

# 농지임대차 시장 분석과 개선과제

Analysis of the Farmland Lease Market and  
Tasks for Improvement

채광석 최지선 서준영



한국농촌경제연구원

## 연구 담당

채광석 | 연구위원 | 연구 총괄, 제1~6장 집필

최지선 | 부연구위원 | 제3장, 5장 집필

서준영 | 연구원 | 자료 수집 및 분석

연구보고 R2025-24

## 농지임대차 시장 분석과 개선과제

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2025. 12.

발 행 인 | 한두봉

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | (주)프리비

I S B N | 979-11-6149-779-2 93520

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

우리나라 농지법에서는 농지임대차와 위탁경영을 원칙적으로 금지하고 있는데, 이는 농지소유자가 농지를 가장 효율적으로 이용할 수 있을 것이라는 믿음에 기초하고 있다. 하지만 농지법 제정 당시와 현재는 농업 환경이 크게 변화하였다. 1994년 농지법이 제정되면서 농지임대차를 제한하기 시작한 기간이 30년이 지나면서, 농지임대차 관련 법과 제도가 현실과 괴리되어 개선해야 한다는 목소리가 일각에서 나오고 있다.

지금까지 여러 농지임대차 논의 및 연구들은 농지임대차 시장이 현장에서 어떻게 작동하고 있는지에 대한 실증적인 분석이 부족하였다. 본 연구에서는 과거의 정성적·관념적 논의에서 벗어나 농지임대차 실태 및 구조와 문제점 등을 실증 데이터에 기반하여 분석하고, 이를 토대로 합리적인 제도개선 방안을 모색하고자 한다.

아무쪼록 이 연구 결과가 농업생산성 제고와 농지의 합리적 이용을 목표로 농지임대차 정책을 수립하는 정책 당국에 참고자료로 활용되기를 기대한다. 농지임대차 관련 자료 수집에 많은 도움을 주신 농림축산식품부 농지과와 한국농어촌공사 농지관리처 관계자분들께 깊이 감사드린다. 그리고 연구 수행 과정에 많은 조언을 아끼지 않으신 원내, 원외, 정책 자문위원분들께도 심심한 감사의 말씀을 드린다.

2025. 12.

한국농촌경제연구원장 **한 두 봉**



# 요 약

## 연구 목적

- 우리나라 농지임대차 시장의 구조적 변화와 그 동인을 다각적으로 심층 분석하여, 농지임대차 시장 기능의 정상화와 농지이용의 효율성 제고를 위한 실효성 있는 정책과제를 도출하는 데 있다. 구체적으로 첫째, 농지임대차 시장의 구조적 변화와 수요·공급의 이질적 동인을 실증적으로 규명하고자 한다. 둘째, 현행 농업 및 농지 관련 정책이 농지임대차 시장에 미치는 영향을 분석하고 시장 왜곡의 원인을 진단하고자 한다. 마지막으로 객관적인 계량 분석과 주관적 인식 분석을 결합하여 농지임대차 시장에 대한 입체적인 이해를 도모하고자 한다.

## 연구 방법

- 본 연구는 농지임대차 시장의 문제점을 심층적으로 진단하고 정책과제를 도출하기 위해 문헌 검토, 통계 및 계량 분석, 설문조사 및 현장조사 등 다층적 연구 방법을 활용하였다. 우선 국내외 선행연구 및 법·제도를 검토하였으며, 일본, 독일, 프랑스 등 주요 국가의 농지임대차 제도를 비교·분석하였다. 다음으로 농림어업총조사, 농가경제조사, 농축산물생산비조사, 농림축산식품부의 농지임차료 조사 등 다양한 통계자료를 활용하여 농지임대차 시장을 분석하였다. 마지막으로 다양한 통계자료에 파악하기 어려운 농지임대차에 대한 주관적 인식 등을 파악하기 위해 농업인과 비농업인을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 관련 전문가 자문회의 및 현장조사를 병행하여 분석 결과의 객관성과 입체성을 보완하였다.

## 연구 결과

- 제2장에서 농지임대차 제도와 실태를 분석한 결과, 농지임대차 제도는 경자유전의 원칙적 금지에서 예외적 허용으로 진화하였으며, 최근에는 임차인 보호와 농지 대장과 같은 데이터 기반의 행정으로 개선되었음을 확인했다. 실태 분석에 따르면, 농지임차면적은 2013년에 정점을 찍은 이후 감소 추세이며, 농가 구성도 임차농 위주에서 자작농 위주로 변화했다. 특히 임차료 지불 방식이 현금 위주로 시장화되는 동시에 친족·지인 간의 비시장적 거래로 추정되는 무상임차 비중도 크게 증가하는 양극화 현상이 나타났다. 무엇보다 임차료율과 임차면적이 동시 하락하고 있어, 농지임대차 시장의 수요와 공급 기반이 동시에 약화되는 구조적 문제를 확인할 수 있었다.
- 제3장에서 농지임대차 시장의 구조 변화를 분석한 결과, 직불제와 같은 정책적 요인으로 인해 농지소유자의 직접 자경 유인이 커지면서 전체 농지임차면적과 임차농가 수가 감소하는 전반적인 농지임대차 시장 축소 현상을 확인할 수 있었다. 하지만 농지임대차 시장 내부적으로는 소수의 대규모 농가(10ha 이상)에 임차지가 집중되는 양극화가 심화되고 있으며, 이는 임차면적 지니계수가 2000년 0.54에서 2020년 0.66으로 상승한 것에서도 확인할 수 있었다. 이러한 구조는 농가 유형별로 임차 동기가 이원화된 것에 기인하는데, 고소득·승계농은 성장 전략으로 농지임차를 확대하는 반면, 영농규모가 작은 농가는 매입 자금 부족으로 인한 생계유지 수단으로 농지임차에 참여하고 있었다.
- 제4장에서는 농가경제조사 원자료의 패널 토빗 모형과 설문조사를 활용하여 농지임대차 수요와 공급 요인을 분석하였다. 농지임대차 수요 측면에서는 농업소득(특히 쌀)이 높고 50대 이하의 비교적 젊은 경영주일수록 농지임차 수

요가 높았다. 특히 농가 부채가 많은 농가가 농지 매입 대신 임차를 통한 경영 규모 확대를 선호하는 경향이 뚜렷했으며, 농지임차 의향에는 경제적 수익성보다 지역 내 신뢰관계와 같은 사회적 인식과 계약 안정성에 대한 제도적 인식이 더 큰 영향을 미쳤다. 반면에 농지임대 공급은 농외소득과 자산이 많고 농업소득이 낮은 고령 농가(60~70대 이상)가 주도했다. 다만, 과도한 농가 부채(3억 원 이상)는 농지임대인이 은퇴하지 못하고 영농을 지속하게 만드는 경영 고착 효과를 유발하여 임대 공급을 제한하는 주요 요인으로 작용한 것을 확인할 수 있었다.

- 제5장에서는 정책 요인이 농지임대차 시장에 미치는 영향을 분석하였는데, 2015년에서 2020년 사이 관측된 농지임대차 시장 규모의 급격한 축소는 2020년 도입된 소농 직불금으로 인해 소규모 농가(소농)가 자경 면적을 증가한 것이 핵심 원인으로 작용했음을 규명했다. 이는 직불금 수령을 목적으로 한 형식적 자경(위탁영농)이 증가하여 농지임대차 시장의 임대 공급 물량을 위축시켰음을 시사한다. 또한 직불금 인상분이 임차료에 귀속되는 자본화 효과를 분석한 결과, 임대인이 농업인인 경우 약 38%가 귀속된 반면 비농업인인 경우 약 20%만 귀속되어, 비농업인 소유 농지에서 위장자경(임대인이 직불금 대리 수령)이 만연할 가능성을 실증적으로 확인했다.

## 정책 제언

- 첫째, 농지임대차 시장 왜곡 해소를 위해 정책 인센티브를 형식적 자경이 아닌 실질적 이용이 이루어질 수 있도록 안정적 임대차 중심으로 재설계해야 한다. 현행 공익직불제는 소농 직불금이 고령농의 은퇴를 지연시키고 형식적 자경을 유발하므로, 일정 연령 이상의 고령 농업인이 농지은행에 장기 임대하는 조

건으로 직불금 일부를 수급·허용하거나, 농지연금과 연계하여 지급액을 상향하는 등의 합리적인 은퇴 출구 전략을 마련해야 한다. 또한 위장자경의 주된 유인인 8년 자경 양도소득세 감면 제도를 개선하여, 농지은행을 통해 10년 이상 장기 임대차 계약을 체결하는 경우에도 자경 의무를 이행한 것으로 간주하여 세제 혜택의 일부 또는 전부를 부여하는 방향으로 전환할 필요가 있다.

- 둘째, 농지임대차 시장의 이중 구조에 대응하는 수요-공급 주체별 맞춤형 지원 체계가 필요하다. 농지임차 수요 측면에서는 농가 부채가 많더라도 성장을 지향하는 농가에 저금리 금융 상품을 연계하고, 진입 장벽에 부딪힌 청년농이나 신규 취농인에게는 농지임차료를 보조하는 방안이 요구된다. 한편 농지임대 공급 측면에서는 원상복구 보증제도를 도입하여 자산 보호 불안을 해소하고, 과도한 농가 부채로 은퇴하지 못하는 경영 고착 농가를 대상으로는 부채 조정을 장기 임대와 연계하는 경영회생지원 프로그램 확대가 필요하다.
- 셋째, 농지임대차 수요 및 공급에 있어 경제적 요인만큼 중요한 영향을 미치는 사회적·제도적 요인의 신뢰 기반을 강화해야 한다. 이를 위해 농지은행의 역할을 단순 중개에서 벗어나 분쟁 중재, 법률 자문, 원상복구 보증 등을 제공하는 종합 서비스 플랫폼으로 고도화해야 한다. 또한 현재 논벼 중심으로 편중된 시장 구조를 개선하기 위해 농지은행이 직접 분산된 농지를 집적화하고 기반 시설을 정비하여 과수·시설 농가 등 다양한 영농 형태에 맞는 맞춤형 농지를 공급할 필요가 있다. 더불어 신규·청년농이 지역사회의 인적 네트워크 장벽을 넘을 수 있도록 멘토링 프로그램 같은 소프트웨어 정책을 실행하여 시장의 투명성과 효율성을 높여야 한다.



# ABSTRACT

## **Analysis of the Farmland Lease Market and Tasks for Improvement**

### **Purpose of Research**

- This study analyzes the structural changes and driving forces within South Korea's farmland lease market to derive policy recommendations aimed at normalizing the market function and enhancing farmland utilization efficiency. First, we empirically investigate the structural changes in the lease market and the heterogeneous drivers of demand and supply. Second, we analyze the impact of current agricultural and farmland policies on the lease market and diagnose the sources of market distortion. Finally, we seek a comprehensive understanding of the farmland lease market by combining objective quantitative analysis with subjective perception analysis.

### **Research Method**

- This study employed a multi-layered approach to diagnose market issues and formulate policy tasks, utilizing the following methods.
  - Literature & Comparative Review: we conducted a comprehensive review of domestic and international studies, laws, and systems, including a comparative analysis of farmland lease models in major countries (e.g., Japan, Germany, France).
  - Statistical & Econometric Analysis: we analyzed the market using

diverse official data sets, including the Census of Agriculture, Farm Household Economy Survey, Crop Production Cost Survey, and KRC's Farmland Rent Survey.

- Surveys & Fieldwork: we surveyed both farmers and non-farmers to capture subjective perceptions and contextual information beyond official statistics. Expert consultations and field investigations were integrated to enhance the objectivity and depth of the analysis.

## Main Findings

- In chapter 2, the analysis of the farmland lease system shows evolution from principal prohibition (farmer-only ownership) to exceptional allowance, recently improving with tenant protection and data-based administration (Farmland Register). Market trends show the leased area peaking in 2013 and declining afterward, with the farm structure shifting towards owner-operators. A polarization is evident: payment is becoming marketized (cash-centric), while free leases (non-market transactions among kin/acquaintances) are also significantly increasing. Crucially, the simultaneous drop in the lease rate and leased area indicates a structural problem where both market demand and supply bases are simultaneously weakening.
- Chapter 3 shows that the market's structural change is marked by an overall contraction (reduced leased area and tenant households) driven by policy factors like direct payments, which increase landowners' incentives for direct self-cultivation. Internally, polarization is deepening,

with leased land concentrating among a few large-scale farms (over 10 ha), reflected by the rise in the Gini coefficient for leased area (from \$0.54\$ in 2000 to \$0.66\$ in 2020). This duality stems from differing motivations: high-income/succession farmers expand leasing as a growth strategy, while small-scale farmers participate mainly for subsistence due to a lack of purchase capital.

- In chapter 4, we identified the drivers for supply and demand using a panel Tobit model and survey data. Demand is high among younger managers (under 50) and those with high agricultural income (especially rice). Farmers with high farm debt distinctly prefer expansion through leasing over purchasing. Intent to lease is more heavily influenced by social factors (e.g., trust) and institutional perceptions (contract stability) than by economic profitability. On the other hand, supply is dominated by older farmers (60s-70s and older) with high non-agricultural income and assets, and low agricultural income. However, excessive farm debt (over 300 million KRW) causes a management fixation effect, compelling potential lessors to continue farming and thereby restricting supply.
- In chapter 5, we show that the sharp contraction of the lease market observed between 2015 and 2020 is primarily attributed to the 2020 introduction of the smallholder direct payment, which motivated small-scale farmers to increase their operated area. This suggests an increase in formal self-cultivation (delegated farming) aimed at subsidy receipt, which constricted the supply of leased land. Furthermore,

analysis of the capitalization effect (direct payment amount absorbed into rent) revealed a significant disparity: approximately 38% was absorbed when the landlord was a farmer, versus only 20% when the landlord was a non-farmer. This disparity empirically confirms the high potential for widespread sham self-cultivation (landlords effectively receiving the subsidy) on non-farmer-owned land.

### **Policy Suggestions**

- First, policy incentives must be redesigned to prioritize stable leasing and genuine land utilization over formal self-cultivation so as to address farmland lease market distortions. This requires establishing rational retirement exit strategies for elderly farmers, as the current smallholder direct payment delays their retirement and induces formal self-cultivation. For instance, parts of the direct payment could be linked to long-term leasing via the Farmland Bank, or payments could be increased in conjunction with the Farmland Pension scheme. Furthermore, the 8-year self-cultivation capital gains tax reduction—a major incentive for sham farming—should be reformed. Tax benefits should be partially or fully granted when a long-term lease (10 years or more) is secured through the Farmland Bank, recognizing this commitment as fulfilling the self-cultivation duty.
- Second, a customized support system is necessary to address the market's dual structure, tailoring assistance to both demand and supply entities. On the lease demand side, low-interest financial products should be

provided to growth-oriented farms (even those with high debt), and farmland rent subsidies should be offered to young or new farmers facing entry barriers. On the lease supply side, a restoration guarantee system must be introduced to alleviate asset protection concerns for landlords. For farmers trapped in management fixation due to excessive debt, the management rehabilitation program should be expanded, linking debt adjustment to long-term leasing commitments.

- Third, the foundation of social and institutional trust, which critically influences lease demand and supply alongside economic factors, must be strengthened. This involves upgrading the Farmland Bank's role from simple brokerage to a comprehensive service platform offering dispute mediation, legal consultation, and restoration guarantees. To improve the current market structure (biased toward rice farming), the Farmland Bank should actively consolidate fragmented land, improve infrastructure, and supply customized plots suited for diverse farming types (e.g., orchards, facility farms). Finally, mentoring programs and similar soft policies should be implemented to help new and young farmers overcome local social network barriers, thereby enhancing overall market transparency and efficiency.

---

**Researchers:** CHAE Gwangseok, CHOI Jisun, SEO Joonyoung

**Research period:** 2025. 1. - 2025. 12.

**E-mail address:** gschae@krei.re.kr

# 차 례

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
1. 연구 필요성과 목적	3
2. 선행연구 검토	7
3. 연구 범위와 방법	12
<b>제2장 농지임대차 제도 및 실태 현황</b>	<b>21</b>
1. 농지임대차 제도 변화	23
2. 농지임대차 실태 변화	31
3. 소결 및 시사점	38
<b>제3장 농지임대차 시장 구조 변화 분석</b>	<b>41</b>
1. 농지임대차 시장의 규모 변화	43
2. 농지임대차 시장 집중도 변화	47
3. 설문조사를 통해 살펴본 농지임대차 면적 변화	59
4. 소결 및 시사점	68
<b>제4장 농지임대차 수요 및 공급 요인 분석</b>	<b>71</b>
1. 농지임차 수요 요인 분석	73
2. 농지임대 공급 요인 분석	84
3. 소결 및 시사점	95
<b>제5장 정책적 요인이 농지임대차 시장에 미치는 영향 분석</b>	<b>99</b>
1. 농지임대차 시장의 이해	101
2. 농지임대차 시장 분석	107
3. 소결 및 시사점	123

<b>제6장 농지임대차 제도개선과제 .....</b>	<b>127</b>
-------------------------------	------------

1. 정책 개선과제 도출을 위한 정책 방향 .....	129
2. 제도개선과제 .....	132

## **부록**

1. 임차인(농지를 빌리는 사람) 대상 농지임대차 실태조사 .....	137
2. 임대인(농지를 빌려주는 사람) 대상 농지임대차 실태조사 .....	146
3. 비농업인 중 농지를 소유하고 있는 사람 대상 설문조사 .....	157

<b>참고문헌 .....</b>	<b>167</b>
-------------------	------------

# 표 차례

## 제1장

〈표 1-1〉 임차농지 비율 추이 .....	4
〈표 1-2〉 2010~2024년 농업경영주 연령대별 농가 분포 .....	5
〈표 1-3〉 농업인(KREI 현지 통신원 대상) 설문조사 기초통계(임차인, 임대인) .....	17
〈표 1-4〉 비농업 대상 임대 설문조사의 기초통계 .....	18
〈표 1-5〉 연구 추진 체계표 .....	20

## 제2장

〈표 2-1〉 연도별 주요 개정 내용과 제도적 의미 .....	28
〈표 2-2〉 농지임대차 제도 관련 주요국 비교 .....	30
〈표 2-3〉 연도별 임차농가 및 자작농가 추이 변화 .....	33
〈표 2-4〉 임차료 지불 형태 변화 .....	35
〈표 2-5〉 임차료율 변화 .....	37
〈표 2-6〉 농지임대차 수요 및 공급 변화에 따른 균형 거래량과 가격 변화 .....	40

## 제3장

〈표 3-1〉 연도별 임차농가와 면적 .....	44
〈표 3-2〉 경영규모별 가구당 자경면적 .....	44
〈표 3-3〉 연도별 농가 수와 경지면적 변화 .....	45
〈표 3-4〉 시·도별 임대차 시장 규모 변화 .....	46
〈표 3-5〉 지역별 논 영농규모별 농지 분포(2020년) .....	48
〈표 3-6〉 지역별 밭 영농규모별 농지 분포(2020년) .....	48
〈표 3-7〉 경영규모별 임차면적과 가구당 임차지 면적 .....	49
〈표 3-8〉 경영규모별 임차농가 수와 비중 .....	50
〈표 3-9〉 경영규모별 점유율 변화 요인 분해 .....	52
〈표 3-10〉 경영규모별 논·밭 임차지 면적 비중 .....	54
〈표 3-11〉 지역별 상위 임차농의 임대차 시장 점유율 .....	57



〈표 3-12〉 162개 시·군 임차면적 지니계수 분포 .....	58
〈표 3-13〉 영농 경력별 임차면적 변화 .....	59
〈표 3-14〉 농업 총매출액과 임차면적 변화 .....	60
〈표 3-15〉 영농승계자 유무와 임차면적 변화 .....	61
〈표 3-16〉 영농경력별 농지임차 이유 .....	63
〈표 3-17〉 농업 총매출액 규모별 농지임차 이유 .....	64
〈표 3-18〉 영농승계자 보유 여부에 따른 농지임차 이유 .....	65
〈표 3-19〉 임대면적 변화와 임대 이유의 관계 .....	66
〈표 3-20〉 농업인과 비농업인 임대면적 변화 비교 .....	66
〈표 3-21〉 임대 이유와 제도개선 요구사항의 관계 .....	67

## 제4장

〈표 4-1〉 농지임차 수요 분석 기술 통계량(N=11,240) .....	75
〈표 4-2〉 농지임차 수요에 미치는 영향 분석 .....	76
〈표 4-3〉 농지임차 의향에 미치는 영향 분석 기술 통계량(N=817) .....	79
〈표 4-4〉 농지임차에 대한 주관식 인식 질문 내용 .....	80
〈표 4-5〉 농지임차에 대한 인식이 농지임차 의향에 미치는 영향 .....	81
〈표 4-6〉 농지임대 공급 분석 기술 통계량(N=420) .....	86
〈표 4-7〉 농지임대 면적 결정에 미치는 요인 분석 .....	87
〈표 4-8〉 농지임대 의향에 미치는 영향 분석 기술 통계량(N=420) .....	90
〈표 4-9〉 농지임대에 대한 주관식 인식 질문 내용 .....	91
〈표 4-10〉 농지임대차에 대한 인식이 농지임대 의향에 미치는 영향 .....	94

## 제5장

〈표 5-1〉 임대차 시장 분석 개요 .....	107
〈표 5-2〉 임대차 시장 규모 분석 기술 통계량 .....	109
〈표 5-3〉 임대차 시장 규모 분석 결과 .....	111
〈표 5-4〉 임대인 특성과 직불금 자본화 분석 기술 통계량 .....	113
〈표 5-5〉 임대인 특성과 직불금의 자본화 분석 결과(농업인 vs 비농업인 샘플 구분) ·	115
〈표 5-6〉 임대인 특성과 직불금의 자본화 분석 결과(전체 샘플 통합) .....	116
〈표 5-7〉 임차료 결정요인 분석 기술 통계량(N=9,757) .....	119
〈표 5-8〉 임차료 결정요인 분석 결과 .....	121

# 그림 차례

## 제1장

〈그림 1-1〉 연구 추진 체계도 .....	19
--------------------------	----

## 제2장

〈그림 2-1〉 농지임차면적 비율 변화 .....	31
〈그림 2-2〉 농지임차면적 변화 .....	32

## 제3장

〈그림 3-1〉 시·군별 임차지 비중(2020년) .....	46
〈그림 3-2〉 2010~2020년 임차지 비중 변화 .....	46
〈그림 3-3〉 연도별 임차면적 로렌츠 곡선 .....	51
〈그림 3-4〉 영농규모별 임대차 시장 점유율 .....	53
〈그림 3-5〉 판매규모별 농지임대차 시장 점유율 .....	55
〈그림 3-6〉 논벼 재배농가 판매규모별 논 임대차 시장 점유율 .....	55
〈그림 3-7〉 과수·채소농가 밭 임대차 시장 점유율(국가 단위) .....	56
〈그림 3-8〉 시·군별 임차 시장 불평등도 .....	58
〈그림 3-9〉 시·군별 불평등도 변화 .....	58

## 제5장

〈그림 5-1〉 농지 탐색 모델 .....	102
〈그림 5-2〉 자경 인센티브가 임대차 시장 규모에 영향을 미치는 경로 .....	103
〈그림 5-3〉 양도세 감면 혜택이 임대차 시장에 미치는 영향 .....	104
〈그림 5-4〉 위장자경이 임대차 시장에 미치는 영향 .....	104
〈그림 5-5〉 임대인의 합법성에 따른 직불금의 자본화 효과 .....	106
〈그림 5-6〉 시·도별 소농 소유면적 비중 .....	125



제1장

서론



# 서론

## 1. 연구 필요성과 목적

### 1.1. 연구 필요성

헌법에서는 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 하고(제121조 제1항), “농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다(제121조 제2항).”라고 규정하고 있다. 이러한 농지법 규정으로 농지임대를 원칙적으로 금지하는 취지는 농지를 농업인이 경작 목적으로 이용함으로써 농지로 보전될 수 있도록 하고, 또한 외부 자본이 투기 등 목적으로 농지를 취득할 유인을 제거하여 지가를 안정시킴으로써 농업인이 농지를 취득하는 것을 용이하게 하여 궁극적으로 경자유전의 원칙을 실현하려는 데에 있다(대판 2017.3.15., 2013다79887, 79894).

1948년 대한민국 정부 수립 이후 1949년 농지개혁법이 제정되었고, 이듬해 4월에 ‘농지개혁’이 단행되었다. 당시 해방 직후에는 전체 농지의 2/3가 소작지로 파악되었는데, 농지개혁 성과로 1951년 말의 소작지는 15만 8,000ha로서 전체 농지

면적의 8.1%로 감소하였다(김성호 외, 1989). 이에 정부는 농지개혁으로 창출된 자작농 체제를 유지하기 위해 수차례 농지법 제정을 시도하였지만, 이에 대한 입법적 조치가 늦어지면서 1996년 농지법이 시행되었다(채광석 외, 2016). 1996년 농지법이 시행되면서 1995년까지 취득한 농지의 임대차는 허용하고 1996년 이후 취득 농지의 임대차는 예외적인 경우를 제외하고는 허용하지 않고 있어 일반적인 임대차와 다른 특징을 가지고 있다. 하지만 농지법상 이러한 임대차 규정은 농업 현실과 지속적으로 괴리되어 왔다고 할 수 있다. 농지법 도입 당시인 1995년 임차 농지 비중이 42.2%였는데, 이러한 법적 규제에도 불구하고 2024년 임차농지 비율이 47.0% 수준을 계속 유지한다는 것은 효율적인 농지이용에 있어 농지임대차가 필수 불가결한 수단으로 자리 잡았음을 보여준다<표 1-1 참조>.<sup>1)</sup>

〈표 1-1〉 임차농지 비율 추이

단위: 천 ha, %

연도	전체 농지	임차농지	비율
1995	1,985	838	42.2
2000	1,889	824	43.6
2005	1,824	772	42.3
2010	1,715	821	47.9
2015	1,679	855	50.9
2020	1,565	762	48.7
2021	1,547	738	47.7
2022	1,528	717	46.9
2023	1,512	712	47.1
2024	1,505	707	47.0

자료: 통계청(각 연도), 농지임대차조사.

1) 2023년 임차농지 비율 47.1% 모두가 농지법에서 허용하지 않는 임대차라는 의미는 아니기 때문에 해석에 유의해야 한다. 임차농지 비율 47.1%에는 농지법에서 예외적으로 허용하는 임대차와 그렇지 못한 임대차가 혼재되어 있다.



효율적인 농지이용은 오랫동안 토지생산성과 농업소득을 늘리는 데 도움이 되는 중요한 전략으로 여겨져 왔다(Deininger et al., 2013; Yu et al., 2019; Yuan et al., 2018). 일반적으로 농지임대차는 생산성이 낮은 가구에서 생산성이 높은 가구로 농지를 이전하기 때문에 농지이용 효율성을 개선하는 데 기여한다(Chamberlin & Ricker-Gilbert, 2016). 많은 선행연구에서 농지임대차 시장에 참여하면 임차인이 규모 경제 달성과 생산 효율성을 높이고, 농기계와 같은 노동절감 기술을 사용하여 농가소득을 개선하는 것으로 조사되었다(Deininger et al., 2013; Jiang et al., 2018; Muraoka et al., 2018; Yuan et al., 2018). 그렇기 때문에 많은 나라에서는 농지임대차 시장을 통한 규모 확대 등을 촉진하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

이와 같이 농지임대차를 통한 농지 규모 확대 효율성에도 불구하고 농업종사자 고령화와 농촌에서 도시로의 이주 확대 등으로 전 세계적으로 농지이용에 어려움을 겪고 있다. Plotkin & Hassanein(2017)의 연구에서는 향후 20년 내에 미국 농부의 약 25%가 은퇴할 것으로 추산하고 있으며, 그 결과 개인 농경지의 70%가 이용권을 이전해야 한다고 하고 있다. 이는 우리나라도 마찬가지인데, <표 1-2>에서 보듯이 농업경영주의 연령 또한 급속히 고령화가 진행되고 있는데, 70세 이상 고령농가가 전체 농가의 50% 수준을 넘은 상태이다.

〈표 1-2〉 2010~2024년 농업경영주 연령대별 농가 분포

단위: 가구, %

구분	2010	2015	2020	2022	2024
0~29세	1,696	792	1,098	590	497
30~39세	31,447	13,574	11,328	6,446	4,104
40~49세	140,479	84,025	61,974	41,536	27,171
50~59세	287,139	246,824	202,331	158,146	125,358
60~69세	352,427	332,158	347,714	350,824	321,867
70~79세	314,403	317,376	292,157	301,962	310,986
80세 이상	49,727	93,769	118,591	163,292	183,723
<b>전체</b>	<b>1,177,318</b>	<b>1,088,518</b>	<b>1,035,193</b>	<b>1,022,797</b>	<b>973,707</b>
70세 이상 비율	30.9	37.8	39.7	45.5	50.8

자료: 통계청(각 연도), 농림어업조사.

앞서 대법원 판례 등에서 살펴본 바와 같이 우리 농지법에 규정된 농지임대차 및 위탁경영의 금지는 농지소유자가 농지를 가장 효율적으로 이용할 수 있을 것이라는 믿음에 기초하고 있다. 하지만 농지법 제정 당시와 현재 사이에 농업환경은 크게 변화하였다. 도시화 및 농산물 시장 개방 등 대외적인 농업환경 변화는 차지하고라도 경영방식 자체가 크게 달라지고 있다. 또한 비농업인의 농지소유 확대는 농업 사회에서 비농업 사회로의 전환이 급속히 진행되면서 농지소유와 경영이 분리가 가속화되고 있다.

따라서 1994년 농지법이 제정되면서 농지임대차를 제한하기 시작한 기간이 30년이 지났지만, 농지임대차 관련 법과 제도가 현실과 동떨어져 개선해야 한다는 목소리가 일각에서 나오고 있다. 지금까지 여러 농지임대차 논의 및 연구들은 경자유전 원칙이라는 헌법적 가치에 매몰되어 농지임대차 시장이 실제로 어떻게 작동되는지에 대한 실증적인 분석이 부족하였다. 본 연구는 과거의 정성적·관념적 논의에서 벗어나 농지임대차 시장 실태 및 구조와 문제점 등을 실증적 데이터에 기반하여 분석하고, 이를 토대로 합리적인 제도개선 방안을 모색하고자 한다.

본 연구에서는 농지법상 농지임대차 제한의 효과를 직접적으로 측정하기보다는 현행 제도 안에서 나타나는 농지임대차 시장의 구조적 특성, 수요와 공급 주체의 이질적 동인, 그리고 정책적 요인이 초래하는 시장 왜곡 현상을 파악하는 데 주된 목적이 있다. 이러한 분석을 통해 우리나라 농업생산성 제고에 기여할 수 있는 실효성 있는 개선방안을 도출하고자 한다.

## 1.2. 연구 목적

본 연구의 목적은 우리나라 농지임대차 시장의 구조적 변화와 그 동인을 다각적으로 심층 분석하여, 농지임대차 시장 기능의 정상화와 농지이용의 효율성 제고를 위한 실효성 있는 정책과제를 도출하는 데 있다.

세부적으로는 첫째, 농지임대차 시장의 구조적 변화와 수요·공급의 이질적 동인을 실증적으로 규명하고, 둘째, 현행 농업 및 농지 관련 정책이 농지임대차 시장에 미치는 영향을 분석하고 시장 왜곡의 원인을 진단하고자 한다. 마지막으로 객관적인 계량 분석과 주관적 인식 분석을 결합하여 농지임대차 시장에 대한 입체적인 이해를 도모하고자 한다.

## 2. 선행연구 검토

그동안 농지임대차 관련 연구는 많이 이루어졌지만, 주로 농지임대차 실태를 파악하거나 관련 법·제도 등을 개선하는 데 연구의 초점이 맞추어져 있었다. 기존 농지임대차 실태를 파악하는 연구는 관련 자료가 부족한 상황에서 실태 파악 및 제도개선 방안을 도출하는 것을 강조하였고, 농지임대차 관련 법제 연구에서는 공통적으로 경자유전 원칙을 훼손하지 않는 범위에서 농업생산성과 합리적 농지이용을 위해 제도 정비의 필요하다는 점을 강조하였다.

본 절에서는 선행연구를 농지임대차 실태 파악 연구, 농지임대차 법·제도 연구, 농지제도 정책연구로 구분하여 검토하였다.

## 2.1. 농지임대차 실태 등에 관한 연구

김수석·허주녕(2007)의 연구에서는 농지거래 및 임대차 실태를 농지유통화 관점에서 진단하고 독일의 농지유통화 제도를 사례 검토하여 정책 개선과제를 제시하였다.

이항미·김미영(2014)은 농지은행 사업 관점에서 장기 농지임대차 사업의 동기, 만족도, 요구사항 및 운영 성과를 분석했다. 연구 결과, 장기 임대차는 문서 계약을 통한 안정적 운영, 편리성, 농지 확대 및 경제적 이익 등 긍정적 효과를 보였다. 그러나 농지은행 사업 홍보 강화, 관련 기관과의 협업, 명확한 임대료 기준 설정 등에 대한 제도개선 요구가 제기되었다. 이에 따라 이들은 관련 지원 확대, 기관 협업 강화, 지역 상황을 고려한 임대료 명확화 등을 개선방안으로 제안했다.

채광석 외(2016)는 통계청 자료, 농업총조사, 농업경영체 DB 원자료 등 여러 자료를 활용하여 농지소유 및 이용 실태를 파악하였다. 또한 이 연구에서는 지역별 및 품목별 임대차 실태와 더불어 전국 23개 법정리의 농지소유 현황을 파악해 비농업인의 농지소유 현황을 파악하였고, 실태조사 결과 비농업 소유 농지가 많아지면서 농지임대차가 확대되었음을 확인할 수 있었다.

윤석환(2018)은 농지소유 및 임대차 제도의 변화를 분석하고, 그에 따른 정책과제를 검토하였다. 보고서에 따르면, 농지소유 제도는 2005년 농지법이 개정되면서 소유와 이용이 분리되는 방향으로 전환되었지만, 농지임대차 제도는 한계가 여전히 지속된다고 지적하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 농지임대차 신고제도 도입, 농지은행을 통한 체계적인 임대차 관리, 농지선매협의제도 도입, 농지 관련 통계의 법제화 등이 필요하다고 주장하였다.

권호근(2024)은 통계분석, 문헌 검토, 관계 기관 및 전문가 인터뷰 등을 통해 현행 농지제도의 실태와 문제점을 파악하였다. 연구 결과, 영농규모 확대 및 청년농지원을 위해서는 농지은행 기능 확충이 필요하며, 농지임대차 관리체계 구축 및 농지전용 규제 강화 등이 필요하다고 주장하였다.

## 2.2. 농지임대차 법·제도 등에 관한 연구

송재일(2011)은 현행 농지법이 경자유전 원칙에 따라 농지임대차를 원칙적으로 금지하고 있고 임차인 보호 규정마저 미흡하여 농지이용상 문제뿐만 아니라 사회적 문제까지 야기하고 있다고 지적하였다. 하지만 일본이나 독일 등의 선진국에서는 농지임차인 보호를 강화하는 법률 및 제도를 갖추고 있기 때문에, 우리나라도 농업생산성 향상 및 농지의 합리적 이용을 위해서는 단순히 농지임대차를 허용 또는 금지하는 수준을 넘어 농지임대차 관련 규정 마련이 필요하다고 주장하였다.

김지석(2016)의 연구에서는 6차 산업화를 통한 부가가치 창출 측면에서 농지임대차 제도의 개선방안을 도출하였다. 보고서에 따르면 서면계약 의무화, 최소 5년 임대차 기간 보장, 농지 매도 시 임차인의 우선 취득권 부여 등의 제도개선을 제시하였다.

소성규·서창원(2018)에서는 헌법상 경자유전 원칙과 민법상 임대차 규정을 검토하여 실제 농업 현실에 맞는 임차인 보호 필요성을 제기하였다. 구체적인 제도 개선 방안으로는 임대차 기간 연장 및 서면계약 의무화, 임차인의 선매권 부여, 농지은행 기능 강화 및 세제혜택 부여 등을 제안하였다.

금태환(2018)은 현행 농지법이 경자유전 원칙을 제대로 구현하지 못한다고 지적하였다. 이러한 문제를 극복하기 위해 농지취득자격증명을 실제 경작 여부에 기반한 농지취득 허가제로 전환하고, 농지임대차 제도는 농지이용증진사업과 연계하여 운영이 필요하다고 주장하였다. 또한 사용하지 않는 농지에 대해서는 즉각적인 농지처분 의무를 부과하는 등 농지제도를 강화해야 함을 제안하였다.

## 2.3. 농지제도 정책 등에 관한 연구

이춘원(2017)은 과거 농지 관련 규제가 농업 보호와 농지의 양적 보전에 편중되어 오히려 농업생산성과 토지이용의 효율성을 저해한다고 지적하고, 농지 규제를 국토의 활용과 영농 관점에서 재검토하여 효율적 국토 이용 방안을 제안하였다.

사동천(2018)은 현행 농지법이 농업생산성을 강조함에도 불구하고, 비농업인 및 농업법인의 농지소유 확대가 많아지면서 경자유전 원칙이 훼손되고 있다고 지적하였다. 이러한 문제를 해소하기 위해 농지임차료 상한, 농지 장기임대차 보장, 직접지불금 확대 등의 제도개선 방안을 제안하였다.

김중세(2019)는 현행 농지법의 한계를 분석하여, 단순히 농지임대차를 허용하거나 금지하는 수준을 넘어 경자유전 원칙에 충실할 수 있는 정책 개선안을 제시하였다. 구체적으로 농지의 임대 및 무상 사용 범위 확대, 다년생 식물재배지의 임대차 기간 연장 등을 제시하였다.

박준기 외(2020)는 농지임대차 비중 및 비농업인의 농지소유가 확대됨에도 불구하고 실태 파악 및 관리가 부실하다고 지적하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 농지임대차 신고제도 도입 및 신고 의무화, 장기 임대 농지에 대한 우대 지원 등을 제시하였다. 또한 상속 및 이농 농지 등 예외적 농지소유 관리를 강화할 수 있도록 농지법 개정이 필요하다고 강조하였다.

김은진(2021)은 현실에서 부재지주의 농지소유 확대와 농지전용이 식량 생산에 미치는 영향을 분석하고, 현행 농지법 규제만으로 문제 해결이 쉽지 않다는 점을 확인하였다. 이에 국가가 공용 수용권을 도입하여 농지를 직접 관리하거나 농업생산에 개입하는 방안을 제안하였다.

## 2.4. 선행연구와의 차별성

지금까지 농지임대차 관련 연구들은 주로 농지법이 규정하는 경자유전 원칙의 헌법적 가치 유지와 그 원칙에 따라 임대차가 제한되면서 발생하는 임차농 보호의 미흡성 및 제도적 허점을 보완하는 방향으로 진행되어왔다(송재일, 2011; 김지석, 2016; 소성규·서창원, 2018; 김종세, 2019 등). 예컨대 많은 연구가 농지은행 확충, 임대차 서면계약 및 기간 연장 의무화, 임차인 선매권 부여, 농지취득자격증명의 실질화 등 농지 유동화와 임차인 보호를 위한 구체적인 법·제도개선 방안을 제시하는 데 주력했다. 또한 채광석 외(2016)나 박준기 외(2020)의 연구와 같이 비농민 소유 농지 증가 및 불법 임대차의 실태와 발생 요인을 파악하는 데 초점을 맞추었다.

하지만 본 연구에서는 농지이용 및 임대차 실태에 대한 입체적인 분석을 기반으로 필요한 정책과제를 도출하였다는 데 차별성이 있다.

세부적으로 첫째, 기존 연구들의 법·제도 중심의 연구에서 벗어나 종합적인 농지임대차 실태를 심층 분석하였다. 기존 선행연구들이 대부분 경자유전 원칙이나 임차농 보호 방안 등 법률 및 제도적 쟁점을 검토하는 데 연구의 초점이 맞추어졌다면, 본 연구에서는 농지소유 주체(농업인, 비농업인), 이용 형태(임차, 임대) 및 지역별·품목별 임대차 특성 등 다양한 측면에서 농지임대차 실태를 분석하였고, 이러한 농지이용 변화의 원인과 영향을 평가하는 데 중점을 두었다.

둘째, 농지임대차 실태 파악 및 원인 분석을 넘어 현행 농지임대차 시장이 가지는 제도적 한계를 극복할 수 있는 개선방안을 구체적으로 검토하였다. 채광석 외(2016)의 연구가 비농업인 농지소유가 증가하는 요인을 파악하는 데 중점을 두었다면, 본 연구에서는 비농업인의 농지소유가 확대됨에도 불구하고 전체 농지임대차 시장 규모가 축소 또는 정체되는 이유 및 원인을 밝혔다.

셋째, 통계청의 농가경제조사, 농축산물생산비조사와 농업총조사, 농림축산식품부의 농지임대차료 조사 등을 활용한 정량적 통계분석과 농지임대차에 대한 주관적 인식을 확인하기 위한 정성적 설문조사를 결합하여 입체적인 분석을 시도하였다. 기존 선행연구에서 통계청 자료나 농업경영체 DB 등의 원자료 활용 또는 특정

사례지역 조사연구는 수행한 적은 있다. 하지만 본 연구에서는 기존 통계청 자료 뿐만 아니라 농림축산식품부에서 조사하는 농지임차료 조사 원자료를 확보하여 농지임차료 수준에 대한 전국적인 데이터 분석을 처음으로 실시하였을 뿐만 아니라, 농업인(임차, 임대)과 비농업인(임대) 대상으로 농지임대차에 대한 인식, 의향, 제도개선 사항 등을 구체적으로 파악하여 기존 통계 분석과 연계하여 입체적인 분석을 시도하였다는 점에서 기존 연구와 차별화된다.

### 3. 연구 범위와 방법

#### 3.1. 연구 쟁점

본 연구는 농지임대차 시장의 실효성 있는 정책 개선과제를 도출하기 위해 세 가지 연구 쟁점에 집중하였다.

##### 3.1.1. 농지임대차 시장 양극화 심화와 원인 분석

우리나라 농지임대차 시장은 소수의 대규모 농가와 다수의 소규모 농가로 농지 이용이 집중되는 양극화 현상이 심화되고 있다. 이는 농지임대차 시장이 자본력을 갖춘 성장 지향형 소수 농가와 생계유지를 위해 농지를 임차하는 다수의 생존 유지형 농가로 구분되고 있음을 의미한다.

본 연구에서는 이러한 농지임대차 시장이 양극화되는 구조적 원인을 밝히는 데 핵심적인 목적을 둔다. 특히 농가의 자산, 소득 및 부채, 영농승계자 유무 등 경제적인 여건 변화가 농지임차 규모 확대 결정에 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 한다.



### 3.1.2. 가격 신호의 농지임차 수요 자극 실패 원인 규명

일반적인 경제 이론에 따르면, 가격(임차료)이 하락하면 수요가 증가하는 것은 시장 참여자의 자연스러운 경제행위이다. 그러나 우리나라 농지임대차 시장은 최근 임차료율이 지속적으로 하락함에도 불구하고 임차농가 수와 임차면적이 감소하거나 정체되는 현상이 관측되고 있다.

