D91 / 1994. 8

農地法 制定을 위한 公聽會 結果報告書

農地法 制定方向과 法案

한국농촌경제연구원

빈 면

머 리 말

이 책자는 1994년 7월 29일 한국농촌경제연구원 대회의실에서 열린 「농지법 제정을 위한 공청회」에서 발표·토의된 내용과 관련 언론보도내용 및 여론조사결과를 정리한 것이다.

UR협상 타결 이후 國際化·開放化에 대응할 수 있는 農業의 國際競爭力을 확보하고 農村의 活力을 增進시키기 위해서는 농업의 根幹이며 農村生活의 터전인 農地에 관한 제반 제도를 整備하는 것이 시급하다. 더욱이 농지관련 제반 사항이 農地改革法·農地의保全및利用에관한法律·農地賃貸借管理法·農漁村發展特別措置法 등 여러 法律에 복잡하게 분산 규정되어 있어 國民들에게 많은 불편을 야기하고 있는 상황에서 農地關聯 制度를 統合·整備하여 農地에 관한 綜合的이고 基本的인 法律을 制定해야할 社會的 當爲性은 매우 크다. 오래전부터 농지법 제정의 필요성은 인정하면서도 농지법의 제정방향에 대해서는 보는 관점에 따라 첨예한 의견대립을 보여왔다. 정부는 1958년 제1차 시도부터 6차례에 걸쳐 농지법 제정을 추진하였지만, 정치·사회적 이유로 인하여 농지법을 제정하지 못하였다.

근년에 와서 농지법 제정이 중요정책과제로 채택된 이후 농림수산부는 1993년 서울, 광주, 창원, 대전 등 4개 지역에서 농지법 제정의 기본방향에 대한 공청회를 개최하여 각계각층의 의견을 수렴한 바 있으며, 그 결과를 토대로 하여 농지법안을 마련하였다. 이번 공청회는 그동안의 의견수렴과정을 통하여 마련된 농지법안을 보다 충실히 보완하고자 개최되었다.

이번 공청회에서 討議된 內容은 앞으로 농지법을 제정하는 데 있어 많은 도움을 줄 것으로 믿으며, 그 記錄을 整理한 이 책자는 이 분야에 관한 연구에도 귀중한 기초자료로 활용될 것으로 믿는다.

끝으로 무더운 날씨에도 불구하고 이번 공청회에 참석하시어 건설적인 정책대안을 제시하여 주신 公聽會 參席者 여러분과 進行 및 결과의 정리에 수고해 준 關係者들에게 깊은 감사를 드리는 바이다.

1994年 8月 日

韓國農村經濟硏究院長 鄭 英 一

資料整理 및 編輯 : 金正夫
白善基
金泓相

目　　次

머리말

主題發表 內容 5

公聽會 討論 內容 65

主要 日刊紙 關聯 社說 및 記事 123

農地制度關聯 輿論調査 結果 145

參席者 名單 155

빈 면

農地法 制定을 위한 公聽會

1. 日 時 : 1994. 7. 29(금). 14 : 00 - 18 : 00

2. 場 所 : 韓國農村經濟硏究院 大會議室

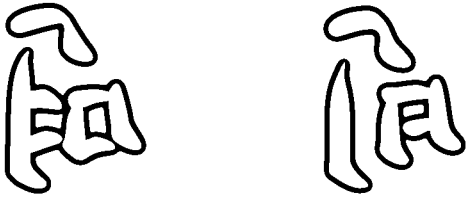
3. 主 催 : 韓國農村經濟硏究院

4. 後 援 : 農林水産部

5. 參席者

가. 司 會 者 : 鄭英一 (韓國農村經濟硏究院 院長)
나. 法案說明 : 李相茂 (農林水産部 農業構造政策局長)
다. 討 論 者 : 高玄錫 (農協中央會 調査部長)
金榮豪 (世界日報 論說委員)
金正夫 (韓國農村經濟硏究院 農業部門硏究部長)
柳炳瑞 (成均館大 農大 敎授)
朴鍾烈 (京畿 驪州 農民)
薛光彦 (韓國開發硏究院 硏究委員)
安泰洪 (全北 金堤 農民)
李兌一 (國土開發硏究院 先任硏究委員)
張原碩 (檀國大 農大 敎授)
卞大煥 (全國經濟人聯合會 調査3部長)
鄭秉秀 (MBC 解說委員)
丁映海 (慶南 昌寧 南旨農協組合長)
趙範鎬 (農漁村振興公社 構造改善本部長)
趙成禹 (全國農民會總聯盟 政策委議長)
洪元卓 (서울大 社會科學大 敎授)
黃壯秀 (韓國農漁民後繼者中央聯合會 政策調整室長)
黃迪仁 (서울大 法大 敎授)

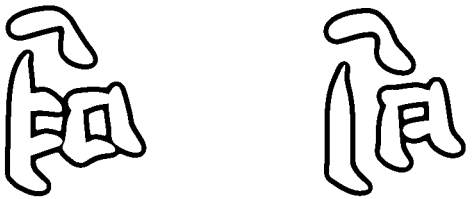
(이상 가나다 순)



빈 면

主 題 發 表 內 容

<농지법 제정방향>
<농 지 법 (안)>

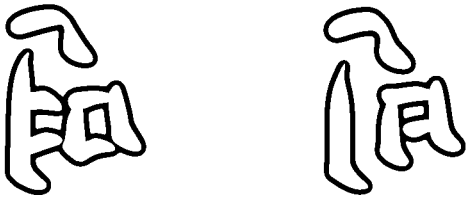


빈 면

農地法 制定方向

〈目　　次〉

Ⅰ. 農地制度의 沿革 및 農地法 制定 推進經緯
1. 農地制度의 變遷
2. 農地法 制定 推進經緯
Ⅱ. 農地制度의 現況과 問題點
1. 農地制度의 現況
2. 農地制度의 問題點
Ⅲ. 農地法 制定方向
1. 基本方向
2. 主要內容



빈 면

Ⅰ. 農地制度의 沿革 및 農地法 制定 推進經緯

1. 農地制度의 變遷

가. 1950년 농지개혁으로 자작농체제를 구축한 이래, 농지매입제한과 3ha소유상한 제도 및 소작금지 시행(농지개혁법 제정 1949년)

○ 농지개혁 직후 자작지 비율 증가 : ('45) 35% → ('51) 92%
자작농 비율 증가 : 14% → 81%

나. 1958년 ~ 1979년까지 6차례에 걸친 농지법제정 시도 실패

○ 정치권, 학계의 찬반 의견대립 등으로 무산

다. 1973년 절대농지, 상대농지 지정후 농지보전 시책을 강화하여 주곡 자급에 필요한 농지확보 도모(농지의보전및이용에관한법률 제정 1972년)

○ 절대농지에 대해서는 농지전용 제한 강화

○ 경사도가 낮은 농지에 대한 다년성 작물재배 제한, 대리경작명령제 도입

라. 1980년 헌법개정으로 법률로 정하는 경우 임대차 및 위탁경영 허용

마. 1986년 농지임대차 및 위탁경영 합법화(농지임대차관리법 제정)

○ 임차농민 보호위주의 농지임대차 제도화

○ 부재지주등 동요로 인해 법 시행 유보(시행령 미제정)

※ 경자유전원칙의 실현을 위해 농지구입자금지원제도 신설 및 농지관련 세제개선 병행 추진

바. 1987년 제10차 헌법 개정으로 경자유전원칙 선언 추가

사. 1988년 농지매매증명제도의 운영 강화로 농지투기억제 대책 추진 (농지개혁법시행규칙 개정)

○ 농지(논) 가격 상승율 둔화 :
('88) 23% → ('90) 9% → ('93) 7.2%

○ 농지거래 감소 : ('89) 263천건 → ('93) 131천건

64천ha → 35천ha

아. 1990년 경영규모확대 강화 및 농지전용 규제 완화 추진

○ 농지관리기금 창설로 농민의 농지구입지원 강화
(농어촌진흥공사및농지관리기금법 제정)

- 농지구입자금 지원규모 확대 :
('90) 2,534억원 → ('93) 3,373억원

○ 농지전용허가 권한 위임확대, 농지전용신고제 도입 등 농지전용규제완화로 농가의 소득증대 및 생활편의 시설 설치 도모(농지의보전 및이용에관한법률)

- 농지전용 면적의 증가 :
('88) 5천ha → ('90) 11천ha → ('93) 13천ha

○ '86년 제정된 농지임대차관리법의 운용개시(농지임대차관리법시행령 제정)

- 시·군별로 농지임차료 상한 설정
- 농지관리위원회 설치 (1,545개, 40천명)

○ 영농목적의 영농조합법인에게 농지소유 허용(농어촌발전특별조치법 제정)

- 위탁영농회사의 농지소유는 불허

자. 1992년 전용부담금제 도입 및 진흥지역 지정으로 구조개선 투자재원 및 터전마련(농어촌발전특별조치법 개정)

○ 공시지가의 20%를 전용부담금으로 징수
('91 : 538억원, '93 : 1,005억원)

○ 농지전용 신고 수리권한의 읍·면장 위임 및 농작물 재배시설 설치 자유화

○ 농업진흥지역 지정(1,032천ha)으로 집단화된 우량농지의 보전강화 및 투자 집중 여건조성(절대, 상대농지제도 폐지)

차. 1993년 진흥지역안의 농지소유상한 확대(농어촌발전특별조치법 개정)
(3ha → 10ha, 시장·군수에게 농지매매증명을 받을 경우 20ha까지 허용)

○ 비농민 소유농지처분 의무부과 및 미처분시 농진공 협의 매수제도 도입

카. 1994년 농지전용허가 조건 추가완화(농지의보전및이용에관한법률시행령 개정)

○ 허가시 허용행위열거방식에서 제한행위열거방식으로 완화
(농업진흥지역밖의 농지 : 준농림지역)

○ 시·도지사, 시장·군수에게 전용허가권 대폭 위임

타. 1994년 5월 농지구입시 농지소재지 사전 6개월 거주요건 철폐
(농지임대차관리법 시행규칙 개정)

2. 農地法 制定 推進經緯

가. 제1차(1958. 6 - 1959. 4)

○ 주요내용 : 自作農主義에 입각한 非農民 農地所有의 禁止
- 농민만이 농지를 소유함을 원칙으로 하고, 농지소유에 거리 제한을 둠.
- 농지소유상한(3정보)과 하한(2단보)을 설정
- 不法所有農地는 농민에게 競賣處分

○ 추진경과 : 언론과 학계로부터 비농민 소유농지의 경매조항이 집중 공격을 받은데다가, 농지법이 1960년 選擧의 爭點이 될 것을 우려하여 농림부에서 법안 철회.

나. 제2차(1961. 8 - 1962. 3)

○ 주요내용 : 1차시안과 유사

○ 추진경과 : 5.16혁명 직후 민정복귀를 앞둔 시점에서 농지문제

는 현행법 테두리안에서 큰 변혁없이 조절하라는 國家再建最高會議의 지시에 의해 중지

다. 제3차(1967. 2 - 1968. 12)

○ 주요내용 :
- 企業農 인정과 農地所有上限 廢止
- 임대차는 금지에서 규제로 완화
- 농지전용제한과 세분화 방지

○ 추진경과 : 학계·언론이 企業農 인정과 3정보 상한 폐지가 不在地主增加와 小作制의 부활을 가져올 것이라고 우려하여 반발하자, 국회에 제출된 法案이 한번의 심의도 없이 제7대국회 임기만료로 자동 폐기

라. 제4차(1969. 10 - 1971. 6)

○ 주요내용 :
- 3차법안의 기업농을 農産法人으로 대체
- 소유상한도 농산법인에 한해 3정보이상 소유제한 폐지
- 投機防止對策 거론

○ 추진경과 : 營農企業化를 위한 농지소유상한 폐지 또는 완화를 검토하라는 大統領指示에 따라 추진되다가 제3차법안이 자동폐기됨에 따라 작업 중단

※ 제1·2차 법안은 자작농원칙 계승에 치중, 3·4차 법안은 기업농 구상에 따른 농지소유주체·소유상한에 논점이 집약

마. 제5차(1974. 8 - 1977. 12)

○ 주요내용 :
- 기업농, 농산법인을 삭제하고, 농민이 구성주체가 되는 農事組合法人으로 대체

- 3정보상한을 상향 조정
- 임대차는 규제에서 제한적 허용으로 완화

○ 추진경과 : 제10대선거를 앞둔 시점에서 選擧爭點을 피하기 위하여 미실현

바. 제6차(1978. 2 - 1979. 12)

○ 주요내용 :
- 소유상한 3정보를 8~10정보로 상향조정
- 農地賃貸借 全面 許容

○ 추진경과 : 이견이 분분하고,여당 당론도 확정되지 않아 '81년 이후로 입법 보류

사. 제7차(1992. 11 -)

○ 농지개혁법, 농지보전법, 농지임대차관리법, 농발법등의 농지관련 규정 통합

○ 주요개정 내용 :
- 진흥지역내 농지소유 상한 폐지
  (진흥지역밖의 농지는 현행 3ha 상한을 유지하되 예외 인정)
- 통작거리 폐지
- 농업회사법인제도의 도입 및 농지소유 허용(주식회사는 제외)
- 농지이용계획 수립 및 농지이용증진사업 시행
- 농업경영을 하지 않을 경우 처분의무 부과등 사후관리
- 농어촌산업지역 지정제도
- 농지매매증명 허위발급시 벌칙 강화

○ 추진경과 :
- 대통령 선거공약 채택 : '92. 11
- 농지법제정추진위원회 구성(25명) : '93. 6
- 농지법제정공청회 개최 : '93. 8 ~ 9 (서울등 4개지역에서 개최)

- 행정쇄신위원회 장기기획연구과제로 연구 검토 : '93. 7 ~ 현재
- 당정협의 : '93. 5 ~ 10(9차례 추진)

○ 농지거래 및 전용규제 완화에 관한 의견수렴의 어려움으로 '94년으로 연기

○ 농지법(안) 작성
- 법안에 대한 전문가 검토 ('94. 4)
- 부처내 의견수렴 ('94. 5)

Ⅱ. 農地制度의 現況과 問題點

1. 農地制度의 現況

1950년 「농지개혁」 이래 가족농보호에 중점을 둔 농지취득제한과 1972년「농지의보전및이용에관한법률」에 의한 전용제한을 근간으로 규제위주로 운용되어
- 농가간의 형평유지와 주곡자급 달성 및 환경보전에는 기여하였으나
- 농정의 과제인 경쟁력 강화등 농업구조개선을 뒷받침하는 제도로는 미흡
- 농지제도가 여러 법률에 분산되어 있어 혼란이 있고, 중복·불필요한 규제로 국민의 불편이 초래되는 등 문제점 발생

가. 農地所有制度 : 현행 제도는 農地取得資格 規制에 중점
(『농지개혁법』과 『농지임대차관리법』)

○ 농지취득자격 : 자경농가로 제한(헌법 제121조 및 『농지개혁법』)

- 기존 농가경우 : 농지소재 시·구·읍·면내 또는 통작거리(20km) 내 거주
- 신규 농가경우 : 농지소재 시·구·읍·면내 거주 및 전가족 6개월 사전거주
- 농지매매시 농지매매증명발급 의무화 : 자경목적, 소유상한 이내 취득, 통작거리내 거주등 심사

○ 취득규제는 강화되어 왔으나 취득후 이농·상속에 의한 비농가의 농지소유를 제한하는 규정이 미비하여 부재지주 농지 상존

※ 외국의 농지거래제한 제도 :

- 일본·덴마크 - 농지매매허가제도
- 대만 - 자경능력증명 발급제도
- 서독 - 토지거래 심사제도

○ 영농조합법인을 제외하고는 원칙적으로 법인의 농지취득 금지

○ 농지소유상한 : 농가당 진흥지역안은 10~20ha, 진흥지역밖은 3ha (『농어촌발전특별조치법』)

※ 외국의 농지소유상한 : 일 본 - 1970년 소유상한 폐지
대 만 - 1993년 소유상한 폐지
덴마크 - 100ha

○ 위탁경영의 제한(『농지임대차관리법』)

- 통작거리내에 거주하는 농가이외에는 위탁경영도 제한

나. **農地保全制度 : 圈域別 農地保全과 農地轉用制限制度 운영** (『농지의보전및이용에관한법률』과 『농어촌발전특별조치법』)

○ 농지보전 방식 : 권역별 보전방식인 농업진흥지역제도 운영

- 전체농지의 약 50%인 1,009천ha의 우량농지를 농업진흥지역으로 지정('93년 재지정후 진흥지역 면적은 1,032천ha)
- 농업진흥지역안의 농지는 행위제한과 전용규제를 강화

○ 농지전용 규제

- 전용허가제 : 농업이외의 목적으로 전용하고자 하는 자는 허가를 받아야 하며, 허가권한은 시·도지사, 시장·군수에게 위임.
  - 시·도지사의 권한 : 진흥지역밖 1ha 이상,
    진흥지역 3,000㎡이상
  - 시장·군수의 권한 : 진흥지역밖 1ha 미만,
    진흥지역 3,000㎡미만
- 전용신고제 : 농가주택·농업용시설 설치등은 일정면적까지는 읍·면장에 신고로 전용 가능

※ 외국의 농지전용규제제도 :

- 일본 : 농림수산대신, 도·도·부·현지사의 허가제
- 대만 : 농업주관기관의 동의제

다. 기타 主要制度

○ 농지임대차제도 : 임대차 합법화에 따른 제도 마련
(『농지임대차관리법』)

- 농지임대차의 서면계약 및 임대차 계약기간 3년이상 장기화 유도
- 시·군 조례로 농지임차료 상한 설정

※ 지나친 절차 규제로 임대차인 모두 불편 초래

○ 농지관리위원회운영 : '91년부터 자율적 농지관리를 위해 시·구·읍·면에 설치·운영
(『농지임대차관리법』)

※ 일본의 농업위원회제도 :

- 시 정 촌 - 농업위원회
- 도도부현 - 농업회의
- 중 앙 - 농업회의소

○ 상속등으로 농지를 취득한 후 농사짓지 않을 경우 3년이내 3ha 초과면적 처분

○ 농지조성비·전용부담금 부과제도 : 대체농지조성과 농어촌구조개선 재원마련 위해 부과·징수(『농지의보전및이용에관한법률』, 『농어촌발전특별조치법』)

○ 대리경작자 지정제도 : 시장·군수는 유휴농지의 이용촉진을 위하여 대리경작자를 지정·경작토록 함.
(『농조의보전및이용에관한법』)

○ 농지구입자금등 영농규모확대 지원제도 : 농민의 농지매매, 장기임대차, 교환·분합시 금융지원
(『농어촌진흥공사및농지관리기금법』)

2. 農地制度의 問題點

가. 農業競爭力 제고를 위한 농지제도의 뒷받침 미흡

○ 농가영농규모의 영세성 지속
- 호당 영농규모 : 1.3ha(3,814평)
- 3ha 이상 농가 : 53천호 (전체농가의 3.2%)

○ 농지의 세분화로 기계화 영농기반 미흡
- 필지당 농지면적 : 약 400평, 농가당 경영필지 : 약 9개 필지

○ 토지용역비의 과다
- 쌀생산비중 토지용역비 : 한국 43%, 일본 17%, 미국 14%
- 다만, 최근 농지임차료율은 계속 하락 추세
  • 농지임차료율 (논 1모작 기준) :
  ('88) 35.7 → ('90) 33.1 → ('93) 24.5%

나. 非農家 所有農地의 增加

○ 농지취득만 규제한 결과 이농·상속에 의한 비농가 소유농지의 증가

- 비농가 소유농지: ('50) 158천ha, 8% → ('92) 464천ha, 22.4%

('92년말)

임차농지	비농가 소유농지		
	계	농촌거주	도시거주
770천ha	464	142	322
(37.2%)	(22.4)	(6.9)	(15.5)

※ 비농가 소유농지 중 이농·상속에 의한 소유농지 비중 : 83. 2%

⇒ 농지소유원칙의 정립과 비농가 소유농지의 농가환원 대책 필요

다. 農地轉用需要의 增加와 體系的 轉用 未洽

○ 도시화, 산업화에 따른 비농업목적의 토지수요증가

- 특히 주택 200만호 건설, 신도시개발, 농촌공업화 정책등의 영향으로 급증
- 농지 전용면적 : ('88) 4.8 → ('90) 10.6 → ('92) 12.3천ha

○ 개발용도의 토지수요 증가에 대처하기 위한 계획적 농지공급체계 미흡

- 80년대까지는 농지제도는 식량증산을 위한 보전정책 위주로 운용되어 농지전용 문제가 크게 대두되지 않았음.
- 제3차 국토종합개발계획('92 -'2001)의 농지전용 수요가 66천ha에 달하는 등 앞으로 농지전용수요는 증가 전망

⇒ 농지의 계획적 전용방안 모색 및 농지의 전용에 따른 개발차익의 환수 유지 필요

라. 農地關聯사항의 여러 법률 分散規定으로 국민의 不便과 混亂 招來

○ 농지의 소유 및 거래 : 농지개혁법, 농지임대차관리법, 농어촌발전특별조치법 등

○ 농지의 이용 및 전용 : 농지의보전및이용에관한법률, 농어촌발전특별조치법, 농어촌진흥공사및 농지관리기금법, 농지확대개발촉진법, 지력증진법 등

○ 농지의 보전 : 농지의보전및이용에관한법률, 농어촌발전특별조치법 등

○ 농지의 개발 : 농촌근대화촉진법, 농지확대개발촉진법, 공유수면매립법 등

⇒ 복잡한 농지관련 법체계의 통·폐합, 정비 추진으로 국민불편해소 필요

Ⅲ. 農地法 制定 方向

1. 基本方向

○ 농업경쟁력 제고등 구조개선의 촉진을 위한 농지의 소유 및 이용제도 정립
- 경쟁력 있는 농업경영 주체의 육성이 촉진될 수 있도록 규제 완화
- 신규 영농주체의 육성 및 건전한 경영과 자본의 농업참여를 유도

○ 농업기반을 유지하기 위한 적정면적의 농지확보와 보전
- 집단화된 우량농지는 보전을 원칙으로 하여 국민식량의 안정공급과 국토환경보전등 공익적 기능 수행

○ 농업위주의 농지활용에서 농업과 농어촌의 활성화를 위한 활용으로 전환
- 건전한 2, 3차 산업의 농촌의 입지를 유도하여 농촌을 사람이 모여 살 수 있는 복합산업 공간으로 육성
- 산업시설, 농가소득시설등 필요한 농지의 전용은 합리적·체계적 기준에 의하여 편리하게 허용

○ 복잡한 농지관련법률을 통합하여 농지에 관한 종합적인 법 제정
- 분산된 법률하에서 야기되고 있는 정책수행의 혼란과 국민의 불편을 해소
- 이를 위하여 다양한 의견을 수렴, 「농지법」 제정을 목표로 추진

2. 主 要 內 容

가. 農地의 範圍 調整

1) 現行 農地의 定義

○ 지목이 전·답·과수원인 토지와 지목에 관계없이 실제 경작에 사용되는 토지(사실상 농지)

- 양·배수시설, 수로, 농로 등 농지개량시설의 부지도 포함

※ 현상주의 : 농지개혁법, 농지의보전및이용에관한법률
지목 + 현상주의 : 농지임대차관리법, 농어촌발전특별조치법

○ 초지는 1980년 초지법제정시 농지의 범위에서 제외

2) 農地의 範圍 調整

○ 지목주의와 현상주의를 절충하여 농지의 범위를 정의

- 지목이 전·답·과수원인 토지
- 실제 경작에 이용되고 있는 토지
- 부속시설·농지개량시설과 농업용시설의 부지

※ 유리온실, 버섯재배사, 비닐하우스등 농업에 필수적인 시설은 농지의 개념에 포함시켜 별도의 전용허가나 신고없이도 설치 가능토록 하여 농민의 불편 해소(타목적으로 사용시에 전용허가를 받도록 하여 편법 용도변경 사례 예방)

○ 구체적인 범위를 시행령과 경과조치에서 합리적으로 조정

- 시행령 : 지목이 전·답·과수원이 아닌 토지로서 일시적으로 경작하고 있는 토지 제외, 농업용시설의 범위 규정
- 경과조치 : 지목이 전·답·과수원이라도 '73. 1. 1(농지의보전 및이용에관한법률 시행일) 이전에 타용도로 사용된 토지 제외

나. 農地所有制度의 改編

〈 개편목표 〉

○ 헌법상 원칙인 경자유전의 원칙은 기본적으로 지켜나가면서
○ 의욕과 능력있는 새로운 농업경영주체의 신규 영농참여를 적극 유도하고
○ 농민의 협업촉진과 기업적 경영방식의 도입을 위해 농업회사법인의 농지소유 허용

1) 農地所有原則 規定

○ 현행 법률은 농지소유원칙을 규정하지 않고 있음.
- 비농가의 농지소유를 직접 규제하지 않고, 농지의 취득만을 규제함에 따라 이농·상속등에 의한 비농가의 농지소유에 대해 아무런 제한이 없음.

○ 앞으로는 농업인과 농업법인에 의한 농지소유원칙을 정립하여 비농민의 농지소유를 제도적으로 차단
- 농지소유자격을 원칙적으로 농업인과 농업법인으로 제한
- 농업인과 농업법인이 자기의 농업경영에 이용하는 경우만 농지소유 허용

※ 다만 법시행일 이전 농지소유자에 대해서는 예외 인정

○ 예외적인 농지소유 허용범위 확대
- 학교, 농업연구기관, 농자재 생산자, 공공단체, 농업생산단체, 종교단체 등이 시험, 실습, 종묘생산용지를 소유하는 경우와 농지전용허가(협의)를 받은 농지

※ 현재는 농지전용허가를 받은 경우라도 목적사업을 완료하고 지목변경후에는 등기 가능

2) 農業振興地域내 農地所有上限 廢止

○ 현행 10~20ha의 호당소유한도를 폐지
○ 진흥지역밖 농지는 소유상한 3ha를 유지하여 투기를 방지하되

- 실제 경영능력이 있고 농지의 집단화, 농업기계의 효율적 이용이 가능한 경우로서 생산비 절감을 위해 불가피한 경우로서 농지관리위원회의 확인을 거쳐 시장·군수가 인정하는 경우에는 예외적으로 5ha까지 소유 허용
- 농민만으로 구성한 협업경영체인 영농조합법인은 농업인 조합원수 × 3ha의 농지소유 허용
- 다만, 농업회사법인은 일부 비농민의 자본참여도 허용하므로 3ha로 제한하여 농업진흥지역내 설립을 유도

3) 所有規制緩和에 따른 農地賣買證明制度 强化

○ 통작거리 제한 폐지
- (현행) 동일 시·구·읍·면 또는 20km이내 → (개선) 폐지

○ 농지취득전 농지소재지 6개월 사전 거주요건 폐지(기조치)

○ 농지매매증명발급시 농지관리위원의 심사강화
- 영농계획서를 중심으로 실질적인 심사 강화

○ 농지매매증명 부정발급시 벌칙 강화
- (현행) • 소유상한을 초과하여 농지를 취득하기 위한 부정발급 : 3년이하 징역 1,000만원이하 벌금
  • 기타 목적의 부정발급 : 200만원이하의 벌금
- (개선) • 부정발급에 대해 3년이하 징역, 1,000만원이하 벌금으로 강화

4) 『自耕』개념의 명확화

○ 농지개혁법상의 개념 : 농업경영을 자경과 자영을 구분하여 정의(농지개혁법시행령 제2조)
- 자경 : 자기 또는 가족노력의 반이상으로써 직접 농경에 종사하여 그 가족의 생계를 유지하는 것
- 자영 : 자기 또는 가족 노력의 반이상으로써 농경을 지도·감독하여 그 가족의 생계를 유지하는 것

※ 통작거리 제한의 폐지에 따라 자경의 명확한 개념 정의 필요

○ 『자경』의 정의

- 소유농지의 경작에 상시 종사하는 경우
- 소유농지의 농업생산 과정의 반이상을 자기의 노동력에 의하여 경작하는 경우

○ 자경증명발급제도의 신설

- 시·구·읍·면장이 농지원부, 농지관리위원의 확인등에 근거하여 자경증명발급

5) 委託經營 制限範圍 調整

○ 현행 농지임대차관리법상의 제한

- 농지소재지 시·읍·면내 또는 20km이내 거주자(재촌지주)만 위탁경영 허용

※ 통작거리 제한의 폐지에 따라 위탁경영의 범위 조정 필요

○ 헌법의 취지에 따라 위탁경영이 허용되는 범위를 규정

- 헌법 제121조 제2항 : 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 허용하는 바에 의하여 인정한다.
- 완전위탁 허용 : 징집, 복역, 취학, 질병, 부상등 불가피한 사유가 있는 경우와 농업법인이 청산중인 경우
- 일부위탁 허용 : 자기노동력의 부족, 농업경영 비용의 절감을 위하여 필요한 경우 (농업법인은 제외)

○ 허용범위를 벗어난 위탁경영시 벌칙 신설 : 300만원이하의 벌금

6) 農業會社法人制度의 導入·育成

○ 건전한 자본의 유입과 신규 농업경영체의 참여를 촉진하기 위해 영농을 목적으로 하는 회사형태의 농업회사법인제도를 도입, 농지소유를 허용

- 농지소유 허용기준
  - 유한, 합명, 합자회사일 것(주식회사 제외)

• 농업인의 출자액이 총출자액의 1/2이상일 것
• 농업회사 법인의 대표사원이 농업인일 것

- 기존의 조합형태의 '영농조합법인'도 존속하고, 위탁영농회사는 농업회사법인에 포함

○ 合併, 출자지분의 변경등으로 농지소유 자격이 없게 된 농업회사법인은 농지처분의무 부과

- 1년이내 미처분시 농어촌진흥공사가 공시지가로 강제 매수, 3년 이하의 징역, 1,000만원이하의 벌금

※ 법인이 해산하는 경우는 청산절차에 따라 농지를 처분하게됨.

7) 自己가 經營하지 않는 農地의 처분의무 부과

○ 자기의 농업경영에 이용하지 않게 된 농지는 1년이내 처분

- 상속받은 농지, 불가피한 이농자의 소유농지 : 1ha초과분만 처분

○ 시험·실습·연구·종묘생산용지 등을 목적사업에 사용하지 않거나 전용허가를 받아 취득한 농지에 목적사업을 착수하지 않는 경우 전체면적 처분

※ 법 시행일 이전 농지소유자에 대해서는 예외 인정

다. 農地의 賃貸借

○ 현행 농지임대차관리법을 흡수하면서 현실과 부합되지 않는 부분을 수정함.

○ 임대할 수 있는 농지의 범위를 정함.

- 이농·상속으로 인한 1ha이내의 농지소유자
- 법시행 당시 기존 농지소유자등

○ 임대차계약은 서면으로 하도록 하되, 서면에 의하지 않을 경우 임차료 상한액의 80/100을 초과할 수 없도록 함.

○ 임대차계약 기간의 조정 : 3년이상 → 1년이상

○ 계약의 갱신 : 임대차기간 만료전 3월까지 임대인이 갱신 거절 또는 임대차 조건의 변경의 뜻을 통지하지 아니하면 자동 갱신

○ 임대차계약 신고의무 폐지

라. 農地의 利用增進

1) 農地利用計劃의 수립 施行

○ 농지의 장기적이고 종합적인 계획을 수립하여 농지이용을 효율화하고 체계적으로 보전

○ 대상지역 : 전 농지(도시계획구역내 주거, 상업, 공업지역 제외)

○ 농지이용계획의 내용

- 농지의 지대별, 용도별 이용계획.
- 생산기반정비 투자계획
- 경영규모 확대 계획

○ 계획수립 절차 : 시장·군수가 지역주민의 의견을 수렴하여 입안한 후 시·군농어촌발전심의회의 심의를 거쳐 수립, 시·도지사의 승인을 거쳐 확정

○ 계획의 효력 : 계획에 따라 농지를 이용·개발하도록 함.

2) 農地利用增進事業 施行

○ 농지의 소유권이전, 교환·분합, 임대차 등을 통한 농지유동화 촉진

○ 사업시행자 : 시·군, 농진공, 농협등

○ 사업계획의 수립, 시행

- 사업시행자가 이해관계자 2/3이상의 동의를 얻어 사업계획 수립
- 시·군 농어촌발전심의회의 심의와 시장·군수의 인가를 받아 고시

○ 농지이용증진사업 참여자에 대한 특례

- 경영하지 않는 농지의 처분의무를 사업참여 농지에 대하여 면제(위탁경영, 임대차 제한의 예외 허용)

마. 農地의 保全 및 轉用制度 改編

1) 農地의 圈域別 保全體系 確立

○ 개편방향

- 농업진흥지역은 우량농지로 보전해 나가고 진흥지역밖의 농지는 다양한 토지수요에 부응할 수 있도록 이용규제 완화

○ 농업진흥지역 지정대상 지역 : 국토이용관리법상 농림지역, 준농림지역 및 자연환경보전지역과 도시계획법상의 녹지지역

○ 진흥지역 지정절차 : 시·도지사가 시·도 농어촌발전심의회의 심의를 거쳐 농림수산부장관의 승인을 얻어 지정

○ 지역별 이용원칙

- 농업진흥지역 : 농업과 직접 관련된 토지이용행위만 허용
  - 농지 및 농업시설의 개량·정비와 농어촌도로·농산물 유통시설의 확충 등 투자 우선
- 진흥지역밖은 행위제한을 완화하여 개발과 보전이 조화를 이루도록 함.

2) 農漁村産業地域의 指定

○ 준농림지역중 2, 3차 산업의 개발여건이 양호한 지역을 농어촌산업지역으로 지정

○ 지정절차 : 도지사가 농림수산부장관의 승인을 얻어 지정·고시

○ 이 지역에 대해서는 농지 및 산지전용 허가 절차를 신고제로 전환

- 공장 또는 서비스산업지구, 관광지구등으로 활용, 시장·군수는 농업이외 개발계획 수립시 농어촌산업지역내의 농지 우선 활용

3) 農地의 利用제고를 위한 形質變更 自由化

○ 「농지전용」의 범위에서 형질변경을 제외

(현행) 농지의 형질을 변경하거나 농지의 이용에 장해가 되는 시설· 구조물 설치등으로 농작물 경작 다년성식물 재배이외의 목적으로 사용하는 것.
(단순한 농지형질변경시에도 일시전용허가를 받아야 함)

(개선) 농지를 농작물 경작 또는 다년성 식물재배등 농업생산이나 농지개량이외의 목적에 사용하는 것.

⇒ 논·밭전환, 성토·절토등 농지의 이용도를 저해하지 않는 형질 변경 자유화

4) 農地의 轉用許可 및 協議

○ 전용 허가 : 농림수산부장관의 허가 또는 협의
- 시·도지사 및 시장·군수에게 위임

○ 농지전용 신고
- 농업용시설들 농업경영에 필요한 시설과 생활편의 시설을 간편하게 할 수 있도록 시장·군수에 신고만으로 전용
(농어촌발전특별조치법에 의하여 1990년부터 도입)

○ 농지의 타용도 일시사용허가 제도
- 허가권자 : 시장·군수·구청장
- 허가대상 : 토석 및 광물의 채굴, 현장사무소, 부대시설의 일시적 설치 및 물건의 적치

○ 농지의 훼손 금지
- 농지개량 목적의 성토, 절토, 논 밭전환 등 형질변경의 자유화에 따라 농지의 훼손행위를 금지
- 금지행위 : 농지에 폐기물을 버리는 행위, 농지의 농업적 이용에 지장을 주는 형질변경

○ 전용한 토지의 용도변경 승인제도
- 전용토지의 사후관리를 위하여 농지를 전용한 후 다른 용도로 사용하고자 할 경우 승인을 받도록 함.
예) 농가주택, 축사, 창고 → 음식점, 공장 등
- 승인권자 : 당초 허가권자

○ 원상회복 명령
- 전용허가, 신고없이 농지를 전용한 경우, 농지를 훼손한 경우 원상회복 명령
- 명령 불이행시 대집행에 의함.

