

제17권: 2004. 11. 11.

## 농지제도 개편의 방향과 추진방안

박석두 송미령 김수석 김홍상

I. 농지제도의 현실과 개편의 필요성	
1. 농지소유제도의 현실과 원칙 전환의 필요성 .....	1
2. 농지보전·전용제도의 현실과 체계 개편의 필요성 ..	6
II. 농지제도의 개편 방향과 단계적 추진	
1. 농지제도 개편의 기본 방향 .....	11
2. 농지제도 개편의 단계적 추진 .....	12
3. 농지제도 개편 이후 농지관리의 비전 .....	15

**한국농촌경제연구원**

연구 책임: 박석두 연구위원 /02-3299-4239 sdpark@krei.re.kr  
연구 참여: 송미령 부연구위원 /02-3299-4351 mrsong@krei.re.kr  
              김수석 부연구위원 /02-3299-4284 soosuk@krei.re.kr  
              김홍상 연구위원 /02-3299-4236 hskim@krei.re.kr  
자료 문의: 이성규(정보플라자) /02-3299-4213 sklee@krei.re.kr

- 우리 연구원은 일부 연구결과를 'KREI 농정연구속보'로 간결히 정리하여 정책 담당자나 농업인 등에게 신속히 배포하고 있습니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

## I. 농지제도의 현실과 개편의 필요성

### 1. 농지소유제도의 현실과 원칙 전환의 필요성

#### □ 농지제도의 원칙과 목표 간의 상충

- 현행 헌법(제121조)과 농업·농촌기본법(제20조 1항)은 자경하는 농업인만 농지를 소유한다는 경자유전 원칙을 명시하고 있으며, 농지법은 구체적으로 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있고(제6조) 농지의 임대차를 금지(제22조)한다는 원칙을 규정하였음.
- 또한 농업·농촌기본법은 농지제도의 목표로서 농업구조개선의 촉진을 명시하고 있으며, 그에 따라 농지법과 농업·농촌기본법은 농업인과 주식회사 형태를 포함하는 농업법인을 농지의 소유주체 및 경영주체로 명시하여 다양한 유형의 경영체를 인정하고 있음.
- 현행 농지제도의 ‘경자유전 원칙’과 ‘농업구조개선의 촉진’이라는 목표가 상충됨으로써 그 실현 수단을 선택하는 데 어려움이 있음.
  - 경자유전 원칙의 유지를 위해서는 농지임대차를 금지하는 제도적 수단이 필요한 반면 농업구조개선을 촉진하기 위해서는 임대차를 통한 영농규모 확대가 효율적임.
  - 상충되는 원칙과 목표를 동시에 달성하는 수단으로는 경영체가 농지매입을 통해 영농규모를 확대하는 방법이 유일한데, 이는 농지가격이 높기 때문에 현실적으로 실현하기 어렵다는 문제가 있음.
  - 농업구조개선의 촉진이라는 목표는 WTO 체제에서 선택의 여지가 없는 실정이므로 농지제도의 원칙을 목표에 합치되도록 전환해야 함.

□ 경자유전 원칙과 농지임대차 확대 현실 간의 괴리

- 경자유전 원칙과 농지임대차 금지 규정에도 불구하고 현실에서는 임대차 농지와 임차농가의 비율이 계속 증가하고 있음.
  - 임차농지 비율: 37.4%('90) → 42.2%('95) → 43.6%(2000)
    - 농가의 소유: 11.5%('90) → 11.2%('95) → 9.2%(2000)
    - 비농가 소유: 21.6%('90) → 27.5%('95) → 30.1%(2000)
  - 임차농가 비율: 69.4%('90) → 71.3%('95) → 72.3%(2000)

표 1-1. 임차농지와 임차농가 추이, 1990-2000

단위: 천ha, 천호, %

		'90	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
경지면적(천ha)		2,109	2,070	2,055	2,033	1,985	1,945	1,924	1,910	1,899	1,889
임차면적(천ha)		789	770	810	838	838	836	837	789	822	824
임차농지 비율(%)		37.4	37.2	39.4	41.2	42.2	43.0	43.5	41.3	43.3	43.6
소유자별 임차농지 (천ha)	농가	243	223	199	196	223	212	212	155	165	174
	구성비(%)	11.5	10.8	9.7	9.6	11.2	10.9	11.0	8.1	8.7	9.2
	비농가	456	464	538	564	546	554	552	555	570	569
	구성비(%)	21.6	22.4	26.2	27.7	27.5	28.5	28.7	29.1	30.0	30.1
	국공유지	34	32	33	34	26	27	29	31	35	33
기타		56	51	40	44	43	43	44	48	52	48
총 농가호수(천호)		1,767	1,640	1,592	1,558	1,501	1,480	1,440	1,413	1,382	1,384
임차농가 비율(%)		69.4	67.9	68.1	70.1	71.3	72.4	72.4	68.4	72.6	72.3

자료: 농가경제조사 표본농가에 대한 조사 결과임. 농림부 농지관리과.

