유한 농기계의 이용효율을 높이기 위해	2 (5.1)	10 (18.9)	6 (3.7)	112 (7.9)
임차지에 작물을 다양하게 재배하여 경영의 다각화를 추진하기 위해	2 (5.1)	2 (3.8)	5 (3.0)	60 (4.9)
영농규모화사업과 농지임대수탁사업 등 한국농촌공사의 권유로	-	1 (1.9)	1 (0.6)	22 (1.3)
이웃(고령농업인)의 권유로	1 (2.6)	4 (7.5)	25 (15.2)	109 (6.5)
임차하지 않는다	-	-	86 (52.4)	24 (3.2)
기 타	1 (2.6)	3 (5.7)	6 (3.7)	15 (3.0)
합 계	39 (100.0)	53 (100.0)	164 (100.0)	596 (100.0)

3.2. 농지를 임대하는 이유 (2가지 선택)

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
노동력이 부족해서	1 (2.8)	10 (38.5)	18 (11.0)	120 (33.7)
농사 수지가 맞지 않아서	4 (11.1)	6 (23.1)	-	46 (12.9)
고령으로 쉬고 싶어서	2 (5.6)	10 (38.5)	11 (6.7)	86 (24.2)
다른 직업에 종사하기 때문에	-	-	3 (1.8)	13 (3.7)
임대지의 생산입지가 좋지 않아서	-	-	1 (0.6)	29 (8.1)
경영이양직불금을 받기 위해서	-	-	-	13 (3.7)
임대하지 않는다	29 (80.6)	-	128 (78.0)	46 (12.9)
기 타	-	-	3 (1.8)	3 (0.8)
합 계	36 (100.0)	26 (100.0)	164 (100.0)	356 (100.0)

3.3. 임차 시 쌀소득보전직불제의 직불금 실수령자

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
실경작자(임차인)	23 (69.7)	61 (83.6)	46 (92.0)	316 (79.0)
재촌지주 (농지소유자)	3 (9.1)	5 (6.8)	2 (4.0)	46 (11.5)
부재지주 (농지소유자)	4 (12.1)	1 (1.4)	2 (4.0)	16 (4.0)
임차인과 소유자가 분할하여 수령	3 (9.1)	6 (8.2)	-	22 (5.5)
합 계	33 (100.0)	73 (100.0)	50 (100.0)	400 (100.0)

3.4. 지급하는(수취하는) 임차료와 지역의 일반적 임차료 수준과 비교

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
낮은 편이다	3 (8.6)	4 (5.5)	33 (62.3)	133 (32.0)
같은 수준이다	24 (68.6)	42 (57.5)	12 (22.6)	208 (50.0)
높은 편이다	7 (20.0)	12 (16.4)	8 (15.1)	49 (11.8)
잘 모르겠다	1 (2.9)	15 (20.5)	-	26 (6.2)
합 계	35 (100.0)	73 (100.0)	53 (100.0)	416 (100.0)

3.5. 지급하는 임차료가 지역의 평균 임차료보다 낮은 이유 (2가지 선택)

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
낮지 않다	1 (16.7)	5 (23.8)	38 (35.5)	102 (28.6)
임대농지가 수요에 비해 많기 때문	1 (16.7)	1 (4.8)	20 (18.7)	154 (43.1)
양도세에 관심갖는 부채지주농지	-	3 (14.3)	3 (2.8)	50 (14.0)
자경하지 않을 경우 처분대상 농지	2 (33.3)	1 (4.8)	12 (11.2)	26 (7.3)
쌀직불금을 지주가 수취하기 때문	-	11 (52.4)	-	21 (5.9)
모르겠다	2 (33.3)	-	-	4 (1.1)
기 타	-	-	34 (31.8)	-
합 계	6 (100.0)	21 (100.0)	107 (100.0)	357 (100.0)

4. 현재 이 지역의 농지임대차 사정은 어떻습니까?

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
임차자에 비해 임대농지가 적다	21 (51.2)	66 (84.6)	1 (1.2)	189 (33.9)
임대농지에 비해 임차자가 적다	4 (9.8)	6 (7.7)	32 (39.0)	119 (21.4)
임차자와 임대농지가 비슷한 편	15 (36.6)	2 (2.6)	43 (52.4)	189 (33.9)
임차자도 없고 임대농지도 없는 편	-	3 (3.8)	4 (4.9)	57 (10.2)
기 타	1 (2.4)	1 (1.3)	2 (2.4)	3 (0.5)
합 계	41 (100.0)	78 (100.0)	82 (100.0)	557 (100.0)

5. 논과 밭(과수원 포함) 간에 임차료의 차이

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
논의 임차료가 밭보다 높다	17 (41.5)	15 (20.5)	78 (95.1)	297 (53.2)
밭의 임차료가 논보다 높다	7 (17.1)	7 (9.6)	-	106 (19.0)
논과 밭의 임차료 차이가 없다	13 (31.7)	29 (39.7)	4 (4.9)	112 (20.1)
잘 모르겠다	4 (9.8)	22 (30.1)	-	43 (7.7)
합 계	41 (100.0)	73 (100.0)	82 (100.0)	558 (100.0)

6. 농업진흥지역 안팎 간에 임차료의 차이가 있습니까?

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
농업진흥지역 안의 임차료가 높다	1 (2.4)	10 (12.5)	70 (85.4)	189 (33.9)
농업진흥지역 밖의 임차료가 높다	2 (4.9)	-	-	16 (2.9)
농업진흥지역 안팎 간의 임차료 차이가 없다	33 (80.5)	54 (67.5)	10 (12.2)	320 (57.5)
잘 모르겠다	5 (12.2)	9 (11.3)	2 (2.4)	32 (5.7)
합 계	41 (100.0)	80 (100.0)	82 (100.0)	557 (100.0)

7. 영농활동의 비중

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
전업농	38 (92.7)	69 (93.2)	52 (72.2)	330 (58.4)
1종겸업농	3 (7.3)	3 (4.1)	10 (13.9)	169 (29.9)
2종겸업농 (부업농)	-	2 (2.7)	10 (13.9)	66 (11.7)
합 계	41 (100.0)	74 (100.0)	72 (100.0)	565 (100.0)

8. 영농형태 (3가지 선택)

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남
논벼	36 (46.2)	72 (86.7)	58 (41.7)
과수	3 (3.8)	1 (1.2)	26 (18.7)
특작	3 (3.8)	2 (2.4)	7 (5.0)
채소	-	3 (3.6)	3 (2.2)
화훼	-	-	-
일반 밭작물	33 (42.3)	1 (1.2)	24 (17.3)
축산	3 (3.8)	1 (1.2)	21 (15.1)
기타	-	3 (3.6)	-
합 계	78 (100.0)	83 (100.0)	139 (100.0)

10. 지난 10년간 토지 이용방식

단위: 명, (%)

구 분	수도권		호남		영남		전국 (통신원)	
	6~10 년전	최근 5년간	6~10 년전	최근 5년간	6~10 년전	최근 5년간	6~10 년전	최근 5년간
소유농지의 자작(자영) 중심 으로 영농	13 (32.5)	12 (30.0)	53 (79.1)	5 (73.7)	48 (58.5)	15 (18.3)	374 (72.9)	162 (46.7)
농지임차 중심으로 영농	10 (25.0)	9 (22.5)	2 (3.0)	5 (6.6)	13 (15.9)	13 (15.9)	29 (5.7)	48 (13.8)
자작지와 임차지를 비슷한 규모로 영농	16 (40.0)	18 (45.0)	7 (10.4)	9 (11.8)	7 (8.5)	6 (7.3)	90 (17.5)	100 (28.8)
소유농지를 임대	1 (2.5)	1 (2.5)	2 (3.0)	3 (3.9)	2 (2.4)	14 (17.1)	9 (1.8)	13 (3.7)
자작지를 작업위탁하여 영농	-	-	3 (4.5)	3 (3.9)	9 (11.0)	32 (39.0)	11 (2.1)	24 (6.9)
귀농 등으로 인해 6~10년전에는 농지가 없었음	-	-	-	-	3 (3.7)	-	-	-
농지 없는 임노동자화	-	-	-	-	-	2 (2.4)	-	-
합계	40 (100.0)	40 (100.0)	67 (100.0)	76 (100.0)	82 (100.0)	82 (100.0)	513 (100.0)	347 (100.0)

11. 영농규모 계획

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
확대할 계획이다	8 (20.0)	20 (27.0)	12 (14.6)	87 (14.7)
축소 내지 은퇴할 계획이다	23 (57.5)	37 (50.0)	44 (53.7)	377 (63.6)
현상유지	-	-	20 (24.4)	129 (21.8)
잘 모르겠다	9 (22.5)	17 (23.0)	6 (7.3)	-
합 계	40 (100.0)	74 (100.0)	82 (100.0)	593 (100.0)

11.1. 영농규모 확대 방식

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
주로 농지매입을 통해	1 (12.5)	5 (27.8)	2 (2.4)	17 (9.9)
주로 농지임차를 통해	4 (50.0)	8 (44.4)	5 (6.1)	39 (22.8)
농지매입과 임차를 골고루 활용	3 (37.5)	5 (27.8)	7 (8.5)	53 (31.0)
영농규모를 확대하지 않을 계획	-	-	68 (82.9)	62 (36.3)
합 계	8 (100.0)	18 (100.0)	82 (100.0)	171 (100.0)

11.2. 영농규모를 축소하거나 경영이양을 계획하는 이유

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
농사 수지가 맞지 않아서	3 (13.0)	9 (23.1)	2 (4.7)	102 (24.8)
농사지를 사람이 없어서	3 (13.0)	9 (23.1)	10 (23.3)	45 (10.9)
노령화로 농사짓는 것이 힘들어서	17 (73.9)	18 (46.2)	29 (67.4)	254 (61.8)
후계자에게 경영이양하기 위해서	-	-	-	9 (2.2)
기 타	-	3 (7.7)	2 (4.7)	1 (0.2)
합 계	23 (100.0)	39 (100.0)	43 (100.0)	411 (100.0)

164 농지소유 및 임대차 설문분석 집계표

12. 영농은퇴 계획

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
60세 이전	1 (2.5)	1 (1.4)	-	13 (2.2)
60~64세	1 (2.5)	-	3 (3.7)	46 (7.9)
65~69세	4 (10.0)	4 (5.6)	1 (1.2)	99 (17.1)
70~74세	4 (10.0)	13 (18.3)	18 (22.0)	187 (32.3)
75~79세	2 (5.0)	20 (28.2)	32 (39.0)	161 (27.8)
80세 이상	28 (70.0)	33 (46.5)	28 (34.1)	73 (12.6)

13. 영농은퇴 시 농지 처분 계획

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
직접 매각	5 (12.5)	4 (5.3)	4 (4.9)	63 (10.9)
농지은행을 통한 매각	2 (5.0)	2 (2.7)	1 (1.2)	39 (6.8)
역모기지론 신청 및 농지임대	1 (2.5)	2 (2.7)	6 (7.3)	44 (7.6)
영농후계자에게 증여	1 (2.5)	-	11 (13.4)	101 (17.5)
임대후 상속 또는 유증	24 (60.0)	56 (74.7)	49 (59.8)	205 (35.5)
임차농지 반환	-	-	8 (9.8)	125 (21.7)
잘 모르겠다	7 (17.5)	11 (14.7)	3 (3.7)	-
합 계	40 (100.0)	75 (100.0)	82 (100.0)	577 (100.0)

14. 보유 농지 중 휴경농지

단위: 명, (%)

구 분		수도권	호남	영남	전국 (통신원)
휴경농지유무	있 음	5 (12.5)	1 (1.3)	28 (34.1)	86 (14.8)
	없 음	35 (87.5)	77 (98.7)	54 (65.9)	494 (85.2)
	합 계	40 (100.0)	78 (100.0)	82 (100.0)	580 (100.0)
휴경이유	노동력 부족으로 조건 나쁜 농지 휴경	1 (20.0)	1 (33.3)	12 (42.9)	48 (43.6)
	노동력 부족보다 영농조건이 나빠서	3 (60.0)	1 (33.3)	11 (39.3)	48 (43.6)
	재배작물의 채산성이 떨어져서	1 (20.0)	-	2 (7.1)	10 (9.1)
	농지 ^가 재해 등으로 황폐해져서	-	-	-	3 (2.7)
	기타 (대지, 묘지, 조수피해 등)	-	1 (33.3)	3 (10.7)	1 (0.9)
	합 계	5 (100.0)	3 (100.0)	28 (100.0)	110 (100.0)

15. 경자유전 원칙 실효 여부

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
원칙이 잘 지켜지고 있음	2 (5.0)	7 (9.0)	-	26 (4.4)
문제 있으나 큰 틀에서 원칙 준수	3 (7.5)	18 (23.1)	37 (45.1)	220 (37.3)
비농민 소유로 실효성 상실	25 (62.5)	33 (42.3)	45 (54.9)	254 (43.1)
전적으로 유명무실한 원칙	9 (22.5)	11 (14.1)	-	72 (12.2)
잘 모르겠다	1 (2.5)	9 (11.5)	-	18 (3.1)
합 계	40 (100.0)	78 (100.0)	82 (100.0)	590 (100.0)

16. 경자유전 원칙 고수 여부

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
경자유전 원칙은 계속 지켜져야 한다	22 (55.0)	54 (69.2)	40 (48.8)	156 (26.4)
비농민도 농지를 소유할 수 있게 해야 한다	9 (22.5)	11 (14.1)	6 (7.3)	243 (41.1)
비농민의 토지투기를 막을 수 있다면 농지소유를 자유화해도 좋다	7 (17.5)	1 (1.3)	33 (40.2)	179 (30.3)
잘 모르겠다	2 (5.0)	12 (15.4)	3 (3.7)	13 (2.2)
합 계	40 (100.0)	78 (100.0)	82 (100.0)	591 (100.0)

17. 현행 농지제도의 문제점

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통신원)
관행임대차는 임차인 권리에 한계	14 (34.1)	12 (15.2)	9 (11.0)	160 (28.2)
농지임대차시장 활성화에 한계	5 (12.2)	15 (19.0)	9 (11.0)	86 (15.1)
관행임대차는 계약관계 불안정	9 (22.0)	29 (36.7)	21 (25.6)	110 (19.4)
현행 임대차제도에 큰 문제 없음	9 (22.0)	12 (15.2)	28 (34.1)	143 (25.2)
잘 모르겠다	3 (7.3)	11 (13.9)	10 (12.2)	69 (12.1)
기 타	-	-	5 (6.1)	-
합 계	41 (100.0)	79 (100.0)	82 (100.0)	568 (100.0)

18. 현행 농지제도의 개편방안

단위: 명, (%)

구 분	수도권	호남	영남	전국 (통산원)
비농민 소유 허용 임대차 자유롭게	5 (12.2)	9 (11.3)	9 (11.0)	279 (48.0)
농지전용 제한 임대차 자유롭게	14 (34.1)	24 (30.0)	25 (30.5)	95 (16.4)
부채지주 농지 농지은행에 임대	9 (22.0)	9 (11.3)	18 (22.0)	61 (10.5)
부채지주 농지 비자경 시 매각	9 (22.0)	10 (12.5)	19 (23.2)	107 (18.4)
잘 모르겠다	3 (7.3)	28 (35.0)	11 (13.4)	39 (6.7)
기 타	1 (2.4)	-	-	-
합 계	41 (100.0)	80 (100.0)	82 (100.0)	581 (100.0)

부록 4

농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

1. 서론

1.1. 연구의 목적 및 필요성

- 현행 「농지법」(1994. 12. 22 제정, 1996. 1. 1 시행) 체계는 농지소유 원칙 정립, 농지소유상한 확대, 농지거래규제 완화, 자경증명 발급제도 도입, 농지의 일부 위탁경영 허용, 농업법인의 농지소유 허용범위 확대, 성실한 농업경영을 위한 사후관리, 임대차 허용 범위와 임대차 방법·기간 규정, 농지이용계획 수립 및 농지이용증진사업 시행, 산업촉진지구 내에서의 농지전용허가의 특례(농지전용신고제) 등을 골자로 하고 있음.
- 그동안 시장개방 확대, 농가인구 감소 및 고령화, 농작물 재배면적 감소 등 농정여건의 변화에 대응하여 농지소유제도(원칙적으로 농업인 및 농업법인의 농지소유만 인정하고 예외적으로 비농업인의 농지소유 허용, 취득한 농지를 자기 농업경영에 이용하도록 사후관리, 농업특구의 지정목적 실현을 위해 농지소유규제 완화, 규모화된 농지의 세분화 방지 위해 소유상한의 예외 허용), 농지이용제도(1996년 「농지법」 시행 이후 농업경영 목적으로 취득한 농지는 임대 및 위탁경영을 원칙적으로 금지하고 농지은행을 통해 5년 이상 장기 임대하

는 경우 임대 허용, 휴경농지에 대한 처분명령 및 대리경작자 지정제도 운영, 농지은행제도 도입, 농지취득 후 직접 경작하지 아니하는 농지에 대한 처분명령제도의 완화), 농지보전제도(농업진흥지역 지정하여 전용을 엄격히 규제, 농지조성비제도의 개편, 농업진흥지역 보완 정비, 우량농지의 생산관리지역 편입)가 변천하여 왔음.

- 앞으로, 헌법상 ‘경자유전’ 원칙을 유지하면서 농지 소유 및 이용의 합리화, 농업구조개선 촉진을 위한 농지의 소유 및 이용제도 정립, 농업기반을 유지하기 위한 적정면적의 농지확보 및 보전, 농업과 농어촌의 활성화를 위한 농지의 체계적 활용 등 농지소유·이용·보전제도의 보완과 정립이 시급한 과제로 제기될 전망이다.
- 본 사례조사는 중산간지대 1개 법정리의 농지 전필지의 소유 및 임대차 실태를 조사하여 제도와 현실 간의 괴리 정도, 경자유전 원칙의 실효성 등을 파악하고, 농가의 농지 소유 및 이용 실태와 전망을 조사하여 농지제도 개편과 농지정책 수립에 필요한 자료를 제공하는 데 목적이 있음.

