



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

농지임차료 결정특성에 관한 연구

- 농지은행 임대수탁사업 사례분석 -



제주대학교 대학원

농업경제학과

오 병 덕

2007년 8월

농지임차료 결정특성에 관한 연구
- 농지은행 임대수탁사업 사례분석 -

지도교수 유 영 봉

오 병 덕

이 논문을 경제학 박사학위 논문으로 제출함

2007 년 8 월

오병덕의 경제학 박사학위 논문을 인준함

위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 대학원

2007 년 8 월

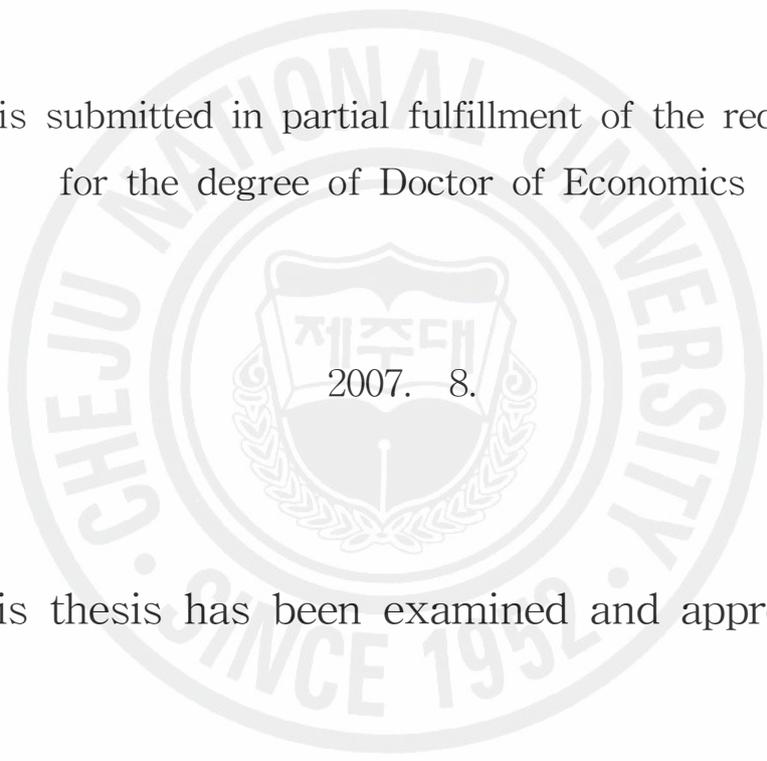
A Study on the Characteristics of Farmland Rent Determination

- Case Study of Farmland Bank in Korea -

Byung-Deok Oh

(Supervised by professor Young-Bong Yu)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Doctor of Economics

The seal of Cheju National University is a large, faint watermark in the background. It is circular with the text 'CHEJU NATIONAL UNIVERSITY' around the top and 'SINCE 1952' at the bottom. In the center is a shield-shaped emblem with Korean characters '제주대' (Jeju University) and an open book below it.

2007. 8.

This thesis has been examined and approved.

Department of Agricultural Economics
GRADUATE SCHOOL
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

ABSTRACT

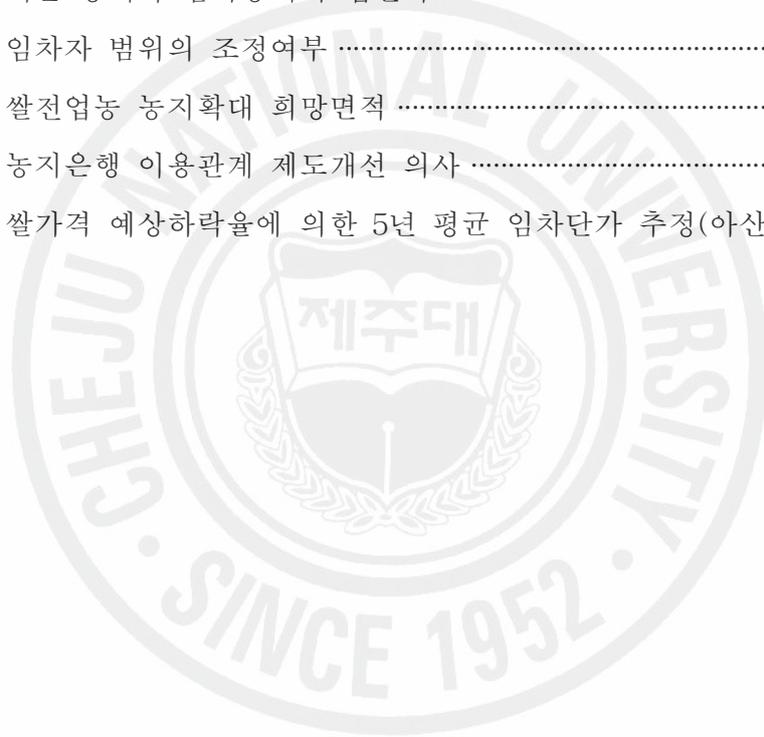
I. 서 론	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목적	3
3. 연구의 내용 및 방법	4
4. 선행연구와 연구의 한계	7
II. 농지임대차료 결정의 이론적 검토	10
1. 농지 임대차료의 형성	10
2. 논외 임대차료 결정특성 검토	16
III. 한국의 농지제도와 농지임대차	31
1. 분석의 과제	31
2. 농지제도와 농지임대차 문제	32
3. 농지임대차와 농지은행제도	47
4. 요약	53
보 론 : 농지제도의 현실과 농지임대차 정책	56
IV. 농지임대차료의 결정특성 : 농지은행 사례분석	73
1. 분석의 과제	73
2. 농지은행의 임대수탁사업	75
3. 비농가 소유 논외 임대차 실태분석	79
4. 논농업 지역 논외 임대차료 결정 특성 : 아산지역사례	94
5. 비농가 소유 논외 임대차료 결정 평가	117
보 론 : 농지은행사업에 대한 전국과 아산의 현황분석	121
V. 요약 및 결론	132

<참고문헌>	140
<부록 1> 영농규모화 임대차사업 및 농지은행 임대수탁사업의 비교	144
<부록 2> 농지임대수탁사업의 체계	145
<부록 3> 농지임대수탁사업 추진체계 및 대상	146
<부록 4> 농지임차료 결정특성(전국)	151
<부록 5> 농지임대수탁사업 실증조사 현황(아산)	166
<부록 6> 임차료 회귀분석 내용	173
<부록 7> 쌀전업농 설문조사	174
<부록 8> 아산지역 임대농지 (평균)공시지가 변화	181
<부록 9> 농지가격(논) 변화	182

표 목 차

<표2-1> 쌀가격 예상하락율에 의한 5년 평균 임대단가 추정	23
<표3-1> 농지관련 주요법률 연혁	35
<표3-2> 농지개혁 이후 임차농지의 면적 추이	37
<표3-3> 농지은행의 주요 기능	48
<표4-1> 임대수탁사업 현황	75
<표4-2> 임대자 특성(도별 및 60세 전후 구분)	79
<표4-3> 임대자 특성(지대별 및 60세 전후 구분)	80
<표4-4> 임대자 특성(지대별 및 '96년 전후 구분)	81
<표4-5> 임대자 특성(면적구간별 및 '96년 전후 구분)	82
<표4-6> 임대자 특성('96 전후 및 비농가 구분)	83
<표4-7> 임대자 특성(면적구간 및 비농가 구분)	83
<표4-8> 임차자 특성(도별 및 60세 전후 구분)	85
<표4-9> 임차자 특성 (지대별 및 연령구간 구분)	85
<표4-10> 임차자 특성 (진흥지역 및 연령구간 구분)	86
<표4-11> 임차자 특성(연령구간 및 비농가 구분)	87
<표4-12> 임차자 특성 (쌀전업농 및 비농가 구분)	87
<표4-13> 임차자 특성 (쌀전업농 및 지대별 구분)	88
<표4-14> 농지특성(도별)	89
<표4-15> 농지특성(지대별 및 비농가 구분)	90
<표4-16> 농지특성(면적구간 및 지대별 구분)	90
<표4-17> 농지특성(면적구간 및 지대별 임대단가)	91
<표4-18> 연령구간별 시기별 임대단가	92
<표4-19> 면적구간별 시기별 임대단가	93
<표4-20> 지대별 시기별 임대단가	93
<표4-21> 필지별 면적 및 '96년 전후 구분	97
<표4-22> 필지별 면적 및 비농가 구분	98
<표4-23> '96년 전후 취득 및 비농가 구분	99

<표4-24> 임대자 60세 전후 구분	99
<표4-25> 필지별 면적 및 60세 전후 구분	102
<표4-26> 농지상태별 임차료	103
<표4-27> 답임대차 면적규모별(임대자별)	104
<표4-28> 답임대차 면적규모별 (임차자별)	104
<표4-29> 회귀분석 결과	109
<표4-30> 쌀전업농 설문조사자 경영규모 현황	114
<표4-31> 농지은행 임차농지 현황	114
<표4-32> 기존 농지와 임차농지의 집단화	114
<표4-33> 임차자 범위의 조정여부	115
<표4-34> 쌀전업농 농지확대 희망면적	116
<표4-35> 농지은행 이용관계 제도개선 의사	116
<표4-36> 쌀가격 예상하락율에 의한 5년 평균 임차단가 추정(아산)	120



그 립 목 차

<그림2-1> 농지임대차 수요공급의 변화와 농지임대차료	14
<그림2-2> 논외 농지가격 변화 추이 : 1998~2006	18
<그림2-3> 논 임대료 및 쌀가격 지수의 분기별 변화 : 2000년=100	19
<그림2-4> 관행임대료의 하락과 장기 임대료의 비교	20
<그림2-5> 농지은행 임대수탁사업의 논 임대차료 결정 수준 비교	22
<그림2-6> 경지면적의 변화 추이 : 1995~2005, 1995=100	25
<그림2-7> 농가수의 변화 추이 : 1995~2005, 1995=100	25
<그림2-8> 농가인구의 연령별 비중 변화 추이 : 1980~2005	26
<그림2-9> 임대자 및 임차자의 농지임대차 관계	28
<그림2-10> 임대자 특성과 임대료 결정	29
<그림3-1> 임차농지 및 임차농가의 변화 : 1960~2003	38
<그림3-2> 농지의 소유 및 이용에 대한 규제변화의 특성	45
<그림4-1> 임대자 연령별 임대(차)료	96
<그림4-2> 임대자 연령별 임대면적(비율)	96
<그림4-3> 임대자 거주지별 임대(차)료	97
<그림4-4> 임차자 연령별 임차면적(비율)	100
<그림4-5> 임차자 연령별 임(대)차료	100
<그림4-6> 임차자 거주지별 임대료	101
<그림4-7> 쌀전업농과 비쌀전업농 임대료	102
<그림4-8> 전후반기 임대료	105
<그림4-9> 농지은행 임대수탁사업의 논 임대차료 결정 분석(아산지역)	119

ABSTRACT

A Study on the Characteristics of Farmland Rent Determination

- Case Study of Farmland Bank in Korea -

Byung-Deok Oh

Department of Agricultural Economics

Graduate School

Cheju National University

Globalization of the world trade market is inevitable for reorganization of the internal market system. Even if Korea has limited area and natural resources, Korea is now one of the important trade countries. In addition, Korea has been developed remarkably in economical growth and driven up industrialization which caused significant development as ranked 10th country in trade from traditional Agri-Society.

The process of industrialization had made changes of Korean economic system rapidly. Agricultural sector also has been contributed to growth through shift of labors, the entry of educated children to the industrial field and supply of safe agricultural products.

As a result of growth, the agricultural portion in GDP has been sharply declined, and social problems have been happened such as a phenomenon of the aging society by low influx of young generation in agricultural society.

In this study, the characteristics of farmland rent determination in the farmland rent market were analyzed at the point of effective usage of farmland. The purpose of the study is to analyze the characteristics of farmland rent determination related to a non-farmer who owned farmland. This study which is about characteristic on farmland lease program by

farmland bank is expected to have academic value since there have not been existing researches on non-farmer-lessor until recent. Non-farmer-landlords studies can influence on development of the farmland rent market positively. The research was progressed as follows.

First of all, theoretical study was conducted about the characteristics of farmland rent determination. Korean farmland system and laws were examined through studies and literatures and the usage of farmland the change progress of possession regulation were investigated to find economical problems of the farmland system. Furthermore, system related to farmland and limitations of policies, background of the farmland bank and its functions and businesses were reviewed.

The analysis of the characteristics of farmland rent determination for non-farmer-owned farmland were conducted to determine characteristics of landlords and tenants, and farmland with business resources for a year pointing to the rental business in the farmland bank.

Especially, the analysis of non-farmer-owned farmland was performed mainly in Asan area in detail. The analysis of the characteristics of farmland rent determination and variables of lease decision was researched based on the results of management of the farmland bank for a year. Questionnaire survey was conducted and analyzed targeting rice paddy farmers who participated in the business.

According to the results of evidence, essential points of non-farmer-lessor in the farmland rent market were described as followed,

First, landlords who purchased farmland before 1996 when the farmland law come into effect charged more expensive rental fee than landlords who obtained the farmland after 1996.

Second, landlords who were older than 60 asked more fee than landlords who were younger than 60.

Third, non-farmer stayed in rural charged higher price than non-farmer

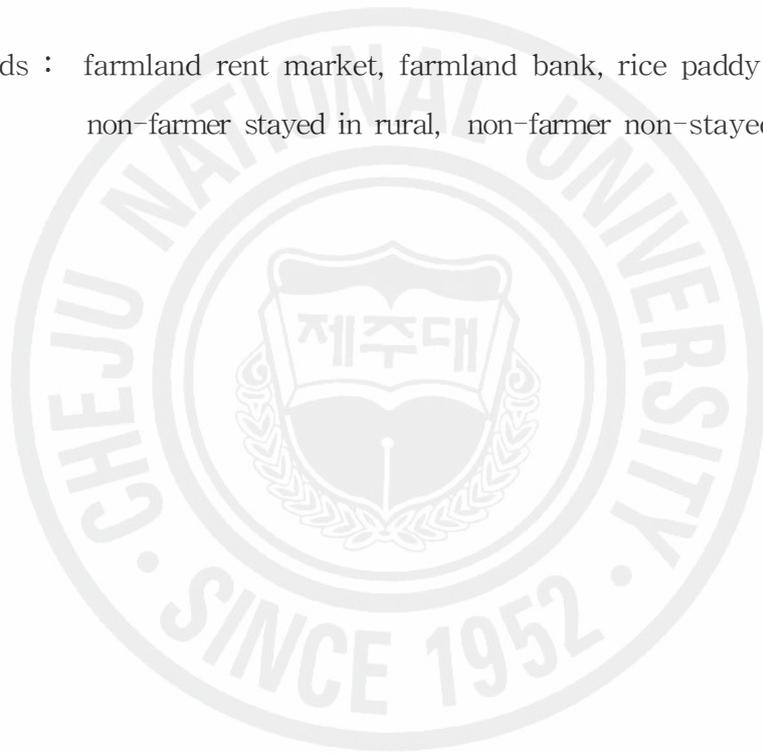
non-stayed in rural.

Fourth, the bigger farmland and a rice field caused the more expensive rental fee.

Fifth, Junbuk province is the most expensive city to rent compared to any other provinces.

It is expected that researches about the characteristics of farmland rent determination help the market to be healthy developed and contribute to agriculture system and growth.

* key words : farmland rent market, farmland bank, rice paddy farmer,
non-farmer stayed in rural, non-farmer non-stayed in rural



I. 서론

1. 연구의 필요성

세계무역질서(WTO)의 재편과 국가 간의 자유무역협정(FTA)의 진행으로 개방화는 피할 수 없는 과제이며, 농업부문도 언제, 어느 품목이, 어느 정도의 개방화가 진행되느냐가 문제일 뿐이다. 개방화는 경쟁의 가속화를 의미하며, 농업부문도 경쟁이 점점 심해질 것으로 예상된다. 이러한 환경변화 속에서, 한국은 국토면적이 좁고, 경지면적이 협소하며, 인구 밀도가 높은 요소부존 조건을 지닌 채 경쟁을 해야만 한다.

한국의 농업은 농업노동력 1인당 경지면적이 선진국에 비하여 절대적으로 적고, 농업인구의 고령화는 빠르게 진행되고 있다. 또한, 경지규모 0.5ha미만의 농가가 전체 농가의 43.9%를 차지(2005년)하고 있어, 영세소농적 쌀농업 위주의 영농형태가 아직도 주를 이루고 있다. 나아가 한국 농업은 영세한 전업농의 비중이 다른 선진국에 비해 매우 높은 편이라서, 농가의 농업수익 의존도가 상대적으로 높은 편이다. 이는 개방화로 인한 쌀 가격의 하락이 쌀을 중심으로 하는 한국 농업의 수익성 하락을 의미하며, 많은 영세 쌀전업 농가가 소득하락을 경험하고, 경쟁력을 상실하게 될 것임을 암시하는 것이다.

이와 같은 한국농업에 있어서, 농지 규모확대에 의한 농업부문의 경쟁력 제고 문제는, 미국, 프랑스, 호주와 같이 농가의 경지면적이 큰 나라와 비교할 때, 토지부존 여건에서 한계가 있을 수밖에 없다. 또한, 한국 농업에 있어 농가의 경지규모 확대 문제는 농지소유와 이용에 관한 법적, 제도적 문제가 결부되어, 단순한 농가경제의 효율성 증대라는 논리만으로 접근하기 어려운 문제이기도 하다.

이러한 근본적인 문제에도 불구하고, 영세 소농적 농업의 구조개선을 통해 경쟁력을 제고하려면, 일정 수준의 경지규모 확대는 필수적인 상황이다. 그러나 최근의 농지시장은 부동산 개발정책 및 투기적 수요 등으로 농지가격이 급등하여, 농가의 농지규모 확대에 자금 부담 면에서 매우 큰 제약으로 작용하고 있을 뿐

만 아니라, 쌀 가격의 하락 등을 포함하는 농업 생산의 수익성이 낮아지고 있기 때문에, 농지 구입을 통한 농지구묘화의 실현은 점점 더 어려워지고 있는 실정이다. 이와 같이 농지 구입에 의한 규모 확대가 어려운 상황에서는 결과적으로 농지의 임차필요성이 대두되게 된다.

한국의 농지임대차는 현행 헌법과 농지법에서 경자유전의 원칙과 자작농주의를 기본이념으로 비농업인의 농지소유와 농지임대를 금지하고 있다. 그러나 현실적으로는 비농가 비재촌지주의 농지가 존재하고, 이들 농지에 대한 농지 임대차 역시 관행적으로 이루어지고 있는 실정이다. 실제로 한국의 농지 임대차시장(2002년)에서 임대농지는 전체농지의 44.8%를 차지하고 있어, 농지임대차 규모는 법적 제약에도 불구하고 매우 크다고 할 수 있다. 임대농지의 소유자는 농가가 19.8%이며, 비농가는 70.7%로써 비농가의 임대면적이 훨씬 큰 상태이고, 이 비농가의 임대면적 중 49.3%는 비재촌지주 소유의 농지이다¹⁾. 특히, 2005년의 농지법 개정과 농지은행 농지임대수탁사업의 도입은, 농지 임대차가 농지은행을 통해 이루어지는 경우, 그 기간 동안은 실질적으로 농지임대차 및 농지소유가 가능하게 되어, 비농업인의 농지소유가 합법적으로 늘어날 수 있도록 여건이 변화하였다.

결과적으로 한국농업에 있어서 국제적으로 심화되고 있는 개방화의 압력은 농업경쟁력 제고를 위한 농가 경영규모 확대를 검토하게 되고, 이 과정에서 임대차 문제를 검토하지 않을 수 없게 된다. 또 농지의 임대차 문제를 검토할 경우, 한국의 농지 소유 및 이용 제도상의 여건으로 살펴볼 때, 비농가 비재촌지주의 농지에 대한 임대차 문제를 면밀히 분석하지 않을 수 없다.

그러나 현재까지 다루어진 한국의 농지 임대차 연구분석에서, 비농가 비재촌지주(임대자)를 대상으로, 농지임대차 실태를 분석한 연구 결과물을 찾아보기는 어려운 상황이다. 대부분의 농지 임대차 관련 연구는 농가경제조사 자료를 이용한 농가간의 임대차 분석이 주류를 이루고 있고, 그 내용에 있어서도 농가특성별 임대면적 결정, 지대별 농지가격특성, 농지가격과 임차료관계 분석 등이 대부분이다. 이렇게 비농가 비재촌지주에 대한 농지임대차 분석이 어려웠던 이유는, 관행

1) 농림부의 농가경제조사 결과에 의하면, 2002년의 임대차 농지는 전체농지(1,863천ha)의 44.8%(835천ha)를 차지하고 있다. 임대차 농지 835천ha중 19.9%(166천ha)는 농가소유의 농지이고, 비농가 소유의 농지는 70.7% (590천ha)이다. 비농가 소유농지의 50.7%는 비농가 재촌지주의 소유이며, 49.3%는 비농가 비재촌지주의 소유이다.

적으로 이루어지는 농지 임대차 속성상, 분석에 사용할 수 있는 자료 확보가 곤란했던 점이 무엇보다도 큰 제약요인으로 작용하고 있다. 따라서 현재의 한국 농지 임대차 시장에서 현실적으로 높은 비중을 차지하고 있는 비농가 비재촌지주 농지를 대상으로 한 연구는 실질적인 농지 임대차 분석에 있어서 매우 의미있는 분석이라 할 수 있다.

이상에서 언급한 바와 같이, 개방화의 심화에 따른 한국농업의 규모 확대를 위해 농지 임대차 문제를 다룰 경우, 비농가 비재촌지주 농지에 대한 임대차 문제를 파악하는 것은 매우 중요한 일이며, 특히 이들 농지에 대한 임대차료 결정 특성을 분석하는 것은 향후 한국농업의 농지 규모확대 및 농업 경쟁력 증대를 위한 구조개선 정책에 있어서 매우 중요한 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

2. 연구의 목적

이 논문은 앞에서 지적한 바와 같이, 한국농업의 경쟁력 강화를 위한 농지규모 확대 문제를 다룸에 있어서, 현실적으로 높은 비중을 차지하고 있는 비농가 비재촌지주의 농지 임대차 문제를 다루는 것이며, 분석의 목적은 이들 비농가 비재촌지주 농지의 임대차료 결정이 어떠한 특성들에 의해 이루어지는 가를 파악하는 것이다. 특히, 2005년 최초로 도입된 농지은행제도의 임대수탁사업 1년간의 자료를 이용하여, 한국의 농지임대차 연구에 있어, 최초로 비농가 비재촌지주 농지 임대차료 결정내용을 파악하도록 한다.

세부적으로 이 연구는 한국에서 농지법 개정(2005년)을 통해 처음으로 도입·시행중인 농지은행 농지임대수탁사업 중 비농가 비재촌지주의 논을 대상으로 농지임차료 결정과정과 그 특성을 분석하는 데 주요 목적이 있다. 이를 달성하기 위해, 우선적으로 지대결정이론에 입각한 농지임차료 결정론을 검토하고, 제도상의 장기 임대차 계약의 임대료 결정 문제를 이론적으로 정리해 보도록 한다. 그리고 한국의 농지 제도 및 정책 변화를 검토함으로써, 한국의 농지 임대차 시장의 수급 여건 변화와 특성을 파악하도록 하고, 한국의 농지개혁 이후, 비농가 비

재촌지주의 농지 임대를 제도적으로 보장한 최초의 농지제도인 농지은행 농지임대수탁사업의 특성에 대해서도 검토하도록 한다.

이러한 검토를 바탕으로, 농지은행의 임대수탁사업 자료를 이용하여, 비농가 비재촌지주 논의 농지임차료 결정특성에 대한 분석을 시도하고자 한다. 이는 농지 임차료 결정 특성을 파악하기 위해 단일 품목을 경작하는 농지, 즉 한국에서 임대차 비중이 높고, 농지이용 및 농업생산에서 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 논을 대상으로 비농가 비재촌지주의 임대차료 결정 특성을 파악함으로써, 농지 임대차료 결정 특성을 분석하는 과정의 이론적 인과관계를 명확히 검출하려는 의도에서이다.

결과적으로, 본 연구는 한국의 농지 임대차 시장에서 2005년 이후 도입된 농지은행의 농지임대수탁사업 1년간의 시행실적 자료를 바탕으로, 비농가 비재촌지주의 논 임대차료 결정 특성을 파악함으로써, 한국의 농지임대차 시장에서 임대차료 형성의 특성을 검출하는 데 있다. 이 연구 결과는, 농지 개혁이후 최초로 제도화된 비농가 비재촌지주에 대한 농지 임대차 허용이 어떠한 결과를 나타내고 있는가를 선명하게 나타내도록 할 것이며, 보다 효율적이며 합리적인 임대차료율을 결정하고, 향후 농지의 이용과 농지규모확대의 제도개선에 도움이 될 것으로 사료된다.

3. 연구의 내용 및 방법

1) 연구 범위와 내용

본 연구는 앞에서 언급한 바와 같이, 농지임대차 시장의 비농가 비재촌지주 농지의 임대차료 결정 특성을 파악하는데 주된 목적을 지니고 있다. 이 과정에서, 한국의 농지 제도의 변화 특성을 파악하고, 농지 임대차 시장의 균형 변화문제를 파악하도록 한다. 이에 앞서 농지의 임대차료 결정과정에 대한 이론적 검토를 통해 연구내용을 명확히 설정하도록 한다. 즉, 농지 임대차료 결정요인에 있어서, (1) 수익에 의한 지대결정 사유 (2) 임대차 농지의 수급불균형 요인 (3) 제도적

요인에 대해 검토하도록 한다. 이와 같은 이론적 검토를 바탕으로 한국의 농지 임대차 시장의 여건을 분석하고, 실제 이루어진 비농가 비재촌지주 농지의 임대차 실적자료를 바탕으로 임대차료 결정 특성을 파악하도록 한다.

임대차료 결정 특성의 분석에 있어서, 시기적 범주로는 농지은행의 농지임대수탁사업 시행 첫 해인 2005년 10월부터 2006년 9월까지의 실적 자료만을 사용하였으며, 비농가 비재촌지주의 농지 임대차료 결정 특성 파악을 분석 범위로 한정하도록 한다. 공간적 범위로서는 전국의 한국농촌공사 각 지사에서 이루어진 임대수탁사업의 실적을 대상으로 하고, 아산지역에 대해서는 추가 보완조사를 통해 보다 심도 있는 분석을 실시한다. 또 이 임대차료 결정 특성을 파악하는 데 있어서는 (1) 비농가 임대자의 특성 (2) 임차자의 특성 (3) 농지의 특성 (4) 농지은행 중개자 개입의 특성으로 구분하여 접근하도록 한다.

이상의 접근 범위와 구분을 바탕으로, 연구목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구 내용을 구성하였다. 다음의 제2장에서는 농지임차료 결정요인의 이론적 검토를 실시한다. 이 장에서는 지대이론을 중심으로 농지임차료 형성 특성을 (1) 자산가치 (2) 수익가치 (3) 수급요인 (4) 제도적 요인으로 구분하여 파악해 보고, 농지임차료 결정과 변동요인에 대한 이론적 검토를 수행하도록 한다. 이를 바탕으로, 한국의 농지은행 농지임대수탁사업 시행에 따른 임대차료 결정 결과를 분석하여, 그 이론적 내용을 고찰하도록 한다.

제3장에서는 한국의 농지제도와 변천과정을 살펴보고, 농지임대차 시장 여건 변화에 관련된 문제들을 검토하도록 한다. 그리고 농지법의 개정으로 새롭게 도입된 농지은행제도에 대한 도입배경과 주요기능, 주요사업을 검토하고 농지임대차와 관련한 농지은행사업의 도입의의를 검토하도록 한다. 농지은행에 대한 세부적인 내용과 사업추진체계 및 절차, 그리고 영농규모화사업 등의 추진내용은 보론 및 부록에서 정리하도록 한다.

제4장에서는 비농가 비재촌지주 농을 대상으로 농지임대차 실적 자료를 이용하여, 농지 임대차료 결정특성을 분석하도록 한다. 농지은행 농지임대수탁사업의 전국 실적자료를 토대로 비농가 비재촌지주 농의 농지임차료 형성 내용을 각 요인별 특성으로 구분하여 분석함으로써 전체적인 특성을 검출하도록 한다. 그리고 전국에서 평균적인 논농사 지역을 선정하여, 농지임차료 결정특성에 대해 계량적

인 분석을 시도하고, 이 결과에 쌀 전업농 설문조사 결과를 추가함으로써 농지임차료 결정 특성을 보완적으로 파악하도록 한다. 그리고 마지막 제5장은 각 장에서 검토된 주요 결과를 요약하고 결론을 정리하도록 한다.

2) 연구 방법

본 논문은 연구 목적을 달성하기 위해, 농지임차료 결정에 대한 이론적 검토 및 한국의 농지제도와 그 변천과정을 고찰하기 위해 각종 문헌자료를 검토하였다. 또한, 농지임대차료 결정특성에 대한 분석은 2005년 10월부터 2006년 9월까지 시행된 농지은행 농지임대수탁사업 1년간의 사업실적 원자료를 이용하여 분석하였다. 이 자료는 전국의 한국농촌공사 93개 지사에서 거래된 12,854필지 2,961.7ha의 농지 임대차 거래실적 자료이며, 사용한 항목수는 23개 항목이다. 또, 이 자료중 아산지역의 거래 실적 264필지 68.3ha의 자료에 대해서는 추가적인 10개 항목을 자체적으로 조사하여 33개 항목으로 정리하고, 최종적으로는 200필지 55.9ha(논)에 대한 농지임대수탁사업 실적 자료를 대상으로 계량적으로 분석하였다. 또, 이 결과를 보완하고 경제적 의미를 도출하기 위해, 아산지역 관할내의 쌀 전업농 농가 24호에 대한 설문조사를 시행하고 그 결과를 분석에 추가하였다.

결과적으로 본 연구에서는 문헌조사 및 농지은행 농지임대수탁사업 실적 내부자료를 기본적인 분석에 사용하였고, 아산지역의 사례분석에서는 추가적인 현장조사 및 설문조사를 바탕으로, 계량경제학적 방법을 이용하여 분석결과의 검증을 시도하였다. 이와 같이 본 연구에서는 농지개혁 이후 최초로 확보된 비농가 비재촌지주의 논 임대차 거래 자료를 사용하여 그 특성을 분석하고, 추가적인 조사와 계량적인 분석방법을 통해 실증적 연구를 시도함으로써, 연구의 정밀도를 높였다.

4. 선행연구와 연구의 한계

1) 선행연구의 검토

우리나라의 농지임대차 시장에서 비농가 임대자를 대상으로 농지임차료 결정 특성에 대해 실증적으로 연구한 논문은 아직까지 확인할 수 없었다.

그렇지만 선행연구 중, 농가 임대자를 대상으로 하여 농지임대면적, 농지가격, 농지임차료에 대한 연구가 비농가를 대상으로 하는 농지임차료의 결정특성 연구와 관련성이 높다고 판단되어 이에 대한 분석내용을 정리해 보도록 한다.

김관수·안동환(2005년)은 개별농가 패널자료(농가경제조사 1998~2002)를 이용하여 농가 임대자의 농지임대면적 결정요인을 분석하였다. 이 연구에서는 농지임대면적과 농가특성의 비교를 통해, 계량경제학적 접근에 의한 농지임대면적의 결정요인을 분석하였다. 연구결과는 농지유동화와 농가경영조건과의 관계를 보다 현실적으로 체계화하는데 기여하는 것으로 평가된다. 하지만 2002년의 농지임대차시장은 농지의 임대차면적이 835ha에 달하며, 이 중 농가소유의 농지에 대한 임차면적은 19.8%에 불과하고, 비농가소유의 농지에 대한 임차면적이 590ha로서 70.7%를 차지하고 있다. 이러한 현실은 비농가 임대자의 경우 임차료에 대한 농지임대면적의 탄력성이 농가 임대자에 비해 상대적으로 낮아 농가 임대자의 실증분석은 의미가 있을 것이라는 주장에도 불구하고, 농가 임대자의 임차면적을 대상으로 한 실증적 분석결과의 적용과 해석은 제한적일 수밖에 없다고 생각된다. 이 연구에서도 비농가 임대자에 비해 상대적으로 비중이 매우 낮은 농가 임대자에 대한 분석결과를 일반화 하는 것이 일부 무리가 있음을 연구자들 스스로도 인정하고 있다.

채광석·이태호·김관수(2005년)의 연구는 농가경제통계연보 및 농림업주요통계 패널자료(1983~2002)를 이용하여 농가에 대한 농지가격, 농지임차료, 미곡수입, 부채·자산비율 자료를 도시근교지역과 평야지역으로 지대별로 구분하여 농지가격에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다. 이 때 농지임차료는 농가경제통계연보에서 토지용역비를 이용하였고, 농지가격모형을 이용한 분석방법으로 요인들의 인과관계를 분석하였다. 이 연구에서는 높은 농지가격과 임차료 문제를 해결

하기 위해서는 지대별로 농지정책이 차별화되어 시행해야 함을 주장하고 있다. 그러나 농가 또는 비농가의 농지임차료 결정에 대한 내용이 포함되지 않아 본 논문과의 연관성은 낮아진다.

이정환·조재환(1996년)의 연구는 현재가치모형을 이용하여 농업수익요인과 자본이득요인을 동시에 고려하면서 농지가격 결정요인과 요인별 영향력을 동태적으로 분석하였다. 이 분석결과는 농지임차료와 농지가격의 상호관계 분석에서 농가부채나 정부보조금 등을 고려하지 않아 농지의 지대별 특성을 세밀하게 다루지는 못하였다고 생각된다. 그러나 이 연구도 농가를 대상으로 하여 농지임차료와 농지가격의 상호관계를 분석함으로써 비농가를 포함하지 못한 분석대상의 한계를 보이고 있다.

또한, 이용만(1995년)의 연구에서는 전국 평균자료를 가지고 농지임차료와 농지가격만을 고려한 VAR모형에 충격반응분석, 분산분해분석 방법을 적용하여 농지임차료와 농지가격의 상호관계를 파악하였다. 이 연구 역시 농가를 분석대상으로 하였고 농지임차료 결정과 관련한 분석내용은 포함되어 있지 않았다.

선행연구들을 검토 분석한 결과에 의하면, 선행연구들의 분석대상은 농가에 한정되어 있어 비농가에 대한 분석이 포함되지 못하는 특징이 있었다. 이는 비농가(임대자)에 대한 정보나 자료의 확보가 여의치 못했던 것으로 파악되고 있지만, 연구의 분석결과가 농가 임대자의 현상설명에 한정되는 아쉬움으로 남게 된다. 이러한 이유로 비농가 임대자를 대상으로 한 분석이 더욱 필요한 시점이라고 판단된다.

본 연구에서는 비농가 임대자에 대한 농지임차료 결정특성을 분석함으로써 기존의 연구에서 다루지 못했던 비농가 임대자에 대한 특성분석 뿐만 아니라, 비농가 임대자를 대상으로 장기 임대계약의 특성을 고려하여, 농지임차료 결정특성을 파악하는 것이 연구의 주목적이다. 따라서 이 연구결과는 향후 지속적으로 증가될 것으로 예상되는 비농가 비재춘 지주의 농지임차료 결정과정을 이해하는 자료로써 유용하다고 판단된다. 또한, 농지법 개정(2005년)으로 1996년 이후 비농가의 농지취득을 유일하게 합법화로 만드는 제도적 장치인 농지은행의 농지임대수탁사업에 있어서, 장기계약 임차료의 적정수준을 결정하는 데에도 의미 있는 분석결과가 될 것이다.

2) 연구의 한계

본 연구에서는 앞에서 언급한 바와 같이, 농지임차료 결정특성을 분석함에 있어서, 비농가 비재촌지주의 논에 대해 농지은행 임대수탁사업의 1년간 실적자료를 가지고 분석을 실시하였다. 이 실적자료는 농지은행 임대수탁사업의 시행 첫해의 자료이므로, 사업초기의 자료형성 내용이 안정성을 확보하지 못할 수도 있다는 불안요인이 존재하고 있다고 생각된다. 또 농지은행의 임대차 거래실적 자료를 활용한 것으로써, 임차자에 대한 정보가 매우 미흡하다. 즉, 임차자의 영농 규모, 주요 재배작물, 매출액 규모, 가용노동력 수 등의 다양한 정보가 제공되지 못하였다. 또 임대자에 대한 정보 역시 매우 한정적이다. 또한 아산지역의 사례 분석에 있어서도 쌀전업농의 샘플수가 매우 적어 쌀 전업농 전체에 대한 일반화된 결론을 도출하기에는 제약을 지니고 있다. 이는 추가적인 분석에서 향후 보완 되어질 부분으로 판단된다.

이 밖에도 논을 제외한 다른 농지에 대한 임대차료 결정 특성의 검토는 여기서 다루어지지 않았다. 이것은 단일 작물을 재배하지 않는 밭이나 과수원의 경우, 지대특성을 검토하는데 수익가치의 하락으로부터 접근하는 지대 이론적 접근에서 통계적인 제약을 지니게 되어, 본 연구의 분석에서 제외할 수밖에 없었다. 이 점도 향후 평균적 지대 및 농지이용 수익 등에 대하여 더욱 정밀한 조사를 통한 분석이 이루어진다면, 보다 보편적인 임대차 결정 특성을 파악할 수 있을 것이다. 그러나 현재로서는 자료의 제약으로 인해 이들 농지에 대한 분석은 진행하기 어려운 한계를 지니고 있다.

앞에서 제시한 여러 가지 한계에도 불구하고, 본 연구는 비농가 비재촌지주(임대자)를 대상으로, 논에 대한 임대차료 결정특성을 분석한 최초의 연구라는 점과 농지은행의 농지임대수탁사업에서 결정된 농지 임대차료 특성을 계량적으로 분석한 연구라는 점에 대해서는, 한국의 농지 임대차료 결정 특성을 이해하는 데 일정부분 경제학적 가치를 지니고 있다고 판단된다.

II. 농지임대차료 결정의 이론적 검토

이 장에서는 농지 임대차료 결정이 어떠한 과정을 통해 이루어지고 변화하게 되는가에 대해 이론적인 검토를 하도록 한다. 또 이와 같은 이론적 검토를 바탕으로, 한국의 농지은행 농지임대수탁사업 시행결과를 대상으로 결정된 농지임차료²⁾ 수준에 관하여 경제학적 의미를 음미해 보도록 한다.

다음의 제1절에서는 농지임차료 결정이론에 대하여 지대결정이론을 중심으로 고찰하고, 제2절에서는 논미의 임대차료 결정 특성과 경제적 의미를 분석한다. 이 결정특성의 분석에서는 논미의 수익가치를 결정하는 쌀 가격이 개방화에 따라 하락할 경우의 지대결정 문제를 다루고, 농지은행의 농지임대수탁사업에서의 임대차료 결정이 장기계약이라는 점에서 발생하는 경제적 문제점을 검토하도록 한다.

1. 농지 임대차료의 형성

1) 지대이론과 농지임대차료의 정의

주지하는 바와 같이 지대 이론을 체계적으로 정립한 학자는 D. Ricardo이다. 리카도는 지대 발생근거를 토지의 비옥도와 위치 등에서 밝히고 있어, 농지의 비옥도 차이에 따른 생산성에 따라 지대가 정해진다는 차액지대이론을 주장하였다. 그 이후 맬더스, 튀넨, 마샬, 마르크스 등이 지대이론을 전개하였으며, 현대의 지대이론으로 명명되는 파레토 지대(경제지대)까지 많은 지대이론³⁾들이 발표되었다. 현대적 의미의 지대이론은 토지에 국한하지 않고 일반적인 생산요소에까지

2) 농지임차료는 농지임대차료, 농지임대료와 동일한 개념으로 사용하며, 농지이용에 대한 대가로써 지불되는 금액을 말한다. 따라서 농지에 대한 지대의 개념과 동일한 것으로 해석한다.

3) 지대이론의 상세한 설명은 이정전(토지경제학, 박영사, 2004) 및 주봉규(토지·자원·환경경제학개론, 서울대학교, 2005)를 참조바람.

그 범위를 확대하여 잉여지대의 개념으로 지대이론을 전개하고 있다. 이러한 지대이론의 성격은 토지 또는 생산요소의 이용관계에 따른 대가의 지급액과 관련이 크다고 판단된다. 결과적으로 농지의 임차료는 농지이용에 대한 대가로 지불되는 금액이며, 이 금액은 임대차자 간에 적절한 요율로서 산정되어져 임대차 관계가 성립되게 된다.

따라서 이 연구에서는 농지 임차료를 ‘농지이용에 대한 대가로 지불되는 금액 = 지대’로 정의하고자 한다.

2) 농지 임대차료의 형성과 그 변동

(1) 농지 임대차료의 결정

농지임차료는 농지이용에 대한 대가로 지불되는 금액이며, 다음과 같은 세 가지 요인에 의해 형성되고 변화하게 된다. 그 첫째로는 지대 그 자체를 형성하는 요인이다. 이는 농지이용에 따른 수익으로부터 지대를 결정하게 되는 것을 의미한다. 농지에 대한 수익은 (1) 농지 자체의 가격상승에 따른 자산 변동의 가치(capital gain)로부터 얻어지는 부분과 (2) 농지 이용으로부터 얻어지는 소득에 대한 가치(income gain)로 나누어지게 된다. 이와 같은 가치로부터 지대가 결정되게 된다. 다음으로는 (3) 농지의 임대량과 임차량 간의 수급균형 문제로부터, 임대차료가 변화하게 되고, 지대는 농지임대차 물량의 수급균형의 변동에 따라 변화하게 된다. 마지막으로 (4) 제도적 요인에 의해 지대가 변화되는 요인으로서, 제도적으로 농지의 임대차 자체를 허락하지 아니하고, 불법화 한 경우에는 농지 임대차료의 형성은 불가능하며⁴⁾, 이를 제도적으로 완화할 경우, 농지 임대차료는 제도적 범주 안에서 한정적으로 지대가 결정되게 된다. 이와 같은 요인들에 의해 지대는 그 수준이 결정되게 된다.

첫번째 요인 (1)의 경우, 자산가치(capital gain)는 농지를 자산으로 평가할 때의 가치를 의미하며, 자산으로서의 수익을 파악할 때는 자산에 대한 수익가치는 대개 일반은행의 이자율로 평가할 수 있다. 이는 부동산으로서의 농지가격을 의미하며, 자산가치가 높은 경우, 즉 농지가격이 높은 경우에는 농지임차료 수준의 상승으로 작용하게 된다.

4) 이 경우, 이론적으로는 농지임대차료는 '0'이어야 하나, 실질적으로는 지대가 음성적으로 형성되게 된다.

한편, 농지 이용에 대한 수익가치에 대한 두 번째 요인 (2)로서의 소득 가치 (income gain)는 농지 이용을 통한 경작 소득의 가치에 대한 대가로 결정되게 되는 농지임차료를 의미하며, 논인 경우 생산된 쌀로부터 얻어지는 잉여 수익의 크기에 따라 농지임차료가 결정되게 된다.

이와 같이 (1)과 (2)의 요인에 따라 형성되는 농지의 임차료는, 일정기간 동안의 농지이용 서비스(flow개념)의 대가인데 반해, 농지가격은 stock 개념으로서의 농지가격을 의미한다. 여기서, 농지가격은 농지로부터 얻는 예상수익을 바탕으로 형성된다. 그리고 농지가격을 결정하는 농지의 예상수익은 해당기간의 자산가치 (capital gain)와 소득가치(income gain)를 포함하고 있다. 그렇기 때문에 농지임차료는 농지의 예상수익인 자산가치와 소득가치가 반영되어 결정되는 것으로 설명할 수 있다.

그러나 최근의 한국 농업에 있어서, 농지가격이 급상승하여 대부분의 농지는 농지 이용에 따른 소득가치-수익성-를 초과한 상태로써, 농지가격 그 자체로서는 농지 임대차료를 결정하는 요소로서의 기능을 초월한 상태이다. 따라서 농지의 자산가치에 의한 농지임차료를 한국의 농지에 대해 적용하는 경우, 현재의 관행 임대료 수준을 훨씬 상회하기 때문에, 현실적으로 이 개념을 적용할 경우 임대차 성립 가능성이 존재하지 않는 문제가 발생하게 된다. 즉, 이 경우에는 부동산 가치 상승에 따른 자산가치 상승만을 고려하게 되고, 경작에 따른 지대수익과 분리되게 된다. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 농지가격에 의한 자산가치를 적용한 농지임차료는 분석상의 현실성이 떨어지기 때문에, 농지임차료의 결정 및 변동과 관련하여 자산가치(capital gain)에 의한 결정부분은 제외하고, 소득 가치(income gain), 수요공급의 요인, 제도적 요인에 대해서 고찰하고자 한다⁵⁾.

다음으로 두번째 요인인 농지임대차 물량에 대한 수요와 공급의 요인에 의한 임대료 결정형태를 검토하면, 농지임대차 시장에서 수요자인 농지임차자와 공급

5) 한국농촌공사의 농지은행조사(2006년 가을호, 통권 제15호) 결과에 의하면, 전국의 논에 대한 평균가격은 2006년 2/4분기 기준으로 평당 64,880원이다. 이를 농협중앙회 일반예금금리 4.6%를 적용(일반가계대출금리는 8.1%임)할 때, ha당 농지임차료(예상수익)는 8,953,440원으로써 895.3원/㎡이다. 이는 관행임대료 220원/㎡보다 4배 이상이나 높은 수준이며, 일반적인 농지임차료의 범위를 훨씬 초과하기 때문에 정상적인 농지임대차 시장의 가격 메카니즘에서 크게 벗어나게 된다. 따라서, 자산가치(capital gain)를 기준으로 한 농지임차료는 농지가격의 급격한 상승으로 일반적인 농지임대차 시장의 범위를 벗어나고 있어 논지에서 제외하는 것이 타당하다고 판단하였다.

자인 농지임대자의 수요-공급관계에 의해, 농지 임대차료의 균형이 변화함에 따라 그 크기가 변화된다는 것이다. 즉, 수요와 공급이 균형을 이룬 상태에서, 농지 임대자가 증가하면 공급곡선의 우측 이동으로 농지임차료가 하락하며, 반대로 농지 임대자가 증가하면 수요곡선의 우측 이동으로 농지임차료가 상승하게 된다.

마지막으로 제시한 제도적 요인은 농지와 관련된 ‘법’ 또는 ‘제도’의 변화에 따라 농지임차료가 영향을 받는 것을 의미하는 것으로서, 논에 대한 직접지불제의 도입은 논 자산가치를 증가시키고, 농지법에 의한 농지은행의 농지임대수탁사업의 도입은 농지임대차 시장에서 농지공급을 확대시킬 것으로 예상된다. 이 과정에서 제도의 도입이 없을 경우, 농지 임대공급량은 기본적으로 합법적인 공급이 불가능한 것으로서, 이들 농지에 대해서는 원칙적으로 농지 임대차료가 형성될 수 없다. 따라서 제도적 요인은 자산가치에도 영향을 미치기도 하고, 근본적으로 임대차료를 형성하지 못하는 물량에 대해 제도적으로 임대차료를 형성시키기도 하는 특성을 지니게 된다.

이상의 관점에서 살펴보면, 농지의 임대차는 농지의 수익가치로부터 지대가 결정되게 되고, 농지 임대차 수급요인과 제도적 요인에 따라 그 균형이 변화함으로써 지대의 상승 또는 하락요인으로 작용하게 된다.

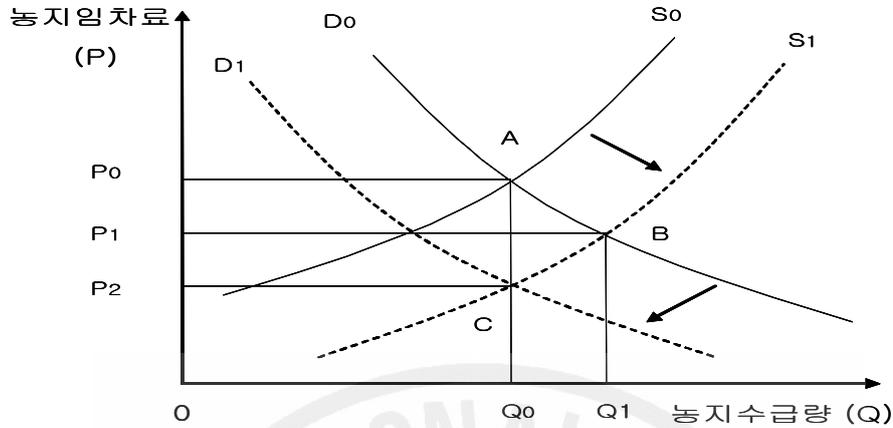
3) 농지 임대차료의 균형과 이동

이상에서 검토한 바와 같이, 농지임차료는 소득가치, 수요공급 요인, 제도적 요인 및 자산가치의 영향을 받아 결정되게 된다. 그러므로 농지임차료 결정요인들의 변화에 따라 농지임차료의 균형이 결정되고, 그 균형은 여러 요인의 변화에 따라 변동하게 된다. 다음에서는 농지임차료 변동과정을 각 요인별로 완전경쟁하의 농지임대차 시장에서 농지임차료의 변동과정을 고찰한다.

(1) 농지 임대차 수급과 임대차료 균형의 이동

임대농지의 수요측면으로서의 임대자와 공급측면으로서의 임대자 수급관계에 의하여, 농지임차료의 균형이 결정되고, 이 수급관계의 변화에 따라 농지임차료의 균형도 변동하게 된다. <그림2-1>를 통해 임대농지에 대한 수요공급의 변화와 균형 농지임대차료의 변동을 살펴보도록 한다.

<그림2-1> 농지임대차 수요 공급의 변화와 농지임대차료



농지의 임대차시장에서 농지임대차료는 농지의 수요와 공급이 균형을 이루는 수준에서 형성되게 되고, 그 수준은 농지의 소득가치를 반영한 가격수준에서 결정되게 된다. 이때, 농지에 대한 수요자는 농지임차자이며, 공급자는 농지임대자이다. 농지의 수요와 공급이 각각 <그림2-1>의 실선으로 나타낸 곡선 D_0 및 곡선 S_0 와 같다면, 이 두 곡선이 교차하는 점 A에서 수요와 공급은 균형을 이루게 되고, 이때의 농지임대차료는 P_0 이며, 농지 임대차의 거래량은 Q_0 이다.

농지임대차시장을 완전경쟁 상태라고 가정할 때, 균형점인 A를 기준으로 가격이 P_0 이고 거래량이 Q_0 일 때 농지임대차와 결부된 사회적 순이익이 극대화된다. 또한, 농지임대차료가 P_0 보다 낮으면 수요가 공급을 초과하기 때문에 농지임대차료가 오르게 되고, 농지임대차료가 P_0 보다 높으면 공급이 수요를 초과하기 때문에 농지임대차료가 떨어지게 될 것이다. 따라서 수요와 공급곡선이 D_0 와 S_0 로 주어지면 농지임대차료가 P_0 일 경우에만 수요와 공급이 균형을 이루면서 농지임대차료가 안정될 것이다.

그리고 농지에 대한 수요는 불변이고 농지의 공급이 증가하는 경우, 공급곡선은 S_0 에서 S_1 으로 이동하게 되며 균형점은 점 A에서 B로 이동하여, 농지임대차료는 P_0 에서 P_1 으로 하락하게 된다. 반대로 임대농지에 대한 공급은 증가하여 S_1 상태에 이동해 있을 경우, 임대농지의 수요(임차수요)가 감소하여, 수요곡선이 D_0 에서 D_1 으로 이동하게 되면, 균형점은 점 A에서 C로 이동하여 균형임대차료는

P_1 에서 P_2 로 다시 낮아지게 된다.

그러므로 농지임대차 시장에서 농지임차자보다 농지임대자가 많아지면, 즉 임대물량이 많아지게 되면, 균형점 A는 B로 이동하게 되고, 또 이 상황에서 농지를 임차할 임차자가 감소하게 되면, 또 다시 균형점은 B에서 C로 하락하게 되어 궁극적으로 농지임차료는 P_0 에서 P_2 로 하락하게 된다. 이는 현재 한국의 농지 임대차 시장을 상징한 것으로서, 농지은행 임대수탁사업으로 인해 합법적인 비재촌지주의 농지가 임대물량의 증가로 이어지는 반면, 농촌의 고령화는 농지 임차자의 감소를 초래하고 있는 상황이다. 따라서 한국의 경우, 농지 임대차 시장에서의 수급균형에 의한 요인으로 살펴볼 때 농지 임대차료의 하락요인이 존재한다고 판단된다.

(2) 농지 임대차의 제도적 요인과 농지 임대차료

농지에 대한 제도적 요인의 변화는 농지임차료에 직간접적으로 영향을 미치게 된다. 제도적 요인으로 농지법과 직접지불제 등을 들 수 있으며, 이러한 제도적 요인은 농지임차료의 결정과 그 변동에 영향을 미치게 된다. 특히, 한국의 농지 임대차 시장에 있어서, 농지은행 농지임대수탁사업의 도입은 음성적으로 만연했던 농지임대차 시장에서의 농지임대차 행위가 제도권내로 흡수되면서, 기존의 관행임대차의 임대차료를 결정과는 다르게 공식적이며, 합법적인 장기임대차료의 형성을 낳게 되었다. 이는 농지법 개정 이전에는 불법적인 상태로 농지를 소유하면서, 음성적으로 임대차 행위를 해 온 농지소유자가 농지은행을 통해 농지임대차 시장에 공식적으로 진입하게 됨을 의미한다.

이와 같은 점은 과거 비농가 비재촌지주의 경우, 합법적인 임대차료를 결정할 수 없는 상태에 있었고, 이 경우, 임대차료율은 형성될 수 없는 것이었으나, 농지은행의 제도적 양성화 조치로 인해, 이들 농지들에 대해 관행임차료보다는 상대적으로 다소 낮은 임대차료율로 임대차 거래를 합법화하게 되었다. 이로써 향후 농지임대차 시장은 이들 비농가 비재촌지주 농지임대자(공급)의 증가로 농지임차료가 하락될 것으로 예상된다⁶⁾.

6) 비농가 비재촌지주의 농지는 현재 음성적으로 임대차가 이루어지고 있으며, 이들의 양성화는 단지 기존의 임대차 물량을 제도권내로 흡수하는 결과를 초래하게 되는 것이며, 실질적인 임대물량의 급격한 증가로 인한 임대차료 하락요인은 발생하지 않을 것이다. 그러나 장기 임대차 거래의 증가로 점진적으로 농지 임대

한편, 이와 같은 제도적 양성화 조치는 임대차료 결정에 부가적인 영향을 주게 될 것이다. 그것은 농지은행제도의 도입으로 인한 장기 임대계약은 임대차 계약 기간동안 농지처분명령을 유예받는 등, 농지은행 시행 이전의 불법적인 농지소유권을 실질적으로는 합법적으로 인정받게 됨으로써, 농지의 장기 소유에 따른 자산가치 상승에 대한 기대효과가 커져, 자산가치 증가를 목적으로 하는 비농가 비재촌지주의 농지 소유를 인정하게 되고, 이에 따른 비농가 농지수요 증가가 현실화되는 것이다. 이와 같은 점은 비농가 비재촌지주의 농지소유 가치가 농지가격의 상승에 따른 가치증식을 목표로 할 경우, 농지 소유와 임대의 합법화에 따른 대가로서, 농지 이용에 대한 소득가치로서의 임대료의 일부를 경작자(임차자)에게 환원하도록 하는 것도 검토가 가능할 것이다.

2. 논외의 임대차료 결정특성 검토

1) 분석의 틀과 접근방법

앞에서 농지 임대차료의 결정에 영향을 주는 요인을 살펴보았다. 이제 한국의 농지에서 무엇보다도 중요한 비중을 차지해 온 논외에 대한 임대차료의 결정과 쌀의 생산잉여로부터 형성되는 즉, 소득가치(income gain)로서의 임대차료율의 결정특성에 대한 접근방법을 정리해 보도록 한다.

논지의 임대차료율을 산정하고 그 변화를 살피기 위해 다양한 작물재배가 가능한 밭이나 과수원에 대한 접근은 여기서 논외로 하고, 단일 작물로서의 쌀생산과 그에 투입되는 논외에 대한 임대차료 결정문제를 다루도록 한다. 논외의 경우, 임대차료를 결정짓는 요인으로서 앞 절에서 살펴본 바와 같이, 농지가격에 의한 자산가치 부분과 쌀의 수익으로부터 형성되는 소득가치 부분으로 구분하여 검토할 수 있다. 따라서 분석에서는 우선적으로 논외의 농지가격부분과 쌀의 수익에 따른 임대차료율에 대해 검토하도록 한다. 이때 논외의 상태에 따른 구분으로 농업진흥지역내의 논외와 그 밖의 논외로 구분하여 검토해 보도록 한다.

차시장의 안정을 도모하게 될 것이다.