□ 농지임대차 증가의 경제적 합리성

- 농지임대차의 확대는 제도적인 미비 때문이기도 하지만 근본적으로는 경제적 요인에 의한 것이기 때문에 경자유전 원칙은 제도적 수단으로써 유지하기 어려울 뿐만 아니라 경작자에게 유리하지도 않음.

- 농지 임대자는 임차료 수입보다는 인플레이에 대비한 실물자산의 형성·유지와 지가상승에 의한 지가차익의 취득을 목적으로 농지를 소유한다고 할 수 있음.
  - 지가대비 임차료 비율: 3.5%('90) → 3.0%('95) → 2.2%('00)
  - 연평균 농지가격 상승률(1996~2000): 16.2%(논)~21.0%(임야)
  - 연평균 소비자물가 상승률: 8.6%('90) → 4.5%('95) → 2.3%(2000)
- 농지 임차자는 ① 임차농지에서의 토지순수익이 임차료의 2-3배에 달하여 임차경작의 경제성이 충분하고, ② 지가대비 임차료 비율이 이자율보다 낮기 때문에 농지를 구입하여 농사짓는 것보다 임차하여 경작하는 것이 훨씬 유리하므로<표 1-2>, 농지를 임차한다고 할 수 있음.
- 따라서 비농업인의 농지소유와 농지임대차를 금지하는 경자유전 원칙은 농지가격이 수익지가보다 높고 농지임차료가 토지순수익보다 낮은 한 현실적으로 유지할 수 없을 뿐만 아니라 경작자에게 유리하지도 않음.

표 1-2. 논 가격과 임차료 및 금리 추이, 1980-2000

단위: 원/평, %

	논 가격(A)	논 임차료(B)	B/A(%)	예금금리	대출금리
2000	36,458	810	2.2	7.08	9.88
1999	36,103	762	2.1	7.05	10.85
1998	33,564	715	2.1	13.39	15.21
1997	21,978	660	3.0	10.59	12.30
1996	19,998	633	3.2	9.00	12.26
1995	19,028	568	3.0	10.00	12.50
1990	18,312	640	3.5	10.00	12.50
1985	7,822	382	4.9	10.00	11.50
1980	3,987	175	4.4	19.50	20.00

주: 1) 농지가격은 농협조사부 조사 중급 논 가격  
 2) 임차료는 쌀 생산비 중 토지용역비  
 3) 예금금리는 정기예금 금리, 대출금리는 1996-2000년 가계대출금리, 1995년 이전은 가계대출금리보다 싼 기업대출금리임.

자료: 농림부 농업정책국, 업무자료, 2000.10, 295쪽과 통계청 금리자료.

□ 임차에 의한 영농규모 확대의 실태와 효과

- 농지임대차는 영농규모 확대의 수단으로 활용되어 왔으며, 앞으로도 계속 확대될 것으로 전망됨.
- 농가의 호당 평균 경영규모 확대 및 2ha 이상 농가의 경영규모 확대는 대부분 농지임차에 의해 이루어졌음.
  - 호당 평균 경영규모: 1970~2000년에 2,965평에서 4,249평으로 확대되었는데, 자작지 면적은 2,442평에서 2,340평, 임차지 면적은 523평에서 1,909평으로 확대되었음.
  - 2ha 이상 농가의 경영규모: 자작지 면적은 1980년대에 7천 평 수준에서 90년대 이후 4,500평 내외로 준 반면 임차면적은 1980년의 1천 평에서 2000년에 5천 평으로 증가하였음.
- 임대농지의 70%를 차지하는 비농가의 임대 사유는 재촌 비농가의 경우 타직업 종사와 노동력 부족, 부재 비농가의 경우 이농 후 보유와 상속 등으로서<표 1-3>, 이는 계속 발생할 것임.