5) 農地의 不法轉用에 대한 罰則運用 强化

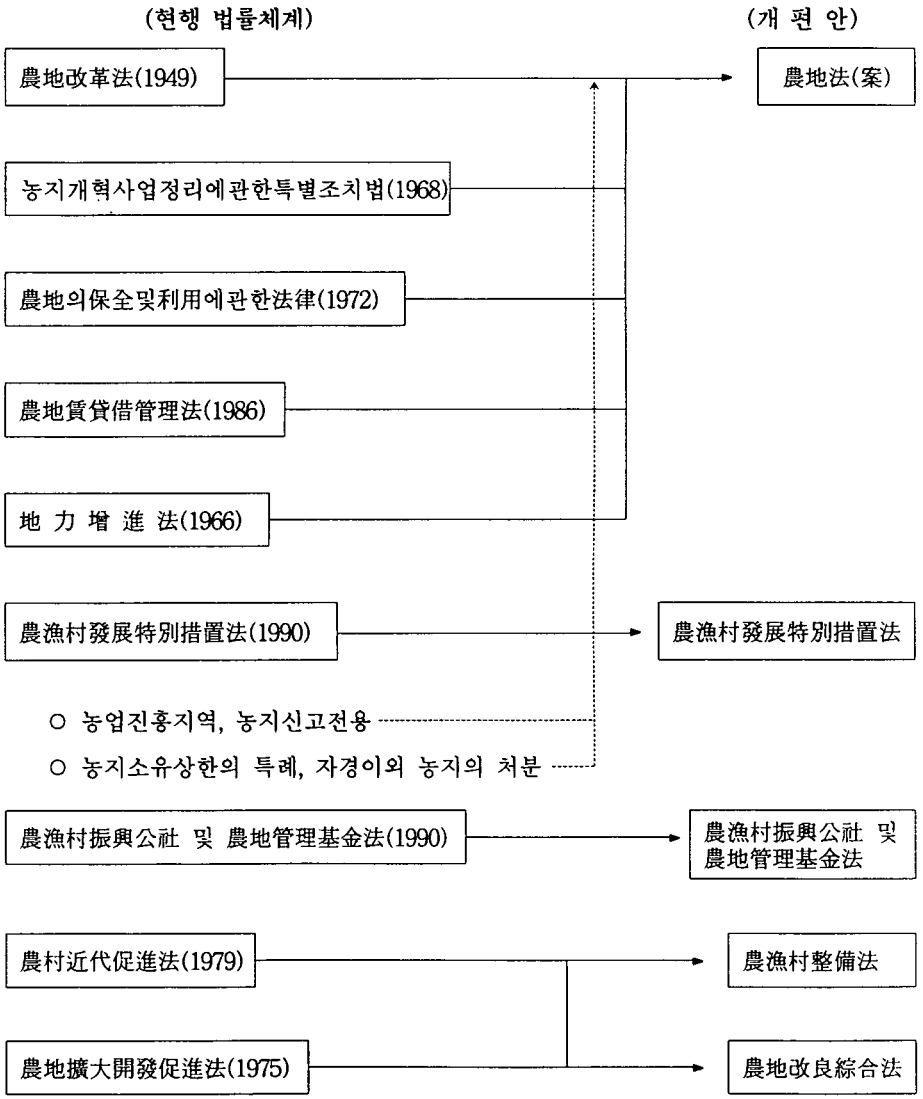
○ 농지 불법 전용 : 처벌 및 원상회복
  - 진흥지역안 : 5년이하의 징역, 토지가액 상당의 벌금
  - 진흥지역밖 : 3년이하의 징역, 토지가액 1/2상당의 벌금
○ 농지에 폐기물을 버리거나 농작물재배에 지장을 주는 형질변경시 처벌 : 5년이하의 징역, 2,000만원이하의 벌금

바. 農地管理委員會 設置등

○ 농지임대차관리법에 의한 농지관리위원회 제도 흡수
  - 시·구·읍·면단위로 설치·운영
  - 농지매입시 자경목적 심사, 농지전용 심사, 농지이용 상황확인 등 수행

  ※ 농지거래 및 전용에 관한 감시기능 강화
○ 농지보전법에 의한 농지원부제도 흡수
  - 농지원부를 전산처리할 수 있도록 근거 규정
  - 농지의 소유·경작 등을 실사하여 기록 관리

農地法 制定後의 農地關聯法律體系

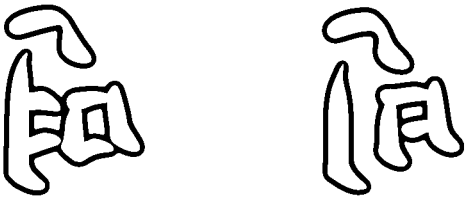


빈 면

〈農 地 法 (案)〉

〈目 次〉

Ⅰ. 提 案 理 由
Ⅱ. 主 要 骨 子
Ⅲ. 法 案
第 1 章 總 則
第 2 章 農地의 所有
第 3 章 農地의 利用
第 1 節 農地의 利用增進 등
第 2 節 農地의 賃貸借
第 4 章 農地의 保全 등
第 1 節 農業振興地域의 指定·運用
第 2 節 農地의 轉用
第 3 節 農漁村産業地域의 指定·運用
第 4 節 農地管理委員會 등
第 5 章 補 則
附 則



빈 면

Ⅰ. 提案理由

UR이후 農業의 國際化·開放化에 대응할 수 있는 國際競爭力을 확보하고 農村의 活力을 增進하기 위해서는 농업의 根幹이며 農村生活의 터전인 農地에 관한 제반 제도를 우선 整備하는 것이 시급하므로, 1949年 農地改革法 制定이후 零細·生計農 保護爲 主로 운용되어 온 農地制度를 개편하여 다양한 農業經營體의 육성을 지원하고 農地流動化를 촉진시킬수 있도록 農地의 所有·去來規制를 緩和하며, 農地의 利用에 대한 各種規制를 緩和하는 등 農業 現實에 부응하고 構造改善을 효율적으로 뒷받침 할 수 있는 農地制度로 발전시키는 한편, 農地改革法·農地의保全및利用에관한法律·農地賃貸借管理法·農漁村發展特別措置法등 여러 法律에 복잡하게 분산 규정되어 있는 農地關聯法律과 制度를 統合·整備하여 國民의 불편을 解消하고자 農地에 관한 綜合的이고 基本的인 法律을 制定하려는 것임.

Ⅱ. 主要骨子

가. 農地는 國民의 食糧供給과 國土環境보전의 기반이 되는 한정된 資源이므로 보전되어야 하고, 農業의 生産性을 높이는 방향으로 所有·이용되어야 하며 投機의 대상이 되어서는 아니된다는 農地에 관한 基本理念을 정함으로써 향후 農地政策의 指標가 되도록 함(案 第3條).

나. 農地는 農業人과 農業會社法人이 自己의 農業經營에 利用할 경우 所有하는 것을 原則으로 하되, 農業技術開發을 위한 試驗·硏究를 하는 者, 種苗 기타 農資材를 生産하는 者 및 農地의 轉用許可를 받은 者등에 대하여도 所有資格을 인정함으로써 건전한 經營과 資本의 農業參與를 유도하고, 農業 및 農業關聯 産業의 發展을 지원하는 한편, 農村活力의 增進에 이바지하도록 함(案 第6條).

다. 農業振興地域내에서는 農地의 所有上限을 廢止하여 農業人을 비롯한

農業經營體가 營農規模를 擴大하는데 장애가 되는 제약요인을 解消하여 構造改善을 促進하는 한편 農業振興地域밖은 3만제곱미터로 하여 投機的 目的의 農地所有를 防止하되, 栽培作目, 經營能力, 農地의 集團化, 農業機械의 效率的 利用 등을 勘案하여 市長·郡守가 5만제곱미터까지 所有를 인정할 수 있도록 함(案 第7條).

라. 農地를 取得하고자 하는 者는 農地의 所在地를 管轄하는 農地管理委員會 委員 2人이상의 확인을 받아 市·區·邑·面長으로부터 農地賣買證明을 發給받도록 함(案 第8條).

마. 農地所有者는 徵集, 服役, 疾病, 就學 등 부득이한 사유가 있는 경우에 한해서 農地를 委託經營할 수 있고 自己 勞動力의 부족, 農業經營 비용의 절감 등 農業生産性을 제고하기 위하여 農作業의 일부를 委託할 수 있도록 하여 委託經營을 제한적으로 허용함(案 第9條).

바. 所有農地를 經營하지 않거나, 취득한 農地를 取得目的대로 사용하지 아니하는 경우에는 그 農地를 處分(다만, 상속등으로 農地를 所有하고 있는 者의 1만제곱미터이내의 農地는 除外) 하도록 하고, 處分대상 農地를 處分하지 아니할 경우에는 農漁村振興公社가 公示地價와 실제거래 價格을 參酌하여 協議 買收하도록 함(案 第10條).

사. 農地의 效率的인 이용을 위하여 市長·郡守는 市·道知事의 승인을 받아 관할구역안의 農地를 대상으로 農地의 綜合的인 이용에 관한 계획을 수립하도록 하고, 이 計劃에는 農地의 地帶別·用途別 利用計劃, 經營規模擴大 및 生産基盤整備計劃 등이 포함되도록 하며, 農地의 效率的인 이용과 農業經營의 改善을 도모하기 위하여 農地의 賃貸借, 所有權 移轉, 交換·分合등을 통하여 營農規模를 확대하는 農地利用增進事業을 시행하도록 함(案 第13條 내지 第20條).

아. 農地賃貸借管理法上의 農地賃貸借關聯 條項중 賃貸借契約의 方法·賃貸借의 기간, 賃借料에 관한 事項을 흡수하는 한편, 賃貸할 수 있는 農地의 범위를 정함(案 第24條 내지 第28條).

자. 國家 및 地方自治團體는 農地를 效率的으로 利用·保全하기 위하여

農業振興地域을 指定하며, 指定對象, 節次, 指定變更, 用途區域내의 行爲制限 등에 관해서는 農漁村發展特別措置法의 農業振興地域 關聯 條項을 吸收하여 規定함(案 第29條 내지 第34條).

차. 農地의 轉用에 관해서는 農地의保全및利用에관한法律 및 農漁村發展特別措置法의 關聯條項을 吸收하되, 필요한 자구수정을 하는 한편, 農地轉用 規制의 緩和에 따라 우려 되는 農地의 毁損을 방지할 수 있도록 農地에 廢棄物을 버리는 행위, 農作物의 耕作등에 현저한 支障을 초래하는 행위등을 禁止하도록 함(案 第35條 내지 第44條).

카. 農漁村에 다양한 産業을 유치하여 農漁村經濟의 活性化를 도모하고 農地를 효율적으로 활용할 수 있도록 하기 위하여 道知事가 農漁村産業地域을 指定할 수 있도록 하며, 동 지역으로의 産業施設 設置 편의를 위해 申告로 農地의 轉用이 가능하도록 함(案 第45條 내지 第48條).

타. 農地改革法, 農地改革事業整理에관한特別措置法, 農地의保全및利用에관한法律, 農地賃貸借管理法 및 地力增進法은 이를 廢止하도록 함(案 附則 第2條).

Ⅲ. 法　案

法律 第　　號

農　地　法 (案)

第1章　總　則

第1條(目的) 이 法은 農地의 所有·이용 및 보전등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 農地를 효율적으로 이용·管理하여 農業人의 經營安定과 農業의 生産性 향상을 도모하고 國民經濟의 均衡있는 발전과 國土의 環境保全에 이바지함을 目的으로 한다.

第2條(定義) 이 法에서 사용하는 用語의 定義는 다음 各號와 같다.

1. "農地"라 함은 다음 各目의 1에 해당하는 土地를 말한다.
   가. 地籍法에 의한 地目이 田·畓·果樹園인 土地
   나. 실제의 土地現狀이 農作物의 耕作 또는 多年性植物栽培地로 이용되는 土地(大統領令이 정하는 土地를 제외한다)
   다. 가목 또는 나목의 土地의 改良施設(溜池, 揚排水施設, 水路,農路, 堤防 기타 農地의 보전이나 이용에 필요한 施設을 말한다)의 敷地와 大統領令이 정하는 農業用施設의 敷地
2. "農業人"이라 함은 農業을 경영하거나 이에 종사하는 者로서 大統領令이 정하는 者를 말한다.
3. "農業法人"이라 함은 農漁村發展特別措置法 第6條의 規定에 의하여 設立된 營農組合法人과 同法 第7條의 規定에 의하여 設立된 農業會社法人으로서 다음 각목의 요건에 모두 적합한 農業會社 法人을 말한다.

가. 合名會社·合資會社 또는 有限會社일 것

나. 農業人이 出資한 出資額의 합이 그 農業會社法人의 總出資額의 2분의 1을 초과할 것

다. 農業會社法人을 대표하는 社員이 農業人일 것

4. "自耕"이라 함은 農業人 또는 農業法人이 所有農地의 耕作에 상시 종사하거나 農作業의 반이상을 自己의 勞動力에 의하여 耕作하는 것을 말한다.

5. "委託經營"이라 함은 農地의 所有者가 他人에게 일정한 報酬를 支給할 것을 약정하고 農作業의 전부 또는 일부를 委託하여 農業을 경영하는 행위를 말한다.

6. "農業經營"이라 함은 農業人 또는 農業法人이 자기의 計算과 責任下에 所有農地를 自耕 또는 委託經營하거나 他人 所有農地를 賃借하여 農業을 경영하는 행위를 말한다.

7. "賃貸借"라 함은 農地의 所有者가 農業經營에 종사하는 상대방에게 그 農地를 使用·收益하게 하고, 상대방이 이에 대하여 賃借料를 支給할 것을 약정함으로써 成立하는 契約을 말한다.

8. "農地의 轉用"이라 함은 農地를 農作物 耕作 또는 多年性植物 栽培 등 農業生産이나 農地改良이외의 目的에 사용하는 것을 말한다.

第3條(農地에 관한 基本理念) ① 農地는 國民의 食糧供給과 國土環境保全의 基盤이고 農業과 國民經濟의 均衡있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 資源이므로 보전되어야 하고, 公共福利에 적합하게 관리되어야 하며, 그에 관한 權利의 행사에는 필요한 제한과 義務가 따른다.

② 農地는 農業의 生産性을 높이는 방향으로 所有·이용되어야 하며, 投機의 대상이 되어서는 아니된다.

第4條(國家 등의 義務) ① 國家와 地方自治團體는 農地에 관한 基本理念이 구현되도록 農地에 관한 시책을 수립하고 이를 施行하여야 한다.

② 國家와 地方自治團體는 農地에 관한 시책을 수립할 경우 필요한 規制와 調整을 통하여 農地를 보전하고 合理的으로 이용할 수 있도록 함으

로써 農業의 육성과 國民 經濟의 均衡있는 발전에 이바지하도록 하여야 한다.

第5條(國民의 義務) 모든 國民은 農地에 관한 基本理念을 존중하여야 하며, 國家와 地方自治團體가 施行하는 農地에 관한 시책에 협력하여야 한다.

第2章 農地의 所有

第6條(農地의 所有制限) ① 자기의 農業經營에 이용하지 아니하는 農地는 이를 所有하지 못한다.

② 다음 各號의 1에 해당하는 경우에는 第1項의 規定에 불구하고 자기의 農業經營에 이용하지 아니하는 農地라도 이를 所有할 수 있다.

1. 國家 또는 地方自治團體가 農地를 所有하는 경우
2. 敎育法의 規定에 의한 學校, 農林水産部令이 정하는 公共團體·農業硏究機關·農業生産者團體·宗敎團體 또는 種苗 기타 農業資材를 生産하는 者가 그 目的事業을 수행하기 위하여 필요로 하는 試驗·硏究·實習地 또는 種苗生産用地로 農地를 所有하는 경우
3. 農地轉用許可를 받거나 農地轉用申告를 한 者가 당해 農地를 所有하는 경우 또는 農地轉用協議를 완료한 農地로서 大統領令이 정하는 요건을 갖춘 農地를 所有하는 경우
4. 第17條의 規定에 의한 農地利用增進事業施行計劃에 포함되어 있는 農地를 所有하는 경우
5. 農漁村整備法(案) 第79條의 規定에 의한 限界農地整備地區안에 소재하는 660제곱미터미만의 農地를 所有하는 경우
6. 다른 法律의 規定에 의하여 취득이 허용된 農地를 所有하는 경우

第7條(農地의 所有上限) 第29條의 規定에 의한 農業振興地域밖의 農地는 3만제곱미터를 초과하여 所有(農業人에 있어서는 그 同居家族 전부가 所有하고 있는 총면적이 3만제곱미터를 초과하는 것을 말한다)하지 못한다. 다만, 다음 各號의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 國家 또는 地方自治團體가 農地를 취득하는 경우
2. 당해 農業人의 栽培作目, 經營能力, 農地의 集團化, 農業機械의 효율적 이용 등을 고려하여 市長·郡守가 大統領令이 정하는 바에 의하여 5만제곱미터이내의 農地所有를 인정하는 경우
3. 營農組合法人이 당해 法人의 農業人인 組合員의 수에 3만제곱미터를 곱한 면적이내의 農地를 취득하는 경우
4. 開墾·干拓 기타 大統領令이 정하는 원인으로 인하여 農地를 취득하게 된 경우

第8條(農地賣買證明의 발급) ① 農地를 취득하고자 하는 者는 農地의 所在地를 관할하는 市(區를 두지 아니한 市를 말한다. 이하 같다)·區·邑 또는 面의 長(이하 "市·區·邑·面長"이라 한다)으로 부터 農地賣買證明을 발급받아야 한다. 다만, 다음 各號의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 農地를 취득하는 者가 國家 또는 地方自治團體인 경우
2. 相續에 의하여 農地를 취득하는 경우
3. 都市計劃法 第17條 第1項 第1號 내지 第3號의 規定에 의한 地域 기타 大統領令이 정하는 地域안의 農地를 취득하는 경우
4. 開墾·干拓 기타 大統領令이 정하는 원인으로 農地를 취득하는 경우

② 第1項의 規定에 의한 農地賣買證明을 발급받고자 하는 者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 第49條의 規定에 의한 農地의 所在地를 관할하는 農地管理委員會 委員 2인 이상의 確認을 받아 市·區·邑·面長에게 그 발급을 申請하여야 한다.

③ 登記를 申請할 때에는 農地賣買證明을 첨부하여야 한다.

第9條(農地의 委託經營) 農地의 所有者는 다음 各號의 1에 해당하는 경우가 아니고는 所有農地를 委託經營할 수 없다.

1. 兵役法의 規定에 의하여 徵集 또는 召集된 경우
2. 長期國外旅行 또는 服役중인 경우
3. 農業法人이 淸算중인 경우

4. 就學·疾病·負傷 기타 大統領令이 정하는 부득이한 사유가 있는 경우
5. 農業人이 自己勞動力의 부족, 農業經營費用의 절감등 農業生産性을 제고하기 위하여 農作業의 일부를 委託하는 경우

第10條(農業經營에 이용하지 아니하는 農地 등의 處分) ① 農地의 所有者가 다음 各號의 1에 해당하게 된 때에는 그 사유가 발생한 날(기산일은 農林水産部令으로 정한다)부터 1年이내에 그가 所有하는 農地를 處分하여야 한다. 다만, 相續에 의하여 農地를 취득한 者, 疾病 其他 大統領令이 정하는 사유로 더 이상 農業經營에 從事하지 아니하게된 者는 1만제곱미터이내에 해당하는 農地를 처분하지 아니하고 계속 所有할 수 있다.

1. 所有農地를 자기의 農業經營에 이용하지 아니하게 된 때(疾病·徵集·就學 기타 부득이한 사유로 인하여 一時的으로 農業經營에 종사하지 아니하게된 경우를 제외한다)
2. 第6條 第2項 第2號 또는 第3號의 規定에 의하여 農地를 취득한 者가 그 農地를 당해 目的事業에 이용하지 아니하게 된 때 또는 정당한 사유없이 그 目的事業에 착수하지 아니한 때

② 市長·郡守 또는 區廳長(이하 "市長·郡守"라 한다)은 農地의 所有者가 第1項 各號의 1에 해당하게 된 때에는 農林水産部令이 정하는 바에 의하여 미리 당해 農地의 所有者에게 第1項의 規定에 의하여 그 農地를 處分하여야 함을 통지하여야 한다.

③ 市長·郡守는 第1項의 規定에 의한 農地의 所有者가 處分義務期間안에 處分對象農地를 處分하지 아니한 때에는 그 農地에 대하여 農漁村振興公社및農地管理基金法에 의한 農漁村振興公社가 農地의 所有者와 協議 買收 할 것을 農地의 所有者와 農漁村振興公社에게 통지하여야 한다. 이 경우 農漁村振興公社는 그 통지일로부터 2月이내에 所有者와 당해農地의 買收에 관한 協議를 완료하여야 하며, 農地의 所有者는 大統領令이 정하는 정당한 사유가 없는 한 買收에 응하여야 한다.

④ 農漁村振興公社가 第3項의 規定에 의하여 農地를 買收하는 경우 그

買收價格은 農地所有者와의 合意에 의하되 地價公示및土地등의評價에관한法律에 의한 公示地價와 인근지역의 實際 去來價格 등을 참작하여야 한다. 다만, 第1項 第2號에 해당하는 農地를 買收하는 경우에는 당해 農地를 취득한 價格으로 買收할 수 있다.

⑤ 國家는 農漁村振興公社가 第3項의 規定에 의하여 農地를 買收하는데 필요한 資金을 農漁村振興公社및農地管理基金法에 의한 農地管理基金에서 지원하여야 한다.

第11條(農地를 所有할 수 없게된 農業會社法人의 農地處分) ① 農地를 所有하고 있는 農業會社法人이 第2條 第3號 各目의 1의 요건에 적합하지 아니하게된 때에는 그 변경이 있는 날부터 1年이내에 所有農地를 處分하여야 한다.

② 市長·郡守는 農業會社法人이 第1項에 해당하게 된 때에는 農林水産部令이 정하는 바에 의하여 미리 당해農業會社法人에게 所有農地를 處分하여야 함을 통지하여야 한다.

③ 第2項의 規定에 의하여 市長·郡守로부터 處分通知를 받은 農業會社法人이 第1項의 規定에 의한 期間내에 그 所有農地를 處分하지 아니하는 경우에는 農漁村振興公社가 이를 買收한다.

④ 農漁村振興公社가 第3項의 規定에 의하여 農地를 買收하는 경우에는 地價公示및土地등의評價에관한法律에 의한 公示地價(당해토지의 公示地價가 없는 경우에는 同法 第10條의 規定에 의하여 산정한 個別土地價格)에 의하여 산정한 買收代價를 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해農地 所有者에게 支拂하여야 한다. 이 경우 다음 各號에 해당 하는 경우에는 買收代價를 供託할 수 있다.

1. 買收代價를 수령할 者가 買收代價의 수령을 拒否하거나 수령할 수 없는 경우
2. 押留 등에 의하여 買收代價의 支拂禁止를 받은 경우

⑤ 農漁村振興公社가 買收代價를 支拂 또는 供託한 경우에는 買收代價를 支拂 또는 供託한 날에 당해農地에 대한 質權·抵當權은 消滅하고 당해

農地의 所有權은 農漁村振興公社가 취득한다.

第12條(擔保農地의 引受) 農地를 擔保로 취득한 다음 各號의 1에 해당하는 者(이하 "農地抵當權者"라 한다)가 農地抵當權을 2회이상 實行하여도 競落者가 없을 때에는 農地抵當權者는 第6條 내지 第8條의 規定에 불구하고 그 擔保農地를 引受할 수 있다.

1. 農業協同組合·水産業協同組合·畜産業協同組合·林業協同組合과 그 中央會
2. 農漁村振興公社및農地管理基金法에 의한 農漁村振興公社
3. 銀行法 第3條 第1項의 規定에 의한 金融機關

第3章 農地의 利用

第1節 農地의 利用增進 등

第13條(農地利用計劃의 樹立) ① 市長·郡守 또는 區廳長(自治區에 한한다. 이하 같다)은 農地의 效率的인 利用을 위하여 大統領令이 정하는 바에 의하여 地域住民의 의견을 들은 후 관할구역안의 農地의 綜合的인 이용에 관한 計劃(이하 "農地利用計劃"이라 한다)을 수립하여 農漁村發展特別措置法 第52條의 規定에 의한 市·郡農漁村發展審議會의 審議를 거쳐야 한다. 수립한 計劃을 變更하고자 할 때에도 또한 같다.

② 第1項의 規定에 의한 農地利用計劃에는 다음 各號의 사항을 정하여야 한다.

1. 農地의 地帶別·用途別 利用計劃
2. 農地의 效率的인 이용과 農業經營의 개선을 위한 經營規模擴大 計劃
3. 農地의 生産基盤整備를 위한 投資計劃

③ 市長·郡守 또는 區廳長은 第1項의 規定에 의하여 農地利用計劃을 수립 또는 變更한 때에는 관할 서울特別市長·直轄市長 또는 道知事(이하 "市·道知事"라 한다)의 승인을 얻어 大統領令이 정하는 바에 의하여

告示하고 그 내용을 一般人이 閱覽할 수 있도록 하여야 한다.

④ 市·道知事, 市長·郡守 또는 區廳長은 第1項의 規定에 의한 農地利用計劃을 수립한 때에는 이에따라 農地의 이용 또는 開發이 적정하게 이루어지도록 노력하여야 하며, 이에 필요한 投資와 지원을 하여야 한다.

⑤ 農地利用計劃의 樹立에 관하여 필요한 事項은 農林水産部令으로 정한다.

第14條(農地利用增進事業의 施行) 國家 및 地方自治團體는 農業經營 規模의 擴大, 農地의 共同利用, 農地利用의 集團化등을 통하여 農地의 效率的인 이용과 農業經營의 개선을 도모하기 위하여 農地의 이용을 增進하기 위한 事業(이하 "農地利用增進事業"이라 한다)을 施行한다.

第15條(農地利用增進事業의 종류) 農地利用增進事業은 다음 各號의 1에 해당하는 事業을 말한다.

1. 農地의 長期賃貸借, 長期 使用貸借에 의한 農地의 賃借權(使用貸借에 의한 權利를 포함한다. 이하 같다) 設定 促進事業
2. 農地의 취득, 交換·分合 등에 의한 農地의 所有權 移轉 促進事業
3. 農業經營의 受委託에 의한 委託經營 促進事業
4. 農業法人과 農地의 賃借權 또는 所有權을 가진 者로 구성된 團體
   가. 農地의 共同利用 또는 農地利用의 集團化를 통하여 農業의 經營을 改善하는 農業經營體 育成事業

第16條(農地利用增進事業의 要件) 農地利用增進事業은 다음 各號의 요건에 적합하여야 한다.

1. 農地의 賃借權의 設定이나 所有權의 移轉 또는 農業經營의 受委託이 農業人 또는 農業法人의 經營規模 擴大나 農地利用의 集團化에 기여할 것
2. 機械化·施設自動化 등을 통하여 農産物의 生産·流通을 포함한 農業經營費用의 절감 등 農業經營의 效率化에 기여할 것
3. 農地의 전부가 農業經營 目的으로 이용될 것

第17條(農地利用增進事業施行計劃의 수립) ① 市長·郡守, 農漁村振興公社, 農業協同組合 기타 大統領令이 정하는 者(이하 이 條 및 第18條에

서 "事業施行者"라 한다)가 農地利用增進事業을 施行하고자 할 때에는 農林水産部令이 정하는 바에 의하여 農地利用增進事業施行計劃(이하 "農地利用增進計劃"이라 한다)을 樹立하여 農漁村發展特別措置法 第52條의 規定에 의한 市·郡農漁村發展審議會의 審議를 거쳐 市長·郡守의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사항을 變更하고자 할 때에도 또한 같다.

② 農地利用增進計劃에는 다음 各號의 사항이 포함되어야 한다.

1. 農地利用增進事業의 施行區域
2. 農地의 所有者·利用者, 賃借權을 設定하는 者, 所有權을 移轉받는 者 또는 農業經營을 受託하는 者에 관한 사항
3. 賃借權이 設定되는 農地, 所有權이 移轉되는 農地 또는 農業經營을 受委託하는 農地에 관한 사항
4. 設定하는 賃借權의 內容, 農業經營 受委託의 內容등에 관한 사항
5. 其他 農林水産部令이 정하는 사항

③ 事業施行者는 農地利用增進計劃를 수립하고자 하는 때에는 農地利用增進計劃에 포함된 農地의 賃借權 또는 所有權을 가진 者의 3분의 2이상의 同意를 얻어야 한다.

第18條(農地利用增進計劃의 告示 및 效力) ① 事業施行者는 第17條 第1項의 規定에 의하여 農地利用增進計劃을 樹立하여 市長·郡守의 승인을 얻은 때에는 農林水産部令이 정하는 바에 의하여 지체없이 이를 告示하고 關係人에게 閱覽하게 하여야 한다.

② 事業施行者가 農地利用增進計劃을 告示하고 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 農地利用增進計劃에 포함된 農地의 所有權 또는 賃借權을 가진 者의 동의를 얻은 때에는 당해 農地利用增進計劃이 정하는 바에 따라 所有權은 移轉되고, 賃借權은 발생된다.

③ 事業施行者는 第17條 第1項의 規定에 의한 승인을 얻은 때(市長·郡守가 事業施行者인 경우는 農地利用增進計劃을 확정한 때)에는 당해 農地利用增進計劃에 포함된 農地에 관한 登記를 촉탁 또는 申請하여야 한다.

第19條(農地利用增進事業 參與者에 대한 特例) ① 農地利用增進計劃에 포함되어 있는 農地의 所有者는 第10條 第1項 本文의 規定에 불구하고 당해 農地를 處分하지 아니하고 계속 所有 할 수 있다.

② 農地利用增進計劃에 포함되어 있는 農地에 대하여는 第9條·第24條 내지 第28條의 規定은 이를 적용하지 아니한다.

第20條(農地利用增進事業에 대한 지원) 國家 및 地方自治團體는 農地利用增進事業의 원활한 실시를 위하여 필요한 指導와 알선을 하며, 經費를 補助하거나 資金의 融資 또는 租稅의 경감등 필요한 지원을 하여야 한다.

第21條(代理耕作者의 지정 등) ① 市長·郡守는 農地의 所有者 또는 이용자가 農地를 農業經營에 이용하지 않는 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 農地의 所有者 또는 이용자에 갈음하여 耕作 또는 栽培할 者(이하 "代理耕作者"라 한다)를 지정할 수 있다.

② 市長·郡守는 第1項의 規定에 의하여 代理耕作者를 지정하고자 할 때에는 農林水産部令이 정하는 바에 의하여 이를 사전에 代理耕作者로 지정하고자 하는 者와 당해 農地의 所有者 또는 이용자에게 예고하여야 하며 代理耕作者를 지정한 때에는 당해 農地의 代理耕作者와 所有者 또는 이용자에게 指定通知書를 송부하여야 하고, 그 내용을 里·洞別로 告示하여야 한다.

③ 代理耕作者는 당해年度 收穫量의 100분의 10을 農林水産部令이 정하는 바에 의하여 당해 農地의 所有者 또는 이용자에게 土地使用料로 支給하여야 한다. 이 경우 受領을 거부하거나 支給이 곤란한 때에는 이를 供託할 수 있다.

④ 第1項의 規定에 의하여 代理耕作者가 지정될 때에는 당해 農地의 所有者 또는 利用者는 代理耕作者의 耕作을 방해하여서는 아니된다.

第22條(土壤의 개량·보전) ① 國家 및 地方自治團體는 農業人 또는 農業法人이 環境 보전적인 農業經營을 지속적으로 영위할 수 있도록 하기 위하여 土壤을 개량·보전하는 事業의 施行, 土壤의 개량·보전에 관한 試

驗·研究·調査등에 관한 시책을 강구하여야 한다.

② 國家는 第1項의 目的을 달성하기 위하여 土壤을 개량·보전하는 事業 등을 施行하는 地方自治團體, 農業生産者團體, 農業人 또는 農業法人에 대하여 補助金을 支給하거나 融資할 수 있다.

第23條(農地의 細分化 防止) 國家 및 地方自治團體는 農地의 經營規模를 擴大한 農業人 또는 農業法人의 農地가 細分化되는 것을 防止하기 위하여 農地가 1農業人 또는 1農業法人에게 일괄하여 相續·贈與 또는 讓渡되도록 필요한 지원을 할 수 있다.

第2節 農地의 賃貸借

第24條(農地의 賃貸借) 다음 各號의 1에 해당하는 農地가 아니고는 그 農地를 賃貸할 수 없다.

1. 第6條第2項 各號의 1에 해당하는 農地
2. 第10條第1項 단서의 規定에 의한 農地
3. 附則 第4條 本文의 規定에 해당하는 農地
4. 기타 大統領令이 정하는 農地

第25條(賃貸借契約의 方法) ① 賃貸借契約은 書面에 의한 방법으로 하여야 한다.

② 賃貸借契約은 書面에 의한 방법으로 하지 아니하는 경우에는 그 賃借料를 第27條의 規定에 의한 賃借料의 上限額의 100분의 80을 초과하여 정할 수 없다.

第26條(賃貸借의 期間) 賃貸借의 期間은 1年이상으로 하여야 하며, 그 契約當事者간의 合意에 따라 이를 계속 연장할 수 있다.

第27條(賃借料의 上限) 賃借料의 上限은 大統領令이 정하는 기준에 따라 地域別·農作物別로 農地의 所在地를 管轄하는 農地管理委員會의 審議를 거쳐 市(서울特別市 및 直轄市를 포함한다)·郡의 條例로 정한다.

第28條(契約의 更新) 賃貸人이 賃貸借期間 만료전 3月까지 賃借人에 대하

여 그 更新의 거절 또는 賃貸借조건의 변경의 뜻을 통지하지 아니한 때에는 그 기간이 만료된 때에 종전의 賃貸借와 동일한 조건으로 다시 賃貸借한 것으로 본다.

第4章 農地의 保全 등

第1節 農業振興地域의 指定·運用

第29條(農業振興地域의 指定) ① 國家 및 地方自治團體는 農地를 效率的으로 利用·保全하기 위하여 農業振興地域을 지정한다.

② 第1項의 規定에 의한 農業振興地域은 다음 各號의 用途區域으로 구분하여 지정할 수 있다.

1. 農業振興區域 : 農林水産部長官이 정하는 規模로 農地가 集團化된 地域으로서 農業 目的으로 이용하는 것이 필요한 地域
2. 農業保護區域 : 農業振興區域의 農業環境을 보호하기 위하여 필요한 地域

第30條(農業振興地域의 指定對象) 農業振興地域은 國土利用管理法의 規定에 의한 農林地域·準農林地域 및 自然環境保全地域과 都市計劃法의 規定에 의한 綠地地域을 그 대상으로 한다. 다만, 서울特別市의 綠地地域은 제외한다.

第31條(農業振興地域의 指定節次) ① 市·道知事는 市·道農漁村發展審議會의 審議를 거쳐 農林水産部長官의 승인을 얻어 農業振興地域을 지정한다.

② 市·道知事는 第1項의 規定에 의하여 農業振興地域을 지정한 때에는 지체없이 이를 告示하고 관계機關에 통보하여야 하며, 市長·郡守 또는 區廳長으로 하여금 一般에게 閱覽하게 하여야 한다.

③ 農業振興地域의 用途區域 지정요건과 節次 기타 農業振興地域의 지정에 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

第32條(農業振興地域등의 變更) ① 市·道知事는 大統領令이 정하는 사유가 있을 때에는 第31條의 規定을 準用하여 農業振興地域 또는 用途區域을 變更할 수 있다. 다만, 大統領令이 정하는 경미한 사항의 變更은 市·道農漁村發展審議會의 審議와 農林水産部長官의 승인없이 할 수 있다.

② 市·道知事는 第1項의 規定에 의하여 農業振興地域 또는 用途區域을 變更한 때에는 지체없이 이를 告示하고 관계機關에 통보하여야 하며 市長·郡守 또는 區廳長으로 하여금 一般에게 閱覽하게 하여야 한다.

第33條(用途區域안에서의 行爲制限) ① 農業振興區域안에서는 農業과 직접 관련되지 아니한 土地利用行爲를 할 수 없다. 다만, 大統領令이 정하는 사항에 대하여는 그러하지 아니하다.

② 農業保護區域안에서의 행위의 제한은 農業環境을 보호하는 目的의 범위내로 하되, 그 제한의 구체적 내용은 大統領令으로 정한다.

