행 사 일 정

개회사

이정환 (새국토연구협의회 공동대표, 한국농촌경제연구원장)

인사말

홍　철 (새국토연구협의회 상임대표, 인천대학교 총장)

주제발표

▣ 토지 공개념과 농지제도 (국토연구원 연구위원 정희남)

▣ 농지제도의 기본방향 (한국농촌경제연구원 연구위원 박석두)

▣ 농지의 계획적 관리방안 (한국농촌경제연구원 부연구위원 송미령)

▣ NGO 입장에서 본 농지제도의 개편방향

(환경정의시민연대 정책위원, 서울시립대학교 교수 서순탁)

토론

▣ 좌장 : 박정근 (전북대학교 교수)

▣ 토론자

- 김경환 (서강대학교 교수)
- 김광임 (한국환경정책학회 이사, 한국환경정책평가연구원 연구위원)
- 박웅두 (전국농민회총연맹 정책위원장)
- 장태평 (농림부 농업정책국장)
- 정락형 (건설교통부 도시국장)
- 황연수 (동아대학교 교수)
- 황한철 (한국농촌계획학회 이사, 한경대학교 교수)
- 황희연 (경실련 도시개혁센터 대표, 충북대학교 교수)

목 차

▣ 주제발표

○ 토지공개념과 농지제도 ····· 3

발표자·정희남 국토연구원 연구위원

○ 농지제도의 기본방향 ····· 17

발표자·박석두 한국농촌경제연구원 연구위원

○ 농지의 계획적 관리방안 ····· 41

발표자·송미령 한국농촌경제연구원 부연구위원

○ NGO 입장에서 본 농지제도의 개편방향 ····· 61

발표자·서순탁 환경정의시민연대 정책위원, 서울시립대학교 교수

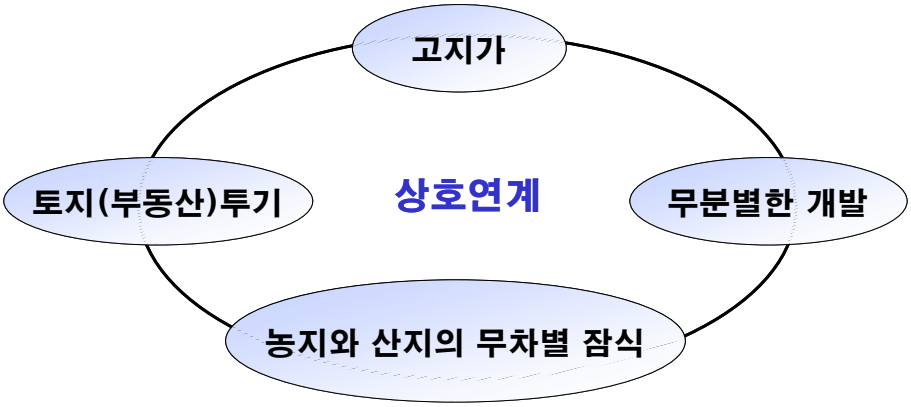
토지 공개념과 농지제도

정 희 남
국토연구원 연구위원

토지공개념의 대두와 농지제도

국토연구원
정 희 남 연구위원

Ⅰ. 토지문제 인식



1. 고지가

□ 토지 등 부동산가격이 지나치게 높아 「고지가·고비용」 경제구조를 초래함으로써 국가경쟁력을 저해

○ 부동산가격 총액 대비 GDP비율('01년) : 한국 4.8배, 일본 2.8배, 미국 1.9배

○ 고지가는 근로자 주거비 부담 → 임금인상 요인 → 노사분규 → 국가경쟁력 저해의 악순환으로 연결

□ 글로벌 경제체제 속에서 높은 지가는 국내기업의 해외이전 유발과 외국자본의 직접투자를 저해

○ 국내기업의 대 중국 투자 이유('03.11월) : 현지시장 개척 36.6%, 인건비 지가 등 비용절감 35.7%, 협력업체 동반진출 15.2%

2. 토지(부동산)투기

□ 토지공급과 토지수요 간의 만성적인 불일치 때문에 지가 차익이 발생하고 이를 노린 토지투기가 만연

○ '80년 135조원이던 총지가가 '01년에는 1,419조원으로 증가하여 21년 간 지가 차익은 1,284조원이 발생

□ 다양한 이유 때문에 개발이익 환수제도는 실효성이 떨어져 대부분의 개발이익이 사유화

○ '80~'01년 환수한 개발이익은 113조원으로 공시지가 기준 8.8%, 시장가 기준 6.6%에 불과 (이전과세 제외시 4.6%)

3. 무분별한 개발

□ '94년 준농림지역제도 도입 이후 음식점, 숙박시설 등이 난립하여 자연 및 경관의 훼손이 악화

○ '94~'98년 중 2,500여개 숙박업소, 17,000여개 음식점이 난립, 농촌에서 고층고밀도 아파트가 건설

□ 수도권의 경우 분당신도시(98천호)의 5배에 달하는 민간주택단지 개발로 기반시설 부족 교통 체증 환경 악화 등 부작용 심화

○ 용인 서북부에만 공영개발(14개 지구, 532만평)과 민간개발(140개 지구, 211만평)이 무차별 개발되어

○ 인구는 2008년에 85만명으로 육박하고, 판교-서초간 출근시간은 60분에서 100분 소요될 전망(2006년)

4. 농지와 산지의 무차별 잠식

□ 도시용지의 공급은 기존 도시용지의 고밀도 이용보다 대부분 농경지와 산지의 전용으로 충당

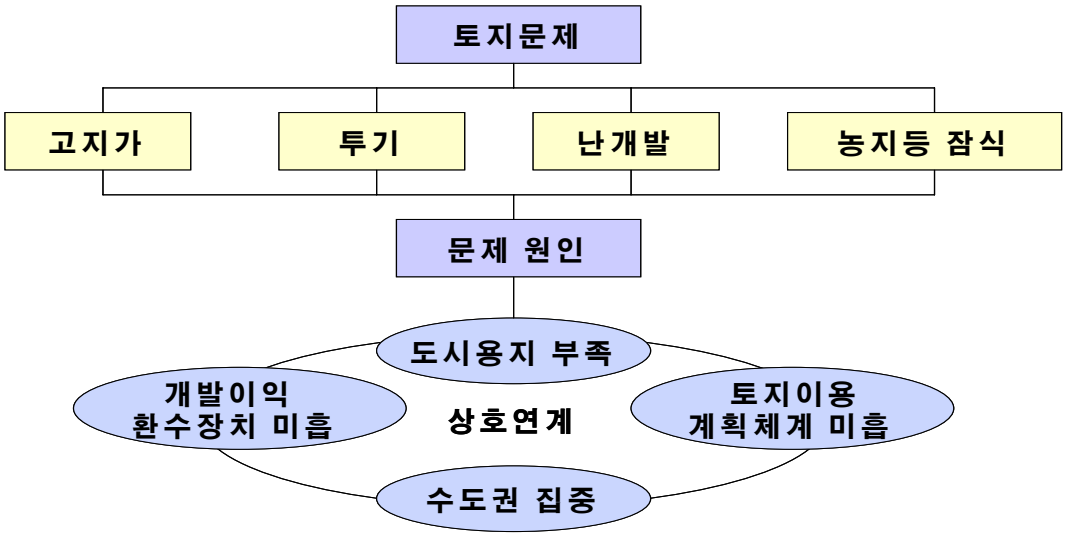
○ '62년 202.5만ha의 농지가 '02년 186.3만ha로 감소하였고, 농지감소는 준농림지제도 도입 이후 특히 현저함

○ '00년~'02년에 감소한 12.2만ha는 '70년대, '80년대 10년 간 감소폭을 크게 상회

○ 산지는 '90년~'01년 중 601km2(1억 8천만평)가 감소하여 환경파괴에 대한 비난 급등

□ 지가수준만을 고려하여 도심에 가까운 녹지지역(도시지역)보다 준농림지역(비도시지역)에 토지개발이 집중

Ⅱ. 토지문제 원인



1. 도시용지 부족

□ 그동안의 토지공급 확대에도 불구하고 가용토지가 개발수요에 비해 만성적으로 부족

○ 도시화율은 90%에 상응하지만 도시용지는 전국토의 5.6%(인당 36평)에 불과

- 영국의 도시용지 비율은 13.0%(인당 161평), 일본은 7.0%(인당 65평)

□ SOC확충, 주택공급 등에 필요한 도시용지 수요는 당분간 지속될 전망

○ 주택보급률 100.6%(수도권 91.6%)를 선진국 수준(프랑스 121%, 일본 113%, 싱가포르 112%)으로 올리기 위해서는 10년간 매년 50만호 주택건설 필요

2. 개발이익환수장치 미흡

□ 외환위기 극복과정에서 대부분의 개발이익환수제도가 폐지 및 완화

□ 공영개발사업은 공공시설 무상 기부채납(평균 39.1%)을 통해 발생된 개발이익의 77~97%가 공공에 귀속

○ 민간개발사업의 경우 충분한 기반시설을 설치하지 않기 때문에 대부분의 개발이익이 사유화

□ 공적자금을 투입한 공영개발 체제에서도 발생된 개발이익 대부분이 건설업체와 주택수분양자에게 귀속

○ 수도권 사례분석 결과 공공개발업자(7.8%)보다 주택건설업체(34%)와 주택수분양자(58.2)에게 대부분 귀속

3. 토지이용계획체계의 미흡

□ 국토계획법이 토지관련 기본법임에도 토지이용 및 관리 관련규제 상당부분이 개별법에 위임

○ 개별법의 자율성은 확대되었지만, 관련부처별로 개별구역을 지정하면서 토지이용체계가 복잡다기화

□ 국토계획법에 의한 도시계획은 타법에 의한 토지이용 개발 보존계획의 기본이지만

○ 일부 개별법상 개발계획 등에서 도시계획을 초월할 구역지정이 가능하여 토지이용계획체계를 파괴

□ 토지소유자뿐 아니라 전문가마저 파악하기 힘들 정도로 토지이용 규제가 복잡 다기

○ 환경도 제대로 보존되지 않으면서, 도시용지의 원활한 공급마저 지연

4. 수도권 집중

□ 제반 경제 정치 사회활동이 서울 등 수도권에 집중됨으로 인한 폐해는 더 이상 방치하기 힘든 상황

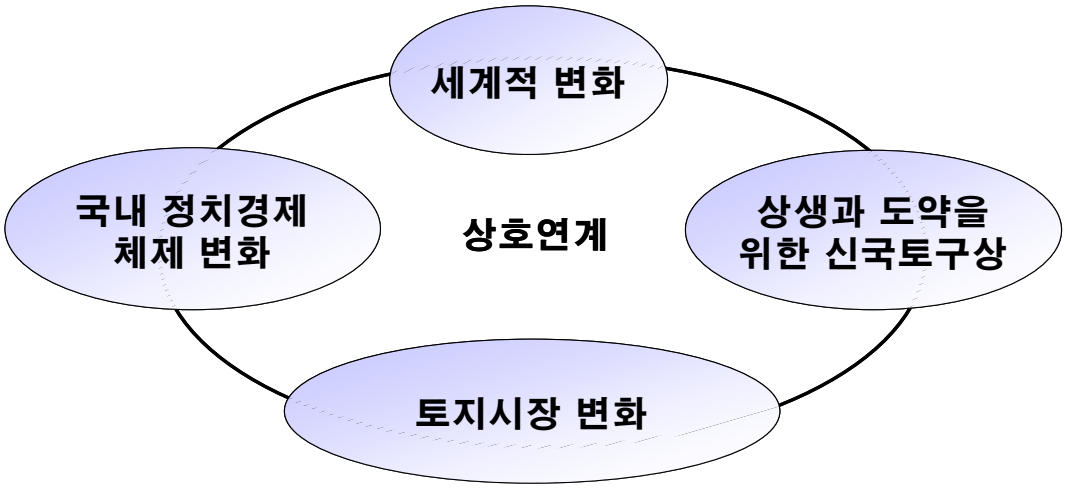
○ 전국토의 11.8%인 수도권에 인구 47.2%, GDP생산량의 47.8%가 집중

○ 고지가 투기 난개발 농지잠식 등 제반 토지문제의 핵심 역시 사실상 수도권 문제

□ 서울(국토의 0.6%)의 지가총액은 전국의 20.1%, 수도권 (국토의 11.8%)의 지가총액은 전국의 54.4%에 달함

○ 수도권의 지가총액 비율은 시간이 갈수록 심화되는 추세('90년 51.46% → '95년 54.08% → '01년 54.44%)

Ⅲ. 여건 변화



1. 세계적 변화

□ WTO체제에서의 무한경쟁시대가 본격적으로 전개되면서 국가간 교역의 전면적 자유화가 확대

○ 정부규제 기업비용의 최소화 지역, 자본이동 기업이윤의 최대화 지역에 입지하는 국경 없는 지구촌 추세 강화

○ 이동성이 제한되는 국토공간, 사회간접자본, 부동산이 국부 창출을 좌우하는 주요 요소로 재인식

□ 생산요소 투입보다 기술혁신을 통한 생산성 증가가 성장을 주도하면서, 산업구조는 하드웨어에서 소프트웨어중심의 기술집약적 고부가가치 체제로 변화

○ 첨단산업 지식정보산업 서비스산업 등은 제조업에 비해 상대적으로 소규모의 토지를 필요로 함

○ 서비스산업간의 통합, 특히 금융시장과 부동산시장의 통합이 급진전

□ 時空의 격차와 거리가 극복되어 인간활동이 지구촌화되고 인터넷을 통한 정보화생활이 보편화

○ 핵심정보를 선점하는 국가 기업 개인이 경쟁우위를 획득

○ 경제활동의 동시화 광역화 다양화가 전개되면서 작업장, 주거, 휴식 및 위락공간의 기능과 입지가 크게 변화

2. 국내 정치경제체계

□ 중앙집권적 관료적 사회에서 권한과 책임의 이양에 따른 지방 분권적 자율적 시민사회로 급속히 전환

○ 부동산관련 제반규제의 탈규제가 가속화되는 한편

○ (민간 및 외국)자본의 시장 자율성과 투명성이 크게 중요시

□ 고도 압축성장기에서 안정성장기로 전환하면서

○ 획일적 대량생산의 공급자 위주 경제활동에서 다양한 소품종 생산의 수요자 위주 경제활동으로 변모

○ 2030년경 인구증가 및 도시화의 정체와 함께 인구 사회적 특성이 변하면서 도시공간의 외연적 확산이 확대

□ 국민의식이 환경과 삶의 질을 중시하는 방향으로 전환

○ 소득향상, 여가시간 증대, 수명 연장으로 문화 여가활동이 다양화되면서 주거 위락공간 등의 구조가 변화

○ 개발위주에서 환경친화적인 이용 개발로 가치관이 변하는 동시에, 소유자체보다 수익률과 생산성을 중시

3. 국내 부동산시장 변화

□ 인구 도시화 경제성장의 안정시대로 진입하면서 부동산 수급이 균형을 이루고 가격도 안정될 전망

○ 부동산시장 구조 역시 공급자시장에서 수요자시장으로 전환되어 수요자 위주의 부동산시장 형성

□ 부동산실명제 정착과 부동산관련 제반 정보망 정비

○ 부동산관련 정부규제는 대폭 사라질 전망

○ 부동산의 소유 이용 거래가 투명해지면서 부동산에 대한 전통적인 소유의식 대신 이용 우선의 의식이 정착

□ 자본 금융시장 및 부동산시장의 전면 개방과 부문간 통합이 진전

○ 외국인의 부동산 취득 및 임대, 부동산서비스산업의 전면 개방

○ 부동산 증권화의 진전으로 부동산자산은 기초적 수요 및 투기대상에서 건전한 투자대상으로 전환

4. 상생과 도약을 위한 신국토구상

□ 5대 전략

○ 혁신형 국토 구축

○ 다핵형 국토 건설

○ 네크워크형 국토 형성

○ 지속가능형 국토 관리

○ 글로벌형 국토 경영

□ 7대 과제

○ 지역혁신체계 구축 및 지역간 연계발전 추진

○ 산업단지의 혁신클러스터화 추진

○ 농・산・어촌의 혁신

○ 지방분산 국가프로젝트 추진 및 인프라 확충

○ 친환경적 국토관리

○ 개방거점 확충 및 광역개발벨트 조성

○ 신국토구상 관련계획 정비 및 추진

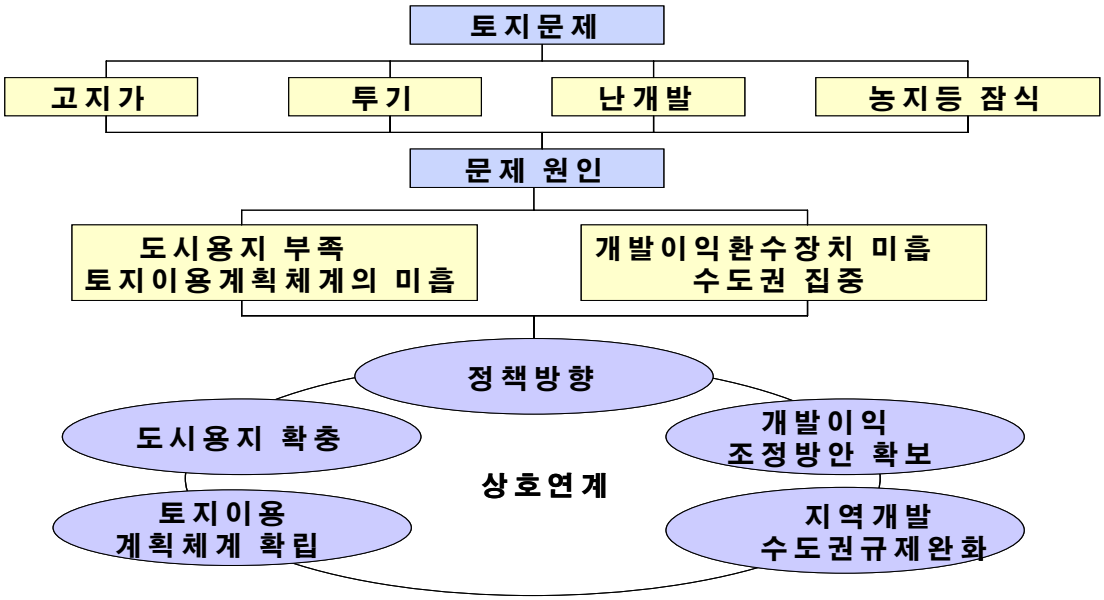
□ 신국토구상 관련 토지정책 방향

○ 先지방 - 後수도권

○ 先계획 - 後개발

○ 先개발이익조정 - 後규제개혁

Ⅳ. 정책 방향



1. 도시용지 공급 확충

□ 계획적 국토관리의 틀 안에서, 그리고 공간적으로 집단화된 방식으로 도시용지를 공급

○ 산발적으로 분포한 관리지역이 소규모 난개발되지 않도록 개발 지역과 보전지역의 경계를 조정

○ 토지적성평가 등을 통해 개발할 곳과 보존할 곳을 판정할 수 있는 기초정보를 우선 구축할 필요

□ 공공용지의 先확보 체계, 수요에 선도하는 先공급체계 구축을 통한 도시용지 공급의 원활화 도모

○ 대도시의 광역도시계획 조기수립으로 도시용지 전환가능 용도를 先 확보하고, 수요발생시 즉시 공급

○ 계획개발 대상지역에서는 사전환경성 검토, 지구단위계획 수립, 개발계획 인허가 절차 등을 간소화

□ 도시개발방식의 선진화 도모

○ 전면매수방식과 환지방식의 절충 등 용지확보 방식의 개선방안 모색

○ 토지소유자 개발자 이용자간의 협력체계(파트너쉽) 구축으로 원활한 재원 조달 방안 모색

○ 저렴한 주택용지 공급을 위해 개발용지의 처분(분양, 입찰) 방식과 임대 방식의 절충방식 검토

□ 기존 도시용지는 기반시설 확충, 대중교통체계 구축 등을 통하여 고밀도 활용방안을 강구

○ 공공녹지 기반시설 확충을 전제로, 재개발 재건축을 활성화 시켜 직·주 근접의 효율성을 제고

○ 평면적 도시개발을 지향하고 기반시설 허용용량 안에서 도시내 지하·지상 공간의 고밀도·효율적 이용 도모

□ 개발압력이 높은 대도시주변의 한계농지 이용촉진 등 농지 산지 이용의 효율화를 통해 개발가능지를 확대

○ 수익자부담원칙과 지자체 주민간의 협약을 통해 도시기반시설 설치비용의 적절한 분담방안 마련

2. 개발이익 조정방안 확보

□ 도시용지 공급이나 토지규제 합리화 방안의 추진과정에서 불로소득이 사유화되지 않도록 선행조치

○ 토지 보유·이용·처분 단계별로 개발이익환수장치를 연계 활용

□ 처분 : 양도소득세제 운영의 정상화 도모

□ 개발 : 기반시설연동제의 조기 정착

○ 기반시설부담의 객관성과 투명성 제고, 개발행위허가제와 연계하여 기반시설부담없는 개발은 차단

○ 개발부담금(이익금)제의 재도입을 검토(주택10개년계획 상 수도권에서만 약 60조원의 개발이익 발생이 추정)

