

발 간 등 록 번 호

11-1543000-003421-01

© 2020-64 | 2020. 12. |

임대농지 및 상속농지 관리 방안

연구기관
한국농촌경제연구원

The logo for KREI (Korea Rural Economic Institute) is centered within a circular graphic. The graphic consists of several concentric circles and arcs, some solid and some dashed, creating a sense of depth and movement. The text 'KREI' is rendered in a bold, blue, sans-serif font.The logo of the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (MAFRA) is located in the bottom right corner. It features a stylized circular emblem with red and blue elements, resembling a traditional Korean motif. To the right of the emblem, the text '농림축산식품부' is written in a blue, sans-serif font.

농림축산식품부

연구 담당

박준기 | 선임연구위원 | 연구총괄, 제1장, 제4장, 제5장, 제8장 집필

김태훈 | 선임연구위원 | 제7장 집필

유찬희 | 연구위원 | 제2장 집필

임준혁 | 연구위원 | 제2장, 제3장 집필

송재일 | 명지대학교수 | 제6장 집필

수탁연구보고 C2020-64

임대농지 및 상속농지 관리 방안

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2020. 12.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | (주)프리비 061-332-1492

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.

무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를 「임대농지 및 상속농지 관리 방안」 과제의 최종 보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구 기관: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 박준기 (선임연구위원)

연구참여자: 김태훈 (선임연구위원)

유찬희 (연구위원)

임준혁 (연구위원)

제1장 서론

1. 연구 필요성 및 목적 1

2. 연구방법 및 범위 3

3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성 5

4. 연구 추진체계 9

제2장 농지 소유·임대차 실태 및 전망과 대응 과제

1. 농지 이용 실태 11

2. 농지 이용 및 소유 전망 25

3. 농지임대차 실태조사 결과 42

4. 대응과제 및 정비의 필요성 50

제3장 농지 관리제도 실태와 개선과제

1. 농지 관련법의 변화 55

2. 농지법상 농지임대차 조항 개정 내역 60

3. 농지임대차 세부 조항 검토 68

4. 농지은행 농지임대수탁사업의 역할 재검토 71

5. 예외적 소유농지(상속농지) 관리제도 검토 72

6. 개선과제 73

제4장 주요국 농지임대차제도 사례와 시사점

1. 독일 79

2. 일본 90

3. 프랑스 100

4. 시사점 및 적용 가능성 109

제5장 농지임대차 관리제도 정비 방안

1. 기본방향 및 접근 방식 113
2. 농지임대차신고제에서 ‘신고’의 법적 성격 검토 119
3. 농지임대차신고제 관련 법조항 정비 125
4. 농지은행 역할의 재정립 135
5. 농지임대차신고제 도입을 위한 기반조성 136

제6장 상속농지 관리제도 개선방안

1. 상속농지 관리제도 정비 필요성 143
2. 상속농지 관련 해석론 144
3. 상속농지 관련 제도 개선방안 151

제7장 농지원부제도 개선 방향

1. 농지정보관리제도 155
2. 농지원부 제도의 현장 인식과 개선의견 170
3. 농지원부 제도 개선 방향 179

제8장 요약 및 결론

1. 쟁점 및 정비 필요성 189
2. 주요 농지 관리제도 정비 방안 190
3. 농지원부 제도 정비 방향 193

부록

1. 농지 임대차 수요 모형 개관 195
2. 지역 농지임대차 실태 설문조사 209
3. 농지원부 제도 개선방안 의견 조사 214

참고문헌 219

제2장

<표 2-1> 농업진흥지역(농지) 면적 변화 12

<표 2-2> 농지 가격 변화, 2010-2019년 13

<표 2-3> 1995~2015년 경지 면적 및 농업인 소유 면적 15

<표 2-4> 농업인·비농업인의 소유 및 임차 농지 면적 추정 결과 18

<표 2-5> 김수석 외(2008) 사례 지역의 경지 이용 실태 21

<표 2-6> 김수석 외(2008) 사례 지역의 소유자 거주지 및 농대임대차 적법성 간
관계 분석 22

<표 2-7> 강마야·이도경(2019) 사례 지역의 필지 실태 22

<표 2-8> 강마야·이도경(2019) 사례 지역의 농지 이용 실태 23

<표 2-9> 강마야·이도경(2019) 사례 지역 농지 이용 실태 조사 결과와 행정자료상
결과 비교 23

<표 2-10> 강마야·이도경(2019) 사례 지역 농업경영체DB 등 행정자료 경영주 이름
일치 정도 비교 24

<표 2-11> 강마야·이도경(2019) 사례 지역 실태 조사 및 행정자료 실경작자 이름
일치 정도 비교 24

<표 2-12> 강마야·이도경(2019) 사례 지역 실태 조사 및 행정자료 임대차 비중 비교 24

<표 2-13> 경지 면적과 경지 이용률 동향과 전망 25

<표 2-14> 자급률 시나리오별 농지 보전 목표치 25

<표 2-15> 농지 가격 전망 결과 26

<표 2-16> 임차료 전망 결과 27

<표 2-17> 연도별 임차료 및 미곡 농가판매가격지수가 임차료에 미치는 영향 추정 결과 27

<표 2-18> 농지 임차 면적 패널 Tobit 모형 추정 결과, 2008~2012년 32

<표 2-19> 농지 임차 면적 패널 Tobit 모형 추정 결과, 2013~2017년 33

<표 2-20> 주요 설명 변수의 탄성치 36

〈표 2-21〉 경지 규모별 농가경제 변이계수와 경영비 중 임차료 비중	38
〈표 2-22〉 논벼 농가 항목별 생산비 및 비중(2019년)	40
〈표 2-23〉 시나리오별 경영 위험 논벼 농가 비중 전망	41
〈표 2-24〉 응답자 특성	43
〈표 2-25〉 마을 내 농지 임차 이유	44
〈표 2-26〉 마을 내 임대료 결정주체	46
〈표 2-27〉 농지 임대차 시 직불금 수령자	46
〈표 2-28〉 임대차계약 종료 시 재계약 빈도	47
〈표 2-29〉 임대차신고제 참여의사	49

제3장

〈표 3-1〉 제1차~6차 농지법안의 임대차관련 규정 요약	60
〈표 3-2〉 농지법 개정 내용과 배경	65
〈표 3-3〉 농지임대차관리법과 농지법의 임대차 관련 규정 비교	68

제4장

〈표 4-1〉 「논밭가격 및 임차료 조사」 결과 요약	90
〈표 4-2〉 논밭가격·임차료 및 관련 지표의 전년대비 변동율(1980~2019년)	92
〈표 4-3〉 2017년 농지의 권리이동·임차 현황	94
〈표 4-4〉 농지 임대자에 대한 지원(기구집적협력금)	99
〈표 4-5〉 프랑스 농업경영체 및 경영형태별 임대농지 이용 현황(2016)	101
〈표 4-6〉 프랑스 농지의 자경 및 임대차 이용 비중(2016)	102
〈표 4-7〉 프랑스 농업경영체의 규모별 농지이용 현황(2016)	102
〈표 4-8〉 프랑스의 전국 농지임대료지표(indice national des fermages)	106
〈표 4-9〉 주요국 농지임대차 제도 비교	111

제5장

〈표 5-1〉 농지임대차신고제에서 '신고'의 성격 비교	125
〈표 5-2〉 임대인과 임차인의 권리·의무 조항	126
〈표 5-3〉 구두계약 인정 관련 조항	127
〈표 5-4〉 임대차계약 신고 의무 조항	127
〈표 5-5〉 묵시적 계약갱신 조항 유지	128
〈표 5-6〉 농지 임대차계약 신고 주체 조항	128
〈표 5-7〉 농지임대차 계약 기간 관련 농지법 시행령 조항	129
〈표 5-8〉 농지 임대차 관계 확인 서류 명시 조항	130
〈표 5-9〉 임대차계약 해지의 제한 및 해지 사유 근거 조항	130
〈표 5-10〉 농지 임대차계약 해지 사유	131
〈표 5-11〉 논벼 평균 임차료 수준	132
〈표 5-12〉 과태료 조항	132
〈표 5-13〉 농지 임대차 관련 법 개정(안)	133
〈표 5-14〉 주택임대차보호법 및 상가건물임대차보호법 비교	134
〈표 5-15〉 5년 단위 장기임대차 계약 시 자경조건 인센티브(안)	138
〈표 5-16〉 1회(5년) 이후 3년 단위 임대차계약 시 자경조건 인센티브(안)	138

제6장

〈표 6-1〉 개정의견 1안: 농지형상을 중심으로	152
〈표 6-2〉 개정의견 2안: 농지관리를 중심으로	153

제7장

〈표 7-1〉 농업경영체 등록정보 내용	163
〈표 7-2〉 농업인 자격 증명 목적의 세부 유형화	168
〈표 7-3〉 농지정보 관리제도 비교	170
〈표 7-4〉 응답자 일반현황	171
〈표 7-5〉 농지관리에서 농지원부와 농지조서의 중요도	172
〈표 7-6〉 근무지에 따른 농지조서의 중요도 인식	174
〈표 7-7〉 현재 농지원부의 가장 큰 문제점	175
〈표 7-8〉 향후 농지원부 활용방안	177
〈표 7-9〉 농지원부 현행화 방안	178
〈표 7-10〉 농지원부와 농업경영체 등록 비교	182
〈표 7-11〉 지자체 농지관련 업무와 담당 인원	188

제1장

〈그림 1-1〉 연구추진체계 10

제2장

〈그림 2-1〉 논벼 농가 토지용역비 변화, 1990~2019년 13

〈그림 2-2〉 임대료 지급 방식 14

〈그림 2-3〉 농지 소유 및 이용 실태 유형 분류 17

〈그림 2-4〉 임대 농가 및 농지비중 20

〈그림 2-5〉 임대차 면적 추세 추정, 1962~2019년 29

〈그림 2-6〉 임대차 면적 추세 추정, 1996~2019년 30

〈그림 2-7〉 농지 임대를 맡기는 이유 44

〈그림 2-8〉 위탁영농을 맡기는 이유 45

〈그림 2-9〉 임대차계약을 기피하는 이유 47

〈그림 2-10〉 일반적인 마을 내 임대차 계약기간 48

〈그림 2-11〉 농지임대차 신고제도 참여의사 50

제4장

〈그림 4-1〉 논밭가격 추이(전국평균, 보통품 등, 10a 당) 91

〈그림 4-2〉 논밭임차료 추이(전국평균, 보통품 등, 10a 당) 93

〈그림 4-3〉 농지중간관리기구의 사업체계 98

제5장

〈그림 5-1〉 농지임대차제도 개편 접근 방식	115
---------------------------------	-----

제7장

〈그림 7-1〉 토지대장 양식	156
〈그림 7-2〉 농지조서 현황 출력 시 내용	158
〈그림 7-3〉 농지원부 양식	160
〈그림 7-4〉 농업경영체 등록신청서 양식	165
〈그림 7-5〉 업무담당 경력에 따른 농지조서의 중요도	173
〈그림 7-6〉 농지원부 관리상 어려움(복수응답)	175
〈그림 7-7〉 업무담당 경력별 농지원부의 가장 큰 문제점	176
〈그림 7-8〉 농지원부 체계 또는 농업경영체 등록제와 관계 개선방안	177
〈그림 7-9〉 농지원부 관리 방식과 주체 개선방안	178
〈그림 7-10〉 시군구 단위의 농지원부 시스템의 한계 극복 방안	179
〈그림 7-11〉 농지원부 개선 방향 도출 과정	181

1

서론

1. 연구 필요성 및 목적

1.1. 연구의 필요성

- 농지의 활용 방식은 최근으로 오면서 소유 중심에서 이용 중심으로 전환되고 있음. 과거에는 일부 예외적 사례를 제외하면, 농지의 소유자가 이용자이며, 영농 규모화도 소유규모의 확대 방식으로 접근하였음. 그러나 최근으로 올수록 상속 등 예외적 농지 소유 방식에 따른 비농업인 비중이 높아지고 있음. 또한 관외경작자의 증가와 농지가격의 상승으로 인해 영농을 시작 혹은 영농 규모를 확대하는 과정에서 농지를 소유하기보다 농지 임대차를 이용하는 비중이 높아지고 있음.
- 한편, 「헌법」 제121조 제1항에서는 농지의 경자유전의 원칙과 소작제 금지를 선언하였고, 「농지법」 제6조 제1항에서는 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다”고 규정하고 있음. 그러나 「농지법」 제6조 제2항에 의하여 자기의 농업경영에 이용하지 아니할지라도 주말체험농장 및 영농여건불리농지 등에 대한 비경작자의 소유 허용 등 농지 소유 대상 범위가 확대되어 있음. 임대차 방식에 의한 농지

이용 증가와 늘어나고 있는 예외적 농지 소유에 효과적으로 대응하기 위해서는 관련법과 제도를 점검하고, 다음과 같은 내용을 중심으로 개선방안을 마련할 필요가 있음.

○ 먼저, 농지임대차 관리의 개선이 시급한 실정임. 농지 이용의 현실은 임대차 농지의 비중이 전체 농지의 약 50%를 차지하고 임차농가의 비율이 60% 이상임에도 불구하고, 농지임대차는 예외적으로만 허용되는 '비정상적' 농지 이용으로 규정되어 있음. 현행 농지임대차제도의 문제는 농지이용의 현실을 규율하기에 지나치게 약하게 제도화되어 있다는 점임. 영농 여건상 불가피하게 허용된 농지임대차를 체계적으로 관리·규율하는 법령 제정 및 관리제도 정비 시도¹⁾가 있었으나 관련 제도 정비가 제대로 이루어지지 못하였음.

- 현행 「농지법」에서는 농지 취득(농지매매)에 대한 법 규정과 예외적 농지 소유 허용 대상이 다양하게 설정되어 있으나, 농지의 소유권 및 이용권 등의 권리이동을 신고하지 않아 농지 거래 유형별 농지 소유 및 이용 실태와 임대차 관계 정보를 정확하게 파악하는 데 한계가 있음.

○ 다음으로 예외적 농지소유 허용은 경자유전의 원칙을 벗어나지만, 사회경제적 요구를 반영하여 불가피하게 도입되었음. 따라서 보다 엄격한 농지 이용 측면의 관리 필요성이 제기되고 있음. 특히, 2017년 대법원(2017두65357) 판례로 예외적 농지 소유자의 농지에 대한 이용·관리의 중요성이 부각됨.

- 현행 「농지법」 제10조(농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분)에서는 소유자가 직접 농사를 짓지 않는 경우엔 농지를 1년 이내에 처분하도록 규정하고 있음. 하지만, 대법원은 「농지법」 제6조 제2항 제4호의 규정이 농업경영에 이용할 의무가 면제된다는 점을 전제하고 있기 때문에, 농업경영에 이용할 의무가 없는 자의 농지에 대해 휴경을 이유로 처분을 명하는 것은 논리모순이라고 판결함.

- “상속으로 취득한 1만㎡ 이하의 농지에 대해서는 농사를 직접 짓지 않으면 농지를 1년 이내에 처분해야 한다는 「농지법」 10조1항이 적용되지 않는다”고 판결하였음.

- 이 판결은 상속농지에만 한정되지 않고, 향후 「농지법」 6조 2항에 규정된 이농(離農)농가

1) 1986년 「농지임대차관리법」이 제정되었지만, 관외경작자의 반발 등으로 시행되지 못했음.

의 소유농지, 담보농지를 취득하여 소유하는 토지소유자에도 영향을 미칠 것으로 예상됨.

- 마지막으로 농지 소유 및 이용 실태를 파악하기 위하여 작성·비치하고 있는 농지원부 및 농지조서 등의 활용실태를 점검하고, 정비 방안을 마련할 필요가 있음. 실제 농지원부는 모든 농지에 적용되지 못하고 있으며, 농업인 자격 취득 관련하여 필요한 경우 부분적으로만 작성되는 한계가 있음. 따라서 농지원부와 농지조서를 중심으로 농지행정에서 어떤 역할을 담당하고 있는지, 활용도와 정보 현행화 차원의 문제는 무엇인지, 어떤 방향으로 정비하는 것이 바람직한 지 등을 점검할 필요가 있음.

1.2. 연구의 목적

- 본 연구는 농지의 이용 방식 변화에 대응하여 예외적 농지(상속농지) 이용 방식의 정비, 농지임대차신고제 마련, 농지원부를 중심으로 농지 관리 제도 정비 방안 제시를 목적으로 함.
 - 첫째, 현행 임대차 신고의 실태와 제도를 분석하고, 농지임대차신고제 도입을 위한 법 및 관련 제도 정비 방안을 제시함.
 - 둘째, 예외적 농지 소유자의 농지에 대한 이용·관리(2017년 대법원(2017두65357) 판례) 관련 「농지법」 개정방안을 제시함.
 - 셋째, 농지원부를 중심으로 농지관리 제도 정비방안을 제시함.

2. 연구방법 및 범위

2.1. 연구방법

- 임대농지 및 상속농지 관련 제도 분석
 - 「농지법」, 「농지임대차관리법」 관련 자료 분석

- 대법원 판례(2017): 예외적 농지소유(상속농지) 관리 관련 판례 검토
- 농지원부 관련 제도 검토
- 제도별 쟁점 및 문제점 도출

○ 농지 임대차 실태와 전망 관련 계량 분석

- 농업총조사 자료 및 농가경제조사 원자료 분석
- 농지 임대차 실태 및 추세 분석
- 농지 규모, 농지가격 및 임대차 규모 전망

○ 농지임대차 및 농지원부 활용 실태 조사

- 농지임대차 실태 분석: 농업경영체등록정보 등을 활용하여 파악
- 임대차 계약 실태 농가 조사: 임대차 사유, 임대차 계약 방식, 임대차 관행 등
- 농지원부 활용 관련 담당자 조사

○ 해외사례 연구(상속 및 임대차 제도)

- 독일, 일본, 프랑스를 중심으로 농지 임대차 제도 운영 실태와 시사점을 도출하고, 국내 적용 가능성 제시(위탁연구 및 문헌조사)

2.2. 연구 범위

- 본 연구에서는 농지임대차신고제 도입, 예외적 소유농지의 관리방안 정비 그리고 농지 원부 등 농지관리제도 정비의 세 가지 주제를 연구대상으로 하고 있음. 세 주제 모두 별도의 연구가 수행되어야 할 만큼 범위와 대상이 큰 이슈들임. 따라서 본 연구에서는 세 주제에 대하여 다음과 같이 연구 범위를 설정하여 추진하였음.

- 농지임대차신고제: 현재 권고사항인 임대차 관리제도를 의무방식의 신고제도로 전환할 경우 마련되어야 할 법조항과 제도 정비 방안 제시에 초점을 두었음. 핵심 이슈 중 하나인 임차료 상한 및 조정 등은 신고제 도입 이후 실태가 파악되면 품목 및 지역별 특성을 고려하여 별도로 검토되어야 할 향후 과제로 제안함.
- 예외적 농지소유(상속농지): 예외적 농지 소유는 다양한 사례가 존재하나 본 연구에서는 2017년 대법원(2017두65357) 판례에 대응하여 상속농지를 중심으로 관리 및 이용 측면에서 「농지법」상의 법리적 보완을 위한 개선방안을 제시하는 것으로 연구 범위를 설정하였음.
- 농지원부: 농지관리제도는 농지원부, 농지조서, 농업경영체DB, 토지대장 및 다양한 농지관리시스템으로 구성되어 있음. 본 연구에서는 농지원부를 중심에 두고 관련 제도들 간 관계와 활용상의 문제점을 도출하고, 정비 방안을 제시함.

3. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

3.1. 농지 소유 및 이용 관련 연구

- 김정호 외(1987), 김정부 외(1995), 유병규(1997), 김수석 외(2008), 채광석 외(2016), 김홍상 외(2018) 등은 농지의 소유 및 이용과 관련하여 농지제도 정비 및 「농지법」 개정 관련 연구를 수행하였음.
 - 김정부 외(1985)는 「농지법」 이전의 농지정책을 정리하고 이를 바탕으로 「농지법」 제정 배경과 도입과정을 정리하였음. 더하여 「농지법」의 규정들의 의미와 각 규정들이 농지이용에 미칠 효과 등을 분석하였음.
 - 유병규(1997)는 자본주의 발전과정에서 농지관련제도의 변화 양상을 분석하였음. 연구에서는 해방 이후 소작금지와 농지분배를 위한 「농지개혁법」, 효율적인 식량생산 증진을 목적으로 한 「농지보전법」, 농촌의 인구유출과 그에 따라 지속적으로 증가

하고 있는 농지임대차를 관리하기 위한 「농지임대차관리법」, 시장개방 등 대내외적 여건의 변화에 대응하기 위한 「농지법」 제정 등 각 시대별 농업여건을 고려하여 제도 도입의 배경과 영향을 분석하였음.

- 김수석 외(2008)는 농지제도를 농지소유 및 이용제도, 농지보전 및 전용제도, 농지관리제도 3가지로 구분하여 각 제도의 독립적인 분석과 이를 통합한 농지제도 분석을 수행하였음. 분석결과 농지제도는 경자유전의 원칙에 입각하여 규정되어야 하지만 경자유전의 원칙과 현실이 부합하지 않아 문제가 발생함을 밝히고 이를 보완하기 위해 소유규제 중심의 「농지법」에서 이용규제 중심의 「농지법」으로의 개편을 제시하였음.
- 농지 이용 실태 사례 조사를 수행한 연구는 김수석 외(2008), 강마야·이도경(2019)이 있음. 상세한 내용은 본문에 소개하였음.
- 채광석 외(2016)은 농지이용 현황과 임대차 실태를 분석하고 외국의 농지임대차 관리제도를 참고하여 농지임대차 관리방안을 제시하였음. 연구에서는 농지임대차 제도 개선의 기본방향으로 농지임대차의 범위 확대, 농지유동화 촉진 등을 설정하였고 제도 개선방안으로는 「농지임대차관리법」의 도입, 농지임대차 신고제도 도입 등을 제시하였음.
- 김홍상 외(2018)는 현행 「농지법」 상 농지 소유·이용 제도의 운용실태를 파악하고 비농업인의 농지소유가 확대된 원인과 문제점을 분석하여 농지 소유·이용 제도 개선방안을 제시하였음. 특히 농지임대차와 관련하여 개선방안으로 농지임대차 허용 범위 확대, 농지임대차 신고제도 도입, 자경 양도세감면 제도 재검토 및 보완 등을 제시함.

3.2. 농지 임대차 관련 연구

○ 박석두·황의식(2002), 이정환·김병욱(2006), 김수석·허주녕(2007), 채광석·김홍상(2014), 채광석·김홍상·윤성은(2016) 등은 농지 임대차 수요에 영향을 미치는 농가 수준의 요인을 분석하였음.

- 김정호 외(1987)는 1986년 「농지임대차관리법」의 필요성과 도입과정, 도입효과 등을 연구하였음. 1980년대까지의 농업·농촌 여건 변화와 1980년 이후 농지임대차 증가에 따라 농지임대차 관련 제도 도입의 필요성을 기술하였고 제도 도입이 가져올 효과 등을 전망함.

- 박석두·황의식(2001)은 임차농이 지불할 수 있는 임차료 상한(최대치)이 임대인이 받고자 하는 최소 임대료보다 많아야 임대차 관계가 성립할 수 있다고 파악하였음. 다수 임대인과 임차농이 동시에 농지를 놓고 교섭을 하기 때문에, 실제 임대차 시장 균형은 다양한 요인에 영향을 받을 것이라고 분석하였음. 임대차 시장 균형에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 영농 규모, 타 부문 임금 수준, 농지 가격, 농업 수익성 등을 들었음.
 - 이정환·김병욱(2006)은 10a당 자작 및 임대 소득을 비교하여 시장 조건이 악화되어도 농가가 영농을 포기할 가능성은 적다고 주장하였음.
 - 김수석·허주녕(2007)은 농기 거래 자료를 분석하여, 영농 규모 0.5ha 미만 농가가 소규모로 농지를 매입하는 비중이 늘고 있음을 밝혔음. 김수석·허주녕(2007)은 소규모 농가가 소규모 농지를 확보하는 이유를 영농 세분화에서 찾았음. 반면 영농 규모 3ha 이상 농가는 농지 유동화를 통해 규모화를 꾀한다는 차이점을 보였음.
 - 채광석·김홍상(2014)은 자작 농가와 임대 농지가 함께 증가하는 이유를 자작 농가가 증가하지만, 자작 농가의 평균 영농 규모가 더욱 빠르게 감소하는 점에서 찾았음. 또한 비농업인이 이농·상속 방식으로 소유하는 농지가 늘어나고, 농지 가격이 높기 때문에 매입보다는 임대 방식으로 규모 확대를 꾀하는 방식을 선호하는 점도 농지 임대차에 영향을 미친다고 보았음.
 - 채광석·김홍상·윤성은(2016)은 전·겸업 여부, 농지 거래 빈도, 영농 형태, 농업 경영 면적, 가구원 수, 자산 규모, 농지 가격 등이 농지 임대차에 유의하게 영향을 미친다고 분석하였음.
- 김관수·안동환(2006), 김관수·이태호·안동환(2007)은 직불금 등 공적 보조가 임차료 및 농지 가격에 영향을 미칠 수 있고, 이에 따라 임대 수요가 변할 수 있다는 가설을 실증 분석하였음.
- 김관수·안동환(2006)은 실증 분석 결과 직불금 중 약 13%가 농지 임대료 형태로 지주에게 귀속된다고 분석하였음.
 - 김관수·이태호·안동환(2007)은 농지 임대 수요 모형을 추정하고, 이를 바탕으로 직접 지불제 시나리오별 소득 효과를 계측하였음.

3.3. 농지관리제도 개편 연구

○ 농지 관련 제도에 대한 이해집단의 인식과 제도 측면 개선 과제를 다룬 연구는 채광석·김홍상(2014), 채광석·김홍상·윤성은(2016) 등이 있음.

- 채광석·김홍상(2014)은 설문조사를 실시하여, 도시민이 농지를 구입하는 중요한 이유가 ‘미래 농지 가격 상승 기대’, ‘은퇴 후 영농 목적’, ‘농지 타 목적 이용(농지 전용)’ 등이라고 파악하였음. 이외에도 통작 거리 제한 폐지, 귀농·귀촌 증가 등도 비농업인 농지 매입에 영향을 미쳤다고 분석하였음.

- 채광석·김홍상·윤성은(2016)은 현행 「농지법」상 임대차 예외 규정을 두고 있지만, 관리 규정이 부족하여 임대차 실태를 파악하기 매우 어렵다는 한계점을 지적하였음.

○ 채광석(2018, 2019), 윤석환(2018)은 향후 농지 과제와 제안을 제시하였음.

- 채광석(2018)은 농지 문제 당면 현안으로 경자유전 원칙 유지 여부, 농지유동화 실태 파악 부족, 경작자 보호 필요성 증가, 개발 압력 증가에 따른 농지 보전 관리 등을 들었음. 이에 대한 대안으로 단기적으로 경자유전 원칙을 유지하면서 정보 축적, 장기적으로 이용 규제 중심으로 농지 제도 변천, 농지 임대차 허용 대상 확대 및 신고제도 도입, 농업진흥지역 제도 보완(규제에 따른 재산 손실 보상 등)을 제시하였음.

- 채광석(2019)은 채광석(2018)과 같은 문제의식 하에서 (가칭) 「농지임대차관리법」 도입, 농지 제도와 농지은행 사업의 상보적 운영 강화, 농지취득자격 증명 발급 제도 보완, 농지원부 관리 내실화 등을 제안하였음.

- 윤석환(2018)은 “최근의 농지 정책 방향은 고령 은퇴농의 사망, 상속 과정에서 많은 농지가 매도 또는 임대 형태로 농지 시장에 나올 것이라는 예상”에 기반한다고 전제한 뒤, 65세 이상 농업인도 위탁영농 방식으로 영농을 계속할 수 있고, 상속인이 개별 임대나 농지은행 사업을 통해 임대차 관리를 할 수 있는 점, 지역에 따라 농지 매도가 쉽게 이루어지지 않을 것이라는 점 등을 고려해야 한다고 주장했음. 이러한 변화에 대응하여 농지 소유 및 취득 규제를 강화하되 이용 규제는 대폭 완화할 필요가 있다고 주장하면서, 대책의 하나로 임대차 신고제 도입을 제시하였음.

3.4. 본 연구의 차별성

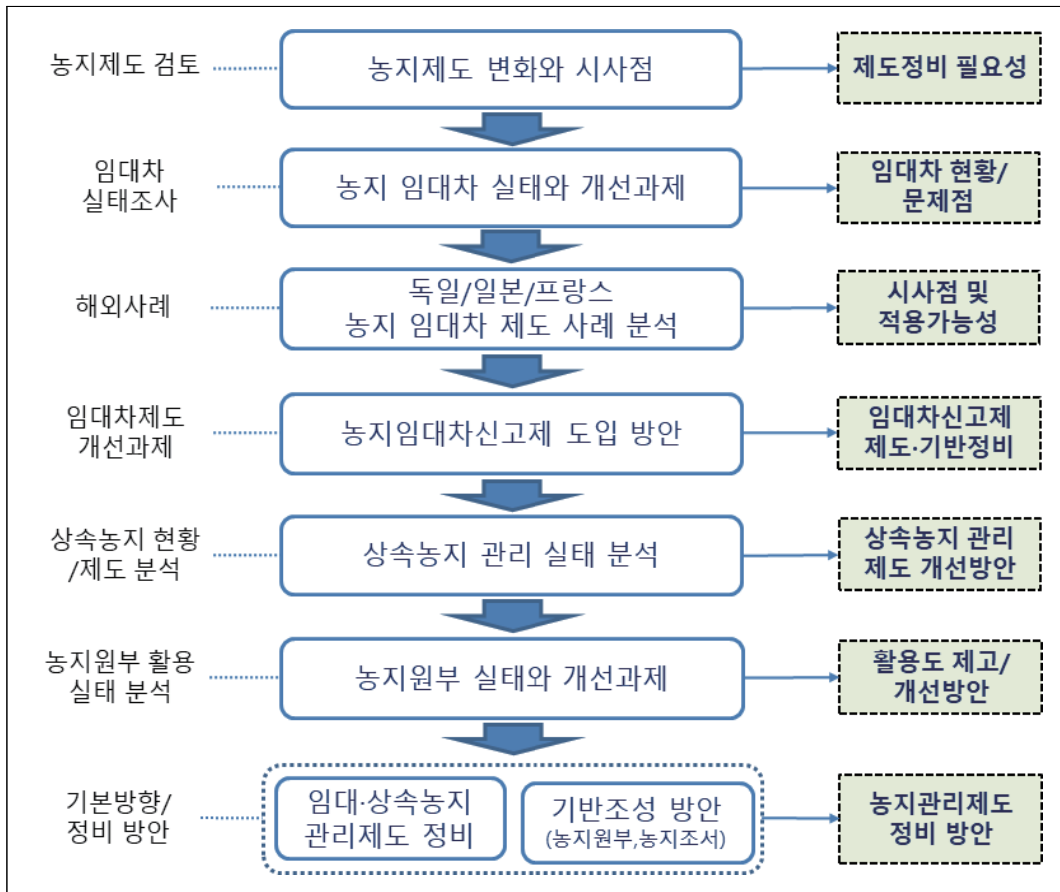
- 농지의 소유 및 이용 관련 제도 개편 방안 제시, 임대차 실태분석, 직불금 지급이 농지임차료에 미치는 영향분석 등 농지 실태와 제도 정비를 위한 다양한 연구들이 수행되었음. 특히, 농지관리 제도 개편에 따른 시사점 도출은 선행연구의 결과가 본 연구에서 크게 활용되었음.
- 본 연구는 다음과 같은 점에서 선행연구와 차별성을 가짐.
 - 첫째, 농지 임대차 거래와 관련하여 선행연구에서는 임대차신고제의 필요성을 제기함에 머문 반면, 본 연구에서는 농지임대차신고제 도입에 필요한 「농지법」 개정안과 기반 조성 방안을 제시하였음.
 - 둘째, 예외적 소유농지(특히 상속농지) 관리를 위한 제도 정비 방안을 제시하였음. 대법원 판례에 대응하여 합리적인 상속농지 관리를 위해 필요한 법률적 근거를 제시하고, 「농지법」 개정의 세부 방안을 제시함.
 - 셋째, 농지 임대차신고제와 예외적 소유농지의 합리적 관리를 위한 기반 조성 측면에서 농지원부를 중심으로 합리적인 농지관리제도 개선방안을 제시함.

4. 연구 추진체계

- 본 연구는 농지임대차신고제 도입, 예외적 소유농지의 관리 방안 정비 그리고 농지원부 등 농지관리제도 정비의 세 가지 주제를 다루고 있음. 농지임대차신고제와 예외적 소유농지 관련하여 현행 농지제도를 심층 분석하고, 개선과제를 도출하였음. 또한 농지관리와 연관되어 있는 농지원부, 농지조서, 농업경영체DB 등 활용 실태와 문제점을 도출함.
- 농가 실태조사를 통해 농지임대차 거래의 실태를 분석하였고, 공무원 조사에서는 농지원부 관련 활용실태와 현장의 애로사항을 분석하였음. 농지임대차신고제를 중심으로 일본, 독일, 프랑스의 사례를 분석하고, 시사점과 적용 가능성을 제시하였음.

○ 제도분석, 실태조사, 해외사례 분석 결과를 토대로 농지임대차신고제 도입 시 필요한 법 및 제도 정비방안을 제시하였고, 예외적 농지소유(상속농지)에 따른 이용 및 관리제도는 대법원 판례에 근거하여 주로 법 조항 상의 법적적 정합성 확보 차원에서 새로운 법 조항을 제안하였음. 농지원부는 현행 활용 실태와 개선과제를 도출하고, 농지조서 중심의 새로운 농지관리 체계 정비 방안을 제시하였음.

〈그림 1-1〉 연구추진체계



자료: 저자작성.

2

농지 소유·임대차 실태 및 전망과 대응 과제

1. 농지 이용 실태

1.1. 농지 일반 현황

- 전체 국토 면적은 소폭 증가한 반면 농지 면적은 지속적으로 감소하였음. 따라서 전체 국토 면적에서 농지가 차지하는 비중은 2007년 17.9%에서 2019년 15.7%로 감소하였음.
 - 전체 국토 면적은 2007년 약 997.2만 ha에서 2019년 약 1,004만 ha로 증가했음. 반면 농지는 개간·간척 등 신규 확보보다 전용이 더 많이 이루어졌음. 이에 전체 농지 면적은 2007년 약 178만 ha에서 2019년 약 158만 ha로 감소하였음.

- 농지 면적 감소는 주로 논 면적 감소에서 기인하였음.
 - 논으로 이용된 농지의 면적은 2007년 약 107만 ha에서 2019년 약 82만 ha로 감소하였음. 반면 밭으로 이용된 농지는 같은 기간 약 71만 ha에서 약 75만 ha로 증가하였음.

- 2018년 농업진흥지역 지정 면적은 98.8만 ha이고 농업진흥지역 내 농지 면적은 77.8만 ha이었음. 전체 농지 면적 중 농업진흥지역 내 농지 면적이 차지하는 비중은 48% 수준임.

- 1992~2018년 동안 전체 농지 면적이 22.9% 감소했고 농업진흥지역 내 농지 면적도 22.8% 감소하여 전체농지 면적 감소율과 비슷한 추세를 보였음<표 2-1>.

〈표 2-1〉 농업진흥지역(농지) 면적 변화

단위: 만 ha

구분	1992	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
농지 면적	206.9	188.9	171.5	169.8	173.0	171.1	169.1	167.9	164.4	162.1	159.6
농업진흥지역 내 농지 면적	100.8	91.9	80.7	80.7	80.9	80.8	81.1	81.0	78.0	77.7	77.8
-논	-	76.8	71.0	71.0	71.2	71.1	71.4	71.3	67.9	67.9	68.1
-밭	-	15.1	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7	9.7	10.1	9.8	9.6

자료: 농림축산식품부(각 연도), 『농림축산식품 주요통계』.

1.2. 농지 가격 현황

○ 2010년 이후 농지 매매 가격은 꾸준히 상승했음. 2010~2019년 전체 토지 매매 가격과 농지 가격은 각각 연평균 7.6%, 5.9% 상승했음<표 2-2>. 토지가 일종의 투자 또는 투기 수단으로 이용된다는 점을 고려하면, 미래 기대 수익이 반영된 결과로 해석할 수 있음.

- 농지 가격은 농업진흥지역보다 비진흥지역에서 더 높았음. 2019년 기준 농업진흥지역 농지 가격은 비진흥지역 농지가격의 52.1% 수준임.
- 농업진흥지역과 비진흥지역의 농지 가격은 상승률에서도 차이가 났음. 농업진흥지역 내 농지 가격은 2010~2019년 동안 연평균 3.9% 상승하였음. 반면 비진흥지역 내 가격은 같은 기간 6.2% 상승하였음.

〈표 2-2〉 농지 가격 변화, 2010-2019년

단위: 원/㎡, %

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
농지가격	22,484	22,771	24,204	24,982	29,075	30,217	31,734	34,130	35,671	37,637
	-	(1.3)	(6.3)	(3.2)	(16.4)	(3.9)	(5.0)	(7.6)	(4.5)	(5.5)
-농업진흥지역	16,606	17,141	18,159	18,749	19,729	20,583	21,426	21,801	22,389	23,346
		(3.2)	(5.9)	(3.2)	(5.2)	(4.3)	(4.1)	(1.8)	(2.7)	(4.3)
-농업비진흥지역	25,936	25,898	27,555	28,458	33,939	35,238	37,156	39,641	42,276	44,740
		(-0.1)	(6.4)	(3.3)	(19.3)	(3.8)	(5.4)	(6.7)	(6.6)	(5.8)

주 1) 괄호 안은 연간 상승률을 뜻함.

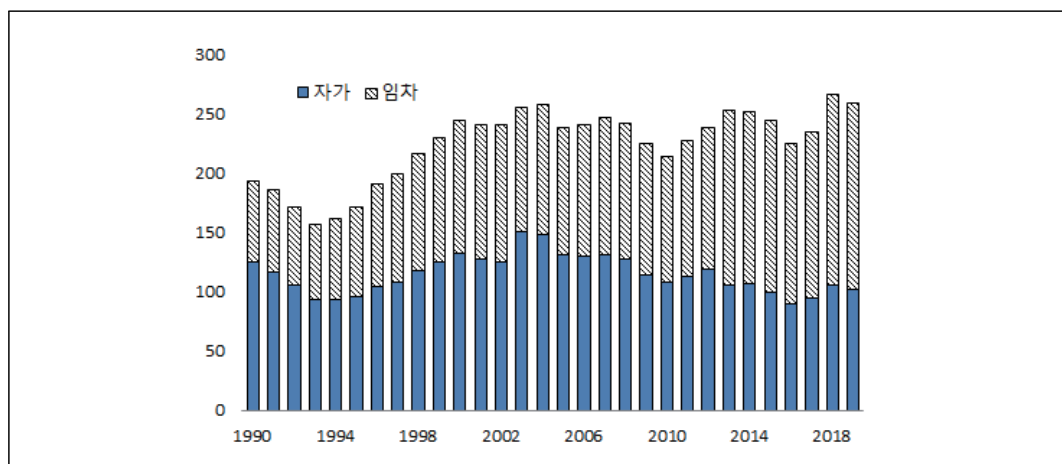
2) 한국감정원 표준공시지가를 단순 평균하였음.

자료: 한국감정원(<http://www.kab.co.kr/kab/home/main/main.jsp>) 검색일 2020.8.7.

○ 논벼 농가의 토지용역비는 등락 현상을 보이고 있음. 토지용역비는 임차 토지에 대해서는 실제 지불한 임차 비용을 적용하고, 자가 토지에 대해서는 인근 유사 토지의 임차료를 적용하여 평가한 비용임(통계청 2020: 8). 자가 소유 농지의 토지용역비는 감소 추세를 보이는 반면, 임차지 토지용역비(임차료)는 꾸준히 인상되어 2012년부터 역전 현상이 발생하였음(그림 2-1).

- 논벼 농가가 자가 소유 농지 이외에 임차를 하여 규모를 확대하려 하는 과정에서 임차지 수요가 증가하여 임차료가 인상될 수 있음. 반면 자가 소유 농지 가격은 인상 유인이 적을 수 있거나 평가 과정에서 과소 계상되었을 수 있음.

〈그림 2-1〉 논벼 농가 토지용역비 변화, 1990~2019년



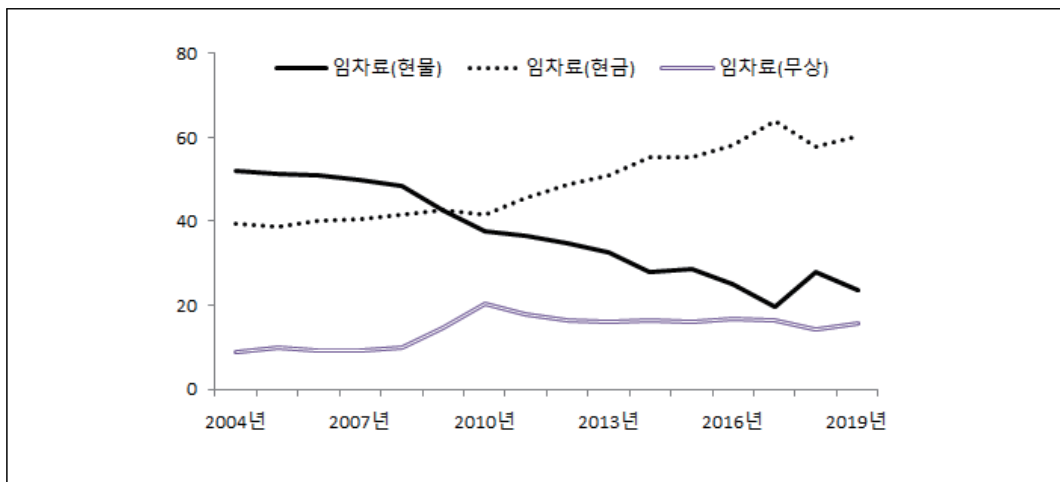
주: 논벼 농가 생산비 기준임.

자료: 통계청(각 연도), 『농축산물생산비조사』.

○ 농지 임대차는 임차료 지급 방식에서 다른 임대차(예: 주택)와 차이를 보임. 즉, 다른 임대차와 달리 수확물 중 일정 비율(예: “마지기 당 쌀 몇 가마”)을 임차료로 지급하는 방식이 여전히 통용되고 있음<그림 2-2>.

- 농지 임대차의 이러한 특성상 농지 임차료는 당해연도 산출물 가격 등에 따라 현금 가치가 달라질 수 있고, 현금 지급 방식보다 가치 변동성이 큰 편임.
- 임차료를 현물로 지급하는 비중은 감소 추세를 보인 반면, 현금 지급 비중과 무상 임차 비중이 늘어나고 있음. 이는 현금으로 임차료를 지급하는 방식이 더 편리하고, 다른 한편으로 자기 농지를 경작하기 어려워 유희화를 막고자 임대 또는 사용대를 하는 사례가 늘고 있는 결과일 수 있음.

<그림 2-2> 임차료 지급 방식



자료: 통계청(각 연도), 『농지임대차조사』.

○ 논벼 농가의 지역별 임차료는 전라북도를 제외하면 큰 차이를 보이지 않음. 이는 논벼의 특성상 경지 면적이 많이 필요하여 특정 지역에서 임차 수요가 많고, 다른 지역에서는 논벼 이외 품목용 농지 수요가 많기 때문이라고 유추할 수 있음.

1.3. 농지 소유 현황

1.3.1. 통계 자료상 소유 현황

○ 1995~2015년 『농림어업총조사』 및 『농업법인조사』 자료 분석 결과, 농업인의 농지 소유는 감소한 반면 비농업인의 농지 소유는 증가하였음.

- 1995년에는 전체 경지 면적 198.5만 ha 중 농업인이 약 133만 ha(67.0%)를 소유하였으나, 2015년에는 전체 경지 면적 167.9만 ha 중 94.4만 ha(56.2%)만을 소유하였음.
- 같은 기간 전체 경지 면적이 감소하였지만 농업인 소유 농지가 더 빠르게 감소하여 전체 농지에서 농업인이 소유한 농지 비율과 면적이 모두 감소하였음.

○ 『농림어업총조사』 및 『농업법인조사』 자료상 농업인과 농업법인이 소유하고 있는 농지를 농업인 소유 농지로 본다면, 2015년에 비농업인이 소유한 농지가 전체 경지 면적에서 차지하는 비중은 43.8%(73.5만 ha)로 추정됨.

〈표 2-3〉 1995~2015년 경지 면적 및 농업인 소유 면적

단위: ha

1995년		2015	
경지 면적	농업인 소유 면적(비중)	경지 면적	농업인 소유 면적(비율)
1,985,257	1,330,031(67.0%)	1,679,023	944,493(56.2%)

자료: 통계청. 2015년 농업총조사, 2015년 농업법인 원자료. 채광석·김부영(2019)에서 재인용.

○ 농업인 농지소유 현황을 연령별로 살펴보면 고령농가의 농지소유 비율이 높은 것으로 나타났음. 2018년 농가경제조사 원자료 분석결과 전체 농지에서 경영주 연령이 70세 이상인 농가가 소유한 농지의 비율이 45.1%로 절반에 달했고 경영주 연령이 60세 이상인 농가로 범위를 넓히면 전체농지에서 경영주 연령이 60세 이상인 농가가 소유한 농지 비율이 81.3%로 나타남. 반면 경영주 연령 50세 미만 농가가 소유한 농지는 전체 농지 대비 3.9% 수준으로 매우 낮았음.

- 전체 농지 중 경영주 연령이 60세 이상 농가가 소유한 농지가 80%를 넘는 수준이기 때문

에 향후 고령 농가 소유 농지의 변화에 따라 농지 소유 전망이 달라질 것으로 보임.

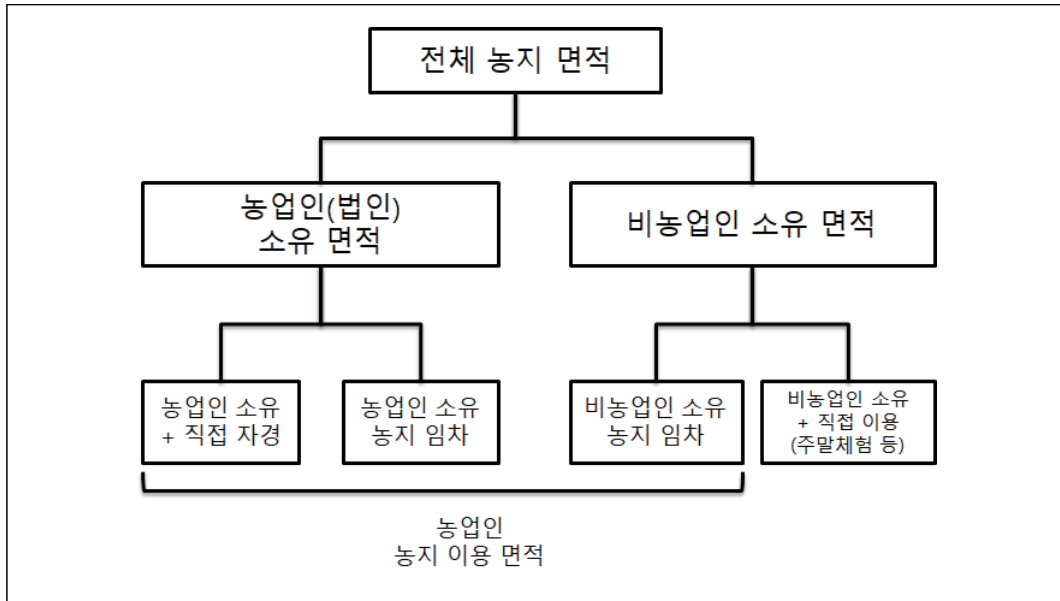
1.3.2. 농업인·비농업인의 농지 소유 및 임차 실태 추정

- “전체 농지 면적 중 비농업인이 소유한 농지의 면적이 확대”(채광석 2019: 2)되고 있기 때문에, 농업인·비농업인의 농지 소유 및 임차 실태를 분석할 필요가 있음.
- 농업인·비농업인의 농지 소유 및 임차 분류는 김홍상 외(2018)를 따랐음.
 - 전체 농지는 농업인(법인)이나 비농업인이 소유함.
 - ‘전체 농지 면적’에서 ‘농업인(법인) 소유 면적’을 제외한 면적을 ‘비농업인 소유 면적’이라고 간주함.
 - 농업인은 1) 다른 농업인이 소유한 농지를 임차하거나, 2) 비농업인이 소유한 농지를 임차할 수 있음. 이에 해당하는 면적을 ‘농업인 소유 농지 임차’와 ‘비농업인 소유 농지 임차’로 구분하여 파악함. 두 유형 면적을 합치면 전체 임차 면적을 추산할 수 있음.
 - 마지막으로 ‘비농업인 소유 면적’ 중 농업인에게 임대하지 않은 면적은 비농업인이 다양한 용도로 활용하고 있다고 볼 수 있음. 이에 해당하는 면적을 ‘비농업인 소유 + 직접 이용’으로 정의함.

〈추정 결과 해석 시 주의 사항〉

『농림어업총조사』는 전수조사이지만, 농업인을 대상으로 농경지의 소유·임차 여부를 조사함. 따라서 비농업인이 소유하거나 비농업인이 임대한 농경지 면적을 정확하게 파악하는 데는 한계가 있음. 『농가경제조사』는 『농림어업총조사』를 모집단으로 하여 연도별로 2,600~3,000농가를 추출하여 조사함. 표본 농가별로 가중치를 부여하여 전체 농가 특성을 반영하나 표본 조사의 한계가 있음. 따라서 서로 다른 두 조사를 연계하여 추정된 결과를 해석할 때 유의할 필요가 있음.

〈그림 2-3〉 농지 소유 및 이용 실태 유형 분류



자료: 김홍상 외(2018), p. 3.

○ 분석 단계는 다음과 같음. 분석 연도는 2005, 2010, 2015년임.

- 농식품부 『농림축산식품부 주요 통계』 등을 이용하여 연도별 ‘전체 농지 면적’을 도출함.
- 통계청 『농림어업총조사』에서 농업인이 소유하거나 임차한 경지 면적(‘농업인(법인) 소유 면적’)을 도출함.²⁾ ‘전체 농지 면적’에서 ‘농업인(법인) 소유 면적’을 차감하여 ‘비농업인 소유 면적’을 추정함.
- 통계청 『농가경제조사』 중 토지원부를 이용하여, 농가별 소유·임대·임차 면적을 도출함. 각 면적에 농가 가중치³⁾를 곱하여 전국 단위에서 소유·임대·임차 면적을 추정함. 만약 전체 임차 면적이 임대 면적보다 많다면, 임차 농가가 다른 농가뿐만 아니라 비농업인에게서 농지를 임차했다고 해석할 수 있음. 즉, 농가 임차 면적(추정치)와 농가 임대 면적(추정치) 차이를 ‘농업인이 비농업인에게서 임차한 농지 면적(비농업인 소유 농지 임차)’으로 볼 수 있음.

2) 자료를 확보할 수 있는 논, 밭(과수원 포함), 시설원에 면적을 포함함.

3) 『농가경제조사』는 표본 조사이기 때문에, 모집단 특성을 고려하여 각 표본 농가에 가중치를 부여함. 예를 들어 특정 농가의 가중치가 1,000이라면 전국에 해당 표본 농가와 비슷한 특성을 지닌 농가가 1,000호 있다고 해석할 수 있음.

- ‘비농업인 소유 면적’에서 ‘비농업인 소유 농지 임차’를 차감하여 ‘비농업인 소유+직접 이용’ 면적을 추산함.

〈표 2-4〉 농업인·비농업인의 소유 및 임차 농지 면적 추정 결과

단위: 만 ha, (%)

구분	전체 농지 면적	농업인 농지 이용 면적				비농업인 소유		
		소계	농업인 소유+ 직접 자경	농업인 소유 농지 임차		소계	비농업인 소유 농지 임차	비농업인 소유+ 직접 이용
					농업인이 소유 농지 임대한 면적			
2005년	182.4	156.4 (85.7)	96.7 (53.0)	59.7 (32.7)	10.9	74.8 (41.0)	48.7	26.0 (14.3)
2010년	171.5	150.2 (87.6)	93.5 (54.5)	56.7 (33.1)	12.3	65.6 (38.3)	44.3	21.3 (12.4)
2015년	167.9	135.9 (80.9)	84.8 (50.5)	51.1 (30.4)	11.3	71.8 (42.8)	39.8	32.0 (19.1)

주: ‘농업인(법인) 소유 면적’에서 시설원에 면적은 소유와 임차가 50%라고 가정하였음.
 자료: 통계청 『농림어업총조사』 및 『농가경제조사』를 참고하여 저자 작성.

○ 분석 결과는 〈표 2-4〉와 같음.

- 2015년 기준 농업인과 농업법인이 소유 및 임차하고 있는 농지 면적은 135.9만 ha로 전체 농지 면적 중 80.9%를 차지함. ‘농업인 농지 이용 면적’ 비중은 2005년 85.7%에서 2010년 87.6%로 증가하였다가 2015년 80.9%로 감소하였음.
- 반면 비농업인이 소유하면서 직접 이용하는 농지 면적은 32만 ha(19.1%)로 추정됨. ‘비농업인 소유’ 비중은 2005년 14.3%에서 2010년 12.4%로 감소하였다가 2015년 19.1%로 증가하였음.
- 농업인이 임차한 면적 중 다른 ‘농업인이 소유한 농지에서 임차한 면적 비중’은 2005년 18.3%(59.7만 ha 중 10.9만 ha)에서 2015년 11.3%로 소폭 증가하였음. 반면 ‘농업인이 비농업인이 소유한 농지를 임차한 면적 비중’은 같은 기간 81.7%에서 77.9%로 감소하였음.

1.4. 농지임대차 현황

1.4.1. 통계자료

○ 「농지법」 제23조(농지의 임대차 또는 사용대차) 제1항에서는 특정 경우를 제외하면 농지를 임대하거나 사용대 할 수 없도록 규정하고 있음. 그럼에도 임차지 비중은 꾸준히 증가해왔음.

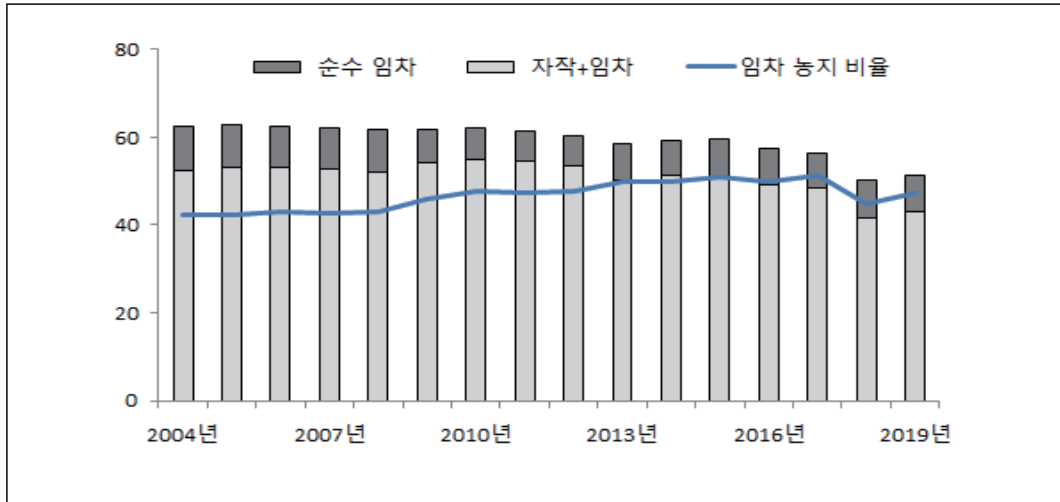
- 2019년 현재 임대차 농지 면적은 전체 농지의 47.2%, 임차 농가 수는 전체 농가의 51.4%(통계청 『농지임대차조사』)에 이를 정도로 임대차가 널리 이루어지고 있음.
- 전체 농지 면적 중 임차지 비중을 김수석 외(2008)는 42~57%, 채광석·김홍상(2014)은 40.4~57.4%, 강마야·이도경(2019)은 21.8~64.5%로 추정하였음.

○ 통계청 『농지 임대차 조사』 자료 분석 결과, 임차 농가 비중은 2004년 62.4%에서 2019년 51.4%로 감소 추세를 보였음(그림 2-4). 1995년, 2000년 임차농 비중은 각각 71.3%, 72.3%였고, 임차 면적 비중은 각각 42.2%, 43.6%였음.

- 2018~2019년 임차농 비중은 각각 50.2%, 51.4%로 2004~2017년 평균 60.6%에 크게 미치지 못하였음. 순수 임차 농가 비중은 2004~2019년 평균 8.4%였고, 연도 별로 변화 폭이 크지 않았음. 반면 자작과 임차를 병행하는 농가 비중은 같은 기간 평균 51.0%였고, 2018~2019년 각각 41.7%, 43.1%로 크게 줄었음.
- 임차 농지 비중은 2004~2019년 평균 46.7%였음. 2008~2017년 동안 비중이 늘어났으나(평균 48.4%) 2018~2019년 비중이 감소하였음(44.9%, 47.2%).

〈그림 2-4〉 임차 농가 및 농지비중

단위: %



자료: 통계청(각 연도), 『농지임대차조사』.

○ 평균 임차료율⁴⁾은 2004~2019년 14.1%였음. 2004년 16.8%에서 2019년 13.0%로 완만하게 낮아지고 있음.

- 논 임차료율이 밭 임차료율보다 높게 형성되고, 일모작 논이 이모작 논보다 임차료율보다 높음. 밭 임차료율은 평균 임차료율과 비슷한 추세를 보이는 반면, 일모작 논 임차료율은 등락이 심함.

1.4.2. 사례조사

1) 김수석 외(2008)

○ 김수석 외(2008)는 3지역을 대상으로 사례 조사를 실시하였음.

- A지역은 수도권 내 도시근교 지역으로 개발제한구역으로 묶여 있지만, 개발계획 등이 수립되면서 외지인 농지 소유가 늘어나고 있었음. 주요 재배 작목은 논벼와 고추 등임.
- B 지역은 논벼 중심의 대규모 평야 지역임. 전체 농지의 약 99%가 농업진흥지역으로

⁴⁾ 임차료율은 (임차료 / 농작물 총수입) × 100(%)로 계산함.

지정되어 있음. 자작 경영 비율이 약 60%이고, 임차 수요가 많아서 임차료가 높게 형성되어 있음.

- C지역은 증산간 지역으로 논벼 중심이고 위탁영농 비중도 높음(농지 면적 중 32%). 농지 중 논 비중이 약 73%였음. 고령농이 많아 임대 수요가 많아 임차료는 낮은 편이었음.

○ 조사지역별 농지 임대차 실태는 <표 2-5>, <표 2-6>와 같음.

- A 지역은 비합법적 임대차 농지가 B 및 C 지역은 합법적 임대차 농지가 많았음<표 2-5>.
- 재촌지주 농지는 합법적 임대차 농지 비중이 보다 높았으나, 관외경작자 농지는 비합법적 임대차 농지비중이 높았음<표 2-6>. 관외경작자 농지는 임대율과 휴경률도 높았음.

<표 2-5> 김수석 외(2008) 사례 지역의 경지 이용 실태

단위: 필지, m², (%)

구분		합법적 임대차	비합법적 임대차	자경	휴경	기타 용도 국공유지	합계
A지역	필지	236 (23.8)	270 (27.2)	374 (37.7)	64 (6.5)	47 (4.8)	991 (100.0)
	면적	349,885 (24.6)	457,920 (32.3)	555,886 (39.2)	49,455 (3.5)	6,164 (0.4)	1,419,310 (100.0)
B지역	필지	442 (22.8)	365 (18.8)	1,131 (58.4)	-	-	1,938 (100.0)
	면적	1,193,942 (21.0)	1,099,824 (19.3)	3,393,019 (59.7)	-	-	5,686,785 (100.0)
C지역	필지	204 (23.5)	143 (16.5)	317 (36.5)	178 (20.5)	26 (3.0)	868 (100.0)
	면적	223,102 (25.1)	159,969 (18.0)	368,953 (41.6)	121,380 (13.7)	14,069 (1.6)	887,473 (100.0)

자료: 김수석 외(2008), p. 45.

〈표 2-6〉 김수석 외(2008) 사례 지역의 소유자 거주지 및 농대임대차 적법성 간 관계 분석

단위: 필지, m², (%)

구분		재촌지주 농지	관외경작자 농지	국공유지	계	
A지역	필지	합법적	154 (30.4)	71 (14.0)	11 (2.2)	236 (46.6)
		비합법적	112 (22.1)	158 (31.2)	-	270 (53.4)
	면적	합법적	255,418 (31.6)	87,638 (10.8)	6,829 (0.9)	349,885 (43.4)
		비합법적	163,479 (20.2)	294,441 (36.5)	-	457,920 (56.7)
B지역	필지	합법적	371 (36.0)	52 (6.4)	19 (4.3)	442 (54.8)
		비합법적	258 (32.0)	107 (13.3)	-	365 (45.2)
	면적	합법적	1,007,293 (43.9)	138,675 (6.0)	47,975 (2.1)	1,193,943 (52.0)
		비합법적	766,073 (33.4)	333,751 (14.6)	-	1,099,824 (48.0)
C지역	필지	합법적	116 (33.4)	86 (24.8)	2 (0.6)	204 (58.8)
		비합법적	46 (13.3)	97 (28.0)	-	143 (41.2)
	면적	합법적	114,604 (29.9)	106,632 (27.8)	1,866 (0.5)	223,102 (58.2)
		비합법적	52,515 (13.7)	107,454 (28.1)	-	159,969 (41.8)

자료: 김수석 외(2008), p. 46.

2) 강마야·이도경(2019)

○ 강마야·이도경(2019)은 충남 지역 4개 행정리 마을을 대상으로 실태 조사를 실시하였음. 대상 지역 전체 필지 1,188개 중 1,146개를 대상으로 행정 자료 등과 비교하였음 〈표 2-7〉.

〈표 2-7〉 강마야·이도경(2019) 사례 지역의 필지 실태

단위: 필지, ha, %

구분	A마을	B마을	C마을	D마을	합계
전체 필지 수	145	307	503	233	1,188
분석 대상 필지 수(A)	141	295	499	211	1,146
경영체상 등록자와 실경작자 일치 필지 수(B)	117	271	433	203	1,024
일치 필지 비중(B/A)	83.0%	91.9%	86.8%	96.2%	89.4%
전체 면적	54.2	51.7	66.1	40.9	212.9
분석 대상 면적(A)	39.7	50.5	66.0	33.3	189.5
경영체상 등록자와 실경작자 일치 면적(B)	35.7	46.6	54.6	31.1	168.0
일치 면적 비중(B/A)	89.9%	92.3%	82.7%	93.4%	88.7%

자료: 강마야·이도경(2019).