표 1-3. 비농가의 임대사유별 면적 추이, 1990-2000

단위: 천ha, (%)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
비농가 임대면적	456(100.0)	546(100.0)	554(100.0)	552(100.0)	555(100.0)	570(100.0)	569(100.0)
○ 재촌 비농가 <sup>1)</sup>	136( 29.9)	228( 41.7)	245( 44.2)	252( 45.7)	292( 52.6)	298( 52.2)	286( 50.3)
- 타직업 종사	80( 17.5)	146( 26.7)	159( 28.6)	160( 29.0)	154( 27.7)	154( 27.1)	148( 26.0)
- 노동력 부족	54( 11.9)	75( 13.8)	78( 14.1)	83( 15.1)	126( 22.7)	131( 22.9)	125( 22.0)
- 기 타	2( 0.5)	7( 1.2)	8( 1.5)	9( 1.6)	12( 2.2)	13( 2.2)	13( 2.3)
○ 부재 비농가 <sup>2)</sup>	320( 70.1)	318( 58.3)	309( 55.8)	300( 54.3)	263( 47.4)	272( 47.8)	283( 49.7)
- 이농 후 보유	162( 35.6)	207( 38.0)	209( 37.8)	200( 36.3)	154( 27.7)	164( 28.8)	180( 31.6)
- 상속·증여	60( 13.1)	48( 8.8)	43( 7.8)	45( 8.1)	53( 9.6)	56( 9.8)	36( 6.3)
- 농지매입	83( 18.2)	50( 9.1)	45( 8.1)	43( 7.7)	37( 6.7)	34( 6.0)	50( 8.8)
- 기타	15( 3.2)	13( 2.4)	12( 2.1)	12( 2.2)	19( 3.4)	18( 3.2)	17( 3.0)

주 1) 농지소재지와 동일 시·읍·면 또는 인접 시·읍·면에 거주하고 있는 농가.

2) 재촌 비농가 이외의 농가.

자료: 농가경제 표본농가에 대한 조사 결과임. 농림부 농지관리과.

- 경작규모가 클수록 단위면적당 쌀 생산비가 절감되고 토지순수익이 증가되는 등 규모 확대의 효과가 컸으며, 경작규모가 클수록 임차농지의 비율이 높은 것으로 나타났음<표 1-4>.
  - 논벼 생산비 조사결과에 의하면 논벼 재배면적 5ha 이상 농가의 10a당 생산비는 0.5ha 미만 농가보다 14% 낮고, 토지순수익은 27% 높은 것으로 나타났음.
  - 논벼 재배면적에서 임차지가 차지하는 비율은 재배규모가 클수록 높아서 5ha 이상 농가의 경우 72.1%, 0.5ha 미만 농가는 28.9%였음.

표 1-4. 벼농사 경영규모별 10a당 생산비, 단수, 임차료, 임차지율, 2002

단위: 천원, kg, %

	0.5ha 미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-2.5	2.5-3.0	3.0-5.0	5.0ha 이상	평균
생산비	572	535	527	513	521	524	525	494	530
단수(정곡)	467	456	466	474	476	489	489	465	471
농지임차료	222	223	240	235	247	256	266	261	241
임차지비율	28.9	39.4	45.5	46.0	54.0	51.8	57.5	72.1	52.2

자료: 통계청, 2002년산 논벼 생산비 조사 결과.

#### □ 경자유전 원칙의 전환과 필요조건

- 농지제도의 원칙과 목표 간의 상충, 농지임대차 확대 현실과의 괴리 등 현행 농지제도의 문제를 해소하기 위해서는 경자유전 원칙을 전환하여 농지임대차를 제도적으로 허용할 필요가 있음.
  - 원칙이 현실과 부합되지 않을 경우 원칙을 현실에 맞게 전환하는 것이 합리적이고 현실적임.
  - 더욱이 농지임대차는 생산비 절감과 토지순수익 증대 효과를 나타내는 영농규모 확대의 주요 수단이므로 농지임대차를 제도적으로 허용하지 않으면 안 됨.
- 경자유전 원칙을 전환하기 위해서는 그에 따르는 부작용과 역기능을 사전에 방지하지 않으면 안 됨.