○ 개발사업 주변에 대해서는 기반시설부담비용을 부과하는 수익자 부담금제의 정상화 도모

□ 보유 : 토지분과 건물분 재산세를 통합한 통합부동산세(가칭)의 운영으로 정상화 도모

□ 기반조성 : 개발이익 환수장치의 실효성 제고를 위해서는 부동산 실거래가 확보를 위한 인프라 구축

3. 토지이용계획체계 확립

□ 군사목적 등 특별한 경우를 제외하고는 국토계획법에 의한 도시(기본 관리) 계획 틀 속에서 제반 토지이용 개발 보존계획을 수립 및 집행

□ 토지이용계획 수립단계에서 교통 등 기반시설계획을 동시에 입안하여 기반시설 부족으로 인한 난개발을 방지

○ 기반시설계획과 개발사업계획 없는 용도지역의 변경 등 도시계획변경은 원천적으로 금지

□ 토지이용규제의 투명화 도모

○ 토지이용 행위규제 DB화, 지역지구 지정절차의 민주화, 구역경계 설정기준의 객관화, 구역지정 현황의 공개 등

□ 장기적으로 현행 용도관리중심의 국토이용계획체계를 계획중심의 국토이용계획체계로 전환할 수 있는 기반 조성

4. 先지역개발-後수도권규제완화

□ 국제경쟁력 차원에서 수도권에서 도시용지 수요는 늘겠지만, 현재의 과밀상태에서 추가적인 공급에는 한계가 있으므로 수도권 도시용지의 수요를 지방으로 분산

○ 신행정수도 건설, 공공기관 지방이전 등을 통해 先지방투자 확충, 後 수도권 규제완화 추진

○ 지방도시에서의 인프라 확장, 기업도시 대학도시 지역특구 운영시 국가지원 방안 마련

□ 수도권 규제와 도시용지 공급필요성 간의 모순을 완화하기 위해, 권역별 토지이용규제 대신 계획적 토지이용관리체제 도입방안 검토

○ 수도권내 입지가 불가피한 첨단업종 등에 대해서는 수도권의 계획적 관리와 국가경쟁력 강화차원에서 입지 허용방안 검토

Ⅴ. 농지정책에 주는 시사점

□ 농지의 기능과 위상에 대한 인식 전환

○ 국토를 도시용지와 비도시용지로 구분하는 이분법적 사고를 전환할 필요

○ 농지를 단순한 개발가능지후보지 대신, (농업)생산용지관광 용지자연환경 보전자원 등으로 인식할 필요

○ 토지의 非可逆性을 고려하여 당장 농업활동에 활용하지 않더라도 식량무기화, 통일이후 대비 등을 고려하여 보존할 필요성에 대한 인식

□ 농지계획과 국토계획의 연계성에 대한 인식 전환

○ 엄밀한 의미에서 아직 존재하지 않는 농지이용관리계획을 계획적 국토관리의 틀 속에서 수립할 필요

○ 농림지역, 관리지역(생산관리), 도시지역(생산녹지)에 흩어져 있는 농지의 종합적 관리방안 마련이 필요

○ 농지(이용관리)계획은 지역계획(농어산촌) 및 산업(농업)계획과 수직수평적으로 연계해서 수립

□ 농지의 용도전환 과정에 대한 인식 전환

○ 농지의 용도전환으로 인한 도시용지 공급확대로 도시용지가격이 하락하지 않으며, 농지의 공급축소로 농지가격도 인상되지 않는 사실을 인식할 필요

○ 반면에, 농지의 용도전환은 대개의 경우 (수도권 인근) 농촌지역의 난개발과 연계되는 경우가 대부분

○ 따라서, 농지전용 과정에서 발생하는 개발이익을 보전농지 지원 및 농촌의 기반시설 설치 등과 연계할 필요

□ 한계농지에 대한 인식 전환

○ UR이후 농업환경변화 등을 반영한 농지의 적정소요량은 과소 추정되었을 가능성이 있는 반면, 국토종합계획 상 도시용지의 적정 소요량은 과다 추정되었을 가능성

○ 도시용지 수급불균형 문제는 전국적인 문제가 아니라 지역적 차원의 문제일 가능성이 큼

○ 따라서, 전국적인 농지 규제개혁보다 입지특성을 고려하여 지역별로 차이를 인정하는 농지관리 필요성 인식

농지제도의 기본방향

박 석 두
한국농촌경제연구원 연구위원

농지제도의 기본방향

한국농촌경제연구원
박 석 두 연구위원

1. 문제의 제기

□ 자작농주의 농지제도와 현실 및 농지정책의 괴리

○ 현행 「헌법」과 「농지법」은 경자유전 원칙과 자작농주의를 농지제도의 이념으로 채택, 비농업인의 농지소유와 농지임대차의 금지를 원칙으로 하고 있다. 그러나 현실에서는 비농업인의 농지소유와 농지임대차가 확대되고 있다.

- 2002년에 1,862천ha의 농지 중 임대차 농지가 44.8%에 달하였으며, 임차농가가 전 농가의 71.7%에 달하였다.

○ 「농지법」은 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있다는 원칙을 명시하고서도 예외규정으로 비농업인의 농지소유와 임대차를 광범위하게 인정함으로써 그 자체 모순을 안고 있으며, 또한 농지정책은 임대차에 의한 영농규모 확대와 비농업인의 농지소유 허용을 추진함으로써 농지제도의 이념에 반하고 있다.

- 「농지법」은 1996년 이전에 소유하게 된 농지에 대해서는 농지법의 적용을 배제함으로써 현재 농지법은 1996년 이후 자경 목적으로 취득한 483천ha(2002년 농지면적 1,862천ha의 26%)의 농지에만 적용된다고 할 수 있다.
- 농림부는 2002년 농지법을 개정하여 도시민의 300평 미만 주말·체험농장용 농지소유를 허용한 데 이어 최근 이를 900평으로 확대하는 방안을 제시하였다.

□ 농지제도의 방향에 관한 경작자주의와 차지농주의의 대립

○ 비농업인의 농지소유와 농지임대차가 확대되고 있는 현실의 농지 문제와 현행 농지제도의 문제에 대한 해결책을 둘러싸고 이른바 경작자주의와 차지농주의의 대립되는 두 견해가 제시되어 있다. 두 견해간의 쟁점 사항을 중심으로 공통점과 차이점을 요약하면 다음과 같다.

- 공통점: 비농업인의 농지소유와 농지임대차가 확대되고 있다는 사실과 그 원인이 수익지가를 상회하는 농지가격 때문이라는 인식, 영농규모 확대와 농지임대차의 필요성, 농지전용규제 강화와 계획적 농지전용, 농지임대차 등의 공적 관리, 농업법인의 농지소유 인정, 투기적 농지소유 방지와 농지가격 안정 등.
- 차이점: 경작자주의는 경자유전 원칙의 유지와 회복을 위한 비농업인 소유농지의 매입·매도, 농지임대차의 부분 허용, 개별 농가의 영농규모 확대 외에 집단영농 혹은 지역농업의 조직화 도모 등을 주장하는 데 반해 차지농주의는 농지소유 및 임대차의 자유화를 주장한다.

○ 경작자주의와 차지농주의는 농지제도의 방향에 대한 상반된 견해를 제시한 데 그치고 그 실현을 위한 구체적인 방안 등에 대해서는 다각도로 검토하지 않았다고 할 수 있다. 두 주장의 근본 취지와 그 실현 방안을 구체적으로 검토할 경우 일정 수준까지는 합일점을 찾을 수 있다.
- 경자유전 원칙의 유지와 회복을 위한 방안으로서 경작자주의가 주장하는 비농업인 소유 농지의 매입·매도 방식은 실현 가능성과 효과가 의문시되며, 정책수단을 통한 실질적인 실현 방안을 모색할 필요가 있다.
- 농지임대차의 허용 범위에 대해서도 구체적 실현 방안을 검토할 경우 두 견해의 차이를 해소할 수 있을 것으로 생각된다.

□ 농지제도의 방향 정립을 위한 접근 시각

○ 현행 농지제도의 개선 방안 및 농지제도의 기본 방향에 대해 소모적인 이념논쟁으로 귀결되거나 단편적인 응급처방의 제시에 그치는 것을 피하기 위해서는 다음과 같은 접근 시각이 필요하다.
- 법령으로써 이념 혹은 금지를 선언하는 데 그치기보다는 그 취지의 실현을 위한 정책수단을 강구하는 것이 실질적이다.
- 농지제도를 둘러싼 단기적인 여건 변화에 대한 응급처방이 아니라 장기적인 추세와 방향에 입각하여 기본 방향을 모색하고, 그 방향에 반하는 조치는 취하지 않아야 한다.
- 법과 제도는 전국에 획일적으로 적용되는 데 반해 농지의 특성은 지역별로 크게 다르므로 농지제도의 방향과 정책수단을 전환할 경우 그 영향이 지역별로 어떻게 나타날 것인지 고려하지 않으면 안 된다.

- 제도와 정책수단은 체계적이며 실천의 순서를 중시해야 한다.

○ 이상과 같은 접근 시각으로 여기서는 먼저 농지제도에 관한 쟁점 사항을 중심으로 현행 제도의 현황과 문제점을 검토한 다음, 농지제도의 기본 방향과 그 실현을 위한 정책수단을 모색하기로 한다.

- 농지제도의 쟁점 사항
  - ▪ 비농업인의 농지소유 허용 여부
  - ▪ 농지임대차의 허용 범위
  - ▪ 농지전용의 합리화
  - ▪ 농지가격 하락 대책
- 농지제도의 기본 방향
- 농지제도의 방향 정립을 위한 정책수단

2. 농지제도의 쟁점

2.1. 농지소유규제의 폐지 문제

□ 「농지법」의 유명무실한 농지소유규제

○ 현행 헌법은 경자유전 원칙의 달성을 위해 노력해야 한다고 하고, 「농지법」은 원칙적으로 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있다고 하면서도 예외규정으로써 비농업인의 농지소유를 광범위하게 인정함으로써 농지소유자격 규제는 사실상 유명무실하다.

- 현행 헌법 제121조 1항에 "국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다"고 규정하고, 2항에서 "농업생산성 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다"고 하였다.
- 1996년부터 시행되고 있는 농지법(제6조 1항)은 "농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이를 소유하지 못한다"고 하여 농지의 소유 자격을 농업인과 농업법인으로 제한하고 있으며, 또한 농지를 취득하려는 자는 누구나 농지취득자격증명을 받도록 함으로써 자경 목적이 아닌 농지소유를 방지하고 있다. 그러나 예외규정으로 1996년 1월 1일 이전에 소유하게 된 농지와 상속 및 8년 자경 후 이농하여 계속 보유

하는 농지(소유상한 1ha) 등에 대해 비농업인의 소유를 허용하고 있으며, 비농업인도 자경 목적(300평 이상의 경우) 또는 주말·체험농장 목적(300평 미만의 경우)으로 농지를 매입할 수 있도록 하고 있다.

- 농지법의 적용을 받는 1996년 이후 자경목적으로 취득한 농지의 면적은 총 483천ha(2002년 농지면적 1,862천ha의 26%)로서, 매년 평균 62천ha의 소유권이 이동되었다. 이런 추세라면 아직 소유권이 이동되지 않은 농지의 소유권이 이동되기까지 22년이 소요되게 된다.
- 그러나 1996년 이후에도 1ha 이하 상속농지와 8년 자경 후 이농하여 보유하는 농지가 매년 발생하게 되어 비농업인 소유농지는 앞으로도 증가하게 되어 있으며, 농지소유자격 규제는 농지이용실태조사를 통한 농지임대차규제에 의해 가능하게 되어 있다.

○ 이리하여 2000년에 1,889천ha의 농지 중 임대차 농지가 43.6%에 달하였으며, 특히 비농업인 소유 임대차농지가 전 농지의 30.1%에 달하였다. 원칙적으로 비농업인의 농지소유를 금지하는 「농지법」의 규정은 현실과는 괴리되어 있는 것이다.

- 농가 소유 임대차 농지는 「농지법」의 농지소유자격 규정에는 위배되지 않으나 농지임대차 금지 규정에는 위배된다.

□ 농지소유자격 규제의 폐지와 농지전용규제의 강화

○ 현행 농지법의 농지소유자격 규정은 이미 그 자체로 경자유전을 실현할 수 없게 되어 있으며, 따라서 경자유전을 실현하려면 현행 농지법은 대폭 개선되지 않으면 안 된다. 그 경우 문제는 농지소유자격규제로써는 경자유전을 실현하기 어렵다는 점이다.

- 농지소유규제로써 경자유전을 실현하려면 기존 비농업인 소유농지를 자경농민에게 분배하는 조치와 상속 및 이농 후 계속보유에 의한 비농업인의 농지소유를 금지하거나 보유하더라도 결국은 자경농민에게 귀속하는 조치가 계속 필요한데, 그 실현 가능성이 희박한 것으로 생각된다.
- 또 다른 방안으로 비농업인 소유 농지를 자경농민으로 구성된 농사조합 등에 현물 출자하게 하여 지분권을 부여하는 방안이 제시된 적이 있으나 문제는 농사조합을 조직·운영하는 것이 또한 쉽지 않다는 점이다.
- 가장 근본적인 문제는 소유규제로써 비농업인의 농지소유를 일시 근절하

더라도 농지가격이 수익지가 이상, 나아가 물가상승률 이상으로 상승하는 조건이라면 불법적인 방법에 의해서라도 비농업인의 투기적 소유가 발생할 것이라는 점이다.

○ 비농업인이 농지를 소유하려는 이유는 비경제적인 이유도 있으나 경제적으로는 실거래 농지가격이 농지의 수익지가를 크게 상회하는 수준으로 상승함으로써 발생하는 지가차익을 얻기 위한 것이며, 그 현상은 필지별로 소규모의 농지를 전용할 수 있게 되어 있는 국토관리체계 및 농지전용허가제 등에 기인한다.

- 만일 농지를 전용할 수 없게 된다면 농지가격은 지역별로 큰 차이 없이 농업수익의 증감에 의해 등락할 것이며, 그렇게 되면 농업인은 농업수익으로 농지를 매입할 수 있게 되는 한편 영농 목적이 아닌 비농업인의 농지소유 또한 발생하지 않을 것이다.
- 요컨대, 경자유전 원칙의 유지와 회복을 주장하는 경작자주의 입장에서도 법조문과 제도에 의해 비농업인의 농지소유를 금지하는 것보다 농지전용을 엄격히 규제하는 것이 경자유전을 실현하는 가장 실제적인 방안이며, 더욱이 농지전용에 의한 개발이익과 전용이익을 전면 환수하는 조치가 병행된다면 그 효과가 더욱 클 것으로 생각된다.
- 따라서 엄격한 농지전용 규제와 개발이익 및 전용이익 환수조치를 실시한다는 것을 전제로 한다면 농지소유에 대한 규제는 전면 폐지해도 무방하다. 즉 소유규제에서 전용규제로 전환하는 것이 경자유전을 실현하기 위한 효과적인 방안이라고 할 수 있다.

□ 농지소유자격 규제의 과도적 유지와 단계적 완화

○ 「농지법」의 농지소유자격 규제는 비농업인의 농지소유를 금지하는 기능을 발휘하지 못하고 있으며, 농지임대차 금지 규정에 의해 비농업인의 농지소유가 일부 규제되고 있다.

○ 농지전용규제의 강화 및 전용이익의 환수를 전제로 하여 농지소유자격 규제를 폐지하는 방안을 생각할 수 있으나, 그 경우 농지취득자격증명제도와 농지이용실태조사 및 농지임대차 금지 규정 등 현행 농지제도의 체계 전반을 개편해야 하는 문제에 부딪힌다. 더 큰 문제는 농지전용규제의 강화와 개발이익환수제도가 완비되기 전에 농지소유를 자유화할 경우 투기적 농

지소유를 조장함으로써 지가 앙등과 불안정을 야기하고, 그로 인해 농업부문에서도 지가등귀의 혜택이 아니라 거품 붕괴와 같은 악영향을 받게 된다는 점이다.

- 농지소유규제를 전용규제로 전환한다는 명분을 내걸고 실질적인 전용규제가 확립되기 전에 소유규제를 폐지할 경우 전용 가능성이 낮은 순수농촌지역이나 농업진흥지역의 농지에는 별다른 영향을 미치지 않을 것이지만, 수도권과 개발예정지역(예컨대 행정수도 이전 예정지역인 충청권)의 농지가격이 크게 상승하고 투기적 농지매매가 성행함으로써 농지제도를 더욱 문란하게 할 우려가 크다.

○ 따라서 실질적인 농지전용규제가 확립되기 전에는 농지소유규제를 과도적으로 존치할 필요가 있으며, 비농업인의 농지소유를 허용하는 조치를 취하는 것은 바람직하지 않다.

- 비농업인의 주말·체험농장용 농지소유의 허용 조치는 그 점에서 농지제도를 문란케 하는 역효과가 크다.