다음으로는 논의 임대차 수요와 공급에 대해 검토하도록 한다. 이 부분의 검토에는 농가인구의 감소추이와 고령화 추이를 검토함으로서 임대차자의 규모가 축소되어져가는 점을 확인하도록 한다. 마지막으로 제도적 관점에서 접근해 보도록 한다. 제도적 관점에서는 농지법 개정에 따른 농지 임대차 허용범위를 전제로, 1996년 이전 취득농지와 이후 취득농지의 특성에 대해 살펴보고, 비농가 비재촌지주의 농지에 대한 임대문제를 검토해 보도록 한다.

이와 같은 구분으로 부터, 논의 임대차료율의 결정에 다음과 같은 가설을 설정하도록 한다. 첫째, 논으로부터 얻어지는 쌀의 수익가치는 쌀시장의 개방과 쌀가격의 하락으로 쌀의 수익성 하락요인으로 작용할 것이므로, 이와 연계된 논의 지대는 향후 쌀가격의 하락분 만큼 지속적으로 하락할 것이다. 둘째, 한국의 농지 임대차 시장에 있어서, 비재촌지주의 농지소유와 임대가 합법화된다면 농지가격의 상승을 목표로 하는 자산가치 증대를 위한 비농가 비재촌지주의 농지소유가 증가하게 될 것이고, 이는 논의 임대물량을 증대시키는 방향으로 작용할 것이다. 반면, 임대차자의 경우, 농가인구의 감소와 고령화의 진전으로 임대수요는 감소하게 될 것이며, 이러한 논의 임대 수요와 공급 변화요인은 임대가격의 하락, 즉 임대하락요인으로 작용할 것이다. 셋째, 농지 임대차 시장에 있어서, 농지은행의 도입에 따라 비농가의 농지소유 및 임대가 합법화 되게 됨에 따라, 비농가의 농지 보유를 제도적으로 보장하게 되고, 이는 자산가치로서의 가치증식 효과를 보장하는 대신 소득가치로서의 임대료 하락요인으로 작용할 수 있을 것이다. 이 부분은, 임대자가 자산가치로서의 지대와 소득가치로서의 지대를 모두 원하는 경우, 임대료의 하락요인이 작용하지 않을 것이나, 앞의 첫째 및 둘째 가설에 의해 높은 임대료를 취하기 어려울 것이며, 임대차 관계가 이루어지지 않을 경우, 제도적으로 농지소유가 불가능하게 됨으로 이에 따른 임대료 하락요인이 작용하게 될 것이다.

이러한 가설을 전제로 한국의 논 임대차료율 결정내용을 검토하도록 한다. 특히 농지은행의 임대수탁사업 1년간의 사업결과를 분석하여, 논 임대차료의 결정내용을 분석하도록 한다. 특히, 현행 임대료의 장기계약에 따른 임대차료 결정결과가 지니는 경제적 의미와 실제 계약상의 문제점에 대해 이론적인 검토를 진행하도록 한다.

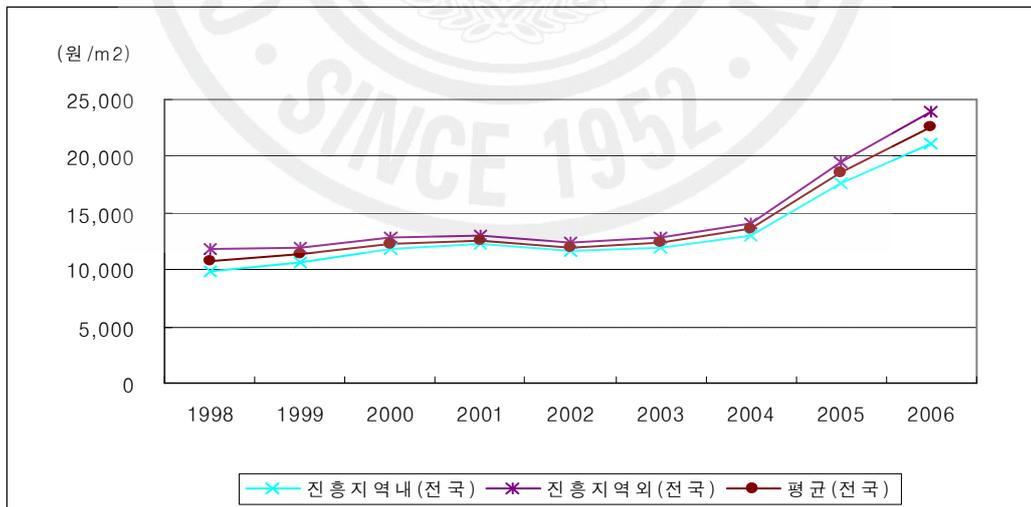
2) 논·임차료 결정과 변화 요인

논·임차료 결정 특성을 검토하기 위해 앞의 제1절에서 검토한 논·임차료 결정의 이론적 요인을 전제로 검토해 보도록 한다. 그것은 우선 자산가치로서의 지대와 소득가치로서의 지대, 그리고 수급요인과 제도적 요인으로 구분할 수 있다.

(1) 논·임차료와 소득가치 : 논·임차료와 쌀 가격의 검토

논·임차료를 결정짓는 첫번째 요소인 논·임차료의 자산가치를 살펴본다. 이 부분은 앞 절에서도 검토된 바와 같이, 부동산가치의 증가는 논·임차료를 경작한 후 얻어지는 잉여와 비교할 수 없을 만큼 상승한 상황이다. <그림2-2>에서 나타난 바와 같이, 한국의 논·임차료는 농업진흥지역 및 농업진흥지역 외에서 다소 차이가 있으나, 2006년 22,555원/m²으로 은행의 연평균 예금 금리를 5% 정도로 상정하더라도 1,128원/m²으로 자산가치에 대한 지대로서의 의미를 이미 상실하게 된다.

<그림2-2> 논·임차료의 가격 변화 추이 : 1998~2006



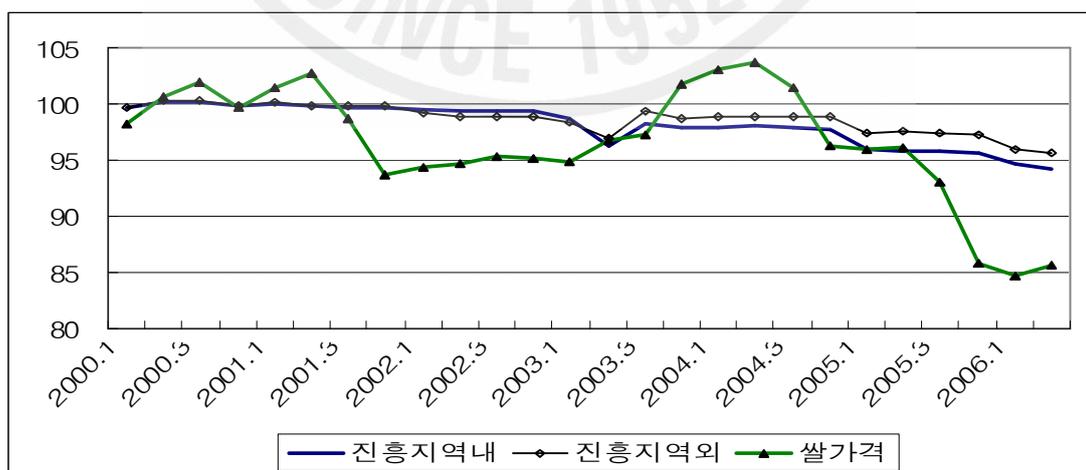
* 자료 : 부록 9, 한국농촌공사, “농지은행조사”, 통권15호, 2006년 가을호

이와 같은 농지가격의 상승은 그림에서 보듯이 2003년 이후 급격히 상승하고 있는데 이는 공시지가의 상승과도 밀접한 연관을 지니고 있다. 이와 같이 최근의 농지가격의 상승을 고려하지 않고, 1998년의 농지가격 수준 10,000원/m²을 고려하더라도 자산가치로서의 지대수익은 최소한 500원/m²은 되어야하므로, 현재의 관행 임대료 220원/m²과 비교한다면, 현실적으로 자산가치를 고려한 지대 형성은 불가능한 것으로 판단된다.

따라서 지대결정의 두번째 요인인 소득가치가 임대차료의 지대수준을 결정하는 요인으로 검토할 수 있다.

두번째 논의 지대결정요인으로서 소득가치에 대해 검토해 보도록 한다. <그림 2-3>은 현재 논의 임대차료율과 쌀의 가격 추이를 나타낸 것이다. 현재 관행적으로 결정되는 농지 임대차료율은 한국농촌공사의 농지은행에서 조사한 자료에 따르면, 대부분 쌀 생산량의 30%수준으로서 약 150Kg/300평 수준에서 결정되고 있다. 즉, 단위면적당 쌀 생산량의 30%가 임대차료율로 조사되고 있어서, 논의 임대차료율은 매우 높은 편이라 할 수 있다. 그러나 이와 같은 임대차료율은 <그림 2-3>에서와 같이 농업진흥지역 및 농업진흥지역외 모두에서 점차 하락하는 추이를 나타내고 있다.

<그림2-3> 논 임대료 및 쌀가격 지수의 분기별 변화 : 2000년 = 100
(2000년 1/4분기~2006년 2/4분기)



* 자료 1) 논임차료 : 한국농촌공사, "농지은행조사", 통권15호, 2006년 가을호, p91
2) 쌀가격 : 농협중앙회, "농가판매가격", 2등급쌀 기준, 인터넷 자료, 2007

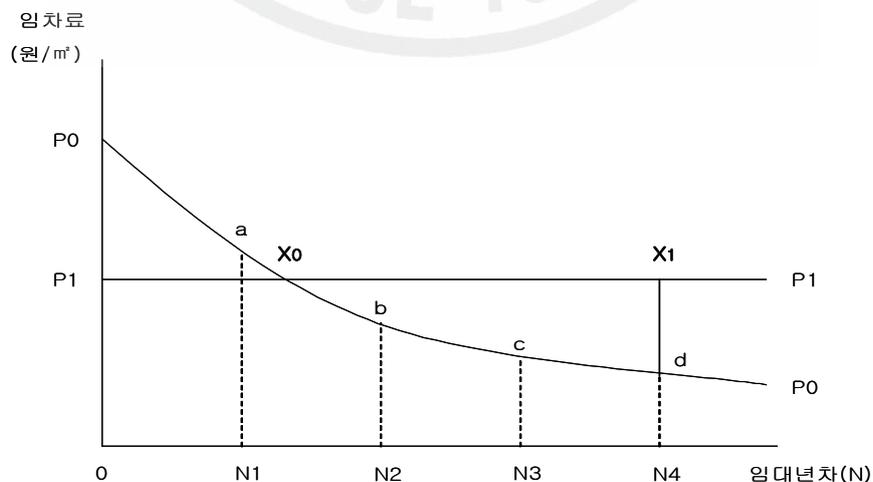
그림에서와 같이 2000년 평균을 기준으로 할 경우, 2006년 현재 약 95%수준으로 5%정도 하락하였다.

관행임차료는 대부분이 현물의 쌀 임차료율에 쌀 가격을 곱한 가격으로 결정되므로, 임차료율의 하락은 쌀 가격이 변화하지 않는다 할지라도 임차료의 하락을 초래하게 된다. 그러나 한국 농업에 있어서, 개방화의 영향에 의해 장기적으로 쌀 가격의 하락이 예상되고 있고, 실제 <그림2-3>에서 알 수 있듯이 2004년 이후 쌀 가격은 임차료율의 하락보다 더 심하게 급격한 하락을 보이고 있다.

이는 결과적으로 논의 임차료는 향후 지속적이며, 급속한 하락을 유발하게 됨을 의미하는 것이다. 즉, 논의 평균 30%정도의 높은 임차료율은 장기적으로 더욱 하락할 것이며, 또한 개방화의 영향으로 쌀의 가격하락은 농지 임차료의 실질적 가치를 하락시키게 될 것이다. 따라서 이상의 검토로 볼 때, 향후 논의 임대차료는 지속적으로 급속하게 하락할 수 있는 요인이 존재한다고 판단된다.

여기서 논의 임차료가 매년 지속적으로 일정비율로 하락할 경우, 장기적인 임대차료와의 관계를 검토하기로 한다. 대부분의 임대차는 관행적으로 단기간의 계약을 통해 수확 후 얼마를 지불하는 경우가 일반적이다. 그러나 농지은행의 농지임대수탁사업의 경우, 임대자의 안정적인 영농보장을 위해 최소 5년간의 장기계약을 원칙으로 한다. 따라서 여기서 장기계약의 임대차료의 경제적 의미를 검토하도록 한다.

<그림2-4> 관행임차료의 하락과 장기 임대차료의 비교

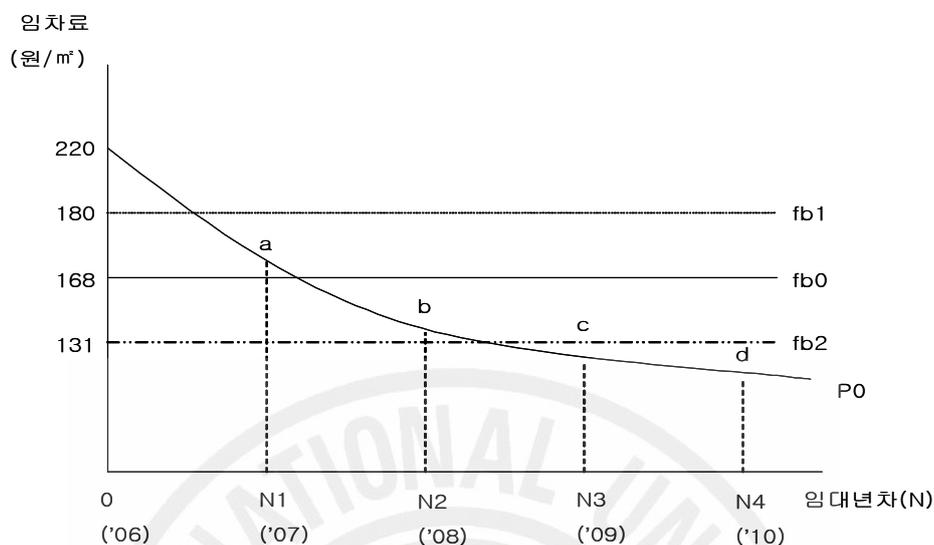


<그림2-4>는 0기의 관행임차료가 P0 수준에서 결정된 후, 년차별로 계속 하락하는 경우를 나타낸 그림이다. 그림에서는 5년간의 임차료 하락을 상정하여, 0년부터 4년차 이후인 N4를 포함하여 총 5년간의 임차료 하락을 표시하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 논외 임차료가 임차료율의 하락 및 쌀 가격의 지속적 하락을 가정하고, 임차료의 변화 추이를 나타낸 것이다.

한편, 위 그림에서 P₁은 0년에 있어서, 5년간의 장기 임대차 계약을 하고, 지불하게 되는 임차료를 나타낸 것이다. 이때 5년간의 장기 임차료의 총합은 $0P_1X_1N_4(A)$ 로 나타낼 수 있다. 그리고 P₀는 관행임차료 하락에 대한 예상곡선이며, 계약시점부터 5년간의 관행임차료 총합은 $0P_0dN_4(B)$ 로 표시될 수 있다. 그러므로 장기계약 임차료와 관행임차료는 A와 B의 크기 비교를 통해 어느 쪽이 유리한가를 판단하게 될 것이며, A와 B가 같게 되는 점에서 장기 임대차 지대가 결정되게 된다. 따라서 제도적이든 개인간의 임차료 결정이든 간에 장기계약의 임차료는 계약시점의 관행임대차료 수준 P₀ 보나 낮은 수준에서 결정되게 되고, 그 수준은 A의 크기와 B의 크기를 같게 만드는 P₀와 P₁사이에서 결정되는 것이 합리적인 것이다. 결국, $A > B$ 가되는 장기계약 임대차료 P₁의 경우는 임차자가 관행임차료보다 높은 임차료를 지불한 결과를 나타내는 것이다. 이때는 임대자가 관행임차료 수익 이상의 장기 임차료를 보장받는 유리한 임대차계약이 된다. 그와 반대로 $A < B$ 인 경우에는 임차자가 관행임차료보다 낮은 임차료를 지불하는 결과를 보이게 되므로써, 임차자에게 유리한 장기 임대차 계약의 임차료 수준은 P₁이라고 해석할 수 있다.

이상의 내용을 2005년부터 2006년까지 일년 동안 시행된 농지은행의 농지임대수탁사업 첫 해 사업결과를 바탕으로 경제적 의미를 파악해 보도록 한다.

<그림2-5> 농지은행 임대수탁사업의 논 임대차료 결정 수준 비교



농지은행의 농지임대수탁사업 1년 간의 결과에서 임대차가 결정된 논 임대차료 수준은 전국평균이 168만원/ha (168원/㎡)이며, 이중 전북의 임대차료가 255만원/ha으로 가장 높은 수준이었다. 용도별로는 농업진흥지역이 180만원/ha이며, 농업진흥지역 밖의 논은 131만원/ha으로 나타나고 있다. 또 이 시기의 논 관행적 임대료 전국평균 수준은 220원/㎡이었다.

위 <그림2-5>에서 fb₀는 논 전체평균 임대료(168원/㎡)이며, fb₁은 농업진흥지역의 평균 임대료(180원/㎡)이고, fb₂는 농업진흥지역 밖의 평균 임대료(131원/㎡)를 표시하였다. 농업진흥지역의 논은 대부분이 농업생산기반정비사업(경지정리, 배수개선 등)이 완료된 지역이기 때문에 필지면적이 크고 관배수시설과 농업용 도로상태가 양호하고, 영농조건 면에서 농업진흥지역 밖의 논보다 유리하여 임대료가 높게 결정된 것으로 추정된다. 이와 같은 결과로 농지상태가 양호한 경우에 임대료가 높게 결정될 것이라는 추론이 가능하게 된다.

농지은행 임대수탁사업의 임대료 168만원/ha을 관행임대료(2006년)와 단순 비교할 때, 임대료는 관행임대료의 76%수준이다. 이는 임대료 계약시점에서 계약기간(최저 기간 5년) 동안의 임대료총액에 대한 평균임대료 성격이므로 일정시점의 관행임대료와 단순히 비교하는 것은 의미가 적다. 따라서 장기계약 임대료의

적정수준 여부를 확인하기 위해서는 관행임차료의 변화추세를 고려한 계약기간 동안의 총임차료를 년평균으로 환산하여 비교하여야 할 것이다.

이러한 농지은행 장기계약 임차료와 관행임차료의 하락을 예상한 총임차료 수익과의 균형여부는 P_0 곡선의 기울기, 즉 임차료의 하락율(임차료율의 하락과 쌀값의 하락률)에 의해 결정될 것이다. <표2-1>은 농지은행의 논에 대한 장기계약 평균적 임차료 220원/m²을 기준으로, 임차료의 하락율을 가정하여 5년간의 장기계약이 어느 정도의 임차료 수준에서 일치하는가를 추산한 표이다. 여기서는 단순하게 쌀가격의 하락율을 적용하고, 임차료율은 변화하지 않았다고 가정하였다. 즉, 임차료의 현물은 2005년10월~2006년9월 평균으로 고정적이며, 단순하게 쌀의 가격만이 하락하여 임차료가 하락함을 나타낸 것이다.

<표2-1> 쌀가격 예상하락율에 의한 5년 평균 임차단가 추정

(단위 : 원/m²)

하락율 (%)	기준년 ('06)	1년차 ('07)	2년차 ('08)	3년차 ('09)	4년차 ('10)	5년평균 단가
5	220	209	199	189	179	199
10	220	198	178	160	144	180
13	220	191	167	145	126	170
13.5	220	190	164	142	123	168
14	220	189	163	140	120	166
15	220	187	159	135	115	163
20	220	176	141	113	90	148
25	220	165	124	93	70	134

<표2-1>의 추산과 <그림2-5>에서 나타난 농지은행 임대수탁사업의 장기계약 임대차료의 결정결과를 비교하면, 농업진흥지역내의 논에 대한 5년 장기계약 임대차료인 180원/m², 즉 fb1 수준의 임대차료는 연평균 쌀가격 하락율 10% 수준을 상정한 관행임차료와 동일한 수준의 임대차료가 된다. 또, 논에 대한 5년간 평균임대차료인 168원/m²(fb0)은 계약년도의 관행임차료 220원/m²으로부터 연평균 쌀가격의 하락율이 13.5%인 경우의 관행임차료를 의미한다. 앞의 <그림2-3>에서 2004년 1분기부터 2006년 1분기까지 쌀 가격 하락율은 연평균 9.4%에 달하고 있다.

7) 한국농촌공사 심포지엄, “농지은행 1년의 성과와 과제(2006)”에서 관행임차료를 220원/m²으로 하고 있음.

결국 임차료율의 하락없이 쌀 가격의 하락에 의한 임차료 하락요인을 고려할 경우, 최소한 농업진흥지역의 임차료 180원/m²은 그렇게 유리한 조건이라고 할 수 없을 것이다.

그러므로 향후 개방화와 시장여건의 변화에 따라 쌀 가격의 년평균 하락율이 5년 장기 임대차료 168원/m²과 일치되는 13.5%일 때, 임차자와 임대자의 임대차 관계는 관행임차료 수준에서 균형을 이룬 것으로 해석할 수 있다. 따라서 계약년도 이후 쌀값의 평균 하락율이 13.5%보다 클 경우에는 임대자에게 유리한 계약 결과로 작용할 것이고, 13.5%보다 작은 경우에는 임차자에게 유리한 계약이 될 것이다. 이러한 결과는 농지은행의 장기 임대차 계약시 논으로부터 얻어지는 소득가치인 쌀가격의 하락율을 반영하여 임차료 수준을 결정할 필요성이 있음을 의미한다. 즉, 농지은행에서 계약연도 단일시점 기준 관행임차료 220원/m²를 기준으로, 평균적 임대차료 수준 168원/m²이 약 76%수준에서 형성되었기 때문에 임차자에게 유리한 계약이 이루어졌다고 평가⁸⁾할 수 없는 것이다.

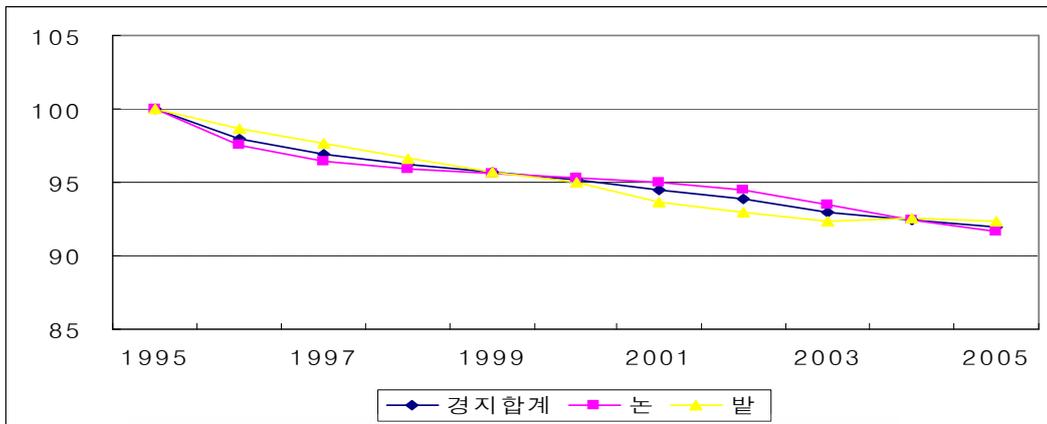
이상의 검토에서 논의 임차료 수준의 결정은 소득가치로서의 쌀 가격의 하락을 반영한 장기계약 임차료의 경제적 의미를 잘 고려해야 할 것이며, 이후 다루어질 수급요인과 제도적 요인에 의해서도 임차료 하락요인이 발생할 경우, 장기계약의 임차료 수준은 더욱 하락하게 될 것이다.

(2) 논 임대차료와 수급변화 요인

논의 임대차 시정에서 임차수요인 농가 특성을 검토해 보도록 하자. 우선 한국의 경지면적은 <그림2-6>에서 보는 바와 같이 지난 10년 동안 급속히 감소하고 있다. 경지면적의 감소는 경작노동의 부족과 농업소득의 하락, 경제성장에 따른 비농업용 토지수요의 증가 등으로 지속적으로 감소하고 있다. 그러나 과거의 비농업용 토지수요 증가 및 개발에 의한 경지면적 감소 그리고 최근에는 휴경면적 등 농업노동력의 부족에 의한 경지면적의 감소가 진전되고 있다.

8) 한국농촌공사 심포지엄, “농지은행 1년의 성과와 과제(2006)”, p15

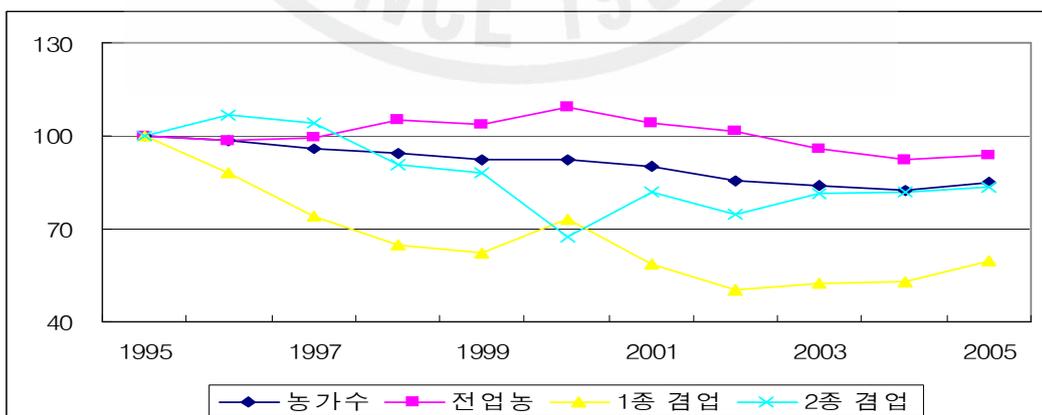
<그림 2-6> 경지면적의 변화 추이 : 1995~2005, 1995=100



* 자료 : “농림통계연보”, 농림부, 2006

이와 같은 농업노동력의 감소는 기계화의 진전에도 불구하고, 최근 경지규모 확대의 둔화와 함께 농지수요를 정체시키는 요인이 되고 있다. <그림2-7>은 농가수의 변화 추이를 지난 10년 간에 대해 나타낸 것이다. 그림에서 알 수 있듯이 최근 전업농의 감소 뿐 만이 아니라, 1종 겸업, 2종 겸업 모두에서 감소가 두드러진다. 이는 농가수 전체의 감소 속에서 업종별 변화가 나타나는 것으로써, 겸업농가의 감소와 전업농가의 감소가 동시에 진전되는 것으로 볼 때, 겸업농가 중 일부는 전업농으로 또 일부는 비농업부문으로 진출하는 것으로 판단된다.

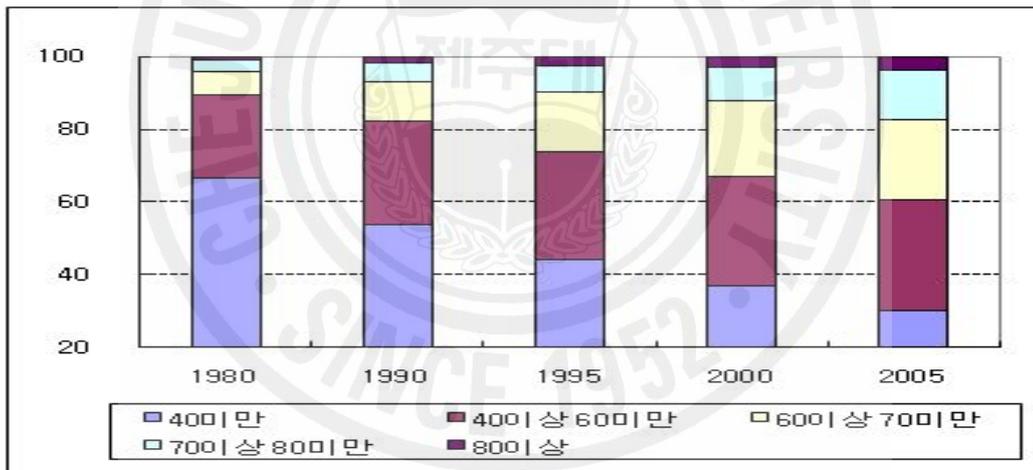
<그림 2-7> 농가수의 변화 추이 : 1995~2005, 1995=100



* 자료 : “농림통계연보”, 농림부, 2006

이와 같은 농가수의 감소율(전체농가의 1995년 이후 2005년까지의 연평균 감소율은 -1.63%)은 농가의 경지면적 감소율(같은 기간 연평균 감소율 -0.84%)보다 높아서 농가의 경지규모 확대를 초래하였다. 이와 같은 평균적인 규모확대와 동시에 농가인구의 고령화가 진전되어, 고령 경영주 농가의 농지에 대한 수요는 점차 감소하고 있는 실정이다. <그림2-8>은 1980년대 이후 2005년까지 농가인구의 연령별 비중변화를 나타낸 것이다. 이를 살펴보면 한국의 농가인구 고령화 진전 정도를 선명하게 이해할 수 있다. 특히, 40세 미만의 젊은 농가인구는 1980년에는 67%수준 이었으나 2005년에는 30% 수준으로 감소하였다. 반면 70세 이상의 고령인구는 4%수준에서 17%수준까지 상승하였고, 2005년 한국 농가의 60세 이상의 인구는 40%에 달하고 있다. 이는 한국의 농촌이 매우 급격히 고령화가 진전되고 있다는 점을 나타내는 것이다.

<그림 2-8> 농가인구의 연령별 비중 변화 추이 : 1980~2005



* 자료 : “농림업센서스”, 농림부

이상의 검토로부터 한국농촌의 고령화와 농가수의 감소는 농지임차 수요를 감소시키는 요인으로 작용할 것이고, 특히 개방화에 대한 쌀가격의 하락은 논 임차 수요를 더욱 가속적으로 감소시키게 되는 요인으로 작용할 것이다.

반면 농지 임대자의 경우에, 농지의 처분이 쉽지 않게 되면 임대를 원하게 되고, 농지를 방치하지 않는다면 임대물량은 쉽게 감소하지 않을 것이다. 더욱이

농지은행의 임대수탁사업과 같은 장기임대에 대한 제도적 장치가 시행되는 경우, 이를 통한 임대물량의 증가는 향후 늘어나게 될 것으로 판단된다.

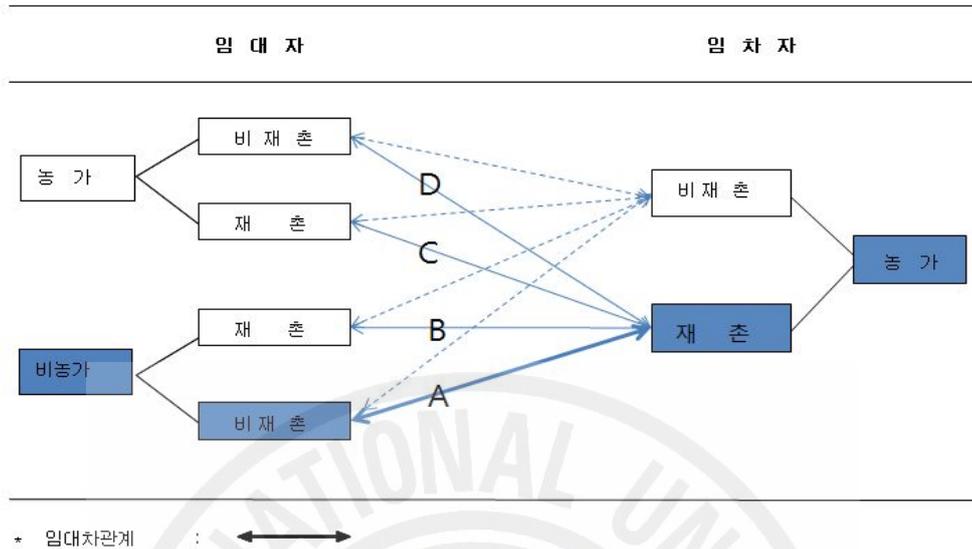
이와 같은 논에 대한 임차수요 감소요인과 임대공급 증가요인이 작용할 경우, 논외 임대차료는 하락하는 방향으로 작용하게 될 것이고, 이러한 요인은 논외 임대차료율의 하락으로 이어지게 될 것이다. 이는 실질적인 논외 임대차료 하락을 의미하는 것이다.

(3) 논외 임대차료와 제도적 요인

앞에서는 논외 임대차료에 영향을 주는 요인으로서 소득가치, 즉 쌀 가격의 하락요인과 장기임대차 계약의 관계, 그리고 수요와 공급요인에 의한 임대차료 하락요인에 대해 검토해 보았다. 여기서는 논외 임대차 관계에 대한 제도적 요인이 임대차료의 결정에 어떠한 영향을 주는지에 대해 검토해 보도록 한다. 논외 임대차 관계를 임대자의 특성과 임차자의 특성에 따라 정리해 보도록 하자. 우선 임대자의 경우, 농가와 비농가로 구분할 수 있고, 이들이 임대차 대상농지를 기준으로 같은 지역내에 살고 있는지(재촌), 아니면 다른 지역에 살고 있는지(비재촌)에 따라 다시 구분할 수 있을 것이다⁹⁾. 즉, 임대자는 <그림2-9>에서와 같이 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 반면 임차자인 농가의 경우는 같은 지역내의 농가인 재촌농가와 다른 지역에 거주하는 농가인 비재촌농가의 두 유형으로 구분하게 된다. 이들 간의 임대차 관계는 <그림2-9>에 그려진 8개의 경로로 설정할 수 있을 것이다. <그림2-9>의 각 경로별로 농지 임대료는 상이하게 결정되게 될 것이며, 대개 비재촌 비농가의 경우는 반드시 농지를 임대해야하는 특성 때문에 임대료의 결정과정에서 다른 임대자보다 불리한 조건을 지니게 된다. 반대로 재촌 농가의 경우는 농지로부터 얻어지는 예상 수익이 높아질 경우에는 임대를 하지 않고 직접 경작해도 되므로, 임대료가 높지 않을 경우 쉽게 임대하지 않게 될 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, <그림2-9>에서의 임대자 특성상 A의 경우가 임대료가 가장 낮아질 것이고 C의 경우가 가장 높을 것으로 판단된다.

9) 농가와 비농가는 실제로 농업에 종사하는지의 여부로 구분한다. 재촌은 농지소재지와 동일시군 또는 인접 시군에 거주함을 의미하고, 비재촌은 재촌 이외의 경우를 말한다.

<그림2-9> 임대자 및 임차자의 농지임대차 관계



특히, 비농가인 A와 B의 경우에 제도적으로 임대가 불가능하게 되면 음성적으로 임대차 계약을 해야 하고, 이 경우 B보다도 A의 임대료가 임차자의 선택과 임대료의 결정에서 더욱 불리한 것이 일반적일 것이다.

이와 같은 제도적 요인과 임대료 결정의 관계를 살펴보기 위해 농지은행의 실적자료 중 임대자의 특성을 분석해 보도록 한다. 농지은행을 통해 농지를 위탁한 임대자중에서 농지법 시행이전인 '96년 이전에 농지를 취득한 경우는 1.7%뿐이며, 임대자의 98.3%가 농지법 시행 이후에 농지를 취득하였다. 이는 농지은행 임대수탁사업으로 임대차된 대부분의 농지가 비농가의 농지소유를 엄격하게 금지하고 있는 시기에 취득한 불법적인 농지임을 알 수 있다. 따라서 농지법시행('96년) 이후에 취득한 농지의 임차료는 사실상 임대차가 불가능한 농지이며, 음성적인 농지 임대차를 통해 임대료를 결정해야 하는 농지이다. 따라서 농지법 이전에 취득하여 임대가 가능한 농지의 경우, 농지법 이후에 취득한 농지의 임대료 보다 높아야 하는 요인을 지니게 된다. 그리고 비농가인 임대자는 재혼지주와 비재혼지주인 경우에 따라 임차료 결정에 다르게 영향을 줄 것이다. 즉 재혼지주인 경우는 임차료 결정수준 등 여건에 따라 비농가에서 농가로 전환될 가능성이 비재혼 지주보다 높기 때문에 비재혼지주에 비해 임차료를 쉽게 내리지 않을 것이므

로, 상대적으로 다소 높게 임차료를 결정할 것으로 판단된다.

위와 같은 내용에 의하여, 비농가 임대자를 재촌지주와 비재촌지주로 구분하고, 농지의 취득연도를 농지법 시행('96년) 이전과 이후로 구분해서 임대차 제도로 합법적인가 아닌가로 나누어 임대료 결정관계를 조합하면, <그림2-10>에 서와 같이 다음의 4가지 경우로 분류할 수 있다.

<그림2-10> 임대자 특성과 임대료 결정

구 분		비농가	
		비재촌지주 (A)	재촌지주 (B)
농지법 시행 ('96)	이전 (C)	(A-C)	(B-C)
	이후 (D)		(B-D)

그림에서와 같이 임대자의 특성에 따라 비재촌지주이면서 농지법 시행 이후에 취득한 농지를 임대하는 (A-D)의 경우에서 임대료가 가장 낮을 것이고, 재촌지주이면서 농지법 시행 이전에 취득한 농지를 임대하는 (B-C)의 경우에서 가장 높은 임대료를 결정할 것으로 추정된다. 이는 농지의 소유와 임대차에 대해 합법적인 소유인가 아닌가라는 제도적인 요인으로부터 발생하는 임대료 결정에 대한 부담정도가 임대조건의 완화와 연계되는 현상으로 볼 수 있다. 즉 (A-D)의 경우는 임대자가 직접 농지를 이용하여 농사를 지을 수 있는 상황이 아니고, 어떻게 하든 임대를 해야 하는 부담을 지니게 된다. 또 이들의 경우, 농지법 개정을 통한 농지은행의 농지임대수탁사업에 의존하지 않는 한 불법적인 농지소유와 임대차되며, 이는 결과적으로 제도적 요인에 의해 농지를 처분하던가 아니면 농지은행을 통해 장기임대수탁을 하지 않으면 안 되는 경제적 부담을 지닌 채 임대료 결정을 해야 하는 입장이다. 이들은 앞의 <그림2-9>에서 A의 경로에 속하는 임대차들이며, <그림2-7>에서는 (A-C)와 (A-D)가 이에 속한다. 결과적으로 농지임대자의 특성과 제도적 요인으로 살펴볼 때, 비농가 비재촌지주의 농지가 가장

낮은 임대차료로 결정되어야 하며, 이들 중, 1996년 이후 취득자는 농지은행의 농지임대수탁사업을 통하지 않을 경우, 합법적이지 못한 임대료를 결정하게 된다. 따라서 향후, 비농가 비재촌지주 중 1996년 이후 농지를 취득한 임대자의 경우, 농지은행을 통해서 장기 임대계약을 해야만 하고, 이들에 대해서는 제도적으로 농지소유와 임대를 합법화 시켜주는 대가로, 임차자에게 일정부분의 임대료 하락을 실현시키도록 할 수 있는 당위성이 존재한다.

결과적으로 논의 임대차료 결정에 있어서, 앞에서 다루어 본 각 요인별 특성을 정리하면, 한국의 논 임대차료의 수준은 개방화를 통한 쌀 가격 하락이 예상됨에 따라 장기계약의 경우, 관행임차료 보다 일정수준의 하락율이 요구되고, 이 하락율에 대해 수급요인 및 제도적 요인으로 인해 임대차료는 더욱 하락해야 적절하다고 판단된다. 즉, 비농가 비재촌지주의 임대농지인 경우, 농지은행의 임대수탁 사업을 통해 5년 이상 장기 계약을 할 경우, (1) 쌀 가격하락에 의한 임차료 하락요인과 (2) 수급불균형에 따른 임차료 하락요인 그리고 (3) 제도적으로 농지소유 및 임대를 보장함으로써 농지의 자산가치 증식에 대한 기대를 확보하는 대가에 대한 임차료 하락요인이 발생한다. 이들 비농가 비재촌지주의 임대농지의 경우, 앞에서 살펴본 <표2-1>의 쌀가격 하락율로부터 임대료 수준을 결정한다면, 개방화에 따른 연평균 쌀가격 하락율이 향후 10~15% 사이에서 결정될 경우, 임대차료 수준은 180원/m²~163원/m²(관행임차료 220원/m² 가정시)에서 결정되어야 하고, 이 수준은 농가의 고령화 및 임차수요의 감소에 따른 요인과 제도적 요인으로부터 일정 수준 더 하락된 수준에서 결정되어야만, 농지은행의 임대수탁 사업을 통한 장기계약 임대차료로써 적절한 수준이라고 판단된다.

Ⅲ. 한국의 농지제도와 농지임대차

1. 분석의 과제

농지제도는 국민식량의 안정적 공급을 통해 국가의 건전한 발전과 국민의 생활안정을 도모하고, 효율적인 농업구조 개선을 통한 농업 경쟁력을 증대시킴으로써, 농업인의 소득을 증대시키는 역할을 하여야 한다. 특히, 농업후계인력의 육성, 농지의 이용 및 보전, 농지경영규모의 적정화 등 농업구조개선을 통한 농업생산구조의 고도화로 농업의 경쟁력을 높일 수 있도록 기능하여야 한다.

우리나라의 농지제도는 농지에 대하여 경자유전의 원칙을 적용하고, 농지임대차를 원칙적으로 금지하고 있다. 이러한 원칙아래 농지소유 및 이용에 대한 규제와 효율성 제고를 목적으로 하는 농지정책을 유지해오고 있다.

그러나 농지제도의 기본원칙인 『경자유전의 원칙과 임대차 금지』는 논의의 대상이 되지 오래며, 논자에 따라서는 경자유전의 원칙을 폐기하고 임대차 중심의 농지정책을 주장하기도 하고, 혹자는 경자유전의 원칙¹⁰⁾을 더욱 강화하여 농지의 보전관리와 안정적인 식량생산을 도모해야 한다고 주장하기도 한다. 이러한 논의들은 농지법과 농지관련법에 지속적으로 반영되었고, 그 내용들은 계속해서 변화를 해오고 있다.

우리나라는 농지개혁 이후 농지법의 제정이 지연되어, 헌법에 경자유전의 원칙과 임대차 금지가 규정된 특이한 법질서를 가지고 있다. 이는 농지의 소유와 이용에 대한 역사의 특수성에 기인하고 있으며, 이로 인하여 경자유전의 원칙과 임대차 금지는 급격히 변화해 가고 있는 개방화의 심화 및 국제경쟁력 제고라는 최근의 농업현실과 맞지 않는 부분이 있는 것도 사실이다.

따라서 농지제도가 농업의 경쟁력을 증진시키는 역할을 하는 지, 아니면 현실과 맞지 않아 농업경쟁력을 제고하는 방향으로 그 기능을 수행하지 못하는 지에

10) 경자유전의 원칙과 관련된 자세한 설명은, 김홍상(2006. 여름)의 ‘경자유전 원칙에 관한 소고’ (농촌경제 제29권 제2호)를 참조.

대한 심도 있는 검토가 필요하다고 생각한다.

이 장에서는 이러한 농지제도의 분석과제를 배경으로 농지제도가 지니는 기본이념과 농지제도 관련법을 살펴보고, 농지제도로써의 농지임대차 문제를 중심으로 그 변화과정의 특징을 도출하고자 한다. 또한, 농지임대차와 농지은행제도의 내용을 토대로 농지은행 농지임대수탁사업이 지니는 경제적 의미를 음미하고자 한다.

따라서 제2절에서는 농지제도와 농지임대차 문제에 대하여 검토한다. 이 절에서는 농지의 기본이념과 농지제도 관련법의 특징을 살펴보고, 농지임대차 문제를 중심으로 그 변화과정의 특징을 도출한다. 제3절에서는 농지임대차와 관련하여 농지은행제도의 도입에 대한 평가와 농지은행 농지임대수탁사업의 경제적 의미를 음미하도록 한다. 그리고 제4절에서는 앞 절의 내용에 대해 농지임대차 문제를 중심으로 요약하도록 한다.

2. 농지제도와 농지임대차 문제

1) 농지제도

(1) 농지의 정의 및 기본이념

농지에 대한 정의는 농지관련법에서 다양하게 기술되었으며, 『농지법』에 의한 농지라 함은 ① ‘전·답 또는 과수원 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고, 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생 식물재배지로 이용되는 토지를 말한다. 다만, 초지법에 의하여 조성된 토지 등 대통령령이 정하는 토지를 제외한다.’ ② ‘①의 토지의 개량시설(유지, 양·배수시설, 수로, 농로, 제방 기타 농지의 보전이나 이용에 필요한 시설로서 농림부령이 정하는 시설을 말한다)의 부지와 고정식 온실, 버섯재배사 등 농업생산에 필요한 시설 중 대통령령이 정하는 시설의 부지’로 정의¹¹⁾되고 있다.

11) 농지법 제 2조(정의) ; 농지에 대한 정의는 농지개혁법, 농지담보법, 농지보전법, 농지확대개발촉진법, 농

그리고, ‘농지는 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고, 농업과 국민경제의 균형 있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 함은 물론 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다. 농지는 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며 투기의 대상이 되어서는 아니 된다.’라는 농지에 관한 기본이념¹²⁾을 지니고 있다.

이러한 농지의 정의는 다분히 공적 기능을 중시하는 성격을 강하게 지니고 있으며, 소유와 이용에 대한 사적인 제한을 전제로 하고 있다고 판단된다.

(2) 농지제도 관련법의 특징

농지제도와 관련해서 현행 헌법에서 정하고 있는 내용으로는 농지에 대한 경자유전의 원칙과 소작제도 금지 및 국토의 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 필요한 제한과 의무를 과할 수 있으며¹³⁾, 개별적인 법률에 의하여 농지제도와 관련된 행위제한의 근거를 지니고 있다.

헌법은 우리나라 실정법의 근간이 되고, 헌법에서 정하는 바에 따라 개별법이 제정·시행되고 있으며, 헌법정신에 반하는 법률은 그 존재가치를 상실하는 등 실정법상에서 최고의 지위를 지니고 있다.

농지법은 농지제도에서 다루고 있는 대부분의 영역을 관할하고 있는 실정법으로써 ① 농지의 소유(농지의 소유제한, 농지의 소유상한, 농지의 위탁경영, 농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분, 처분명령 및 매수청구 등), ② 농지의 이용(농지이용계획의 수립, 농지이용증진사업의 시행, 토양의 개량·보전, 농지소유의 세분화 방지 등), ③ 농지의 임대차(농지의 임대차 또는 사용대차, 국·공유농지의 임대차에 대한 특례 등), 그리고 ④ 농지의 보전(농업진흥지역의 지정·

지임대차관리법, 지력증진법, 초지법, 농어촌발전특별조치법, 한국농촌공사 및 농지관리기금법 등에서 규정하였으며, 개별법에 따라 일부 다르게 정의된 부분도 있지만 ‘농지란 법정지목 여하를 불문하고 실제 경작하고 있는 토지 및 시설물부지’로써 정의된다.

12) 농지법 제3조(농지에 관한 기본이념)

13) 헌법 제9장 제121조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다. 제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

운용, 농지의 전용, 농지보전부담금, 농지의 지목변경 제한, 농지관리위원회 등) 등에 관하여 법적인 근거를 제공하고 있다.

농지법의 최초 입법발의는 1958년도에 시작되어 1979년까지 6차례에 걸쳐 시도되었으나, 그때마다 각종 이해관계의 대립 및 정치적 요인 등으로 ‘농지법’이 제정되지 못하였다. 그래서 한국의 농지제도는 농지관련 개별법의 제정으로 부터 시행되게 되었다. 농지의 보전에 관한 개별법은 “농지의 보전 및 이용에 관한 법률(1972년)”¹⁴⁾과 “농어촌발전특별조치법(1990년)”¹⁵⁾이었고 농지의 임대차에 관한 개별법은 “농지임대차관리법(1986년)”¹⁶⁾이 있었다. 농지의 보전 및 임대차에 관한 개별법 이외에, 개간 및 간척을 통한 농지개발사업과 경지정리사업, 배수개선사업, 농촌용수개발사업 등 농업생산기반의 정비에 관한 개별법으로 “농촌근대화촉진법(1970년)”과 “농지확대개발촉진법(1972년)”이 제정·시행되었다.

그러한 우여곡절을 겪어오다가 1994년 12월에 농지관련 개별법을 정비하여 우리나라 최초의 『농지법』을 제정하였으며, 이와 병행하여 농업생산기반정비에 관한 개별법을 정비하여 “농어촌정비법”과 “농지개량조합법”을 제정(한국농촌공사 및 농지관리기금법으로 존속)함으로써, 농지제도와 관련된 법률체계를 정비·구축하고 그 법적인 근거를 확보 하게 되었다.¹⁷⁾ 또한, 농업정책의 근간이 되는 기본법 제정의 필요성에 의거 농업기본법을 제정(1967.1.16, 법률 제1871호) 및

14) 농지보전법은 우리나라가 수출주도형 공업화 정책의 추진으로 우량농지의 무절제한 전용을 방지하여 주곡자급 등 식량위기대처에 노력을 기울였으며, 1975년 전면 개정을 통하여 필지별 보전방식인 절대농지 및 상대농지제도 도입, 농지 전용시 대체농지 조성비와 전용부담금을 납부하도록 강제하는 등 농지제도를 보전위주로 강화하였다.

15) 농어촌발전특별조치법은 농지보전방식을 필지별에서 권역별 보전방식인 농업진흥지역제도로 전환하여, 농업진흥지역 안에서는 농지전용의 제한이 강화되었고, 상대적으로 농업진흥지역 밖에서는 농지전용이 용이하도록 하였다.

16) 농지임대차관리법은 헌법에서 경자유전의 원칙과 소작제도를 금지하고 있음에도 불구하고 사실상 성행하고 있던 임대차 행위(법제정 당시 임차농지는 전체농지의 31.5%에 달하는 674천ha 수준이었고 농지의 임대차 허용여부가 사회적 관심사 이었음)를 실정법으로 제정하여, 농지의 임대차를 예외적으로 허용하였다.

17) 농지법의 시행일(1996.1.1)과 동시에 농지개혁법, 농지개혁사업정리에 관한 특별조치법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농지임대차관리법, 지력증진법은 폐지되었으며, 농어촌발전특별조치법중 농업진흥지역, 농지전용, 농지소유상한 특례, 자경하지 않는 농지처분조항은 농지법에 흡수되고 나머지는 그대로 존속되었다. 농어촌정비법은 농촌근대화촉진법의 내용과 농지확대개발촉진법의 일부 내용을 흡수하여 제정되었으며, 농지개량조합법은 농지확대개발촉진법의 내용과 농촌근대화촉진법의 일부 내용을 흡수하여 제정하였다.(농촌근대화촉진법 및 농지확대개발촉진법 폐지)

또한, 농지개량조합법과 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법은 농업기반공사 및 농지관리기금법으로 통합시행(2000년)되었고 2006년 현재 한국농촌공사 및 농지관리기금법으로 명칭이 바뀌면서 농지은행사업 등의 사업기능을 추가하였다.

시행하여, 농업의 생산성 향상과 도농간 소득격차 해소 및 농업구조개선을 추진하였다. 1990년대에는 시장개방 진전과 농정의 국제화를 반영하고자 농업기본법을 대체하는 농업·농촌기본법을 제정(1999.2.5, 법률 제5758호)하여 운영하고 있다<표3-1>.

<표 3-1> 농지관련 주요법률 연혁

법률명	주요내용
농지개혁법(1949)	• 경자유전원칙, 3ha 소유상한, 농지매매 증명제도
농촌근대화 촉진법(1970)	• 농지개량을 위한 제사업의 근거마련과 농지개량조합 설치 • 농가주택 개량
농지의 보전 및 이용에 관한 법률(1972)	• 부족한 식량확보를 위해 농지전용 규제 • 농지를 절대농지·상대농지로 구분하고 전용규제 차등 적용 • 농지개발을 위해 농지전용시 대체농지조성비 납부제도 마련
농지확대개발촉진법(1972)	• 개간·간척을 통한 농지개발 촉진 • 농지를 개발하기 위한 지역은 개발촉진지역으로 고시
농지임대차 관리법(1986)	• 서면계약, 계약기간 3년이상, 임차료 상한규정 • 농지관리위원회의 설치·운영(읍·면당 10~40인)
농어촌발전 특별조치법(1990)	• 농어촌발전을 위해 농업과 농촌생활 관련사항을 포괄 규정 • 주요 농업관련사항은 구조개선, 농산물 수급안정, 진흥지역 지정
농어촌진흥공사 및 농지관리기금법(1990)	• 농업진흥공사를 농어촌진흥공사로 개편 • 농지관리기금의 설치·운영(농지매매, 농지장기임대차)
농지법(1994)	• 농지관리에 대한 종합법 제정 • 농지소유 및 이용규제 정비
농어촌정비법(1994)	• 농어촌종합정비계획 수립
농지개량조합법(1994)	• 농지개량조합 운영
농업·농촌기본법(1999)	• 21C 농업정책 비전제시

이와 같이 농지제도란 농지의 소유와 이용에 관련된 여러 가지 원칙을 규정하는 법률과 관습을 통틀어 말한다. 농지의 소유와 관련된 기본문제는 농지의 소유자격, 소유의 상한 또는 하한, 소유의 장소, 소유권의 취득과 상속, 기타 권리변동절차 등과 관련된 문제를 말한다.¹⁸⁾ 따라서, 농지제도는 농지의 소유·이용 및

18) 김요환, “농지소유 및 임대차의 실태와 그 제도적 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1987, p.6.

보전에 대한 권리와 의무(제한)를 규정함으로써 농업과 농촌의 건전한 발전을 도모하는데 그 목적이 있다. 농지제도는 농업·농촌사회의 현상과, 경제·사회적인 문제를 포함하여 변화해 오고 있다.

결과적으로 한국의 농지제도와 관련된 농지법 및 농지관련법은 경자유전의 원칙과 임대차금지를 근간으로, 개별적인 사업을 위하여 관련법을 제정·운영하다가 농지법의 제정으로 농지관련법의 정비가 이루어졌다. 그리고 개방화의 진전에 대응하여 농어촌정비계획 수립 및 시행, 21C 농업정책 비전을 제시하는 법률을 서둘러 제정·운영하는 특징을 보이고 있다.

2) 농지제도와 농지임대차

여기에서는 농지임대차에 대한 제도적 특징을 농지관련법에 의거 시행된 농지제도의 변천과정을 농지개혁법과 농지법을 기준으로 살펴본다.

농지제도는 농지를 비롯한 농업여건 및 경제사회적인 측면을 반영하면서 변화하는 과정을 지닌다. 우리나라 농지제도의 변화과정에서 농지개혁법과 농지법의 시행은 농지의 소유·이용에 관한 변화의 큰 틀로써의 역할과 작용을 하였으며, 이는 우리나라 역사의 특수성이 반영된 결과이기도 하다. 또한, 현재의 농지제도를 유지해 오고 있는 원인관계가 있기 때문에, "농지개혁법"과 "농지법"을 중심으로 농지 임대차 제도의 변천과정을 정리한다.

(1) 농지개혁법과 농지임대차

농지개혁은 해방 후 가장 큰 관심사¹⁹⁾가 되었지만 미군정하에서 결말을 보지 못하고 대한민국 정부가 수립이후에 본격적으로 추진을 하게 되었다. 정부수립 이후 농지개혁법 초안은 1949년 2월에 국회 본회의에 상정되었고, 같은 해 4월에 전문6장 20조로 된 농지개혁법이 국회를 통과하여 농지개혁에 대한 법적 근거를 마련하였다.

1949년 10월에 지가보상액과 지가상환액을 평년작 수확고의 15할로 동일하게

19) 농지개혁 이전의 농지소유·이용관계는 일본인 지주층의 신규등장과 농지수탈 문제 및 기존 봉건적 지배 세력에게 근대적 농지소유권을 인정함으로써 농지소유 및 이용관계에 큰 변동이 생겼다. 봉건적 지배세력의 지주계층화 및 일본인 대지주의 출현으로 대다수의 농민이 소작인으로 전락하였고, 고율의 소작료를 부담하면서도 농지이용 관계가 불확실하였다. 따라서, 농지개혁 이전에는 농지의 소유와 이용관계가 혼란스럽고, 지주소작인간의 소작쟁의가 끊임없이 발생되어 농업생산력이 저하되고 소작인의 빈곤문제가 사회 문제화 되는 특징을 지닌다.

정하고 지주에게는 기업자금으로 정부 보증하에 용자가 가능한 지가증권의 발급을 주요내용으로 하는 수정안이 국회를 통과함으로써, 우리나라에서 농지개혁이 실시(1950.3, 법률 제108호로 공포)되었다.

농지개혁법의 목적은 첫째, 해방직후에 고조된 정치적 불안을 해소하고, 지주·소작관계에서 발생하는 소작쟁의 등 사회적 혼란을 제거하기 위한 것이다. 둘째, 소작제도의 폐해에서 오는 농민의 증산의욕 감퇴와 소작농의 빈곤을 시정하고 아울러 우리나라 농지의 자본화를 촉진시키기 위한 경제적인 목적이 있었다.