본 연구에서는 이러한 현상이 단순히 농지임대차에 대한 수요-공급 원리가 경제적 요인보다 제도적·심리적 제약 요인이 더 크게 작용한 결과가 아닌지 생각하고 그 원인을 파악하고자 한다. 예를 들어 농지임대차 규정의 불안정성, 농지임대차 권리(임차인, 임대인 모두 해당) 보호 미흡, 농지은행으로 대변되는 공공 임대차 이용의 제약 요인 등을 중심으로 분석하고자 한다. 이는 토지 임대 계약의 비효율성(Deininger et al., 2013)이나 높은 거래 비용(Chamberlin & Ricker-Gilbert, 2016)이 농가의 시장 참여를 저해한다는 기존 연구 결과와도 맥을 같이한다.

### 3.1.3. 공익직불제 도입이 농지임대차 시장에 미치는 영향 분석

2020년 공익직불제가 도입되면서 고령 농가나 소규모 농가가 농지임대를 포기하고 자경으로 전환하는 경우가 많아지고 있다.

본 연구에서는 이러한 고령 농가나 소규모 농가의 농지 자경 확대 현상이 기준면적(0.5ha) 이하를 경작하는 농업인에게 농지면적에 상관없이 연 120만 원을 지급하는 정책적 효과에 따른 것인지를 우선 파악하고자 한다. 그리고 이러한 고령 농가와 소규모 농가의 농지 자경 증가가 실질적 자경이 아닌, 형식적 자경에 의한 것인지를 중요한 연구 주제로 설정하였다. 왜냐하면 직불제와 같은 정책 인센티브가 농지임대차 시장에 미치는 영향을 객관적으로 파악하는 것은 지속가능한 농업정책 수립에 기초 자료가 될 수 있기 때문이다.

## 3.2. 연구 내용

본 연구는 앞서 연구 쟁점에서 논의한 내용에 대해서 분석 및 실효성 있는 대안을 제시하기 위해 총 6개 장으로 구성하였다. 각 장의 주요 내용은 다음과 같다.

제1장 서론에서는 연구의 필요성과 목적, 선행연구와의 차별성을 제시하며, 본 연구의 구체적인 범위와 방법론을 설정한다.

제2장 농지임대차 제도 및 실태 현황에서는 먼저 우리나라 농지임대차 시장을 규율하고 있는 법률과 제도를 검토한다. 특히 우리나라와 일본, 독일, 프랑스 등 주요 선진국의 농지임대차 법제를 비교·분석하여 우리나라가 가진 이중적 규제(임대차 금지와 예외적 허용)의 특징과 문제점을 제시한다. 다음으로는 각종 통계 자료를 활용하여 농지임대차 현황 파악 및 후속 장에서 논의할 연구 쟁점들의 실증적 배경을 제시한다.

제3장에서는 농지임대차 시장 구조 변화의 전반적인 추세를 분석한다. 특히 농업인의 농지임차 및 임대 동기를 두 가지 관점에서 분석함으로써, 후속 장에서 논의할 농지임대차 시장의 양극화 심화의 연구 쟁점을 분석할 토대를 제시한다.

제4장에서는 두 번째 연구 쟁점인 농지임대차에 대한 수요-공급 원리가 경제적 요인보다 제도적·심리적 제약 요인이 더 크게 작용하고 있지는 않은지 파악하고자 한다. 이를 위해 농가경제조사 원자료를 활용한 정량적 분석과 설문조사를 활용한 정성적 분석을 병행하여 농지임대차 시장의 수요 및 공급 요인을 입체적으로 분석한다. 수요 측면에서는 농가의 경제적 여건이 농지임차면적 결정에 미치는 영향 분석과 농지임차 의향에 정성적 인식(제도 인식, 수익성 인식, 사회적 인식) 요인들이 어떤 영향을 미치는지 규명하고자 한다. 또한 공급 측면에서는 마찬가지로 농가의 경제적 여건이 농지임대 면적 결정에 미치는 영향 분석과 농지임대 의향에 정성적 인식(제도 인식, 계약안정성 인식, 자산유지 동기 인식, 심리적 인식) 요인들이 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

제5장에서는 직불금 및 자경 유인 정책이 농지임대차 시장의 가격 및 거래량에 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 한다. 먼저, 2020년 공익직불제 도입 이후 소규모 농가의 자경 면적 증가가 농지임대차 시장 규모 축소의 주요 원인임을 밝히고, 다음으로 직불금의 임차료 자본화 효과가 임대인 특성(농업인, 비농업인)에 따라 다르게 나타날 수 있다는 점을 분석한다. 또한 농지임차료 조사 자료를 활용하여 필지 특성, 계약 특성 등이 임차료 결정에 어떤 영향을 미치는지 분석하여 농지임대차의 공적 관리 효과를 정량적으로 제시한다.

제6장에서는 앞선 제2장~5장의 분석 결과를 종합하여 농지임대차 시장의 구조적 문제를 해소하기 위한 정책과제를 제시한다. 구체적으로 양극화 해소를 위한 소규모 농가 및 청년농의 안정적인 농지 접근 지원 방안, 가격 신호 기능 회복을 위한 임대차 제도의 유연화 및 권리 보호 방안, 공익직불제의 부작용 최소화와 농업 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 실현 가능한 정책 방안들을 최종적으로 제안하며 연구를 마무리한다.

### 3.3. 연구 방법

본 연구는 농지임대차 시장의 구조적 문제점을 심층적으로 진단하고 실효성 있는 정책과제를 도출하기 위해 다각적인 연구 방법을 채택하여 분석의 객관성과 입체성을 확보하였다. 연구는 크게 문헌 검토 및 제도 분석, 통계 및 계량 분석, 그리고 주관적 인식을 파악하기 위한 설문조사 및 현장조사로 구성되었다.

먼저, 국내외 선행연구 자료와 관련 법·제도 문헌을 검토하였다. 특히 문헌자료 검토를 통해 농지법의 주요 변천 과정과 함께 일본, 독일, 프랑스 등 주요 선진국의 농지임대차 법제를 비교·분석하여 국내 임대차 제도의 특징과 한계를 밝혔다.

다음으로 농지임대차 시장 변화와 참여자들의 경제적 동인을 분석하기 위해 다양한 통계 및 계량 실증 분석을 수행하였다. 예를 들어 제3장에서는 농림어업총조사 등을 활용하여 농지임대차 시장 규모의 변화 추이와 농지이용의 양극화 현상을

분석하였고, 제4장에서는 농가경제조사 원자료를 활용하여 농지임차 및 임대면적 결정요인을 파악하고자 패널 토빗 모형을 활용하였다. 제5장에서는 농업총조사 및 농축산물생산비조사, 농림축산식품부의 농지임차료 조사를 활용하여 공익직불제 도입이 농지임대차 시장 규모 및 임차료에 미치는 영향 분석 및 임차료 결정요인 분석 등을 실시하였다.

〈표 1-3〉 농업인(KREI 현지 통신원 대상) 설문조사 기초통계(임차인, 임대인)

단위: 명, %

구분		임차인		임대인	
		응답자	백분율	응답자	백분율
전체		817	100.0	420	100
학력	중졸 이하	91	11.1	42	10.0
	고졸	296	36.2	150	35.7
	전문대졸 이상	430	52.6	222	52.9
매출액	매출액 1천만 원 미만	115	14.1	70	16.7
	매출액 1천만 원 이상~2천만 원 미만	146	17.9	77	18.3
	매출액 2천만 원 이상~4천만 원 미만	172	21.1	92	21.9
	매출액 4천만 원 이상~6천만 원 미만	110	13.5	45	10.7
	매출액 6천만 원 이상~8천만 원 미만	68	8.3	49	11.7
	매출액 8천만 원 이상	206	25.2	87	20.7
부채 수준	부채액 1천만 원 미만	272	33.3	170	40.5
	부채액 1천만 원 이상~5천만 원 미만	172	21.1	80	19.0
	부채액 5천만 원 이상~1억 원 미만	106	13.0	49	11.7
	부채액 1억 원 이상~2억 원 미만	105	12.9	31	7.4
	부채액 2억 원 이상~3억 원 미만	49	6.0	25	6.0
	부채액 3억 원 이상	113	13.8	65	15.5
농가 유형	논벼농가	268	32.8	125	29.8
	채소농가	110	13.5	60	14.3
	과수농가	175	21.4	104	24.8
	전작농가	49	6.0	11	2.6
	특작농가	111	13.6	58	13.8
	화훼농가	9	1.1	6	1.4
	축산농가	61	7.5	32	7.6
	기타	34	4.2	24	5.7
영농 승계자	있다	193	23.6	86	20.5
	없다	624	76.4	334	79.5

자료: 저자 작성.

한편 통계 및 계량 분석만으로 파악하기 어려운 농지임대차에 대한 주관적 인식들을 설문조사를 통해 파악하였다. 이러한 설문조사를 통해 농지임대차에 대한 주관적 인식이 농지임차 혹은 임대 의향에 어떤 영향을 미치는지 밝혀 정책 개선 방안을 도출하는 데 근거자료로 활용하였다.

〈표 1-4〉 비농업 대상 임대 설문조사의 기초통계

단위: 명, %

구분		사례수	비율
전체		308	100.0
성별	남성	141	45.8
	여성	167	54.2
연령대	20대 이하	18	5.8
	30대	64	20.8
	40대	86	27.9
	50대	81	26.3
	60대 이상	59	19.2
지역	수도권	182	59.1
	비수도권	126	40.9
직업군	농업/어업/임업	0	0.0
	자영업	24	7.8
	판매/서비스직	19	6.2
	기능/숙련공	9	2.9
	일반 작업직	7	2.3
	사무/기술직	150	48.7
	경영/관리직	30	9.7
	전문/자유직	18	5.8
	전업주부	25	8.1
	학생	8	2.6
	무직	13	4.2
	기타	5	1.6
최종학력	중학교 졸업 이하	1	0.3
	고등학교 졸업	37	12.0
	대학교 재학 이상	270	87.7

자료: 저자 작성.

마지막으로 분석 결과에 대한 현실성 높은 해석과 실효성 높은 정책 개선방안 도출을 위해 농업인 현장조사와 관련 전문가 자문회의 등을 병행하였다. 이러한 입체적인 연구 방법론을 통해 농지임대차 시장의 실태, 원인, 그리고 정책적 영향을 일관성 있게 분석하여 제도개선과제를 도출할 수 있었다.

### 3.4. 연구 추진 체계

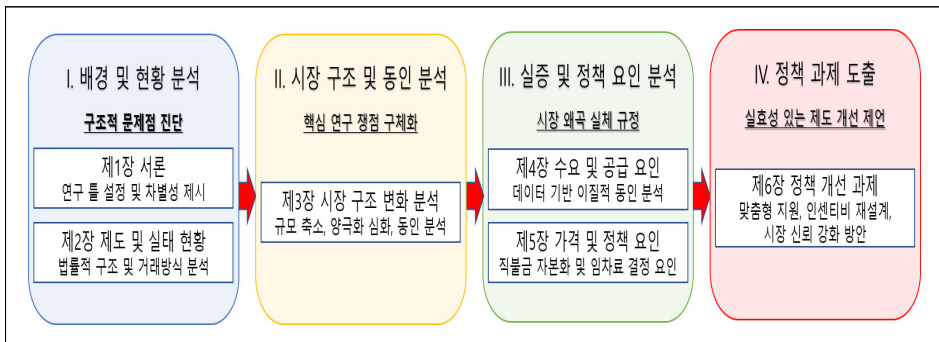
본 연구에서는 농지임대차 시장을 심층적으로 분석하고 실효성 높은 제도개선 과제를 도출하기 위해 4단계의 흐름으로 연구를 진행하였다.

첫 번째 단계에서는 농지임대차 시장 연구 쟁점 사항 파악 및 현황을 명확히 하는 데 중점을 두었다. 이를 위해 제1장에서는 연구 필요성과 목적, 선행연구와의 차별성 및 연구 쟁점을 제시하며 연구의 전체적인 틀을 검토하였다. 제2장에서는 농지임대차 관련 제도 및 현황을 파악하면서 연구 쟁점 논의를 위한 분석적 관점을 제시하였다.

다음 단계에서는 제2장에서 제시된 농지임대차 시장의 문제점을 보다 심층적으로 분석하였다. 제3장 농지임대차 시장 구조 변화 분석에서 본 연구의 핵심 연구 쟁점(농지임대차 시장 양극화·가격 신호 실패·직불금 영향)을 구체화하였다.

세 번째 실증 및 정책 요인 분석 단계에서는 농지임대차 시장의 수요·공급 요인 및 정책적 영향을 분석하였다. 이를 통해 농지임대차 수요·공급의 이질적 동인과 정책 인센티브(직불제, 8년 자경 시 양도소득세 감면 등)의 농지임대차 시장 왜곡 실태를 정량적으로 규명하였다.

〈그림 1-1〉 연구 추진 체계도



자료: 저자 작성.

마지막 단계에서는 앞에서 논의한 실증 및 인식 분석 결과를 종합하였다. 이를 바탕으로 시장 왜소화 및 양극화 해소를 위한 정책 인센티브 재설계, 수요-공급자 맞춤형 지원체계 구축, 그리고 시장 신뢰 기반 강화 방안을 포함하는 실효성 있는 제도개선과제 및 정책 제언을 최종적으로 제시하며 연구를 마무리하였다.

〈표 1-5〉 연구 추진 체계표

구분	장(Chapter)	주요 연구 내용	분석 방법 및 데이터
I. 배경 및 현황 분석	제1장 서론	- 연구 필요성, 목적 - 연구 범위 및 선행연구와의 차별성 제시	문헌 검토 및 제도 분석
	제2장 농지임대차 제도 및 실태 현황	- 헌법적 이중 구조(경자유전 vs 예외 허용) - 주요국 법제 비교 - 통계 기반 실태 및 연구 쟁점의 실증적 배경 제시	법·제도 분석, 농지임대차조사 (통계청)
II. 시장 구조 및 동인 분석	제3장 농지임대차 시장 구조 변화 분석	- 시장 규모 축소 및 대규모 농가로의 임차지 편중 심화(지니계수 상승) 분석 - 임차/임대 동인 이중 구조 규명	농업총조사, 설문조사
III. 실증 및 정책 요인 분석	제4장 농지임대차 수요 및 공급 요인 분석	- 임차(수요) 및 임대(공급) 결정 요인 정량 분석 - 경영 고착(Lock-in) 효과 및 임차 수요의 '경영 전략' 동인 규명	농가경제조사, 설문조사
	제5장 정책적 요인이 농지임대차 시장에 미치는 영향 분석	- 공익직불제 도입의 임대차 시장 규모 축소 영향 분석 - 임대인 특성별 직불금 자본화 효과(위장자경) 분석 - 임차료 결정 요인 분석	농업총조사, 농축산물생산비조사, 농지임대료 조사
IV. 정책과제 도출	제6장 농지임대차 제도개선과제	- 시장 왜소화 및 양극화 해소를 위한 정책 인센티브 재설계 - 수요-공급자 맞춤형 지원체계 구축 - 시장 신뢰 기반 강화 방안 제시	계량 분석 및 설문조사 결과 종합, 전문가 인터뷰

자료: 저자 작성.



## 제2장

# 농지임대차 제도 및 실태 현황



# 농지임대차 제도 및 실태 현황

## 1. 농지임대차 제도 변화

우리나라 농지제도의 최상위 규범은 헌법 제121조에 근거하며, 이 조문은 농지 이용의 질서를 규율하는 2개의 핵심축으로 구성되어 있다. 첫째 축은 경자유전의 원칙과 소작제도 금지를 선언하는 것이다. 헌법 제121조 제1항은 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.”고 명시하고 있다. 이는 토지 소유와 경작의 일치를 지향하고, 지주가 지대만을 받고 땅을 빌려주는 소작 관계의 부활을 원칙적으로 차단함으로써 경작자 중심의 토지 소유·이용 질서를 확립하려는 국가의 확고한 의지를 반영한다. 둘째 축은 임대차의 예외적 제도화에 관한 것이다. 헌법 제121조 제2항은 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용을 위하여나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.”고 규정한다. 이는 농지이용 효율성을 저해하지 않는 범위 내에서 일정한 요건과 절차 아래 임대차 및 위탁경영을 허용하는 것이다. 이로써 우리 농지법제의 기본 문법인 ‘원칙적 금지/법률에 의한 제한적 허용’이라는 이중 구조가 완성되었다.

이러한 이중 구조는 1980년 헌법 전면 개정 당시 “농지의 생산성 제고와 합리적 이용을 위한 임대차·위탁경영은 법률에 의하여 인정된다.”는 문구가 삽입되면서 ‘예외 허용’의 길이 처음 열렸다. 그리고 1987년 개헌에서는 “국가는 경자유전 원칙 달성을 위해 노력하여야 한다.”는 조항이 추가되면서 ‘원칙적 금지/법률에 의한 제한적 허용’이라는 이중 구조가 완성되었다.

이러한 개헌 배경에는 농촌 지역의 현실적 요구가 있었기 때문이다. 농지임대차백서(한국농촌경제연구원, 1987)에 따르면, 1970년대 후반부터 1980년대 초반에 걸쳐 상속 및 이농으로 비농민 소유 농지가 늘고 임대차 면적이 확대되었으나, 법제의 공백과 불일치로 인해 분쟁 증가 및 영농 의욕 저하 문제가 심화되었다.

이에 정부에서는 투기 방지 및 농지임대차 관리체계화를 위해 수차례 입법 시도를 하였지만, 1986년에 비로소 농지임대차관리법이 제정될 수 있었다.

## 1.1. 1986년 농지임대차관리법 제정과 시행 유보

1986년 농지임대차관리법 제정은 우리나라의 농지임대차 관리에 있어서 중요한 분기점으로, 기존의 원칙적 농지임대차 금지에서 허용하되 제도권 내에서 관리하겠다는 의지로 표현된다.

농지임대차관리법 크게 ① 서면계약 원칙, ② 최소 임대차 기간 보장(3년), ③ 농지임차료 상한(지자체 조례 위임), ④ 농지관리위원회 설치로 구성되어 있다.

하지만 농지임대차관리법이 제정되었음에도 불구하고 구체적인 집행 절차 및 임차료 상한 산정 기준 등의 내용을 담는 시행령이 제때 제정되지 못해 현장에서 즉시 집행되지는 못했다. 농지임대차백서(한국농촌경제연구원, 1987)에 따르면, 시행이 유보된 배경에는 지주층 및 농지소유자 단체의 강한 반발이 있었다.

이후 1990년 9월 1일 시행령이 제정되었는데, 대표적인 내용은 ① 시·군별 임차료 상한 설정 절차(시·군별 조례로 정함), ② 농지관리위원회의 구성·권한·운영, ③ 서면계약의 방식과 기록·보존, ④ 위반 시의 효력 제한 및 제재 등이었다(채광

석 외, 2016). 그러나 일부 지주들의 반발로 임대한 농지를 회수하거나 시행령 시행에 반발하는 경우가 많았다(한국농촌경제연구원, 1987).

하지만 1986년 농지임대차관리법 제정 및 시행(1990년)은 현재의 농지법상 농지임대차 관리제도의 토대를 마련하였다는 점에서 의미가 크다. 또한 농지임대차 금지 및 예외 허용이라는 관점에서 농지임대차 허용 및 관리로 농지임대차 관리의 패러다임이 전환되는 역사적 시작점이었다고 할 수 있다.

## 1.2. 1994년 농지법 제정과 관리형 패러다임의 정착

1994년은 ‘농지개혁법’, ‘농지의 보전 및 이용에 관한 법률’, ‘농지임대차관리법’, ‘지력증진법’ 등 법률에 분산 규정되어 있던 농지 관련 법제가 ‘농지법’이라는 단일 법제 체계로 전환되는 시기였다. 이 시기에 1986년에 제정된 농지임대차관리법도 신설 농지법에 내용이 그대로 흡수되면서 폐지되었다.

1996년 1월 1일 시행된 새 농지법에서는 헌법상 논리인 농지임대차의 원칙적 금지-예외 허용을 더욱 구체화하였다. 먼저, 농지취득에 따라 임대차 가능 여부를 차등 적용하였다. 1996년 1월 1일 이전에 취득하고 있던 농지는 임대차를 허용하고, 1996년 1월 1일 이후에 취득한 농지에 한해서는 농지법에서 허용한 사유(질병, 징집, 상속 및 이농 등)에 한해 예외적으로 임대차가 가능토록 하였다. 이 시기 농지임대차관리법 내용을 그대로 흡수하였던 농지법을 1999년 개정하여 농지임대차 기간, 임차료 상한, 임대차 계약 해지의 제한제도 등을 폐지하면서 농지임대료 및 임대차 기간에 대한 직접 규제 대신 행정관리의 간접 규제 방식으로 전환되었다.

## 1.3. 2000년대: 임대차 예외 허용의 확대와 농지은행 기능 확대

2000년대 들어서 우리나라의 농지임대차 제도는 원칙적 금지와 법률에 의한 제한적 허용이라는 이중 구조를 유지하되, 제한적 허용 사유 및 범위를 넓혀 농지은

행과 같은 공적 기구를 통한 농지임대차 관리가 확대되었다.

구체적으로 2003년 농지법을 개정하면서 1996년 이후 취득한 농지도 주말체험 영농 목적으로 농지임대를 허용하였고, 2005년 농지임대 허용 범위를 확대하면서 개인이 한국농어촌공사(농지은행)에 위탁하는 경우 소유하고 있는 농지의 임대를 허용하였다. 그리고 2009년 개정 농지법에서는 농지소유 제한이 완화되면서 비농업인 상속농지의 농지은행 임대 취탁 한도(2ha)도 폐지되었다.

2010년대에는 농지법 개정을 통해 한국농어촌공사(농지은행)가 단순히 영농 규모화를 위한 농지 중개 기관에서 농지의 효율적 이용을 위한 공적 관리 기관으로 부상하였다.

## 1.4. 2010년대: 임차인 보호 및 행정 관리체계 강화

2010년대 우리나라의 농지임대차 제도는 원칙적 금지·제한적 허용이라는 이중 구조를 유지하면서, 농지의 효율적 이용을 위한 임차농 보호제도를 강화하는 방향으로 정책이 전환되었다.

2012년 농지법이 개정되면서 농지의 효율적 이용을 위한 임차농 보호제도가 도입되었다. 구체적으로 첫째, 농지임대차 기간을 3년으로 보장하여 임대차 계약에 있어서 임차농의 경작권을 보호하였다. 둘째, 임대차 계약 확인제도를 도입하였다. 임대차 계약 확인제도란 임대차 계약의 등기가 없는 경우에도 임차인이 시·군·읍·면 장의 확인을 받고, 해당 농지를 인도하는 경우에는 그다음 날부터 제3자에 대한 효력이 발생토록 하여 농지소유자가 변동되더라도 농지임대차 계약이 유지될 수 있도록 하는 제도이다(농림축산식품부, 2023). 셋째, 시장·군수·구의 장은 농지임대차조정위원회를 구성하여 임대차 계약에 대해 서로 협의가 이루어지지 못한 경우 조정할 수 있도록 하였다. 넷째, 대리경작자 지정 신청제도를 도입하여 유휴지 경작을 희망하는 자가 있으면 직권으로 경작권을 부여할 수 있도록 시·군·구에 권한을 부여하였다. 또한 농지의 효율적 관리를 위해 농림축산식품부 장관

이 시·군·구에 전자적 방법으로 농지 관련 자료를 제공받을 수 있는 근거를 마련하였다. 그리고 2015년에는 농지임대차 종료명령제를 도입하였는데, 임차인이 정당한 사유 없이 임차농지를 휴경하는 경우에는 시·군·구의 장이 임대차 계약의 종료를 명할 수 있도록 하였다.

이와 같이 2010년대의 농지임대차 제도 흐름은 임차인의 보호 강화(최소 임대차 기간, 대항력 부여)와 농지임대차 관리를 위한 데이터 기반 구축 시기라 평가할 수 있다.

## 1.5. 2020년대: 실효성 강화를 위한 관리체계 고도화

2020년대 농지임대차 관리의 특징은 한마디로 농지임대차 허용 대상 확대와 정책 효율성을 높이기 위한 농지정보 관리 및 운영의 고도화라고 할 수 있다. 2020년 농지법 개정을 통해 농지임대차 대상 확대와 기간이 연장되었다. 구체적으로 60세 이상이 되어 더 이상 농업경영에 종사하지 아니하는 사람에 한정하여 농지를 임대하거나 무상 사용하게 할 수 있도록 하였으나, 앞으로는 농업경영에 종사하는지 여부와 관계없이 60세 이상인 사람이면 5년 이상 자신의 농업경영에 이용한 농지를 임대하거나 무상 사용하게 할 수 있도록 하고, 농지 규모화, 농작물 수급 안정 등을 목적으로 한 사업을 추진하기 위해서도 자신의 농업경영에 이용하는 농지를 임대하거나 무상 사용하게 할 수 있도록 하였다(농림축산식품부, 2023). 또한 기존 최소 농지임대차 보장 기간을 3년에서, 다년생 식물 재배지 등에 한해서는 그 기간을 5년 이상으로 확대하였다. 2021년에는 농지 관련 정보를 전자화하여 정보시스템을 구축·운영할 수 있는 법적 근거를 마련하여 농지정보 관리 및 운영을 고도화하였다. 그리고 2022년 농지소유 및 이용 실태를 파악하고, 효율적으로 이용·관리하기 위해 농지원부 대신 농지 대장으로 관리체계를 개선하였다. 농지원부와 농지 대장의 가장 큰 차이 중 하나가 관리 방식에 있어서 직권주의(농지원부)에서 신고주의(농지 대장)로 전환되었다는 것이다.

정리하자면, 2020년대의 농지임대차 운영은 장기투자 보호(5년 단서) → 비이용 억지(종료명령) → 데이터 행정(농지 대장·신고주의)이라는 3단 구조로 실효성을 끌어올렸다고 할 수 있다. 이 구조는 합법적 임대 영역의 확대, 투자·생산성 제고, 사후 집행력 강화를 동시에 달성하는 한국형 경로를 공고히 했다는 점이 주목할 만하다.

〈표 2-1〉 연도별 주요 개정 내용과 제도적 의미

연도	주요 내용
1980~1987년	헌법 차원에서 '법률에 의한 임대차·위탁경영 인정'의 길을 열고, 1987년 헌법 제121조로 경자유전 원칙·예외 구조 확립함.
1986년	농지임대차관리법 제정—서면계약·최소기간·임차료 상한·관리위원회 등 도입(시행 유보)함.
1990년	시행령 제정하여 집행 개시, 시·군 임차료 상한과 농지관리위원회 제도화함.
1994~1996년	농지법 제정·시행, 임대차 원칙금지-예외 허용 체계 정립, 1996년 이후 취득 농지는 예외에 한하여 허용함.
1999년	임대차 기간·임차료 상한 규정 폐지함(규율 이완).
2009년	농지은행에 통한 임대 허용면적 2만㎡ 초과 허용함.
2012년	임대차 최소기간(3년)과 임대차 계약 확인제도(대항력) 도입함.
2020년	다년생 식물 재배지 등 5년 이상 단서 신설함.
2022년	농지 대장을 도입함.

자료: 저자 작성.

## 1.6. 주요국 농지임대차 제도와 비교

이하에서는 우리나라를 포함한 주요 5개국의 농지임대차 제도 체계, 임대차 기간, 임차권 보호 수준, 임차료 상한 설정 등을 비교하고자 한다.

먼저, 법체계의 이원화 및 규율 강도가 국가별로 차이가 존재한다. 농지임대차 제도의 법적 지향점은 국가별로 크게 이원화되어 나타난다. 우리나라와 일본, 프랑스는 농지의 특수성을 인정하여 특별법(농지법, 농지임대차 특별법)을 근간으로 규율하는 반면, 독일과 미국은 민법(BGB) 또는 주(州)법에 근거하여 계약의 자유를 폭넓게 인정하고 있다. 유형별로 보면, 일본과 프랑스는 강력한 행정 개입형



이라 할 수 있다. 일본은 임차권 설정 시 행정 허가를 필수화하고, 프랑스는 농지임대차 특별법적 지위를 부여하여 임차료 상·하한 및 기간을 강력하게 규제한다. 특히 프랑스의 SAFER는 농지거래 시장에 직접 개입하는 등 국가 개입의 강도가 가장 높다. 우리나라는 행정관리와 자율 병행형이라 할 수 있다. 우리나라는 원칙금지-예외 허용의 농지법을 기반으로 하나, 임차권 확보는 행정 확인+인도를 통해 간편화하고, 임차료는 시장 자율에 맡기는 등 행정관리와 민사 자율을 병행하고 있다. 독일과 미국은 시장 자율 중심형이라 할 수 있다. 독일은 과거의 임대기간 규제를 폐지하고 민법에 따른 자율 계약을 중시하며, 미국 역시 주법 중심의 등기 제도를 통해 계약 자율성이 극대화되어 있다.

다음으로 국가별로 농지임대차 최소기간 설정에 있어서 차이가 존재한다. 우리나라는 3년(일반)과 5년(시설 및 다년생 작물)이라는 최소 임대차 기간의 하한을 명시하고 있고, 프랑스도 9년이라는 최소 임대차 기간을 보장하고 있다. 반면에 장기임대차를 유도하는 방식인 일본과 독일은 법정 최소 임대차 기간은 없지만, 일본은 행정 허가와의 연계된 장기 임대를 유도하고 있다. 2023년 일본 농지법에서 임대차 존속기간에 관한 규정이 폐지되고 민법 제604조의 최대 임대차 존속기간 50년이 적용되고 있다. 독일은 최소 임대차 기간을 두고 있지는 않지만, 1~2년이라는 사전 해지 통지기간을 두고 있어 갑작스러운 계약 해지로부터 임차인을 보호하고 있다.

또한 임차권을 보호하는 방식에 있어서 우리나라는 등기 없이 행정기관의 농지임대차 확인만으로 대항력을 인정하고 있는 반면, 일본은 허가와 등기를 병행하고 있고, 프랑스는 서면계약서 등록, 미국은 민사 등기를 주요한 대항력 수단으로 인정하고 있다.

임차료 규제 방식에서도 국가별 정책적 차이가 극명하게 드러난다. 가격 직접 개입형인 프랑스만이 지역별 지수 및 상·하한을 설정하여 임차료 시장에 직접 개입하는 강력한 규제를 시행하고 있다. 반면 자율 시장형인 우리나라, 일본, 독일, 미국은 임차료에 대한 직접 규제가 없으며 시장 자율에 맡긴다.

마지막으로 농지임대차의 공적 중개 및 관리를 위해 우리나라(농지은행), 일본

(농지중간관리기구), 프랑스(SAFER) 등은 공적 기관을 통해 농지 유통을 촉진하고 규모화를 지원하는데, 이는 임대차를 단순 민사 계약을 넘어 농업 구조 개선을 위한 정책 수단으로 활용하고 있음을 보여준다.

〈표 2-2〉 농지임대차 제도 관련 주요국 비교

구분	대한민국	일본	독일	프랑스	미국(주별 상이)
법체계/ 관할	농지법(신고) + 행정 확인· 대장 중심	농지법(허가) + 민사법 결합	민법(BGB) 중심 + 일부 특별법 (임대거래법)	농지임대차 특별법적 지위 + SAFER	주(州)법 중심 (등기법 등)
최소기간 (법정 하한)	3년, 다년생· 시설 5년	법정 하한 없음 (유형별 장기 프레임)	일반적 법정 하한 없음 (과거 9년 폐지)	9년(전형)	대체로 없음 (주별 예외 가능)
장기화 장치	3·5년 하한 + 목시갱신 (민사 논리 병행)	장기 차지 프레임 (민법 최대 50년) + 허가	긴 해지 통지 (통상 1~2년)· 장기계약 관행	자동갱신 (9년 단위)· 장기(18·25년) 옵션	서면요건(1년 초과), 장기계약은 등기 권장/ 의무(주별)
대항력/ 공시 방식	행정 '확인 + 인도'로 대항력 (등기 불요)	행정 허가 (필수) + 민사 공시(등기) 병행	민사 계약· 통지·신고(지역별)	서면·공증· 등기 권장, SAFER 사전통지·감시	등기(Recording)로 우선순위 확보 (권장/주에 따라 의무)
임차료 규제	직접 상한 없음 (조정·증감 청구로 보완)	시장 자율 (관행 기준)	시장 자율 (최근 상승· 통계 공시)	지수 + 도(府)별 상·하한 설정	시장 자율 (현금/분작/혼합), 표준계약· 컨설팅 발달
공적 매개	농지은행	농지중간관리 기구 + 허가제	제한적(주로 민사), 일부 거래법상 통지	SAFER	등기소 중심 인프라
비용 대응	종료명령 (무단 휴경 시 행정 종료 + 벌금)	허가 취소· 시정명령 가능	계약 해지· 손배 중심	갱신거절· 행정감시	계약조건· 주법상 구제 (퇴거·손배 등)
데이터/ 행정 인프라	농지 대장(필지· 소재지 일원), 확인대장 연계	허가 데이터 + 지자체 서식	분권형 신고·통지 (지역 편차)	SAFER·등기· 통계의 중앙- 지방 결합	등기·카운티 기록, 주별 데이터 분산
장점(요지)	짧은 하한 + 간편 대항력 → 거래 비용 ↓ · 포착률 ↑	허가로 사전 심사 + 장기 프레임	계약 자율 + 해지 통지 완충	기간·가격 모두 강력 규율, 시장감시 ↑	공시 중심 자율시장, 설계 유연성 ↑

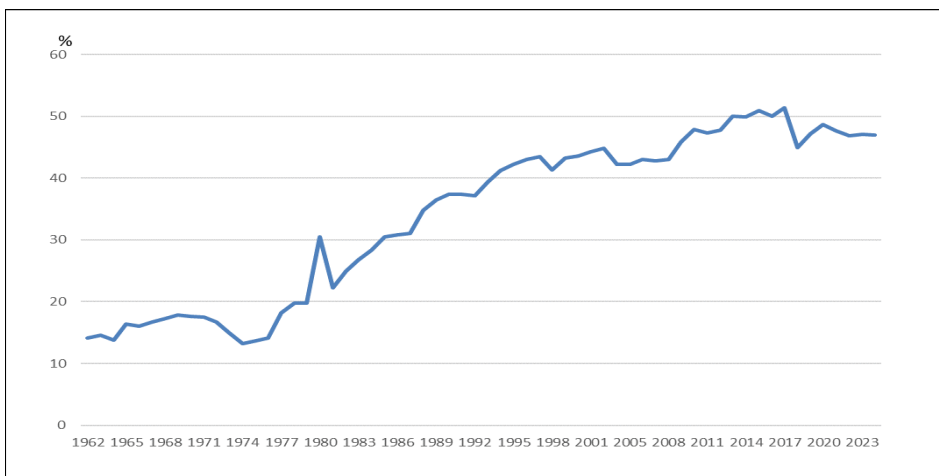
자료: 저자 작성.

## 2. 농지임대차 실태 변화

### 2.1. 농지임대차 면적 변화 추이

이하에서는 농지임대차 시장 규모와 임차농가 규모의 변화를 중심으로 살펴보고자 한다.

〈그림 2-1〉 농지임차면적 비율 변화

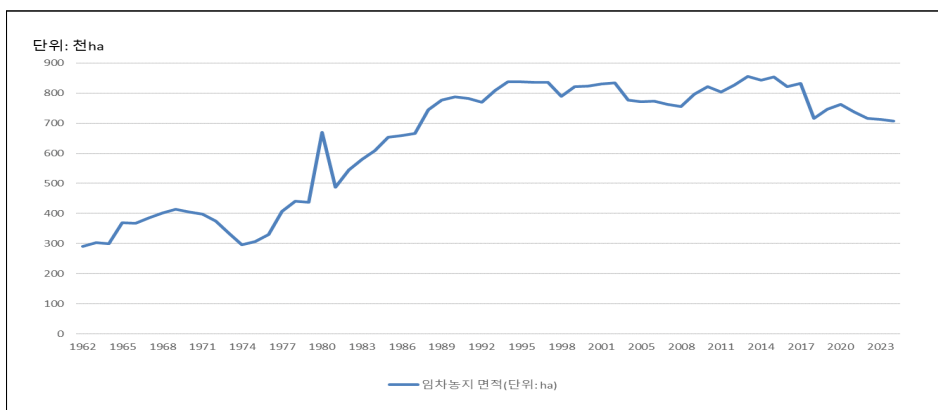


자료: 통계청(각 연도), 농지임대차조사.

먼저 <그림 2-1>의 우리나라 농지임차율(전체 경지면적 대비 임차면적 비율) 변화 추이를 보면, 1960~1970년대까지는 20% 미만의 낮은 농지임차율 수준을 유지하다가, 1980년대 초부터 지속적으로 상승세를 보였다. 농지임차율이 1990년 37.4%, 2000년 43.6%, 2010년에는 47.9%로 점차 높아지다가 2013년 처음으로 50.0% 수준에 도달하였고, 2017년에는 51.4%로 역대 최고치를 기록하였다가 2024년 현재는 47.0% 수준을 유지하고 있다. 농지임차율을 조사하기 시작한 1962년부터 2024년까지 연평균 농지임차면적 증가율이 약 1.96%로 같은 기간 농지이용 방식이 자경에서 상당 부분 임차 경영으로 전환되었다는 것을 보여준다.

<그림 2-2>는 농지임차면적 규모의 변화를 보여준다. 농지임차면적 변화는 1974년 295천 ha에서 2013년 856천 ha로 정점을 형성했다. 같은 기간 농지임차면적이 561천 ha가 증가하여 연평균 14.4천 ha씩 임차지가 증가하였다. 2013년 농지임차면적이 정점을 찍은 이후 2024년 농지임차면적은 707천 ha로 같은기간 연평균 13.6천 ha씩 임차지가 감소하고 있는 상황이다. 즉 농지임차면적이 2013년까지 절대적인 규모가 확대되었으나, 이후 농지 면적 감소와 농지임차 수요 및 공급을 제약하는 여러 이유로 농지임차면적이 현재는 감소하는 상황이다.

<그림 2-2> 농지임차면적 변화



자료: 통계청(각 연도), 농지임대차조사.

## 2.2. 임차농가 변화 추이

2000년대 초반에는 우리나라 농지이용에 있어서 자작농가보다는 임차농가가 주류를 형성하고 있었다. 하지만 <표 2-3>에 의하면 2004년 기준 임차농가 비율이 62.4%에서 2005년 63.0%로 정점을 찍은 뒤 완만하게 감소하여 2024년에는 45.0% 수준을 유지하고 있다. 이는 지난 20년 동안 농가의 주요 구성이 임차농가에서 자작농가로 농가 형태의 주류가 변화되었다는 점이다.

임차농가 비율 감소폭은 순수임차농가보다는 자작과 임차농가를 겸하는 농가

의 비율이 크게 감소하였기 때문이다. 2004년 순수임차농가의 비율이 10.0% 수준이었는데, 2024년에는 6.6% 수준으로 절대적 감소폭이 작았지만, 자작과 임차농가를 겸하는 농가의 비율은 같은 기간 52.4%에서 38.4%로 크게 감소하였다. 이는 임차농가 비중의 감소가 모든 임차농가 자체의 감소라기보다는 자작과 임차농가를 겸하는 농가 중 일부가 농지임차를 그만두면서 순수자작농가로 전환하였다고 해석할 수 있다. 이는 <표 2-3>에서 보듯이 같은 기간 자작농가 비중이 높아지고 있는 것을 보면 알 수 있다.

〈표 2-3〉 연도별 임차농가 및 자작농가 추이 변화

연도	임차농가			자작농가	경지 없는 농가
		자작+임차농가	순수임차농가		
2004	62.4	52.4	10.0	37.2	0.4
2005	63.0	53.2	9.8	36.6	0.4
2006	62.5	53.3	9.2	37.1	0.4
2007	62.0	52.8	9.3	37.8	0.3
2008	61.8	52.2	9.6	37.8	0.4
2009	61.9	54.2	7.7	37.4	0.7
2010	62.2	54.8	7.4	37.0	0.7
2011	61.4	54.5	6.9	38.0	0.6
2012	60.3	53.4	6.9	39.2	0.5
2013	58.6	50.3	8.3	41.0	0.5
2014	59.3	51.3	8.0	40.4	0.3
2015	59.6	51.0	8.6	40.2	0.1
2016	57.6	49.3	8.3	42.3	0.1
2017	56.4	48.4	8.0	43.3	0.2
2018	50.2	41.7	8.5	49.0	0.8
2019	51.4	43.1	8.4	48.1	0.5
2020	51.6	43.0	8.6	47.9	0.5
2021	51.0	42.6	8.5	48.5	0.5
2022	50.0	42.0	8.0	49.2	0.8
2023	44.5	37.9	6.6	55.2	0.3
2024	45.0	38.4	6.6	54.7	0.3

자료: 통계청(각 연도), 농지임대차조사.

하지만 임차농가 비중 감소가 반드시 농지임대차 시장 축소를 의미하지는 않는다. 임차농가 수가 감소하더라도 면적 기준 임차율이 오히려 높아질 수도 있기 때문이다. 예를 들어 전체적인 임차농가 수가 감소하더라도 소수의 전업 임차농가로 임차지가 집중될 가능성이 있기 때문이다.

결과적으로 <표 2-3>의 연도별 임차농가 및 자작농가 추이 변화는 지난 20년간 농지이용 구조가 광범위한 임차 농업에서 자작농가 우위와 임차지의 선택적 집중으로 전환되었음을 보여준다.

## 2.3. 임차료 지불 형태 변화 추이

2007년 이전까지 농지임대차 시장은 현물 중심의 임차료 지불이 과반수 이상을 차지하였다. <표 2-4>의 임차료 지불 형태 추이 변화를 살펴보면, 2004년 현물 지급이 51.9%로 절반 이상을 차지하였으나, 점진적으로 감소하여 2008년 처음으로 50% 미만인 48.6%, 2010년에는 37.8%, 2014년에는 28.1% 차지하고, 2024년에는 17.2% 수준까지 낮아졌다.

반면에 현금이 임차료 지불 형태에서 차지하는 비중은 2004년 39.3%에서 2006년 처음으로 40%대인 40.0%, 2009년에는 처음으로 임차료 지불 형태에서 현금 지불이 현물 지급보다 우위를 차지하였다. 그리고 2013년에 처음으로 50% 이상인 51.1%, 2024년에는 63.3%가 현금 형태로 농지임차료를 지불하고 있다. 즉 지난 20년간 임차료 지불 형태가 현물 지급에서 현금 지급으로 좀 더 시장지향적 지불 형태로 전환이 이루어진 것을 알 수 있다.

한편 <표 2-4>의 임차료 지불 형태에서 무상임차 비율은 2004년 8.8%에서 점진적으로 상승하여 2024년에는 19.5% 수준까지 상승하였다. 이는 앞서 농지임대차 시장의 지불 형태가 시장지향적 거래 형태로 전환된 부분과 달리 비시장적 임대 형태도 함께 확대되고 있음을 의미한다. 이러한 비시장적 임대 형태의 확대 배경에는 비농업인 농지소유의 확대 등으로 가족·지인 간 임대가 중요한 고려요인

이 아닌가 추정된다. 이에 대한 자세한 분석은 제4장에서 농지임차인 설문조사 결과를 활용해서 살펴보고자 한다.

