

# 농지 이용과 보전 제도개선 방안 토론회



**일시** 2021. 12. 7(화) 14시 ~ 16시

**장소** 버텍스홀(유튜브 생중계)

**공동주최**



대통령직속  
농어업·농어촌특별위원회



국회의원 **위성곤**



# 농지 이용과 보전 제도개선 방안 토론회

**일시** 2021. 12. 7(화) 14시 ~ 16시

**장소** 버텍스홀(유튜브 생중계)



## 세부일정

시 간	내 용
14:00 ~ 14:10	<b>[ 개회식 ]</b> 국민의례 개회사 : 정현찬 농어업·농어촌특별위원회 위원장 축 사 : 위성곤 국회의원
14:10 ~ 14:30	<b>[ 주제발표1 ] 농지제도의 현황과 문제점</b> 박석두 연구위원 (GS&J 인스티튜트)
14:30 ~ 14:50	<b>[ 주제발표2 ] 농지 이용과 보전 제도개선 방안</b> 조병욱 소분과장 (농특위 농지제도개선 소분과)
14:50 ~ 15:50	<b>[ 토 론 ]</b> 좌 장 : 이대호 교수 (서울대학교) 김수석 명예선임연구위원 (한국농촌경제연구원) 김승종 연구위원 (국토연구원) 강정현 사무부총장 (한국농촌지도자중앙연합회) 권혁주 조직교육위원장 (전국농민회총연맹) 김선아 부국장 (한국농어민신문) 김동현 농지과장 (농림축산식품부)
15:50 ~ 16:00	추가토론 및 질의응답
16:00	폐 회

공동주최



대통령직속  
농어업·농어촌특별위원회



국회의원 **위성곤**

## 개 회 사



여러분 안녕하십니까. 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 위원장 정현찬 입니다.

오늘 '농지 이용과 보전 제도개선 방안' 토론회를 국회 위성곤 의원님과 함께 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 그리고 행사 준비를 위해 노력해주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다.

오늘은 절기 중 눈이 가장 많이 내린다는 대설(大雪) 입니다. 가을 동안 수확한 피팜 어린 곡식들이 곳곳에 가득 쌓여 있는 시기이고, 농어민들이 한숨 돌리는 시기이기도 합니다. 하지만 코로나19의 위중한 상황에도 시련을 이기며 쉬지 않고 다시 봄을 준비하는 농어민 여러분과 국민여러분께 존경과 감사의 인사를 전하고 싶습니다.

농지는 물과 공기와 같이 수요가 늘어나도 공급을 늘릴 수 없고, 식량안보와도 직결되는 필수불가결한 기본 요소 입니다. 또한 농지는 지가차익을 위한 투기의 멍릿감이 아니라 자손대대로 누리고 함께 살아가야 할 생활 터전입니다.

하지만 70세이상 고령자의 농지 소유 비중이 절반에 달하고 신규농업인의 유입이 절대적으로 부족한 상황에서 가까운 미래에 농지 이용과 보전의 문제는 더 급변하게 될 것입니다. 최근 진천군, 괴산군 등에서 산업단지를 추진하는 과정에 농업진흥지역이 대규모로 해제되는 상황 등 농지 이용과 보전, 관리 제도의 개편이 그 어느 때 보다 필요한 과제임을 알 수 있습니다.

오늘 토론회를 통해 현행 농지제도의 문제점과 개선 방향에 대해 지혜를 모아 주셔서 농지 이용과 보전, 그리고 관리제도의 대안을 마련하는 계기가 되기를 기대합니다.

그리고 이제 곧 국가의 미래를 결정하는 중요한 대통령 선거를 앞두고 있습니다. 국가의 미래를 책임질 대선 후보들께서 농지의 중요성을 인식해야 합니다. 특히, 이번 토론회를 통해 제안된 농지 이용·보전·관리 제도개선 방안들이 여러 후보들의 대선공약과 차기정부 정책으로 활용되기를 기대합니다.

끝으로 바쁘신 일정에도 오늘 토론회에 참석해주신 이태호 교수님을 비롯한 모든 발제자와 토론자 한분 한분께 감사의 말씀을 드리며, 온라인으로 토론회에 참여하시는 분들께도 감사드립니다.

여러분 모두의 가정에 건강과 웃음이 가득하시길 기원합니다.

감사합니다.

대통령직속 농어업·농어촌특별위원회  
위원장 정 현 찬

## 축 사



안녕하십니까. 국회의원 위성곤(제주 서귀포시)입니다.

‘농지이용과 보전 제도개선 방안 토론회’에 참여해 주신 모든 분들께 환영과 감사의 인사를 드립니다.

특히, 이번 토론회를 공동주최해 주신 대통령직속 농어업 농어촌특별위원회 정현찬 위원장님을 비롯해 주제발표를 맡아주신 박석두 GS&J 인스티튜드 연구위원님과 조병옥 농특위 농지제도개선 소분과장님께 감사 드립니다.

오늘 토론회의 주제는 “농지 이용과 보전을 위한 제도개선 방안”입니다. 농지는 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경 보전을 위해 필요할 뿐아니라, 한정된 자원이기 때문에 공적인 관리가 필수적입니다. 그럼에도 불구하고 지난 기간 이러한 농지의 기본이념은 간데없고 투기의 수단으로 악용되고 방치되어 왔습니다.

사회적 여론에 힘입어 올해 7월 농지법개정안이 통과로 1994년 농지법 제정 이후 처음으로 농지의 취득과 소유에 대한 규제 강화가 이루어지긴 했지만 이제 첫 걸음을 뗀 것에 불과합니다. 농지투기를 근절하고, 식량 안보의 근간으로서 농지를 안정적으로 관리하기 위해서는 그간 농지 소유와 이용에 관한 제도를 전면적으로 재검토하고 이를 바탕으로 혁신적인 대안을 마련해야 합니다.

얼마전, 이재명 더불어민주당 대선 후보 역시 헌법상 경자유전 원칙을 거론하며 ‘예외를 만들어 얼마든지 농사를 안지어도 농지를 가질 수 있다’고 지적한 바 있습니다. 더 이상 주저하거나 미룰 필요가 없습니다. 지금이 적기입니다. 외지인의 농지소유가 급속도로 증가하는 현실에서 지금 문제를 바로 잡지 못하면 경자유전 원칙의 실현도 지속가능한 농업생산도 지켜내기 어렵습니다. 그동안 방치되었던 농지의 소유 및 이용에 대한 현황 파악과 실효적인 농지관리체계 수립을 바탕으로 농지가 농지답게 이용될 수 있도록 합리적인 제도개선을 이뤄내야 합니다.

모쪼록 오늘 토론회가 농지에 덧씌워진 ‘투기’ 수단이라는 오명을 벗겨내고 지속가능한 농업과 먹거리 생산의 근간으로서 농지의 위상을 재확립하는 논의의 공간이 되길 바랍니다. 더불어 구체적인 제도개선 방안 마련을 위한 충분한 토론이 이루어지길 바랍니다. 오늘의 토론을 바탕으로 저 또한 국회 농해수위 간사로서 농지제도개선을 위해 최선을 노력을 다하겠습니다.

감사합니다.

국회의원 위 성 곤



# 농지 이용과 보전 제도개선 방안 토론회

## Contents

### 주제발표 1

농지제도의 현황과 문제점	1
박석두 GS&J 인스티튜트 연구위원	

### 주제발표 2

농지 이용과 보전 제도개선 방안	15
조병옥 농특위 농지제도개선 소분과장	

### 토론문

김승종 국토연구원 연구위원	41
강정현 한국농촌지도자중앙연합회 사무부총장	43
김선아 한국농어민신문 농업부 부국장	45



# 농지 이용과 보전 제도개선 방안 토론회



## 주제발표 1

# 농지제도의 현황과 문제점

박석두

GS&J 인스티튜트 연구위원



농특위 농지제도 소분과 발제자료

## 농지제도의 현황과 문제점

2021.12.7.

박 석 두

(GSnJ 인스티튜트 연구위원)

## 목 차

1. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과
2. 농지제도의 문제점
3. 농지제도의 개선 방향

## 1. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

### ❖ 농지 관련 법령 체계

- 헌법-농어업·농어촌 및 식품산업 기본법과 국토계획법-농지법의 위계 체계로 구성되어 있으며, 이 외에 농어촌정비법과 농어촌공사 및 농지관리기금법이 농지의 정비·조성 등에 관해 규정하고 있음.
  - 헌법과 농어업·농어촌 및 식품산업기본법은 농지에 관한 기본 이념과 원칙을 규정하고 있으며, 원칙의 실현을 위한 제도적 수단은 농지법에 구체적으로 규정되어 있음.
  - 국토의 계획 및 이용에 관한 법은 용도지역 구분 및 용도지역별 행위제한 등을 규정함으로써 농지의 보전과 전용 등에 관여하고 있음.
  - 농어촌정비법은 농지 조성·정비와 농어촌 마을·환경 정비 등에 관한 규정을 포함하고 있음.
  - 한국농어촌공사 및 농지관리기금법은 농지 조성·정비와 농지은행사업 등에 관한 규정을 포함하고 있음.
  - 농지법: 농지의 소유·이용·임대차·보전·전용과 농지원부 등에 관해 규정하고 있음.

