

발 간 등 록 번 호

12-1790242-000044-01

농지 이용과 보전 제도개선 방안



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회

연구 담당

김영희 | 연구총괄

박석두 | 농지보전 부문 | GS & J 이사 |

박준기 | 농지임대차 부문 | 한국농촌경제연구원 부원장

송재일 | 농지상속 부문 | 명지대학교 교수

농지 이용과 보전 제도개선 방안

발 행 | 2021. 12.

발 행 인 | 정현찬

발 행 처 | 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회

우) 03171 서울시 종로구 새문안로 82 S빌딩 16층

대표전화 02-6260-1200

인 쇄 처 | 크리커뮤니케이션 02-2273-1775

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

제 출 문

농어업·농어촌특별위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「농지 이용과 보전 제도개선 방안」 과제의 최종
보고서로 제출합니다.

2021년 12월

연구기관 : (사)한국농업경제학회

연구책임자 : 김영희

연구참여자 : 박석두

박준기

송재일

요 약

연구 필요성 및 목적

- 농지는 농업의 생산요소로서 물이나 공기와 같이 수요가 늘어나도 갑자기 공급을 늘릴 수 없고 국민의 건강과 삶의 질을 보장하는 식량안보와도 직결되는 필수불가결한 기본 요소임.
- 그러나 우리나라는 단기간에 산업화와 도시화와 진행되면서 농지를 전용한 국토개발이 이루어졌고, 이에 따라 농지가 투기의 수단으로 악용되기도 하였음.
- 비농업인의 농지소유와 불법임대차가 지속적으로 늘어나 경자유전 원칙이 퇴색된 상황에서, 농업생산의 근간인 농지의 기본법이라 할 수 있는 농지법의 검토를 통해 농지 보전과 이용에 관한 여러 제도의 한계를 파악하고 문제점을 해결할 수 있는 개선방안을 제시하는데 그 목적이 있음.

연구 방법

- 이 연구는 문헌조사, 통계자료 분석, 전문가 원고 위탁, 토론회 등을 활용하였음. 문헌조사는 국내외 학술문헌 및 관련 법령을 중심으로 분석함.

주요 연구 결과

- 현재 농업자원인 농지와 농가인구가 동시에 감소하는 농업부문의 위기상황에서, 농지 보전과 이용의 제도적 한계로 인해 드러나는 다양한 문제점을 고려하여 다음과 같은 제도 개선과제를 제안함.
- 첫째, 농업진흥지역 지정제도·농지전용허가 제도·농지보전부담금 제도를 개

선하여 농지전용이 무분별하게 일어나지 않도록 방지하고, 우량농지 확보를 위한 농업진흥지역 면적의 확대가 가능하도록 함.

- 둘째, 농지이용의 안정적 견인을 위한 장기 임대와 농지 임차인의 권리보장을 위한 제도가 마련되어야 하며, 이를 위해서는 우선 농지임대차 신고제가 도입되어 농지 이용정보를 파악하도록 함. 아울러 농지이용 효율화를 위해 농지은행의 역할 재정립이 필요함.
- 셋째, 민법의 포괄상속 및 균분상속 원칙에 의해 농지의 비농민 소유와 세분화가 증가하게 되므로 이를 억제할 수 있는 제도가 필요함. 농지법상 상속에 관한 규정은 없는 상태이므로 농지법상 관련 제도가 마련되어야 할 것임. 특히 농지의 상속은 농업자산의 보호와 사유재산의 보호라는 가치를 동시에 추구해야 하는 영역으로서, 농지의 처분을 강제하기 힘든 만큼 세제 혜택을 통한 유인책 마련도 중요할 것임.
- 마지막으로 농지 제도는 농지뿐만 아니라 각종 토지개발과 농가소득지원 제도 등과 연관되어 있는 만큼, 현재의 쟁점별 임기응변식 농지제도 개선이 아니라 미래세대를 위한 우량 농지 확보와 유동성 강화라는 대명제 하에서 제도 전반을 고찰해야 할 것임.

차례

제1장 서론	3
1. 연구 필요성 및 목적	3
2. 연구 내용 및 구성	5
3. 연구방법	7
4. 기대효과 및 활용방안	8
제2장 농지 및 관련정책 현황	11
1. 농지 현황	11
2. 토지정책과 농지제도	18
3. 농업정책과 농지제도	30
4. 경자유전 원칙 고수의 딜레마	42
제3장 농지관리 국제 동향	47
1. 농지에 대한 관심 증대	48
2. 해외 농지관리 정책	58
3. 주요국의 농지관리 사례	65
제4장 농지 이용과 보전 제도개선 방안	75
1. 농지에 관한 기본법 「농지법」	75
2. 농지보전	79
3. 농지이용	101
4. 농지상속	133
제5장 결론 및 시사점	157
1. 농지 이용과 보전의 발전방향	157

2. 제도별 개선방안	159
3. 장기적 개선방안	162
참고문헌	165
부록	173

표 차례

제2장

〈표 2-1〉 농업진흥지역 지정 현황	13
〈표 2-2〉 쌀 식량작물 생산량 및 재배면적	14
〈표 2-3〉 농업인의 농지소유 비율 변화	14
〈표 2-4〉 농가소득 구성비 및 변화 추이	16
〈표 2-5〉 연령별 농지소유 면적(2018)	17
〈표 2-6〉 연령별 농가 수와 영농승계자 확보 비율	17
〈표 2-7〉 시대별 토지정책과 농지제도의 변화	26
〈표 2-8〉 농가소득 구성비 및 변화 추이	39
〈표 2-9〉 농가·농가인구·경지면적 변화 추이	39
〈표 2-10〉 청년 농업인 창농 초기 어려움	40
〈표 2-11〉 헌법의 경자유전 및 소작금지 조항의 변화	43

제3장

〈표 3-1〉 품목별 세계식량가격지수 추이	49
〈표 3-2〉 최근 세계 각국의 농식품 수출입 제한조치 현황	51
〈표 3-3〉 세계 경지면적 변화	54
〈표 3-4〉 유럽 15개국의 임차 농지 비율	56
〈표 3-5〉 서유럽 농지 이용의 시대적 구분	59

제4장

〈표 4-1〉 농업진흥지역 지정 현황(2005~2019)	85
〈표 4-2〉 농지가격 추이(표준지 공시지가 기준)	86
〈표 4-3〉 면적 구간별 직접지불금 ha당 지급단가	87
〈표 4-4〉 농지전용 건수와 면적 추이(2014~2018)	91
〈표 4-5〉 농지관리기금 수입 현황(2021년)	93
〈표 4-6〉 농지관리기금 지출 현황(2021년)	94

〈표 4-7〉 1995~2015년 경지 면적 및 농업인 소유 면적	101
〈표 4-8〉 농업인·비농업인의 소유 및 임차 농지 면적 추정 결과	103
〈표 4-9〉 사례 지역의 경지 이용 실태	105
〈표 4-10〉 사례 지역의 소유자 거주지 및 농대임대차 적법성 간 관계 분석	105
〈표 4-11〉 사례 지역의 필지 실태	106
〈표 4-12〉 사례 지역의 농지 이용 실태	106
〈표 4-13〉 「지임대차관리법」과 「농지법」의 임대차 관련 규정 비교	114
〈표 4-14〉 주요국 농지임대차 제도 비교	119
〈표 4-15〉 농지 임대차 관련 법 개정(안)	127
〈표 4-16〉 연도별 영농상속공제액 규모	153

제5장

〈표 5-1〉 농지 관련 조세감면제도	164
----------------------------	-----

그림 차례

제2장

〈그림 2-1〉 우리나라 농지면적과 식량자급률 추이	12
〈그림 2-2〉 농업인의 농지소유 비율 변화	15
〈그림 2-3〉 지가변동률	16
〈그림 2-4〉 농지거래 추세(1992~2020)	28
〈그림 2-5〉 토지이용현황별 지가변동률 추이	29

제3장

〈그림 3-1〉 세계식량가격지수 추이	49
〈그림 3-2〉 기후위기와 곡물가격 급등	50
〈그림 3-3〉 주요 곡물의 생산량 증가율 변화(1996~2001)	53
〈그림 3-4〉 농업지원 정책과 자산 유동성	55
〈그림 3-5〉 EU-15개국 35세 미만 농지 소유자 수	57

제4장

〈그림 4-1〉 농지보전부담금 부과 추이	92
〈그림 4-2〉 농지 소유 및 이용 실태 유형 분류	102
〈그림 4-3〉 임차 농가 및 농지 비중 추이	104

제1장

서론

서론

1. 연구 필요성 및 목적

- 농지는 농업의 생산요소로서, 물이나 공기와 같이 수요가 늘어나도 갑자기 공급을 늘릴 수 없고 국민의 건강과 삶의 질을 보장하는 식량안보와도 직결되는 필수불가결한 기본 요소임.
- 그러나 우리나라는 단기간에 산업화와 도시화와 진행되면서 농지를 전용한 국토개발이 이루어졌고, 농지에 대한 농업목적의 이용과 농업목적 외의 이용은 지금도 여전히 경쟁적으로 추진되고 있음.
- 농지를 이용한 투기 우려가 상존하는 상황에서, 비농업인의 농지 소유와 법적으로 허용되지 않는 농지임대차는 지속적으로 증가하고 있음. 또한 70세 이상 고령자의 농지 소유 비중이 절반에 달하고 영농 후계자를 확보한 농가는 그리 많지 않아 이러한 상황은 더욱 가속될 것으로 예상됨.
- 우리나라는 농업자원인 농지와 농가인구가 동시에 줄어들어 농업기반이 갈수

록 취약해지는 위험한 단계에 들어섰음. 농가소득 악화와 신규농업인의 유입은 절대적으로 부족한 상황에서 농업의 지속가능성을 위한 농업생산 기반인 농지 확보 문제는 더욱 중요해질 것임.

- 농업 생산활동을 통한 소득창출 여건은 악화되고 있는 상황에서, 기존 농가는 규모를 늘려 소득을 확보해야 하는데 농지가격이 높아져 농업 부문 확장이 어려워짐.
- 또한 자경하지 않는 농지 소유자가 늘어나고 농지가 농업이 아닌 다른 용도로 이용되어 농지 가격이 오를 경우, 높은 농지 가격으로 인한 초기 투자자금의 부담 때문에 신규농·창업농의 진입이 어려워지고, 농업·농촌의 지속가능성이 문제될 수 있음.

○ 농지법 제1조는 “이 법은 농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용하고 관리하여 농업인의 경영 안정과 농업 생산성 향상을 바탕으로 농업 경쟁력 강화와 국민경제의 균형 있는 발전 및 국토 환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”고 입법 목적을 명시하고 있음.

○ 따라서 농지를 효율적으로 이용·관리하고 농업인의 소득 향상과 농업 생산성 향상을 높이기 위하여 농지의 소유·이용 및 보전에 필요한 제한과 의무를 정하도록 하는 입법 목표를 달성하고자 「농지법」을 개선할 필요가 있음.

○ 본 연구는 경자유전 원칙의 의미가 퇴색한 상황에서 농지법의 농지 보전과 이용에 대한 제도의 한계를 파악하고 문제점을 해결할 수 있는 개선방안을 제시하는데 그 목적이 있음.

2. 연구 내용 및 구성

2.1. 연구 내용

- 본 연구에서는 크게 세 가지 주요 내용을 다루고자 함.
- 첫째, 헌법이 표방하는 경자유전과 자경주의 원칙과는 다르게 비농업인의 농지소유와 임대차가 늘어난 농지 현황을 살펴보고, 이러한 결과가 초래된 토지정책과 농업정책의 변천을 살펴봄.
- 둘째, 기후변화와 코로나 상황 등으로 국제적으로 농지확보에 대한 관심이 높아진 상황을 검토하고, 산업화와 도시화가 일찍이 시작되어 농촌 고령화가 이미 도래한 유럽의 주요국 사례를 통해 우리나라 농지관리제도의 나아갈 방향을 모색해 봄.
- 셋째, 농지에 관한 기본법인 농지법의 농지 이용과 보전에 관한 제도 개선사항의 현황과 문제점을 분석하고 개선방안을 제시함.
 - (농지보전) 농지 보전과 확보에 관한 제도적 문제점과 이에 대한 개선안을 도출하고자 함. 지금까지 국토의 개발과 토지 이용에 농지가 전용되면서 농지 면적은 지속적으로 줄어왔음. 이에 농지 전용을 억제할 수 있는 방안과 우량 농지 확보를 위한 방법을 모색해 봄.
 - (농지이용) 경자유전 원칙의 의미가 퇴색한 상황에서 지속가능성을 위한 농지 이용 효율화의 중요성이 커지고 있음. 현행 농지법은 기존의 여러 법을 통합하는 과정에서 기존의 개별법이 가지는 법 체계를 충분히 반영하지 못한 경우가 많았는데, 농지 임차 제도가 특히 그러함. 따라서 농지법의 임대차 관련 조항의 미비점을 파악하고 이에 대한 제도 개선안을 제시함.

- (농지상속) 상속을 원인으로 한 농지의 취득이 비농업인 농지소유의 주 원인으로 나타나고 있으므로 이에 대한 제도 개선을 모색함. 농지의 70% 이상을 60대 이상이 소유하고 있는 상황에서 상속에 대한 규제 미비시 비농업인의 농지소유가 늘어나는 등 농지에 미칠 영향이 큼. 상속의 경우 현재 농지법상 규정이 없고 민법에 의해서만 규정되고 있어 농업자산으로서의 농지의 특수성을 감안할 때 제도 마련이 시급함.

2.2. 연구 구성

- 제2장에서는 국내 현황을 검토함.
 - 농지의 보전과 이용, 농지 가격 등의 현황을 검토한 후, 이러한 상황이 초래된 농지 제도의 변천을 살펴봄.
- 제3장에서는 농지관리에 대한 국제적 동향을 살펴봄. 최근 기후변화와 코로나 상황, 농업생산성의 감소로 각국의 농지 확보를 위한 정책이 우선시 되고 있는 상황을 살펴보고, 도시화와 산업화가 일찍 시작된 산업화국가들의 농지관리 정책의 변화 상황과 주요국들의 사례를 검토함.
- 제4장에서는 농지법의 농전보전, 농지이용, 농지상속의 제도 현황과 문제점을 살펴보고, 개선방안을 제시함.
- 마지막 제5장에서는 지금까지 논의된 주요 쟁점사항을 정리하고, 이를 바탕으로 농지 제도의 기본방향을 설정함.

3. 연구방법

- 농지 이용·보전 제도 개선과제 제시
 - 농지관련 선행연구 검토
 - 농지관련 법·제도 검토
- 농지관련 통계자료 분석
 - 농가경제조사 및 농림어업총조사 등 통계를 활용한 동향 파악
- 해외사례 조사
 - 문헌 조사를 통한 해외 농지제도 사례조사
 - 기후위기 및 식량가격 등 각종 통계조사
- 전문가 자문 및 외부원고 위탁
 - 국내 농지제도 전문가에 외부 원고 위탁
 - 향후 개선안에 대한 개선안 제언
- 정책간담회 및 토론회 개최
 - 제도개선 과제에 대한 전문가 토론회
 - 관련부서(농림축산식품부 농지과, 한국농어촌공사 등) 협의 및 자료 협조

4. 기대효과 및 활용방안

- 단시간에 도시화와 산업화를 진전되고 이로 인해 막대한 이농이 발생한 우리나라의 경우, 농지는 토지개발의 대상이었을 뿐만 아니라 농가 소득지원의 정책도구이었으므로, 농지와 관련된 토지정책과 농업정책의 변천을 통합적으로 검토하여 농지제도와 관련된 유기적 연관관계를 검토함.
- 우리나라와 같이 식량자급률이 낮아 식량의 상당부분을 해외에 의존하는 경우, 식량 상황은 국제상황에 큰 영향을 받을 수밖에 없음. 따라서 농지에 관련한 해외 동향을 파악하고 우리나라보다 앞서 농지를 전용한 토지개발과 농촌 고령화를 경험한 유럽 국가들의 사례를 통해 우리나라 농지제도의 나아갈 방향을 모색해봄.
- 경자유전의 원칙이 퇴색한 상황에서 농지의 보전과 이용에 관한 농지법상의 제도 개선 과제를 제시함.
- 지금까지 임기응변으로 대응해온 농지제도의 거시적 틀을 조망하고 제도 개선을 통한 농지법 입법 목적의 효과를 극대화하는데 기초 자료로 활용될 수 있음.

제2장

농지 및 관련정책 현황

농지 및 관련정책 현황

1. 농지 현황

1.1. 농지보전 현황

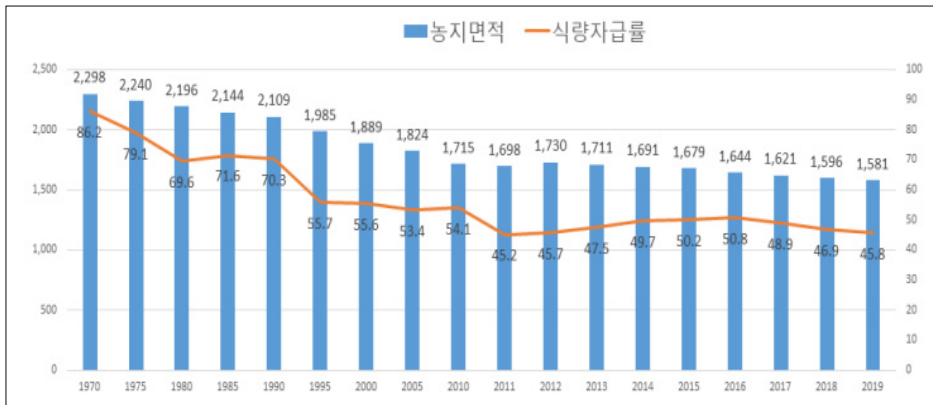
1.1.1. 농지면적과 식량자급률의 하락

- 농지는 농업의 생산요소로서, 물이나 공기와 같이 수요가 늘어나도 갑자기 공급을 늘릴 수 없고 국민의 건강과 삶의 질을 보장하는 식량안보와도 직결되는 필수 불가결한 기본 요소임.
- 그러나 우리나라는 단기간에 산업화와 도시화가 진행되면서 농지를 전용한 국토개발이 이루어졌음.
- 현재에도 농지에 대한 농업 목적의 이용과 농업 목적 외의 이용이 경쟁을 지속하고 있으며, 이에 따라 농지 면적은 지속적으로 감소하고 있음.
 - <그림 2-1>와 같이 1970년에 2,298천ha의 농지는 2020년 1,565천ha로 50년 사이 30% 이상의 면적이 감소하였음.
 - 농지면적의 감소와 함께 농지를 기반으로 하는 식량자급률도 함께 감소하

고 있어 우리나라 식량자급률은 1970년 86.2%에서 2019년 45.8%로 40.4%p 감소함.

그림 2-1 우리나라 농지면적과 식량자급률 추이

단위: 천 ha, %



주: 식량자급률은 사료용을 제외한 것임.
 자료: 「농림축산식품 주요통계」를 바탕으로 작성

1.1.2. 농업진흥지역의 면적과 비중 감소

- 우리나라는 우량농지를 보전하고 농지이용률을 높인다는 취지로 농업진흥지역을 지정하였음.
 - 농업진흥지역이란, 국민 식량생산에 필요한 우량농지 확보와 농업 생산성 향상을 도모하기 위해 1990년에 도입된 제도로써, 농업진흥을 위해 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역을 말함.
 - 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획」, 「국가식량계획」에 따르면, 정부는 농업진흥지역을 중심으로 식량안보를 강화하겠다는 계획임.
- 전체 농지에서 농업진흥지역이 차지하는 비중과 면적이 감소하고 있음.
 - 농업진흥지역 면적은 2006년 91.7 만ha에서 2019년 77.6 만ha로 15.4%가

감소하였으며, 같은 기간 중 전체 농지면적이 12.2% 감소한 것과 비교하면 농업진흥지역 감소가 상대적으로 큼.

- 전체 농지에서 농업진흥지역이 차지하는 비중도 같은 기간 중 50.9%에서 49.1%로 1.8%p 감소함.
- 특히 논과 밭으로 나누어 살펴보면, 밭의 감소 정도가 상대적으로 큼.

표 2-1 농업진흥지역 지정 현황

단위: 천ha, %

구분	농지면적 (A)	농업진흥지역 면적			비중 (B/A)
		소계(B)	논	밭	
2006	1,801	917	769	148	50.9
2008	1,759	815	716	99	46.3
2010	1,715	807	710	97	47.1
2012	1,730	809	712	97	46.8
2014	1,691	811	714	97	47.4
2015	1,679	810	713	97	48.2
2016	1,644	780	679	101	47.4
2017	1,621	777	679	98	47.9
2018	1,596	778	682	96	48.7
2019	1,581	776	687	89	49.1

자료: 농림축산식품부, 농림축산식품 주요통계.

1.1.3. 밭 식량작물 생산량 및 재배면적 감소

○ 농업진흥지역 내 밭 면적의 감소가 더 큰 가운데, 최근에는 밭작물의 생산량과 재배면적이 줄어들고 있으며, 이들 작물은 이미 자급률이 매우 낮은 상황이라 더욱 위험한 것으로 판단됨.

- 수입의존도가 높은 콩·밀 등 밭 식량작물의 수급 안정에는 비축·수입안정화 등의 수단이 있으나, 가장 기본은 국내 생산을 확대하는 것임.
- (생산량) 2010년 59.5만 톤에서 2019년 54.9만 톤까지 감소함.
- (생산면적) 2010년 20.3만 ha에서 2019년 19.4만 ha로 감소함.

표 2-2 발 식량작물 생산량 및 재배면적

(단위: 천ha, 천톤, %)

구분	2010	2016	2017	2018	2019	증감
생산량	595	531	490	524	549	△46
생산면적	203	183	165	186	194	△9
자급률	3.9	3.3	3.1	3.3	3.4	△0.5

자료: 농림축산식품부 「발 식량작물 증장기 발전대책(2016.6)」을 바탕으로 재작성

1.2. 농지소유 현황

- 「농지법」에서 농지는 농업인만이 소유가능하고 임대차는 법으로 금지하고 상속과 이농의 경우 등 예외적인 경우에만 허용하고 있음.
- 이러한 규정에 의하면 농지거래가 거듭될수록 농업인의 농지소유 면적은 증가해야 하지만, 오히려 비농업인의 농지소유 면적이 증가하였음.
 - 1995~2015년 사이 농업총조사 및 법인조사를 토대로 추정한 농업인의 농지소유 면적 비율은 67.0%에서 56.2%로 급감함(<표 2-3> 참조).

표 2-3 농업인의 농지소유 비율 변화

단위: ha, %

1995		2015	
경지면적	농업인 소유면적(비율)	경지면적	농업인 소유면적(비율)
1,985,257	1,330,031(67.0)	1,679,023	944,493(56.2)

자료: 1995년, 2015년 농업총조사 원자료 분석. 채광석 외(2019) 재인용.

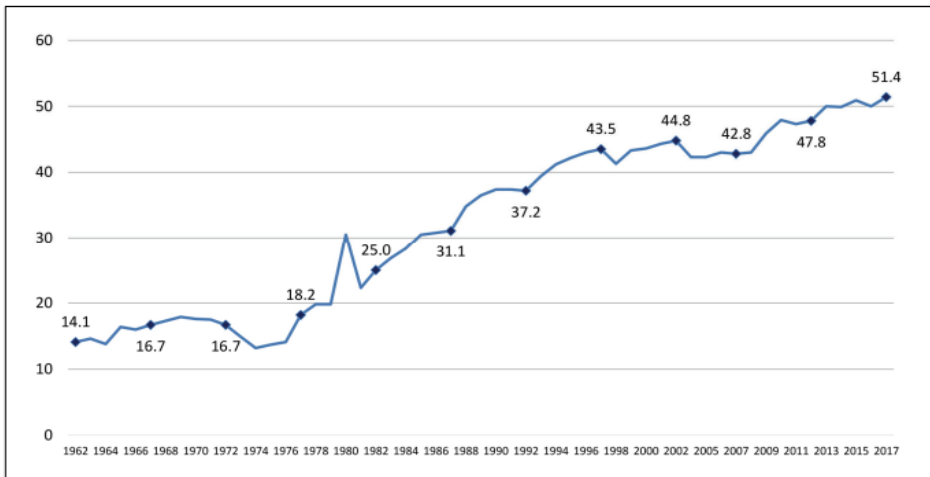
1.3. 농지임대차 현황

- 비농업인 및 관외 거주자의 농지 소유가 늘어나면서, 임차농지의 비율은 지속적으로 증가하고 있음.

- 1960년 13.5% 수준에 머물던 임대차농지 비율은 2017년 51.4% 수준에 달하여 전체 농지의 절반 이상이 임차 상태인 것으로 나타남.

그림 2-2 농업인의 농지소유 비율 변화

단위: %

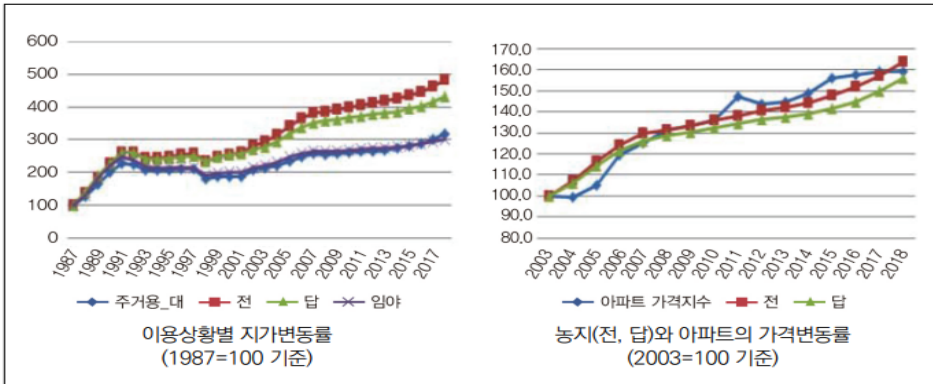


자료: 통계청, 농가경제조사, 채광석 외(2019)재인용.

1.4. 농지가격 현황

- 농지가격의 상승률은 일반 부동산(주거용 대지)과 주택(아파트) 부동산과 비교할 때 매우 높음을 알 수 있음.
 - 1987년 이후 주거용 토지와 지목상 전·답의 토지가격 상승률을 살펴보면, 대지는 3.2배 상승한 반면 전은 4.8배, 답은 4.3배로 더 많이 상승한 것을 알 수 있음(<그림 2-3> 좌).
 - <그림 2-3> 우측과 같이 1987년 아파트 가격과 비교할 경우에도, 2003년부터 2018년까지 아파트 가격이 1.59배 상승한 것과 비교할 때 전은 1.64배, 답은 1.56배로 아파트 상승폭과 큰 차이가 없는 것으로 나타남(채광석·김부영, 2019).

그림 2-3 지가변동률



자료: 한국감정원, 채광석·김부영(2019) 재인용.

- 특히 농지는 지가 하락 시기에도 하락폭이 낮아 안정적 수요가 있음을 보여주므로 지가 하락·상승 시 모두 농지 투자의 이점이 있는 것으로 보임.
- 농가소득 감소에도 불구하고, 농지가격 상승률은 주거지에 비해 더 높아 농지를 통한 생산가치보다 투자가치로의 효용이 더 큼을 알 수 있음.
 - 농지를 농업생산의 요소로만 본다면, 농업생산을 통한 소득이 낮아지면 농지가격도 낮아져야 함에도 농지 가격은 계속 상승 추세임.
 - 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중은 1980년 65.5%에서 2020년 31.7%로 낮아진 반면, 이전 소득 비중은 지속적으로 증가함(<표 2-4>).