또한 임차료 지불 방식에는 수확량과 무관한 정액 지급 방식과 수확량 연동(정률) 방식이 있는데, 지난 20년간 현물 지급 형태와 현금 지급 형태 모두 정액 방식이 정률 방식보다 압도적으로 높은 점유율을 차지하는 것으로 확인되었다. <표 2-4>에서 2004년 정률 방식(현금+현물) 지급 비율은 7.0% 수준인데, 2024년에도 6.6%로 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

〈표 2-4〉 임차료 지불 형태 변화

임차료 지불 형태	현물			현금			무상임차
		정액	정률		정액	정률	
2004	51.9	46.4	5.5	39.3	37.8	1.5	8.8
2005	51.3	45.8	5.5	38.7	37.8	0.9	10.0
2006	50.8	47.1	3.7	40.0	39.0	1.0	9.2
2007	50.0	46.5	3.5	40.6	39.8	0.7	9.4
2008	48.6	45.4	3.2	41.5	40.8	0.7	9.9
2009	42.7	37.8	4.9	42.8	39.6	3.3	14.5
2010	37.8	33.3	4.5	41.7	39.5	2.2	20.5
2011	36.6	32.4	4.2	45.6	43.5	2.1	17.8
2012	34.8	30.3	4.5	48.7	46.4	2.3	16.5
2013	32.7	28.5	4.2	51.1	48.2	2.8	16.2
2014	28.1	25.1	3.1	55.3	52.3	3.0	16.6
2015	28.8	25.7	3.1	55.2	52.5	2.8	16.0
2016	25.1	23.2	1.8	58.0	54.0	3.9	16.9
2017	19.8	18.6	1.2	63.9	60.1	3.8	16.3
2018	27.8	25.1	2.7	57.8	54.2	3.6	14.4
2019	23.6	21.6	2.0	60.5	57.5	3.0	15.8
2020	24.9	22.3	2.6	58.6	54.1	4.6	16.5
2021	20.1	18.5	1.6	62.3	58.5	3.9	17.6
2022	20.0	18.3	1.7	62.3	58.9	3.4	17.7
2023	18.7	15.9	2.8	62.9	59.6	3.3	18.4
2024	17.2	14.9	2.3	63.3	59.0	4.3	19.5

자료: 통계청(각 연도), 농지임대차조사.

결론적으로 지난 20년간의 임차료 지불 형태 변화를 살펴보면, 임차료 지급 방식이 정액 현물에서 정액 현금 방식으로 전환됨과 동시에 무상임차의 비중 증가라는 농지임차료 지불 형태의 양극화 현상이 발생한 것을 알 수 있었다.

## 2.4. 임차료율 변화 추이

임차료율이란 단위면적당 농지에서 발생하는 총수의 대비 임차료의 비율을 의미하는데, 지난 20년간 임차료율은 점진적으로 하락 추세를 보이고 있다. <표 2-5>의 임차료율 변화를 살펴보면 2004년 16.8%에서 2024년에 9.7%로 하락하였는데, 이는 연평균 0.32%p씩 임차료율이 하락한 것을 의미한다.

작물 유형별 임차료율을 살펴보면 일모작 논·밭의 임차료율은 2004년 23.8%에서 2024년 24.8%로 큰 변화가 없어 보인다. 하지만 좀 더 세부적으로 살펴보면 일모작 논·밭의 임차료율이 2004년 대비 2010년 32.3%까지 상승한 이후 점진적으로 하향 추세이다. 이모작 논·밭의 임차료율 역시 2004년 16.3%에서 2024년 16.4%로 큰 변화가 없어 보이지만, 좀 더 세부적으로 살펴보면 이모작 논·밭의 임차료율이 2012년 22.7%까지 상승한 이후 점진적으로 하향 추세를 나타내고 있다. 밭의 임차료율 역시 비슷한 패턴을 보인다.

<표 2-5>의 무상임차지를 제외한 임차료율(실질 임차료율)을 살펴보더라도, 실질 임차료율이 기존 임차료율보다 약 2~5%p 정도 더 높은 수치를 유지할 뿐이지 전반적인 추세는 비슷한 패턴을 보이고 있다.

이러한 임차료율의 전반적인 하락은 농지임차의 경제성과 제도적 제약 요인 등이 종합적으로 작용한 결과로 추정되는데, 이에 대한 보다 자세한 해석 및 분석은 제5장에서 실시하고자 한다.



〈표 2-5〉 임차료율 변화

연도	임차료율				임차료율 (무상임차지 제외)			
		일모작 논	이모작 논	밭		일모작 논	이모작 논	밭
2004	16.8	23.8	16.3	9.5	-	-	-	-
2005	16.0	23.6	15.2	9.4	-	-	-	-
2006	15.8	24.4	15.5	9.3	-	-	-	-
2007	16.4	25.8	15.0	8.6	-	-	-	-
2008	16.8	22.5	16.5	10.8	-	-	-	-
2009	15.5	29.1	17.6	7.6	16.8	29.8	17.3	8.8
2010	13.3	32.3	19.6	5.5	15.9	35.9	19.8	6.8
2011	14.4	27.9	20.2	7.3	16.8	29.8	20.5	9.0
2012	14.4	29.1	22.7	6.9	17.1	30.6	23.0	8.7
2013	12.1	28.1	14.0	6.0	13.9	29.7	14.7	7.3
2014	13.1	29.9	14.6	6.0	15.4	31.6	15.3	7.4
2015	13.9	32.3	14.5	6.3	16.2	33.9	14.9	7.8
2016	11.3	28.8	11.7	5.3	13.6	31.0	12.2	6.6
2017	11.5	28.0	9.6	6.5	13.6	29.9	10.5	7.8
2018	11.7	23.6	14.5	6.7	13.5	25.0	15.2	8.1
2019	13.0	25.6	17.4	7.1	14.9	27.1	18.0	8.6
2020	13.3	26.7	14.4	7.4	15.3	28.4	15.4	8.8
2021	10.9	22.7	11.2	6.7	12.7	24.6	12.3	8.0
2022	11.2	23.7	12.2	6.6	13.1	25.6	12.9	8.0
2023	10.4	22.9	17.7	5.9	12.3	24.4	18.9	7.3
2024	9.7	24.8	16.4	5.3	11.7	26.5	17.3	6.7

자료: 통계청(각 연도), 농지임대차조사.

### 3. 소결 및 시사점

#### 3.1. 농지임대차 제도 진화: 자율성과 제도적 보호 기능 조화

우리나라 농지임대차 제도는 1949년 농지개혁법 제정을 기점으로 시작되었으며, 초기에는 소작제 철폐와 자작농 육성에 명확한 초점을 맞추어 경자유전 원칙을 수십 년간 농지정책의 핵심 기조로 삼았다. 이 시기의 정책 목표는 농지 분배를 통한 불평등 해소와 자경 강화였다.

하지만 이러한 자경 원칙 강화와 농업 현장의 실제 농지이용 상황과의 괴리가 점차 커지면서 농지임대차에 대한 제도개선의 요구가 커지기 시작하였다. 1980년 개정 헌법에서 처음으로 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.”라는 조문이 추가되면서 합법적 농지임대차의 길이 열렸다.

이러한 개정 헌법에 근거하여 1986년 농지임대차관리법이 제정되었는데, 이는 현실의 임대차 질서를 제도권 내에 편입하려는 시도였다(한국농촌경제연구원, 1987). 당시 임대차관리법에서는 서면계약 원칙, 3년 이상의 최소 임대차 기간, 조례로 지역별 임차료 상한 설정 등의 내용을 담고 있었으나, 부재지주 등의 반발로 시행이 지연·운영되다가 1994년 농지법이 제정되면서 흡수·통합되었다.

이후 1999년 농지법이 개정되면서 임차 기간 제한, 임차료 상한제 조항 등이 폐지되었지만, 2012년 농지법이 다시 개정되면서 임차인의 경작권 보호를 위해 최소 임대차 기간(3년) 재도입과 임대차 계약 확인제도를 도입하여 대항력을 확보할 수 있도록 하였다. 또한 2020년 농지법을 재개정하여 시설 및 다년생 작물 재배지의 최소 임차 기간을 5년으로 확대하여 임차인의 안정적 영농 투자를 보장하였다. 그리고 임대차 현실을 반영하여 60세 이상인 사람이면 5년 이상 자신의 농업 경영에 이용한 농지를 임대하거나 무상 사용하게 할 수 있도록 고령농가의 임대 가능 요건도 완화하였다. 그리고 2021년부터 법적 근거를 마련하여 농지정보 관

리 및 운영을 고도화하였는데, 2022년 농지원부 대신 농지 대장으로 관리체계를 개선하였다.

정리하자면, 현재의 농지임대차 관리는 장기투자 보호(시설 및 다년생 식물) → 비이용 억지(종료명령) → 데이터 행정(농지 대장·신고주의)라는 3단 관리체계라 할 수 있다. 구체적으로 임차료를 상한과 같은 직접적인 규제 방식보다는 시장의 자율성을 높이면서 임차인의 보호 기능 및 데이터 행정 기반을 강화하는 방식으로 개선되었다고 할 수 있다.

## 3.2. 임차료를 하락과 거래 방식의 양극화

농지임차료율은 지난 20여 년간 연평균 0.32%p씩 하락하는 것으로 나타났는데, 모든 작물(일모작 논, 이모작 논, 밭)에 비슷한 추이를 보이고 있다. 이는 임차료율의 전반적 하락 추세는 단기적 변동이 아니고 농지임대차 시장이 구조적으로 변화되고 있다는 것을 추정할 수 있다.

농지임차료 지불 형태에서도 구조적 변화가 관찰되었는데, 지난 20년간 임차료 지불 형태가 현물 지급에서 현금 지급으로 좀 더 시장지향적 지불 형태로 전환되었다는 것을 알 수 있다. 한편 임차료 지불 형태에서 무상임차 비율은 2004년 8.8%에서 2024년 19.5% 수준까지 상승하였다. 이는 앞서 농지임대차 시장의 지불 형태가 시장지향적 거래 형태로 전환된 부분과 달리 비시장적 임대 형태도 함께 확대되었다는 것을 의미한다. 이는 고령화된 농지소유자 혹은 상속농지 등을 소유하고 있는 비농업인 농지소유자가 농지를 직접 경작하기보다는 친척이나 이웃 등 사적 연계를 통해 농지를 임대하는 사례가 확대되고 있다는 것을 의미한다. 결과적으로 농지임대차 시장의 거래 형태가 좀 더 시장 기반 거래와 농지소유자와 임차인의 사적 연계에 기반한 거래로 나누어지고 있다.

### 3.3. 농지임대차 시장 기반의 구조적 약화

앞서 농지임대차 현황 자료에서 농지임차료율과 농지임차면적이 동시에 감소하는 것을 확인할 수 있었다. <표 2-6>과 같이 농지임차료율과 농지임차면적이 동시에 감소한다는 것은 농지임대차 시장의 수요 및 공급이 약화되고 있음을 의미한다.

〈표 2-6〉 농지임대차 수요 및 공급 변화에 따른 균형 거래량과 가격 변화

시나리오	공급 변화	수요 변화	균형 거래량	균형 가격(임차료)
기본 시나리오	감소	감소	감소	불확실(상대적 탄력성 크기에 따라 달라짐)
수요가 더 많이 감소	감소	큰 감소	감소	하락 가능성
공급이 더 많이 감소	큰 감소	감소	감소	상승 가능성

자료: 저자 작성.

일반적인 수요-공급 이론에 따르면, 가격(임차료)이 하락할 경우 수요가 증가하거나 공급이 감소하여 균형이 조정되는 것이 자연스러운 농지임대차 시장의 반응이다. 그러나 우리나라의 농지임대차 현장에서는 거래량(임차면적) 또한 동반 감소하고 있다. 구체적으로 농지임차 수요 측면에서는 농가 수 감소, 청년농 및 귀농 인구의 진입 정체, 농업수익성 악화 등의 요인이 복합적으로 작용하여 농지임차 시장 참여 주체 자체가 줄어드는 현상이 나타나고 있다. 동시에 공급 측면에서는 고령화 등에 따라 자경을 포기하는 농가가 많아짐에도 불구하고, 농지임대차 제도에 대한 불신, 농지임대차를 제한하는 농지법으로 거래비용 발생 등의 요인으로 실제 농지임대차 시장에서 거래가 이루어지는 농지의 공급이 제한되고 있다.

이러한 임차료율과 임차면적의 동반 하락은 구조적 전환기의 농지이용 행태 변화와 제도적·경제적 환경의 복합적 결과로 해석된다. 따라서 다음 장에서는 이 현상이 갖는 정책적·사회경제적 시사점을 다면적으로 분석하고자 한다.

## 제3장

# 농지임대차 시장 구조 변화 분석



# 농지임대차 시장 구조 변화 분석

## 1. 농지임대차 시장의 규모 변화

통계청의 농업총조사 자료에 따르면, 국내 농지임대차 시장 규모는 2005년 이후 지속적으로 감소하는 추세이며, 최근 들어 그 축소 규모가 더욱 커지고 있다. 구체적으로 농가가 임차하여 경영하는 농지면적은 2005년 57만 ha에서 2020년 37.4만 ha로 꾸준히 줄어들었다. 이에 따라 전체 농지에서 임차지가 차지하는 비중 또한 약 38%에서 약 34%로 감소했다. 임차농가가 전체 농가에서 차지하는 비중 역시 2000년 약 46%에서 2020년 약 27%로 지속적인 하락세를 보였다. 다만, 법인이 경작하는 농지가 증가하는 추세이기는 하지만, 2020년 기준 법인이 임차한 농지면적(22,228ha)을 포함하더라도 같은 해 총 임차면적은 39.6만 ha에 불과하다.

농지임대차 시장의 축소는 2005년에서 2015년 기간에 비하여 2015년에서 2020년 사이에 크게 심화된 것으로 나타났다. 특히 이 기간 동안 임차농지와 임차농가 비중이 이전 기간보다 현저히 감소했으며, 동시에 소규모 농가가 자경(스스로 경작)하는 농지가 크게 증가하는 현상이 두드러졌다.

〈표 3-1〉 연도별 임차농가와 면적

단위: 천 호, %, 천 ha

구분	2000	2005	2010	2015	2020
전체 농가	1,383	1,273	1,177	1,088	1,035
임차농가	641	565	462	371	279
	46.4	44.4	39.3	34.1	26.9
경영면적	1,602	1,510	1,449	1,310	1,116
임차면적	554	570	540	486	374
	34.6	37.7	37.3	37.1	33.5

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

〈표 3-2〉 경영규모별 가구당 자경면적

경영규모	가구당 자경지 면적(ha/호)					자경지 면적(천 ha)				
	2000	2005	2010	2015	2020	2000	2005	2010	2015	2020
0.5ha 미만	0.23	0.22	0.23	0.23	0.24	100	103	108	113	128
0.5~1ha 미만	0.57	0.57	0.58	0.60	0.62	216	188	168	153	139
1~2ha 미만	1.01	1.00	1.02	1.05	1.09	355	282	234	195	159
2~4ha 미만	1.65	1.62	1.68	1.71	1.80	258	218	196	163	132
4~6ha 미만	2.44	2.30	2.45	2.45	2.56	66	68	73	64	55
6~10ha 미만	3.23	3.04	3.38	3.30	3.56	38	50	65	64	59
10ha 이상	5.00	5.26	6.97	6.90	7.75	16	32	65	71	70
전체 평균/합계	0.76	0.74	0.77	0.76	0.72	1,048	940	909	824	742

주: 가구당 자경지 면적(ha/호)은 각 경영규모가 경작하는 농지면적을 각 경영규모별 농가 수(순임차농 포함)로 나눈 값임.

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

임차농지와 임차농가 비중 감소와 자경농가의 증가에는 정책적인 요인이 작용한 것으로 해석된다. 2020년 공익직불제가 도입되면서 소농직불제가 시행되었는데, 이는 영세농이나 부재지주(해당 지역에 거주하지 않는 농지소유자)가 직불금을 수령하기 위해 임차에서 자경으로 전환하면서 농지임대차 물량이 감소하였을 가능성이 있기 때문이다. 또한 농지임대차 면적 및 비중이 증가세에서 감소세로 전환된 2005년에는 쌀소득보전직접지불제가 도입되어 논에 대한 고정 및 변동직불금이 지불되기 시작했는데, 이 제도 역시 농지임대차 시장 변화에 영향을 미쳤을 수도 있다.<sup>2)</sup>



농가 수와 농지면적 감소라는 추세와 반대로 2015년에서 2020년 사이 특별시 및 광역시에 거주하는 농가 수와 이들이 경영하는 농지면적은 증가하는 현상이 관찰되었다<표 3-3 참조>. 이는 인구 감소 및 고령화에 따른 농업구조의 전반적인 위축과는 상반되는 도시 거주자 중심의 신규 농업 참여 증가를 반영한 수치로 해석된다.

〈표 3-3〉 연도별 농가 수와 경지면적 변화

구 분	전체 농가 수(천 호)					전체 경지면적(천 ha)				
	2000	2005	2010	2015	2020	2000	2005	2010	2015	2020
특광역시	70	78	77	82	111	68	68	63	62	63
강원	77	76	72	73	67	111	104	98	92	77
경기	148	141	135	127	121	182	170	154	135	109
충남	180	163	151	132	122	220	215	215	188	164
충북	92	86	80	75	66	107	100	94	84	68
전남	233	199	170	150	137	268	253	243	223	198
전북	137	122	109	100	93	193	187	177	164	140
경남	170	156	141	131	121	146	131	133	119	97
경북	236	216	202	185	166	253	232	218	198	164
제주	39	36	38	33	30	54	51	54	45	36
전국	1,383	1,273	1,177	1,088	1,035	1,602	1,510	1,449	1,310	1,116

주: 응답자의 거주지를 기반으로 작성.

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

이러한 증가는 도시민 귀농·귀촌 활성화 정책에 힘입어 도심에 거주지를 둔 채 근거리 또는 외곽 농지에서 주말·체험형 농업을 시작하는 사례가 늘어난 결과이다. 농지소유자 또는 경영주가 도시 거주자라는 사실은 농업의 생활 기반이 도시로 이동하고 있음을 의미하며, 단순한 귀농을 넘어 이중 거주 및 이중 생계 구조의 도농 복합적 삶의 양식이 확산되고 있음을 시사한다. 또한 도시 거주자가 확보한 농지 중 일부는 실질적인 경작보다는 투자·보유 목적, 전원생활 또는 개발 기대를 동반한 대기 수요일 수 있어 농지의 실질적 이용률이 낮아지거나 농지전용에 대한 잠재적 수요가 증가할 수 있다는 점에서 정책적 고려가 필요하다.

2) 이에 대한 자세한 분석은 제5장에서 진행할 예정이다.

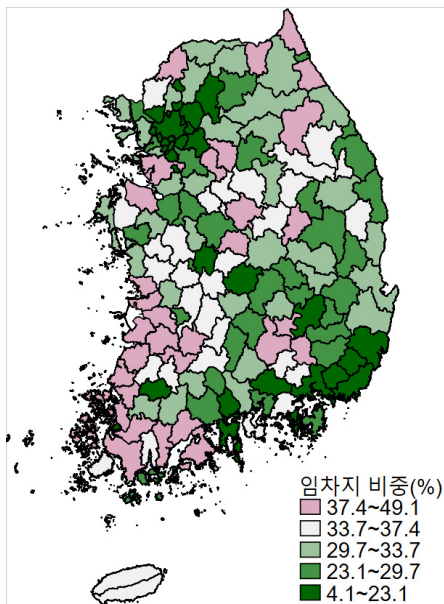
〈표 3-4〉 시·도별 임대차 시장 규모 변화

구 분	전체 농가 대비 임차농 비중(%)					전체 농지 대비 임차지 비중(%)				
	2000	2005	2010	2015	2020	2000	2005	2010	2015	2020
특광역시	50.0	42.6	29.6	23.6	13.6	40.0	40.7	33.3	31.2	21.9
강원	50.0	46.4	42.7	37.6	29.6	38.0	40.4	40.6	38.9	33.6
경기	47.5	43.1	33.4	28.0	22.5	39.6	41.4	37.0	35.2	32.5
충남	45.2	45.0	40.4	35.1	30.5	32.1	36.7	36.2	36.0	33.7
충북	50.1	46.2	41.2	36.3	30.1	36.7	39.0	38.2	37.6	34.0
전남	44.4	44.1	41.9	37.6	31.4	32.1	35.5	38.1	39.9	37.0
전북	53.0	51.2	46.0	40.6	33.2	39.9	42.9	44.1	43.8	38.7
경남	43.0	42.3	38.7	33.8	25.8	28.9	33.3	32.4	33.9	29.8
경북	44.4	43.0	39.1	35.0	28.1	30.2	33.2	33.2	33.7	31.0
제주	39.5	39.4	36.7	28.9	24.6	37.9	42.1	42.6	36.1	36.7
전국 평균	46.4	44.4	39.3	34.1	26.9	34.6	37.7	37.3	37.1	33.5

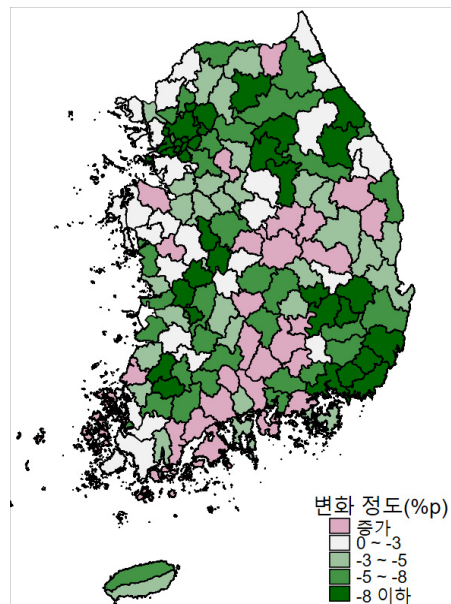
주: 응답자의 거주지를 기반으로 작성.

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

〈그림 3-1〉 시·군별 임차지 비중(2020년)



〈그림 3-2〉 2010~2020년 임차지 비중 변화



주 1) 임차지 비중은 전체 경작 농지에서 임차농지가 차지하는 비중임.

2) 임차지 비중 변화는 2010년 임차지 비중에서 2020년 임차지 비중을 뺀 값임(%p).

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

전국적으로 농지임차 시장 규모가 감소하는 추세이며, 특히 수도권과 부산·울산을 포함한 경남권에서 그 감소폭이 두드러지게 나타났다. 농업총조사 응답자 거주지를 기반으로 산출된 지역별 ‘전체 농가 대비 임대차 농가 비중’ 및 ‘전체 경작면적 대비 임차면적 비중’에 대한 결과는 <표 3-4, 그림 3-1~3-2>에 제시되었다. 다만 이 분석은 응답자의 거주지와 경작 필지의 소재지가 일치하지 않을 가능성을 내포하고 있으며, 특히 대도시에 거주하며 주변 시·군에 농지를 소유하는 농가가 상당수 있을 것으로 추정된다.

## 2. 농지임대차 시장 집중도 변화

### 2.1. 농지이용구조 변화

#### 2.1.1. 유형별 농지이용 현황

2020년 농업총조사 기준으로 우리나라 논 경작면적은 약 61만 5천 ha이며, 이 중 28%는 경영규모가 6ha 이상인 대규모 농가에 의하여 경작되고 있다. 밭 경작면적은 약 50만 ha이며, 밭 경영규모가 4ha 이상인 농가가 이 중 약 20%를 경작하고 있고, 2ha 이상 농가로 범위를 넓히면 약 34%를 경작하고 있다.

지역별 논 경영 현황을 살펴보면, 전라도와 충남 지역은 다른 지역에 비해 소규모 농가의 경작면적 비중이 적고 대규모 농가의 경작면적 비중이 커서 경영규모화가 비교적 많이 이루어진 것으로 나타났다. 밭 경영 현황 역시 강원도와 제주도는 논에 비해 밭 면적이 많고, 6ha 이상 밭을 경영하는 농가가 차지하는 비중도 23~24%에 달하여 다른 지역보다 높은 수준을 보였다. 논과 마찬가지로 밭 규모화 역시 전라도와 충남 지역에서 다른 지역보다 활발하게 진행되었다.

〈표 3-5〉 지역별 논 영농규모별 농지 분포(2020년)

단위: %, 천 ha

구 분	특광역시	강원	경기	충남	충북	전남	전북	경남	경북	제주	전국
0.5ha 미만	27	13	15	10	18	9	8	21	17	28	13
0.5~1ha 미만	19	15	18	16	20	11	11	20	18	27	15
1~2ha 미만	15	17	19	19	19	14	15	18	18	4	17
2~4ha 미만	13	19	18	18	17	17	17	16	18	29	17
4~6ha 미만	6	11	8	9	7	11	10	8	9	12	9
6~10ha 미만	11	16	12	13	11	16	15	10	11	-	13
10ha 이상	9	8	10	16	9	22	24	8	8	-	15
합계 (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
논 면적 (천 ha)	32.4	26.3	63.4	107.4	27.8	126.7	98.3	54.4	78.5	0.04	615.3

주: 지역별로 경영규모별 논 경작지 면적 비중을 나타냄. 예를 들어 특광역시에 거주하는 농가가 경작하는 면적은 약 3.2만 ha이며, 이 중 27%는 경작규모가 0.5ha 이하 소규모 농가가 경작하고 있음.

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

〈표 3-6〉 지역별 밭 영농규모별 농지 분포(2020년)

단위: %, 천 ha

구 분	특광역시	강원	경기	충남	충북	전남	전북	경남	경북	제주	전국
0.5ha 미만	51	19	37	28	22	25	26	37	24	11	27
0.5~1ha 미만	20	17	20	20	21	18	18	21	26	18	20
1~2ha 미만	12	17	14	16	22	17	17	17	25	22	18
2~4ha 미만	8	18	11	14	17	17	14	13	15	19	15
4~6ha 미만	3	7	4	6	6	6	5	5	4	7	5
6ha 이상	6	23	14	16	13	17	19	8	6	24	14
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
밭 면적 (천ha)	30.8	51.1	45.7	56.2	39.7	71.2	41.9	42.5	85.0	36.2	500.3

주: 지역별로 경영규모별 밭 경작지 면적 비중을 나타냄.

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

반면 대도시권은 소규모 농가가 경작하는 면적 비중이 높은 특성을 보인다. 특별시 및 광역시에 거주하는 농가가 경작하는 논과 밭은 총 6만 3천 ha인데, 경작규모가 0.5ha 미만인 소규모 농가가 전체 논 면적의 27%, 밭 면적의 51%를 차지하고 있다. 부산, 울산 근교 도시가 많이 분포하는 경남 지역 또한 다른 시·도에 비하여 소규모 농가의 경영면적 비중이 높고, 대규모 농가의 경영면적 비중이 낮게 나타났다.

### 2.1.2. 대규모 농가 중심의 임차면적 확대

<표 3-7>에 따르면, 임차농가의 평균 임차면적은 전반적으로 증가하는 추세이다. 특히 경영규모가 클수록 평균 임차면적 증가폭이 크게 나타났다. 지난 20년(2000~2020년) 동안 경영규모가 0.5ha 미만의 농가는 평균 농지임차면적이 오히려 감소하였고, 경영규모가 0.5ha~1.0ha인 농가의 평균 농지임차면적은 같은 기간 0.42ha로 동일하였다. 경영규모가 1~2ha 미만인 농가의 평균 농지임차면적은 0.05ha 증가에 불과했지만, 경영규모가 10ha 이상의 농가 평균 농지임차면적은 1.34ha 증가한 것으로 나타났다.

이러한 변화 속에서 전체 임차농가 수는 지난 20년간 약 64만 농가에서 약 28만 농가로 크게 줄어들었는데, 0.5ha~4ha 규모의 중소규모 농가에서 그 감소가 가장 두드러지게 나타났다. 이는 전체 임대차 시장 점유율에서 중소규모 농가의 비중이 감소하는 주요 원인이 농가 수 자체의 감소에 있음을 시사한다.

〈표 3-7〉 경영규모별 임차면적과 가구당 임차지 면적

경영규모	임차면적(천 ha)					가구당 임차지 면적(ha)				
	2000	2005	2010	2015	2020	2000	2005	2010	2015	2020
0.5ha 미만	27.7	26.5	21.9	18.2	13.9	0.21	0.21	0.21	0.20	0.19
0.5~1ha 미만	67.4	59.0	45.6	35.7	25.1	0.42	0.44	0.43	0.44	0.42
1~2ha 미만	147.2	120.9	92.6	70.6	49.7	0.73	0.75	0.76	0.78	0.78
2~4ha 미만	166.3	153.1	127.1	104.3	75.3	1.45	1.53	1.55	1.63	1.65
4~6ha 미만	63.4	74.8	71.3	63.5	49.4	2.83	2.96	2.96	3.06	3.07
6~10ha 미만	49.1	73.0	81.2	82.7	66.6	4.87	5.04	5.00	5.15	5.18
10ha 이상	32.5	62.7	100.7	111.0	93.8	11.35	11.41	12.56	12.57	12.69
전체 평균/합계	553.5	570.0	540.4	486.0	373.8	0.86	1.01	1.17	1.31	1.34

주 1) 가구당 임차지 면적은 전체 임차지를 임차농가 수로 나눈 값임.

2) 농가 수 비중은 전체 임차농가(호) 중에서 각 경영규모에 속하는 임차농가(호)가 차지하는 비중임.

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

〈표 3-8〉 경영규모별 임차농가 수와 비중

경영규모	농가 수(천 호)					농가 수(%)				
	2000	2005	2010	2015	2020	2000	2005	2010	2015	2020
0.5ha 미만	129.4	124.6	104.5	89.8	73.2	20.2	22.0	22.6	24.2	26.3
0.5~1ha 미만	158.7	134.9	105.0	81.7	59.6	24.8	23.9	22.7	22.0	21.4
1~2ha 미만	202.9	160.8	122.4	90.3	63.8	31.6	28.4	26.5	24.3	22.9
2~4ha 미만	114.7	99.8	81.8	64.0	45.7	17.9	17.7	17.7	17.2	16.4
4~6ha 미만	22.4	25.3	24.1	20.7	16.1	3.5	4.5	5.2	5.6	5.8
6~10ha 미만	10.1	14.5	16.2	16.1	12.9	1.6	2.6	3.5	4.3	4.6
10ha 이상	2.9	5.5	8.0	8.8	7.4	0.4	1.0	1.7	2.4	2.7
전체 평균/합계	641.0	565.4	462.1	371.4	278.6	100	100	100	100	100

주 1) 임차지가 있는 농가의 수입.

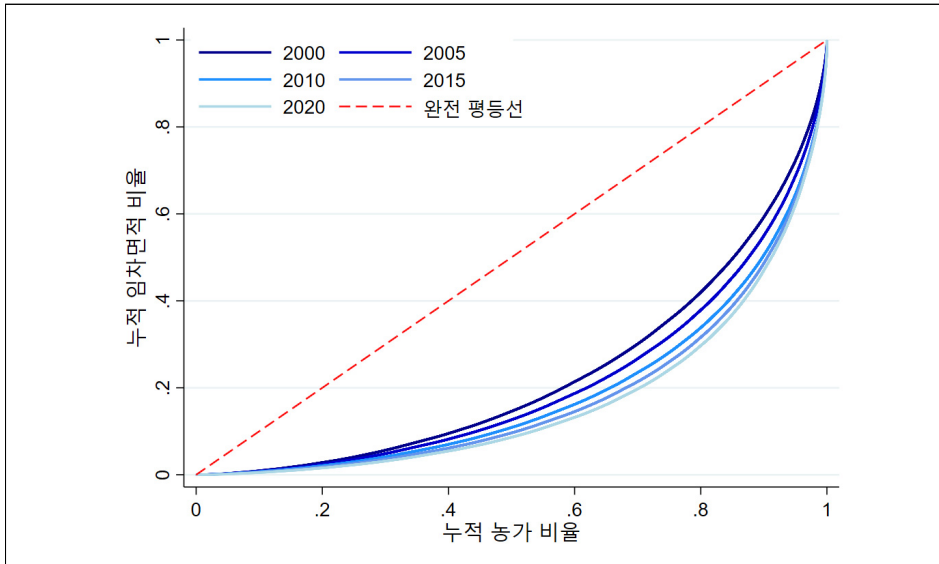
2) 농가 수 비중은 전체 임차농가(호) 중에서 각 경영규모에 속하는 임차농가(호)가 차지하는 비중임.

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

### 2.1.3. 농지임대차 시장 집중도 변화 분해

<그림 3-3>에 의하면 임차농지의 집중 현상을 나타내는 지니계수는 2000년 0.54에서 2020년 0.66으로 증가하였다. 또한 <표 3-7~3-8>에 의하면 농지임대차 시장은 소수의 대규모 임차농가를 중심으로 재편되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이는 전체 농지임대차 시장 규모가 축소되는 상황에서도 시장 내부적으로 농업 규모화가 활발하게 진행되었음을 의미한다.

〈그림 3-3〉 연도별 임차면적 로렌츠 곡선



자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

<표 3-9>는 경영규모별 농지임대차 시장 점유율 변화를 보여준다. 구체적으로 점유율 변화를 농가 수 요인과 농가당 임차면적 요인으로 분해하였다. 여기서 농가 수 요인이란 농가당 임차면적이 고정된 상태에서 농가 수 변화가 농지임대차 시장 점유율 변화에 미치는 영향을, 농가당 임차면적 요인이란 농가 수가 고정된 상태에서 농지임대차면적 변화가 농지임대차 시장점유율 변화에 미치는 영향을 의미한다.

<표 3-9>에 의하면 10ha 이상 경영규모를 가진 농가의 농지임대차 시장 점유율은 2000~2010년 동안에는 약 12.75%p 증가했는데, 이 중에서 농가 수 증가 요인이 11.5%p로 농지임대차 시장 점유율 확대의 대부분을 설명하고 있다. 같은 기간 농가당 임차면적 증가 요인에 따른 농지임대차 시장 점유율 확대 기여율은 1.49%p에 불과하다. 그러나 2010~2020년 기간에는 10ha 이상 경영규모를 가진 농가의 농지임대차 시장 점유율은 약 6.46%p 증가했는데, 이 중에서 농가당 임차면적 증가 요인이 8.24%p로 농지임대차 시장 점유율 확대를 주도하였다.

반면 1~2ha 미만 중소규모 농가는 농가당 임차면적 증가는 시장 점유율에 일부

긍정적인 영향을 미쳤음에도 불구하고 농가 수가 급격히 감소하면서 결과적으로 시장 점유율이 하락했다. 0.5ha 미만 농가들은 다른 구간에 비해 농가 수 감소폭이 작아 시장 점유율 하락 폭이 상대적으로 크지 않았다. 또한 이 농가들의 농가당 면적은 지난 20년간 감소했지만, 전체 시장 규모가 더 큰 폭으로 줄어든 영향으로 인해 시장 점유율 유지에는 긍정적으로 작용한 것으로 나타났다.

〈표 3-9〉 경영규모별 점유율 변화 요인 분해

단위: %p

경영규모	점유율 변화(2000~2010년)			점유율 변화(2010~2020년)		
	농가 수 기여	면적 기여	총 변화량	농가 수 기여	면적 기여	총 변화량
0.5ha 미만	-0.96	0.01	-0.95	-1.40	1.08	-0.33
0.5~1ha 미만	-4.22	0.48	-3.74	-4.38	2.66	-1.73
1~2ha 미만	-10.90	1.44	-9.47	-10.22	6.39	-3.83
2~4ha 미만	-9.05	2.54	-6.51	-13.14	9.75	-3.39
4~6ha 미만	0.88	0.86	1.74	-5.49	5.51	0.02
6~10ha 미만	5.57	0.60	6.17	-3.90	6.69	2.79
10ha 이상	11.26	1.49	12.75	-1.78	8.24	6.46

주: 샤플리 분해 공식에 따라 분해함.<sup>3)</sup>

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

$$3) \Delta s = \frac{1}{2} \times [s(N_1, A_0) - s(N_0, A_0) + s(N_1, A_1) - s(N_0, A_1)] + \frac{1}{2} \times [s(N_0, A_1) - s(N_0, A_0) + s(N_1, A_1) - s(N_1, A_0)]$$

$\Delta s$ : 시장 점유율 변화

N: 농가 수

A: 농가당 임차면적

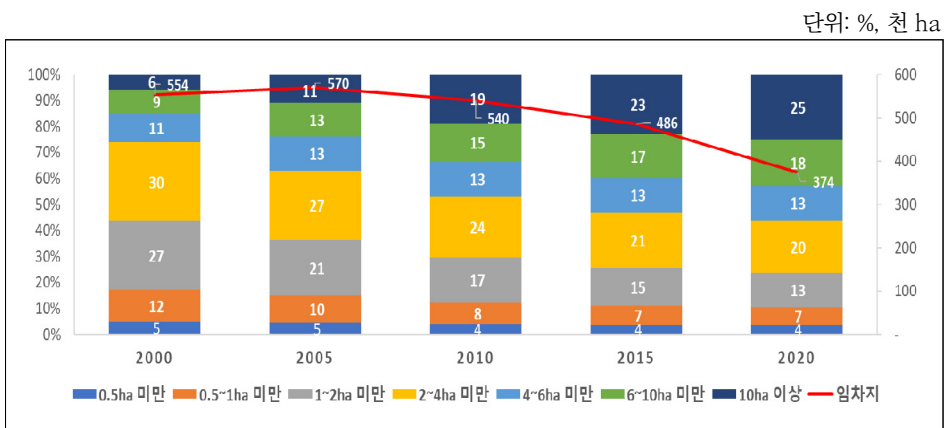
$s(N, A)$ : N과 A에 의해 결정되는 점유율



## 2.2. 농지 용도별 농지임대차 변화

지난 20년간 영농규모별 확대 추세는 <그림 3-4>의 영농규모별 임대차 시장 점유율 변화에서 명확히 알 수 있다. 10ha 이상의 경영규모를 가진 농가가 농지임대차 시장에서 차지하는 비율은 2000년 6%에서 2020년 25%로 크게 상승하였으며, 6ha 이상의 경영규모를 가진 농가로 넓혀도 같은 기간 15%에서 43%로 상승하였다.

<그림 3-4> 영농규모별 임대차 시장 점유율



자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

한편 <표 3-10>의 경영규모별 논·밭 임차지 면적 비중 변화를 살펴보면, 논 임대차 시장에서 6ha 이상의 경영규모를 가진 농가가 차지하는 비율은 2020년 11.2%에서 2020년 42.6%로 크게 상승한 반면, 1ha 미만의 경영규모를 가진 농가가 차지하는 비율은 같은 기간 26.7%에서 11.2%로 크게 감소하였다. 밭 임대차 시장 역시 규모가 큰 6ha 이상의 경영규모를 가진 농가가 차지하는 비율은 2020년 13.8%에서 2020년 27.6%로 상승한 반면, 1ha 미만의 경영규모를 가진 농가가 차지하는 비율은 같은 기간 42.2%에서 26.8%로 크게 감소하였다.

〈표 3-10〉 경영규모별 논·밭 임차지 면적 비중

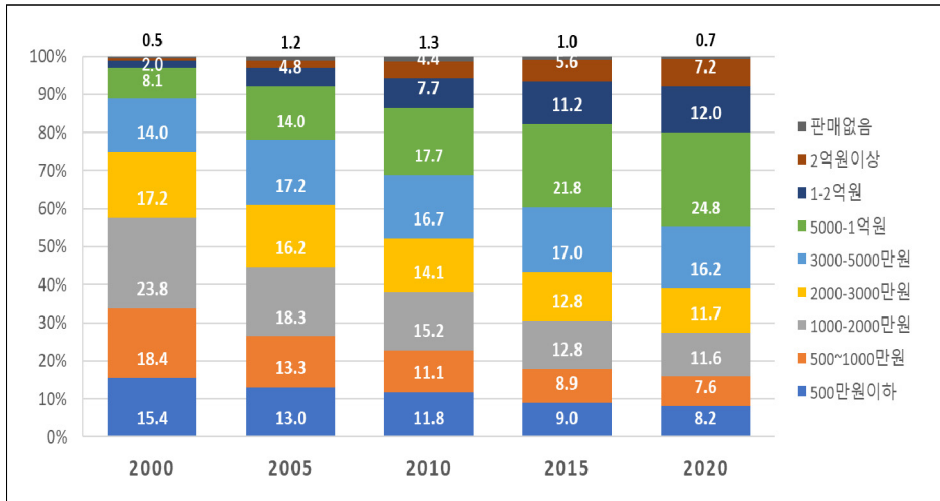
단위: %, 천 ha

경영구간	논					밭				
	2000	2005	2010	2015	2020	2000	2005	2010	2015	2020
0.5ha 미만	8.2	6.8	5.5	4.2	3.7	20.9	18.6	14.3	13.8	12.6
0.5~1ha 미만	18.5	14.4	11.1	8.5	7.5	21.3	19.5	16.3	16.1	14.2
1~2ha 미만	28.6	22.4	18.0	14.6	13.3	21.1	20.0	18.8	19.0	18.0
2~4ha 미만	24.6	24.0	21.9	20.5	19.9	17.0	17.6	18.4	18.9	19.3
4~6ha 미만	9.0	11.4	12.0	12.3	12.9	5.9	6.6	7.5	7.4	8.3
6~10ha 미만	7.4	12.4	15.2	18.6	19.4	13.8	17.7	24.6	24.8	27.6
10ha 이상	3.8	8.6	16.3	21.3	23.2					
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
총 임차면적(천 ha)	357	373	338	310	237	197	197	202	176	137

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

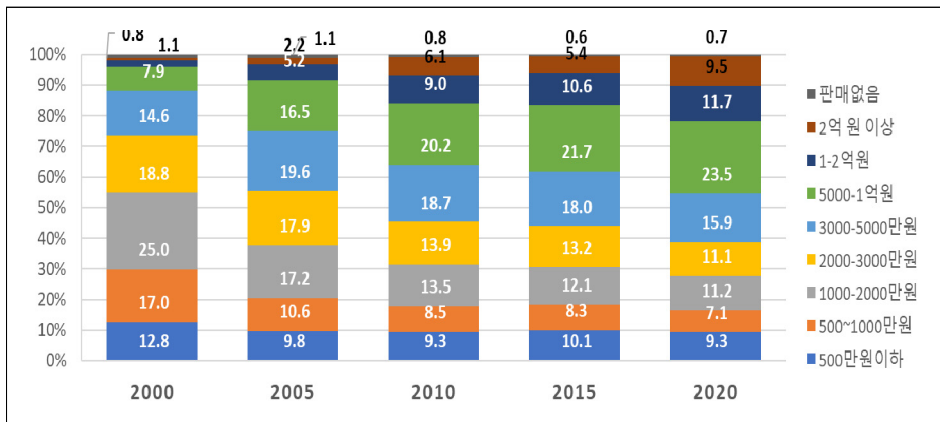
또한 <그림 3-5>에서 보듯이 판매규모가 큰 농가의 임대차 시장 점유율 역시 지난 20년간 지속적으로 증가했다. 연간 판매액이 5,000만 원 이상인 농가의 임대차 시장 비중은 2000년 11%에서 2020년 44%로 꾸준히 증가했으며, 특히 1억 원 이상 농가의 점유율은 같은 기간 2.6%에서 19.2%로 대폭 상승했다. <그림 3-6~3-7>에서 품목별로 살펴보면, 논벼 농가 중 연간 판매액 5,000만 원 이상이 차지하는 논 임차지 비중은 약 10%에서 45.4%로, 1억 원 이상이 차지하는 비중은 약 2%에서 21.9%로 증가했다. 과수·채소 농가에서도 연간 판매액 5,000만 원 이상 농가의 임대차 비중은 약 11%에서 45.4%로, 1억 원 이상 농가의 비중은 약 3%에서 21.9%로 증가하여 농업의 대규모화가 판매액 기준에서도 뚜렷이 나타났다.