- 비농업인의 농지소유 및 임대차를 무제한 허용할 경우 자산 증식과 농지전용을 목적으로 하는 소규모 농지소유가 확대될 가능성이 큼.
  - 2003년부터 비농업인의 주말·체험영농 목적 농지소유를 허용한 결과 소규모 농지소유가 확대되고 서산간척지 분양의 예와 같이 소규모 지분 소유와 불법 농지임대차가 발생하였음.
  - 2004년 농지법개정안은 취득 농지의 장기임대를 허용함으로써 전용을 목적으로 하는 비농업인의 소규모 농지소유를 크게 증가시킬 우려가 있음.
- 비농업인의 소규모 농지소유 혹은 지분 소유가 확대될수록 그 농지를 매매·임대차하려는 경우 거래 당사자 수와 건수가 증가하여 농지유동과 규모 확대를 저해하게 됨.
- 전용을 목적으로 비농업인이 소유하는 농지는 그만큼 전용 노력의 강도가 높아져 소규모 필지별 농지전용을 증가시키는 요인이 됨.
  - 밀양시의 경우 2003년 농지전용 허가 건수 369건 중 농업인의 전용건수는 150건(40.7%), 비농업인의 전용건수는 219건(59.3%)으로서 농촌지역에서도 비농업인에 의한 농지전용이 다수를 차지하였음.
- 따라서 경자유전 원칙을 전환하여 비농업인의 농지소유와 임대차를 허용하기 위해서는 비농업인에 의한 소규모 농지소유와 소규모 필지별 농지전용을 차단하는 보완조치가 필요함.

## 2. 농지보전·전용 제도의 현실과 체계 개편의 필요성

### □ 농지보전 및 전용 제도의 불충분

- 농지보전 및 전용 관련 제도는 국토의 계획 및 이용에 관한 법(이하 국토계획법이라 함)과 농지법, 개발이익 환수에 관한 법률 등에 의해 체계화되어 있음.
- 국토계획법은 ① 먼저 전 국토를 4개의 용도지역으로 나누어 용도지역별로 건축물의 용도·층고·바닥면적·건폐율·용적률 등을 제한



- 하고, ② 개발행위를 할 때는 도시(군)계획 및 지구단위계획 등을 수립하여 일정 규모 이상의 구역을 계획적·집단적으로 개발하며, ③ 계획을 수립하여 계획적·집단적으로 개발하는 지역 외의 개발행위에 대해서는 개발행위허가제에 의해 난개발을 방지하는 것으로 되어 있음.
- 농지법은 집단우량농지를 농업진흥지역으로 지정하여 농지전용 등의 개발행위를 엄격히 제한하며, 국토계획법의 어떤 용도지역에 있는 농지든 농지의 전용에 대해 농지조성비를 부과하고 있음.
  - 개발이익 환수에 관한 법률은 농지전용을 비롯한 개발행위에 의해 정상적·평균적인 상승률 이상으로 지가가 상승하였을 경우 그 초과수익에서 개발비용을 제외한 금액의 20%를 개발부담금으로 환수하도록 하고 있음.
- 그러나 현행의 농지보전 및 전용 관련 제도는 다음과 같은 문제가 있어 농지보전제도로서는 불충분함.
- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 3ha 이상 규모의 개발행위에 대해서는 지구단위계획을 수립해야만 개발할 수 있도록 하고 있으나 그 이하 규모에 대해서는 개발행위허가제에 의해 필지별 소규모 분산 전용을 허용하고 있음.
  - 농업진흥지역 내 농지도 농업용·공공용 시설 목적으로 필지별로 전용할 수 있으며<표 1-6>, 농업진흥지역 밖의 농지는 농지전용허가 또는 개발행위허가를 통해 필지별로 농지를 전용할 수 있음.
    - 농업진흥지역 농지: 2002년 1,149천ha(전체 1,862천ha의 62%)
    - 농업진흥지역 농지전용 면적: 2000~2002년에 총 7,161ha
  - 개발이익 환수에 관한 법률에 의한 개발부담금의 부과는 2004년부터 그 시행이 전면 유예되었으며, 농지조성비는 농지전용이익 환수가 아니라 농지면적 감소의 원인행위에 부과하는 원인자부담금이므로 현재 농지전용이익 환수제도가 없는 상태임.
- 농업진흥지역으로 지정된 농지는 그 외 지역의 농지에 비해 농지전용이 엄격히 제한됨으로써 그 농지가격은 2003년 현재 전국 평균으로 후

자의 92.7%(논)~85.9%(밭), 농지가격이 가장 높은 경기도의 경우 69.9%~74.7%로서<표 1-5> 자산가치상의 손실을 입고 있으나 농지보전에 대한 보상제도가 없어 농업인조차 농지보전보다 전용을 원함.

- 논농업직불제가 현재 농업진흥지역 농지에 대해 53만원/ha, 그 외 지역 농지에 대해 43만원/ha가 지급되고 있으나 농지보전에 대한 보상으로는 극히 미흡함.