표 2-4 농가소득 구성비 및 변화 추이

단위: 천 원, %

구분	1980	1990	2000	2010	2020
농가소득	2,693	11,026	23,072	32,121	45,029
농업소득	1,766	6,264	10,897	10,098	11,820
이전소득	-	1,921	4,743	5,610	14,263
농업소득 비중	65.5	56.8	47.2	31.4	26.2
이전소득 비중	-	17.4	20.6	17.5	31.7

주: 통계청, 농가경제조사.

1.5. 농가 인구구조 변화

- 농지의 높은 투자가치와 더불어 농업분야의 인구구조 변화, 즉 자경농지 소유자의 고령화와 농업노동력의 부족, 영농후계자의 부족은 농지의 비농업인 소유와 임대차 이용 농지 비율을 더욱 증가시킬 것으로 예상됨.
- 2018년 기준 70세 이상이 45.12%의 농지를 소유하고, 60세 이상이 전체 농지의 81.3%를 소유하는 것으로 추정되고 있으며, 이렇게 고령농업인이 소유한 농지는 20년 내에 매매되거나 상속·증여될 가능성이 높음(<표 2-5>).

표 2-5 연령별 농지소유 면적(2018)

단위: ha, %

구분	농지소유면적	비율
40세 미만	2,213	0.2
40~49세	36,961	3.7
50~59세	147,005	14.8
60~69세	3359,297	36.2
70세 이상	447,886	45.1
합계	993,362	100.0

주: 통계청. 농가경제조사. 채광석 외(2019) 재인용.

- 특히 후계자를 확보하지 못한 농가가 90%를 넘는 현실에서 농업인만 농지를 소유한다는 경자유전이 지켜질 수 있을지 우려되고 있음(<표 2-6>).

표 2-6 연령별 농가 수와 영농승계자 확보 비율

단위: 호, %

구분	영농승계자	농가수	비율
40세 미만	-	42,392	-
40~49세	3,275	185,849	1.8
50~59세	10,988	302,852	3.6
60~69세	19,111	430,473	4.4
70세 이상	11,789	311,342	3.8
합계	45,163	1,272,908	3.5

주: 2010년 이후 관련 조사를 실시하지 않아, 2005년 자료가 가장 최근 자료임.

자료: 통계청(2005). 농업총조사.

2. 토지정책과 농지제도

2.1. 우리나라 토지정책의 변천¹⁾

- 우리나라는 짧은 시간 내에 도시화와 산업화가 진행되었고, 이 과정에서 기존의 농지를 이용하여 국토 개발이 진행되었음.
- 이에 따라 우리나라의 토지제도는 농지의 전용과 개발, 이에 따른 농지의 소유와 이용의 제한을 규정하는 규제로부터 시작했다 해도 과언이 아니며, 현재에도 농지에 대한 도시화·산업화를 위한 이용과 농업목적의 이용이 경쟁을 지속하고 있음.
- 농지에 대한 농업목적의 이용과 주거 및 상업 목적의 이용간의 경합은 우리나라만의 문제는 아니며, 산업화와 도시화가 추진된 모든 국가에서 과거뿐만 아니라 현재에도 지속되고 있는 문제임.
- 따라서 농지 문제는 농업정책 등 농업뿐만 아니라 토지 이용의 문제이므로 토지정책의 변천에 따른 농지제도의 변화를 살펴볼 필요가 있음.

2.1.1. 1960~1979년: 개발이념과 토지제도의 융합

- 1960년대는 경제성장의 시대이념에 따라 토지제도는 개발이념을 보조하는 수단으로서, 용지의 취득을 용이하게 하는 데 정책의 초점이 맞추어짐.
 - 「수출공업단지개발조성법(1964)」등의 각종 진흥법²⁾과 조성법³⁾이 제정되어 공업용지 개발과 산업진흥에 필요한 사회간접자본 확충에 필요한 용지

1) 김병기(2007)와 국토연구원(2010)의 자료를 요약 및 정리함.

2) 각종 진흥법에는「수출공업단지개발조성법(1964)」,「기계공업진흥법(1967)」,「전자공업진흥법(1969)」,「석유화학공업육성법(1970)」등이 있음.

3) 1962년의「도시계획법」,「건축법」,「토지수용법」과 1963년의「국토건설계획법」, 1966년의「토지구획정리사업법」등이 있음.

취득을 용이하게 함.

- 토지개발의 효율성만 강조한 나머지 급격한 지가상승을 초래하자 1968년 「부동산투기억제에관한특별조치법」을 제정하여 부동산투기 억제 정책을 시행함⁴⁾.
- 1970년대는 지가안정과 불로소득 흡수가 토지제도 핵심과제로 등장하여, 경제개발추진에 필요한 용지공급을 뒷받침하는 한편, 대규모 개발사업으로 인한 토지시장의 과열도 조정·관리하는 양면적 정책을 추진함.
- 「도시계획법」개정(1971년)과 「국토이용관리법」을 제정하여 국토 전반에 대한 용도지역제 실시
- 대규모 개발사업지 주변지역의 급격한 지가상승을 억제하여 공공사업비 부담을 저감하기 위한 기준지가제도 도입
- 1970년대 중반 중동건설자금 유입으로 인한 극심한 부동산투기에 대한 대응책으로 토지거래허가·신고제 도입, 부동산중개업의 허가제 전환, 부동산 등기제도·인감증명제도 개선, 유희토지 및 비업무용토지에 대한 중과세, 양도소득세 중과세 등의 투기억제시책이 마련됨.

2.1.2. 1980~1990년대 중반: 토지투기억제 토지공개념⁵⁾ 시대로

- 1980년대는 부동산투기가 사회문제로 고착화되고, 정부가 토지시장에 적극적으로 개입하여 투기억제대책과 부동산 경기부양대책을 반복함.
- 1980년대 초반 제2차 오일쇼크로 경기침체 및 물가상승이 초래되자 양도소득세를 인하, 탄력세율 도입 등 주택경기 활성화 정책이 시행됨.
- 토지공급확대 차원에서 공공의 개입을 극대화하는 일환으로 토지개발사업을

4) 경인·경부고속도로 건설로 인한 주변지역의 지가상승에 대응하자 서울·부산 및 대통령령이 정하는 지역에 대해 토지양도로 발생하는 양도차액을 환수하기 위한 목적이었음.

5) 토지공개념은 미국의 경제학자 헨리 조지(Henry George)의 사회개혁 지향적 토지제도 구상에서 출발함. 그는 사회 불평등의 원인을 토지 소유의 불공평으로 간주하고, 토지에 대한 소유권과 이용권을 이분화하여 사적 소유는 인정하되, 토지 이용에 대한 사회적 공유를 제시함.

공영개발방식으로 대처하여 토지개발에 따른 개발이익의 사유화를 차단하고자 하였으나 효과는 미약하였음.

- 70~80년대의 20년간 도매물가 상승률이 10배, 가구당 소득이 15배, 주택가격이 30배 상승한데 비해 토지가격은 80배가 상승함.
- 토지소유의 편중이 소득분배 악화 및 계층간 갈등 확산, 산업경쟁력 저하를 초래하자, 정부는 88올림픽을 기점으로 강력한 토지투기억제정책 마련을 입법을 추진하여, 소위 토지공개념에 근거한 법률들이 등장함.
- 1989년 「택지소유상한에관한법률」, 「개발이익환수에관한법률」, 「토지초과이득세법」이 제정되었으며, 토지세제를 강화하기 위해 1990년 종합토지세가 도입되고 이와 함께 공시지가제도가 시행됨.

2.1.3. 1990년대 중반 이후: 토지공급확대에서 토지개방시대로

- 1997년 말 IMF 하에서 부동산시장은 30% 이상의 침체를 맞으면서 지금까지의 폐쇄적 토지제도를 전면 재검토하여 투기억제대책의 대부분을 수정하고 토지수요를 촉진하는 데 주력하게 됨.
- 급격히 침체된 부동산시장의 활성화를 위해 각종 규제완화와 경기활성화 정책이 시행되면서 토지공개념 관련 법률들이 폐지, 개정됨.
- 농지규제 완화 및 개발제한구역 해제 등이 추진됨.
- 그러나 이러한 정책들은 외환위기가 어느 정도 극복되면서 부동산 투기 유발, 지가상승, 개발이익 사유화, 불로소득 팽배 등으로 비판받음.
- 2000년대 초반, 준농림지역의 난개발⁶⁾이 사회문제화 되자 난개발방지 종합대책의 일환으로 「국토의계획및이용에관한법률(2002)」이 제정되어 국토이

6) 사전계획 없이 무계획적으로 이루어진 개발(토지이용에 대한 종합적인 계획 없이 준농림지에 200-300세대 아파트를 건설하는 경우)과 계획 유무와 상관없이 주변경관과 조화를 이루지 못하고 환경파괴적 요소가 강한 개발(보전 필요성이 높은 녹지공간 또는 양호한 경관지역에 고층아파트를 건설하는 경우) 등을 말함.

용계획체제가 ‘선계획·후개발’ 체제로 전환됨.

- 동법은 도시지역과 비도시지역으로 이원화 되어 있던 법체계를 통합하여 일원화된 관리체제로 전환하고 계획으로부터 자유롭던 비도시지역도 도시 지역과 같이 계획적으로 관리할 수 있는 기반을 마련함.
- 2000년대 후반, 경제활성화와 녹색성장이라는 정책기조 하에 토지이용 및 개발규제의 완화와 절차 간소화 등의 정책이 추진되었으며, 이에 따라 토지이용, 수도권 과밀억제, 군사시설 이전 등 규제가 대폭 완화됨.
- 외환위기 이후 우리나라 토지제도는 이전의 정책적 패러다임과 달리하여 수요억제에서 수요촉진으로, 직접적 규제에서 간접적 시장조절적 토지제도로, 폐쇄적 시장에서 개방적 시장정책으로 변화함.

2.1.4. 2010년대: 토지공개념에 기초한 주택정책으로 전환

- 우리나라의 토지공개념은 철학은 1980년대 후반 구체화되기 시작함.
 - 당시 주택 수요 및 공급의 불균형으로 부동산 투기가 과열되자 정부는 택지 소유상한제·토지초과이득세·개발이익환수제·공시지가제도·종합토지세 등 다섯 가지 제도를 입법하였음.
- 그러나 2010년대 부동산 정책은 ‘토지’에서 ‘주택’ 중심의 공적 규제로 변화되었고, 아파트로 대표되는 급상승함에 따라 토지공개념이 다시 논의되고 있음.

2.2. 농지제도의 변화

2.2.1. 정부수립~1960년대까지: 농지개혁과 경자유전의 원칙 구현

- 1949년 제정된 농지개혁법은 자작농체제의 구축을 목적으로 함.
 - 종전의 소작농지 및 3ha 초과 농지는 정부가 매수하여 농민에게 분배

2.2.2. 1970~1980년대: 농지 잠식 방지 및 투기억제

- 급격한 도시화와 산업화로 농지면적이 급격히 감소하는 동시에 지가차익을 노린 토지투기가 농지로 확산되어 기승을 부림에 따라, 농지 잠식을 방지하고 투기를 억제하는 데 정책적 주안점을 둠.
- 「농지의보전및이용에관한법률(1972)」을 제정하여 농지를 개별필지에 따라 절대농지와 상대농지로 나누어 전용을 규제함⁷⁾.
- 1978년 비농민의 농지취득 방지를 위해 농지매매증명을 자경농민에 한해 발급하도록 함.
- 1988년 매매증명발급의 요건을 더욱 강화하여 농지 소재지 주민등록 이전 및 당해 지역에 6개월 이상 거주하고 있을 것을 요구함.
- 1990년 주민등록과 거주 요건에 더해 통작거리제한까지 추가되어, 취득하려는 농지와 매수자 거주지간의 거리가 8km 이내일 것을 요구함.

2.2.3. 1990년대: UR 농산물시장 개방 위기감과 농지규제 완화

- 1993년말 UR 협상이 타결되면서 농산물시장 개방의 위기감과 더불어 농지거래가 침체되고 유휴농지가 증가하는 등 농민들의 불만이 고조됨에 따라 이를 해소하기 위해 농지규제가 조금씩 완화되기 시작함.
- 1993년 농지소유상한이 완화되어 3ha이던 상한규모가 농업진흥지역 안에서는 10ha로 확대됨.
- 1994년 6개월 사전거주 요건이 폐지됨.
- 1996년 농지법 제정 및 시행함.
- 새로 시행된 농지법에서는 농지매매증명을 농지취득자격증명으로 전환하면서 통작거리 제한이 폐지되었으며, 대신 농지취득자격증명 발급신청시

7) 이 같은 필지별 관리방식은 1990년 농업진흥지역제도의 도입과 함께 일정규모 이상을 권역 단위로 관리하는 방식으로 전환됨.

농업경영계획서를 제출하도록 하고 취득한 농지를 영농목적에 이용하지 않는 경우에는 처분명령 및 이행강제금을 부과하도록 함.

- 농지소유 상한도 완화하여 농업진흥지역에 대해서는 이를 폐지하고, 농업진흥지역 밖에서는 종전에 3ha이던 상한규모를 5ha로 확대함.

2.2.4. 2000년대: WTO 체제 농업경쟁력 강화와 농촌활성화 정책

- WTO 체제 하에서 농산물시장 개방이 가시화되면서 농업경쟁력 강화와 농촌활성화가 정책기조로 자리 잡게 되고, 농업경영 규모의 확대와 도시자본의 농촌유입을 통한 농촌지역의 활력 증진이 정책 목표로 설정됨.
 - 2003년 농지법을 개정하여 농지소유상한을 전면 폐지함.
 - 농업회사법인 및 비농업인의 주말·체험영농 목적 농지소유를 허용함.
 - 농지취득시 농지관리위원의 확인을 받도록 하던 절차를 폐지함.
- 특히 2004년 농지법 개정에서는 농촌인구의 감소 및 고령화, 농산물 소비형태의 변화, 농촌지역의 낙후 등 최근의 농업환경 변화에 대응하여 농업구조조정을 뒷받침하면서 농지이용의 효율성을 높이는 것이 정책 과제가 되었음.
- 임대차 제한으로⁸⁾ 임차에 의한 영농규모 확대가 어려우므로 이를 완화해 농지유동화 및 농업구조개선 촉진
 - 농업경영을 목적으로 취득한 농지도 농지은행을 통해 5년 이상 장기 임대하는 경우 농지임대 허용
 - 비농업인이 상속받은 농지, 8년 이상 영농한 후 이농하여 계속 소유하는 농지 등이 소유상한을 초과하는 경우에도 농지은행을 통해 5년 이상 장기 임대하는 경우에는 그 기간동안 소유를 허용함.
 - 농업회사법인의 농지소유 제한을 완화하여, 기존 농업회사법인의 업무집행권이 있는 자의 1/2 이상이 농업인이어야 하는 요건을 폐지하고, 총출자

8) 1996년 농지법이 시행된 이후 농업경영 목적으로 취득한 농지에 대해서는 질병·징집 등 불가피한 경우에 한해서만 임대를 허용하였음(동법 제22조).

액 가운데 농업인 출자지분이 1/4 이상이면 되도록 완화함.

- 지역발전특구(농업특구) 안에서 특화사업자의 농지소유 허용
- 농지 이용·보전에 관한 규제 완화와 관련 농지처분명령제도가 완화되어, 소유 농지를 농업경영에 이용하지 않아 처분의무가 부과된 농지라도 그 후 자경하거나 농업기반공사 등에 매각을 위탁한 경우에는 3년간 처분명령을 유예
- 농업보호구역 행위제한을 허용행위 열거방식으로 전환하고 농촌소득 및 농촌생활여건 개선에 필요한 시설의 설치가 허용
- 농지 조성비를 농지보전부담금으로 개편하여 징수한 자금을 농지조성 외에 영농규모화사업 및 농지매입 재원 등으로 활용하며, 농지보전부담금 부과기준도 기존의 대체농지 조성원가(㎡당 10,300~21,900원)를 공시지가 기준으로 변경하여 농촌지역 투자에 대한 부담 경감

2.3. 토지정책과 농지제도의 비교

- 1980년대까지 수출국가 도약을 위한 도시근로자의 식량확보를 위해 농지의 보전이 중요했고, 농지를 전용한 국토개발과 함께 농지는 투기억제의 대상으로서 소유 제한 등의 규제가 엄격하였음.
- 「농지의보전및이용에관한법률」의 절대농지와 상대농지 구분
- 농지매매증명 발급, 통작거리 및 거주요건 설정 등
- 90년대와 2000년대 초반은 IMF 극복을 위한 토지시장의 규제완화와 함께 농업부문에는 UR 타결과 농가인구 감소로 인한 농지규제 완화가 이루어진 시기임.
- 농지를 포함한 토지의 많은 규제들이 이 시기에 완화되었음.
- 농지 소유상한 완화·폐지, 6개월 거주요건 폐지, 통작거리 폐지, 농지취득 자격증명으로 전환, 농취증 농지관리위원회 폐지
- 농업법인 농지소유 허용, 비농업인의 주말체험 농장 소유 허용 등 비농업인

농지 소유 허용

- 그러나 2000년대 후반 이후 대규모 개발로 인한 토지 수요가 감소하면서 토지 규제 완화는 완화된 반면, 주택 시장은 과열되면서 우리나라 부동산 정책은 토지정책에서 주택시장으로 전환되었고, 이후 토지공개념 도입 등 주택시장의 규제는 엄격해졌음.
- 이렇게 주택시장 규제가 엄격해진 반면, 농지정책은 농가인구 감소, 농업 구조 조정 등을 원인으로 농지 소유·이용이 완화되고 농지 전용도 상대적으로 허용되면서 농지는 다시 투기적 수요에 노출되고 있음.

표 2-7 시대별 토지정책과 농지제도의 변화

구분	주요사건	토지정책 변화	농지제도 변화
60년대	5.16 수출공업화 급격한 도시화 지가상승	<ul style="list-style-type: none"> • 경공업 중심의 산업구조 개편 지원 • 도시계획법 및 토지수용법('62) • 토지구획정리사업에 의한 대단위 주택지 조성 • 토지수요 억제정책 등장 (조세제도 정비) 	<ul style="list-style-type: none"> • 농지개혁 - 경자유전과 자작농 체제 구축
70년대	유신헌법('72) 부동산투기	<ul style="list-style-type: none"> • 중화학공업 육성지원을 위한 토지개발/공급 • 계획적 국토관리체계 구축 • 투기억제종합대책 마련 • 개발제한구역제도 도입('71) 	<ul style="list-style-type: none"> • 농지잠식 방지/투기억제 - 농지의보전및이용에관한법률 절대농지와 상대농지 구분 - 농지매매증명 발급
80년대	5.18민주운동 2차오일쇼크 경기후퇴	<ul style="list-style-type: none"> • 주택 500만호 공급(공영개발방식 도입) • 비업무용 토지강제처분 등을 통한 지가안정 및 산업투자 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 투기억제 - 주민등록 이전, 6개월 거주 - 통작거리 제한(8km)
90년대초	WTO 출범 경제민주화	<ul style="list-style-type: none"> • 종합적 투기억제정책 추진 • 토지공개념 제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • UR협상 타결과 농지규제 완화 - 농지소유상한 완화 - 6개월 거주요건 폐지 - 농지취득자격증명 전환 - 통작거리 제도 폐지
90년대 중반	개방화, 지방화 UR체결 군사정치 종식 OECD 가입	<ul style="list-style-type: none"> • 경자유전 원칙과 농지상한제 완화 • 토지공급확대(수도권 신도시 개발) • 토지수급불균형해소 (국토이용관리법개정) • 토지시장 투명화 	<ul style="list-style-type: none"> - 농지소유상한 완화 - 6개월 거주요건 폐지 - 농지취득자격증명 전환 - 통작거리 제도 폐지
2000년대 초	외환위기 기업형 정부	<ul style="list-style-type: none"> • IMF 극복을 위한 규제완화 (농지규제완화, 개발제한구역해제) • 선계획/후개발 체계 구축(난개발 방지) <ul style="list-style-type: none"> - 국토기본법, 국토계획법 제정 - 제2준 지구단위계획 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • WTO 농업경쟁력 강화 - 농지소유상한 폐지 - 농업법인 농지 소유 허용 - 비농업인의 주말체험농지허용 - 농취종 농지관리위원 확인폐지
2000년대 중반	지역불균형소 부동산가격 폭등	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전을 위한 신국토구상 발표 <ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전 3대법 제정 • 토지규제개혁 로드맵 수립 • 부동산공개념 확대(세제개편) 	<ul style="list-style-type: none"> • 농업구조조정과 농지이용효율성 - 농지은행 농지 임대 허용 - 농업법인 소유제한 완화 - 농업특구 특화사업자 농지 소유
2000년대 후반	글로벌 경제시대 서브프라임 사태	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 국토공간개발(5+2 광역권 개발) • 토지이용규제 완화 및 절차 간소화 • 토지비축제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 규제완화 및 절차 간소화 - 처분명령 유예 - 농업진흥지역 해제 및 조정 - 농지보전부담금 개편

자료: 저자작성

2.4. 농지규제 완화의 영향

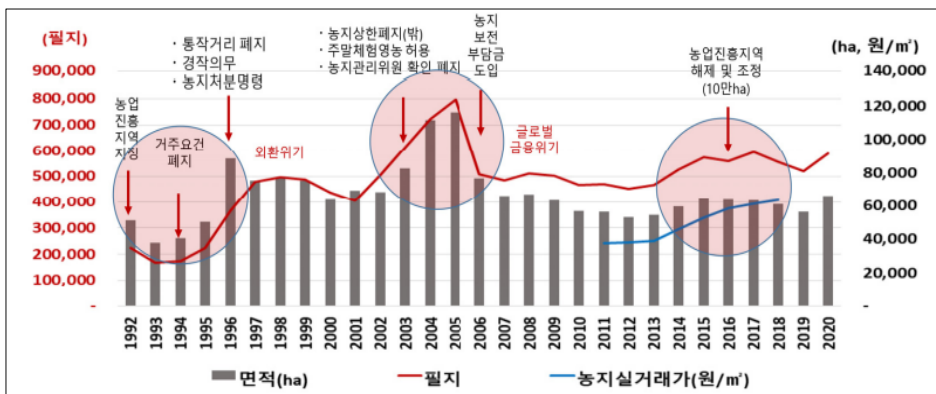
2.4.1. 농지규제 완화

- 농지규제 완화는 크게 3가지로 구분할 수 있음.
- 농지소유상한 완화
 - 1993년 농업진흥지역 내 농지소유상한 확대(3ha-->10ha), 농업진흥지역 밖의 경우 3ha 제한
 - 1994년 농업진흥지역 내 농지소유상한 폐지, 영농조합법인의 농지소유, 8년 자경 상속농지 소유 허용(1ha)
 - 1999년 농업진흥지역 밖 5ha 제한
 - 2002년 농업진흥지역 밖 소유상한 폐지, 비농업인 농지취득 허용(1,000㎡ 미만)
- 농지취득규제 폐지
 - 1988년 농지취득시 6개월 사전거주요건 신설→1994년 폐지
 - 1990년 통작거리(8km) 제한→1991년 통작거리 완화(20km)→1996년 통작거리 제도 폐지
 - 1978년 농지매매증명→1996년 농지취득자격증명→2003년 농지관리위원 확인 폐지
- 농지이용규제 완화
 - 2007년 축사 등 농지이용행위 확대
 - 2016년 기준에 맞지 않는 농업진흥지역 10만 ha 의 해제 및 조정

2.4.2. 농지취득규제 완화에 따라 농지거래량 및 가격 상승

- 3가지 규제 중 농업인의 농업경영과 관련되는 농지소유상한 및 농지이용규제 완화에 비해 농지취득규제 완화에 대해서는 농지 거래량이 급증하는 등 시장 반응이 크게 나타남.
 - 1996년 통작거리 폐지, 불가피한 경우 임대차 허용으로 농지거래 증가
 - 2003년 주말체험·영농 목적의 농지소유 허가 및 농지취득자격증명의 농지 관리위원 확인 폐지 시 농지거래 증가 및 실거래가 상승
 - 2015년 농업진흥지역 10만ha의 해제 및 조정 시 농지거래 및 지가 상승

그림 2-4 농지거래 추세(1992~2020)



자료: 김승중(2021). “우량농지 보전을 위한 농지 투기 방지방안”.

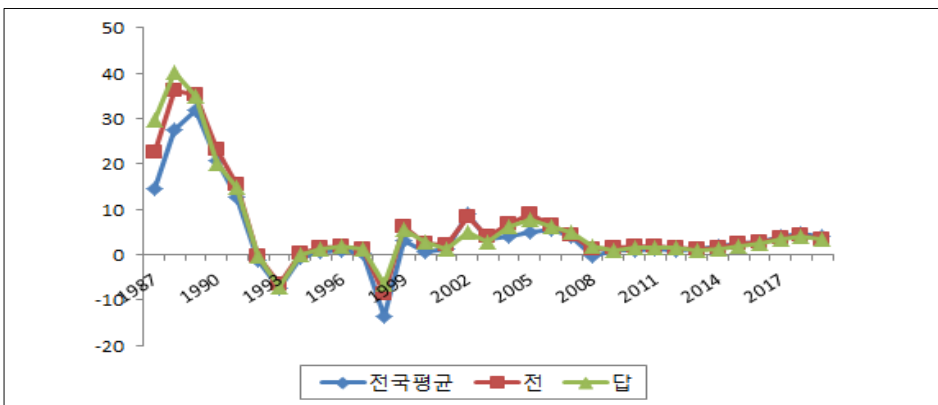
2.4.3. 비농업인의 농지보유 대비한 농지임대차 제도 강화 필요

- 2010년 이후 주택 매수시 자금조달 증명, 다주택자에 대한 양도소득세 증과, 임대3법 등으로 인한 주택임대 수입에 대한 규제 등 토지공개념적 규율이 다시 등장하며 주택에 대한 투자는 어려운 상황임.
- 반면, 농지의 경우 농지취득자격증명제도와 농지처분제도의 약화, 낮은 재산

세, 향후 상속 및 증여에 있어서의 세제 혜택 등으로 농지 보유에 대한 비용은 적으면서 향후의 지가상승을 기대할 수 있는 이점이 있음.

- 특히 농지의 안정적 지가는 농지에 대한 충분한 수요가 있음을 보여주며, 전국 지가 하락과 상승 시 모두 농지 보유 및 투자의 이점이 있을 수 있음.
 - 전국평균 지가변동률 추이를 보면, 1980년대의 급격한 지가상승이 1988년 이후 토지공개념 관련 제도로 하락하기 시작하였고, 1999년 IMF 상황에서의 지가하락 이후 2000년대에 이르러 상승세로 전환된 후 최근에는 5% 범위 안에서 등락을 지속하고 있음.
 - 거의 대부분의 기간 동안 전·답의 지가상승률은 전국평균(대지·공장용지 등 도시용지 포함) 지가상승률에 비해서도 높은 것으로 나타났으며, 지가하락기에도 전·답의 하락률은 전국평균에 비해 상대적으로 작음.
- 이성과 같이 주택에 대한 규제는 강화되는 데 비해 농지규제가 완화될 경우 비농업인이 농업진흥지역 밖의 농지를 취득하여 장기 임대하는 경우가 크게 증가할 것으로 예상되므로 농지임대차에 대한 제도 보완이 필요함.
 - 따라서 우량농지 확보는 물론 농지임대차의 엄격한 관리를 통해 농지가 투기가 아닌 농업생산성을 높이는 방향으로 이용되도록 해야 함.

