

농지 거래 행태조사와 제도 개선 방안

채 광 석 부 연구위원
김 홍 상 선임연구위원

연구 담당

채광석	부연구위원	제1장, 제2장, 제3장, 제4장, 제5장, 제6장 집필
김홍상	선임연구위원	제5장, 제6장 집필

머 리 말

2014년은 농지법이 제정된 지 20년이 되는 해이다. 우리나라의 연간 농지 매매 거래량 수준은 전체 농지 면적의 3% 수준을 넘어 다른 나라에 비해 유동화 수준이 높다. 이로 인해, 농지법 도입 20년 만에 현재 전체 농지 면적 50% 이상이 농지법상 임대 규제 대상이 되었다.

하지만 이를 효율적으로 관리할 수 있는 제도 및 조직이 뒷받침되지 못하여 임차 농지 비율은 계속 높아져 2013년에는 50.0%에 도달하였고, 비농업인의 농지소유도 확대되고 있다. 다른 나라에 비해 상대적으로 높은 지가 등으로 농업인의 농지 취득이 쉽지 않는 상황이다. 농지 거래(매매, 임대차) 실태와 관행 변화의 파악과 환경 변화에 대응한 합리적 제도 마련이 어느 때보다 중요해지고 있다.

농지의 합리적 이용과 제도 개선을 위해서는 먼저 농지 거래 행태에 대한 실체 파악이 필요하다. 농지 거래 행태 조사가 필요한 이유는, 단순히 농지 유동화 정도를 파악하기보다 농지 거래 과정에 있어 주체별 거래 목적·행동 특성 등 의사결정 과정을 제대로 이해하고, 이러한 행동 특성을 반영한 제도 개선안을 마련해야 좋은 정책이 될 수 있기 때문이다.

이 연구의 목적은 합리적 농지 이용 체계 구축의 관점에서 농지 매매 및 임대차 거래가 어떤 행태를 보이는지 살펴보고, 이를 통해 농지 거래 질서 확립을 위한 정책 과제를 제시하는 데 있다. 이 연구 결과가 제도 개선의 기초 자료로 활용되기를 바라며, 연구 수행에 도움을 주신 농림축산식품부 농지과와 3개 사례 지역 담당자에게 감사드린다.

2014. 12.

한국농촌경제연구원장 최 세 균

요 약

2014년은 농지법이 제정된 지 20년이 되는 해이다. 하지만 임차 농지 비율은 농지법이 시행되고 나서도 계속 증가하여 2013년에는 50.0% 수준이다. 농지의 효율적 이용과 관리를 저해하는 중요한 요인 중 하나가 비농민의 불법적 농지소유 및 임대차의 존재일 것이다. 농지의 효율적 이용을 위해서는 농산물 가격 안정, 기반 정비 등이 중요하지만, 농업인의 안정적 농지소유 및 이용 체계의 구축도 중요하다. 비록 농업인이 농지를 직접 소유하지 못하더라도 안정적으로 이용할 수 있는 기반이 조성되면 문제가 줄어들 것이다.

불법 농지 임대차를 방지하고 농지가 효율적인 경영체에게 이용되게 하기 위해서는 농지 관리 방안의 질적인 전환이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 객관적인 농지 거래 행태에 대한 실체 파악이 필요하다. 현 농지법도 도입된 지 20년이 되는 현 시기에 농지소유 구조의 개선을 위해서는 객관적인 실태와 거래 행태에 대한 자료가 파악되어야 하며, 이를 기초로 제도 개선 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

이 연구의 효율적 결과를 도출하기 위해서 문헌 조사, 설문조사, 사례 지역 조사, 현지조사, 계량 분석 등을 활용하였다.

문헌 조사는 기존의 농지 매매 및 임대차 관련 통계자료와 국내외 관련 선행 연구 자료 등을 활용하였다. 이 과정에서 외국의 정책 프로그램도 같이 검토하였다.

설문조사는 농업인(KREI 현지 통신원)과 도시민으로 구분하여 전국 단위로 이루어졌다. 농업인 대상 설문조사는 KREI 현지 통신원 2,000명에게 우편 설문조사를 실시하여 620명이 응답하였다. 그리고 도시민 대상 설문조사는 설문조사 전문기관인 (주)마크로밀엠브레인에 의뢰하여 실시하였다. 설문조사 대상은 도시민 중 1996년 이후 매매 방식으로 농지를 취득하고, 현재 임대 중인 사람이다. 설문 응답자는 총 300명이다.

사례 지역 조사는 도시 근교, 평야 지역, 중산간 지역의 특성을 파악하기 위해 경기도 화성시 A읍·면, 전라북도 완주군 B읍·면, 경상북도 영양군 C읍·면을 선정하여 1996년 이후 농지 취득자격증명 발급 원자료를 입수하여 분석하였다. 또한, 영농형태별로 농지거래 행태가 다른데, 설문조사와 사례 지역 조사를 통해 파악하기 어려운 시설원예 농가들의 특성을 파악하기 위해 수도권 지역(경기도 포천시)의 시설원예 농가를 대상으로 면접 조사를 실시하였다.

이 외에도 농업총조사(1995, 2000, 2005, 2010년) 원자료와 농가경제(2008~2012년) 원자료를 이용하여 농지 입지 특성 및 농가 특성에 따른 농지 거래 행태 변화를 계량 분석하였다.

농지 거래 실적과 행태 분석을 바탕으로 파악한 제도 개선 과제는 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 연간 농지 매매 거래량 수준은 전체 농지 면적의 3.2% 수준으로 다른 나라에 비해 유동화 수준이 높다. 이는 현재의 농지 취득자격증명제도가 농지의 투기적 수요를 억제하는 데 제한적이기 때문이다.

둘째, 사례 지역 조사 결과를 적용하면, 2012년 말 기준 대략 전체 농지 면적의 50% 내외가 농지법상의 임대 규제 대상이라 할 수 있다. 따라서 이제 전체 농지의 과반수 정도가 농지법의 규제를 받게 되었다.

셋째, 농지소유권 변동에 있어 상속 비중이 감소하고 농지 매매 비중이 높아지고 있다. 국토교통부 농지(전·답) 매매량 중에서 농지 취득자격증명 발급 면적이 차지하는 비중이 2004년에는 81.9% 수준이었으나, 2013년에는 96.7%로 높아졌다. 따라서 농지소유 변화에 있어 상속보다는 농지 거래 관리의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

넷째, 농지 매매의 특징으로 규모의 영세성과 자산적 측면이 강조되고, 농업생산에 있어 입지 특성은 중요도가 낮아지고 있다. 따라서 농지 매매 시장을 통해 자연스러운 농지 이용의 효율화(집적화·집단화)가 이루어지지 못하고 있다.

다섯째, 각종 농지소유 규제가 완화(통작 거리 제한)되면서 과거에 비해 외지인과의 거래 비중이 높아지고 있다. 특히, 매수자보다 매도자의 타 시·

군 사람과의 거래 비중이 높게 나타났는데, 이는 현지인 가운데 농지를 구입할 사람이 많지 않다는 것을 의미한다.

여섯째, 농지 임대차 시장은 시장 기능에 의한 자율 조정 기능이 미흡하다. 농지 유통화 메커니즘에 의하면 농지 임대차는 자연스럽게 생산성이 높은 대규모 농가에게 규모화 또는 집단화되지만, 농가별 농지 임차 수요 분석이 의하면 농지소유 규모가 큰 농가일수록 농지 임차를 많이 하지 않는 것으로 나타났다. 이는 거래 비용(양도소득세), 직불제 등과 같은 제도적 요인과 설문조사에서 응답하였듯이 농지 임차료 결정이 시장의 수요·공급에 의해서 결정되지 못하기 때문이다.

일곱째, 농지 매매 및 임대차 시장에서 농지 이용 효율화가 도모되지 못하는 상황인데도, 농지 거래에 있어 정책 사업 비중이 낮다.

여덟째, 농업생산기반정비 사업은 자작농 체제 유지에 일정 부분 기여하는 것으로 나타났다.

따라서 이러한 문제점에 대한 대책으로서 ① 농지 관리 전담 부서의 지방 조직 설치, ② 적극적 농지 이용 조정, ③ 농지 거래 및 임대차 관리 제도 도입, ④ 지역 단위 농지 이용 효율화 도모, ⑤ 농지의 집적 및 이용 효율화를 위한 농지 구입 지원, ⑥ 8년 자경 양도소득세 감면 규정 폐지 등을 제안한다.

ABSTRACT

Farmland Transaction Behavior Surveys and System Improvement Plans

Research Background

2014 is the 20th year since the enactment of the Farmland Act. Nevertheless, farm households own only 53% of the total agricultural land, and the percentage of leased farmland is 47.9% as of 2010. One of the important factors preventing efficient use and management of farmland is non-farmers' illegal ownership and leases of the land. For effective farmland utilization, agricultural products' price stabilization and infrastructure improvement are important, but it is also needed to establish a system for farmers' stable ownership and use of the land. Although farmers cannot possess the land, if the base of their stable use is created, problems will decrease.

Method of Research

To prevent illegal farmland leases and enable efficient enterprises' utilization of the land, while the spirit of the constitution, the land-to-the-tiller principle, is maintained, measures to manage the land should change qualitatively. However, it is necessary to first identify farmland transaction behaviors objectively for effective use management of the land. In the 20th year since the introduction of the current Farmland Act, we need to review the present state and dealing behaviors to improve the agricultural land ownership structure, and based on it, we should examine ways to improve the system.

Conclusion and Implication of Research

Based on the analysis of agricultural land transactions and behaviors, the

tasks of system improvement are as follows.

First, Korea's annual farmland transaction volume is 3.2% of the total agricultural land, higher than other countries' mobilization level. This results from the current system of farmland acquisition qualification certification that is limited in curbing speculative demand for the land.

Second, according to the regional case study's results, about 50% of the total agricultural land is under the Farmland Act's lease controls as of late 2012. Thus, around a majority of the total farmland should obey the Act.

Third, in case of changes in agricultural land ownership, the percentage of inheritance is on the decline and that of transactions is on the rise. The area of farmland acquisition qualification certification accounted for 81.9% of the farmland (paddies and dry fields) transaction volume of the Ministry of Land, Infrastructure and Transport in 2004, but grew to 96.7% in 2013. Accordingly, managing dealings is becoming more important than inheritance in changes in farmland ownership.

Fourth, a small scale and an aspect of assets are emphasized as the features of farmland transactions, and the location is becoming less important in agricultural production. Therefore, efficient land use (grouping) through farmland transaction markets has not been possible.

Fifth, as various regulations on farmland ownership (e.g. limiting the distance between the farmland and the owner's address) are relaxed, the percentage of dealings with people in other regions is increasing. Particularly, the percentage of sellers' transactions with people in another city or county was higher than that of buyers' in two periods, which indicates that there are not many locals who may purchase farmland.

Sixth, the farmland lease market has an insufficient self-regulating market function. According to the agricultural land mobilization mechanism, farmland leases naturally occur in large-scale farms (scaling up or grouping) with high productivity. Nonetheless, the analysis of demand for the leases by farm household shows that the more agricultural land a household has, the less it leases farmland. This results from institutional factors including transaction costs (transfer income tax) and the direct payment system. Also, as the survey results show, one of the reasons is that the market's supply and demand cannot decide farmland rents.

Seventh, although agricultural land use is inefficient in the farmland

transaction and lease market, policy projects are given little weight in the dealing.

Eighth, the Agricultural Production Infrastructure Improvement Project is shown to contribute to some degree to maintaining the farm owner system.

Therefore, we suggested the following countermeasures against these problems: 1) creating regional organizations in charge of farmland management; 2) coordinating agricultural land use actively; 3) introducing a system for managing farmland transactions and leases; 4) pursuing efficient agricultural land utilization by regional unit; 5) supporting farmland purchase for its grouping and efficient use; and 6) abolishing the rule of the transfer income tax exemption for 8-year self-cultivating farmers.

Researchers: Chae Gwang-seok, Kim Hong-sang

Research Period: 2014. 1. ~ 2014. 10.

E-mail Address: gschae@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 선행 연구 검토	3
3. 연구 범위 및 내용	5
4. 연구 방법	7

제2장 농지 거래 현황

1. 농지 매매 현황	11
2. 농지 임대차 현황	27
3. 시사점	36

제3장 입지 및 농지 특성에 따른 농지 거래 행태

1. 지역별 농지 임대차 실태	43
2. 지역별 농지 매매 실태	46
3. 시사점	50

제4장 농가 특성에 따른 농지 거래 행태

1. 농지 매매	54
2. 농지 임대차	66
3. 시사점	74

제5장 농지제도 변화에 따른 농지 거래 행태

1. 농지소유 및 이용 제도와 현황	79
2. 농지소유 및 거래 규제에 따른 농지 거래 행태 변화	86
3. 농지 임대차 보호에 따른 농지 거래 행태 변화	87

4. 거래 비용에 따른 농지 거래 행태 변화 89
5. 시사점 91

제6장 제도 개선 방향과 정책 과제

1. 분석 결과와 농지제도 개선 과제 95
2. 정책 제안 98

부록1 : 부농지 거래(매매, 임대차) 행태에 관한 조사
(KREI 현지 통신원 대상) 103

부록2 : 농지 거래(매매, 임대차) 행태에 관한 조사(도시민 대상) 115

참고 문헌 125

표 차례

제1장

- 표 1-1. 농업인과 도시민 설문 대상의 연령 분포 8
- 표 1-2. 농업인과 도시민 설문 대상의 지역 분포 8

제2장

- 표 2-1. 연도별 농지 매매 현황 12
- 표 2-2. 연도별 농지 취득자격증명 발급 현황 14
- 표 2-3. 취득 원인별 농지 거래 현황(1996~2013년) 20
- 표 2-4. 사례 지역별 중복 거래 및 공동소유 현황 21
- 표 2-5. 사례 지역 경지면적과 농지 취득자격증명 발급 현황 22
- 표 2-6. 연령별 농지 취득자격증명 발급 분포 25
- 표 2-7. 농지 거래 면적 중 정책 사업이 차지하는 비중 26
- 표 2-8. 임차농가 비율 추이 28
- 표 2-9. 영농규모별 자작농가 비율 29
- 표 2-10. 임차 농지 비율 추이 30
- 표 2-11. 임차료 지불 형태 31
- 표 2-12. 임차료율 추이 32
- 표 2-13. 농지장기임대차 사업 현황 34
- 표 2-14. 임대수탁 사업 현황 35
- 표 2-15. 농업인의 임대 물량 중·장기임대차 사업이 차지하는 비중 36

제3장

- 표 3-1. 지역별 농지 임대차 면적 비율에 영향을 미치는 요인분석 ... 45
- 표 3-2. 농지 거래 필시 수 동향(2010~2014년) 47
- 표 3-3. 농지 가격 예상과 농지 구입 의향 상관관계 48
- 표 3-4. 매매 농지의 농기계 출입 및 이용 편의도 49

표 3-5. 매매 농지와 거주지의 거리	49
-----------------------------	----

제4장

표 4-1. 농가별 농지 매각에 영향을 미치는 요인분석	56
표 4-2. 농가별 농지 매입에 영향을 미치는 요인분석	58
표 4-3. 농지 매매 시 해당 농지의 경작자	60
표 4-4. 농지 매매 당사자의 거주지 위치	61
표 4-5. 농지 매매 당사자와의 친밀도	61
표 4-6. 농지 매매 거래 방법	62
표 4-7. 농지 매입 시 불편한 사항	63
표 4-8. 앞으로의 농지 가격 변화 예상	63
표 4-9. 농지 구입할 때 항목별 고려 정도	64
표 4-10. 농지 소재지와 거래자 간의 거주지 관계(도시민 대상)	65
표 4-11. 농가별 농지 임차에 영향을 미치는 요인분석	67
표 4-12. 농가별 농지 임대에 영향을 미치는 요인분석	69
표 4-13. 임대 사유별 구성비	70
표 4-14. 재배 작목별 임대차계약 형태	71
표 4-15. 재배 작목별 임대차계약 기간	72
표 4-16. 임대차계약 시 희망 계약 기간	73
표 4-17. 재배 규모별 논벼 소득 농가 분포	77

제5장

표 5-1. 농지법 임대차 규정에 대한 인식도	88
---------------------------------	----

그림 차례

제2장

그림 2-1.	연도별 사례 지역의 농지 수증 면적	15
그림 2-2.	사례 지역의 연도별 농지 취득자의 주소지 변화	18
그림 2-3.	농지 취득자격증명 중 수증에 의한 발급 면적 비중	19
그림 2-4.	화성 A지역의 매매 및 수증에 의한 농지 취득자격증명 발급 면적	20
그림 2-5.	농업경영 목적의 농지 거래 건당 농지 규모	23
그림 2-6.	연도별 농지 취득자격증명 발급 연령	25

1. 연구의 필요성과 목적

농지법이 1994년에 제정되고 1996년부터 시행됨으로써 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있게 되었다. 다만, 1995년 말까지 취득한 농지의 임대차는 허용하되 1996년 이후 취득한 농지의 임대차는 법률이 정하는 예외적인 조건의 농지에 대해서만 인정될 뿐, 원칙적으로 금지하고 있다(박석두·황의식, 2002). 농지법 제3조 제2항은 “농지는 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유, 이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 안 된다.”라고 규정하고 있고, 동법 제6조 제1항은 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이를 소유하지 못한다.”라고 경자유전의 원칙을 규정하고 있다(농림축산식품부 2012a).

농지의 효율적 이용과 관리를 저해하는 요인 중 하나가 비농업인의 농지 소유 확대이다. 1996년 이후 신규 취득되는 농지 면적이 매년 5만~9만 ha로 2013년까지 총 거래된 농지면적은 133만 ha이다. 현행 농지법상 임대규제 대상 면적이 통계적으로 100만 ha를 넘어 농지 면적의 50% 이상인 것으로 추정된다. 쌀소득보전직접지불금 지급 논란에서 드러났듯이 불법적 임대차 또한 적지 않은 실정이다. 2008년 전국의 3개 법정 리(里)의 사례조사 결과에 의하면, 면적 기준으로 비합법적 소유가 19~33%, 비합법적 농지 임대차가 42~57%에 이르는 것으로 나타났다(김수석 외 2008).

2 서론

정부는 경자유전 원칙에 입각하여 농업생산성 향상을 위해 농지은행을 통한 규모화·집단화·임대수탁 사업 등을 추진해왔다. 농지의 효율적 이용을 위해서 규모화·임대수탁 사업 등도 필요하지만, 농지 이용 조정을 통한 집단화가 보다 중요하다고 할 수 있다(김홍상 외 2011). 농지의 집단화를 위해서는 적극적인 농지 이용 조정이 필요한데, 현재 농지은행의 사업 상호·분합 사업은 제 기능을 다하지 못하고 있다.

경자유전의 헌법 정신을 유지하되 불법 농지 임대차를 방지하고, 농지가 효율적으로 이용되게 하기 위해서는 농지 관리 제도의 질적인 전환이 필요하다. 농지의 효율적인 이용·관리를 위해서는 농지 거래 행태에 대한 실제 파악이 선행될 필요가 있다. 농지 거래 실태(state) 조사가 아닌 행태(behavior) 조사가 필요한 이유는 단순히 농지 유통화 정도를 파악하기보다는 농지 거래 과정에 있어 거래 주체의 거래 목적·행동 특성 등 의사결정 과정을 제대로 이해하고, 이러한 행동 특성을 최대한 반영한 제도 개선안을 마련해야 좋은 정책이 될 수 있기 때문이다. 다른 나라에 비해 농지가 격이 높아 농업인의 농지 취득이 힘든 상황에서 농지 거래(소유, 임대차) 실태와 관행 변화를 객관적으로 파악하고 환경 변화에 대응한 합리적 제도 마련이 시급히 요구된다.

농지 소유·이용 관련 정책 연구는 지금까지 많이 있었다. 그러나 농지 거래 행태 조사(거래 농지의 특성, 거래 주체의 거래 의향별 특성, 거래 형성의 조건, 거래의 형태 및 거래 비용 등)에 대한 연구는 없었으며, 합리적 농지 거래 시장 질서 확립 및 제도 개선을 위한 농지 거래 행태에 대한 기초 자료가 미비하여 정부 정책 개입의 방안을 구체화하는 데 한계가 있었다.

현행 농지법이 제정된 지 20년이 되는 현 시기에 농지 소유·이용 구조의 개선을 위해서는 거래 실태는 물론 거래 행태까지 파악할 필요가 있으며, 이를 기초로 제도 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

이 연구는 합리적 농지 이용 체계 구축(규모화·집단화)의 관점에서 기존 국내 농지 매매(상속·증여·담보에 의한 소유권 변화는 제외) 및 임대차 거래가 농지 입지 및 농지 특성, 농가 특성 및 제도적 요인에 따라 어떤 행태

적 차이를 보이는지를 분석하고, 이를 통해 농지 이용의 효율성 제고와 합리적인 농지 거래 질서 확립을 위한 기초 자료 제공과 정책 개선 과제를 제시하는 데 목적이 있다.

2. 선행 연구 검토

□ 국내 선행 연구

김성호 등(1988)은 농지 임대차 제도 정립을 위한 기초 자료를 수집할 목적으로 1987년 행정조사를 통하여 전국 1,512개 읍·면의 농지 임대차 실태를 조사하였고, 조사 분석 결과를 정리하여 “농지 임대차 관행 총람”을 발간하였다. 일제강점기인 1932년에 조선총독부가 주도하여 시도한 “조선 소작 행위 조사” 이후의 유일한 농지 임대차 관련 전국적 자료로 해방 이후 농지 임대차 행위의 변천 과정은 물론 농지 임대차 실태와 성격을 규명하는 데 좋은 사료가 되고 있다.

백선기(1997)는 1995~96년의 4개 사례 읍·면의 거래 농지와 농지 거래자를 대상으로 조사하였다. 농지 거래 당사자를 통한 거래 행위가 어떻게 이루어지고 있는지를 조사·분석하고, 농지 거래 행위를 예측하여 보다 효율적인 농업경영체 육성과 함께 효율적 농지 정책 방안을 제시하였다. 이 조사 결과를 바탕으로 농지 거래 규제의 현실적 조정, 사용대차의 활용과 자력 농지 정리에 대한 보조 등을 검토해볼 필요가 있다고 제안하였다.

송재일(2010)은 농지 거래를 둘러싸고 현실적으로 발생하고 있는 법률 문제를 해결하기 위한 해석론을 제시하고, 나아가 입법론적인 개선 방향을 제시하였다. 농지 거래에 있어 농업생산성 제고와 농지 이용의 합리화라는 목적을 염두에 두고 농지 취득자격증명의 발급에서 행정청은 가부만 결정할 것이 아니라, 일본이나 독일의 사례를 참조하여 농업구조의 개선이란 측면에서 조건이나 부담을 붙여 그 농지를 더욱 적절히 사용할 농업인에게

4 서론

매매 또는 임대차할 수 있도록 해야 한다고 제안하고 있다. 그리고 농지 임대차와 관련해서는 농지법에 농지 임대차를 금지한다는 규정만 둘 것이 아니라, 실제로 보편화된 농지 임대차를 규율하고 임대차 관계의 안정을 통해 임차인을 보호할 수 있는 특별법이 필요하다고 제안하고 있다.

이외에도 농지 유동화나 농지제도 개선을 위해 농가 및 비농가를 대상으로 한 농지 거래(매매, 임대차) 조사 연구는 일부 있었다. 김수석·허주녕(2007)은 농지 매매 및 임대차에 의한 농지 유동화 실태를 조사하여, 농업 구조 정책 차원에서 농지 유동화 관련 제도 및 정책 개선 방안을 제시하였다. 그리고 김수석 등(2008)은 경제·사회적 여건 변화에 따라 요구되는 농지제도의 새로운 역할을 분석하였는데, 구체적으로 비합법적 소유 및 임대차 실태를 분석하여 농지제도가 갖는 문제점을 파악하였다는 점에서 시사점이 크다고 할 수 있다. 김홍상 등(2011)은 농지 거래 및 농지 유동화를 뒷받침하기 위한 농지은행 사업의 운영 실태를 분석하여 문제점을 도출하고 개선 방안을 제시하였는데, 이 연구에서는 농지 거래 제도와 관련하여 농지 거래 허가제의 도입 등을 제안하였다.

□ 해외 선행 연구

Perry & Robison(2001)은 농지 거래에 있어 거래 주체(매도인, 매수인)의 관계가 농지 거래에 어떤 영향을 미치는지 분석하였다. 이 연구에 의하면 농지 거래는 잘 모르는 사람보다는 친척 또는 주변 사람하고 거래가 많이 이루어지는 것으로 나타났고, 부동산 중개인 또는 광고를 통한 농지 거래의 경우 프리미엄을 받고 거래되는 것으로 나타났다.

高橋大輔(2010)는 개별 농가의 의사결정 모형을 활용하여 농지 유동화와 거래 비용과의 관계를 연구하였는데, 분석 결과에 의하면 농지 거래 비용 증가는 농지 임대차 시장에서 일부 임차농가의 퇴출 효과를 야기하여 농지 유동화를 저해한다고 주장하였다. Jamal & Mardiharini(2009)의 연구에서도 방법론은 다르지만, 효율적 농지 유동화를 위해서는 농지 거래 정보 확대를 촉진할 필요가 있다고 주장하고 있다.

國光洋二(2003)는 농가 설문조사를 통해 농업 기반 및 수리 시설 상황이 임대차에 어떤 영향을 미치는지에 연구하였다. 구체적으로 포장 정비가 논 임대차의 기피 행동, 임대차계약 수준에 미치는 영향을 분석하여 농지 이용 집적에 끼치는 영향을 실증적으로 분석하였다.

□ 기존 연구와의 차별성

이 연구는 선행 연구들과 달리 실제로 전국에서 행하여지고 있는 농지 매매 및 임대차와 관련된 실태와 행태를 같이 조사하고, 이를 기초로 향후 농지제도 개편의 정책 틀을 마련할 때 구체적인 통계 자료를 제시하는 것이 주된 목적이다. 2차 가공 자료만으로는 농지 거래 실태와 행태 모두를 전부 파악할 수 없기 때문에 농림축산식품부와 한국농어촌공사의 협조하에 농지 취득자격증명 발급 원자료를 수집하고, 또한 설문조사와 사례 지역 조사 등을 통해 구체적 실체를 파악하고자 하였다. 기존 선행 연구가 소유 및 이용 실태를 중심으로 수행되었다면, 이 연구는 농지 거래가 이루어지는 행태를 중심으로 했다고 할 수 있다.

3. 연구 범위 및 내용

3.1. 연구 범위

일반적으로 ‘거래’란 인간이 사회생활을 영위하기 위하여 주고받는 행위를 말한다. 여기에는 매매를 비롯하여 증여, 교환, 임대차, 사용대차, 담보 등 권리의 설정이나 이전을 수반하는 제반 법률행위나 법률관계가 모두 거래가 포함된다(곽윤직 2009; 송재일 2010 재인용). 따라서 농지 거래란 사전적 의미로 농지 매매, 농지 임대차, 농지 증여, 농지 교환, 농지 담보 등을 모두 포함한다고 볼 수 있지만, 이 연구에서는 농지 매매와 농지 임대

차에 한정해서 농지 거래를 살펴보고자 한다.¹

이 연구의 시간적 범위는 농지법 도입 직전인 1995년부터 가장 최근 연도인 2013년(일부 자료는 2012년)의 기간이고, 공간적 범위는 전국을 대상으로 하되, 보다 자세한 지역적 특성 파악을 위해 3개 사례 지역 읍·면의 농지 취득자격증명 발급 원자료를 수집하여 분석하였다.

3.2. 연구 내용

제1장 서론에서는 농지법이 제정된 지 20년이 되는 현 시점에서 농지소유 및 이용 체계의 재편을 논의하게 된 배경과 농지 거래의 객관적인 실태와 행태 파악의 필요성에 대해서 언급하였다.

제2장에서는 농지 거래 행태 분석에 앞서 농지 매매와 임대차 실적 등에 대해서 살펴보았는데, 특히 농지법 시행 이후 농지 거래의 전반적 실태와 문제점을 파악하는 데 중점을 두었다.

제3장에서는 입지 및 농지 특성에 따른 농지 거래 실태 및 행태를 분석하였는데, 지역별 농지 임대차 실태 분석에서는 농지 거래 정도, 농업 특성, 경지정리 여부 등 농지 특성, 농외 취업 기회(2종 겸업농가 비율) 등 지역적 요인에 따라 농지 임대차가 어떤 영향을 받는지에 대해 분석하였고, 농지 거래 행태의 경우 설문조사 등을 통해 농지 입지 특성, 전용 기대 등 지역적 농지 입지 특성에 따른 농지 매매 행태가 어떻게 다른가를 분석하였다.

제4장에서는 농가 특성에 따른 농지 거래 행태를 분석하였는데, 농가별 특성(농가 연령, 전·겸업 유무, 영농 형태, 농지소유 면적, 임차 면적, 가구원 수, 부채 수준, 농가 자산에서 토지 자산이 차지하는 비중 등)에 따라 농지 매매 및 임대차 행태가 어떻게 다른지를 살펴본 다음, 도시민과 농업

1 본문에서 농지 거래라 함은 농지 매매와 농지 임대차를 통칭하는 의미로 사용한다.

인의 농지 임대 행태를 비교·분석하였다.

제5장에서는 농지제도 또는 정책적 요인에 따른 농지 거래 행태를 분석하였는데, 주로 농지제도의 변천과 농지소유 규제 완화, 농지 임대차 보호 수준, 거래 비용 등에 따라 농지 거래 행태가 어떻게 다른지를 살펴보았다.

제6장에서는 연구 내용을 요약하고 정책적 시사점을 도출하였는데, 농지 거래 실태에서 파악된 문제와 행태 조사에서 제기된 문제에 대한 제도 개선 및 정책 개선 과제를 제시하였다.

4. 연구 방법

이 연구에서는 농지 거래의 실태와 행태를 파악하기 위해 문헌 조사, 설문조사, 사례 지역 조사, 계량 분석 등을 활용하였다.

문헌 조사는 농지 매매 및 임대차 관련 통계자료와 국내외 관련 선행 연구 자료 등을 활용하였으며, 이 과정에서 외국의 정책 프로그램도 같이 검토하였다.