○ 해당 지역 농지 중 임차 비중은 21.8~64.5%였고, 평균 39.1%였음<표 2-8>. 평균 임차 비중은 2019년 『농지 임대차 조사』의 47.2%보다 낮았음.

<표 2-8> 강마야·이도경(2019) 사례 지역의 농지 이용 실태

단위: ha, %

구분	A마을	B마을	C마을	D마을	합계
자가 소유(B)	14.1	26.4	49.6	12.4	102.5
임차(C)	25.6	15.9	14.4	18.1	74.0
임대(재임대 포함)	-	4.8	-	-	4.8
공유, 명의 차용, 휴경	-	2.1	0.9	-	3.0
모름, 해당 없음.	-	1.3	1.1	2.7	5.1
합계(A)	39.7	50.5	66.0	33.3	189.5
자가 소유 비중(B/A)	35.5%	52.3%	75.2%	37.2%	54.1%
임차 비중(C/A)	64.5%	31.5%	21.8%	54.4%	39.1%

자료: 강마야·이도경(2019).

○ 강마야·이도경(2019)은 실태 조사 결과를 농지원부, 농지취득자격증명서, 농지조사, 직불금 수령 내역, 토지대상 등과 비교하였음<표 2-9~12>. 분석 결과 실제 조사 자료와 행정 자료 간 차이가 커서 신뢰도를 높여야 한다고 주장하였음.

<표 2-9> 강마야·이도경(2019) 사례 지역 농지 이용 실태 조사 결과와 행정자료상 결과 비교

단위: 필지, %

구분	A마을	B마을	C마을	D마을	합계
분석 대상 필지 수(A)	141	295	499	211	1,146
농지 원부 소유 필지와 일치	91	197	314	140	742
- 일치 비중	64.5%	66.8%	62.9%	66.4%	64.7%
농지 원부 임차 필지와 일치	31	31	46	14	122
- 일치 비중	22.0%	10.5%	9.2%	6.6%	10.6%
농지 원부 소유 또는 임차 필지와 일치	122	228	360	154	864
- 일치 비중	86.5%	77.3%	72.1%	73.0%	75.4%
농지조사 필지와 일치	122	287	438	208	1,055
- 일치 비중	86.5%	97.3%	87.8%	98.6%	92.1%
농지취득자격증명서 필지와 일치	50	122	137	84	393
- 일치 비중	35.5%	41.4%	27.5%	39.8%	34.3%
직불금 내역 자료 필지와 일치	98	286	453	45	882
- 일치 비중	69.5%	96.9%	90.8%	21.3%	77.0%
토지대상 자료 필지와 일치	141	293	499	211	1,144
- 일치 비중	100.0%	99.3%	100.0%	100.0%	99.8%

자료: 강마야·이도경(2019).

〈표 2-10〉 강마야·이도경(2019) 사례 지역 농업경영체DB 등 행정자료 경영주 이름 일치 정도 비교

단위: 필지, %

구분	A마을	B마을	C마을	D마을	합계
분석 대상 필지 수(A)	141	295	499	211	1,146
실태 조사 실경작자 이름 일치	117	271	433	203	1024
- 일치 비중	83.0%	91.9%	86.8%	96.2%	89.4%
농지원부 농가주 이름 일치	75	127	257	83	542
- 일치 비중	53.2%	43.1%	51.5%	39.3%	47.3%
농지취득 소유자 이름 일치	22	64	80	29	195
- 일치 비중	15.6%	21.7%	16.0%	13.7%	17.0%
직불금 내역 자료 이름 일치	97	265	448	45	855
- 일치 비중	68.8%	89.8%	89.8%	21.3%	74.6%
토지대장 신청자 이름 일치	57	113	270	76	516
- 일치 비중	40.4%	38.3%	54.1%	36.0%	45.0%

자료: 강마야·이도경(2019).

〈표 2-11〉 강마야·이도경(2019) 사례 지역 실태 조사 및 행정자료 실경작자 이름 일치 정도 비교

단위: 필지, %

구분	A마을	B마을	C마을	D마을	합계
분석 대상 필지 수(A)	141	295	499	211	1,146
농지원부 농가주 이름 일치	59	125	223	82	489
- 일치 비중	41.8%	42.4%	44.7%	38.9%	42.7%
농지취득 소유자 이름 일치	12	70	74	28	184
- 일치 비중	8.5%	23.7%	14.8%	13.3%	16.1%
직불금 내역 자료 이름 일치	77	251	391	127	846
- 일치 비중	54.6%	85.1%	78.4%	60.2%	73.8%
토지대장 신청자 이름 일치	41	112	235	72	460
- 일치 비중	29.1%	38.0%	47.1%	34.1%	40.1%

자료: 강마야·이도경(2019).

〈표 2-12〉 강마야·이도경(2019) 사례 지역 실태 조사 및 행정자료 임대차 비중 비교

단위: 필지, %

구분	A마을	B마을	C마을	D마을	합계
분석 대상 필지 수(A)	141	295	499	211	1,146
농지원부 자경/임차와 일치	40	67	209	76	392
- 일치 비중	28.4%	22.7%	41.9%	36.0%	34.2%
농업경영체DB 자경/임차와 일치	78	189	277	162	706
- 일치 비중	55.3%	64.1%	55.5%	76.8%	61.6%

자료: 강마야·이도경(2019).

2. 농지 이용 및 소유 전망

2.1. 농지 일반 전망

○ 서홍석·김충현·김준호(2020)는 경지 면적이 2020년 156.7만 ha에서 2025년 152.1만ha, 2030년 149.6만ha까지 감소할 것으로 전망하였음<표 2-13>.

<표 2-13> 경지 면적과 경지 이용률 동향과 전망

구분	2000년	2019년	전망			연평균 변화율(%)		
			2020년	2025년	2030년	'19/'00	'20/'19	'30/'20
경지 면적(천 ha)	1,889	1,581	1,567	1,521	1,496	-0.9	-0.9	-0.5
농가 인구 당 경지 면적(a)	46.9	70.4	70.5	73.6	76.2	2.2	0.2	0.8
경작 가능 면적(천 ha)	1,899	1,533	1,519	1,474	1,450	-1.1	-0.9	-0.5
재배 면적(천 ha)	2,098	1,643	1,627	1,584	1,528	-1.3	-1.0	-0.6
경지 이용률(%)	110.5	107.2	107.1	107.5	-0.2%p	-0.1%p	-0.1%p	-0.2%p

주: 경지 이용률은 (재배 면적 / 경작 가능 면적 × 100)으로 산출함.

자료: 서홍석·김충현·김준호(2020).

○ 간척 등이 추가로 이루어지지 않는다면 전체 국토 면적이 유의하게 변하지 않을 것임. 이에 반해 농지 면적은 감소 추세를 보이고 있기 때문에, 전체 국토 중 농지 면적 비중 역시 감소할 것으로 전망됨. 2030년 전체 국토 면적이 1,004만 ha로 유지된다고 가정하고 같은 해 농지 면적 전망치를 반영하면, 농지 비중은 2019년 15.7%에서 2030년 14.9%까지 감소할 것으로 전망됨.

○ 위와 같은 추세로 농지 면적이 줄어든다면, 2030년에는 전체 품목 자급률 달성에 필요한 최소 면적을 유지하기 어려울 것으로 전망됨<표 2-14>.

<표 2-14> 자급률 시나리오별 농지 보전 목표치

시나리오별 목표	농지 보전 목표치	확보 방안
쌀 자급률 98.3% 달성	67.4만ha	농업진흥지역 내 논 면적
식량 자급률 55.4% 달성	86.3만ha	농업진흥지역 + 생산 관리
식량 및 채소(특작 제외) 자급률 달성	113.1만ha	농업진흥지역 + 생산 관리+보전 관리
전체 품목 자급률 달성	162.6만ha	농업진흥지역+관리 지역+ 간척지+유휴지

자료: 채광석 외(2019), p. 16.

2.2. 농지 가격 및 임차료 전망

○ 자기 회귀 누적 이동 평균(Autoregressive integrated moving average: ARIMA)을 적용하여 농지 가격 및 임차료를 전망하였음.

- 모형을 이용한 추정 가격과 실제 가격을 비교하여 정확성이 가장 높은 모형을 선택하고, 이 모형 추정치를 반영하여 농지 가격과 임차료를 전망하였음.

○ 농지 가격은 2029년까지 47,696~61,252원/㎡까지 상승할 것으로 전망되었음<표 2-15>.

- 농지 가격은 2010~2019년 실제 값을 이용하여 전망하였음. 실제 가격 자료를 이용할 수 있는 기간이 짧기 때문에 전망 값의 신뢰도가 떨어지는 문제가 있음. 따라서 가격 자체보다는 상승 추세에 방점을 두고 해석할 필요가 있음.

<표 2-15> 농지 가격 전망 결과

단위: 원/㎡

연도	예측 가격	80% 신뢰구간		95% 신뢰구간	
2020	39,320	37,919.16	40,722	37,177	41,464
2021	41,004	39,022	42,986	37,973	44,036
2022	42,688	40,261	45,115	38,975	46,401
2023	44,372	41,569	47,175	40,085	48,659
2024	46,055	42,921	49,189	41,263	50,848
2025	47,739	44,306	51,172	42,489	52,989
2026	49,423	45,715	53,131	43,752	55,094
2027	51,106	47,142	55,070	45,044	57,169
2028	52,790	48,585	56,995	46,360	59,220
2029	54,474	50,042	58,906	47,696	61,252

자료: 저자 작성.

○ 임차료는 2029년까지 216만~268만 원/ha까지 상승할 것으로 전망되었음<표 2-16>.

- 농지 가격이 상승 추세를 보인 것과 달리 임차료 자체가 등락을 보여 왔기 때문에 연도별 전망치도 변동 폭이 상대적으로 큼.
- 이는 농지 임차료가 전기(前期) 임차료와 산출물 가격에 영향을 받기 때문임. 실제로

특정 연도 임차료는 전기 및 당해연도 미곡 농가판매가격 지수와 전기 임차료에 유의 수준 10%에서 통계적으로 유의하게 영향을 받음(표 2-17). 전년도 임차료가 높으면 금년 임차료 역시 인상되고, 전년도 미곡 판매가격지수가 낮아지면 금년 임차료를 낮추는 요인으로 작용함. 반면 같은 연도 미곡가격판매지수가 인상되면 임차료가 상승하는 경향이 나타남.

〈표 2-16〉 임차료 전망 결과

단위: 만 원/ha

연도	예측 가격	80% 신뢰구간		95% 신뢰구간	
2020	238.3	226.2	250.5	219.8	256.9
2021	228.0	213.1	242.9	205.2	250.7
2022	233.3	218.4	248.2	210.5	256.1
2023	243.4	227.2	259.6	218.7	268.2
2024	247.3	230.8	263.9	222.0	272.7
2025	243.9	227.3	260.5	218.5	269.3
2026	239.1	222.2	256.0	213.2	264.9
2027	237.8	220.8	254.7	211.8	263.7
2028	239.8	222.8	256.8	213.8	265.8
2029	242.0	225.0	259.1	215.9	268.1

자료: 저자 작성.

〈표 2-17〉 연도별 임차료 및 미곡 농가판매가격지수가 임차료에 미치는 영향 추정 결과

구분	계수(비표준화)	유의확률
상수	91.359**	0.049
전기 임차료	0.568*	0.074
미곡 농가판매가격지수	1.061***	0.002
미곡 농가판매가격지수(전기)	-0.945*	0.064

Adj. R2 = 0.682

주: 1) 농가판매가격지수는 2015년=100을 기준으로 하였고, 2005년 자료부터 제공됨.

2) *, **, ***는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의하다는 뜻임.

자료: 통계청. 각 연도. 『농가 구입 및 판매가격지수』.

2.3. 농지 소유 및 임대차 전망

2.3.1. 농지 소유 전망

- 농업인·비농업인의 소유 및 임차 농지 면적 추정 결과의 추세를 보면, ‘농업인 소유+직접 자경’ 농지 비중은 50.5~54.5%로 비교적 안정적이었음. 그럼에도 농업 경영주 고령화가 심화되면서 상속 농지가 증가하고, 농지 가격 인상에 따른 기대 수익을 노리는 비농업인 음성 소유가 이어질 것으로 전망됨<표 2-4>.
- 비농업인이 소유한 농지 면적이 증가하는 이유는 크게 1) 「농지법」에서 예외적으로 비농업인 소유를 인정하는 주말·체험농장 용도, 상속, 영농 여건 불리 농지 등이 늘어나거나, 2) 1,000㎡ 이상 농지를 취득하였으나 일부 또는 전부를 임대한 결과 농업인 기준에서 제외되었기 때문임(채광석·김부영 2019).
- 이와 같은 비농업인 농지 소유 행태가 이어진다면 비농업인 소유 농지 면적과 전체 농지 중 비중은 완만하게 증가할 수 있음. 그러나 비농업인 소유 농지 면적 확대 원인이 「농지법」상 예외적 소유 인정 농지 면적 증가에서 기인하는지, 농지 취득 후 임대차 금지 관리가 미흡한 결과인지는 구체적으로 현황을 파악하여야 함(채광석·김부영 2019).

2.3.2. 「농지법」 시행 전후 토지 임대차 비중 추세 분석

- 현재 농지 임대 및 임차 실적과 이에 영향을 미치는 변수를 정확하게 파악하기는 어려움. 따라서 농지 임대와 수요가 균형을 이루는 균형점을 정확하게 추정할 수 없음. 따라서 실제로 파악된 농지 임대차 면적이 시장 균형과 같다고 가정하고, 이 추세가 이어진다면 향후 임대차 면적이 어떻게 변화할지 전망할 수 있음.
 - 1996년 「농지법」 시행 이후 농지 임대차가 원칙적으로 금지되었고, 이전 시기에 임대차 계약이 이루어진 농지에는 소급 적용이 되지 않는다는 점을 고려할 필요가 있음.

○ (전체 기간) 자료를 확보할 수 있는 1962년부터 2019년까지 농지 임대차 면적 변화 추세를 반영한 결과(S1)는 <그림 2-5>와 같음.

- 추세는 농지 임대차 면적 변동 중 91.9%를 설명함.

○ (「농지법」 시행 이후) 「농지법」 도입 이후부터 농지 임대차 면적 비중을 추정한 결과(S2)는 <그림 2-6>과 같음.

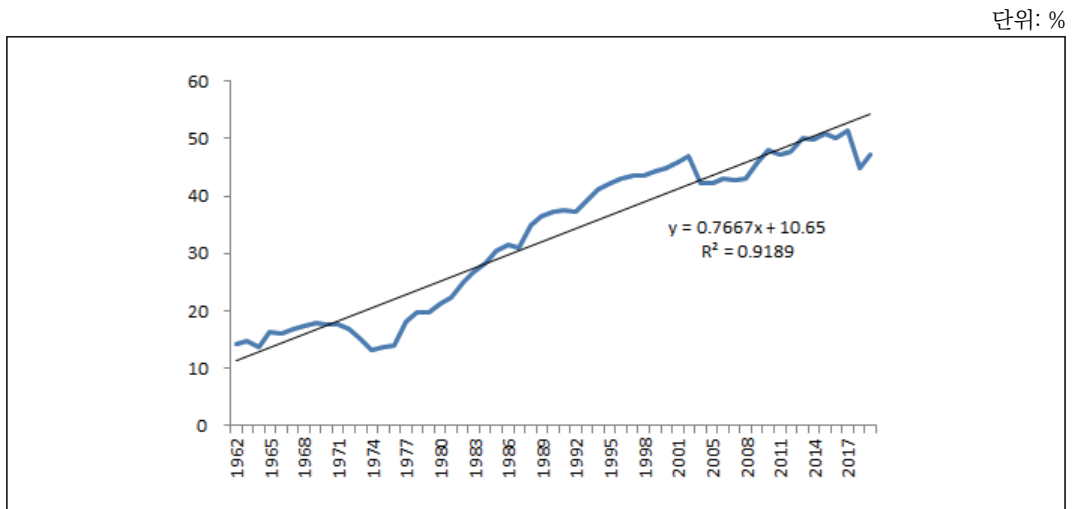
- 추세는 농지 임대차 면적 변동 중 47.9%를 설명함. 이는 2003년부터 『농가경제조사』 및 『농지임대차조사』 조사 방식을 개편하면서 생긴 변동을 설명하지 못하기 때문임.

○ S1과 S2를 이용하여 2030년까지 농지 임대차 비중을 전망한 결과는 다음과 같음.

- 현재까지 추세를 따라 임대차가 이루어진다면 2030년 기준 전체 농지 면적 중 임대차 면적 비중은 52.7~62.8%에 이를 것으로 전망됨.

- 「농지법」을 도입하지 않았다면, 2030년까지 농지 임대차 비중은 현재 추세보다 10.1%p 높아졌을 것임. 바꾸어 말하면 「농지법」을 도입하면서 임대차를 ‘원칙적으로’ 금지한 효과가 있다고 볼 수 있음.

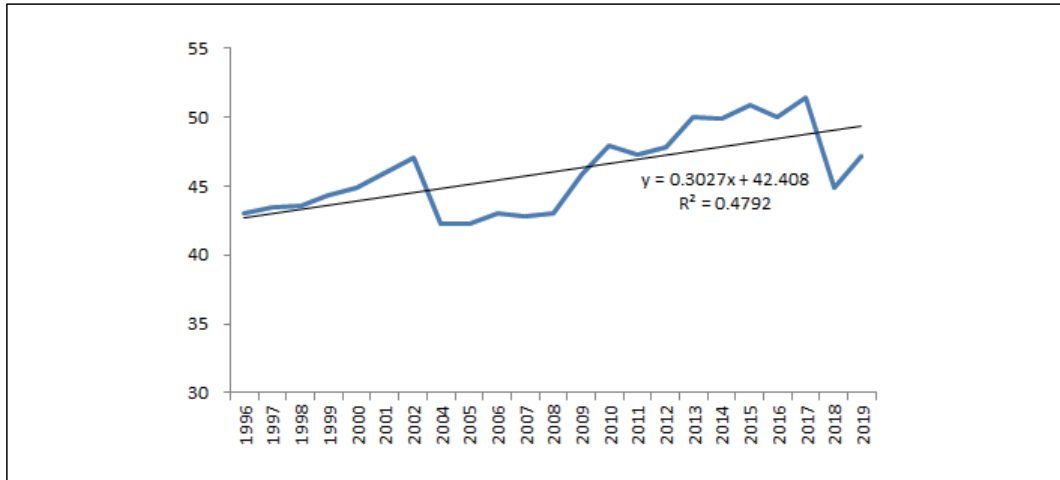
<그림 2-5> 임대차 면적 추세 추정, 1962~2019년



자료: 통계청(각 연도), 『농지임대차조사』 및 『농가경제조사』.

〈그림 2-6〉 임대차 면적 추세 추정, 1996~2019년

단위: %



자료: 통계청(각 연도), 『농지임대차조사』 및 『농가경제조사』.

○ (한계) 위의 방법은 일종의 기준 값(baseline) 역할을 하나 단순히 추세를 반영하였다는 한계를 지님. 앞서 제시한 다양한 변인의 영향을 반영하지 못하였기에 전망 결과를 보다 고도화할 필요가 있음. 따라서 각종 변인의 효과를 반영하여 정량 분석을 하고, 전망치를 제시하고자 함. 정량 분석 전망치를 기준 값과 비교하여 타당성을 검증하고자 함.

2.3.3. 정량 분석을 활용한 농지 임대차 비중 전망⁵⁾

○ 이 절에서는 농가 고령화 심화, 규모화 진전 등 생산 환경이 변화하는 가운데 농지 임차 면적이 어떠한 영향을 받아 왔는지를 실증적으로 분석함으로써 향후 농지 임대차 면적을 전망하고자 함.

- 구체적으로 농지 임차 수요를 실증 분석한 김관수 외(2007)의 연장선상으로 당시 분석에 사용한 1998~2002년 『농가경제조사』 패널 자료를 현행화 하되 동일 모형을 적용하여 농지 임차 수요 변화를 간접적으로 계측함.

⁵⁾ 서울대학교 유도일 교수에게 분석을 위탁하였음.

○ 임차 수요에 영향을 미치는 요인으로 전년도 산출물(쌀) 가격, 전년도 임차료, 노동 비용, 자본 비용, 시간, 경영주 연령, 경영주 연령 제곱, 규모 더미(3 ha 이상 =1), 전년도 산출물(쌀) 가격⁶⁾과 규모 더미 변수의 교차항, 영농 형태, 전·겸업 여부, 65세 이상 전업 농, 지역 변수를 고려하였음<부록>.

- 모형 구조 및 분석 자료에 관한 설명은 <부록>에 수록하였음.

○ 구축된 2008~2012년 및 2013~2017년의 두 개 패널 자료에 대한 확률효과 패널 Tobit 모형 추정 결과는 <표 2-18>과 <표 2-19>에 각각 제시됨.

- 『농가경제조사』 불균형 패널 자료의 관측치 수는 2008~2012년에 13,255개, 2013~2017년에 12,735개였음. 임차료는 전년도 값(lagged value)을 취했기 때문에 5개년 중 1년 치 관측치가 제외되었고, 임차 면적이 0보다 큰데 임차료가 0인 관측치를 분석 대상에서 제외하였기 때문에 최종적으로는 2008~2012년 6,451개, 2013~2017년 5,698개 자료를 통해 추정치가 도출됨.

- 2008~2012년 농지 임차 면적 수요에 대한 확률효과 패널 Tobit 모형은 추정에 유효한 6,451개 관측치 중 임차 면적이 0으로 관측되어 절단된(censored) 76개 관측치를 제외한 6,375개 관측치가 최종적으로 추정에 활용되었음.

- 2013~2017년 5개년 간 농지 임차 면적 수요에 대한 확률효과 패널 Tobit 모형은 추정에 유효한 5,698개 관측치 중 임차 면적이 0으로 관측되어 절단된(censored) 149개 관측치를 제외한 5,549개 관측치가 최종적으로 추정에 활용되었음.

⁶⁾ 이 분석에서는 대표 산출물로 쌀을 고려함.

〈표 2-18〉 농지 임차 면적 패널 Tobit 모형 추정 결과, 2008~2012년

변수		추정치	표준오차(S.E.)	유의확률
전년도 산출물(쌀) 가격(원/kg)		3.02***	0.72	0.0000
전년도 산출물(쌀) 가격(원/kg) *경영 규모(3ha 이상 = 1)		-7.76***	1.19	0.0000
전년도 임차료(원/㎡)(log)		-194.26**	76.29	0.0110
노동 비용(원/㎡)		0.28	0.50	0.5770
자본 비용(원/㎡)		-1.87***	0.58	0.0010
시간($t = 1, \dots, 5$)		486.55***	80.65	0.0000
경영주 연령(세)		398.27*	218.85	0.0690
경영주 연령 제곱(세)		-5.26***	1.76	0.0030
경영 규모(3ha 이상 = 1)		22,397.64***	2,022.63	0.0000
영농형태 (참조그룹: 기타농가)	논벼농가	1,559.43***	329.76	0.0000
	과수, 채소, 특작, 화훼농가	826.66***	284.62	0.0040
	전작농가	732.12	566.90	0.1970
	축산농가	1,463.02***	429.11	0.0010
전·겸업 여부	전업농 = 1	407.70	317.62	0.1990
	65세 이상 전업농 = 1	-541.40	385.25	0.1600
지역 (참조그룹: 경기도)	강원	-1,883.51	1,610.78	0.2420
	충북	-1,046.78	1,625.13	0.5190
	충남	-1,603.83	1,521.41	0.2920
	전북	1,843.07	1,526.43	0.2270
	전남	-1,148.86	1,490.14	0.4410
	경북	-2,012.69	1,484.14	0.1750
	경남	-1,971.17	1,518.12	0.1940
제주	18,789.24***	1,908.09	0.0000	
상수항		-964.66	6,987.75	0.8900
σ_v^2		17,266.28***	369.54	0.0000
σ_e^2		4,354.06***	21.34	0.0000
$\rho = \frac{\sigma_v^2}{\sigma_v^2 + \sigma_e^2}$		0.94***	0.00	0.0000
Log-likelihood				-76,529.42
Obs.				6,451
Uncensored(임차 면적>0)				6,375
Censored(임차 면적=0)				76

주: *** = $p < 0.01$, ** = $p < 0.05$, * = $p < 0.1$

자료: 저자작성.

〈표 2-19〉 농지 임차 면적 패널 Tobit 모형 추정 결과, 2013~2017년

변수		추정치	표준오차(S.E.)	유의확률
전년도 산출물(쌀) 가격(원/kg)		2.55*	1.43	0.0740
전년도 산출물(쌀) 가격(원/kg) *경영 규모(3ha 이상 = 1)		-3.27	2.79	0.2410
전년도 임차료(원/㎡)(log)		-290.47**	127.94	0.0230
노동 비용(원/㎡)		-4.76***	0.44	0.0000
자본 비용(원/㎡)		-2.50**	1.15	0.0300
시간($t = 1, \dots, 5$)		870.60***	97.64	0.0000
경영주 연령(세)		-197.34	276.65	0.4760
경영주 연령 제곱(세)		-2.60	2.13	0.2230
경영 규모(3ha 이상 = 1)		22,061.96***	4,788.15	0.0000
영농형태 (참조그룹: 기타 농가)	논벼농가	4,996.85***	528.47	0.0000
	과수, 채소, 특작, 화훼 농가	2,499.53***	465.48	0.0000
	전작농가	5,273.94***	866.95	0.0000
	축산농가	2,823.52***	692.34	0.0000
전·겸업 여부	전업농 = 1	-653.21	530.26	0.2180
	65세 이상 전업농 = 1	-357.81	592.70	0.5460
지역 (참조그룹: 경기도)	강원	781.60	1,640.25	0.6340
	충북	1,607.17	1,571.52	0.3060
	충남	2,120.72	1,498.55	0.1570
	전북	2,471.22	1,521.05	0.1040
	전남	964.31	1,549.08	0.5340
	경북	-2,509.26	1,559.44	0.1080
	경남	608.93	1,537.75	0.6920
제주	6,596.23***	2,273.73	0.0040	
상수항		24,367.62***	9,348.28	0.0090
σ_v^2		19,125.33***	337.36	0.0000
σ_e^2		6,664.62***	79.75	0.0000
$\rho = \frac{\sigma_v^2}{\sigma_v^2 + \sigma_e^2}$		0.89***	0.00	0.0000
Log-likelihood		-59,810.03		
Obs.		5,698		
Uncensored(임차 면적>0)		5,549		
Censored(임차 면적=0)		149		

주: *** = $p < 0.01$, ** = $p < 0.05$, * = $p < 0.1$

자료: 저자작성.

○ 각 설명 변수의 영향은 다음과 같이 해석할 수 있음.⁷⁾

- (전년도 산출물(쌀) 가격) 전년도 산출물(쌀) 가격은 2007~2012년, 2013~2017년 패널에서 모두 농지 임대차 수요에 양(+)의 영향을 미쳤음. KREI-KASMO 모형 전망 결과 곡물류 농가판매가격지수(2015=100)는 2020년 117.0에서 2030년 107.1로 연평균 0.9% 감소함(서흥석·김충현·김준호 2020). 이를 고려하면 산출물 가격 하락은 임차 수요를 줄이는 요인으로 작용할 것으로 전망됨.
- (전년도 임차료) 2008~2012년, 2013~2017년 패널 분석 결과에서 모두 전년도 임차료와 농지 임차 면적 간에는 파라미터 추정치가 음(-)의 관계를 보였음. 즉, 임차료가 인상되면 다음 해 임차 면적을 줄이는 경향이 있음. 임차료는 앞으로 인상될 것으로 전망되므로<표 2-16>, 임차 수요를 줄이는 방향으로 영향을 미칠 것으로 예상됨.
- (규모 더미) 경영 규모 더미변수(3ha = 1)는 2008~2012년, 2013~2017년 패널에서 모두 임차 수요에 양(+)의 영향을 미쳤고, 통계적 유의성도 확보되었음. 이는 대규모 농가일수록 임차지 수요를 늘려 규모화를 꾀하는 것으로 해석할 수 있음. 경지 면적 3ha 이상 농가 수는 2000년 8만 4,714호(전체 농가 중 6.1%)에서 2015년 8만 8,695호(전체 농가 중 8.1%)로 크게 변하지 않았음. 그러나 전체 농가 중 규모화된 농가 비중과 이들 농가가 이용하는 경지 면적 규모가 늘고 있기 때문에, 앞으로 농지 임차 수요를 늘리는 방향으로 영향을 미칠 것으로 전망됨.
- (교차항) 영농 규모 3ha 이상 농가의 더미변수와 전년도 산출물(쌀) 가격의 곱으로 표현되는 상호작용 변수의 추정치는 2008~2012년 패널에서 -7.76이고 5% 유의수준에서 통계적으로 유의했음. 규모화된 농가 비중이 늘고, 곡물 농가판매가격지수가 하락할 것이라는 전망 하에서 규모화된 농가의 임차 수요를 늘리는 방향으로 작용할 것으로 전망됨.
- (노동 및 자본 비용) 노동 비용이 임차 수요에 미치는 영향은 두 패널 간에 다르게 도출되었음. 반면 자본 비용은 농지 임차 수요에 음(-)의 영향을 미쳤음. 이에 따라 노동 요소가격과 자본 요소가격의 상승은 모두 임차 면적 수요를 감소시킨다고 볼 수 있음. KREI-KASMO 모형 전망 결과 2020~2030년 동안은 노임은 연평균 1.2%, 농기

7) 상세한 해석은 <부록>에 정리하였음.

구 비용은 연평균 1.0% 증가할 것으로 전망됨(서흥석·김충현·김준호 2020). 따라서 경영비 상승은 농지 임차 수요를 소폭이나마 감소시키는 방향으로 영향을 미칠 것으로 전망됨.

- (경영주 연령) 통계적으로 유의한 2008~2012년 계수 추정치를 기준으로 하면, 경영주가 일정 연령대에 이를 때까지 임차 면적 수요 증가를 통한 규모 확대 경향이 있음을 시사함. 경영주 연령 제곱 항도 2008~2012년 패널에서만 통계적으로 유의하였음. 이는 경영주가 일정 수준 이상 고령화되면 노동 능력 감소 등 때문에 영농 규모를 줄이기 쉽고, 이에 따라 임차 수요도 감소한다고 해석할 수 있음. 경영주 고령화가 지속되고 있기 때문에, 경영 규모에 관계없이 농지 임대 수요가 늘어날 것으로 전망됨.
- (시간) 시간 변수는 두 패널에서 모두 임차 면적 수요에 양(+)의 영향을 미쳤고, 통계적으로 유의하였음. 분석 기간 동안 임차 면적이 증가해 온 경향을 반영하는 것으로 해석할 수 있음. 시간이 흐를수록 경영주 고령화가 진전되기 때문에, 앞으로 고령농을 중심으로 농지 임대 수요가 늘어날 것으로 전망됨.
- (영농 형태) 기타 농가를 참조그룹으로 할 때 전반적으로 양(+)의 파라미터 추정치를 얻어 기타 농가에 비해 논벼, 과수·채소·특작·화훼, 전작, 축산 농가들의 농지 임차 수요가 상대적으로 큰 것으로 나타남. 이는 전통적으로 임차를 활발히 해온 논벼 농가 이외에 다른 영농 형태 농가 역시 임차 방식으로 규모 확대를 꾀한다는 점을 시사함. 규모화된 농가의 임차 수요가 크다는 점을 고려하면, 논벼 농가 이외에도 다른 품목에서 규모화를 꾀하는 농가가 늘어나면서 농지 임차 수요를 늘리는 방향을 영향을 미칠 것으로 전망됨.

○ 통계적으로 유의한 주요 설명 변수 추정 계수 값을 표본 평균에서 평가한 탄성치는 <표 2-20>과 같음. 다른 조건이 동일할 때, 각 변수 값이 1% 변했을 때 미치는 영향을 비교하면, 전년도 산출물 가격과 자본 비용이 농지 임차 수요에 영향을 상대적으로 많이 미침.⁸⁾ 전년도 산출물 가격이 인상되거나, 시간이 흐를수록 농지 임대차 수요는 늘어날 것으로 전망되었고, 반대로 전년도 임차료나 자본 비용이 인상되면 임차 수요는 감소할 것으로 추정됨.

⁸⁾ 설명 변수가 1% 변했을 때를 기준으로 했기 때문에 단위를 고려하여 효과를 해석해야 함.

- 여기서 추세에 따라, 즉 시간이 흐를수록 임대차 수요가 확대될 것이라는 결과에 주목할 수 있음. 시간이 흐를수록 농업인 경영주 고령화도 진전되고, 이에 따라 영농 활동이 어려워지는 경영주의 농지 임대 수요가 늘어날 것이기 때문임.
- 평균 기대 수명 83.3세(통계청 『생명표』), 약 10년 후 현재 70대 이상 고령 경영주의 소유권이 대부분 변화할 것임. 2018년 현재 70세 이상 농업인이 소유한 농지 면적이 전체 농지의 45.1%에 이르기 때문에 농지 임대 수요가 늘어날 수 있음.⁹⁾ 해당 농가가 모두 농업인이고 이 중 10%¹⁰⁾만이 영농 승계를 한다고 가정하면, 2031년에는 농지 중 약 43만 ha가 비농업인 소유 농지로 전환될 수 있음. 실제로 2010~2015년 동안으로 한정해도 비농업인 소유 농지 비중은 4.5%p 증가하였음.

〈표 2-20〉 주요 설명 변수의 탄성치

변수	2008~2012년	2013~2017년
전년도 산출물(쌀) 가격(원/kg)	0.6397	0.5376
전년도 임차료(원/㎡)(log)	-0.0252	-0.0359
자본 비용(원/㎡)	-0.3964	-0.5275
시간($t = 1, \dots, 5$)	103.2344	183.8059

자료: 저자작성.

○ 이와 함께 2020년 5월부터 시행된 공익직불제 등 정책 변수도 농지 임대차 수요에 영향을 미칠 것임. 직불금 수령 대상 농지는 직불금 자체가 농지 가치에 반영되기 때문에, 농지를 임대하는 입장에서는 이를 반영하여 임차료를 인상할 유인을 지님. 예를 들어 김관수·안동환(2006)은 임차지에 지급되는 직불금 중 29.9%가 임차료 형태로 지주에게 귀속된다고 추정하였음.

- 결국 공익직불제 등 정책 변수 변화는 임차료 인상에 일정 정도 영향을 미칠 수 있고, 이는 농지 임대 수요를 줄이는 작용을 할 수 있음. 예를 들어 사례 조사 결과 농지 소유주가 직불금 일부를 수령하거나 수령 과정에 개입하는 비중이 41.2%에 이르렀음

⁹⁾ 최경환(2012)의 조사 결과에 따르면 응답자 중 87.4%가 70세 이전에 영농을 중단하고 싶다고 응답하였음. 그러나 응답자 중 79.7%가 생활비 마련 측면에서 노후 준비 정도를 '전혀 준비되지 않음.', '준비되지 않음.', '보통'으로 응답하였음. 따라서 대다수 고령농이 70세 이전에 영농 은퇴를 희망하지만, 사실상 영농 활동을 계속하여 생계를 유지할 수밖에 없을 것임.

¹⁰⁾ 2011~2014년 영농승계자 보유 농가 비중은 9.6%였음(통계청 『영농승계자별 농가』).

〈표 2-26〉¹¹⁾. 직불금이 인상되면서 농지 소유주가 직불금 중 일부 또는 전부를 수령하는 행태 역시 영향을 받을 것으로 추론할 수 있음.

- 다른 한편으로, 소농직불금을 받으려면 농지를 최소 0.1ha 보유해야 하기 때문에, 농지를 임대한 농업인이 일정 면적을 환수하기도 함(현장 조사 결과). 비록 개별 농가가 회수하는 면적은 작더라도, 소농직불금 수령 농가 수를 고려하면, 농업인의 농지 임대 규모가 일정 정도 감소할 것이라고 추측할 수 있음.
 - 반면 공익직불제를 도입하면서 준수사항을 강화하고 모니터링도 확대·강화하기로 하였음. 이행 점점 빈도(비율)를 늘리거나 준수사항 위반 시 불이익(감액) 강도를 크게 하면 정책 대상자가 준수사항을 지킬 확률이 높아짐(Heyes 2000). 따라서 이러한 변화는 임대인이 임차료를 인상시키거나 지원금을 불법 수령할 가능성을 줄임으로써 임차 수요를 늘리는 쪽으로 기능할 것임.
- ⇒ 공익직불제 도입 등 새로운 정책 영향은 농지 임대차에 정(+)¹²⁾과 부(-)의 영향을 동시에 미칠 것으로 추정됨. 종합적인 영향의 방향을 예단하기는 어렵고 추후 실증 분석이 필요함.

○ 또한 농지 임대차 수요에 영향을 미치는 주요 요인을 고려하여 정책 대상을 세밀하게 설정(targeting)하고 제도 개선 효과를 높일 필요가 있음.

- 첫 번째 대상은 규모화된 농가임. 경작 규모가 큰 농가일수록 1) 경영비 중 임차료 비중이 높아질 뿐만 아니라, 2) 농업 총수입, 경영비, 임차료의 변동성(변이계수¹²⁾)이 커지는 경향을 보임(표 2-21).
- 따라서 이들 농가는 전년도 산출물 가격(농업 총수입에 영향)과 전년도 임차료(임차료 및 경영비에 영향) 변화에 상대적으로 더 많은 영향을 받을 수밖에 없음. 시간이 지날수록 농지 임대차가 활발해지고(시간 변수), 규모화된 농가일수록 임차를 활발히 하는 경향(규모 더미와 교차항 변수)을 고려할 때, 그리고 이들이 먹거리 생산과 식량자급률 확보 측면에서 중요한 기능을 한다는 점을 고려하면 대규모 농가의 경영안정성 확보 차원에서 적정 임차료 수준 유지가 중요함. 임차료가 경영비에서 차지하는

11) 사례 조사 결과이기 때문에 일반화하기는 어렵고, 해석에 주의를 기울일 필요가 있음.

12) 변이계수는 표준편차/평균으로 계산한 값임. 변이계수가 클수록 변동성이 크다고 해석함.

비중이 크기 때문에 임차료 수준은 경영비 변동성 완화에 영향을 줄 수 있음.

〈표 2-21〉 경지 규모별 농가경제 변이계수와 경영비 중 임차료 비중

경지 규모	총수입 변이계수	경영비 변이계수	임차료 변이계수	경영비 중 임차료 비중
0.5ha 미만	0.177	0.170	0.354	2.7%
0.5-1.0ha 미만	0.236	0.294	0.152	2.9%
1.0-1.5ha 미만	0.215	0.287	0.152	4.1%
1.5-2.0ha 미만	0.226	0.290	0.201	4.6%
2.0-3.0ha 미만	0.235	0.287	0.239	6.1%
3.0-5.0ha 미만	0.231	0.267	0.217	8.3%
5.0-7.0ha 미만	0.288	0.334	0.291	10.6%
7.0-10.0ha 미만	0.269	0.330	0.393	11.3%
10.0ha 이상	0.354	0.396	0.451	18.0%

주: 2003~2019년 『농가경제조사』 표본농가 전체를 대상으로 계산하였음. 따라서 경영비 중 임차료 비중은 논벼 농가만 분석한 〈표 2-22〉의 결과 값과 차이가 있음.

자료: 통계청(각 연도), 『농가경제조사』.

- 두 번째 대상은 청년 또는 신규진입 농업인임.¹³⁾ 임소영 외(2020)는 청년 농업인 698명을 대상으로 설문조사를 실시하여, 1) 응답자 평균 경작 규모가 2.5ha(논 1.9ha)이고¹⁴⁾, 2) 이 중 임차 비중이 높으며, 3) 영농 시작 시점에서 필요하다고 생각하는 평균 경지 규모 3.6ha(논 2.7ha)에 비해 실제 경작 규모는 작으며, 4) 농지를 구할 때 가격(농지 가격 및 임차료)과 거리를 중시한다고 밝혔음. 즉, 청년 농업인 역시 필요한 농지를 충분히 확보하지 못하고 있고, 농지를 확보하는 주요 수단인 임차에서 임차료 수준이 영향을 미치므로 임차료를 적정 수준에서 유지하고, 임차 방식으로 농지 접근성을 확보하는 것이 중요함. 다만, 한정된 농지를 놓고 규모화된 농가와 청년 농업인이 경합 관계에 놓일 수 있으므로, 정책 대상별로 적정 농지 지원 규모를 설정할 필요가 있음.
- 세 번째 대상은 고령 농업인임. 고령 농업인이 늘어나고 고령화가 심화되는 추세, 그리고 고령화가 진전될수록 경작 규모를 줄이는 경향(경영주 연령 및 연령 제곱 변수)

¹³⁾ 임소영 외(2020)를 참고하여 작성하였음.

¹⁴⁾ 조사 대상자의 평균 경지 면적 중위값은 1.3ha(논 0.6ha)으로 평균값보다 상당히 작음. 이는 일부 농가의 경지 면적이 커서(최댓값 28.5ha, 논은 21.0ha) 평균값이 과다 계상된 결과로 해석됨.

을 고려하면 고령 농업인은 향후 농지를 임차하기보다는 임대 또는 상속하려는 유인이 강해질 것임. 특히 평균 기대 수명 83.3세를 적용하면, 약 10년 후 현재 70대 이상 고령 경영주의 소유권이 대부분 변화할 것임. 따라서 고령 농업인의 농지 임대 또는 상속을 연착륙시키는 방안을 마련하는 것도 농지 임대차 제도 개선에서 중요한 부분이 될 것임. 예를 들어 제3자 승계 등 개인 대 개인을 연계하는 방식¹⁵⁾이나 마을영농 등 승계자와 이양자를 묶어 집단화하는 방식¹⁶⁾(임소영 외 2019), 경영이양직불제 지급 기간을 확대하고 단가를 인상하는 등(김태훈·박지연 2018, 임소영 외 2019)의 제도 개편을 병행하여 제도 개편 효과를 늘릴 필요가 있음.

2.3.4. 임차료 변화가 농가 순수익에 미치는 영향 전망

- 임차료는 2019년 기준 논벼 농가 경영비 중 평균 33.5%를 차지하였음(표 2-22). 이는 임차료(토지 용역비)가 인상되면 경영비(생산비) 증가로 직결되고, 그만큼 농업소득(=농업 총수입-경영비)과 농업순수익(=농업 총수입-생산비)을 감소시킬 수 있음을 뜻함.
 - 임차료는 생산비 중 비중이 클 뿐만 아니라, 임차료를 못 내면 땅을 구하기 어렵고 영농 활동을 계속하기도 어려워짐. 즉, 임차료 수준은 임차농의 생산 기반을 좌우할 수 있다는 점에서 생산비 비중 이상으로 실질적인 파급효과를 지닐 수 있음.
 - 농업순수익이 0보다 작은 농가는 '생산비조차 건지지 못하는 상황'에 처해 있기 때문에, 경영이 매우 어렵고 이 중 일부 농가는 영농을 중단할 가능성마저 있음.
 - 특히, 영농 규모가 늘어날수록 토지용역비 비중이 높아지기 때문에, 임차료 인상은 농가 경제에 직접적으로 영향을 미칠 수 있음.

15) 영농 승계자가 없고 향후 5년 이내에 영농 은퇴 의사가 있는 농가(이양자)가 제3자(경영 승계 희망자)에게 영농 자산, 기술, 경영 노하우 등을 일괄 승계하는 방식임. 임소영 외(2019)는 양자가 사전 체험 기간과 경영 승계 기간을 거친 뒤 승계 합의가 이루어지면 합의를 체결하고 이양자가 영농 자산 등을 경영 승계 희망자에게 양도하는 방안을 제안하였음. 이 때 경영 승계 희망자는 이 영농 자산을 매입하거나 임차하여 이양자의 소득을 안정시킬 수도 있고, 또는 이양자와 경영 승계 희망자가 함께 법인을 설립할 수도 있음.

16) 이 방식은 마을 단위에서 농지와 자원을 공동으로 이용하는 방식임. 예를 들어 고령 농가는 농지나 농기계를 임대하는 대신 임대료 수익을 얻고, 청년 농업인은 노동력을 제공하거나 위탁영농 방식으로 농사를 지음. 이런 방식으로 마을 단위에서 영농 활동을 수행함으로써 농지 이용 효율성을 높이고 영농 후계자를 지속적으로 확보하려는 시도임.

○ 향후 농지 가격 및 임차료 변화 시나리오에 따라 농업순수익이 (-)의 값을 기록하는 농가 비중을 전망하였음. 농업순수익이 0보다 작은 농가가 모두 영농을 중단한다고 볼 수는 없지만, '경영 압박을 받는 농가'(이하 경영 위험 농가) 비중이 그만큼 늘어난다고 해석할 수 있음. 주요 가정은 다음과 같음.

- 논벼 농가 농업 총수입은 KREI-KASMO 전망치를 따라 2030년까지 연평균 0.9% 감소한다고 가정함.¹⁷⁾
- 토지용역비를 제외한 경영비는 KREI-KASMO 전망치를 따라 2030년까지 연평균 1.0% 증가한다고 가정함.
- 농지 가격과 임차료는 추정 전망치를 이용함.

〈표 2-22〉 논벼 농가 항목별 생산비 및 비중(2019년)

단위: 만 원/ha

구분	생산비 합계	직접생산비		간접생산비			
		직접생산비	비중	간접생산비	비중	토지용역비	비중
전국 평균	773	504	65.2%	269	34.8%	259	33.5%
0.5ha 미만	948	705	74.4%	243	25.6%	228	24.0%
0.5-1.0ha 미만	863	615	71.3%	248	28.7%	235	27.2%
1.0-1.5ha 미만	819	563	68.7%	256	31.3%	244	29.8%
1.5-2.0ha 미만	794	538	67.7%	256	32.3%	246	30.9%
2.0-2.5ha 미만	768	516	67.2%	252	32.8%	241	31.4%
2.5-3.0ha 미만	755	495	65.6%	259	34.4%	249	33.0%
3.0-5.0ha 미만	767	490	63.9%	277	36.1%	267	34.8%
5.0-7.0ha 미만	720	439	60.9%	281	39.1%	272	37.8%
7.0-10.0ha 미만	730	415	56.8%	315	43.2%	307	42.1%
10.0ha 이상	691	401	58.0%	290	42.0%	282	40.8%

자료: 통계청, 『농축산물생산비조사』.

○ 2019년 『농산물 생산비 조사』 표본 농가 1,580호를 분석하였음.

- 개별 농가 단위로 2019년 자작지 및 임차지 면적, 지가 및 임차료, 생산비, 농업총수입 등을 계산함.
- 가정을 따라 개별 농가 단위로 2029년 농업총수입, 경영비, 생산비 등을 추정함.
- 농지 가격과 임차료는 기존에 전망한 값(신뢰구간 80%)을 적용하여 따로 추정함.

¹⁷⁾ 논벼 농가로 한정된 이유는 자료로 이용할 『농산물 생산비 조사』가 논벼 농가를 대상으로 자료를 수집했기 때문임.

2029/2019년 농지 가격 및 임차료 증감률을 적용하려고 함.

- 위 단계를 거치면 개별 농가 단위로 2029년 농업총수입, 경영비, 토지용역비, 생산비, 농업 순수익을 추정할 수 있음.
- 농업 순수익이 0보다 작은 농가 수에 가중치를 곱하면 전국 단위에서 경영 위험 농가 비중을 전망할 수 있음.

○ 분석 결과는 <표 2-23>에 요약하였음. 2030년 기준 낙관적 시나리오(임차료 8.1% 하락) 및 비관적 시나리오(16.9% 인상)에서 모두 경영 위험 농가 비중은 증가할 것으로 전망되었음. 이는 경영비 인상의 영향도 있지만, 논벼 농가 총수입이 연평균 0.9%씩 감소할 것으로 가정한 영향도 받았음. 즉, 논벼 농가는 총수입 감소와 경영비 증가라는 2중 압박(double squeezing)의 영향을 받아 농업 순수익이 감소한다고 전망되었음.

- 비관적 시나리오에서 경영 위험 농가 비중은 낙관적 시나리오보다 19.8%p 늘어났음. 논벼 총수입이 동일하게 감소할 것으로 가정하였음에도, 경영 위험 농가 비중 차이가 크다는 점에서 임차료 인상을 비롯한 경영비 압박이 농가 경영에 크게 영향을 미친다고 유추할 수 있음.
- 실제로 비관적 시나리오에서는 생산비 증가분 중 토지용역비 증가분이 차지하는 비중이 16.9%에 이른 반면, 낙관적 시나리오에서는 임차료가 하락하면 전체 생산비 증가를 33.8% 낮추는 효과가 있었음. 즉, 농가의 재생산 능력을 유지하고 식량의 안정적 공급을 담보하는 차원에서도 임차료를 적정 수준으로 유지하는 것이 중요하다는 점을 확인할 수 있음.

<표 2-23> 시나리오별 경영 위험 논벼 농가 비중 전망

단위: 호, %

구분	2019년	낙관	비관
순수익(0인 표본 농가 수)	487	943	1,247
경영 위험 비중	30.8%	59.7%	78.9%
생산비 증가분 중 토지용역비 비중	-	-33.8%	16.9%

자료: 통계청, 『농축산물생산비조사』를 이용하여 저자 작성.

3. 농지임대차 실태조사 결과¹⁸⁾

3.1. 지역 농지임대차 실태 및 임대계약 인식 조사

- 지역 농지임대차의 실태와 농지임대차 계약에 대한 농업인의 인식조사를 위해 전국의 지역별 농가를 대상으로 온라인 설문조사를 실시함.
- 설문조사 개요는 다음과 같음.
 - 조사기간 : 2020년 8월 27일 - 9월 4일
 - 응답자수 : 농업인 311명
 - 조사방법 : 온라인 조사
- 응답자 지역별 분포는 경북이 21.9%로 가장 비중이 높았고 대부분 지역에서 10% 내외 수준의 비중을 보였음<표 2-24>. 충북은 6.4%로 다른 광역지자체에 비해 응답자 비중이 낮았고 제주와 기타광역시(서울, 광주 등)는 응답자가 적었음.
- 응답자 연령은 60대 농업인이 37.9%로 가장 많았고 다음으로 50대 농업인(24.4%), 30~40대 농업인(14.5%), 70대 이상 농업인(10.3%) 순이었음<표 2-24>.
- 응답자의 영농경력은 5~10년, 10~20년, 20년 이상 영농경력 농업인이 각각 32.2%, 28.0%, 30.2%로 비슷한 분포를 보였음<표 2-24>. 반면 영농경력이 5년 미만인 농업인은 전체 응답자의 5% 수준으로 비교적 적었음.
- 응답자 중 과수원을 주요품목으로 하는 농가가 가장 많았고(33.4%) 다음으로 벼농사(24.8%), 노지채소(18.6%), 시설원예(16.4%) 순으로 나타났음<표 2-24>.

¹⁸⁾ 본 설문조사에서는 각 설문응답자의 지역, 마을의 전반적인 농지임대차 실태를 파악하는 것을 목적으로 지역, 마을의 농지임대차 실태에 대한 설문으로 조사를 구성하였음. 따라서 설문조사의 결과는 농촌 지역, 마을 단위의 농지임대차 일반적인 인식과 실태를 나타냄.

〈표 2-24〉 응답자 특성

구 분	빈 도	비 중	
지역	무응답	9	2.9%
	강원	29	9.3%
	경기	30	9.6%
	충북	20	6.4%
	충남	40	12.9%
	전북	33	10.6%
	전남	37	11.9%
	경북	68	21.9%
	경남	37	11.9%
	제주	5	1.6%
	기타(광역시)	3	1.0%
	계	311	100.0%
연령	무응답	40	12.9%
	30-40대	45	14.5%
	50대	76	24.4%
	60대	118	37.9%
	70대 이상	32	10.3%
	계	311	100.0%
영농경력	무응답	13	4.2%
	5년 미만	17	5.5%
	5-10년	100	32.2%
	10-20년	87	28.0%
	20년 이상	94	30.2%
	계	311	100.0%
주요품목	무응답	31	6.8%
	벼농사	77	24.8%
	노지채소	58	18.6%
	시설원예	51	16.4%
	과수원	104	33.4%
	계	311	100.0%
거주지 특성	평야지역	83	26.7%
	도시근교지역	84	27.0%
	산간지역	144	46.3%
	계	311	100.0%

자료: 설문조사 결과.

3.2. 지역 농지임대차 실태

○ 마을에서 농지를 임차하는 주된 이유로는 경작 규모 확대 목적이 가장 큰 것으로 나타남(62.1%). 다음으로 타지로 이사한 농가의 농지 인수(23.2%) 응답이 비교적 많았고 연작피해에 대응(5.5%)과 기타(6.4%) 의견은 적었음<표 2-25>.

- 지역 농지 임차의 주목적이 경작 규모 확대인 것으로 나타나 농지의 효율적 이용 측면에서 농지임대차가 중요한 것으로 판단됨.

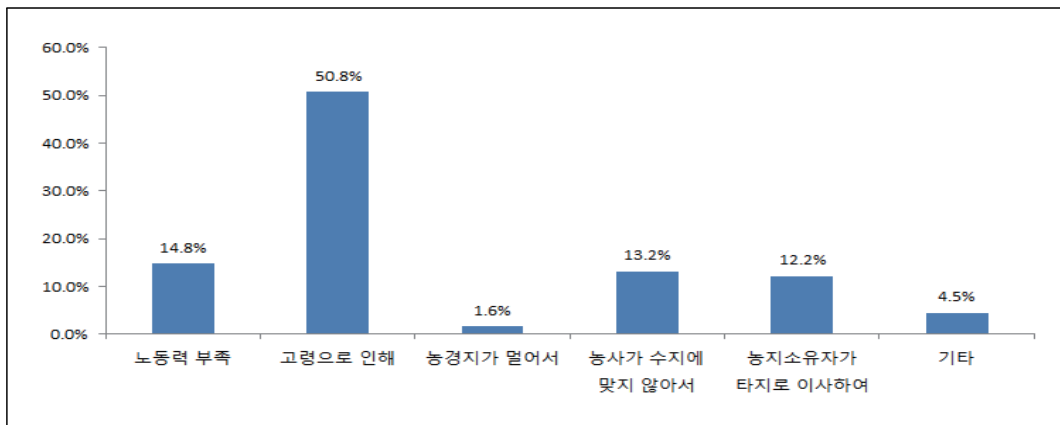
<표 2-25> 마을 내 농지 임차 이유

	경작규모 확대	타지로 이사한 농가의 농지 인수	연작피해에 대응	기타
빈도	193	72	17	20
비중	62.1%	23.2%	5.5%	6.4%

자료: 설문조사 결과.

○ 마을에서 농지를 직접 경작하지 않고 임대하는 이유로는 고령으로 인해 농사 유지 어려움이 50.8%로 가장 많았음<그림 2-7>. 다음으로 노동력 부족(14.8%), 농사가 수지에 맞지 않음(13.2%), 농지소유자의 전출(12.2%)의 응답 비율이 10% 수준으로 비슷했고 농경지가 멀어서는 응답 비율이 낮았음(1.6%).

<그림 2-7> 농지 임대를 맡기는 이유

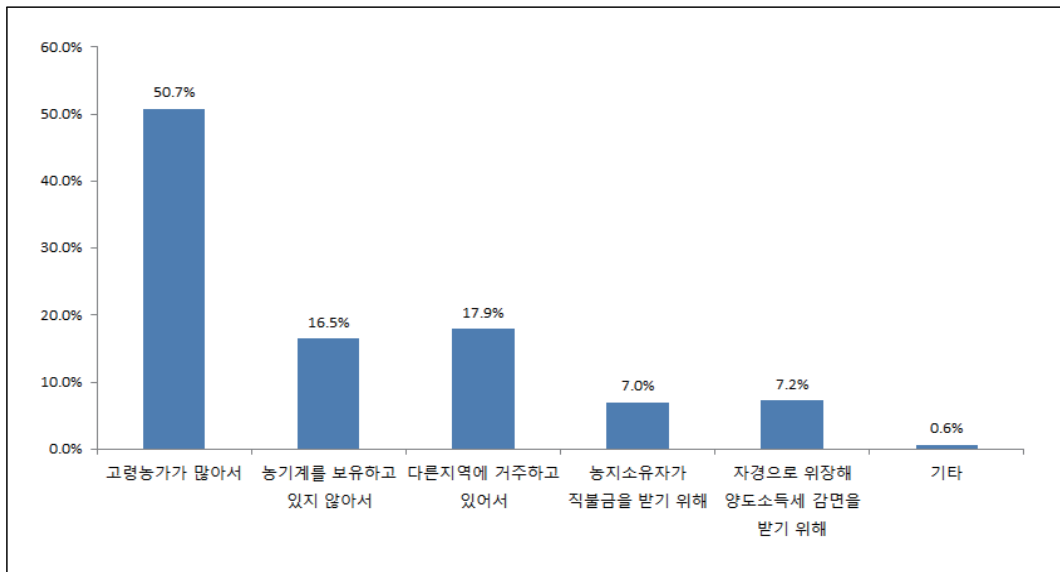


자료: 설문조사 결과.

○ 마을 내에서 위탁영농을 하는 이유로는 ‘고령농가 많아서’ 응답이 가장 많았음(50.7%). 다음으로 다른 지역에 거주하고 있어서(17.9%), 농기계를 보유하고 있지 않아서(16.5%), 자경으로 위장하여 양도소득세 혜택을 받기 위해(7.2%), 농기계를 보유하고 있지 않아서(7.0%) 순이었음<그림 2-8>.

- 농지를 임대하는 이유와 마찬가지로 위탁영농을 하는 이유도 농가의 고령화가 가장 많았음. 따라서 향후 고령화가 심화될수록 농지임대차와 위탁영농이 많아질 것으로 예상됨.

<그림 2-8> 위탁영농을 맡기는 이유



자료: 설문조사 결과.

○ 마을 내 농지임대차에서 임차료의 결정은 임대인-임차인 합의로 결정(43.4%)이 가장 많았고 마을의 일반적 관행에 따라 결정(39.5%)한다고 응답한 비율도 높았음<표 2-26>. 반면 주로 임대인의 요구(9.3%), 주로 임차인의 요구(6.8%)로 결정한다는 응답은 적었음.

- 농지임대차에서 임차료의 결정은 임대인-임차인 간 합의 혹은 일반적 관행에 따른 합의로 결정하는 경우가 대부분이었고 임대인 혹은 임차인 한쪽의 일방적인 요구로 계약하는 경우는 비교적 적었음.

〈표 2-26〉 마을 내 임대료 결정주체

	주로 임차인의 요구로 결정	주로 임대인의 요구로 결정	쌍방향의로 결정	마을의 일반적 관행에 의해 결정
빈도	21	29	135	123
비중	6.8%	9.3%	43.4%	39.5%

자료: 설문조사 결과.

○ 지역에서 농지를 임대차 했을 때 일반적으로 직불금은 실경작자가 수령하는 경우가 가장 많았음(58.8%). 다음으로 농지소유주가 전액 수령하는 경우(19.9%), 농지소유주와 임차인이 배분하여 나누어 갖는 경우(13.8%) 순이었고 임차인이 수령 후 농지소유자에게 전달하는 경우(5.8%)가 가장 적었음〈표 2-27〉.

- 공익직불제로 개편되면서 작은 면적의 농지에 지급되는 직불금 단가가 크게 상승하여 임대인의 직불금 수령 유인이 크게 증가했음. 따라서 현재는 대부분 실경작자가 직불금을 수령하고 있지만 공익직불제 정착 후 직불금 수령자와 농지 임대차 양상이 변화할 것으로 예측됨.

〈표 2-27〉 농지 임대차 시 직불금 수령자

	실경작자가 수령	농지소유주와 임차인이 배분	농지소유주가 전액수령	임차인이 수령 후 소유주에게 전달
빈도	183	43	62	18
비중	58.8%	13.8%	19.9%	5.8%

자료: 설문조사 결과

3.3. 지역 농지임대차 계약 실태

○ 임대차 계약 종료 시 재계약 빈도는 ‘대부분 재계약’ 응답이 가장 많았고(71.4%) 다음으로 ‘일부 재계약’ 응답이 많았음(24.4%) 〈표 2-28〉. 반면 재계약을 거의 하지 않는 응답은 적었음(2.9%).

- 대부분의 경우 농지임대차 계약이 종료되어도 관행적으로 같은 임차인과 계약을 지속하지만 일부에서는 마을 내에서 재계약을 하지 않는 경우도 있는 것으로 해석됨.

〈표 2-28〉 임대차계약 종료 시 재계약 빈도

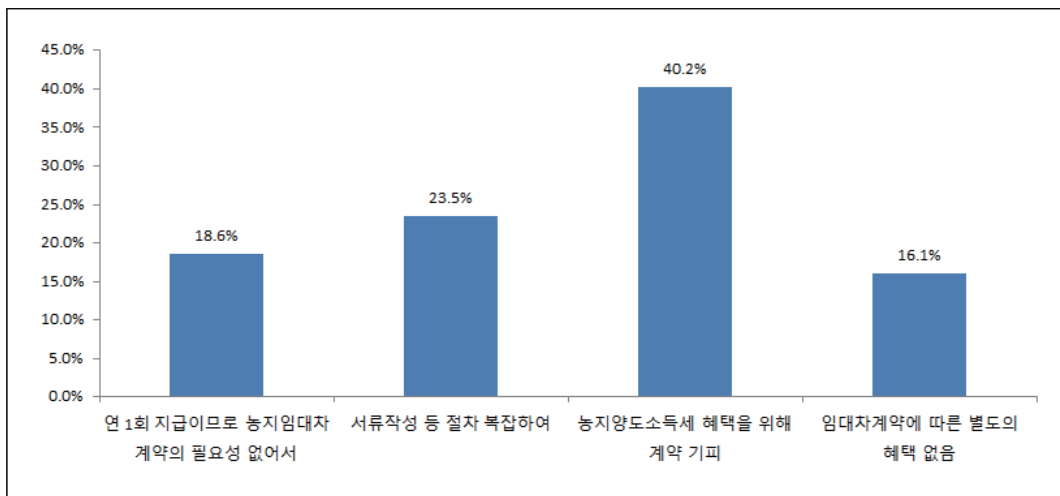
	대부분 재계약	일부 재계약	거의 없음
빈도	222	76	9
비중	71.4%	24.4%	2.9%

자료: 설문조사 결과

○ 지역에서 임대차계약을 기피하는 이유로는 ‘농지 양도소득세 혜택을 위해’(40.2%) 응답이 가장 많았고 서류작성 등 절차가 복잡하여(23.5%), 1년 단위 계약이므로 농지임대차 계약의 필요성 못 느낌(18.6%), 임대차계약에 따른 별도의 혜택 없음(16.1%) 순이었음 〈그림 2-9〉.