이러한 목적아래 실시된 농지개혁은 당시 정치·사회적 정세에 있어서 남북분단과 이로 인한 사상의 대립이 심했으므로, 경제적 목적보다는 오히려 정치적·사회적 목적을 충족시키는데 더욱 치중한 결과를 보이게 된다.

<표3-2> 농지개혁 이후 임차농지의 면적 추이

(단위 : 천ha, %)

년도	농지면적	자 작 농 지		임 차 농 지			
		면 적	비 율	귀속농지	일반임차	소 계	비 율
1945	2,226	779	35.0	273	1,174	1,447	65.0
1947	2,193	863	39.6	273	1,052	1,325	60.0
1949	2,071	1,400	67.6	74	597	671	32.4
1951	1,958	1,800	91.9		158	158	8.1

* 자료 : 농촌경제연구원, 「농지개혁사연구」, 1989.

그럼에도 불구하고 농지개혁은 농지 소유와 이용관계를 크게 변화시키는 성과가 있었다. 농지개혁법 직후 임차농지 비율은 1945년의 65%에서 1951년에 8.1%로 크게 감소하였고, 자작농지 비율은 35%에서 91.9%로 크게 증가하였다<표 3-2>. 그리고 자작농은 1945년에 14%에서 1951년에 81%로 크게 증가하였으므로 농지개혁을 통해 자작농이 급격히 증가하였다. 또한, 농지개혁은 농지임대차를 금지하는 경자유전의 원칙을 확립함으로써 농지의 소유 및 이용에 관한 구조를 크게 변화시켰다.

농지개혁법²⁰⁾은 봉건적 시대부터 일제시대 동안 진행되어온 고율의 임차료 및

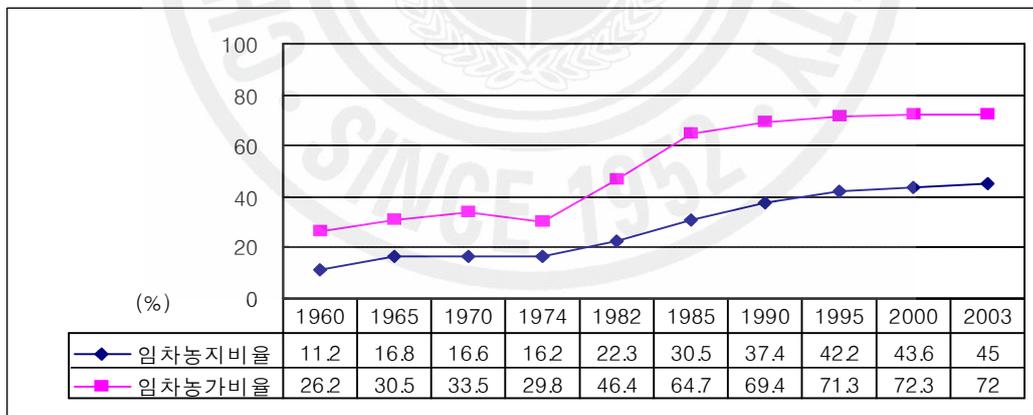
20) 농지개혁법의 주요내용은 농지의 재분배를 법률로 규정한 것으로, 농가가 아닌 자의 농지, 자경하지 않은

지주와 임차인의 임대차관계 불평등으로 야기된 임차료분쟁으로 피폐해진 농촌 경제를 치유하고 경제적 형평성을 통한 사회안정을 도모하는 계기가 되었다. 농지개혁 이후 농지제도의 특징은 농지개혁법 실시와 더불어 농지임대차를 금지하는 경자유전의 원칙을 철저히 지키고, 자작농을 창설하여 농민의 토지소유욕 충족과 지주소작제 폐지를 통한 정치사회의 안정을 이룬 성과가 있었다.

농지개혁은 경제적인 측면보다는 정치와 사회적인 측면이 강조되어 사회적인 혼란을 치유하려는 목적이 강하였기 때문에, 소규모 자작농을 많이 양산한 반면에 농업구조개선문제에 대한 배려는 미흡하였다. 그 후, 경제성장 진행과정에서 농지에 대한 임대차가 점차 증가²¹⁾함으로써, 경자유전을 원칙으로 한 농지제도는 소유와 이용관계에서 불법적인 관행임대차가 성행하는 등 농업현실과 부합하지 않는 현상이 발생하게 되었다.

그러나, 농지관리의 종합적인 법률이 마련되지 못하고 제정시행이 지체되자 농지임대차관리법(1986년)으로 농지의 이용관계를 정비하게 되었으며, 농지를 종합적으로 관리할 『농지법』의 제정·시행으로 농지제도를 정비할 필요성이 대두되었다.

<그림 3-1> 임차농지 및 임차농가의 변화 : 1960-2003



* 자료 : 농림부 농지과, 자체작성

자의 농지, 농가로서 자경 또는 자영하지 않은 자의 농지 중 3정보를 초과하는 농지 등은 적당한 보상으로 정부에서 매수하여 해당농지를 경작하는 농가, 영농능력에 비하여 적은 농지를 경작하는 농가 등에게 분배하고 그 농지가격을 국가에 상환케 하는 것이었다.

21) 이러한 현상은 농지개혁법 시행이후 경자유전의 원칙과 임대차를 금지한 내용이 현실과 부합하지 못한 결과를 의미하며, 그 배경에는 경제발전예 따른 비농업부문과 농업부문의 소득격차, 비농업부문으로의 농촌인구 이동 및 농지에 대한 농업수익 이외의 자본적 수익을 예상한 농지의 불법 매입과도 상관이 있을 것으로 추정된다.

결과적으로, 한국농업은 농지개혁이 시행된 직후에는 임차농지의 비율이 크게 줄어들고 자작농의 창설로 인해 경자유전의 원칙이 실현되었으며, 농지임대차를 금지하는 성과가 있었다. 그러나 1960년 이후에는 임차농지의 비율이 증가하였다. <그림3-1>에서 보는 바와 같이, 임차농지²²⁾의 비중은 1960년에 11.2%이던 것이 1974년에는 16.2%, 1982년에 22.3% 그리고 1995년 42.2%, 2003년 45%로 점차 증가하였고, 임차농가의 비율도 1960년에 26.2%에서 2003년에는 72.0%로 급격하게 증가하였다.

이러한 임차농지 및 임차농가의 비중증가는 헌법과 각종 농지이용에 관한 법률을 유명무실하게 만들고 있다. 2003년 현재 임차농지가 45%이며, 임차농가가 72%라는 현실은 한국농업에 있어서 농지소유와 이용에 관한 제도와 현실이 너무나 괴리가 큰 것을 의미한다. 이는 한국농업에 있어서 생산요소의 효율적 이용과 배분이라는 측면에서 근본적으로 해결해야 하는 과제임을 극명하게 나타내 주고 있다.

(2) 농지법과 농지임대차

농지개혁법의 시행으로 농지의 소유·이용구조는 자작농의 창설, 농지임대차를 금지하는 경자유전 원칙이 강조되는 농지제도를 운영하게 되었다. 이러한 농지의 소유·이용구조에 대한 농지문제의 주요 쟁점으로, 경제발전 초기에는 농지의 임대차 허용과 소작농의 재발생문제가 논란의 초점이었고, 1980년대에는 소유상환 확대와 구조개선 문제가 관심의 대상이었다. 그 후에는 농지의 자유매매를 통한 기업농 육성이 주요 관심사로 대두되었지만 농지종합법률의 제정은 어려움을 겪게 된다. 농지법의 입법은 1958년에 처음으로 발의되어 1979년에 이르기까지 20여년 동안 6차에 걸쳐 시도²³⁾되었으나 그때마다 각계의 여론수렴과정에서 이해관계가 첨예하게 대립되는가 하면, 여러 정치적인 변수 등으로 인하여 농지법 제

22) 농지임대차관리법(1986년)은 소작제도를 금지하고 있음에도 불구하고, 경제성장과정에서 농지임대차가 불법적으로 성행하여, 이를 제도적으로 관리하고자 시행되었음. 농지임대차관리법의 제정시행으로 용어를 변경(소작농지 ⇒ 임차농지)사용함.

23) 농지개혁사업이 거의 마무리되어 가던 1958년부터 정부는 농지개혁으로 성립된 자작농체제를 확고히 정착시키고 농지의 효율적인 보전과 관리를 제도적으로 뒷받침하기 위해 농지법의 제정을 시도하였다. 그 동안 6차례에 걸쳐 제정을 시도하였던 농지법안의 주요 쟁점사항은 제1·2차 법안이 자작농주의에 입각하여 비농민의 농지소유를 금지하는 농지개혁 당시의 원칙을 충실히 견지한 것이었고, 제3·4차 법안은 기존의 농민 외에 기업농이나 농산법인의 도입을 통한 농지소유 자격의 확대와 3ha 소유상환의 확대가 주요 쟁점이었으며, 제5·6차에서는 기업농제도에서 한걸음 물러나 농민이 구성주체가 되는 농사조합법인의 도입과 임대차의 전면허용 등이었다.

정이 성사되지 못하였다. 그리하여 그때마다 필요한 개별 법률을 제정하거나 개정함으로써 농지제도를 운영해왔다.

농지의 보전문제는 1972년에 제정된 ‘농지의 보전 및 이용에 관한 법률’에서 최초로 규정되었다. 법 제정 당시인 70년대는 수출주도형 공업화정책의 추진으로 농지의 타목적 전용이 증가하고 농업노동력이 급속하게 비농업부문으로 이동하기 시작한 상황이었다. 반면 주곡의 자급이 초미의 관심사였던 농업부문은 무절제한 우량농지의 타목적 전용을 억제하여 식량위기 대처에 힘을 기울였다.

농지의 보전문제가 급속한 공업화의 진행으로 효과를 거두지 못하자 절대농지와 상대농지제도를 도입하는 등 농지보전법의 전면적 개정(1975년)을 통해 농지의 보전을 더욱 공고히 하는데 주력하였다. 또한 농지를 전용하는 경우에는 대체농지의 조성비와 전용부담금을 납부하도록 강제하였고, 농지에 관상수나 다년생 식물재배를 금지하는 한편 유희농지가 발생하면 시장·군수는 대리경작자를 임명하도록 하는 등 농지제도를 보전위주로 개편하였다.

이후, 1990년 농어촌발전특별조치법에 의해 기존의 필지별 보전방식인 절대·상대농지제도는 권역별 보전방식인 농업진흥지역제도로 전환되었다. 농업진흥지역제도 하에서는 농업진흥지역에 대한 농지전용제한이 강화된 반면, 농업진흥지역에 포함되지 않은 농지에 대해서는 농지전용이 상대적으로 용이하게 되었다.

한편, 농업진흥지역제도는 토지이용 규제상의 상위법인 국토계획법과도 밀접하게 관련되어 있다. 국토계획법에 의해 전 국토는 1972년 동법 제정 당시부터 10개의 용도지역으로 구분하여 운영되어 왔으나, 1993년의 개정을 통하여 5개로 단순화되었고 2002년의 개정을 통하여 도시지역, 관리지역, 농림지역 및 자연환경보전지역의 4개 용도지역으로 운영되고 있다.

농지의 임대차는 1986년 농지임대차관리법의 제정을 계기로 종전의 임대차 금지에서 예외적 허용으로 전환되었다. 이 법은 임대차의 금지에도 불구하고 그동안 사실상 성행하고 있던 임대차 행위를 법적으로 뒷받침했다는 데 의의가 있다. 즉, 법제정 당시 임차농지는 이미 전체농지의 31.5%에 달하는 674천ha에 이르렀으며 임대차의 허용여부가 사회적으로 큰 관심사였다.²⁴⁾ 이 밖에 개간·간척을 통한 농지의 개발과 경지정리·용수개발 등 농업생산기반의 정비는 농촌근대화촉

24) 정형모, 『농지제도에 관한 검토』, 농협중앙회 농협조사월보 논총 제6집, pp.47~49.

진법(1970년), 농지확대개발촉진법(1972년) 등에 의해서 규정하고 있다.

이와 같이 다양하게 개별 법률로서 농지를 관리해오던 우리나라의 농지관련법률은 1994년 12월 22일 비로서 우리나라 최초의 농지법으로 제정(법률 제4817호, 시행일 1996년 1월 1일)되었으며, 이와 병행하여 농업생산기반의 정비관련 법률체계를 정비한 농어촌정비법도 제정(법률 제4823호)되었다²⁵⁾.

제정 당시 농지법의 주요 내용은 ① 농지가 상속과정에서 세분화되는 것을 방지하기 위한 것으로, 상속권자 중 실제 영농에 종사하는 한 사람이 농지를 분할하지 않고 상속받도록 유도하기 위하여 농업인 상속권자가 다른 상속권자의 농지를 모두 취득하는 한자녀 상속시에 상속권 인수에 필요한 자금지원을 해주게 된다. ② 농업회사법인체를 도입하여 상법상의 농업회사의 설립근거를 마련하였다. ③ 농지소유상한의 폐지도 중요한 항목이고, ④ 농지의 형질변경의 경우를 전용개념에서 제외하여 자유롭게 허용하였다. ⑤ 비농업인의 상속 또는 이농에 의한 소유농지를 처분하도록 하였으며, 이외에도 경자유전의 원칙이 지켜질 수 있도록 주안점을 두어 법을 제정하였다.

또한, 농지법에서는 합법적인 농지소유 주체를 농업인과 농업법인으로 규정하였다. 소유상한도 농업인의 경우 ‘농업진흥지역 안의 소유상한을 철폐’하였으며, 농업진흥지역 밖의 농지에 대해서는 5ha로 규정하여 농지소유상한을 다소 확대하였다. 그러나 이농·상속자와 기업적 소유를 허용함으로써 비농민의 경우에도 합법적으로 농지소유를 인정해 주었다.²⁶⁾ 농지법은 제정 이후 20여 차례의 크고 작은 개정을 거쳐 현재의 농지법(2005.12.29개정, 법률 제7775호)이 완성되었으며, 현재의 농지법은 2005년 7월 21일 법률 제7604호에 의거 개정된 내용이 그 주류를 이루고 있다.

정부(농림부)는 농지법 개정이유를 “농촌인구의 감소 및 고령화, 농산물 소비형태의 다양화 등 농업여건 변화에 대응하여 농지의 이용을 최대한 효율화하고 농업구조조정을 원활히 뒷받침할 수 있도록 농지의 소유 및 임대차에 관한 제도를 보완하고, 적정규모의 우량농지를 보전하면서 농업인의 소득과 편익이 증진될

25) 농지법의 제정과 농지관련 법령의 정비로 농지 및 농지제도에 대한 법적인 근거가 명확하게 마련되는 계기가 되었다.

26) 유병규, “농지에 대한 국가개입의 변화와 방향”, 박사학위논문, 경북대학교, 1997, p.115.

수 있도록 농지이용에 관한 규제를 합리적으로 조정”하는 것으로 들고 있다.

주요 개정내용은 ① 농업회사법인의 농지소유요건을 완화(제2조 제3호 나목 삭제)하였고, ② 농지의 소유제한 완화(제6조 제3항에서 제22조 제2호 내지 제5호에다 제6호 신설) 및 농지의 소유상한을 완화(제7조 제4항 신설)하였다. 농지의 소유는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이를 소유하지 못하도록 제한하였고, 자기의 농업경영에 이용하지 않고 농지를 소유할 수 있는 경우에 ‘농업기반공사 그 밖에 대통령령이 정하는 자에게 위탁하여 개인이 소유하고 있는 농지를 임대하거나 사용대하는 경우’까지 추가하여 농지의 소유제한을 완화하였다.

농지의 소유상한은 ‘상속에 의하여 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 않는 자는 10,000㎡(1ha)까지 소유’할 수 있고 ‘8년 이상 농업경영을 한 후 이농한 자는 10,000㎡(1ha)까지 소유’할 수 있으며, 주말체험농장을 하는 자는 세대원 총 농지의 소유를 1,000㎡까지 소유’할 수 있도록 하였으나, ‘농업기반공사 그 밖에 대통령령이 정하는 자에게 위탁하여 농지를 임대하거나 사용대하는 경우에는 소유상한을 초과하는 농지에 대하여 그 기간 동안 소유를 인정²⁷⁾하는 것을 추가하여 비농업인의 농지소유상한을 완화하였다. 또한 ③ 농업경영목적으로 취득한 농지의 임대 허용범위를 확대(제6조 제3항, 제22조 제6호 신설)하였다. 농지법이 1996년부터 시행된 이후, 농업경영목적으로 취득한 농지는 질병·징집 등 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 임대를 금지하여 왔으나, 농업기반공사 등에 위탁하여 전업농 등에게 장기간 임대할 수 있도록 임대허용범위를 확대하였고, ④ 농업경영에 이용하지 아니하는 농지에 대한 처분명령제도를 완화(제11조의 2 신설)하였다. 농업경영에 이용하지 아니하여 처분의무가 발생한 농지의 소유자가 그 농지를 다시 농업경영에 이용하거나 농업기반공사 등과 매도위탁계약을 체결한 경우에는 3년간 처분명령을 유예할 수 있도록 하고, 농지소유자가 그 유예기간동안 유예사유를 위반하지 아니한 때에는 농지처분의무가 소멸된 것으로 하였다. 그리고 ⑤ 농지조성비를 농지보전부담금으로 개편(제40조)하였다. 농지조성비

27) 농지의 임대위탁 등에 관한 사항은 농지법에 반영하였고 농지은행제도 관련사항은 농업기반공사 및 농지관리기금법을 개정하여 반영함으로써 농지은행제도를 시행할 수 있는 법적인 기초를 마련하였다. 농업기반공사는 한국농촌공사 및 농지관리기금법의 개정시행(2006.1.1)으로 그 명칭이 한국농촌공사로 변경되었다.

는 농지조성 원가를 기준으로 부과하고, 그 사용용도는 농지조성으로 한정하였지만, 농지보전부담금으로 개편하면서 전용하는 농지의 공시지가를 기준으로 부과하도록 하고, 사용용도를 농지조성 외에 영농규모화사업 지원, 농지비축자금 등으로 확대하여 농업구조개선 재원으로 활용할 수 있도록 하였다.

이러한 농지법의 개정은 농지의 소유요건 완화, 소유제한 및 소유상한 완화, 농지임대 허용범위 확대, 농지처분명령제도 완화 등을 통하여 ‘농지소유 및 이용 규제’를 크게 완화하였다. 그리고 농지조성비에서 개편된 농지보전부담금을 농업구조개선 재원으로 사용할 수 있게 되었다. 이는 농지의 소유 또는 이용 구조를 현실에 맞도록 시정함과 아울러 유명무실해진 농지관련 법률의 위상을 회복시키고 개방화에 대비한 농업구조개선에 비중을 두는 의미가 있다.

농지법은 경자유전의 원칙하에 법의 제정·시행(1996년)과 농지관련 법령의 정비를 통하여 농지의 소유와 이용 및 농지의 보전 등 농지제도에 대하여 종합적이고 체계적인 관리가 가능하게 된 점에 큰 의의가 있다. 현재의 농지법(2005년)은 경자유전의 원칙을 유지하고 있으나, 농지의 소유제한 및 소유상한제한 완화, 농지의 임대차 허용범위 확대 그리고 농지처분명령제도가 완화되어 농지의 소유·이용 구조가 크게 변화하게 되는 특징을 지니고 있다.

3) 농지소유 및 임대차제도

(1) 농지소유 및 임대차 규제의 변화

농지제도(법)는 시기와 여건에 따라 변화하게 되는데, 현재의 농지제도가 유지되기까지 농지소유 및 이용규제의 변화를 중심으로 살펴본다.

주지하는 바와 같이, 정부수립 후 시행된 한국의 농지개혁은 농지개혁법(1949년)에 의거 자작농을 창설하였고, 영세소농 체제를 구축하였다. 따라서 농지개혁법은 농지소작제(임대차)를 금지하고 경자유전 원칙을 확립하였다. 주요 내용은 농지분배 실시 및 소유상한제 3ha 도입, 경작거리 4Km이내 제한, 농지매매 증명제도 도입, 임대차 및 위탁영농 금지 등을 통하여 농지의 소유권에 대한 규제를 강화하였다. 그 이후, 1960년대에 추진된 경제개발 계획의 수립과 공업화 우선정책의 추진으로 경제개발 과정에서 비농업용 토지에 대한 수요가 증가하였다. 이러한 농지 수요증가로 농지전용 문제가 발생하였고, 농지의 무분별한 공업용지로

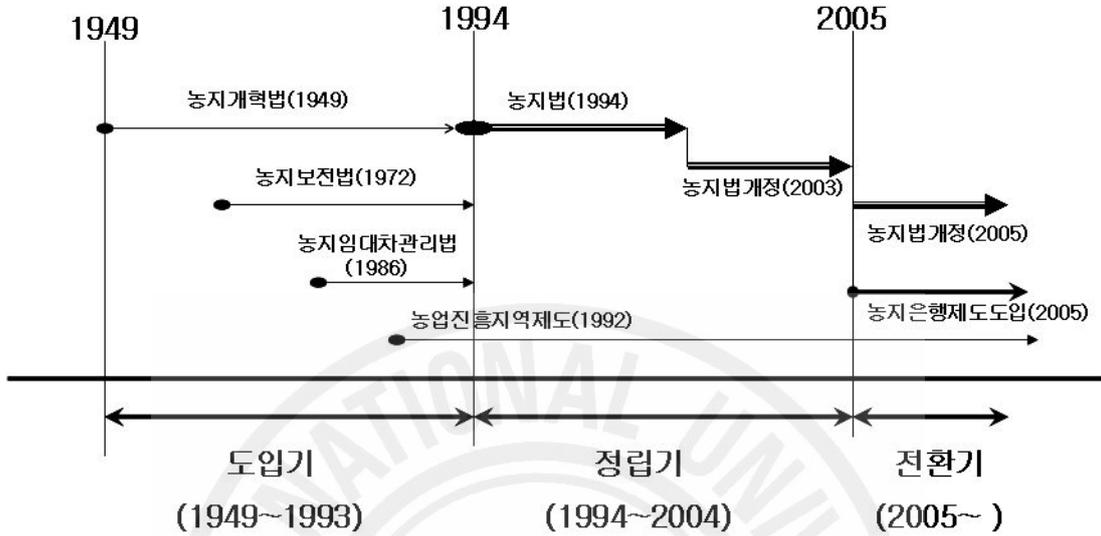
의 전용으로 식량의 안정적 생산을 위한 농지보전관리가 필요하게 되었다. 결국 농지보전법(1972년)에 의거 농지를 절대농지와 상대농지로 구분하여 보전관리(필지별 보전방식)하게 되었다. 그러나 농지의 필지별 보전방식은 농업지역(상대농지)내에 공장이 입지되는 등 농지의 효율적 집단화 보전관리에 문제점이 발생하게 되었다. 이와 같은 농지의 필지별 보전방식의 문제점에 대응하기 위해 권역별 보전방식으로 변경하는 농업진흥지역제도(1992)를 도입(권역별 보전방식)하게 된 것이다. 농지의 소유 및 이용구조는 경자유전의 원칙하에 농지임대차가 금지되어 있음에도 불구하고, 현실적으로는 관행적인 임대차가 성행하였다. 1985년을 기준으로 임차농지비율이 30.5%에 달하였고, 임차농가도 64.7%에 이르는 등 농지법 제정이전에 농지임대차관리에 대한 법적인 관리가 필요하게 되었다. 결국 1986년에 농지임대차관리법을 제정·시행함으로써, 기존의 임대차를 추인하였고 농지매매 규제는 강화하였다.

앞에서도 언급한 바와 같이, 농지법의 제정(1994)·시행(1996)으로 농지제도를 종합하는 법률이 처음으로 구비되었다. 농지법은 농지소유자격을 비농민에게 허용하고, 농업진흥지역은 농지상한제(10ha(20ha))를 폐지(농업진흥지역 밖의 농지는 3ha에서 5ha로 상향조정 함)하는 등 농지의 소유규제를 대폭 완화하였고, 농지이용규제는 강화(농지처분명령제도 도입)하였다. 농지법의 개정으로 2003년에는 도시민의 주말체험농장용 농지소유(1000㎡)를 허용하였고, 주식회사 형태의 농업회사법인의 농지소유를 허용하였으며, 2005년에는 농지법의 재개정을 통해 농업회사법인의 출자제한을 완화하였고, 농지은행제도를 도입함으로써 농지처분명령제도가 완화될 수 있는 계기가 마련되었다. 결국 농지은행제도의 도입으로 기존의 농지 소유 및 이용규제가 완화되는 변화를 보이게 되었다.

(2) 농지 소유 및 임대차 규제변화의 시기별 특성

앞에서 살펴본 바와 같이, 농지소유 및 이용규제에 대한 변화는 농지개혁 실시 이후 농지의 소유규제가 점차 완화되었고, 농지의 이용규제도 점점 완화되는 흐름을 보이고 있다. 농지소유 및 이용규제의 변화특성을 정리하면 <그림3-2>와 같이 3시기로 구분 지을 수 있다.

<그림3-2> 농지의 소유 및 이용에 대한 규제변화의 특성



그 첫 번째 시기는 농지제도 도입기 (1949년-1993년)로써, 농지개혁 실시시기부터 농지법 제정 이전까지의 기간으로 볼 수 있다. 이 시기에는 농지개혁을 실시함으로써 임대차를 금지하고 농지위탁경영도 금지하는 등 자작농의 창설과 경자유전의 원칙을 확립한 농지제도 도입기이며, 농지에 대한 소유규제를 강화하고 농지임대차를 허용하지 않는 성격이 있으나 농지임대차관리법의 제정으로 농지임대차를 추진하기도 하였다. 도입기의 농지제도는 농지보전을 위하여 농지보전법 제정과 농업진흥지역제도를 도입하기도 하였으나, 농지법의 제정시행까지의 기간이 40년을 넘고 있어 도입기가 긴 특징을 보이고 있다.

두 번째 시기로는 농지제도의 정립기 (1994년-2004년)로 구분 지을 수 있다. 이 시기에는 농지법의 제정시행으로 농지관리에 대한 체계를 구축하는 기간으로, 경자유전의 원칙에서 비농민의 농지소유를 제한적으로 허용하였다. 농지소유상한 폐지(확대), 경작거리 제한철폐 등 농지소유 규제는 대폭 완화하는 한편, 농지처분명령제도를 도입하여 농지이용 규제는 강화하여 농지제도와 농지소유 및 이용과의 현실적 불일치감을 해소하고 농지제도를 정립하려는 시기이다. 이 기간에 농지소유 규제는 완화하고 농지이용 규제는 강화되었다.

마지막 시기로는 농지제도의 전환기 (2005년 - 현재)로 구분 지을 수 있다. 농지법을 개정하여 농업회사법인의 출자제한을 완화하고 농지소유권의 범위를 확대하였으며, 농지처분명령제도를 완화하여 농지이용 규제를 크게 완화하는 시기로 구분할 수 있다. 특히, 농지은행제도를 도입하여 농지 소유 및 이용규제에 대한 규제완화로의 전환을 시도하는 것으로 생각한다.

결론적으로, 농지소유·이용규제에 대한 변화과정은 ① 소유규제 강화 ⇨ ② 소유규제 완화 및 이용규제 강화 ⇨ ③ 소유규제 및 이용규제 완화의 특성을 보이고 있다.

이는 농지개혁 당시의 ‘경자유전의 원칙’과 ‘임대차 금지’를 통한 농지소유·이용의 규제를 대폭 완화하는 것으로 변형되고 있음을 의미한다.

이와 같은 변화는 1990년 이후 지속되는 개방화의 압력과 농업부문의 경쟁력 약화를 극복하기 위한 대응으로서, 한국농업에 있어서 그 동안 유지되어 온 농지 소유 및 이용에 관한 근본적인 변화를 의미하는 것이다.

3. 농지임대차와 농지은행제도

1) 농지은행제도의 도입

(1) 농지은행의 도입배경

농지은행제도는 개정 이전의 농지법과 농지제도의 문제점을 극복하고 농지가격의 급격한 상승에 따른 농지임대차 관계의 변화 필요성 등을 포함하여 그 도입을 검토하게 되었다. 다음에서는 농지은행제도 도입배경의 흐름을 살펴본다.

세계무역기구(WTO)체제의 출범과 도하개발의제(DDA) 농업협상 및 개별 국가 간의 자유무역협정(FTA) 추진과정에서 농산물 시장, 특히 쌀 시장 개방의 폭이 클 것이라는 전망이다. 또한, 향후 개방화의 진전속에서 쌀을 포함한 농산물 개방화도 선택의 폭이 매우 적은 실정이다. 이와 더불어 국내 쌀 가격의 하락과 농지가격의 급락 가능성이 예상되어 이에 대한 대책이 요구되었다. 이러한 논의 속에 농지은행제도 도입이 활발하게 검토²⁸⁾되었고, 농림부는 농지제도 공청회를 거쳐 『농업·농촌종합대책(2004.2)』을 통해 농지은행제도 도입을 발표하였다. 그 후 개정된 농지법과 한국농촌공사 및 농지관리기금법에 의거 농지은행제도에 대한 법적 근거가 마련되었다.

농지은행사업은 농지은행 포털사이트(www.fbo.or.kr) 구축(2005.7)을 시작으로 농지임대수탁사업의 시행(2005.10) 그리고 농지매도수탁사업 및 경영회생 지원사업(2006.4)이 순차적으로 시행되면서 본격적으로 도입·운영되기 시작하였다.

농지은행사업은 개방화로 인한 쌀가격의 급락과 농지가격의 하락, 농지투매, 및 농업금융기관의 부실화에 대비하기 위한 논의 속에서 농지에 대한 종합적인 관리를 목적으로 도입되었다고 평가된다.

28) 김홍상(2003)은 농지은행제도 도입의 필요성을 (1) 농산물 시장개방 확대의 충격완화(농지시장 안정화 도모), (2) 기존 영농규모화사업의 한계극복과 획기적 쌀산업구조의 개선, (3) 농업·농촌 환경변화에 따른 다양한 농지관련 정책수요에 대응(유휴농지의 체계적 관리, 다양한 농지수요에 대응하기 위한 농지의 공적 관리, 부채농가의 경영회생지원, 농지유통화 관련정보의 수집·보급 체계구축 등)로 제시하였고, 농림부는 농지제도 공청회(2004.7)자료에서 “여건변화에 따른 농지수급 불균형 등에 대비, 농지시장 관리기능을 확충하고, 농업구조개선을 촉진한다”라고 농지은행제도 도입목적을 제시하였다.

(2) 농지은행의 주요기능

농지은행제도의 주요기능은 농지은행제도 도입 필요성 논의에서 여러 가지 기능이 검토되어 제시되었고, 이러한 농지은행의 주요 기능은 여건에 따라 달라질 수 있다. 현재의 농지은행제도 주요사업은 농지정보제공사업, 농지임대수탁사업, 농지매매수탁사업, 경영회생지원사업 및 농지매입·비축사업 등 5가지로 구분되어 시행(농지매입·비축사업은 농지가격의 급격한 하락 등에 대비하고 있으나 아직 시행되지는 않고 있음)되고 있다. 김홍상(2004.12)은 농지은행제도 도입과 관련하여, 농림부의 농지제도 공청회 자료(2004.7)에서 제시된 농지은행 기능 관련 주요사항을 다음과 같이 크게 3가지로 정리하고 있다<표3-3>.

첫째, 농지유동화 정보제공·농지의 매입 및 매도·농지의 수탁(매도·임대), 농지의 비축 등을 통해 농가의 경영규모 확대를 지원하고, 농지수급 조절기능을 담당한다는 것이다. 이와 관련 이농 탈농하는 농업인의 소유농지를 매입하여 은퇴 및 전업을 지원하고, 소규모 농업법인이나 소규모 비닐하우스 등 집약농업을 하는 농업인에게도 농지은행을 통해 농지 임대를 실시한다.

<표3-3> 농지은행의 주요 기능

대분류	소분류
농지시장 안정 기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지시장 안정을 위한 농지매입 ○ 농지매도 수탁 ○ 부채농가의 경영회생지원을 위한 농지매입 ○ 영세고령농가의 소규모 농지매입
농지종합관리기구 기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지임대수탁(비농민 소유농지 관리) ○ 공공목적의 농지관리 및 비축 <ul style="list-style-type: none"> - 환경보전, 홍수조절, 공공비축 등을 위한 농지관리 - 간척농지의 매입·관리 - 유휴농지의 체계적 관리(보유농지관리) ○ 농지유동화정보 생산·관리
농업구조개선 기능	<p>* 엄밀한 의미에서 별도의 기능이라기보다 농지시장 안정기능, 농지종합관리기구 기능이 농업구조개선에 기여하는 방안으로 운용함으로써 실천될 수 있는 기능임</p>

* 자료 : 김홍상, 농지은행제도 도입에 관한 연구(2004.10). p.57

둘째, 운영주체와 관련해서는 기존 농업구조개선사업조직(한국농촌공사)의 기능전환을 통해 도입하되, 기존 영농규모화사업은 당분간 병행 추진²⁹⁾하기로 한다는 것이다.

셋째, 부채 등으로 경영상 어려움을 겪고 있는 농가 등의 소유농지를 매입하여 경영회생을 지원한다는 것이다. 부채농가로부터 매입한 농지를 매도농가에게 장기간 임대하고, 환매권을 보장하는 방안이 제시되었다.

농지은행 주요기능 중에서 농지임대수탁사업으로 비농민 소유농지의 관리가 가능하도록 농지은행제도를 운영하는 것은 농지임대차시장의 확대가능성에 비추어 볼 때 의미가 크다고 생각된다. 특히, 비농민 소유농지의 임대차시장에 대한 정보가 부족한 상태에서 농지은행 제도권 안에서 농지관리가 가능하도록 사업이 설계된 점은 농지의 공개념을 위해서도 바람직한 것으로 평가된다.

(3) 농지은행의 주요사업

농지은행제도의 주요사업은 농지정보제공사업, 농지임대수탁사업, 농지매매수탁사업, 경영회생지원사업 및 농지매입·비축사업 등 5가지로 구분된다.

농지정보 제공사업은 농지은행 포털사이트(www.fbo.or.kr)를 구축(2005.7)하여 농지거래, 가격, 매매·임대차 등에 관한 정보를 제공하고 있다.

농지임대수탁사업은 소유농지를 임대하고자 하는 농지소유자의 위탁을 받아 그 농지를 전업농·신규 창업농 등에게 장기임대·사용대 하거나 매도함으로써, 농지를 임대하려는 고령농업인의 이농·탈농을 지원하고 경영규모를 확대하려는 전업농과 농업법인, 기술집약적 경영을 하는 소규모 농업인, 신규 창업농의 영농을 원활히 지원하여, 농지이용과 농업구조개선을 통해 농업경쟁력 제고를 뒷받침하고 농지시장의 불안정에 사전 대응하려는 목적으로 시행되고 있다. 수탁대상 농지는 농지법 시행일(2006.1.1)이후에 취득하여 개인이 소유하고 있는 동법 제2조 제1호에 해당하는 농지로서, 동법 제22조의 규정에 따라 임대 또는 사용대가 가능한 농지, 그리고 농지법 시행일 이전에 취득한 개인 또는 법인 등의 소유 농지이다. 그러나, 농지전용허가·협의 또는 농지전용신고를 거쳐 전용이 결정된

29) 영농규모화사업은 농업구조개선을 위해 쌀전업농을 대상으로 농지매매·임대차를 중점적으로 추진하고 있으며, 농지은행사업의 영역과 대상은 영농규모화사업 범위보다 크다(임대차사업에 대한 자세한 비교내용은 부록 1을 참고)

농지, 도시지역 및 계획관리 지역 내의 농지 그리고 농지법에 의한 농지처분의무 통지 또는 농지처분명령통지를 받은 농지 등은 수탁농지에서 제외하고 있다. 수탁기간은 5년 이상이며, 임대차료는 지역의 임대차료 동향 등을 고려하여 임차인과 협의·결정한다.

농지매매수탁사업은 농지매도를 희망하는 자의 농지를 수탁 받아 전업농 등에 매도함으로써 농지유동화를 촉진하고 전업농 등의 경영규모 확대, 농지의 효율적 이용과 농지시장 안정에 기여하기 위한 목적으로 시행되고 있다. 수탁대상은 국가, 지방자치단체, 공기업 및 그 밖의 법인 또는 개인이며, 수탁대상농지는 공부상 지목여부에 관계없이 실제 경작에 이용되고 있는 농지이며, 수탁제외 농지는 임대수탁 제외 농지와 동일하다.

경영회생지원사업은 자연재해 및 부채 등으로 일시적 경영위기에 처한 농가의 농지를 농지은행이 매입하고, 매각대금으로 부채를 갚게 하여 경영정상화를 유도하는 사업이다. 지원대상은 농업재해 또는 부채로 경영위기에 처한 농업인 또는 농업법인이며, 공사에 매도할 농지등 매매대금으로 부채전액 상황이 어려운 자 등은 지원대상에서 제외된다. 선정방법은 신청농가에 대한 경영실태평가 및 농지은행심의위원회 심의를 거쳐 지원자를 선정하며, 농지를 매도한 자에게는 당해 농지에 대한 환매권을 보장하고 있다.

농지의 매입·비축사업은 쌀 소비량 감소, 농산물 시장개방 확대 등 농지수급 불안에 대비하여 법적·제도적 장치를 마련해 놓고 있다. 농지가격이 급격하고 지속적인 하락 시 농지매도 물량의 급증으로 인한 농지수급불안, 자산가치 하락에 따른 농가파산 및 농업금융기관의 부실화 가능성에 대비하여 농지를 매입하여 보유하거나 소유농지를 매도 또는 임대하는 것을 목적으로 하고 있으나 현재는 시행되지 않고 있다.

2) 농지은행 농지임대수탁사업의 경제적 의미

(1) 농지임대수탁사업의 개요와 특징

다음에서는 농지은행 농지임대수탁사업의 목적과 사업시행 과정의 현황 및 문제점에 대해서 농지임차료를 중심으로 개략적으로 살펴보고, 농지임대수탁사업의 경제적인 의미를 음미하고자 한다.

농지임대수탁사업은 농지임대자(소유자)의 농지를 전업농·신규 창업농 등에게 장기임대 또는 사용대하여, 농지를 임대하려는 고령농업인의 이농·탈농을 지원하고 농지규모를 확대하려는 농지임차자의 영농규모확대를 지원하고 있다.

사업대상 농지는 농지법 시행일(2006.1.1) 이전에 취득한 농지 뿐만 아니라 농지법 시행 이후에 취득한 농지를 포함하고 있으며, 농지의 임대차기간은 5년 이상으로 하며 농지임대차료는 지역의 임대차료 동향 등을 고려하여 임차인과 협의·결정하도록 설계되어 있다. 이를 통해, 농지이용과 농업구조개선을 도모하여 농업경쟁력 제고를 뒷받침하고 농지시장의 불안정에 사전 대응하려는 목적으로 시행되고 있다.

사업시행 초기의 농지은행 농지임대수탁사업은 대상농지의 범위와 임대자 및 임차자의 범위를 명확하게 제시하고 있고 농지임대차기간과 농지임대차료는 임대인과 임차인이 협의하여 결정하게 되어있다.

사업시행 과정에서 대상농지의 명확한 설정으로, 농지전용허가·협의 또는 농지전용신고를 거쳐 전용이 결정된 농지, 도시지역 및 계획관리 지역 내의 농지 및 농지법에 의한 농지처분의무 통지 또는 농지처분명령 통지를 받은 농지 등은 제외하고 있어 농지은행의 당초 목적을 수행하는데 별 무리가 없다고 생각된다.

그러나 농지임대수탁사업의 내역을 볼 때, 농지법 시행 이후에 취득한 농지가 거의 대부분(98.3%)을 차지하고 있어 기존의 농지법을 위반한 농지소유자에게 법적으로 양성화를 해 준 결과로 나타나고 있다.

사업대상 임대자 및 임차자는 그 범위가 포괄적이어서 기존의 영농규모화사업이 해결할 수 없었던 부분까지 공식적인 농지관리기구를 통해 농지임대차 거래가 가능하게 되었다. 그러나 사업시행 과정에서는 임대자 및 임차자의 연령에 대한 제한이 없고, 임차자의 범위에 제한이 적어 농지은행 농지임대차 시장에서 전업농 또는 후계영농인(창업농)의 육성을 위한 정책적인 배려가 미흡한 것으로 확인되고 있다.

특히, 농지임대차료 결정은 임대자와 임차자가 협의하여 결정하도록 원칙이 정해져 있으며, 그 과정에서 농지은행은 농지임대차료가 지역에서 형성된 임차료 수준을 반영하여 조정할 수 있게 설계되어 있다. 그러나 현실적으로는 임대자와 임차자의 임대차관계에서 임대 및 사용대의 구분이 모호할 뿐만 아니라 임대자

는 기존의 농지법을 위반한 상태에서 농지를 관리해 준 임차자와의 관계를 의식하고 농지임차료를 결정하는 부분도 포함된 것으로 예상된다.

이러한 결과로 농지임대수탁사업 시행 첫해의 농지임차료는 정상적인 임차료 수준보다 현저하게 낮은 임차료가 다수 반영되어, 현행 관행임차료와 비교할 때 75%수준에서 결정되었다. 따라서 농지은행에서 임대자의 성격이나, 임대차기간, 농지취득시기 등을 고려하여, 농지임대차료의 결정기준을 정립할 필요성이 있다고 생각된다.

(2) 임대수탁사업의 경제적 의미

농지은행제도는 개방화에 대비한 농지시장의 종합적인 관리를 목적으로, 검토된 주요 기능 중 일부분이 도입되었다. 농지은행제도의 도입으로 기존의 농지제도에서 관리되지 못한 농지의 관리영역을 확대하여 농지시장의 종합적인 관리가 가능하게 된 점에 의의가 있다고 생각된다.

농지은행제도는 도입을 검토하는 과정에서, 사업범위 및 사업담당주체에 대한 논의와 사업시행 초기의 단계적인 추진으로 말미암아, 농지에 대한 종합적인 관리가 동시에 진행되지 못하고 단계적으로 진행되고 있다. 새로운 제도는 충분한 검토기간을 거쳐 제도시행의 성과가 검증되면 시행을 할 때 사업효과가 크고 시행착오를 줄일 수 있을 것이다. 하지만 농지은행사업의 주요 기능중 하나인 농지매입·비축사업은 그 시행이 보류되고 있어, 농지의 종합적 관리에 적합하게 이용되지 못하고 있다고 평가된다.

경영회생지원사업은 일시적 경영위기에 처한 농가의 경영회생을 지원하고 있으나, 부채농가가 많은 농촌현실을 감안하여 지원대상자의 선정기준을 명확하게 할 필요성이 있다고 생각되며, 농지정보 제공사업은 농촌지역의 PC 보급 확산 및 정보통신망 확충에 힘입어 유용한 농지정보의 제공과 교환의 매개체로 기능할 수 있을 것이나, 농지정보 이외의 다양한 콘텐츠를 개발하여 농촌생활과 밀접하게 연계를 강화할 필요성이 있다.

농지임대수탁사업은 농지은행제도 도입논의 당시부터 농지은행의 핵심사업으로 부각되었으며, 현재에도 농지은행사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 농지임대수탁사업은 앞에서 고찰된 기존의 농지제도의 경제문제와 농지법(2005년)

이전에 불법적으로 성행되던 농지임대차 문제를 제도권 안으로 흡수하게 된 점에서 의의를 지닌다고 생각된다.

특히, 음성적으로 은밀하게 이루어지던 농지임대차 시장의 농지임차료 문제를 농지관리기구를 통하여 합법적으로 임대차 거래가 가능하게 된 점은 경제적으로도 큰 의미를 지닌 것으로 평가한다.

4. 요약

우리나라의 농지제도는 헌법에서 정하고 있는 경자유전의 원칙과 임대차 금지를 근간으로 농지법 및 농지관련법에 의거 시행되고 있다. 농지제도는 농지의 소유·이용 및 보전에 대한 권리와 의무를 규정함으로써 농업과 농촌의 건전한 발전을 도모하는데 그 목적이 있다. 농지개혁법과 농지법의 시행은 농지의 소유·이용에 관한 변화의 큰 틀로써 역할과 작용을 하면서 농지제도가 변화하고 있다.

농지개혁법에 의거 자작농지 비율은 35%(1945년)에서 91.9%(1951년)으로 크게 증가하였고, 소작농지(임차농지) 비율은 65%에서 8.1%로 크게 낮아져 자작농을 창설할 수 있었다. 그러나 농지개혁 이후 농지법이 곧바로 제정되지 못하여 농지임대차가 성행하게 되자, 농지임대차관리법(1986년)으로 농지의 이용관계를 정비하게 되었다.

1996년 농지법의 시행으로 농지의 소유·이용에 대한 농지제도가 새롭게 정비되었고, 비농민의 농지소유 및 이용관계는 법적인 제한을 받게 되었다.

농지법은 경자유전의 원칙하에 농지관련 법령의 정비를 통하여 농지의 소유와 이용 및 농지의 보전 등 농지제도에 대하여 종합적이고 체계적인 관리가 가능하게 된 점에 의의가 있다.

그러나 농지법의 시행이후에도 그 적용이 엄격하지 못하여 비농민에 의한 농지의 불법적인 소유 및 임대차가 음성적으로 확대되게 되었다. 2003년 현재 임차농지가 45%이며 임차농가가 72%라는 사실은 한국농업에 있어서 농지소유와 이용에 관한 제도와 현실사이에 괴리가 큰 것을 의미한다. 따라서 임차농지 및 임

차농가의 비중증가는 헌법과 농지법 등 농지이용에 관한 법률들을 유명무실하게 만들었다.

농지법(2005년)의 개정은 농지의 소유요건 완화, 소유제한 및 소유상한 완화, 농지임대 허용범위 확대, 농지처분명령제도 완화 등을 통하여 ‘농지소유 및 이용규제’를 크게 완화하였다. 그리고 농지조성비에서 개편된 농지보전부담금을 농업구조개선 재원으로 사용할 수 있게 되었다. 농지법의 개정은 농지의 소유 또는 이용 구조를 현실에 맞도록 시정함과 아울러 유명무실해진 농지관련 법률의 위상을 회복시키고 개방화에 대비한 농업구조개선에 비중을 두는 의미가 있다.

현재의 농지법은 경자유전의 원칙을 유지하고 있으나, 농지의 소유제한 및 소유상한제한 완화, 농지의 임대차 허용범위 확대 그리고 농지처분명령제도가 완화되어 농지의 소유·이용 구조가 크게 변하게 되는 특징을 지니고 있다.

이러한 농지소유·이용규제에 대한 변화과정의 특징을 요약하면 ① 소유규제 강화 ⇨ ② 소유규제 완화 및 이용규제 강화 ⇨ ③ 소유규제 및 이용규제 완화의 특성을 보이는 것으로 정리할 수 있다.

그리고 개방화 이후 농지정책 추진의 특징은 농업개방화에 대응하기 위해 농업의 구조개선을 추진하기 시작한 점과 농지법의 개정(2005)을 통해 농지은행제도를 도입하여 농지소유 및 이용구조에 대한 전환계기를 마련한 점 등으로 농업경쟁력을 증대시키는 과정으로 설명할 수 있다.

농업 개방화의 진전은 국내 쌀 가격의 하락과 농지가격의 급락 가능성 및 쌀 생산에 따른 수익성이 낮아질 것으로 예상된다. 따라서 농지임대차 시장에서 임대자와 임차자의 수급관계도 현재 균형수준(임대자 = 임차자)에서 임대자 > 임차자의 관계로 균형이 무너져 임차자는 농지임차료를 보다 더 낮은 가격으로 결정할 가능성이 커지게 된다. 이러한 관점에서 농지제도와 현실과의 괴리를 극복하고 향후 예상되는 농지의 종합관리 필요성에 대한 논의와 검토를 거쳐 농지은행제도가 도입되었다.

농지은행의 주요기능 중에서 농지임대수탁사업을 통한 비농민 소유농지의 관리가 가능하도록 농지은행제도를 운영하는 것은 농지임대차시장의 확대가능성에 비추어 볼 때 의미가 크다고 생각된다. 특히, 비농민 소유농지의 임대차시장에 대한 정보가 부족한 상태에서 농지은행 제도권 안에서 농지관리가 가능하도록

사업이 설계된 점은 농지의 공개념을 위해서도 바람직한 것으로 평가된다.

농지은행제도는 개방화에 대비한 농지시장의 종합적인 관리를 목적으로, 검토된 여러 기능 중 일부분이 도입되었으며, 농지은행사업을 통해 기존의 농지제도에서 관리되지 못한 농지의 관리영역을 확대하여 농지시장의 종합적인 관리가 가능하게 된 점은 큰 의미를 지닌다고 생각된다.

그러나 농지은행제도는 도입을 검토하는 과정에서, 사업범위 및 사업담당주체에 대한 논의와 사업시행 초기의 단계적인 추진으로 말미암아, 농지에 대한 종합적인 관리가 동시에 진행되지 못하고 단계적으로 진행되고 있다. 새로운 제도는 충분한 검토기간을 거쳐 제도시행의 성과를 검증한 후 시행을 할 때, 사업효과가 크고 시행착오를 줄일 수 있을 것이다. 그렇다고 하더라도 농지은행사업의 주요 기능중 하나인 농지매입·비축사업은 그 시행이 보류되고 있어, 농지의 종합적 관리에 적절하게 이용되지 못하고 있다고 생각된다.

농지임대수탁사업은 농지은행제도 도입논의 당시부터 농지은행의 핵심사업으로 부각되었으며, 현재에도 농지은행사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 농지임대수탁사업은 앞에서 고찰된 기존의 농지제도 경제문제의 개선을 위해 기능할 수 있고, 농지법(2005년) 이전에 불법적으로 성행되던 농지임대차 문제를 제도권 안으로 흡수하게 된 점에서 도입의 의의를 지닌다.

또한, 농지임대차 시장에서 음성적으로 이루어지던 비농가 비재촌지주의 농지임차료 문제를 농지은행이라는 농지관리기구를 통하여 임대차 거래가 가능하게 된 점 등은 경제적으로 큰 의미를 지닌 것으로 평가된다.

보론 : 농지제도의 현실과 농지임대차 정책

우리나라의 농지제도는 농지관련법에서 정하고 있는 기본원칙과 농업현실사이
에 많은 차이가 발생되었고, 농업개방화를 비롯한 환경변화에 대응하여 농업경
쟁력을 강화해야 하는 필요성을 지니게 되었다. 따라서 농지정책의 방향은 농업
개방화와 연계하여 식량의 수요공급 변화에 따른 식량의 안정적 공급목표설정,
중장기 농지자원의 합리적 배분방향 설정, 규모화 된 농지를 경영할 젊은 영농
후계자 육성목표 설정, 지역별 특성을 반영한 농지시장 안정화 대책과 농지소유
및 이용관련 제도개선 등이 반영되어야 한다.

이러한 관점으로 볼 때, 농지임대차를 중심으로 한 농지제도의 역할과 경제적
인 문제점에 대한 검토가 필요하다. 또한, 농업개방화에 따른 농지임대차 정책의
내용과 변화에 대한 검토 및 농업후계자의 육성문제와 농지규모화 정책에 대한
검토가 필요하다.

다음에서는 농지제도의 역할과 경제적인 문제의 검토, 농지임대차 정책의 내용
및 쌀전업농 육성과 영농규모화사업을 고찰하고 소결론으로 정리하고자 한다.

1. 농지제도의 역할과 현실

농지제도는 농지의 소유와 이용에 대한 규제를 중심으로 농업생산성의 증대와
식량의 안정적 공급을 위한 산과역으로써의 역할을 해오고 있으나, 세계무역질서
및 대외통상환경 변화로 농업개방화는 불가피한 현실이다. 농지제도는 국민식량
의 안정적 공급으로 국가의 건전한 발전과 국민의 생활안정을 도모하고, 효율적
인 농업구조 개선을 통한 농업의 경쟁력을 높여 농업인의 소득을 증대시키는 역
할을 하여야 한다. 특히, 농업구조개선을 위하여 농업인력의 육성, 농지의 이용
및 보전 그리고 농업생산기반의 정비, 농가경영규모의 적정화, 농업경영자산의
유동화 촉진 등을 통한 농업생산구조의 고도화를 이루도록 노력³⁰⁾해야 하는 등

30) 농업·농촌법(1999년)은 농업과 농촌의 발전을 도모하기 위하여 농업농촌이 나아가야 할 방향과 국가의

농업여건과 환경변화에 효과적으로 대응하기 위해 새로운 역할을 포함한 농지제도로서 운영되어야 한다.

따라서 농지제도는 이러한 환경의 변화를 반영하며 그 역할과 기능을 할 수 있어야 한다. 그러나 농지임대차와 관련한 농지제도는 기본원칙과 현실사이에서 상당한 차이가 발생하게 되었다. 농지개혁 이후 자작농의 실현단계에 있던 농지의 소유상태는 농지임대차의 금지에도 불구하고 농지임대차의 비중이 점점 증가하여, 2003년 기준으로 임차농지가 전체 농지중 45%를 차지하고 임차농가도 72%에 이르고 있는 등 농지제도와 현실과의 괴리가 발생하였다. 이는 헌법의 기본원칙에 따른 농지법의 시행과정³¹⁾이 철저히 못하여 『기본원칙 및 법』과 “농지소유·이용현실” 사이에 괴리가 발생한 것으로 발표된 바 있다.

이러한 농지제도와 현실사이의 차이가 커서 농지의 소유 및 이용관계가 효율적이지 못한 채 운영되어져 온 것이 사실이다.

다음에서는 농지의 효율적인 이용관계를 검토하기 위해, 농지제도가 지니고 있는 다양한 경제적 의미를 살펴본다. 우선 농업거시지표 국제비교를 통한 우리나라 농업현실을 직시하고, 농지전용문제, 농지면적과 농업인구 및 식량 자급률의 비교를 통하여 농지제도의 현실적인 문제를 고찰하고자 한다.

1) 농업거시지표 국제비교

세계무역질서의 재편으로 농업개방화는 불가피한 실정이다. 농업의 개방화에 대응하고 농지제도와 연관된 경제문제를 검토하고자, 주요 국가의 농업거시지표를 살펴보고자 한다. 농업거시지표 국제비교는 OECD 국가중에서 한국을 비롯한 일본, 미국, 영국, 프랑스, 독일로 한정해서 실시하고자 한다. 비교지표는 농림어업GDP 비중과 GDP변화율, 농가인구 변화율, 경지면적 변화율, 농가인구 1인당 경지면적, 식량 자급도를 이용한다.

정책방향에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있으며, 2000.1.1부터(2003.12.11 일부 개정) 시행되고 있다. 이 법은 농업과 농업인의 기본이념(제2조) 및 농업농촌정책의 기본방향(제2장), 농업구조개선(제3장), 농산물의 교역 및 국제협력(제5장) 등을 규정하고 있다.

31) 박석두·황의식은 ‘농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제(2002.12)’에서, 농지법은 비농민의 농지소유를 금지한다는 원칙에도 불구하고 실제로는 예외적으로 인정하는 조항을 통해 비농민의 농지소유를 광범위하게 인정하였고, 농지법 시행이전인 1995년까지 소유하게 된 농지에 대해 이유를 불문하고 농지소유권과 농지임대차를 인정하였는데, 그 면적은 83만8천ha이며 그 중 비재혼지주 소유농지는 31만8천ha였음에도 불구하고 부재 비농가의 기득권만 인정했을 뿐, 기본이념에 합치될 수 있도록 하는 조치를 구비하지 않았고, 농지임대차를 관리하는 공식 관리기구를 설치하지 않았다는 등의 이유를 들고 있다.

농림어업 GDP비중은 한국(3.8%)이 가장 높으며, 프랑스(2.5%)를 제외한 국가들이 1% 수준을 유지하고 있어, 농림어업의 비중이 대부분 매우 낮아서 전형적인 고도화된 경제를 반영해주고 있다<보론표3-1>.

<보론표3-1> 농업거시지표 국제비교

(단위 : %, ha)

국 가	농업 ¹⁾ GDP비중 (2004)	농업GDP 변화율 (1994-2004)	농가인구 변화율 (1994-2004)	경지면적 변화율 (1993-2003)	1인당 경지면적 변화율 (1993-2003)	1인당 경지면적 (2003)
한 국	3.8	-13.1	-39.9	-10.2	37.6	0.52
일 본	1.3	-44.1	-43.6	-0.5	43.1	1.15
미 국	1.2	1.9	-17.9	0.4	18.2	30.18
영 국	1.0	17.7	-14.6	-2.2	12.8	5.70
프랑스	2.5	12.2	-36.5	0.7	36.9	11.27
독 일	1.1	11.6	-36.0	0.3	35.9	6.67

* 자료 : 한국농촌경제연구원, '통계로 본 한국농업의 국제비교 연구(김태훈 외2)' pp.60-67

- WB (World development Indicators 2006), FAO FAOSTAT

1) 미국과 일본은 2003년 기준

10년간의 농림어업 GDP변화율에서, 일본(-44.1%)과 한국(-13.1%)은 농림어업 GDP변화율이 축소되었고, 미국(1.9%), 독일(11.6%), 프랑스(12.2%), 영국(17.7%) 순으로 농림어업GDP 변화율이 높아진 결과를 보이고 있다. 이는 일본과 한국을 제외한 국가들의 농림어업 GDP총액이 1994년에 비하여 2004년에 증가하였음을 나타내고 있다. 일본은 농림어업 GDP변화율이 급격히 낮아졌고, 그 뒤를 이어 한국도 농림어업 GDP변화율이 낮아졌으므로 2004년의 농림어업 GDP총액이 1994년에 비해 감소하였음을 나타내고 있다. 비교국가들의 농가인구 변화율은 모두가 부(-)방향으로 크게 변화하여 전체적으로 농가인구가 감소되고 있음을 알 수 있다. 이러한 농가인구의 감소는 1인당 경지면적 변화율의 증가로 나타났다.