설문조사는 농업인(KREI 현지 통신원)과 도시민으로 구분하여 전국 단위로 이루어졌다. 농업인 대상 설문조사는 KREI 현지 통신원 2,000명에게 우편 설문조사를 실시하였고, 620명이 응답하여 회수율은 31%이다. 그리고 도시민 대상 설문조사는 설문조사 전문기관인 (주)마크로밀엠브레인에 의뢰하여 실시하였다. 도시민 대상 설문조사는 1996년 이후 매매 방식으로 농지를 취득하고, 현재 농지를 임대 중인 사람이다. 설문 응답자는 총 300명이다.

8 서론

표 1-1. 농업인과 도시민 설문 대상의 연령 분포

단위: 명, %

구간	농업인		구간	도시민	
	표본 수	백분율		표본 수	백분율
20대	-	-	20대	84	28.0
30대	17	2.7	30대	99	33.0
40대	67	10.8	40대	74	24.7
50대	216	34.8	50대	36	12.0
60대	225	36.3	60대	7	2.3
70대 이상	86	13.9			
미기재	9	1.5			
합계	620	100.0	표본 수	300	100.0

표 1-2. 농업인과 도시민 설문 대상의 지역 분포

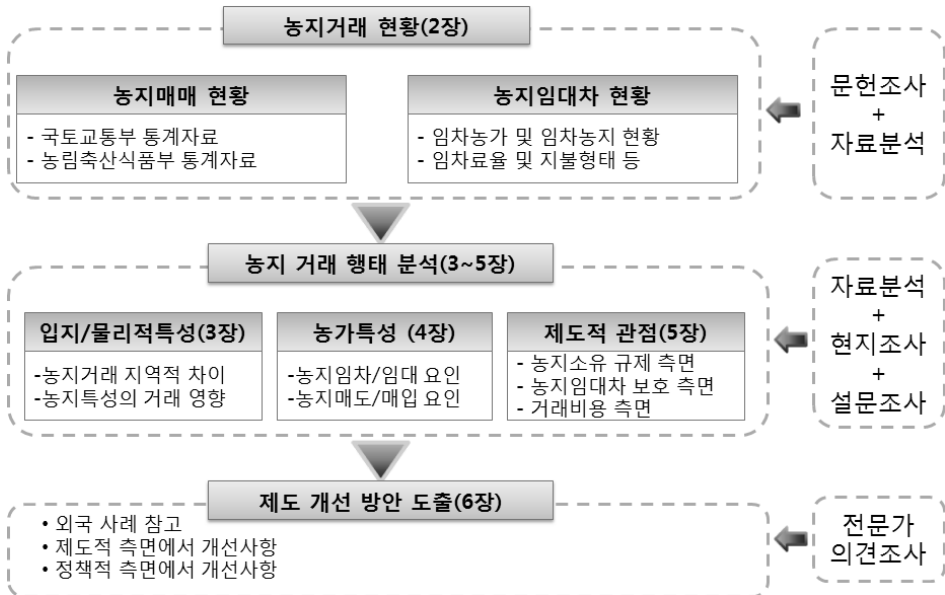
단위: 명, %

구간	농업인		구간	도시민	
	표본 수	백분율		표본 수	백분율
서울	-	-	서울	73	24.3
부산	-	-	부산	22	7.3
대구	-	-	대구	20	6.7
인천	-	-	인천	17	5.7
광주	-	-	광주	14	4.7
대전	-	-	대전	10	3.3
울산	-	-	울산	5	1.7
경기	68	11.1	경기	76	25.3
강원	71	11.6	강원	3	1.0
충남	68	11.1	충남	13	4.3
충북	67	11.0	충북	5	1.7
전남	94	15.4	전남	6	2.0
전북	49	8.0	전북	5	1.7
경남	73	11.9	경남	12	4.0
경북	110	18.0	경북	16	5.3
제주	11	1.8	제주	3	1.0
미기재	9	1.5			
합계	620	100.0	표본수	300	

사례 지역 조사는 도시 근교, 평야 지역, 중산간 지역의 특성을 파악하기 위해 읍·면 단위의 경기도 화성시 A지역, 전라북도 완주군 B지역, 경상북도 영양군 C지역을 선정하고 1996년 이후 농지 취득자격증명 발급 원자료를 입수하여 분석하였다. 또한, 농지 거래 행태에 있어 영농 형태별 특성이 다른데, 설문조사와 사례 지역 조사를 통해 파악하기 어려운 시설원에 농가들의 특성을 파악하기 위해 수도권 지역(경기도 포천시)의 시설원에 농가를 대상으로 면접 조사를 실시하였다.

이 외에도 농업총조사(1995, 2000, 2005, 2010년) 원자료와 농가경제(2008~2012년) 원자료를 이용하여 농지 입지 특성 및 농가 특성에 따른 농지 거래 행태 변화를 계량 분석하였다.

그림 1-1. 연구 추진 체계



1. 농지 매매 현황

농지 시장에서 거래되고 있는 농지 매매 물량은 국토교통부의 부동산 거래 현황 자료²와 농림축산식품부의 농지 취득자격증명 발급 실적 자료를 통해 알 수 있다.

1.1. 국토교통부 농지 매매 현황

국토교통부 부동산 거래 현황에는 모든 부동산 거래가 포함되어 있는데, 이 중에서 지목상 전·답을 농지로 간주하여 파악하였다.

<표 2-1>에서 보는 바와 같이 농지법이 시행된 1996년 이후 2000년 초반까지는 대략 7만 ha 내외의 농지가 거래되었고, 2004~2005년에 농지 매매 거래량이 큰 폭으로 증가하였다가, 이후 점차 감소 추세로 전환되었다. 2013년의 농지 매매 거래량은 54,402ha로 전체 농지 면적의 3.2% 정도가 거래된 것으로 나타났다. 2004~2005년에 거래량이 크게 증가한 것은 혁신도시 지정 등으로 인한 개발 기대가 크게 반영된 결과로 이해할 수 있다.

² 국토교통부 부동산정보 통합포털(<http://www.onnara.go.kr>).

12 농지 거래 현황

일본의 경우 전체 농지 면적은 우리나라보다 2배 이상 큰데, 연간 유상 농지 거래 면적은 3.1만~3.9만 ha로 우리나라의 연간 농지 거래 면적 5.5만 ha보다 적은 것으로 나타났다. 일본의 경우, 농지 매매 허가 제도 운용 등으로 비농업인의 농지 취득이 매우 제한적이며, 최근 장기간 농지 가격 안정으로 투기적 보유 수요가 거의 없는 등의 특성을 반영한다고 볼 수 있다(김홍상 외 2011).

표 2-1. 연도별 농지 매매 현황

단위: ha, %

연도	전체 농지 면적(A)	농지 매매 면적(D=B+C)	답(B)	전(C)	매매율(D/A)
1995	1,985,257	50,402	33,538	16,864	2.5
1996	1,945,480	88,553	53,031	35,522	4.6
1997	1,923,522	75,107	44,765	30,342	3.9
1998	1,910,081	77,039	50,773	26,266	4.0
1999	1,898,925	75,115	47,872	27,243	4.0
2000	1,888,765	63,682	40,229	23,453	3.4
2001	1,876,142	69,066	46,682	22,385	3.7
2002	1,862,622	68,386	40,206	28,180	3.7
2003	1,845,994	82,458	49,116	33,342	4.5
2004	1,835,634	111,680	72,525	39,155	6.1
2005	1,824,039	116,087	71,805	44,282	6.4
2006	1,800,470	75,883	46,516	29,367	4.2
2007	1,781,579	67,615	40,710	26,905	3.8
2008	1,758,795	67,643	42,210	25,434	3.8
2009	1,736,798	64,931	40,483	24,448	3.7
2010	1,715,301	58,332	35,543	22,789	3.4
2011	1,698,040	57,839	35,483	22,356	3.4
2012	1,729,982	53,257	32,468	20,789	3.1
2013	1,711,436	54,402	33,507	20,895	3.2

자료: 국토교통부 부동산정보 통합포털(<http://www.onnara.go.kr>).

2011년 기준 일본의 유상과 무상(상속, 증여)을 포함한 전체 농지소유권 이전 면적은 37,933ha³로 전체 농지 면적의 0.83% 수준이다. 독일의 경우 2005년도에 96,705ha의 농지가 거래되었는데, 이는 전체 농경지 1,704만 ha의 0.6%에 해당된다(김수석 외 2007). 이들 국가와는 농지소유 규제 차이가 있어 농지 유통화를 직접 비교하기는 어렵지만, 농지소유에 대한 규제가 약하다고 할 수 있는 독일보다 우리나라의 농지 유통화가 더 활발하다고 할 수 있다.

1.2. 농지 취득자격증명 발급 현황

농림축산식품부에서 발표하는 농지 취득자격증명 발급 현황을 통해서도 농지 매매 현황을 파악할 수 있다. <표 2-2>에 따르면 농지 취득자격증명은 2004년과 2005년에 9.1만 ha와 9.9만 ha가 발급된 이후 점차 감소하기 시작하여 2013년에는 5.3만 ha가 발급되었다.⁴

농지 취득자격증명 발급 건당 면적은 2004년 0.24ha에서 2013년에 0.18ha로 거래 규모가 점점 작아지고 있다. 2013년 기준 농가 호당 평균 경지면적이 1.5ha인 상황에서 농지 매매 규모가 호당 평균 경지면적의 12% 수준이다. 일본은 호당 경지면적 규모가 1.8ha(2010년 기준)인데, 건당 농지 매매 면적이 0.6ha 수준⁵으로 우리나라보다 거래 면적 규모가 3배 이상 크다고 할 수 있다.

³ 2011년 일본 통계청(<http://www.e-stat.go.jp/>) 자료에 의하면 유상 거래 실적은 28,212ha이고, 무상 거래 실적은 9,720ha이다.

⁴ 농지 취득자격증명을 발급받고도 실제로 거래가 이루어지지 않는 경우가 있기 때문에 증명서 발급이 실제 거래 내역을 100% 반영한다는 것은 아니다(김수석·허주녕 2007).

⁵ 연간 유상 농지 거래 건수는 46,858건(2011년 기준)이다.

표 2-2. 연도별 농지 취득자격증명 발급 현황

단위: 건, ha, %

연도별	발급 건수	면적	건당 농지 면적	취득자격 발급 면적/농지 매매 면적
2004	384,954	91,562	0.24	81.9
2005	400,959	99,208	0.25	85.5
2006	279,788	61,354	0.22	80.9
2007	268,637	55,197	0.21	81.6
2008	258,476	53,117	0.21	78.5
2009	291,844	55,837	0.19	87.0
2010	276,934	52,414	0.19	89.8
2011	285,679	53,493	0.19	92.5
2012	284,736	50,786	0.18	95.4
2013	294,000	52,600	0.18	96.7

자료: 농림축산식품부 농지과 내부 자료 재수정.

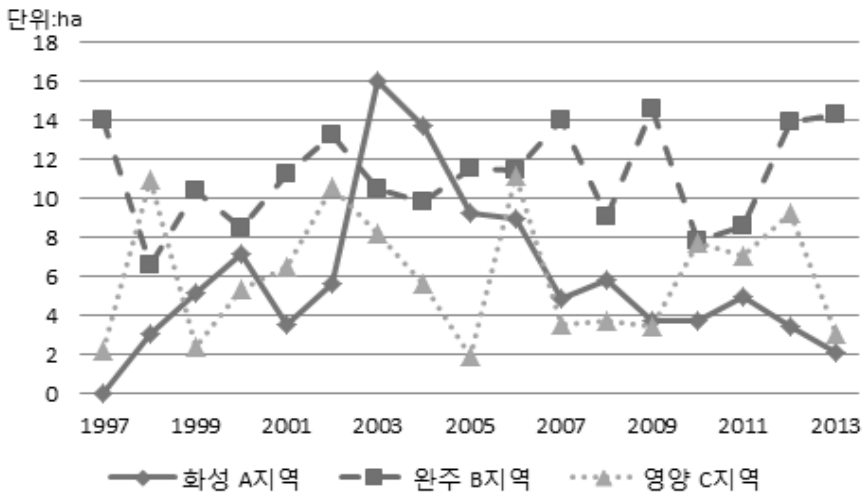
농지 취득자격증명 발급 현황 자료는 앞선 국토교통부 농지 매매 현황 자료보다 면적이 적음을 알 수 있다. 이것은 농지 취득자격증명을 발급받지 않아도 농지 취득이 가능하기 때문이다. 2012년 농지 업무 편람에 의하면 다음과 같은 경우 농지 취득자격증명을 발급받지 않아도 된다(농지법 시행령 제6조).

- ① 국가 또는 지방자치단체가 농지를 취득하는 경우
- ② 상속(상속인에게 한 유증을 포함한다)에 의하여 농지를 취득하는 경우
- ③ 농지 저당권자가 담보 농지를 취득하는 경우
- ④ 농지의 전용에 관한 협의를 완료한 다음 해당 농지를 취득하는 경우
- ⑤ 한국농어촌공사및농지관리기금법에 따라 한국농어촌공사가 농지를 취득하여 소유하는 경우
- ⑥ 농어촌정비법 제16조·제25조·제43조·제82조 또는 제100조에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우
- ⑦ 공유수면매립법에 따라 매립 농지를 취득하여 소유하는 경우

- ⑧ 토지수용으로 농지를 취득하여 소유하는 경우
- ⑨ 농림수산물부장관과 협의를 마치고 공익사업을위한토지등의취득 및보상에관한법률에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우
- ⑩ 농업 법인의 합병, 공유 농지의 분할에 의하여 농지를 취득하는 경우
- ⑪ 시효의 완성으로 농지를 취득하는 경우
- ⑫ 환매권자가 환매권에 의하여 농지를 취득하는 경우
- ⑬ 농지이용증진 사업 시행 계획에 따라 농지를 취득하는 경우

<표 2-2>를 보면 국토교통부 농지(전·답) 매매량 중에서 농지 취득자격 증명 발급 면적이 차지하는 비중이 2004년 81.9%, 2008년 78.5% 수준이 었으나, 2009년 이후 꾸준히 증가하여 2013년에는 96.7%로 실질 농지 매 매량과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 이는 농지 취득자격증명 미발급의 상 당수율을 차지하는 상속(상속인에게 한 유증을 포함한다)에 의한 농지 취득 이 점차 감소하고 농업인들이 농지를 상속하지 않고 사전에 매도하고 있기 때문인 것으로 추정된다.

그림 2-1. 연도별 사례 지역의 농지 수증 면적



자료: 농지 취득자격증명 발급 원자료 분석.

농지 취득자격증명 원자료 분석에 의하면 생전에 수증(受贈)⁶에 의한 농지 취득자격발급 증명 건수나 면적이 시계열상에 큰 변화가 없는 것으로 나타나(<그림 2-1> 참조), 사후 상속보다는 생전에 매매 등으로 농지를 처분하는 경우가 많음을 알 수 있다. 과거에는 농업인의 토지에 대한 애착심이 강하여 사후 농지 상속이 많았으나, 농업 수익성 악화와 농지 가격이 상승하면서 농지가 생산수단보다는 자산적 측면이 강조되면서 생활비 마련 등의 요인으로 생전에 농지를 매매하는 경우가 많아지는 것으로 생각된다. 이외에도 정책적 요인, 기초생활수급자로 선정되기 위해 농지 등을 생전에 증여하는 경우도 일부 존재하고 있다.

1.3. 농지 취득자격증명 원자료 분석

1.3.1. 사례 지역 농지 매매 면적 추이

3개 사례 지역에 대한 1996년 이후 농지 취득자격증명 원자료를 구해서 좀 더 자세한 지역적 농지 매매 형태를 분석하였다. 사례 지역으로는 읍·면 단위인 경기도 화성시 A지역, 전라북도 완산군 B지역, 경상북도 영양군 C지역이다.

<그림 2-2>를 보면, 중산간지역이고 개발수요가 많지 않은 경북 영양군 C지역은 농지법 시행 이후 농지 매매 면적에 있어 큰 추세적 특징을 보이지 않는다. 연 평균 55.5ha의 농지가 매매되고 있다. 이 지역에서는 다른 지역에 비해 관내 거주자에 의한 거래 비중이 높은 편인데, 농지 거래 면적 중 관내 거주자의 비율이 70.5% 수준으로 다른 두 사례 지역에 비해 2배 가까이 높다.

1997년 이후 전북 완주군 B지역의 연평균 농지 매매 면적은 84.8ha 수준이다. 2004~2005년 혁신도시 개발에 따른 대토와 투기적 수요에 의해

⁶ 선물 또는 증여 받는 것을 의미한다.

2004년과 2005년 각각 159ha와 192ha가 거래되었는데, 이 시기를 제외하고는 연평균 70ha 내외의 면적이 거래되고 있다. 2004~2005년에 농지 매매 면적이 급증한 원인을 살펴보면, 완주군 관내 거주자와 전라북도 이외 거주자의 매매 면적은 시계열상 큰 차이점을 보이지 않는데, 전북 지역(완주군 제외) 내 거주자의 농지 취득 면적이 급증했음을 알 수 있다. 2004~2005년에 전체 농지 거래 면적 중 전북 지역(완주군 제외) 거주자가 차지하는 비중이 전체 농지 거래 면적의 66.2%이고, 관내 거주자의 농지 거래 비중 22.3%에 불과하다. 2013년 기준 전북 완주군 B지역에서 거래된 농지 면적은 68.9ha인데, 이 중 완주군 관내 거주자의 비중이 38.4% 수준이고, 전북 지역(완주군 제외) 거주자의 비중은 55.9% 수준이다. 즉, 완주군 B지역의 농지 매매 면적 증가가 완주군 관내 거주민의 수요보다는 완주군 이외 지역 거주자들의 수요에 의해 증가하였음을 의미한다.

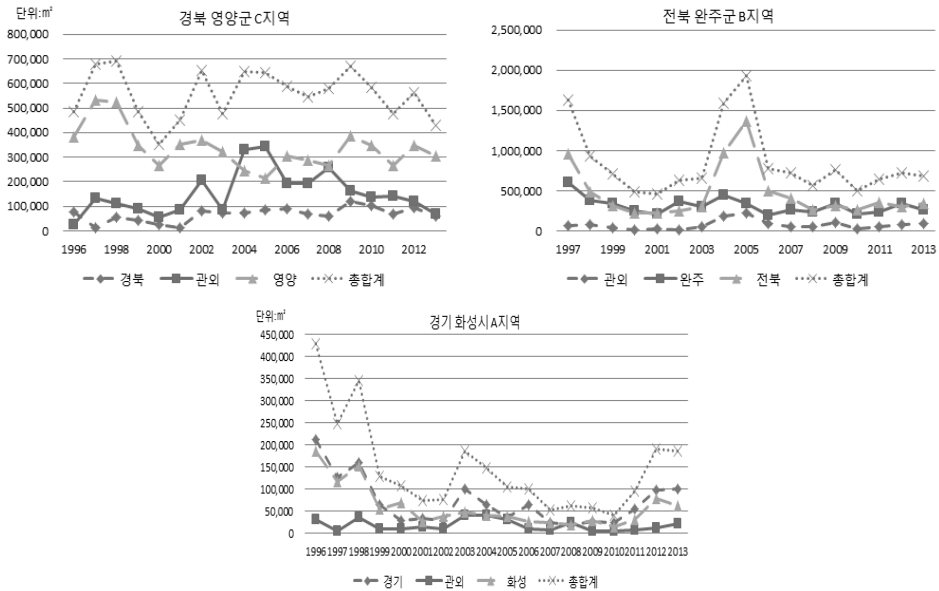
경기 화성시 A지역의 연평균 농지 매매 면적은 14.6ha 수준이다. 농지 매매 면적 규모가 농지법 시행 초기인 1996년에 42.8ha를 정점으로 점차 감소하여 2010년 4ha의 최저 수준을 유지하였고, 이후 다시 증가 추세로 전환되었다. 2013년 기준 경기 화성시 A지역 관내에서 거래된 농지 면적은 18.6ha인데, 농지 취득자 중에서 주소지가 화성시 관내에 있는 사람이 취득한 농지 면적은 5.9ha 수준으로 전체 농지 매매 면적의 33.7% 수준이다. 과반수 이상이 경기 지역이거나 경기 이외(서울 포함) 지역 거주자들이다.

<그림 2-2>를 보면 경기 화성시의 농지 취득자격증명 발급 면적이 다른 지역과 달리 2002년부터 2011년 사이에 감소하다가 2012년 이후 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 토지거래허가구역 지정 및 해제 시기와 정확히 일치한다. 지난 2002년 당시 건설교통부 공고에 따라 화성시 지역이 토지거래허가구역으로 지정되면서 거래량이 감소하였고, 2012년 1월 31일 화성시 관내 일부 지역(동탄 신도시 일부 지역)을 제외한 모든 지역의 토지거래허가구역 지정이 풀리면서 농지 매매 면적이 다시 증가한 것으로 풀이된다.

토지 거래 허가제란 국토의 이용 및 관리에 관한 계획의 원활한 수립 및

집행, 합리적 토지이용 등을 위하여 토지의 투기적 거래가 성행하거나 지가가 급등하는 지역과 그러한 우려가 있는 지역에 대해 5년 이내의 기간을 정하여 국토교통부장관이 토지 거래 계약에 대해 허가를 받도록 하는 제도를 말한다(국토의계획및이용에관한법률 제117조 제1항).⁷ 농지는 세대 전원이 신청일로부터 소급하여 1년 이상 토지 소재지에 1년 이상 주민등록을 등재하고 실제 거주해야 한다.

그림 2-2. 사례 지역의 연도별 농지 취득자의 주소지 변화



자료: 농지 취득자격증명 발급 원자료 분석.

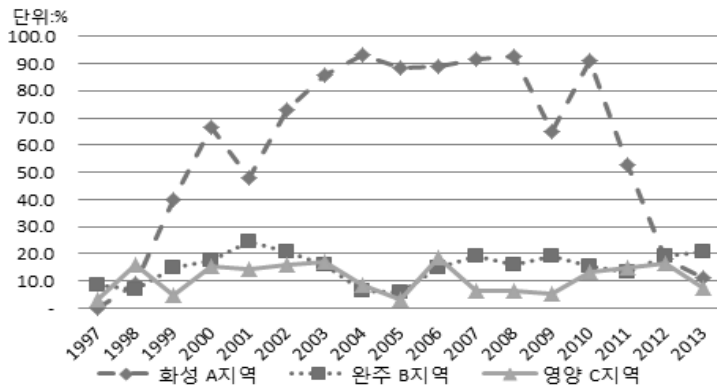
1.3.2. 취득 원인별 농지 매매 현황

다른 사례 지역과 달리 2003~2010년 화성시 A지역의 전체 농지 취득자격증명의 90% 이상은 수증에 의한 농지 취득이고, 일반 매매에 의한 농지

⁷ <oneclick.law.go.kr>.

취득자격증명 발급 면적은 많지 않은 것으로 조사되었다<그림 2-3 참조>. 2003~2010년 수증에 의한 농지 취득자격증명 발급 면적을 살펴보면, 2003년 약 16ha를 정점으로 조금씩 감소하다가 2013년에는 2ha 수준을 유지하고 있다. 동기간 매매에 의한 농지 취득자격증명 발급 면적은 2003년 1ha, 2004년 0.05ha(건수로는 7건), 2005년 0.7ha, 2006년 0.4ha 등 2010년까지 1ha를 넘지 않다가 2012년 14ha, 2013년 13ha 수준을 유지하고 있다(<그림 2-4> 참조). 이로 인해 2003~2010년에 수증에 의한 농지 취득자격증명 발급 비율이 90%이상을 차지하게 되었다. 이는 화성시 지역의 경우 2002~2011년에 토지 거래 허가 구역으로 지정되면서 신규 농지 매매 수요가 억제된 반면, 수증의 경우는 토지거래 허가 요건이 필요하지 않기 때문에 토지거래 허가 구역으로 지정되어도 농지 매매 면적에는 큰 변화가 없게 되었다. 즉, 2002~2011년에 토지거래허가구역으로 지정된 화성시 A지역은 수증에 의한 농지 취득자격증명 발급 면적은 일정한 수준을 계속 유지하지만⁸ 매매에 의한 농지 취득자격증명이 급감하면서 수증 비율이 높아지게 되었다.

그림 2-3. 농지 취득자격증명 중 수증에 의한 발급 면적 비중

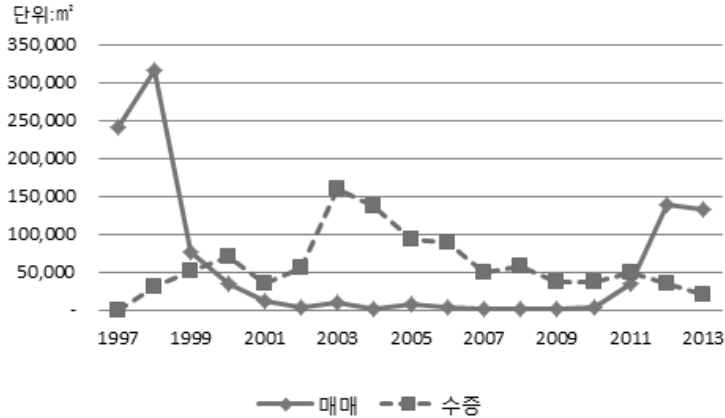


자료: 농지 취득자격증명 발급 원자료 분석.

⁸ 이는 다른 사례 지역도 마찬가지이다. 완주군 B지역도 연간 100건 내외의 수증에 의한 농지 취득자격증명 발급되고 있고, 영양군 C지역도 연간 40건 내외로 수증에 의한 농지 취득자격증명이 발급되고 있다.

20 농지 거래 현황

그림 2-4. 화성 A지역의 매매 및 수증에 의한 농지 취득자격증명 발급 면적



자료: 농지 취득자격증명 발급 원자료 분석

표 2-3. 취득 원인별 농지 거래 현황(1996~2013년)

취득원인	단위: %		
	화성시	완주군	영양군
경락	5.2	3.6	9.5
교환	0.1	0.0	0.6
기타	0.2	0.1	1.5
매매	55.0	82.6	77.5
상속	0.6	0.2	0.2
수증	38.4	13.1	10.4
신규	0.4	0.2	0.3
총합계	100.0	100.0	100.0

자료: 농지 취득자격증명 발급 원자료 분석.

일반적으로 특수한 제도적 요인(토지거래허가구역 지정 등)이 없다면 농지 거래에서 수증이 차지하는 비중은 대략 10% 내외인 것으로 조사되었다 <그림 2-3과 표 2-3 참조>. 화성시의 경우도 토지거래허가구역에서 제외된 2012년에는 전체 농지 취득자격증명 발급 면적 중에서 수증이 차지하는

비중이 17.9%, 2013년에는 11.2% 수준을 유지하고 있다<그림 2-3>.

2000년 이후 농지 취득자격증명 발급 원인 중 수증에 의한 발급 면적이 화성시 A지역은 92.6ha, 완주군 B지역은 158.2ha, 영양군 C지역은 87.0ha로 해당 지역 전체 경지면적의 10.2%, 8.7%, 6.2%에 해당된다. 즉, 농지 취득자격증명 발급 면적에서 수증이 차지하는 비중은 농지 가격이 높은 지역일수록 높게 나타났다.

이는 농지 가격이 높은 지역일수록 상속 등에 의한 농지소유권 이전보다 생전에 증여 등의 방식으로 농지소유권 이전이 더 활발하게 이루어지고 있음을 의미한다. 다만, 농지소유권 변동에 있어 자산적 가치가 높은 지역일수록 수증이 차지하는 비중이 높다는 것이지, 농지의 자산적 가치가 높은 지역일수록 수증에 의해 농지소유권 변동 면적이 시계열적으로 증가하고 있음을 의미하지는 않는다<그림 2-1 참조>.

1.3.3. 농지법상 임대 규제 대상 농지

1996년 이후 거래된 사례 지역(화성시 A지역, 완주군 B지역, 영양군 C지역)의 필지는 각각 1,824필지, 5,139필지, 3,289필지로 조사되었다. 이 중 중복 거래된 필지가 각각 314필지, 1,628필지, 1,089필지로 전체 거래 필지의 17.2~33.1%를 차지하고 있다. 완주군 B지역과 영양군 C지역의 경우는 1996년 이후 최대 7번 거래된 농지도 있는 것으로 조사되었다.

표 2-4. 사례 지역별 중복 거래 및 공동소유 현황

	화성시 A지역	완주군 B지역	영양군 C지역
전체 거래 필지	1,824	5,139	3,289
중복 거래 필지	314	1,628	1,089
2회 이상 중복 거래 필지 비율	17.2%	31.7%	33.1%
공동소유 필지 비율	4.2%	9.6%	4.3%

단위: %

자료: 농지 취득자격증명 발급 원자료 분석.

1996년 이후 취득한 농지의 임대차는 예외적인 조건에 한해서만 인정하고 원칙적으로 금지하고 있다. 앞서 사례 지역별 중복 거래 필지를 반영해서 농지 임대차 금지 대상 면적 비율을 산출하면, 화성시 A지역은 전체 농지의 25.2%가 임대차 규제 대상 농지이고, 완주군 B지역과 영양군 C지역은 40% 이상이 임대차 규제 대상 농지라 할 수 있다<표 2-5>.

표 2-5. 사례 지역 경지면적과 농지 취득자격증명 발급 현황

단위: m²

	화성시 A지역	완주군 B지역	영양군 C지역
경지면적(A)	9,122,343	18,155,531	14,143,631
96년 이후 전체 거래 면적(B)	2,628,570	14,408,663	9,996,062
96년 이후 실질 거래 면적 (중복 필지 제외)(C)	2,300,460	8,593,312	5,853,452
B/A	28.8%	79.4%	70.7%
C/A	25.2%	47.3%	41.3%

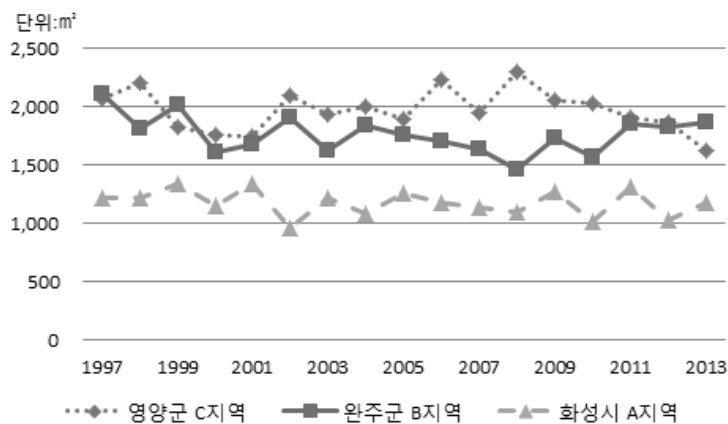
자료: 농지 취득자격증명 발급 원자료 분석.