그림 2-5 토지이용현황별 지가변동률 추이



자료: 국토해양부, 지가동향, 각년도.

3. 농업정책과 농지제도

3.1. 농업정책 대상으로서의 농지

- 농지는 농업의 생산요소이자 농가의 주요 자산으로서 농업정책의 대상이며 기준이 되어 왔음.
- 한국의 농업정책은 지금까지 농가소득지원정책과 농업구조조정 정책의 두 가지 큰 틀에서 진행되었음(김형성·황성원, 2009).
 - 현재 농가소득보전을 위해 시행되고 있는 공익직불금은 농지 면적을 기준으로 지급되고 있으며, 농업구조조정⁹⁾의 주요사업은 영농규모화였으므로 양 정책의 주요 정책 관리대상은 농지라고 할 수 있음.
- 그러나 농업구조조정은 영농규모 확대 지원과 산업적 효율성 극대화를 목표로 하는 반면 직불금같은 소득지원 정책은 현재의 농업구조를 고착화시키는 결과를 가져오므로, 두 정책 사이에 근본적인 충돌이 발생하여 정책효과를 감소시키기도 함(김형성·황성원, 2009).
- 이들 정책들은 지금까지 당시의 문제에만 집중하여 해결하는 땀질식 접근을 하였고, 이에 따라 다수의 정책 실패가 발생하였음.
- 따라서 농지를 중심으로 양 제도를 조정하여 농지 규모화와 유동화를 통한 농업구조조정을 이루는 한편, 농가소득도 유지할 수 있는 섬세한 제도 설계가 필요함.

9) 유찬희 외(2020)는 농업구조 관련 정책군 영역을 영농 규모화, 자본집약화, 농업 인적 자원, 겸업화, 조직화로 구분하고 있음.

3.2. 농업정책 변화

3.2.1. 1950년대: 농지개혁을 통한 ‘경자유전’ 원칙 확립

가. 배경

- 농지개혁을 통해 주곡생산 주체를 자작농으로 전환함으로써 당시 사회문제였던 식량부족문제와 빈곤의 악순환 문제를 해결하고자함.
- 1949년 당시 우리나라의 총 경지면적은 223만 ha이며, 자작농이 전체 농지의 37%, 소작농이 63%를 차지하고 있었음(이태호 외, 2011).

나. 농지제도

- 1948년 제정된 대한민국 헌법 제86조¹⁰⁾에 따라 「농지개혁법」이 1949년 6월 21일 제정되었음.
- (소유) ‘농가가 아닌 자의 농지’, ‘자경하지 않는 자의 농지’는 유상몰수하여 소작농을 없애고 경자유전, 자작농체제의 이상을 실현하고자 하였음.
- (이용) 농지의 소유에 대한 원칙은 확립하였으나 이용에 관한 후속조치가 없어 농지임대차가 증가함.
- 농지개혁에서의 미비한 조치들에 대한 한계가 드러나면서 원칙과 현상 간의 간극이 발생하기 시작함.
 - 농가가 상환능력 부족으로 분배농지 포기
 - 농지개혁에서 제외된 농지 등에 대한 조치 미비
 - 농지임대차 증가하고, 농지전용으로 농지규모 감소

10) 농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유한도, 소유권의 내용과 한도는 법률로써 정한다고 규정함.

3.2.2. 1960-1970년대: 박정희 정권의 소농체제 강화

가. 배경

- 박정희 정권은 1950년에 실시된 농지개혁의 소농체제를 강화하여 식량안보와 권위주의 정권의 지지층 확보라는 두 가지 이익을 추구하고자 함.

나. 소득지원 및 구조조정 정책

- 정부주도의 대단위 농업개발사업이 시행되고, 미곡수매가 인상, 자경 농지 양도세 감면 등 농업인의 소득지원정책이 다방면으로 진행됨.
- (농업개발사업) 농지개혁으로 농업투자의 역할을 담당하던 지주계급이 소멸하였고 농업을 담당하는 소농들은 경쟁력을 기대하기 어려운 상황이었으므로 정부 주도로 농업용수 개발, 관계수로 공사, 영농기계화 사업 등의 농업개발사업이 진행됨.
- (고미가 정책) 미곡수매가를 인상해 소농의 소득을 지원함.
- (양도소득세 감면) 농업인의 소득지원 방법으로 8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면 제도가 1974년에 신설되었음(소득세법 제56조 라목).
- 이 때의 정책은 소농의 소득지원에 집중되었으며, 농업개발사업이 이루어졌지만 이는 소득지원을 위한 것이지 농업의 규모의 경제 달성을 위한 농업구조개혁정책이라 보기 어려움(임수한, 1997).

다. 농지제도

- 정부의 경제개발계획에 따른 고도성장과 더불어 농지 잠식 등 농지의 자본화가 가속되면서 투기적 거래가 나타나기 시작함.
 - 이전까지 농지 소유 문제가 이슈였다면 이후에는 농지 보전과 더불어 농지를 경제성장에 어떻게 잘 활용할 것인가가 과제로 등장함.
- (농지보전) 「국토이용관리법(1972)」, 「농지의보전및이용에관한법률(1972)」

이 제정되어 「농지법」이 제정되기 전까지 기능하였음.

- 제정된 법률에 근거하여 농지원부 작성, 농지이용실태조사 등의 조치들이 생겨났고 오늘에 이르고 있음.

○ (농지임대차) 국토개발로 인한 농지가격 급등으로 인해 농지 임대차의 필요성이 높아졌지만, 경자유전 원칙의 계승으로 농지 임대차가 합법화되지 못하자 불법 임대차가 음성적으로 통용됨.

○ 농지가격 급등으로 농지임대차 필요성이 높아졌으며, 농지 보전과 투자를 막기 위해 농지원부 작성 및 농지이용실태조사 등의 제도가 생겼음에도 농지 임대차 관련 법률의 부재로 불법 임대차가 증가하게 되었음.

3.2.3. 1980년대: 전두환 정권의 개방농정과 농가부채 위기

가. 배경

○ 비교우위론에 입각한 개방농정¹¹⁾과 성장을 위한 물가안정을 앞세워며 쌀값 안정화를 추진하자 농민들의 반발이 거세지면서 수매가 결정을 둘러싸고 농민단체와 정부 사이의 힘겨루기가 매년 반복됨(조석곤, 2004).

나. 소득지원 및 구조조정 정책

○ 쌀값 안정화를 위한 ‘저미가’ 정책을 추진하면서, 부족한 소득의 대체를 위해 복합영농정책¹²⁾ 등을 실시하였으나 이러한 시도가 실패로 돌아가고 1980년

11) 개방농정의 주요 특징으로 주곡위주 농정의 지양과 농업소득원 다각화, 식료의 안정적 수급을 위한 농산물 수입의 확대, 농외소득원 개발(농촌공업화)을 통한 농민소득증대를 제시하고 있음(박진도, 1988).

12) 저곡가 정책 기조를 유지하면서 농가 소득 증대를 위해 이전에 없던 새로운 수익구조를 창출하기 위하여 농어민후계 육성 정책, 농공단지 조성정책, 복합영농정책 등이 실시됨. 복합영농정책은 지역별로 전문적인 작목이 중첩되지 않고, 전체 경제에서 요구하는 작목의 수요를 적절하게 충족시키기 위한 농가와 농가간, 지역과 지역간의 생산목표를 분담하는 체계가 요구되고 이에 대한 세심한 관리가 필요하였음. 그러나 이를 관리할 정부는 세심한 설계보다는 자금지원방식을 선택함으로써 수급관계의 왜곡이 나타나는 등 정부 실패를 드러냄(김형성·황성원, 2009).

대 중반 농가부채 문제가 사회적 이슈로 떠오름.

- 결국 정부는 초기의 정책기조인 안정적 성장을 위한 ‘저미가’ 농정의 정책 실패를 주장하는 농민들의 반발로 1986년 ‘농어촌종합대책’에서부터 1989년까지 7차례에 걸친 농어가 부담완화조치가 취해짐.
- 1989년 「농어촌발전종합대책」¹³⁾을 발표하여 농외소득원 개발정책과 함께 재촌 탈농을 지원함.
- 이 정책들은 기존 농업구조에 수익구조를 첨부하거나 농외소득 창출일 뿐 근본적 농업구조개선을 의도한 것은 아니었기에 과소농체제로부터 크게 벗어나지 못하고 실패할 수밖에 없었음(조석곤, 2004).
- 정권의 안정적 경제성장 열망으로 추진된 ‘저미가’ 정책은 결국 농가부채로 이어져 정권 후반에는 농어가 부담완화가 주요 정책 목표가 됨.

다. 농지제도

- 농지개혁 이후에 지속적으로 임대차비율이 늘었는데, 이러한 현실을 반영하여 합리적 농지이용을 장려하고 농업생산을 높이는 목적으로 1980년 헌법 개정과 1987년 헌법 제정시 소작제도는 여전히 금지하지만 임대차와 위탁경영은 법률에 의해 인정하였음.
- 1986년 「농지임대차관리법」이 제정되어 농지법이 제정되기 전까지 농지이용에 관한 법률로서 기능하였음.
- 당시 부채지주들의 반발로 통작거리 제한을 완화하였으며(4km → 8km → 20km), 농지임차료의 상한과 농지관리위원회를 설치하도록 함.
- 농가의 세대교체와 농가경영의 안정을 위하여 1986년 「조세감면규제법」 제67조의8(영농 1자녀가 증여받는 농지등에 대한 증여세 면제)가 신설되면서

13) 전업 가족농 대상으로는 경작규모 확대와 영세 소농계층을 위한 농외소득원 개발정책을, 전업농가에 대해서는 농지관리기금, 구조조정기금을 통한 지원과 기술유통지원, 겸업농에 대해서는 직업훈련, 농공지구취업, 공동영농을 지원하며, 전업희망 영세농에 대해서는 직업훈련비, 취업장려금 등을 지급하여 재촌 탈농을 지원함.

1987년부터 시행됨.

- 농지 임대차 관리가 시작되었으나 1996년에 농지법이 제정되면서 다시 임대차 관련 규정은 삭제되었으며, 농가 부채 위기에서 통작거리 완화 등으로 부채 지주가 늘어나게 됨.

3.2.4. 1990년대: 본격적 구조조정 및 맞춤형 농정

가. 배경

- 농산물 개방 압력이 지속되고, 최후의 보루인 쌀도 개방을 피해갈 수 없게 되면서 한국 농업은 1990년대 들어 본격적인 구조조정에 착수하게 됨.
 - 한국 농업정책 전환이 일어나게 된 배경은 우루과이라운드(UR)임.
 - UR 이후 시작된 다자간 무역협상인 도하개발아젠다(Doha Development Agenda: DDA)는 농업과 비농산물 서비스, 지적재산권 등의 다양한 분야를 포함한 무역 자유화를 목표로 함.
 - 다자간 협상의 난항 속에 각국은 양자간 무역협상인 FTA를 추진함.

나. 소득지원 및 구조조정 정책

- 수요자 지향의 정책전환의 방안으로 제시된 ‘맞춤형 농정’은 전업농을 중심으로 규모화를 지향하여 경쟁력 제고를 위한 비용절감 기술, 영농규모 확대 등에 중점을 두고 시행됨¹⁴⁾.
 - 1991년 ‘농어촌구조개선대책’을 수립
 - 1994년 ‘농어촌발전대책 및 농정개혁방안’ 발표¹⁵⁾
 - 1994년 「농지법」 제정

14) ‘맞춤형 농정’을 표방한 김영삼 정부(1993~1997년)의 뒤를 이은 김대중 정부(1998~2002년)에서는 규모화·대농중심의 한계에 대한 반성과 함께 중소농과 경영안정이 부각되면서 중소규모 부가가치 증대를 도모하는 친환경농업 및 안정적 가족농 육성에 중점을 둬(김형성·황성원, 2009).

15) 농어촌구조개선사업은 경쟁력 제고를 위해 농어업 인력 육성, 영농 규모 확대, 생산기반 설비, 기계화, 시설 현대화 등과 관련된 정책임.

- 1997년 쌀전업농의 규모화 촉진을 위한 경영이양직접지불제 도입
 - 1999년 농업경영체 경영혁신을 위한 농업경영컨설팅 지원사업 도입
- 구조조정 정책을 통해 영농규모 확대 및 효율성 목표를 어느 정도 실현하였으나, 영세농과 대농간의 양극화가 심화됨(김형성·황성원, 2009).
- 1990년대 중반 이후 농산물 실질가격이 하락세로 전환되면서 농업소득이 빠르게 감소하였으나, 소득보전 정책이 마련되지 못해 농가소득의 격차가 확대됨.
 - 선진국은 1980년대부터 다양한 직접지불제를 도입하여 개방의 충격을 완화하였으나, 한국은 시장개방에 따른 소득감소를 농가가 부담함.

다. 농지제도

- 「농지법」제정을 통해 전업화·규모화 기반 마련했으나, 오히려 「농지법」이 천명하는 경자유전 원칙에 반하는 불법 소작농을 양산하는 결과를 초래함과 동시에 농지면적과 농가라는 농업자원이 동시에 감소함.
- 1994년 「농지법」을 제정하여 농업법인의 농지 소유 허용, 농업진흥지역 내 소유상한 폐지, 예외적 농지임대차 허용 등 전업화와 규모화를 추진할 수 있도록 제도적 기반을 마련함.
 - 그러나 「농지법」의 제정은 헌법에 규정된 경자유전 원칙을 천명하고 불가피한 상황에서만 임대차를 허용함으로써 오히려 유동화 현상에 규제를 하게 되었으며, 이미 농가의 고령화와 농업인구의 이탈로 농지 임대차가 만연한 상태에서 정상적인 임대농의 확대보다는 오히려 음성적 소작인을 양산하는 결과를 초래함.
 - 또한 임대차를 허용하였음에도 농지 임대차를 의무적으로 등록하거나 신고하는 시스템이 갖추어져 있지 않고, 실태를 파악할 전수통계조사도 실시되지 않았으므로, 통작거리 및 거주요건 폐지 등으로 부재지주의 농지 소유는 용이해진 상황에서 불법 임대차는 더욱 확산되었음.

3.2.5. 2000년대: 농가소득 안정을 위한 직접지불제 도입

가. 배경

- 소득·복지시책을 강화하는 정책기조 하에서 농업의 수익성 저하 및 농가 소득 불안정을 보완하기 위한 직접지불제가 실시됨.

나. 소득지원 및 구조조정 정책

- WTO 체제에서 농업인소득지원정책으로 직접지불제도가 시행되었으며, ‘맞춤형 영농’ 정책으로 농업경영체등록제가 추진됨.
 - WTO 체제에서 시장지향적 추세에 접근하고자 1948년 정부수립부터 지속된 추곡 수매제를 대신해 직접지불제도(2002년)와 공공비축제(2005년)가 도입됨.
 - 기존의 수매제는 정부가 벼를 수매할 때 벼 수확농민에게 직접 지불되었으나 직불제는 농지면적을 기준으로 지불되기 때문에 직불금의 대리수령 문제가 발생함.
 - 직불금 대상을 명확히 하고자 2004년부터 농업경영체등록제의 추진방안이 마련되고 2008년에 농업경영체등록제도가 본격적으로 시행됨.
- 직불제는 특정 작목 등의 가격지지 정책에 의한 시장왜곡을 방지하면서도 농가소득지원을 가능하게 하였으나, 농지 면적을 기준으로 직불금이 지불되기 때문에 직불금 대리수령 문제로 이미 농촌에 만연한 비농업인의 농지 소유와 임대차가 문제됨.

다. 농지제도

- 농업인에 대한 정의와 정책대상자가 명확하지 않은 상태에서 시작된 직불제로 인해 농지 소유와 이용제도의 한계점이 드러남.
- 직접지불은 자경 농민의 소득 보전 정책이지만, 지불 기준을 농지 면적으로 설

정하면서 헌법의 경자유전 원칙에 따라 제정된 농지법과 소득세법 상의 양도 소득세 면제 조건이 이를 소유의 개념으로 변질시킴.

- 농지 거래시 양도소득세는 해당 농지의 재촌 및 자경여부에 따라 2가지 종류로 구별되어 세액이 다르므로, 부재 또는 비경작 지주는 사인간의 불법 임대차를 활용하여 경작상태를 유지할 유인이 있음.
 - (재촌자경) 「조세특례제한법」은 자경농지에 대하여 농지소재지에 거주하는 거주자가 8년 이상 직접 경작한 토지를 양도함으로써 발생하는 양도 소득세는 전액 감액함(제 69조).
 - (부재 또는 비경작) 「소득세법」에 따라 농지소유자가 농지소재지에 거주하지 않거나 경작하지 않는 농지에 대해서는 비사업용 토지로 분류하여 최고 세율의 양도소득세를 부과함(제104조 3).
 - 또한 2005년부터 예외적으로만 허용하는 임대차에 대하여 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하는 경우를 인정하고, 비농업인의 소유상한도 완화하여 비농업인이 자경을 하지 않아도 농지를 소유할 수 있도록 함.
- 결론적으로, 농업인의 소득지원제도가 농지의 불법임대차를 양산하고, 비농업인의 농지 소유 상태를 고착화시킴.

3.3. 농지 규모화와 유동화 필요성

- 현재 상황으로 보면, 우리 정부가 지속적으로 추진해왔던 농가소득지원과 농업구조조정 정책은 성공적이지 못했다고 볼 수 있음.
- (소득지원) 2020년 농업소득이 농가소득에서 차지하는 비중은 26.2%에 불과하며, 농가소득에서 가장 증가폭이 높은 이전소득은 2005년 직불제 시행 이후 계속 증가하여 2020년에는 농가소득의 31.7%에 달해 이전소득에 대한 농가의 의존도는 점차 높아지고 있는 상황임.
 - (구조조정) 규모화된 농업 경영체 중심으로 농업구조를 재편하려던 구상

은, 규모화된 농가 비중은 소폭 증가하였으나 농지는 1980년 대비 71.2%, 농가는 1980년 대비 48.0% 수준으로 떨어져 농업자원인 농지와 농가가 동시에 감소하면서 농업 전반의 취약성은 심화되는 상황임.

표 2-8 농가소득 구성비 및 변화 추이

단위: 천 원, %

구분	1980	1990	2000	2010	2020
농가소득	2,693	11,026	23,072	32,121	45,029
농업소득	1,766	6,264	10,897	10,098	11,820
이전소득	-	1,921	4,743	5,610	14,263
농업소득 비중	65.5	56.8	47.2	31.4	26.2
이전소득 비중	-	17.4	20.6	17.5	31.7

주: 통계청. 농가경제조사.

표 2-9 농가·농가인구·경지면적 변화 추이

구분	1980(A)	1990	2000	2010	2020(B)	1980년 대비 (B/A)
농가(천 가구)	2,155	1,767	1,383	1,177	1,036	48.0%
농가인구(천 명)	10,826	6,661	4,031	3,062	2,317	21.4%
경지면적(천 ha)	2,196	2,189	1,889	1,715	1,565	71.2%

주: 통계청. 농림어업총조사.

- 이미 1950년대부터 농촌인구의 이탈과 고령화로 농지 임대차가 상당수준 진행되고 있었음에도 이에 대한 농업구조조정정책은 지연된 채 농민들의 소득 지원에 정책이 집중되어 있으며, 이러한 원인은 농업인 소득지원과 농업구조 조정에서의 상호 충돌과 정책에 따르지 못하는 법률의 미비에 의한 것임을 알 수 있음.
- 80년대 농촌공업화와 생활개선을 위한 구조조정정책을 실시하였으나, 동시에 시도된 저지가 정책으로 농가부채 문제가 발생되어 다시 농어민 부담 완화 정책으로 변질되었음.
- 90년대 농업 개방에 대한 구조조정 압력의 상황에서, 1996년 제정된 농지

법은 비농업인의 소유는 확대하는 한편, 농지 임대차 등에서는 오히려 유동화를 막는 역할을 하였음.

- 2000년대 농가 소득안정화를 위해 품목별 가격지지 대신 선택된 직불제 역시 비농업인의 농지 소유에 대한 유인을 높이고 불법적 농지임대차를 양산함으로써 농지 유동화를 제한하고 있음.
- 농촌의 고령화로 인한 지방소멸이 우려되고 국제식량공급의 불안정으로 식량 자금이 어느 때보다 중요해진 이때 기존 농가의 소득 향상과 신규 농업인의 진입을 위해 농지 유동화와 규모화가 중요해짐.
- 신규진입농과 청년농업인이 안정적으로 농업 부문에 정착해야 세대교체가 원활히 이루어질 수 있고 농업 부문의 지속가능성을 높일 수 있으므로 이들의 농지 확보는 매우 중요함.
- 청년농업인의 정착 초기 어려움의 주요 원인 중 하나는 농지확보임.
- 청년 농업인은 농지 가격이 비싸서 땅을 구하기 어려워 농지 장기 임대차 사업을 신청하는 비중이 높은 것으로 나타남(이향미·김미영, 2014).
- 이와 같이 높은 농지 가격으로 인한 초기 투자비용 부담 때문에 농업을 시작하는 데 장애가 되고 있으므로 신규진입농을 대상으로 대출 등의 자금 확보 방안과 안정적인 장기 임대차가 필요함.

표 2-10 청년 농업인 창농 초기 어려움

단위: %

창농 초기 어려움	신규	승계	합계
경영 자금 확보	76.1	64.1	69.0
농지 확보	53.5	43.3	46.7
기본 생활비 확보	39.4	37.1	37.7
영농 기술 습득	26.5	35.6	32.9
가족의 이해	15.5	28.5	24.3
멘토 부족	18.1	11.6	13.6
기본 상담 창구 찾기	5.8	8.9	7.9
주택 확보	10.3	6.5	7.7

주: 마상진·정은미·김경인(2017: 49).

- 농업수익성이 악화되는 가운데 경영규모를 늘려야 농업소득을 늘릴 수 있으므로 농지 규모화를 용이하게 하는 농지 임대차 제도 개편도 필요함.
 - 일정규모 이상의 농지를 소유한 농가는 농지 가격이 농업 수입을 크게 상회하므로 농지 매입보다는 임차 방식으로 규모를 늘리려는 경향을 보임(김관수·안동환·이태호, 2007).
- 따라서 농지 정책의 최대 목표는 농지 유동화 활성화를 통한 신규농 진입과 영농규모화에 두고 일관적 제도가 마련되어야 함.
 - 과거 농가의 소득지원을 위해 1974년에 제정된 자경농민의 양도소득세 면제 등과 같이 매도자만 제한할 뿐 매수자에 대한 제한이 없어 농지가 농업인에게 이전되기 보다는 비농업인에게 이전될 우려가 있음.
 - 노르웨이나 네덜란드, 프랑스 등도 과거에는 농업인이라는 양도인의 자격에 따라 혜택이 주어졌으나 이후에는 “청년농” 등 양수인에게 일정한 제한을 두어 그 혜택을 부여해 농지 유동화를 유도함.
- 또한 이러한 정책은 직불제 지급과 같이 2000년 이후 계속되고 있는 농업인 소득지원 정책과 충돌할 우려가 있으므로 세심한 정책 설계가 필요함.

4. 경자유전 원칙 고수의 딜레마

4.1. 경자유전과 소작금지 조항의 변화

- 1948년 제헌헌법 개정 당시 가장 중요한 문제는 농지분배였으며, 이에 따라 제헌헌법에서는 경자유전 원칙을 내포한 헌법규정이 제정되었음.
 - 당시 농지분배는 식민경제구조를 타개하고 소작인이 다수였던 농민의 경제적 자활이 걸린 사안이었으며, 일제강점기 말기 농민 다수가 빈농으로 전락하여 토지소유구조 개혁이 필요한 시기였음(조지은, 2015).
 - 따라서 제헌헌법 제86조는 농지의 소유주체를 농민으로 규정함으로써 경자유전 원칙과 소작제도 금지를 근간으로 제정된 것임.
 - 경자유전 원칙을 실현하기 위해 1949년 농지개혁법이 제정되었으며, 제17조에서는 “일체의 농지는 소작, 임대차, 위탁경영 등 행위를 금지한다.”고 규정하며 단서 조항을 통해 정부가 기타 법령에 의해 인허한 경우에만 소작, 임대차, 위탁경영을 허용하였음.
 - 그러나 농지개혁법은 농지분배를 목적으로 하는 법이었기에 농지분배 이후 상속·이농 등으로 보유하게 된 비농업인의 농지소유에 대해서는 별도 규정이 없었음(박석두·황의식, 2002).
- 1980년 헌법 개정시에는 자경농 중심의 원칙이 더욱 명확하게 표현됨.
 - 이 시기에는 반봉건적 소작제도는 사라지고 농지유동화에 대한 필요성이 커지는 상황으로, 임차료를 적정상황으로 통제하고 임차농의 이익확보를 보장하자는 안도 있었으나 이러한 의견은 반영되지 못함.
- 1987년 헌법에서는 “경자유전 원칙”을 헌법에 처음으로 국가 의무로 천명하고, 종래 헌법과 다르게 소작제도는 ‘법률이 정하는 바에 의하여’도 허용될 수 없도록 강하게 규정하였으나 임대차와 위탁경영이 인정되는 사유로는 ‘불가피한 사정’이 추가되었음.
 - 이렇게 강력한 헌법 규정과는 별개로 1994년 새롭게 제정된 농지법에서는

예외적으로 농지 소유를 허용하는 규정하는 제6조 제2항에서 상속에 의한 농지 취득을 허용하고 이농자가 농지를 계속 소유할 수 있도록 함으로써 헌법 제121조 제1항의 효력을 상실하는 결과를 초래함.

- 이러한 상속과 이농에 관한 예외규정이 비농업인의 농지소유를 확대시키는 결과를 초래하였음(이태호·사동천, 2018).

표 2-11 헌법의 경자유전 및 소작금지 조항의 변화

헌법조항	조문	비고
1948년 제헌헌법	제86조 농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유 한도, 소유 권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.	• 소유한도 규정 • 농지개혁법 제정
1980년 헌법	제122조 농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다. 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.	• 법률에 의한 소작금지 • 임대차 위탁경영 단서조항 • 농지임대차관리법제정
1987년 헌법	제121조 ①국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.	• 소작제도를 헌법원칙으로서 금지 • 경자유전 원칙 명시 • 경자유전 예외 규정

주: 주요 헌법 재·개정 사항만 저자가 정리함.

4.2. 경자유전 원칙의 실효성

- 헌법의 경자유전 원칙은 제헌헌법에서부터 현재에 이르기까지 강력하게 관철되어 왔으나 관련 규정이 미비하여 여러 가지 한계가 발생하였음.
 - 제헌헌법과 농지개혁법 제정 시에는 대지주에게 속해있던 농지의 분배가 중요하였으므로, 유상몰수하여 유상분배한 농지의 소유에 대한 규제만 있을 뿐 농지 이용에 관한 규정 미비로 농지 임대차가 증가함.
 - 1987년 헌법은 경자유전 원칙을 강력히 천명하였으나 농지법에서 농지의 예외적 소유를 인정하여 비농업인의 농지 소유가 늘어나게 됨.
- 따라서 현재와 같이 비농업인의 소유와 불법 임대차가 만연한 상황에서 헌법이

규정하고 있는 경자유전 원칙에 대한 실효성 논란이 계속되고 있음.