〈그림 3-5〉 판매규모별 농지임대차 시장 점유율



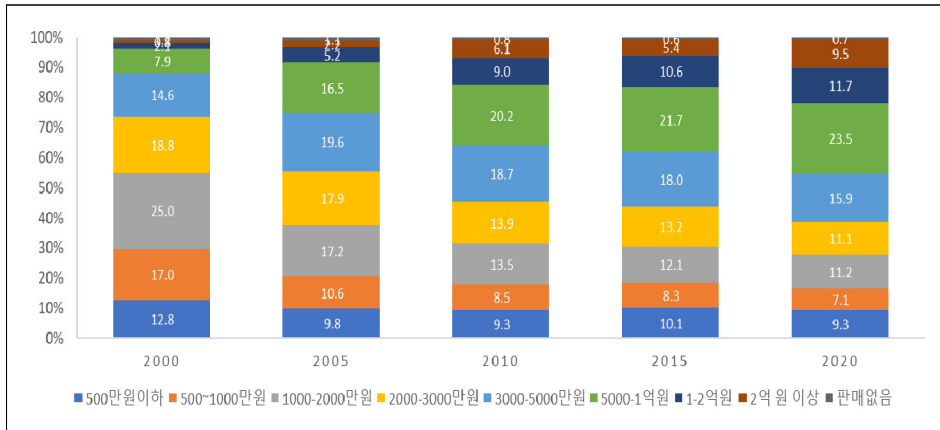
자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

〈그림 3-6〉 논벼 재배농가 판매규모별 논 임대차 시장 점유율



자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

〈그림 3-7〉 과수·채소농가 밭 임대차 시장 점유율(국가 단위)



자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

## 2.3. 지역별 농지임대차 변화

전국적으로 소수 임대농가를 중심으로 시장 점유율이 높아지는 추세이며, 이는 특히 대도시 지역과 전라도 지역에서 두드러지게 나타난다. 2020년 기준 임대농가 상위 10%가 전체 임대차 시장에서 차지하는 점유율은 특별시 및 광역시 58%, 제주도 55.3%, 경기도 53.9%, 전북 53.1%, 전남 52.9%, 충남·경남 52.7% 순으로 나타났으며, 상위 5% 및 25% 점유율 순위 역시 대체적으로 이와 유사했다.

특별시 및 광역시, 경기도, 제주도 등은 자경 농가의 증가로 인해 임대차 농가나 면적이 다른 지역에 비해 더 크게 감소하고 있는 지역이다. 이들 지역은 대도시 거주자들이 다른 시·도에 농지를 보유하고 있을 확률이 높으며, 전문적으로 농업을 경영하는 농가가 많지 않기 때문에 소수 농가들의 임차지 점유율이 높게 나타나는 것으로 분석된다. 한편 전라도 지역은 다른 지역에 비해 임대농가 비율이나 임차지 비율이 높고 전문적으로 농업을 경영하는 대규모 농가가 많이 분포하고 있다. 이 지역에서는 농업 구조조정이 진행되면서 소수 농가에 대한 임차지 집중도가 더욱 커진 것으로 보인다.

최상위에 분포하는 소수의 임차농가에 임차지가 집중되고 있지만, 그 속도는 둔화되는 추세이다. 전국 임차농가 상위 5%가 전체 임차면적에서 차지하는 비중은 2000년 27%에서 2020년 37%로 증가했으며, 상위 10%는 같은 기간 약 40%에서 약 52%로, 상위 25%는 약 64%에서 약 75%로 증가했다. 즉 상위 25%보다는 최상위 구간인 상위 5~10%의 점유율이 더욱 빠르게 증가했다. 다만 전국 임차농가 상위 5%가 차지하는 면적 비중의 증가 속도는 2000~2010년 사이에 약 8%p 증가했으나, 2010~2020년 사이에는 2.5%p 증가하는 데 그쳐 집중 속도가 둔화되고 있음을 보여주며, 이러한 추세는 지역 단위에서도 동일하게 관찰된다.

〈표 3-11〉 지역별 상위 임차농의 임대차 시장 점유율

지역	상위 5%			상위 10%			상위 25%		
	2000	2010	2020	2000	2010	2020	2000	2010	2020
특광역시	27.6	35.6	42.1	40.8	53.6	58.0	64.8	71.9	78.8
강원	27.7	33.2	35.1	41.2	48.4	50.4	65.2	71.3	74.9
경기	29.2	37.2	38.8	42.7	52.9	53.9	66.4	73.5	77.0
충남	26.6	36.1	38.1	39.3	51.8	52.7	62.9	71.4	75.3
충북	24.0	32.7	34.3	37.0	47.7	48.8	61.8	69.3	72.1
전남	28.8	35.9	37.3	41.4	51.5	52.9	64.4	72.9	76.8
전북	26.7	34.7	37.4	40.1	51.5	53.1	64.6	73.6	76.9
경남	25.7	33.3	37.6	38.1	50.9	52.7	61.5	69.5	74.8
경북	23.3	29.9	33.9	36.0	45.8	48.4	60.6	66.8	71.2
제주	32.7	40.8	42.1	45.8	51.3	55.3	67.6	73.2	75.5
전국 평균	27.0	34.7	37.2	39.9	50.4	52.2	63.8	71.4	75.3

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사.

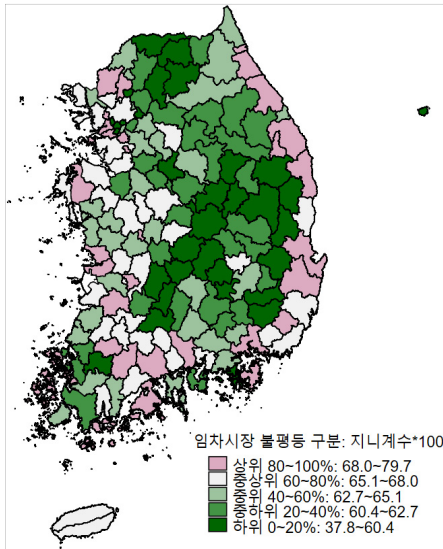
소수 임차농가에 대한 임차지 집중 현상은 시·군 단위에서도 명확하게 확인된다. 2000년 162개 시·군의 농지임차면적 지니계수 값은 0.521이었으나, 2020년에는 0.637로 증가하여 임차지 편중이 심화되었음을 보여준다(표 3-12 참조). 이러한 지니계수 값은 <그림 3-8>에서 보듯이 지역별로 편차를 보이는데, 전체적으로 평야 지역에 위치한 시·군에서 상대적으로 값이 크게 나타난 반면, 중산간 지역이나 산간 지역의 지니계수 값은 상대적으로 낮게 조사되었다.

〈표 3-12〉 162개 시·군 임차면적 지니계수 분포

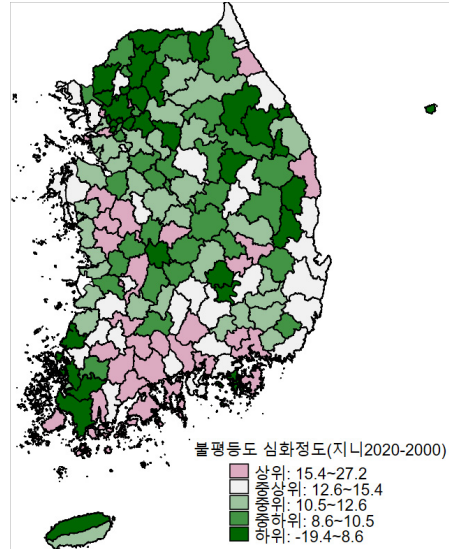
연도	평균	최솟값	최댓값
2000년	0.521	0.423	0.643
2010년	0.596	0.467	0.728
2020년	0.637	0.378	0.797

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사를 이용하여 저자 계산.

〈그림 3-8〉 시·군별 임차 시장 불평등도  
(2020년)



〈그림 3-9〉 시·군별 불평등도 변화  
(2000~2020년)



주: 상위는 불평등도가 심하거나, 불평등도가 지난 20년간 심화된 정도가 큰 지역임.

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사를 이용하여 저자 계산.

### 3. 설문조사를 통해 살펴본 농지임대차 면적 변화

#### 3.1. 농지임차면적 변화

##### 3.1.1. 농가 유형별 농지임차면적 변화

<표 3-13>에서 영농 경력 10년 이하의 초기/청년농 그룹은 다른 그룹에 비해 농지임차면적을 크게 확장하는 패턴을 보였다. 이 그룹은 농지임차면적을 ‘크게 증가(20.0%)’시키거나 ‘조금 증가(28.0%)’시킨다고 응답한 비율이 모두 48.0%로 농지임차면적 확장에 매우 적극적이다. 이는 전체 평균 증가율 22.8%에 비해 2배 이상 높은 수치로, 영농 정착 단계에 있는 영농 경력 10년 미만의 초기/청년농 그룹은 다른 그룹에 비해 임차농지를 확보하려는 경향이 매우 높았던 것을 알 수 있다.

〈표 3-13〉 영농 경력별 임차면적 변화

단위: %, 명

구분	크게 증가 (20% 이상 증가)	조금 증가 (5~20% 증가)	거의 변화 없다 (±5% 이내)	조금 감소 (5~20% 감소)	크게 감소 (20% 이상 감소)
초기/청년농 (10년 이하)	20.0	28.0	32.0	4.0	16.0
중견농 (10년 이상~ 30년 미만)	7.9	15.8	60.8	7.5	7.9
숙련/고령농 (30년 이상)	4.1	15.2	62.7	12.3	5.7
전체 평균	6.7	16.1	60.3	9.6	7.3

자료: 저자 작성.

중견농(10년 이상~30년 미만, 60.8%)과 숙련/고령농(30년 이상, 62.7%) 모두 임차면적이 ‘거의 변화 없다’라는 응답이 가장 높게 나타나, 현재의 영농규모를 유

지하는 데 집중하고 있음을 알 수 있다. 특히 숙련/고령농 그룹은 ‘조금 감소 (12.3%)’했다는 응답이 중견농(7.5%)보다 높게 나타났는데, 이는 체력적인 부담이나 경영 리스크 관리 차원에서 소극적인 규모 축소가 이루어지고 있음을 시사한다.

농업 총매출액 역시 농지임차면적 변화와 밀접한 관련을 보이는 것으로 나타났다. 매출액이 높은 구간일수록 임차면적을 확대한 비율이 높다. 연매출 8천만 원 이상 그룹은 면적 증가 응답이 31.4%로, 1천만 원 미만 그룹(8.5%)의 약 4배에 달했다. 이는 자본력과 경영 능력을 갖춘 고소득 농가일수록 추가적인 임차를 통해 규모를 더욱 확대하려는 경향이 강함을 보여준다.

반면 농업 총매출액이 낮은 그룹은 농지임차면적을 축소하거나 현 수준을 유지하는 비율이 높았다. 농업 총매출액이 1천만 원 미만인 그룹에서는 농지임차면적 감소 비율이 25.4%로 다른 그룹(1천만~4천만 원 그룹 17.3%, 4천만~8천만 원 그룹 17.9%, 8천만 원 이상 9.8%)에 비해서 가장 높았으며, 임차면적이 증가했다고 응답한 비율은 8.5%로 다른 그룹(1천만~4천만 원 그룹 20.0%, 4천만~8천만 원 그룹 28.1%, 8천만 원 이상 31.4%)에 비해 가장 낮았다. 이는 농업 총매출액 수준이 낮은 그룹일수록 추가 임차료 및 영농비 지출 부담이 크게 작용하여 경영규모를 확대할 여력이 부족한 것으로 추정된다. 이는 농업 매출액(농업경영규모)에 따른 양극화가 농지임차 시장의 농지이용 격차로 이어져 농업 내부의 양극화를 더욱 심화시킬 수 있음을 의미한다.

〈표 3-14〉 농업 총매출액과 임차면적 변화

단위: %

매출액 구간	크게 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	크게 증가
1천만 원 미만	12.7	12.7	66.2	8.5	0.0
1천만~4천만 원	7.4	9.9	62.7	15.4	4.6
4천만~8천만 원	6.7	11.2	53.9	20.2	7.9
8천만 원 이상	4.4	5.4	58.8	19.1	12.3

자료: 저자 작성.



<표 3-15>에 의하면 영농승계자 확보 여부는 농지임차면적 변화에 매우 중요한 영향을 미치는 변수로 나타났다. 영농승계자가 있다는 응답한 농가 중에서 최근 3년 사이 농지임차면적을 확대하였다고 응답한 비율은 40.4%로 영농승계자가 없다는 응답한 농가 17.2%보다 2배 이상 높았다. 특히 영농승계자가 있다고 응답한 농가 중 농지임차면적이 크게 증가하였다(임차면적이 20% 이상 증가)고 응답한 비율은 17.0%로 영농승계자가 없다고 응답한 농가 3.4%보다 5배 이상 높았다. 이는 후계 인력 또는 승계 인력을 확보한 농가일수록 임차를 통한 경영규모를 적극적으로 확장하려는 유인이 작용하고 있음을 보여준다. 반대로 영농승계자가 없다는 응답한 농가는 농지임차면적을 감소(18.9%)하려는 경향이 큰 것으로 나타났다. 이는 후계 인력 또는 승계 인력을 확보하지 못한 농가가 점진적으로 영농규모를 축소하며 영농은퇴를 준비하는 과정으로 해석할 수 있다. 이러한 농업 후계 인력 또는 승계 인력 부족은 미래 농지임차 시장 규모의 감소를 초래할 수 있다는 중요한 정책적 시사점을 제시한다.

〈표 3-15〉 영농승계자 유무와 임차면적 변화

단위: %

영농승계자 유무	크게 감소	조금 감소	변화 없음	조금 증가	크게 증가
있다	4.3	6.4	48.9	23.4	17.0
없다	8.3	10.6	64.0	13.8	3.4

자료: 저자 작성.

영농 경력, 농업 총매출액 및 영농승계자 유무에 따른 농지임차면적 변화는 농지임대차 정책에 있어서 다음과 같은 시사점을 도출한다. 첫째, 영농 경력 10년 미만의 초기/청년농 그룹의 영농규모 확장을 더욱 촉진할 필요가 있다. 이들 농가에 단순히 농지임차 기회 제공을 넘어 장기임차 지원 보장과 시설투자 지원을 병행하여 경영규모를 확대할 수 있도록 정책적 지원을 집중할 필요가 있다. 둘째, 고령층 소유 농지의 원활한 세대 승계가 이루어질 수 있도록 정책적 유인책을 마련해야 한다. 이를 위해서는 숙련/고령농이 농지 시장에서 급격히 이탈하지 않도록 지원

하는 한편, 이들이 소유한 농지가 농지은행 또는 농지임대차 시장의 선순환 구조에 편입될 수 있도록 농지연금 사업 등과 연계하는 강력한 유인책 등을 마련해야 한다. 셋째, 농지은행의 농지임대차 중개 기능의 정교화가 필요하다. 농지임차면적을 확대하려는 청년층의 수요와 농지임차면적을 줄이려는 고령농의 공급이 효율적으로 연계될 수 있도록 농지은행의 AI 기반 농지 매칭 플랫폼 구축과 같이 농지 중개 기능을 더욱 발전시킬 필요가 있다.

### 3.1.2. 농가유형별 농지임차 이유

<표 3-16>의 주요 임차 동기를 살펴본 결과, ‘소득 확대를 위해’라고 응답한 비율이 48.7%로 가장 높았다. 다음으로 ‘가족 또는 지인 권유’가 18.1%, 그리고 ‘매입 자금 부족’이 15.9%로 나타났다.

특히 영농 경력별로 임차 이유를 살펴보면, 농지임차의 가장 주된 이유로 ‘소득 확대를 위해’가 모든 영농 경력 그룹(초기/청년농 52.0%, 중견농 45.4%, 숙련/고령농 51.6%)에서 가장 높게 나타났다. 이는 농지임차가 영농규모 확대를 통해 농업 수입을 증대시키는 주요 수단임을 증명하고 있다.

초기/청년농 그룹은 다른 그룹 대비 ‘영농 초기 부담 완화’(16.0%)를 임차 이유로 꼽은 비율이 전체 평균(2.6%)보다 현저히 높았다. 이는 이들이 영농을 시작하는 단계에서 매입에 따르는 초기 자본 지출 부담을 회피하기 위해 임차를 선택했음을 의미한다. 즉 청년농은 자금 제약에 직면해 있으며, 농지임차가 시장 진입의 교두보 역할을 수행하고 있다라는 사실이다. 따라서 이들을 지원하기 위한 정책은 단순히 매입 자금을 지원하는 것을 넘어, 안정적인 장기 임대(5년 이상)를 보장하여 초기 영농 계획의 불확실성을 낮추고, 임차농지에 대한 시설 투자 부담을 경감시키는 방향으로 제도가 설계되어야 할 것이다.

중견농 그룹(10년 이상~30년 미만)에서는 ‘매입 자금 부족’ 때문에 임차했다는 응답(20.0%)이 전체 평균(15.9%)보다 높게 나타났다. 이들은 이미 영농을 안정화하고 규모를 확대하려는 성장 단계에 있으나, 토지 가격 상승 등의 구조적 요인 때

문에 자본을 축적하는 속도가 농지 매입 속도를 따라가지 못하는 현실에 직면해 있다고 추정할 수 있다. 이들의 임차는 일시적인 자금 문제일 가능성이 높으므로, 이들을 대상으로 농지 매입 자금의 용자 조건을 완화하거나, 공공 매입 후 장기 임대(Lease-to-Own: LTO)와 같이 추후 매입 전환이 가능한 프로그램을 지원하는 것이 가장 효과적일 것으로 보인다.

숙련/고령농(30년 이상) 그룹은 ‘가족 또는 지인 권유’로 임차했다고 응답한 비율이 21.3%로 전체 평균 18.1%보다 높았다. 이는 숙련/고령농의 경우 장기간 해당 지역에서 형성된 비공식적인 인적 네트워크가 농지임차 확보에 중요한 역할을 하고 있음을 의미한다. 또한 기타(6.1%) 항목에 포함된 문중 농지나 인접 농지 관리와 같은 비경제적 요인도 이들에게는 중요한 농지임차 사유로 작용하고 있다. 하지만 이러한 비공식적 임차 관행은 종종 법적 불안정성의 원인이 되기도 한다. 따라서 정부는 이러한 관계형 임차에도 표준임대차 계약서 사용을 장려하고 분쟁 조정 기능을 강화하여 농지임대차 계약의 법적 안정성을 높일 필요가 있다.

〈표 3-16〉 영농경력별 농지임차 이유

단위: %

임차 이유	초기/청년농 (10년 이하)	중견농 (10년 이상~30년 미만)	숙련/고령농 (30년 이상)	전체 평균
소득 확대를 위해	52.0	45.4	51.6	48.7
매입 자금 부족	12.0	20.0	12.3	15.9
가족 또는 지인 권유	8.0	15.8	21.3	18.1
지역 내 매물 희소성	4.0	5.8	5.3	5.5
정책 참여 조건 충족	8.0	3.3	3.3	3.5
영농 초기 부담 완화	16.0	3.8	0.0	2.6
기타(자경농, 문중 토지, 인접지 관리 등)	0.0	5.8	6.1	5.7

자료: 저자 작성.

앞서 농업 매출액 수준은 농지임차면적 변화를 설명하는 주요 요인 중 하나였다. 농업 매출액이 높은 농가일수록 임차면적이 확대되어 왔고, 농업 매출액 수준이 낮은 농가일수록 임차면적을 축소하는 경향이 나타났다.

이를 <표 3-17>의 농업 매출액 규모별로 살펴보면, 농업 매출액이 8천만 원 이상인 그룹에서는 ‘소득 확대를 위해’가 66.0%로 다른 그룹에 비해 매우 높았고, 농업 매출액 수준이 낮아질수록 소득 확대 사유로 농지를 임차한다는 비중은 감소하여 농업 매출액이 1천만 원 미만인 그룹에서는 22.5% 수준에 불과하였다. 반면에 농업 매출액이 1천만 원 미만인 그룹에서는 ‘매입 자금이 부족해서’ 농지를 임차했다고 응답한 비율이 다른 그룹과 달리 28.2%로 가장 높았고, 농업 매출액 수준이 높아질수록 ‘매입 자금이 부족해서’ 농지를 임차했다고 응답한 비율이 점차 낮아져 농업 매출액이 8천만 원 이상인 그룹에서는 8.3% 수준에 불과하였다. 이는 농업 매출액 수준이 높은 농가에는 농지임차가 더 큰 부가가치 창출을 위한 경영 성장 전략의 일환인 반면에, 농업 매출액이 수준이 낮은 농가에는 매입 자금이 부족하여 자가 농지를 확보하기 어려운 상황에서 생계를 유지하기 위한 수단의 성격이 더 강함을 의미한다.

〈표 3-17〉 농업 총매출액 규모별 농지임차 이유

단위: %

임차 이유	1천만 원 미만	1천만~4천만 원	4천만~8천만 원	8천만 원 이상
소득 확대를 위해	22.5	44.5	57.3	66.0
매입 자금이 부족해서	28.2	17.3	13.5	8.3
가족 또는 지인의 권유로	25.4	19.3	14.6	13.6
지역 내 매물 희소성	7.0	5.6	4.5	4.9
정부 정책 참여 조건 충족	4.2	4.0	3.4	2.4
영농 초기 부담 완화	5.6	2.8	1.1	1.0
기타	7.0	6.5	5.6	3.9

자료: 저자 작성.

<표 3-18>의 영농승계자 존재 여부에 따른 농지임차 이유를 살펴보면, 영농승계자 존재 여부와 상관없이 모든 농가에서 소득 확대를 위해 농지를 임차한다고 응답한 비율이 가장 높았다. 다만 응답 비율에 있어서는 영농승계자 존재 여부에 따라 조금 다르게 응답하였다. 영농승계자가 있다고 응답한 농가는 농지임차 사유로 ‘소득 확대를 위해’라고 응답한 비율이 57.4%로, 승계자가 없다고 응답한 농

가의 45.9%보다 10%p 이상 높게 나타났다. 이는 승계자가 있는 농가일수록 농지 임차를 통해 더욱 적극적으로 영농규모를 확대하고 있음을 의미한다. 즉 이들에게 있어서 농지임차는 가업 승계를 위한 장기투자의 성격이 강하다고 할 수 있다. 따라서 후계 농업인력 육성 정책과 농지임대차 정책을 보다 긴밀히 연계하여 운영할 필요가 있다. 청년 창업농이나 후계농에게 농지 장기 임대를 우선 지원하고, 이들이 안정적으로 영농규모를 확대할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

〈표 3-18〉 영농승계자 보유 여부에 따른 농지임차 이유

단위: %

임차 이유	승계자 있음	승계자 없음
소득 확대를 위해	57.4	45.9
매입 자금이 부족해서	14.9	16.2
가족 또는 지인의 권유로	13.8	19.7
지역 내 매물 희소성	5.3	5.6
정부 정책 참여 조건 충족	4.3	3.1
영농 초기 부담 완화	2.1	2.8
기타	2.1	6.7

자료: 저자 작성.

## 3.2. 농지임대 면적 변화

### 3.2.1. 그룹별 농지임대 면적 변화

농지임대 설문조사 응답자 중 임대면적을 증가시킨 그룹, 유지한 그룹, 감소시킨 그룹별로 주된 임대 이유를 확인하였다. 농지임대 시장에 절대다수를 점하는 현상 유지 그룹에서 주된 임대 사유는 ‘고령/건강 문제’가 44.2%를 차지하였다. 반면에 농지임대 면적을 증가시킨 그룹 역시 ‘고령/건강 문제’가 47.6%로 임대 사유의 1순위로 선택되었다. 이는 농지임대 면적 확대가 적극적인 의사결정이라기 보다는 건강 악화나 고령화로 인해 기존에 자경하던 농지를 임대 시장에 내놓은 소극적 은퇴 과정의 일환으로 해석할 수 있다.

〈표 3-19〉 임대면적 변화와 임대 이유의 관계

단위: %

임대 이유	임대 감소 그룹	임대 증가 그룹	현상 유지 그룹
고령/건강 문제	36.4	47.6	44.2
본업/타 직업 병행	36.4	28.6	22.1
자경보다 임대가 효율적	9.1	4.8	11.6
후계농 없음	18.2	4.8	12.6
주변 요청/공공 권유	0.0	14.3	9.5

자료: 저자 작성.

<표 3-20>의 설문조사를 통해 농업인과 비농업인의 농지임대 면적 변화를 살펴본 결과, 농업인과 비농업인 모두 현상 유지 성향이 아주 높은 것으로 나타났다. 다만 비농업인은 농업인에 비해 매각을 고려하는 비중이 상대적으로 훨씬 높은 것으로 나타났다. 앞서 <표 3-19>와 같이 농업인은 고령이나 건강 문제로 자경을 중단하지 않는 한 기존의 농지임대 관계를 유지하려는 경향이 매우 크다. 반면에 비농업인은 매각 비율이 19.8%로 자산 보유형 임대인의 성격이 농업인보다 크다고 할 수 있다. 따라서 농업인에게는 안정적 공급 성향을 고려하여 장기 임대 유도를 제도화할 필요가 있고, 비농업인에게는 장기 임대 유도뿐만 아니라 농업인이나 농지은행에 매각을 유도할 수 있도록 거래의 편의성을 제공할 필요가 있다.

〈표 3-20〉 농업인과 비농업인 임대면적 변화 비교

단위: %

구분	농업인 임대	비농업인 임대
변화 없음(현상 유지)	77.0	68.8
임대 확대	15.1	3.9
임대 축소	8.0	1.6
매각(처분)	-	19.8
기타(자경 전환 등)	-	5.8

자료: 저자 작성.

### 3.2.2. 농지임대 이유와 필요한 정책

<표 3-21>의 농지임대 시장에 참여한 농가 중 가장 큰 비중을 차지하는 고령/건강 문제를 가진 그룹은 임대농지의 ‘원상복구 의무화’(20.4%) 같은 농지 자산 보호 요구가 가장 큰 것으로 나타났다. 이들은 ‘서면계약 의무화’(14.8%)나 ‘장기임대 세제혜택’(14.8%) 등의 제도개선도 요구하지만, 가장 크게 걱정하는 것은 농지 임대 후 농지가 훼손되는 것이다. 반면에 자경보다 임대가 효율적이라고 선택한 그룹에서는 고령/건강 문제를 가진 그룹과 다른 제도개선 사항을 요구하고 있다. 이들은 ‘갱신/해지 기준’(30.8%)과 ‘불법 시설 제재’(23.1%)와 같은 임대차 관계의 법적 명확성을 가장 중요하게 요구하고 있다. 이는 농지임대를 경영 행위로 보기 때문에 계약 관계의 갱신/해지 기준이 미흡하거나 농지 내 불법 시설이 생기는 것을 사업적 불확실성으로 간주하고, 이러한 문제를 해소하기 위해 거래의 법적 안정성을 가장 우선한다.

〈표 3-21〉 임대 이유와 제도개선 요구사항의 관계

단위: %

임대 이유 제도개선 요구사항	고령/건강 문제	자경보다 임대가 효율적	본업/타 직업 병행	후계농 없음
원상복구 의무화	20.4	15.4	22.6	26.7
서면계약 의무화	14.8	7.7	19.4	26.7
장기임대 세제혜택	14.8	7.7	19.4	33.3
갱신/해지 기준	14.8	30.8	9.7	-
불법 시설 제재	7.4	23.1	9.7	-
기타	27.8	15.3	19.2	13.3

자료: 저자 작성.

결과적으로 농지임대 시장 정책이 성공하기 위해서는 서로 다른 요구를 하는 두 그룹의 특성을 고려하여 차별적으로 접근하는 것이 필요하다. 먼저, 농지임대 시장을 다수를 차지하는 고령/건강 문제 농가들의 시장 이탈을 방지하기 위해서는 원상복구 보증제도와 같은 자산 보호장치 도입이 필요하다. 그리고 농지임대

를 경영효율화 관점에서 접근하는 소수의 농가들에는 임대 규모를 적극적으로 확대할 수 있도록 거래의 법적 안정성을 높여줄 필요가 있다. 예를 들어 표준임대차 계약서를 좀 더 정교화하고 분쟁 조정 절차를 명확히 확립하는 등 농지임대 거래 시스템을 개선할 필요가 있다.

## 4. 소결 및 시사점

### 4.1. 농지임대차 시장의 전반적 축소

한국의 농지임대차 시장은 2005년을 정점으로 전체적인 규모가 뚜렷하게 축소되고 있는 추세이다. 임차농지 면적은 2005년 57만 ha에서 2020년 37.4만 ha로 크게 감소했으며, 농지를 임차하는 농가 수 역시 2000년 64.1만 가구에서 2020년 27.9만 가구로 절반 이상 줄어들며 시장 규모의 감소를 명확히 보여주었다.

이러한 급격한 감소세의 주요 원인으로는 정부의 직불제(직접지불제) 시행을 들 수 있다. 2001년 논농업직불제 도입, 2003년 쌀소득보전직불제 도입, 그리고 2020년 공익직불제 시행 등이 이어지면서, 토지 소유주들이 직불금 수령을 목적으로 소규모 자경(스스로 경작)을 늘린 것으로 추정된다. 그 결과 토지 소유주들이 직접 경작에 나서면서 농지임대 시장에 나올 농지 공급량 자체가 줄어들게 된 것이다.

하지만 특광역시에서는 이런 전국적인 변화와 달리 농가 수와 농지면적이 증가하는 현상이 나타났다. 이는 상속농지 면적이 매년 5.9%씩 증가(유도일 외, 2023)하여 도시 지역에 거주하는 비농업인의 농지소유가 많아진 것도 하나의 요인이 될 수 있지만, 주말체험 영농 목적 등의 농지소유 확대 및 위장자경 감시 강화 등으로 자경으로 전환하는 사례 등이 많아진 데 따른 것으로도 해석할 수 있다.



## 4.2. 시장 내부의 규모화와 양극화 심화

전체 농지임대차 시장 규모는 감소하고 있지만, 농지이용에 있어서는 소수의 대규모 농가에 임차농지가 집중되고 있다. 농업총조사 자료에 따르면, 실제 논 임대차 시장에서 6ha 이상의 경영규모를 가진 농가가 차지하는 비율은 2020년 11.2%에서 2020년 42.6%로 크게 상승한 반면, 1ha 미만의 경영규모를 가진 농가가 차지하는 비율은 같은 기간 26.7%에서 11.2%로 크게 감소하였다. 밭 임대차 시장 역시 비율의 차이만 조금 있지 6ha 이상의 경영규모를 가진 농가가 차지하는 비율은 2020년 대비 2020년 상승한 반면, 1ha 미만의 경영규모를 가진 농가가 차지하는 비율은 크게 감소하였다. 이러한 소수 대규모 농가로의 집중 현상은 지니계수로도 확인 가능한데, 2000년 0.521에서 2020년 0.637로 상승하였다.

하지만 이러한 대규모 경영규모를 가진 농가의 성장 요인은 시기별로 다른 양상을 보이고 있다. 2000년부터 2010년 사이에는 10ha 이상 경영규모를 가진 농가의 농지임대차 시장 점유율 확대에 있어 농가 수 증가가 대부분을 설명하지만, 2010~2020년 기간에는 10ha 이상 경영규모를 가진 농가의 농지임대차 시장 점유율 증가는 농가당 임차면적 증가가 주도하고 있음을 알 수 있다. 이는 최근에 대규모 경영규모를 가진 농가의 농지임대차 시장 점유율 증가는 농가 수의 증가보다는 개별농가가 적극적으로 경영규모를 확대한 데 기인하고 있음을 의미한다.

## 4.3. 농가 유형별 농지임차 및 임대 요인 차별화

이와 같이 농지임대차 시장은 대규모 농가 위주로 양극화되는 가운데, 농가들이 농지를 임차하는 이유도 두 가지 유형으로 구분되고 있다.

설문조사를 통한 농지임차면적 변화를 살펴본 결과, 농업 매출액이 8천만 원 이상인 농가의 31.4%가 임차면적을 확대하였고, 영농승계자가 있는 농가는 없는 농가에 비해 농지임차 확대 비율이 2배 이상 높았다. 반대로 농업 매출액이 1천만 원

미만인 농가는 농지매입 자금이 부족해서 농지를 임차하였다는 응답이 28.2%로 가장 많았다. 이는 농업 매출액 수준이 높은 농가에는 농지임차가 더 큰 부가가치 창출을 위한 경영 성장 전략이지만, 농업 매출액이 수준이 낮은 농가는 생계를 유지하기 위해 농지임차를 선택한 것으로 해석된다.

한편 농지소유자가 농지임대 시장에 참여하는 그룹은 크게 고령/건강 문제로 농지를 임대하는 그룹과 자경이 임대보다 효율적이라고 믿는 그룹으로 구분할 수 있고, 이들의 농지임대 시장의 제도개선 요구사항이 매우 상반된다. 고령/건강 문제를 가진 그룹은 임대농지의 원상복구 의무화 같은 농지 자산 보호 요구가 가장 큰 것으로 나타난 반면, 자경보다 임대가 효율적이라고 선택한 그룹에서는 갱신/해지 기준과 불법 시설 제재와 같은 임대차 관계의 법적 명확성을 가장 중요하게 요구하고 있다. 따라서 농지임대 시장에서 다수를 차지하는 고령/건강 문제 농가들의 시장 이탈을 방지하기 위해서는 원상복구 보증제도와 같은 자산 보호장치 도입이 필요하고, 농지임대를 경영효율화 관점에서 접근하는 소수의 농가들에는 표준임대차 계약서를 좀 더 정교화하고 분쟁 조정 절차를 명확히 확립하는 등 농지 임대 거래 시스템을 개선할 필요가 있다.

## 제4장

# 농지임대차 수요 및 공급 요인 분석



# 농지임대차 수요 및 공급 요인 분석

앞서 제3장에서 농지임대차 시장 규모가 전반적으로 감소하는 가운데, 소수의 대규모 농가로 임차농지가 집중되는 현상을 확인하였다. 제4장에서는 농가경제조사 원자료와 설문조사를 활용하여 농지임차 혹은 임대면적 결정에 미치는 경제적 혹은 주관적 요인의 영향을 파악하고자 한다.

## 1. 농지임차 수요 요인 분석

### 1.1. 임차농지 면적 결정요인 분석

#### 1.1.1. 분석 목적

본 절에서의 분석 목적은 2018~2022년 농가경제조사 원자료를 활용하여 농가 특성에 따른 임차면적의 결정요인을 심층적으로 분석하는 데 있다. 구체적으로 농가의 경제적 여건(소득, 자산, 부채 수준)과 인구사회학적 특성(경영주, 연령, 영농 경력)이 농지임차면적 결정에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

### 1.1.2. 분석 모형 및 자료

본 분석에서는 통계청의 농가경제조사 원자료를 활용하여 분석하였고, 분석기간은 2018년부터 2022년까지 총 5개년이다. 본 분석에서 종속변수는 임차면적이다. 이 임차면적 변수는 농지를 전혀 임차하지 않는 농가(0의 값)가 상당수 존재하는 중도절단(Censored) 특성을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 중도절단 문제를 해결하기 위해 패널 토빗 모형을 분석 모형으로 채택하였다.

패널 토빗 모형은 농가가 임차 시장에 참여할지 여부를 결정하는 과정(Probability of Leasing > 0)과, 참여를 결정한 농가가 얼마나 많은 면적을 임차할지 결정하는 과정(Area of Leased Land)을 동시에 추정할 수 있다는 장점이 있다. 이를 통해 농지의 임차 여부와 임차면적에 영향을 미치는 요인들을 통계적으로 편향 없이 분석함으로써, 농가의 경제적 여건과 특성이 임차 수요에 미치는 영향을 보다 엄밀하게 규명하고자 한다.

$$\text{임차면적}_{it}^* = X_{it}'\beta + \alpha_i + u_{it}$$

이때 우리가 실제로 관측하는 임차면적<sub>it</sub><sup>\*</sup>은 이 잠재변수와 다음과 같은 관계를 가진다.

$$\text{임차면적}_{it} = \begin{cases} \text{임차면적}_{it}^* & \text{if } \text{임차면적}_{it}^* > 0 \\ 0 & \text{if } \text{임차면적}_{it}^* < 0 \end{cases}$$

임차면적<sub>it</sub>: *i* 농가의 *t* 시점에서의 총 농지임차면적

임차면적<sub>it</sub><sup>\*</sup>: *i* 농가의 *t* 시점에서의 잠재적인 임차 희망 면적

$X_{it}'$ : *i* 농가의 *t* 시점에서의 임차 수요 결정요인들을 나타내는 독립변수 벡터

(농업소득(쌀), 농외소득, 총자산, 총부채, 영농 형태 더미)

$\alpha_i$ : 시간에 따라 변하지 않는 농가 고유의 이질성을 나타내는 항

$u_{it}$ : 평균이 0이고 분산이  $\sigma^2$ 인 정규분포를 따르는 오차항

〈표 4-1〉 농지임차 수요 분석 기술 통계량(N=11,240)

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
임차면적(m <sup>2</sup> )	8041.248	22323.09	0	511591
Ln(농업수입(쌀))	9.491684	13.34756	-20.6728	21.41982
Ln(농외소득)	15.01378	4.94523	-20.4648	20.59216
Ln(총자산)	20.4675	0.909284	15.1978	23.62021
Ln(총부채)	8.272007	9.032762	0	22.66918
40대 이하(Dummy 변수)	0.034698	0.183021	0	1
50대(Dummy 변수)	0.140125	0.347132	0	1
60대(Dummy 변수)	0.379359	0.485249	0	1
70대 이상(Dummy 변수)	0.445819	0.497078	0	1
논벼농가(Dummy 변수)	0.160676	0.367248	0	1
과수농가(Dummy 변수)	0.096975	0.295937	0	1
채소농가(Dummy 변수)	0.255338	0.436071	0	1
특작농가(Dummy 변수)	0.014146	0.118098	0	1
화훼농가(Dummy 변수)	0.007651	0.08714	0	1
전작농가(Dummy 변수)	0.03016	0.171035	0	1
축산농가(Dummy 변수)	0.096441	0.295209	0	1
기타농가(Dummy 변수)	0.019217	0.137293	0	1
2종겸업농가(Dummy 변수)	0.319395	0.466263	0	1

자료: 통계청(각 연도), 농가경제조사 원자료(2018~2022).

### 1.1.3. 분석 결과

랜덤 효과 토빗 회귀모형을 통해 농지임차 수요에 영향을 미치는 주요 요인들을 분석하였다.

먼저, 농업 수입이 많을수록 농가의 잠재적인 농지임차 수요가 증가하는 것으로 나타났다. 반면에 부채 수준이 높은 농가일수록 잠재 임차 수요도 유의하게 증가하는 것으로 나타났다. 이는 부채 부담이 있는 농가들이 토지 매입보다는 상대적으로 초기 자본 지출이 적은 농지임차를 경영규모 확대 수단으로 활용하고 있음을 시사한다.

반면에 농가의 총자산 규모와 농외소득 수준은 농지의 잠재 임차 수요에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 결국 농지임차 수요 결정은 농가의 총자산 규모보다는 농업소득과 부채 수준과 같은 현금 흐름 및 유동성 요소들에 더 민감하게 반응한다는 의미한다. 즉 임차 규모 확대에 대한 의사결정은 농외소득 수준보다 순수한 농업 경영활동에 기반한 농업소득에 의해서 결정되고 있다고 할 수 있다.

또한 영농 형태에 따른 잠재 농지임차 수요에 미치는 영향을 살펴보았는데, 논벼 농가가 다른 작물 재배 농가에 비해 농지임차 수요가 매우 많은 것으로 나타났다. 이는 논벼의 경우 다른 작물에 비해 농작업이 대부분 기계화되어 매우 넓은 면적을 경작할 수 있기 때문에 농지에 대한 임차 수요가 많은 것으로 해석된다.

〈표 4-2〉 농지임차 수요에 미치는 영향 분석

변수명		계수	표준오차	Z값	유의확률
Ln(농업수입(쌀))		192.6924	14.76062	13.05	0
Ln(농외소득)		4.968119	12.0433	0.41	0.68
Ln(총자산)		102.3833	137.8216	0.74	0.458
Ln(총부채)		33.70271	9.625398	3.5	0
참조집단 (70대 경영주)	40대 이하	544.7111	296.2631	1.84	0.066
	50대	457.2873	199.2792	2.29	0.022
	60대	198.8556	544.1418	0.37	0.715
참조집단 (논벼농가)	과수농가	-1820.13	399.7162	-4.55	0
	채소농가	-1259.29	228.7409	-5.51	0
	특작농가	-1376.24	676.655	-2.03	0.042
	화훼농가	-1959.2	1841.913	-1.06	0.287
	전작농가	-1218.15	439.6002	-2.77	0.006
	축산농가	-772.658	288.6325	-2.68	0.007
	기타농가	-1164.43	468.8117	-2.48	0.013
2종겸업농가		-1873.44	237.1738	-7.9	0
_cons		-315.239	2817.22	-0.11	0.911
/sigma_u		11834.67	146.9682	80.53	0
/sigma_e		2612.265	8.681413	300.9	0
rho		0.953542	0.00113	0.951284	0.955715

자료: 저자 작성.



경영주 연령이 잠재 농지임차 수요에 미치는 영향을 살펴보면, 40대 이하, 50대 그룹이 참조집단인 70대 이상 그룹보다 농지임차 수요가 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 이는 상대적으로 젊은 50대 이하 연령층이 영농은퇴를 앞둔 70대 이상의 고령층보다 영농규모 확대에 대한 의지가 더 많음을 시사한다.

종합하면, 높은 농업소득, 일정 수준 이상의 농가 부채, 그리고 50대 이하의 경영주 연령이 우리나라 농지에 대한 임차 수요의 핵심이라 할 수 있다. 특히 논벼 소득이 높은 농가(쌀 전업농)와 상대적으로 젊은 50대 이하 경영주가 농지임차 시장의 핵심 수요자이다. 따라서 농지 지원 정책도 이러한 핵심 수요층에 맞추어 이루어질 필요가 있다. 예를 들어 농지임차 수요가 많은 50대 핵심 장년농과 미래 세대인 청년농을 대상으로 농지은행을 통한 농지임차 지원 물량을 우선 지원하는 정책이 요구된다. 그리고 부채가 많은 농가는 재무적 제약으로 농지임차를 경영규모 확대 수단으로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이들 농가의 경영안정과 지속가능한 성장을 위해 농지임차로 지원 및 임차농지 수확물을 담보로 하는 저리 운영자금 지원 등을 실시할 필요가 있다. 또한 분석 결과에 의하면 현재 농지임차 시장은 논벼 농가 중심으로 활성화되었음을 알 수 있다. 따라서 논벼 외 작물에 적합한 농지를 적극 발굴하고, 해당 농가들이 필요로 하는 기반 시설(용수, 접근도로 등)을 갖춘 농지를 임차 지원할 수 있도록 지원체계를 다변화할 필요가 있다.