1.2. 연구 내용 및 연구 방법

1) 연구내용

- 조사지 개황
 - 입지, 교통, 가구 등 마을 개황
 - 농지현황 및 영농실태
 - 농지가격 및 임차료 수준
- 1개 법정리 전필지 농지소유 실태조사
 - 소유자별 농지소유 규모

170 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

- 1996년 이전 및 이후 취득 소유농지
- 매입, 상속 등 농지취득방법
- 재촌 및 부재 소유자의 농지 현황
- 1개 법정리 전필지 농지임대차 실태조사
 - 부재지주 농지의 자경·임대차 여부 조사 : 농지소유 시점 및 방법, 임대 시기와 방법 등 제도와 현실 간의 괴리도 파악
 - 재촌지주의 임대농지 조사 : 실제로 임대하고 있는 필지 조사 및 임대차 요건 충족여부 파악
- 농가 설문조사를 통한 농지임대차 실태 파악
 - 개인간 제도적·관행적 임대차, 농지은행을 통한 임대수·위탁 등 농지임대차 유형
 - 임대차 계약방법, 계약기간
 - 임차료 수준
 - 쌀소득보전직불금 수령자 확인
- 조사대상 농가의 영농 현황 및 의향조사
 - 영농방법(자영, 임대차, 작업위탁)별 영농규모
 - 영농확대 의사 및 규모화 방법(농지 매입 혹은 임차)
 - 경영주 연령분포 및 후계자 확보 여부
 - 은퇴 계획 및 방법(승계, 유증, 매각, 임대)

2) 연구방법

토지대장, 농지조서의 내용을 기초로 이장 확인, 농가 조사를 통해 농지 소유 및 임대차 실태를 파악하였는데, 그 구체적인 절차는 다음과 같음.

- (1) 조사대상 법정리 전 필지(1,069 필지) 농지조서·농지원부 확인(면

사무소) 및 토지대장 발급(군청)

(2) 사전 서류조사

- ① 자작지와 임대지 구분 : 농지조서와 토지대장을 대조하여 자경, 임대, 휴경 등 농지이용현황 파악
- ② 제도적 임대가능지 조사 : 농지취득 방법 및 시기 조사
 - 매입 시 매입시기 조사(1996년 이전 여부)
 - 상속 및 유증 시 소유규모 조사(1ha 초과 여부)
 - 농지은행 임대수탁 여부

③ 임대지 정밀조사

- 재촌·부재임대 여부, 제도적·관행적임대 여부 파악

(3) 서류조사 내용 확인(이장 면담 정밀조사)

- 전·현직 이장 면담을 통해 실경작자, 농지이용 실태(임대차 및 휴경 여부) 파악
- 기준에 따라 합법·불법 소유 및 임대차 여부 판정

(4) 농가 설문조사 : 조사대상 법정리 내 2개 행정리 82농가

- 농가별 소유지, 임대지, 임차지, 자경지, 휴경지, 작업수위탁 면적
- 농지가격, 임대차료, 작업수위탁료, 쌀소득보전직불금 신청면적 및 수령액
- 지난 10년간의 영농규모 및 토지이용방식 변화와 향후 계획
- 현행 농지제도(경자유전 원칙)의 실효성과 원칙고수 여부, 현행 농지임대차 제도의 문제점과 개편방향 등에 대한 견해

2. 조사대상지 개황

2.1. 일반 현황

□ 가구 및 가구원 현황

- 조사대상 법정리는 2개의 행정리, 5개의 자연 마을로 이루어져 있음.
- 세대수: 행정통계에는 행정1리 86호, 행정2리 50호로 되어 있으나 주민등록대장에 의하면 <부표 1>에서 보는 바와 같이 조사대상 법정리의 실거주가구는 125호임.
- 가구원: 조사대상 법정리의 가구원 수는 남자 103명, 여자 116명, 합계 219명이고, 그 중 60세 이상이 61%를 차지하고 있음(부표 2).

부표 1. 행정리별 가구 현황(2008년 8월 현재)

단위: 호, (%)

구 분	행정1리				행정2리				실거주 가구 합계
	주민등록 명부상 가구 (A)	비거주 가구 (B)	미등록 실거주 가구(C)	실거주 가구 (D)	주민등록 명부상 가구 (A)	비거주 가구 (B)	미등록 실거주 가구(C)	실거주 가구 (D)	
농 가	56	1	3	58	36	1	2	37	95(76)
비농가	27	10	0	17	15	2	0	13	30(24)
계	83	21	3	75	51	3	2	50	125(100)

주 1) $D = A - B + C$

2) 농지를 전부 임대하고 경작지가 없는 가구도 농가로 분류함.

자료 : 사례지역 면사무소

□ 토지면적

- 전체 면적: 7,601,575m²(760ha)
 - 임야 면적 6,061,310m², 경지 면적 893,753m²(89ha), 기타 면적 646,512m²
 - 경지면적 중 논 면적 719,058m²(72ha), 밭 면적 174,695m²(17ha)
- 경지율: 11.8%, 답률: 80.5%

부표 2. 행정리별 가구원 현황(2008년 8월 현재)

단위: 인, (%)

구 분		행정1리				행정2리				실거주 가구원 합계
		주민등록 명부상 가구원 (A)	비거주 가구원 (B)	미등록 실거주 가구원 (C)	실거주 가구원 (D)	주민등록 명부상 가구원 (A)	비거주 가구원 (B)	미등록 실거주 가구원 (C)	실거주 가구원 (D)	
성 별	남	91	32	5	64	50	13	2	39	103(47)
	여	74	15	9	68	55	10	3	48	116(53)
연 령 별	19이하	14	11	0	3	11	5	0	6	9 (4)
	20~39	32	21	1	12	13	10	0	3	15 (7)
	40~59	46	13	8	41	28	8	1	21	62 (28)
	60~79	61	2	4	63	46	0	3	49	112(51)
	80이상	12	0	1	13	7	0	1	8	21 (10)
계		165	47	14	132	105	23	5	87	219(100)
가구 수		83	21	3	75	51	3	2	50	125
평균 가구원		2.0	-	-	1.8	2.1	-	-	1.7	1.75

주 : D = A - B + C

자료 : 사례지역 면사무소

□ 입지 및 교통

- 군청 소재지에서 약 16km, 면 소재지에서 약 4km 떨어진 곳에 입지

174 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

- 큰 산 자락에 입지하고 있어 행정구역상으로는 임야율이 80% 가까이 되나 경지정리된 들도 비교적 넓은 편임.
- 교통편은 군내버스가 1일 4회(오전 7시, 10시, 오후 5시, 7시) 왕래하고 있어 비교적 양호한 편이나, 도시화·공업화의 영향은 적은 편임.

2.2. 영농 실태

- 농지이용의 조방화·유휴화 진전
 - 농지조서 상에는 과수원이 2필지(4,214㎡)에 불과하였으나 현지조사 결과 97필지(90,745㎡)로 늘어난 것에서 알 수 있듯이 노동력 부족 등으로 조방화가 크게 진전되고 있음.
 - 경작조건(생산기반)이 불리한 논과 밭이 과수원으로 바뀌었고, 최근 감(대봉)의 수익성이 저하함에 따라 휴경면적이 늘어나고 있음.
 - 휴경화: 농가의 노령화, 생산기반 미비 등으로 인해 타 지역에 비해 휴경 농지가 빠른 속도로 증가하고 있음.
 - 묘지화: 농지조서 상에는 1필지(1,098㎡)에 불과하던 묘지가 현지조사 결과 41필지(24,010㎡)로 늘어난 것에서 알 수 있듯이 조건이 불리한 논과 밭이 묘지로 변하고 있음.
- 쌀 단작화의 심화
 - 농가의 노령화 등으로 인해 기반정비된 논을 중심으로 쌀 단작화가 지나치게 심화되고 있어 토지·노동력 이용률 저하의 요인이 되고 있음.
- 위탁농 및 임대농의 증가
 - 경영 주체의 노령화, 가족의 해체(노령 단신 가구 증가), 농업노동력의 열악 등으로 인해 자작 → 부분 작업위탁 → 전 작업위탁 → 임대농화 함으로써 농민층의 하강분해가 빠른 속도로 진행되고 있음.
- 수도작 부문에서 대규모 차지·수탁농가 출현

- 트랙터, 콤바인 등 대형 농기계를 갖춘 상층농가로 임대농지와 작업위탁 농지가 집적된 결과 행정1리의 경우 갑·을 농가가, 행정2리의 경우 병·정 농가가 조사대상 법정리 논농사의 2/3를 담당할 정도로 규모화가 진전되고 있고, 이러한 추세는 앞으로도 계속될 전망이다.

2.3. 지가·임차료·작업위탁료 수준

- 농지가격
 - 3.3㎡ 당 평균 거래가격: 과수원 55,163원, 밭 52,791원, 논 49,610원
- 임차료
 - 3.3㎡ 당 평균 임차료: 과수원 745원, 논 552원(200평당 벼 40kg 2포대, 90,000원 상당), 밭 356원
- 작업위탁료
 - 수도작 전 작업위탁의 경우 3.3㎡ 당 평균 826원

3. 필지조사에 의한 농지 소유·임대차·이용 실태

3.1. 조사 및 분석 대상 필지 현황

- 조사대상 전체(1,069개) 필지의 농지조서 상 지목별 필지수와 면적은 <부표 3>과 같음.
 - 구획정리(1992. 6. 8 완료), 경지정리(1997. 1. 17 완료), 지방도 개설 등으로 인해 현재는 농지가 아닌 필지가 다수 포함되어 있음.
 - 전체 필지를 분석대상으로 할 경우 하천 14.2%, 도로 4.5%, 구거 4.4% 등 국가나 공공기관 소유의 비농지가 전체의 27%(면적기준)나

176 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

차지하여 농지의 소유 및 이용 실태를 파악하기에 부적절한 면이 있음.

- 따라서 농지 소유·임대차·이용 실태 분석은 농지조서상의 비농지 201개 필지를 제외한 농지 868필지(887,473m²)를 대상으로 하였음.

부표 3. 조사대상 전체 필지의 농지조서 상 지목별 필지수 및 면적

단위 : 필지, m², %

지 목		필 지		면 적		
		개수	비율(%)	합계(m ²)	비율(%)	필지당(m ²)
농 지	답	614	57.4	710,845	58.4	1,158
	전	252	23.6	172,414	14.2	684
	과수원	2	0.2	4,214	0.3	2,107
	소 계	868	81.2	887,473	72.9	1,022
비 농 지	대지	30	2.8	13,963	1.1	465
	창고용지	1	0.1	602	0.0	602
	수도용지	2	0.2	2,121	0.2	1,061
	도로	67	6.3	55,207	4.5	824
	제방	16	1.5	10,338	0.8	646
	하천	10	0.9	172,635	14.2	17,264
	구거	40	3.7	53,894	4.4	1,347
	유지	25	2.3	16,386	1.3	655
	묘지	1	0.1	1,098	0.1	1,098
	임야	9	0.8	4,090	0.3	454
	소 계	201	18.8	330,334	27.1	1,643
합 계		1,069	100.0	1,217,807	100.0	1,139

- 분석대상 868개 필지의 농지조서 상의 지목 구성은 논 614필지, 밭 252필지, 과수원 2필지였으나 현지 확인 결과 실제지목은 <부표 4>에서 보는 바와 같이 상당한 차이가 있었음.

- 논 512필지(102 필지 감소), 밭 197필지(55 필지 감소), 과수원 95 필지(93 필지 증가), 기타 64필지

부표 4. 분석 대상 필지의 실제 지목별 필지수 및 면적

단위 : 필지, m², %

지목		필 지		면 적		
		개수	비율(%)	합계(m ²)	비율(%)	필지당(m ²)
농 지	답	512	59.0	625,313	70.5	1,221
	전	197	22.7	136,057	15.3	691
	과수원	95	10.9	89,548	10.1	943
	소 계	804	92.6	850,918	95.9	1,058
비 농 지	대지	21	2.4	10,695	1.2	509
	묘지	38	4.4	22,486	2.5	592
	유지	3	0.3	1,427	0.2	476
	임야	1	0.1	1,362	0.2	1,362
	주차장	1	0.1	585	0.1	585
	소 계	64	7.4	36,555	4.1	571
합 계		868	100.0	887,473	100.0	1,022

- 분석대상 필지의 소유자 유형별 필지수와 면적은 <부표 5>와 같음.
- 재촌지주: 514 필지, 면적기준 61.0%
- 부재지주: 333 필지, 면적기준 36.4%

부표 5. 분석대상 필지의 소유자 유형별 필지수 및 면적

소유자 유형	필지 수 (필지)	면적 (m ²)	필지 수 (%)	면적 (%)
재촌지주	514	541,460	59.2	61.0
부재지주	333	322,888	38.4	36.4
군청(지자체)	2	950	0.2	0.1
국가	4	4,121	0.5	0.5
공공기관	1	264	0.1	0.0
종교단체 등	14	17,790	1.6	2.0
합계	868	887,473	100.0	100.0

3.2. 농지 소유 및 임대차의 적법성 실태

3.2.1. 농지 소유 및 임대차의 적법성 기준

- 헌법상 ‘경자유전 원칙’: 농지의 소유와 이용을 일치시켜 농지의 생산성의 극대화를 도모하고자 경작자가 농지를 소유하게 하는 원칙
- 농지소유 원칙: 농지는 원칙적으로 농업인 또는 농업법인만이 소유하도록 하고 자기의 농업경영에 이용하지 않는 농지는 처분의무 부과
- 자경의 정의(농지법 제2조 제5항)
 - 「농업인」이 그 소유농지에서 농작물의 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력에 의하여 경작 또는 재배하는 것

□ 적법성 여부 판정 기준

- 1996. 1. 1 이전부터 소유해온 비농민의 농지 소유 및 임대차는 합법(농지법 부칙 제4조)
 - 1996. 1. 1 이후 소유권 변동 농지는 자경 의무가 있으므로 임대차·휴경·전부위탁은 비합법
- 예외가 되는 사항
 - ① 국가 및 지방자치단체가 농지를 소유하는 경우
 - ② 농업발전과 관련하여 법령이 정하는 공공단체·농업연구기관·농업생산자단체, 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 이농 당시 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 당해 농지를 소유하는 경우
 - ⑦ 60세 이상의 농업인이 5년 이상 자경 후 임대한 경우
 - ⑧ 징집·복역 등 불가피한 경우 및 농지이용증진사업에 참여하는 경우의 전부 위탁경영
- 농지의 일부 위탁경영 허용: 농지소유 자격을 자경 목적에서 농업경영(자경 + 부분위탁)으로 확대. 완전위탁은 징집·복역 등 불가피한 경우와 농지이용증진사업에 참여하는 경우에만 허용
- ① 작목별 주요 농작업의 1/3 이상을 자신 또는 세대원의 노동력에 의하는 경우
 - ② 자신의 농업경영에 관련된 농작물 또는 다년생식물의 농작업에 1년 중 30일 이상 직접 종사하는 경우

3.2.2. 농지소유의 적법성 실태

가. 분석대상 필지 전체의 소유 적법성 실태

- 위의 기준에 따라 분석대상 868개 필지 전체의 소유 적법성 여부를 판정한 결과 면적기준으로 합법 소유 73.5%, 비합법 소유 26.5%로 나타났다(부표 6).
- 비합법 임대: 146필지, 면적기준 18.5%
 - 비합법 휴경(처분 대상): 85필지, 면적기준 6.7%
 - 비합법 위탁경영: 11필지, 면적기준 1.3%

부표 6. 분석대상 필지 전체의 소유 적법성 실태

구분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적 (%)
합법 소유	626	652,491	72.1	73.5
비합법 임대	146	153,777	16.8	18.5
비합법 휴경	85	59,454	9.8	6.7
비합법 위탁	11	11,751	1.3	1.3
합 계	868	887,473	100.0	100.0

나. 소유자 거주지별 소유 적법성 실태

- 재촌지주의 비합법적 소유 비율은 면적기준 12.3%인데 비해 부재지주의 비합법적 소유 비율은 50.8%였음(부표 7).¹

부표 7. 소유자 거주지와 농지소유 적법성 간의 연관관계

	합법적 소유		비합법적 소유		합 계	
	필지 수	면적(㎡)	필지 수	면적(㎡)	필지 수	면적(㎡)
재촌지주	460 (87.8)	485,703 (87.7)	64 (12.2)	68,339 (12.3)	524 (100.0)	554,042 (100.0)
부재지주	159 (47.2)	161,453 (49.2)	178 (52.8)	166,643 (50.8)	337 (100.0)	328,096 (100.0)
국공유지	7 (100.0)	5,335 (100.0)	-	-	7 (100.0)	5,335 (100.0)
계	626 (72.1)	652,491 (73.5)	242 (27.9)	234,982 (26.5)	868 (100.0)	887,473 (100.0)

- 재촌지주에 비해 부재지주의 비합법적 소유 비율이 월등히 높았고, 특히 비합법적 휴경과 비합법적 임대의 비율이 현저히 높게 나타났다.

¹ 재촌의 기준은 「소득세법」상 “농지소재지”로 인정되는 지역으로 ① 농지가 소재하는 시·군·구 안의 지역, ② ①의 지역과 연결한 시·군·구 안의 지역, ③ 농지로부터 직선거리 20km 이내에 있는 지역임(소득세법 시행령 제153조 3항).

다. 1996년 이후 소유권 변동 필지의 소유 적법성 실태

- 「농지법」이 발효된 1996년 이후 분석대상 필지의 53%에서 소유권 변동이 있었는데, 그 중 52.8%(면적기준 46.3%)가 비합법적 소유인 것으로 나타났다(부표 8).²
- 비합법적 소유의 70%가 비합법적 임대로 인한 것이었음.

부표 8. 1996년 이후 소유권 변동 필지의 소유 적법성 실태

구 분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적 (%)
합법 소유	216	272,587	47.2	53.7
비합법 임대	146	163,777	31.9	32.3
비합법 휴경	85	59,454	18.6	11.7
비합법 위탁	11	11,751	2.4	2.3
합 계	458	507,569	100.0	100.0

라. 상속·수증을 제외한 소유권 변동 필지의 소유 적법성 실태

- 1996년 이후 소유권 변동 필지 중 상속·수증을 제외하고 비합법적 소유 여부의 판단 대상이 되는 필지(매매 등에 의한 소유권 변동 필지)의 66.2%(면적 기준)가 비합법적 소유였음(부표 9).
- 이는 농지소유 자격요건의 완화와 사후관리의 부실에 기인함.
- 농지취득 시 통작거리 제한 폐지 등 사전적 규제를 완화하여 농지 거래를 쉽게 한 대신 취득한 농지를 자신의 농업경영 등 취득목적 대로 이용하지 않을 경우 이를 처분토록 되어 있으나, 군·면 담당자 면담 결과 실효성이 떨어지는 것으로 나타났다.