## 1. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

<표 1. 농지제도 관련 법률의 규정 분야>

	헌법	농어업·농어촌 및 식품산업법	농지법	국토 계획 및 이용법	농어촌 정비법	농어촌 공사법
농지 소유	○	○	○			
농지 이용	○	○	○			○
농지 보전		○	○	○		
농지 전용			○	○		
농지 정비		○			○	○
농지 조성					○	○

## 1. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

### ❖ 역대 헌법의 농지제도 관련 규정

- 1948년 제헌헌법: “농지는 농민에게 분배하며, 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다(제86조)”
  - 1949년 제정 농지개혁법: 농지개혁으로 자작농체제 확립, 비농민의 농지취득과 3ha 이상 농지소유 금지, 농지취득시 농지매매증명 발급
- 1962년 12월 전부 개정 제3공화국 헌법: “농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다(제113조)”
  - 1972년 제정 농지의 보전 및 이용에 관한 법률: 농지전용허가제도, 우량농지를 절대농지로 지정하여 타목적 사용 엄격 제한(1975년)
- 1980년 10월 전부 개정 제5공화국 헌법: “농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다. 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다(제122조)”
  - 1986년 농지임대차관리법 제정과 시행 유보

## 1. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

- 1987년 전부 개정 제6공화국 헌법(현행 헌법): “① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다(제121조)”
  - 1990년 제정 농어촌발전특별조치법: 농업진흥지역제도 도입, 영농조합법인의 농지소유 허용, 농지전용신고제 도입
  - 1992년 농어촌발전특별조치법 개정: 농지전용부담금(공시지가의 20%) 도입
  - 1993년 농어촌발전특별조치법 개정: 농업진흥지역 안의 농지소유 상한 확대(3ha→10ha)
- ‘경자유전 원칙’이란 용어는 1987년에 개정된 현행 헌법에서 명시되었지만, 이전 헌법의 ‘농민에게 농지 분배’ 또는 ‘소작제도 금지’라는 용어는 농업인만이 농지를 소유할 수 있다는 의미로서 경자유전 원칙과 동일함.
- 1980·1987년 헌법의 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다”는 규정은 경자유전 원칙을 지키면서 농지임대차를 할 수 있도록 한 경작자주의 농지제도

## 1. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

### ❖ 농지법의 주요 내용 변천(1996년 이후)

- 농지소유 자격 제한 완화: 농지는 원칙적으로 농업인 또는 농업법인만이 소유, 자기의 농업경영에 이용하지 않는 농지는 처분의무
  - 2003년 주식회사 농업회사법인의 농지소유, 도시민의 주말체험영농 목적의 농지소유(1,000㎡ 상한) 허용
  - 2009년 영농여건불리농지 비농업인 소유 허용
  - 2016년 과수 인공수분용 꽃가루 생산지에 대해 비농업인 농지소유 허용
- 농지소유상한 확대와 폐지: 상속·이농 비농업인의 농지 소유상한 1ha
  - 2006년 상속·이농 비농업인이 농어촌공사에 임대위탁할 경우 상속은 3ha까지, 이농 후 보유는 무제한 소유 가능
  - 2009년 비농업인 상속농지 농지은행 임대위탁시 임대 및 소유상한 폐지
- 농지 거래 규제 완화: 6개월 사전거주와 20km 통작거리 요건 폐지
  - 1994년 농지임대차관리법 시행령 개정으로 6개월 사전거주 요건 폐지
  - 1996년 농지법 시행으로 농지 취득시 20km 통작거리 요건 폐지

## 1. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

- ↔ 2021년 농지취득자격 심사 강화: 농업경영계획서 기재 내용 강화, 주말·체험영농계획서 제출, 농지위원회 설치와 농지취득자격 심사
- ↔ 2021년 투기우려 농지 관리체계 정립: 공유 등 투기우려농지 취득은 농지위원회 심사 의무화, 농진지역 농지 주말체험영농 목적 취득 금지, 농지이용실태와 농업법인 조사 강화
- ↔ 2021년 농지 관련 불법행위 처벌 강화: 투기목적 취득 농지에 대해 즉시 농지처분명령, 처분명령 불이행시 이행강제금 인상, 불법 농업법인 처벌
- 농지임대차 허용 범위 확대: 질병·징집·취학 등 허용하는 경우 외에는 농지임대차·사용대차 금지
  - 2003년 주말체험영농 목적의 농지임대 허용
  - 2006년 개인이 농어촌공사에 위탁할 경우 그 기간은 농지임대 가능
  - 2009년 영농여건불리농지 임대차 제한 폐지
- 농업진흥지역의 지정 및 행위제한 완화: 농업생산기반 정비·집단화된 우량농지는 농업진흥지역으로 지정, 농업생산·농지개량 무관 행위 금지

## 1. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

- 2006년 농업진흥지역 해제·변경 요건 완화(1ha→2ha)
- 2008년 농업진흥지역 대체지정제도 폐지
- 2016년 농업진흥지역 지정 해제 범위 확대(2ha→3ha)
- 농지전용허가제도와 전용 규제 완화: 농업 외의 용도로 농지를 전용하려면 농지전용허가를 받도록 하고, 농지보전부담금을 납부하도록 함.
  - 2007년 축사와 부속시설을 농지전용허가 없이 농지에 설치 가능
  - 2009년 영농여건불리농지 전용신고만으로 농지전용 가능
  - 2012년 농업진흥구역 내 곤충사육시설·어업인 주택 등 농지전용허가 면제
  - ↔ 2021년 농지관리위원회 설치하여 대규모 농지전용 심사
- 농지관리위원회 폐지: 농업경영에 이용하지 않는 농지 조사, 농지전용 확인 등 농지관리를 위하여 시·구·읍·면에 농지관리위원회 설치
  - 2009년 농지관리위원회 폐지
  - ↔ 2021년 농지위원회 신설, 농지원부를 농지대장으로 개편

## 2. 농지제도의 문제점

### ❖ 비농업인의 농지 소유 확대

- 비농업인의 농지소유 확대: 농지법은 농업인과 농업법인만이 소유할 수 있도록 하였는데, 그 소유면적은 전체 농지면적 168만ha의 56.6%인 약 95만ha로 추정되며(2015년), 43.4%는 비농업인 소유로 추정됨.
- 비농업인의 농지소유 확대는 농지법이 예외조항으로 1~10항까지 11가지 사유를 인정하고 있기 때문인데, 특히 상속과 이농 후 농지 소유, 주말·체험영농 목적의 농지소유 등이 문제임.
  - 비농업인의 농지 상속: 후계농업인 확보 농가의 비율이 전체 농가의 5% 미만, 70세 이상 고령자의 소유농지 면적은 전체 농지 면적의 29.5%를 차지하며, 상속농지는 매년 1.2만ha 수준으로 추정되나 총량은 알 수 없음. 현재의 고령화율과 영농 승계율을 고려하면, 이들의 사망시점인 15년 후(기대수명 81.4세 적용)에는 전체 농지의 84%가 비농업인 소유일 것으로 예측됨.
  - 8년 자경하고 이농 후 농지를 계속 소유하는 경우 농지소유권 이전 등의 절차를 거치지 않아도 되므로 그 소유 실태 등에 대해서는 알 수 없음.

## 2. 농지제도의 문제점

- 주말·체험영농 목적의 농지 취득: 2016~2020년의 5년간 287,781ha의 농지에 대해 1,647,454건의 농지취득자격증명이 발급되었는데, 그 중 농업경영 목적은 1,175,424건(71.3%)에 260,382ha(90.5%)로 연평균 발급건수 235,085건에 발급 면적 52076.4ha와 건당 평균 면적 2,215㎡였으며, 주말·체험영농 목적은 375,586건(22.8%)에 14,979ha(5.2%)로 연평균 발급 건수 75,117건에 발급 면적 299.8ha와 건당 평균 면적 398.8㎡였음. 주말·체험영농 목적의 면적 비중은 전체의 5.2%였으며, 그 80.5%는 농업진흥지역 밖의 농지였음.
- 농지취득자격증명 발급: 농지를 취득하려면 농지취득자격증명을 발급받아야 하며, 이를 위해 농업경영계획서를 제출하면 되는데, 그 기재 사항은 취득 대상 농지의 면적과 농업경영에 필요한 노동력·농업기계·장비·시설의 확보 방안 및 소유 농지의 이용 실태 등으로 극히 간편함.
  - 계획서 심사에 불과하여 농업경영 여부는 농지이용실태조사를 통해서만 가능한데, 조사 대상 농지는 신규 취득 후 5년이며, 그 후는 조사 대상이 아님.
- 비농업인의 경우 1천㎡ 이상 농지는 농업경영계획서 작성, 그 미만은 주말·체험영농 목적을 통해 규모나 지역에 상관없이 어떤 농지든 매입가능

## 2. 농지제도의 문제점

### ❖ 농지이용계획 및 이용증진사업의 사문화

- 「농지법」 제3장 제1절 농지의 이용 증진 등은 농지를 효율적으로 이용하도록 하는 데 아주 중요한 분야인데, 대부분 사문화된 상태임.
  - 농지법 시행 초기에 농지이용계획이 수립되었으나 활용된 적이 없음. 내용은 벼농사·시설농업·채소·과수·축산 등 품목별로 구역을 구분하여 지정
  - 농지이용증진사업은 추진되거나 시행계획이 수립된 적이 없음. 사업내용은 농지의 소유권 이전·임차권설정·위탁경영촉진 사업과 농지의 공동이용·집단이용을 통한 농업경영체 육성 사업 등이나, 명칭나열뿐 추진방법 등 결여
  - 일본의 「농업경영기반강화촉진법」은 농지임대차를 통해 효율적이고 안정적인 농업경영체로서 인정농업인을 육성하는 데 목적을 두고, 중심 내용은 인정농업인의 농업경영개선계획 제출과 인정, 시·정·촌의농지이용집적계획 수립, 농지이용집적원활화사업과 농지보유합리화사업의 추진 등으로서, 일본 농지정책의 핵심 법률이라는 위상을 차지하고 있음.