③ 農業振興地域의 지정(變更을 포함한다)당시 당해 地域안에 있는 기존의 建物·工作物 기타 施設과 관계法令의 規定에 의하여 建築物의 建築, 施設의 設置, 土地의 形質變更 등에 관하여 認可·許可 또는 承認을 얻어 事業을 施行중에 있는 경우에는 第1項 및 第2項의 規定에 불구하고 그 工事 또는 事業등을 계속할 수 있다.

第34條(農業振興地域에 대한 開發投資의 擴大 및 支援 우선) 國家 및 地方自治團體는 農業振興地域에 대하여 大統領令이 정하는 바에 의하여 農地 및 農業施設의 改良·整備와 農漁村道路·農産物 流通施設의 확충 기타 農業의 발전을 위한 投資를 우선하여 실시하여야 하며, 農業振興地域안의 農地를 耕作 또는 栽培하는 農業人 또는 農業法人에 대하여 資金의 지원, 租稅의 경감 등 필요한 지원을 우선하여 실시하여야 한다.

第2節 農地의 轉用

第35條(農地의 轉用許可·協議) ① 農地를 轉用하고자 하는 자는 다음 各號의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 大統領令이 정하는 바에 의하여

農林水産部長官의 許可를 받아야 한다.

1. 第2項의 規定에 의한 農地轉用協議를 거친 경우와 다른 法律의 規定에 의하여 農地轉用許可가 擬制되는 協議를 거친 경우
2. 火田整理에관한法律의 規定에 의한 整理대상이 되는 農地와 山林法의 規定에 의한 開墾許可를 받지 아니하고 不法으로 開墾된 農地를 山林으로 復舊하는 경우
3. 河川法의 規定에 의하여 河川管理廳으로부터 許可를 받아 農地의 形質變更 또는 工作物을 設置하는 경우

② 主務部長官(主務部長官으로부터 權限의 委任을 받은 당해 所屬機關의 長을 포함한다. 이하 같다) 또는 地方自治團體의 長은 다음 各號의 1에 해당되는 경우 大統領令이 정하는 바에 의하여 農林水産部長官과 미리 協議하여야 한다.

1. 都市計劃法 第2條 第1項 第2號의 規定에 의한 都市計劃區域內에 住居地域·商業地域·工業地域 또는 都市計劃施設을 決定·指定하거나 變更할 때 당해 구역안에 農地가 포함되어 있는 경우
2. 第1號의 都市計劃區域內 綠地地域·開發制限區域 및 都市開發豫 定地域안의 農地에 대하여 都市計劃法 第4條의 規定에 의한 土地 形質變更許可를 하는 경우

第36條(申告에 의한 農地轉用) 農地를 다음 各號의 1에 해당하는 施設로 轉用하고자 하는 者는 第35條의 規定에 불구하고 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 農地의 所在地를 관할하는 農地管理委員會의 확인을 받아 市長·郡守 또는 區廳長에게 申告하고 農地를 轉用할 수 있다.

1. 大統領令이 정하는 農業人 住宅·農業用施設·農水産物 流通· 加工施設
2. 大統領令이 정하는 어린이놀이터·마을회관 등 農業人의 共同 生活便益施設
3. 大統領令이 정하는 規模이하의 農水産관련 硏究施設과 養魚場·養殖場 등 漁業用 施設

第37條(農地의 他用途 一時使用許可) ① 農地를 다음 各號의 1에 해당하는 用途로 使用하고자 하는 者는 당해 農地의 所在地를 관할하는 市長·郡守 또는 區廳長으로 부터 大統領令이 정하는 바에 따라 一定期間 동안 사용한 후 農地로 復舊하는 條件으로 農地의 他用途 一時使用許可를 받아야 한다.

1. 農林水産部令이 정하는 土石 및 鑛物등을 採堀하는 경우
2. 農林水産部令이 정하는 施設·工作物을 設置하거나 물건을 적치하는 경우

② 市長·郡守 또는 區廳長은 第1項의 農地의 他用途 一時使用許可를 할때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 事業施行者에게 農地로의 復舊計劃을 제출하고 復舊費用을 豫置하게 할 수 있다.

第38條(農地의 毁損금지) 누구든지 정당한 사유없이 다음 各號의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 廢棄物管理法의 規定에 의한 廢棄物을 農地에 버리는 행위
2. 農地를 農作物의 耕作 또는 多年性植物의 栽培를 目的으로 이용하는데 현저한 지장을 초래하는 農地의 形質變更

第39條(農地轉用의 제한) 農林水産部長官, 市·道知事, 市長·郡守 또는 區廳長(이하 "關係行政機關의 長"이라 한다)은 轉用하고자 하는 農地가 다음 各號의 1에 해당하는 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 農地의 轉用을 제한할 수 있다.

1. 轉用대상 農地가 農業生産基盤이 整備되어 있어 계속 農業目的으로 사용하는 것이 바람직한 경우
2. 인근 農地의 農業經營에 현저한 영향을 미치는 경우
3. 당해 農地의 轉用이 集團化된 農地의 보전을 저해하거나 인근 農地의 연쇄적 轉用을 초래할 것이 예상되는 경우
4. 轉用目的의 實現을 위한 事業計劃 및 資金調達 計劃이 불확실한 경우
5. 轉用申請 面積이 轉用目的 實現을 위한 面積보다 과다한 경우

第40條(農地造成費) ① 다음 各號의 1에 해당하는 者는 그 轉用하고자 하

는 農地에 상당하는 農地의 造成에 所要되는 費用(이하 "農地造成費"라 한다)을 農漁村振興公社및農地管理基金法 第32條 第1項의 規定에 의한 農地管理基金을 運用·管理하는 者에게 納入하여야 한다.

1. 第35條 第1項의 規定에 의하여 農地의 轉用許可를 받고자 하는 者
2. 第35條 第2項 第1號의 規定에 의하여 協議를 거친 구역안의 農地를 轉用하고자 하는 者
3. 第35條 第2項 第2號의 規定에 의하여 協議를 받은 農地를 轉用하고자 하는 者
4. 第36條 또는 第48條 第1項의 規定에 의하여 申告하고 農地를 轉用하고자 하는 者

② 農林水産部長官은 다음 各號의 1에 해당하는 경우에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 第1項의 規定에 의한 農地造成費를 減免 할 수 있다.

1. 大統領令으로 정하는 重要産業施設을 설치하기 위하여 農地를 轉用하는 경우
2. 國家 또는 地方自治團體가 公用 또는 公共用의 目的으로 農地를 轉用하는 경우
3. 기타 大統領으로 정하는 施設을 設置하기 위하여 農地를 轉用하는 경우

③ 第1項의 規定에 의한 農地造成費의 단위당 金額은 農林水産部長官이 農地別로 決定·告示한다.

④ 農林水産部長官은 第1項의 規定에 의한 農地造成費를 納入하여야 하는 者가 納入 기간내에 이를 納入하지 아니한 때에는 당해 農地轉用의 許可 또는 協議를 取消할 수 있다.

⑤ 第1項의 規定에 의한 農地造成費의 賦課·徵收 및 過誤納金 返還方法 기타 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

第41條(轉用許可·申告사항의 變更) ① 關係行政機關의 長은 第35條 또는 第36條의 規定에 의한 許可를 받았거나 申告를 한 者가 다음 各號의 1에 해당하는 경우에는 農林水産部令이 정하는 바에 의하여 許可를 取消

하거나 許可 또는 申告한 사항을 變更하거나 關係 工事의 中斷이나 操業의 停止를 명할 수 있다.

1. 詐僞 기타 부정한 방법으로 許可를 받았거나 申告를 한 것이 판명된 경우
2. 許可 또는 申告의 目的이나 조건을 違反하거나 事業計劃 또는 事業規模를 變更하는 경우
3. 垈地의 造成, 施設物의 設置등 轉用目的事業에 主務部長官이 인정하는 정당한 사유 없이 1年이상 착수하지 아니하거나 農地轉用 目的事業에 着手한 후 6月이상 工事를 中斷한 경우

② 關係行政機關의 長은 第35條 또는 第36條의 規定에 의하여 許可를 받았거나 申告를 한 者가 事業計劃의 變更등으로 許可의 取消 또는 許可·申告事項의 變更을 요청하는 경우에는 農林水産部令이 정하는 바에 의하여 許可를 取消하거나 許可·申告事項을 變更할 수 있다.

第42條(用途變更의 승인) ① 第35條의 規定에 의한 許可·協議를 받거나 第36條 또는 第48條의 規定에 의한 申告를 하고 轉用目的事業에 사용되는 土地를 大統領令이 정하는 期間이내에 다른 目的으로 사용하고자 하는 경우에는 당초의 許可·協議權者 또는 申告를 受理한 者의 승인을 얻어야 한다.

② 第1項의 規定에 의하여 승인을 얻어야 하는 者 중 第40條의 規定에 의한 農地造成費와 農漁村發展特別措置法 第45條의2의 規定에 의한 轉用負擔金(이하 "農地造成費등"이라 한다)이 減免되는 施設의 用地로 轉用된 土地를 農地造成費등의 減免比率이 다른 目的으로 사용하고자 하는 者는 그에 상당하는 農地造成費등을 納入하여야 한다.

第43條(農地의 地目變更制限) 農地의 地目은 다음 各號의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 農地 아닌 地目으로 變更하지 못한다.

1. 第35條의 規定에 의하여 許可·協議를 받아 轉用한 경우
2. 第35條 第1項 第2號 또는 第3號의 規定에 해당하는 目的으로 轉用한 경우

3. 第36條 또는 第48條의 規定에 의하여 申告하고 農地를 轉用한 경우
4. 天災·地變 기타 不可抗力의 사유로 그 農地의 形質이 현저하게 變更되었거나 原狀 回復이 불가능하다고 인정되는 경우

第44條(原狀回復 등) ① 關係行政機關의 長은 다음 各號의 1에 해당하는 경우에는 그 행위를 한 者에 대하여 일정한 기간을 정하여 原狀回復을 명할 수 있다.

1. 第35條 第1項 또는 第37條의 規定에 의한 許可를 받지 아니하고 農地를 轉用하거나 他用途로 사용한 경우
2. 第36條 또는 第48條의 規定에 의한 申告를 하지 아니하고 農地를 轉用한 경우
3. 第38條 各號에 해당하는 行爲를 한 경우
4. 第41條 第1項의 規定에 의하여 許可가 取消되거나 許可받은 사항이 變更된 경우

② 關係行政機關의 長은 第1項의 規定에 의한 原狀回復을 하지 아니한 때에는 代執行에 의하여 原狀回復을 하게 할 수 있다.

③ 第2項의 규정에 의한 代執行의 節次에 관하여는 行政代執行法의 規定을 적용한다.

第3節 農漁村産業地域의 指定·運用 등

第45條(農漁村産業地域의 指定) ① 道知事는 農漁村에 다양한 産業을 誘致하여 所得源과 就業機會를 擴大함으로써 農漁村經濟의 活性化를 도모하고, 農地를 效率的으로 이용하게 하기 위하여 農漁村産業地域(이하"産業地域"이라 한다)을 지정할 수 있다.

② 第1項의 規定에 의하여 産業地域을 지정할 수 있는 地域은 國土利用管理法 第8條의 規定에 의한 用途地域중 準農林地域으로서 다음 各號의 1에 해당되는 地域으로 한다.

1. 社會間接施設, 인적 자원등 農業이외 産業의 誘致 여건이 양호한 地域

2. 土質, 傾斜度, 수리시설등 營農條件이 不利한 地域의 農地로서 農漁村整備法의 規定에 의하여 限界農地整備地區로 지정·告示된 地域
3. 그 地域의 人口密度가 農漁村地域의 평균이하인 地域으로서 人口 流入의 促進을 위하여 개발이 필요한 地域
4. 그 地域의 人口가 계속 감소하는 地域으로서 적정인구의 유지를 위하여 開發이 필요한 地域

③ 第2項의 規定에 의한 地域의 구체적인 基準은 農林水産部令으로 정한다.

第46條(指定節次 등의 준용) 産業地域의 지정 및 變更節次는 第31條의 規定을 準用한다.

第47條(産業地域의 利用原則) 關係中央行政機關의 長과 道知事, 市長·郡守가 農地를 대상으로 農業외의 開發計劃을 수립할 때에는 産業地域안의 農地를 우선적으로 이용하도록 하여야 한다.

第48條(産業地域에서의 農地·山林轉用의 特例) ① 産業地域안의 農地를 轉用하고자 하는 者는 第35條의 규정에 의한 許可·協議사항에 대하여는 第35條에 規定된 節次에 불구하고 大統領令이 정하는 바에 의하여 市長·郡守 또는 區廳長에게 申告하고 農地를 轉用할 수 있다.

② 産業地域안에서 第36條의 規定에 의하여 申告하고 農地를 轉用하고자 하는 者는 第36條의 規定에 불구하고 農地管理委員會의 確認을 생략할 수 있다.

③ 産業地域안의 山林을 轉用하고자 하는 者는 山林法 第90條의 規定에 의한 許可·申告사항에 대하여는 同法 第90條에 規定된 節次에 불구하고 大統領令이 정하는 바에 의하여 市長·郡守 또는 區廳長에게 申告하고 山林을 轉用할 수 있다.

第4節 農地管理委員會 등

第49條(農地管理委員會의 設置) ① 農地 및 그 賃貸借의 效率的인 管理를 위하여 市·區·邑 또는 面에 각각 農地管理委員會(이하 "委員會"라 한

다)를 둔다. 다만, 그 管轄區域안에 農地가 없는 市·區·邑 또는 面의 경우에는 그러하지 아니하다.

② 地域의 特性과 農地分布의 실태를 감안하여 필요하다고 인정되는 경우에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 서로 인접한 2이상의 市·區·邑 또는 面에 하나의 委員會를 둘 수 있다.

第50條(委員會의 構成) ① 委員會는 委員長 1인과 副委員長 1人을 포함한 10人이상 40人이내의 委員으로 구성한다.

② 委員會의 委員은 다음 各號의 者가 된다.

1. 관할 市·區·邑·面長
2. 관할 市長(서울特別市長 및 直轄市長을 포함한다) 또는 郡守가 委員會의 管轄區域인 市·區·邑 또는 面에 農林水産部令이 정하는 期間 이상 農業을 經營하고 있는 者 중에서 위촉하는 5人이상 30人 이내의 者
3. 관할 市·區·邑 또는 面에 所在하는 農業協同組合 및 農村指導 所 기타 大統領令이 정하는 農業關聯機關 및 團體의 長이 추천하는 그 任職員중 각 1人

③ 委員長은 관할 市·區·邑·面長이 되고, 副委員長은 委員중에서 호선한다. 다만, 第49條 第2項의 경우에는 관할 農地의 面積이 많은 市·區·邑·面長이 委員長이 된다.

④ 委員長은 第51條 第4號의 規定에 의한 확인을 효율적으로 수행하기 위하여 委員長을 포함한 5人이내의 小委員會를 구성·운영할 수 있다. 이 경우 小委員會의 議決은 이를 委員會의 議決로 본다.

⑤ 委員의 任期·選任·解任과 委員會의 組織·會議 기타 운영에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

第51條(委員會의 機能) 委員會는 다음 各號의 사항을 管掌한다.

1. 第10條의 規定에 의한 자기의 農業經營에 이용하지 않는 農地의 조사
2. 第14條의 規定에 의한 農地利用增進事業의 시행에 관한 諮問

3. 第27條의 規定에 의한 賃借料의 上限에 관한 審議
4. 第35條 및 第36條의 規定에 의한 農地轉用 許可 및 申告에 관한 확인
5. 기타 農地의 管理에 관하여 大統領令이 정하는 사항

第52條(經費補助) 國家는 豫算의 범위안에서 委員會의 운영을 위하여 필요한 경비를 補助할 수 있다.

第53條(農地原簿의 작성비치) ① 市·區·邑·面長은 農地의 所有 및 利用실태를 파악하여 이를 효율적으로 이용管理하기 위하여 大統領令이 정하는 바에 의하여 農地原簿를 작성·비치하여야 한다.

② 市·區·邑·面長은 第1項의 규정에 의한 農地原簿를 작성·整理하거나 農地의 利用實態를 파악하기 위하여 필요한 때에는 당해 農地의 所有者로 하여금 필요한 사항을 보고하게 하거나 관계 公務員으로 하여금 그 상황을 調査하게 할 수 있다.

③ 市·區·邑·面長은 農地原簿 내용에 변동사항이 발생하였을 때에는 그 변동사항을 지체없이 정리하여야 한다.

④ 第1項의 農地原簿에 기재할 사항을 電算情報處理組織에 의하여 처리하는 경우에는 그 農地原簿화일(磁機디스크·磁機테이프 기타 이와 유사한 방법에 의하여 기록보관 하는 農地原簿를 말한다)은 第1項의 規定에 위한 農地原簿로 본다.

⑤ 農地原簿의 書式·작성·管理와 電算情報處理組織등에 관하여 필요한 사항은 農林水産部令으로 정한다.

第54條(農地原簿의 閱覽 또는 謄本 등의 交付) ① 市·區·邑·面長은 農地原簿의 閱覽 또는 그 謄本의 交付申請이 있는 경우에는 農林水産部令이 정하는 바에 의하여 이를 閱覽하게 하거나 그 謄本을 交付하여야 한다.

② 市·區·邑·面長은 自耕하고 있는 農業人 또는 農業法人의 申請이 있는 경우에는 農林水産部令이 정하는 바에 의하여 自耕證明을 발급하여야 한다.

第5章 補 則

第55條(租稅의 減免) 國家 또는 地方自治團體는 이 法에 의한 農業人 또는 農業法人의 農業經營 規模擴大, 農地의 細分化防止등 農地의 효율적인 이용·관리를 위하여 租稅減免規制法 또는 地方稅法이 정하는 바에 의하여 租稅를 減免할 수 있다.

第56條(權限의 委任·委託 등) 農林水産部長官은 이 法의 規定에 의한 權限의 일부를 大統領令이 정하는 바에 의하여 市·道知事 또는 市長·郡守에게 委任하거나 農業生産者團體 또는 政府投資機關에 委託할 수 있다.

第57條(報告 및 檢査 등) ① 農林水産部長官은 農業法人, 農地賃貸人, 農地의 轉用許可를 받은 者, 農地利用增進事業의 施行者에 대하여 필요한 보고를 하게 하거나 農地의 所有·去來·利用 또는 轉用등에 관한 자료의 제출을 명할 수 있으며, 所屬公務員으로 하여금 이를 檢査 또는 調査하게 할 수 있다.

② 第1項의 規定에 의하여 업무를 檢査 또는 調査하는 公務員은 그 權限을 표시하는 증표를 휴대하고 이를 관계인에게 제시하여야 한다.

③ 第1項 및 第2項의 規定에 의한 보고, 檢査 또는 조사와 증표에 관하여 필요한 사항은 農林水産部令으로 정한다.

第58條(다른 法律과의 關係) ① 農地의 賃貸借에 관하여 이 法에 規定된 것을 제외하고는 民法의 賃貸借에 관한 規定을 準用한다.

② 國有財産法 및 地方財政法에 의한 國·公有財産인 農地에 대하여는 第25條 내지 第28條의 規定은 이를 적용하지 아니한다.

第59條(罰則) ① 農業振興地域안의 農地를 第35條의 規定에 違反하여 許可 없이 轉用하였거나 詐僞 기타 부정한 방법으로 許可를 받은 者는 5年 이하의 懲役 또는 당해 土地의 地價公示및土地등의評價에관한法律에 의한 公示地價(당해 土地의 公示地價가 없는 경우에는 동법 第10條의 規定에 의하여 산정한 個別土地價格)에 당해 土地의 面積을 곱한 금액

(이하 이 條에서 "土地價額"이라 한다)에 상당하는 금액이하의 罰金에 處한다.

② 農業振興地域밖의 農地를 第35條의 規定에 違反하여 許可 없이 轉用하였거나 詐僞 기타 부정한 방법으로 許可를 받은 者는 3年 이하의 懲役 또는 당해 土地價額의 100분의 50에 상당하는 금액이하의 罰金에 處한다.

③ 第1項 및 第2項에 規定된 懲役刑과 罰金刑은 이를 병과할 수 있다.

第60條(罰則) 다음 各號의 1에 해당하는 者는 5年 이하의 懲役 또는 2,000만원 이하의 罰金에 處한다.

1. 第33條 第1項 또는 第2項의 規定에 違反한 者
2. 第38條의 規定에 違反한 者
3. 第42條 第1項의 規定에 違反하여 轉用된 土地를 승인 없이 다른 目的으로 사용한 者

第61條(罰則) 다음 各號의 1에 해당하는 者는 3年이하의 懲役 또는 1,000만원이하의 罰金에 處한다.

1. 第6條 또는 第7條의 規定에 違反하여 農地를 所有할 目的으로 詐僞 기타 부정한 방법으로 第8條의 規定에 의한 農地賣買證明을 發給받은 者
2. 第11條 第1項의 規定에 의하여 정하여진 期間내에 所有農地를 處分하지 아니한 者

第62條(罰則) 다음 各號의 1에 해당하는 者는 1년이하의 懲役 또는 300만원이하의 罰金에 處한다.

1. 第36條의 規定에 의한 農地轉用에 있어 詐僞 기타 부정한 방법으로 申告한 者
2. 第57條 第1項의 規定에 의한 報告를 허위로 하거나 허위의 檢査 資料를 제출한 者

第63條(罰則) 다음 各號의 1에 해당하는 者는 300만원이하의 罰金에 處한다.

1. 第9條의 規定에 違反하여 所有農地를 委託經營한 者
2. 第24條의 規定에 違反하여 所有農地를 賃貸한 者

第64條(兩罰規定) 法人의 代表者, 法人 또는 個人의 代理人·使用人 기타 從業員이 그 法人 또는 個人의 業務에 관하여 第59條 내지 第63條의 違反行爲를 한 때에는 行爲者를 罰하는 외에 그 法人 또는 개인에 대하여도 각 해당 條의 罰金刑을 과한다.

第65條(罰則適用의 疑制) 第50條 第2項의 規定에 의한 委員會의 委員중 公務員이 아닌 委員은 刑法 기타 法律에 의한 罰則의 적용에 있어서 이를 公務員으로 본다.

第66條(過怠料) ① 다음 各號의 1에 해당하는 者는 100만원이하의 過怠料에 處한다.

1. 第21條 第5項의 規定에 違反하여 代理耕作者의 耕作을 방해한 者
2. 第36條의 規定에 違反하여 확인 및 申告없이 農地를 轉用한 者
3. 第48條의 規定에 違反하여 申告없이 農地를 轉用하거나 第48條의 規定에 의한 申告를 함에 있어 虛僞 기타 부정한 방법으로 申告 한 者

② 第1項의 規定에 의한 過怠料는 大統領令이 정하는 바에 의하여 市長·郡守(이하 이 條에서는 "賦課權者"라 한다)가 賦課·徵收한다.

③ 第2項의 規定에 의한 過怠料의 處分에 불복이 있는 者는 그 處分이 있음을 안 날부터 30일 이내에 賦課權者에게 異議를 제기할 수 있다.

④ 第2項의 規定에 의한 過怠料 處分을 받은 者가 第3項의 規定에 의하여 異議를 제기한 때에는 賦課權者는 지체없이 管轄法院에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 管轄法院은 非訟事件節次法에 의한 過怠料의 裁判을 한다.

⑤ 第3項의 規定에 의한 期間내에 異議를 제기하지 아니하고 過怠料를 납부하지 아니한 때에는 地方稅 滯納處分의 예에 의하여 徵收한다.

第67條(手數料) 第8條의 規定에 의하여 農地賣買證明의 發給을 申請하는 者, 第35條의 規定에 의한 許可를 申請하는 者, 第36條의 規定에 의하여 農地의 轉用을 申告하는 者, 第48條의 規定에 의하여 農地의 轉用을

申告하는 者 및 第54條의 規定에 의하여 農地原簿謄本등의 交付를 申請하는 者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 手數料를 納入하여야 한다.

第68條(手數料와 過怠料의 歸屬) 이 法의 規定에 의하여 受納하는 手數料와 過怠料는 당해 市·郡 또는 區의 收入으로 한다.

附 則

第1條(施行日) 이 法은 公布한 날부터 1年이 경과한 날부터 施行한다.

第2條(다른 法律의 廢止) ① 다음 各號의 法律은 이를 廢止한다.

1. 農地改革法
2. 農地改革事業整理에관한特別措置法
3. 農地의保全및利用에관한法律
4. 農地賃貸借管理法
5. 地力增進法

② 農地改革法 및 農地改革事業整理에관한特別措置法의 分配農地의 農地代價 償還 및 登記등에 관한 사항은 이 法 시행일부터 3年간은 종전의 規定에 의한다.

第3條(農地의 적용에 관한 經過措置) ① 이 法 시행당시 地籍法에 의한 地目이 田·畓·果樹園인 土地로써 1973年 1月 1日이후 農作物의 耕作, 多年性植物의 栽培地 또는 그 改良施設의 敷地로 이용된 사실이 없는 土地에 대하여는 이 法 시행일부터 5年間은 이 法을 적용함에 있어 이를 農地로 보지 아니한다.

② 第1項의 規定에 해당하는 土地의 所有者는 이 法 시행일부터 5年이내에 당해 土地의 地目을 地籍法의 절차에 따라 이용현상에 적합한 地目으로 변경하여야 한다.

第4條(기존 農地所有者에 관한 經過措置) 이 法 施行당시 農地를 所有하고 있는 者에 대하여는 第6條 第1項·第7條·第10條 第1項 本文의 規定

은 이를 적용하지 아니한다. 다만, 이 法 施行이후 취득하는 農地에 대하여는 그러하지 아니하다.

第5條(委託營農會社에 관한 經過措置) 이 法 施行당시 農漁村發展特別措置法 第7條의 規定에 의하여 設立된 委託營農會社는 이 法에 의하여 개정되는 農漁村發展特別措置法 第7條의 規定에 의한 農業會社法人으로 본다.

第6條(賃借料上限등에 관한 經過措置) 이 法 施行당시 農地賃貸借管理法에 의한 賃借料 上限등에 관한 市·郡의 條例가 제정된 경우에는 이 法에 의하여 제정된 것으로 본다.

第7條(農業振興地域에 관한 經過措置) 이 法 施行당시 農漁村發展特別措置法에 의하여 지정된 農業振興地域은 이 法에 의하여 지정된 것으로 본다.

第8條(農地轉用許可등에 관한 經過措置) ① 이 法 施行당시 農地의保全및利用에관한法律의 規定에 의하여 農地轉用 許可를 받은 者와 農漁村發展特別措置法의 規定에 의하여 農地轉用 申告를 한 者는 이 法에 의하여 農地轉用 許可를 받거나 農地轉用 申告를 한 것으로 본다.

② 이 法 施行당시 農地의保全및利用에관한法律의 規定에 의하여 農地轉用에 관한 協議를 거치거나 동의·승인을 받은 農地는 이 法에 의하여 農地轉用에 관한 協議를 거친 것으로 본다.

第9條(農地造成費에 관한 經過措置) ① 이 法 施行당시 農地의保全및利用에관한法律 第4條 第4項의 規定에 의한 農地의 造成에 所要되는 費用을 納入한 者는 이 法에 의한 農地造成費를 納入한 것 으로 본다.

② 이 法 施行당시 農地의保全및利用에관한法律 第4條 第5項의 規定에 의하여 決定·告示된 農地의 造成에 所要되는 費用의 農地別·單位當 금액은 이 法에 의하여 決定·告示된 것으로 본다.

第10條(農地管理委員에 관한 經過措置) 이 法 施行당시 農地賃貸借管理法의 規定에 의하여 委囑된 農地管理委員會의 위원은 이 法의 規定에 의하여 委囑된 農地管理委員會의 委員으로 본다.

第11條(農地原簿에 관한 經過措置) 이 法 施行당시 農地의保全및利用에 관한法律 第14條의 規定에 의한 農地原簿는 이 法에 의한 農地原簿로 본다.

第12條(罰則에 관한 經過措置) 이 法 시행전 행위에 대한 罰則의 적용에 있어서는 종전의 規定에 의한다.

第13條(다른 法律의 改正) ① 農漁村發展特別措置法중 다음과 같이 改正한다.

第6條 第2項을 다음과 같이 한다.

② 營農組合法人은 法人으로 한다.

第7條를 다음과 같이 한다.

第7條(農業會社法人의 設立) ① 農業經營을 合理化하여 生産性을 높이고 農地를 效率的으로 이용하고자 하는 者는 農業會社 法人(이하"農業會社"라 한다)을 設立할 수 있다.

② 農業會社는 商法上의 會社로 한다.

③ 農業會社는 그 名稱중에 農業會社라는 名稱을 사용하여야하며, 農業會社가 아닌 者는 農業會社라는 名稱을 사용하지 못한다.

④ 農業會社의 社員이 될 수 있는 者는 第2條 第2號의 規定에 의한 農民 기타 大統領令이 정하는 者로 한다.

⑤ 農業會社의 事業은 農業과 그 부대사업 및 農業資材의 生産, 農産物의 流通·加工 기타 大統領令이 정하는 事業으로 한다.

⑥ 國家 또는 地方自治團體는 農業會社에 대하여 補助金을 支給하거나 融資할 수 있다.

⑦ 農業會社의 設立·出資·解散등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

⑧ 農業會社에 관하여 이 法에 規定한 것을 제외하고는 商法중 會社에 관한 規定을 準用한다.

第45條의 2 第1項 第1號를 다음과 같이 한다.

1. 農地法 第40條 第1項의 規定에 의하여 農地의 造成에 所要되는

費用을 納入하여야 하는 者

第40條 내지 第45條, 第47條, 第75條, 第75條의 2, 第76條 第1號 및 第78條 第1項 第1號·第2號를 削除한다.

② 農藥管理法중 다음과 같이 改正한다.

第23條를 削除한다.

③ 農漁村振興公社및農地管理基金法중 다음과 같이 改正한다.

第28條 第4號를 다음과 같이 한다.

4. 農地法 第40條의 規定에 의한 農地造成費納入金

第38條 第1項 第1號를 다음과 같이 하고 第2號를 삭제한다.

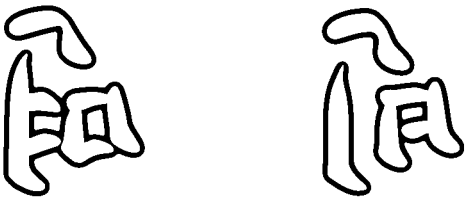
1. 農地法 第6條 내지 第8條, 第10條, 第25條 및 第27條

④ 國土利用管理法중 다음과 같이 改正한다

第15條 第1項 第4號중 "農漁村發展特別措置法"을 "農地法"으로 한다.

⑤ 第1項 내지 第4項 이외에 이 法 施行당시에 다른 法律에서 종전의 農地改革法, 農地改革事業整理에관한特別措置法, 農地의保全및利用에관한法律, 農地賃貸借管理法, 農漁村發展特別措置法 또는 地力增進法의 規定을 인용하고 있는 경우에 이 法중 그에 해당하는 規定에 있는 경우에는 종전의 規定에 갈음하여 이 法의 해당 規定을 引用한 것으로 본다.

公聽會 討論 內容



빈 면

1. 開　　會

進行者 : 지금부터 농지법 제정을 위한 공청회를 시작하겠습니다. 먼저 국민의례가 있겠습니다.

(國民儀禮)

다음은 한국농촌경제연구원 鄭英一 원장님의 인사말씀이 있겠습니다.

2. 人事 말씀

院長 : 안녕하십니까. 혹심한 가뭄 속에서 우리 온 국민들이 피나는 노력을 하고 있는 이 때, 농지법 제정문제에 대해서 지대한 관심을 가지고 멀리서부터 이 자리까지 와주신 여러분들께 진심으로 감사 말씀을 드립니다.

잘 아시다시피 우리나라는 1950년 농지개혁을 통해서 새로운 자작농제도라고 하는 농지제도를 출범시켰지만 그것을 뒷받침하는 법적 근거를 마련하지 못한 채 거의 반세기 세월을 보내고 오늘에 이르렀습니다. 그 사이 사회경제적 여건은 엄청나게 변화하여 현재의 상황은 농지개혁 당시와 너무나 큰 차이가 납니다. 지금까지 농지법 제정을 위한 여섯번의 시도가 있었습니다만, 그것이 여러가지 이유로 인해 불발로 끝나고 1992년부터 다시 새로운 농지법 제정을 위한 시도가 진행중입니다. 어떻든 내년부터 시작되는 WTO라는 새로운 국제무역질서의 출범에 앞서서 금년 하반기는 새로운 농지제도의 근간을 이룰 농지법을 비롯해서 농업과 관련된 수많은 법률제도를 재정비해야할 역사적인 시점이라 할 수 있습니다. 이런 시점에서 그동안 농림수산부에서 만든 법안을 놓고 오늘 여러 전문가님들과 현장의 관계자 여러분들을 모시고 이와 같은 공청회를 저희 연구원에서 개최할 수 있게 되어서 대단히 기쁩니다. 더불어 오늘의 토론을 통해 폭넓은 의견수렴이 되었으면 하는 바램입니다.

오늘의 공청회에서는 법안설명자로 농림수산부의 농업구조정책국장으로 계시는 李相茂 국장님을 모셨으며, 각계를 대표해서 열일곱분의 지정토론

자를 모셨습니다. 그런데 시간상의 제약 때문에 법안설명을 이상무 국장님께서 약 20분간 요점만 발표하도록 하고, 지정토론자 한 분께 약 8분의 시간을 드리겠습니다. 8분안에 요점만 요약해서 말씀해주시고 자세한 내용은 서면으로 제출해주시면 저희들이 이 공청회의 보고서를 만드는 데 모두 포함시키도록 하겠으며 앞으로 법의 최종안을 만드는 과정에 반영되도록 조치하겠습니다. 그리고 또한 오늘 바쁘신 중에 여러 전문가들께서 방청을 위해 와주셨는데, 이 분들 중에서도 몇 분의 토론을 듣도록 하겠습니다. 저희들이 공청회 시간으로 4시간 정도 예정하고 있습니다. 4시간이라면 짧다면 짧은 시간입니다만 상당히 긴 시간이고 날씨도 덥기 때문에 가급적 예정된 시간 안에 종료될 수 있도록 협력을 부탁드립니다. 그리고 방청토론을 해주실 분들도 한 분이 3~5분 안에 요점만 말씀해주시고 토론요지를 서면으로 제출해주시면 마찬가지로 처리하도록 하겠습니다. 다시 한번 더운 날씨에도 불구하고 참석해주신 것에 대해 감사의 말씀을 드리고 오늘 공청회가 정말 알차고 내용있는 모임이 되도록 부탁의 말씀을 드립니다.

進行者 : 곧 이어 법안설명과 토론으로 들어 가겠습니다. 오늘 공청회에서는 鄭英一 한국농촌경제연구원장을 사회자로 해서 농민대표 安泰洪씨 등 열일곱분께서 토론자로 참여해 주시겠습니다. 토론자 여러분에 관해서는 鄭英一 원장님께서 소개를 올리겠습니다.

司會者 : 법안설명과 토론에 들어가기에 앞서 오늘 공청회의 법안설명자와 토론자를 여러분께 소개하겠습니다.

저의 오른쪽에 李相茂 농림수산부 농업구조정책국장이십니다. 오늘 귀중한 시간에 제안설명의 준비를 위해서 그 동안에 애써주시고, 오늘 이렇게 수고해 주시게 되어서 고마운 말씀을 드립니다. 지금 앉으신 순서대로 소개를 드리겠습니다. 맨 오른쪽부터 소개를 드리겠습니다. 농업협동조합중앙회의 高玄錫 조사부장이십니다. 세계일보의 金榮豪 논설위원이십니다.

한국농촌경제연구원의 金正夫 농업부문연구부장이십니다. 성균관대학교 농과대학의 柳炳瑞 교수이십니다. 경기도 여주에서 영농을 직접하시는 朴鍾烈 선생이십니다. 한국개발연구원의 薛光彦 연구위원이십니다. 전라북도 김제에서 직접 농사를 짓고 계시는 安泰洪 선생이십니다. 국토개발연구원의 李兌一 선임연구위원이십니다. 단국대학교 농과대학의 張原碩 교수이십니다. 전국경제인연합회의 卞大煥 조사3부장이십니다. MBC의 鄭秉秀 해설위원이십니다. 경남 창녕 남지단위농업협동조합의 丁映海 조합장이십니다. 농어촌진흥공사의 趙範鎬 구조개선본부장이십니다. 전국농민회총연맹의 趙成禹 정책위의장이십니다. 서울대학교 사회과학대학의 洪元卓 교수이십니다. 한국농어민후계자중앙연합회의 黃壯秀 정책조정실장이십니다. 마지막 토론자 소개를 올리겠습니다. 서울대학교 법과대학의 黃迪仁 교수이십니다. 이상 소개를 마치겠습니다.