- 지주의 강제적 착취에 의한 소작제는 우리나라에서 소멸했다고 볼 수 있으므로 현행 헌법의 소작제도 금지원칙은 명목적 선언으로서 실제적 영향력을 갖기 어렵다는 입장임.
- 반면, 농지의 투기 우려가 상존한 상태에서도, 경자유전 원칙으로 인해 농지에 대한 투기자본의 유입을 막고, 소작제 금지 규정으로 농지임대차에서 임대료 상승이 제한된다는 주장도 있음.

4.3. 경자유전과 원칙 외 다른 개념의 등장

- 경자유전 원칙의 대안으로 농지농용의 원칙과 농지공개념이 제기되고 있음.
- 농지농용은 농지를 농업생산에 이용하는 것을 의미하며, 농지소유 자격 제한이 없어 농지 소유와 임대차가 가능하고, 오직 농지를 농업생산에 이용해야 한다는 농지 이용에 대한 규제만 존재함. 농지농용 원칙을 엄격히 적용할 경우 농지전용에 대한 기대가 사라져 농지가격 상승이 억제되고, 비농업인의 농지 소유 욕구 감소를 기대할 수 있음.
- 농지공개념은 토지공개념에 기초하여 바람직한 농지소유·이용·전용 등에 관한 농지 공적관리를 의미 하며, 「농지법」에서 ‘농지소유 자격제한’, ‘농지취득 자격증명제’, ‘임대차 제한’, ‘농지보전 부담금’, ‘양도소득세제’ 등이 토지공개념이 반영된 정책임. 농지공개념의 기본원칙과 방향은 토지공개념에 입각한 농지 투기 억제, 소유 중심에서 이용 중심으로 정책 전환, 농지 불로소득 환수를 기대할 수 있음.
- 경자유전 원칙이 지금까지 불법 농지소유를 막는 강력한 제도적 장치였으며, 앞으로 경자유전의 원칙은 고수되어야 한다는 것에 동의함. 그러나 비농업인의 농지 소유와 불법 임대차가 만연한 상황임을 고려하여 농지제도의 근간이 되는 경자유전 원칙의 실효성과 함께 농지농용과 농지공개념 등 다른 개념들에 대한 논의를 시작할 필요가 있음.

제3장

농지관리 국제 동향

농지관리 국제 동향

- 2000년대 이전 까지만 해도 국제적으로 농지에 대한 관심은 그리 높지 않았음. 기술이 발전하면 같은 양의 농산물을 생산하는데 더 적은 농지가 필요할 것이라고 예상되었으며, 농지 확보 외에도 수입이나 다른 기술 개발을 통해 필요한 농산물을 확보할 수 있을 것이라 예상했었기 때문임.
- 그러나 기후위기가 심화되면서 농산물의 생산량을 예측할 수 없게 되고, 대안이었던 농산물 수입마저 주요국들의 수출금지 조치 등이 빈번해지면서 세계 곡물가격의 불확실성은 더 커지고 있으며, 이에 따라 자국의 농지 확보가 중요해짐.
- 또한 직불제 등 농가의 소득지원정책이 자산화로 이어지고, 농업인구의 고령화와 맞물려 농지의 유동성이 떨어지면서 농촌의 지속가능성과 농가 소득향상을 위한 농지 유동화가 일찍이 산업화와 고령화를 경험한 유럽 국가들의 주요 농정 이슈가 되었음.
- 이 장에서는 농지와 관련한 세계적 동향을 살펴보고, 향후 우리나라 농지제도의 개선방향을 모색하기 위해 유럽 국가들의 사례를 검토하기로 함.

1. 농지에 대한 관심 증대

1.1. 식량공급의 불안정성 확대

□ 세계식량가격지수 증가 추세

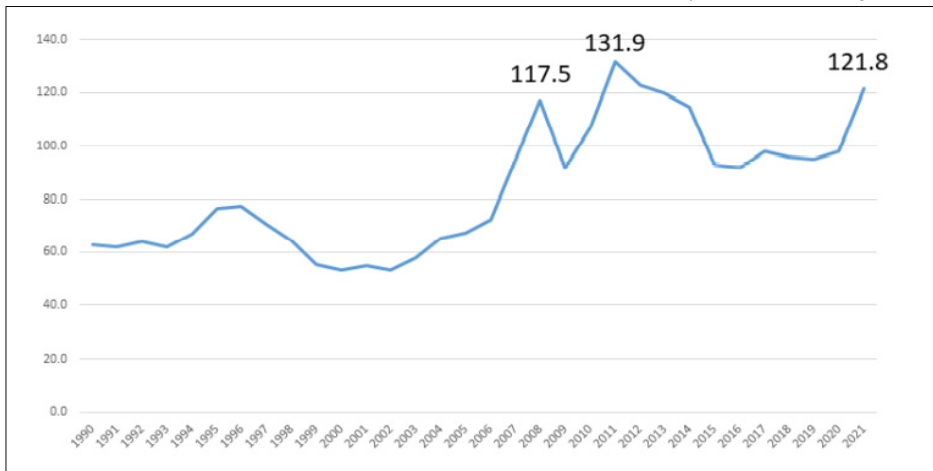
- 최근 기상이변으로 인한 주요 수출국의 곡물생산성 변동성 증가, 코로나 19 발병에 따른 글로벌 물류이동 제한 등으로 인해 세계식량가격지수¹⁶⁾가 2021년 121.8로 증가함.
 - 2021년 수치는, 중장기적 추세에서 볼 때 애그플레이션¹⁷⁾이 발생한 2008년과 2012년 국제곡물가격 급등 수준과 유사함.
 - 애그플레이션이 발생한 2008년에 세계식량가격지수는 117.5, 국제곡물가격이 급등하였던 2012년에 131.9까지 상승한 바 있음.
- 최근 3년간 품목별 증감 추이를 살펴보면, 유지류가 89.2%로 가장 높게 상승하였고, 곡물이 31.8% 상승함.
 - 유지류의 경우, 팜유는 동남아시아 국가의 생산량 증가가 둔화되고 세계 수입 수요는 증가하면서 가격이 상승하고, 대두유는 바이오디젤 부문의 높은 수요로 가격이 상승함.
 - 곡물의 경우, 옥수수는 미국의 파종 면적 추정치가 예상보다 낮고 아르헨티나·브라질·미국 등의 작황부진에 가격이 상승하였고, 밀은 미국과 유럽 국가들의 작황부진 가운데 러시아 밀 수출 제한 발표가 반영되어 상승된 것으로 나타남.

16) 가뭄·홍수 등 기상재해로 인해 농산물 공급이 급격히 줄어들어 전 세계적으로 영향을 미치는 사례가 빈번히 발생하자, 세계의 식량 수요와 공급 상황을 파악하고 국가 각 협력을 이끌어낼 필요가 제기됨. 이에 국제연합식량농업기구(FAO)는 1996년부터 24개 품목에 대한 국제가격동향을 모니터링하여 5개 품목군(곡물, 유지류, 육류, 유제품, 설탕)별로 세계식량가격지수(Food Price Index)를 매월 작성·발표하고 있음.

17) 애그플레이션(agflation)은 농업(agriculture)과 인플레이션(inflation)의 합성어로, 농산물 가격 급등으로 일반 물가를 상승하는 현상을 뜻함.

그림 3-1 세계식량가격지수 추이

단위: 2014~2016년 평균=100



주: 연평균 기준이며, 2021년도의 경우 1~8월 평균값임.

자료: FAO STAT

표 3-1 품목별 세계식량가격지수 추이

단위: 2014~2016년 평균 = 100

구분	2019 (A)	2020	2021 (B)	증감	
				B-A	%
식량가격지수	95.0	98.0	121.8	26.8	28.2
- 곡물	96.4	102.7	127.1	30.7	31.8
- 유지류	83.3	99.4	157.6	74.3	89.2
- 설탕	78.6	79.5	104.3	25.7	32.7
- 유제품	102.8	101.8	116.8	14.0	13.6
- 육류	100.0	95.5	105.1	5.1	5.2

자료: FAO, Food Price Index

□ 세계 각국의 농식품 수출제한 조치 현황

- 2000년대 곡물가격 급등 원인 중 하나는 주요 수출국의 수출제한조치로 잦은 수출제한조치는 국제시장에서 무분별한 구매를 유발하여 잠재적인 공급부족 현상을 야기하고 가격변동을 증폭시키는 원인이 됨.

- 기존의 수출제한조치는 한파와 가뭄 등 기후위기로 인한 주요 곡물수출국에서의 수출제한이 세계 식량 불안정의 원인으로 작용해왔음(<그림 3-2>).
- 최근 코로나 상황에서는 식량보호주의로 공급차질에서 발생하고 있음.
 - COVID-19로 인해 일부 국가에서 식품 사재기가 발생하면서 식량보호주의에 기반한 곡물 수출 제한 조치, 이동 제한과 확진자 증가로 인한 농산물 부문 노동인력 공급의 차질로 글로벌 식량난이 우려되고 있음.
 - 코로나 19 확산에 따라 2020년 이후 농식품 수출 제한 및 중단 조치가 발동한 것은 27개국 31건에 이르고 있음(<표 3-2>).
 - 이중 대부분이 2020년 3~4월에 집중적으로 도입되었고 16건은 종료됨.

그림 3-2 기후위기와 곡물가격 급등



자료: 세계식량위기 오나(경향신문, 2012. 8.26).

표 3-2 최근 세계 각국의 농식품 수출입 제한조치 현황

국가	조치유형	품목	도입일	종료일
요르단	수출금지	동식물제품	20.02.02	미정
	수출금지	식품	02.04.06	20.04.22
이집트	수입금지	마늘, 당근, 생강	20.02.09	미정
	수출금지	두류	20.03.31	21.01.31
카자흐스탄	수입금지	과일	20.03.02	20.04.22
	수출쿼터 설정	곡물, 밀가루 등	20.03.22	20.06.01
쿠웨이트	수출금지	식품	20.03.12	미정
알제리	수출 일시중단	식품	20.03.22	미정
러시아	수출금지	밀, 식물성기름, 설탕, 달걀, 쌀 등	20.03.23	20.03.26
	수출쿼터 설정	밀, 보리, 호밀, 옥수수 등	20.04.0	20.06.30
키르기즈스탄	수출금지	밀, 식물성기름, 설탕, 달걀, 쌀 등	20.03.23	20.09.22
	수출금지	동물성제품	21.01.08	미정
베트남	수출쿼터 설정	쌀	20.03.25	20.05.01
부탄	수입금지	과일, 채소 육류	20.03.25	미정
태국	수출금지	달걀	20.03.26	20.04.30
엘살바도르	수출금지	콩	20.03.26	20.12.31
필리핀	수출금지	쌀	20.03.27	미정
온두라스	수출금지	콩	20.03.31	미정
벨라루스	수출금지	메밀, 양파, 마늘	20.03.31	20.07.03
유라시아 경제연합	수출금지	쌀, 호밀, 메밀, 콩, 밀가루, 양파, 마늘, 무 등	20.03.31	20.06.30
북마케도니아	수출쿼터 설정	밀, 밀가루 등	20.04.06	미정
오만	수출금지	양파, 마늘, 밀가루, 밀	20.04.02	미정
이라크	추가 수입관세	농산물	20.04.02	22.04.01
인도	수출계약 중단	쌀	20.04.02	미정
	수출금지	양파, 양파씨	20.04.03	미정
미얀마	수출금지	쌀	20.04.03	20.05.01
캄보디아	수출금지	쌀, 생선	20.04.05	20.05.20
시리아	수출금지	식품	20.04.05	20.05.04
세이셸공화국	추가 수입관세	돼지고기, 가공육	20.04.07	미정
루마니아	수출금지	곡물, 밀가루, 설탕, 식물성기름	20.04.10	20.04.16
타지키스탄	수출금지	곡물, 콩, 달걀, 감자, 육류	20.04.25	미정
파키스탄	수출금지	식품	20.04.28	20.05.11
중국	수입금지	육류, 생선, 해산물	20.08.17	미정

주: 유라시아 경제연합은 독립국가연합에 있던 러시아, 카자흐스탄, 벨라루스, 아르메니아, 키르기즈스탄 5국의 정치, 경제, 군사, 문화 통합 국가 연합임.

자료: US/ITC(International Trade Commission) Market Access Map.

□ 새로운 형태의 식량위기와 농지 확보 권고

- 2008년 애그플레이션과 2012년 식량위기 등 과거의 곡물가격 급등은 기후위기와 지역분쟁으로 인한 공급차질에서 발생함.
- 반면 최근에는 코로나 확산에 따른 물류 차질, 수출 제한 조치에 의한 것으로 새로운 형태의 식량위기가 발생할 수 있음을 시사함.
- 이러한 세계적 정세에 따라 최근 국제연합식량농업기구(FAO)와 세계은행(Wolrd Bank) 등의 국제기구에서는 식량안보와 각국의 지속가능한 농업·농촌을 위한 우선적 조치로 농지확보를 권고하고 있음¹⁸⁾.
 - 계속되는 식량위기 상황을 겪으며, 농지확보 없이는 저렴하고 안정적인 식량공급이 지속될 수 없음을 강조함.
 - 중국에서도 매년 1월 1일 발표하는 인민헌장 제1호에 농지의 보전을 최우선 과제로 선정하는 등 농지 정책이 농정의 주요 사안이 되고 있음.

14억 어떻게 먹이나...커지는 中 식량안보 위기

(중앙일보, 2021.11.12.)

- ▶ 중국이 신년에 발표하는 1호 문건은 공산당과 국무원이 매년 연초에 발표하는 핵심 국정과제로, 1호 문건을 보면 그해 중국의 당가 정부가 중점적으로 해결해야 할 최대 당면 과제가 무엇인지 알 수 있음.
- ▶ 18년째 중국의 1호 문건은 ‘삼농(농업·농촌·농민)’을 다루고 있음.
- ▶ 2021년 목표는 식량 재배면적의 안정적 유지, 식량생산량 6억 5000만톤 이상 달성, 양돈산업의 안정적 발전, 농식품 품질과 식품안전 수준 향상, 농민소득 증가 속도를 도시민보다 높게 유지, 농업농촌 현대화 계획 착수 등임.
- ▶ 중국 정부는 제한된 토지 자원을 보호하기 위해 경작지에 대한 최소 수준을 1억 2000만 ha로 정하고, 2025년까지 7,167만ha의 고표준 농경지를 건설하고, 2030년까지 8,000만ha 달하는 목표를 설정하여 국가 식량안보를 보장하고자 함.

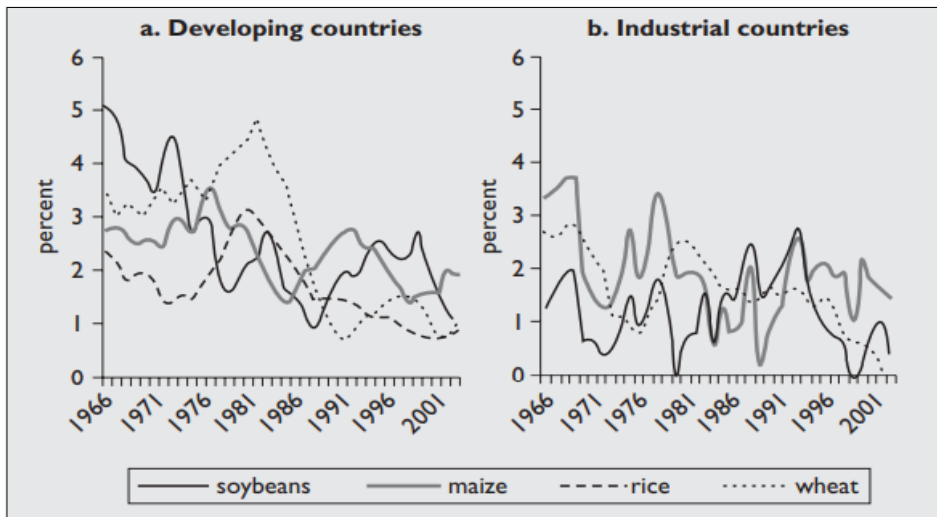
18) FAO(2020), Food security under the COVID-19 pandemic.

1.2. 농업생산성의 하락

□ 기술정체와 생산량 증가율 감소

- 1980년대 중반 이후부터 주요 작목 중 특히 쌀과 밀의 생산량 증가율이 감소하고 있음.
- 이는 비료를 통한 이른바 녹색혁명 기술이 한계에 다다른 데다, 2000년까지 곡물가격이 낮게 유지되면서 대부분의 국가에서 R&D 지출이 감소하였기 때문임.
 - 개발도상국에서는 1980년대 중반까지 3-5%의 생산량 증가율이 2000년대에는 1-2%로 낮아짐.
 - 이러한 상황은 선진국에서 더 확연히 나타나고 있으며, 옥수수(Maize)를 제외한 곡물에서 선진국의 생산량 증가율은 1% 미만으로 생산량이 감소 상태임.

그림 3-3 주요 곡물의 생산량 증가율 변화(1996-2001)



주: 연평균 증가율의 10년 이동평균 추세
 자료: World Bank(2011: 14)

□ 농업생산성 하락과 농지확보 경쟁

- 한동안 농업기술이 발전하면서 필요 식량수급에 더 적은 면적이 필요할 것이라는 의견이 우세하였으나 최근에는 농업기술 정체와 기후위기로 인한 불안정한 생산량으로 더 많은 농지확보가 필요할 것으로 전망됨.
- 그간 이루어진 도시화와 농지 전용으로 경작가능한 토지가 감소함에 따라 “농지확보 경쟁(land lush)”이 진행되고 있음(World Bank, 2011:14).

□ 전세계적 경지면적 증가

- 인구 및 소득이 증가하는 만큼 식품 수요도 증가하므로 이에 따라 전 세계적으로 경작면적이 증가함.
 - 1961년부터 2007년까지 전 세계의 경지면적은 1,351 백만 ha에서 1,509 백만 ha로 증가하여 연평균 3.4백만 ha씩 증가하였으나, 2008년 이후에는 3.9 백만ha 씩 증가함.
 - 서유럽의 산업화국가(industrialized country)에서는 1961~2007년에는 0.7 백만 ha씩 경작면적이 감소하였으나 2008년 이후에는 경작면적 감소분이 0.4백만 ha로 줄어듦.

표 3-3 세계 경지면적 변화

단위: 백만ha

지역	시기별 경지면적(백만 ha)			연평균 변화 면적	
	1961	2007	2019	1961-2007	2008-2019
아프리카	167	250	275	1.8	2.1
북미	219	203	199	-0.3	-0.3
남미	72	125	132	1.2	0.6
동아시아	115	145	146	0.7	0.1
남아시아	227	240	240	0.3	0.0
동유럽	28	198	198	3.7	0.0
서유럽	384	353	348	-0.7	-0.4
전 세계	1,351	1,509	1,556	3.4	3.9

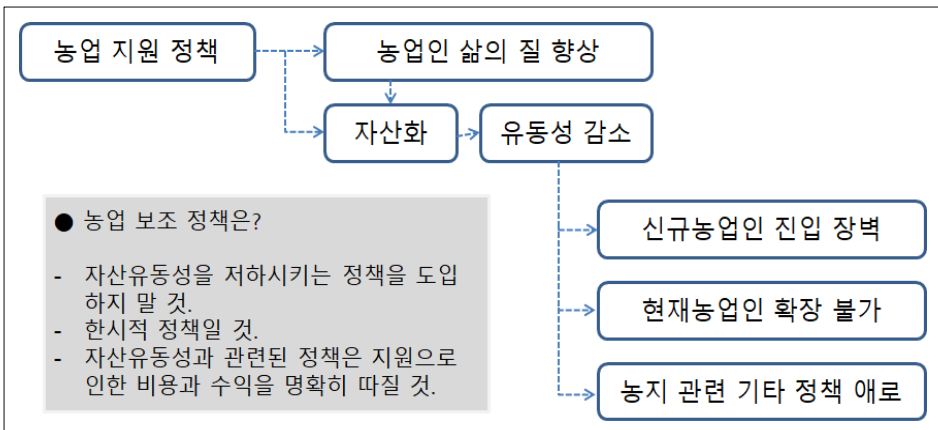
자료: FAOSTAT.

1.3. 농업 지원정책과 농지 유동성의 문제

□ 농업 지원정책과 자산화

- 대부분의 국가들은 농촌의 유지와 농업의 안정적 생산을 위한 다양한 정책을 지원하고 있으며, 이러한 지원은 직접적 현금 지급이거나 투입재 보조, 가격지지 정책 등 여러 형태의 지원방식으로 농업인의 복지를 증진함.
- 그러나 한편으로는 정책에 의한 보조가 농기계 구입이나 토지매입 등으로 자산화되어, 이러한 자산이 타인으로 이동하는 유동성을 저해하게 됨.
- 특히 농지는 농산물 생산의 요소이자 농가의 자산으로서, 농지 가격이 오르면 막대한 초기투자금의 부담으로 신규농업인의 진입이 어렵게 되고, 현재의 농업인은 사업의 확장이 어려워짐.
- 또한 정책적 측면에서는 농지를 바탕으로 하는 많은 정책들이 농지 가격 부담으로 시행이 어려워짐으로써 산업 전반의 효율성이 감소할 수 있음.
- 따라서 OECD(2008)는 농업부문의 지원정책 시에는 자산유동성을 저하시키지 않는 방향이며, 자산화 되지 않도록 한시적인 정책일 것을 권고하고 있음.

그림 3-4 농업지원 정책과 자산 유동성



자료: OECD(2008) 내용을 바탕으로 저자 작성.

□ 농지 유동화 정책

- 유럽은 농지의 장기 임대차 전통과 공공기관에 의한 농지임대차 관리로 안정적인 농지 임대차가 이루어지며, 농지의 임차 비율이 평균 40% 수준임.
 - 특히 프랑스의 임차지 비율은 78%, 벨기에는 62%, 독일은 69%로 높은 비율을 나타냄.
 - 2000년에 비해 2016년의 임차 비율은 대부분의 나라에서 증가했으나, 벨기에, 그리스, 아일랜드, 포르투갈, 핀란드, 스웨덴은 감소하였음.
 - 임차비율이 높아지는 상황은 각국에 따라 다르지만, 농지가격이 높아 이미 농지의 유동화가 어려운 상황이거나, 장기 임대차가 전통적으로 인정되는 유럽에서 농지임대차 시장이 안정적이기 때문이기도 함.

표 3-4 유럽 15개국의 임차 농지 비율

단위: %

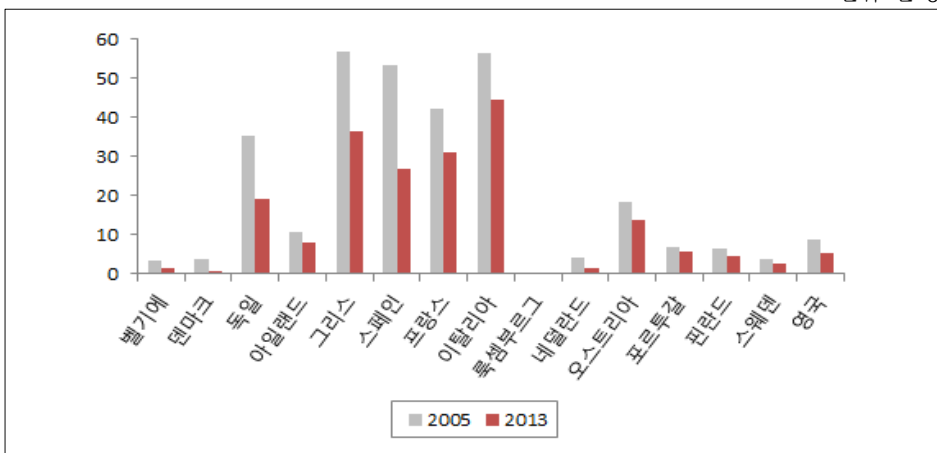
국가	2000	2016	증감
벨기에	67	62	↓
덴마크	25	36	
독일	63	69	
그리스	28	24	↓
스페인	27	35	
프랑스	63	78	
아일랜드	19	17	↓
이탈리아	23	38	
룩셈부르크	53	58	
네덜란드	28	30	
오스트리아	21	33	
포르투갈	23	22	↓
핀란드	31	28	↓
스웨덴	46	28	↓
영국	34	40	
EU-15 평균	41	40	

자료: EUROSTAT 이용하여 저자 작성

- 문제는 젊은 층의 농지 소유가 갈수록 줄어든다는 것임.
 - EU 15개국의 35세 미만 농지소유자 수가 2003년 대비 2015년에 모두 감소한 것을 볼 수 있음.
 - 이러한 상황은 신규 청년농의 진입을 방해하여 농산업과 농촌 지역의 활력이 더 떨어질 수 있다는 문제가 있음.

그림 3-5 EU-15개국 35세 미만 농지 소유자 수

단위: 천 명



자료: EUROSTAT 이용하여 저자 작성.

- 이에 여러 나라에서는 농지 유동화를 위한 여러 정책을 시행하고 있음.
 - 프랑스는 1973년부터 18-40세의 청년들에게 “청년농업인기금(Dotation Jeune Agriculteur)”을 지급하며(2016-2018년에 크게 증가하여 현재 연간 평균 EUR 32,700에 이르고 있음¹⁹⁾, 1992년부터 55세 이상 10년 이상 자경 농민에 대해 토지를 처분하고 경영권을 이양한 후에도 일정금액의 소득을 지급받을 수 있는 조기은퇴 연금제도를 실시하고 있음.

19) 프랑스 농림부 청년농업인 지원 사이트(<https://agriculture.gouv.fr/aide-linstallation-de-jeunes-agriculteurs>)

2. 해외 농지관리 정책

2.1. 농지관리 정책 흐름

□ 산업화 국가의 농지 이용과 보존의 역사

- 선진국들은 일찍이 산업화와 함께 인구가 증가하고 도시화가 진행되면서 상당한 농지가 주거지와 상업지로 전환됨. 산업화를 추진하는 많은 후발 국가들이 이 과정을 동일하게 겪게 되므로 산업화가 가장 먼저 시작된 서유럽과 미국의 사례를 정리함.
- 20세기 중반까지 산업화와 도시화가 진행되고 인구가 증가하면서 상당한 농지가 주거지나 상업지로 전환되었음.
- (1950년대) 넓은 토지가 세분화되고, 막대한 농지가 전용되면서 농업소득 감소 및 농촌생활여건 악화가 나타남(Alterman, 2007).
 - 유럽의 산업화는 100년에 걸쳐 완만히 진행되었기에 급격한 이농현상이 발생한 것은 아님.
 - 농지의 전용은 직접적으로는 농지 면적의 감소를 초래하지만, 간접적으로는 토지가 세분화되면서 토양유실 및 산성화를 초래, 농업생산성이 하락하고, 결과적으로는 집적적 농업이 어려워지면서 농산업이 쇠퇴하여 지역산업을 쇠락하는 결과로 나타남.
 - 미국의 경우, 1960년대에는 연간 1.1 백만ha가 전용되었으나, 1970년대에는 이의 3배인 3.1 백만ha가 전용되었음.
- (1980년대) 농업이 기계화되면서 농지의 세분화는 완화되었으나 더 높은 소득과 도시의 더 나은 주거환경을 찾아 이농이 많아지면서 폐농과 휴경이 많아지고, 강력한 농지 보전 정책이 시작됨.
 - 이농의 증가에 따른 폐농이 많아짐.
 - 도시 인구 증가로 도시가 확장되면서 주변의 전용되는 농지가 늘어남.