## 2. 농지제도의 문제점

### ❖ 농지임대차의 확대와 일반화

- 농지임대차의 확대와 일반화: 「농지법」은 농지임대차를 금지하면서 예외로서 9가지 사유를 나열하였는데, 상속과 이농 후 소유 및 주말·체험영농 목적 등으로 비농업인이 소유할 수 있는 농지는 임대할 수 있으며, 60세 이상의 은퇴농은 5년 이상 자경농지를 임대할 수 있도록 한 것 등이 농지임대차 확대의 주요인이라고 할 수 있음.
  - 2019년에 임차농지는 전체 농지의 47.2%, 임차농가는 전체 농가의 51.4%로 농지개혁 전 1947년의 60%, 48%와 비견되는데, 앞에서 보았듯이 비농업인 소유 농지가 전체 농지면적의 80% 이상을 차지하게 되면 임대차 농지 또한 그 이상의 비율이 될 것으로 전망됨.
  - 농지임대차를 허용하는 9가지 사유를 헌법 제121조 제2항에서 법률로써 허용하는 2가지 농지임대차 사유로 구분하면, 불가피한 사유에 해당하는 임대차가 6가지, 농업생산성 제고와 농지의 합리적 이용을 위한 임대차가 3가지로서, 임대차를 농지이용 효율화의 수단으로 활용하는 것과는 거리가 있음.

## 2. 농지제도의 문제점

### ❖ 농업진흥지역지역 농지의 부족과 전용

- 농지법에서 농지보전을 위한 제도는 농업진흥지역 지정·농지전용허가·농지보전부담금 부과 등인데, 그중 농업진흥지역 지정이 핵심
  - 농업진흥지역 제도는 생산기반이 정비된 일단의 농지가 평야지역은 10ha이상, 중간지역은 7ha, 산간지역은 3ha 이상인 구역을 농업진흥구역으로 지정하여 농업생산·농지개량과 직접 관련되는 행위 외에는 할 수 없도록 한 제도
- 농업진흥지역지역 농지의 부족과 전용: 농업진흥지역의 농지 면적은 전체 농지면적의 48%에 불과하며, 매년 2천ha 이상씩 전용되고 있음.
  - 전체 경지 면적은 1968년의 232만ha에서 2019년 158만ha로 74만ha(31.9%)가 감소하였으며, 국토 면적에서 차지하는 비율은 23.5%에서 15.7%로 감소하였으며, 농업진흥지역 농지 면적은 2000년의 919천ha(48.7%)에서 2010년 807천ha(47.1%), 2018년 778천ha(48.8%)로 감소하였음.

## 2. 농지제도의 문제점

- 농지전용 면적은 2009년 23천ha까지 증가하다가 이후 감소추세로 바뀌어 2015년 12,303ha로 줄었으나 다시 증가추세로 돌아서 2018년에 16,303ha를 나타냈음. 2014~2018년의 5년간 연평균 14천ha씩 전용되었는데, 농업진흥지역 내 농지의 전용면적이 연평균 2,276ha에 달하였으며 용도별로는 공공시설·주거시설·광공업시설·농어업시설의 순이었음.

※ 일본의 경우 2009년에 농용지구역 농지면적은 407만ha로 전체 경지면적 460.9만ha의 88.3%였으며, 2019년에 농용지구역 농지면적은 400.2만ha로 전체 경지면적 439.7만ha의 91.0%를 차지하였으며, '식료·농업·농촌 기본계획'에서 농용지구역의 목표 면적을 설정하여 도·도·부·현별로 배정하도록 하고 있음.

## 2. 농지제도의 문제점

### ❖ 농지관리기구의 부재

- 농지법에서 농지관리위원회는 2009년에 폐지되었고, 한국농어촌공사가 농지관리기금을 관리하며 농지은행사업을 담당하고 있으나 농지관리기구라고 할 수 없음.
  - 한국농어촌공사의 농지은행사업: 농지의 매입/임차, 매도/임대 업무와 부채농가 경영회생, 농지연금, 농지정보화 사업 등
  - 농지관리기구의 기능: 농지 매매와 임대차 등 거래의 신고나 허가 및 관리, 농지이용조정을 통한 농지 이용 집적과 전문 농업경영체 육성.
  - 일본의 경우 농업위원회와 농지중간관리기구 등의 농지관리기구가 농지 매매와 임대차 등 거래의 허가, 농지 휴경 방지, 농지이용조정과 이용 집적 등의 업무를 담당하고 있음.
  - 2021년 신설 농지위원회: 농지취득자격 심사, 농지이용실태조사 참여 등
  - 2021년 신설 농지관리위원회: 농식품부에 신설, 대규모 농지전용 심사

### 3. 농지제도의 개선 방향

#### ❖ 농지제도 문란의 원인

- 농지제도의 문제점: 비농업인의 농지 소유와 농지임대차가 확대되고, 보전해야 할 농지의 면적이 부족한데도 전용이 계속되고 있다는 것.
- 농지제도 문란의 원인: 가장 근본적인 원인은 농지가격이 계속 상승함으로써 비농업인이 지가차익을 얻을 목적으로 농지를 매각하지 않고 소유를 확대하는 데서 찾을 수 있음.
  - 농지가격이 영농수익으로 농지를 매입할 수 없는 수준으로 상승함으로써 농업인은 농지를 매입하기 어렵게 되고, 비농업인은 농지를 소유함으로써 지가차익을 누릴 수 있게 되는 악순환이 증폭됨.
  - 농지의 거래가격이 영농수익에 의해 정해지는 수익지가보다 크게 상승하는 것은 농지가 전용될 때 지가가 대폭 상승하는데, 어떤 지역의 농지나 전용되어왔음을 경험하였기 때문에 전용 이전에 이미 농지가격이 높게 형성되어 계속 오르는 것임.

### 3. 농지제도의 개선 방향

#### ❖ 농지제도·정책의 방향과 목표의 전환

- 농지제도의 방향과 목표의 전환: 경자유전 원칙과 농지임대차 금지 등 농지 소유에 중점을 두고 있는 농지제도를 농지의 보전과 효율적 이용을 위한 농업경영체 육성 및 농지 이용조정·집적 등으로 전환할 필요가 있음.
  - 농지제도·정책의 목표: 농지의 농업적 이용을 위한 농지의 보전이 제1의 목표, 보전된 농지를 효율적으로 이용하도록 하는 것이 제2의 목표
  - 이를 위해 경자유전 원칙을 유지하면서 농지임대차를 농지의 효율적 이용을 위한 수단으로 적극 활용하는 방향으로 전환하고, 영농규모 확대를 중심으로 하는 농업구조정책에서 농지이용집적을 중심으로 하는 농업경영체 육성 정책으로 전환하도록 함.
  - 궁극적으로는 농지 소유규제에서 전용규제로 전환하고, 농지는 농업인만이 소유할 수 있다는 '경자유전 원칙'에서 농지는 농업용으로만 이용할 수 있다는 '농지농용 원칙'으로 전환할 필요가 있음.
  - 경자유전 원칙이 지주와 소작인 간에 농업생산물의 획득을 둘러싼 계급대립에 적용되는 원칙이라면 농지농용원칙은 농업과 비농업 부문 간에 농지의 획득을 둘러싼 부문대립에 적용되는 원칙이라 할 수 있음.



# 농지 이용과 보전 제도개선 방안 토론회



## 주제발표 2

# 농지 이용과 보전 제도개선 방안

조병옥

농특위 농지제도개선 소분과장



## 0 경자유전 원칙의 딜레마

### 가. 현황과 문제점

#### □ 경자유전 원칙의 위기

- 헌법의 경자유전 원칙은 경작자만이 농지를 소유할 수 있다는 농지 소유 자격에 대한 제한이며, 동시에 농지를 농업생산에만 이용할 수 있다는 농지 이용에 대한 규제를 의미함. 즉, 경작자가 농지의 소유권과 이용권을 갖고 농지를 농업생산에 이용 가능
- 경자유전의 원칙은 농지투기와 자산소득을 얻기 위한 수단으로서의 농지소유를 방지하고, 농지 이용의 안정성을 확보하는 가장 확실한 정책수단
  - LH 직원 농지투기 사례와 같은 무분별한 투기적 농지소유 및 자산소득을 노리는 농지 매입 방지 정책수단으로 유용
- 경자유전 원칙은 지주와 소작인간 농업생산물을 둘러싼 계급간 대립에 적용되는 원칙, 현대의 농지를 둘러싼 대립관계는 농업부문과 비농업부문간 농지 자체의 소유와 이용을 둘러싼 부문간 대립이므로 경자유전 원칙은 시대착오적
  - 현재 농가의 고령화율과 영농후계자 확보율을 고려할 때 향후 농지 대부분이 비농업인 소유농지로 전환될 전망이므로, 경자유전 본래의 의미·목적성 상실 문제 제기

#### □ 경자유전 원칙 외 다른 개념의 등장

- (농지농용) 농지농용은 농지를 농업생산에 이용하는 것을 의미
  - 농지소유 자격 제한이 없어 농지 소유와 임대차 가능, 오직 농지를 농업생산에 이용해야 한다는 농지 이용에 대한 규제만 존재
  - 농지농용 원칙을 엄격히 적용할 경우 농지전용에 대한 기대가 사라져 농지가격 상승이 억제되고, 비농업인의 농지소유 욕구 감소 기대

- (농지공개념) 농지공개념은 토지공개념에 기초하여 바람직한 농지소유·이용·전용 등에 관한 농지 공적관리를 의미
  - 「농지법」에서는 ‘농지소유 자격제한’, ‘농지취득자격증명제’, ‘임대차 제한’, ‘농지보전 부담금’, ‘양도소득세제’ 등 토지공개념이 반영된 정책
  - 농지공개념의 기본원칙과 방향은 토지공개념에 입각한 농지 투기 억제, 소유 중심에서 이용 중심으로 정책 전환, 농지 불로소득 환수

## 나. 논의방향

### □ 경자유전 원칙 v.s. 농지농용 원칙 v.s. 농지공개념 등 검토

- 경자유전 원칙이 가지는 상징성 고려 필요하며, 농업인들이 안정적으로 농지를 소유·이용·보전할 수 있는 농지제도의 대안을 고민해야할 시점
- 농업인단체·시민단체·정부·국회 등 참여하는 협의체 구성 후 논의 필요

