R 2024-20 I 2024. 12. I

지역별 농지거래 실태 분석

Regional Analysis of Farmland Transactions

채광석 최지선 정선화

한국농촌경제연구원

R 2024-20 | 2024. 12. |

지역별 농지거래 실태 분석

Regional Analysis of Farmland Transactions

채광석 최지선 정선화

한국농촌경제연구원

연구 담당

채광석 | 연구위원 | 연구 총괄, 제1~5장 집필
최지선 | 부연구위원 | 제3장, 부록 집필
정선화 | 연구원 | 제4장 집필, 자료 정리

연구보고 R2024-20
지역별 농지거래 실태 분석

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행 | 2024. 12.
발 행 인 | 한두봉
발 행 처 | 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500
인 쇄 처 | 크리커뮤니케이션
I S B N | 979-11-6149-731-0 93520

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

머리말

2021년 농지법이 개정되면서 농지의 투기적 매입이 감소하는 효과를 일부 거두기도 하였으나, 농지법 개정 당시 정책 수혜자가 될 것으로 예상됐던 일부 농업인들이 오히려 농지거래의 어려움을 호소하고 있다. 하지만, 일각에서는 농지투기는 아직도 현재진행형으로 농지보전 취지를 위해서는 농지취득 조건을 더 강화해야 한다고 주장하고 있다.

제22대 국회가 들어서면서 농지규제 개선에 대한 요구가 많아지는 상황에서 농지실거래 자료를 기반으로 한 지역별 농지거래 실태를 명확히 파악할 필요가 있으며 이를 기초로 농지소유 및 취득과 관련 정책사업의 제도 개선 방안을 도출할 필요가 있다. 본 연구에서는 농촌지역 소멸 우려가 커지고 있는 상황에서 지역별로 구분하여 농지거래 변화 추이를 살펴보고자 한다. 특히 LH 사태가 발생한 전후의 농지거래 추이를 비교하여 농지법 개정의 효과를 계량적으로 추정해보고자 한다.

아무쪼록 이 연구의 결과가 효율적인 농지투기 방지 및 효율적 농지 이용·관리를 목표로 하는 정책당국의 참고자료로 활용되기를 바란다. 자료 수집에 많은 도움을 주신 농림축산식품부 농지과와 한국농어촌공사 농지관리처 관계자분들께 깊이 감사드리며, 바쁘신 와중에 설계, 중간 검토, 결과 세미나 자문에 응해주신 원내·외 전문가분들께도 심심한 감사의 뜻을 표한다.

2024. 12.

한국농촌경제연구원장 **한 두 봉**

요 약

연구 목적

○ 최근 농지규제 개선에 대한 요구가 많아지는 상황에서 지역별 농지거래 실태를 명확히 파악할 필요성이 높아지고 있다. 본 연구에서는 농촌지역 소멸 우려가 커지고 있는 상황에서 지역별로 구분하여 농지거래의 공간분포 및 특징을 살펴보고 이를 바탕으로 농지규제(LH 사태 이후 농지법 개정)의 효과를 분석하고자 한다. 특히, 농지규제 효과는 LH 사태가 발생한 2021년 전후를 비교하여 농지법 개정의 효과를 살펴보고자 한다.

연구 방법

○ 본 연구에서는 지역별 농지거래 실태를 파악하기 위해 문헌조사, 통계 및 계량분석, 설문조사 등을 병행하였다. 특히 통계분석을 위해 농지거래와 관련하여 농지실거래 자료와 경영체DB 자료를 활용하여 농지거래 관련 인적·입지적 속성을 파악하였다. 농지실거래 자료는 농림축산식품부와 한국농어촌공사의 협조를 받아 2013년부터 가장 최근 2023년까지의 자료를 확보하여 통계 및 계량분석을 시도하였다. 특히 본 연구에서는 농지법 개정 효과를 추정하기 위하여 이원 고정효과 모델(Two-way Fixed Effect Model)을 사용하였는데, 이 분석방법은 시군별 고정효과를 통해 지역 간 농지거래량 차이를 발생시키는 상수들을 통제함으로써 시간 변화에 따라 지역 내에서 농지거래량이 어떠한 요인(농지법 개정, 이자율 등) 때문에 얼마나 변화하는지 추정할 수 있다. 그리고 지역별 농지매매 실태를 파악하기 위하여 한국농촌경제연구원 현지통신원과 예비농업인(청년예비농 포함)을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 한국농촌경제연구원 현지통신원의 유효 응답 수는 950명이고, 예비농업인(청년예비농 포함)의 응답 수는 289명이다.

연구 결과

○ 농지실거래가 원자료를 바탕으로 농지거래 회전율 현황을 지역별로 살펴본 결과 지역별 차이가 발생하는 것을 알 수 있다. 대도시라 할 수 있는 서울, 부산, 대구지역과 그 인근 지역을 중심으로 농지거래 회전율이 높게 나타났는데, 가장 최근인 2023년에는 수도권 일부 지역을 제외하고는 전국적으로 평균 농지거래 회전율인 3% 수준을 넘는 지역이 전무하고, 평균 농지거래 회전율도 1.7% 수준에 불과하다. 향후 농지상속 등으로 농지거래 원인 중 상속 및 증여 등의 거래 비중이 높아질 것으로 예상되기 때문에 사실상 농지거래 회전율이 1.5~2% 수준만 유지하더라도 총량적으로 후속세대에게 유동화될 수 있는 최소 수준이라 할 수 있다. 다만, 2023년 한 해 평균 농지거래 회전율만을 고려하면 농지유동화 측면에서 사실상 농지거래량의 임계 수준까지 하락하였다고 할 수 있다. 그렇지만, 지난 10년간의 평균 농지거래 회전율 2.7% 수준이기 때문에 단순히 1~2년의 농지거래 회전율만을 고려해서 제도적 개선 유무를 판단하면 안 된다고 생각된다. 다만, 인구소멸위험지역 유무에 따른 농지거래 회전율에 유의미한 차이가 발생한 것으로 조사되었기 때문에 지금과 같이 특정 지역의 농지거래 회전율이 낮은 상태가 지속된다면 농지취득 관련 제도 개선 논의에 있어 지역적 차별성을 고려할 필요가 있다.

○ 농지거래인(매도, 매수) 주소 기반 농지거래 현황을 살펴보면, LH 사태 이후 농지소유 및 취득 규제를 강화 등으로 실수요 중심의 농지취득이 많아졌다고 추정할 수 있다. 왜냐하면, 2013년부터 매수인의 주소지와 거래농지와의 거리는 2013년 이후 지속적으로 줄어들긴 하였지만, 2021년 LH 사태 이후 농지취득 및 관리가 강화되면서 매수인의 거래농지와의 통작거리가 급격히 감소한

것을 알 수 있다. 이는 LH 사태 이후 농지거래에 어려움이 존재한다는 주장도 일견 타당하지만, 농지의 실수요자라고 할 수 있는 인접농지 거주지의 농지거래가 점차 많아진다는 점에서 농지법 개정의 긍정적 효과라 할 수 있다.

○ LH 사태 이후 농지법 개정이 농지거래에 미친 영향을 살펴보면 다음과 같다. 농지법 개정은 도시지역(시부, 대도시, 인구감소지역)보다 농촌지역(군부, 지방, 인구비감소지역)에 더 크고 유의미한 영향을 미친다. 구체적으로 농지법 개정으로 인해 농촌지역 회전율은 13~21%가량 유의미하게 하락한 반면, 도시지역 회전율은 농지법 개정으로 인해 6~8%가량 하락하는 것으로 나타났으나 유의미하지 않았다. 그리고 이자율이 농지거래 회전율에 미치는 영향이 농촌지역이 도시지역에 비해 영향이 적었다. 결론적으로 규제 효과는 도시지역보다 농촌지역에서 더 크게 나타났고, 특히 인구감소지역에서는 이자율보다 규제 효과가 더 큰 역할을 하는 것으로 나타났다. 따라서 이자율이 다시 하락한다고 해도 농촌지역 농지 유동성은 도시지역보다 덜 회복할 것으로 보이는데, 이들 지역은 주로 농촌지역, 특히 인구감소지역일 것이다.

○ 농업인의 농지가격 변동 체험은 농지가격 전망과 향후 농지매매 의향에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 농지가격 변동 체험이 긍정적일수록 농지가격 변동 전망도 긍정적인 것으로 나타나는데, 특히 가격이 상승했다고 체감할수록 향후 농지가격이 더 오르리라 전망하는 적응적 기대가 확인되었다. 따라서 향후 기존의 추세로 진행된다면 농지시장의 양극화가 심화될 것이다.

정책 제언

○ 첫째, 지역단위 임계 농지거래 회전율 개념을 도입할 필요가 있다. 일반적으로 농지는 자산가치, 생산가치, 수익적 가치, 적절한 환금성이 갖추어졌을 때 비로소 거래가 이루어지는데, 농지가 가치를 발휘하지 못할 때 거래는 발생하지 않고 농지시장은 시장으로서 제 기능을 발휘하지 못하게 된다. 따라서 농지시장이 시장으로서 거래 기능을 유지하기 위해 필요한 최소거래량, 즉 농지시장 최소유동성 유지를 위한 정량화된 기준 설정을 위해 임계거래량 개념을 도입할 필요가 있다. 임계거래량 산정은 농지거래와 가격이 동반 하락하여 시장이 침체를 겪을 때는 적정거래량을 추정하여 농지거래 절벽을 막는 정책을 펴는 기준으로 제시할 수 있다.

○ 둘째, 농지은행의 농지매입비축 사업 방식의 전환이 요구된다. 농지매입·비축사업의 목적이 고령 은퇴, 이농·전업 희망 농가의 원활한 농지매도 지원을 통한 농지시장 안정이기 때문에, 지역단위 임계 농지거래 회전율 개념과 연계하여 최소 수준(임계) 농지거래 회전율 이하의 지역에 대해서 연초 사업시행계획 수립 단계에서부터 기존 매입물량 계획보다 규모를 확대하고 매입대상 농지도 농업진흥지역 안에 한정하기보다는 우량한 농업진흥지역 밖 농지까지 확대하여 원활한 농지매도 지원을 통해 농지시장 안정을 도모할 필요가 있다.

○ 셋째, 농촌소멸위험지역 지정 등과 연계한 농지취득 규제 완화가 필요하다. LH 사태 이후 농지법 개정이 농지거래에 미친 영향을 살펴보면 규제효과는 인구감소지역 여부에 따른 농지거래 회전율의 차이가 발생하였다. 이러한 농지거래 회전율에 미치는 규제효과는 도시지역보다 농촌지역에서 더 크게 나타

나기 것은 사실이기 때문에, 향후 농지거래 활성화를 위한 규제 개선이 필요하다면 농촌소멸위험지역 지정과 연계하여 실시하는 것이 필요하다.

○ 넷째, 농지시장의 주요 정보인 가격과 거래량 정보 제공을 고도화할 필요가 있다. 우리나라의 농지시장은 농지거래 중 직거래가 차지하는 비중은 약 85%로 소수 매도인과 매수인이 참여하는 대표적인 얇은 시장(thin market)으로 거래정보가 부족하고, 이로 인해 많은 시장 왜곡이 발생하고 있다. 농지실거래가격 정보를 기반으로 한 농지가격 및 농지거래 정보와 농지대장을 연계하고, 이를 바탕으로 농지시장의 흐름과 상황을 면밀히 분석하여 제공할 필요가 있다.

ABSTRACT

Regional Analysis of Farmland Transactions

Purpose of Research

○ As demands for improvements in farmland market regulations continue to grow, it is crucial to understand the variations in farmland transactions across different regional contexts. This study examines the spatial distribution and characteristics of farmland transactions, especially in light of rising concerns about rural depopulation. We analyze the effectiveness of recent farmland regulations, particularly the changes made to the farmland law following the LH scandal, by comparing transaction volumes before and after the scandal in 2021.

Research Method

○ This study utilized a literature review, statistical and econometric analysis, and surveys to understand farmland market transactions across regions. For statistical analysis, we employed farmland transaction data and the Farm Business Registration Database, obtained in cooperation with the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs and the Korea Rural Community Corporation. These datasets allow us to identify the human and locational attributes related to farmland transactions.

○ We estimated the effects of amendments to the farmland law, which

enhanced regulations on farmland acquisition by non-farm individuals after the LH scandal, using national farmland transaction data from 2003 to 2013. We established a monthly balanced panel dataset with 162 cities and employed two-way fixed effects controlling for city and month effects. This method enables us to control for constant differences between regions, thereby allowing us to identify how various factors (including regulatory changes, interest rates, farm product prices, etc.) influence farmland transaction volumes over time within regions. We also assessed the differential effects of these regulations between urban and rural areas, particularly in depopulation cities.

○ In addition, we surveyed local informants from KREI and prospective farmers, including young farmers, to gather insights on their forecasts for future farmland markets and their decisions regarding farmland sales. We received 950 valid responses from local informants and 289 from prospective farmers.

Main Findings

○ Our findings reveal significant regional differences in farmland transaction turnover rates. Higher turnover rates were observed in major cities such as Seoul, Busan, and Daegu, with a sharp decline noted since the farmland law amendment. In 2023, the national average turnover rate was approximately 1.7%. Excluding some metropolitan areas, no regions nationwide exceeded a 3% turnover

rate. This low figure might suggest that the current farmland market lacks sufficient liquidity to facilitate the transfer of farmland to future generations. However, the average turnover rate over the past decade was 2.7%, highlighting the need for caution in assessing the need for institutional improvements based solely on one or two years of data.

○ Analyzing farmland transactions based on the addresses of buyers and sellers indicates that, following the LH scandal, there has been an increase in farmland acquisitions driven by agricultural demand due to strengthened regulations on farmland ownership and acquisition. While the distance between sellers and buyers has been decreasing since 2013, this distance was significantly and rapidly reduced after the amendments to the farmland law in 2021. This suggests that stricter regulations have positive effects, such as improving farmland availability for nearby operators.

○ Our econometric analysis demonstrates that the amendments to the farmland law have had a more pronounced impact on rural areas compared to urban ones. Specifically, turnover rates have significantly decreased by approximately 13% to 21% in rural areas due to the regulatory change, while urban areas experienced a decline of about 6% to 8%, which is not statistically significant. Additionally, while interest rates significantly influence farmland turnover rates nationwide, their impact is more pronounced in urban areas. The decline in urban turnover rates is primarily attributed to changes in interest rates rather than regulatory amendments, whereas the latter

has played a larger role in rural areas, particularly in regions facing depopulation. Consequently, even if interest rates decrease, the rural farmland market may struggle to recover to previous levels.

○ Furthermore, farmers' experiences with farmland price fluctuations significantly influence their expectations about future prices and their intentions to sell. It was found that higher observed prices correlate with higher future price expectations, while lower observed prices correlate with lower expectations. The perception of rising prices reinforces expectations that prices will continue to increase, which may exacerbate the polarization of the farmland market if current trends persist.

Policy Suggestions

○ **Introduce a Critical Farmland Turnover Rate:** Establish a regional critical farmland turnover rate, which acts as a quantitative benchmark for the minimum transaction volume necessary to maintain market liquidity. This benchmark can help prevent a steep decline in farmland transactions during periods of falling prices and stagnation.

○ **Revise the Farmland Purchase and Stockpiling Program:** The farmland bank should revise its approach to purchasing and stockpiling farmland to stabilize the market by facilitating sales from elderly retirees and farmers transitioning out of farming. This adjustment should involve increasing purchase scales in regions with turnover

rates below the minimum level and expanding targets to include high-quality farmland outside agricultural improvement areas.

○ **Relax Regulations in Depopulation Risk Areas:** It is essential to relax farmland acquisition regulations in areas designated as at risk of rural depopulation. The analysis of the post-LH amendment regulatory impacts shows significant disparities in farmland transaction turnover rates, especially in rural areas. Therefore, linking regulatory improvements to the designation of depopulation risk areas will be crucial for effectively revitalizing farmland transactions.

Researchers: CHAE Gwangseok, CHOI Jisun, JEONG Seonhwa
Research period: 2024. 1. - 2024. 12.
E-mail address: gschae@krei.re.kr

차 례

제1장 서론 ····· 1

1. 연구 필요성과 목적 ····· 3
2. 선행연구 검토 ····· 8
3. 연구대상 및 범위 ····· 12
4. 연구쟁점 및 연구내용 ····· 13
5. 연구방법 및 추진체계 ····· 16

제2장 농지거래 제도 변화와 공간적 분포 현황 ····· 21

1. 농지거래 제도 변화 ····· 23
2. 농지거래의 공간적 분포 현황 ····· 28
3. 시사점 ····· 47

제3장 농지거래 시장의 이해와 농지법 개정 효과 분석 ····· 51

1. 농지거래 시장의 이해 ····· 53
2. 우리나라 농지거래 시장의 가격과 거래량 ····· 58
3. 농지법 개정 효과 추정 ····· 64
4. 시사점 ····· 82

제4장 농지거래에 대한 인식 및 전망 ····· 85

1. 설문조사 대상 기초통계와 농지거래 애로사항 ····· 87
2. 농지가격 변동 체감 및 전망 ····· 92
3. 농지가격 전망에 따른 농지 매수·매도 의향 ····· 114
4. 개정 농지법에 대한 인식 및 영향 ····· 119
5. 시사점 ····· 120

제5장 요약 및 결론 ····· 123

1. 요약 및 결론 ····· 125

부록

1. 농지 유동성 감소 요인별 기여도 ····· 131
2. 지역별 농지매매 실태 설문 조사표 ····· 133

참고문헌 ····· 141

표 차례

제1장

〈표 1-1〉 2000~20년 연령대별 농가 인구 분포 ····· 5
〈표 1-2〉 2010~22년 농업경영주 연령대별 농가 분포 ····· 5
〈표 1-3〉 농업인(KREI 현지통신원) 대상 설문조사의 기초통계 ····· 17
〈표 1-4〉 비농업인(청년예비농 포함) 대상 설문조사의 기초통계 ····· 18

제2장

〈표 2-1〉 거래원인별 연도별 농지거래 현황 ····· 28
〈표 2-2〉 연도별 농지실거래량 추이 ····· 29
〈표 2-3〉 연도별 농지실거래 건수 추이 ····· 30
〈표 2-4〉 연도별 농지거래 회전율 추이 ····· 31
〈표 2-5〉 농업인의 연령별 농지소유 면적 ····· 34
〈표 2-6〉 경기도 지역과 비경기도 지역의 농지거래 회전율 차이 ····· 35
〈표 2-7〉 시 지역과 군 지역의 농지거래 회전율 차이 ····· 35
〈표 2-8〉 인구감소지역 지정 결과 ····· 36
〈표 2-9〉 지역소멸 위험 수준에 따른 농지거래 회전율 차이 ····· 37
〈표 2-10〉 인구감소지역 유형에 따른 농지거래 회전율 t-검정 결과 ····· 37
〈표 2-11〉 거래 주체별 농지매수 현황 ····· 39
〈표 2-12〉 농지매수인의 주소지별 농지매매 현황 ····· 40
〈표 2-13〉 농지매도인의 주소지별 농지매입 현황 ····· 41
〈표 2-14〉 2013~23년 사이 지역별 농지 순 매입 현황 ····· 43
〈표 2-15〉 연도별 거래대상 농지의 평균 통작거리 ····· 45
〈표 2-16〉 매도자 기준 거래농지와의 통작거리 분포 ····· 45
〈표 2-17〉 매수자 기준 거래농지와의 통작거리 분포 ····· 46
〈표 2-18〉 매수인의 거주지와 개필지의 직선거리에 따른 농지이용(휴경, 임차) 상황 변화 ····· 47

제3장

〈표 3-1〉 농지거래 중 직거래 비중 ····· 54
〈표 3-2〉 연도별 농지 실질가격 변화 ····· 59
〈표 3-3〉 기술통계량 I(시기별) ····· 65
〈표 3-4〉 기술통계량 II(지역별) ····· 66
〈표 3-5〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 모델 ····· 70
〈표 3-6〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 모델(예시) ····· 70
〈표 3-7〉 농지법 개정 시행 효과 추정 ····· 74
〈표 3-8〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 ····· 78

제4장

〈표 4-1〉 10년 이내 농지매입 경험 및 목적(농업인 대상) ····· 89
〈표 4-2〉 농지매입 경험 및 목적(비농업인 대상) ····· 89
〈표 4-3〉 농지매입 불편 유무 및 원인(농업인 대상) ····· 90
〈표 4-4〉 농지매입 불편 유무 및 원인(중복응답) ····· 90
〈표 4-5〉 10년 이내 농지매도 경험 및 목적(농업인 대상) ····· 91
〈표 4-6〉 농지매도 불편 유무 및 원인(농업인 대상) ····· 91
〈표 4-7〉 농지가격 변동 체험에 따른 농지가격 전망(농업인 대상) ····· 111
〈표 4-8〉 아파트가격 변동 체험에 따른 농지가격 전망(비농업인 대상) ····· 112
〈표 4-9〉 농지가격 변동 체험에 따른 농지가격 전망(농업인 대상) ····· 112
〈표 4-10〉 농지가격 변동 전망의 실증 분석 결과 ····· 113
〈표 4-11〉 농업인의 농지 매수·매도 의향 ····· 115
〈표 4-12〉 농지매매 의향에 따른 농지가격 전망(농업인 대상) ····· 116
〈표 4-13〉 농지매수·매도 의향에 영향을 미치는 요인 분석 결과 ····· 118
〈표 4-14〉 LH 사태 이후 농지법 개정에 관한 인식(농업인과 비농업인 대상) ····· 119
〈표 4-15〉 농지거래 활성화 대책 및 제도 개선 필요성 ····· 119
〈표 4-16〉 농촌소멸위험지역 중심의 농지거래 활성화 인식 ····· 120

부록

〈부표 1-1〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 모델 (강건성 I) ····· 131
〈부표 1-2〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 (강건성 I) ····· 132
〈부표 1-3〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 모델 (강건성 II) ····· 132
〈부표 1-4〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 (강건성 II) ····· 132

그림 차례

제1장

〈그림 1-1〉 2010년 이후 농지와 아파트 거래 추이 ····· 4
〈그림 1-2〉 연구 추진체계도 ····· 19

제2장

〈그림 2-1〉 시군구별 농지거래 회전율 추이 변화 ····· 32
〈그림 2-2〉 지목별 전체 상속농지 면적(1950~2020년) ····· 33

제3장

〈그림 3-1〉 농지 탐색 모델 ····· 55
〈그림 3-2〉 농지가격과 거래량 변화 ····· 56
〈그림 3-3〉 규제로 인한 농지가격과 거래량 변화 ····· 57
〈그림 3-4〉 연도별 실질 농지가격과 농지거래 회전율 변화 ····· 60
〈그림 3-5〉 월별 실질 농지가격과 농지거래 회전율 변화 ····· 61
〈그림 3-6〉 실질 농지가격과 이자율 변화 ····· 62
〈그림 3-7〉 농지거래량과 이자율 변화 ····· 63
〈그림 3-8〉 대도시/지방별 이자율과 농지거래량 변화 ····· 63
〈그림 3-9〉 평균 실질 농지가격 분포(2014~23년) ····· 67
〈그림 3-10〉 농지 유동성 변화 비교(LH 사태 이전 vs. 농지법 개정 이후) ····· 80
〈그림 3-11〉 이자율에 대한 민감도(2014~23년) ····· 81

제4장

〈그림 4-1〉 농지가격 변동 체감 ····· 93
〈그림 4-2〉 시군 지역 구분에 따른 농지가격 변동 체감 ····· 93
〈그림 4-3〉 인구감소지역 여부에 따른 농지가격 변동 체감 ····· 95
〈그림 4-4〉 농촌소멸위험지역 여부에 따른 농지가격 변동 체감 ····· 96
〈그림 4-5〉 농지매입 경험 여부에 따른 농지가격 변동 체감 ····· 98

〈그림 4-6〉 농지매도 경험 여부에 따른 농지가격 변동 체감 ····· 99
〈그림 4-7〉 비농업인이 체감한 아파트가격 변동 ····· 100
〈그림 4-8〉 농지매입 경험에 따른 아파트가격 변동 체감 ····· 101
〈그림 4-9〉 농지가격 전망(농업인 대상) ····· 102
〈그림 4-10〉 시군 지역 구분에 따른 농지가격 전망(농업인 대상) ····· 103
〈그림 4-11〉 인구감소지역 여부에 따른 농지가격 전망(농업인 대상) ····· 104
〈그림 4-12〉 농촌소멸위험지역 여부에 따른 농지가격 전망(농업인 대상) ····· 106
〈그림 4-13〉 농지매입 경험에 따른 농지가격 전망(농업인 대상) ····· 107
〈그림 4-14〉 농지매도 경험에 따른 농지가격 전망(농업인 대상) ····· 108
〈그림 4-15〉 농지가격 전망(비농업인 대상) ····· 109
〈그림 4-16〉 농지매입 경험에 따른 농지가격 전망(비농업인 대상) ····· 110

제1장

서론

서론

1. 연구 필요성과 목적

1.1. 연구 필요성

경제·사회 여건이 변화되면서 농지의 소유 및 이용 방식도 좀 더 합리화하는 방향으로 변화되어 왔다(김홍상 외, 2018). 특히, 1996년 「농지법」 제정 이후 농지소유의 예외적 허용이 확대되면서 비농업인의 농지소유가 확대되는 경향이 나타나게 되었고, 취득된 농지에 대해 사후 관리 및 조사가 체계적으로 이루어지지 않으면서 여러 부작용이 발생하게 되었다. 대표적인 사례로 지난 2021년 한국토지주택공사(LH) 직원의 부동산 투기 사건(LH 사태)을 들 수 있다.

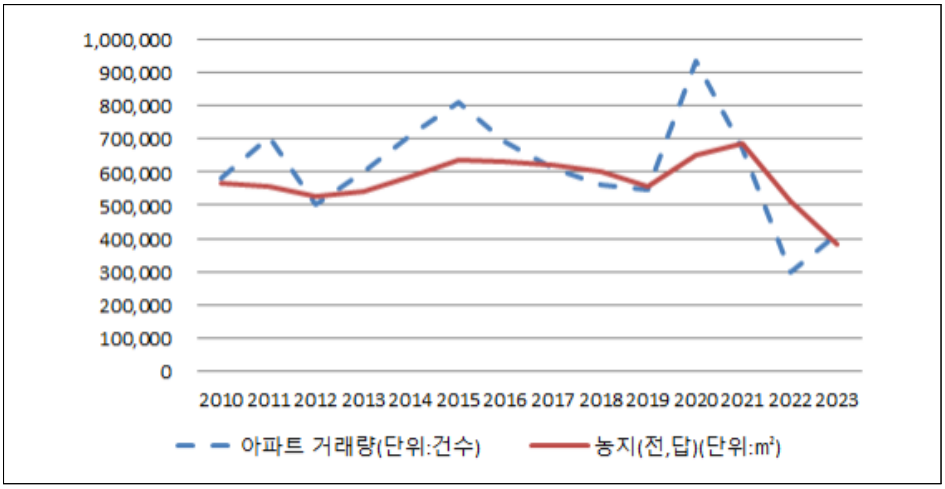
정책당국은 LH 사태 이후 투기 목적의 농지취득을 제한하는 농지법 개정안을 2021년 8월 17일 발표하였는데, 개정안의 주요 내용으로는 농지취득자격심사 강화, 농업진흥지역 내 주말·체험 영농 목적의 농지취득 제한, 투기목적 확인 시 즉시 처분명령 및 이행강제금 상향 등을 담고 있다(농림축산식품부 보도자료, 2021. 8. 17.).

2021년 농지법 개정으로 농업진흥지역 내 주말·체험 영농 목적의 농지취득이 금지되면서 농지의 투기적 매입이 감소하는 효과를 일부 거두기도 하였으나, 농지법 개정

당시 정책 수혜자가 될 것으로 예상됐던 일부 농업인들이 오히려 농지거래의 어려움을 호소하고 있다. 실제로 2021년 대비 2022년 농지 거래는 24.9%(면적 기준) 감소하였고, 동년 대비 2023년 농지거래는 44.3% 감소하였다. 반면, 부동산 시장을 대표하는 아파트 거래량도 동 기간 각각 55.4%(건수 기준)와 38.4%로 감소하였다.

이는 일부 농업인들이 이야기하는 농지거래 감소는 농지법 개정 효과가 아닌 금리 상승과 경기 위축 등의 효과일 수도 있기 때문에 이에 대한 명확한 분석이 필요하다.

〈그림 1-1〉 2010년 이후 농지와 아파트 거래 추이



자료: 한국부동산원(https://www.reb.or.kr/r-one/main.do), 부동산통계정보시스템, 검색일: 2024. 4. 24.

우리나라 「헌법」 제121조 제1항에 "국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 한다"라고 규정하고 있으며, 「농지법」 제3조(농지에 관한 기본 이념) 제2항에서는 구체적으로 "농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 안 된다"라고 명시하고 있다.

「헌법」과 「농지법」에 의해 농업인(농업법인 포함)만이 농지를 소유할 수 있지만, 실제로는 예외 규정에 의해 농지를 소유할 수 있는 사유(상속, 이농, 주말·체험영농 등)가 많아지면서 비농업인의 농지소유가 확대되고 있다.

〈표 1-1〉 2000~20년 연령대별 농가 인구 분포

단위: 명, %

구분	2000년		2005년		2010년		2015년		2020년	
	농가 인구	비율	농가 인구	비율	농가 인구	비율	농가 인구	비율	농가 인구	비율
0~29세	1,137,984	28.2	785,212	22.9	616,056	20.1	387,442	15.1	291,415	12.6
30~39세	352,122	8.7	247,850	7.2	217,221	7.1	134,731	5.2	103,814	4.5
40~49세	531,597	13.2	448,595	13.1	363,689	11.9	237,315	9.2	176,096	7.6
50~59세	676,367	16.8	600,863	17.5	586,871	19.2	516,990	20.1	422,407	18.3
60~69세	845,945	21.0	760,268	22.1	621,620	20.3	598,932	23.3	641,794	27.7
70~79세	374,551	9.3	468,221	13.6	520,582	17.0	512,162	19.9	465,588	20.1
80세 이상	100,166	2.5	122,564	3.6	136,917	4.5	181,815	7.1	212,950	9.2
전체	**4,031,065**	**100**	**3,433,573**	**100**	**3,062,956**	**100**	**2,569,387**	**100**	**2,314,064**	**100**

자료: 통계청(각 연도), 농림어업총조사.

〈표 1-2〉 2010~22년 농업경영주 연령대별 농가 분포

단위: 가구, %

구분	2010년	2012년	2014년	2016년	2018년	2020년	2022년
0~29세	1,696	658	453	655	624	1,098	590
30~39세	31,447	17,213	9,494	10,641	7,000	11,328	6,446
40~49세	140,479	106,623	82,329	68,443	49,988	61,974	41,536
50~59세	287,139	272,906	252,507	229,067	186,469	202,331	158,146
60~69세	352,427	337,162	331,083	338,651	324,101	347,714	350,824
70~79세	314,403	352,690	355,767	317,912	319,677	292,157	301,962
80세 이상	49,727	63,865	89,143	102,905	132,978	118,591	163,292
전체	**1,177,318**	**1,151,116**	**1,120,776**	**1,068,274**	**1,020,838**	**1,035,193**	**1,022,797**
80세 이상 비율	4.2	5.5	8.0	9.6	13.0	11.5	16.0
40세 이상 비율	7.1	4.8	3.4	3.2	2.2	3.0	1.9

자료: 통계청(각 연도), 농림어업조사.

또한, <표 1-1>과 <표 1-2>에서 보듯이 농촌현장에서는 농가 인구 감소와 농업경영주의 고령화가 급속히 진행되고 있다. 2010년 전체 농업경영주에서 80세 이상의 고령 농업경영주의 비율은 4.2% 수준이었으나, 2022년에는 16.0% 수준까지 높아졌고, 증가 비율도 과거에 비해 급속도로 높아지는 추세이다. 절대적인 수치에서도 2010년에는 80세 이상의 농업경영주가 49,727가구였는데, 2022년에는 163,292가구로 3배 이상 증가하였다. 일각에서는 LH 사태 이후 농지취득 규제 강화가 고령화된 농촌의 영농 은퇴 및 농지거래를 저해하고 있다고 주장하고 있다.[1)]

본격적인 인구감소 시대로 전환됨에 따라 지금까지 인구성장을 전제로 한 각종 지원 및 규제 정책수단을 계속 지속하기가 곤란해지면서, 새로운 여건 변화에 걸맞은 정책 수단과 규제방식의 변화를 요구하고 있다. 지금까지 농지정책에 있어서도 지속적으로 지방자치단체에게 권한위임을 해왔지만, 농지소유 및 취득과 관련해서는 전국적으로 적용되는 규제방식을 유지하고 있다는 인식이 지배적이다.

인구감소 혹은 지방소멸 시대에 대응하여 지역농업 발전과 농촌지역 활성화를 위해 농지정책의 방향 전환 여부를 검토할 시기이다. 우리보다 일찍 인구감소 및 지방소멸을 겪고 있는 일본에서도 농지소유 및 이용 관련 제도를 지속적으로 개선해 왔다. 2003년 구조개혁특구제도 도입,[2] 2005년 특정법인임대제도 도입,[3] 2009년 임차경영의 완전 허용,[4] 2014년 국가전략특구제도(농업개혁) 도입[5] 등이 이루어져 왔고, 2023년 4월 26일 국가전략특구법을 개정하여 '국가전략특구'에 따라 효고현 야부시에서만 인정되고 있는 기업 등에 의한 농지의 취득에 대해서 일정한 요건을 채우면 다른 지자체도 신청 가능토록 하였다. 신청 조건은 두 가지로 구분되는데, 지자체가 ① 담당자 부족, ② 유휴농지가 확대되는 경우에 모두 해당할 경우 신청 가능하고, 기업은 ① 자치단체가 환매할 수 있는 계약을 맺는 경우, ② 계속적인 농업경영을 할 것으로 전망되는 경우, ③ 업무집행임원 1인 이상이 경작에 종사하는 경우에 모두 해당될 때 신청 가능토록 하였다.

농지정보가 부족한 청년농업인은 정보의 비대칭성으로 농지취득이 어려운 상

1) 조선일보(2023. 5. 11.), "'랜드푸어'로 가득한 농촌… "농사 안짓는데 팔지도 못한다"".
2) 지방 공공 단체나 민간 사업자의 자발적인 입안에 의해 지역의 특성에 따른 규제의 특례를 도입하는 특정의 구역(구조 개혁 특구)을 마련해 지역 경제의 활성화를 도모한다. 14개 특례를 적용할 수 있는 법이 있는데, 농지법 관련 특례로는 농업생산법인 이외의 법인의 농업 진입을 용인하고 있다.
3) 구조개혁특구에서 기업에 의한 지역농업 진흥 효과가 인정되고 기업의 진입 요구가 높아짐에 따라 「농업경영기반강화촉진법」을 개정하여 임차방식으로 농업 진입을 전국적으로 확대하는 '특정법인임대제도'가 도입되었다.
4) 농지의 소유와 이용을 분리하여 이용 확대를 도모한다는 원칙에 입각하고, 일반기업의 농업 진입 요구에 부응하여 기업의 임차경영을 완전 허용하는 농지법 개정이 이루어졌다.
5) 「국가전략특구법」에 의하면, 야부시 중산간 농업개혁 특구 내에서는 농지매매의 허가권을 농업위원회에서 시(市)로 이전하고, 농업생산법인 설립 요건을 임원 중 농업종사자 수를 1인 이상으로 완화하여 기업의 농업 진입을 유도하고 있다.

황이다(임소영 외, 2021). 윤석열 정부의 110대 국정과제에서는 농업 혁신을 선도할 청년농업인을 3만 명 육성한다는 목표가 있고, 이를 위해 적정 농지지원을 위한 '농지 先임대-後매도' 방식 도입(2023년~) 등 맞춤형 농지지원을 강화하겠다고 하였다(제20대 대통령직인수위원회, 2022). 청년농의 농지취득 어려움은 비단 우리나라만의 문제는 아니다. 전 세계적으로 농업에 새로 진입하는 사람들을 가로막는 가장 큰 장벽은 토지에 대한 접근성임이 지속적으로 밝혀지고 있다(Meyer et al., 2011; Sureshwaran & Ritchie, 2011; Thilmany & Sureshwaran, 2011; Ahearn & Newton, 2009; Zagata et al., 2017).

앞서, 농지공급자인 고령농업인 입장에서는 농지거래 규제 강화로 농지거래가 어렵다고 주장하고, 농지수요자인 청년농업인이나 예비농업인 입장에서는 농지구입에 대한 수요는 있지만 공급 및 조건에 맞는 매물 부족 등으로 인해 구입에 어려움이 많다고 주장하는 상황이다.

LH 사태 이후 정부는 농지법 개정을 통해 농지투기를 막기 위해 농지취득 자격심사·관리를 강화하였다. 하지만, 일각에서는 농지투기는 아직도 현재진행형으로 농지보전 취지를 위해서는 농지취득 조건을 더 강화해야 한다고 주장하고 있다.[6] 이러한 주장은 당위적 혹은 정성적 근거에 기반하고 있다.

효율적인 농지투기 방지 혹은 효율적 농지 이용·관리가 되기 위해서는 먼저 농지거래에 대한 객관적인 실태 파악 및 문제점 분석이 선행되어야 한다. 정부 3.0 시대와 함께 공공데이터 개방이 확대됨에 따라 이를 기반으로 한 부동산 연구가 많이 있었으나 주로 가격 중심의 분석으로 이루어져 왔다. 특히 부동산 거래는 매도 물건에 대한 정보에 국한되었고 매수, 매도인에 대한 정보는 민감한 개인정보로써 활용할 수 있는 데이터가 제한적이었다(서울연구원, 2021). 최근 농림축산식품부에서도 지자체와 합동으로 농지 현황, 농지 소유·이용 관계 등을 기록·관리한 농지대장 정비를 추진 중에 있다.

윤석열 정부가 들어서면서 농지규제 개선에 대한 요구가 많아지는 상황에서 농

6) 한국농정(2023. 6. 11.), "농지투기는 현재진행형... 농지법 취지 무색케 하는 구멍들".

지실거래 자료를 기반으로 한 지역별 농지거래 실태를 명확히 파악할 필요가 있으며, 이를 기초로 농지소유 및 취득과 관련 정책사업의 제도 개선 방안을 도출할 필요가 있다.

1.2. 연구목적

본 연구에서는 농촌지역 소멸 우려가 커지고 있는 상황에서 지역별(수도권과 비수도권 지역, 인구감소지역 여부 등)로 구분하여 농지거래 변화 추이를 살펴보고자 한다. 구체적으로 첫째, 제도변화에 따라 농지거래의 공간분포가 어떻게 변화되는지를 거래필지뿐만 아니라 거래 주체의 주소지를 기반으로 분석하여 시사점을 도출하고자 한다. 그리고 둘째, LH 사태가 발생한 전후의 농지거래 추이를 비교하여 농지법 개정의 효과를 계량적으로 추정해보고자 한다. 마지막으로 셋째, 농지거래의 지역별 특징을 파악하여 농지거래 및 농지가격 변화 전망이 농지매수 및 농지매도 의향에 미치는 영향을 살펴보고, 시사점을 도출하고자 한다.

2. 선행연구 검토

2.1. 농지매매 및 취득 등에 관한 연구

지금까지 농지취득 실태에 관한 연구는 매우 제한적이며, 주로 제도 및 법제 연구가 주를 이루고 있었다.

백선기(1997)는 4개 사례지역의 거래농지와 농지거래자의 거래행위를 조사·분석하고, 효율적인 농업경영체 육성 차원의 농지정책 방안을 제시하였다. 반면에 송재일(2010)은 법률적 관점에서 농지거래를 둘러싸고 현실적으로 발생하고 있는 문제를 해결하기 위한 입법론적인 개선 방향을 제시하였다. 그 외에도 법률적

관점에서 양형우(2015), 이재삼(2020)의 연구에서는 농지의 실효성을 제고하기 위해 경자유전원칙을 훼손하는 법률과 비일관적인 법 집행 행위를 야기하는 농지법의 규정을 법제적 차원에서 검토하고 바람직한 개정 방안을 제시하였다.

이외에도 농지거래를 활성화하기 위한 연구로 농가 및 비농가를 대상으로 한 농지매매나 임대차조사 연구도 일부 있었다. 김수석·허주녕(2007)은 농지유동화(농지거래, 임대차) 실태를 조사하여 농지유동화 관련 제도 및 정책적 개선 방안을 제시하였다. 또한, 김수석 외(2008)는 여건 변화에 따라 농지제도의 새로운 역할을 분석하면서 농지소유 및 임대차 실태를 구체적으로 분석하였다. 이 연구에서는 사례지역 조사를 통해 비합법적 농지소유 및 농지임대차 실태를 처음으로 분석하였다는 점에서 시사점이 크다 할 수 있다.

채광석·김홍상(2014)은 통계청의 농업총조사와 농가경제조사, 농림축산식품부의 농지취득자격증명 원자료 분석을 통해 농지거래(매매, 임대차)의 전반적 실태를 조사하여 정책개선 방안을 제안하였다는 점에서 의미가 있다. 김홍상 외(2018)에서는 농지법상 농지소유 이용제도의 운용실태를 파악하고 비농업인의 농지소유가 확대된 원인과 문제점을 분석하여 제도적 관점에서 바람직한 농지소유 및 이용제도의 개편 방안을 도출하였다.

2.2. 고령농의 농지이양 및 경영승계에 관한 연구

경영이양직불제를 중심으로 고령농의 농지이양 활성화를 위한 연구가 주를 이루고 있다. 김수석 외(2016)와 김태훈·박지연(2018)의 연구에서 경영이양직불제는 농업구조조정 및 영농규모가 증가하는 긍정적 효과가 있으나 임대형 위주의 사업운용에 따른 한계점 등을 공통적으로 지적하였으며, 향후 경영이양직불제가 농지연금제도와 결합될 필요성을 제기하였다.

임소영 외(2022)는 기존 경영이양직불의 한계 및 문제점을 고려할 때 경영이양직불제는 고령농의 사업 참여를 확대하고 실질적인 은퇴를 유도해야 하며, 청년

농에게 보다 많은 농지가 안정적으로 공급되도록 하는 데 주요한 목적을 가지도록 제도 개선을 제안하였다.

그 외 고령농업인의 경영이양 활성화를 위한 요인 분석이 존재하는데, 황정임 외(2018)는 농가의 경영이양에 미치는 영향을 설문조사를 통해 분석하였고, 경영주의 연령, 농가의 수익과 직접적으로 관련된 변인(경작면적, 친환경농업, 주 작목 승계자 보유)들이 경영이양과 정(+)의 관계를 갖는다는 결과를 제시하였다. 또한 좀 더 효과적인 경영이양을 위해서는 후임자가 있는 농가에 대해서 승계자의 농업 훈련 계획과 토지상속으로 발생할 수 있는 농지의 세분화 방지 대책이 필요함을 강조하였다. 임소영 외(2019)에서는 농업인의 경영이양에 영향을 미치는 요인을 경제적 요인(경영면적)과 비경제적 요인(은퇴로 인해 유발될 수 있는 사회적 괴리감, 건강 상태가 나빠질 것에 대한 우려, 본인이 농업인이라는 정체성을 유지하려는 욕구 등)으로 나누어 살펴보았으며, 경제적 요인보다는 비경제적 요인으로 인한 경영이양 지연이 나타날 수 있다는 점을 도출하였다.