1996년 농지법이 시행된 이후 국토해양부의 부동산 거래 현황 자료 기준으로는 132만 7천 ha의 농지가 거래된 것으로 조사되었다. 2012년 말 기준 경지면적이 173만 ha인 것을 감안하면 전체 농지의 76.7% 수준이다. 이들 농지 중 상당수는 앞서 사례 지역에서 보듯이 농지법 시행 이후 중복 거래되었을 것이다. 사례 지역의 중복 거래 면적 비율을 적용할 경우 전체 농지 면적의 최소 40.4%에서 최대 57.4% 수준이 현행 농지법상 임대 규제 대상 면적이라 할 수 있다. 따라서 현재 전체 농지 면적의 50% 내외가 농지법상의 임대 규제 대상이라 할 수 있다. 이러한 결과는 김수석 외(2008)에서 제시한 비합법적 농지 임대차 비율이 42~57%인 것을 감안하면, 임대 규제 대상 농지의 대부분은 비합법적 임대차인 것을 알 수 있다.

1.3.5. 취득 목적별 농지 매매 현황

현행 농지법에서는 1,000㎡ 이하의 농지는 주말농장용 목적으로 농지 취득을 가능하게 하면서, 소규모의 농지 매매가 과거에 비해 많아지고 있다. 원자료 분석에 따르면, 주말 체험 영농 목적의 건당 평균 농지 매매 규모는 화성시 A지역이 0.04ha, 완주군 B지역 0.07ha, 영양군 C지역 0.07ha으로 나타났다. 전체 농지 취득자격증명 발급 건수에서 주말 체험 목적이 차지하는 비중이 화성시 A지역이 11.3%, 완주군 B지역은 8.2%, 영양군 C지역은 4.0%로 전체 농지 취득자격증명 발급 건수에서 큰 비중을 차지하지는 않는다.

그림 2-5. 농업경영 목적의 농지 거래 건당 농지 규모



자료: 농지 취득자격증명 발급 원자료 분석.

주말농장 목적으로 농지를 취득한 사람의 농지 취득자격증명 발급 건수를 제외하고 순수하게 농업경영 목적으로 농지를 취득한 사람들의 평균 농지 매매 면적은 화성시 A지역 0.12ha, 완주군 B지역 0.18ha, 영양군 C지역 0.20ha로 화성시를 제외하고는 전국 평균 농지 매매 면적 0.18ha와 큰 차이가 없다<그림 2-5>. 주말 체험 영농 목적의 농지 취득을 포함하여 건당 평균 농지 매매 거래 규모를 산출해도 화성시 A지역이 0.11ha, 완주군 B지

역 0.17ha, 영양군 C지역 0.19ha로 앞서 농지 취득 목적으로 농지를 취득한 농가의 평균 농지 거래 규모와 큰 차이를 보이지 않는다.

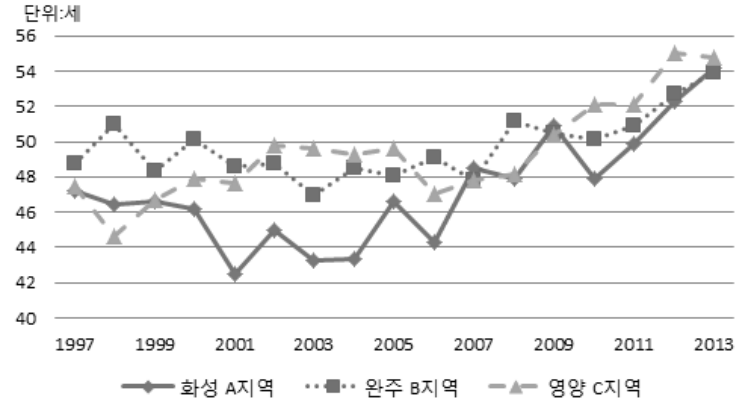
사례 지역 조사에 따르면, 농지를 동일한 사람으로부터 여러 사람이 분할하여 증여(수증)받을 때, 1,000m² 이하의 농지를 증여받는 사람은 사용 목적을 주말 체험 농장용으로 기재하고, 1,000m² 이상을 받는 사람은 신규 영농용으로 신고하는 경우가 많았다. 현재의 농지취득자격증명제도는 비농민의 농지소유를 직접 제한하지 아니하고 농지 취득자격을 자경 농가로 제한하는 방식으로 운용되다보니 사전적 농지 관리가 어렵다. 농지를 취득한 이후 행정기관에서는 예산·인력 등의 문제로 자경 여부에 대한 사후 조사가 어렵고, 농지 취득 후 농지 이용 실태 조사 등으로 경작 의무 위반(휴경 및 임대) 등으로 행정처분(농지 처분명령)을 통지하더라도, 해당 농지소유자가 즉시 농업경영에 착수하면 행정처분이 유예되면서 소멸된다. 따라서 농지 취득자들이 농지 취득자격증명과 추후 행정처분 절차를 상징적이고 요식적인 절차로 인식하게 된다.

1.3.6. 농지 취득자의 연령

농지 취득자격증명 발급을 받은 사람의 평균 연령은 2010년 이전에는 50세를 넘지 않다가, 2011년부터 점차 발급 연령이 높아져 2013년에는 3개 사례 지역 모두 54세 수준을 유지하고 있다<그림 2-6>.

발급 연령을 취득 원인별로 살펴보면, 세 지역 모두 매매에 의한 취득이 수증에 의한 취득보다 모두 연령이 높은 것으로 나타났는데, 세 지역 모두 매매에 의한 취득 연령이 평균 50세 정도인데 반해 수증에 의한 취득 연령은 44~46세인 것으로 조사되었다<표 2-6>.

그림 2-6. 연도별 농지 취득자격증명 발급 연령



자료: 농지 취득자격증명 발급 원자료 분석.

표 2-6. 연령별 농지 취득자격증명 발급 분포

단위: %

구분	화성시 A지역			완주군 B지역			영양군 C지역		
	전체	매매	수증	전체	매매	수증	전체	매매	수증
30대 이하	4.3	3.7	5.8	4.1	3.6	6.4	4.8	4.7	7.3
40대	22.5	17.1	30.8	16.4	14.7	24.8	18.4	18.5	20.8
50대	31.8	28.7	36.1	31.3	31.1	31.4	30.0	28.6	34.1
60대	26.5	30.7	20.6	28.5	29.5	25.7	26.9	28.2	22.3
70대 이상	12.0	16.8	4.8	15.9	16.9	10.7	15.2	15.4	12.8
평균 연령	47.5	49.5	44.0	49.5	50.2	46.0	49.3	49.5	46.7

자료: 농지 취득자격증명 발급 원자료 분석.

1.4. 정책 사업에 의한 농지 매매 현황

농지 매매와 관련된 농지은행의 정책 사업으로 영농규모화 사업과 농지 매입비축 사업이 있다. 전자는 농지 매입·매도, 임차·임대, 교환·분합을 통해 규모화·전문화된 농가를 육성하여 국내 쌀 산업의 경쟁력을 강화하기

위해 도입된 제도이다. 또한, 후자는 농업구조 개선 촉진 및 농지 이용 효율화를 위한 사업으로, 농지 처분에 어려움이 있는 이농 및 은퇴 농업인의 농지를 농지은행이 매입하고, 매입한 농지는 창업농이나 전업농 등에 장기 임대하여 농지 이용의 효율화를 도모한다(한국농어촌공사 2013).

표 2-7. 농지 거래 면적 중 정책 사업이 차지하는 비중

단위: ha, %

연도	농지 면적 (A)	농지 거래 면적 (B)	정책 사업 면적 (C)	비중		
				B/A	C/A	C/B
1996	1,945,480	89,827	4,932	4.6	0.3	5.5
1997	1,923,522	111,437	3,447	5.8	0.2	3.1
1998	1,910,081	91,558	3,059	4.8	0.2	3.3
1999	1,898,925	116,141	1,701	6.1	0.1	1.5
2000	1,888,765	63,682	1,624	3.4	0.1	2.6
2001	1,876,142	69,066	1,724	3.7	0.1	2.5
2002	1,862,622	68,386	3,007	3.7	0.2	4.4
2003	1,845,994	82,458	2,318	4.5	0.1	2.8
2004	1,835,634	111,680	2,560	6.1	0.1	2.3
2005	1,824,039	116,087	3,951	6.4	0.2	3.4
2006	1,800,470	75,883	3,856	4.2	0.2	5.1
2007	1,781,579	67,615	2,770	3.8	0.2	4.1
2008	1,758,795	67,643	2,800	3.8	0.2	4.1
2009	1,736,798	64,931	1,966	3.7	0.1	3.0
2010	1,715,301	58,332	2,246	3.4	0.1	3.9
2011	1,698,040	57,839	2,202	3.4	0.1	3.8
2012	1,729,982	53,257	2,145	3.1	0.1	4.0
2013	1,711,436	54,402	2,114	3.2	0.1	3.9

주: 정책 사업 면적이란 농지은행 사업(영농규모화 사업)의 농지매매 사업과 매입비축 사업의 물량을 의미한다(매입비축 사업 물량은 2010년부터 495ha, 2011년 711ha, 2012년 715ha, 2013년 730ha 수준이다).

자료: 농지 거래 면적: 국토교통부 부동산정보 통합포털(<http://www.onnara.go.kr>) 인용.

각 연도별 농지 매매 면적 중 정책 사업(농지매매, 매입비축 사업)이 차지하는 비중을 살펴보면, 대략 3.5% 내외인 것으로 나타났다. 농지 매매 거래 면적을 총 농지 면적과 비교하면, 거래량이 가장 많았던 2005년에 전체 농지의 6.4%가 거래되었다. 1996~2013년에 거래된 농지 매매 면적의 약 3.4%만이 정책 사업을 통해 이루어졌다. 일본의 경우 연간 자작지 농지 거래의 22~27%가 농지보유합리화 사업에 의해 이루어지고 있는 것과 비교하였을 때 농지매매 사업이 전체 농지 거래에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮다고 할 수 있다(김홍상 2011).

2. 농지 임대차 현황

현재 우리나라는 농지 임대차 실태를 총체적으로 파악하는 통계 시스템을 갖추지 못하고 있다. 다만, 통계청에서 농가경제 표본농가(약 3,000농가)를 대상으로 매년 농지 임대차 실태를 파악하고 있는 상황이다.

2.1. 임차농가 비율

<표 2-8>의 임차농가 비율 추이에 의하면, 농지법 도입 이전인 1995년 이후 2013년까지 자작농 비율은 28.3%에서 41.0%로 증가하고, 자작농가 호수로는 42.5만 호에서 46.8만 호로 증가하여 경자유전과 자작농 체제가 일면 유지되는 것처럼 나타났다. 임차농가 비율은 동기에 71.3%에서 58.6%로 감소하였는데, 농가 호수로는 107.0만 호에서 66.9만 호로 37.5% 감소하였다. 임차농가의 대부분이 ‘임차농가+임차’의 형태로 ‘순임차’ 형태의 농가 비중은 높지 않다. 김수석 외(2007)에 따르면 농가 구성에서 임차농의 비중이 줄어들고 자작농의 비중이 늘고 있는데, 이는 0.5ha 미만 영세 고령농이 늘고 있는 사실과 관련된 것으로 유추한다.

표 2-8. 임차농가 비율 추이

단위: 천호, %

연도	전체 농가	임차농가 (구성비)	임차농가		자작농가	경지 없는 농가
			자작+임차	순임차		
1990	1,767	1,226 (69.4)	1,081 (61.2)	145 (8.2)	539 (30.5)	2 (0.1)
1995	1,501	1,070 (71.3)	949 (63.0)	121 (8.1)	425 (28.3)	6 (0.4)
2000	1,383	1,000 (72.3)	894 (64.6)	109 (7.9)	379 (27.4)	4 (0.3)
2005	1,273	802 (63.0)	677 (53.2)	125 (9.8)	466 (36.6)	5 (0.4)
2006	1,245	778 (62.5)	663 (53.3)	115 (9.2)	462 (37.1)	5 (0.4)
2007	1,231	763 (62.0)	649 (52.7)	114 (9.3)	465 (37.8)	4 (0.3)
2008	1,212	749 (61.8)	632 (52.1)	117 (9.7)	458 (37.8)	5 (0.4)
2009	1,195	740 (61.9)	648 (54.2)	92 (7.7)	447 (37.4)	8 (0.7)
2010	1,177	732 (62.2)	645 (54.8)	87 (7.4)	436 (37.0)	8 (0.7)
2011	1,163	714 (61.4)	634 (54.5)	80 (6.9)	442 (38.0)	7 (0.6)
2012	1,151	694 (60.3)	615 (53.4)	79 (6.9)	451 (39.2)	6 (0.5)
2013	1,142	669 (58.6)	574 (50.3)	95 (8.3)	468 (41.0)	6 (0.5)

자료: 통계청 홈페이지(<http://kosis.kr/>). 농지 임대차조사.

농업총조사 원자료 분석에 의하면 1995년 이후 자작농가의 평균 영농규모는 감소한 것으로 나타났다. 1995년 자작농가의 평균 농지소유 규모는 0.88ha이었으나, 2010년에는 0.80ha로 9% 감소하였다. 특히 0.4ha 미만 자작농가의 비율은 1995년 28.9%이었으나, 2010년에는 43.3%로 증가하였

다. 반대로 5ha 이상 농지를 소유한 자작농가의 비율은 1995년 0.3% 수준에서 2010년에는 0.9%로 증가하였다<표 2-9>. 즉, 자작농가가 영세 소농과 대농으로 양분화되고 있다. 경자유전 원칙 구현을 위해 전체 농지의 일정 비율 이상을 자작지로 유지되게 하는 것은 건전한 농업경영체 육성의 근거 수단이다. 이런 의미에서 한국농어촌공사가 실시한 전업농 육성을 위한 농지매매 사업은 일정 부분 대농의 자작 농지 비율을 유지하는 수단으로 활용되고 있다고 할 수 있다.

표 2-9. 영농규모별 자작농가 비율

단위: %, m²

구분	1995년	2000년	2005년	2010년
0.2ha 미만	10.5	14.1	17.4	19.7
0.2-0.4ha 미만	18.4	19.9	21.7	23.6
0.4-0.6ha 미만	16.4	15.8	15.6	14.9
0.6-0.8ha 미만	13.4	12.7	12.0	11.1
0.8-1.0ha 미만	10.8	10.3	9.6	8.7
1.0-1.5ha 미만	16.0	13.8	11.8	10.3
1.5-2.0ha 미만	7.6	6.7	5.8	5.2
2.0-3.0ha 미만	5.0	4.5	3.9	3.7
3.0-4.0ha 미만	1.3	1.3	1.3	1.4
4.0-5.0ha 미만	0.4	0.4	0.4	0.6
5.0ha 이상	0.3	0.5	0.6	0.9
평균 면적	8,803	8,347	7,951	8,018

자료: 각 연도별 농업총조사 원자료 분석.

2.2. 임차 농지 비율

1996년 농지법이 시행되면서 임대 규제 대상 면적이 계속 증가하고 있다. 하지만 전체 경지면적에서 임차 농지가 차지하는 비율도 계속 증가하고 있다. 전체 농지에서 임차 농지가 차지하는 비중은 1995년에 42.2%였지만, 2013년에는 50.0%까지 높아졌다.

자작농가는 증가하고 있지만, 역설적으로 임차 농지도 증가하고 있다. 이는 자작농가의 증가 비율보다 자작농가의 평균 영농규모의 감소 비율이 더 크기 때문이다. 또한, 이농·상속에 의한 비농가의 농지소유 증가와 높은 농지 가격으로 임차농가(자작+임차, 순임차)는 농지 구입보다 임차를 통한 영농규모 확대를 선호하고 있기 때문이다.

표 2-10. 임차 농지 비율 추이

구 분	단위: ha, %		
	전체 농지	임차 농지	비율
1990년	210.9	78.9	37.4
1995년	198.5	83.8	42.2
2000년	188.9	82.4	43.6
2005년	182.4	77.2	42.3
2006년	180.0	77.4	43.0
2007년	178.2	76.3	42.8
2008년	175.9	75.6	43.0
2009년	173.7	79.7	45.9
2010년	171.5	82.1	47.9
2011년	169.8	80.3	47.3
2012년	173.0	82.6	47.8
2013년	171.1	85.6	50.0

자료: 통계청 홈페이지(<http://kosis.kr/>), 농지 임대차조사.

2.3. 지불 형태

임차료 지불 형태를 살펴보면, 과거에는 현물로 지불하는 방식이 많았는데(1995년 63.4%에서 2013년 32.7%로 감소), 최근에는 현금으로 지불하는 형태가 많아지고 있다(동기간 28.1%에서 51.1%로 증가).

또 다른 특징으로, 무상 임차 형태가 1995년에는 8.5% 수준에 불과하였으나, 2013년에는 16.2% 수준까지 증가하였다. 이러한 무상 임차가 증가하게 된 원인은 부재지주 증가와 농업 수익성 악화에 따른 한계지가 증가하면서 발생한 것으로 추정된다.

표 2-11. 임차료 지불 형태

구분	단위: %		
	현물	현금	무상 임차
1995년	63.4	28.1	8.5
1996년	63.3	28.4	8.3
1997년	64.5	26.6	8.9
1998년	59.8	34.2	6.0
1999년	60.7	32.8	6.5
2000년	61.6	31.2	7.2
2001년	61.5	29.2	9.3
2002년	59.8	30.6	9.6
2003년	54.5	38	7.5
2004년	51.9	39.3	8.8
2005년	51.3	38.7	10.0
2006년	50.8	40	9.2
2007년	50	40.6	9.4
2008년	48.6	41.5	9.9
2009년	42.7	42.8	14.5
2010년	37.8	41.7	20.5
2011년	36.6	45.6	17.8
2012년	34.8	48.7	16.5
2013년	32.7	51.1	16.2

자료: 통계청 홈페이지(<http://kosis.kr>), 농지 임대차조사.

2.4. 임차료율

무상 임차지를 포함한 논(일모작)의 임차료율은 1995년에 24.6% 수준에서 2013년도 28.1% 수준까지 상승하였다. 무상 임차지를 제외하면 논(일모작)의 임차료율은 29.7%까지 상승하게 된다. 반면, 밭의 임차료율은 동기간 8.3%에서 6.0% 수준까지 하락하였다. 무상 임차지가 많은 밭을 제외하여도 임차료율 수준이 2013년 7.0% 수준이다.

표 2-12. 임차료율 추이

단위: a, %

구분	임차료율(무상 임차지 포함)		임차료율(무상 임차지 제외)	
	일모작논	밭	일모작논	밭
2000년	24.6	8.3		
2004년	23.8	9.5		
2005년	23.6	9.4		
2006년	24.4	9.3		
2007년	25.8	8.6		
2008년	22.5	10.8		
2009년	29.1	7.6	29.8	8.8
2010년	32.3	5.5	35.9	6.8
2011년	27.9	7.3	29.8	9.0
2012년	29.1	6.9	30.6	8.7
2013년	28.1	6.0	29.7	7.0

자료: 통계청 홈페이지(<http://kosis.kr>). 농지 임대차조사.

일반적으로 농업 수익성에 변화가 없다면 경제가 성장함에 따라 비농업 부문 활동의 후생 수준과 균형을 유지하기 위해서는 농가의 최대 지불 가능 임차료 수준이 하락해야 된다(박석두·황의식 2002). 다른 조건이 동일하다면, 임차 농지의 증가는 공급곡선을 하향 이동하게 만들어서 임차료

수준이 하락하게 되어 있다. 즉, 탈농 또는 비농업인의 농지소유 증가로 농지 시장에 농지 임대 공급 물량이 증가하면서 임차료 수준이 하락한다.

하지만 <표 2-12>를 보면 밭의 경우는 임차료 수준이 하락하였지만, 논(일모작)의 임차료 수준은 높아지고 있는 것으로 나타났다.

논의 경우, 농지 임대 공급 물량의 증가보다 농지 임차 수요가 더 많아서 임차요율이 상승할 수도 있다. 우리나라는 다른 나라에 비해 매우 높은 농지 가격 수준으로 말미암아, 농지 매입을 통한 규모 확대보다 농지 임차를 통한 규모 확대를 농업인들이 상대적으로 더 선호하고 있다. 김수석 외(2008)의 연구에 의하면 ‘주로 농지 매입’을 통한 규모 확대보다 ‘주로 농지 임차’를 통한 규모 확대 선호가 2.3배 높게 조사되었다.

하지만 밭의 임차료가 하락하는 것을 보면, 농지에 대한 임차 수요의 증가보다는 제도적 요인으로 농지가 농지 시장으로 충분히 유동화되지 못하여 임차요율이 상승하였다고 볼 수 있다. 논은 현재 쌀소득보전직접지불금을 지급하고 있는데, 이는 경작자에게만 해당한다. 조세제한특례법의 8년 자경 양도소득세 감면 혜택을 받기 위해서는 농지소유자가 농지를 임대하지 않고 직접 자경해야 한다. 하지만 밭의 경우는 지금까지 직접지불금(조건불리직접지불금 제외)의 지급 대상이 아니다 보니 농지가 농지 시장에서 유동화되는 것이 어렵지 않았다. 논은 제도적 요인(직접지불금 지급 조건과 연계된 조세제한특례법의 양도소득세 감면) 때문에 농지 시장에 임대 공급 물량이 충분히 공급되지 못하고 있다.

2.5. 정책 사업에 의한 농지 임대차 현황

농지 임대차 관련 정책 사업으로는 크게 두 가지가 있다. 하나는 1990년에 도입된 농지장기임대차 사업으로, 은퇴 또는 영농규모를 축소하고자 하는 농가로부터 농지를 임차하여 이를 전업농 대상자 등에게 장기 임대하는 사업이다. 또 다른 사업으로 2005년에 도입된 임대수탁 사업이 있는데, 이는 매입자 또는 임차인을 구하기 어려운 경우 해당 농지를 농지은행에 위

탁하면 매입자 또는 임차인을 연결해주는 사업이다.

농지장기임대차 사업은 1997년에 경영이양직불 사업을 시행하면서 사업 물량이 2005년까지 큰 폭으로 증가하였으나, 2007년부터 경영이양직불 사업의 지급 대상 연령이 낮아지면서 그 사업물량도 점차 감소하고 있다.

표 2-13. 농지장기임대차 사업 현황

단위 : 호, 건, ha

연도별	실 적		
	농가 수	건수	면 적
1994까지	1,216	1,316	1,019
1995~2001	39,932	46,872	40,168
2002	3,617	4,179	3,682
2003	5,022	6,130	5,678
2004	5,305	6,544	5,507
2005	7,113	9,428	7,892
2006	5,784	7,609	6,538
2007	4,764	6,019	5,058
2008	2,993	3,961	3,040
2009	3,147	4,121	3,238
2010	2,325	2,837	2,523
2011	1,283	1,528	1,292
2012	1,176	1,359	1,268
2013	1,151	1,275	1,219
합 계	84,828	103,178	88,122

자료: 한국농어촌공사. 『2013년 농지은행 사업 실적 분석 자료집』.

2005년 10월에 사업을 시작한 농지 임대수탁 사업은 2013년까지 총 67,663ha의 농지를 임대 및 사용대 하고 있다. 2009년에 임대수탁 사업 물량이 증가한 이유로는 쌀소득보전직접지불제와 연계되면서 지방자치단체

의 엄격한 농지법 운영과 양도세 감면 혜택 등을 들 수 있다.

2013년까지 수탁받은 계약 면적 67,663ha 중 관리 면적은 48,103ha이다. 관리 면적은 2009년도에 급증하다가 2012년부터 점차 완만해지는 추세이다.

표 2-14. 임대수탁 사업 현황

단위 : 건, ha

구 분	접 수		계 약		관리 면적(누계)	
	건 수	면 적	건 수	면 적	건 수	면 적
2005년	636	294	233	111	231	111
2006년	7,988	3,831	6,913	3,373	7,120	3,472
2007년	8,958	4,523	8,465	4,275	15,337	7,623
2008년	10,846	5,378	10,465	5,164	25,934	12,853
2009년	29,329	16,353	28,707	15,975	52,825	27,865
2010년	16,013	8,247	15,780	8,131	61,344	32,191
2011년	19,800	11,019	19,660	10,825	72,995	38,716
2012년	20,059	10,178	20,113	10,086	89,493	46,995
2013년	19,675	9,921	19,367	9,723	92,208	48,103
합 계	133,304	69,745	129,703	67,663		

자료: 한국농어촌공사. 『2013년 농지은행 사업 실적 분석 자료집』.

농지 시장에 공급되는 농업인의 임대지(논)는 대략 7만 ha 내외인 것으로 나타났다. 그중에서 영농규모화 사업의 농지장기임대차 사업 물량이 차지하는 비중은 2000년 중반까지 10% 내외였지만, 최근에는 많이 하락하여 2011년 이후에는 2% 이하에 머무르고 있다<표 2-15>. 농지장기임대차 사업의 평균 계약 기간을 8년⁹이라고 가정할 경우, 30% 내외 정도의 농업인 임대 농지가 농지장기임대차 사업에 참여하고 있다고 추정할 수 있다(김홍상 2011).

⁹ 장기임대차 사업의 평균 계약 기간은 8.1년이다(한국농어촌공사 내부 자료).

표 2-15. 농업인의 임대 물량 중·장기임대차 사업이 차지하는 비중

단위: ha, %

연도	임대지 (농업인 한정)	영농규모화 사업 면적 (장기임대차 사업)	사업 비중
2003	56,960	5,678	10.0
2004	71,035	5,507	7.8
2005	75,174	7,892	10.5
2006	84,042	6,538	7.8
2007	89,332	5,058	5.7
2008	73,822	3,040	4.1
2009	73,283	3,238	4.4
2010	82,293	2,523	3.0
2011	79,569	1,292	1.6
2012	81,781	1,268	1.6
2013	68,119	1,219	1.8

주: 여기서 임대지란 농업인이 다른 사람에게 농지(논)를 빌려준 물량만 한정. 비농업인이 다른 사람에게 임대해준 물량은 제외.

자료: 임대지는 통계청 농가경제조사 원자료 분석.

3. 시사점

□ 농지 매매의 높은 유동화 수준

우리나라의 연간 농지 매매 거래량은 전체 농지 면적의 3.2% 수준으로 다른 나라에 비해 유동화 수준이 매우 높다. 나라마다 농지소유 규제에 차이가 있어 직접 비교는 어렵지만, 우리나라보다 농지소유 규제가 약하다고

할 수 있는 독일보다도 우리나라의 농지 유동화가 더 활발하다.

다른 나라와 비교하여 농지 유동화율이 높다는 것은 농업 목적의 농지 거래보다 다른 목적에 의한 농지 거래가 많다는 것이므로, 농지 시장에서 투기적 수요 억제를 위한 농지 거래 제도 확립이 필요하다.

□ 전체 농지의 과반수 정도가 농지법상 임대 규제 대상

2012년 말 기준으로 전체 농지의 과반수 정도가 농지법의 규율을 받게 되면서 불법적 농지소유 및 임대차도 같이 증가하고 있다. 사례 지역의 중복 거래 면적 비율을 적용할 경우 전체 농지 면적의 최소 40.4%에서 최대 57.4% 수준이 현행 농지법상 임대 규제 대상 면적이라 할 수 있는데, 김수석 외(2008)에서 제시한 비합법적 농지 임대차 비율이 42~57%임을 감안하면, 임대 규제 대상 농지의 대부분은 현재 비합법적 임대차라 할 수 있다. 즉, 농지 매매 거래의 대부분은 재촌지주 간의 거래가 아닌, 재촌지주와 부채지주, 혹은 부채지주 간의 거래라고 말할 수 있다. 따라서 농지 임대차를 체계적으로 규율하고 관리할 수 있는 관련 법이나 제도가 필요하다.

□ 농지 매매 규모의 영세성

농지 매매 규모는 0.18ha로 점점 영세해지고 있다. 2012년 기준 농가 호당 평균 경지면적은 1.5ha인데, 농지 매매 규모는 약 0.18ha로 호당 평균 경지면적의 12% 수준이다. 농업 환경이 비슷한 일본은 호당 경지면적 규모가 2010년 기준 1.8ha인데, 건당 농지 매매 면적은 0.6ha 수준으로 우리나라보다 거래 규모가 3배 이상 크다. 따라서 농지 거래에 있어 농지 세분화 방지를 위한 노력이 필요하다.

□ 농지 거래에 있어 상속 비중이 감소하고 농지 매매 비중 증가

농지 거래 면적에서 농지취득자격증명 발급 면적이 차지하는 비중이

2004년 81.9%에서 2013년 96.7%로 높아졌다. 따라서 농지취득자격증명 발급 자료를 통해 농지 거래 과정 대부분이 파악되고 있으며, 농지취득자격증명 발급을 통한 농지 거래 관리의 중요성 또한 점차 높아지고 있다.

농지소유권 변동이 상속보다는 사전 증여나 매매에 의해 많이 발생하고 있다. 특히, 농지 가격이 높은 지역일수록 상속 등에 의한 농지소유권 이전보다 생전 증여나 매매에 의한 농지소유권 이전이 더 많다. 2000년 이후 농지 취득자격증명 발급 원인 중 수증에 의한 발급 면적이, 화성시 A지역은 92.6ha, 완주군 B지역은 158.2ha, 영양군은 C지역은 87.0ha인데, 이는 해당 지역 전체 경지면적의 10.2%, 8.7%, 6.2% 수준이다. 즉, 농지 거래에 있어 농지 가격이 높은 지역일수록 수증의 비율이 높게 나타났다.

따라서 앞으로 농지 거래에 있어 농지 상속 중요성이 낮아진다고 할 수 있다. 하지만 반대로, 정책적 지원에 의해 육성된 전업농의 농지가 세분화되어 증여나 매도되지 않도록 일괄 상속에 대한 제도적 지원을 더욱 확대해야 할 필요성도 제기된다.