그러면 지금부터 농림수산부 李相茂 농업구조정책국장으로부터 법안설명을 듣겠습니다.

3. 法案說明

李相茂 : 시간관계상 인사말씀은 생략하고 나누어드린 유인물로 설명드리겠습니다.

우선 '농지제도의 연혁과 농지법의 제정·추진경위'부터 간략히 말씀드리겠습니다. 잘 아시는 바와 같이 우리나라의 농지제도는 1950년의 농지개혁으로 자작농체제를 구축한 이래, 농지의 매입제한과 3ha소유상한제도 그리고 소작금지가 시행되어 왔습니다. 조금 전에 사회자께서도 말씀하셨습니다만 1958년에 첫번째로 농지법 제정을 시도한 이래 1979년까지 여섯 차례에 걸쳐 농지법 제정을 시도하였으나 번번이 실패하였습니다.

농지법의 제정 추진경위를 간략히 말씀드리면, 제1차로 1958년 6월에 자작농주의에 입각한 비농민 농지소유를 금지하는 것을 주요내용으로 하는 농지법 제정을 추진하였습니다만 언론과 학계로부터 비농민 소유농지의 경매

조항이 집중 공격을 받고 1960년 선거에서 쟁점이 될 것이 우려되어 법안이 철회되었습니다. 그 이후에 계속 시도를 하였습니다만 실패했고 일곱번째로 시도한 것이 오늘 공청회로 이어지고 있습니다. 이번 제7차 시도는 농지개혁법, 농지의보전및이용에관한법률, 농지임대차관리법, 지력증진법 등 농지관련 규정을 통합해서 농지법을 제정하는 것을 주요내용으로 하고 있습니다. 추진경과를 보면 대통령 선거공약으로 1992년 11월에 농지법의 제정이 채택되었고 1993년 6월에 25명의 농지법 제정추진위원회가 구성되어 1993년 8월과 9월에 서울등 4개지역에서 공청회를 개최하였고 행정쇄신위원회에서는 장기기획연구과제로 현재까지 연구검토중입니다. 그리고 1993년 5월부터 10월까지 아홉 차례의 당정협의를 거친 바 있습니다. 금년으로 넘어와서는 법안에 대한 전문가 검토를 거치고 부처내 의견수렴을 마친 끝에 오늘 공청회에 이 자료를 제시하게 되었습니다.

'농지제도 현황과 문제점'을 간단하게 말씀드리겠습니다. 농지제도의 현황은 1950년 농지개혁이래 가족농 보호에 중점을 둔 농지취득제한과 1972년에 제정된 농지의보전및이용에관한법률에 따라서 전용제한을 하는 이 두가지를 근간으로 규제위주로 운용되어 왔습니다. 농가간의 형평을 유지하고 주곡의 자급을 달성하고 환경을 보전하는 데에는 상당한 성과를 거두었다고 평가를 받았습니다. 그러나 앞으로 우리 농정의 과제인 경쟁력 강화등 농업구조개선을 뒷받침하는 제도로는 미흡하다는 지적이 있고 농지제도가 여러 법률에 분산되어 있어 혼란스럽고, 중복이나 불필요한 규제 등으로 인해서 국민의 불편이 많다는 문제점이 지적되어 왔습니다. 구체적 내용에 대해서는 자료로 대체하고 자세한 설명을 생략하겠습니다.

지금까지의 농지제도에 대해 제기된 문제점만 몇 가지 말씀드리도록 하겠습니다. 조금 전에 말씀드린 것처럼 현재의 우리 농지제도가 농업경쟁력 제고를 위한 농지제도로서는 좀 미흡하지 않느냐 하는 지적이 있습니다. 3 ha이상 농가가 전체농가의 3.2%에 불과하고 농지가 세분화되어 기계화 영농기반이 미흡합니다. 필지당 농지면적이 약 400평이고 농가당 약 9개 정도의 필지를 경영하고 있습니다. 두번째로 비농가 소유농지가 계속 늘어나

기 때문에 1950년에 8%에 불과하던 비농가 소유농지가 1992년에는 22.4%로 늘어났고 재촌지주를 포함해서 임차농지의 비율이 37.2%에 달하고 있습니다. 세번째로 농지전용수요가 늘어나는데 체계적인 전용절차등이 미흡하기 때문에 앞으로 상당한 문제가 예상된다는 지적입니다. 농지전용면적이 1988년에 4,800ha에서 1992년에는 12,300ha로 늘어나고 앞으로 제3차 국토종합개발계획 중에 농지전용 수요는 약 66,000ha로 추정되고 있습니다. 따라서 앞으로 전용되는 농지의 계획적 전용방안을 모색하고 농지의 전용에 따른 개발차익을 환수하는 제도적 장치가 필요하다고 생각됩니다.

다음에는 '농지법 제정방향'에 대해서 말씀드리겠습니다. 기본적인 농지법의 제정방향은 농업경쟁력 제고등 구조개선 촉진을 위한 농지의 소유 및 이용제도를 정립하는 것인데 경쟁력있는 농업경영주체의 육성이 촉진될 수 있도록 규제를 완화하고 신규 영농주체를 육성하면서 건전한 경영과 자본의 농업 참여를 유도하겠습니다. 두번째는 농업기반을 유지하기 위한 적정면적의 농지확보와 보전입니다. 집단화된 우량농지는 보전을 원칙으로 하여 국민식량의 안전공급과 국토환경보전등 공익적 기능을 수행하도록 하겠습니다. 세번째로는 농업위주의 농지활용에서 농업과 농어촌의 활성화를 위한 활용으로 전환하는 것인데 건전한 2,3차 산업의 농촌의 입지를 유도하여 농촌을 사람이 모여 살 수 있는 복합공간으로 육성하고 산업시설이나 농가소득시설 등 필요한 농지의 전용은 합리적이고 체계적인 기준에 의하여 편리하게 허용하도록 하겠습니다. 네번째로는 복잡한 농지관련법률을 통합하여 농지에 관한 종합적인 법을 제정하고자 하는 것입니다.

구체적인 내용에 대해서 필요한 부분만 간략하게 설명해 드리겠습니다. 우선 '농지의 범위 조정'에 관한 것입니다. 현행 농지의 정의는 지목이 전·답·과수원인 토지와 지목에 관계없이 실제 경작에 사용되는 토지로 되어 있습니다. 초지는 1980년에 초지법을 제정할 때 농지의 범위에서 제외되었습니다. 이러한 농지의 범위는 앞으로 지목이 전·답·과수원인 토지, 실제 경작에 이용되고 있는 토지, 부속시설, 농지개량시설과 농업용시설의 부지도 농지의 범위에 포함시키고자 합니다. 예를 들어서 유리온실, 버섯

재배사, 비닐하우스 등 농업에 필수적인 시설은 농지의 개념에 포함시켜 별도의 전용허가나 신고없이도 설치 가능토록 하고자 하는 것입니다. 이럴 경우에 타목적으로 사용하려면 전용허가를 받도록 하여 편법으로 용도변경하는 사례를 예방하고자 합니다.

두번째로 '농지소유제도'에 관한 내용이 되겠습니다. 농지소유제도 개편의 기본목표는 헌법상 원칙인 경자유전의 원칙은 기본적으로 지켜나가면서 의욕과 능력있는 새로운 농업경영주체의 신규영농참여를 적극 유도하고 농민의 협업을 촉진하면서 기업적 경영방식의 도입을 위해 농업회사법인에 대해서도 주식회사를 제외하고는 농지소유를 허용하고자 하는 것입니다.

그 중 첫째는 농지소유원칙을 제정하는 것인데 현행 법률에는 농지소유원칙이 규정되어 있지 않고 농지소유를 직접 규제하지 않고 다만 농지의 취득만을 규제하고 있기 때문에 사후적으로 비농민이 농지를 소유하는 데 대한 아무런 제한이 없습니다. 따라서 앞으로는 농업인과 농업법인에 의한 농지소유원칙을 정립하여 비농민의 농지소유를 제도적으로 차단하고자 하는 것입니다.

둘째로 농업진흥지역 내의 농지소유상한 폐지 부분입니다. 현행 10~20 ha의 호당소유한도를 농업진흥지역 내에 한해서는 폐지하고자 합니다. 다만 농업진흥지역 밖 농지는 소유상한 3ha를 유지하되 실제 경영능력이 있고 농지의 집단화, 농업기계의 효율적 이용이 가능한 경우이면서 생산비 절감을 위해 불가피하다고 인정되는 경우에는 예외적으로 5ha까지 소유를 허용하고자 합니다. 영농조합법인은 농민만으로 구성한 협업경영체이기 때문에 조합원수에 3ha를 곱한 면적의 농지소유를 허용하도록 하고 농업회사법인의 경우에는 비농민이 자본참여를 하기 때문에 3ha로 제한하고자 합니다.

셋째 소유규제 완화에 따른 농지매매증명제도의 강화입니다. 소유규제를 완화하기 위해서 현행 통작거리 제한을 폐지하고 농지취득전 6개월 사전 거주 요건을 이미 폐지한 바 있습니다. 따라서 이 부분에 있어서 농지매매증명을 발급할 때 영농목적인가에 대한 실질적인 심사를 강화하도록 하겠습니

다. 그리고 농지매매증명을 부정으로 발급했을 때 3년이하 징역, 1,000만원이하의 벌금으로 벌칙을 강화하여 부정발급이 되지 않도록 하겠습니다.

넷째로는 自耕의 개념을 명확하게 정의하도록 하겠습니다. 자경의 정의를 보면 소유농지의 경작에 상시 종사하는 경우 또는 소유농지의 농업생산과정의 반이상을 자기의 노동력에 의하여 경작하는 경우로 확실히 규정하도록 하고 자경의 경우 세제상의 혜택을 받고자 하는 사람에게는 자경증명발급제도를 신설해서 자경증명서를 발급하고자 합니다.

다섯째 위탁경영 제한범위를 조정하고자 합니다. 현행 농지소재지 시·읍·면내 재촌지주에게만 위탁경영을 허용하고 있습니다만 앞으로 헌법의 취지에 따라 위탁경영이 허용되는 범위를 규정하고자 합니다. 완전위탁을 허용하는 경우는 징집, 복학, 취학, 질병, 부상 등 불가피한 사유가 있는 경우와 농업법인이 청산중인 경우에는 위탁경영을 허용하고 자기노동력의 부족, 농업경영비용의 절감을 위하여 필요한 경우는 일부 위탁을 허용하나 농업회사법인에게는 위탁을 허용하지 않도록 하겠습니다.

여섯째 농업회사법인제도에 있어서는 농지소유의 허용기준을 정해서 유한, 합명, 합자회사는 허용하되 주식회사는 제외하도록 하고 농업인의 출자액이 총출자액의 반이상이어야 하고 농업회사법인의 대표사원이 농업인일 경우에만 농지소유를 허용하도록 하겠습니다. 농지소유자격이 없게 된 농업회사법인에게는 농지처분의무를 부과하도록 하겠습니다.

일곱째 자기가 경영하지 않는 농지의 처분의무를 부과해서 1년이내 처분하도록 하는데 다만 상속받은 농지, 불가피하게 이농한 자의 소유농지는 1ha까지는 소유를 허용하도록 하겠습니다. 실험·실습·연구·종묘생산용지 등을 목적사업에 사용하지 않거나 전용허가를 받아 취득한 농지에 목적사업을 착수하지 않는 경우에는 전체 면적을 바로 처분하도록 하되 다만 이 법 시행일이전 농지소유자에 대해서는 예외를 인정해서 혼란이 생기지 않도록 하고자 합니다.

세번째로 '농지의 임대차'부분입니다. 현행 농지임대차관리법을 흡수하면서 현실과 부합되지 않는 부분을 수정하고자, 임대할 수 있는 농지의 범

위를 이농·상속으로 인한 1ha이내의 농지소유자의 농지와 법시행 당시 기존농지소유자의 농지 등으로 정하고자 합니다. 임대차계약기간은 현행 3년이상으로 되어 있습니다만 1년이상으로 하되 임대차기간 만료 3개월 전까지 임대인이 갱신 거절 또는 임대차 조건의 변경의 뜻을 통지하지 않으면 자동갱신되도록 하고 임대차계약의 신고의무는 폐지하고자 합니다.

네번째 '농지의 이용증진'에 관한 부분입니다. 농지의 이용증진을 위해서 농지이용계획을 수립하고자 합니다. 농지이용계획수립절차는 시장·군수가 지역주민의 의견을 수렴하여 입안한 후 시·군농어촌발전심의회의 심의를 거쳐 이를 수립하고 시·도지사의 승인을 거쳐 확정하도록 되어 있습니다. 그리고 이 계획에 따라 농지를 이용·개발하도록 하는 것입니다. 부차적으로 농지이용증진사업을 시행하도록 하겠습니다. 농지의 소유권 이전, 교환·분합, 임대차 등을 통한 농지유동화를 촉진하기 위해 시·군과 농어촌진흥공사, 농협 등이 사업시행자가 되어 이 농지이용증진사업에 참여하는 사람에 대해서는, 경영하지 않는 농지의 처분의무를 면제함으로써 이 계획 참여를 유도하도록 인센티브를 주겠습니다.

다섯번째 '농지의 보전 및 전용제도의 개편'에 관한 부분입니다. 농지의 권역별 보전체계를 확립해서 농업진흥지역의 농지는 우량농지로 보전해 나가고 진흥지역 밖의 농지는 다양한 토지수요에 부응할 수 있도록 이용규제를 완화함으로써 농업진흥지역은 농업과 직접 관련된 토지이용행위만 허용하고 농지 및 농업시설의 개량·정비와 농어촌도로, 농산물 유통시설의 확충 등은 진흥지역에 투자를 우선하도록 하겠습니다. 농업진흥지역 밖은 행위제한을 완화하여 불필요하고 무계획적으로 전용되지 않도록 해서 진흥지역 밖이라 해도 농업목적으로 이용이 가능한 농지는 최대한 보전 확보하도록 해나가겠습니다. 준농림지역 중 2,3차산업의 개발여건이 양호한 지역을 농어촌산업지역으로 지정해서 농지 및 산지전용허가 절차를 신고제로 전환하고자 합니다. 그리고 농지의 이용제고를 위한 형질변경은 자유화하도록 하겠습니다. 농지를 농작물 경작 또는 다년생 식물 재배 등 농업생산이나 농지개량 이외의 목적에 사용하는 것만 농지전용이라 하고 논을 밭으로 하

든가 성토, 절토등 농지의 이용도를 저해하지 않는 형질변경은 자유화하도록 하겠습니다. 다음 농지의 전용허가 및 협의에 있어서는 농업용시설들과 농업경영에 필요한 시설 및 생활편의시설을 간편하게 갖출 수 있도록 현행 신고전용제도를 그대로 유지하면서 농지의 타용도 일시사용 허가 제도, 농지의 훼손금지, 전용한 토지의 용도변경 승인제도, 원상회복 명령 등을 보강하도록 하겠습니다. 또한 농지의 불법전용에 대한 처벌운용을 강화해서 농지를 불법 전용할 경우에는 처벌 및 원상회복을 하도록 하는데, 진흥지역 안은 5년이하의 징역과 토지가액에 상당하는 벌금을 부과하도록 하고 진흥지역 밖의 경우에는 3년이하의 징역과 토지가액의 반에 해당하는 벌금을 부과하도록 하였고 농지에 폐기물을 버리거나 농작물재배에 지장을 주는 형질변경을 할 때에는 5년이하의 징역에 2,000만원이하의 벌금을 부과하도록 하였습니다.

농지관리위원회 설치는 현행 농지임대차관리법에 의한 농지관리위원회 제도를 흡수하여 농지매입시 자경목적 심사, 농지전용심사, 농지이용상황 확인 등 여러가지 중요한 기능을 수행하면서 농지거래 및 전용에 관한 감시기능을 강화하도록 하겠습니다. 이상 주요골자만 시간관계상 간략히 말씀드렸습니다. 농지법 제정 후의 농지관련법률체계를 보면 현행법률체계 중 농지개혁법, 농지개혁사업정리에관한특별조치법, 농지의보전및이용에관한법률, 농지임대차관리법, 지력증진법등은 농지법에 흡수되게 됩니다. 그리고 농어촌발전특별조치법 내에서 농업진흥지역, 농지신고전용, 농지소유상한의 특례, 자경이외 농지의 처분에 관한 조항도 새로 제정되는 농지법에 포함되겠습니다. 농어촌진흥공사및농지관리기금법은 현행 그대로 남습니다만 농촌근대화촉진법과 농지확대개발촉진법은 농어촌정비법과 농지개량조합법으로 바뀌어서 법률체계가 아주 간략하게 될 것 같습니다.

4. 討　　論

司會者 : 감사합니다. 요점 중심으로 잘 설명해주셨습니다. 공청회 자료의

뒷부분에 법안이 구체적으로 나와 있습니다. 오늘의 토론자들께는 미리 자료가 배포되었기 때문에 잘 검토해보고 오신 것으로 생각됩니다. 따라서 이 법안 조문에 대해서는 설명하지 않아도 되리라 생각합니다. 지금부터 지정토론으로 들어가겠습니다. 먼저 농촌현장 사정에 밝으신 분들의 말씀부터 듣도록 하는 것이 어떨까 하는 생각에서 경기도 여주에서 농업을 경영하고 계시는 朴鍾烈 선생님의 말씀부터 듣도록 하겠습니다.

朴鍾烈 : 농지법이 농민입장에서 보면 양면성을 지니고 있는 게 사실입니다. 농지법에 관한 이야기가 나올 때마다 경자유전이라는 원칙을 많이 거론하는데 이 원칙은 토지의 두 가지 가치, 즉 자산으로서의 가치와 생산수단으로서의 가치와도 밀접한 관련이 있다고 생각합니다. 이와 관련하여 농민의 입장에도 경자유전원칙을 고수하자는 층, 즉 농촌에서 보면 젊고 농업에 대해 능력과 의욕이 있으며 농업을 전문적으로 경영하고 있고 앞으로도 하려는 농민들은 가급적 농지의 자산적 가치보다 생산수단적 가치에 중점을 두고 있습니다. 이들은 농업을 전문적으로 경영해서 얻은 소득으로 다시 농지를 취득하여 규모를 확대할 수 있는 기회가 부여되어야 함에도 불구하고 자산적 가치가 자꾸 올라가니까 이것이 불가능하다는 것에 문제를 제기하고 있습니다. 탈농이나 이농할 사람들은 가능하면 자신의 땅의 자산적 가치가 높아야 이를 팔고 다른 사업이라도 해보지 않겠느냐는 생각을 하고 있습니다. 농업을 전문적으로 계속 영위하고자 하는 농민입장에서는 농지는 생산수단으로 이해되어야 하며 생산력 측면에서도 경쟁력을 갖기 위해서 농지가 규모화·집단화될 수 있도록 농지법의 기본 방향이 설정되어야 합니다. 그런데 자꾸 농지값이 올라가니까 우리나라의 농가소득 중 상당부분이 농지를 확보하는 데에 투자되고 있다는 것을 염두에 두었으면 한다는 것입니다. 제가 지금 이야기한 것에 대해서는 같은 농민이지만 반론을 제기하는 분들이 있을 것입니다. 하지만 저는 농업을 하고자 하는 분들 입장에서 이야기하겠습니다.

농지법에서는 농업의 환경보호적 측면 등 사회적 측면도 함께 고려되어

야 한다고 봅니다. 또 농지는 어떤 사람이 소유하는가에 따라서 그 기능과 역할, 생산효율, 보전여부, 이용형태에 따른 지가구조 등이 달라지기 때문에 이런 것들도 염두에 두고 농지법을 제정했으면 합니다.

농지소유와 관련하여 새로운 법안을 보면, 통작거리제한과 소유상한을 철폐한다고 했는데 기본취지는 이해하지만 이에 대해 염려되는 점도 있습니다. 통작거리를 철폐하면 농지의 분산화가 이루어질 수도 있고 농업생산 수단적 입장보다는 자산적 가치를 목표로 하여 농지를 구입할 가능성도 있고 비전문농업인이 양산되어 결국 생산성도 떨어지게 될 것 같습니다. 가장 중요한 것은 그렇게 되면 모두가 농촌에서 살려고 하지 않을 것입니다. 아이들 학교문제 때문에라도 도시로 이주하려 할 것이므로 흔히 말하는 출근농업이 많이 나타날텐데 그렇게 되면 도시문제도 심각해질 것이고 농촌인구도 더 급속히 감소하게 될지도 모릅니다.

소유상한철폐문제에 대해서도 현재의 농촌상황에 비추어볼 때 소유상한이 철폐되지 않아서 규모확대가 안된 것은 아니라고 생각됩니다. 규모확대가 안되고 있는 이유는 아까 말씀드린 바와 같이 농지가격은 높은데 그 농지에서 얻을 수 있는 농업소득은 낮으니까, 즉 투자에 비해 소득이 적기 때문입니다. 이에 더해 어떤 때는 농지소유로 인해 세제상 불이익을 받기 때문이기도 합니다. 예를 들어서 도시근교의 평당 10만원하는 논에서 나오는 쌀이나 시골의 평당 만원하는 논에서 나오는 쌀이나 가격이 같음에도 불구하고 도시근교의 땅에 부과되는 세금은 그 농지에서 발생하는 모든 농업소득을 합쳐도 모자를 정도입니다. 저희 농민들 입장에서는 어느 곳의 땅이든 농지로 이용할 때는 세금을 동일하게 부과했다가 농지에서 다른 목적으로 전환할 때에 거기에 합당하게 세금을 조정하는 것이 좋지 않을까라는 생각도 듭니다. 어쨌든 소유상한의 철폐를 주요내용으로 하는 이번 법안을 보면 도시자본이 농촌에 들어올 수 있는 길이 좀 열린 것 같습니다. 도시자본의 진입을 제동할 장치가 있다고는 하지만 농촌을 투기장화하지 않을까 하는 생각이 듭니다. 농촌현장에서 볼 때 처음부터 투기를 한다고 하는 사람은 없습니다. 모두 처음에는 농업목적으로 농업지역에 들어와서

여러가지 방법을 동원하여 농지를 전용하여 투기행위를 하므로 걱정이 앞섭니다.

마지막으로 농지관리위원화와 농어촌발전심의회의 운영문제에 대해서 간단하게 말씀드리고 싶습니다. 이 농지법안을 보면 모든 것을 농지관리위원회에서 심의를 하게 되어 있는데 현재 농어촌의 농지관리위원회의 의결방식이 제가 볼 때는 상당히 불합리하다고 생각됩니다. 예를 들어 회의분위기나 내용이 비밀로 보장될 것은 보장되어야 함에도 불구하고, 어느 위원이 심의안에 반대를 하면 심의안의 이해당사자가 그날 저녁 그 위원에게 전화를 걸어서 자기하고 원수진 일 있느냐고 합니다. 농촌의 면단위에서는 인간적인 사회관계가 주를 이루기 때문에 그렇게 되면 농지관리위원 자리가 크게 높은 자리도 아닌데 평생 적을 만들 필요가 없거든요. 따라서 저는 의결방식을 비밀을 보장할 수 있는 방식으로 하여야만 객관적인 심의가 가능하리라고 봅니다. 농어촌발전심의회에 대해서도 마찬가지입니다. 저도 여주군 농어촌발전심의회의 심의위원으로 거의 2년째 일을 하고 있는데 실제 회의석상에 가본 것은 한 번 뿐이고 거의 모두가 서면심의로 이루어집니다. 그 경우에도 제가 나름대로 깊이 생각해서 어떤 심의안에 반대를 결정하면 담당직원들이 가져가서 대부분 다른 위원님들이 찬성을 했으니 저에게도 찬성을 하라고 합니다. 심의위원들과 서로 의견교환을 해서 충분한 토의가 이루어진 후 결정을 하여야함에도 불구하고 이와 같은 제도가 상당히 바람직한 것인데 시간이나 경비문제로 인해 그렇게 되지 못하는게 현실입니다. 따라서 농지법 제정이전이라도 농촌에 모든 것을 심의할 기관의 역할이 강화되어야 한다고 생각합니다.

司會者 : 감사합니다. 다음은 丁映海 창녕 남지농협조합장님께서 말씀해주시겠습니다.

丁映海 : 저는 농지소유상한제 철폐를 전폭적으로 지지합니다. 현재 우리나라는 국제경쟁력이 매우 약한 농업을 영위하고 있는데 농지소유상한제도

를 철폐하고 전문화·기업화하여 경쟁력을 키워야한다고 생각합니다. 저도 농사를 짓고 있습니다만 우리 농촌의 농업경영방식을 보면 워낙 소규모로 농업을 경영하다보니까 농업에 대한 의욕, 연구, 생산력 제고를 위한 투자를 할 생각이 전혀 없습니다. 기업화, 전문화, 대형화되어야만 생산비를 낮추려는 노력을 하게 된다고 생각합니다.

저도 농지관리위원들의 역할에 대해 말씀드리고 싶습니다. 저희 지역은 조그만한 농촌지역이지만 전국에서 토지투기가 여덟번째로 심하다고 고시된 곳입니다. 가만히 지켜보면 농지관리위원들이 제 역할을 하고 있지 않는 것 같아요. 투기할 목적을 가진 사람이 자주 농지관리위원들과 접촉을 하면 처음에는 잘 안되는 일도 결국 토지를 살 수 있게 되는 경우가 있더군요. 그래서 이 분들의 역할을 다른 각도에서 재고할 필요가 있다고 생각합니다.

이 법안 중에서 종전에는 안되게 되어 있었던 답과 전 사이의 형질변경을 가능하게 한 것은 농민이 자신의 농업구상에 의해서 하는 것이므로 바람직하다고 생각됩니다. 그 외의 구체적인 것은 제가 검토를 다하지 못하였기 때문에 이 정도로 말씀드리겠습니다.

司會者 : 나중에 시간이 되면 또 말씀하실 시간을 드리도록 하겠습니다. 다음에는 전국농민회총연맹 趙成禹 정책위의장의 토론을 듣겠습니다.

趙成禹 : 내용의 옳고 그름 이전에 우선 농지법을 제정한다는 것 자체에 대해 전적으로 동의합니다. 농지법이 없이 수십년을 지냈다는 것을 생각해보면 늦어도 매우 늦은 일입니다. 전농은 하루 빨리 농지법이 제정되어야 한다는 입장이었기 때문에 우선 법제정에는 동의를 하고 기본방향에 대해서도 취지만 그대로 살려진다면 동의합니다. 다만 기본방향의 세번째 부분이 너무 과다하게 강조된 것은 아닌가라는 생각이 듭니다. 즉 국토개발종합계획에 따르면 2001년까지 농지전용수요가 약 66,000ha로 되어 있는데 이것이 농지법제정의 기본방향에 들어가야할만큼 부각되어야 하는 것인지,

이런 것들이 오해를 불러 일으킬 수도 있다고 말씀드리고 싶습니다.

그리고 설명자료에서 보면 왜 농지법을 제정해야 하는가라든지 추진경과, 현황, 문제점 등은 나와 있는데 이것을 제정해서 시행할 경우 결과가 어떻게 될 것인가 하는 것에 대해서는 설명이 없습니다. 제가 알고 있기로는 법과 단순한 대책과는 차원이 다르고 이 농지법은 한 번 만들면 상당히 그 효력이 오래 지속되는 것이기 때문에 현재의 농지제도의 실상, 운영측면을 고려할 때 이 법안대로 시행하게 되면 기본방향을 얼마나 충족시킬 수 있을지, 시차별로 어떤 결과를 가져올 것인지, 또 그에 따르는 부작용이 무엇인지 혹은 그 부작용을 어떻게 제어할 수 있을지 등등의 법 제정 이후 예상되는 결과를 분석해야 합니다. 또한 적정면적의 농지를 확보하겠다는 것이 기본방향으로 되어 있는데 우리가 농업을 영위하려면 어느 정도 농지를 확보해야할 것인지, 통일이후로까지 전망한다면 어느 정도 농업규모를 갖추어야할 것인지 영농주체, 소유, 관리, 이용, 규제와 처벌 등에 있어서 예상되는 결과를 분석해야 한다고 봅니다. 이 자료에는 이러한 것이 없으므로 보는 각도에 따라서는 의구심을 가질 수 밖에 없을 것입니다.

두번째는 저도 여주에서 농사를 짓고 있습니다만 저를 포함한 일반농민이나 시민들이 생각하기에는 이런 식으로 규제를 완화하는 방향으로 농지법을 제정한다고 했을 때 농지제도가 합리화되었구나라는 생각보다는 농지전용과 비농민의 농지소유가 쉬워지고 농지가격이 상당히 오르리라는 것일 겁니다.

구체적으로 몇 말씀만 드리자면, 우선 농지소유자격에 있어서 법인과 농업인으로 제한하고 있는데 특히 법인에 있어서는 비농민의 참여를 허용하고 있습니다. 물론 비농민이 다수가 되지 않도록 농민이 대표자가 되어야 하고 농민지분이 50%이상 되어야 한다는 토를 달고 있지만 어쨌든 법인을 통해 비농민이 농지를 소유할 수 있는 자격을 취득할 수 있게 됨으로써 간접적으로 헌법과 괴리되는 측면이 있고 악용될 경우에 과연 경자유전의 원칙이 지켜질 것인가 등에 대해 대단한 의혹을 갖고 있습니다. 따라서 법인의 농지소유를 허용한 것에 대해서는 찬성을 하지만 이 법인은 농민만으

로 구성되는 것이 합당하지 않은가라는 생각이 듭니다.

소유상한문제에 있어서 제 입장을 말씀드리자면 소유상한을 확대하는 것은 찬성하나 진흥지역의 경우처럼 상한 자체를 완전히 없애는 것은 비록 이것이 곧 대한민국의 모든 땅을 한 사람이 소유한다는 것은 아니라고 하여도 문제가 있다고 봅니다. 앞으로 농업경영에 있어서 기술발전도 고려하여 농어촌발전위원회에서는 50ha로 하는 것이 바람직하다는 안도 나와 있습니다. 이런 식으로 기본적인 상한선은 있어야 하며 진흥지역밖의 경우에는, 저희 농민단체의 경우 이곳도 가급적 농림지역으로 보전해야할 지역으로 보고 있기 때문에 오히려 상한선을 확대해야 한다고 생각합니다.

통작거리와 거주요건에 대해서는 박종렬 선생의 말씀에 전적으로 동의합니다. 왜냐하면 이 규제가 실제로 신규로 영농에 참여한다든가 영농규모를 확대하는 데에 별로 장애가 되지 않기 때문입니다. 따라서 이 규정을 완화한다는 것은 이 법안이 우려를 사고 있는 투기적 농지소유 등을 가능케 하는 수단이 될 수 있다는 생각이 듭니다. 특히 6개월간의 사전거주요건마저 폐지되면 어떤 사람이 농업외의 목적으로 농지를 사서 소유하고 있는가가 전혀 드러나지 않습니다. 이것에 대해서는 농민단체는 물론 농어촌발전위원회에서도 반대하는 것으로 기억하고 있습니다.

다음은 벌칙규정에 대한 것인데, 이렇게 규제를 완화했을 때 나올 수 있는 여러가지 문제점을 제어하기 위해서 규제조건을 두는 것은 찬성하지만 제가 보기에는 이 규제와 벌칙에는 빠져 나갈 수 있는 구멍과 예외조항이 많다고 생각합니다. 특히 상속받은 농지나 불가피하게 이농하는 자의 토지는 1ha 초과분만 처분한다는 것은 법제정의 애당초 취지에도 어긋난다고 생각합니다. 영농목적에서 보면 사실 1ha는 아주 적은 땅이지만 지가에 따라서는 상당한 재산가치가 될 수도 있다고 생각합니다.

또 농지이용증진사업을 시행하여 교환·분합하겠다는 것은 전적으로 동의하며 잘 되어야하는데 현장에서 하려면 각 땅마다 지가가 다르기 때문에 농민들의 이해관계가 쉽게 조정이 되지 않습니다. 이런 상황에서 농지이용증진사업 특례자 인센티브를 준다고 해서 잘 될 것인지 의문입니다. 오히

려 처벌규정을 완화하고 예외조치를 인정하는 것이 될 수도 있다는 생각이 듭니다. 한 가지 여쭈어보고 싶은 것은 징역이나 벌금 등 여러가지 처벌규정이 있는데 이러한 처벌을 받으면 소유자격까지 박탈하는 것인지, 아니면 땅은 그대로 가지고 있으면서 처벌만 받으면 그것으로 끝나는 것인지에 관한 것입니다. 왜냐하면 농지개혁에서도 3정보이상 소유하지 못하게 했지만 그 이상 소유해도 처벌규정이 없었거든요. 이 법규정대로라면 농지의 투기를 막을 수 있는 마지막 보루는 농지관리위원회인데, 그 실상은 박종렬 선생님이 말씀하셨듯이 매우 심각합니다. 정부에서도 그 실상을 모르지 않으면서, 간단하게 농지관리위원회를 강화하겠다고만 주장하였지 투기를 막을 구체적 방법이 제시되어 있지 않습니다.

한 가지 더 말씀드리고 싶은 것은 이번 농지법안에서는 신규영농참가자에 대한 배려는 많으면서 지금 현재 농사를 짓고 있는 전업농민들을 앞으로 어떻게 계속 농업을 영위하게 할 것인가에 대한 언급이 부족한 것이 문제입니다. 농지법이 기본적으로 현재 농사를 짓고 있는 농민들로 하여금 어떻게 농업을 계속 영위하게 하는 것이 바람직할 것인가라는 내용을 담고 있는 제도 또한 현실적으로 실현가능한 제도가 되었으면 하는 것입니다.

司會者 : 감사합니다. 다음에는 농어촌진흥공사의 趙範鎬 구조개선본부장님께서 말씀해주시겠습니다. 잘 아시다시피 기반조성이라든지 매매사업 등 구조개선사업을 직접 집행하고 있는 부서에 계시기 때문에 좋은 의견이 많이 나오리라 기대합니다.

趙範鎬 : 농지규모화사업을 직접 담당하고 있는 입장에서 말씀드리겠습니다. 먼저 저는 이런 식으로 법을 제정·시행했을 때, 앞으로 5~10년 후 우리나라의 농지소유형태는 어떻게 될 것인가와 영농을 하고 있거나 하고자 하는 사람들이 농지를 갖고자 할 때 그것이 임대차이든 소유이든 손쉽게 규모화된 농지를 취득할 수 있겠는가라는 관점에서 이 법을 살펴 보았습니다. 이러한 관점에 비추어 보면 속단하기는 어렵지만, 이 두가지에 대

해 상당히 의문이 남습니다. 통작거리규정을 없애지 말고 완화한다든지 상속받은 농지 1ha 소유를 가능하게 한 조항에도 규제를 강화하는 방향으로 하는 것이 어떨까라는 의견을 제시하고 싶습니다.

이번 법의 중요한 특징이라고 한다면 농지를 어떻게 이용하느냐에 역점을 둔 것이라고 할 수 있습니다. 저희들도 이 부분에 상당한 기대를 하고 있고 특히 그 부분 중 농지이용증진계획에 상당히 관심이 많습니다. 저희들이 구조개선사업 중에서 규모화사업을 하기 위해 1992년도부터 80여개 군지부에서 각 2개부락씩 시범부락을 지정하여 어떻게 규모화할 수 있는가에 대한 시범사업을 해보았습니다. 그런데 불행하게도 한 군데에서도 아무런 소득이 없었습니다. 그것은 지금 우리나라 농민들의 정서 등이 교환·분합이나 집단화 등에서 전혀 의견일치를 하지 못하고 있다는 것을 의미합니다. 이것에 비추어 볼 때 농지이용증진사업이 바람직하기는 하나 상당히 어려운 문제이기 때문에 단순히 이와 같이 몇 조항으로 표시하여 추진하기에는 문제가 있다고 봅니다. 만약 이 사업이 제대로 추진되지 않을 경우 고치기도 어려운 농지법을 어떻게 보완해가면서 사업을 할 것인가에 대해 의문점이 있습니다.