○ 농지소유자격 규제의 폐지를 위한 단계적 접근 방안으로서 우선 농지전용규제가 상대적으로 강한 농업진흥지역 농지에 대해 농지소유규제를 폐지하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

2.2. 농지임대차의 허용 범위

□ 농지임대차 금지의 한계와 모순

○ 「농지법」은 원칙적으로 농지임대차와 위탁경영을 전면 금지하고 있으나 예외규정으로 인정되는 경우가 전 농지의 80% 이상을 차지하여 그 효과는 미미하다.

- 예외적으로 농지임대차가 인정되는 농지는 1996년 이전에 소유하게 된 농지, 1ha 미만의 상속 농지와 8년 자경 후 이농하여 소유하는 농지, 부득이한 사유(징집·질병 등)로 일시 영농 중단 농지, 농지저당기관의 집행에 의해 소유하는 농지, 5년 이상 자경한 60세 이상 은퇴농가의 농지 등으로서 전체 농지의 대부분에 해당된다고 해도 과언이 아니다.
- 예외적으로 농지의 위탁경영이 인정되는 경우는 전작업 위탁의 경우 징집·복역 등 일시 영농중단과 농지이용증진사업 참여시, 일부 위탁의 경우 농업인의 자기 노동력 부족시(작목별 주요 농작업의 1/3 이상 또는 30

일 이상 직접 영농에 종사하면 그 외 작업은 위탁 가능) 등으로 되어 있으나 현실에서 이 규정은 전혀 지켜지지 않고 있다.

○ 농지임대차 금지 규정의 근본적인 문제는 현재 자경하는 농가라도 1996년 이후 취득한 농지는 임대차 할 수 없게 되어 있어 임대차를 통한 영농규모 확대를 제약하는 작용을 한다는 점이다.

- 1996년 이후 취득한 농지 면적은 현재 483천ha로서 2002년 농지면적 1,862천ha의 26%를 차지하는데, 이 농지에 대해서는 법적으로 인정되는 경우 외에는 임대차가 금지된다.
- 한 농가가 소유하는 농지라도 1996년 이전에 소유하게 된 농지는 임대할 수 있는 반면 1996년 이후 소유하게 된 농지는 임대할 수 없게 되어 실제 법 집행을 하기 어렵다고 할 수 있다.

□ 농지임대차 확대 실태와 문제점

○ 『농지법』의 농지임대차 금지에도 불구하고 임대차 농지의 비율은 1990년의 37.4%에서 1995년 42.2%, 2000년 43.6%로 증가하였으며, 임차농가의 비율 또한 같은 기간에 69.4%에서 71.3%, 72.3%로 증가하였다.

- 2000년에 임대차농지의 21%는 농가소유, 70%는 비농가소유로서 전자의 비율은 감소, 후자는 증가 추세였다. 또한 비농가 소유 임대농지의 51%는 재촌 비농가 소유, 49%는 부재 비농가 소유로서, 전자는 증가 추세, 후자는 감소 추세였다.
- 부재 비농가의 임대농지 중 64%가 이농 후 보유, 13%가 상속·증여, 18%가 매입에 의해 소유하게 된 농지로서 매입 농지의 임대 비율이 높아지는 추세이다.

〈표 1〉 임차농지 추이

(단위: 천ha, (%))

		'70	'80	'90	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
경지면적		2,298	2,196	2,109	2,070	2,055	2,033	1,985	1,945	1,924	1,910	1,899	1,889
임차면적		409	468	789	770	810	838	838	836	837	789	822	824
(임차농지 비율)		(17.8)	(21.3)	(37.4)	(37.2)	(39.4)	(41.2)	(42.2)	(43.0)	(43.5)	(41.3)	(43.3)	(43.6)
소유자별 임차농지	농 가 (구성비)	-	-	243 (11.5)	223 (10.8)	199 (9.7)	196 (9.6)	223 (11.2)	212 (10.9)	212 (11.0)	155 (8.1)	165 (8.7)	174 (9.2)
	비 농 가 (구성비)	-	-	456 (21.6)	464 (22.4)	538 (26.2)	564 (27.7)	546 (27.5)	554 (28.5)	552 (28.7)	555 (29.1)	570 (30.0)	569 (30.1)
	국공유지	-	-	34	32	33	34	26	27	29	31	35	33
	기 타	-	-	56	51	40	44	43	43	44	48	52	48

자료: 농가경제조사 표본농가에 대한 조사 결과임. 농림부 농지관리과

〈표 2〉 임차농가 추이

(단위: 1,000호, (%))

	'89	'90	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
총농가수	1,772	1,767	1,640	1,592	1,558	1,501	1,480	1,440	1,413	1,382	1,384
자작농가 (구성비)	521 (29.4)	539 (30.5)	525 (32.0)	501 (31.5)	460 (29.5)	425 (28.3)	403 (27.2)	392 (27.2)	441 (31.2)	373 (27.0)	379 (27.4)
임차농가 (구성비)	1,249 (70.5)	1,226 (69.4)	1,114 (67.9)	1,085 (68.1)	1,092 (70.1)	1,070 (71.3)	1,071 (72.4)	1,042 (72.4)	966 (68.4)	1,003 (72.6)	1,001 (72.3)
-자작+임차 -순임차	1,102 147	1,081 145	976 138	954 131	966 126	949 121	948 123	920 122	863 103	894 109	894 109
무경지 농가	2	2	1	6	6	6	6	6	6	6	4

자료: 위와 같음.

〈표 3〉 비농가의 임대사유별 면적 추이

(단위: 천ha, (%))

	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'00
비농가의 임대면적	456	546	554	552	555	570	569
○ 재촌 비농가[1]	136 (29.9)	228 (41.7)	245 (44.2)	252 (45.7)	292 (52.6)	298 (52.2)	286 (50.3)
- 타직업 종사	80 (17.5)	146 (26.7)	159 (28.6)	160 (29.0)	154 (27.7)	154 (27.1)	148 (26.0)
- 노동력 부족	54 (11.9)	75 (13.8)	78 (14.1)	83 (15.1)	126 (22.7)	131 (22.9)	125 (22.0)
- 기 타	2 (0.5)	7 (1.2)	8 (1.5)	9 (1.6)	12 (2.2)	13 (2.2)	13 (2.3)
○ 부재 비농가[2]	320 (70.1)	318 (58.3)	309 (55.8)	300 (54.3)	263 (47.4)	272 (47.8)	283 (49.7)
- 이농 후 계속 보유	162 (35.6)	207 (38.0)	209 (37.8)	200 (36.3)	154 (27.7)	164 (28.8)	180 (31.6)
- 상속・증여	60 (13.1)	48 (8.8)	43 (7.8)	45 (8.1)	53 (9.6)	56 (9.8)	36 (6.3)
- 농지매입	83 (18.2)	50 (9.1)	45 (8.1)	43 (7.7)	37 (6.7)	34 (6.0)	50 (8.8)
- 기타	15 (3.2)	13 (2.4)	12 (2.1)	12 (2.2)	19 (3.4)	18 (3.2)	17 (3.0)

주: 1) 농지소재지와 동일 시・읍・면 또는 인접 시・읍・면에 거주하고 있는 농가
2) 재촌 비농가 이외의 농가

자료: 농가경제 표본농가에 대한 조사 결과임. 농림부 농지관리과

○ 임대차료를 비롯한 농지임대차 조건은 농지 소유자가 농업인이든 비농업인이든 차이가 없으며, 임차인에게 불리하다고 할 수는 없다. 그러나 여러 면에서 임차인이 불리한 입장이며, 그럼에도 임차농을 보호하는 법적・제

도적 장치는 전무하다.

- 임대자의 농지 회수 가능성은 상존하며, 특히 농지전용 가능성이 큰 도시 근교에서는 이 때문에 시설농업용 고정자본 투자를 꺼리게 된다.
- 또한, 임대차농지에서는 환경농업 등과 같이 장기간 토양개량 투자를 필요로 하는 농업을 하기 어렵게 된다.

□ 농지임대차 확대 원인

○ 재촌 비농가든 부재 비농가든 모두 농지를 경작하지 못하는 사정이면서도 농지를 매각하지 않거나 매입하는 경제적인 이유는 임차료 수입보다는 인플레에 대비한 실물자산의 형성·유지와 지가상승에 의한 지가차익에 대한 기대 때문이라고 할 수 있다.

- 지가대비 임차료율(명목): 3.5%('90)→3.0%('95)→2.2%('00)
- 연평균 농지가격 상승률('96~'00): 논 16.2%, 밭 19.5%, 임야 21.0%

○ 농지임대차가 확대되게 된 임차농 측의 동인은 첫째 농업수익성과 농업소득의 가계비충족도 저하를 만회하기 위한 경영규모 확대, 둘째 농업기계화의 진전에 의한 경작 능력 확대와 고정비용 절감, 셋째, 농외요인에 의한 농지가격 상승과 고지가 등을 들 수 있다. 요컨대, 자경농가는 농업소득을 증대하기 위하여 영농규모를 확대해야 하는데 농지가격이 수익지가를 크게 상회하여 매입을 통한 규모 확대가 어려운 반면 임차료는 상대적으로 낮아짐으로써 임차에 의한 규모 확대를 하게 된 것이다.

- 농가의 호당 평균 경영규모 확대는 자작지보다는 임차지 확대에 의해 이루어졌다. 1970~2000년에 호당 경작면적이 2,965평에서 4,249평으로 확대되었는데, 자작지 면적은 2,442평에서 2,340평으로 거의 그대로인 데 반해 임차지 면적은 523평에서 1,909평으로 확대되었다.
- 2ha 이상 농가의 호당 평균 소유면적과 자작면적은 1980년대에 7천평 수준에서 5천평 이하로 계속 감소하여 90년대 이후로는 4,500평 내외 수준을 유지한 반면 임차면적은 1980년의 1천평 수준에서 2000년에 5천평 수준까지 지속적으로 증가하여, 1995년부터 자작지와 임차지 면적이 비슷해진 데 이어 1999년부터는 자작지 면적을 상회하기에 이르렀다.
- 경영주 연령별로는 경영주 연령이 젊을수록 경작면적 중 임차지 비율이 높은 반면 60세 이상 농가에도 임차 농가가 있으나 규모가 작고 임대하

여 경영규모를 축소한 농가가 많은 편이다.

□ 농지임대차의 부분 허용

○ 영농규모 확대를 통한 농업의 국제경쟁력 향상은 어렵다 하더라도 농가소득 증대를 위해서는 영농규모 확대가 필수적인바, 농업수익으로써 농지를 매입할 수 없거나 혹은 매입보다는 임차에 의한 규모 확대가 유리한 경우 임차를 통한 규모 확대가 불가피하며, 따라서 농지임대차와 위탁경영을 인정할 필요가 있다.

○ 농지임대차를 전면 허용하는 것은 비농업인이 자경 목적 또는 주말·체험농장용으로 어느 지역 어떤 농지도 매입할 수 있게 되어 있는 제도에서는 비농업인의 농지소유를 전면 허용하는 것과 마찬가지이며, 필지별 농지전용이 가능한 현행 농지전용허가제에서 그것은 곧 투기적 농지소유를 조장할 수 있으므로 농지전용규제가 강화되기 전에는 부분적으로 농지임대차를 허용할 수밖에 없다.

- 농지임대차를 허용하더라도 비농업인의 투기적 농지소유를 초래하지 않도록 하는 방안으로는 농지전용규제가 상대적으로 강한 농업진흥지역 농지에 대해 농지임대차를 허용하는 방안을 생각할 수 있다.
- 또 다른 방안으로는 경작자간 농지임대차를 허용하고 비경작자의 농지임대차를 규제하는 방안이 있을 수 있으나 그 경우 경작자의 기준이 문제된다. 8년 자경 후 이농하여 소유하는 농지, 5년 이상 자경한 60세 이상 은퇴농가의 농지에 대해서는 농지임대차를 인정하고 있는 현행 규정을 준용할 수 있지만, 그에 해당되지 않더라도 300평 이상만 자경하면 자경농가이므로 그 외의 농지를 임대할 수 있게 되어 자칫 농지임대차의 전면 허용과 같은 결과를 낳을 수 있다.

○ 농지임대차의 전면 허용은 농지소유의 자유화와 함께 농지전용규제의 강화 및 전용이익의 환수 조치가 확립된 후 시행되어야 하며, 전면 허용으로 가기 위한 과도적 조치로서 농지관리기구를 설립하여 농지임대차를 등록하도록 하는 방안이 필요하다.

- 1996년 이전에 소유하던 농지에 대해 농지소유 및 임대차를 예외적으로 허용하더라도 농지관리기구에 신고 및 등록해야만 법적 인정을 받을 수 있도록 하고 임대소득세를 면제하며, 신고 및 등록하지 않을 경

우 임대소득세를 부과하도록 하여 인센티브를 부여하는 방안이 있을 수 있다.

2.3. 농지보전과 농지전용 문제

□ 농지보전제도의 결함

○ 농지보전제도로는 농업진흥지역제도와 농지전용허가제가 있으나 농업진흥지역 농지를 전용할 수 있고, 필지별 소규모 분산 농지전용을 허용하고 있어 난개발과 투기적 농지소유를 초래하고 있다.

- 농업진흥지역 지정 면적은 2002년 전체 농지면적 1,862천ha의 61.7%인 1,149천ha로서, 이 지역에 속하는 농지에 대해서는 농업 관련 시설과 농업인 편의시설 및 공공시설 목적의 전용행위 등을 제한적으로 허용함으로써 그 전용면적이 2002년에 전체 농지전용 허가 면적의 23.5%에 달하였다.
- 도시와 준도시지역을 제외한 전지역의 농지에 대해 농지전용을 불허하는 시설로는 대기오염물질・폐수 배출시설과 7,500㎡ 이상의 기숙사, 위락시설, 휴게음식점과 제2종 근린생활시설, 숙박시설, 1천㎡ 초과 단독주택, 전시장과 동식물원을 제외한 문화 및 집회시설, 학교・교육원・직업훈련소・학원・연구소・도서관을 제외한 교육연구 및 복지시설, 운동시설, 공공기관 청사를 제외한 업무시설, 위험물 저장 처리시설, 자동차관련시설, 묘지관련시설, 관광휴게시설, 3만㎡ 초과 도・소매시장, 농업진흥구역 안에 설치할 수 있는 시설과 공공시설 및 고속도로의 부속물을 제외한 1만㎡ 초과시설 등이다.

○ 농지전용허가 면적은 2000～2002년에 연평균 11,122ha로서 1998～2000년의 감소 추세에서 그 후 다시 증가 추세로 반전되었으나, 연평균 전용면적은 많다고는 할 수 없으며, 따라서 양적으로는 문제가 없으나 필지별 소규모 분산 전용이 문제이다.

- 2000～2002년의 3년간의 농지전용 면적 중 79%는 농업진흥지역 밖의 농지였으며, 용도별로는 공공시설용지 44.2%, 농업용시설용지 16.4%, 주거시설용지로 15.0%가 전용되었다.
- 1998～2000년의 3년간 농지전용 건수와 면적을 대비하면 1건당 평균 전용면적은 1998년의 968평에서 1999년 666평, 2000년 514평으로 줄어드

는 추세였다. 근년에 올수록 농지전용 건수는 증가하면서 건당 전용면적은 감소됨으로써 소규모 분산 농지전용이 난개발의 원인이 되고 있음을 알 수 있다.

- 국토계획법은 계획적 개발의 최소 규모를 3ha 이상으로 제한하여 그 이하 면적은 여전히 개발행위허가제에 의해 소규모 농지전용이 가능하다.
- 또한, 관리지역 농지의 경우 농지전용 후 다시 용도변경이 가능하게 되어 있어 먼저 농업용 시설 등으로 농지를 전용하여 지목을 변경한 다음 다시 다른 용도로 활용하는 수법이 활용되고 있다.

□ 농지전용규제 강화의 필요성과 그 효과

○ 농지전용은 전용을 통해 농지면적이 감소하는 것도 문제이지만 그보다 다른 문제는 농지전용허가를 통해 언제 어디서나 농지를 전용할 수 있으므로 전용기대 지가를 형성하여 농지가격을 높이고, 수도권 등지의 투기적 농지소유를 조장한다는 점이다.

- 비농업인이 농지를 소유하려고 하는 동기도 결국은 농지전용으로 인한 지가 상승 이익을 취득하려는 데 있다고 할 수 있다.

○ 농지전용 규제가 강화되어 필지별 분산 소규모 농지전용을 방지한다면 국토의 보전과 관리에 크게 기여할 뿐만 아니라 비농업인의 농지소유도 줄어들어 일석이조의 효과를 얻을 수 있을 것이다.

- 대만의 경우 농지소유규제를 폐지하고 소규모 농지전용을 금지함으로써 비농업인의 농지소유가 전혀 확대되지 않았으며, 반면 일본의 경우 농지전용규제를 강화할 경우 농가의 재산권을 제약한다는 이유로 소유규제를 유지하고 전용을 허용하는 방식을 견지하고 있다.

2.4. 농지가격 하락 문제

□ 농지가격의 추이와 전망

○ 논의 가격은 1987~2000년에 연평균 11.1%, 1996~2000년에 연평균 16.2%씩 상승하였으며, 밭의 가격은 같은 기간 13.7%와 20.3%씩 상승하였고, 임야 가격은 13.0%와 21.0%씩 상승하여 논보다 밭, 밭보다 임야의 가격상승률이 높았다.

- 농지가격은 실질가격으로 최근 10년 동안 연평균 약 5%씩 상승하여 농

가의 단위면적당 실질 농업소득 증가율 0.88%와 쌀 재배의 실질소득 2.13%보다 높고, 쌀 실질 판매가격 상승률 2.01%보다 높았다.

- 반면 농지 임차료는 연평균 0.52%가 감소하였고, 쌀 생산의 토지용역비는 1.56%가 감소하였으나 최근 5년 동안에는 각각 1.29%와 2.61%가 증가하였다.

○ 농지가격은 2001년 하반기부터 2002년 말까지 하락하였으며, 2003년에 약간 상승하였으나 앞으로 농산물시장 개방과 과잉생산구조가 확대되어 농업수익성이 악화됨으로써 하락 추세가 지속될 것으로 전망된다.

○ 농지가격은 지역별로 차이가 크고, 농업지흥지역 안팎 농지가격 및 개발예정지역 농지가격과 농업진흥지역 농지가격간의 격차는 더 크다(표 4).

- 지목별 농지가격을 비교하면 전국 평균으로는 농업진흥지역 안팎을 불문하고 밭 가격이 논 가격보다 높으며, 특히 경기도의 경우 농업진흥지역 안팎을 불문하고 밭 가격이 논 가격의 2배 가까이 높다. 그러나 전남의 경우 어떤 용도지역에서나 논 가격이 밭 가격보다 높다.

- 농업진흥지역 안과 밖의 농지가격을 비교하면 전국 평균으로는 논·밭을 불문하고 안의 농지가격이 밖의 농지가격보다 낮지만 도별로는 강원·충북·경북·경남·제주도의 경우 농업진흥지역 논 가격이 밖의 논 가격보다 높으며, 특히 제주도의 경우 농업진흥지역 논 가격이 훨씬 높았다. 밭의 경우 전남·경남에서는 농업진흥지역 밭 가격이 밖의 밭 가격보다 높다.

