

제2차 농지제도 자문단 회의 결과보고

1. 개요

□ 일시·장소 : 2025.12.5.(금) 10:00~12:00 / 위원회 대회의실

□ 참석인원 : 9명(자문단 5, 위원회 4*)

* 김호 위원장, 엄성준·이은영 팀장, 김선우 사무관

□ 주요내용 : (발제) '21년 농지법개정 이후 변화와 의제설정 등,
(논의) 농지제도 자문단 의제 등

2. 회의결과

□ 발제 : '21년 농지법개정 이후 변화 등(채광석 박사)

구분	주요내용
① 농지법 개정취지·방향	<ul style="list-style-type: none">▪ '21년 개정은 LH 사태를 계기로 농지를 투기 대상이 아닌 국가 전략자산으로 전환 관리하기 위한 제도개편으로 취득 단계부터 실수요자 중심 원칙을 확립하고, 위반 시 이익환수형 제재를 도입해 억지력 강화▪ 불법 중개·광고까지 규율 범위를 확장해 거래 전 과정 관리체계를 완성
② 취득·보유 요건 강화	<ul style="list-style-type: none">▪ 농업진흥지역에서의 주말·체험영농 목적 취득을 원칙 차단하고, 농업법인의 자격심사를 대폭 강화함▪ 거짓·부정 취득 및 불법 임대차에 대한 벌칙을 상향하고, 위반 시 즉시 처분명령으로 사후관리 실효성 확보함 기존 적법 취득분에는 경과조치를 두되, 신규 취득은 엄격 관리로 전환. 제도의 핵심은 투기 차단, 공공성 회복
③ 거래 유동성 변화(계량분석)	<ul style="list-style-type: none">▪ 개정 이후 전국 농지 회전율은 약 10% 감소함. 요인 분석 결과 거래 위축의 76%는 금리 상승, 23%는 규제 영향으로 볼 수 있음▪ 규제 체감은 도시보다 농촌·인구소멸지역에서 컸고, 일부 대도시는 통계적 유의성이 낮음. 정책 설계 시 금융환경과 규제 효과를 분리해 접근해야 한다는 근거 제시

④ 지역별·구조적 변화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대도시(경기도 포함) 거주자의 농지가 규모가 작은 시도 지역의 거주자에게 매매 이전되는 경향 확인. 다만 상속·증여는 거래통계에 포착되지 않아 소유구조 변화 해석에는 한계 ■ 대도시 지역 거주자가 타지역의 농지를 매매형태로 구입하기도 하지만, 농지매매에 포함되지 않는 상속을 포함한 증여와 경매 등으로 상당 부분의 농지를 취득했다가, 지속적으로 농지시장에 매도
⑤ 상충된 입법 흐름 진단	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국회는 규제 완화(생활·이용 확대)와 계획적 보전 강화(식량안보)가 병존 이를 조정할 수단으로 총량 관리와 차등 규제를 제시함 ■ '보전 원칙 하 유연화'라는 정책 프레임 제안됨. 단일 잣대의 획일 규제에서 벗어나자는 취지로 볼 수 있음
⑥ 총량관리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농지법 개정으로 10년 단위 '농지 관리 기본 방침'이 법제화됨, 이를 토대로 국가 차원의 목표 농지 면적 설정 논의되고 있음 ■ 평시에는 권고목표, 위기 시에는 의무확보를 병행하는 혼합형 모델 제시되었으며, 단기 개발 압력에 따른 농지 급감 방지를 제도적 장치로 마련하려는 취지로 "얼마를 보전할지"에 대한 국가 기준 수립이 핵심
⑦ 지역 차등 규제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규제 효과가 농촌·인구감소지역에 더 크게 나타난 점을 근거로 차등 설계 필요성 제시. 수도권 등 수요 과열 지역은 투기억제 중심, 농촌·소멸지역은 유동화 저해 최소화로 방향을 달리해야 한다는 취지 ■ 완화가 아니라 규제의 '강도·방식'을 지역 특성에 맞게 미세조정하는 정책으로, 총량관리와 결합해 지역별 적정 규율을 구현
⑧ 농업진흥지역 (보전vs이용)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농지보전 측은 목표면적 설정, 신규 지정 촉진, 대체지정 부활 주장, 이용 측은 주말체험영농, 농기자재 판매시설, 근로자 숙소 허용 확대 요구 ■ 보전 강화를 전제로 이용 합리화 범위를 정책적으로 결정해야 하며, 농업진흥지역은 식량안보의 핵심 수단으로 관리되어야 함
⑨ 전용관리·영향평가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농지전용 권한이 지자체에 위임된 가운데 객관적 심의체계와 정량 지표 미흡이 문제 제기됨. 시·군 농지위원회 심의기구화와 '농지전용 영향평가' 도입이 대안으로 제시 ■ 사전 검증과 책임성 강화를 통해 농지전용의 질 관리, 개발 논리와 보전 논리의 조정 장치 필요
⑩ 농지보전 부담금	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농지보전부담금의 감면 영향(농업진흥지역 실부과율이 농업진흥지역 밖보다 낮음)으로 우량농지 전용을 유도하는 역효과 발생. 또한 '24년 7월부터 농업진흥지역밖의 부담금이 공시지가의 30%→20%로 인하되면서 농지보전재원의 안전성 위협받고 있음 ■ 지자체 수수료도 전용허가 실적 중심에서 벗어나, 보전노력과 관리면적 연동 방식으로 전면 개편이 필요함. 따라서, 농지보전부담금을 체계적으로 정비해 농지전용 억제와 보전 강화라는 기능을 회복해야 함