한국과 일본을 제외한 국가들은 농가인구 변화율 지표 이외에는 지표가 대부분 정(+)의 방향을 보이고 있어, 농업부문이 대체로 안정적인 유지 또는 지표개선 경향을 보이고 있다. 일본은 농림어업GDP 변화율과 농가인구 변화율이 가장 크게 낮아지는 국가이다. 한국은 농가인구 변화율이 크게 낮아졌고, 농업GDP변화율과 경지면적 변화율도 낮아진 결과를 보이고 있어, 농업부문의 축소 내지는

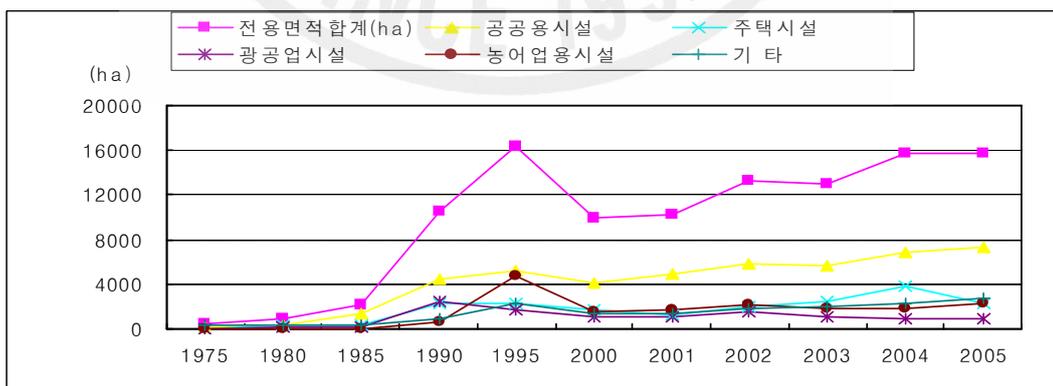
감소경향이 비교대상 국가에 비하여 큰 편이다. 한국의 농가인구1인당 경지면적은 0.5ha로써 일본의 절반수준이고 영국, 독일 및 프랑스의 10 내지 20분지의 1, 그리고 미국의 58분지의 1을 보여주고 있어, 경지면적 규모가 상대적으로 작은 수준임을 알 수 있다. 따라서 개방화와 농업인구의 감소, 농업부문의 축소에 따른 농업후계자 육성문제, 농지규모화 및 집단화 등의 농지이용 문제에 대한 검토가 필요하다.

2) 농지전용

대부분의 국가들이 경제성장과 도시화의 진행과정에서 토지에 대한 수요가 급증한 경험들이 있다. 우리나라도 토지 또는 농지에 대한 수요가 경제성장 과정에서 급격히 증가하였다. 농지가 전용된 면적은 1975년 515ha에서 1985년 2,122ha, 1995년 10,593ha로 급증하였고 2005년에는 15,659ha로 증가하여 농지전용이 빠르게 증가하는 추세에 있다<보론그림3-1>.

농지에서 타 용도로 전용되는 면적비율은 2005년을 기준으로 전체 농지의 0.85% 수준이며, 이중 공공용시설로의 전용면적이 가장 큰 비중(47.2%)을 차지하고 있다. 따라서 앞으로도 도시화의 진행과 공공시설부지의 확충에 의한 토지의 수요가 증가하기 때문에 농지전용이 꾸준히 이루어질 것으로 예상된다. 경제성장이 지속되고 도시화가 확장되면 농지에 대한 수요가 계속될 것이기 때문에, 농지전용에 대한 장기적인 대책도 농지보전 문제를 포함하여 검토되어야 한다.

<보론그림3-1> 농지전용 변화추이 : 1975-2005



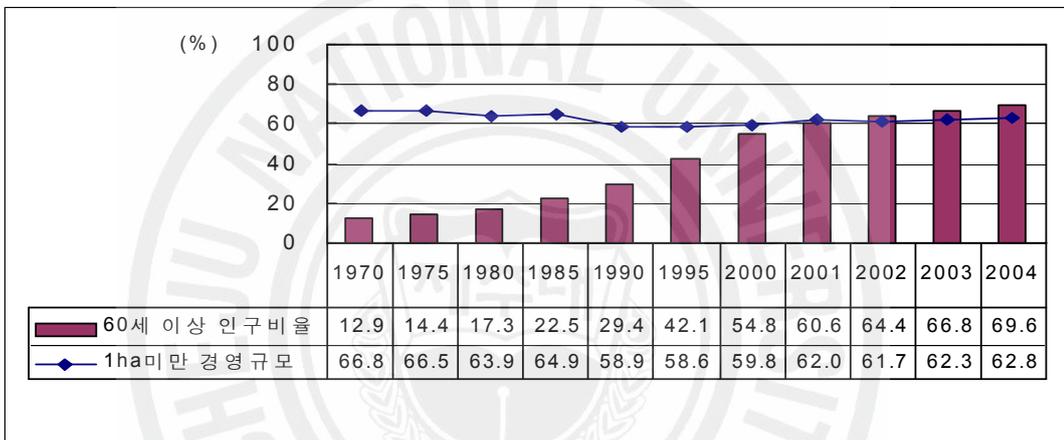
* 자료 : 농림부 농지과

주 : 학교시설은 '94년부터 공공용시설로 포함하기 때문에 그 이전의 면적은 공공용시설에 포함하여 작성함

3) 농지면적과 농업인구의 변화

농지면적은 1970년 2,298천ha에서 2005년 1,824천ha로 474천ha가 감소하여 20.7%의 감소율을 보이고 있다. 1ha미만 농가수는 1970년 1,611천호에서 2005년 789천호로 822천호가 감소하여 50%의 감소율을 보이고 있고, 1ha미만 농가의 일부는 농지유동화에 의한 전업농의 경영면적으로 이동되었을 것으로 추정된다. 그러나 1ha미만의 농가비율은 1970년 66.8%에서 2005년 62.9%로 감소폭이 적게 나타나고 있는 데<보론그림3-2>,

<보론그림3-2> 영세경영규모 및 고령화인구 추이 : 1970-2004



* 자료 : 농림부 농지과, 농업기본통계 및 농림어업총조사(통계청)

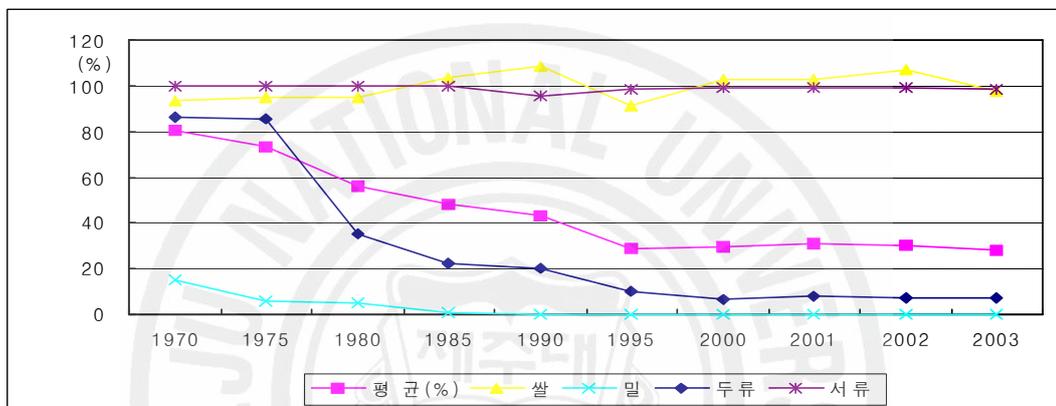
주 : 국토면적 9,965천ha, 경지면적 1,824천ha(논 1,105 밭 719)
농가호당 경지면적 1.43ha(논 0.87 밭 0.56)

이는 농가인구 전체 감소폭이 큰 결과에 기인한 것으로 추정된다. 그리고 영세 농가의 비율이 계속적으로 높은 비율을 보이고 있어, 영세소농구조의 개선이 늦어지고 있는 것을 알 수 있다. 또한, 60세 이상의 농가인구 비율은 1970년 12.9%에서 1995년에 42.1%로, 그리고 2004년에 69.6%로 급격히 증가하고 있어 앞으로 이런 추세가 지속되면 농가인구의 고령화와 영농후계자 부족문제가 심각한 문제로 대두 될 우려가 있다. 따라서 영농여건이 불리한 많은 면적의 소규모 한계농지가 동시 다발적으로 휴경지화 되는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제에 대비하기 위해서 농지구조개선 사업의 지속적인 추진과 젊고 유능한 영농후계자의 양성 및 농지이용의 집적화·규모화 대책이 필요하다.

4) 식량 자급률 변화 및 주요 국가의 식량자급률 비교

국내 주요 식량의 평균자급률은 1970년 80.5%에서 1980년 56.0%로, 그리고 2003년에는 27.8%로 급격히 하락하고 있다. 품목별 자급도는 쌀과 서류가 자급률 100% 수준을 유지하고 있을 뿐이다. 두류 자급률은 1975년 85.8% 이후 급속히 하락한 특징을 보이고 있으며, 밀의 자급률은 1970년 15.4%에서 하락하여 현재는 생산량이 거의 없는 수준이다<보론그림3-3>.

<보론그림3-3> 한국의 주요 식량자급률 변화추이 : 1970-2003



* 자료 : 농림부 농지과, 농업기본통계 및 농림어업총조사(통계청)

우리나라는 곡류의 평균자급률이 30% 이하 수준이기 때문에 농지이용과 관련하여 식량의 안정적 수급에 대한 검토는 매우 중요한 경제문제 중에 하나이다.

<보론표3-2>에서 보는 바와 같이, 미국의 식량자급률은 주요 품목별로 82~119% 수준에서 유지되고 있으며, 프랑스는 75~187% 수준을 유지하고 있어 가장 높은 식량자급률을 보여주고 있다. 영국은 과실류의 자급률이 극히 낮은 편이고, 채소류와 두류의 자급률도 상대적으로 낮은 편이지만 곡류의 자급률은 109%에 이르고 있다. 독일은 곡류의 자급률이 100% 이상이나 두류와 채소류 및 과실류의 자급률이 낮은 편이다. 한국과 일본은 곡류의 자급률이 30% 이하이며, 두류의 자급률도 한국(12.3%)과 일본(4.9%) 모두 극히 낮은 편이고, 일본은 과실류와 육류의 자급률도 낮은 편이다.

주요 국가들의 식량자급률을 비교해 볼 때, 한국과 일본을 제외하고는 곡류 자

급률이 100% 이상이며, 기타 식량의 자급률도 높은 수준이다. 이에 비하여, 한국과 일본은 주곡류의 자급률이 30% 이하로 낮고 두류의 자급률도 극히 낮으므로, 주요 식량에 대한 자급률 확보 면에서 농지이용문제를 적극적으로 검토해야 하는 상황이다.

<보론표3-2> 주요 국가의 식량자급률 : 2004

국 가	곡류	서류	두류	채소류	과실류	육류
한 국	27.6	96.6	12.3	94.3	85.2	83.5
일 본	24.0	78.0	4.9	82.2	47.4	53.9
미 국	118.9	96.0	138.4	96.4	81.9	107.7
영 국	109.0	79.9	61.2	46.9	4.8	69.9
프랑스	186.8	110.3	116.9	88.7	75.1	106.4
독 일	111.4	136.7	42.3	43.4	42.0	96.6

* 자료 : 한국농촌경제연구원(2004년 식품수급표)

주 : 연도기준은 한국은 2004년 기타 국가는 2002년 기준이며, 단위는 %임

2. 개방화와 농지임대차정책

1) 개방화와 농지정책의 특징

GATT체제하의 세계무역질서는 보호무역주의에서 자유무역주의를 강화하려는 협상이 계속되었고 마침내 GATT의 무역자유화 정신을 이어가려는 노력으로 1986년 9월부터 우루과이라운드(UR) 협상이 시작되었다. UR에서는 관세, 비관세 장벽, 농업, 서비스 등 14개 부문에 대하여 교섭이 진행되었고 마침내 WTO체제(1995년)가 구축되면서 농업의 개방화가 본격적으로 시작되었다.

개방화의 진행으로 공업위주의 수출전략 추구로 상대적으로 취약한 경제구조를 지닌 농업부문에 비상이 걸리게 되었으며, 농민들의 동요에 따른 농업·농지 정책들이 빠르게 수립되고 시행되는 특징을 보이고 있다.

개방화 농지정책의 주요골자는 농업 구조개선을 통해 농업경쟁력을 향상시키는 과정으로 설명된다. 농지정책 추진과정은 첫째로, 농업개방화에 대응하기 위해 농업의 구조개선을 추진하기 시작한 점, 둘째로, 농어촌발전특별조치법과 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법의 시행으로 농어촌 구조개선 사업을 본격적으로

로 실시한 점, 셋째로, 농업진흥지역(1,008천ha)을 지정하여 농지보전을 강화하고 농업진흥지역안의 농지소유상한을 10ha(20ha)까지 확대실시한 점, 넷째로, 농지법의 제정시행으로 농지소유 및 이용구조에 대한 질서체계를 구축하기 시작한 점, 그리고 다섯째로, 농지법의 개정을 통해 농지소유 및 이용규제를 완화하고 농지은행제도를 도입하여 현실과 부합하지 않는 농지소유 및 이용구조에 대한 전환계기를 마련한 점 등으로 구분할 수 있다.

따라서, 개방화 이후 농지정책의 특징은 ① 농업의 구조개선을 촉진하는 정책의 시행 ② 농지유동화 촉진정책의 시행 ③ 농업전문 경영체 육성을 통하여 소규모 영농을 탈피한 규모화 된 전문경영체 지원육성 정책의 시행 ④ 농지소유와 이용규제를 완화하는 농지은행제도 도입운영 등으로 요약할 수 있다. 이러한 농지정책은 국민식량의 안정적 공급과 농가의 경쟁력을 증대시키려는 농업정책을 반영한 것으로 평가할 수 있다.

2) 개방화 이후 농지임대차 정책

개방화 이후 추진된 주요 농지임대차 정책은 규모화 된 농업전문 경영체 육성을 통하여 농업구조개선을 촉진하고 농가경쟁력을 강화하기 위한 사업이 주종을 이루고 있다. 농지유동화사업과 전업농 육성사업은 서로 보완적인 정책이며, 영농규모화사업은 농지유동화사업 범주내의 개념 또는 유사한 개념이다.

주요 농지임대차정책의 범위를 농지유동화사업, 쌀전업농 육성과 영농규모화사업으로 한정해서 고찰한다. 농지유동화사업은 농지임대차와 관련이 크기 때문에, 농지유동화사업의 변천과정 및 사업내용의 특징에 대해 살펴본다.

(1) 농지유동화사업의 변천과정

농지유동화사업은 농지에 대한 소유권 및 이용권 관계를 개선하여 농가의 경영규모를 확대하고 경영농지를 집단화함으로써 농업의 경쟁력을 강화시킬 목적으로 시행하는 사업으로써, 영농규모화사업 이전의 농지구입자금지원사업과 농가 영농규모적정화사업을 비롯한 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환분합사업의 영농규모화사업, 그리고 2005년 말부터 시행된 농지은행사업을 포괄하는 개념으로 해석한다.

농지유동화사업은 1988년부터 2007년 6월 현재까지 사업이 진행중에 있으며,

그 변천과정을 세분화³²⁾하여 설명할 수 있다.

이러한 변천의 특징을 요약하면, 한국의 농지유동화사업은 일반전업농을 대상으로 중농층 육성을 목표로 구조개선 사업이 시작되었고, 쌀시장의 개방에 대응하기 위하여 쌀전업농을 집중적으로 지원하는 중이다. 그리고 농지은행사업의 시행으로 농지의 소유 및 이용에 대한 규제가 완화되어, 농지구조개선과 농지임대차 정책에 새로운 전환기를 맞고 있는 특징을 보이고 있다.

(2) 농지유동화사업의 추진실적

농지유동화사업은 농지구입자금(1988~1993년)으로 31천ha, 6,554억원이 지원되었으며, 농지매매는 60천ha, 농지임대차는 64천ha 및 교환분합은 2천ha가 지원되었다. 농지유동화사업으로 253,452농가에게 156,539ha를 지원하여 농지의 규모확대와 집단화를 추진하였다.

사업추진 전체실적을 기준으로 일반전업농과 쌀전업농을 비교하면, 지원농가수 비율은 50%씩 거의 같은 수준이며, 지원면적 비율(62.3%)과 지원금액 비율은 쌀전업농이 일반전업농보다 지원규모가 컸다. 일반전업농은 '94년까지만 지원되었고, '95년부터는 쌀전업농에만 지원되므로 쌀전업농이 차지하는 비중은 시간이 갈수록 커질 것으로 예상된다.

농지유동화사업은 농지구입자금을 농협('88~'90)을 통해 일반농업인에게 자금으로 단순 지원해 주면서 시작되었고, 이 기간에 78,082농가에게 31천ha의 구입자금으로 6,554억원이 지원되었으며, 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법의 시행(1990년)으로 사업주체가 공사로 이전되어 시행('91~'93)되었다.

농지매매사업, 농지임대차사업 및 농지교환·분합사업은 '90년 이후 현재까지 공사에서 시행하고 있으며, '90~'94년까지는 일반농업인에게도 농지를 지원하였으나, 쌀전업농 육성제도가 도입 시행된 '95년부터 현재까지는 쌀전업농에게만 농지를 지원하고 있다.

'90년 이후 현재까지 사업실적은 175,370 농가에 125,222ha의 농지를 유동화시켜 지원농가당 0.71ha의 규모화가 실현되었으며, 그 중 쌀전업농은 126,700농가에 97,550ha를 지원하여 쌀전업농 농가당 0.77ha의 농지규모화가 실현된 성과가 있

32) 농지유동화사업의 변천과정은 한국농촌공사의 2005년 영농규모화사업 효과분석(2006.4) 자료와 전주대학교 지역개발연구소의 영농규모화사업 효과분석 및 쌀 전업농 육성방안에 관한 실증조사 연구(2004.12) 자료를 참조하기 바람

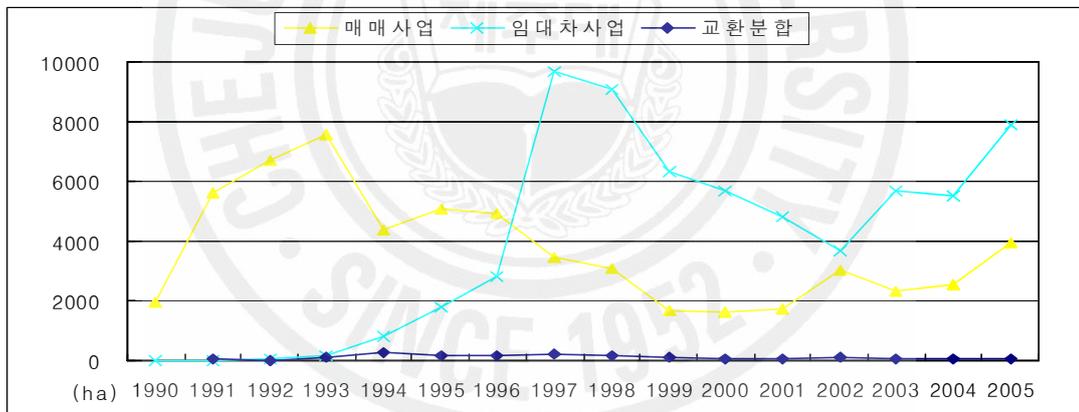
다. 또한, 지원농지 중 상당수는 농지규모화 뿐만 아니라 농지집단화도 동시에 실현되었을 것으로 추정된다.

(3) 농지유동화사업과 농지임대차사업의 특징

가. 농지임대차사업 면적비중의 확대변화

농지유동화사업 중 농지매매사업으로 지원된 면적은 1990년 1,969ha를 시작으로 1993년 7,591ha까지 증가하다가 1994년부터 감소하였고, 그 이후 감소추세를 보이고 있다. 농지임대차사업으로 지원된 면적은 1990년 3ha로 농지매매사업과 농지임대차사업 면적의 합에 대하여 0.2% 비중을 보이다가 1994년에 그 비중이 15.4%로 급격히 높아지고 특히, 1997년에는 73.8%(9,701ha)로 농지매매면적 26.2% (3,447ha)보다 훨씬 많은 면적비중으로 지원이 역전되는 특징을 보이고 있다 <보론그림3-4>.

<보론그림3-4> 농지유동화사업 임대차 면적의 변화



* 자료 : 한국농촌공사, 2005년 영농규모화사업 효과분석(2006.4)

그리고 2005년에는 66.6%의 비중을 보여, 1997년 이후 농지임대차사업 면적이 농지매매사업보다 높은 비중을 지속적으로 유지³³⁾하고 있다.

33) <보론그림 3-2>를 보면 임대차사업 면적 그래프는 1993년 이후 급격히 증가하기 시작하여, 1997년을 정점으로 하락하다가 2002년을 기점으로 다시 증가하고 있으며, 임대차사업 상승추세가 꾸준히 지속되는 것을 알 수 있다. 또한, 농지매매 면적 그래프는 1993년 이후 하락하고 있으며, 1995년과 2005년을 기준으로 비교할 때, 농지매매사업과 농지임대차사업 면적비율(%)은 ('95년) 73.9 : 26.1에서 ('05년) 33.4 : 66.6으로 급격하게 변화되었다.

농지의 교환분합사업은 농지유동화사업 전체 면적의 1.1%를 차지하고 있어, 사업량이 극히 적어 농지의 집단화 추진이 원활하게 이루어지지 않고 있음을 보여주고 있다. 이는 농지 소유에 대한 전통적인 가치관이나 선조로부터 물려받은 땅에 대한 애착 등으로 교환분합을 통한 농지집단화가 부진한 사유이기도 하며, 농지이용의 효율성을 높이기 위해 검토해야 할 과제이기도 하다.

따라서, 농지유동화사업은 농지규모화를 위해 농지임대차 확대 추세에 맞는 정책이 시행되어야 할 것이고, 농지집단화를 위한 교환분합사업이 원활히 이루어질 수 있도록 정책을 강화하거나 농지집단화를 유도하는 새로운 정책의 시행이 필요하다고 판단된다.

2) 경지면적과 사업지원면적의 특징

농지매매사업은 년도별로 평당 지원단가가 정해지고 매입자의 자부담금(10%)과 지원단가의 범위를 벗어난 금액에 대해서 농지매입자가 부담해야 하는 시스템으로 사업이 운영되고 있다. 따라서, 농지매매로 지원된 사업비를 지원면적으로 나누어 지원단가를 구하고 년도별로 비교하거나 단가추이를 분석하는 것은 실질적인 의미가 없다. 이는 농지의 농업수익을 고려한 매매사업과 농업수익 이외의 자본수익까지도 고려하여 농지를 매입하는 것으로 추정할 때 농지의 농업생산적인 특성이나 농지의 지역적 특성 등에 대한 농지가격을 반영하지 않고 농지매매사업이 전국적으로 일정한 지원단가로 시행되고 있음을 뜻한다. 또한, 농지임대차사업은 농지에 대한 지대로써 지원단가가 결정되고 사업비에서 지원되기 때문에 임대자와 임차자가 임대차단가를 결정함에 있어 서로가 관용적인 태도를 취하게 되면 임대차단가는 관행적인 임차료 수준보다 높아질 수도 있다. 전국적인 농지임차료 수준과 농지임대차사업에 의한 지원단가가 차이가 있을 경우, 그러한 경우의 예에 해당될 수도 있으나 농지임대차사업으로 추진되는 농지가 농지상태 및 경영여건이 양호한 경우에는 농지임대차 계약관계에서 높은 지대가 형성될 수는 있다. 하지만, 농지임대차 지원단가가 관행임차료보다 일정 수준이 상으로 높게 형성되었다면 그러한 문제에 대한 해결도 필요할 것이다.

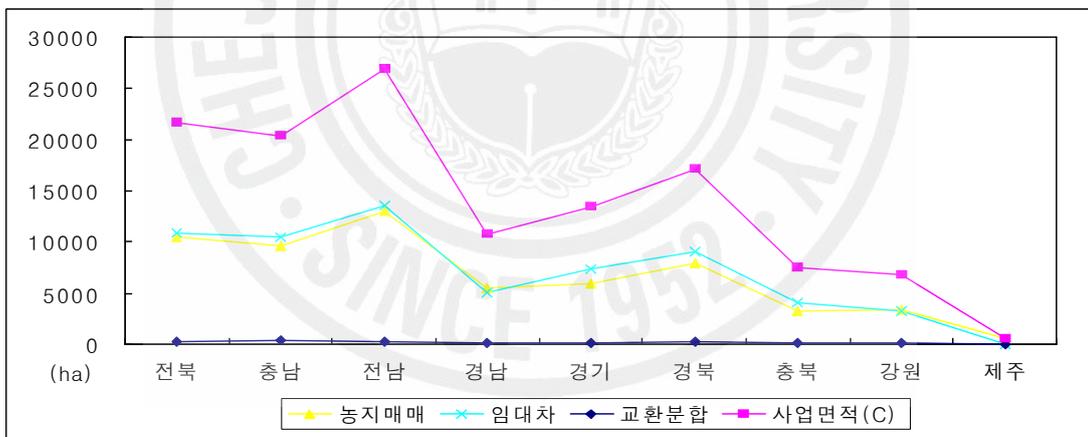
농지매매사업이나 농지임대차사업의 지원단가는 년도별로 전국적으로 동일유사한 기준으로 지원되기 때문에 농지의 지역적 특성이 반영되지 못하고 있다. 또

한, 사업의 대부분이 논에 대한 지원실적이기 때문에 경지면적 규모에 대한 논과 밭의 사업면적에서 균형이 맞지 않게 시행되고 있다. 물론, 제주도와 같이 지역적 특성을 반영하여 밭작물과 감귤재배 면적('98년 이후)을 예외적으로 지원하고는 있으나 그 면적이 작아 별다른 특색으로 인정하기는 어려운 실정이다.

농지매매사업이나 농지임대차사업에서 지역적 특색이 잘 반영되지 않은 것은 다음과 같이 설명할 수 있다

논과 밭을 포함한 경지면적에서 논의 비중이 전국평균(60.6%)보다 낮은 지역인 강원(42.1%), 충북(47.5%), 경북(53.1%)과 논의 비중이 높은 지역인 충남(72.8%), 전북(75.5%), 전남(67.6%)의 사업면적 비율을 비교해 볼 때, 평야부인 충남, 전북 및 전남의 사업면적비율은 평균인 6.8%보다 높은 8% 이상을 보이고 있으나, 중산간지역인 강원(5.8%), 충북(5.9%) 그리고 경북(5.8%)은 전국 평균보다 낮은 사업면적 비율을 보이고 있다.

<보론그림3-5> 경지면적과 사업지원 면적추이



* 자료 : 한국농촌공사, 통계청

<보론그림3-5>의 경지면적과 사업지원면적 추이에서는 농지매매사업과 농지임대차사업에 대한 사업면적이 동일유사한 추세를 보이고 있으며, 논·밭의 면적 비율이 높은 전북, 충남, 전남에서 논·밭의 면적 비율이 낮은 경북, 충북, 강원으로 그 그래프가 우하향하고 있다. 경지면적 중 논·밭의 면적비중이 높은 지역(도)은 사업면적이 크게 나타나고, 논·밭의 면적비중이 낮은 지역에서는 사업면적이 작게 나타나

는 흐름을 보이고 있다. 이는 농지매매사업이나 농지임대차사업이 논을 위주로 추진되었음을 나타내고 있다. 경지면적에서 밭이 차지하는 비중이 39.4%이므로 논에 비하여 면적비중이 크게 낮은 것은 아니지만, 농지유통화사업의 범위에서 제대로 반영되지 못하고 있다고 평가된다.

2) 쌀전업농 육성사업과 영농규모화사업

(1) 쌀전업농 육성사업

전업농 육성사업은 농어촌발전특별조치법 및 농어촌구조개선대책에 의거 전문적인 농업인력 육성을 목표로 1992년부터 추진되었다. 전업농 육성의 개념은 통계적으로 사용되는 전업농가(full-time farm households)가 ‘농사에만 종사하는 가구원이 있는 농가’로 정의되며 겸업농가와 대응되는 뜻이지만 이러한 통계적 분류의 전업농가와 다른 개념인 농가육성목표 또는 농가육성대상으로써의 전업농을 의미한다. 이러한 전업농 육성사업은 쌀, 축산, 화훼 등을 내용으로 농업인력 육성사업 및 후계자 육성사업의 보완대책으로 시작되었으나 연간 선정되는 전업농수가 저조하였다. 사업초기에는 지원대상이 소수이고 지원규모가 작으며 분야별로 전업농을 선정하지 못하는 문제점을 안고 있었다. 1993년에는 신농정 10대 전략사업으로 농과계 대학 졸업자 및 농어민 후계자 중에서 ‘선도개척농’을 선발하는 전업농 육성계획이 수립되었고, UR협상이 타결된 이후 농어촌발전대책(1994.6)의 핵심과제로 전업농 육성사업이 선정되었으며 2004년까지 10년간 가족단위의 전업농어가 15만호를 육성하기로 발표하였다. 1996년에는 육성목표를 일부 수정하여 2004년까지 5~20ha 규모로 경영하는 쌀전업농(6만호), 축산(3만호), 밭작물·채소·과수·화훼·특작(3만호) 등 12만호를 육성하는 계획을 수립하였다. 전업농 육성사업 시행초기인 1992년~1994년 기간에는 매년 1,000명 수준으로 그 규모가 작았다. WTO 출범 이후인 1995년부터 대상자를 대폭 늘리고 경영능력과 성장 잠재력이 높은 농어를 대상으로 중점적으로 지원하였으며, 2000년까지 총 98,005호가 선정되었는데 이 중 쌀전업농이 88,971호로 대부분을 차지하였다³⁴⁾. 그러나 전업농 육성사업은 조직경영체 우선 지원³⁵⁾과 품목별로 이원화되

34) 농림부, 한국농업·농촌 100년사(하), 2003, p.1455

35) 조직경영체는 영세소농 구조의 전형적인 가족 경영체만으로는 경영규모확대에 한계를 지니는 보완책으로

어 추진됨에 따라 전업농 육성에 따른 농업구조개선의 과급효과는 쌀전업농 육성사업을 제외하고는 적었다.

전업농 육성사업은 전업농으로 발전하기 위해서 개별농가를 대상으로 단계별 육성목표를 설정하여 장기적으로 지원해 나가야 함에도 불구하고 일회성 자금지원과 전업농 경영평가를 비롯한 사후관리가 미흡하여 쌀전업농을 제외한 전업농 육성사업은 확대 시행되지 못하고 있는 실정이다.

쌀전업농의 육성목표는 2010년 호당 평균 6ha수준의 경영규모를 경영하는 쌀전업농 7만호를 육성하고 전체 쌀생산면적의 50%수준인 430천ha를 담당하게 하며, 도시근로자 가구 평균소득과 동일한 소득수준을 유지하게 하는 목표로 진행되고 있다. 쌀전업농은 '95년부터 '05년까지 96,687호가 선정되었고 그 중 16,129호는 영농포기 등의 사유로 취소되어, 2005년말 기준 80,558호가 쌀전업농 육성대상자로 지원관리되고 있다.

쌀전업농의 도별 선정현황에서 논면적 비율이 높은 지역인 전북(10.8%), 충남(7.4%), 전남(6.8%)은 쌀전업농 선정비율이 높은 반면에 중산간지역인 강원, 충북, 경북, 경남은 전국 평균비율(6.3)보다 낮게 나타났다.

쌀전업농 육성사업은 1994년 농어촌발전대책의 핵심사항으로 2004년까지 쌀전업농 10만호를 포함한 전업농 15만호 육성사업이 추진되었고 사업초기에는 쌀전업농에 대해 영농규모화자금지원, 농기계구입 자금지원, 기타 기술보급 및 교육사업 실시로 높은 호응을 보이다가, 농기계구입에 대한 보조금이 폐지되고 영농규모화사업 지원으로 한정되자 호응도가 저하되었다. 쌀전업농 육성사업은 쌀전업농에 대한 종합적 체계적 지원을 목적으로 쌀의 안정적인 생산 공급기반을 유지하기 위하여 경쟁력 있는 쌀전업농을 육성하고 지속적으로 유지하는 데 있으나, 2000년 이후 지원내용이 규모화사업으로 한정되고 쌀전업농 선정관리 등의 문제점을 보완하고자 2003년부터 영농규모화사업과 일원화 되면서 쌀전업농으로 선정되는 인원이 대폭 축소되었다.

씨 농어촌발전특별조치법(1990년)을 기초로 영농조합법인과 위탁영농회사(후에 농업회사법인으로 변경)로 탄생되었다. 또한, 이들 법인은 1996년 농지법의 시행과 함께 농지소유도 가능해졌다. 위탁영농회사의 농기계 수탁작업은 전업농의 경영규모확대를 둔화시키는 부정적인 효과를 가져왔으며, 영농조합법인은 농업생산과 관련한 규모의 경제를 위하여 결성된 영농조합은 적었고 정책지원사업을 기대하고 유통분야에 참여한 법인이 많았다. 이러한 법인은 조직경영체의 이점을 살리지 못하고 경영능력부족과 자본제약으로 부실화되었다.

전업농 육성사업은 전업농 육성에 대한 구체적인 목표나 비전을 제시하지 못하고 추진되어 사업초기에 그 성과가 낮았으며, '95년 이후부터 쌀전업농에 대한 지원을 중심으로 전업농이 육성되면서 쌀전업농이 활성화되었다. 현재는 전업농 육성사업이 쌀전업농 육성과 영농규모화사업으로 일원화되어 실시되고 있다.

(2) 영농규모화사업

영농규모화사업은 1995년부터 쌀전업농에게 농지매매, 임대농지를 지원하는 사업이다. 영농규모화사업은 농어촌발전종합대책(1989.4)과 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법에 의거 1991년부터 시작된 농지규모적정화사업(현재와 같은 농지매매사업, 농지장기임대차사업, 농지교환분합사업을 통해 일반전업농의 농지규모화를 지원)을 쌀전업농에게 한정하여 지원하게 된 사업이다. 따라서 농지구입자금 지원사업이나 농지규모적정화사업 그리고 영농규모화사업은 그 사업내용이나 지원대상이 영세소농에서 일반전업농 그리고 쌀전업농으로 지원대상이 변경시행되고 있을 뿐이며, 정책목표가 농지규모화 및 집단화를 통한 농가경쟁력 증대라는 개념에서 이루어지고 있다. 농어촌발전종합대책 및 농정개혁 추진방안(1994.9)에 의거 시행되는 영농규모화사업 및 쌀전업농 육성사업은 1995년부터 동시진행형으로 시작되었고 2003년부터 영농규모화사업으로 일원화되는 과정을 거치게 되었다<보론표3-3>.

영농규모화사업은 농지매매, 장기임대차 및 교환·분합을 통해 농가의 영농규모를 확대하고 농지를 집단화함으로써 생산비 절감과 농가경쟁력을 제고하고 젊은 인력을 농촌에 유치하여 규모화 집단화된 경영체 육성을 목적으로 하고 있다.

농지매매사업은 비농가, 전업·은퇴하고자 영농규모를 축소하는 농가와 비농업법인 소유의 농지 등을 매입하여 쌀전업농 육성대상자에게 매도하는 사업이다. 지원대상은 만 60세 이하이고 논경영규모가 1.5ha이상인 쌀전업농 육성대상자 그리고 만 55세 이하이고 논 경영규모가 2ha 이상이며, 벼재배경력 3년이상으로 벼를 전업적으로 경영할 자 및 영농조합법인, 농업회사법인, 영농복귀자를 그 대상으로 하고 있다.

농지장기임대차사업은 비농가, 전업·은퇴 또는 영농규모를 축소하는 농가등으로부터 농지를 장기임차하여 쌀전업농 육성대상자에게 장기임대하는 사업이다.

지원대상은 농지매매사업과 같으며, 임대계약기간은 5년~10년이고 무이자 균

등분할 상황을 조건으로 하고 있으며, 농지교환분합사업은 농지를 교환하거나 분합하는 경우에 교환분합 차액 및 경지정리 집단환지시 청산금을 지원하고 있다. 지원대상은 농지교환분합을 희망하는 농업인, 영농조합법인, 농업회사법인 그리고 집단환지 청산금 대상자에게 지원되고 있다.

<보론표3-3> 개방화 이후 영농규모화사업 추진과정

농정시책	주요내용
농어촌발전종합대책 ('89. 4)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업구조개선을 위한 농지규모화사업 본격 추진 - 전업농의 영농규모확대지원을 위해 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법 제정('90. 4) * 농협의 농지구입자금 흡수
농어촌구조개선대책 ('91. 7)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업구조개선의 본격추진 - 농어촌구조개선을 위한 42조 투자계획마련('92. 1) - 연간 5,000억원 규모의 영농규모확대자금 지원
신농정 5개년계획 ('93. 7)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업구조개선의 조기실현 - 42조원 투자계획을 '98년까지 앞당기고 투자 우선순위 조정 - 구조개선의 추진체계를 농업인 자율방식으로 전환 - 영농규모확대 지속 추진
농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안 ('94. 9)	<ul style="list-style-type: none"> ○ WTO대응 농정의 기본틀 마련 - 농어촌특별세 신설(향후 10년간 15조원 투자) - '95년부터 쌀전업농육성사업 시행 - 쌀전업농 10만호 육성목표 설정
쌀산업발전 종합대책 ('96. 6)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀자급기반 확충 - '97년부터 쌀전업농 6만호 육성 * 농지임대차 지원 확대
쌀산업종합대책 ('02. 4)	<ul style="list-style-type: none"> ○ '11년까지 3ha이상 쌀전업농 10만호가 전체 쌀생산의 70%이상 담당
농업·농촌종합대책 ('03. 12)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2~5ha규모의 농가에 대하여 120천ha의 규모화지원 ○ 쌀 중심의 영농규모화사업을 과수채소분야로 확대 ○ '05년부터 농지은행제도 도입 추진
쌀전업농 육성종합대책 ('04. 7)	<ul style="list-style-type: none"> ○ '10년까지 호당평균 6ha, 7만호 쌀전업농육성 실천방안 제시 - '10년 벼 재배면적(85만ha)의 절반 담당 - 도시근로자 가구평균소득(5,300만원)의 대등한 수준 확보

* 자료 : 한국농촌공사, 내부자료, 2005. 5.

영농규모화사업으로 11년간('95~'05년) 쌀전업농 49,055명에게 97,550ha를 지원하여 농지를 규모확대 및 집단화시켰다.

사업별 지원비율은 농지매매 34.2%, 임대차 64.5% 및 교환분합은 1.3%이었다. 사업지원의 특징은 사업초기인 '95-'96년에는 년도별 농지매매 면적비중이 임대차보다 컸으나 '97년 이후 임대차 지원면적 비중이 농지매매보다 큰 추세를 보이고 있다. 또한, 전체 지원면적도 임대차가 농지매매보다 크므로 쌀전업농이 농지규모화를 실행하는 방법에서 농지매매 보다는 농지임대차를 선호하는 것으로 분석된다. 이는 여건변화에 따른 농가들의 농지이용형태 선호변화 전망(김홍상 외, 2005.12) 및 영농규모화사업 효과분석 및 쌀전업농 육성방안에 관한 실증조사 연구(이용만 외, 2004)의 결과와도 일치하고 있다. 따라서, 앞으로의 영농규모화사업의 추진방향은 농지임대차에 비중을 두고 시행되어야 할 것이다.

4. 소결론

앞에서 농지임대차를 중심으로 한 경제적인 문제점을 고찰한 바와 같이, 우리나라의 농지제도는 기본원칙과 농업현실 사이에 많은 차이가 존재하고 있고 농업개방화에 따른 변화 및 대응이 필요한 실정이다.

농지임대차의 확대경향에 따라 농지시장에서 농지임대차가 활성화되고 농지제도가 유연성을 지닐 수 있도록 정책적인 포커스를 맞춰야 한다.

그리고 농지제도는 농업개방화와 연계하여 식량의 수요공급 변화에 따른 식량의 안정적 공급목표설정, 중장기 농지자원의 합리적 배분방향 설정, 농지소유 및 이용관련 제도개선 등이 반영되어 그 역할과 기능을 다 하도록 설계되고 운영되어야 한다고 생각된다.

IV. 농지임차료의 결정특성 : 농지은행 사례분석

1. 분석의 과제

이 장에서는 농지은행제도가 도입되어 처음으로 시행된 1년(2005.10~2006.9)간의 사업내용중 농지은행의 핵심사업인 농지임대수탁사업을 대상으로 농지임차료에 대한 결정특성을 분석하는 것을 과제로 한다.

분석목적은 비농가 비재촌지주 소유농지(논)에 대한 농지은행의 농지임차료 결정특성을 규명하는데 있다. 농지임차료 결정특성 분석에 사용될 자료는 8,391필지 1,903ha의 임대차 농지(논)이다.

농지임차료가 임대차의 목적물인 농지를 기준으로 하여 결정될 때, 지역적 특색 또는 임대자와 임차자의 상호관계에 의해서 농지임차료의 차이가 발생할 수 있다. 농지임차료가 여러 가지 요인들의 복합적인 작용으로 결정된다는 점을 고려하여, 우선적으로 전국의 농지(논)를 대상으로 농지임차료 결정과정의 특성을 도출하고 결정특성을 임대자 특성, 임차자 특성, 농지특성 및 중개자 개입특성으로 구분하여 분석을 실시한다. 그리고 농지임차료의 지역적인 특색을 고찰하기 위해 특정지역의 농지임차료 결정특성을 보다 심층적으로 분석하며, 특성요인에 대한 회귀분석을 실시하여 통계적으로 검증을 시도한다. 또한, 특정지역의 농지임대수탁사업에 참여한 쌀전업농의 설문조사결과를 반영하고자 한다.

농지임차료에 대한 결정특성은 비농가 농지소유자를 대상으로 한다. 농가가 아닌 비농가 임대자를 대상으로 실시된 농지임차료의 특성분석은 국내에서 아직까지 없었다. 동시에 농지은행의 농지임차료 특성을 분석한 연구결과가 없었기 때문에, 이 분석결과는 비농가 임대자를 대상으로 농지은행사업에 대한 특성분석을 처음으로 시도한 연구로서의 가치를 지니게 될 것이다.

제2절에서는 전국의 농지은행 임대수탁사업에 대한 일반적인 내용과, 일정기간 농지³⁶⁾를 임대차하면서 임차료를 지불하는 임대차와 임차료를 지불하지 않는 사

용대차의 내용을 정리한다. 그리고 임대수탁사업중 사용대차에 대하여 정리하고, 임대수탁사업중 논을 제외하고 비중이 높은 전(밭)과 과수원의 임대차 내용을 정리한다.

제3절에서는 농지중에서 그 면적이 가장 크고 농지의 임대차 특성을 대표하는 논을 중심으로, 비농가 농지소유자의 농지임차료 결정특성에 대하여 임대자 특성, 임차자 특성, 농지특성 및 중개자 개입특성으로 구분지어 분석한다.

제4절에서는 분석기간동안 사업에 참여한 논지대의 농지면적비율이 가장 큰 충남지역을 기준으로, 경지면적에서 차지하는 논의 비중이 전국 평균(60.8%)보다 높고 수도권과 멀리 떨어지지 않으면서 논농사 지역의 특징을 지닌 아산지역을 분석대상으로 선정하고 특성분석을 실시한다.

분석내용은 아산지역의 농지은행 임대수탁사업중 비농가 농지소유자의 논에 대한 농지임차료 결정특성을 임대자 특성, 임차자 특성, 농지특성 및 중개자 개입특성으로 구분하여 보다 심층적인 분석을 실시한다. 그리고 농지임차료 결정특성에 영향을 미치는 요인들에 대한 회귀분석을 실시하여 통계적 검증을 시도한다. 또한, 임대수탁사업에 참여한 아산지역의 쌀전업농 전체를 대상으로 설문조사한 결과를 분석한다.

제5절에서는 농지임차료와 관련된 분석과제를 중심으로 제2절과 제3절 및 제4절의 검토내용에 대한 농지임차료 결정특성을 요약하여 정리한다.

36) 농지는 법적인 지목여하를 불구하고 실질적으로 논, 밭, 과수원으로 이용되고 있는 농경지를 의미함

2. 농지은행의 임대수탁사업

1) 임대수탁사업 현황

농지은행의 농지임대수탁사업은 임대와 사용대로 구분되며, 시행1년간 12,860 필지에 대하여 임대수탁사업이 추진되었다. 이 연구에서는 시행 1년(2005.10~2006.9)간의 사업실적 자료인 12,860필지 2,962.6ha 중에서 자료의 보완이 필요하거나 내용이 미흡한 6필지 0.9ha를 제외하고 총12,854필지 2,961.7ha에 대한 원자료를 가지고 농지임대수탁사업의 일반적인 현황을 정리한다³⁷⁾.

농지임대수탁사업은 임대와 사용대로 구분된다. 그 중 임대가 면적기준 89.4%, 사용대가 10.6%로 구성되었다<표4-1>.

<표4-1> 임대수탁사업 현황

도 별	면적(%)	합계		임 대			사용대	
		필지	면적(ha)	필지	면적	임대단가	필지	면적
강 원	10.6	1,298	314.3	1,229	290.9	122.6	69	23.4
경 기	12.0	1,541	356.0	1,396	324.7	148.2	145	31.2
경 남	8.2	1,193	241.6	1,077	213.6	147.9	116	28.0
경 북	19.7	2,864	582.3	2,534	511.2	158.5	330	71.1
전 남	12.3	1,440	364.4	1,281	333.9	143.0	159	30.5
전 북	6.2	660	184.6	563	156.8	228.8	97	27.7
제 주	2.5	222	73.3	184	63.0	118.4	38	10.2
충 남	21.8	2,693	646.5	2,439	586.2	142.7	254	60.3
충 북	5.3	734	156.5	626	135.2	127.0	108	21.3
광역시	1.4	209	42.3	162	32.8	162.7	47	9.5
합 계	100.0	12,854	2,961.7	11,491	2,648.4	148.4	1,363	313.3

* 자료 : 한국농촌공사, 농지은행사업 1년(2005.10~2006.9)의 실적자료

농지임대수탁사업에 대한 도별 면적비율은 충남이 21.8%로 가장 높고 그 다음이 경북(19.7%)이며, 충북(5.3%), 전북(6.2%), 경남(8.2%)은 낮은 편이다. 임대단가는 전북이 228.8원으로 가장 높게 나타나고 있고, 강원(122.6원)과 충북(127.0)

37) 농지임대수탁사업에 대한 목적 및 법적 근거, 사업의 추진체계, 사업대상 농지, 임대(차)료와 임차인 결정에 대한 상세한 내용은 부록3을 참조 바람

은 낮은 편이다. 따라서 충남은 사업면적 비율은 높은 편이나 임대단가는 전국 평균보다 낮은 수준이며, 전북은 사업면적 비율은 낮은 반면에 임대단가는 전국에서 가장 높게 나타나는 특징을 보이고 있다<부록4 부표4-1~12>.

지목별 현황은 법적 지목을 기준으로 정리하며, 그 중에 답(논)이 71.8%이고, 전(밭)이 24.5% 및 과수원이 3.4%의 비율을 차지한다. 농지임대수탁사업을 지대별로 구분³⁸⁾할 때, 논지대는 46.0%이며, 중간지대는 35.5%이고 밭지대는 18.5%이다. 임대단가는 논지대가 165원, 중간지대 141.2원, 밭지대 119.7원으로 임대단가의 크기는 논지대 > 중간지대 > 밭지대 순으로 이루어짐을 확인할 수 있다.

또한, 농업진흥지역을 기준으로 구분할 때, 농업진흥지역의 면적비율이 57.1%이며 농업진흥지역 밖은 38.8%를 차지하고 있다. 임대단가를 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖으로 비교할 때, 농업진흥지역이 176.2원으로 농업진흥지역 밖의 112.0원과 큰 차이를 보이고 있다. 농업진흥지역은 농지가 집단화되고 경지정리사업 등 농업기반정비사업이 시행되어 영농여건이 양호한 농지가 대부분이어서 임대단가가 높게 결정된 것으로 추정된다. 또한, 필지별 면적구간으로 구분할 때, 3,300㎡미만이 55.9%를 차지하는 등 대부분이 소규모의 필지규모이나, 필지당 1ha가 넘는 면적비율도 9.1%를 보이고 있다.

농지임대수탁사업 농지에 대하여 취득구분별로 정리하면, 매매에 의한 취득이 78.8%로 가장 큰 비중을 보이고 있으며, 상속에 의한 취득은 3.2%이다. 또한, 농지법 시행이전과 이후를 비교하였을 때, 96년 이전에 취득한 농지의 면적비율은 1.6%에 불과하고 98.4%의 농지는 96년 이후에 취득한 농지로 확인된다.

또한, 농지임대수탁사업 임대자를 비농가 비재촌지주와 비농가 재촌지주로 성격을 구분할 때, 비농가 비재촌지주의 면적비율은 96.7%이며, 비농가 재촌지주의 면적비율은 3.3%에 불과하므로, 대부분의 농지를 비농가 비재촌지주가 소유하는 것으로 분석된다.

이를 통해 농지은행을 이용한 임대차 농지의 상당수가 개정 이전의 농지법을 위반하고 있던 농지로 추정할 수 있다.

38) 지대별 구분은 2006년 기준 전국의 경지면적중 평균 논비율이 60.8% 수준임을 감안하여, 전국의 시군별로 경지면적(논,밭)에서 논이 차지하는 비율이 70%이상인 경우를 논지대, 70%미만 50%이상인 경우를 중간지대 그리고 50%미만인 경우를 밭지대로 분류하였다.

2) 농지임대수탁사업 사용대차 현황

농지임대수탁사업에서 사용대차는 농지임차료 없이 농지를 임차하여 사용하는 것을 말하며, 임대자와 임차자간의 관계에 따라 임차료가 없는 사용대차에 의하는 경우와 임대차에 의하더라도 정상적인 임차료보다 낮은 수준으로 계약하는 경우가 있다. 따라서 사용대차가 임대차에 의한 농지임차료 결정에도 간접적인 영향을 미칠 것 이라는 가정하에 사용대차의 현황을 정리한다.

사용대차에 대한 도별현황을 농지법이 시행된 '96년 이전과 이후로 구분할 때, '96년 이후에 취득한 농지면적의 비율은 97.3%인 1,319필지 304.8ha에 달하여 대부분이 농지법이 시행된 '96년 이후에 취득한 농지로써의 특징을 보이고 있다.

임대자의 연령구간별로 지대별 사용대차의 현황을 정리하면, 면적비율은 40세 미만이 29.4%, 40~49세가 40.1%, 50~59세는 22.5%를 차지하고 있다. 이는 60세 미만의 연령대가 92%를 차지하고 있는 결과로써, 경제활동 연령대에 있는 임대자 중에서 상당수가 농지은행의 사용대차를 이용한 것으로 추정된다.

또한, 사용대차 면적을 비농가 비재촌지주와 비농가 재촌지주로 구분할 때, 비농가 비재촌지주는 전체 면적의 96.1%이고 비농가 재촌지주가 3.9%를 차지하고 있다. 따라서 비농가 비재촌지주는 임대차 뿐만 아니라 사용대차에 의한 농지은행 농지임대수탁사업을 적극적으로 이용하고 있음을 알 수 있다.

3) 농지임대수탁사업 과수원 및 전의 임대차 현황

농지임대수탁사업의 임대차중에서 논을 제외하고 면적비율이 높은 과수원과 전(밭)에 대한 농지임차료 결정특성을 분석한다. 법적 지목을 기준으로 농지임대수탁사업에서 전(밭)의 면적비율은 24.5%이고 과수원이 3.4%의 비율을 차지하고 있다.

과수원의 임대차 도별현황은 총319필지 90.9ha에 대하여 농지임대수탁사업이 진행되었다. 이중 경북이 179필지 45.9ha로써 전체 면적의 절반을 차지하고 있다. 임대단가는 평균 185원이며, 경기도의 임대단가가 406원으로 가장 높고 강원도가 23원으로 가장 낮게 나타나고 있어 과수원의 임대단가 편차가 매우 크게 나타난다. 이러한 임대단가의 차이는 농지임차료 결정과정에서 정상적인 거래뿐만 아니라 임대자와 임차자의 친분관계 등이 작용하여 임대단가가 낮게 결정된 내용들

이 포함되어 발생된 것으로 추정된다.

전(밭)의 임대차 도별현황은 총2,740필지 646.5ha에 대하여 임대차가 성립되었고, 이중 강원도가 506필지 135ha로써 가장 높은 면적비율을 보이고 있다.

전에 대한 임대단가의 도별 비교에서 경북이 144.3원으로 제일 높고, 그 다음으로 전북이 132.5원으로 결정되었다. 전북은 논과 밭의 임대단가가 모두 높게 결정된 것으로 나타나고 있다.

전의 임대단가를 지대별로 구분할 때 논지대 > 중간지대 > 밭지대 순으로 결정되어, 밭지대보다는 논지대에서 임대단가가 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 그러나 과수원은 임대단가가 논지대 < 중간지대 < 밭지대로 나타나고 있어 밭에서 나타난 지대별 임대단가의 결정과는 반대의 특징을 보이고 있다.

농지임대수탁사업에서 과수원과 전에 대한 지대별 필지면적 및 임대자 연령별에 따른 임대단가 결정과정에서의 다른 특징은 발견할 수 없다.

위와 같이 농지임대차시장에서 전과 과수원에 대한 농지임차료는 생산품목이 다양하며 생산물 수익가치의 추정이 복잡하기 때문에 그 결정특성을 분석하기가 어렵다.

그러나 논은 쌀농사를 위주로 하고 있어, 쌀가격에 의한 농지의 수익가치 추정이 가능하여 농지임차료 임대단가 결정특성을 파악하기가 상대적으로 용이하다.

따라서 농지 중에서 논은 농지임차료에 대한 결정특성을 분석하기에 가장 적합한 것으로 판단된다.

3. 비농가 소유 논외 임대차 실태분석

농지은행 농지임대수탁사업에서 비농가 임대자를 대상으로 한 농지임차료 결정특성은 임대차 경지면적 중에서 면적비중이 가장 크고 농지의 특징을 잘 반영할 수 있는 논 8,391필지 1,903ha에 한정해서 분석한다. 과수원이나 밭은 생산하는 작목의 종류가 다양하여 생산물 수익에 따른 농지임차료의 특징을 반영하기가 어려우나, 논은 대부분이 쌀농사를 위주로 하고 있기 때문에 쌀수익과의 연관성 등 농지임차료 결정특성을 분석하는데 일관성이 있을 것으로 판단된다.

농지임차료 결정특성은 임대수탁사업에 참여한 비농가 임대자를 대상으로 비재촌지주와 재촌지주로 구분하고, 연령 60세를 전후한 연령구분 및 농지취득시기를 농지법 시행시기인 '96년 전후로 구분한다. 이를 바탕으로 도별, 지대별, 진흥지역별, 면적규모별, 취득구분별, 전업농별, 연령대별, 상중하반기 시기구분별 인과관계 또는 기타의 연관성에 대하여 임대자 특성, 임차자 특성, 농지특성 및 중개자 개입특성으로 구분하여 분석한다.

1) 임대자 특성

비농가 임대자의 평균연령은 49.5세이며, 임대자 특성을 도별로 60세 미만과 이상으로 구분하여 분석한 결과는 다음과 같다<표4-2>.

<표4-2> 임대자 특성(도별 및 60세 전후 구분)

도 별	60세 미만		60세 이상		평균단가(원/m ²)
	면적(%)	임대단가	면적(%)	임대단가	
강 원	30.2	160.6	69.8	192.2	185.1
경 기	82.3	157.4	17.7	170.6	159.8
경 남	88.4	157.4	11.6	159.1	157.5
경 북	70.4	157.7	29.6	199.4	168.6
전 남	61.8	186.8	38.2	201.1	192.5
전 북	70.6	219.2	29.4	304.2	243.0
제 주	100.0	111.5	-	-	111.5
충 남	78.0	157.5	22.0	173.2	160.8
충 북	80.8	165.3	19.2	157.1	163.8
광역시	85.7	158.5	14.3	167.2	159.9
합 계	81.9	157.5	18.1	181.0	161.7

* 자료 : <표4-1>에서 집계

전체 논외 평균 임대단가는 161.7원이고 이중 60세 미만의 임대자는 면적대비 81.9%를 차지하며, 60세 이상의 임대자는 18.1%의 비중을 차지하고 있다.