2.3. 청년(예비)농의 농지취득에 관한 연구

청년농 육성 지원 측면에서는 농지지원 정책의 한계 및 문제점 등의 검토가 주를 이루고 있다. 이향미(2019)는 청년농업인들의 농지가격 및 임차료 정보 활용 실태를 파악하였는데, 세부적으로 청년농업인의 농지가격, 임차료 정보 수집 실태와 애로사항을 파악하고, 분석 결과를 토대로 향후 '농지가격·임차료 정보제공 사업'의 신규 추진을 위한 정보 제공 방안을 제안하였다. 또한, 이향미(2021)는 청년농업인 영농정착지원사업에 선정된 청년창업형 후계농업경영인(청년창업농)의 농지 수요 의향을 파악하고, 비농업진흥지역의 농지 수요 결정요인을 분석하여 맞춤형 농지지원 방안을 모색하였다.

석다솜 외(2022)는 청년농업인 지원정책 개선을 위해 청년농업인 영농정착 지

원사업에 참여한 청년농업인을 대상으로 지원정책의 중요도 및 만족도 등을 조사하였으며, 주요 결과로 경영자금과 농지 확보 지원 필요성 등을 제시하였다.

임소영 외(2021)의 연구에서도 청년농의 농지 접근성 실태 파악과 농지 관련 지원제도의 실효성 평가를 바탕으로 청년농 농지지원제도의 개선점을 제시하였는데, 구체적으로 청년농의 농지확보를 위해서 청년농 농지지원 관련 정책을 살펴보고, 청년농을 대상으로 면접과 설문을 통해 현장에서 겪고 있는 애로사항을 점검하였다. 정책제언으로 농지거래 정보의 비대칭성과 농촌지역의 폐쇄성은 신규로 진입하고자 하는 청년들의 농지 접근성을 떨어뜨리기 때문에, 농지은행과 지자체 같은 공공기관의 적극적 개입이 필요하다고 주장하였다.

2.4. 선행연구와의 차별성

지금까지 일부를 제외하고 주요 선행연구에서는 제도적 관점에서 농지소유 및 취득 관련 연구가 많이 이루어졌다. 그러다 보니 제도개선 사항도 당위론적 혹은 정성적 근거를 기반으로 한 농지 관련 규제 완화 여부의 주장들이 많다. 최근 일부 언론매체에 의하면 LH 사태 이후 농지법 개정이 농지거래를 감소시키는 주요 요인이라 주장하고 있다. 하지만, LH 사태 이후 이자율이 1% 미만의 초저금리에서 3% 대로 상승하였기 때문에 농지거래량 감소가 농지법 개정 때문만이라고 보기 어렵다는 주장도 있다. 본 연구에서는 다른 연구와 달리 농지법 개정(규제 효과) 및 이자율 등 대내외적 요인 변화가 농지거래량에 어떠한 영향을 주었는지 정량적으로 분석하였다는 점에서 기존 선행연구와 차이가 크다고 할 수 있다. 또한, 농지취득 규제가 농지거래량에 미치는 효과를 계량적 방법론을 통해 분석하여 제도개선 방안까지 도출하였다는 점에서 기존 선행연구와 차별성이 크다고 할 수 있다.

그리고 농지취득 실태분석에서도 지금까지 개별 농업인의 특성을 기반으로 한 미시적 요인 분석이 주를 이루었다. 농지거래(매매, 임대차 포함)의 전반적 실태를 파악한 채광석·김홍상(2014)에서도 미시적 관점에서의 농지거래 요인 분석과

사례지역 분석이 이루어졌고, 청년농의 농지접근성 실태와 농업인의 경영이양 영향을 파악한 임소영 외(2019, 2021)의 연구 모두 농가 개인의 미시적 관점에서 요인 분석이 이루어졌다고 할 수 있다. 본 연구에서는 다른 농지 연구와 달리 농지거래 의사결정에 있어 농가 개인 특성뿐만 아니라 사회경제적 요인에 따라 영향을 받는 행동경제학 행태(적응적 기대, 희망적 사고, 보유효과, 손실 회피성향 등)가 농지거래 시장에서 어떻게 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

3. 연구대상 및 범위

3.1. 연구대상

일반적으로 '거래'란 인간이 사회생활을 영위하기 위하여 주고받는 행위를 말하며, 여기에는 사고파는 매매를 비롯하여 증여, 교환, 임대차, 사용대차, 담보 등 권리의 설정이나 이전을 수반하는 제반 법률행위나 법률관계가 모두 포함된다(곽윤직, 2009). 따라서 농지거래에는 일반적으로 농지매매, 농지임대차, 농지증여, 농지교환, 농지담보 등이 모두 포함하지만, 본 연구에서는 농지매매에 한정해서 농지거래를 살펴보고자 한다.

3.2. 연구범위

본 연구에서는 실거래가격 자료를 기반으로 농지거래 분석을 실시하고자 한다. 부동산 실거래가 신고제도는 부동산 거래의 투명성을 높여 부동산 투기를 억제하고 이중 계약서 작성 등을 통한 탈세를 막기 위해 2006년에 도입되었다(채광석·김홍상, 2014). 본 연구에서 자료 확보가 가능한 2013년부터 가장 최근인 2023년까지

의 기간을 시간적 분석 범위로 삼고자 한다. 특히, LH 사태 이후 2022년 농지법 개정 전후를 시기적으로 비교하여 어떠한 차이가 존재하는지를 비교해 보고자 한다.

그리고 본 연구의 공간적 범위는 전국을 대상으로 하되 분석 목적에 따라 시군구, 읍면동 단위로 분석 병행하고자 한다.

4. 연구쟁점 및 연구내용

4.1. 문제인식 및 연구쟁점

4.1.1. 농지를 누가, 왜 사고파는지?

우리나라의 농지가격은 매우 높은 수준으로 알려져 있다.[7] 그럼에도 불구하고 우리나라의 농지거래 유동화는 다른 선진국보다 활발하다고 할 수 있다(채광석·김홍상, 2014). 농지거래가 활발하다는 것은 농지의 세대승계가 잘 이루어지고 있다는 의미일 수 있다. 하지만 우리나라의 고령농가 비율은 매우 높은 수준이고, 40세 이하 청년농의 비율 및 숫자는 계속 감소하고 있다. 따라서 농지실거래 원자료를 바탕으로 농지매매의 매수인-매도인 지리관계(주소지) 분석을 통해 농지거래 현황을 살펴보고자 한다.

지금까지 농지매도 및 농지매입 의향 요인 연구는 많이 진행되었다(채광석·김홍상, 2014; 황정임 외, 2018; 임소영 외, 2019; 이향미, 2021). 이들 연구 대부분은 농가의 인적 특성을 기반으로 하여 농지매매에 미치는 요인들을 분석하였다는 특징이 있다. 본 연구에서는 농지를 왜 매수·매도하는지에 있어 입지특성 요인뿐만 아니라 행동경제학적 요인들도 같이 파악하여 시사점을 도출하고자 한다. 부동산 관련 선행연구에 의하면, 부동산 매수자는 합리적 기대가 아닌 최근의 경향이나

7) 아주경제(2021. 3. 24.), "[있으나 마나 농지법]우리나라 농지가격 사실상 세계 1위…"농지정책, 세계 꼴찌"".

예전의 일부 정보만을 활용한 '적응적 기대(adaptive expectation)' 또는 부동산 가격변동 전망에 있어서 매수자와 매도자 간의 차이가 발생하는 '희망적 사고(wishful thinking)'가 작용한다고 분석하고 있는데(박동하·최막중, 2018), 농지거래 시장에서도 이러한 특성이 나타나는지를 분석하고자 한다.

4.1.2. 농지거래량 감소가 LH 사태 이후 농지법 개정 때문인지?

앞서 <그림 1-1>에서 보듯이 LH 사태가 발생하고 농지법이 개정된 2021년 이후 농지거래량은 감소하고 있다. 하지만, 농지와 유사한 자산적 가치를 가지는 아파트의 경우도 2021년 대비 2023년 거래량은 비슷하게 감소하였다. 따라서 이러한 농지거래량 감소는 금리인상과 경기위축과 같은 경제적 요인도 주요 영향요인이라 생각할 수 있다.

일반적으로 부동산 규제가 강화(완화)된다면 관련 부동산의 거래에 정책적 영향을 줄 수 있다. 따라서 본 연구에서는 2022년 투기적 농지수요를 근절하기 위해 시행된 농지법 개정안이 농지거래 시장에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하고자 한다. 본 연구에서는 농지거래 동향에 더욱 주목하기에 지역별 농지거래 회전율(해당 지역 연도별 농지거래 면적/해당 지역 농지면적) 자료를 구축하여 분석하고자 한다. 구체적으로 해당 농지거래 회전율 자료를 바탕으로 이자율, 농지법 개정효과 분석을 시도한다.

4.1.3. 인구감소(지역소멸) 시대에 지역별 농지규제 개선이 필요한지?

우리나라의 농지정책은 농지소유 및 보전 기준 등과 관련해서 지금까지 전국에 일률적으로 적용되는 기준을 제시·운용하고 있다. 2024년 농식품부는 농지법을 일부 개정하면서 지방자치단체는 '농지의 효율적 활용'이라는 목표로 중장기 농지관리 계획을 수립토록 하였고, 개정안에는 농식품부 장관이 농지면적의 현황과 장래 예측, 관리 농지 목표 면적 등이 포함된 기본방침을 10년마다 수립하고 시장

이나 군수, 자치구청장은 세부 계획을 세워 시행하도록 하는 내용이 포함되었다(농림축산식품부, 2024). 만약, 지역 스스로가 지역별 특성과 지역경제의 전망을 고려하여 농지관리 계획을 수립하게 된다면, 농지규제를 지역별로 차등 적용할 수 있을 것이다. 농지법 개정효과가 지역별로 영향이 다르게 나타난다면, 지역별로 구분하여 농지취득 및 소유 관련 규제 완화의 필요성이 제기될 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 농지법 개정효과가 지역별로 효과가 다르게 영향을 주는지 분석하고자 한다.

4.2. 연구내용

본 연구에서는 세 가지 연구쟁점 및 문제인식을 바탕으로 다음과 같은 연구 내용을 구성하였다.

제2장에서는 농지거래 제도 변화와 농지거래의 공간적 분포 현황을 살펴보았다. 먼저, 농지소유 및 취득 관련 제도가 어떻게 변화되어왔고, 최근 LH 사태 이후 농지취득 및 소유와 관련한 농지법이 어떻게 개정되었는지를 살펴보았다. 또한, 농어촌공사에서 제공한 농지실거래가 원자료를 바탕으로 농지거래의 공간적 분포 및 현황을 첫 번째 연구쟁점인 농지를 누가(농지소재지 및 거래인 주소지 중심)[8] 사고파는지의 관점에서 농지거래 현황을 파악하였다.

제3장에서는 우리나라의 농지거래 시장을 특징을 파악하고, 농지거래 시장에서 농지거래량, 농지가격, 이자율 간의 변화 양상과 관계를 지역별로 구분하여 살펴보았다. 그리고 LH 사태로 인해 농지법이 개정되면서 2022년 5월 18일부터 농지취득자격 심사가 강화되었는데, 두 번째 연구쟁점인 지금의 농지거래량 감소가 LH 사태 이후 농지법 개정 때문인지를 살펴보기 위해 시군 단위 패널 데이터를 구축하여 농지법 개정, 이자율 등 대내외적 요인 변화가 농지거래량에 어떠한 영향

8) 한국농어촌공사에서 제공한 농지실거래가 원자료에서는 민감한 개인정보(연령, 이름 등)는 제공하지 않기 때문에 개인 특성을 기반으로 한 분석은 실시하지 못한다는 점을 밝힌다.

을 주었는지 정량적으로 분석하였다. 이를 바탕으로 세 번째 연구쟁점인 인구감소(지역소멸) 시대에 지역별 차등 농지규제 완화가 필요한지에 대한 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 설문조사(KREI 현지통신원, 비농업인 중 농지매입 의향자)를 바탕으로 농지거래에 대한 인식 및 전망을 분석하였다. 특히, 농지가격 변동 체감 및 전망이 향후 농지매수·매도에 어떤 영향을 미치는지를 첫 번째 연구쟁점인 농지를 왜 사고파는지에 대한 행동경제학적 특성을 기반으로 하여 분석하였다.

마지막으로 제5장에서는 제2, 3, 4장의 연구결과를 정리하고, 이를 바탕으로 기초연구 성격에 맞게 농지거래 제도 및 관련 정책사업의 개선 방향을 제시하였다.

5. 연구방법 및 추진체계

5.1. 연구방법

본 연구에서는 문헌조사, 통계 및 계량 분석, 설문조사, 관련 전문가 자문회의 등을 통해 연구결과를 도출하였다.

문헌조사를 통해 국내외 농지거래 관련 제도와 농지거래 시장 특성 등을 파악하였다. 특히, 농지거래 시장 분석 모형 구축에 있어서 해외 관련 논문을 바탕으로 변수들을 설정하였다.

농지거래와 관련한 통계 및 계량 분석은 농지실거래 원자료 및 농업경영체DB 원자료 등을 활용하여 농지거래 관련 속성 및 특징을 파악하였고, 계량 분석 방법을 통해 농지법 개정이 농지거래량 감소에 미치는 영향(Two-way Fixed Effect Model), 농지매수(의향)자와 농지매도(의향)자의 농지가격 전망에 농지가격 변동 체험이 미치는 영향(Ordered Logit Model), 농지매수 및 매도 의향에 농지가격 전망이 미치는 영향(Logit Model) 등을 파악하였다.

그리고 농업인(KREI 현지통신원 950명)과 농지를 취득할 의향이 있는 비농업인(청년예비농 포함 289명)을 대상으로 설문조사를 실시하여 농지거래에 대한 인식 및 전망을 살펴보았다.

〈표 1-3〉 농업인(KREI 현지통신원) 대상 설문조사의 기초통계

단위: 명, %

구분		사례 수	비율
성별	남성	785	82.6
	여성	165	17.4
연령	20대 이하	3	0.3
	30대	19	2.0
	40대	59	6.2
	50대	177	18.6
	60대	462	48.6
	70대	208	21.9
	80세 이상	19	2.0
지역	경기/인천	90	9.5
	강원	104	10.9
	충북	81	8.5
	충남/세종	125	13.2
	전북	105	11.1
	전남	140	14.7
	경북	174	18.3
	경남	123	12.9
	제주	8	0.8
농가유형	논벼	230	24.2
	채소	166	17.5
	과수	272	28.6
	전작	54	5.7
	특작	109	11.5
	화훼	15	1.6
	축산	67	7.1
	기타	37	3.9
학력	초등학교 졸업 이하	16	1.7
	중학교 졸업	93	9.8
	고등학교 졸업	338	35.6
	대학교 재학 이상	503	52.9
영농경력	10년 미만	44	4.6
	10~19년	350	36.8
	20~29년	154	16.2
	30~39년	168	17.7
	40년 이상	230	24.2

(계속)

구분		사례 수	비율
매출액	1천만 원 미만	154	16.2
	1천만 원 이상~2천만 원 미만	151	15.9
	2천만 원 이상~4천만 원 미만	203	21.4
	4천만 원 이상~6천만 원 미만	135	14.2
	6천만 원 이상~8천만 원 미만	90	9.5
	8천만 원 이상	217	22.8
농가부채	1천만 원 미만	344	36.2
	1천만 원 이상~5천만 원 미만	201	21.2
	5천만 원 이상~1억 원 미만	119	12.5
	1억 원 이상~2억 원 미만	114	12.0
	2억 원 이상~3억 원 미만	61	6.4
	3억 원 이상	111	11.7
영농 승계자 여부	있음	185	19.5
	없음	765	80.5
합계		950	100.0

자료: 저자 작성.

〈표 1-4〉 비농업인(청년예비농 포함) 대상 설문조사의 기초통계

단위: 명, %

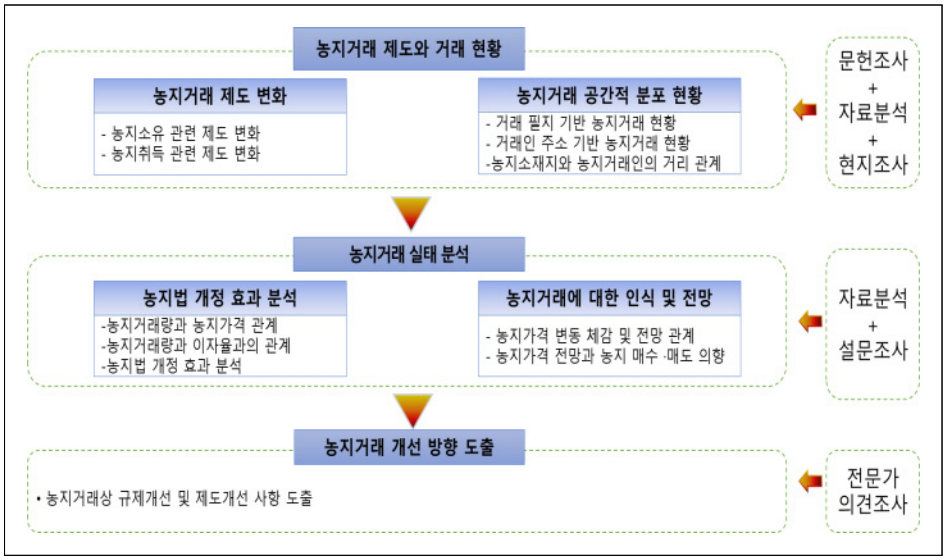
구분		사례 수	비율
성별	남성	174	60.2
	여성	115	39.8
연령	20대 이하	24	8.3
	30대	66	22.8
	40대	97	33.6
	50대	68	23.5
	60대	32	11.1
	70대	2	0.7
거주 및 영농활동 지역	경기/인천	59	20.4
	강원	10	3.5
	충북	18	6.2
	충남/세종	34	11.8
	전북	9	3.1
	전남	31	10.7
	경북	54	18.7
	경남	63	21.8
	제주	11	3.8
학력	초등학교 졸업 이하	-	-
	중학교 졸업	4	1.4
	고등학교 졸업	51	17.6
	대학교 재학 이상	234	81.0
합계		289	100.0

자료: 저자 작성.

5.2. 연구 추진체계

지금까지의 연구내용과 방법론을 바탕으로 한 연구 추진체계도를 작성하면 <그림 1-2>와 같다.

〈그림 1-2〉 연구 추진체계도



자료: 저자 작성.

제2장

농지거래 제도 변화와 공간적 분포 현황

제2장

농지거래 제도 변화와 공간적 분포 현황

1. 농지거래 제도 변화

1.1. 농지소유 및 취득 관련 제도 변천

1.1.1. 농지법 제정 이전

1949년 농지개혁법 제정과 1950년 농지개혁으로 자작농 체제를 구축하면서, 비농민의 농지취득과 3ha를 초과하는 농지취득을 제한하였고 농지매매증명을 발급받아 농지를 취득하도록 하였다.

이후 1987년 헌법 개정을 통해 “국가는 경자유전 원칙이 달성되도록 노력하여야 한다(헌법 제121조)”라는 법조문에 의해 1988년 농지투기 억제를 위한 농지매매증명제도가 강화되었다. 구체적으로 농지구입 시 6개월 사전거주 의무 부과와 농지취득자의 모든 가족이 농지소재지에 주민등록이 되어야 농지매매증명이 발급되었다.

이후 1990년 「농어촌발전특별조치법」이 제정·시행되면서, 영농조합법인의 농지소유가 처음으로 허용되었다. 또한, 1993년 농어촌발전특별조치법 개정을 통해

농지개혁 이후 유지되어 온 농가당 농지소유상한을 3ha에서 10ha로 확대하였다(시장·군수의 승인 시 20ha까지 허용). 그리고 1994년 농지임대차관리법 시행령 규칙을 개정하여 농지취득 시 농지소재지에 6개월 사전 거주요건을 폐지하였다.

1.1.2. 농지법 제정 이후 LH 사태까지

농지법 제정 당시 농지소유 및 취득 관련 개선 사항으로 농지는 원칙적으로 농업인 또는 농업법인만이 소유하도록 하고 자기의 농업경영에 이용하지 않는 농지는 처분의무를 부과하였고, 농지소유 상한을 확대하여 농업진흥지역 안의 농지는 소유 상한을 폐지(현행 10~20ha)하고, 농업진흥지역 밖에는 3ha 소유 상한을 계속 유지하였다(채광석·김홍상, 2014). 또한, 농지거래 규제를 완화하여 농지를 취득할 때 20km 통작거리 제한을 폐지하고, 농지매매증명을 농지취득자격증명으로 변경하였다는 점이 큰 특징이라 할 수 있다. 농지소유 자격을 완화하여 기존 영농조합법인뿐만 아니라 농업회사법인(주식회사는 제외)도 농지소유를 허용하였다. 그리고 1999년 3ha인 농업진흥지역 밖 농지소유 상한을 5ha로 상향하였다.

2002년 농지취득 절차를 개선하여 농지취득자격증명 발급신청 시 농지관리위원의 확인을 받지 아니하고 읍면장 등의 확인을 받아 농지취득자격증명을 발급할 수 있도록 하였다. 또한, 2003년 농지소유 허용 대상을 확대하여 비농업인의 주말·체험영농을 위하여 세대당 1,000m^2 미만의 농지소유를 허용하였고, 주식회사 형태의 농업회사법인도 농지소유를 허용하였다.

2006년에는 비농업인의 상속·이농농지 소유 상한을 완화하여 8년 이상 농업경영을 한 후 이농한 자가 소유상한 1ha를 초과하여 소유하고 있는 농지를 한국농촌공사에 위탁하여 임대하는 것을 허용하였고, 상속으로 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자가 소유상한 1ha를 초과하여 소유하고 있는 농지를 한국농촌공사에 위탁하여 임대하는 것도 2ha까지 허용하였다(농림축산식품부, 2023).

2009년 농지소유 및 이용 제한이 크게 완화되었는데, 경작여건이 불리한 한계농지의 농지거래를 활성화하고자 영농여건불리농지의 비농업인 취득 및 소유를

허용하고 임대 제한도 폐지하였다. 또한, 농업회사법인의 농지소유 요건도 완화하여 농업회사법인 대표이사의 농업인 조건을 폐지하고 업무집행이사 중 농업인 비율을 완화(1/2→1/3)하였다(농림축산식품부, 2023).

1.1.3. 2021년 LH 사태 이후 농지법 주요 개정사항

LH 사태가 발생한 이후 2021년 7월 23일 농지법을 개정하여 농지를 취득 및 보유조건을 강화하였다. 주요 내용은 다음과 같다.[9)]

첫째, 주말·체험영농 목적의 농업진흥지역 내 농지취득을 제한하였다. 종전에는 농업진흥지역 안팎 구분 없이 주말·체험영농 목적으로 소유할 수 있었으나, 농업진흥지역 내 농지의 주말·체험영농 목적 농지소유가 불가능해졌다. 다만, 이전 규정에 따라 농업진흥지역 내의 농지를 주말·체험영농 목적으로 소유한 경우에는 계속 소유가 가능하도록 부칙을 마련하였다.

둘째, 농지법 제8조의3 제3항을 개정하여 농업법인이 "해산명령 청구 요건에 해당하는 것으로 인정되는 경우에는 농지취득자격증명을 발급하지 아니할 수 있다"라고 명시하였다. 시구/읍면의 장은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제20조의2에 따른 실태조사 등에 따라 영농조합법인 또는 농업회사법인이 같은 법 제20조의3 제2항에 따른 해산명령 청구 요건에 해당하는 것으로 인정하는 경우에는 농지취득자격증명을 발급하지 아니할 수 있는 법적 근거 마련하였다.

셋째, 불법행위에 대한 농지 처분명령을 강화하였다. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 소유한 것으로 시장·군수 또는 구청장이 인정한 경우 즉시 처분 명령토록 하였다(법률안 제11조 제1항 제1호 신설). 다만, 이 법 시행 전에 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 소유한 경우에는 개정 규정에도 불구하고 종전의 규정에 따라 농지 처분 의무를 부과토록 하였다. 그리고 농업법인이 「농어업경영체 육성 및 지원에

9) 농림축산식품부 보도자료(2021. 8. 17.), "농지 불법행위에 대한 제재가 강화된다".

관한 법률」 제19조의5를 위반하여 부동산업을 영위한 것으로 시장·군수 또는 구청장이 인정한 경우 즉시 처분명령(안 제11조 제1항 제3호 신설)토록 하였다.

넷째, 농지 불법 취득 등 중개·광고행위 금지 및 벌칙 규정(제7조의2, 제60조)을 신설하였다. 농지법 제6조에 따른 농지 소유 제한이나 제7조에 따른 농지 소유 상한에 대한 위반 사실 또는 제9조에 따른 농지의 위탁경영 제한 위반 사실 또는 제23조에 따른 농지의 임대차 또는 사용대차 제한 위반 사실을 알고도 농지를 소유하도록 권유하거나 중개하는 행위와 중개업소 등에 대한 광고 행위를 금지시키고, 위반 시 징역 3년 이하 또는 벌금 3천만 원 이하를 적용하였다.

마지막으로 농지법 위반행위에 대한 벌칙을 상향하였다. 농지법을 위반할 목적으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받으면 5천만 원 이하의 벌금에서 해당 토지의 개별공시지가에 따른 토지가액에 해당하는 금액으로 상향(제57조)하였고, 불법 위탁경영과 임대차 등에 대한 벌금도 '1천만 원 이하'에서 '2천만 원 이하'로 상향(제61조)하였다.

1.2. 농지소유 및 농지취득자격증명 제도

1.2.1. 농지소유 자격

헌법 제121조 제1항의 '경자유전 원칙'에 따라 농지는 원칙적으로 농업인과 농업법인만 소유할 수 있도록 제한하고, 농지를 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유할 수 없도록 규정(농지법 제6조 제1항)하고 있다. 또한, 농지를 취득할 수 있는 자는 농업인, 농업법인, 미래에 농업인이 되고자 하는 개인으로 제한하고 있다.

현재 농업경영 목적의 농지 소유 상한은 없지만, 주말 체험영농 목적의 농지취득과 이농 및 상속받은 농지에 대해서는 농지소유 상한을 두고 있다. 먼저, 주말·체험영농 목적의 농지취득은 세대당 1천 m^2 미만만 소유가 허용되고 있다. 그리고

8년 자경 후 이농농가는 타인에게 임대를 통하여 1만 m^2까지만 소유가 허용되고 휴경 시 농지는 처분 대상이 된다. 다만, 농지은행에 위탁하여 임대하는 경우에는 소유 상한에 관계없이 위탁기간 동안 소유가 허용된다(농림축산식품부, 2023). 마찬가지로 상속농지도 임대를 통해 1만 m^2까지 소유할 수 있으나 농지를 휴경할 경우에는 처분 대상이 된다. 앞서 이농농가와 마찬가지로 농지은행에 임대 위탁 시 위탁기간 동안에는 소유 상한에 관계없이 농지소유가 허용된다.

1.2.2. 농지취득자격증명

농지를 취득하려는 자는 소유권에 관한 등기를 신청할 때에 시구/읍면장에게 농지취득자격증명을 발급받아야 하는데, 농지취득자격증명 발급 목적은 농지매수인의 농지소유 자격과 소유 상한 등을 확인·심사하여 적격자에게만 농지취득을 허용함으로써 비농업인의 투기적 농지소유를 방지하고 헌법의 경자유전 원칙을 실현하기 위해 도입되었다(농림축산식품부, 2023).

LH 사태 이후 농지위원회 심의 제도가 도입되었는데, 농지투기가 성행하거나 성행할 우려가 있는 지역의 농지를 취득하려는 자가 농지취득자격증명 발급을 신청하면 농지위원회 심의를 거치도록 하고 있다. 농지위원회 심의 대상은 토지거래허가구역 내의 농지를 취득하려는 자, 취득대상 농지 소재지 관할 시군·자치구 또는 연접한 시군·자치구 내에 거주하지 않으면서 그 관할 시군·자치구에 소재한 농지를 2022년 8월 18일 이후 처음으로 취득하려는 자, 1필지의 농지를 3인 이상이 공유로 취득한 경우, 농업법인, 외국인, 외국 국적 동포, 그 밖에 농업경영능력 등을 판단할 필요가 있어 시군·자치구의 조례로 정하는 자 등이 있다(농림축산식품부, 2023).

2. 농지거래의 공간적 분포 현황

2.1. 농지거래 원인별 거래 현황

농지소유권이 이전되는 방식은 여러 가지가 있는데, 가장 일반적인 형태는 매매이다. 한국농어촌공사의 내부자료에 의하면 2017~21년 거래원인별 농지거래 현황에서 농지매매가 차지하는 비중이 필지 수 기준으로는 71.3%, 면적 기준으로는 72.4%를 차지하고 있다.

〈표 2-1〉 거래원인별 연도별 농지거래 현황

단위: 필지, ha, %

구분		2017년		2018년		2019년		2020년		2021년	
		필지 수	면적	필지 수	면적	필지 수	면적	필지 수	면적	필지 수	면적
전체		575,249	66,125	534,221	63,628	490,167	58,654	548,604	68,378	616,985	72,124
거래원인별	매매	425,684	48,784	381,510	45,103	336,787	39,995	385,700	46,861	443,067	51,219
	증여	96,209	13,187	100,545	14,095	100,650	14,394	104,488	16,907	111,150	15,554
	판결	5,033	590	4,819	663	5,264	566	5,013	576	5,275	592
	교환	7,079	389	6,385	392	6,383	385	6,867	453	7,637	453
	기타*	41,244	3,175	40,962	3,375	41,083	3,315	46,536	3,581	49,856	4,306
매매 비율		74.0	73.8	71.4	70.9	68.7	68.2	70.3	68.5	71.8	71.0

주 1) * 분양권 검인, 분양권, 대물변제, 기타.
2) 통계청 및 한국부동산원에서 제공하는 부동산거래동향 자료와는 일치하지 않는다(분류기준이 다름).
자료: 한국농어촌공사 내부자료.

2.2. 거래 필지 주소 기반 농지거래 현황

2006년 1월부터 부동산 거래 신고제를 통해 수집된 실거래 자료는 국토교통부 실거래공개시스템 홈페이지 등을 통해 공개되어 있다. 본 연구에서는 자료 접근이 가능한 한국농어촌공사가 제공한 농지실거래가 원자료를 바탕으로 2013년부터 2023년까지 11년간의 농지시장 거래의 변화를 살펴보고자 한다.

2.2.1. 지역별 농지거래 현황 및 추이

한국농어촌공사 제공한 농지실거래가 원자료에 의하면 2013년부터 2023년까지 농지거래량은 2021년 50,948ha를 정점으로 2022년 36,332ha, 2023년 25,346ha로 감소하고 있다<표 2-2>. 거래 건수도 농지거래 면적과 비슷한 추이를 보이고 있는데, 2021년 44만 1,586건을 정점으로 2022년 31만 1,310건, 2023년 20만 5,345건으로 감소하고 있다<표 2-3>.

2023년 기준 전남지역의 농지거래량이 4,491ha로 가장 많은 것을 알 수 있다. 하지만, 전남지역은 우리나라에서 농지가 가장 많은 지역임을 고려하면 절대적인 농지거래 총량이 많은 것은 당연한 결과이다.

따라서 지역별로 농지면적이 많고 적음에 따라 변동하는 거래량을 표준화한 지표라 할 수 있는 농지거래 회전율 개념을 바탕으로 지역 간 농지거래 현황을 비교하고자 한다. 일반적으로 '거래회전율'이란 주식시장에서 상장된 특정 주식의 총 주식 수에서 특정 주식의 거래량이 차지하는 비율을 의미하는데, 이는 특정 주식이 얼마나 활발히 거래되고 있는지를 파악할 수 있는 지표로 부동산시장 분석에서도 많이 사용되고 있다(우리은행 전문가 기고문 홈페이지, 2024. 10. 10.).

본 연구에서 농지거래 회전율이란 전체(혹은 지역) 농지거래량을 전체(혹은 지역) 농지면적[10]으로 나눈 지표를 의미한다.

〈표 2-2〉 연도별 농지실거래량 추이

단위: ha

시도	연도										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전국	43,716	45,419	50,525	49,201	48,524	44,253	39,327	46,306	50,948	36,332	25,346
서울	10	12	22	25	23	26	30	25	54	25	9
부산	311	371	397	289	212	128	132	158	194	129	58
대구	538	633	677	474	437	340	278	365	373	219	133
인천	280	351	471	515	601	695	565	649	813	500	304

10) 현재 우리나라에서 농지면적을 통계적으로 발표하고 있지 않기 때문에, 본 연구에서는 통계청에서 발표하는 경지면적 자료를 농지면적으로 환산하여 계산하고자 한다.

(계속)

시도	연도										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
광주	309	337	490	365	346	312	287	316	283	155	100
대전	97	96	131	139	134	139	116	156	199	99	58
울산	288	389	467	427	425	274	206	266	393	223	120
세종	297	230	182	206	277	261	187	325	343	136	71
경기	4,667	4,212	5,691	6,095	6,552	6,124	5,453	8,679	8,987	5,386	2,955
강원	2,992	2,989	3,412	3,567	3,954	3,451	3,085	3,431	4,147	2,629	2,074
충북	2,863	2,972	3,269	3,165	3,295	2,955	2,717	3,294	3,874	2,814	1,834
충남	4,765	4,931	5,270	5,075	5,458	5,247	4,910	6,015	7,077	5,116	3,663
전북	5,140	4,973	5,041	4,929	5,680	5,488	4,963	5,357	5,181	4,128	3,161
전남	7,418	7,495	7,997	10,158	8,341	8,129	7,346	7,636	7,704	6,015	4,491
경북	7,438	7,939	8,684	7,119	6,948	6,026	5,362	5,790	6,598	5,053	3,687
경남	4,551	4,939	5,793	4,974	4,763	3,756	3,076	3,206	3,829	2,968	2,159
제주	1,751	2,550	2,531	1,677	1,079	899	615	636	898	738	470

자료: 농지거래실거래 원자료를 바탕으로 저자 작성.

〈표 2-3〉 연도별 농지실거래 건수 추이

단위: 건수

시도	연도										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전국	350,145	381,421	437,980	408,134	422,645	373,950	333,139	381,042	441,586	311,310	205,345
서울	251	260	441	451	509	512	503	416	773	429	252
부산	3,829	4,449	5,440	3,992	3,789	2,412	2,220	2,633	2,979	2,200	1,060
대구	5,769	6,685	7,131	5,068	4,618	3,964	3,145	4,136	4,207	2,446	1,546
인천	2,674	3,321	5,081	5,103	5,988	6,487	5,200	6,453	7,996	5,081	3,145
광주	3,051	3,666	4,895	3,807	3,469	3,328	2,991	3,346	3,149	1,797	1,088
대전	1,108	1,102	1,402	1,458	1,674	1,469	1,413	1,699	2,279	1,353	701
울산	3,848	4,840	5,960	5,264	5,327	3,782	2,860	3,531	4,844	2,935	1,593
세종	2,578	2,126	1,778	1,808	2,518	2,578	2,030	3,086	2,939	1,356	731
경기	41,117	49,765	65,661	73,186	77,762	72,325	62,542	80,537	96,580	58,705	32,249
강원	25,587	25,079	28,769	29,951	33,128	28,898	26,216	30,514	37,364	23,941	17,262
충북	22,164	24,176	26,511	25,967	27,625	23,589	21,289	25,955	31,241	23,463	14,863
충남	34,393	36,395	42,048	40,278	43,288	39,976	38,612	45,204	54,587	39,782	27,145
전북	38,797	37,476	37,013	35,355	40,458	39,693	35,875	38,346	38,741	29,145	21,407
전남	48,539	49,537	55,125	53,002	57,084	53,675	51,179	53,902	55,188	42,581	30,693
경북	60,508	66,506	72,391	59,763	57,658	47,060	41,631	44,357	52,554	39,778	28,020
경남	44,716	49,506	60,046	51,010	48,756	36,475	30,397	31,891	39,104	30,507	20,074
제주	11,216	16,532	18,288	12,671	8,994	7,727	5,036	5,036	7,061	5,811	3,516

자료: 농지거래실거래 원자료를 바탕으로 저자 작성.

〈표 2-4〉 연도별 농지거래 회전율 추이

단위: %

시도	연도										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전국	2.6	2.7	3.0	3.0	3.0	2.8	2.5	3.0	3.3	2.4	1.7
서울	1.6	2.4	4.7	5.9	5.8	7.4	8.5	7.4	8.8	4.1	1.4
부산	4.8	5.8	6.6	4.9	3.7	2.3	2.4	3.0	3.9	2.7	1.2
대구	6.1	7.3	8.2	5.9	5.4	4.4	3.7	4.9	5.3	3.2	2.0
인천	1.4	1.7	2.3	2.6	3.2	3.8	3.1	3.6	4.6	2.9	1.8
광주	2.9	3.3	4.8	3.7	3.7	3.4	3.1	3.5	3.0	1.7	1.1
대전	2.1	2.2	3.0	3.4	3.5	3.7	3.1	4.4	5.0	2.6	1.6
울산	2.5	3.4	4.2	3.9	4.0	2.7	2.1	2.7	4.2	2.5	1.4
세종	2.9	2.7	2.2	2.5	3.5	3.4	2.5	4.3	4.7	1.9	1.0
경기	2.6	2.4	3.2	3.6	4.0	3.8	3.4	5.5	5.9	3.6	2.0
강원	2.7	2.7	3.2	3.4	3.8	3.4	3.1	3.5	4.1	2.6	2.1
충북	2.5	2.7	2.9	2.9	3.1	2.9	2.7	3.3	4.0	2.9	1.9
충남	2.1	2.2	2.4	2.4	2.6	2.5	2.3	2.9	3.3	2.4	1.7
전북	2.5	2.4	2.5	2.5	2.9	2.8	2.5	2.8	2.7	2.2	1.7
전남	2.4	2.5	2.6	3.4	2.8	2.8	2.5	2.7	2.7	2.2	1.6
경북	2.7	2.9	3.3	2.7	2.7	2.4	2.1	2.3	2.7	2.1	1.5
경남	2.9	3.2	3.8	3.3	3.2	2.6	2.2	2.3	2.8	2.2	1.6
제주	2.8	4.1	4.0	2.7	1.8	1.5	1.0	1.1	1.6	1.3	0.8

자료: 농지거래실거래 원자료를 바탕으로 저자 작성.

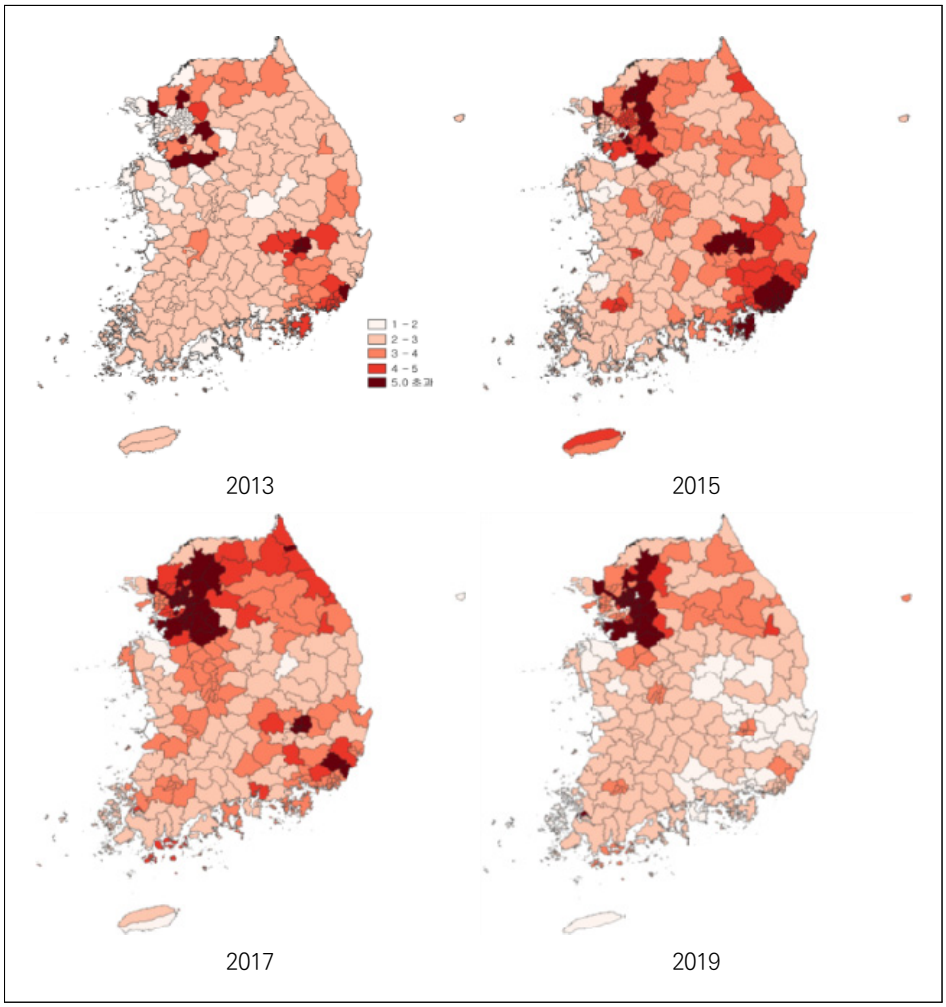
2.2.2. 농지거래 회전율 변화

전국 평균 농지거래 회전율은 2013년 이후 2021년까지 3.0% 내외를 꾸준히 유지하다가 2022년 이후 농지거래 회전율이 감소하면서 2023년에는 1.7% 수준까지 하락하였다<표 2-4>. 농지거래 회전율 관점에서 농지거래가 가장 활발한 광역시(특별시 포함)는 서울 지역으로 지난 11년간 평균 농지거래 회전율이 5.3%로 가장 높았고, 도에서는 경기도 지역이 동 기간 평균 농지거래 회전율이 3.6% 수준인 것으로 조사되었다.

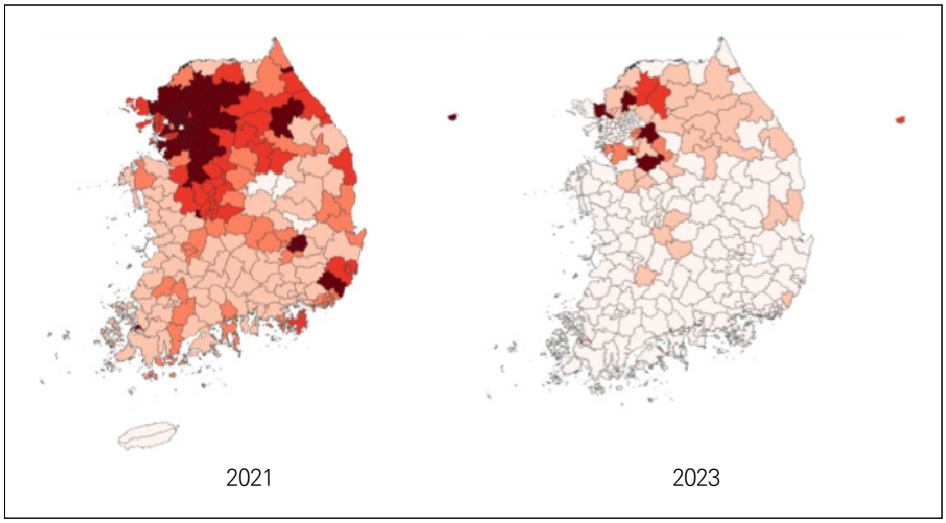
농지거래 회전율을 보다 자세히 살펴보기 위해 시군구로 세분화하여 분석하였다. <그림 2-1>에서 보듯이 과거에 2015년에는 대도시라 할 수 있는 서울, 부산, 대구 지역과 그 인근 지역을 중심으로 농지거래 회전율이 높게 나타났다. 하지만,

금융위기의 영향 등으로 2019년 이후부터 농지거래 회전율이 조금씩 감소하면서 부산, 대구 지역과 그 인근 지역에서 농지거래 거래율이 3%를 넘는 지역이 많이 감소하였다. 가장 최근인 2023년에는 수도권 일부 지역을 제외하고는 전국적으로 평균 농지거래 회전율이 3%를 넘는 지역이 전무하다.