□ 농지 취득자격증명의 사전적 농지 관리 미흡

농지 매매에 있어 농지 취득자격증명제도의 중요성은 점차 높아지고 있지만, 현재의 제도는 농지의 투기적 수요를 억제하는 데 제한적이다. 왜냐하면, 비농민의 농지소유를 직접 제한하지 아니하고 농지 취득자격을 앞으로 자경할 농가로 제한하는 방식으로 운용되다보니 사전적 농지 관리가 어렵기 때문이다. 게다가 농지 취득 후 농지 이용 실태 조사 등을 통해 경작 의무 위반(휴경 및 임대) 등으로 행정처분(농지처분명령)을 통지하더라도, 해당 농지소유자는 즉시 농업경영에 착수하면 행정처분이 유예되면서 소멸한다. 따라서 농지 취득자들이 농지 취득자격증명과 추후 행정처분 절차를 상징적이고 요식적인 절차로 인식하게 된다. 따라서 특별 행정 기구 등을 통한 농지 취득자격증명 운용의 내실화를 기할 필요가 있다.

□ 농지 매매에 있어 낮은 정책 사업 비중

농지 임대차에 있어서 정부 정책 사업(농지장기임대차 사업, 임대수탁 사업)이 차지하는 비중은 8.6%¹⁰ 정도이지만, 정책 사업 대상이 대부분 논인 것을 감안하면, 논외의 경우 임차 농지의 10% 이상이 정책 사업으로 관리되고 있다고 할 수 있다.

농지 매매 거래 중 정부 정책 사업(농지매매, 매입비축 사업)이 차지하는 비중은 3% 내외로 농지 임대차에 비해 낮다. 그렇지만 자작농가의 자작농지 비율을 유지시키는 수단으로서는 일정 부분 의미가 있다. 자작농가의 평균 농지소유 규모는 1995년 0.88ha에서 2010년에는 0.80ha로 9%로 감소하였지만, 5ha 이상 농지를 소유한 자작농가의 비율은 1995년 0.3% 수준에서 2010년에는 0.9%로 증가하였다.

일본은 농지 매매의 22~27%가 농지보유합리화 사업으로 인한 소유권 변동으로, 농지매매 사업 등을 통해 적극적인 농지 이용 효율화를 도모하지만, 우리나라는 농지은행 사업이 전체 농지 매매 거래에서 차지하는 역할 비중이 상대적으로 낮다(김홍상 2011). 이마저도 현재의 농지 구입 정책 사업이 주로 쌀전업농 중심으로 지원이 이루어지다보니, 쌀 전업농의 관점에서는 농지 임대차와 마찬가지로 농지 구입 지원 비율이 높다고 느끼고 있다. 하지만, 다른 토지이용형 농업에서는 농지 거래에서 정책 사업 비중이 매우 낮다고 느낄 수 있다. 따라서 농지 구입 정책 사업을 다른 토지이용형 농업 및 농지 전반으로 확대하고, 젊은 경영체, 후계 인력 육성에 집중하도록 하여야 한다.

¹⁰ 2013년 통계청 자료에 의하면 전체 농지 171.1만ha 중 임차 농지 비율은 50%를 적용하면 85.6천ha의 농지가 임차 농지로 파악된다. 그리고 2013년 기준 정책 사업 면적은 농지은행에 관리하고 있는 임대수탁 사업 면적 48,103ha와 농지장기임대차 사업 면적 25,118ha(평균 계약 기간 8.1년 적용)을 합한 73,221ha이다.

□ 토지거래허가제도의 높은 투기 억제 효과

농지의 투기 억제 효과는 농지법의 농지취득자격증명제도보다 국토의계 획및이용에관한법률에 근거한 토지 거래 허가제가 더 유효하다고 할 수 있다. 화성시 A지역은 지난 2002년 당시 건설교통부 공고에 따라 토지 거래 허가 구역으로 지정되면서 관할 지자체의 토지 거래 허가를 받아야 하는 농지 매매에 의한 농지 취득자격증명 발급이 급감하였고, 2012년 1월 31일 토지거래 허가지역이 풀리면서 매매에 의한 농지 취득자격 발급 면적이 다시 증가하였다. 하지만 관할 지자체의 토지 거래 허가를 받을 필요가 없는 수중에 의한 농지 취득자격증명 발급 면적은 제도 도입 이전이나 이후 나 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

즉, 농지법은 주로 농지소유와 이용 관리를 규율하다보니, 농지 거래 관리 측면에서는 토지 거래 허가제에 비해 투기 억제 효과가 미흡하다. 현행 농지법으로 투기를 효과적으로 억제하기 위해서는 농지 거래 과정에서 적극 개입할 수 있는 농지 거래 허가제 등을 고려할 필요하다.

□ 농지 유동화에 있어 농지 매매보다 농지 임차 선호

전체 농지에서 임차 농지가 차지하는 비중은 1995년 42.2%에서 2013년 50.0%까지 높아졌다. 임차 농지가 증가한 것은 이농·상속에 의해 비농가의 농지소유가 증가했고, 높은 농지 가격 때문에 농지 매입보다는 임차를 통한 영농규모 확대를 선호하기 때문이다. 김수석 외(2008)의 연구에 의하면 ‘주로 농지 매입’을 통한 규모 확대보다 ‘주로 농지 임차’를 통한 규모 확대 선호가 2.3배 높게 조사되었다. 즉, 농업인의 농지 이용 효율화를 도모하기 위해서는 농지소유 관리보다 임대차 관리가 더 중요하다.

□ 농지 임대차 시장의 자율 조정 기능 미흡

임차 농지가 1995년 42.2%에서 2013년 50%로 증가하고, 무상 임대도

동기에 8.5%에서 16.2%로 증가한 것으로 나타났다. 일반적으로 경제성장에 따라 임대차 시장의 수요와 공급 곡선이 하향 이동하게 되면서 임차료 수준이 하락하게 되어 있지만, <표 2-12>를 보면 일모작 논외 임차료 수준은 높아지는 것으로 나타났다. 이는 농지 임대 공급 물량의 증가보다 농지 임차 수요가 더 많아서 생길 수도 있지만, 제도적 요인(직접지불금 지급 조건과 연계된 조세제한특례법의 양도소득세 감면)으로 임대 공급 물량이 시장에 충분히 유동화되지 못하여 발생할 수도 있다.

따라서 효율적으로 농지 임대차가 이루어지기 위해서는 먼저 농지 임대차 정보를 제공할 수 있는 제도(임대차 등록제 등)를 마련하고, 농지 유동화를 저해하는 요인, 예를 들어 거래 비용 등을 찾아 제거할 필요가 있다.

입지 및 농지 특성에 따른 농지 거래 행태

농지는 부동산이라는 특성 때문에 시장에서 쉽게 거래되기 어렵다. 위치적 부동으로 인해 농지 매매나 임차를 희망하는 농가가 있어도 먼 곳에 있다면 농지 거래를 할 수 없고, 집단화 또는 규모화도 어려울 수 있다. 따라서 이러한 특성은 모두 잠재적인 농지 매입 또는 임차 수요자의 수를 제한하고 농지 시장 내 유동화를 저해할 수 있다.

또한, 개별 농지는 다른 지점의 농지와 위치상으로 다를 뿐만 아니라 토성, 지형 등의 측면에서도 다르다. 각 농지가 위치한 지점에 따라 나름의 특징을 가진다. 예를 들어 도시 근교 지역 농지와 산간 지역의 농지는 여러 점에서 크게 다를 것이다. 따라서 농지는 입지에 따라 특성화된 이질적 자원이고, 이러한 요인들은 농지 거래 행태에도 그대로 영향을 줄 것이다.

1. 지역별 농지 임대차 실태

먼저 지역별 농지 임대차 면적 비율에 차이가 발생하는 원인에 대해서 살펴보고자 한다. 이를 위해 이 연구에서는 1995년, 2000년, 2005년, 2010년 농업총조사 자료를 154개¹¹ 시·군별 통계로 정리하였다. 분석 시점을

¹¹ 서울특별시와 6개 광역시, 제주특별자치도, 울릉도는 표본에서 제외하였다. 이외에도 2010년을 기준으로 시·군 자료를 정리하였다. 예를 들어 과거 (구)창원시, 마산시와 진해시가 통합하여 (신)창원시로 출범하였는데, 자료에는 시기별

1995년으로 한 이유는, 1995년은 농지법이 시행된 1996년 이전 시기로 농지법 시행에 따른 지역별 농지 임대차 효과를 살펴볼 수 있기 때문이다.

이 분석에서는 농지 매매 거래 면적(규모)이 지역별 농지 임대차 비율에 어떤 영향을 주는지 분석하고자 한다. 농지 임대차와 농지 매매 면적 간의 관계에 따라 정부 정책이 달라질 수 있기 때문이다. 지역별 농지 임대차 비율에 영향을 미치는 설명 변수는 다음과 같다. 먼저, 지역별 농지 매매 면적 변수이다. 또 농지 매매 거래 비율 변수는, 국토교통부의 부동산 거래 현황에서 지목상 전·답의 지역별 해당 연도 이전 5년간 누적 매매 거래 면적을 해당 지역의 총 농지 면적으로 나눈 비율이다. 그리고 농업총조사 자료에서 지역별 전업농가 비율, 2종 겸업농가 비율, 논 면적 비율, 경지정리된 논 비율, 0.5ha 미만 농가 비율, 3ha 이상 농가 비율을 각각 설명 변수로 설정한다.

이 연구의 분석을 위해 154개 시·군의 횡단면 정보와 4개 연도(1995년, 2000년, 2005년, 2010년)의 시계열 정보를 모두 활용할 수 있는 패널 분석 모형을 이용하였다. 패널 분석에는 고정효과 모형과 확률효과 모형이 있다. 전자는 ‘관측 불능의 이질성’, 즉 시간 단위의 변화에서는 불변하나 횡단면 단위에 따라서는 변화하는 누락 변수, 즉 고정효과를 통제하거나 감소하여주고, 후자는 ‘관측 불능의 이질성’이 독립변수와 상관되었다고 간주하지 않고 이를 확률 변수로 간주한다(Yang & Miller 2008; 백종윤 외 2009 재인용). 고정효과 모형은 지역별 임차 비율 차이를 지역별 특성(개별 특성 효과와 시간 특성 효과) 변수로 설명하는 것이고, 확률효과 모형은 지역별 임차 비율 차이가 시간에 따라 확률적으로 분포한다고 가정한다. 이 연구의 목적이 지역별로 농지 임차 비율 차이가 발생하는 요인을 분석하고자 하는 것이기 때문에 고정효과 모형이 더 적합하다고 할 수 있다.¹²

로 3개 지역을 통합하여 (신)창원시로 정리하였다.

¹² Hausman 검정 결과, Chi-square 통계량 값이 $m=63.68$ (자유도 7)로 유의수준 1%인 경우 임계치 chi-square 값 18.475보다 크기 때문에 확률효과 모형에서 독립변수와 오차항 간에 상관관계가 존재하지 않는다는 귀무가설이 Hausman Test 결과 기각되어 고정효과 모형의 설명력이 높은 것으로 나타났다.

표 3-1. 지역별 농지 임대차 면적 비율에 영향을 미치는 요인분석

변수	One-Way Model	
	고정효과 모형	확률효과 모형
Intercept	5.423066	21.89487***
농지매매 면적 비율	0.036672***	0.037857***
전업농가 비율	0.025564	0.030763
2종 겸업농가 비율	-0.23885***	-0.18295**
논 면적 비율	0.30916***	0.171866***
경지정리된 논 비율	-0.09316***	-0.11693***
0.5ha 미만 농가 비율	0.037638	0.034128
3ha 이상 농가 비율	1.749856***	1.489447***

**유의수준 5%에서 유의함.
***유의수준 1%에서 유의함.

농지 매매 면적 비율은 통계적으로 농지 임대차 면적 비율에 영향을 주는 것으로 나타났다. 분석 결과에 따르면, 지역 내 농지 거래량이 10% 증가할 때, 농지 임대차 비율은 0.367% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 농지 매매 증가가 실질적으로 농지를 이용하는 사람에게만 유동화되는 것이 아니고, 부채지주 등에게도 이전되어 농지 임대차 시장에 공급된다는 것을 의미한다.

그리고 농가 유형별로 보면, 지역 내 2종 겸업농가 비율이 높아질수록 농지 임대차 면적 비율은 낮아지는 것으로 나타났다. 농외 취업 기회가 없는 지역, 즉 2종 겸업농가 비율이 낮은 지역은 농가의 이농 또는 탈농으로 인한 농지 임대로 농지가 유동화되는데, 농외 취업 기회가 많은 지역, 즉 2종 겸업농가 비율이 높은 지역에서는 농가가 영농에서 은퇴하지 않고 농외 소득 확보를 통해 영농을 유지하기 때문에, 이농 또는 탈농에 따른 농지 임대가가 적어진다. 하지만, 지역 내 전업농가 비율과 농지 임대차 면적 비율 간에는 통계적으로 유의미한 결과가 도출되지 않았다. 이는 통계적으로 농지가 전업농가에게 유동화되지 못하고 있다는 것을 의미한다.

또한 논 면적 비율이 높은 지역일수록 농지 임대차가 활발한 것으로 나타났다는데, 이는 논 농업이 다른 작목보다 기계화가 더 많이 진전되어 영농 규모 확대가 용이하기 때문인 것으로 생각된다. 그리고 경지정리된 논 비율이 높은 지역일수록 농지 임대차 면적 비율이 낮아지는 것으로 나타났다. 경지정리된 농지의 경우 영농 조건이 유리하기 때문에 임차 비율이 낮은데, 이는 생산 기반 정비가 자작농 체제 유지에 일정 부분 기여하는 것을 의미한다. 농가 입장에서 경지정리가 된 논일 경우 농지를 임대해 주기 보다는 직접 경영 또는 부분 위탁 등을 통해 농업경영을 하는 것이 경제적으로 더 유리하기 때문인 것으로 생각된다. 지역 내 경지정리가 된 논 비율이 1% 증가할 때 농지 임대차 비율은 0.09% 감소하였다.

지역 내 3ha 이상 농지를 소유하고 있는 농가 비율이 높은 지역일수록 농지 임대차는 더 활발한 것으로 나타났다. 다만, 지역 내 0.5ha 미만의 농가 비율과 농지 임대차 면적 비율 간에 통계적으로 유의미한 상관관계가 존재하지 않았다.

2. 지역별 농지 매매 실태

공인중개사의업무및부동산거래신고에관한법률 제27조에 의해 신고된 실거래 가격 중 이용 상황이 논·밭·과수원인 농지의 거래 동향을 살펴보면, <표 3-2>와 같다. 우리나라 전체 농지 면적에서 농업진흥지역 밖의 농지가 차지하는 비중이 53.2%(2012년 기준)인 상황에서 전체 농지 거래 필지에서 농업진흥지역 밖의 농지가 차지하는 비중이 68.8%인 것은 농업진흥지역 밖의 농지가 농업진흥지역 내 농지보다 농지 유통화가 더 활발하게 이루어지고 있다는 것을 의미한다.

표 3-2. 농지 거래 필시 수 동향(2010~2014년)

지역	농업진흥지역 내				농업진흥지역 밖			
	소계	논	밭	과수원	소계	논	밭	과수원
경기	22,082	18,253	3,766	63	84,369	35,926	47,704	739
강원	13,882	10,458	3,407	17	61,207	15,851	44,997	359
충북	17,719	13,653	3,739	327	48,871	16,761	30,576	1,534
충남	43,382	36,832	6,261	289	60,307	23,736	35,604	967
전북	40,297	35,736	4,523	38	69,638	30,662	38,725	251
전남	68,716	56,435	12,019	262	99,403	45,607	52,875	921
경북	67,675	52,604	12,195	2,876	126,716	58,535	63,640	4,541
경남	37,266	34,170	2,777	319	110,418	59,894	48,714	1,810
제주	226	28	155	43	26,690	684	19,855	6,151
합계	311,245	258,169	48,842	4,234	687,619	287,656	382,690	17,273

자료: 농지은행 홈페이지(www.fbo.or.kr). 농지 가격 및 동향.

설문조사에서, 도시민들은 구입 농지의 57.7%가 농업진흥지역 밖이라고 응답하였고, 농업인들은 매도 농지의 55.2%가 농업진흥지역 밖의 농지라 응답하였다.

농지를 구입한 경험이 있는 농가를 대상으로 한 설문조사에서는 응답자의 62.5%가 농업진흥지역 내 농지를 구입하는 것으로 조사되었는데, 이는 정부 지원 농지매매 사업 등이 농업진흥지역 내 농지만을 대상으로 이루어 지다 보니 농업진흥지역 내 농지의 비율이 높게 조사된 것이다.

하지만 앞으로 농지 구입 의사가 있는 농가를 대상으로 설문조사한 결과, 앞으로 농지 가격이 상승할 것이라고 예상한 농가일수록 농지 구입 의향이 더 높은 것으로 조사되었다. 즉, 농가는 현재 농지 가격이 수익 지가에 비해 높더라도 앞으로 더 상승할 것으로 예상된다면 추가로 농지를 구입할 의향이 있다는 것이다<표 3-3>. 농지 가격 변화 예상과 농지 구입 의향과의 피어슨 상관관계는 0.21¹³로 양(+)의 상관관계가 존재하였다.

표 3-3. 농지 가격 예상과 농지 구입 의향 상관관계

농지 가격 예상 \ 농지 구입 의향	대폭 확대	조금 확대	현상 상태 유지	조금 축소	대폭 축소	총 합계
매우 상승(20%)	4	11	12		1	28
상승(10~20%)	4	71	92	23	10	200
보통(0~10%)	4	54	150	49	11	268
하락	3	20	58	27	9	117
총 합계	15	156	312	99	31	613

자료: 농업인 대상 설문조사 결과.

반면, 매매 농지의 입지 특성을 살펴보면, 농지의 농작업 출입 및 이용 편의는 농가의 농지 매입과 매도에 통계적으로 유의미한 차이를 발생시키지 않는 것으로 조사되었다<표 3-4>.14 이는 <표 3-5>의 매매 농지와 거주지의 관계에서도, 매도 농지와 매수 농지 모두 거주지와와의 거리 차이 분포가 통계적으로 유의미하지 않는 것으로 나타났다.15

농지 매매에 있어 농지 가격 상승 등의 자산 가치는 중요한 고려 사항이었지만, 농지의 효율적 이용 측면에서 중요한 농기계 출입 및 이용 편의도와 거주지와 거리 등은 매수자와 매도자 간에 큰 차이가 없었다. 이는 농

13 t-검정을 통해 유의수준은 0.0001로 0.01보다 작으므로 농지 가격 변화 예상과 농지 구입 의향과는 통계적으로 상당히 유의하다.

14 t-검정 앞서 두 집단(매수자, 매도자) ‘구입한 농지의 농기계 출입과 이용 편의도’의 분산의 동일성 검정(F-검정) 결과 F값 1.41보다 클 확률이 0.0075로 유의수준 0.01보다 작으므로 “귀무가설(H0): 분산이 동일하다”라는 가설을 기각하였다. 따라서 두 집단의 분산이 달라 Satterthwaite의 자유도 근사식을 통해 t-검정하였다. t-검정 결과, 자유도 258.78의 분포에서는 t값 -0.57보다 클 확률이 0.5659로서 유의수준 0.10보다도 크므로 두 집단(매수자, 매도자)의 평균값이 같다“라는 가설을 기각할 수 없었다.

15 마찬가지로 방법으로 두 집단 간 거래 농지와 거주지와와의 거리 분포를 검정한 결과, 자유도 545의 분포에서는 t값 -0.16보다 클 확률이 0.8766로서 유의수준 0.10보다도 크므로 두 집단(매수자, 매도자)의 평균값이 같다“라는 가설을 기각할 수 없었다.

지 매매를 통해 농지 이용의 집적화나 집단화가 효과적으로 이루어지지 못하고 있음을 의미한다.

표 3-4. 매매 농지의 농기계 출입 및 이용 편의도

단위: %

	매우 용이	용이	보통	어려움	매우 어려움
매수자	45.7	33.9	14.2	3.6	2.6
매도자	51.6	24.8	9.9	9.9	3.7

자료: 농업인 대상 설문조사 결과.

표 3-5. 매매 농지와 거주지의 거리

단위: %

구분	매도자	매수자
200m 미만	19.0	16.0
200~500m 미만	15.6	21.0
500~1,000m 미만	21.6	19.8
1,000~2,000m 미만	17.4	16.0
2,000m~5,000m 미만	12.5	11.1
5,000m 이상	14.0	16.0

자료: 농업인 대상 설문조사 결과.

3. 시사점

□ 농지 거래에 있어 자산적 측면 강조

농업진흥지역 밖의 농지가 농업진흥지역 내 농지보다 농지 유동화가 더 활발하게 이루어지고 있다. 생산 여건이 우수한 농업진흥지역 내 농지보다 농업진흥지역 밖 농지의 거래가 활발하다는 것은 농지 거래 목적이 농업생산보다 투기 혹은 투자 성격이 강조되고 있는 것을 의미한다.

이는 설문조사에서도 나타나는데, 농지 구입 의사가 있는 농가를 대상으로 설문조사한 결과, 앞으로 농지 가격이 상승할 것이라고 예상한 농가일수록 농지 구입 의향이 더 높은 것으로 조사되었다. 즉, 농가가 현재 농지 가격이 수익 지가에 비해 높더라도 앞으로 더 상승할 것으로 예상된다면 추가로 농지를 구입할 의향이 있는 것이다.

□ 농지 입지 특성은 농지 거래에 있어 우선순위가 낮음

매매 농지의 입지 특성이라 할 수 있는 ‘농지의 농작업 출입 및 이용 편의’와 ‘매매 농지와 거주지와 거리’가 매수자와 매도자 간에 통계적으로 분포 차이가 없는 것으로 나타났다. 만약 농지 구입에 있어서 입지적 특성을 고려하였다면, 농가 입장에서 농지를 구입할 때는 농작업 출입 및 이용 편의가 높거나 거주지에서 가까운 농지를 선호하고, 매도할 때는 농작업 출입 및 이용 편의가 낮거나 거주지에서 먼 농지를 우선하였을 것이다.

농지 매매에 있어 자산 가치는 중요한 고려 사항이지만, 농지의 생산 입지적 특성은 농지 매매에 있어서 중요도가 낮다고 할 수 있다. 즉, 자율적 농지 시장 매매 기능을 통해 농지의 집적화·집단화 등은 이루어지지 못하고 있다. 따라서 농지 이용 효율화 도모는 농지 이용 조정 등과 같은 획기적인 정책 대안 없이는 불가능하기 때문에 들녘별 경영체 육성 등 지역 차원의 조직화와 자원이용 효율화 정책을 도모하여야 한다.

□ 농외 고용 기회 확대는 농지 유동화 저해

일반적으로 경제성장에 따른 농업 부문의 농외 고용 기회의 확대는 농업 노동력의 유출을 촉진하고, 보유 농지는 농지 임대차 시장에 공급되어 임대료 하락 등을 통해 유동화되는 것으로 나타났다(박석두·황의식 2002). 즉, 농외 고용 기회 확대는 생산성이 낮은 농가의 이농 및 탈농을 촉진하고, 농지 시장에 농지 공급을 증가시킴으로써 농지 유동화를 촉진한다는 것이다.

하지만 지역별 농지 임대차 요인분석에 따르면, 지역 내 2종 겸업농가 비율이 높아질수록 농지 임대차 면적 비율은 낮아지는 것으로 나타났다. 농외 취업 기회가 많은 지역, 즉 2종 겸업농가 비율이 높은 지역에서는 생산성이 낮은 농가가 영농 은퇴 후 농지를 임대하지 않고 농외소득 확대를 통해 영농을 지속하고 있는 것이다.

□ 지역 내 농지 매매 증가는 농지 임대차 확대 유도

지역 내 농지 매매 거래가 증가할수록 농지 임대차 면적이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 농지 매매 증가가 실질적으로 농지를 이용하는 사람에게만 유동화되는 것이 아니고, 부재지주 등에게 이전되어 농지 임대차 시장에 공급된다는 것을 의미한다.

우리나라에서 농지 유동화율이 높은 상태에서 농지 매매 거래가 증가하는 것은 농업 목적의 농지 거래보다 다른 목적의 농지 수요에 의한 농지 거래가 많다는 것이다. 따라서 농지 취득 단계에서부터 적극적인 농지 시장 거래 질서 확립이 필요하다.

□ 농업생산기반정비 사업은 자작농 체제 유지에 일정 부분 기여

농업 생산 기반 정비는 자작농 체제 유지에 일정 부분 기여하는 것으로 나타났다. 생산 기반 정비가 이루어진 농지는 농가 입장에서 영농 여건이

유리하기 때문에 농지를 임대해 주기보다는 본인이 직접 경영하거나 부분 위탁하는 것이 경제적으로 더 유리하기 때문이다. 즉, 농업생산기반정비 사업은 경자유전 측면에서 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 따라서 농지 관리와 농업생산기반정비 사업을 연계하여 추진하는 방안이 필요하다.

농가 특성에 따른 농지 거래 행태

다음으로 농가 특성에 따라 농지 거래 행태가 어떻게 달라지는지 살펴보고자 한다. 사실 농지 거래란 일반 상품 거래와 달리 의사결정에 많은 시간과 노력이 소요된다. 농가 입장에서 농지 매매는 여러 대안 중 하나의 선택지를 고르는 과정으로, 이성적이고 합리적으로 판단하여 결정할 것이다.

설문조사에 의하면 농지를 매입하기로 마음먹고 실행에 옮기는 데까지 최소 1~3개월 이상 걸린다고 응답한 사람이 35.4%로 가장 많았고, 매도 의사결정은 1년 이상 걸린다는 응답자가 33.8%로 가장 많았다.

Deininger & Jin(2005)의 농지 유동화 메커니즘에 따라, 농가의 전체 작업량 $\bar{L}(=l^a+l^o)$, 농업 부문에서의 노동 투입 l^a , 농외 취업 l^o , 농지 초기 보유량 \bar{A} , 생산성 α , 일반적인 성질을 충족하는 농업 부문의 생산 함수 $f(\dots)$ 를 두면, 농가 소득의 극대화 문제는

$$\underset{l^a, A}{\text{Max}} p\alpha f(l^a, A) + w(\bar{L} - l^a) + r(\bar{A} - A)$$

로 표현한다. 여기서 p, w, r 는 각각 농산물 판매 가격, 농외 고용 임금, 단위 면적당 임차료이다. 극대화의 1층 조건은

$$p\alpha f_{l^a}(l^a, A) = w$$

$$p\alpha f_A(l^a, A) = r$$

이다(아래 첨부의 첨자는 편미분을 나타낸다). 이들을 α 또는 w 로 2차 편

미분하면

$$\frac{\partial A}{\partial \alpha} = \frac{f_{Al^a} f_{l^a} - f_A f_{l^a l^a}}{\alpha [f_{AA} f_{l^a l^a} - (f_{Al^a})^2]} > 0,$$

$$\frac{\partial A}{\partial w} = \frac{f_{Al^a}}{p\alpha [(f_{Al^a})^2 - f_{l^a l^a} f_{AA}]} < 0$$

이 얻어진다. 즉, 이론적으로 농업 생산성이 높은 농가는 농지의 한계생산성이 높기 때문에 그만큼 더 많은 농지를 요구하게 된다. 농지 임대차 물량이 많아지면 생산성이 높은 농가에게 농지는 자연스럽게 유동화되게 되어 있다.

본 장에서는 이론과 달리 실제적으로 농지거래에 있어 농가 특성에 따라 생산성 차이에 의한 농지유동화가 발생하는지를 살펴보고자 한다.

1. 농지 매매

1.1. 농지 매도 요인

농가별 농지 매도 요인분석을 위해 2008~2012년의 농가경제조사 원자료를 활용하여 분석하였다. 분석을 위해 서울특별시, 6대 광역시, 제주도를 제외한 8개 도(道)를 분석 대상으로 삼았다. 총 관측치는 2009~2012년 농가경제조사 표본인 9,555 농가이다.¹⁶ 연도별로 이농 및 탈농으로 인한 표본 농가에서 제외되는 농가가 있고, 새로 표본으로 진입하는 농가도 있어

¹⁶ 실제 분석에서 2008년도 농가경제조사 표본은 분석 대상에서 제외되었다. 농가경제조사는 5년 주기(2003~2007년, 2008~2012년, 2013~2017년)로 조사 표본이 완전 교체되어서 2008년 농가경제조사 표본은 2007년의 필지별 농지 소유 및 이용 현황 자료를 알 수 없다. 따라서 2008년 필지별 농지 소유 및 이용 현황 자료만 가지고는 이전 연도 대비 농지 유동화 현황을 알 수 없어 부득이하게 2009~2012년 자료만 가지고 분석을 진행하였다.

불규칙하게 관측되는 패널 자료로 구축되었다. 분석 방법론은 확률효과 패널 토빗 모형을 활용하여 추정하였다.

종속변수는 농가 소유 농지 중 당해 연도에 매도한 면적이다. 분석 자료에 의하면 4년간 총 9,555농가 중 424농가에서 해당 기간 중에 농지를 매도한 경험이 있는 것으로 나타났다. 설명 변수로는 시·도 더미, 연령 변수, 전·겸업 유무, 영농 형태, 농지소유 면적, 부채 수준(연초), 전체 자산에서 토지 자산이 차지하는 비중, 지역 내 논밭 평균 농지 가격이다.

분석 결과는 다음과 같다. 먼저 농가의 농지 매도에 있어 지역적 차이가 미치는 영향인데, 참조 집단인 경기도 지역과 비교하여 다른 모든 지역에서 농가의 농지 매도가 높은 것으로 나타났지만, 전남 지역을 제외하고는 통계적으로 유의미하지 못하였다. 이는 전용 기대 수익과 연관되어 있는데, 경기도 지역은 전남 지역에 비해 개발 가능성이 높기 때문에 농지 가격이 상승할 가능성이 높다. 따라서 농가는 전용을 기대하고 농지를 매각하지 않고 영농을 지속하거나 임대를 많이 하게 된다(이에 대한 결과는 뒤에서 분석할 농가별 농지 임대 요인분석 참조). 이러한 관계는 논밭 평균 농지 가격과 농지 매각과의 관계에서도 알 수 있는데, 농지 가격이 높은 지역일수록 농지 매각은 부(-)의 관계가 존재하는 것으로 나타났다.

게다가 농가 연령이 높아질수록 농지 매도 확률은 증가하는 것으로 나타났다. 다만, 통계적으로 유의미한 수치가 되지는 못한다. 이는 뒤에서 분석할 농지 임대 요인분석에도 마찬가지인데, 농지 매각과 농지 임대를 의사 결정할 때 농가 연령은 통계적으로 큰 고려 요인이 아닌 것으로 나타났다.