도별 임대단가는 전북이 평균(243원) 및 60세 이상(304.2원)과 60세 미만(219.2원)모두에서 가장 높게 나타난다. 전남(192.5원), 강원(185.1원), 경북(168.6원) 및 충북(163.8원)은 임대단가가 전국 평균(161.7원)보다 높게 나타나고, 경남(157.5원), 경기(159.8원) 및 충남(160.8원)은 전국 평균보다 임대단가가 낮은 편이다.

또한, 60세 이상임대자의 임대단가는 181원으로 60세 미만의 임대단가 157.5원보다 높게 결정된 특징을 보이고 있다. 임대자의 평균연령은 49.5세이며, 최고령은 90세이고 최소연령은 8세로 나타나고 있다<부록4 부표4-23>. 이로써 연령대가 높은 임대자가 임대단가를 높게 결정하며, 임대자의 연령분포가 상당히 넓게 분포하는 것으로 확인된다.

<표4-3>는 지대별로 임대자가 60세를 전후해서 임대단가를 결정한 특성을 나타내고 있다. 임대단가는 전체적으로 논지대(173.3원) > 중간지대(151.8원) > 밭지대(138.0원) 순으로 나타나고 있고, 임대자 연령이 60세 미만인 경우 및 60세 이상인 경우에서도 같은 결과를 보이고 있다. 이러한 결과에서, 지대별 임대단가는 논외 구성비가 높은 논지대의 농지임차료가 밭지대에 비하여 높게 결정되고 있음이 확인된다.

<표4-3> 임대자 특성(지대별 및 60세 전후 구분)

지대별	60세 미만			60세 이상			합계		
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적 (m2)	임대단가
논지대	3,515	8,230,903	167.8	901	2,025,251	194.6	4,416	10,256,155	173.3
중간지대	2,671	5,925,164	149.7	446	1,109,673	163.9	3,117	7,034,837	151.8
밭지대	711	1,421,232	135.7	147	318,418	149.0	858	1,739,650	138.0
합계	6,897	15,577,299	157.5	1,494	3,453,343	181.0	8,391	19,030,642	161.7

* 자료 : <표4-1>에서 집계

임대자의 농지 취득원인에 따라 '96년 이전과 이후를 구분할 때, '96년 이후에 취득한 농지는 면적비율로 98.5%의 비중을 나타내고 있어, 임대수탁사업으로 임대차된 논·밭의 거의 대부분이 농지법이 시행된 '96년 이후에 취득한 농지이다.

취득원인별로는 매매에 의한 취득이 80.4%로 가장 높게 나타나며, 상속에 의한 취득은 3.0%의 비중을 나타내고 있다. 임대단가는 농지를 '96년 이전에 취득한 임대자가 189.9원으로 결정하고 '96년 이후에 취득한 임대자는 161.2원에 결정하여, 농지를 '96년 이전에 취득하여 농지법에 위반되지 않는 임대자가 높은 임대단가를 결정하고 있는 것으로 확인된다.

이러한 결과에서, 농지은행 임대수탁사업을 통해 임대차 시장에서 거래된 농지의 상당수가 '96년 농지법 시행 이후에 취득하여 농지법을 위반하고 있었던 것으로 추정된다<부록4 부표4-22>.

<표4-4>은 임대자가 지대별로 '96년을 전후하여 취득한 농지의 임대단가를 어떻게 결정하였는지를 분석한 결과이다.

<표4-4> 임대자 특성(지대별 및 '96년 전후 구분)

지대별	96년 이전			96년 이후			합계		
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적 (m ²)	임대단가
논지대	56	112,929	219.5	4,360	10,143,226	172.7	4,416	10,256,155	173.3
중간지대	58	127,664	172.1	3,059	6,907,174	151.4	3,117	7,034,837	151.8
밭지대	18	38,332	155.5	840	1,701,318	137.6	858	1,739,650	138.0
합계	132	278,925	189.9	8,259	18,751,717	161.2	8,391	19,030,642	161.7
비율	1.6	1.5		98.4	98.5		100.0	100.0	

* 자료 : <표4-1>에서 집계

논지대의 임대단가는 173.3원이며 중간지대는 151.8원이고 밭지대는 138.0원이다. 농지의 취득시기를 '96년을 전후해서 구분할 때, '96년 이전의 임대단가가 '96년 이후의 임대단가보다 높고 지대별로는 논지대 > 중간지대 > 밭지대 순으로 임대단가가 높게 결정되고 있음이 확인된다.

<표4-5>는 임대자가 필지면적의 크기별로 '96년을 전후하여 취득한 농지의 임대단가를 어떻게 결정하였는지를 분석한 결과이다. 면적구간이 20,000㎡ 이상인 구간의 임대단가는 197.2원으로 가장 높고 10,000~20,000㎡ 미만인 구간이 189.9원이며, 6,600~10,000㎡ 미만인 구간이 175.4원이고 3,300㎡ 미만이 158.2원으로 가장 낮다. 그러나 '96년 전후로 취득시기를 구분할 때, '96년 이전에 취득한 농지에서는 필지면적이 3,300㎡ 미만인 경우가 임대단가가 가장 높은 결과를 보이고 있다.

이러한 결과에서 필지면적의 크기별 임대단가는 대체적으로 면적이 클수록 임대단가가 높은 것으로 분석된다.

<표4-5> 임대자 특성(면적구간별 및 '96년 전후 구분)

면적구간 (m ²)	96년 이전			96년 이후			합계		
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적 (m ²)	임대단가
20000이상				5	261,343	197.2	5	261,343	197.2
10000~20000미만				52	721,981	189.9	52	721,981	189.9
6600~10000미만	2	15,404	149.5	90	698,513	176.0	92	713,917	175.4
3300~6600미만	22	85,429	166.9	1,393	5,884,810	176.5	1,415	5,970,240	176.4
3300미만	108	178,091	195.4	6,719	11,185,069	157.6	6,827	11,363,161	158.2
합계	132	278,925	189.9	8,259	18,751,717	161.2	8,391	19,030,642	161.7

* 자료 : <표4-1>에서 집계

<표4-6>는 농지의 취득시기를 '96년 전후로 구분하고 비농가 농지소유자를 비재촌지주와 재촌지주로 구분하여 분석한 결과이다. 비농가 재촌지주의 임대단가는 197.8원으로 비농가 비재촌지주의 159.9원에 비하여 높게 결정되고, 농지의 취득시기를 '96년을 전후해서 분석한 경우에도 '96년 이전에 농지를 취득한 임대자가 비농가 비재촌지주(187.3원) 및 비농가 재촌지주(207.8원) 모두에서 '96년 이후에 취득한 임대자 보다 임대단가를 높게 결정한 특징을 보이고 있다.

<표4-6> 임대자 특성('96 전후 및 비농가 구분)

취득시기	비농가 부재지주			비농가 재촌지주			합 계			면적 비율
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적(m2)	임대단가	
'96년 이전	115	243,861	187.3	17	35,064	207.8	132	278,925	189.9	1.5
'96년 이후	7,876	18,013,099	159.5	383	738,618	197.4	8,259	18,751,717	161.2	98.5
합계	7,991	18,256,960	159.9	400	773,682	197.8	8,391	19,030,642	161.7	100.0
비율	95.2	95.9		4.8	4.1		100	100		

* 자료 : <표4-1>에서 집계

취득구분별 비농가 임대자에 대한 분석에서는 재촌지주와 비재촌지주에서 별다른 특징이 없고, 전체적으로 취득원인이 증여인 임대자의 임대단가(191.7원)가 매매(157.7원)나 상속(172.5원)보다 높게 나타나고 있다<부록4 부표4-24>.

<표4-7>은 필지별 면적구간과 임대자를 비농가 비재촌지주와 비농가 재촌지주로 구분하여 분석한 결과이다. 면적구간별로는 전체적으로 면적규모가 클수록 임대단가가 높다. 비재촌지주의 경우에 20,000㎡ 이상인 구간에서 임대단가가 197.2원으로 가장 높으며 3,300㎡ 미만인 구간에서 156.3원으로 가장 낮다. 재촌지주의 경우에도 3,300㎡ 미만인 구간의 임대단가가 가장 낮게 나타나고 있다.

이러한 결과에서, 비농가 재촌지주의 임대단가가 비재촌지주에 비해 높게 결정되고, 필지의 면적규모가 클수록 임대단가가 높게 결정된 것으로 분석된다.

<표4-7> 임대자 특성(면적구간 및 비농가 구분)

면적구간	비농가 부재지주			비농가 재촌지주			합 계			면적 비율
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적(m2)	임대단가	
20000이상	5	261,343	197.2				5	261,343	197.2	1.4
10000~20000미만	51	711,459	189.9	1	10,522	190.1	52	721,981	189.9	3.8
6600~10000미만	87	670,668	171.7	5	43,250	240.1	92	713,917	175.4	3.8
3300~6600미만	1,382	5,841,144	174.8	33	129,095	240.2	1,415	5,970,240	176.4	31.4
3300미만	6,466	10,772,346	156.3	361	590,815	193.4	6,827	11,363,161	158.2	59.7
합계	7,991	18,256,960	159.9	400	773,682	197.8	8,391	19,030,642	161.7	100.0
비율	95.2	95.9		4.8	4.1		100.0	100.0		

* 자료 : <표4-1>에서 집계

앞에서의 농지은행 농지임차료 결정과 관련한 비농가 임대자의 특성을 정리하면 다음과 같다. 도별로 구분한 임대단가는 전북(243원)이 가장 높고, 60세 이상의 임대단가(181원)가 60세 미만의 임대단가(157.5원)보다 높다. 지대별로는 논지대(173.3원) > 중간지대(151.8원) > 밭지대(138원)의 순으로 임대단가가 높다. '96년 이전에 취득한 농지의 임대단가(189.9원)가 '96년 이후에 취득한 농지의 임대단가(161.2원)보다 높다. 그리고 비농가 재촌지주의 임대단가(197.8원)가 비농가 비재촌지주의 임대단가(159.9원)보다 높고, 농지의 면적이 클수록 임대단가가 높다.

즉, 비농가 임대자의 농지임차료 결정특성을 요약하면, 첫째, 지역별로는 쌀의 주생산지인 전북의 임대단가가 가장 높다. 둘째, 연령이 높은 임대자가 임대단가를 높게 결정한다. 셋째, 상태가 양호한 농지의 임대단가는 높으나, 농지법 위반 상태에 있는 농지의 임대단가는 상대적으로 낮게 결정된 것으로 해석된다.

2) 임차자 특성

임차자의 평균연령은 52.4세이며, 도별로 임차자 연령을 60세 미만과 60세 이상으로 구분하여 임차자 특성을 분석한다<표4-8>. 전체 논 8,391필지 1,903ha의 평균 임차단가³⁹⁾는 161.7원이고 이중 60세 미만의 임차자는 6,288필지 1,470ha로써 면적대비 77.2%를 차지하며, 60세 이상의 임차자는 2,103필지 433.1ha로써 면적비율 22.8%의 비중을 차지하고 있다. 도별 임차단가는 전북이 평균(245원) 및 60세 이상(211.6원)과 60세 미만(253.3원) 모두에서 가장 높게 나타났다. 전남(165.4원)은 임차단가가 전국 평균(161.7원)보다 높고, 기타 도는 전국 평균보다 낮게 나타난다. 또한, 60세 미만 임차자의 임차단가는 166.5원으로 60세 이상의 임차단가 147.4원보다 높게 결정된 특징을 보이고 있다. 임차자의 평균연령은 52.4세로 임대자 평균연령 49.5세보다 3세 가량 높게 나타나며, 최고령은 94세이고 최소연령은 20세로 나타나고 있다<부록4 부표4-25>. 이로써 임차자의 연령분포는 상당히 넓게 분포하고 있고, 94세 이상의 초고령 임차자도 포함되었음이 확인된다.

39) 농지임대차시장에서 농지임차료는 농지를 기준으로 임대자 입장에서는 임대가격이고 임차자 입장에서는 임차가격이 된다. 따라서 임대단가와 임차단가를 동일한 개념의 용어로 사용한다.

<표4-8> 임차자 특성(도별 및 60세 전후 구분)

도 별	60세 미만		60세 이상		합 계		
	면적(%)	임대단가	면적(%)	임대단가	필지수	면적(ha)	평균단가 (원/m ²)
강 원	86.6	169.5	13.4	117.2	710	150	160.8
경 기	76.0	161.8	24.0	139.8	920	208	156.5
경 남	77.2	156.4	22.8	144.7	985	192	153.6
경 북	72.0	162.1	28.0	154.3	1,986	377	159.9
전 남	80.9	170.3	19.1	149.4	823	230	165.4
전 북	81.7	253.3	18.3	211.6	481	135	245.0
제 주	-		100.0	104.7	2	1	104.7
충 남	74.9	156.5	25.1	140.0	1,949	498	151.6
충 북	84.7	143.8	15.3	131.6	386	80	142.0
광역시	70.9	136.9	29.1	117.8	149	32	129.4
합 계	77.2	166.5	22.8	147.4	8,391	1,903	161.7

* 자료 : <표4-1>에서 집계

임차자의 연령구간별 임차단가를 분석하면, 연령구간별로 40세 미만(178.1원) > 40~49세(167.3원) > 50~59세(162.1원) > 60~69세(148.5원) > 70세 이상(142.4원)순으로 연령대가 낮을수록 임차단가는 높게 결정된 것으로 나타난다<부록4 부표4-26>.

<표4-9> 임차자 특성 (지대별 및 연령구간 구분)

지대별	40세미만	40~49세	50~59세	60~69세	70세이상	평균
논지대	191.0	178.7	177.4	152.1	151.5	173.3
중간지대	163.5	158.7	149.2	148.2	125.3	151.8
밭지대	137.7	135.4	142.8	126.0	164.9	138.0
평균	178.1	167.3	162.1	148.5	142.4	161.7

* 자료 : <표4-1>에서 집계

<표4-9>에 의하면 임차자의 연령구간별로 연령대가 낮을수록 임차단가가 높고, 지대별로는 논지대(173.3원) > 중간지대(151.8원) > 밭지대(138원) 순으로 논의 비율이 높은 지역일수록 임차단가가 높은 것으로 분석된다.

또한, 농지를 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖으로 구분할 때, 모든 연령구간에서 농업진흥지역의 임차단가가 농업진흥지역 밖보다 높게 결정된다<표4-10>.

<표4-10> 임차자 특성 (진흥지역 및 연령구간 구분)

구분	40세 미만	40~49세	50~59세	60~69세	70세 이상	평균
진흥지역	194.6	182.2	175.1	165.8	162.6	177.3
보호구역	118.3	146.5	134.1	124.1	136.9	133.8
진흥지역 밖	129.5	133.4	131.6	117.5	109.4	127.4
평균	178.1	167.3	162.1	148.5	142.4	161.7

* 자료 : <표4-1>에서 집계

<표4-11>은 임차자의 연령구간별로 비농가 임대자와의 관계를 분석한 결과이다. 임차단가는 연령구간별로 연령이 낮을수록 높게 결정된 내용을 앞에서 분석한 바 있으나, 비농가 임대자를 비재촌지주와 재촌지주로 구분하여 임차단가를 비교할 때, 임차자는 비농가 비재촌지주에 비해 재촌지주에게 임차단가를 높게 결정한 결과를 보이고 있다. 또한, 비농가 비재촌지주와 재촌지주를 구분하고 연령구간별로 임차단가를 분석한 결과에서, 비재촌지주와 재촌지주 모두에서 임차자의 연령구간이 낮을수록 임차단가가 높게 결정되는 특징을 보이고 있다.

<표4-11> 임차자 특성(연령구간 및 비농가 구분)

연령구간	비농가 부재지주		비농가 재촌지주		합 계		면적 비율
	면적	임대단가	면적	임대단가	면적 (m2)	임대단가	
40세 미만	1,655,217	168.7	370,373	209.0	2,025,590	178.1	10.6
40~49세	6,062,025	166.3	224,753	191.6	6,286,778	167.3	33.0
50~59세	6,250,135	161.5	137,245	184.5	6,387,380	162.1	33.6
60~69세	3,560,968	148.3	28,153	172.7	3,589,121	148.5	18.9
70세 이상	728,615	142.1	13,158	159.3	741,773	142.4	3.9
합 계	18,256,960	159.9	773,682	197.8	19,030,642	161.7	100.0
비율	95.9		4.1		100.0		

* 자료 : <표4-1>에서 집계

<표4-12>에서 임차자가 쌀전업농인 경우 비농가 비재촌지주 및 재촌지주와의 관계에서 임차단가를 어떻게 결정하였는지를 고찰한다.

쌀전업농이 임차한 농지면적비율은 전체 논면적의 48.7%인 926.5ha이다. 쌀전업농(175.5원)은 일반농업인(149.2원)보다 높은 임차단가로 농지를 임차하고, 비재촌지주(173원)보다 재촌지주(202.5원)에게 더 높은 임차단가로 농지를 임차한 것으로 분석된다.

<표4-12> 임차자 특성 (쌀전업농 및 비농가 구분)

구 분	비농가 부재지주		비농가 재촌지주		합 계		면적 비율
	면적	임대단가	면적	임대단가	면적 (m2)	임대단가	
쌀	8,630,901	173.0	634,541	202.5	9,265,442	175.5	48.7
일반	9,169,724	148.7	133,393	176.9	9,303,117	149.2	48.9
후보군(쌀)	456,334	167.0	5,748	157.0	462,082	166.8	2.4
합 계	18,256,960	159.9	773,682	197.8	19,030,642	161.7	100.0
비율	95.9		4.1		100.0		

* 자료 : <표4-1>에서 집계

<표4-13>는 쌀전업농인 임차자가 지대별로 어떤 수준에서 임차단가를 결정하는지를 분석한 결과이다. 쌀전업농이 일반농업인에 비해 높은 임차단가로 농지를 임차하는 것은 앞서서도 확인한 바가 있으며, 지대별 구분에서는 논지대에서 190.2원, 중간지대에서 159.3원 그리고 밭지대에서는 148.1원으로 임차단가를 결정한다. 따라서 쌀전업농은 논 비율이 높은 논지대일수록 높은 임차단가로 농지를 임차하고 있는 것으로 분석된다.

<표4-13> 임차자 특성 (쌀전업농 및 지대별 구분)

구분	논지대		중간지대		밭지대		합계		
	필지	임차 단가	필지	임차 단가	필지	임차 단가	필지	면적 (m ²)	임차 단가
쌀전업농	2,161	190.2	1,354	159.3	358	148.1	3,873	9,265,443	175.5
일반	2,163	156.0	1,696	145.7	488	130.9	4,347	9,303,117	149.2
후보군 (쌀)	92	182.3	67	152.8	12	125.8	171	462,082	166.8
합계	4,416	173.3	3,117	151.8	858	138.0	8,391	19,030,642	161.7
비율	52.6		37.1		10.2		100.0	100.0	

* 자료 : <표4-1>에서 집계

이상에서의 농지임차료 결정특성과 관련한 임차자 특성을 요약하면, 첫째, 도별로는 쌀의 주생산지인 전북의 임차단가(245원)가 가장 높다. 둘째, 임차자의 연령이 낮을수록 임차단가가 높다. 셋째, 농업진흥지역의 임차단가가 농업진흥지역 밖보다 높다. 넷째, 쌀전업농은 논지대일수록 일반농업인에 비해 임차단가를 높게 결정한 것으로 해석된다.

3) 농지특성

임대수탁사업으로 임대차 시행된 총 8,391필지 1,903.1ha의 농지(논)에 대하여 농지특성을 분석한다<표4-14>. 도별로 면적비율이 가장 높은 곳은 충남으로 26.1%를 차지하며, 그 다음으로 경북이 19.9%를 차지하고 있다.

<표4-14> 농지특성(도별)

도 별	필지	면 적(m2)	임대단가	필지비율	면적비율
강 원	708	1,504,305	159.9	8.4	7.9
경 기	925	2,098,136	156.5	11.0	11.0
경 남	987	1,930,315	153.3	11.8	10.1
경 북	1,997	3,781,299	159.7	23.8	19.9
전 남	823	2,300,499	165.4	9.8	12.1
전 북	484	1,360,410	244.5	5.8	7.1
제 주	2	955	104.7	0.02	0.01
충 남	1,948	4,975,369	151.6	23.2	26.1
충 북	387	803,735	143.6	4.6	4.2
광역시	130	275,619	146.3	1.58	1.59
합 계	8,391	19,030,642	161.7	100.0	100.0

* 자료 : <표4-1>에서 집계

농지의 필지별 면적은 최대 99,357㎡이고 최소 4㎡이며, 지대별 평균면적은 논지대가 2,322㎡, 중간지대가 2,257㎡ 그리고 밭지대가 2,028㎡이다. 도별로 필지별 평균면적이 가장 큰 곳은 전북으로 2,811㎡이며, 그 다음이 전남(2,795㎡), 충남(2,554㎡)순이었고 가장 작은 곳은 경북으로 1,893㎡이었다<부록4 부표4-28>.

지대별로는 논지대가 53.9%를 차지하고 중간지대가 37% 및 밭지대가 9.1%를 차지하고 있다. 논지대중에서 면적비율이 가장 큰 곳은 충남으로 36.8%를 차지하고 있으며, 중간지대는 경북이 23.6%로 면적비율이 가장 높다. 그리고 밭지대는 경북(45%), 강원(23.3%), 충북(17.3%)의 면적 비율이 높게 나타나고 있다.

따라서 도별로 지대의 특징을 구분할 때, 충남, 전북, 전남, 경남은 논지대 비중이 크고 강원과 충북은 밭지대 비중이 큰 것으로 분석된다<부록4 부표4-29>.

<표4-15>는 지대별로 비농가 지주와의 관계에서 임대단가가 어떻게 결정되는지를 보여주고 있다. 앞에서 지대별로 논의 비율이 높을수록 임대단가가 높으며, 재촌지주가 비재촌지주보다 임대단가를 높게 결정하는 것으로 분석되었다.

지대별 비농가와와의 관계에서도 재촌지주의 임대단가가 비재촌지주에 비해 높게 결정되고, 논의 비율이 높을수록 임대단가가 높게 결정되는 것으로 확인된다.

<표4-15> 농지특성(지대별 및 비농가 구분)

지대별	비농가 부재지주			비농가 재촌지주			합 계		
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적 (m2)	임대단가
논지대	4,121	9,686,755	171.1	295	569,400	204.1	4,416	10,256,155	173.3
중간지대	3,041	6,870,771	150.9	76	164,067	187.9	3,117	7,034,837	151.8
밭지대	829	1,699,434	137.2	29	40,216	160.1	858	1,739,650	138.0
합 계	7,991	18,256,960	159.9	400	773,682	197.8	8,391	19,030,642	161.7
비율	95.2	95.9		4.8	4.1		100.0	100.0	

* 자료 : <표4-1>에서 집계

<표4-16>에서는 면적구간과 지대별 관계에서 농지특성을 보여주고 있다. 농지의 면적구간은 3,300m² 미만인 59.7%(1,136.3ha)를 차지하고 3,300~6,600m² 미만이 31.4%(597ha)를 차지하여 91.1%의 농지가 6,600m² 미만의 면적규모이다. 이러한 면적규모는 논지대, 중간지대 및 밭지대에서도 비슷한 비율을 보이고 있다.

<표4-16> 농지특성(면적구간 및 지대별 구분)

면적구간(m2)	논지대		중간지대		밭지대		합 계	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
20000이상	161,986	1.6	99,357	1.4			261,343	1.4
10000~20000미만	517,118	5.0	182,135	2.6	22,728	1.3	721,981	3.8
6600~10000미만	323,170	3.2	301,388	4.3	89,359	5.1	713,917	3.8
3300~6600미만	3,284,371	32.0	2,183,855	31.0	502,014	28.9	5,970,240	31.4
3300미만	5,969,510	58.2	4,268,102	60.7	1,125,549	64.7	11,363,161	59.7
합 계	10,256,155	100.0	7,034,837	100.0	1,739,650	100.0	19,030,642	100.0
비율		53.9		37.0		9.1		100.0

* 자료 : <표4-1>에서 집계

<표4-17> 농지특성(면적구간 및 지대별 임대단가)

면적구간(m2)	논지대	중간지대	밭지대	평균
20000이상	170.9	302.5		197.2
10000~20000미만	217.5	130.1	111.2	189.9
6600~10000미만	184.0	170.1	161.8	175.4
3300~6600미만	194.2	157.3	142.2	176.4
3300미만	168.1	150.4	137.0	158.2
평균	173.3	151.8	138.0	161.7

* 자료 : <표4-1>에서 집계

<표4-17>에서는 면적구간과 지대별 관계에서 임대단가가 어떻게 결정되었는지를 분석한 결과이다. 앞서서도 분석한 바와 같이, 필지별 면적이 클수록 임대단가가 높게 결정된 결과를 확인할 수 있으며, 논비율이 높을수록 임대단가가 논지대(173.3원) > 중간지대(151.8원) > 밭지대(138원) 순으로 결정됨을 확인할 수 있다. 또한, 면적구간과 농업진흥지역과의 관계에서 면적구간이 클수록 임대단가가 높고 농업진흥지역의 논(177.3원)이 농업진흥지역 밖의 논(127.4원)보다 임대단가가 높게 결정된 사실을 보여주고 있다<부록4 부표4-27>.

이상에서의 농지임차료 결정과 관련한 농지의 특성을 요약하면, 첫째, 논비율이 높은 논지대일수록, 면적규모가 클수록 임대단가가 높다. 둘째, 농업진흥지역의 임대단가가 농업진흥지역 밖보다 높게 나타나고 있다.

따라서 농지의 특성은 논지대이면서 농업진흥지역으로 구분되고 필지별 규모가 큰 농지(논)의 임차단가가 높게 결정된 것으로 해석된다.

4) 중개자 개입 특성

앞에서 임대수탁사업 농지임차료 결정특성을 임대자 특성, 임차자 특성 및 농지특성으로 구분하여 분석하였다. 중개자 개입 특성은 1년간의 사업시행 시기를 세분하여, 시기별로 임대단가의 차이가 있는 지를 분석하여 중개자 개입에 따른 농지임차료 결정특성 여부를 확인하고자 한다.

<표4-18>은 임대자 연령구간별로 시기별 임대단가를 분석한 결과이다. 임대자의 연령이 높을수록 임대단가가 대체적으로 높아지는 것을 확인할 수 있으며, 사업시기를 세분하여 상반기, 중반기, 하반기로 구분할 때 임대단가는 상반기(186원)에서 중반기(162원) 그리고 하반기(154.4원)로 갈수록 점차 낮아지고 있다. 시간이 흐를수록 임대단가가 낮아진 것은 임대수탁사업 시행초기를 지나면서 중개자(농지은행)의 개입으로 임대단가가 낮게 결정되도록 작용한 것으로 추정된다.

<표4-18> 연령구간별 시기별 임대단가

임대자 연령구간	상반기	중반기	하반기	평균
40세미만	176.3	168.9	168.5	169.3
40~49세	184.2	149.8	148.2	151.4
50~59세	184.2	158.5	150.4	158.3
60~69세	192.7	177.1	169.0	176.7
70세이상	221.4	197.2	147.7	190.9
평균	186.0	162.0	154.4	161.7

* 자료 : <표4-1>에서 집계

<표4-19>는 면적구간별 임대단가를 시기별로 구분해서 분석한 결과이다. 면적구간 전체로는 면적규모가 클수록 임대단가가 높게 나타나고 있으며, 시기별로는 상반기, 중반기, 하반기로 구분할 때, 일부의 면적구간에서 중반기 또는 하반기의 임대단가가 높은 경우도 있으나 평균적으로는 상반기에서 중반기 그리고 하반기로 진행될수록 임대단가가 점차 낮아지고 있음을 보여주고 있다.

<표4-19> 면적구간별 시기별 임대단가

면적구간(m2)	상반기	중반기	하반기	평균
20000이상		197.2		197.2
10000~20000미만	108.8	205.6	164.3	189.9
6600~10000미만	168.3	178.9	168.0	175.4
3300~6600미만	207.8	179.6	158.7	176.4
3300미만	181.9	157.7	153.3	158.2
평균	186.0	162.0	154.4	161.7

* 자료 : <표4-1>에서 집계

<표4-20>는 지대별 임대단가를 시기별로 구분해서 분석한 결과이다. 밭지대에서는 하반기로 갈수록 임대단가가 높아지고 있으나, 논지대 및 중간지대는 상반기에서 하반기로 진행될수록 임대단가가 낮아지고 있음을 보여주고 있다. 그리고 평균적으로는 상반기에서 중반기, 하반기로 진행될수록 임대단가가 낮아지고 있다. 또한, 농업진흥지역으로 구분해서 시기별로 분석한 결과에서도 상반기에서 하반기로 진행될수록 임대단가가 낮아지는 것을 확인할 수 있다<부록4 부표 4-30>.

<표4-20> 지대별 시기별 임대단가

지대별	상반기	중반기	하반기	평균
논지대	202.9	173.3	163.8	173.3
중간지대	167.4	154.7	141.3	151.8
밭지대	127.0	134.1	154.1	138.0
평균	186.0	162.0	154.4	161.7

* 자료 : <표4-1>에서 집계

따라서 중개자 개입특성을 상반기, 중반기, 하반기로 구분할 때, 임대자 연령구간별, 면적구간별 및 지대별로 구분하여 분석한 결과 모두에서 상반기에서 중반기 및 하반기로 진행될수록 임대단가가 낮게 결정되는 특징이 나타나고 있다. 이를 토대로 중개자의 개입으로 농지은행에서 임대단가가 낮아진 것으로 추정한다.

4. 논농업 지역 논임대차료 결정특성 : 아산지역 사례

앞의 제3절에서는 비농가 비재촌 농가의 논임대차료 형성과정을 각 특성별로 검토하였다. 여기서는 논농업 중심지역이면서 수도권과 지리적으로 가까워 도시와 농촌의 복합적인 특징이 나타나는 아산지역을 대상으로, 논임대차료 결정특성을 분석하고, 설문조사를 통해 농지은행 임대수탁사업의 자료에서 확보하지 못한 내용을 추가로 검출하도록 한다. 아산지역의 논임대차특성을 분석하는 것은 비농가 임대자의 임대성향의 파악과 자산증식의 목적으로 농지를 매입하여 보유한 임대자를 포함하여 그 특성을 고찰할 수 있다는 점에서 의미를 지닌다고 할 수 있다.

1) 농지은행 임대수탁사업 실태

이 절에서는 충남 아산지역에서 2005년 10월부터 2006년 9월까지 실시된 농지임대수탁사업 첫 해의 실적자료를 사용하여 농지은행 임대수탁사업에 대한 실태를 고찰한다.

아산지역에서는 농지 264필지 68.3ha가 농지임대수탁사업을 통해 임대차 및 사용대차가 이루어졌다. 이중 사용대차에 의한 농지가 28필지 6.9ha(논 23필지 6.5ha, 밭 5필지 0.4ha)로 전체 면적의 10.1%를 차지하고 있다. 임대차 농지는 236필지 61.4ha(전체 면적의 89.9%)가 이루어졌고, 지목별로는 논이 200필지 55.9ha, 밭이 30필지 3.7ha 및 과수원이 6필지 6.7ha를 차지하고 있다. 임대자는 146명으로 남자 85명, 여자 61명이 참여하였고, 임차자는 120명으로 남자가 115명, 여자가 5명이었다.

농지임대차료 결정특성 및 실증조사 분석 범위는 아산지역 전체 임대차 농지중에서 면적비중이 크고 농지임대차업의 주요 대상인 논임대차 200필지 55.9ha로 한정한다. 논임대차의 비중은 전체 264필지 68.3ha와 비교할 때, 면적대비 81.8%를 차지하고 있다.

2) 농지임차료 결정특성 분석

농지 임차료 결정특성에 대한 분석은 2005년 10월부터 2006년 9월까지 실시된 농지임대수탁사업 실적자료를 중심으로 아산지역⁴⁰⁾의 농지 임차료 결정특성을 분석한다. 논에 대한 농지임차료 결정특성은 임대자 특성, 임차자 특성, 농지특성 및 중개자 개입특성으로 구분하여, 농지임대차 요인별로 농지임차료가 어느 수준에서 결정되고, 그 특징이 무엇인지를 농지임차료 단가를 중심으로 분석한다.

(1) 임대자 특성

아산지역에서 분석기간 동안에 농지은행 농지임대수탁사업으로 농지임대차 시장에 참여한 비농가 임대자는 122명이며, 임대자의 평균연령은 48.0세이다. 그 중 남자가 72명, 여자는 50명이었다. 농지임차료 결정에 대한 비농가 임대자의 특성을 연령, 성별, 거주지, 농지취득(소유)원인, 농지소유기간, 농지면적, '96년 전후 취득구분, 비농가 구분 및 임대자 연령을 60세 전후로 구분하여 농지임차료 결정에 대한 요인별 특징을 분석한다. 비농가 임대자를 연령대별로 구분하면 30대 미만이 면적비율 5.5%를 차지하고 농지임차료⁴¹⁾는 159.2원이며, 30대-40대가 면적비율 49.0%를 차지하며 농지임차료는 149.2원이다. 50대 이상은 60명이 94필지 25.4ha를 임대하여 면적비율 45.6%를 차지하고 농지임차료는 141.0원이다<그림 4-1>, <그림 4-2>. 따라서 연령별로는 연령이 낮아질수록 연령대가 높은 층보다 농지임차료를 높게 결정되는 특징을 보이고 있다.

이와 같은 결과는 전국의 분석결과와는 반대의 현상이다. 전국평균은 연령대가 높은 임대자일수록 농지임차료를 높게 결정하는 특징을 보인다. 하지만 아산지역의 임대자는 연령대가 낮을수록 농지임차료를 높게 결정한 특징을 보이고 있다.

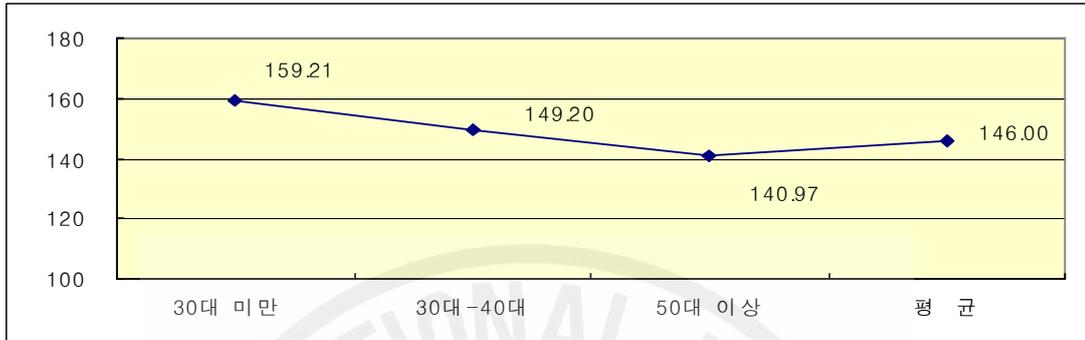
이러한 결과는 연령이 낮을수록 임차자와의 친분관계가 낮고, 농지의 자산적

40) 아산지역은 한국농촌공사의 아산지사 관할구역 범위로 정의하며, 행정구역상 충남 아산시 관할구역과 거의 유사하다. 아산시는 충남의 서북쪽에 위치하며, 천안시(동) 예산군(서) 공주시(남) 경기도 평택시(북)와 접하고 있다. 농지(논)는 곡교천과 삼교천이 서해의 아산만에 유입되는 상류지형에서 시작하여 하류지형을 중심으로 평평하게 형성되어 있고, 아산만과 삼교천 간척사업으로 조성된 면적도 포함되어 있다. 아산시의 총인구 및 총가구는 증가하고 있는 반면에 농가인구 및 농가호수는 감소하고 있으며, 2005년 논면적은 13,829ha(밭 6,078ha, 과수원 892ha)이고 농가수는 11,517호이다. 농가호당 경지면적은 1.73ha로 전국 평균(1.46ha)보다 높은 편이며, 단위면적당 쌀생산량은 ha당 5,300kg수준으로 전국 평균 4,900kg수준보다 다소 높은 편이다.

41) 농지임차료 단가는 1년간 임차료 총액을 임대 면적으로 나눈 것이며, 1년간의 m²당 농지임차료를 말하며, 단위는 원/m², 1년이다. 이 분석에서 농지임차료는 농지임차료 단가를 의미한다.

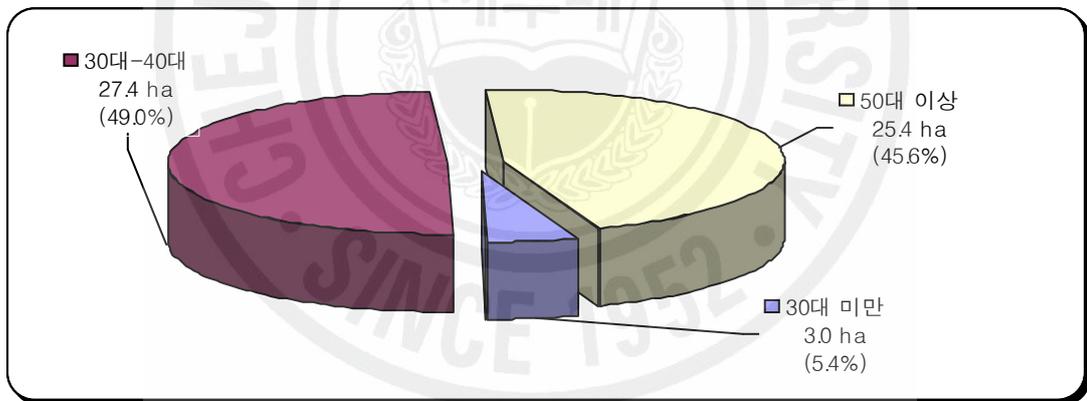
가치를 농지임차료에 반영하려는 의도를 가진 젊은 임대자가 많이 포함되어 농지임차료가 높아진 것으로 생각된다.

<그림4-1> 임대자 연령별 임대(차)료



* 자료 : <표4-1>로부터 집계

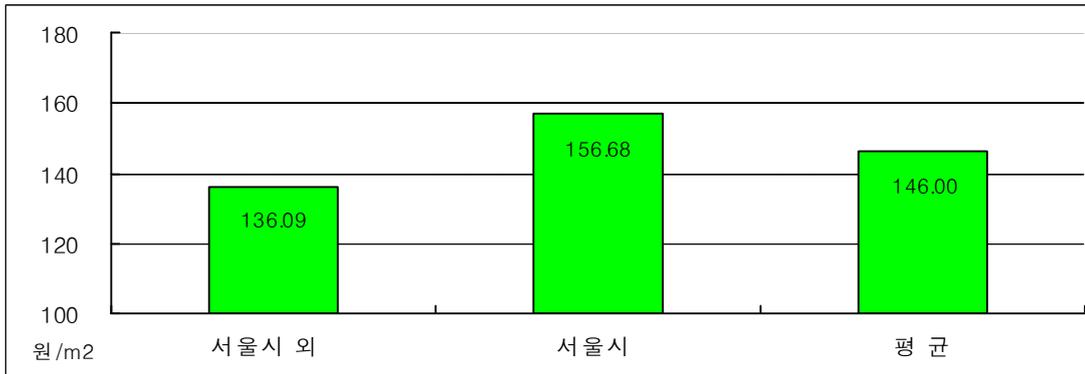
<그림4-2> 임대자 연령별 임대면적(비율)



* 자료 : <표4-1>로부터 집계

임대자의 거주지를 서울시 거주와 서울시외 거주자로 구분한 결과에서, 서울시 거주자의 임차료가 156.7원으로 서울시 외 거주자의 임차료 136.1원에 비하여 높게 결정되었다<그림 4-3>. 이는 서울시 거주자가 서울시 외 거주자에 비해, 농지의 수익가치 외에 자산가치를 반영하거나, 임대자의 연령구성비 등의 차이에 의하여 더 높은 농지임차료를 요구한 것으로 추정된다.

<그림4-3> 임대자 거주지별 임대(차)료



* 자료 : <표4-1>로부터 집계

임대농지에 대한 소유기간별로는 5년 미만 소유자가 면적비율 88.9%로써 대부분을 차지하며, 임차료는 148.7원으로, 5년 이상 소유자의 임차료 124.0원보다 높다. 임대자별 농지면적은 임대면적의 필지당 규모가 커질수록 임차료가 높게 결정되고, 농지취득(소유)원인에서는 매매가 면적비율(87.5%)도 크고 임차료도 높은 특징이 있으나, 임대자의 거주지를 수도권과 비수도권으로 구분한 경우 및 임대자를 성별(남, 여)로 구분한 경우에는 임차료 결정에 별다른 차이가 없다.

임대자의 필지별 면적과 '96년 전후의 취득구분으로 분석할 때에는 '96년 이후에 취득한 농지의 임대단가(임차료)가 높게 나타나고 있다.

<표4-21> 필지별 면적 및 '96년 전후 구분

면적구간 (m ²)	96년 이전			96년 이후			합계			면적 비율
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적(m ²)	임대단가	
10000~20000미만				2	21,232	89.0	2	21,232	89.0	3.8
6600~10000미만				3	27,071	249.3	3	27,071	139.4	4.8
3300~6600미만	2	7,445	128.9	60	252,656	146.8	62	260,101	249.3	46.5
3300미만	2	2,013	149.0	131	249,010	139.3	133	251,023	146.3	44.9
평균	4	9,458	133.2	196	549,968	146.2	200	559,426	146.0	100.0

* 자료 : <표4-1>로부터 집계

이는 전국의 '96년 이전의 취득농지에 대한 임차료가 '96년 이후에 취득한 농지의 임차료 보다 높은 것과는 반대의 현상으로 나타나고 있으나, '96년 이전에 취득한 농지의 수(4필지)가 적고 면적규모가 작은 때문인 것으로 추정된다<표 4-21>.

<표4-22>는 임대자의 필지별 면적과 비농가를 비재촌지주와 재촌지주로 구분하여 분석한 결과이다. 면적규모가 클수록 임차료가 높게 결정되고, 재촌지주가 임차료(206.3원)를 비재촌지주(142.5원)에 비해 높게 결정한 특징을 보이고 있다.

<표4-22> 필지별 면적 및 비농가 구분

면적구간 (m ²)	비농가 비재촌지주			비농가 재촌지주			합계			면적 비율
	필지	면적	임대 단가	필지	면적	임대 단가	필지	면적 (m ²)	임대 단가	
10000~20000미만	2	21,232	89.0				2	21,232	89.0	3.8
6600~10000미만	1	8,000	218.8	2	19,071	262.2	3	27,071	249.3	4.8
3300~6600미만	61	256,706	146.3	1	3,395	147.3	62	260,101	146.3	46.5
3300미만	128	243,005	140.7	5	8,018	98.5	133	251,023	139.4	44.9
평균	192	528,943	142.5	8	30,484	206.3	200	559,426	146.0	100.0

* 자료 : <표4-1>로부터 집계

<표4-23>은 농지의 취득시기를 '96년 전후로 구분하고 비농가를 비재촌지주와 재촌지주로 구분하여 상호간의 관계를 분석한 결과이다.

'96년 이후에 취득한 농지의 비율은 98.3%이며, 임차료는 앞에서 확인된 바와 같이 '96년 이후에 취득한 농지의 임차료가 '96년 이전에 취득한 농지보다 임차료가 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 이는 전국의 분석결과와 반대의 현상이다. 또한, 비농가를 비재촌지주와 재촌지주로 구분할 때 재촌지주의 비율은 5.4%로 매우 작은 편이나, 임차료는 비재촌지주에 비하여 높게 결정하는 것으로 분석된다.

<표4-23> '96년 전후 취득 및 비농가 구분

구분	비농가 부채지주			비농가 재촌지주			합계			면적 비율
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적(m2)	임대단가	
96년 이전	4	9,458	133.2				4	9,458	133.2	1.7
96년 이후	188	519,485	142.7	8	30,484	206.3	196	549,968	146.2	98.3
합계	192	528,943	142.5	8	30,484	206.3	200	559,426	146.0	100.0
비율	96	94.6		4	5.4		100.0	100.0		

* 자료 : <표4-1>로부터 집계

임대자의 연령을 60세를 전후해서 구분할 때, 60세 미만의 면적비율은 88.9%로써 대부분의 면적을 차지하고 있고 60세 미만의 임대자가 60세 이상보다 임차료를 높게 결정하고 있다.<표4-24>.

<표4-24> 임대자 60세 전후 구분

구분	60세 미만			60세 이상			합계		
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적(m2)	임대단가
아산	123	348,693	142.9	77	210,733	151.1	200	559,426	146.0
비율	61.5	62.3		38.5	37.7		100.0	100.0	

* 자료 : <표4-1>로부터 집계

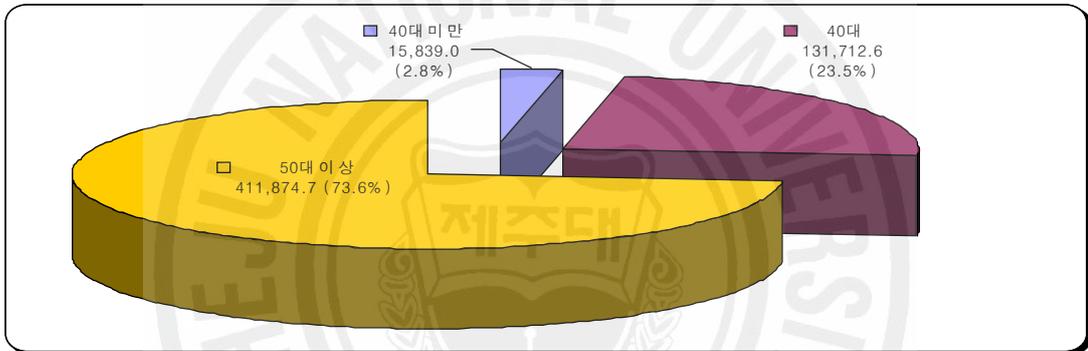
따라서 아산지역의 임대자와 임차료 결정관계는 임대자 연령이 낮을수록, 농지취득(소유)원인이 매매이고, 소유기간 5년 미만, 서울시 거주자, 임대면적이 클수록, 농지 취득기간이 '96년 이후이며, 재촌지주 및 60세 미만의 임대자가 임차료를 높게 결정한 특징을 보이고 있다.

(2) 임차자 특성

아산지역에서 분석기간 동안의 농지임차자는 100명이며, 임차자의 평균연령은 55.9세 이다. 그중 남자가 96명, 여자는 4명이였다. 임차자의 특성은 연령, 성별, 거주지, 쌀전업농 여부, 임차면적, 임차자 연령의 60세 전후 구분 그리고 농지취득기간을 '96년 전후로 구분하여 농지임차료 결정특성을 분석한다.

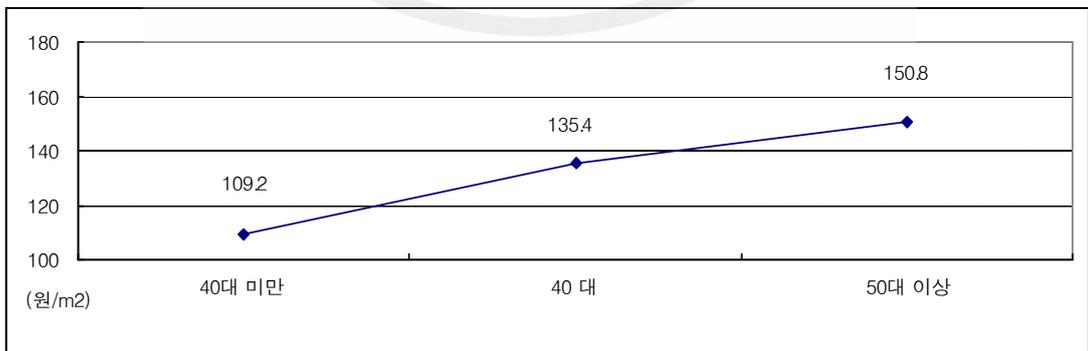
임차자는 연령 50대 이상의 73명이 148필지 41.1ha를 임차하고 있고, 임차료 단가는 150.8원이다. 연령대가 높아질수록 임차면적 비중이 40대 미만 3%에서 40대의 24% 및 50대 이상 73%로 커지고<그림 4-4>, 임차료 단가도 높아진다 <그림 4-5>.

<그림4-4> 임차자 연령별 임차면적(비율)



* 자료 : <표4-1>로부터 집계

<그림4-5> 임차자 연령별 임(대)차료

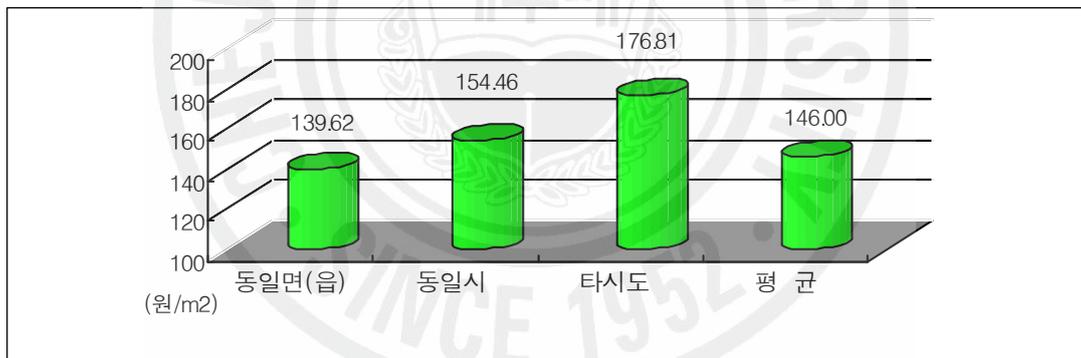


* 자료 : <표4-1>로부터 집계

임차자 연령이 높아질수록 임차단가가 높아지는 현상은 전국의 분석결과와 반대이다. 이는 아산지역의 임차자 연령평균이 전국보다 5세 가량 높은 이유와 임차자의 농지수요가 전국평균보다 크기 때문인 것으로 추정한다.

경작거리에 따른 임차료 결정관계는 임차농지(논)와 임차자 거주지간의 거리를 이용하였다. 임차농지를 기준으로 임차자의 거주지를 동일면(읍), 동일시 그리고 타시도로 구분할 때, 임차료는 동일면(읍)거주 임차자가 139.6원, 동일시 거주 임차자가 154.5원 및 타시도 거주 임차자가 176.8원으로 분석되어<그림4-6>, 지대 이론(거리지대)에 따른 임차료(지대)와는 다른 결과를 보이고 있다. 이는 임대차 계약 및 임차료 결정과정에서 수익적 가치에 의한 접근방법보다는 관행적 임대차관계의 유지 또는 지연적 유대관계 등이 작용한 결과로 추정된다. 즉, 동일면(읍)의 경우 유면식자들 간의 거래로 임대료가 저렴하게 책정되는 반면, 타시도 거주자의 경우 상대적으로 더 높은 임차료를 지불하게 되는 것으로 해석된다.

<그림4-6> 임차자 거주지별 임차료

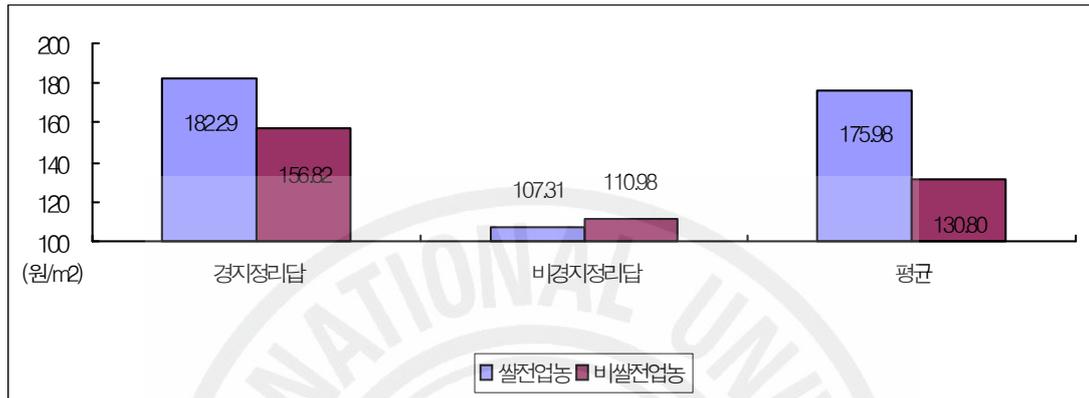


* 자료 : <표4-1>로부터 집계

<그림4-7>에서는 쌀전업농과 비쌀전업농의 임차료를 비교한 것이다. 그림에서 알 수 있듯이, 쌀전업농 29명이 경지정리된 논 52필지 17.2ha에 대하여 임차료 단가를 182.3원에 결정한 반면, 비쌀전업농은 경지정리된 논 51필지, 16.0ha의 임차료 단가를 156.8원에 결정하고 있다. 이는 쌀전업농이 더 높은 가격으로 경지정리된 논을 임차하며, 쌀전업농(논 평균임차료 176.0원)이 비쌀전업농(논 평균임차료 130.8원)보다 임차료를 더 높게 결정하고 있음을 알 수 있다. 임차자의 임대

차 면적규모별 요소에서 임차농지에 대한 면적규모가 클수록 임차료가 높게 결정된 것으로 분석된다.

<그림4-7> 쌀전업농과 비쌀전업농 임차료



* 자료 : <표4-1>로부터 집계

<표4-25> 필지별 면적 및 60세 전후 구분

구분	60세 미만		60세 이상		합계	
	면적	임대단가	면적	임대단가	면적	임대단가
10000~20000미만	10,823	24.0	10,409	156.6	21,232	89.0
6600~10000미만	27,071	249.3			27,071	249.3
3300~6600미만	157,860	138.4	102,241	158.4	260,101	146.3
3300미만	152,940	137.1	98,083	143.0	251,023	139.4
합계	348,693	142.9	210,733	151.1	559,426	146.0

* 자료 : <표4-1>로부터 집계

<표4-25>는 임차자가 필지별 면적 및 연령 60세를 전후로 구분해서 분석한 결과이다. 필지별 면적규모가 커질수록 임차료를 높게 결정하고 있다. 60세 이상의 임차자는 임차료를 151.1원에 결정하여 60세 미만의 임차자(142.9원) 보다 높

은 임차료를 지불하고 농지를 임차한 것으로 분석된다. 또한, 임차자의 60세 전후 및 '96년 전후의 취득시기를 비교한 결과에서도 60세 이상의 임차자가 높은 임차료를 지불하는 것으로 나타나고 있어, 앞의 내용과 같은 결과를 보이고 있다 <부록5 부표5-19>.

따라서 임차자와 농지임차료 결정관계는 임차자의 연령대가 높을수록, 쌀전업 농 일수록, 임차면적규모가 클수록, 임차자 연령이 60세 이상인 경우에 임차료가 높게 결정된 특징이 있다. 그리고 임대농지와 의 거리에서 멀리 거주하는 임차자가 임차료를 높게 결정한 특이한 점도 나타난다.

(3) 농지특성

아산지역에서 농지임대수탁사업으로 임대차된 논은 200필지 55.9ha이고 임대차금액은 81.6백만원으로, 년평균 임대단가는 146원/m²이다. 논 200필지 55.9ha를 농지상태에 따라 경지정리된 논과 경지정리가 안 된 논으로 구분할 때, 경지정리된 논은 103필지 33.2ha로 면적비율 59.5%를 차지하고 있고 이들 논에 대한 평균 임차료는 연간 170원/m²이다. 비경지정리 논은 97필지 22.7ha로 연간 평균 임차료는 111원/m²이다<표4-26>. 또한, 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖의 논에 대한 임차료를 구분할 때, 농업진흥지역의 논은 165.4원으로 농업진흥지역 밖의 137.8원보다 높게 나타난다<부록5 부표5-20>.

따라서 농지상태(경지정리여부 등)에 따라 임차료가 크게 차이하고 있어, 농지상태가 임차료 결정에 중요한 요인임을 알 수 있다.

<표4-26> 농지상태별 임차료

농 지 상 태	필지수	면 적(m ²)	면적비율	임대차금액(년)	임대단가(년,m ²)
경 지 정 리	103	332,873.3	59.5	56,591,000	170.0
비경지정리	97	226,553.0	40.5	25,084,000	110.7
계	200	559,426.3	100.0	81,675,000	146.0

* 자료 : <표4-1>로부터 집계

<표4-27> 답임대차 면적규모별(임대자별)

구 분	필지	면 적(m ²)	면적 비율	임대자	년임대차액 (원)	임대단가 (원/년,m ²)
3300(1000평) 미만	53	109,782	19.6	46	15,180,000	138.3
3300(1000평) 이상 6600(2000평) 미만	78	237,189	42.4	54	34,637,000	146.0
6600(2000평) 이상 19800(6000평) 미만	55	168,134	30.1	20	24,718,000	147.0
19800(6000평) 이상	14	44,322	7.9	2	7,140,000	161.1
합 계	200	559,426	100.0	122	81,675,000	146.0

* 자료 : <표4-1>로부터 집계

농지의 면적규모별로 임대단가를 분석하면 임대자의 경우 임대농지의 면적규모가 클수록 임대단가가 높게 결정되고<표4-27>, 임차자의 경우에도 임차농지의 면적규모가 클수록 높은 임대단가가 결정된 것으로 확인된다<표4-28>.