〈표 4〉 도별 농지가격 현황(2003년 3/4분기)

(단위: 원/평)

		평균	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
농업진흥지역	논	37,386	48,620	39,640	41,760	36,620	26,769	25,360	33,740	36,224	71,900
	밭	44,314	90,440	45,511	36,740	44,380	32,588	24,130	31,820	35,380	81,967
비진흥지역	논	40,349	69,600	39,633	41,667	38,100	32,866	26,500	33,500	35,700	57,778
	밭	51,587	121,000	45,633	37,767	48,333	47,433	23,087	36,733	34,667	90,833
개발예정지역	논	70,333	107,000	56,900	61,700	77,050	67,435	29,500	56,300	70,250	192,083
	밭	86,158	188,500	63,850	73,750	95,950	63,550	28,075	62,700	76,350	177,500

자료: 농업기반공사, 「농업경제동향」 2003년 겨울, pp.56-61.

- 도별로 농업진흥지역 내 논 가격을 비교하면 제주도 71,900원, 경기도 48,620원, 충북 41,760원, 강원도 39,640원, 충남 36,620원, 경남 36,224원,

경북 33,740원, 전북 26,769원, 전남 25360원의 순이었다.

- 개발예정지역과 농업진흥지역의 농지가격을 비교하면 전남의 경우 큰 차이가 없지만 다른 도에서는 전자의 농지가격이 2배 전후로 높으며, 특히 경기도와 제주도는 2배 이상에 달할 뿐만 아니라 평당 10만원~20만원 수준이었다.

○ 농지가격 변동률을 보면 지역별로 큰 차이가 있음을 알 수 있다(표 5). 농지가격이 하락하기 전인 2000년 3/4분기와 2003년 3/4분기의 농지가격 변동률을 보면 전북·전남·경북·경남 등지에서는 큰 폭으로 계속 하락하였음에 반해 강원도에서는 22%~40%까지 상승하였으며, 경기·제주·충북 지역에서도 10%~20% 가량 상승하였다.

- 2001년 하반기 이후 농지가격 하락은 도별로 보면 전북·전남·경북·경남 등 4개 지역에서 발생한 현상이었을 뿐임을 알 수 있다.

〈표 5〉 도별 농지가격 변동률(2000년 3/4분기~2003년 3/4분기)

(단위: %)

		평균	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
농업진흥지역 안	논	0.49	7.33	22.12	13.54	0.83	-19.25	-13.41	-14.88	2.068	5.98
	밭	5.83	12.31	39.99	9.15	1.98	13.35	-13.62	-17.05	-3.78	11.98
농업진흥지역 밖	논	0.63	9.95	25.16	15.00	1.51	-15.37	-16.13	-15.12	-8.11	13.04
	밭	3.15	13.44	31.01	9.37	5.53	-12.73	0	-10.77	-16.05	12.14
개발예정지역	논	5.86	20.43	37.11	9.01	-4.88	6.49	-12.95	-5.85	-9.93	18.81
	밭	4.44	19.87	33.16	17.44	2.73	-21.37	-15.01	-11.00	-9.94	13.60

자료: 농업기반공사, 「농업경제동향」2003년 겨울, pp. 56-61.

□ 농지임차료와 농지가격 하락에 따른 문제점

○ 농지임차료가 하락하게 되면 임차에 의한 규모 확대와 농업수익성 증가가 예상되나, 반면 농지임대소득을 주 수입원으로 하는 노령 은퇴농가의 소득이 줄게 되어 또 다른 복지대책을 필요로 할 수도 있으며, 도시근교 등에서는 임대자의 농지회수와 매각 혹은 농지전용에 대한 요구가 증대하고 농지임대 기간을 단축할 우려도 있다.

○ 농지가격이 적절히 하락할 경우 매입에 의한 규모 확대에 유리해질 것이나 농가들이 자산가치의 하락을 우려하여 오히려 농지를 매각하고 규모를 축소하거나 심지어 영농의욕을 농지투매에 나설 우려도 있으며, 단기간에 급

락하는 경우 농가파산, 농업금융기관 부실화의 우려도 있다.

□ 농지가격 하락에 대한 대책

○ 농지매입 수요자의 확대가 필요하나 그것은 비농업인이 아니라 자경농업인, 특히 전업농의 매입 수요 확대를 통해 가능하며, 전업농 등이 농지를 매입하지 않으려 할 경우 국가기구가 농지를 매입할 수 있도록 해야 한다.

- 농지가격이 단기간에 급락할 경우 농가의 자산가치 및 유동성의 급락에 따른 부채 및 금융 대책이 필요할 것이나 그렇지 않더라도 농지가격 하락에 따르는 문제에 대한 대책이 필요하다.
- 비농업인의 주말·체험농장용 농지소유 허용과 같이 비농업인의 농지매입 수요를 확대할 경우 그 수요는 수도권과 개발예정지 등 농지가격이 상승할 지역에 집중될 뿐 정작 농지가격이 더 크게 하락하는 순수농촌지역과 농업진흥지역의 농지에는 미치지 않을 것으로 예상된다.
- 지가하락시기에 순수농촌지역과 농업진흥지역 농지에 대한 매입수요로는 우선 그 지역의 농업인, 특히 전업농의 매입수요를 확대하는 정책이 필요하며, 그것이 불가능할 경우 국가기구가 매입하지 않으면 안 된다.
- 지가하락시기에 전업농으로 하여금 농지를 매입하게 하는 것은 그들의 자산가치의 손실을 초래하므로 매입이 아니라 임차를 장려하는 것이 효과적이라는 비판이 있을 수 있으나 그 경우 국가기관이 농지를 매입하여 전업농에게 임대하는 방안으로 대체할 수 있을 것이다.

○ 농지가격 하락에 대한 대책은 그러나 농지가격 하락을 방지하는 데 목적을 둘 수 없으며, 농지시장이 마비되거나 할 경우 그 기능을 회복할 수 있도록 조정하는 역할을 할 뿐이다.

3. 농지제도의 기본 방향

3.1. 농지소유 및 이용 질서의 체계화

□ 농지 소유 및 이용 질서 체계화의 필요성

○ 「농지법」을 중심으로 한 현행의 농지제도는 농지의 소유 및 이용 체계가 무질서하다. 비농업인의 농지소유를 금지하는 소유의 원칙, 농지임대차를 금지하는 이용의 원칙, 농지보전과 전용규제라는 보전의 원칙 등 농지제도

를 구성하는 모든 요소에 모순이 존재하는 것이다.

- 경자유전 원칙과 자작농주의를 표방하는 소유의 원칙은 비농업인의 농지 소유를 광범위하게 인정하는 예외조항에 의해 내부적으로 부인되고 있으며, 주말·체험농장용으로 자경한다는 전제하에 허용된 비농업인의 농지 매입과 같이 겉으로는 이 원칙을 준수하는 내용이지만 실제로는 자경 원칙을 지키기 어려운 내용도 포함되어 있다.
- 농지임대차 금지라는 이용의 원칙 또한 예외규정에 의해 실현할 수 없게 되어 있으며, 정책적으로도 농지임대차에 의한 영농규모 확대를 추진하여 그것을 지키지 않고 있다.
- 농지보전 면에서도 농업진흥지역의 우량농지는 철저히 보전한다고 하면서도 농업인의 영농편의 등을 위해 전용을 허용하고 있으며, 나아가 농업진흥지역 외의 농지에 대해서는 농촌활력 증진 혹은 도시자본 유치라는 명분으로 농지개발을 장려하는 정책을 취하고 있다.

○ 이와 같은 무질서가 초래된 원인은 무엇보다 경자유전 원칙과 자작농주의라는 농지제도의 이념에 대해 그 근본 취지를 살리지 않고 그것을 실현할 의지도 수단도 없이 다만 그 명분에 얽매어 감히 수정하지 못한 채 현실이 요구하는 조치를 응급처방으로 수용해 왔기 때문이다.

□ 농지 소유 및 이용 질서의 체계화 방향

○ 현행 농지제도의 농지소유 및 이용 체계는 농지개혁에 의해 확립된 경자유전 원칙과 자작농주의를 기본으로 하고 있다. 그러나 그 토대는 현실적으로는 물론 제도적으로도 무너진 상태이며, 회복할 수 있는 단계도 아니고 방법도 없을 뿐만 아니라 무엇보다 농지의 소유와 이용을 둘러싼 대립 주체의 성격과 목적이 달라졌다.

- 경자유전 원칙과 자작농주의는 소수의 지주계층과 다수의 소작농간의 계층대립의 산물로서 그 경우 다툼의 목적은 농업수익의 취득이었다. 그러나 현재의 농지를 둘러싼 대립은 다수의 비농업인과 농업인간의 대립으로서 계층 간 대립이라기보다는 부문간 대립이라고 할 수 있으며, 다툼의 목적은 농업수익이 아니라 농지를 농업생산에 이용할 것인가 비농업 부문에 전용할 것인가에 있다. 농지를 둘러싼 대립은 이제 보전과 전용간의 대립인 것이다.
- 따라서 농지제도의 목표도 지주적 소유의 방지가 아니라 투기적 소유와

무질서한 전용의 방지에 두어야 한다.

○ 경자유전 원칙과 자작농주의의 본래 취지는 이 원칙을 유지함으로써 농업생산과 경작자의 소득을 증대하자는 데 있는 것이지 그 원칙을 금과옥조로서 고수하는 데 있지 않다. 그리고 그 취지를 살리는 방법은 시대에 따라 농업 여건에 따라 달라질 수 있다.

- 경자유전 원칙을 지키는 것보다 경자유전 원칙의 취지를 살리는 것이 더 중요하다.

○ 따라서 현행 농지제도의 농지 소유 및 이용 질서를 체계화하기 위해서는 형체뿐인 경자유전 원칙과 자작농주의 이념보다는 농지제도의 실제 내용과 현실에 부합되는 쪽으로 체계화하는 것이 유용하다. 그 경우 이념과 원칙은 그 취지를 되살림으로써 오히려 실현될 수 있다.

- 농지제도의 체계는 현실화하고 대신 경자유전 원칙의 취지는 정책수단 등을 통해 회복하자는 것이다.

○ 이상과 같은 시각에서 농지 소유 및 이용 질서를 체계화한다면 그 기본 방향은 '농지 소유와 임대차의 자유화'를 지향하는 것이 되지만, 이를 위해서는 사전에 다음과 같은 체계를 갖추어야 할 것이다.

- 농지제도의 목표 정립: 농지제도의 목표는 무엇보다 철저한 농지보전에 두지 않으면 안 된다. 농지제도란 농지 없이는 존재할 수 없다. 특히 농지를 둘러싼 대립관계가 이용과 전용의 대립, 농업 부문과 비농업 부문간 대립으로 전환된 현 시점에서는 더욱 그렇다. 따라서 예컨대 유휴농지가 발생하는 경우에도 농지제도는 농지의 전용·개발을 목표로 해서는 안 된다. 그것은 농촌개발 분야와 비농업 분야의 목표이지 농지제도의 목표는 될 수 없다. 또한 농지제도는 농지를 보전하는 주체, 즉 경작자를 위한 농지제도가 되지 않으면 안 된다. 요컨대, 농지제도는 경작자 본위의 농지보전을 목표로 한다고 할 수 있다.
- 경자유전의 취지를 살리기 위한 정책수단의 강구: 농지 소유 및 임대차의 자유화를 지향하는 것은 자유화에 목적이 있는 것이 아니라 현실의 추세와 여건이 그것을 불가피하게 하기 때문이며, 농지법의 실제 내용 또한 이미 경자유전과는 거리가 멀게 되어 있어 농지제도의 체계를 정비하기 위해서는 그 외에 다른 방법이 없기 때문이다. 따라서 이념으로서의 경자유전을 제도적으로 폐기하더라도 정책으로써 그 취지를 살릴 수 있는 수

단을 강구하는 것이 바람직하다. 그 핵심 정책수단은 경작자의 소득을 향상시키는 것이라고 할 수 있겠지만, 농지제도 면에서는 경작자의 농지 매입과 임대차를 지원 및 보호하는 조치, 농지의 철저한 보전 체계의 확립과 보전에 대한 보상 등의 정책수단이 요구된다.

- 농지관리기구의 확립: 농지관리기구는 농지와 농가에 대한 정보를 수집하여 영농규모화사업 등을 수행하는 데도 필요하며, 농지임대차의 조정기능을 위해서도 필요하다. 더욱이 농지의 소유와 임대차를 자유화하기 위한 과도기 단계에서 이미 발생해 있는 비농업인의 소유농지와 임대차농지 등을 파악 관리함으로써 자유화에 따르는 투기적 농지소유와 불법전용 등을 차단하기 위해서도 필수적이다.
- 농지전용질서의 확립: 농지제도는 농지보전을 목적으로 하지만 농지전용 또한 불가피하므로 질서있게 전용할 수 있도록 농지전용 체계를 정비하지 않으면 안 된다. 더욱이 농지전용질서의 확립은 농지 소유 및 임대차의 자유화를 위한 필수 전제조건이다.
- 농지소유와 임대차의 자유화: 이상의 전제 조건이 확립된 연후에 농지 소유와 임대차를 자유화한다면 경자유전 원칙과 자작농주의의 이념을 둘러싼 소모적인 논쟁을 피하면서 경작자본위의 농지제도가 확립될 수 있을 것이다. 그러나 이상의 사전적 조치가 확립되기 전에 농지소유와 임대차를 자유화할 경우 농지의 소유 및 이용 질서는 체계화되는 것이 아니라 더욱 문란해질 우려가 크다.

3.2. 농지전용질서의 확립

□ 농지전용 질서 확립의 필요성

○ 농지전용은 도시용지・산업용지의 공급의 위해서뿐만 아니라 농업용 시설과 농가의 생활편의시설을 위해서도 불가피하다. 그러나 농지전용이 난개발과 자연경관의 훼손을 초래하지 않도록 해야 하며, 이를 위해서는 농지전용질서를 확립하지 않으면 안된다.

○ 무질서한 농지전용은 생활환경과 자연경관을 오염・훼손함으로써 농업・농촌의 다면적 기능을 상실케 한다.

○ 농지의 소유 및 임대차의 자유화를 위해서도 농지전용질서의 확립은 필수

적이다.

□ 계획적·집단적 농지전용으로의 전환과 전용이익 환수

○ 필지별 소규모 분산 전용을 방지하기 위해서는 계획적·집단적 농지전용으로 전환해야 하며, 이를 위해서는 관리지역을 대상으로 한 개발계획을 먼저 수립한 다음 그 계획지구 내 농지에 대해서만 전용할 수 있도록 하며, 농업진흥지역 농지에 대해서는 원칙적으로 농지전용을 금지하되 불가피한 농업용 시설·농가편의시설 등은 집단화하도록 해야 한다.

○ 농지전용이익의 환수 방안으로는 우선 농지조성비 제도를 농지전용부담금 제도로 전환하여 전용으로 인한 지가상승 차익의 일부를 환수하도록 하고, 개발부담금 제도의 부활 여부에 따라서는 환수 비율을 높이도록 한다.

- 개발부담금은 개발로 인해 개발사업지의 지가가 평균 지가상승 이상으로 상승하였을 경우 그 차액의 25%를 납부하도록 하는 제도이나 2004년부터 집행유보된 상태이며, 현재 부활시키려는 협의가 진행 중이다.

□ 농지보전에 대한 보상

○ 농지전용을 규제하고 농지를 보전하도록 할 경우 그 농지의 소유자는 자산가치의 손실을 입게 되며, 따라서 지속적으로 농지를 보전하도록 하기 위해서는 농지보전에 따르는 지가차손 등의 손실을 보상할 필요가 있다.

- 전용으로 인한 이익을 환수하는 것과 마찬가지로 보전으로 인한 손실을 보상하는 것이 사회적 형평에 부합된다.
- 농업진흥지역 농지의 경우 공공투자에 의해 기반정비가 이루어졌기 때문에 미리 보상을 받은 것과 마찬가지라는 논리가 성립할 수 있으나 그 수익의 크기는 전용규제에 의한 자산가치 손실액에 비할 바가 아니다. 더욱이 기반정비 비용을 농업인이 부담한 경우도 있다.
- 국가적 목적에 의해 농지를 보전하도록 강제한다면 그에 따르는 손실에 대해서는 사회적으로 보상하는 것이 타당하며, 근년의 논농업직불제 등의 근거도 여기에서 찾을 수 있을 것이다.

○ 농지보전에 대한 보상 방안으로는 논농업직불제의 확대, 개발권양도제의 도입 등을 생각해 볼 수 있다.

- 농지전용부담금을 농지보전에 대한 보상재원으로 활용하는 방안은 전용이익을 환수하여 보전손실을 보상한다는 점에서 논리적 타당성이 있으나, 직접지불 방식의 재원으로 하기에는 안정성 면에서 문제가 있으며,

농업진흥지역 농지에 대한 추가적 투자재원으로 활용할 수는 있을 것으로 생각한다.

- 논농업직불제는 현재 농업진흥지역의 경우 53만원/ha, 진흥지역 외 지역의 경우 43만원/ha를 지급하고 있으나 농지보전에 대한 보상이라 하기에는 극히 미흡한 수준이다.

3.3. 농지소유 및 임대차의 자유화

□ 농지소유 및 임대차의 자유화 이유

○ 첫째, 현재 비농업인의 농업인의 농지소유와 농지임대차는 일반적·지배적인 현실이 되어 있으며, 제도적으로 그것을 부정할 만한 이유가 없고, 농지임대차는 영농규모 확대의 유력한 수단이다.

○ 둘째, 농지법은 이미 농지소유와 임대차의 자유화 조치를 내포하고 있으면서도 이념만 경자유전을 표방하고 있는바, 그 괴리를 해소하는 방안은 농지소유와 임대차의 자유화가 유일하다.

○ 제도적으로 농지 소유 및 임대차의 자유화를 지향하더라도 정책적으로 경작자를 지원 및 보호하는 조치로써 경자유전의 취지를 실질적으로 실현할 수 있다.

□ 농지소유 및 임대차의 자유화를 위한 단계적 접근

○ 농지소유 및 임대차를 자유화하기 위해서는 농지소유 및 임대차의 자유화가 투기적 농지소유와 무질서한 농지전용을 야기하지 않도록 하는 사전적·과도적 조치가 필요하다.

○ 그러나 그 전에라도 농지 소유 및 임대차의 자유화를 부분적으로 허용함으로써 현행 농지법의 내부 모순을 해소할 필요는 있을 것이다.

○ 농지의 소유 및 임대차를 자유화하기 위해서는 다음과 같은 조치가 순차로 실시될 필요가 있다.

- 농지관리기구의 확립
- 계획적·집단적 농지전용제도와 개발이익 환수제도의 강화
- 농지보전에 대한 보상
- 농지 소유 및 임대차의 자유화

4. 농지제도의 방향 정립을 위한 정책수단

□ 영농규모화사업의 확대 및 농지은행의 도입

○ 지가하락시에는 매각 및 임대하려는 농지가 증가하는 반면 영농규모 확대 등 농지수요는 그만큼 증가하지 않을 전망이므로 농지수요를 확대할 필요가 있고, 우리 농업의 국제경쟁력 향상과 농업구조개선 및 농업생산을 담당할 경영주체로서 전업농을 육성하지 않으면 안 된다는 점에서도 현행의 영농규모화사업을 확대하고, 나아가 농지은행을 도입할 필요가 있다.