### □ 농지 소유·이용·관리 부문 정확한 여건 변화 확인 및 논의 시점

- 농지임대차, 농지상속, 후계농업인 확보율, 이농, 농지보전 등 농지 전분야에 대한 정확한 데이터 확인 우선 필요
- 정확한 데이터에 기반한 농지 소유·이용·관리 부문 논의 및 정책 수립 필요

## 다. 기대효과

- 여건변화에 대응한 헌법과 농지법에서의 농지정책 방향 정립
- 농업의 지속가능성과 가치를 최우선으로 하는 농지제도 논의 추진

# 1-1 농업진흥지역 제도개선

## 가. 현황과 문제점

### □ 농업진흥지역 면적 감소

- 농업진흥지역 안의 농지 면적은 전체 농지 면적의 48%에 불과, 더욱이 보전해야 할 농지면적에 대한 개념과 기준 등 결여
  - 농업진흥지역 농지면적: 2000년 919천ha(전체 농지의 48.7%) → 2010년 807천ha(47.1%) → 2018년 778천ha(48.8%)로 감소
  - 일본의 농용지구역 농지면적은 2009년 407만ha(전체 농지의 88.3%) → 2019년 400.2만ha(91.0%)

### □ 농업진흥지역 면적 확대 규정 부재

- 농업진흥지역 농지의 전용 등에 의해 발생하는 3ha 이하 자투리 농지의 경우 농업진흥지역 지정 해제
- 농지소유자의 동의를 얻어야 하는 등 지정은 어렵고 해제는 쉬움
- 농업진흥지역 농지 면적 확대하는 방법과 수단에 대한 규정 부재

### □ 농업진흥지역의 공용·공공용 시설 설치에 의한 전용

- 연평균 2,300ha 수준 농업진흥지역 농지 전용
  - 농업진흥지역 농지전용 면적의 70%가 공용·공공용 시설

### □ 농업진흥지역의 우대지원 정책 부재

- 농업진흥지역 안의 농지 가격이 밖의 농지 가격의 1/2 이하 수준
  - 농업진흥지역 농지소유자의 불만이 많음.
- 농업진흥지역 농지에 대한 우대지원은 공익형 직불금 차등 지불만 존재

[표 1] 면적직접직불금 지급단가

(단위 : 만원/ha)

단계 \ 구간	면적직불금		
	2ha이하 (1구간)	2ha초과~6ha이하 (2구간)	6ha초과~ (3구간)
논·밭 진흥지역(a)	205	197	189
논 비진흥지역(b)	178	170	162
밭 비진흥지역(c)	134	117	100

## 나. 개선방향

### □ 농업진흥지역 농지면적 확대 대책

- 농업농촌 및 식품산업 기본법에 보전해야 할 농지의 목표 면적을 설정, 시·도별, 시·군별로 배정
- 농업진흥지역을 논 중심에서 지역여건에 따라 밭으로 확대, 농업진흥지역 농지전용 금지
- 농업진흥지역 농지전용 금지
- 농업진흥구역 지정 기준(평야 10ha, 중간 7ha, 산간 3ha) 축소 검토
- 농업진흥지역 안 시설농업지구를 신설·집중, 소규모 분산 전용 금지

### □ 농업진흥지역 농지에 대한 보상제도 강화

- 농지 대상 우대제도는 농업진흥지역에 한정 우선 시행
- 공익기능 직접지불 차등 지급 외 농업진흥지역 농지 장기보유에 대한 혜택 부여
- 농지관리기금을 농지전용규제에 대한 보상 재원으로 활용
  - \* 보상의 방법과 수준에 대한 논의와 사회적 공감 필요

## 다. 기대효과

- 농업진흥지역은 농지법에서 농지보전을 위한 핵심제도
- 농업진흥지역 내 우량농지 보전으로 국가 농업생산 기반의 안정적 유지와 농지 이용의 효율성 강화
- 농지소유규제를 농지전용규제로 전환하여 농지전용을 엄격히 규제하고 지가차손에 대한 충분한 보상으로 농지보전에 대한 규제와 보상을 동시에 강화

## 1-2 농지전용허가 제도개선

### 가. 현황과 문제점

#### □ 필지별 분산과 소규모 농지전용 허용

- 농업진흥지역 안팎을 불문 필지별 분산 소규모 농지전용 허용으로 우량농지 잠식·농업생산 활동에 지장
- 농지가격 상승을 야기하여 투기적 농지소유 유발

#### □ 농지전용 허가 심의기구 부재

- 농지전용 허가 심의기구 등이 없이 행정업무 담당자의 판단에만 의존하여 심사의 공정성·객관성이 결여될 우려
- 농지법 개정으로 지자체 농지위원회를 통한 농지전용 심사 추진

#### □ 농지이용계획의 부재

- 「농지법」상 시장·군수 또는 자치구구청장은 농지의 종합적 이용을 위한 농지이용계획을 수립하도록 되어있지만, 농지이용계획 실행을 담보하는 시스템 부재로 유명무실한 상황
- 외국에서는 각 지방정부가 수립한 도시·농촌계획 등에 부합하도록 개발행위가 이루어지게 함으로써 계획에 따른 개발 원칙

### 나. 개선방향

#### □ 농지전용 심의기구 설치

- 개정 농지법에서 대규모 농지 전용심사의 전문성·객관성 강화 목적으로 중앙정부에 농지관리위원회를 설치하여 농지전용에 대한 심의를 담당할 계획, 시·도와 시·군에도 농지관리위원회를 설치
  - 용도지역별 허용행위라도 입지여건과 주변 환경 등을 충분히 고려하여 허가 또는 불허 심사

## □ 필지별 소규모 분산 농지전용 금지

- 농업진흥지역 안에 시설농업지구 등을 신설하여 소규모 분산 농지전용을 금지하고 계획적·집단적 전용만 승인
- 도시용지·산업용지 등 대규모 개발행위로 농지전용이 불가피함. 다만, 농지보전을 위해 산지·임야·자연녹지·비우량농지를 계획적·집단적 전용하도록 우선순위를 설정하고, 우량농지는 최후순위로 설정하도록 규제

## □ 농지이용계획과 도시관리계획과의 연계

- 농지이용계획의 실행력 담보를 위해 도시관리계획과 연계 필요
  - 농지이용계획이 도시관리계획 수립을 위한 농업·농촌 분야의 전문계획이 되도록 「국토계획법」과 「농지법」의 개정이 필요
  - 도시관리계획을 농업진흥지역 밖 농지에 대한 계획적 농지관리 수단으로 활용

## 다. 기대효과

- 대규모 개발행위에 따른 전용발생 시 우량농지를 후순위에 배치함으로써 농지보전에 기여
- 도시관리계획 변경을 통해 농지전용이 가능하도록 하여 농지소유자에 의한 분산적 소규모 농지전용 억제 가능

## 1-3 농지보전부담금 제도개선

### 가. 현황과 문제점

#### □ 농지보전부담금 부과기준

- 「농지법」 제38조에서 농지보전부담금은 농지전용 허가를 받은 자에게 농지의 보전·관리 및 조성을 위한 부담금을 필지별 개별공시지가의 100분의 30 수준으로 부과
- 농지보전부담금의 제곱미터당 금액이 5만원을 초과하는 경우에는 5만원을 농지보전 부담금의 제곱미터당 금액 상한으로 설정(「농지법 시행령」 제53조제2항 및 「농지법 시행규칙」 제47조의2).

#### □ 농업진흥지역 안 농지 선호

- 농업진흥지역 밖의 농지보다 농업진흥지역 내 농지의 보전이 더욱 중요
- 농업진흥지역 안팎별로 부과율의 차이가 없음
- 개발비용 부담을 줄이기 위해 공시지가가 낮은 농업진흥지역 내 농지 선호하는 부작용이 발생

### 나. 개선방향

#### □ 농지보전부담금 부과기준 상향

- 농업진흥지역 농지의 농지보전부담금을 농업진흥지역 밖 농지 수준으로 높이기 위해서는 현행 농업진흥지역 내 농지보전부담금 부과율을 30%에서 50%로 상향 필요
- 농지보전부담금 감면을 받는 공익사업은 전용된 농지로 막대한 개발이익 특혜를 받기 때문에 감면 혜택으로 인해 오히려 더 많은 농지를 공익사업 부지로 편입
  - 공용·공공용 목적으로 농지전용 시 농지보전부담금 감면 혜택을 100% 부여하고 있는데, 이를 50% 수준으로 낮추어 불필요한 농지전용 축소

## □ 농지보전부담금의 부과기준 방식 변경

- 농지보전부담금은 해당 농지 개별공시지가의 30%와 제곱미터당 5만원의 상한금액 중 적은 금액을 납부
- 실효성 논란이 있는 농지보전부담금 상한금액의 폐지로 농지보전부담금 제도 본래 목적과 취지 고취

## □ 농지관리기금의 농지보전에 대한 보상재원 활용

- 농지관리기금을 농지이용·집적에 대한 장려금 지급에 사용할 수 있도록 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제34조(기금의 용도) 개정
  - 현재 농지 장기임대차 사업의 자금에 대한 용자와 장려금 지급
  - 농지이용집적 사업을 한국농어촌공사의 사업에 명시하고, 그 사업자금을 농지관리기금에서 용자, 사업 참여자에게 장려금 지급