표 1-5. 도별 농지가격 현황(2003년 3/4분기)

단위: 원/평

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

자료: 농업기반공사, 『농업경제동향』 2003년 겨울, pp. 56-61.

□ 소규모 필지별 농지전용에 의한 난개발과 경관 및 생활환경 훼손

- 농지전용허가 면적은 1996년의 16,611ha를 고비로 2000년까지 감소하다가 2001년부터 증가 추세로 반전되어 2000~2002년에 연평균 11,122ha가 전용되었음.
  - 2000~2002년의 3년간 농지전용 면적 중 78.5%는 농업진흥지역 밖의 농지였으나 21.5%는 진흥지역 농지였으며, 농업진흥지역 내 농지전용은 급격히 늘어나 2000-2002년 사이 거의 두 배로 되었음.
  - 용도별로는 공공시설용지 44.2%, 농업용시설용지 16.4%, 주거시설용지로 15.0%, 광공업시설용지 11.0% 등 다양한 용도로 전용되었음.
  - 농업진흥지역 밖의 농지의 경우 공공시설용지 외에 주거시설, 광공업시설, 농업용시설, 기타시설 용도로 각각 비슷한 규모로 전용된 반면, 농업진흥지역 내 농지전용의 경우 공공시설용지(71.9%), 농업용시설용지(15.5%)에 집중되어 있음.

○ 농지전용 면적은 연평균 1만여ha에 달하지만 도시용지·산업용지로의 농지전용은 불가피할 뿐만 아니라 그 면적은 전용수요의 크기에 의해 결정되므로 농지전용의 문제는 전용면적이 아니라 필지별 소규모 분산 농지전용에 의해 발생한다고 할 수 있음.

- 합법적인 농지전용 외에 불법 농지전용이 증가하는 추세로서, 농지전용허가를 받지 않고 무단으로 전용, 축사나 농업인주택으로 농지전용허가를 받아 전용한 다음 용도변경 승인 없이 제조장·물품창고·음식점 등 타용도로 사용, 농업용창고·버섯재배사 등으로 농지전용 신고 후 목적과 달리 카센터·공장 등으로 사용하는 사례가 증가하고 있음.

▪ 불법 농지전용 적발 실적: 1,892건 331ha('95) → 3,959건 473ha('01)

표 1-6. 최근 3년간 용도별 농지전용 면적 추이, 2000-02

단위: ha, %

구 분		합 계		2000	2001	2002	
		면적	비율(%)				
농지전용면적 합계		33,367	100.0	9,883	10,209	13,275	
전용용도별	공공시설	14,754	44.2	4,059	4,838	5,857	
	주거시설	4,990	15.0	1,742	1,277	1,971	
	광공업시설	3,661	11.0	1,142	1,048	1,471	
	농업용시설	5,459	16.4	1,581	1,706	2,172	
	기타시설	4,503	13.5	1,359	1,340	1,804	
용도지역별	농업진흥지역 안		7,161	21.5	1,667	2,376	3,118
	공공시설	5,152	(71.9)	1,148	1,786	2,218	
	주거시설	455	( 6.4)	123	128	204	
	광공업시설	99	( 1.4)	38	25	36	
	농업용시설	1,112	(15.5)	272	337	503	
	기타시설	343	( 4.8)	86	100	157	
	농업진흥지역 밖		26,206	78.5	8,216	7,833	10,157
	공공시설	9,602	(36.6)	2,911	3,052	3,639	
	주거시설	4,535	(17.3)	1,619	1,149	1,767	
	광공업시설	3,562	(13.6)	1,104	1,023	1,435	
농업용시설	4,347	(16.6)	1,309	1,369	1,669		
기타시설	4,160	(15.9)	1,273	1,240	1,647		

주: ( )의 수치는 농업진흥지역 안과 밖의 농지전용 면적에서 차지하는 전용용도별 면적 비율임.

자료: 농림부 농지과 내부자료, 2004.

- 농지전용 1건당 면적(1997~2003): 1건당 평균 0.2ha
- 필지별 소규모 분산 농지전용은 계획적·집단적 농지전용에 비해 인접 농지와 농촌의 생활환경을 오염·훼손시키고<표 1-7>, 농촌 경관을 훼손하는 난개발의 원인이 됨.
- 필지별 소규모 분산 농지전용을 허용하는 것은 농지전용 기대를 높여 비농업인의 소규모 농지소유를 유발하고 이는 다시 소규모 필지별 농지전용 가능성을 높이는 악순환을 초래함.
  - 지역별 농지가격 및 변동률 차이도 농지전용 기대의 차이에 기인함.