○ 농지가격은 전국 평균적으로 하락하는 것이 아니라 그 등락은 지역별로 크게 다르며, 수도권 및 대도시 근교 지역의 농지가격 하락 폭보다는 순수농촌지역·오지지역 농지가격의 하락 폭이 클 것으로 예상되는바, 농지수요 확대와 농지가격 하락에 대한 대책은 후자의 지역을 정책대상지역으로 설정해야 하며, 따라서 순수농촌 및 오지지역 농지에 대한 수요자로 기대하기 힘든 비농업인에게 농지소유를 허용하는 정책 대신 국가 또는 그 대행기구가 이들 지역의 농지에 대한 수요자를 맡지 않으면 안 된다.

○ 자경농업인의 농지매입을 지원하는 방안으로서는 현재의 영농규모화사업을 장기임대차 위주에서 농지매입 위주로 전환하고, 영농규모화사업자금의 규모를 확대하는 한편 지원금리를 낮추고 상환기간을 연장하는 등의 개선조치가 필요하며, 나아가 농지은행 기능을 도입할 필요가 있다.

- 농지은행은 농지가격이 단기에 급락하여 농지를 매도하고자 하나 매수자가 없을 경우 등 농지시장 기능이 마비되었을 경우에 농지 매입 및 보유기능을 수행하며, 그 전에는 농지 및 농업인에 대한 정보의 수집·관리와 정보 제공 등의 역할을 하게 된다.

□ 농지정보 및 농지임대차의 관리와 농지관리기구 정비

○ 농지임대차를 부분적으로 허용할 필요가 있으며, 그 경우 농지임대차를 관리하기 위해서는 농지에 관한 정보를 체계적·종합적으로 수집·관리하는 한편, 농지정보와 농지임대차의 관리를 전담하는 기구를 정비할 필요가 있다.

참 고 문 헌

김성호 등. 1991.「농업구조개선을 위한 농지제도 정립방향」. 한국농촌경제연구원.

김성호. 1992.「농촌사회의 변동과 농지제도 연구-경자유전의 원칙과 경제성장의 가능성 검토-」. 한국농촌경제연구원.

김정부 등. 1992.「농지 관련 법령 정비 연구」. 한국농촌경제연구원.

농업기반공사. 2003.「농업경제동향」2003년 겨울.

농업기반공사. 2003.「농지은행기능・농지신탁제도에 관한 세미나」

박석두 등. 2002.「농지소유 및 이용구조 변화와 정책 과제」. 한국농촌경제연구원.

송미령 등. 2003.「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.

오호성 외. 1994.「농지제도: 문제의 본질과 대책」. 농민신문사.

이영기. 1992.「한국 농업의 구조 변화에 관한 연구」. 서울대학교 대학원 농업경제학과 박사학위 논문.

이정환 등. 1984.「농지 및 노동의 유동성과 농업구조정책」. 한국농촌경제연구원.

이정환. 1994.「농지 문제에 대한 인식의 일곱 가지 쟁점」.「농촌경제」. 1994년 9월호.

이정환. 1997.「농업의 구조전환 그 시작과 끝」. 한국농촌경제연구원.

장상환. 1994.「한국의 농지 문제와 농지정책에 관한 연구」. 연세대학교 경제학과 박사학위 논문.

최혁재 등. 2003.「농지제도 개선방안 연구」. 국토연구원.

한국농어촌사회연구소. 1994.「농지제도 개혁 방향」. 공청회 자료집.

농지의 계획적 관리방안

송 미 령
한국농촌경제연구원 부연구위원

농지의 계획적 관리방안

한국농촌경제연구원
송 미 령 부연구위원

1. 문제의 제기

□ 농지의 보전과 개발을 둘러싼 논란 상존

○ 개발용지로 사용할 수 있는 가용토지가 전체 국토의 5.6%에 불과하여 농지의 활용이 불가피함. 농지전용 등을 지나치게 규제함으로써 오히려 난개발, 지가앙등 등과 같은 사회적 문제가 발생함.

○ 식량안보 및 국토환경보전 등을 고려하여 최소한의 농지면적은 유지되어야 함.[1] 농업진흥지역조차도 제도적으로 전용이 가능할 뿐만 아니라 여하한 이유에서든 난개발이 발생하는 현실을 고려하면 오히려 농지전용 규제는 현재보다도 강화되어야 함.

- 농촌지역의 난개발은 자연경관과 농업·농촌의 다원적 기능을 훼손함으로써 농촌관광 등을 통해 얻을 수 있는 소득원이 상실되게 됨.

□ 농지의 계획적 개발을 위한 구체적 수단 마련이 합의의 통로이자 대안

○ 산업구조 및 생활패턴의 변화 추세를 감안할 때 농지의 타용도 전용에 대한 압력은 지속될 수밖에 없고 어느 정도 수용하는 것이 적합함.

○ 또한 전용의 적정량이 어느 정도인가에 대한 논란은 지속되겠지만, 난개발이 아닌 계획적 개발의 형태로 농지전용이 이루어져야 한다는 데는 대체로 사회적 동의도 있음.

□ 농지의 계획적 관리를 위한 방향을 정립하고 그 수단에 대해 논의하는 것이 이 글의 주요 목적[2]

---

1) 유지해야 할 최소한의 농지필요량이 어느 정도인가에 대해서는 다양한 주장이 있음. 농업철학과 통계작업상의 가정과 조건, 방법 등을 달리함에 따라 약 88만ha에서 220만ha까지로 편차가 매우 큼. 제4차국토종합계획에서는 2020년 적정농지면적은 1,700천ha, 최혁재 외(2003)는 1,455천ha 수준으로 설정하고 있음.

2) 그러나 소소한 제도 시행안과 같은 성격의 제안보다는 원칙에 대한 합의를 목적으로 함.

○ 농지전용의 현황과 문제 파악
○ 농지전용을 둘러싼 논란에 대한 재검토
○ 농지의 계획적 관리를 위한 방향 정립과 수단 모색

2. 농지전용의 현황과 문제

2.1. 농지의 분포와 전용 요건

□ 농지는 「농지법」에 의하여 지정된 농업진흥지역과 그 나머지의 농지로 구분
○ 농업진흥지역으로 지정된 농지는 1,063천ha(57%)이며, 농업진흥지역으로 지정되지 않은 농지는 800천ha(43%)로서, 전 국토에서 농지가 차지하는 비중은 18.7%임(농림부, 2004).
○ 농업진흥지역은 농지의 효율적 이용·보전을 위해 시·도지사가 지정하고 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분됨.
- 농업진흥구역은 농지를 집단화하여 농업 목적으로 이용이 필요한 지역이며, 일부 공공시설(국방·군사시설, 문화재보수·복원 등)을 제외하고 농업생산과 관련되지 않는 행위는 금지
- 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수확보, 수질보전 등 농업환경 보호를 위해 필요한 지역으로 대기오염물질·폐수배출시설, 폐기물처리시설, 휴게음식점·골프연습장·단란주점·안마시술소 및 노래연습장, 일정 규모 이상의 시설(300평 이상 공장, 600평 이상 공동주택) 설치 금지
○ 농업진흥지역으로 지정되지 않은 농지는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」에 의한 용도지역별 개발밀도 및 허용행위에 따른 관리에 준함.

〈표 1〉 용도지역별 면적과 비율

기 존 (세분류)	도시지역 (주거·상업·공업·녹지)	준도시지역	준농림지역	농림지역	자연환경 보전지역
개 편 (세분류)	도시지역 (주거·상업·공업·녹지)	관리지역 (계획·생산·보전)		농림지역	자연환경 보전지역
면 적(㎢) 비 율(%)	14,767 14.8	1,061 1.0	25,716 25.8	51,175 51.3	7,054 7.1

〈표 2〉 용도지역별 농지 분포

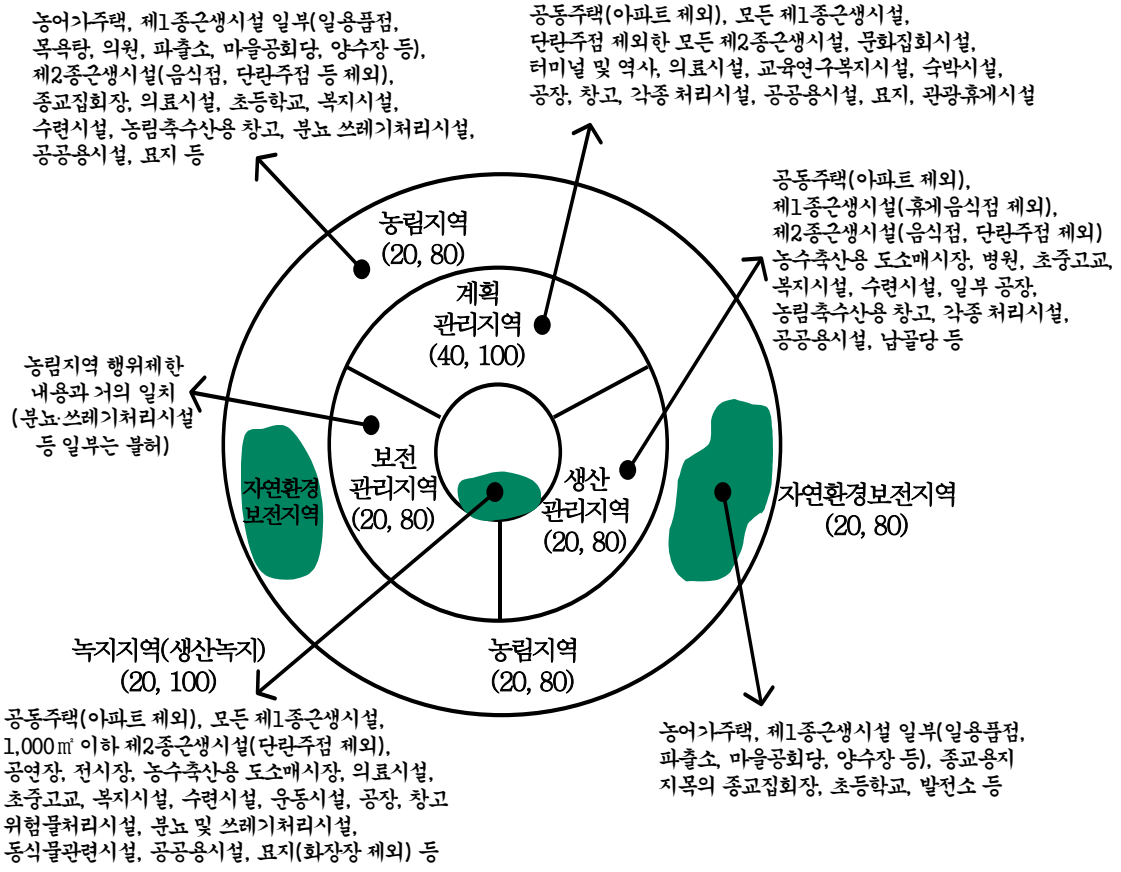
구 분	농업진흥지역 안 농지		농업진흥지역 밖 농지		합 계	
	면적(㎢)	비율(%)	면적(㎢)	비율(%)	면적(㎢)	비율(%)
도시지역	546.7	5.69	2,912.7	22.38	3,459.4	15.28
관리지역	362.3	3.77	8,846.4	67.95	9,208.7	40.67
농림지역	8,568.4	89.01	827.6	6.36	9,396.0	41.49
자연환경 보전지역	149.0	1.55	431.8	3.32	580.8	2.56
총 계	9,626.3	100.00	13,018.6	100.00	22,644.9	100.00

주 1) 1997년도 개별공시지가 자료(2700만 과세대상 필지)를 분석한 자료로 1997년 농업진흥지역 총면적 10,550㎢와는 차이가 있음.

주 2) 2003년 국토계획법(제42조 제2항)에서는 관리지역의 농업진흥지역으로 지정된 지역은 농림지역으로 결정된 것으로 보도록 하고 있음.

자료: 박헌주 외, 1999, p.242 및 박석두 외, 2000, p.12를 재구성.

〈그림 1〉 용도지역별 개발밀도 및 허용행위(국토계획법)



* 괄호 안의 수치는 각각 건폐율 및 용적률임. (단위: %)

□ 농지전용허가제도 등을 통해 농업 이외의 용도로 농지이용 가능

○ 농업진흥지역 여부 및 면적에 따라 농림부장관, 자치단체장 등이 허가

- 농업진흥지역 안의 경우는 3ha 이상은 농림부장관이 전용 허가
- 농업진흥지역 밖의 경우는 10ha 이상은 농림부장관이 전용 허가

○ 국토계획법에 의한 도시지역, 계획관리지역, 개발진흥지구 등의 농지 이외에는 대기오염배출시설, 폐수배출시설 및 일정 면적을 초과하는 대통령령이 정하는 시설에 국한하여 허용

2.2. 농지전용의 양상과 문제점

□ 지속적으로 농지전용 발생, 농업진흥지역으로 지정된 농지도 상당량이 전용

○ 농지전용은 면적 기준으로 1996년의 16,611ha를 정점으로 감소추세이나, 2000~2002년 연평균 11,122ha의 농지가 합법적으로 전용되었고 불법전용으로 적발된 면적이 연평균 350여ha에 달함.

- 전용된 농지 중 79%는 농업진흥지역 밖의 농지였으며, 용도별로는 공공시설용지가 44%로 가장 많고, 농업용시설용지는 16%이었음.

〈표 3〉 최근 3년간 농지전용 추이(2000~2002)

(단위: ha, %)

구 분	합 계		2000	2001	2002
	면적	비율(%)			
합계	33,367	100.0	9,883	10,209	13,275
진흥지역	7,161	(21)	1,667	2,376	3,118
진흥지역 밖	26,206	(79)	8,216	7,833	10,157
공공시설	14,754	44	4,059	4,838	5,857
진흥지역	5,152		1,148	1,786	2,218
진흥지역 밖	9,602		2,911	3,052	3,639
주거시설	4,990	15	1,742	1,277	1,971
진흥지역	455		123	128	204
진흥지역 밖	4,535		1,619	1,149	1,767
광공업시설	3,661	11	1,142	1,048	1,471
진흥지역	99		38	25	36
진흥지역 밖	3,562		1,104	1,023	1,435
농업용시설	5,459	16	1,581	1,706	2,172
진흥지역	1,112		272	337	503
진흥지역 밖	4,347		1,309	1,369	1,669
기타 시설	4,503	14	1,359	1,340	1,804
진흥지역	343		86	100	157
진흥지역 밖	4,160		1,273	1,240	1,647

자료: 농림부, 2004, 내부자료.

〈표 4〉 농지 전용 면적 및 건수 추이

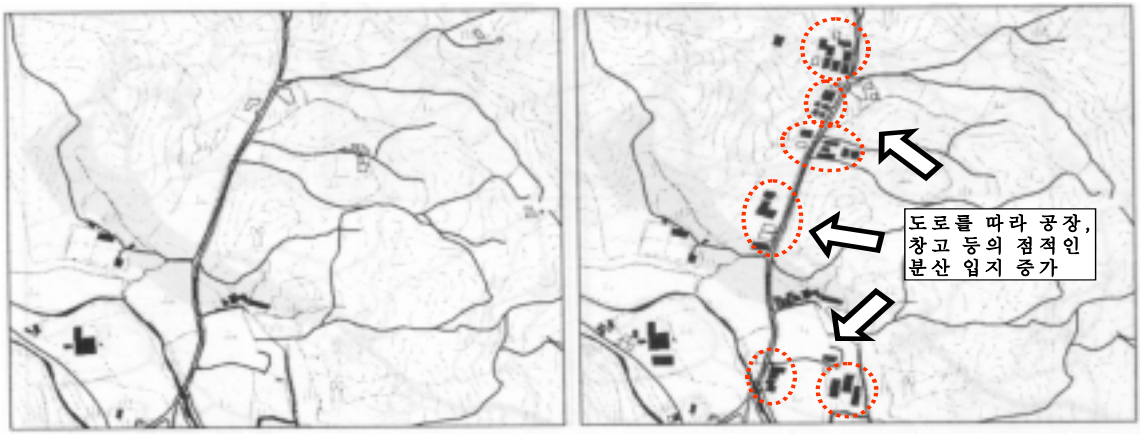
(단위: ha, 건)

구 분	1998년	1999년	2000년	2001년 (상반기)
면적(A) 건수(B)	15,141 47,650	12,017 55,395	9,883 56,499	4,102 26,520
A/B	0.32	0.22	0.17	0.15

자료: 농림부 홈페이지(http://www.maf.go.kr/).

〈그림 2〉 농지의 분산 전용을 통한 건축물 입지의 예

(경기도 광주시 도척면 노곡리)



□ 문제는 전용의 량이 아니라, 필지단위 농지전용에 의한 소규모 분산 난개발

○ 농업진흥지역 안에서도 수많은 난개발 현상 관찰

- 농지법상 농업진흥지역 안에서 농가주택 및 농업용시설 등은 신고전용사항이며, 농업용시설이라면 용도변경 가능

  · 하우스→창고, 버섯사→공장 등으로 사실상 용도를 전환하여 사용하는 불법적 사례 빈번

○ 농업진흥지역 밖의 농지에서도 역시 다양한 난개발 현상이 발생

- 기반시설 미비형, 환경·경관 훼손형 난개발 등 다양한 양상이 나타나지만, 문제의 핵심은 소규모 분산 농지전용으로 비롯됨.

〈그림 3〉 농지 전용 후 공장, 창고 입지 (광주시 도척면)

〈그림 4〉 농지 전용 후 혐오시설 집단입지 (제천시 송학면)

〈그림 5〉 개별 주택 개발로 단지화된 펜션촌 (평창군 홍정계곡)

〈그림 6〉 마을 곳곳에 점점이 들어선 축사 (홍성군 홍동면)

□ 계획적·집단적 개발을 지향하는 국토계획법 도입에도 불구하고 농지의 소규모 분산 난개발 차단은 실질적으로 불가능

○ 국토계획법은 난개발 방지를 취지로 도입되어 2003년부터 시행되고 있으며, “선계획-후개발”을 강조함. 시·군 차원에서 계획을 통해 용도지역을 구분한 후, 소규모 개발행위는 개발행위허가에 의해, 일정 규모 이상의 개발행위는 제2종지구단위계획에 의해 관리하는 것이 골자임.

○ 제2종지구단위계획제도

- 계획관리지역 및 개발진흥지구에서 3만㎡(아파트 또는 연립주택은 30만㎡) 이상의 개발시에 개발밀도 및 허용행위 인센티브를 부여하고 관련 계획 수립 및 기반시설 비용부담의 의무를 부과
- 소규모 농지의 계획적 전용·재정비 사업 등에는 부적합한 수단이며, 계획 요건과 절차 등이 간소치 않아 소규모 분산 농지전용을 방지하는 수단으로서 범용적 활용에는 제약이 따름.