- 설문조사 결과 농지 양도소득세 혜택을 위해 임대차 계약을 기피하고 불법 임대차를 하는 응답 비율이 높아 농지임대차 제도 개선 필요성이 있었고 다만 임대차 계약 절차의 복잡성, 임대차 계약의 필요성이 없고 계약에 따른 별다른 혜택이 없음 등의 응답도 많아 제도 개선 시 절차, 임대차 계약의 유인 등을 고려해야하고 임대차계약에 대한 농업인 인식 제고가 수반되어야 할 것으로 판단됨.

〈그림 2-9〉 임대차계약을 기피하는 이유

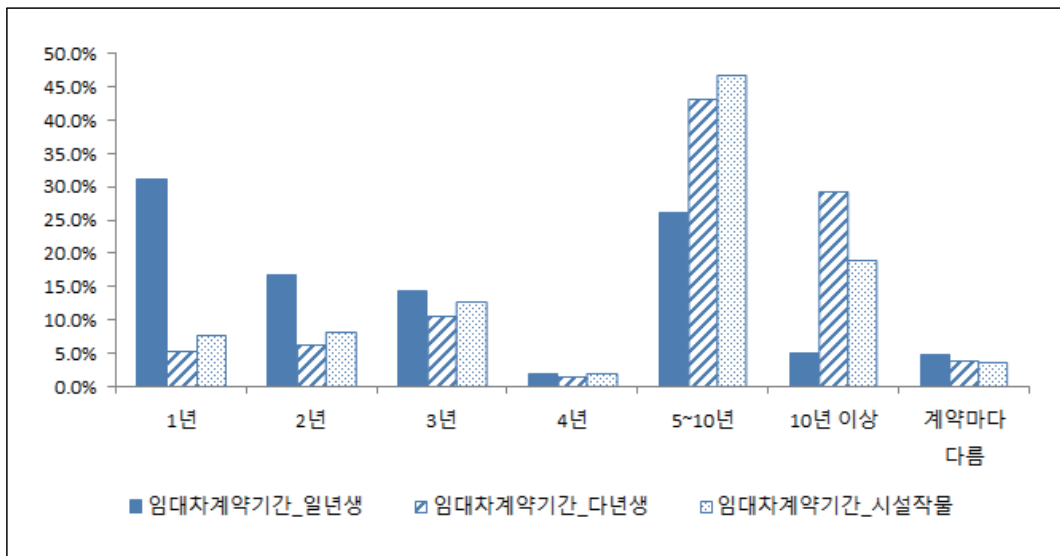


자료: 설문조사 결과.

○ 농지임대차 기간의 통상적 임대차계약기간은 경작하는 작물에 따라 달랐음<그림 2-10>. 일년생작물은 단기계약(1~3년)을 하는 비율이 다년생작물, 시설작물에 비해 높았고 다년생작물과 시설작물은 5년 이상 다년 계약 비율이 높았음.

- 일년생 작물은 1년 단위 계약 비율이 31.1%로 가장 높았고 5년 이상 10년 미만 단위의 계약 비율도 26.1%로 높았음. 이는 일년생작물의 경우 관행적으로 1년 단위로 지속적인 재계약을 하는 농가와 5년 이상 장기로 계약을 하는 농가가 많은 것으로 해석됨.
- 다년생작물은 대부분 5년 이상 장기계약을 하는 것으로 나타남(5년 이상 10년 미만 계약 + 10년 이상 계약, 72.6%). 시설작물도 다년생작물과 마찬가지로 임대차계약 시 계약기간이 5년 이상 장기계약을 하는 것으로 나타남(65.7%). 이는 다년생작물과 시설작물이 농기구, 각종 시설 등 초기 투자 비용이 많아 장기간 안정적인 계약이 필요하기 때문임.

<그림 2-10> 일반적인 마을 내 임대차 계약기간



자료: 설문조사 결과.

3.4. 농지임대차 신고제도 인식조사

○ 농지임대차 신고제도가 도입 될 경우 임대인 및 임차인의 참여에 대한 의견으로는 임대차 신고제도에 대해 부정적인 의견(별로 참여하지 않을 것)이 많았음(60.5%) <표 2-29>. 반면 임대차 신고제도에 긍정적인 의견(많이 참여할 것)은 22.8% 수준이었음.

<표 2-29> 임대차신고제 참여의사

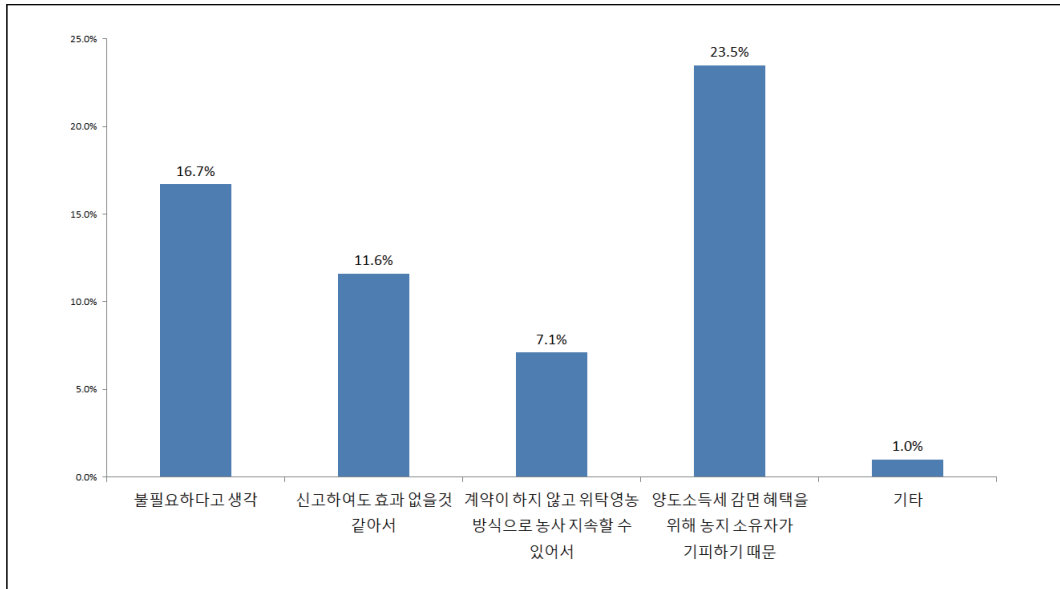
	별로 참여하지 않을 것이다	많이 참여할 것이다	잘 모르겠다
빈도	188	71	52
비중	60.5%	22.8%	16.7%

자료: 설문조사 결과.

○ 농지임대차 신고제도가 시행되어도 참여하지 않을 것 같은 이유로는 ‘양도소득세 감면 혜택을 위해 농지소유자가 계약을 기피하기 때문’ 응답이 가장 많았고(23.5%) 다음으로 임대차 신고제도가 불필요하다고 생각(15.7%), 신고하여도 효과가 없을 것 같아서(11.6%) 계약하지 않고 위탁영농 방법으로 농사를 지속할 수 있어서(7.1%) 순으로 응답이 많았음<그림 2-11>.

- 임대차 신고제도에 참여하지 않은 이유와 임대차 계약을 기피하는 이유 모두 농지소유자가 양도소득세 혜택을 위해 자경을 위장하여 불법임대차를 맡기기 때문인 것으로 나타났음. 따라서 임대차 신고제도 도입 시 양도소득세 혜택을 위해 자경을 위장하는 불법임대차를 관리하는 방안을 고려해야 할 것으로 판단됨.

〈그림 2-11〉 농지임대차 신고제도 참여의사



자료: 설문조사 결과.

4. 대응과제 및 정비의 필요성

4.1. 농지 이용 방식 변화 대응한 농지 관리제도 전환 필요

○ 농지면적은 타용도로의 전용 등의 이유로 지속적으로 감소하는 추세임. 최근 코로나19와 기후변화의 영향이 복합적으로 작용하면서 국제곡물 수급 불안정 가능성이 제기되고 있으며, 국내에서는 곡물자급률 제고의 필요성이 높아지고 있음. 따라서 농업생산기반의 핵심 자원인 농지의 적정수준 확보와 농지 이용의 효율성 제고 차원에서 농지 관리제도 정비가 필요함.

○ 최근으로 올수록 농지 이용 방식은 소유중심에서 임대차 중심의 이용 방식으로 전환되고 있음. 농지임대차조사결과, 임차농 비중은 50% 수준이며, 임차농지 비중은 47% 수준으로 나타나 자경농과 임차농 비중이 비슷하였음.

- 농지 임대차 신고 의무가 부여되지 않아 공식통계만으로는 실제 농지 이용실태 파악에 한계가 있음. 특정 지역 사례조사 결과(김수석 2008), 면적 기준으로 합법적 임대차 비중은 51.2%, 비합법적 임대차 비중은 48.8%로 나타나 임대차 관리의 필요성이 제기됨.
- 농지임대차 규모 전망에서도 2030년에는 농지 임대차 비중이 52.7~62.8%로 높아질 것으로 나타나 임대차 비중 확대에 대응하여 선제적으로 임대차 관리제도를 정비할 필요가 있음.

4.2. 농가인구 고령화 등 농촌 현장 여건 변화 대응

- 농업인 대상 농지임대차 실태조사 결과, 농지 임대인은 주로 고령화로 인해 농지를 임대하는 것으로 나타났음. 임차인의 경우 주로 영농규모를 확대하기 위해 농지를 임차하는 것으로 나타남.
 - 임차인은 주로 영농규모 확대를 위해 농지를 임차하는 것으로 나타나 농지이용방식으로 임대차를 적극적으로 활용하고 있음. 이는 농지이용방식이 소유 중심에서 이용 중심으로 변화한 것으로 해석할 수 있음.
 - 임대인이 농지를 임대하는 주요 요인이 고령화와 노동력의 부족이었고, 향후 농촌의 고령화가 심화될 것으로 예상되기 때문에 정성적 분석 측면에서도 향후 농지임대차 공급은 지속적으로 늘어날 가능성이 큼.
- 농지 임대차 거래 증가는 고령화에 의한 농업인 구성 변화에 따른 불가피한 현상이라는 점에서 보다 체계적인 농지 임대차 관리가 필요함을 의미함. 합법적 임대차에서부터 단계적으로 임대차 관리를 강화하여 농지관리제도의 실효성을 높일 필요가 있음.

4.3. 합리적 농지관리를 통해 농가 지원정책의 실효성 제고

- 농지관리 체계화는 농지정책의 합리화는 물론이며, 각종 농가 지원정책의 내실화와도 연계되어 있음. 최근에 도입된 공익직불제의 경우 기본적으로 농지 이용 실태를 기반으로 실경작자에게 직불금을 지원하는 제도임.
- 실제 농지를 활용하여 영농 활동을 하고 있는 농업인에게 각종 지원금이 제대로 전달되기 위해서는 최근 비중이 높아지고 있는 임대차 실태를 정확하게 파악하는 것이 선행되어야 함. 대표적 소득지원정책인 직불제의 경우 임대차 신고 - 실경작 확인 - 직불금 지급이라는 과정이 원활하게 이루어지기 위해서는 먼저 임대차 신고 등이 뒷받침되어야 함.

4.4. 농지 임대차제도 양성화를 위한 유인책 마련 필요

- 농지임대차계약을 기피하는 주요인은 자경조건 확보를 통한 양도소득세 감면 혜택 목적이 큰 것으로 나타남. 이는 다수의 선행연구에서도 음성적 농지임대차의 원인 중 하나로 자경 시 양도소득세 감면제도를 들고 있음. 농지임대차 신고제도 참여 여부에 대한 조사 결과에서도 참여에 부정적 의견이 다수였고, 그 이유로 임대인의 자경조건 확보 이유가 가장 높은 비중을 차지했음. 따라서 음성적 농지임대차를 제도 안으로 유인하기 위해 양도소득세감면 제도를 농지 장기보유특별공제 방식¹⁹⁾으로 전환하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 농지 장기보유특별공제 방식은 농업진흥지역 내 농지와 연계하는 등 농지 보전에 초점을 맞춰 농지 장기보유 시 양도소득세를 감면하는 방식 등을 고려할 수 있음. 이는 현행 자경 시 양도소득세감면제도와 다르게 자경 조건을 갖추기 위해 음성적으로 임대차 계약 할 필요가 없어 임대차제도 양성화를 진작하는 효과를 기대할 수 있음.²⁰⁾

19) "장기보유특별 공제제도는 자산의 보유기간이 3년 이상인 장기보유자산에 대하여 그 양도소득금액을 산정 할 때에 일정액을 공제하여 줌으로써 건전한 부동산의 투자형태 내지 소유행태를 유도하려고 하는 세제상의 장치임 (txsi.hometax.go.kr/docs_new/customer/dictionary/view.jsp?word=&word_id=1218).

20) 김홍상 외(2018)의 농지장기보유특별공제 방식의 양도소득세 감면제도를 참고함.

4.5. 농지 임대차 관리의 단계적 접근 필요

- 농지 임대차 실태에 대한 사례지역 분석결과, 합법적 농지 임대차는 물론이며, 다수의 비합법적 농지 임대차도 이루어지고 있는 것으로 나타남. 현행 「농지법」 상 농지 임대차 신고는 권고사항으로 비합법적 임대차는 물론이며, 합법적 임대차 거래에 대한 실태 파악에도 한계가 있는 것이 현실임.
- 농지 임대차 관리의 투명성 제고를 위해서는 우선 합법적 임대차부터 단계적으로 신고제 방식으로 전환하여 관리하고, 비합법적 임대차의 합법화를 위한 방안을 단계적으로 마련하는 방식으로 접근할 필요가 있음. 이를 위한 방안으로 합법적 임대차 신고 농가에 대하여 직불금 및 각종 정부지원사업의 우선 수급자격을 부여하는 등 인센티브가 부여될 수 있도록 접근할 필요가 있음.

4.6. 농지 임대차관리제도 관련 법조항 정비 필요

- 농지 임대차 비중이 높아지고 있음에도 현행 「농지법」 상 임대차 관련 조항은 다수가 선언적 의미 혹은 권고적 성격이 강한 한계가 있음. 또한 농업 현장에서는 구두계약²¹⁾이 일반적이나 법에서는 서면계약 원칙만을 제시하고 있어서 실제 농업현장의 농지 임대차 거래 실태와 괴리된 측면이 있음.
- 농지 임대차거래의 합리적 관리를 위해서는 농지임대차계약 신고의 의무화, 임차인과 임대인의 권리와 의무 명확화, 근거 서류 제출, 임대차계약 해지 사유 명시 등 미비된 조항들을 정비할 필요가 있음. 또한 합리적 농지 임대차 관리를 위해 필요한 농지관리 체계 정비, 인센티브 방안 등 기반조성 방안도 마련되어야 함.

21) 계약은 성립상의 차이에 따라 낙성계약과 요물계약으로 구분할 수 있음. “낙성계약”은 당사자 사이의 의사표시가 합치하기만 하면 계약이 성립하고, 그밖에 다른 형식이나 절차를 필요로 하지 않는 계약을 의미하며, “요물계약”은 당사자 사이의 합의 외에 물건의 인도나 그밖에 급부가 있어야만 성립하는 계약을 의미함. 구두계약은 대표적인 낙성계약의 한 방식으로 법적 효력을 가짐.

3

농지 관리제도 실태와 개선과제

1. 농지 관련법의 변화

1.1. 농지개혁법

- 「농지개혁법」은 대한민국 정부 수립 후 ‘농지를 농민에게 적정히 분배함으로써 농가경제의 자립과 농업생산력의 증진으로 인한 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형과 발전을 기함을 목적’²²⁾으로 1949년 제정되었음.
- 「농지개혁법」은 북한의 농지개혁 대응이라는 정치적 이유와 일제 강점기부터 심화된 소작농 문제를 주요 배경으로 제정되었음.
- 소작제도는 일제 강점기부터 심화되어 대한민국 정부 수립 이후에도 농촌사회의 큰 문제로 떠올랐음. 1945년 광복 전후 농지 이용 실태를 보면 자작지를 소유하고 있는 농가는 약 14% 수준²³⁾에 머물러 대부분의 농가가 소작농가인 것으로 추정됨.

22) 「농지개혁법」 제1조. 국가법령정보센터.

23) 조선은행조사부. 『경제연감』. 1949. 유병규(1997)에서 재인용.

- 소작제 문제가 심화되어 농촌에서는 부를 축적한 지주의 출현, 소작농 증가로 인한 농가 영세화, 이농-탈농 등의 문제가 나타남.
- 당시 소작농가가 지주에게 지급한 소작료가 생산량의 절반 정도에 달해 국가경제의 근간인 농업인의 자립 및 경제력 향상을 위해 소작제도의 개선이 필요했음.

○ 따라서 정부는 「농지개혁법」(1949)을 제정하여 농지개혁을 단행하였음. 「농지개혁법」의 주요 내용은 다음과 같음.

- ①법령급 조약에 의해 국가로 귀속된 농지, 소유가 분명하지 않은 농지의 몰수 ②비농가의 농지, 자경하지 않는 자의 농지, 3ha를 초과하는 농지의 매수 ③매수농지에 대한 보상 ④매수 농지의 분배(3ha 한도).
- 농지의 매수와 분배는 모두 3ha를 기준으로 하였는데 당시 5인 가족의 노동력으로 경작할 수 있는 최대 농지를 3ha로 보았기 때문임.

○ 「농지개혁법」 제정과 이를 바탕으로 시행한 농지개혁의 결과 소작제도가 금지되고 기존 지주계급이 해체되었음. 이는 농업인의 경제력 향상에 기여하였을 뿐만 아니라 당시 헌법에 명시되지 않았던 경자유전의 원칙을 정부가 사실상 천명했다는 의미도 갖고 있음.²⁴⁾

1.2. 농지의 보전 및 이용에 관한 법률

○ 농지의 보전 및 이용에 관한 법률은 ‘농지의 전용을 적절히 규제하여 이의 보전을 도모하고 그 이용도를 높여 농업생산력의 증진에 기여함을 목적으로’²⁵⁾ 1972년 제정되었음.

○ 1960~70년대 도시화, 산업화가 진행됨에 따라 관련 용도 목적의 토지 수요가 폭발적으로 증가하여 농지의 무분별한 전용이 우려되었고 우량농지를 보전하고 농지의 오염

24) 『기록으로 만나는 대한민국-농지개혁』. 국가기록원.

25) 『농지의 보전 및 이용에 관한 법률』. 국가법령정보센터.

과 훼손, 무질서한 전용과 난개발을 방지하기 위해 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」을 제정하였음.²⁶⁾

- 농지의 보전 및 이용에 관한 법률의 주요 내용은 다음과 같음. 1) 농지전용의 제한, 허가, 취소 변경 2) 유희농지관리, 대리경작 등 효율적 농지이용 도모 3) 농지원부의 작성·비치.

1.3. 농지임대차관리법

- 「농지임대차관리법」은 ‘농지의 합리적 이용과 농업의 생산성을 높이기 위하여 농지의 임대차 등과 그 관리에 관한 사항을 정함으로써 농지임대차계약당사자의 권익을 보호하여 농가 생활의 향상을 기하고 나아가 국민경제의 균형 있는 발전을 기함을 목적으로’²⁷⁾ 1986년 제정되었음.

- 「농지임대차관리법」은 「농지개혁법」 제정 이후 농지임대차가 금지되었지만 실상 시장에서는 농지임대차가 점차 증가하고 있었고 「농지법」 입법이 번번이 실패하여 농지임대차 관리를 위한 제도가 필요한 상황에서 제정되었음.

- 1949년 「농지개혁법」 제정 이후 소작이 금지되어 1970년대 말까지는 농지임대차 비율이 20%를 넘지 못하였지만 1980년 20%를 넘긴 후 꾸준히 상승하여 1985년 말 농지임대차 비율은 30%를 넘었고(30.5%) 계속 증가하는 추세였음. 임차료 총액도 5,000억 원을 넘어 임차료가 농가에 부담을 주는 상황이었음(채광석 2016). 그러나 농지임대차를 관리·규제하는 제도가 미비하여 농지임대-임차 양측의 권익보호, 임차료 조정, 농지의 효율적 이용 등을 위해 농지임대차관리 제도가 도입이 필요했음.

- 「농지임대차관리법」(1986)의 주요 내용은 다음과 같음. ①임대차 계약에서 서면계약 원칙 확립 ②임대차 계약 시 계약신고 의무(60일 이내) ③임대차 계약 기간 설정(3년) ④

26) 『농지전용허가제도』, 국가기록원.

27) 「농지임대차관리법」, 국가법령정보센터.

임차료 기준 설정 ⑤위탁경영과 위탁영농 기준 설정 ⑥농지 및 농지 임대차의 효율적 관리를 위한 농지관리위원회 설치·운영

- 「농지임대차관리법」(1986)은 농지매매 신고의무 등을 통해 농지 투기 방지, 농지 임대-임차인 권익 보호, 과도한 농지임차료의 조정 등을 목적으로 함.

○ 「농지임대차관리법」은 1986년 제정되었지만 임차기간 3년 보장, 임차료 상한 설정 등 임차인 위주의 권익 보호에 대한 농지임대인들의 반발로 곧장 시행되지 못하고 1990년 「농어촌 진흥공사 및 농지관리기금법」, 「농어촌발전특별조치법」 등 법안과 함께 시행되었음(채광석 2016).

- 「농지임대차관리법」은 1990년 시행되어 1994년까지 유지되었고 1994년 「농지법」이 제정되어 폐지되었음. 「농지임대차관리법」의 일부 내용은 「농지법」에 포함되어 현재까지 유지되고 있음.

1.4. 농지법

○ 「농지법」은 1958년부터 8차례의 입법 시도 끝에 1994년 도입되었음. 1949년 「농지개혁법」이 도입되었음에도 1958년 「농지법」을 도입하고자 한 이유는 「농지개혁법」이 농지의 매수와 분배 등 농지개혁과 관련된 법안만 준비되었고 사후 대책이 미비했기 때문임. 농지개혁 과정에서 발생하는 소송이 많았고 「농지개혁법」에는 농지의 이농, 전용, 상속과 분할 등에 관한 내용이 충분히 규정되지 않았기 때문에 이를 보완할 수 있는 농지 관련 법안의 입법이 필요했음.

- 「농지법」은 ①1958~1959년 1차 시도 ②1960~1962년 2차 시도 ③1967~1970년 3차·4차시도 ④1971~1977년 5차 시도 ⑤1979~1982년 6차·7차 시도 ⑥1994년 8차 시도 끝에 도입되었음.

○ 농지 관련 법안의 농지임대차에 관한 내용은 다음과 같음.

- 먼저 「농지개혁법」에서는 임대차를 엄격히 금지하였음. 제1차~2차 농지법안은 농지 임대차보다 농지 소유 질서 확립이 주목적이 있었고 「농지개혁법」의 기초하에 임대차 금지 규정을 유지하였음.
- 제3차~4차 「농지법」 법안에서는 농지임대차 금지보다는 조금 완화하여 농지임대차 규제안을 포함하였음. 제 3~4차 농지법안에서의 농지임대차 규제안은 불가피한 상황에서는 농지임대차를 허용하되 그 이외의 경우 임대차를 엄격히 금하는 규정이었음.
- 제5차 「농지법」 법안에서는 종전의 농지임대차 법안보다는 관련 규제를 완화하여 임대차를 제한하는 수준으로 법안을 준비하였음. 법안에서는 임차기간(3년)과 임차료 기준 등을 제시하였음. 그러나 농지법안이 농촌에 혼란을 초래할 수 있다는 우려 등으로 인하여 입법이 지연되었고 1972년 농지 이용과 보전에 관련된 부분만을 따로 규제하는 농지의 보전 및 이용에 관한 법률을 제정하였음(김수용 2009).
- 제6차 「농지법」 법안에서는 농지임대차를 전면 허용하고 임대차를 관리하는 방안을 도입하고자 하였음. 1979년 농지법안의 배경에는 원칙적으로 금지되었지만 계속적으로 증가하는 농지임대차(1980년 임차농지 비율 21.3%), 기계화 영농의 증가로 인한 농지규모화 필요성 증가, 도농 간 소득균형을 위한 농지 소유 상한 제한 완화, 임차료 규제 필요 등이 있음. 특히 농지임대차의 경우 그간 농지임대차가 법상으로는 금지된 상태에서 실제 농지임대차가 꾸준히 증가하는 현실을 감안하여 농지임대차를 법으로 허용하되 적절히 관리·규제하는 시도를 하였음. 그러나 당시 정치적 갈등, 국내외적 현안 등으로 인해 「농지법」제정이 이뤄지지 않았음.
- 1994년에는 7차 시도만에 「농지개혁법」, 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」, 「농지임대차관리법」, 「농어촌발전특별조치법」, 「지력증진법」 등으로 분산돼있던 농지관련 법제도가 「농지법」으로 통합되었음(채광석 2016). 「농지법」에서 농지임대차 관련 내용으로는 임대차 기간, 서면계약원칙, 임차료 상한, 계약해지의 제한, 묵시의 갱신, 임대인의 지위승계 등이 있는데 이는 「농지임대차관리법」(1986)의 일부 내용이 포함된 것임(채광석 2016).

〈표 3-1〉 제1차~6차 농지법안의 임대차관련 규정 요약

구분		제정 시도 기간	임대차 관련 규정
「농지개혁법」(1949)		~1949. 6.	임대차 금지
제1차 농지법안(1958)		1958. 6. ~ 1959. 4.	임대차 금지
제2차 농지법안(1961)		1961. 8. ~ 1965. 10.	임대차 규제
제3차 농지법안(1968)		1967. 2. ~ 1968. 12.	임대차 규제
제4차 농지법안(1970)		1969. 10. ~ 1971. 6.	임대차 규제
제5차 농지법안(1974)		1971. 8. ~ 1977. 12.	임대차 제한 -임차기간 : 3년 -임차료 : (생산량-토지세) X 0.2 내(內)의 정율세
제6차 농지법안 (1979)	농경연(안)	1978. 2. ~ 1979. 12.	임대차 허용 - 성문계약의 당사자 신고제 - 임대면적: 농가당 2ha 이내 - 임대기간: 수도작 3년 이상 - 임대료: 평균수확량의 30% 이내
	농수산부(안)		임대차 허용 - 성문계약이 당사자 신고제 - 임대면적: 농가당 2ha 이내 - 임대기간: 2년 이상 - 임대료: 보통작물은 수확량의 30% 이내, 특용·화훼작물은 당사자간 합의

자료: 『농지임대차관리백서』, 한국농촌경제연구원(1987).

『농지의 효율적 이용을 위한 농지임대차 관리 방안』에서 재인용. 채광석(2016).

2. 농지법상 농지임대차 조항 개정 내역

2.1. 농지법상 임대차 조항 및 개정 내역

2.1.1. 농지법상 임대차 조항 개요

○ 농지임대차 규정은 「헌법」 제121조 제1항에서 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다”라고 규정하고 있음. ‘경자유전의 원칙’과 ‘소작제도 금지 원칙’ 아래에서 농지임대차 금지 원칙 하에서 예외적으로만 허용하고 있음.

- 1994년 제정된 「농지법」은 「농지개혁법」, 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」, 「농지임대차관리법」 등 여러 법안에 분산되어 있던 농지 관련 법률들을 통합하였고 「농지임대차관리법」의 일부 내용을 흡수하여 농지임대차 관련 규정을 구성하였음.
- 농지임대차 관련 규정은 과거 임차인 보호 규정이 보다 두터웠던 「농지임대차관리법」의 폐지되고, 농지임대차법의 일부만이 현행 「농지법」에 규정되어 있음. 즉, 「농지법」이 제정되고 개정되는 과정에서 「농지임대차관리법」과 내용이 달라지거나 규정의 수준이 약화되었음.
- 「농지법」 제3장의 농지의 이용 중 제2절에서 ‘농지의 임대차 등에 관한 규정’으로 제23조의 ‘농지임대차 또는 사용대차’, 제24조의 ‘임대차·사용대차 계약 방법과 확인’, 제24조의 2의 ‘임대차 기간’, 제24조의 3의 ‘임대차 계약에 관한 조정 등’, 제25조 ‘목시의 갱신’, 제26조 ‘임대인의 지위 승계’, 제26조의 2의 ‘강행 규정’, 제27조의 ‘국유농지와 공유농지의 임대차 특례’ 등으로 구성되어 있음.
- 농지법은 1994년 제정된 이후 2020년까지 지속적으로 법안이 개정되어 왔음. 「농지법」의 임대차 관련 규정은 타법 개정에 의해 일부 문구가 개정되거나 법률용어 순화 등 법안 내용과 무관한 개정을 제외하고 총 6번의 개정을 거쳤음(1999년, 2002년, 2007년, 2012년, 2015년, 2020년).

2.1.2. 농지 임대차·사용대차 예외적 허용 대상 농지

- 우리나라는 1987년 헌법을 제정하면서 경자유전의 원칙을 조항에 포함하였기 때문에 원칙적으로 농사를 짓는 목적이 아니라면 농지 소유를 금하였고 따라서 농지임대차 역시 예외적 경우를 제외하고 허용하지 않음. 「농지법」 제22조는 예외적으로 농지임대차가 가능한 농지에 대해 규정하였음.
 - 1994년 「농지법」에서 ①국가소유농지·상속농지 ②농지이용증진사업계획 상 임대농지 ③질병, 징집 등 부득이한 사유로 인해 농사를 짓지 못하는 농지 ④고령으로 농사를 짓지 못하는 농지를 임대차 예외적 허용농지로 규정함.

- 농지임대차(사용대차) 예외적 허용 규정은 농업여건 등의 변화 등을 감안하여 1994년 제정된 「농지법」에서 규정한 4개의 예외 경우에서 5개항이 추가되었음.
- 먼저 2002년 「농지법」 개정 시에는 주말·체험농장 이용이 지속적으로 증가하여 주말·체험농장 이용을 위한 농지임대차 허용 관련 조항이 추가되었음. 다음으로 2007년에는 한국농촌공사에 위탁 임대하는 농지, 2015년에는 이모작 농지, 2020년에는 규모화 사업 등에 이용되는 농지가 임대차 예외적 허용농지로 추가되었음.

2.1.3. 농지임대차 서면계약 원칙

- 「농지법」 제23조에서는 농지임대차계약의 방법으로 서면계약의 원칙을 규정하였음. 그러나 원칙적으로는 서면계약을 한다고 명시하였지만 서면계약을 하지 않았을 시 벌칙이나 계약무효 등과 같은 추가적인 규정이 없어 규정 이행의 강제성이 떨어지는 것으로 평가됨.
 - 「농지임대차관리법」에서는 「농지법」과 마찬가지로 서면계약을 의무적으로 이행하도록 하는 조항이 포함되어 있지는 않았지만 서면계약을 하지 않을 경우 벌금이 부여됐고 또 임차료 상한이 설정되는 조항을 통해 서면계약을 유도하였음. 이는 서면계약을 의무화하는 수준의 규정은 아니지만 서면계약의 유인을 제공한다고 볼 수 있음.
- 농지임대차의 서면계약원칙은 처음 「농지법」이 제정되었던 1994년부터 변동 없이 유지되었음. 다만 2012년 「농지법」 개정 시 농지임대차 계약 방법 규정에(제24조의 1) 임대차 계약 시 관할소재지에서 농지임대차 확인대장을 통해 계약이 확인될 경우 그 다음날부터 효력을 갖는다는 조항을 추가하여 임차인이 임차한 농지의 대항력을 갖추도록 하였음.

2.1.4. 임대차 계약 기간에 관한 규정

- 「농지법」 제24조에서는 임대차 기간에 대해 규정하고 있음. 농지 임대차 시 임대차 기간은 1년 이상으로 하고 다년생식물 재배지의 임대차 계약은 3년 이상으로 하여야 한다

고 규정하고 있음.

- 임대차계약을 연장할 시에도 임대차계약 기간에 관한 규정이 똑같이 적용되고(제24조 2항) 임대차계약기간이 1년(다년생 식물 재배지의 경우 3년)보다 짧을 경우 1년(3년)으로 약정된 것으로 간주하여 임차인의 권리를 보호하고자 하였음(제24조 3항).
- 임대차 계약 기간에 관한 규정은 1994년 「농지법」에서 처음 규정되었는데 1999년 「농지법」 개정 시 삭제되었음. 임대차 계약 기간에 관한 규정이 삭제된 배경으로는 1999년 당시 농촌의 고령화로 인해 임대차 농지 공급은 증가한 반면 농촌인구 감소(특히 청년층)로 임대차 농지 수요는 감소하여 임대차 기간 관련 규정이 없더라도 임차인이 안정적으로 임대계약을 유지할 수 있는 환경이 마련되었다고 판단함. 즉, 농지임대차 기간을 규정하는 법의 실익이 없다고 판단되어 관련 규정이 삭제되었음(「농지법」 제24조).
- 그러나 시간이 흐르면서 영농규모 확대를 위한 농지임대차가 증가하고 농지임차 수요가 증가함에 따라 1999년보다 임대차 계약 안정적으로 지속하기 어려워 임차인의 안정적 농지이용을 위해 농지임대차 기간에 관한 규정이 재도입되었음.
- 1994년 「농지법」에서는 임대차기간을 기본적으로 1년, 다년생작물재배지의 경우 3년 이상으로 하도록 규정하였지만 2012년 개정된 「농지법」에서는 임대차기간을 기본 3년, 다년생작물재배의 경우 5년 이상 하도록 규정하였음.

2.1.5. 농지 임대차 계약 시 임차료에 관한 규정

- 「농지법」 제25조는 농지임대차 계약 시 임차료 상한에 관해 규정하였음. 임차료는 대통령령이 정하는 기준을 바탕으로 지역별·품목별로 각 지역 농지관리위원회의 심의 후 시·군 조례로 정하도록 하였고 시·군 조례로 정해진 임차료 상한보다 초과된 임차료는 무효화하도록 하였음.

○ 임차료 기간에 관한 규정과 마찬가지로 임차료 상한에 관한 규정 또한 1999년 당시 임대차 공급이 늘고 수요가 줄어드는 상황에서 법의 실익이 없다고 판단되어 1999년 「농지법」 개정에서 삭제되었음.

- 그러나 임차료 기간에 관한 규정과는 달리 1999년 이후 「농지법」 개정에서도 다시 도입되지는 않았음.

2.1.6. 묵시의 갱신에 관한 규정

○ 「농지법」 제26조는 농지임대차 계약 만료 시 묵시의 갱신에 관한 규정으로 농지임대차 계약의 만료 시점에서 임대인이 계약 만료 3개월 전까지 계약 갱신의 거절이나 임대차 계약 조건 변경 등에 관해 별다른 의사를 표명하지 않는 경우 기존 계약과 동일한 조건으로 계약이 연장됨을 내용으로 함.

2.1.7. 계약해지의 제한

○ 「농지법」 제27조에서는 농지임대차계약 해지 제한을 규정하고 있는데 농지임대차 계약 중 임대인·임차인이 상대방의 동의 없이 계약을 파기할 수 없고 계약 시에도 일방 혹은 쌍방이 계약을 파기할 수 있는 특약을 삽입할 수 없게 하여 계약 당사자들의 권리를 보호하고자 하였음.

2.1.8. 임대인 지위승계와 국·공유지 임대차에 대한 특례

○ 「농지법」 제28조와 29조는 각각 임대인의 지위승계와 국·공유지의 임대차에 대한 특례를 규정하고 있음. 먼저 제28조에서는 매매, 상속 등 농지 소유가 이전될 경우 이전된 농지의 소유주가 기존에 체결된 농지임대차 계약에서의 임대인 지위를 승계하도록 하였음. 제29조에서는 국·공유지의 경우 위의 「농지법」 제23조·제24조·제26조·제28조의 규정을 적용하지 않는 것을 내용으로 함.

○ 「농지법」임대차 관련 규정에서 목시의 갱신(제25조), 임대인의 지위 승계(제26조), 국·공유지 농지의 임대차 특례에 관한 규정(제27조)은 1999년 「농지법」의 내용에서 크게 변하지 않았고 타법개정이나 동법 개정으로 인해 일부 문구가 수정되는 등의 수준으로 개정되었음.

〈표 3-2〉 농지법 개정 내용과 배경

구분	2020년 농지법	비고
제23조	농지의 임대차 또는 사용대차 ①국가소유·상속 농지 등 ②농지이용증진사업계획 상 임대농지 ③질병 등 부득이한 사유로 인해 농사를 짓지 못하는 농지 ④60세 이상인 사람이 소유하는 농지 중 농업경영에 이용한 기간이 5년 이 넘는 농지 ⑤주말·체험영농에 이용되는 농지 ⑥한국농촌공사 등에 위탁하여 임대·사용대 하는 경우 ⑦상속농지 취득·이농한 자가 소유 상한을 초과하여 소유하고 있는 농지를 한국 농촌공사 등에 위탁하여 임대·사용대 하는 경우 ⑧이모작을 위하여 8개월 이내로 임대하거나 사용대하는 경우 ⑨1)농지 규모화 등을 목적으로 한 사업에서의 농지 임대 2)임대농지를 정당한 이유없이 농업경영에 사용하지 아니할 때에는 시장, 군수 등이 그 임대차(사용대차)를 종료할 수 있음	농지임대차(사용대차) 대상 농지 주말·체험농장 추가(5항, 2002년) 한국농촌공사에 위탁 임대하는 경우 추가(6항, 7항, 2007년) 이모작 농지 추가(8항, 2015년) 농지 규모화 등을 목적으로 하는 사업에 관련된 농지 추가(9항, 2020년) 농업인 여부와 무관하게 60세 이상인 사람이 5년 이상 자경한 농지는 임대차 가능하도록 개정(4항, 2020년) 임차한 농지를 농업 이외에 타목적으로 사용할 경우 제재조항 신설(9항의 2, 2015년)
제24조의 1	임대차·사용대차 계약 방법과 확인 ①임대차 또는 사용대차 계약에서 서면계약 원칙 규정 ②임차인이 관할소재지 장의 확인을 받고 해당 농지를 임대 받은 경우 그 다음날부터 제3자에 대하여 효력이 생김 ③사·구·읍·면의 장은 농지임대차계약 확인대장을 갖추고 그 내용을 기록해야 함	2012년 「농지법」 개정 시 제24조의 1의 2·3항 추가 -임대차계약 확인 대장을 통해 임차인이 임대계약의 확인을 받을 수 있게 하여 제3자에 대한 효력을 가지게 함(대항력)
제24조의 2	임대차 기간 ①임대차 기간은 3년 이상으로 함(다년생 식물 5년 이상) ②임대차 기간을 정하지 않거나 3년보다 짧은 경우 3년으로 간주함 ③질병, 징집 등 불가피할 경우 3년보다 짧은 계약 가능 ④제1항~3항은 계약의 연장 혹은 갱신 시에도 동일하게 적용	임대차기간 임차료상한 규정 1999년 폐지, 임대차기간에 관한 규정 2012년 재도입 -1999년 개정 당시에는 임대차 기간 임차료 규제의 실익이 없었으나 농지임차가 지속적으로 증가함에 따라 2012년 임대차 계약 기간에 관한 규정이 재도입
제24조의 3	임대차계약에 관한 조정 등 ①임대차계약 분쟁 시 농지소재지 관할 시장, 군수, 자치구구청장에게 조정을 신청할 수 있음 ②관할소재지장은 제1항에 따라 조정신청이 있으면 농지임대차조정위원회를 구성하여 조정절차 개시하여야 함 ③조정위원회에서 작성한 개정안을 임대차계약 당사자가 수락할 경우 이를 임대차 당사자 간 체결된 계약으로 봄 ④농지임대차조정위원회는 위원장 1명을 포함한 3명의 위원으로 구성 ⑤조정위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함	2012년 「농지법」 개정 시 도입 -임대차계약에서 분쟁 발생 시 조정에 관한 규정 신설
제25조	목시적 갱신 임대인이 임대차계약 만료 3개월 전까지 임차인에 대하여 계약변경 의사를 밝히지 않는 경우 동일조건으로 임대계약 연장	1999년 「농지법」에서 변동 없음
제26조	임대인의 지위승계 임대농지의 양수인이 임대인의 지위를 승계함 (제26조의 2 강행규정)임차인에게 불리한 것은 그 효력이 없음	2012년 「농지법」 개정 시 제26조의 2 강행규정 도입 -임차인 권리 강화를 목적으로 함
제27조	국·공유 농지의 임대차 특례 국·공유 재산인 농지에 대하여는 제24, 24조의2, 24조의3, 25, 26, 26조의2 규정을 적용하지 않음	1999년 「농지법」에서 변동 없음

자료: 국가법령정보센터 「농지법」을 이용하여 저자작성.

〈예외적 임대 허용 농지〉

1. 「농지법」 시행(1996.1.1.) 이전부터 소유하고 있는 농지, 국가, 지방자치단체 소유 농지
 2. 상속농지, 8년 이상 농업경영 후 이농 시 소유 농지(8년 이상 자경, 1천㎡까지)
 3. 농지전용허가(신고)를 받은 자가 소유한 농지 및 주무부장관이나 지자체장이 농림축산식품부장관과 농지전용 협의를 마친 농지
 4. 영농여건불리농지
 5. 질병, 징집, 취학 등 부득이한 사유로 임대하는 농지
 6. 고령 은퇴농가의 소유 농지(60세 이상, 5년 이상 자경, 거주 시·군 또는 연접 시군 소유농지)
 7. 자기의 농업경영 이용 목적으로 소유하고 있는(=「농지법」 제6조1항에 따라 소유하고 있는) 농지를
 - 주말·체험영농을 하려는 자에게 임대하거나 사용대하는 경우
 - 한국농어촌공사(농지은행)에 위탁하여 임대하거나 사용대하는 경우
 8. 자경 농지를 농림축산식품부장관이 정하는 이모작*을 위하여 8개월 이내로 임대하거나 사용대하는 경우
- * 하계작물을 재배한 자경 농지에서, 후속 작물로 해당연도 10월부터 다음 연도 5월까지 농작물 또는 조사료를 재배·수확하는 것(농림축산식품부 고시 제2015-7호, 2015.1.23.)

자료: 농지민원 사례집(2018). 농림축산식품부 농지과.

2.2. 농지임대차관리법과 농지법상 임대차 조항 비교

2.2.1. 서면계약원칙

- 「농지임대차관리법」에서는 농지임대차 계약을 서면계약의 방법으로 하여야 한다고 명시하고 서면계약을 하지 않을 경우 임차료를 임차료 상한의 80% 수준으로 제한하였음. 이는 서면계약을 하지 않을 시 임차료에 제한을 두어 서면계약의 강제성을 갖는 것으로 해석할 수 있음.
- 반면 「농지법」에서는 농지임대차 계약의 방법으로 서면계약을 원칙으로 한다고 명시하였지만 서면계약원칙을 어겼을 때 처벌규정이나 별도의 제재가 없어 서면계약의 강제성이 없음.

2.2.2. 임대차계약 신고의무

- 「농지임대차관리법」 제4조에서는 농지임대차 시 임대차계약당사자(임대인, 임차인)에게 계약 신고의무를 부과하고 그 기간을 60일 이내로 하였음. 또 신규계약 이외에 계약의 갱신 혹은 연장 시에도 신고하도록 하였음. 더하여 만약 기한 내에 임대차 계약 신고를 하지 않을 경우 20만 원 이하의 범칙금을 부여하여(제25조) 일정 수준의 강제성을 가짐.

- 반면 「농지법」에서는 「농지법」 제24조를 통해 농지임대차 계약의 확인에 관해 규정하였지만 신고보다는 임차인의 대항력을 보장하기 위한 규정임. 또한 관할소재지(시·구·읍·면)의 임대차계약 확인대장에 계약사항 기록을 의무로 설정하지 않았기 때문에 강제성이 없고 임대차계약 정보를 파악하기 어려움.

2.2.3. 임대차계약 기간

- 「농지임대차관리법」과 「농지법」 모두 임대차계약 기간에 관한 규정을 두었음. 먼저 「농지임대차관리법」에서는 임대차 계약 시 그 기간을 기본적으로 3년 이상으로 하고 특별한 사유가 있을 경우 조정하도록 하였음.
- 「농지법」에서는 임대차 계약 시 계약기간을 기본적으로 3년 이상으로 하고 다년생작물 재배지의 경우 5년 이상으로 하도록 하였음.

2.2.4. 임차료상한

- 「농지임대차관리법」 제6조에서는 임차료 상한에 관한 규정을 두어 임차인의 임차료 부담을 덜고자 하였음. 임차료 상한은 지역별, 작물별로 해당 소재지 시·군의 조례에 의해 설정하도록 하였음.
- 1994년 「농지법」 제정 당시에는 임차료 상한 규정을 두었고 「농지임대차관리법」과 마찬가지로 시·군 조례로 그 상한을 정하도록 하였음. 그러나 1999년 「농지법」을 개정하면서 임차료 상한 규정의 실익이 없다고 판단되어 삭제되었고 이후 개정과정에서도 별도의 임차료 상한에 관한 규정을 도입하지 않았음.

〈표 3-3〉 농지임대차관리법과 농지법의 임대차 관련 규정 비교

구 분	농지임대차관리법(1986)	농지법(2020)
서면계약원칙	「농지임대차관리법」 제3조 (임대차계약의방법) -서면계약원칙 명시 -서면계약하지 않을 경우 임차료 상한의 80% 초과할 수 없음	「농지법」 제24조(임대차·사용대차 계약 방법과 확인) -서면계약원칙 명시 -서면계약 불이행 시 처벌·벌칙 등 규정 없음
임대차계약 신고의무	「농지임대차관리법」 제4조 (임대차계약의 신고) -임대차계약 당사자가 계약일로부터 60일 이내 신고	임대차계약 신고의무 없음
임대차기간	「농지임대차관리법」 제5조 (임대차의 기간) -임대차의 기간은 3년 이상으로 하고 특별한 사유가 있을 경우 조정	「농지법」 제24조의2(임대차 기간) -임대차 기간은 3년 이상으로 하고 다년생식물 재배지 등은 5년 이상으로 정함
임차료 상한	「농지임대차관리법」 제6조 (임차료) -생산성·수익성 등을 고려하여 지역별·농작물별·농지등급별로 시·군 조례로 정함	임차료 상한 규정 없음

자료: 「농지임대차관리법」, 국가법령정보센터.
「농지법」, 국가법령정보센터.

3. 농지임대차 세부 조항 검토²⁸⁾

3.1. 서면계약 원칙

- 농업경영을 하려는 자에게 임대(사용대 使用貸)하는 경우에는 서면 계약을 원칙으로 함(「농지법」 제24조). 농림축산식품부장관은 「농지법」 제24조에 따라 임대차 또는 사용대차에 관한 표준계약서 양식을 정하여 이를 임대차 또는 사용대차계약서의 작성기준으로 사용할 것을 권장하고 있을 뿐(「농지법」 시행규칙 제21조), 처벌이나 벌칙 규정은 없음. 즉 단순한 권고사항 수준임.
- 임대차 계약 확인을 받으려는 당사자는 임대차 계약 증서를 시·구·읍·면의 장에게 제출하여야 함(「농지법」 시행규칙 제21조의 2). 즉, 임대차 계약을 확인받기 위한 계약당사자만 임대차 계약증서를 시·구·읍·면에 제출하면 됨.

²⁸⁾ 채광석·김홍상·윤성은(2016). 농지의 효율적 이용을 위한 농지임대차 관리 방안. 한국농촌경제연구원. p.18의 내용을 참고하여 재작성함.

〈검토 의견〉

- ▶ 서면계약 원칙이 단순한 권고사항에 불과하게 되면서 임대인이 서면계약을 거부하고, 구두계약으로 농지임대차 계약을 체결함으로써 임대인 본인이 직접 자경하는 것처럼 위장하는 경우가 있음. 이는 양도소득세 감면 등 탈세의 목적이 가장 크다고 할 수 있음.
- ▶ 주택 임대차에서도 보증금이 소액이거나 보증금 없이 차임(월세)만 지급하는 자가 주택 임대차의 경우는 서면계약을 하지 않는 경우가 다수 있음.
- ▶ 농지 임대차에 따른 차임은 해당 기간에 단위 면적에서 생산활동을 통해 얻을 것으로 예상되는 수익 중 일부를 합의에 의해 정하며, 1년 단위로 지급하는 방식임. 따라서 별도의 보증금을 수반하지 않으며, 월단위 차임 지급 방식도 아니어서 농가는 서면계약을 번거로운 절차로 인식하고 있음.
- ▶ 현행 「농지법」 상으로는 서면계약 원칙만을 명시하고 있으며, 구두계약에 대한 내용은 언급되지 않음. 현장에서 다수 계약이 구두로 이루어지므로 구두계약도 신고를 한 경우 법적 인정을 받을 수 있도록 조항 개정 필요

3.2. 임대차의 묵시적 갱신

- 「농지법」 제25조에 의하면, 임대인이 농업경영을 하려는 자에게 임대(사용대)하는 경우에 임대기간이 끝나기 3개월 전까지 임차인에게 임대차를 갱신하지 아니한다는 의견이나 임대차 조건을 변경한다는 뜻을 통지하지 아니하면 그 임대차 기간이 끝난 때에 이전의 임대차와 같은 조건으로 다시 임대차한 것으로 봄.

〈검토 의견〉

- ▶ 농업생산에 있어 고정자산 투자가 과거보다 많아지면서 주택임대차나 상가건물 임대차처럼 일정한 임대차 기간의 보장과 임차료의 구제가 필수적이며, 이러한 제도가 입안될 때는 묵시적 계약갱신의 실익은 아주 크다고 할 수 있음(사동천 2010).
- ▶ 다만, 농지임대차의 경우 주택임대차나 상가건물임대차와는 달리 관행상 보증금의 수수가 없고, 계약 기간도 통상 1년으로 약정하기 때문에 특별한 실익이 없을 수 있는 한계가 있음(사동천 2010).
- ▶ 주택이나 상가와 달리 농지 임대차는 보증금을 수반하지 않는 경우가 다수여서 상대적으로 서면계약의 필요성이 낮음. 임차인 입장에서 보증금은 자산의 성격을 갖지만, 농지 임차료는 연간1회 지출되는 경영비 성격을 가지는 차이가 있음. 따라서 현재와 같이 서면계약 원칙은 선언적이며, 구두계약에 대한 조항이 없는 경우에는 의미를 갖지 못함.
- ▶ 구두계약에 대하여 법적 인정이 가능한 조항을 마련하면, 임대차의 묵시적 갱신 조항도 자동으로 실질적 의미를 갖게 됨.

3.3. 임대인의 지위 승계

- 「농지법」 제26조에서는 임대농지의 양수인(讓受人)은 임대인의 지위를 승계한 것으로 본

다고 규정하고 있음. 임대농지의 양수인은 임대인의 임대차 계약상의 권리의무를 승계받고, 농지임차인은 양수인에게 임대차 계약상의 권리를 주장할 수 있게 됨(사동천 2010).

〈검토 의견〉

- ▶ 실제 농지임대차는 계약기간이 서류상 보장되지 않는 경우가 많고, 보증금이 수수되지 않는 것이 관례이기 때문에 임대인의 지위승계(地位承繼)는 실제로 임차인에게 큰 의미를 갖지 못하는 한계가 있음(사동천 2010).
- ▶ 서면계약은 물론이며, 구두계약도 법적 인정을 받게 되면 임대차 계약 기간 중에 임대인의 지위승계가 이루어지더라도 임차인은 임대차 계약 근거하여 잔여기간에 대한 권리를 주장할 수 있어서 대항력을 높일 수 있음.

3.4. 계약기간

- 농지임대차 기간은 질병, 징집 등 대통령령으로 정하는 불가피한 사유가 있는 경우 외에는 3년 이상으로 해야 하며, 다년생식물 재배지 등 대통령령으로 정하는 농지의 경우에는 5년 이상으로 하여야 함(「농지법」 제24조의 2 제1항 및 제3항).
- 임대차 기간을 정하지 아니하거나 3년보다 짧은 경우에는 3년으로 약정된 것으로 봄(「농지법」 제24조의 2 제2항). 이러한 농지임대차 기간에 관한 규정은 농지임대차 계약을 연장 또는 갱신하거나 재계약을 체결하는 경우 그 임대차 기간에 대하여도 동일하게 적용됨(「농지법」 제24조의 2 제4항).

〈검토 의견〉

- ▶ 현행 「농지법」에서는 원칙적으로 임대차 계약기간을 최소 3년으로 하고 있지만, 현실에서는 당사자 간에 맡겨져 있음. 일반적으로 벼농사의 경우에 1년의 구두계약 후 묵시적 갱신을 활용하고 있는 경우가 많음.
- ▶ 현재는 다년생식물 재배지 등 대통령령으로 정하는 농지의 경우에는 5년 이상으로 되어 있으나 농업시설물이나 농기계와 같은 고정자산 투자에 따른 안정적 영농 보장을 위한 계약기간 검토도 필요함.

3.5. 임차료

- 현행 「농지법」에는 농지 임차료 관련 규정이 없음. 폐지된 「농지임대차관리법」에서는 임차료의 상한은 농지의 생산성 및 농작물의 수익성과 지역 실정 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 지역별·농작물별·농지등급별로 시(서울특별시 및 직할시 포함)·군의 조례로 정하도록 하였고, 시·군은 조례를 정할 경우 미리 농지소재지를 관할하는 농지관리위원회의 심의를 거쳐야 했음.

〈검토 의견〉

- ▶ 계약 당사자는 임차료 또는 임차료의 감면 기타 임대차에 관하여 서로 협의가 이루어지지 아니한 경우에는 농지소재지를 관할하는 농지관리위원회에 조정을 신청할 수 있었고, 임차료의 상한을 초과하여 임대차계약을 체결하는 경우 그 초과 부분은 효력이 없었음(사동천 2010).
- ▶ 임차료 상한 설정 여부는 아래 사항에 대한 사전 검토가 이루어져야 함.
 - 첫째, 임차료 상한 기준 준수 여부를 확인할 수 있는 행정체계가 마련되어야 하며, 여기에는 관리비용이 수반됨.
 - 둘째, 임차료 규제 효과는 제한적일 수 있음. 도시지역 일반 주택의 경우 기본적으로 주택가격과 연계된 임차 보증금 상승 요인이 크지만, 농지임차료는 농지가격과는 별개로 농산물 수익 정도와 연계되어 있어서 임차료의 변동성이 상대적으로 낮음.
 - 셋째, 임차료 상한 설정은 농지 이용의 효율성을 저해할 수 있음. 농지 소유보다는 임차에 의한 규모 확대가 일반화되어 있는 현실에서 임차료 상한을 제한할 경우 자경 혹은 위탁영농 방식으로 전환되어 임대농지 공급 감소를 초래할 우려가 있음.
- ▶ 농지 임차료 상한 설정 관련 사항은 농지임대차신고제 정착을 통해 농지 임대차 방식과 임차료 변동 수준 등 실태를 파악하고, 우려되는 문제점을 검토한 후 단계적으로 접근하는 방식이 바람직할 것임.

4. 농지은행 농지임대수탁사업의 역할 재검토

- 농지 임대차 거래의 양성화를 위한 방안 중 하나로 농지은행의 농지임대수탁사업을 활용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음. 농지임대수탁사업은 위탁받은 농지를 청년창업농, 2030세대, 후계농업경영인, 귀농인, 일반농업인 등에게 5년 이상 임대해 장기간 안정적인 영농이 가능하도록 지원하는 사업임.
- 농지임대수탁사업의 농지 위탁자는 8년 이상 위탁 시 비사업용 토지에서 제외돼 농지처분 시 양도소득 중과세 절감(중과세율이 아닌 일반과세 적용)과 직접 농사를 짓지 않아도 「농지법」의 농지처분 의무가 면제되므로 비자경 농지 소유자의 호응이 높음.

현행 「농지법」 상 합법적 임대차에 제약이 있는 농지 혹은 자경조건을 갖추기 위해 음성적으로 임대차 거래를 하는 농지들이 다수임. 본 사업을 통해 일정 기간(예, 10년) 이상 장기간 임대차를 실시한 경우 자경조건을 부여하게 되면 다수의 음성적 임대차 농지를 양성화시킬 수 있을 것으로 판단됨.

- 다만, 농지임대수탁사업을 활용할 경우 경작자의 농지 소유 원칙(경자유전)에 비추어볼 때 경작자가 아닌 비농업인의 농지에 대한 합법적 자경조건 부여로 비농업인의 과도한 농지취득 우려와 경작자 소유 원칙 훼손의 우려가 있음.

〈농지은행 농지임대수탁사업 개요〉

- 농지은행의 농지 임대수탁사업은 임대 위탁받은 농지를 전업농 등에게 임대함으로써 농지의 효율적 이용과 안정적 관리를 도모하고, 전업농 등의 영농규모화 촉진 및 소득증대에 기여에 있음. 임대인은 안심하고 농지위탁, 임차인은 장기계약으로 안정 영농 가능함.
- 근거법령은 「농지법」 제7조 및 제23조 - 소유상한을 초과하더라도 한국농어촌공사(농지은행)에 임대하는 동안 소유권 허용(「농지법」 제7조 제4항)함. 개인이 소유하고 있는 농지를 한국농어촌공사에 임대위탁 하는 경우 임대차 허용함(「농지법」 제23조 제6호·제7호).
- 사업내용은 농지소유자가 한국농어촌공사(농지은행)를 통해 임대위탁을 해 오면, 농업인 혹은 농업법인에게 임대하고, 임대료를 납부받아 위탁 수수료를 공제한 금액을 농지소유자에게 지급하는 방식임.
- 사업대상농지는
 - 「농지법」 시행일('96.1.1) 이후 취득한 개인 소유농지
 - 「농지법」 시행일 이전에 취득한 개인 또는 법인 등의 소유농지
 - 「농지법」 제6조 제2항 제10호 바목에 따라 한국토지주택공사가 취득한 농지
 - 수탁농지에 부속한 「농지법시행령」 제2조제3항제2호에 따른 시설
- 임대차료 결정, 계약기간 및 수수료
 - 임대차료는 한국농어촌공사에서 당해 농지에 대해 조사한 임대차료 수준과 임대차료 동향 등을 고려, 임차인과 협의하여 현금으로 환산 결정하게 됨.
 - 계약기간은 5년 이상(계약 종료 후 연장 가능)
 - 수수료는 연 임대차료의 5%
- 추진실적
 - 2005~2017년까지 110,840ha(224,705건)를 수탁받아, 196,421농가에 110,697ha를 임대(농가당 0.6ha)

자료: 한국농어촌공사 홈페이지.

5. 예외적 소유농지(상속농지) 관리제도 검토

- 예외적 소유 허용 농지 중 상속농지는 재산권 보장과 경자유전 원칙이 조화되도록 관리하

는 것이 바람직함. 1994년 「농지법」 제정 당시 농업인의 사유재산권 보호를 위하여 비농업인의 농지소유를 허용해야 한다는 주장과 경자유전의 원칙을 철저히 관철시켜야 한다는 주장이 대립하였고, 그 타협으로 상속과 같은 비농민의 농지소유가 상당 부분 허용하였음.

- 지난해 선고된 상속받은 농지에 농사를 짓지 않아도 농지처분의무를 부과할 수 없다는 대법원 2019. 2. 14. 선고 2017두65357 판결은 「농지법」의 해석이 올바른 것인가와 별도로 농지행정실무에서 법적 안정성과 합목적성에서 심각한 신뢰문제를 야기하므로, 이에 대한 해결이 필요함.
- 헌법상 경자유전원칙과 「농지법」 상 상속이농에 따른 농지소유 허용조항 간의 법체계 정합성을 검토할 필요가 있음. 먼저 헌법상 경자유전원칙과 「농지법」 상 상속이농에 따른 농지소유 허용조항 간의 법체계 정합성을 다음과 같은 관점에서 살펴봐야 함. 또한 헌법상 경자유전원칙의 입법취지에 대한 목적론적 의미해석과 구체적인 달성 방안을 모색할 필요가 있음.

〈 대법원 판결(2019.2.14. 선고 2017두65357 판결) 주요 내용 〉

- 대법원은 농지의 불법용도변경에도 불구하고 농지처분을 명할 수 없다고 판시하였음(대법원 2019.2.14. 선고 2017두 65357 판결).
 - 제1·2심 판결에서는 「농지법」 제6조 제2항의 '취득'과 그 후의 '소유'는 별개의 문제라는 전제에서 소유시점에서의 농지는 농업경영에 이용되어야 하고 모든 상속농지에 대하여는 「농지법」 제10조 제1, 2항이 적용되기에 정당한 이유 없이 농업경영에 이용하지 아니하는 경우에는 그 처분을 명할 수 있다고 판시하였음.
 - 그러나 대법원은 비자경 상속인이 1만제곱미터의 상한 범위 내에서 농지를 소유할 수 있다는 규정과 임대 등 의무는 소유가 아닌 이용에 관한 장에서 규정하고 있음에 비추어 소유시점에서도 경작의무를 부여한다고 볼 수 없다고 보았음.

6. 개선과제

6.1. 농지 임대차 관리제도 정비의 목적을 명확히 제시 필요

- 「농지개혁법」 제정 당시에는 국가적으로 농지 소작 문제의 심각성으로 인해 소작을 금

지하고, 자경을 확대하는 것이 기본 방향이었으며, 농지임대차는 허용하지 않았음. 그러나 농업현장에서는 농지 이용 방식이 임대차 확대 방향으로 전환됨에 따라 「농지법」 입법 시도 과정에서도 지속적으로 단계적 임대차 허용과 그에 따른 규정을 포함시키려는 노력을 기울였음.

- 농지임대차관리법 제정이 「농지법」 입법보다 앞선 것도 농지 임대차 확대에 따른 관련 제도 정비와 체계적이며, 효율적인 농지관리의 필요성이 강하게 제기되었기 때문이었음. 그러나 「농지임대차관리법」은 임대인의 반발로 시행되지 못하였고, 주요 임대차 관련 법조항은 「농지법」(1994)에 포함되었음.
- 농업 현장에서 농지 임대차는 활발하게 이루어지고 있는 것에 비해 현행 「농지법」 상 임대차 관련 조항은 권고사항에 머물러 있고, 일부 필수 조항이 포함되어 있지 않아서 합리적 임대차 관리에 한계가 있다는 지적이 제기되고 있음. 농지 임대차 관리의 내실화를 위해서는 임대차 계약의 신고 의무 부여와 이를 위한 관련 조항 정비 등 임대차 관련 조항의 전반적 검토와 개편이 필요함.
- 이와 함께 농지임대차 신고를 의무화하는 방식으로 농지임대차신고제를 도입하는 목적과 성격을 명확히 할 필요가 있음. 신고 의무화 방식의 농지임대차신고제 도입의 목적은 첫째, 임대차 방식 중심의 농지 이용 방식에 대응하여 임대차 거래 질서를 확립하고, 둘째, 임차인과 임대인의 권리와 의무를 명확히 하고, 셋째, 공익직불제 등 다양한 농업지원정책 지원 대상의 투명성을 확보하는데 있음.