- 강력한 농지 보전 정책이 시작되었으며, 농지 보전에 대한 비용과 이득에 대한 측정이 논쟁되었음.
 - 도시 주변 농가의 “농업권(Right to farm)” 침해가 문제됨.
 - 미국에서는 농작업에서 자연스럽게 발생하는 문제로 소송을 당하지 않을 권리를 인정하는 “농업권”이 모든 주에서 선언되었음.
- (2000년대) 농업인의 고령화와 소득감소에 대응한 소득보전 정책이 오히려 농가의 자산화로 이어져 농지 유동성이 억제되면서 신규진입 농업인의 토지 확보가 어려워지는 문제가 발생하고, 농촌 경관 등 농업의 다원적 기능이 강조되고 기후 위기 등 안정적 식량 공급이 문제되면서 농지 관리가 이슈로 떠오름.
- 서유럽의 농지 관리는 크게 도시화 확대에 따른 경관 보전을 위한 농지 보전 제도 (farmland preservation)와 농업의 생산성 향상을 위한 농지 집적 제도 (farmland consolidation)로 나뉘지며, 전통적으로 농지집적 제도는 여러 지역에서 행해져 왔음.

표 3-5 서유럽 농지 이용의 시대적 구분

구분	1단계	2단계	3단계	4단계
주요특징	<ul style="list-style-type: none"> • 개간사업 • 자유재산 확립 • 자유로운 토지시장 • 토지 세분화 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지 세분화 • 토지법(규제) 	<ul style="list-style-type: none"> • 농업의 기계화 • 토지 세분화 완화 	<ul style="list-style-type: none"> • 생태관심 증가 • 농촌개발사업 • 농업의 다원적 기능
시기	(1900년대)	(1950년대)	(1980년대)	

자료: Yanfeng Jiang et al.(2022: 5)

2.2. 농지 보전제도

□ 1980년대 농지 보전에 대한 찬반 논쟁²⁰⁾

- 서유럽과 미국에서 도시가 계속 확장되며 농지가 주거와 상업 등 다른 용도로 전환되자 농지 보전 여부에 대한 논쟁이 심화되었는데, 그 상당부분은 경제적인 부분이었음.
- 농지 전용을 억제하는 측면의 입장은 농업지역이 점점 도시화될수록 농업생산성 및 지역경제 활력 저하, 농지값 상승을 주장함.
 - (농업생산성) 농촌에 비농민의 거주지가 늘어날수록 농지가 흩어져 작업효율이 떨어지고, 농업인 간 정보교류 저하로 농업기술 확산이 느려지며, 비농민 거주자가 증가할수록 농작업 시 발생하는 흙먼지와 축산 악취, 농기계 소음 등에 대한 민원이 증가하여 생산성이 저하됨.
 - (지역경제유지) 지역의 농가가 줄어들수록 농자재 판매상이나 농기계 수리소와 같은 전후방 연관사업이 감소하며, 이는 농자재 탐색비용과 운반비용 등으로 농업인의 생산비가 증가하게 될 뿐만 아니라, 지역경제와 도시활력도 감소하게 됨.
 - (농지가격) 갈수록 농업소득이 감소하는 상황에서 농지값이 높아지면 기존 농업의 사업확장이 더욱 어려워질 뿐만 아니라 신규농 진입에 장애가 됨.
- 도시 확장으로 도시와 가까운 농장이 늘어나면 오히려 농업소득이 증가한다는 입장에서는 고수익 농작물 재배, 농장 투어 등 농업 관련 다양한 서비스 제공, 농업 기술 발달로 인한 적은 농지면적 필요 등을 주장함.
 - (고수익 농작물 재배) 도시와 인접한 농장은 토지가격이 비싸더라도 고수익의 농산물(과일과 채소 등)을 재배하고 도시민을 새로운 고객으로 삼아 이를 직거래 하므로 오히려 농가 소득을 높일 수 있음.
 - (다양한 서비스 제공) 도시와 인접한 이점으로 농업관련 다양한 체험프로

20) Wu(2008) 정리함.

그램을 판매하여 농업생산 소득은 낮지만, 부가 서비스를 통해 농가 소득을 높일 수 있음.

- (농업기술 발달) 농업기술 발달로 적은 토지에서도 대량 생산이 가능하므로 경지 면적은 상대적으로 중요하지 않음.

○ 이러한 논란은 다음과 같은 상황들이 발생하면서, 토지 거래와 이용을 시장에 맡겨온 정부가 농지를 보호하는 방향으로 선회하게 됨.

- 더 이상 인구가 증가하지 않아 주거지 확대의 추가 수요가 크지 않은데도 불구하고 농업소득으로는 비용을 감당하지 못하는 농가들이 다른 용도로 농지를 전용하는 상황이 지속적으로 발생하면서 농지 면적이 감소함.
- 농촌 내 비농업인의 거주가 증가하면서 농작업에 대한 민원이 다수 발생하자 농업을 수행할 권리를 선언하는 “농업권(Right-to farm)”을 명시하는 법률을 제정하기에 이룸.
- 식량안보가 중요해지면서 도시근교 온실에서 재배하는 고부가가치 작물에 비해 대규모로 재배되는 식량작물의 생산비용 절감이 더 중요한 사안이 되고, 수리시설 개선, 농기계 임대 등 농업 생산성 향상을 위해 농지 집적 프로그램이 시행됨.
- 도시 근교의 농가는 적은 농지에서 많은 농산물을 재배하므로 노동집약적 생산방식임에도 불구하고, 도시와 근접하여 도심의 일자리와 경쟁하게 되므로 노동력을 구하기 어려워지면서 도시 근교 농업의 매력에 감소함.

□ 농지 보전을 위한 정책²¹⁾

○ 농지 보전에 대한 열망과 농지 전용에 대한 수요가 지속적으로 대립하는 가운데, 농지 확보를 위한 정책의 지향점은 다음과 같음.

- 농업인의 수익 향상
- 비농업인의 거주 증가로 인해 발생하는 민원 해결 등 농업생산성에 영향을

21) Lynch(2008)을 정리함.

미치는 장애 제거

- 농업지역에서의 타 용도 전환 억제
- 각국의 상황에 맞게 다양한 농지 보전 정책이 시행되었으며, 정책의 접근 방법에 따라 4가지로 구분할 수 있음.
 - 규제적 방법(Regulatory techniques): 농업진흥구역 등 특구를 지정하는 방법으로, 토지의 거래와 이용을 억제하는 강력한 규제를 행함.
 - 이익 제공 방법(Incentive-based techniques): 손해에 대한 보상과 각종 세금과 부과금의 면제, 융자 등을 제공하여 농지의 지속적 이용에 대한 손실을 보상함.
 - 참여적 방법(Participation techniques): 정부 또는 기관이나 집단이 농지의 소유 및 개발권을 구매하고 이를 농지은행 등을 통해 임대하여 농지가 개발되는 것은 막으면서 농업 또는 경관보호로서의 농지 이용은 지속하도록 함.
 - 복합적 방법(Hybrid): 위의 방법들을 적절히 조화하여 다양한 정책이 나타나고 있음.
 - 선매권(ROFR: Right of First Refusal): 농지 이용에 적절하지 않은 토지 거래일 경우 이를 정부 등의 기관이 구매할 수 있도록 하는 방법
 - 개발권 보전 농지연금제도(PDR: Pension plan with purchase of Development Rights): 농지 전용 억제로 인해 침해되는 재산권의 부분은 농지연금과 연계해 보전하는 방법
 - 개발권 양도제(TDR: Transfer of Development Rights with protection zoning): 토지 소유권을 개발권과 이용권으로 나누어 토지를 개발하려는 곳은 다른 토지의 개발권을 구매함으로써 지역의 보전 지역 총량이 유지되도록 하는 방법

2.3. 농지 집적화²²⁾

□ 유럽의 농지 집적 제도의 전통

- 독일 네덜란드, 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크, 오스트리아, 스위스, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 유럽의 많은 국가에서 농지 집적화 사업이 시행되고 있음.
- 농지 집적화 사업의 목표는 대부분의 나라에서 비슷한데, 매매 등으로 농지의 소유 상태가 변하지 않으면서도 적절하지 않은 농지의 분할 상태를 개선하여 농지의 합리적 이용을 도모하고자 함.
- 현재와 같은 농지 집적화 사업은 이미 19세기 이래 확립되었으며, 농지 집적화 사업의 시행이 유럽 전반에 걸쳐 일반적인 이유는 중세 때부터 이어오는 전통과 법률이 이미 존재하기 때문임.
 - 1963년 자료에 의하면 이 때 유럽 경작면적의 1/4인 38 백만 ha의 농지가 집적화 사업으로 조정된 것으로 기록되어 있으며, 이미 중세 때부터 농지 집적화사업이 계속되었음.

□ 농지 집적화에 관한 법률

- 각국의 농지 집적화는 모두 법률에 규정되어 있으며, 이 제도는 직·간접적으로 농지이용 법률, 건축 법률, 환경보호 법률, 자연보호 법률과 농림수산업에 관한 법률과 징발에 관한 법률과 연관됨.
- 이렇게 농지 집적화가 법률로 규정된 것은 20세기의 급변하는 농업 상황과 연관이 있음.
 - 20세기 후반, 농업 소득이 급격히 감소하는 상황에서 농지 집적화는 농업생산에 소요되는 비용을 절감하는 도구로 간주되었기 때문에, 이를 통해 농업생산 비용을 절감하여 생산성을 높이하고자 하였음.
 - 또한 사회·생태·문화적 측면에서 인프라 개선을 통해 다면적 농촌개발을

22) Vitikainen(2004)을 정리함.

도모하고자 하였음(독일·덴마크·핀란드).

- 농지 집적화의 목적은 농림업의 생산환경을 개선하여, 생산 비용을 줄이는데 있으므로, 대부분의 국가에서는 분산되어 있는 토지를 병합하여 규모화하는 것이 일반적임.
- 그러나 농지의 임대차가 일반화되어 있는 벨기에, 프랑스, 독일, 룩셈부르크와 네덜란드에서는 농지 집적화가 개인소유 땅과 임차한 땅의 조정으로 진행되기도 함.

□ 농지 집적화 관련 비용과 기간

- 농지 집적화에 드는 비용은 크게 진행비용과 실행비용으로 나뉘며, 실행비용은 원칙적으로 토지 소유자가 부담하지만 국가에 따라 다양한 보조와 융자 프로그램이 제공됨.
- 진행비용: 집적화 관련 기관에서의 인건비와 허가 비용 등
- 실행비용: 도로와 하수로, 건축물의 재조정에 드는 비용과 측량 및 관련 계획과 건축에 드는 비용 등
- 농지 집적화 사업에 소요된 시간은 각국의 사정에 따라 다르나 노르웨이에서는 2-4년, 스웨덴의 산림 조정 사업은 5-7년, 네덜란드는 10-12년, 독일의 경우에는 16-17년, 핀란드에서는 8-12년이 소요된 바 있음.

□ 농지 집적화의 과제

- 농업 생산성이 저하되는 가운데, 농지의 구매나 임대를 통해 농지의 이용을 규모화 하는 것은 큰 이점이므로 농지 집적화 사업에 대한 기대는 큼.
- 그러나 1990년대의 빠른 실행과 달리, 최근에는 비용과 시간이 너무 많이 소요되고 있어 우려되고 있음.

3. 주요국의 농지관리 사례²³⁾

3.1. 노르웨이²⁴⁾

□ 농지 소유와 양도

- 소규모 가족농을 보호하는 노르웨이의 강력한 농업 정책으로, 노르웨이에서는 농지의 소유와 이전이 엄격히 제한되어, 대부분의 농지 이전은 가족 내에서만 이루어지고 있음.
- 이러한 법제는 크게 3가지 법률에 의해 규정됨.
 - 양도법: 가족 간의 이전이 아닌 양도 시 적용됨. 농식품부가 농지와 임야에 대한 가액 산정 가이드 라인을 제시하고, 주 의회가 가격과 주위의 이해관계를 고려하여 결정함.
 - 토지법: 농지와 임야에서의 허용되는 용도를 규제하고, 농지의 분할도 관장함. 농식품부의 허가 없이는 농지의 분할이 허용되지 않음.
 - 알로딘 법: 노르웨이의 전통보호구역으로 가계에 의해 농림 자산을 보호하기 위한 특별법임. 상속자는 자동적으로 알로딘 권리를 갖게 되지만, 외부인이 이의 권리를 갖기 위해서는 20년 이상 거주 및 자경을 해야만 권리를 획득할 수 있음.
- 10ha이상의 농지와 임야를 취득하고자 할 경우, 5년 이상 자경자만 취득 가능함.
- 노르웨이의 농지는 대부분 농민이 소유하며, 다른 서유럽 국가들에 비해 평균 농지 면적은 작은 편임.

23) 학계에 주로 소개되는 사례국인 독일과 프랑스는 유럽 내에서도 농지임대율이 높으며, 농업면적이 크고, 농산물 생산액이나 인구밀도 등에서 우리나라 상황과 다른 점이 많으므로, 우리나라와 같이 자작농체제를 유지하는 나라들을 소개함.

24) OECD(2008), 『Agricultural Support, Farm Land Values and sectoral Adjustment』 요약 정리함.

□ 농지 관련 세제

- (상속세) 노르웨이의 농지는 가계상속이 일반적이며, 일정한 경우 상속세를 감면하고 있음.
 - 일반적으로 상속세는 일정액 공제 후 NOK 550,000 이하는 8%, 초과 시에는 20%가 부과됨,
 - 그러나 은퇴한 농업인이 가족 내 새로운 경영주로부터 농지대금의 일부를 연금 형태로 받을 경우 자산 산정 기준에 의해 해당 금액만큼 상속세가 감면됨.
- (양도세) 기존에는 양도인이 10년 자경 농업인이기만 하면 양도세가 면제되었으나 2004 년부터는 농지 양도가 상속법에서 인정하는 합당한 가족 간에 이루어질 때에만 양도세가 면제됨.
 - 기존 노르웨이의 양도세는 28%였으나 2006년부터 35.8-51.3%로 양도 차액에 따라 달라짐.

□ 연금 제도

- 노르웨이의 연금제도는 근로자와 자영업자 등 자신의 소득에 따라 산정되는 사회보험연금과 노령연금이 있음.
 - 모든 고령자는 67세 이상부터 노령연금을 신청할 수 있음.
 - 농산업에 젊은 세대를 유입하기 위한 방안으로, 1998년에 농업인 연금제도가 새로 적용되어, 농지를 모두 양도한 15년 이상 자경농의 경우, 노령연금 수급 연령인 67세보다 앞당겨 62세부터 연금을 수급할 수 있도록 함.

□ 자작농 보호와 농지 유동화 정책에 일관성 있는 노르웨이 농업 정책

- 노르웨이는 농지 소유와 이전에 관한 법을 엄격히 하여 자작농이 아닌 경우의 농지 소유를 엄격히 금하고, 가족 내 농지가 이전되도록 하고 있음.
- 또한 관련 세제도 무조건 농지나 농업인에 세제 혜택을 주는 것이 아니라, 차

세대 농업인에게 이전될 경우에만 혜택을 주도록 하여 농지의 비농업인 소유를 규제함.

- 또한 연금제도를 통해, 고령농이 젊은 세대에게 경영권을 빠르게 이양할 수 있도록 하고 있음.

3.2. 네덜란드²⁵⁾

□ 농업 용도구역 지정

- 네덜란드는 적은 국토와 높은 인구로 농지전용의 압력이 높았음.
 - 1960년에 엄청난 속도로 도시화가 진전되었으며, 1970년대에는 농지 전용의 수준이 위험한 수준에 다다랐음.
- 이에 네덜란드 정부는 국토의 절반을 농림지역으로 지정하고 강력한 농업 지역 보전 정책을 실시함.
 - 네덜란드는 1958년 8개의 용도구역을 지정해 좁은 국토에서 많은 농산물을 생산하기 위해 도시와 농촌에 대한 강력한 용도지역 구분을 행해왔음. 이 제도는 주거와 상업지의 전용을 막고, 농지의 농업적 용도를 유지하는 데 이용됨.
 - 이러한 결과 네덜란드는 작은 농지 면적에도 불구하고 효율적인 농업경영으로 영국의 농업생산성의 7배, 프랑스의 5배에 달하는 압도적 결과로 대표적 농산물 수출국이 되었음.
- 그러나 네덜란드 법률에는 직접적으로 농지의 전용을 제한하는 규정은 없으며, 농촌 지역에 대한 보전의 주요 수단은 일반적인 도시계획법과 정책이었음.
- 오랜 기간 동안 토지 이용규제가 성공적으로 유지될 수 있었던 것은 정부의 토지 매입 정책임.

25) Alterman(2007), "The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a six-Nation Comparison" 참고하여 작성함.

- 정부 매입 토지에 대해서는 용도를 변경하지 않을 것임을 보장함.
- 이러한 정책은 중앙정부가 계획한 포괄적 국토계획으로 지자체와 지역의 개발계획을 억제할 수 있기에 가능하였음.
- 농지는 크게 두 부분을 나뉘는데, 도시 가까운 곳은 낙농이 주로 행해지는 전통적 방목지이고, 도시와 먼 곳은 온실을 이용한 집약적 농업이 행해지는 곳임.
- 도심과 가까운 방목지는 경관은 우수하지만 농업 소득이 낮으므로 농업의 다원적 기능을 제공하는 다양한 서비스가 행해지고 있으며, 정부의 농지 매입 정책이 집중되는 곳임.
- 도심과 먼 온실 지구는 경관상으로는 공장과 같은 형태로, 경관가치는 낮으나 집약적 농업으로 농산물 수출을 담당하고 있으며, 농업소득이 높음.

3.3. 프랑스

□ 농지의 소유와 양도

- 1960년 농지관리기구라 할 수 있는 SAFER(Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural)가 설립되면서 농지 양도에 관한 전반적 사항을 관장함.
- 이는 1960년대 도시화가 진행되면서 농지가 주거지나 다른 용도로 이용되는 경우가 많아지자 농지의 양도가 아무런 규제 없이 이루어질 경우 농지가 급격히 감소할 것에 대한 우려에서 설립되었음.
- 농지 양도와 관련한 SAFER의 규제사항은 크게 3가지임.
- (정보 고지 의무) 모든 양도는 지역 SAFER에 신고해야 하며, 이에 따라 SAFER는 2달 안에 거래의 허가와 거부를 회신해야 함.
- (협상권) 양수자와 양도간의 거래 가격 결정 등에서 협상권을 갖음.
- (선매권) 적절하지 않은 거래에 관하여 SAFER는 선매권을 이용하여 매도

자가 제시한 가격에 그 토지를 취득해 다른 매수인을 구해 양도하거나 임대할 수 있음.

- SAFER의 가장 강력한 권한은 선매권인데, 이 선매권을 이용하는 경우는 매우 예외적임.
- 또한 SAFER의 역할에도 불구하고, 전체 토지면적의 25%, 토지가액 기준 80%가 여전히 비농업인 소유가 되었으며, 이러한 상황은 토지가격 상승에 영향을 미침.

□ 농지의 임대와 유동성

- 프랑스의 농지 임대제도는 유동성 확보에 큰 역할을 함.
- 농지 임대차는 Statut du Fermage라는 법에 의해 규제 받으며, 이는 임차인을 보호하고 임대인의 행사를 제한하기 위해 제정되었음.
 - (의무적 장기임대) 9년, 18년, 25년의 계약이 있으며, 단기 계약은 불가능함. 임대인은 본인이나 그 상속자가 농지를 이용하고자 할 경우를 제외하면 임대차 계약의 해지를 할 수 없음.
 - (장기 임대 소득 공제) 9년 이상 계약할 경우, 임대수입에 대한 소득세의 15% 감면 혜택이 있음.
 - (계약의 자동 갱신) 임대계약은 자동 갱신되나, 임대인 본인이 최소 5년 이상 그 농지를 자경하고자 하는 경우에는 갱신을 철회할 수 있음.
 - (임차인의 선매권) 임대인이 그 토지를 팔고자 하는 경우, 임차인은 SAFER를 통해 우선 취득할 수 있는 권한을 갖음.
- 임대인은 해당지역에 사는 경우가 드물기에 자경하는 경우가 없으므로, 임차인은 거의 원하는 때까지 농지를 임차해 경작할 수 있음.

□ 농업 용도지역 구분

- 계발 계획에 따른 토지의 용도는 5가지로 나뉨.

- 도시지역, 도시에정지역, 농업지역, 자연지역, 산림지역
- 지자체는 10년 내에 토지이용계획을 수립하여야 하며, 지자체의 토지이용 계획이 바뀌지 않는 한 농업지역의 용도 변경은 매우 어려움.
- 1999년부터 농업진흥지역(ZAP: Zones d'Agriculture Protégée)을 지정함.
 - 농지 전용을 막기 위해 지정되었지만 농업진흥지역은 워낙 드문데다, 지자체의 토지이용계획이 자주 바뀌고 있기 때문에 농지를 보전하기에는 역부족임.
- 작은 지자체들은 여전히 농지를 이용한 관광지 개발에 관심이 많기 때문에 연간 전용되는 80,000ha 농지 중 30,000ha는 도시지역으로 전용되고, 나머지 50,000ha는 관광지로 전용되고 있음.

□ 농지 관련 세제

- (상속세) 프랑스의 상속세는 매우 높기 때문에 피상속인은 토지를 팔게 되고 이는 농지가 가계 외부 사람에게 양도되는 결과로 귀결됨.
 - 배우자는 EUR 76,000, 부모와 자녀에게는 EUR 46,000까지 공제되는데, 이러한 공제 수준은 다른 서유럽 국가에 비해서는 매우 낮은 수준임(예: 독일은 EUR 256,000까지 공제됨)
 - 공제액을 넘는 부분에서는 자산가액의 5 ~ 40%를 상속세로 납부함.
 - 이렇게 프랑스의 상속세는 매우 높은 수준이므로, 피상속인은 농지를 팔아 세금을 마련하게 되며, 결국 농지가 가계 외 다른 사람에게 양도되는 결과로 이어짐.
- (양도세) 양도세는 자산 가액의 4.89%임
- 프랑스에서 농지의 이전에 가장 영향을 미치는 것은 세제임.

□ 연금 제도

- 다른 유럽국가와 같이, EU로부터 50%의 자금을 지원받는 조기은퇴제도가 프

랑스에서도 시행됨.

- 1992년 시행 시작시에는 10년 이상 자경한 농업인이 자신의 농지를 모두 팔고 은퇴할 경우, 55세부터 공식적 연금을 탈 수 있는 연령에 도달할 때까지 최저임금을 넘지 않는 선에서 농업외 소득을 지원받도록 하였음.
- 1995년에 수정되었는데, 농지를 청년농에게 양도하는 경우 지원금이 증액되었음.

□ 프랑스의 농지 유동화 정책

- 프랑스의 농지 관련 제도는 농지의 감소와 분할을 막고, 청년농 지원과 조기 은퇴 제도를 통해 유동화를 강화하는 방향으로 시행되었음.
- 고율의 상속세로 자산이 승계되기 어렵기 때문에 농지의 상당수가 가계 외부로 양도되지만, 장기 임대차를 규정하여 임차인의 보호를 극대화하고 있음.
- 특히 SAFER와 임대차 규제는 프랑스 농지 시장에서 큰 역할을 하고 있음.

제4장

농지 이용과 보전 제도개선 방안

농지 이용과 보전 제도개선 방안

1. 농지에 관한 기본법 「농지법」

1.1. 「농지법」의 제정

- 우리나라의 농지제도는 1950~1960년대에는 「농지개혁법」, 농지개혁이 완료된 후에는 1972년 제정된 「농지의보전및이용에관한법률」등 한시적 성격의 법률에 의하여 운영되어 왔음.
- 농업 여건이 변화하면서 대외적으로는 농업부문의 국제화·세계화 추세가 진전됨에 따라 경영규모의 확대를 통한 경쟁력 제고가 시급하고, 대내적으로는 농업노동력이 고령화되고 농업인구가 급감하는 등 대내외적으로 농업여건이 변화함에 따라 이에 대응할 농지제도 정립이 필요하게 됨.
- 따라서 여러 법률에 분산 규정되어 있는 농지 제도를 체계적으로 정비·통합할 목적으로 1996년 「농지법」을 제정 시행하였음.
 - 이에 따라 「농지개혁법(1949)」, 「농지의보전및이용에관한법률(1972)」, 「농지임대차관리법(1986)」, 「농어촌발전조치법(1990)」, 「지력증진법」 등 농지 관련제도가 통합되어 「농지법」에 규정됨.

- 그러나 분산된 다수의 법률 조항을 통합·제정하는 과정에서 체계적으로 입법하지 못한 한계를 내포하고 있음(김수용·사동천·류창호, 2009).

1.2. 농지보전 관리체계의 한계

- 1972년에 제정된 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」은 산업화와 도시화에 따른 과도한 농지 잠식을 우려하여 농지의 타 용도 전용을 억제하는 규정들을 두었으나, 이 규정들이 농지법에 체계적으로 반영되지 못함.
 - 이 당시에는 정부의 경제개발계획에 따른 고도성장과 더불어 농지 잠식 등 농지의 자본화가 가속되면서 투기적 거래가 나타나기 시작함.
 - 이전까지 농지 소유 문제가 이슈였다면 이후에는 농지 보전과 더불어 농지를 경제성장에 어떻게 잘 활용할 것인가가 과제로 등장함.
 - 「국토이용관리법」(1972), 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」(1972)이 제정되었고 이 법률에 근거하여 농지원부 작성, 농지이용실태조사 등의 조치들이 생겨났고 오늘에 이르고 있으나 농지 보전을 위한 다른 제도들은 「농지법」에 반영되지 못함.
- 2002년 제정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’)은 도시 지역과 달리 「농지법」, 「산지법」등 개별법에 의해 관리되던 농촌지역 국토계획 및 토지이용을 「국토계획법」으로 일원화한 것임.
 - 그러나 「국토계획법」은 농지보전 문제를 상대적으로 소홀히 다루고 있고, 그 결과 농촌지역 농지의 타 용도 전용이 무분별하게 이루어짐.
 - 「국토계획법」에서는 모든 용도지역에서 개발 행위 허가가 포함된 농지에 대해, 협의를 통해 농지전용 허가를 받은 것으로 의제하고 있음.
 - 이에 따라 농지보전 제도의 기본법인 「농지법」의 농지보전 기능이 위축되고 그 존재 의의가 위협받고 있음(이병기, 2016).