〈그림 2-1〉 시군구별 농지거래 회전율 추이 변화



(계속)

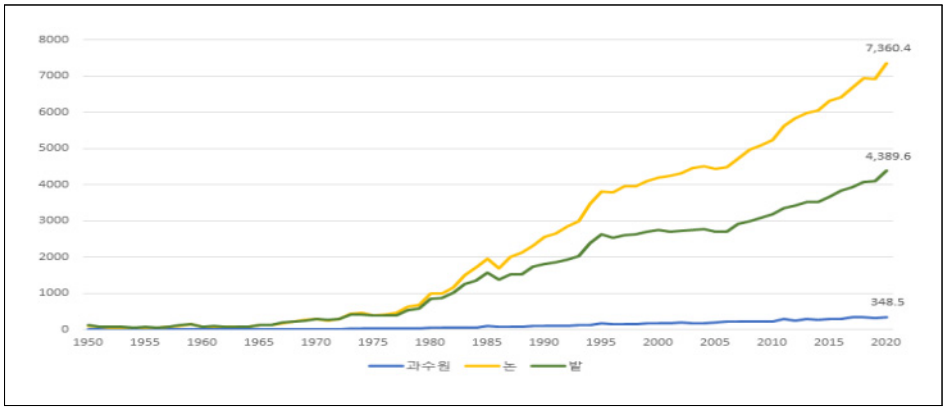


자료: 저자 작성.

농지거래에는 매매만 있는 것이 아니다. 농지상속 면적은 1970년부터 급속도로 증가하고 있는데, 1950~2020년까지 농지상속 면적은 연평균 5.9%씩 증가하는 것으로 나타났다. 2020년 기준 상속농지는 12,099ha인데, 현 연평균 상승세가 2030년까지 지속된다면 21,430ha, 2040년에는 37,960ha까지 확대될 것으로 예상된다.

〈그림 2-2〉 지목별 전체 상속농지 면적(1950~2020년)

단위: ha



자료: 유도일 외(2023).

지난 10년(2014~23년)간 평균 농지매매 거래량이 43,618ha인 점을 고려할 때 현 추세대로 농지상속 면적이 증가한다면 2040년경에는 농지매매 거래량과 농지상속 면적 간에 큰 차이가 발생하지 않을 것이다. <표 2-5>에서 보듯이 70세 이상 고령농업인이 농업인 전체 농지소유 면적 중 53.2%를 차지하는 상황에서 농지상속 물량은 과거에 비해 더 많이 증가할 것으로 추정된다.

〈표 2-5〉 농업인의 연령별 농지소유 면적

단위: ha, %

연령	농지소유 면적	백분율
39세 이하	1,381	0.2
40대	13,839	1.7
50대	84,014	10.3
60대	283,651	34.7
70세 이상	434,390	53.2
합계	817,274	100.0

자료: 통계청(2022), 농가경제 원자료 분석.

일반적으로 한 세대를 대략 30년으로 가정한다면, 연간 농지거래 회전율이 3%라고 하면 한 세대(30년)를 지나면 농지매매(상속이나 증여 제외)만으로도 90%(필지 중복거래 미가정)의 농지가 후속세대에게 유동화될 수 있다. 앞서 <표 2-1>의 거래원인별 농지거래 현황을 보면, 지난 5년간 농지거래 원인 중 매매에 의한 거래 비중이 70% 수준을 유지하고 있다. 하지만, <그림 2-2>에서 보듯이 상속농지 면적은 지속적으로 증가하고 있고, <표 2-5>의 70세 이상 고령농업인의 농지소유 비중이 50% 이상인 상황에서 상속을 통한 농지거래는 더욱 많아질 것이다.

따라서 연간 농지거래 회전율이 2%라도 한 세대(30년)를 지나면 농지매매(상속이나 증여 제외)만으로도 60%(필지 중복거래 미가정)의 농지가 후속세대에게 유동화될 수 있다. 향후 농지상속 등으로 농지거래 원인 중 상속 및 증여 등의 거래 비중이 높아질 것이 예상되기 때문에 사실상 농지거래 회전율이 1.5~2% 수준만 유지되더라도 총량적으로 후속세대에게 농지를 승계할 수 있는 최소 농지거래 회전율 수준은 될 수 있을 것이라 생각된다.

2.2.3. 지역별 농지거래 회전율 변화

수도권(경기도) 지역과 비수도권 지역의 농지거래 회전율을 비교하면,[11] 수도권 농지거래 회전율은 평균적으로 비수도권 지역보다 높게 나타났고, LH 사태 전후로 구분해서 살펴보아도 두 지역 간에 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

〈표 2-6〉 경기도 지역과 비경기도 지역의 농지거래 회전율 차이

단위: %

지역 구분	전체 평균 농지거래 회전율	2021년 이전 평균 농지거래 회전율	2022년 이후 평균 농지거래 회전율
수도권 지역	7.4	7.8	5.3
비수도권 지역	2.8	2.9	2.1

주: 광역시(특별시 포함)에 포함된 지역은 제외하고 순수하게 도 단위 지역 시군만 비교한다.
자료: 저자 작성.

다음으로 기초자치단체 중 시 지역과 군 지역의 농지거래 회전율을 살펴보았는데, 시 지역의 평균 농지거래 회전율이 높게 나타났다<표 2-7>. 2022년 이후 농지거래가 감소하였지만, 시 지역의 평균 농지거래 회전율은 3.3% 수준을 유지하고 있다. 반면, 군 지역은 2022년 이후 평균 농지거래 회전율이 2.2% 수준에 머물러 있다.

〈표 2-7〉 시 지역과 군 지역의 농지거래 회전율 차이

단위: %

지역 구분	전체 평균 농지거래 회전율	2021년 이전 평균 농지거래 회전율	2022년 이후 평균 농지거래 회전율
시 지역	4.6	4.9	3.3
군 지역	2.8	2.9	2.2

주: 광역시(특별시 포함)에 포함된 지역은 제외하고 순수하게 도 단위 지역 시군만 비교한다.
자료: 저자 작성.

11) 본 비교에서는 광역시 소속 군 지역은 제외하고 분석하였다.

지방소멸이 심각해지면서 윤석열 정부에서 국정과제로 “대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대”를 추진하고 있다. 또한, 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하여 인구감소 및 지방소멸 문제에 지역 주도의 효과적 대응과 국가의 행정적·재정적 지원을 위한 제도적 기반을 마련하였다(법률안 공포, 2022. 6. 10., 시행, 2023. 1. 1.).

현재 행정안전부에서는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조에 근거하여 인구감소지역을 지정·고시하고 있다. 2023년 말 기준 인구감소지역으로 지정된 곳은 89개 시군구로 인구감소지역이 대부분이 농촌지역임을 알 수 있다<표 2-8>.

〈표 2-8〉 인구감소지역 지정 결과

시도	시군구
부산	동구, 서구, 영도구
대구	남구, 서구, 군위군
인천	강화군, 옹진군
경기	가평군, 연천군
강원	고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군
충북	괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시
충남	공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군
전북	고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군
전남	강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 담양군, 보성군, 신안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 화순군
경북	고령군, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군
경남	거창군, 고성군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군

자료: 행정안전부 홈페이지(https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do), 검색일: 2024. 2. 1.

또한, 한국고용정보원에서는 매년 인구소멸 위험지수 5단계(안정, 보통, 주의, 위험 진입, 고위험)로 구분하여 발표하고 있다. 따라서 행정안전부 기준과 한국고용정보원에서 발표하는 위험지수 기준에 따라 지역별로 농지거래 회전율 차이가 존재하는지 비교·분석하고자 한다.

지역별 농지거래 회전율의 차이를 살펴보기 위해 행안부의 인구감소지역에 해

당되지 않는 지역, 행안부의 인구감소지역에는 해당되지만 한국고용정보원의 인구소멸 고위험지역이 아닌 지역, 행안부의 인구감소지역과 한국고용정보원의 인구소멸 고위험지역에 모두 해당되는 지역을 구분하여 비교하였다.

인구감소지역 미해당지역과 인구감소지역(인구소멸 고위험지역 포함) 간에는 평균 농지거래 회전율에 있어서 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 인구감소 미해당지역은 농지거래가 감소한 2022년 이후에도 평균 농지거래 회전율이 3.4% 수준을 유지하고 있다. 반면, 인구감소지역과 인구소멸 고위험지역은 2022년 이후 평균 농지거래 회전율이 각각 2.2%와 2.1% 수준이다.

〈표 2-9〉 지역소멸 위험 수준에 따른 농지거래 회전율 차이

단위: %

지역 구분	전체 평균 농지거래 회전율	2021년 이전 평균 농지거래 회전율	2022년 이후 평균 농지거래 회전율
미해당지역	4.8	5.1	3.4
인구감소지역	2.9	3.0	2.2
인구감소지역∩ 인구소멸 고위험지역	2.6	2.7	2.1

주: 광역시(특별시 포함)에 포함된 지역은 제외하고 순수하게 도 단위 지역 시군만 비교함.
자료: 저자 작성.

인구감소지역에만 해당되는 지역의 평균 농지거래 회전율은 2.875%, 인구감소지역과 인구소멸 고위험지역에 모두 해당되는 지역의 평균 농지거래 회전율은 2.621%로 확인되었다. 전체 기간 평균값을 t-검정을 통해 비교한 결과, 두 집단 간의 농지거래 회전율 차이는 95% 신뢰수준으로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다<표 2-10>.

〈표 2-10〉 인구감소지역 유형에 따른 농지거래 회전율 t-검정 결과

구분	평균(Mean)	표준편차(S.D.)	p-value($>\|t\|$)
인구감소지역	2.875	0.7228	0.042679
인구감소지역∩인구소멸 고위험지역	2.621	0.3864	

자료: 저자 작성.

2023년 국정감사 기간에 농식품부는 “우량농지는 보전하되 소멸지역은 외부에서 자본이나 인력이 들어올 수 있도록 규제를 완화할 필요가 있다”라면서 지역별 차등 규제의 가능성을 밝힌 바 있다. 그리고 2024년 초 농식품부는 기존 시군구 단위인 인구소멸위험지역보다 세분화한 읍면 단위 농촌소멸위험지역을 지정하고 해당 지역에 각종 특례를 지원하는 방안을 추진한다고 밝혔다. 관련 후속연구에서는 농업경영자 수 변화율, 농지면적 변화율, 50세 미만 농업경영자 비율 등 농업부문 3개 지표와 인구변화율, 고령화율, 인구규모 등 농촌인구부문 3개 지표를 바탕으로 읍면 단위의 농촌소멸위험지수를 발표하였다(성주인 외, 2024).

본 연구에서도 농촌소멸위험지역 여부에 따른 농지회전율 차이가 발생하는지를 분석하고자 하였으나, 농지거래 회전율 계산에 필요한 지역단위(읍면)별 경지면적이 현재 통계청에서 시군 단위로만 발표하고 읍면 단위까지 세분화하여 통계정보를 제공하지 않아서 읍면 단위 농지거래 회전율 분석을 실시하지 못하였다. 따라서 향후 농촌소멸위험지역과 연계한 농지거래 제도가 이루어지기 위해서는 지역 내 전체 경지면적 혹은 농지법상 농지면적 파악이 선행되어야 할 것이다.

2.3. 농지거래인(매도, 매수) 주소 기반 농지거래 현황

2.3.1. 거래 주체별 농지매수 현황

2013년부터 2023년 사이 농지매매가 이루어진 479,895ha의 농지를 대상으로 거래 주체별 농지매수 현황을 살펴보았다. 거래 건수 기준으로는 약 4억 6,672만여 건 중 농지거래의 매수 주체가 개인의 비중은 대략 83.8%로 차지하는 것으로 나타났다. 거래 면적 기준으로 크게 다르지 않다.

〈표 2-11〉 거래 주체별 농지매수 현황

기준	거래 주체	규모(ha, 건수)	백분율(%)
면적	개인	402,835	83.9
	법인	63,826	13.3
	기타(국가, 외국인, 재외국민 포함)	13,234	2.8
	합계	479,895	100.0
거래 건수	개인	390,920,171	83.8
	법인	65,592,101	14.1
	기타(국가, 외국인, 재외국민 포함)	10,209,496	2.2
	합계	466,721,769	100.0

자료: 저자 작성.

2.3.2. 농지매수인 기준 시도별 농지매수 현황 및 추이

농지매매에서 매수-매도의 지리적 관계를 분석하기 위해 먼저 매수인의 거주지 관점에서 연도별 농지거래 현황을 살펴보았다.

시도별 농지매입 현황을 살펴보기 위해서는 농지매수 주체의 주소 정보가 필요한데, 본 분석에서는 거래 주체가 법인이나 기타인 경우는 분석대상에서 제외하고 순수하게 개인과 개인의 농지매매에 한해서 분석을 시도하였다.

2013~23년간 개인과 개인 간의 농지매매 총 345,431ha로 나타났다. <표 2-11>의 매수 주체가 개인인 농지거래 면적은 402,835ha였기 때문에 매수 주체인 개인에게 매도된 비개인(법인, 기타) 물량은 57,404ha로 추정할 수 있다.

농지매수인의 주소별 농지매입 현황을 보면, 광역시(특별시) 기준으로는 서울시에 주소를 둔 사람의 농지매입이 가장 많았고, 도 단위에서는 경기도 지역의 농지매입이 가장 많은 것으로 나타났다.

<표 2-2>에 의하면 전체 농지거래 면적(필지주소 기반)에서 서울시 지역은 0.1%에 불과한데, 매수 주체의 주소 기반으로 할 경우에는 7.4%까지 높아진다. 전반적으로 개별 광역시(특별시 포함) 소재 농지거래 비중은 각각 1%를 넘는 지역이 없었지만, 농지매수인 주소 기반으로는 모두 2%(울산광역시 제외, 1.8%)를 넘는 것

으로 조사되었다. 도 단위에서는 경기도 지역 농지가 전체 농지거래 면적(필지주소 기반)에서 차지하는 비중이 13.5% 수준인데, 매수 주체의 주소 기반에서는 이보다 높은 18.0% 수준까지 높아졌다<표 2-12>.

하지만, 농지매수인 주소 기반 농지매입 면적은 2022년 이후로는 개별 광역시(특별시 포함) 소재 지역의 비중이 전반적으로 감소하고, 농지매수인 기준 도 단위에서는 비중이 확대되고 있다. 이는 LH 사태 이후 농지소유 및 취득 규제를 강화로 도시지역 내 주소를 둔 사람들의 농지취득이 어려워진 점이 일정 부분 반영되었다고 추정할 수 있다.

〈표 2-12〉 농지매수인의 주소지별 농지매매 현황

단위: ha, %

구분	총면적			백분율		
	전체	2021년 이전	2022년 이후	평균	2021년 이전	2022년 이후
서울	25,817	23,983	1,834	7.4	7.7	6.3
부산	11,060	10,434	626	3.1	3.3	2.2
대구	13,589	12,897	692	3.8	4.1	2.3
인천	7,736	7,041	696	2.3	2.3	2.4
광주	11,103	10,288	815	3.2	3.3	2.8
대전	6,699	6,144	555	2.0	2.0	1.9
울산	6,246	5,874	371	1.8	1.9	1.2
세종	2,196	1,997	200	0.6	0.6	0.7
경기	60,814	55,305	5,509	18.0	17.8	18.7
강원	30,727	29,494	1,232	7.3	8.0	4.1
충북	15,476	13,828	1,649	4.6	4.4	5.5
충남	21,168	18,640	2,528	6.4	6.0	8.4
전북	25,953	23,286	2,667	7.8	7.6	8.8
전남	39,114	34,325	4,788	11.9	11.1	15.7
경북	31,554	28,652	2,902	9.3	9.2	9.6
경남	29,419	27,087	2,332	8.5	8.7	7.8
제주	6,761	6,271	490	1.9	2.0	1.7
합계	345,431	315,546	29,886	100.0	100.0	100.0

자료: 저자 작성.

2.3.3. 농지매도인 기준 시도별 농지매도 현황 및 추이

다음으로 농지매도인의 주소를 기반으로 한 농지거래 현황을 살펴보았다. <표 2-13>에 의하면 서울 지역에 주소를 둔 농지매도인이 전체 농지거래에서 차지하는 비중은 9.8%로 조사되었다.

이는 앞서 농지매수인의 주소 기반 농지매입 비중보다 높다고 할 수 있다. 전반적으로 대도시지역인 광역시(특별시 포함)와 경기도 지역의 비중이 높게 나타났는데, 대도시지역인 광역시(특별시 포함)와 경기도 지역에 거주자는 농지매매 이외의 농지거래 수단(사전증여, 사후증여, 경매 등)으로도 농지를 취득하였고, 해당 취득 농지를 농지시장에 매도하였기 때문에 이와 같은 결과가 도출되었다고 할 수 있다.

〈표 2-13〉 농지매도인의 주소지별 농지매입 현황

단위: ha, %

구분	총면적			백분율		
	전체	2021년 이전	2022년 이후	평균	2021년 이전	2022년 이후
서울	33,627	30,861	2,766	9.8	9.9	9.3
부산	13,475	12,357	1,118	3.9	3.9	3.7
대구	12,070	11,242	828	3.4	3.6	2.8
인천	8,416	7,549	867	2.5	2.4	2.9
광주	8,836	8,097	739	2.6	2.6	2.5
대전	6,118	5,556	562	1.8	1.8	1.9
울산	6,464	6,000	464	1.8	1.9	1.6
세종	2,060	1,838	222	0.6	0.6	0.7
경기	63,461	57,248	6,213	18.8	18.3	21.0
강원	34,045	32,768	1,276	1.9	1.9	1.6
충북	15,693	14,055	1,638	4.7	4.5	5.5
충남	22,732	20,202	2,531	6.9	6.5	8.5
전북	22,976	20,776	2,200	6.8	6.8	7.3
전남	32,665	29,510	3,155	9.6	9.5	10.4
경북	30,153	27,546	2,607	8.8	8.8	8.7
경남	28,191	25,951	2,239	8.1	8.3	7.5
제주	6,570	6,108	462	1.9	1.9	1.6
합계	347,551	317,664	29,886	100.0	100.0	100.0

자료: 저자 작성.

2.3.4. 지역별 농지 순매수량(거래인 주소 기준)[12)]

일반적으로 농지거래는 매수·매도의 양방향으로 거래가 이루어진다. A 지역에서는 농지매수가 B 지역에서는 농지매도가 주로 일어난다면, 특정 지역에 농지소유권의 집중 현상이 나타나 농지시장에 영향을 줄 수도 있다.

<표 2-14>에 의하면 2013~23년 사이 지역별 농지 순 매입 현황을 보면 서울, 부산, 인천, 울산, 경기, 강원, 충북, 제주 지역은 해당 지역에 거주하는 농지소유자들은 매수보다 매도를 많이 하였다고 할 수 있다. 반면, 광주, 대전, 세종, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 지역은 해당 지역 내 거주하는 사람들의 농지매입이 농지매도보다 많았다고 할 수 있다.

앞서 <표 2-1>의 거래원인별 농지거래 현황에서도 알 수 있듯이 농지매매뿐만 아니라 상속을 포함한 증여도 농지거래의 주요한 요인이다. 따라서 본 분석 자료는 농지매매만 한정한 자료이기 때문에, 해석에 있어서 주의가 요구된다. 왜냐하면, 서울 지역은 전체 매매거래 비중(필지 소재지 기준)이 0.1%에 불과하지만, 거래자 주소 기반 농지매매 비중은 9.8%로 큰 차이가 발생한다. 지난 2013~23년 사이 서울 지역에 주소를 둔 거주자의 농지 순 매입 면적이 −7,811ha였지만, 동 기간 서울 지역에 주소를 둔 사람이 농지상속을 받은 면적이 7,811ha보다 많으면 서울 지역에 주소를 둔 거주자의 2013년 대비 농지소유 면적은 더 많아질 수 있기 때문이다. 이는 서울 지역에 거주하는 상당수의 사람들이 타 지역의 농지를 매매 형태로 구입하기도 하지만(매수 비중 7.4%), 농지매매에 포함되지 않는 상속을 포함한 증여와 경매 등으로 상당 부분의 농지를 취득하였다가 소유농지를 지속적으로 농지시장에 매도하고 있다고도 볼 수 있다.

따라서 우리나라 전체 농지의 소유자 주소 정보를 알 수 없는 상황에서 <표 2-14>의 표만 가지고 서울 지역 거주자의 농지소유 면적이 감소하였다고 해석하

12) 지역 간 누적 순매수량은 지역별로 발생한 거래를 연도별로 단순 집계하여 가공하였기 때문에 해당 시군구 내에서 같은 매수인이 누적해서 매수했다는 의미로 해석해서는 안 된다. 데이터의 특성상 농지를 매수한 후 다른 지역으로 거주지가 변경된 경우에 대해서는 파악이 되지 않기 때문이다.

기에는 한계가 있다는 점을 밝힌다. 다만, 농지매매 시장만 한정한다면 전체적으로 대도시지역이라 할 수 있는 서울, 부산, 대구, 인천과 경기도 지역 거주자는 농지매수보다는 농지매도를 더 많이 하는 것으로 나타났다. 이는 대도시지역과 그 인근(경기도)에 거주하는 농지소유자의 농지가 비대도시라 할 수 있는 도(경기도 제외) 지역 거주자에게 농지매매 시장을 통해 농지가 경향적으로 이전되고 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 2-14〉 2013~23년 사이 지역별 농지 순 매입 현황

단위: ha

구분	총면적		
	전체	2021년 이전	2022년 이후
서울	-7,811	-6,878	-933
부산	-2,415	-1,923	-492
대구	1,519	1,655	-135
인천	-680	-508	-171
광주	2,267	2,191	76
대전	581	588	-7
울산	-218	-125	-93
세종	136	159	-22
경기	-2,647	-1,943	-704
강원	-217	-227	10
충북	-1,565	-1,562	-2
충남	2,977	2,510	467
전북	6,449	4,815	1,634
전남	1,401	1,106	295
경북	1,228	1,135	93
경남	192	163	29
제주	-3,318	-3,274	-44
특·광역시 합계	-6,621	-4,841	-1,777
도(경기도 제외) 합계	7,147	4,666	2,482

자료: 저자 작성.

2.4. 농지소재지와 농지매수인·매도인과의 거리 관계

앞서 지역별 농지 순 매입 현황 분석에서 대도시지역 내 농지소유자의 농지가 비대도시지역의 농지소유자에게로 이전된다는 사실을 확인하였다. 본 절에서는 보다 구체적으로 농지매매인과 거래필지의 거리 관계를 살펴보고자 한다.

통작거리[13]란 거래된 농지의 필지주소와 농지매수 또는 매도인의 주소지의 직선거리를 의미하는데, 본 연구에서는 농지매수인과 농지매도인의 거주지 주소와 해당 필지주소의 직선거리를 확인하였다. 이를 위해 2013~23년 사이 농지매수자와 농지매도자의 주소 정보가 온전히 파악 가능한 2,596,135건을 대상으로 연도별로 농지매수인과 농지매도인의 거주지와 매매필지와의 거리를 각각 파악하였다.

2013년에는 매수인과 매도인 모두 거래대상 필지와 주소지와의 거래가 평균적으로 각각 53.2km와 55.7km로 조사되었다. 매도인의 주소지와 거래농지와의 거리는 동 기간 큰 변화 없이 50km 이상을 유지하고 있는데(2020년만 49.9km), 매수인의 주소지와 거래농지와의 거리는 2013년 이후 지속적으로 줄어들고 있다. 2013년 거래대상 농지의 평균 통작거리가 53.2km에서 2020년까지 45.1km로 단계적으로 줄었다. 그러다 2021년 LH 사태 이후 농지취득 및 관리가 강화되면서 매수인의 거주지와 거래농지의 직선거리가 급격히 감소하고 있다. 2021년 43.0km, 2022년 40.9km, 2023년 처음으로 매수농지와 매수인 거주지와의 평균 직선거리가 30km 대인 36.9km로 줄어들었다.

이는 LH 사태 이후 농지거래에 어려움이 존재한다는 주장도 일견 타당하지만, 농지의 실수요자라고 할 수 있는 인접농지 거주지의 농지거래가 점차 많아진다는 점에서 농지법 개정의 긍정적 효과라 할 수 있다.

13) 통작거리 개념은 1996년 농지법이 시행되면서 폐기되었다. 하지만, 통작거리 개념은 부재지주 자경요건, 8년 자경 양도세 면제 혜택 요건 등 세법 관련 자경요건과 토지거래 허가 구역 내에 거주하는 농업인의 추가 농지취득 요건에서는 재촌 개념과 유사한 통작거리 개념이 아직 남아 있다.

〈표 2-15〉 연도별 거래대상 농지의 평균 통작거리

단위: 건수, km

연도	분석대상 거래 건수	매수인 기준	매도인 기준
2013	223,298	53.2	55.7
2014	242,593	50.0	54.1
2015	277,731	48.2	53.1
2016	263,554	47.2	51.1
2017	282,511	46.7	52.6
2018	256,849	47.6	51.8
2019	234,488	46.8	51.9
2020	271,300	45.1	49.9
2021	304,992	43.0	50.2
2022	99,289	40.9	51.6
2023	139,530	36.9	53.1

자료: 저자 작성.

거래 대상 농지와 매수인·매도인 거주지와의 거리를 구간별로 살펴보면 다음과 같다. 일반적으로 농지매도자는 본인의 거주지에서 먼 지역의 농지를 먼저 매도하려 할 것이다. 따라서 통상 매도자 기준 거주지와 거래농지와의 직선거리가 매수자보다는 먼 것은 당연하다고 생각된다.

<표 2-16>의 매도자 기준 통작거리 분포는 2013년 이후 2023년까지 큰 변화가 없지만, <표 2-17>의 매수자 기준 통작거리 분포를 보면 20km 이내 비중은 높아진 반면, 80km 이상의 비중은 점진적으로 감소하는 것을 알 수 있다.

〈표 2-16〉 매도자 기준 거래농지와의 통작거리 분포

단위: %

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
20km 미만	55.7	56.8	56.4	57.0	55.5	55.4	55.5	56.2	55.6	55.8	56.1
20~40km 미만	9.8	10.3	11.1	10.9	11.3	11.3	10.8	11.1	11.3	10.9	10.5
40~60km 미만	5.9	6.4	6.5	6.6	6.7	7.2	7.0	6.9	7.3	7.2	6.6
60~80km 미만	5.4	4.6	4.8	5.2	5.2	5.2	5.5	5.6	5.6	5.3	5.1
80~100km 미만	3.4	3.3	3.3	3.3	3.3	3.4	3.5	3.6	3.6	3.6	3.4
100km 초과	19.9	18.6	17.8	16.9	18.0	17.5	17.6	16.6	16.7	17.2	18.2
총합	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 저자 작성.

〈표 2-17〉 매수자 기준 거래농지와의 통작거리 분포

단위: %

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
20km 미만	55.7	56.8	56.1	56.0	55.8	55.3	56.1	56.5	57.4	60.0	65.3
20~40km 미만	10.3	11.6	12.3	12.4	12.6	12.6	11.9	12.5	12.8	11.8	10.5
40~60km 미만	6.1	6.6	7.0	7.3	7.3	7.6	7.4	7.6	7.4	7.4	5.8
60~80km 미만	5.0	4.7	5.2	5.3	5.4	5.5	5.5	5.3	5.2	5.0	4.0
80~100km 미만	4.0	3.6	3.7	3.7	3.6	3.6	3.7	3.7	3.6	3.3	2.7
100km 초과	18.8	16.6	15.7	15.3	15.2	15.4	15.4	14.4	13.5	12.6	11.7
총합	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 저자 작성.

최근 5년(2018~22년)간 거래된 농지를 대상으로 농업경영체DB 원자료(2023년 기준)와 연계하여 이들 농지가 어떻게 활용되고 있는지 살펴보았다. 2018~22년 거래된 농지는 총 1,027,388건으로 이들 농지 중 2023년 기준 농업경영체DB에 등록된 필지는 총 827,914건으로 조사되었다. 따라서 본 연구에서는 전체 농업경영체DB(2023년 기준) 중 최근 5년(2018~22년) 사이 거래된 농지와 매칭되는 827,914건만을 대상으로 매수인의 거주지와 거래필지의 직선거리에 따라 농지이용 상황이 달라지는지를 살펴보았다. <표 2-18>에서 보듯이 매수인의 거주지와 거래필지의 직선거리에 따른 농지이용상의 큰 차이가 발생하지 않는 것으로 나타났다. 따라서 통작거리 감소가 반드시 농지의 합리적 이용(휴경 및 임차 여부 측면)을 담보하는 것은 아니지만, 매수인의 거주지와 거래필지의 직선거리(통작거리)가 가까워지면서 농지이용의 효율성·생산성 측면(거주지와 농지와의 거리가 짧아지면서 유류비 절감 등)에서 지금의 농지법 개정 방향이 일정 부분 효과를 발휘하고 있다고 할 수 있다.

〈표 2-18〉 매수인의 거주지와 개필지의 직선거리에 따른 농지이용(휴경, 임차) 상황 변화

단위: %

구분	휴경 여부	임차 여부
20km 미만	16.3	32.4
20~40km 미만	16.4	32.6
40~60km 미만	16.5	32.4
60~80km 미만	16.4	32.9
80~100km 미만	16.2	32.8
100km 초과	16.3	33.1
총합	16.4	32.6

자료: 저자 작성.

3. 시사점

<표 2-2>에 의하면 2023년 기준 전라남도, 경상북도, 충청남도, 전라북도 순으로 농지거래량이 많은 것으로 나타났다. 하지만, 이들 지역은 우리나라에서 농지가 가장 많이 분포한 지역임을 고려하면 절대적인 농지거래량을 바탕으로 농지거래 수준을 비교하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 지역별로 농지면적이 많고 적음에 따라 변동하는 거래량을 표준화한 농지거래 회전율 개념을 도입하여 지역 간 농지거래 수준을 비교할 필요가 있다.

전국 평균 농지거래 회전율은 2021년 3.3%까지 높아졌다가 2022년 이후 농지법 개정 및 이자율 상승 등의 요인으로 농지거래 회전율이 감소하면서 2023년에는 1.7% 수준까지 하락한 상황이다. 보다 구체적으로 시군구로 세분화하여 살펴보면, 2023년에는 수도권과 강원도 일부 지역을 제외하고는 평균 농지거래 회전율이 3%를 넘는 지역이 전무하고, 2%를 넘는 지역도 소수에 불과하다<그림 2-1>. 즉, 최근 농지거래에 있어서 비수도권 지역의 거래절벽이 존재한다는 것은 사실이라 할 수 있다. 하지만, 연간 농지거래 회전율이 2%만 되어도 한 세대(30년)를 지나면 농지 매매(상속이나 증여 제외)만으로도 60%(필지 중복거래 미가정)의 농지가 후속세

대에게 유동화될 수 있다. 농지거래 원인 중 상속 및 증여 등의 거래 비중이 앞으로도 높아질 것이 예상되기 때문에 사실상 평균 농지거래 회전율이 1.5~2% 수준만 계속 유지하더라도 총량적으로 후속세대에게 농지를 승계할 수 있는 최소 농지거래 회전율 수준은 될 수 있다. 이런 관점에서 지난 10년간의 평균 농지거래 회전율은 2.7%로 후속세대에게 농지가 승계되기에는 평균적으로 충분한 거래 수준이라 생각된다. 단순히 여건 변화 등으로 1~2년 동안의 농지거래 회전율이 낮아졌다고 기존 농지취득 및 소유 제도를 완화하는 것은 제도 개선의 비가역성(완화된 규제를 다시 강화하기 어려움) 때문에 성급히 시도해서는 안 된다고 생각한다. 농지거래에 영향을 주는 요인으로 농지규제 요인도 있지만, 이자율도 주요한 요인이기 때문에 규제 개선 방안을 논의하기에 앞서 농지거래 감소에 있어 농지규제 및 이자율 효과에 대한 보다 정교한 정량적·계량적 분석이 선행되어야 한다. 따라서 이에 대한 구체적 분석을 제3장에서 시도하고자 한다.

지금까지 많은 농지거래 연구는 거래된 필지를 기반으로 분석하였는데, 본 장에서는 농지매수인과 농지매수인의 주소지를 기반으로 하여 농지거래 특징을 파악하였다. 2013~23년 사이 지역별 농지 순 매입 현황을 보면 서울, 부산, 인천, 울산, 경기, 강원, 충북, 제주 지역은 해당 거주자들이 농지매수보다 농지매도를 많이 하였고, 광주, 대전, 세종, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 지역은 농지매입이 농지매도보다 많았다. 우리나라 전체 농지의 소유자 주소 정보를 알 수 없는 상황에서 서울, 부산, 인천 등에 거주하는 자의 농지소유 면적이 감소하였다고 해석하기에는 한계가 있지만, 농지매매 시장만 한정한다면 전체적으로 대도시지역이라 할 수 있는 서울, 부산, 인천과 경기도 지역 거주자는 농지매수보다는 농지매도를 더 많이 하는 것으로 나타났다. 이는 대도시지역과 그 인근(경기도)에 거주하는 농지소유자의 농지가 비대도시라 할 수 있는 도(경기도 제외) 지역 거주자에게 농지매매 시장을 통해 농지가 경향적으로 이전되고 있다는 것을 의미한다. 또한, 농지매수인 주소 기반 농지매입 면적도 2022년 이후로는 개별 광역시(특별시 포함) 소재 지역의 비중이 전반적으로 감소하고, 도 단위에서는 비중이 확대되고 있다. 구체적으로 농지매매인과 거래필지의 거리 관계를 살펴보면 2021년 LH 사태 이후 농

지취득 및 관리가 강화되면서 매수인의 거주지와 거래농지의 직선거리가 급격히 감소하고 있다. 이 또한 LH 사태 이후 농지소유 및 취득 규제를 강화로 도시지역 내 주소를 둔 사람들의 농지취득이 어려워진 점이 일정 부분 반영되었다고 할 수 있다. 즉, LH 사태 이후 농지거래에 어려움이 존재한다는 주장도 일견 타당하지만, 농지의 실수요자라고 할 수 있는 인접농지 거주지의 농지매수가 점차 많아진다는 점에서 농지법 개정의 긍정적 효과라 할 수 있다.

제3장

농지거래 시장의 이해와 농지법 개정 효과 분석

제3장

농지거래 시장의 이해와 농지법 개정 효과 분석

1. 농지거래 시장의 이해

농지시장은 소수의 매도인과 매수인이 참여하는 대표적인 얇은 시장(thin market)으로 일반 재화에 비하여 거래 금액과 이질성이 큰 토지를 거래한다. 소수가 거래금액이 큰 상품을 거래하다 보니 거래량이 적을 뿐 아니라 한 번 거래된 상품이 다시 거래되기까지는 오랜 시간이 걸린다. 농지에 대한 적절한 가치평가가 이루어지려면 농지 특성에 대한 정보가 시장에 유통되어야 하는데, 같은 농지에 대한 시장 거래가 적기 때문에 시장을 통한 공식적인 정보 습득이 어렵다. 결과적으로 농지시장은 개별 참여자와 개별 상품 특성에 영향을 크게 받아 가격과 거래의 변동성이 크고, 거래비용이나 정보 비대칭성이 커서 시장가격이 효율적인 자원 분배의 기능을 수행하기 어려운 구조를 가지고 있다(Moss & Schmitz, 2008).

이러한 특성 때문에 농지가격은 시장에서 주어지기보다는 매수자와 매도자의 협상으로 결정된다. 한국부동산원 부동산통계정보시스템에 의하면 전체 농지거래 중 직거래가 차지하는 비중은 약 85%로, 부동산 등을 통한 중개거래 비중은 15% 수준이다<표 3-1>.

〈표 3-1〉 농지거래 중 직거래 비중

단위: %

구분	거래 형태	2022년	2023년	평균
전체	직거래	84.6	85.6	85.0
	중개거래	15.4	14.4	15.0
광역시	직거래	80.8	79.7	80.3
	중개거래	19.2	20.3	19.7
도 단위	직거래	84.8	85.9	85.3
	중개거래	15.2	14.1	14.7

자료: 한국부동산원 부동산통계정보시스템(https://www.reb.or.kr), 검색일: 2024. 4. 24.

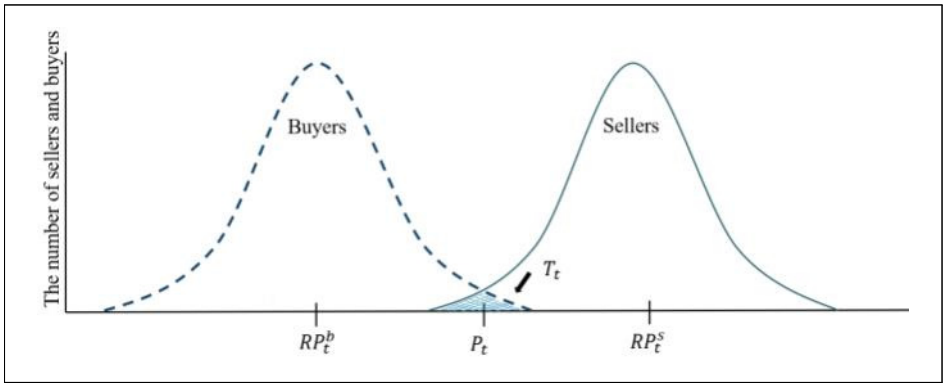
농지탐색모델(Farmland Search Model)은 농지거래의 특성을 반영하여 농지거래시장에서 가격과 거래량이 어떻게 결정되는지 설명한다. <그림 3-1>은 비슷한 품질의 농지가 거래되는 시장을 나타내며, 잠재적 매수자(Buyers)와 매도자(Sellers)의 유보가격(Reservation Price: RP) 분포로 구성된다.[14] 유보가격이란 매수인에게는 자신이 낼 용의가 있는 최대한의 지불가격(RP^b), 매도자에게는 자신이 받아들일 용의가 있는 최소한의 요구가격이다(RP^s). 비슷한 토질(예를 들어, 생산성)을 가진 땅이라 하더라도 시장 참여자들이 거래되는 토지에 대해 가지고 있는 정보나 선호도 등이 달라 유보가격은 넓은 가격대에 걸쳐 분포한다. 또한, 매도자는 손실 회피(loss aversion), 토지에 대한 애착 등으로 보통 매수자에 비해 높은 수준의 유보가격을 형성한다(Fisher et al., 2003; Zhang et al., 2022).

농지시장에서 협상은 매도자가 자신의 유보가격(RP^s)보다 높은 수준의 유보가격(RP^b)을 가진 매수자를 만났을 때 시작된다. 농지거래가격은 매수자와 매도인의 유보가격 사이에서 결정되며 매수인과 매도인이 해당 토지에 대해 가지고 있는 정보(수질, 토질, 규제사항 등), 매수인과 매도인의 특성에 따라 같은 매물이라도 최종적인 가격이 다를 수 있다. 예를 들어, 신규 청년농이나 청년예비농들은 해당 지역이나 농지에 대한 정보가 부족한데 이 때문에 주변 시세보다 높은 가격으로 농지를 매입하는 경우가 많다.[15]

14) 이 그래프에서는 직관적인 이해를 위하여 매수자와 매도자의 유보가격이 동일한 정규분포를 가지고 있다고 가정하였다.

<그림 3-1>에서 T_t는 기간 t 동안 거래가 일어날 확률(또는 잠재적 거래량)을 나타내며, 실제 거래량은 이와 비례하다고 가정할 수 있다. 한편, P_t는 농지시장에서 t 동안 거래되는 필지들의 평균 가격으로, 흔히 말하는 농지의 시장가격이다. 유보가격 분포에 대한 가정에 따라 농지가격(P_t)과 거래량(T_t)이 결정되는 방식은 달라지나, 큰 틀에서는 잠재적 매수자의 평균 유보가격과 잠재적 매도자의 평균 유보가격이 가까울수록 거래량이 증가한다. 또한 매수자와 매도자의 유보가격이 평균은 다르나 같은 분포를 하고 있다고 가정한다면, 시장 평균 가격은 두 그룹의 유보가격 평균이라고 할 수 있다.

〈그림 3-1〉 농지 탐색 모델



주: RP^s와 RP^b는 각각 매도자(Seller)와 매수자(Buyer)의 유보가격(Reservation Price)을 의미하며, Tt는 잠재적 거래량을, Pt는 거래되는 필지들의 평균 가격을 의미한다.
자료: Fisher et al.(2003)의 부동산 탐색 모델을 바탕으로 저자 작성.

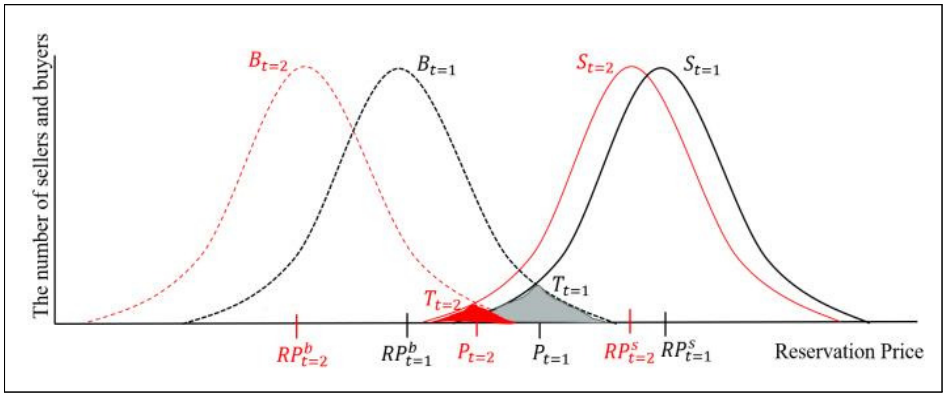
같은 농지에 대해서도 시간에 따라 대내외적 요인이 변화하면서 매도자와 매수자의 유보가격 분포가 변하고, 이에 따라 농지가격과 거래량이 변하게 된다<그림 3-2>. 매도자와 매수자는 농지의 농업 생산적 가치, 자산적 가치, 정서적 가치 등을 기반으로 해당 농지에 대한 자신의 유보가격을 형성한다(Barry, 1980; Falk, 1991; Baker et al., 2014; Holloway et al., 2021; Zhang et al., 2022). 농지의 생산적

15) 현장 인터뷰에서 신규 청년농이나 청년예비농들은 영농정착 시 가장 어려운 점을 농지매물 확보와 주변 현지시세 파악이라고 하였다(진주시(1월)와 김제시(4월) 현장조사 결과).

가치는 농업적 생산으로 창출되는 현재와 미래의 농업 소득에 따라 결정되며 농산물 가격에 영향을 받는다. 한편, 농지의 자산적 가치는 농지투자에 대한 기회비용을 나타내는 국고채, 주식, 주택시장 등 다른 자산시장 수익성에 영향을 받는다.