² 특히 1997~1998년과 2005~2007년 사이에 대규모 소유권 이전이 있었음.

부표 9. 1996년 이후 소유권 변동 필지 중 상속·수증을 제외한 필지의 소유 적법성 실태

구분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적 (%)
합법소유	106	115,392	31.4	33.8
비합법 임대	142	158,792	42.0	46.5
비합법 휴경	79	55,260	23.4	16.2
비합법 위탁	11	11,751	3.3	3.4
합계	338	341,195	100.0	100.0

마. 지목별 소유 적법성 실태

부표 10. 지목별 소유 적법성 실태

	합법적 소유		비합법적 소유		합 계	
	필지 수	면적(㎡)	필지 수	면적(㎡)	필지 수	면적(㎡)
논	351 (68.6)	454,148 (72.6)	161 (31.4)	171,165 (27.4)	512 (100.0)	625,313 (100.0)
밭	151 (76.6)	97,670 (71.8)	46 (23.4)	38,387 (28.2)	197 (100.0)	136,057 (100.0)
과수원	74 (77.9)	72,022 (80.4)	21 (22.1)	17,526 (19.6)	95 (100.0)	89,548 (100.0)
대지	17 (81.0)	8,531 (79.8)	4 (19.0)	2,164 (20.2)	21 (100.0)	10,695 (100.0)
묘지	28 (73.7)	16,746 (74.5)	10 (26.3)	5,740 (25.5)	38 (100.0)	22,486 (100.0)
기타	5 (100.0)	3,374 (100.0)	-	-	5 (100.0)	3,374 (100.0)
계	626 (72.1)	652,491 (73.5)	242 (27.9)	234,982 (26.5)	868 (100.0)	887,473 (100.0)

- 지목별로는 밭의 비합법적 소유 비율이 28.2%로 가장 높았고, 그 다음은 논(27.4%), 묘지(25.5%), 대지(20.2%), 과수원(19.6%) 순이었음(부표 10).

3.2.3. 농지임대차의 적법성 실태

가. 분석대상 필지 전체의 임대차 적법성 실태

- 조사대상 법정리 농지면적의 43.2%가 임대차 되고 있고, 그 중 41.7%가 비합법(관행) 임대차인 것으로 나타났음(부표 11).
- 관행임대차의 문제점으로 임차인 측에서는 임차조건의 불안정, 규모 확대의 어려움 등을 호소하고 있고, 임대인 측에서는 농지임대차 시장의 수요독점화에 따른 낮은 임대료, 임대처의 제약 등의 어려움을 호소하고 있음.
 - 농지은행을 통한 임대차는 홍보 미흡, 이웃 간의 인간관계 등으로 활성화되지 못하고 있음.
- 따라서 농지임대차 제도의 개편과 함께 농지은행제도의 보완이 요구됨.

부표 11. 분석대상 필지 전체의 임대차 적법성 실태

구분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적 (%)
임대차 없음(자경)	521	504,402	60.0	56.8
합법적 임대차	204	223,102	23.5	25.1
비합법적 임대차	143	159,969	16.5	18.0
합계	868	887,473	100.0	100.0

나. 소유자 거주지별 임대차 적법성 실태

- 재촌지주의 농지임대율은 30.2%인데 비해 부재지주의 농지 임대율은 65.3%나 되었고, 임대농지 중 비합법적 임대 비율 또한 재촌지주 31.4%, 부재지주 50.2%로 부재지주가 월등히 높았음(부표 12).

부표 12. 소유자 거주지와 임대차 적법성 간의 연관관계

	합법적 임대차		비합법적 임대차		합 계	
	필지 수	면적(m ²)	필지 수	면적(m ²)	필지 수	면적(m ²)
재촌지주	116 (71.6)	114,604 (68.6)	46 (28.4)	52,515 (31.4)	162 (100.0)	167,119 (100.0)
부재지주	86 (47.0)	106,632 (49.8)	97 (53.0)	107,454 (50.2)	183 (100.0)	214,086 (100.0)
국공유지	2 (100.0)	1,866 (100.0)	-	-	2 (100.0)	1,866 (100.0)
계	204 (58.8)	223,102 (58.2)	143 (41.2)	159,969 (41.8)	347 (100.0)	383,071 (100.0)

다. 1996년 이후 소유권 변동 필지의 임대차 적법성 실태

부표 13. 1996년 이후 소유권 변동 필지의 임대차 적법성 실태

구분	필지 (수)	면적 (m ²)	필지 (%)	면적 (%)
임대차 없음(자경)	250	264,238	54.6	52.1
합법 임대차	65	83,362	14.2	16.4
비합법 임대차	143	159,969	31.2	31.5
합계	458	507,569	100.0	100.0

- 1996년 이후 소유권이 변동된 필지의 임대 비율은 48%로 분석대상 전체 필지의 임대 비율 43%보다 높았고, 임대 농지의 68.7%가 비합법적인 것으로 나타났음(부표 13).
- 1996년 이후 소유권이 변동된 필지 중에서 상속·수증을 제외한 필지는 338개(341,195m²)였고, 그 중 152개 필지(162,280m²)가 임대되었는데, 대부분 비합법적 임대차였음.

라. 지목별 임대차 적법성 실태

- 지목별로는 과수원의 비합법적 임대차 비율이 65.3%로 월등히 높았고, 논과 밭은 각각 40.5%, 40.8%로 비슷하였음(부표 14).

부표 14. 지목별 임대차 적법성 실태

	합법적 임대차		비합법적 임대차		합 계	
	필지 수	면적(m ²)	필지 수	면적(m ²)	필지 수	면적(m ²)
논	168 (59.6)	197,575 (59.5)	114 (40.4)	134,600 (40.5)	282 (100.0)	332,175 (100.0)
밭	29 (69.0)	19,005 (59.2)	13 (31.0)	13,094 (40.8)	42 (100.0)	32,009 (100.0)
과수원	7 (30.4)	6,522 (34.7)	16 (69.6)	12,275 (65.3)	23 (100.0)	18,797 (100.0)
계	204 (58.8)	223,102 (58.2)	143 (41.2)	159,969 (41.8)	347 (100.0)	383,071 (100.0)

주: 논, 밭, 과수원을 제외한 지목(대지, 묘지, 기타)의 경우 임대차가 없음.

3.3. 경작 실태

3.3.1. 경작 실태 일반

- 분석대상 전체 필지의 실사 결과 이용 실태는 자경 41.6%, 임대 43.2%, 휴경 13.7%, 비농지 1.6%로 농지조서 상의 이용 실태와는 큰 차이가 있었음(부표 15).
 - 농지조사 상의 이용 실태와 실제 이용 실태가 일치하지 않는 필지가 54.5%(면적 기준)나 되었음(부표 16).
 - 실사결과는 농지조서 상의 이용 실태보다 자경이 줄고 임대차와 휴경이 크게 늘어났음.

부표 15. 실사 결과 필지별 경작 실태

구분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적 (%)
자경	317	368,953	36.5	41.6
임대	347	383,071	40.0	43.2
휴경	178	121,380	20.5	13.7
비농지	26	14,069	3.0	1.6
합계	868	887,473	100.0	100.0

부표 16. 농지조서와 실사결과의 경작 실태 일치 여부

구분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적 (%)
일치	376	404,054	43.3	45.5
불일치	492	483,419	56.7	54.5
합계	868	887,473	100.0	100.0

3.3.2. 소유자 거주지별 경작 실태

- 재촌지주에 비해 부재지주의 임대율과 휴경률이 월등히 높음(부표 17).
 - 자경농지 비율: 재촌지주 60.4%, 부재지주 10.3%
 - 임대농지 비율: 재촌지주 30.2%, 부재지주 65.3%
 - 휴경농지 비율: 재촌지주 7.9%, 부재지주 22.7%

부표 17. 소유자 거주지별 경작 실태

구 분	실경작구분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적(%)
재촌지주	자경	276	334,856	52.7	60.4
	임대	162	167,119	30.9	30.2
	휴경	69	43,801	13.2	7.9
	비농지	17	8,266	3.2	1.5
	합 계	524	554,042	100.0	100.0
부재지주	자경	40	33,833	11.9	10.3
	임대	183	214,086	54.3	65.3
	휴경	105	74,374	31.2	22.7
	비농지	9	5,803	2.7	1.8
	합 계	337	328,096	100.0	100.0
국공유지	자경	1	264	14.3	4.9
	임대	2	1,866	28.6	35.0
	휴경	4	3,205	57.1	60.1
	비농지	-	-	-	-
	합 계	7	5,335	100.0	100.0

3.3.3. 지목별 경작 실태

- 지목별 경작 실태는 논·밭의 경우 임대 비율이 높고, 과수원·밭의 경우 휴경 비율이 높게 나타났다(부표 18).
 - 자경농지 비율: 논 39.8%, 밭 40.9%, 과수원 71.1%
 - 임대농지 비율: 논 53.1%, 밭 23.6%, 과수원 21.0%
 - 휴경농지 비율: 논 7.0%, 밭 35.5%, 과수원 7.9%

188 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

부표 18. 지목별 경작 실태

구 분	실경작구분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적(%)
논	자경	169	249,175	33.0	39.8
	임대	282	332,175	55.0	53.1
	휴경	61	43,963	12.0	7.0
	합 계	512	625,313	100.0	100.0
밭	자경	83	55,594	42.1	40.9
	임대	42	32,099	21.3	23.6
	휴경	72	48,364	36.6	35.5
	합 계	197	136,057	100.0	100.0
과수원	자경	64	63,639	67.4	71.1
	임대	23	18,797	24.2	21.0
	휴경	8	7,112	8.4	7.9
	합 계	95	89,548	100.0	100.0

3.3.4. 필지별 재배 작목

- 중산간지대임에도 불구하고 쌀 단작화가 심화되고 있고, 조방화의 일환으로 과수, 약용식물 재배가 증가하고 있으며, 휴경지와 묘지가 빠른 속도로 증가하고 있음(부표 19).

3.3.5. 논농사 작업위탁 실태

- 논농사의 49.2%(전부위탁 37.6%, 부분위탁 11.6%)가 작업위탁에 의해 경작되고 있음(부표 20)
 - 자경지의 경우 66.3%(전부위탁 53.8, 부분위탁 12.5%), 임차지의 경우 36.4%(전부위탁 25.5%, 부분위탁 10.9%)가 작업위탁에 의해 경작

부표 19. 필지별 재배 작목

구 분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적 (%)
벼	450	583,001	51.8	65.7
과수	86	81,992	9.9	9.2
특작	90	55,521	10.4	6.3
밭작물	8	12,396	0.9	1.4
잡곡	9	6,962	1.0	0.8
묘목	3	3,094	0.3	0.3
두류	7	2,016	0.8	0.2
채소	4	954	0.5	0.1
휴경	149	106,162	17.2	12.0
묘지	36	20,231	4.1	2.3
비농지	26	15,144	3.0	1.7
합 계	868	887,473	100.0	100.0

부표 20. 논농사의 작업위탁 실태

구 분	필지 수	면적 (㎡)	필지 수 (%)	면적 (%)
자 작	162	218,799	35.9	37.6
전부 위탁	49	67,434	10.9	11.6
부분 위탁	240	295,334	53.2	50.8
경 작 계	451	581,567	100.0	100.0

- 논을 대규모로 임차·수탁하여 규모를 확대하고 있는 4농가(행정리 당 2농가)가 조사대상 법정리 전체 경작 논 면적의 40%를 경작하고 있고, 작업수탁 면적까지 합하면 논농사의 56%(면적 기준)를 담당하고 있음(부표 21).
- 농지임대차와 작업수위탁을 통한 상충농가로의 농지집적은 규모화 효과뿐만 아니라 교환분합 없이도 농지의 분산착포 문제를 해소하는데 기여하고 있음.

190 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

부표 21. 대규모 임차·수탁 농가의 경작 비중

단위 : 개, m², %

구 분		경작지			수탁 농지	합 계
		자작지	임차지	소 계		
갑, 을	필지 수	20 (11.8)	93 (33.0)	113 (25.1)	73 (45.1)	186 (30.3)
	면 적	32,873 (13.2)	123,708 (37.2)	156,581 (26.93)	111,302 (50.9)	267,883 (33.5)
병	필지 수	3 (1.8)	47 (16.7)	50 (11.1)	51 (31.5)	101 (16.5)
	면 적	5,516 (2.2)	42,503 (12.8)	48,019 (8.3)	57,789 (26.4)	105,808 (13.2)
정	필지 수	-	23 (8.2)	23 (5.1)	38 (23.5)	61 (10.0)
	면 적	-	27,415 (8.3)	27,415 (47.2)	49,708 (22.7)	77,123 (9.6)
소 계	필지 수	23 (13.6)	163 (57.8)	186 (41.2)	162 (100.0)	348 (56.8)
	면 적	38,389 (15.4)	193,626 (58.3)	232,015 (39.9)	218,799 (100.0)	450,814 (56.3)
전체 경작 논	필지 수	169 (100.0)	282 (100.0)	451 (100.0)	162 (100.0)	613 (100.0)
	면 적	249,175 (100.0)	332,175 (100.0)	581,350 (100.0)	218,799 (100.0)	800,149 (100.0)

주 : 경작자 갑과 을은父子 관계로 주민등록상 분리 세대이나 자작지, 임차지, 수탁농지를 공동경작하고 있어 합하였음.

3.3.6. 농지조서 상의 경작자와 실경작자 일치 여부

- 농지 소유주의 경우 토지대장 및 농지조서 상의 소유주와 실소유주가 대부분 일치하였으나, 경작자의 경우 농지조서 상의 경작자와 실경작자가 일치하지 않는 필지가 많아 소유 및 임대차의 합법 여부를 판정하기가 쉽지 않았음.

- 농지조서 상의 경작자와 실경작자가 일치하지 않는 경우가 필지 수 기준 41.2%, 면적 기준 43.5%에 달하였음(부표 22).

부표 22. 농지조서 상의 경작자와 실경작자 일치 여부

구 분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적 (%)
일치	510	501,634	58.8	56.5
불일치	358	385,839	41.2	43.5
합 계	868	887,437	100.0	100.0

3.4. 지가·임차료·작업위탁료·쌀소득보전직불금

3.4.1. 지가 수준

- 실거래 지가는 공시지가의 1.4~3.8배(평균 1.6배) 수준이었고, 지목별로는 대지, 묘지, 과수원, 밭, 논 순으로 높았음(부표 23).
- 논외의 경우 실거래 지가가 낮아 공시지가와의 차이도 적었고, 묘지의 경우 실거래 지가가 높고 공시지가와의 차이도 컸음.

부표 23. 지목별 공시지가와 실거래 지가 비교

단위: 원/3.3㎡

지 목	공시 지가 (A)		실거래 지가 (B)		B / A (배)
	필지 수	지가	필지 수	지가	
논	511	35,818	422	49,610	1.4
밭	197	31,132	120	52,792	1.7
과수원	95	26,638	63	55,163	2.1
대지	21	42,438	15	76,000	1.8
묘지	36	19,741	7	74,286	3.8
합 계	865	33,135	628	51,602	1.6

3.4.2. 임차료 수준

- 지목별 평당 임차료는 과수원 745원으로 가장 높았고, 논은 552원, 밭은 356원, 전체 평균은 545원이었음(부표 24).
- 논 임차료의 경우 재촌지주와 부재지주 사이에는 차이가 없었고, 진흥지역 안의 논과 경지정리된 논의 임차료가 진흥지역 밖의 논이나 경지정리가 안된 논에 비해 다소 높았음(부표 25).

부표 24. 지목별 평균 임차료

단위: 원/3.3㎡

지 목	필지수	평균 임차료	표준편차
논	231	552	139
밭	20	356	229
과수원	11	745	810
합 계	262	545	225

부표 25. 논 조건별 임차료 수준 비교

단위: 원/3.3㎡

구 분		필지수	평균 임차료	표준편차
소유주 거주지별	재촌 지주	118	552	127
	부재 지주	113	553	151
진흥지역 안팎별	진흥지역 안	188	556	137
	진흥지역 밖	42	536	149
경지정리 유무별	유	179	564	146
	무	52	510	103
합 계		231	552	139

3.4.3. 작업위탁료 수준

- 논 전작업 위탁 시 평당 평균 위탁료는 826원이었음(부표 26).
- 작업 수탁자별로는 행정 1리에서 수요독점적인 위치에 있는 갑·을父子의 위탁료가 5% 가량 높은 반면, 행정 2리에서 작업수탁을 둘러싸고 경쟁관계에 있는 병, 정의 위탁료는 다소 낮았음.

부표 26. 논 작업 전부위탁 시 수탁자별 위탁료 수준

단위: 원/3.3㎡

구 분		필지 수	평균 위탁료	표준편차
행정 1리	수탁자 갑·을	73	850	52
행정 2리	수탁자 병	51	807	47
	수탁자 정	38	806	50
합 계		162	826	54

3.4.4. 쌀소득보전직불금

부표 27. 조사대상 법정리의 쌀소득보전직불금 신청면적(2008)

		필지 수	면적 (㎡)	필지수 비율 (%)	면적 비율 (%)
논	신청	388	539,333	44.7	60.8
	미신청	131	90,263	15.1	10.2
해당 없음 (논 이외)		349	257,877	40.2	29.1
합 계		868	887,473	100.0	100.0

- 조사대상 법정리의 2008년도 쌀소득보전직불금 신청면적은 논 필지 수의 25%, 논 면적의 86%임(부표 27).
- 직불금 신청 필지 388개 중 대부분 실경작자가 신청하였고, 지주가 신청한 경우는 11필지(2.8%)에 불과하였음(부표 28).