저희들 견해로는 농지법에는 선언적이고 기본적인 사항들만 명시하고 실제적 시행은 다루기 쉽고 보완도 가능한 다른 법에 규정하는 것이 좋다고 합니다. 일본도 이 문제만은 별도의 법으로 다루고 있습니다. 구체적으로 이것의 문제점을 지적한다면 첫째로 사실상 100% 농민의 동의가 불가능합니다. 둘째로 처분 의무가 있는 농지가 많은 곳에서 농지이용증진사업을 추진해야 새로이 영농을 하겠다든지 영농체를 구성하고자 하는 사람이 농지를 쉽게 확보할 수 있게 될텐데, 인센티브를 주기 위해 농지이용증진계획에 참여한 사람에게는 농지처분의무를 면제한다는 조항은 농지이용증진사업을 오히려 저해하는 결과도 가져올 수 있는 문제가 있다고 생각합니다. 이처럼 농지이용증진계획에 대해서는 많은 연구가 필요하기 때문에 농지법에서는 일단 제외했으면 하는 생각입니다.

다음은 주로 저희 사업과 관련하여 말씀드리겠습니다. 제10조에 영농에 이용하지 아니하는 농지에 처분의무를 부과해서 2개월 내에 농어촌진흥공

사과 협의해서 매수하도록 명시되어 있는데 매수에 응하지 않을 경우에는 어떻게 한다는 강제조항이 없는데 이에 대한 규정이 필요하다고 생각합니다. 그리고 이렇게 되었을 경우 농어촌진흥공사가 상당한 양의 농지를 취득하게 될텐데 그 농지들을 어떻게 관리·처분할 것인가에 대해서도 명시가 있었으면 하는 바램입니다. 그리고 제11조의 농지를 소유할 수 없게 된 농업회사법인의 농지처분문제입니다. 이것은 상당히 강제조항인데 제10조의 협의매수에 대해서는 그 자금을 농지관리기금에서 지원하도록 되어 있으나 이 조항에 대해서는 자금에 대한 언급이 없습니다.

司會者 : 감사합니다. 다음은 농협중앙회 高玄錫 조사부장님께서 말씀해 주시겠습니다.

高玄錫 : 저로서도 올해에는 농지법을 정비해야 한다는 점에 원칙적으로 동의합니다. 그간에 농지법을 제정하지 못했던 것은 농업에 대해 경제적으로 접근하는 것과 농민에 대한 사회·정치학적 문제가 결부되어 있었기 때문이라고 생각합니다. 이러한 것은 얼마 전 우리가 행한 여론조사에서도 나타납니다. 6개월 사전거주요건 폐지에 대해서는 찬성하는 의견이 80% 이상 차지하는데, 6개월 사전거주요건을 폐지한다 해도 영농의사만 있다면 농촌에 살지 않는 사람에게 농지소유를 허용해 주겠느냐라는 질문에 대해서는 찬성한다는 의견이 57%로 많이 떨어집니다. 그래도 과반수는 넘은 셈이죠. 소유상한 완화문제에 대해서도 완화하는 것을 60%이상이 찬성을 하지만, 소유상한을 완전히 폐지하자는 데에 찬성한다는 의견이 40%가 좀 못되면서도 가장 다수를 점하고 있습니다. 어떤 것에 대한 의견이 한쪽으로 기울어져 있으면 일을 하기가 수월한데 이런 식으로 다수라고 해도 과반수를 조금 넘는 경우에는 일을 추진하기가 어렸습니다. 그렇다고 해도 이것도 아니고 저것도 아닌 상태로 갈 수는 없다고 봅니다. 이런 상태에서도 일정한 틀은 정해놓고 한 쪽에서는 일을 해나가면서 다른 쪽에서는 파생되는 문제를 수습해가야 하지 않을까라는 생각을 해보았습니다. 즉 다수

의 의견이나 농업환경의 변화에 따라서 농지에 대한 기본틀을 정리하되 그 시행령이나 추진계획을 수립할 때에는 다수의 의견과 다른 견해가 존재한다는 것을 염두에 두고 그것을 보완해 나가는 것에 신경을 써야할 것이라 봅니다.

조금 더 구체적으로 살펴보자면 이 법안 제20조에서 농지이용증진사업에 대해 국가나 지방자치단체가 보조할 수 있다고 했는데, 어차피 앞으로의 농업은 후계농민이 주로 담당할 것이므로 후계농민들을 중심으로 틀을 짜야 한다는 것은 옳다고 생각되지만 현실적으로 고령농민들이 존재하고 있고 아직까지는 이 분들도 농업의 담당자입니다. 이 분들은 사실상 앞으로 계속 후대에 농업을 물려줄 의사가 없고 자기 당대에서 농업을 마감하고자 하며 가능하다면 소유농지를 빨리 높은 값으로 처분하려는 희망을 가지고 계시리라 생각됩니다. 그런 분들의 경우에는 굳이 농지를 집단화하여 농업생산성을 증진한다는 것은 의미가 없을 것입니다. 그러나 전체농업만을 생각해서 이들을 무시할 수는 없다고 봅니다. 따라서 고령농가들이 처분을 희망하는 농지에 대해서는 농어촌진흥공사 등이 우선 매수한다는 조항도 농지법안에 있어야 한다고 봅니다. 그렇게 되었을 때 농어촌진흥공사가 과다하게 보유하게 되는 농지에 대해서는 앞으로의 농정의 기본방향이 농지의 소유보다는 임대차에 의해 토지용역비를 줄여보자는 것이니만큼 크게 문제가 되지 않을 것이라 생각됩니다.

이 법안 제17조에서 농업생산법인제도를 도입하여 도시자본도 농업에 끌어들이는 것에 대한 제도적인 장치를 설치한 것에 대해 한 쪽에서는 그러다가는 농지라는 것이 결국 도시자본의 투기장화될지도 모른다는 우려를 많이 하고 있습니다. 이러한 것을 방지하기 위해서 17조 1항 단서를 보면 시장, 군수가 승인을 얻어 농지이용증진사업을 하게 되어 있는데, 그 사업의 주체에 시장, 군수등 뿐 아니라 농민이나 농업생산자단체를 포함하여 같은 조건일 경우에는 농민이나 생산자단체에 우선권을 준다는 원칙적 조항이 하나는 있어야 하지 않을까라는 생각이 듭니다.

그리고 제가 잘못 이해하고 있는 것인지도 모르겠는데, 제21조의 대리

경작자 지정조항과 제10조의 농업경영을 하지 않는 소유자에 대해서는 농지 처분의무를 부과한다고 한 것은 정부나 지방자치단체가 선택적으로 적용할 수 있는 것인지 아니면 둘 중 어느 것에 우선순위가 있는 것인지 불명확합니다.

그리고 제27조는 임차료 상한을 농지관리위원회에서 지역별 농작물별로 정한다고 되어 있습니다. 그러나 농지법의 기본적인 취지가 앞으로 임대차를 더욱 활성화시키는 것이고 다른 한편 현재의 추세를 보아 임차료를 시장에 맡겨두어도 하향안정화될 것으로 전망한다면, 농지법에는 원칙적으로 정부가 개입하여 상한을 정할 수 있다는 정도만 규정해놓고 그것의 설정요건에 대해서는 대통령령이나 농림수산부령으로 규정하는 것이 좋으리라 생각됩니다.

끝으로 이것은 농지법만으로 해결할 수 없는 문제입니다만, 현재 농지와 관련해서 발생하는 많은 문제는 결국 우리나라에 토지공개념이 확립되어 있지 않기 때문에 발생하는 것이라고 여겨집니다. 농민들이 왜 다른 용도의 땅은 가격이 오르는데 농지만 규제하여 농지가격만 못오르게 하느냐 하는 식의 상대적 박탈감이 강하기 때문에 반드시 '개발이익환수'라는 장치가 필요한데 이 부분은 현실적으로 농림수산부가 농지법을 확실히 시행해 나가기 위해서도 의도적으로 자꾸 거론해서 확산되도록 해야할 책임이 있다고 생각합니다.

司會者 : 대단히 감사합니다. 다음은 黃壯秀 한국농어민후계자중앙연합회 정책조정실장께서 말씀해주시겠습니다.

黃壯秀 : 저는 우선 변화하는 환경에 대비해서 농지제도를 정비할 필요가 있고 현실에 맞지 않는 농지관련법규나 요소들을 철폐하고 미래지향적 방향에서 농지제도를 정립해 나가야 한다는 기본전제에는 동의합니다. 그러나 과연 이번 농지법의 제정방향이 그러한가에 대해서는 지극히 실망을 금할 수 없고 전면적으로 수정되지 않으면 상당히 큰 문제가 발생할지도 모

른다는 우려가 됩니다.

우선 이 자료를 보면 기본방향에 경쟁력 있는 경영주체를 육성한다든지 신규영농주체 육성 및 건전한 농업경영과 자본의 농업참여, 합리적이고 체계적인 농지전용 등 온갖 미사여구를 동원하여 마치 건전한 농업을 하려는 뜻을 가진 사람들이 농업에 참여하고 싶어하는데 그런 것들이 현실적으로 제한받고 있는 듯한 어감을 줍니다. 그러나 실제로 상황이 그러한가에 대해서는 냉정하게 판단해보아야 한다는 생각이 듭니다. 이번 농지법의 기본적인 내용은 진흥지역 밖에서는 전용을 용이하게 함으로써 매매가격을 올리고 진흥지역 내에서는 농민에 대한 개념규정을 애매모호하게 하여 아무나 농민이 되게 함으로써 농지가격을 상승시킨다는 것, 즉 농지가격을 올려줌으로써 농민들의 현실적인 불만을 무마시킨다는 데 촛점이 모아진 것은 아닌가라는 생각이 듭니다. 제가 그동안 여러 공청회에서 농지소유규제를 완화하는데 대해 반대했기 때문에 농민들로부터 항의를 많이 받았습니다. 그래서 제가 한국농어민후계자중앙연합회 지역조직에 이번 토론회에서 어떻게 이야기를 했으면 좋겠는가에 대한 의견을 구한 바 있습니다. 그런데 전국 9개도에서 모두 원칙을 고수해야 한다는 응답이 왔습니다. 그래서 저는 오늘 그런 입장에서 말씀드리겠습니다.

먼저 이번 농림수산부의 농지법안을 보면 농민이라는 개념규정에 있어서 크게 변화한 것을 알 수 있습니다. 이전에는 농지를 소유할 수 있는 자격이 농민이나 영농조합법인이었는데 이번에는 농업인과 농업법인으로 되어 있습니다. 여기에서 농업인이라는 것이 문제인데 농업경영을 하거나 이에 종사하는 사람을 말한다고 되어 있습니다. 그리고 이 때 농업경영이란 자경, 위탁경영, 임차경영등을 말한다고 합니다. 자영도 포함할 수 있다고 보이기도 하는데, 그러면 과연 누가 실질적으로 그 농지를 1년에 반 이상 상시 종사하거나 지도 감독활동을 하고 있는지 어떻게 감시·구분할 것인가라는 문제가 대두됩니다. 예를 들어서 삼성그룹회장이 진흥지역 내에 1,000~2,000ha의 농지를 소유하고 농업을 한다고 합시다. 그러면 그것이 자경인지 자영인지 누가 어떻게 감시·구분·적발할 수 있겠습니

까. 이번의 농지법에 대해 대부분의 언론이 건전한 자본과 기술을 가진 단체, 개인, 재벌까지 포함한 도시자본 등 누구나 농업에 참여할 수 있게 되었다고 했습니다. 언론이 거짓말을 하거나 잘못 판단한 것이 아니라고 한다면 이번 농지법안은 실질적으로 농지소유를 규제하는 제한을 모조리 풀어서 아무나 농지를 소유하게 하는 것이 가장 중요한 내용이자 목표와 방향입니다. 따라서 이러한 것은 건전한 가족농(소농, 소규모농가를 그대로 유지하자는 것이 아니라 지금 우리나라 현실에서는 전업농도 건전한 가족농이라고 생각함)에 기반을 두고 앞으로 생산력과 농업경쟁력을 강화해 나가자는 정부의 정책이 폐기된 것인지 도대체 어떤 방향을 설정하고 있는지가 상당히 애매모호하다고 생각됩니다. 이러한 점을 고려하면 앞으로 정부가 어떻게 농업의 주체세력을 육성해나갈 것인가 하는 개념규정을 하지 못한 상태에서 이 법을 만든 것은 아닌가라는 생각이 듭니다.

그리고 이와 관련하여 실질적인 사전규제는 모두 없어지고 사후규제라고 남은 것이 농지매매증명입니다. 이 법안에서는 농지매매증명을 부정발급하는 것에 대해 처벌규정을 강화한다고 하는데 옛부터 지키는 사람 열이 있어도 도둑 한 명을 못막는다는 말이 있습니다. 현실적으로 농지관리위원회가 제기능을 못하고 있는 상황에서 어떻게 농지매매증명을 제대로 발급하고 규제할 수 있을지 의문입니다. 농지관리위원들이 매수되거나 위증을 하는 것은 어떻게 하겠는가 만약 공무원들이 그 모든 것을 담당하는 것을 전제한 것이라면 공무원들이 그것을 다 할 수 있겠는가 하는 부분에서 내용이 매우 부족하다는 생각이 듭니다.

위에서 말씀드린 문제점들이 어떻게 보완되어야할 것인가에 대해 말씀드리겠습니다. 먼저 농민의 개념규정에 있어서 농업인이라는 개념은 삭제되어야 한다고 봅니다. 대신 분명히 '농민'이라고 규정해서 예를 들면 농촌에서 상시적으로 5년이상 농업을 경영해온 사람이라고 한다든지 새로 참여하는 사람에 대해서는 향후 2년정도씩 농업에 종사하고 있는가를 사후 감시·감독한 후 농민으로 규정한다든지 하는 식의 조항들이 분명히

있어야 한다고 봅니다. 그리고 농업법인에 대해서는, 법인이 만들어져야 한다는 데에는 동감을 하지만 농업법인이 진흥지역 내의 농업법인이 농지를 소유한다는 데에 대해서는 기본적으로 반대합니다. 이 법안에서는 3ha의 농지를 소유할 수 있다고 했는데 비농민이나 비농업자본이 참여한다고 하면 그 규정도 언제든 완화될 수 있다고 봅니다. 따라서 비농민의 경우에는, 최근 투기등의 부작용을 낳고 있는 준농림지역에 자본이나 기술을 위주로 하는 농업부분에 참여하는 것만을 허용해야 되지 않을까라고 생각합니다.

그리고 6개월 사전거주조항은 실효성이 없어서 폐지했다고 하지만, 통작거리 20km를 폐지했다는 것은 문제가 있지 않은가라고 생각합니다. 필요하다면 좀 완화해서 60km나 100km 등으로 할 수 있겠지만 적어도 도단위의 개념을 초과하는 형태의 통작거리 폐지는 분명히 문제가 있으므로 다시 규제해야 한다고 생각합니다.

그리고 농지매매증명이나 여러가지 사후규제를 하기 위한 기구로서 농지관리위원회를 활성화해야 한다고 하는데, 실질적으로 농지관리위원들이 의욕을 가지고 제 기능을 하기 위해서는 그렇게 할 수 있도록 만드는 인센티브를 부여해야 한다고 생각합니다. 예를 들어서 농지를 불법으로 소유한 사람이나 농지의 부정거래를 적발한 경우에는 농지관리위원들에게 농지구입자금을 대폭 융자해준다든가 이자율을 할인해 주는 등의 조항이 분명히 있어야 한다고 봅니다.

그리고 비농민이 농지를 소유하게 되었을 때 농어촌진흥공사에서 협의매수한다는 부분에 대해서 말씀드리겠습니다. 이에 대해 지속적으로 제기되고 있는 것이 사유재산권의 침해문제입니다. 현재 비농민 부재지주의 소유는 묵과하면서 상속받은 농지나 이농하는 사람의 농지 1ha 초과분들을 협의 매수한다는 것은 실질적으로 형평성에서 어긋난다는 것에 대해 어떻게 할 것인가, 만약 매각을 하지 않겠다고 위헌소송을 내고 버티면 강제적으로 어떻게 하겠는가라는 것 등입니다. 그리고 실제적으로 그 모두를 매수할 수 있는 기금이나 재원을 확보하고 있는가도 의문입니다. 현재 토지초

과이득세도 위헌이라고 해서 부과하지 못하는 상황이 발생할 것 같은데 이와 같은 문제들도 깊이 고려해 봐야하지 않을까라고 생각합니다.

그리고 농지임대차에 대해서, 앞으로는 농지를 규모화하는 방향으로 나가야 한다고 하면서도 그것을 어떻게 이룰 수 있을 것인가에 대해서는 이 농지법안이 상당히 빈약하게 다루고 있는 것 같습니다. 따라서 농지임대차나 교환·분합을 활성화할 수 있는 인센티브를 부여하는 내용도 추가되어야 하지 않을까라고 생각합니다.

그리고 농지소유상한과 관련하여, 현재 대다수 농가의 평균영농면적이 1.2ha정도이고 그것이 매우 큰 농가라 하여도 10ha를 넘는 경우가 별로 없습니다. 그래서 농지의 소유상한을 일단 20ha로 정해두고 그것을 초과하는 농가에 대해서는 그때그때 심사를 해서 얼마든지 넓혀주는 방법이 좋다고 생각합니다. 다시 말해서 농지의 소유상한에 대해서는 현실을 고려해야 하지 않을까라고 생각합니다.

그리고 최근 준농림지역이라고 하는 농어촌산업지역, 즉 농업진흥지역에서 제외된 농지들이 무분별하게 전용되고 지가상승을 부추기는 등 여러가지 부작용을 낳고 있다고들 하는데 이에 대해서 과연 현재처럼 전용을 완화해주는 것이 옳은 것인가를 한번쯤 다시 생각해 보아야 할 것입니다.

농지이용증진사업도 그 사업이해관계자의 2/3이상의 동의를 얻어서 실시한다는 조항이 있는데, 이에 대해서도 내실있는 보충이 필요하다고 생각합니다.

司會者 : 고맙습니다. 여러가지 구체적인 문제점을 많이 지적해주신 것 같습니다. 다음에는 김제에서 오신 安泰洪 선생님의 말씀을 듣겠습니다.

安泰洪 : 저는 법과 관련된 것은 잘 모르기 때문에 일단 이 농지법안에 대해서는 긍정적으로 받아들이고자 합니다.

저는 제 선조들이 450여년 전 저희부락에 정착한 이래로 지금까지 계속 수도작만 지켜온 농민인데 요즘에는 극심한 한발이 계속되어서 논에서 작

업을 할 경우 1.8ℓ들이로 3~4병의 물을 마셔야만 몸이 지탱됩니다. 농사를 짓는다는 것이 이렇게 힘든데, 너무도 농촌실정을 모르고 말씀들을 하시는 것이 안타까와서 몇 가지 지적하고자 합니다.

우선 농지소유상한 확대에 대해서 말씀드리겠습니다. 제가 아는 바로는 우리나라는 120만ha의 논에서 반당 470~480kg의 쌀을 생산하여 국민소비를 충족시키고 있다고 합니다. 그런데 한 농가가 너무 대규모 면적을 소유하게 된다면 반당 수확량은 엄청나게 떨어지게 될 것은 사실입니다. 왜냐하면 현재 1.2~10ha정도로 농사짓고 있는 사람들은 반당 수확량을 높이기 위해서 열심히 노력을 하는데, 10ha이상 농사를 짓는 사람들은 규모화가 되었다고 해도 필지별로 분산이 되어 있어서 덜 살피게 된다든지 하는 이유로 보다 작은 규모의 농민에 비해서는 같은 반당 수확량을 거두기가 어렵습니다. 그리고 지방에서는 임대농의 형태로 10ha씩 농사짓는 사람이 많습니다. 심지어는 자기 논 한 평없이 임대만으로 하는 사람들도 있습니다. 그러나 그런 사람들은 자기가 직접 농지를 소유하고 농사짓는 사람들에 비해서 훨씬 노력을 덜 들이는 것이 사실입니다. 그리고 자신의 노동력으로 농사지을 수 있는 농지보다 많이 소유하고 있으나 여러가지 사정으로 남에게 임대할 수가 없어서 직파 등 노동력을 절약하는 방법으로 직접 농사를 짓는 경우에도 대충 반당 수확량이 400kg정도만 되면 그럭저럭 수지타산이 맞으니까 그런 식으로 농사를 짓는 경우도 있는데 이런 것이 일반화되면 우리나라의 쌀사정이 어떻게 될 지 걱정입니다. 그리고 우리나라 국민소득이 올라감에 따라 요즘에는 양질미를 선호하고 있는데 현재의 상황 하에서 대규모 농사에서는 양질미 생산은 생각지도 못하게 되어 있습니다. 따라서 저로서는 정부에서 규모확대와 양질미생산, 반당수확량의 제고 중 어느 쪽에 중점을 두고 있는지 궁금합니다.

다음으로는 규모화를 하고자 한다면 농지가격이 어느 정도가 되어야 하는가에 대해서입니다. 보통 논을 사서 농사를 짓는 경우 그것을 통해 구입자금에 대한 이자를 얻을 수 있어야 합니다. 예를 들어서 논의 가격이 한 필지에 2천~3천만원 정도씩인데 그 논에서 얻을 수 있는 1년 소득이 100

만원밖에 안된다면 누가 논을 사서 농사를 짓겠습니까? 전체적으로 땅값을 끌어내리는 것이 선행되고 나서 농지법이 제정되어야 하는데, 농지법을 제정해놓고 논 한 필지가격이 2천~3천만원 하는 것을 어떻게 처리하려는지 의문이 생깁니다. 80년대초에는 저희 마을의 논 한 필지 값이면 서울 변두리에 20평짜리 아파트를 살 수 있었습니다. 그 때에는 둘 다 약 300만원정도씩이었는데 지금은 그 논이 약 1,500만원으로 5배가 오른데 비해 서울의 그 아파트는 1억 5,000만원으로 50배나 올랐습니다. 이런 상황에서는 아무리 훌륭한 농지법을 제정한다고 하더라도 아무도 농지를 구입해서 농사를 지으려고 하지 않을 것입니다. 따라서 우리 농촌실정에 알맞는 법을 제정하는 것이 중요하다는 생각에서 몇 말씀 드렸습니다.

司會者 : 감사합니다. 현장의 생생한 목소리를 전달해주신 것 같습니다. 다음에는 산업계의 의견을 들어 보고자 합니다. 전국경제인연합회 卞大煥 조사3부장께서 말씀해주시겠습니다.

卞大煥 : 저는 사실 농업문제에 대해서는 문외한이지만 산업계도 땅을 필요로 하고 특히 산업계가 필요로 하는 추가수요분의 땅은 농지나 산지에서 구할 수 밖에 없기 때문에 산업계의 관점에서 부분적으로만 말씀드리고자 합니다.

소유상한문제에 대해서, 사실 어느 정도가 적당한지에 대해서는 생각을 가지고 있지 못합니다. 다만 현 법안자체를 보았을 때 농업진흥지역과 진흥지역 밖의 토지를 구분해서 상한을 차별화하는 것은 모순이 있지 않나 생각합니다. 농업경쟁력이나 농민이 당면하고 있는 문제를 고려하면 진흥지역이든 아니든 똑같이 접근해야 한다고 봅니다.

도시주민이나 기업이 토지를 소유하고자 할 때 느끼는 문제점에 대해서 말씀드리겠습니다. 현 법안을 보면 도시계획구역 내의 토지 중에서도 현재 농지로 사용되고 있는 것은 농지법의 규제를 받도록 되어 있습니다. 그런데 도시계획구역을 지정할 때 이미 농림수산부와 협의한 후 지정하였으므

로, 도시계획구역 내의 주거지역, 상업지역, 공업지역 안의 농지를 전용할 때 도시계획구역 밖에 있는 농지를 전용할 때와 똑같은 절차를 거치도록 하는 것은 잘못이라고 생각됩니다. 특히 농지전용허가, 토지형질변경허가 등은 도시계획을 수립하고 주거지역이나 공업지역을 지정할 때에 거치는 절차와 중복이 되기 때문에 하나로 통일하여도 무리가 없지 않을까 합니다. 피상적으로 법체계만 보면 도시계획구역에는 농지법을 적용하지 않아도 괜찮지 않을까 하는 생각이 들기도 합니다만 이에는 상당한 무리가 따를 것 같으므로 도시계획구역 내의 용도나 형질변경은 허가가 아닌 신고제로 가능하도록 해도 별 무리가 없지 않을까 합니다.

개발이익환수제에 대해서인데, 저희들도 개발이익은 환수되어야 한다고 생각합니다. 다만 농지전용에 따르는 환수성부담금들이 대체농지조성비, 농지전용부담금, 또 농지법이 아닌 개발이익환수법에 의한 개발이익부담금이라는 형태로 여러가지가 중첩되어 있기 때문에 불합리하다고 생각됩니다. 결국 그 재원은 개발이익 하나뿐이며 대체농지조성비나 농지전용부담금의 설치목적도 농업을 진흥하자는 것이므로, 개발전용부담금은 현재 건설부에서 주관하는 것입니다만 어느 부처에서 주관하든 종합적으로 고려해서 적정하게 이루어졌으면 하는 바램입니다.

司會者 : 대단히 고맙습니다. 언론계에서 두 분이 오셨는데 세계일보의 金榮豪 논설위원께서 먼저 말씀해주시겠습니다.

金榮豪 : 기업농의 도입을 골자로 하는 농지법의 제정에 대해서는 원칙적으로 찬성합니다. 그러나 여러분이 지적하셨듯이 농업진흥지역내의 소유상한 완전폐지와 비농민의 농업법인에 대한 출자에 대해서는 반대합니다. 또 비농업진흥지역에 대해서도 농지전용을 지나치게 촉진하고 있지 않느냐라고 생각합니다. 그래서 이 부분에 대해서 왜 그런 것인지라는 이유를 중심으로 말씀드리겠습니다.

농지소유실태를 보면 3ha이상의 농지를 소유한 농가가 전체농가의 3.2%

에 불과하고 농가당 평균경영규모도 1.3ha에 지나지 않습니다. 이런 현실에서 소유상한을 폐지하면 도시 및 독점자본의 침투는 필연적이라고 생각합니다. 법안의 내용을 바꾸어 이야기하면 비농민에게 1/2이하의 농업법인에의 출자를 제도적으로 허용하고 있는데 여기에는 많은 문제가 있을 것으로 생각합니다. 그래서 현재 나와 있는 법안대로 법이 확정된다면 전통적인 가족농의 붕괴를 촉진하고 농민의 이농, 탈농을 가속시키는 결과를 가져오지 않을까 우려됩니다. 이런 제도대로라면 앞으로 몇년 후 농지재벌이 전국의 토지를 과점하지 않는다고 누가 보장하겠습니까? 현행법이 비농민의 농지소유를 엄격히 규제하고 있으나 지금도 부재지주가 22%나 됩니다. 물론 대부분은 상속이나 증여에 의해 취득한 것이겠으나 상당히 많은 부분은 탈법적인 매입이었을 것입니다. 그런데 이를 제도적으로 허용한다면 어떠한 결과가 나올지는 자명합니다. 규모확대는 해야 하겠지만 지금 이 농지법안처럼 그것을 거의 강제적으로 하면 농업인구 감소로 야기되는 사회정치적 문제에 대해서도 충분히 고려해야할 것입니다. 다시 말해서 도시독점자본이 농촌에 침투한다면 농촌을 떠나는 사람들이 결국 대도시 특히 수도권으로 모이게 될 것입니다. 우리나라 수도권은 행정구역 상으로는 약 20개정도의 도시가 있다고 하나 실은 한 덩어리의 도시입니다. 여기에는 전체 인구의 45%가 밀집해있고 모든 기능이 모여 있습니다. 그런데 540만 인구 중의 상당 수가 농촌을 떠나서 여기에 모이게 된다면 공해, 주택, 실업, 급수, 교육, 범죄, 물가문제 등 도시문제가 더욱 악화될 것입니다. 농지법이 규모확대에만 치중하다 보니까 농업에 종사할 의사가 있는 농민들까지 쫓아내서 도시빈민을 양산하고 도시광역화를 촉진하여 계층간의 갈등을 더욱 심화시키지 않을까 우려됩니다. 또 인구의 현격한 과밀, 과소화 현상은 국토의 균형있는 발전을 저해하고 경제적 낭비를 초래하게 될 것입니다. 이와 같이 도시광역화에서 파생되는 정치, 경제, 군사적 문제까지도 농지법 제정에서 충분히 고려되어야 한다고 생각합니다.

거대자본의 침투로 농지투기가 일어나면 지가가 상승할 것은 틀림없습니다. 그러면 결국 농업생산비가 증가하고 농업경쟁력은 더 약화될 것입니

다. 그래서 저는 가족농이 합자한 형태의 기업농만 허용되어야 한다고 생각합니다. 지금 막연히 다른 산업처럼 농업을 규모만 확대하면 생산성이 향상될 것으로 생각하는데 농업현장에 계신 분들의 말씀처럼 이 점도 감안하여야 할 것입니다. 그리고 규모의 확대에 있어서는 과거의 규모확대 중심의 정책이 산업에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대해 돌아볼 필요가 있습니다. 정부가 규모확대를 한다고 해운업, 조선업, 해외건설업 등에 엄청난 금융혜택을 주고 세제지원을 했지만 결국에는 집단적으로 부실화되어서 국민경제에 막대한 부담을 주지 않았습니까.

또한 소유상한 폐지를 반대하는 이유 중의 하나는 소비자의 수요가 고급화, 다양화되는데 그 수요를 충족시키려면 생산도 대규모농업보다는 소량다품종생산이 바람직하다고 생각됩니다.

또 한 가지 말씀드리고 싶은 것은 제가 합리적인 제안을 할 수는 없겠습니다만, 농업진흥지역이 103만ha에 불과하기 때문에 소유상한을 정하더라도 현재의 농촌인구를 감안해서 50ha이내로 정해야 한다는 점입니다. 그리고 농업진흥지역을 전체농지의 절반밖에 지정하지 않은 것은 잘못된 것이라고 생각합니다. 금년에도 농림수산부가 곡물자급률이 30%이하로 떨어질 것이라고 전망했는데 이런 상황에서 농지의 절반이나 비농업진흥지역으로 지정한 것은 농업의 상당부분을 포기하겠다는 것이 아닌지 하는 생각이 듭니다. 따라서 농지법제정을 계기로 농업진흥지역 지정을 더 확대해야 한다고 말하고 싶습니다. 제3차 국토개발계획에 따르면 2001년까지 농지전용수요가 66,000ha이라고 하고 현재까지 지정된 비농업진흥지역은 102만ha가 조금 넘습니다. 그런데 그 중 상당부분은 농어촌산업지역, 도시, 준도시지역으로 지정해서 2,3차산업을 유치하겠다고 합니다. 그래서 농지전용을 신고제로 전환하겠다고 하는데 결국 이번 농지법안은 신정부의 신경제정책의 일환으로서 기존의 수요관리와 보전위주의 토지정책으로부터 공급과 개발위주로 전화하여 토지가격을 내리겠다는 것으로 볼 수 있을 것입니다. 약 2년전의 통계이지만 1992년 7월 대한상공회의소가 조사한 바에 따르면 농공단지의 43%만이 정상가동되고 있다고 하는데 이렇게 운영

이 부진한 이유는 첫째가 인력난때문이고 다음으로는 부품조달과 시장개척의 애로때문이라고 합니다. 그런데 이런 상황에서 기업이 농지를 전용하여 공장 등으로 사용한다고 했을 때 채산성을 확보할 수 있을지도 의문입니다. 그리고 최근 우리나라의 산업경쟁력이 지가의 상승에 있다고들 하는데 제가 생각하기에는 고금리와 고임금, 고물가에 더 큰 원인이 있는 것 같습니다. 지금 현재에도 공업단지에는 입지여지가 많은 것으로 알고 있습니다. 그런데도 기업들이 공장을 지을 때 공장부지를 더 확보하려고 얼마나 노력을 합니까. 그러한 노력은 대부분 지가상승을 노린 것인데 그러한 토지구입 자금에 대한 금융비용 부담때문에 더더욱 생산원가가 높아집니다.

준농림지역에 2,3차산업을 유치해서 도농복합지역을 만들겠다고 하니까 요즘 어떤 현상이 일어나고 있습니까. 러브호텔이라는 것들이 마구 들어서서 농촌환경오염은 물론이고 향락퇴폐문화 전파, 국민간 위화감 조성 등 사회문제화되자 내무부에서 일선 시·군에 여관신축허가를 동결하라고 지시했다는데 그것이 무슨 농업정책입니까. 그래서 저는 비농업진흥지역이 무계획하게 전용되도록 방치되어서는 안되고 오히려 현재 노는 땅이 있다면 미래를 대비하기 위해 그대로 두는 것이 21세기의 농업전략일 수 있다고 생각합니다. 우리와 비슷한 상황에 처해 있는 일본의 경우도 영농조건이 열악한 산간지역 농지도 앞으로 농업환경이 어떻게 변할지 모르기 때문에 대비하기 위해 보전하고 있습니다.

그리고 내년 1월이나 7월에 WTO가 출범하고 미국이 의도하는 대로 세계의 농업시장을 장악하게 된다면 농수산물가격은 지금보다 훨씬 오를 것으로 전망됩니다. 그리고 지금은 우리가 중국으로부터 농산물을 값싸게 수입하여 물가안정에 잘 활용하고 있지만 과연 10~20년 후에도 그것이 가능할지는 생각해보아야 할 것입니다. 많은 문제가 있다고는 하나 작년과 금년 계속해서 연 13%이상의 고도경제성장을 이루고 있으므로 중국도 공업화가 급속히 진행됨에 따라 이농의 진행(최근 몇년동안 1천만명이 이농했다고 함)과 농촌경제의 붕괴가 진행될 것이기 때문입니다. 그 때 우리는 상당한 부분의 농지를 전용한 상태에서 어떻게 대처할 것인지도 고려해 보

아야할 것입니다.

작년에는 냉해가 심했고 금년에는 한발로 흉작이 예상됩니다. 이 시점에서 1980년 쌀흉년의 교훈을 되돌아보고, 기초식량의 자급은 식량의 무기화에 대비하고 국가가 생존하는데 있어서는 기본이 된다는 식량안보 의식을 확고히 함은 물론, 지금도 만성적인 식량난에 허덕이는 북한동포와 통일을 생각해서라도 농지전용은 최소화해야하지 않을까라고 생각합니다.

司會者 : 감사합니다. 여러가지 폭넓은 시각에서 다각적인 문제점을 지적해 주셨습니다. 다음에는 학계에서 오신 분들의 말씀을 들어볼까 합니다. 먼저 서울대학교 洪元卓 교수님께서 시작을 해주시죠.

洪元卓 : 제가 보기에는 우리나라가 당면하게 된 토지문제 중 가장 심각한 것은 현재 문민정부가 도시용 토지공급의 확대라는 명분을 내세워 임야, 전답을 제도적으로 투기대상이 될 수 있게 만들고 있다는 사실인 것 같습니다. 우리나라의 도시용토지는 현재 전국토의 약 4.7%인데 택지가 2%, 공장용지가 0.4%, 공공용지가 2.3%라는 통계가 있습니다. 건설부 추계에 의하면 1992년 기준으로 2001년까지 도시용토지가 전국토면적 대비 1.3%정도 더 추가소요될 것이라고 합니다. 그런데 저를 포함한 많은 사람들은 1.3%뿐 아니라 그 이상을 전용한다고 해도 무방하다고 생각합니다만, 문제는 전용을 함에 있어 임야, 전답에 대한 투기확산의 위협을 이 법안에서처럼 제도적으로 극대화시킬 필요가 있는가라는 것입니다. 정부는 작년 7월 새로 제정된 국토이용관리법에서 국토의 41.7%에 해당하는 비농림지역의 임야전답을 네가티브시스템으로 규정함으로써 자동적으로 용도를 변경해 줄 근거를 만들었습니다. 그 41.7%의 내용을 보면, 전국토의 10%에 해당하는 준보전임지라는 것이 포함되어 있고 13.7%에 해당하는 도시지역과 1.9%의 준도시지역, 10%의 비농업진흥지역농지가 들어가 있습니다. 오늘 다루고 있는 농지법은 소위 이 비농업진흥지역에 들어가는 10%에 대한 것이고 도시지역 토지나 준도시지역 토지, 임야 등은

배제되어 있는데 제가 생각하기에는 해방후 토지개혁시에 임야는 다 빼놓고 전답만을 대상으로 해서 문제가 되었던 것과 같은 오류를 범하고 있는 것은 아닌가라는 생각이 듭니다.