## 1.2. 주관적 농지임차 수요 및 제약 요인 분석

### 1.2.1. 분석 목적

앞선 절에서 농가경제조사 원자료를 활용하여 농지임차 시장의 객관적인 경제적 현상을 파악하였다면, 본 절에서는 농업인들이 농지를 임차하는 행위 이면에 존재하는 주관적이고 심리적 현상을 파악하고, 이를 통해 농지임차 시장 수요 요인들을 다각도 규명하고자 한다.

구체적으로 농업인들이 농지임차 과정에 겪는 어려움이 단순히 높은 임차료나 낮은 농업 수익성 같은 경제적인 요인뿐만 아니라, 제도적 불신이나 정보 부족 등 주관적 인식 및 제약 요인에도 기인하는지를 밝히고자 한다. 본 분석에서는 핵심 주관적 인식 및 제약 요인으로 첫째, 불안정한 계약 관행 등과 같은 제도 인식(C1), 둘째, 낮은 수익성에 대한 비관적 전망과 같은 경제적 인식(C2), 셋째, 지역사회 의 텃세나 정보 부족과 같은 사회적 인식(C3)을 고려하였다.

결과적으로 앞서 농가경제조사 원자료 분석이 농지임차 시장의 객관적 현상을 보여준다면, 본 설문조사를 활용한 분석에서는 농지임차 시장의 객관적인 현상이 발생하게 된 원인과 과정을 설명할 수 있다.

### 1.2.2. 분석 모형 및 자료

본 분석에서는 농업인이 농지임차에 대한 주관적 인식(제도 인식, 수익성 인식, 사회적 인식)이 농지임차 의향에 어떤 영향을 미치는지 규명하고자 한다. 이를 위해 인구통계 변수(경영주 연령, 최종학력) 및 경영특성 변수(영농 형태, 매출액 수준, 부채 수준)를 통제변수로 활용하여, 앞서 서술한 세 가지 주관적 인식 변수(C1, C2, C3)의 영향력을 분석하였다.

농업인의 ‘향후 임차 의향’은 설문 문항에서 ‘있다(Yes)’ 또는 ‘없다(No)’의 두 가지 범주로 측정되는 이진형 변수(Binary Variable)이다. 따라서 특정 특성과 인식을 가진 농업인이 미래에 농지를 임차할 의향을 가질 확률을 예측하는 데 가장 적합한 이항 로지스틱 회귀분석을 핵심 분석 모형으로 채택하였다. 이 모형을 통해 농업인의 객관적인 조건(연령, 소득 등)의 영향을 통제한 상태에서, 제도·수익성·사회적 관계에 대한 주관적 인식이 미래 임차 수요에 미치는 순수한 영향력을 통계적으로 분석할 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{Logit}(\text{향후 임차 의향}) = & \beta_0 + \beta_1 C1 + \beta_2 C2 + \beta_3 C3 \\ & + \beta_4 (\text{인구통계 변수}) + \beta_5 (\text{경영 특성 변수}) \end{aligned}$$

향후 임차 의향: 향후 농지임차 계획 유무

인구통계변수: 경영주 연령, 최종학력

경영특성변수: 영농 형태(A6), 농업 매출액 수준, 농업부채 수준

주관적 인식(C1, C2, C3)인 제도 인식(C1), 수익성 인식(C2), 사회적 인식(C3)에 대한 설문지의 여러 5점 척도 문항들을 신뢰도 분석(Cronbach's Alpha)을 거쳐 평균 점수로 통합한 3개의 핵심 변수를 투입한다.

〈표 4-3〉 농지임차 의향에 미치는 영향 분석 기술 통계량(N=817)

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
임차 의향(Dummy 변수)	0.394125	0.488961	0	1
제도 인식	3.304162	0.800326	1	5
수익성 인식	2.79845	0.674515	1	5
사회적 인식	3.196246	0.810455	1	5
종출 이하(Dummy 변수)	0.111383	0.314799	0	1
고졸(Dummy 변수)	0.362301	0.48096	0	1
대출 이상(Dummy 변수)	0.526316	0.499613	0	1
매출액 1천만 원 미만(Dummy 변수)	0.140759	0.347986	0	1
매출액 1천만 원 이상~2천만 원 미만(Dummy 변수)	0.178703	0.383338	0	1
매출액 2천만 원 이상~4천만 원 미만(Dummy 변수)	0.210526	0.407932	0	1
매출액 4천만 원 이상~6천만 원 미만(Dummy 변수)	0.134639	0.341547	0	1
매출액 6천만 원 이상~8천만 원 미만(Dummy 변수)	0.083231	0.276401	0	1
매출액 8천만 원 이상(Dummy 변수)	0.252142	0.434508	0	1
부채액 1천만 원 미만(Dummy 변수)	0.332925	0.471549	0	1
부채액 1천만 원 이상~5천만 원 미만(Dummy 변수)	0.210526	0.407932	0	1
부채액 5천만 원 이상~1억 원 미만(Dummy 변수)	0.129743	0.336226	0	1
부채액 1억 원 이상~2억 원 미만(Dummy 변수)	0.128519	0.334872	0	1
부채액 2억 원 이상~3억 원 미만(Dummy 변수)	0.059976	0.237587	0	1
부채액 3억 원 이상(Dummy 변수)	0.138311	0.345438	0	1
논벼농가(Dummy 변수)	0.328029	0.469783	0	1
채소농가(Dummy 변수)	0.134639	0.341547	0	1
과수농가(Dummy 변수)	0.214198	0.410516	0	1
전작농가(Dummy 변수)	0.059976	0.237587	0	1
특작농가(Dummy 변수)	0.135863	0.342853	0	1
화훼농가(Dummy 변수)	0.011016	0.104441	0	1
축산농가(Dummy 변수)	0.074663	0.263009	0	1
기타농가(Dummy 변수)	0.041616	0.199832	0	1

자료: 저자 작성.

### 1.2.3. 분석 결과

로지스틱 분석에 앞서 제도 인식(C1), 수익성 인식(C2), 사회적 인식(C3)에 대한 설문지의 5점 척도 문항들에 대해 신뢰도 분석(Cronbach's Alpha)을 실시하여 척도의 내적 일관성을 검증하고 최종 분석 변수를 구성하였다.

〈표 4-4〉 농지임차에 대한 주관식 인식 질문 내용

질문		
제도적 인식 (C1)	C1_1	나는 현재의 농지임대차 제도의 내용을 충분히 이해하고 있다.
	C1_2	농지은행(농어촌공사)과 같은 공공기관을 통한 임대차가 일반 개인 간 임대차보다 더 안전하다고 생각한다.
	C1_3	표준임대차 계약서의 존재와 내용을 알고 있다.
	C1_4	정부 정책 및 제도가 농지임차인을 보호하지 않는다고 생각한다.
수익성 인식 (C2)	C2_1	현재 임차한 농지 또는 임차를 고려했던 농지의 영농 수익성은 만족스럽다.
	C2_2	임차농지를 통해 매년 안정적인 소득을 기대할 수 있다고 생각한다.
	C2_3	현재 임차료 수준이 농업 수익을 고려했을 때 적정하다고 생각한다.
사회적 인식 (C3)	C3_1	공공 중개 기관(농지은행 등)보다 개인 간 계약이 더 신뢰된다.
	C3_2	장기임대 계약이 보장되지 않아 임차가 꺼려진다.
	C3_3	농지임차 후 임대인이 중도 회수할 위험이 있다.
	C3_4	농지를 구입하는 것보다 임차하는 것이 더 합리적이다.
	C3_5	농지를 임차할 정보가 주변에 충분히 있다.
	C3_6	빌리고 싶은 땅이 있어도 임대인과의 신뢰관계가 충분하지 못하여 빌리지 못한다.

자료: 저자 작성.

제도 인식(C1) 문항에서 초기 4개 문항(C1\_1~C1\_4)에 대한 신뢰도는 0.4423으로 측정되어 척도로써 사용하기에 부적합하였다. 문항 제거 및 재검토를 통해 C1\_1과 C1\_3 두 문항만으로 척도를 재구성한 결과, 신뢰도 계수가 0.6669로 상승하였다. 이 값은 일반적으로 요구되는 강력한 기준(0.7)에는 미치지 못하나, 수용 가능한 수준(0.6 이상)으로 판단하여 최종적으로 C1\_1과 C1\_3 두 문항의 평균값을 제도 인식 변수로 활용하였다. 수익성 인식(C2) 문항은 초기 3개 문항(C2\_1~C2\_3)에 대한 신뢰도는 0.7066으로 나타나, 세 문항 모두 내적 일관성이 충분한 것으로 판단하여 세 문항의 평균값을 수익성 인식값으로 활용하였다. 사

회적 인식(C3) 문항도 초기 6개 문항(C3\_1~C3\_6)에 대한 반복적인 신뢰도 검사 결과, C3\_2, C3\_3, C3\_6 세 문항의 신뢰도가 0.7082로 나타났다. 이에 따라 이 세 문항의 평균값(5점 척도)을 사회적 인식 변수로 최종 활용하였다.

〈표 4-5〉 농지임차에 대한 인식이 농지임차 의향에 미치는 영향

변수		계수	표준편차	Z값	유의수준
제도 인식		0.27657	0.106109	2.61	0.009
수익성 인식		0.21092	0.125344	1.68	0.092
사회적 인식		0.442576	0.105062	4.21	0
참조집단 (중졸이하)	고졸	0.574963	0.290165	1.98	0.048
	대졸 이상	0.843768	0.291433	2.9	0.004
참조집단 (매출액 1천만 원 미만)	매출액 1천만 원 이상~2천만 원 미만	-0.12701	0.300586	-0.42	0.673
	매출액 2천만 원 이상~4천만 원 미만	-0.09245	0.293608	-0.31	0.753
	매출액 4천만 원 이상~6천만 원 미만	0.343308	0.322592	1.06	0.287
	매출액 6천만 원 이상~8천만 원 미만	0.64273	0.365699	1.76	0.079
	매출액 8천만 원 이상	0.633456	0.30405	2.08	0.037
참조집단 (부채액 1천만 원 미만)	부채액 1천만 원 이상~5천만 원 미만	0.427842	0.233584	1.83	0.067
	부채액 5천만 원 이상~1억 원 미만	0.494687	0.271864	1.82	0.069
	부채액 1억 원 이상~2억 원 미만	0.736204	0.272628	2.7	0.007
	부채액 2억 원 이상~3억 원 미만	1.690627	0.374003	4.52	0
	부채액 3억 원 이상	1.092178	0.298726	3.66	0
참조집단 (논벼농가)	채소농가	-0.37319	0.257032	-1.45	0.147
	과수농가	-0.95351	0.236743	-4.03	0
	전작농가	-0.01942	0.360473	-0.05	0.957
	특작농가	-0.40239	0.256567	-1.57	0.117
	화훼농가	-0.80873	0.783324	-1.03	0.302
	축산농가	-1.08584	0.329461	-3.3	0.001
	기타농가	-1.02	0.440954	-2.31	0.021
_cons		-4.35102	0.701875	-6.2	0

자료: 저자 작성.

<표 4-5>의 분석 결과에 따르면, 농업인이 농지임차에 대한 주관적 인식(제도 인식, 수익성 인식, 사회적 인식) 모두가 농지임차 의향에 매우 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 사회적 인식(C3)은 세 가지 주관적 인식 중 가장 큰

영향을 미치는 요인으로 확인되었다(계수값: 0.44). 농촌 지역사회에서 농지임차 정보 수집이 용이하고 기존 임대인과의 신뢰관계가 충분하다고 인식할수록 농지를 임차하려는 의향이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 농촌 지역의 사회적 장벽 역할을 하는 사회적 자본과 네트워크가 농지임차 시장에 중요한 역할을 하는 것을 의미한다. 다음으로는 제도 인식(C1)인 농지임대차 관련 계약이 안정적이고 신뢰 가능하다고 인식할수록 농지임차 의향이 높아지는 것으로 나타났다(계수값: 0.28). 이는 앞으로 농지임대차에 대한 불안정한 계약 관행에 대한 임차인의 불신이 해소된다면 앞으로 잠재 임차 수요는 증가할 수 있다는 것을 시사한다. 마지막으로 통계적 유의성과 계수값은 다른 지표에 비해 상대적으로 낮지만, 농지임차에 대한 수익성 인식(C2)이 긍정적일수록 임차 의향이 높아지는 것으로 나타났다(계수값: 0.21).

통제변수로 투입된 농가의 객관적 특성 역시 임차 의향에 중요한 영향을 미쳤다. 중졸 이하 학력 대비 고졸(계수값: 0.57)과 대졸 이상(계수값: 0.84) 학력의 농업인이 향후 임차 의향을 가질 확률이 유의미하게 높게 나타났으며, 이는 교육 수준이 높을수록 영농 규모화 및 사업 확장에 대한 적극성이 높음을 의미한다.

다음으로 농가 경영 특성을 나타내는 매출액과 부채 수준 변수는 모두 규모가 커질수록 임차 의향이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 매출액이 6천만 원 이상인 농가는 참조집단인 1천만 원 미만 농가에 비해 농지임차 의향이 유의미하게 영향을 미쳤다. 또한 부채 수준이 높을수록 농지임차 의향이 매우 유의하게 높아지는 것을 확인할 수 있다. 이 결과는 앞서 농가경제조사 원자료를 바탕으로 분석한 분석과 동일하다. 즉 부채 수준이 높은 농가일수록 자본 제약 등으로 임차를 통한 경영규모 확대를 선택할 가능성이 높다는 것이다.

영농 형태별 분석 결과도 앞서 농가경제조사 원자료를 바탕으로 분석한 분석과 동일하다. 논벼농가를 참조집단으로 할 경우 과수농가(계수값: -0.95), 축산농가(계수값: -1.09), 기타농가(계수값: -1.02)의 임차 의향이 유의미하게 낮다는 것이다. 이는 설문조사를 활용한 분석에서도 농지임대차 시장이 여전히 논벼 중심으로 형성되어 있음을 재확인시켜준 결과이다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 농지임대차 시장 활성화를 위한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 앞으로 농촌 지역 내 관계 중심의 소프트웨어 정책을 보다 강화할 필요가 있다. 예를 들어 농지임대차 시장 활성화를 위해서는 단순히 농지임차료 지원과 같은 하드웨어적 접근보다 임차인과 임대인의 사회적·제도적 신뢰를 공고히 할 수 있는 소프트웨어 정책이 주요한 역할을 해야 한다. <표 4-5>의 분석 결과에 따르면, 사회적 인식(C3)이 농지임차 의향에 가장 주요한 영향을 미치는 인식 요인임을 확인할 수 있었다. 따라서 신규 취농이나 청년농이 농촌 지역사회에 원활히 정착하고 농지 관련 정보도 쉽게 얻을 수 있도록 멘토링 프로그램이나 커뮤니티 지원사업을 확대할 필요가 있다. 또한 농지임대차 제도에 대한 인식(C1)도 농지임차 의향에 영향을 미치는 주요한 인식 요인임을 확인할 수 있었다. 따라서 농지임대차 계약 시 표준임대차 계약서 활용을 의무화하여 농지이용의 투명성과 안정성을 제고하며, 농지임대차 관련 분쟁 발생 시 중재할 수 있는 공적 기구의 역할을 강화하여 농지임대차 시장 참여자의 제도에 대한 신뢰도를 높일 필요가 있다.

둘째, 부채에 대한 정책적 인식 전환과 선별적 연계 지원을 도모할 필요가 있다. 분석 결과 부채를 단순히 농가의 재무적 위험 요인으로만 볼 것이 아니라, 임차를 통한 경영규모 확대 의지가 많은 농가 그룹으로 해석하는 인식 전환이 필요하다. 예를 들어 농지은행 사업(예를 들어 경영회생지원사업)에 참여하는 농가에 농지임차 지원 물량을 배정할 때, 부채 수준이 높은 농가 그룹이더라도 성장 가능성과 상환 능력이 입증되는 농가에는 가점 등을 부여하는 선별적 지원체계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 영농 형태별 특수성을 고려한 맞춤형 농지임차 지원이 필요하다. <표 4-2>와 <표 4-5>의 분석 결과에 따르면, 현재의 농지임대차 시장은 논벼농가 위주로 활성화되어 있고, 논벼 이외의 작물을 재배하는 농가의 농지임차 수요는 매우 낮은 것으로 나타났다. 이는 지금까지 논벼농가 중심의 획일적 지원에서 벗어나, 영농 형태별 특성을 고려한 맞춤형 농지 지원 정책이 필요하다는 것을 의미한다. 예를 들어 농지은행에서 과수, 시설채소 등 품목별 특성을 고려하여, 장기 농지임

차가 가능하고 용수 및 도로접근 등 기반 시설이 갖춰진 농지를 농지은행이 확보하여 임차인에게 농지를 임대하는 사업 등을 확대해야 한다. 또한 농지임대인과 농지임차인을 연결해 주는 정보제공 시스템을 구축하여 정보 및 인식 부족에 따른 농지임대차 시장의 수급 불일치를 해소할 필요가 있다.

## 2. 농지임대 공급 요인 분석

앞서 서술한 농지임차 수요 요인 분석에서는 임차농지의 수요 및 제약 요인을 파악하는 것이었다면, 본 절의 농지임대 공급 요인 분석에서는 임대농지의 공급 결정 및 제약 요인을 분석하여 종합적인 농지임대차 시장의 수요-공급 요인을 파악하고자 한다.

### 2.1. 임대농지 면적 결정요인 분석

#### 2.1.1. 분석 목적

본 절에서는 농가경제조사 원자료를 활용하여 농지임대 공급 결정에 영향을 미치는 요인들을 분석하고자 한다.

구체적으로 첫째, 농지임대인의 인적 특성(가구원 수, 연령)과 영농 형태 변수가 농지를 계속 경작할지 또는 임대할지를 결정하는 요인으로 작용하는지 살펴보고자 한다. 둘째, 임대농가의 경제적 요인(농업소득, 농외소득, 자산, 부채)이 농지임대 공급 결정에 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 한다.



### 2.1.2. 분석 모형 및 자료

앞서 농지임차 수요 요인 분석과 같이 농지임대 수요 분석에서도 농지를 전혀 임대하지 않는 농가(0의 값)가 상당수 존재하는 중도절단(censored) 특성을 가지고 있기 때문에, 본 연구에서도 이러한 중도절단 문제를 해결하기 위해 패널 토빗 모형을 분석 모형으로 채택하였다.

랜덤 효과 토빗 회귀모형을 통해 농지임대인의 인적 특성, 영농 형태, 경제적 요인들이 농지임대 공급 의사결정에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

$$\text{임대면적}_{it}^* = X'_{it}\beta + \alpha_i + u_{it}$$

이때 우리가 실제로 관측하는 임대면적 $_{it}^*$ 은 이 잠재변수와 다음과 같은 관계를 가진다.

$$\text{임대면적}_{it} = \begin{cases} \text{임대면적}_{it}^* & \text{if } \text{임대면적}_{it}^* > 0 \\ 0 & \text{if } \text{임대면적}_{it}^* < 0 \end{cases}$$

임대면적 $_{it}$ :  $i$  농가의  $t$  시점에서의 총 농지임대 면적

임대면적 $_{it}^*$ :  $i$  농가의  $t$  시점에서의 잠재적인 임대 희망 면적

$X'_{it}$ :  $i$  농가의  $t$  시점에서의 임대 수요 결정 요인들을 나타내는 독립변수 벡터  
(농업소득(쌀), 농외소득, 총자산, 총부채, 영농 형태 더미)

$\alpha_i$ : 시간에 따라 변하지 않는 농가 고유의 이질성을 나타내는 항

$u_{it}$ : 평균이 0이고 분산이  $\sigma^2$ 인 정규분포를 따르는 오차항

〈표 4-6〉 농지임대 공급 분석 기술 통계량(N=420)

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
임대면적(m <sup>2</sup> )	587.5728	2313.742	0	39092
Ln(농업수입(쌀))	8.513563	8.315612	-18.8013	20.2867
Ln(농외소득)	15.01378	4.94523	-20.4648	20.59216
Ln(총자산)	20.4675	0.909284	15.1978	23.62021
Ln(총부채)	8.272007	9.032762	0	22.66918
가구원 수	0.034698	0.183021	0	1
40대 이하(Dummy 변수)	0.140125	0.347132	0	1
50대(Dummy 변수)	0.379359	0.485249	0	1
60대(Dummy 변수)	0.445819	0.497078	0	1
70대 이상(Dummy 변수)	1.359342	0.831343	0	5
논벼농가(Dummy 변수)	0.160676	0.367248	0	1
과수농가(Dummy 변수)	0.096975	0.295937	0	1
채소농가(Dummy 변수)	0.255338	0.436071	0	1
특작농가(Dummy 변수)	0.014146	0.118098	0	1
화훼농가(Dummy 변수)	0.007651	0.08714	0	1
전작농가(Dummy 변수)	0.03016	0.171035	0	1
축산농가(Dummy 변수)	0.096441	0.295209	0	1
기타농가(Dummy 변수)	0.019217	0.137293	0	1
2종겸업농가(Dummy 변수)	0.319395	0.466263	0	1

자료: 통계청(각 연도), 농가경제조사 원자료(2018-2022).

### 2.1.3. 분석 결과

<표 4-7>의 분석 결과를 살펴보면, 농지임대 공급 의사결정에 소득변수(농업소득, 농외소득), 총자산 그리고 임대인의 연령 변수가 주요한 영향 요인으로 나타났다. 다만 총부채 변수와 가구원 수는 농지임대 공급에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다.

먼저 농업소득(쌀수입)이 낮아질수록 농지임대 공급이 확대되는 것으로 나타났다. 이는 농업생산을 통한 농업소득이 감소할수록 농지를 직접 경작하기보다는 기회비용 측면에서 농지임대 등 다른 경제활동을 하려는 경향이 강해질 수 있다는 것을 의미한다.

반대로 농외소득과 총자산이 많아질수록 임대 공급이 많아지는 것으로 나타났다. 이는 농업 외에 소득원(농외소득)이 있거나 충분한 자산을 보유하고 있는 농가일수록 농지를 직접 생산 수단으로만 활용하기보다는 농지임대 시장 공급 확대를 통해 자산 소득으로 활용하려는 경향이 크다는 것을 의미한다.

〈표 4-7〉 농지임대 면적 결정에 미치는 요인 분석

변수명		계수	표준오차	Z값	유의확률
Ln(농업수입(쌀))		-99.3486	13.4986	-7.36	0
Ln(농외소득)		110.5751	24.51983	4.51	0
Ln(총자산)		1329.916	166.3534	7.99	0
Ln(총부채)		-13.2537	11.59069	-1.14	0.253
가구원 수		-189.168	155.0702	-1.22	0.223
참조집단 (40대 이하 경영주)	50대	1559.152	838.7212	1.86	0.063
	60대	2401.448	867.4359	2.77	0.006
	70대 이상	2890.483	879.5461	3.29	0.001
참조집단 (논벼농가)	과수농가	608.0997	422.1741	1.44	0.15
	채소농가	1367.832	302.7962	4.52	0
	특작농가	1370.065	619.0173	2.21	0.027
	화훼농가	-378.016	1195.216	-0.32	0.752
	전작농가	1998.61	470.2556	4.25	0
	축산농가	337.1652	439.6255	0.77	0.443
	기타농가	1171.393	590.869	1.98	0.047
	2종겸업농가	1012.571	325.2915	3.11	0.002
_cons		-45529.6	3578.288	-12.72	0
/sigma_u		11502.32	229.8527	50.04	0
/sigma_e		2178.443	47.79175	45.58	0
rho		0.965373	0.001902	0.961478	0.968939

자료: 저자 작성.

농업경영주 연령이 높아질수록 농지임대 공급도 많아지는 것으로 나타났다. 참조집단인 40대 이상 농업경영주와 비교해서 50대와 60대, 70대 이상 경영주의 농지임대 가능성이 점차 높아지는 것으로 분석되었다. 이는 농업인의 연령이 높아질수록 질병 및 고령 등으로 영농활동이 어려워지면서 이들 농가가 농지임대 시장

의 핵심 공급원 역할을 수행하여, 농지가 다음 세대로 이전되는 핵심축임을 시사한다.

논벼농가를 기준으로 했을 때 채소, 특작, 전작, 기타, 2종겸업 농가 등이 농지를 임대할 확률이 통계적으로 유의하게 더 높았다. 이는 논벼 농업에 비해 상대적으로 노동집약적이거나 시설투자가 많이 필요한 다른 작목 농가들이 고령화 등의 이유로 직접 경작을 포기하고 임대로 전환하는 경우가 많음을 시사한다. 이는 임대차 시장이 논벼농가 중심으로 활성화되어 있다는 임차 수요 측면의 분석 결과와 상호 보완적인 해석을 제공한다.

<표 4-2>와 <표 4-7>의 농지임차 수요 및 농지임대 공급의 분석 결과를 바탕으로 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 농지임차 수요 및 농지임대 공급에 대한 맞춤형 농지임대차 정책 설계가 요구된다는 것이다. 먼저 농지임차 수요 지원은 연령이 낮을수록 농지임차에 대한 수요가 더 높으므로 낮은 연령에 대한 가점을 부여하여 지금과 같이 농지은행 사업 물량을 우선 지원할 필요가 있다. 반대로 농지임대 공급을 활성화하기 위해서는 농외소득이 많거나 자산규모가 큰 고령농가를 대상으로 농지연금 사업과 연계하여 안정적으로 농지를 장기 임대하도록 유도하는 방안이 필요하다.

둘째, 농외소득이 높을수록 농지임대 공급이 촉진되는 결과를 확인하였다. 따라서 농촌 지역에 양질의 농외소득 창출 기회를 부여하는 정책은 전체 농가소득 증대라는 목표 외에도 농지임대차 시장의 임대 물량 공급을 확대하는 부수적 효과도 발휘한다.

셋째, 농업 세대교체 수단으로 농지임대차 시장 기능을 강화할 필요가 있다. 농지임대차 시장은 은퇴하고자 하는 세대의 농지를 새로이 농업에 진입하거나 규모를 확대하고자 하는 젊은 농업경영 세대에게 이전하는 주요한 수단으로 활용되고 있다. 따라서 정부와 농지은행은 농지임대차 시장이 원활히 작동할 수 있도록 불필요한 규제를 개선하고, 농지임차인뿐만 아니라 농지임대인도 제도적으로 보호하여 거래 당사자 모두가 신뢰할 수 있는 농지임대차 시장 환경을 조성해야 한다.

## 2.2. 주관적 농지임대 공급 및 제약 요인 분석

### 2.2.1. 분석 목적

앞서 2018~2022년 통계청 농가경제조사 원자료를 활용한 분석은 농지임대 시장에서 객관적이고 정량화된 구조 요인(소득, 자산, 연령, 가구원 수, 경영 형태 등)들이 임대 공급에 어떠한 영향을 미쳤는지를 밝혔다면, 본 절에서는 농업인을 대상으로 설문조사를 실시하고, 설문조사 결과를 바탕으로 농지임대 공급 의사결정에 대한 농지임대인의 주관적 인식을 파악하고자 한다.

본 분석의 목적은 앞서 통계자료에 기반한 분석의 한계점을 보완하고, 농지임대 공급의 주체인 임대인의 농지임대에 대한 주관적 인식이 농지임대 의향에 미치는 영향을 분석하는 데 있다. 이를 통해 농업인들이 농지를 왜 임대하는지 또는 임대하지 않는지를 파악하여 더 실효성 있는 농지임대차 제도개선 방안을 도출하고자 한다.

구체적으로 본 분석에서는 통계자료에 기반한 분석에서는 파악하기 어려운 농지임대인의 농지임대에 대한 주관적 인식이 미래 농지임대 계획에 어떤 영향을 미치는지를 파악하고자 한다. 특히 제도 신뢰성, 계약안정성, 자산유지 동기, 심리적 장벽과 같은 주관식 인식 변수가 농업인의 미래 농지임대 계획의 의사결정에 어떻게 작용하는지를 분석하고자 한다.

### 2.2.2. 분석 모형 및 자료

이 연구의 핵심은 농업인의 ‘향후 농지임대 의향’ 유무(Yes/No)를 예측하는 것이므로, 종속변수가 2개의 범주를 갖는 이항 로지스틱 회귀분석을 분석 모형으로 사용한다.

이 모형을 통해 각 독립변수(예: 자산유지 동기, 영농승계자 유무 등)가 향후 농지를 임대할 확률에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는지, 그리고 그 영향의 방

향(+/-)과 크기를 파악할 수 있다. 이를 통해 임대인의 주관적 인식이 임대 공급 결정에 미치는 순수한 영향력을 정량적으로 분석할 수 있다.

$$\text{Logit}(\text{향후 임대 의향}) = \beta_0 + \beta_1 C1 + \beta_2 C2 + \beta_3 C3 + \beta_4 C4 + \beta_5 (\text{통제 변수})$$

향후 임대 의향: 향후 농지임대 계획 유무

통제변수: 학력, 매출액 수준, 부채액 수준, 영농 형태 등 변수

주관적 인식은 제도 인식(C1), 계약안정성 인식(C2), 자산유지 동기 인식(C3), 심리적 인식(C4)으로 구성되어 있으며, 사회적 인식 설문지의 여러 5점 척도 문항들을 신뢰도 분석을 거쳐 평균 점수로 통합하여 활용한다.

〈표 4-8〉 농지임대 의향에 미치는 영향 분석 기술 통계량(N=420)

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
임대 의향(Dummy 변수)	0.4	0.490482	0	1
제도 인식	2.95	0.663019	1	5
계약안정성 인식	3.117619	0.687963	1	5
자산유지 동기 인식	3.23381	0.641225	1	5
심리적 인식	3.054286	0.734233	1	5
중졸 이하(Dummy 변수)	0.114286	0.318537	0	1
고졸(Dummy 변수)	0.357143	0.479729	0	1
대졸 이상(Dummy 변수)	0.528571	0.499778	0	1
매출액 1천만 원 미만(Dummy 변수)	0.166667	0.373123	0	1
매출액 1천만 원 이상~2천만 원 미만(Dummy 변수)	0.183333	0.387401	0	1
매출액 2천만 원 이상~4천만 원 미만(Dummy 변수)	0.219048	0.414094	0	1
매출액 4천만 원 이상~6천만 원 미만(Dummy 변수)	0.107143	0.309664	0	1
매출액 6천만 원 이상~8천만 원 미만(Dummy 변수)	0.116667	0.321406	0	1
매출액 8천만 원 이상(Dummy 변수)	0.207143	0.405742	0	1
부채액 1천만 원 미만(Dummy 변수)	0.404762	0.491431	0	1
부채액 1천만 원 이상~5천만 원 미만(Dummy 변수)	0.190476	0.393145	0	1
부채액 5천만 원 이상~1억 원 미만(Dummy 변수)	0.116667	0.321406	0	1
부채액 1억 원 이상~2억 원 미만(Dummy 변수)	0.07381	0.261773	0	1
부채액 2억 원 이상~3억 원 미만(Dummy 변수)	0.059524	0.236885	0	1
부채액 3억 원 이상(Dummy 변수)	0.154762	0.362109	0	1
논벼농가(Dummy 변수)	0.297619	0.457756	0	1
채소농가(Dummy 변수)	0.142857	0.350344	0	1

(계속)

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
과수농가(Dummy 변수)	0.247619	0.432144	0	1
전작농가(Dummy 변수)	0.026191	0.159892	0	1
특작농가(Dummy 변수)	0.138095	0.345411	0	1
화훼농가(Dummy 변수)	0.014286	0.118808	0	1
축산농가(Dummy 변수)	0.076191	0.265619	0	1
기타농가(Dummy 변수)	0.057143	0.232392	0	1

자료: 저자 작성.

### 2.2.3. 분석 결과

로지스틱 회귀분석에 앞서, 농지임대차 시장에 대한 농업인의 인식을 측정하는 설문 문항(제도 인식, 계약안정성 인식, 자산유지 동기 인식, 심리적 인식)에 대해 크론바흐 알파(Cronbach's Alpha) 신뢰도 분석을 실시하였다. 그 결과 네 가지 핵심 인식 지수의 신뢰도 계수는 각각 0.7195(제도 인식), 0.8314(계약안정성 인식), 0.6892(자산유지 동기 인식), 0.7996(심리적 인식)으로 나타났다. 이 값들은 모두 통계적으로 신뢰 가능한 문항으로 판단되어, 본 분석에서는 각 세부 인식별 문항의 평균값을 활용하였다.

〈표 4-9〉 농지임대에 대한 주관식 인식 질문 내용

질문	
제도 인식(C1)	C1_1 나는 농지임대차 제도의 내용(관련 법·계약 절차 등)을 잘 이해하고 있다.
	C1_2 우리나라 농지임대차 제도는 임대인과 임차인의 권리를 균형 있게 보호한다.
	C1_3 농지임대차 계약 절차와 행정 처리는 간단하고 편리하다.
	C1_4 농지임대차 제도는 농지이용 효율성을 높인다.
	C1_5 정부·지자체가 제공하는 농지임대차 관련 정보는 충분하고 신뢰할 수 있다.
계약안정성 인식(C2)	C2_1 농지임대차 계약은 법적 분쟁 발생 가능성이 낮다.
	C2_2 임대차 계약 갱신은 안정적으로 이루어진다.
	C2_3 임차인이 계약 조건을 성실히 이행한다고 믿을 수 있다.
	C2_4 표준 농지임대차 계약서나 현행 농지임대차 제도가 임대차 안정성을 보장한다.
	C2_5 농지임대 시 토지 훼손이나 관리 부실 우려가 크지 않다.

(계속)

질문		
자산유지 동기 인식(C3)	C3_1	농지를 직접 보유·관리하는 것이 자산 가치를 지키는 데 더 유리하다.
	C3_2	향후 개발 가능성 때문에 농지를 직접 보유하고 싶다.
	C3_3	가족이나 지인이 농지를 경작하는 것이 바람직하다.
	C3_4	농지는 중요한 자산이므로 임대보다는 보유가 우선이다.
	C3_5	임대를 하면 향후 매매나 활용에 제약이 생길 수 있다.
심리적 인식(C4)	C3_1	농지임대는 토지 소유자에게 심리적 불안을 준다.
	C3_2	낮선 사람에게 농지를 맡기는 것이 꺼려진다.
	C3_3	농지임대를 하면 해당 농지에 대한 주의의식이 약해질 수 있다
	C3_4	농지임대는 전통적으로 바람직하지 않다는 인식이 있다.
	C3_5	농지는 가능한 한 직접 관리해야 마음이 편하다.

자료: 저자 작성.

<표 4-10>의 농지임대차에 대한 인식이 농지임대 의향에 미치는 영향 분석 결과에 따르면, 농지소유자의 미래 농지임대 의향은 농지임대차 제도에 대한 인식과 농가의 부채 수준이 주요한 핵심 요인으로 나타났다.

구체적으로 농지소유자가 향후 자신 소유 농지의 임대 여부를 결정하는 데 여러 심리적 요인(제도 인식, 계약안정성 인식, 자산유지 동기 인식, 심리적 인식)이 작용할 것으로 예상하였으나, 본 분석 결과에 의하면 농업인의 농지임대 의향에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요소는 제도에 대한 인식 정도가 유일했다. 이는 농지은행 및 표준임대차 계약 등과 같은 공적인 제도에 대한 인식이 높을수록 향후 농지를 임대 시장에 내놓을 의향이 높아진다는 것을 의미한다. 즉 농지를 소유하고 있는 사람들은 공적 기관을 통해 안정적으로 농지임대 관리가 이루어진다면 향후 농지를 임대할 의향이 높다는 것을 의미한다. 하지만 계약안정성 인식, 자산유지 동기 인식, 심리적 인식 등은 향후 농지임대 의향에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 따라서 농지임대 공급을 확대하기 위해서는 농지제도, 특히 농지임대차 제도에 대한 대국민 혹은 농지소유자 대상 인식 개선 캠페인이 필요하다고 할 수 있다.

통제변수로 활용된 농가의 특성 중 통계적으로 유의미한 것은 부채 수준 변수라 할 수 있다. <표 4-10>의 농가의 부채 수준에 따른 농지임대 의향 정도를 살펴



본 결과, 높은 부채 수준은 농지의 임대 공급을 막는 경영 고착(Lock-in) 효과를 유발하는 것으로 나타났다. 특히 부채액 수준이 3억 원 이상인 집단에서 경영 고착 효과가 통계적으로 매우 유의미하게 나타났다. 이는 앞서 <표 4-2>와 <표 4-5>에서 부채 수준이 높은 농가가 농지임차를 선호한다는 결과와 일맥상통한다. 왜냐하면 <표 4-2>, <표 4-5>, <표 4-10>에 의하면 농가 부채는 농지임대차 시장에서 임차 수요를 촉진하는 동시에 임대 공급을 제한하는 이중적인 역할을 보여주기 때문이다. 부채가 많은 농가는 부채 상환 부담 때문에 상대적으로 소득이 낮을 수 있는 안정적인 농지임대를 선택하기보다는, 어떻게든 직접 경작 또는 추가 임차를 통해 농업 수입 혹은 현금 유동성 극대화를 해야 하는 경영 고착 상태에 놓이게 된다는 것이다. 즉 농가의 과다 부채 문제는 농지임대 시장의 물량 공급을 제한할 수 있는 점을 시사한다.

영농 형태별 농지임대 의향 분석 결과를 살펴보면, 화훼농가를 제외하고 참조 집단인 논벼농가에 비해 농지임대 의향이 낮은 것으로 나타났지만, 채소농가를 제외하고는 통계적으로 유의하지 않게 나타났다.

농지임대 의향에 미치는 요인 분석 결과를 종합하면 크게 두 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 농지임대차 제도에 대한 불신 해소 혹은 신뢰도를 높일 수 있는 공적 체계 구축이 필요하다. 현행 농지법에서는 원칙적으로 농지의 임대차를 금지하고 예외적인 경우에만 허용하는 구조이기 때문에, 일반 농지소유자들은 농지임대차 제도를 어렵게 느끼는 경향이 있다. 이러한 낮은 제도 인식과 법적 불확실성으로 농지소유자가 농지임대차 시장을 통해 농지를 공급하기를 꺼리고 있다. 따라서 농지은행을 통한 농지임대차 관리의 공적 역할을 대폭 강화하여 농지소유주가 안심하고 농지를 맡길 수 있는 강력한 믿음을 주어야 한다. 특히 고령의 잠재 임대 공급자와 비농업인 농지소유자를 대상으로 표준임대차 계약서 활용 정착과 농지은행의 안정성 및 편리성 등을 적극 홍보하는 등 제도적 신뢰를 높이는 것이 농지임대차 시장의 농지임대 공급 확대 측면에서 정책적으로 필요하다. 둘째, 농지임대 시장의 공급을 확대하기 위해서는 경영 고착 효과를 유발하는 농가의 과도한 부채 문제를 해결하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 단순한 농지임

대 권유 정책을 넘어서, 채무조정 프로그램이나 전문 경영 컨설팅 등을 연계해 주는 정책이 필요하다. 이러한 정책적 접근은 현재 농지임대차 시장에 나오지 못하고 묶여 있는 잠재적 임대 물량을 일정 부분 해소하고, 효율적으로 농지임대차 시장에 공급되어 농지 자원의 세대 승계를 촉진하는 데 기여할 것이다.

〈표 4-10〉 농지임대차에 대한 인식이 농지임대 의향에 미치는 영향

변수		계수	표준편차	Z값	유의수준
제도 인식		0.379573	0.223839	1.7	0.09
계약안정성 인식		0.207112	0.218574	0.95	0.343
자산유지 동기 인식		-0.158	0.208792	-0.76	0.449
심리적 인식		-0.2518	0.187741	-1.34	0.18
참조집단 (중졸 이하)	고졸	0.132632	0.37177	0.36	0.721
	대졸 이상	0.387362	0.367575	1.05	0.292
참조집단 (매출액 1천만 원 미만)	매출액 1천만 원 이상~2천만 원 미만	-0.21104	0.359206	-0.59	0.557
	매출액 2천만 원 이상~4천만 원 미만	0.068088	0.351081	0.19	0.846
	매출액 4천만 원 이상~6천만 원 미만	-0.38733	0.452661	-0.86	0.392
	매출액 6천만 원 이상~8천만 원 미만	-0.16626	0.434318	-0.38	0.702
	매출액 8천만 원 이상	0.251661	0.418035	0.6	0.547
참조집단 (부채액 1천만 원 미만)	부채액 1천만 원 이상~5천만 원 미만	-0.29242	0.298541	-0.98	0.327
	부채액 5천만 원 이상~1억 원 미만	-0.16899	0.361831	-0.47	0.64
	부채액 1억 원 이상~2억 원 미만	-0.54555	0.45559	-1.2	0.231
	부채액 2억 원 이상~3억 원 미만	-0.80467	0.513921	-1.57	0.117
	부채액 3억 원 이상	-1.17131	0.420476	-2.79	0.005
참조집단 (논벼농가)	채소농가	-0.67945	0.345653	-1.97	0.049
	과수농가	-0.1471	0.30041	-0.49	0.624
	전작농가	-1.09493	0.749105	-1.46	0.144
	특작농가	-0.19764	0.345089	-0.57	0.567
	화훼농가	0.676539	0.919971	0.74	0.462
	축산농가	-0.65435	0.459696	-1.42	0.155
	기타농가	-0.26735	0.488259	-0.55	0.584
_cons		-0.56744	0.893939	-0.63	0.526

자료: 저자 작성.

### 3. 소결 및 시사점

본 연구는 통계청의 농가경제조사 원자료와 농업인 설문조사를 통한 농지임대차의 주관적 인식을 결합하여 농지임대차 시장의 수요와 공급 요인을 심층적으로 분석하였다. 분석 결과 농지임대차 시장의 수요와 공급은 농가의 객관적이라 할 수 있는 경제적인 조건뿐만 아니라, 농지임대차에 대한 주관적 인식에 따라 크게 영향을 받는 것으로 나타났다.

#### 3.1. 소결

##### 3.1.1. 임차 수요 측면

농지를 임차하려는 주요 수요층은 농업소득(특히 쌀)이 높고 50대 이하의 비교적 젊은 농업인으로 나타났다. 그리고 이들 주 수요층의 특징은 상대적으로 높은 교육 수준과 매출액을 가지고 있다는 것이다. 또한 농지임차 시장에서 높은 농가 부채 수준은 경영규모 확대의 제약이 아닌 것으로 나타났다. 반대로 부채가 많은 농업인일수록 자금 부담 등을 회피하기 위해 농지매입보다 농지임차를 통해 경영규모를 확대하는 경향이 뚜렷한 것으로 나타났다. 즉 농지임차 수요 측면에서 농가 부채는 임차 수요를 감소시키는 요인이 아니라, 반대로 농지임차를 통해 경영규모를 확대시키는 유인이 되고 있음을 보여준다.