표 1-7. 농지전용 용도별 농촌의 생활환경 훼손 실태, 2003

순위	생활환경 훼손 농지전용 용도	응답자 수(명)	응답자비율(%)
1	축사	57	34.1
2	공장	36	21.6
3	마을 통과 도로	28	16.8
4	쓰레기·폐기물처리장	22	13.2
5	음식점	15	9.0
6	창고	12	7.2
7	석재공장 등 임야개발	12	7.2
8	호텔이나 여관	7	4.2
9	묘지	6	3.6
10	전원주택	5	3.0
11	아파트 및 택지개발	4	2.4
12	양어장 및 낚시터	4	2.4
13	리조트 시설	4	2.4
14	기타	20	12.0

주: 한국농촌경제연구원의 통신휘를 대상으로 한 조사 결과로서, 비율은 생활환경을 훼손시킨 농지전용행위가 있었다고 말한 응답자에 대비한 백분비이며, 복수응답 문항임.

자료: 송미령 외, 『국토계획 체계의 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2003, p. 38.

## II. 농지제도의 개편 방향과 단계적 추진

### 1. 농지제도 개편의 기본 방향

#### □ 농지보전 및 전용제도의 개편 방향

- 농지보전정책을 전용에 대한 양적인 규제 중심에서 농지전용질서의 확립을 지향하는 질적 관리 체계로 전환하며, 이를 위해 궁극적으로 현행 용도지역 지정에 의한 국토관리 및 계획 체제를 『계획허가제』로 개편하여 “계획 없는 개발 없다”는 원칙을 확립하도록 함.
  - 현행의 용도지역제를 중심으로 하는 국토 이용 및 관리 체계 하에서는 소규모 개발행위에 대해서는 ‘선계획-후개발 원칙’을 적용할 수 없어 필지별 소규모 분산 농지전용을 방지할 수 없음.
  - 계획허가제는 일정권역을 대상으로 계획을 수립하기 전에는 어떤 개발행위도 할 수 없도록 하는 것이므로 계획허가제하에서는 계획적·집단적 농지전용 외에는 농지전용을 할 수 없게 됨.
- 유럽은 대부분 계획허가제 방식으로 농지를 관리하여 농지의 질적 수준과 농촌지역의 쾌적성을 유지하여 왔음.
  - 영국의 경우 개발행위는 상위의 광역 지방자치단체인 county에서 수립하는 구조계획(structure plan)과 기초 지방자치단체인 district에서 행정구역 전역을 대상으로 수립하는 지방계획(local plan)으로 이루어지는 발전계획(development plan)에서 규정한 지방자치단체의 장기적인 공간 전략에 합치되는지 여부를 지방계획청의 심사를 거쳐야만 가능하며, 계획이 없으면 개발행위는 원칙적으로 불가능함.
  - 프랑스의 경우 도시 성격이 강한 품문은 SD(Shéma Directeur: 기본구상)- SS(Shéma Secteur: 지구구상)-POS(Plans d’Occupation des Soles: 토지점유계획)의 체계, 농촌 성격이 강한 품문은 CIDA(Charter Inter-

communales de Développement et d'Aménagement: 개발과 정비에 관한  
꼼문연합헌장)-POS의 체계로 이루어지는 계획을 수립하지 않으면 개  
발행위가 불가능하며, 계획 수립 과정에는 농업회의소 등의 구성원  
이 참여하여 제시하는 의견을 수용하도록 법률로 의무화되어 있음.

#### □ 농지소유 및 임대차제도의 개선 방향

- 궁극적으로 농지소유와 임대차에 대한 규제를 폐지하여 완전 자유화  
하도록 하되 농지의 형상 및 소유권의 세분 방지 조치를 강화할 필요  
가 있음.
  - 농지소유권이 세분화될 경우 농지집단화를 저해함은 물론 매입과 임  
대차를 통해 규모를 확대하려 할 경우에도 다수의 소유자로부터 동  
의를 받아야 하므로 농지유동을 저해하는 요인이 됨.
  
- 농지소유 및 임대차를 자유화하기 위해서는 그 전제조건으로서 먼저  
계획적·집단적 농지전용제도의 확립 등 전용질서의 확립이 필요함.
  - 계획적·집단적 농지전용제도가 확립되기 전에 농지소유 및 임대차  
를 자유화할 경우 비농업인의 소규모 농지소유와 필지별 소규모 농  
지전용 등이 확대될 우려가 큼.