⑪ 거래정상화·정보공개	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농지거래의 85%가 직거래, 정보 비대칭과 '얇은 시장' 문제 큼 ■ 유동화 촉진과 정보공개를 위해 (가칭) 농지관리기구 도입이 제안됨 ■ 소유 중심에서 이용 중심 관리로 전환하고, 공적 중개·정보 기능 강화로 시장 투명성 제고
⑫ 데이터공적관리	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정확한 실태조사와 통합 DB 없이 총량 산정 불가하며, 상속·유휴농지는 공적관리 체계로 편입해 위탁·임대 등으로 현장 연결 강화 ■ 데이터 확립→총량 설정→정책 설계의 단계화 추진

□ 자문단 회의결과

① 운영기조 → 기본가치·공공성·식량주권을 중심축으로 논의

- 자문단을 TF 성격으로 지속 운영, 단기·중장기로 나눠 구조개편을 병행하되, 정책대안 도출형 논의구조로 전환
- 결과물은 선언이 아닌 실행 가능한 정책안으로 정리

② 총량관리 도입·지역차등 규제 → 획일규제 지양, 유연한 설계 필요

- 국가단위 총량관리 도입 필요성 공감, 인구소멸 지역에 상대적으로 큰 규제효과가 나타난 점을 고려해, 지역 차등 규제 전환 필요성 제시

③ 농업진흥지역 관리체계 → 보전강화 원칙, 이용 합리화 병행 추진

- 농업진흥지역, 식량안보의 핵심 관리 수단으로 목표면적 설정과 신규지정 유도 필요에 공감
- 동시에 주말영농, 부대시설·근로자 숙소 등 이용규제는 합리화 필요성 제기, 농업진흥지역 보전 강화 원칙과 이용 합리화 병행 추진

④ 농지전용 관리·심의체계 → 농지관리위원회의 기능 강화 등

- 농지전용의 파급효과를 사전에 검증하기 위한 농지전용 영향평가 도입과 농지관리위원회의 기능을 심의기구로 격상, 객관성·전문성 확보

- 약화된 농지관리위원회의 위상 강화, 농지전용 판단기준의 정량화와 절차 개선 및 기능강화 병행 추진 검토 필요

⑤ 농지보전부담금 제도 개선 → 감면체계 정비, 목적 적합성 회복

- 개발업자 입장에서 진흥지역의 전용 비용이 더 저렴하게 형성돼 우량농지 전용 촉진이라는 역기능 발생, 즉 농지보전부담금제도가 농지 보전 목적과 정반대의 효과를 나타내고 있음
- 농지보전부담금의 감면체계 정비와 단계적 정상화로 제도의 목적 적합성 회복 필요

⑥ 농지거래·유통 및 정보체계 → 거래정보 공개, 시장 투명성 제고

- 농지거래의 약 85%는 직거래로 이뤄지며, 매물시세 정보 비대칭 심각, 거래 정보의 공개성·중개유통 기능 강화를 통한 시장 투명성 제고 필요
- 농지관리기구의 역할에 유통화 촉진과 정보관리 기능을 포함하는 방안 검토 필요

⑦ 농지임대차제도 → 실수요자 중심의 임대 활성화 도모

- 임대·매매를 통한 농지 유통화가 원활치 않아 생활자금 확보 등에 어려움 발생, 규제강화 이후 인구소멸지역에서 임대·거래 위축이 크게 나타남
- 임대차 정보를 체계적으로 관리·중개하는 농지관리기구의 역할 강화, 농지임대차 제도를 통해 실경작자 중심의 이용 촉진 필요

3. 향후계획

□ 3차 자문단 회의 및 워크숍 개최('26. 1월 둘째 주 중)