<표4-28> 답임대차 면적규모별 (임차자별)

구 분	필지	면 적(m ²)	면적 비율	임차자	년임대차액 (원)	임대단가 (원/년,m ²)
3300(1000평) 미만	38	82,993	14.8	33	11,500,000	138.6
3300(1000평) 이상 6600(2000평) 미만	70	192,320	34.4	43	27,089,000	140.9
6600(2000평) 이상 19800(6000평) 미만	75	225,294	40.3	22	33,636,000	149.3
19800(6000평) 이상	17	58,819	10.5	2	9,450,000	160.7
합 계	200	559,426	140.3	100	81,675,000	146.0

* 자료 : <표4-1>로부터 집계

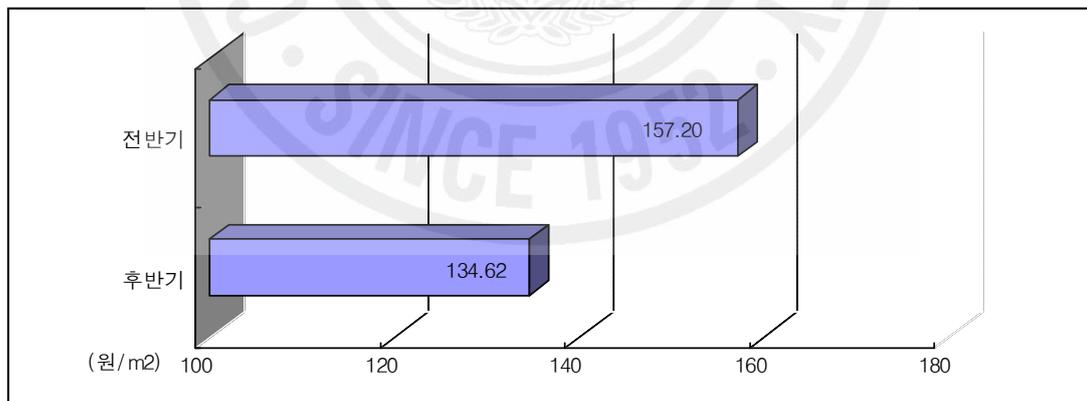
따라서 농지임대차 시장에서 농지면적 크기를 기준으로 한 임차료는 임대자와 임차자 모두에서 임대차 면적규모가 클수록 임차료 단가를 높게 결정한 특징을 보이고 있다. 또한, 진흥지역의 농지 및 경지정리된 농지의 임차료가 높게 결정되어 농지상태가 양호할수록 농지임차료가 높게 결정되는 것을 알 수 있다.

(4) 중개자 개입 특성

중개자 간섭여부가 농지임차료에 어떻게 반영되었는가를 계수적으로 파악하기는 어렵지만, 사업기간(1년)을 전후반기 6개월씩으로 구분하고 임차료 결정내용을 확인하여 사업전반기(2005.10-2006.3)와 후반기(2006.4-2006.9)의 중개자 간섭여부를 분석한다. 농지은행(한국농촌공사)은 임대자의 임대위탁농지에 대하여 임차자, 임대기간 및 임차료를 결정하는 중개자로서의 역할을 하고 있다. 임대차사업은 사업실시 첫 해로써, 사업전반기에는 농지은행사업에 대한 이해부족 등의 이유로 임차료 결정에 적극적으로 개입하지 못하고, 사업 후반기에는 적극적으로 개입한 것으로 추정된다.

전반기의 평균 농지임차료는 95필지 28.1ha에 대하여 157.2원이고, 하반기 6개월 동안에는 134.6원으로 결정되어 전반기 보다는 후반기에 농지임차료가 낮게 결정되었다<그림4-13>. 따라서 전후반기의 임차료 결정조건이 동일하다면 중개자의 개입 영향으로 전반기보다 후반기에 농지임차료가 낮아진 것으로 추정 가능하다.

<그림4-8> 전후반기 임차료



* 자료 : <표4-1>로부터 집계

이상의 검토로부터, 비농가 농지소유자에 대한 농지은행 임대수탁사업 농지임차료 결정특성으로는 임대자 특성의 임대자 연령, 거주지, 농지취득원인, 농지소유기간, '96년 전후 취득구분, 비농가 성격구분, 60세 전후의 구분에 의한 분석이 가능하다.

그리고 임차자 특성의 임차자 연령, 거주지, 쌀전업농 여부, 60세 전후 구분 및 농지특성의 경지정리 여부, 면적규모, 농업진흥지역 여부가 있으며, 중개자 간섭 특성 등이 확인된다.

아산지역의 요인별 농지임차료 분석결과에서, 임대자는 연령이 낮을수록, 농지취득원인이 매매이고, 소유기간 5년 미만, 서울시 거주자, '96년 이후 농지취득자, 비농가 재촌지주 그리고 임대면적이 클수록 임차료를 높게 결정한다. 임차자는 연령이 높을수록, 임차자의 거주지가 임대지에서 멀수록, 쌀전업농 일수록, 60세 이상인 경우, 임대면적 규모가 클수록 임차료를 높게 결정한다. 농지는 경지정리되고 농업진흥지역내에 있으며, 면적규모가 클수록 임차료가 높게 결정된다. 또한, 중개자가 개입한 경우에 임차료가 낮게 결정되었음을 나타내고 있다.

전국과 비교한 아산지역의 농지임차료 결정특징은 임대자 및 임차자의 연령구분에 따른 임차료 결정에서 전국과 반대의 현상을 보이는 부분이다. 또한 연령대를 60세를 전후해서 구분하고 분석한 결과에서도 전국과는 반대의 현상을 보이고 있다. 그리고 임대자의 농지취득시기를 '96년을 전후해서 구분한 경우에도 전국과 반대의 현상을 보이고 있다.

이러한 결과는 농지임차료 결정과정에 영향을 미치는 요인들이 지역적으로 다르게 작용할 수도 있음을 시사한다고 생각된다.

3) 농지임차료 결정요인 회귀분석

농지은행 임대수탁사업 농지임대차 시장에서 농지임차료 결정특성을 중심으로 농지임차료를 분석한 결과, 임대자 특성, 임차자 특성, 농지특성 및 중개자 개입 특성이 농지임차료 결정에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 이와 같은 내용을 바탕으로, 농지은행 임대수탁사업의 임대차 과정에서 농지임차료(지대) 결정에 영향을 미치는 요인들에 대하여 통계적 검증을 시도하도록 한다.

(1) 분석자료 및 분석방법

본 연구의 분석에 이용된 자료는 한국농촌공사 아산지사의 농지은행사업 원자료이며, 농지은행 농지임대수탁사업 시행 첫 해(2005년 10월 ~ 2006년 9월)의 자료를 사용한다. 이 자료는 농지임대차 뿐만 아니라 사용대차⁴²⁾ 실적도 포함되어 있으나, 사용대차는 농지임차료와는 실질적인 연관이 적기 때문에 분석에서 제외하고, 임대차 농지 264필지 중 밭과 과수원을 제외한 논 200필지 55.9ha의 임대차관계를 대상으로 농지임차료 결정요인을 분석한다.

분석방법은 농지임차료 결정요인에 대하여 최소자승법에 의한 중회귀분석 방법을 이용한다. 분석도구는 EViews 4.1과 엑셀 2003을 이용한다.

분석에 사용된 자료의 통계적 특성을 살펴보면, 논 200필지 55.9ha에 대한 종속변수(Y)인 필지별 연간 평균임차료는 m^2 당 146원⁴³⁾이며, 최대값이 299.9원이고, 최소값은 24.0원으로 필지별로 큰 차이가 있는 것으로 나타난다. 설명변수중 연속변수인 임대자 연령은 최고 75세 부터 최소 8세 까지이며 평균 연령은 48세이다. 임차자 연령은 최고 82세부터 최소 35세로 평균 연령은 55.9세로 임대자에 비하여 다소 높은 편이다. 임대자중 연령이 8세인 경우와 임차자중 최고령자의 연령이 82세인 점 등을 고려할 때, 농지임대차 시장에서 임대자 및 임차자의 연령에 대한 상하한선 설정이 검토되어야 할 것이며, 나아가 농업노동력의 노령화 문제와 농업후계자 문제를 함께 고려해야 할 것이다. 필지별 면적

42) 농지시장에서 계약기간동안 임차료 없이 임대(사용대) 계약하는 것을 의미함

43) 임대차된 (논)전체 200필지 559,426.30 m^2 에 대한 총임차료는 81,675천원으로 필지당 평균 임차료는 146원/ m^2 이다. 200개의 필지별로 임차료를 면적으로 나누어 평균임차료를 구하고 그 값으로 전체 평균 임차료를 구하면 m^2 당 137.85원으로 구해지는 경우가 있는데, 필지당 평균 임차료는 앞의 방법에 의하여 146원으로 결정한다.

은 최대 10,823㎡ 부터 최소 35㎡까지로 필지별 면적규모에 큰 차이가 있으며, 평균 필지면적은 2,797.13㎡으로 일반 경지정리사업지구의 필지당 면적규모(약 3,000㎡)에 근접한 수준이다.

(2) 분석 결과

농지임차료 결정변수를 요인별 특성으로 구분하고, 최소자승법에 의한 중회귀 분석에 사용한 회귀식은 다음과 같다.

$$R = C + (a_1 \cdot X_1) + (a_2 \cdot X_2) + (a_3 \cdot X_3) + (a_4 \cdot X_4) + (a_5 \cdot X_5) + (a_6 \cdot X_6) + (a_7 \cdot X_7) + (a_8 \cdot X_8)$$

여기서, R은 연평균 임차료,

X1 : 임대자 연령,

X2 : 임차자 연령,

X3 : 필지별 면적(㎡),

X4 : 임대자 거주지,

X5 : 임차자 거주지,

X6 : 쌀전업농 여부,

X7 : 농지상태,

X8 : 중개자 간섭여부이다

이중, X1 ~ X3은 연속변수이고 나머지는 더미변수⁴⁴⁾로 처리하고 계측한다. 이에 대한 회귀분석 결과는 <표4-29>과 같다.

44) 더미변수 처리에 대한 상세한 내용은 p171을 참조바람

<표4-29> 회귀분석 결과⁴⁵⁾

변 수	계 수	표준오차	t 통계량
임 대 자 연 령(X1)	-0.4164	0.2416	-1.72 *
임 차 자 연 령(X2)	0.8393	0.3353	2.50 ***
필지별 면적(m ²)(X3)	0.0026	0.0016	1.64 *
임 대 자 거주지(X4)	-14.9220	5.5205	-2.70 ***
임 차 자 거주지(X5)	-25.5576	5.9734	-4.28 ***
쌀 전 업 농 여부(X6)	21.8659	6.9668	3.14 ***
농 지 상 태(X7)	38.0671	6.1692	6.17 ***
중개자 간섭여부(X8)	-20.6250	5.4233	-3.80 ***
상 수 향	113.0036	24.8858	4.54 ***
결 정 계 수	0.4552		
조정된 결정계수	0.4323		
표 준 오 차	37.3228		
총 표 본 수	200		

* 주 : ***는 유의수준 1%, **는 유의수준 5%, *는 유의수준 10%에서 각각 유의적임을 나타냄

(3) 분석결과의 음미

설명변수중 임대자 연령, 임대자 거주지, 임차자 거주지, 중개자 간섭여부 변수는 임차료(단가)인 종속변수에 대하여 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 분석된다.

그리고 임차자 연령, 쌀전업농 여부, 농지상태(경지정리 여부), 필지별 면적은 임차료에 대하여 정(+)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 분석된다. 각 변수별 특성이 임차료 결정요인에 미치는 영향을 회귀분석 결과를 통해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 임대자 특성변수인 임대자 연령은 임차료에 대하여 부(-)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타난다.

45) 회귀분석에 대한 내용 및 과정에 대한 상세한 내역은 부록6을 참조

임대자의 연령이 낮을수록 임차료가 높게 형성된다는 검토사실 역시 통계적으로 유의한 결과를 보이고 있다.

둘째, 임대자 거주지는 임차료에 대하여 부(-)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타난다. 서울시에 거주하는 임대자가 서울시 외에 거주하는 임대자에 비해 높은 임차료를 결정할 것이라는 사실이 통계적으로 유의한 결과를 보이고 있으나, 임대자와 임차자의 연령구성비⁴⁶⁾의 차이 및 임차자와의 기존 임대차여부 등에 대한 추가적인 분석이 필요하다고 생각된다.

셋째, 임차자 특성변수인 임차자 연령은 임차료에 대하여 정(+)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타난다. 임차자 연령이 높을수록 임차료가 높게 결정된다는 앞에서의 검토사항이 통계적으로도 유의한 결과를 나타내고 있다.

넷째, 쌀전업농 여부는 임차료에 대하여 정(+)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타난다. 쌀전업농이 비쌀전업농에 비해 높은 농지임차료를 지불한다는 사실 역시 통계적으로 유의하게 검토된다.

다섯째, 임대농지와 임차자의 거주지 거리와의 관계에서, 임대농지에 가까운 임차자의 임차료는 부(-)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타난다.

즉, 임대농지에서 임차자의 거주지가 가까울수록 더 높은 임차료를 결정한다는 통상적인 가설은 성립되지 않고, 거주지가 먼 임차자의 임차료가 높게 형성된 결과를 나타내며 통계적으로도 유의한 결과를 보이고 있다. 이 결과는 거리지대의 개념과는 반대의 경우로써, 보다 많은 실증조사 및 장기적인 분석기간을 적용한 검토가 필요할 것으로 생각된다.

여섯째, 농지의 특성은 농지의 경지정리 여부로 구분해서 분석한 결과, 농지상태는 임차료에 대해서 정(+)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타난다.

생산기반정비사업으로 경지정리가 완료된 양질의 농지 임차료가 그렇지 않은 농지에 비해 더 높을 것이라는 사실은 통계적으로 유의하게 나타난다.

일곱째, 임대농지의 필지면적(규모)은 임차료에 대하여 정(+)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타난다.

46) 서울시 거주 임대자의 평균연령은 47.8세 이며, 임차자의 평균연령은 53.9세로 임대자와 임차자간의 연령 차이는 6.1세이다. 서울시외 거주 임대자의 평균 연령은 48.1세 이며, 임차자의 평균연령은 57.9세로 그 차이는 9.8세이다. 따라서 임대자와 임차자간의 연령폭은 서울시외 거주자의 경우가 3.7세 크며, 임차자의 평균연령 비교에서는 서울시 거주자의 경우가 4세가 작다. 이는 전국의 임차자 연령특성에서 나이가 낮을수록 임차료를 높게 지불하는 것과 연계할 때, 서울시 거주자의 임차료가 높을 것이라는 추론도 가능하다

면적규모가 크면 농지임차료가 더 높을 것이라는 사실이 통계적으로도 유의하게 검증된다.

여덟째, 중개자 간섭여부는 임차료에 대해서 부(-)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타난다. 중개자의 개입(간섭)으로 임차료가 낮아질 것이라는 기대치는 통계적으로 유의한 결과를 나타내고 있다.

이와 같은 분석결과를 바탕으로, 아산지역에서 농지은행 임대수탁사업을 통해 농지임차료 결정에 영향을 미치는 변수별 특성을 1차적으로 정리하면 다음과 같다.

- (1) 임대자 특성 : 서울시에 거주하며, 연령대가 낮으면 임차료를 높게 결정한다
- (2) 임차자 특성 : 쌀전업농이고, 연령대가 높으면 임차료를 높게 결정한다
그리고, 임대농지에서 면 임차자가 임차료를 높게 결정한다
- (3) 농 지 특 성 : 경지정리가 되고, 면적이 크면 임차료가 높게 결정된다
- (4) 중개자 개입특성 : 중개자의 개입(간섭)이 있는 경우 임차료가 더 낮게 결정된다

아산지역의 농지임차료 결정특성에 대해 결론적으로 정리하면, 임대자 특성에서 낮은 연령대의 임대자가 임차료를 높게 결정한 결과 및 임차자 특성에서 쌀전업농일수록, 연령대가 높을수록, 농지임차자는 경영규모를 확대하기 위해 더 높은 임차료 지급을 감수하고 있는 것으로 판단된다. 그리고 연령대가 낮은 임대자에게 높은 임차료를 지급한 것은 농지시장의 임대차 관계에서 시사하는 바가 크다고 여겨진다. 이것은 연령이 높은 임차자, 쌀전업농인 임차자가 높은 임차료를 주고 농지를 임대하는 것을 의미하는 것으로써, 이는 아산지역의 농업노동력의 고령화 현상을 나타냄과 함께 쌀전업농이 농지규모를 확대하는데 어려움이 있음을 반영한다고 볼 수 있다.

또한, 임대자 특성에서 서울시에 거주하는 임대자가 서울시 외에 거주하는 임대자보다 임차료를 높게 결정한 결과 및 임차자 특성에서 임대지에서 면 임차자일수록 임차료를 높게 결정한 결과가 통계적으로도 유의한 결과를 나타내고는 있지만, 임대자와 임차자 간의 연령구성비의 차이 또는 기존의 임대차 관계의 계속적인 유지성향 등이 종합적으로 반영된 결과일 수도 있다는 점을 유의할 필요

성이 있다.

이는 앞 절에서도 언급한 바와 같이, 임차료의 결정⁴⁷⁾과정에서 농지의 수익가치와 같은 경제적인 요소 외에 임대차관계(관행임대차)의 계속유지, 친밀도에 따른 온정적 배려 등이 반영되어 임차료가 결정된 것으로 추정된다.

그리고 농지는 경지정리가 되고, 면적규모가 커서 영농여건이 유리한 임대농지의 경우 임차료가 더 높게 결정되는 것으로 여겨진다.

중개자 개입여부는 농지은행 직원의 개입(간섭)여부를 전반기(6개월)와 후반기(6개월)로 구분할 때, 전반기에는 중개자의 개입이 적다가 후반기에 중개자가 개입하여 전반기보다 후반기에 임차료가 낮게 결정된 것으로 해석된다. 이러한 해석에 의하면, 농지임대차 시장에서 중개자의 개입으로 임차료가 보다 낮게 형성되도록 유도가 가능하며, 이를 통한 토지용역비의 감소로 농업생산비를 절감할 수 있는 여지가 있음을 보여주고 있다고 판단된다.

4) 쌀전업농의 논 임차성향 설문분석

(1) 설문조사 목적

농지은행 사업시행 1년간의 농지임대수탁사업에 대한 농지임차료 실적자료에는 임차자의 경영규모가 포함되어 있지 않다. 농지임차료가 농지에 대한 수요와 공급관계에 의해서 그 가격이 결정된다(제2장)는 수요공급이론에 따르면, 임차자의 농지임차 희망면적이 농지임차료 결정에 중요한 요인임에도 불구하고 자료의 제약으로 분석이 불가능한 실정이다.

따라서 아산지역에서 농지은행의 농지임대수탁사업에 참여한 쌀전업농을 대상으로 필요한 정보를 수집하고자 설문조사를 실시한다. 농지은행사업은 사업이 시행되기 시작한 초기라서 농업인들의 사업에 대한 이해가 전반적으로 부족한 실정이다. 그러한 실정에도 불구하고 쌀전업농은 일반농업인에 비하여 농지정보 및 농지임대수탁사업 등에 관하여 관심도 많고 실제로 농지임대차에 참여한 경우에는 사업의 세부적인 내용까지도 인지가 가능한 집단으로 파악되고 있다.

47) 지대의 결정은 다른 조건이 동일한 경우 임차지에서 거리가 가까울(멀)수록 지대가 높게(낮게) 형성된다는 것이 거리지대이다.

이러한 쌀전업농을 대상으로 사업시행 초기의 농지은행 및 농지임대차와 관련된 내용을 조사하여, 아산지역 쌀전업농이 농지임대수탁사업에 대해 어떻게 생각하고 농지임대차 시장에서 어떠한 의사를 지니고 있는지를 확인하는 데 설문조사의 목적이 있다. 또한, 설문조사 분석내용중 농지임차료와 연관이 있는 내용은 농지임차료 결정특성을 설명하는 자료로 이용한다.

(2) 설문대상 및 내용

설문대상은 아산지역에서 농지임대수탁사업을 통해 사업시행 1년간 농지를 임차한 쌀전업농 29명 전원을 대상으로 한다. 설문지는 쌀전업농의 경영규모 및 쌀소득 비율, 농지집적도, 관행 임대료 지불희망금액(WTP), 임대료 조정 필요성, 농지 임차자 범위제한, 농지규모 확대의사, 농지임대자 사전인지 여부, 임대차료 결정과정의 개입여부, 농지은행 만족도, 농지은행 이용관계 제도개선 의사를 기준으로 구성한다.

설문조사 방법은 설문내용을 가지고 직접면담을 실시하고 전화인터뷰를 병행 실시한 후, 유효표본 24명의 설문내용에 대해 분석한다⁴⁸⁾.

(3) 설문조사 분석결과

가. 설문조사자 개요

아산지역 쌀전업농 24인의 평균연령 53세이며, 조사대상 기간동안 임차한 농지는 총 55필지(경지정리 47, 비경지정리 8)이고 연평균 임대료는 174.6원/m²이다. 쌀전업농의 논경영규모는 소유가 3.4블럭⁴⁹⁾ 8,252평, 그리고 임차 5.7블럭 21,426평으로 1인당 평균 경영규모는 9.1블럭 29,673평이다.

<표4-30>에서와 같이, 농지임차 비율은 블럭수에서 62.7%, 면적에서 72.2%를 차지하고 있어, 소유보다 임차비율이 상대적으로 높다.

이 중 쌀농사 전업농가는 19명으로 79.2% (겸업농5 : 수박, 포도, 축산, 정미업, 식당 각1)를 나타내고 있으며, 200평당 관행임차료 지불의도 상한가격은 166,875원이며 하한가격은 141,875원이다.

48) 쌀전업농 설문조사 관련내용은 부록 7 참조

49) 블럭은 농지가 집단화되어 있는 범위를 표시하며, 여기서의 블럭은 농지가 300m이내에 모여 있는 것을 기준으로 하였다.

<표4-30> 쌀전업농 설문조사자 경영규모 현황

구 분	소유농지(A)		임차농지(B)		총 경영규모(A+B)	
	블럭수	면적(평)	블럭수	면적(평)	블럭수	면적(평)
계	81	198,056	136	514,100	217	712,156
평균 (%)	3.4 (37.3)	8,252 (27.8)	5.7 (62.7)	21,421 (72.2)	9.1 (100)	29,673 (100)

* 자료 : 설문조사 결과 자체집계

나. 설문내용 분석

분석대상인 쌀전업농(24명)이 농지은행을 통해 임차한 농지는 총 53필지 56,919평이고 1인당 평균은 2.2필지 2,372평이다. 임차농지 53필지가 집단화된 블럭수는 총 31블럭으로 1인당 평균 1.3블럭으로 나타난다<표4-31>. 즉 1인당 평균 2.2필지 농지의 블럭수가 1.3으로 확인되어 임차한 농지의 집단화가 진행된 것으로 추정된다.

<표4-31> 농지은행 임차농지 현황

구 분	필지수	임차면적(평)	블럭수
합 계	53	56,919	31
평균	2.2	2,372	1.3

* 자료 : <표4-30>과 동일

쌀전업농이 임차한 농지와 기존의 경영농지를 거리 기준으로 집단화 정도를 조사한 결과, 임차농지의 75%가 기존농지에서 300m 이내에 위치하고 있고, 300m 이상 원거리에 위치한 임차농지는 4.2%(1필지)에 불과하여 쌀전업농이 농지은행을 통해 농지의 집단화 및 규모화를 이룬 것으로 확인된다<표4-32>.

<표4-32> 기존 농지와 임차농지의 집단화

구 분	300m 이내	300m 이상 근거리	300m 이상 원거리
합 계	18	5	1
비 율	75	20.8	4.2

* 자료 : <표4-30>과 동일

또한, 현재 농지은행 임차료 조정여부를 조사한 결과, 임차료 조정이 필요없다는 응답이 83.3%(20명)로 조정이 필요하다고 응답(16.7%, 4명)한 경우보다 크게 나타나고 있다. 조정이 필요하다는 응답은 축소조정의 범위를 현재의 임차료 수준에서 10%~40%를 축소조정 의견을 보이고 있다. 이는 현재의 임차료가 관행임차료의 75%수준이라 이에 만족을 하고 있는 것으로 추정된다.

농지은행 임차자 범위 조정여부를 묻는 조사에서, 모두에게(현행) 37.5%(9명), 쌀전업농으로 제한 37.5%(9명), 5ha이상 대농으로 제한 25%(6명), 그리고 2ha 이상은 없는 것으로 나타난다<표4-33>.

<표4-33> 임차자 범위의 조정여부

구 분	쌀전업농으로 제한	2정보 이상 영농자	5정보 이상 영농자	일반농업인 모두에게
합 계	9	0	6	9
비 율	37.5	0.0	25.0	37.5

* 자료 : <표4-30>과 동일

이는 쌀전업농을 포함한 대농위주로 임차자를 제한하자는 의견이 62.5%로 현행을 유지(37.5%)하자는 의견보다 높이 나온 결과로써, 임차자의 제한을 통해 농지의 규모화가 필요함을 보여주는 것으로 보여지나, 일반인 모두에게 허용하자는 주장도 37.5%를 차지하고 있으므로 일반농업인을 대상으로 조사하여 비교할 필요성이 있다고 판단된다.

쌀전업농의 농지확대 희망의사⁵⁰⁾를 묻는 질문에서, 쌀전업농이 농지매입을 통해 확대를 희망하는 면적이 평균 7,917평이고, 임대차를 통해 확대를 희망하는 면적은 평균 27,667평으로 나타나, 쌀전업농 1인당 평균 35,584평의 농지를 규모화하기를 희망하는 것으로 나타나고 있다<표4-34>.

50) 아산지역 쌀전업농의 농지확대 희망의사는 농지가격과의 연계성이 크므로 임대농지 공시지가, 농지가격의 변화추이(부록 8 및 9) 참조

<표4-34> 쌀전업농 농지확대 희망면적

구 분	매입확대 희망면적(평)	임대차확대 희망면적(평)	규모축소	현행유지
합 계	190,000	664,000	0	0
평 균	7,917	27,667	0.0	0.0

* 자료 : <표4-30>과 동일

또한, 쌀전업농 조사자중에는 최고 15만평까지 농지경영규모 추가확대를 희망하는 것으로 조사되며, 규모축소 또는 현행을 유지하겠다는 응답자는 하나도 없다. 이는 여건이 충족된다면 농지규모 확대를 추진하겠다는 의지가 강한 것으로 판단된다.

쌀전업농이 농지임대자를 사전에 인지하고 있었는지 여부를 묻는 질문에는 쌀전업농의 87.5%가 사전에 알고 있었다고 응답하여, 농지은행을 통해 임대자를 알 수 있었던 경우(12.5%)보다 높은 비율을 나타내고 있다<부록7 부표7-1>.

그리고 쌀전업농은 농지은행 임차료 결정과정에서 임대인과 직접 결정하겠다는 응답이 54.2%로 농지은행과 협의(45.8%)하겠다는 응답보다 크게 나타난다.

또한, 농지은행 만족도에 대한 질문에서 95.8%가 만족한다고 응답하여, 농지은행에 대한 쌀전업농의 인식이 양호한 것으로 나타나고 있다.

<표4-35>에서와 같이, 농지은행 이용관계 제도개선 의사를 묻는 질문에, 임대자와 임차자가 직접협의 하도록 하자는 응답이 12.5%(3명)인 반면에 농지은행을 통해서만 이용토록 해야 한다는 응답이 87.5%로써, 쌀전업농들이 농지은행의 역할에 기대를 하고 있는 것으로 판단된다.

<표4-35> 농지은행 이용관계 제도개선 의사

구 분	임대자 임차자 직접협의	농지은행을 통해서만 이용
합 계	3	21
비 율	12.5	87.5

* 자료 : <표4-30>과 동일

앞에서의 설문조사 및 분석결과, 아산지역의 쌀전업농은 농지은행을 통해 농지의 집단화를 이루고 있고, 농지경영규모의 확대를 희망하고 있는 것으로 나타난다. 농지은행의 임차자 범위를 대농으로 제한하자는 의견이 우세하고, 농지임차료 결정결과에 대하여 대체로 만족하는 것으로 나타난다. 또한, 농지은행 이용관계 제도개선에서 농지임대수탁사업 임차료 결정은 농지은행을 통해서만 가능하도록 개선하자는 의견이 임대자와 임차자가 직접협의 하도록 하자는 의견보다 큰 것으로 확인되어 농지은행의 역할을 기대하는 것으로 해석한다.

5. 비농가 소유 논의 임대차료 결정 평가

이 장에서는 농지은행 임대수탁사업 농지임차료 결정특성은 임대수탁사업에 참여한 비농가 임대자를 대상으로 분석하였다.

비농가를 성격별로 비재촌지주와 재촌지주로 구분하고, 연령 60세를 전후한 연령구분 및 농지취득시기를 농지법 시행년도인 '96년 전후로 구분하였다. 이를 기준으로 도별, 지대별, 진흥지역별, 면적규모별, 취득구분별, 전업농별, 연령대별, 상중하반기 시기구분별 상호관계에 대하여 임대자 특성, 임차자 특성, 농지특성 및 중개자 개입특성으로 구분짓고 농지임차료 결정특성에 대하여 분석한 특징은 다음과 같다.

전체 비농가 임대자에 대한 농지은행 임대수탁사업 농지임차료 결정특성으로는 임대자 특성의 임대자 연령, 거주지, 농지취득원인, 농지소유기간, '96년 전후 취득구분, 비농가 성격구분, 60세 전후의 구분에 의한 특성이 확인된다. 그리고 임차자 특성의 임차자 연령, 거주지, 쌀전업농 여부, 60세 전후 구분 및 농지특성의 경지정리 여부, 면적규모, 농업진흥지역 여부와 중개자 개입특성 등이 확인된다.

아산지역의 특징은 임대자 및 임차자의 연령별 특성분석에서 전국과는 반대의 결과가 나타난 점이다. 또한, 임대자의 연령을 60세 전후로 구분한 결과 및 임대자의 농지취득 시기를 '96년 전후로 구분한 특성분석 결과에서도 전국과는 반대

의 결과를 보이고 있다. 이는 아산지역의 임대자 및 임차자의 평균연령 구성비를 전국과 비교⁵¹⁾할 때 차이가 있기 때문에 발생한 결과이거나, 농지의 위치가 수도권에 가까운 지역적인 특색으로 말미암아, 농지의 수익가치 이외의 자산가치에 대한 부분을 임차료에 반영하고자 한 내용 등에 기인한 것으로 추정된다. 그리고 아산지역과 전국을 직접 비교할 수 있는 기타의 특성분석 결과에서는 전국과 아산지역의 결과가 동일하거나 유사하게 나타나고 있다.

앞에서 밝혀진 농지임차료 결정특성은 농지은행 1년 간의 사업실적 자료에 의거 요인별로 임차료에 영향을 미치는 관계를 분석하여 특성으로 규명하였다.

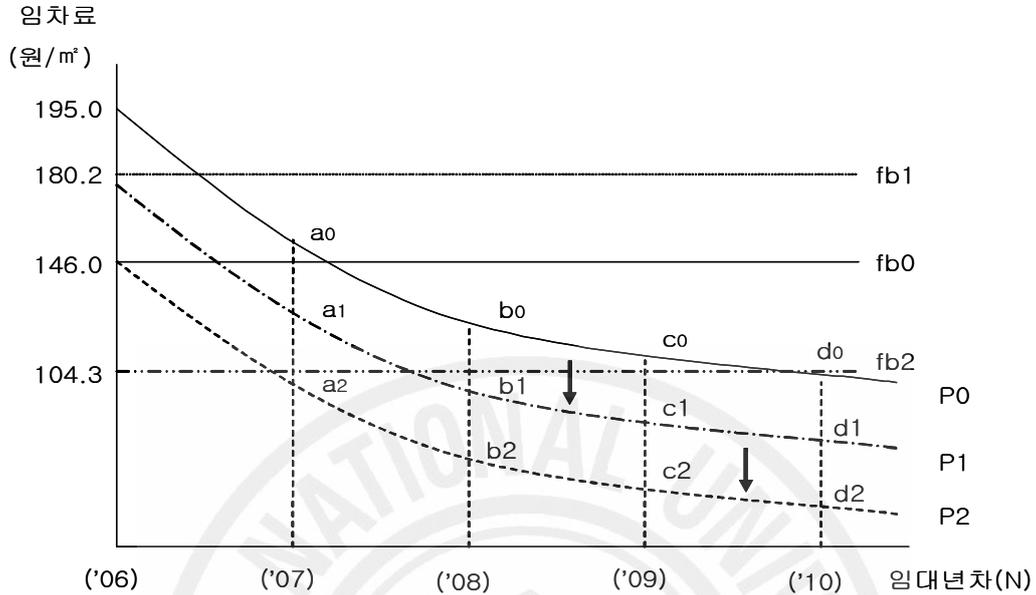
비농가 임대자를 대상으로 분석한, 농지임차료에 영향을 미치는 요인분석은 향후 농지임대차 시장에서 필요한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 그러나 결정된 임차료 수준이 적정한지의 여부에 대한 검토는 없었다. 농지임차료 결정수준은 향후 농지임대차 시장의 방향을 설정하는 정책적인 측면 뿐만 아니라 경제적인 면에서도 중요한 의미를 지니게 될 것이다. 따라서 비농가 임대자를 대상으로 농지은행에서 결정된 농지임차료 수준이 적정한 지 여부를 평가하고자 하며, 농지임차료 평가의 범위는 제2장에서 제기한 임차료 결정과 변화요인을 적용하여 아산지역의 임차료 결정에 대하여 평가하고자 한다.

임차료 결정과 변화요인은 첫째로 쌀값의 하락을 전제로 한 평가와, 둘째로 농지의 수요공급요인에 대한 평가로써 농지의 임대수요가 감소하고 농지의 임대공급이 증가하는 것을 전제로 하되, 농지은행의 도입으로 농지임대수요가 증가하게 되는 점을 반영하여 평가한다.

51) 전국과 아산지역의 임대자 및 임차자의 평균연령을 비교한 내용이다. 전국의 임대자와 임차자의 연령차이는 2.9세이며, 아산의 연령차이는 7.9세로 전국에 비해 연령의 차이가 5세가 크다. 또한, 아산의 임대자 평균연령은 전국에 비해서 낮고 임차자의 평균연령은 전국에 비해 높게 나타나고 있다.

구 분	임대자 연령	임차자 연령	차 이
전 국 (A)	49.5	52.4	2.9
아 산 (B)	48.0	55.9	7.9
차 이(B-A)	-1.5	3.5	5.0

<그림4-9> 농지은행 임대수탁사업의 논 임대차료 결정 분석(아산지역)



위 <그림4-9>는 아산지역에서 농지은행 임대수탁사업을 통해 5년간의 농지임차료가 형성된 것을 도식화하고 있다. fb0는 2006년부터 5년간의 장기계약으로 결정된 농지은행 임대차료이며, P0는 쌀가격 하락율이 연평균 14.5%일 경우의 관행임차료이다. 이는 연평균 쌀가격 하락율이 14.5%일 때, 임차자와 임대자의 임대차관계는 관행임차료 수준에서 균형이 이루어 짐을 의미한다<표4-36>.

그러므로 연평균 쌀가격 하락율이 14.5% 이상으로 결정되면, 임차자에게 불리한 임대차계약이 될 것이고, 그 반대로 쌀가격 하락율이 14.5% 이하인 경우에는 임대자에게 불리한 계약조건이 될 것이다.

농지임대차 시장에서 농지의 수요공급요인을 반영할 때, 아산지역의 경우에도 농가수가 감소하고 있고 농가고령화의 진전으로 농지수요는 감소하고, 쌀가격의 지속적인 하락으로 논에 대한 임대수요가 가속적으로 감소할 것으로 예상된다. 또한, 농지은행 임대수탁사업과 같은 제도적 장치가 장기적으로 시행되는 경우에도 농지의 임대공급은 증가하게 될 것이다.

<표4-36> 쌀가격 예상하락율에 의한 5년 평균 임차단가 추정(아산)

하락율(%)	기준년 (‘06)	1년차 (‘07)	2년차 (‘08)	3년차 (‘09)	4년차 (‘10)	5년평균 (단가)
4	195	187	180	173	166	180.2
5	195	185	176	167	159	176
10	195	176	158	142	128	160
14.5	195	167	143	122	104	146
15	195	166	141	120	102	145
20	195	156	125	100	80	131
25	195	146	110	82	62	119
32	195	133	90	61	42	104.3

따라서 농지의 수요가 감소하고 공급이 증가하면, <그림4-9>의 쌀가격 하락율을 반영한 관행임차료 곡선이 P0에서 P1 또는 P2로 이동하게 될 것이고 농지임차료는 하락하게 될 것임을 확인할 수 있다. 이는 현재시점에서 관행임차료의 75% 수준의 장기임차료가 5년간의 쌀가격 하락율과 농지의 수요공급요인을 반영할 때, 임차자에게 유리하지 않을 수 있음을 알 수 있다.

특히, 농지법 시행(‘96년) 이후에 취득한 비농가 비재촌지주 소유의 농지를 농지은행의 농지임대차 시장에서 거래하는 경우에는 실질적인 소유권을 인정받게 되는 경우가 되므로 법적인 보장 또는 자산가치의 유지에 대한 반대급부를 적용하여, 농지임차료의 하향 적용을 검토할 필요성도 있다고 판단된다.

그리고 농지은행에서 비농가임대자의 농지임차료 결정특성을 분석한 결과, 임대자가 비재촌지주이면서 ‘96년 이후에 농지를 취득한 경우에 농지임차료가 낮게 형성된 결과에 주목할 필요성이 있다. 이러한 분석결과에 의거, 농지은행 임대수탁사업에서 비농가 임대자를 대상으로 한 농지임차료 하향 조정을 포함하여 농지임대차료 적용에 대한 세부기준을 정립하여 시행할 필요성이 있다고 평가할 수 있다.

보론 : 농지은행사업에 대한 전국과 아산의 현황분석

IV의 보론에서는 급속한 개방화의 진행과정에서 농업경쟁력을 제고하고자 도입된 농지은행사업의 사업내용과 그 실적을 전국과 아산지역으로 구분해서 정리한다. 이는 농지임대수탁사업을 중심으로 농지임대차 시장에서 지역적인 특성이 어떻게 나타나고 있는지를 검토하기 위한 목적에서 실시한다. 농지은행사업은 사업이 시행된 지 1년이 조금 지난 시점이기 때문에 농지은행사업에 대한 현황은 농지은행 출범1주년 기념 심포지엄 자료집⁵²⁾에 나타난 정도 이상의 자료는 발견할 수 없었으며, 농촌현장에서의 지역특성을 반영한 농지은행사업 실적분석이나 실증연구로써 발표된 자료⁵³⁾는 없는 실정이다. 따라서 농지은행사업에 대한 실적분석은 심포지엄 발표자료와 아산지역 사업실적 자료에 의하여 그 현황을 비교분석⁵⁴⁾하였다. 분석기간은 농지은행사업 시작 시기인 2005년 10월부터 2006년 9월까지 1년 동안이며, 분석내용은 농지은행사업 내용과 실적⁵⁵⁾에 대해 정리하고, 농지은행사업중 그 비중이 큰 농지임대수탁사업을 중심으로 전국과 아산지역의 실적 및 효과분석에 대해 비교분석을 실시한다. 이러한 현황분석을 바탕으로 농지은행 임대수탁사업에 대한 지역적인 특색을 확인하고자 한다.

1. 농지은행사업의 내용과 실적

농지은행의 주요 사업은 농지정보제공사업, 농지임대수탁사업, 농지매매수탁

52) '농지은행 1년의 성과와 과제'의 주제를 가지고 농림부 및 한국농촌공사가 2006년11월에 개최한 심포지엄에서의 발표자료임

53) 농지임차료 실증분석에 대한 선행연구는 농지가격과 임차료 결정관계 분석(이정환·조재환, 1996), 농가특성별 농지임대동향과 임대면적 분석(김관수·안동환, 2005.12) 그리고 지대별 농지가격에 영향을 미치는 요인들의 인과성 분석(채광석 외, 2005.12) 등이 있으며, 이들의 연구는 농지가격, 농지임차료, 농지임대면적의 관계에 대하여 농가특성과 지대별 특성으로 실증분석 하였다. 농지법 개정(2005) 이후, 농지임차료 실증분석과 관련된 연구는 아직까지 발견하지 못하였다.

54) 일반적으로 패널자료를 이용한 분석은 시계열자료나 횡단면 자료만을 이용한 분석에 비해 여러 가지 장점을 가지고 있는 것으로 알려져 있으나(Hsiao, 2003), 농지은행의 성과분석은 사업시행기간이 짧아 농지 시장에서 농지은행의 역할을 충분히 반영하기 어려운 점이 있다. 본 논문에서는 지난 1년간의 사업실적 자료를 가지고 전국과 아산지역의 임대차현상을 비교분석하여 정리한다.

55) 농지정보제공사업은 분석기간동안 전국에서 회원가입 33,714명, 접속현황 총622,773건(1일 1,366건), 인터넷을 이용한 사업신청 2,788건(총 신청 7,560건의 37%) 등의 실적이 있으나, 논의에서는 제외한다.

사업, 경영회생지원사업 및 농지매입·비축사업 등 5가지로 구분되며, 농지은행 사업은 농지은행 포털사이트(www.fbo.or.kr)를 구축(2005.7)하여 농지거래, 가격, 매매·임대차 등에 관한 농지정보제공사업을 시작으로 농지임대수탁사업의 시행(2005.10.1)과 농지매매수탁사업 및 경영회생지원사업(2006.4.30)이 순차적으로 시행되고 있다.

농지임대수탁사업은 농지은행사업에서 비중이 월등히 높아 향후에도 농지은행 사업에서 차지하는 비중이 높을 것으로 예상된다. 이는 농지법 시행(1996년)이후 관행적으로 이루어지고 있는 비재촌지주 농지에 대한 불법임대차 문제에 대하여, 농지법 개정을 통해 농지은행이라는 공적기구를 중개로 하여 임대차관계가 이루어지도록 하였으며, 임대자는 임대기간동안 법적인 보호를 받을 수 있도록 하였고, 임차자는 5년 이상의 장기임대차로 안정적 영농을 추구할 수 있는 이점이 발생하도록 설정되었다.

농지임대수탁사업⁵⁶⁾은 사업 첫해인 2005년도 사업 기간중 전국에서 7,560건 3,593ha를 접수하고 3,010ha의 계약을 추진하여 접수면적 대비 83.8% 추진성과를 보인다. 지목별로는 논(71.7%), 밭 (24.5%), 과수원(3.5%) 기타(0.3%)의 비율로 추진되었다. 아산지역은 279건 73ha를 접수하여 264필지 68.3ha(93.1%)의 사업추진 성과를 보이고 지목별로는 논(91.3%), 밭(6.1%), 과수원(2.6%)의 비율로 추진되어 전국 대비 사업면적에서 논은 높고 밭과 과수원은 낮은 편이다<보론표 4-1>.

<보론표4-1> 농지임대수탁사업 실적 : 2005년10월-2006년9월

구 분	접수면적 (ha)	계약면적 (ha)	계약율 (%)	논 (%)	밭 (%)	과수원 (%)	기 타 (%)	비 고
전 국	3,593.0	3,010.0	83.8	71.7	24.5	3.5	0.3	사용대* 포함
아산지역	73.0	68.3	93.6	91.3	6.1	2.6	-	
전국비율	2.0	2.3	111.7	127.3	24.9	74.3	0.0	

* 자료 : 한국농촌공사, 농지은행 출범1주년 기념 심포지엄 자료(2006.11) 및 자체작성

주 : * 사용대는 임차료 없이 임대차하는 것을 의미함

56) 농지임대수탁사업에 대한 시스템(이해)은 부록 2 참조

이 밖에도 농지매도수탁사업과 경영회생 지원사업이 추진되었다. 농지매도수탁사업은 전국에서 22건 11.5ha를 접수하고 위탁계약은 12건 6.3ha에 1건 0.4ha의 추진실적이 있으나 아주 미미한 수준이며, 아산지역은 그 실적이 없다. 농지은행사업으로 새롭게 시작된 농지매도 수탁사업은 그 실적이 거의 없는 실정인데, 이는 일본에서도 비슷한 결과⁵⁷⁾를 보였고 농지가격의 하락시에 심리적인 안정감을 주는 역할을 기대할 수 있을 것이다.

경영회생지원사업은 전국에서 387농가의 접수를 받아 183농가에 대하여 422억 원을 지원하였고, 아산지역은 5농가의 접수를 받아 2농가에 대하여 4억 원을 지원하였다. 경영회생 지원사업은 당초의 사업비에 추가예산이 투입되어 183농가에 대하여 422억 원이 지원된 내용으로 볼 때, 농가경영 상태가 위기인 농가가 많이 있음을 간접적으로 확인할 수 있다.

2. 농지임대수탁사업 현황분석

농지은행 농지임대수탁사업은 농지법의 시행(1996)이후, 사실상 불법적인 농지 소유자가 농지은행을 통하여 농지를 위탁하는 기간 동안에는 농지의 소유를 인정해 주게 되었다. '96년 이후 취득한 농지는 직접 자경하지 않을 경우 『농지이용 실태조사』(농지 해당 시·군에서 매년 시행)를 통해 농지처분명령이 내려지게 되어 있어 농지를 매도할 수밖에 없다. 결과적으로 농지법의 개정(2005년)으로 많은 농지위탁자가 농지은행의 농지임대수탁사업을 통해 합법적으로 농지를 임대하도록 하는 제도적 장치가 마련되었다. 여기서는 이러한 농지임대수탁사업 첫 해의 실적에 대해 전국과 아산지역의 현황을 비교·분석한다.

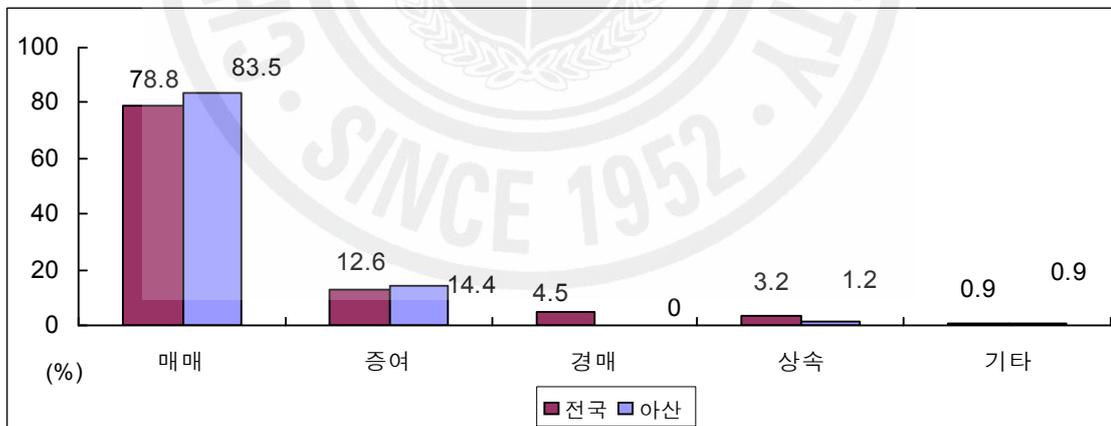
농지임대수탁사업에 대한 ha당 농지임차료(사용대차 제외)는 전국 평균임차료가 논 168만원, 밭 98만원, 과수원 177만원이고, 용도별로는 농업진흥지역내 논이 180만원, 농업진흥지역밖 논은 131만원이다. 도별로는 전북이 255만원으로 가장 높은 임차료가 형성되었다. 논에 대한 농지임대수탁사업 임차료는 관행임차료 220만원(논) 대비 76%수준 이다⁵⁸⁾. 그리고 아산지역의 ha당 농지임차료는 논이

57) 김홍상·김경덕, '농지은행제도 도입에 관한 연구(2004.10)'. p.29 : 일본의 농지신탁사업은 1993년에 시작하여 1997년까지 5년간 총41건 95.8ha의 사업실적이 있었고, 1998년 이후에는 한 건의 실적도 없다.

146만원으로 전국대비 87% 수준이며, 밭은 164만원으로 전국대비 167%수준, 그리고 과수원이 282만원으로 전국대비 159%수준이다. 따라서 아산지역의 논 임차료는 전국 평균 임차료보다 낮으며, 밭과 과수원의 임차료는 전국 평균보다 높게 나타난다. 용도별로는 농업진흥지역내 논이 170만원, 농업진흥지역밖의 논이 110.7만원이다. 논에 대한 농지임대수탁사업 임차료는 아산지역 관행임차료⁵⁹⁾ 195만원(논)대비 75%로 전국 평균과 비슷한 수준으로 나타난다.

지금부터는 농지임대수탁사업과 관련되는 임대자, 임차자 및 임대농지에 대한 현황을 분석하여 사업진행에 대한 내용을 살펴본다. 임대자와 임차자 및 임대농지에 대하여 소유권 취득원인, 임대자 현황, 임대자의 연령분포, 임대자의 거주지, 임대농지의 면적규모, 임차자 현황 및 임차자의 연령에 대해서 분석한 결과는 다음과 같다. 전국의 임대자(위탁자)는 6,164명이며, 이중 '96년 이후 취득농지의 비율은 98.3%에 이르고 있다. 아산지역의 임대자(위탁자)는 146명으로 '96년 이후 취득농지의 비율은 98.3%에 이르는 것으로 나타난다. 임대자가 위탁한 농지의 거의 대부분(98.3%)이 '96년 농지법 시행 이후에 취득된 농지이다.

<보론그림4-1> 임대자의 농지소유권 취득원인 현황



* 자료 : <보론표4-1>과 동일

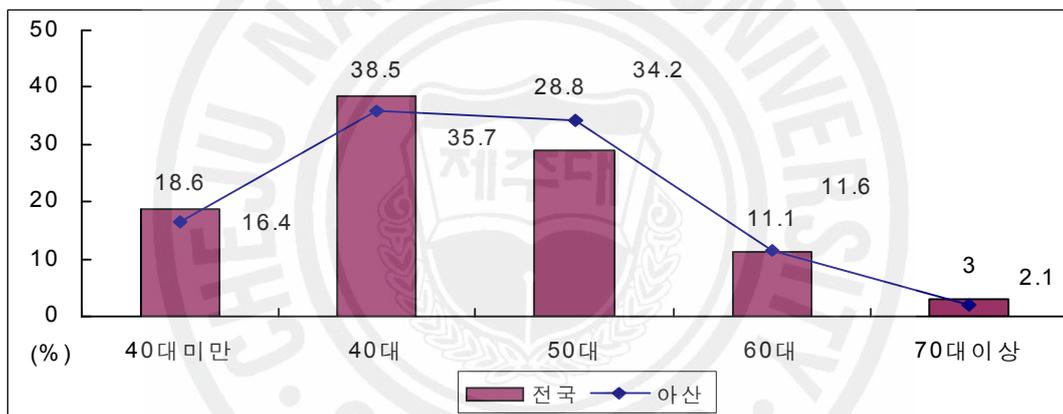
58) 전국은 심포지엄 자료에서 인용하였고, 아산지역은 아산지사 자체자료(상세한 내용은 부록5 참조)를 이용하여 세부적으로 분석함

59) 아산지역 논외 관행임차료(평균)는 2005년~2006년 산지 쌀가격의 계절변동과 하락가능성을 반영하여, 사업기간동안의 산지 쌀가격을 130,000원(백미 80Kg 1가마/200평)으로 환산하여 적용함

임대자의 농지에 대한 소유권 취득원인 내용을 살펴보면<보론그림4-1>과 같다. 전국은 매매 78.8%, 증여 12.6%, 경매 4.5%, 상속 3.2%, 기타 0.9%의 비중을 보이고 있고, 아산지역은 매매 83.5%, 증여 14.4%, 경매 0%, 상속 1.2%, 기타 0.9%의 비중을 보이고 있다. 농지의 소유권 취득원인에서 매매가 가장 큰 비중을 보이며, 매매의 경우 아산지역의 비중이 전국평균보다 다소 높게 나오고 있다. 이는 아산지역이 수도권에 인접하고 아산신도시 건설, 삼성전자 공단입주 등의 사유가 포함된 것으로 추정된다.

<보론그림4-2>에서 알 수 있듯이, 전국의 연령분포는 40대가 38.5%로 가장 높으며, 50대가 28.8%로 그 다음의 비중을 보이고 있고, 70대 이상은 3%수준이다.

<보론그림4-2> 임대자 연령 현황

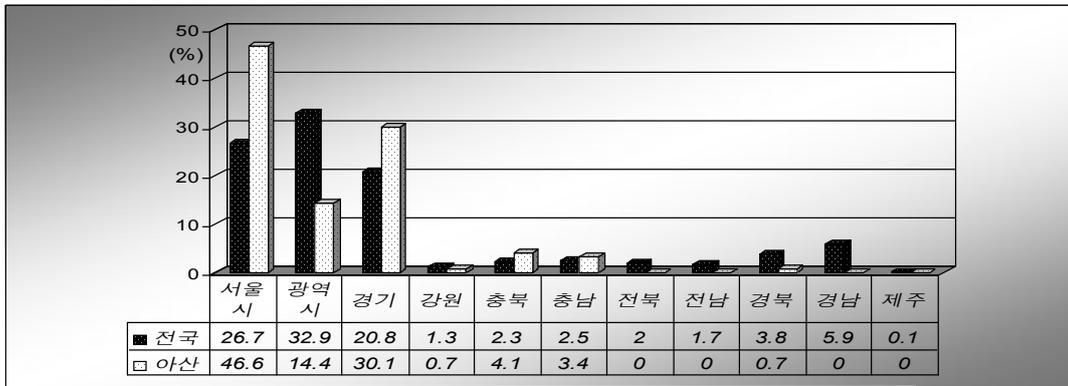


* 자료 : <보론표4-1>과 동일

아산지역의 연령분포에서도 40대가 35.7%로 가장 높으며, 그 다음으로 50대가 34.2%로 나타나며 70대 이상은 2.1% 수준이다.

임대자 연령은 전국과 아산지역 모두 40대와 50대가 비중이 높으며, 70대 이상은 가장 낮게 나타나고 있다. <보론그림4-3>에서 알 수 있듯이, 임대자의 거주지 현황은 전국이 광역시(32.9%), 서울시(26.7%) 그리고 경기도(20.8%) 거주자가 80.4%를 차지하고 있다. 아산지역은 서울시(46.6%) 및 경기도(30.1%)가 76.7%를 차지하며, 광역시인 인천을 포함하면 91.1%로 거의 대부분의 비중을 나타내고 있다.

<보론그림4-3> 임대자 거주지 현황

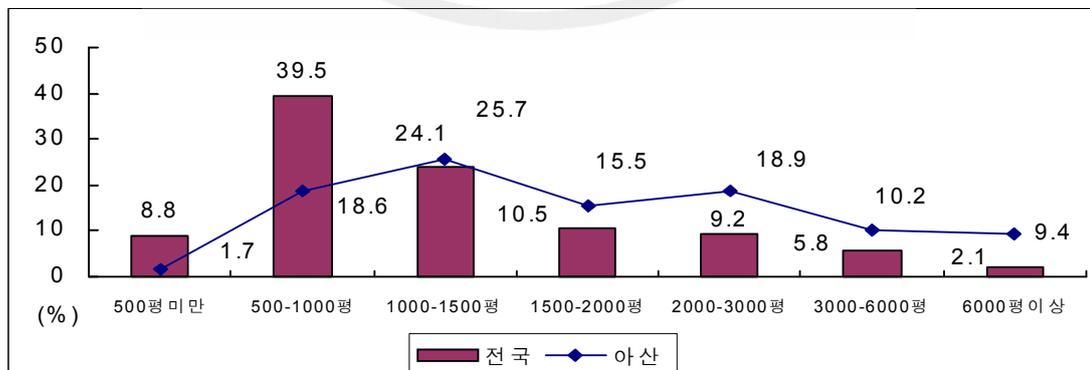


* 자료 : <보론표4-1>과 동일

이는 비재촌지주의 대부분이 수도권 및 광역시 등 대도시에 거주하고 있는 특징을 보이며, 아산지역의 경우에는 수도권과 지리적으로 가까운 결과로 수도권에 거주하는 비재촌지주가 임대수탁사업에 많이 참여한 것을 의미한다.

<보론그림4-4>에 나타난 것처럼, 임대자의 위탁농지에 대한 면적규모별 현황은, 전국은 500-1,000평 규모의 농지가 39.5%로 비중이 가장 크고, 1,000-1,500평 규모는 24.1%로 나타난다. 결국 임대자의 대부분이 500평-1,500평 규모의 농지를 임대한 것으로 보여진다. 그러나 아산지역은 1,000-1,500평 규모의 농지비중이 가장 크게 나타나고, 500-1,000평 규모가 상대적으로 낮은 편이다.