## 다. 기대효과

- 농지보전부담금 상향으로 불필요한 농지전용 축소
- 농지관리기금의 보상재원 활용으로 농지이용·집적 사업 확대 기대

## 2 농지이용(임대차와 상속농지)

### 2-1 농지임대차계약 신고제 도입

#### 가. 현황과 문제점

##### □ 농지 임차인 권리 보장 부족

- 농업현장에서 농지임대차가 보편적으로 이뤄지고 있지만 불법임대차나 합법임대차이지만 서면계약 혹은 신고하지 않은 임대차는 임차인의 권리 보장 어려움.
- 관행적 계약의 경우 계약 당사자들 간 갈등으로 계약파기 가능성 존재, 임차인의 권리를 보호할 제도적 장치 필요

##### □ 농지임대차 관련 정보 부재

- ‘농지임대차 계약의 확인’(농지법 제24조)은 신고보다는 임차인의 대항력 보장 규정, 관할소재지(시·구·읍·면)의 임대차계약 확인대장에 계약사항 기록을 의무로 설정하지 않았기 때문에 강제성이 없고 임대차계약 정보파악 어려움.
- 부재지주에 의한 농지소유가 많아지면서 농지임대차 정보 부족 등으로 거래비용과 관리비용이 증가하여 효율적인 농지이용 저해

##### □ 농지소유자의 임대차계약서 작성 기피

- '21년 공익직불금 신청 시 임차농은 임차농지의 임대차계약서 제출 의무화  
\* '20년 신청당시 '경작사실증명서' 제출로 가능
- '96년 농지법 시행 이후 취득 농지의 예외조항을 제외한 임대차는 불법, 8년 자경시 양도세 감면 혜택 등의 이유로 농지 소유자가 임대차계약서 작성 기피
- 경자유전의 원칙 하의 농지법 체계에서 불법 임대차의 행정적 정비 및 양성화는 어려운 상황

## 나. 개선방향

### □ 농지임대차계약 신고제로 임차농 권리 강화 및 농지이용 효율화 도모

- 농지임대차 신고 의무로 임차농에 대한 국가의 합법적 보호 인식 제고
- 농지임대차 신고 시 제출자료를 활용하여 농지이용·집적·조정 등 농지이용 효율화 도모

### □ 농지임대차계약의 신고의무와 신고자 규정 명시

- 농지임대차 신고제가 제 기능을 발휘하기 위해 신고의무 조항 신설(농지법 제24조 개정)
- 농지거래는 다수가 개인간 거래하는 특성이 있으므로, 임대인 및 중개업자를 신고 주체로 하되, 임차인도 신고할 수 있는 권리 부여

### □ 농지임대차 계약당사자에게 인센티브 제공

- 농지임대차 신고 시 임대인에게 유인이 없고, 임차인은 일반적 관행적 권리보호를 받고, 임대인에 비해 상대적 지위가 낮아 유인이 적음.
  - 임대인과 임차인 모두에게 인센티브 부여와 함께 신고를 의무화할 수 있는 장치 마련
    - 임대인에게 5년 이상 장기임대차 계약에 대해 5년 초과한 연수를 자경조건으로 인정하는 등 인센티브 부여
    - 임대차 신고 의무를 이행하지 않을 경우 신고의무자인 임대인에게 신고의무를 부과하고, 이를 위반할 경우 소정의 과태료를 부과
- \* 농업인 수용성을 고려한 유예기간 설정

### □ 불법임대차의 농지제도 영역으로 유인 및 양성화

- 불법임대차의 경우도 합법적 임대차 신고제 안으로 들여와 국가가 임대차에 관리·개입해야 함.
- 농지 통합적 관리를 위해 불법임대차에 대한 논의 진행 필요

## 다. 기대효과

- 농지임대차계약에서 상대적 약자인 임차인의 권리보호
- 농지임대차 신고제도는 농지유동화 정보를 효과적으로 파악함으로써 농지의 효율적 이용·관리 가능

## 2-2 농지임대차 계약 시 구두계약 방식 허용 명시

### 가. 현황과 문제점

#### □ 농지임대차 계약의 서면계약의 실효성 부재

- 농지임대차 계약의 서면계약 원칙은 처벌이나 벌칙 규정이 없어 강제성이 없고 단순한 권고사항 수준
- 임대인이 서면계약을 거부하고, 구두계약으로 농지임대차 계약을 체결함으로써 임대인 본인이 직접 자경하는 것으로 위장하는 경우 존재
- 농지 임대차에 따른 차임은 해당 기간에 단위 면적에서 생산활동으로 예상되는 수익 중 일부를 합의에 의해 정하며, 1년 단위로 지급
  - 별도의 보증금을 수반하지 않으며, 월단위 차임 지급 방식도 아니어서 농가는 서면 계약을 번거로운 절차로 인식

#### □ 농지법에서 농지임대차 계약의 구두계약 미적용

- 현행 「농지법」 상으로는 서면계약 원칙만을 명시, 구두계약에 대한 내용은 언급되지 않음.
  - 현장에서 다수 계약이 구두로 이루어지므로 구두계약도 신고를 한 경우 법적 인정을 받을 수 있도록 조항 개정이 필요

### 나. 개선방향

#### □ 농지임대차 계약 시 구두계약 신고 허용 근거 마련

- 농지임대차계약 신고제 의무화를 위해 서면계약과 함께 구두계약의 신고가 가능하도록 근거조항 마련
- 단, 임대차 계약은 서면계약을 원칙으로 하되, 불가피한 경우 구두계약도 효력이 있는 것으로 규정하여 혼란을 미연에 방지

## □ 구두계약 신고 시 최소한의 등록절차 부여

- 농지임대차계약 관련 구두계약의 경우도 최소한의 등록절차를 마련하여 임대차 신고철에 계약당사자, 면적, 지번 등 임대 관련 정보 기록 필요
- 계약당사자들이 관공서에 동행하여 확인할 경우 재산권이 넘어갈 수 있도록 간단한 확인절차 마련 필요

## 다. 기대효과

- 농업현장에서 많이 이뤄지는 구두계약 방식 명시로 서면계약에 상응하는 효력 인정 근거 마련

## 2-3 농지 장기임대차 계약의 인센티브 제공

### 가. 현황과 문제점

#### □ 임차농업인의 계획적·안정적 영농 제약

- 임대차기간(기본 3년 이상, 다년생 5년이상) 조항에서 시설물 투자는 온실 및 하우스 등 제한적으로만 규정
- 임차기간이 짧으면 해당 농지에서 수익성을 높이려는 노력을 우선하여 투입재 과다 사용 등 약탈적 농업 성행하고, 작목선택 및 활용 방식의 제약이 커서 신규투자 어려움.
- 작물의 특성과 자본집약적 농업 비중이 높아지고 있는 여건을 고려하여 장기계약이 가능하도록 개정 필요

#### □ 임대차 거래 변동성 증가

- 임대인은 장기계약에 따른 특정한 인센티브가 없는 상황으로 차임 수준 조정 등 필요에 따라 임차인을 변경하여 임대차 거래의 변동성을 높이고, 농업부문 투자 저해

### 나. 개선방향

#### □ 영농형태를 고려한 임대차기간 설정

- 「농지법」에서는 임대차 계약기간을 최소 3년으로 설정, 현실에서는 당사자 간 합의에 의해 결정
  - 일반적으로 벼농사의 경우에 1년의 구두계약 후 묵시적 갱신으로 진행
- 현재 다년생식물 재배지 등 대통령령으로 정하는 농지의 경우 5년 이상으로 되어 있으나 농업시설물이나 농기계와 같은 고정자산 투자에 따른 안정적 영농 보장을 위한 계약기간 검토 필요

## □ 임대인과 임차인 공동 보호

- 농지임대차 계약 기간 설정에서 임차인 보호도 중요하지만 임대인 보호도 동시에 중요
- 농지도 주택임대차보호법의 계약 기간 설정을 차용하여 3년 혹은 5년을 기준으로 설정하고, 당사자 간 합의에 의해 2년씩 계약 갱신할 수 있도록 규정, 또한 최장 10년까지 임대할 수 있도록 규정
- 임대차계약 기간 중 영농포기 등의 사유발생 시 상호합의 하에 계약 종료가능하도록 규정

## □ 장기 임대에 대한 인센티브 부여

- 농지는 특정인의 소유물이기에 앞서 자연자원으로 지속적인 관리를 통해 건강한 상태로 보전이 전제
- 5년 이상 장기임대차계약에 대하여 5년을 초과한 연수에 대하여 자경조건을 인정하는 방식의 인센티브 부여 방식을 검토
  - 독일과 프랑스는 기본적으로 장기임대차(프랑스의 경우 9년) 원칙, 특이사항이 없는 한 연장하는 제도 운용
  - 일본의 경우도 농지관리기구에 10년이상 농지를 장기임대할 경우 고정자산세 경감의 인센티브를 부여하여 농지의 안정적 이용 도모

## 다. 기대효과

- 청년·창업농 등 농업에 진입하는 농업인들과 많은 시설물을 투자한 농업인 등 임차인들의 계획적·안정적 농지 이용 도모
- 임대인에게 장기 임대에 대한 인센티브 부여하는 등 임대인과 임차인 모두에게 형평성 도모

## 2-4 비농업 농지 상속인의 농지취득자격증명 발급대상 의무화

### 가. 현황과 문제점

#### □ 상속농지 관련 정보 부재

- 농지 상속은 「민법」에 따라 피상속인 사망으로 자동개시되고, 소유권이전등기·토지대장·농지취득자격증명 등과 관계없이 소유권이 이전되어 농지통계에 드러나지 않으며, 농지의 상속과 취득·이동·소유·임대차·경작 등의 현황 파악이 어려움.
- 최근 농지법 개정안을 통해 법원행정처로부터 등기원인정보를 분기별로 제공받을 계획이며, 상속인·이농인 소유농지 농업경영 미이용 시 농지처분의무 부과(농지법 제10조제1항제4의2, 제4의3)

#### 상속으로 취득한 농지의 임대차 또는 사용대차

- 농지는 자경농민만이 소유할 수 있으나 상속인의 경우에는 자경농민이 아니더라도 1만 제곱미터 내에서 예외적으로 농지의 소유 가능(「농지법」 제6조제2항제4호, 「농지법」 제10조제1항).
- ▶ 상속인이 상속받은 농지를 자경할 수 없을 때에는 농지를 임대차하거나 무상사용 가능(「농지법」 제23조제1항제1호).
- ▶ 농지를 자경하지 않는 농지의 상속인이 1만 제곱미터의 소유 상한을 초과해서 소유하고 있는 농지의 경우에도 농지를 그 사유가 발생한 날 당시 세대를 같이하는 세대원이 아닌자에게 처분하지 않고 농지를 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하거나 무상사용 가능(규제「농지법」 제23조제1항제7호, 「농지법」 제10조제1항).