이러한 객관적인 통계 지표 외에도 농업인들이 농지임차에 대한 주관적 인식 정도, 예를 들어 지역사회 내 주변 농업인과의 신뢰관계나 정보 접근성 등과 같은 사회적 인식과 농지임대차 계약의 안정성 등에 대한 제도적 인식 또한 농지임차 의향 결정에 중요한 결정요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다.

그리고 농지임차 시장은 다른 작물 재배농가에 비해 논벼농가 중심으로 시장이 형성되어 있다는 것을 확인할 수 있었다.

### 3.1.2. 임대 공급 측면

농지임대 시장에 농지를 공급하는 주요 집단은 농외소득이나 총자산이 많은 고령농 또는 은퇴 준비농인 것으로 나타났다. 이들 농가의 주요 특징은 농업소득이 상대적으로 낮은 50대와 60대 농업경영주로, 영농규모를 축소하는 과정에서 농지임대차 시장에 농지를 임대 공급하고 있다는 점이다.

그리고 임차 수요 측면과 반대로 과도한 부채(특히 3억 원 이상)는 농지임대 시장에 농지를 공급하지 않고 계속 농지를 경작하게 만드는 경영 고착 효과를 유발하는 것으로 나타났다.

또한 농지임대 시장에 농지 공급을 제한하는 여러 주관적 인식 요인 중 농업인의 농지임대 의향에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 요소는 제도에 대한 인식 정도가 유일했다. 이는 농지은행 및 표준임대차 계약 등과 같은 공적인 제도에 대한 인식이 높을수록 향후 농지를 임대 시장에 내놓을 의향이 높아진다는 것을 의미한다. 즉 임대인들은 불확실한 개인 간 사적 거래보다는 안정적인 공적 시스템 보호하에서 농지임대 거래를 선호한다는 의미이다.

## 3.2. 정책적 시사점

본 장에서는 농가경제조사 원자료와 설문조사를 활용하여 농지임차 혹은 임대면적 결정에 미치는 경제적 혹은 주관적 요인의 영향을 분석하였고, 이를 바탕으로 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였다.

첫째, 농지임차 수요 및 공급 주체별 맞춤형 정책 설계가 필요하다. 먼저 농지임차 수요가 많은 50대 핵심 장년농과 미래 세대인 청년농을 대상으로 농지은행을 통한 농지임차 지원 물량을 우선 지원하는 정책이 요구된다. 그리고 농지임대 공급을 활성화하기 위해서는 농외소득이 많거나 자산규모가 큰 고령농가를 대상으로 농지연금 사업과 연계하여 안정적으로 농지를 장기 임대하도록 유도하는 방안

이 필요하다.

둘째, 제도적 신뢰 및 지역사회의 관계 구축과 같은 소프트웨어 정책 강화가 요구된다. 먼저 농지임차 수요 정보가 부족한 신규 취농이나 청년농이 농촌 지역사회에 원활히 정착하고 농지 관련 정보도 쉽게 얻을 수 있도록 멘토링 프로그램이나 커뮤니티 지원사업을 확대할 필요가 있다. 그리고 단순 농지은행 등을 통한 지원 정책만으로는 농지임대인이 농지 시장에 적극적으로 참여할 유인이 되지 못한다. 농지소유자들이 농지임대를 주저하는 여러 이유 중 하나가 농지임대차 계약의 불확실성과 법적 분쟁에 대한 불안감 등 제도적 신뢰성이 낮다는 것이다. 따라서 농지은행을 통한 표준임대차 계약 보급 확산 및 홍보와 같은 농지임대차 관리의 공적 역할을 대폭 강화하여 농지소유주가 안심하고 농지를 맡길 수 있는 강력한 믿음을 주는 것이 농지임대차 시장의 농지임대 공급 확대 측면에서 정책적으로 매우 필요하다.

셋째, 농지임대차 시장 활성화 측면에서 농가 부채를 농업경영의 위협요인으로만 보는 시각에서 벗어날 필요가 있다. 농지임차 수요 측면에서 농가 부채가 많은 농가는 재무적 제약으로 농지임차를 경영규모 확대 수단으로 활용하고 있기 때문에, 이들 농가의 경영안정과 지속가능한 성장을 위해 농지임차료 지원 및 임차농지 수확물을 담보로 하는 저리 운영자금 지원 등이 필요하다. 또한 농지임대 공급 측면에서는 농가의 과도한 부채는 경영 고착 효과를 유발하여 농지임대 공급을 제한하기 때문에, 이들을 대상으로는 채무조정 프로그램이나 전문 경영 컨설팅 등을 연계해 주는 정책이 필요하다.

넷째, 영농 형태별 맞춤형 농지임차 지원이 필요하다. 현재 시장을 통한 농지임대차 거래는 논벼농가를 중심으로 많이 이루어지고 있다. 따라서 정책 지원 측면에서는 논벼농가보다는 농지임대차 시장에 많은 거래가 이루어지지 않는 과수, 시설농가 등에 대한 지원이 필요하다. 이들 농가는 주로 장기 임차에 대한 수요가 많고 요수 및 도로접근 등 기반시설이 확보된 농지를 필요로 한다. 따라서 농업진흥지역 내 농지가 아니더라도 이러한 특성을 갖춘 농지를 농지은행은 적극적으로 비축하여 농지임대 사업을 확대할 필요가 있다.



## 제5장

# 정책적 요인이 농지임대차 시장에 미치는 영향 분석





# 정책적 요인이 농지임대차 시장에 미치는 영향 분석

## 1. 농지임대차 시장의 이해

농지임대차 시장은 농지 소유주와 경작자가 농지의 이용권을 거래하는 시장으로, 전체 경작면적의 약 50%를 차지하는 대규모 시장이다. 농지이용권의 가격(임대차료)은 기본적으로 주어진 기간 동안 농지를 경작하여 얻는 수익을 기반으로 형성된다. 이 때문에 소수의 매수자와 매도자가 참여하는 농지소유권 시장보다는 안정적인 가격과 거래량을 형성한다. 한편 소유권 시장과 마찬가지로 농지의 이질성과 임차인과 임대인 간의 관계와 특성은 이용권 거래에도 큰 영향을 미친다. 예를 들어 같은 필지라 하더라도 멀리서 농사짓는 사람보다는 주변에서 농사짓는 사람에게 필지의 이용가치가 높을 것이다. 또한 농지소유주는 가까운 지인이나 친척들에게 낮은 사람보다는 낮은 임대료를 요구할 가능성이 크다.

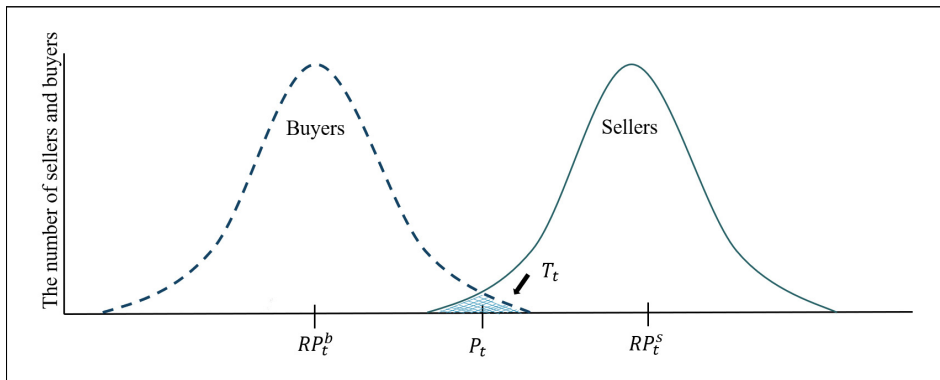
탐색 모델(Search model)은 이질적인 특성을 가진 시장 참여자들 간의 협상으로 거래가 성사되는 시장을 설명한다(Fisher et al., 2003).<sup>4)</sup> <그림 5-1>은 하나의

4) Choi(2024)와 채광석 외(2024)는 Fisher et al.(2003)의 탐색 모델을 농지소유권 시장에 적용하였

필지에 대한 농지소유자와 잠재적 임차인의 유보가격 분포를 보여준다. 농지이용권의 가치는 기본적으로 농업생산성으로 결정되지만, 농지소유자와 잠재적 임차인이 토지에 대해 가지고 있는 정보나 선호도 등에 따라 분포를 이루고 있다. 예를 들어 농업에 종사하는 농지소유주는 땅을 임대해 주기보다는 자신이 직접 경작하고자 하는 의지가 강하여 비농업인 소유주에 비하여 높은 이용가치를 부여할 수 있다. 수요 측면에서는 기존 경영농지와 해당 필지가 가까울수록, 농업 규모화의 필요성이 클수록 다른 농업인에 비해 지불의사 금액이 높을 수 있다.

임대 시장의 거래는 농지소유주의 최소 수용의사 가격이 잠재적 임차인의 최대 지불의사 가격보다 낮을 때 이루어진다. <그림 5-1>에서 음영으로 나타난  $T$ 는 임대차가 성사될 확률,  $P$ 는 실현된 거래가격을 의미한다. 이를 필지 단위가 아닌 비슷한 토질이 거래되는 한 지역의 임대차 시장으로 이해하면  $T$ 는 임대차 시장의 거래량,  $P$ 는 실현된 거래가격의 평균가격으로 볼 수 있다. 임대차 시장의 거래량(임대차율)과 가격(임대차료)은 농지소유주 집단과 잠재적 임차인 집단의 유보가격의 절대적·상대적 변화에 따라 결정된다.

〈그림 5-1〉 농지 탐색 모델



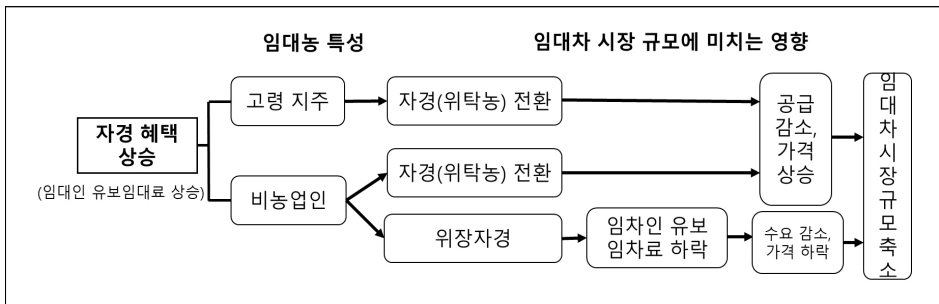
주:  $RP_t^s$ 와  $RP_t^b$ 는 각각 임대인과 임차인의 유보가격을 의미함.  $T$ 는 잠재적 거래량,  $R$ 는 거래되는 필지들의 평균 가격을 의미함.

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

다. 농지 탐색 모델에 대한 구체적인 설명은 채광석 외(2024)를 참조.

탐색 모델을 통해 직불금이나 자경 요건과 연동된 양도세 감면 혜택 등 자경 인센티브가 임대차 시장의 가격과 거래량에 미치는 영향을 추측할 수 있다<그림 5-2>.

〈그림 5-2〉 자경 인센티브가 임대차 시장 규모에 영향을 미치는 경로



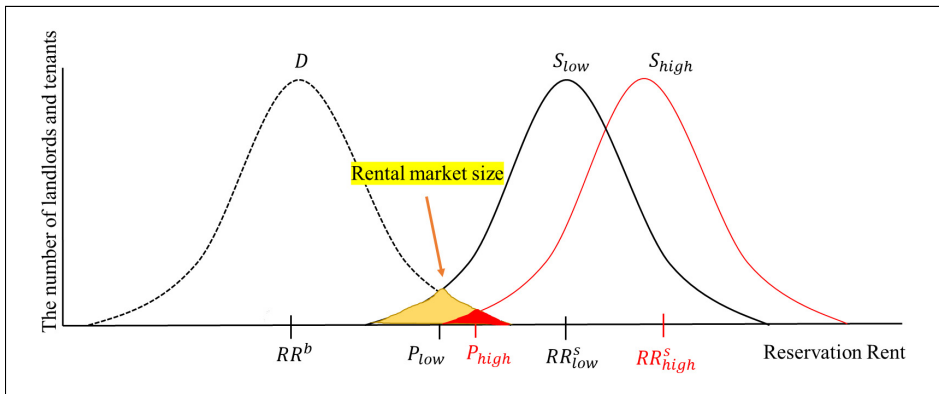
자료: 저자 작성.

먼저 8년간 재촌 자경 요건을 충족한 농업인에게 주어지는 양도세 감면 혜택이 농지임대차 시장에 미치는 영향을 알아보면, 농지소유주가 농지를 합법적으로 소유하고 임대할 수 있다하더라도 양도세 감면 혜택을 받으려면 ① 임대를 하지 않고 자경(위탁경영 포함)을 하거나, ② 임대를 하더라도 본인을 공식적인 경영주로 등록해야 한다. ①의 경우 농지가격이 높은 지역과 같이 양도세 감면 혜택 규모가 클수록 임대인의 유보가격이 상승하면서 임대차 시장 공급이 줄고 임대차료가 오르게 된다<그림 5-3>.<sup>5)</sup> ②의 경우 임차인은 해당 필지의 공식적인 경영주가 아니기 때문에 해당 필지에 대해 지급되는 직불금 및 기타 보조금을 받을 수가 없게 되면서 공식적 임차지에 비해 유보가격이 떨어지게 된다(Choi & Jodlowski, 2025). 결과적으로 임차 수요가 감소하면서 임대차 시장이 축소되고 임차료가 떨어지게 된다<그림 5-4>. 이러한 수요 감소는 경지 정리가 잘 되고 기계화율이 높아 규모화 수요가 큰 지역보다는 농업 여건이 불리하여 직불금이나 보조금에 상대적으로

5) 임차인에게는 임차료가 농지를 통해 얻는 수입을 넘으면 손해기 때문에 유보가격이 어느 정도 이상 오르기 어렵다. 이에 비해 높은 농지가격과 양도세 감면 혜택의 상한선(1년 1억 원, 5년 2억 원)을 고려하면 농지소유주의 유보가격은 임차인보다 크게 오를 수 있다.

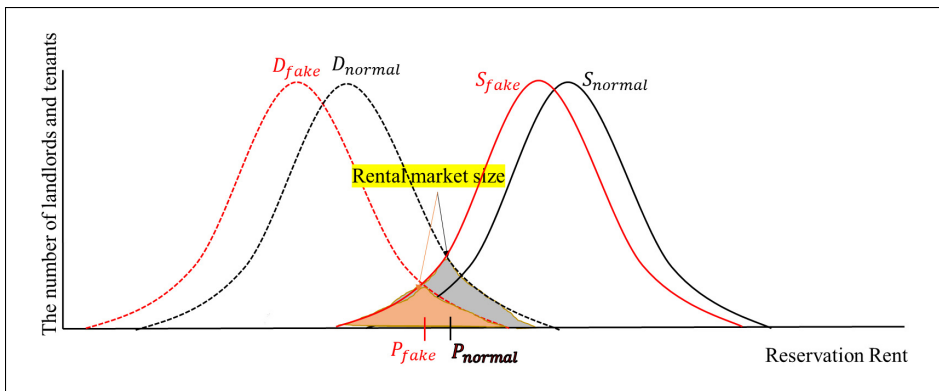
의존성이 더 큰 지역에서 더 뚜렷하게 나타날 수 있다. 즉 농지소유주에게 주어지는 자경 인센티브는 전반적으로 임대차 시장을 축소시키며, 농업 여건이 좋은 지역에서는 임차료 상승을, 농업 여건이 나쁜 지역에서는 임차료 하락을 가속화시킬 수 있다.

〈그림 5-3〉 양도세 감면 혜택이 임대차 시장에 미치는 영향



주: 자경 인센티브가 높을수록 비농업인 지주나 고령 농업인이 자경(위탁농업 포함)할 확률이 높아짐.  
자료: 저자 작성.

〈그림 5-4〉 위장자경이 임대차 시장에 미치는 영향



자료: 저자 작성.

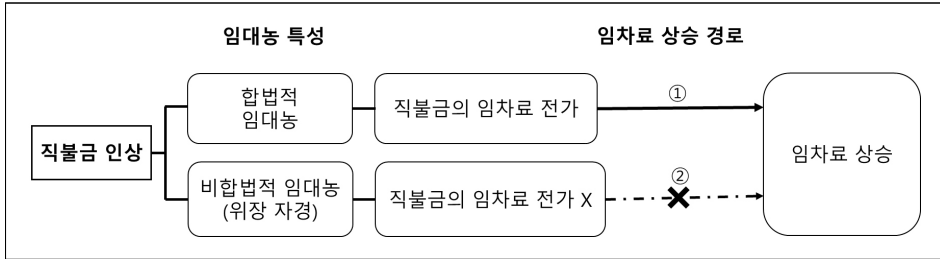
직불금은 양도세 감면과는 다르게 농지소유와 상관없이 해당 필지를 경작하는 농업인에게 지급된다. 농지소유자와 임차인 모두 직불금 지급 여부와 금액을 알기 때문에 해당 필지의 유보 임대차 곡선이 함께 우상향하게 된다. 즉 직불금은 임차료에 귀속(또는 임차료의 자본화)된다. 이론적으로는 완전경쟁 시장에서는 직불금 전체가 임차료에 귀속되어야 하나, 시장의 경쟁 정도, 소유자와 임차인의 특성이나 필지 특성에 따라 둘의 유보 임대료 곡선이 이동하는 정도가 다르기 때문에 임차료의 자본화는 사례마다 다르다. 미국에서는 직불금의 약 20~30%가 임차료에 귀속되는 것으로 나타났다(Kirwan & Roberts, 2016). 우리나라의 경우 채광석(2007)은 직불금이 1% 오를 때 임차료가 0.1% 오르는 것으로 추정하였다. 다만, 현장조사에 따르면 일부 임대차 경쟁이 심한 지역(예를 들어 서산 간척지)에서는 직불금이 모두 임차료에 귀속되고 있다. 한편 직불금 도입이나 단가 인상은 잠재적 임대인(고령 농업인 등)의 유보 임대료를 높여 이들의 자경 의향(위탁영농 포함)을 높일 수 있다. 이러한 경우에는 임대인 곡선이 임차인 곡선보다 크게 우상향하면서 시장 규모가 축소된다.

직불금 단가 인상에 임차료에 미치는 영향은 임차 계약의 합법성<sup>6)</sup>에 따라 달라진다. 합법적 임차계약하에서 임대농이 아닌 임차인이 직불금을 수령한다. 직불금 단가가 상승하면 자연스럽게 임차료도 상승한다. 한편 비합법적 임차계약하에서는 임대농이 직불금을 대리 수령하는데, 직불금이 상승해도 임차료에 영향을 주지 않는다.<sup>7)</sup>

6) 여기서 임차계약의 합법성은 해당 임차지의 직불금을 실제 경작자가 받는가로 정의한다.

7) 사회적 관계나 바게이닝 파워에 따라 농지소유주가 직불금 수령을 대가로 임차료를 할인해 주기도 한다(Choi & Jodlowski, 2025). 이러한 경우 직불금이 상승하면 오히려 임차료가 더 많이 할인될 수 있다.

〈그림 5-5〉 임대인의 합법성에 따른 직불금의 자본화 효과



자료: 저자 작성.

농업인구 구조의 변화, 기술발전에 따른 규모화, 농지가격 상승 등 거시적인 사회·경제적 요인들은 장기간에 걸쳐 임대차 시장의 구조를 변화시킨다. 통상적으로 농업인은 자신의 땅에서 경작하고 싶은 욕구가 커 자신이 소유한 필지에 대한 유보가격을 높게 매기는 경향이 있다. 즉 자신이 경작할 땅을 일반적인 임대료 수준에서 임대해 주지 않는다(Damon, 2001; Just & Hanks, 2015; Halloway et al., 2021; Zhang, 2022). 이 때문에 농지 상속 등으로 도시에 거주하는 비농업인 농지소유주(경작할 의사가 없는 소유주)가 증가하면 농지소유주 집단의 평균적인 유보가격이 낮아져 임대차 시장 공급이 늘어나게 된다. 농작업 기계화율이 높아질수록 규모의 경제를 바라는 농업인들 간의 임차 경쟁이 치열해져 지불의사 가격이 높아질 수 있다. 동시에 농작업에 투입되는 노동력이 줄어들면서 고령 농업인들이 임대로 주기 보다는 위탁영농을 선호하게 되어 임대차 공급을 축소시킬 수 있다. 농지가격이 개발 압력으로 크게 오르면 농업인들이 매매보다는 임차를 통한 규모 확장을 피하기 때문에 임차에 대한 지불의사 가격이 상승하게 된다.

## 2. 농지임대차 시장 분석

이 절에서는 농지임대차 시장의 가격과 거래량의 변화를 분석한다. 특히 자경 인센티브(양도세 감면 혜택, 직불금 등)이 농지임대차 시장의 거래량과 임차료에 미치는 영향을 직간접적으로 검증하고자 한다.

본 분석은 각각 다른 데이터를 바탕으로 세 가지 분석을 수행한다 <표 5-1>. 첫 번째 분석은 2005~2020년 농업총조사 자료를 이용하여 임대차 시장 규모가 축소된 원인을 분석한다. 농업총조사는 전국 임대차 면적 현황을 제공하며, 시간에 따른 임대차 시장 규모의 변화를 파악할 수 있는 유일한 공공 데이터이다. 두 번째 분석은 2018~2022년 농축산물생산비조사 자료를 이용하여 임대인의 특성(농업인, 비농업인)이 직불금의 자본화에 미치는 영향을 분석한다. 농축산물생산비조사는 조사기간 동안 필지 단위의 임차료 정보를 제공하여 직불금 단가 인상 효과를 측정하는 데 적합하다. 세 번째로는 2024년 농지임대료조사(농림축산식품부)를 활용하여 임대차료 결정요인을 분석한다. 농지임대료조사는 전국 총 9,952개 필지를 대상으로 토지의 특징, 이용현황, 임차료에 대한 구체적인 정보를 수집한다. 필지의 농업적 특성들이 임차료 형성에 미치는 영향을 이해하는 데 적합하다.

<표 5-1> 임대차 시장 분석 개요

구분	목적	주요 변수	데이터	분석 방법
분석 1	임대차 시장 규모 변화 분석	소농 소유 면적, 연도 더미*, 지역 특성	농업총조사 (2005, 2010, 2015, 2020)	시·군 고정효과 (패널)
분석 2	임대인 특성이 직불금의 자본화에 미치는 영향 분석	임대인 특성, 공익 직불제 시행 여부	농축산물생산비조사 (2018~2022)	필지 고정효과 (패널)
분석 3	임대차료 결정요인 분석	토지 특성, 지역 특성	농지임대료 조사 (2024)	단순회귀

주: 연도 더미는 공익직불제를 시행한 해인 2020년이 포함됨.  
자료: 저자 작성.

## 2.1. 임대차 시장 규모 변화 분석

### 2.1.1. 분석 목적

우리나라 임대차 시장 규모(임대차율)는 2005년 이후로 감소하고 있으며, 특히 2015~2020년 사이에 크게 하락하였다. 본 분석에서는 임대차 시장 규모가 축소된 원인을 규명하고자 한다. 특히 2020년 도입한 소농 직불금이 임차 시장에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

### 2.1.2. 분석 자료

임대차 시장 규모의 변화를 분석하기 위하여 농업총조사 자료를 활용하여 167개<sup>8)</sup> 시·군을 대상으로 2005, 2010, 2015, 2020년에 걸친 패널자료를 구축하였다.

임대차 시장 규모는 한 시·군 안에서 농업인이 경작하는 면적 중 임차한 면적 비율이다. 시·군별 경작면적을 가중평균하여 구한 전국 임대차율 변화를 살펴보면, 2005년 37.6%에서 2015년까지 37.1%로 소폭 하락하다가 2020년 33.6%로 크게 감소하였다. 농업총조사가 11~12월에 시행된다는 것을 고려하면 2021~2025년 10월 사이에 임대차 시장이 크게 변동하였다고 볼 수 있다.

소농 소유면적 비중(%)은 소농 직불금의 효과를 간접적으로 추정하기 위해 고안된 변수이다. 소농 소유면적은 총 경작면적이 0.5ha 미만인 전업농가<sup>9)</sup>가 소유한 농지의 면적이며, 비중은 소농 소유면적이 전체 농업인 소유면적에서 차지하

8) 167개 시·군은 특광역시, 특별자치시, 일반 시·군, 특광역시에 속한 군(웅진군, 강화군, 달성군, 군위군, 울주군, 기장군)을 합한 수이다.

9) 소농 직불금 지급 요건을 반영하여 만든 변수이다. 소농 직불금은 경작면적, 소유면적, 농외소득, 농업소득, 영농기간, 농촌 거주기간 등 8가지 자격요건을 요구한다. 이 분석에서는 농업총조사에서 제공하면서도 소농 직불금의 대표적인 자격요건인 직불금 지급면적 0.5ha 이하, 농업소득 개인 2,000만 원 미만을 고려하여 소농을 정의하였다.



는 비중이다. 소농 면적 비중은 2010년 5.7%, 2015년 7%, 2020년 9%로 증가하는 추세이다.<sup>10)</sup>

비농업인 소유면적 비중(%)은 임대차 시장 공급에 영향을 주는 대표적인 변수이다. 비농업인 소유면적은 통계청 경지면적 조사상 시·군 경작면적에서 농업총조사상 농업인 경작면적을 뺀 값이며, 비중은 전체 경작면적에서 비농업인 소유면적이 차지하는 비중이다. 농업총조사는 응답자 거주지를 기준으로 경작면적을 조사하기 때문에, 일부 대도시(서울 등)에서는 통계청 경작면적보다 농업인 소유의 경작면적이 크게 나온다. 이러한 지역은 비농업인이 소유한 면적이 없는 것으로 처리하였다.<sup>11)</sup> 비농업인 소유면적 비중은 2010년 46.3%에서 2020년 51.8%로 증가하였다.

대형 농기계 대수(대수/10a)는 지역 농업인들의 임차 수요를 나타내는 변수이다. 5조 이상 콤바인 대수를 해당 시·군의 농업인 자경면적으로 나눈 값이다. 5조 이상 콤바인은 대규모 자본투자가 필요하며, 구입 농가들은 규모화를 통해 단위당 비용을 낮추려고 노력하게 된다. 지역별로는 용진군, 임실군, 여주시, 김제시, 금산군, 장성군, 이천시 등이 높게 나타났다. 평균적으로는 2010년 농업인 자경면적 10a당 0.1대에서 2020년 0.4대로 증가하였다.

〈표 5-2〉 임대차 시장 규모 분석 기술 통계량

변수	2005	2010	2015	2020
임대차율(%)	37.6 (5.9)	37.3 (6.2)	37.1 (6.8)	33.6 (7.1)
소농 소유면적(%)	6.0 (3.1)	5.7 (2.9)	7.0 (3.5)	9.0 (4.6)
비농업인 소유면적(%)	47.9 (6.4)	46.3 (10.2)	49.9 (11.3)	51.8 (12.9)
대형 농기계(대수/10a)	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)	0.3 (0.2)	0.4 (0.2)
표본 크기	167	167	167	167

주: 시·군별 경작면적을 가중치로 적용하여 구한 평균값임.

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사, 경지면적조사, 농업기계 보유현황 자료를 바탕으로 저자 작성.

10) 소농 면적 비율은 주로 서울특별시, 경기도 시지부 등 대도시 지역에서 높게 나타난다. 소농 면적 비율은 경작면적당 60세 이하 농가 수, 위탁경영 면적 비중 등과 상관관계가 높다.

11) 분석에서 로그변환을 하기 때문에 0이 아니라 0.001과 같은 작은 수로 대체하였다.

### 2.1.3. 분석 방법

시·군 고정효과 모델을 이용하여 임대차 시장 규모 변화 원인을 추정하였다.

$$\ln(Size_{ct}) = \alpha_0 + \alpha_1 \ln(SF)_{ct} + \alpha_2 \ln(SF)_{ct} \times Year_t + X_{ct} \alpha_x + \alpha_c + \epsilon_{ct} \quad (4.1)$$

종속변수는 임대차율을 로그 변환한 값이다.  $SF$ 는 소농 소유면적(%)을 나타내며,  $\alpha_2$ 는 기준연도(2005년)에 비하여 소농 소유면적 증가가 임대차 시장 규모에 미치는 영향을 나타낸다.  $X_{ct}$ 는 공급 변수인 비농업인 소유면적(%)과 수요 변수인 농업인 자경면적당 대형 농기계 대수(대수/10a)를 포함한다. 모든 독립변수는 종속변수와 마찬가지로 로그 변환하였다.  $\alpha_c$ 는 시·군 더미로 시간에 따라 변하지 않는 시·군의 내재적 특성들을 통제하였다. 표준오차는 시·군 단위로 클러스터링하였다.

### 2.1.4. 분석 결과

<표 5-3>은 임대차 시장 규모 분석 결과를 보여준다. 모델(1)~(4)은 각 변수의 효과를 가늠하기 위하여 독립변수를 순차적으로 포함하였다. 모델(1)은 다른 변수를 통제하지 않았을 때의 시간에 따른 임대차율의 변화를 보여준다. 모델(2)과 모델(3)은 각각 비농업인 소유면적과 소농 소유면적을 순차적으로 포함하였다. 특히 모델(3)에서는 소농 소유면적과 연도 더미의 교차 항을 포함하여 소농 소유면적의 증가가 임대차 시장에 미치는 영향의 연도별 차이를 추정하였다. 모델(4)은 임대차수요를 나타내는 대형 농기계 변수를 추가하였다.

가장 설명력이 높은 모델 (4) 추정치를 살펴보면, 비농업인 소유면적 비중(%)이 1% 증가할 때 임대차율은 0.06% 증가하는 것으로 나타났다. 비농업인의 소유면적이 증가하면 임대차 공급이 증가하긴 하지만, 그 영향이 제한적이었다. 대형 농기계 변수는 예측대로 양의 상관관계를 보이나, 통계적으로 유의미하지는 않았다. 대형 농기계 변수를 포함할 때(즉 대형 농기계 수가 변함없다고 가정할 때) 소농 소유면적이 임대차 시장 축소에 기여하는 정도가 약화되는데, 이는 기계화가 위탁영농을 용이하게 만들어 임대 공급을 감소시키는 역할도 수행하고 있기 때문

으로 보인다. 가장 주요한 변수인 소농 소유면적은 2005년 기준으로 1% 증가할 때 임대차율을 약 0.23% 감소시켰다. 2015년에는 2005년 대비 0.07% 더 많이 감소하였고, 소농 직불제가 도입되었던 2020년에는 소농 소유면적의 영향이 2005년 대비 0.15% 더 감소하였다. 즉 2020년에는 소농 소유면적이 1% 늘어날 때 임대차율이 총 0.38% 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 5-3〉 임대차 시장 규모 분석 결과

변수		모델	(1)	(2)	(3)	(4)
		ln(임대차율)				
연도 더미 (2005년 기준)	2010년		-0.01	-0.00	0.04	0.04
			(0.01)	(0.01)	(0.03)	(0.03)
	2015년		-0.02	-0.01	0.15**	0.15**
			(0.01)	(0.01)	(0.05)	(0.05)
	2020년		-0.13***	-0.12***	0.28***	0.27***
			(0.02)	(0.02)	(0.06)	(0.07)
공급 측면 변수	ln(비농업인 소유 면적(%))			0.07***	0.06***	0.06***
				(0.01)	(0.01)	(0.01)
공급, 수요 공통 변수	ln(소농 소유면적 (%))				-0.23***	-0.24***
					(0.04)	(0.04)
	2010×ln(소농 소유면적(%))				-0.03*	-0.03
					(0.02)	(0.02)
	2015×ln(소농 소유면적(%))				-0.07**	-0.07**
					(0.02)	(0.02)
	2020×ln(소농 소유면적(%))				-0.15***	-0.14***
					(0.03)	(0.03)
수요 측면 변수	ln(대형 농기계 (대수/10a))					0.003
						(0.005)
상수항			3.61***	3.34***	3.76***	3.78***
			(0.01)	(0.04)	(0.07)	(0.07)
샘플 수			668	668	668	668
지역 내 R2			0.21	0.39	0.54	0.54
지역 간 R2			0	0.46	0.51	0.52
전체 R2			0.1	0.45	0.52	0.53

주 1) \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

2) 괄호 안은 표준오차이며, 표준오차는 시·군을 단위로 클러스터링함.

3) 시·군 고정효과로 추정함.

자료: 저자 작성.

소농 소유면적의 영향은 우리가 관측하는 임대차 시장의 축소를 대부분 설명한다. 모델(1)의 연도 더미 변수는 우리가 관측하는 임대차율의 변화를 보여준다. 임대차율은 2005년에 비하여 2020년에는 13% 통계적으로 유의미하게 감소하였다. 이 값은 소농 소유면적이 포함된 모델(3)에서 양수로 전환된다. 즉 소농 소유면적이 임대차 시장 축소에 미치는 영향을 제외한다면 임차 시장 규모는 농업인구 구조의 변화 등 다른 요인으로 인해 확장될 가능성이 크다고 해석할 수 있다.

## 2.2. 임대인 특성이 직불금의 자본화에 미치는 영향

### 2.2.1. 분석 목적

농지소유주가 직접 농사를 짓지 않으나 농업경영체 DB 등 정부 정책 지원과 연계된 공식적인 데이터베이스에는 실경작자로 등록되어 있는 것을 위장자경이라 한다. 앞서 이러한 위장자경이 임대차 수요를 감소시키는 요인이 될 수 있음을 설명하였다. 위장자경 여부 자체를 공식적인 데이터로는 알기가 어려워, 위장자경이 임대차 시장에 미치는 영향을 직접적으로 확인하기는 어렵다. 이번 분석에서는 <그림 5-5>에서 나타난 것처럼 임대인 특성별로 직불금의 자본화가 이뤄지는 정도를 추정함으로써 위장자경이 비농업인 지주들 사이에서 보편적으로 존재하고 있음을 보여주고자 한다.

### 2.2.2. 분석 자료

직불금 단가 인상이 임대인 특성별로 임대료에 귀속되는 정도를 추정하기 위하여 농축산물생산비조사 2018~2022년 패널자료를 사용하였다. 농축산물생산비조사는 2015년 농업총조사에서 조사 대상 작물(논벼, 고추, 콩, 마늘, 양파)을 일정 규모 이상 재배하는 농가를 대상으로 한다. 이번 분석은 직불금 귀속 효과를 엄밀

히 측정하기 위하여 쌀을 재배하는 필지로 조사를 한정하였으나, 일부 이모작 농지도 포함되어 있다. 필지의 임차 정보는 필지의 임차 여부(자경, 임차)와 임대인 특성(자가, 농업인, 비농업인, 공사, 기타)이 제공된다. 임차 필지는 실제 임차료를 기재하나, 자경 필지는 인근 임차료를 기재하도록 하고 있다. 본 연구는 위장자경과 관련된 임대인 특성을 고려하기 때문에 분석 대상을 임대인이 농업인과 비농업인 임차 필지로 한정하였다. 마지막으로 당해연도 임차계약이 전년도에 이뤄지는 특성과 직불금 인상이 계약에 반영되는 시차를 고려하여 직불금 인상이 이루어진 2020년을 분석에서 제외하였다. 그 결과 14,034개 필지가 분석에 이용되었다.

<표 5-4>는 직불금 단가 인상이 이루어진 2020년을 전후로 하여 임차료와 쌀 가격 데이터를 보여준다. 임차료는 2018~2019년 약 256원/m<sup>2</sup>에서 2021~2022년 약 280원/m<sup>2</sup>으로 상승하였다. 표준편차도 같은 기간 89에서 110으로 상승하였다. 직불금 인상 후 필지 간 임차료 수준이 더 다양해졌다고 할 수 있다. 쌀 가격은 필지별 주산물 평가금액을 생산량으로 나눈 단가를 연도별 농가별로 평균 내어 사용하였다.<sup>12)</sup> 쌀 가격은 2018~2019년 평균 1,574원/kg에서 2021~2022년 1,631원/kg으로 소폭 상승하였다.

〈표 5-4〉 임대인 특성과 직불금 자본화 분석 기술 통계량

구분	변수	통계량	
		평균	표준편차
정책 이전 (2018~2019년)	임차료(원/m <sup>2</sup> )	256	89
	쌀 가격(원/kg)	1,574	251
정책 이전 (2021~2022년)	임차료(원/m <sup>2</sup> )	280	110
	쌀 가격(원/kg)	1,631	265
전체	임차료(원/m <sup>2</sup> )	268	101
	쌀 가격(원/kg)	1,603	259

주: 쌀 가격은 필지별 수입액을 생산량으로 나눈 값을 농가별로 연도별 평균 낸 값임.

자료: 통계청(각 연도), 농축산물생산비조사.

12) 이는 쌀의 품종에 따라 쌀 가격의 차이가 어느 정도 존재하나, 한 농가 안에서는 어느 정도 균일한 쌀을 재배하리라는 가정 때문이다. 또한 재난 등으로 생산량이 없을 때에는 평가금액이 0이 되면서 해당 필지의 주산물 단가가 0이 되는 문제를 방지하기 위하여 생산량이 0인 경우에는 연도별 지역 쌀 가격 평균으로 대체하였다.

### 2.2.3. 분석 방법

2020년 공익 직불금 도입과 함께 논·밭 직불금액이 크게 상승하였다. 논 직불금의 경우 2020년 이전에는 ha당 100만 원이었으나, 2020년부터는 경영규모와 농업진흥지역 여부에 따라서 162만~206만 원으로 상승하였다. 다음 식은 이러한 정책충격을 이용하여 한 필지의 임차료가 2020년 이전과 이후에 얼마나 변화하였는지 필지 고정효과를 이용하여 측정한다.

$$Rent_{ift} = \beta_0 + \beta_1 Rice_{ft-1} + \beta_2 Policy_t + \beta_i + \epsilon_{ift} \quad (4.2)$$

종속변수는 임차료(원/m<sup>2</sup>)이며 연도(t), 농가(f), 필지(i)에 따라 다르다.  $Rice_{ft}$ 는 연도별 농가 평균 쌀 가격이다. 임차계약은 주로 전년도에 이루어지기 때문에 전년도 농업 수입을 반영하여 전년도 쌀 가격을 사용하였다. 다만 표본 수가 줄어드는 문제 때문에 두 번째 모델에서는 올해 쌀 가격으로 추정해보았다.  $Policy_t$ 는 정책 변수로 직불금 단가가 인상되기 전인 2018년, 2019년은 0, 단가 인상 후인 2021년, 2022년은 1의 값을 가진다. 여기서 직불금의 임차료 귀속효과는  $\beta_2$ 로 나타난다. 비농업인 임대인 집단에서 위장자경이 광범위하게 일어난다면 농업인보다는 직불금 귀속효과가 낮을 것이라고 예측할 수 있다(즉  $\beta_2 | \text{비농업인} < \beta_2 | \text{농업인}$ ). 마지막으로  $\beta_i$ 는 필지 더미로 필지 특성이 임차료에 미치는 영향을 통제한다.

### 2.2.4. 분석 결과

<표 5-5>는 임대인 특성과 직불금의 자본화 분석 결과를 보여준다. 먼저 표본 수를 살펴보면, 전년도 쌀 가격을 사용할 때 전체 표본 수가 8,510개, 당해연도 쌀 가격은 전체 표본 수가 14,034개이다. 전년도 쌀 가격 변수를 사용한 모델의 설명력(R<sup>2</sup>)이 더 높긴 하나, 관측치가 약 40% 감소하여 모델 추정의 정밀도와 검정력도 낮아진다. 한편 정책 더미(직불금 인상)는 생산과 분리된(decoupled) 성격의

외생적 충격이기 때문에 쌀 가격 변수(전년도 vs 당해연도)는 계수 추정에 큰 영향 주지 않는다. 이러한 점을 고려하여 본 연구는 전년도 쌀 가격 모델을 기본 모델로 제시하고, 표본 수가 큰 당해연도 쌀 가격 모델을 강건성 검증용으로 함께 보고하였다.

〈표 5-5〉 임대인 특성과 직불금의 자본화 분석 결과(농업인 vs 비농업인 샘플 구분)

변수	종속변수: 임차료(원/m <sup>2</sup> )			
	전년도 쌀 가격, N=8,510		당해연도 쌀 가격, N=14,034	
	농업인	비농업인	농업인	비농업인
전년도 쌀 가격 (원/kg)	0.03 (0.02)	0.055* (0.02)		
당해연도 쌀 가격 (원/kg)			0.02 (0.01)	0.059*** (0.01)
정책 더미 (1 if 2021~2022)	36.06*** (7.84)	18.72** (6.03)	38.42*** (7.46)	20.17** (6.82)
상수항	191.5*** (26.25)	191.9*** (34.96)	207.7*** (20.51)	188.0*** (19.89)
관측치(NXT)	2,950	5,560	4,982	9,052
필지 내 R2	0.166	0.077	0.148	0.065

주 1) \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

2) 괄호 안은 표준오차이며, 표준오차는 농가 단위로 클러스터링함.

3) 필지 고정효과로 추정함.

자료: 저자 작성.

정책 더미의 계수는 직불금 인상 이후 임차료의 변화량을 나타낸다. 직불금 단가 인상 후 임차료는 농업인 임대 필지에서 36.1원/m<sup>2</sup>, 비농업인 임대 필지에서 약 18.7원/m<sup>2</sup> 상승하였다. 직불금 인상 후 단가를 약 200만 원/ha(이전 100만 원/ha)로 가정하면 직불금은 평방미터당 100원 올랐다. 즉 농업인 임대 필지에서는 직불금 인상분의 약 36%, 비농업인 임대 필지에서는 약 19%가 임차료에 귀속된 것으로 추정된다. 이러한 농업인-비농업인의 차이가 통계적으로 유의미한지를 알아보기 위해 강건성 분석을 수행하였다.<sup>13)</sup> 농업인 필지에 비해 비농업 필지가 평방미

13) 강건성 분석에서는 비농업인과 농업인의 차이를 다음 모델을 이용하여 검증하였다.

$$Rent_{ift} = \beta_0 + \beta_1 Rice_{ft-1} + \beta_2 LO_{ift} + \beta_3 Policy_t + \beta_4 LO_{ift} \times Policy_t + \beta_i + \epsilon_{ift}$$

터당 16.4원 덜 오른 것으로 나타났으며, 통계적으로도 유의미했다(0.001% 수준)<표 5-6 참조>.

〈표 5-6〉 임대인 특성과 직불금의 자본화 분석 결과(전체 샘플 통합)

변수	전년도 쌀 가격	당해년도 쌀 가격
	임차료(원/m <sup>2</sup> )	
당해년도 쌀 가격		0.044*** (0.004)
전년도 쌀 가격	0.045*** (0.006)	
정책 더미(1 if 2021~2022)	34.42*** (3.31)	36.97*** (2.75)
비농업인 임대인 더미	5.96 (8.05)	10.02 (6.28)
비농업인 임대인 × 정책 더미	-14.70*** (3.84)	-16.43*** (3.41)
상수항	189.2*** (11.32)	187.96*** (7.21)
표본 수/ 필지 수	8,389/ 4,204	14,034/ 6,001
필지 내 R2	0.11	0.09

주 1) \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

2) 괄호 안은 표준오차이며, 표준오차는 농가 단위로 클러스터링함.