## 2. 농지제도 개편의 단계적 추진

#### □ 단계적 추진의 필요성

- 농지제도의 체계를 전면 개편하기 위해서는 현행 규정의 개정 외에 새  
로운 제도의 도입이 필요하며, 농업·농촌기본법과 농지법 등 농림부  
소관 법률만이 아니라 헌법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 상  
위법과 타 부처의 법률 등을 개정해야 하는 어려움이 있으므로 장기에  
걸쳐 단계적으로 개선해 나가지 않으면 안 됨.

- 농지보전 체계와 전용 질서를 확립하지 않고 농지소유 및 임대차를 자유화할 경우 부작용과 역효과가 발생할 우려가 큰바, 이를 확립하기까지 장기간이 소요될 것이므로 그 기간 과도적으로 농지소유제도와 농지보전 및 전용제도를 개선하기 위해서도 단계적으로 개편 방안을 추진할 필요가 있음.
- 농지제도를 전면적·체계적으로 개편하고, 그 과정에서 발생할 수 있는 역기능과 부작용을 최소화하기 위해서는 제도 개선의 단계별 순서를 지킬 필요가 있음.

#### □ 농지제도 개편의 단계별 추진 내용

- 제1단계는 농지제도 개편을 위한 준비단계로서, 농지은행제도 및 농지관리기구를 도입하고 농지 소유 및 임대차 실태를 전면 조사하여 데이터베이스로 구축한 다음 과도적으로 경작자간 농지임대차 및 위탁경영을 농업진흥지역에 한해 제한적으로 허용하고 농지전용이익환수제도와 농지보전에 대한 보상제도를 강화하도록 함.
- 제2단계는 농지보전 및 전용제도를 개편하는 단계로서, 필지별 소규모 분산 농지전용을 허용하는 제도를 계획적·집단적 농지전용제도로 전환하고, 개발이익환수제도를 강화하도록 함. 이 단계에서는 국토관리 및 계획체제 등 타부처 관련 제도를 개선해야만 하므로 어느 단계보다 장기간이 소요될 수 있으며, 과도적인 개선조치를 강구할 필요가 있음.
- 제3단계는 농지소유 및 임대차의 완전 자유화 단계로서, 농업·농촌기본법은 물론 필요한 경우 헌법의 경자유전 원칙을 폐지하되 농지임대차 쌍방의 권리를 보호하고 농지소유의 세분화를 방지하여 경작의 집단화·규모화를 촉진하도록 함.

#### □ 경작자 간 농지임대차와 위탁경영의 허용

- 경자유전 원칙을 폐지하기 전에 과도적으로 농지관리기구에 농지의

이용을 장기 위탁하는 경우에 한하여 농지임대차 및 위탁경영을 허용하도록 함.

- 농지임대차의 허용이 필지별 전용을 유발하지 않도록 하기 위해서는 농업진흥지역 농지에 한하여 농지관리기구를 통해서만 농지임대차를 허용하도록 제한할 필요가 있음.
- 1996년 이후 농업경영 목적으로 취득한 농지 약 50만ha에 대해서는 물론 소유권이 변동되지 않은 136만여ha(전 농지의 73%)에 대해서도 농지소유 및 임대차 실태를 일제 조사한 후 농지관리기구를 통해서만 임대차가 가능하도록 함.

#### □ 과도기의 용도지역제 운용방식 개선

- 용도지역제를 계획허가제로 전환하기까지는 장기간이 소요될 것으로 예상되며, 따라서 전환하기 전에는 과도적으로 현행 용도지역제의 운용 방식을 개선하도록 함.
  - 농업진흥지역 농지는 농업용 시설 목적의 전용도 금지하고 불가피한 경우 계획적·집단적 전용만 인정하도록 하며, 이를 위해 농업진흥지역 내에 농업용 시설지구를 별도로 설치하도록 함.
  - 관리지역에 대해서는 개발행위허가제한지역과 계획적 개발지구를 지정하여 전자는 전용행위를 금지하고 후자에서만 전용행위를 하도록 하며, 그 외 지역에서는 전용행위를 엄격히 제한하도록 함.
  - 나아가 도시지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역 등 4개 용도지역 중 관리지역의 생산관리지역은 농림지역으로, 보전관리지역은 자연환경보전지역으로 통합하도록 함.