194 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

부표 28. 조사대상 법정리의 쌀소득직불금 신청인 현황(2008)

		필지 수	면적 (㎡)	필지수 비율 (%)	면적 비율 (%)
직불금 신청 소계		388	539,333	44.7	60.8
경작자	실경작자(자경인)	152	236,468	17.5	26.6
	실경작자(임차인)	221	287,363	25.5	32.4
	부채실경작자(자경인)	4	5,121	0.5	0.6
지주	재촌지주	2	2,713	0.2	0.3
	부채지주	9	7,668	1.0	0.9
해당사항 없음		480	348,140	55.3	39.2
합계		868	887,473	100.0	100.0

3.5. 농업진흥지역 · 경지정리 · 지목변경

3.5.1. 농업진흥지역

- 필지 수의 47%, 면적의 60%에 해당하는 농지가 농업진흥지역 안에 위치하고 있고, 나머지는 진흥지역 밖의 농지임(부표 29).

부표 29. 필지별 농업진흥지역 여부

구분	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적 (%)
농업보호구역	99	88,297	11.4	9.9
농업진흥구역	411	529,631	47.4	59.7
농업진흥지역밖	358	269,545	41.2	30.4
합계	868	887,473	100.0	100.0

3.5.2. 경지정리

- 경지정리 비율이 필지수로는 34.4%에 불과하나 면적으로는 51.0%나 되는데, 그 이유는 경지정리된 논·밭의 필지당 면적이 크기 때문임(부표 30).
- 그러나 경지정리된 논이라 하더라도 1필지의 크기가 1,513㎡(459평) 내외로서 평야지대의 절반에도 못 미침.

부표 30. 필지별 경지정리 여부

경지정리 여부	필지 (수)	면적 (㎡)	필지 (%)	면적 (%)
무	569	434,961	65.6	49.0
유	299	452,512	34.4	51.0
합 계	868	887,473	100.0	100.0

3.5.3. 지목 변경

- 필지수의 25%, 면적의 20%에 해당하는 필지의 지목이 변경되었고, 그 방향은 답 → 전(답) → 과수원·묘지 → 비농지화임(부표 31).
- 수리조건 등 조건이 불리한 논·밭의 전·답, 논과 밭의 과수원으로의 전환, 논과 밭의 묘지로의 전환이 늘고 있음.

부표 31. 지목 변경 실태

지목변경 유형	필지 수 (개)	면적 (㎡)	필지 수 (%)	면적 (%)
변경 없음	649	715,384	74.8	80.6
답 → 전	57	46,655	6.6	5.3
답/전 → 과수원	90	85,151	10.4	9.6
답/전 → 묘지	38	21,788	4.4	2.5
전/유지 → 답	7	3,233	0.8	0.4
대지 → 전/답	2	1,298	0.2	0.1
답/전 → 비농지	24	12,936	2.8	1.5
임야 → 전/과수원	1	1,038	0.1	0.1
합 계	868	887,473	100.0	100.0

주 : 농지조사 상의 지목과 현지조사 결과 변경된 지목을 비교한 것임.

4. 농가조사에 의한 농지 소유·임대차·이용 실태

4.1. 조사 농가 개황

4.1.1. 농가 현황

- 조사대상 농가는 행정1리 49호, 행정2리 33호, 합계 82호임(부표 32).
- <부표 33>의 경영규모별 농가 분포나 농가유형별 농가 분포에서 알 수 있듯이 이 조사대상 법정리는 다른 지역에 비해 농민충분해가 빠른 속도로 진행되고 있음.
 - 한 쪽에서는 대규모 차지에 의한 규모 5ha 이상의 상층농이 형성되고 있고, 다른 한 쪽에서는 임대·위탁·휴경 등 하강분해가 진전되고 있음.

부표 32. 조사대상 농가 현황

단위: 호, %

구분		행정1리	행정2리	계
전체 가구	농가 (A)	58	37	95
	비농가	17	13	30
	계	75	50	125
조사 농가	호수 (B)	49	33	82
	비율 (%)	84.5	89.2	86.3

주 1) 전체 가구는 주민등록 상의 가구가 아니라 실제 거주 가구수임.

2) 입원, 장기 출타 등 면접이 불가능한 농가(13호)를 제외한 82농가를 대상으로 면접.

부표 33. 경영규모별 농가유형

단위 : 호, (%)

구 분		경 영 규 모							합 계
		5ha 이상	3~5	2~3	1~2	0.5~1	0.5ha 미만	경작지 없음	
농 가 유 형	자작농				2	3	5		10 (12.2)
	자작+임차농			1	8	5			14 (17.1)
	중소임차농					3	4		7 (8.5)
	대규모임차농	4	1	3	1				9 (11.0)
	자작+임대농					2	8		10 (12.2)
	위탁농				1	8	10		19 (23.2)
	임대(휴경)농						1	6	7 (8.5)
	임노동						1	3	4 (4.9)
	기업·법인농					1		1	2 (2.4)
합 계		4 (4.9)	1 (1.2)	4 (4.9)	12 (14.6)	22 (26.8)	29 (35.4)	10 (12.2)	82 (100.0)

- 농지 소유규모가 비교적 큰 농가의 경우 전업농이 많고, 소유규모가 작은 농가의 경우 다양한 형태의 겸업에 종사하고 있음(부표 34).

부표 34. 소유규모별 전·겸업농가

단위 : 호, (%)

구분		소 유 규 모						합 계
		3~5ha	2~3	1~2	0.5~1	0.5ha 미만	소유지 없음	
전 · 겸 업	전업농가	1	1	7	22	18	7	56 (68.3)
	겸업농가			1	8	6	2	17 (20.7)
	비농가				5	3	1	9 (11.0)
합 계		1 (1.2)	1 (1.2)	8 (9.8)	35 (42.7)	27 (32.9)	10 (12.2)	82 (100.0)

198 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

- 최근 10년간 조사대상 농가의 규모변화를 보면 규모를 확대한 농가 13%, 규모를 축소한 농가 43%, 나머지 44%의 농가는 영농규모에 변화가 없었음(부표 35).

부표 35. 영농형태별 최근 10년간 규모 변화

단위 : 호, (%)

구분		영 농 형 태								합 계
		수도 단작	전 · 과수원	경·축 복합	수도+ 전작	수도+ 시설	임대농	임노동	가업· 법인농	
규모 변 화	규모확대	1	1	4	3	1			1	11 (13.4)
	규모축소	11	7	4	5		6	2		35 (42.7)
	규모불변	13	3	8	8	1		2	1	36 (43.9)
합 계		25 (30.5)	11 (13.4)	16 (19.5)	16 (19.5)	2 (2.4)	6 (7.3)	4 (4.9)	2 (2.4)	82 (100.0)

4.1.2. 가구원 현황

- 60세 이상 인구가 63%를 차지할 정도로 노령화가 진행되고 있고, 단신가구가 23%를 차지할 정도로 과소화가 진행되고 있음(부표 36).
 - 호당 평균 인구: 1.93명
 - 60세 이상 인구: 63.3%, 40세 미만 인구 7.0%
 - 단신 가구: 19호(23.2%)
- 경영주 연령: 최저 28세, 최고 87세, 평균 68.2세
- 현재 확보된 후계자는 6명(7%)이나, 도시에서의 불안정 취업 등을 감안할 때 여건만 되면 귀농하여 농업경영에 종사할 가능성이 있는 잠재적 후계자가 22명(27%)으로 파악되었음(부표 37).

부표 36. 성별 연령별 농가인구

단위 : 인, (%)

구분		가구원 수					합계
		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	
성별	남	6	53	10	5	3	77 (48.7)
	여	13	55	8	3	2	81 (51.3)
연령별	1~19세				3	2	5 (3.2)
	20~39세		2	2	2		6 (3.8)
	40~59세	2	33	6	3	3	47 (29.7)
	60~79세	14	68	7			89 (56.3)
	80세 이상	3	5	3			11 (7.0)
계		19	108	18	8	5	158 (100.0)
농가 호수		19 (23.2)	54 (65.9)	6 (7.3)	2 (2.4)	1 (1.2)	82 (100.0)

부표 37. 경영주 연령대별 농업종사자, 후계자, 환자·장애인 현황

단위 : 호, (%)

구분		경영주 연령대					합 계
		40세 미만	50대	60대	70대	80세 이상	
후계자 확보 여부	확보	1	2		2	1	6 (7.3)
	가능성	0	3	3	14	2	22 (26.8)
	없음	2	10	13	23	6	54 (65.9)
농업 종사자 수	없음			3	3	2	8 (9.8)
	1 인	2	4	5	14	3	28 (34.1)
	2 인	1	11	8	21	3	44 (53.7)
	3 인				1	1	2 (2.4)
환자· 장애인 수	없음	3	13	14	30	7	67 (81.7)
	1인	0	2	2	6	1	11 (13.4)
	2인	0	0	0	3	1	4 (4.9)
합 계		3 (3.7)	15 (18.3)	16 (19.5)	39 (47.6)	9 (11.0)	82 (100.0)

4.2. 농지 소유 및 임대차 실태

- 조사농가(82호) 전체는 소유농지 49.4ha 중 7.0ha의 농지를 임대하고 47ha의 농지를 임차하여 4.6ha의 농지를 휴경하고 83.8ha의 농지를 경작하고 있음(부표 38).
- 조사대상 법정리의 평균 농가는 소유농지 0.6ha 중 0.1ha의 농지를 임대하고 0.6ha의 농지를 임차하여 0.1ha의 농지를 휴경하고 1ha의 농지를 경작하고 있음.
- 임대 면적은 ‘임대농’ 55.2% 못지 않게 ‘자작+임대농’이 39.3%를 차지하고 있는데, 이는 위탁농과 함께 잠재적인 임대농(= 농지공급자) 층이 두텁다는 것을 의미함. 다만, ‘위탁농’은 영농규모를 유지하면서 작업의 일부 또는 전부를 위탁하고, ‘자작+임대농’은 영농규모 자체를 축소하였다는 데에 대응의 차이가 있음.
- 임차 면적은 ‘대규모 임차농’ 10호가 마을 임대농지의 3/4을 차지하고 있는데, 앞으로 이들 상층농가로의 농지집적은 계속될 전망이다.
- 휴경 면적은 한계농이라 할 수 있는 ‘위탁농’과 적극적으로 규모를 확대하는 ‘대규모 임차농’의 경우 상대적으로 많았는데, 전자는 농지조건보다는 노동력 부족이, 후자는 경지조건이 보다 큰 휴경 요인이 되고 있음.
- 소수의 대규모 임차·수탁농이 규모를 확대하고 있는데 비해(상향분해), 대다수 농가는 농지의 일부 또는 전부를 임대하거나(16호), 자경을 하는 경우에도 농작업 전부를 위탁하고(19호)(하향분해), 자작지를 스스로 경작하는 순수 자작농은 8호에 불과함.
 - 대규모 임차농(10호)의 경작면적 비율은 52%에 달함. 여기에 작업 수탁면적까지 합하면 그 비율은 더욱 높아지게 됨.
 - 앞으로 이와 같은 양극분해와 규모화 추세는 더욱 빠른 속도로 진행될 전망이다.
 - 조사대상 마을에 한정될 수도 있으나 앞으로의 정책 중심은 ‘개별농가의 규모화’보다는 ‘마을의 활성화·공동화’에 두어야 할 것으로 보임.

부표 38. 농가유형별 소유·임대·임차·휴경·경작 면적

단위 : m², %

구분	농 가 유 형									합 계	
	자작농	자작+ 임차농	임차농	대규모 임차농	자작+ 임대농	위탁농	임대농	임노동	기업· 법인농		
농가 호수	8 (9.8)	13 (15.9)	10 (12.2)	10 (12.2)	9 (10.8)	19 (23.2)	7 (8.5)	4 (4.9)	2 (2.4)	82 (100.0)	
소 유 면 적	평균	6,331	6,951	1,713	9,951	7,202	5,618	5,883	1,706	8,412	6,025
	합계	50,650	90,360	17,133	99,510	64,821	106,745	41,182	6,822	16,824	494,047
	비율	10.3	18.3	3.5	20.1	11.0	21.6	8.3	1.4	3.4	100.0
임 대 면 적	평균				261	3,044	68	5,499			851
	합계				2,609	27,399	1,283	38,495			69,786
	비율				3.7	39.3	1.8	55.2			100.0
임 차 면 적	평균	967	4,296	3,809	34,947	208	469		248	3,502	5,731
	합계	7,732	55,844	38,093	349,465	1,871	8,917		990	7,004	469,916
	비율	1.6	11.9	8.1	74.4	0.4	1.9		0.2	1.5	100.0
휴 경 면 적	평균	245	360	247	1,050	826	574	148	1,592	162	557
	합계	1,962	4,674	2,466	10,497	7,434	10,911	1,038	6,693	324	45,675
	비율	4.3	10.2	5.4	23.0	16.3	23.9	2.3	14.7	0.7	100.0
경 작 면 적	평균	7,053	11,233	5,276	43,587	3,539	5,549	236	361	3,502	10,225
	합계	56,420	146,031	52,760	435,869	31,859	105,425	1,649	1,443	7,004	838,460
	비율	6.7	17.4	6.3	52.0	3.8	12.6	0.2	0.2	0.8	100.0

주 : 행정1리의 농가는 인근마을의 농지를 소유하거나 임차할 수 있고, 또 다른 마을의 농가가 행정1리의 농지를 소유하거나 임차할 수 있기 때문에 앞 절의 필지별 분석내용과 다를 수 있음.

- 임차료는 어떤 조건의 농지를 누구에게 빌리고, 누구에게 빌려주느냐에 따라 큰 차이가 있음. 임대농이 수취하는 임대료와 대규모 임차농이 지불하는 임차료는 거의 비슷한 수준으로 나타났음(부표 39).
 - 법인농의 임차료가 높게 나타난 것은 친환경채소 생산을 위해 하우스용 논을 빌린 대신 그에 상응하는 임차료를 지불하였기 때문.

202 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

부표 39. 농가유형별 임차료 수준

단위 : 원/평

구분	농 가 유 형									합 계
	자작농	자작+ 임차농	임차농	대규모 임차농	자작+ 임대농	위탁농	임대농	임노동	기업· 법인농	
빈도	1	13	9	10	9	4	7	1	1	55
평균 임차료	810	601	341	511	589	570	540	60	1,890	548

부표 40. 농가유형별 농지 임차 이유

단위 : 호, (%)

구 분			농지 임차 이유							합 계
			임차 하지 않음	규모 확대 소득 증대	농기계 효율 제고	경영 다각 화	농촌 공사 권유	이웃 친척 권유	기타	
농 가 유 형	전업농	이유1	22	28	1			1		52 (63.4)
		이유2			4	2		19	5	
	1종 겸업농	이유1	4	5		1				10 (12.2)
		이유2			1	2	1	2		
	2종 겸업농	이유1	8	2						10 (12.2)
		이유2						2		
합 계		이유1	34 (52.4)	35	1	1		1		82 (100.0)
		이유2			5	4	1	23	5	

- 농지를 임차하는 농가는 39호(47.6%)였는데, 그 주된 이유는 ‘영농규모를 확대해 농업소득을 높이기 위해(35호)’, ‘주위 이웃(고령농업인)이나 친척의 권유(25호)’였음(부표 40). 전업농의 경우 ‘농기계 효율제고’도 상당한 이유가 되고 있음.

부표 41. 농가유형별 농지 임대 이유

단위 : 호, (%)

구 분			농지 임대 이유								합 계
			임대 않음	노동력 부족	수지가 안맞아	고령	타작업 종사	농지 조건 열악	경영 적불금	기타	
농 가 유 형	전업농	이유1	47	5							52 (63.4)
		이유2				2		1		2	
	1종 겸업농	이유1	8	2							10 (12.2)
		이유2				1	1				
	2종 겸업농	이유1	7	3							10 (12.2)
		이유2				1	2				
	임대농	이유1	0	8							8 (9.8)
		이유2				7				1	
	합 계	이유1	64 (78.0)	18							82 (100.0)
		이유2				11	3	1		3	

- 농지를 임대하는 농가는 18호(22.0%)였는데, 그 주된 이유는 ‘노동력이 부족해서(18호)’, ‘고령으로 쉬고 싶어서(11호)’였음(부표 41).
 - 농지 임대자는 대부분 고령의 단신 할머니, 할아버지 가구였는데 노동력 부족이든 고령이든 더 이상 농사를 지을 수 없게 되었을 때 임대하고 있었음.
 - 비료·농약이라도 뿌릴 수 있고, 물꼬라도 돌볼 수 있으면 임대하지 않고 부분 또는 전부 위탁으로라도 농사를 계속하고자 함.
 - 따라서 이 마을에 전부 또는 부분 작업위탁 농가가 많다는 것은 잠재적인 임대농이 많음을 의미하고, 이는 농지의 규모화와 관련하여 시사하는 바가 큼.

204 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

- 조사대상 법정리의 2007년도 쌀소득직불금 수령농가 및 수령액
 - 수령농가 수: 58호
 - 총 수령금액: 40,997,080원
 - 수령농가 평균: 706,846원
 - 최저 수령액: 63,160원
 - 최고 수령액: 12,966,010원(갑·을父子) (전체의 31.6%)
 - 상위 5 농가 수령액: 20,397,710원(전체의 49.8%)
- 조사대상 법정리의 2008년도 쌀소득직불금 신청 현황(상세한 내용은 앞 절의 <부표 27>과 <부표 28> 참조).
 - 신청 농가수: 69호, 403필지, 588,914m²
 - 행정1리 거주: 61호, 386필지, 563,762m²
- 지주가 직불금을 수령하는 경우는 8%에 불과하였고, 임대차의 92%는 실경작자인 임차인이 수령하는 것으로 나타났음(부표 42).

부표 42. 농지 임대차 시 쌀소득직불금의 실제 수령자

구분	실경작자 (임차인)	재촌 지주	부재 지주	임차인 지주 분할 수령	합 계
빈 도 (호)	46	2	2	0	50
비 율 (%)	92.0	4.0	4.0	0.0	100.0

주 : 비율은 쌀 농사를 짓지 않는 농가 등 쌀직불금과 관련이 없는 농가 32호(39.0%)를 제외한 후의 비율임

- 지급(수취)하는 임차료가 이 지역의 일반적 임차료 수준과 비교하여 임대인측은 ‘낮은 편(62.3%)’이라고 응답하였고, 임차인측은 ‘높은 편(15.1%)’라고 응답하였음(부표 43).
 - 객관적으로 보아 이 지역의 임차료 수준이 타 지역에 비해 낮은 편인데 그 이유는 이 지역의 임차인 우위의 임대차시장 특성과 무관하지 않은 것으로 보임.