6.2. 임대인과 임차인 등 이해관계자 간 균형 있는 제도 개편

- 일반적으로 임대차계약은 임차인의 권리를 우선 고려하는 경향이 있음. 실제 「농지임대차관리법」 입법 당시에도 임차인의 입장에서 당시 기준으로는 장기 임대차 계약 기간 설정, 임차료 상한 등의 조항이 마련되었음. 임차인 권리 강화에 중점을 둔 법안에 대한

임대인의 반발로 입법 이후 시행이 미루어지다가 결국 사문화된 경험이 있음.

- 농업인구 고령화와 관외경작자 증가에 따른 임대차 비중 증가와 자본집약적 영농방식 확대 등 장기임대차 필요성이 높아지고 있음. 농지임대차관리제도 정비는 영농여건 변화에 대응하며, 임대인과 임차인의 입장을 고려한 접근이 필요함.
- 임대인 입장에서는 장기임대차계약에 참여할 수 있는 인센티브를 부여하고, 임차인 입장에서는 계약의 투명성과 농지 이용 상 권리 강화를 위한 조항들이 마련되어야 함. 또한 임대차제도 정비를 통해 비합법적 임대차 거래가 양성화될 수 있도록 유도할 필요가 있음.

6.3. 농지 임대차 관련 세부 조항 검토 및 정비 방안 마련

- 농지 관련 제도 분석 결과에서 나타난 것처럼 농지임대차 관리의 필요성은 오래전부터 제기되어 왔음. 그러나 충분한 기반조성 부족과 이해관계자 간 합의 도출의 한계로 현재 「농지법」 상 임대차 조항은 임대차관리의 필요성만 인정하는 수준에 머물러 있음.
- 「농지법」 상 임대차 관련 조항 검토 결과, 농지임대차계약에 대하여 신고 의무를 부여할 경우 현행 조항들만으로는 합리적 임대차관리에 한계가 있는 것으로 분석되었음. 세부 조항별 검토 결과를 토대로 현행 조항의 개정은 물론이며, 추가로 신설 혹은 보완되어야 할 조항들을 마련하는 과정이 필요함.

6.4. 농지 관련 제도 간 연계를 통해 상승효과 도모

- 농지 임대차관리제도 정비의 효과를 높이기 위해서는 다음과 같은 관련 제도 간 연계를 통해 상승효과를 도모하는 방향으로 접근할 필요가 있음.
 - 농지은행 임대수탁사업을 활용하여 합법적 임대차 촉진을 위한 검토

- 직불금 수급 조건으로 임대차 계약 신고 의무 조항 부여에 대한 검토
- 임대인의 장기 임대차 참여에 대한 인센티브 부여를 위한 관련 법 개정 검토

6.5. 농지 유동화 차원에서 예외적 소유농지 관련 제도 보완 필요

- 헌법에서는 경자유전의 원칙을 명시하여 농사를 짓는 자가 농지를 소유하여야 한다는 원칙을 명확히 하였음. 그러나 「농지법」에서는 상속농지, 고령으로 인해 더 이상 농사를 짓지 못하는 등 불가피하게 비농업인이 농지를 소유하는 경우 예외적으로 농지소유를 허용하였음.
- 상속농지의 경우 최근 농지의 불법용도변경에도 불구하고 농지처분을 명할 수 없다는 판결(선고 2017두65357 판결, 2019.2.14.)로 인해 상속농지 관련 법률들의 조정이 필요한 상황임.
- 또한 향후 지속적으로 농지의 상속이 증가할 것으로 예상되기 때문에 상속농지와 관련된 분쟁 또한 증가할 것으로 예상됨. 따라서 현재 상속농지와 관련한 「농지법」 및 기타 법률을 분석하고 상속농지를 합리적으로 관리할 수 있도록 제도를 보완해야 할 필요성이 있음.

6.6. 농지관리제도 정비 및 관련 정보 체계화 필요

- 농지관리 상 가장 큰 어려움 중 하나는 어디에 있는 어느 정도의 농지가, 어떤 용도로, 누구에 의해 이용되고 있는지 실태를 정확하게 파악하지 못하고 있다는 점임. 즉, 농지 임대차 비중이 높아짐에도 현장에서 어느 정도 임대차가 이루어지고 있는지 파악할 수 있는 제도가 제대로 작동하지 못하는 한계가 있음. 농지 임대차신고제 도입과 관련 제도 정비는 합법적 농지를 대상으로 농지 이용 실태를 파악하는 중요한 수단 중 하나임.

- 농지원부의 경우 농지 이용실태를 파악하기 위한 제도이나 농가 입장에서는 임의신고 방식이어서 상당수 농가의 농지 이용 실태가 관리되지 못하는 한계가 있음. 농지원부를 중심으로 농지관리 제도를 점검하고, 정비 방안 마련을 통해 농지의 합리적 이용과 체계적인 관리를 견인할 수 있을 것임.

4

주요국 농지임대차제도 사례와 시사점

1. 독일

1.1. 제도의 체계

- 독일의 농지임대차제도를 규정하는 농지임대차법 체계는 「민법」(Bürgerliches Gesetzbuch, 약칭 BGB) 안에 있는 농지임대차에 관한 규정(농지임대차계약법)과 행정법에 속하는 농지임대차보호법의 이중체계로 되어 있음.
 - 여기서 농지임대차계약법은 농지임대차관계의 기초가 되는 법으로 농지임대차에서 합리적인 사적 계약관계를 정착시키는 역할을 함.
 - 반면에 농지임대차보호법은 토지정책 차원에서 농지임대차를 규제하는 법률체계를 의미하는데, 1952년에 「농지임차법(Landpachtgesetz)」으로 제정되었다가 1986년에 「농지임대차거래법(Landpachtverkehrsgesetz)」으로 개정됨.

1.2. 농지임대차계약법

- 임대차관계를 사적 계약관계의 하나로 민법 차원에서 규율하는 법이 임대차계약법

(Pachtvertragsrecht)임. 농지임대차계약법은 이 중에서 농지임대차에 관한 부분을 말하는데, 구체적으로는 「민법」 제581조-제597조(임대차계약법) 중에서 제585조 이하의 규정이 이에 해당함.

1.2.1. 임대차계약 주요 내용

○ 「민법」 제585조 1항에 따르면 농지임대차계약은 농장건물이 구비된 농지나 농장건물이 없는 농지가 농업경영을 주된 목적으로 임대될 때 성립함. 여기서 농장건물과 함께 농지가 임대되는 것을 경영체임대차(Betriebspacht) 혹은 농장임대차(Hofpacht)라고 하고 농장건물을 제외한 농지의 일부가 임대되는 것을 필지임대차(Parzellenpacht) 혹은 농지임대차(Grundstückspacht)라고 함.

○ 「민법」에서 정한 농지임대차계약의 내용에는 무엇보다 임대인과 임차인의 의무가 상세히 기술되어 있음.

- 먼저 임대인의 의무에 대해 살펴보면, 첫째, 임대인은 임차대상에 대한 완전한 이용권, 즉 용익권을 이양해야 함. 그리고 이용권이 이전될 시점에 임차물은 계약상의 이용에 적합한 상태에 놓여 있어야 함(BGB 제586조 1항).

- 둘째, 임대인은 임차대상을 개조할 의무는 없지만 적어도 이용에 불편함이 없도록 임차대상을 보전 내지 유지할 의무가 있음.

- 셋째, 임대인은 임차물 자체와 연관된 여러 가지 부담에 책임이 있음(BGB 제586a조). 여기에 해당하는 공적 부담으로는 세금을 포함한 여러 가지 공과금을, 그리고 사적 부담으로는 임차물의 저당이나 채무관계에서 생기는 이자 등을 들 수 있음.

- 넷째, 임대인은 임차인의 통지에도 불구하고 자신이 임차물의 보전을 위한 의무를 행하지 않아 임차인이 이를 대신한 경우에 임차물보전에 소요된 경비에 대해 임차인에게 보상할 책임이 있음(BGB 제590b조).

○ 임차인의 권리와 의무는 다음과 같이 요약됨.

- 첫째, 임차인은 계약상 합의된 임차료를 지불해야 함(BGB 제587조 1항). 이 임차료에는 용익권 이양에 대한 대가와 상호간에 합의된 기타사항 - 예를 들어 임차물에 대한 공과금과 임대인의 채무에 대한 대리변제 - 이 포함됨.
- 둘째, 임차인은 임차대상에 대해 일상적인 수리나 수선을 할 의무가 있음(BGB 제 586조 1항). 실제 농지임차에 있어 이 의무의 주된 대상은 농장가옥이나 부속물이 됨. 그러나 화재나 홍수와 같은 재난으로 파괴된 임차물의 복구는 일상적인 수선사항에 속하지 않고, 여기에 소요된 비용은 임대인이 부담해야 함.
- 셋째, 임차물의 가치보전과 관련하여 임차인은 정상적인 경영의 의무가 있음. 여기서 말하는 정상적인 경영은 영농인에게 요구되는 평균적인 경영능력과 노력을 의미함.
- 넷째, 임차인은 임대인의 승낙 없이 임차물에 대한 이용을 제3자에게 이양할 수 없음(BGB 제589조). 여기에는 재임대차와 농장협동화가 그 대상이 됨.
- 다섯째, 임차인은 임대인의 허락 하에서만 임차물에 대한 용도변경을 할 수 있음(BGB 제590조). 임차인이 농지를 비농업용으로 전용하고자 할 때에는 반드시 임대인의 승낙을 받아야 함. 그러나 농업부문 내에서의 용도변경은 반드시 임대인의 승낙을 전제로 하지 않음. 예를 들어 경작지를 목초지로 바꾸거나 거꾸로 목초지를 경작지로 바꾸는 것은 임대인의 승낙 없이도 할 수 있음. 반면에 본래 축산을 하지 않던 농장에 축사를 세우는 것은 임대인의 승낙을 받아야 함.

1.2.2. 계약의 체결과 종결

- 농지임대차계약의 체결에는 우선 일정한 형식이 요구되는데, 그것은 2년 이상의 기간으로 체결된 임대차계약에는 서면양식이 필요하다는 것임.
 - 그러나 이러한 형식적 요구가 서면으로 작성되지 않은 구두계약을 무효로 하지는 않고 다만 그것을 부정기적인 계약이라고 간주하게 함.
- 「민법」 제585b조에 따르면 임대차관계를 시작할 때 임대인과 임차인은 임차물의 내용에 대해 기술해야 함.

- 이것은 임차관계의 시작과 종결에서 임차대상의 범위와 내용을 둘러싼 분쟁을 방지하기 위한 조치임.

○ 임대차계약법은 계약관계가 지속되는 동안에 상황변화에 의한 계약내용의 변경을 허용하고 있음.

- 계약내용의 변경을 가능하게 하는 상황변화로는 먼저 임차물에 대한 임대인의 추가적인 투자로 임차인의 수입이 증가한 경우를 들 수 있음. 이 경우에 임대인은 임차인에게 임차료의 인상을 요구할 수 있음(BGB 제588조 2항).
- 계약이 체결되고 난 뒤에 상황의 변화로 인해 계약당사자들 간의 의무내용이 상호형평의 원칙에서 크게 벗어나는 쪽으로 바뀌게 될 때 계약당사자 중 한 쪽은 계약내용의 변경을 요구할 수 있음(BGB 제593조).

○ 임대차계약의 종결은 계약기간의 만료 혹은 해약을 통해 이루어짐. 그런데 이 해약에는 일정한 사전통고기간을 필요로 하는 정상해약(Ordentliche Kündigung)과 통고기간을 지키지 않고 바로 해약할 수 있는 비상해약(Außerordentliche Kündigung)이 있음.

- 정상해약을 통해 계약이 종결되는 대표적인 경우가 임차기간이 불확정적인 부정기계약인데, 이 경우에 해약통고기간은 2년에 달함(BGB 제594a조).
- 부정기계약에서 이와 같은 오랜 통고기간을 두는 이유는 임차인에게 새로운 생활근거를 찾는데 필요한 충분한 시간을 보장하기 위함임.
- 정상해약을 통해 계약이 종결되는 또 다른 경우로는 30년 이상의 장기계약에서 30년이 지난 경우(통고기간 1년)와 임차인이 사망한 경우(통고기간 6개월)를 들 수 있음.

○ 농지임대차에 있어서 비상해약은 다음과 같은 특정한 경우에 실시됨.

- ① 임차인에 의한 비상해약
임차물에 대한 임차인의 계약상의 이용이 방해받는 경우(BGB 제542조)
임차물이 계약과는 어긋난 상태에 놓여 있는 경우(BGB 제544조)

- ② 임대인에 의한 비상해약

임차인이 임차물을 계약과는 다르게 이용하는 경우(BGB 제550조)

임차료의 지불이 제대로 이행되지 않는 경우(BGB 제554조)

- ③ 계약당사자 한쪽에 의한 비상해약

계약당사자 한쪽의 과실로 인한 의무불이행으로 계약관계의 속행을 상대방에게 요구할 수 없게 된 경우(BGB 제554a조)

○ 계약의 종결은 이 밖에도 계약당사자 쌍방 간의 합의로 이루어질 수 있음. 이것은 사적 계약의 자유가 체결된 계약의 폐기를 위한 계약체결을 가능하게 하기 때문임.

○ 농지임대차계약법에는 계약의 종결 시에 임차인과 임대인이 지켜야 할 의무 및 권리에 대해서도 상세히 규정되어 있는데, 먼저 임차인의 경우는 다음과 같음.

- 첫째, 임차인은 계약관계의 종결과 함께 임차물을 반환해야 함. 이 때 임차물은 정상적인 경영이 가능한 상태에 놓여 있어야 함(BGB 제596조 1항).

- 둘째, 임차인은 계약관계의 종결 시에 다음 해의 수확 때까지 농업경영을 속행하는데 필요한 만큼의 농업생산물을 남겨놓아야 함. 이것은 임대차관계의 개시 때에 그 만큼의 생산물을 넘겨받지 못한 경우에도 그대로 적용됨(BGB 제596b조).

- 셋째, 임차인은 임차기간 중에 임차물 위에 설치한 시설물이나 부속물을 계약종결 시에 해체해서 가지고 갈 권리가 있음(BGB 제591a조). 여기서 이 설치물은 주임차물과 결부되어 있음에도 불구하고 임차물과는 구별되어서 그 자체 고유의 경제적 가치를 갖고 있어야 함.

○ 농지임대차계약법에서 규정한 임대인의 의무사항은 다음과 같음.

- 첫째, 임대인은 자신의 동의하에 임차인이 작업하거나 설치한 것이 임차기간 이후에도 임차물의 가치를 높이게 되는 경우에 그와 같은 필수적인 작업이나 설치에 대해 계약관계의 종결 시 임차인에게 보상해야 함(BGB 제591조 1항). 보상의 크기에 대해 두 계약당사자들 간의 합의가 이루어지지 않는 경우에 농업재판소가 제소에 따라 보

상의 크기를 확정할 수 있음(BGB 제591조 3항).

- 둘째, 임대차관계의 종결 시 그 임차연도에 재배한 농작물이 이미 결실을 맺은 경우에 그 결실에 대해 임대인은 수확 때의 손실을 감안하여 임차인에게 보상해야 함(BGB 제596a조).

1.2.3. 임대차계약의 연장

○ 농지임대차계약법에 따르면, 임차인은 특정한 전제조건하에 임대인에게 임차관계의 연장을 청구할 수 있음.

- 임대차의 연장이 가능한 조건으로는, 첫째, 농장임차의 경우 임차한 농장이 임차인의 경제적 생활터전을 형성하고 있어야 하고, 분할농지(필지)임차의 경우 임차농지가 임차인 자신의 농장을 유지하는데 필요불가결한 것이어야 함.
- 둘째, 계약에 따른 임차관계의 종결이 임차인이나 그 가족에게 중대한 어려움으로 나타나야 함(BGB 제595조 1항).

○ 농장임차의 연장에서 경제적 생활터전의 의미는 임차인 가족의 생계가 농장의 수익으로 유지되는 것을 말함. 이것은 구체적으로 농장수익이 임차인가족 총소득의 3/4 이상을 차지하는 것을 의미함.

- 분할농지임차의 연장조건으로 제시된 임차농지의 필요불가결성은 농장경영의 수익성이 임차농지의 소멸로 인해 크게 악화되어 정상적인 경영이 더 이상 불가능하게 되는 경우임.

○ 그런데 농지임대차계약법은 다음과 같은 경우에는 임대차 연장의 조건이 충족된 때에도 임차인이 연장을 청구할 수 없게 하고 있음(BGB 제595조 3항).

- ①임차인 자신이 임차관계를 해약한 경우
- ②임대인이 비상해약을 한 경우
- ③사실상의 임차기간이 농장임차에서 18년, 분할농지임차에서 12년을 초과한 경우

- ④임대차관계의 종결 이후 임차물을 임대인 자신이 이용하거나 공적인 용도로 사용할 경우

○ 임대차계약 연장에 대한 청구는 임대인에게 서면으로 통보되어야 함. 서면양식을 취하지 않은 통보는 「민법」 제125조 1항에 따라 무효가 됨.

○ 임대인이 임대차관계의 연장을 거부할 경우에는 임차인의 제소에 따라 농업재판소가 임대차 연장의 가부와 임차기간 및 임차조건을 결정할 수 있음.

1.3. 농지임대차보호법

1.3.1. 개요

○ 전술한 바와 같이, 농지임대차보호법은 토지정책 차원에서 농지임대차를 규제하는 법률체계로서 1952년에 「농지임차법」(Landpachtgesetz)으로 제정되었다가 1986년에 「농지임대차거래법」(Landpachtverkehrsgesetz)으로 개정됨.

○ 개정 사유는 「농지임차법」이 엄격한 임차인 보호체제로 구성되어 있었기 때문에 농지유동화를 제약하는 현상이 나타나 이를 시정하기 위한 것이었음.

- 즉 농지유동화를 통한 농업구조개선에 기여하기 위하여 임대인과 임차인 간에 형평성을 부여한 「농지임대차거래법」이 제정됨.

1.3.2 농지임대차계약 신고

○ 「농지임대차거래법」에 따라 「민법(BGB)」 585조의 적용을 받는 농지임대차계약은 임대인이 계약체결을 상설 관공서에 신고해야 함(LPachtVG 1조).

- 신고내용은 임차물과 임차기간 그리고 임차료에 대한 것인데, 이런 내용에 변경이 생

기면 이것 또한 신고해야 함.

- 임대차계약에 대한 신고는 임대인의 의무사항으로 되어 있지만,²⁹⁾ 임차인 또한 이것을 신고할 권리가 있음(LPachtVG 2조 1항).
- 농지임대차계약의 체결과 계약의 변경은 그것에 대한 합의 후 1개월 내에 신고해야 함.

○ 「농지임대차거래법」 제3조에 따르면 다음과 같은 경우에 신고의무의 예외를 인정하고 있음.

- ① 관공서의 주도로 체결된 농지임대차계약,
- ② 부부 간이나 직계가족 혹은 6촌 이내의 친족이나 4촌 이내의 척족과 체결한 농지임대차계약,
- ③ 주정부는 원활한 법 시행을 위해 특정한 규모까지의 농장이나 농지에 대한 계약에서 신고의무를 해제할 수 있음.

○ 계약기간에 최소임대차기간을 두고 있지는 않지만, 해약통지기간을 최소 1년으로 함.³⁰⁾

○ 「농지임대차거래법」은 해당 관공서가 신고되지 않은 농지임대차계약이나 계약변경에 대해 신고를 요구할 수 있고 또한 취소된 계약에서 이미 임차물에 대한 점유이전이 발생한 경우에 이것에 대한 원상복구를 요구할 수 있게 함(LPachtVG 10조).

- 그러나 동법에는 이러한 행정명령의 관철에 관한 규정이 없기 때문에 이 경우에 행정처분 관철을 위한 강제수단으로 주행정법 상에 있는 「행정집행법」(Verwaltungsvollstreckungsgesetz)이 준용됨.
- 그리고 강제수단의 적법성 여부는 제소에 따라 농업재판소가 판단하게 됨(LPachtVG 10조 3항).

²⁹⁾ 하지만 이 규정이 신고되지 않은 농지임대차계약을 무효로 하지는 않는다. 다만 신고되지 않은 임대차계약의 경우에는 법적으로 보장된 임대인의 권리가 사라지게 된다. B. Wehner(1987). p.232 참조.

³⁰⁾ 하지만 독일에서 실제의 농지임대차는 이전의 「농지임차법」에서 의무로 규정한 장기임대차기간(최소 9년 혹은 18년)의 이행 결과로 장기임대차가 일반화(관행화)되어 있음.

1.3.3. 이의제기

1) 이의제기의 사유

- 「농지임대차거래법」의 기본 취지는 농지임대차가 농업구조개선에 일정한 정도로 기여할 수 있게 하는 데 있음. 이와 같은 입법취지에 상응해서 동법에서는 신고된 농지임대차계약이 농업구조개선에 반하는 형태로 나타날 때, 해당 관공서가 이에 대해 이의(Beanstandung)를 제기하고 계약의 취소나 변경을 요구할 수 있음.³¹⁾

- 이의제기의 요건은 ① 농지임대가 토지이용의 불건전한 배분, 불건전한 집중을 의미할 때, ② 농지임대로 인해 공간적으로나 경제적으로 긴밀히 연결된 토지의 이용이 비경제적으로 나누어질 때, ③ 임차료가 정상적인 경영에서 얻을 수 있는 수익과 비교해서 적정하지 않게 책정될 때임.

㉠ 토지이용의 불건전한 분배

- 토지이용의 불건전한 분배는 크게 봐서 다음과 같은 두 가지 경우가 이에 해당함.
 - ① 특정한 임차조건으로 어느 특정인이 농지임차를 독점해서 다른 임차희망자의 농지임차를 사실상 배제시키는 경우
 - ② 같은 조건에 임차를 희망하는 농민이 있는데도 농지가 비농민에게 임대되거나 혹은 같은 조건에 임차를 희망하는 주업농이 있는데도 농지가 부업농에게 임대되는 경우

- 독일에는 원칙적으로 농장경영규모의 상한선이 없기 때문에 토지이용의 불건전한 집중을 특정한 경영규모 이상의 농지크기처럼 객관적인 크기로 일반화할 수는 없음. 다만 개별 사례에서 불건전성 여부가 판단될 수 있을 뿐인데, 예를 들어 농지임차를 독점한 자가 정상적인 경영을 하지 못하고 있고 농장경영규모의 확대를 위해 임차농지를 절실히 필요로 하는 임차경쟁자들이 임차지를 얻지 못하고 있을 때, 이것은 토지이용의 불건전한 집중에 해당하게 됨.

³¹⁾ 이 이의제기는 행정처분(Verwaltungsakt)에 속한다.

○ 다음으로 「농지임대차거래법」은 임차인이 농업인인가 아닌가 그리고 농업인인 경우에 그가 주업농인가 부업농인가에 따라 농지임차에 우선순위를 두고 있는데, 보다 구체적으로는 주업농(Haupterwerbslandwirt), 주업농 상태로 향하고 있는 부업농(Nebenerwerbslandwirt), 부업농, 부업농 상태로 향하고 있는 비농민, 그리고 비농민 순서로 농지임차의 우선순위가 정해짐.

- 농지의 임대차가 이와 같은 우선순위에 어긋나게 실시되는 경우 이것은 토지이용의 불건전한 분배에 해당하게 되고 따라서 이것은 이의제기의 대상이 됨.³²⁾

② 토지이용의 비경제적 분할

○ 토지이용의 비경제적 분할은 농지의 임대차가 농가경영규모의 확대에 기여하지 않고 오히려 농지분할에 의해 농가규모의 축소를 가져올 경우에 이것을 방지하기 위해 나타난 규정임.

- 이 밖에도 공공목적에 띄고 있는 농지가 임대로 해서 그 본래의 목적을 잃게 되는 경우에 이것도 비경제적 분할에 포함시키고 있음. 즉 공공재원에 의해 경지통합이 이루어졌거나 농지취득이 공적인 육성책에 의해 이루어진 경우에 해당되는 농지가 임대로 인해 본래의 목적과는 위배되는 형태로 이용되면 이것은 토지이용의 비경제적 분할에 속함.

③ 적정하지 않은 임차료

○ 이의제기의 대상이 되는 또 하나의 요건으로는 임차료의 크기가 정상적인 경영에서 획득할 수 있는 수익과 비교해서 적정하지 않게 책정되어 있는 경우인데, 여기서 핵심이 되는 개념은 적정한 임차료가 됨.³³⁾

³²⁾ 동법 4조 3항에는 이러한 우선순위의 예외조항을 두고 있는데, 이에 따르면 첫째 부업농이 농민노후연금법에 해당하는 농업경영인이고, 둘째 임차한 농장이나 농지의 경영으로 해서 부업농과 그 가족의 생활근거가 근본적으로 향상되어지는 경우에 이 부업농은 주업농과 동일한 취급을 받게 됨. 그리고 주정부가 원활한 법시행을 위해서 특정한 규모 이하의 농장이나 농지에 대해서는 토지이용의 불건전한 분배규정의 적용을 면제시킬 수 있음(LPachtVG 4조 4항).

³³⁾ 「농지임대차거래법」의 이 조항에 상응하는 「토지거래법(GrdstVG)」 제9조의 규정, 즉 ‘불합리한 토지가격’에 대한 법적 해석은 토지가격이 해당지역에 일반적인 토지가격보다 50% 이상 더 높을 때로 표현되고 있음. 그러나 임차료의 적정성(Angemessenheit)에 대해서는 이러한 일반화가 적용되지 않고 다만 개별적인 사례에 따라 일일이 판단될 수 밖에 없다고 보고 있음(Nies 1991. 79).

- 임차료의 적정성 여부는 임차한 토지에서 획득한 조수익에서 임차료를 포함한 모든 비용을 제하고 난 뒤에 임차인의 적정노임에 해당하는 부가이득이 남느냐에 달려 있음.
 - 이 조건이 충족될 경우에 임차료는 그 크기에 상관없이 적정한 것으로 간주됨.

2) 이의제기의 절차

- 농지임대차계약이나 계약 변경에 대한 이의 여부에 대한 결정은 계약체결이나 계약 변경에 대한 신고가 있는 뒤 1개월 내에 내려져야 함.
 - 임대차계약에 대한 심사가 오래 걸릴 것으로 예상되는 경우에 만기가 되기 전에 기한이 2개월로 연장된다는 중간답신이 계약당사자들에게 전달될 수 있음.
 - 이의의 결정이 계약당사자들에게 통보되지 않은 채 만기가 되는 경우에 농지임대차 계약이나 계약변경은 이의 제기되지 않는 것으로 간주됨(LPachtVG 7조 1항).

- 이의결정서에서 결정의 통보 뒤 최소 1개월 이상이 되는 특정한 시점까지 계약의 체결이나 변경이 취소되거나 특정한 방식으로 수정될 것이 계약당사자들에게 요구될 수 있음.
 - 계약당사자들이 이 요구에 불응할 경우 이에 대해 법원의 결정을 청구할 수 있음.
 - 법원에 소송을 제기하지 않은 채 만기가 되면 농지임대차계약이나 계약변경은 취소됨(LPachtVG 7조 2항).

- 계약당사자 중의 일방이 이의제기에 대해 법정 소송을 제기하는 경우에 농업재판소는 농지임대차계약이나 계약변경이 이의제기의 대상이 되지 않는다고 결정하거나 아니면 이것이 취소되거나 수정되어야 한다고 확정할 수 있음(LPachtVG 8조 1항).
 - 또한 농업재판소는 계약당사자의 제소에 따라 취소된 임대차계약의 복원에 관한 내용을 정할 수 있음. 이 경우에 농업재판소의 결정이 계약의 내용으로 간주됨(LPachtVG 8조 2항).

2. 일본

2.1. 논밭 매매 및 임차가격 현황

- 일본에서는 일반사단법인 일본부동산연구소에서 매년(3월 기준) 「논밭가격 및 임차료 조사」³⁴⁾를 통해 일본 전국·지역별 논밭 가격 및 임차료 등을 조사하여 공표하고 있음. 그 결과를 요약하면 다음과 같음.

〈표 4-1〉 「논밭가격 및 임차료 조사」 결과 요약

구분	단위	보통품등 가격(엔)		전년 대비	
		2019년 3월	2018년 3월	차액(엔)	변동율(%)
논가격	10a	701,501	711,164	-9,663	-1.4
밭가격	10a	430,012	434,523	-4,511	-1.0
논 임차료	10a	8,918	9,035	-117	-1.3
밭임차료	10a	5,056	5,090	-34	-0.7
용재임지(用材林地)가격	10a	41,930	42,262	-332	-0.8
薪炭임지(薪炭林地)가격	10a	29,074	29,235	-161	-0.6
삼나무가격	1 m ³	3,061	2,995	66	2.2
전나무	1 m ³	6,747	6,589	158	2.4
소나무가격	1 m ³	1,799	1,733	66	3.8

자료: 일반사단법인 일본부동산연구소. 2019. 『논밭가격·산림가격조사(2019년 3월 말 현재)』.

2.1.1. 논밭 가격 동향

- 일본의 전국 평균 논밭가격(10a당)은 논이 70만1501엔, 밭이 43만0012엔으로 전년 대비 논은 1.4%, 밭은 1.0%로 각각 하락하였음. 논 가격은 1993년 이후 27년 연속 하

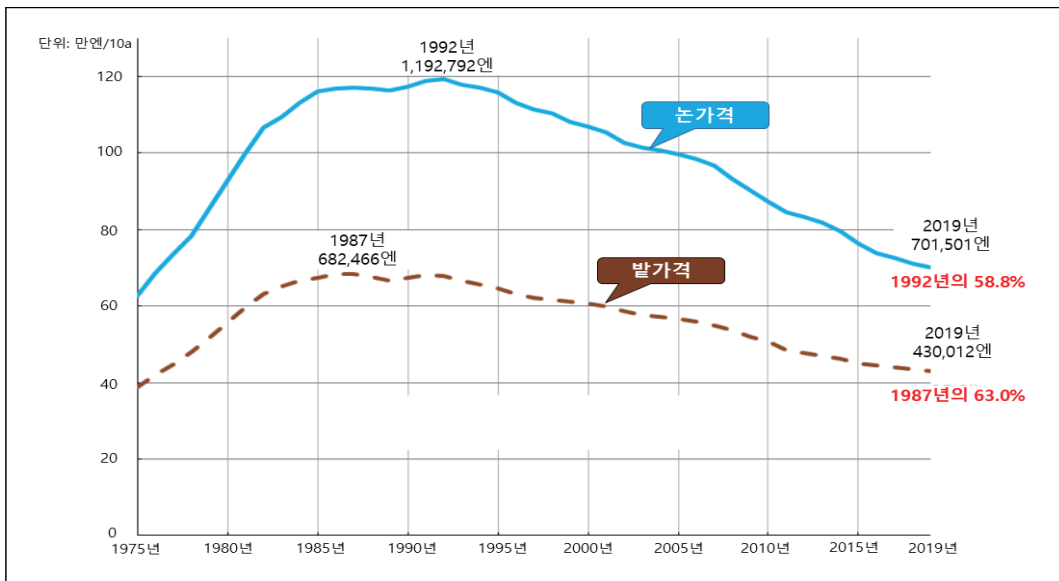
34) 일본부동산연구소 「논밭가격 및 임차료 조사(田畑価格及び賃借料調)」의 개요

- 이 조사는 도도부현에서 농지사정을 가장 잘 반영한다고 볼 수 있는 시정촌(1950년 2월 현재의 행정구역) 약 1,400을 선정하고, 당해 시정촌의 논밭을 생산력 및 경지조건 등에 따라 상중·보통·하중의 품등으로 구분한 3월말 기준의 논밭가격 및 임차료에 대하여 시정촌사무소 또는 농업위원회 등에 조사표를 송부하여 조사하고 있음. 2019년 조사의 회수율은 회수율은 67.2%임.
- 「논밭가격 및 임차료 조사」는 농지를 농지로 이용하는 매매가격 및 임차료를 조사하기 위해 “택지 등이 포함되어 현저하게 고액의 가격”을 제외한 보통품 등의 실측 10a당 가격 및 임차료를 제시함.
- 논밭 가격은 1913년, 논밭 임차료는 1921년부터 조사하고 있으며, 이번 2019년 조사는 제107회 조사임.

락하고 있으며, 쌀 가격은 1992년 이후 28년 연속 하락하여 논밭 모두 1976년 가격에 근접한 수준까지 하락하였음.

○ 2019년 3월 말 기준 논과 밭의 가격 수준은 논 가격의 경우 가장 높은 가격을 나타내었던 1992년(119만 2792엔)의 58.8%, 밭 가격의 경우는 가장 높은 가격을 나타내었던 1987년(68만 2,466엔)의 63.0% 수준을 나타내고 있음.

〈그림 4-1〉 논밭가격 추이(전국평균, 보통품 등, 10a 당)



자료: 일반사단법인 일본부동산연구소. 2019. 『논밭가격·산림가격조사(2019년 3월말 현재)』.

[참고] 논밭 가격 하락 이유 조사 결과

① 논가격 하락 이유

일본부동산연구소 설문조사 결과 논가격이 하락한 주된 이유는 “농업후계자의 감소”가 25.7%로 가장 높으며, 다음으로 “수매자가 없다” 22.3%, “고령화” 20.6%, “농업경영의 장래 불안” 10.6%, “쌀값 하락” 10.6% 순으로 나타남. 최근 4년 연속 쌀값이 상승했기 때문에 상승으로 쌀값 하락에 대한 응답순위는 하위로 나타났으며, “농업후계자의 감소”, “매수자가 없다” 등 구조적으로 농지의 수요 약화를 나타내는 이유가 상위를 차지하였음.

② 밭가격 하락 이유

밭가격이 하락한 주요 이유는 “농업후계자의 감소”가 22.7%로 가장 높았으며, “고령화” 20.6%, “매수자가 없다” 19.0%, “농업경영의 장래 불안” 8.0%, “농축산물 가격의 하락” 4.1% 순으로 나타남. “농업후계자의 감소”, “고령화”, “매수자가 없다” 등 구조적으로 밭 수요의 취약성을 나타내는 이유가 상위를 차지하였음.

2.1.2. 논밭 임차료 동향

○ 전국 평균 논밭 임차료(보통품 등, 10a당)는 논이 8,918엔, 밭이 5,056엔으로 전년에 비해 논은 1.3%, 밭은 0.7% 하락함. 2019년 3월 말 기준 임차료 수준은 논·밭의 경우 임차료가 가장 높았던 1986년(2만 4019엔)의 37.1%, 밭의 경우는 임차료가 가장 높았던 1986년(1만 1339엔)의 44.6% 수준임.

〈표 4-2〉 논밭가격·임차료 및 관련 지표의 전년대비 변동율(1980~2019년)

연도	가격				임차료				시가지(市街地)가격 지수 변동율		소비자물가지수 변동율(종합)(%)
	논		밭		논		밭		전용도 평균(%)	주택지(%)	
	가격(엔/10a)	전년대비 변동율(%)	가격(엔/10a)	전년대비 변동율(%)	가격(엔/10a)	전년대비 변동율(%)	가격(엔/10a)	전년대비 변동율(%)			
1980	914,867	8.6	548,274	7.7	10,439	3.9	4,158	3.3	8.5	12.8	7.7
1981	991,189	7.7	590,177	7.1	12,369	15.6	5,270	21.1	8.7	12.2	6.1
1982	1,061,230	6.6	627,180	5.9	19,727	37.3	9,229	42.9	7.1	9.1	3.0
1983	1,090,678	2.7	647,245	3.1	21,943	10.1	10,500	12.1	4.7	5.8	2.3
1984	1,126,734	3.2	661,805	2.2	22,669	3.2	10,915	3.8	3.2	3.6	2.5
1985	1,159,191	2.8	670,521	1.3	23,298	2.7	11,070	1.4	2.8	2.7	1.8
1986	1,165,016	0.5	678,665	1.2	23,438	0.6	11,114	0.4	2.8	2.2	1.3
1987	1,167,351	0.2	678,665	0.0	23,206	-1.0	11,092	-0.2	5.4	4.5	-0.5
1988	1,165,021	-0.2	673,279	-0.8	22,662	-2.4	10,821	-2.5	10.0	8.4	0.7
1989	1,158,072	-0.6	662,676	-1.6	22,218	-2.0	10,640	-1.7	7.6	5.5	1.1
1990	1,168,589	0.9	669,370	1.0	21,571	-3.0	10,351	-2.8	14.1	12.8	3.5
1991	1,183,981	1.3	678,186	1.3	21,189	-1.8	10,148	-2.0	10.4	9.7	3.6
1992	1,188,736	0.4	676,158	-0.3	20,733	-2.2	9,988	-1.6	-1.8	-2.5	2.0
1993	1,173,481	-1.3	662,251	-2.1	20,090	-3.2	9,735	-2.6	-5.5	-5.0	1.2
1994	1,166,482	-0.6	653,752	-1.3	19,833	-1.3	9,553	-1.9	-4.6	-2.9	1.3
1995	1,153,790	-1.1	644,091	-1.5	19,425	-2.1	9,375	-1.9	-3.7	-1.5	-0.4
1996	1,128,953	-2.2	629,610	-2.3	18,482	-5.1	8,980	-4.4	-4.4	-1.9	-0.1
1997	1,112,269	-1.5	620,917	-1.4	18,191	-1.6	8,812	-1.9	-4.1	-1.6	0.5
1998	1,101,257	-1.0	615,378	-0.9	18,029	-0.9	8,769	-0.5	-3.5	-1.3	2.2
1999	1,079,664	-2.0	610,494	-0.8	17,089	-5.5	8,480	-3.4	-4.8	-2.7	-0.4
2000	1,066,861	-1.2	603,852	-1.1	16,575	-3.1	8,339	-1.7	-5.8	-3.5	-0.5
2001	1,053,170	-1.3	597,873	-1.0	16,362	-1.3	8,248	-1.1	-6.3	-4.1	-0.7
2002	1,024,484	-2.8	584,431	-2.3	15,554	-5.2	7,766	-6.2	-7.4	-5.0	-1.2
2003	1,013,338	-1.1	575,228	-1.6	15,189	-2.4	7,607	-2.1	-8.2	-5.9	-0.1
2004	1,005,295	-0.8	570,662	-0.8	14,965	-1.5	7,450	-2.1	-8.4	-6.4	-0.1
2005	995,342	-1.0	565,012	-1.0	14,487	-3.3	7,219	-3.2	-7.1	-5.4	-0.2
2006	983,539	-1.2	558,313	-1.2	14,024	-3.3	6,968	-3.6	-4.8	-3.8	-0.2
2007	967,099	-1.7	549,520	-1.6	13,497	-3.9	6,555	-6.3	-2.1	-1.6	-0.1
2008	933,493	-3.6	537,691	-2.2	12,818	-5.3	6,273	-4.5	-0.8	-0.7	1.2

(계속)

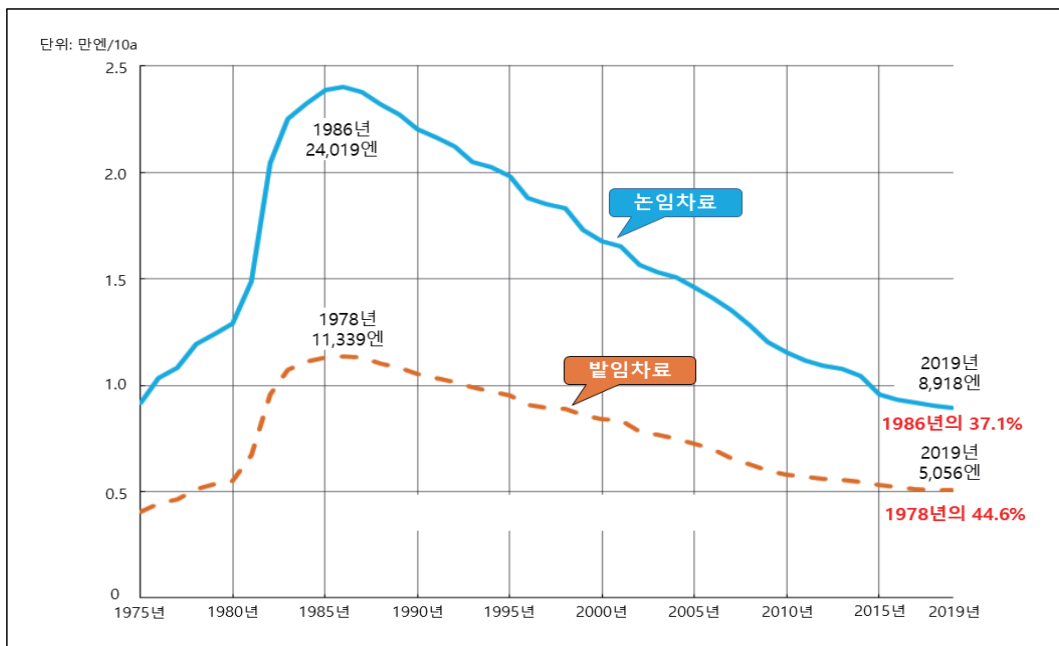
연도	가격				임차료				시가지(市街地)가격 지수 변동율		소비자물 가지수 변 동율 (종합)(%)
	논		밭		논		밭		전용도 평 균(%)	주택지 (%)	
	가격 (엔/10a)	전년대비 변동율 (%)	가격 (엔/10a)	전년대비 변동율 (%)	가격 (엔/10a)	전년대비 변동율 (%)	가격 (엔/10a)	전년대비 변동율 (%)			
2009	902,781	-3.3	520,606	-3.2	12,032	-6.1	5,978	-4.7	-3.9	-3.4	-0.3
2010	872,622	-3.3	508,112	-2.4	11,560	-3.9	5,821	-2.6	-4.6	-3.9	-1.1
2011	846,028	-3.0	485,495	-4.5	11,145	-3.6	5,706	-2.0	-4.1	-3.4	-0.5
2012	832,425	-1.6	476,608	-1.8	10,934	-1.9	5,621	-1.5	-3.4	-2.9	0.5
2013	818,405	-1.7	469,785	-1.4	10,778	-1.4	5,562	-1.0	-2.7	-2.2	-0.9
2014	795,473	-2.8	461,866	-1.7	10,427	-3.3	5,482	-1.4	-1.6	-1.2	1.6
2015	762,323	-4.2	450,820	-2.4	9,565	-8.3	5,297	-3.4	-0.9	-0.6	2.3
2016	739,491	-3.0	444,871	-1.3	9,311	-2.7	5,204	-1.8	-0.5	-0.4	0.0
2017	724,839	-2.0	439,618	-1.2	9,161	-1.6	5,130	-1.4	-0.1	-0.2	0.2
2018	711,164	-1.9	434,523	-1.2	9,035	-1.4	5,090	-0.8	0.3	0.1	1.1
2019	701,501	-1.4	430,012	-1.0	8,918	-1.3	5,056	-0.7	0.8	0.5	0.5

주: 1) 2008년부터 가격은 일본부동산연구소 공표 가격임.

2) 2008년 이전의 가격은 전년대비 변동율을 이용하여 산출한 가격으로 변동율의 반올림으로 인한 오차가 있을 수 있음.

자료: 일반사단법인 일본부동산연구소, 『논밭가격·산림가격조사 - 각 연도』.

〈그림 4-2〉 논밭임차료 추이(전국평균, 보통품 등, 10a 당)



자료: 일반사단법인 일본부동산연구소, 2019, 『논밭가격·산림가격조사(2019년 3월말 현재)』.

2.2. 농지의 권리이동 현황³⁵⁾

○ 2017년 일본의 「농지법」 제3조, 「농업경영기반강화촉진법」 및 「농지중간관리사업법」에 따른 농지의 권리 이동 합계는 497,748건(전년대비 100.5%), 311,106ha(전년대비 90.4%)임.

- 「농지법」 제3조에 의한 권리 이동은 61,324건(전년대비 99.7%), 51,018ha(전년대비 104.0%)임.
- 「농업경영기반강화촉진법」에 의한 권리 이동은 396,388건(전년대비 102.1%), 213,678ha(전년대비 100.9%)임.
- 「농지중간관리사업법」에 의한 권리 이동은 40,036건(전년대비 88.0%), 46,411ha(전년대비 55.8%)임.

〈표 4-3〉 2017년 농지의 권리이동·임차 현황

구분		1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	'17/'16
「농지법」 제3조	건수	256,786	160,471	130,556	98,536	73,961	67,386	65,705	66,855	61,509	61,324	99.7
	면적 (ha)	138,020	80,110	73,355	54,753	45,733	50,618	49,531	53,560	49,057	51,018	104.0
소유자 이전	건수	184,021	115,501	92,411	76,847	55,675	52,564	51,043	51,708	48,205	49,467	102.6
	면적 (ha)	55,984	29,673	22,092	22,624	17,346	18,994	17,906	19,462	17,527	18,055	103.0
임차권 설정 등	건수	72,233	44,525	37,799	21,639	18,230	14,726	14,553	14,762	13,039	11,658	89.4
	면적 (ha)	81,809	50,302	51,187	32,117	28,288	31,606	31,581	33,991	31,427	32,904	104.7
농업경영 기반강화 촉진법	건수	144,323	158,626	214,112	243,091	328,192	368,504	364,645	442,703	388,086	396,388	102.1
	면적 (ha)	71,773	82,365	123,899	143,468	169,638	203,786	204,501	245,942	211,803	213,678	100.9
소유자 이전	건수	15,801	13,147	15,052	12,896	13,015	13,629	13,093	13,279	13,125	14,465	110.2
	면적 (ha)	18,321	17,464	21,855	20,709	20,157	23,711	20,300	22,666	20,330	23,528	115.7
임차권 설정 등	건수	128,522	145,479	199,060	230,195	315,177	354,875	351,552	429,424	374,961	381,923	101.9
	면적 (ha)	53,453	64,900	102,044	122,759	149,482	180,076	184,201	223,276	191,473	190,150	99.3
농지중간 관리사업법	건수	-	-	-	-	-	-	3,406	22,058	45,503	40,036	88.0
	면적 (ha)	-	-	-	-	-	-	4,513	48,418	83,146	46,411	55.8

35) 이 부분은 일본 농림수산성. 2020. 『2017년 농지의 권리이동·임차 등 조사결과(2020년 2월 28일 공표)』를 바탕으로 작성함.

(계속)

구분		1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	'17/'16
임차권 설정 등	건수	-	-	-	-	-	-	3,406	22,058	45,503	40,036	88.0
	면적 (ha)	-	-	-	-	-	-	4,513	48,418	83,146	46,411	55.8
합계	건수	401,109	319,097	344,668	341,627	402,153	435,890	433,756	531,616	495,098	497,748	100.5
	면적 (ha)	209,793	162,475	197,254	198,220	215,371	254,404	258,545	347,919	344,006	311,106	90.4

주 1) 「농지법」 제3조에 따른 임차권 설정 등이란 임차권의 설정·이전, 사용대차에 의한 권리의 설정·이전, 농협에의 경영위탁에 따른 권리의 설정·이전을 의미함.

2) 「농업경영기반강화촉진법」에 따른 소유권 이전, 이용권 설정 등이란 동법 제18조에 기초한 농용지 이용집적계획 공고에 의한 소유권 이전, 이용권 설정 등임.

3) 이용권 설정 등이란 임차권의 설정·이전, 사용대차에 의한 권리의 설정·이전, 농협에의 경영위탁에 수반하는 권리의 설정·이전을 의미함.

4) 「농지중간관리사업법」에 따른 임차권의 설정 등이란 동법 제18조에 기초한 농용지이용배분계획의 공고에 의한 임차권의 설정·이전, 사용대차에 의한 권리의 설정·이전을 의미함.

5) 「농지법」 제3조의 권리이동 합계는 지상권(地上權), 영소작권(永小作權), 질권(質權)의 설정·이전 등을 포함하며, 내역의 합계는 총수와 일치하지 않음.

자료: 일본 농림수산성, 2020. 『2017년 농지의 권리 이동·임차 등 조사 결과의 개요』.

2.3. 농지임대차 관련 제도 변화

○ 일본은 우리나라와 같이 농지개혁을 토대로 1952년에 「농지법」을 제정하여 자작농을 창설하였음. 그러다가 1970년 「농지법」을 개정하여 농지임대차를 허용하고, 자작농주 의에서 경작자주의로 전환되었음. 소유권 이동을 중심으로 한 자작농 정책에서 소유권 이외에 이용권(임대차)까지 포함하는 농지유동화의 촉진을 「농지법」의 중요한 목적의 하나로 명시하였음.

○ 1980년에는 「농용지이용증진법」 제정 및 농용지이용증진사업을 실시하면서 임대농을 장려하기 시작함.

- 「농지법」 적용에서 제외되어 소작지의 소유 제한이나 해약 제한 등의 규제를 받지 않아 임대자가 불안감 없이 안심하고 농지를 임대할 수 있도록 한 제도임. 농지유동화를 촉진하기 위하여 기존의 「농용지이용증진법」을 대폭 강화하고 농지보유합리화사업 및 농지보유합리화법인을 지원하도록 하고 있음.

- 2009년 「농지법」을 개편하여 농외기업의 농업 진입 촉진 및 농지의 효율적 이용을 「농지법」의 목적으로 명시함.
 - 농지의 권리 취득 요건을 개정하여 농업생산법인 이외 법인의 농지임차 가능, 농업생산법인에 대한 출자 한도를 일정인에 대하여 완화하였으며, 유희농지 대책을 강화하여 비농업인의 경작 허용 및 농지전용 규제의 엄격한 재정립 등을 규정하였음.

2.4. 농지임대차 관련 규정

2.4.1. 농지법상 농지임대차 관련 규정

- 농지임대차 계약은 서면에 의한 계약 체결 원칙임. 임대차 계약 당사자는 서면으로 임대차 존속기간, 임차료, 지불조건 및 기타 계약조건 내용을 밝히도록 하고 있음. 그리고 계약 체결 후 계약 내용을 30일 이내에 농업위원회에 통지하여야 함.
- 임대차의 경작권 보호임. 임차권의 설정이나 이전은 농업위원회 허가를 받아야 한다고 규정하여 임대인이 임차인을 자의로 교체할 수 없도록 하여 임차인의 경작권을 보호하고 있음. 농지의 소유권 이전 6개월 전에 임차인이 이에 동의하지 않으면 제3자에게 소유권 이전이 될 수 없도록 하여 임차권을 소유권에 우선함(송재일 2010).
- 임대차 기간에 대해서 「농지법」 제19조는 민법 규정(제 604조)에 의하여 임대차 기간을 20년 이내로 하고 있음.
 - 종전법안에서는 농지임대차에 한하여 특례를 두어 최장 50년까지 계약할 수 있도록 하였지만 「농지법」을 개정하여 관련 특례를 폐지함(「농지법」 19조).
- 임대차 갱신은 「농지법」 제17조에 의해 그 당사자가 그 기간 만료의 1년 전부터 6개월 전 사이의 기간 동안 상대방에 대하여 갱신을 하지 않겠다는 취지 통지를 하지 않은 경우에는 종전의 임대차와 동일한 조건으로 임대차를 갱신한 것으로 간주함.

- 농지임차료에 대해서는 「농지법」에서 별도의 규정이 없음. 다만, 「농지법」 제20조 의거하여 임차료 등의 증액 또는 감액청구권을 부여하고 있음.
- 또한 「농지법」 제16조에 의거하여 임차권의 대항력을 부여하고 있음. 농지임대차에 대해서는 인도로써 제3자에 대한 대항력을 부여함으로써 등기의 필요성이 없음.

2.4.2. 「농업경영기반강화촉진법」상 농지임대차 관련 규정

- 일본은 「농지법」과 별도로 「농업경영기반강화촉진법」을 제정하여 농지유동화를 유연하게 촉진하고 있음. 농지의 집단화를 통한 효율성 제고를 위하여 ‘농지이용집적’을 촉진하는 각종 사업을 진행하고 있음. 1975년부터 농지보유합리화사업이 시작되었고, 2013년 「농지중간관리사업 추진에 관한 법률」에 의거 중간농지관리기구도 도입하게 되었음.

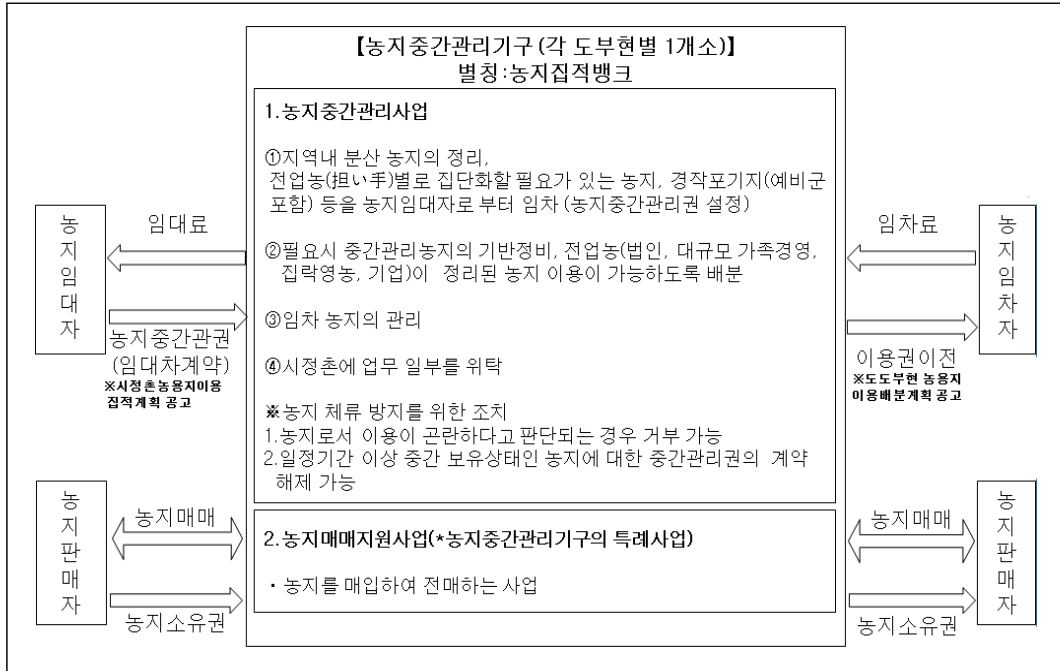
2.5. 농지중간관리기구의 사업체계 및 특징

2.5.1. 농지중간관리사업의 체계

- 일본은 농업구조 개혁을 위한 농지이용의 집적 사업을 담당하는 농지중간관리기구의 창설과 경작포기지 등과 같은 유휴농지의 해소 조치에 관한 내용을 담은 「농지중간관리사업 추진에 관한 법률」을 2013년 12월에 공포하였음.
- 농지중간관리기구의 사업에는 ① 농지임대차(양도, 교환, 신탁 포함) ② 임차 농지의 관리 ③ 임차 농지의 토지개량 및 이용조건 개선사업이 있음. 농지임대차 사업은 농지임대자로부터 농지를 임차하여 지역 내 분산된 농지를 정리하여 전업농(법인경영체, 대규모가족경영체, 집락영농, 기업)별로 집약화시켜 전대(轉貸)함.
- 이러한 농지중간관리사업의 장점으로, 농지 임차자가 복수의 지주와 개별적으로 교섭하지 않아도 되는 점과 임대차 계약이 명확한 점을 들 수 있으며, 농지 임대자 입장에서는 대부한 곳이 공적기관인 점과 임차료의 회수에 대한 신뢰성을 확보할 수 있다는 점을

들 수 있음. 반면에 단점으로는 농지 집적과정과 배분과정이 분리되어 있어 임대차 계약이 성립되기까지 수속기간이 장기화된다는 점, 임차자에 대해 알 수 없다는 점에 대한 임대자의 불안감 및 회피성의 존재, 임차자에게 농지이용 상황의 보고의무를 부과함에 따른 부담 가중을 들 수 있음.

〈그림 4-3〉 농지중간관리기구의 사업체계



자료: 농림수산성(2015).

2.5.2. 농지중간관리기구 활용에 대한 인센티브

○ 농지중간관리기구의 농지유동화 및 집적화를 촉진하기 위해 농지 임대자에 대한 인센티브구조를 설정·시행하고 있음. 또한 농지 임대자 당사자뿐만 아니라 해당 지역에 대한 「기구집적협력금」을 설정하여 농지유동화를 유도하고 있음.

○ 기구 집적 협력금에는 ① 지역집적 협력금 ② 경영전환협력금 ③ 경작자 협력금의 3가지가 있음.

- 첫째, 지역집적 협력금은 지역 내 전체 농지의 일정 비율 이상을 농지중간관리기구에

임대하고 있는 지역을 대상으로 지불되는 보조금을 말함. 보조금 단가는 농지중간관리기구에 임대한 농지 비율(지역 전체 농지에 차지하는 비율)에 따라 설정되어 있으며, 10a당 단가는 20~50% 이하의 경우에 2만 엔, 50~80% 이하의 경우에 2만 8,000엔, 80% 초과인 경우에 3만 6,000엔으로 비율이 높을수록 단가를 높게 책정하여 지역 내 농지임대 촉진을 유도하고 있음.

- 두 번째로 경영전환 협력금은 농지중간관리기구에 농지를 임대함으로써 경영을 전환하고자 하는 농가나 은퇴농, 농지 상속인을 대상으로 하는 보조금임. 단, 10년 이상 장기 임대한 농지여야 하며, 또한 장래 임차 가능성이 있을 것으로 판단되는 농지에 한함. 보조금은 농가호별로 지불되며 단가는 0.5ha 이하가 30만 엔, 0.5ha 이상 2ha 이하가 50만 엔, 2ha 이상이 70만 엔으로 면적에 따라 설정되어 있음.
- 세 번째로 경작자 협력금은 농지 집적·집약화 협력에 대한 지원금으로 지원대상은 농지중간관리기구가 임차한 농지에 인접한 농지의 소유자 혹은 경작자임. 농지 및 임대차 조건은 경영전환 협력금과 동일하며 보조금 단가는 10a당 2만 엔임.

〈표 4-4〉 농지 임대자에 대한 지원(기구집적협력금)

지역에 대한 지원 (지역 집적 협력금)	경영전환·은퇴농에 대한 지원 (경영전환 협력금)	농지집적·집약화 협력에 대한 지원 (경작자 집적 협력금)
1. 지역대상자 시정촌 내 지역 * 지역이란 집락과 같이 외연이 명확한 동일시정촌 내의 구역을 의미	1. 지역대상자 농지중간관리기구에 농지를 임대하는 • 경영전환농가 • 은퇴농가 • 농지상속인	1. 지역대상자 농지중간관리기구가 임차한 농지의 인접 농지의 • 자경농지를 농지중간관리기구에 임 대한 소유자 • 소유자가 농지를 농지중간관리기 구에 임대한 경우 해당 농지의 경작자
2. 교부조건 지역 내 농지의 일정 비율 이상을 농 지중간관리기구에 임대할 것 * 매년 일정한 시점을 기준으로 평가	2. 교부조건 • 10년 이상 농지중간관리기구에 임대한 농지 • 장래 임차가능성이 있는 농지 * 집락영농과 특정농작업위탁계약을 10년 이상 체결한 경우도 해당	2. 교부조건 • 교부대상농지를 10년 이상 농지중간 관리기구에 임대하고 • 장래 임차가능성이 있는 농지
3. 교부단가 지역 내 전체 농지 면적 중 농지중간관 리기구에 임대한 비율별 단가를 면적에 따라 교부 • 20~50%: 2.0만 엔/10a • 50~80%: 2.8만 엔/10a • 80% 초과: 3.6만 엔/10a	3. 교부단가 • 0.5ha 이하: 30만 엔/호 • 0.5~2ha: 50만 엔/호 • 2ha 초과: 70만 엔/호	3. 교부단가 • 2만 엔/10a

자료: 농림수산성(2015). 농지중간관리기구 설명 자료에서 발췌 정리.

2.5.3. 농지 임대자에 대한 과세 경감조치

- 소유하고 있는 전체 농지(10a 미만의 자작지를 제외한 전체농지)를 농지중간관리기구에 10년 이상 장기 임대하는 경우, 해당 농지에 대한 고정자산세를 50% 경감받을 수 있음. 사업 대상자는 2016년부터 농지중간관리기구에 임대한 농지로 이듬해 고정자산세 납부부터 경감조치를 받게 됨. 경감기간은 15년이상 장기 임대의 경우에 5년간, 10년 이상 장기 임대의 경우에 3년간으로 임대기간에 따라 설정되어 있음.

2.5.4. 인정농업자 등 지역의 중심적 경영체에 대한 지원

- 농지중간관리기구로부터 농지를 임차한 인정농업자는 일본정책금융금고의 저리 융자금인 슈퍼L자금(5년간 무이자)의 혜택을 받을 수 있음. 융자한도액은 개인 3억 엔(복수부분경영의 경우 6억 엔), 법인 10억 엔(상시종사자 수에 따라 최대 20억 엔)으로 상환기간은 최대 25년임. 또한 농기계 지원혜택도 마련되어 있음. 융자를 통해 농기계를 구입할 경우에 융자금의 30%의 보조금을 받을 수 있음.
- 신규취농자가 중간관리기구로부터 농지를 임차하는 경우에 청년취농급부금(경영개시형)의 혜택을 받을 수 있음. 만 45세 미만의 인정신규취농자를 대상으로 하며, 연간 150만 엔을 최장 5년간 지원받을 수 있음.

3. 프랑스

3.1. 농지 임대차 현황

- 프랑스에서 농업경영은 법적인 측면에서 비법인형태의 개인경영체(exploitation individuelle)와 법인형태인 회사경영체(exploitation sous forme sociétaire)로 구분됨.
 - 개인경영체는 자가 소유 농지만을 경작하는 자작농과 경지의 일부 또는 전부를 임차해서 경영하는 임차농(혹은 일부이긴 하지만 분익임대차농)으로 구별됨.

- 회사경영체들은 대부분 출자자(associés)가 소유하거나 출자자가 제3자로부터 임차한 토지를 경영하고 있음.

○ 2016년 현재 프랑스의 농업경영체 수는 437천개에 달하며, 이 가운데 개인경영체가 전체의 63.5%인 277천개, 회사경영체가 36.5%인 159천개에 이르고 있음.

- 개인경영체의 경우 62.3%가 임차지를 이용하고 있으며, 순수 자작농은 37.7%임.
- 회사경영체의 경우에도 출자자가 소유한 토지만으로 농업경영을 영위하는 경영체는 전체의 18.3%에 불과하며, 나머지 대부분의 회사경영체들도 임차지를 바탕으로 농업경영을 영위하고 있음.

〈표 4-5〉 프랑스 농업경영체 및 경영형태별 임대농지 이용 현황(2016)

개인경영체			회사경영체			계	
구분	수	비중(%)	구분	수	비중(%)	수	비중
100% 자작	104,708	37.7%	100% 출자토지	29,202	18.3%	133,910	30.6%
자작+제3자토지임차	126,977	45.7%	출자토지+제3자임차	105,317	66.1%	232,295	53.1%
100% 임차	41,432	14.9%	제3자임차	21,816	13.7%	63,249	14.5%
토지없음	4,856	1.7%	토지없음	3,106	1.9%	7,963	1.8%
계	277,974	100.0%	계	159,441	100.0%	437,416	100.0%

자료 : Agreste - Enquête structure 2016.