1.3. 임대차 등 농지이용 관리체계의 한계

- 농지개혁 이후에 지속적으로 임대차비율이 늘었는데, 이러한 현실을 반영하여 합리적 농지이용을 장려하고 농업생산을 높이는 목적으로 1980년 헌법 개정과 1987년 헌법 제정시 소작제도는 여전히 금지하지만 임대차와 위탁경영은 법률에 의해 인정하였음.
 - 1986년 「농지임대차관리법」이 제정되어 농지법이 제정되기 전까지 농지이용에 관한 법률로서 기능하였음.
- 그러나 현행 「농지법」으로 통합되는 과정에서 과거 임차인 보호 규정이 보다 두터웠던 「농지임대차관리법」의 일부 규정만이 반영되었으며, 이에 따라 「농지임대차관리법」 규정에 비해 수준이 약화되었음.
 - 농지이용은 주로 임대차 기간·임대허용·제한 범위에 관한 사항임.

1.4. 농지상속 관리체계의 한계

- 현행 농지법에서 과거 농지개혁법 제15조 같은 농지상속 조항이 없음.
 - 「농지법」이전 농지상속 조항으로는 농지개혁법 제15조, 그리고 농업기본법(법률 제1871호) 제19조, 농어촌발전특별조치법이 있었음.
 - 농지개혁법 제15조는 ‘분배받은 농지’만 적용대상일 뿐만 아니라 “가산으로서 상속한다.”라고만 규정하여 그 의미가 명확하지는 않았음.
 - 농업기본법 제19조²⁶⁾는 농지 세분화 방지를 위한 정부의 기본시책의 방향을 규정하는 선언적 의미가 강했음.
 - 1990년 제정된 농어촌발전특별조치법(법률 제4228호)에서는 이농·상속 등에 의하여 취득한 비농가의 소유농지의 경우, 비농가가 된 때로부터 60

26) 농업기본법 제19조(농업경영의 세분화방지) 정부는 농업경영의 적정규모를 유지하기 위하여 농지의 세분화를 방지함에 필요한 시책을 강구하여야 함.

일 이내에 행정관서에 신고하고, 3년 이내에 3ha를 초과하는 부분을 처분하도록 하는 ‘사후처분의무’를 규정함(제43의3조).

- 오늘날 농지상속은 민법에 따라 규율되므로 경자유전 원칙과 재산권 보호가 문제시 명확한 규정이 없어 판례에 의존하는 경우가 잦아짐.
- 또한 비농업인의 농지소유를 차단할 수 없으며, 균분상속을 따르는 우리나라 민법의 상속 체계에 따라 농지 세분화를 피하기 어려운 상황임.

1.5. 농지법을 통한 제도 개선 필요성

- 직불금, 농지전용, 농지임대차 등 현재 우리나라 농지제도를 둘러싼 쟁점들의 논의 뒤에는 경자유전 원칙에 대한 논의가 등장함.
- 그러나 우리가 헌법으로 수호해온 경자유전 원칙을 수정하는 것은 쉬운 일이 아니며 국민의 법 감정상 단시간에 가능한 일이 아님에도 경자유전 원칙의 퇴색을 이유로 농지제도를 방치해서는 안 될 것임.
- 경자유전의 원칙은 농지소유에 관련한 일부분이므로, 농지가 농업용으로 쓰여 현재 또는 새로 농업을 영위하려는 농업인들이 농지를 제대로 이용할 수 있도록 「농지법」의 제도 개선이 시급함.
- 농지법 제1조는 “농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용하고 관리하여 농업인의 경영 안정과 농업 생산성 향상을 바탕으로 농업 경쟁력 강화와 국민경제의 균형 있는 발전 및 국토 환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”고 입법목적을 명시함.
- 따라서 농지를 효율적으로 이용·관리하고 농업인의 소득과 농업 생산성 향상을 위하여 농지의 소유·이용 및 보전에 필요한 제한과 의무를 정하도록 하는 입법 목표를 달성하고자 「농지법」개선이 필요함.

2. 농지보전

2.1. 농지 및 농지보전의 개념

2.1.1. 농지의 개념

- 농지법 제2조(정의)에서 정의하는 농지는 다음과 같이 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 토지와 그 토지의 개량시설 및 그 토지에 설치하는 농축산물 생산시설의 부지를 말함. 이는 철저히 토지의 용도와 기능을 기준으로 한 정의라고 할 수 있음.
- 가. 전·답·과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지(다만 「초법」의 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외)²⁷⁾
- 나. 가목의 토지개량시설²⁸⁾과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설²⁹⁾로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지

2.1.2. 농지보전의 개념

- 농지보전에 대한 정의는 「농지법」에 들어 있지 않으며, 1972년에 제정되어

27) 농지에서 제외되는 토지(시행령 제2조 제2항)는 1. 법적 지목이 전·답·과수원이 아닌 토지(지목이 임야인 토지는 제외)로서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 계속 이용되는 기간이 3년 미만인 토지, 2. 법적 지목이 임야인 토지로서 산지전용허가를 거치지 않고 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 이용되는 토지, 3. 「초지법」에 따라 조성된 초지

28) 토지의 개량시설(시행령 제2조 제3항 1호)이란 유지(溜池: 웅덩이), 양·배수시설, 수로, 농로, 제방 등과 계단·흙막이·방풍림 등을 말함.

29) 농축산물 생산시설(시행령 제2조 제3항 2호)이란 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설, 축사·곤충사육사와 농림축산식품부령으로 정하는 그 부속시설, 간이퇴비장, 농림축산식품부령으로 정하는 규모 이하의 농막·간이저온저장고·간이액비저장조 등을 말함.

1994년에 폐지된 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」에도 없음.

- 농지 관련 법률에 농지보전이란 용어의 정의가 포함되지 않은 것은 ‘농지’에 대한 용어의 정의가 규정되면 그 농지를 보전하는 것이 곧 농지보전으로 별도의 정의가 없어도 의미가 분명하기 때문임.

○ 농지보전의 범위: 농지를 조성하여 생산기반을 정비하고 경작 및 관리함으로써 농지의 형상(양)과 기능(질)을 유지·보전할 수 있는데, 농지의 조성·정비는 농지의 보전과 별개 분야로 구분함.

- 농지의 조성: 농지의 양적 확대
- 농지의 정비: 농지의 질적 개선
- 농지의 보전: 농지의 양과 질의 유지

○ 농지보전의 개념: 「농지법」에 명시된 농지의 정의를 적용하여 농지보전의 개념을 규정한다면, 농지에 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배할 수 있도록 기존 농지의 형상과 기능을 유지·관리하는 것임.

- 농지보전의 개념은 농지의 양적 보전과 질적 보정으로 구분
- 농지의 양적 보전: 농지 면적의 감소를 초래하는 농지의 전용이나 유희화 등을 방지 또는 최소화하여 농지 면적을 유지하는 것
- 농지의 질적 보전: 홍수나 가뭄 등 재해에 의한 농지와 부속시설의 황폐화나 붕괴 등을 예방 또는 복구하며, 관개시설 등을 유지·관리함으로써 농지를 경작할 수 있도록 농지의 기능을 유지하는 것

2.1.3. 농지보전 관련 법률과 농지보전제도의 구성

○ 농지보전과 관련되는 법률 체계는 「헌법」-「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」-「농지법」의 위계로 이루어져 있으나, 「농지법」이 농지보전에 관한 기본법률이며 실행 법률임.

- 「헌법」 제121조³⁰⁾ 제1항에 규정된 경자유전 원칙에 따르면 경작자만이 농지를 소유할 수 있으므로 결과적으로 농지는 보전되게 되며, 제2항에서 농

지의 임대차와 위탁경영은 법률이 인정하는 바에 의하여 인정된다고 명시하였는데 이는 바로 「농지법」임.

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 용도지역·지구제, 도시계획·군계획·지구단위계획 등의 계획에 의한 개발, 일정 면적 이하의 소규모 개발에 대한 개발행위허가제 등의 국토 이용·관리체제로서, 대부분의 농지가 속해 있는 관리지역과 농림지역의 경우 3ha 이상 규모의 개발행위는 지구단위계획을 수립하여 계획적·집단적으로 개발하고, 그 미만에 대해서는 개발행위허가를 받도록 하고 있음.
- 용도지역제는 전국의 토지를 도시지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역 등 4개 용도지역으로 나누어(제6조와 제36조) 용도지역별로 건축물의 용도·종류·규모(제76조)와 건폐율(제77조)·용적률(제78조) 등을 제한하는 제도로, 농지는 4개 용도지역에 모두 존재하나 대부분 관리지역과 농림지역에 존재함.
- 개발행위를 위한 지구단위계획은 지구단위계획구역을 대상으로 수립되는데, 다음의 요건을 갖춘 경우 도시지역 외의 지역을 지구단위계획구역으로 지정할 수 있음(제51조 제3항).
 - 1. 지정하려는 면적의 50% 이상이 계획관리지역이고 나머지는 생산관리지역 또는 보전관리지역이며, 지정하려는 지역에 아파트·연립주택 등의 건설계획이 포함될 경우 지정 면적이 30ha 이상 또는 구역이 「수도권정비계획법」의 자연보전권역이거나 구역 안에 초등학교 또는 그 용지가 확보되어 있는 경우 10ha 이상, 이 외의 경우 지정 면적이 3ha 이상일 것,
 - 2. 개발진흥지구로서 주거개발진흥지구·복합개발진흥지구(주거기능 포함)·특정개발진흥지구는 계획관리지역, 산업·유통개발진흥지구와 복합

30) 헌법 제121조에 “① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다”라고 규정하였음.

개발진흥지구(주거기능 불포함)는 계획관리지역·생산관리지역 또는 농림지역, 관광·휴양개발진흥지구는 도시지역 외의 지역에 지정할 수 있음.

- 개발행위허가제(제56조)는 도시계획·군계획 사업에 의한 개발행위 외 건축이나 공작물 설치 또는 토지 형질변경·분할, 토석 채취 등의 행위를 하려면 시·도지사 또는 시장·군수의 허가를 받도록 한 제도임.

- 개발행위 허가의 기준으로서 용도지역별 개발행위의 규모(제58조와 시행령 제55조)는 1. 도시지역에서 주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역은 1ha 미만, 공업지역은 3ha 미만, 보전녹지지역은 0.5ha 미만, 2. 관리지역은 3ha 미만, 3. 농림지역은 3ha 미만, 자연환경보전지역은 0.5ha 미만 등임.

- 또한 개발행위허가의 의제 규정(제61조)에 의해 19개 법률의 인·허가 규정으로 허가 받은 경우 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 개발행위 허가를 받은 것으로 인정하고 있는데, 농지전용의 허가·협의 신고와 타용도 일시사용 허가·협의 등에 대해서는 「농지법」의 규정을 적용하도록 하고 있음.

○ 「농지법」은 제1장 총칙, 제2장 농지의 소유, 제3장 농지의 이용, 제4장 농지의 보전, 제5장 보칙, 제6장 벌칙 등으로 구성되어 있는데, 농지보전제도는 농업진흥지역 지정·농지전용허가·농지보전부담금 부과 등의 체제로 되어 있으며, 그중 핵심은 농업진흥지역 지정 제도임.

- 첫째, 전국의 모든 농지를 대상으로 생산기반이 정비되고 집단화된 우량 농지는 농업진흥지역으로 지정하여 농업생산·농지개량과 직접 관련되는 행위 외에는 할 수 없도록 규제함.
- 둘째, 농지를 비농업용으로 전용하려면 용도지역별로 농지법이 허용하는 행위에 한해 농지전용허가를 받도록 함.
- 셋째, 농지전용허가를 받게 되면 농지를 훼손한 데 따르는 원인자부담금으로서 농지보전부담금을 먼저 납부하도록 함.

2.2. 농지보전제도의 문제점

2.2.1. 농업진흥지역 제도의 현황과 문제점

가. 농업진흥지역 제도 현황

- 농업진흥지역 제도는 1990년 4월 「농어촌발전특별조치법」의 제정에 의해 도입되었으며, 1994년 12월 「농지법」이 제정됨으로써 근거법이 「농지법」으로 바뀌어 오늘에 이르고 있음.
- 농업진흥지역 제도가 도입됨으로써 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」에 의해 설정된 절대농지·상대농지 등 필지별 농지보전 방식이 권역별 농지보전 방식으로 개편되었음.
- 농업진흥지역 제도의 도입 취지는 집단화된 우량농지는 농업진흥지역으로 지정하여 기반정비 투자를 집중하고 농업생산기지로 보전하며, 농업진흥지역 밖의 농지는 이용규제를 완화하여 농외 부문의 토지수요에 탄력적으로 대응한다는 것이었음.
- 농업진흥지역은 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역(단, 서울특별시·특별시의 녹지지역 제외)에 지정하며, 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분 지정함.
- 농업진흥구역은 농림축산식품부 장관이 정하는 규모(평야지 10ha, 중간지 7ha, 산간지 3ha 이상)로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용하는 것이 필요한 지역, 농지조성사업·농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역은 우선 지정함.
- 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보와 수질보전 등 농업환경을 보호할 필요가 있는 지역에 지정함.

○ 농업진흥지역의 농업진흥구역에서는 농업생산³¹⁾ 또는 농지개량과 직접 관련 되지 않는 토지이용 행위를 할 수 없으나, 다만 다음의 행위는 그렇지 않음(농지법 제32조 제1항).

- 농·임·축·수산물 가공·처리시설 및 관련 시험·연구시설의 설치
- 어린이놀이터·마을회관 및 농업인 공동생활 편의·이용시설
- 농업인·어업인주택과 농업·축산업·어업용 시설의 설치
- 국방·군사시설의 설치
- 하천·제방 등 국토보존시설
- 문화재 보수·복원·이전, 매장문화재 발굴, 비석·기념탑·공작물 설치
- 도로·철도와 공공시설의 설치
- 지하자원 개발을 위한 탐사 또는 채광과 광석의 선별·적치 장소 사용
- 농어촌 소득원 개발 등 농어촌발전에 필요한 시설.

○ 농업진흥지역에 대하여 국가와 지방자치단체는 농지 및 농업시설의 개량·정비, 농어촌도로·농산물유통시설의 확충, 그 밖에 농업 발전을 위한 사업에 우선적으로 투자하여야 하며, 농업진흥지역의 농지에 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 농업인 또는 농업법인에게 자금 지원이나 「조세특례제한법」에 따른 조세 경감 등 필요한 지원을 우선 실시하여야 한다고 규정하였음(농지법 제33조).

- 우선 투자 및 지원 사업(시행령 제31조)은 1. 농지 및 농업시설의 개량·정비 사업, 2. 농업용수 개발 사업, 3. 농어촌도로 확충 사업, 4. 농업기계화 촉진 사업, 5. 농업인 또는 농업법인의 경영규모 확대 지원 사업, 6. 후계농업경영인과 전업농업인 육성 사업, 7. 농산물 집하장·선과장과 기타 농산물유통시설 확충 사업, 8. 농업인의 생활환경 개선 사업 등임.

31) 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되는 토지이용행위(시행령 제29조 제1항)는 1. 농작물 경작, 2. 다년생식물 재배, 3. 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스와 그 부속시설 설치, 4. 축사·곤충사육사와 그 부속시설 설치, 5. 간이퇴비장의 설치, 6. 농지개량사업 또는 농업용수개발사업의 시행, 7. 농막(연면적 20㎡ 이하 비주거목적)·간이저온저장고(연면적 33㎡ 이하) 및 간이 액비저장조(저장용량 200톤 이하)의 설치 등임.

나. 농업진흥지역 제도 문제점

- 농업진흥지역 제도는 농지보전을 위한 핵심 제도임에도 농업진흥지역 안의 농지 면적은 전체 농지 면적의 50%에 미치지 못할 뿐 아니라 매년 감소되는 반면 농업진흥지역에 대한 지원은 빈약하여 농업인들의 반발을 초래하는 등 많은 문제를 안고 있음.
- 첫째, 농업진흥지역 안의 농지 면적은 전체 농지 면적의 50%에 미치지 못하며, 더욱이 보전해야 할 농지 면적에 대한 개념과 기준 등이 결여됨.
 - 농업진흥지역 안의 농지 면적은 2004년 922천ha까지 계속 증가하였다가 2005~2011년에 감소추세를 나타낸 뒤 2012~2015년에 약간씩 증가하였으나 2016년 이후 계속 감소추세로 2019년에 776천ha임.
 - 일본의 경우 우리의 농업진흥지역에 해당하는 농용지구역의 농지 면적은 209년에 407만ha로 전체 경지면적 460.9만ha의 88.3%, 2019년에 400.2만ha로 전체 경지면적 439.7만ha의 91.0%를 차지하였음.

표 4-1 농업진흥지역 지정 현황(2005~2019)

단위: 천ha, %

		2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
전체 농지 면적(A)		1,824	1,715	1,679	1,644	1,621	1,596	1,581
농업진흥지역농지면적(B)		919	807	810	780	777	778	776
비율(B/A)		50.4	47.1	48.2	47.4	47.9	48.7	49.1
구역별	농업진흥구역	792	751	754	705	700	698	696
	농업보호구역	127	56	56	75	77	80	80
지목별	논	771	710	713	679	679	682	687
	밭	148	97	97	101	98	96	89

자료: 농림축산식품부(2020). 농림축산식품 주요 통계. p.219.

- 둘째, 농업진흥지역의 지정은 어렵고 해제는 쉽게 규정되어 있으며, 농업진흥지역 농지 면적을 확대할 수 있는 방법과 수단에 대한 규정은 없음.
 - 농업진흥지역 지정 시, 대상 지역 농지가 집단화되고 생산기반이 정비되어

야 하며 해당 토지소유자와 지역주민의 의견을 청취하여야 함.

- 농업진흥지역을 해제하는 경우(시행령 제28조 제1항 제1호)는 용도지역을 변경하는 경우(농지의 전용을 수반하는 경우에 한함), 도시지역에 주거지역·상업지역·공업지역을 지정하거나 도시·군 계획시설을 결정할 때 그 예정지에 농지가 포함되어 미리 농지전용에 관한 협의를 한 경우, 농업진흥지역 안의 농지 면적이 3ha 이하로 여건이 변한 경우 등으로 다양함.

○ 셋째, 농지보전을 위해 농업진흥지역 제도를 도입했음에도 매년 2,300여ha의 농업진흥지역 내 농지가 전용되고 있으며, 그 66%가 공공시설로의 전용에 의해 발생하였음.

- 농업진흥지역 내 농지의 전용 면적은 2011~2020년에 23,321ha로 연 평균 2,332ha에 달하였으며, 용도별로 공공시설로의 전용 면적이 15,296ha로 66%를 차지하였음.

○ 넷째, 가장 기본적인 문제로서 농업진흥지역 안의 농지 가격이 밖의 농지 가격의 1/2에 달할 만큼 상대적으로 농지 가격이 낮은 반면 농업진흥지역 농지에 대한 우대지원은 공익형 직불금 차등 지불 외에 없음.

- 농업진흥지역 안팎의 농지가격 차이는 2019년에 m^2 당 21,400원으로서, ha당 2억 1,400만원에 달하는데, 공익형 직불금의 차이는 논인 경우 20~30만원, 밭의 경우 70~90만원에 불과함.

표 4-2 농지가격 추이(표준지 공시지가 기준)

단위: 원/ m^2 , (%)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
농지가격	22,771	24,204	24,982	29,075	30,217	31,734	34,130	35,671	37,637
농업진흥지역 안	17,141 (66.2)	18,159 (65.9)	18,749 (65.9)	19,729 (58.1)	20,583 (58.4)	21,426 (57.7)	21,801 (55.0)	22,389 (53.0)	23,346 (52.2)
농업진흥지역 밖	25,898	27,555	28,458	33,939	35,238	37,156	39,641	42,276	44,740

자료: 농림축산식품부 농지과

표 4-3 면적 구간별 직접지불금 ha당 지급단가

단위: 만원, (%)

구분	면적 구간별 직접지불금		
	2ha 이하 (1구간)	2ha 초과~6ha 이하 (2구간)	6ha 초과~ (3구간)
농업진흥지역 내 논·밭	205(100.0)	197(100.0)	189(100.0)
농업진흥지역 밖의 논	178(86.8)	170(86.3)	162(85.7)
농업진흥지역 밖의 밭	134(65.4)	117(59.4)	100(52.9)

2.3.2. 농지전용허가 제도의 현황과 문제점

가. 농지전용허가 제도 현황

- 농지전용 허가제이란 농지를 전용하기 위해서는 농림축산식품부 장관의 허가를 받도록 한 제도로서, 다만 다음의 경우 농지전용허가를 받지 않아도 됨(농지법 제34조 제1항).
 - 다른 법률에 따라 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우(예를 들면 건축허가, 공장설립 승인, 산업단지 개발사업 실시계획 승인, 공공시설 입지 승인 등)
 - 도시지역·관리지역에 있는 농지로서 농지전용에 관한 협의를 거친 농지를 전용하는 경우
 - 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우
 - 산지를 불법으로 개간한 농지를 산지로 복구하는 경우
 - 하천법에 따라 허가를 받고 농지의 형질을 변경하거나 공작물을 설치하기 위하여 농지를 전용하는 경우
- 다음의 경우 주무부장관이나 지방자치단체의 장은 농림축산식품부 장관과 미리 농지전용에 관한 협의를 해야 함(농지법 제34조 제2항).
 - 도시지역에 주거·상업·공업지역을 지정하거나 도시·군계획 시설을 결정할 때 그 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우
 - 계획관리지역에 지구단위계획구역을 지정할 때 그 구역 예정지에 농지가

포함되어 있는 경우

- 「국토계획법」에 따른 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역의 농지에 대해 개발행위 허가를 하거나 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따라 토지의 형질을 변경하는 경우
- 농지전용 신고로 농지를 전용할 수 있는 시설(농지법 제35조)은 1. 농업인주택·어업인주택·농축산업용시설·농수산물 유통·가공시설, 2. 어린이놀이터·마을회관 등 농업인 공동생활편의시설, 3. 농수산물 연구시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설 등임.
 - 여기에 해당되는 시설의 규모는 농업진흥지역 안과 밖에 따라 시설의 종류별로 다르게 명시되어 있음(시행령 별표 1).
- 도시지역·계획관리지역·개발진흥지구(를 제외한 전지역)의 농지에 대해 대기오염·폐수배출 시설과 농업진흥이나 농지보전을 해칠 우려가 있는 시설은 농지전용을 허가하지 않음(농지법 제37조 제1항). 또한, 다음과 같은 경우 농지전용 허가·협약이나 타용도 일시사용 허가·협약을 제한할 수 있음(농지법 제37조 제2항).
 - 농업생산기반이 정비되어 있거나 정비사업 시행예정 지역으로 편입되어 우량농지로 보전할 필요가 있는 경우
 - 일조·통풍·통작(通作)에 매우 크게 지장을 주거나 농지개량시설 폐지를 수반하여 인근 농지의 농업경영에 매우 큰 영향을 미치는 경우
 - 토사 유출 등 인근 농지 또는 농지개량시설 훼손 우려가 있는 경우
 - 전용 목적 실현 위한 사업계획 및 자금 조달계획이 불확실한 경우
 - 전용하려는 농지의 면적이 전용 목적 실현에 필요한 면적보다 지나치게 넓은 경우
- 농지전용 허가·협약 신고를 통해 농지를 전용하여 목적사업에 사용하고 있거나 사용된 토지를 준공일·추인일 등으로부터 5년 이내에 다른 목적으로 사용하려는 경우 시장·군수·구청장으로부터 용도변경 승인을 받아야 함(농지법 제40조와 시행령 제59조).

- 농지전용 허가 또는 일시사용 허가를 받지 않거나 농지전용 신고를 하지 않고 농지를 전용한 경우와 농지전용 허가가 취소된 경우 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있으며, 원상회복 대집행 할 수 있음(농지법 제42조).
- 농지전용 허가·협의·신고 등을 통해 전용된 농지 면적은 1974~2020년에 총 484,661ha에 달하였는데, 그 시기별 추세와 용도별 면적 및 연평균 면적 등은 다음과 같음.
 - 시기별로 1970년대 후반부터 1980년대 전반까지는 연간 1,200~2,000ha이었는데, 그 후 급증하기 시작하여 1990년에 1만ha를 넘어서 1998년까지 연간 1만 6천ha까지 오르내렸으며, 1999~2003년에 12,000ha 내외로 줄었다가 2004년부터 15,000ha를 넘어 증가하기 시작하여 2007년에 24,666ha로 정점에 달한 뒤 감소추세로 바뀌었다가 2015년부터 증가추세로 바뀌었음.
 - 용도별로는 도로·철도·항만 등 공용·공공용 시설을 위한 전용이 매년 가장 많은 면적을 차지하여 1974~2020년에 전체의 41.2%를 차지하였으며, 기타 19.0%, 주택시설 17.5%, 광·공업시설 11.4%, 농어업 시설 10.9% 순이었음.
 - 농지전용 면적은 2001~2020년에 총 308,960ha이었는데, 농업진흥지역 안의 농지가 56,226ha로 18.2%, 농업진흥지역 밖의 농지가 252,734ha로 81.8%를 차지하였음. 20년 동안 농업진흥지역 농지가 연평균 2,811ha씩 전용되었음.
 - 연평균 농지전용 면적은 2001~2010년에 16,582ha, 2011~2020년에 14,063ha이었음.
 - 용도지역별로는 2020년의 농지전용 면적 17,429ha 중 관리지역 농지 7,770ha(44.6%), 도시지역 6,522ha(37.4%), 농림지역 2,861ha(16.4%), 자연환경보전지역 276ha(1.6%)의 순이었음.

나. 농지전용허가 제도 문제점

- 농지전용 허가제도는 농업진흥지역에서의 행위제한(농지법 제32조)에 해당

되지 않은 용도로의 전용에 대해서는 허가 절차를 규정한 데 불과하며, 농지전용을 억제하거나 예방하는 효과는 미미하다는 문제가 있으며, 그 외 다음과 같은 문제가 있음.

- 첫째, 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되는 토지이용행위는 농업진흥구역에서 자유로이 할 수 있는데, 그 중 축사와 농막의 경우 농지전용 허가를 받지 않고 설치할 수 있으므로 그 설치 면적이 얼마나 되는지 파악조차 안 되고 있음.
 - 축사와 그 부속시설은 건축물인데 그 부지가 농지에 포함됨으로써(2007년 7월) 축사를 농지전용허가 없이 농업진흥지역 안의 농지에도 건축할 수 있으며, 축사 지붕에 태양광 집광판을 설치할 수 있음.
 - 농막은 농작업에 직접 필요한 농자재 및 농기계 보관, 수확농산물 간이처리 또는 농작업 중 일시 휴식을 위하여 설치하는 시설로 연면적 20㎡ 이하의 주거목적이 아닌 경우로 한정하고 있는데(시행규칙 제3조의 2), 최근 1가구 2주택에 해당되지 않는 별장주택으로 개발·분양되고 심지어 농막 단지까지 등장하였음.
- 둘째, 농업진흥지역 농지는 반드시 보전해야 할 우량농지인데, 농지전용허가제는 농업진흥지역 농지의 전용을 방지 또는 억제하지 못함.
 - 앞에서 보았듯이 농업진흥지역 농지전용 면적이 2001~2020년에 연평균 2,811ha에 달하였음.
- 셋째, 농지전용 허가제는 농업진흥지역 안팎을 불문하고 필지별로 여기저기 소규모의 농지전용을 허용하여 우량농지를 잠식하고 농업생산 활동에 지장을 주며, 이로 인해 어떤 농지전용에 대한 기대로 농지가격이 상승하여 투기적 농지소유를 유발함으로써 농지제도를 문란시키는 결과를 초래하고 있음.
 - 2016~2020년의 5년 동안 417,289건에 80,640ha의 농지전용이 이루어짐으로써 1건당 전용 면적은 1,932㎡(585평)으로 소규모이었음.
- 넷째, 건당 대규모의 농지전용은 용도지역 변경이나 다른 법률에 의한 의제 허가 등 농지전용 협의를 통한 전용 방식이 주로 활용되는데, 이에 대한 심의 등을 하지 않았음.