부표 43. 임차료의 상대적 수준

구 분	낮은 편	같은 수준	높은 편	잘 모르겠음	합 계
빈 도 (호)	33	12	8	0	53
비 율 (%)	62.3	22.6	15.1	0.0	100.0

주 : 농지를 임대하거나 임차하지 않은 농가 등 해당사항이 없는 농가 29호(35.4%)를 제외한 후의 비율임.

- 임차료가 상대적으로 낮은 이유에 대해 노령화의 진전 등으로 임대 농지는 늘어나는데 비해 임차수요가 부족한 것이 가장 큰 이유였고 (18.5%), ‘양도소득세 감면에 주된 관심을 갖는 부재지주의 농지라서 임차료 수준에 별로 신경쓰지 않기 때문’과 ‘임대인(지주)이 자경하지 않으면 처분대상이 되는 농지를 대신 경작하는 역할을 하고 있기 때문’이라는 농가가 각각 3호였음(부표 44).
- 임차료가 낮은 기타 이유로 임대인 측에서는 노령화, 노동력 부족 등으로 임대하지 않을 수 없는 형편이라 우월적 지위를 점하고 있는 임차인이 주는 대로 받을 수밖에 없음을 강조하였고, 임차인측에서는 일조시간 부족으로 시설원에 곤란, 행정1리의 경우 농지(필지) 크기가 작아 농기계작업의 효율이 떨어지기 때문 등을 기타 이유로 들고 있음.

부표 44. 임대차료가 지역의 평균 임차료보다 낮은 이유

단위 : 호, (%)

구 분	낮지 않다	임대농지가 수요에 비해 많기 때문	양도세에 관심갖는 부재지주 농지	자경하지 않을 경우 처분대상 농지	쌀직불금을 지주가 수취하기 때문	모르겠다	기타	계
이유 1	19	20	3	9	0	0	3	54
이유 2	19	0	0	3	0	0	32	54
합 계	38 (35.2)	20 (18.5)	3 (2.8)	12 (11.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	35 (32.4)	108 (100.0)

206 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

주 : 해당사항 없는 농가(임대 또는 임차하지 않는 농가) 28호를 제외한 비율임

- 지역의 농지임대차 사정에 대해 ‘임차자와 임대농지가 비슷한 수준이라는 응답’이 전체의 52.4%를 차지하였으나, ‘임대농지에 비해 임차자가 적다’는 응답도 39.0%나 되었음. 이는 이 지역의 임차료가 상대적으로 낮은 것과 무관하지 않음(표 45).

부표 45. 지역의 농지 임대차 사정

구 분	임차자에 비해 임대농지가 적다	임대농지에 비해 임차자가 적다	임차자와 임대농지가 비슷한 편	임차자도 없고 임대농지도 없는 편	기타	합 계
빈 도 (호)	1	32	43	4	2	82
비 율 (%)	1.2	39.0	52.4	4.9	2.4	100.0

- 지역의 농지거래 사정은 ‘농지를 사고 싶어도 팔려고 내놓은 농지가 별로 없다’는 응답이 47호(57%)로 월등히 높았고, 농지가격 전망은 ‘현재 수준을 유지할 것이다’라는 응답이 52호(63%)로 많았으나 농지거래 사정을 반영하여 ‘오를 것이다’라는 응답도 28호(34%)로 적지 않았음(부표 46).

부표 46. 지역의 농지거래 사정과 농지가격 전망

단위 : 호, %

구 분		빈도	비율
농지 거래 사정	농지를 팔려는 사람보다 사려는 사람이 적다	14	17.1
	농지를 사고 싶어도 팔려는 농지가 적다	47	57.3
	기타(농지 거래가 별로 없다 등)	21	25.6
농지 가격 전망	오를 것이다	28	34.1
	내릴 것이다	2	2.4
	현재 수준을 유지할 것이다	52	63.4
합 계		82	100.0

4.3. 영농 실태

부표 47. 농가의 영농활동 비중(전·겸업)별 영농형태

단위 : 호, (%)

구 분		영농활동 비중					합 계
		전업농	1종겸업농	2종겸업농	임대농	임노동	
영 농 형 태	수도 단작	21	2	2			25 (30.5)
	전(과수원)작	5	1	3	2		11 (13.4)
	경종·축산복합	13	3				16 (19.5)
	수도+전작	10	3	3			16 (19.5)
	수도+시설원예	2					2 (2.4)
	임대농				6		6 (7.3)
	임노동			2		2	4 (4.9)
	기업·법인농	1	1				2 (2.4)
합 계		52 (63.4)	10 (12.2)	10 (12.2)	8 (9.8)	2 (2.4)	82 (100.0)

- 겸업농가는 20호(24.4%)호였는데, 경영주 겸업보다는 가구원 겸업이 많았고, 겸업의 내용은 이장, 동네 상점, 군청 미화원, 회사원, 유통업, 식당 종업원, 공사판 임노동, 무속인, 보험설계사, 비닐하우스 임노동, 자영업 등 저위·불안정 취업이 대부분이었음(부표 47).
- 영농형태별로는 수도 단작 농가가 25호(30.5%)로 제일 큰 비중을 차지하였고, 경종+축산 복합농가는 16호(19.5%)였음.
 - 이 지역의 좁은 경지면적, 임대·위탁으로 인한 유희노동력의 존재 등을 감안할 때 축산부문의 도입을 통한 경축 복합경영의 확대가 요구됨.

부표 48. 농가유형별 가축·농기계·시설 현황

단위 : 호, (%)

구 분		농가 유형									합 계
		자작농	자작+임차	임차농	대규모임차농	자작+임대농	위탁농	임대농	임노동	기업·법인농	
가축	없음	5	3	5	6	7	16	7	4	1	54 (65.9)
	1~2	1	4	1	0	2	2	0	0	0	10 (12.2)
	3~5	2	4	4	1	0	1	0	0	0	12 (14.6)
	6~9	0	1	0	2	0	0	0	0	0	3 (3.7)
	10두 이상	0	1	0	1	0	0	0	0	1	3 (3.7)
농기계	없음	0	3	5	1	8	15	7	4	0	43 (52.4)
	대형일체	2	2	0	7	0	0	0	0	2	13 (15.9)
	소형	6	8	5	2	1	4	0	0	0	26 (31.7)
시설	없음	7	9	7	4	9	18	7	4	0	65 (79.3)
	시설원예	0	0	0	1	0	1	0	0	1	3 (3.7)
	축산시설	1	4	3	2	0	0	0	0	1	11 (13.4)
	육묘건조	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1 (1.2)
	종합시설	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2 (2.4)
합 계		8 (9.8)	13 (15.9)	10 (12.2)	10 (12.2)	9 (11.0)	19 (23.2)	7 (8.5)	4 (4.9)	2 (2.4)	82 (100.0)

- 가축을 기르지 않는 농가는 54호(66%)였고, 27농가가 소 105두(평균 3.9두), 한 농가(양돈농장)가 모든 250두를 기업적으로 사육하고 있음(부표 48).
- 절반이 넘는 43호는 농기계를 전혀 갖고 있지 않았는데 이들은 대부분 임대농이거나 위탁농들이었음. 트랙터, 콤바인, 이앙기 등 대형농기구를 갖춘 13호의 농가가 임차, 작업수탁 등의 방식으로 경작규모를 확대하고 있음. 경운기, 관리기 등 소형 농기구를 갖춘 26호의 농가들은 위탁이 곤란한 조건불리 농지를 직접 경작하면서 모내기, 수확 등 소형농기계로 곤란한 작업들을 부분위탁 하고 있음.
- 농업용 시설의 경우 65호(79.3%)의 농가는 별다른 시설을 갖고 있지 않고, 3호가 비닐하우스, 11호가 축사를 갖추고 있음. 특이한 점은

트랙터, 콤바인, 이앙기는 물론, 육묘장, 건조시설, 도정시설 일체를 갖춘 농가(갑·을父子)가 수도작 규모를 꾸준히 확대하면서 부산, 마산 등지 대형소비처와 직거래를 하는 등 판로도 개척해 나가고 있음(부표 48).

부표 49. 작업 수위탁 현황

구 분	작업 위탁			작업 수탁		
	면적 (m ²)	필지수 (개)	위탁료 (원/평)	면적 (m ²)	필지수 (개)	수탁료 (원/평)
농가 수	45	45	45	4	4	4
최소값	1,207	1	500	3,498	5	675
최대값	13,205	10	950	110,474	84	950
합 계	222,240	154	35,407	210,864	164	3,175
평 균	4,939	3.4	787	52,716	41	794

- 작업 수위탁의 경우 45호의 농가가 평균 평당 787원에 위탁한 222,240m²의 농지(논)를 4호의 농가가 평균 평당 794원에 수탁하여 경작하고 있음(부표 49).
- 평당 임차료 550원, 작업 위탁료 790원을 적용하여 조사 대상마을의 자경농, 위탁농, 임대농, 임차농, 수탁농의 논 1마지기(200평) 당 소득을 계산해 본 결과 다음과 같음.
 - 자경농: 조수익 × 소득률 = 540,000원 × 62% ≒ 33만원
 - 위탁농: 조수익 - 위탁영농비 - 비료·농약 등 자재비
= 540,000원 - (790원 × 200평) - 100,000원 ≒ 28만원
 - 임대농: 평당 임차료 × 면적 = 550원 × 200평 = 11만원
 - 임차농: 자경농의 소득 - 임차료 = 33만원 - 11만원 = 22만원
 - 수탁농: 평당 수탁료 × 면적 = 790원 × 200평 ≒ 16만원

210 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

부표 50. 휴경농지 유무와 휴경 이유

단위 : 호, %

구 분		빈도	비율
휴경 농지 유무	있음	28	34.1
	없음	54	65.9
휴경 이유	휴경하지 않음	54	65.9
	노동력 부족으로 조건 나쁜 농지 휴경	12	14.6
	노동력 부족보다 영농조건이 나빠서	11	13.4
	채배작물의 채산성이 떨어져서	2	2.4
	농지가가 재해 등으로 황폐해져서	0	0.0
	기타(대지, 묘지, 조수피해 등)	3	3.7
합 계		82	100.0

- 조사대상 마을의 특징 중의 하나가 휴경농지가 많다는 것인데 설문 조사 결과 휴경농지가 있다는 농가의 비율이 34.1%로 비교적 높은 편임(부표 50).
- 휴경의 주된 이유는 노동력 부족과 영농조건 불량이었으나 멧돼지 등 야생조수의 피해 때문이라는 농가도 있었음.

4.4. 토지이용방식의 변화와 전망

- 조사농가의 지난 10년간 토지이용방식 변화를 보면 자작농은 48호에서 15호로 줄고, 임대농은 2호에서 14호로 늘었으며, 위탁농은 9호에서 32호로 증가하는 등 농민층 하강분해(농가해체)가 빠른 속도로 진행되었음(부표 51).

부표 51. 지난 10년간의 토지이용방식 변화

단위 : 호, (%)

토지 이용방식	6~10년 전	최근 5년 간
소유농지를 자작(자영) 중심으로 영농	48 (58.5)	15 (18.3)
농지임차 중심으로 영농	13 (15.9)	13 (15.9)
자작지와 임차지를 비슷한 규모로 영농	7 (8.5)	6 (7.3)
소유농지를 임대	2 (2.4)	14 (17.1)
자작지를 작업위탁하여 영농	9 (11.0)	32 (39.0)
귀농 등으로 인해 6~10년전에는 농지가 없었음	3 (3.7)	0 (0.0)
농지 없는 임노동자화	0 (0.0)	2 (2.4)
합 계	82 (100.0)	82 (100.0)

- 조사대상 마을의 지난 10년간의 농민충분해(혹은 ‘농업사다리’ 상의 위치 변동) 양상을 살펴본 바, 조사농가 중 11호(13.4%)는 상향 이동, 16호(19.5%)는 현상 유지, 나머지 55호(67.1%)는 위탁농, 임대농, 임금노동자로 하향 이동하였음(부표 52).
- 특히, 대규모 임차를 통한 규모확대로 5ha 이상의 상층농이 4호나 된다는 사실이 눈에 띈.

부표 52. 조사농가의 지난 10년간 농민충분해 양상

단위 : 호, (%)

구 분		농민충분해 양상					합 계
		임 차 등 규모확대로 상향 이동	자작·임 차지 현상 유지	자작농에서 위탁농으로 하향 이동	위탁농에서 임대농으로 하향 이동	임금 노동자화	
경 영 규 모	5ha 이상	4					4 (4.9)
	3~5ha	1					1 (1.2)
	2~3ha	1	3				4 (4.9)
	1~2ha	2	3	7			12 (14.6)
	0.5~1ha	2	4	15	1		22 (26.8)
	0.5ha 미만		5	14	9	1	29 (35.4)
	경작지 없음	1	1		6	2	10 (12.2)
합 계		11 (13.4)	16 (19.5)	36 (43.9)	16 (19.5)	3 (3.7)	82 (100.0)

212 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

- 앞으로의 규모 확대 또는 축소 의향을 알아본 바, 조사농가 중 12호 (14.6%)는 규모를 확대할 계획이 있고, 20호(24.4%)는 현상 유지, 44호(53.7%)는 규모를 축소하거나 은퇴할 계획이라고 응답하였으며, 6호(7.3%)는 현재는 후계자가 없지만 도시에 나가있는 자식(잠재적인 후계자)의 영농여부와 관련되어 있어 ‘그때 가봐야 알겠다’고 답변을 유보하였음(부표 53).

부표 53. 향후 규모 확대·축소 의향

단위 : 호, (%)

구 분		규모 확대·축소 의향				합 계
		확대 계획	축소·은퇴	현상유지	모르겠다	
경 영 규 모	5ha 이상	4				4 (4.9)
	3~5ha		1			1 (1.2)
	2~3ha	2	1	1		4 (4.9)
	1~2ha	1	7	3	1	12 (14.6)
	0.5~1ha	3	8	9	2	22 (26.8)
	0.5ha 미만	2	21	5	1	29(35.4)
	경작지 없음		6	2	2	10 (12.2)
합 계		12 (14.6)	44 (53.7)	20 (24.4)	6 (7.3)	82 (100.0)

- 규모별로는 규모가 상대적으로 큰 농가들은 규모 확대의향을 보인 반면에 규모가 작은 농가들은 규모 축소의향을 보였음.

- 규모를 확대하고자 하는 농가들의 규모확대 방식은 매입과 임차를 고루 활용하겠다는 농가의 비중이 높았으나 매입보다는 임차를 통해 규모를 확대하겠다는 반응이 우세하였음(부표 54).
- 규모를 축소하거나 경영이양을 계획하는 이유로는 ‘노령화로 농사짓기가 힘들어서’가 대부분(29호)이었고, ‘농사지를 사람이 없어서’가 10호, ‘농사 수지가 맞지 않아서’가 2호였음(부표 54).

부표 54. 규모확대 방식과 규모 축소 내지 은퇴 이유

단위 : 호, %

구 분		빈도	비율
규모확대 방식	규모를 확대하지 않을 계획	68	82.9
	주로 농지 매입을 통해	2	2.4
	주로 농지 임차를 통해	5	6.1
	매입과 임차를 고루 활용	7	8.5
영농규모를 축소하거나 경영이양을 계획하는 이유	무응답 또는 해당없는 농가	39	47.6
	농사 수지가 맞지 않아서	2	2.4
	농사지를 사람이 없어서	10	12.2
	노령화로 농사짓기가 힘들어	29	35.4
	후계자에게 경영이양 위해	0	0.0
	기타 이유	2	2.4
합 계		82	100.0

- 영농은퇴 시기는 60호(73.1%)의 농가가 75세 이후라고 응답하였고, 65세 이전은 3호에 불과하였음(부표 55).
- 은퇴시기와 현재의 연령을 비교하였을 때 사실상 은퇴하였거나 5년 이내에 은퇴할 경영주가 42호(51%)였고, 은퇴시기가 10년 이상 남은 농가는 23호(28%)였음(부표 55).

부표 55. 영농은퇴 시기와 은퇴까지 남은 기간

단위 : 호, %

구 분		빈도	비율
영농은퇴 시기	60세 이전	0	0.0
	60~64세	3	3.7
	65~69세	1	1.2
	70~74세	18	22.0
	75~79세	32	39.0
	80세 이상	28	34.1
은퇴까지 남은 기간	0년 (사실상 은퇴)	14	17.0
	1~5년	28	34.1
	6~10년	17	20.7
	11~15년	12	14.6
	16~20년	2	2.4
	20년 이상	9	11.0
합 계		82	100.0

214 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

- 영농은퇴 시 농지처분 방식은 임대 후 상속·유증이 약 60%(35호)로 가장 많았고, 영농후계자에게 증여하겠다는 농가는 11호, 직접 매각하겠다는 농가는 4호였음(부표 56).

부표 56. 영농은퇴 시 농지처분 방식

단위 : 호, (%)

구 분	후계자 유무			합 계
	후계자 확보	확보 가능성 있음	후계자 없음	
직접 매각			4	4 (4.9)
농지은행 통해 매각			1	1 (1.2)
역모기지론 및 임대		1	5	6 (7.3)
영농후계자에게 증여	5	6		11 (13.4)
임대후 상속·유증		14	35	49 (59.8)
임차농지 반환	1	1	6	8 (9.8)
잘 모르겠다			3	3 (3.7)
합 계	6 (7.3)	22 (26.8)	54 (65.9)	82 (100.0)

4.5. 농지소유 및 임대차제도에 대한 견해

- 경자유전원칙의 실효성에 대해 원칙이 잘 지켜지고 있다거나 전적으로 유명무실한 원칙이라는 응답은 없었고, ‘사실상 비농민의 농지소유가 일반화되어 있어 경자유전 원칙은 실효성이 없다’는 응답이 45호(55%)로, ‘약간의 문제는 있지만 큰 틀에서는 원칙이 준수되고 있다’는 응답 37호(45%)보다 다소 높았는데, 농가유형 간에 큰 차이는 보이지 않았음(부표 57).
- 경자유전원칙의 고수 여부에 대해서는 ‘경제자유전원칙 고수’ 의견(40호)과 ‘농지소유 자유화’ 의견(39호, 조건부 자유화 33호, 완전자유화

6호)이 비슷하였음(부표 57).