○ 2016년 농업경영구조 조사에 따르면 프랑스 전체 농지 중 80%가 임차를 통해 이용되고 있으며, 자경은 20%에 불과한 것으로 나타남.

- 가장 많은 비중을 차지하는 토지 이용 방식은 회사경영체가 출자자가 아닌 제3자로부터 농지를 임차해 이용하는 것으로서 전체 농지의 39%를 차지하고 있으며, 개별경영체가 제3자로부터 임차한 농지 21%, 회사경영체의 출자자가 소유한 농지를 임차한 농지 19% 순으로 나타남.

〈표 4-6〉 프랑스 농지의 자경 및 임대차 이용 비중(2016)

구 분	비 중
자경지	20%
출자자로부터의임차지(회사)	19%
제3자로부터의임차지	60%
- 이중 개인경영체	21%
- 이중 회사경영체	39%
기타*	1%

* 분익임대차, 소작, 일시적 임대 등.

자료 : Agreste - Enquête structure 2016.

〈표 4-7〉 프랑스 농업경영체의 규모별 농지이용 현황(2016)

(단위 : 천ha)

구분*	자경		임차				합계	
	면적 (천ha)	비중 (%)	면적 (천ha)	출자자	제3자	기타	면적 (천ha)	비중 (%)
소규모 경영체	949	3%	958	79	834	45	1,907	7%
중규모 경영체	1,970	7%	3,656	466	3,117	73	5,626	20%
대규모 경영체	2,674	10%	17,496	4,759	12,608	129	20,170	73%
계	5,592	20%	22,111	5,304	16,559	248	27,703	100%

* EU와 프랑스는 농업경영체의 유형을 기술적 측면과 경제적 측면으로 유형화해 구분하고 있는데, 전자의 경우 낙농, 육우, 밀 등 경영체가 채택하고 있는 농업기술을 바탕으로 농업경영체를 전문화 영역별로 구분하는 한편(OTEX : orientation technico-économique), 경영체의 경제적 규모를 구분하기 위해 표준 조생산 계수(PBS 계수, coefficients de production brute standard)를 사용하고 있음. 어떤 농업경영체가 특정 생산분야 하나 또는 이와 연관된 생산에서 전체 조생산의 2/3 이상을 얻는 경우 이 농업경영체의 전문성(OTEX)이 결정됨. EU는 2010년 이후 PBS 계수를 토대로 농업경영체의 경제적 규모를 14단계(2000유로 미만부터 3백만 유로 이상까지)로 구분하고 있는데, 이를 다시 세 그룹으로 나눠 연간 조생산액(PBS)이 25천 유로 미만(소농), 25천 유로 이상-10만 유로 미만(중농), 10만 유로 이상(대농)으로 분류하고 있음.

자료 : Agreste - Enquête structure 2016.

3.2. 농지임대차 절차와 관리제도

3.2.1. 농지임대차에 대한 법적 규정 : 농촌임대차 계약(le bail rural)

- 농촌임대차계약(le bail rural)은 농지와 부속건물, 농장에 딸린 농업인 주택을 포함하는 임대행위로서 프랑스 농촌법전(Code rural) 제4권은 농촌임대차 활동에 대한 법적

규정을 담고 있음.

○ 농촌임대차계약은 임대기간, 임대 조건, 임대인 및 임차인의 자격에 관한 세부규정을 마련하고 있음.

- 농촌임대차계약의 임대기간은 최소 9년이어야 하며, 25년 또는 그 이상 확대될 수 있음.
- 임대계약의 중단 또는 갱신은 임차인 보호를 위해 특별한 조건들을 부과하고 있음.
- 농촌임대차계약은 구두계약도 가능하나 당사자가 서명한 서면계약이나 공증계약 형태가 권고됨.

○ 농촌임대차계약은 다음의 내용들을 포함해야 함.

- 임대인과 임차인의 소개, 임대 토지 및 시설의 표시, 상태, 임대기간, 회수 및 이양조건, 임대료와 부담조건(토지개량, 토지정비, 수리 등), 원상회복 조건 및 보상, 농업구조정책하의 감독.

○ 농촌임대차계약에서 임대인은 농촌지역에 위치한 농지 등 농업자산의 소유자이어야 하며, 다음과 같은 특수한 경우에도 임대인 자격을 가짐.

- 공유자로서 다른 공유자들로부터 동의를 얻거나 특별한 임무를 부여받은 자
- 농촌자산 소유자의 배우자 혹은 동거자, 특별한 파트너로서 소유자가 인정한 자
- 용익권(用益權)을 가진 자로서 소유자가 동의한 자 등

○ 임대인의 법적 의무는 다음과 같음.

- 임대자산의 유지관리
- 재산 상의 중대한 훼손에 따른 복구비용의 부담
- 화재 보험료, 토지세 부담(일반 상업계약 적용 시)

○ 임차인의 법적 의무는 다음과 같음.

- 임차료 지급
- 수자원과 경관 보호를 위한 경작관행의 준수
- 계약내용에 포함돼있지 않은 농업자산의 변경사항에 대해 임대인에게 사전 서면 동의 취득 의무
- 토지 반환 시 임차 시점의 원상태로 복원 의무
- 기타 임대 농업 자산에 해가 될 수 있는 사항에 대한 통지 의무 등

○ 임대차계약 종료 시 임차인에 대한 보상

- 임차인이 임대인의 동의를 얻어 토지나 시설을 개량한 경우, 임차인은 공사 투입 비용 관련 증빙자료를 근거로 보상을 요구할 수 있음.
- 반대로 임대차 개시 시점과 종료시점 간에 임대 농업자산이 훼손된 경우에는 임대인이 임차인에게 보상을 청구할 수 있음.

○ 농촌임대차계약의 유형

- 농촌임대차계약은 여러 유형이 있으나 일반적으로 임대차계약(le bail à ferme)과 분익임대차계약(le bail de métayage)으로 구분됨.
- 임대차계약은 농업경영체 소유자가 임차인에게 경영체를 임대하는 대가로 받는 임차료는 반드시 현물이 아닌 유로로 지급돼야 함.
- 분익임대차는 소유자가 농지를 임대하는 대가로 수확물의 일부 또는 판매수입의 일부를 지급 받음.
- 계약 유형은 도 농업회의소, 공증사무소, 도의 농촌임대차자문위원회, 도 지역국(농업국이 통합된 부서, DDT)에서 안내 받을 수 있음.

○ 다음의 경우에는 농촌임대차계약의 대상이 될 수 없음.

- 산림 혹은 산림에 속한 토지

- 일정한 조건 하의 일시적 점유지
- 농업인이 관리하는 주거지 주변의 토지(자급용)
- 도(데파르트망)가 정하는 일정 규모 이하의 토지 등

○ 농촌임대차계약의 계약기간은 최소 9년 이상이어야 하며, 제한없이 자동으로 갱신 가능함.

- 장기계약 형태로서 임대기간에 따라 18년 계약, 25년 계약, 은퇴시점까지의 계약 등이 있음.
- 통상 계약기간은 최소 9년이어야 하나 SAFER 등 기관과의 계약이나 도(데파르트망)가 정한 일정 규모 이하의 필지에 대한 계약, 또는 토지 소유주의 후손이 영농정착을 준비하는 경우에는 계약기간을 단축할 수 있음.
- 계약기간이 12년을 초과하는 경우에는 농촌임대차계약서는 공증인을 통해 공증계약 형태를 취해야 함.

○ 농촌임대차계약에서 임대료는 임대인과 임차인의 협의해서 정하는 것이 아니라 강한 법적 규제를 통해 정해지는데, 도(데파르트망)가 조례로 매 6년마다 정하는 농지임대료 상하한 구간 범위 내에서 임대인과 임차인 양자가 합의해서 정함.

- 도의 농지임대료 상하한 설정은 토지의 질과 수확고를 감안해 설정됨. 예를 들어 샤랑트(Charente) 지역의 경우 우량 토지의 경우 ha 당 연간 임대료가 92.95~140.78 유로로 상하한이 정해지지만, 토질이 불량한 토지는 20.31~52.04 유로가 설정됨.
- 임대료는 임대기간, 경영체에 딸린 주택 및 부속건물의 상태와 규모, 토양의 질에 따라 설정되며, 임대료는 농지와 부속건물에 대한 부분과 주택에 대한 부분 두 가지로 구성됨.
- 농지와 부속건물에 대한 임대료는 각 도(데파르트망)가 조례(arrêté)로 정하는 임대료 상한과 하한을 반영해 정하는데, 매년 농림부가 관보를 통해 공지하는 임대료지표(indice national des fermages)를 반영해 해마다 갱신함.
- 2010년 이후 임대료 지표는 모든 지역에 적용되는 단일지표 방식인데, 2010년 이전에는 각 지역(데파르트망)이 임대료 지표를 다르게 설정함.

- 임대료지표는 10월1일부터 익년 9월30일까지 기존 임대차계약에 대한 임대료 산정과 신규임대차 계약에 적용할 임대료 설정에 반영함.
- 농지에 딸린 농업인 주택의 경우에는 통계청(Insee)의 소비자물가지수를 고려하여 매년 임차료를 갱신함.

※ 농촌임대차계약에서의 임대료 산출 공식

$$N\text{년도 } ha\text{당 임대료} = (N-1\text{년도 } ha\text{당 임대료}) \times (N\text{년도 임대료지표} / N-1\text{년도 임대료지표})$$

〈표 4-8〉 프랑스의 전국 농지임대료지표(indice national des fermages)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
지표	100.0	98.4	101.3	104.0	106.7	108.3	110.1	111.8	106.3	103.1	104.8	105.3

자료: 프랑스 농림부.

○ 다음에 해당하는 경우 임대인은 계약을 해지할 수 있음.

- 2회 이상 임대료의 미지급
- 농지의 부적절한 활용과 계약 조항의 불이행
- 임대인의 배우자 또는 승계자가 농지를 이용할 경우 농지 회수가 가능함
- 1년 전에 임차인이 은퇴를 통지하는 경우
- 해당 토지가 지역도시계획(Plan local d'urbanisme)에 포함될 경우
- 예기치 않게 농지 등 농업자산이 파괴된 경우

3.2.2. 농지임대차 등록

○ 프랑스는 세제관련 법전(Code général des impôts)에서 농지임대차 등록의 의무를 규정하였으나 1998년 관련법이 되면서 등록의무가 폐지되고 권고사항으로 변경됨.³⁶⁾

- 1998년 관련법 개정으로 임대차계약 등록은 더 이상 필수불가결한 의무사항은 아니

³⁶⁾ 농지임대차 계약은 서면으로 이뤄져야 제3자에게 법적 유효성을 갖는 것은 아니나, 서면으로 이뤄진 계약서는 법정에서 항변불가능한 요건을 가짐. 서면계약에 항변가능성을 열어주기 위해 농지임대차 계약을 등록하는 것이 필요함.

지만 임대차계약을 등록해야만 법적보호나 세제혜택 등을 보장받을 수 있도록 하여 임대차계약 등록을 유인하고 있음.

○ 농지임대차 계약은 구두나 서면계약 모두 법적으로 유효하며, 등록 여부와 상관없이 법적으로 유효함.

- 분익임대차의 경우에는 반드시 서면계약을 해야함. 그럼에도 불구하고 등록이 이뤄진 농촌임대차계약은 제3자에 대한 적용가능성이 부여됨. 즉, 임대 중인 토지의 소유권이 제3자에게 이전될 경우 임차인의 권리가 새로운 토지소유자에게도 적용될 수 있기 때문에 임차인은 농지임대차 등록을 필수적인 것으로 받아들이고 있음.

○ 농지임대차계약의 등록은 다음 두 가지 중 하나의 방식에 의해 이뤄짐.

- 공증계약서를 작성한 공증인(Notaire)
- 계약서에 서명한 두 당사자(임대인과 임차인)

○ 공증인을 통한 등록은 공증계약서를 바탕으로 이뤄지는데, 임대차 계약이 12년 이상인 경우에는 공증인을 통한 계약이 법적 의무임.

○ 계약당사자에 의한 등록은 두 당사자가 자발적으로 하도록 돼있는데, 두 당사자는 해당 토지가 속한 지역의 세무당국에 계약 내용을 신고해야 하는 법적 의무를 지님.

- 일반적으로는 서명된 원본 계약서 3부(임대인, 임차인, 세무당국 등록용)를 임차인이 세무당국에 우편으로 발송하면, 세무당국은 계약일을 인증하는 관인을 찍어 임차인과 임대인에게 계약서를 반송함(수수료 25유로).

3.2.3. 관련 법률

○ 농촌임대차계약(le bail rural)은 프랑스 농촌법전(Code rural) 제4권은 농촌임대차 활동에 대한 법적 규정을 담고 있으며, 제4권 제1부 '임대차 및 분익임대차 법규'에서 임대차와 관련된 사항을 다루고 있음.

○ 제4권 ‘농촌임대차계약’의 구성

제1부 : 임대차 및 분익임대차 법규

제2부 : 가족 임대차계약

제3부 : 임대갱신을 거부할 수 있는 임대차계약

제4부 : 포도재배지에 대한 임대차계약

제5부 : 장기임대차계약

제6부 : 해외영토 및 마요트(Mayotte) 섬 지역에 특별 적용되는 임대차 및 분익임차
특별 규정

제7부 : 가족정원 임대차

제8부 : 방목지 이용계약

제9부 : 농촌임대차 관할법원

○ 제1부 ‘임대차 및 분익임대차 법규’

제1장 : 관습법체계

제1절 : 계약의 수립(기간과 임대가격)

제2절 : 경영에 관한 임차인의 권리와 의무

제3절 : 임대차계약의 해지

제4절 : 임대차계약의 양도와 전대

제5절 : 회사에의 가입

제6절 : 필지의 교환과 임대

제7절 : 매년단위로 갱신 가능한 임대차에 적용되는 특별 규정

제8절 : 임차인의 임대차계약 갱신권과 임대인의 회수권

제9절 : 임대차계약을 종료하는 임차인에 대한 보상

제10절 : 기타 규정

제2장 : 선매권과 우선권

제3장 : 외국인 임차인에 대한 특별 규정

제4장 : 농촌임대차 자문위원회

제5장 : 기타 규정 및 적용

제6장 : 장기임대차계약에 대한 특별규정

제7장 : 분익임대차임대차계약에 대한 특별규정

제8장 : 가족 범주를 벗어나 양도 가능한 임대차계약에 대한 특별 규정

4. 시사점 및 적용 가능성

4.1. 농지임대차 신고 의무화를 위한 관련 법과 제도 정비

- 독일의 경우 농지임대차거래는 신고를 의무화하고 있으며, 관행적으로 이루어지는 구 두계약도 신고에 의해 법적 효력을 가질 수 있도록 지원하고 있음.
 - 프랑스의 경우 농지임대차거래의 신고에 의무가 부여되진 않았으나 임대차 계약을 등록해야만 법적 보호나 세제 혜택을 받을 수 있도록 하여 임대차 신고를 유인하고 있음.
- 임대차 신고의 의무화에 따른 임대인과 임차인의 권리와 의무, 계약 위반 시 과태료 부과, 장기 임대차 계약에 대한 조세 경감 조치 등 임대차 관리제도를 체계화하여 운영하고 있음.

4.2. 농지 임대자에 대한 과세 경감조치

- 일본의 경우 농지 농지중간관리기구에 농지를 10년 이상 장기임대할 경우 해당 농지에 대한 고정자산세를 경감받을 수 있음. 경감기간은 기간에 따라 다르게 설정하여 장기 임대를 유도하고 있음.

4.3. 농지 이용의 지속성 확보를 위한 제도적 장치 마련

- 독일이나 프랑스의 경우 기본적으로 장기임대차(프랑스의 경우 9년)를 원칙으로 하며 특이사항이 없는 한 연장이 용이 하도록 제도를 활용하고 있음.
- 일본도 농지관리기구에 장기 임대할 경우 인센티브를 부여하여 농지의 안정적 이용을 도모하고 있음.

4.4. 임차인과 임대인의 형평성 도모

- 과거에 독일, 일본, 프랑스 모두 농지임대차와 관련하여 엄격하게 임차인을 보호하였음. 하지만, 일본과 독일은 농지유동화를 촉진하기 위해 1960년대부터 임차농 보호 중심의 제도에서 임대인과 임차인의 형평성을 도모하는 방향으로 제도 개선이 이루어지고 있음. 프랑스는 농지임대차에서 과거에 비해 완화되기는 하였지만, 여전히 임차인 중심의 농지 이용구조가 이루어지고 있음.
- 임차인 보호가 너무 강하면 효율적 농지유동화가 어렵다는 것은 우리나라의 과거 사례(예: 「농지임대차관리법」 도입 당시)를 보더라도 알 수 있음. 따라서 농지임대차 제도가 원활히 유지되기 위해서는 임차인과 임대인을 모두 만족시킬 수 있도록 제도 보완이 필요함.

4.5. 농업이용 효율화 차원에서 농지임대차 관리기구 역할 강화

- 일본, 독일, 프랑스 모두 농지이용에 대한 주된 규율이 농지임대차 제도를 통해 이루어지고 있고, 제도적 정비가 잘 되어 있다. 또한 일본, 독일, 프랑스 모두 농업이용 효율화 차원에서 농지임대차 관리기구가 개입하고 있음.

〈표 4-9〉 주요국 농지임대차 제도 비교

	독일	스위스	프랑스	한국
임차농지 비율	58.5% (2016년)	47% (2010년)	80% (2016년)	47.2% (2019년 통계청)
근거법	농지임대차거래법 (1986), 민법전	농지임대차법, 민법(채무법)	농수산법전, 민법전	농지법, 민법
임대차	신고제	신고제	경작허가제 (농지취득 포함)	사적 자율
최소 임차기간	(이전 「농지임차법」(1952- 1986)에서는 장기임대차 규정 존재. 농장 18년, 농 지 12년)	농장 9년, 농지 6년	9년 (갱신 시 18년 유도)	3년 (다년생 작물 재배지 등 5년)
임차료 통제	임차료가 적정하지 않는 경우* 임대차 계약의 취소 나 변경 요구 가능 * 임차지에서 획득한 조수 익에서 임차료를 포함한 모든 비용을 제하고 난 뒤 임차인의 적정노임에 해당하는 부가수익이 남 는지 여부	임차료 상한제도 * 농지임대차와 임대차기 간, 임차료 등은 관할청 의 허가를 받도록 되어 있으며, 해당 토지 수익 가치의 3.05%로 설정 (2018년 개정)	① 도(데파르망) 조례로 6 년 마다 임차료의 상한과 하한 결정 ② 범위 내에서(상한과 하 한) 임대인과 임차인의 합 의로 임차료 결정 * 임대료가 임대 재산 가치 의 1/10 이내일 경우에 한해 관할법원에 조정요 청을 신청 할 수 있으며, 계약기간 중 3년차에 한 해 적용 (1회에 한함)	임대차 조정제도 (농지법 제24조의3*) * 임대차계약의 당사자는 임대차 기간, 임차료 등 협약이 이루어지지 아니 한 경우에는 농지소지 관할 지자체 장에게 조 정신청 가능

자료: 저자작성.

5

농지임대차 관리제도 정비 방안

1. 기본방향 및 접근 방식

1.1. 기본방향

1.1.1. 농지의 안정적 이용 견인

○ 농지 임대차를 통한 규모 확대 등이 일반화됨에 따라 농지를 장기간 안정적으로 이용하는 것이 중요하며, 이를 위한 역할을 임대차 신고제가 뒷받침할 수 있어야 함. 현행 제도는 주로 다년생 작물에 대하여 5년 이상 장기 계약이 가능하도록 하고 있음. 그러나 최근 대규모 투자를 필요로 하는 영농 방식이 늘어나고 있으므로 작물기준 뿐만 아니라 시설물 혹은 장비 투자에 대해서도 장기 임대차가 가능하도록 제도를 마련할 필요가 있음.

- 서면계약을 유도하되, 구두계약에 대해서도 신고제에 참여할 경우 법적 효력을 가질 수 있도록 하여 임대차 신고 참여를 유도할 필요가 있음.
- 의무신고 방식의 농지임대차신고제 도입으로 정확한 농지 이용 실태 파악과 정책 대상자 선정 등 농정 성과 제고를 도모할 필요가 있음. 독일·일본·프랑스 등 주요 국가들은 농지 임대차 허가 또는 신고제를 운영 중임.

1.1.2. 농지 유통화 촉진

- 합법적 농지 임대차 활성화 및 농업진흥지역 내 농지이용 효율성 제고를 위하여, 유인책 강화 및 전부 위탁경영 범위 확대
 - 「농지법」에서는 시장·군수·자치구청장이 ‘농지이용계획’을 수립하여 농지이용증진 사업 구역을 설정할 수 있도록 하고 있지만, 유명무실한 상황임. 시장·군수·자치구청장이 ‘지역특화발전특구(농업)’ 지정 또는 ‘농지이용계획’을 수립하여 농지이용증진사업 구역으로 지정할 경우에 합법적인 농지임대가 가능함.
 - 기존의 8년 자경 시 양도소득세 감면 제도를 폐지하고, 직접 자경과 상관없이 농업진흥지역 내 농지(소유, 임대 포함)에 대해서 장기보유특별 공제 방식의 양도소득세를 감면하는 방안을 장기적으로 검토할 필요가 있음.

1.1.3. 농지 임차인 권리와 임대인 인센티브를 고려한 정책조합 필요

- 예외적 농지 임대차 허용, 자경조건에 따른 양도소득세 감면 등과 같은 현행 농지관리 제도 하에서는 농지의 집적화·집단화와 같은 자연스러운 농지이용 효율화 도모에 한계가 있음. 농지 임대차를 통한 농업생산성 제고와 농지 이용의 합리화를 위해서는 임차인의 권리 보호와 함께 임대인에 대한 추가 인센티브 방안도 모색할 필요가 있음.
 - 농지은행을 통한 농지유통화 및 집적화 기능을 강화하기 위해서는 농지 임대인에 대한 추가 인센티브 부여를 위한 방안 마련 필요.
 - 프랑스 Safer와 같이 농지의 거래 및 임대차 관리를 기본으로 하고, 농지정보데이터를 통합적으로 관리하는 기능 부여.

1.1.4. 농지은행 농지임대수탁사업과 연계

- 농지은행사업은 기본적으로 농지유통화정책이 지향하는 내용 중에서 농지제도로 규율되지 않는 사항을 실행하거나 농지제도의 규율사항을 완결하기 위한 후속조치로 추진되는 것임.

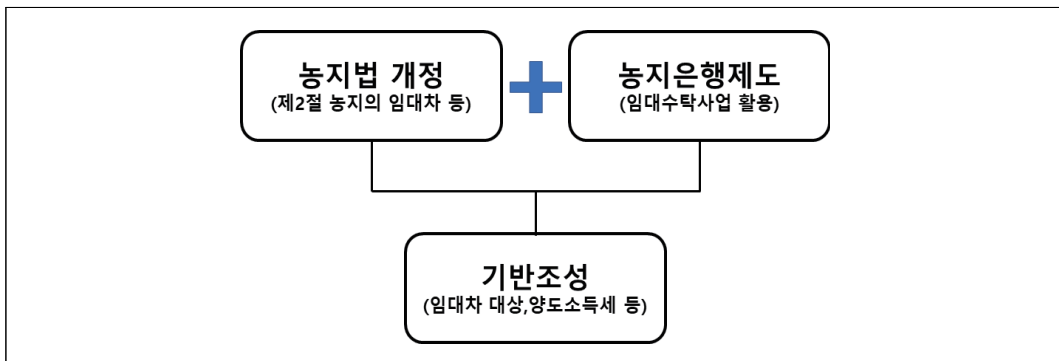
- 헌법 제121조 제1항(국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.) 중심에서 제2항(농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.)에 보다 중점을 두고 관련 제도 및 사업을 진행함.

○ 농지유동화정책의 방향이 농지소유구조 개선 중심에서 농지이용구조 중심으로 이동하게 되면, 농지은행사업은 농지이용에 대한 수요 변화에 보다 적극적으로 대응하는 체계로 개편이 필요함.

- 농지이용체계의 효율화 관점에서 농작업 수·위탁, 임대차, 농지출자 등의 방식을 통해 조직경영체의 농지로 집단화하는 것을 지원할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 사전적 관리제도로는 농지거래에 대한 관리와 농지임대차에 대한 관리(농지임대차신고제도)를 들 수 있음.
- 또한, 직불제 개편으로 인한 농지은행 사업참여의 인센티브가 점차 감소하고 있는 상황에서, 일본과 같이 농지은행의 농지유동화 및 집적화 기능을 강화하기 위해 농지임대인에 대한 인센티브 구조 설계가 필요함.

1.2. 접근방식

〈그림 5-1〉 농지임대차제도 개편 접근 방식



자료: 저자작성.

1.3. 농지 임대차신고제의 단계적 도입 방향

□ 1단계: 임대차 계약 관련 현행 조항 정비

- 일반적으로 임대차계약이 이루어지는 이유는 상대적 약자인 임차인의 권리를 보장하는데 있음. 농지 임대차 계약에서도 임차인의 안정적 영농활동 권리를 보장하는 방향으로 미비한 조항들을 우선 정비할 필요가 있음.

- 첫째, 대항력³⁷⁾ 요건의 적절성에 대한 검토가 필요함. 「농지법」상 농지 임대차는 서면계약 원칙과 임차인의 시·군·읍·면장의 확인으로 「농지법」에 규정하고 있음. 즉, 임대차 계약 후 지자체의 확인을 받은 후 농지를 인도받은 경우 대항력 요건이 갖추어짐을 의미함. 그러나 서면계약 원칙은 권고의 의미가 강하여 실제로 구두계약이 다수임. 경작권 보호와 실제 농업 종사자의 지원 혜택 등이 이루어지기 위해서는 임대차 신고제의 의무화가 필요함. 이를 위해서는 현행 법상 ‘권고’ 수준에 머물러 있는 임대차 신고를 ‘의무’로 전환해야 함. 즉, 서면계약은 물론이며, 구두계약도 ‘신고’를 통해서만 효력을 가질 수 있도록 임대차 신고 방식을 정비할 필요가 있음. 또한 (가칭)농지관리위원회 혹은 농지은행 등을 통해 현장에서 임대차 관리를 할 수 있도록 기반 조성도 필요함.

- 둘째, 임대인과 임차인의 권리와 의무를 명확하게 제시할 필요가 있음. 임대인과 임차인의 권리와 의무는 임대차 계약에 따른 상호 명확한 역할 부여를 통해 불필요한 논란을 최소화함은 물론, 농지 자원의 합리적 이용과 보전의 측면에서도 필요한 사항임.

- 셋째, 농지의 효율적 이용을 위한 임차인(경작자)에 대한 규정을 보완함. 「농지법」상의 농지임대차 규정은 임대인 자격 및 임대차 가능 농지에 대한 규정이 있으나, 임차인(경작자)에 대한 규정이 없음.³⁸⁾

37) 대항력이란 민법에서 이미 유효하게 이루어진 권리관계를 제삼자가 인정하지 않을 때, 이를 물리칠 수 있는 법률에서의 권리와 능력을 의미하며, 토지 임대차의 대항력은 토지의 임차인이 제삼자에게 자신의 임대차 관계를 주장할 수 있는 권리를 의미함.

38) 김홍상·김수석·채광석·조원주·김부영(2018). 농지 소유·이용제도 개편방안 연구. 한국농촌경제연구원 p.89에서 재인용함.

○ 넷째, 서면계약 원칙과 함께 임대차신고를 전제로 구두계약도 인정하는 방식으로 계약 방식의 범위 확대가 필요함. 상속농지의 경우 임대인이 농지 소재지에 거주하지 않는 경우가 다수이고, 농지 소재지에 거주하더라도 서면계약의 번거로움으로 기피하는 농가가 다수임. 이러한 현실을 고려하여 임대차 신고를 전제로 구두계약도 인정하는 방식으로 조정이 필요함. 독일이나 프랑스의 경우 구두계약의 효력을 인정하고 있음.

○ 다섯째, 농지임대차 신고제 도입 시 신고 주체, 신고 내용 등에 대한 정비가 필요함. 「농지법」 시행규칙[별지 제13호의5서식, 2020.8.12. 개정]에 근거한 농지임대차표준계약서의 내용에 대한 검토와 보완이 필요함.

□ 2단계: 합법적 임대차 신고 의무화

○ 농지임대차는 원칙적으로 허용하지 않으며, 「농지법」상 예외적 농지에 대해서만 임대차 혹은 사용대차를 허용하고 있음. 즉, 농지는 일반 부동산과 달리 취득단계에서부터 농지 취득자가 경작을 통한 농지 활용을 원칙으로 함.

○ 일반 주택이나 상가는 기본적으로 임대인보다는 임차인의 권리 측면에서 임대차보호법을 제정하여 시행하고 있음. 그러나 농지의 특성상 농지 임대차 신고제의 도입을 위해서는 임차인 권리뿐만 아니라 임대인에 대한 인센티브도 함께 검토되어야 함.

○ 현행 제도 하에서 농지임대차신고제만 의무화할 경우, 임대차가 양성화되기 보다는 오히려 음성화될 가능성이 있음.

- 관행적으로 구두계약에 의해 농지를 임대하던 소유주들의 경우 임대차 신고에 참여하기보다는 자경조건 등을 갖추기 위해 위탁영농 방식으로 전환할 유인이 존재함. 즉, 임대인의 임대차신고제에 참여를 유인할 수 있는 인센티브 모색이 필요함.

- 농지 소유주의 고령화 등 영농활동의 어려움으로 농지를 임대했으나 공익직불제의 0.5ha 이하 소농직불금 지급 규모가 상향됨에 따라 직불금 수령 목적으로 임대차 계약을 철회하는 사례도 나타남.

- 임차인 입장에서도 농지임대차 투명화에 따른 임차인 권리 강화보다는 오히려 위탁 영농 방식의 음성적 임대차 등 부작용의 우려가 제기됨.

○ 합법적 임대차 가능 농지의 신고제 도입을 위해서는 서면계약은 물론이며, 구두계약도 신고 의무화(의무)와 정책지원사업 혜택 부여(인센티브, 권리) 등 권리와 의무를 부여하는 방식을 병행할 필요가 있음.

○ 임차인 입장에서는 신고제 도입을 통해 대항력, 임차기간 보장, 우선변제권 확보 등은 물론이며, 각종 정책지원사업 참여가 용이하므로 임대차 규정 정비를 통해 제도가 마련되며 임대차신고를 의무화하더라도 참여를 유인하는 데 큰 어려움은 없을 것으로 판단됨.

○ 반면, 임대인 입장에서는 관행적으로 구두계약 방식으로 임대차를 시행해 오며 따라 압 목적으로 자경조건(8년 이상)을 갖춘다거나 직불금 등 각종 정책지원사업에 참여하는 등 편의적 접근을 해온 측면이 있음. 특히, 음성적 임대차의 핵심 원인으로 제기되는 것이 양도소득세와 연계한 자경조건 문제임. 따라서 농지 장기보유 관련 제도 정비를 통해 농지 이용의 효율성을 높이는 방향으로 접근할 필요가 있음.

○ 농지는 경작을 원칙으로 취득을 허용하였기 때문에 자경조건이 부여되어 있으나 높은 비중의 농지가 임대차를 통해 이용되고 있다는 점에서 장기보유 특별공제 등 별도의 제도 정비가 이루어질 필요가 있음.

□ 3단계: 합법적 임대차 가능 농지 범위 확대(농지 유동화 촉진)

○ 경작자의 농지 소유 원칙에 따라 농지임대차는 예외적 허용 방식을 유지하더라도 실제 농업 현장에서 농지의 소유보다는 이용 중심으로 규모화 및 활용이 이루어지고 있다는 점을 고려하여 합법적 임대차 가능 농지 범위를 조정할 필요가 있음.

○ 최근에도 일부 법 개정을 통해 고령 재촌지주의 임대차 허용 범위를 확대하였음. 그러나

농지의 활용 방식이 소유에서 임대차에 이용 중심으로 전환되고 있는 현실을 고려하여 합법적 임대차 농지 범위를 보다 적극적으로 확대하는 방안 모색이 필요함.

2. 농지임대차신고제에서 ‘신고’의 법적 성격 검토³⁹⁾

2.1. 구두계약의 개념과 법적 효력 검토

- 계약이란 서로 대립하는 2개 이상의 의사표시가 합치하는, 채권의 발생을 목적으로 하는 법률행위를 의미함. ① 계약은 하나의 법률행위로 의사표시에 의하여 권리·의무가 발생하거나 변경하는 행위를 법률행위라고 하는데, 계약은 법률행위의 일부에 속함. ② 계약은 서로 대립하고 있는 의사표시의 합치에 의하여 성립함. 보통 청약·승낙이라고 하는 서로 대립하는 두 의사표시의 합치에 의하여 성립함.⁴⁰⁾
- 농지 임대차 계약 중 다수가 구두계약 방식으로 이루어지고 있음. 따라서 구두계약의 의미와 법적 효력 유무에 대한 검토가 필요함. 구두계약이란⁴¹⁾ 구두(口頭)나 불요식의 서면으로 하는 계약을 의미함. 서면으로 날인하는 날인계약(捺印契約, contract by seal)에 상대되는 개념으로 단순계약(simple contract)이라고도 함. 명칭은 구두로 되어 있으나 단순히 구두로만 하는 것을 의미하는 것은 아니며, 날인계약 이외의 모든 계약을 포함하는 용어임.
- ‘민법 제563조 (매매의 의의) 매매는 당사자 일방이 재산권을 상대방에게 이전할 것을 약정하고 상대방이 그 대금을 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다’라고 규정하고 있어서 합의만으로도 계약은 성립될 수 있음.

39) 윤기중(2018). 행정법상 신고와 유사 개념의 구별에 관한 연구. 동아법학 제78호를 참고하였으며, 부분적으로는 송동수(2013)의 연구도 참고하여 재작성함.

40) 국가법령센터(www.law.go.kr) 법령용어사전 참고.

41) 구두계약(verbal contract, 口頭契約) (두산백과)

- 구두계약이 법적 효력을 갖는 것은 계약 자유의 원칙에 근거하고 있기 때문임. 계약 자유의 원칙이란 계약에 의한 법률관계의 형성은 법의 제한에 부딪히지 않는 한 완전히 각자의 자유에 맡겨지며, 법도 그러한 자유의 결과를 가능한 승인한다는 원칙임. 이는 사법관계를 각자의 의사에 의하여 자유로이 규율하게 하려는 사적 자치 또는 개인의사 자치의 원칙으로부터 표현된 것임.
- 우리 헌법에서 보장하는 행복추구권은 그 수단으로 일반적 행동자유권을 인정하고 있는데, 이러한 행동자유도의 가장 주요한 행사방법은 법률관계를 형성하는 법률행위라 할 수 있음. 따라서 계약자유도의 원칙은 헌법에서부터 그 근거를 찾을 수 있으며 민법에서도 이를 보장하고 있음.
- 계약자유도의 원칙은 ① 계약 체결의 자유, ② 상대방 선택의 자유, ③ 계약 내용 결정의 자유, ④ 계약 방식의 자유로 구성됨. 즉, 구두계약도 서면계약과 동일한 효력을 가지나 계약 당사자가 계약 자체를 부정하거나 계약의 내용을 달리 주장할 경우 입증하기가 쉽지 않아 분쟁 발생의 소지가 있음.
- 「농지법」 상 농지임대차의 서면계약 원칙을 제시하고 있으나 다수가 구두계약 방식으로 이루어지고 있는 현실에서 농지임대차신고제를 도입하는 목적과 방향을 명확하게 설정할 필요가 있음. 즉, 농지임대차계약은 서면계약 방식이든 구두계약 방식이든 법적 효력을 가짐. 농지임대차신고제의 도입 목적은 신고의 의무화를 통해 첫째, 농업의 핵심 자원인 농지를 효과적으로 관리하고, 둘째, 농지를 이용하여 영농활동을 수행하고 있는 실경작 농업인에게 필요한 정부 지원이 이루어질 수 있도록 기반을 조성하는데 있음.

2.2. 신고의 법적 의미와 구분

- 신고란 원래 사인의 공법행위로서 행정청에 대한 일방적 의사표시이며 따라서 그에 대한 행정청의 수리여부 등은 문제가 되지 않는 것이 원칙임. 그러나 최근으로 오면서 규제 완화라는 시대적 요청에 따라 인·허가제도에 대한 다수의 조정이 있었고, 그 결과 신

고제도가 광범위하게 확장되어 옴. 하지만 허가제를 신고제로 전환하면서 실질적 심사 요건을 그대로 존치하는 경우가 다반사여서 형식적으로는 신고제이나 실질적으로 허가제를 유지하는 경우도 다수임.⁴²⁾

- 신고는 분류기준을 어떻게 정하느냐에 따라 다양한 형태로 나누어짐. 예컨대 신고의 의무성 여부에 따라 의무적 신고와 임의적 신고로, 신고의 시점에 따라 사전신고와 사후신고로, 신고에 따른 법적 효과의 유무에 따라 단순 사실행위로서의 신고와 법적 행위로서의 신고로, 단순히 행정에 정보를 제공하는 기능만을 갖는지 행위의 개시 여부를 통제하는 기능을 갖는지에 따라 정보제공적 신고와 금지해제적 신고로, 신고의 수리여부에 따라 자기 완결적 신고와 수리를 요하는 신고 등으로 다양하게 분류해 볼 수 있음.
- 신고의 여러 가지 형태 가운데 강학상 의미를 갖는 것은 의무적 신고, 법적 행위로서의 신고, 사전 신고이며, 이러한 신고 유형을 전제로 현재 우리나라에서 주로 학설의 논의 대상이 되는 것은 자기 완결적 신고와 수리를 요하는 신고, 정보제공적 신고와 금지해제적 신고로의 구분됨.
- 농지임대차신고제의 경우도 ‘신고’를 사용하고 있으며, ‘신고’의 법적 성격을 어떻게 규정하느냐에 따라 실질적 법률효과와 시행 방식은 크게 다를 수 있음. 따라서 행정법상 ‘신고’의 성격을 파악하고, 농지임대차신고제에 적용할 때 검토사항을 정리할 필요가 있음.

2.3. 자기완결적 신고와 수리를 요하는 신고

- 자기 완결적 신고란 특정의 사실관계 또는 법률관계의 존재여부를 행정청에 단순히 알림으로써 법률상의 의무가 끝나는 신고를 의미함. 적법한 요건을 갖춘 신고서가 행정청에 도달한 때에 신고 의무는 이행된 것으로 봄. 이는 행정절차법 제40조에서 정하고 있는 신고임. 소정의 형식적 요건을 갖추어 적법하게 신고가 제출된 이상 행정청은 이를

⁴²⁾ 송동수(2013). 행정법상 신고의 유형과 법적 효과. 토지공법연구 제60집(2013.2).

수리(접수)하여야 하고, 행정청이 실체적 사유를 이유로 수리(접수)를 거부할 수 없음. 비록 행정청이 실체적인 이유를 들어 신고를 반려 혹은 수리 거부를 하였다 하더라도 그 신고의 효력에는 아무런 영향이 없음.

○ 이 경우 신고자가 신고 대상 행위를 하더라도 과태료 등 어떠한 불이익 처분을 하여서는 아니 됨. 또한 그 수리 거부는 행정행위가 아닌 사실행위에 불과하여 취소소송으로 다룰 수 없음. 신고제의 취지상 그 효력 발생 시기는 신고가 적법한 요건을 갖춘 이상 신고의 접수 시에 효력이 발생한다고 보아야 할 것임. 그 성격은 정보제공적 성격만을 갖는 경우도 있고 정보제공적 성격 외에 금지해제적 성격까지 갖는 경우도 있음. 현행법상 대부분의 신고가 자기 완결적 신고에 해당함.

○ 반면, 수리를 요하는 신고란 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지하고 행정청이 이를 수리함으로써 법적 효과가 발생하는 신고를 말함. 즉, 적법한 요건을 갖춘 신고일지라도 수리되지 않으면 신고가 되지 않은 것으로 판단하는 신고를 말함. 이처럼 수리를 요하는 신고에 있어서는 행정청의 수리여부가 신고의 효력을 좌우하게 되는 결정적 요인이 된다고 보는 것이 통설적 견해임.

○ 수리를 요하는 신고는 정부의 규제완화 정책에 부응하고자 입법자가 종전 허가 사항이었던 것을 규제완화 하고자 하나 바로 자기완결적 신고로 규제완화 하기는 곤란한 경우에 그 허가과 자기완결적 신고의 중간형태의 규제수단으로서 이용되는 경우 혹은 애초에 허가사항으로 규제함이 마땅함에도 정부의 규제완화 정책을 의식한 나머지 규제의 내용과는 어울리지 않는 신고라는 명칭을 부여한 경우가 그 등장 배경임.

2.4. 정보제공적 신고와 금지해제적 신고

○ 정보제공적 신고란 신고가 행정청에게 행정의 효율적 운영을 위해 필요한 정보를 제공하는 성격을 갖는 신고를 말한다. 신고 가운데에는 정보제공적 성격만을 갖는 신고는 있

지만 정보제공적 성격을 갖지 않는 신고는 존재하지 않음. 즉, 기본적으로 모든 신고는 정보제공적 성격을 가짐.

- 금지해제적 신고란 신고 가운데 정보제공적 성격 이외에 영업활동이나 건축활동 등 개인의 사적 활동을 규제하는 성격을 갖는 신고를 말함.
- 신고의 분류는 기본적으로 자기완결적 신고와 수리를 요하는 신고로 하되 신고의 성격에 정보제공적 성격의 신고와 금지해제적 성격의 신고가 존재함을 인정하고 있음. 따라서 자기완결적 신고 중에도 정보제공적 성격만을 갖는 자기완결적 신고가 있을 수 있고, 예외적이기는 하나 금지해제적 성격까지 갖는 자기완결적 신고가 있을 수 있음. 반면 수리를 요하는 신고의 경우에는 언제나 금지해제적 성격까지 갖는 것으로 보아야 할 것임. 즉, 정보제공적 신고와 금지해제적 신고에 관한 논의는 자기완결적 신고와 수리를 요하는 신고의 내재적 성질에 관한 사항으로 보는 것이 타당함.

2.5. 농지임대차신고제에서 신고의 법적 의미

- 현행 「농지법」 하에서는 서면계약 원칙과 행정기관에 임대차 신고를 할 수 있는 절차는 명시하고 있으나 권고사항에 머물러 있어서 임대차에 의한 농지 이용실태 파악에 한계가 있으며, 농지 이용 방식에 따른 정책 수립 및 지원에도 제약요인으로 작용하고 있음.
- ‘신고’의 법적 성격 측면에서 보면, 현행 임대차 신고 방식은 신고 행위 자체는 권고 수준으로 ‘확인’ 성격에 머물러 있음. 그러나 신고를 한 경우 소정의 행정적 절차에 따라 법적 효력을 갖게 되는 특성이 있음. 신고의 의무 여부 측면에서는 임의적 신고의 성격을 가지며, 법적 효력 측면에서는 임차인이 농지소재지 관할 기관장(시·구·읍·면장)의 확인을 받고 농지를 인도한 경우 제삼자에 대한 효력이 발생한다는 점(「농지법」 제24조 ②)에서 법적 행위로서 신고에 해당함.

- 신고의 여러 가지 형태 가운데 강화상⁴³⁾ 의미를 갖는 것은 신고 성격이 의무적 신고, 법적 행위로서의 신고이며, 사전신고인 경우임. 이러한 측면에서 현행 농지임대차신고 방식은 법적 효과를 가지며, 임대차 거래가 시작되는 시점에서 관할 기관장에게 신고한다는 점에서 사전신고에 해당함.
- 신고내용에 대하여 ‘시·구·읍·면의 장은 농지임대차계약 확인대장을 갖추어 두고, 임대차계약증서를 소지한 임대인 또는 임차인의 확인 신청이 있는 때에는 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 임대차계약을 확인한 후 대장에 그 내용을 기록하여야 한다’(「농지법」 제24조 ③)고 규정하고 있어서 소정의 확인 절차를 거쳐(수리 요건 충족) 효력을 갖게 되므로 수리를 요하는 신고로 해석할 수 있음.
- 그러나 신고의 의무성 측면에서 임의적 신고 성격을 가지므로 앞에서 언급한 법적 효력이나 수리요건 충족 등이 신고에 참여한 임대차거래에 대해서만 제한적으로 적용되는 한계가 있음. 또한 의무성을 확보하지 못하여 정보제공측면에서도 임대차신고를 한 거래에 대해서만 제한적으로 정보 수집이 가능해 농지임대차 관련 실태 파악에도 제약요인으로 작용하여 자기완결적 신고의 의미도 갖지 못하는 한계가 있음.
- 농지임대차신고제가 의미를 갖기 위해서는 세부 신고내용과 조건을 정비하는 것과 함께 신고제의 성격을 명확히 할 필요가 있음. 특히, 임의적 신고 방식을 유지할 경우, 다른 요건들을 충족하더라도 신고제를 통해 얻고자 하는 정보제공 기능 약화로 현재와 같이 임대차 현황 파악이 어렵고, 합법적인 임대차인지 여부에 대한 파악도 한계가 있음(금지해제 여부 판단 한계).
- 농지임대차신고제는 현행 신고 방식에 의무성을 부여하는 방식으로 정비될 필요가 있음. 임대차신고제를 도입하는 목적은 농지 임대차 거래실태와 합법적 목적으로 농지가 이용되고 있는지를 파악하고(정보제공 성격), 농지의 임대차거래 질서를 확립(금지해제 성격)하는데 있음. 의무성을 부여하지 않고 일부 규정이나 조항 개정만으로는 효과적인 정책으로 자리매김하기 어려울 것임.

⁴³⁾ 강화상은 학문상이라는 용어와 동일한 의미로 사용됨. 이에 대칭되는 용어는 판례상임. 강화상 또는 학문상이라는 것은 법률 해석에 대한 학자들의 학술적, 학문적인 이해를 의미함.

〈표 5-1〉 농지임대차신고제에서 '신고'의 성격 비교

구 분	현 행	개 편	비 고
의무성	임의 신고	의무 신고	-
법적 효과 유무	유	유	신고한 경우만 법적 효력
신고 시점	사전신고	사전신고	-
정보제공	유	유	-
금지해제	무	유	의무화할 경우 신고하지 않은 임대차 거래에 대하여 소정의 과태료 부과 및 각종 지원사업 대상에서 제외
자기완결 vs. 수리요	수리요(要)	수리요(要)	정보제공+금지해제 성격

자료: 저자 작성.

3. 농지임대차신고제 관련 법조항 정비

- 농지임대차신고제를 도입하기 위해서는 농지임대차계약 규정을 정비하고, 장기임대차 계약 체결을 전제조건으로 하는 제도 정비 방안을 제시할 필요가 있음. 유럽 국가들(독일, 스위스, 프랑스)의 농지임대차 신고제 사례를 참고할 경우, 다음과 같은 제도 개선이 필요함.

3.1. 임대인과 임차인 권리·의무 명시: 임대인과 임차인의 성격 규정

- 기대효과 및 검토과제: 임대차 계약의 주체인 임대인과 임차인의 권리와 의무를 명확히 규정하여 계약 기간 중 혹은 계약 완료 시점에서 발생할 수 있는 분쟁의 소지를 사전에 방지함. 권리와 의무는 법안에 포괄적으로 규정하고, 세부사항은 시행령이나 시행규칙에 포함시켜 여건 변화에 대응할 수 있도록 하는 것이 바람직함.

〈표 5-2〉 임대인과 임차인의 권리·의무 조항

구분	임대인	임차인
독일	<ul style="list-style-type: none"> -임대 대상에 대한 완전한 이용권(용익권)을 이양해야 함. 이용권이 이전되는 시점에서 임차물은 계약상의 이용에 적합한 상태여야 함. -임대인은 임차대상을 개조할 의무는 없지만 적어도 이용에 불편함이 없도록 임차대상을 보전 내지 유지할 의무가 있음. -임대인은 임차물 자체와 연관된 공과금 및 채무관계 관련 부담 책임이 있음(BGB 제586a조). 세금 등 공과금 납부, 임차물 채무관계에 따른 이자 부담 등임. -임대인은 임차인의 통지에도 불구하고 자신이 임차물의 보전을 위한 의무를 행하지 않아 임차인이 이를 대신한 경우에 임차물보전에 소요된 경비에 대해 임차인에게 보상할 책임이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> -임차인은 계약상 합의된 임차료를 지불해야 함(BGB 제587조 1항). -임차인은 임차대상에 대해 일상적인 수리나 수선을 할 의무가 있음. -임차물의 가치보전과 관련하여 임차인은 정상적인 경영의 의무가 있음. -임차인은 임대인의 승낙 없이 임차물에 대한 이용을 제3자에게 이양할 수 없음. -임차인은 임대인의 허락 하에서만 임차물에 대한 용도변경을 할 수 있음.
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> -임대자산의 유지관리 -재산 상의 중대한 훼손에 따른 복구비용의 부담 -화재 보험료, 토지세 부담(일반 상업계약 적용 시) -임대차 개시 시점과 종료시점 간에 임대 농업자산이 훼손된 경우에는 임대인이 임차인에게 보상을 청구할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> -임차료 지급 -수자원과 경관 보호를 위한 경작관행의 준수 -계약내용에 포함돼있지 않은 농업자산의 변경사항에 대해 임대인에게 사전 서면 동의 취득 의무 -토지 반환 시 임차 시점의 원상태로 복원 의무 -기타 임대 농업 자산에 해가 될 수 있는 사항에 대한 통지 의무 등 -임차인이 임대인의 동의를 얻어 토지나 시설을 개량한 경우, 임차인은 공사 투입 비용 관련 증빙자료를 근거로 보상을 요구할 수 있음.
한국 (신설)	<ul style="list-style-type: none"> -임대 대상에 대한 완전한 이용권(용익권)을 이양 의무 -임대자산의 유지관리 의무 -임대인은 임차물 자체와 연관된 공과금 및 채무관계 관련 부담 책임 -임대차 개시 시점과 종료시점 간에 임대 농업자산이 훼손된 경우에는 임대인이 임차인에게 보상 청구 권리 	<ul style="list-style-type: none"> -임차료 지급 -수자원과 경관 보호를 위한 경작 관행의 준수 의무 -임차인은 임대인의 승낙 없이 임차물에 대한 이용을 제3자에게 이양 불가 (민법 제929조 임차권의 양도, 전대의 제한 규정에 근거)⁴⁴⁾ -임차인이 임대인의 동의를 얻어 토지나 시설을 개량한 경우, 임차인은 투입 비용 관련 증빙자료를 근거로 보상 요구

(신설)제23조 ③에서 임대인과 임차인의 권리와 의무 조항을 신설할 필요가 있음.

자료: 저자 작성.

3.2. 임대차계약 방식: 구두계약의 인정

○ 기대효과 및 검토과제: 임대차신고제의 의무화를 위해서는 서면계약뿐만 아니라 구두계약도 신고가 가능하도록 근거조항을 마련할 필요가 있음. 실제 농업 현장에서는 구두계약

44) 민법 제629조(임차권의 양도, 전대의 제한): ① 임차인은 임대인의 동의없이 그 권리를 양도하거나 임차물을 전대하지 못한다. ② 임차인이 전항의 규정에 위반한 때에는 임대인은 계약을 해지할 수 있다.

의 방식으로 농지 임대차 계약이 이뤄지는 비중이 높은 반면 「농지법」에서는 구두계약과 관련된 별도의 규정이 없음. 따라서 향후 임대차 신고 의무화를 원활히 운영하기 위해서는 구두계약 방식의 신고를 허용하는 방안과 이를 위한 관련 규정 도입의 필요성이 있음.

〈표 5-3〉 구두계약 인정 관련 조항

구분	현행	개편
계약방식	-서면계약 원칙 (「농지법」 제24조 1항)	-서면계약을 원칙으로 하되, 임대차신고를 전제로 구두계약도 인정
	-「농지법」 제24조 ① 임대차계약(농업경영을 하려는 자에게 임대하는 경우만 해당한다. 이하 이 절에서 같다)과 사용대차계약(농업경영을 하려는 자에게 무상사용하게 하는 경우만 해당한다)은 서면계약을 원칙으로 한다.	-(개정)「농지법」 제24조 ① -임대차계약(농업경영을 하려는 자에게 임대하는 경우만 해당한다. 이하 이 절에서 같다)과 사용대차계약(농업경영을 하려는 자에게 무상사용하게 하는 경우만 해당한다)은 서면계약을 원칙으로 한다. 다만, 구두계약이 효력을 갖기 위해서는 임대차신고가 이루어지고, 계약의 합법성 확인을 위한 소정의 절차를 거쳐야 한다.

자료: 저자 작성.

3.3. 임대차계약의 신고의무 조항 명시

○ 기대효과 및 검토과제: 임대차신고제가 제 기능을 하기 위해서는 신고의무 조항을 신설하여 명확히 할 필요가 있음. 신고의무 조항이 마련되어야 임대차 거래 관련 정확한 실태 파악과 객관적 정보 확보가 가능함. 정확한 실태 파악이 선행되어야 합리적인 농지관리 정책 수립 및 시행이 가능함.

〈표 5-4〉 임대차계약 신고 의무 조항

구분	현행	개편
신고의무 부여	-현재는 임대차 및 사용대차 계약에 대한 확인 절차만 명시하고 있으며, 임대차계약 신고에 대한 의무 조항은 없음.	-임대차신고제의 정착을 위해서는 신고의무를 법조항에 명시적으로 밝혀두어야 함.
	-관련 조항이나 규정 없음.	-(개정) 「농지법」 제24조 -임대차계약의 당사자는 그 계약을 체결한 날로부터 60일 이내에 농축산식품부령이 정하는 바에 의하여 농지소재지를 관할하는 시·군·구·읍·면의 장에게 당해 계약의 내용을 신고하여야 한다. 계약의 내용의 변경이나 기간의 연장 또는 계약의 갱신이 있는 경우에도 또한 같다.

자료: 저자 작성.

3.4. 묵시적 계약갱신의 사문화 방지

- 기대효과 및 검토과제: 묵시적 계약갱신 조항은 임차인 권리 보호를 위한 핵심 조항 중 하나임. 이 조항이 실질적 효과를 갖기 위해서는 임대차계약의 신고가 의무화되고, 구두 계약 방식도 신고 의무화로 법적 효력을 가져야만 실질적 의미를 갖게 됨. 현행 조항을 개편 할 필요는 없으나 신고제 도입 시 사문화를 방지할 수 있다는 점에서 의미를 가짐.

〈표 5-5〉 묵시적 계약갱신 조항 유지

구분	현행	개편
계약방식	-임대차 신고가 권고 수준이고, 서면계약 원칙 하에서는 신고되지 않은 구두계약은 법적 효력을 갖지 못하므로 묵시의 갱신(제25조) 조항은 실질적 의미를 갖지 못한 한계가 있음.	-임대차계약 신고를 의무화하고, 서면계약과 함께 구두계약도 신고를 통해 인정받게 되면 자동으로 묵시의 갱신(제25조)는 실질적 의미를 갖게 됨.
	-제25조(묵시의 갱신)	-현행 제25조 유지

자료: 저자 작성.

3.5. 농지임대차계약 신고자 규정 명시

- 기대효과 및 검토과제: 임대차신고제의 정착을 위해서는 신고 의무자를 명확히 규정할 필요가 있음. 일반 주택 거래의 경우는 중개업자를 통해 소정의 수수료를 지불하고 임대차계약을 하므로 중개업자에게 신고 의무를 부여할 수 있음. 그러나 농지거래는 다수가 개인 간 거래라는 특성이 있으므로 임대인 및 중개업자를 신고 주체로 하고, 임차인도 신고할 수 있는 권리를 부여하는 방식이 바람직함.

〈표 5-6〉 농지 임대차계약 신고 주체 조항

구분	현행	개편
임대차 신고 주체	-농지임대차 계약확인제도는 의무가 아님	-신고 의무자는 중개업자 혹은 임대인으로 규정하고, 임차인도 신고할 수 있는 권리를 부여
	-관련 조항이나 규정 없음.	-(신설)「농지법」 제24조 -임대차계약의 신고 의무자는 임대인 혹은 중개업자를 원칙으로 하되, 임차인도 신고할 수 있다.

자료: 저자 작성.

3.6. 영농형태를 고려한 임대차기간 설정

- 기대효과 및 검토과제: 임대차기간(기본 3년 이상, 다년생 5년이상) 조항에는 시설물 투자는 온실 및 하우스 등 제한적으로만 규정되어 있음. 자본집약적 농업 비중이 높아지고 있는 여건을 고려할 때 작물의 특성과 투자 규모를 고려하여 장기계약이 가능하도록 개정이 필요함.

〈표 5-7〉 농지임대차 계약 기간 관련 농지법 시행령 조항

구분	현행	개편
임대차 기간 설정	-임대차 기간은 3년 이상, 다년생식물 재배지 등 대통령령으로 정하는 농지의 경우는 5년 이상 원칙	-기존 임대차 최소기간 원칙 유지 -영농형태별 임대차 최소기간 설정 구체화 -다년생식물은 구체적으로 제시되어 있으나 시설물과 관련하여서는 「농지법」시행령(제24조의2 ①)에서 '농지의 임차인이 농작물의 재배시설로서 고정식온실 또는 비닐하우스를 설치한 농지'로 제한적으로 규정하고 있음.
	-제24조의2(임대차 기간)① 제23조제1항 각 호(제8호는 제외한다)의 임대차 기간은 3년 이상으로 하여야 한다. 다만, 다년생식물 재배지 등 대통령령으로 정하는 농지의 경우에는 5년 이상으로 하여야 한다.	-(개정)「농지법」시행령(제24조의2 ①) -임차농지에서 제2조①항에 해당하지 않는 작목이더라도 일정 규모 이상 투자가 인정되고, 임차인이 장기계약을 선호할 경우 가능하도록 개정 필요

자료: 저자 작성.

3.7. 합법적 농지임대차 관계를 확인할 수 있는 근거 자료 제출

- 기대효과 및 검토과제: 임대차신고제를 의무화할 경우 거래의 적법성 확인을 위해서는 인적사항과 물적사항에 대한 근거자료 제출 의무를 부여할 필요가 있음. 인적사항의 경우 임대인의 농지취득자격증명 발급이 필요하며, 물적사항으로는 임대농지의 필지별 농지조서 확인이 필요함. 특히 상속농지의 경우 농지취득자격증명 발급 대상에서 제외되어 있음. 상속농지는 관외경작자의 가능성이 높아 대부분 임대차 방식으로 농지가 이용될 가능성이 크므로 농지취득자격증명 발급대상 적용 등 제도 정비가 필요함.

〈표 5-8〉 농지 임대차 관계 확인 서류 명시 조항

구분	현행	개편
임대차 확인자료	-「농지법」 제24조③에서 농림축산식품부령으로 정한 바에 따라 임대차계약을 확인한 후 대장에 그 내용을 기록하여야 한다고 규정함.	-임대차신고제를 의무화할 경우 적법성 확인을 위하여 인적사항과 물적사항 관련 근거자료 제출 의무 부여 필요 -인적사항: 임대인의 농지취득자격증명서 발급, 현재 상속농지의 경우 농지취득자격증명서 발급 대상에서 제외되어 있음. 농지취득자격증명서 발급 대상 확대 등 제도 정비가 필요함. ⁴⁵⁾ -물적사항: 임대차 농지의 필지별 농지조서
	-「농지법」 시행규칙 제21조의2의 ②에서는 제출받은 계약증서의 요건을 갖추었는지 확인한 후 ③에 근거하여 확인대장에 등재하고, 등재번호를 부여하도록 규정하고 있음.	-(개정)「농지법」시행규칙 제21조의2의 ② -계약증서와 함께 임대인의 농지취득자격증명서와 임대농지의 필지별 농지조서를 확인할 수 있는 근거조항 포함 필요

자료: 저자 작성.

3.8. 임대차계약 해지 사유 명시

○ 기대효과 및 검토과제: 임대인 혹은 임차인의 의무 위반이 있을 경우 일방적으로 계약 해지를 할 수 있어야 하나 현재는 근거 조항이 없어서 분쟁의 소지가 있음. 임대인 혹은 임차인 중 일방이 상대방의 동의 없이 계약을 해지할 수 있는 사유 제시 필요.

〈표 5-9〉 임대차계약 해지의 제한 및 해지 사유 근거 조항

구분	현행	개편
임대차 계약 해지	-임대차계약 해지와 관련한 명시적 규정이 없음.	-임대차계약 해지를 제한하는 조항을 신설하고, 임대인 혹은 임차인의 입장에서 불가피한 경우 해지 사유를 시행령에 명시 필요
	-관련 조항이나 규정 없음.	-(신설)제24조의3에 ⑥ -임대차계약은 상대방의 동의 없이는 당사자의 일방이 이를 해지할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

자료: 저자 작성.

45) 현행 「농지법」 제8조 제1항 제1호에 따라 상속농지가 농지취득자격증명 발급대상에서 제외되고 있는데, 이 상속농지의 특성상 농업경영계획서를 작성하지 않는 방식으로 농취증 발급 대상에 포함되도록 제도를 개선할 필요가 있음. 현재 상속농지가 농취증 발급대상에서 제외됨으로써 발생하는 가장 주된 문제점은 상속농지의 취득/처분관리가 (매매 등 다른 형태로 취득하는 농지와 달리) 어렵다는 점임. 그 결과, 농지 임대차 계약 관리 측면에서도 상속농지 관련 정보 부족으로 어려움이 발생함.

〈표 5-10〉 농지 임대차계약 해지 사유

임대인의 계약해지 사유	임차인의 계약해지 사유
-임차인이 임대인의 동의 없이 제3자에게 임차권을 양도하였거나 임차농지를 전대한 경우	-임차농지의 일부가 임차인의 과실에 의하지 아니하고 멸실·훼손 또는 황폐하게 되어 나머지 부분만으로는 임차의 목적을 달성할 수 없는 경우
-임차인이 고의로 임차농지를 경작하지 아니한 경우	-임차인이 질병·장집·취학·복역 기타 부득이한 사유로 인하여 임차농지를 경작할 수 없는 경우
-임차인의 귀책사유로 인하여 임차농지를 훼손 또는 황폐하게 한 경우	-임대인이 정당한 이유없이 조정위원회가 권고하는 조정안을 수락하지 아니한 경우
-임차인이 파산선고를 받았거나 국외로 이주한 경우	-임차농지에 대하여 도로·항만·공장용지조성 기타 농지외의 용도로 사용하기 위한 개발사업이 착수되어 임차의 목적을 달성할 수 없는 경우
-임차인이 정당한 이유 없이 2년 이상의 임차료를 지급하지 아니한 경우	-임대인이 임차인의 의사에 반하여 임차농지를 보존하거나 개량하는 경우 임차인이 이로 인하여 임차의 목적을 달성할 수 없는 때
-임차인이 사망한 경우 영농에 종사할 상속인이 없는 때	-기타 임대인이 임대차계약에 위반하여 임차의 목적을 달성할 수 없는 경우
-임차인이 정당한 이유 없이 조정위원회가 권고하는 조정안을 수락하지 아니한 경우	
-임차농지에 대하여 도로·항만·공장용지조성 기타 농지 외의 용도로 사용하기 위한 개발사업이 착수되어 임대의 목적을 달성할 수 없는 경우	
-임차인이 금치산의 선고를 받은 경우	
-기타 임차인이 임대차계약에 위반하여 임대의 목적을 달성할 수 없는 경우	

자료: 「농지임대차관리법」 시행령(1990.9)를 참고하여 저자 작성.