매수자와 매도자가 이러한 대내외적 요인 변동에 반응하면서 농지시장 가격과 거래량이 변화한다. 예를 들어, 이자율이 1% 상승하였을 때 잠재적 매수자의 유보가격이 5% 감소($RP^b_{t=1} \rightarrow RP^b_{t=2}$)하고 잠재적 매도자의 유보가격이 3% 감소($RP^s_{t=1} \rightarrow RP^s_{t=2}$)한다면, 농지의 평균 시장가격은 $P_{t=2} \rightarrow P_{t=1}$로, 농지거래량은 $T_{t=2} \rightarrow T_{t=1}$로 감소하게 된다<그림 3-2>.

〈그림 3-2〉 농지가격과 거래량 변화



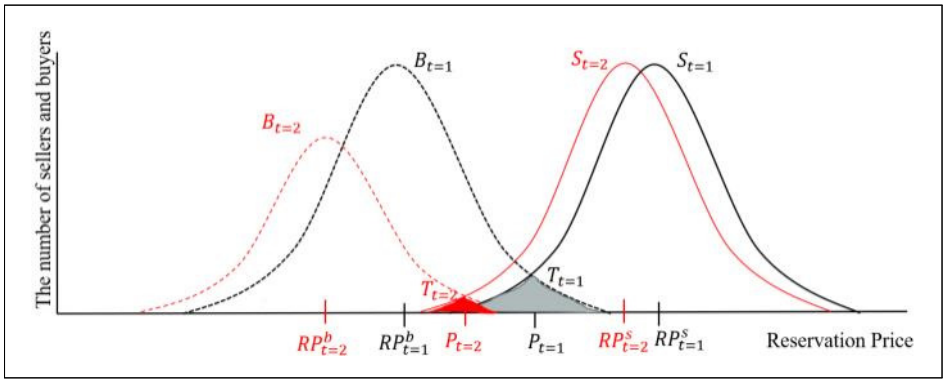
주: RP^s와 RP^b는 각각 매도자(Seller)와 매수자(Buyer)의 유보가격(Reservation Price)을 의미하며, Tt는 잠재적 거래량을, Pt는 거래되는 필지들의 평균 가격을 의미한다.
자료: Fisher et al.(2003)의 부동산 탐색 모델을 바탕으로 저자 작성.

대내외 요인에 대한 매수자와 매도자의 반응에 따라 농지가격과 거래량의 관계가 달라진다. 주택시장에서는 가격과 거래량이 같은 방향으로 움직이는데(Fisher et al. 2003; 임대봉, 2014), 이러한 정(+)의 상관관계는 매도자의 유보가격 곡선이 매수자에 비해 비탄력적으로 움직일 때 발생한다. 한편, 미국, 독일 등 농지시장에서는 가격과 거래량 사이에 뚜렷한 정(+) 또는 부(−)의 상관관계가 나타나지 않는다(Kionka et al., 2022). 이는 농지시장이 주택시장보다 더 얇은 시장을 형성하고,

토지 간 이질성이 크기 때문에 일정한 가격-거래량 관계를 찾기 어려울 수 있기 때문이다. 또한 매도자와 매수자가 외부요인 변화에 대해 비슷하게 반응하기 때문일 수 있다.

LH 사태 이후 농지법 개정으로 농지취득규제는 농지시장에 다음 <그림 3-3>과 같이 영향을 줄 수 있다. 먼저, 비농업인 잠재 매수자들이 농지를 더 이상 거래대상으로 생각하지 않으면서 농지에 대한 수요 자체가 줄어들게 된다. 또한 농지투자에 대한 위험이 커지면서 농지의 투자 자산적 가치가 하락할 수 있다. 특히, 취득규제 처벌 대상이 되는 매수자들의 유보가격이 매도자에 비해 크게 하락할 수 있다. 그 결과, 매도자와 매수자의 유보가격 곡선이 t=1에서 t=2로 변하면서 농지가격과 거래량이 각각 $P_{t=1} \rightarrow P_{t=2}$과 $T_{t=1} \rightarrow T_{t=2}$로 하락하게 된다.

〈그림 3-3〉 규제로 인한 농지가격과 거래량 변화



자료: Fisher et al.(2003)의 부동산 탐색 모델을 바탕으로 저자 작성.

2. 우리나라 농지거래 시장의 가격과 거래량

농지가격과 거래량은 시간에 따라, 지역에 따라 다르게 변화한다. 본 절에서는 2013~23년 수집된 농지실거래 자료를 바탕으로 우리나라 농지시장의 가격과 거래량의 변화 양상과 특징을 살펴본다.[16)]

2.1. 연도별 농지가격 변화 추이

우리나라에서 거래된 농지의 전국 평균 실질가격(CPI 2020=100)은 2023년 기준 제곱미터당 8.6만 원이다. 같은 해 대도시지역은 제곱미터당 24.8만 원, 지방은 제곱미터당 5.9만 원으로 대체적으로 도시지역(시부, 대도시, 인구비감소지역)이 농촌지역(군부, 지방, 인구감소지역)에 비하여 농지가격이 4배가량 높다. 도시지역은 농지가격 변동성(연평균 농지가격의 표준편차)도 농촌지역에 비해 5배가량 크다.

농지가격은 농지법이 개정되어 시행된 2022년 이전까지 지역에 상관없이 꾸준히 상승하였으나, 농지법 개정 후 하락하였다<표 3-2>. 전국 농지가격은 2013년 제곱미터당 연평균 6.2만 원에서 2021년 10.5만 원으로 상승하였고, 2023년 8.6만 원으로 하락하였다. 이러한 변화 양상은 모든 지역에서 공통적으로 관찰된다. 도시지역과 농촌지역 농지가격은 대체적으로 LH 사태가 일어났던 2021년에 가장 높았다. 농지가격은 2021년 이후 하락하였는데, 2023년 시부, 인구비감소지역은 2021년도 농지가격의 약 80%, 군부, 인구감소지역은 약 83~86% 수준을 유지하고 있다. 대체적으로 도시지역(시부, 인구비감소지역)이 농촌지역보다 농지가격이 크게 떨어졌으나, 대도시는 2021년 대비 84%로 대도시는 타 도시지역에 비해 지가 하락 폭이 낮다.

16) 본 절은 전체 농지거래데이터에서 공공부문(정부, 공기업 등)이 관련된 거래를 제외한 수치이다.

〈표 3-2〉 연도별 농지 실질가격 변화

단위: 천 원/m^2

연도	전국	시군부		대도시/지방		인구감소지역	
		군부	시부	지방	대도시	감소	비감소
2013	62	29	93	44	168	29	104
2014	67	30	102	48	180	30	114
2015	75	34	115	55	199	33	129
2016	79	36	120	59	198	35	135
2017	80	36	122	60	206	35	138
2018	82	36	125	59	220	35	141
2019	81	37	124	57	226	35	139
2020	88	39	134	62	247	38	151
2021	105	44	162	74	292	43	182
2022	100	42	156	69	293	41	176
2023	86	38	131	59	248	36	149
가격 평균	82	36	126	59	225	35	142
표준편차	12	4	19	8	40	4	22
시군 수	162	77	85	123	39	82	80

주 1) 농지가격은 소비자물가지수(2020=100)로 실질화하였다.
2) 농지가격은 다음과 같이 구하였다. 1. 각 시군의 농지가격은 거래건별 농지면적을 가중치로 적용하여 실질가격의 평균을 구한다. 2. 전국, 시/군, 대도시/지방, 인구감소/비감소지역 농지가격은 시군별 경지면적을 가중치로 적용하여 실질가격의 평균을 구하였다.
자료: 저자 작성.

2.2. 농지가격과 거래량의 관계

우리나라 농지가격(실질)과 거래량은 대체적으로 정(+)의 상관관계를 보인다. <그림 3-4>는 2013~23년 동안 대도시와 지방의 가격과 거래량 변화를 보여준다. 대도시에서는 2013~21년 사이에 실질가격이 74%, 농지거래 회전율이 118% 상승하였고, 2021~23년 동안 실질가격 15%, 농지거래 회전율 67% 감소하였다. 한편, 지방에서는 2013~21년 동안 실질가격은 66%, 농지거래 회전율은 23% 상승하였고, 2021~23년 동안 실질가격은 20%, 농지거래 회전율 46% 감소하였다.

이러한 정(+)의 상관관계는 모든 지역에서 잠재적 매도자의 유보가격이 매수자

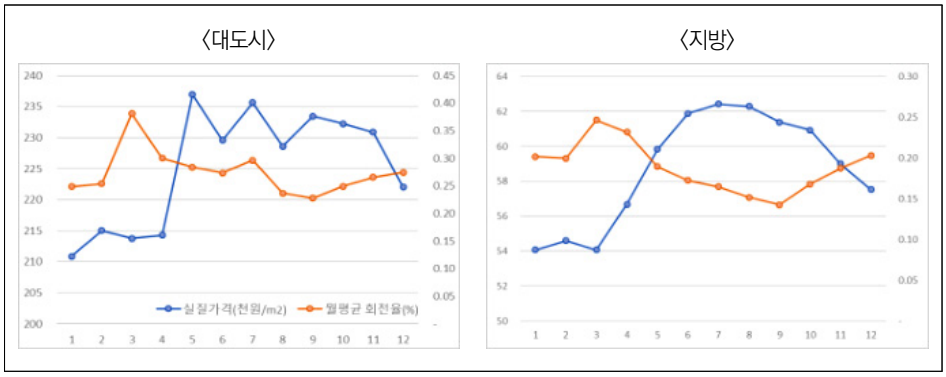
보다 비탄력적으로 움직이고 있다는 것을 보여준다. 한편, 대도시는 지방에 비하여 농지가격에 비해 농지거래량 변화가 크다. 이는 대도시의 잠재적 매수자와 매도자의 유보가격 차이가 지방에 비해 적다는 것을 의미한다. 대도시는 농지거래량이나 도시개발 정보 등이 많아 매수자와 매도자가 농지의 생산적, 자산적 가치에 대해 비교적 비슷한 수준에서 평가하고 있으며, 매도자가 농지를 애착의 대상보다는 투자 대상으로 보기 때문일 수도 있다.

〈그림 3-4〉 연도별 실질 농지가격과 농지거래 회전율 변화

주 1) 왼쪽 세로축은 실질 농지가격(천 원/m^2), 오른쪽 세로축은 월평균 농지거래 회전율(%)을 나타내며, 가로축은 연도이다.
2) 실질 농지가격과 회전율 모두 시군의 경지면적에 따라 가중평균한 값이다.
자료: 저자 작성.

<그림 3-5>는 월별 실질 농지가격과 농지거래량의 변화를 보여준다. 대체적으로 농지가격과 농지거래량은 반대로 움직이며, 농업생산주기에 따라 변화한다. 농지거래량은 농사를 짓는 시기인 4월부터 9월까지 감소하다가 수확이 끝난 10월부터 다음 해 3월까지 증가한다. 농지가격은 대체적으로 농지거래가 많은 기간에 낮고, 거래가 적은 기간에 높다. 단기간에서는 농지가격이 대외적 여건 변화보다는 단기적 농지 공급 상황에 영향을 받기 때문으로 보인다. 이러한 계절성은 대도시에서도 관찰되나, 지방에서 더욱 뚜렷하게 나타난다.

〈그림 3-5〉 월별 실질 농지가격과 농지거래 회전율 변화

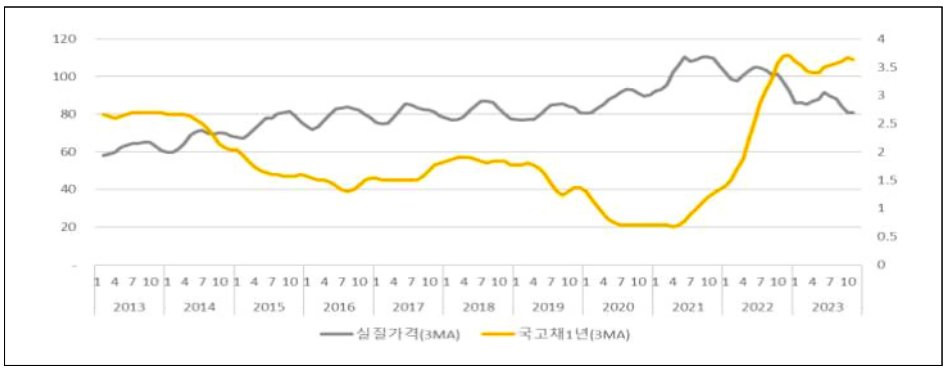


주 1) 왼쪽 세로축은 실질 농지가격(천 원/m^2), 오른쪽 세로축은 월평균 농지거래 회전율(%)을 나타내며, 가로축은 월(月)을 나타낸다.
2) 실질 농지가격과 농지거래 회전율 모두 시군의 경지면적에 따라 가중평균한 값이다.
자료: 저자 작성.

2.3. 이자율과 농지가격, 농지거래량의 관계

이자율은 농지가격에 영향을 주는 대표적인 시장요인은 농지의 현재가치를 결정하는 할인율이자 농지투자에 대한 기회비용이다. 이론적으로 이자율이 오르면 농지가격이 내려간다. <그림 3-6>은 우리나라 농지 실질 농지가격과 이자율의 변화를 보여주는데, 이자율과 실질가격은 부(−)의 상관관계를 보인다. 특히, 이자율이 1% 이하로 유지되던 2020~21년 전반기 사이에 농지가격이 가장 가파르게 상승하였고, 이자율이 2% 이상으로 상승하는 2022년 중반부터는 농지가격이 크게 하락하였다.

〈그림 3-6〉 실질 농지가격과 이자율 변화

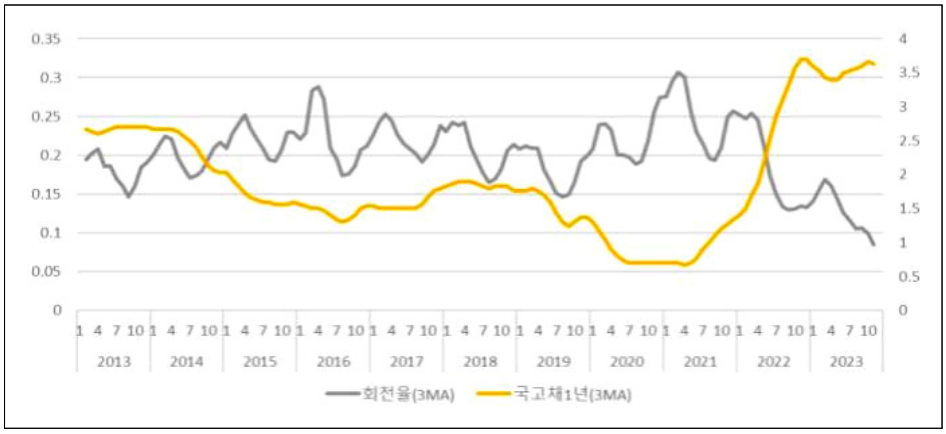


주 1) 왼쪽 세로축은 실질 농지가격(천 원/m^2), 오른쪽 세로축은 국고채 1년 금리(%)이다. 두 값 모두 3개월 이동평균값을 사용하였다.
2) 실질 농지가격과 농지거래 회전율 모두 시군의 경지면적에 따라 가중평균한 값이다.
자료: 저자 작성.

이자율과 농지거래량의 관계는 이자율에 대한 매도자와 매수자의 반응성 차이로 결정되며, 농지거래량에 대한 실증 분석이 적어 이 둘의 관계에 대해 알려진 바가 거의 없다. <그림 3-7>은 전국 평균 농지거래량과 이자율의 연도별 변화를 보여준다. 농지거래량과 이자율 사이에 뚜렷한 부(−)의 상관관계가 나타난다. 예를 들어, 농지거래량은 이자율이 크게 하락하는 2019년 말에 크게 증가하였으나, 이자율이 급격하게 상승하는 2021년 4월부터 크게 감소하였다. 지역별로 나누어 살펴보면, 대도시 농지거래량이 다른 지역에 비해 이자율에 민감하게 반응한다<그림 3-8>.

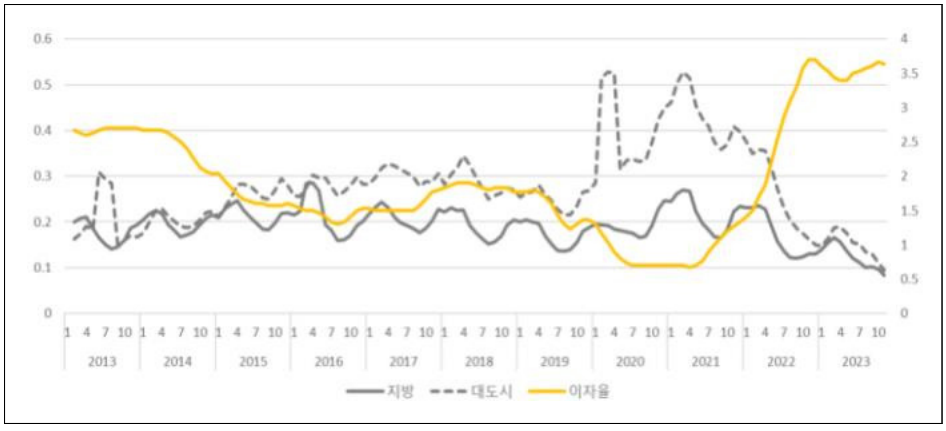
이자율과 거래량의 부(−)의 상관관계는 이자율 변화에 대해 매수자들이 매도자들보다 더욱 민감하게 반응하기 때문이라고 해석할 수 있다. 또한, 대도시의 매수자들이 지방보다 이자율에 대해 더 민감하게 반응한다고 볼 수 있다. 이러한 대도시 매수자의 특성은 두 가지 측면에서 이해할 수 있다. 첫째, 대도시지역은 농지가격이 높아서 이자율 상승으로 인한 자금조달 비용이 지방에 비해 크게 상승한다. 둘째, 이자율 상승은 농지투자에 대한 기회비용을 증가시킨다. 특히, 대도시에서 생산보다는 투자 목적으로 농지를 구매하는 경우가 지방보다 많아서 타 자산의 수익률에 더 크게 영향을 받을 수 있다.

〈그림 3-7〉 농지거래량과 이자율 변화



주 1) 왼쪽 세로축은 월평균 농지거래 회전율(%), 오른쪽 세로축은 국고채 1년 금리(%)이며, 두 값 모두 3개월 이동 평균값을 사용하였다.
2) 실질 농지가격과 농지거래 회전율 모두 시군의 경지면적에 따라 가중평균한 값이다.
자료: 저자 작성.

〈그림 3-8〉 대도시/지방별 이자율과 농지거래량 변화



주 1) 왼쪽 세로축은 월평균 농지거래 회전율(%), 오른쪽 세로축은 국고채 1년 금리(%)이며, 두 값 모두 3개월 이동 평균값을 사용하였다.
2) 실질 농지가격과 농지거래 회전율 모두 시군의 경지면적에 따라 가중평균한 값이다.
자료: 저자 작성.

3. 농지법 개정 효과 추정

LH 사태로 인해 농지법이 개정되면서 2022년 5월 18일부터 농지취득자격 심사가 강화되었다(농지법 제8조, 제16조 제1호). 우리나라 농지가격과 거래량 변화를 살펴보면 LH 사태가 발생하고 개정 농지법이 시행된 2021~22년을 기점으로 농지가격과 거래량이 하락하기 시작하였다. 그러나 같은 기간 이자율이 1% 미만의 초저금리에서 3%대로 상승하였기 때문에 농지가격과 농지거래량 변화가 농지법 개정 때문만이라고는 보기 어렵다. 본 절에서는 시군 단위 패널 데이터를 구축하여 농지법 개정, 이자율 등 대내외적 요인 변화가 농지거래량에 어떠한 영향을 주었는지 정량적으로 분석하였다.

3.1. 실증 분석 자료

본 연구는 전국 농지 실거래 데이터를 이용하여 2014~23년 시군-월 단위의 균형 패널 데이터를 구축하였다. 시군은 총 162개로 특별시, 광역시, 특별자치시 등을 하나의 시로 처리하였다. 또한, 민간 영역에서 일어나는 농지거래를 연구하고자 정부기관(공기업 포함)이 매수 또는 매도한 거래를 분석에서 제외하였다(총거래 건수의 약 6% 정도). 총 표본 수는 19,440개(시군-월 단위)로 120개월 동안 162개 시군에서 발생한 농지거래 정보를 담고 있다.

본 분석에서는 개정 농지법 시행과 관련하여 LH 사태 발생(2021. 3.), 개정 농지법 시행(2022. 5.)을 기점으로 관찰 기간을 세 구간으로 나누었다. LH 사태 이전(2014. 1.~2021. 2.)은 농지법 개정에 대한 아무 정보도 없는 시기이며, LH 사태부터 개정법 시행 전 시기(2021. 3.~2022. 5.)는 농지법 개정이 예고되었으나 아직 개정법이 시행되지 않은 기간이다. 개정법 시행 후(2022. 6.~2023. 12.)는 강화된 농지취득자격 심사가 시행되었던 기간이다.

<표 3-3>은 시기별 농지거래 회전율, 농지가격, 이자율 등 기술 통계량을 보여준다. 농지거래 회전율, 농지가격, 가격변동성, 농업진흥지역 비율 변수는 시군의 경지면적을 가중평균하여 구하였다. 변수별로 살펴보면 다음과 같다. 농지거래 회전율은 농지법 개정이 예고된 이후 LH 사태 이전에 비해 월평균 0.03%p 증가하였으나, 개정법이 시행된 이후 LH 사태 이전에 비해 월평균 0.08%p 감소하였다. 농지가격은 소비자물가지수(2020=100)로 실질화하였으며, LH 사태 이전 평방미터당 7.9만 원에서 LH 사태 이후 평방미터당 10.4만 원으로 상승하였다. 그러나 개정법이 시행된 후 평방미터당 9.1만 원으로 하락하였다. 농지가격 변동성은 지난 12개월 농지가격의 표준편차로 측정하였다. 농지가격 표준편차는 LH 사태 이전에는 15였으나, LH 사태 이후로 22, 개정법 시행 이후로 26으로 상승하였다.

〈표 3-3〉 기술통계량 I(시기별)[1)]

기간	LH 사태 이전 ('14. 1.~'21. 2.)		LH 사태~개정법 시행 ('21. 3.~'22. 5.)		개정법 시행 이후 ('22. 6.~'23. 12.)		전체	
구분	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
농지거래 회전율(%)[2)]	0.21	(0.33)	0.24	(0.14)	0.13	(0.06)	0.20	(0.29)
실질가격(천 원/m^2)	79.3	(91.4)	104.7	(173.2)	91.2	(120.6)	84.3	(110.1)
가격변동성[3)]	15.2	(29.7)	22.4	(113.1)	26.1	(59.2)	17.8	(53.0)
국고채 1년 금리	1.60	(0.49)	1.21	(0.43)	3.44	(0.29)	1.85	(0.84)
생산자물가지수(곡물류)[4)]	86.3	(11.1)	107.1	(4.6)	97.2	(9.0)	90.6	(12.6)
생산자물가지수(과채류)	82.5	(16.1)	99.3	(8.1)	116.6	(14.3)	90.0	(19.7)
농업진흥지역 비율(%)	31.6	(16.9)	32.7	(17.3)	34.6	(19.0)	32.2	(17.3)
인구(만 명)	31.9	(88.9)	31.9	(86.2)	31.75	(85.4)	31.9	(88.0)
표본 수(시군-월 단위)	13,932		2,430		3,078		19,440	

주 1) 기술 통계량은 각 시군의 경지면적에 따라 가중치를 적용하여 산출한 평균이다. 단, 인구는 시군 단순 평균이다.
2) 농지거래 회전율은 월평균 자료로 전 기간 시군 단위의 월평균 농지거래 회전율은 0.21%이다.
3) 가격변동성은 지난 12개월의 실질 농지가격 표준편차이다.
4) 생산자물가지수는 2020=100이다.
자료: 저자 작성.

농산물 시장과 자산 시장 변동을 나타내는 변수로 이자율, 생산자물가지수(곡물류, 과채류)를 사용하였다. 이 변수들은 거시시장 요인으로 시간에 따라 변동하나 지

역별 편차는 없다. 이자율은 국고채 1년 금리로 측정하였다. 이자율은 LH 사태 이전 시기에는 평균 1.6%, LH 사태 이후부터 개정법 시행 전 시기는 평균 1.2%로 저금리였으나, 개정법 시행 후 평균 3.44%로 상승하였다. 생산자물가지수(2020=100)를 살펴보면, 개정법 시행 이후로 곡물류 물가지수는 하락하고(107→97), 과채류 물가지수는 상승하였다(99→116).

<표 3-4>는 2014~23년 동안 도시지역과 농촌지역의 농지거래 회전율, 농지가격, 인구 등의 기술 통계량을 보여준다. 도시지역(시부, 대도시)은 농촌지역(군부, 지방)에 비해 농지거래 회전율, 농지가격, 가격 변동성이 높다. 월평균 농지거래 회전율이 시부가 군부보다 0.02%p, 대도시가 지방보다 0.09%p 높다. 농지가격은 도시지역이 농촌지역에 비해 약 4배 높으며, 가격 변동성도 도시지역이 약 4~5배 높다. 거래농지 중 농업진흥지역이 차지하는 비율은 시부 30%, 군부 36%, 대도시 26%, 지방 33%로 농촌지역이 도시지역에 비해 크다. 마지막으로 지역의 도시화 정도를 나타내는 인구는 대도시 약 92만 명, 지방 약 13만 명으로 대도시가 지방보다 약 12배 높고, 시부는 약 42만 명, 군부 5만 명으로 약 8배 높다.

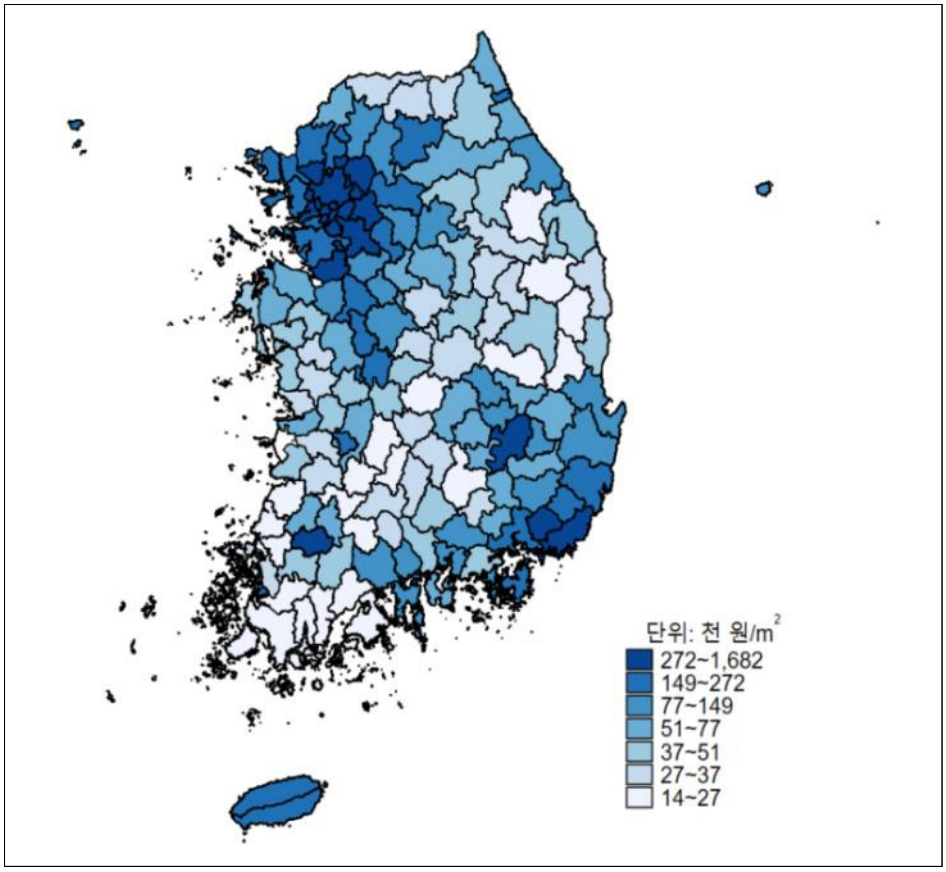
〈표 3-4〉 기술통계량 II(지역별)[1)]

구분	시군부				대도시/지방			
	시부		군부		대도시[4)]		지방	
	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
월평균 농지거래회전율(%)	0.21	(0.31)	0.19	(0.27)	0.28	(0.57)	0.19	(0.21)
실질가격(천 원/m^2)	128.9	(137.4)	37.2	(25.6)	231.0	(205.8)	60.2	(54.9)
가격변동성[3)]	28.4	(72.1)	6.6	(6.1)	55.1	(130.7)	11.7	(13.6)
농업진흥지역 비율(%)	29.1	(17.6)	35.5	(16.4)	26.2	(16.9)	33.2	(17.2)
인구(만 명)	42.2	(62.2)	5.2	(2.0)	92.4	(162.8)	12.7	(16.5)
시군 수	85		77		39		123	
표본 수(시군-월 단위)	10,200		9,240		4,680		14,760	

주 1) 각 시군의 경지면적에 따라 가중치를 적용하여 산출한 평균이다. 단, 인구는 시군 단순 평균이다.
2) 농지거래회전율은 월평균 회전율로, 전 기간 시군 단위의 월평균 회전율은 0.23%이다.
3) 가격변동성은 지난 12개월의 농지 실질가격 표준편차이다.
4) 대도시는 서울특별시, 경기도, 세종특별자치시, 광주, 대구, 대전, 부산, 울산, 인천 등 광역시를 포함한다.
자료: 저자 작성.

<그림 3-9>는 2014~23년 사이 거래된 농지의 시군별 실질 농지가격을 보여준다. 수도권과 부산, 울산 등을 중심으로 한 경남권에서 농지가격이 높게 형성되어 있다. 서울과 서울 근교 도시에서는 농지가격이 제곱미터당 100만 원을 넘어가기도 한다. 반면, 태백산맥과 소백산맥 등 산맥이 지나가는 지역과 전라남도 남서쪽 일부 시군에서는 농지가격이 제곱미터당 3만 원이 채 안 된다.

〈그림 3-9〉 평균 실질 농지가격 분포(2014~23년)



주: 각 162개 시군의 실질 농지가격(천 원/m^2)을 나타낸다.
자료: 저자 작성.

3.2. 실증 분석 모형

본 연구는 농지법 개정 효과를 추정하기 위하여 이원 고정효과 모델(Two-way Fixed Effect Model)을 사용하였다. 이 분석 방법은 시군별 고정효과를 통해 지역 간 농지거래량 차이를 발생시키는 상수들을 통제함으로써, 시간 변화에 따라 지역 내에서 농지거래량이 어떠한 요인 때문에 얼마나 변하였는지 추정하는 데 적합하다. 또한 월(月) 고정효과를 이용하여 농업생산 주기에 따라 나타나는 계절성을 통제하였다. 식 (3.1)은 농지법 개정 효과 추정 모델을 나타낸다.

$$\ln(Turnover_{iym}) = \alpha + \rho_1 Period1(\text{시기 : 예고기간}) + \rho_2 Period2(\text{시기 : 규제기간}) + \lambda_x X_y + \lambda_z Z_{iy} + \lambda_i + \lambda_m + \epsilon_{iy}$$

식 (3.1)

종속변수는 로그로 변환한 회전율(Turnover)로 시군 i의 y년도 m월 회전율이다. 정책변수는 시기(Period1, Period2)로 LH 사태와 농지법 개정을 기점으로 관측기간을 LH 사태 이전, LH 사태 이후부터 개정 농지법 시행 이전, 개정 농지법 시행 이후로 나누었다. 따라서 Period1은 농지법 개정이 예고되었으나 시행되지 않은 기간(2021. 3.~2022. 5.)을 나타내고, ρ_1은 농지법 개정 예고 효과를 측정한다. Period2는 개정된 농지법이 시행된 후(2022. 6.~2023. 12.)로 ρ_2는 농지법 규제 효과를 측정한다.

X_y는 거시경제변수로 이자율, 곡물식량 및 과채의 생산자물가지수(2020=100)를 포함한다. 이자율은 국고채 1년 금리를 사용하였으며,[17] 거시경제 변수들은 시간에 따라 변화하나 지역 간 차이는 없다. Z_{iy}는 시군별, 시간별 변동하는 변수로 전월 농지가격, 가격변동성, 거래면적 중 농촌진흥지역 비율(%), 해당 시군의 전월 인구수(만 명) 등으로 구성된다. 전월 농지가격은 실질 농지가격(천 원/m^2)을

17) 현재가치모형에 따르면 이자율은 농지투자에 대한 기회비용을 의미하며, 농지투자는 중장기 투자이기 때문에 보통 국고채 3년 또는 국고채 10년 이자율을 사용한다. 그러나 우리나라 농지가격과 회전율은 중장기금리보다 국고채 1년 금리 변동에 더 큰 영향을 받는다. 이는 부동산 담보 대출 금리가 기준 금리에 가산 금리를 더하여 정해지는데, 국고채 1년 금리가 기준 금리와 가장 비슷하게 변동하기 때문으로 보인다.

로그 변환한 값이며, 가격변동성은 지난 12개월 실질 농지가격의 표준편차를 로그 변환한 값이다. 회귀계수는 시군 경지면적을 가중치로 적용하여 추정하였으며, 표준오차는 강건표준오차(robust standard error)를 사용하였다.[18]

농지법 개정 효과 추정과 더불어 이 연구에서는 개정 농지법 시행 이후 관찰되는 농지거래량 감소에 어떠한 요인이 어느 정도 영향을 주었는지 분석하였다. 이를 위하여 식 (3.1)에 포함된 변수들을 규제효과(Period2), 계절성(λ_m), 농지시장(농지가격과 변동성), 농산물 시장(곡물 및 과채류 가격), 이자율, 기타(농업진흥지역 비율, 인구) 등 여섯 가지 요인으로 나누었다. 각 요인이 농지법 개정 이후 농지거래량에 얼마나 기여했는지 추정하기 위해, 요인들을 하나씩 추가하면서 정책효과 계수(ρ_2)가 어떻게 변하는지 살펴보았다.

본 연구는 일반적으로 물가 상승이 이자율에 영향을 주고, 이자율이 농지시장에 영향을 준다는 것을 고려하여 요인들이 추가되는 순서를 정하였다.[19] 예를 들어, 모델 (1)은 기타 요인(농업진흥지역, 인구)만 통제하고 농지법 개정 효과(ρ_2)를 추정한다. 이 추정계수 ρ_2는 농지법 개정 전후로 변화된 이자율 등 대내외적 여건 변화가 통제되지 않은 계수로 우리가 현실에서 체감하는 단순한 농지거래량의 변화를 반영한다. 반면, 모델 (5)는 계절성, 농산물시장, 이자율, 농지시장, 기타 요인을 모두 통제하여 대외여건 변화에 따른 농지거래량 변화를 배제하고, 농지법 개정의 효과(규제효과)를 추정한다.

<표 3-5>는 요인별 기여도를 계산하는 방법을 보여준다. 예를 들어, 모델 (1)에서 시기 변수의 추정 계수가 −10인데 계절성 요인을 통제한 후에 시기 변수의 추

18) 공간오차모형(Spatial Errors Model: SEM)을 이용하여 오차들 사이에 존재하는 지역 간 자기상관성을 고려할 수 있다〈표 4-7〉. 그러나 본 연구는 지역별(시군부, 대도시/지방, 시군별) 농지법 개정 효과를 추정하고자 한다. 공간오차모형은 샘플을 지역별로 나누는 경우 적용하기 어렵다. 또한, 공간오차모형 분석 결과가 강건표준오차를 이용한 이원고정효과모형 결과와 크게 다르지 않기 때문에 추정이 편리한 강건표준오차 방법을 사용하였다.

19) 이자율, 농지시장 변수, 농산물시장 요인 사이에 상관관계가 존재하여 요인들이 추가되는 순서에 따라 각 요인의 기여도가 달라진다. 〈부록 1〉에서는 요인들이 추가되는 순서를 바꾼 강건성 분석 결과를 보여준다.

정 계수가 −8로 증가했다면, 이런 경우 우리가 농지법 개정 이후 체감하는 농지거래량 감소의 20%가량은 계절변동에 따른 일상적인 농지시장 변화 때문이라고 할 수 있다. 또 다른 예로, 모델 (3)과 모델 (4)를 비교하면 이자율을 통제한 후 시기 변수의 추정 계수가 −5에서 −2로 감소하였다. 농지법 개정 이후 체감하는 농지거래량 감소의 30%가량이 이자율 상승 때문이라 할 수 있다. 모델 (5)는 식 (4.1)과 같으며, 여기서 시기 변수의 추정 계수는 순수한 규제 효과라고 할 수 있다.

〈표 3-5〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 모델

요인	변수	모델				
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
농지법 개정	시기(Period1, Period2)	○	○	○	○	○
계절성	월별 더미변수		○	○	○	○
농산물시장	곡류 및 과채류 생산자물가지수			○	○	○
이자율	국고채 3년 금리				○	○
농지시장	농지가격, 가격변동성					○
기타	농업진흥지역, 인구	○	○	○	○	○

자료: 저자 작성.

〈표 3-6〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 모델(예시)

요인	모델					요인별 기여도*
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
ρ_2(규제효과)	−10	−8	−5	−2	−1	−
농지법 개정	○	○	○	○	○	−1
계절성		○	○	○	○	−2
농산물시장			○	○	○	−3
이자율				○	○	−3
농지시장					○	−1
기타	○	○	○	○	○	−

주: 농지법 개정 후 농지거래량 변화에 각 요인이 얼마나 기여했는지 보여준다. 여기서 ρ_2는 LH 사태 이전 대비 농지법 개정 이후 농지거래량 변화(%)를 측정한다. 기타 요인만 통제하였을 때 농지법 개정 효과는 −10으로 추정된다(모델 (1)). 여기에 계절성이 미치는 영향을 추가로 통제하였을 때 농지법 개정 효과는 −8로 추정된다(모델 (2)). 마지막으로 모든 변수를 통제하였을 때 농지법 개정 효과가 −1로 추정된다(모델 (5)). 이런 경우, 실제 농지법 개정 효과는 (exp(-1)-1)%라고 할 수 있다.

자료: 저자 작성.

3.3. 실증 분석 결과

3.3.1. 농지법 개정 효과

<표 3-7>은 식 (3.1)로 추정한 농지법 개정 효과를 전국, 도시지역, 농촌지역으로 나누어 보여준다. 농지법 개정(규제효과)으로 인해 전국적으로 농지거래량이 LH 사태 이전 대비 약 11% 감소하였으며, 도시보다는 농촌에 더 크게 나타났다. 농촌지역은 농지법 개정으로 농지거래 회전율이 13~21%가량 유의미하게 하락하였으나, 도시지역은 6~8%가량 하락하였고 통계적으로도 유의미하지 않았다.[20]

예고효과는 농지취득 규제 강화가 예고되었으나 아직 시행되지 않은 시점에서 농지법 개정 예고가 농지거래량에 미치는 영향을 보여준다. 전국적으로 LH 사태 이전에 비해 농지거래 회전율이 약 22% 증가한 것으로 나타났다. 농지취득 규제 강화에 대비하여 농지시장 참여자들이 농지매매를 서두른 것으로 이해할 수 있다. 예고효과는 도시지역에서 더 두드러지게 나타났다. 예고효과로 인해 도시지역 회전율은 약 30%, 농촌지역 회전율은 약 12~20% 증가하였다. 특히, 인구감소지역에서 예고효과가 약 12%로 다른 지역보다 낮게 나타났다. 농지취득 규제는 영농의사가 없는 비농업인을 대상으로 하기 때문에, 예고효과가 크다는 것은 비합법적인 농지거래가 많이 이루어지고 있다는 사실을 방증한다.

전국적으로 이자율이 1%p 상승하였을 때 농지거래 회전율이 약 13% 하락하였다. 지역별로 보면, 이자율이 1%p 오를 때 농촌지역 농지거래 회전율은 8~10%, 도시지역의 농지거래 회전율은 16~26% 하락하였다. 이는 이자율이 오를 때 농지 매수자의 유보가격이 농지 매도자의 유보가격보다 빠르게 떨어진다는 것을 나타낸다. 이러한 특성은 농촌지역보다 도시지역에서 강하게 나타난다. 이는 도시지역의 농지가격이 개발 수요 등으로 농지의 생산가치를 초과하는 상황에서 이자율

20) 종속변수만 로그 변환한 경우에는 독립변수가 1단위 변화하였을 때 회전율은 (exp(계수 값)-1)% 변화하였다고 해석한다. 한편, 종속변수와 독립변수를 함께 로그 변환했을 때 계수 값은 종속변수가 1% 변화하였을 때 종속변수가 몇 % 변화하였는지 나타낸다.

이 오르면, 농지투자에 대한 자금조달 비용과 기회비용이 증가하여 농지투자수익이 감소하기 때문이다.

농지시장 지표인 전월 농지가격이 농지거래 회전율에 미치는 영향은 전반적으로 유의미하지 않았으나, 농촌지역에서는 정(+)의 상관관계를, 도시지역에서는 부의 상관관계를 보였다. 전월 농지가격이 오를 때, 농촌지역에서는 매도자에 비해 매수자의 유보가격이 더 많이 오르나, 도시지역에서는 매도자에 비해 매수자의 유보가격이 적게 오른다고 해석할 수 있다. 이는 농지매수자가 도시지역 내 농지가격을 다른 지역에 비해 충분히 높다고 인식하여 농지매도자보다 농지가격 인상을 더 보수적으로 평가하기 때문이다. 한편, 농지가격이 낮은 농촌지역에서는 매수자들이 농지가격 상승을 농지시장 활성화의 시그널로 이해하고 농지투자를 더 적극적으로 할 수 있다.

또 다른 농지시장 지표인 가격 변동성은 전반적으로 농지거래 회전율을 낮추며, 도시지역에서 더 크게 영향을 주는 것으로 나타났다. 전국 기준으로 지난 12개월 농지가격의 표준편차가 1% 증가하면 농지거래 회전율은 6~8%가량 감소하였다. 도시지역에서는 농지거래 회전율이 약 8~10%, 농촌지역에서는 5~7%가량 감소하였다. 농지가격의 변동성은 농지시장의 불확실성을 나타내는 지표이기 때문에, 이러한 결과는 현물옵션 이론과 포트폴리오 이론으로 설명할 수 있다. 현물옵션 이론에 따르면 농지 소유주는 농지시장이 불확실할 때 더 나은 정보환경에서 농지처분결정(de-investment decision)을 내리고자 농지판매 시점을 늦춘다(Turvey, 2003; Plogmann et al., 2022). 이는 농지를 판매할 수 있는 권리의 가치, 즉 옵션 가치가 현재 매도자의 유보가격을 올렸기 때문이다.[21] 한편, 포트폴리오 이론에 따르면 가격 변동성이 큰 자산은 위험성이 커 자산으로서의 가치가 낮아진다. 이 때문에 투자자적 성격이 강한 매수자 집단의 유보가격이 상대적으로 더 떨어졌을 수 있다.

21) Turvey(2003)는 현물옵션이론을 바탕으로 농지처분 시점을 정할 수 있는 옵션 가치가 농지가격에 미치는 영향을 분석하였다. 이 옵션 가치는 시장의 기대수익률이 오를수록, 시장의 불확실성이 커질수록, 무위험수익률이 낮아질수록 증가한다.