- 이 문항에 대한 응답은 농가유형에 따라 달랐는데, 자작농, 대규모 임차농 등 농사를 계속하거나 규모를 확대하려는 농가들은 ‘원칙고수’를 바라는 비율이 높았고, 위탁농·임대농 등 규모를 축소하거나 은퇴를 앞두고 있는 농가들은 조건부 혹은 완전 소유자유화를 바라는 비율이 상대적으로 높게 나타났음.

부표 57. 경자유전원칙 실효성과 경자유전원칙 고수 여부에 대한 견해
단위 : 호, %

구 분		빈도	비율
경자유전원칙 실효성 여부	원칙이 잘 지켜지고 있다	0	0.0
	문제있으나 크게 보아 원칙 준수	37	45.1
	비농민 소유로 인해 실효성 상실	45	54.9
	전적으로 유명무실한 원칙	0	0.0
	잘 모르겠다	0	0.0
경자유전원칙 고수 여부	경자유전원칙 계속 지켜져야 한다	40	48.8
	비농민도 농지소유할 수 있게 해야	6	7.3
	투기방지 가능할 경우 소유자유화	33	40.2
	잘 모르겠다	3	3.7
합 계		82	100.0

- 현행 농지임대차제도에 대해 ‘큰 문제는 없다’는 응답이 28호(34%)로 가장 많았으나 농가유형에 따라 상이한 반응을 보였음(부표 58).
 - 자작농: ‘별 문제없다’는 비중이 상대적으로 높음
 - 임차농: ‘계약관계 불안정’, ‘실경작자 권리주장 한계’, ‘농지 임대차시장 미활성화로 규모확대 곤란’ 등 현행 임대차제도의 문제점을 지적하는 비중이 상대적으로 높음.
 - 임대농: 선택지에는 없으나 기타 의견에서 불공평한 임대료와 임대 계약조건, 안심하고 맡길 수 있는 임대처 부재(농지은행에 맡기는 데 대해서는 불안감 나타냄) 등의 문제를 제기하였음.

216 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 I (중산간지역)

- 농지제도의 개편방향에 대해서는 ‘농지전용을 엄격하게 제한하고 임대차를 자유롭게 해야 한다’는 응답이 25호(31%)로 가장 많았으나, ‘부채지주 농지의 매각처분’이나 ‘부채지주 농지의 농지은행 위탁’해야 한다는 응답도 각각 19호, 18호나 되었음. 다른 문항과 달리 ‘잘 모르겠다’는 응답이 11호(13.4%)로 많은 편이었음.

부표 58. 농지제도의 문제점과 개편방향에 대한 견해

단위 : 호, %

구 분		빈도	비율
현행 농지제도 문제점	관행임대차는 임차인 권리에 한계	9	11.0
	농지임대차 시장 활성화에 한계	9	11.0
	관행임대차는 계약관계 불안정	21	25.6
	현행 임대차제도에 큰 문제 없음	28	34.1
	잘 모르겠다	10	12.2
	기 타	5	6.1
농지제도 개편방향	비농민 소유허용, 임대차 자유롭게	9	11.0
	농지전용 제한, 임대차 자유롭게	25	30.5
	부채지주 농지를 농지은행에 임대	18	22.0
	부채지주 농지 비자경 시 매각	19	23.2
	잘 모르겠다	11	13.4
	기 타	0	0.0
합 계		82	100.0

부록 5

농지소유 및 임대차 실태 사례조사 II (평야지역)

1. 연구내용 및 방법

1.1. 연구내용

1) 조사지역 특성

- 농가 및 인력 현황
 - 세대수 및 인구수
 - 농가수 및 특징
- 조사지역 농지현황
 - 지목별 현황
 - 농지가격 및 임차료 수준
 - 경지이용 현황

2) 필지조사에 의한 농지소유 및 임대차 실태

- 소유자별 농지소유 실태
 - 1996년 이전 취득 소유농지(면적 및 비율)
 - 1996년 이후 취득 소유농지(면적 및 비율)
 - 농지취득방법(매입, 상속 등)

218 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 (평야지역)

- 재촌 및 부재 소유자의 농지 현황
- 합법적 농지소유 여부 확인(농지소유 시점 및 자경 여부 등)
- 법정리 전필지 농지임대차 실태(토지대장과 농지조서 대조, 이장확인)
 - ① 부재지주의 농지 조사
 - 임대차 여부 조사(자경 확인)
 - 합법적 임대차 여부 확인(농지소유 시점 및 방법, 임대방법)
 - ② 재촌지주의 임대농지 조사
 - 농지조서상 임대지
 - 재촌농민의 농지로 실제 임대하고 있는 필지 조사 (이장 확인)
 - 합법적 임대차 여부 조사(합법적 임대차 요건 충족 조사)

3) 농가조사에 의한 농지이용 실태

- 조사대상농가 농지임대차 실태
 - 농지임대차 유형(개인간 합법적, 비합법적, 농지은행 임대수위탁)
 - 임대차계약방법(서면, 구두) 및 계약기간
 - 임차료 수준
 - 쌀소득보전직불금 수령자 확인
- 조사대상농가 현황 및 의향조사
 - 농가별 영농규모
 - 영농방법(자영, 임대차, 작업위탁)별 영농규모
 - 영농확대 의사 및 규모화 방법(농지 매입 혹은 임차)
 - 경영주 연령분포
 - 은퇴계획 및 방법(승계, 유증, 매각, 임대)
 - 농지제도에 대한 견해

1.2. 연구방법

- 1개 법정리 전 필지 농지조서와 토지대장 입수
 - 농지조서(면사무소)
 - 토지대장(시청)
- 사전서류조사
 - ① 자작지와 임대지 구분
 - 농지조서와 토지대장 비교
 - 농지조서상의 농지이용현황 조사(자경, 임대, 휴경 등)
 - ② 합법적 임대가능지 조사
 - 농지취득방법 및 시기 조사
 - 매입 시 매입시기 조사(1996년 이전 여부)
 - 상속 및 유증 시 소유규모 조사(1ha 초과 여부)
 - 농지은행 임대수탁 여부
 - ③ 임대지 정밀조사
 - 재촌임대, 부재임대 조사
 - 합법임대, 비합법임대 조사
- 서류조사내용 확인(이장 면담 후 정밀조사)
 - 농지이용실태
 - 실경작자
- 농가조사
 - 조사마을 : 법정리 내 5개 마을
 - 조사방법 : 면담조사
 - 설문조사 : 설문지 이용

2. 조사지역 특성

2.1. 조사지역 개황

- 마을의 자연적, 지리적 입지여건 및 교통 상황
 - 시내에서 약 18km, 면소재지에서 3km 떨어져짐.
 - 지방도로에서 약 100m 떨어진 논 가운데 마을이 형성됨.
 - 교통상황은 매우 양호한 편임.
- 지역의 농지가격 수준(평당)
 - 농업진흥지역 안과 밖의 농지가격
 - * 농업진흥지역 안과 밖의 농지가격 : 동일
 - 논과 밭의 농지가격
 - * 밭이 거의 없기 때문에 모름.
 - 농지가격의 증감 추세
 - * 공시지가 : 8,000~9,000원/㎡(약 27,000~30,000원/평)
 - * 실제가격 : 최근 거래된 것은 없으나 '08년 현재 60,000~70,000원선/평
- 지역의 임차료 수준(평당)
 - 농업진흥지역 안과 밖
 - * 농업진흥지역 안과 밖의 농지임차료 : 동일
 - * 일반적으로 1,200평당 백미 80kg 11~12가마(880~960kg)
⇒ 300평당 220~240kg
 - *** 일반적으로 11가마의 경우는 쌀농업 직불금을 임대자가 수령하는 안이 있고, 12가마의 경우는 임차자가 수령하는 경우가 있음.
 - 논과 밭
 - * 밭이 없기 때문에 밭과 논의 임차료 비교는 불가능

가. 마을 1

- 지역의 주된 재배작목 및 농업생산의 특징
 - 마을의 주작물은 쌀이며, 이모작으로 보리와 밀을 재배하고 있음.
 - 보리는 전체 28ha, 6농가
 - * 12ha : 정부 수매분 계약재배,
 - * 16ha : 농협과 흰찰쌀보리계약 재배면적
 - 밀 재배면적 : 6ha, 2농가
- 농가호수 및 농업경영체 구성, 비농업인 거주 현황
 - 전체 가구수 : 57가구
 - 농가호수 : 32호(직불금 수령 농가)
 - 비농가 : 25호(고령인 15호, 비농업인 10호)
- 마을경지면적, 경지이용률
 - 마을의 전체 경지면적 : 80ha
 - 논 이용율 : 142.5%

나. 마을 2

- 지역의 주된 재배작목 및 농업생산의 특징
 - 마을의 주 재배작물은 쌀이며, 이모작으로 보리와 밀을 재배하고 있음.
 - 보리는 전체 11ha, 6농가
 - * 3ha : 정부 수매분 계약재배,
 - * 4ha : 농협과 흰찰쌀보리 계약 재배면적
 - * 3ha : 청보리 농림수산식품부 종자원 종자용 수매분
 - 밀 재배면적 : 4ha, 4농가

222 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 (평야지역)

- 농가호수 및 농업경영체 구성, 비농업인 거주 현황
 - 전체 가구수 : 42가구
 - 농가호수 : 30호(직불금 수령 농가)
 - 비농가 : 12호(고령인 5호, 비농업인 7호)
- ⇒ 전원마을로 비농가 주택이 많은 편임.
- 마을경지면적, 경지이용률
 - 마을의 전체 경지면적 : 60ha
 - 논 이용율 : 125.0%(보리, 밀)

다. 마을 3

- 지역의 주된 재배작목 및 농업생산의 특징
 - 마을의 주 재배작물은 쌀이며, 이모작으로 보리와 밀을 재배하고 있음.
 - 보리는 전체 33ha, 7농가
 - * 18ha : 정부 수매분 계약재배,
 - * 15ha : 농협과 흰찰쌀보리계약 재배면적
 - 밀 재배면적 : 8.4ha, 3농가
- 농가호수 및 농업경영체 구성, 비농업인 거주 현황
 - 전체 가구수 : 40가구
 - 농가호수 : 28호(직불금 수령 농가)
 - 비농가 : 12호(고령인 10호, 비농업인 2호)
- 마을경지면적, 경지이용률
 - 마을의 전체 경지면적 : 52.7ha
 - 논 이용율 : 178.6%(보리, 밀)

- 경지정리 현황
 - 아직도 일제시대 경지정리의 잔재가 남아 1필지당 900평의 논이 장좌마을을 중심으로 많이 분포되어 있음.

3. 필지조사에 의한 농지소유 및 임대차 실태

3.1. 법정리 필지 개황

- 본 연구는 조사대상 법정리 전체에 대한 토지대장과 농지조서를 중심으로 농지에 대한 전수조사를 실시한 것으로, 농지조서를 중심으로 토지대장과 비교하여 지번을 설정하여 조사 분석한 것임.
- 토지대장상의 법정리의 농지는 총 3,477 필지가 있음.
 - 논이 3,397 필지, 밭 74 필지, 목장용지 6필지임. 과수원은 없음.
 - 특히 논의 필지수가 농지조서상의 필지수와 많은 차이를 보이는 이유는 2004년 대구획경지정리 이전의 지번수가 있기 때문임.
 - 따라서 농지조서상의 지번을 중심으로 분석하였음.
- 본 연구의 분석대상은 농지조서상의 지번 전체(2,736필지) 중에서 실제 벼 재배가 확인이 가능하여 조사된 지번 1,938필지가 됨.
 - 농지조서상 농지 전체 중에서 1개 필지가 100평 이상 2,177필지, 면적으로는 6,168,423㎡였으며 국가나 지자체, 미기록땅의 필지수가 653필지, 486,217㎡였음.
 - 이들 중에서 조사가 가능한 것을 대상으로 하였음.

부표 59. 농지조서 전체 필지 현황

구분		100평 미만	100~300평 미만	300평 이상	합계
필지 수	논	498 (18.6)	302 (11.3)	1,875 (70.1)	2,675 (100.0)
	목장용지			4 (100.0)	4 (100.0)
	밭	44 (77.2)	11 (19.3)	2 (3.5)	57 (100.0)
	합계	542 (19.8)	313 (11.4)	1,881 (68.8)	2,736 (100.0)
면적	논	61,852 (1.0)	178,192 (2.9)	5,972,570 (96.1)	6,212,615 (100.0)
	목장용지			8,978 (100.0)	8,978 (100.0)
	밭	4,255 (32.9)	5,989 (46.3)	2,694 (20.8)	12,938 (100.0)
	합계	66,107 (1.1)	184,181 (3.0)	5,984,242 (96.0)	6,234,531 (100.0)

- 조사필지의 진흥지역 여부를 보면
 - 98.4%의 필지수가 진흥지역과 보호구역(0.1%)으로 지정되어 있으며
 - 면적으로도 약 99%가 진흥지역과 보호구역으로 지정되어 있음.
- 조사지역은 일제시대 경지정리된 지역이 많으며, 일부지역이 2004년
에 대구획경지정리가 이루어진 곳도 있음.
 - 조사필지의 경지정리는 필지수는 90.0%가 경지정리 되었으며,
 - 면적으로 92.6%가 경지정리되어 있어 작업의 효율성이 매우 높은 지역임.

부표 60. 조사 필지의 진흥지역 여부

구분		진흥	밖	보호	미기록	합계
필지수	필지	1,906	23	2	7	1,938
	%	98.3	1.2	0.1	0.4	100.0
면적	면적	5,618,512	39,701	7,587	24,973	5,690,774
	%	98.7	0.7	0.1	0.4	100.0

부표 61. 조사 필지의 경지정리 여부

구분		유	무	미기록	합계
필지수	필지	1,745	191	2	1,938
	%	90.0	9.9	0.1	100.0
면적	면적	5,266,644	409,954	10,187	5,686,785
	%	92.6	7.2	0.2	100.0

- 조사 필지 중에서 100평 미만의 필지수는 5.5%, 300평 미만이 12.7%를 점하고 있으나, 이 필지들의 전체 면적은 1.8%에 불과함.

부표 62. 조사 필지 전체의 필지당 면적별 필지수 및 면적

구분	필지수		면적(m ²)	
~100평 미만	107	5.5%	16,545	0.3%
100~300평 미만	139	7.2%	85,855	1.5%
300~900평 미만	629	32.5%	1,310,359	23.0%
900~1200평 미만	458	23.6%	1,510,309	26.6%
1200평 ~	605	31.2%	2,763,717	48.6%
합계	1,938	100.0%	5,686,785	100.0%

3.2. 농지의 소유실태

- 조사 필지의 경우 98.5% 필지, 98.9% 면적이 개인소유임.
 - 국가 및 지자체의 공공기관의 소유는 19필지 약 16ha에 불과함.
 - 씨족의 땅도 2개 씨족에서 8필지 약 3.8ha에 불과함.

226 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 (평야지역)

부표 63. 조사 필지 전체의 소유자별 필지수 및 면적

구분	필지수		면적(m ²)	
국가	4	0.2%	2,266	0.0%
지자체	15	0.8%	45,709	0.8%
단체	2	0.1%	2,975	0.1%
씨족	8	0.4%	11,380	0.2%
개인	1,909	98.5%	5,620,455	98.9%
합계	1,938	100.0%	5,682,785	100.0%

- 조사필지의 농지의 합법적 소유 실태
 - 필지상 81.2%, 면적상 80.7%가 합법적인 소유로 나타났음<부표 64>.

부표 64. 조사필지 농지의 합법적 소유 실태

구분	필지수		면적	
합법적 소유	1,573	81.2%	4,586,961	80.7%
비합법적 소유	365	18.8%	1,099,824	19.3%
합계	1,938	100.0%	5,686,785	100.0%

- 합법적 농지소유의 사유별 내용을 보면, 자작의 경우가 필지수로는 약72%, 면적으로는 74%를 점하고 있음.
 - 자작에서도 배우자나 자녀 명으로 된 것이 필지수로는 14.3%, 면적으로는 14.6%를 점하고 있음.
 - 자경이 아닌 임차를 통해 소유가 합법적인 농지는 전체의 28.1%(필지수), 26.0%(면적)임. 임차농지 중에서 1996년 이전거래가 64.0%(필지수), 59.1%(면적)이며, 한국농촌공사를 통한 임대차는 25.1%(필지수), 28.8%(면적)였음.

부표 65. 합법적 농지소유 사유별 필지수 및 면적

구분		필지수		면적	
자작	본인	969	61.6%	2,899,183	63.2%
	배우자	80	5.1%	262,845	5.7%
	자녀	82	5.2%	230,990	5.0%
	자작 계	1,131	71.9%	3,393,019	74.0%
임차	농촌공사 임차지	111	7.1%	344,241	7.5%
	국공유지 임차지	19	1.2%	47,975	1.0%
	고령농가 임차지	29	1.8%	95,559	2.1%
	1996년이전 거래	283	18.0%	706,168	15.4%
	임차 계	442	28.1%	1,193,942	26.0%
합계		1,573	100.0%	4,586,961	100.0%

- 비합법적 농지소유의 임차대상자를 보면, 타인이 83.3%(필지수), 81.4%(면적)이며, 나머지는 형제와 친척 간에 임대차가 이루어지고 있었음.

부표 66. 비합법적 농지소유 사유별 필지수 및 면적

구분		필지수		면적	
임차	형제	20	5.5%	72,433	6.6%
	친척	41	11.2%	131,598	12.0%
	타인	304	83.3%	895,713	81.4%
합계		365	100.0%	1,099,744	100.0%

- 조사농지 소유자 중에서 재촌지주의 비율이 89.1%이고 부재지주의 비율이 9.9%임.
- 비합법적 농지소유의 경우는 부재지주의 비율이 약 30%로 합법적 소유보다 높음.
- 이와 같이 평야지대의 경우 부재지주의 비율이 낮은 이유는 대부분 이 논이고 농업진흥지역으로 투자의 가치가 낮기 때문이라 판단됨.