- 2021년 8월에 농지법이 개정됨으로써 농림축산식품부에 농지전용에 대해 심의하는 농지관리위원회를 설치하도록 하였는데, 그 심의 대상 전용 규모 등을 적절히 설정할 필요가 있음.
- 농업진흥지역 농지전용 면적의 66%가 공공시설의 설치를 위한 전용인데, 공공시설의 설치 주체는 공공기관이므로 공공시설의 설치는 가능한 농업진흥지역 농지를 전용하지 않도록 할 필요가 있음.
- 다섯째, 농지전용 허가 심의기구 등이 없이 행정업무 담당자의 판단에 맡겨져 있어 심사의 공정성·객관성이 결여될 우려가 있음.
- 시·도와 시·군에는 농지전용 허가 권한을 위임하였음에도 농지전용 심의기구를 두지 않아 미흡함.

표 4-4 농지전용 건수와 면적 추이(2014~2018)

단위: ha, 건, m²

	2016	2017	2018	2019	2020	합계
면적(ha)	14,145	16,296	16,303	16,467	17,429	80,640
논	6,982	8,320	7,824	7,734	7,711	38,571
밭	7,163	7,976	8,479	8,733	9,718	42,069
건수(건)	83,809	85,676	88,982	78,796	80,026	417,289
건당 면적(m ²)	1687.8	1902.0	1832.2	2089.8	2177.9	1932.5

자료: 한국농어촌공사(2021). 2020년도 농지전용 통계 자료.

2.3.3. 농지보전부담금 제도의 현황과 문제

가. 농지보전부담금 제도 현황

- 농지전용 허가·협의·신고에 의해 농지를 농업 외의 용도로 전용하려는 자는 허가 또는 신고수리 이전에 농지보전부담금을 농지관리기금 운용·관리자에게 납부해야 함(농지법 제38조).
- 농지보전부담금 부과액은 전용 대상 농지 면적(m²)×개별공시지가(원/m²)×30%×부과율(감면율에 따른)에 의해 산출하며, 산출금액이 m²당 5만원을

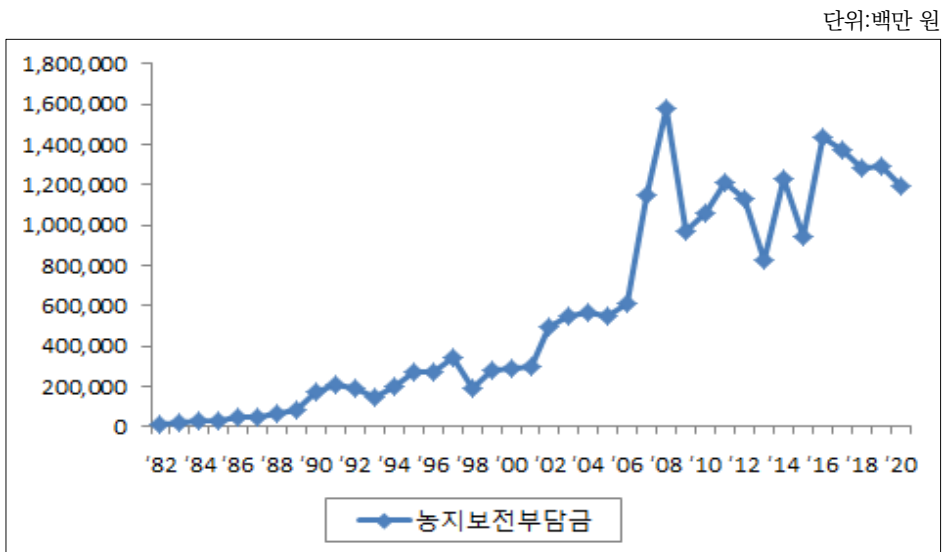
초과할 경우 5만원을 상한액으로 적용함(시행령 제53조).

- 또한, 농지전용 사업의 주체와 사업 목적에 따라 농지보전부담금을 100% 또는 50% 감면하거나 감면하지 않음(시행령 제52조).

○ 농지보전부담금은 한국농어촌공사가 관리하는 농지관리기금에 수납되는데, 농지보전부담금 부과액은 2008년 1조 5,826억원을 정점으로 감소하여 2020년에 1조 1,937억 원이었음(한국농어촌공사, 2021).

- 2002 ~ 2006년에 연간 평균 5,541억 원이었다가 2007년에 1조 1,517억 원으로 1조원을 넘어선 이후 2020년까지 14년 동안 3년을 제외하고 매년 1조 원을 초과하여 2007 ~ 2020년 연간 평균 1조 1,914억 원 부과됨.
- 농지보전부담금 부과액의 47%는 경기도의 농지에 부과되었으며, 충남이 8%, 경남 6%, 경북 5% 순이었음.

그림 4-1 농지보전부담금 부과 추이



자료: 한국농어촌공사(2021). 2020년도 농지전용 통계자료집.

- 농지보전부담금은 한국농어촌공사가 관리하는 농지관리기금에 납입되어 각종 농지관리기금 사업의 재원으로 활용됨.
- 2021년 농지관리기금 운용계획에 의하면 수입 총계 2조 8,500억 원 중 농지보전부담금이 9,668억 원(총액의 33.9%), 여유자금 회수 8,982억 원(31.5%), 융자금 회수 5,370억 원(18.8%), 정부 내부 수입 3,487억원(12.2%) 등이 주 수입이었음.

표 4-5 농지관리기금 수입 현황(2021년)

단위: 십억 원, %

	농지보전부담금	여유회수자금	융자금회수	정부내수입	수입총계
금액	966.8	898.2	537.0	348.7	2,850.6
비중	33.9	31.5	18.8	12.2	100

자료: 한국농어촌공사(2021). 2020년도 농지전용 통계자료집..

- 2021년 농지관리기금의 지출은 크게 나누어 일반지출(사업비+운영비) 1조 6,900억원(지출 총액의 59.3%), 정부 내부 지출 5,500억원(19.3%), 여유자금 운용 6,106억원(21.4%)으로 분류됨.
- 사업비 1조 6,090억원은 융자사업 1조 2,560억원(지출 총액의 44.1%), 투자사업 3,172억원(11.1%), 경상사업 360억원(1.3%)으로 구성됨.
 - 융자사업으로는 맞춤형 농지 지원 7,700억원, 경영회생 지원 농지 매입 2,979억원(지출총액의 27.0%), 농지연금 1,809억원(지출총액의 6.3%) 등으로 구성됨.
 - 투자사업으로는 새만금지구 내부개발 1,808억원, 대단위 농업개발 1,194억원 등으로 구성됨.
- 농지관리기금 운용에서 6천억원 이상이 여유자금으로 운용되고 있음.

표 4-6 농지관리기금 지출 현황(2021년)

단위: 십억 원, %

구분				소계	사업비	일반지출	지출	비중
일반지출	사업비	용자	맞춤형 농지지원	770.0	1,256.0	1,609.0	1,690.0	59.3
			경영회생 농지매입	297.0				
			농지연금	180.9				
		투자	새만금지구	180.8	317.2			
			대단위농업개발	119.4				
	경상				36.0			
	운영비					81.0		
정부 내 지출							550.0	19.3
여유자금							610.6	21.4
합계							2,850.6	100

자료: 한국농어촌공사(2021). 『2020년도 농지전용 통계자료집』을 이용하여 저자 작성

나. 농지보전부담금 제도 문제점

- 농지보전부담금은 농지관리기금 사업의 주된 재원으로서 큰 역할을 하고 있는데, 다음과 같은 문제를 지적할 수 있음.
- 먼저, 농지보전부담금의 부과에서 감면이 너무 많고 상한액이 5만원/㎡로 작기 때문에 그만큼 부과액이 감소한다는 것임.
 - 농지보전부담금 수납액이 매년 1조원 이상이며, 농지관리기금 운용에서 여유자금이 매년 수천억원에 달하는 실정을 감안하면 문제가 될 수 없으나, 형평성 면에서 문제가 될 수 있음.
- 다음은 농지관리기금에서 여유자금이 너무 많다는 점인데, 이는 지출할 만한 사업이 없어서가 아니라 기금사업의 사업비가 농림축산식품부의 예산에 포함되므로 기금사업을 확장하려면 예산총액을 늘려야 하기 때문에 사업을 확장하지 못하여 발생하는 문제임.
 - 농업진흥지역 내 농지의 가격이 바깥 농지의 가격에 비해 1/2 이하로 낮기 때문에 해당 농지 소유자들의 상대적 손해를 보상할 필요가 있는데, 농지관리기금의 여유자금을 그 보상 재원으로 활용하지 못하고 있음.

- 농지보전부담금의 부과는 전용 대상 농지의 필지별 공시지가의 30%를 부과하는 방식인데, 이에 따라 공시지가가 농업진흥지역 바깥 농지에 비해 낮은 농업진흥지역 안의 농지를 전용하려는 수요가 많아져 농업진흥지역 농지 보전을 저해한다는 지적이 있음.
- 이 부과방식은 농업진흥지역 바깥 농지의 전용이 전체 농지전용 면적의 80% 이상을 차지하며 필지별 공시지가가 농업진흥지역 내 농지보다 높기 때문에 농지보전금 부과액을 확대하는 효과가 막대함.
- 막대하게 부과되고 있는 농지보전부담금을 농지보전에 따르는 지가차손의 보상금 등으로 활용할 수 있다면 이 부과 방식은 매우 유용하다고 할 수 있음.

2.3.4. 유휴지 및 휴경농지의 현황과 문제

- 유휴지는 농지전용에 이어 경지면적 감소의 두 번째 요인으로서, 1990~2018년의 누적 면적이 211,545ha(1975~2018년 총 감소면적 1,022,043ha의 20.7%)에 달함에도 방지 및 재활용 대책은 없으며, 조사와 파악 및 관리도 되지 않고 있음.
- 유휴지는 2년 이상 경작을 하지 않아 경지로서의 형태를 상실하였고, 앞으로도 경지로 이용할 가능성이 없다고 판단되는 땅으로 경지에서 제외하고 있음.
- 농작물을 재배하지 않더라도 지목이 전·답·과수원이면 농지에 포함되지만 통계조사에서는 농지에서 제외하여 경지 감소로 산정하며, 비농업인도 소유할 수 있음.
- 휴경농지는 2004~2019년에 매년 발생한 면적을 집계하면 764.5ha로서 연평균 47.8ha에 달하는데, 경지면적 감소에 포함되지 않으나 2년 이상 경작하지 않으면 유휴지로 간주되므로 유휴지화 할 가능성이 큼.
- 휴경농지는 매년 통계에 공표되고 있는데, 이에 대한 방지 또는 활용 대책은 없음.

2.3.5. 농지관리체계와 관리기구 미비

- 「농지법」등 농지 관련 법률에 규정된 농지관리 관련 기구로는 국가와 지방자치단체의 농지관리 담당 행정부서 외에 한국농어촌공사와 농지임대차조정위원회 등이 있으며, 2021년 8월에 「농지법」과 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」이 개정됨으로써 농지위원회·농지관리위원회·농지은행관리원 등이 새로 설치되게 되었음.
- 「농지법」등 농지 관련 법률에 규정된 농지관리 업무는 농지취득자격증명의 발급, 농업경영에 이용하지 않는 농지의 처분, 농지이용계획의 수립과 농지이용증진사업의 시행, 농지임대차 계약의 확인 및 농지임대차계약 확인 대장의 작성 관리, 임대차 계약의 조정, 농업진흥지역의 지정·변경·해제와 농업진흥지역 실태조사, 농업진흥지역에 대한 개발투자와 지원 및 농업진흥지역 농지 매수, 농지전용 허가·협의·신고·심의, 농지보전부담금 부과와 농지관리기금 관리, 농지대장 작성 및 관리 등을 들 수 있음.
- 농지관리 체계와 기구에서의 문제점으로는 다음을 들 수 있음.
- 2021년 8월의 농지법 개정에 의해 농지관리위원회가 농림축산식품부에 설치되게 되었으나 시·도와 시·군 등에는 없음.
- 농지관리의 핵심은 농지 거래와 임대차의 허가 등 농지 임대차 관리, 농지이용조정 및 농지이용집적, 휴경농지와 유흥지 관리 등이라 할 수 있는데, 이런 업무를 담당하는 농지관리기구가 없음.
- 일본의 경우 농업위원회와 농업회의·농업회의소, 농지중간관리기구, 농업공사 및 농지보유합리화법인 등의 농지관리기구가 있으며, 특히 시·정·촌 농업위원회가 농지매매와 임대차의 허가, 농지이용조정 및 농지이용집적, 휴경농지와 유흥지 관리 및 재활용 등의 업무를 담당하고 있음.

2.4. 농지보전제도의 개선 방안

2.4.1. 농업진흥지역제도 개선 방안

- 농업진흥지역제도를 개선하기 위해서는 먼저 농업진흥지역 내 농지의 면적을 전체 농지 면적의 대부분을 차지할 만큼 확대하고, 다음으로는 농업진흥지역 내 농지 면적이 감소하지 않도록 그 전용을 금지하며, 마지막으로 농업진흥지역 내 농지의 지가차손을 보상하도록 함.
- 전체 농지의 48%를 차지하는 농업진흥지역 농지 면적을 확대하기 위해서는 다음과 같은 대책이 필요함.
 - 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 보전해야 할 농지의 목표 면적을 설정하고, 이를 시·도별, 시·군별로 배정하도록 함.
 - 논을 중심으로 지정되어 있는 농업진흥지역을 지역에 따라 밭으로 확대
 - 농업진흥구역 지정 기준(평야 10ha, 중간 7ha, 산간 3ha)을 축소 또는 폐지
 - 소규모 농업생산기반정비사업 실시 후 농업진흥지역으로 지정
 - 농업진흥지역 지정을 위한 관리지역 농지에 대한 실태조사 실시
- 농업진흥지역 농지전용은 금지를 원칙으로 규정하며, 농업진흥구역에서의 행위제한을 강화하도록 함.
 - 농지법 시행령 제2조(농지의 범위) 제3항 제2호에 나열되어 있는 농축산물 생산시설(가. 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스, 나. 축사·곤충사육사와 그 부속시설, 다. 간이퇴비장, 라. 농막·간이저온저장고·간이액비저장조)에 대해 재검토하여 예컨대 건축허가의 대상이거나 부지에 콘크리트 등을 타설하는 시설은 제외하도록 함.
 - 농지법 시행령 제29조(농업진흥구역에서 할 수 있는 행위) 제1항 제3호(고정식온실·버섯재배사·비닐하우스)와 제4호(축사·곤충사육사와 그 부속시설), 제5호(간이퇴비장), 제7호(농막·간이저온저장고·간이액비저장조)의 각 시설에 대해 폐지 여부 등을 재검토하도록 함.

- 농업진흥지역 내 농지의 전용이 불가피한 경우 농지관리위원회의 심의
- 시·도와 시·군에 농지전용허가 심의기구 설치 및 허가권한 위임 규모 축소
- 농업진흥지역 내 농지 소유자에 대한 보상: 직접지불금이나 농민수당 또는 농민기본소득 등과 구별되는 농업진흥지역 내 농지 소유자를 대상으로 농업진흥지역 내 농지와 바깥 농지의 가격 차이에 따른 보상
- 농지보전부담금으로 조성되는 농지관리기금을 농지전용 규제에 대한 보상 재원으로 활용하는 방안 강구
- 보상 대상과 방법 및 수준에 대한 논의와 공감 필요

2.4.2. 농지전용허가제도 개선 방안

- 농지전용허가제도가 농지법이 허용하는 행위인지 여부를 확인하는 데 그치지 않도록 허용하는 행위에 대해 지역별 여건이나 대상 농지의 주변 환경 등을 심의하여 허가 여부를 결정하도록 함.
 - 2021년 8월에 개정된 농지법에서 중앙정부에 농지관리위원회를 설치하여 농지전용에 대한 심의를 담당하도록 하였는데, 시·도와 시·군에도 농지관리위원회를 설치하도록 함.
 - 농지전용 심의기구는 농지법에서 규정하는 용도지역별 허용행위에 대해 입지 여건과 주변 환경 등을 충분히 고려하여 허가 또는 불허하도록 함.
- 농지전용허가제도는 농업진흥지역 안팎에 관계없이 필지별 소규모 분산 농지 전용을 허용하고 있는데, 가능한 이를 억제하고 계획적·집단적 전용을 지향하도록 함.
 - 농지법은 농지전용을 억제한다는 취지에서 대규모 전용보다 소규모 전용을 유도하고 있는데, 여기저기 분산되어 소규모 전용을 할 경우 전용농지 주변의 농지를 경작하는 데 지장을 주는 역효과가 발생할 수 있음.
 - 더욱이 필지별 소규모 분산 전용을 허용함으로써 어떤 농지도 전용할 수 있

다는 기대로 인해 농지의 거래가격이 수익지가를 훨씬 넘는 고지가를 형성하게 되어 결과적으로 투기적 농지소유를 조장할 우려 있음.

- 대규모 사업부지 개발에 관한 개별 법령에 농업생산기반이 정비되어 보전 가치가 높은 우량농지의 편입이 최소화 될 수 있도록 관련 근거를 마련
 - ‘국토기본법’과 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 농지보전과 관리 사항 추가 추진
- 다른 법률에 따라 농지전용 허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우 농지전용허가를 받지 않아도 되는데(농지법 제34조 제1항 제1호), 이에 해당하는 법률이 78개에 달하므로 이를 재검토하여 감축하고, 그 목록을 수록한 시행령 별표를 신설하며, 농지전용 허가 의제 협의를 할 수 있는 법률의 추가는 농지관리위원회의 심의를 거치도록 함.
- 농지전용 허가가 의제되는 협의를 할 수 있는 법률과 근거 조항 등의 내용을 수록한 농지법 시행령 별표를 신설하도록 함.
 - 농지전용 허가가 의제되는 협의를 할 수 있는 법률을 추가하려면 농지관리위원회의 심의를 거치도록 하고, 심의를 통해 인정받은 법률은 의제 법률 목록을 수록한 시행령 별표에 추가하도록 함.

2.4.3. 농지보전부담금 제도 개선 방안

- 농지관리기금을 농지이용집적에 대한 장려금 지급에 사용할 수 있도록 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제34조(기금의 용도)를 개정하도록 함.
- 현재는 농지 장기임대차 사업의 자금에 대한 용자와 장려금 지급을 할 수 있도록 하고 있음.
 - 농지이용집적 사업을 한국농어촌공사의 사업에 명시하고, 그 사업자금을 농지관리기금에서 용자할 수 있도록 하며, 사업 참여자에게 장려금을 지급하도록 함.

- 농지관리기금을 농지보전에 대한 보상 재원으로 활용하는 방안을 강구하도록 함.
- 농지보전부담금 부과 상한액 5만원/㎡를 증액할 필요가 있고, 농지보전부담금 감면 대상을 줄일 필요가 있음.
 - 농지보전부담금 부과 상한액을 증액하거나 감면 대상을 줄일 경우 농지보전부담금 부과 및 수납액이 크게 늘어날 것으로 예상됨.
 - 지금도 농지관리기금의 여유자금이 매년 수천억 원씩 발생하고 있는데, 농지보전부담금이 이보다 더 크게 증액된다면 이를 활용하는 방안을 강구할 필요가 있음.
 - 농지보전부담금으로 조성되는 농지관리기금의 여유자금을 농지보전에 대한 보상 재원으로 활용하는 것이 바람직함.

2.4.4. 장기보유 농지에 대한 세제 혜택

- 8년 이상 자경 농지의 양도소득세를 면제하는 현행의 제도를 장기간 보유한 농지에 대한 특별공제 혜택을 주는 방안으로 전환하도록 함.
 - 8년 이상 자경농지의 양도소득세를 면제하는 현 제도의 문제점으로 농지임대자가 자경이라고 위장하며 직불금을 수령하는 문제가 사회문제로 대두되었다는 점을 들 수 있는데, 이를 장기간 보유 농지에 대한 특별공제로 전환할 경우 자경농지 양도소득세 면제를 목적으로 한 위장 자경을 해소할 수 있음.
 - 농지의 보유 기간별로 특별공제액을 차등화할 경우 보유기간의 장기화를 유도할 수 있을 것임.

3. 농지이용

3.1. 농지 소유 및 임대차 실태

3.1.1. 농지 소유 현황

- 1995~2015년 『농림어업총조사』 및 『농업법인조사』 자료 분석 결과, 농업인의 농지 소유는 감소한 반면 비농업인의 농지 소유는 증가함.
- 『농림어업총조사』 및 『농업법인조사』 자료상 농업인과 농업법인이 소유하고 있는 농지를 농업인 소유 농지로 본다면, 2015년에 전체 경지 면적에서 비농업인 소유 농지 비중은 43.8%(73.5만 ha)로 추정됨.

표 4-7 1995~2015년 경지 면적 및 농업인 소유 면적

단위: ha

1995년		2015	
경지 면적	농업인 소유 면적(비중)	경지 면적	농업인 소유 면적(비율)
1,985,257	1,330,031(67.0%)	1,679,023	944,493(56.2%)

자료: 통계청. 2015년 농업총조사, 2015년 농업법인 원자료. 채광석·김부영(2019)에서 재인용.

3.1.2. 농업인·비농업인의 농지 소유 및 임차 실태 추정

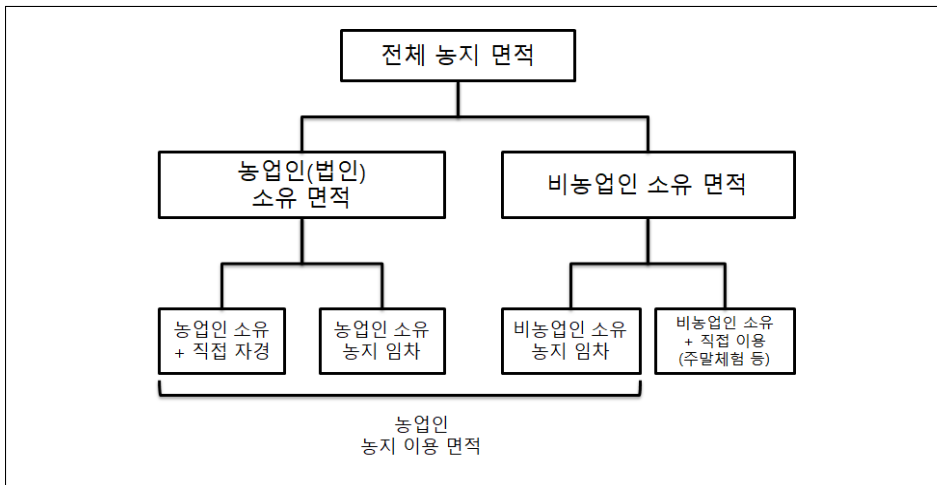
- “전체 농지 면적 중 비농업인이 소유한 농지의 면적이 확대”(채광석 2019: 2) 되고 있기 때문에, 농업인·비농업인의 농지 소유 및 임차 실태를 분석할 필요가 있음.
- 농업인·비농업인의 농지 소유 및 임차 분류는 김홍상 외(2018)를 따름.
 - 농전체 농지는 농업인(법인)이나 비농업인이 소유함.
 - ‘전체 농지 면적’에서 ‘농업인(법인) 소유 면적’을 제외한 면적을 ‘비농업인 소유 면적’이라고 간주함.

- 농업인은 1) 다른 농업인이 소유한 농지를 임차하거나, 2) 비농업인이 소유한 농지를 임차할 수 있음. 이에 해당하는 면적을 ‘농업인 소유 농지 임차’와 ‘비농업인 소유 농지 임차’로 구분하여 파악함. 두 유형의 면적을 합치면 전체 임차 면적을 추산할 수 있음.
- 마지막으로 ‘비농업인 소유 면적’ 중 농업인에게 임대하지 않은 면적은 비농업인이 다양한 용도로 활용하고 있다고 볼 수 있음. 이에 해당하는 면적을 ‘비농업인 소유 + 직접 이용’으로 정의함.

〈추정 결과 해석 시 주의 사항〉

『농림어업총조사』 전수조사이지만, 농업인을 대상으로 농경지의 소유·임차 여부를 조사함. 따라서 비농업인이 소유하거나 비농업인이 임대한 농경지 면적을 정확하게 파악하는 데는 한계가 있음. 『농가경제조사』는 『농림어업총조사』를 모집단으로 하여 연도별로 2,600~3,000농가를 추출하여 조사함. 표본 농가별로 가중치를 부여하여 전체 농가 특성을 반영하나 표본 조사의 한계가 있음. 따라서 서로 다른 두 조사를 연계하여 추정된 결과를 해석할 때 유의할 필요 있음.

그림 4-2 농지 소유 및 이용 실태 유형 분류



자료: 김홍상 외(2018), p. 3.

○ 분석 결과는 <표 4-8>과 같음.

- 2015년 기준 농업인과 농업법인이 소유 및 임차하고 있는 농지 면적은 135.9만 ha로 전체 농지 면적 중 80.9%를 차지함. ‘농업인 농지 이용 면적’ 비중은 2005년 85.7%에서 2010년 87.6%로 증가하였다가 2015년 80.9%로 감소하였음.
- 반면 비농업인이 소유하면서 직접 이용하는 농지 면적은 32만 ha(19.1%)로 추정됨. ‘비농업인 소유’ 비중은 2005년 14.3%에서 2010년 12.4%로 감소하였다가 2015년 19.1%로 증가하였음.
- 농업인이 임차한 면적 중 다른 ‘농업인이 소유한 농지에서 임차한 면적 비중’은 2005년 18.3%(59.7만 ha 중 10.9만 ha)에서 2015년 11.3%로 소폭 증가하였음. 반면 ‘농업인이 비농업인이 소유한 농지를 임차한 면적 비중’은 같은 기간 81.7%에서 77.9%로 감소하였음.

표 4-8 농업인·비농업인의 소유 및 임차 농지 면적 추정 결과

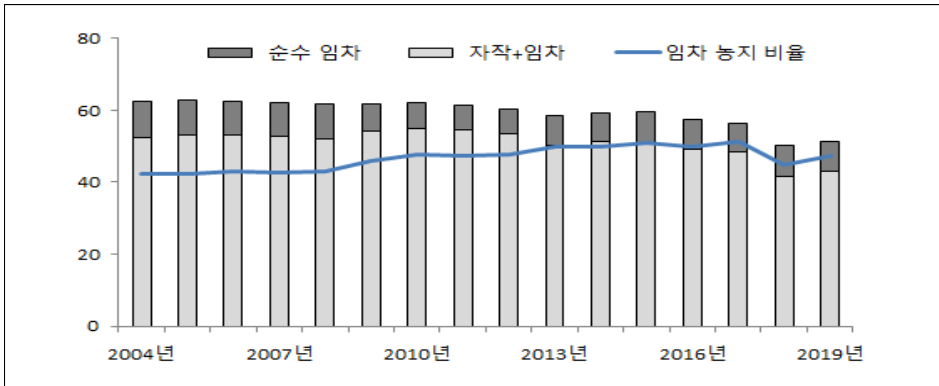
단위: 만 ha, (%)

구분	전체 농지 면적	농업인 농지 이용 면적				비농업인 소유		
		소계	농업인 소유+ 자경	농업인 소유농지 임차	농업인 소유 농지 임대 면적	소계	비농업인 소유 농지 임차	비농업인 소유+ 직접 이용
2005년	182.4	156.4 (85.7)	96.7 (53.0)	59.7 (32.7)	10.9	74.8 (41.0)	48.7	26.0 (14.3)
2010년	171.4	150.2 (87.6)	93.5 (54.5)	56.7 (33.1)	12.3	65.6 (38.3)	44.3	21.3 (12.4)
2015년	167.9	135.9 (80.9)	84.8 (50.5)	51.1 (30.4)	11.3	71.8 (42.8)	39.8	32.0 (19.1)

주: ‘농업인(법인) 소유 면적’에서 시설원예 면적은 소유와 임차가 50%라고 가정하였음.
 자료: 통계청 『농림어업총조사』 및 『농가경제조사』를 참고하여 저자 작성.