그런데 국토이용관리법을 이렇게 해놓고 금년 들어와서는 지난 5월 21일자로 6개월 사전거주요건도 폐지시켜서 누구든 조림이나 영농이라는 구실만 내세우면, 특히 비농업진흥지역으로 분류된 농어촌산업지역과 도시, 준도시지역에 위치한 전답은 쉽게 매입할 수 있게 해주었습니다. 우리나라의 농업생산비 중에는 擬制地代(imputed rent)라는 것의 비율이 절반 정도나 차지하고 있습니다. 현재 지가가 평균 평당 2만원인 상황에서도 사정이 이러한데 위에서 언급한 것과 같은 방법으로 국토의 10% 가까운 농지를 투기대상화해서 농지값을 올려 놓으면 어떻게 국제경쟁력 있는 농업이 가능할지 알 수 없습니다. 사실 정부에서 해야하는 것은 농지가 투기대상화되는 위험을 극소화시키면서 도시용 토지공급을 극대화시키는 방법을 찾는 것입니다. 그런데 전혀 그런 노력없이 무모하게 이런 제도적인 전환을 한다면 나중에 문제가 드러났을 때 수습하기가 굉장히 어려울 것 같습니다. 또한 농지가 전용되었을 때 나오는 전용이익(개발이익)에 대해서도 환수할 장치가 반드시 있어야 함에도 불구하고 이 법안에서는 그에 대한 언급없이 전용만을 완화해놓은 것 같습니다. 이렇게 해놓으면 앞으로 비농림지역의 토지 중에서 위치가 좋은 곳의 임야와 전답을 수단방법을 가리지 않고 차지하는 행위가 우리나라에서 가장 수익률 높은 경제행위가 될지도 모르겠습니다. 환수장치에는 여러가지가 있겠으나 한 가지를 예로 든다면, 농지를 전용할 때에는 반드시 어떤 식으로든 수용절차를 밟은 후 공매를 통해 전용해야 한다고 하는 것입니다. 그러면 투기를 할만한 인센티브가 전혀 없기 때문에 누구도 농지를 대상으로 투기를 하지 않을 것입니다. 그러나 이 법안에서는 어떤 이유를 붙여서라도 일단 농지를 사두면 그것이 전용될 때 발생하는 전용차익을 사유화할 수 있도록 방치해 놓고 있습니다.

임야나 전답을 도시유휴자금의 투기대상으로 만들지 않으면서 도시용 토

지공급을 적극적으로 확대할 수 있는 방법은 첫째로 정부가 어떤 적정가격으로, 예컨대 현재 전국 평균 토지가격이 평당 2만원이니까, 평당 2만원으로 해당 임야나 전답을 수용한 다음 공개입찰매매를 통해 실수요자한테 공매를 하면서 전용을 시켜주면 원천적으로 투기소지를 없애면서도 전용은 얼마든지 가능하게 할 수 있을 것입니다. 이에 대해 정부가 재원이 부족할텐데 어떻게 일일이 수용을 해가면서 이런 전용절차를 밟겠는가 하는 의문도 있을 수 있지만 이에 대해서는 여러가지 방법을 생각해 볼 수 있습니다. 한가지 보완적인 방법은 정부가 대규모 공장용지 수요를 가지고 있는 민간실수요자와 공동으로 개발을 하되 그 민간기업으로 하여금 해당농지를 필요한만큼 적정가격으로 수용하고 개발토록 해서 일정기간동안(예를 들면 50년) 사용권만 갖게 하고 정부가 소유권을 확보한 다음 사용사유가 소멸한 후 소유권이 정부에게 귀속되도록 하면 개발부담금 징수없이 민감주도로 농지가 수용, 개발될 수도 있고 정부는 재정수요없이 소유권을 확보하기 때문에 투기요인이 원천적으로 제거될 수 있을 것입니다. 이것은 예로서 말씀드린 것인데 하여튼 어떤 형태로든 정부의 수용과정을 거치게 되는 농지전용은 허가를 해주어도 투기소지가 원천적으로 제거됩니다. 이와 같은, 전용에서 발생하는 개발이익을 환수할 수 있는 장치를 만들지 않고 도시주변의 농지등의 전용을 대폭 완화한다는 것은 문제가 많을 것이라고 생각합니다. 물론 이 법안을 보면 비농업진흥지역이라는 그 10%의 농업지역을 조금이라도 보전하기 위해 유명무실하다는 농지관리위원회로 하여금 전용을 조금 힘들게 만들겠다는 내용이 있기는 하지만, 그 정도로는 전국토면적의 41.7%에 해당하는 비농림지역의 임야, 전답에 대해서 큰 역할을 기대하기 힘들 것 같습니다.

司會者 : 고맙습니다. 다음에는 국토개발연구원의 李兌一 박사님께 좋은 말씀 부탁드립니다.

李兌一 : 저는 주로 농지의 이용 및 관리 측면에 대해서 몇 가지만 말씀드

리겠습니다. 발표자료에 의하면 농지이용계획을 수립하도록 되어 있습니다. 그리고 그 대상농지를 全農地라고 하여 심지어 도시계획구역내에 있는 농지까지를 포함한 농지를 대상으로 하고 있는데 농지라는 것이 보통은 여기저기 산재되어 있기 마련인데, 이 '계획'의 공간적인 단위를 시·군단위 정도로 설정하고 계신지 아니면 시·도단위 계획으로 설정하고 계신지가 궁금합니다. 만약 이것이 공간적인 성격의 계획이 아니고 '사업계획'의 성격이라면 농지이용증진사업이라는 것이 별도로 있기 때문에 거기에 해당될 것이라는 생각이 드는데 이것에 대해 답변해주시기 바랍니다.

李相茂 : 제13조를 보시면 시장, 군수 또는 구청장이 지역주민의 의견을 들은 후 관할구역 내의 농지의 종합적인 계획을 수립하게 되어 있습니다. 따라서 시·군단위로 이해해주시고 이 계획은 반드시 농지로 이용하는 계획을 의미하는 것은 아닙니다. 현재는 농지이지만 앞으로 그것을 어떻게 이용할 것인가라는 종합적인 이용계획으로서 이해해주시기 바랍니다.

李兌一 : 그러나 아직도 저는 현재의 농지만을 대상으로 하기보다는 그 행정구역의 관할 내에 있는 모든 토지에 대한 이용계획이 바람직하지 않을까라는 생각이 듭니다. 그래야만 여타의 공간계획체계들과 자연스럽게 연계될 수 있을 것이기 때문에 농지만 따로 분리하여 이용계획을 세운다는 것은 무리한 접근일 것입니다. 특히 지대별, 용도별 계획이라는 부분을 피상적으로 이해하면 여기에는 쌀을 심고 저기에는 콩을 심는다는 것으로 이해될 수도 있는 가능성도 있기 때문에 보다 확실한 규정이 필요한 것 같습니다. 만약 이 계획에 구체적으로 농지의 이용방향이나 용도 등을 제시하는 것을 포함한다고 하면 해당농지의 소유자들의 이용의사와 상충되는, 하나의 규제나 경직적인 틀이 될 수도 있지 않겠는가라는 점도 다소 우려됩니다.

두번째로 농업진흥지역을 지정해서 관리한다는 것의 근본적인 취지는 필지별 관리방식을 보다 집단화, 권역화하자는 것이었다고 생각하는데 실제

지정된 농업진흥지역에서 여전히 소규모 산재된 형태로 된 것이 아닌가라는 인상을 받게 됩니다. 자료에 의하면 농업진흥지역에는 국토이용관리법상 세 개의 용도지역, 즉 농림, 준농림, 자연환경지역(도시계획법상의 녹지지역)이 포함되어 있는데, 도시계획법상의 녹지지역이 이에 포함되어야 하는가에 대해서는 별도로 하고, 처음에 집단화, 권역화된 농업진흥지역을 상정하고 제시되었던 소유규모에 대한 문제라든지 시설투자와 행위규제에 관련된 사항들을 다시 고려해야 하지 않을까라는 생각이 듭니다.

李相茂 : 그것에 대해서도 지금 답변을 드리는 것이 좋을 것 같습니다. 농업진흥지역의 지정기준은 1~5등급까지의 토양기준 중 3등급 이상, 경사도 7%미만이면서 집단화가 가능한 평지의 경우 10ha이상되어야 하는 것으로 되어 있습니다. 일정지역 중 이 조건에서 벗어나는 부분은 제외되었기 때문에 필지별이 아닌 권역별로 된 것은 분명합니다. 그러나 우리나라의 지형 자체가 미국 등과 같이 광활한 평야가 적기 때문에 농업진흥지역이 모두 완벽한 평지로 되어 있다고 보기는 어려울 것입니다. 그러나 그러한 지정에 대해서도 한쪽에서는 보전대상으로서는 너무 적다고 하는 비판을 많이 받았습니다.

李兌一 : 실제로 행정을 집행하시는 입장에서 그런 애로가 있으시리라는 생각도 듭니다만 그래도 제 생각으로는 아직도 10ha라는 기준도 상당히 작은 기준이라는 생각이 들기 때문에 좀 더 광역단위로 지정되었으면 좋겠다는 의미였습니다.

李相茂 : 만약 기준면적단위를 더 상향조정하면 농업진흥지역이 50만ha도 안될 것이고 그렇게 된다면 진흥지역의 지정 자체에 문제가 있을 것입니다.

李兌一 : 농업진흥지역 지정에 관하여 제가 개인적으로 가지고 있던 소견

을 말씀드렸습니다. 그외에 농지소유상한문제, 임대차 등 자료에서 제시하고 있는 문제들은 농업에 종사하는 분들 중에는 반대하는 분들도 많습니다만, 저는 거시적인 차원에서는 일단 바람직한 방향으로 제시되었다고 봅니다. 물론 투기적인 측면과 도시자본의 농업침투 등이 우려되지만 이 부분은 농지뿐 아니라 전국적인 토지정책 차원인 자본이득, 개발이익의 환수라는 차원에서 접근되어야 할 것으로 보입니다.

司會者 : 다음에는 MBC의 鄭秉秀 해설위원님께 말씀을 부탁합니다.

鄭秉秀 : 저는 이 분야의 전문가나 농민이 아니기 때문에 부분적인 것이 아닌 전반적인 것에 대한 견해를 말씀드리겠습니다. 우선 농지법 제정에 대해서는 부분적인 면에서 다소 이견들이 있더라도 기본적인 틀에 대해 일치한다면 이번 기회에 반드시 농지법이 제정되어야 한다고 생각합니다.

그 이유를 구체적으로 말씀드리자면, 첫째 농지를 관리하는 법이 너무 오래되고 그때그때 상황에 따라 만들어진 결과 헌법을 비롯해서 농지관련법이 무려 24개나 됩니다. 이와 같은 짜깁기식의 농지관련법률은 농민들에게도 장해가 되고 농업발전에도 기여를 못하고 있음은 물론 국가발전에도 도움이 되지 못하고 있으므로 이제는 새로운 틀을 마련해야 하지 않을까라는 생각이 듭니다.

둘째 여러분이 이미 강조하셨듯이, 이제 국제적인 경제상황은 GATT에서 WTO체제로 바뀌고 있습니다. 우리가 싫든 좋든 자유경제체제를 유지해야 하고 산업경쟁력을 가져야 한다면 이를 받아들여야 할 것입니다. 정부에서는 이미 우리 산업 중 가장 취약한 농업분야에 대해 여러가지 조치들을 취하고 있는데 이렇게 달라진 환경에 대비해서 농업의 경쟁력을 강화하기 위해 취해지고 있는 각종 조치들은 그 기반이 되는 농지법 없이는 실효를 거두기 어려울 것입니다.

셋째 지금까지 농지법 제정 추진경위를 살펴보면, 1960년 선거에서 쟁점이 될까봐 무산되고 국가재건최고의장의 지시로 폐기하고 학계와 언론이

갑론을박하다가 국회회기를 놓쳐서 못만드는 등으로 인해서 50년이 경과되었습니다. 명색이 문민시대라고 하는 지금은 정치적인 상황이 영향을 미치지 않을 것이므로 이번 만큼은 농지법이 제정되어야 한다고 봅니다.

다만 저 역시 지적하고 싶은 것은 투기억제에 대해서인데, 우리나라처럼 세계에서 강력한 투기억제책을 구사하고 있는 나라도 별로 없습니다만 또 우리나라의 투기꾼들처럼 심한 투기꾼들도 없을 것입니다. 일반적으로 부동산투기가 잠잠해졌다고 판단하고 있는 요즘에도 지난 주 국세청에서는 600여명으로부터 700여억원의 부동산관련 탈루세금을 징수했다고 합니다. 이처럼 무서운 괴력을 지닌 부동산투기를 이처럼 애매모호한 농지법으로 방지할 수 있을지 걱정스럽습니다. 이것에 대해서는 법안의 보완이나 시행령, 시행규칙 등을 통해 철저하게 막을 수 있도록 해야 한다고 생각합니다.

둘째로는 농지관리위원회의 기능에 대해서입니다. 앞에서도 농지관리위원회가 제 기능을 다하지 못하고 있다는 의견이 많이 나왔는데 이 농지관리위원회의 임무나 기능, 운영문제에 있어서 보다 철저한 심사와 감독, 잘못된 운영에 대한 제어장치 등을 보완해야 할 것입니다.

司會者 : 대단히 고맙습니다. 다음은 한국개발연구원의 薛光彦 연구위원님께서 의견을 말씀해주시겠습니다.

薛光彦 : 우리가 농지법을 검토하는 데 있어서 다음과 같은 세가지를 염두에 두어야 한다고 생각합니다. 첫째는 농지법을 다루는 데 있어서 농업·농촌·농민문제를 너무 현재와 과거에 얽매여서 파악하지 말자는 것입니다. 여건변화에 대한 인식을 바탕으로 새롭게 접근하는 입장을 취했으면 좋겠다는 것입니다.

둘째는 투기문제에 대해서인데, 농지법은 농지를 어떻게 보전하고 효율적으로 이용하느냐에 관한 기본틀일 뿐이므로 그것을 통해 정치, 사회, 경제, 투기문제까지 다 해결할 수는 없다는 것입니다. 이 점을 분명히 해서

농지법에 다소 부족한 투기방지문제는 투기를 방지할 수 있도록 다른 법을 보다 강화시키는 등의 방법을 택해야 할 것으로 생각됩니다.

셋째 새로운 농지법안의 내용 중에서 소유상한의 철폐나 농업법인 등이 가져올 수 있는 부작용을 너무 확대해석하지 말자는 것입니다. 농업, 농촌의 발전에 도움을 줄 수 있는 조항들을 부작용을 우려한 나머지 조항 자체를 폐기해버리는 잘못을 범해서는 안되겠다는 것입니다. 일예로 일본에는 농지의 소유상한이 없지만 일본농지의 모두를 재벌이나 대농이 잠식했다는 이야기를 들은 적은 없습니다. 마찬가지로 준농림지역의 전용을 어느 정도 쉽게 해주었다고 해도 필요한만큼만 전용이 되지 그것이 모두 도시용이나 공업용으로 전용되는 것은 아닐 것입니다. 이런 입장에서 우선 농림수산부가 만들고 있는 안에 대해서 대체적으로 찬성하고 있다고 말씀드리겠습니다.

몇 가지 사소한 점에 대해서는 보완해야 한다고 생각하며 질문 겸 지적을 하고자 합니다.

첫째로 제7조에 진흥지역 밖의 농지소유상한은 농민의 경우 3ha로 되어 있고 필요한 경우 심사를 거쳐 5ha까지 가능하도록 되어 있습니다. 일부에서는 이것을 좀 넓혔으면 하는 바램도 있었습니다만 저는 농업법인의 경우도 1개 농가와 똑같이 3ha로 하는 것이 바람직한가라는 의문을 가지고 있기 때문에 좀 더 확대하는 것이 좋다고 봅니다.

둘째로 제9조 농작업 위탁과 관련된 사항 중에서 기존의 부재지주 농지의 위탁에 대한 조항과 상속받은 농지에 대한 위탁가능여부가 불명확합니다. 제 생각으로는 위탁이 가능해야 한다고 봅니다. 임대차와 관련해서는 제24조 3항에 임차할 수 있는 농지 규정 중 부칙 4조에서 부재지주의 농지도 임차할 수 있다고 되어 있습니다만, 농지의 위탁과 관련해서는 부재지주의 농지를 위탁하는 것이 가능한지 아닌지가 불명확한 것입니다.

셋째 제10조 농업경영에 이용하지 않는 농지의 처분조항에서 보면 협의매수할 때 공시지가와 인근지역 거래가격을 참조한다고 되어 있습니다만, 제 생각으로는 투기를 목적으로 하는 농지구입을 막는데 활용할 수 있도록 경영에 이용하지 않는 경우에는 공시지가로 매입하는 것이 바람직한 것 같

습니다. 그리고 협의가 안되었을 때의 강제조항에 대해서도 규정이 있어야 하겠습니다.

넷째 제59조에 농지의 불법전용에 대한 벌칙조항이 있는데 진흥지역 내에 대해서는 벌칙이 보다 강하고 진흥지역 밖에서는 진흥지역의 반 정도로 약하게 설정되어 있습니다. 그러나 진흥지역 밖 지역이 불법전용될 가능성이 더 높다고 본다면 벌칙에 차등을 둘 필요없이 동일하게 하는 것이 좋겠다고 생각됩니다.

다섯째 농지이용증진사업과 관련하여 제17조에 계획수립시 임차권자나 소유권자 2/3 이상의 동의가 필요하다는 조항이 있는데 보통은 계획이 고시되고 임차권자나 소유권자의 동의를 얻을 때 소유권의 이전 등이 발생합니다. 그런데 농어촌진흥공사에서 오신 분이 말씀하셨듯이 이 동의를 얻기가 매우 어렵고 따라서 동의를 얻지 못하면 계획이 확정되었다고 해도 실행되지 못하는 어려움이 있습니다. 농지이용증진계획은 필요하기 때문에 반드시 실행되도록 하기 위해서는 만약 일차동의를 얻지 못하는 경우 조정과정을 거쳐 기본계획만이라도 실행할 수 있도록 하는 어느 정도 강제적인 보완장치가 있으면 좋을 것이라고 생각됩니다.

司會者 : 고맙습니다. 다음에는 한국농촌경제연구원의 金正夫 연구위원님의 의견을 듣도록 하겠습니다.

金正夫 : 저는 중복되는 내용은 피하고 쟁점과 농지법에 포함되어야 할 사항 그리고 실제로 법을 제정함에 있어서 고려되어야 할 사항들을 중심으로 말씀드리고자 합니다.

먼저 그동안 농지법 제정과 관련하여 쟁점이 되어온 것은 첫째로 경자유전의 원칙으로 이것을 지킬 것이냐 아니면 폐지하거나 후퇴할 것이냐 하는 것이었습니다. 이것은 헌법 제121조 사항입니다. 이번에 제정하고자 하는 새로운 농지법안에서는 이 점에 대해서 경자유전의 원칙을 기본적으로 지켜서 존속시킨다는 것이 명시되어 있고, 경자의 범위는 보다 확대해서 농

업회사법인이라든지 생산자단체 등에도 농지소유를 허용하는 것으로 되어 있습니다. 그리고 이농, 상속 등에 따른 부재지주의 소유농지가 일정기간 영농목적에 이용되지 않을 때에는 다시 농가로 환원하는 대책도 강구되어 있다는 점에서 긍정적이라고 생각됩니다.

두번째 쟁점은 농지거래자유화문제인데, 이것은 핵심적인 이야기가 농지매매증명 발급요건과 관련된 것입니다. 이번의 농지법안에는 농지매매증명 발급요건을 대폭 완화해서 농지의 취득을 쉽게 함으로써 여러가지 부작용이 예상되는 점도 있기는 하지만 농지관리위원회의 심의를 강화한다든지 부정 발급시 벌칙을 강화한다는 조치가 명시되어 있기 때문에 그나마 불행중 다행이라 생각합니다.

세번째 쟁점으로 되고 있는 농지보전 및 전용에 관한 문제입니다. 이 문제에 대해서 이번 법안에 명시된 내용은 ① 농지의 이용체계를 확립하는 것, ② 시·군농지이용계획을 수립하는 제도를 도입하는 것, ③ 농어촌산업지역을 지정하여 운영하는 제도를 도입하는 것 등으로 요약할 수 있습니다. 이러한 제도의 도입으로 농지의 보전과 전용을 조화 있게 할 수 있을 것으로 생각합니다.

특히 이 가운데에서 농어촌산업지역의 지정·운영제도는 지방정부가 자율적으로 공장용지 등 주민소득시설의 공급을 확대할 수 있도록 준농림지역 중 2,3차산업의 개발여건이 양호한 지역을 농어촌산업지역을 지정하여 운영하므로써 우량농지를 철저히 보전하고, 또한 전용 가능한 농지를 가시화시켜 계획적 전용이 가능하게 함으로써 지금까지 농업부문과 비농업부문 사이에 논쟁의 대상이 되어온 비농업부문의 토지수요를 어떻게 충당할 수 있을 것인가에 대한 좋은 답변이 될 수 있다는 점에서 매우 긍정적이라고 생각합니다.

다음으로 이번에 제시한 농지법안에 추가로 포함하여야 할 것으로 생각하는 몇 가지 사항에 대해 말씀드리겠습니다.

첫째는 농지보전과 투기방지에 대한 장치입니다. 농지법이 투기방지법처럼 되어서는 곤란하다는 의견에 저도 공감합니다만 이번에 제시한 농지법

안에는 농지보전과 투기방지장치가 전혀 없다는 것은 부인할 수 없습니다. 물론 현재 있는 기존의 법이나 이번에 제시된 이 농지법안을 보면 농지관리위원회가 어떤 역할을 할 수 있을 것이라는 기대가 있습니다만 현재의 농지관리위원회 상태에서는 그 자체에 문제가 있기 때문에 투기를 방지할 수있을 것으로는 기대할 수 없습니다. 따라서 농지보전과 투기방지에 대한 장치로서 국민감시제도의 도입 등을 별도로 마련하여야 합니다. 즉 농지의 불법위장매입이나 불법전용에 대한 국민감시제도를 만들어서 불법위장매입이나 불법전용이 있을 경우 이를 신고한 사람에게는 농지관리기금등에서 포상금을 지급하는 제도 등을 생각해 볼 수 있을 것입니다.

두번째로 농업진흥지역의 농지에 대한 보전의지입니다. 이번에 제시한 농지법안 제32조를 보면 농업진흥지역으로 지정된 농지도 전용할 수 있도록 규정하고 있습니다. 따라서 농업진흥지역의 지정이후 지금까지도 진흥지역이 적게 지정되었다는 논의가 끊이지 않고 있음을 감안할 때 앞으로 이런저런 사정으로 농업진흥지역의 전용이 허용된다면 그나마 어렵게 지정된 진흥지역의 축소가 우려된다. 뿐만 아니라 이렇게 될 경우 농업진흥지역을 지정한 의의가 없어집니다. 그러므로 농업진흥지역의 보전에 대한 의지를 확실하게 규정하는 조문을 추가할 것이 필요합니다.

세번째로 농지관리위원회 조직에 관한 것입니다. 제가 생각하기에는 현재 농지임대차관리법에 의하여 운영되고 있는 농지관리위원회가 유명무실해진 이유는 그 조직의 성격이 행정위원회가 아니라 자문위원회이기 때문인 것 같습니다. 따라서 농지관리위원들에게 권한이나 임무가 주어진다고 해도 하등의 법적인 책임이나 규제를 느끼지 못하는 것입니다. 물론 농지관리위원회의 규정에 의하면 공무원에 준하는 처벌을 받도록 되어 있습니다. 그런데 이들의 농지관리 활동에 대해 아무런 보상이나 대책이 없는 상태에서 공무원에 준하는 처벌을 하는 것도 문제가 있다고 생각됩니다. 따라서 농지관리위원회의 조직을 행정위원회로 바꾸어서 예산적인 뒷받침을 하면 좀 더 사명감이나 책임이 생기지 않을까 생각합니다. 그러므로 농지관리위원회의 성격을 행정위원회로 구성하여야 위원회 설치의 목적을 거둘

수 있을 것입니다.

농지관리위원회에 대하여 또 하나 건의하고 싶은 것은 위원회의 설치에 관한 것입니다. 농지관리위원회는 현행 농지임대차관리법에도 읍·면단위에만 1개소를 설치하고 있으며, 이번에 제시한 농지법안에도 읍·면단위에만 1개소를 설치하는 것으로 되어 있습니다. 따라서 현재의 농지관리위원회제도에서 농지관리와 관련된 업무를 추진함에 있어 2~3개 읍·면이 관련되었거나 또는 군단위로 관련되었을 경우 문제가 있습니다. 따라서 앞으로 있을 지방자치제의 실시에 대비하여 읍·면농지관리위원회의 상위 조직으로 시·군농지관리위원회를 설치하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

넷째로 법률에서의 개념정의는 명료하게 하고 가능한 본법에서 정의하는 것이 바람직한 것입니다. 그런데 이번에 제시한 농지법안 제2조에는 농업인, 동거가족, 농지 등의 개념을 일부 대통령령으로 정하도록 하고 있습니다. 따라서 이는 법률에 명시해 주는 것이 좋다고 생각합니다. 특히 농업인은 현행법상의 농민, 농지매수인을 말하고 농가를 포괄하는 것으로 되어 있는데 보다 명료하게 정의할 필요가 있고, 동거가족의 개념도 불분명한데 이것도 명확하게 정의하여야 한다고 생각합니다.

다섯째로 법조문의 실효성에 대한 검토가 있어야 하겠습니다. 그것은 "협의매수에 관한 것"과 "농지이용증진"과 관련된 것입니다. 이에 대해서는 앞에서 여러분들이 이야기한 것과 같은 의견이기 때문에 저의 자세한 토론은 생략하겠습니다.

여섯째로 이 농지법안 중에 아직 제정되지 않고 국회에 계류중인 농어촌정비법(안)을 2개 조문에서 인용하고 있는데 이는 바람직하다고 생각하지 않습니다. 이에 대한 재고가 필요합니다.

이상으로 저의 말을 끝내겠습니다.

司會者 : 고맙습니다. 張原碩 교수님의 토론을 듣도록 하겠습니다.

張原碩 : 1989년이후 건설부, 경제기획원, 전경련 등에서 농지문제에 대

한 입장표명을 할 때마다 농림수산부는 항상 경실련과 같은 민간단체나 일부농업관련학계의 견해와 같았고 두 입장이 비슷하게 경합하곤 했는데 새 정부가 출범한 이후로는 건설부나 경제기획원의 주장이 월등히 우세해지고 농림수산부나 농경연과 같이 농업부문을 대표하는 기관의 주장에서도 종전의 견해가 매우 약화된 것 같습니다. 이러한 추세가 계속 된다면 앞으로 다시 투기바람이 불게 되지 않을까 하는 입장에서 말씀드리고 싶습니다.

우선 토지소유상한제의 철폐는 매우 충격적인 것이었습니다. 이에 대해 구체적인 예를 들어서 설명한다면, 모재벌의 前회장이 서산과 태안 등지에 그 사람 소유로 4,700만평, 즉 우리나라 전체 논면적의 1/80을 가지고 있는데 제가 과거 어느 토론회 석상에서 육지로부터 3해리상의 땅은 국민의 땅인 국토인데 간척사업으로 획득한 그 땅의 일부를 제외하고는 사회에 환원해야 하지 않겠는가라는 질문을 했더니 내가 힘들여 획득한 것인데 그게 무슨 소리냐고 하더군요. 결국 소유상한이 철폐되게 되면 이 사람이 4,700만평 소유한 것을 합법화시키는 것이 될 것입니다. 그리고 그 사람뿐 아니라 해남의 남해산업농장, 충남의 금호농장, 각 대학의 실습농지 등 무질서하기 이를 데 없는 기존의 불법소유농지에 대해 면죄부를 주는 결과를 가져올 것입니다. 그리고 가장 경제에 해악을 끼치는 것이 투기인데 이 농지법에는 이 투기를 방지할 수 있는 확실한 대책이 구비되어 있지 않습니다. 투기를 사전적으로 방지하여야지 나중에 투기방지법 등으로 단속한다는 것은 비용 낭비이며 실효성을 거두기도 힘듭니다. 따라서 이번 농지법에서는 소유상한을 철폐하기보다는 상향조정할 필요가 있으며 또한 투기를 사전에 막을 수 있는 내용을 보완해야 한다고 생각됩니다.

투기목적으로 농지를 소유한 경우에는 국가가 이를 매수하여야 한다고 봅니다. 저의 이러한 의견에 반대하는 사람들은 첫째로 투기목적으로 토지를 구입한 것인지 판단하기 어렵고 둘째로 정부의 재정부담이 문제가 되고 셋째로는 사유권을 제한하는 일이므로 위헌의 소지가 있어서 곤란하다고들 합니다. 그러나 첫번째 반론은 그렇다고 하더라도 두번째 반론에 있어서는 장기저리의 채권에 의해 해결이 가능하고 또 정부의 정책의지만 확고하다

면 국가에 의한 매수사례가 그렇게 광범위하게 발생하지 않을 것이기 때문에 걱정할 필요가 없다고 생각합니다. 과거 농지개혁 당시에는 현재보다 훨씬 재정상태가 좋지 않았던 것도 사실이지 않습니까. 세번째 반론에 대해서는 이미 헌법 제23조와 제122조에 토지공개념에 관한 조항이 명시되어 있는데다가 현대의 모든 국가에서 각종 소유권,수익권,이용권,처분권을 제한하는 사례는 많이 있으므로 문제될 것이 없다고 생각됩니다.

얼마 전까지만 해도 정부는 자경하지 않는 농지 소유자에 대해 양도소득세, 종합토지세와 토지초과이득세 등의 세법적용을 강화하겠다고 했으나 최근에는 다시 사실상 토초세가 위헌인 것으로 판결이 남에 따라 부과하는데 문제가 있을 것으로 보이며 양도소득세와 종합토지세에 있어서도 우리나라의 실효세율이 미국이나 일본 등 선진국의 1/6~1/4수준에 불과하기 때문에 미비한 실정입니다.

그리고 앞에서도 언급된 것이지만, 이 법안을 보면 일정면적이상 자영하지 않는 농지에 대해서는 처분의무를 부과해서 협의매수를 하겠다고 했는데 협의를 안할 경우에 대한 제재조치가 명시되어 있지 않기 때문에 시행되기 어려울 것 같습니다. 따라서 이 조항에 대해서는 법제적인 강제성을 부여해야 한다고 생각합니다.

시간관계상 준비한 것의 제목만 간략히 이야기하도록 하겠습니다. 흔히 기업농이라는 말을 많이 사용하는데 이에는 다양한 개념이 있을 수 있으므로 확실한 개념규정이 필요하다고 생각합니다. 그리고 제가 생각하기로 농지규제는 오히려 강화해야 한다고 봅니다. 대신 꼭 필요한 면적(예를 들자면 국토종합개발계획에서 논의된 66,000ha)의 전용은 허용하는 것이 합리적이라고 생각됩니다. 농지관리위원회의 기능에 대해서는 여러번 이야기되었으므로 생략하기로 하고, 마지막으로 농업진흥지역에 대한 보전의지가 있어야 한다고 주장하고 싶습니다. 게다가 농업진흥지역은 통일에 대비하기 위해서도 최소한 대만, 일본 수준인 전체농지면적의 80%이상이 되어야 한다고 생각합니다. 지금까지도 농림수산부는 농지를 반드시 지키겠다고 하다가 건설부나 경제기획원 등의 주장에 밀리면 후퇴하곤 하였는데 앞

으로는 어떠한 일이 있더라도 농지를 보전하려는 주장을 확고히 해주시기를 바라는 바입니다.

司會者 : 고맙습니다. 다음에는 성균관대학교의 柳炳瑞 교수님께 부탁드리겠습니다.

柳炳瑞 : 솔직히 말씀드려서 저는 법에 대해서는 잘모르기 때문에 제가 가지고 있는 경제학적인 관점에 입각하여 몇 말씀 드리겠습니다. 오늘 아침 신문에 보니 100년전 우리 농가의 호당평균경지면적이 1.07ha라고 되어 있더군요. 100년이나 지났지만 호당경지면적은 별로 늘어나지 않은 셈이지요. 이것은 여러 이유 때문이겠지만 무엇보다도 농지에 관해 가지고 있는 일반적 의식을 개혁해야 변화할 수 있다고 봅니다. 즉 과거의 경자유전 원칙의 고수나 소농형태의 존속은 오늘날과 같은 다양한 직업이 없어서 많은 사람들이 오로지 농업을 생계수단으로 할 수 밖에 없었다는 것을 배경으로 하고 있지만 지금은 다양한 직업들이 존재하고 능력만 있으면 누구라도 농업이 아닌 다른 직업을 선택할 수 있습니다. 따라서 지금까지와 같이 소농, 생존농업만을 유지하려 하지 말고, 경자유전의 원칙을 명시한 상위법에 저촉되는 문제가 있을지는 모르지만, 이번 농지법에서는 여러가지 바뀐 여건을 감안해서 농업의 위상을 올릴 수 있는 정신을 담으면 좋으리라 생각합니다.

투기가 재생할 가능성이 있다고들 여러분들께서 말씀하셨는데 다음과 같은 방법이 있을 수 있습니다. 토지라는 것은 공적인 성격을 많이 가지고 있기 때문에, 공적 규제가 가능합니다. 예를 들어서 자금문제에서 정부가 적극적 정책의지를 보이는 경우 이 법이 시행된 이후 농지를 구입한 사람은 그것을 매각할 때 반드시 농어촌진흥공사에만 판다라고 명시를 한다면 농어촌진흥공사는 국가기관이므로 투기를 목적으로 하는 사람이 비싼 가격으로 팔려고 하여도 매매가 성립되기 어려울 것입니다. 그러면서 경과조치를 두어 법 시행 일정기간 이전부터 계속해서 농지를 가지고 있던 사람은

시장가격으로 판매하는 것을 허락하여 생산기반으로서 농지를 유지할 수 있는 방향을 지향했으면 좋겠다는 생각이 듭니다.

그리고 농지법을 제정하려는 근본목적 중의 하나가 규모확대를 통해 경쟁력을 제고시킨다는 것이라고 한다면 그 수단으로 농지의 구입을 통한 소유만을 가정할 수는 없을 것입니다. 그런데 이 법안을 보면 대규모 임대차에 대한 언급은 미비한데 이런 것을 보충하면 좋지 않을까 생각합니다. 즉 일례로 현재 우리나라의 쌀생산비 중에는 토지용역비가 43.8%나 되는데 어느 공공기관에서 소유하고 있는 땅을 저렴한 임대료를 내고 장기 임차하여 농사를 지으면 생산비를 많이 낮출 수 있을 것입니다.

그리고 토지세분화를 방지하기 위한 일자상속에 대해서는 이 법안에도 언급되어 있기는 하지만 그것을 더 강화하여 반드시 일자상속을 해야 한다고 규정했으면 합니다.

그리고 농지법 제정 후의 법체계를 보면 현재 존재하고 있는 법들을 크게 세 가지로 정리하고자 하는 것 같은데 농지법과 농어촌발전특별조치법, 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법이 농지이용 등에 관한 조항에 있어서 중복되지 않을까 하는 생각이 드는데 이에 대해 고려를 하실 필요가 있을 것 같습니다. 만약 중복이 된다면 농지법에는 농지에 관한 기본적인 규정들만 모아두고 나머지는 다른 법에 규정하면 좋지 않을까 하는 생각이 듭니다.

司會者 : 대단히 감사합니다. 마지막으로 서울대 법대 黃迪仁 교수님을 모시겠습니다. 황적인 교수님께서는 경제법을 전공하시고 오랫동안 강의를 담당하셨으며 특히 농업관련법에 깊은 관심을 가지셔서 머지않아 '농업법'이라는 우리나라에서는 거의 전례가 없는 저서를 출간할 단계에 있는 것으로 알고 있습니다. 너무 오래 기다리시게 해서 죄송합니다.