3) 필지 고정효과로 추정함.

자료: 저자 작성.

$LO_{it}$  는 임대인 특성으로 농업인은 0, 비농업인은 1 값을 가진다. 다른 변수는 식(4.2)와 동일하다.



상수항은 직불금 인상과 쌀 가격의 효과를 제외한 후의 농지의 평균 임차료 수준을 나타낸다. 전년도 쌀 가격 모델에서는 농업인 임대인이 비농업인 임대인보다 임차료 수준이 높았으나, 차이(0.4원)가 크지 않아 표준오차를 고려하면 통계적으로 유의미하게 다르지 않았다. 그러나 표본 수가 큰 당해연도 쌀 가격 모델에서는 평균 임차료 수준은 농업인 임대인 208원/m<sup>2</sup>, 비농업인 임대인 188원/m<sup>2</sup>로 비농업인이 낮게 나타났다.

이러한 결과는 농업인 임대인에 비하여 비농업인 임대인 사이에서 위장자경이 더 보편적으로 일어나고 있을 가능성을 시사한다.<sup>14)</sup> 위장자경은 농업인과 비농업인 임대인 모두에게서 일어날 수 있다. 고령 농업인에게는 직불금 수령이, 비농업인에게는 양도세 감면 혜택이 위장자경을 유인하는 요인이 될 수 있다. 다만 위장자경의 인센티브의 크기는 고령 농업인보다 비농업인 소유주에게 클 수가 있는데, 이는 양도세 감면 혜택의 규모가 직불금보다 크기 때문이다.

이러한 맥락에서 분석 결과를 해석할 수 있다. 첫째, 임대인이 위장자경을 하면 임차인은 직불금과 기타 보조금을 못 받게 되기 때문에 지불의향 금액이 감소하게 된다. 이러한 여파로 합법적 임대료에 비해 낮은 임대료가 형성된다. 분석 결과(상수항의 차이)에서 비농업인 임대인의 평균 임차료가 농업인보다 낮은 것도 같은 이유로 풀이된다. 둘째, 위장자경을 하는 경우에는 임대인이 직불금을 대리 수령하고 있기 때문에 직불금 인상이 임차료에 직접적으로 영향을 미치지 않는다<그림 5-5>. 비농업인 필지에서 임차료 인상이 비교적 적었던 것은 위장자경한 임대인이 농업인 그룹보다 비농업인 그룹에 많이 분포하기 때문으로 풀이된다.

---

14) 다만 비농업인은 농업인에 비해 직불금 개편 등에 대한 관심이 덜하고 정보 전달이 늦을 수 있다. 이 때문에 위장자경이 아닌 합법적 비농업인 임대인이라도 직불금의 귀속 효과가 낮게 나타날 수 있다. 본 분석에서 추정한 계수는 이러한 영향과 위장자경의 효과를 함께 나타낸다고 할 수 있다.

## 2.3. 임대차료 결정요인 분석

### 2.3.1. 분석 목적

임대차료는 기본적으로 필지에서 생산되는 농업 수익으로 결정된다. 임대차 시장의 수요와 공급에 영향을 주는 지역의 농업 여건, 임대인과 임차인의 관계와 특성 등도 함께 영향을 준다. 이번 분석에서는 필지의 특성과 이용상황, 임대차 계약과 같은 기본적인 요인들이 임차료 형성에 어떻게 관여하는지 파악하고자 한다.

### 2.3.2. 분석 자료

농림축산식품부는 2022~2024년 전국 약 9,800개의 필지를 대상으로 임차료 조사를 수행하고 있다. 임차료 조사는 임차 필지의 이용상황, 경지의 특성, 임대차 계약 특성, 직불금 수령 여부 등을 조사한다. 이 연구에서는 2024년 자료만을 이용하여 임차료 결정요인을 분석하였다. 임차료 조사자료가 다수의 필지를 반복하여 포함하기는 하나, 조사 기간이 짧아 임차료나 기타 변수의 변동이 충분하지 않기 때문이다.

<표 5-7>은 임차료 결정요인 분석에 포함된 변수들의 기술 통계량이다. 평방미터당 임차료는 전국 평균 264원이나, 최소 15원에서 최대 2,479원으로 넓게 분포한다. 필지의 특성과 이용현황을 나타내는 주요 변수에는 경지정리 여부, 실제 지목(논, 밭), 이모작 여부, 시설농업 여부 등이 있다. 전체 필지의 약 48%가 경지 정리된 필지이며, 59%가 논으로 사용되고 있다. 이모작을 시행하고 있는 필지는 전체의 약 15%, 시설을 설치한 필지는 전체의 약 7%이다. 지역별 분포를 보면, 전남 16%, 경북 15%, 충남 14.3%, 전북 13.5% 등 대체로 시·도별 경지면적과 비례하게 분포하고 있다.

〈표 5-7〉 임대료 결정요인 분석 기술 통계량(N=9,757)

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
임차료(원/m <sup>2</sup> )	264	177	15	2,479
임차 필지 면적(m <sup>2</sup> )	2,021	1,690	85	40,037
경지 정리한 필지(%)	48.1	50.0	0	100.0
지목:논(%)	58.6	49.3	0	100.0
이모작 필지(%)	14.7	35.4	0	100.0
시설 필지(%)	6.9	25.4	0	100.0
서면계약(%)	79.7	40.2	0	100.0
계약 주체: 개인(%)	86.7	33.9	0	100.0
계약 주체: 공사(%)	12.8	33.4	0	100.0
경기도(%)	10.5	30.7	0	100.0
강원도(%)	8.5	27.8	0	100.0
충북(%)	9.4	29.2	0	100.0
충남(%)	14.3	35.0	0	100.0
전북(%)	13.5	34.2	0	100.0
전남(%)	16.0	36.7	0	100.0
경북(%)	15.0	35.7	0	100.0
경남(%)	12.0	32.5	0	100.0
제주(%)	0.8	8.8	0	100.0
콤바인 대수(대수/10a)	0.4	0.2	0.0	1.0
비농업인 소유면적(%)	53	11	-	68

주 1) 콤바인 대수와 비농업인 소유면적은 시·군(167개) 단위 변수임.

2) 경지정리 여부의 경우 284개 필지 정보가 누락됨(응답자가 기재하지 않음). 나머지 변수는 누락 정보 없음.  
 자료: 농림축산식품부(2024), 농지임차료조사; 통계청(2024), 농기계 보유현황, 통계청(2020), 농업총조사, 통계청(2020), 경지면적조사.

임대차 계약의 특성을 나타내는 변수로는 서면계약 여부와 계약 주체가 있다. 전체 필지의 약 80%가 서면계약을 하고 있고, 약 13%가 개인이 아닌 농어촌공사와 계약을 하고 있다. 일반적으로 현장에서는 임대차 계약이 구두로 이루어지고 있는 것을 고려할 때, 샘플링 과정에서 서면계약 필지가 과도하게 포함된 것으로 보인다. 마지막으로 임대차 시장의 공급과 수요를 나타내는 시·군 단위 지역변수를 포함하였다. 지역의 임차 수요를 나타내는 변수인 콤바인 대수(대수/10a)는 2024년 시·군별 5조 이상 콤바인 대수를 농업인 자경 면적(2020년 농업총조사)으로 나눈 값이다. 비농업인 소유면적 비중은 첫 번째 분석에 사용한 변수와 동일하다(2.1.2 내용 참조).

### 2.3.3. 분석 방법

본 분석은 단순회귀 분석으로 필지 간 차이를 이용하여 계수를 식별·추정한다. 추정식은 다음과 같다.

$$\ln(Rent_{icp}) = \delta_0 + X_{icp}\delta_1 + Z_{cp}\delta_2 + \delta_p + \epsilon_{icp} \quad (4.3)$$

$Rent_{icp}$ 는  $p$ 도  $c$ 시·군에 있는 필지  $i$ 의 평방미터당 임차료를 로그 치환한 값이다.  $X_{icp}$ 는 임차 필지 면적, 경지정리 여부, 밭 여부, 이모작 여부, 시설농업 여부, 로그 치환한 계약기간(년), 서면계약 여부, 공사와의 계약 여부 등을 포함한다.  $Z_{cp}$ 는 지역변수로 시·군별 콤팩트 대수와 비농업인 소유농지(%)를 포함한다. 두 변수 모두 로그 치환하였다.  $\delta_p$ 는 시·도 더미로 전라도와 경기도 사이의 개발 압력과 같은 시·도 간의 이질성을 통제하기 위해 포함하였다. 이에  $\delta_1$ 과  $\delta_2$ 는 같은 시·도 내 필지와 시·군 간의 차이를 이용하여 추정된다.

### 2.3.4. 분석 결과

<표 5-8>에서 (1)은 필지 변수만 포함한 모형, (2)은 필지와 지역변수를 포함한 모형, (3)은 시·도 더미를 추가한 모형이다. 전반적으로 추정된 계수들이 모델과 상관없이 비슷한 수치를 보여주고 있다.

〈표 5-8〉 임차료 결정요인 분석 결과

변수 \ 모델		(1)	(2)	(3)
		ln(임차료)		
필지 변수	ln(필지 크기, m <sup>2</sup> )	-0.01	0	-0.02
		(0.01)	(0.01)	(0.01)
	경지정리 더미	0.23***	0.22***	0.24***
		(0.01)	(0.01)	(0.01)
	밭 더미	-0.17***	-0.16***	-0.16***
		(0.01)	(0.01)	(0.01)
	이모작 더미	0.08***	0.07***	0.06***
		(0.02)	(0.02)	(0.02)
	시설농업 더미	0.80***	0.79***	0.79***
		(0.03)	(0.03)	(0.03)
	ln(계약기간, 년)	-0.04***	-0.04***	-0.03**
		(0.01)	(0.01)	(0.01)
	서면계약 더미	0.12***	0.11***	0.09***
		(0.02)	(0.02)	(0.02)
	공사계약 더미	-0.22***	-0.22***	-0.22***
		(0.02)	(0.02)	(0.02)
지역 변수	ln(콤바인 대수 (대수/10a))		0.05***	0.04***
			(0.01)	(0.01)
	ln(비농업인 소유농지, %)		-0.03	-0.06*
			(0.03)	(0.03)
상수항		5.35***	5.48***	5.82***
		(0.07)	(0.13)	(0.14)
샘플 수		9470	9373	9373
R2		0.19	0.19	0.22
시·도 더미		N	N	Y

주: \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

자료: 저자 작성.

농지의 생산성과 연계된 변수인 경지정리, 이모작, 시설농업 더미의 계수는 모두 임차료를 높이는 것으로 나타났다. 다른 필지의 특성이 일정할 때 시설 필지는 논지와 비교하면 임차료 가격이 약 123% 높았다. 경지 정리된 필지는 미정리 필지와 비교해 약 26%, 이모작 필지는 일모작과 비교해 약 7% 높았다. 한편 밭은 논보다 임차료가 약 15% 낮은 것으로 나타났는데, 일반적으로 논보다 필지의 위치와 경사도 등이 농작업에 불리하기 때문으로 보인다.

임차계약의 특성을 나타내는 계약기간, 서면계약, 임대인 특성(개인, 공사)도 임차료 형성에 뚜렷한 영향을 주고 있다. 우선 임차인이 토지를 동일한 방법으로 이용할 때(밭작물, 이모작, 시설 등) 계약기간이 1년 늘어날 때 임차료는 3~4%가량 떨어졌다. 장기 계약에 따라 임차료가 일부 할인된 것으로 보인다. 서면계약은 구두계약보다 임차료가 9~12% 높았다. 서면계약은 임대차 계약이 파기될 위험을 낮추기 때문에 이에 대한 프리미엄으로 보인다. 마지막으로 개인 간의 거래보다는 공사에서 빌린 필지의 임대료가 약 20% 낮게 나타났다. 이는 공사가 소유한 필지의 지역적 분포, 공사의 공공적 성격 등 때문으로 보인다.

지역변수를 살펴보면, 지역의 규모화 수요가 증가할수록 임차료가 상승하고 있다. 농업인 자경면적 10a당 5조 이상 콤바인 대수가 1대 늘어날 때 임차료는 4~5% 상승한다. 한편 비농업인이 소유한 토지가 증가할수록 공급 가능한 물건이 확대되어 임차료가 떨어지는 것으로 나타났다. 시·도 간의 이질성을 통제하면 비농업인이 소유한 경지면적 비중이 1% 오를 때 임차료는 약 6% 떨어진다(0.05% 유의 수준).

### 3. 소결 및 시사점

이번 장에서는 임대차 시장의 규모와 가격이 결정되는 원리를 설명하고, 최근 관측되는 임대차 시장의 규모 축소가 일어나는 원인을 실증적으로 살펴보았다.<sup>15)</sup> 이와 더불어 직불금 단가 인상이 임차료에 귀속되는 정도를 추정함으로써 임대차 시장을 왜곡하는 요인으로 지목되는 위장자경이 현장에서 일상적으로 일어나고 있음을 간접적으로 보여주었다. 마지막 분석에서는 필지와 계약의 특성, 지역의 수요와 공급이 임차료 형성에 미치는 영향을 보여주었다.

우리나라 임대차 시장 규모는 농업인의 고령화, 비농업인 지주의 증가와 같은 공급확대 요인과 기술발전의 따른 규모의 경제, 자산투자 목적으로 인한 농지가 격 상승 등 수요 확대 요인에도 불구하고 지난 2015~2020년 특히 축소되었다. 분석 결과는 소농의 소유면적이 확대되는 것뿐만 아니라 소농의 소유면적이 임대차 시장 규모 축소에 미치는 영향이 커지는 것이 문제라는 것을 밝혀냈다. 즉 이전보다 임대보다는 자경을 선택하는 소농이 늘어나고 있다는 것이다. 특히 소농 직불금이 도입된 2020년 이러한 현상이 심화되었다.

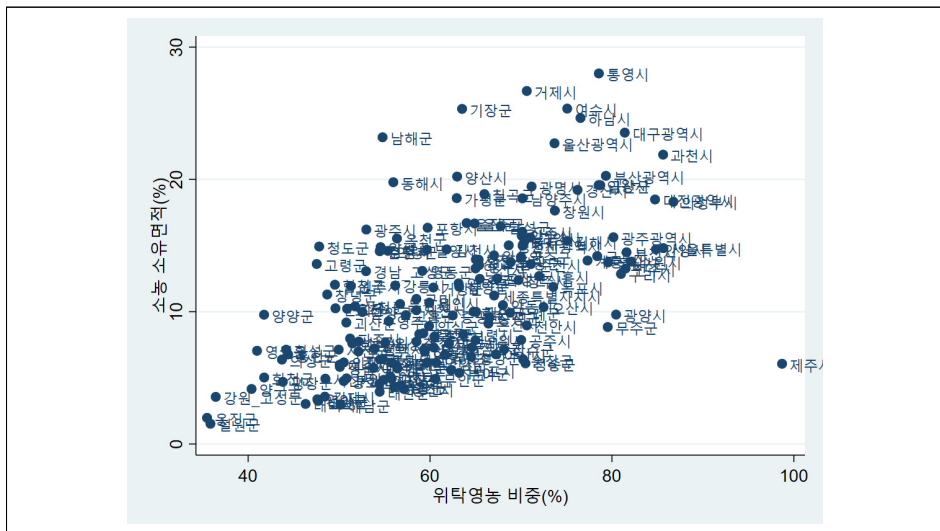
이 원인은 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 직불금 인상이 고령 농업인들의 은퇴를 지연시킨 것이다. 높은 기계화율은 위탁영농을 용이하게 하면서 ‘자경’에 수반되는 비용이 직불금으로 인한 혜택보다 낮아질 수 있다. 농업총조사 데이터 상에서도 소농 소유면적과 위탁영농의 상관관계가 높게 나타났다.<sup>16)</sup> 둘째, 공익 직불제 개편으로 부정수급 방지 점검·제재가 강화<sup>17)</sup>되면서 비합법적 임대에서 자

15) 본 연구에서는 비농업인 소유면적이 임대차 시장 규모와 양(+)의 관련성, 소농 소유면적이 음(-)의 관련성을 보임을 확인하였다. 그러나 이는 임대차 시장 확장을 위해 비농업인 소유면적을 확대하거나 소농 소유면적을 축소해야 한다는 정책적 처방을 의미하지 않는다. 비농업인 소유면적 증가는 농가 은퇴·상속 등 구조적 인구·사회 변화와 맞물려 임대차 공급 확대와 동행하는 경향이 있으며, 소농 소유면적은 직불제 설계, 자경 요건 등 제도 요인과 연동된다. 본 보고서는 이러한 정책·제도 요인이 임대차 시장의 공급·수요에 미치는 영향을 규명하고자 하였다.

16) 위탁영농을 하는 농지의 비중은 소농의 소유면적 비중과 비례하여 나타난다. 통계청(각 연도), 농업총조사 중 2020년 자료를 참고함.

경으로 전환한 도시민들이 늘었을 가능성이 있다. <그림 5-6>은 해당 농업총조사 상 시·도별 농업인 소유면적 중 소농의 소유면적 비중을 나타낸다. 특광역시, 경기, 경남에서는 다른 지역에 비하여 2015년에 비해 2020년에 소농 소유면적이 크게 늘었다. 농업총조사에서는 응답자 거주지 기준으로 농지면적을 조사하기 때문에, 실제로는 도시민들의 자경으로의 변화가 해당 거주지뿐 아니라 인접 지역의 임대차 시장에 영향을 준다고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

소농 소유면적과 위탁영농의 상관관계



주: 위탁영농은 전체 농업인 논 소유면적 중에서 자기가 직접 농사짓는다(모내기 작업 기준)고 응답한 농업인의 논 소유면적임.

자료: 통계청(각 연도), 농업총조사를 활용하여 저자 작성.

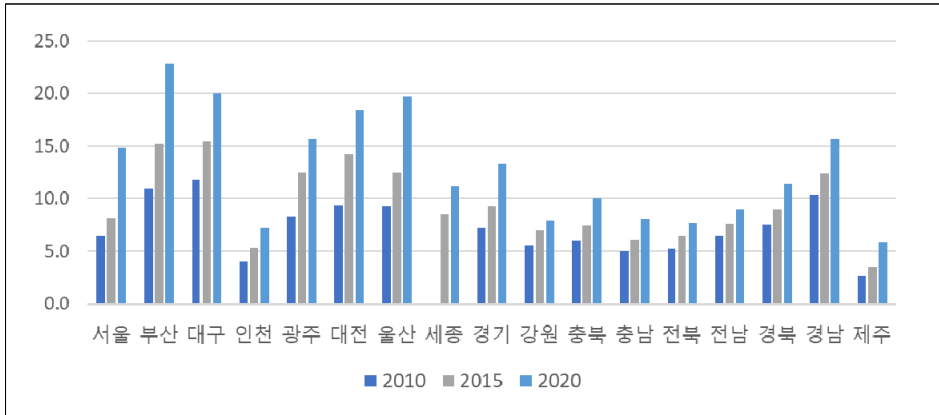
17) 공익직불제를 도입하면서 정부는 ① 시스템을 통한 사업신청정보 통합관리로 실경작자 요건 검증 및 심사 강화, ② 농지이용 실태조사 강화 및 명예감시원 도입을 통해 관리감독 강화, ③ 거짓·부정한 신청·등록 시 제재 강화, ④ 신고포상금 인상 및 부정수급 신고센터 활성화로 위법행위 적극 신고 유도 등으로 부정수급을 방지하겠다고 하였다(농림축산식품부, 검색일: 2025. 9. 20.).

18) 양도세 감면 요건은 소유자의 거주지가 농지 소재지 시·군·구와 같거나, 연접하거나, 또는 농지로부터 직선거리로 30km 이내에 있어야 한다는 것이다.



〈그림 5-6〉 시·도별 소농 소유면적 비중

단위: %



주: 인천은 강화군과 옹진군이 포함되어 다른 광역시에 비해 소농 소유면적 비중이 낮음.  
 자료: 통계청(각 연도), 농업총조사를 활용하여 저자가 작성함.

이상의 논의는 현 농지임대차 시장에 대해 다음과 같은 시사점을 준다. 첫째, 2021년 LH 사건으로 인해 직불금 수령 시 농지임차계약서 제출이 의무화되었다. 이러한 변화는 임차인의 권익을 보장하기 위해 도입되었으나, 현재 농지 시장의 여건, 직불금 및 세제 혜택의 영향 등을 고려하면 오히려 임대차 시장을 축소시킬 우려가 있다. 둘째, 도시 근교의 임대차 시장 축소는 여러 세대 가운데에서도 청년 농의 농지 접근성을 악화시킬 우려가 있다. 청년농은 도시 근교를 선호하나, 도시 근교 농지는 개발 압력으로 가격이 매우 높게 형성되어 있다. 이 때문에 농지임대차가 중요한데, 양도세 감면 혜택 또한 농지가격이 높을수록 커지기 때문에 임대차 규제를 강화할수록 공급이 위축될 가능성이 크다. 셋째, 소농 소유면적과 위탁영농의 상관관계가 높게 나타났다. 이는 위탁영농이 농업의 효율성을 제고하는 수단보다는, 직불금이나 세제 혜택을 받기 위하여 지주들이 실경작자 위치를 유지하는 수단으로 사용되고 있다는 것을 시사한다.

결과적으로 현재의 공익 직불금과 8년 자경 시 양도소득세 감면과 같은 세제 혜택은 농지소유자의 자경(위장자경 포함)을 유인하여 실경작자의 농지이용을 어렵게 만드는 것으로 나타났다. 따라서 앞으로의 농지 정책은 형식적 소유와 자경

중심의 농지관리에서 실제 이용 중심의 임대차 관리로 전환하여야 한다. 이를 위해서는 자경 의무에 따른 정책 수혜 효과를 낮추는 한편, 장기 임대차에 대한 인센티브를 강화하는 방향으로 정책을 개선하여야 한다.

구체적으로 첫째, 농지소유자가 직접적으로 자경하지 않더라도 농지은행과 같은 공적 기관에 장기(예: 10년 이상) 임대차 계약을 체결할 경우 현재와 같은 8년 자경 시 양도소득세 감면 혜택 전부 또는 일부를 부여할 수 있도록 제도개선이 필요하다. 이러한 제도개선이 이루어진다면 향후 비농업인 농지소유자나 은퇴 농업인들은 음성적인 위탁영농 또는 위장자경을 하기보다는 농지임대차 시장을 통해 농지임대 공급을 확대할 것이다. 이는 결과적으로 농지임대차 시장의 투명성을 높이고, 청년농이나 신규 취농 등의 농지 접근성을 실질적으로 높이는 효과를 발휘할 것이다.

둘째, 공익 직불제의 소농 직불금은 고령농의 은퇴를 늦추고 농지임대차 시장을 위축시키는 부작용이 발생하고 있기 때문에 이에 대한 대안 마련이 필요하다. 이에 대한 대안으로 농지은행에 10년 이상 장기 임대를 위탁하는 고령 농업인에게 농지연금 가입 요건을 완화하거나 월 지급액을 상향하는 등의 경제적 유인을 부여할 필요가 있다. 이는 고령 농업인이 위탁영농 또는 위장자경 등을 통해 소농 직불금을 수령받는 대신 농지를 합법적으로 농지임대차 시장에 공급하고 연금소득을 확보하는 방안이 될 것이다.

## 제6장

# 농지임대차 제도개선과제



# 농지임대차 제도개선과제

## 1. 정책 개선과제 도출을 위한 정책 방향

우리나라 농지임대차 시장의 법·제도적 현황, 실태 변화, 그리고 시장의 구조적 변화와 그 동인을 심층적으로 분석하였다. 분석 결과 현행 농지임대차 시장은 법·제도와 현실의 괴리, 정책적 요인에 의한 시장 축소, 그리고 시장 내부의 양극화 심화라는 복합적인 문제에 직면해 있음을 확인할 수 있었다.

이러한 실증 분석 결과를 토대로, 농지임대차 시장의 기능을 정상화하고 농지이용의 효율성을 제고하기 위한 구체적인 정책과제를 제시하고자 한다. 이에 앞서 본 절에서는 구체적인 정책 제안의 근간이 되는 네 가지 핵심 정책 방향을 제시하고자 한다.

### 1.1. 형식적 자경에서 실질적 농지이용으로 정책 기조 전환

지금까지의 분석 결과에 따르면 2015년 이후 농지임대차 시장 규모가 급격히 축소된 주요 요인은 소규모 농가의 자경면적 증가에 있다. 이는 2020년 공익직불제 개편에 따른 소농 직불금 도입과 같은 정책 변화가 농지소유자들의 자경을 유

인하였기 때문이다. 문제는 이와 같은 자경면적 증가가 실질적인 영농활동보다는 소농 직불금 수령이나 8년 자경 시 양도소득세 감면 혜택 목적으로 위탁영농과 같은 형식적 자경이거나 위장자경일 가능성이 높다는 것이다. 분석 결과에 의하면 형식적 자경이거나 위장자경이 특광역시나 경기도 지역과 같이 농지가격이 높고 비농업적 농지 수요가 많은 지역에서 특히 두드러지게 관찰되었다.

이와 같이 현재의 농지 관련 정책이나 제도들은 농지소유자에게 자경을 유도하게 함으로써 농지임대차 시장의 공급을 위축시키는 효과를 발휘하고 있다. 이로 인해 초기 정착에 있어 농지가 꼭 필요한 청년농이나 영농규모를 확대하고자 하는 전업농의 농지 접근성을 저해하고 있다. 따라서 농지 관련 정책이나 제도의 초점을 소유나 형식적 자경이 아닌 실질적 농지이용이 이루어질 수 있는 투명한 임대차 관리로 전환하여야 한다.

## 1.2. 시장 이중 구조에 대응하는 맞춤형 정책 설계

높은 순자산과 자가 농지, 그리고 높은 부채를 가진 농가일수록 임차면적을 확대하는 경향이 뚜렷했다. 이들에게 임차는 규모의 경제를 실현하기 위한 적극적 성장 전략이었다. 또한 연 매출 1천만 원 미만의 저소득 농가는 매입 자금이 부족해서(28.2%) 임차하는 비율이 가장 높았다. 이들에게 임차는 영농 기반을 보완하는 필수적 생존 수단이었다. 농지임대 공급 측면에서는 고령/건강 문제가 임대 의 가장 지배적인 이유(44.2~47.6%)로 농지임대 시장 공급의 대다수를 차지하는 것으로 나타났다. 이 집단의 핵심 요구는 수익 극대화가 아닌 자산 가치 보호(원상복구)인 것으로 나타났다. 농업 수입이 높은 소수 경영체는 합리적 판단에 따라 임대를 선택한다. 이 집단의 핵심 요구는 계약의 법적 안정성이었다.

이와 같이 농지임대차 시장은 참여자의 경제적 상황이나 참여 동기나 인식에 따라 다르게 적용되는 이중적인 구조 특징을 가지고 있다. 그렇기 때문에 농지임대차 관련 정책도 획일적인 정책을 적용하기보다는, 각 집단 혹은 그룹별 특성을 고려한 차별화된 정책이 요구된다.

### 1.3. 사회적·제도적 신뢰 구축을 위한 소프트웨어 정책 강화

농가의 농지임차 의향을 결정하는 데 있어 경제적 수익성보다는 사회적·제도적 요인이 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분석 결과에 의하면 농촌 지역사회에서 농지임차 정보 수집이 용이하고 기존 임대인과의 신뢰관계가 충분하다고 인식할수록 농지를 임차하려는 의향이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 지역 내 사회적 관계 인식 정도가 임차 의향에 가장 큰 긍정적인 영향을 미친다는 것이다. 그리고 농지임대차 관련 계약이 안정적이고 신뢰 가능하다고 인식할수록 농지임차 의향이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 농지임대차의 불안정한 계약 관행에 대한 임차인의 불신이 해소된다면 앞으로 잠재 임차 수요는 증가할 수 있다는 것을 의미한다. 반면에 수익성 인식은 상대적으로 영향력이 낮았다.

따라서 농지은행을 통한 임차 지원 같은 하드웨어적 정책만으로는 농지임대차 시장을 활성화하는 데 한계가 존재한다. 우리나라의 농지임대차 시장은 단순히 경제적 논리에 기반하기보다는 사회적 자본과 네트워크에 더 큰 영향을 받기 때문에, 농지임대차 시장의 소프트웨어에 해당하는 사회적·제도적 신뢰를 구축하는 정책을 강화해야 한다.

### 1.4. 논벼 중심에서 영농 형태별 맞춤형 지원체계로 전환

지금까지의 농지임대차 시장은 논벼 중심으로 시장 구조가 형성되어 있어, 과수나 시설농가 등 다른 분야 농업인들의 농지임대차 시장 접근이 어려웠다. 영농 형태별 농지의 잠재 임차 수요에 미치는 영향을 분석한 결과, 논벼 농가가 다른 작물 재배 농가에 비해 농지임차 수요가 매우 많은 것으로 나타났다. 마찬가지로 농지임대 시장 분석에서도 논벼 농가가 다른 농가에 비해 농지임대도 활성화되어 있음을 알 수 있다. 이는 논벼의 경우 대부분 기계화되어 매우 넓은 면적을 경작할 수 있지만, 논벼 이외의 작물을 재배하는 농가는 그렇지 못하기 때문에 농지임차 수

요가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

따라서 농지 관련 정책(농지임대차, 농업기반시설 설치 포함) 지원에 있어 논벼 농가 중심에서 벗어나 영농 형태별 맞춤형 정책 지원이 필요하다.

## 2. 제도개선과제

지금까지의 분석 결과를 종합하면 농지임대차 시장은 정책 요인들에 의한 시장 왜곡, 수요와 공급 주체의 상이한 특성으로 인한 수급 불일치, 그리고 시장 신뢰 기반의 취약함에 따른 거래 위축 등의 문제가 발생하고 있다.

이에 본 절에서는 농지임대차 시장 기능을 활성화하고, 나아가 농지이용의 효율성을 제고할 수 있는 구체적인 제도개선과제를 세 가지 측면에서 제시하고자 한다.

### 2.1. 시장 왜곡 해소를 위한 정책 인센티브 재설계

제5장에서 현행 직불금과 8년 자경 시 양도소득세 감면 지원제도는 농지소유자의 형식적 자경을 과도하게 유인하여 농지임대차 시장을 왜곡하는 주요 요인으로 작용하고 있다고 분석하였다. 이는 농지를 이용하고자 하는 실경작자의 농지 접근을 제한하는 효과를 나타낸다. 따라서 소유나 형식적 자경이 아닌 안정적 임대차하에서 실질적 경작이 이루어질 수 있는 방향으로의 제도개선이 필요하다.

#### 2.1.1. 공익직불제 개편을 통한 임대차 공급 유도

현행 공익직불제 소농 직불금은 직접 경작을 직불금 지급 조건으로 하고 있다. 이로 인해 고령농이나 비농업인 농지소유자가 직불금을 수령하기 위해 형식적 자경(위탁영농 포함)을 하게 만드는 요인으로 작용하고 있어, 농지임차를 원하는 청



년농이나 전업농의 농지 확보를 어렵게 한다. 따라서 고령 영세농가의 안정적 소득 보전이라는 정책 목표를 유지하면서 농지임대차 시장의 왜곡을 최소화하는 방향으로 제도개선이 필요하다. 이를 위해 다음 두 가지 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 일정 연령(예, 70세) 이상 고령 농업인이 소유하고 있는 소규모 농지에 한정하여, 농지은행과 같은 공적 시스템에 장기 임대를 하는 조건으로 직불금의 일부를 수급할 수 있도록 허용하는 방안을 검토해야 한다.

둘째, 농지은행에 10년 이상 장기 임대를 맡긴 고령 농업인에게 농지연금과 연제한 인센티브를 제공하는 방안이다. 예를 들어 농지은행에 10년 이상 장기 임대를 맡긴 고령 농업인에게는 농지연금 가입 기준을 완화하거나 월 지급액을 상향 조정하는 방식 등을 고려할 수 있다. 이는 고령 농업인이 직불금을 받기 위해 형식적 자경 대신 합법적 농지임대차 시장에 농지를 공급하고도 안정적 은퇴소득(연금)을 보장받을 수 있는 합리적 출구 전략을 마련해 준다.

## 2.1.2. 위장자경 근절을 위한 집행체계 강화

제5장 분석 결과에 의하면 비농업인 소유 농지에서 직불금의 임차료 귀속 효과가 매우 낮게 나타났는데, 이는 농업 현장에서 위장자경이 많다는 사실을 뒷받침하고 있다. 기존 선행연구에서도 8년 자경 시 양도소득세 감면이나 직불금 수급 자격을 얻기 위해 농지소유자가 위장자경하는 문제를 지적하였다(채광석 외, 2016). 이러한 문제를 해결하기 위해서는 제재 강화와 인센티브 제공이라는 두 가지 방향으로 대응이 필요하다.

첫째, 실경작 확인 시스템의 고도화가 필요하다. 이를 위해서 기존 농지 대장, 직불금 통합관리 시스템, 농업경영체 등록정보 간의 데이터 연계를 강화해야 한다. 특히 농지임대차 계약이 확인된 농지에 대해서는 직불금이 농지 대장에 기재된 임차인에게 직접 지급되도록 신청 및 수급 체계를 일원화해야 한다. 또한 드론 및 위성영상 분석 기술을 활용하여 상시 점검 체계를 마련하고, 불법행위가 확인될 경우 직불금을 환수하고 과태료를 부과하는 등 제재를 엄격히 집행함으로써 농

지 위장자경으로 발생하는 경제적 유인을 근본적으로 차단해야 한다.

둘째, 처벌만으로는 농지임대차의 음성적 거래를 차단하는 데 한계가 있다. 따라서 합법적 장기 임대차에 대한 유인책 마련이 필요하다. 구체적으로 농지소유자가 농지은행과 같은 공적 기관을 통해 장기(예, 10년 이상) 임대차 계약을 체결하고 이를 투명하게 신고할 경우, 자경 의무를 이행하지 않더라도 양도소득세 감면 혜택의 일부 또는 전부를 부여하는 방향으로 제도를 개선할 것을 제안한다.

## 2.2. 수요-공급 주체별 맞춤형 지원체계 구축

농지임대차 시장은 참여자의 경제적 상황이나 참여 동기나 인식에 따라 다르게 적용되는 이중적인 구조 특징을 가지고 있다. 예를 들어 농지임차인은 성장 지향적인 특성을 보인 반면, 농지임대인은 은퇴 준비형의 특성을 보인다. 따라서 농지임대차 정책 설계에서 있어서도 획일적 관점에서 벗어나 각 주체의 애로사항과 제도개선 요구사항에 맞는 맞춤형 지원체계를 구축해야 한다.

### 2.2.1. 수요자 특성을 고려한 맞춤형 임차 지원

농지임대차 시장 수요는 성장 지향형 농가와 생계 유지형 농가로 구분되는 것으로 분석되었다. 이들 그룹이 필요로 하는 제도개선 사항도 상이하다.

성장 지향형 농가의 안정적 경영 확장을 위해서는 금융 연계 지원이 요구된다. 특히 부채가 많은 농가들이 농지임차에 대한 수요가 많다는 점을 고려하여, 엄격한 심사를 거쳐 저금리 시설 및 운영자금 용자를 임차 지원과 연계하는 방안이 필요하다. 또한 농지은행이 분산된 농지를 집적화하여 농지임차 수요자에게 장기 공급하는 사업도 필요하다.

반면에 청년농과 신규 취농인에게는 농지임차를 통해 농업 진입의 장벽을 낮추는 방안이 필요하다. 이를 위해 이들에게 임차료의 일부를 직접 보조해 주거나, 또

는 농지은행이 보유한 비축농지나 위탁농지를 임대할 경우 초기(3~5년 정도) 임대료를 경감해 주는 방안이 필요하다.

### 2.2.2. 공급자 불안 해소 및 공급 유인 강화

농지임차 시장과 마찬가지로 농지임대 시장의 공급 문제에도 두 가지 다른 원인이 존재한다. 많은 고령 농업인들은 농지임대로 수입보다 농지 훼손에 따른 농지 자산가치 하락을 우려하여 농지임대를 기피한다. 또한 과도한 농가 부채를 가진 농가는 부채상환 압박에 비자발적 영농을 지속하며 경영 고착 상태에 머물러 있다.

이러한 각기 다른 농지임대 공급 장벽을 해소하기 위해, 우선 농지은행 임대농지를 대상으로 원상복구 보증제도 도입을 제안한다. 농지임대차 종료 시점에 농지 상태가 계약 시점보다 악화되었을 경우 공적 재원으로 이를 복원해 주는 제도이다. 이는 농지공급자들이 가장 큰 불안 요소를 해소하여 안심하고 농지임대 시장에 맡기도록 유도할 수 있을 것이다.

또한 과도한 농가 부채로 인해 영농은퇴를 하지 못하고 경영 고착 상태에 놓인 농가의 출구 전략을 지원해야 한다. 기존의 경영회생지원 농지매입사업을 확대하고 부채 관련 전문 컨설팅을 강화해야 한다. 특히 농지은행에 장기 임대 위탁하는 것을 조건으로 농가 채무 부담을 경감해 주는 연계 프로그램을 마련하여 이들 농지가 농지임대 시장에 원활히 공급될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

## 2.3. 시장 인프라 및 신뢰 기반 강화

분석 결과에 의하면 농지임대차 시장 참여자들의 의사결정에 있어 경제적 요인만큼이나 제도나 사람에 대한 신뢰가 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 공적인 농지임대차 시장 인프라를 강화하고 사회적 자본 축적을 확충하려는 노력이 필요하다.

### 2.3.1. 농지은행의 기능 고도화

농지은행의 역할을 단순히 중개 기능을 넘어, 농지임대차 시장 참여자들이 신뢰할 수 있는 종합 서비스 플랫폼으로 전환해야 한다. 이를 위해 분산된 농지를 집적화하고 농업 기반 시설을 정비하여 농지 가치를 증진한 후 임차인에게 농지를 임대하는 사업 등을 확대해야 한다. 또한 표준임대차 계약서 보급, 농지임대차 관련 법률 자문 제공, 분쟁 중재 등 안정적인 농지임대차 거래 지원 기능을 강화할 필요가 있다. 나아가 농지은행이 앞서 논의된 원상복구 보증 및 농가 부채 연계 임대 사업 등을 총괄 운영하여 농지임대차 시장의 중추적 역할을 담당하도록 하는 등, 현재 국정과제로 추진 중인 농지관리기구의 핵심 주체로 재편하는 것을 목표로 해야 할 것이다.

### 2.3.2. 사회적·제도적 신뢰 구축을 위한 소프트웨어 정책 실행

분석 결과에 의하면 농지임차는 지역사회의 인적 네트워크에 크게 의존하고 있어, 청년농 및 신규취농에게는 보이지 않는 장벽으로 작용하고 있다. 따라서 농지임대차 시장 활성화를 위해서는 단순히 농지임차료 지원과 같은 하드웨어적 접근보다 임차인과 임대인의 사회적·제도적 신뢰를 공고히 할 수 있는 소프트웨어 정책이 필요하다.

이를 위해서는 신규취농이나 청년농이 농촌 지역사회에 원활히 정착하고 농지 관련 정보도 쉽게 얻을 수 있는 멘토링 프로그램이나 영농은퇴를 앞둔 선배 농업인이 자신의 경험과 네트워크를 공유할 수 있는 커뮤니티 지원사업 등을 확대해야 한다. 이는 그동안 사적 영역에 머물러 있던 농지임대차 신뢰관계를 공식적 제도의 틀 안에 편입시켜 농지임대차 시장의 전반적인 투명성과 효율성을 높이는 데 기여할 것이다.

## 임차인(농지를 빌리는 사람) 대상 농지임대차 실태조사

### A. 일반현황

A1. 귀하의 성별은? ① 남 ② 여

A2. 귀하의 학력은? ① 초졸 이하 ② 중졸 ③ 고졸 ④ 대학(전문대포함) 졸업 이상

A3. 지난해 귀하의 농업생산활동으로 발생한 총 매출액은?

- ① 1천만원 미만 ② 1천만원 이상~2천만원 미만 ③ 2천만원 이상~4천만원 미만  
④ 4천만원 이상~6천만원 미만 ⑤ 6천만원 이상~8천만원 미만 ⑥ 8천만원 이상

A4. 귀하의 농가부채(가계용, 농업용, 겸업용 모두 포함)는 어느정도 수준입니까?

- ① 1천만원 미만 ② 1천만원 이상~5천만원 미만 ③ 5천만원 이상~1억원 미만  
④ 1억원 이상~2억원 미만 ⑤ 2억원 이상~3억원 미만 ⑥ 3억원 이상

A5. **현재** 귀하께서 주로 재배한 품목은 다음중 어디에 해당됩니까?

- ① 논벼 ② 채소 ③ 과수 ④ 전작 ⑤ 특작 ⑥ 화훼 ⑦ 축산 ⑧기타

※ 전작은 맥류, 잡곡, 두류, 서류 등을 의미합니다.

A6. 선생님의 농지 소유 및 이용 면적은 각각 얼마나 됩니까?

- ① 소유 농지 중 직접 경작하는 농지: 면적 (     )평 필지수 (     )필지  
② 소유 농지 중 남에게 빌려준 농지: 면적 (     )평 필지수 (     )필지

- ③ 소유 농지 중 논리는(휴경) 농지: 면적 (     )평 필지수 (     )필지  
 ④ 남에게서 빌려 농사짓는 농지: 면적 (     )평 필지수 (     )필지

A7. 선생님께서는 영농승계자 혹은 후계농업인이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

## B. 농지임차 경험

B1. [농지임차 경험] 선생님께서는 최근 3년 이내 농지를 임차한 경험이 있으십니까?

- ① 네 ☞ 문항 B1-1로 이동      ② 아니요 ☞ 문항 C1로 이동

B1-1. [농지은행] 농지은행 등을 통해 농지를 임차한 경험이 있습니까?

- ① 네      ② 아니요

B1-2. [있다면] 현재 임차 농지 면적은 몇 m<sup>2</sup>입니까?(주관식) (     )m<sup>2</sup>

B1-3. [계약 방식] 선생님께서는 현재 임차 중인 농지들의 계약 형태는 어떻게 되십니까?

전체 임차중인 필지 수	서면계약 필지 수 (표준임대차계약서 사용)	서면계약 필지 수 (비공식 서식 사용)	구두계약 필지 수

B1-4. [계약 기간] 선생님께서는 현재 임차 중인 농지들의 계약 기간은 어떻게 되십니까?

전체 임차 중인 필지 수	1년 계약 필지 수	2년 계약 필지 수	3년 계약 필지 수	4년 계약 필지 수	5년 계약 필지 수	6년 이상 계약 필지 수

B2. [임차면적 변화] 선생님께서는 최근 3년(2022년 대비 2025년 현재) 사이 임차 면적이 어떻게 변화되었습니까?

- ① 크게 증가하였다 (임차면적이 20% 이상 증가)
- ② 조금 증가하였다 (임차면적이 5~20% 증가)
- ③ 거의 변화 없다 (임차면적이  $\pm 5\%$  이내)
- ④ 조금 감소하였다 (임차면적이 5~20% 감소)
- ⑤ 크게 감소하였다 (임차면적이 20% 이상 감소)

B3. [임차 이유] 선생님께서는 농지를 어떤 이유로 임차하였습니까?