○ 개발행위허가제도

- 지구단위계획에 포함되지 않는 소규모 개발행위, 즉, 연면적 200㎡ 이상이나 3층 이상 건축물 건축, 150㎥ 이상 공작물 설치, 660㎡ 이상 토지형질변경, 토석채취 등의 경우 개발행위허가 취득
- 일정 규모 이하 개발행위 및 공공사업 등은 개발행위허가 대상에서 제외되며, 농지전용허가제도와 중복
- 실질적으로 전용 허가/불허가를 판단하거나 계획적인 입지를 유도하는 도구가 아니라 단지 절차에 그칠 개연성
  · 70개 시·군 조사 결과, 2003년 상반기 평균 개발행위허가건수는 202건으로 공무원 1인의 심의에 의해 처리되는 실정
  · 양평군의 경우, 2003년 개발행위허가건수 1,800건 중 불허가 판정은 불과 5건

〈표 5〉 개발행위허가 신청 건수 비교(2002년과 2003년)

(단위: 건, %)

구 분	평균 건수		시·군별 증가율 평균
	2002년 상반기	2003년 상반기	
수도권 시·군(9개)	279.25	617.38	573.16
수도권 외 도·농복합시(23개)	94.83	167.61	165.77
수도권 외 군 지역(38개)	56.48	144.75	442.37
합 계(70개 시·군)	92.00	202.17	371.50

자료: 시·군의 도시계획 및 농지관리 업무 담당 공무원 대상 조사 결과

※ 농지 전용의 현황과 문제 개요

○ 농업진흥지역 지정 농지 - 소규모 분산 난개발 - 농지법 제도 운용의 문제

○ 농업진흥지역 밖 농지 - 소규모 분산 난개발 - 국토법 제도 실질성 확보 문제

□ 용도지역별 농지관리의 문제

○ 도시지역내 농지는 생산녹지·보전녹지·자연녹지 등 녹지로서 존재

- 도시용지로 전용 예정된 예비용지적 성격으로, 농지로서의 보전 및 이용 대상이기보다 이용규제에 따른 미개발 미전용 상태의 한시적 농지로 존재함.

- 끊임없이 토지규제완화의 타깃으로 논의되는 대상이 되지만, 도시의 무분별한 팽창을 막고 오픈스페이스로서의 순기능을 수행하는 존재이기도 함.

○ 관리지역내 농지는 토지적성평가를 통해 생산관리지역·보전관리지역·계획관리지역으로 세분 예정이나, 필요 이상의 많은 면적이 계획관리지역으로 편입 가능성

- 계획관리지역으로 편입되는 면적의 문제보다도 그 안에서 질서 있는 개발행위를 담보할 수단이 부재

〈표 6〉 지역유형별 관리지역 세분 전망

구 분	계획관리지역	생산관리지역	보전관리지역
수도권 시·군	45.0%	29.38%	26.25%
수도권 외 도·농복합시	41.58%	31.80%	27.33%
수도권 외 군	42.83%	28.65%	28.97%
전체 평균	42.66%	29.84%	28.05%

〈표 7〉 계획관리지역 지정 비율에 대한 지역유형별 분산분석 결과

구 분	자승합(SS)	자유도(df)	평균자승 (Mean Square)	F	Sig.
집단간	142.297	2	71.148	.192	.825
집단내	45908.144	124	370.227		
합 계	46050.441	126			

주: 집단은 ①수도권 지자체와 수도권 밖 ②도·농복합시 ③군으로 구분함.

<참고: 자치단체의 토지적성평가(안)>

○ 토지적성평가의 등급 구분
- 토지적성평가 1·2등급 →보전관리지역, 생산관리지역
- 토지적성평가 3등급 → 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역
- 토지적성평가 4·5등급 → 계획관리지역

○ 남해군의 경우
- 토지적성평가 4·5등급 → 30~40%
- 토지적성평가 3등급 → 30%
- 토지적성평가 1·2등급 → 30%

※ 5등급 토지만으로도 신규 토지수요를 충족가능하나, 계획관리지역 지정은 40% 이상이 될 가능성이 높고 이 조차 주민 반발이 적지 않을 것임.

○ 농림지역내 농지는 일정 규모 이하의 농가주택 및 농업용시설(축사 포함)에 대해서는 아예 규제가 없거나 혹은 신고만으로 필지별 전용이 가능하여 다른 용도지역보다 상대적으로 보전 조건이 우위에 있지도 못함.

- 농업보호구역은 농업진흥지역임에도 불구하고 제한행위열거방식의 허용행위 규제

○ 자연환경보전지역내 농지는 생태계 보전 목적 달성을 위한 규제가 되고 있지 못함.

3. 농지전용규제를 둘러싼 착각과 오해

3.1. 농지전용을 지나치게 규제함으로써 산업입지 등 기업활동에 제약을 초래한다.

○ 사실상 제도적으로 농지전용의 길은 열려져 있음. 필요에 따라 농지는 언제든지 주거・상업・공업 목적으로 전용할 수 있도록 개방되어 있으며, 오히려 최근 농정의 기조는 농촌의 복합산업화 및 혼주화 등을 지향하고 있음.

- 공장입지의 경우 계획입지보다 농지전용을 통한 개별입지가 다수를 차지하는 것이 이를 잘 반영함.

○ 공업・상업・주거 등 개발수요가 집중되는 지역이 수도권과 그 주변으로 편중되어 있다는 것이 문제일 뿐이며, 전국적으로 적용되는 토지전용규제 문제가 원인인 것으로 확대 해석하는 것은 논리적인 모순임.

- 수도권 및 그 주변지역으로부터 원거리에 있는 지역의 조성된 공업단지 분양률이 저조하다는 것이 이를 잘 반영함.

〈표 8〉 국가산업단지 미분양률

(단위: 천㎡)

시・도	단지명	사업기간	지정면적	분양대상	개발면적	분양	미분양	미분양률(%)
강원	북평	80-01	4,030	1,452	1,452	575	876	60.4
전남	대불	89-97	20,887	8,322	8,322	5,697	2,625	31.5
전북	군장	90-06	50,490	11,362	5,347	3,350	1,997	37.4
부산	명지녹산	90-03	8,644	5,655	5,556	5,093	462	8.3
광주	광주첨단	92-06	19,370	5,461	5,461	4,665	796	14.6
경기	아산	92-05	6,890	5,034	4,432	4,328	104	2.3
경북	구미	97-06	6,268	4,285	1,237	802	435	35.2

〈표 9〉 지방산업단지 미분양률

(단위: 천㎡)

시・도	단지명	사업기간	지정면적	분양대상	개발면적	분양	미분양	미분양률(%)
경북	구성	90-04	810	575	575	0	575	100
전북	전주과학	91-01	3,074	2,312	2,312	1,694	1,694	73.3
전북	정읍제2	92-95	999	688	688	353	353	51.4
충남	인주1	93-05	1,616	1,031	840	708	708	84.3
충북	오창과학	96-01	9,450	6,074	6,074	1,464	1,464	24.1
경남	칠서	90-04	3,097	2,229	2,144	363	363	16.9

○ 또한, 계획입지라 할 수 있는 산업단지가 미분양된 상태인데도 공장용지 등의 공급확대가 필요하다는 지속적 주장은 산업정책의 문제를 토지규제 문제로 착각하는 논리적 모순이기도 함.

- 계획입지의 경우, 분양가, 입주절차, 환경규제 등의 측면에서 기업들의 선호도가 낮음.
- 계획적으로 조성된 산업단지안으로 기업들을 유도하는 지원정책 내지 장려정책을 고려함 없이 기업들의 개별입지를 위한 가용토지를 확보해두겠다는 발상은 난개발을 허용하겠다는 논리와 다름없음.

3.2. 농지전용을 지나치게 규제함으로써 난개발과 지가앙등 등과 같은 사회적 문제가 발생한다.

○ 난개발, 지가앙등 등의 문제 역시 수도권과 그 주변지역, 혹은 개발예정지구 등에 한정됨. 다른 지역은 상대적으로 저개발, 지가하락 등의 문제를 거론함.

○ 이러한 문제는 농지전용규제 때문이 아니라 대체로 개발이익에 대한 기대심리로부터 비롯됨. 같은 농업진흥지역임에도 불구하고 지역에 따라 난개발의 정도와 지가의 편차가 크다는 것이 이를 반영함.

- 또한 개발예정지구 등이 발표되면 지가가 상승하는데, 이것 역시 토지이용규제가 근본 원인이라기보다는 개발이익환수제도가 정착되지 않은 것이 보다 근본 원인임.

〈표 10〉 도별 농지가격 현황

(단위: 원/평)

구분	평균	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
진흥지역 (논)	37,386	48,620	39,640	41,760	36,620	26,769	25,360	33,740	36,224	71,900
진흥지역 (밭)	44,314	90,440	45,511	36,740	44,380	32,588	24,130	31,820	35,380	81,967
비진흥지역 (논)	40,349	69,600	39,633	41,667	38,100	32,866	26,500	33,500	35,700	57,778
비진흥지역 (밭)	51,587	121,000	45,633	37,767	48,333	47,433	23,087	36,733	34,667	90,833
개발예정지역 (논)	70,333	107,000	56,900	61,700	77,050	67,435	29,500	56,300	70,250	192,083
개발예정지역 (밭)	86,158	188,500	63,850	73,750	95,950	63,550	28,075	62,700	76,350	177,500

주: 농지가격은 2003년도 3/4분기 기준임.
자료: 신희준 · 최수원, 2003, pp.41-44.

3.3. 농지전용규제 등이 완화되면 지역균형발전에 도움이 된다.

○ 농지가격 상승을 통해 농민의 자산가치가 증대되고 비농업 부문의 자본이 농촌으로 유입되는 요인이 되어 지역균형발전을 도모할 수 있다는 이 발상은 '기대'와 '현실'간의 혼돈을 반영함.

- 비농업용 토지 가격은 총가용토지면적 크기가 아니라 특정가용토지면적의 크기로 좌우됨. 즉, 전 국토의 지가가 규제의 차이보다는 위치에 따라 좌우됨. 특정가용토지면적 공급을 현재보다 확대한다고 해도, 개발이익을 기대하는 가수요에 의해 토지 가격 상승은 다른 곳에 다시 발생함.
- 또한 농지가격 상승을 통해 이익을 보는 농민도 일부 지역의 농민, 일부 계층의 농민에 한정될 뿐임.

○ 오히려 수도권으로 수요가 집중되어 지역격차가 심화될 개연성이 높음. 전국적으로 농지전용 규제가 동시에 철폐된다는 가정을 하면, 당연히 수도권과 그 주변지역으로 주택수요, 공장수요 등 수요는 밀집될 것이고, 저개발지역의 경우는 현재보다도 개발수요가 감소될 것임.

○ 또한 농지전용규제 완화는 자칫 농촌의 자연경관을 훼손함으로써 농촌관광 등을 통한 농촌의 소득원을 박탈하거나 인접농지를 오염 · 훼손함으로써 농업생산 기능을 위축시키는 역효과를 야기할 수 있음.

3.4. 농업진흥지역 농지로 지정되면 농지로서 잘 보전, 관리될 수 있다.

○ 농업진흥지역으로 지정된 농지가 상대적으로 잘 관리될 것이라는 기대 역시 제도 운용상의 문제로 단지 기대에 그치고 있음.

- 수도권과 그 주변지역에서 농업진흥지역으로 지정된 농지는 비농업 부문의 개발수요가 높아 지대이익이 농업수익을 상회하므로, 제도적으로는 농업용시설 이외의 행위는 금지되었음에도 불구하고 실제는 불법적 전용과 이용이 이루어지고 있음. 심지어는 대도시 주변의 생산녹지지역 농지보다도 제대로 관리되고 있지 못함.

○ 농지관리기구 등의 설립으로 철저한 모니터링 체계가 갖추어지지 않는 한 제도적 규제는 작동되기 어려움.

- 개발이익환수 프로그램, 농업 부문 내부의 토지이용계획 등이 동시에 작동할 필요

4. 농지의 계획적 관리를 위한 수단과 정책과제

4.1. 농지관리의 방향

□ 농지전용의 양적 규제를 하지는 않되, 농지전용의 질적 규제는 개혁적으로 접근

○ 보전할 곳은 보전하고, 개발할 곳은 계획적으로 개발

- 계획적 개발이 가능한 제도적 여건 확립이 요체

□ 보전가치 높은 최소한의 우량농지는 철저히 계획적 관리를 고수

○ 국토계획법상 용도지역별 개발밀도·허용행위에도 불구하고 농지법에 의해 농업진흥지역으로 지정된 농지에서는 농가주택, 농업용시설의 경우라도 소규모 분산 개발행위는 원칙적으로 불허

□ 농업진흥지역으로 지정되지 않는 농지에 대해서는 필지별 전용규제를 제한적 범위의 용도지역내에서의 개발방식으로 유연하게 전환

○ 지역 특성을 충분히 감안해 개발 요건의 차등을 두고 규제가 유연화, 실질화될 수 있도록 함.

4.2. 수단에 대한 논의와 모색

□ 국토계획법상 용도지역별 농지면적 조정기준 마련

○ 도시지역내 녹지지역의 면적 기준

- 도시의 확장에 연동하여 적정한 녹지지역(생산녹지) 면적 기준을 두어 전원적 도시환경을 구현
- 도시지역내 생산녹지에 대해서도 농업진흥을 위한 적극적 지원을 함으로써 농지의 다원적 기능을 구체화, 특히 도시농업의 발전을 위한 수단 개발

○ 관리지역 세분시 계획관리지역 면적 기준

- 국가 전체의 미래수요와 자치단체별 개발수요간의 조정
- 토지적성평가 결과 자체의 기계적 적용보다는 자치단체의 개발수요와 의사를 존중
  - 계획관리지역은 제2종지구단위계획 등을 수용할 수 있는 개발가용토지의 주요 공급원으로서 계획적·집단적 개발의 경우는 양적 제한없이 수용 가능

□ 토지적성평가 확대로 농업진흥지역 재조정

○ 토지적성평가를 농림지역(시·군 전 행정구역)에까지 확대 적용하여 보전농지와 개발가능농지를 철저히 구분, 단, 논란이 있는 경우에만 5년마다 재평가 가능토록 하여 유연성 확보

- 불합리하게 진흥지역으로 지정된 농지는 지정 해제
- 보전농지로 유지할 농지는 농업진흥지역으로 편입

□ 농업진흥지역 농지관리를 위한 적합한 보상수단 제시

○ 영농에 편의성을 보장할 수 있도록 대구획 경지정리, 용배수 개선사업 등 생산기반사업 확충

○ 규제에 대한 적극적 보상지원 프로그램 실시

- 농업활동이 이루어지는 농업진흥지역 농지에 대해서는 직접지불제를 확대하고 상대적으로 지원수준 강화[3)]
- 직접지불제의 재원은 전체 토지정책에서의 개발이익환수제의 실현과 연동하여 결정, 개발권양도제(Transfer Development Right) 프로그램을 구체

3) 현재 농업진흥지역 안의 논과 농업진흥지역 밖의 논의 논농업직접지불제 ha당 단가는 10만원 정도에 불과함.

화하여 최소한의 농업진흥지역 총량 유지 및 지원수준 결정 등에 활용[4]

□ 농업진흥지역으로 지정된 농지에 대해서는 계획적·집단적 개발 이외에 일체의 소규모 분산 농지전용 불허

○ 전용허가 요건과 절차 대폭 강화

- 농가주택 및 농업용시설의 입지도 집단적 농지전용을 전제로 한 계획 수립과 계획 허가후 허용(농지법상 개별적 신고전용 일체 폐지)

○ 농업의 진흥 및 새로운 농업적 수요의 충족을 위한 '다목적시설지구' 설치[5]

- 농업과 관련된 가공·판매시설, 농업인의 공동이용시설, 기타 발생하는 시설수요를 계획적, 집단적으로 수용
- 다목적시설지구의 면적, 위치 등의 조정은 자치단체와 해당 토지소유자 간의 협의에 의해 결정
- 농업용시설의 일정 기간 경과후 타용도 변경 불가능, 농업용시설로의 리모델링 및 변경은 재량

□ 농지전용허가와 개발행위허가 통합 운용

○ 농업진흥지역으로 지정되지 않은 농지의 전용에 관한 관리는 국토계획법에서 총괄

- 사실상 이는 농지전용허가제도를 폐지하는 것과 같은 의미임. 현재의 농지전용허가제도와 개발행위허가제도는 상호 큰 차별성이 없이 중복 운용되고 있으며, 본래 목적을 살려 실질적 성과를 내고 있다고 보기 어려움.
- 국토관리 차원에서 개발행위의 가/불가 여부를 심의하고 계획적 개발로 유도하는 장치는 하나의 법률로 통합 관리하는 것이 투명하고 효율적이라고 판단됨. 다만, 이는 개발행위허가제도가 실질화됨을 전제로 함.

□ '계획에 의한 개발' 실현을 위한 보완조치

○ 제2종지구단위계획제도의 절차 다소 간소화, 유연화

---

4) 개발권양도제란 개발의 제한이 필요한 지역의 토지소유권과 개발권을 분리하고 그 지역에서는 이를 행사하지 못하도록 하는 대신 개발이 필요한 다른 지역에서 행사할 수 있도록 권리를 양도하는 것을 말함. 적용을 위해서는 상당한 정책실험이 필요하겠으나, 개발권양도제의 활용은 부분적으로나마 시도할 가치는 크다고 판단됨.

5) 이전의 농지이용계획의 다목적시설지구와는 다른 성격의 지구임. 농지이용계획은 법률적 강제수단이 없고 투자계획이 뒷받침되지 못해 사실상 사문화된 계획에 그쳤으나, 일체의 개별 필지단위 전용을 금지하고 시설에 대한 공공투자를 연동하는 경우 상당한 구속력을 가지게 됨.