영농 형태가 농지 매각에 미치는 영향을 살펴보면, 기타 농가와 다른 형태의 농가들 사이에 통계적으로 유의미한 차이가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 다만, 논벼 농가만이 기타 농가에 비해 농지 매각이 적은 것으로 나타났다.

그리고 2종 겸업농가에 비해 전업농가가 농지 매각을 더 많이 하는 것으로 나타났다. 2종 겸업농가는 전업농가에 비해 농지 보유 면적이 적지만, 상대적으로 농의소득 비중이 높기 때문에, 자금 조달이 필요할 경우 농지 매도보다는 농의소득원 확대를 통해 문제를 해결하는 것으로 생각된다.

표 4-1. 농가별 농지 매각에 영향을 미치는 요인분석

변수		파라미터 추정치	S.D
intercept		-29142.6	7851.02
참조 집단 (경기)	강원	31.17815	968.29
	충북	992.8087	956.63
	충남	1233.195	870.85
	전북	1388.108	945.47
	전남	2080.945**	897.94
	경북	993.6507	909.53
	경남	884.5007	908.24
나이		347.9741	236.92
나이*나이		-2.45769	1.82
참조 집단 (전업농가)	1종 겸업농	-720.002	516.72
	2종 겸업농	-2627.82**	1328.40
참조 집단 (기타 농가)	논벼 농가	-2995.56**	1323.13
	과수 농가	-2229.55	1404.55
	채소 농가	-1857.18	1310.15
	특작 농가	-332.443	1674.99
	화훼 농가	-3300.01	2116.35
	전작 농가	-1538.43	1753.41
	축산 농가	-1954.24	1456.64
농지소유 면적		0.054211***	0.01
임차 면적		0.009431	0.04
부채 수준		7.93E-06***	0.00
자산에서 토지 자산이 차지하는 비중		53.04913***	11.44
논밭 평균 농지 가격		-4.68117**	2.17
Censored Obs.			8726
Wald Stat.			91.81
Log likelihood			-5547.9093

**유의수준 5%에서 유의함.

***유의수준 1%에서 유의함.

농지소유 규모가 큰 농가일수록 농지를 더 많이 매도하는 것으로 나타났다. 현재 소규모의 농가들보다는 규모가 큰 농가에서 농지를 많이 매도하고 있다는 것이다. 그리고 농가 부채 수준과 농지 매각과는 양(+)¹⁾의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 지금까지의 분석 결과를 유추해보면, 농지소유 규모가 큰 농가가 부채도 많이 가질 확률이 높기 때문에 부채 수준을 낮추기 위해서 농지를 매도하는 것으로 생각된다. 자산에서 토지가 차지하는 비중이 높은 농가일수록 농지를 많이 매각하는 것으로 나타났다. 즉, 자산에서 토지가 거의 유일한 자산인 농가일수록 농지를 매각할 확률이 높다.

1.2. 농지 매입 요인

다음으로 농지를 매입한 농가를 대상으로 농지 매입 요인분석을 시도하였다. 분석 자료는 앞서 농지 매도 요인분석과 마찬가지로이다. 총 9,555농가 중 279농가에서 농지를 매입한 경험이 있는 것으로 나타났다. 설명 변수로는 시·도 더미, 연령 변수, 전·겸업 유무, 영농 형태, 농지소유 면적, 경영 면적에서 자작지가 차지하는 비중, 지역 내 논밭 평균 농지 가격이다.

분석 결과는 다음과 같다. 먼저, 농가별 농지 매입 의향은 지역에 따라 달라지는데, 경기도 지역(참조 집단) 대비 다른 지역에서 모두 농지 매입 의향이 높은 것으로 나타났다. 농지 가격이 상대적으로 낮은 전남 지역이 파라미터 추정치가 가장 크게 나타나 전남 지역에 거주하는 농가가 농지 매입 의향 면적이 가장 많은 것으로 나타났다. 다음으로 전북과 경남 순으로 농가의 농지 매입 의향 면적이 많은 것으로 조사되었다. 나머지 지역도 경기도 지역에 비해서 농가의 농지 매입 의향이 높게 나타났지만, 통계적으로 유의미하지 못한 것으로 추정되었다.

그리고 농가의 농지 매입 행태에 있어 나이, 전·겸업 유무, 영농 형태는 모두 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

표 4-2. 농가별 농지 매입에 영향을 미치는 요인분석

변수		파라미터 추정치	S.D
intercept		-10152.8	4792.483
참조 집단 (경기)	강원	157.9037	737.2464
	충북	675.6483	733.0477
	충남	409.484	697.3223
	전북	2351.389***	649.0872
	전남	2426.282***	640.6656
	경북	469.1617	699.193
	경남	1345.767**	672.3339
나이		-49.7306	147.2502
나이*나이		-0.14693	1.173323
참조 집단 (전업농가)	1종 겸업농	433.7463	367.1769
	2종 겸업농	1382.709	1288.702
참조 집단 (기타 농가)	논벼 농가	980.45	1279.788
	과수 농가	1925.502	1317.643
	채소 농가	1536.672	1273.614
	특작 농가	139.7147	1628.568
	화훼 농가	1604.324	1654.051
	전작 농가	358.0712	1697.395
	축산 농가	1689.434	1340.043
농지소유 면적		0.074009***	0.016744
농지소유 면적*0.5ha 미만 농가(더미 변수)		-0.20708	0.13665
농지소유 면적*5ha 이상 농가(더미 변수)		-0.04326***	0.015869
경영 면적에 차지하는 자작지 비율		-4.52738	5.609832
논밭 평균 농지 가격		7.208824**	2.928982
Censored Obs.			8871
Wald Stat.			97.34
Log likelihood			-3623.4

**유의수준 5%에서 유의함.

***유의수준 1%에서 유의함.

농가의 농지소유 면적이 큰 농가일수록 농지를 더 매입하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 다만, 5ha가 넘어가는 농가에서는 농지 매입 의향이 크지 않은 것으로 나타났다. 5ha 이상의 농지를 소유한 농가의 농지 매입 파라미터 값은 0.03121로 5ha 이하 농지소유자의 파라미터 값 0.07704의 절반에도 미치지 못하는 수준이다.

마지막으로 논밭 평균 농지 가격과 농가별 농지 매입 간에는 양(+)의 관계가 존재하는 것으로 나타났는데, 이는 다른 조건이 모두 동일하다고 할 경우 농가는 농지 가격이 더 높은 농지를 매입하려고 한다는 것이다. 인접 농지에 비해 농지 가격이 높다는 것은 그만큼 농지의 전용 기대 가치가 높다는 것으로, 농가의 입장에서는 농지를 생산수단 목적뿐만 아니라 전용 수익도 함께 기대하면서 농지 매매를 한다는 것이다. 이는 앞서 농지 매도 및 임대 분석에서 지가가 높은 지역에서는 농가가 농지전용을 기대하고 농지를 매각하기보다 임대를 많이 하는 것과 같은 결과이다. 이는 앞서 제시한 설문조사 내용과도 부합된다.

1.3. 농지 매매 행태

1.3.1. 농가의 농지 매매 행태

농지 매입의 주요 요인으로는 농업소득 향상도 있지만, 이보다는 농지 가격 상승을 기대한 자산 증식 효과가 더 크다고 할 수 있다. 앞서 김수석 외(2008)의 연구에서 영농규모 확대의 방식으로 농지 임차를 선택한 농가의 비율이 농지 매입을 선택한 농가보다 2.3배 높은 것으로 조사되었다. 동 조사에서 농지를 임차한 주요 요인으로는 ‘영농규모를 확대해 농업소득을 높이기 위해’라고 응답하였다. 즉, 농업소득을 높이기 위해서 농지 매입보다 농지 임차를 더 선호하고 있다는 것이다.

이번 설문조사에서는 농지 매도의 주요 원인 가운데 생활비 마련이 30.1%로 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 참고로 1997년에 수

행한 백선기(1997)의 연구에서 ‘자금 필요’가 가장 중요한 요인이라고 응답한 농가가 50.4%로 조사되었다. 따라서 과거에 비해 생활비 부족에 의한 농지 매도가 감소하였으나, 과거나 현재 모두 농지 매도의 주요 원인은 농가의 생활비 마련임을 알 수 있다. 농지 매도 요인분석에서도 농가 부채 수준이 높은 농가일수록 농지를 매도하는 것으로 나타났다. 참고로 백선기(1997)의 연구에 의하면, 일본 농업인들이 농지소유권을 유상으로 이전한 이유로 ‘자금 필요’라고 응답한 비율은 14.4%에 불과하고, 폐농이 26.3%로 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 우리나라와 매우 상이하다고 할 수 있다.

농지 매매가 있기 전 농지의 경작자가 누구인지를 묻는 질문에 농지 매도자의 54.3%는 매도자 본인이 경작하고 있었다고 응답하였다. 그 외에 이웃 주민 20.1%, 농지 매수자가 9.8% 순이었다. 농지 매수자는 매수자 본인이 경작하다가 해당 농지를 매입했다고 응답한 사람의 비율이 13.0%로 나타났다. 즉, 농업인의 농지 매매에 있어 약 10% 내외는 기존 경작자가 농지를 경작하다가 농지를 취득하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 해당 농지를 직접 경작 중에 매도하는 비율이 50% 수준에 불과하다는 것은 이미 농지를 매도하기 전에 상당수 농지를 임대하고 있다는 것을 의미한다.

표 4-3. 농지 매매 시 해당 농지의 경작자

구분	단위: %	
	매도자 기준	매수자 기준
매수자 본인	9.8	13.0
매수자 친지	0.5	2.6
매도자 본인	54.3	33.4
매도자 친지	6.7	12.3
이웃 주민	20.1	32.9
기타	5.2	5.9

자료: 농업인 대상 설문조사 결과.

게다가 농지 취득자격증명에서 통작 거리 제한이 없어지면서, 잘 모르는 사람과의 농지 매매 비중이 과거에 비해 높아지고 있다. 1997년에는 매수자 기준으로 같은 마을에 거주하는 사람들 간의 거래 비중이 40%를 넘었으나, 2014년 연구 결과에서는 30% 수준으로 하락하였고, 대신 타 시·도 사람과의 농지 매매 비중이 높아졌다. 매수자보다는 매도자가 타 시·군 사람과의 매매 비중이 두 시기 모두 높게 나타났는데, 이는 예나 지금이나 현지인 가운데 농지를 구입할 사람이 많지 않다는 것을 의미한다<표 4-4>.

표 4-4. 농지 매매 당사자의 거주지 위치

단위: %

연도	구분	같은 마을	옆 마을	같은 읍·면	같은 시·군	타 시·군
1997년	매수자	40.2	21.3	2.9	14.3	21.3
	매도자	26.4	16.4	8.8	15.7	32.7
2014년	매수자	29.8	14.5	15.5	14.0	26.2
	매도자	22.0	10.1	7.6	20.8	39.2

주: 1997년 자료는 백선기(1997) 보고서 인용.
 자료: 농업인 대상 설문조사 결과.

표 4-5. 농지 매매 당사자와의 친밀도

단위: %

연도	구분	친척	아는 사람	모르는 사람
1997년	-	17.0	53.1	29.9
2014년	매수자	6.8	51.9	41.3
	매도자	6.2	41.3	52.5

주: 1997년 자료는 백선기(1997) 보고서 인용.
 자료: 농업인 대상 설문조사 결과.

농지 매매에 있어 모르는 사람과의 거래 비중이 1997년에는 29.9%에서 2014년 조사에서는 농지 매수의 경우 41.3%, 매도의 경우 52.5%까지 높아졌다<표 4-5>. 농지를 매입한 농업인은 거래자 간 친밀도가 높은 사람끼리

매매하는 경우가 많고, 농지를 매도하는 농업인의 경우에는 현실적으로 주변에 농지를 구입하고자 하는 농업인이 많지 않기 때문에 친밀도가 없는 외지인들과 매매를 많이 하고 있다. 농지를 매입한 농업인의 경우 친척과 아는 사람과의 매매 거래가 많고, 농지를 매도한 농업인의 경우 친척과 아는 사람보다는 모르는 사람과의 거래 비중이 더 높게 나타났다.

농지 매매는 일반 부동산 매매와 달리 부동산 중개소 등을 통한 거래보다 소유자와 직접거래 비중이 높은 것이 특징이다. 농지 구입 농가의 42.1%, 농지 매도 농가의 33.9%가 농지소유자와 직접거래 방식으로 농지를 매매하였다고 응답하였고, 부동산 중개소를 통한 거래 비중은 농지 구입자의 경우 18.0%, 농지 매도자의 경우 26.1%로 농지소유자와의 직거래에 비해 절반 수준에 불과하다<표 4-6>.

1997년 연구 결과와 비교하면 직거래 비중이 50% 내외에서 40%로 감소한 반면, 부동산 중개소를 통한 거래비중이 10% 내외에서 20% 내외로 증가하였다. 과거에는 이웃 주민끼리 농지 거래가 많이 이루어져 직거래가 관례이던 것이 점차 모르는 사람과의 거래가 많아지면 부동산 중개소를 통한 거래가 늘어나고 있다.

표 4-6. 농지 매매 거래 방법

단위: %

연도	구분	직거래	친척 소개	아는 사람 소개	부동산 중개소 중개	농어촌공사 중개	기타
1997년	-	52.2	2.4	23.0	11.3	3.0	8.1
2014년	매수자	42.1	3.0	29.3	18.0	5.8	1.8
	매도자	33.9	2.4	24.8	26.1	6.7	6.1

주: 1997년 자료는 백선기(1997) 보고서 인용.

자료: 농업인 대상 설문조사 결과.

농지 구입자를 대상으로 농지 매매에 있어 불편한 사항이 무엇이냐고 묻는 질문에 농지 거래 정보 부족이 32.3%로 가장 높은 비중을 차지하였다.

농지 시장의 원활한 자원 배분이 이루어지기 위해서는 농지 거래 정보 제공이 주요한 과제이다. 따라서 농지은행이 이러한 부분에서 역할을 제고할 필요성이 요구된다.

표 4-7. 농지 매입 시 불편한 사항

단위: %

거래 물건 부족	높은 거래 수수료	직거래에 따른 거래 위험	농지 거래 정보 부족	기타
25.8	28.0	5.4	32.3	8.6

자료: 농업인 대상 설문조사 결과.

1.3.2. 도시민의 농지 매매 행태

농지 매매에서 가장 큰 영향을 미치는 것이 농지 가격 변화일 것이다. 특히 투자 개념으로 농지를 소유한 경우 농지 가격이 상승하기를 기대할 것이다. 이러한 농지 가격 상승에 대한 기대는 농업인보다 농지를 소유한 도시민의 기대가 더 큰 것으로 조사되었다. 농지 가격이 앞으로 10% 이상 상승할 것으로 예상하는 도시민은 50.3%인데, 농업인은 37.1% 정도이다.

표 4-8. 앞으로의 농지 가격 변화 예상

단위: %

구분	상승 (10% 이상)	보통 (0~10%)	하락 (-10% 이내)	매우 하락 (-10% 이상)
도시민	50.3	43.3	5.0	1.3
농업인	37.1	43.7	16.6	2.6

자료: 농업인, 도시민 대상 설문조사 결과.

도시민 중 소득이 높을수록 농지소유 확률이 높는데, 도시민 중 농지를 소유하고 있다고 응답한 사람의 21.7%가 월 소득이 600만 원 이상이고, 월 소득이 200만 원 이하이면서 농지 매매를 통해 농지를 구입한 사람은

4.7%에 불과하다.

최근 귀농·귀촌이 활성화되면서 귀농·귀촌이 유의미한 사회적 트렌드로 자리잡고 있다. 농지 매매에서도 이러한 요인(은퇴 후 영농 목적)이 농지 구입의 중요한 고려 사항으로 부각되고 있다. 농지 구입에서 미래 농지 가격 상승 기대가 중요하게 고려되지만, 이에 못지않게 은퇴 후 영농 목적(귀농, 귀촌)이 중요한 농지 구입 사유가 되고 있다.

표 4-9. 농지 구입할 때 항목별 고려 정도

단위: %

구분	매우 중요	중요	보통	아주 조금	전혀 아님
미래 농지 가격 상승 기대	23.3	29.3	30.3	14.3	2.7
자녀에게 상속 및 증여	7.3	21.3	46.3	17.7	7.3
은퇴 후 영농 목적(귀농, 귀촌)	17.0	36.7	26.3	13.7	6.3
농지 타목적 이용(농지전용)	6.3	28.3	46.0	13.0	6.3

자료: 도시민 대상 설문조사 결과.

도시민은 농업진흥지역 밖의 농지를 더 많이 구입하는 것으로 나타났다. 매매를 통해 소유한 농지의 57.7%가 농업진흥지역 밖에 위치하고 있다고 응답하였다. 이는 농업인 대상의 설문 결과와 반대인데, 농지를 구입한 경험이 있는 농업인의 62.5%가 농업진흥지역 내의 농지를 구입한 것으로 조사되었다. 이는 도시민의 경우 각종 소유 및 이용 규제가 적은 농업진흥지역 밖의 농지를 선호하여 나타난 결과이지만, 농업인의 경우 농지 구입의 정책 대상이 농업진흥지역 내의 농지로 한정되기 때문에 상대적으로 농업진흥지역 내의 농지 구입 비중이 높게 나타난 것으로 생각된다.

앞서 농업인 대상의 설문조사와 같이 도시민을 대상으로 한 설문조사에서도 농지 소재지와 거주지가 다른 매매 비중이 높게 나타났다. 하지만 농업인 대상의 설문조사 결과가 25~40% 수준인 반면, 도시민 대상의 결과는 이보다 훨씬 높은 60% 이상인 것으로 나타났다<표 4-10>. 이를 반영하

여, 부동산 중개소를 통한 농지 구입 방법도 도시민은 29%로 농업인보다 높게 나타났다.

표 4-10. 농지 소재지와 거래자 간의 거주지 관계(도시민 대상)

단위: %

같은 읍·면·동	인접 읍·면·동	같은 시·군	타 시·군	타 광역시·도
13.0	8.0	12.7	60.3	6.0

자료: 도시민 대상 설문조사 결과.

도시민의 경우 농지를 취득할 때 필수적으로 제출하게 되어 있는 농지 취득자격증명서를 본인이나 가족이 직접 발급 신청한 비율이 63%이고, 부동산 중개인 또는 법무사가 대리 발급 신청한 35% 인 것으로 조사되었다.

그리고 도시민 중 농지를 구입하기로 마음먹고 실제 구입까지 걸리는 시간은 보통 1~3개월 정도 소요되는 것으로 나타났다. 1개월 미만이라고 응답한 사람이 12.3%인데 반해 1~3개월이 39.0%로 조사되었고, 1년 이상이라고 응답한 사람도 10% 정도 되는 것으로 나타났다.

농지를 구입한 도시민 중에서 매년 농지 이용 실태 조사 결과, 정당한 사유 없이 농지소유자가 직접 농업경영을 하지 않거나 휴경 및 타 용도로 전용한 경우 법적으로 농지를 처분해야 할 의무를 내릴 수 있는 농지처분 명령제에 대해서 알고 있다고 응답한 비율이 32.7%에 불과하고 몰랐다고 응답한 사람은 25.3%, 구체적인 내용은 모르고 이름만 알고 있다고 응답한 사람이 42.0%로 대다수를 차지하는 것으로 조사되었다. 뒤에서 임대차 행태 조사에서도 언급하겠지만, 1996년 이후 취득한 농지를 임대할 경우 해당 농지가 비합법 임대차가 되는지도 모르고 임대차계약을 진행하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

2. 농지 임대차

2.1. 농지 임차 요인

다음으로 농가별 임차 요인을 살펴보고자 한다. 지금까지 농가별 임차 규모에 미치는 영향에 대한 선행 연구들은 있었지만, 기존 농가별 농지 임차 규모 분석이 아니라 농지 거래 행태 관점에서 어떤 농가들이 새로이 농지 임차 면적을 확대하는지 혹은 축소하는지를 살펴본 연구는 없었다.

농가별 농지 임차 요인분석에서 사용된 자료는 2009~2012년 농가경제 원자료이다. 총 관측치 9,555농가 중에서 농지를 신규 임차한 경우는 1,128농가이다. 분석 대상, 즉 종속변수는 농가의 연도별 농지 신규 임대차 면적이고, 설명 변수로는 시·도 더미, 연령 변수, 전·겸업 유무, 영농 형태, 농지 소유 면적, 농지 경영 면적, 농지소유 면적*0.5ha 미만 농지소유 농가의 더미 변수, 경영 면적*5ha 이상 농지소유 농가의 더미 변수, 임차 면적, 가구원 수이다. 분석모형은 패널 토빗 모형이다.

농가별 신규 농지 임차 수요에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저, 다른 지역의 신규 농지 임차 수요는 경기도 지역과 비교하여 모두 높은 것으로 나타났고, 충남을 제외하고는 모두 통계적으로 유의미한 것으로 조사되었다. 농업인의 농지 신규 임차 수요는 농지 가격이 상대적으로 낮은 지역일수록 높게 나타났다. 앞서, 농업인의 농지 매도·매입 요인분석도 참조 집단인 경기도 지역에 비해 상대적으로 농지 가격이 낮은 지역에 농지 매도·매입의 유동화가 활발하듯이, 농지 임차에서도 참조 집단인 경기도 지역보다 상대적으로 농지 가격이 낮은 지역에서 신규 임차 수요가 높게 나타났다.

다음으로, 농지 임차 수요와 연령과의 관계를 살펴보았을 때 연령이 높아질수록 신규 농지 임차 수요는 감소하는 것으로 나타났다.

또, 전업농가에 비해 1종 겸업농의 농지 임차 수요가 더 많은 것으로 나타났다. 2종 겸업농에 비해 전업농의 농지 임차 수요는 높은 것으로 조사

되었지만, 통계적으로는 유의미하지 않았다.

표 4-11. 농가별 농지 임차에 영향을 미치는 요인분석

변수		파라미터 추정치	S.D
intercept		2253.509	(8245.35)
참조 집단 (경기)	강원	2347.726**	(1110.28)
	충북	2774.444**	(1119.05)
	충남	1358.202	(1092.13)
	전북	3409.873***	(1061.39)
	전남	4860.659***	(1029.53)
	경북	3797.706***	(1053.62)
	경남	4246.617***	(1064.46)
나이		-556.031**	(250.92)
나이*나이		2.350725	(1.98)
참조 집단 (전업농가)	1종 겸업농	1578.07**	(594.34)
	2종 겸업농	-1770.71	(1832.62)
참조 집단 (기타 농가)	논벼 농가	3046.056*	(1786.05)
	과수 농가	-772.291	(1926.07)
	채소 농가	2154.367	(1781.15)
	특작 농가	4524**	(2175.14)
	화훼 농가	471.2692	(2514.79)
	전작 농가	3493.524	(2228.04)
	축산 농가	3007.548	(1901.31)
농지소유 면적		-0.05328*	(0.03)
농지소유 면적*0.5ha 미만 농가(더미 변수)		-0.28817	(0.20)
농지소유 면적*5ha 이상 농가(더미 변수)		0.052168**	(0.03)
기존 농지 임차 면적		0.118548***	(0.01)
가구원 수		462.9402*	(272.17)
Censored Obs.		8425	
Wald Stat.		344.17	
Log likelihood		-18411.419	

*유의수준 10%에서 유의함.
 **유의수준 5%에서 유의함.
 ***유의수준 1%에서 유의함.

그리고, 기타 농가에 비해 논벼 농가와 특작 농가만이 통계적으로 농지 임차 수요가 더 높은 것으로 나타났다. 이들 농가의 특징은 토지 이용형 농업이라는 공통점이 있다.

농지소유 면적과 농지 임차 수요의 관계를 살펴보면, 농지소유 규모가 큰 농가일수록 농지 임차 수요는 감소하는 것으로 나타났다. 이는 농지소유 규모가 큰 농가일수록 농지 임차 필요성이 낮아진다는 것을 의미한다. 즉, 농지 유동화가 대규모 농가에게 집적화 또는 집단화되고 있지 않다는 것을 의미한다. 그리고 5ha 이상 농가 집단에서의 파라미터 추정치는 -0.00111¹⁷로 5ha 이상 농지를 소유한 농가에서는 농지소유 규모가 확대되더라도 농지 임차 수요에는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다만, 다른 조건이 동일하다면 기존 농지 임차 면적이 많은 농가일수록 새로운 농지 임차 수요도 높은 것으로 나타났다. 그리고 가구원 수가 많은 농가일수록 농지 임차도 높은 것으로 나타났다.

2.2. 농지 임대 요인

다음으로는 동일한 분석 방법론을 활용하여 농지 시장에서 농지 임대 공급 요인을 살펴보고자 한다. 분석 자료와 분석 대상 지역도 이전 분석과 동일하다. 총 관측치 9,555농가 중에서 농지를 신규 임대한 농가는 299농가이다. 종속변수는 농가의 신규 농지 임대 거래 면적이고, 설명 변수로는 시·도 더미, 연령 변수, 전·겸업 유무, 영농 형태, 농지소유 면적, 가구원 수이다.

¹⁷ $-0.05328+0.052168=-0.00111$.

표 4-12. 농가별 농지 임대에 영향을 미치는 요인분석

변수		파라미터 추정치	S.D
intercept		1274.573	1759.72
참조 집단 (경기)	강원	-649.25***	208.13
	충북	-719.669***	216.86
	충남	-507.973***	195.02
	전북	-219.352	189.12
	전남	-426.73**	185.96
	경북	-727.822***	201.36
	경남	-678.94***	202.22
나이		-71.9834	53.24
나이×나이		0.361397	0.41
참조 집단 (전업농가)	1종 겸업농	-500.862***	135.40
	2종 겸업농	-663.172**	330.76
참조 집단 (기타 농가)	논벼 농가	-846.971**	333.64
	과수 농가	-623.009*	353.62
	채소 농가	-480.248	326.38
	특작 농가	-326.756	415.88
	화훼 농가	-1014.91**	511.73
	전작 농가	-655.47	453.02
	축산 농가	-163.924	350.25
농지소유 면적		0.011472***	0.00
가구원 수		-307.733***	65.42
Censored Obs.			9254
Wald Stat.			100.15
Log likelihood			-6586.4144

*유의수준 10%에서 유의함.
 **유의수준 5%에서 유의함.
 ***유의수준 1%에서 유의함.

분석 결과는 다음과 같다. 먼저, 농지 임대 공급의 지역별 차이를 살펴보면 참조 집단인 경기도 지역에 비해 다른 지역에서 모두 농지 임대 공급이 감소하는 것으로 나타났다. 전북 지역을 제외하고는 모두 95% 신뢰수준에

서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 앞서 농지 매도 요인분석 결과와 일맥상통하는데, 농지 매도 요인분석에서 농지 가격이 높은 경기도 지역의 농가들은 다른 지역에 비해 자산 가치 상승 기대 등으로 농지 매도가 적은 것으로 나타났다. 따라서 경기도 지역의 농가들은 다른 지역의 농가들보다 농지를 매도하지 않으며, 임대를 선호하고 있다.

농가의 전·겸업 유무가 농지 임대 공급에 미치는 영향을 살펴보면, 전업 농가에 비해 1종 겸업농가와 2종 겸업농가 모두 농지 임대 공급이 적은 것으로 나타났다. 그리고 농가 형태별로 기타 농가에 비해 모든 농가가 상대적으로 농지 임대 공급이 적은 것으로 나타났지만, 통계적으로 유의미한 것은 논벼 농가, 과수 농가, 화훼 농가 정도이다.

그리고 농지소유 면적이 많을수록 농지 임대 공급이 증가하는 것으로 나타났다.

가구원 수는 농가별 농지 임차 요인분석과는 반대로, 농지 임대 면적과 음(-)의 관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 <표 4-13>의 임대 사유별 구성비를 보면 알 수 있는데, 임대 사유의 과반수 정도가 노동력 부족이라고 응답하였다. 그리고 임대 사유에서 노동력 부족이 차지하는 비중은 증가 추세에 있다.

표 4-13. 임대 사유별 구성비

구 분	단위: %							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
노동력 부족	20.8	19.8	21.0	19.7	39.6	48.6	47.8	47.2
상속 증여	12.8	14.4	13.6	12.6	6.4	6.0	6.4	6.5
채촌 탈농	10.5	10.4	10.6	11.4	10.0	7.1	7.0	7.6
이 농	23.6	23.3	23.0	24.2	18.5	17.1	16.3	15.4
귀농 준비	2.9	2.6	2.4	1.1	0.1	0.1	0.1	0.1
기 타	29.4	29.5	29.5	31.0	25.4	21.1	22.3	23.2

주: '09는 표본농가 변경(농관원 다목적표본 → 통계청 농가경제조사)으로 인한 시계열 단층 발생.

자료: 한국농어촌공사(2013년), 농지은행 사업 분석 자료.

2.3. 농지 임대차 형태

설문조사를 통한 농가 유형별 임대차계약 형태를 살펴보면, 주로 단년생 작물을 재배하는 쌀 농가, 일반 노지 채소 농가는 구두계약을 많이 하는 것으로 나타났다. 쌀을 재배하는 곳에서는 구두계약율이 61.0%이고, 일반 밭작물 농가는 이보다 높은 71.4%가 구두계약으로 임대차계약을 맺는 것으로 나타났다. 반대로 다년생 작물을 재배하는 과수나 특작(인삼 등) 농가의 경우는 농지 임대차계약 시 서면계약율이 각각 62.5%와 62.8%이고, 초기에 시설투자가 많은 시설 농가의 경우는 93.8%가 서면으로 농지 임대차계약을 맺는 것으로 조사되었다.

표 4-14. 재배 작목별 임대차계약 형태

단위: %

주 재배 작목	구두계약	서면계약	총 합계
쌀	214 (61.0)	137 (39.0)	351 (100.0)
과수	27 (37.5)	45 (62.5)	72 (100.0)
채소(노지)	37 (62.7)	22 (37.3)	59 (100.0)
채소(시설)	2 (6.3)	30 (93.8)	32 (100.0)
특작	16 (37.2)	27 (62.8)	43 (100.0)
일반 밭작물	30 (71.4)	12 (28.6)	42 (100.0)
기타	8 (34.8)	15 (65.2)	23 (100.0)
총 합계	334 (53.7)	288 (46.3)	622 (100.0)

자료: 농업인 대상 설문조사 결과.