부표 67. 농지소유의 적법성에 따른 재촌지주와 부재지주의 필지수

구분	합법적 소유		비합법적 소유		합계	
재촌지주	1,469	93.4%	258	70.7%	1,727	89.1%
부재지주	85	5.4%	107	29.3%	192	9.9%
국공유지	19	1.2%			19	1.0%
합계	1,573	100.0%	365	100.0%	1,938	100.0%

- 면적으로는 조사농지 소유자 중에서 재촌지주의 면적비율이 88.9%이고 부재지주의 비율이 10.3%에 불과함.
- 비합법적 농지소유의 경우는 부재지주의 비율이 30.4%로 합법적 소유(5.4%)보다 높음.

부표 68. 농지소유의 적법성에 따른 부재지주와 재촌지주의 소유면적

구분	합법적 소유		비합법적 소유		합계	
재촌지주	4,289,400	93.5%	766,073	69.7%	5,055,473	88.9%
부재지주	249,586	5.4%	333,751	30.3%	583,337	10.3%
국공유지	47,975	1.0%			47,975	0.8%
합계	4,586,961	100.0%	1,099,824	100.0%	5,686,785	100.0%

- 조사필지 중 농지소유자의 소재지별 필지수 및 면적현황
- 재촌지주의 경우 77.2%(필지수), 76.8%(면적)가 동일 면에서 소유하고 있으나, 시 권역에 살고 있는 소유지의 비율도 19.5%(필지수), 19.3%(면적)가 됨.
- 부재지주는 타도의 경우가 47.4%(필지수), 46.0%(면적)가 됨.

부표 69. 조사필지 중에서 농지소유자의 소재지별 필지수 및 면적

구분		필지수			면적(m ²)		
재촌지주	동일 면	1,334	68.8%	77.2%	3,880,449	68.2%	76.8%
	인근 면	57	2.9%	3.3%	199,181	3.5%	3.9%
	시 권역	336	17.3%	19.5%	975,844	17.2%	19.3%
	소계	1,727	89.1%	100.0%	5,055,474	88.9%	100.0%
부채지주	도내	101	5.2%	52.6%	314,972	5.5%	54.0%
	타 도	91	4.7%	47.4%	268,365	4.7%	46.0%
	소계	192	9.9%	100.0%	583,337	10.3%	100.0%
국공유지		19	1.0%		47,975	0.8%	
합계		1,938	100.0%		5,686,785	100.0%	

- 조사필지 중에서 임차지의 경우는 부채지주의 비율이 19.7%(필지수), 20.5%(면적)로 임차지 47.2ha가 부채지주의 농지임.

부표 70. 임차농지의 소유자의 거주지별 필지수 및 면적 (임차지만)

구분		필지수		면적(m ²)	
재촌지주	동일 면	414	51.3%	1,159,720	50.6%
	인근 면	37	4.6%	123,635	5.4%
	시 권역 내	178	22.1%	490,011	21.4%
	소계	629	77.9%	1,773,366	77.4%
부채지주	도 내	79	9.8%	232,728	10.1%
	타 도	80	9.9%	239,698	10.4%
	소계	159	19.7%	472,426	20.5%
국공유지		19	2.4%	47,975	2.1%
합계		807	100.0%	2,293,767	100.0%

- 조사필지의 경작자는 총 421명으로 조사지역 내에서 1인당 4.6필지, 13,508m²를 경영하고 있으며, 경작자 421명 중에서 7명인 1.7%가 부채지주로서 영농에 종사하고 있음.

230 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 (평야지역)

부표 71. 농지조서 및 조사필지에서 거주지별 소유자 및 경작자 필지수

구분		농지조서 전체 소유자		조사필지의 경작자	
재촌지주	동일 면	507	61.4%	322	76.5%
	인접 면	29	3.5%	26	6.2%
	시 관할 내	177	21.4%	66	15.7%
	소계	713	86.3%	414	98.3%
부재지주	도 내	55	6.7%	6	1.4%
	타 도	49	5.9%	1	0.2%
	소계	104	12.6%	7	1.7%
국공유지		9	1.1%		
합계		826	100.0%	421	100.0%

부표 72. 조사필지의 농지조서상 소유권 이동사유

구분	필지수		면적(m ²)	
매매	1,113	57.4%	3,073,160	54.0%
상속	53	2.7%	133,555	2.3%
수증	3	0.2%	10,347	0.2%
신규	56	2.9%	144,963	2.5%
기타	406	20.9%	1,422,321	25.0%
표시 안됨	307	15.8%	902,440	15.9%
합계	1,938	100.0%	5,686,785	100.0%

- 조사필지 중에서 농지조서상의 소유권 이동사유<부표 72>
 - 필지수의 60.3%, 전체 면적의 56.5%인 약 322ha가 매매 및 취득에 의해 소유권이 변동되었으며, 기타가 필지수 20.9%, 면적은 25%임.
 - 농지조서상에 소유권 이전 표시가 안된 필지수는 15.8%나 되며, 면적으로는 91ha나 됨.

3.3. 농지 임대차 실태

- 조사필지의 농지임대차의 적법성을 보면, 비합법적 임대차가 이루어지고 있는 것은 필지수로는 18.8%, 면적으로 19.3%(110ha)이며, 80% 이상이 합법적인 임대차가 이루어지고 있음.

부표 73. 조사필지 농지임대차의 적법성 실태

구분	필지수		면적	
합법적 임대차	423	21.8%	1,145,967	20.2%
비합법적 임대차	365	18.8%	1,099,824	19.3%
자경	1,131	58.4%	3,393,019	59.7%
국공유지	19	1.0%	47,975	0.8%
합계	1,938	100.0%	5,686,785	100.0%

- 자경과 국공유지를 제외한 임대차의 경우, 합법사유별로 보면,
 - 1996년 이전 거래 농지에 대한 임대차가 66.9%(필지수), 61.6%(면적)로 가장 많고
 - 한국농촌공사의 농지은행을 통한 임대차는 26.2%(필지수), 30.0%(면적)임.

부표 74. 농지임대차의 합법적 사유

구분	필지수		면적	
한국농촌공사 임차지	111	26.2%	344,241	30.0%
고령농가 임차지	29	6.9%	95,559	8.3%
1996년 이전 거래 농지	283	66.9%	706,168	61.6%
합계	423	100.0%	1,145,967	100.0%

- 임차지 중에서 임대차 대상별 비율을 보면, 타인의 경우가 필지수

232 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 (평야지역)

73.2%, 면적 70.6%로 가장 많음<부표 75>.

- 한국농촌공사를 통한 임차의 비율은 필지수 13.8%, 면적 15.0%임.
- 형제나 친척관계인 친족관계의 경우도 필지수 13.0%, 면적 14.3%가 됨.

부표 75. 임차인 유형별 필지수 및 면적

구분	필지수		면적(m ²)	
농촌공사	111	13.8%	344,241	15.0%
타인	591	73.2%	1,620,225	70.6%
친척	75	9.3%	236,863	10.3%
형제	30	3.7%	92,438	4.0%
소계	807	100.0%	2,293,767	100.0%

주 : 국공유지는 타인관계에 포함시킴.

- 임차지 중에서 1996년 이후 매매된 농지는 460필지, 144ha임.
- 한국농촌공사를 통한 임차의 비중은 필지수로는 14.1%, 면적은 16.2%에 불과하며, 필지수 72.4%, 면적은 99.6ha가 타인에 의해 임대차 되고 있음<부표 76>.

부표 76. 1996년 이후 소유권 변동 임차지 중 임차인 유형별 필지수 및 면적

구분	필지수		면적(m ²)	
농촌공사	65	14.1%	230,738	16.2%
타인	333	72.4%	987,343	69.2%
형제	20	4.3%	72,433	5.1%
친척	42	9.1%	136,696	9.6%
합계	460	100.0%	1,427,210	100.0%

- 한국농촌공사를 통한 임대차의 경우 그 대상은 형제나 친척에게 임대차 되는 비율은 필지수로는 13.9%, 면적으로는 12.6%에 불과하고 나머지는 타인에 의해 임대차 되고 있음<부표 77>.

부표 77. 한국농촌공사를 통한 임차지의 주체별 필지수 및 면적

구분	필지수		면적(m ²)	
형제	4	6.2%	14,833	6.4%
친척	5	7.7%	14,387	6.2%
타인	56	86.2%	201,518	87.3%
합계	65	100.0%	230,738	100.0%

부표 78. 소유자의 거주지 유형별 농지임대차의 적법성 수준(필지)

구분	합법적 임대	비합법적 임대	자경	국공유지	합계
재촌지주	371 (87.7%)	258 (70.7%)	1,098 (97.1%)		1,727 (89.1%)
부채지주	52 (12.3%)	107 (29.3%)	33 (2.9%)		192 (9.9%)
국공유지				19 (100.0%)	19 (1.0%)
합계	423 (100.0%)	365 (100.0%)	1,131 (100.0%)	19 (100.0%)	1,938 (100.0%)

- 소유자의 거주지 유형별로 농지임대차를 구분해 보면, 부채지주의 비합법적 임대비율이 29.3%(필지수), 30.3%(면적)로 재촌지주의 임대 비율보다 높음<부표 78, 부표 79>.

부표 79. 소유자의 거주지 유형별 농지임대차의 적법성 수준(면적)

단위: m²

구분	합법적 임대	비합법적 임대	자경	국공유지	합계
재촌지주	1,007,293 (87.9%)	766,073 (69.7%)	3,282,107 (96.7%)		5,055,473 (88.9%)
부채지주	138,675 (12.1%)	333,751 (30.3%)	110,911 (3.3%)		583,337 (10.3%)
국공유지				47,975 (100.0%)	47,975 (0.8%)
합계	1,145,968 (100.0%)	1,099,824 (100.0%)	3,393,019 (100.0%)	47,975 (100.0%)	5,686,785 (100.0%)

234 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 (평야지역)

- 조사필지 중에서 농지조서상의 경작자명과 실제 경작자가 동일한 경우 필지수는 54.7%이며, 면적으로는 56.1%임<부표 80>.
- 단순히 소유자명으로 처리한 것이 42.6%나 되어 농지조서의 실효성에 문제가 있음.
- 이 경우 쌀 직불금 신청자료를 토대로 수정이 가능함.

부표 80. 농지조서상의 경작자와 실경작자의 차이 (전체)

구분		필지수		면적(m ²)	
동일명		1,061	54.7%	3,188,678	56.1%
다른사람명	소유자명	826	42.6%	2,389,202	42.0%
	제3자	24	1.2%	60,513	1.1%
	소계	850	43.9%	2,449,715	43.1%
기록 안됨		27	1.4%	48,392	0.9%
총계		1,938	100.0%	5,686,785	100.0%

- 자작지의 경우 농지조서상의 경작자와 실경작자가 동일한 경우는 84.0%로 높음<부표 81>.
- 임차지의 경우, 경작자와 실경작자의 이름이 동일한 경우는 14.9% 밖에 되지 않으며, 소유자명으로 기록된 필지수가 81.5%나 되며 면적도 81.7%나 됨<부표 82>.

부표 81. 농지조서상의 경작자와 실경작자의 차이 (자작지)

구분		필지수		면적(m ²)	
동일명		950	84.0%	2,848,002	84.0%
다른사람명	소유자명	168	14.9%	515,629	15.2%
	제3자	9	0.8%	25,387	0.7%
	소계	177	15.7%	541,016	15.9%
기록 안됨		4	0.3%	4,000	0.1%
총계		1,131	100.0%	3,393,019	100.0%

부표 82. 농지조서상의 경작자와 실경자자의 차이 (임차지)

구분		필지수		면적(m ²)	
동일명		111	13.8%	340,676	14.9%
다른사람명	소유자명	658	81.5%	1,873,573	81.7%
	제3자	15	1.9%	35,126	1.5%
	소계	673	83.4%	1,908,699	83.2%
기록 안됨		23	2.8%	44,392	1.9%
총계		807	100.0%	2,293,767	100.0%

3.4. 비합법적 농지소유 및 임대차 실태 사례

가. 농지임대차의 비합법적 사례

- 한국농촌공사를 통하지 않고 이루어지는 관행적인 농지임대차는 대부분 불법적 임대차로 그 계약방식이 대부분 구두계약이며, 계약기간을 1년으로 하여 항상 임대차가 불안한 상황임.
- 특히 재촌지주가 고령으로 동일 마을이나 인근 마을 임차인에게 관행적인 임대차를 하는 경우가 일반적으로 많으나, 고령농가의 경우 한국농촌공사를 통한 임대차 시장으로 소유농지의 편입에 대해서는 장기간 요구를 하기 때문에 지속적인 소유에 대한 불안감을 보이는 경우가 많음.

나. 농지소유의 비합법적 사례

- 대부분 도시거주 지주의 경우(특히 통작거리나 인근면 혹은 동일시 내권에 있는 경우), 양도소득세 면제를 위해 쌀농업 직불금 신청을 통한 경작을 가장하는 경우도 있음.

- 조사지역의 경우 8명의 부재지주가 20필지 80,872㎡(8.15ha)를 쌀농업 직불금을 신청하여 경작을 위장하고 있는 사례가 있음. 이들은 지역의 농가가 실제 경작하고 있으며, 쌀농업 직불금마저도 지주가 차지하고 있는 경우가 있음(이 경우는 마을 이장을 통하여 확인이 가능함).
- 주소만 옮기고 실제 거주는 도시에 살면서 서류상으로 경작을 위장하고, 실제로는 주변농가에 임차하는 사례
 - 조사지역의 경우 5명의 사례 15필지 58,495㎡(5.9ha)의 사례가 있음. 이 경우 쌀농업직불금의 수령형태도 다양함. 5:5인 경우, 실경작자가 갖는 경우, 지주가 갖는 경우 등

다. 농작업위탁을 통한 실경작자 위장사례

- 이는 농작업에 대한 전부 위탁으로 도시에 거주하면서 주요 작업 즉 육묘—경운·정지—이앙—수확작업 등을 농기계 소유자에게 위탁하는 사례임.
- 이 경우는 지역에서 농기계체계를 갖춘 농가가 농기계의 효율적인 이용과 수입증대를 위해 수탁작업을 확대하고자 하는 의사와 일치하기 때문에 가능함.³

³ 전체적으로 이장을 통한 조사에서도 농가들의 비밀보장과 이장으로서 지위보전을 위해 불법에 대한 자료를 많이 숨기려하여, 이 부분에 대한 조사가 가장 어려웠음.

4. 농가조사에 의한 농지이용 실태

4.1. 조사농가의 일반 개황

- 조사농가 평균연령은 63.9세이며, 60세 이상 비율은 73.7%, 65세 이상이 43.9%를 점하고 있어 조사지역의 농가들도 매우 고령화되어 있음을 알 수 있음.
 - 조사지역의 평균연령이 2007년 전국 평균보다 약간 높은 것은 평야지역이기 때문임.
- 조사농가의 호당 평균 영농종사자수는 1.68명이며, 부부간 2명이 있는 농가는 55.0%로 가장 많음.
 - 부부 중에서 사망하거나 고령으로 혼자 영농에 종사하는 농가도 37.5%나 됨
 - 후계자가 있는 경우는 5.1%에 불과하여 영농승계가 큰 문제로 대두되고 있음.

부표 83. 조사농가의 경영주 연령

구분	빈도	비율(%)
49세 이하	5	6.3
50~59	16	20.0
60~64	24	30.0
65~69	11	13.8
70~74	17	21.3
75~79	3	3.8
80세 이상	4	5.0
합계	80	100.0

부표 84. 조사농가의 영농종사자수

구분	빈도	비율(%)
0명	2	2.5
1명	30	37.5
2명	44	55.0
3명	3	3.8
4명	1	1.3
합계	80	100.0

- 조사지역의 농가는 대부분이 고령농가로 쌀 중심의 전업농의 비율이 86.3%임
- 연령에 대한 차이는 별로 없고, 조사지역은 쌀 중심인 전업농의 비율이 높음.

부표 85. 조사농가의 주요 영농활동의 비중

구분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
전업농	41	91.1	28	80.0	69	86.3
1종겸업농	2	4.4	1	2.9	3	3.8
2종겸업농(부업농)	2	4.4			2	2.5
무응답			6	17.1	6	7.5
합계	45	100.0	35	100.0	80	100.0

- 주요 재배작물도 쌀이 90% 이상이며, 청보리를 이용한 축산과 약간의 텃밭을 이용한 채소와 특용작물들을 재배하고 있음.

4.2. 농지소유 및 임대차 현황 및 의견

- 조사농가의 66.3%가 농지를 조금이라도 임차하고 있음.
 - 65세 이상 농가는 28.6%가 임차하고 있는 반면에, 65세 미만 농가는 95.6%가 임차하고 있어 고령화가 덜 된 농가의 대부분은 농지를 임차하고 있음을 알 수 있음.
- 임차의 이유로는 영농규모확대를 통해 농업소득을 증대하기 위하여가 62.3%로 가장 많으며, 다음으로 보유 농기계의 효율적인 이용을 위해서가 18.9%임.
 - 이와 같이 평야지역의 농가는 자금부족으로 농지 구입에 의한 경영면적의 확대는 무리가 있고, 노동력과 농기계의 효율적인 이용을 위해 임차에 의한 경영규모확대를 도모하고 있음.

부표 86. 조사농가의 농지 임차 이유(2가지 선택)

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
영농규모를 확대해 농업소득을 높이기 위해	29	67.4	4	40.0	33	62.3
보유한 농기계의 이용효율을 높이기 위해	9	20.9	1	10.0	10	18.9
임차지에 작물을 다양하게 재배하여 경영의 다각화를 추진하기 위해	1	2.3	1	10.0	2	3.8
영농규모화사업과 농지임대수탁사업 등 한국농촌공사의 권유로			1	10.0	1	1.9
이웃(고령농업인)의 권유로	2	4.7	2	20.0	4	7.5
기 타	2	4.3	1	10.0	3	5.7
합 계	43	100.0	10	100.0	53	100.0

- 한편 조사농가의 32.5%는 일정 면적의 농지를 임대하고 있음.
 - 연령계층별로 보면 65세 이상의 농가(40.0%), 65세 미만의 농가(26.7 %)보다 높음.