#### □ 비농업 상속인의 농지상속 문제

- 비농업 상속인의 농지상속을 규제하거나, 매각을 종용하는 것은 법적인 문제 발생 소지 많음. 현행 농지법에서 1만 제곱미터 농지상속을 인정하되, 다만 상속농지 파악·관리 측면의 법·제도적 개선 필요

### 나. 개선방향

#### □ 비농업 상속인에 대한 농지취득자격증명 발급대상 의무화

- 상속농지의 농지취득자격증명 발급을 의무화하여 농취증을 발급받아 소유권에 관한 등기를 신청할 때 이를 첨부토록 규정

- 농지상속인도 농지소유자격과 소유상한 등을 확인·심사하여 적격자에게만 농지의 취득을 허용함으로써 비농업인의 투기적 농지소유를 방지하고, 헌법의 경자유전 원칙을 실현
- 다만, 농업경영계획서는 농지를 농업경영목적으로 취득하는 경우에 한하여 제출하는 서류로 농업경영목적이 없는 경우 제출서류에서 제외

#### 다. 기대효과

- 농지상속에 따른 취득·이동·소유·임대차·경작 등의 현황 파악 가능
- 상속농지에 대해서도 비농업인의 농지소유 규제 등 관리 강화

## 2-5 상속농지의 세분화 개선

### 가. 현황과 문제점

#### □ 상속에 의한 농지세분화 가속화

- 최근 농업인 형제자매가 없는 비농업인의 농지상속 지배적
  - 농가의 영농후계자 확보율이 5% 내외이므로, 현 농가의 농지상속자 대부분이 비농업인
- 공동상속인 중 농업종사자가 있더라도 전체 농지가 공동상속인에게 균분상속 되므로 농지 세분화를 막기 어려움.

#### □ 비농업인 농지상속 규제의 법적·사회적 문제

- 농지법에서 경자유전의 원칙에 의해 비농업인 농지소유와 농지임대차를 금지하는 반면 예외조항으로 비농업인 농지상속을 허용한 것은 법적·현실적 여건 고려
  - 2019년 상속받은 농지가 1만㎡ 미만의 경우 상속인이 농업경영에 이용하지 않더라도 처분의무 대상이 아니라는 판결(대법원 2019. 2.14. 선고 2017두65357 판결)
  - 농지법 개정을 통해 상속이나 이농에 따라 농지를 소유한 자가 그 농지를 정당한 사유(타인 임대 또는 한국농어촌공사 위탁 임대 등) 없이 농업경영에 이용하지 않을 경우 농지처분 의무 부과
- 비농업인의 농지상속을 규제할 경우 과도한 규제 혹은 재산권 침해 등의 이유로 법적인 문제와 함께 국민정서 상 사회적 반발 예상

### 나. 개선방향

#### □ 후계농업인의 농지상속 지원

- 비농업인의 농지상속 규제가 어려운 상황에서 대안으로 비농업인 상속농지를 후계농업인에게 귀속할 수 있도록 의무화하는 방안 마련 필요
- 일본·독일·프랑스는 분할상속에 의한 농장세분화 방지를 위해 보상을 통해 농지상속을 포기하도록 제도화

## □ 비농업인 상속농지의 효율적 이용 유도

- 상속농지의 비농업인의 농지소유 억제와 효과적인 농지소유구조 개선을 위해 농지의 거래과정에서 농업인이 우선적으로 농지를 매입하거나 임차할 수 있도록 제도적 개선
- 독일과 프랑스는 선매권 제도, 일본은 농지선매협의제도 운용

### 해외의 선매권 제도

- 독일은 농지거래가 거부되는 사유에 해당하는 농지를 농지은행(공동이익토지회사)이 선매하여 건전한 거래질서에 따라 거래
- 프랑스는 농업구조개선을 위해 SAFER가 농지시장에 적극 개입하여 선매권 행사
- 일본은 1995년 2월 '농업경영기반강화촉진법' 개정 시 매각 의망이 있는 우량농지에 대하여 농지 보유합리화법인이 다른 농업자에 우선하여 이를 취득하고, '인정농업자'에 이용집적을 도모하기 위해 '매입협의제도' 도입

## 다. 기대효과

- 상속에 의한 농지 보전 및 세분화 방지 기대
- 비농업 상속인 농지가 농업경영 목적으로 이용·집적 기대

### 3 농지관리기구

#### 3-1 농지관리기구의 구성

##### 가. 현황

###### □ 농지관리기구 개요

- 지자체 농지위원회(시·구·읍·면) \*농지법(제44조~46조)
  - 현행 지자체 담당자 단독 심사체계를 보완하기 위해 시·구·읍·면에 농지위원회 설치 계획
  - 농업인·전문가·시민단체 등이 참여하는 농지위원회 구성 계획
  - 투기우려지역 농지취득자격증명 발급신청 시 농지위원회 심의
- 농지은행관리원(한국농어촌공사) \*농어촌공사법(제5조의2)
  - 한국농어촌공사에 기존 농지은행사업과 함께 농지 현황조사 및 정보분석 기능을 수행하는 농지은행관리원 설치 계획
  - 한국농어촌공사 일부 조직화 혹은 산하 자회사 설립 등 검토 중
  - 농지 현황 조사·감시, 정보수집·분석·제공 등 농지 상시 관리 기능수행
- 농지관리위원회(농식품부) \*농지법(제37조의3)
  - 대규모 농지 전용심사의 전문성·객관성 강화를 위해 민·관 전문가로 구성된 농지관리위원회 설치 계획

##### 나. 설립 방향

###### □ 지자체 농지위원회 구성 계획(안)

- 지자체 농지위원회(시·구·읍·면) 구성 단위
  - 시·군·구별 농지위원회 구성은 시·군·구 조례로 정하는 것 원칙
  - (1안) 군 지역은 읍·면별 농지위원회 구성
    - \* 시·구 지역은 관내 읍·면·동별 농가수와 경지면적 고려하여 통합적 구성

- (2안) 군 지역과 시·구 지역을 구별하지 않고 관내 읍·면·동별 농가수와 경지면적 및 필지 수 등을 고려하여 통합적으로 구성
  - \* 시·군·구 내 읍면동의 통합 기준으로 지방선거의 선거구 고려

#### ○ 지자체 농지위원회 위원 선정

- 시·군·구 차원에서 농지위원 후보군 구성하여 위원회별 배분
- 농업인 및 농촌주민 대상 농지위원 선정: 행정리별 1~2명 농업인 후보자 추천·농지위원 희망자 공모 → 추천후보자와 희망자 대상 심사 → 지자체장 적격자 선정
- 시·군·구 지자체는 비농업인 농지전문가 혹은 NGO 활동가 위촉
- 해당 농지위원회 지역 출신과 타지역 출신을 혼합 배정

### □ 농지관리기구 구성 체계 모델

#### ○ 상호협력형 모델(안)

- 농지관리 업무를 ①행정기관 ②농지위원회 ③농지은행관리원의 병렬적 상호협력을 통해 수행

#### ○ 통합적 농지관리 모델(안)

- 시·군 단위별 (가칭)농지관리청 설립하여 종합적으로 관리

## 다. 개선 방향

### □ 지역주민의 농지위원회 참여

- 지역 농지를 잘 파악하고 있는 지역주민의 농지위원회 참여로 정확하고, 효율적인 점검 및 농지관리 가능
- 위원 선정 시 지자체장의 임명 내지 위촉에서 농업인들의 선출방식으로 개편
- 중장기적으로 농지위원회를 농업회의소 설립의 토대로 활용

### □ 권역별 농지위원회 구성

- 현재 시·군·읍·면별 농지위원회 구성 계획, 추가적으로 권역별 농지위원회를 구성할 경우 농지위원 인력구성·전문성 확보·관리 측면에서 효율적

## 3-2 농지관리기구의 기능

### 가. 현황

#### □ 지자체 농지위원회 업무

- 개정된 「농지법」상의 농지위원회의 기능
  - 농지취득자격증명 심사 (농지투기 성행 우려지역 대상으로 한정)
  - 농지전용 허가받은 농지의 목적사업 추진 상황 확인
  - 농지소유 등에 대한 농지이용실태조사 참여
- 농지위원회의 농취증 발급 심사로 인해 농취증 발급기한 변경
  - 농지위원회 심사가 필요하지 않은 농취증 발급기한: 4~7일
  - 농지위원회 심사가 필요한 농취증 발급기한: 14일

과거 농지관리위원회 업무
■ 농지관리위원회 주요 업무는 ① 농지 임대차 관리, ② 농지 이동 상황 확인, ③ 농지 전용 및 이용 확인
■ 농지임대차 관리: 농지임차료의 급격한 인상 방지, 임차농 권익 보호, 임대차 분쟁 조정
■ 농지 이동 상황 확인: 농지구매자의 소유 자격 확인(농촌거주 조건, 통작거리 준수 등)
■ 농지 전용 확인: 신고한 전용농지에 대한 농지관리위원회의 확인