농지 임대차계약 형태는 농지 임대차계약 기간과 밀접한 관련이 있는데, 다년생 작물을 재배하거나, 초기 시설투자가 많이 이루어지는 작물 농가의 경우는 대부분 농지 임대차계약 시 다년 계약을 맺는 것으로 나타났다. 시설 채소 농업이 많이 이루어지는 수도권 지역을 사례 조사¹⁸한 결과, 농지

임차를 통해 시설농업이 이루어지는 대부분의 농가는 5년 이상 서면계약 형태의 장기 임대차가 이루어지는 것으로 나타났다. 하지만, 임대차계약을 서면으로 하더라도 대부분의 농지소유자가 임차인의 농지 원부에 임대차 내용을 등재하는 것을 반대하고 있다. 이로 인해 일부 농가는 농업경영체 등록을 하지 못하고, 외국인 근로자를 고용하지 못하는 상황까지 발생하고 있다.¹⁹ 마찬가지로 일반 농가에서도 당사자 간 농지 임대차계약을 서면으로 체결하였어도, 임대인이 농업경영체 등을 반대하여 농사를 지으면서 필요한 비료, 농약, 농자재 등을 지원받을 수 없는 경우도 있다.

표 4-15. 재배 작목별 임대차계약 기간

주 재배 작목	단위: %				
	1년	2년	3년	4~5년	6년 이상
쌀	130 (37.0)	7 (2.0)	30 (8.5)	100 (28.5)	84 (23.9)
과수	8 (11.1)	4 (5.6)	5 (6.9)	24 (33.3)	31 (43.1)
채소(노지)	8 (13.6)	5 (8.5)	6 (10.2)	15 (25.4)	25 (42.4)
채소(시설)	3 (9.4)	2 (6.3)	- (0.0)	20 (62.5)	7 (21.9)
특작	- (0.0)	2 (4.7)	6 (14.0)	23 (53.5)	12 (27.9)
일반 밭작물	7 (16.7)	3 (7.1)	6 (14.3)	15 (35.7)	11 (26.2)
기타	2 (8.7)	1 (4.3)	3 (13.0)	9 (39.1)	8 (34.8)
총 합계	158 (25.4)	24 (3.9)	56 (9.0)	206 (33.1)	178 (28.6)

자료: 농업인 대상 설문조사 결과.

18 비닐하우스에 사용되는 골재 자재는 한 번 설치하면 10년 정도 사용이 가능하고, 비닐이나 보온 덮개도 작물에 따라 조금씩 다르지만 최소 3년에서 최대 5년까지 사용이 가능하다.

19 과거에는 영농규모 증명서를 제출하면 외국인 근로자 고용이 가능하였으나, 농업경영체 등록제가 도입되면서 농업경영체 등록 확인서를 제출하여야만 외국인 근로자 고용이 가능하다.

농업인을 대상으로 한 설문에서, 임대계약 기간 4~5년이 33.1%로 제일 많이 이루어지는 형태이고, 다음으로 6년 이상이 28.6%, 단년(1년) 계약이 25.4% 순이었다. 임대차계약은 작물재배 형태에 따라 차이가 존재하는데, 벼농사 같은 경우에는 1년 계약이 가장 흔한 것으로 조사되었다. 하지만 다년생 작목인 과일이나 초기 시설투자가 필요한 시설 농가의 경우에는 장기 임대차계약을 많이 하는 것으로 나타났다. 과수의 경우 4년 이상 임대차계약이 76.4%이고, 시설원예의 경우 6년 이상 임대차계약을 맺는 경우는 84.4%이다<표 4-15>.

임차농가의 경우, 85.9%가 4년 이상의 장기 임대차를 희망하지만, 임대농가나 도시민 중 농지를 소유한 자는 56.0%와 49.3%만이 4년 이상 장기 임대차를 희망하는 것으로 나타났다(<표 4-16> 참조). 도시민을 대상으로 현재 임차 중인 농지의 임대차계약 기간을 설문한 결과, 1년이라고 응답인 경우 18.6%, 2년은 17.4%, 3년 22.4%, 4~5년 21.8%, 6년 이상은 36.7%로 조사되었다. 하지만, 도시민 중 4년 이상 임대차계약을 희망하는 사람은 49.3%에 불과한데, 실제로 4년 이상 임대차계약을 맺고 있는 경우가 61.7%로, 이는 도시민의 희망 계약 기간보다 장기로 임대차계약이 진행되고 있음을 보여준다. 도시민과 농업인 간의 임대차계약에 있어 어느 한쪽의 일방적인 의견보다는 양측의 교섭력에 따라 임대차계약이 진행되고 있다는 것을 알 수 있다.

표 4-16. 임대차계약 시 희망 계약 기간

		단위: %				
주 재배 작목		1년	2년	3년	4~5년	6년 이상
농업인	임차인	2.2	3.0	8.9	50.9	35.0
	임대인	8.0	16.0	20.0	37.6	18.4
도시 임대인		8.8	22.4	22.4	26.8	22.5

자료: 농업인, 도시민 대상 설문조사 결과.

도시민을 대상으로 임대차계약 형태에 대해서 설문한 결과, 서면계약을 이 65.2%로 농업인 대상 설문조사 결과인 46.3%보다 높게 나타났다. 이는 농업인과 도시민 간의 임대차 시에는 서면계약을 많이 하지만, 농업인의 경우 주변 마을 주민이나 친척 등의 요청에 의해서 농지 임대차가 이루어질 경우에는 주로 구두로 계약이 많이 이루어지기 때문에 상대적으로 서면 계약율이 낮다.

농지 임대차 시장의 교섭력을 반영할 수 있는 임대차계약 요청은, 임차인의 경우 본인의 요청(53.8%)에 의해서 많이 이루어지는 것으로 나타났다. 임대인의 경우도 마찬가지로 임차인의 요청(54.3%)에 의해서 임대차계약이 이루어지는 것으로 나타났다.

3. 시사점

□ 전용 기대가 높은 지역일수록 농지 매각보다는 임대 비중이 높음

농지 매매에 있어 다른 조건이 모두 동일하다면, 농가는 농지 가격이 더 높은 농지를 매입하려 하고, 농지 매도에 있어서는 농지 가격이 높은 지역일수록 농업인의 농지 매도가 적은 것으로 나타났다. 농지 매입 요인분석에 의하면, 논밭 평균 농지 가격과 농가별 농지 매입 간에는 양(+)의 관계가 존재하는 것으로 나타났는데, 이는 다른 조건이 모두 동일하다고 할 경우, 농가는 농지 가격이 더 높은 농지를 매입하려고 한다는 것이다.

인접 농지에 비해 농지 가격이 높다는 것은 그만큼 농지의 전용 기대 가치가 높다는 것으로 농가의 입장에서는 농지를 생산수단 목적뿐만 아니라 전용 수익도 함께 기대하면서 농지 거래를 한다는 것을 의미한다. 이는 앞서 농지 매도 및 임대 분석에서 지가가 높은 지역에서는 농가가 농지전용을 기대하고 농지를 매각하기보다 임대를 많이 하는 것과 같은 결과이다.

□ 부채 수준이 높은 농가가 농지 매도도 많음

부채 수준이 높고, 농지소유 규모가 큰 농가일수록 농지를 더 많이 매도하는 것으로 나타났다. 이는 농지소유 규모가 큰 농가가 부채도 많이 가질 확률이 높기 때문에 부채 수준을 낮추기 위해서 농지를 매도하는 것으로 생각된다. 이는 농지 매도 요인분석에서 자산 가운데 토지 자산이 차지하는 비중과 농지 매각이 양(+)의 관계를 가지는데, 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 토지가 거의 유일한 자산인 농가는 농지를 매각할 확률이 높다는 것이다. 이는 이번 설문조사 결과에서도 확인할 수 있었는데, 농지를 매도한 주요 요인으로 생활비 마련이 30.1%로 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 1997년의 비슷한 조사(백선기 1997)에서도 농지 매도 농가의 50.4%가 ‘자금 필요’라고 응답하였다. 따라서 과거에 비해 생활비 부족에 의한 농지 매도가 조금은 감소하였으나, 과거나 현재 모두 농지 매도의 주요 원인은 농가의 생활비 마련인 것을 알 수 있다.

□ 통작 거리 제한이 폐지되면서 외지인과의 거래 비중 상승

농지 취득자격증명에서 통작 거리 제한이 없어지면서 과거에 비해 잘 모르는 사람과 농지 거래가 많이 이루어지고 있다. 1997년에는 같은 마을에 거주하는 사람들 간의 거래 비중이 40%를 넘었으나, 2014년 연구 결과에서는 30% 수준으로 하락하고, 대신 타 시·도 사람과의 농지 거래 비중이 증가하였다. 매수자보다 매도자의 타 시·군 사람과의 거래 비중이 두 시기 모두 높게 나타났는데, 이는 현지인 가운데 농지를 구입할 사람이 많지 않다는 것을 의미한다. 따라서 농지를 매입한 농업인은 거래자 간 친밀도가 높은 사람끼리 거래하는 경우가 많고, 농지를 매도하는 농업인의 경우에는 현실적으로 주변에 농지를 구입하고자 하는 농업인이 많지 않기 때문에 친밀도가 없는 외지인들과 거래를 많이 하게 된다.

□ 귀농·귀촌 대비가 농지 매매의 주요 고려 사항으로 대두

최근 귀농·귀촌이 활성화되면서 농지 거래에 있어서도 이러한 요인(은퇴 후 영농 목적)이 농지 구입에 있어서 중요한 고려 사항으로 대두되고 있다. 농지 구입에 있어 미래 농지 가격 상승 기대가 중요하게 고려되지만, 이에 못지않게 은퇴 후 영농 목적(귀농, 귀촌)이 중요한 농지 구입 사유가 되고 있다.

□ 일반 부동산에 비해 직거래 비중이 높음

농지 거래는 일반 부동산 거래와 달리 부동산 중개소 등을 통한 거래보다 소유자와 직접거래 비중이 높은 것이 특징이다. 과거에 비해 직거래 비중이 낮아지고, 부동산 중개소를 통한 거래 비중이 높아지긴 했지만, 아직 까지도 농지 구입 농가의 42.1%, 농지 매도 농가의 33.9%가 농지소유자와 직접거래 방식으로 농지를 매매하였다고 응답하였다.

부동산 중개소를 통한 거래 비중은 농지 구입자의 경우 18.0%, 농지 매도자의 경우 26.1%로, 농지소유자와 직거래한 경우에 비해 절반 수준에 불과하다.

농지 거래 시장은 다른 부동산 시장과 달리 거래 정보 공유가 어렵고, 통계 및 정보 파악에도 많은 시간과 비용이 소요된다. 앞으로 농지 거래 정보 제공이 주요한 과제로 부각될 수 있을 것이다. 따라서 농지은행이 이러한 부분에서 역할을 제고할 필요성이 요구된다.

□ 노동력 부족이 농지 임대 주요 요인

노동력 문제가 농지 임대차의 주요 요인으로 작용하고 있다. 농지 임대 및 임차 요인분석에 의하면 농가 가구원 수가 감소할수록 농지 임대 면적은 증가하고, 농가 가구원 수가 증가할수록 농지 임차 면적이 증가하는 것으로 나타났다. <표 4-13>의 임대 사유별 구성비를 보면 임대 사유의 과반수 정도가 노동력 부족이라고 응답하였고, 그 비중은 계속 증가하고 있다.

□ 생산성 차이에 의한 농지 유동화가 발생하지 않음

앞서 지역별 농지 임대차 실태 분석에서 3ha 이상 농업경영을 하는 농가 비율이 높은 지역에서 농지 임대차가 활발한 것으로 나타났지만, 구체적으로 농가별 농지 임차 수요를 분석한 연구 결과에 의하면 농지소유 규모가 큰 농가일수록 농지 임차 수요는 감소하는 것으로 나타났다. 이는 소규모 농가에서 농지를 많이 소유한 농가로 농지가 유동화되지 않고 있다는 것이다.

표 4-17. 재배 규모별 논벼 소득 농가 분포

단위: 원/10a

	전국 평균	0.5ha 미만	~	3.0~ 5.0ha 미만	5.0~ 7.0ha 미만	7.0~ 10.0ha 미만	10.0ha 이상
총수익(A)	1,074,799	1,068,739	~	1,078,332	1,079,291	1,071,627	1,075,177
생산비(B)	725,666	814,108	~	708,877	673,020	653,255	717,959
자가노임(C)	162,224	193,407	~	154,611	147,127	166,485	151,150
A-B	349,133	254,631	~	369,455	406,271	418,372	357,218
A-B+C		448,038					

자료: 통계청. 쌀생산비 조사.

이는 농지 규모가 작은 농가에서 큰 농가로 농지 임대차가 유동화되기 위해서는 농가 간 충분한 규모의 격차가 필요한데, <표 4-17>의 재배 규모별 논벼 소득 농가 분포를 보면 영농규모 간 수익성 격차가 존재하긴 하지만, 규모의 격차가 충분하게 존재하지 않은 것으로 나타났다. 소규모 농가 입장에서 대규모 농가에게 농지를 임차하기 위해서는 소규모의 논벼 소득(총수익-생산비+자가 노임)이 대규모 농가의 소득(총수익-생산비)보다 낮아야 하는데 <표 4-17>를 보면 그렇지 못하다. 만약 소규모 농가의 논벼 소득보다 대규모 농가의 소득이 높다고 하면, 소규모 농가는 자작을 그만두고 농지 임차를 결정할 것이다. 그러나 대규모 농가 입장에서도 기존 임

차료에 0.5ha 미만 농가의 자가 노임만큼을 추가로 임차료로 지불할 수 있는지 여부가 중요한데, 임차료 결정 방식에 대한 설문조사에서 동네 관행에 따른다는 의견이 42.0%로 대부분을 차지하는 것으로 나타났다.

따라서 정부의 정책적 인센티브나 적극적 개입 등이 없을 경우 농지 이용 효율화를 달성하기는 어려울 것이다.

□ 농가 유형별로 다양한 농지 임대차계약 기간과 형태 발생

농가 유형별로 농지 임대차계약 기간과 형태가 달라진다. 주로 단년생 작물인 쌀을 경작하는 농가는 농지 임대차계약 시 구두계약율은 61.0%, 일반 밭작물 농가는 이보다 높은 71.4%로 나타났다. 반대로, 다년생 작물을 재배하는 과수나 특작(인삼 등), 시설 농가의 경우는 농지 임대차계약 시 서면계약율이 각각 62.5%, 62.8%, 93.8%로 조사되었다.

설문조사에 의하면 임차농가는 85.9%가 4년 이상 장기 임대차를 희망하지만, 임대농가나 도시민 중 농지를 소유한 자는 56.0%와 49.3%만이 4년 이상 장기 임대차를 희망하는 것으로 나타났다.

특히 도시민 중 4년 이상 농지 임대차계약을 희망하는 사람은 49.3%에 불과한데도 실제 4년 이상 임대차계약을 맺은 경우는 61.7%로, 도시민의 희망 계약 기간보다 실제로 장기 임대차계약이 더 많이 이루어지고 있다.

□ 임차농가가 임대차계약 내용을 행정 시스템에 등록하기 어려움

계약자 간의 교섭력에 의한 농지 임대차 협상이 이루어지고 있지만, 대부분의 농지소유자가 양도소득세 감면 문제 등으로 임차농가의 농지 원부 또는 농업경영체에 임대차 내용을 등재하는 것을 반대하고 있다. 즉, 제도적 요인에 의해 부채지주의 농지가 농지 임대차 시장에 유동화되지 못하고, 농지 시장에 유동화된다고 해도 개인 간의 사적 계약에 머물러 임차농가가 농사를 지으면서 필요한 비료, 농약, 농자재 등을 제대로 지원받을 수 없게 된다.

농지제도 변화에 따른 농지 거래 행태

1. 농지소유 및 이용 제도와 현황

우리나라의 농지제도는 경자유전의 원칙 실현과 자작농 체제의 유지를 골격으로 하고 있다. 농지제도의 핵심이 되는 농지소유제도는 1949년에 농지개혁법을 제정하고, 1950년 농지개혁을 통해 자작농 체제를 구축한 이래 농지 매입 제한과 3ha 소유 상한 제도 및 소작 금지를 주요 내용으로 하고 있었다(박석두·황의식 2002).

1980년 헌법 개정 이후, 농업의 생산성 제고와 농지의 효율적 이용을 위하여 필요한 경우에 한해서 농지의 임대차와 위탁 경영을 허용하였고, 1987년에는 헌법을 개정하여 농지는 농업인이 소유하여야 한다는 경자유전의 원칙을 다시 확인하였다. 따라서 경자유전의 원칙이 헌법에 규정된 것은 1987년 헌법 개정 이후부터이다.

1990년까지 농업인 이외의 농지소유를 금지하였지만, 1990년에는 영농 규모 확대를 위한 방안의 하나로, 영농조합법인의 농지소유를 허용하였다. 그리고 1993년에는 농업진흥지역 내 농지에 대해서 소유 상한을 확대하였으며, 1994년에는 농지 구입 시 6개월 사전 거주 요건을 폐지하여 농업에의 신규 참여를 장려하였다.

1996년 농지법이 시행되면서 농지소유 상한 확대와 농지 거래 규제 완화 등이 추진되었는데 관련 제도를 살펴보면 다음과 같다.

1.1. 농지소유 자격 제한 완화

농지개혁법은 농지분배를 목적으로 제정된 법으로, 농지분배 이후 이농·상속·증여 등에 의해 소유하게 된 비농업인의 농지에 대해서는 별도 규정이 없었다. 단지 농지를 매입하고자 할 때 농지 소재지 사전 거주 여부와 통작 거리 등에 대한 농지위원회의 확인만을 받도록 하였다. 즉, 농지 매매 증명제도를 통해 비농업인의 농지 매입을 제한하는 데 그쳤다. 이로 인해 이농·상속·증여 등에 의한 비농업인의 농지소유가 확대되었으며, 농지 매매 증명제도를 통해 농지소유 자격을 제한하는 것도 실효를 거두기 어려워졌다(박석두·황의식 2002).

1996년 농지법이 시행되면서 농지는 기본적으로 농업인 또는 농업 법인만이 소유하고 자기 농업경영에 이용하지 않는 농지는 처분 의무를 부과하도록 명시하였다. 농지소유 상한을 확대하여 농업진흥지역 안의 농지는 소유 상한을 폐지(현행 10~20ha)하고 농업진흥지역 밖에는 3ha 소유 상한을 계속 유지하였으나, 1999년 농지법이 개정되면서 농업진흥지역 밖의 농지 소유 상한은 3ha에서 5ha로 상향 조정되었다가, 2003년에 폐지되었다.

2002년 이전에는 비농업인이 농업경영을 목적으로 농지를 신규 취득 시 농업경영에 이용하고자 하는 면적이 1,000㎡(비닐하우스 등은 330㎡) 이상이어야 했지만, 2003년에 주말·체험 영농을 위하여 도시인이 세대당 1,000㎡ 미만의 농지를 소유하는 것을 허용하였다.

이농 및 상속으로 인한 비농업인의 농지소유가 증가하면서, 비농업인의 상속·이농 농지소유 상한 규정도 완화되었다. 2006년에는 8년 이상 농업경영을 한 후 이농한 자가 소유 상한 1ha를 초과하여 소유하고 있는 농지를 한국농촌공사에 위탁하여 임대하거나, 상속으로 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자가 소유 상한 1ha를 초과하여 소유한 농지를 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하는 것을 2ha까지 허용하다가 2009년 농지은행 임대 위탁 한도도 폐지하였다(농림축산식품부 2012b). 영농여건불리 농지에 대한 소유 및 전용 제한도 완화되어 비농업인도 소유할 수 있게 하고 임대 제한을 폐지하였다.

1.2. 농지 취득 자격 완화

경자유전 원칙을 실현하기 위해 운영하고 있는 제도가 농지 거래를 제한하는 농지 취득자격증명제도²⁰이다.

농지법에서 농지를 취득하는 자는 농지 취득자격증명을 받아야 하는데, 농지 매수인의 영농 의사와 영농계획 등을 확인·심사하여 실수요자에게 농지 취득을 허용하고 있다. 농지 취득에서 농지 취득자격증명을 요구하는 것(제8조)은 종래의 봉건적 토지제도를 일소하고 경제적 약자인 농민에게 생존권적 기본권인 인간다운 생활을 보장한다는 법적·정치적 목적과 농촌의 경제력을 향상하려는 경제적인 목적에서 비롯된 것으로서 계약 자유의 원칙에 대한 현대법적 제한의 일면이다(송재일 2010).

농지 취득자격증명제도는 농지개혁법상 농지 매매증명(농지개혁법 제19조 제2항)과 유사한 제도로, 종전의 농지 매매 증명이 농지법이 도입되면서 농지 취득자격증명 제도로 전환되었다. 농지 취득자격증명을 발급받고자 하는 자는 농업경영계획서를 작성하여 농지의 소재지를 관할하는 시·구·읍·면의 장에게 제출하여 신청인이 농업경영 능력 등이 실현 가능하다고 인정되면 거주지에 관계없이²¹ 농지 취득자격증명을 발급받아 농지 취득이 가능하게 된다(농림축산식품부 2012b). 농지 취득자격증명 발급의 목적은 농지 매수인의 농지소유 자격과 소유 상한 등을 심사하여 합당한 사람에게만 농지 취득을 허가함으로써 비농업인의 투기적 농지소유를 방지하고 헌법의 경자유전 원칙을 실현하기 위함이다. 발급 대상은 농지를 취득하고자 하는 농업인 또는 농업인이 되고자 하는 자(개인), 농업 법인(영농 조합 법인 또는 농업회사 법인)이다.²²

20 농지개혁법 제19조와 농지임대차관리법 제19조, 동법 시행령 제23조 및 동법 시행규칙 제9조와 제10조.

21 농지 취득 시의 20km 통작 거리 제한 등 농지 소재지 거주 요건 폐지('94.12).

22 이 외에도 ① 초·중등교육법 및 고등교육법에 따른 학교 및 농지법 시행규칙 별표 2에 따른 공공단체 등(농지 취득인정서를 발급받은 경우에 한정), ② 주말·체험 영농을 하고자 하는 농업인이 아닌 개인, ③ 법 제34조 제1항에 따른

농지 취득자격증명제도는 농지법 제정 이후 계속 개정되었다. 2002년에는 농지를 취득하고자 하는 사람이 농지관리위원회의 확인을 받지 않고, 농지 취득자격증명 발급 신청 시 읍·면장 등이 농지 관리 위원회의 확인을 받아 농지 취득자격증명을 발급할 수 있게 하였다. 2003년 도시인의 주말·체험 영농을 위하여 세대당 1,000㎡ 미만의 농지소유와 주식회사 형태의 농업회사 법인도 농지 취득을 허용하였다. 2009년에는 영농여건불리농지²³의 농지 거래를 활성화하고자 소유·이용 제한을 완화하였다. 영농여건불리농지는 비농업인도 소유할 수 있게 하고, 임대 제한도 폐지하였다. 그리고 농지전용 및 농지 취득 시 확인 등의 기능을 수행한 농지 관리 위원회를 폐지하고 행정기관이 확인하도록 하였다.

과거에는 농지 취득자격증명을 발급받기 위해서는 매수인이 매수하고자 하는 농지가 매수 가능한 농지 범위(통작 거리, 농지 소재지 사전 거주 요건, 소유 상한 등) 내라는 사실 등의 요건을 충족하여야 하는데, 소유 규제가 완화되면서 사실상 농지 취득자격증명제도 도입 목적이 약화되었다고 할 수 있다. 현재는 도시민도 자경에 의해 영농할 수 있다는 계획서만 읍·면 사무소에 제출하고 인정받으면 전국 어느 지역의 농지라도 취득할 수 있다.

농지전용 허가(다른 법률에 의하여 농지전용 허가가 의제되는 인가·허가·승인 등을 포함한다)를 받거나 법 제35조 또는 법 제43조에 따른 농지전용 신고를 한 자(해당 농지를 취득하는 경우에 한정), ④ 한국농어촌공사및농지관리기금법 제24조 제2항에 따른 농지의 개발사업지구 안에서 한국농어촌공사가 개발하여 매도하는 농지를 취득하는 자, ⑤ 농어촌정비법 제98조 제3항에 따른 한계 농지 등의 정비 사업 시행자로부터 1천500제곱미터 미만의 농지를 분양받는 자(법 제6조 제2항 제9호의2에 따른 영농여건불리농지를 취득하는 자, 법 제6조 제2항 제10호 바목에 따라 비축용 농지를 취득하는 한국토지주택공사 등)는 농지 취득자격증명을 발급받아야 한다.

²³ 영농여건불리농지란 평균 경사율이 15% 이상인 한계 농지 중에서 읍·면 지역의 집단화 규모가 2만㎡ 미만인 농지로서 영농 여건이 불리하고 생산성이 낮은 농지를 시장·군수가 고시한다.

1.3. 농지 임대차의 예외적 허용 확대

이농·상속·매매 등에 의해 비농업인의 농지소유와 농지 임대차가 확대되고, 농지 임대차가 영농규모 확대의 유력한 수단이 되면서 1980년 헌법 개정 시 “농지의 소작제도는 법률에 의하여 금지된다. 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁 경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정한다.”는 단서 조항에 의해 농지 임대차 허용의 법률적 단서가 마련되었다(박석두·황의식 2002).

1986년 농지임대차관리법이 제정되면서 농지 임대차는 전면 허용되었지만, 시행되지는 못하였다. 1994년 농지법이 제정되면서 1996년 이전에 취득한 농지의 임대차는 허용하되, 1996년 이후 취득한 농지의 임대차는 법률이 규정하는 다음의 조건에 대해서만 인정하고 기본적으로 금지하게 되었다. 만약 위반 시에는 농지 처분명령 대상이 된다. 다만, 1996년 이전부터 소유하고 있는 농지나 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농지 임대차 가능하다(농림축산식품부 2012a).

- ① 제6조 제2항 제1호·제4호부터 제9호까지·제9호의2 및 제10호의 규정에 해당하는 농지를 임대하거나 사용대하는 경우
- ② 제17조에 따른 농지이용증진 사업 시행 계획에 따라 농지를 임대하거나 사용대하는 경우
- ③ 질병, 징집, 취학, 선거에 따른 공직 취임, 그 밖에 대통령령으로 정하는 부득이한 사유로 인하여 일시적으로 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자가 소유하고 있는 농지를 임대하거나 사용대하는 경우
- ④ 60세 이상이 되어 더 이상 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자로서 대통령령으로 정하는 자가 소유하고 있는 농지 중에서 자기의 농업경영에 이용한 기간이 5년이 넘은 농지를 임대하거나 사용대 하는 경우
- ⑤ 제6조 제1항에 따라 소유하고 있는 농지를 주말·체험 영농을 하려는 자에게 임대하거나 사용대하는 경우, 또는 주말·체험 영농을 하려는 자에게 임대하는 것을 업(業)으로 하는 자에게 임대하거나 사용대하는 경우

- ⑥ 제6조 제1항에 따라 개인이 소유하고 있는 농지를 한국농어촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대하거나 사용대하는 경우
- ⑦ 다음의 어느 하나에 해당하는 농지를 한국농어촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대하거나 사용대하는 경우
 - 상속으로 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자가 제7조 제1항에서 규정한 소유 상한을 초과하여 소유하고 있는 농지
 - 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 한 후 이농한 자가 제7조 제2항에서 규정한 소유 상한을 초과하여 소유하고 있는 농지

현재, 농지의 전세권 설정은 민법에 의하여 금지되어 있다(민법 제303조 제2항). 다만, 농지에 대한 지상권의 설정은 법률상 가능하지만(민법 제279조), 최단 존속기간이 있고(민법 제280~281조)²⁴ 지상권자에게 불리한 계약은 효력이 없다는 강행 규정성(민법 제289조) 조항이 있는 등 농지소유자로서는 자신의 권리가 크게 제약되기에 지상권 설정보다는 대개 임대차를 선호하는 것이 현실이다(송재일 2000).

현행 농지법에서는 농지 취득만 규제하고 임대차는 기본적으로 금지한다는 조항만 있어, 현재 증가하고 있는 임대차 관계를 규율하지 못하고 있다. 전체 농지에서 임차 농지가 차지하는 비중은 1995년 42.2%에서 2013년 50.0%로 증가하였다.

현재 우리나라 농지법에서 농지 임대차를 규율하는 조항은 농지의 임대차 또는 사용대차(제23조), 임대차 또는 사용대차의 계약 방법과 확인(제24조), 임대차 기간(제24조의2), 임대차계약에 관한 조정(제24조의3), 목시적갱신(제25조), 임대인의 지위 계승(제26조), 강행 규정(제26조의2), 국유 농지와 공유 농지의 임대차 특례(제27조)가 있다.

²⁴ 민법 규정에 따르면 지상권의 최단 존속기간은 견고한 건물이나 수목의 소유는 30년, 그 외 건물의 소유는 15년, 건물 이외의 공작물의 소유는 5년이다. 농지의 경우 수목의 소유(과수원), 공작물의 소유(온실, 비닐하우스 등)를 생각해 볼 수 있을 것이다(송재일 2000).

독일, 일본, 프랑스에서는 농지 임대차 관련 법률과 제도를 별도로 마련하여 우리나라보다 엄격하게 임차인 보호를 하고 있다. 따라서 우리나라도 농지 임대차 제도의 원활한 존속을 위해서는 임차인의 보호를 위한 제도가 요청되지만, 임차인 보호가 너무 강하면 농지 유통화를 저해하는 측면도 있기 때문에 농지 임대차 제도의 원활한 존속을 위해 임차인과 임대인을 모두 만족시킬 수 있는 제도가 요청된다.

1.4. 부동산 투기 억제와 거래 정보의 제공

이 외에도 농지 거래를 규율하는 제도로 국토의계획및이용에관한법률에 근거한 토지 거래 허가제와 공인중개사의업무및부동산거래신고에관한법률에 의한 실거래가 신고 제도 등이 있다.

토지 거래 허가제는 부동산 투기로 인한 비합리적인 지가 형성을 방지하기 위해 1978년 국토이용관리법의 개정으로 도입되었다. 토지 거래 허가 제도는 투기가 우려되는 지역을 토지 거래 허가 구역으로 지정하고, 허가 구역 내에서 토지에 관한 소유권, 지상권, 전세권 및 임차권의 이전 또는 설정의 계약을 체결하고자 할 때에는 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 하고 있다. 토지 거래 허가를 받은 사람은 법률이 정하는 예외적인 경우를 제외하고는 국토의계획및이용에관한법률 시행령이 정하는 기간 동안 토지를 허가받은 목적대로 이용하여야 한다.