※ 제2종지구단위계획제도의 한 유형으로 공공계획개발제도(가칭) 도입

- 수도권 및 대도시 주변 이외의 시·군 및 인구 10만 이하 자치단체에 한해서는, 자치단체가 계획을 수립하여 개발하는 경우, 자치단체에 자율적 개발권한을 일체 부여함으로써 각종 토지이용 관련 규제를 전면 배제할 수 있게 하여 외국인 투자유치 혹은 지역특화특구사업 추진 등에 활용

○ 개발행위허가 대상지역의 축소(개발행위허가지역의 제한)

- 개발행위허가가 가능한 대상지역의 범역을 주거·상업·공업 등 기개발지를 중심으로 한 일정 범역으로 한정함으로써, 필지별 전용방식을 제한적 용도지역 내의 계획적 개발방식으로 전환
  - 제한적 용도지역은 자치단체의 지역특성을 충분히 감안하여 개발행위를 수용할 범위로서 설정하며, 개발밀도 및 허용행위는 용도지역별 규정에 준함.
  - 제한적 용도지역내 시설간 용도순화 등을 위해서는 세부 용도구분이 요구되는 바, 이는 농촌적 특성이 반영될 수 있도록 소규모 토지이용계획 수법을 개발하여 대응함.
- 개발행위허가 대상지역은 취락 등 기개발지를 중심으로 하는 광역적 규모를 대상으로 지정하되, 기개발지라 하더라도 하천·강변·계곡·산·숲·임연부 등과 같이 환경·경감민감지역으로부터 일정 이격거리를 유지하여 지정
- 5년마다 수립되는 시·군 관리계획 수립 시 범위 조정

○ 시·군 자치단체의 재량 강화

- 조례에 의한 개발행위허가의 규정 및 심의기구 설치와 심의 차등화를 통한 개발행위허가제도의 실질화

4.3. 정책 과제

□ 개발이익환수제의 전면 실시

○ 국토 전체에 대한 개발이익환수제가 전면 실시되어야만, 농업진흥지역농지 보전을 위한 직불제가 규제에 대한 보상수단으로서 현실화 가능

□ 농지관리기구의 창설

○ 도시 내 생산녹지지역 등의 도시농업 진흥을 위한 수단 지원

○ 농림지역 등의 토지적성평가 참여

○ 농업진흥지역 등의 다목적시설지구 등의 입지계획 등 지원

- 시·군 토지이용계획(농지이용계획) 지원

○ 농업진흥지역 등의 농업용시설의 유지관리 등에 대한 모니터링 실시

□ 농촌계획수단의 개발

○ 소규모 재정비 지구 단위의 세부 용도구분 및 시설배치 등을 다루는 계획수단의 제도화

- 농지와 취락을 아우르는 지구

- 국토계획체계의 부문계획으로 포함

참 고 문 헌

농림부, 2004.4.20, “농지보전 및 관리체계 개선방안(안)”, ‘04년도 농어업특위 제1분과 정책협의자료.

농림부 홈페이지(http://www.maf.go.kr/).

박석두・김홍상, 2000,「도시지역 농지의 이용과 정책과제」, 한국농촌경제연구원.

박헌주 외, 1999,「한정된 국토와 농지의 효율적 관리방안」, 국토연구원,

송미령 외, 2003,「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

송미령・김홍상, 2001,「국토계획체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립」, 한국농촌경제연구원・새국토연구협의회.

신희준・최수원, 2003, “농지가격 및 거래동향 분석(2003년 3/4분기)”,「농업경제동향」, 농업기반공사.

최혁재 외, 2003,「농지제도 개선방안 연구」, 국토연구원.

NGO 입장에서 본 농지제도의 개편방향

서 순 탁
서울시립대학교 교수

NGO 입장에서 본 농지제도의 개편방향

서울시립대학교
서 순 탁 교수

1. 시작하며

최근 국내외 여건의 변화로 농지제도 개편에 대한 논의가 활발해지고 있다. 이러한 논의의 기저에는 WTO, DDA, FTA 등 외부환경의 영향과 농가인구 감소와 고령화, 도시·농촌간 소득격차 심화 등 내부요인으로 인해 유휴농지가 증가하고 농촌지역의 공동화가 가속화되고 있다는 우려가 깔려 있다.

이러한 농업환경의 변화는 예고된 것이어서 정부 차원의 노력도 없지는 않았다. 특히 정부는 우루과이라운드(UR) 이후 국내농업을 위해 82조원이나 쏟아 부었지만 경쟁력은 답보상태이고 오히려 농가부채만 지난 10년 사이에 2.5배나 늘어났다. 지난번 한·칠레 FTA협상이 끝난 후에 국회통과 과정에서 진통이 있었던 것도 이와 무관하지 않다. 뿐만 아니라 WTO 농업협상이 진전되고 다른 나라와도 FTA협상이 계속될 경우, 농산물 시장의 개방에 따른 농가소득 격감과 농지가격 하락을 겪을 것으로 보인다.

한편, 국내적인 상황도 이러한 경향을 가속화시킬 것으로 보인다. 쌀소비 감소와 국민의 여가욕구 증대로 인하여 농지보전의 필요성이 감소하고 있으며, 이것은 농업보조정책의 한계로 이어지고 있다.

이러한 상황에 대응하기 위해서는 농업경쟁력 강화를 위한 영농규모의 확대, 농지의 효율적·계획적 이용, 우량농지 보전정책과 농촌활력 증진을 위한 생활환경 정비 및 농업인 복지증진 등 다각적인 노력이 필요하다. 그러나 이러한 총론적인 방향에 대해서는 대부분 동의하지만 구체적인 방안에 대해서는 농지를 바라보는 시각에 따라 다르게 나타나고 있다. 개발논리 VS 보전논리, 경제논리 VS 계획논리의 대립이 그 좋은 예이다. 그동안 농지보전을 중시하는 입장에서는 중앙정부 차원에서 방어적이고 소극적인 관점에서 농지보전을 주장해 왔고, 농지를 부족한 도시용 토지의 잠재적인 자원으로 인식하고 있는 입장에서는 보다 공세적이고 적극적인 입장에서 농지를 보다 수익이 큰 용도로의 전환을 강조해 왔다. 그러

나 어느 입장을 견지하든 부분적인 한계가 있음은 주지의 사실이다.

이 글에서는 이분법적인 관점에서가 아니라 보다 중립적이고 장기적인 관점에서 논의를 전개하고자 한다. 즉, 지속가능한 국토관리의 틀 아래에서 농지의 효율적 이용과 관리상의 문제를 바라보고 개선방향을 검토하고자 한다[1].

2. 현상에 대한 이해 I : 왜 문제인가?

2.1 농지이용 실태 : 농지의 지속적인 감소와 휴경농지의 증가

우리나라 전체 국토면적은 9,959천ha이며, 이중 농지는 1,846천ha(18.5%), 산림은 6,411천ha(64.4%), 기타가 1,702천ha(17.1%)를 차지하고 있다. 2003년말 기준으로 농지면적 1,846천ha중 논 면적은 1,127천ha(61.1%), 밭 면적은 719천ha(38.9%)이다.

농지는 1968년 2,319천ha을 고비로 하여 30년 동안 420천ha가 감소하여 왔다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 농지전용허가와 협의권한의 일부가 중앙정부로 환원된 1997년 이후에는 감소추세가 일부 완화되고 있으나, 전반적으로 볼 때 감소추세는 지속적으로 이루어지고 있음을 보여주고 있다. 또한 최근 5년동안(1998-2002년) 농지면적 추이를 보면, 매년 약 1.25만ha씩 감소하고 있는 것으로 나타났다.

또한 2002년 기준으로 전체 농지이용면적 202만ha 가운데 휴경농지는 20만ha로 전체의 1%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 도별로는 강원도(2.6%), 경남(1.8%), 경기(1.7%) 순으로 높게 나타났으며, 전남(0.3%)과 전북(0.5%) 순으로 낮게 나타났다.

〈표 1〉 1990년 이후의 농지감소면적

구 분	'90	'92	'94	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
농지면적(천ha)	2,108	2,069	2,032	1,945	1,923	1,910	1,899	1,889	1,876	1,863	1,846
감소면적(천ha)	△18	△21	△22	△40	△22	△14	△11	△10	△13	△14	△17

자료 : 농림부 농지과

1) 이렇게 논지(論旨)를 정하는 것이 이 글의 제목과 가장 부합되리라 생각했기 때문이다. 다시말해 지속가능한 농지관리의 틀 하에서 여건변화와 수요변화에 효과적으로 대응하는 방안을 모색하는 것이 이 글의 관점이다.

2.2 농업진흥지역제도 도입 시행 : 농업진흥지역의 지정확대를 통한 우량농지 보전

도시화·산업화의 진전으로 농지가 계속 잠식당하자, 정부는 1992년 절대농지·상대농지제도를 폐지하고, 집단화된 우량농지를 중심으로 농업진흥지역제도를 도입했다. 농업진흥지역 지정을 통해 농업용 시설과 SOC를 제외한 타용도 전용을 엄격히 제한하고자 했다. 농업진흥지역은 국토의계획및이용에관한법률에 의한 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역에 지정할 수 있었다.

그 결과 농업진흥지역은 지난 1992년 제도 도입 이후 지금까지 매년 조금씩 증가해 왔으며, 1992년 대비 14.1만ha(2002년 말 기준)나 증가했다. 여기에 힘입어 2002년 말 현재 우리나라 전체 농지 가운데 농업진흥지역내에 있는 농지비율이 전체 농지의 62.2%나 차지하게 되었다(<표 2> 참조).

〈표 2〉 연도별 농업진흥지역 지정현황(2002.12)

(단위 : 천ha)

구분 / 연도	진흥지역 면적			진흥지역내 농지면적		
	계	진흥구역	보호구역	계	논	밭
'92	1,008	841	167	951	807	144
'93	1,032	851	181	973	825	148
'94	1,034	854	180	973	824	149
'95	1,050	866	184	986	837	149
'96	1,055	871	184	991	842	149
'97	1,055	871	184	988	840	148
'98	1,056	872	184	986	838	148
'99	1,081	894	187	1,008	861	147
2000	1,147	951	196	1,055	904	151
2001	1,148	952	196	1,063	913	150
2002	1,149	953	196	1,063	914	149

주: 논에는 구거, 농로 등 기타농지가 포함되었고, 밭에는 과수원이 포함됨

한편, 우량농지를 보전, 관리하기 위해 도입한 농업진흥지역은 2002년말 기준으로 국내 전체 농지면적(1,863천ha)의 57.1%인 1,063천ha를 점유하고 있으며 나머지 800천ha는 농업진흥지역 밖 농지이다(<표 2> 참조). 그런데 <표 3>에서 보는 바와 같이, 농업진흥지역 농지비율 57.1%는 과거 절대농지비율 65%보다 낮은 수준이다. 이처럼 진흥지역비율이 낮은 주된 이유는 농업진흥지역 안과 밖의 농지가격 차이가 커서 농업진흥지역 지정에 대한 농민의 반대가 심한 것에 기인한다.

〈표 3〉 농업진흥지역내 농지면적(2002.12)

구 분	계	논	밭
전 체 농 지 면 적 (천ha)	1,862.6	1,138.4	724.2
진흥지역내 농지면적 (천ha)	1,063.5	913.7	149.8
비 율 (%)	57.1	80.3	20.7

자료 : 농림부 홈페이지(http://www.naqs.go.kr/)

2.3. 농지여건의 국제비교 : 상대적으로 열악한 농지여건

우리의 농지면적은 G-7국가들과 비교할 때 절대면적이 가장 적고, 국민 1인당 농지면적도 가장 낮은 수준이다(<표 4>참조). 구미 국가의 경우는 예외로 하더라도 일본은 우리나라와 같이 농지여건이 열악하지만 절대농지로 지정된 면적의 비율이 전체 농지의 약 98%에 달하고 있어 농지보전 의지가 강력함을 알 수 있다. 이러한 일본의 농지보전정책은 우리와 같은 식량수입국의 농지정책에 있어서 많은 시사점을 주고 있다.

〈표 4〉 우리나라와 주요 국가의 농지여건 비교(2001년)

G-7 국가	국토면적(천ha)	농지면적(천ha)	농지면적 비율(%)	국민1인당 농지면적(a)
한 국	9,954	1,876	18.9	0.48
미 국	962,909	177,259	18.4	28.77
일 본	37,780	4,794	12.7	1.03
독 일	35,703	12,020	33.7	6.10
프 랑 스	55,150	19,585	35.5	10.33
영 국	24,291	5,703	23.5	5.41

자료 : 농림부 홈페이지(http://www.maf.go.kr/)

그런데 농지의 양적인 측면에서의 지속적인 감소와 함께 질적인 측면에서의 변화도 농지문제에 효과적으로 대응하는데 어려움을 더해준다. <표 5>과 <표 6>은 주요 선진국에 비해 우리나라 농업생산액비중 기준으로 3～4배, 농업취업자비중 기준으로는 2～5배 가까이 빠른 속도로 감소하고 있음을 보여주고 있다.

이와 같은 농업생산액과 농업취업자 비중의 급격한 감소는 농지보전이 이들 나라에 비해 그 만큼 어렵다는 것을 반증한다. 더욱이 농가인구비중이 이들 선진국의 2～3%대에 비해 8%수준을 보이고 있어 급격히 감소하는 현상은 당분간 지속

될 것으로 보인다.

〈표 5〉 국가별 농업생산액비중 감소속도

국 가	40%인 시점	7%인 시점	소요기간
영 국	1788년	1901년	113년
독 일	1866년	1958년	92년
프랑스	1878년	1972년	94년
미 국	1854년	1950년	96년
일 본	1896년	1969년	73년
한 국	1965년	1991년	26년

자료 : 이정환 (1997: 26)

〈표 6〉 국가별 농업취업자비중 감소속도

국 가	40%인 시점	16%인 시점	소요기간
영 국	1800년경	1868년	70년이상
독 일	1900년	1942년	42년
프랑스	1921년	1965년	44년
미 국	1897년	1950년	95년
일 본	1940년경	1971년	31년
한 국	1977년	1991년	14년

자료 : 이정환 (1997: 26)

3. 현상에 대한 이해Ⅱ: 무엇이 문제인가?

3.1. 농지제도의 변천과정 : 농업환경과 농지제도의 관계

1945년 일본으로부터 독립한 우리나라의 농지정책은 1949년에 농지개혁을 통하여 자작농체제를 창설할 목적으로 제정된 농지개혁법을 토대로 하여 전개되어 왔다.[2] 농지개혁법의 주요골자는 지주의 농지를 정부가 유상으로 매수하여 실제 농사를 짓는 농업인에게 3ha 이내에서 농지를 분배함으로서 자작농을 창설한다는 것이었다. 이 3ha 분배한도규정이 실제로 소유한도로 해석되어 온 것은 매우 중요한 의미를 의미를 갖는다. 또한 그 당시는 농업이 주된 산업이었으므로, 농지의 비농업 목적 사용은 도로 등 불가피한 사회하부구조의 건설을 위한 토지수용

2) 농지개혁법은 1949년 6월에 제정되었으며, 1994년 12월 제정된 농지법에 따라 1996년 1월 1일자로 폐지되었다.

또는 최소한의 주택건설 등으로 제한되었다. 따라서 농지보전과 전용규제문제가 농지정책의 핵심이 될 수 없었고, 오히려 식량증산을 위해 간척과 개간 등에 의한 농지의 외연적 확대가 농지정책의 중심이 되었다.

그 후 1962년 유휴산지개발을 촉진하기 위한 개간촉진법이 제정되면서 농지확대정책이 본격적으로 전개되었다. 1967년에는 농경지조성법이 제정되었으나, 개간에 자기비용부담이 많아 개간산업이 위축되었다. 1975년에는 1974년의 세계적인 식량위기의 영향을 받아 농지로 개발하게 될 지역을 미리 농지개발촉진지역으로 지정하여 개발하는 농지확대개발촉진법이 제정되었다.

1970년대 석유위기로 식량의 자급자족이 세계적 화두로 떠오르자 우리나라에서도 농지의보전및이용에관한법률이 제정되어 농지의 비농업 목적의 전용을 강력히 저지하게 되었다. 이 법률의 핵심 내용은 주곡자급에 긴요한 논을 중심으로 강력히 보호해야 할 농지는 절대농지로 지정하고, 나머지 농지는 상대농지로 지정함으로서 선별적으로 농지를 보호하려고 하였다. 아울러 농지를 전용하고자 하는 자는 농지전용허가를 받아야 하고, 전용하고자 하는 농지의 대체조성을 위해 필요한 비용(대체농지조성비)을 정부의 농지기금에 납입하도록 하였다. 이는 농지전용에 따라 발생하는 이익의 일부를 사회에 환원한다는 의미도 가졌다.

그러나 경제성장과 함께 산업용지의 공급을 위한 농지전용규제 완화의 필요성과 농산물 수입개방에 탄력적으로 대응하기 위해 농지규제완화의 필요성을 주장하는 목소리가 높아졌다. 이러한 상황에서 절대농지제도는 사면초가의 위기에 직면하였다. 이에 농림수산부는 1990년 농어촌발전특별조치법을 제정하여 절대/상대농지제도를 폐지하고 농업진흥지역제도를 도입하였으며, 농지이용 및 전용규제를 완화하고 농지소유상한을 3ha에서 10ha로 완화하였다.

이후 농업진흥지역제도는 1996년 1월부터 시행된 농지법[3]으로 근거법을 바꾸게 되었고 농지소유상한은 아예 폐지되었다. 이어 2002년 농지거래가 활성화되어 농업의 구조 개선 및 경쟁력 강화가 뒷받침되고, 농촌사회의 활력 증진을 위해 농지법을 개정하였다. 개정된 농지법에서는 1949년 농지개혁법 제정이후 반세기 이상 전문적인 농업경영목적이 아니면 엄격하게 제한되어 오던 농지소유제도가 여가활용, 취미 등의 목적으로도 농지를 소유할 수 있는 제도로 변경되었다. 농가간의 형평유지 차원에서 도입된 농지소유상한제도 역시 반세기만에 폐지되었다. 물적 결합체로서의 성격이 강한 주식회사형태의 농업법인도 농지를 소유할 수 있게

3) 농지법은 농지개혁법 이후 40여년이 지난 1994년 한국에서 처음으로 제정된 법률이다.

되어 전통적인 가족농 위주의 농업경영형태가 변화를 맞이하게 되었다.

3.2. 우리나라 농지관리시스템의 현주소

3.2.1. 주요 농지관리정책수단

□ 농업진흥지역제도

농업진흥지역제도는 한국농지보전의 가장 핵심적인 제도라고 할 수 있다. 농지법에 의하면 시도지사는 농지를 효율적으로 이용, 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정한다고 규정하고 있다. 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분된다. 농업진흥구역은 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행중인 농지가 집단화된 평야지역으로서 농업의 진흥을 도모하기 위하여 필요한 지역중에서 지정된다. 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역이다.

농업진흥지역은 시도지사가 시·도의 농어촌발전심의회의 심의를 거쳐 농림부장관의 승인을 얻어 지정한다. 이를 위해서는 먼저 시장·군수·자치구 구청장이 현지조사를 거쳐 지정구상안과 지정구상도를 작성하여 주민설명회를 거친 다음 지정계획서를 작성한다. 그런 다음에 시장·군수는 지정계획서에 지정계획도면을 첨부하여 시·도지사에게 제출하며 시·도지사는 이를 검토한 후 시·도 농어촌발전심의회의 심의를 거쳐 농림부장관에게 승인요청을 한다.

□ 농지이용계획

1994년 농지법은 시·군별로 지역실정에 맞게 농지이용계획을 수립하여 운용함으로서 농지의 효율적 이용을 도모하는 한편, 농업이외의 목적을 위한 농지전용이 계획적으로 이루어지도록 하였다. 계획수립의 주체는 시장·군수 또는 구청장이며 시장·군수는 주민의 의견을 들어 농지이용계획을 입안하여 시·군 농어촌발전심의회의 심의를 거친 후 시·도지사의 승인을 얻으면 확정된다. 수립된 계획은 고시하여 주민들에게 열람하게 한다.

계획의 내용은 농업진흥지역안과 밖의 농지의 지형, 수리, 영농조건에 따라 용도를 구분한 지대별, 용도별 이용계획과 농지로서의 보전가치보다는 개발가치가 높은 지역을 별도로 구분하여 농지전용을 계획적으로 허용하는 농지의 비농업적 활용계획을 포함한다. 대상지역은 군지역과 농지면적이 3천ha 이상인 시·구의 관할구역안의 모든 농지를 포함한다. 계획수립주기는 5년이며 농지이용계획이 제대로 수립, 집행되면 우량농지의 체계적이고 효율적인 보전이 가능하게 된다.