<보론그림4-4> 임대자 농지면적 현황



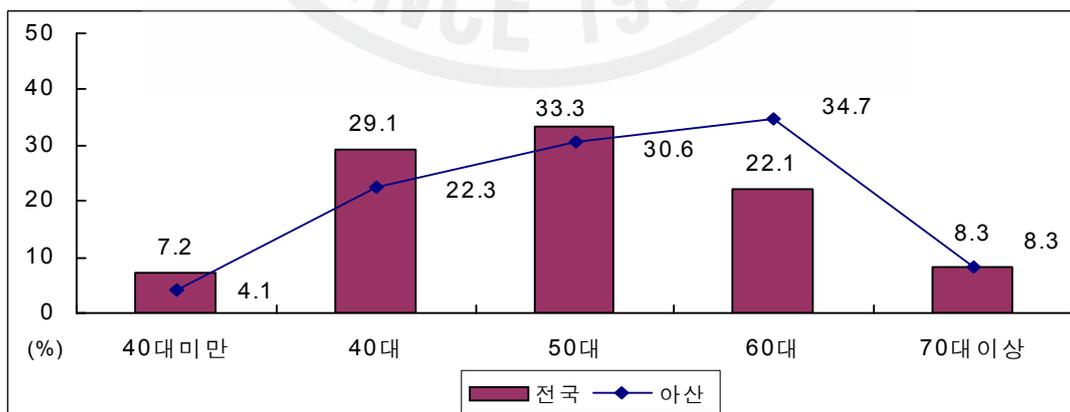
* 자료 : <보론표4-1>과 동일

<보론그림4-4>에서 알 수 있듯이, 1,000-1,500평 규모 이상에서 전국보다 높게 나타나고 있으며, 6,000평 이상의 면적규모에서는 아산지역(9.4%)이 전국(2.1%)보다 훨씬 높게 나타난다. 이는 아산지역의 임대농지 면적규모가 전국 평균의 임대농지 규모보다 크다는 것을 나타내는 것이다.

전국의 임차자는 5,575명이며 이중 쌀전업농이 임차한 면적은 1,120ha(39.1%)이다. 아산지역의 임차자는 120명이며 이중 쌀전업농이 임차한 면적은 18.8ha(27.5%)를 차지하고 있어 전국보다 낮은 편이다. 그러나, 쌀전업농 1인당 농지규모화 면적은 전국보다 높게 나타나고 있다. 전국은 쌀전업농 1,987명에게 1,120ha의 농지를 임대하여 쌀전업농 1인당 0.56ha의 농지규모화를 실현한 반면, 아산지역은 쌀전업농 29명에게 18.8ha를 임대하여 쌀전업농 1인당 0.65ha의 규모화가 이루어졌다. 쌀전업농을 포함한 임차인 1인당 규모화된 면적비율은 전국이 9.6%이며, 아산지역은 17.9%로 전국보다 높게 나타나고 있다. 이는 농지면적 규모에서 아산지역이 크게 나타난 것과 상관이 있다고 판단된다.

임차자의 연령별 분포상황을 살펴보면 <보론그림4-5>와 같다. 전국은 50대가 33.3%로 비중이 가장 크고, 그 다음은 40대가 29.1%로 그 뒤를 잇고 있다. 그러나 아산지역은 60대가 34.7%로 비중이 가장 크게 나타나고 있고, 전국에 비하여 아산지역의 임차자 연령 비중은 상대적으로 고령임을 나타내고 있다. 70대 이상의 고령임차자도 8.3%의 비중을 보여, 농업인구의 고령화 현상을 반영하고 있다.

<보론그림4-5> 임차자 연령현황



* 자료 : <보론표4-1>과 동일

3. 농지임대수탁사업의 효과분석

농지임대수탁사업의 시행으로 어떠한 효과가 발생되고 있는 지에 대하여 농지 규모화 효과와 쌀전업농 규모화효과 및 농지임차료 절감효과를 살펴보고, 사업에 참여한 임대자의 농지취득원인을 특성을 고찰한다.

농지임대수탁사업의 시행은 전국의 농지면적 3,010ha를 임차자 5,575명에게 임차하여 임차자 대비 임대자의 감소(9.6%)를 가져와 임차자 1인당 0.051ha의 농지면적이 규모화되었다<보론표4-2>. 반면, 아산의 농지면적 68.3ha는 임차자의 감소(감소율 17.8%)를 가져와, 임차자 1인당 0.102ha의 농지 규모화 효과를 나타내고 있다.

<보론표4-2> 농지의 규모화

구 분	농지면적(ha)	임대자(A)	임차자(B)	감소율 ((B-A)/A)	1인당 증가면적 ⁶⁰⁾
전 국	3,010	6,164	5,575	9.6	0.051
아산지역	68.3	146	120	17.8	0.102

* 자료 : <보론표4-1>과 동일

전국 임차자의 1인당 규모화 면적(0.051ha)보다 아산지역 임차자 1인당 규모화 면적 0.102ha이 더 크게 나타나고 있는 것은 임대자의 수보다 임차자의 수가 감소되어 농지가 규모화된 것이다. 아산지역의 임대자 대비 임차자 감소율(17.8%)이 전국 감소율(9.6%) 보다 크기 때문에 전국보다 농지의 규모화가 크게 진전되었다. 임차자중에서 쌀전업농의 규모화 정도를 살펴보면, 전국의 쌀전업농 1,987명이 1,120ha를 임차하여 쌀전업농 1인당 0.56ha의 농지규모화가 추가적으로 진전되었다. 한편, 아산지역은 29명이 18.8ha를 임차함으로써, 쌀전업농 1인당 0.65ha의 농지규모화가 이루어졌다<보론표4-3>.

60) 1인당 증가면적은 농지면적을 임대자로 나눈 값과 임차자로 나눈 값의 차이로써 임차자를 기준으로 증가한 면적임

<보론표4-3> 쌀전업농 규모화 효과

구 분	쌀전업농 임차면적(ha)	쌀전업농수	1인당 증가면적
전 국	1,120	1,987	0.56
아산지역	18.8	29	0.65

* 자료 : <보론표4-1>과 동일

이는 전국의 쌀전업농에 비해 아산지역의 쌀전업농이 면적규모가 큰 농지를 임차하여 전국보다 농지규모화가 더 크게 이루어졌음을 뜻한다.

농지은행 임차료와 관행 임차료를 비교해 보면, 전국평균 ha당 관행임차료가 220만원 인데 비해, 농지은행 임대차사업에서 체결된 임차료 평균은 168만원으로서 관행임차료 대비 76% 수준이다. 농지임대차에 대한 다른 요인의 반영없이 단순히 계산할 때, ha당 52만원(24%)의 농지임차료 절감효과가 있다고 볼 수 있다.

아산지역은 ha당 관행임차료가 195만원이고 농지은행 임차료가 146만원으로 관행임차 대비율이 75%로, 농지임차료를 ha당 49만원 절감(25%)한 것으로 나타난다<보론표4-4>. 아산지역이 전국 평균보다 임차료가 더 낮게 체결된 이유로는 임대자와 임차자간의 친밀감 또는 농지은행 직원의 개입이 존재한 것으로 판단된다. 따라서 아산지역 전체 농업인의 농지임차료 절감액은 9.2백만원(전국 1,565백만원)으로 추정되며, 농지은행사업을 통해 농지임차료 절감효과가 발생된다.

<보론표4-4> 농지임차료 절감효과

구 분	관행임차료 (원 / ha)	농지은행 임차료	ha당 임차료 절감액	관행임차 대비율 (절감율)
전 국	2,200,000	1,680,000	520,000	76(24)
아산지역	1,950,000	1,460,000	490,000	75(25)

* 자료 : <보론표4-1>과 동일

이는 농지임대차에 대해 농지임대차 기간 등의 요인변동의 반영없이 단순하게 계산할 때, 농지은행을 통해 임대차 계약을 함으로써 관행임대차에 비해 토지용

역비가 낮아져 농업생산비가 감소될 것이며, 아산지역은 토지용역비가 전국보다 낮아 농업생산비 절감에 영향을 줄 것으로 판단된다.

<보론표 4-5>에서 알 수 있듯이, 아산지역 임대농지의 소유권 취득원인에서는 농지매매에 의한 농지가 83.5%를 차지(전국 78.8%)하고 있어, 상속농지 1.2%와 비중에서 큰 차이를 보이고 있다.

<보론표4-5> 소유권 취득원인

구 분	매 매(%)	증 여	상 속	기 타
전 국	78.8	12.6	3.2	5.4
아산지역	83.5	14.4	1.2	0.9

* 자료 : <보론표4-1>과 동일

아산지역의 임대농지 소유권 취득원인으로 상속 및 기타 농지(매매, 증여, 상속 이외 농지)의 비중은 2.1%인데 비해, 매매 및 증여 농지의 비중이 97.9%에 달한다. 이는 임대농지의 98.3%가 '96년 이후 취득된 농지이며, 그 중 대부분이 수도권 거주 비재촌지주의 농지로서 농지이용실태조사에 따라 농지처분명령 등 소유권의 제한을 받는 농지라는 특징이 있다.

이는 농지법의 시행(1996)이후에 농지매매로 거래된 농지(사실상의 불법소유농지⁶¹⁾)가 농지은행 농지임대수탁사업을 통해 제도권내로 흡수되어, 임대기간동안 농지처분명령의 대상에서 제외되고, 결국에는 합법적인 농지소유가 가능하도록 제도적 장치를 마련해 준 결과가 되고 있음을 확인할 수 있다.

61) 아산지역은 수도권과 지리적으로 가깝고 평택 및 천안· 아산지역의 도시발달에 따른 농지(토지)의 미래적 수요예측과도 연관성이 있는 등 순수한 농지시장 이외의 지역적 특성이 반영된 것으로 판단된다.

4. 소결론

앞에서는 농지은행사업의 사업내용과 그 실적을 전국과 아산지역으로 구분해서 정리하고, 농지임대수탁사업을 중심으로 농지임대차 시장에서 지역적인 특색이 어떻게 나타나고 있는지를 검토하였다.

분석결과에 의하면, 사업내용면에서 지목별로 사업비중이 다르게 나타나고 있어 논과 밭의 비율에 따라 지역적인 특색이 나타난 것으로 추정된다. 농지임차료에 대한 비교에서도 전국과 아산지역에서 농지의 지목에 따라 임차료가 다르게 나타난 것으로 확인되었다. 그리고 임대자 및 임차자의 연령현황, 거주지 분포 및 임대자의 면적규모 등에서 차이가 있는 것으로 분석되었다.

또한, 사업에 대한 효과를 비교한 결과에서도 농지의 규모화효과, 쌀전업농의 규모화효과 및 관행임차료 수준 등에서 전국과 아산지역의 내용이 다르게 나타난 것으로 검토되었다. 농지의 소유권 취득원인을 비교한 결과에서, 전국과 아산에서 유사한 내용을 보이고 있으나, '96년 이후에 취득한 농지가 대부분(98.3%)을 차지하는 특징을 보이고 있다.

이상과 같이 농지임대수탁사업에 대한 전국과 아산지역의 비교분석한 결과에 의하면 농지의 지목, 임대자와 임차자의 연령, 임대농지의 면적규모 등에서 차이가 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 결과로 농지임대차 시장에서 농지임대수탁사업은 다양한 요인들이 작용하여 지역적인 특색이 반영될 것으로 예상된다.

V. 요약 및 결론

세계무역질서의 재편으로 농업부문의 개방화와 농업경쟁력의 문제가 대두되었다. 농지제도는 국민식량의 안정적 공급으로 국가의 건전한 발전과 국민의 생활 안정을 도모하고, 효율적인 농업구조 개선을 통한 농업의 경쟁력을 제고할 수 있도록 설정되어져야 한다. 특히, 농업후계인력의 육성, 농지의 이용 및 보전, 농지 경영규모의 적정화 등 농업구조개선을 통한 농업생산구조의 고도화로 농업의 경쟁력을 높여야 한다. 우리나라는 헌법에 경자유전의 원칙과 농지임대차금지를 규정하고 있으며, 농지법에서 이를 반영하는 농지제도로써 농지 소유 및 이용제도를 유지하고 있다. 그러나 현실적으로는 농지임대차의 금지에도 불구하고, 농지임대차는 계속적으로 증가하여 임차농지의 비율이 전체 농지의 45%(2003년)까지 확대되었다. 또한, 시장개방화로 인한 쌀가격의 하락이 예상되고, 농촌인구의 고령화로 농지임대차 시장에서 농지의 공급초과 현상이 예상된다. 더욱이 FTA 체결 등으로 농업은 개방 경제하에서 더욱 치열한 경쟁이 예상되고 있다. 이러한 관점에서, 한국의 농지제도와 농지임대차 실태에 관한 특성을 살펴볼 필요가 있으며, 농지임대차 시장에서 농지은행제도의 도입에 따른 임대수탁사업의 분석은 시기적으로 중요한 과제라 여겨진다.

이 연구는 비농가 비재촌 지주의 농지 임대자를 대상으로 농지임대차 시장에서 농지임차료 결정특성을 규명하는 데 있다. 특히 소득지대(income gain)로서의 형성이론을 바탕으로 개방화 시대의 쌀 가격하락 예상과 장기 임대차 계약의 경제적 의미를 파악하기 위해, 논의 임대차료 형성에 집중하여 분석하도록 하였다.

지금까지의 연구는 비농가 비재촌 지주 농지 임대자에 대한 정보의 부족으로 농가간의 임대차를 대상으로 한 연구가 이루어졌다. 하지만, 농지임대차 시장에서 비농가 임대자가 차지하는 비중이 농가 임대자보다 훨씬 높은 실정에서 농가만을 대상으로 한 연구결과로부터 임대차 시장을 이해하기에는 제한적일 수 밖에 없었다. 그러나 개정된 농지법(2005)에서는 불법적인 상태의 비농가 임대자의 농지임대차 거래행위가 농지은행 임대수탁사업을 통해 합법적인 농지임대차가

가능하게 되었다. 그러므로 이 자료를 활용할 경우, 그동안 확인되지 않았던 비농가 비재촌 임대자의 농지임대차 거래행위가 농지은행 임대수탁사업을 통해 밝혀지게 되었다. 따라서 이 연구는 농지은행 농지임대수탁사업의 농지임차료 결정과정의 특성분석을 통해 비농가 비재촌 논 임대자의 농지임차료 결정특성을 규명한 것이다. 이는 지금까지 연구결과가 없는 비농가 임대자를 대상으로 농지임차료 결정특성을 분석한 최초의 연구결과이며, 비농가 비재촌 농지소유자의 농지임대성향을 파악하는 자료로써 그 이용가치가 크다 하겠다.

이 연구에서의 주요내용을 장별로 정리하면 다음과 같다.

제2장에서는 농지임차료 결정요인의 이론적인 검토를 하였다. 지대이론을 중심으로 농지임차료 형성 특성을 (1) 자산가치 (2) 수익가치 (3) 수급요인 (4) 제도적 요인으로 구분하여 검토하고, 농지임차료 결정과 변동요인에 대하여 이론적으로 검토하였다. 또한, 농지은행 농지임대수탁사업의 시행에 따른 임대차료 결정결과를 분석하여 그 내용을 이론적으로 고찰하였다. 그리고 우리나라에서 농지임대차료에 관련된 선행연구들의 내용을 파악하였다.

제2장에서는 농지임대차 시장에서 농지임차료를 결정하고 변동시키는 요인으로 농지의 수익가치, 농지의 수급관계 및 농지은행사업의 시행 등의 제도적인 요인이 있음을 확인하였고, 선행연구의 검토를 통해 비농가 비재촌지주를 중심으로 한 연구결과는 기존에 다루지 못한 비농가를 대상으로 시도되는 연구로서의 경제적 가치와 의의가 있음이 확인되었다.

제3장에서는 한국의 농지제도와 변천과정을 고찰하고 농지임대차 시장의 변화에 관련된 문제들을 검토하였다. 농지법의 개정으로 새롭게 도입된 농지은행제도에 대한 도입배경과 주요기능, 주요사업을 고찰하였다. 특히, 농지임대차와 관련한 농지은행의 도입의의를 검토하였다. 농지은행 농지임대수탁사업과 연관성이 높은 기존 영농규모화사업에 대한 추진내용은 보론으로 정리하였고, 농지임대수탁사업의 추진체계와 절차 및 세부적인 사업내용들은 부록으로 정리하여 연구에 대한 이해를 돕고자 하였다.

제3장에서 검토된 농지제도와 농지임대차 시장의 변화 및 농지은행제도 도입 등의 주요내용은 다음과 같다.

우리나라의 농지제도는 농지에 대하여 경자유전의 원칙을 적용하고, 농지임대

차를 원칙적으로 금지하는 정책을 유지해 오고 있다. 농지의 이용과 소유에 대한 제도의 변천과정에서 농지임대차 문제는 중요한 사안으로 대두되었고, 농지에 대한 임대차는 지속적으로 증가하여 2003년 기준으로 전체 농지의 45% 수준에 까지 이르렀다. 그리고 WTO 및 FTA 등 세계무역질서의 변화 속에서 농업개방화에 따른 쌀가격의 하락과 농업인구의 감소 등으로 농지임대차 시장의 규모는 더욱 확대될 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 농지은행제도의 도입이 본격적으로 검토되고 2005년 농지법의 개정으로 농지은행사업이 시행되고 있다. 농지은행제도의 주요기능은 농지시장 안정기능과 농지종합관리기구 기능 및 농업구조개선 기능 등으로 구분되며, 현재의 주요사업으로는 농지정보제공사업, 농지임대수탁사업 및 농지매매수탁사업, 경영회생지원사업이 시행되고 있다. 이중 농지임대수탁사업은 농지은행의 핵심사업으로서 기존의 농지임대차 시장에 미치는 영향이 클 것으로 예상된다.

따라서 농지임대차 시장에서 농지은행 농지임대수탁사업의 시행으로 농지임대차료의 결정과정에 상당한 변화가 있을 것임을 예상할 수 있었다. 특히, 농지법(2005년) 시행이전에 불법적으로 성행되던 농지임대차 문제를 제도권 안으로 흡수하기 시작한 점과 농지수급관계의 변화를 통해 기존의 농지임대차 시장의 관행적인 임대차행위 및 임차료 결정과정에 영향을 줄 것으로 예상되는 점 등은 경제적인 의미가 크다고 판단된다.

제4장에서는 비농가 비재촌지주 논을 대상으로 농지은행 농지임대차 거래 자료를 이용하여 농지임대차료 결정특성을 분석하였다. 농지은행 농지임대수탁사업 전국 자료를 토대로 비농가 비재촌지주 논에 대한 농지임대차료 형성내용을 각 요인별 특성으로 구분하여 분석하였고, 그 결과로 전체적인 농지임대차료 결정특성을 검출하였으며 그 내용은 다음과 같이 요약된다.

농지임대차료 결정특성 분석은 농지은행 임대수탁사업의 논(8,391필지 1,903ha)에 대한 자료로 한정해서, 비농가 임대자의 농지임대차료 결정요인에 대한 인과관계를 분석하였다. 요인별 연관성을 분석한 결과에 의하여, 농지은행 농지임대차 시장의 농지임대차료 결정특성은 임대자 특성, 임차자 특성, 농지 특성 및 중개자 개입 특성으로 크게 구분지을 수 있었다.

또한, 분석대상의 비농가 임대자를 성격별로 부재지주와 재촌지주로 구분하고,

연령 60세를 전후한 연령구분 및 농지취득시기를 농지법 시행('96년) 전후로 세분화하였다.

이를 기준으로 도별, 지대별, 농업진흥지역별, 면적규모별, 취득구분별, 전업농별, 연령대별, 상중하반기 시기구분별 인과관계에 대하여 임대자 특성, 임차자 특성, 농지특성 및 중개자 개입특성으로 구분하고 농지임차료 결정특성에 대하여 분석한 전반적인 특징은 아래와 같이 정리된다.

임대자 특성은 첫째, 지역별로는 쌀의 주생산지인 전북의 임대단가가 가장 높고, 둘째, 연령이 높은 임대자가 임대단가를 높게 결정하고, 셋째, 상태가 양호한 농지의 임대단가는 높으나, 농지법 위반상태에 있는 농지의 임대단가는 상대적으로 낮게 결정된 것으로 해석된다.

임차자 특성은 첫째, 도별로 쌀의 주생산지인 전북의 임차단가(245원)가 가장 높고, 둘째, 임차자의 연령이 낮을수록 임차단가가 높으며, 셋째, 쌀전업농은 논지대일수록 일반농업인에 비해 임차단가를 높게 결정한 것으로 해석된다.

농지의 특성은 첫째, 논비율이 높은 논지대일수록, 면적규모가 클수록 임대단가가 높고, 둘째, 농업진흥지역의 임대단가가 농업진흥지역 밖보다 높게 나타나고 있다. 따라서 농지의 특성은 논지대이면서 농업진흥지역으로 구분되고, 필지별 규모가 큰 농지(논)의 임차단가가 높게 결정된 것으로 해석된다.

중개자 개입특성은 임대자 연령구간별 구분 및 면적구간별 구분 그리고 지대별로 구분하여 분석한 결과 모두에서 상반기에서 중반기 및 하반기로 진행될수록 임대단가가 낮게 결정되는 특징이 나타나고 있어, 중개자의 개입으로 임대단가가 낮아진 것으로 추정된다.

위의 분석결과로부터, 비농가 임대자에 대한 농지은행 임대수탁사업 농지임차료 결정특성으로는 임대자 특성의 임대자 연령, 거주지, 농지취득원인, 농지소유기간, '96년 전후 취득구분, 비농가 성격구분, 60세 전후의 구분에 의한 특성이 확인되었다. 특히, 비농가 임대자는 농지법 시행('96년) 이전에 농지를 취득한 경우에 농지임차료를 농지법 시행이후에 취득한 농지에 비해 높게 결정하였고, 비농가 성격구분에서 농지가 위치한 지역에 거주하지 않는 부채지주의 경우에는 재촌지주에 비해 농지임차료를 낮게 결정한 특징을 보이고 있다. 이는 농지은행 이전의 임대차가 불법적인 상태에서 이루어져 농지임차료가 관행임차료보다 낮

게 결정되었고, 농지은행 시행 이후에도 농지임차료가 계속적으로 낮게 결정된 것으로 해석된다.

그리고 임차자 특성의 임차자 연령, 거주지, 쌀전업농 여부, 60세 전후 구분 및 농지특성의 경지정리 여부, 면적규모, 농업진흥지역 여부와 중개자 개입의 특성이 작용하는 것을 확인하였다.

다음으로 전국에서 분석된 농지임차료 결정특성을 심층적으로 규명하기 위해 자체적으로 추가반영한 항목을 포함하여 분석한 아산지역의 경우 다음과 같은 결과를 얻었다.

아산지역의 요인별 농지임차료 결정특성 분석결과에서, 임대자는 연령이 낮을수록, 농지취득원인이 매매이고, 소유기간 5년 미만, 서울시 거주자, '96년 이후 농지취득자, 비농가 재촌지주 및 임대면적이 클수록 임차료를 높게 결정하였다.

임차자는 연령이 높을수록, 임차자의 거주지가 임대지에서 멀수록, 쌀전업농일수록, 60세 이상인 경우, 임차농지 면적규모가 클수록 임차료를 높게 결정하였다. 농지는 경지정리되고 농업진흥지역내에 있으며, 면적규모가 클수록 임차료가 높게 결정된다. 또한, 중개자가 개입한 경우에 임차료가 낮게 결정되었음이 확인되었다.

그리고 아산지역의 농지임차료 결정분석 과정에서 임차료 결정에 영향을 주는 요인들에 대하여 회귀분석을 실시하였다. 계량경제적인 방법을 적용한 결과에 의거 요인별 특성을 1차적으로 정리하면 다음과 같다.

- (1) 임대자 특성 : 서울시에 거주하며, 연령대가 낮으면 임차료를 높게 결정한다
- (2) 임차자 특성 : 쌀전업농이고, 연령대가 높으면 임차료를 높게 결정한다

그리고, 임대농지에서 먼 임대자가 임차료를 높게 결정한다

- (3) 농 지 특 성 : 경지정리가 되고, 면적이 크면 임차료가 높게 결정된다
- (4) 중개자 개입특성 : 중개자의 개입(간섭)이 있는 경우 임차료가 더 낮게 결정된다

아산지역의 농지임차료 결정특성에 대해 결론적으로 정리하면, 임대자 특성에서 낮은 연령대의 임대자가 임차료를 높게 결정한 결과 및 임차자 특성에서 쌀전업농일수록, 연령대가 높을수록, 농지임차자는 경영규모를 확대하기 위해 더

높은 임차료 지급을 감수하고 있는 것으로 판단된다. 그리고 연령대가 낮은 임대자에게 높은 임차료를 지급한 것은 농지시장의 임대차 관계에서 시사하는 바가 크다고 여겨진다. 이것은 연령이 높은 임차자, 쌀전업농인 임차자가 높은 임차료를 주고 농지를 임대하는 것을 의미하는 것으로써, 이는 아산지역의 농업노동력의 고령화 현상을 나타냄과 함께 쌀전업농이 농지구모를 확대하는데 어려움이 있음을 반영한다고 볼 수 있다.

또한, 임대자 특성에서 서울시에 거주하는 임대자가 서울시 외에 거주하는 임대자보다 임차료를 높게 결정한 결과 및 임차자 특성에서 임대지에서 먼 임차자일수록 임차료를 높게 결정한 결과가 통계적으로도 유의한 결과를 나타내고는 있지만, 임대자와 임차자 간의 연령구성비의 차이 또는 기존의 임대차 관계의 계속적인 유지성향 등이 종합적으로 반영된 결과일 수도 있다는 점을 유의할 필요성이 있다.

이는 앞 절에서도 언급한 바와 같이, 임차료의 결정과정에서 농지의 수익가치와 같은 경제적인 요소 외에 임대차관계(관행임대차)의 계속유지, 친밀도에 따른 온정적 배려 등이 반영되어 임차료가 결정된 것으로 추정된다.

그리고 농지는 경지정리가 되고, 면적규모가 커서 영농여건이 유리한 임대농지의 경우 임차료가 더 높게 결정된다고 판단된다.

중개자 개입여부는 농지은행 직원의 개입에 따라 전반기에는 개입이 적다가 후반기에 보다 더 개입하여 전반기보다 후반기에 임차료가 낮게 결정된 것으로 해석된다. 이 결과에 의하면, 농지임대차 시장에서 중개자의 개입으로 임차료가 보다 낮게 형성되도록 유도가 가능하며, 이를 통한 토지용역비의 감소로 농업생산비를 절감할 수 있는 여지가 있다고 생각된다.

나아가 농지은행 농지임대차 거래 자료에서 확보하지 못한 임차자의 영농규모, 농지구모확대 의향, 농지의 규모화와 집적화 등을 추가적으로 파악하기 위해, 아산지역에서 사업에 참여한 쌀전업농을 대상으로 논의 임차성향에 대해 설문조사 및 분석한 결과에 의하면, 아산지역의 쌀전업농은 농지은행을 통해 농지의 집단화를 이루고 있으며, 농지경영규모의 확대를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 농지은행의 임차자 범위를 대농으로 제한하자는 의견이 우세하고, 농지임차료 결정수준에 대하여 대체로 만족하는 것으로 나타났다. 그리고 농지은행 이용

관계 제도개선에서 농지임대수탁사업 임차료 결정은 농지은행을 통해서만 가능하도록 개선하자는 의견이 큰 것으로 확인되어 농지은행의 역할을 기대하는 것으로 해석한다.

앞의 분석결과에서 아산지역의 특징은 임대자 및 임차자의 연령별 분석에서 전국과는 반대의 결과를 나타내고 있다. 또한, 임대자의 농지취득 시기를 '96년 전후로 구분한 특성분석 결과에서도 전국의 결과와는 반대의 결과를 보이고 있다. 이는 아산지역의 임대자(48세) 및 임차자(55.9세)의 평균연령이 전국평균(임대자 49.5세, 임차자 52.4세)에 비해 차이가 나는 데서 나타난 결과이거나, 농지의 위치가 수도권에 가까워 농지의 수익가치 이외의 자산가치에 대한 부분을 임차료 결정과정에 반영하고자 한 결과 등이 복합적으로 작용한 것으로 추정된다.

기타의 특성분석에서는 아산지역의 결과가 전국과 동일하거나 유사하게 나타나고 있음이 규명되었다. 이상과 같이 비농가 임대자를 대상으로 하여 농지임차료 결정특성에 대한 분석결과는, 임대자 및 임차자의 특성에서는 연령대별로 전국의 결과와 아산지역의 결과에서 차이가 나고 있어, 연령에 따라 지역적인 특색이 있음이 발견되었다. 그리고 농지 특성과 중개자 개입의 특성에서는 농지상태에 따라, 중개자 개입에 따라 농지임차료가 결정되는 특징이 전반적으로 일치하는 것으로 규명되었다.

앞에서의 정리된 내용을 결론적으로 종합하면, 한국 농업의 경쟁력 강화를 위한 농지규모확대 문제에 있어, 농지제도의 농지임대차 문제가 중요한 사안으로 대두되게 되었다. 현행 헌법과 농지법은 농지에 대한 경자유전의 원칙과 농지임대차 금지를 근간으로 유지되고 있음에도 불구하고 농지임대차는 점차 확대되어 농지이용에 문제로 지적되고 있었다. 농지법(2005년)의 개정으로 도입 시행된 농지은행 농지임대수탁사업은 농지제도와 농지임대차 시장에 변화를 주는 정책적 의미 뿐만 아니라, 경제적으로도 중요한 의미를 지니게 되었다.

이러한 배경을 바탕으로 이 연구에서는 농지은행 시행초기의 거래 자료에 의거 농지은행을 통한 농지임대차 시장에서 농지임차료 결정특성을 분석하고자 시도하였다. 특히, 현실적으로 높은 비중을 차지하고 있는 비농가 비재촌지주의 농지임대차 시장에서의 역할과 영향력에 대한 분석은 중요하다고 판단되었다.

따라서 이 연구는 비농가 비재촌지주의 농지임차료 결정특성을 규명하는 것을

목적으로 여러 가지 요인들을 검토하고 분석하였다. 분석결과에 의하면, 농지임차료 결정특성은 크게 임대자 특성, 임차자 특성, 농지특성 및 중개자 개입특성이 나타나고 있음을 규명하였다.

이러한 분석결과는 기존의 거래자료를 토대로 하고 있으나, 농지임대수탁사업이 5년 이상의 장기 계약기간을 기준으로 하기 때문에 이에 따른 변동요인의 검토와 농지임차료 결정수준에 대한 세부기준의 정립이 필요하다고 판단된다.

농지임대차 시장에서, 개방화로 인한 쌀 가격의 하락과 농지의 수요감소 및 공급증가로 인한 농지임차료의 하락과 제도적인 시행으로 인한 농지임대공급의 증가를 반영하는 경우, 현재의 농지임차료가 관행임차료의 76% 수준으로 낮게 결정된 것이 농지임차자(농가)에게 불리하게 임대차 거래가 된 것임을 검증할 필요성이 제기된다. 이 연구에서 농지임차료 결정수준의 적정성 여부까지 계량적으로 분석하지 못한 것은 연구의 범위의 문제와 시간적인 제약 등에 기인하는 것으로 연구한계를 정하고자 한다. 향후 연구에서는 농지임차료 결정수준의 적정성 검토 및 농지임차료 결정에 대한 세부기준의 정립 등의 과제가 수행되기를 제안한다.

향후의 과제에서는, 농지임대차 시장에서 비농가 비재촌지주의 특성과 지역적인 특색을 반영하고, 농지임차료 결정수준의 검토내용에는 제2장에서 검토된 농지임차료 결정과 변동요인에 대한 이론적 검토내용 및 제4장의 제5절에서 제기한 비농가 소유 농지임차료 결정에 대한 평가내용이 반영되어야 할 것으로 사료된다. 검토내용의 핵심요지는 (1) 쌀가격의 하락에 따른 농지수익가치의 하락문제 (2) 농지수요의 감소 및 농지공급의 증가요인 (3) 농지은행 농지임대수탁사업의 시행에 따른 제도적 요인 등이 분석되어야 할 것이다.

이 연구에서의 농지임차료 결정요인의 분석과 결정특성의 규명내용은 아직까지 시도되지 못했던 비농가 비재촌지주를 대상으로 한 농지임대차관계의 연구결과라는 점에서 경제적인 의미와 가치를 지닌다고 평가할 수 있다.

참 고 문 헌

[국내문헌]

- 김경덕, 농촌·농가인구 및 농업노동력 증장기 전망과 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2004.12
- 김관수·안동환, 농가특성별 농지임대 동향과 임대면적 결정요인 분석, 농업경제연구 제46권(4), 2005. 12
- 김병철, 농지은행기능·농지신탁제도 도입 필요성 검토, 「KARICO 농업경제동향」, 농업기반공사, 2003
- 김요환, “농지소유 및 임대차의 실태와 그 제도적 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1987
- 김정부 외, 프랑스·독일의 영농규모화사업 관련제도, 한국농촌경제연구원, 1998
- 김정부 외, 농지가격과 소유 및 이용구조에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1992
- 김정부 외, 농지의 이용 및 유동화 전개방안, 한국농촌경제연구원, 1990
- 김정호, 쌀농업의 규모효과와 구조정책, 한국농촌경제연구원, 2004.7
- 김정호·이병훈, 쌀전업농의 구조변화 동향과 전망, 한국농촌경제연구원, 2004.12
- 김종대 외, 조건부가치추정법(CVM)에 의한 지불 의사액(WTP)의 추정, 산업과경영 제15권(1), 충북대학교, 2002
- 김태훈 외, 통계로 본 한국농업의 국제비교, 한국농촌경제연구원, 2007.3
- 김홍상, 농지은행기능 및 농지신탁제도에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 2003
- 김홍상, 경자유전 원칙에 대한 소고, 농촌경제 제29권(2), 2006 여름
- 김홍상 외, 쌀 협상이후의 농지이용구조 변화 전망과 대책, 한국농촌경제연구원, 2005.12
- 김홍상·김경덕, 농지은행제도 도입에 관한연구, 한국농촌경제연구원, 2004.10
- 농림부, 쌀전업농 육성지원 종합대책, 농림부 내부자료, 2004.6
- 농림부, 주요 외국의 농지제도, 농지정책연구자료, 2001
- 농림부, 한국농업·농촌 100년사(하), 2003
- 농림부, 농림통계연보, 각년도
- 농업기반공사, 농지은행기능·농지신탁제도에 관한 세미나 발표자료, 2003

- 류영희, “여행비용접근법(TCM)에 의한 관광효과 추정 : 대호농어촌 관광휴양 단지를 중심으로”, 박사학위논문, 충남대학교, 2004
- 박석두 외, 농지개편의 방향과 추진방향, 한국농촌경제연구원, 2004.11
- 박석두 외, 토지의 공익성과 농지제도의 새로운 방향, 한국농촌경제연구원, 2004.
- 박석두 외, 농지제도 개편의 방향과 추진방향, 한국농촌경제연구원, 2004
- 박석두·황의식, 농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2002
- 박석두·황의식, 농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2002
- 박정근, 『농업발전경제학』, 박영사, 2004
- 박재근, “잠재가격에 의한 수도작 적정 영농규모 결정에 관한 연구”, 박사학위논문, 충남대학교, 2006
- 서희열·정규언, 농업분야 조세제도 개선 방안에 대한 연구, (사)한국세무학회, 2005. 10
- 성진근, 『신농업경제학』, 충북대학교, 2005
- 송미령 외, 농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발을 위한 방향모색 발표자료, 한국농촌경제연구원, 2003.10
- 신희준, 농업환경변화에 따른 농지수급 추세와 전망, 농어촌과 환경 87호』, 농업기반공사 농어촌연구원, 2005
- 신희준·여순덕, 농지가격의 변화추세와 전망, 『KARICO 농업경제동향』, 농업기반공사, 2003
- 심근섭·이광석, 농가경영 조건이 농지유동화에 미치는 영향, 농촌경제연구 제38집 제2권, 1997.12
- 유병규, “농지에 대한 국가개입의 변화와 방향”, 박사학위논문, 경북대학교, 1997
- 유영봉, 21세기 한국농업의 성장전략 : 소비부문의 신호(signal) 인식과 농업부문의 탄력성(flexibility) 제고, (사)농정연구센터, 2005
- 유영봉 역, 『농업경제학』, 제주대학교, 2007
- 윤석환, 쌀농업 구조조정과 영농규모화 방안, 농어업·농어촌 특별대책위원회 발표자료, 2003.10

- 이영기, 농지법과 현단계 농지정책의 성격, 농업경제연구 제37집, 1996.8
- 이영기, 농지법의 문제점과 개정방향, 농업정책연구 제23집, 1996.12
- 이용만, “한국의 지가결정에 관한 연구 : 지대와 지가 그리고 합리적 거품”,
박사학위논문, 연세대학교, 1995
- 이용만, 한국농업에 있어서 지대와 지가의 관계, 농업정책연구 제22권(1), 1995
- 이용만 외, 영농규모화사업 효과 분석 및 쌀전업농 육성방안에 관한 실증조사
연구, 전주대학교 지역개발연구소, 2004
- 이정전, 『토지 경제학』, 박영사, 2006
- 이정환, FTA와 한국농업의 접점, 시선집중 GSJ(3), 2005
- 이정환·조재환, 농지가격의 결정요인과 요인별 영향력 분석, 농촌경제 제19권
(1), 1996
- 이정환·조재환, 농지 임차료 결정요인과 요인별 영향력 : 농지가격과 임차료
결정관계, 농촌경제 제19권(3), 1996
- 장상환, “한국의 농지문제와 농지정책에 관한 연구”, 박사학위논문, 연세대학교,
1994
- 조재환, “지역별 농지가격 변동의 시계열 분석”, 박사학위논문, 고려대학교, 1996
- 채광석 외, 지대별 농지가격에 영향을 미치는 요인들의 인과성 분석 : 도시근교
지역과 평야지역을 중심으로, 농업경제연구 제46권(4), 2005.12
- 최혁재 외, 국토의 효율적 관리를 위한 농지이용 관리제도의 발전방향, 국토연구
원, 2003
- 최혁재 외, 농지제도 개선방안 연구, 국토연구원, 2003
- 통계청, 2005년 쌀생산비 조사결과, 2006.2
- 통계청, 농림어업총조사, 각년도
- 한국농촌공사, 2005 영농규모화사업 효과 분석, 2006.4
- 현명택, “우리나라 농지제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 제주대학교 행정대학원,
2004
- Kang. H. J., "Factors Affecting Farmland Leasing Decisions in Korea :
Analysis of Farm-Level Panel Data", The Korean Journal of
Agricultural Economics 45(3):105-121, 2004

[국외문헌]

劉永鳳, 韓國農業生産の技術變化における實證研究. 博士學位論文. 東京大學校.

1991

農業振興地域調査會, 農業構造政策と農地制度, 1985

Allen, G.R.D., *Mathematical Analysis for Economics*, London : Macmillan & Co.Ltd, 1960

Apostolakis, B. E., "Translogarithmic Production and Cost Function : synopsis", *The Economics Studies Quarterly*, Vol 39(1), 1988

Baltagi, B. H., *Econometric Analysis of Panel Data*, 2nd Edition, John Wiley & Sons, 2001

Bardhan, P. K., "Size, Productivity and Returns to Scale : An Analysis of Farm Level Data in Indian Agriculture", *J .polit. Econ.*, Vol 81(6),

Chavas, J. P. and A. Tomas, "A Dynamic Analysis of Land Prices". *American Journal of Agricultural Economics* 81 : 772-784, 1999

J. Colin Glass, *An Introduction to Mathematical Methods in Economics*, McGraw-Hill Book Company, 1980.

Sarap, K., "Land Sale Transactions in an Indian Village : Theories and Evidence" *Indian Economic Review* 30 : 223-230, 1995

William G. Tom & Kenneth L. Robinson, *Agricultural Product Prices*, Cornell University Press, 1981.

Y. Hayami & V. W. Ruttan, *Agricultural Development*, Johns Hopkins Univ. Press, 1985

부록 1

영농규모화 임대차사업 및 농지은행 임대수탁사업의 비교

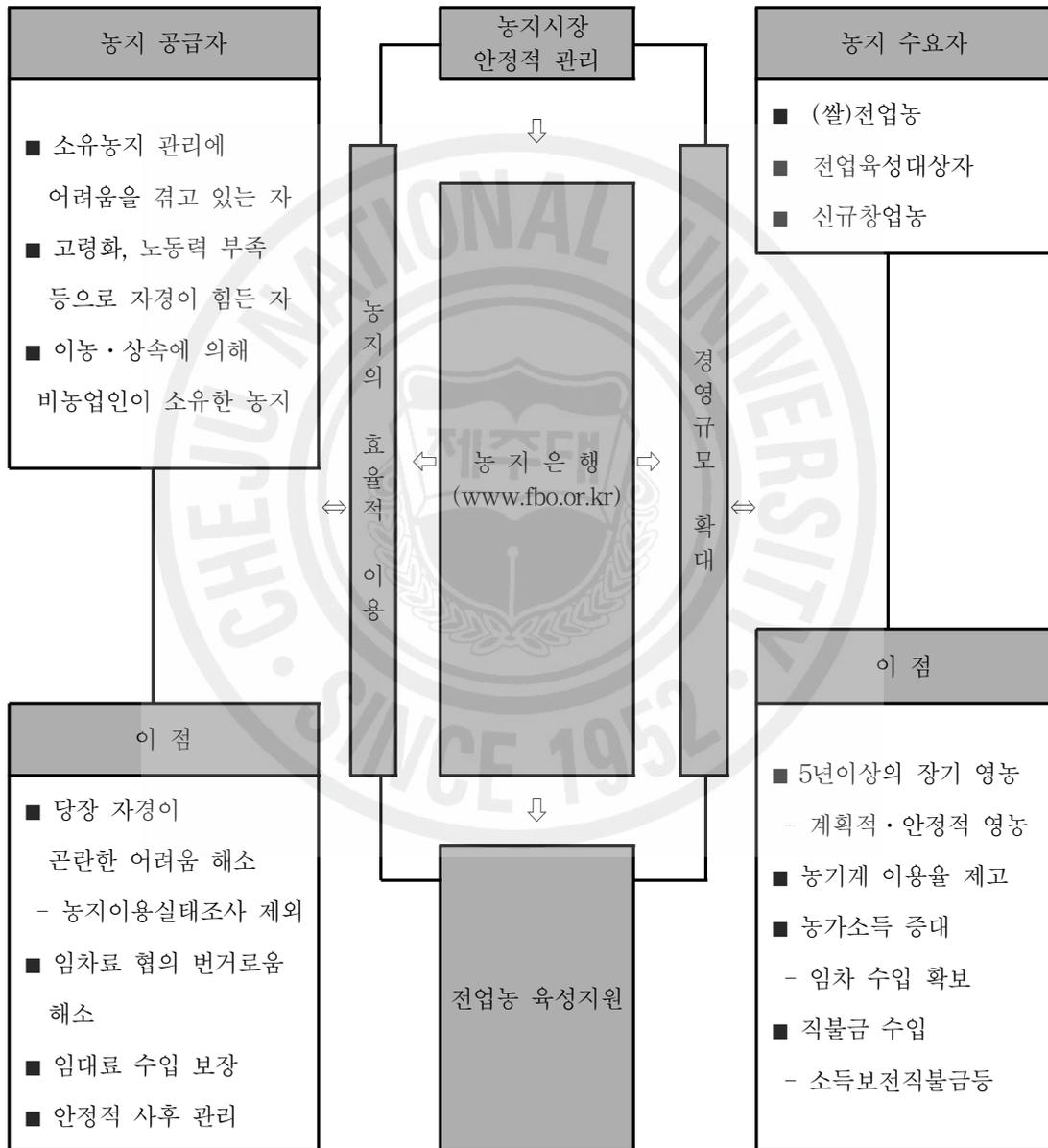
구분	임대차사업	임대수탁사업
배경 및 목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀전업농 중심의 농지이용권 실현 - 임차인은 선정된 일정조건을 갖춘 쌀전업농에 한정됨 - 규모확대, 생산효율성, 생산비절감, 경쟁력강화, 후계인력 육성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 중심의 농지이용권 실현 - 임차인은 쌀전업농에 한정치 않음 - 농지시장 안정, 농지유통화촉진 및 효율적 이용(임대위탁을 통한 임대차 허용 확대)
추진 방식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국농촌공사가 우량농지를 선임차 후 전업농에 임대(확실한 농지유통화) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지를 수탁 받아 3개월 이내에 임차인(전업농중심)선정, 임대차계약 (5년 이상) 체결 - 임차인 없을 시 수탁불가(반려)
사업 대상 농지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌지역내 실제 이용되는 논 - 농업진흥지역내 논(규모 무관) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 논, 밭, 과수원(모든 농지 대상) - 농업진흥지역 안 : 1,000㎡ 이상 - 농업진흥지역 밖 : 1,500㎡ 이상 - 도시지역, 계획관리지역 등 제외
임대료 지불 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약기간(5~10년)동안의 임대료를 기금에서 일시불로 선지급 - 임대인은 계약기간(5~10년)동안의 임대료를 일시불로 지급받는 장점 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매년 임대료 지급 - 임대료의 8~12% 수수료 징수
주요 임대인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법에서 임대차를 허용한 농지 - 비재촌지주 농지는 제외됨. 단, 임차인 소유농지와 인접한 농지를 임대하는 경우는 비농업인(비재촌지주)의 농지라도 임차 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지소유자는 누구나 가능 단, 다음사항은 자경하지 못할 경우 농지은행에 위탁해야 소유가능 - 이농 농지 중 1ha 초과 농지 - 상속받은 농지 중 1ha 초과~3ha 까지 농지 - '96년 이후 취득하고 자기 농업경영에 이용하지 못하는 농지
농촌공사 수수료	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지관리기금에서 지급 - 농지관리기금에서 사업수행대가로 수수료 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임대자(지주)로부터 수취 - 임대자가 수취하는 임대료의 10% 수준을 운영·관리 수수료로 수취
재원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지관리기금 (모든 손익은 기금에 귀속) - 매년 농림부·기획예산처·국회 심의 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업 재원 불필요(비예산사업)

* 한국농촌공사 내부자료

부록 2

농지임대수탁사업의 체계

= 기능, 역할, 작동 mechanism =



* 자료 : 한국농촌공사, 농지은행 심포지엄자료(2006.11)

부록 3.

농지임대수탁사업 추진체계 및 대상

1. 사업의 목적 및 법적 근거

농지임대수탁사업은 현행 농지은행의 핵심사업으로서, 기존의 농지장기임대차 사업과 관련성이 높으며<부록1 참조>, 농지소유자가 그 소유 농지를 임대 또는 사용대하고자 위탁하는 경우 한국농촌공사가 이를 수탁하여 농업인 또는 농업법인에게 임대·사용대함으로써 농지의 효율적 이용을 도모함을 목적으로 하고 있다.

농지임대수탁사업의 법적 근거는 농지법(2005년) 제22조(농지의 임대차 또는 사용대차)에 의하며, 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국농촌공사 그 밖에 대통령령이 정하는 자에게 위탁하여 제6조제1항의 규정에 의하여 개인이 소유하고 있는 농지를 임대하거나 사용대하는 경우이다.

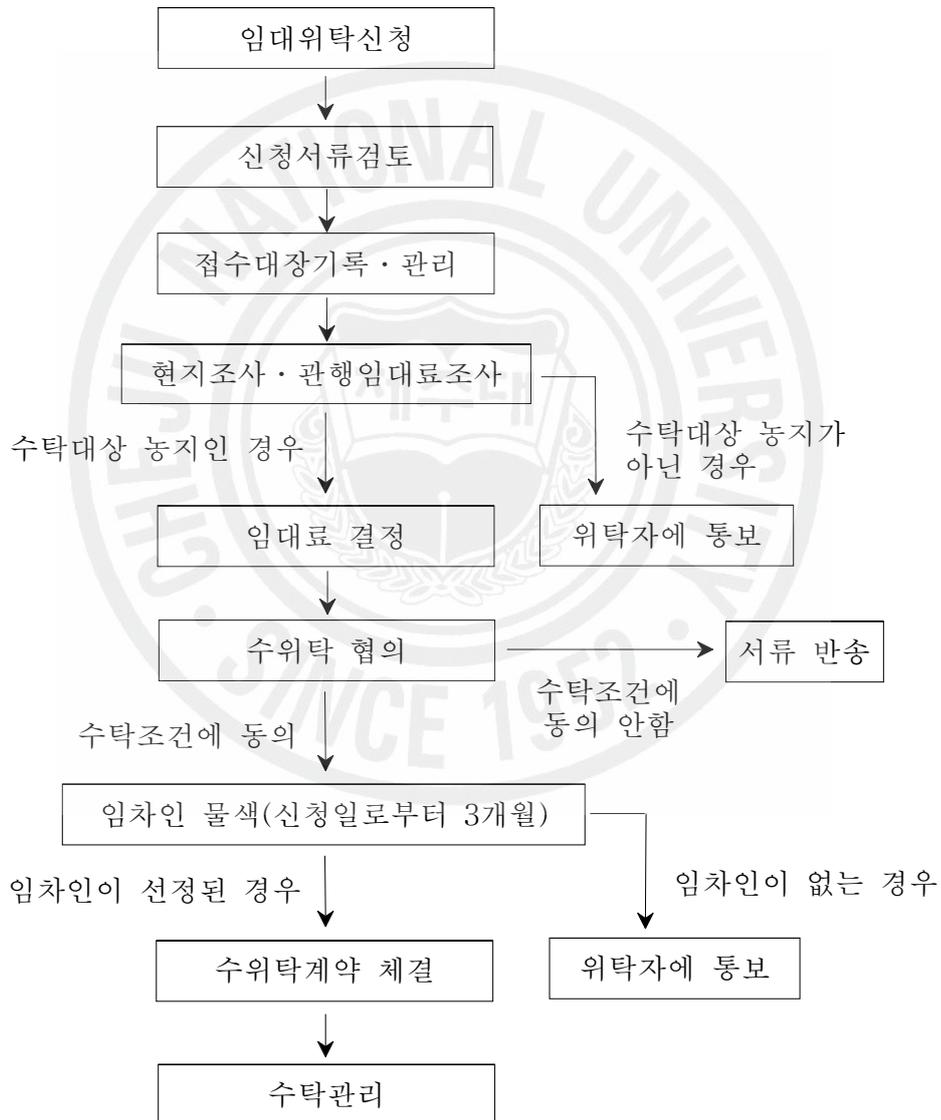
둘째, 한국농촌공사 그 밖에 대통령령이 정하는 자에게 위탁하여 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 농지를 임대하거나 사용대하는 경우(상속에 의하여 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자가 제7조제1항의 규정에 의한 소유상한을 초과하여 소유하고 있는 농지 및 대통령령이 정하는 기간 이상 농업경영을 한 후 이농한 자가 제7조제2항의 규정에 의한 소유상한을 초과하여 소유하고 있는 농지)이다.

셋째, 한국농촌공사 및 농지관리기금법 제24조의4(농지의 임대등의 수탁)에 의거 공사는 국가·지방자치단체·정부투자기관·법인 또는 개인이 소유 농지를 임대·사용대 또는 매도하고자 하는 경우에는 그 임대·사용대·매도를 수탁할 수 있으며, 앞의 규정에 의한 수탁의 기준·수탁수수료의 요율기준 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 사업의 추진체계

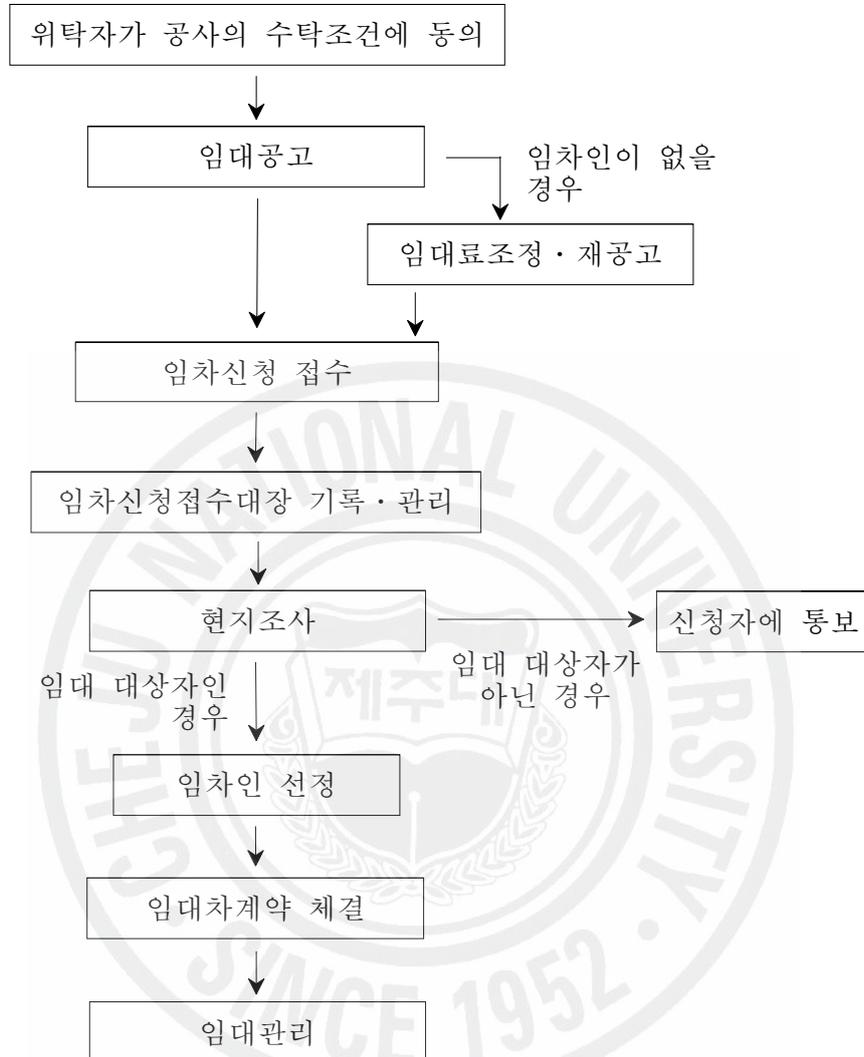
농지임대수탁사업의 추진체계는 농지소유자가 농지의 임대위탁을 신청하면 공사는 현지조사 후 임차인을 물색하고 임차인이 물색·선정되면 위탁자와 공사간에 임대수위탁계약, 공사와 임차인간에 임대차계약을 체결하는 것으로 진행된다.

< 농지임대자 농지위탁 체계도 >



* 자료 : 한국농촌공사 내부자료

< 농지임차자 농지수탁 체계도 >



* 자료 : 한국농촌공사 내부자료

농지의 임대 또는 사용대 계약기간은 5년 이상으로 하며, 계약종료 시 임대자가 원할 경우 재계약을 할 수 있으나 수탁기간은 5년 이상으로 하고 있다.

이 때 공사는 계약기간동안 당해 농지를 임대관리하고 임차인으로부터 임차료를 징수하여 수탁수수료를 차감한 금액을 임대자(위탁자)에게 지급한다.

3. 사업대상 농지

임대수탁사업은 임대와 사용대로 구분되며, 사용대는 임대자가 임차료없이 임대자의 친족(부모·자녀간 또는 형제자매간)에게 임대차 계약을 체결하는 것을 말한다. 또한, 농지는 임대수탁사업에 해당되는 농지(62)와 해당되지 않는 농지(63)로 차별하여 사업대상 농지의 범위를 분명하게 구분하고 있다.

그리고 농지법상 임대 또는 사용대가 허용되는 농지(64)가 아닌 농지(한국농촌공사 및 그 밖에 대통령령이 정하는 자에게 위탁을 통해서만 임대 또는 사용할 수 있는 농지)인 '96년 이후 취득농지(농지법 제22조제6호), 상속에 의해 소유하는 농지 중 1ha초과 3ha이하의 농지(농지법 제22조제7호 가목), 이농에 의해 소유하는 농지 중 1ha초과 농지(농지법 제22조제7호 나목)는 농지은행 임대수탁

62) 임대수탁사업 해당 농지는 ① 농지법 제2조제1호에 해당하는 농지로서 농지법 제22조 및 농지법 부칙 제5조의 규정에 의하여 임대 또는 사용대할 수 있는 농지와 ② 제1항의 농지수탁에서 이에 부속하는 다음의 농업용 시설물이 있는 경우 함께 수탁할 수 있다(농지법 제2조제1호 나목의 규정에 의한 농업용시설물 : 고정식온실, 비닐하우스, 버섯재배사, 간이퇴비장, 농막).