부동산 실거래가 신고 제도는 부동산 거래의 투명성을 높여 부동산 투기를 억제하고 이중 계약서 작성 등을 통한 탈세를 막기 위해 도입되었는데, 공인중개사의업무및부동산거래신고에관한법률을 개정하여 2006년 1월 1일부터 시행하였다.

이를 통해 부동산 시장에서의 정보 비공개성에 의한 부동산 가격 정보의 불균형성을 제거하고, 보다 투명한 부동산 관리 체제를 구축하여 부동산 관련 정부 정책의 기대 효과를 높이고, 지속적으로 제기되어 왔던 부동산 투기 문제를 근본적으로 해결하고자 했다(서진형 2008).

2. 농지소유 및 거래 규제에 따른 농지 거래 행태 변화

농지소유 규제는 일반적으로 경제활동의 자유를 제한하는 규제로, 농업인을 보호하기 위한 정책이라 할 수 있다. 농지의 소유 자격 제한은 경자유전의 원칙 실현과 자작농 체제의 유지·발전을 위한 것이다.

그런데, 농지법 도입 이전인 1993년 말에 이미 전체 농지 206만 ha 중 54만 ha의 농지를 비농민이 소유하고 있는 상황에서(김정부 외 1994), 비농업인의 농지소유를 직접 제한하지 아니하고 농지 취득 자격을 앞으로 자경할 농가로 제한하면서, 농지법 도입 이후에도 비농업인의 농지소유 면적은 계속 증가하였다. 즉, 농지소유 자격을 제한할 수 있는 농지 취득자격증명제도가 규제 완화로 사전적 농지 관리 기능을 못하고 있다.

농지소유 규제가 없는 독일의 경우, 전체 농지 면적에서 연간 농지 거래 면적이 차지하는 비중이 0.6% 수준인데, 우리나라의 경우는 3.2% 수준으로 투기적 수요에 의한 농지 거래가 많다.

도시민을 대상으로, 농지 취득자격증명이 농지의 취득 자격을 사전 심사하여 적격자만 농지를 취득하도록 운용되고 있다고 한 질문에 긍정적 답변은 42.4%에 불과하다. 도시민 대상 설문조사 응답자는 모두 1996년 이후 농지를 취득하였고, 현재 농업인에게 농지를 임대하고 있는 상황이다. 하지만 이들 중 농지처분명령제를 알고 있다고 응답한 사람은 32.7%에 불과한 실정이다. 즉, 농지 취득의 사후적 관리 수단인 농지처분명령제의 경우도 인력 부족과 행정 비용 등의 이유로 충분한 성과를 달성하기가 어려운 상황이다. 따라서 농지소유 자격을 제한하는 농지 취득자격증명제도는 투기적 수요를 억제하는 데 미흡하다고 할 수 있다.

반면, 농지소유 규제가 아닌 농지 거래 규제인 토지 거래 허가 구역은 농지의 투기적 수요를 억제하는 데 효과적인 것으로 나타났다. 농지 거래 규제란 농지를 누가 소유하는 것이 문제되지 않는데, 농지 거래가 이루어지기 위해서는 일정한 조건(농지 거래 당시, 토지가 소재하는 지역에 세대전원이 허가 신청일로부터 소급하여 1년 이상 주민등록이 되어야 하고 또

한 실제 거주해야 한다)을 충족해야 하는 것이다.

실례로, 2002~2011년에 토지의 투기적 수요를 방지하기 위해 토지 거래 허가제가 실시된 화성시 A지역은, 연간 100건 이상 농지 매매가 이루어지다가 토지 거래 허가 구역으로 지정된 이후에는 연평균 10건 이내로 급감하였다. 따라서 현행 농지법하에서 농지의 투기적 수요를 억제하고 농지의 효율적 이용을 도모하기 위해서는 농지소유 규제만이 아니라 농지 거래 규제(예를 들어, 농지 거래 허가제)가 필요하다.

3. 농지 임대차 보호에 따른 농지 거래 행태 변화

농지법의 농지 임대차 규정들은, 농지 임대인 측면에서 얼마나 쉽게 농지를 회수(유동화)할 수 있는지에 영향을 주고, 반대로 임차인 입장에서는 얼마나 안정적으로 농업경영을 지속할 수 있는지에 영향을 줄 수 있다.

이론적으로 임차인의 권리가 너무 강하면 농지 임대를 언제든지 회수할 수 없기 때문에 농지 임대 행위를 기피할 것이다. 반대로 농지 임대인이 강한 권한을 가질 경우 임차인은 영농 중 퇴거하게 될 위험이 높아지므로 농지 임대차를 주저하게 될 것이다. 또한, 경영이 안정되지 못하기 때문에 시설투자 등을 하기 어려워 영농규모 확대가 어려울 것이다.

제도적 측면에서, 농지가 자유롭게 매매 또는 임대차되기 위해서는 농지 소유권과 이용권의 확정과 그것을 자유롭게 행사할 수 있는 제도 확립이 전제되어야 한다. 농지법에서는 합법적 임대차에 한해서, 서면계약·임대차 기간 최소 3년 규정·임대인 지위 승계 등을 원칙으로 하고 있다. 현 농지법에서 위의 제도적 틀이 농지 임대차의 권리 유동화에 어떤 영향을 주는지 살펴보고자 한다.

설문조사에 의하면, 농가 유형별로 다양한 농지 임대차계약 기간과 형태가 존재하는 것으로 나타났다. 농가 유형에 따라서는 장기간의 농지 임대차가 이루어지기도 하였다. 하지만 부재지주와 서면계약 형태로 5년 이상

농지 임대차를 계약한 경우에도 대부분의 부채지주가 임차인의 농지 원부 또는 농업경영체에 임대차 내용을 등재하는 것을 반대하고 있다. 따라서 농지 임차인을 대상으로 한 설문에서 응답자의 72.2%가 현재보다 농지 임대차 보호를 더 강화해야 한다고 하였고, 도시민들은 47.6%만이 현재보다 강화된 농지 임대차 규정이 필요하다고 응답하였다.

<표 4-15>의 설문조사에 의하면 3년 이상 임대차계약을 체결한 비율이 70.7%이고, 다년생 작물인 과일 농가의 경우에는 83.3%가 3년 이상 임대차계약을 체결하였다. 이는 농지법의 임대차 규정이 권리 유동화에 영향을 미쳤다고 할 수 있지만, 설문조사 결과를 보면 제도 인식률은 낮다는 것을 알 수 있다<표 5-1>. 이는 제도적 요인에 의해 임대차 기간이 3년 이상 이루어졌다기보다는 계약자 간의 필요에 의해 농지 임대차 시장에서 자연스럽게 이루어진 것으로 농지법상 농지 임대차 규정이 농지 거래 행태를 충분히 규율하지는 못하는 것으로 나타났다.

표 5-1. 농지법 임대차 규정에 대한 인식도

구분	농업인		도시민	
	알고 있음	모르고 있음	알고 있음	모르고 있음
서면계약 원칙	55.9	44.1	69.4	30.6
임대차 기간(최소 3년)	44.0	56.0	41.5	58.5
묵시적 갱신	42.8	57.2	60.5	39.5
임대인의 지위 승계	30.0	70.0	57.1	42.9

자료: 농업인, 도시민 대상 설문조사 결과.

4. 거래 비용에 따른 농지 거래 행태 변화

거래를 하는 과정에서 다양한 거래 비용이 발생하게 되고, 연구자에 따라 거래 비용에 대한 정의도 다르다. 먼저, Coase(1937, 1960)는 ①거래 당사자가 상대방을 발견하고, ②거래 희망 및 거래 조건을 파악하는 데 소요되는 비용, ③협상과 계약을 체결하고, ④계약 조건을 확인하고 이행하는 데 소요되는 제반 비용을 거래 비용이라 정의하고 있다. Williamson(1985)은 거래 당사자인 개인의 합리성의 제약, 기회주의적 본성, 환경 여건의 불확실성으로 인하여, 재화와 자산 특수성을 지닌 생산요소를 거래하는 과정상 필연적으로 거래 비용이 발생한다고 주장하고 있다. 이렇듯 거래 비용에 대한 다양한 정의가 존재하지만, 일반적으로 협의의 의미에서 거래 비용은 재산권을 설정, 유지하는 데 소요되는 제 자원 혹은 소유권을 이동하는 데 소요되는 제반 비용이라고 정의된다(정성용 2009).

먼저, Williamson(1985)이 정의한 협의의 의미로 농지 거래 시장에서 발생하는 거래 비용을 살펴보면, 취득 단계에서 부과되는 취득세·등록세와 보유 단계에서 부과되는 재산세, 그리고 처분 단계에서 부과되는 양도소득세로 분류된다. 시장에서 지나치게 높은 거래 비용은 당사자 간의 협상을 방해하고, 나아가 자원 이용의 효율성을 저해한다.

해당 농지 소재지에 거주하는 사람이 농지를 양도할 때까지 8년 이상 자경할 경우에는 양도소득세를 감면받을 수 있다. 자경 여부를 확인받기 위해서는 농지 원본 사본, 쌀소득보전직접지불금 등록신청서 등의 서류를 제출해야 된다. 만약 취득 농지를 양도할 때 직접 경작하지 않을 경우 비사업용 토지로 분류되어 2013년까지는 60%의 양도세가 부과되었으나, 세법이 개정되면서 2014년부터는 38%의 양도세가 부과된다.²⁵

양도소득세라는 높은 거래 비용으로 인해 부재지주와 농업인 간의 사적 거래의 협상이 방해되고 나아가서 합리적 농지 이용권의 이동을 어렵게 하

²⁵ 2013년까지는 60%의 양도세가 부과되었다.

여 결과적으로 비합법적 임대차를 양산하고 있다. 사례 지역 조사에 의하면, 농업인과 부재지주 간의 농지 임대차 시장 교섭력에 의해 장기 임대차와 서면계약이 이루어지더라도, 부재지주가 임대차 계약 상황을 농지 원부나 농업경영체 등록하는 것을 반대하여, 정식 임대차계약으로 인정받기가 어렵다. 부재지주는 양도세라는 높은 거래 비용을 감면받기 위해서 비합법적 임대차를 선택하게 된다. 이 경우 임대인은 직불금을 못 받는 것만 아니라 영농 활동에 필요한 비료, 농약, 농자재 등을 지원받을 수 없게 된다.

원래 농지의 양도소득에 대한 비과세 세금 감면 제도는 장기간의 재춘자경을 장려하는 차원에서 도입되었지만, 도입 취지에 부합되지 않는 측면이 존재한다. 즉, 높은 거래 비용이 발생하게 되어 오히려 농지 이용의 합리적 이용 및 배분을 저해하고 있는 것이다.

그리고 Coase(1937, 1960)가 정의한 거래 비용 관점에서 우리나라의 농지 거래 시장을 살펴봐도 거래 비용이 매우 높다고 할 수 있다. 왜냐하면 현재 우리나라의 농지 거래는 일반 부동산 거래와 달리 직거래 비중이 매우 높기 때문이다. 즉, 부동산 중개소 등을 통한 거래보다 소유자와 취득자 간의 직접거래 비중이 2배 정도 높다. 또한 농지 매매 및 임대차에 대한 거래 정보가 잘 공유되지 않아서 정보를 파악하는 데 많은 시간적 노력과 비용이 소요된다. 설문조사에 의하면, 농지를 매입하기로 마음먹고 실행에 옮기는 데까지 최소 1~3개월 이상 걸린다고 응답한 사람이 35.3%로 가장 많았고, 매도 의사결정은 1년 이상 걸린다는 응답자가 33.8%로 가장 많았다. 응답자를 대상으로 농지 거래에 있어 불편한 사항이 무엇이냐고 한 질문에 농지 거래에 있어 직거래에 따른 거래 위험은 5.4%에 불과한 반면, 농지 거래 정보 부족이 32.3%로 가장 높은 비중을 차지하였다. 최근 부재지주가 증가하면서 이러한 거래 비용의 존재가 농지 시장의 원활한 자원 배분을 방해하여 거래 상대방 탐색 비용을 증가시키고 있다고 할 수 있다.

농지 거래 시장은 일반 부동산 시장에 비해 정보 부족, 정보의 비대칭성, 정보 체계의 불투명성 등 거래 비용이 증가하여 효율적인 자원 배분이 그만큼 저해된다는 인식이 크다고 할 수 있다. 외국의 선행 연구에 의하면 효율적 농지 유동화를 위해서는 농지 거래 정보 확대를 촉진할 필요가 있다.

따라서 농지은행이 단순히 농지 거래 중개만 수행하기보다는 농지 거래 정보도 제공하는 역할을 담당하여야 한다. 다만, 우리나라의 농지은행 사업이 거래 비용의 감축과 농지 유통화에 준 긍정적 효과에 대해서는 아직 정확한 검증이 이루어지지 않았기 때문에 이에 대해서는 추후 연구가 필요하다.

5. 시사점

□ 현행 농지소유 규제 중심의 농지법 한계

농지소유 자격 제한은 헌법에 규정된 경자유전의 원칙을 실현하고, 자작농 체제를 유지·발전시켜 나가기 위한 것이다. 하지만 비농업인의 농지소유를 직접 제한하지 아니하고 농지 취득 자격을 앞으로 자경할 농가로 제한하면서, 비농업인의 농지소유 면적이 농지법이 도입된 이후에도 계속 증가하게 되었다. 과거에는 농지 취득자격증명을 발급받기 위해서는 매수인이 매수하고자 하는 농지가 매수 가능한 농지의 범위(통작 거리, 농지 소재지 사전 거주 요건, 소유 상한 등) 내라는 사실 등의 요건을 충족하여야 했는데, 소유 규제가 완화되면서 사실상 농지 취득자격증명제도 도입 목적이 약화되었다고 할 수 있다.

즉, 농지 취득자격증명제도가 사전적 농지 관리 기능을 못하고 있다고 할 수 있다. 이는 독일, 일본의 농지 유통화율과 비교하여도 우리나라의 비농업적 투기 수요가 농지 매매에 많이 포함되었다는 것을 알 수 있다.

반면, 농지소유 규제가 아닌 농지 매매 규제인 토지 거래 허가 구역은 농지의 투기적 수요를 억제하는 데 효과적인 것으로 나타났다. 따라서 현행 농지법하에서 농지의 투기적 수요를 억제하고 농지의 효율적 이용을 도모하기 위해서는 농지소유 규제만이 아니라 농지 거래 허가제 등을 포함한 보다 적극적인 농지 매매 규제가 필요하다.

□ 임대차 보호 제도 강화 필요

농지 임대차 실태를 살펴보면, 농가 유형별로 다양한 계약 기간과 형태가 존재하는 것으로 나타났다. 하지만 부재지주와 농지 임대차계약을 맺는 대부분의 농지 임차인은 임대차 내용을 농지 원부 또는 농업경영체에 등록하지 못하고 있다. 농지 임차인을 대상으로 한 설문에서 응답자의 72.2%가 현재보다 농지 임대차 보호를 더 강화해야 한다고 응답하였다.

하지만 현재 농지법상의 농지 임대차 관련 규정은 농지 임대차 행태를 제대로 규율하지 못하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 적극적으로 농지 임대차 등록제를 도입하여 농지 관리 기구나 행정기관에 의한 농지 임대차 관리가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

□ 정보의 비대칭 및 거래 비용 해소 필요

우리나라에서 농지 매매는 일반 부동산 거래와 달리 직거래 비중이 매우 높고, 이로 인해 거래 정보가 잘 공유되지 않아서 거래 정보를 파악하는데 많은 시간적 노력과 비용이 소요된다. 농지 거래에 있어 불편한 사항이 무엇이나 질문에 농지 거래 정보 부족이라는 대답이 32.3%로 가장 높은 비중을 차지하였다. 최근 부재지주가 증가하면서 거래 상대방 탐색 비용은 더 증가하고 있다.

농지 거래 시장은 일반 부동산 시장에 비해 정보 부족, 정보의 비대칭성, 정보 체계의 불투명성 등으로 인해 효율적인 자원 배분이 저해되기 때문에, 효율적 농지 유동화를 위해서는 농지 거래 정보 확대를 추진할 필요가 있다. 따라서 농지 거래 정보를 제공하는 제도적 틀이나 기반 마련이 필요하다.

또한, 양도소득세는 부재지주와 농업인 간의 사적 거래의 협상을 방해하고 나아가 합리적 농지 이용권의 이동을 어렵게 하여, 결과적으로 비합법적 임대차를 양산한다.

원래 농지의 양도소득에 대한 비과세·세금 감면 제도는 장기간의 재춘

자경을 장려하는 차원에서 도입되었지만, 도입 취지에 부합되지 않는 측면이 존재한다. 따라서 거래 비용 완화 차원에서 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.

1. 분석 결과와 농지제도 개선 과제

2014년은 농지법이 제정된 지 20년이 되는 해이다. 2010년 현재, 전체 농지의 53%만이 농가가 소유하고 있고(통계청, 농업총조사), 임차 농지 비율이 50.0%(2013년)인 상황이다. 농지의 효율적 이용과 관리를 저해하는 중요한 요인 중 하나가 비농민의 불법적 농지소유 및 임대차일 것이다. 농지의 효율적 이용을 위해서는 농산물 가격 안정, 기반 정비 등이 중요하지만, 농업인의 안정적 농지소유 및 이용 체계의 구축도 중요하다. 비록 농업인이 농지를 직접 소유하지 못하더라도 안정적으로 이용할 수 있는 기반이 조성되면 문제가 줄어들 것이다.

이 연구의 가장 큰 목적은 농지법이 제정된 지 20년이 되는 현 시기에 경자유전 원칙이라는 헌법 정신을 유지하되, 불법 농지 임대차를 방지하고, 농지가 효율적인 경영체에게 이용되게 하기 위한 농지 관리 방안을 제시하는 데 있다.

농지법이 시행된 1996년 이후 2000년 초반까지는 대략 7만 ha 내외의 농지가 거래되었다. 2004~2005년에 농지 매매 거래량이 큰 폭으로 증가하였다가, 이후 점차 감소 추세로 전환하였다.

1996년 농지법이 시행된 이후 국토해양부의 부동산 거래 현황 자료 기준으로는 132만 7천 ha의 농지가 거래된 것으로 조사되었다. 2012년 말 기준, 경지면적이 173만 ha인 것을 감안하면 전체 농지의 76.7% 수준이다.

농지법 도입 이전인 1995년 이후 자작농 비율은 28.3%에서 39.2%로 증가하여, 경자유전과 자작농 체제가 일면 유지되는 것처럼 나타났지만, 전체 경지면적에서 임차 농지가 차지하는 비율도 계속 증가하고 있다. 전체 농지에서 임차 농지가 차지하는 비중은 1995년 42.2%에서 2013년 50.0%까지 높아졌다. 즉, 1996년에 농지법이 도입되면서 현행 농지법상 임대 규제 대상 면적이 계속 증가하고 있다.

이와 같은 농지 거래 실적과 행태에 기초하여 도출된 제도 개선 과제는 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 연간 농지 매매 거래량 수준은 전체 농지 면적의 3.2% 수준으로 다른 나라에 비해 유동화 수준이 높다. 이는 현재의 농지 취득자격증명제도로는 농지의 투기적 수요를 억제하는 데 한계가 있기 때문이다. 왜냐하면 농지 취득자격증명제도는 비농민의 농지소유를 직접 제한하지 아니하고 농지 취득 자격을 앞으로 자경할 농가로 제한하는 방식으로 운용되다보니 사전적 농지 관리가 어렵기 때문이다. 그리고 농지 취득 후 농지 이용 실태 조사 등으로 경작의무 위반(휴경 및 임대) 등으로 행정처분(농지 처분명령)을 통지하더라도, 해당 농지소유자가 즉시 농업경영에 착수하면 행정처분이 유예되면서 소멸하게 된다. 따라서 농지 취득자들이 농지 취득자격증명과 추후 행정처분 절차를 상징적이고 요식적인 절차로 인식하게 된다.

둘째, 사례 지역 조사 결과를 적용하면 2013년 말 기준, 전체 농지 면적의 50% 내외가 농지법상의 임대 규제 대상이라 할 수 있다. 따라서 이제 전체 농지의 과반수 이상이 농지법에 의한 임대차 규제를 받게 되었다는 것이다.

셋째, 농지소유권 변동에 있어 상속 비중이 감소하고 농지 매매 비중이 높아지고 있다. 국토교통부 농지(전·답) 매매량 중에서 농지 취득자격증명 발급 면적이 차지하는 비중이 2004년에는 81.9% 수준이었으나, 2013년에는 96.7%로 높아졌다. 따라서 농지소유 변화에 있어 상속보다는 농지 매매 관리의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

넷째, 농지 매매의 특징으로 규모의 영세성과 자산적 측면이 강조되고,

농업생산에서 입지 특성의 중요도는 낮아지고 있다. 만약 농지 구입에 있어서 입지적 특성을 고려하였다면, 농가 입장에서 농지를 구입할 때는 농작업 출입 및 이용 편의가 높거나 거주지에서 가까운 농지를 선호하고, 매도할 때는 농작업 출입 및 이용 편의가 낮거나 거주지에서 먼 농지를 우선 매매했을 것이다. 따라서 농지 매매 시장을 통해 자연스러운 농지 이용의 효율화(집적화·집단화)가 이루어지지 못하고 있다.

다섯째, 통작 거리 제한 등 각종 농지소유 규제가 완화 내지 폐지되면서 과거에 비해 외지인과의 거래 비중이 높아지고 있다. 특히, 매수자보다 매도자의 타 시·군 사람과의 거래 비중이 높게 나타났는데, 이는 현지인 가운데 농지를 구입할 사람이 많지 않다는 것을 의미한다.

여섯째, 농지 임대차 시장에서 시장 자율 조정 기능이 미흡하다. 농지 유통화 메커니즘에 의하면 농지 임대차는 자연스럽게 생산성이 높은 대규모 농가에게 규모화 또는 집단화되게 되어 있다. 하지만 농가별 농지 임차 수요분석이 의하면, 농지소유 규모가 큰 농가일수록 농지 임차를 많이 하지 않는 것으로 나타났다. 이는 거래 비용(양도소득세), 직불제 등과 같은 제도적 요인 때문이기도 하고, 설문조사에서 나타났듯이 농지 임차료 결정이 시장의 수요·공급에 의해서 결정되지 못하기 때문이다.

일곱째, 농지 매매 및 임대차 시장에서 농지 이용 효율화가 도모되지 못하는 상황에서 농지 거래에서 정부 정책 사업 비중도 낮다. 우리나라의 경우 다른 나라에 비해 매우 높은 농지 가격 수준을 유지하고 있어 농업인이 농지 매입을 통한 규모 확대보다 농지 임차를 통한 규모 확대를 상대적으로 더 선호하고 있다. 자작농가의 평균 농지소유 규모가 감소하고 있는 추세지만, 5ha 이상 농지를 소유한 자작농가의 비율은 1995년 0.3% 수준에서 2010년에는 0.9%로 증가하였다는 점에서 볼 때, 정부 정책 사업(농지매매, 매입비축 사업)은 전업농가의 자작 농지 비율을 유지시키는 데 효과적이다.

여덟째, 농업생산기반정비 사업은 자작농 체제 유지에 일정 부분 기여하는 것으로 나타났다. 다만, 농지의 효율적 이용이라는 농지 유통화 측면에서는 소규모·영세 농가가 이농 및 탈농하지 않고 자작농화하는 부정적 효과도 함께 가지는 것으로 평가된다.

2. 정책 제안

2.1. 농지 관리 전담 부서의 지방 조직 설치

우리나라의 연간 농지 매매 거래량은 전체 농지 면적의 3.2% 수준으로 다른 나라에 비해 유동화 수준이 높다. 이로 인해, 농지법 도입 20년 만에 전체 농지 면적의 50% 이상이 농지법상 임대 규제 대상이 되었지만, 이를 효율적으로 관리할 수 있는 제도 및 조직은 이를 뒷받침하지 못하고 있다.

농지소유권 변동에 있어 상속보다 농지 매매 비중이 높아지면서, 2013년 기준 전체 농지 거래의 96.7%가 농지 취득자격증명 발급에 의해 이루어졌다. 이와 같이 농지 거래에서 농지 취득자격증명제도의 중요성은 더욱 부각되고 있다. 현재의 농지 관리 업무 대부분이 지방자치단체로 위임되면서 농지 취득자격증명제도나 농지처분명령제만으로는 농지의 투기적 수요를 억제하는 데 한계가 있다.

지방자치단체에서 농지 취득자격증명제도와 농지처분명령제도를 엄격히 운용하면 농지의 적절한 보전 관리가 가능할 것이다. 지방자치단체의 경우 선출직으로 단체장을 뽑다보니, 현실적으로 엄격한 제도 운용이 어려운 실정이다. 특히 농지처분명령제도의 경우 지방자치단체의 의지에 따라서 실적에 달라진다.

농지법상의 임대 규제 대상 면적이 50%를 초과한 현시점에서 지역 차원의 농지 관리 업무가 전국적으로 합리적이고 통일된 기준에 의해 처리될 수 있도록 일본처럼 중앙 부처의 농지 관리 전담 부서의 지방 조직 설립을 검토할 필요가 있다. 일본은 지방 농정국이 설치되어 지역 단위에서 국가 사무인 농지 업무가 체계적이고 원활히 수행될 수 있는 행정 기반이 마련되어 있다. 우리나라도 산지 관리의 경우 지방 산림청 조직이 있어 산지 관리의 원활한 수행이 가능한 상태이다.

2.2. 적극적 농지 이용 조정

농지법의 주요 목표 중 하나는 농업구조 개선 촉진을 통해 경쟁력 있는 농업경영체를 육성하는 것이다. 농업구조 개선은 효율적인 농지 유통화를 통해 이루어질 수 있다.

각종 농지소유 규제 완화 또는 폐지(통작 거리 제한)로 외지인과의 거래 비중이 높아지고 있다. 또한 농지 매매에서는 규모의 영세성과 자산적 측면이 강조되고 있고, 농업생산에서는 입지 특성의 중요도가 낮아지고 있다. 즉, 농지 매매 시장을 통해 자연스러운 농지 이용의 효율화(집적화·집단화)가 이루어지지 못하고 있다.

그리고 농지 임대차 시장도 시장 기능이 미흡하다. 이에 농지 유통화 측면에서 농지 임대차가 자연스럽게 생산성이 높은 대규모 농가에게 규모화 또는 집단화되지 못하고 있다.

지방자치단체는 농지 취득자격증명의 발급에서 절차적 타당성만 결정할 것이 아니라, 농지 거래에 있어 농업생산성 제고와 농지 이용의 합리화라는 목적을 염두에 두고 일본이나 독일의 사례처럼 농업구조 개선이란 측면에서 농지를 더욱 효율적으로 이용할 농업인에게 유통화(매매, 임대차)되게 해야 한다.

그리고 농지 임대차 문제를 해결하기 위해서는 농지법에 농지 임대차를 금지한다는 규정만 둘 것이 아니라, 실제로 보편화된 농지 임대차를 규율하고 임대차 관계의 안정화를 통해 임차인을 보호할 수 있는 특별법이 필요하다(송재일, 2010).

농지의 효율적 이용을 위해서는 농지 거래 시장에 맡기기보다 농지법에 규정된 농지이용계획 수립 및 농지이용증진 사업 등을 적극 활용할 필요가 있다. 농지법에 따르면 임차권 설정, 농업경영의 수·위탁, 소유권 이전 등의 농지이용증진 사업의 시행 계획 수립은 농지 이용 계획을 기본으로 하도록 하고 있다(농지법 시행규칙 제14조 제1항, 농림축산식품부 2012a).

2.2.1. 농지 거래 및 임대차 관리 제도 도입

농지 거래 및 임대차의 허가 또는 신고제 등의 제도 개선은 새로운 농지 거래 규제에 많은 어려움이 있을 것이다. 하지만 농지소유 및 이용 구조의 개선을 위해서는 농지 매매 및 임대차를 등록하게 하여 이를 관리하는 제도를 도입할 필요가 있다. 이로써 불법적이고 음성적인 거래 및 임대차가 방지되어 농지소유 및 임대차 질서를 확립하는 데 기여할 수 있다(김홍상 외 2011).

통작 거리 폐지 등으로 부채지주나 외지인과의 농지 거래 많아지면서, 거래 비용이 증가하여 그만큼 효율적인 자원 배분이 저해된다는 인식이 크다. 설문조사에 의하면, 농지 거래에 있어 불편한 사항이 무엇이냐는 질문에 농지 거래 정보 부족이라는 답이 32.3%로 가장 높은 비중을 차지하였다. 이는 최근 부채지주 증가가 거래 상대방 탐색 비용을 증가시키고 있다고 할 수 있다. Jamal & Mardiharini(2009)의 연구에 의하면 효율적 농지 유통화를 위해서는 농지 거래 정보 확대를 촉진할 필요가 있다.

독일, 프랑스 등은 선매권 운용 등과 맞물려 농지 거래 내역을 신고·등록하게 하고 있다. 그 결과, 시장 정보가 체계적으로 파악되고 있다는 점은 시사하는 바가 많다.

2.2.2. 들녘별 경영체 육성 등 지역 단위 농지 이용 효율화 도모

현행 농지법에는 지역 단위 농지이용계획 수립, 농지이용증진 사업의 추진 등이 규정되어 있다. 일본의 경우 농용지이용증진 사업, 농업경영기반 강화촉진 사업을 지방자치단체 중심으로 추진하고 농지보유합리화 법인은 이를 보완적으로 지원하고 있다. 우리나라도 지방자치단체가 중심이 되어 지역 단위 농지 이용 효율화와 농업경영체 육성을 적극적으로 도모하고 한국농어촌공사(농지은행)가 이를 측면 지원하는 사업 방식을 적극 검토할 필요가 있다.

지역 단위 농지이용계획의 수립, 농지이용증진 사업이 추진되기 위해서

는 농지 이용권 일괄 설정 등이 가능하도록 제도 개선이 필요하다. 이와 관련된 농지 거래 및 임대차 신고 등록 제도의 도입 등과 연계해서 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.

2.2.3. 농지의 집적 및 이용 효율화를 위한 농지 구입 지원

전체 농지의 일정 비율 이상을 자작지로 유지해야 할 논리적 근거로는 건전한 농업경영체 육성이 근거 수단이 된다. 농지는 생산수단인 동시에 농가의 자산이어서 농가의 자기자본 비율을 일정 수준으로 유지하기 위해서는 일정 수준 이상의 자작지 비율이 필요하다(김홍상 외 2011).