농산물시장 지표인 곡류와 과채 생산자물가지수는 대체적으로 농지거래 회전율을 낮춘다. 곡류 생산자물가지수(PPI)가 1 오를 때 농지거래 회전율은 전국적으로 0.6~0.7%가량 떨어졌으며, 도시지역에서 농촌지역보다 0.1% 정도 더 떨어졌다. 과채류 생산자물가지수가 1 오를 때, 농지거래 회전율은 대도시에서 0.4% 상승하고 지방에서는 0.1% 하락하였다. 그러나 전국적으로 보면 과채류 생산자물가는 농지거래 회전율에 유의미한 영향을 주지 않았다.

농지실거래 데이터에서는 논과 밭을 구분하지 않으나, 곡물과 과채류 가격 상승에 따른 농지거래량 차이는 해당 지목이 논과 밭에 대한 거래량으로 이해할 수 있다. 곡물가격 상승에 따라 농지거래량이 감소하는 것은 곡물가격 상승에 따른 농업 소득(또는 임대료) 향상에 대한 기대가 매수자보다는 매도자의 유보가격을 더 크게 올리기 때문으로 보인다. 한편, 매수자와 매도자는 과채류 가격 변화에 대해 비슷하게 반응하는 것으로 보인다. 다만, 고부가가치 품목을 주로 재배하는 대도시에서는 매수자들이 매도자에 비해 농산물가격 상승에 따른 농지가격 상승에 더 크게 기대하는 것으로 보인다. 농지는 대표적인 인플레이션 헤지 상품이라는 것을 고려할 때(Baker et al., 2014),[22] 대도시지역 매수자들이 다른 지역보다 더욱 전략적으로 농지 투자를 한다고도 해석할 수 있다.

월(月) 더미변수는 계절성이 농지거래 회전율에 미치는 효과를 보여준다. 농촌지역은 도시지역에 비해 농작물 생산 주기에 따라 월별 농지거래 회전율 차이가 크게 나타난다. 특히 농작물을 키우고 수확하는 5~10월 사이에 농지거래 회전율이 크게 감소한다. 도시지역에서도 1월 대비 8~9월의 농지거래 회전율이 감소하긴 하지만 농촌지역에 비해 완만하다.

거래농지 중 농업진흥지역이 차지하는 비중이 증가할수록 농지거래 회전율이 높은 것으로 나타났다. 시군 고정효과 모델을 사용하였기 때문에, 한 시군 내에서 거래매매가 많아지는 시기에 농업진흥지역 내 필지들도 거래되는 것으로 보는 게

22) 농산물 가격 상승은 결국 소비자 물가 상승으로 이어지는데, 투자자 입장에서는 소비자 물가 상승과 비슷하게 가치가 올라가는 농지를 더 매력적인 투자처로 느낄 수 있다.

타당하다.[23] 농업진흥지역 내 필지들은 다른 필지에 비해 자주 매매되지 않는다는 것을 보여준다.

마지막으로, 인구 만 명이 증가할 때 전국 농지거래 회전율이 0.9% 증가하였다. 인구감소지역에서는 인구 만 명이 증가할 때 농지거래 회전율이 16% 감소하였으나, 다른 농촌지역(군부, 지방)에서는 인구 변화가 농지거래 회전율에 미치는 영향이 유의미하지 않게 나타났다. 한편, 인구비감소지역과 시부에서는 인구 만 명이 증가할 때 농지거래 회전율이 1% 증가하였다. 대도시에서는 인구 변화가 미치는 영향이 유의미하지 않았다.

이러한 결과는 인구 변화가 지역에 따라 다른 방식으로 농지시장에 영향을 준다는 것을 의미한다. 인구감소지역에서는 인구 감소가 농지거래량을 증가시키는데, 이는 기존에 있는 농업인 등 거주민들이 농지를 처분하고 지역을 떠나기 때문이라고 볼 수 있다. 한편, 비감소지역에서는 인구가 증가하면서 농지거래량이 늘어난다. 이는 새로운 인구가 유입되어 정착하면서 농지에 대한 개발 수요가 증가하거나 귀농·귀촌 인구가 늘면서 농지에 대한 농업적 수요가 늘기 때문으로 보인다.

〈표 3-7〉 농지법 개정 시행 효과 추정

모델	전국		시군부		대도시/지방		인구감소/비감소	
	고정효과	공간오차 모형	군부	시부	지방	대도시	감소	비감소
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
예고효과 ('21. 3.~'22. 5.)	0.20***	0.22***	0.15***	0.25***	0.18***	0.26***	0.11***	0.27***
	(0.03)	(0.02)	(0.02)	(0.04)	(0.03)	(0.04)	(0.02)	(0.04)
규제효과 ('22. 6.~'23. 12.)	**-0.12*** **	**-0.11** **	**-0.16*** **	**-0.09**	**-0.14*** **	**-0.09**	**-0.24*** **	**-0.06**
	(0.03)	(0.04)	(0.04)	(0.06)	(0.04)	(0.09)	(0.05)	(0.06)
이자율(%)	-0.14***	-0.17***	-0.10***	-0.17***	-0.11***	-0.30***	-0.08***	-0.19***
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.03)	(0.01)	(0.02)
ln(전월 농지가격)	0.006	-0.008	0.04	-0.035	0.006	0.024	0.032	-0.029
	(0.039)	(0.011)	(0.028)	(0.066)	(0.034)	(0.047)	(0.026)	(0.072)
ln(가격변동성)	-0.08***	-0.06***	-0.05***	-0.09**	-0.07***	-0.08**	-0.05***	-0.10**
	(0.02)	(0.01)	(0.02)	(0.04)	(0.02)	(0.04)	(0.02)	(0.04)

23) 본 모델에서 농업진흥지역은 한 시군 내에서 농업진흥지역이 차지하는 면적 비율이 아니라, 거래된 농지 중에서 농업진흥지역이 차지하는 비율이다. 따라서 농지거래 회전율과 농업진흥지역 비율은 인과관계보다는 상관관계로 이해해야 한다.

(계속)

모델	전국		시군부		대도시/지방		인구감소/비감소	
	고정효과	공간오차 모형	군부	시부	지방	대도시	감소	비감소
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
PPI(곡류)	-0.006***	-0.007***	-0.005***	-0.007***	-0.006***	-0.005**	-0.006***	-0.007***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.002)	(0.001)	(0.001)
PPI(과채)	-0.0006	0.0003	-0.00004	-0.0011	-0.0012**	0.0041***	-0.001	-0.001
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
농업진흥지역(%)	0.0024***	0.0008**	0.0016	0.0026**	0.0025***	-0.0012	0.0016	0.0021
	(0.001)	(0.000)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.002)
전월 인구수 (만 명)	0.009**	0.0002	0.029	0.010***	-0.04	0.006	-0.18***	0.01***
	(0.004)	(0.001)	(0.039)	(0.004)	(0.053)	(0.005)	(0.063)	(0.003)
2월	0.01	0.05*	0.02*	0.0016	0.0078	0.021	0.009	0.008
	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.01)
3월	0.20***	0.26***	0.21***	0.18***	0.19***	0.26***	0.20***	0.19***
	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.02)
4월	0.08***	0.16***	0.08***	0.08***	0.06***	0.22***	0.06***	0.10***
	(0.01)	(0.03)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.02)	(0.03)
5월	-0.06***	0.08***	-0.08**	-0.05*	-0.10***	0.15***	-0.13***	-0.004
	(0.02)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.02)	(0.03)	(0.03)	(0.03)
6월	-0.13***	0.02	-0.16***	-0.10***	-0.17***	0.16***	-0.21***	-0.04
	(0.03)	(0.03)	(0.04)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.04)	(0.03)
7월	-0.16***	-0.01	-0.21***	-0.12***	-0.20***	0.07**	-0.24***	-0.08***
	(0.02)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.02)	(0.03)	(0.03)	(0.03)
8월	-0.24***	-0.11***	-0.27***	-0.22***	-0.27***	-0.09***	-0.30***	-0.17***
	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.04)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.03)
9월	-0.31***	-0.19***	-0.37***	-0.25***	-0.34***	-0.14***	-0.39***	-0.20***
	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.04)	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.03)
10월	-0.13***	-0.001	-0.15***	-0.11***	-0.16***	0.06**	-0.18***	-0.08***
	(0.02)	(0.03)	(0.03)	(0.02)	(0.02)	(0.03)	(0.03)	(0.02)
11월	-0.04***	0.05*	-0.06***	-0.02	-0.07***	0.14***	-0.09***	0.0008
	(0.01)	(0.03)	(0.02)	(0.02)	(0.01)	(0.03)	(0.02)	(0.02)
12월	-0.005	0.06**	-0.03**	0.02	-0.02**	0.09***	-0.05***	0.04**
	(0.01)	(0.03)	(0.01)	(0.02)	(0.01)	(0.03)	(0.01)	(0.02)
상수항	-0.94***	-	-1.29***	-0.67	-0.19	-1.14***	0.17	-0.66
	(0.32)	-	(0.28)	(0.56)	(0.89)	(0.42)	(0.48)	(0.63)
표본 수	19,440	19,440	9,240	10,200	14,760	4,680	9,840	9,600
Adjusted R2	0.36	-	0.36	0.38	0.38	0.47	0.39	0.37
시군 수	162	162	77	85	123	39	82	80

주 1) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

2) 시군별 경지면적을 가중치로 적용하여 산출하였다.

자료: 저자 작성.

3.3.2. 농지거래량 감소 요인별 분해

지금까지 살펴본 것처럼 농지거래량은 여러 가지 대내외 요인에 따라 변동한다. 본 연구에서는 농지법 개정을 포함한 대내외 요인들이 농지법 개정 이후로 관찰되는 농지거래량 감소에 얼마나 기여했는지 추정하였다. <표 3-8>은 계절성, 농산물시장, 이자율, 농지시장, 규제효과 등 요인별 기여도를 보여준다.

전체 변화량은 LH 사태 이전에 대비하여 농지법 개정 후에 연평균 농지거래 회전율이 몇 %p 변화하였는지 나타낸다. 전국적으로 농지거래 회전율이 1.0%p 감소하였으며, 도시지역은 1.4~1.8%p, 농촌지역은 0.83~0.91%p 감소하였다. 요인별로 살펴보면, 농산물시장 요인을 제외하고는 모두 농지거래량을 낮추는 역할을 하였다. 농산물시장 요인은 기여도가 전반적으로 크지 않으나, 특히 도시지역에서는 농지거래량를 증가시켜 전체 농지거래량 감소를 일정 부분 상쇄하였다.

농지법 개정으로 인한 농지거래량 감소, 즉 규제효과는 전체 농지거래량 감소의 약 28%를 설명한다. 절대적인 수치로 보면 규제효과는 농지거래 회전율을 약 0.27%p 낮추었다. 규제효과는 도시지역 농지거래 회전율 감소의 14~19%를, 농촌지역 농지거래 회전율 감소의 33~55%를 설명한다. 특히, 인구감소지역에서 규제효과가 55% 기여한 것으로 나타나는데, 전체 농지거래 회전율 변화량 0.83%p 중 0.46%p이다.

이자율 상승은 전국 농지거래 회전율 감소의 60%를 설명하여 농지시장이 둔화된 주요 원인으로 나타났다. 절대적 수치로 보면 이자율 상승은 농지거래 회전율을 0.59%p 낮추었다. 지역별 기여도를 보면, 이자율 상승이 도시지역은 65~99.7%, 농촌지역은 28~54%가량 기여하였다.[24] 이는 도시지역 농지가격이 높아 시장 수요가 대출금리에 영향을 많이 받고 투자 목적의 거래가 많기 때문으로 보인다.

농지시장(가격, 변동성) 요인은 전체 농지거래 회전율 감소분의 8.5%를 설명한다. 도시지역에서 농지시장요인의 기여율은 대도시 8.6%, 시부와 인구비감소지

24) 대도시에서 이자율의 기여분이 99.7%로 나타났는데, 이는 다른 요인이 농지거래 회전율 감소에 기여하지 않아서가 아니라 농산물시장 요인이 농지거래 회전율을 높이는 역할을 했기 때문이다.

역의 약 13%로 나타났다. 한편, 군부와 인구감소지역에서는 2.3~2.8%, 지방에서는 7%로 나타났다. <표 3-7>을 고려하였을 때, 농지가격보다는 가격 변동성이 농지거래량 감소에 크게 기여했을 것으로 보인다. 농지법 개정 이후로 LH 사태 이전보다 가격 변동성이 커지면서 투자 위험이 증가하여 매수자의 투자수요가 감소한 것(또는 유보가격 하락)으로 이해할 수 있다.

농산물시장 요인은 전국 기준으로 농지거래 회전율을 약 0.01%p(약 1.5%) 상승시켜, 미미하게나마 농지거래량이 더 크게 하락하지 않도록 지지하는 역할을 하였다. 하지만 농산물시장 요인 기여도는 지역에 따라 편차가 크다. 농촌지역 중 군부와 인구감소지역에서는 농산물시장 요인이 농지거래 회전율을 약 3~5% 상승시켰으나, 지방에서는 농지거래 회전율을 약 5% 하락시켰다. 도시지역 중 대도시에서는 농산물시장 요인으로 인해 농지거래 회전율이 약 28% 상승하였으나, 다른 지역에는 별다른 영향을 주지 않았다.

<표 3-7>에서 설명하였듯이 곡물가격 상승은 농지거래 회전율을 낮추고 과채가격 상승은 특히, 대도시에서의 농지거래 회전율을 높이는 역할을 한다. 농산물 가격 동향을 보면 2021년 5월 이후에 곡물류 가격은 하락 및 유지하였고, 과채류 가격은 지속적으로 상승하였다. 농촌지역에서 곡물가격 하락이 농지거래를 촉진하는 역할을 한 것으로 보인다. 한편, 대도시지역은 과채류 가격이 상승하면 농지거래량이 증가하고 지방은 과채류 가격이 상승하면 농지거래량이 줄어든다. 농지법 개정 이후에 과채류 가격이 상승하면서 대도시에서는 농지거래 회전율을 상승시키는 요인으로, 지방에서는 농지거래 회전율을 내리는 요인으로 작용한 것으로 보인다.

계절성은 전국 농지거래 회전율 감소분의 약 6%를 설명한다. 개정 농지법이 시행된 직후인 5-10월이 농지거래 회전율이 낮은 기간이기 때문이다. 지역별로 보면, 계절성은 군부의 농지거래 회전율 감소의 9.5%, 지방의 7.2%, 인구감소지역의 6.8% 정도를 기여하였다. 도시지역에서는 계절성의 기여도가 0.3~3.3%로 낮게 나타났다. 이는 도시지역이 농업생산주기와 연관된 계절성의 영향을 덜 받기 때문으로 보인다.

결론적으로 농지법 개정 이후에 관찰되는 농지거래량 감소의 주요인은 이자율 상승이며, 도시지역에서 더욱 뚜렷하게 나타났다. 한편, 규제효과는 도시지역보다 농촌지역에서 더 크게 나타났다. 특히, 인구감소지역에서는 이자율보다 규제효과가 농지거래량 감소에 더 크게 기여하였다. 이러한 결과를 종합하여 보면, 이자율이 다시 하락한다고 할 때 도시지역은 농지거래량이 다시 회복될 가능성이 크나, 농촌지역은 도시지역보다 회복이 더딜 것으로 보인다.

〈표 3-8〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해

단위: 원/ m^2

구분	전국	시군부		대도시/지방		인구감소지역 여부	
		군부	시부	지방	대도시	감소	비감소
전체 변화량 (연평균)	−1.00	−0.83	−1.15	−0.91	−1.51	−0.83	−1.20
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
계절성	−0.06	−0.08	−0.04	−0.07	−0.01	−0.06	−0.03
	(5.8)	(9.5)	(3.3)	(7.2)	(0.3)	(6.8)	(2.3)
농산물시장 (곡류, 과채 가격)	0.01	0.04	0.00	−0.04	0.42	0.02	0.03
	(−1.5)	(−4.6)	(0.1)	(4.9)	(−27.5)	(−2.6)	(−2.1)
이자율	−0.59	−0.44	−0.75	−0.44	−1.51	−0.31	−0.87
	(59.7)	(53.7)	(65.3)	(48.4)	(99.7)	(38.0)	(72.8)
농지시장 (가격, 변동성)	−0.08	−0.02	−0.14	−0.06	−0.13	−0.02	−0.16
	(8.5)	(2.3)	(12.6)	(6.8)	(8.6)	(2.8)	(13.1)
규제효과	−0.27	−0.32	−0.22+	−0.30	−0.29+	−0.46	−0.17+
	(27.5)	(39.1)	(18.7)	(32.6)	(18.9)	(55.0)	(13.9)
시군 수	162	77	85	123	39	82	80

주 1) +시부, 대도시, 인구비감소지역의 규제효과는 0.05 수준에서 통계적으로 유의미하지는 않다.
2) 연평균 농지거래 회전율 변화량(%p)은 시군 경지면적을 가중치로 적용하여 산출한 평균값이다.
자료: 저자 작성.

3.3.3. 시군별 농지거래량 변화

지금까지 논의하였듯이 농지법 개정 효과는 지역에 따라 다르게 나타난다. 다음 식 (3.2)는 농지법 개정 효과를 시군별로 추정한다. 식 (3.1)과 같이 이원고정효과를 사용하여, 다른 대내외 여건을 통제할 때 한 시군 내에서 농지거래량이 농지법 개정 이후로 어떻게 변화하였는지 추정하였다.[25)]

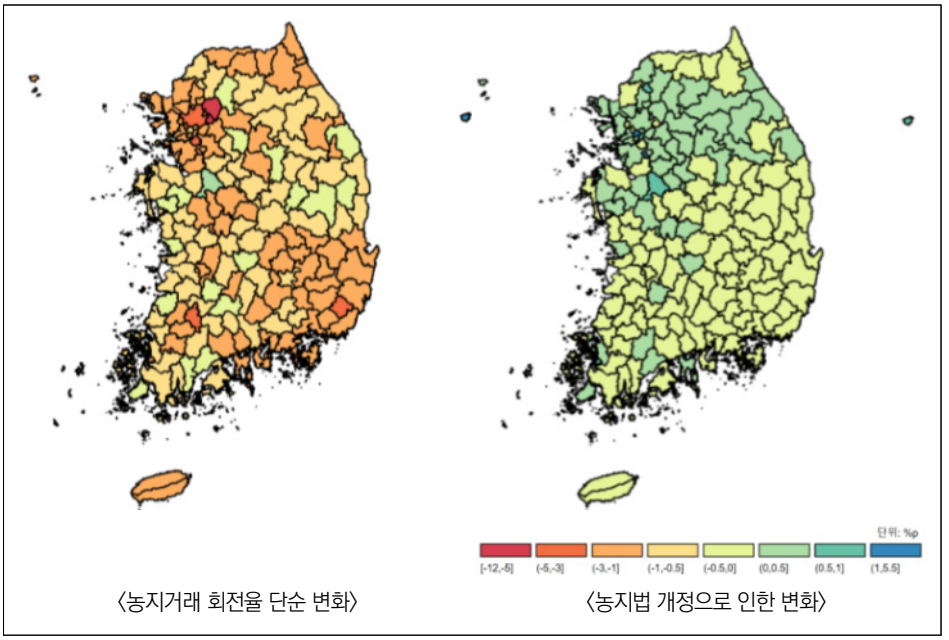
$$\ln(Turnover_{iym}) = \alpha + \rho_{1i}Period1 \times \lambda_i + \rho_{2i}Period2 + \delta_i I \times \lambda_i + \lambda_x X'_y + \lambda_z Z_{iy} + \lambda_i + \lambda_m + \epsilon_{it} \quad \text{식 (3.2)}$$

시기변수(Period1, Period2)와 시군 더미(λ_i) 교차항의 계수인 ρ_{2i}는 시군 i의 농지법 개정 효과를 의미한다. 이 식에서는 이자율(I)이 농지거래 회전율에 미치는 영향이 시군별로 다르다고 가정하였다. 따라서 δ_i는 다른 변수들을 통제하였을 때 이자율이 농지거래 회전율에 미치는 영향을 의미한다. X`$_y$는 곡류와 과채류의 생산자가격지수를 포함하며, Z`$_{iy}$는 로그로 변환한 전월 농지가격, 가격변동성, 농업진흥지역 비중, 전월 인구수 등을 포함한다.

<그림 3-10>은 162개 시군별 연평균 농지거래 회전율 변화를 보여준다. '농지거래 회전율 단순 변화'는 LH 사태 이전과 개정 농지법 시행 이후의 농지거래 회전율 차이(%p)를 나타내며, '개정 농지법 시행 효과'는 이자율, 농산물시장 요인 등을 통제한 후 추정한 규제효과로 인한 농지거래 회전율 감소분(%p)을 보여준다. '단순 비교'에 따르면 농지법 개정 이후 전국적으로 농지거래 회전율이 감소하였다. 특히, 수도권과 부산, 울산 등을 중심으로 한 경남권에서의 농지거래 회전율이 1~3%p가량 크게 감소하였다. 수도권 일부 지역에서는 농지거래 회전율이 3%p 이상 감소하였다.

25) 식 (3.2)는 이원 고정효과 모델로 시군별 규제효과를 추정한다. 고정효과 모델을 사용하면 각 단위 내 변동성이 충분해야 하는데 관측값이 시군별로 120개, 월별로 10개로 변동성이 충분하지 않을 수 있다. 또한 시군별로 이자율이 다르다고 설정하였기 때문에, 이자율에 대한 변동성이 크게 추정되는 지역에서는 상대적으로 규제 효과가 과소하게 추정될 수 있다. 따라서, 식 (3.2)는 엄밀한 규제효과를 추정하였다기보다는 대내외 요인을 통제한다면 순수한 농지법 개정 효과가 크지 않을 것이라는 것이고, 이 또한 시군에 따라 다르다는 것을 보여주고자 하였다.

〈그림 3-10〉 농지 유동성 변화 비교(LH 사태 이전 vs. 농지법 개정 이후)



〈농지거래 회전율 단순 변화〉 〈농지법 개정으로 인한 변화〉

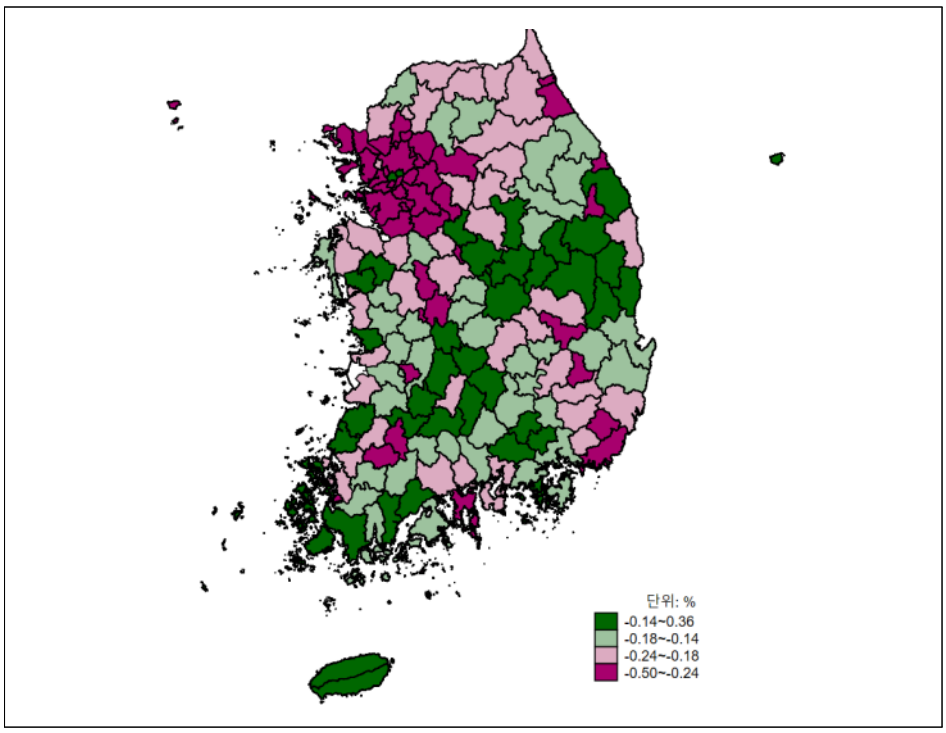
주: 왼쪽 지도는 시군별로 LH 사태 이전(2014. 1.~2022. 2.)에 비해 개정 농지법 시행 이후(2022. 5.~2023. 12.) 연평균 농지거래 회전율이 몇 %p 감소하였는지 보여준다. 오른쪽 지도는 식 (3.2)에서 추정한 ρ(period=2)를 바탕으로 이자율 등 다른 변수를 통제하였을 때 농지법 개정 이후 연평균 농지거래 회전율의 변화를 보여준다.
자료: 저자 작성.

'농지법 개정으로 인한 변화'는 대내외 요인을 통제한 상태에서 농지법 개정 이후 농지거래량 감소분을 보여준다. 대부분의 시군에서 농지거래 회전율이 −0.5~0.5%p 사이에서 완만하게 변한 것으로 나타났다. 주로 전남과 경남 지역에서 농지거래 회전율이 감소하였고, 수도권과 일부 강원도 지역에서는 오히려 농지거래량이 0~0.5%p 사이에서 증가하였다.[26] 이러한 지역은 표면적으로 농지거래량이 크게 줄었으나 사실상 규제효과는 미미하다고 볼 수 있다.

<그림 3-11>은 시군별로 이자율 상승에 따라 농지거래 회전율이 몇 % 변하는지 보여준다. 규제효과가 미미하였던 수도권과 광역시 등 대도시, 일부 강원도 지역에서 이자율 상승이 농지거래량 감소에 미치는 영향이 큰 것으로 나타났다.

26) 각주 23)과 같은 이유로, 농지법 개정 이후로 농지거래량이 증가한 것이 규제효과로 인해 증가했다고 말하기 어렵다.

〈그림 3-11〉 이자율에 대한 민감도(2014~23년)



주: 위 그래프는 이자율이 1%p 상승할 때 농지거래 회전율이 몇 % 감소하는지 나타낸다.
자료: 저자 작성.

이 결과는 앞 절에서 살펴본 농업법 개정 효과와 같은 시사점을 준다. 즉, 농지법 개정 이후에 대부분의 시군에서 농지거래량이 감소하였으나 이는 순수하게 '규제효과'라고 하기 어렵다. 특히, 수도권, 광역시 등 대도시, 강원도 일부 지역에서는 이자율 상승이 농지거래량을 줄이는 데 주된 역할을 하였다. 이들 지역은 이자율이 하락하면 농지시장이 다시 활성화될 것으로 보인다. 한편, 전라남도, 전라북도, 경상북도 등의 지역은 이자율 상승에 비교적 영향을 덜 받으면서도 농지거래 회전율이 감소하였다. 이러한 지역은 농지취득 규제가 농지수요를 줄이는 데 효과를 냈다고 할 수 있으며, 이자율이 다시 하락하여도 이전 수준으로 농지거래량을 회복하기 어려울 것으로 보인다.

4. 시사점

우리나라 농지시장의 특징으로는 농지거래 중 직거래 비중이 높다 보니 농지시장을 통한 공식적인 정보 습득이 어렵다는 점을 들 수 있다. 결과적으로 우리나라 농지시장은 개별 참여자와 개별 상품 특성에 영향을 크게 받아 농지가격과 농지거래량의 변동성이 크고, 거래비용이나 정보 비대칭성이 커서 농지시장이 효율적인 자원 분배의 기능을 수행하기 어려운 구조를 가지고 있다는 것이다.

우리나라 농지거래량과 농지가격(실질) 및 이자율의 관계를 살펴보면, 농지가격(실질)과 농지거래량은 대체적으로 정(+)의 상관관계, 이자율과 농지거래량은 부(−)의 상관관계를 보인다. 먼저, 우리나라 농지가격과 거래량 변화를 살펴보면 LH 사태가 발생하고 개정 농지법이 시행된 2021~22년을 기점으로 농지가격과 농지거래량이 하락하였다. 그러나 동 기간 이자율이 1% 미만의 초저금리에서 3%대로 상승하였기 때문에 농지가격과 농지거래량 변화가 농지법 개정 때문만이라고는 보기 어려운 상황이다. 농지법 개정 및 이자율 등의 요인 변화가 농지거래량에 어떤 영향을 주었는지 정량적으로 분석한 결과 농지법 개정(규제효과)으로 인해 전국적으로 농지거래 회전율이 LH 사태 이전 대비 약 11% 감소하였으며, 이자율은 1%p 상승하였을 때 농지거래 회전율은 약 13% 하락하였다. 농지법 개정으로 인한 효과(규제효과)는 도시지역보다 농촌지역에 더 크게 나타났는데, 농촌지역은 농지법 개정으로 농지거래 회전율이 13~21%가량 유의미하게 하락하였으나, 도시지역은 6~8%가량 하락하였고 통계적으로도 유의미하지 않았다. 이자율도 1%p 오를 때 농촌지역 농지거래 회전율은 8~10%, 도시지역의 농지거래 회전율은 16~26% 하락하였다. 이는 이자율이 오를 때 농지 매수자의 유보가격이 농지 매도자의 유보가격보다 빠르게 떨어진다는 것을 의미한다. 이러한 특성은 농촌지역보다 도시지역에서 강하게 나타났는데, 이는 도시지역에서 이자율이 오르면 농지투자에 대한 자금조달 비용과 기회비용이 증가하여 농지투자 수익이 감소하기 때문인 것으로 추정된다. 그리고 농지시장 지표인 전월 농지가격이 농지거래 회

전율에 미치는 영향은 전반적으로 유의미하지 않았으나, 농촌지역에서는 정(+)의 상관관계를, 도시지역에서는 부(−)의 상관관계를 보였다. 농촌지역에서는 전월 농지가격과 농지거래 회전율의 정(+)의 상관관계는 농지가격이 낮은 농촌지역에서 매수자들이 농지가격 상승을 농지시장 활성화의 시그널로 이해하고 농지투자를 더 적극적으로 할 수 있다는 점을 의미하지만, 반대로 농촌지역 농지매수자들은 농지가격 하락을 농지시장 침체기로 인식하여 농지 투자를 더 축소할 수 있다는 점도 내포한다. 따라서 현재 농촌지역의 농지가격 하락은 도시지역에 비해 농지매매 의향을 더욱 감소시키는 요인이 될 수 있다.

농지법 개정 이후에 연평균 농지거래 회전율 변화에 개별 요인의 기여도를 살펴보면, 규제효과는 전체 농지거래량 감소의 약 28%를 설명하고, 이자율 상승은 전국 농지거래 회전율 감소의 60%를 설명하여 농지거래량 감소의 주요 원인으로 나타났다. 지역별로는 규제효과가 도시지역 농지거래 회전율 감소의 14~19%, 농촌지역 농지거래 회전율 감소의 33~55%를 설명하는 것으로 나타났고, 이자율 상승은 도시지역 농지거래 회전율 감소의 65~99.7%, 농촌지역은 28~54%를 기여하였다. 결론적으로 농지법 개정 이후에 관찰되는 농지거래량 감소의 주요인은 이자율 상승이며, 도시지역에서 더욱 뚜렷하게 나타났다는 점이다. 한편, 규제효과는 도시지역보다 농촌지역에서 더 크게 나타났고, 인구감소지역에서는 이자율보다 규제효과가 농지거래량 감소에 더 크게 기여하였다. 이러한 결과를 종합하여 보면, 이자율이 다시 하락한다고 할 때 도시지역은 농지거래량이 다시 회복될 가능성이 크나 농촌지역은 도시지역보다 회복이 더딜 것으로 보인다.

제4장

농지거래에 대한 인식 및 전망

제4장

농지거래에 대한 인식 및 전망

1. 설문조사 대상 기초통계와 농지거래 애로사항

1.1. 설문조사 대상의 기초통계

본 연구에서는 한국농촌경제연구원(KREI) 현지통신원을 대상으로 하는 농업인 설문조사와 비농업인 중 농지를 매입한 경험이 있거나 향후 매입의향이 있는 비농업인(청년예비농 포함)을 대상으로 설문조사를 각각 실시하였다.

먼저, 농업인의 지역별 농지매매 실태를 파악하기 위하여 KREI 현지통신원을 대상으로 설문조사를 시행하였다. 조사 기간은 2024년 9월 11일~25일까지 약 2주간 진행하였으며, 유효 응답 수는 950명이다. 설문조사 내용은 농가의 경영 특성, 농지매매 경험 및 애로사항, 향후 농지매매 의향, LH 사태와 농지법에 대한 인식 조사 등으로 구성되었다.

조사에 참여한 950명의 응답자는 대부분 남성(82.6%)이고, 연령은 60대(48.6%)가 가장 많았으며, 다음으로 70대(21.9%)와 50대(18.6%) 순으로 나타났다. 지역은 경북에 거주하는 응답자가 18.3%로 가장 많았으며, 다음으로 전남 14.7%, 충남/세종과 경남이 각각 13.2%, 12.9%로 비교적 비슷한 비율을 보였다. 농가의 재

배 유형은 과수(28.6%)와 논벼(24.2%)가 많았으며, 응답자의 학력은 대부분 대학교 재학 이상(52.9%)이며, 영농경력은 10~20년(36.8%)과 40년 이상(24.2%)이 가장 많았다. 매출액은 8천만 원 이상(22.8%)이 가장 많으며, 2천만~4천만 원 미만(21.4%)도 비슷한 수준이다. 한편, 농가부채는 5천만 원 미만이 57.4%였으며, 대부분의 조사 응답자는 영농 승계자가 없는 것(80.5%)으로 나타났다<표 1-3>.

비농업인의 농지매입 및 의향을 파악하기 위하여 설문조사업체인 ㈜에스티아이를 통해 비농업 농지매매 의향 및 인식조사를 실시하였다. 조사 기간은 2024년 9월 26일~10월 16일 동안 진행하였으며, 유효 응답 수는 254명이다.[27] 설문조사의 내용은 농지매수 경험 및 애로사항, 향후 농지매수 의향, LH 사태와 농지법에 대한 인식조사 등으로 구성되었다. 비농업인 대상 설문조사에 참여한 응답자는 대부분 남성(60.2%)이었으며, 연령은 40대(33.6%)가 가장 많았다. 응답자의 거주 또는 영농활동 지역은 경남 지역(21.8%)이 가장 많았으며, 다음으로 경기/인천 지역(20.4%)이 많은 것으로 나타났다. 응답자의 학력은 대부분 대학교 재학 이상(81.0%)이었다<표 1-4>.

1.2. 농지매매 목적 및 애로사항

최근 10년 이내 농지를 매입한 경험과 구입 목적을 조사한 결과, 농업인 응답자의 38.1%가 농지를 매입한 경험이 있었으며, 주로 영농규모를 확대하여 농업 소득을 높이기 위해(65.7%) 매입한 것으로 나타났다.

27) 본 연구에서는 구글폼을 통해 청년예비농에게 설문조사지를 직접 배포하였고, 총 35명이 응답하여 청년예배농을 포함한 비농업인 설문조사 결과 응답 수는 총 289명이다.

〈표 4-1〉 10년 이내 농지매입 경험 및 목적(농업인 대상)

단위: 명, %

구분		사례 수	비율
농지매입 경험	있음	362	38.1
	없음	588	61.9
합계		950	100.0
농지매입 목적	영농규모를 확대하여 농업소득을 높이기 위해	238	65.7
	농업용 시설 건축 및 확대를 위해	40	11.0
	농지를 활용(전용)하여 비농업적 이용(또는 개발)을 위해	23	6.4
	농지가격이 상승할 것을 예상(자산가치 상승)	24	6.6
	기타	37	10.2
합계		362	100.0

주: 기타 의견으로 자경농지 확보, 진입로 확보, 거주지 인접 지역 등의 의견이 있었음.
자료: 저자 작성.

비농업인 대상 설문에서는 최근 10년 동안 농지를 매입한 경험이 있는 응답자는 34.6%로 나타났으며, 주 매입 목적은 가까운 미래에 귀농 또는 귀촌을 위해(49.6%) 매입한 것으로 나타났다. 비농업인이 농지매입 목적으로 미래에 귀농 또는 귀촌이 가장 많이 응답하였지만, 비농업적 농지활용(11.8%)과 농지가격 상승 기대(13.4%)도 농업인 응답 결과보다는 높아서 비농업인들은 농업인보다 농지를 자산적 가치로 인식 및 활용하려는 경향이 더 크다고 할 수 있다.

〈표 4-2〉 농지매입 경험 및 목적(비농업인 대상)

단위: 명, %

구분		사례 수	비율
농지매입 경험	있음	100	34.6
	없음	189	65.4
합계		289	100.0
농지매입 목적	가까운 미래에 귀농 또는 귀촌을 위해	63	49.6
	주말체험·영농 목적	32	25.2
	농지를 활용(전용)하여 비농업적 이용(또는 개발)을 위해	15	11.8
	농지가격이 상승할 것을 예상(자산가치 상승)	17	13.4
합계		127	100.0

자료: 저자 작성.

과거 농지를 매입한 농업인 중 43.6%가 거래 과정에서 불편 사항이 있었다고 응답하였으며, 주된 불편 사항으로는 농지매물 부족(32.7%)과 농지정보 부족(29.3%)이라고 응답하였다.

〈표 4-3〉 농지매입 불편 유무 및 원인(농업인 대상)

단위: 명, %

구분		사례 수	비율
농지매입 불편 유무	있음	158	43.6
	없음	204	56.4
합계		362	100.0
농지매입 불편 원인 (중복응답)	농지매물 부족(농지를 매도하려는 사람이 없음)	68	32.7
	높은 거래 수수료(중개수수료 및 취·등록세 등)	52	25.0
	농지정보 부족(농지소유자, 농지특성 등)	61	29.3
	거래 위험(농지직거래 등)	15	7.2
	기타	12	5.8
합계		208	100.0

주: 기타 의견으로는 높은 농지가격, 높은 대출 이자 및 대출 어려움, 농취증 발급 어려움 등이 있었다.
자료: 저자 작성.

농지를 매입하였거나 농지매입 의향이 있는 비농업인 대상 설문조사에서도 농업인 설문조사 결과에 큰 차이가 없었다. 비농업인은 농지정보 부족과 높은 거래 수수료율이 각각 32.7%로 가장 높게 나타났고, 농지매물 부족도 26.5%로 응답하였다. 즉, 농업인과 비농업인 모두 농지매물과 농지정보 부족이 농지매입의 주요 불편사항으로 인식하고 있다.

〈표 4-4〉 농지매입 불편 유무 및 원인(중복응답)

단위: 명, %

구분		사례 수	비율
농지매입 불편 유무	있음	40	40.0
	없음	60	60.0
합계		100	100.0
농지매입 불편 원인 (중복응답)	농지매물 부족(농지를 매도하려는 사람이 없음)	13	26.5
	높은 거래 수수료(중개수수료 및 취·등록세 등)	16	32.7
	농지정보 부족(농지소유자, 농지특성 등)	16	32.7
	거래 위험(농지직거래 등)	4	8.2
	기타	-	-
합계		49	100.0

자료: 저자 작성.

농업인만을 대상으로 최근 10년 이내 농지를 매도한 경험과 매도 목적을 조사한 결과, 전체 응답자의 20.9%가 농지를 매도한 경험이 있었으며, 주된 이유로 생활비 부족 또는 부채상환을 위해(39.2%)라고 응답하였다.

〈표 4-5〉 10년 이내 농지매도 경험 및 목적(농업인 대상)

단위: 명, %

구분		사례 수	비율
농지매도 경험	있음	199	20.9
	없음	751	79.1
합계		950	100.0
농지매도 목적	고령으로 영농 은퇴	24	12.1
	생활비 부족 또는 부채상환을 위해	78	39.2
	농사 수지가 맞지 않아서	22	11.1
	농지가격이 앞으로 하락할 것 같아서	9	4.5
	높은 가격으로 농지를 매입하겠다는 사람이 생겨서	21	10.6
	기타	45	22.6
합계		199	100.0

주: 기타 의견에는 타 농지 구입을 위해, 택지개발지구 및 도로 편입, 자녀 결혼 자금 등이 있었다.
자료: 저자 작성.

농지를 매도한 경험이 있는 농업인 중 거래과정에서 불편 사항을 경험한 농업인은 42.2%로 나타났으며, 주된 원인으로 농지매수자 부족(60.0%)이라고 응답하였다. 앞서 농업인의 매수 불편 원인에서도 농지매물 부족이 가장 중요한 요인이라고 응답하였는데, 농지매도인 관점에서 농지매물 부족에 따른 불편 강도가 더 크다는 것을 알 수 있었다. 즉, 현재의 농지거래량 감소는 농지매수(의향)인보다 농지매도(의향)인이 더 크고 불편하게 인식하고 있다는 점이다.

〈표 4-6〉 농지매도 불편 유무 및 원인(농업인 대상)

단위: 명, %

구분		사례 수	비율
농지매도 불편 유무	있음	84	42.2
	없음	115	57.8
합계		199	100.0

(계속)

구분		사례 수	비율
농지매도 불편 원인 (중복응답)	농지매수자 부족(농지를 매수하려는 사람이 없음)	48	60.0
	높은 거래 수수료(거래수수료 및 양도소득세 등)	17	21.3
	거래 위험(농지직거래 등)	3	3.8
	기타	12.0	15.0
합계		80.0	100.0

주: 농지매도에 불편을 겪었다는 응답자 중 4명은 불편 원인에 응답하지 않음. 기타 의견으로는 낮은 토지가격, 분할측량 등에 시간이 많이 소요, 농지정보 미숙, 구입자 자격 부족 등이 있었음.
자료: 저자 작성.

2. 농지가격 변동 체감 및 전망

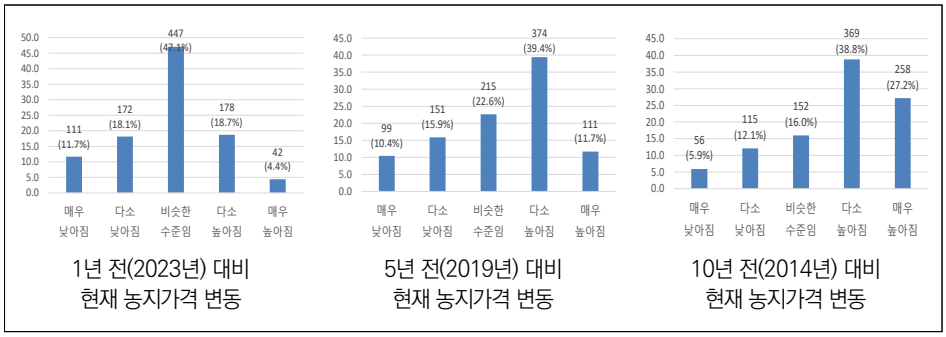
2.1. 가격 변동 체감

2.1.1. 농지가격 변동 체감(농업인 대상)

과거(2014년, 2019년, 2023년)와 비교하여 현재 살고 있는 지역의 농지가격 변동에 대한 체감 의견을 조사한 결과, 전체 응답자는 1년 전(2023년)에 비하여 현재의 농지가격은 비슷한 수준(47.1%)으로 인지하고 있었다. 반면, 5년 전보다 현재의 농지가격이 높아졌다는 의견은 51.1%이었으며, 10년 전 대비 농지가격이 높아졌다는 의견은 66.0%로 나타났다.