黃迪仁 : 저는 법률을 하고 있는 사람이고 다른 분들께서 경제학적인 측면에서 다양하게 말씀해주셨기 때문에, 우선 저 나름대로 생각하고 있는 두

가지 사항을 이야기한 후 각 조문에 대해 말씀드리겠습니다.

우선 경자유전의 원칙은 견지되어야 한다고 하겠습니다. 농지법을 제정하는 데 있어서도 소위 법철학이 필요합니다. 경자유전 원칙은 농지법에 있어서 가장 기본이 되는 철학이므로 반드시 견지되어야 한다고 생각합니다.

둘째로 제가 법률을 하기 때문에 보수적인지 몰라도, 1949년 농지개혁 이래 체제의 기본골격은 우리가 새로이 농지법을 제정한다고 하더라도 유지해야 한다고 생각합니다. 사실 농지개혁을 통해서 지주의 땅을 농민에게 분배하고 농지매매증명, 농지소유상한제 등을 통하여 농민이 농지를 소유할 수 있도록 노력을 했음에도 불구하고 현재에 와서는 비농민이 전체농지의 22.4%를 소유하고 있는데 그러한 체제의 기본골격을 무너뜨리면 비농민이나 도시거주자가 소유하는 농지가 더욱 증가할 것이라는 것은 자명합니다. 따라서 기본골격은 유지를 하되 농지이용계획이나 다소의 전용 등 부득이하다고 인정되는 제도는 도입하는 방향이 좋을 것입니다. 저는 얼마전 폐지된 통작거리나 6개월 사전거주요건에 관해서는 다시 규제하지는 못한다고 해도 농지매매증명제도나 오늘 참석자 대부분이 찬성하신 농지소유상한제는 유지되어야 한다고 생각합니다. 지금 농민이 540만명이라고 하지만 매년 40만명씩 이농을 하고 있기 때문에 이렇게 농지거래를 자유화하면서 이농에 대한 인센티브를 줄 필요는 없다고 생각합니다.

구체적으로 조문에 대해 말씀드리겠습니다.

첫째 제1조에 농업인이라는 말이 나오는데 제가 생각하기에 이것은 법률적인 용어가 아니므로 농업자로 고치는 것이 좋을 것이라고 봅니다.

둘째 제2조 7호에 임대차에 대해 월세나 차용료를 내고 임차하는 것을 주로 다루고 있는데 목돈을 주고 농지를 임차하는 전세형태를 배제해도 좋은가 궁금합니다.

셋째 제7조 3호의 영농조합법인이 당해 법인의 농업인인 조합원의 수에 3만제곱미터를 곱한 면적이내의 농지를 취득하는 경우, 이것은 조합원이 10명이라면 30만제곱미터가 되는데 이렇게 큰 면적을 상한제의 예외에 두어도 좋은 것인가 궁금합니다. 그리고 농업회사법인의 경우에는 1만평으로

소유제한을 하면서 영농조합법인의 경우에는 이렇게 상한을 높게 해주는 이유가 무엇인지도 궁금합니다.

넷째 제8조 농지매매증명이라는 용어에 관한 문제인데 최근 대법원의 판례도 허가없는 경우에는 어떻게 판결을 내릴 것인가 하는 방향으로 나아가고 있고 독일이나 일본법에도 매매증명이 아닌 매매허가라는 용어를 사용하고 있으므로 증명보다는 허가라고 하는 것이 좋을 것이라고 생각합니다. 그리고 2항에서는 농지관리위원회의 위원 2인이상의 확인을 받아야 한다고 했는데 이것을 2인이나 3인으로 확실히 정하는 것이 좋을 것 같습니다.

다섯째 제9조 농지의 위탁경영에서 각호에 농지를 상속받은 경우를 추가해야 한다고 생각합니다.

여섯째 제10조 농지를 사서 1년이내 경작을 안하면 팔아야 한다고 되어 있는데, 저로서도 원천적으로 비농민이 농지를 사지 못하게 해야지 산 다음 그것을 사후적으로 처분하게 하는 것이 실효성이 있겠는가라는 생각이 듭니다. 그리고 이런 토지를 농어촌진흥공사에서 모두 사야 한다는 것도 여러가지 문제점이 있을 수 있습니다. 따라서 제10조보다는 제8조를 강화해야 한다고 생각합니다.

일곱째 제11조를 보면 농지를 구입한 사람이 댓가를 지급한 날 해당 농지의 소유권을 취득한다고 했는데 이것은 민법 제186조 등기주의와 상충됩니다. 그리고 대금을 공탁한 날에도 소유권을 취득할 수 없습니다. 모두 등기를 한 날 취득하게 되어 있습니다.

여덟번째로 제13조의 농지이용계획은 군이나 시단위를 중심으로 특화단지를 조성하는 것(예를 들면 축산단지, 화훼단지 등)이 아닌가라고 생각되는데 이런 것까지 농지법에서 다루어야 하는가 하는 의문이 남습니다.

아홉번째로 제17조에서 기타 대통령이 정하는 자라고 했는데 이에 대해서도 좀 더 구체적으로 명시해야 한다고 봅니다. 그리고 농업법인 이외에 자연인도 사업시행자가 될 수 있는지 궁금합니다. 관련사항은 일본의 『農業經營基盤强化促進法』 제7조와 제12조를 참조하시기 바랍니다.

열번째로 제19조의 농지이용증진사업 참여자에 대한 특례규정에서 비농민도 이에 참여하면 농지를 처분하지 않을 수 있다고 하였는데, 영원히 처분안할 수 있다는 것은 문제가 있다고 생각합니다. 제 생각으로는 비농민이 농지이용증진사업에 참여하였다고 하더라도 일정기간, 이를테면 10년이나 20년 후에는 처분하도록 하는 것이 44년 전의 농지개혁 정신에도 부합된다고 생각합니다.

그리고 임대차에 대해 몇 말씀 드리겠습니다.

임대차법의 전문가인 성균관대학교 법과대학의 고상용 교수님의 말씀에 따르면 이 법안의 제25조 2항은 삭제되어야 한다고 생각합니다. 즉 임대차계약을 서면으로 하지 않은 경우는 임대차의 효력에 관한 것이므로 그렇게 규정을 하여야지 임차료를 8할로 규제할 성질의 것이 아니라는 것입니다. 그리고 이 법안에는 농지 임대차의 대항력에 관한 규정이 없습니다. 따라서 농지를 점유하여 인도받은 경우에 농지를 소유주가 다른 사람에게 팔아버려도 대항할 수 있도록 대항력 규정을 넣어야 한다고 생각합니다. 그리고 주택임대차보호법과 같이 제26조는 2년으로, 제28조는 1~2월 사이에 하지 않으면 법정갱신되는 것으로 하는 것이 좋다고 생각합니다. 그리고 필지별 농지규제인 절대농지와 상대농지의 구별을 철폐한 것도 문제가 있다고 생각합니다.

司會者 : 대단히 고맙습니다. 아주 세세한 조문까지 논리적으로 지적해 주셔서 특별한 감사말씀 드립니다. 다음에는 방청객토론 순서가 되겠습니다. 저에게 토론신청을 해주신 분의 말씀부터 들어보도록 하겠습니다. 전북 동진농지개량조합의 이병로 선생님 말씀해주시죠.

이병로 : 우선 저희 조합과 관련된 조항에 대해 말씀드린 후 제 의견을 말씀드리겠습니다.

이 법안 제6조와 제7조에는 농지의 소유제한과 상한제도에 대한 조항이 있고 제2조 1호 다항에는 농지의 소유개념에 농지개량시설, 즉 溜池, 양배

수시설, 수로, 농로, 제방 등이 포함되어 있는데 제6조를 보면 진흥지역내에서는 소유상한을 폐지한다고 하였으므로 문제가 없으나 제7조의 농업진흥지역밖에 대해서는 그것을 3ha로 제한하였습니다. 저희 조합의 경우에는 농지개량시설이 약 120만평가량 됩니다. 따라서 이런 경우를 위해서 농지개량시설은 3ha 소유제한규정을 받지 않는다는 조항을 넣어주십사하는 말씀을 먼저 드리고 싶습니다.

또한 제가 말씀드리고 싶은 것은 첫째 농업진흥지역을 확대해야 한다는 것입니다. 지금 특화단지사업이라고 해서 각 행정기관에서 특화단지를 농업진흥지역내에 지정하고 있습니다. 그 곳에서 벼농사처럼 이모작으로 할 수 있는 작물을 재배하는가 하면 그렇지 않습니다. 이는 결과적으로 농업진흥지역을 감소시키는 것입니다. 따라서 진흥지역을 지정할 때에는 이런 점도 고려했어야 하지 않을까 하는 생각을 합니다.

둘째 통작거리와 실거주기간 6개월 제한을 폐지한 것은, 현재 정부에서 막대한 예산을 들여서 하고 있는 농지집단화를 위한 유동화사업과 부합하는 것인지 아니면 농지를 세분화시키는 것인지 의아하다는 것입니다.

셋째 농지이용증진사업계획 중에 농지소유권의 이전, 교환, 분합, 임차에 관한 언급이 있습니다. 이 사업이 결국 농지유동화사업이라고 생각되는데 현실적으로 이것은 구획정리사업이나 경지정리사업을 하지 않는 한 불가능합니다. 그런데 경지정리에 관한 부분은 새로 제정될 농어촌정비법에 구체적으로 포함되어 있습니다. 따라서 농지유동화사업만 추진하기 위한 언급은 불필요하다고 생각합니다. 또 농지유동화사업의 시행자를 반드시 시·군, 농어촌진흥공사, 농협으로만 정해야 할 지 궁금합니다. 현재 전국에는 160여개의 농지개량조합이 있으며 진흥지역의 약 70%가 몽리면적입니다. 이러한 여러가지를 고려하여 실질적으로 농민을 위한 입법이 되었으면 하는 바램입니다.

司會者 : 감사합니다. 이외의 다른 분들은 제출해주시지 않았기 때문에 의

견을 제출해주신 단국대학교 농과대학의 金東熙 교수님의 요지를 낭독하겠습니다. 참고가 되시길 바랍니다.

첫째 농지제도는 소유, 이용, 보전 등 여러가지 다각적인 것을 포함해야 하고 모든 법제는 농업구조개선과 연계되어야 합니다. 구체적으로 농지를 처분할 때에는 그 농지 인접농지를 소유하고 경영하는 농민에게 우선적으로 買收權을 부여해야 할 것입니다. 그리고 10년이상의 장기임대차를 별도로 설정하여 임대료의 선불과 조세감면혜택을 부여해야 합니다. 난개발을 방지하여 농지의 집단화와 우량농지보전을 제도화할 필요가 있습니다.

둘째 우량농지의 보전과 난개발(특히 진흥지역 밖의 준농림지역과 깊이 관련있는 것)의 억제를 위해서는 농지이용보전지역이라는 것을 별도로 지정할 필요가 있다. 이는 농업진흥지역과 준농림지역 중 垈地, 도로, 기타 비농용지 등을 제외한, 농업환경보존 및 보전농지로서 지속적으로 식량기지로 유지해야할 토지를 죠닝(zoning:구역설정)방식으로 지정하는 것입니다. 그리고 현 법안은 농지이용증진계획을 이용이나 투자등을 포함한 것으로 하고 있으나 이는 실제 일부지역에서만 기대할 수 있을 것이라는 현실을 감안해야 할 것입니다.

셋째로는 농지처분사유가 생겼을 때 시장, 군수가 통고의무를 담당하게 되면 행정수요가 격증할 것이기 때문에 해당 농민등에게 이에 대한 신고의무를 부과해야 할 것입니다.

넷째 농지관리위원회의 권한을 강화해야 하는데 어떻게 강화할 것인가에 대해서는 논의가 필요합니다.

이와 같은 요지의 서면의견이 제출됐습니다. 특별히 다른 토론희망이 없다면 토론자 중에서 빠뜨리신 것을 말씀해 주시기 바랍니다.

安泰洪 : 오늘의 주제와 관련이 있는지 잘 모르겠지만 빠뜨린 것이 있어서 말씀드립니다. 약 3여년 전에 저희 마을에서 영농대행회사를 추진한다고 해서 많은 농민들이 기대를 하고 참여를 한 사람도 있었습니다. 당시에도 그것의 실패와 성공에 대해서 의견이 분분했는데 지금 현재는 실패한 것으

로 드러났습니다. 규모확대에 대해 몇 분이 말씀하셨는데 이러한 사례를 참조하시기 바랍니다.

司會者 : 마지막으로 오늘 법안설명을 해주신 이상무 국장님께서 제기된 중요한 문제에 대해서 간략히 답변을 해주시고 끝내도록 하겠습니다.

李相茂 : 제가 이 토론회에 참석하기 전에는, 지정토론자 중 몇 분은 작년에 '농지법제정추진위원회'에 참여하여 의견을 제시하셨고 특별한 이유가 없는 한 그 의견을 수용해서 법안을 만들었기 때문에 문제가 되고 있는 쟁점이외에는 별로 이야기가 나오지 않을 것이라고 생각했었습니다. 그러나 많은 異見이 제시되고 보니 이 모든 것을 검토하다가는 올해에도 농지법을 제정하기 어렵지 않을까 하는 우려가 앞섭니다.

많은 분들께서 우려하시는 바와 같이 정치일정이 끼어들게 되면 농지법 제정은 불가능하게 될 것입니다. 내년에는 지방자치단체장 선거가 있고 그 다음 해에 총선이 있고 또 그 다음 해에는 대선이 있기 때문에 금년 정기국회에 농지법이 반드시 상정되어야 합니다. 따라서 지금 저희들은 일정에 많이 쫓기고 있습니다.

앞으로 입법예고를 해야 하고 그 기간이후에는 법제처 심사를 거치고 국무회의의 심의를 거쳐야 하는 절차를 남겨 놓고 있습니다. 그래서 여러분이 말씀하신 개별의견이 반드시 100% 반영되기는 어려우리라 생각하셔야 할 것입니다.

지금 민자당내 농어촌출신 국회의원 모임인 농의회에서 이 농지법에 대한 대안을 만들고 있습니다. 그 대안의 대부분은 저희들이 만들고 있는 법안과 비슷하지만 농지소유자격이나 농지소유상한선, 농지거래문제 등에 대해서는 완전히 자유화할 것을 주장하고 있습니다. 물론 그 주장이 당론으로 확정된 것은 아니지만 입법부 내에서는 상당한 영향력을 가지고 있기 때문에 저희로서는 오늘 이 자리에서 제시된 의견과 전혀 다른, 그러한 의견도 완전히 무시하기 힘듭니다. 이미 일곱번째 시도하고 있는 것이고 3년

이나 끌어왔으므로 농지법을 반드시 제정해야할 것이고 극과 극으로 대립되고 있는 이견들을 어떻게 조정하여 합의를 도출하는가는 저희에게 부과된 과제라고 생각합니다.

오늘 이야기해주신 사항에 대해서는 가능한 한 농지법에 최대한 수용하도록 하겠습니다. 다만 이 농지법은 과거를 규정하는 법이 아니고 미래에 나타날 여건변화를 감안한 미래에 알맞는 법으로 제정되어야 한다는 것에 유념해주시기 바랍니다.

몇 가지 지적하신 것에 대해 나름대로 저희의 입장을 분명히 해두고자 합니다.

농지소유자격에 있어서 경자유전 원칙을 고수한다는 것은 확고합니다. 경자유전 원칙을 지키면서 농사를 지을 능력과 의욕이 있는 사람이나 법인에게 농지의 소유를 가급적 쉽게 해줄 수 있는 방향으로 법을 제정하고자 합니다. 이러한 방향을 추구하다 보면 경우에 따라서는 투기방지장치가 미흡하다는 이야기가 나올 수도 있겠는데 오늘 이야기된 국민감시제도등의 새로운 제안들을 최대한 수용하겠습니다.

통작거리 문제에 대해서는 현재에는 이 조항을 완전히 철폐하는 것으로 되어 있는데 다시 한번 철폐여부를 검토하여 최종적 결론은 유보해두도록 하겠습니다.

소유상한에 대해 오늘 토론에서는 완전철폐를 반대하는 의견이 지배적인 것 같습니다. 따라서 농업진흥지역 내에서의 소유상한 철폐에 대해서도 일정 수준의 상한을 유지하는 관점에서 다시 한 번 검토하도록 하겠습니다. 진흥지역 밖의 농지소유상한에 있어서는 여러 부처등과 다시 조정을 해보겠지만 투기우려가 있는 이 지역의 농지소유상한선을 지나치게 높게 유지하는 것도 투기방지와는 모순이 된다는 점도 고려하여야 할 것입니다.

농지전용에 관한 문제로서 토론자께서 지적하셨던 농지보전목표는 비상시 국민식량을 최대한 자급하는 데 필요한 면적을 바탕으로 저희 나름대로 추정하여 고수하고 있습니다. 그러한 농지보전목표를 반드시 지키겠다는 의지를 가지고 전용이 투기를 조장하는 일이 없도록 이에 관한 규제조항을

다시 한번 검토하겠습니다. 다만 전용이 불가피하다고 생각되고 어차피 전용될 것이라면 난개발을 막을 수 있도록 어떤 지역을 미리 지정해 줌으로써 무분별한 전용을 예방하면서도 좀 쉽게 전용할 수 있도록 해서 토지 실수요자가 불편을 겪지 않도록 하는 것이 바람직하다고 생각됩니다.

농지관리위원회의 기능에 관해서는 농지관리위원들에게 그 기능에 상응하는 권한과 책임을 가질 수 있도록 하는 확실한 규정을 하도록 하고 농지이용계획과 농지이용증진사업에 대해서도 많은 지적이 있었는데 이에 대해서도 미비한 부분은 검토·보완하도록 하겠습니다.

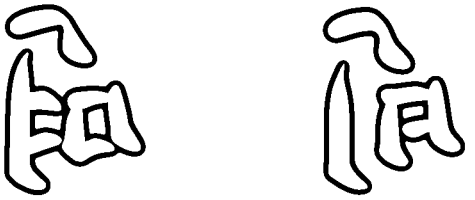
그 외 몇 가지 구체적인 질문에 대해 답변을 하겠습니다. 조성우 위원장께서 농지를 불법전용했을 때 처벌을 받으면 소유자격이 박탈되는지에 대해 질문하셨는데 소유자격은 민법상의 규정이기 때문에 박탈하기는 어려운 것이지만 처벌을 받더라도 처분은 계속 남게 됩니다. 상속이나 이농에 의한 1ha 초과소유농지에 대한 처분의무와 대리경작자 지정이 선택적 수단인가라는 고현석 조사부장님의 질문에 대해서 말씀드리겠습니다. 처분의무는 1년동안 하도록 되어 있는 것인데 그 동안이라도 그 땅을 놀리게 되는 경우 대리경작을 시킬 수 있는 상호보완적인 장치를 의미합니다. 관련법률이 중복되지 않도록 하라는 류병서 교수님의 지적에 대해서는, 이번 농지법이 제정되면 현재 다른 법률에 규정되어 있는 농지관련조항들도 농지법으로 모이게 되기 때문에 중복되지 않습니다. 황적인 교수님의 지적에 대해서는 실무적 차원에서 검토하도록 하겠습니다.

오늘 공청회가 농지법 제정에 매우 유익했다고 생각하며 제시된 의견들은 충분히 검토·감안하여 입법예고기간 중 보완하겠다는 말씀을 드리고자 합니다. 끝으로 한 가지 제 소견을 말씀드린다면, 농어촌을 살려야 한다는 것에는 누구나 동감한다고 생각합니다. 다만 그 방법에 있어서 지금 현재의 제도를 그대로 유지하거나 더욱 규제를 강화하는 등의 방법 중 어느 것이 최선일 것인가라는 점에 있어서는 견해 차이가 있을 수 있다고 봅니다. 가급적 최소의 비용을 치루면서 우리가 목표로 하는 농어촌살리기가 제대로 될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠다고 말씀드리고 싶습니다.

司會者 : 오늘 모임에서 해주신 귀중한 말씀은 반세기 동안의 오랜 숙제로 되어온 농지법안을 다듬고 마무리하는 작업에 많은 도움이 될 것으로 확신하며, 이 모임을 주관한 한국농촌경제연구원을 대표하여 참석해주신 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다. 특히 무더운 날씨에도 불구하고 멀리 저희 연구원까지 오셔서 다각적으로 중요한 측면들을 지적해주신 토론 참여자 여러분께도 거듭 감사드리면서 오늘 공청회를 이로써 끝내고자 합니다. 대단히 감사합니다.

進行者 : 以上으로 農地法 制定을 위한 公聽會를 모두 마치겠습니다.

主要 日刊紙 關聯 社說 및 記事



빈 면

1. 言論報道動向

가. 肯定的인 報道

〈능동적인 對處方案〉

대부분의 言論에서는 정책당국이 제시한 農地法制定 方向은 農業의 國際化·開放化 등과 더불어 國內外 農業與件의 급격한 변화에 능동적으로 대응, 農業이 競爭力을 갖춘 産業으로 육성될 수 있도록 制度 및 基盤을 구축하기 위한 조치라고 환영함(세계·경향·한겨레·내외 7.14 해설기사).

〈農業의 現實與件을 反映〉

일부 신문은 政策當局이 農地法 制定方向의 기본방향을 각종 農地關聯規制緩和, 構造改善促進 등 農地의 效率的 利用 및 管理로 農業人의 경영안정과 農業의 生産性을 제고하기로 한 것은 農業의 現實與件을 반영한 조치라고 평가함(서울·경향·한겨레·매경·동아 7.14 해설기사 ; 한경·한국 7.15 사설).

〈競爭力 强化基盤을 구축〉

일부 言論은 政府가 農地所有制度改編의 일환으로 제시하고 있는 非自耕農地 處分義務 賦課, 農地所有上限 廢止, 통작거리제한 폐지 등은 農地利用의 效率化 및 영농규모의 대형화를 위한 획기적인 조치로 받아들임 (중경·경향 7.14 해설기사 ; 한국·한경·서울 7.15 사설).

〈農地의 保存 및 利用의 效率性을 제고〉

일부 신문은 정책당국이 農地法 制定方案의 일환으로 내세우고 있는 農地의 권역별 保存體系 確立, 農漁村産業地域 指定, 형질변경 자유화 등의 法案은 農地保存과 農地利用의 효율성을 제고하겠다는 政策意志라고 평가함(경향 7.14 해설기사, 매경 7.14 사설 ; 한국·서울 7.15 사설).

나. 批判的인 報道動向

〈論難이 야기될 것임〉

일부 신문은 정책당국이 제시하고 있는 農地法 制定案은 法律條項間의 모순을 노정하고 있고, 基本原則도 명확치 않아 利害關係者, 農業專門家, 政策當局者들간의 恣意的인 해석이 가능해 公聽會, 法案審議過程에서 논란이 야기될 수도 있다고 우려함(서울·한겨레·경향·동아·내외 7.14 해설기사 ; 세계 7.15 사설).

〈농지투기가 재연〉

일부 言論에서는 농지소유상한 확대, 통작거리 폐지, 준농림지역의 산업유치 등 法案은 농지거래를 상당부분 완화하여 農地投機가 재연될 수도 있다고 우려함. 또한 農地投機를 방지할 制度的 裝置가 누락되어 있다고 지적함(세계·경향·한겨레·매경·내외 7.14 해설기사 ; 세계 7.15 사설).

〈農地의 減少가 우려됨〉

일부신문은 農漁村産業地域 指定, 形質變更 自由化 등의 조치는 농지의 이용제고를 위해 農地의 減少를 초래할 수도 있다고 우려하기도 함(동아·내외·경향 7.14 해설기사 ; 세계 7.15 사설).

〈私有財産權의 침해 소지〉

일부 言論은 政府가 農地所有制度 改編의 일환으로 非自耕농지에 대해 처분의무를 賦課하기로 한 것은 私有財産權의 침해라는 시비가 야기될 뿐만 아니라 비자경농지에 대한 賣却을 강제할 수단이 없어 實效性에 의문을 제기함(매경·동아·한겨레 7.14 해설기사 ; 경향·세계 7.15 사설).

〈농지의 잠식이 우려됨〉

일부 신문은 정책당국이 農業의 競爭力 强化를 위해 내세우고 있는 농지소유상한 폐지, 통작거리제한 폐지 등의 法律案은 非農民에 의한 농지잠

식, 가족농체제 붕괴 등 부작용을 초래할 수도 있다고 우려함(한겨레·매경·동아 7.14 해설기사 ; 서울 7.15 사설).

다. 政策對應方案에 관한 報道

〈후속보완 對策을〉

일부 신문은 農地法 制定이 農業의 基盤維持 및 規模의 經濟, 農地의 所有 및 利用制度의 定立을 기할 수 있도록 하기 위해서는 당국은 農地法 制定以後에도 세심한 補完對策을 강구할 것을 당부함(세계·매경·서울·중경 7.14 해설기사).

〈매력있는 農業與件을 造成〉

일부 言論은 우리나라의 農業을 競爭力을 갖춘 産業으로 育成하기 위해서는 大規模 資本 및 企業農의 進入과 퇴출의 自由, 영농기계화, 기술혁신 등 매력있는 農業環境與件을 조성해야 할 것이라고 주장하기도 함(중경·서울 7.14 해설기사 ; 한경 7.15 사설).

〈政治·社會的인 고려도〉

일부 言論에서는 政府의 農地法 制定案은 경제적인 측면만 지나치게 강조하고 있다고 전제하고, 정책당국은 大規模 企業農, 專業農 출현에 따른 가족농체제 붕괴, 이농현상 급증에 따른 政治的·社會的 충격도 감안해야 한다는 견해를 피력하기도 함(세계 7.14 해설기사 ; 세계·한겨레 7.15 사설).

〈爭點條項에 대한 심도있는 論議를〉

일부 신문은 정책당국이 내세우고 있는 農地法案中 論難이 예견되고 있는 爭點條項에 대해서는 이해 및 전문가 집단, 정부관계자 등이 심도있는 論議를 할 수 있도록 公聽會, 討論會 등의 機會를 제공할 것을 당부함(경향·서울 7.15 사설).

2. 主要 日刊紙 社說 및 解說記事

爭點사항은 재검토를

1994. 7. 15 경향신문 社說

오랫동안 우리나라 농업정책의 기본원칙은 「耕者有田」이었다. 농사를 짓는 사람만이 농지를 소유해야 한다는 것이다. 정부가 최근 내놓은 農地法案은 이러한 원칙을 기본으로 하여 농지의 소유와 이용에 관한 규제를 대폭 완화하고 있다. 농지소유를 위한 通作거리 제한이나 事前居住의무의 폐지, 농업진흥지역내의 농지소유上限 폐지 등이 대표적인 것들이다. 企業農의 농지소유 허용과 非自耕농지의 매각의무화 등도 있다.

이러한 농지법안의 내용은 우리농업의 현실과 앞으로 나아갈 방향을 제시하고 있다는 점에서 주목된다. 우루과이라운드 타결 이후 예상되는 농업개방의 波高를 극복하고 날로 취약해지고 있는 농업부문의 競爭力 강화를 위해서는 농지소유에 대한 규제를 크게 풀어주어야 한다는 의견들이 많았다. 새로운 농지법안은 영세농 보호위주의 농지정책을 근본적으로 바꾸는 한편 非自耕者의 농지소유를 엄격히 제한하고 있다.

이제까지 우리농업의 특징이자 문제는 농지소유의 영세성이나 離農현상에 따른 농촌의 심각한 일손부족, 그리고 농업의 수익성이 보장되지 않는데 따른 營農의욕의 저하 등으로 그동안 근본적인 개선과 방향전환이 요구돼 왔다. 다시 말해 대규모 기계화영농의 기반을 마련하고 농사를 지을 사람에게 농지를 몰아주는 농지소유의 개념을 바꾸지 않으면 안될 시점에 이른 것이다. 그러나 정부가 농지법을 통해 추구하고자 하는 정책의 이상과 현실이 항상 뜻대로 맞아 떨어지는 것은 아니다. 그동안 수차례 농업기본법이라 할 수 있는 농지법의 제정을 추진해 왔지만 실현되지 못했던 사실이

이를 말해준다. 따라서 이번 농지법 역시 법안내용중 말썽의 소지가 있는 조항들을 어떻게 보완하고 개선하느냐에 농업구조개혁의 성패가 달려있다.

첫째, 농지소유의 규제완화가 投機발생으로 연결되지 않도록 하는 제도적 장치가 강화돼야 한다. 예를 들어 투기를 막기 위해 농지매매증명을 발급할 때 이에 대한 공정성을 보장할 수단이 없다. 위반할 경우의 벌칙을 대폭 강화했다고는 하지만 편법을 동원하거나 법망의 허점이 있을 경우 이를 악용하게 된다는 점에 유의해야 한다.

둘째, 非自耕농지를 팔도록 의무화하고 있는 조항 역시 소유자가 자발적으로 매각하지 않을 경우 강제할 수단이 없다는 것도 문제다. 더구나 이 경우 자칫 私有財産權의 침해여부가 제기될 수도 있다는 점에서 이럴 경우에 대한 대책 역시 마련되어야 한다.

셋째, 쟁점화할 소지가 있는 조항에 대해 공청회 등을 통해 利害계층이나 전문가들의 의견을 보다 폭넓게 들어 보완하는 과정이 필요하다. 물론 법안 마련을 위해 그동안 의견수렴 과정을 거쳤겠지만 쟁점사항에 대해서는 좀더 중점적인 재검토가 있어야 할 것이다.

農地법안의 몇가지 爭點

1994. 7. 15 서울신문 社說

농지법개정안은 耕者有田의 원칙을 지키면서 농지이용의 효율성을 높이려는 취지를 담고 있는 것으로 보인다. 정부는 우루과이라운드(UR)이후 농업의 경쟁력강화를 위해서 지금까지 규제위주의 농업관련법을 통폐합하여 농지법안으로 단일화하고 있다.

이 법안은 농업진흥지역내에서 농지소유상한(현행 10~20ha)을 철폐하고 농지를 구입하려면 농지소재지에 6개월간 거주해야 하는 사전거주요건

과 거주지로부터 농지까지 通作距離제도(현행 20㎞)를 폐지하고 있다. 또 현재의 가족농에서 전업농내지는 기업농체제로 전환하기 위해서 농업회사법인제도를 도입하고 있고 농지전용규제를 대폭 완화하고 있다.

우리 농업의 국제경쟁력강화는 우루과이라운드 이후 시급한 과제이다. 그 점에서 규제위주로 되어 있는 농지제도를 개선하는 것은 당연하다. 그러나 이 법안에 몇가지 쟁점이 있어 보인다. 첫째로 과거 6번에 걸친 농지법제정에서 걸림돌이 됐던 농지상한선 철폐가 과연 농업경쟁력강화에 얼마나 기여하겠느냐는 점이다. 日本의 예를 보면 벼농사의 경우 10~15ha까지는 생산비가 절감되나 그 이상을 넘으면 생산비가 증가하는 것으로 분석되고 있다.

일본의 사례는 현행의 10~20ha 농지상한선이 생산비절감에 적합하다는 것을 보여주고 있다. 또 상한선을 철폐했다고 해서 농가당 영농규모가 늘어난다는 보장이 없다. 일본은 지난 1970년 상한선을 철폐했으나 농가당 영농규모가 늘지 않았다. 이는 상한선 철폐가 경쟁력강화의 필요조건이지 충분조건은 아님을 보여주고 있는 것이다.

둘째로 농지소유를 위한 6개월 사전거주와 통작거리제도의 폐지는 대통령자문기구인 농어촌발전위원회에서 그대로 존치할 것을 주장한 바 있다. 우리는 교통수단이 다양화된 현시점에서 通作距離를 폐지하는 것은 옳다고 생각한다. 그러나 서전거주 없이 농지구입을 허용할 경우 도시민의 투기목적 농지구입 우려가 있다.

셋째로 농업진흥지역이외의 준농림지역중 2·3차산업의 개발여건이 양호한 지역의 경우 농지 및 산지의 전용절차를 신고제로 전환하는 등 농지전용절차를 대폭 완화한 것은 농촌에 제조업과 서비스산업을 유치하기 위한 것으로 이해된다. 그러나 이것 역시 농지투기 우려를 배제할 수 없다.

넷째로 농업회사법인의 경우 주식회사는 제외하고 合資會社와 합명회사로 한정한 것은 잘한 일이다. 농지소유자격이 없게 된 농업회사법인은 농지처분을 의무화하고 이를 지키지 않을 경우 형사처벌 등 강력한 법적 제재를 받게 한 것도 경자유전의 원칙을 최대한 살리려는 입법취지로 본다.

앞으로 이 법안의 입법예고와 공청회과정에서 이들 문제가 충분히 검토되고 논의되기 바란다.

투기막는 農地法을

1994. 7. 15 세계일보 社說

정부가 농지의 취득 및 거래의 규제를 완화하되 보유 및 이용의 규제를 강화하는 방향으로 農地기본법을 제정하겠다고 한다. UR타결로 인해 농업환경이 급변하고 있어 경쟁력을 강화한다는 차원에서 보면 그 방향은 타당하다고 하겠다. 하지만 5백만명이 넘는 농민의 생계가 달려있다는 점에서 농지법은 충분한 여론수렴을 통해 신중하게 제정되어야 한다. 공청회를 갖겠다고는 하지만 親정부인사들이 찬성발언이나 하는 따위의 형식을 거쳐 법률을 제정해서는 안된다. 지난 58년 이후 농지법을 제정하려고 6차례나 시도했으나 실패한 경험을 살려 농민의 소리를 최대한 반영토록 해야 할 것이다.

耕者有田의 원칙을 선언하고 있는 헌법과 조화를 이루면서 영농규모를 확대한다는 것은 至難한 작업임에 틀림없다. 농지투기를 지나치게 염려하면 규모의 경제를 실현하는 데 장애가 있어 경쟁력을 확보하기 어려운 문제가 있다. 반면에 영농규모의 확대를 촉진하는 데 치중하다 보면 급속한 離·脫農으로 인해 도시의 廣域·貧民化를 가속화하는 문제를 안게 된다. 농촌문제는 단순히 경제적 측면에서만 접근해서는 안되고 정치·사회적 측면에서도 접근할 필요가 있다.

농지법안의 기본골격은 企業農을 육성하는 데 있다고 하겠다. 그래서 농업진흥지역내에서 소유상한을 폐지하겠다는 것이다. 그 방향은 옳지만 농지의 소유구조를 점검할 필요가 있다. 호당 영농규모가 평균 1.3ha에 불

과하고 3ha이상 경작농가가 전체농가의 3.2%에 지나지 않는다. 이런 현실에서 소유상한을 폐지하면 도시·독점자본의 유입은 필연적이어서 농지투기를 우려하지 않을 수 없다.

농업을 하나의 산업으로 보고 경영개념을 도입하자면 영농규모의 확대가 강조되어야 함은 물론이다. 하지만 지형을 보더라도 농지소유를 무한정 확대하기 어려운 게 현실이다. 전통적인 家族農의 붕괴에서 오는 사회적 충격도 검증해야 한다. 토지투기가 일어나면 농사를 포기하고 농촌을 떠나는 사람에게는 이로울 게 분명하다. 반면에 농촌에 남아 농업에 종사하려는 사람에게는 地價상승으로 인해 경쟁력을 약화시키는 부담을 준다. 소유상한을 철폐하기보다는 적정규모를 설정하는 것이 바람직하다.

각종 농지관련법이 농지소유를 중복규제하고 있다. 하지만 부재지주를 억제하는 데는 별로 실효가 없는 형편이다. 소유완화에서 파생될 투기를 봉쇄한다는 것은 여간 어려운 과제가 아니다. 심사제도를 강화한다고 하지만 투명·효율성을 기하는 데는 한계가 있다. 非自耕농지를 의무적으로 매각토록 하는 데도 문제가 있다. 사유재산권에 대한 침해의 소지가 있어 違憲시비를 낳을 가능성이 있는 것이다.

10여개에 분산되어 있는 농지관련법을 통·폐합하여 농지기본법을 제정하고 관련법을 간소화할 필요가 있다. 그 역점은 경쟁력강화에 두어야 하겠지만 투기를 어떻게 봉쇄하느냐에 따라 입법취지를 살릴 수 있을 것이다.