#### □ 한국농어촌공사 농지은행사업처 업무

- 농지관리 업무 지원
  - (농지이용실태조사 지원) 농지소유 관련 농지이용실태조사시 조사대상 필지를 농지 정보시스템으로 확정하여 전국 읍면동에 전달
  - (물리적 농지이용실태조사) GIS 시스템을 활용하여 농업진흥지역 실태조사, 저활용 농지 조사 등 농지의 물리적 이용실태 조사
- 각종 농지은행사업 실시
  - (정책지원적 농지은행사업) 맞춤형 농지지원사업
  - (은행적 농지은행사업) 임대수탁사업, 경영회생지원농지매입사업, 농지연금사업

## 나. 개선방향

### □ 지자체 농지위원회 업무(안)

#### ○ 사전적 관리 업무

- (농지취득자격증명 심사) 취득한 모든 농지는 농지위원회의 농지취득자격증명 발급 심사를 받도록 의무화

\* 농지취득자격증명 발급 심사에 필요한 현장 확인은 농지은행관리원이 지원

- (농지임대차 신고 심사) 농지임대차 신고제가 도입될 경우 사전적 농지관리 업무로 분류하여 신고내용에 대한 심사를 농지위원회가 담당

#### ○ 사후적 관리 업무

- 농지이용실태조사 업무를 농지위원회의 전담업무로 설정
- 농지위원회는 관할 구역 농지이용실태조사를 위해 ① 연도별 조사계획 수립, ② 농지이용실태조사 팀 구성, ③ 농지이용실태조사 주관 및 참여, ④ 처분업무 후보농지의 청문 실시시 의견 개진 역할 담당

#### ○ 농지전용심사

- 농지전용 업무는 전용신청 농지에 대한 심사와 전용 후 허가농지의 목적사업 여부 **확인**으로 확대

#### ○ 사전적·사후적 관리 업무 외에도 지역 내 발생하는 농지 관련 분쟁·갈등조정 업무 수행 필요

- 농지법 상 임대차계약의 조정이 필요한 경우 농지소재지 관할 시장·군수 또는 자치구 구청장이 조정(농지법 제24조의3) 역할을 하도록 하였으나 미운용
- 사인간 민사소송으로 이어지기 전 농지위원회에서 분쟁·갈등조정을 진행할 경우 신속·저렴·지역 내 조정 가능의 장점

\* 일본 농업위원회에서 지역내 임대차 관련 농지분쟁조정 역할 담당

### □ 농지위원회의 재원 조달

- 농지위원회의 운용 안정성 확보를 위해 **행정위원회로 제도화** 하고, 상근인력을 두는 **상설기구로 설립** 필요

- 농지위원회 운영 재원 및 위원 보수 관련 운영 재원은 국고 및 지방비 매칭펀드로 조달하되, 필요 시 농지관리기금의 활용 고려

## □ 농지은행관리원 업무(안)

### ○ 농지관리 기반 구축 업무

- (농지대장 관리 및 현행화) 농지원부의 농지대장 전환 및 업데이트 작업 수행
- (농지정보시스템 총괄 관리) 농지정보시스템과 새올행정시스템의 농지정보 통합·관리
- (전국농지종합정보관리센터 구축) 농지의 물리적 속성 정보에 대한 조사

### ○ 농지관리의 동반자 기능 수행(협력)

- (농지이용실태조사) 농업진흥지역 실태조사, 유휴농지 및 저활용농지 조사, 농지이용행위 조사, 농지소유조사 참여 및 지원
- (상속농지 관리) 상속농지의 등기정보 공유에 따른 상속농지 관리 강화
- (농지시장의 동향 파악 및 분석) 농지 관련 통계 생산·분석, 농지시장 분석

### ○ 농지은행사업의 영역 확대 및 질적 개선

- (농지 집적 및 집단화 사업 추진) 농지집적·효율화 사업 등 농지은행사업 추진
- (선매협의회 도입 및 활용) 1ha 초과 상속농지, 처분 의무 대상농지 등에 선매협의회 운용



# 농지 이용과 보전 제도개선 방안 토론회



## 토론문

**김승종** 국토연구원 연구위원

**강정현** 한국농촌지도자중앙연합회 사무부총장

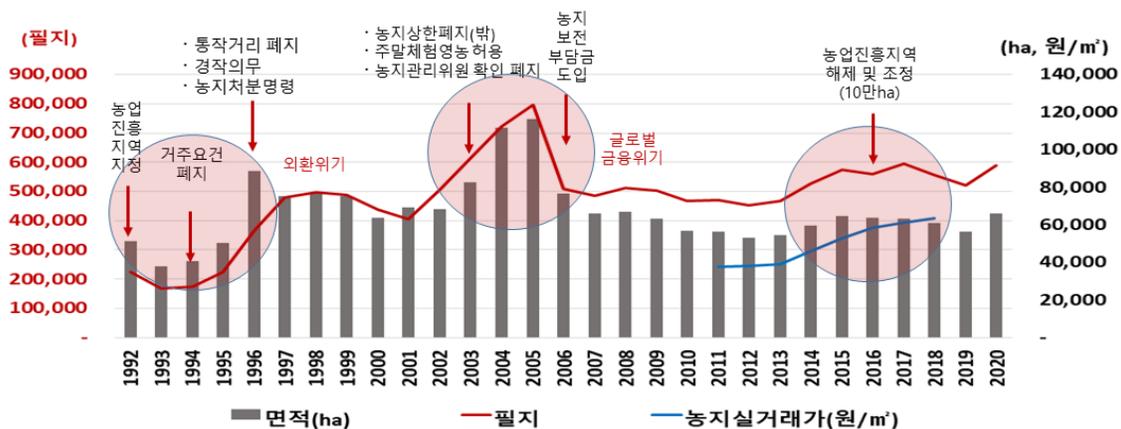
**김선아** 한국농어민신문 농업부 부국장



지난 3월 LH 보상투기와 함께 농지투기가 사회적 문제로 대두되고 있습니다. 이와 관련하여 정부는 농지법을 개정(21. 8. 17)하여 농지취득자격증명 심사요건을 강화하고, 농지관리위원회를 설치하는 등 농지보전을 위한 제도개선이 이루어졌습니다. 그러나 헌법상 경자유전의 원칙을 실현하고, 농지를 보전하기 위해서는 추가적인 농지제도 개선이 불가피하다고 생각합니다.

개별적인 제도개선에 앞서 농지투기의 근본적인 원인을 찾고 이에 대한 처방이 필요합니다. 1993년 우르과이라운드 타결과 함께 농업부문 규제개혁의 일환으로 농지규제는 지속적으로 완화되어 왔습니다. 농지소유상한은 폐지되었고, 농지의 타용도 전용은 확대되어 왔으며, 농지를 농업적으로 이용하기보다는 비농업적으로 이용하는 투기가 목인되어 왔습니다.

〈농지규제 완화와 농지거래 및 가격변화〉



자료: 김승중, 2021. 5.21, 농지투기방지를 위한 관련 제도 개선방안 토론회 자료 참고.

이제는 농지를 취득하는 입구와 전용을 위한 출구를 통제하여 경자유전의 원칙을 실현하고, 농지규제에 따른 재산상 손실을 보전함으로써 농지제도의 사회적 형평성을 제고할 필요가 있습니다.

첫째, 비농업인의 농지취득을 제한할 필요가 있습니다. 농지취득시 통작거리규제를 재도입할 필요가 있습니다. 이미 토지거래허가구역에서는 30킬로미터 통작거리제한이 적용되고 있으며, 자경농지에 대한 양도소득세 감면의 경우에도 30킬로미터 통작거리제한이 적용되고 있습니다. 또한 기존 농지소유자에 대한 전수조사를 통해 허위영농계획서, 불법임대차 등 자경여부에 대한 확인이 필요합니다.

둘째, 농지이용 및 전용규제에 대한 강화가 필요합니다. 농지법상 지력을 활용하는 경우로 농지범위를 제한하고, 관련 시설은 농지전용허가 대상으로 관리할 필요가 있습니다. 또한 농지의 등급화를 통해 농지전용허가기준을 강화하고 시·군 농지전용심의위원회를 도입하여 무분별한 농지전용을 제한할 필요가 있습니다.

셋째, 농지규제에 대한 손실을 보전할 필요가 있습니다. 현행 농지보전부담금의 부과상한(5만원/㎡)을 폐지하고, 농업진흥지역 등 우량농지에 대한 부과율 강화 및 농지보전부담금 감면대상을 축소할 필요가 있습니다. 이를 통해 증가한 농지보전부담금을 농업진흥지역내 농지소유자에게 지급할 농지보전직불금 재원으로 활용할 필요가 있습니다.