3.9. 과태료 조항 신설

○ 기대효과 및 검토과제: 현행 농지임대차 신고는 권고사항 성격이어서 위반 사항의 경중에 따른 과태료 부과 근거 조항이 「농지법」에 마련되어 있지 않음. 임대차신고제가 의무화될 경우, 의무 위반에 대한 과태료 부과 등의 근거조항을 마련할 필요가 있음. 다만, 일시에 임대차신고제를 의무화할 경우 현장의 저항이 예상됨. 농업인의 수용성을 높이기 위해서는 일정 수준의 유예기간을 설정하여 접근 필요

- 임대주택의 경우, 민간임대주택에 관한 특별법(약칭: 민간임대주택법) 제67조(과태료) 조항에 근거하여 시행령 제55조(과태료의 부과기준 등)에서 과태료 부과 세부 사항과 부과 금액을 명시적으로 제시하고 있음.
- 농지 임대차신고 의무화에 따른 과태료 수준은 농지임대차 거래의 특성을 고려하여 설정되어야 함. 일반 주택이나 상가와 달리 농지 임대차 시 차임 수준은 농지가격이 아닌 농지에서 생산된 농작물의 수익 정도에 의존하고 있음.
- 논벼의 1ha당 최근 3년 평균 임차료는 125만원으로 나타났음. 임차료 수준과 농가

의 수용 가능성을 고려하여 농지임대차신고 불이행 시 과태료 상한액은 50만원(잠정)으로 제시하였음. 과태료 상한액은 1ha당 평균 임차료(최근 3년 평균 125만원)의 40% 수준임.

〈표 5-11〉 논벼 평균 임차료 수준

구분		2017	2018	2019	3년 평균
임차료율 (%)	일모작논	28.0	23.6	25.6	25.7
	이모작논	9.6	14.5	17.4	16.0
	평균(A)	18.8	19.0	21.5	19.8
논벼소득(원/10a)(B)		541,450	682,907	667,403	630,587
평균임차료(원/10a)(A×B)		101,793	129,752	143,492	125,012

자료: 통계청 논벼생산비조사 결과를 활용하여 저자 작성.

〈표 5-12〉 과태료 조항

구분	현행	개편
과태료 부과 조항	-현재는 임대차신고가 권고적 성격이어서 별도의 과태료 조항이 마련되어 있지 않음.	-합법적 임대차신고제의 의무화를 전제할 경우 과태료 조항 신설 필요 -유예기간을 설정하여 단계적 접근
	-관련 조항이나 규정 없음.	-(신설)「농지법」 제28조 ①임대차신고를 하지 아니하거나 허위로 신고한 자는 50만원 이하의 과태료에 처한다. ②제1항의 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 농지를 관할하는 시·구·읍 또는 면의 장이 부과·징수한다. ③제2항의 규정에 의한 과태료의 처분에 불복이 있는 자는 그 처분이 있음을 안 날로부터 30일 이내에 당해 시·구·읍 또는 면의 장에게 이의를 제기할 수 있다. ④제2항의 규정에 의한 과태료 처분을 받은 자가 제3항의 규정에 의하여 이의를 제기한 때에는 당해 시·구·읍 또는 면의 장은 지체 없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다. ⑤제3항의 규정에 의한 기간 내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 지방세 체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

자료: 「농지임대차관리법」 시행령(1990.9)를 참고하여 저자 작성.

3.10. 농지 임대차 관련 조항 개정 내역(종합)

○ 농지임대차신고제 도입에 따라 주요 항목별로 「농지법」과 시행령에서 개정 및 신설이 필요한 내용을 정리하면 다음 표와 같음.

〈표 5-13〉 농지 임대차 관련 법 개정(안)

구분	농지법(현행)	농지법 개정 주요 내용(안)
목적	-농지의 소유·이용 및 보전 등을 정하여 농지의 효율적 이용·관리를 목적으로 함.	-임차인의 권리 보호와 농지의 효율적 이용·관리를 목적으로 함(보강).
적용대상	-원칙적으로 농지 임대차 불허 -예외적 농지만 임대차 허용	-1단계: 합법적 임대차 가능 농지를 대상으로 신고 의무화 -2단계: 임대차 허용 농지 범위 확대
임대인·임차인 권리와 의무	-없음	-임대인과 임차인의 역할 구분을 위해 권리·의무조항 신설
신고 의무	-없음	-신고의무조항을 신설하고, 신고의무자도 명시
대항력	대항요건	-없음 -서면계약 원칙 -임차인이 시·구·읍·면장의 확인을 받고 해당 농지를 인도받은 경우(등기 없는 경우)
	우선변제권/최우선변제권	-없음
	경매로 임차권 소멸	-없음
존속기간	임대차 계약기간	-3년 미만은 3년, 다년생 식물 5년
	목시적 갱신, 계약갱신 요구권	-임대인은 임대차기간 3개월 전까지 계약 변경 혹은 갱신 거절 통지 가능
보증금·차입	임차료 상한·조정	-없음
	보증금 차입전환	-없음
임대인의 지위 승계	-임대농지의 양수인은 법에 따른 승계 원칙	-현행 유지
강행규정	-임차인에게 불리한 것은 효력 없음.	-현행 유지
과태료	-없음	-임대차신고제의 의무화를 위해서는 과태료 부과 근거 조항 신설 필요

자료: 저자 작성.

〈표 5-14〉 주택임대차보호법 및 상가건물임대차보호법 비교

구분	주택임대차보호법	상가건물임대차보호법	
목적	서민들의 주거생활 안정	영세 상인들의 경제생활 안정 보장	
입법취지	임대인에 비해 경제적, 사회적 약자인 임차인 보호를 통한 주거생활 안정 기여	상대적 강자인 임대인의 과도한 임대료 인상 및 임대차기간 횡포 등으로부터 영세 임차상인 권리 보호와 상가 임대차의 공정한 거래질서 확립 목적	
적용대상	주거용 건물의 전부 또는 일부의 임대차에 적용	임대차 목적물의 영업용 및 법인사무실 등에 적용	
대항력	대항요건	임차한 주택에 이사하고 주민등록 전임신고를 마치면 다음날부터 대항력 발생	임차한 건물에 이사하고, 사업자등록을 신청하면 다음날부터 대항력 발생
	우선변제권/최우선변제권	주택 경매신청 등기 전에 주택의 인도와 주민등록을 마친 대항요건을 갖춘 임차인의 우선변제권 보장	대항요건을 갖추고 임대차계약서상의 확정일자를 받은 임차인의 우선변제권 보장
	경매로 임차권 소멸	경매에 의해 매각되면 임차권 소멸이 원칙이지만 보증금이 모두 변제되지 않는 경우에는 임차권이 소멸되지 않음.	
존속기간	임대차 계약기간	기간을 정하지 않았거나 2년 미만은 2년으로 봄.	기간을 정하지 않았거나 1년 미만은 1년으로 봄. 상가법에 적용되는 보증금액 범위 내인 경우 계약갱신요구권에 의해 5년까지 계약갱신 가능
	목적적 갱신, 계약갱신 요구권	-임대인이 6개월 전부터 1개월 전까지 갱신거절 통지를 아니하거나 계약조건 변경을 아니하면 동일한 조건으로 임대차한 것으로 봄. -임차인이 기간만료 1개월 전까지 통지하지 않은 경우도 동일함.	임차인의 계약갱신청구권은 전체 임대차기간이 5년을 초과하지 않는 범위에서만 행사 가능
보증금/차임	임대료 인상	임대인의 차임 증액청구는 5% 한도 이내로 제한	임대인의 차임 증액청구는 9% 한도 이내로 제한
	임대료 인하	임차인이 감액 청구를 할 수 있는 규정이 없음. 임차인의 권리보호 차원에서 감액청구권 관련 입법 제정 필요	
	보증금 차임전환	보증금의 일부 혹은 전부를 월 단위의 차임으로 전환할 경우 전환 금액의 수준과 범위를 법과 대통령령으로 규정함.	
임차권 등기명령	임대차 기간이 끝난 후 보증금을 반환받지 못한 임차인은 소재지 관할 법원에 임차권등기명령을 신청할 수 있음.		
강행규정	임대차계약서를 상호 합의하여 작성하였다더라도 법에 위반된 내용으로 임차인에게 불리한 것은 효력이 발생하지 않음.		

자료: 박성완(2013), 주택임대차보호법 및 상가건물임대차보호법의 비교해설, VIP부동산경제연구소.

4. 농지은행 역할의 재정립

4.1. 농지은행사업 개편 방향

- 농지은행사업은 기본적으로 농지유동화정책이 지향하는 내용 중에서 농지제도로 규율되지 않는 사항을 실행하거나 농지제도의 규율사항을 완결하기 위한 후속조치로 추진되는 것임.
 - 헌법 제121조 제1항(국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.) 중심에서 제2항(농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.)에 보다 중점을 두고 관련 제도 및 사업을 정비하여 추진할 필요가 있음.

- 농지유동화정책의 방향이 농지소유구조 개선 중심에서 농지이용구조 중심으로 이동하게 되면, 농지은행사업은 농지이용에 대한 수요 변화에 보다 적극적으로 대응하는 체계로 개편이 필요함.
 - 농지이용체계의 효율화 관점에서 농작업 수위탁, 임대차, 농지출자 등의 방식을 통해 조직경영체의 농지로 집단화하는 것을 지원할 필요가 있음. 이를 위한 사전적 관리제도로는 농지거래에 대한 관리와 농지임대차에 대한 관리(농지임대차신고제도)를 들 수 있음.
 - 농지은행 사업을 통해 농지유동화 및 집적화 기능을 강화하기 위해 농지 임대인에 대한 인센티브 구조 설계가 필요함.

4.2. 농지은행 농지임대수탁사업의 정비

- 농지은행 농지임대수탁사업을 농지임대차신고의 한 방안으로 활용할 경우, 현재와 같이 장기임대차에 대하여 자경조건이 부여되며, 이 경우, 비농업인의 과도한 농지 취득

우려가 있음. 따라서 농지임대수탁제도를 임대차 양성화의 한 방안으로 활용하기 위해서는 다음 사항에 대한 검토가 필요함.

- 농지임대수탁사업을 통해 농지임대차거래의 양성화를 도모하기 위해서는 비경작자의 농지 소유 허용 방식 중 하나로 남용되지 않도록 다음과 같은 조건들을 갖출 필요가 있음.
 - 첫째, 농업진흥지역 등 농업을 위한 필수 농지만을 임대수탁사업 대상 농지로 한정하여 전용 이익 추구 등을 최소화하도록 함.
 - 둘째, 장기간(예, 10년 이상) 농지 위탁 및 임대차 계약을 원칙으로 하며, 계약 위반 시 계약서 상의 불이익에 더하여 기존 계약기간에 이루어진 사항에 따른 자경조건 및 세제 등의 혜택을 무효화함.
 - 셋째, 장기 위탁 및 임대차계약 시 장기보유에 따른 혜택 외에 수수료 감면 등 인센티브를 부여하여 비합법적 임대차 농지의 참여 유도 필요

5. 농지임대차신고제 도입을 위한 기반조성

5.1. 신고 의무화의 목적을 명확히 제시

- 현재 권고사항에 머물러 있는 임대차 신고를 의무화하는 방식으로 농지임대차신고제를 도입하는 목적과 성격을 명확히 할 필요가 있음.
 - 비농업인의 농지 소유 비중이 1995년 33.0%에서 2015년 43.8%로 10.8%p 늘어났으며, 임대차 농지 비율도 2017년 기준 51.4%로 지속적으로 증가하고 있음.
 - 한편, 「농지법」 시행 이후 전체 농지의 31.0~36.5%는 「농지법」 적용의 사각지대에 놓여 있어 임대차에 제약이 없고, 소유 및 이용 관리가 이루어지지 못함.
- 신고 의무화 방식의 농지임대차신고제 도입의 목적은 첫째, 임대차를 통한 이용 중심의 농지

활용 방식에 대응하여 임대차 거래 질서를 확립하고, 둘째, 임차인의 권리 보호를 확대하며, 셋째, 공익직불제를 포함한 다양한 농업지원정책 지원대상의 투명성을 확보하는 데 있음.

5.2. 실경작 농업인 확인: 농업경영체DB 등록방식을 의무화로 전환

- 농업경영체DB 등록은 공익직불제 및 각종 농업정책지원사업의 지원대상자를 명확하게 특정하기 위한 목적이며, 실경작자 확인의 기초는 농업인 혹은 농업법인이 농지에서 실제 경작을 하고 있는지를 확인하는 것임.
- 농지임대차 신고 방식도 권고사항이고, 농업경영체 등록도 임의등록 방식인 현재의 제도 하에서는 실경작자를 특정하는 데 한계가 있음. 특히, 농지 임대차 비중이 늘어나고 있는 현실에서 임대차 거래에 대한 투명성을 확보하지 못하면 농업지원정책의 대상자도 제대로 특정하지 못하는 부작용이 발생하게 됨.
- 농지임대차신고제 도입의 의무화를 계기로 농업경영체 등록도 의무화로 전환할 필요가 있음. 이를 통해 실제 농업에 종사하는 농업인 혹은 농업법인 확인 방식을 명확히 하여 농업경영체 등록정보의 실효성을 높이고, 현행화도 가능하게 됨. 농지임대차거래와 농업경영체 등록의 내실화를 위한 기반이 조성되어야 실경작자에게 필요한 정책지원이 이루어지고, 정책성과도 제고시킬 수 있음.

5.3. 장기임대차계약에 대한 자경조건 인센티브 부여

- 농지임대차거래 실태 조사 결과, 다수의 임대차 거래가 1년 단위의 구두계약 방식으로 이루어지고 있는 것으로 나타남. 농지는 특정인의 소유물이기에 앞서 자연자원으로 지속적인 관리를 통해 건강한 상태로 보전이 전제되어야 함.

- 임차인 입장에서 1년 단위 임차기간 조건이 주어지면 해당 농지에서 수익성을 높이려는 노력이 우선되며, 합리적 농지관리는 후순위로 밀릴 수 밖에 없을 것임. 그 결과, 투입재 과다 투입 등 약탈적 농업이 이루어질 가능성이 높고, 토양의 건강을 위한 투자는 최소화할 우려가 큼. 또한 작목선택 및 활용 방식의 제약이 커서 신규투자가 활발하게 이루어지지 못하는 제약요인으로도 작용하게 됨.
- 임대인 입장에서는 장기계약에 따른 특정한 인센티브가 없는 상황이므로 차임 수준 조정 등 필요에 따라 임차인을 변경하는 방식으로 접근할 가능성이 높음. 그 결과, 임대차 거래의 변동성을 높이고, 농업부문 투자를 저해하는 요인으로 작용하게 됨.
- 5년 이상 장기임대차계약에 대하여 5년을 초과한 연수에 대하여 자경조건을 인정하는 방식의 인센티브 검토가 가능할 것임.
 - 처음 5년 임대차계약은 자경조건 2년을 부여하고, 이후부터는 5년 임대차계약에 3년 자경조건을 부여할 경우, 대략 15년 정도의 임대차계약이 이루어질 때 자경조건 8년을 충족하게 됨.
 - 처음 5년 임대차 계약 1회 이후 2회부터는 법적 임대차 기간인 3년 단위로 계약한 경우는 3년 임대차기간에 대하여 1년의 자경조건을 부여하는 방식으로 5년 임대차계약과 차별성을 확보함.

〈표 5-15〉 5년 단위 장기임대차 계약 시 자경조건 인센티브(안)

구 분		1차	2차	3차	4차	계
		1-5년	6-10	11-15	16-20	
자경조건	단위	2	3	3	3	11
	누적	2	5	8	11	

자료: 저자 작성.

〈표 5-16〉 1회(5년) 이후 3년 단위 임대차계약 시 자경조건 인센티브(안)

구 분		1-5년	6-8	9-11	12-14	15-17	18-20	21-23	계
자경조건	단위	2	1	1	1	1	1	1	8
	누적	2	3	4	5	6	7	8	

자료: 저자 작성.

- 한편, 자경농지 양도소득세 감면제도는 농업인의 영농 자경을 독려하고 장기간 자경을 이룬 농업인에게 보상을 주는 것을 목적으로 자경 여부, 자경기간, 재촌여부, 농지 등 요건을 충족할 경우 매매 등 농지 양도 시 지가 상승으로 인해 발생하는 양도세를 감면하는 제도임. 그러나 제도 취지와는 다르게 자경을 하지 않아도 자경을 위장하여 증명하기만 한다면 양도세감면 혜택을 얻을 수 있어 제도 개선 필요성이 제기되어 왔음(김홍상, 채광석). 양도소득세 개편은 실경작으로 자경조건을 갖춘 농가의 세제 혜택 변화 정도, 비농업인의 농지소유 비중 변화 가능성 및 다른 세제와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 접근할 필요가 있음.

5.4. 신고제 의무화 장치 마련

- 농지임대차신고제가 정착하기 위해서는 임대인에 대한 인센티브 부여와 함께 신고를 의무화할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있음. 법조항 개편에서 제시한 것처럼 임대차 신고 의무를 이행하지 않을 경우 신고의무자인 임대인에게 신고의무를 부과하고, 이를 위반할 경우 소정의 과태료를 부과하는 방식임.
- 다만, 일시에 임대차신고제를 의무화할 경우 현장의 저항이 예상되므로 농업인의 수용성을 높이기 위해 일정 수준의 유예기간을 설정하여 접근하는 것이 바람직함.

5.5. 농지 유통화 촉진

- 농업 현장에서 농업경영체 주체가 다양해지고 있으므로 개인뿐만 아니라 다양한 형태의 농업생산조직에 의한 농지 임대차도 합법적 임대차로 인정하여 농지를 효율적으로 활용할 수 있도록 유도할 필요가 있음.

5.6. 농지관리체계 정비(농지원부 등)

- 농지관리제도 목적과 대상이 각각 다름에도 불구하고 일선 지자체 담당자는 농업경영체 정보와 통합을 선호함. 정보불일치 조정과 현장점검의 한계로 업무에 대한 부담이 큰 것으로 보임.
 - 농지원부 제도 개선은 농지관리제도 비교 결과(각각의 목적과 대상 등), 농지원부 업무담당자 의견 조사 결과 등을 종합적으로 고려되어야 함.

- 농지원부 제도 개선은 원래 목적이었던 농지소유와 이용 관리를 유지하면서 다음과 같은 기본방향을 충족하여야 함.
 - 첫째, 국가의 농지관리이기 때문에 모든 농지를 관리 대상으로 설정
 - 둘째, 농지의 소유뿐만 아니라 이용정보까지 포함
 - 셋째, 기본적으로 합법적 이용을 대상으로 하되 합법적 이용 범위를 점차 확대
 - 넷째, 농지소유와 이용 정보의 현행화가 용이하도록 정비

5.7. 농지의 통합적 관리를 위한 전담기관 설치 검토

- 농지 관련 정보시스템에는 기존의 농지 관련 정보들을 서로 연계하여 통합적으로 관리하는 주체가 필요함. 농지관리 전담기관의 역할은 첫째, 농지의 소유 및 이용 관련 정보를 체계적으로 관리, 둘째, 농지 임대차거래에 따른 신고 관리 및 법적 효력 발생을 위한 승인 업무, 셋째, 농업현장의 농지 거래 실태 모니터링, 넷째, 농지 전용 및 처분 관련 인허가 업무 담당, 다섯째, 위의 업무수행을 위한 시스템 개발 및 구축 등이 될 수 있음.

- 한국농어촌공사는 다양한 형태의 농지 관련 사업을 수행하고 있으며, GIS 기반의 농지 정보시스템을 운영하고 있음. 그러나 한국농어촌공사는 정부사업 대행 기관으로 농지 전용 및 처분 관련 인허가 권한이 없는 한계가 있음.

- 농지의 체계적 관리를 위해서는 중앙정부-지자체-한국농어촌공사 등으로 분산되어있는 역할을 통합하고, 조정하여 농지관리업무를 전담하는 관리기구 마련이 필요함. 즉, 농지관리전담기관을 설치 혹은 지정하여 한국농어촌공사가 담당하고 있는 각종 사업 및 인프라와 농지행정 업무를 통합하여 농업 현장에서 효과적으로 농지의 소유 및 이용 이용실태를 파악하고(정보관리), 농지전용 및 임대차 등 거래 관리를 총괄하며(인허가 등 행정업무), 모니터링을 할 수 있는(사후관리) 역할을 부여할 필요가 있음.

6

상속농지 관리제도 개선방안

1. 상속농지 관리제도 정비 필요성

- 최근 대법원은 농지의 불법용도변경에도 불구하고 농지처분을 명할 수 없다고 판시하였는데(대법원 2019.2.14. 선고 2017두65357 판결), 판결로 인한 문제점이 커지자 이를 보완하려는 입법 움직임이 있음.
 - 제1·2심 판결에서는 「농지법」 제6조 제2항의 ‘취득’과 그 후의 ‘소유’는 별개의 문제라는 전제에서 소유시점에서의 농지는 농업경영에 이용되어야 하고 모든 상속농지에 대하여는 「농지법」 제10조 제1, 2항이 적용되기에 정당한 이유없이 농업경영에 이용하지 아니하는 경우에는 그 처분을 명할 수 있다고 판시하였음.
 - 그러나 대법원은 비자경 상속인이 1만제곱미터의 상한 범위 내에서 농지를 소유할 수 있다는 규정과 임대 등 의무는 소유가 아닌 이용에 관한 장에서 규정하고 있음에 비추어 소유시점에서도 경작의무를 부여한다고 볼 수 없다고 보았음.

- 대법원의 판결을 두고 2개의 판례평석이 있었는데, 먼저 사동천의 논문에서는 「농지법」 자체의 모순이나 흠결이 있어 대법원의 판결에 문제가 없다고 보았음. 반면 허강무의 논문은 대상판결에 반대하면서 헌법상 경자유전 원칙의 의의와 「농지법」 입법 목적 및 기

본이념에 비추어 「농지법」의 합헌적 해석과 대상판결의 위법성 판단 형식에서도 문제가 있음을 지적하였음.

- 앞서 언급한 두 판례평석은 대상판결에 대하여 찬반대립 양상을 띠고 있지만 두 논문 모두 헌법상 경자유전원칙이 훼손되는 상황과 대상판결이 농지제도 실무에 미치는 영향 등을 우려하며 상속농지 관련 「농지법」 제도개선의 필요성을 제기하였음.
- 대법원 판결에 비춰볼 때 상속농지와 관련하여 1) 상속농지의 경작의무가 있는지 여부 2) 불법전용 농지를 농지로 간주해야 하는지 3) 처분의무 대상의 범위 4) 헌법상 경자유전원칙과 재산권보장원칙의 조화문제 등이 핵심 쟁점임. 따라서 상속농지와 관련한 쟁점들을 바탕으로 농지제도 개선방안을 도출하고자 함.

2. 상속농지 관련 해석론

2.1. 상속농지의 경작의무 여부

2.1.1. 헌법상 경자유전원칙과 재산권 보장원칙의 관계

- 농지의 소유·이용 및 보전과 관련한 「농지법」과 맞닿아 있는 헌법규정으로는 헌법 제121조와 헌법 제23조가 있음. 헌법 제121조는 경자유전의 원칙과 소작금지를 내용으로 하고 있고 헌법 제23조는 재산권과 관한 내용임. 상속농지의 경작의무 여부는 헌법 제121조(경자유전의 원칙)와 헌법 제23조(재산권) 중 어느 조항을 우선으로 하느냐에 따라 해석이 달라짐.
- 농지의 소유와 이용에 관한 헌법 제121조가 특별규정이며, 헌법 제23조는 재산권으로서 농지에 대한 일반규정에 해당함. 따라서 농지의 소유와 이용을 할 때는 경자유전원칙이 우선적용되며, 농지가 수용되는 경우와 같이 더 이상 농지로서 이용될 수 없는 때에만

헌법 제23조의 재산권이 적용되어 농지 소유자는 정당한 보상을 받을 수 있음.

- 농지에 관하여 헌법 제121조가 제23조 보다 우선시하여 적용되기 때문에 상속 농지라 하더라도 경작되지 않는다면 헌법상 경자유전의 원칙을 위반하는 것임. 따라서 상속된 농지라도 농지로서 형상을 유지해야 하기 때문에 경작의무가 있다고 볼 수 있음.
 - 대법원의 판결은 헌법 제23조의 재산권보장을 제121조의 경자유전원칙보다 우선한다고 보았고 상속인에게 경작의무가 없다는 전제하에 상속농지의 처분의무가 없다고 해석하였는데 이는 농지 소유자는 농지형상을 유지하여야 농지를 계속 소유할 수 있다는 사실을 간과한 것임.

2.1.2. 「농지법」의 해석기준으로서 경자유전원칙

- 헌법에서는 농지에 관하여 제121조 경자유전원칙 조항을 통해 농지에 대한 제한이 헌법적 근거를 갖출 수 있도록 하였음. 이는 농지가 지닌 공익적 측면 때문에 국가가 농지에 개입할 수 있는 근거가 되며, 농업인인 농지소유자는 일정한 재산권의 행사를 제한받는 한편, 농지매매에서 양도소득세 감면 등 각종 세제혜택을 부여하는 근거로 작용함.
- 한편 최근에는 경작자가 아닌 비농업인이 농지를 소유하는 형태가 많아지고 있다는 농지소유 현실을 인정하고 아예 경자유전 원칙을 “경작자는 경작지를 경작지로서 소유 또는 점유한다”로 포괄적으로 해석하여 헌법해석을 통한 헌법변천을 시도하고, 이러한 헌법변천이 인정될 수 없다면 궁극적으로 헌법개정이 필요하다는 견해가 있음.
- 경자유전원칙은 자작농의 창설과 소작제의 금지가 「농지개혁법」 시행 당시의 내용 또는 오늘날에도 유효한 근본 목적이라면, 제2항에서 규정한 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용”은 경자유전원칙이 달성하고자 하는 궁극적인 목적이며 본질적 내용이라고 할 수 있음. 따라서 경자유전원칙의 개정 혹은 폐지보다는 경자유전원칙의 현대적이고 실질적 내용인 ‘농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용’⁴⁶⁾, 즉 농업구조 개선에 중점을 둔 「농지법」의 해석과 개정 논의가 필요함.

2.1.3. 경자유전원칙 해외사례

- 경자유전원칙을 언급한 헌법은 우리나라와 스위스헌법만이 아니라 여러 나라 헌법에서 찾아볼 수 있음. 경자유전원칙을 직접 언급한 대표적인 헌법으로는 포르투갈헌법 제 93~96조, 헝가리헌법 제P조, 터키헌법 제3장, 멕시코헌법 제27조 등임. 스위스헌법 제104조는 농업조항으로 지속가능성과 시장지향성의 강조, 다원적 기능에 대한 보상으로 직적지불제 실시, 농업구조개선 등이 담겨져 있음. 특히 농업구조개선에 관한 제3항 제6호는 “연방은 농업의 토지소유를 안정화하는 구조 개선에 관한 법률을 제정할 수 있다.”고 규정하여 경자유전원칙의 핵심인 농업구조개선을 언급하고 있음.
- 일본, 프랑스, 독일 등은 법률 차원에서 경자유전원칙을 실효적으로 집행하는 나라들임. 독일은 1955년 농업법(das Landwirtschaftsgesetz v. 5. 9. 1955 (BGBl. I 565), 이것이 농업기본법에 해당)⁴⁷⁾을 제정하였고, 농지와 관련하여서는 토지거래법(GrdstVG), 농지임대차거래법(LPachtVG)으로 규율함. 프랑스는 1960/1962년에 제정된 농업기본법(농업의 방향 설정에 관한 법률, Loi d'orientation agricole)을 갖고 있으며 수범자인 국민을 위해 환경변화에 맞추어 수차례 개정하여 왔음. 농지와 관련하여서는 농수산법전(Code rural et de la pêche maritime)이 있음. 일본도 1961년 제정된 구 농업기본법 이후 1997년 7월 제정된 식료농업농촌기본법(食料農業農村基本法)⁴⁸⁾이 있으며, 이 기본법에는 식량자급률이 명문화되어 있다(제15조). 농지와 관련된 특별법은 農地法이 있음. 미국도 미 연방법전(U.S. Code)에 나타나는 여러 농업법률들, 그리고 특히 5~6년마다 새롭게 법률 명칭도 그때그때 달리 제정되는 한시법으로 직불제 등 예산조치가 담겨 있는 한시적 특별법인 농업법(Farm Bill)을 통해 국가안보(National Defence)와 공공이익(Public Interest) 차원에서 농업인이 자경하는 것을 우선시하고 있음.

46) 헌법 제121조 제2항에 규정된 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용”은 농지정책에 관한 본질적인 목표라고 본다. 송재일. 농지거래에 관한 법적 연구. 서울대 박사학위논문. 2면.

47) 원문은 독일연방정부 관보 참조. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//%5B@attr_id=%27bgbl155031.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl155031.pdf%27%5D__1508961245640

48) <http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/newblaw/newkihon.html>

- 경자유전원칙은 자작농의 창설에 이은 농업구조개선이 핵심이고 여러 나라에서 경제민주화, 사회민주화의 핵심이 되는 법제도로 해외에서도 보편적으로 존재하는 제도임.

2.2. 불법전용 농지의 지목(농지) 유지 여부

2.2.1. 농지의 개념

- 농지는 일반적으로 “경작의 목적으로 이용되는 토지”를 의미함(일반적인 농지개념). 이와 같이 토지의 실제 이용현황을 기준으로 경작에 이용되면 농지라고 판단하는 방식을 ‘현황주의’식 농지 정의라고 함. 반면 지목이 전, 답, 과수원이면 농지라는 방식을 ‘지목주의’라고 함. 우리나라 「농지법」도 제2조 제1호 가목에서 그 토지의 지목(地目)에 상관없이 실제 경작에 이용되는 토지가 농지라고 하여 현황주의를 따르고 있음.
 - 대법원은 「농지법」의 현황주의 태도를 받아들여 어떤 토지가 농지인지 여부에 대하여 토지현황 기준을 원칙으로 하되,⁴⁹⁾ 원상회복의 용이성 기준을 덧붙여 원상회복이 용이하지 않은 경우에는 농지가 아니라고 판단함.⁵⁰⁾
- 현황주의는 실제 토지이용 현황 조사를 통해 농지를 관리할 수 있는 행정부의 집행능력이 확보되어야 가능한 방식이며, 농지 규제를 피하려는 소유자가 농지를 비농지로 만들 유인이 많은 방식임. 지금의 지목체계 자체가 일제의 토지조사사업을 위해 만들어졌기에,⁵¹⁾ 지목만으로는 토지현황의 실재를 완벽히 반영하지도 못하였음. 일본은 현황주의를 유지하고 있지만,⁵²⁾ 이는 농업위원회가 잘 운용되고, 비농업인 소유의 농지를 국가가 지속적으로 매수하는 법제를 택하기에 가능하였음.

49) 大判 1997. 12. 23, 97다42991(公 1998, 381).

50) 大判 2007. 6. 29, 2007마258(미간행); 同旨 大判(全) 2009. 4. 16, 2007도6703(公2009상, 775).

51) 전효중. 한국 지목 분류체계에 관한 실증적 연구. 경기대학교 박사학위논문. 1998. 26면 이하.

52) 仁瓶五郎. 『農地賣買·轉用の法律』. 學陽書房. 平成18年(2006). 137면 이하; 最判 昭和46(1971). 9. 3(金法 628号37項) 등.

- 따라서 우리나라에서 현황주의를 고수하려면 농지개혁과 같은 매수 및 분배조치가 지속될 것과 함께, 잘 운용되는 농지관리조직이 필요함. 차제에 지목체계를 실제 이용현황과 부합하도록 재정비하여 농업용 시설의 부지에 대한 지목주의의 단점을 치유한다면, 지목주의로 전환하는 것도 대안이 될 수 있음.⁵³⁾

2.2.2. 불법전용된 농지

- 현황주의 방식을 견지하면, 어떤 토지가 공부상 지목은 전, 답, 과수원에 해당하지만 그 토지의 현황 및 용도가 농지 이외의 상태로 이미 변경 또는 전용되어 원상회복이 용이하지 않은 경우에는 농지가 아니라고 판단됨. 다만, 「농지법」 제59조가 농지전용허가를 받지 아니하고 농지를 전용하는 행위를 형사처벌하도록 규정하고 있고, 제42조는 농지전용허가를 받지 아니하고 농지를 전용하거나 타용도로 사용하는 경우에는 관계당국으로 하여금 원상회복명령을 내리고 그 명령을 이행하지 않을 경우 행정대집행(行政代執行)에 의하여 원상회복을 할 수 있도록 규정하고 있는 점을 감안하면, 당해 토지가 농지의 전용허가 없이 농지 이외의 상태로 전용되어 있다고 하더라도 향후 원상회복명령(原狀回復命令)이 내려질 가능성이 있는 경우에는 농지로서의 상태를 상실하지 않았다고 보아야 함.
- 대법원도 “농지법 제2조 제1호 (가)목 전단은 “전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지”를 ‘농지’로 정의하고 있음. 한편 「농지법」 제42조 제1항, 제2항은 농지전용허가 등을 받지 아니하고 농지를 전용하거나 다른 용도로 사용한 경우 관할청이 그 행위를 한 자에게 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있고, 그가 원상회복명령을 이행하지 아니하면 관할청이 대집행으로 원상회복을 할 수 있도록 규정하여 농지가 불법 전용된 경우에는 농지로 원상회복되어야 함을 분명히 하고 있음.

⁵³⁾ 송재일, 위 논문, 145면 이하; 지목이 실제 이용현황과 불일치하는 ‘地目不符合’의 문제는 「농지법」뿐만 아니라 「산림법」, 「하천법」, 「도로법」 등에서 관찰되며, 이 법들 모두 별도의 토지분류체계를 갖고 있다. 공부상 지목이 실질적으로 활용되지 못하는 것은 국민에게 혼란을 가중시킨다. 전효중, 앞 논문, 89~90면.

- 따라서 어떤 토지가 「농지법」 제2조 제1호 (가)목 전단에서 정한 ‘농지’인지는 공부상의 지목과 관계없이 그 토지의 사실상 현상에 따라 판단하여야 하지만, 「농지법」 상 ‘농지’ 였던 토지가 현실적으로 다른 용도로 이용되고 있더라도 그 토지가 농지전용허가 등을 받지 아니하고 불법 전용된 것이어서 농지로 원상회복되어야 하는 것이라면 그 변경 상태는 일시적인 것에 불과하고 여전히 「농지법」 상 ‘농지’에 해당함.”⁵⁴⁾

2.3. 처분의무 대상이 되는 농지의 범위(「농지법」 제10조의 적용대상 여부)

2.3.1. 비농민소유 농지의 문제

- 「농지법」에서는 상속의 경우에 비농업인에게도 농지취득을 인정하며, 이농의 경우에도 ‘행정기관의 인허가’ 없이 그대로 농지취득을 인정해주고 있음. 이는 상속과 이농에 대한 비농업인의 농지소유 허용과 관련한 일본과 프랑스의 사례를 받아들인 것으로 보이지만, 일본과 프랑스가 별도로 구비하고 있는 구체적인 보완책(경영계약이나 선매권 등)이 없이 우리가 받아들인 것으로 문제가 있음. 그것을 제외하고는 종전의 「농지개혁법」과 개별법에서 산발적으로 인정되어 오던 예외적인 농지취득자격을 통일적으로 규정한 것으로 그 범위도 확대된 것으로 볼 수 있음.

2.3.2. 비자경 농지에 대한 사후규제

- 현행 「농지법」은 위와 같은 비농민 소유 농지에 대하여는 농지처분명령(農地處分命令)이나 이행강제금(履行強制金) 등 사후관리제도를 두고 있음(제10~12조).

⁵⁴⁾ 대법원 2018. 10. 25. 선고 2018두43095 판결 [농지보전부담금부과처분취소]

- 「농지개혁법」도 제25조에서 “본법 시행 후 이를 거부, 기만 또는 위반한 자는 그 농지를 무상 몰수 또는 그 농지의 경작권⁵⁵⁾을 상실케 하고 백만 원 이하의 벌금을 병과할 수 있다. 대리인, 대표자 혹은 사용인이 전항의 행위를 범한 때에는 그 행위자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 50만 원 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하였다. 무상몰수 등에 대한 사후처리 규정이 있어서, 현행 「농지법」과 별 차이가 없음을 알 수 있음.
- 또한 사후처분의무는 1993년 6월 11일 개정된 농어촌발전특별조치법을 들 수 있고, 여기서 처음으로 이농, 상속 등에 의하여 취득한 비농가의 소유농지처분의무제도를 도입 하였음.

2.3.3. 소유상한(1ha) 적용에 따른 처분의무 여부

- 대상농지가 「농지법」 제10조의 적용대상이 되는지는 가장 논쟁이 많은 부분이었음. 대법원판결은 「농지법」에 국한하여 문리해석에 치중하였지만, 원심은 법령의 체계, 입법 취지 등 논리해석을 가미하여 해석하였음.
- 헌법상 경자유전원칙이 상속, 이농의 경우에도 적용되기에 상속농지에 대하여도 농지로서 형상을 유지하는 것을 전제로 함. 농지로서 형상을 유지하기 위하여는 자기 스스로 농업경영을 하든지 타인의 농업경영이 필요함. 이러한 측면에서 타인의 농업경영을 위해 제공된 상속농지는 취득 후 소유면적에 상한을 두었고, 이후 이러한 상한 제한을 피하기 위하여는 농어촌공사에 임대 위탁을 하도록 하였음. 소유상한(1만 제곱미터) 이내의 농지라도 농지로서 형상을 유지하여야 하기 때문에 묵전(휴경)은 가능하지만, 대상 사건처럼 불법전용을 하는 것은 허용되지 않는다고 볼 수 있음.

⁵⁵⁾ 「농지개혁법」 제25조에 ‘耕作權’이라는 개념이 나온다. 그 의미로 大判 1962. 11. 15, 62다607(集 10-4, 민 244)에서는 “농지 개혁법의 규정에 의하면 같은 법 시행당시인 1949년 6월 21일 현재 자경하지 않는 농지는 정부에 매수되고 그 당시에 적법하게 경작하는 농가에게 제1순위로 분배하는 것이므로 정부에 매수되는 농지를 경작하는 농가는 정부로부터 분배 받을 때까지 당해 농지에 대한 경작권이 있다”라고 판시하였다. 한편 大判 1966. 12. 6, 66다1837(集 14-3, 민 310)에서는 “「농지개혁법」제25조 제1항에서 말하는 경작권의 상실은 법원이 刑의 일종으로서 그러한 내용의 선고를 한 경우에 한한다.”고 판시하였다.

3. 상속농지 관련 제도 개선방안

- 현행 「농지법」 제6조에서 상속(유증 포함)과 8년 이상 자경자에 대한 이농의 경우 비농업인도 농지소유를 할 수 있도록 규정하게 되었는데, 상속과 이농에 대한 비농업인의 농지소유 허용은 일견 일본과 프랑스의 사례를 받아들인 것으로 보이지만, 일본과 프랑스가 별도로 구비하고 있는 구체적인 보완책(경영계약이나 선매권 등)이 없이 우리가 받아들인 것으로 문제가 있음.

- 최근(2017. 12. 27) 김현권 의원 대표발의안은 비농업인의 농지소유를 제한한다는 측면에서 경자유전원칙을 복원하는 의미가 크다 할 수 있음. 현재 현행 농지 상속법제와 이농법제는 농업구조개선에 역행하기 때문임. 상속의 경우 민법상 상속제도의 한계 내에서 농업인인 상속인 또는 이해관계를 가진 피상속인 주변의 농업인에게 농장·농지가 상속될 수 있도록 상속인간의 계약이나 우선매수권의 부여가 이루어져야 하고, 이농의 경우 폐업에 준하여 국가가 농지를 매수하여 이해관계를 가진 농업인에게 우선 분배하여야 하며, 이를 위하여 농업활동이나 농업인자격제도의 정비, 그리고 농지자료의 통합 관리가 선결과제라 할 수 있음.

- 표<6-1>은 「농지법」 개정안을 제시한 것인데 1안은 농지형상 유지를 중심으로, 2안은 농지의 효율적 관리방안을 중심으로 구성하였음.

〈표 6-1〉 개정의견 1안: 농지형상을 중심으로

농지법 현행	농지법 개정안	이유
<p>제6조(농지 소유 제한) ①농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다. ②제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농지를 소유할 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2008. 12. 29., 2009. 5. 27., 2009. 6. 9., 2012. 1. 17., 2012. 12. 18., 2013. 3. 23., 2016. 5. 29., 2017. 10. 31., 2020. 2. 11.> 1. 국가나 지방자치단체가 농지를 소유하는 경우 2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 농림축산식품부령으로 정하는 공공단체·농업연구기관·농업생산자단체 또는 종묘나 그 밖의 농업 기자재 생산자가 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요한 시험지·연구지·실습지·종묘생산지 또는 과수 인공수분용 꽃가루 생산지로 쓰기 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우 3. 주말·체험영농(농업인이 아닌 개인이 주말 등을 이용하여 취미생활이나 여가활동으로 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 말한다. 이하 같다)을 하려고 농지를 소유하는 경우 4. 상속(상속인에게 한 유증(遺贈)을 포함한다. 이하 같다)으로 농지를 취득하여 소유하는 경우 5. 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 하던 사람이 이농(離農)한 후에도 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우</p>	<p>제6조(농지 소유 제한) ①농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다. ②제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농지를 소유할 수 있다. 다만, 농지로서의 형상을 그대로 유지하여야 한다. 1. 국가나 지방자치단체가 농지를 소유하는 경우 2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 농림축산식품부령으로 정하는 공공단체·농업연구기관·농업생산자단체 또는 종묘나 그 밖의 농업 기자재 생산자가 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요한 시험지·연구지·실습지·종묘생산지 또는 과수 인공수분용 꽃가루 생산지로 쓰기 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우 3. 주말·체험영농(농업인이 아닌 개인이 주말 등을 이용하여 취미생활이나 여가활동으로 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 말한다. 이하 같다)을 하려고 농지를 소유하는 경우 4. 상속(상속인에게 한 유증(遺贈)을 포함한다. 이하 같다)으로 농지를 취득하여 소유하는 경우 5. 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 하던 사람이 이농(離農)한 후에도 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우</p>	<p>1. 농지보전의무를 부과함으로써 자기의 농업경영에 이용하지 않더라도 농지불법전용을 막음 2. 상속의 특성상 피상속인이 사망 후 일정 기간 이 지나 상속인이 인지하고 재산을 정리하는 것을 감안 3. 현행 규정이 농업경영의무를 부과하지 않음을 악용하여 농지의 불법전용까지 하는 대법원 사례 방지</p>
<p>-</p>	<p>제00조(상속 이농 농지) ①상속과 이농으로 농지를 취득한 사람으로서 농업경영을 하지 아니하는 사람은 그 농지가 농업생산성의 제고와 농지이용의 합리화에 적합한 요건을 갖춘 다음 각호에 정하는 농업인이 우선 매수할 수 있도록 할 수 있다. 상속인 중 농업경영을 하는 사람 그 농지의 임차인 기타 대통령령으로 정하는 농업인</p>	<p>1. 헌법 경자유전원칙에 맞도록 선진국 법제에서 사용하고 있는 농지 우선 선매입권(선매권) 신설 2. 장(장)적으로 상속 이농 농지관리방안 마련</p>
<p>제10조(농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분) ①농지 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 그 사유가 발생한 날부터 1년 이내에 해당 농지(제6호의 경우에는 농지 소유 상한을 초과하는 면적에 해당하는 농지를 말한다)를 처분하여야 한다. <개정 2009. 5. 27., 2013. 3. 23.> 6. 제7조에 따른 농지 소유 상한을 초과하여 농지를 소유한 것이 판명된 경우</p>	<p>제10조(농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분) ①농지 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 그 사유가 발생한 날부터 1년 이내에 해당 농지(제6호의 경우에는 농지 소유 상한을 초과하는 면적에 해당하는 농지를 말한다)를 처분하여야 한다. (중략) 5. 제6조제2항제4호부터 제5호에 따라 농지를 취득한 자가 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 그 농지로서의 형상을 유지하지 못하게 되었다고 시장·군수 또는 구청장이 인정한 경우 6. 제7조에 따른 농지 소유 상한을 초과하여 농지를 소유한 것이 판명된 경우</p>	<p>1. 5호 신설하여 1ha 이하 소유하는 상속 이농 자라도 농업경영에 이용되지 않을 경우 처분 근거 마련 2. 최근 대법원 판결에도 현행 「농지법」과 경자유전원칙이 부합하도록 입법조치를 추구하고 있기에 이러한 조항이 필요</p>

자료: 저자작성.

〈표 6-2〉 개정의견 2안: 농지관리를 중심으로

농지법 현행	농지법 개정안	이유
<p>제10조(농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분) ①농지 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 그 사유가 발생한 날부터 1년 이내에 해당 농지(제6호의 경우에는 농지 소유 상한을 초과하는 면적에 해당하는 농지를 말한다)를 처분하여야 한다. <개정 2009. 5. 27., 2013. 3. 23.> (중략)</p>	<p>제10조(농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분) ①농지 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 그 사유가 발생한 날부터 1년 이내에 해당 농지(제6호의 경우에는 농지 소유 상한을 초과하는 면적에 해당하는 농지를 말한다)를 처분하여야 한다. (중략) 4의2. 제6조제2항제4호에 따라 농지를 취득한 자가 제7조제1항에 따른 농지를 자연채해·농지개량·질병 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 그 농지를 휴경이나 농업 외에 타용도로 이용하였다고 시장·군수 또는 구청장이 인정한 경우 4의3. 제6조제2항제5호에 따라 농지를 취득한 자가 제7조제2항에 따른 농지를 자연채해·농지개량·질병 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 그 농지를 휴경이나 농업 외에 타용도로 이용하였다고 시장·군수 또는 구청장이 인정한 경우</p>	<p>1. 4의2호와 4의3호를 신설하여 상속 및 이농의 경우에도 1ha 이하라도 농업경영에 이용되지 않을 경우 처분 근거 마련 2. 최근 대법원 판결에도 현행 「농지법」과 경자유전 원칙이 부합하도록 입법조치를 촉구하고 있기에 이러한 조항이 필요</p>
<p>제54조의2(농지자료 통합관리) 농림축산식품부장관은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따라 등록된 농업경영체의 경영정보와 이 법에 따른 농지 관련 자료를 통합적으로 관리할 수 있다. [본조신설 2020. 2. 11.]</p>	<p>제54조의2(농지자료 통합관리) ① 농림축산식품부장관은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따라 등록된 농업경영체의 경영정보와 이 법에 따른 농지 관련 자료를 통합적으로 관리할 수 있다. ② 농림축산식품부 장관은 농지원부를 농식품정책자료, 농지이용실태조사 등에 활용하기 위하여 주민등록전산자료, 부동산등기전산자료 등 대통령령으로 정하는 자료에 대해 해당 자료를 관리하는 기관에 그 자료를 요청할 수 있으며, 그 자료를 요청받은 관리기관의 장은 특별한 사정이 없으면 요청을 따라야 한다.</p>	<p>1. 54조의2에 2항을 신설하여 농지자료 통합관리 가능하도록 함 1)상속등기이전: 주민등록말소정보를 확인하여 세대구성원(상속인)에게 농지은행 수탁 절차 등 안내 2) 상속등기 이후: 부동산등기의 '등기원인' 자료를 연계하여 안내</p>

자료: 저자작성.

7

농지원부제도 개선 방향

1. 농지정보관리제도

- 농지정보를 생성하고 관리하는 제도는 크게 농지원부, 농지조서, 농업경영체등록제, 토지대장이 있음. 이들은 각각의 목적과 기준을 가지고 제도를 운영하고 있으나 활용 측면에서 일부 중첩되고 정보가 서로 불일치하는 경우가 있어 통합요구가 제기되기도 함.
- 따라서 농지정보의 근간이 되는 농지원부를 비롯하여 각각의 목적과 주요 내용, 그리고 활용도를 비교 검토하여 농지원부 제도의 개선방안을 제시할 필요가 있음.

1.1. 토지대장⁵⁶⁾

1.1.1. 토지대장 작성 목적과 주요 내용

- 토지대장은 지적공부의 하나로 토지의 필지마다 소재·지번·지목·면적·경계 또는 좌표

⁵⁶⁾ 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>), 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」(검색일 2020. 9.8.)을 요약함.

등을 조사·측량하여 토지의 표시와 해당 토지의 소유자 등을 기록한 대장임.⁵⁷⁾

- 근거 법률은 ‘공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률’임.

○ 지적공부(地籍公簿)란 지적을 명확하게 하기 위하여 토지대장, 임야대장, 공유지연명부, 대지권 등록부, 지적도, 임야도 및 경계점좌표등록부 등 지적측량 등을 통하여 조사된 토지의 표시와 해당 토지의 소유자 등을 기록한 대장 및 도면(정보처리시스템을 통하여 기록·저장된 것을 포함)을 말함.

- 토지의 물리적 상황을 명확하게 하기 위해 작성한다고 볼 수 있음.

〈그림 7-1〉 토지대장 양식

■ 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행규칙 [별지 제63호서식] <개정 2017. 1. 31.>

토 지 대 장											
고유번호											
토지소재											
지 번	축	척								도면번호	발급번호
										장 번호	처리시간
										비 고	발급자
토 지 표 시					소 유 자						
지 목	면 적(㎡)	사 유			변 동 일 자	주 소				등 록 번 호	
					변 동 원 인	성명 또는 명칭					
					년 월 일						
					년 월 일						
등 급 수 정											
년 월 일											
토 지 등 급											
(기존수확량등급)											
개별공시지가 기준일											
개별공시지가(원/㎡)											
용도지역 등											

자료: 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>), 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행규칙 별지 제63호서식, 검색일 2020.9.8.

○ 토지대장 주요 내용은 토지의 소재, 지번, 지목, 면적, 소유자 정보 등임.

- 토지의 소재는 토지가 존재하는 장소의 시·구·군을 표시한 것임.

- 지번은 필지(구획되는 토지의 등록 단위)에 부여하여 지적공부에 등록된 번호를 말함.

57) 네이버(naver.com), 한국민족문화 대백과사전: 토지대장, 검색일 2020.9.1.

- 지목은 토지의 주된 용도에 따라 토지 종류를 구분해 지적공부에 등록한 것임.
- 면적은 지적공부에 등록한 필지의 수평면상 넓이임.
- 소유자 정보는 소유자의 성명, 주소 및 주민등록번호가 포함됨.

1.1.2. 토지대장 등록 및 정보 변경

- 토지대장은 시장(구청장)·군수가 소관하며 소관청은 이 장부를 지적서고에 비치·보관하고 이를 영구히 보존하여야 함.⁵⁸⁾
 - 천재지변 등 위난을 피하기 위한 경우를 제외하고는 소관청의 청사 밖으로 반출하지 못함.
 - 시의 동과 군의 읍면에서는 지적공부에 의하여 토지대장 부분을 작성 비치하고 상시 지적공부와 부합하도록 그 이동사항을 정리해야 함.
- 토지소유자는 신규로 등록할 토지가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사유가 발생한 날부터 60일 이내에 지적소관청에 신규등록을 신청하여야 함.
- 지적공부에 등록된 토지소유자의 변경사항은 등기관서에서 등기한 것을 증명하는 등기 필증, 등기 완료통지서, 등기사항증명서 또는 등기관서에서 제공한 등기전산정보자료에 따라 정리함. 다만, 신규등록하는 토지의 소유자는 지적소관청이 직접 조사하여 등록함.
 - 부동산등기부는 토지등기부와 건물등기부로 구분되며 토지에 관한 권리관계를 공시하는 토지등기부는 토지대장과 구별됨.
 - 토지등기부(등기부 등본)와 토지대장은 담당 주체와 목적이 상이하야 불일치 경우가 존재함. 물리적 현황이 다를 경우는 토지대장에 맞추어 수정하고 소유권의 차이가 있으면 등기부 등본에 맞추어 토지대장을 수정함.

⁵⁸⁾ 네이버(naver.com), 한국민족문화 대백과사전: 토지대장, 검색일 2020.9.1.

1.2. 농지조서 등록 및 내용⁵⁹⁾

○ 농지조서는 농지원부의 기초자료로서 농지소재지 업무 담당자가 토지대장을 토대로 농지 구분, 경지정리 여부, 농지면적, 실제지목, 공부지목, 주재배 작물, 공유인 정보 등을 확인하여 작성한 것임.

- 농지조서에서 농지의 구분은 진흥지역, 보호구역, 진흥지역밖으로 구분함.
- 토지대장은 농지의 물리적 정보와 소유자 정보만 있고 경작정보 등은 지자체 담당자가 확인하여 등록함.

〈그림 7-2〉 농지조서 현황 출력 시 내용

농 지 조 서												
소재지 : 경기도 김포시			대장구분 : 1-토지대장			지번 : 0001-0000 ~ 0001-0999			page : 1			
순번	지번 할정리	전체면적 공유자수	소유자성명 주민등록번호	소유면적(㎡)	소유권변동일지 변동사유	공부지목 농지구분	실제지목 주지배작물	경작구분 경지정리	임차 인수	경작자성명 주민등록번호	임차기간(부터) 임차기간(까지)	
1		1,000 0	[]	111	[2009-09-04] [신규]	[전] [보호]	[전] [배]	[자경] [유]	0	[]	[]	
2		1,000 0	[]	111	[]	[전] [보호]	[전] [배]	[자경] [유]	0	[]	[]	
3		1,000 0	[]	1	[]	[전] [보호]	[전] [배]	[자경] [유]	0	[]	[]	
4		100 0	[]	100	[]	[전] [진흥밖]	[전] [배소]	[자경] [유]	0	[]	[]	
5		5,000 0	[]	5,000	[]	[구거] [진흥]	[전] [배]	[자경] [유]	0	[]	[]	
6		1,111 1	[]	0	[]	[단] [진흥밖]	[전] [배]	[] [유]	0	[]	[]	
7		500 0	[]	0	[]	[사적지] [진흥]	[전] [배]	[] [무]	0	[]	[]	
8		500 0	[]	0	[]	[전] [진흥]	[전] [배]	[] [무]	0	[]	[]	
		[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	
		[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	
		[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	[]	

자료: 농림축산식품부·한국농어촌공사(2017), p. 63.

○ 농지소유인 등록은 소유한 공유지분별로 각각의 농지소유인, 농지면적, 경작구분 등을 함.

- 농지면적은 공부면적 외에 실제 경작면적을 기준으로 구분함. 농지소유인이 부분 경작하면 동일지번을 두 건으로 입력하여 각각의 경작상황에 맞도록 함. 한 필지를 2인 이상 공동 소유하거나 2인 이상이 각각 경작할 경우 실제 경작이 확인되면 공유자 수를 지정하여 각각의 지분에 따라 등재함.

⁵⁹⁾ 농림축산식품부·한국농어촌공사(2017), '2017 농지원부 업무지침 및 시스템 사용요령'을 참고함.

- 경작구분은 농지의 경작상태를 자경, 임대, 휴경 등으로 구분함. 경작상황 조사시 자경의 경우 농지소재지의 경작사실 확인을 거치고, 임대나 휴경은 농지소유자에게 확인받은 사항을 등재함. 해당농지의 소재지에서 경작상황을 조사하며 직접조사하거나 지역실정이 밝은 농업인을 통해 간접적으로 파악함.
- 관외 농지는 새올행정시스템을 통해 경작상황 조사의뢰를 하고 결과를 회신 받아 등록함.

○ 농지조서는 민원발급대상이 아니며 내부행정용으로 활용하고 있으며 농지조서를 농지소유자 중심으로 소유자 주소지 관할 관청에서 관리하는 것이 농지원부 임.

1.3. 농지원부⁶⁰⁾

1.3.1. 농지원부 목적과 수록 내용

- 농지원부는 농지 소유실태와 이용실태를 파악하여 효율적으로 농지 이용 및 관리를 하기 위해서 작성하며 이는 「농지법」 제49조 1항에 명확히 명시되어 있음.
- 농지원부에 포함된 주요 내용은 크게 일반현황과 소유농지 현황, 임차농지 현황, 농지경작 현황으로 구분됨.
 - 일반현황은 농가주 성명(법인명), 주민등록번호(법인등록번호), 주소, 세대원 사항 등이 수록되어 있으며 소유농지 현황은 지번, 면적, 농지 구분(진흥지역, 비진흥지역), 경작 구분(자경, 임대, 휴경) 등으로 세분되어 있음.
 - 임차농지 현황도 지번, 면적, 농지 구분(진흥지역, 비진흥지역), 농지소유자, 임차 기간 등의 정보가 수록되어 있음.

⁶⁰⁾ 농림축산식품부, 2017년 농지업무편람 제3장 농지원부부분을 중심으로 요약정리함.

〈그림 7-3〉 농지원부 양식

■ 농지법 시행규칙 [별지 제58호서식] <개정 2012.7.18>

농 지 원 부

1. 일반현황

고유번호															최초작성일자 : 년 월 일					
해당업인 또는 법인인		성명 또는 명칭			주민(법인)등록번호					농업외경력					작성자		확인자		최종확인	
담당업인		명칭			조직형태			사업목적					농업경영 변동사항					기록자확인		
주소																				

세대원(업무집행사원)사항			농지소유 비동거 가족사항			기록사항변경		
성명	주민등록번호	관계	성명	주민등록번호	관계	사유	일자	확인

364mm×257mm(백상지 80g/㎡)

2. 소유농지현황

고유번호																
면적(㎡)	농지 의 표 시			면적(㎡)	농지 구분	경지 정리	경작 구분	공유 자수	소유자 성명	임차인 성명	임차인 주민등록번호	임차 기간	주채배 작 물	기록변경 일자	변경 사유	확인
	농지 소재지	지번	지 목 (공부/실제)													

3. 임차농지현황

고유번호																
면적(㎡)	농지 의 표 시			면적(㎡)	농지 구분	경지 정리	경작 구분	공유 자수	소유자 성명	임차인 성명	임차인 주민등록번호	임차 기간	주채배 작 물	기록변경 일자	변경 사유	확인
	농지 소재지	지번	지 목 (공부/실제)													

(계속)

4. 농지경작현황

년월일	구분	전		답		과수원		그 밖에		계		변경 사유	기록자 (인)
		필지수	면적 (㎡)	필지수	면적 (㎡)	필지수	면적 (㎡)	필지수	면적 (㎡)	필지수	면적 (㎡)		
년	소유												
	자경												
	임대												
	임차												
년	소유												
	자경												
	임대												
	임차												

자료: 국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>), 「농지법」 시행규칙 별지 제58호 서식, 검색일 2020.9.8.

1.3.2. 농지원부 작성과 정비

- 농지원부 작성 기관은 농지 소유 농업인 주소지의 시·구·읍·면이며 이들은 농업인 및 구성원이 소유·임차하는 모든 농지에 대해 농지원부를 작성해야 함.
- 농지원부 작성 대상은 1,000㎡ 이상에서 경작하거나, 330㎡ 이상의 시설농업을 하는 농업인, 농업법인, 준농업법인임.
 - 경작면적은 소유 여부와 관계없이 실질적으로 영농하는 면적을 세대별로 합산함.
- 농지원부의 작성은 농지를 소유 또는 임차하는 것이 확인되는 시점에 즉시 작성하며 과거의 농업경영 사실을 소급하여 작성할 수 없음.
 - 신청시 소유농지의 구비서류는 농지원부 신청서, 소유권 증빙자료(등기부 등본 혹은 토지대장), 경작확인서가 필요하며 임대농지는 농지원부 신청서, 임대차계약서, 토지대장, 경작확인서를 구비해야 함.
- 농지원부의 정비는 일제정비와 수시정비로 나누어짐. 일제정비는 관리기관장이 연 1회

이상 자체계획을 수립하여 정비하며 중점정비 항목은 경작면적 미달 농지원부, 농지소유권 변경, 임차기간 만료·누락, 농지원부 중복작성, 농가주 사망말소자 정리임.

○ 수시정비는 농지원부의 내용에 변동사항이 생기면 그 변동사항을 지체 없이 정비하고, 농가주 등 민원인의 요청이 있는 경우 즉시 정비함.

- 중점 정비항목을 포함하여 농지원부에 등재되지 않았거나 등재사항이 미비한 사항을 확인하여 그 결과를 농지원부에 등재함.

- 또한, 농지이용실태조사, 농지은행의 임대차 현황 등 관련 자료를 활용하여 농지원부를 정비함.

1.3.3. 농지원부의 활용

○ 농지원부는 농지·농업 관련 정책 수립과 추진을 위하여 농업인 및 자경 여부 확인 등을 위한 기초자료로 활용될 것으로 기대하고 작성함.

○ 농지원부가 농지의 소유 및 이용실태를 파악하여 이를 효율적으로 관리하기 위한 것이나 현실에서는 농협 조합원 가입, 세금감면, 농협 대출, 건강보험 및 국민연금 경감 등의 농업인 증명서류로 사용됨.

- 지역농협의 조합원 가입 때 농지원부 보유 유무와 농지면적 등을 최우선 기준으로 하여 조합원 가입 여부를 판단하고 있음. 조합원 가입기준에 적합한 사람이라도 농지원부가 없으면 조합원 가입이 힘든 것이 현실임.

- 또한, 농지원부가 사회적 혜택을 받을 수 있는 증명서로 인식하는 경우가 있어 농업인의 비농업인 자녀들(회사원, 자영업자 등)까지도 임대차계약 등을 통해 농지원부를 신청하는 추세임.

- 등재 후 2년경과 시 농지 취득세 50% 감면, 8년경과 시 양도세 감면, 종합토지세 면제, 농자재 구입 시 부가가치세 환급 및 국민연금, 건강보험료 감면, 국민주택 채권 매입 시 세금면제, 농협 조합원 가입 시 농협에서 다양한 지원, 대학생 자녀 장학금 지원, 농업용 유류 세금면제, 추가농지 구매 시 유리 등 혜택이 있기 때문에 농업인 증명을 위한 용도로 많이 활용됨⁶¹⁾.

- 농지원부가 경작변동상황 등을 실시간으로 갱신·관리하는 것은 아니기 때문에 세금감면 대상자 확인 및 농협 대출 등을 위한 확인 자료로 활용하고자 하는 경우에는 해당 기관에서 그 적정 여부를 판단해야 한다고 농지편람에 명시하고 있음.