5년 전 대비 현재 농지가격 변동에 대해 '다소 높아짐'이 39.4%, '매우 높아짐'이 11.7%로 응답하였는데, 10년 전 대비 현재 농지가격은 '다소 높아짐'이 38.8%, '매우 높아짐'이 27.2%로 먼 과거와 비교하여 농지가격 변동을 더 크게 느끼고 있다.

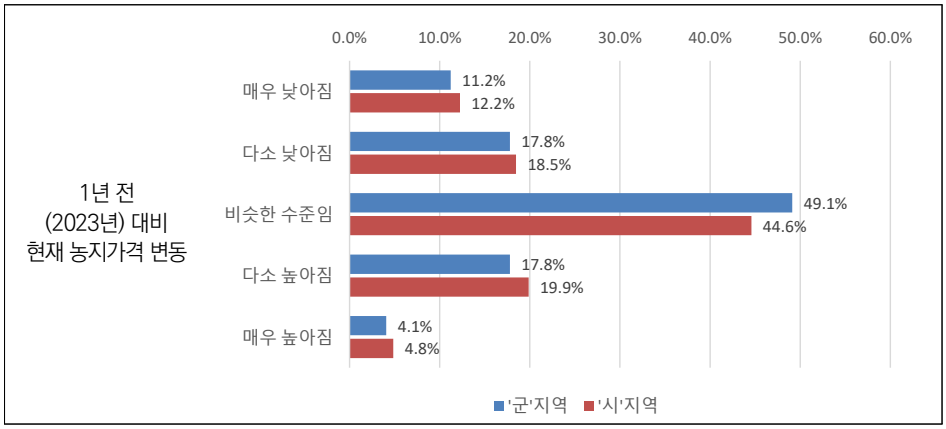
〈그림 4-1〉 농지가격 변동 체감



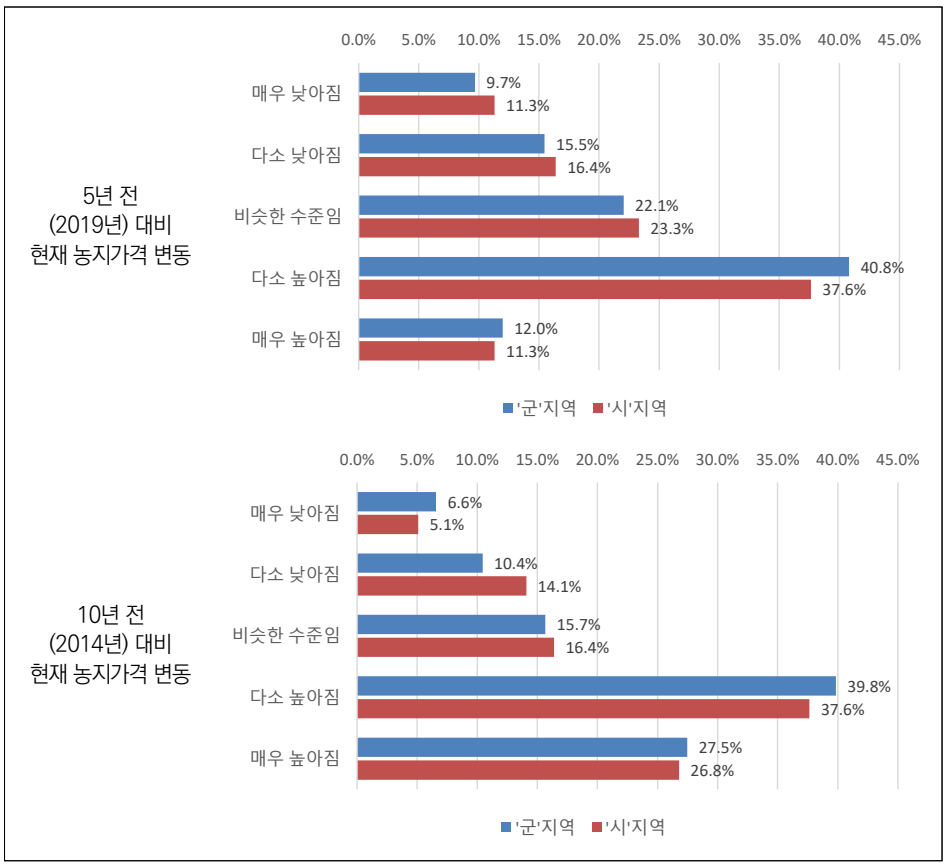
주: 매우 낮아짐(-10% 이상), 다소 낮아짐(-10~0%), 비슷한 수준임(0~10%), 다소 높아짐(10~20%), 매우 높아짐(20% 이상).
자료: 저자 작성.

다음으로 응답자 거주지를 기준으로 행정구역상 시와 군으로 구분하여 농지가격 변동에 대한 체감을 조사하였다. 조사 응답자 중 시 지역에 거주하는 농가 433명, 군 지역에 거주하는 농가는 517명으로 나타났다. 조사 결과, 1년 전 대비 현재의 농지가격은 시군 지역 모두 비슷한 수준으로 인지하고 있다(군 지역 49.1%, 시 지역 44.6%). 한편, 5년 전과 10년 전 대비 농지가격이 높아졌다는 의견이 많았으며, 특히 10년 전에 비해 군 지역에서는 67.3%가 높아졌다고 응답하였으며, 시 지역에서는 64.4%가 농지가격 상승을 체감하였다고 응답하였다.

〈그림 4-2〉 시군 지역 구분에 따른 농지가격 변동 체감



(계속)

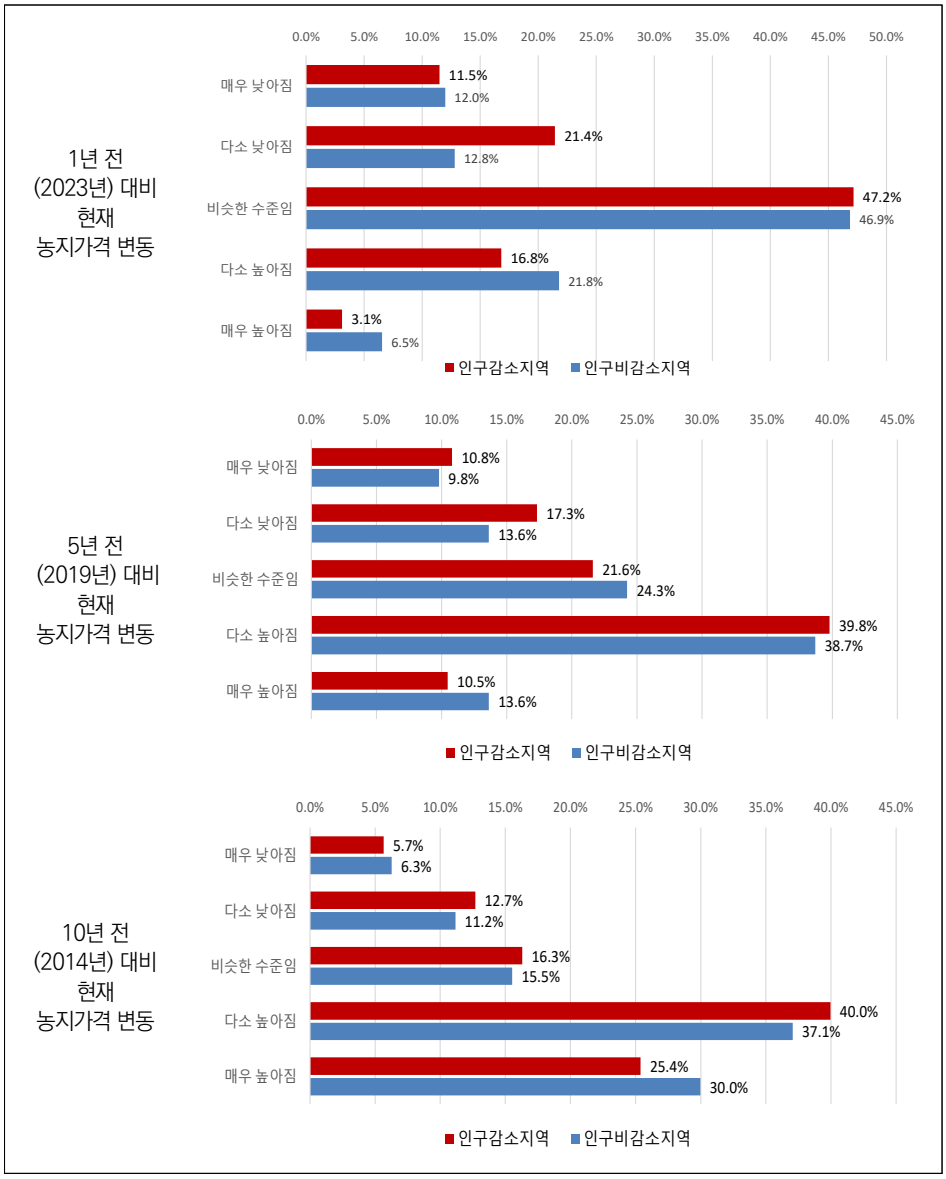


주 1) 매우 낮아짐(-10% 이상), 다소 낮아짐(-10~0%), 비슷한 수준임(0~10%), 다소 높아짐(10~20%), 매우 높아짐(20% 이상).
2) 시 지역 응답자는 433명, 군 지역 응답자는 517명이며, 특·광역시는 응답자는 시 지역에 포함한다.
자료: 저자 작성.

행정안전부에서 지정한 인구감소지역 여부에 따른 농지가격 변동을 비교한 결과, 공통적으로 1년 전과 비교하여 현재의 농지가격은 대부분 비슷한 수준으로 인지하였으나 5년 전, 10년 전과 비교하여 농지가격 높아졌다는 의견이 주를 이루었다.

다만, 5년 전 대비 현재 농지가격 변동에 대해 인구비감소지역의 응답자의 52.3%가 높아졌다고 응답한 반면, 인구감소지역은 50.3%로 나타났다. 또한, 10년 전 대비 현재 농지가격에 대해 인구비감소지역의 응답자 67.0%, 인구감소지역은 65.4%가 농지가격이 상승하였다고 응답하였다.

〈그림 4-3〉 인구감소지역 여부에 따른 농지가격 변동 체감

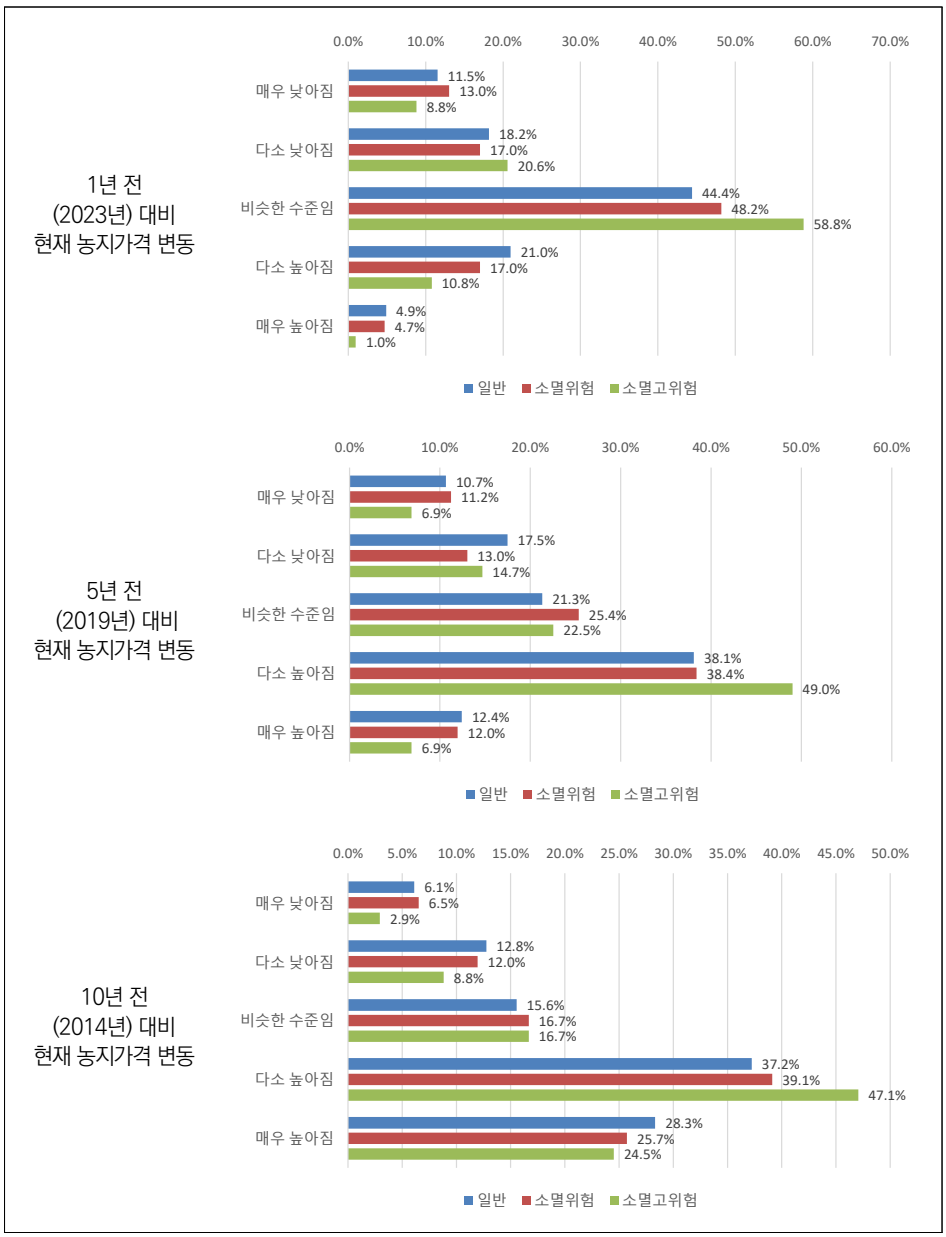


주 1) 매우 낮아짐(-10% 이상), 다소 낮아짐(-10~0%), 비슷한 수준임(0~10%), 다소 높아짐(10~20%), 매우 높아짐(20% 이상).

2) 인구비감소지역에 해당하는 응답자는 367명이고, 인구감소지역에 해당하는 응답자는 583명이다.

자료: 저자 작성.

〈그림 4-4〉 농촌소멸위험지역 여부에 따른 농지가격 변동 체감



주 1) 매우 낮아짐(-10% 이상), 다소 낮아짐(-10~0%), 비슷한 수준임(0~10%), 다소 높아짐(10~20%), 매우 높아짐(20% 이상).
2) 일반 지역 거주 응답자는 572명, 농촌소멸위험지역 응답자는 276명, 농촌소멸고위험지역 응답자는 102명이다.

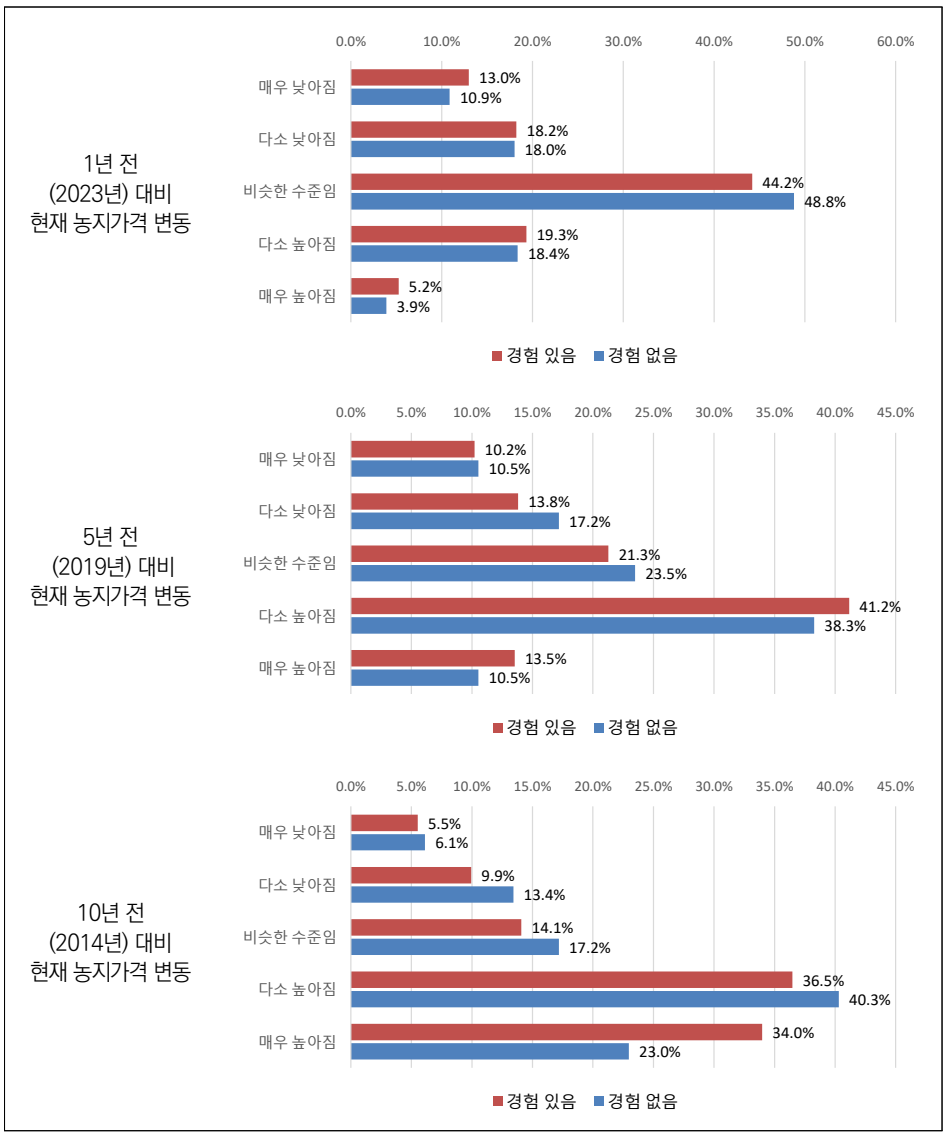
자료: 저자 작성.

최근 정부에서는 읍면 단위의 농촌소멸위험지수를 발표하였는데, 본 연구에서는 KREI 현지통신원의 주소 정보를 기반으로 하여 응답자의 농촌소멸위험지역 거주 여부를 파악할 수 있었다. 이를 바탕으로 농촌소멸위험지역 여부에 따른 농지가격 변동 체감을 조사하였는데, 모든 지역에서 1년 전 농지가격과 현재의 농지가격은 비슷한 수준으로 인식하고 있었다. 한편, 5년 전과 10년 전 농지가격에 비해 현재 농지가격은 높아졌다는 의견이 많았는데, 특히 농촌소멸고위험지역에서는 10년 전 농지가격 대비 다소 높아짐(10~20%)이라고 응답한 비중이 높았던 반면, 일반지역에서는 매우 높아짐(20% 이상)이라 응답한 비중이 농촌소멸위험지역과 농촌소멸고위험지역보다 높게 나타났다. 반면, 농지가격 하락은 농촌소멸위험지역과 농촌소멸고위험지역보다 일반지역에서 더 크게 느끼고 있는 것으로 조사되었다<그림 4-4>.

지난 10년간 농지매입을 한 응답자와 농지매입을 하지 않은 응답자를 구분하여 농지가격 변동 체감을 조사한 결과, 농지매입 경험이 있는 농가가 농지가격 상승을 더 크게 느끼고 있는 것으로 나타났다.

농지매입 경험이 있는 응답자는 1년 전과 비교하여 현재 농지가격에 대해 31.2%가 낮아졌다고 응답한 반면, 24.6%는 상승하였다고 응답하였다. 한편, 5년 전보다 농지가격이 높아졌다고 체감한 응답자 비율은 54.7%이었으며, 10년 전과 비교하여 70.4%의 응답자가 농지가격이 상승하였다고 응답하였다. 반면, 농지매입 경험이 없는 응답자의 경우 5년 전, 10년 전과 비교하여 각각 48.8%와 63.3%가 농지가격이 상승하였다고 응답하였다. 지난 10년간 농지를 매입한 응답자와 농지매입을 경험하지 않은 응답자에 따른 농지가격 변동 체감을 조사한 결과, 농지매입 경험이 있는 농가가 농지가격 상승을 더 크게 느끼고 있는 것으로 나타났다. 농지매입 경험이 있는 응답자는 1년 전과 비교하여 현재 농지가격에 대해 31.2%가 낮아졌다고 응답한 반면, 24.6%는 상승하였다고 응답하였다. 한편, 5년 전보다 농지가격이 높아졌다고 체감한 응답자 비율은 54.7%이었으며, 10년 전과 비교하여 70.4%의 응답자가 농지가격이 상승하였다고 응답하였다. 반면, 농지매입 경험이 없는 응답자의 경우 5년 전, 10년 전과 비교하여 각각 48.8%와 63.3%가 농지가격이 상승하였다고 응답하였다.

〈그림 4-5〉 농지매입 경험 여부에 따른 농지가격 변동 체감

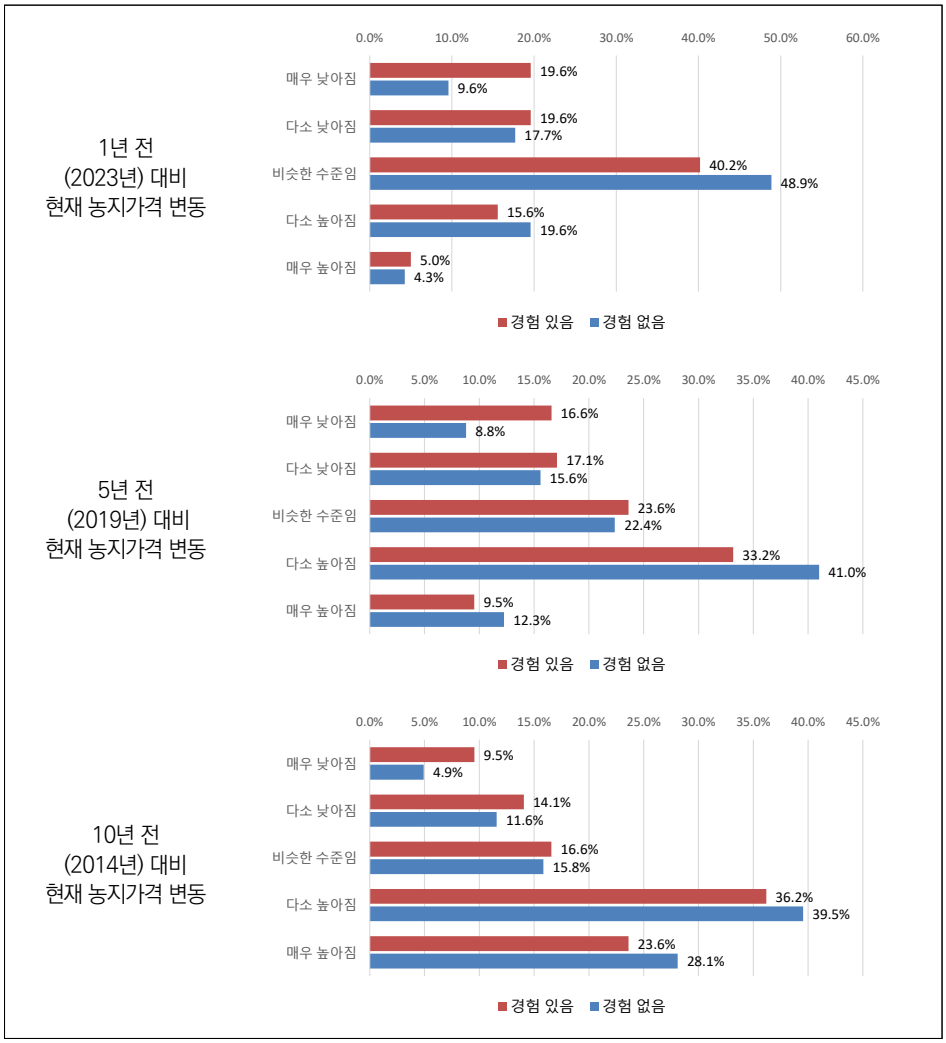


주 1) 매우 낮아짐(-10% 이상), 다소 낮아짐(-10~0%), 비슷한 수준임(0~10%), 다소 높아짐(10~20%), 매우 높아짐(20% 이상).
2) 농지매입 경험이 있는 응답자는 362명, 농지매입 경험이 없는 응답자는 588명이다.
자료: 저자 작성.

지난 10년간 농지를 매도한 경험이 있는 응답자와 농지매도 경험이 없는 응답자에 따른 농지가격 변동 체감을 조사하였다. 응답자의 대부분은 1년 전과 비교하여

현재 농지가격을 비슷한 수준으로 인지하고 있었으며, 5년 전과 10년 전보다는 상승하였다고 응답하였다. 유의할 점은 농지매도 경험이 있는 응답자는 경험이 없는 응답자보다 각 연도 대비 현재 농지가격이 낮아졌다고 응답한 비율이 높았다.

〈그림 4-6〉 농지매도 경험 여부에 따른 농지가격 변동 체감



주 1) 매우 낮아짐(-10% 이상), 다소 낮아짐(-10~0%), 비슷한 수준임(0~10%), 다소 높아짐(10~20%), 매우 높아짐(20% 이상).
2) 농지매도 경험이 있는 응답자는 199명, 농지매도 경험이 없는 응답자는 751명이다.
자료: 저자 작성.

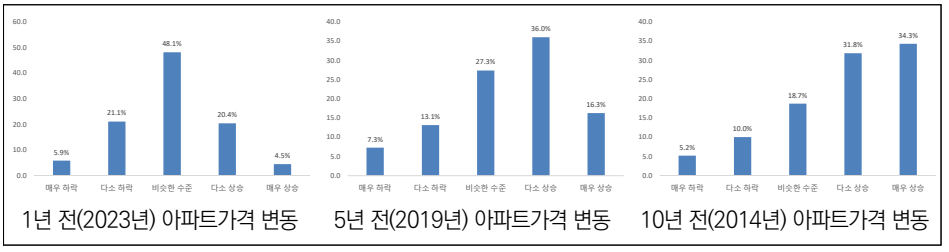
농지매도 경험이 있는 응답자 중 1년 전보다 농지가격이 비슷하다고 응답한 비율은 40.2%, 경험 없는 응답자는 48.9%로 나타났다. 한편, 농지판매 경험이 있는 응답자 중 39.2%는 1년 전과 비교하여 농지가격이 낮아졌다고 응답하였다. 또한, 5년 전과 10년 전과 비교하여 각각 33.7%와 23.6%가 농지가격이 낮아졌다고 응답하여 비교적 높은 수준의 응답률을 보였다('경험 없음'은 각각 24.4%, 16.5%).

2.1.2. 비농업인의 아파트가격 변동 체감

본 절에서는 비농업인이 체감한 주변 아파트가격 변동 현황을 조사하였다. 비농업인 대상 설문조사에서 체감 농지가격이 아닌 아파트가격 변동 체감을 조사한 이유는 설문응답자는 아직 농업인이 아니기 때문에 농지가격보다는 본인이 거주하는 지역의 대표 부동산인 아파트의 가격 변화를 더 직관적으로 체감할 수 있기 때문에 이러한 설문 문항을 구성하였다. 본 연구에서는 비농업인이 체감한 아파트가격 변동이 향후 농지가격 가격전망에 어떠한 영향을 주는지 살펴보고자 한다.

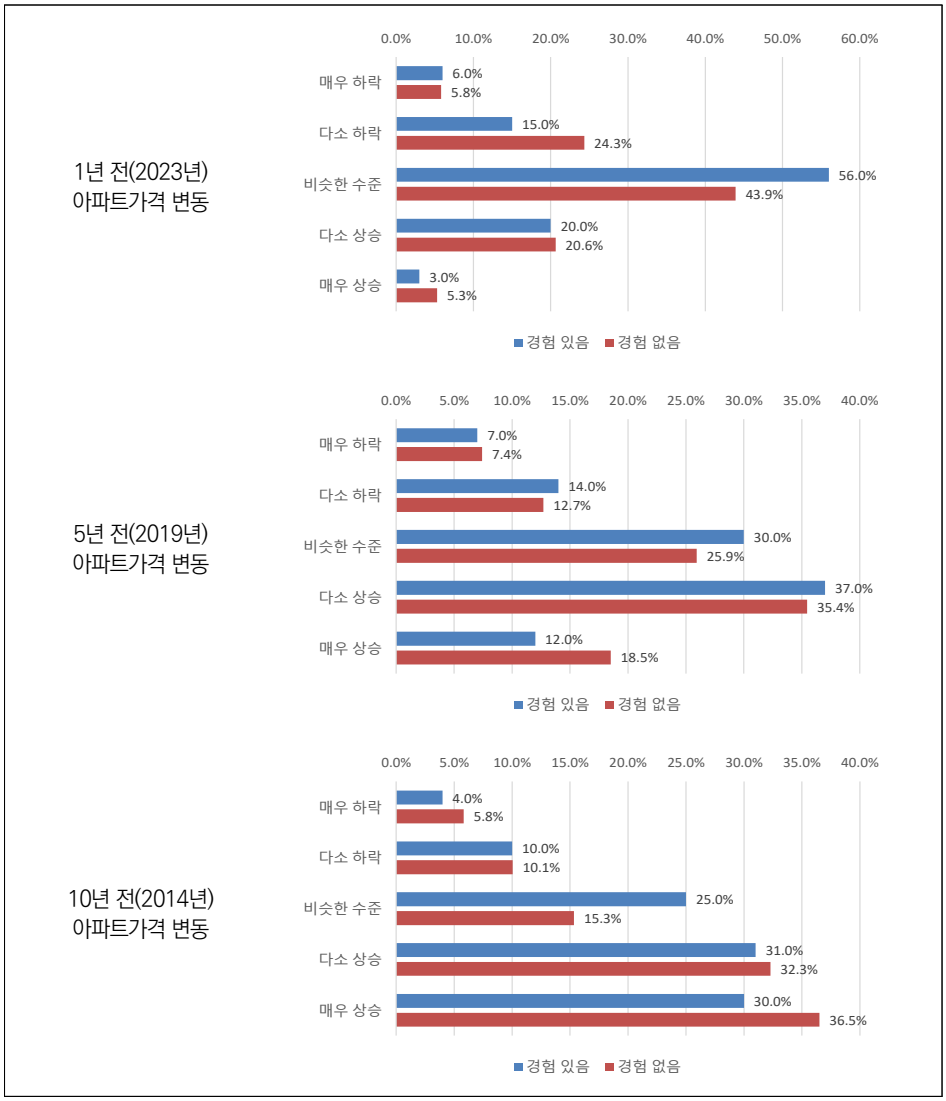
먼저, 비농업인 설문응답자의 거주 지역 아파트가격 변동 체감에 관한 사항을 조사한 결과, 1년 전과는 비슷한 수준으로 인식하고 있었으나 5년 전과 10년 전에 비해 가격이 상승했다는 의견이 많았다. 앞서 <그림 4-1>에서 농업인이 체감한 농지가격 상승보다 설문에 응답한 비농업인의 아파트가격 상승 체감 폭이 더 크게 나타났다<그림 4-7>.

〈그림 4-7〉 비농업인이 체감한 아파트가격 변동



주: 매우 하락(-10% 이상), 다소 하락(-10~0%), 비슷한 수준(0~10%), 다소 상승(10~20%), 매우 상승(20% 이상).
자료: 저자 작성.

〈그림 4-8〉 농지매입 경험에 따른 아파트가격 변동 체감



주 1) 매우 하락(-10% 이상), 다소 하락(-10~0%), 비슷한 수준(0~10%), 다소 상승(10~20%), 매우 상승(20% 이상).
2) 농지매입 경험이 있는 응답자는 100명, 농지매입 경험이 없는 응답자는 189명이다.
자료: 저자 작성.

농지매입 경험 여부에 따른 아파트가격 변동 체감을 조사한 결과, 농지매입 경험 여부에 관계없이 1년 전 아파트가격은 대부분 비슷한 수준으로 인식하고 있다. 다만, 농지매입 경험이 있는 응답자는 5년 전에 비해 다소 상승하였다는(37.0%)

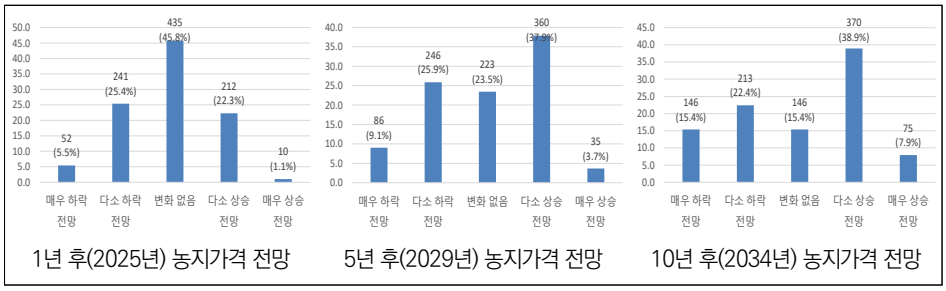
응답이 가장 많으며, 다음으로는 비슷한 수준(30.0%)으로 인식하고 있었다. 한편, 농지매입 경험이 없는 응답자는 아파트가격 상승(54.0%)을 더 크게 느끼고 있었다. 또한, 10년 전과 비교하여 농지매입 경험 유무와 상관없이 모든 응답자는 아파트가격이 상승하였다고 응답한 비율이 높았지만, 농지매입 경험이 있는 응답자는 비교적 아파트가격 상승을 덜 체감하고 있었다. 이는 농지를 매입하지 않는 응답자는 농지보다는 아파트를 더 높은 투자가치로 인식하고 있기 때문에 매입의향은 있지만 아직까지 농지를 매입하지 않았을 수도 있다.

2.2. 농지가격 변동 전망

2.2.1. 농지가격 변동 전망(농업인 대상)

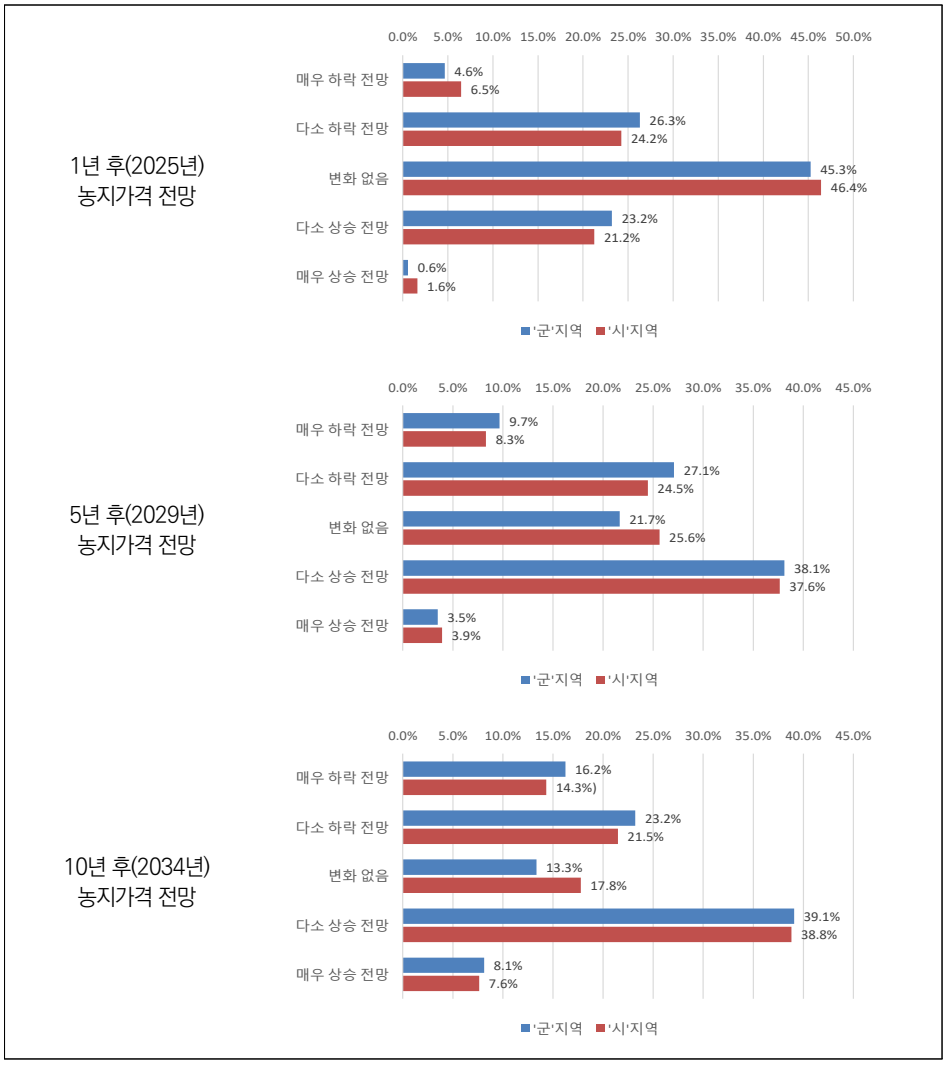
먼저 농업인 대상으로 현재 살고 있는 지역의 미래 농지가격 전망(2025년, 2029년, 2034년)을 조사한 결과, 1년 후에는 현재와 비교하여 큰 변화가 없을 것이라는 의견이 가장 많았다. 한편, 5년 후 농지가격이 '다소 상승(37.9%)'과 '다소 하락(25.9%)'으로 나뉘었으며, 10년 후에는 '다소 상승(38.9%)'할 것으로 예상하였다.

〈그림 4-9〉 농지가격 전망(농업인 대상)



주: 매우 하락 전망(-10% 이상), 다소 하락 전망(-10~0%), 변화 없음(0~10%), 다소 상승 전망(10~20%), 매우 상승 전망(20% 이상).
자료: 저자 작성.

〈그림 4-10〉 시군 지역 구분에 따른 농지가격 전망(농업인 대상)

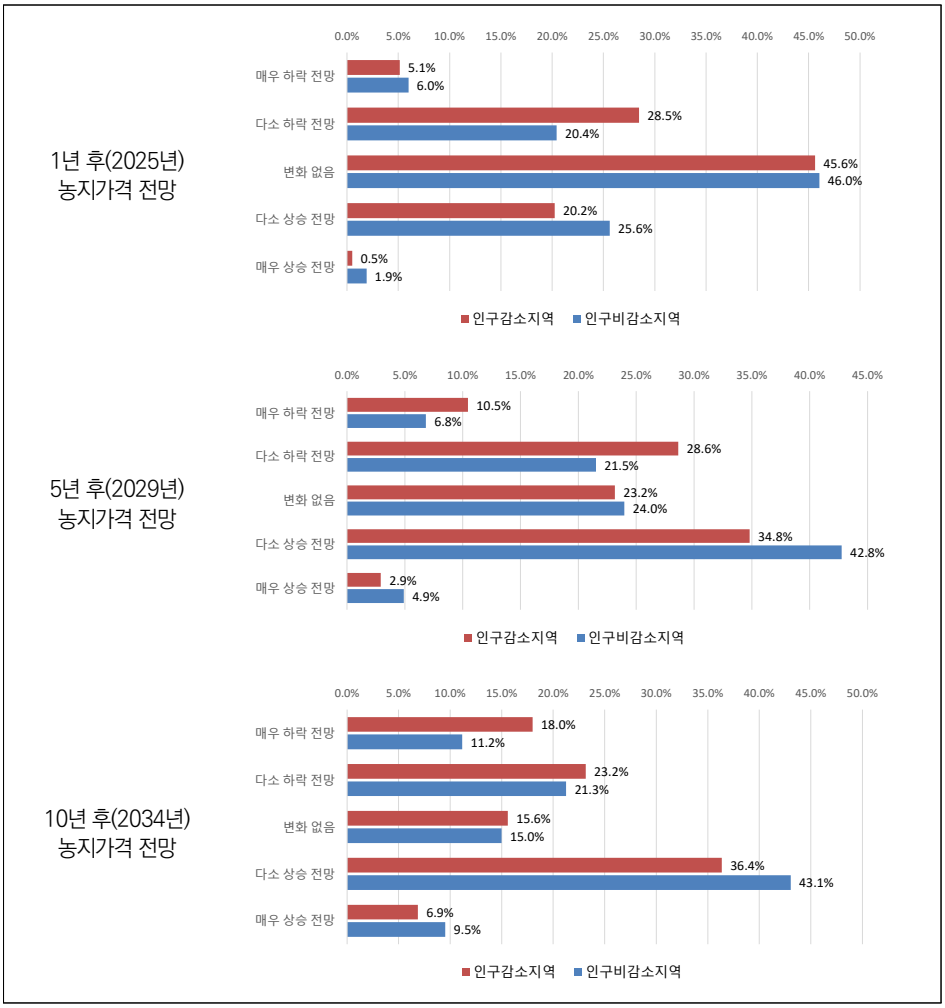


주 1) 매우 하락 전망(-10% 이상), 다소 하락 전망(-10~0%), 변화 없음(0~10%), 다소 상승 전망(10~20%), 매우 상승 전망(20% 이상).
2) 시 지역 응답자는 433명, 군 지역 응답자는 583명이며, 특·광역시는 응답자는 시 지역에 포함한다.
자료: 저자 작성.

시군 단위로 구분하여 농지가격 전망을 조사하였는데, 시군 지역 상관없이 농업인 응답자는 농지가격 전망에 대해 비슷한 의견을 보였다. 농지가격은 1년 후에도 비슷한 수준으로 예상하고 있으며(군 지역 45.3%, 시 지역 46.4%), 5년 후 상승

전망에 시군 지역 모두 41.6%가 상승할 것으로 전망하였다. 한편, 10년 후에는 군 지역 47.2%와 시 지역 46.4%가 상승할 것으로 전망하였으며, 이 중 군 지역 응답자의 8.1%는 농지가격이 매우 상승할 것으로 예상하여 시 지역에 비해 다소 높은 수준으로 미래 가격 상승을 전망하고 있다.