63) 임대수탁사업 제외 농지는 ① 농지법 제22조의 규정에 의하여 임대차 또는 사용대차가 허용되지 아니하는 농지, ② 한 필지 또는 동일인이 소유하는 서로 인접한 여러 개 필지의 농지로서 그 면적의 합이 다음의 면적이하인 농지

구 분	답	전	과수원
농업진흥지역내	1,000㎡	1,000㎡	1,000㎡
농업진흥지역외	1,500㎡	1,500㎡	2,000㎡

③ 각종 개별법에 의한 개발계획구역 및 예정지내의 농지(국토의계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항제1호의 규정에 따라 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역 등), ④ 토양환경보전법 제5조의 규정에 의한 토양오염도 측정결과 오염 토양으로 판명된 농지로서 복구되지 않은 농지(단, 오염된 농지를 농지법 제20조의 규정에 의한 토양의 개량사업으로 정화하는 경우에는 수탁대상에 포함), ⑤ 농지법시행령 제2조제3항의 규정에 의한 농업생산에 필요한 시설(고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설, 농막 또는 간이퇴비장)이외의 시설이 있는 농지, ⑥ 농지의 전용이 수반되는 사업시행 등으로 농지법 제36조의 규정에 의한 농지전용허가·협의(다른 법률에 의해 의제처리 되는 경우 포함)를 거쳤거나 농지법 제37조 및 제45조의 규정에 의한 농지전용신고를 거친 농지, ⑦ 공사에서 농지매매사업자금·구입자금을 지원받아 상환중인 농지, ⑧ 송전탑, 송유관 등 국가기간시설이 설치되거나 매몰되어 지상권 또는 지역권이 설정된 농지로서 임차인이 임차에 동의하지 아니하는 농지, ⑨ 자연재해 등으로 형질이 변경되어 농작물 경작에 부적합한 농지, ⑩ 2인 이상의 공유토지로서 일부 소유자가 자기지분만 임대위탁 하고자 하는 농지(다만, 공유지분만큼 농지가 경계가 되어 있는 경우 수탁가능

64) 농지법상 임대 또는 사용대가 허용되는 농지이며, ① 임대 또는 사용대가 허용된 농지(농지법 제22조제1호 내지 제5호)와 ② '95년12월 31일 이전 취득농지(농지법부칙 제5조)가 이에 해당된다. 이는 농지은행 위탁여부에 제한을 받지 않는 농지로서, 자발적 위탁농지라고 불리기도 한다.

사업을 통하여 임대 또는 사용대가 이루어진 경우에만 농지처분명령에 구속되지 않게 된다. 따라서 농지은행 임대수탁사업을 통해 임대 또는 사용대가 이루어진 경우에는 계약기간 동안 농지의 소유권에 법적인 제한을 받지 않게 되므로, 불법적인 농지소유 상태에서 실질적으로 농지의 소유권을 인정받을 수 있게 되었다.

4. 임대(차)료 및 임차인 결정

농지임대수탁사업의 임대(차)료의 결정은 농지은행(공사)에서 당해 농지에 대해 조사한 관행임대료를 참조하여 위탁자와 협의하여 결정하는데, 논의 경우 지역별(읍·면별), 진흥지역별로 임대료 상한을 조사·설정하고 지역 농지은행심의위원회에서 최종 심의·결정하도록 설계되어 있다.

농지은행은 조사결과를 근거로 임대(차)료, 임대절차, 수수료 등 계약조건을 위탁자에 제시하고 위탁의사를 확인하며, 위탁자가 조건에 동의한 경우 임차인 물색에 착수한다. 임차인 물색기간은 위탁자와 협의하여 정하되, 농지법 제22조제6호 및 제7호에 의한 위탁의 경우 임대위탁 신청일로부터 3개월로 한정하고 그 기간동안 임차인을 발견할 수 없을 경우 즉시 위탁자에게 통지한다.

부록 4

농지임차료 결정특성(전국)

부표4-1. 임대수탁사업 도별현황

(단위 : m², 원)

도별	면적비율	합계		임대			사용대	
		필지	면적	필지	면적	임대단가	필지	면적
강원	10.6	1,298	3,143,311	1,229	2,909,333	122.6	69	233,978
경기	12.0	1,541	3,559,538	1,396	3,247,240	148.2	145	312,298
경남	8.2	1,193	2,415,990	1,077	2,135,850	147.9	116	280,139
경북	19.7	2,864	5,822,724	2,534	5,111,924	158.5	330	710,800
광주	0.1	11	27,248	9	22,405	143.7	2	4,843
대구	0.4	69	110,964	55	90,509	188.8	14	20,455
울산	0.1	18	25,806	17	23,677	42.9	1	2,129
인천	0.9	111	258,799	81	190,993	167.4	30	67,806
전남	12.3	1,440	3,644,131	1,281	3,339,114	143.0	159	305,017
전북	6.2	660	1,845,617	563	1,568,287	228.8	97	277,331
제주	2.5	222	732,624	184	630,399	118.4	38	102,225
충남	21.8	2,693	6,465,227	2,439	5,862,394	142.7	254	602,834
충북	5.3	734	1,564,849	626	1,351,991	127.0	108	212,858
합계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1,363	3,132,713

부표4-2. 임대수탁사업 지목별 현황

(단위 : m², 원)

지 목	지목비율	합 계		임 대			사용대	
		필지	면적(m ²)	필지	면적	임대단가	필지	면적
공 원	0.01	1	1,544	1	1,544	97.2		
과수원	3.44	362	1,017,431	319	909,593	184.5	43	107,838
구 거	0.01	2	2,853	2	2,853	151.7		
답	71.83	9,316	21,274,830	8,391	19,030,642	161.7	925	2,244,189
대 지	0.01	4	2,279	4	2,279	52.1		
목장용지	0.02	7	6,889	7	6,889	156.4		
유 지	0.01	2	3,577	2	3,577	102.1		
임 야	0.16	19	46,890	18	45,361	99.7	1	1,529
잡종지	0.04	4	12,697	4	12,697	84.1		
전	24.46	3,134	7,244,507	2,740	6,465,350	104.3	394	779,157
하 천	0.01	3	3,331	3	3,331	151.8		
합 계	100.00	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1363	3,132,713
비 율		100	100	89.4	89.4		10.6	10.6

부표4-3. 임대수탁사업 지대별 현황

(단위 : m², 원)

지대등급	면적비율	합 계		임 대			사용대	
		필지	면적	필지	면적	임대단가	필지	면적
논지대	46.0	6,032	13,635,791	5,314	12,025,903	165.0	718	1,609,888
중간지대	35.5	4,604	10,507,109	4,162	9,525,328	141.2	442	981,781
밭지대	18.5	2,218	5,473,929	2,015	4,932,884	119.7	203	541,044
합 계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1,363	3,132,713

부표4-4. 임대수탁사업 진흥구역 현황

(단위 : m², 원)

진흥구역	면적비율	합 계		임 대			사용대	
		필지	면적	필지	면적	임대단가	필지	면적
보호구역	4.1	621	1,209,255	558	1,099,224	131.3	63	110,031
진흥구역	57.1	7,101	16,915,933	6,348	14,988,175	176.2	753	1,927,758
진흥밖	38.8	5,132	11,491,641	4,585	10,396,717	112.0	547	1,094,924
합 계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1,363	3,132,713

부표4-5. 임대수탁사업 면적구간 현황

(단위 : m², 원)

면적구간(m2)	면적비율	합 계		임 대			사용대	
		필지	면적	필지	면적	임대단가	필지	면적
3300미만	55.9	10,430	16,567,748	9,328	14,819,950	146.7	1,102	1,747,798
3300~6600미만	29.7	2,066	8,801,477	1,846	7,875,364	159.8	220	926,113
6600~10000미만	5.3	198	1,564,326	180	1,415,826	128.7	18	148,499
10000~20000미만	6.0	132	1,774,228	111	1,520,388	134.5	21	253,840
20000이상	3.1	28	909,050	26	852,587	176.8	2	56,463
합 계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1,363	3,132,713

부표4-6. 임대수탁사업 전후반기 현황

(단위 : m², 원)

전후반기	면적비율	합 계		임 대			사용대	
		필지	면적	필지	면적	임대단가	필지	면적
전반기	37.0	4,488	10,959,171	4,052	9,840,625	157.3	436	1,118,546
후반기	63.0	8,366	18,657,657	7,439	16,643,490	143.6	927	2,014,166
합 계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1,363	3,132,713

부표4-7. 임대수탁사업 취득구분 현황

(단위 : m², 원)

취득구분	비율	합계		임대			사용대	
		필지	면적	필지	면적	임대단가	필지	면적
경매	4.5	486	1,336,797	453	1,277,362	140.1	33	59,435
기타	0.4	58	108,912	48	94,450	159.2	10	14,463
공유물 분할	0.4	41	124,347	41	124,347	101.4		
매매	78.8	10,322	23,337,673	9,443	21,290,253	143.8	879	2,047,420
상속	3.2	331	960,494	293	835,672	155.9	38	124,822
증여	12.7	1,616	3,748,604	1,213	2,862,032	187.2	403	886,573
합계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1,363	3,132,713

부표4-8. 임대수탁사업 임대자 연령구간 현황

(단위 : m², 원)

연령구간	비율	합계		임대			사용대	
		필지	면적	필지	면적	임대단가	필지	면적
40세미만	18.4	2,351	5,440,154	1,978	4,520,230	153.6	373	919,924
40~49세	36.7	4,795	10,870,053	4,225	9,614,942	141.2	570	1,255,111
50~59세	29.0	3,659	8,594,427	3,355	7,889,564	141.5	304	704,864
60~69세	12.0	1,497	3,557,171	1,404	3,361,514	168.1	93	195,657
70세이상	3.9	552	1,155,023	529	1,097,866	179.4	23	57,157
합계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1,363	3,132,713

부표4-9. 임대수탁사업 취득시기 현황

(단위 : m², 원)

96년전후	면적비율	합 계		임 대			사용대	
		필지	면적	필지	면적	임대단가	필지	면적
96년이전	1.6	228	463,477	184	379,077	165.0	44	84,400
96년이후	98.4	12,626	29,153,351	11,307	26,105,039	148.2	1,319	3,048,313
합 계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1,363	3,132,713

부표4-10. 임대수탁사업 임대자 성격별 현황

(단위 : m²)

임대자성격	면적비율	합 계		임대		사용대	
		필지	면적	필지	면적	필지	면적
비농가부채지주	96.7	12,365	28,649,023	11,058	25,637,303	1,307	3,011,720
비농가채촌지주	3.3	489	967,805	433	846,812	56	120,992
합 계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	1,363	3,132,713

부표4-11. 임대수탁사업 임차자 성격별 현황

(단위 : m², 원)

임차자 성격	면적비율	합 계		임 대			사용대	
		필지	면적	필지	면적	임차단가	필지	면적
과수	0.03	2	8,089	2	8,089	209.3		
쌀	37.1	4,636	10,986,671	4,452	10,462,302	166.6	184	524,369
후보군(쌀)	2.1	223	617,679	212	597,640	155.0	11	20,038
일반	60.8	7,993	18,004,389	6,825	15,416,084	136.4	1,168	2,588,305
합 계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1,363	3,132,713

부표4-12. 임대수탁사업 임차자 연령구간 현황

(단위 : m², 원)

연령구간	면적비율	합계		임대			사용대	
		필지	면적	필지	면적	임대단가	필지	면적
40세미만	9.8	1,167	2,910,902	1,067	2,652,767	169.9	100	258,134
40~49세	31.0	3,779	9,185,932	3,573	8,670,426	155.2	206	515,506
50~59세	32.6	4,140	9,656,582	3,885	9,010,749	147.5	255	645,832
60~69세	19.7	2,776	5,838,542	2,405	4,979,124	136.3	371	859,419
70세이상	6.8	992	2,024,871	561	1,171,050	123.0	431	853,821
합계	100.0	12,854	29,616,828	11,491	26,484,115	148.4	1,363	3,132,713

부표4-13. 임대수탁사업 임대차 도별현황(과수원, 전)

(단위 : m², 원)

도별	과수원			전		
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가
강원	6	42,654	23	506	1,350,196	72.8
경기	13	35,140	406	440	1,076,376	124.5
경남	21	57,051	110	66	141,591	80.9
경북	179	458,981	173	354	862,623	144.3
광주				2	6,012	121.7
울산				4	4,574	34.3
인천				26	41,379	99.6
전남	5	8,816	268	448	1,020,125	100.6
전북				79	207,877	132.5
제주	39	128,995	211	143	500,449	93.3
충남	49	151,844	209	440	732,003	96.2
충북	7	26,112	61	232	522,144	101.3
총합계	319	909,593	185	2,740	6,465,350	104.3

부표4-14. 임대수탁사업 임대차 취득구분 현황(과수원, 전)

(단위 : 원)

취득구분	과수원				전			
	논지대	중간지대	밭지대	평균	논지대	중간지대	밭지대	평균
경매	92.1	258.4	208.3	168.2	95.3	126.6	97.0	103.4
공유분할					56.4	105.1	54.0	73.3
기타		79.9		79.9		136.0	85.0	99.5
매매	112.3	142.2	191.8	167.7	108.5	104.3	85.5	99.0
증여	177.6	334.2	689.2	323.5	322.6	87.2	119.7	151.6
상속					158.0	103.0	72.5	112.8
합 계	128.9	171.8	209.6	184.5	124.3	103.0	88.3	104.3

부표4-15. 임대수탁사업 임대차 면적구간 현황(과수원, 전)

(단위 : m², 원)

면적구간(m ²)	과수원				전			
	논지대	중간지대	밭지대	평균	논지대	중간지대	밭지대	평균
20000이상		354.8	90.6	203.8	80.2	264.2	108.3	156.0
10000~20000미만	19.7	157.9	166.7	132.0	130.8	90.1	60.8	81.8
6600~10000미만	19.7	149.0	176.9	149.9	66.4	110.4	49.0	68.7
3300~6600미만	122.7	161.9	211.4	188.5	118.7	100.5	77.8	94.6
3300미만	134.1	168.0	214.4	185.9	125.5	102.3	94.4	107.4
합 계	128.9	171.8	209.6	184.5	124.3	103.0	88.3	104.3

부표4-16. 임대수탁사업 임대차 (임대자 연령구간별)

(단위 : 원)

연령구간	과수원				전			
	논지대	중간지대	밭지대	평균	논지대	중간지대	밭지대	평균
40세미만	162.3	145.3	247.5	208.6	98.9	110.4	88.2	100.5
40~49세	121.5	214.5	166.6	176.1	113.9	105.0	104.1	107.5
50~59세	73.6	157.3	240.9	183.9	107.4	99.8	72.2	91.4
60~69세	112.5	87.6	200.6	162.1	292.4	94.9	85.6	139.4
70세이상	289.4	186.7	297.5	239.4	110.8	87.7	74.4	91.3
합 계	128.9	171.8	209.6	184.5	124.3	103.0	88.3	104.3

부표4-17. 임대수탁사업 임대차 (임차자 연령구간별)

(단위 : 원)

연령구간	과수원				전			
	논지대	중간지대	밭지대	평균	논지대	중간지대	밭지대	평균
40세미만		110.8	320.5	260.6	107.1	107.7	101.6	105.4
40~49세	178.3	183.7	228.2	206.7	124.8	115.1	105.0	113.9
50~59세	69.1	248.7	179.6	181.0	150.0	96.1	73.4	103.0
60~69세	142.9	114.1	157.3	140.3	98.9	101.9	91.5	97.5
70세이상	88.4	89.7	56.8	82.6	107.2	73.9	67.7	87.1
합 계	128.9	171.8	209.6	184.5	124.3	103.0	88.3	104.3

부표4-18. 임대수탁사업 사용대차 도별 현황

(단위 : m²)

도별	면적비율	합 계		'96년 이전		'96년 이후	
		필지	면적	필지	면적	필지	면적
강원	7.5	69	233,978	4	3,596	65	230,382
경기	10.1	146	315,514	2	6,563	144	308,951
경남	8.9	116	280,139	3	7,445	113	272,694
경북	22.7	330	710,800	12	21,849	318	688,951
광주	0.1	1	2,843			1	2,843
대구	0.7	14	20,455			14	20,455
울산	0.1	1	2,129			1	2,129
인천	2.1	29	64,590	2	595	27	63,995
전남	9.8	160	307,017	12	25,893	148	281,124
전북	8.9	97	277,331			97	277,331
제주	3.3	38	102,225	1	3,739	37	98,486
충남	19.2	254	602,834	6	11,788	248	591,046
충북	6.8	108	212,858	2	2,932	106	209,926
합계	100.0	1,363	3,132,713	44	84,400	1,319	3,048,313
비율		100.0	100.0	3.2	2.7	96.8	97.3

부표4-19. 임대수탁사업 사용대차 임대자 연령구간별 현황

(단위 : m²)

연령구간	면적비율	합 계	논지대	중간지대	밭지대
40세미만	29.4	919,924	453,351	265,556	201,017
40~49세	40.1	1,255,111	632,448	427,477	195,186
50~59세	22.5	704,864	399,588	192,761	112,515
60~69세	6.2	195,657	103,817	68,143	23,697
70세이상	1.8	57,157	20,683	27,844	8,630
합 계	100.0	3,132,713	1,609,888	981,781	541,044

부표4-20. 임대수탁사업 사용대차 면적구간별 현황

(단위 : m²)

면적구간(m2)	면적비율	합 계	40세미만	40~49세	50~59세	60~69세	70세이상
20000이상	1.8	56,463	35,982	20,481			
10000~20000미만	8.1	253,840	56,585	128,495	47,165	21,595	
6600~10000미만	4.7	148,499	64,259	25,668	49,403	9,170	
3300~6600미만	29.6	926,113	283,050	357,551	227,775	42,267	15,471
3300미만	55.8	1,747,798	480,048	722,916	380,522	122,626	41,686
합 계	100.0	3,132,713	919,924	1,255,111	704,864	195,657	57,157

부표4-21. 임대수탁사업 사용대차 비농가 현황

(단위 : m²)

도별	합 계		비농가부재지주		비농가재촌지주	
	필지	면적	필지	면적	필지	면적
합 계	1,363	3,132,713	1,307	3,011,720	56	120,992
비 율	100.0	100.0	95.9	96.1	4.1	3.9

부표4-22. 임대자 특성(취득원인 및 '96년 전후 구분)

(단위 : m², 원)

취득구분	비율	96년 이전			96년 이후			합 계		
		필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가
경매	4.8				312	915,394	154.1	312	915,394	154.1
공유분할	0.3	1	3,621	97.8	21	57,649	127.0	22	61,270	125.7
기타	0.4	5	13,839	202.4	28	54,223	184.1	33	68,062	186.9
매매	80.4	106	226,039	192.8	6,782	15,082,007	157.1	6,888	15,308,046	157.7
증여	11.1	9	15,440	200.6	917	2,087,851	191.6	926	2,103,291	191.7
상속	3.0	11	19,986	156.5	199	554,593	173.4	210	574,579	172.5
합계	100.0	132	278,925	189.9	8,259	18,751,717	161.2	8,391	19,030,642	161.7
비율		1.6	1.5		98.4	98.5		100	100	

부표4-23. 임대자 특성(도별 '96년 전후 연령구분)

(단위 : 세)

도별	96년이전			96년이후			합계		
	최대	최소	평균	최대	최소	평균	최대	최소	평균
강원	60	60	60.0	74	29	64.4	74	29	64.4
경기	70	45	51.7	88	12	48.9	88	12	48.9
경남	77	50	62.3	90	25	47.9	90	25	48.1
경북	79	42	58.0	78	29	51.7	79	29	52.2
광주	65	30	57.2	80	25	48.7	80	25	48.9
대구	68	45	58.5	78	23	49.2	78	23	49.3
대전	74	59	64.0	79	21	46.9	79	21	47.1
부산	53	46	49.5	74	23	49.4	74	23	49.4
서울	73	41	58.5	86	8	48.9	86	8	49.0
울산	65	44	55.5	74	27	48.3	74	27	48.4
인천	73	41	51.7	73	25	45.6	73	25	45.6
전남	80	44	66.4	81	22	50.5	81	22	51.4
전북	71	38	55.8	73	30	51.3	73	30	51.4
제주	59	59	59.0	59	51	55.0	59	51	55.4
충남				81	28	50.3	81	28	50.3
충북	64	33	47.8	73	26	51.4	73	26	51.3
비고	80	30	57.9	90	8	49.4	90	8	49.5

부표4-24. 임대자 특성(취득원인 및 비농가 구분)

(단위 : m², 원)

취득구분	비농가부재지주			비농가재촌지주			합계		
	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가	필지	면적	임대단가
경매	303	903,025	154.6	9	12,369	139.2	312	915,394	154.1
공유분할	22	61,270	125.7				22	61,270	125.7
기타	30	60,499	180.4	3	7,564	251.6	33	68,062	186.9
매매	6,707	14,931,200	157.0	181	376,846	183.3	6,888	15,308,046	157.7
증여	726	1,751,136	186.8	200	352,155	209.5	926	2,103,291	191.7
상속	203	549,830	168.4	7	24,749	291.3	210	574,579	172.5
합계	7,991	18,256,960	159.9	400	773,682	197.8	8,391	19,030,642	161.7
비율	95.2	95.9		4.8	4.1		100	100	

부표4-25. 임차자 특성(도별 및 60세 전후 구분)

(단위 : 세)

도별	60세 미만			60세 이상			합계		
	최고	최소	평균	최고	최소	평균	최고	최소	평균
강원	59	28	45.0	80	60	64.3	80	28	48.2
경기	59	23	47.7	94	60	66.6	94	23	52.3
경남	59	21	47.6	79	60	65.2	79	21	51.8
경북	59	26	49.4	85	60	65.5	85	26	54.0
광주	59	32	47.2	60	60	60.0	60	32	49.0
대구	59	34	48.6	72	60	64.4	72	34	52.6
부산	48	48	48.0	75	75	75.0	75	48	66.0
서울	58	48	53.0				58	48	53.0
울산	58	51	52.4	72	66	67.8	72	51	59.2
인천	59	32	47.0	69	61	65.7	69	32	51.1
전남	59	20	48.2	77	60	64.6	77	20	52.0
전북	59	25	47.7	81	60	66.3	81	25	51.4
제주				69	69	69.0	69	69	69.0
충남	59	24	48.3	82	60	65.6	82	24	53.4
충북	59	24	48.2	75	60	65.2	75	24	50.7
합계	59	20	48.1	94	60	65.5	94	20	52.4

부표4-26. 임차자 특성(도별 및 연령구간별)

(단위 : 원)

임차자 주소	40세미만	40~49세	50~59세	60~69세	70세이상	평균
강원	197.1	177.9	128.0	117.4	115.6	160.8
경기	157.6	159.9	165.3	135.8	152.5	156.5
경남	141.9	159.4	158.1	146.3	137.7	153.6
경북	178.8	160.8	160.4	153.8	157.1	159.9
광주	216.5	132.3	131.0	176.1		150.0
대구	143.0	167.9	216.1	158.5	200.6	182.7
부산		154.9			30.3	71.8
서울		78.0	134.3			106.1
울산			36.9	120.8	74.8	69.1
인천	139.8	199.0	175.3	229.7		196.9
전남	168.6	178.4	163.8	151.8	122.4	165.4
전북	241.1	255.7	254.9	212.9	207.7	245.0
제주				104.7		104.7
충남	181.6	154.7	152.0	144.0	123.3	151.6
충북	128.8	138.5	154.1	129.7	145.5	142.0
평균	178.1	167.3	162.1	148.5	142.4	161.7

부표4-27. 농지특성(면적구간 및 진흥지역 임대단가)

(단위 : 원)

면적구간(m2)	보호구역	진흥구역	진흥밖	합계
20000이상		170.9	302.5	197.2
10000~20000미만	24.0	227.2	125.1	189.9
6600~10000미만	127.3	189.4	152.4	175.4
3300~6600미만	135.2	193.1	129.9	176.4
3300미만	134.0	173.2	126.5	158.2
합계	133.8	177.3	127.4	161.7

부표4-28. 농지특성(도별 및 지대별 필지면적)

(단위 : m²)

도별	논지대			중간지대			밭지대			합계		
	최대	최소	평균	최대	최소	평균	최대	최소	평균	최대	최소	평균
강원	21,068	5	2,296	6,079	30	1,920	7,603	21	1,858	21,068	5	2,125
경기	10,280	63	2,414	17,689	28	2,229	8,862	50	2,209	17,689	28	2,268
경남	5,974	46	1,928	6,979	4	1,994	1,870	1,870	1,870	6,979	4	1,956
경북	7,355	38	1,733	16,369	13	1,958	12,265	13	2,075	16,369	13	1,893
광주	3,180	1,084	2,342							3,180	1,084	2,342
대구	3,950	193	1,646							3,950	193	1,646
울산				3,513	155	1,469				3,513	155	1,469
인천	3,944	1,369	2,750	8,889	14	2,590	8,658	8,658	8,658	8,889	14	2,720
전남	32,801	6	2,492	99,357	149	3,221	2,735	685	1,936	99,357	6	2,795
전북	18,602	17	2,816	11,339	142	2,723	3,018	3,018	3,018	18,602	17	2,811
제주							479	476	478	479	476	478
충남	87,055	7	2,599	10,823	35	2,423				87,055	7	2,554
충북				7,656	7	2,124	6,884	124	2,002	7,656	7	2,077
합계	87,055	5	2,322	99,357	4	2,257	12,265	13	2,028	99,357	4	2,268

부표4-29. 농지특성(도별 및 지대별 구분)

(단위 : m², %)

도별	논지대		중간지대		밭지대		합계	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
강원	966,805	9.4	132,450	1.9	405,050	23.3	1,504,305	7.9
경기	497,322	4.8	1,371,089	19.5	229,725	13.2	2,098,136	11.0
경남	1,099,061	10.7	829,384	11.8	1,870	0.1	1,930,315	10.1
경북	1,336,494	13.0	1,662,456	23.6	782,349	45.0	3,781,299	19.9
전남	1,181,424	11.5	1,111,330	15.8	7,745	0.4	2,300,499	12.1
전북	1,272,975	12.4	84,417	1.2	3,018	0.2	1,360,410	7.1
제주					955	0.1	955	0.01
충남	3,775,924	36.8	1,199,445	17.1			4,975,369	26.1
충북			503,456	7.2	300,280	17.3	803,735	4.2
인천	19,248	0.2	121,708	1.7	8,658	0.5	149,614	0.8
대구	90,509	0.9					90,509	0.5
울산			19,103	0.3			19,103	0.1
광주	16,393	0.2					16,393	0.1
합계	10,256,155	100.0	7,034,837	100.0	1,739,650	100.0	19,030,642	100.0
비율	53.9		37.0		9.1		100.0	

부표4-30. 농업진흥지역 및 시기별 임차료

(단위 : 원)

구 분	상반기	중반기	하반기	합 계
진흥구역	204.2	179.2	165.5	177.3
보호구역	154.5	133.7	130.9	133.8
진흥밖	146.3	125.1	127.8	127.4
합 계	186.0	162.0	154.4	161.7



부록 5

농지임대수탁사업 실증조사 현황(아산)

부표5-1. 농지임대수탁사업 실적총괄

구 분	접수면적 (ha)	계약면적	계약율	지 목 별 비 중				비고
				논	밭	과수원	기 타	
전 국	3,593.0	3,010.0	83.8	71.7	24.5	3.5	0.3	사용대 포함
아 산	73.0	68.3	93.6	91.3	6.1	2.6	-	
전국비율	2.0	2.3	111.7	127.3	24.9	74.3	0.0	

부표5-2. 임대차료 결정현황(원/ha)

구 분	논평균	밭	과수원	경지정리	비경지정리	'06 관행 임차료	임차료율
전 국	1,680,000	980,000	1,170,000	1,800,000	1,310,000	2,200,000	76.4
아 산	1,460,000	1,640,000	2,821,000	1,700,000	1,107,000	1,950,000	74.9
전국비율	86.9	167.3	159.4	94.4	84.5	88.6	

부표5-3. 임대 및 사용대 총괄

구 분		필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가 (원/m ² ,년)
사용대	답	23	65,165.3	9.5		
	전	5	4,136.0	0.6		
	소계	28	69,301.3	10.1		
임 대 (답외)	과수원	6	17,444.0	2.6	4,922,000	282.2
	전	30	37,627.0	5.5	6,172,000	164.0
	소계	36	55,071.0	8.1	11,094,000	201.5
사용대 및 임대(답외) 계		64	124,372.3	18.2	11,094,000	89.2
임 대(답) 계		200	559,426.3	81.8	81,675,000	146.0
합 계 (146명 : 남85, 여61)		264	683,798.6	100.0	92,769,000	135.7

부표5-4. 임대차 현황

지목별	필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가 (원/년,m ²)
과수원	6	17,444.0	2.8	4,922,000	282.2
전	30	37,627.0	6.1	6,172,000	164.0
답	200	559,426.3	91.0	81,675,000	146.0
합 계 (135인 : 남78, 여57)	236	614,497.3	100.0		

부표5-5. 사용대차 현황

지 목 별	필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액 (원)	임대단가 (원/년,m ²)
답	23	65,165.3	94.0		
전	5	4,136.0	6.0		
합 계(11인:남7, 여4)	28	69,301.3	100.0		

부표5-6. 답임대차 전후반기별 현황

구 분		필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가 (원/년,m ²)
전반기	경지정리	62	196,578.2		35,421,000	180.2
	비경지정리	33	85,392.0		8,904,000	104.3
	계	95	281,970.2	50.4	44,325,000	157.2
후반기	경지정리	64	463,612.3		71,535,000	154.3
	비경지정리	41	95,814.0		10,140,000	105.8
	계	105	277,456.1	49.6	37,350,000	134.6
합 계		200	559,426	100	81,675,000	146.0

부표5-7. 답임대차 쌀전업농별 현황

구 분		필지수	면적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가 (원/년, m ²)
쌀전업농	경지정리	52	172,319.6	30.8	31,413,000	182.3
	비경지정리	9	15,842.0	2.8	1,700,000	107.3
	계(29)	61	188,161.6	33.6	33,113,000	176.0
비쌀전업농	경지정리	51	160,553.7	28.7	25,178,000	156.8
	비경지정리	88	210,711.0	37.7	23,384,000	111.0
	계	139	371,264.7	66.4	48,562,000	130.8
합 계		200	559,426.3	100.0	81,675,000	146.0

부표5-8. 답임대차 농지상태별(경지정리) 현황

농 지 상 태		필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가 (원/년, m ²)
경지정리	간척농지	13	50,046.8	9.0	8,290,000	165.6
	일반농지	90	282,826.5	50.5	48,301,000	170.8
	계	103	332,873.3	59.5	56,591,000	170.0
비경지정리 농지 계		97	226,553.0	40.5	25,084,000	110.7
합 계 (122인 : 남72, 여50)		200	559,426.3	100.0	81,675,000	146.0

부표5-9. 답임대차 임대자 면적규모별 현황

구 분	필지수	면 적(m ²)	면적비율	임대자수	년임대차액 (원)	임대단가 (원/년, m ²)
3300(1000평) 미만	53	109,781.7	19.6	46	15,180,000	138.3
3300(1000평) 이상 6600(2000평) 미만	78	237,189.1	42.4	54	34,637,000	146.0
6600(2000평) 이상 19800(6000평) 미만	55	168,133.5	30.1	20	24,718,000	147.0
19800(6000평) 이상	14	44,322.0	7.9	2	7,140,000	161.1
합 계	200	559,426.3	100.0	122	81,675,000	146.0

부표5-10. 답임대차 임차자 면적규모별 현황

구 분	필지수	면 적(m ²)	면적비율	임차자	년임대차액(원)	임대단가(원/년,m ²)
3300(1000평) 미만	38	82,993.5	14.8	33	11,500,000	138.6
3300(1000평) 이상 6600(2000평) 미만	70	192,319.6	34.4	43	27,089,000	140.9
6600(2000평) 이상 19800(6000평) 미만	75	225,294.3	40.3	22	33,636,000	149.3
19800(6000평) 이상	17	58,819.0	10.5	2	9,450,000	160.7
합 계	200	559,426.3	140.3	100	81,675,000	146.0

부표5-11. 답임대차 임대지와 임차자 거주지별 현황

구 분	필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가(원/년,m ²)
동일면(읍)	135	356,496.5	63.7	49,775,000	139.6
동일 시	56	178,078.8	31.8	27,506,000	154.5
타 시도	9	24,851.0	4.4	4,394,000	176.8
합 계	200	559,426.3	100.0	81,675,000	146.0

부표5-12. 답임대차 임대자 거주지별(서울시) 현황

구 분	필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가(원/년,m ²)
서울시 외 거주자	101	290,223.0	51.9	39,496,000	136.1
서울시 거주자	99	269,203.3	48.1	42,179,000	156.7
합 계	200	559,426.3	100.0	81,675,000	146.0

부표5-13. 답임대차 임대자 거주지별(수도권) 현황

구 분	필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가 (원/년,m ²)
수도권 거주 (서울인천경기)	160	449,802.4	80.4	65,915,000	146.5
수도권 외 거주	40	109,623.9	19.6	15,760,000	143.8
합 계	200	559,426.3	100.0	81,675,000	146.0

부표5-14. 답임대차 임대자 연령대별 현황

구 분	필지수	면 적(m ²)	면적비율	임대자수	년임대차액 (원)	임대단가 (원/년,m ²)
30대 미만	10	30,462.7	5.5	4	4,850,000	159.2
30대-40대	96	274,088.3	49.0	58	40,895,000	149.2
50대 이상	94	254,875.3	45.6	60	35,930,000	141.0
합 계	200	559,426.3	100.0	122	81,675,000	146.0

부표5-15. 답임대차 임대자 성별 현황

성 별	필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가 (원/년,m ²)
남 자	118	352,642.7	63.0	51,665,000	146.5
여 자	82	206,783.6	37.0	30,010,000	145.1
합 계	200	559,426.3	100.0	81,675,000	146.0

부표5-16. 답임대차 임대자 소유구분별 현황

구 분	필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가 (원/년,m ²)
매 매	168	489,544.3	87.5	71,951,000	147.0
증 여	24	56,088.0	10.0	7,984,000	142.4
상 속	6	7,975.0	1.5	990,000	124.1
기 타	2	5,819.0	1.0	750,000	128.9
합 계	200	559,426.3	100.0	81,675,000	146.0

부표5-17. 답임대차 임대자 소유기간별 현황

구 분	필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가 (원/년,m ²)
5년 미만	174	497,425.9	88.9	73,985,000	148.7
5년 이상	26	62,000.4	11.1	7,690,000	124.0
합 계	200	559,426.3	100.0	81,675,000	146.0

부표5-18. 답임대차 임차자 연령대별 현황

구 분	필지수	면 적(m ²)	면적비율	년임대차액(원)	임대단가 (원/년,m ²)	임차자수
40대 미만	5	15,839.0	2.8	1,730,000	109.2	4
40대	47	131,712.6	23.5	17,835,000	135.4	23
50대 이상	148	411,874.7	73.6	62,110,000	150.8	73
합 계	200	559,426.3	100.0	81,675,000	146.0	100

부표5-19. '96년 전후 취득 및 60세 전후 임차자 구분(아산지역)

(단위 : m², 원)

구분	60세 미만		60세 이상		합계	
	면적	임대단가	면적	임대단가	면적	임대단가
96년 이전	4,099	117.1	5,359	145.5	9,458	133.2
96년 이후	344,594	143.2	205,374	151.3	549,968	146.2
합계	348,693	142.9	210,733	151.1	559,426	146.0

부표5-20. 농업진흥지역 및 면적구간별 임차료(아산지역)

(단위 : m², 원)

구분	3300미만		3300~6600미만		6600~10000미만		10000~20000미만		합계		면적 비율
	면적	임대단가	면적	임대단가	면적	임대단가	면적	임대단가	면적	임대단가	
보호구역	32,835	115.0	38,232	111.4			10,823	24.0	81,890	101.3	14.6
진흥밖	95,543	135.4	107,599	139.9					203,142	137.8	36.3
진흥구역	122,645	149.0	114,270	164.0	27,071	249.3	10,409	156.6	274,394	165.4	49.0
합계	251,023	139.4	260,101	146.3	27,071	249.3	21,232	89.0	559,426	146.0	100.0
비율	44.9		46.5		4.8		3.8		100.0		

부록 6

임차료 회귀분석 내용

- 분석내용 : 농지임대수탁사업으로 임대차계약이 실제로 체결된 아산시 지역의 농지(200필지)에 대하여 임대료(단가) 결정에 변수들이 어떻게 영향을 주는 지를 분석함

- 종속변수와 독립변수의 설정
 - 종속변수(Y) : 임대료(단가),
 - 독립변수 12개(X1 ~ X12)를 설정
 - 임대자 연령 : X1, - 임차자 연령 : X2, - 필지 면적 : X3,
 - 임대자 거주지: X4, - 임차자 거주지 : X5, - 쌀전업농 여부 : X6,
 - 농지상태 : X7, - 간섭여부 : X8, - 취득년수 : X9,
 - 농지소유근기 : X10, - 임대자 성별 : X11, - 임차자 성별 : X12

- 요인별 특성(4개)과 각각의 변수(8개) 설정
 - 임대자 특성 : 임대자 연령(X1), 임대자 거주지(X4)
 - 임차자 특성 : 임차자 연령(X2), 임차자 거주지(X5), 쌀전업농 여부(X6)
 - 임차지 상태 : 농지상태(X7), 필지면적(X3)
 - 중개자 간섭 : 전·후반기 간섭여부(X8)
- ◎ 변수(8개)별 농지(200필지)에 대한 설명변수(연속변수, 더미변수)
 - ◆ 연속변수(X1, X2, X3)
 - 임대자 연령(X1) : 임대자 연령
 - 임차자 연령(X2) : 임차자 연령
 - 필지 면적(X3) : 필지별 면적
 - ◆ 더미변수(X4, X5, X6, X7, X8)
 - 임대자 거주지(X4) : 1(서울시외 거주: 101), 0(서울시 거주: 99)
 - 임차자 거주지(X5) : 1(동일 읍면동 거주: 135), 0(동일 읍면동 이외 거주: 65)
 - 쌀전업농 여부(X6) : 1(쌀전업농: 61), 0(쌀전업농 이외: 139)
 - 농지상태(X7) : 1(경지정리답: 103), 0(비경지정리답: 97)
 - 중개자 간섭여부(X8) : 0(전반기 6개월: 95), 1(후반기 6개월: 105)

부록 7

쌀전업농 설문조사

□ 조사대상지 선정

- 조사대상 지역 : 충남 아산시 일원
- 조사대상자(29명) : 충남 아산시 소재 농지(논)에 대한 농지은행 농지임대수탁 사업기간동안(2005.10-2006.9.30) 농지를 임차한 쌀전업농 전원

□ 설문지의 구성

설문지는 조사기간 동안 농지임대수탁사업을 통해 농지를 임차한 쌀전업농 29명 전원을 대상으로 농지임대수탁사업에 대한 쌀전업농의 의견을 확인하고자 작성하였으며, 설문지는 쌀전업농의 경영규모 및 쌀소득 비율, 농지집적도, 관행 임차료 지불 희망금액(WTP), 임차료 조정 필요성, 농지 임차자 범위제한, 농지규모 확대의사, 농지임대자 사전인지 여부, 임대차료 결정과정의 개입여부, 농지은행 만족도, 농지은행 이용관계 제도개선 의사를 기준으로 구성하였다.

설문지는 설문항목수를 적게 하고 가능한 쉽고 간단하게 설명하여 질문자의 영향을 줄이려고 노력했으며, 조사대상자인 쌀전업농이 설문내용을 잘 이해하고 집중하여 응답할 수 있도록 하는 데 초점을 맞추었다.

설문항목 구성

구 분	내 용
농지임대수탁	경영규모 및 쌀소득비율, 농지집적화, 관행 임차료 지불희망금액(WTP), 농지은행 임차료 조정필요성, 농지임차자 범위제한, 농지규모확대 의사, 농지임대자 사전인지 여부, 임대차료 결정과정의 개입여부, 농지은행 만족도, 농지은행이용관계 제도개선 의사
인 구 통 계	성별, 연령, 영농규모

□ 설문조사 및 처리방법

본 연구를 위한 설문조사는 설문지의 작성과정 중 보완을 거쳐 수정된 최종설문지를 가지고 연구목적과 가상 시나리오에 대하여 직접설문법으로 진행하였고, 시간적 장소적 제한으로 인해 전화인터뷰를 병행하였다. 설문에 대한 자료입력, 코딩(Coding) 및 분석은 MS-Office Excel 2003을 이용하여 결과를 도출하였다.

설문지 조사설계

구 분	내 용
1. 조사 대상지	충청남도 아산시 일원
2. 조사 시기	2007년 5월 12부터 5월 26까지(15일간)
3. 조사 대상자	농지임대수탁사업 (논)임차 쌀전업농 29명
4. 조사 방법	표준화된 설문지를 이용한 직접면접조사 및 전화인터뷰 병행
5. 조사 내용	농지임대수탁사업 관련 항목
6. 유효 표본	대상자 29명중 유효표본 24명

부표 7-1

쌀전업농 설문조사 결과 요약

□ 설문조사 응답자 개요

- 쌀전업농 24인(남), 55필지(경지 47, 비경지 8), 평균임차료 174.6원/m², 평균연령 53세
- 논경작현황 : 9블럭 29,673평 (소유 3.4블럭 8,252평, 임차 5.7블럭 21,426평)
 - 쌀농사전업농 비중 19명, 79.2%
 - (겸업농 5 명: 수박, 포도, 축산, 정미업, 식당 각1)
- 관행임차료 지불의도 가격(150,000원/200평 기준)
 - 상한 166,875원, 하한 141,875원, 평균 154,375원

□ 농지은행 설문결과 요약

- 농지은행 임차현황 : 평균 2.2필지 2,372평을 임차
 - 기존농지와 의 집단화 : 평균 1.3블럭 (300이내 75%, 근거리 20.8% 원거리 4.2%)
- 현 농지은행임차료 조정여부
 - 필요 없다 83.3%(20명), 필요 있다 16.7%(4명, 10~40% 축소조정 의견)
- 농지은행 임차자 범위 조정여부
 - 모두에게(현행) 37.5%(9명), - 쌀전업농으로 제한 37.5%(9명)
 - 5ha이상 대농으로 제한 25%(6명), - 2ha이상 0%
- 농지확대 희망의사
 - 매입확대 평균 7,917평, 임대차확대 평균 27,667평, 합계 35,584평
- 농지임대자 사전인지 여부 및 임차료 결정
 - 사전인지 87.5%, 농지은행을 통해서 12.5%
 - 임대인과 직접결정 54.2%(13명), 농지은행과 협의 45.8%(11명)
- 농지은행 만족도
 - 만족 95.8%(23명), 불만족 4.2%(1명) : 구체적 사유는 밝히지 않음
- 농지은행 이용방법 개선 필요성 여부
 - 임대인 임차인 직접 : 12.5%(3명)
 - 농지은행을 통해서만 가능토록 개선 : 87.5%(21명)

부표 7-2

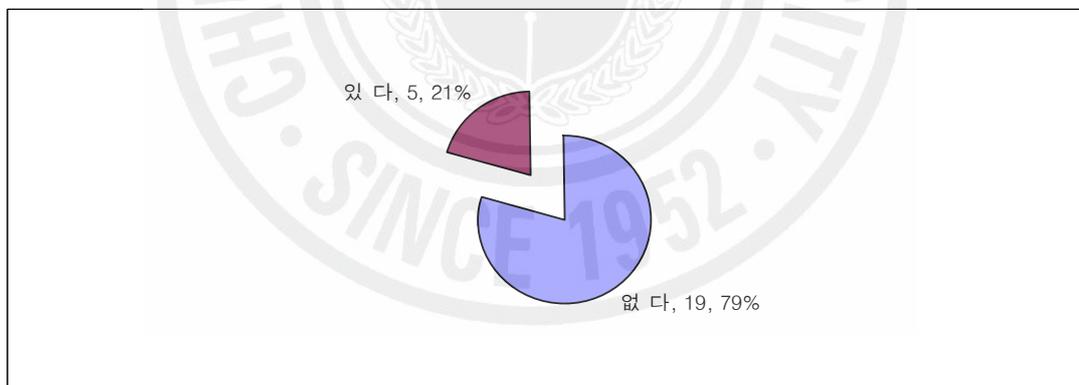
쌀전업농 설문조사 결과표

1. 임차자 논 경영 형태

구 분	소유농지		임차농지		논 경영규모(합계)	
	블럭수	면적(평)	블럭수	면적(평)	블럭수	면적(평)
합 계	81	198,056	136	514,100	217	712,156
평 균	3.4	8,252.3	5.7	21,420.8	9.1	29,673

2. 농업 이외 겸업여부

구 분	없 다	있 다
합 계	19	5
비 율	79.2	20.8



3. 농지은행 임차농지

구 분	필지수	임차면적(평)	블럭수
합 계	53	56,919	31
평 균	2.2	2,371.6	1.3

4. 관행임차료 지불의사금액(원/200평)

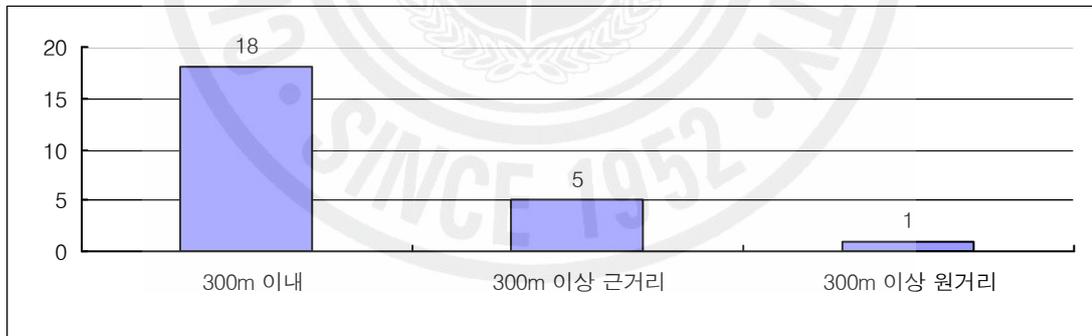
구 분	상한 금액	하한 금액
합 계	4,005,000	3,405,000
평 균	166,875	141,875

5. 농지 규모확대 의사

구 분	매입 확대(평)	임대차확대	규모축소	현행유지
합 계	190,000	664,000	0	0
평 균	7,917	27,667	0.0	0.0

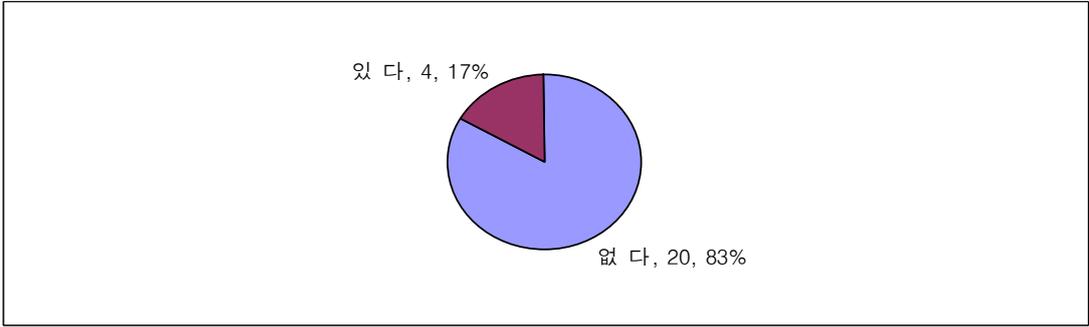
6. 기존농지와 임차농지의 집적화(블럭수)

구 분	300m 이내	300m 이상 근거리	300m 이상 원거리
합 계	18	5	1
비 율	75.0	20.8	4.2



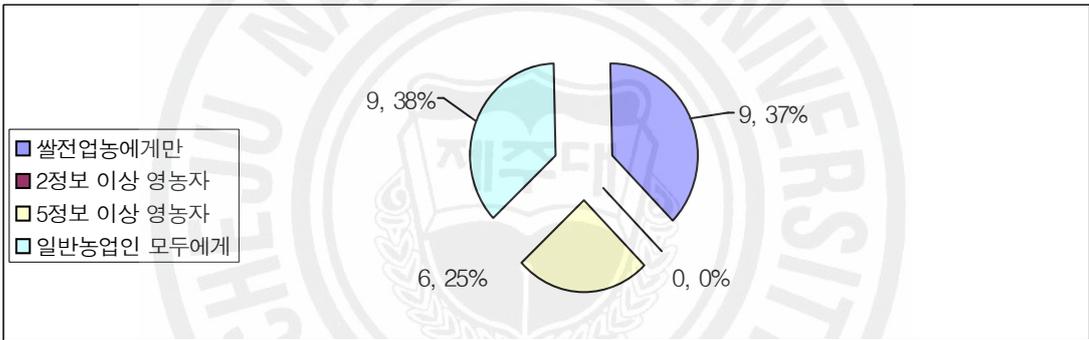
7. 계약된 농지은행 임차료 조정필요성

구 분	없 다	있 다
합 계	20	4
비 율	83.3	16.7



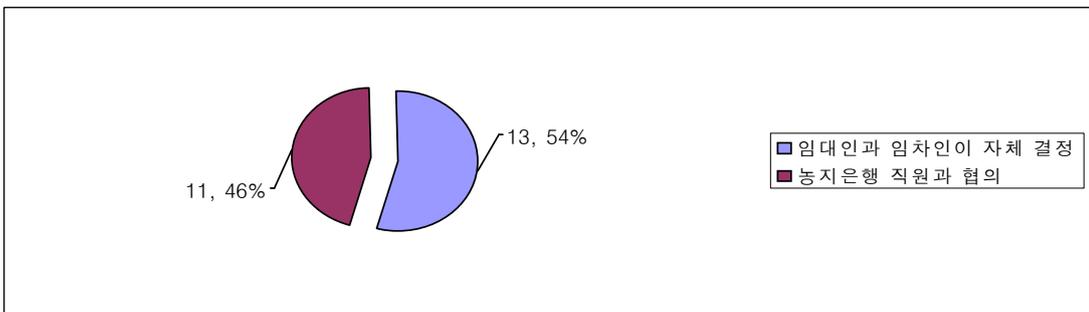
8. 농지은행 임차자 범위제한 여부

구분	쌀전업농에게만	2정보 이상 영농자	5정보 이상 영농자	일반농업인 모두에게
합계	9	0	6	9
비율	37.5	0.0	25.0	37.5



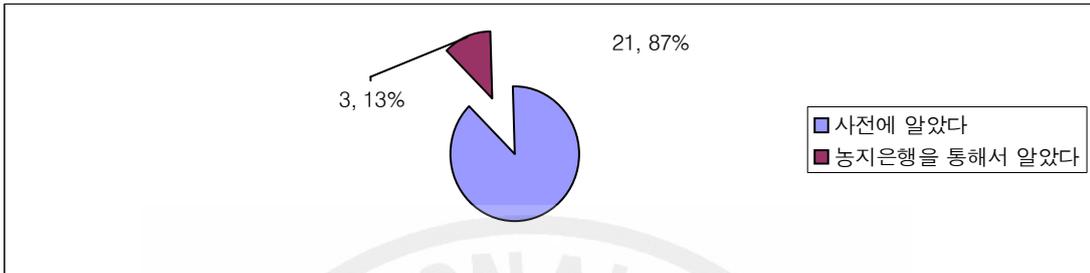
9. 임대차료 결정과정

구분	임대인과 임차인이 자체 결정	농지은행 직원과 협의
합계	13	11
비율	54.2	45.8



10. 임대자 사전인지 여부

구 분	사전에 알았다	농지은행을 통해서 알았다
합 계	21	3
비 율	87.5	12.5

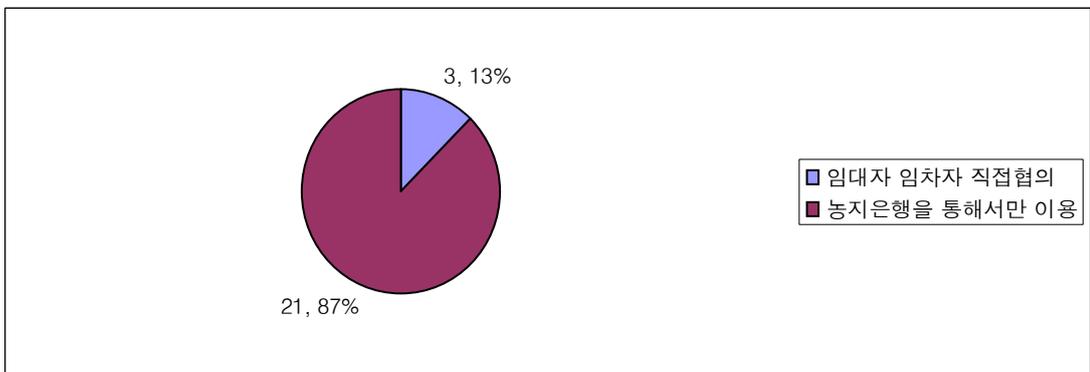


11. 농지은행 만족도

구 분	만족한다	잘 모른다	불만족한다
합 계	23	0	1
비 율	95.8	0.0	4.2



12. 농지은행 이용관계 제도개선 의사



부록 8

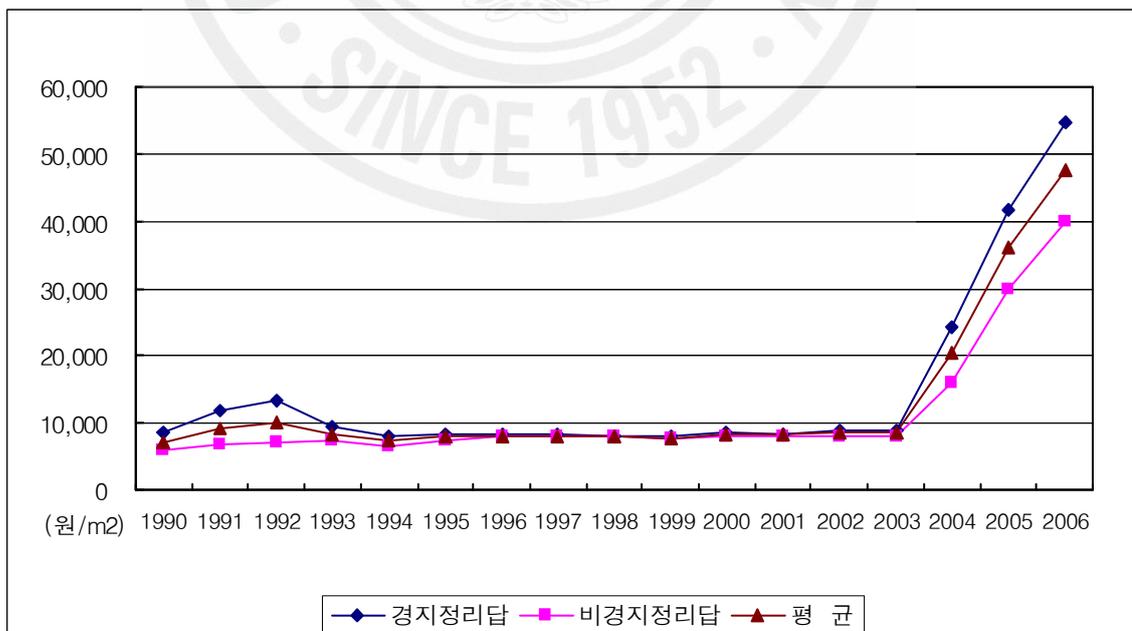
아산지역 임대농지 (평균)공시지가 변화

(단위 : 원, m²)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
경지정리답	8,490	11,692	13,239	9,381	7,976	8,217	8,228	8,280	8,044	7,887
비경지정리답	5,860	6,789	7,007	7,347	6,592	7,489	7,847	7,867	8,005	7,731
평 균	7,087	9,081	9,961	8,326	7,271	7,842	8,031	8,066	8,025	7,810

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
경지정리답	8,605	8,267	8,894	8,874	20,004	41,733	54,755
비경지정리답	7,854	8,127	8,121	8,114	15,953	29,975	39,767
평 균	8,236	8,200	8,518	8,508	20,358	36,186	47,486

* 주) 연도별 평균공시지가는 해당년도 필지별 공시지가의 합을 필지수로 나누어 구하였음
 공시지가는 일부 필지에 대한 공시지가가 없는 상태에서 평균 공시지가를 구하였고,
 필지별 면적을 반영한 가중평균이 아닌 산술평균으로 구하였기 때문에 정확한 의미의
 평균과는 차이가 있으나, 전체 필지(200)에 대한 연도별 평균 공시지가의 변화추이를
 살펴보는데 큰 무리가 없을 것임



부록 9

농지 가격(논) 변화

(단위 : 원, m²)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
진흥지역내(충남)	8,353	9,588	11,720	11,993	10,387	11,369	14,203	19,156	22,620
진흥지역외(충남)	10,048	11,494	11,906	12,523	10,920	12,112	15,860	21,753	28,405
평 균(충남)	9,200	10,541	11,813	12,258	10,654	11,740	15,031	20,454	25,513
진흥지역내(전국)	9,880	10,676	11,840	12,218	11,672	11,936	13,065	17,674	21,152
진흥지역외(전국)	11,786	11,969	12,860	12,949	12,398	12,876	14,062	19,397	23,958
평 균(전국)	10,833	11,322	12,350	12,584	12,035	12,406	13,564	18,535	22,555

* 자료 : 한국농촌공사 농지은행조사, 2006년 가을호(통권 제15호)

주 : 년도별 농지가격은 1분기 농지가격을 기준으로 면적단위를 평에서 m²로 환산하였음