1.4. 농업경영체 등록제⁶²⁾

1.4.1. 농업경영체 DB 목적과 주요 내용

- 농업구조개선과 농가 소득 문제 등을 해결하기 위해서는 평균화된 지원정책에서 탈피하여 2000년대 중반 맞춤형 농정을 추진 필요함. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 2008년 농업경영체 등록제를 도입하고 경영체 단위의 개별정보를 통합·관리하기 위하여 농업경영체 DB를 작성함.
- 농업경영체 등록 주요 내용은 농업경영체의 일반현황, 농지 및 농작물 재배 정보, 직불금 및 보조금 신청, 가축·곤충 사육시설 및 사육 규모, 농산물 생산유통 항목이 포함되어 있음.

〈표 7-1〉 농업경영체 등록정보 내용

구 분	내 용
1. 일반현황	·경영주인 농업인: 성명, 국적(주민등록번호, 외국인등록번호), 연락처(전화번호, 휴대전화번호, 전자우편), 주소(주민등록주소지, 마을명, 우편번호), 영농이력(농업시작형태, 농업종사기간, 농업종사형태) ·경영주외의 농업인: 성명, 주민등록번호(외국인등록번호), 경영주와의 관계, 영농이력(농업시작형태, 농업종사기간, 농업종사형태) ·공동경영주 여부
2. 농지 및 농작물재배/ 직불금 · 보조금 신청	·경영주명(생년월일), 농업경영체 등록번호, 연락처, (※ 직불금 수령자일 경우: 수령자 성명, 연락처, 은행명, 계좌번호 포함) ·농지일반: 농지소재지, 지목, 경영형태, 농지면적, 시설현황, 품목별재배면적, 직불금 보조금 신청: 신청사업명, 재배품목, 신청면적, 농지이용현황, 수령자성명, 진흥지역 여부

61) <https://blog.naver.com/pursehwang1/220206675398>

62) 국립농산물품질관리원(<http://www.naqs.go.kr/contents/contents.do>) 홈페이지의 농업경영체 관련 내용을 중심으로 정리함.

(계속)

구 분	내 용
3. 가축·곤충 사육시설 및 사육규모	·사육시설현황:사육시설소재지,소재지공부면적,시설면적,경영형태,용도 ·사육정보: 사육품목, 사육규모
4. 농산물의 생산 및 유통	·생산유통: 주요품목, 재배면적, 생산량, 판매량, 판매금액, 주요 판매처

자료: 박준기외(2018), 농업·농촌정책 고도화를 위한 정보지원체계 구축방안(1/5), p52.

1.4.2. 농업경영체 등록 및 정보 변경

○ 농업경영체 신규등록 대상은 농어업·농어촌에 관련된 용자·보조금 등을 지원을 받으려는 신규 농업경영체(농업인, 농업법인)⁶³임.

- 신규농업인은 경영 또는 경작농지가 1,000m² 이상이거나 생산한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상 또는 1년 중 90일 이상 농업에 종사(이 경우는 경영주 외 농업인의 등록 자격에 해당)해야 함.

○ 농업경영체 등록 시 인적 정보, 농지 및 농작물 생산정보, 가축·곤충 사육정보 등을 기재해야 하며 농지는 실제 농업에 이용되는 「농지법」상 농지(불법 점유 또는 불법 개간이 아님 등의 증명 필요)가 대상임.

○ 농업경영체 등록은 등록신청서를 작성하여 방문, 우편, 팩스, 인터넷 등으로 주민등록지 담당 국립농산물품질관리원 지원 또는 사무소에 신청할 수 있음.

⁶³ 농업법인은 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제16조, 제19조에 의해 설립된 영농조합법인과 농업회사법인을 말함.

〈그림 7-4〉 농업경영체 등록신청서 양식

■ 농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙(별지 제1호서식) <개정 2018. 12. 27.>

농업경영체 []등록 []변경등록 신청서 (농업인용)

※ 기록의 작성방법을 참조해 작성하시기 바랍니다. []에는 해당되는 곳에 'X'표를 합니다.

(9부 중 제1부)

접수번호	접수일	처리기간	농업경영체 등록 및 변경등록 신청 * 다만, 직불금·보조금 신청을 수반하는 경우
			30일 90일

농업경영체 등록번호 [] 배부기관 [] 직불지불금·보조금 신청 [] 직불지불금 [] 발고정직불금 [] 조건불리보조금 [] 논이모작보조금(밭농업보조금) [] 신청 없음 []

1. 일반현황

① 경영주인 농업인

성명	국적	국내	주민등록번호
		국외	외국인등록번호
전화번호	휴대전화번호		전자우편
주소	주민등록주소지		우편번호
	마을명		
영농 이력	농업시작형태	[] 전 생애 농업에 종사(신규포함) [] 다른 산업에서 전환(귀농포함)	농업종사형태 [] 전업 [] 겸업
	농업종사기간	년(농업 시작 연도 : 년)	

② 경영주외의 농업인

성명	주민등록번호 (외국인등록번호)	경영주와의 관계	연락처	농업시작형태	농업종사 형태	농업종사기간	공동경영주 여부(O, X)
의의 농업인				[] 전 생애 농업에 종사 [] 다른 산업에서 전환	[] 전업 [] 겸업	년(농업 시작 연도 : 년)	

* ② 공동경영주 여부는 ② 경영주 외의 농업인 중 경영주와의 관계에 '배우자'로 가입한 경영주외 농업인이 공동경영주로 등록을 희망하는 경우 O, 반대하는 경우 X로 표시합니다.
(경영주 외의 농업인에 대해서는 뒤쪽에 있는 작성방법 1. 일반현황 ②란 경영주 외의 농업인에 대한 설명을 참고하시기 바랍니다.)

(9부 중 제2부)

2. 농지 및 농작물재배 / 직불금·보조금 신청

①은 불적불금, 발고정직불금, 조건불리보조금, 논이모작보조금(밭농업보조금) 신청이 있는 경우에 작성하며, 이 경우 ①-1 직불만을 함께 작성하여야 합니다.

경영주명(생년월일): (서명 또는 인) 농업경영체 등록번호: 연락처: 주민등록주소지: (마을명:) (은행명:) (신정인2 설명:) (연락처:) (은행명:) (신정인1 설명:) (연락처:) (계좌번호:) (계좌번호:)

* ① 신청인만 직불을 지급과 관련한 항목으로 동일한 농업경영체 등록유무에 따른 농업경영체 또는 농업경영주외의 농업인만 해당하며, 직불을 지급대상 필지별로 신청인들 둘이 할 수 있습니다.

필지 번호	①-1 농지소재지		①-2 농지면적(m ²) A=B+C+D				①-3 시설 현황			①-4 품목별 재배면적		② 직불금·보조금 신청					필지소재 사유	농지 소유자
	공부	실제	공부(A) A=자경+임차	실제 경작 면적 (B)	미이용 유경 (C)	미이용 폐경 (D)	시설 종류	시설 면적	재배 품목	재배면적 노지 (㎡)	①-1 신청 사업명	②-2 재배 품목	②-3 신청 면적 (㎡)	②-4 농지 이용현황 (O, X) (? 품종은 '98-00 부터 '12-'14 포함)	②-5 신청인 성명	건 의 여 부 (O, X)		
										[] 쌀								
										[] 밭고정								
										[] 조건불리								
										[] 논이모작								
										[] 밭								
										[] 밭고정								
										[] 조건불리								
										[] 논이모작								
										[] 쌀								
										[] 밭고정								
										[] 조건불리								
										[] 논이모작								

* ①-4 시설종류(번호기입): ① 온실(유리) ② 온실(경질판) ③ 온실(비닐) ④ 육묘장(유리) ⑤ 육묘장(경질판) ⑥ 육묘장(비닐) ⑦ 재배사
* ②번 직불금·보조금의 등록신청은 쌀직불금, 밭고정직불금, 조건불리보조금, 논이모작보조금(밭농업보조금)을 신청하는 경우에만 작성하며, 근거 법령(「농업소득의 보전에 관한 법률」 및 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙」)에 따른 첨부서류를 함께 제출합니다(뒤쪽의 '보조금 등 신청서 첨부서류' 참조)
* 거짓이나 부정한 방법으로 보조금 등을 받거나 지급요건을 이행하지 않은 경우 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제14조, 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙」 제33조 또는 제40조의10에 따라 보조금 등을 지급하지 않으며, 이미 받은 경우 보조금 등을 환수하거나 향후 사업 대상에서 제외될 수 있습니다.
* ②-2 직불품목은 (벼/벼 이외/유경), 밭고정직불금은 (경작/유경), 조건불리보조금은 (경작/유경), 논이모작보조금은 (설계 재배품목명)을 적습니다.

(계속)

(9쪽 중 3쪽)

3. 가족·곤충 사육시설 및 사육규모 * 해당되는 경우에만 작성합니다. [] 축산·곤충사육 농업경영체가 아님

㉠ 사육시설 현황							㉡-3 사육정보		
㉠-1 번호	사육시설 소재지	소재지 공부 면적(㎡)	시설면적(㎡)		경영 형태		용도 (축사 또는 부대시설)	사육품목	사육규모(마릿수/군/㎡)
			공부	㉠-2 실제	지영	임차			

4. 농산물의 생산 및 유통(작성기준일: 전년도 연간) * ㉠ 주요품목 및 판매면적(사육규모에 기재된 농업경영체만 작성합니다.) (단위: ㎡, kg, 마릿수, 개)

㉠-1 주요 품목	재배면적(사육규모)	㉠-2 생산량	㉠-3 판매량	㉠-4 판매금액(만원)	㉠-5 주요 판매처

* 주요 판매처(번호 기입): ㉠ 정부공공비축, ㉡ 농협, ㉢ 민간도정가공업체, ㉣ 도매시장, ㉤ 직거래, ㉥ 기타(상세 내용) 중 비중이 높은 하나만 작성합니다.

* 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조, 같은 법 시행규칙 제3조 또는 제4조에 따라 농업경영정보의 ([] 등록 [] 변경등록)를 신청합니다.

* 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제8조제1항, 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제29조제1항 및 제40조의5제1항에 따라 ([] 쌀직불금, [] 밭고정직불금, [] 조건불리보조금, [] 논이모작보조금(밭농업보조금)) 지급대상자 등록(약정)을 신청합니다.

* 「농업소득의 보전에 관한 법률」 제9조제1항 및 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제40조의6제1항에 따라 ([] 쌀직불금, [] 밭고정직불금, [] 조건불리보조금, [] 논이모작보조금(밭농업보조금)) 등록(약정)사항의 변경등록(변경)을 신청합니다.

년 월 일

신청인 1 (서명 또는 인)

신청인 2 (서명 또는 인)

국립농산물품질관리원장 또는 시장·군수·구청장 귀하

확인인 읍장·면장·동장 국립농산물품질관리원장

자료: 국립농산물품질관리원(<http://www.naqs.go.kr/contents/contents.do>), 농업경영체-신규등록신청서 서식, 검색일 2020.9.7.

○ 신청 시 구비서류는 농업경영체 등록신청서, 농자재 구매영수증 또는 농산물 판매영수증이 필요하며 자경농지의 경우 경작 사실확인서, 임차농지는 임대차계약서를 추가로 준비해야 함.

- 농업법인은 농업경영체등록신청서(농업법인용)와 등기사항전부증명서, 정관, 조합원(사원)별 출자내역, 법인 과세표준 및 세액신고서 또는 법인 명의의 농자재구매영수증(농산물판매영수증), 이사회(총회)회의록, 사업자등록증명서, 농업인 증명서류(농업인 확인서, 농업경영 등록 증명서·확인서 중 택 1)를 구비해야 함.

○ 등록된 정보에 변경이 있는 경영체나 등록기관의 확인 결과 등록내용이 사실과 달라 등록정보 변경요청을 받은 경영체는 농업경영체 정보를 변경하여야 함. 최근 개정된 법(2020년)에서는 최초 등록 또는 변경등록 후 3년이 지나기 전에 등록정보를 변경등록

하도록 갱신의무가 부여됨.

- 변경등록 대상 주요정보는 인적 정보, 농지정보, 가축·곤충 정보, 생산정보 등임.
- 인적 정보는 농업인 성명 및 주소, 법인명·소재지 및 대표자의 성명·주소 등임.
- 농지정보는 농지소재지와 지목(공부 및 실제) 및 면적(공부상·실제 관리 및 휴·폐경), 경영형태(자경·임차) 정보 등임.
- 가축·곤충 정보는 사육시설의 지번·지목 및 면적, 경영형태(자영·수탁)를 포함함.
- 생산정보 변경등록은 농지소재지별로 등록된 농작물의 품목 변경, 등록 품목의 재배 면적이 10%를 초과하여 변경 또는 노지 재배면적 660㎡나 시설 재배면적 330㎡ 규모를 초과하여 변경된 경우가 해당됨. 또한, 가축·곤충의 종별 상시 사육 규모가 10% 초과하여 변경된 경우에도 변경 등록해야 함.

○ 등록정보가 변경된 날로부터 14일 이내에 변경등록신청서를 작성하여 방문, 우편, 팩스, 인터넷 전화 등으로 담당 사무소에 신청할 수 있으며 변경등록 후 30일 이내에 등록 확인서가 발급됨.

1.4.3. 농업경영체 정보 활용⁶⁴⁾

- 정부는 농업경영체 지원에 관한 정책 수립, 농정현안 대응, 신규사업 발굴·재정사업 투명성 제고 등을 위해 농업경영체 정보를 활용함.
- 정책 수혜대상을 조정 검토하고 지원대상 자격을 확인하기 위하여 농업경영체 DB를 활용함.

⁶⁴⁾ 한석호 외(2019) 참고함.

〈표 7-2〉 농업인 자격 증명 목적의 세부 유형화

구분	관련기관	주요내역
세금감면	행정안전부	농지 취득세 감면
	국세청	법인세 감면, 농기자재 부가가치세 영세율 적용, 양도소득세 면제, 배당소득세 감면
국고보조·융자금 지원대상	농림축산식품부	국고 보조·융자금 지원대상, 6차 산업지원
	건강보험공단	건강보험 농업인 감면적용
	국민연금공단	국민연금 농업인 감면적용
	한국장학재단	농업인 대학생 학자금(융자) 지원
	지자체	여성농업인 바우처 지원대상확인, 예비청년 창업농 육성지원
인력지원	농림축산식품부	영농도우미 지원
	고용노동부	외국인 고용 쿼터배정 기준
양육 서비스	보건복지부	맞벌이부부 영·육아 양육지원(보육료 감면)
농업인 자격증명	농·축협	농·축협 조합원 가입
	농업분야기관	농·축산업 경력직 사원 채용 시 증빙 한국농수산대학교 입학 농협 장학관(농업대학생 숙소) 입사
	지자체, 농협, 각종 농업인 협회	도시농업전문가 양성교육 농업인대학교육

자료: 한석호 외(2019). p. 21.

○ 농업인은 자격증명 확인용으로 주로 발급받아 활용함.

- 등록확인서 발급 용도를 보면, 농협 조합원 확인 및 신청용, 지자체 제출, 농림사업신청, 세금감면, 금융기관 제출, 개인 보관, 농업법인설립, 외국인 고용 쿼터 신청, 건강보험 제출 등임.
- 세부목적유형을 유형화하면 세금감면용, 국고보조·융자금 지원대상 확인용, 인력지원용, 양육 서비스 지원용, 농업인 자격증명 대체용 등임.

○ 농업인들이 농업경영체 등록확인서를 활용하는 용도는 농지원부와 유사함.

1.5. 농지정보 관리제도 간 비교

○ 농지정보관리제도에 포함된 내용이 일부 유사하지만, 제도의 목적, 등록기준, 중점관리

사항 등에서 차이가 있음.

- 먼저, 제도별 목적을 비교해 보면 토지대장은 지적을 명확히 하기 위하여 즉 토지의 물리적 상황을 파악하기 위해 작성하는 반면 농지조서와 농지원부는 농지 소유실태와 이용실태를 파악하기 위해 작성함. 농업경영체 등록정보는 농가 규모 또는 유형에 따라 맞춤형 농정을 시행하고 효율적 정책사업 추진을 위해 시행하고 있음.
 - 농지조서는 농지관리정보의 기초자료로서 농지중심으로 관리되고 있으나 농지원부는 농지소유자 중심으로 농지의 소유실태와 이용실태를 파악하고 있음.
- 관리대상과 내용을 보면 토지대장은 농지를 포함한 28개 토지 지목⁶⁵⁾, 소유권(등기부등본에 근거)을 표시하며 임대차 관계는 파악이 안 됨. 농지원부는 농지를 대상으로 하며 농지(전, 답, 과수원 등)와 농업시설의 소유권과 임대차 관계를 표시함. 농지원부는 현행화에 한계가 있으며 합법적 임대만을 대상으로 함. 농업경영체 정보는 농지원부와 마찬가지로 농지(전, 답, 과수원 등)와 농업시설, 소유권과 임대차 관계를 표시하며 현행화 정도가 높으나 보조금 등 정책지원을 위해 농지의 활용 여부(실경작)를 기준으로 함.
- 담당 주체의 경우 토지대장은 토지소유지 행정부서(시장, 구청장·군수 소관)임. 농지원부는 소유자 거주지 지자체이며 농지조서는 농지소재지 지자체에서 담당함. 농업경영체 등록은 국가기관인 농관원에서 담당함.
- 등록 및 관리 의무관점에서 보면 토지대장, 농지조서, 농지원부는 행정부서, 지자체의 관리 의무가 있으나 농업인 관점에서는 농지원부와 농업경영체는 임의등록임. 농업경영체 등록과 관리는 국립농산물품질관리원의 업무임.

⁶⁵⁾ 토지 지목은 전, 답, 과수원(이상 농지), 목장용지, 임야, 염전, 광천지, 공장용지, 학교용지, 대지, 주차장, 도로, 창고용지, 주유소용지, 철도용지, 하천, 제방, 유지, 구거, 양어장, 공원, 수도용지, 체육용지, 유원지, 종교용지, 사적지, 묘지, 잡종지로 구분됨.

〈표 7-3〉 농지정보 관리제도 비교

	토지대장	농지조서	농지원부	농업경영체등록
1. 목적	토지의 물리적 상황과 소유 관리	농지의 소유와 이용 관리	농지의 소유와 이용 관리	효율적 농정추진
2. 등록대상	토지	소유와 합법적 이용 농지	소유와 합법적 이용 농지	영농이용농지 (농업경영정보)
3. 분류기준	필지	필지	농지 소유자	농업인
4. 담당주체	시군구청	농지 소재지 지자체	소유자 거주지 지자체	농관원
5. 의무여부	작성 및 관리의무(행정)	작성 및 관리 의무(행정)	등록-임의(농가) 관리-의무(행정)	등록-임의(농가)

자료: 자체작성.

2. 농지원부 제도의 현장 인식과 개선의견

- 농지원부 제도의 현실적 문제점과 개선방안을 모색하기 위해 전국 시·군 자치단체의 농지원부 업무담당자를 대상으로 우편 설문조사를 실시함.
- 설문조사 개요는 다음과 같음
 - 조사기간: 2020.8.20.~9.4.
 - 응답자수: 지자체 농지원부 담당자 117명
 - 조사방법: 우편조사
- 응답자의 지역별 분포를 보면 10% 내외로 비슷한 수준이며 전남과 경남·북 비율이 다소 높게 나타남.
- 농지원부 업무 경력은 6개월~1년 미만의 비중이 29.9%로 가장 많았으며 근무지는 면사무소가 55.6%로 절반보다 높게 나타남.

〈표 7-4〉 응답자 일반현황

	구분	빈도	비중
지역(도)	무응답	1	0.9%
	강원	15	12.8%
	경기	11	9.4%
	충북	10	8.5%
	충남	10	8.5%
	전북	13	11.1%
	전남	20	17.1%
	경북	17	14.5%
	경남	19	16.2%
	제주	1	0.9%
	합계	117	100.0%
농지원부 업무 경력	무응답	2	1.7%
	6개월 미만	25	21.4%
	6개월 이상-1년 미만	35	29.9%
	1년 이상- 2년 미만	25	21.4%
	2년 이상- 3년 미만	15	12.8%
	3년 이상	15	12.8%
	합계	117	100.0%
담당자 업무 소재지(읍면동)	무응답	1	0.9%
	읍	24	20.5%
	면	65	55.6%
	동	5	4.3%
	시·군청	22	18.8%
	합계	117	100.0%
성별	무응답	1	0.9%
	남성	66	56.4%
	여성	50	42.7%
	합계	117	100.0%

자료: 설문조사 결과.

2.1. 농지원부에 대한 인식과 문제

2.1.1. 농지원부의 중요도와 활용도

○ 농지원부 업무의 일선 담당자들은 농지관리에 있어 농지원부의 중요도를 높게 평가하지 않는 반면 농지조서는 중요하다고 인식함.

- 농지관리에 있어서 농지원부의 중요도는 부정적으로 보는 시각(중요하지 않는다+매우

중요하지 않다)이 46.2%로 더 높게 나타남. 반면, 농지조서는 중요하다고 인식하는 비율(중요하다+매우 중요하다)이 41.4%로 부정적 인식 보다(34.5%)보다 높게 나타남.

- 농지조서의 중요도를 높게 평가한 업무 담당자는 농지조서가 농지면적, 경작상황, 농지이용 등 농지에 대한 실질적인 정보들을 담고 있기 때문에 중요도를 높이 평가한 것으로 나타났음.
- 업무 담당자가 농지원부의 중요도를 높이 평가한 이유는 농지원부가 농지임대차 계약, 농지이용 현황 등 정보를 담고 있고 농업인 증명 등 역할을 하기 때문인 것으로 나타났음. 반면 농지원부의 중요도를 낮게 평가한 업무담당자는 농지원부가 이용 목적을 갖는 농업인들만 현행화를 하기 때문에 실제 농지이용 정보를 반영하지 못하는 한계가 있어 중요도를 낮게 평가하는 것으로 나타났음.
- 결과적으로 업무 담당자는 농업인 증명 등 업무 역할 면에서 농지원부의 중요도를 평가하고 있지만 기본적으로 농지관리를 위한 기초자료인 농지조서가 더 중요하다고 인식하는 것으로 판단됨.

〈표 7-5〉 농지관리에서 농지원부와 농지조서의 중요도

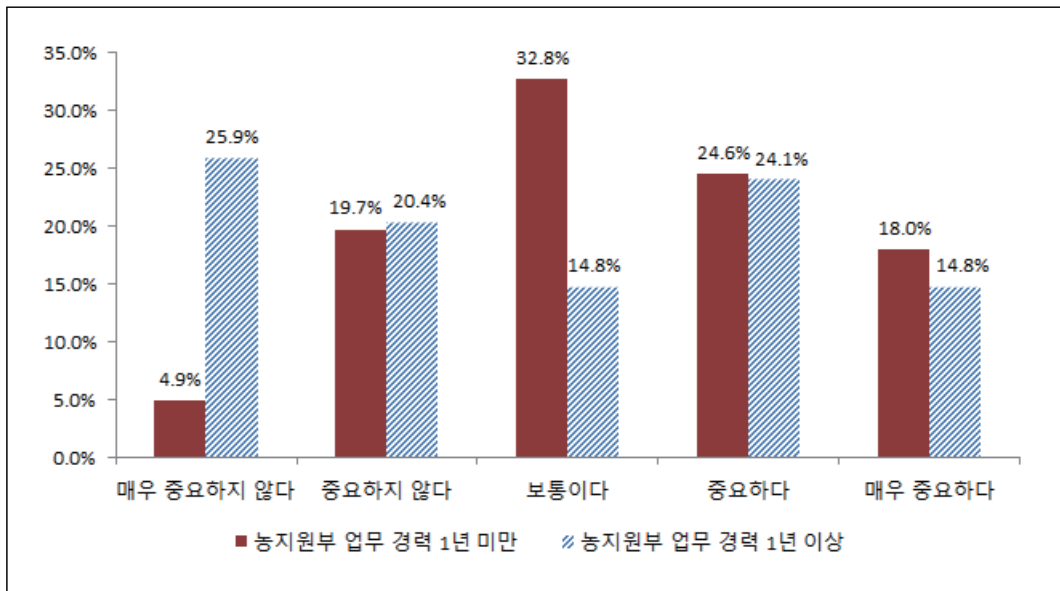
		매우 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
농지원부	빈도	25	29	29	18	16
	비중	21.4%	24.8%	24.8%	15.4%	13.7%
농지조서	빈도	17	23	28	29	19
	비중	14.7%	19.8%	24.1%	25.0%	16.4%

자료: 설문 결과.

- 업무경력별로 보면 농지업무 경력이 많을수록 농지관리에서 농지원부의 중요도를 낮게 평가하는 것으로 나타남.
 - 1년 미만 그룹은 농지원부의 중요도가 '보통이다'로 평가한 응답률이 31.1%로 가장 높게 나타났는데 이는 업무경력이 많지 않기 때문에 조심스럽게 평가한 것으로 보임. 농지업무 경력이 많을수록 농지관리에서 농지원부의 중요도를 낮게 평가하는 것으로 나타남.

○ 농지관리에 있어 농지조서의 중요도는 업무 경력에 따라 차이가 나타남. 1년 미만 경력 그룹은 농지관리에서 농지조서가 중요하다고 생각하는 반면 1년 이상 업무담당자 그룹은 부정적 의견(중요하지 않는다+매우 중요하지 않다)이 더 높게 나타남.

〈그림 7-5〉 업무담당 경력에 따른 농지조서의 중요도



자료: 설문조사 결과.

○ 농지관리업무 담당자 근무지별로 보면 농지원부와 농지조서의 중요도 모두에서 시·군청 업무담당자 그룹이 상대적으로 부정적으로 보고 있음.

- 농지원부가 중요하다는 인식의 경우 읍면동 근무자 그룹은 41.1%이나 시·군청 근무자 그룹은 68.2%로 훨씬 높게 나타남. 긍정적 인식은 읍면동 근무자 그룹이 33.7%이지만 시·군청 근무자 그룹은 9.0%로 낮게 나타남.
- 농지조서의 경우 읍면동 근무자 그룹은 중요하다는 인식이 45.7%로 부정적 인식 28.7%보다 높게 나타남. 반면 시·군청 근무자 그룹은 부정적 인식이 59.1%로 긍정적 인식보다 높게 조사됨.

〈표 7-6〉 근무지에 따른 농지조서의 중요도 인식

		매우 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
읍·면·동 업무 담당자	빈도	10	17	24	24	19
	비중	10.6%	18.1%	25.5%	25.5%	20.2%
시·군청 업무 담당자	빈도	7	6	4	5	0
	비중	31.8%	27.3%	18.2%	22.7%	0.0%

자료: 설문조사 결과.

○ 농지원부의 활용도는 부정적 인식이 높게 나타났으며 행정 측면보다 농업인 활용 측면이 상대적으로 높다고 인식함.

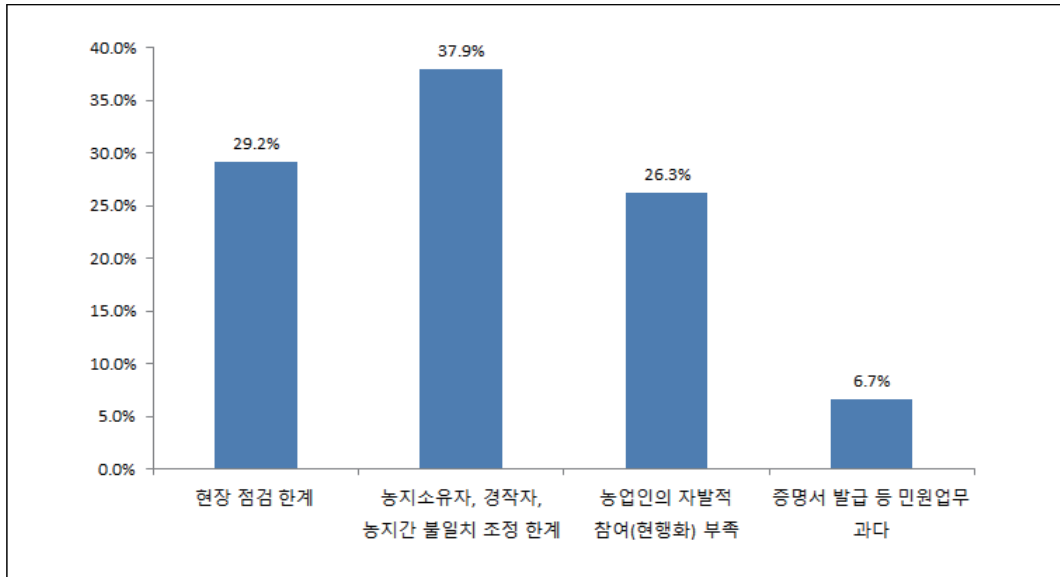
- 행정 측면의 활용도를 보면 부정적 평가(매우 낮다+낮다)가 48.7%이며 긍정적 평가는 27.8%로 나타남.
- 농업인의 활용도 측면에서는 부정적 평가가 39.5%, 긍정적 평가가 32.4%로 부정적 평가가 높지만, 행정적 활용도 보다는 더 높은 것으로 조사됨(상대적으로 부정적 평가 감소, 긍정적 평가 상승).
- 1년 미만 업무경력 그룹과 읍면동 근무자 그룹이 상대적으로 농지원부의 활용도(행정 측면, 농업인 측면)를 더 높게 평가함.

2.1.2. 농지원부 관리의 어려움과 문제

○ 지자체에서 농지원부 관리에 어려운 점은 ‘농지 소유자, 경작자, 농지간 불일치 조정 한계’로 응답한 것이 37.9%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 ‘현장점검의 한계’(29.2%)를 응답함.

- ‘증명서 발급 등 민원업무 과다’는 6.7%로 상대적으로 낮게 나타남.
- 농지원부 업무 담당 경력이나 근무지에 따른 응답의 큰 차이는 나타나지 않음.

〈그림 7-6〉 농지원부 관리상 어려움(복수응답)



자료: 설문조사 결과.

○ 현재 농지원부의 문제점으로는 ‘농업경영체 등록정보와 중복’을 가장 크게 지적하였으며(44.4%), 다음으로 ‘현행화 미흡’, ‘다른 관련 정보와 연계 부족’ 순으로 응답함.

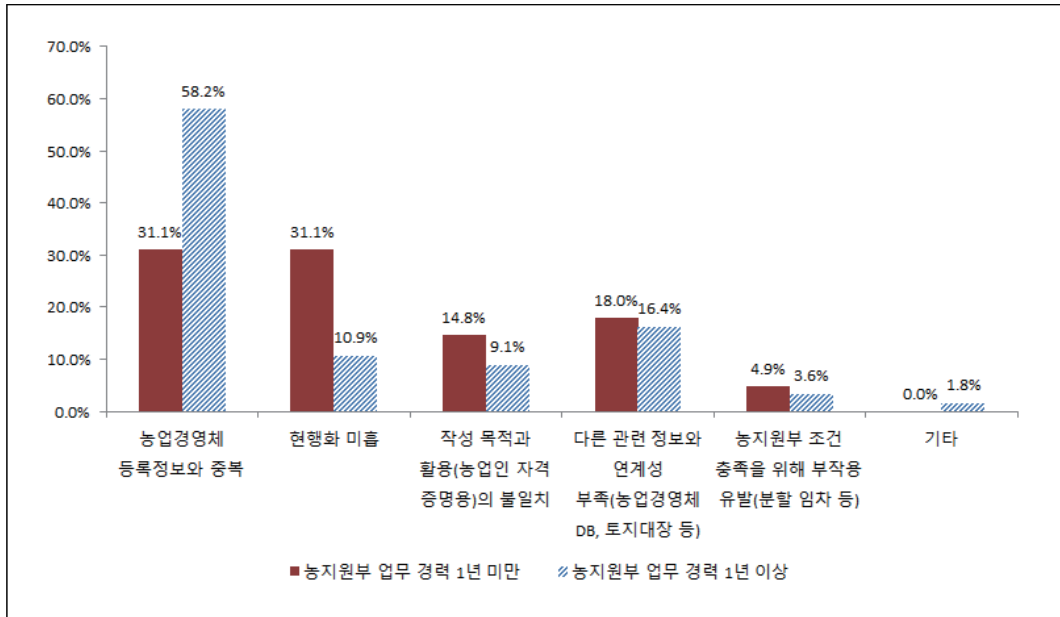
〈표 7-7〉 현재 농지원부의 가장 큰 문제점

	농업경영체 등록정보와 중복	현행화 미흡	작성 목적과 활용(자격 증명용)의 불일치	다른 관련 정보와 연계성 부족(농업경영체 DB, 토지대장 등)	농지원부 조건 충족을 위해 부작용 유발(분할 임차 등)	기타
빈도	52	25	14	20	5	1
비중	44.4%	21.4%	12.0%	17.1%	4.3%	0.9%

자료: 설문조사 결과.

○ 업무 경력별 농지원부의 문제점을 보면, 1년 미만 업무경력자 그룹은 ‘농업경영체 등록 정보와의 중복’, ‘현행화 미흡’이 같은 비중(31.1%)으로 응답함. 다음으로 ‘타 정보와의 연계성 부족’을 문제점으로 응답함. 1년 이상 업무경력자 그룹은 ‘농업경영체 등록 정보와의 중복’이 58.2%로 월등히 높게 나타남.

〈그림 7-7〉 업무담당 경력별 농지원부의 가장 큰 문제점



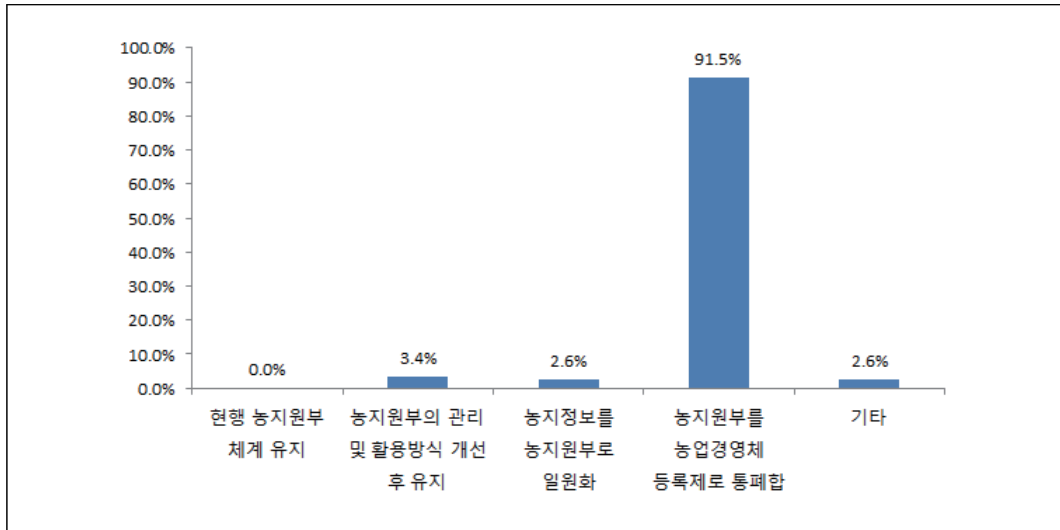
자료: 설문조사 결과.

2.2. 농지원부 개선방향에 대한 의견

○ 농지원부 관리체계 개선 방향에 대한 설문에서는 ‘농지원부를 농업경영체 등록제로 통합’하는 것을 월등히 선호하는 것으로 조사됨. 다음으로 ‘농지원부의 관리 및 활용방식 개선 후 유지’, ‘농지정보를 농지원부로 일원화’ 순으로 응답하였으나 비율은 낮은 수준임.

- 업무 경력이나 근무지에 따른 응답에 큰 차이는 없음.
- 이는 농지원부의 등록정보가 농업경영체 정보와 중복된다는 인식이 강하고 농업경영체등록은 매년 현행화가 되지만 농지원부는 상대적으로 현행화가 어렵기 때문인 것으로 조사됨.
- 농지원부 관리상 어려움에 대한 설문에서도 농지소유자, 경작자, 농지간 불일치 조정의 한계와 현장점검의 한계를 지적함으로써 정보의 불일치와 현장점검의 어려움을 해결하는 방안으로 경영체정보와 통합을 선호하는 것으로 보임.

〈그림 7-8〉 농지원부 체계 또는 농업경영체 등록제와 관계 개선방안



자료: 설문조사 결과.

○ 농지원부의 향후 활용방안에 대한 설문에서는 ‘농지관리를 위한 행정용으로만 활용’이 88.3%로 가장 높게 나타남.

- 업무 경력이나 근무지에 따른 응답에서도 행정용으로만 활용이 가장 높게 나타남.

〈표 7-8〉 향후 농지원부 활용방안

구분	현재와 동일하게 (농지관리와 자격명용)	농지관리를 위한 행정용으로만 활용 (소유 및 이용실태 파악 등)	기타
빈도	10	91	2
비중	9.7%	88.3%	1.9%

자료: 설문조사 결과.

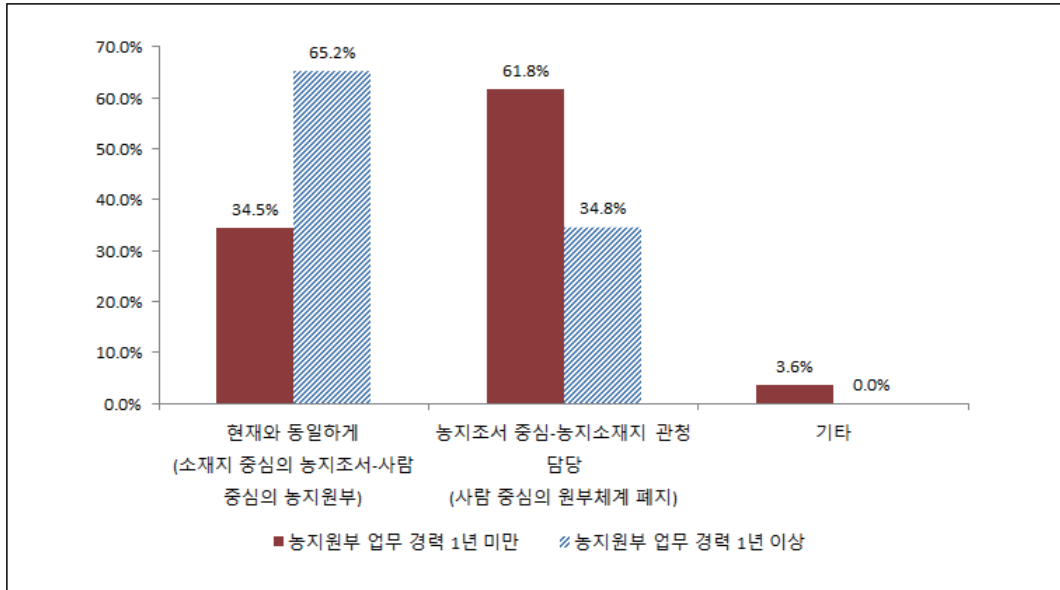
○ 향후 농지원부 관리방식과 주체에 대해서는 ‘농지조서중심-농지소재지 관청 담당’(50.0%)이 ‘현행체계’(48.0%)보다 높게 나타남.

- 업무 경력별로 보면 1년 미만그룹은 ‘농지조서중심-농지소재지 중심’(61.8%)가 높게 응답한 반면 1년 이상 근무경력 그룹은 ‘현행유지(소재지 중심 농지조서-사람중심 농지원부)’를 선호함(65.2%).

- 업무담당자 면담에서 일부는 현재 타지역의 경작사실요청이 다수 있고 이로 인해 공

문처리 및 출장 복명 등 업무의 비효율이 있기 때문에 농지조서중심을 선호함. 반면 일부는 농지조서중심이 되면 현행화가 현재보다 더 안 될 수 있고 농업경영체 성격이 약화되어 토지대장과 유사해지기 때문에 현재 농지원부체계 유지가 필요하다고 보는 측면이 있음.

〈그림 7-9〉 농지원부 관리 방식과 주체 개선방안



자료: 설문조사 결과.

○ 농지원부의 현행화 방식에 대해서는 ‘농지정보관련 타 전산망과의 연계’가 가장 높게 나타났고 다음으로 ‘농지임대차 신고제 도입을 통해’로 응답함.

- 농지이용실태조사를 통한 현행화(정기적 혹은 일제 정비후 정기적 조사)는 상대적으로 낮게 나타남.

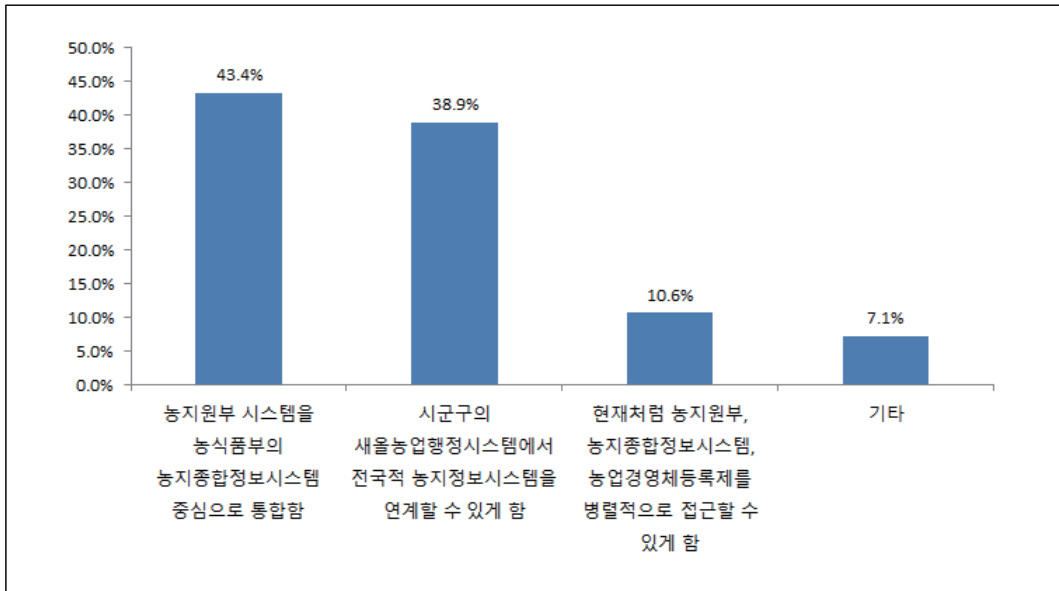
〈표 7-9〉 농지원부 현행화 방안

	정기적농지이용실태 조사를 통해	일제 정비조사 후 정기적 농지이용 실태조사	농지임대차 신고제 도입을 통해	소유권이 변동된 모든 농지에 대해 취득자격증명 발급 의무화	농지정보 관련 타 전산망과의 연계를 통해	기타
빈도	3	15	26	10	98	1
비중	2.0%	9.8%	17.0%	6.5%	64.1%	0.7%

자료: 설문조사 결과.

- 시군구 단위의 농지원부 시스템의 한계를 극복하는 방안으로는 ‘농지원부 시스템을 농식품부의 농지종합정보시스템 중심으로 통합’이 가장 높게 나타났으며(43.4%) ‘새울농업 행정시스템에서 전국적 농지정보시스템을 연계’가 다음으로 높게 나타남(38.9%).

〈그림 7-10〉 시군구 단위의 농지원부 시스템의 한계 극복 방안



자료: 설문조사 결과.

3. 농지원부 제도 개선 방향

3.1. 농지원부 개선 방향 설정 시 고려사항

- 농지관리제도의 목적과 대상이 각각 다름에도 불구하고 일선 지자체 업무 담당자는 농업경영체 등록제를 중심으로 농지정보의 통합을 선호함. 이는 정보불일치 조정과 현장 점검의 한계로 업무에 대한 부담이 크기 때문임.
- 그러나, 농지원부 제도 개선은 농지관리제도 비교 결과(각각의 목적과 대상 등), 농지원

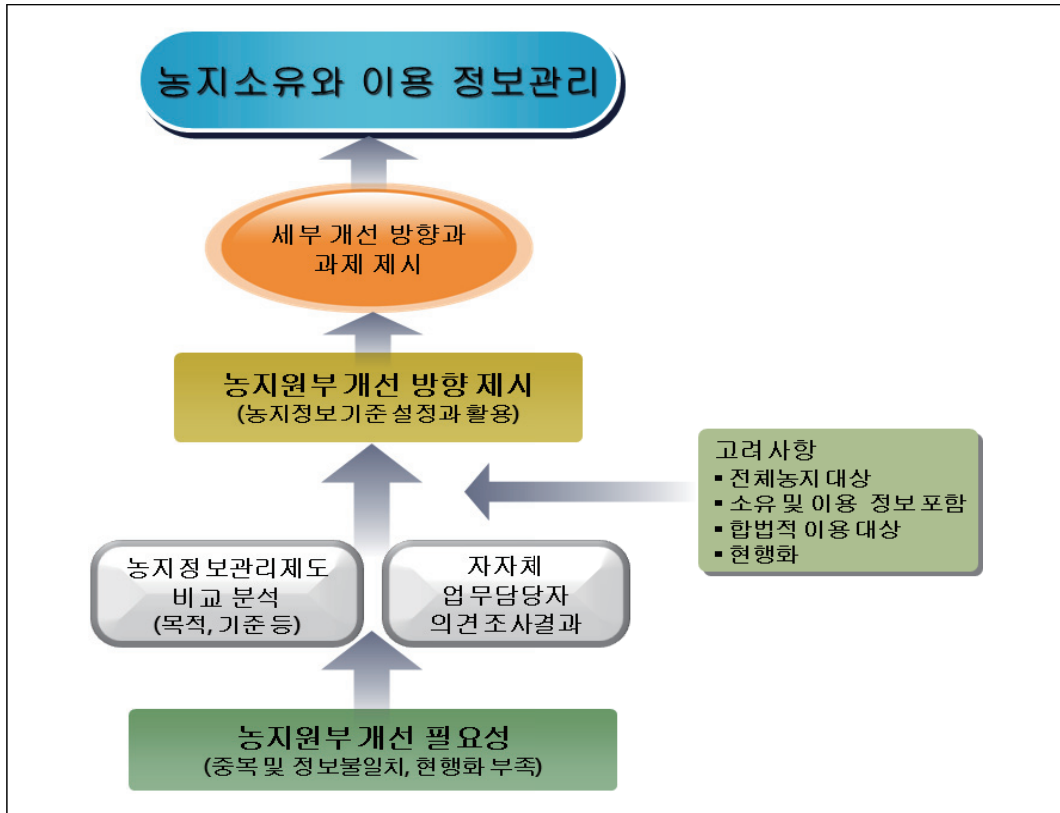
부 업무담당자 의견 조사 결과, 정책방향 등을 종합적으로 고려되어야 함.

- 농지원부의 원래 목적이었던 농지소유과 이용 관리를 유지하면서 다음과 같은 고려사항을 충족하는 방향으로 개선되어야 함.
 - 첫째, 국가의 농지관리이기 때문에 모든 농지를 관리 대상으로 함.
 - 둘째, 농지의 소유뿐만 아니라 이용정보까지 포함함.
 - 셋째, 기본적으로 합법적 이용을 대상으로 하되 합법적 이용 범위를 점차 확대함.
 - 넷째, 농지소유와 이용 정보의 현행화가 용이하도록 함.

3.2. 기본방향

- 농지원부, 농업경영체 등록제 등 농지관리제도간 농지관련정보가 달라서 현장에서는 민원과 정보불일치 조정의 어려움을 호소하고 있고 농지정보통합요구가 제기됨(자자체 관련 업무 담당자 설문조사결과).
- 각 농지관리제도가 생성하는 농지정보는 대상농지 기준과 범위 등이 다르기 때문에 단순히 정보를 선별적으로 취합하는 방식의 통합은 불가능함.
 - 농지원부제도 개선의 핵심은 각 관리제도에서 생성한 정보간 불일치를 어떻게 해소하고 현행화를 효율적으로 할 것인가 임.
- 따라서 기본방향은 농지 관련 정보의 기준을 설정하고 정보시스템간 연계하는 방식이 보다 적합함. 앞서 설정한 4가지 고려사항을 토대로 근간이 되는 농지정보관리제도를 선택, 미진한 부분은 보완하고 이를 기준으로 각 정보시스템을 중장기적으로 연계 및 활용하는 방식이 적절한 것으로 판단됨.

〈그림 7-11〉 농지원부 개선 방향 도출 과정



자료: 저자작성.

- 우선 농지관리 관점에서 보면 토지대장은 농지소유관련 정보만 파악하고 이용실태 관리하는 안되기 때문에 농지의 소유와 이용정보를 토지대장을 중심으로 관리하는 것은 부적절하다고 판단됨(고려사항 2와 부합하지 않음).
- 농지소유과 이용정보 관리 측면을 고려하면 농지원부와 농업경영체 등록제가 농지정보 관리의 근간으로 모두 검토 대상이 됨. 하지만 앞서 살펴 본 바와 같이 이들은 제도의 목적과 대상 농지 기준 등 세부적으로 차이가 있음.
 - 농지원부는 농지의 소유와 이용 실태 파악 및 관리를 목적으로 하는 반면, 농업경영체 등록은 정책사업과 재정집행의 효율성 제고를 위함임.
 - 농업 보조사업 지원을 받으려면 농업경영체를 반드시 등록해야 하지만 농업경영체를

등록하였다고 하여 농지원부가 자동으로 생성되지 않기 때문에 농지원부가 필요한 경우 별도로 생성하여야 함.

- 대상농지의 경우 농지원부는 합법적 임대차만을 대상이나 농업경영체 등록은 실경작(비합법적 임대차 포함)을 하면 대상이 됨.
- 농지원부는 농가주 1인만 농업인으로 인정되며, 세대원은 농지원부에 함께 등재되나 농업인으로 인정되지 않음.
- 농지원부는 농지를 경작하여야 신청이 가능하나 농업경영체 등록은 축산처럼 농지경작을 하지 않아도 가능함.

○ 전체 농지관리 측면(고려사항 1)에서 보면 농지원부의 경우 전체 농지 중 농지원부를 생성하지 않는 농지가 약 30% 정도가 있고 농업경영체 DB는 정책지원사업 미신청농가와 직불금 지급 미대상농지(예, 간척지 등 기준연도 미대상)가 존재하여 제외된 농지관리방안이 필요함.

- 농지조서 중 농지원부로 등록하지 않은 약 30%는 지자체의 인력과 예산 지원을 통해 농지조서의 확인과 관리가 가능함.
- 하지만 농업경영체 등록은 농가의 임의등록일 뿐만 아니라 정책대상에서 제외되는 농지가 존재하기 때문에 모든 농가를 의무적으로 농업경영체등록을 의무화하지 않는 한 농지원부가 농지관리 측면에서 보다 적합하다고 볼 수 있음.

〈표 7-10〉 농지원부와 농업경영체 등록 비교

구분	농지원부 등재 (농지법에 의한 농지관리가 목적)	농업경영체 등록 (농업보조사업이 목적)
등록 농가 수	○('20년) 193만 호 * 기준 미달 농가(23만호) 등 제외	○('20년) 1,745천 개 * 농업인 경영체 기준
근거 법령	○「농지법」 제49조	○「농업농촌 및 식품산업 기본법」 제40조, 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조
목적	○ 농지의 소유 및 이용상태를 파악하여 이를 효율적으로 이용·관리하기 위하여 작성·비치 ※ 농지원부는 행정내부자료로써 경작변동상황 등을 실시간으로 갱신·관리하는 것은 아니며, 세금감면 대상자 확인 및 농협 대출 등을 위한 확인자료로 농지원부를 활용하고자 하는 경우에는 해당기관에서 그 적정여부를 판단하여야 함(농업보조사업과 직접적인 관련없음)	○ 농업인이 경영체로 등록하여 개별 정보를 통합관리함으로써 농가별 맞춤형 농정을 추진하고, 정책자금의 중복, 부당 지급을 방지하고 정책사업과 재정집행의 효율성을 제고하기 위함 ※ 농업 보조사업(직불금 등)을 받으려는 농업인은 농업경영체를 등록해야만 농업보조사업의 대상이 됨

(계속)

구분	농지원부 등재 (농지법에 의한 농지관리가 목적)	농업경영체 등록 (농업보조사업이 목적)
관리기관	○ 지방자치단체(주민등록상 거주지 읍면동사무소)	○ 국립농산물품질관리원(담당부서)
신청/등록 대상	○ 농업인, 농업법인, 준농업법인	○ 농업인, 농업법인
신청/등록 기준 (농업인)	○ 1,000㎡ 이상, 농지 경작 ○ 330㎡ 이상, 농업시설 농작물 경작 * 세대별 작성	○ 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농업인 * 1,000㎡의 농지 경작자, 농산물 연간 판매액 120만원 이상, 90일 이상 농업종사, 농업법인 종사자 등
등록신청	○ 지자체 직권 또는 농가신청	○ 경영체 자율 신청
신청/등록 시기	○ (향후 경작할 작물과 관련하여)(경운, 파종 등) 영농을 위한 준비단계가 확인되거나, 작물을 식재한 때	○ 작물이 심어져 있을 때 또는 농업경영체변경등록기간(매년 2~3월) 중
신청/등록 절차	○ 등재신청: 주소지 읍면동 사무소 → 확인: 농지소재지 읍면동 담당자가 현장 확인 후 신청 농지에 대한 농지 조서를 자경, 임대 등으로 수정하여 화신 → 주소지 읍면동 사무소 담당자가 농지원부 작성	○ 주소지 관할 국립농산물품질관리원에 신청하면 해당 농지소재지 담당자가 현장 조사 후 등록 완료 (농지소재지 통장이 확인해준 경작사실확인서는 참고용)
등록정보	○ 농지정보 중심 20개 정보 등록 * 농업인·세대원, 소유·임차농지, 지번·면적 등 농지일반	○ 56개 경영정보 * 일반현황, 농자축사원예시설 등 생산수단, 재배작물 및 경지면적, 사육 축종 및 규모 등
필요서류	1. 농지원부 등재 신청서(위임 작성 시 본인 및 위임인 신분증, 위임인 도장) 2. 타인 소유 농지 등재 시: 임대차계약서. 단, 농지원부에 올릴 수 있는 “임대가능한 농지”는 「농지법」에 따른 제한이 있음(1991년 이전에 현 소유자가 취득한 농지, 해당 농지를 5년 이상 경작한 농지소유자가 60에 이상이 된 농지, 현 소유자가 상속받은 농지 등)	1. 경작사실확인서(농지소재지 통장에게 확인) 2. 농지재구매영수증(본인명의 카드 또는 현금 영수증만 인정) 3. 타인 소유 농지인 경우: 임대차계약서. 단 농지원부와 달리 “임대가능한 농지” 제한 없음
작성 범위	1. 하나의 세대에 하나의 농지원부만 등재 가능. 2. 하나의 주소에 중복된 농지원부는, 중복된 농지원부 중 하나를 사본편철하거나 중복된 농가주가 각각 세대를 분리한 후에 농지원부 등재가 가능.	작동
정보 현행화	○ 일제정비(연 1회 이상) ○ 수시정비(내용 변동시)	○ 농업인의 신청을 원칙 * 등록조사원을 채용해 정보 관리
활용	○ 농지관리 업무 기초자료 및 농업인 및 자경여부 확인 * 세금감면 대상자 확인 등 공적자료로서의 활용은 해당 기관이 판단할 사항 * 발급건수('20년) : 226만건	○ 농업경영체 지원에 관한 정책 수립, 농정현안 대응, 신규사업 발굴·재정사업 투명성 제고 등에 활용 * 발급건수('20년) : 132만건

자료: 정부24(<https://www.gov.kr/portal/locgovNews/1547975>) 지자체 소식-농지원부의 효율적 관리방안 마련을 위한 국민의견 수렴 참여안내, 검색일 2020.9.8.

○ 다음으로 현재 지원부는 「농지법」에 따른 임대가능한 농지⁶⁶⁾만 등재 가능한 반면 농업경

66) 「농지법」상 예외적으로 임대가능한 농지는 「농지법」 시행일('96. 1. 1) 이전부터 소유하고 있는 농지, 1만㎡ 이하의 상속 및 이농 농지, 60세이상 농업을 은퇴한 고령자로서 5년이상 자경한 농지, 이모작을 위하여 자경농지를 8개월 이내로 임대하는 경우, 60세이상 농업인으로서 5년이상 자경한 농지 등 임(농식품부 보도자료 2020.8.4.).

영체 등록은 실제 영농을 하면 임대가능한 농지에 대한 제한은 없음.

- 「농지법」에 따른 농지관리 관점에서 보면 합법적 농지이용을 대상으로 시작하여야 하며(고려사항 3) 농지원부를 기준으로 농지정보를 관리하는 것이 적절함.

○ 마지막으로 농지정보의 현행화 경우(고려사항 4), 농업경영체 등록이 임의등록이기는 하지만 매년 등록 혹은 변경을 하기 때문에 농지원부보다는 더 현행화가 수월함.

- 농지원부는 원부생성시 경작정보가 만들어지고 농지이용실태조사를 반영하여 현행화를 하지만 농지처분통지대상자와 면적 비율은 미미함.

○ 결과적으로 농지원부와 농업경영체 등록제는 모두 농지소유와 이용실태정보를 가지고 있지만 모든 농지관리(고려사항 1)와 합법적 농지관리(고려사항 3) 측면 등을 감안하면 농지원부의 농지정보를 근간으로 설정하는 것이 적절한 것으로 판단됨.

○ 그러나 현재 중복성이 제기되고 있는 농지원부와 농업경영체 등록제의 농지정보를 농지원부 기준으로 정보의 불일치성을 해소할 경우 농업경영체 등록제를 기반으로 하는 정책지원에 혼란이 있을 수 있음.

- 농업경영체 등록은 「농지법」 상 임대가능 농지를 대상으로 하는 것이 아니라 경작사실 여부를 기준으로 하기 때문에 비합법적 임대가 직불금 등 정책지원에서 제외될 수 있음.

- 이에 따라 현장에서 불만과 혼선이 있을 수 있음. 비합법적 농지 임대차가 더욱 음성적으로 이루어지고 정책 수혜대상에서 제외된 농가의 불만이 제기될 수 있음.

○ 따라서 재춘 고령농가의 임대허용(2020.8.12. 시행)과 같이 합법적 농지임대의 범위를 조정하고 양도소득세 감면 목적의 불법임대차 단속을 강화하는 등 비합법 농지 임대차의 조정 노력이 필요함.

3.3. 세부 개선 방향과 과제

- 농지원부와 농업경영체 통합 요구에 대응하여 농지원부를 근간으로 설정하여 필요한 부분에서 농지소유와 이용정보를 활용하는 방향으로 설정하더라도 현행 농지원부는 농지정보관리제도의 한계가 있어 세부적인 개선 요구가 존재함.

3.3.1. 정보관리 주체와 방식

- 먼저 관리주체와 방식인데, 관외농지 소유자 증가로 소유자 중심의 농지원부관리는 정보 확인 및 관리 측면에서 비효율성 존재함.
 - 업무담당자 면담에서도 지적되었듯이 현재 농지원부는 농지소유자 주소지에서 인별 중심으로 관리되고 있기 때문에 타지역의 경작사실확인 요청과 공문처리 등 업무의 비효율이 존재함. 농지원부 작성시 현행화가 이루어지더라도 이후 지속적 관리에 어려움이 있음.
 - 또한 농지원부의 작성과 관리 책임이 자자체에 있으나 현실은 농업인의 신청서 작성되어 전체 농지를 관리하지 못하고 있음.
 - 농지소유자 중심의 농지원부는 필지정보의 활용이 제한되기 때문에 타부분이나 시스템에서 농지원부의 활용도가 낮음.
- 따라서 농지정보의 기준을 농지원부로 설정하더라도 농지소유자 중심으로 정리하는 현재의 농지원부를 농지소재지에서 관리하는 농지조서를 중심으로 개선이 적절함.
 - 지자체 농지원부 담당자 의견조사에서도 농지조서중심으로 관리하는 것이 더 좋다는 의견이 높게 나타남.
- 인별 중심 농지원부에서 필지중심의 농지조서로 전환시 농업경영체적 관리 기능이 저하되고 상대적으로 현행화가 미흡하기 때문에 이에 대한 해결방안 모색이 필요함.
 - 농업경영체적 관리기능 저하우려는 농지조서에 농업인 식별번호를 부여하여 필요시

인별로 분류할 수 있도록 대처할 필요가 있음.

3.3.2. 현행화 제고

- 현행 농지원부를 농지조서체제로 관리방식을 변경하더라도 현행화의 어려움은 여전히 남아 있음. 농지정보의 현행화가 효율적으로 이루어질 수 있는 체계 구축이 필요함.
- 우선 전체 농지에 대한 농지정보를 확인하는 작업이 필요함. 현재의 인별중심 농지원부에서 농지조서중심으로 전환할 시 우려되었던 현행화 정도는 현재 농지원부 일제조사로 보완이 진행 중임.
 - 농지조서중 농지원부 등재가 되어 있지 않는 것에 대한 경작확인도 추가적으로 실시하여 전체 농지에 대한 현행화가 필요함.
- 농지정보의 현행화를 높이기 위해서는 농업인이 신고 및 정보 변경을 하도록 체계를 구축해야 함.
 - 농업경영체등록시 농지원부 농지정보를 업데이트하고 정기적 농지이용실태결과를 반영하고 정보를 원활하게 공유할 수 있는 체계마련이 필요함.
 - 또한 농지임대차 신고제를 도입하여 임대차 정보가 신속히 농지원부에 반영될 수 있도록 해야 함.
 - 최근 관련법 개정을 통해 농업경영체 정보의 갱신의무부과와 정책자금 지원시 일치 여부를 확인하도록 하여 합법적 임대차는 갱신 및 정보일치를 도모할 수 있으나 비합적 임대차 문제는 여전히 남아 있음.
- 독일의 경우 농업에 종사하는 사업체가 조세법상 농업경영체로 인정받기 위해서는 등록과정을 거쳐야 하기 때문에 의무적 등록으로 볼 수 있음. 농업지원법상 농업경영체 등록도 있지만 이는 상대적으로 최근에 도입된 것이고 조세법상 농업경영체 등록이 근간이라 볼 수 있음(한석호 외 2016 p46).

○ 영국은 농업경영체 등록시 이용하는 모든 필지에 대한 세부사항을 기록하지만 우리나라와 마찬가지로 농업경영체 등록과 법적 사항은 임의등록이고 직불금 등 정부 사업지원을 받기 위한 전제조건임(한석호 외 2016 p58).

○ 다만 외국의 경우 비합법적 농지이용 상황이 우리와 달라서 농지정보와 경영체 등록의 연계에 어려움이 없지만 앞서 언급한 것처럼 우리나라의 농업경영체 등록제는 비합법적 농지이용도 대상이 되기 때문에 농지조서에 등록가능한 합법적 임대차만 대상으로 할 경우 현장에서 혼란이 있을 수 있음. 비합법적 농지이용을 줄여나가는 조정노력이 필요함.