〈그림 4-11〉 인구감소지역 여부에 따른 농지가격 전망(농업인 대상)

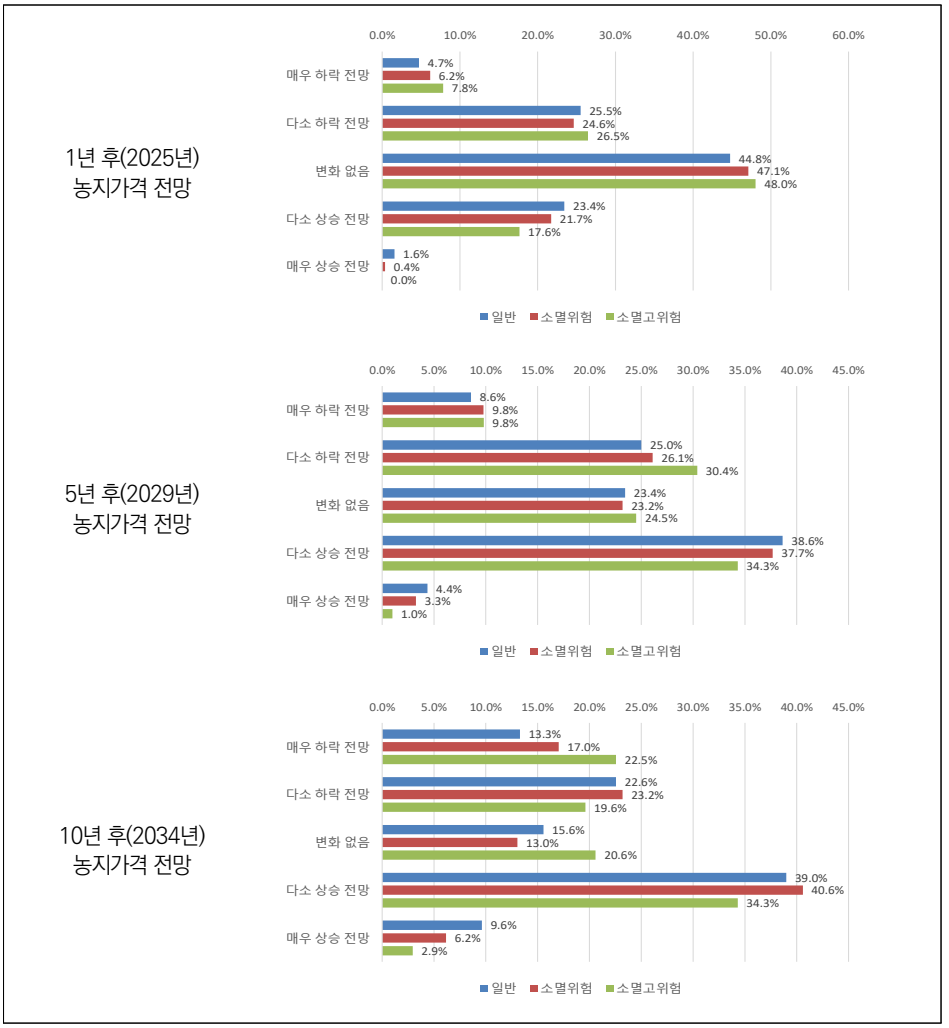


주 1) 매우 하락 전망(-10% 이상), 다소 하락 전망(-10~0%), 변화 없음(0~10%), 다소 상승 전망(10~20%), 매우 상승 전망(20% 이상).
2) 인구감소지역에 해당하지 않는 응답자는 367명, 인구감소지역에 해당하는 응답자는 583명이다.
자료: 저자 작성.

다음으로 인구감소지역 여부에 따른 농지가격 전망을 조사한 결과, 인구비감소지역의 응답자는 농지가격 상승을 전망한 반면, 인구감소지역 응답자는 농지가격 하락 전망에 대한 응답률이 높은 수준으로 나타났다. 대부분의 응답자는 1년 후 농지가격은 변화가 없을 것으로 예상하였는데, 인구비감소지역 응답자는 1년 후 상승(27.5%)이 하락(26.4%)보다 많았으나 인구감소지역 응답자는 하락(33.6%)이 상승(20.8%)보다 많았다. 또한 인구비감소지역은 5년 후와 10년 후 상승 전망이 주를 이루었으나, 인구감소지역은 5년 후 하락(39.1%)이 상승(37.7%)보다 많았다<그림 4-11>.

다음으로 농촌소멸위험지역 여부에 다른 농지가격 전망을 살펴본 결과, 모든 지역에서 대부분 1년 후 농지가격은 현재와 비슷할 것으로 예상하였다. 한편, 5년 후와 10년 후 농지가격은 일반지역과 농촌소멸위험지역 거주자는 가격이 상승할 것이라는 의견이 많았으나, 농촌소멸고위험지역 거주자는 하락할 것이라는 의견이 더 많은 것으로 나타났다<그림 4-12>. 그리고 <그림 4-11>의 인구감소지역과 비슷한 결과가 도출되었는데 가격 전망에 대해서는 일반지역>농촌소멸위험지역>농촌소멸고위험지역 순으로 가격 전망이 낙관적이었다. 다만, 10년 농지가격 전망에 있어서도 <그림 4-11>의 인구소멸지역보다 <그림 4-12>의 농촌소멸위험지역과 농촌소멸고위험지역의 가격 전망이 더 부정적이었다. 이는 단순히 시군 단위의 인구소멸지역보다 읍면 단위로 구분된 농촌소멸위험지역의 농지가격 전망에 대한 인식이 부정적이기 때문에 시군 단위의 인구소멸지역 대책보다는 보다 구체적인 읍면 단위로 구분된 농촌소멸위험지역을 대상으로 한 관련 농지거래 및 취득 관련 대책 수립이 요구된다.

〈그림 4-12〉 농촌소멸위험지역 여부에 따른 농지가격 전망(농업인 대상)

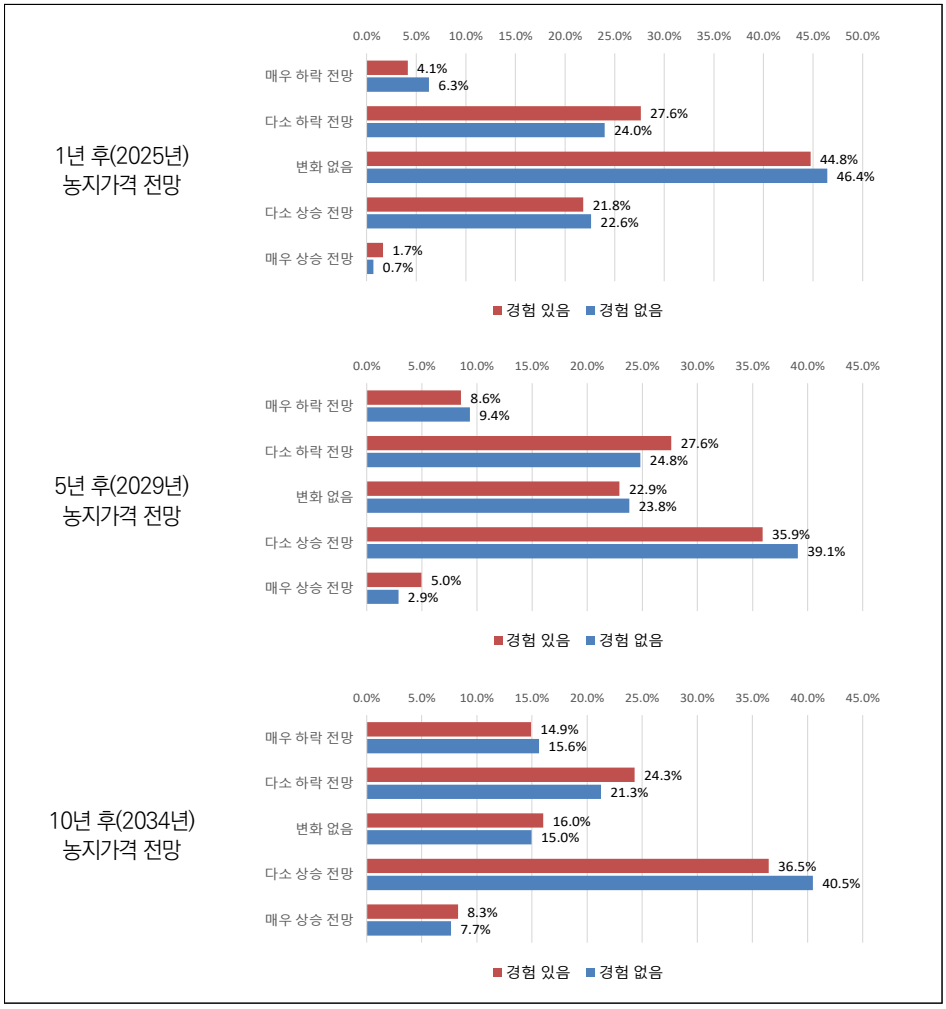


주 1) 매우 하락 전망(-10% 이상), 다소 하락 전망(-10~0%), 변화 없음(0~10%), 다소 상승 전망(10~20%), 매우 상승 전망(20% 이상).
2) 일반지역 거주 응답자는 572명, 농촌소멸위험지역 응답자는 276명, 농촌소멸고위험지역 응답자는 102명이다.
자료: 저자 작성.

농지 매입경험 여부에 따른 농지가격 전망 분석 결과, 대부분 시간이 지날수록 농지가격이 상승할 것으로 예상하고 있다. 하지만, 농지매입 경험이 없는 농가가 경험이 있는 농가에 비해 농지가격 상승을 더 크게 전망하고 있다<그림 4-13>.

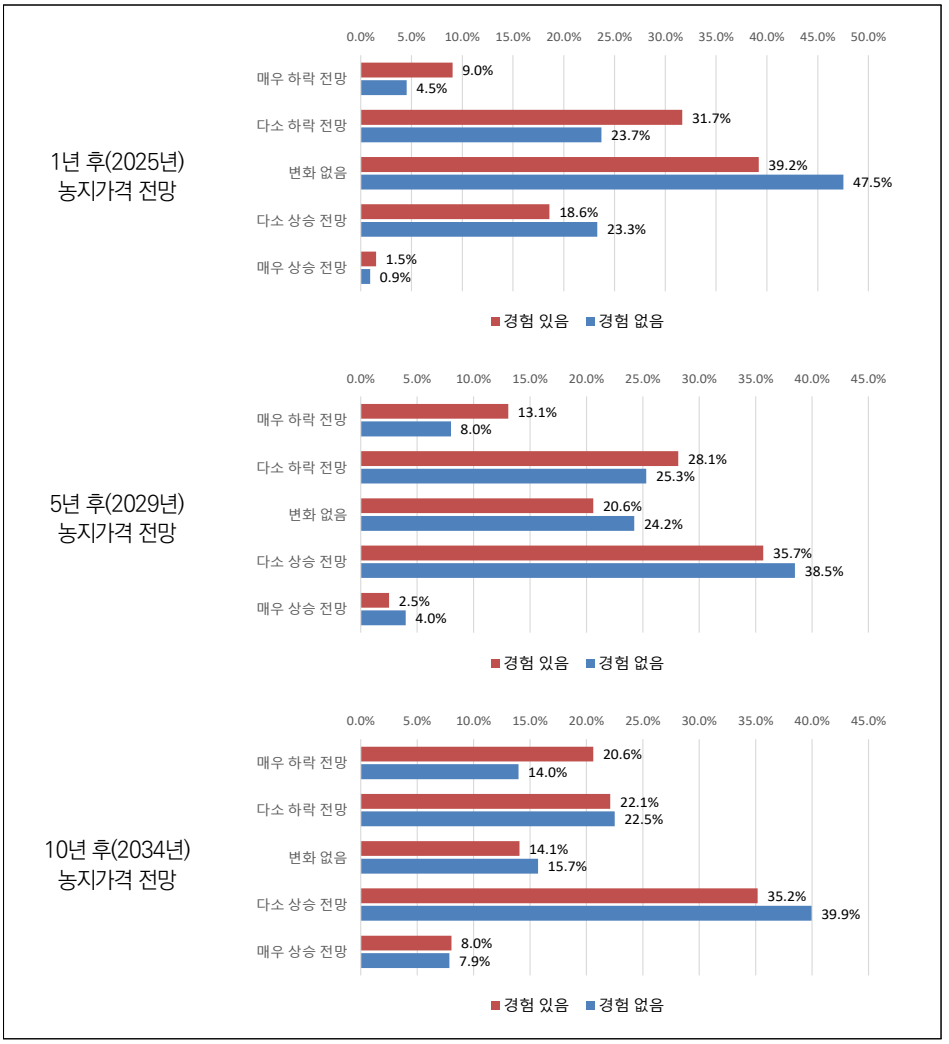
1년 후 농지가격에 대해 농지매입 경험이 있는 농가의 44.8%와 경험 없는 농가의 46.4%가 변화 없을 것으로 예상하였는데, 농지매입 경험이 있는 농가는 5년 후와 10년 후 각각 40.9%, 44.8%가 상승할 것으로 예상하였으며, 경험 없는 농가는 각각 42.0%, 48.1%가 농지가격이 상승할 것으로 전망하고 있다.

〈그림 4-13〉 농지매입 경험에 따른 농지가격 전망(농업인 대상)



주 1) 매우 하락 전망(-10% 이상), 다소 하락 전망(-10~0%), 변화 없음(0~10%), 다소 상승 전망(10~20%), 매우 상승 전망(20% 이상).
2) 농지매입 경험이 있는 응답자는 362명, 농지매입 경험이 없는 응답자는 588명이다.
자료: 저자 작성.

〈그림 4-14〉 농지매도 경험에 따른 농지가격 전망(농업인 대상)



주 1) 매우 하락 전망(-10% 이상), 다소 하락 전망(-10~0%), 변화 없음(0~10%), 다소 상승 전망(10~20%), 매우 상승 전망(20% 이상).
2) 농지매도 경험이 있는 응답자는 199명, 농지매도 경험이 없는 응답자는 751명이다.
자료: 저자 작성.

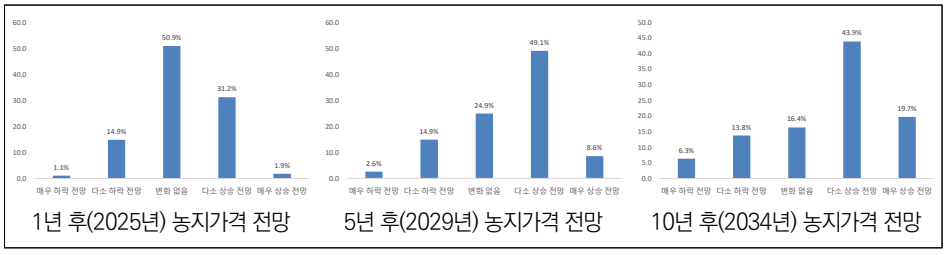
반면, 농지매도 경험이 있는 농가는 농지가격이 하락할 것으로 예상한 반면, 매도 경험이 없는 농가는 농지가격 상승을 전망하였다<그림 4-14>. 농지매도 경험이 있는 농가의 40.7%가 1년 후 농지가격이 하락할 것으로 응답하였으며, 매도 경

험이 없는 농가는 변화가 없을 것으로 전망하고 있다(47.5%). 또한, 매도 경험이 있는 농가의 41.2%는 5년 후 가격 하락을 예상한 반면, 경험이 없는 농가의 42.5%는 농지가격 상승을 전망하고 있다. 10년 후 농지가격은 매도 경험이 있는 농가는 하락(42.7%)과 상승(43.2%) 의견이 비슷한 수준이었으나, 매도 경험이 없는 농가의 7.8%가 농지가격 상승을 전망하였다.

2.2.2. 농지가격 변동 전망(비농업인 대상)

비농업인 대상으로 미래 농지가격에 대한 전망을 조사한 결과, 현재와 비교하여 1년 후에는 변화가 없을 것이라는 의견(50.9%)이 가장 많았고, 5년 후와 10년 후에는 농지가격이 상승할 것이라는 의견이 가장 많았다(각각 57.6%, 63.6%). 농업인 대상 농지가격 전망과 비교해서 비농업인이 인식하는 농지가격 전망이 낙관적인 것으로 조사되었다. 10년 후 농지가격을 매우 상승 전망(20% 이상)하는 농업인은 7.9%이지만 비농업인 응답자는 19.7%이고, 다소 상승 전망(10~20%)된다는 의견도 농업인은 38.9%이지만 비농업인 응답자는 43.9%로 조사되었다.

〈그림 4-15〉 농지가격 전망(비농업인 대상)

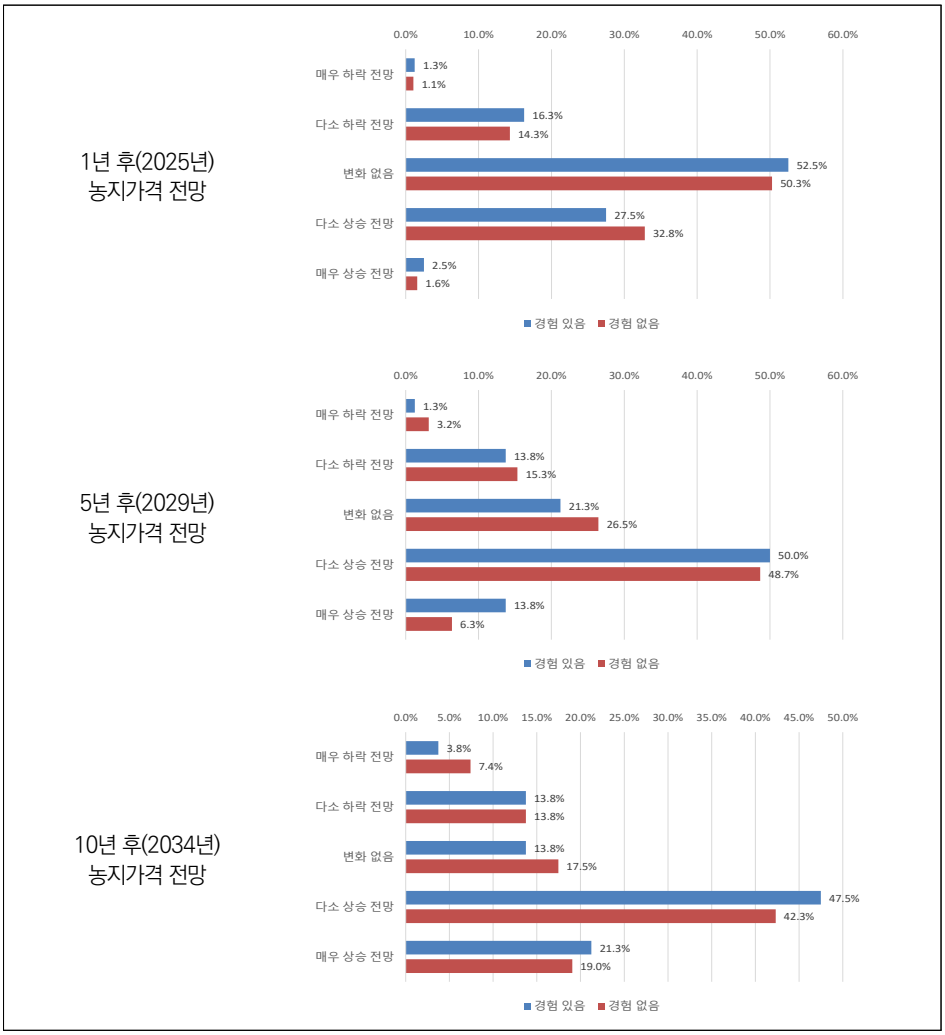


주: 매우 하락 전망(-10% 이상), 다소 하락 전망(-10~0%), 변화 없음(0~10%), 다소 상승 전망(10~20%), 매우 상승 전망(20% 이상).
자료: 저자 작성.

비농업인 중 농지매입 경험 여부에 따른 농지가격 전망을 비교한 결과, 농지매입 경험 여부에 관계없이 1년 후에는 농지가격 변화가 없을 것이라는 의견이 가장 많았다. 구체적으로 농지매입 경험이 있는 비농업인은 5년 후와 10년 후에 각각

63.8%, 68.8%가 상승할 것으로 예상하였으며, 농지매입 경험이 없는 농가는 각각 55.0%, 61.4%가 농지가격이 상승할 것으로 전망하였다. 따라서 농지 매입경험이 있는 농가가 농지가격 상승을 더 크게 전망하는 것으로 나타났다<그림 4-16>.

〈그림 4-16〉 농지매입 경험에 따른 농지가격 전망(비농업인 대상)



주 1) 매우 하락 전망(-10% 이상), 다소 하락 전망(-10~0%), 변화 없음(0~10%), 다소 상승 전망(10~20%), 매우 상승 전망(20% 이상).
2) 농지매입 경험이 있는 응답자 중 20명은 농지가격 전망에 응답하지 않음. 문항에 응답한 농지매입 경험이 있는 응답자는 80명, 농지매입 경험이 없는 응답자는 189명임.

자료: 저자 작성.

5년 후와 10년 후에 농지가격이 상승할 것이라는 의견이 대부분이었지만, 농지를 매입한 비농업인이 농지를 아직 매입하지 않는 비농업인보다 농지가격을 보다 긍정적으로 전망하고 있다. 즉, 농지가격 전망에 있어 매수자와 비매수자 사이에 차이가 발생하는 '희망적 사고'가 작용하고 있다.

2.3. 농지가격 체감과 가격전망과의 관계

거주 지역 농지가격(아파트 가격) 변동 체감에 따른 농지가격 전망을 살펴보았는데, 농지가격(아파트 가격) 상승을 체험한 응답자일수록 앞으로의 농지가격 전망도 긍정적으로 응답하였다. 다만, 농업인과 비농업인 모두 변동 체감에 따른 농지가격 전망이 긍정적이었지만, 농지가격 전망에 대해서 농업인보다 비농업인이 향후 농지가격 전망을 보다 긍정적으로 응답하였다.

농업인 대상 설문응답자 중 지난 10년간 농지가격이 10% 이상 하락하였다고 체험한 응답자는 앞으로도 농지가격이 하락할 것으로 응답한 비중(87.5%)이 높았지만, 동 기간 농지가격이 20% 상승하였다고 응답한 설문자는 향후 농지가격도 높아질 것으로 응답한 비중(66.2%)이 높았다<표 4-7>.

〈표 4-7〉 농지가격 변동 체험에 따른 농지가격 전망(농업인 대상)

농지가격 전망(10년) / 농지가격 변동 체험(10년)	매우 낮아짐 (-10% 이상)	다소 낮아짐 (-10~0%)	비슷한 수준 (0~10%)	다소 높아짐 (10~20%)	매우 높아짐 (20% 이상)	평균
	-2	-1	0	1	2	
매우 낮아짐(-10% 이상)	**31**	18	2	5	-	**-1.34**
다소 낮아짐(-10~0%)	34	**59**	7	15	-	**-0.97**
비슷한 수준(0~10%)	25	34	**55**	36	2	**-0.29**
다소 높아짐(10~20%)	34	66	53	**202**	14	**0.26**
매우 높아짐(20% 이상)	22	36	29	**112**	59	**0.58**

자료: 저자 작성.

마찬가지로 비농업인 대상 설문응답자 중 지난 10년간 농지가격이 10% 이상 하락하였다고 체험한 응답자는 앞으로도 농지가격이 하락할 것으로 응답한 비중(53.9%)이 높았지만, 동 기간 농지가격이 20% 상승하였다고 응답한 설문자는 향후 농지가격도 높아질 것으로 응답한 비중(72.8%)이 높았다<표 4-8>.

〈표 4-8〉 아파트가격 변동 체험에 따른 농지가격 전망(비농업인 대상)

농지가격 전망(10년) / 아파트가격 변동 체험(10년)	매우 낮아짐 (-10% 이상)	다소 낮아짐 (-10~0%)	비슷한 수준 (0~10%)	다소 높아짐 (10~20%)	매우 높아짐 (20% 이상)	평균
	-2	-1	0	1	2	
매우 낮아짐(-10% 이상)	**5**	2	1	5	-	**-0.54**
다소 낮아짐(-10~0%)	4	2	7	**11**	5	**0.38**
비슷한 수준(0~10%)	2	7	**13**	20	6	**0.44**
다소 높아짐(10~20%)	2	14	14	**48**	9	**0.55**
매우 높아짐(20% 이상)	4	12	9	**34**	**33**	**0.87**

주: 전체 설문응답자 289명 중 20명은 농지가격 전망을 응답하지 않아 총응답표본은 269명이다.
자료: 저자 작성.

〈표 4-9〉 농지가격 변동 체험에 따른 농지가격 전망(농업인 대상)

농지가격 전망 (비농촌소멸위험지역) 농지가격 변동 체험	매우 낮아짐 (-10% 이상)	다소 낮아짐 (-10~0%)	비슷한 수준 (0~10%)	다소 높아짐 (10~20%)	매우 높아짐 (20% 이상)	평균
	-2	-1	0	1	2	
매우 낮아짐(-10% 이상)	**20**	12	1	2	-	-1.43
다소 낮아짐(-10~0%)	17	**42**	6	8	-	-0.93
비슷한 수준(0~10%)	9	19	**36**	24	1	-0.12
다소 높아짐(10~20%)	19	36	30	**119**	9	0.30
매우 높아짐(20% 이상)	11	20	16	**70**	45	0.73
농지가격 전망 (농촌소멸위험지역) 농지가격 변동 체험	**매우 낮아짐 (-10% 이상)**	**다소 낮아짐 (-10~0%)**	**비슷한 수준 (0~10%)**	**다소 높아짐 (10~20%)**	**매우 높아짐 (20% 이상)**	**평균**
	-2	**-1**	**0**	**1**	**2**	
매우 낮아짐(-10% 이상)	**11**	6	1	3	0	-1.19
다소 낮아짐(-10~0%)	17	**17**	1	7	0	-1.05
비슷한 수준(0~10%)	16	15	**19**	12	1	-0.52
다소 높아짐(10~20%)	15	30	23	**83**	5	0.21
매우 높아짐(20% 이상)	11	16	13	**42**	14	0.33

자료: 저자 작성.

또한, 지역별로 농지가격 체험에 따른 농지가격 전망도 달랐는데, 농촌소멸위험지역<전체평균<농촌비소멸지역 순으로 농지가격 전망치가 긍정적으로 나타났다<표 4-7, 4-9>. 농지가격 변동 체험과 동일한 수준의 전망을 하는 응답자가 모든 체험 수준별(20% 이상 제외)로 가장 많은 것이 나타났다는 것은 농지가격 변화의 적응적 기대에 따른 결과라 할 수 있다. 즉, 농지가격 변동 전망을 함에 있어 농지가격 변동 체험이 주요한 근거가 되고 가격 변동 추세가 계속되리라 예측을 하는 것이 관찰되었다<표 4-8>.

〈표 4-10〉 농지가격 변동 전망의 실증 분석 결과

종속변수(Odered Logit Model)		매수(의향)자		매도(의향)자	
		Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
가격변동 체험 더미 (매우 낮아짐)	**다소 낮아짐**	**2.244314*** **	**0.829203**	**0.905719****	**0.430946**
	비슷함	**3.015805*** **	**0.809951**	**1.347212*** **	**0.439859**
	다소 높아짐	**3.31834*** **	**0.779899**	**2.514579*** **	**0.418352**
	매우 높아짐	**4.371761*** **	**0.796568**	**3.112442*** **	**0.449919**
연령		-0.01039	0.012465	-0.00342	0.013064
학력 더미 (초졸 이하)	중졸	-0.29432	2.776318	-0.68171	0.706545
	고졸	-0.29039	2.744798	-0.7833	0.676377
	대재 이상	-0.06491	2.741305	-0.42811	0.667557
매출액 더미 (1천만 원 미만)	1천만 원 이상~2천만 원 미만	-0.53073	0.494711	-0.08666	0.321658
	2천만 원 이상~4천만 원 미만	-0.88262	0.457816	0.149633	0.31563
	4천만 원 이상~6천만 원 미만	-0.25798	0.506812	0.316409	0.364227
	6천만 원 이상~8천만 원 미만	-1.07578**	0.538894	0.351227	0.409917
	8천만 원 이상	-0.7321	0.478812	-0.22438	0.356222
농가부채 더미 (1천만 원 미만)	1천만 원 이상~5천만 원 미만	-0.0138	0.36322	-0.53825**	0.263143
	5천만 원 이상~1억 원 미만	-0.04014	0.396397	-0.61441	0.346714
	1억 원 이상~2억 원 미만	-0.37074	0.420147	0.045857	0.330359
	2억 원 이상~3억 원 미만	0.871886	0.537622	0.00449	0.401652
	3억 원 이상	0.215622	0.43854	0.267137	0.362932
농지소유 면적		3.36E-06	4.53E-06	8.84E-06	7.70E-06
농촌소멸위험지역 여부 더미		**-0.61469*** **	**0.239538**	-0.29495	0.205122
cons1		-0.76111	3.003421	-1.04885	1.25861
cons2		0.879824	3.014186	0.297048	1.256293
cons3		1.598918	3.01501	0.93841	1.258017
cons4		4.276907	3.01085	3.770391	1.274834

주: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
자료: 저자 작성.

Ordered Logit Model을 통해 농지매수(의향)자와 농지매도(의향)자의 농지가격 전망에 농지가격 변동 체험이 미치는 영향을 살펴본 결과 다음과 같다.

농지매수(의향)자와 농지매도(의향)자 모두 농지가격 변동 체험이 긍정적일수록 농지가격 변동 전망도 긍정적인 것으로 나타났다. 특히, 가격이 상승했다고 체감할수록 향후 농지가격이 더 오르리라 전망하는 적응적 기대가 확인되었다. 그리고 매수(의향)자의 가격변동 전망에 대한 높은 변동성을 나타내고 있는데, 매수(의향)자는 농지가격이 상승할 때에는 매도자보다 더 상승할 것이라 전망하는 것이 관찰되었다. 가격 상승 체감기에 매도(의향)자에 비해 상대적으로 높은 매수(의향)자의 가격 변동 전망이 나타난 것은 이미 매수하기로 마음을 먹은 사람들의 평균 가격 변동 전망값 때문으로 볼 수 있다. 그들은 높은 가격 변동 전망을 가지고 있기 때문에 매수하기로 마음을 먹었다고 할 수 있다.

또한, 농촌소멸위험지역 여부에 따른 농지매수(의향)자와 농지매도(의향)자의 농지가격 전망이 다르게 나타났는데, 농지를 매수하고자 하는 농업인은 농촌소멸위험지역의 농지가격 상승 가능성을 낮게 판단한 반면, 농지를 매도하고자 하는 농촌소멸위험지역 거주 농업인의 경우에는 농촌소멸위험지역이더라도 농지가격 상승 전망에는 통계적 차이가 없다고 '희망적 사고'를 하고 있기 때문이다.

3. 농지가격 전망에 따른 농지 매수·매도 의향[28)]

3.1. 농지 매수 및 매도 의향

전체 농업인 응답자 중 향후 농지를 매수할 의향이 있는 응답자는 29.3%로 나타났다. 지역에 따른 농지매수 의향 차이를 살펴보았는데, 지역 입지(농촌소멸위

28) 비농업인 대상 설문에서는 설문대상이 농지를 매수할 의향이 있는 사람을 한정해서 설문조사를 실시하여 본 설문 문항은 제외하였다.

험지역 여부)에 따른 농지매수 의향을 큰 차이가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 반대로 설문응답자 중 42.0%가 향후 농지를 매도할 의향이 있다고 응답하였다. 매도 의향은 매수 의향과 달리 농촌소멸위험지역보다 일반지역에 있는 농가의 농지매도 의향이 상대적으로 더 높게 나타났다.

〈표 4-11〉 농업인의 농지 매수·매도 의향

단위: 명, %

구분			사례 수	비율
향후 농지매수 의향	있음		278	29.3
	없음		672	70.7
합계			950	100.0
농촌소멸위험지역 여부에 따른 농지매수 의향	농촌소멸위험지역	있음	114	30.2
		없음	264	69.8
		소계	378	100.0
	일반지역	있음	164	28.7
		없음	408	71.3
		소계	572	100.0
향후 농지매도 의향	있음		399	42.0
	없음		551	58.0
합계			950	100.0
농촌소멸위험지역 여부에 따른 농지매도 의향	농촌소멸위험지역	있음	136	36.0
		없음	242	64.0
		소계	378	100.0
	일반지역	있음	263	46.0
		없음	309	54.0
		소계	572	100.0

자료: 저자 작성.

3.2. 농지가격 전망과 농지매매 의향과의 관계

농업인 대상 설문에서 농지매수 의향에 따른 농지가격 변동체험 및 농지가격 전망을 살펴보면, 농지가격이 10% 이상 하락한 지역에서는 매수의향자<전체 평균<매수의향 없는 자 순으로 평균 농지가격 전망치가 낙관적이었다.

반면, 가격 변동 체험이 상승 체감지역(0, 1, 2)에서는 반대로 매수의향자의 농지가격 전망치가 평균적으로 가장 낙관적으로 나타났다. 이는 단순히 기초통계의 비교이기 때문에 설명의 제약이 있지만, 농지가격 변동 전망이 매도자와 매수자 간에 다르게 나타나는 경향이 있기 때문이라고 추정된다.

가격 변동 전망이 매도자와 매수자 간에 차이가 발생하는 현상은 '희망적 사고(wishful thinking)'가 작용한 결과로 이해할 수 있다. 희망적 사고는 자신의 원하는 바가 정보를 받아들이는 과정에 반영되어 의사결정이나 예측을 할 때 왜곡되는 현상으로 불확실성이 크고 대상에 대한 애착이 클수록 강하게 나타나는 경향이 있는데, 자신의 이해관계가 깊게 연관된 사건일수록 더욱 낙관적인 예측을 하는 경향이 있다는 것이다(Weinstein, 1980; Price, 2000; 박동하·최막중, 2018).

〈표 4-12〉 농지매매 의향에 따른 농지가격 전망(농업인 대상)

농지가격 전망 (매수 의향 있음) / 농지가격 변동 체험	매우 낮아짐 (-10% 이상)	다소 낮아짐 (-10~0%)	비슷한 수준 (0~10%)	다소 높아짐 (10~20%)	매우 높아짐 (20% 이상)	평균
	-2	-1	0	1	2	
매우 낮아짐(-10% 이상)	6	2	-	1	-	-1.44
다소 낮아짐(-10~0%)	1	12	2	6	-	-0.38
비슷한 수준(0~10%)	4	4	15	11	1	0.03
다소 높아짐(10~20%)	7	23	12	50	3	0.20
매우 높아짐(20% 이상)	8	14	9	57	30	0.74
농지가격 전망 (매수 의향 없음) / 농지가격 변동 체험	**매우 낮아짐 (-10% 이상)**	**다소 낮아짐 (-10~0%)**	**비슷한 수준 (0~10%)**	**다소 높아짐 (10~20%)**	**매우 높아짐 (20% 이상)**	**평균**
	-2	-1	0	1	2	
매우 낮아짐(-10% 이상)	25	16	2	4	-	-1.32
다소 낮아짐(-10~0%)	33	47	5	9	-	-1.11
비슷한 수준(0~10%)	21	30	40	25	1	-0.38
다소 높아짐(10~20%)	27	43	41	152	11	0.28
매우 높아짐(20% 이상)	14	22	20	55	29	0.45
농지가격 전망 (매도 의향 있음) / 농지가격 변동 체험	**매우 낮아짐 (-10% 이상)**	**다소 낮아짐 (-10~0%)**	**비슷한 수준 (0~10%)**	**다소 높아짐 (10~20%)**	**매우 높아짐 (20% 이상)**	**평균**
	-2	-1	0	1	2	
매우 낮아짐(-10% 이상)	17	9	1	2	-	-1.41
다소 낮아짐(-10~0%)	20	34	4	8	-	-1.00
비슷한 수준(0~10%)	19	15	21	10	-	-0.66
다소 높아짐(10~20%)	25	28	13	80	5	0.08
매우 높아짐(20% 이상)	12	11	11	38	16	0.40

(계속)

농지가격 전망 (매도 의향 있음) 농지가격 변동 체험	매우 낮아짐 (−10% 이상)	다소 낮아짐 (−10~0%)	비슷한 수준 (0~10%)	다소 높아짐 (10~20%)	매우 높아짐 (20% 이상)	평균
	−2	−1	0	1	2	
매우 낮아짐(−10% 이상)	14	9	1	3	−	−1.26
다소 낮아짐(−10~0%)	14	25	3	7	−	−0.94
비슷한 수준(0~10%)	6	19	34	26	2	−0.01
다소 높아짐(10~20%)	9	38	40	122	9	0.39
매우 높아짐(20% 이상)	10	25	18	74	43	0.68

자료: 저자 작성.

희망적 사고에 따라 농지보유자는 소유한 농지가 농지가격 상승기에는 상대적으로 더 오르리라 예측하고 하락기에는 덜 내리리라 예측하는 행태를 보인다. 반대로 농지매수 예정자는 농지시장을 전망할 때 자신의 희망을 반영하여 농지가격 하락기에 농지가격이 상대적으로 더 내리리라 예측하는 모습을 보인다. 이때 농지매수 의향자는 농지보유자보다 애착의 대상이 구체적이지 않기 때문에 희망적 사고의 발현이 약하게 나타날 수 있다. 매수(의향)자와 농지보유자의 비교 측면이 아닌 매수(의향)자 내의 비교를 하면, 자신이 농지를 소유하고 있는지에 따라 희망적 사고의 발현이 달라질 수 있다. 농지매수(의향)자로서 매수하고자 하는 농지의 가격이 저렴할수록 좋겠지만, 본인이 농지를 소유하고 있는 경우 자신이 가진 농지의 가격이 저렴해지면 안 된다는 희망적 사고가 발현됨으로써 농지매수(의향)자보다 농지보유자의 가격 하락 전망이 낙관적으로 나타날 수 있다.

농업인의 농지매수 의향과 농지매도 의향에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과에 의하면 앞서 언급한 희망적 사고와 손실회피 성향과 일치하는 분석 결과가 도출된다. 농지매수 의향에 유의미한 영향을 미치는 요인으로는 연령(부(−)의 효과 발생), 농지가격 긍정적 전망(다소 높아짐, 매우 높아짐)만이 있고, 연령을 제외한 농가 특성 정보(매출액, 농지소유 규모, 부채 수준)와 위치정보(농촌소멸위험지역 여부)는 농지매수 의향에 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

반면, 농지매도 의향에 유의미한 영향을 주는 요인으로는 연령(부(−)의 효과 발생), 모든 가격 전망 더미, 일정규모 이상의 부채 수준(2억 원 이상~3억 원 미만, 3

억 원 이상) 변수, 인구소멸위험지역 더미 변수가 있다. 연령이 높아질수록 매도의향 비율이 높아지고, 가격 전망이 매우 낮아짐으로 전망하는 것보다 긍정의 강도가 높아질수록 매도 의향 비율은 감소하는 것으로 나타났다. 또한, 부채 수준이 일정 규모(2억 원 미만) 이하 농가에서는 농지매도 의향이 통계적으로 유의미하지 않지만, 일정 임계점(2억 원 이상)을 넘으면 농가부채가 1천만 원 이하 농가의 농지매도 의향보다 유의미하게 매도 의향이 높아지는 것으로 추정된다.

분석 결과에 의하면 농촌소멸위험지역 내 거주하는 농업인의 농지매도 의향이 농촌소멸위험지역에 거주하지 않는 농업인보다 농지매도 의향이 낮은 것으로 나타났다. 이는 농촌소멸위험지역에 거주하지 않는 농업인은 상대적으로 농촌소멸위험지역에 거주하는 농업인보다 농지를 매도하고자 하는 의향이 높다는 것을 의미한다.

〈표 4-13〉 농지매수·매도 의향에 영향을 미치는 요인 분석 결과

종속변수(Logit Model)		매수(의향)자		매도(의향)자	
		Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
가격변동 체험 더미 (매우 낮아짐)	**다소 낮아짐**	0.43467	0.283476	**-0.76101*** **	**0.228101**
	비슷함	0.390187	0.310778	**-1.29371*** **	**0.25491**
	다소 높아짐	**0.855602*** **	**0.259707**	**-1.16671*** **	**0.211127**
	매우 높아짐	**1.109271*** **	**0.348727**	**-1.60018*** **	**0.324808**
연령		**-0.06597*** **	**0.009591**	**0.032919*** **	**0.008741**
학력 더미 (초졸 이하)	중졸	0.309744	0.827731	-0.29302	0.565796
	고졸	0.245035	0.792318	-0.11708	0.537072
	대재 이상	0.645092	0.788711	0.004971	0.535122
매출액 더미 (1천만 원 미만)	1천만 원 이상~2천만 원 미만	0.41158	0.306961	0.229562	0.244732
	2천만 원 이상~4천만 원 미만	0.542672	0.293343	0.042492	0.240085
	4천만 원 이상~6천만 원 미만	0.364337	0.320889	-0.03511	0.26723
	6천만 원 이상~8천만 원 미만	0.553298	0.346543	-0.01991	0.297489
	8천만 원 이상	0.528288	0.302788	-0.26555	0.259262
농가부채 더미 (1천만 원 미만)	1천만 원 이상~5천만 원 미만	0.401533	0.229387	0.135408	0.19595
	5천만 원 이상~1억 원 미만	0.539319**	0.263701	-0.14018	0.240899
	1억 원 이상~2억 원 미만	0.437322	0.270613	0.322925	0.245399
	2억 원 이상~3억 원 미만	0.442467	0.333792	**0.642044** **	**0.309174**
	3억 원 이상	0.551116	0.289942	**0.653221** **	**0.273095**
농지소유 면적		-6.20E-09	4.00E-06	5.49E-07	3.84E-06
농촌소멸위험지역 여부 더미		0.080712	0.115261	**-0.31764*** **	**0.104589**
cons1		1.348143	1.088071	-1.39481	0.865448

주: *** p<0.01, ** p<0.05.
자료: 저자 작성.

4. 개정 농지법에 대한 인식 및 영향

LH 사태 이후의 농지법 개정안에 대한 인식조사 결과를 살펴보면, LH 사태 이후 개정된 농지법에 대해 농업인은 62.2%로 비농업인의 58.8%보다 약간 인식도가 높긴 하지만, 농업인과 비농업인의 LH 사태 이후 농지법 개정에 관한 인식에는 큰 차이가 없는 것으로 조사되었다.

〈표 4-14〉 LH 사태 이후 농지법 개정에 관한 인식(농업인과 비농업인 대상)

단위: 명, %

구분		농업인		비농업인	
		사례 수	비율	사례 수	비율
2022년 농지법 개정안 인지	들어본 적 있음	591	62.2	170	58.8
	들어본 적 없음	226	23.8	114	39.4
	모르겠음	133	14.0	5	1.7
합계		950	100.0	289	100.0

자료: 저자 작성.

농지거래 활성화 대책이 필요한지 여부를 묻는 설문에 농업인 응답자의 75.4%는 농지거래 활성화 대책 또는 제도 개선이 필요하다고 응답하였고, 비농업인의 87.5%도 농지거래 활성화 대책이 필요하다고 응답하였다<표 4-15>.

〈표 4-15〉 농지거래 활성화 대책 및 제도 개선 필요성

단위: 명, %

구분		농업인		비농업인	
		사례 수	비율	사례 수	비율
농지거래 활성화 대책 및 제도 개선 인식	필요함	716	75.4	253	87.5
	필요하지 않음	234	24.6	36	12.5
합계		950	100.0	289	100.0

자료: 저자 작성.

그리고 제도 개선 방식으로 농촌소멸위험지역을 중심으로 농지를 자유롭게 구입하는 것에 대해서도 긍정 정도에는 차이가 있지만, 농업인과 비농업인 모두 대부분 긍정적으로 생각(농업인 70.0%, 비농업인 67.6%)하고 있다.

〈표 4-16〉 농촌소멸위험지역 중심의 농지거래 활성화 인식

단위: 명, %

구분			사례 수	비율
농업인	농촌소멸위험지역 중심 농지거래 활성화에 대한 의견	매우 긍정적임	239	34.0
		긍정적임	253	36.0
		보통임	94	13.4
		부정적임	79	11.2
		매우 부정적임	38	5.4
	합계		703	100.0
비농업인	농촌소멸위험지역 중심 농지거래 활성화에 대한 의견	매우 긍정적임	44	17.0
		긍정적임	131	50.6
		보통임	59	22.8
		부정적임	21	8.1
		매우 부정적임	4	1.5
	합계		259	100.0

자료: 저자 작성.

5. 시사점

농업인과 비농업인 모두 농지매입 목적으로 미래에 귀농(귀촌) 또는 농업생산 활동을 가장 많이 응답하였지만, 비농업적 농지활용과 농지가격 상승 기대 목적으로 농지를 매입하는 비농업인이 농업인보다 상대적으로 많기 때문에, 비농업인이 농지를 자산적 가치로 인식 및 활용하려는 경향이 더 크다는 점을 알 수 있었다. 그리고 공통적으로 농업인과 비농업인 모두 농지매물과 농지정보 부족이 농지매입의 주요 불편 사항으로 인식하고 있지만, 농지매수 불편보다는 농지매도 불편의 강도가 더 크기 때문에 향후 제도 개선도 고령농업인의 농지매도를 흡수할 수 있는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다.