#### □ 농지 보전 및 전용제도의 보완 수단 도입

- 현행 농지조성비 부과 기준을 농지조성 원가 기준에서 공시지가 기준으로 변경하고, 궁극적으로는 농지전용이익 환수제도로 전환하도록 함.
  - 이를 위해서는 먼저 개발이익 환수에 관한 법률의 개발부담금제도를 부활하도록 함.



- 농지 보전에 수반되는 손실을 보상하는 제도를 도입하도록 함.
  - 농지보전에 수반되는 자산가치상의 손실을 매년 직접지불 형태의 보상제도에 의해 보상하는 제도를 도입함으로써 계획적 농지전용제도에 따르는 농지소유자의 반발과 저항을 해소하도록 함.

#### □ 농지은행제도 및 농지관리기구의 도입

- 농지가격 하락 대책, 농지유동화, 농지소유 및 임대차 관리 등을 위해 농지은행제도와 농지관리기구를 도입하도록 함.
  - 농지은행제도는 국가기구가 농지를 매입하여 보유하는 제도로서 농지투매 발생시 농지를 매입하여 농지시장의 안정을 도모하고 농지유동화를 위한 선매권 행사를 수행하도록 함.
  - 농지관리기구는 농지은행 기능 외에 농지의 소유·임대차 실태 등의 파악 및 관리·보호, 농지유동화 사업과 권역별 농지이용증진사업 등 광범위한 농업구조개선사업을 담당하며, 농지은행 업무를 수행하도록 함.

### 3. 농지제도 개편 이후 농지관리의 비전

#### □ 농지소유 및 임대차의 자유화와 계획적·집단적 농지전용

- 이상과 같은 방향으로 농지제도를 개편할 경우 농지소유와 임대차는 완전 자유화되고, 비농업 목적의 농지전용 수요는 적절히 수용하면서도 농지는 집단적으로 철저히 보전되게 될 것임.
  - 농지전용이익을 환수하여 농지보전에 대한 보상 재원으로 활용함으로써 농지보전을 기피하지 않게 됨은 물론 보전농지 경작자의 소득 또한 증대될 것임.

#### □ 합리적 농지관리체계의 확립

- 농지의 소유 및 임대차를 체계적으로 파악 및 관리하며 농업구조개선

을 촉진할 수 있는 다양한 제도가 도입·활성화될 것임.

- 농지은행 기능 및 농지관리기구의 도입에 의해 농지시장이 안정되고, 농지 관련 D/B의 구축으로 투명한 농지관리체계가 구축될 것임.
- 농지 소유의 세분화 방지 및 농지임대차 쌍방의 권리 보호, 농지의 집단화와 규모화 촉진 등.

표 2-1. 농지제도의 체계 비교

	현행 체계	과도기의 체계	개편 이후 체계
원칙	1. 자작농주의 경자유전 원칙 2. 농지보전 원칙 3. 공공복리적합 원칙	1. 경작자주의 경자유전 원칙 2. 농지보전 원칙 3. 공공복리적합 원칙	1. 폐기 2. 농지보전 원칙 3. 공공복리적합 원칙
목표	1. 경자유전 원칙의 유지 2. 농업구조개선	1. 경자유전 원칙의 유지 2. 농업구조개선	1. 폐기 2. 농업구조개선
수단	1. 농지소유자격 규제 2. 농지임대차 금지 3. 농지처분명령제 등 4. 필지별 분산 농지전용 5. 농지조성비 6. 용도지역제 7. 농지이용증진사업 8. 농업회사법인 농지소유 9. 영농규모화사업	1. 농지소유자격 규제 2. 경작자간 농지임대차 허용 3. 농지처분명령제 등 4. 계획적·집단적 농지전용 5. 농지보전부담금 6. 용도지역제 7. 농지이용증진사업 강화 8. 농업회사법인 육성 9. 영농규모화사업 10. 농지은행, 농지관리기구	1. 폐기 2. 폐기 3. 폐기 4. 폐기 5. 농지전용이익 환수제도 6. 계획허가제 7. 농지이용증진사업 강화 8. 농업회사법인 육성 9. 영농규모화사업 10. 농지은행, 농지관리기구

**KREI 농정연구속보 제17권**  
**농지제도 개편의 방향과 추진방안**

---

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)

인 쇄 2004. 10.

발 행 2004. 10.

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 [http:// www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr)

인쇄처 (주) 문원사 02-739-3911~5

---

- 이 자료에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.