- ① 지역 내 농지 매물 희소성으로 인해 매입 대신 임차 선택
- ② 소득 확대를 위해
- ③ 정부 보조금이나 정책 참여 조건 충족을 위해
- ④ 매입 자금이 부족해서
- ⑤ 영농을 시작한지 얼마 되지 않아 부담을 줄이기 위해
- ⑥ 가족 또는 지인의 권유로
- ⑦ 기타( )

B4. [협상력] 농지 임대차 계약 시 임차료 혹은 임차조건 협상에서 귀하의 의견이 얼마나 반영되었다고 생각하십니까?

- ① 전혀 반영되지 않음                      ② 다소 반영되지 않음                      ③ 보통
- ④ 다소 반영됨                              ⑤ 매우 많이 반영됨

B5. 현재 임차료 수준이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 매우 낮다 ② 다소 낮다 ③ 적절하다 ④ 다소 높다 ⑤ 매우 높다

B6. [임차 어려움] 농지 임차과정에서 아래의 불안 또는 어려움의 경험을 하였습니다습니까?

구분	전혀 그렇지 않다	거의 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	매우 그렇다
	1	2	3	4	5
집에서 거리가 가까운 임차 농지를 찾기 어려움					
기반정비가 잘 갖추어진 임차 농지를 찾기 어려움					
임대인과의 계약조건 협상이 어려움					
임대차 계약의 구두 진행으로 인한 법적 불안정					
계약 기간이 짧아 경영 계획 수립이 어려움					
높은 임대료 수준에 따른 계약의 어려움					
농지법 등 농지임대차 관련 제도 이해 부족					
농지은행 등을 통한 임차 절차가 복잡하거나 비효율적					
지역 내 임대차 정보의 부족함					
임대인과의 인간관계·신뢰 문제					

B6-1. [임차 어려움] 위 B4번 문항 중 가장 큰 어려움 1가지만 선택해 주세요.

- ① 집에서 거리가 가까운 임차 농지를 찾기 어려움
- ② 기반정비가 잘 갖추어진 임차 농지를 찾기 어려움
- ③ 임대인과의 계약조건 협상이 어려움
- ④ 임대차 계약의 구두 진행으로 인한 법적 불안정
- ⑤ 계약 기간이 짧아 경영 계획 수립이 어려움
- ⑥ 임대료 수준이 과도하게 높음
- ⑦ 농지법 등 관련 제도 이해 부족
- ⑧ 농지은행 등을 통한 임차 절차가 복잡하거나 비효율적
- ⑨ 지역 내 임대차 정보가 부족함
- ⑩ 임대인과의 인간관계·신뢰 문제
- ⑪ 기타 ( )



## C. 농지임차에 대한 인식

### C1. [제도 인식] 농지임대차 제도 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
나는 현재의 농지임대차 제도의 내용을 충분히 이해하고 있다					
농지은행(농어촌공사)과 같은 공공기관을 통한 임대차가 일반 개인간 임대차보다 더 안전하다고 생각한다					
표준임대차계약서의 존재와 내용을 알고 있다					
정부 정책 및 제도가 농지임차인을 보호하지 않는다고 생각한다					

### C2. [수익성 인식] 농지임대차 수익성에 대한 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
현재 임차한 농지 또는 임차를 고려했던 농지의 영농 수익성은 만족스럽다					
임차 농지를 통해 매년 안정적인 소득을 기대할 수 있다고 생각한다					
현재 임차료 수준이 농업수익을 고려했을 때 적정하다고 생각한다.					

### C3. [사회적 인식] 농지임대차에 대한 심리 및 사회적 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
공공 중개 기관(농지은행 등)보다 개인 간 계약이 더 신뢰된다					
장기임대 계약이 보장되지 않아 임차가 꺼려진다					
농지 임차 후, 임대인이 중도 회수할 위험이 있다					
농지를 구입하는 것보다 임차하는 것이 더 합리적이다					
농지를 임차할 정보가 주변에 충분히 있다					
빌리고 싶은 땅이 있어도 임대인과의 신뢰관계가 충분하지 못하여 빌리지 못한다					

## D. 농지임차 의향

D1. [임차 의향] 선생님께서는 향후 농지 임차할 계획(기존 임차 포함)이 있습니까?

- ① 네 ☞ 문항 D2로 이동    ② 아니요 ☞ 문항 D1-1로 이동

D1-1. [중단 이유] 앞으로 농지를 임차할 계획이 없다면 아래의 이유 때문인가요?

이유	예	아니요
고령으로 영농을 중단할 계획이기 때문에		
자가 농지로 충분하여 추가 임차 필요가 없어서		
임차 농지 관리가 어렵고 번거로워서		
임대차 계약이 불안정하고 법적으로 보호받지 못한다고 느껴서		
임대료가 지나치게 높다고 느껴서		
농지은행 등 제도 이용이 불편하고 절차가 복잡해서		
임대차 시장에 대한 정보가 부족해서		
임대인과과의 관계에서 불편함 또는 갈등 경험 있어서		
법·제도적으로 농지임대차를 제한하기 때문에		

D1-2. [향후의향] 향후 다음과 같은 조건이 보장된다면 농지를 다시 임차할 의향이 있습니까?

질문	전혀 없음	없음	보통	있음	매우 있음
임대차 계약의 안정성이 법적으로 보장될 경우					
임대료 수준이 현실화되고 투명하게 공개될 경우					
장기 임대 가능하고 중도 해지 우려가 없을 경우					
농지은행 등 공공기관을 통해 임차가 간편해질 경우					
농지법에서 농지임대차를 제한하지 않을 경우					

D2. 농지은행(농어촌공사) 중개를 통해 농지를 임차할 의향이 있습니까?

- ① 전혀 없음    ② 별로 없음    ③ 보통    ④ 어느 정도 있음    ⑤ 매우 있음

- ① 저렴한 임차료
- ② 기반시설 정비(관수 등)
- ③ 장기계약 가능성
- ④ 작업 접근성 양호
- ⑤ 토양 상태
- ⑥ 정책지원 대상(직불제 등) 여부
- ⑦ 기타 ( )

① 매우 낮다 ② 다소 낮다 ③ 적절하다 ④ 다소 높다 ⑤ 매우 높다

① 매우 감소할 것 같다    ② 다소 감소할 것 같다    ③ 변화 없을 것 같다  
④ 다소 증가할 것 있다    ⑤ 매우 증가할 것 같다

① 매우 감소할 것 같다    ② 다소 감소할 것 같다    ③ 변화 없을 것 같다  
④ 다소 증가할 것 있다    ⑤ 매우 증가할 것 같다

D6-1. [의향면적] 임차료가 현 수준(2024년 통계청 기준 전국 평균 농지임차료는 ㎡당 300원, 평당 1,000원 수준)보다 10%(㎡당 30원, 평당 100원 수준) 하락한다면, 선생님께서는 임차할 농지면적은 지금보다 얼마나 달라질 것 같습니다.  
( )%

E. 농지임대차 제도에 대한 인식

□ 정부는 ‘2025년 주요 업무 추진계획’에서 “농촌 발전과 농산업 성장을 위한 농지제도 틀 전환”을 제시하면서, 비농업인의 농지소유 규제를 완화하고 임대차를 활성화한다는 내용을 발표하였음.

E1. 임대차 제한 완화 정책(임대조건 완화, 법인 단독 농지이용증진사업 가능)이 향후 농지임대차 활성화에 기여할 것으로 생각하십니까?

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

E2. 선생님께서 임차인(농지를 빌리는 사람) 입장에서 다음의 제도 개선 항목들에 대해 귀하의 필요 인식을 평가해 주세요

질문	매우 필요	필요	보통	별로 필요하지 않음	전혀 필요하지 않음
임대차 계약의 표준화 및 서면 계약 의무화					
임대차 계약 갱신·해지 기준 명확화					
장기 임대차 유도를 위한 세제·금융 지원					
농지은행 등 공공임대차 관리를 통한 임차 접근성 개선					
임대료 및 임대차 정보 제공 등 공공 정보시스템 구축					
청년농 대상 우선 임차 배정 제도					
임대차 분쟁 상담 및 중재 기구 신설					

E2-1. 선생님께서는 위 제도 개선 항목 중에서 가장 제도개선이 필요하다고 생각하는 것은 무엇입니까?

- ① 임대차 계약의 표준화 및 서면 계약 의무화
- ② 임대차 계약 갱신·해지 기준 명확화
- ③ 장기 임대차 유도를 위한 세제·금융 지원
- ④ 농지은행 등 공공임대차 관리를 통한 임차 접근성 개선
- ⑤ 임대료 및 임대차 정보 제공 등 공공 정보시스템 구축
- ⑥ 청년농 대상 우선 임차 배정 제도
- ⑦ 임대차 분쟁 상담 및 중재 기구 신설
- ⑧ 기타 (                                  )

E3. 현행 농지법에서는 임대차 최소기간을 3년(다년생식을 재배지 제외)으로 하고 있습니다. 선생님께서는 농지를 임차하는 사람 입장에서 최소 임대차 보장기간 몇 년이 적당하다고 생각하십니까?

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년(현재 수준) ④ 4년 ⑤ 5년  
⑥ 6년 ⑦ 7년 ⑧ 8년 ⑨ 9년 ⑩ 10년 ⑪ 기타( )년

E3-1. 현행 농지법에서는 **다년생식을 재배지**(여러 해 동안 생존하는 식물, 예 과수 등)의 임대차 최소기간을 5년으로 하고 있습니다. 선생님께서는 **다년생 식물을 재배하는 임차인 입장에서** 최소 임대차 보장기간 몇 년이 적당하다고 생각하십니까?

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년(현재 수준) ④ 4년 ⑤ 5년  
⑥ 6년 ⑦ 7년 ⑧ 8년 ⑨ 9년 ⑩ 10년 ⑪ 기타( )년

E3-2. 친환경농업을 지속적으로 실천하기 위해서는 일정 기간 이상의 안정적인 농지 사용이 필요합니다. 선생님께서 생각하시기에, **친환경농업을 안정적으로 실천하기 위해 필요한 최소 임대차 보장기간은 몇 년이 적당하다고 생각하십니까?**

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년(현재 수준) ④ 4년 ⑤ 5년  
⑥ 6년 ⑦ 7년 ⑧ 8년 ⑨ 9년 ⑩ 10년 ⑪ 기타( )년

■ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

## 임대인(농지를 빌려주는 사람) 대상 농지임대차 실태조사

### A. 일반현황

A1. 귀하의 영농경력은? (            )년

A2. 귀하의 학력은? ①초졸 이하 ②중졸 ③고졸 ④대학(전문대포함) 졸업 이상

A3. 지난해 귀하의 농업생산활동으로 발생한 총 매출액은?

- ①1천만원 미만 ②1천만원 이상~2천만원 미만 ③2천만원 이상~4천만원 미만  
④4천만원 이상~6천만원 미만 ⑤6천만원 이상~8천만원 미만 ⑥8천만원 이상

A4. 귀하의 농가부채(가계용, 농업용, 겸업용 모두 포함)는 어느정도 수준입니까?

- ①1천만원 미만 ②1천만원 이상~5천만원 미만 ③5천만원 이상~1억원 미만  
④1억원 이상~2억원 미만 ⑤2억원 이상~3억원 미만 ⑥3억원 이상

A5. **현재** 귀하께서 주로 재배한 품목은 다음중 어디에 해당됩니까?

- ①논벼 ②채소 ③과수 ④전작 ⑤특작 ⑥화훼 ⑦축산 ⑧기타

A6. 선생님의 농지 소유 및 이용 면적은 각각 얼마나 됩니까?

- ① 소유 농지 중 직접 경작하는 농지: 면적 (        )평 필지수 (        )필지  
② 소유 농지 중 남에게 빌려준 농지: 면적 (        )평 필지수 (        )필지  
③ 소유 농지 중 놀리는(휴경) 농지: 면적 (        )평 필지수 (        )필지  
④ 남에게서 빌려 농사짓는 농지: 면적 (        )평 필지수 (        )필지

A7. 선생님께서는 영농승계자 혹은 후계농업인이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

## B. 농지임대(농지를 타인에게 빌려주는 것) 경험

B1. [농지임대 경험] 선생님께서는 최근 3년 이내 농지를 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)한 경험이 있으십니까?

- ① 네 ☞ 문항 B1-1로 이동      ② 아니요 ☞ 문항 B7로 이동

B1-1. [있다면] 현재 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)농지 면적 몇 m<sup>2</sup>입니까?(주관식)  
(      )m<sup>2</sup>

B1-2. [농지은행] 농지은행 등을 통해 농지를 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)한 경험이 있습니까?

- ① 네      ② 아니요

B1-3. [임대 관계] 임대한 농지를 이용한 임차인과의 관계는? (복수 응답 가능)

- ① 친족 ② 지인 ③ 농지은행 등 공공기관 ④ 모르는 사람 ⑤ 기타 (      )

B1-4. [계약 방식] 선생님께서는 현재 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것) 중인 농지들의 계약 형태는 어떻게 되십니까?

전체 임대중인 필지 수	서면계약 필지 수 (표준임대차계약서 사용)	서면계약 필지 수 (비공식 서식 사용)	구두계약 필지 수

B1-5. [계약 기간] 선생님께서는 현재 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것) 중인 농지들의 계약 기간은 어떻게 되십니까?

전체 임대 중인 필지 수	1년 계약 필 지 수	2년 계약 필 지 수	3년 계약 필지 수	4년 계약 필 지 수	5년 계약 필 지 수	6년 이상 계 약 필지 수

B2. [임대면적 변화] 선생님께서는 최근 3년(2022년 대비 2025년 현재) 사이 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것) 면적이 어떻게 변화되었습니까?

- ① 크게 증가하였다 (임대면적이 20% 이상 증가)
- ② 조금 증가하였다 (임대면적이 5~20% 증가)
- ③ 거의 변화 없다 (임대면적이  $\pm 5\%$  이내)
- ④ 조금 감소하였다 (임대면적이 5~20% 감소)
- ⑤ 크게 감소하였다 (임대면적이 20% 이상 감소)

B3. [임대 이유] 선생님께서는 농지를 어떤 이유로 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)하였습니까?

- ① 고령·건강 문제로 직접 농사를 짓기 어려워서
- ② 본업 또는 타 직업 병행으로 인해 영농에 집중하기 어려워서
- ③ 후계농 또는 가족 중에 영농 승계자가 없어서
- ④ 자경보다는 임대가 더 효율적(경제적)이라고 판단해서
- ⑤ 주변 농가의 요청이나 농지은행이나 지자체 등을 통해 공공 임대를 권유받아서
- ⑥ 기타 ( )



B4. [임대 어려움] 농지 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)과정에서 아래의 불안 또는 어려움의 경험을 하였습니다습니까?

구분	전혀 그렇지 않다	거의 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	매우 그렇다
	1	2	3	4	5
임차인과의 계약조건 협상이 어려움					
임대차 계약의 구두 진행으로 인한 법적 불안정					
계약 기간이 짧거나 중도 해지 우려가 큼					
직불금·보조금 등 정부 지원에서 임대인 불이익이 존재					
농지법 등 농지임대차 관련 제도 이해 부족					
농지은행 등을 통한 임대 절차가 복잡하거나 비효율적					
지역 내 임대차 정보(임대료 수준, 임차인)의 부족함					
임차인과의 인간관계·신뢰 문제					

B4-1. [임대 어려움] 위 B4번 문항 중 가장 큰 어려움 1가지만 선택해 주세요.

- ① 임차인과의 계약조건 협상이 어려움
- ② 임대차 계약의 구두 진행으로 인한 법적 불안정
- ③ 계약 기간이 짧거나 중도 해지 우려가 큼
- ④ 직불금·보조금 등 정부 지원에서 임대인 불이익이 존재
- ⑤ 농지법 등 농지임대차 관련 제도 이해 부족
- ⑥ 농지은행 등을 통한 임대 절차가 복잡하거나 비효율적
- ⑦ 지역 내 임대차 정보(임대료 수준, 임차인)의 부족함
- ⑧ 임차인과의 인간관계·신뢰 문제
- ⑨ 기타 ( )



## C. 농지임대에 대한 인식

### C1. [제도 인식] 농지임대차 제도 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
나는 농지임대차 제도의 내용(관련 법·계약 절차 등)을 잘 이해하고 있다					
우리나라 농지임대차 제도는 임대인과 임차인의 권리를 균형 있게 보호한다					
농지임대차 계약 절차와 행정 처리는 간단하고 편리하다					
농지임대차 제도는 농지 이용 효율성을 높인다					
정부·지자체가 제공하는 농지임대차 관련 정보는 충분하고 신뢰할 수 있다					

### C2. [수익성 인식] 농지임대차 수익성에 대한 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
농지를 임대하는 것은 직접 경작하는 것보다 수익성이 높다					
현재의 임대료 수준은 농지를 임대하기에 충분히 매력적이다					
농지임대는 장기적으로 토지 가치 상승에 도움이 된다					
농지를 임대하는 것은 다른 투자 수단에 비해 위험이 적다					

### C3. [계약안정성 인식] 농지임대 계약의 안정성 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
농지임대차 계약은 법적 분쟁 발생 가능성이 낮다					
임대차 계약 갱신은 안정적으로 이루어진다					
임차인이 계약 조건을 성실히 이행한다고 믿을 수 있다					
표준 농지임대차계약서나 현행 농지임대차 제도가 임대차 안정성을 보장한다					
농지임대 시 토지 훼손이나 관리 부실 우려가 크지 않다					

C4. [자산 유지 동기 인식] 농지의 자산 유지 동기 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
농지를 직접 보유·관리하는 것이 자산 가치를 지키는 데 더 유리하다.					
향후 개발 가능성 때문에 농지를 직접 보유하고 싶다.					
가족이나 지인이 농지를 경작하는 것이 바람직하다.					
농지는 중요한 자산이므로 임대보다는 보유가 우선이다.					
임대를 하면 향후 매매나 활용에 제약이 생길 수 있다.					

C5. [심리적 인식] 농지임대에 대한 심리적 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
농지임대는 토지 소유자에게 심리적 불안을 준다.					
낯선 사람에게 농지를 맡기는 것이 꺼려진다.					
농지임대를 하면 해당 농지에 대한 주인의식이 약해질 수 있다					
농지임대는 전통적으로 바람직하지 않다는 인식이 있다.					
농지는 가능한 한 직접 관리해야 마음이 편하다					

## D. 농지임대 의향

D1. [임대 의향] 선생님께서는 향후 농지 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)할 계획(기  
존 임대 포함)이 있습니까?

- ① 네 ☞ 문항 D2로 이동    ② 아니요 ☞ 문항 D1-1로 이동

D1-1. [이유] 앞으로 농지를 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)할 계획이 없다면 아래의  
이유 때문인가요?

**(중복응답 가능, 해당되는 항목에 모두 응답해주세요)**

- ① 고령으로 인해 더 이상 외부인과의 거래를 원하지 않아서  
② 과거 임차인과의 갈등 또는 불신 경험이 있어서

- ☞ **응답완료 후 문항 D4로 이동**

① 1년 이내    ② 1~2년 사이    ③ 2~3년 사이    ④ 3~4년 사이  
⑤ 4~5년 사이    ⑥ 5년 이후

① 전혀 없음    ② 별로 없음    ③ 보통    ④ 어느 정도 있음    ⑤ 매우 있음

① 매우 낮다 ② 다소 낮다 ③ 적절하다 ④ 다소 높다 ⑤ 매우 높다

① 매우 감소할 것 같다    ② 다소 감소할 것 같다    ③ 변화 없을 것 같다  
④ 다소 증가할 것 있다    ⑤ 매우 증가할 것 같다

부록 | 153



E1-1. 선생님께서는 위 제도 개선 항목 중에서 가장 제도개선이 필요하다고 생각하는 것은 무엇입니까?

- ① 임대차 계약의 표준화 및 서면 계약 의무화
- ② 임대차 계약 갱신·해지 기준 명확화
- ③ 임대료 지급보증(보증보험·에스크로) 의무(미지급 리스크 차단)
- ④ 장기임대차시 원상복구 의무 및 복구비용 보증 의무화
- ⑤ 공적 분쟁조정기구 신속 처리(기한 설정)
- ⑥ 임차농지의 불법시설·용도변경시 제재 강화(신속 해지·원상복구)
- ⑦ 지역 표준임대료 공시 강화(유형·등급별 고시로 협상 기준 마련 및 가격 투명성 ↑)
- ⑧ 임대차 정보 제공 등 공공 정보시스템 구축
- ⑨ 농지 장기임대시 세제혜택 제공(장기계약 유도)
- ⑩ 상속·공동소유 대리권 간소화(전자 위임으로 거래 마찰 ↓)
- ⑪ 기타 ( )

E2. 현행 농지법에서는 임대차 최소기간을 3년(**다년생식물 재배지 제외**)으로 하고 있습니다. 선생님께서는 **농지를 빌려주는 사람 입장에서** 최소 임대차 보장기간 몇 년이 적당하다고 생각하십니까?

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년(현재 수준) ④ 4년 ⑤ 5년
- ⑥ 6년 ⑦ 7년 ⑧ 8년 ⑨ 9년 ⑩ 10년 ⑪ 기타( )년

E2-1. 현행 농지법에서는 **다년생식물 재배지**(여러 해 동안 생존하는 식물, 예 과수 등)의 임대차 최소기간을 5년으로 하고 있습니다. 선생님께서는 **농지를 빌려주는 사람 입장에서 다년생 식물을 재배하는 경우** 최소 임대차 보장기간 몇 년이 적당하다고 생각하십니까?

- ① 1년 ② 2년 ③ 3년(현재 수준) ④ 4년 ⑤ 5년
- ⑥ 6년 ⑦ 7년 ⑧ 8년 ⑨ 9년 ⑩ 10년 ⑪ 기타( )년

E2-2. 친환경농업을 지속적으로 실천하기 위해서는 일정 기간 이상의 안정적인 농지 사용이 필요합니다. 선생님께서 생각하시기에, **농지를 빌려주는 사람 입장에서 친환경농업을 안정적으로 실천하기 위해 필요한 최소 임대차 보장기간**은 몇 년이 적당하다고 생각하십니까?

- ① 1년   ② 2년   ③ 3년(현재 수준)   ④ 4년   ⑤ 5년  
⑥ 6년   ⑦ 7년   ⑧ 8년                      ⑨ 9년   ⑩ 10년   ⑪ 기타( )년

■ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다.



## 비농업인 중 농지를 소유하고 있는 사람 대상 설문조사

### A. 일반현황

A1. 귀하는 현재 농지를 소유(매매, 상속, 증여 등의 형태로 취득)하고 계십니까?

※ 대지나 임야가 아닌 농지입니다.

① 아니요    ② 예

**☞ ① 응답자 설문 중단**

A2. 귀하의 성별은?    ① 남    ② 여

A3. 귀하의 연령은?

① 10대    ② 20대    ③ 30대    ④ 40대    ⑤ 50대

⑥ 60대 이상

**☞ ① 응답자 설문 중단**

A4. 귀하의 학력은?    ① 초졸 이하    ② 중졸    ③ 고졸    ④ 대재 이상

A5. 귀하의 거주지역은?

(            ) 시·도            (    ) 시·군

A6. 귀하의 직업은 다음 중 어디에 해당됩니까?

- ① 농업/어업/임업
- ② 자영업(종업원 9명 이하의 소규모 업소주인 및 가족 종사자, 목공소주인, 개인택시운전사 등)
- ③ 판매/서비스직(상점 점원, 판매직, 영업직, 운전기사, 서비스업소 종업원, 보험설계사, 간호사 등)
- ④ 기능/숙련공(생산직, 숙련공, 기능공, 선반공, 목공 등)
- ⑤ 일반 작업직(청소원, 경비, 방범, 배달원, 일용직 등)
- ⑥ 사무/기술직(차장급 이하 사무직, 엔지니어, 6급 이하 공무원, 직업군인, 평교사 등)
- ⑦ 경영/관리직(5급 이상 공무원, 기업체 부장 이상, 교장&#8228;교감 등)
- ⑧ 전문/자유직(변호사, 의사, 약사, 건축사, 대학교수 등)
- ⑨ 전업 주부(가사에만 종사하는 부인)
- ⑩ 학생
- ⑪ 무직
- ⑫ 기타(기재 :                      )

**☞ ① 응답자 설문 중단**

A7. 귀하의 세후 평균 월소득은 어느 정도입니까?

- ① 1백만원 미만    ② 1백만원 이상~2백만원 미만    ③ 3백만원 이상~5백만원 미만
- ④ 5백만원 이상~7백만원 미만    ⑤ 7백만원 이상~1천만원 미만    ⑥ 1천만원 이상

## B. 농지임대(농지를 타인에게 빌려주는 것) 경험

B1. [농지임대 경험] 선생님께서는 최근 3년 이내 농지를 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)한 경험이 있으십니까?

- ① 네 ☞ 문항 B1-1로 이동      ② 아니요 ☞ 문항 B5로 이동

B1-1. [있다면] 현재 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)농지 면적 몇 m<sup>2</sup>입니까?(주관식)  
(      )m<sup>2</sup>

B1-2. [농지은행] 농지은행 등을 통해 농지를 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)한 경험이 있습니까?

- ① 네      ② 아니요

B1-3. [임대 관계] 임대한 농지를 이용한 임차인과의 관계는? (복수 응답 가능)

- ① 친족   ② 지인   ③ 농지은행 등 공공기관   ④ 모르는 사람   ⑤ 기타 (      )

B1-4. [계약 방식] 선생님께서는 현재 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것) 중인 농지들의 계약 형태는 어떻게 되십니까?

전체 임대중인 필지 수	서면계약 필지 수 (표준임대차계약서 사용)	서면계약 필지 수 (비공식 서식 사용)	구두계약 필지 수

B1-5. [계약 기간] 선생님께서는 현재 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것) 중인 농지들의 계약 기간은 어떻게 되십니까?

전체 임대 중인 필지 수	1년 계약 필지 수	2년 계약 필지 수	3년 계약 필지 수	4년 계약 필지 수	5년 계약 필지 수	6년 이상 계약 필지 수

B2. [임대 어려움] 농지 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)과정에서 아래의 불안 또는 어려움의 경험을 하였습니다습니까?

구분	전혀 그렇지 않다	거의 그렇지 않다	보통	약간 그렇다	매우 그렇다
	1	2	3	4	5
임차인과의 계약조건 협상이 어려움					
임대차 계약의 구두 진행으로 인한 법적 불안정					
계약 기간이 짧거나 중도 해지 우려가 큼					
직불금·보조금 등 정부 지원에서 임대인 불이익이 존재					
농지법 등 농지임대차 관련 제도 이해 부족					
농지은행 등을 통한 임대 절차가 복잡하거나 비효율적					
지역 내 임대차 정보(임대료 수준, 임차인)의 부족함					
임차인과의 인간관계·신뢰 문제					

B2-1. [임대 어려움] 위 B4번 문항 중 가장 큰 어려움 1가지만 선택해 주세요.

- ① 임차인과의 계약조건 협상이 어려움
- ② 임대차 계약의 구두 진행으로 인한 법적 불안정
- ③ 계약 기간이 짧거나 중도 해지 우려가 큼
- ④ 직불금·보조금 등 정부 지원에서 임대인 불이익이 존재
- ⑤ 농지법 등 농지임대차 관련 제도 이해 부족
- ⑥ 농지은행 등을 통한 임대 절차가 복잡하거나 비효율적
- ⑦ 지역 내 임대차 정보(임대료 수준, 임차인)의 부족함
- ⑧ 임차인과의 인간관계·신뢰 문제
- ⑨ 기타 ( )

B3. [협상력] 농지 임대차 계약 시 임대료(**농지를 빌려주고 받는 대가**) 혹은 임대(**농지를 타인에게 빌려주는 것**)조건 협상에서 귀하의 의견이 얼마나 반영되었다고 생각하십니까?

- ① 전혀 반영되지 않음 ② 다소 반영되지 않음 ③ 보통
- ④ 다소 반영됨 ⑤ 매우 많이 반영됨

B4. 현재 임대료(**농지를 빌려주고 받는 대가**)는 수준이 적정하다고 생각하십니까?

- ① 매우 낮다 ② 다소 낮다 ③ 적절하다 ④ 다소 높다 ⑤ 매우 높다

☞ 응답 후 C1 문항으로 이동

B5. [임대하지 않는 이유] 농지를 임대(**농지를 타인에게 빌려주는 것**)하지 않는 이유는 무엇입니까? (**중복응답 가능, 해당되는 항목에 모두 응답해주세요**)

- ① 직접 경작 의향이 있음
- ② 임대 후 토지 훼손 또는 관리 부실 우려
- ③ 임대차 계약 해지·갱신 등 법적 분쟁 우려
- ④ 임대료 수준이 만족스럽지 않아서
- ⑤ 임차인의 신뢰 부족 (경작 능력, 성실성 등)
- ⑥ 향후 개발 또는 농지매각 등 다른 활용 계획이 있어서
- ⑦ 농지임대차에 대한 행정 절차가 번거롭거나 복잡해서
- ⑧ 농지를 임대할 경우 세금 감면 및 정부보조금 등 정책상 불이익 우려
- ⑨ 기타 ( )

## C. 농지임대에 대한 인식

### C1. [제도 인식] 농지임대차 제도 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
나는 농지임대차 제도의 내용(관련 법·계약 절차 등)을 잘 이해하고 있다					
우리나라 농지임대차 제도는 임대인과 임차인의 권리를 균형 있게 보호한다					
농지임대차 계약 절차와 행정 처리는 간단하고 편리하다					
농지임대차 제도는 농지 이용 효율성을 높인다					
정부·지자체가 제공하는 농지임대차 관련 정보는 충분하고 신뢰할 수 있다					

### C2. [수익성 인식] 농지임대차 수익성에 대한 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
농지를 임대하는 것은 직접 경작하는 것보다 수익성이 높다					
현재의 임대료 수준은 농지를 임대하기에 충분히 매력적이다					
농지임대는 장기적으로 토지 가치 상승에 도움이 된다					
농지를 임대하는 것은 다른 투자 수단에 비해 위험이 적다					

### C3. [계약안정성 인식] 농지임대 계약의 안정성 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
농지임대차 계약은 법적 분쟁 발생 가능성이 낮다					
임대차 계약 갱신은 안정적으로 이루어진다					
임차인이 계약 조건을 성실히 이행한다고 믿을 수 있다					
표준 농지임대차계약서나 현행 농지임대차 제도가 임대차 안정성을 보장한다					
농지임대 시 토지 훼손이나 관리 부실 우려가 크지 않다					

C4. [자산 유지 동기 인식] 농지의 자산 유지 동기 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
농지를 직접 보유·관리하는 것이 자산 가치를 지키는 데 더 유리하다.					
향후 개발 가능성 때문에 농지를 직접 보유하고 싶다.					
가족이나 지인이 농지를 경작하는 것이 바람직하다.					
농지는 중요한 자산이므로 임대보다는 보유가 우선이다.					
임대를 하면 향후 매매나 활용에 제약이 생길 수 있다.					

C5. [심리적 인식] 농지임대에 대한 심리적 인식[5점 척도 질문]

(1=전혀 그렇지 않다 / 2=그렇지 않다 / 3=보통이다 / 4=그렇다 / 5=매우 그렇다)

질문	1	2	3	4	5
농지임대는 토지 소유자에게 심리적 불안을 준다.					
낯선 사람에게 농지를 맡기는 것이 꺼려진다.					
농지임대를 하면 해당 농지에 대한 주인의식이 약해질 수 있다					
농지임대는 전통적으로 바람직하지 않다는 인식이 있다.					
농지는 가능한 한 직접 관리해야 마음이 편하다					

## D. 농지임대 의향

D1. [임대 의향] 선생님께서는 향후 농지 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)할 계획(기존 임대 포함)이 있습니까?

- ① 네 ☐ 문항 D2로 이동    ② 아니요 ☐ 문항 D1-1로 이동

D1-1. [이유] 앞으로 농지를 임대(농지를 타인에게 빌려주는 것)할 계획이 없다면 아래의 이유 때문인가요?(중복응답 가능, 해당되는 항목에 모두 응답해주세요)

- ① 고령으로 인해 더 이상 외부인과의 거래를 원하지 않아서  
 ② 과거 임차인과의 갈등 또는 불신 경험이 있어서  
 ③ 임대차 계약 후 직불금 또는 보조금 수령에서 불이익이 발생해서

- ☞ 응답완료 후 문항 D3로 이동



D5-1. [의향면적] 임대료가 현 수준(2024년 통계청 기준 전국 평균 농지임대료는 ㎡당 300원, 평당 1,000원 수준)보다 10%(㎡당 30원, 평당 100원 수준) 하락한다면, 선생님께서는 임대할 농지면적은 지금보다 얼마나 달라질 것 같습니다.

( )%

### E. 농지임대차 제도에 대한 인식

E1. 선생님께서 **임대인(농지를 빌려주는 사람) 입장에서** 다음의 제도 개선 항목들에 대해 귀하의 필요 인식을 평가해 주세요

질문	매우 필요	필요	보통	별로 필요 하지 않음	전혀 필요 하지 않음
임대차 계약의 표준화 및 서면 계약 의무화					
임대차 계약 갱신·해지 기준 명확화					
임대료 지급보증(보증보험·에스크로) 의무(미지급 리스크 차단)					
장기임대차시 원상복구 의무 및 복구비용 보증 의무화					
공적 분쟁조정기구 신속 처리(기한 설정)					
임차농지의 불법시설·용도변경시 제재 강화(신속 해지·원상복구)					
지역 표준임대료 공시 강화(유형·등급별 고시로 협상 기준 마련 및 가격 투명성 ↑)					
임대차 정보 제공 등 공공 정보시스템 구축					
농지 장기임대시 세제혜택 제공(장기계약 유도)					

E1-1. 선생님께서는 위 제도 개선 항목 중에서 가장 제도개선이 필요하다고 생각하는 것은 무엇입니까?

- ① 임대차 계약의 표준화 및 서면 계약 의무화
- ② 임대차 계약 갱신·해지 기준 명확화
- ③ 임대료 지급보증(보증보험·에스크로) 의무(미지급 리스크 차단)
- ④ 장기임대차시 원상복구 의무 및 복구비용 보증 의무화
- ⑤ 공적 분쟁조정기구 신속 처리(기한 설정)

- ⑥ 임차농지의 불법시설·용도변경시 제재 강화(신속 해지·원상복구)
- ⑦ 지역 표준임대로 공시 강화(유형·등급별 고시로 협상 기준 마련 및 가격 투명성 ↑)
- ⑧ 임대차 정보 제공 등 공공 정보시스템 구축
- ⑨ 농지 장기임대시 세제혜택 제공(장기계약 유도)
- ⑩ 상속·공동소유 대리권 간소화(전자 위임으로 거래 마찰 ↓)
- ⑪ 기타 ( )

E2. 현행 농지법에서는 임대차 최소기간을 3년(**다년생식물 재배지 제외**)으로 하고 있습니다. 선생님께서는 **농지를 빌려주는 사람 입장에서** 최소 임대차 보장기간 몇 년이 적당하다고 생각하십니까?

- ① 1년   ② 2년   ③ 3년(현재 수준)   ④ 4년   ⑤ 5년   ⑥ 6년
- ⑦ 7년   ⑧ 8년   ⑨ 9년   ⑩ 10년   ⑪ 기타( )년

E2-1. 현행 농지법에서는 **다년생식물 재배지**(여러 해 동안 생존하는 식물, 예 과수 등)의 임대차 최소기간을 5년으로 하고 있습니다. 선생님께서는 **농지를 빌려주는 사람 입장에서 다년생 식물을 재배하는 경우** 최소 임대차 보장기간 몇 년이 적당하다고 생각하십니까?

- ① 1년   ② 2년   ③ 3년   ④ 4년   ⑤ 5년(현재 수준)
- ⑥ 6년   ⑦ 7년   ⑧ 8년   ⑨ 9년   ⑩ 10년   ⑪ 기타( )년

■ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

- 권호근(2024), “농지제도의 개선을 통한 농업경쟁력 강화 방안”, 94: 21-37, 한국부동산학회.
- 금태환(2018), “농지법 개정론-농지취득자격증명, 임대차 및 처분의무를 중심으로-”, 영남법학, 46: 1-25, 영남대학교 법학연구소.
- 김성호·전경식·장상환·박석두(1989), 농지개혁사, 한국농촌경제연구원.
- 김수석·허주녕(2007), 농지유동화 실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 김은진(2021), “농지문제와 농지법 개정방향의 모색”, 경영법률, 31(2): 335-373, 한국경영법률학회.
- 김종세(2019), “농지법상 농지제도의 운영상 몇 가지 고찰”, 법과 정책연구, 19(4): 33-52, 한국법정책학회.
- 김지석(2016), “농업 6차산업화 활성화를 위한 농지임대차제도 개선방안”, 법과 정책연구, 16(1): 191-208, 한국법정책학회.
- 농림축산식품부(각 연도), 농지임대료조사.
- \_\_\_\_\_(2020), 2020년 공익직불제가 새롭게 시작됩니다(팜플릿).
- \_\_\_\_\_(2023), 농지업무편람.
- \_\_\_\_\_(2024), 농지임차료조사.
- 박준기·김태훈·유찬희·임준혁·송재일(2020), 임대농지 및 상속농지 관리 방안, 한국농촌경제연구원.
- 사동천(2018), “비농업인의 농지소유에 관한 비판적 고찰”, 홍익법학, 19(2): 235-259, 홍익대학교 법학연구소.
- 소성규·서창원(2018), “농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용을 위한 농지임대차법제의 개선방안”, 법과 정책연구, 18(2): 357-379, 한국법정책학회.
- 송재일(2011), “농지의 사용·수익에 관한 비교법적 고찰: 임대차를 중심으로”, 18(4): 1209-1262, (사)한국사법학회.
- 윤석환(2018), “농지제도의 전개 방향과 농지정책의 과제”, 영남법학, 46: 27-56, 영남대

학교 법학연구소.

유도일·변승연·문승우·문용식·김기운·최하연·양주영(2023), 농지의 영농승계 및 상속  
농지 관리 방안, 서울대학교 산학협력단.

이춘원(2017), “농지 관리 법제의 동향과 개선 과제”, 고려법학, 84: 35-73, 고려대학교 법  
학연구원.

이향미·김미영(2014), “참여농가 사례분석을 통한 농지장기임대차사업 개선방안에 관  
한 연구: 강원도를 중심으로”, 농촌계획, 20(3): 55-66, 한국농촌계획학회.

채광석(2007), “정부직접지불금의 농지임차료 귀속에 관한 연구”, 농업경영·정책연구,  
34(3): 630-649.

채광석·김홍상·윤성은(2016), 농지의 효율적 이용을 위한 농지임대차 관리 방안, 한국농  
촌경제연구원.

채광석·최지선·정선화(2024), 지역별 농지거래 실태 분석, 한국농촌경제연구원.

통계청(각 연도), 경지면적조사.

\_\_\_\_\_(각 연도), 농가경제조사.

\_\_\_\_\_(각 연도), 농림어업조사.

\_\_\_\_\_(각 연도), 농업총조사.

\_\_\_\_\_(각 연도), 농축산물생산비조사.

\_\_\_\_\_(2020), 경지면적조사.

\_\_\_\_\_(2024), 농기계 보유현황.

\_\_\_\_\_(2020), 농업총조사.

한국농촌경제연구원(1987), 농지임대차백서.

Al-Amin, A. A., M. S. Rahman & M. Hossain(2016), “Impact of land fragmentation and  
soil fertility on Aus rice producers’ technical efficiency in Barisal district of  
Bangladesh”, Journal of the Bangladesh Agricultural University.

Chamberlin, J. & J. Ricker-Gilbert(2016), “Participation in rural land rental markets in  
sub-Saharan Africa: Who benefits and by how much? Evidence from Malawi and  
Zambia”, American Journal of Agricultural Economics, 98(5): 1507-1528.

Choi, Jiseon(2024), “Farmland market dynamics and landowners’ valuation: Evidence  
from the global financial crisis”, Doctoral dissertation The Ohio State University.

- Choi, J. & M. Jodlowski(2025), “Do Good Intentions Make Good Policy?: Farmland Ownership Regulations in South Korea”, *Land Economics*, 101(3): 374-397.
- Damon, A. L.(2001), “Attachment value and farmland prices: An empirical investigation”, Master’s thesis Michigan State University.
- Deininger, K., D. A. Ali & T. Alemu(2013), “Productivity effects of land rental market operation in Ethiopia: Evidence from a matched tenant-landlord sample”, *Applied Economics*, 45(25): 3531-3551.
- 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.
- 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): 1-17.
- Jiang, M. K., P. Paudel & Y. Mi(2018), “Factors affecting agricultural land transfer-in in China: A semiparametric analysis”, *Applied Economics Letters*, 25(21): 1547-1551.
- Just, D. R. & A. S. Hanks(2015), “The hidden cost of regulation: Emotional responses to command and control”, *American Journal of Agricultural Economics*, 97(5): 1385-1399.
- Kirwan, B. E. & M. J. Roberts(2016), “Who really benefits from agricultural subsidies? evidence from field-level data”, *American journal of agricultural economics*, 98(4): 1095-1113.
- Muraoka, R., S. Jin & T. S. Jayne(2018), “Land access, land rental and food security: Evidence from Kenya”, *Land Use Policy*, 70: 611-622.
- Plotkin, S. E. & N. Hassanein(2017), “Cultivating opportunity: Do land transfer tools improve land access for beginning farmers?”, *Renewable Agriculture and Food Systems*, 5: 1-9.
- Yu, J., K. Zhou & S. Yang(2019), “Land use efficiency and influencing factors of urban agglomerations in China”, *Land Use Policy*, 88: 1-13.
- Yuan, X., W. Du, X. Wei, Y. Ying, Y. Shao & R. Hou(2018), “Quantitative analysis of research on China’s land transfer system”, *Land Use Policy*, 74: 301-308.

Zhang, W.(2022), 2022 Iowa State University Land Value Survey: Overview, Iowa State University Extension and Outreach.

<법령 및 판례>

농지개혁법(시행 1949. 3. 2. 법률 제36호, 폐지 1994. 12. 22., 폐지).

농지법(시행 2025. 1. 24. 법률 제20083호, 2024. 1. 23., 일부개정).

농지의 보전 및 이용에 관한 법률(시행 1995. 1. 1. 법률 제4796호, 1994. 12. 22., 타법폐지).

농지임대차관리법(시행 1996. 1. 1. 법률 제4817호, 1994. 12. 22., 타법폐지).

대한민국헌법(시행 1988. 2. 25. 헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정).

대법원 2017. 3. 15. 선고 2013다79887(본소), 2013다79894(반소) 판결.

<온라인자료>

농림축산식품부(<https://www.mafra.go.kr/home/5249/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGaG9tZSUyRjc5NiUyRjQ4ODg0MCUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D>), 검색일: 2025. 9. 20.

# KREI

[www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr)

---

**한국농촌경제연구원**

전라남도 나주시 빛가람로 601  
T.1833-5500 F.061) 820-2211