자작농가가 영세 소농과 대농으로 양분화되고 있는 상황에서 한국농어촌공사의 농지매매 사업은 일정 부분 자작농가의 자작 농지 비율을 유지하는 수단으로 활용되고 있다고 할 수 있다. 전체 농지 거래량 중에 정책 사업인 농지매매 사업 비중이 5% 내외로 일본 등과 비교하였을 때 농지 매매 거래에서 정부의 역할이 미흡하다고 할 수 있다. 농지의 효율적 이용을 위해 비농업인보다 농업인이 우선하여 농지를 취득할 수 있게 하는 제도적 지원 확대가 필요하다.

전업농에 대한 농지매매 사업 지원 등을 통해 전업농의 영농규모화는 어느 정도 효과를 발휘하였지만, 농지 이용·집적 등의 효율적 농지 관리 역할은 미흡하였다. 따라서 농지 구입 지원 시 연접 농지를 매입하는 경우 우선 지원하는 방식으로 제도 개선이 되어야 할 것이다.

2.3. 8년 자경 양도소득세 감면 규정 폐지

농지 이용의 효율화를 위해 농지 이용권이 농지 관리 기구에 위탁되어야 한다. 하지만 농지 매매 시장에서 양도소득세라는 높은 거래 비용으로 인해 부채지주와 농업인 간의 사적 거래 협상이 방해되고 나아가서 합리적 농지 이용권의 이동을 어렵게 하여 결과적으로 비합법적 임대차를 양산하

고 있다. 사례 지역 조사에 의하면, 농업인과 부재지주 간의 농지 임대차 시장 교섭력에 의해 장기 임대차와 서면계약이 이루어지더라도, 부재지주는 양도세라는 높은 거래 비용을 감면받기 위해서 임대차계약 상황을 농지 원부나 농업경영체에 등록하는 것을 거부하고 있다.

원래 농지의 양도소득에 대한 비과세·세금 감면 제도는 장기간의 재투자정을 장려하는 차원에서 도입되었지만, 도입 취지에 부합되는 않는 측면이 존재한다. 즉, 높은 거래 비용이 발생하게 되어 오히려 농지 이용의 합리적 이용 및 배분을 저해하고 있는 것이다.

미국과 일본, 영국 등에서는 농지에 대한 양도소득에 대해 특별한 과세 특례를 주고 있지 않다. 미국의 경우 농지를 농업 목적으로 이용할 경우 재산세 경감 혜택이 있는데, 이러한 혜택을 받기 위해서는 최소 10년간 농업 목적으로 이용하겠다는 서약(계약)이 필요하다. 우리나라에서는 부재지주가 농어촌공사 농지은행에 8년 이상 임대 위탁 시 양도소득세 중과세에서 일반과세로 부과하고 있는데, 양도세 감면 규정은 폐지하고 대신 10년 이상 농지은행 임대수탁 사업에 참여할 경우 재산세를 감면하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다.

부록 1

농지 거래(매매, 임대차) 행태에 관한 조사 (KREI 현지 통신원 대상)

현지 통신원 여러분 안녕하십니까? 저희 연구원의 조사 업무에 변함없이 협조해 주신 데 대해 진심으로 감사드립니다. 연구원에서는 현재 ‘농지 거래 행태 조사와 제도 개선 방안’에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 합리적인 농지 거래 질서 확립 및 제도 개선 방안을 찾기 위한 연구입니다. 그 일환으로 농지를 거래(매매, 임대차)하신 적이 있는 분의 경험들을 대상으로 조사하고자 합니다. 조사 결과는 연구 외의 어떤 용도로도 이용하지 않을 것입니다. 바쁘시겠지만 잠시만 시간을 내어 응답해주시기 바랍니다.

2014. 9.

한국농촌경제연구원장 최세균

조사 관련 문의: 채광석 부연구위원 02-3299-4377, gschae@krei.re.kr

【 일반사항 】

성 명		성 별	<input type="checkbox"/> 남	<input type="checkbox"/> 여			
나 이	세	농사 경력	년				
주 소							
전화번호		통신원 번호					

영농 현황(모두 응답하세요.)

- 1. 살고 있는 지역의 최근 농지 가격 변화는?
① 매우 상승(20% 이상) ② 상승(10~20%) ③ 보통(0~10%)
④ 하락(0~-10%) ⑤ 매우 하락(-10% 이상)

- 2. 앞으로의 농지 가격 변화는 어떻게 예상하십니까?
① 매우 상승(20% 이상) ② 상승(10~20%) ③ 보통(0~10%)
④ 하락(0~-10%) ⑤ 매우 하락(-10% 이상)

- 3. 앞으로 농지를 구입 또는 매각하실 생각이십니까?
① 대폭 늘릴 예정 ② 조금 늘릴 예정 ③ 지금 상태 유지
④ 조금 줄일 예정 ⑤ 대폭 줄일 예정

- 4. 트랙터와 콤바인을 소유하고 있습니까?
① 모두 가지고 있음 ② 트랙터만 소유 ③ 콤바인만 소유
④ 모두 가지고 있지 않음

- 5. 거주하고 계신 지역은 농업 이외의 취업 기회가 많습니까?
① 아주 많다 ② 많다 ③ 보통이다 ④ 아주 조금 있다 ⑤ 전혀 없다

- 7. 비농업인(도시민)이 농지를 자유롭게 구입하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

장점: 농지 수요자의 증가로 농지 가격이 상승할 수 있음(또는 하락하지 않음).
단점: 실경작자의 농지 구입 어려움과 농지 이용의 어려움 등

- ① 매우 잘된 것 ② 잘된 것 ③ 보통
④ 잘못된 것 ⑤ 매우 잘못된 것

8. 현재 임차 혹은 임대하고 있는 농지에 대해 필지별로 말씀해주시십시오. 예를 들어, 집에서 1km 거리에 있는 한 개 필지만 임차하여 토지소유자와 1년 단위로 임대차 서면계약하면서 채소(노지)를 재배하면 소유관계는 ①, 주요 재배 작목은 ③, 임대차계약 방법은 ②, 임차기간은 ①, 집에서 거리는 ④번으로 표기하면 됩니다(항목별 번호는 아래 표 설명을 참고바랍니다). 다만, 해당 필지를 자경할 경우에는 임대차계약 방법과 임차 기간은 표시할 필요가 없습니다. 여러 필지를 경작할 경우 해당 필지를 모두 표기해주시면 감사하겠습니다.

필지	소유관계	주요 재배 작목	임대차계약 방법	임차 기간	집에서 거리
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					

- 1) 소유관계: ① 자경 ② 임차 ③ 임대 ④ 휴경
 2) 주요 재배 작목: ① 쌀 ② 과수 ③ 채소(노지) ④ 채소(시설)
 ⑤ 특용작물 ⑥ 일반 밭작물 ⑦ 기타
 3) 임대차계약 방법: ① 구두계약 ② 서면계약
 4) 임차 기간: ① 1년 ② 2년 ③ 3년 ④ 4년 ⑤ 5년 ⑥ 6년
 ⑦ 7년 ⑧ 8년 이상
 5) 집에서 거리: ① 200m 미만 ② 200~500m ③ 500~1000m
 ④ 1,000~2,000m ⑤ 2,000m~5,000m ⑥ 5,000m 이상

15-1. (7개월 이상 응답자만) 만약 농지를 구입하는 데 7개월 이상 걸렸다면, 그 이유는 무엇입니까?

- ① 자금 부족 ② 매도자를 찾지 못해서(정보 부족)
- ③ 매물은 있었지만, 마음에 들지 않아서(입지 등) ④ 기타 ()

16. 농지 취득자격증명은 농지의 취득 자격을 사전 심사하는 제도로, 목적이 농지 매수인의 농지소유 자격과 소유 상한을 확인하여 적격자에게만 농지를 취득하도록 허용하고자 하는 것입니다. 현재 농지 취득자격 증명제가 목적(농지의 투기적 소유 억제)에 맞게 운영되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

17. 지방자치단체에서는 매년 농지 이용 실태 조사를 실시하고 있고, 농지 이용 실태 조사 결과 정당한 사유 없이 본인이 직접 경작하지 않거나 휴경, 타 용도로 전용한 경우 농지처분명령제에 의해 농지를 법적으로 처분해야 할 의무를 내릴 수 있도록 한 제도입니다. 현재 농지처분명령제가 목적(농지의 투기적 소유 억제)에 맞게 운영되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

18. 농지 구입에 있어서 불편하신 점이 있었습니까?

- ① 매우 불편하였다 ② 조금 불편하였다 ③ 보통이다
- ④ 없는 편이다 ⑤ 전혀 없었다

18-1. (불편하다고 응답한 사람만) 농지 구입에 불편한 점이 있었다면 그 이유는?(중복 응답 가능)

- ① 농지를 매도하려는 사람이 없음
- ② 높은 농지 거래 수수료(중계 수수료, 취·등록세 등)
- ③ 농지직거래에 따른 거래 위험

- ④ 농지 거래 정보 부족(농지소유자, 농지 특성 등)
 ⑤ 기타()

농지 매각(매도) 경험이 있는 사람만 응답하세요.

19. 선생님께서 매각하신 농지의 실제 가격(거래 가격)은?

※ 가장 최근에 매각한 농지를 기준으로 응답해주시기 바랍니다.

연도 _____년 평당 _____원

19-1. 농지를 매도한 이유는?

- ① 노동력 부족 ② 농사 수지가 맞지 않아서 ③ 고령으로 영농 은퇴
 ④ 다른 농지 구입 ⑤ 생활비 마련
 ⑥ 생산 입지가 좋지 않아서 ⑦ 기타 ()

19-2. 매도한 농지는 어디에 존재합니까?

- ① 농업진흥지역 안 ② 농업진흥지역 밖

19-3. 매각한 농지를 매도하기 전에 실제로 해당 필지에 농사를 지으셨습니까?

- ① 직접 자경 ② 부분 위탁영농 ③ 임대

19-4. 매도한 농지의 농기계 출입과 이용은?

- ① 아주 용이하다 ② 용이하다 ③ 보통이다 ④ 어렵다 ⑤ 아주 어렵다

19-5. 매도한 농지에서 집까지의 거리는 얼마나 됩니까?

- ① 200m 미만 ② 200~500m ③ 500~1000m ④ 1,000~2,000m
 ⑤ 2,000m~5,000m ⑥ 5,000m 이상

20. 매도한 농지가 전용될 가능성은?

- ① 전혀 없다 ② 없다 ③ 보통이다 ④ 있다 ⑤ 매우 있다

21. 매도한 농지의 매도 전 경작한 사람(소유자 아님)은 누구였습니까?

- ① 매수자 ② 매수자 친지 ③ 매도자 본인
④ 매도자 친지 ⑤ 이웃 주민 ⑥ 기타 ()

22. 매수 당사자와의 관계는 무엇입니까?

- ① 같은 마을 사람 ② 옆 마을 사람 ③ 같은 읍·면에 사는 사람
④ 같은 시·군에 사는 사람 ⑤ 타 시·도 사람

23. 선생님께서 매도한 농지를 구입한 사람과의 관계는 어떻게 됩니까?

- ① 친척 ② 잘 아는 사람 ③ 모르는 사람

24. 농지를 매도한 방법은 무엇입니까?

- ① 소유자와 직접거래 ② 친척이 소개 ③ 아는 사람이 소개
④ 부동산 중개소에서 중개 ⑤ 농어촌공사에서 알선 ⑥ 기타 ()

25. 귀하가 농지를 팔기로 마음먹고 팔기까지는 얼마나 걸렸습니까?

- ① 1개월 미만 ② 1~3개월 ③ 4~6개월
④ 7~9개월 ⑤ 10~12개월 ⑥ 1년 초과

농지 빌린(임차) 경험이 있는 사람만 응답하세요.

26. 현재 임차하고 있는 농지는 주로 누구의 요청에 의해 농사를 짓게 되었습니까?

- ① 임대인의 요청 ② 임차인의 요청 ③ 기타 ()

26-1. 임대차계약 시 선생님께서 생각하시는 적정 임차(농지 빌린 경우) 계약 기간은 몇 년입니까?

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년 ④ 4년 ⑤ 5년 ⑥ 6년 ⑦ 7년 ⑧ 8년 이상

27. 임차료 결정 방식은 어떻게 됩니까?

- ① 주로 임차인이 결정 ② 주로 임대인이 결정
③ 쌍방 합의 ④ 동네 관행

28. 임차한 농지의 생산성을 높이기 위해서 토지개량(시설투자 제외)을 한 경험이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

28-1. (없다고 응답한 사람만) 임차한 농지의 생산성을 높이기 위해 토지개량(시설투자 제외)을 하고 싶지만, 토지개량을 못한 것은 제도적인 제약(임차 기간, 토지소유주의 반대) 때문입니까?

- ① 그렇다 ② 아니다

29. 농지 임차 시 계약 기간 중 일방적인 계약 해지를 경험하신 적이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

30. 임대차계약을 통한 영농 중 임대인의 사망 또는 농지소유권 변동을 경험하신 적이 있습니까?

- ① 임대인 사망 ② 임대인의 토지매도 ③ 없다

30-1. (소유권 변동을 경험한 경우만) 임대차계약을 통한 영농 중 임대인의 사망 또는 농지 매매로 소유권이 변동되어 임대차계약이 해지된 경우가 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

31. 2012년 7월부터 농지법에 의거하여 합법적 임대차의 경우 서면계약, 임대차 기간(최소 3년), 목시적 갱신, 임대인 지위 승계 등을 원칙으로 하는 것을 알고 계십니까?

※ 합법적 임대차란 1996년 1월 1일 이전부터 소유해온 비농민의 농지소유 및 임대차는 합법적 임대차이고, 1996년 이후 취득한 농지는 농지법 제23조에 의거한 예외적 경우를 제외하고 농지 임대 및 사용대를 할 수 없다.

구분	예	모름
서면계약 원칙		
임대차 기간(최소 3년)		
목시적 갱신 (임대차 기간이 끝나기 3개월 전까지 임대차계약 조건 변경을 통지하지 아니하면 그 임대차 기간이 끝난 때에 이전의 임대차 계약과 같은 조건으로 연장한다고 본다.)		
임대인의 지위 승계 (임대차계약 중 농지소유권 변동 시 임대인의 지위는 승계된다.)		

32. 선생님께서는 현재 우리나라 농지법에서 임차인 보호가 더 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 적당하다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

33. 1996년 이후 취득된 농지를 임차할 경우 해당 농지가 비합법 임대차인지를 알고 계십니까?

- ① 매우 잘 알고있음 ② 알고 있음 ③ 보통
④ 잘 모름 ⑤ 전혀 모름

38-1. (있다면) 새로운 농지 매수인에게 기존 임차인의 권리에 대해서 보장을 요구하십니까?

- ① 기존 임차인과의 계약을 유지하는 조건으로 매매계약 체결
- ② 기존 임차인과의 계약은 고려하지 않고 매매계약 체결

39. 2012년 7월부터 농지법에 의거하여 합법적 임대차의 경우 서면계약, 임대차 기간(최소 3년), 목시적 갱신, 임대인 지위 승계 등을 원칙으로 하는 것을 알고 계십니까?

※ 합법적 임대차란 1996년 1월 1일 이전부터 소유해온 비농민의 농지소유 및 임대차는 합법적 임대차이고, 1996년 이후 취득한 농지는 농지법 제23조에 의거한 예외적 경우를 제외하고 농지 임대 및 사용대를 할 수 없다.

구분	예	모름
서면계약 원칙		
임대차 기간(최소 3년)		
목시적 갱신 (임대차 기간이 끝나기 3개월 전까지 임대차계약 조건 변경을 통지하지 아니하면 그 임대차 기간이 끝난 때에 이전의 임대차 계약과 같은 조건으로 연장한다고 본다.)		
임대인의 지위 승계 (임대차계약 중 농지소유권 변동 시 임대인의 지위는 승계된다.)		

40. 선생님께서는 현재 우리나라 농지법에서 임차인 보호가 더 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 적당하다 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

41. 1996년 이후 취득한 농지를 임대할 경우 해당 농지가 비합법 임대차인지 알고 계십니까?

- ① 매우 잘 알고있음 ② 알고 있음 ③ 보통 ④ 잘 모름 ⑤ 전혀 모름

■ 설문에 응답해주셔서 감사합니다.

부록 2

농지 거래(매매, 임대차) 행태에 관한 조사(도시민 대상)

안녕하세요.

한국농촌경제연구원은 농업·농촌의 발전을 위한 정책 연구를 목적으로 설립된 국책 연구 기관입니다.

저희 연구원에서는 현재 ‘농지 거래 행태 조사와 제도 개선 방안’에 관한 연구를 수행하고 있습니다.

합리적인 농지 거래 질서 확립 및 제도 개선 방안을 찾기 위한 연구입니다. 그 일환으로 농지 거래를 통해 소유(상속, 증여 제외)하신 적이 있는 분의 경험들을 대상으로 조사하고자 합니다.

조사 결과는 연구 외의 어떤 용도로도 이용하지 않을 것입니다. 바쁘시겠지만 잠시만 시간을 내어 응답해주시기 바랍니다.

2014년 10월

연구기관: 한국농촌경제연구원(서울 동대문구 회기동 4-102, 130-710)

조사기관: (주)마크로밀엠브레인 / 전화번호: 02-3406-3951

SQ

응답자 일반 사항

SQ1. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

- ① 남자 ② 여자

SQ2. 귀하의 연령대는 어떻게 되십니까?

- ① 10대(☞응답 종료) ② 20대 ③ 30대 ④ 40대
⑤ 50대 ⑥ 60대 이상

SQ3. 귀하의 직업은 다음 중 어디에 해당하십니까?

- ① 농업/어업/임업(☞응답 종료)
- ② 자영업(종업원 9명 이하의 소규모 업소 주인 및 가족 종사자, 목공소 주인, 개인택시 운전자 등)
- ③ 판매/서비스직(상점 점원, 판매직, 영업직, 운전기사, 서비스 업소 종업원, 보험 설계사, 간호사 등)
- ④ 기능/숙련공(생산직, 숙련공, 기능공, 선반공, 목공 등)
- ⑤ 일반 작업직(청소원, 경비, 방범, 배달원, 일용직 등)
- ⑥ 사무/기술직(차장급 이하 사무직, 엔지니어, 6급 이하 공무원, 직업군인, 평교사 등)
- ⑦ 경영/관리직(5급 이상 공무원, 기업체 부장 이상, 교장·교감 등)
- ⑧ 전문/자유직(변호사, 의사, 약사, 건축사, 대학교수 등)
- ⑨ 전업 주부(가사에만 종사하는 부인)
- ⑩ 학생
- ⑪ 무직
- ⑫ 기타 (기재: _____)

SQ4. 본인이나 배우자(부모나 자식은 제외) 중 농지를 소유하고 계십니까?

- ① 지금 현재 농지를 소유하고 있다
- ② 지금 현재 소유하고 있지 않다(☞응답 종료)

SQ5. 현재 보유하고 계신 토지는 어떤 방법으로 소유하게 되셨습니까? 보유하고신 토지가 여러 필지이면, 보유하고 되신 방법 모두를 선택해 주십시오.

- ① 매매 ② 상속 ③ 증여 ④ 기타()
- (☞① 매매가 없는 경우 응답 종료)

A	농지소유 현황
----------	----------------

A1. 현재 본인이나 배우자 명의(부모나 자식은 제외)로 소유하고 계시는 농지에 대해 필지별로 말씀해주십시오. 여러 필지를 소유한 경우 해당 필지를 모두 표기해주십시오.

(☞1개 필수 최대 10개까지)

필지	2)농지 소재지	3)이용 형태	4)임대계약 방법	5)임대 기간
1	①서울특별시 ②부산광역시 ③대구광역시 ④인천광역시 ⑤광주광역시 ⑥대전광역시 ⑦울산광역시 ⑧경기도 ⑨강원도 ⑩충청남도 ⑪충청북도 ⑫전라남도 ⑬전라북도 ⑭경상남도 ⑮경상북도 ⑯제주도	①자경(☞A2) (직접경작) ②임대(☞A1_4) ③휴경(☞A2) (현재 경작하고 있지 않음)	①구두계약 ②서면계약	①1년 ②2년 ③3년 ④4년 ⑤5년 ⑥6년 ⑦7년 ⑧8년 이상
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				

A2. 농지를 소유하고 계시는 지역이 비농업 목적으로 개발할 가능성이 높습니까?

- ① 아주 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 조금 있다 ⑤ 전혀 없다

A2. 농지를 소유하고 계시는 지역의 최근 농지 가격은 어떻게 변화하였습니까?

- ① 매우 상승(20%이상) ② 상승(10~20%) ③ 보통(0~10%)
④ 하락(0~-10%) ⑤ 매우 하락(-10%이상)

A3. 앞으로의 농지 가격 변화는 어떻게 예상하십니까?

- ① 매우 상승(20%이상) ② 상승(10~20%) ③ 보통(0~10%)
④ 하락(0~-10%) ⑤ 매우 하락(-10%이상)

A4. 현재 농지는 농지법에 의거, 일부 예외적인 경우만을 제외하고는 농업 인만이 농지를 소유할 수 있도록 하고 있습니다. 중장기적으로 농지제도의 기본 방향은 어떻게 설정하는 것이 바람직하다고 보십니까?

- ① 지금처럼 소유 규제 중심으로 농지제도를 운용해야 한다.
② 농지소유를 자유화하고, 농지가 농지로 이용되게끔 이용을 규제해야 한다.
③ 농지의 소유와 이용에 대한 어떠한 규제도 하지 않아야 한다.

A5. 만약 농지 이용 규제를 강화하고 농지소유 제한을 완화할 경우 앞으로 농지를 매입하실 의향이 있으십니까?

- ① 대폭 늘릴 예정 ② 조금 늘릴 예정 ③ 지금 상태 유지
④ 조금 줄일 예정 ⑤ 대폭 줄일 예정

B**농지 구입(매입) 현황(☞SQ5=①매매)**

※ 다음에서는 본인이나 배우자의 명의(부모나 자식은 제외)로 가장 최근에 구입하신 농지를 기준으로 말씀해주십시오.

B6. 귀하께서 구입하신 농지의 실제 가격(거래 가격)은 얼마입니까? 가장 최근에 구입한 농지를 기준으로 응답해주십시오.

연도 _____년 / 평당 _____원

B7. 농지를 살(구입할) 때 아래의 내용들을 얼마만큼 고려하셨습니까? 4개 항목에 대해 각각 응답해주십시오.

	매우 중요	중요	보통	아주 조금 중요	전혀 중요치 않음
미래 농지 가격 상승 기대	①	②	③	④	⑤
자녀에게 상속 및 증여	①	②	③	④	⑤
은퇴 후 영농 목적(귀농, 귀촌)	①	②	③	④	⑤
농지 타 목적 이용(농지전용)	①	②	③	④	⑤

B8-1. 구입한 농지는 어디에 존재합니까?

- ① 농업진흥지역 안 ② 농업진흥지역 밖

B8-2. 귀하가 매입한 농지는 귀하의 거주지 위치와 어떻게 됩니까?

- ① 같은 읍·면·동 ② 인접 읍·면·동 ③ 같은 시·군
④ 타 시·군 ⑤ 타 광역시·도

B9. 귀하가 매입한 농지의 매입 전 경작자(소유자 아님)는 누구입니까?

- ① 매도자 ② 매도자 친지 ③ 매수자 본인
④ 매수자 친지 ⑤ 이웃 주민 ⑥ 기타 ()

C19. 임대(농지 빌려준 경우) 계약 중 일방적으로 계약 해지를 한 경험이 있습니까?

- ① 있다(☞C19-1) ② 없다(☞C20)

C19-1. (☞C19.의 ①)계약 기간 중 일방적으로 계약 해지를 한 경우 그 이유는 무엇입니까?

- ① 임차인 계약 위반 ② 임차인 영농 포기 ③ 임대인 자경
④ 임차인이 농지를 황폐화시켜서 ⑤ 임대인의 토지 매각

C20. 농지 임대차 재계약 시 임차인을 바꾸는 경우가 있었습니까?

- ① 있었다(☞C20-1) ② 없었다(☞C21)

C20-1. (☞C20.의 ①)농지 임대차 재계약 시 임차인을 바꾼 이유는 무엇입니까?

- ① 임대인의 자경 ② 임대인의 연고권 주장을 없애려고
③ 임차료 인상 ④ 임차인이 원하지 않음
⑤ 임차료를 잘 내지 않아서 ⑥ 임차인의 부실 경작
⑦ 임차인의 계약 위반 ⑧ 농어촌공사 임대수탁 사업 참여

C21. 임대(농지 빌려준 경우) 계약 중에 해당 농지를 매도하신 적이 있습니까?

- ① 있다(☞C21-1) ② 없다(☞C22)

C21-1. (☞C19-1)새로운 농지 매수인에게 기존 임차인의 권리에 대한 보장을 요구하셨습니까?

- ① 기존 임차인과의 계약을 유지하는 조건으로 매매계약 체결
② 기존 임차인과의 계약은 고려하지 않고 매매계약 체결

C22. 2012년 7월부터 농지법에 의거하여 합법적 임대차의 경우 서면계약, 임대차 기간(최소 3년), 묵시적 갱신, 임대인 지위 승계 등을 원칙으로 하는 것을 알고 계십니까?

※ 합법적 임대차란 1996년 1월 1일 이전부터 소유해온 비농민의 농지소유 및 임대차는 합법적 임대차이고, 1996년 이후 취득한 농지는 농지법 제23조에 의거한 예외적 경우를 제외하고 농지 임대 및 사용대를 할 수 없다.

	알고 있음	모르고 있음
서면계약 원칙	①	②
임대차 기간(최소 3년)	①	②
묵시적 갱신 (임대차 기간이 끝나기 3개월 전까지 임대차계약 조건 변경을 통지하지 아니하면 그 임대차 기간이 끝난 때에 이전의 임대차계약과 같은 조건으로 연장한다고 본다.)	①	②
임대인의 지위 승계 (임대차계약 중 농지소유권 변동 시 임대인의 지위는 승계된다.)	①	②

C23. 선생님께서는 현재 우리나라 농지법에서 임차인 보호가 더 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 적당하다
④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

C24. 1996년 이후 취득한 농지를 임대할 경우 해당 농지가 비합법 임대차인지 알고 계십니까?

- ① 잘 알고 있었다 ② 알고 있었다
③ 구체적 내용은 모르지만 이름은 알고 있었다
④ 잘 몰랐다 ⑤ 전혀 몰랐다

참고 문헌

- 곽윤직. 2009. 『민법총칙』. 박영사.
- 김성호 외. 1988. 『농지 임대차관행총람: 총괄』. 농림수산부·한국농촌경제연구원.
- 김수석·허주녕. 2007. 『농지 유통화 실태와 정책과제』. P90. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 외. 2008. 『경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차연도)』. R563. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 외. 1994. 『농지소유 및 전용제도 개편의 영향과 대책에 관한 연구』. R305. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상 외. 2011. 『농업·농촌 여건변화에 대비 농지은행 대응방안』. C2011-14. 한국농촌경제연구원.
- 박석두·황의식. 2002. 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』. R442. 한국농촌경제연구원.
- 백선기. 1997. 『농지 거래 실태에 관한 연구』. R365. 한국농촌경제연구원.
- 백종운·조연주·최영훈. 2009. “지방정부의 대학 연구개발 지원 규모 결정요인 분석.” 『한국행정학보』 43(4): 359-380. 한국행정학회.
- 서진형. 2008. 『공인중개사법론』. 부연사.
- 송재일. 2010. “농지 거래에 관한 법적 연구.” 서울대학교 박사학위 논문.
- 정성용. 2009. “부동산 거래 비용이 매도자의 거래의사에 미치는 영향-진술선호모형의 실험적 분석 결과를 중심으로-.” 『부동산학연구』 15(2): 5-21. 한국부동산분석학회
- 국토교통부. 부동산정보 통합포털. <<http://www.onnara.go.kr>>.
- 농림축산식품부. 2012a. 농지법령집과
- _____. 2012b. 농지업무편람.
- _____. 농지과 내부 자료
- 농지은행 홈페이지. 농지 가격 및 거래동향. <<http://www.fbo.or.kr/>>
- 통계청 홈페이지. 농지 임대차조사. <<http://kosis.kr>>.
- 한국농어촌공사. 2013. 농지은행 사업실적분석 자료집.
- Jamal & Mardiharini. 2009. *The Choice of Land Tenure Contracts in the Presence of Transaction Costs in Rice Farming in west java, Indonesia*. Contributed

- Paper prepared for presentation at the international association of agricultural economist conference.
- Perry & Robison. 2001. *Evaluating the Influence of Personal Relationships on Land Sale Prices: A Case Study in Oregon*. Land Economics.
- Coase, Ronald H. 1937. "the nature of the Firm." *The Journal of Law and Economics* Vol.2: 1-40.
- _____. 1960. "the problem of social Cost." *The Journal of Law and Economics* Vol.3: 1-44.
- Deininger and Ali. 2008. *Assessing the Functioning of Land Rental Markets in Ethiopia*. Economic Development and Cultural Change.
- Deininger, and Jin. 2005. *The Potential of Land Rental Markets in the Process of Economic Development: Evidence from China*. Journal of Development Economics.
- Deininger, and Jin. 2008. *Land Sales and Rental Markets in Transition: Evidence from Rural Vietnam*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics.
- Deininger, Jin, and Nagarajan. 2008. *Efficiency and Equity Impacts of Rural Land Rental Restrictions: Evidence from India*. European Economic Review.
- Yang, K., and Gerald J. Miller. 2008. *Handbook of Research Methods in Public Administration*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Kennedy, P. 1992. *A Guide to Econometrics*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Willianson, Oliver A. 1995. *Economic Institutions of Capitalism*. New York.
- 高橋大輔. 2010. "農地流動化と取引費用" 『農業經濟研究』 82(3). 日本農業經濟學會.
- 國光洋二. 2003. "水田賃貸借における圃場整備の影響に関する實証研究：確率的選擇モデルの適用による地代と賃貸借合意水準の同時決定" 『農業經濟研究』 75(3). 日本農業經濟學會.

연구보고 R725

농지 거래 행태조사와 제도 개선 방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)

인 쇄 2014. 12.

발 행 2014. 12.

발행인 최세균

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 세일포커스(주)

전화 02-2275-6894 <http://www.seilfocus.com>

ISBN 978-89-6013-682-3 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.