부표 87. 농지를 임대하는 이유(2가지 선택)

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
노동력이 부족해서	4	33.3	6	42.9	10	38.5
농사 수지가 맞지 않아서	6	50.0			6	23.1
고령으로 쉬고 싶어서	2	16.7	8	57.1	10	38.5
다른 직업에 종사하기 때문에						
임대지의 생산입지가 좋지 않아서						
경영이양직불금을 받기 위해서						
임대하지 않는다						
기 타						
합 계	12	100.0	14	100.0	26	100.0

- 농지를 임대하는 이유는 전체적으로 노동력이 부족하고 고령으로 쉬고 싶어서가 가장 많았으며, 연령계층별로는 차이가 있음.
 - 65세 미만 농가의 경우는 임대 수지가 맞지 않아서가 50%, 노동력이 부족해서가 33.3%이고,
 - 65세 이상 농가의 경우는 고령으로 쉬고 싶어서가 57.1%로 가장 많으며, 노동력 부족이 42.9%로 역시 고령농가는 노동력 부족과 노동력이 부족하여 임대하고 있음을 알 수 있음.
- 조사농가의 쌀농업 직불금 수령 실태를 보면, 76.3%가 실경작자에게 가고 있음.
 - 경작하지 않은 부재지주나 재촌지주가 7.6%, 경작자와 소유자가 분할하여 수령하고 있는 경우가 7.5%임.

부표 88. 쌀농업 직불금 실제 수령자

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
경작자(임차인)	28	62.2	33	94.3	61	76.3
재촌지주 (농지소유자)	5	11.1			5	6.3
부채지주 (농지소유자)			1	2.9	1	1.3
임차인과 소유자가 분할하여 수령	6	13.3			6	7.5
무응답	6	13.3	1	2.9	7	8.8
합 계	45	100.0	35	100.0	80	100.0

- 일반적으로 임차료 수준은 농지의 임대차 시장에 따라 형성되고 있음.
 - 즉 임차하려는 농가가 많을 경우 임차료가 상승하는 것이 일반적인 추세임.
- 그러나 쌀농업 직불금이 지급되면서부터 약간의 임차료에 변동이 생기기 시작함.
 - 쌀 농업 직불금의 수령주체에 따라, 임차자 즉 실경작자가 직불금을 수령할 경우 임대인 즉, 지주가 임차료 상승을 요구하고 있기 때문에 이 경우 대부분이 1,200평당 쌀 80kg 1가마 이상이 올라가는 경우가 많이 있음.
 - 이 지역의 경우 1200평당 임차료는 쌀 80kg 11가마가 평균이었으나, 임차인이 직불금을 수령 시 12가마로 책정되는 것이 이 지역 등과 같은 평야지역의 실정임.
- 조사농가의 임차료 수준에 대한 인식은 타 주변지역과 같다고 인식하고 있는 농가의 비율이 52.5%이며, 높은 편이라고 생각하는 농가가 15.0%, 낮다고 인식하는 농가가 5.0%에 불과함.

242 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 (평야지역)

- 이 지역의 농지 임대차 시장은 연령계층에 관계없이 임대농지는 없고, 농지를 임차하려는 농가가 많다가 80%를 넘고 있음.

부표 89. 지역의 농지임대차 시장

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
농지를 빌리려는 사람은 많은데 임대농지가 없다.	38	84.4	28	80.0	66	82.5
임대농지는 있는데, 빌리려는 사람이 거의 없다.	4	8.9	2	5.7	6	7.5
농지를 빌리려는 사람과 빌려주는 농지가 대략 비슷한 편이다.	1	2.2	1	2.9	2	2.5
농지를 빌리려는 사람도 없고 임대농지도 없는 편이다.	1	2.2	2	5.7	3	3.8
기타			1	2.9	1	1.3
무응답			2	5.7	2	2.5
합 계	45	100.0	35	100.0	80	100.0

4.3. 농지이용 형태의 변화와 전망

- 지난 6~10년 기간과 최근 5년간 영농활동 중에서 토지이용방식의 변화를 보면, 큰 차이 없이 자작지를 중심으로 영농활동을 하고 있음.
- 조사농가의 미래 영농규모에 대한 계획을 보면, 영농규모를 축소 내지는 은퇴하고자 하는 농가의 비율이 46.3%로 많으며, 특히 65세 이상에서는 60%나 되어 장기적으로 지역의 쌀 생산담당주체의 문제 그리고 담당주체의 큰 변화가 예상되고 있음.
 - 상대적으로 영농규모를 확대하고자 하는 비율은 25%이며, 65세 미만에서도 40%에 불과함.

부표 90. 향후 영농규모 계획

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
확대할 계획이다	18	40.0	2	5.7	20	25.0
축소 내지 은퇴할 계획이다	16	35.6	21	60.0	37	46.3
잘 모르겠다	9	20.0	8	22.9	17	21.3
무응답	4	8.9	2	5.7	6	7.5
합계	45	100.0	35	100.0	80	100.0

부표 91. 영농규모 확대 시 규모확대방법

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
주로 농지매입을 통해	4	25.0	1	50.0	5	27.8
주로 농지임차를 통해	7	43.8	1	50.0	8	44.4
농지 매입과 임차를 골고루 활용	5	31.3			5	27.8
영농규모를 확대하지 않을 계획						
합계	16	100.0	2	100.0	18	100.0

- 영농규모 확대의향이 있을 시에 확대방법은 44.4%는 농지매입과 임차를 골고루 활용하고 있으며, 농지매입이나 농지임차의 비율은 비슷한 수치를 보임.
- 영농규모를 축소 혹은 경영이양을 계획하는 가장 큰 이유로는 노령화로 농사짓기 힘들어서가 46.2%(특히 65세 이상층에서는 56.5%)로 가장 많으며, 농사지을 사람이 없어서 23.1%, 수지가 많지 않아서도 23.1%나 됨.
 - 특히 65세 미만층에서는 농사지을 사람이 없어서가 37.5%로 가장 많음.

244 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 (평야지역)

부표 92. 영농규모의 축소, 경영이양을 계획하는 이유

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
농사 수지가 맞지 않아서	4	25.0	5	21.7	9	23.1
농사지를 사람이 없어서	6	37.5	3	13.0	9	23.1
노령화로 농사짓는 것이 힘들어서	5	31.3	13	56.5	18	46.2
후계자에게 경영이양하기 위해서						
기타	1	6.3	2	8.7	3	7.7
합계	16	100.0	23	100.0	39	100.0

- 조사농가의 영농은퇴 희망시기로는 80세 이상이 41.3%로 가장 많으며, 75세 이상을 포함하면 66.3%나 됨.
- 즉 평야지대에서 쌀 재배이외는 소득원이 없고, 쌀 생산담당 주체가 부족하여 계속적으로 쌀 생산담당 주체로서 역할을 담당하고자 하는 의욕이 강하기 때문이며 이를 뒷받침하는 것은 대형농기계 소유농가들에 의한 주요 농작업의 위탁경영이 가능하기 때문임.

부표 93. 영농은퇴 희망시기

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
60세 이전	1	2.2			1	1.3
60~64세						-
65~69세	2	4.4	2	5.7	4	5.0
70~74세	8	17.8	5	14.3	13	16.3
75~79세	11	24.4	9	25.7	20	25.0
80세 이상	18	40.0	15	42.9	33	41.3
무응답	5	11.1	4	11.4	9	11.3
합계	45	100.0	35	100.0	80	100.0

- 영농은퇴 시 소유농지의 처분방법은 70% 이상이 농가에 농지를 임대한 후에 자녀에게 상속하고자 하고 있음.

부표 94. 영농은퇴 시 농지 처분방법

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
직접 매각	2	4.4	2	5.7	4	5.0
농지은행을 통한 매각	1	2.2	1	2.9	2	2.5
역모기지론 신청 및 농지임대	1	2.2	1	2.9	2	2.5
영농후계자에게 증여	-	-	-	-	-	-
임대 후 상속 또는 유증	32	71.1	24	68.6	56	70.0
잘 모르겠다	6	13.3	5	14.3	11	13.8
무응답	3	6.7	2	5.7	5	6.3
합계	45	100.0	35	100.0	80	100.0

4.4. 농지제도에 대한 견해

- 경자유전의 원칙에 대한 조사농가의 의견
 - 경자유전의 원칙이 잘 지켜지고 있다는 의견은 8.8%에 불과하며, 원칙이 준수되고 있다가 22.5%임.
 - 사실상 비농민의 농지소유가 일반화되어 경자유전원칙의 실효성이 없다고 응답한 농가가 41.3%(65세 미만 농가에서는 51.1%)로 가장 많으며, 전적으로 유명무실한 원칙이라고 응답한 농가의 비율이 13.8%임.
 - 전체적으로 농가의 50% 이상이 경자유전 원칙의 실효성이 없는 것으로 인식하고 있음.

246 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 (평야지역)

부표 95. 경자유전 원칙의 실효성에 대한 의견

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
경자유전 원칙이 잘 지켜지고 있다	2	4.4	5	14.3	7	8.8
약간의 문제는 있지만 원칙이 준수되고 있다	13	28.9	5	14.3	18	22.5
사실상 비농민의 농지소유가 일반화되어 있어 경자유전 원칙은 실효성이 없다	23	51.1	10	28.6	33	41.3
전적으로 유명무실한 원칙이다	4	8.9	7	20.0	11	13.8
잘 모르겠다	2	4.4	7	20.0	9	11.3
무응답	1	2.2	1	2.9	2	2.5
합계	45	100.0	35	100.0	80	100.0

- 그럼에도 불구하고 경자유전의 원칙은 지켜져야 한다고, 응답한 농가비율은 67.5%나 됨.
- 이미 경자유전 원칙의 실효성이 상실되었기 때문에 비농민도 농지를 소유할 수 있게 해야 한다는 비율이 13.8%임.

부표 96. 경자유전 원칙의 개편에 대한 의견

구 분	65세 미만		65세 이상		합계	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
경자유전 원칙은 계속 지켜져야 한다	33	73.3	21	60.0	54	67.5
비농민도 농지를 소유할 수 있게 해야 한다	6	13.3	5	14.3	11	13.8
비농민의 토지투기를 막을 수 있다면 농지소유를 자유화해도 좋다	1	2.2			1	1.3
잘 모르겠다	4	8.9	8	22.9	12	15.0
무응답	1	2.2	1	2.9	2	2.6
합계	45	100.0	35	100.0	80	100.0

- 농가들의 영농활동에 있어서 현 농지임대차 제도의 문제점에 대해서는 관행적인 임대차는 구두계약으로 매년 행하기 때문에 계약관계가 불안정하다고 하는 농가의 비율이 36.3%로 가장 많음.
 - 음성적인 관행임대차 때문에 임대차 시장이 활성화되지 못하고 있다고 생각하고 있는 농가의 비율은 18.8%임.
- 농지임대차제도의 개편방향으로는 농지전용을 엄격하게 제한하고 임대차를 자유롭게 하는 방법이 30%로 가장 많고, 부재지주의 농지를 자경하게 하고 자경하지 않는 농지는 매각처분하자는 의견이 12.5%임.
 - ‘비농민의 농지소유를 허용해 농지임대차를 자유롭게 하자’는 의견과 ‘부재지주의 농지는 모두 농지은행에 임대위탁 하자’는 의견이 각각 1.3%로 나타남.

참고 문헌

- 경기개발연구원. 2004. 「수도권 성장관리 기본구상」.
- 김관수 · 안동환. 2005. “농가특성별 농지임대 동향과 임대면적 결정요인 분석”. 『농업경제연구』제46권 제4호. 한국농업경제학회.
- 김병태. 1974. “농지제도와 농업생산”. 『농업정책연구』제2권 제1호. 한국농업정책학회.
- 김병태. 1988. “농업구조개선과 농지정책”. 『농업정책연구』제15권 제2호. 한국농업정책학회.
- 김성호 등. 1991. 「농업구조개선을 위한 농지제도 정립방향」. 한국농촌경제연구원.
- 김수석. 1996. “독일의 농지임대차제 연구”. 『농업경제연구』제37집 제1권. 한국농업경제학회.
- 김수석 · 허주녕. 2007. 「농지유동화 실태와 정책과제」 P90. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 등. 2007. 「농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김영진 등. 1982. 「농지임대차에 관한 조사연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김용태. 2005. “헌법상의 농업경제질서와 국내농업보호의 문제”. 고려대학교 석사 학위논문.
- 김정부 등. 1995. 「농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구」 R326. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1998. 「영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구」. R380. 한국농촌경제연구원.
- 김정호. 2004. “쌀 농업의 규모 효과와 구조 정책”. 농정연구속보 제9권, 한국농촌경제연구원.
- 김정호 등. 2007. 「농업부문 비전 2030 중장기 지표 개발」, 한국농촌경제연구원.
- 김준보. 1967. 「농업경제학서설」. 고려대학교 출판부.
- 김준보. 1987. 「토지문제와 지대이론」. 한길사.
- 김창길 등. 2008. 「친환경농산물의 소비 성향과 마케팅 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 등. 2008. 「농지보전부담금 감면제도 개선에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상 등. 2005. 「쌀협상 이후의 농지이용구조 변화 전망과 대책」. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상. 2006. “농지은행 도입의 성과 과제”, 『농지은행 출범 1주년 기념 심포지엄 자료집』. 한국농촌공사.

- 박석두 · 황의식. 2002. 「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」 R442. 한국농촌경제연구원.
- 박석두 등. 2004. “농지제도 개편의 방향과 추진방안”. 농정연구속보 제17권, 한국농촌경제연구원.
- 박석두. 2004. “농지제도의 기본방향.” 박석두 외 편. 「토지의 공익성과 농지제도의 새로운 방향」. 연구자료 D190. 한국농촌경제연구원 · 새국토연구협의회.
- 박석두. 2006. 「농업진흥지역 관리방안 연구」. 한국농촌경제연구원
- 박석두 · 김수석. 2005. 「휴경농지의 실태와 정책방향」. 한국농촌경제연구원
- 박성재 등. 2007. 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구(1/2차연도): 한국농업의 구조 변화와 관련 정책 평가」. 한국농촌경제연구원.
- 박진도. 1988. “지주소작관계의 전개와 그 성격”. 「사회경제평론」제1집. 한국사회경제학회.
- 박헌주 등. 1998. 「토지의 공급확대 및 효율적 이용을 위한 정책방향」. 국토개발연구원.
- 송미령 등. 2003. 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 안동환 등. 2006. “개별농가자료를 이용한 농지임대차시장 수요 및 공급의 특성 분석”, 「농업경제연구」 제47권 제4호. 한국농업경제학회.
- 오내원 등. 2008. 「농업구조조정과 직접지불제 개편 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 오호성 등. 1994. 「농지제도-문제의 본질과 대책-」. 농민신문사.
- 유인호. 1975. 「한국농지제도의 연구」. 백문당.
- 이정환 등. 1984. 「농지 및 노동의 유동성과 농업구조정책」. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 · 조재환. 1996a. “농지가격의 결정요인과 요인별 영향력: 현재가치이론 검정과 충격반응 분석”. 「농촌경제」 제19권 제1호. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 · 조재환. 1996b. “농지임대차료 결정요인과 요인별 영향력: 농지가격 및 토지순수익과의 연관성 검증”. 「농촌경제」제19권 제3호. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 1997. 「농업의 구조전환. 그 시작과 끝」. 한국농촌경제연구원.
- 이정환 등. 2007. 「농업 · 농촌의 뉴비전」. 농어업 · 농어촌특별대책위원회.
- 장상환. 1987. “현대 소작제의 실태와 성격—봉건제설의 비판을 중심으로”. 「박기혁 교수 정년기념 논문집」.
- 장상환. 1989. “농지문제의 해결방향”. 「농업정책연구」 제16권 제1호. 한국농업정책학회.
- 장상환. 1995. “농지제도의 개혁”. 「한국의 농업정책」. 민교협.
- 정재준. 2001. “수도권의 도시성장 분석 및 예측을 위한 셀룰라 오토마타 모델링”.

서울대학교 박사학위 논문.

- 정재준 등. 2002. “도시성장 분석 및 예측을 위한 셀룰라 오토마타 모델 개발”. 『국토계획』 제37권 제1호. 대한국토·계획학회.
- 채광석 등. 2005. “지대별 농지가격에 영향을 미치는 요인들의 인과성 분석 -도시근교지역과 평야지역을 중심으로-”. 『농업경제연구』 제46권 제4호. 한국농업경제학회.
- 채광석. 2007. “농지가격 변동요인에 관한 실증연구”. 『농업경제연구』 제48권 제3호. 한국농업경제학회.
- 채미옥 등. 2007. 『선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(II)』. 국토연 2007-26. 국토연구원.
- 채미옥. 2008. “도시용지공급 원활화를 위한 토지이용규제 합리화 방안”. 『국토』 통권 319호(2008년 5월). 국토연구원.
- 조재환. 1996. “지역별 농지가격 변동의 시계열 분석”. 고려대학교 박사학위논문.
- 최지현 등. 2006. 『식량자급률 목표치 설정에 관한 연구』 C2006-7. 한국농촌경제연구원.
- 최혁재 등. 2003. 『농지제도 개선방안 연구』. 국토연구원.
- 통계청. 2007. 『2006 농어업법인사업체 통계조사보고서』.
- 통계청. 2003-2007. 『농가경제조사』 (원자료).
- 한국농어촌사회연구소. 1991. 『한국농업의 위기와 재편방향』. 창작과 비평사.
- 한국농촌공사. 2008. 『농지은행조사』 2008년 봄호.
- 황한식. 1984. “현대 소작제도의 성격에 관한 고찰”. 박현채(편). 『한국농업문제의 새로운 인식』. 돌베개.
- Degiori, D. 1988. *Verfügungsbeschränkungen im bäuerlichen Bodenrecht*. Basel/Frankfurt a.M.
- Granger, C. and P. Newbold. 1974. Spurious Regressions in Econometrics, *Journal of Econometrics* 2(1974); 111-120
- Nies, V. 1991. *Boden- und Erbrecht in der Landwirtschaft*. St. Augustin.
- 梶井 功 編. 1991. 『農業の基本法制-問題點と改正試論』. 家の光協會.
- 財團法人 農政調査會. 1998. 『農業構造政策と農地制度』.
- 伊藤喜雄. 1992. “第3章 國土保全の一環としての農地法制の變革”. 梶井 功 編. 『農業の基本法制-問題點と改正試論』. 家の光協會.

연구보고 R563

경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2)

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2008. 11.

발 행 2008. 11.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 경희정보인쇄(주)

전화 02-2263-7534 <http://www.khip.co.kr>

ISBN 978-89-6013-091-3 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.