- 농지는 농업과 농촌의 지속가능성 여부를 좌우하는 중요한 열쇠임. 하지만 농지의 소유와 이용, 보전이라는 중요한 화두가 간과되어 오면서 경자유전의 원칙이 무너지고, 먹을거리 생산의 근간이 무너지면서 국민들에게 농지하면 생산의 도구가 아닌 투기의 대상, 재산증식 대상으로 회자되고 있고 그러다 보니 헌법에 명기된 경자유전 법칙이 지켜지지 않음에도 별 다른 우려를 하지 않은 것이 지금 농지의 현실
  - (총평) 앞서 발표 자료에 제시된 제도개선 방안의 실행 유무를 논의하기 이전에 선결조건으로
    - ① 농지와 농업인에 대한 정확한 정의(개념)가 이루어져야 함.(결국 일괄적인 농지 전수조사가 필요함) : 어떤 농지가 진짜 농지인가?, 농업인이란 누구인가?
    - (국민적 공감대 형성) ② 식량자급률 목표치 법제화 논의 시 적정 농지의 규모의 법제화 필요성 제기(식량자급률 개념보다는 확대해서 식량안보지수로 개념 확대 고민) : 식생활 교육 등 교육프로그램 과정 개발과 실행될 수 있는 중장기 계획도 수립할 필요가 있음.
- 농지를 바라보는 우리의 시각
  - ① 안정적 식량공급을 위해 얼마의 농지가 필요한가의 합의 (농지총량제)
  - ② 농지의 효율적 이용 (경자유전, 농지농용원칙, 임대차 활성화)
  - ③ 공공이나 개인 농지 전용과 개발 (개발이익분담금, 대체지 확보의무)
  - ④ 농지관리에 대한 운영체제 모색 (농지위원회)
- (국토종합계획 내 농지포함) 최상위 국가공간계획 국토종합계획 수립 시 농업과 식량 생산을 위한 농지관리에 대한 개념이 포함되어야 함. 또한 농식품부의 참여가 보장되어 적정농지가 무분별하게 난개발 되는 부분을 막아낼 수 있는 제도적 장치가 필요함.
  - 식량의 안정적 공급을 위해 최소 규모 설정(국토종합계획에 명기)
- 농업법인을 통한 우회적 농지구입과 투기를 막기 위한 방안도 모색되어야 함. (농업회사법인의 농지소유 요건 강화 필요) : 농업법인 출자자나 이사진에 비농민 비율 조정을 통해 농지소유 제한
- 농지임대차 계약 및 기간도 중요한 문제지만 농지임차료의 상한제 도입 필요 : 농지 임차 차임상한 규정 신설 필요(특히 직불금 상승요인을 토지임대차 비용 상승으로 상쇄시키는 부분을 어떻게 해소할 것인가 관건)
  - 임대차 계약 시 구두계약의 실효성(오히려 혼란을 가중시킬 수 있는 여지가 생김)

- (상속농지 부분 포함 국민적 공감대 형성 캠페인 활동) : 농업에 고령농이 늘어나는 추세에서 상속농지 비율은 꾸준히 증가할 수 밖에 없는 상황임. 상속받은 농지가 직접적으로 농업경영에 활용되지 않으면 유예기간을 두고 농지를 처분하게 하는, 농지는 농업의 생산도구임을 지속적으로 캠페인 활동 병행 필요
- (농지관리운영위원회) 농지위원회의 기능을 강화 필요에 동의(실제적으로 작동할 수 있어야 함, 농지전용 심의기능), 농업인 선출방식은 오히려 지역 내 갈등의 소지가 될 수 있는 부분도 있어 구성 방안에 대한 심도 있는 검토가 필요함.
  - 기초 단위 농지관리위원회가 흑여 지역 내 토착 세력과 결탁될 우려
  - (농지은행 관리원) 제대로 관리업무가 작동할 수 있도록 조직 체계 개편 및 실행가능성에 대한 검토 필요(조직 및 예산 확대 수반)
  - 지자체의 농지 관리 시스템을 어떻게 강제해 낼 수 있을 것인가도 관건
- (재정확보 가능한가) 결국 적정 농지를 보유하고, 관리하기 위해서는 연구자의 발표내용과 같이 규제에 따른 일정 비용의 보상이 필요한 부분에는 동의함.: 결국 재정확보가 가능할 것인가의 문제

## 1. 농특위 ‘농지이용 보전과 제도개선 방안’에 대하여

- 발제해 주신 구체적인 제도개선 방안에 대해 전반적으로 공감함.
- 경자유전이냐, 농지농용이냐는 선택의 문제가 아니며, 경자유전의 원칙에 입각하되 법과 현실의 괴리를 어떻게 극복할 것이냐의 문제로 접근해야 한다고 봄.
  - 1950년 농지개혁 이후 ‘경자유전 원칙’ 1987년 헌법 조문 명시 불구, 1996년에야 ‘농지법’이 시행되면서, 1996년 이전 비농민이 취득한 농지 소유 합법적으로 인정.
  - 이후에도 규제 완화 지속. 비농민 소유 농지비율 33%(1995)→43.8%(2015)로 확대.
  - 현재의 고령화율\*과 영농 승계율 고려시 현 경영주 사망시점인 약 15년 후(기대수명 81.4세 적용) 전체 농지의 84% 비농민 소유로 예측.
  - \* 2020년 농업총조사결과. 우리나라 농가 수 103만6000호.
  - 경영주 평균나이 66세. 60세 이상 76만1000호(73.4%). 70세 이상 41만3000호(39.8%)
  - 즉, 정부가 지금부터 농지 취득절차를 아무리 강화해도 앞으로 15년 내에 ‘상속과 증여’라는 ‘합법적인’ 절차를 통해 농지의 대부분을 비농민이 소유하게 되는 상황이 온다는 결론.
  - 따라서 현재 보전되어 있는 농지가 더 이상 전용되지 않고, 상속·이농농지가 농업경영에 효율적으로 이용될 수 있는 방안을 모색하는 것이 절실한 과제임.
- 그런 의미에서 ‘농지농용’ 원칙의 확립 필요
  - 비농민이 농지를 불법·편법으로 매입하거나, 농사를 지을 생각이 없음에도 상속·증여 받은 농지를 매도하지 않는 이유는 농지 전용에 따른 개발차익 때문.
  - 발제문에서 지적했듯 농지 전용을 금지하면 농지가격 상승 억제가 가능하고, 비농민의 투기적 농지 구입 유인 사라짐.
  - 특히 부재지주 농지 중 휴경 비율은 15.9%(농경연 조사 2016)에 달함. 우리나라 전체 휴경면적 비율 2.3%와 비교할 때 매우 비효율적으로 이용되고 있는 상황.
  - 따라서 ‘농지농용’ 원칙하에 우량농지인 농업진흥지역 내 농지 전용을 엄격히 규제하고, 농사를 짓지 않거나 지을 의사가 없는 농지는 즉시 처분하도록 의무화하는 것이 필요함. 그
  - 대신 △진흥지역 농지 장기보유특별공제 혜택 부여 △농지전용부담금 부과기준 상향, 감면혜택 축소 등 추진

○ 농지 임대차 제도 개선 방향 관련

- 1996년 이후 취득 농지는 '원칙적으로' 임대차 불가능하나, 법의 사각지대에서 광범위하게 개인간 임대차 성행. 실태 파악조차 어려운 상태.
- 농지 소유주가 공익직불금 및 각종 보조금 불법 수령하거나 '임대료'를 올리는 방식으로 편취 가능, 자경 8년 양도세 부당감면 혜택 누리기도.
- 반면, 농지 구입자금이 없는 영세농이나 영농 규모화를 위해 농지 임차가 불가피한 임차농민의 권리 보호는 난망.
- 불안정한 계약기간 등으로 인해 안정적 경영 및 투자가 필요한 시설농업, 과일농업, 친환경농업 등은 영농계획 수립에도 애로.
- 따라서 농지 임대차를 양성화하고, 임차농을 보호할 수 있는 촘촘한 규율 마련 필요. 농지임대차신고 의무화, 8년 자경농지 양도소득세 면제 폐지 필요.

○ <외국의 농지제도> 농경연 조사

- 스위스 : 최초 계약시 9년, 연장시 매년 6년. 6년보다 짧은 단기계약은 관할청 허가를 받아야 함. 조기 중단으로 인한 손해는 임대인이 배상.
- 프랑스 : 최소 9년 보장. 경작자 중심제도로 임차인 권리 강하게 보호. 계약 만료시 임차인에 의해 행해진 투자에 대해 임대인이 보상하도록 규정.
- 독일과 영국, 일본은 과도한 임차인 보호로 농지 유동화 억제현상이 나타나자 임대인과 임차인의 형평성을 맞추는 제도로 전환 중.
- 우리도 최소 5년 계약기간 보장하되, 장기 임대에 따른 인센티브 고려 바람직

## 2. 농지제도, 과연 바꿀 수 있을까.

- 농지제도 개선 요구는 농업계 내부에서는 해묵은 과제. 특히 지난해 공익직불금 제도가 도입되고 직불금 단가가 높아지면서 '가짜농민'의 직불금 부정수령에 대한 우려 고조되고, 임차농 문제 등이 수면위로 불거져 농지제도 개선 요구가 높았음.
- 그 가운데 지난 3월 'LH사태'로 농지문제가 전 사회적 관심사로 부각. 농지제도를 바꿀 수 있는 절호의 기회로 인식. 국회에도 16개에 달하는 농지법 개정안 발의. 그러나 결국 상속·이농농지 문제라든가, 임대차 관리 문제에 대한 근본적 개선 없이 투기근절에만 초점, 농식품부안대로 '농지취득절차'를 일부 강화하고, 농지위원회 신설, 사후적 제재 강화 수준에 그침.
- 권익위가 추진했던 국회의원 전수조사도, 총 25명 30건이 적발됐으나 '정치적 공방에 묻혀 흐지부지. 윤희숙 국민의 힘 의원만 자진사퇴.

- 2050 탄소중립 관련 재생에너지 확보를 위한 태양광 설치 등으로 농지 전용의 위험은 더 커지고 있는 상황. 여당 의원발 '영농형 태양광' 관련 법안 및 농어업경영체법 개정 등 추진.
- 최근 충북 진천 테크노폴리스 산단사업 위해 33만㎡(10만평) 농지 전용을 허가하는 등 산업단지나 산업폐기물매립장 설치 등을 이유로 한 농업진흥지역 농지 전용허가도 여전.
- 국회의원들은 물론 농업계가 지속적으로 요구하고 있는 '농지전수조사' 요구도 예산 등을 이유로 수용하지 않고 있는 상황.
- 해법이 없는 것이 아니라 해결할 의지가 없는 것 아닌지.
- 코로나 팬데믹과 기후위기로 인해 전 지구적으로 식량안보의 중요성이 부각되고 있는 상황에서 '농지의 농업적 보전과 이용'이 국가의 장래를 위해 필수불가결한 생존의 조건이라는 사회적 공감대를 어떻게 이룰 수 있을 것인지 고민이 필요함.