방향 잘 잡은 農地法案

1994. 7. 14 중앙일보 社說

지난 1950년 농지개혁이래 法制定이 번번이 무산돼 온 農地法案이 발표됐다. 농지법제정의 필요성은 진작부터 제기되어 왔음에도 이해관계자들의 異見

을 조정하지 못하고 정치적 고려가 가세함으로써 철회·작업중단· 자동폐기 등의 우여곡절을 겪으며 오늘에 이른 것이다. 이에 따라 농지제도는 헌법을 포함, 24개의 법률에 분산돼 혼란을 초래했고 중복·불필요한 규제의 남발로 새로운 환경에서의 농업경쟁력 강화나 농업구조개선을 저해함은 물론, 농민의 이익마저 보장하지 못하는 등 숱한 문제점을 드러내고 있는 것이다.

정부는 이번 농지법안 마련에 있어 그 기본방향을 농업경쟁력의 제고 등 구조개선의 촉진에 두고, 실제로 농사를 지으려는 농민 뿐 아니라 企業農에 대해서도 농지의 소유나 이용에 관한 규제를 과감히 풀고 있다. 通作거리제한이나 事前居住의무의 폐지, 농업진흥지역내의 농지소유上限폐지 등이 그런 것들이다. 아울러 廣義의 耕者有田이란 원칙하에 非농민에 의한 농지투기를 막기 위한 심사제도의 강화 및 非自耕농지의 의무매각 등도 담고 있다.

우리는 기본적으로 이같은 기본방향과 법안의 큰 줄기에 찬성하며, 이번에 일곱번째로 시도되는 농지법제정이 반드시 成事되기를 희망한다. 비단 우루과이라운드(UR)의 타결로 예상되는 농업개방의 波高가 아니더라도 우리 산업구조에서 농업부문의 비중 감소는 장기적 추세가 될 수 밖에 없다는 점에서도 무리없는 변화의 유도는 절실한 것이다.

그러나 그동안 여섯차례의 농지법제정시도가 무산됐듯 농지법의 제정은 간단한 문제가 아니다. 여·야의 출신기반에 따른 정치적 打算, 도시자본과 농민, 나아가 같은 농민이라도 營農의사의 여부 등에 따라 이해관계가 엇갈릴 수 있는 등 이해의 조정은 결코 쉬운 문제가 아니다. 그러나 언제까지나 이해대립의 중간에서 어정쩡한 자세를 취하고 있을 수는 없다. 따라서 중요한 것은 정부의 강력한 원칙준수 의지와 세부적·실행적 차원에서의 제도 補完이다.

향후 法제정 과정에서 최대의 논점은 소유·이용규제의 완화로 인한 投機발생여부에 있을 것으로 보이며, 따라서 제도 보완의 초점도 이같은 우려를 불식하는데 두어져야 한다. 투기는 없애야 하지만 농업경쟁력의 강화란 원칙을 세운 한 투기발생 우려가 소유·이용 규제완화의 걸림돌이 되어서는 안된다. 투기란 不勞소득의 존재 때문에 이뤄진다. 따라서 이같은 불로소득

의 가능성을 세금을 통해서 철저히 제거하는 것이 무엇보다 중요하다.

違憲소지가 있는 非自耕농지의 의무매각도 이런 관점에서 풀어야 한다. 농지관리위원회 같은 지역사회 스스로의 심사와 감시, 사후관리의 강화도 물론 필요하지만 불로소득의 가능성이 있는 한 便法은 존재하게 마련이며 농지법의 成事를 위해서는 이를 차단하는 별도의 노력이 무엇보다 중요하다.

非農業진흥지역의 활용

1994. 7. 15. 한국일보 社說

농림수산부가 13일 발표한 農地法案은 우루과이라운드협정 발효 이후에도 한국농업이 살아 남을 수 있도록 농지의 소유와 이용에 관한 제도를 전면개편하는 데 목적이 있다.

농업이 경쟁력을 갖자면 미·유럽의 농업처럼 우선 규모의 대형화와 영농의 기계화 및 전업화가 필요하다. 이번 農地法案에서 농업진흥지역에 대해서는 소유상한을 철폐하고, 농지매입에서 통작거리(주택과 농지까지의 거리)및 농촌거주요건을 철폐하며 농업법인을 도입키로 한 것은 바로 영농규모의 대형화를 겨냥한 것이다.

규모의 대형화를 유도하는 데는 소유상한의 확대를 통해서도 얼마든지 실현할 수 있는데 아주 완전히 철폐한 이유가 뚜렷이 이해되지 않는다. 일반적으로 農地法案에 반영된 영농대책은 적절한 것 같다.

특히 우리농업의 전통적인 「耕者有田」의 원칙을 견지, 비농업인이 소유하고 있는 농지를 일정규모(1정보)이상은 취득한지 1년이내에 처분토록 한 것등은 농지의 휴경화 등을 막기 위해서도 필요한 조치다.

농림수산부는 진흥지역(1백3만2천ha)에 대해서는 농업생산성을 선진국 수준으로 끌어올리기 위해 농지에 대한 제반 여건 향상조치를 취한다고 볼

수 있겠다. 문제는 비농업진흥지역(1백2만3천ha)이다.

농림수산부는 비농업진흥지역은 농업경쟁력이 구조적으로 결핍돼 있다고 판단, 아예 관심권 밖으로 내던져 버린 것이다.

과연 비농업진흥지역을 이처럼 무계획적으로 아무렇게나 전용되게 방치해도 되는 것인가. 정부는 우루과이라운드대책의 일환으로 이 비농업진흥지역에 제조업, 유통업, 관광업 등 2,3차산업을 유치하여 농촌을 都·農복합지역으로 만들겠다는 것이다.

이 구상 자체는 현실적일 수도 있다. 일본의 경우는 농업의 경쟁력 취약이 우리나라와 비슷함에도 불구하고 기존의 농지는 영농조건이 열악한 山間지역의 농지까지 그대로 보존키로 한 것이다.

우리가 농지중 상대적으로 영농에 열악한 농지를 비진흥지역으로 지정한 것은 우리 경제력이 일본과 같지 않으므로 일단 수긍할 수 있다.

그러나 우리로서는 농촌의 발전뿐 아니라 우리 경제의 경쟁력제고를 위해서도 비농업진흥지역을 효율적으로 이용해야 한다.

우리는 가용토지를 효율적으로 배분하고 또한 하늘 높은 줄 모르는 땅값을 적정가격으로 낮출 수 있는 절호의 기회를 갖게 된 셈이다. 그러나 지금 정부는 이 기회를 놓쳐 버리고 있다.

정부 각 부처는 비진흥지역농지의 전용과 처분을 사실상 지방정부나 개인에게 완전히 맡겨버리고 있다. 각급 행정수준에서 합리적 지역경제 개발을 세우고 비진흥지역 농지의 이용도 이에 따라 이뤄져야 할 것이다.

農業경쟁력에 필요한 農地法

1994. 7. 15 한국경제신문 社說

1996년부터 시행예정으로 마련된 새 농지법안의 내용이 농림수산부에

의해 발표됐다. 올 가을 정기국회에 제출될 이 법안의 핵심은 농지에 관한 각종제한을 철폐하거나 대폭 완화한 점이다.

본란은 농업생산력의 기반이 되는 농지의 소유 이용 매매거래에 면적상한을 자유화하는 방향으로 완화한 이 법이 생산단가를 절감하고 생산성을 향상시킬 수 있는 규모화를 농업분야에 도입하는 것이라는 점에서 잘된 정책방향으로 평가하고자 한다.

특히 20㎞로 된 通作거리제한을 없애 영농하려는 도시인의 농지매입 소유를 허용한 점은 종래 제한돼온 농업에의 參入을 自由化함으로써 농업에 필요한 자본 기술 도입의 길을 여는 것이라 할 수 있다. 한마디로 새농지법은 종래의 농지구조와 제도를 근본적으로 뜯어고치는 하나의 농지혁명적인 성격을 지닌 것이라 해야 한다.

지금 저생산과 후진성의 대명사처럼 된 한국농업이 우루과이라운드 이후의 개방시대에 살아남으려면 빨리 국제경쟁력을 갖춘 채산성있는 산업으로 개편되지 않으면 안된다. 그러한 국제경쟁력구축을 가로막고 있는 무시못할 원인의 하나가 규모화를 막는 농지소유 이용의 제한이었다.

그동안 농지제한의 완화는 여러차례 필요성이 지적되고 입법화가 시도됐으나 농지의 투기화와 不在地主합법화를 초래한다는 이유를 내건 反對에 부딪쳐 이미 일곱차례나 좌절됐었다. 그러나 그런 반대 때문에 농업의 경쟁력강화에 도움이 될 농지규제철폐를 언제까지나 보류할 수는 없다. 국제경쟁력 갖춘 한국농업으로의 재건에는 시간적 여유가 없기 때문이다.

우리의 의견은 이번에는 새 농지법이 꼭 실현돼야 한다는 것이다. 어떤 재산이건 그 매매에 이익이나 손실이 있게 마련이며 농지매매도 예외가 아니다. 문제가 되는 불로소득이나 투기화에 대해서는 부동산 투기방지법이나 양도세법 같은 稅法과 다른 방법으로 이를 흡수하고 막으면 된다는 게 우리의 소견이다.

이제 농업을 특수한 영역으로 보는 視角은 버려야 한다. 한국농업이 국제 경쟁력을 갖춘 산업이 되려면 參入과 退出이 自由化되고 대규모자본투입과 영농기계화 및 기술혁신 종자개량을 유발할 수 있는 매력있는 산업환

경 여건이 먼저 마련돼 있어야 한다. 그런 매력 대신에 까다로운 제약만 많은 산업에 누가 參入하고 투자하려고 하겠는가. 아무튼 영농의 규모화는 농업생산력을 提高시키는 데 꼭 통과해야할 첫 관문이다. 이것을 실현하지 않고 한국농업의 영세성과 저생산성을 탈피할 길은 없다. 새 농지제도는 소유보다 이용에 초점을 맞춰야 한다.

농지법안에 담긴 구조개혁 구상

1994. 7. 15 한겨레신문 社說

우루과이라운드 협상의 타결로 인한 쌀시장 개방의 충격은 농업을 사양사업쯤으로만 대해온 정책 입안자들에게 일대 경종을 울렸다. 대통령 직속의 농어촌발전위원회를 설치하는 등 부랴부랴 대책 마련에 나섰으며, 그 결과가 지난달 14일에 발표된 농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안으로 나타났다. 그 발전대책에는 농지소유의 한도나 영농주체 등에 관해 확실한 기준과 규정이 제시되지 않았다. 농어촌 구조개혁의 뼈대를 이루는 이런 핵심사항을 미룬 채 종합대책을 먼저 마련한 것은 순서가 뒤바뀐 것이다. 더욱이 농특세의 부문별 투자 계획이 확정되고, 농촌 지원만을 목적으로 한 추경이 편성되었는데도, 농사를 지을 농업 종사자의 범위나 그들이 경영할 농지의 소유 한도조차 결정되지 않은 상태이다.

농림수산부가 발표한 '농지법 제정방향'은 이런 문제에 대한 정부의 구상을 담고 있다. 1949년 농지개혁법의 제정 이래 여러차례 개정되거나 새로 제정된 농지에 관한 각종 법령은 농지 보전을 위한 소유와 거래의 규제에 치중했으나, 이번의 농지법안은 그 규제를 풀어서 적극 이용토록 하는 데에 초점을 맞추고 있다. 이 법안은 특히 농업진흥지역 안에서 농지 소유의 상한을 철폐하고, 신설되는 농업회사법인에 농지소유를 허용하기로 했다.

고색창연한 경자유전의 원칙이 무너지고, 줄곧 맞바람에 시달려온 농지소유의 제한이 허물어지게 되었다. 경쟁력을 갖춘 기업농으로의 육성이란 정부의 구상에서 이런 변화는 이미 예상된 것이었다. 국내 시장의 개방이 한층 강화되고 농업조차 예외없이 국제경쟁의 전장에 나서야 한다면 이런 변화는 불가피한 것이기도 하다.

그러나 우리는 여전히 농업은 비교우위의 잣대로만 재어서는 안되며, 더욱이 지금까지의 무시와 천대로 경쟁력이 크게 떨어진 상황에서, 그런 비교는 한층 더 옳지 않다고 생각한다. 만약 쌀을 생산비의 비교우위에 따라 재배한다면 이 땅에서 쌀농사는 그만두어야 할 판이기 때문이다. 파값 하나가 1/4분기 물가를 0.8%나 올려놓은 사정을 기억한다면 비교우위만으로 보호 여부를 결정해서는 안된다. 그에 못지 않게 고려해야 할 사항이 내부경쟁력이다. 농사지을 의사와 능력만 있으면 누구라도 농지소유가 가능할 때, 농업자본의 역할을 대행할 도시자본의 태도가 결정적으로 중요하다. 굳이 법안이 길을 터준 농어촌산업지역이 아니라도, 농지전용이나 제도변경까지를 고려한 투기의 소지는 널리 열려 있다. 더 심각한 문제는 자본에 밀려나는 가족농 대책, 즉 농촌의 빈부 계층화와 이농대책이다. 농민을 단순히 농업 노동자로 만들면서, 도시에서 침투한 자본 위주의 발전이 이루어진다면 농업은 살지 모르나 농민은 죽게 된다. 정부가 추진하는 경쟁력 있는 기업농 중심의 발전에서 그런 위험을 읽는다.

경쟁력강화 - 「耕者有田」에 주안

1994. 7. 14 동아일보 解說記事

農地法案 내용과 문제점

정부가 마련한 농지법안은 농지와 농업인 등 각종 개념 定義, 농지의 소

유, 농지의 임대차 등 이용, 농업진흥지역의 지정, 농지 轉用 등 농지에 관한 각종 사항을 총괄하는 기본법이라고 할 수 있다. 이번 농지법 제정 추진은 우루과이 라운드(UR)이후에 대비하기 위한 목적을 갖고 있으며 해방이후 8번째이다.

그간 농지문제에 대한 각계의 인식이 달라 합의에 이르지 못했고 현재 법안에도 通作거리 폐지, 자경하지 않는 농지의 매객처분 의무화 등이 논란의 소지가 많아 법안이 확정되기까지는 상당한 진통을 겪을 것으로 보인다.

농지법 내용을 보면 두가지 특징이 있다.

첫째는 영세농 보호위주의 농지정책을 농업경쟁력 강화위주로 전환한다는 점을 명백히 한 점이다. 즉 농업의 국제화 개방화에 대응할 수 있는 국제경쟁력을 확보하기 위해서 농지의 소유 및 거래, 이용에 관한 규제를 풀어야 한다는 것이다.

농지 투기억제를 목적으로 마련한 通作거리조건을 없애고 주식회사를 제외한 유한 합명 합자회사 등 농산법인도 농지를 소유하도록 하고 영농규모의 확대를 위해 농지流動化를 촉진하는 여러가지 수단을 명시하고 있는 점, 한 자녀에게만 농지를 상속할 경우 자금지원토록 한 것 등이 규제완화의 대표적인 예다.

또 다른 특징은 헌법에 규정된 「耕者有田」원칙을 살려 비농민소유를 엄격히 제한하려 한 점이다.

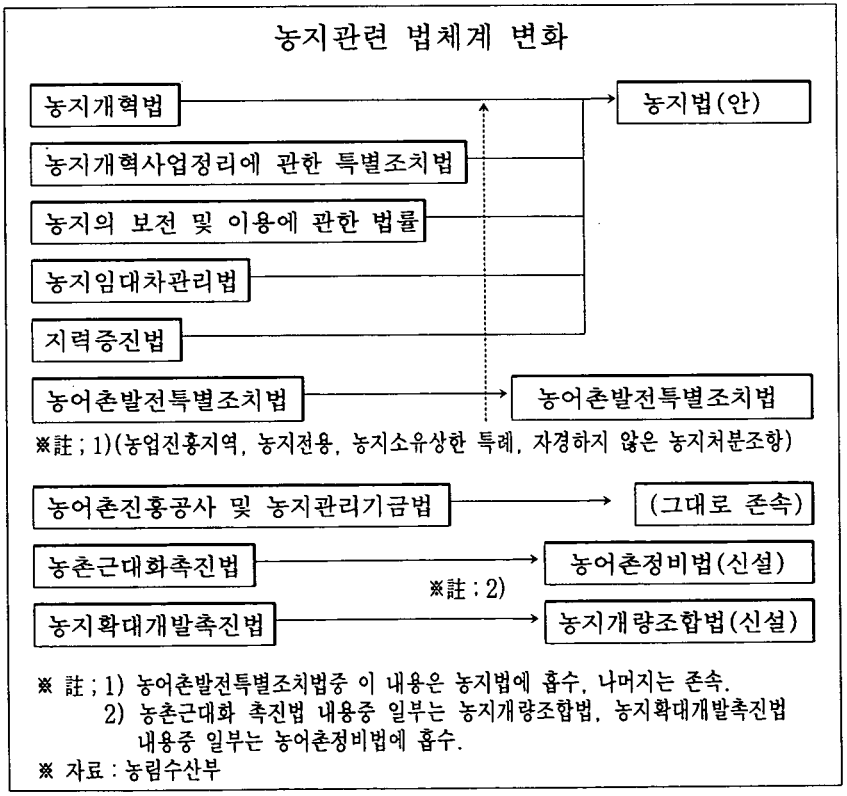
농지소유와 이용에 관한 규제를 완화하라는 요구못지않게 농지투기를 우려해 오히려 규제를 강화해야만 한다는 여론도 만만치 않은 현실을 고려한 것이다. 물론 유휴농지를 활용하기 위해 도시민들이 투기목적이 아니라 휴식공간을 마련할 목적으로 2백평 이하의 농지를 구입하는 길은 터놓았다.

농지가 투기대상이 되는 것을 막기위해 농지매매증명을 발급할 때 심사를 강화하고 위법시 처벌을 강화하며 비자경농지는 매각처분하도록 의무화하는 방안도 마련했다.

이처럼 경자유전원칙을 지키면서도 농지이용을 효율적으로 한다는 일견 모순되는 「두마리 토끼」를 쫓다보니 의욕만 앞서지 실현성은 의문시되는 조항도 없지 않다.

벌칙을 대폭 강화했다고 하나 농지매매증명발급의 공정성을 보장할 수단이 없다. 또 비자경농지를 매각처분토록 의무화한 조항 역시 자발적으로 매각하지 않을 경우 강제할 수단이 없어 실효성이 의문시되며 매각처분을 의무화한 것은 기본권리인 사유재산권을 침해할 소지가 있어 위헌시비를 불러일으킬 수가 있다.

이같은 농지법안 내용은 공청회과정과 국회심의과정에서도 계속 쟁점이 될 것으로 보인다.



새 농지법 제정방향 - 都市자본 유입 물꼬 튼다

1994. 7. 14 조선일보 解說記事

새로운 농지법은 기업농 개념을 도입한 내용을 담고 있다. 지난 44년 동안 한국의 농지제도는 가족농을 전제로 가급적 도시자본이 농촌에 침투하지 못하게 막았지만, 이제는 도시자본 없이는 농지도 황폐화할 수 밖에 없다는 것을 알게 된 것. 새로운 농지법이 아직 농지에 대한 규제를 시원하게 해제한 것은 아니다. 그러나 쌀농사와 농지소유에 집착해 온 한국농업과 농촌이 이제는 기업경영 전략과 도시자본에 의해 전면개혁할 수 밖에 없음을 새 농지법은 시사하고 있다. 다음은 농지법의 주요내용이다.

농지소유 농업진흥지역 밖의 농가와 농업법인은 3ha가지만 농지소유가 가능하다. 산간지·약초재배 등과 같이 소규모 영농지역의 경우 시장·군수가 인정할 때에는 예외적으로 5ha까지 농지를 소유할 수 있다.

영농조합법인은 농업진흥지역밖의 경우 3ha에 조합원 숫자를 곱한 면적만큼 농지소유를 허용한다. 자경 또는 자영 등 실제로 농업경영을 하지 않는 농지는 1년이내 처분해야 한다. 상속을 받거나 이농의 경우는 1ha를 초과하는 면적만 처분하면 된다. 농지를 처분하지 않을 경우에는 농어촌진흥공사가 협의 매수하며 매수가격은 공시지가와 실거래 가격을 감안, 농지소유자와 합의해 결정한다. 한계농지 정비지구안의 농지는 비농업인이라도 2백평까지 소유할 수 있다.

위탁·임대차 농업경영을 하지 않는 농지는 원칙적으로 임대할 수 없다. 그러나 이농·상속으로 소유하게 된 1ha이내의 농지와, 농지법이 시행되는 1996년 1월 1일 이전에 소유하고 있는 농지는 임대할 수 있다. 임대차 계약기간은 현행 3년에서 1년으로 단축한다. 징집·복역·질병·취학 등 불가피한 경우는 농지 전체를 위탁경영할 수 있다.

농업법인제도 영농조합법인외에 농업회사법인제도를 도입, 농지소유를

허용한다. 농업회사법인은 합명·합자·유한회사(주식회사는 제외)이어야 한다. 외부인도 자본참여가 가능하나, 농업인 출자지분이 총출자액의 절반 이상이어야 한다. 농업회사법인이 농지소유자격을 상실할 경우는 1년이내 농지를 처분해야 한다.

농지전용 농업용 목적에 방해가 되지 않는 농지의 형질변경은 자유화한다.

유리온실, 버섯재배사, 비닐하우스 등 농업 필수시설은 농지개념에 포함시켜 별도의 전용허가 없이 설치할 수 있다. 시장·군수·구청장이 허가할 경우 농지를 타용도로 일시 사용할 수 있다.

도지사가 지정한 농어촌산업지역에서는 신고만으로 농지전용이 가능하다. 농지전용허가를 받아 농지를 취득한 뒤 정당한 사유없이 1년이상 사업에 착수하지 않거나 6개월이상 공사를 중단하면 전용허가를 취소할 수 있으며 농지를 처분해야 한다.

농지계획 농지의 효율적 이용은 위해 시장·군수는 시도지사의 승인을 받아 관할구역안의 농지를 대상으로 농지의 지대·용도별 이용계획, 경영규모 확대, 생산기반정비계획등 농지의 종합적 이용에 관한 계획을 수립한다. 지역단위로 시·군, 농협, 농어촌진흥공사 등이 시행하는 농지이용증진사업을 통해 농지의 임대차, 소유권이전, 교환·분합을 촉진하고 영농규모 확대를 추진한다.

외부資本 진출촉진 경쟁강화

1994. 7. 14 내외경제신문 解說記事

오는 1996년부터 도시인도 營農의사만 있으면 거주지에 관계없이 농지를 마음대로 살 수 있게 된다.

또한 농업진흥지역내 농지소유상한이 폐지되며 한계농지정비지구내 농지는 농업경영여부에 관계없이 누구나 2백평한도내에서 소유할 수 있게 된다.

그러나 현재 자유롭게 허용된 「농지임대차」가 전면 금지되고 농지를 놀릴 경우 의무처분해야 하는 등 보유·이용규제는 크게 강화된다.

농림수산부는 13일 이러한 내용을 뼈대로 한 「농지법」안을 마련, 관계부처와 협의를 거쳐 정기국회에 상정키로 했다.

농림수산부가 농지개혁법 등 9개에 달하는 현행 농지관련법을 통폐합, 입안한 「농지법」은 우루과이라운드 등 농업의 국제화와 상업농의 진전 등 국내외 농업여건의 급격한 변화에 대응, 이에 상응하는 농지제도를 구축해야 한다는 사회적 요구를 반영한 법안이다.

이 법의 핵심은 취득·거래규제는 완화하되 보유·이용은 과거보다 강화한 점에 있다. 이 법은 「농업인」을 현행법의 自耕위주 「농민」에서 범위를 넓혀 소유농지를 경영하는 자로 정의하고 영농주체를 농민에서 영농조합과 농업회사법인으로 확대했다. 따라서 앞으로는 농지 소유자의 범위가 대폭 확대돼 농지의 취득·거래규제가 완화된다. 농지소유상한도 농업진흥지역의 경우 완전 철폐했으며 진흥지역밖의 농지는 3ha를 유지하되 특별한 경우 5ha도 가능토록 했다.

이러한 취득 완화 조항은 농지의 규모화와 외부자본의 농업내 진출을 촉진시켜 우리 농업의 경쟁력을 크게 높일 전망이다.

이에 반해 농지 보유와 이용을 규제하는 측면은 기존법보다 강화됐다.

현재 자유롭게 허용된 「임대차」가 앞으로는 특별한 경우를 제외하고는 완전 금지된다. 다만, 離農 상속 등에 의해 소유케된 1ha이내의 농지는 임대차가 허용된다.

만약 소유자가 불법 임대차할 경우 최고 3백만원의 벌금을 물리고 이에 불응, 휴경하면 정부가 대리경작자를 지정할 수 있다.

또 완전위탁경영을 금지, 소유자는 반드시 일정한 노동력을 농지에 투입토록 해 거래규제완화에 따른 투기가능성을 사전에 방지하고 있다. 일반 농업인의 유휴농지는 물론 이농·상속에 의한 농지보유시에도 유휴농지는

1ha를 남기고 처분토록 규정했다.

그러나 이번 농지법은 제정의 당위성과 분명한 목표설정에도 불구하고 각 법조항간의 모순과 원칙의 상실, 정부의 법적용 남용, 違憲시비의 우려 등으로 시행시 상당한 논란이 예상된다.

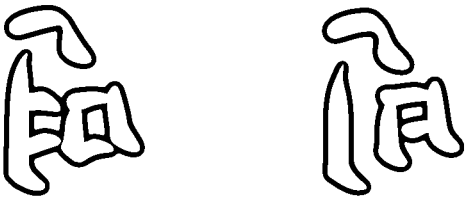
우선 이 법은 상당부분을 시행령에 위임, 정부의 자의적인 해석에 따라 시행내용이 엄청나게 달라질 가능성이 크다. 예컨대 이 법의 핵심사항인 농업인의 정의를 대통령령에 위임한 조항이나 위탁영농의 일부허용 조항 등은 시행령을 제정한 정부가 마음먹기에 따라 이 법의 시행취지 자체가 퇴색될 수 있는 사안이다.

또한 투기방지차원에서 임대차를 금지했지만 현실적으로 위탁과 임대차가 명확히 혼재하는 상황에서 실현성이 의문시된다. 가령 위탁의 형식을 취한 임대차가 이뤄진다면 이를 막을 수단이 없다.

이 법은 또 상업농을 촉진하고 외부자본을 유치한다면서 자경이 아닌 자영(일부 위탁영농)에 대해서는 토지초과이득세 종합토지세 양도소득세를 물리는 이율배반적인 조항을 담고 있다.

이와함께 유휴농지에 대해 제재를 가한다면서 취득이후 소유를 바꿀 강제조항이 없어 일단 농지를 구입하게 되면 불법행위를 하더라도 영구 소유할 수 있다. 소유자의 자격을 지나치게 확대 「耕者有田」을 규정한 헌법에 위배된다는 지적도 있다.

農地制度 關聯 輿論調查 結果



빈 면

1. 조사목적

농지소유, 이용 및 거래 등 농지제도 전반에 대한 여론을 파악하여 현재 입법 추진중인 농지법(안)에 반영하기 위함임.

2. 조사기관

○ 한국농촌경제연구원 홍보출판실
○ 농업협동조합중앙회 조사부

3. 조사대상

○ 한국농촌경제연구원 : 현지 통신원 646명
○ 농협중앙회 조사부 : 농민(542명) 및 도시거주 비농민(231명)
- 농 민 : 전국 34개 군지역에 각군당 20명의 농민 무작위 추출
- 비농민 : 서울, 부산, 대구, 광주, 대전에 거주하는 성인남녀 무작위 추출

4. 조사방법

○ 한국농촌경제연구원 : 우편으로 조사표 발송 및 응답
○ 농협중앙회 조사부 : 조사표에 의한 면접조사

5. 조사기간 : '94. 6. ~ 7

6. 조사결과 요약(농민대상)

(1) 현행 농지의 소유·이용 및 거래제도에 대한 인식

구 분	농 경 연	농 협
규제가 많고 복잡	65.1%	69.4%
현행제도 만족	23.1	15.7
규제가 허술하여 투기유발	7.8	7.9
잘 모르겠음	4.1	7.0
계	100.0	100.0

(2) 현행 농지제도가 농민의 이농·탈농을 제약하는지 여부

구 분	농 경 연	농 협
매우 그렇다	] 57.1%	43.9%
어느정도 그렇다		41.1
그렇지 않다	42.9	9.8
모르겠다	-	5.1
계	100.0	100.0

(3) 농지가격의 수준

구 분	농 경 연	농 협
현재 수준 적당	25.1%	22.1%
더 올라야	59.7	61.1
더 내려야	13.1	12.4
잘 모르겠음	2.2	4.4
계	100.0	100.0

(4) 농지거래 침체 이유

구 분	농 경 연	농 협
전반적 부동산 경기침체	8.2%	14.4%
농사수지 맞지 않아서	59.0	53.7
농지거래 규제 때문	21.4	18.1
잘 모르겠음	11.5	13.8
계	100.0	100.0

(5) 현행 농지소유 자격제한에 대한 인식

구 분	농 경 연	농 협
현재와 같이 제한 필요	20.6%	27.9%
현재보다 제한 완화	34.4	44.5
제한할 필요 없음	44.6	25.8
잘 모르겠음	0.5	1.8
계	100.0	100.0

(6) 통작거리 제한에 대한 의견

구 분	농 경 연	농 협
20㎞보다 더 줄여야	8.7%	7.0%
현행 만족	16.0	22.5
20㎞보다 확대해야	12.4	28.6
폐지해야	61.9	39.5
잘 모르겠음	1.1	2.4
계	100.0	100.0

(7) 농지매입시 농지소재지 6개월 사전거주요건에 대한 의견

구 분	농 경 연	농 협
투기방지위해 6개월 거주 규제 바람직	12.0%	14.4%
농지소재지 주소 옮기면 거주여부 관계 없이 허용	11.5	26.9
주소지 관계없이 농사지을 사람 누구나 허용	54.1	57.2
누구나 살 수 있도록 완전히 완화	22.4	1.5
계	100.0	100.0

(8) 비농민 소유농지에 대한 인식

구 분	농 경 연	농 협
현재 농지소유 인정, 추후 취득 불허용	11.1%	15.7%
국가 강제매수 농민에 돌려줘야	8.3	24.0
농민에 환원될 수 있도록 농지매입 지원	39.8	36.0
비농민 농지취득 제한 불필요	40.9	23.8
기타	-	0.5
계	100.0	100.0

(9) 앞으로 소유농지의 상속

구 분	농 경 연	농 협
농사짓는 한 자녀에게	25.4%	35.2%
농사짓는 모든 자녀에게	32.4	32.5
모든 자녀에게	34.4	26.9
상속 않겠음	8.0	4.4
계	100.0	100.0

(10) 농지구입자금 지원과 임대차사업 장려 중 선호도

구 분	농 경 연	농 협
농지구입자금 지원	14.6%	37.3%
임대차사업 장려	12.0	19.2
병행 농지구입 중점	56.5	35.1
병행 임대차 장려 중점	16.9	7.0
기타	-	1.4
계	100.0	100.0

(11) 농지소유 상한선에 대한 인식

구 분	농 경 연	농 협
폐지돼야	26.4%	37.5%
그대로 유지돼야	21.3	30.1
20ha보다 줄여야	8.9	7.4
20ha이상	43.3	23.8
기타	-	1.2
계	100.0	100.0

(12) 농지전용에 대한 의견

구 분	농 경 연	농 협
농지보전 위해 전용 막아야	6.7%	15.5%
꼭 필요한 전용 허용	60.7	53.9
전용 대폭 허용	32.0	28.6
모르겠다	0.6	2.0
계	100.0	100.0

(13) 2, 3차 산업의 농촌유치에 관한 의견

구 분	농 경 연	농 협
환경오염위험 유치 반대	5.2%	13.7%
소득향상 위해 꼭 필요	25.9	30.4
자연환경 보존범위내에서 허용	53.0	52.6
지역 주민의 여론 따라 결정	15.9	3.3
계	100.0	100.0

(14) 기업농(농업회사법인)에 비농민 참여 허용에 대한 의견

구 분	농 경 연	농 협
전면 허용돼야	30.7%	24.5%
효과를 봐가며 점진 허용	54.5	46.3
허용 반대	11.7	24.7
잘 모르겠다	3.1	4.5
계	100.0	100.0

7. 조사결과 요약 (비농민 대상, 농협중앙회 조사)

(1) 농지소유경로

구 분	비 율 (%)
상 속	65.4
이 농	7.7
매 입	16.7
기 타	10.2
계	100.0

(2) 소유농지 규모

구 분	비 율 (%)
0.5정보 이하	34.6
0.5~1.0	38.5
10.~1.5	11.5
1.5~2.0	7.7
2.0~3.0	2.6
3.0정보 이상	5.1
계	100.0

(3) 농지를 구입할 의사가 있다면 그 이유

구 분	비 율 (%)
영 농 목 적	20.2
전원생활지	64.4
재 산 증 식	5.0
기 타	10.4
계	100.0

(4) 농지거래제도에 대한 인식

구 분	비 율 (%)
규 제 많 음	57.1
현재가 좋음	7.4
규 제 허 술	16.9
기 타	18.6
계	100.0

(5) 현재의 농지가격 수준

구 분	비 율 (%)
적 당 함	15.6
올라야 함	54.1
내려야 함	15.6
기 타	14.8
계	100.0

(6) 현재의 농지소유자격 완화에 대한 의견

구 분	비 율 (%)
제한 필요	36.8
제한 완화	42.9
제한 철폐	14.7
기 타	5.6
계	100.0

(7) 비농민 소유농지 처리 방법

구 분	비 율 (%)
기소유권 인정	23.4
국가 매수	16.9
농지구입자금 지원	30.7
앞으로 소유 허용	27.7
기 타	1.3
계	100.0

(8) 농촌에 공장 등 2, 3차 산업 유치에 대한 의견

구 분	비 율 (%)
자연환경을 해치지 않는 범위내에서 허용	60.2
농외소득 확대를 위해 적극 유치	22.9
유치 반대	17.0
계	100.0

(9) 농지전용에 대한 의견

구 분	비 율 (%)
전용 반대	29.4
제한적 허용	55.8
대폭 허용	13.0
기 타	1.8
계	100.0

(10) 기업농 육성을 위해 비농민의 자본 참여에 대한 의견

구 분	비 율 (%)
전면 허용	23.8
제한적 허용	58.9
허용 반대	14.3
기 타	3.0
계	100.0

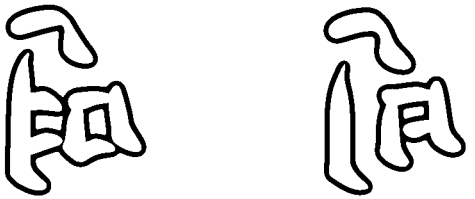
參 席 者 名 單

1. 司 會 者 : 鄭英一 (韓國農村經濟研究院 院長)

2. 法案說明 : 李相茂 (農林水産部 農業構造政策局長)

3. 討 論 者 : 高玄錫 (農協中央會 調査部長)
金榮豪 (世界日報 論說委員)
金正夫 (韓國農村經濟研究院 農業部門研究部長)
柳炳瑞 (成均館大 農大 敎授)
朴鍾烈 (京畿 驪州 農民)
薛光彦 (韓國開發研究院 研究委員)
安泰洪 (全北 金堤 農民)
李兌一 (國土開發研究院 先任研究委員)
張原碩 (檀國大 農大 敎授)
卞大煥 (全國經濟人聯合會 調査3部長)
鄭秉秀 (MBC 解說委員)
丁映海 (慶南 昌寧 南旨農協組合長)
趙範鎬 (農漁村振興公社 構造改善本部長)
趙成禹 (全國農民會總聯盟 政策委議長)
洪元卓 (서울大 社會科學大 敎授)
黃壯秀 (韓國農漁民後繼者中央聯合會 政策調整室長)
黃迪仁 (서울大 法大 敎授)

(이상 가나다 순)



빈 면

연구자료 D 91
農地法 制定을 위한 公聽會 結果報告書
農地法 制定方向과 法案

찍은날 1994. 8 펴낸날 1994. 8
발행인 정 영 일
펴낸곳 한국농촌경제연구원(962-7311~5)
130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
등 록 제 5-10호 (1979. 5. 25)
찍은곳 東洋文化印刷株式會社 · 737-2101~4

■ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
■ 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.