3.3.3. 업무효율을 위한 시스템 개선

○ 농지조서 중심으로 농지정보 관리체계를 개선하더라도 제대로 농지정보를 관리하기 위해서는 현장 확인과 지속적인 점검 등 지자체 담당자의 업무부담이 늘어나기 때문에 효율적 업무를 위한 정보공유시스템을 마련하고 인력 및 예산 지원도 필요함.

- 현재 지자체의 농지관리 업무는 농지원부 관리를 비롯하여 전용 및 허가, 불법농지관리, 농지이용실태조사, 각종 확인 및 증명서 발급 등으로 업무가 다양하고 실제 현장 확인이 필요한 경우가 많으나 2~4명이 업무를 담당하고 있음(읍면단위는 1~2명).

- 따라서 농지이용실태조사나 농지원부, 농지조서의 경작실태 확인이 현실적으로 어렵고 농지임대차신고제도가 도입되면 신고사항에 대한 모니터링도 필요함.

○ 현재 농지조서관리업무를 지자체에서 담당하고 있지만 인력부족과 업무과중 등 현실적으로 농지관리에 어려움 많음. 장기적으로는 농지관리시스템 업무를 담당하는 한국농촌공사와 중앙정부의 소관업무로 조정하는 방안의 검토가 필요하나 해결해야 할 과제들이 많기 때문에 우선적으로 농지정보시스템을 통합하여 중앙부처에서 통합적으로 관리하도록 할 필요가 있음.

- 지자체 업무담당자 설문조사에서도 '농지원부 시스템을 농식품부의 농지종합정보시스템 중심으로 통합'하는 방안을 선호하는 것으로 나타남.

〈표 7-11〉 지자체 농지관련 업무와 담당 인원

지역	농지분야 부서업무	실무자 담당 업무	업무담당인원
광역자치 단체(도)	농지분야 전용허가 및 협의	농지전용 허가	경기도 5명 충청남도 3명 전라남도 2명 경상남도 4명
	농지보전부담금 관련업무	농지보전 부담금 및 체납 관리	
	농지보전 지원	농지보전관리	
	농지불법전용 등 사후관리	농지 불법전용 관리	
	농업진흥지역 지정 및 해제	농업진흥지역 관리	
	농지이용실태조사 지도 및 보전관리	농지이용실태조사	
	농지취득 자격증명 관련 지도	농지취득인정	
	농지이용계획 수립 운영	농지정보관리체계	
	도시관리 및 국토이용계획 변경에 관한 농지분야 협의	도·시·군 농지업무 역량 강화	
	「농지개혁법」에 의한 분배 농지 업무 및 소송 수행	농지전용 통계 작성 및 관리	
	영농여건불리농지 지정 및 관리	농업진흥지역 내 태양광 시설관리	
	농지확대 개발사업		
	한계농지 개발		
	농지종합 정보화 사업 관리		
시험, 연구, 실습농지 취득인정			
시·군	농지사후관리	농지사후관리	화성시 3명 홍성군 2명 순천시 2명 (민원관련 1명) 밀양시 3명
	농지원부 총괄관리	농지원부	
	농업진흥지역 관리	농업진흥지역 관리	
	농지이용실태조사 및 관리	농지이용실태조사	
	농지의 타용도 일시사용허가 및 농지전용 용도변경 승인	농지의 타용도 일시사용 허가, 협의	
	농지처분 의무, 처분명령, 이행강제금 부과 및 징수관리	농지보전부담금 체납 및 수수료 관 리	
	농지전용허가 및 농지전용신고	농지전용허가	
	자격증명 발급 및 농지전용지 사후관리	농지취득허가	
	분배농지관리 및 위토관리	불법농지 관리	
	실경작 확인서 신청 및 발급	분배농지 및 위토대장관리	
	농지관리위원회 운영 및 관리		
	농지이용 계획수립·운영		
읍·면	-	불법농지 관리	부발읍 2명 서부면 1명 주암면 1명 함안면 2명
	-	농지원부	
	-	농지취득자격증명	
	-	농지이용실태조사	
	-	농지전용 관리	

자료: 각 지자체(도·시·군·읍·면) 홈페이지 참고하여 저자 작성.

*도: 경기도, 충청남도, 전라남도, 경상남도

시·군: 화성시(경기), 홍성군(충남), 순천시(전남), 밀양시(경남)

읍·면: 부발읍(경기 이천), 서부면(충남 홍성), 주암면(전남 순천), 함안면(경남 함안)

8

요약 및 결론

1. 쟁점 및 정비 필요성

- 최근으로 올수록 상속 등 농지의 예외적 소유 방식에 따른 비농업인 비중이 높아지고 있음. 또한 관외경작자의 증가와 농지가격의 상승 등으로 소유중심에서 임대차에 의한 이용 중심의 농지 활용 비중이 높아지고 있음. 그 결과 농지 임대차 관리 강화와 상속농지로 대표되는 예외적 소유 농지의 관리제도 정비 필요성이 제기되고 있음. 또한 농지원부 등 농지 이용실태 파악을 위한 제도 정비의 필요성이 제기되고 있음.
- 먼저, 농지 이용의 현실은 임대차 농지의 비중이 전체 농지의 약 50%를 차지하고 임차농가의 비율이 60% 이상으로 나타남. 이러한 현실에도 불구하고 농지임대차는 예외적으로만 허용되는 '비정상적' 농지 이용으로 규정되어 있음. 또한 현행 「농지법」상 농지임대차제도는 농지 이용 현실에 비추어 볼 때 효과적으로 관리하기에는 느슨하게 규정되어 있어서 농지 이용 실태와 임대차 관계 정보를 파악하는 데 한계가 있음.
- 다음으로 예외적 농지 소유 허용은 경자유전의 원칙에서 벗어나지만, 사회경제적 요구를 반영한다는 점에서 불가피함. 따라서 보다 엄격한 농지이용 측면의 관리 필요성이 있

음. 특히 2017년 대법원(2017두65357) 판례로 예외적 농지 소유자의 농지에 대한 이용·관리의 중요성이 부각됨. 대법원은 「농지법」 제6조 제2항 제4호의 규정이 농업경영에 이용할 의무가 면제된다는 점을 전제하기 때문에, 농업경영에 이용할 의무가 없는 자의 농지에 대해 휴경을 이유로 처분을 명하는 것은 논리모순이라고 판결함.

- 이 판결은 상속농지에 한정되지 않고 「농지법」 6조 2항에 규정된 이농(離農)농가의 소유농지, 담보농지를 취득하여 소유하는 토지 소유자에도 영향을 미칠 것으로 예상됨. 따라서 예외적 소유 농지에 대한 농업경영 이용 의무를 명확히 부여하고, 이를 위반할 경우 처분명령을 할 수 있는 방향으로 「농지법」 정비が必要함.
- 한편, 농지의 소유 및 이용실태를 파악하기 위하여 작성·비치하고 있는 농지원부 및 농지조서 등이 있음. 이러한 제도들이 제대로 작동되고 관리되어야 농지 이용실태를 정확하게 파악할 수 있고, 적합한 농업인에게 정책적 지원이 이루어져서 정책성과도 높일 수 있음. 그러나 농지원부는 모든 농지에 적용되지 못하고 있으며, 농업인 자격 취득 관련하여 필요한 경우 부분적으로만 작성되고 있다는 비판이 제기됨. 농지원부와 농지조서의 활용 실태를 점검하고, 효과적인 농지 관리를 위해 필요한 정비 방안을 마련할 필요가 있음.

2. 주요 농지 관리제도 정비 방안

2.1. 농지임대차신고제 도입 및 기반조성 방안

- 농지 이용 방식은 크게 소유와 임대차로 구분할 수 있음. 최근으로 올수록 임대차에 의한 농지 이용 비중이 높아지면서 농지 임대차 관리제도의 정비 필요성이 높아지고 있음. 농지 임대차 관리의 중요성은 「농지법」 제정(1996년) 이전에 「농지임대차관리법」(1986년)이 먼저 제정·공포되었던 사례에서도 확인할 수 있음.

- 현행 「농지법」상 농지 임대차는 경자유전의 흐름 속에서 원칙적으로 비합법적이며, 예외적 농지에 대해서만 임대차를 허용하는 방식임. 임대차 관리 방식도 신고를 권고하는 임의신고 방식으로 필요한 세부 사항이 제시되어 있지 못한 한계가 있음. 그러다 보니 농가가 임대차 신고를 하더라도 일부에 불과하여 농지 임대차를 포함한 이용 실태 파악에도 어려움이 있음. 본 연구에서는 농지 임대차 관련 제도의 변화와 현행 제도의 실태를 분석하고, 주요국 사례 분석을 토대로 농지임대차신고제 도입을 위한 세부 방안을 제시하였음.
- 먼저, 농지임대차신고제 도입 기본방향으로 첫째, 농지의 안정적 이용 견인해야 함. 농지 임대차를 통한 규모 확대 등이 일반화됨에 따라 농지를 장기간 안정적으로 이용하는 것이 중요함. 둘째, 농지 유통화 촉진을 견인해야 함. 합법적 농지 임대차 활성화 및 농업진흥지역 내 농지이용 효율성 제고를 위하여, 유인책 강화 및 전부 위탁경영 범위 확대 등을 통해 농지가 효과적으로 이용될 수 있도록 해야 함. 셋째, 농지 임차인과 임대인의 입장을 고려한 정책조합이 필요함. 임차인의 권리 보호와 함께 임대인에 대한 추가 인센티브 방안도 모색할 필요가 있음. 넷째, 농지은행사업과의 연계 강화임. 농지은행사업이 농지이용 관련 수요 변화에 적극적으로 대응 가능한 체계로 개편이 필요함.
- 다음으로 농지임대차신고제에서 ‘신고’의 법적 성격을 검토하였음. 신고의 법적 의미를 정리하고, 자기완결적 신고와 수리를 요하는 신고, 정보제공적 신고와 금지해제적 신고 등 구분 방식에 대응하여 현행 「농지법」상 임대차신고 방식의 법적 성격을 정리하였음. 또한 의무신고 방식의 농지임대차신고제가 도입될 경우 ‘신고’의 법적 성격과 의미를 정리하여 제시하였음.
- 농지임대차신고제 도입을 위한 규정 정비에서는 새롭게 도입되는 제도를 위해 필요한 세부 규정을 마련하고, 「농지법」, 시행령, 시행규칙 등 단계별 규정 개정 방안을 제시하였음. 구체적으로는 첫째, 임대인과 임차인 권리·의무 명시, 둘째, 임대차계약 방식으로 구두계약의 인정 조항 신설, 셋째, 임대차계약의 신고의무 조항 명시, 넷째, 묵시적 계약갱신의 사문화 방지, 다섯째, 농지임대차계약 신고자 규정 명시, 여섯째, 영농형태를 고려한 임대차기간 설정, 일곱째, 합법적 농지임대차 관계를 확인할 수 있는 근거 자료 제출

근거조항 신설, 여덟째, 임대차계약 해지 사유 명시, 아홉째, 과태료 부과조항 신설 등임.

- 마지막으로 농지임대차신고제 도입 및 정착을 위한 기반 조성 방안을 제시하였음. 첫째, 신고제의 목적과 성격을 명확히 할 필요가 있다는 점, 둘째, 실경작 농업인 확인을 위해서는 농업경영체DB 등록방식 의무화 필요, 셋째, 장기임대차계약 도입에 따른 우대방안 검토, 마지막으로 농지원부와 농지조서 등 농지관리체계 정비가 뒷받침되어야 한다는 점 등임.

2.2. 상속농지 관리제도 개선방안

- 대법원 판결에 비춰볼 때 상속농지와 관련하여 첫째, 상속농지의 경작의무가 있는지 여부, 둘째, 불법전용 농지를 농지로 간주해야 하는지, 셋째, 처분의무 대상의 범위, 넷째, 헌법 상 경자유전원칙과 재산권보장원칙의 조화문제 등이 핵심 쟁점임. 따라서 상속농지와 관련한 쟁점들을 바탕으로 농지제도 개선방안을 도출할 필요가 있음.
- 현행 「농지법」 제6조에서 상속(유증 포함)과 8년 이상 자경자에 대한 이농의 경우 비농업인도 농지소유를 할 수 있도록 규정하게 되었는데, 상속과 이농에 대한 비농업인의 농지소유 허용은 일견 일본과 프랑스의 사례를 받아들인 것으로 보이지만, 일본과 프랑스가 별도로 구비하고 있는 구체적인 보완책(경영계약이나 선매권 등)이 없이 우리가 받아들인 것으로 문제가 있음.
- 최근(2017. 12. 27) 김현권 의원 대표발의안은 비농업인의 농지소유를 제한한다는 측면에서 경자유전원칙을 복원하는 의미가 크다 할 수 있음. 현재 현행 농지 상속법제와 이농법제는 농업구조개선에 역행하기 때문임. 상속의 경우 민법상 상속제도의 한계 내에서 농업인인 상속인 또는 이해관계를 가진 피상속인 주변의 농업인에게 농장·농지가 상속될 수 있도록 상속인간의 계약이나 우선매수권의 부여가 이루어져야 하고, 이농의 경우 폐업에 준하여 국가가 농지를 매수하여 이해관계를 가진 농업인에게 우선 분배하

여야 하며, 이를 위하여 농업활동이나 농업인자격제도의 정비, 그리고 농지자료의 통합 관리가 선결과제라 할 수 있음.

3. 농지원부 제도 정비 방향

- 농지정보를 생성하고 관리하는 제도는 크게 농지원부, 농업경영체등록제, 토지대장이 있음. 이들은 각각의 목적과 기준을 가지고 제도를 운용하고 있으나 활용 측면에서 일부 중첩되고 정보가 서로 불일치하는 경우가 있어 통합요구가 제기됨. 농지정보의 근간이 되는 농지원부를 비롯하여 각각의 제도의 목적과 주요 내용, 그리고 활용도를 비교 검토하여 농지원부 제도의 정비방안을 제시할 필요가 있음.
- 농지원부 정비 방향은 첫째, 국가의 농지관리이기 때문에 모든 농지를 관리 대상으로 설정, 둘째, 농지의 소유뿐만 아니라 이용정보까지 포함, 셋째, 기본적으로 합법적 이용을 대상으로 하되 합법적 이용 범위를 점차 확대, 넷째, 농지소유와 이용 정보의 현행화가 용이하도록 하는 것 등임.
- 농지원부 정비에 있어서 고려해야 할 사항으로는 첫째, 농지원부와 농업경영체 등록제의 농지정보를 농지원부 기준으로 정보의 불일치성을 해소할 경우 농업경영체 등록제를 기반으로 하는 정책지원에 혼란이 발생할 수 있다는 점임. 둘째, 농지원부의 현행화가 효율적으로 이루어질 수 있는 체계 구축이 필요함. 셋째, 인별 중심 농지원부에서 필지중심의 농지조서로 전환 시 농업경영체적 관리 기능이 저하되고 상대적으로 현행화가 미흡하기 때문에 이에 대한 해결방안 모색이 필요함. 마지막으로 농지조서 중심으로 농지정보를 관리하는 것은 결국 지자체 담당자의 업무부담이 늘어나는 것이기 때문에 효율적 업무를 위한 정보공유시스템을 마련하고 추가적인 인력 및 예산 지원도 검토되어야 할 것임.

1. 농지 임대차 수요 모형 개관

1.1. 주요 변수

- (전년도 산출물(쌀) 가격) 농지를 획득하려는 이유 중 하나는 영농 활동을 통해 수익을 얻으려는 것임. 바꾸어 말하면 농산물 가격 등락에 따라 일정 기간 이후 농지 임대 수요가 변화할 수 있음. 한 예로 임대 농지 면적은 전기(前期) 소비자 물가 지수(쌀)과 상관관계가 0.601이었고, 통계적으로 유의하였음(Pr. = 0.014).
- (전년도 임대료, 규모 더미, 교차항) 논벼 재배 면적이 커질수록 단위 면적당 생산비는 줄어들지만, 생산비 중 토지용역비(임대료) 비중은 높아짐. 결국 농가는 1) 규모 확대에 따른 생산비 절감 효과, 2) 농산물 판매액 등 운영 수익, 3) 임대료 증가를 모두 고려하여 임대 방식으로 영농 규모를 확대할지를 결정함.⁶⁷⁾ 이 과정에서 전년도에 비해 임대료가 인상된다면 농지 임대 수요가 줄어들 것으로 기대됨. 그러나 평균 규모의 농가와 규모화된 농가의 반응이 다를 수 있기때문에 전년도 임대료와 규모 더미(3 ha 이상 =1)의 교차항을 추가할 필요가 있음.
- (노동 및 자본 비용) 노동 비용(노무비)와 자본 비용 역시 농가 경영비 수준을 결정하는 중요한 요인임. 노동 비용이 증가한다면, 자본재 투입을 늘려 노동력을 대체하려 할 수 있고, 이 때 임차를 확대하여 자본재(예: 농기계) 이용 효율성을 높이고자 할 수 있음. 반

⁶⁷⁾ 농지 가격이 수익지가를 크게 상회하기 때문에 농지 매입의 경제성이 떨어지고(김수석 외 2008), 이 때문에 농가는 농지 매입보다는 임차를 통해 규모 확대를 할 유인을 지님. 또한 “비농가의 농지 소유 증가와 높은 농지 가격으로 임대 농가(자작+임차, 순임차)는 농지 구입보다 임차를 통한 영농 규모 확대를 선호”하는 점도 영향을 미침(채광석·김홍상 2014, 이정환·김병욱 2006).

대로 노무비나 자본 비용 증가를 감당하기 어렵다면 영농 규모를 축소(임차 면적 축소)할 유인도 존재함. 따라서 노동 및 자본 비용이 임차 면적 수요에 미치는 영향은 사전에 예단하기 어려움.

- (경영주 연령) 경영주 연령이 젊을수록 노동력이 풍부하고, 평균 가구원 수 역시 많이 영농 활동에 많은 노동력과 시간을 투입할 수 있음. 또한 청장년 경영주는 영농 규모를 확대하거나 투자를 늘리는 경향이 강함. 따라서 경영주 연령이 증가할수록, 영농 규모 확대의 주요한 수단인 임차를 적극 활용할 것으로 기대됨. 그러나 경영주가 고령화되면 노동 능력 감소 등의 이유로 영농 규모를 유지하거나 축소하는 경향을 보임. 이러한 행태를 반영하기 위해 경영주 연령과 함께 제곱 항을 함께 변수로 사용함.
- (전·겸업 여부, 65세 이상 전업농) 전·겸업농 비중이 농지 임대차 면적 변화에 영향을 미칠 수 있음. 전업농, 특히 영농 규모가 일정 수준 이상인 전업농은 임차를 통한 규모 확대를 도모하기 때문에 전업농(특히 일정 규모 이상 농가) 비중이 늘어나면 임대차 수요가 늘어남. 그러나 경영주가 고령화되면 임차 유인이 감소할 것임. 1종 겸업 농가도 전업농만큼은 아니어도 임차 방식으로 영농 규모 확대를 추구함. 따라서 1종 겸업 농가 비중이 늘어나면 임대차 비중은 증가하게 됨. 반면 2종 겸업 농가는 농외 취업 기회가 많아, 농지를 계속 보유하면서 영농 활동을 병행함. 따라서 2종 겸업 농가 비중이 늘어나면 임대차 비중은 줄어들게 됨.
- (시간) 임대차 면적 추세를 반영하고자 시간 변수를 도입함.
- (영농 형태⁶⁸⁾) 논벼 농가는 임차를 통해 영농 규모 확대를 가장 활발하게 도모함. 경지

⁶⁸⁾ 통계청 『농가경제조사』 정의를 따름.

- 논벼 농가: 농업총수입 중 미곡 수입이 최대인 농가
- 과수 농가: 농업총수입 중 과수류 수입이 최대인 농가
- 채소 농가: 농업총수입 중 채소류 수입이 최대인 농가
- 특작 농가: 농업총수입 중 특용 작물수입이 최대인 농가
- 화훼 농가: 농업총수입 중 화훼 수입이 최대인 농가
- 전작 농가: 농업총수입 중 맥류, 잡곡, 두류, 서류 수입의 합이 최대인 농가

정리가 잘 되어 있고 기계화율이 높은 점 등이 원인임. 반면 밭작물은 기계화율이 낮고, 노동집약적 성격이 강해 임차를 통한 규모 확대가 상대적으로 어려움. 과수 및 화훼 농가는 임차 면적이 상대적으로 적음. 이는 품목 특성상 재배 면적을 확대하기가 어렵고, 시설 투자를 많이 해야 하기 때문에 초기 비용이 많이 들기 때문임.

- (지역) 전용 기대가 높은 지역일수록 농지 매각보다는 임대 비중이 높음(채광석·김홍상 2014). 특정 필지가 인접 지역 농지보다 비싸다는 것은 해당 필지의 전용 기대 가치가 높다는 것으로 해석할 수 있음. 따라서 해당 필지 보유 농가는 운영 수익뿐만 아니라 전용 수익도 기대할 수 있기 때문에 농지를 매도하기보다는 임대하려고 할 것임.

1.2. 분석 모형

- 통계청에서 제공하는 『농가경제조사』 패널 데이터를 활용하여 농지 임차수요 모형을 추정하고자 함.

- 농가 i 가 t 기에 $j=1, \dots, J$ 요소(input) $x_{i,j,t}$ 를 투입하여 산출물(output) $y_{i,t}$ 를 생산한다고 가정함. 이 때 산출물과 투입요소는 $y_{i,t} = f(x_{i,1,t}, \dots, x_{i,J,t})$ 의 생산 함수 형태로 관계가 이어지며, 분석의 편의를 위해 하나의 산출물만이 고려됨.

- 한편 산출물 가격은 $p_{i,t}$, 각 투입요소의 가격은 $w_{i,j,t}$ 로 표현되며, 비용함수는 각 투입요소량과 해당 요소 가격의 곱을 합산한 $\sum_{j=1}^J w_{i,j,t} \times x_{i,j,t}$ 로 표시됨.

- 요컨대 t 기의 농가 i 는 이윤 $\pi_{i,t}$ 를 극대화하고자 하며, 이윤 극대화 문제(profit maximization problem)는 다음 식 (1)과 같이 표현될 수 있음.

$$- \text{Max}_{x_{i,t}} \pi_{i,t} = p_{i,t} \times f(x_{i,1,t}, \dots, x_{i,J,t}) - \sum_{j=1}^J w_{i,j,t} \times x_{i,j,t} \quad (1)$$

- 축산 농가: 농업총수입 중 축산 수입이 최대인 농가

- 기타 농가: 이외 기타 농산물(묘, 볏짚 및 농업부산물, 양잠 등)수입이 최대인 농가

○ 식 (1)에서 선택변수(choice variable)는 투입요소 $x_{i,t}$ 로 표시됨.⁶⁹⁾

- 이윤 극대화 문제의 최적 해는 식 (1)의 1계 필요조건(first order necessary condition, FONC)을 이용하여 도출할 수 있음. 이 최적해가 바로 식 (2)와 같이 표시되는 요소투입함수(input demand function)에 해당됨.⁷⁰⁾

$$- x_{i,t}(p_{i,t}, w_{i,1,t}, \dots, w_{i,J,t}, X_{i,t}) \quad (2)$$

○ 식 (2)는 본 연구에서 고려하는 농지 임차지 면적과 관련된 요소 수요 함수임. 식 (2)로 일반화된 요소 수요 함수는 곧 농지 임차지라는 요소 시장에서의 ‘농지 임차 면적 수요 함수’로 이해될 수 있으며, 해당 요소 수요 함수에 영향을 미치는 요인들을 설명변수로 취하여 요소 수요 함수를 구체화시킬 수 있음.

- 『농가경제조사』 패널 중 임차지 면적이 관측되지 못하는 경우(censoring)가 있음. 즉 농지를 자가 소유하거나 임대만 하는 농가는 관측되는 임차지 면적 값이 0이기 때문에 Tobin(1958)이 제시한 중도절단 회귀분석(censored regression or Tobit) 모형을 분석에 활용함.
- 특히 『농가경제조사』 패널 데이터를 기반으로 Tobit 모형을 적용시키기 때문에 합동(pooled) Tobit 모형이 아닌 패널 Tobit 모형(panel Tobit model)에 기반하여 회귀분석을 행함.

○ 패널 분석 중 확률효과(random effect)⁷¹⁾를 고려하여 패널 Tobit 모형을 식 (2-1) 및 식 (2-2)와 같이 구축할 수 있음.

69) 투입요소 중 하나인 임차지 면적은 다른 투입요소와 구분하기 위해 하첨자 j 를 제외하고 표기함.

70) $X_{i,t}$ 는 산출물 및 투입요소 가격 외에 고려될 수 있는 다른 변수들의 벡터를 의미함.

71) 절단(censoring) 데이터가 아닌 일반적인 패널 회귀분석을 행할 경우 Hausman 검정으로 확률효과와 고정효과(fixed effect) 중 어떤 모형이 적합한지를 파악하기 용이함. 반면 Tobit 모형은 일반적으로 고정효과 모형은 편의(bias)를 발생시키는 것으로 알려져 있음(Dreher et al., 2012). 본 연구는 김관수 외(2007)의 가정, 즉 모형을 구성하는 독립변수들의 시간에 따른 변화가 크지 않다는 점에 기반하여 확률효과 모형을 도입함. Tobit 모형에 고정효과를 도입하는 것은 보다 엄밀한 과정이 필요하며(Honore, 1992), 추후 연구 주제로 남겨둠.

$$- x_{i,t} = \text{Max}\{x_{i,t}^*, 0\} \quad (2-1)$$

$$- x_{i,t}^* = \beta_p p_{i,t-1} + \beta_A w_{i,A,t-1} + \beta_L w_{i,L,t} + \beta_K w_{i,K,t} + \beta_X X_{i,t} + v_i + \epsilon_{i,t} \quad (2-2)$$

- 종속변수 $x_{i,t}$ 는 t 기 농가 i 의 농지 임차 면적을, $x_{i,t}^*$ 는 잠재(latent) 농지 임차 면적을 각각 의미함.
- 식 (2-1)의 Max 함수 형태에서 $x_{i,t}^* > 0$ 일 경우 관측된(observed) 농지 임차 면적과 잠재 농지 임차 면적은 동일하며($x_{i,t} = x_{i,t}^*$), 반대로 $x_{i,t}^* \leq 0$ 일 경우 $x_{i,t} = 0$ 으로 나타남.
- 잠재 농지 임차 면적 $x_{i,t}^*$ 에 영향을 주는 독립변수는 전통적인 요소 수요 함수의 특성을 반영하여 전년도 산출물 가격 $p_{i,t-1}$, 각 요소가격 $w_{i,j,t}$, 기타 농지 임차 면적에 영향을 주는 독립변수 벡터 $X_{i,t}$ 로 구성됨.
- 이 중 요소가격 $w_{i,j,t}$ 로는 농지 임차 면적에 직접적인 영향을 미치는 전년도 토지 임차료 $w_{i,A,t-1}$ 과 요소시장 내 대체재 혹은 보완재에 해당하는 노동 비용 $w_{i,L,t}$ 및 자본 비용 $w_{i,K,t}$ 이 고려됨.
- 독립변수 벡터 $X_{i,t}$ 에는 경지 규모, 경영주연령, 영농형태, 전·겸업 여부, 시간더미 변수, 지역 더미변수 등이 포함됨.
- 또한 경지 규모에 따라 산출물(쌀) 가격이 임차 면적에 미치는 영향이 상이할 수 있으므로, 이를 반영하기 위해 산출물(쌀) 가격과 경지 규모의 곱의 형태인 상호 작용변수(교차항, interaction variable)도 $X_{i,t}$ 에 추가됨.
- 식 (2-2)에서 β 는 각 설명변수와 관련되어 추정되어질 파라미터들을 의미하며, v_i 는 개별농가 i 의 특성에서의 오차항으로 평균이 0이고 분산이 σ_v^2 인 독립항등(independently and identically distributed, i.i.d.) 정규분포를 따른다고 가정함.
- 한편 $\epsilon_{i,t}$ 는 시간과 개별농가특성을 모두 반영하는 오차항으로 역시 i.i.d. 가정 하에 평균이 0이고 분산이 σ_ϵ^2 인 정규분포를 따른다고 가정함.

○ 확률효과 패널 Tobit 모형에서의 기본 가정은 설명변수들이 개별농가 특성을 반영하는 오차항 v_i 와 상관관계가 없다는 것으로(Hsiao, 2003), 실증 분석에서는 식 (3)과 같은

Tobit 모형의 로그 우도함수를 극대화하는 파라미터 추정치 $\hat{\beta}$ 을 도출함.

$$L = \sum_{i=1}^N \ln \left[\int_{-\infty}^{+\infty} \left\{ \prod_{t=1}^T \frac{1}{\sigma_\epsilon} \phi \left(\frac{x_{i,t}^* - (\beta_p p_{i,t-1} + \beta_A w_{i,A,t-1} + \beta_L w_{i,L,t} + \beta_K w_{i,K,t} + \beta_X X_{i,t} + v_i)}{\sigma_\epsilon} \right) \right\} g(v_i) dv_i \right] \quad (3)$$

$$\left[\times \prod_{t=1}^T \Phi \left(\frac{0 - (\beta_p p_{i,t-1} + \beta_A w_{i,A,t-1} + \beta_L w_{i,L,t} + \beta_K w_{i,K,t} + \beta_X X_{i,t} + v_i)}{\sigma_\epsilon} \right) \right]$$

- 식 (3)에서 $\phi(\cdot)$ 와 $\Phi(\cdot)$ 는 각각 정규분포의 확률밀도함수(probability density function)와 누적분포함수(cumulative distribution function)를 의미함.
- 한편 식 (3)은 각 개별농가의 확률밀도함수가 관찰되지 못한 농가 간의 이질성(heterogeneity)을 나타내는 오차항 v_i 에 의존함.
- 만약 $E(v_i|\text{독립변수})=0$ 과 $E(\epsilon_{i,t}|\text{독립변수})=0$ 이 만족하면 식 (3)을 극대화시키는 최우추정치 $\hat{\beta}$ 은 일치성(consistency)과 점근적 효율성(asymptotic efficiency) 조건을 충족시키는 것으로 알려져 있음(Baltagi, 2001).

1.3. 분석 자료

○ 패널 Tobit 모형을 이용하여 농지 임대차 면적을 추정하기 위해 통계청에서 제공하는 『농가경제조사』 자료를 활용함.

- 김관수 외(2007)가 이용한 1998~2002년 패널보다 최신 자료인 2008~2017년 농지임대차 관련 자료를 구축함. 단, 각 패널은 5년마다 교체되므로 2008~2012년과 2013~2017년 패널 데이터를 따로 구축함.

○ 식 (2-2)에서 구축된 농지 임대 면적 수요 함수를 구성하는 종속 및 설명변수에 해당하는 항목은 『농가경제조사』에서 추출하여 패널 데이터를 구축함. 『농가경제조사』에서 파악할 수 없는 산출물(쌀) 가격은 통계청의 『농축산물생산비조사』를 활용함.

○ 『농가경제조사』는 전국에서 약 3,000여 표본 농가를 임의 추출하여 조사함. 분석 기간

동안 각 연도별 관측치 수는 <부표 1>에 요약하였음. 각 5개년 간의 패널 자료에 대한 기초 통계량은 <부표 2>, <부표 3>에 요약하였음.

<부표 1> 연도별 농가 표본 수

조사연도		관측치 수(Obs.)	비율(%)
2008~2012	2008	2,643	19.94
	2009	2,652	20.01
	2010	2,649	19.98
	2011	2,637	19.89
	2012	2,674	20.17
	소계	13,255	100.00
2013~2017	2013	2,347	18.43
	2014	2,600	20.42
	2015	2,600	20.42
	2016	2,600	20.42
	2017	2,588	20.32
	소계	12,735	100.00

자료: 저자작성.

<부표 2> 기초 통계량, 2008~2012

변수	단위 및 비교	평균	표준편차	최소	최대
임차 면적	m^2	7,696.9	16,876.3	0.0	453,189.0
전년도 산출물(쌀)가격	원/kg	1,633.1	128.0	1,451.2	1,982.0
전년도 임차료	원/ m^2	155.0	1,298.4	0.0	98,656.3
노동 비용	원/ m^2	96.7	1,583.6	0.0	108,731.5
자본 비용	원/ m^2	72.6	588.8	0.0	41,042.8
시간	$t = 1, \dots, 5$	3.0	1.4	1.0	5.0
경영주 연령	세	64.7	10.1	28.0	93.0
경영주 연령 제곱	세	4,283.4	1,272.5	784.0	8,649.0
경영 규모(3ha 이상 = 1)	더미변수	0.17	0.37	0.00	1.00
영농 형태	논벼농가	0.21	0.41	0.00	1.00
	과수, 채소, 특작, 화훼농가	0.37	0.48	0.00	1.00
	전작농가	0.03	0.17	0.00	1.00
	축산농가	0.07	0.25	0.00	1.00
전·겸업 여부(전업농=1)	더미변수	0.42	0.49	0.00	1.00
65세 이상 전업농	더미변수	0.29	0.46	0.00	1.00
지역	강원	0.10	0.30	0.00	1.00
	충북	0.09	0.29	0.00	1.00
	충남	0.12	0.33	0.00	1.00
	전북	0.11	0.32	0.00	1.00
	전남	0.13	0.34	0.00	1.00
	경북	0.13	0.34	0.00	1.00
	경남	0.12	0.33	0.00	1.00
	제주	0.06	0.23	0.00	1.00

주: Obs. = 13,255, 단 전년도 임차료는 Obs. = 9,989.

자료: 저자작성.

〈부표 3〉 기초 통계량, 2013~2017

변수	단위 및 비교	평균	표준편차	최소	최대	
임차 면적	m^2	8,093.2	20,283.5	0.0	995,289.0	
전년도 산출물(쌀) 가격	원/kg	1,708.7	135.0	1,512.6	2,118.7	
전년도 임차료	원/ m^2	158.6	1,634.8	0.0	143,412.6	
노동 비용	원/ m^2	88.0	442.4	0.0	13,632.5	
자본 비용	원/ m^2	72.7	262.8	0.0	7,972.8	
시간	$t = 1, \dots, 5$	3.0	1.4	1.0	5.0	
경영주 연령	세	67.4	9.9	28.0	93.0	
경영주 연령 제곱	세	4,634.3	1,294.5	784.0	8,649.0	
경영 규모(3ha 이상 = 1)	더미변수	0.15	0.36	0.00	1.00	
영농 형태	논벼농가	더미변수	0.19	0.39	0.00	1.00
	과수, 채소, 특작, 화훼농가		0.38	0.49	0.00	1.00
	전작농가		0.04	0.19	0.00	1.00
	축산농가		0.10	0.30	0.00	1.00
전·겸업 여부 (전업농=1)	더미변수	0.48	0.50	0.00	1.00	
65세 이상 전업농	더미변수	0.36	0.48	0.00	1.00	
지역	강원	더미변수	0.10	0.30	0.00	1.00
	충북		0.10	0.30	0.00	1.00
	충남		0.12	0.32	0.00	1.00
	전북		0.11	0.32	0.00	1.00
	전남		0.13	0.34	0.00	1.00
	경북		0.13	0.34	0.00	1.00
	경남		0.12	0.33	0.00	1.00
	제주		0.06	0.24	0.00	1.00

주: Obs. = 12,735, 단 전년도 임차료는 Obs. = 9,572.
자료: 저자작성.

○ 종속변수인 임차 면적은 『농가경제조사』 토지원부 중 연중 임차 토지 면적을 의미함.

- Tobit 모형을 도입하는 이유로 임차 면적이 0인 경우 절단(censoring)이 필요함을 들었는데, 실제 2008~2012년 패널 자료에서는 총 13,255개 관측치 중 2,449개 관측치가 $x_{i,t} = 0$ 인 경우에 해당됨. 2013~2017년 패널 자료에서는 12,735개 관측치 중 2,695개 관측치가 임차 면적이 0인 것으로 파악됨.

○ t 기의 농가 i 는 연초에 전년도 시장 상황을 고려하여 자신의 농지 임차 면적을 결정한다고 가정함. 즉, 개별 농가는 전년도 산출물(쌀) 가격과 임차료를 고려하여 금년도 임차 면적을 결정함.

- 이에 설명변수 중 산출물(쌀) 가격 및 임차료는 전년도 값을 취하되, 쌀 가격은 외부자료인 『농축산물생산비조사』를 활용하므로 각 패널의 전년도에 해당하는 2007년 및 2012년 자료를 확보할 수 있음. 그러나 임차료는 『농가경제조사』 내에서 표본 농가가 바뀌므로 동 기간의 자료 확보가 불가능함. 따라서 전년도 임차료에 관해 결측치가 발생하여 분석 가능한 관측치는 2008~2012년 9,989개, 2013~2017년 9,572개로 줄게 됨.

○ 개별 농가의 쌀 수취가격을 확보할 수 없으므로, 『농축산물생산비조사』 중 도별 10a당 총수입을 시도별 10a당 평균 논벼 생산량으로 나눈 값을 대리변수(proxy variable)로 활용함.

- 이 경우 개별 농가의 산출물 가격 확보는 용이하지 않더라도 각 연도의 도별 가격을 적용하여 지역별 차이를 반영할 수 있음.

○ 설명변수 중 농지 임차 면적 수요와 가장 밀접하게 관계가 있는 요소 가격(임차료)은 『농가경제조사』의 농가수지 원부 중 '경비' 항목의 '임차료'를 활용함.

- 단, 임차료에는 농지 임차료와 대농구 임차료 등이 함께 포함되어 있어 해당 자료가 온전히 농지 임차 면적에 대한 요소가격이라고 보기는 어려움. 그럼에도 농지 임차료에 대한 별도의 자료를 확보할 수 없으므로 본 연구에서는 농지 관련 임차료라고 가정하여 분석에 활용함.

- 아울러 임차 면적은 0보다 크지만 임차료가 0인 관측치가 상당량 존재하는데⁷²⁾, 이는 무상 임차지(사용대) 혹은 무응답 등 표본 자료 구축에서 발견되는 한계점으로 실제 추정에서 제외됨.

○ 대체 혹은 보완 투입요소인 노동 비용은 농가수지 원부 중 '노무비'를, 자본 비용은 농가수지 원부의 경비 중 '수선 및 농구비'와 '지급 이자'를 합한 값으로 산출함.

- 실제 추정 시에는 노동 비용과 자본 비용을 경지 면적으로 나누어 단위당 금액으로 환

⁷²⁾ 2008~2012년 패널 자료 중 2,386개 관측치, 2013~2017년 패널 자료 중 2,542개 관측치가 이에 해당함.

산하여 활용함.

- 시간에 따른 요소 가격 변화를 반영하기 위해 시간 더미변수를 추가하여 분석함.

○ 전년도 산출물(쌀) 가격, 전년도 임차료, 노동 비용, 자본 비용은 패널 자료 내에서 명목 가격(nominal price)에 해당되므로 디플레이터(deflator, 2010 = 100)를 나누어 실질 가격(real price)으로 환산하여 분석에 적용함.

- 구체적으로 전년도 산출물(쌀) 가격의 경우 농가판매가격지수로, 요소가격인 전년도 임차료, 노동 비용, 자본 비용은 농가구입가격지수 중 총지수, 농촌 임료금, 농기구 관련 가격지수로 각각 디플레이트 함.

1.4. 추정 결과 해석

○ (전년도 산출물(쌀) 가격) 전년도 산출물(쌀) 가격은 2007~2012년, 2013~2017년 패널에서 모두 농지 임대차 수요에 양(+의 영향을 미쳤음. 농가 입장에서는 산출물 가격이 인상되면 농지 임차 면적을 늘려 농산물 총수입을 더 늘리려는 유인이 생기기 때문임. 반대로 산출물 가격이 하락하면 당해연도 수입이 줄기 때문에 임차료 부담 등이 늘어 영농 규모를 확대하는 데 어려움을 겪을 수 있음.

- 2008~2012년 동안 전년도 산출물(쌀) 가격이 상승할수록 금년도 임차 면적은 증가하는 경향을 보이며, 표본평균에서 쌀 가격의 탄력성을 추정하면 0.6397 수준⁷³⁾으로 1보다 작아 비탄력적임을 파악할 수 있음.⁷⁴⁾

- 2013~2017년 동안 전년도 산출물(쌀) 가격이 상승할수록 금년도 임차 면적은 증가

$$73) e_p = \frac{\partial x}{\partial p} \times \frac{\bar{x}}{\bar{p}} = \hat{\beta}_p \times \frac{\bar{x}}{\bar{p}} = 3.02 \times \frac{1,633.1}{7,696.9} = 0.6397$$

74) 김관수 외(2007)에서 1998~2002년도 『농가경제조사』 자료를 활용할 경우 전년도 쌀가격에 대한 파라미터 추정치는 통계적으로 유의하지 않았으나, 본 연구의 2008~2012년도 패널 자료를 활용할 경우 통계적 유의성이 확보되는 것으로 나타남.

하는 경향을 보이며, 표본평균에서 쌀 가격의 탄력성을 추정하면 0.5376 수준⁷⁵⁾으로 2008~2012년의 경우와 유사하게 1보다 작아 비탄력적임을 파악할 수 있음.

○ (전년도 임차료) 2008~2012년, 2013~2017년 패널 분석 결과에서 모두 전년도 임차료와 농지 임차 면적 간에는 파라미터 추정치가 음(-)의 관계를 보였음. 즉, 임차료가 인상되면 다음 해 임차 면적을 줄이는 경향이 있음.

- 2008~2012년에는 전년도 임차료와 농지 임차 면적 간에는 파라미터 추정치가 -194.26이었고 5% 유의수준에서 통계적으로 유의했음. 이를 표본 평균에서 평가하면 농지 임차 면적 수요에 대한 임차료 탄력성은 -0.0252임, 이는 전년도 임차료가 로그(log)값을 취해서 파라미터를 추정한다는 점을 고려해서 도출된 결과임.⁷⁶⁾
- 2013~2017년에는 전년도 임차료와 농지 임차 면적 간에는 파라미터 추정치가 -290.47이었고 5% 유의수준에서 통계적으로 유의했음. 표본평균에서 평가할 경우 농지 임차 면적 수요에 대한 임차료 탄력성은 -0.0359⁷⁷⁾로 2008~2012년의 탄력성 -0.0252보다 절대 값으로 더 크게 예측됨.

$$75) e_p = \frac{\partial x}{\partial p} \times \frac{\bar{x}}{\bar{p}} = \hat{\beta}_p \times \frac{\bar{x}}{\bar{p}} = 2.55 \times \frac{1,708.7}{8,093.2} = 0.5376$$

76) 전년도 임차료 관련 파라미터 추정치 $\hat{\beta}_{w_A}$ 은 실질적으로 $\frac{\partial x}{\partial w_A}$ 가 아니라 $\frac{\partial x}{\partial \ln(w_A)}$ 를 의미함

$(\hat{\beta}_{w_A} = \frac{\partial x}{\partial \ln(w_A)})$. $\hat{\beta}_{w_A} = \frac{\partial x}{\partial \ln(w_A)}$ 를 재정리하면 $\partial x = \hat{\beta}_{w_A} \times \partial \ln(w_A)$ 로 표현할 수 있음.

한편 $\partial x = \hat{\beta}_{w_A} \times \partial \ln(w_A)$ 를 임차료 탄력성 $e_{w_A} = \frac{\partial x}{\partial w_A} \times \frac{w_A}{x}$ 에 대입하면 식 (5)와 같음.

$$e_{w_A} = \frac{\partial x}{\partial w_A} \times \frac{w_A}{x} = \frac{\hat{\beta}_{w_A} \times \partial \ln(w_A)}{\partial w_A} \times \frac{w_A}{x} = \hat{\beta}_{w_A} \times \frac{\partial \ln(w_A)}{\partial w_A} \times \frac{w_A}{x} = \hat{\beta}_{w_A} \times \left(\frac{1}{w_A} \right) \times \frac{w_A}{x} = \frac{\hat{\beta}_{w_A}}{x} \quad (5)$$

식 (5)를 표본평균 \bar{x} 에서 평가하여 임차료 탄력성을 계산하면 다음과 같음.

$$e_{w_A} = \frac{-194.26}{7,696.9} = -0.0252 \quad (6)$$

$$77) e_{w_A} = \frac{-290.47}{8,093.2} = -0.0359$$

○ (규모 터미) 경영 규모 터미변수(3ha = 1)는 2008~2012년, 2013~2017년 패널에서 모두 임차 수요에 양(+)의 영향을 미쳤고, 통계적 유의성도 확보되었음. 이는 대규모 농가일수록 임차지 수요를 늘려 규모화를 꾀하는 것으로 해석할 수 있음.

○ (교차항) 한편 영농 규모 3ha 이상 농가의 터미변수와 전년도 산출물(쌀) 가격의 곱으로 표현되는 상호작용 변수의 추정치는 2008~2012년 패널에서 -7.76이고 5% 유의수준에서 통계적으로 유의했음. 2013~2017년 패널에서는 추정치가 -3.27이었고, 2008~2012년과 달리 통계적 유의성을 확보하지는 못하였음.

- 이는 산출물(쌀) 가격이 변할 때, 영농 규모별로 농가 반응이 다르다는 뜻임. 예를 들어 대규모 농가는 쌀 가격이 상승하면 임차 면적을 오히려 줄이고, 반대로 쌀 가격 하락하면 임차 면적을 늘리는 경향이 있는 것으로 이해됨.

- 이는 김홍상 외(2005) 및 김관수 외(2007)의 결과와 유사하게 대규모 농가가 쌀 가격 하락으로 인한 수익 감소를 임차지를 포함한 재배 면적 확대를 통해 만회하고자 하는 경향을 보인 결과라고 해석할 수 있음.

- 3ha 이상 대규모 농가 그룹을 표본 평균에서 평가할 경우, 농지 임차수요의 쌀 가격 탄력성은 -1.6457(2008~2012년)⁷⁸⁾로 상대적으로 탄력적인 것으로 파악됨.

○ (노동 및 자본 비용) 노동 비용이 임차 수요에 미치는 영향은 두 패널 간에 다르게 도출되었음. 반면 자본 비용은 농지 임차 수요에 음(-)의 영향을 미쳤음. 이에 따라 노동 요소 가격과 자본 요소가격의 상승은 모두 임차 면적 수요를 감소시킨다고 볼 수 있어 노동과 자본이 모두 임차지와 보완 요소의 역할을 한다고 이해할 수 있음.

- 노동 비용 계수 값은 2008~2012년 패널에서는 0.28이었으나 통계적으로 유의하지 않았음. 2013~2017년 패널에서는 -4.76이었고, 통계적으로 유의하였음. 통계적 유의성을 확보한 2013~2017년 패널을 기준으로 하면, 노동 비용이 증가하면 노동력 고용을 줄일 수 있고, 경작 가능한 면적이 줄어들어 임차 수요 역시 감소한다고 해석

⁷⁸⁾ $e_p = -7.76 \times \frac{1,633.1}{7,696.9} = -1.6457$

할 수 있음.

- 자본 비용 계수 값은 두 패널에서 각각 -1.87, -2.50으로 추정되었고, 통계적으로 유의하였음. '수선 및 농구비'와 '지급 이자'를 자본 비용을 계상하였기 때문에, 농기계 등 자본재 비용을 늘어나면 경영 규모 확대가 어려워지고, 이 결과 임차 면적 수요가 감소한다고 해석할 수 있음.

○ (경영주 연령) 경영주 연령의 계수 추정치는 2008~2012년 398.27이었고, 통계적으로 유의하였음. 반면 2013~2017년 계수 추정치는 음(-)의 값을 지녔고 통계적으로 유의하지 않았음. 따라서 통계적으로 유의한 2008~2012년 계수 추정치를 기준으로 하면, 경영주가 일정 연령대에 이를 때까지 임차 면적 수요 증가를 통한 규모 확대 경향이 있음을 시사함.

- 경영주 연령 제곱 항도 2008~2012년 패널에서만 통계적으로 유의하였음. 이는 경영주가 일정 수준 이상 고령화되면 노동 능력 감소 등 때문에 영농 규모를 줄이기 쉽고, 이에 따라 임차 수요도 감소한다고 해석할 수 있음. 이는 고령농이 경제상의 이유 등 때문에 은퇴 희망 연령보다 더 오래 영농 활동에 종사한다는 최경환(2012)의 설문 조사 결과와도 상통함.

○ (전·겸업 여부, 65세 이상 전업농) 전·겸업 여부와 65세 이상 전업농 여부는 임차 면적 수요에 유의하게 영향을 미치지 못하였음. 이는 전업농의 정의상 대규모 농가와 영세 고령농이 섞여 있고(오내원·김은순 2001), 겸업 역시 1종·2종 겸업 농가를 분리하기 어려운 자료상의 한계에서 기인한다고 판단됨.

○ (시간) 시간 변수는 두 패널에서 모두 임차 면적 수요에 양(+)의 영향을 미쳤고, 통계적으로 유의하였음. 분석 기간 동안 임차 면적이 증가해 온 경향을 반영하는 것으로 해석할 수 있음.

○ (영농 형태) 기타 농가를 참조그룹으로 할 때 전반적으로 양(+)의 파라미터 추정치를 얻어 기타 농가에 비해 논벼, 과수·채소·특작·화훼, 전작, 축산 농가들의 농지 임차수요가 상대적으로 큰 것으로 나타남. 2008~2012년 전작 농가를 제외하면 모두 통계적으로 유의하였음. 이는 전통적으로 임차를 활발히 해온 논벼 농가 이외에 다른 영농 형태 농

가 역시 임차 방식으로 규모 확대를 꾀한다는 점을 시사함.

- (지역 터미) 지역 터미가 농지 임차 수요에 미치는 영향 방향은 지역별로 달랐음. 이는 지역별 영농 특성 등에 따라 임차 수요가 상이할 수 있음을 뜻함. 그러나 제주 지역을 제외하고는 모두 통계적 유의성을 확보하지 못하므로 해석에 주의할 필요가 있음.

2. 지역 농지임대차 실태 설문조사

1. 농지 소유 및 영농후계자 여부

1-1. 귀하의 농지는 어느 정도입니까?

구분		논	밭	과수원	기타 (목초지,임야)	계
실제 경작	자경지	평	평	평	평	평
	임차지	평	평	평	평	평
임대지		평	평	평	평	평

1-2. 앞으로 농사를 물려받을 영농후계자(자녀 등)가 있습니까?

- ① 영농후계자가 결정되어 있다.
- ② 농사를 물려줄 생각이나 아직 확실치 않다.
- ③ 농사를 물려줄 자식이 없다.
- ④ 농사를 물려주지 않겠다.

2. 농지 임대차 관련 사항: 거주하시는 마을의 관행에 대한 응답

2-1. 마을에서 남의 농지를 임차하여 경작하는 경우 이유는 주로 무엇입니까?

- ① 경작규모 확대
- ② 타지로 이사한 농가의 농지 인수
- ③ 연작 피해에 대응
- ④ 기 타()

2-2. 마을에서 농지를 직접 경작하지 않고, 임대하는 이유는 주로 무엇입니까?

- ① 노동력이 부족해서

2-6. 마을에서 임차료는 언제 지불합니까?

구분	경작 전	수확 후
일년생작물 임차지 (벼재배 등)	①	②
다년생작물 임차지 (과수원 등)	①	②
시설작물 임차지 (하우스 등)	①	②

2-7. 마을 내에서 임차료는 주로 어떻게 결정됩니까?

- ① 주로 임차인의 요구로 결정된다.
- ② 주로 임대인(농지 소유자)의 요구로 결정된다.
- ③ 쌍방 합의로 결정된다.
- ④ 마을의 일반적 관행을 따른다.

2-8. 마을에서 농지를 임차희망자가 많습니까?

- ① 농지를 빌리고자 하는 임차 희망자가 많다.
- ② 농지를 내어놓는 임대 희망자가 많다.
- ③ 쌍방이 비슷하다.
- ④ 쌍방이 거의 없다.

2-9. 마을에서 임대차계약이 끝나면 같은 임차인이 다시 재계약하는 일이 많습니까?

- ① 대부분이다. ② 일부 있다. ③ 없다.

2-10. 마을에서 일반적으로 농지 임대차할 경우 직불금은 누가 받게 됩니까?

- ① 실경작자(임차인)가 수령
- ② 농지소유주와 임차인이 배분
- ③ 농지소유주가 전액 수령
- ④ 임차인이 수령 후 소유주에게 전달

Q3. 지자체 입장에서 농지원부 관리상 어려운 점은 무엇입니까?(복수응답 가능)

- ① 현장 점검 한계
- ② 농지소유자, 경작자, 농지간 불일치 조정 한계
- ③ 농업인의 자발적 참여(현행화) 부족
- ④ 증명서 발급 등 민원업무 과다
- ⑤ 기타()

Q4. 현재 농지원부의 가장 큰 문제점은 무엇이라 생각하십니까?

1순위(), 2순위()

- ① 농업경영체 등록정보와 중복
- ② 현행화 미흡
- ③ 작성 목적과 활용(농업인 자격 증명용)의 불일치
- ④ 다른 관련 정보와 연계성 부족(토지대장, 농업경영체 DB, 등기부 등본 등)
- ⑤ 농지원부 조건 충족을 위해 부작용 유발(분할 임차, 하우스 설치 등)
- ⑥ 기타()

Q5. 귀하는 농지의 소유와 이용실태를 효율적으로 파악 및 관리하기 위하여 농지원부의 체계 또는 농업경영체 등록제와의 관계를 어떻게 개선하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 현행 농지원부 체계 유지
- ② 농지원부의 관리 및 활용방식 개선 후 유지
- ③ 농지정보를 농지원부로 일원화
- ④ 농지원부를 농업경영체 등록제로 통합
- ⑤ 기타()

Q6. 농지원부는 농지의 소유와 이용실태 파악을 위해서 작성하고 있으나 농업인 자격증명 용으로 많이 활용되고 있는 실정입니다. 농지원부를 향후 어떻게 활용하는 것이 적절하다고 생각하십니까?

- ① 현재와 동일하게(농지관리+자격증명용)
- ② 농지관리를 위한 행정용으로만 활용(소유 및 이용실태 파악 및 적법 여부 등)
- ③ 기타()

Q7. 농지원부의 관리방식은 어떻게 하고, 관리주체는 누구로 하는 것이 좋다고 생각하십니까?

- ① 현재와 동일하게(소재지 중심의 농지조서와 사람(주소지) 중심의 농지원부 체계 유지)
- ② 농지조서 중심-농지소재지 관청 담당(사람 중심의 원부체계 폐지)
- ③ 기타()

Q8. 농지원부의 현행화를 위한 적절한 방식은 무엇이라 생각하십니까? (복수 선택 가능)

- ① 정기적 농지이용실태조사를 통해
- ② 다년 간의 일제 정비조사 후 정기적 농지이용실태 조사
- ③ 농지임대차 신고제 도입을 통해
- ④ 소유권이 변동된 모든 농지에 대해 취득자격증명 발급 의무화
- ⑤ 농지정보 관련 타 전산망(토지대장, 농업경영체등록제 등)과의 연계를 통해
- ⑥ 기타()

Q9. 현재 농지원부는 시·군·구 단위 새울농업행정시스템의 일부로 구성되어 있습니다.

이로 인해 전국 단위의 농지정보 및 GIS 정보 파악에 한계가 있습니다. 시·군·구 단위의 농지원부 시스템의 한계를 극복하는 방안으로는 무엇이 가장 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 농지원부 시스템을 농식품부의 농지종합정보시스템 중심으로 통합함
- ② 시·군·구의 새울농업행정시스템에서 전국적 농지정보시스템을 연계할 수 있게 함
- ③ 현재처럼 농지원부, 농지종합정보시스템, 농업경영체등록제를 병렬적으로 접근할 수 있게 함
- ④ 기타()

Q10. 귀하께서 농지원부 관리방안 개선과 관련하여 추가적 의견이 있으시면 말씀해 주십시오.



참고문헌

- 강마야·이도경. 2019. 『충남 마을농지 소유 및 이용 실태와 정책방향 연구』. 전략연구 2019-01. 충남연구원.
- 김관수·안동환. 2006. “직접지불금의 임차료 귀속과 규모별 쌀소득.” 『농업경영·정책연구』, 33(4): 803-825.
- 김관수·안동환·이태호, 2007. “쌀소득보전직불제가 농지 임차수요에 미치는 영향: 규모화 역행 효과 논의를 중심으로.” 『농업경영·정책연구』, 34(2): 264-89.
- 김성호 외, 1987. 『농지임대차관리법백서』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·허주녕. 2007. 『농지유동화 실태와 정책과제』. P90. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·박석두·채광석·김창호·황연수·조가옥. 2008. 『경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편 방안(1/2차연도)』. R563. 한국농촌경제연구원.
- 김정부·백선기·김홍상. 1995. 『농지법제정백서』. 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부. 각 연도. 『농림축산식품 주요통계』. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부·한국농어촌공사. 2017. 『2017 농지원부 업무지침 및 시스템 사용요령』.
- 농림축산식품부. 2017. 『2017년 농지업무편람』.
- 박석두·황의식. 2002. 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책 과제』. R442. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·김미복·김태훈·이두영·박지연. 2018. 『농업 농촌 정책고도화를 위한 정보지원체계 구축방안 차년도』. 한국농촌경제연구원.
- 서홍석·김충현·김준호. 2020. “환경변화를 반영한 2020년 농업부문 수정전망.” 『KREI 농정포커스』 제192호(2020.9.11.), 한국농촌경제연구원.
- 유병규. 1997. “한국자본주의 발전과 농지제도.” 『농촌사회』, 7, 71-115.
- 윤석환. 2018. “농지 소유 및 이용 구조와 정책 논리.” 『농정연구』 제68호(2018 겨울). 농정연구센터: 93-129.
- 윤석환. 2018. “농지제도의 전개 방향과 농지정책의 과제.” 『영남법학』, 46, 1-21.
- 이정환·김병욱. “농업구조정책의 꿈과 현실.” 『시선집중 GSnJ』 제24호(2006.9.20.). GSnJ Institute.
- 채광석. 2018. “당면 농지 문제와 그 해법의 모색.” 『농정연구』 제68호(2018 겨울). 농정연구센터: 130-159.
- 채광석·김홍상. 2014. 『농지 거래 행태 조사와 제도 개선 방안』. R725. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상·윤성은. 2016. 『농지의 효율적 이용을 위한 농지 임대차 관리 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상·성재훈·김부영. 2019. 『농지의 체계적 관리를 위한 농업진흥지역 지정·운영 개선 방안』. R846. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상·윤성은. 2016. 『농지의 효율적 이용을 위한 농지임대차 관리 방안』. R777. 한국농촌경제연구원.

- 채광석·김부영. 2019. 『농지법 상 예외적 농지소유 및 이용 실태와 개선과제』. 한국농촌경제연구원 농정포커스, 1-23.
- 최경환. 2012. 『농업인의 노후 준비 실태와 정책 대안』. 연구보고서 2012-47-30. 한국보건사회연구원.
- 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』. 통계청.
 _____. 각 연도. 『농림어업총조사』. 통계청.
 _____. 각 연도. 『농업면적조사』. 통계청.
 _____. 각 연도. 『농업법인조사』. 통계청.
 _____. 각 연도. 『농지임대차조사』. 통계청.
 _____. 각 연도. 『농축산물생산비조사』. 통계청.
- 통계청. 2020. 『농축산물생산비조사 통계정보 보고서』. 통계청.
- 한석호·서홍석·노수정·김충현·이연옥. 2016. 『맞춤형 농정을 위한 농업경영체 DB 분석 및 활용 연구』. C2016-41. 한국농촌경제연구원.
- 한석호·홍승지·김성훈·장희수. 2019. 『농업경영체 DB의 외부연계를 통한 품질제고 및 외부활용을 위한 사례별 모델 개발』. 충남대 산학협력단.
- Baltagi, B. H. 2001. *Econometric Analysis of Panel Data*, 2nd Edition. John Wiley & Sons.
- Dreher, A., P. Nunnenkamp, H. Ohler, J. Weisser. 2012. “Financial Dependence and Aid Allocation by Swiss NGOs: A Panel Tobit Analysis.” *Economic Development and Cultural Change*, 60(4): 829-67.
- Hsiao, C. 2003. *Analysis of Panel Data*, 2nd Edition. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.
- Honore, B. E. 1992. “Trimmed Lad and Least Squares Estimation of Truncated and Censored Regression Models with Fixed Effects.” *Econometrica*, 60(3): 533-65.
- Roberts, M. J., B. Kirwan, and J. Hopkins. 2003, “The Incidence of Government Program Payments on Agricultural Land Rents: the Challenges of Identification.” *American Journal of Agricultural Economics*, 83(3): 762-69.
- Tobin, J. 1958. “Estimating Relationships for Limited Dependent Variables.” *Econometrica*, 26: 24-36.
- Yee, J., M. C. Ahearn, and W. E. Huffman. 2004. “Links among Farm Productivity, Off-farm Work, and Farm Size.” *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 36(3): 591-603.
- 〈홈페이지〉
 각 지자체 홈페이지 (경기도, 충청남도, 전라남도, 경상남도, 화성시(경기), 홍성군(충남), 순천시(전남), 밀양시(경남), 부발읍(경기 이천), 서부면(충남 홍성), 주암면(전남 순천), 함안면(경남 함안)).
 검색일 2020.11.12.
- 국립농산물품질관리원 홈페이지(<http://www.naqs.go.kr/contents/contents.do>). 검색일 2020.9.7.

국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>). 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행규칙 별지 제63호 서식. 검색일 2020.9.8.

국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>). 농지법 시행규칙 별지 제58호 서식. 검색일 2020.9.8.

독일 토지거래법(<https://www.gesetze-im-internet.de/grdstvg/BJNR010910961.html>). 검색일 2020.12.14.

일본 농지법 (https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=327AC0000000229_-20200401_501AC0000000012&keyword=%E8%BE%B2%E5%9C%B0). 검색일 2020.12.15.

네이버(naver.com). 한국민족문화 대백과사전: 토지대장. 검색일 2020.9.1

네이버블로그(<https://blog.naver.com/pursehwang1/220206675398>). 검색일 2020.8.24.

정부24(<https://www.gov.kr/portal/locgovNews/1547975>). 지자체 소식-농지원부의 효율적 관리방안 마련을 위한 국민의견 수렴 참여안내. 검색일 2020.9.8.

통계청. 『생명표』. <https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&outLink=Y&parentId=F.1;F_29.2;#F_29.2> (최종 검색일: 2021.3.3.).

통계청. 『영농승계자별 농가』. <https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&outLink=Y&parentId=F.1;F_29.2;#content-group> (최종 검색일: 2020.10.4.).

프랑스 농촌법전 (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/-LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000006121422), 검색일 2020.12.14.

한국감정원 홈페이지(<http://www.kab.co.kr/kab/home/main/main.jsp>), 검색일 2020.8.7.

<보도자료>

농식품부 보도자료(2020.8.4.). 「2020년 전국 농지이용실태조사」 실시.

농식품부 보도자료(2020.8.4.). 농지원부 일제 정비 실시.