농지매입 여부에 따른 농지가격 변동 체감을 조사한 결과, 농지매입 경험이 있는 농업인은 모두 농지가격 상승을 더 크게 느끼고 있는 것으로 나타났다. 또한, 농지를 매입한 비농업인이 농지를 아직 매입하지 않는 비농업인보다 농지가격을 보다 긍정적으로 전망하고 있다. 이와 같은 가격 체험에 따른 농지가격 변동 전망이 차이가 발생하는 현상은 '희망적 사고'가 작용한 결과로 이해할 수 있다. 희망적 사고에 따라 농촌소멸위험지역 여부에 따른 농지매수(의향)자와 농지매도(의향)자의 농지가격 전망이 다르게 나타났는데, 농지를 매수하고자 하는 농업인은 농촌소멸위험지역의 농지가격 상승 가능성을 낮게 판단한 반면, 농지를 매도하고자 하는 농촌소멸위험지역 거주 농업인의 경우에는 농촌소멸위험지역이더라도 농지가격 상승 전망에는 통계적 차이가 없다고 '희망적 사고'를 갖게 된다.

그리고 농지매수·매도 의향에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 앞서 언급한 희망적 사고와 손실회피 성향과 일치하는 분석 결과가 도출되었다. 농지매수 의향에 유의미한 영향을 미치는 요인으로는 연령(부(−)의 효과 발생), 농지가격 긍정적 전망(다소 높아짐, 매우 높아짐)만이 있고, 연령을 제외한 농가 특성 정보(매출액, 농지소유 규모, 부채 수준)와 위치 정보(농촌소멸위험지역 여부)는 농지매수 의향에 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 또한, 농지매도 의향에 유의미한 영향을 주는 요인으로는 연령(부(−)의 효과 발생), 모든 가격 전망 더미, 일정 규모 이상의 부채 수준(2억 원 이상~3억 원 미만, 3억 원 이상) 변수, 농촌소멸위험지역 더미 변수가 있다. 연령이 높아질수록 매도 의향 비율이 높아지고, 가격 전망이 매우 낮아짐으로 전망하는 것보다 긍정의 강도가 높을수록 매도 의향 비율은 감소하는 것으로 나타났다.

즉, 지금까지 분석 결과를 종합하면 개인의 특성요인보다는 과거의 농지(아파트)가격 체험이 농지가격 전망에 유의미한 영향을 미치고, 이러한 농지가격 전망은 농지의 매수·매도 의향에 영향을 준다는 것이다. 또한, 이러한 농지가격 체감은 지역(농촌소멸위험지역 여부 등)에 따라 다르게 나타나기 때문에 향후 농지거래 및 취득 정책에 있어서도 지역적 차별성을 고려하여 제도를 개선할 필요가 있다.

제5장

요약 및 결론

요약 및 결론

1. 요약 및 결론

1.1. 분석 결과 요약

농지실거래가 원자료를 바탕으로 농지거래 회전율 현황을 지역별로 살펴본 결과, 농지거래가 가장 활발한 광역시(특별시 포함)는 서울지역으로 지난 11년간 평균 농지거래 회전율이 5.3%로 가장 높았고, 도에서는 경기도 지역으로 동 기간 평균 농지거래 회전율이 3.6% 수준인 것으로 조사되었다.

시군구로 세분화하여 살펴보면, 대도시라 할 수 있는 서울, 부산, 대구지역과 그 인근 지역을 중심으로 농지거래 회전율이 높게 나타났는데, 가장 최근인 2023년에는 수도권 일부 지역을 제외하고는 전국적으로 평균 농지거래 회전율인 3% 수준을 넘는 지역이 전무하고, 평균 농지거래 회전율도 1.7% 수준에 불과하다.

연간 농지거래 회전율이 2%라도 한 세대(30년)를 지나면 농지매매(상속이나 증여 제외)만으로도 60%(필지 중복거래 미가정)의 농지가 후속세대에게 유동화될 수 있는데, 향후 농지상속 등으로 농지거래 원인 중 상속 및 증여 등의 거래 비중이 높아질 것으로 예상되기 때문에 사실상 농지거래 회전율이 1.5~2% 수준만

유지되더라도 총량적으로 후속세대에게 유동화될 수 있는 최소 수준이라 할 수 있다. 다만, 2023년 한 해 평균 농지거래 회전율만을 고려하면 농지유동화 측면에서 사실상 농지거래량의 임계 수준까지 하락하였다고 할 수 있다. 다만, 지난 10년간의 평균 농지 2.7% 수준이기 때문에 단순히 1~2년의 농지거래 회전율만을 고려해서 제도적 개선 유무를 판단하면 안 된다고 생각된다. 다만, 인구감소위험지역 유무에 따른 농지거래 회전율에 유의미한 차이가 발생한 것으로 조사되었기 때문에 농지취득 관련 제도 개선 논의에 있어 지역적 차별성을 고려할 필요가 있다.

농지거래인(매도, 매수) 주소 기반 농지거래 현황을 살펴보면, LH 사태 이후 농지소유 및 취득 규제를 강화 등으로 농지매수인 주소 기반 농지매입 면적은 2022년 이후로는 개별 광역시(특별시 포함) 소재 지역의 비중이 전반적으로 감소하고, 농지매수인 기준 도 단위에서는 비중이 확대되고 있다. 이는 실수요 중심의 농지취득이 많아졌다고 추정할 수 있다. 왜냐하면, 2013년부터 매수인의 주소지와 거래농지와의 거리는 2013년 이후 지속적으로 줄어들긴 하였지만, 2021년 LH 사태 이후 농지취득 및 관리가 강화되면서 매수인의 거래농지와의 통작거리가 급격히 감소한 것을 알 수 있다. 이는 LH 사태 이후 농지거래에 어려움이 존재한다는 주장도 일견 타당하지만, 농지의 실수요자라고 할 수 있는 인접농지 거주자의 농지거래가 점차 많아진다는 점에서 농지법 개정의 긍정적 효과라 할 수 있다.

LH 사태 이후 농지법 개정이 농지거래에 미친 영향을 살펴보면 다음과 같다. 전국적으로 농지법 개정으로 인해 농지 유동성이 LH 사태 이전 대비 약 11% 감소한 것으로 나타났다. 다만, 농지법 개정은 도시지역(시부, 대도시, 인구비감소)보다 농촌지역(군부, 지방, 인구감소)에 더 크고 유의미한 영향을 미친다. 구체적으로 농지법 개정으로 인해 농촌지역 회전율은 13~21%가량 유의미하게 하락한 반면, 도시지역 회전율은 농지법 개정으로 인해 6~8%가량 하락하는 것으로 나타났으나 유의미하지 않다. 이자율이 농지거래 회전율에 미치는 영향은 1%p 상승하였을 때 전국적으로 회전율이 약 13% 하락하는 것으로 나타났다. 농촌지역은 농지법 개정과 달리 도시지역에 비해 이자율이 회전율에 미치는 영향이 적었다. 이자율이 1%p 오를 때, 농촌지역 회전율은 8~10%, 도시지역 회전율은 16~26% 하락

하는 것으로 나타났다. 결론적으로 규제효과는 도시지역보다 농촌지역에서 더 크게 나타났고, 특히 인구소멸지역에서는 이자율보다 규제효과가 더 큰 역할을 하는 것으로 나타났다. 따라서 이자율이 다시 하락한다고 해도 농촌지역 농지 유동성은 도시지역보다 덜 회복할 것으로 보이는데, 이들 지역은 주로 농촌지역, 특히 인구소멸지역일 것이다.

농업인의 농지가격 변동 체험은 농지가격 전망과 향후 농지매매 의향에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 농지가격 변동 체험이 긍정적일수록 농지가격 변동 전망도 긍정적인 것으로 나타나는데, 특히 가격이 상승했다고 체감할수록 향후 농지가격이 더 오르리라 전망하는 적응적 기대가 확인되었다. 따라서 향후 기존의 추세로 진행된다면 농지시장의 양극화가 심화될 것이다. 우리나라 농지시장에 있어 행동경제학의 '희망적 사고(wishful thinking)'와 적응적 기대가 발생하는 것으로 나타났다. 희망적 사고에 따라 농지보유자는 소유한 농지가 농지가격 상승기에는 상대적으로 더 오르리라 예측하고 하락기에는 덜 내리리라 예측하는 행태를 보인다. 반대로 농지매수 예정자는 농지시장을 전망할 때 자신의 희망을 반영하여 농지가격 하락기에 농지가격이 상대적으로 더 내리리라 예측한다. 농지매수 의향에 유의미한 영향을 미치는 요인으로는 연령(부(−)의 효과 발생), 농지가격 긍정적 전망(다소 높아짐, 매우 높아짐)만이 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났고, 농지매도 의향에 유의미한 영향을 주는 요인으로는 연령(부(−)의 효과 발생), 가격 전망뿐만 아니라, 농가의 부채 수준과 인구소멸위험지역 여부도 농가의 농지매도 의향에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다.

1.2. 제도 개선 방안

1.2.1. 지역단위 임계 농지거래 회전율 개념 도입

일반적으로 농지는 자산가치, 생산가치, 수익적 가치, 적절한 환금성이 갖추어졌을 때 비로소 거래가 이루어지는데, 농지가 가치를 발휘하지 못할 때 거래는 발생하지 않고 농지시장은 시장으로서 제 기능을 발휘하지 못하게 된다. 흔히 농지시장 유동성은 거래의 용이성으로 적정한 가격에 매도자가 원하는 시간 내에 거래가 이루어지는 것을 일컬으며, Kluger & Miller(1990)는 유동성이 높다는 의미를 토지소유자가 높은 가격에 지체 없이 매도할 수 있는 상황으로 설명했다(류현욱·고성수, 2013).

따라서 농지시장이 시장으로서 거래 기능을 유지하기 위해 필요한 최소거래량, 즉 농지시장의 최소유동성 유지를 위한 정량화된 기준 설정을 위해 임계 농지거래 회전율 개념을 도입할 필요가 있다. 임계 농지거래량 회전율 산정은 농지거래량과 가격이 양의 방향으로 상승할 때는 과열 양상을 막기 위한 안전책 마련의 기준으로 농지거래와 가격이 동반 하락하여 시장이 침체를 겪을 때는 적정거래량을 추정하여 농지거래 절벽을 막는 정책을 펴는 기준으로 제시할 수 있다.

1.2.2. 농지매입·비축사업 방식 전환

단순히 여건 변화 등으로 단기간(1~2년 동안)의 농지거래 회전율이 임계 농지거래 회전율 이하로 낮아졌다고 기존 농지취득 및 소유 제도를 완화하는 것은 제도 개선의 비가역성(완화된 규제를 다시 강화하기 어려움) 측면에서 성급히 시도해서는 안 된다고 생각된다.

현재 농어촌공사 농지은행에서는 고령농업인 은퇴, 농업인의 원활한 농지매도 지원을 통한 농지이용 효율화 및 농지시장 안정을 위해 농지매입·비축사업을 시행하고 있다. 사업대상자는 이농·전업(轉業), 고령 또는 질병 등으로 일시에 은퇴

하고자 하는 농업인, 고령 또는 질병 등으로 단계적으로 은퇴하려는 농업인(단, 고령인 경우는 만 60세 이상에 한함), 농지 처분명령을 받은 자이고, 매입대상 농지는 농업진흥지역 안의 공부상 지목이 전·답·과수원인 농지이다(농림축산식품부, 2024). 현재 농지매입·비축사업은 전년도 12월에 농식품부의 사업시행지침을 시달하면 한국농어촌공사에서는 사업시행계획을 수립하여 당해연도 1월 초에서 승인을 받아 연중 농업인의 사업을 신청받는 방식으로 운영되고 있다.

농지매입·비축사업의 목적이 고령농의 은퇴, 이농·전업 희망농가의 농지매도 지원을 통한 농지시장 안정이기 때문에, 지역 단위 임계 농지거래 회전율 개념과 연계하여 최소 수준(임계) 농지거래 회전율 이하의 지역에 대해서 연초 사업시행계획 수립 단계에서부터 기존 매입물량 계획보다 규모를 확대하고 매입대상 농지도 농업진흥지역 안에 한정하기보다는 우량한 농업진흥지역 밖 농지까지 확대하여 원활한 농지매도 지원을 통해 농지시장 안정을 도모할 필요가 있다. 왜냐하면 앞서 설문조사에서도 농업인과 비농업인 모두 농지매물과 농지정보 부족을 농지매입의 주요 불편 사항으로 인식하고 있지만, 농지매수 불편보다는 농지매도 불편의 강도가 더 크기 때문에 향후 제도 개선도 고령농업인의 농지매도 물량을 농지매입·비축사업을 통해 흡수할 수 있는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다.

1.2.3. 농촌소멸위험지역 지정과 연계한 농지취득 규제 완화

LH 사태 이후 농지법 개정이 농지거래에 미친 영향을 살펴보면 규제효과는 도시지역보다 농촌지역에서 더 크게 나타났고, 특히 인구소멸지역에서는 이자율보다 규제효과가 더 큰 역할을 하는 것으로 나타났다. 따라서 이자율이 다시 하락한다고 해도 농촌지역 농지 유동성은 도시지역보다 덜 회복할 것으로 예상된다. 하지만, LH 사태 이후 농지거래에 어려움이 존재한다는 주장도 일견 타당하지만, 농지의 실수요자라고 할 수 있는 인접농지 거주자의 농지거래가 점차 많아진다는 점에서 농지법 개정의 긍정적 효과도 같이 존재한다. 앞서 시군별 농지 개정법 시행 효과를 보면, 수도권지역의 규제효과는 크지 않은 것으로 나타났다. 따라서 수도

권 지역은 이자율이 하락한다면 농지시장이 다시 활성화될 것으로 보인다. 하지만, 농촌소멸위험지역으로 대표되는 농촌지역을 그렇지 않을 수 있다. 앞서 설문조사에서 농지를 매수하고자 하는 자는 농촌소멸위험지역의 농지가격 상승 가능성을 낮게 판단한 반면, 농지를 매도하고자 하는 농촌소멸위험지역 거주자는 농촌소멸위험지역이더라도 농지가격 상승 전망에는 통계적 차이가 없다고 '희망적 사고'를 갖게 된다. 향후 기존의 체감 및 전망이 추세대로 진행된다면 농지시장의 양극화가 심화될 것이다.

인구소멸위험 혹은 농촌소멸위험 정도에 따른 농지거래 회전율의 차이가 발생하는 것은 사실이고, 이러한 농지거래 회전율에 미치는 규제효과는 도시지역보다 농촌지역에서 더 크게 나타나는 것은 사실이기 때문에, 향후 농지거래 활성화를 위한 규제 개선이 필요하다면 농촌소멸위험지역 지정과 연계하여 실시하는 것이 필요하다.

1.2.4. 농지가격 및 농지거래 정보 제공 고도화

농지거래 정보 제공은 농지가격 안정성과 투기 억제, 정책 수립 측면에 매우 유용하다. 앞서 언급하였듯이 우리나라의 농지시장은 농지거래 중 직거래가 차지하는 비중이 약 85%로 소수 매도인과 매수인이 참여하는 대표적인 얇은 시장(thin market)으로 거래정보가 부족하다. 농지시장에서 농지가격 및 거래량을 보다 자세히 공개한다면 농지가격 안정성에 크게 기여할 수 있을 것이다. 농지거래 정보가 투명하게 공개되면 특정 세력이 농지시장을 조작하거나 농지가격을 급등시키는 투기 행위를 억제할 수 있다. 만약 농지거래의 매물 정보 등이 숨겨져 있다면 일부 세력이 농지가격 등을 인위적으로 조작하는 것이 쉬워지고, 이로 인한 피해는 농지거래 정보가 부족한 청년농이나 예비농에게 돌아갈 수밖에 없다.

따라서 향후 농지가격 및 농지거래 정보와 농지대장을 연계하고, 이를 바탕으로 농지시장의 흐름과 상황을 면밀히 분석하면 농지취득 및 소유 규제 개선 등 다양한 정책적 결정에 도움이 될 것이다.

부록 1

농지 유동성 감소 요인별 기여도

농산물시장 요인과 이자율 요인 양의 상관관계가 커서, 이 둘의 순서에 따라 두 요인 간의 기여도 차이가 크다.

이자율을 통제한 상태에서 농산물시장 요인을 추가하면 농지거래 회전율 전체 감소분에 대한 이자율의 기여도가 0.24%p, 농산물시장 기여도가 0.28%p로 추정된다.

농산물시장 요인을 통제한 상태에서 이자율을 추가하면 농지거래 회전율 전체 감소분에 대한 이자율의 기여도가 본문과 비슷한 0.64%p, 농산물시장 요인 기여도가 −0.01%p로 추정된다.

〈부표 1-1〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 모델(강건성 I)

요인	변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
농지법 개정	시기(period)	○	○	○	○	○
계절성	월별 더미변수		○	○	○	○
농산물시장	곡류 및 과채류 생산자물가지수				○	○
이자율	국고채 3년 금리			○	○	○
농지시장	농지가격, 가격변동성					○
기타	농업진흥지역, 인구	○	○	○	○	○

자료: 저자 작성.

〈부표 1-2〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해(강건성 I)

단위: %p

구분	전국	시군부		대도시/지방		인구소멸지역	
		군부	시부	지방	대도시	소멸	비소멸
전체 변화량 (연평균)	−1.00	−0.83	−1.15	−0.91	−1.51	−0.83	−1.20
계절성	−0.06	−0.04	−0.04	−0.07	−0.01	−0.06	−0.03
농산물시장 (곡류, 과채 가격)	−0.34	−0.18	−0.47	−0.37	0.43	−0.13	−0.47
이자율	−0.24	−0.25	−0.29	−0.11	−1.52	−0.17	−0.37
농지시장 (가격, 변동성)	−0.08	−0.02	−0.14	−0.06	−0.13	−0.02	−0.16
규제효과	−0.28	−0.34	−0.22^{+}	−0.30	−0.29^{+}	−0.46	−0.17^{+}
시군 수	162	77	85	123	39	82	80

주 1) $^{+}$시부, 대도시, 인구비소멸지역의 규제효과는 0.05 수준에서 통계적으로 유의미하지는 않음.
2) 연평균 회전율 변화량(%p)은 시군 경지면적을 가중치로 적용하여 산출한 평균값임.
자료: 저자 작성.

〈부표 1-3〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해 모델(강건성 II)

요인	변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
농지법 개정	시기(Period)	○	○	○	○	○
계절성	월별 더미변수		○	○	○	○
농산물시장	곡류 및 과채류 생산자물가지수				○	○
이자율	국고채 3년 금리					○
농지시장	농지가격, 가격변동성			○	○	○
기타	농업진흥지역, 인구	○	○	○	○	○

자료: 저자 작성.

〈부표 1-4〉 개정법 시행 이후 농지 유동성 감소에 대한 요인별 분해(강건성 II)

단위: %p

구분	전국	시군부		대도시/지방		인구소멸지역	
		군부	시부	지방	대도시	소멸	비소멸
전체 변화량 (연평균)	−1.00	−0.83	−1.15	−0.91	−1.51	−0.83	−1.20
계절성	−0.06	−0.08	−0.04	−0.07	−0.01	−0.06	−0.03
농산물시장 (곡류, 과채 가격)	0.01	0.03	0.01	−0.05	0.39	0.02	0.04
이자율	−0.64	−0.44	−0.85	−0.48	−1.60	−0.32	−0.98
농지시장 (가격, 변동성)	−0.03	−0.01	−0.06	−0.03	−0.01	−0.01	−0.07
규제효과	−0.28	−0.32	−0.22^{+}	−0.30	−0.29^{+}	−0.46	−0.17^{+}
시군 수	162	77	85	123	39	82	80

주 1) $^{+}$시부, 대도시, 인구비소멸지역의 규제효과는 0.05 수준에서 통계적으로 유의미하지는 않음.
2) 연평균 회전율 변화량(%p)은 시군 경지면적을 가중치로 적용하여 산출한 평균값임.
자료: 저자 작성.

부록 2

지역별 농지매매 실태 설문 조사표

지역별 농지매매 실태에 관한 조사

안녕하십니까?

한국농촌경제연구원은 우리나라 농업과 농촌의 발전을 위한 종합적 연구를 수행하는 정부출연 연구기관으로서, 관련 정책의 개선, 입안 등에 기여하고 있습니다.

이번에 저희 연구원에서는『지역별 농지거래 실태 분석』연구를 수행하고 있는 바, **지역별 농지매매 실태 및 의향 등에 대한 정보**를 얻고자 설문조사를 실시하게 되었습니다.

본 설문조사의 결과는 향후 농지관리 제도 개선 관련 정부지원 방안을 마련하는 데 귀중한 기초자료로 활용될 것이며, 응답해주시는 정보는 연구 목적에만 사용됩니다. 또한 법률 제11690호 **개인정보보호법 제15조(개인정보 수집/이용)에 의거 보호** 받을 수 있으며, 동법 제21조(개인정보의 파기)에 의거 **조사 종료 후 파기**되오니 안심하시고 원활한 연구 진행이 될 수 있도록 모든 문항에 빠짐없이 응답해 주시기를 부탁드립니다.

아울러 본 설문에 **참여해주신 분들께는 소정의 사례비를** 보내드리겠습니다. 다시 한 번 설문에 적극적으로 참여해주시기를 부탁드립니다.

2024. 9.

문의 사항	설문 문의	한국농촌경제연구원	채광석 연구위원 (061-820-2377) 정선화 연 구 원 (061-820-2349)

A. 일반현황

A1. 귀하의 성별은?
① 남 ② 여

A2. 귀하의 연령은?
연령은 만 _____ 세 입니다.

A3. 귀하의 학력은?
① 초졸 이하 ② 중졸 ③ 고졸 ④ 대재 이상

A4. 귀하의 영농활동지역은?
① 경기/인천 ② 강원 ③ 충북 ④ 충남/세종
⑤ 전북 ⑥ 전남 ⑦ 경북 ⑧ 경남
⑨ 제주

A5. 지난해 귀하의 농업생산활동으로 발생한 총 매출액은?
① 1천만 원 미만 ② 1천만 원 이상~2천만 원 미만
③ 2천만 원 이상~4천만 원 미만 ④ 4천만 원 이상~6천만 원 미만
⑤ 6천만 원 이상~8천만 원 미만 ⑥ 8천만 원 이상

A5. 귀하의 농가부채(가계용, 농업용, 겸업용 모두 포함)는 어느정도 수준입니까?
① 1천만 원 미만 ② 1천만 원 이상~5천만 원 미만
③ 5천만 원 이상~1억 원 미만 ④ 1억 원 이상~2억 원 미만
⑤ 2억 원 이상~3억 원 미만 ⑥ 3억 원 이상

A6. 귀하의 재배경력은?
재배경력은 _____ 년 입니다.

A7. 현재 귀하께서 주로 재배하시는 품목은 무엇입니까?
현재 주로 재배하는 품목은 _____ 입니다.

A8. 현재 귀하께서 주로 재배한 품목은 다음 중 어디에 해당됩니까?
① 논벼 ② 채소 ③ 과수 ④ 전작 ⑤ 특작
⑥ 화훼 ⑦ 축산 ⑧ 기타

A9. 선생님의 농지 소유 및 이용 면적은 각각 얼마나 됩니까?

구분	논 면적	밭 면적	기타 면적
소유 농지 중 직접 경작하는 농지	평	평	평
소유 농지 중 남에게 빌려준 농지	평	평	평
소유 농지 중 놀리는(휴경) 농지	평	평	평
남에게서 빌려 농사짓는 농지	평	평	평

A10. 선생님께서는 영농승계자가 있습니까?

① 있다 ② 없다

B. 농지매매 경험

B1. [농지매입 경험] 선생님께서는 최근 10년 이내 농지를 구입한 경험이 있으십니까?

① 네(☞ 문항 B1-1로 이동) ② 아니요(☞ 문항 B2로 이동)

B1-1. [농지매입 시기] 최근 10년 이내 만약 농지를 매입한 경험이 있다면, 그 시기는 언제이고, 농지를 구입하기로 마음먹고 실제 구입까지 걸린 기간을 어느 정도 됩니까? 만약 10년 이내 여러 차례 농지를 매입하였다면 각각의 시기(연도, 예를 들어 2015년, 2017년 등)와 매입까지 실제로 걸린 기간을 적어주시면 됩니다.

구분	매도 연도	농지 매입을 생각하고 실제 매입까지 걸린 기간	매매방법 (직거래, 부동산거래, 농어촌공사 알선 등)
작성1	년	개월	
작성2	년	개월	
작성3	년	개월	
작성4	년	개월	
작성5	년	개월	

B1-2. [농지매입 이유] 농지를 어떤 이유로 매입하였습니까?

① 영농규모를 확대하여 농업소득을 높이기 위해서

② 농업용 시설 건축 및 확대를 위해서

③ 농지를 활용(전용)하여 비농업적 이용(또는 개발)을 위해서

④ 농지구입 시점보다 농지가격이 상승할 것을 예상(자산가치 상승)하여서

⑤ 기타

B1-3. [농지매입 불편유무] 농지를 구입 또는 매입함에 있어서 불편한 점이 있었습니까?

① 네(☞ 문항 B1-4로 이동)　　② 아니요(☞ 문항 2로 이동)

B1-4. [불편하다고 응답자한 사람만] 농지 매입(구입)에 있어서 불편한 점이 있다면 그 이유는 무엇입니까?(중복응답 가능)

① 농지 매물 부족(농지를 매도하려는 사람이 없음)

② 높은 거래 수수료(중계수수료 및 취·등록세 등)

③ 농지 정보 부족(농지소유자, 농지특성 등)

④ 거래 위험(농지직거래 등)

⑤ 기타

B2. [농지매도 경험] 선생님께서는 최근 10년 이내 농지를 매도한 경험이 있으십니까?

① 네(☞ 문항 B2-1로 이동)　　② 아니요(☞ 문항 C1로 이동)

B2-1. [농지매도 시기] 최근 10년 이내 만약 농지를 매도한 경험이 있다면, 그 시기는 언제이고, 농지를 매도하기로 마음먹고 실제 매입까지 걸린 기간을 어느 정도 됩니까? 만약 10년 이내 여러 차례 농지를 매도하였다면 각각의 시기(연도, 예를 들어 2015년, 2017년 등)와 매도까지 실제로 걸린 기간을 적어주시면 됩니다.

구분	매도 연도	농지 매도를 생각하고 실제 매도까지 걸린 기간	매매방법 (직거래, 부동산거래, 농어촌공사 알선 등)
작성1	년	개월	
작성2	년	개월	
작성3	년	개월	
작성4	년	개월	
작성5	년	개월	

B2-2. [농지매도 이유] 농지를 어떤 이유로 매도하였습니까?

① 고령으로 영농 은퇴

② 생활비 부족 또는 부채상환을 위해

③ 농사 수지가 맞지 않아서

④ 농지가격이 앞으로 하락할 것 같아서

⑤ 농지매도 의향이 없었으나, 높은 가격으로 농지를 매입하겠다는 사람이 생겨서

⑥ 기타

B2-3. [농지매도 불편유무] 농지를 매도함에 있어서 불편한 점이 있었습니까?

① 네(☞ 문항 B2-4로 이동)　　② 아니요(☞ 문항 C1로 이동)

B2-4. [불편하다고 응답자한 사람만] 농지 매도함에 있어서 불편한 점이 있다면 그 이유는 무엇입니까?(중복응답 가능)

① 농지 매수자 부족(농지를 매수하려는 사람이 없음)

② 높은 거래 수수료(중계수수료 및 양도소득세 등)

③ 거래 위험(농지직거래 등)

④ 기타

C. 농지매매 의향

C1. [농지가격 변동 체험] 선생님께서는 현재 살고 있는 지역의 농지가격이 1년 전(2023년) 농지가격과 비교하면 어떠하다고 생각하십니까?

① 매우 낮아졌다(-10% 이상)　　② 다소 낮아졌다(-10~0%)

③ 비슷한 수준이다(0~10%)　　④ 다소 높아졌다(10~20%)

⑤ 매우 높아졌다(20% 이상)

C2. [농지가격 변동 체험] 선생님께서는 현재 살고 있는 지역의 농지가격이 5년 전(2019년) 농지가격과 비교하여 어떠하다고 생각하십니까?

① 매우 낮아졌다(-10% 이상)　　② 다소 낮아졌다(-10~0%)

③ 비슷한 수준이다(0~10%)　　④ 다소 높아졌다(10~20%)

⑤ 매우 높아졌다(20% 이상)

C3. [농지가격 변동 체험] 선생님께서는 현재 살고 있는 지역의 농지가격이 10년 전(2014년) 농지가격과 비교하여 어떠하다고 생각하십니까?

① 매우 낮아졌다(-10% 이상)　　② 다소 낮아졌다(-10~0%)

③ 비슷한 수준이다(0~10%)　　④ 다소 높아졌다(10~20%)

⑤ 매우 높아졌다(20% 이상)

C4. [농지가격 전망] 선생님께서는 현재 살고 있는 지역의 1년 후(2025년) 농지가격을 현재 수준과 비교하여 어떻게 전망하시나요?

① 크게 내릴 것이다(-10% 이상) ② 다소 내릴 것이(-10~0%)
③ 변화가 없을 것이다(0~10%) ④ 다소 오를 것이다(10~20%)
⑤ 크게 오를 것이다(20% 이상)

C5. [농지가격 전망] 선생님께서는 현재 살고 있는 지역의 5년 후(2029년) 농지가격을 현재 수준과 비교하여 어떻게 전망하시나요?
① 크게 내릴 것이다(-10% 이상) ② 다소 내릴 것이(-10~0%)
③ 변화가 없을 것이다(0~10%) ④ 다소 오를 것이다(10~20%)
⑤ 크게 오를 것이다(20% 이상)

C6. [농지가격 전망] 선생님께서는 현재 살고 있는 지역의 10년 후(2034년) 농지가격을 현재 수준과 비교하여 어떻게 전망하시나요?
① 크게 내릴 것이다(-10% 이상) ② 다소 내릴 것이(-10~0%)
③ 변화가 없을 것이다(0~10%) ④ 다소 오를 것이다(10~20%)
⑤ 크게 오를 것이다(20% 이상)

C7. [매수 의향] 선생님께서는 향후 농지를 매수할 의향이 있으신가요?
① 네(☞ 문항 C7-1로 이동)
② 아니요(☞ 문항 C8로 이동)

C7-1. [최적 농지매수 시기] 본인이 영농활동 하는데 있어 농지 구입(또는 매입)이 필요한 시점은 다음 중 언제라고 생각하십니까?
① 3개월 이내 ② 4~6개월 ③ 7개월~12개월
④ 13개월~24개월(2년) ⑤ 25개월~36개월(3년) ⑥ 37개월~48개월(4년)
⑦ 49개월~60개월(5년) ⑧ 기타

C7-2. [농지매수 계획] 본인이 실제로 농지를 매입한다면, 본인의 실제 여건을 고려하여 농지 매입 시기는 다음 중 언제 정도로 생각하십니까?
① 3개월 이내 ② 4~6개월 ③ 7개월~12개월
④ 13개월~24개월(2년) ⑤ 25개월~36개월(3년) ⑥ 37개월~48개월(4년)
⑦ 49개월~60개월(5년) ⑧ 기타

C8. [매도 의향] 선생님께서는 향후 농지를 매도할 의향이 있으신가요?
① 네(☞ 문항 C8-1로 이동) ② 아니요(☞ 문항 D1으로 이동)

C8-1. [최적 농지매도 시기] 본인이 영농활동 하는데 있어 농지 매각(또는 매도)이 필요한 시점은 다음 중 언제라고 생각하십니까?

① 3개월 이내 ② 4~6개월 ③ 7개월~12개월
④ 13개월~24개월(2년) ⑤ 25개월~36개월(3년) ⑥ 37개월~48개월(4년)
⑦ 49개월~60개월(5년) ⑧ 기타

C8-2. [농지매도 계획] 본인이 실제로 농지를 매각한다면, 본인의 실제 여건을 고려하여 농지 매각 시기는 다음 중 언제 정도로 생각하십니까?

① 3개월 이내 ② 4~6개월 ③ 7개월~12개월
④ 13개월~24개월(2년) ⑤ 25개월~36개월(3년) ⑥ 37개월~48개월(4년)
⑦ 49개월~60개월(5년) ⑧ 기타

D. LH 사태와 개정 농지법에 대한 인식조사

D1. 위의 설명을 보기 전, 귀하는 LH 사태 이후 농지법 개정안에 대해서 들어보신 적 있으십니까?

① 들어본 적 있음 ② 들어본 적 없음 ③ 모르겠음

D2. 2022년 개정 농지법이 본인의 농지매수 의사결정에 영향을 주고 있다고 생각하십니까?

① 매우 긍정적 영향을 주었다 ② 긍정적 영향을 주었다
③ 아무런 영향을 주지 않았다 ④ 부정적 영향을 주었다
⑤ 매우 부정적 영향을 주었다

D3. 2022년 개정 농지법이 본인의 농지매도 의사결정에 영향을 주고 있다고 생각하십니까?

① 매우 긍정적 영향을 주었다 ② 긍정적 영향을 주었다
③ 아무런 영향을 주지 않았다 ④ 부정적 영향을 주었다
⑤ 매우 부정적 영향을 주었다

D4. 2022년 개정 농지법이 본인의 농지임차(빌리는 것) 의사결정 영향을 주고 있다고 생각하십니까?

① 매우 긍정적 영향을 주었다 ② 긍정적 영향을 주었다
③ 아무런 영향을 주지 않았다 ④ 부정적 영향을 주었다
⑤ 매우 부정적 영향을 주었다

D5. 2022년 개정 농지법이 본인의 농지임대(빌려주는 것) 의사결정 영향을 주고 있다고 생각하십니까?

① 매우 긍정적 영향을 주었다 ② 긍정적 영향을 주었다
③ 아무런 영향을 주지 않았다 ④ 부정적 영향을 주었다
⑤ 매우 부정적 영향을 주었다

D6. 최근 정부는 일주일 중 4일은 도시에, 3일은 농촌에 각각 머무르는 '4도 3촌'과 귀농·귀촌 수요가 늘자 거주 시설인 쉼터를 도입해 생활 인구를 늘려 농촌 소멸을 막기 위해서 오는 12월부터 농지에 임시 숙소인 '농촌체류형 쉼터'를 지을 수 있도록 발표하였습니다. 이런 농촌체류형 쉼터 허용과 같은 농지규제 개선 정책이 비농업인(농업인 포함)의 농지 매입 의향에 어떤 영향을 줄 것으로 생각하십니까?

① 매우 긍정적 영향을 줄 것이다 ② 긍정적 영향을 줄 것이다
③ 아무런 영향을 주지 않을 것이다 ④ 부정적 영향을 줄 것이다
⑤ 매우 부정적 영향을 줄 것이다

D7. 선생님께서는 농지거래 활성화 대책 또는 제도개선이 필요하다고 생각하십니까?

① 네(☞ 문항 C7-1로 이동) ② 아니요

7-1. 농촌소멸위험지역을 중심으로 농지를 자유롭게 구입하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

① 매우 잘 된 것이다 ② 잘 된 것이다 ③ 보통
④ 잘못된 것이다 ⑤ 매우 잘못된 것이다

참고문헌

곽윤직(2009), 민법총칙, 박영사.

김수석·허주녕(2007), 농지유동화 실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원.

김수석 외(2008), 경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차년도), 한국농촌경제연구원.

김수석 외(2016), 농지은행사업 개편을 통한 농지이용 효율화 방안 연구, 한국농촌경제연구원.

김태훈·박지연(2018), 경영이양직불제 효과분석 및 개선방안 연구, 한국농촌경제연구원.

김홍상 외(2018), 농지 소유·이용제도 개편방안 연구, 한국농촌경제연구원.

농림축산식품부(2023), 농지업무편람.

_____(2024), 농림축산식품사업시행지침서.

류현욱·고성수(2013), "주택시장의 유동성효과에 관한 연구", 주택연구, 21(3), 한국주택학회.

박동하·최막중(2018), "제한적 합리성에 의거한 주택가격과 거래량 관계형성 요인의 실증분석", 국토연구, 97: 3-15, 국토연구원.

백선기(1997), 농지거래 실태에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.

서울연구원(2021), 부동산 등기데이터를 이용한 지역 간 부동산 거래분석.

석다솜·이상래·김윤호(2022), "청년농업인 지원정책의 개선방안", 한국산학기술학회 논문지, 23(5): 515-521, 한국산학기술학회.

성주인 외(2024), 농촌 정의 재정립 방안 마련 연구, 한국농촌경제연구원.

송재일(2010), "농지거래에 관한 법적 연구", 서울대학교 박사학위 논문.

양형우(2015), "농지취득자격증명이 없는 농지거래행위와 소유권이전등기의 효력", 홍익법학, 16(2): 135-164, 홍익대학교 법학연구소.

유도일 외(2023), "농지의 영농승계 및 상속농지 관리방안", 서울대학교 산학협력단.

이재삼(2020), "현행 농지법상 농지의 효율적 이용을 위한 개선방안 연구", 동북아법연구, 13(3): 467-500, 전북대학교 동북아법연구소.

이향미(2019), "청년창업농의 영농규모 확대 의향과 농업진흥지역 이외 농지 수요 결정요인 분석", 농업경제연구, 60(3): 1-25, 한국농업경제학회.

_____(2021), 농지시장 변화 모니터링 체계 구축과 농지은행 성과분석, 농어촌연구원.
임소영·김영준·하인혜(2019), 포용성장을 위한 농업인 경영이양 지원 방안, 한국농촌경제연구원.
_____(2021), 청년농의 영농정착을 위한 농지 지원 방안, 한국농촌경제연구원.
임소영·조승연·민선형·김정승(2022), 고령농 농지이양 활성화를 위한 제도개선 방안, 한국농촌경제연구원.
임대봉(2014), "주택거래량과 주택가격에 관한 연구-지방세(취득세)가 주택시장에 미치는 영향을 중심으로", 부동산학보, 58: 195-208, 한국부동산학회.
제20대 대통령직인수위원회(2022), 윤석열정부 110대 국정과제.
채광석·김홍상(2014), 농지 거래 행태조사와 제도 개선 방안, 한국농촌경제연구원.
통계청(각 연도), 농림어업총조사.
_____(각 연도), 농림어업조사.
황정임·최윤지·최정신(2018), "농가 경영이양에 대한 영향요인", 농촌지도와 개발, 25(2): 57-70, 한국농촌지도학회.

Ahearn, M. & D. Newton(2009), "Beginning Farmers and Ranchers", Economics Research Service Information Bulletin Number, 53, USDA.
Baker, T. G., M. D. Boehlje & M. R. Langemeier(2014), "Farmland: Is it currently priced as an attractive investment?", American Journal of Agricultural Economics, 96(5): 1321-1333, Wiley.
Barry, P. J.(1980), "Capital asset pricing and farm real estate", American Journal of Agricultural Economics, 62(3): 549-553, Wiley.
Falk, B.(1991), "Formally testing the present value model of farmland prices", American Journal of Agricultural Economics, 73(1): 1-10, Wiley.
Fisher, J., D. Gatzlaff, D. Geltner & D. Haurin(2003), "Controlling for the impact of variable liquidity in commercial real estate price indices", Real Estate Economics, 31(2): 269-303, Wiley.
Holloway, L. A., G. Catney, A. Stockdale & R. Nelson(2021), "Sustainable family farming futures: Exploring the challenges of family farm decision making through an emotional lens of 'belonging'", Sustainability, 13(21): 12271, MDPI.

Kionka, M., M. Odening, J. Plogmann & M. Ritter(2022), “Measuring liquidity in agricultural land markets”, Agricultural Finance Review, 82(4): 690-713, Emerald Insight.

Kluger, B. & N. Miller(1990), “Measuring Residential Real Estate Liquidity”, Real Estate Economics, 18(2): 145-159, American Real Estate and Urban Economics Association.

Meyer, L. et al.(2011), “Approaching Beginning Farmers as a New Stakeholder for Extension”, Choices, 26(2): 1-7, Agricultural & Applied Economics Association.

Moss, C. & A. Schmitz(2008), Government policy and farmland markets: the maintenance of farmer wealth, John Wiley & Sons.

Plogmann, J., O. Mußhoff, M. Odening & M. Ritter(2022), “Farmland sales under returns and price uncertainty”, Economic Modelling, 117: 106044, Elsevier.

Price, P. C.(2000), “Wishful thinking in the prediction of competitive outcomes”, Thinking & Reasoning, 6(2): 161-172, Taylor & Francis.

Sureshwaran, S. & S. Ritchie(2011), “U.S. Farm Bill Resources and Programs for Beginning Farmers”, Choices, 26(2), Agricultural & Applied Economics Association.

Thilmany McFadden, D. & S. Sureshwaran(2011), “Theme Overview: Innovations to Support Beginning Farmers and Ranchers”, Choices, 26(2), Agricultural & Applied Economics Association.

Turvey, C.(2003), “Hysteresis and the value of farmland: A real-options approach to farmland valuation”, Government Policy and Farmland Markets: The Maintenance of Farmer Wealth: 179-207, Iowa State Press Ames.

Weinstein, N. D.(1980), Unrealistic optimism about future life events. Journal of Personality and Social Psychology, 39(5): 806-820, American Psychological Association.

Zagata, L. et al.(2017), “Research for AGRI-Committee - Young farmers - policy implementation after the 2013 CAP reform”, Directorate-general for internal policies, Policy department for structural and cohesion policies, Agriculture and Rural Development, European Parliament.

Zhang, H., J. Li, J. Shen & J. Song(2022), “Measurement of supply-and demand-side endowment effects and analysis of their influencing factors in agricultural land transfer”, Land, 11(11): 2053, MDPI.

<온라인 자료>
국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsId=010958&ancYnChk=0#0000), 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률, 검색일: 2024. 1. 10.
국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsId=000479&ancYnChk=0#0000), 농지법, 검색일: 2024. 1. 10.
국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsId=014295&ancYnChk=0#0000), 인구감소지역 지원 특별법, 검색일: 2024. 1. 10.
국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=61603#), 헌법, 검색일: 2024. 1. 10.
우리은행 전문가 기고문 홈페이지(https://post.naver.com/viewer/postView.nhn?memberNo=38946978&volumeNo=26639387), 거래회전율로 살펴본 서울의 주택시장, 검색일: 2024. 10. 10.
한국부동산원(https://www.reb.or.kr/r-one/main.do), 부동산통계정보시스템, 검색일: 2024. 4. 24.
행정안전부 홈페이지(https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do), 검색일: 2024. 2. 1.

<보도자료>
농림축산식품부 보도자료(2021. 8. 17.), “농지 불법행위에 대한 제재가 강화된다”.
아주경제(2021. 3. 24.), “[있으나 마나 농지법]우리나라 농지가격 사실상 세계 1위…“농지정책, 세계 꼴찌””.
조선일보(2023. 5. 11.), “‘랜드푸어’로 가득한 농촌… “농사 안짓는데 팔지도 못한다””.
한국농정(2023. 6. 11.), “농지투기는 현재진행형... 농지법 취지 무색케 하는 구멍들”.

KREI

www.krei.re.kr

지역별 농지거래 실태 분석

Regional Analysis of Farmland Transactions

한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601

T.1833-5500 F.061) 820-2211

93520

9 791161 497310

ISBN 979-11-6149-731-0