□ 농지전용허가제도

농지의 효율적인 보전과 관리를 위해 농지전용시에 시·도와 시·군·구등 허가청의 허가를 받도록 하는 허가제를 운영하고 있다. 1994년 농지법의 제정 전에는 3ha 이상의 절대농지 전용허가를 위해서는 농림부장관이 국무회의에서 보고하여 의결을 거쳐야 할 정도로 농지전용절차가 엄격하였다. 최근에는 농지전용허가권한은 모두 시·도지사에게 위임이 되었다.

한편, 1990년부터는 농업용 창고, 축사 등 농업용 시설, 농업인 주택등 일정면적 이하의 농업인 이용시설은 간편하게 신고로 전용이 가능하게 하여 농민의 불편을 덜어주는 농지전용신고제도가 도입되었다.

□ 농지조성비와 전용부담금제도

농지를 전용하는 자가 농지조성비와 전용부담금을 정부의 농지관리기금에 납부하게 함으로서 한편으로는 농지전용을 억제하면서, 또 한편으로는 농지확장과 농업구조개선에 재원으로 활용하고 있다.

농지전용부담금제도는 농어촌구조개선사업의 투자재원을 마련하기 위하여 1992년 도입된 제도로서 농지를 다른 목적으로 전용하는 경우 농지조성비와 함께 부과하는 제도이다. 전용부담금은 농어촌발전특별조치법의 규정에 따라 도입되었으며, 농어촌구조개선특별회계법에 의한 농어촌구조개선특별회계에 납입된다. 그러나, 최근 규제완화 요구로 농지전용부담금제가 폐지되고 농지조성비만 남아 있다.

3.2.2 농지제도의 주요 문제점

먼저, 농업환경의 변화에도 불구하고 농지에 대한 적극적인 관리전략이 없다는 점이다. 이것은 아직도 소극적인 규제에 의한 농지관리방식에 의존하고 있다는 의미이다. 농업환경 변화로 인한 휴경농지의 증가 및 농업진흥지역에 대한 해제압력이 증가함에 따라 휴경농지는 농업진흥지역 안팎을 가리지 않고 증가할 것으로 보인다. 따라서 향후 농업진흥지역의 관리방향은 지정확대보다는 보다 적극적인 관리전략의 모색에 역점을 두어야 할 것이다.

둘째, 농지이용계획의 실효성 결여를 들 수 있다. 1996년 말에 수립된 농지이용계획은 시·군의 역량부족으로 미래지향적이지 못하고 지역여건에 부합하는 계획이 되지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 또한 농업외 용도를 필요 이상으로 과다 지정하는 경우가 많은 것으로 나타났다(김홍상, 1996 : 19). 농지이용에 대해

서는 농지이용계획이 수립되고, 농촌공간에 대해서는 각종 정비계획이 수립되는 등 이원화되고 있어 종합적·체계적인 농촌토지이용관리가 곤란한 상황이다.

셋째, 농지전용허가제도의 문제이다. 농지전용제도는 전용수요에 단편적·개별적으로 대처할 뿐, 계획적·집단적 관리가 어려워 개발수요 증대시 소규모 분산전용으로 인한 난개발이 우려된다(최혁재 외, 2003 : 59-60). 이를 막는 수단으로 국토계획법상의 제2종지구단위계획이나 개발행위허가제가 있으나, 적용대상이 되지 못하거나 기준미비로 인해 소규모 개발수요의 계획적 관리에는 한계가 있다. 또한 농지전용신고제도는 농지의 투기를 조장하는 등 농지보전에 상당한 문제점을 던져주고 있다. 전용부담금이 폐지되어 개발이익환수기능이 미흡한 것도 이와 밀접한 관련이 있다.

〈표 7〉 주요 농지관리정책수단의 기능과 한계

주요 농지관리정책	핵심 기능	한계/부작용
농업진흥지역제도	우량농지 보전	지정에 따른 저항
농지이용계획제도	농지의 효율적 이용 및 계획적 농지전용	농업외 용도의 과다 지정
농지전용허가/신고제도	농지의 효율적인 보전과 관리	농지의 투기 조장
농지조성비/전용부담금제	농지확장 및 농업구조개선 재원으로 활용	전용부담금 폐지로 이익환수기능 미흡

4. 대안에 대한 인식 I : 정부는 어떻게 대응하고 있는가?

4.1. 정부의 의도 : 농지제도개혁의 추진배경과 주요내용

4.1.1 추진배경

농림부가 발표한 농지개혁 방향을 보면, 농지가격 상승에 따른 농지보유 농민의 자산가치를 보전하고 유휴농지를 효율적으로 이용하며 농지의 유동성과 농업의 생산성을 향상시키고 도시로부터 자본을 유입하여 농촌활력을 증진시키는데 그 목적이 있음을 분명히 하고 있다. 특히, 농산물 추가 개방 등 달라질 농업환경에 대비해 도시자본의 농촌 유입을 촉진하여 농촌의 활력을 증진시키고 영농 규모화 등을 통해 우리농업의 경쟁력 제고를 강조한다. 이는 DDA, WTO, FTA에 의해 농산물 시장이 대폭 개방되면 경쟁력 없는 농가들은 영농을 포기, 농촌의 붕괴나 농지가격의 급락이 우려되기 때문에 이에 대비하는 측면도 있다. 결국 생산

기반이 갖춰지지 않거나 진흥지역밖 한계농지 등에 대해서는 소유 및 이용규제를 완화해 도시민들의 자본을 끌어들이되 우량 농지는 더욱 규모화 시켜 농업의 경쟁력을 키우겠다는 구상이다.

4.1.2 규제개혁 내용

농지규제 완화조치는 크게 소유규제 완화와 이용규제 완화로 구분된다. 먼저 농지소유규제 완화의 내용을 살펴보면, 비농업인의 주말・체험농장 소유를 300평에서 900평으로 확대하고 상속・이농에 따른 비농업인 소유 한도 3,000평을 폐지한다는 점이다. 농업법인의 농지 취득요건을 완화하여 대표이사, 집행이사 1/2 이상이 농업인이고 지분의 1/2 이상이 농업인 소유인 농업법인만이 농지를 취득할 수 있도록 하였던 종래의 규제 가운데 지분에 관한 규제를 폐지하였다. 또한 특구, 농촌활력증진지구 등에서 농지소유규제를 철폐하였다.

또한 임대・위탁영농을 허용하는 방안이 들어 있다. 자경목적 소유농지와 비농민 소유농지를 전업농, 영농조합 법인 및 농업기반공사 등에 장기 임대・위탁영농을 허용하는 것이다. 농업에 대한 진입을 촉진하기 위해 신규영농희망 비농업인의 단계적 농지매입 및 경과적 농지임대・위탁영농을 허용하고 있다.

그리고 농지이용규제 완화를 들 수 있다. 여기에는 농지전용 등 그동안 산업계가 요구해오던 사항들이 반영되어 있다. 공장, 창고 등 시설별로 제한되어 왔던 농지전용 면적제한이 철폐되어 전용허가만 받으면 현재 수준보다 규모가 큰 창고나 공장의 설립이 가능해진다. 또한 농지전용을 받은 개발업자에 대해 부여되는 대체농지 조성비 납부 의무도 완화된다.

또한 농지임대차, 위탁영농, 휴경 규제를 완화하고 진흥지역 안의 농지에서의 허용행위를 확대하였다. 자발적 생산조정과 농지황폐화 방지를 위해 신고휴경제를 도입한다. 현행 휴경사유 해당시 자유롭게 허용하는 제도에서 신고를 통해 휴경 관리하는 방식으로 변경되었다.

농업진흥지역 밖의 농지(준농림지로 분류되었던 농지)는 계획・생산・보전 관리지역으로 분류하여 생산・보전관리지역은 면적제한에서 시설제한과 밀도제한으로 규제방식을 전환하고 개발을 전제로 하는 계획관리지역은 가능한 한 규제를 완화하는 방식으로 하였다. 특구와 농촌활력증진지구 등에서의 이용규제를 폐지하였다.

4.2. 예상되는 문제점

4.2.1 농지소유규제 완화에 따른 문제점

현행 농지제도는 소유제한을 완화하여 비농업인이 소유가능한 농지규모를 300평 미만에서 900평 미만으로 확대하였다. 이렇게 될 경우 농업인의 정의에 관한 논쟁이 있을 수 있다. 즉, 900평 미만의 경작자를 농업정책의 혜택 대상에서 제외할 우려가 있고 개발이익을 기대하는 투기세력이 농지를 구입할 우려 또한 있는 것이다.

또한 농업법인의 농지취득자격요건이 완화되어 가족농과 기업농에 대한 논쟁이 발생하고 있다. 즉, 농업의 효율성을 높이기 위해서는 기업농이 유리한 반면 환경농업이나 농촌문화 등을 지키는 데에는 가족농이 유리하다. 그런데, 농업법인의 농지취득자격요건이 완화되어 기업농의 농지취득이 용이해져 환경이나 농촌문화보다는 농업의 효율성 위주의 정책이라 할 수 있기 때문이다.

그리고 임대·위탁영농을 허용하거나 농업경영계획서를 작성하여 농지취득후 신고하여 휴경하는 경우 실제로 농지소유규제를 폐지하는 것과 동일한 효과를 나타내므로 신중하게 접근할 필요가 있다.

4.2.2 농지이용규제 완화에 따른 문제점

농지이용제한 완화에 따른 문제점은 농지개발 허가의 문제라 할 수 있다. 먼저 개발제한 대상 농지 설정기준에 대한 문제로 어떤 농지를 우량농지로 지정하여 보전할 것인가에 대해 논란이 되고 있다. 또한 개발부담금, 전용부담금, 대체농지 조성비 등의 개발이익 환수방법 및 그 사용에 관한 문제도 논쟁거리이다.

또한 현행 농지법 시행령 제72조에서는 농지전용 허가·협의권한을 농업진흥지역내 3,000㎡~30,000㎡, 농업진흥지역밖 10,000㎡~100,000㎡까지의 농지는 도지사에게 주고 있고, 농업진흥지역내 3,000㎡미만과 농업진흥지역밖 10,000㎡미만의 농지는 시장·군수에게 주고 있다. 그러나 국토계획법 시행령 제55조의 규정에 의하면 관리지역에서의 30,000㎡ 이하와 자연·생산녹지지역에서의 10,000㎡ 이하 개발행위허가는 시장·군수에게 위임되어 있다. 이에 따라 농지법, 국토계획법 등 각각의 개별법에서 규정하는 인·허가, 협의 권한이 불일치하여 업무처리의 효율성 결여와 민원처리 지연으로 많은 불편이 초래되고 있다.

5. 대안에 대한 인식 I : NGO가 바라는 농지제도의 개편방향

5.1 소비재로서의 농지에 대한 적극적인 관리전략 강구

농지는 식량생산을 위한 자연적 생산력을 가지고 있으며, 동시에 우리의 의·식·주를 해결하기 위한 여러 가지 자연적 원자재를 공급하는 토지로서의 의미를 갖는다. 이로 인해 농지는 전통적으로 생산요소로서 토지의 의미를 갖고 있는 것으로 인식되어 왔다.

또한 농지는 재산보유의 한 형태 혹은 재산증식의 수단으로 이용되는 자산으로서의 특성을 갖는다. 대부분의 사람들은 자기소유 농지가 무엇을 생산하는 데 유용할 것인가 보다는 매매나 임대를 통해 얼마나 많은 돈을 남길 수 있는가에 더 많은 신경을 쓸 것이다. 이 때의 토지는 개인이 선택할 수 있는 재산보유의 한 형태로, 또한 재산증식의 한 수단으로 인식되는 경우이다.

반면 어떤 농지는 생산에 이용되지도 않고 돈벌이 자산으로 이용되지도 않으면서도 직접적으로 사람들에게 혜택을 주기도 한다. 예를 들면, 도시주변에 있는 시원하게 트인 넓은 공간, 깨끗한 공기, 조용한 전원분위기 등은 존재 그 자체로서 많은 도시민을 즐겁게 해 준다. 소비란 즐기는 것을 말하므로 탁 트인 농지와 같이 있는 그 자체로서 사람들이 직접 즐길 수 있는 각종 혜택을 제공하는 토지를 소비재로서의 토지라고 한다.

이처럼 농지는 생산요소로서의 편익도 발생시키지만, 소비재로서의 편익도 발생시킨다. 이러한 농지의 편익 가운데 어느 편익이 사회적으로 특히 중요시되는가는 시대에 따라 변해왔다. 최근 환경오염이 광역화되고 심각해지며 소득수준이 높아지면서 깨끗하고 아름답고 쾌적한 환경에 대한 수요가 크게 증가하고 있다. 이는 소비재로서의 토지에 대한 수요가 증가한다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서는 농지도 전통적으로는 생산요소로서의 의미가 강조되기보다는 소비재로서의 의미가 강조될 것으로 보인다.

서유럽국가의 경우, 정도의 차이는 있지만, 농업의 다면적 기능을 강조하면서 농지보전에 대한 정책의지를 강화하는 추세를 보이고 있다. 이것은 농지의 식량과 원료생산 기능 이외에 휴식공간으로서의 역할, 자연경관 보호, 생물다양성 보호 등 농지가 가지는 환경가치를 더욱 강조하고 있음을 보여준다.

따라서 우리도 현재 국내외 농업환경 변화에 대응하기 위해서는 농업경쟁력을 강화함과 동시에 소비재로서의 기능을 담당할 수 있도록 환경가치가 뛰어난 농지는 보전하는 전략을 강구해야 할 것이다.

5.2 농지의 다면적 기능을 살리기 위한 제도개선방향

변화하는 농업환경에 대처하면서 소비재로서 농지의 기능을 확대하기 위해서는 우량농지의 안정적 확보를 위한 정책수단의 강구, 농지의 계획적 이용・관리체계 구축 그리고 농업경쟁력 강화를 위한 영농규모화가 필요하다.

먼저 우량농지의 안정적 확보를 위한 적극적인 정책수단이 강구되어야 한다. 우량농지의 안정적인 확보를 위해서는 농지의 소유권과 개발권[4]을 분리하여 농지보전에 따른 규제손실을 보전해주는 방식이 필요하다. 개발권선매제(Purchase of Development Rights)나 개발권양도제(Transfer of Development Rights)와 같은 정책수단이 대표적인 예이다. 개발권선매제는 미국 뉴욕주의 서포크 카운티(Suffolk county)에서 최초로 실시한 제도로서 대도시주변의 우량농지를 보전하는데 효과적이라는 평가를 받고 있다. 그러나 이 제도는 개발권 매입에 따른 재정부담이 커서 개발권양도제에 그 효능과 명성을 넘겨주고 말았다(이정전, 1999: 487-488). 개발권양도제란 특정지역에 있는 농지의 소유주에게 개발권을 행사하지 못하게 하는 대신, 개발이 가능한 다른 지역에서 그 개발권을 행사하게 하는 제도를 말한다. 이 제도는 농지보전문제를 전적으로 정부에게만 의존하지 않고 시장(market)을 통해 해결한다는 점에서 시장친화적인 농지관리정책이라 할 수 있다.

둘째, 농지의 계획적 이용・관리체계 구축이 필요하다. 이를 위해서는 국토계획과 농촌계획을 연계하여 농촌공간계획체계를 정립할 필요가 있다. 그 방안으로 농어촌정비계획을 도시(군)계획의 하위계획으로 두어 농촌토지이용을 종합적으로 관리하도록 용도구분을 개편하고, 시・군이 지역특성에 따라 지정할 수 있도록 융통성을 부여한다. 동시에 농지용도구분별로 행위제한을 설정하되, 행위제한에 저촉되지 않더라도 농지전용시 전용허가를 받도록 하고 허가기준을 농지용도구분의 성격에 따라 구체적으로 설정한다. 다만 허가권은 되도록 광역자치단체장이나 국가에서 갖도록 하여 무분별한 전용을 방지해야 할 것이다. 농지조성비제도를 농지개발부담금으로 개편하여 그 기능을 대체농지 조성에서 전용이익 환수로 전환한다. 이를 통해 전용이익을 얻는 자와 규제손실을 입는 자 간의 형평성을 도모하고 규제대상 농지 소유자의 상대적 박탈감을 완화하여 규제의 실효성을 제고한다. 또한 부담금 수입을 영농규모화사업 또는 우량농지 지원자금으로 활용토록 한다.

---

4) 이때 개발권이란 쉽게 말해 현재의 토지용도보다 경제적으로 수익이 더 큰 용도로 바꿀 권한을 의미한다.

마지막으로, 위의 두가지 방안의 실행을 전제로 농업경쟁력 강화를 위한 영농규모화를 추진한다. 우선 농지취득이 허용되는 농업법인의 범위를 확대하여 대규모 농업경영체의 진입을 유도함으로써 농업경쟁력을 강화하는 한편, 비농민의 농지소유상한을 확대·폐지하여 도시자본을 유치함으로써 영농포기 농가의 탈농을 지원해야 한다. 구체적 방안으로는 비농업인의 주말·체험영농 목적의 농지소유를 3,000㎡까지 확대 허용하고 비농업인의 상속농지·이농후 소유농지의 소유상한(1ha)을 폐지해야 한다.

농업진흥지역 안에서는 전업농가·농업법인 등 대규모 농업경영체의 임대·위탁경영을 허용하고, 농업진흥지역 밖에서는 농업인의 영농목적의 임대·위탁경영을 허용함으로써 소유·경영의 분리를 통해 영농규모의 확대를 촉진할 필요가 있다.

참 고 문 헌

김정부・김태곤・김홍상, 1998, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원

김창길, 2003, 지속가능한 농업발전을 위한 전략과 추진과제, 환경정책연구, 한국환경정책・평가연구원.

김홍상, 1996, 농지이용계획 수립의 의의와 정책과제, 농정연구포럼.

농림부, 2000, 한국의 농지제도 및 규제, 농림부 농지과.

서순탁, 2002, 지속가능한 국토관리를 위한 토지이용 및 관리를 위한 개발권양도제 도입방안, 국토계획(121호), 대한국토・도시계획학회.

양병이, 2000, 준농림지의 효율적 관리를 위한 제도개선 방안 연구, 농지보존을 위한 준농림지제도 개편에 대한 토론회(2000.12.20) 발표자료.

이성우, 2000, 준농림지 주민 의식조사와 외국의 농지보존정책, 농지보존을 위한 준농림지제도 개편에 대한 토론회(2000.12.20) 발표자료.

이정전, 1999, 토지경제학, 박영사.

이정환, 1997, 농업의 구조전환 그 시작과 끝, 한국농촌경제연구원.

이태호, 2004, 농지정책의 문제점과 개선방안, 경실련토지 T/F 발료자료.

정회성・윤갑식, 2003, 지속가능성 평가를 위한 지역생태-경제 모형개발Ⅱ, 한국환경정책・평가연구원.

최혁재・지대식・최수, 2003, 국토의 효율적 관리를 위한 농지관리제도의 발전방향, 국토연구원.