○ 한편, 통계청 『농지 임대차 조사』 자료 분석 결과, 임차 농가 비중은 2004년 62.4%에서 2019년 51.4%로 감소 추세를 보였음(<그림 4-3>). 1995년, 2000년 임차농 비중은 각각 71.3%, 72.3%였고, 임차 면적 비중은 각각 42.2%, 43.6%였음.

그림 4-3 임차 농가 및 농지 비중 추이



자료: 통계청(각 연도), 농지임대차조사.

3.1.3. 사례지역 조사결과

가. 김수석 외(2008)

- 김수석 외(2008)는 3지역을 대상으로 사례 조사를 실시하였음.
 - A지역은 수도권 내 도시근교 지역으로 개발제한구역으로 묶여 있지만, 개발계획 등이 수립되면서 외지인 농지 소유가 늘어나고 있었음.
 - B 지역은 논벼 중심의 대규모 평야 지역임. 전체 농지의 약 99%가 농업진흥지역으로 지정되어 있음. 자작 경영 비율이 약 60%이고, 임차 수요가 많아서 임차료가 높게 형성되어 있음.
 - C지역은 중산간 지역으로 논벼 중심이고 위탁영농 비중도 높음(농지 면적 중 32%). 농지 중 논 비중이 약 73%였음. 고령농이 많아 임대 수요가 많아 임차료는 낮은 편이었음.
- 조사지역별 농지 임대차 실태는 <표 4-9>, <표 4-10>와 같음.
 - A는 비합법적 임대차 농지, B 및 C 지역은 합법적 임대차 농지가 많음.
 - 재촌지주 농지는 합법적 임대차 농지 비중이 보다 높았으나, 관외경작자 농지는 비합법적 임대차 농지비중이 높았음. 관외경작자 농지는 임대율과 휴경률도 높았음.

표 4-9 사례 지역의 경지 이용 실태

단위: 필지, m², (%)

구분		합법적 임대차	비합법적 임대차	자경	휴경	기타 용도 국공유지	합계
A지역	필지	236 (23.8)	270 (27.2)	374 (37.7)	64 (6.5)	47 (4.8)	991 (100.0)
	면적	349,885 (24.6)	457,920 (32.3)	555,886 (39.2)	49,455 (3.5)	6,164 (0.4)	1,419,310 (100.0)
B지역	필지	442 (22.8)	365 (18.8)	1,131 (58.4)	-	-	1,938 (100.0)
	면적	1,193,942 (21.0)	1,099,824 (19.3)	3,393,019 (59.7)	-	-	5,686,785 (100.0)
C지역	필지	204 (23.5)	143 (16.5)	317 (36.5)	178 (20.5)	26 (3.0)	868 (100.0)
	면적	223,102 (25.1)	159,969 (18.0)	368,953 (41.6)	121,380 (13.7)	14,069 (1.6)	887,473 (100.0)

자료: 김수석 외(2008: 45).

표 4-10 사례 지역의 소유자 거주지 및 농대임대차 적법성 간 관계 분석

단위: 필지, m², (%)

구분			재촌지주 농지	관외경작자 농지	국공유지	계
A 지역	필지	합법적	154 (30.4)	71 (14.0)	11 (2.2)	236 (46.6)
		비합법적	112 (22.1)	158 (31.2)	-	270 (53.4)
	면적	합법적	255,418 (31.6)	87,638 (10.8)	6,829 (0.9)	349,885 (43.4)
		비합법적	163,479 (20.2)	294,441 (36.5)	-	457,920 (56.7)
B 지역	필지	합법적	371 (36.0)	52 (6.4)	19 (4.3)	442 (54.8)
		비합법적	258 (32.0)	107 (13.3)	-	365 (45.2)
	면적	합법적	1,007,293 (43.9)	138,675 (6.0)	47,975 (2.1)	1,193,943 (52.0)
		비합법적	766,073 (33.4)	333,751 (14.6)	-	1,099,824 (48.0)
C 지역	필지	합법적	116 (33.4)	86 (24.8)	2 (0.6)	204 (58.8)
		비합법적	46 (13.3)	97 (28.0)	-	143 (41.2)
	면적	합법적	114,604 (29.9)	106,632 (27.8)	1,866 (0.5)	223,102 (58.2)
		비합법적	52,515 (13.7)	107,454 (28.1)	-	159,969 (41.8)

자료: 김수석 외(2008: 46).

나. 강마야·이도경(2019)

- 강마야·이도경(2019)은 충남 지역 4개 행정리 마을을 대상으로 실태조사를 실시하여 전체 필지 1,188개 중 1,146개를 행정자료 등과 비교함.

표 4-11 사례 지역의 필지 실태

단위: 필지, ha, %

구분	A마을	B마을	C마을	D마을	합계
전체 필지 수	145	307	503	233	1,188
분석 대상 필지 수(A)	141	295	499	211	1,146
경영체상 등록자와 실경작자 일치 필지 수(B)	117	271	433	203	1,024
일치 필지 비중(B/A)	83.0%	91.9%	86.8%	96.2%	89.4%
전체 면적	54.2	51.7	66.1	40.9	212.9
분석 대상 면적(A)	39.7	50.5	66.0	33.3	189.5
경영체상 등록자와 실경작자 일치 면적(B)	35.7	46.6	54.6	31.1	168.0
일치 면적 비중(B/A)	89.9%	92.3%	82.7%	93.4%	88.7%

자료: 강마야·이도경(2019).

- 해당 지역 임차 비중은 21.8~64.5%였고, 평균 39.1%였음<표 4-6>. 평균 임차 지 비중은 2019년 『농지 임대차 조사』 47.2%보다 낮았음.

표 4-12 사례 지역의 농지 이용 실태

단위: ha, %

구분	A마을	B마을	C마을	D마을	합계
자가 소유(B)	14.1	26.4	49.6	12.4	102.5
임차(C)	25.6	15.9	14.4	18.1	74.0
임대(재임대 포함)	-	4.8	-	-	4.8
공유, 명의 차용, 휴경	-	2.1	0.9	-	3.0
모름, 해당 없음.	-	1.3	1.1	2.7	5.1
합계(A)	39.7	50.5	66.0	33.3	189.5
자가 소유 비중(B/A)	35.5%	52.3%	75.2%	37.2%	54.1%
임차 비중(C/A)	64.5%	31.5%	21.8%	54.4%	39.1%

자료: 강마야·이도경(2019).

3.2. 농지임대차 인식에 대한 농가조사

3.2.1. 지역 농지임대차 실태 및 임대계약 인식 조사

- 지역 농지임대차의 실태와 농지임대차 계약에 대한 농업인의 인식조사를 위해 전국의 지역별 농가를 대상으로 온라인 설문조사를 실시함.
- 설문조사의 개요: 조사기간은: 2020년 8월 27일 - 9월 4일, 응답자수는 농업인 311명, 조사방법은 온라인 조사임.

3.2.2. 농지임대차 실태

- 지역의 농지임대차 실태 설문조사 결과, 농지 소유주가 농지를 임대 혹은 위탁 영농하는 주요 요인은 고령화와 노동력 부족으로 나타남.
 - 농지 임대를 맡기는 이유로는 고령으로 인해 농사 유지가 어려움(50.8%), 노동력 부족(14.8%) 순으로 의견이 많았고 위탁영농을 맡기는 이유로는 고령으로 인해(50.7%), 다른 지역에 거주하고 있어서(17.9%) 순으로 의견이 많았음.
- 반면, 농지 소유주에게 임차를 하는 이유는 경작규모 확대가 가장 큰 요인인 것으로 나타남(62.1%). 다음으로 타지로 이사한 농가의 농지 인수(23.2%)로 응답한 지역이 많았음.
- 마을 내 농지임대차에서 임차료의 결정은 임대인·임차인 합의로 결정되는 경우(43.4%)가 가장 많았고, 마을의 일반적 관행에 따라 결정(39.5%)한다고 응답한 비율도 높았음. 따라서 일반적으로 농지임대차 계약의 임차료 결정은 임대인 혹은 임차인의 일방적인 요구보다는 임대인·임차인 양측의 합의에 의해 이뤄진다고 판단됨.

가. 농지임대차 계약 실태

- 임대차 계약을 기피하고 불법 임대차를 하는 이유에 대한 설문에서는 ‘농지 양도소득세 혜택을 위해’의 경우가 가장 높아 농지임대차 제도의 개선 필요성이 있음을 알 수 있음.
 - ‘농지 양도소득세 혜택을 위해’(40.2%), ‘서류작성 등 절차가 복잡하여’(23.5%), ‘1년 단위 계약이므로 농지임대차 계약의 필요성 못 느낌’(18.6%), ‘임대차 계약에 따른 별도의 혜택 없음’(16.1%).
- 다만 임대차 계약 절차의 복잡성, 임대차 계약의 필요성이 없고 계약에 따른 별다른 혜택이 없음 등의 응답도 많아 제도 개선 시 절차, 임대차 계약의 유인 등을 고려해야하고 임대차계약에 대한 농업인 인식 제고가 수반되어야 할 것으로 판단됨.

나. 농지임대차 신고제도 인식조사

- 농지임대차 신고제도가 도입될 경우 임대인 및 임차인의 참여에 대한 의견으로는 임대차 신고제도에 대해 부정적인 의견(별로 참여하지 않을 것)이 많았음(60.5%).
- 농지임대차 신고제도가 시행되어도 참여하지 않을 것 같은 이유로는 ‘양도소득세 감면 혜택을 위해 농지소유자가 계약을 기피하기 때문’ 응답이 가장 많았고(23.5%) 다음으로 임대차 신고제도가 불필요하다고 생각(15.7%), 신고하여도 효과가 없을 것 같아서(11.6%) 순으로 많았음.
- 임대차 신고제도에 참여하지 않은 이유와 임대차 계약을 기피하는 이유 모두 농지소유자가 양도소득세 혜택을 위해 자경을 위장하여 불법임대차를 맡기기 때문인 것으로 나타났음.
- 따라서 임대차 신고제도 도입 시 양도소득세 혜택을 위해 자경을 위장하는 불법임대차를 관리하는 방안을 고려해야 할 것으로 판단됨.

3.2.3. 시사점

가. 농지의 효율적 이용을 위한 임대차제도 개선 필요

- 설문조사 결과 농지를 소유하고 있는 농가는 고령화, 노동력 부족 등의 이유로 농사는 짓기 어렵지만 농지를 처분하지 않고 임대차나 위탁영농으로 농지를 유지하고 있고 임차인은 영농규모 확대를 위해 농지를 임차하고 있음.
- 그러나 현행 「농지법」에서는 원칙적으로 농지임대차를 금지하고 있고 예외적 경우에 한해 임대차를 허용하고 있음. 농지임대차를 완전히 금지하기 어려운 상황에서 규정상으로는 임대차가 허용되지 않기 때문에 제도가 오히려 불법 임대차를 초래하는 면이 있음. 따라서 농지임대차 허용범위 확대 등 농지의 효율적 이용을 위한 제도 개선이 필요함.

나. 농지임대차 계약을 통한 임차인 권리 강화 필요

- 농업현장에서는 농지임대차가 보편적으로 이뤄지고 있음에도 불법임대차의 경우 혹은 합법 임대차임에도 서면계약 혹은 신고하지 않은 임대차의 경우에는 임차인의 권리를 보장하기 어려움.
- 설문조사 결과 일부 지역에서는 「농지법」에 규정된 수준의 임차인의 권리를 보장받지 못하는 것으로 나타났고 관행에 의해 계약이 이뤄지고 있어 계약 당사자들 간 갈등으로 인해 언제든지 계약이 파기될 수 있다는 점에서 농지임대차 계약 및 신고 의무를 포함하는 제도 도입을 통해 임차인의 권리를 보호할 필요가 있음.

다. 임대차 계약 및 신고 유인을 고려한 제도 개선 필요

- 설문조사결과 대부분의 응답자는 농지임대차 신고제도 참여에 대하여 부정적인 의견(별로 참여하지 않을 것)을 갖고 있었음. 별로 참여하지 않을 것으로 응답한 이유는 불법임대차의 유인이 강하고(양도소득세 감면 혜택) 임대차 계약

및 신고에 따른 별도의 혜택이 없음 등이었음.

- 현행 임대차계약 및 신고는 임대인에게는 별다른 유인이 없고 임차인은 일반적인 관행에 따른 권리보호를 받고 있다는 점, 임대인에 비해 상대적으로 지위가 낮다는 점에서 유인이 적음. 따라서 임대차 계약 및 신고제도를 도입한다면 임대차계약 양 당사자 모두 제도 참여에 유인을 제공할 수 있는 방안을 고려해야함.

3.3. 임대차 등 농지이용 제도

3.3.1. 현행 농지법 이전

가. 1950년 농지개혁: ‘경자유전’의 원칙 확립과 소작제 금지

- 우리나라는 농지개혁을 통해 주곡생산 주체를 자작농으로 전환함으로써 당시 사회문제였던 식량부족문제와 빈곤의 악순환 문제를 해결하고자 하였으며, 이러한 경자유전의 원칙에 따라 ‘농가가 아닌 자의 농지’, ‘자경하지 않는 자의 농지’는 유상몰수하여 소작농을 없애고 자작농체제의 이상을 실현하고자 하였음.
- 농지의 소유에 대한 원칙은 확립하였으나 이용에 관한 후속조치가 없어 농지임대차가 증가하는 등, 농지개혁에서의 미비한 조치들에 대한 한계가 드러나면서 원칙과 현상 간의 간극이 발생하기 시작함.
 - 농가가 상환능력 부족으로 분배농지 포기
 - 농지개혁에서 제외된 농지 등에 대한 조치 미비
 - 농지임대차 증가하고, 농지전용으로 농지규모 감소

나. 1980년 헌법: 경자유전 원칙 명문화, 임대차 및 위탁경영 인정

- 1980년 헌법 개정시에는 농지개혁 이후 지속적으로 임대차비율이 늘어나는

현실을 반영하여, 소작제도는 여전히 금지하지만 임대차와 위탁경영은 법률에 의해 인정함으로써, 합리적 농지이용을 장려하고 농업생산성을 높이고자 하였음.

- “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.”고 규정함(제121조 제1항)과 동시에 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다”고 함(헌법 제121조 제2항).
- 헌법 제121조 제2항은 “불가피한 사정”으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영이라는 문구를 사용하여 농지의 임대차와 위탁경영이 제한적인 허용임을 밝히고 있음.
- 이에 따라 1986년 「농지임대차관리법」이 제정되어 농지법이 제정되기 전까지 농지이용에 관한 법률로써 기능하였음.
- 이후 1996년 「농지법」이 제정되면서 1990년부터 시행된 「농지임대차관리법」의 임대차 및 위탁경영 관련 사항이 통합·수정되었음.

3.3.2. 현행 「농지법」의 임대차 조항

- 농지임대차 규정은 「헌법」 제121조 제1항에서 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다”고 규정하고 있음. ‘
 - ‘경자유전의 원칙’과 ‘소작제도 금지 원칙’ 아래에서 농지임대차는 원칙적으로 금지되었으며 예외적으로만 허용함.
- 현행 「농지법」의 농지임대차 관련 규정은, 과거 임차인 보호 규정이 보다 두터웠던 「농지임대차관리법」이 폐지된 후 「농지임대차법」의 일부만이 현행 「농지법」 일부 조항에 규정되어 있음. 즉, 「농지법」이 제정되고 개정되는 과정에서 「농지임대차관리법」과 규정의 수준이 약화되었음.

- 「농지법」 제3장의 농지의 이용 중 제2절에서 ‘농지의 임대차 등에 관한 규정’으로 제23조의 ‘농지임대차 또는 사용대차’, 제24조의 ‘임대차·사용대차 계약 방법과 확인’, 제24조의 2의 ‘임대차 기간’, 제24조의 3의 ‘임대차 계약에 관한 조정 등’, 제25조 ‘묵시의 갱신’, 제26조 ‘임대인의 지위 승계’, 제26조의 2의 ‘강행 규정’, 제27조의 ‘국유농지와 공유농지의 임대차 특례’ 등으로 구성되어 있음.

3.3.3. 농지임대차관리법(1986)³²⁾과 농지법(2021) 상 농지 임대차 조항 비교

가. 서면계약원칙

- 「농지임대차관리법」에서는 농지임대차 계약을 서면계약의 방법으로 하여야 한다고 명시하고 서면계약을 하지 않을 경우 임차료를 임차료 상한의 80% 수준으로 제한하였음. 이는 서면계약을 하지 않을 시 임차료에 제한을 두어 서면계약의 강제성을 갖는 것으로 해석할 수 있음.
- 반면 「농지법」에서는 농지임대차 계약의 방법으로 서면계약을 원칙으로 한다고 명시하였지만 서면계약원칙을 어겼을 때 처벌규정이나 별도의 제재가 없어 서면계약의 강제성이 없음.

나. 임대차계약 신고의무

- 「농지임대차관리법」 제4조에서는 농지임대차 시 임대차계약당사자(임대인,

32) 「농지임대차관리법」은 「농지개혁법」 제정 이후 농지임대차가 금지되었지만 실상 시장에서는 농지임대차가 점차 증가하고 있었고 「농지법」 입법이 번번이 실패하여 농지임대차 관리를 위한 제도가 필요한 상황에서 1986년 제정되었음. 그러나 임차기간 3년 보장, 임차료 상한 설정 등 임차인 위주의 권익 보호에 대한 농지임대인들의 반발로 곧장 시행되지 못하고, 1990년 「농어촌 진흥공사 및 농지관리기금법」, 「농어촌발전특별조치법」 등 법안과 함께 1990년 시행되어 1994년까지 유지되었고 1994년 「농지법」이 제정되어 폐지되었음. 「농지임대차관리법」의 일부 내용은 「농지법」에 포함되어 현재까지 유지되고 있음.

임차인)에게 계약 신고의무를 부과하고 그 기간을 60일 이내로 하였음. 또 신규계약 이외에 계약의 갱신 혹은 연장 시에도 신고하도록 하였음. 더하여 만약 기한 내에 임대차 계약 신고를 하지 않을 경우 20만 원 이하의 범칙금을 부여 하여(제25조) 일정 수준의 강제성을 가짐.

- 반면 「농지법」에서는 「농지법」 제24조를 통해 농지임대차 계약의 확인에 관해 규정하였지만 신고보다는 임차인의 대항력을 보장하기 위한 규정임. 또한 관할소재지(시·구·읍·면)의 임대차계약 확인대장에 계약사항 기록을 의무로 설정하지 않았기 때문에 강제성이 없고 임대차계약 정보를 파악하기 어려움.

다. 임대차계약 기간

- 「농지임대차관리법」과 「농지법」 모두 임대차계약 기간에 관한 규정을 두었음. 먼저 「농지임대차관리법」에서는 임대차 계약 시 그 기간을 기본적으로 3년 이상으로 하고 특별한 사유가 있을 경우 조정하도록 하였음.
- 「농지법」에서는 임대차 계약 시 계약기간을 기본적으로 3년 이상으로 하고 다년생작물 재배지의 경우 5년 이상으로 하도록 하였음.

라. 임차료상한

- 「농지임대차관리법」 제6조에서는 임차료 상한에 관한 규정을 두어 임차인의 임차료 부담을 덜고자 하였음. 임차료 상한은 지역별, 작물별로 해당 소재지 시·군의 조례에 의해 설정하도록 하였음.
- 1994년 「농지법」 제정 당시에는 임차료 상한 규정을 두었고 「농지임대차관리법」과 마찬가지로 시·군 조례로 그 상한을 정하도록 하였음. 그러나 1999년 「농지법」을 개정하면서 임차료 상한 규정의 실익이 없다고 판단되어 삭제되었고 이후 개정과정에서도 별도의 임차료 상한에 관한 규정을 도입하지 않았음.

표 4-13 「농지임대차관리법」과 「농지법」의 임대차 관련 규정 비교

구분	농지임대차관리법(1986)	농지법(2021)
서면 계약 원칙	제3조 (임대차계약의방법) - 서면계약원칙 명시 - 서면계약하지 않을 경우 임차료 상한의 80% 초과할 수 없음	「농지법」 제24조(임대차·사용대차 계약 방법과 확인) - 서면계약원칙 명시 - 서면계약 불이행 시 처벌·벌칙 등 규정 없음
임대차 계약 신고 의무	제4조 (임대차계약의 신고) - 임대차계약 당사자가 계약일로부터 60일 이 내 신고	임대차계약 신고의무 없음
임대차 기간	제5조 (임대차의 기간) - 임대차의 기간은 3년 이상으로 하고 특별한 사유가 있을 경우 조정	제24조의2(임대차 기간) - 임대차 기간은 3년 이상으로 하고 다년생식물 재배 지 등은 5년 이상으로 정함
임차료 상한	제6조 (임차료) - 생산성·수익성 등을 고려하여 지역별·농작물 별·농지등급별로 시·군 조례로 정함	임차료 상한 규정 없음

자료: 「농지임대차관리법」, 국가법령정보센터.
「농지법」, 국가법령정보센터.

3.3.4. 농지법상 임대차 세부 조항 검토³³⁾

가. 서면계약 원칙

- 농업경영을 하려는 자에게 임대(사용대 使用貸)하는 경우에는 서면 계약을 원칙으로 함(「농지법」 제24조). 농림축산식품부장관은 「농지법」 제24조에 따라 임대차 또는 사용대차에 관한 표준계약서 양식을 정하여 이를 임대차 또는 사용대차계약서의 작성기준으로 사용할 것을 권장하고 있을 뿐(「농지법」 시행규칙 제21조), 처벌이나 벌칙 규정은 없음. 즉 단순한 권고사항 수준임.
- 임대차 계약 확인을 받으려는 당사자는 임대차 계약 증서를 시·구·읍·면의 장에게 제출하여야 함(「농지법」 시행규칙 제21조의2). 즉, 계약확인 위한 계약당사자만 임대차 계약증서를 시·구·읍·면에 제출하면 됨.

33) 채광석·김홍상·윤성은(2016). 농지의 효율적 이용을 위한 농지임대차 관리 방안, 한국농촌경제연구원, p.18의 내용을 참고하여 재작성함.

〈검토 의견〉

- ▶ 서면계약 원칙이 단순한 권고사항에 불과하게 되면서 임대인이 서면계약을 거부하고, 구두계약으로 농지임대차 계약을 체결함으로써 임대인 본인이 직접 자경하는 것처럼 위장하는 경우가 있음. 이는 양도소득세세 감면 등 탈세의 목적이 가장 크다고 할 수 있음.
- ▶ 주택 임대차에서도 보증금이 소액이거나 보증금 없이 차임(월세)만 지급하는 저가 주택 임대차의 경우는 서면계약을 하지 않는 경우가 다수 있음.
- ▶ 농지 임대차에 따른 차임은 해당 기간에 단위 면적에서 생산활동을 통해 얻을 것으로 예상되는 수익 중 일부를 합의에 의해 정하며, 1년 단위로 지급하는 방식임. 따라서 별도의 보증금을 수반하지 않으며, 월단위 차임 지급 방식도 아니어서 농가는 서면계약을 번거로운 절차로 인식하고 있음.
- ▶ 현행 「농지법」 상으로는 서면계약 원칙만을 명시하고 있으며, 구두계약에 대한 내용은 언급되지 않음. 현장에서 다수 계약이 구두로 이루어지므로 구두계약도 신고를 한 경우 법적 인정을 받을 수 있도록 조항 개정이 필요함.

나. 임대차의 묵시적 갱신

- 「농지법」 제25조에 의하면, 임대인이 농업경영을 하려는 자에게 임대(사용대)하는 경우에 임대기간이 끝나기 3개월 전까지 임차인에게 임대차를 갱신하지 아니한다는 의견이나 임대차 조건을 변경한다는 뜻을 통지하지 아니하면 그 임대차 기간이 끝난 때에 이전의 임대차와 같은 조건으로 다시 임대차한 것으로 봄.

〈검토 의견〉

- ▶ 농업생산에 있어 고정자산 투자가 많아지면서 주택임대차나 상가건물 임대차처럼 일정한 임대차 기간의 보장과 임차료의 구제가 필수적이며, 이 경우 묵시적 계약갱신 실익은 아주 큼(사동천 2010).
- ▶ 다만, 농지임대차의 경우 주택임대차나 상가건물임대차와는 달리 관행상 보증금의 수수가 없고, 계약 기간도 통상 1년으로 약정하기 때문에 특별한 실익이 없을 수 있는 한계가 있음(사동천 2010).
- ▶ 주택이나 상가와 달리 농지 임대차는 보증금을 수반하지 않는 경우가 다수여서 상대적으로 서면계약의 필요성이 낮음. 임차인 입장에서 보증금은 자산 성격을 갖지만, 농지 임차료는 연간1회 지출되는 경영비 성격을 가지는 차이가 있음. 따라서 현재와 같이 서면계약 원칙은 선언적이며, 구두계약 조항이 없는 경우에는 의미를 갖지 못함.
- ▶ 구두계약에 대하여 법적 인정이 가능한 조항을 마련하면, 임대차의 묵시적 갱신 조항도 자동으로 실질적 의미를 갖게 됨.

다. 임대인의 지위 승계

- 「농지법」 제26조에서는 임대농지의 양수인(讓受人)은 임대인의 지위를 승계한 것으로 본다고 규정하고 있음. 임대농지의 양수인은 임대인의 임대차 계약상의 권리의무를 승계받고, 농지임차인은 양수인에게 임대차 계약상의 권리를 주장할 수 있게 됨(사동천 2010).

〈검토 의견〉

- ▶ 농지임대차는 계약기간이 서류상 보장되지 않는 경우가 많고, 보증금이 수수되지 않는 것이 관례이기 때문에 임대인의 지위승계는 실제로 임차인에게 큰 의미를 갖지 못하는 한계가 있음(사동천 2010).
- ▶ 서면계약은 물론이며, 구두계약도 법적 인정을 받게 되면 임대차 계약 기간 중에 임대인의 지위승계가 이루어지더라도 임차인은 임대차 계약 근거하여 잔여기간에 대한 권리를 주장하여 대항력을 높임.

라. 계약기간

- 농지임대차 기간은 질병, 징집 등 불가피한 사유가 있는 경우 외에는 3년 이상으로 해야 하며, 다년생식물 재배지 등은 5년 이상으로 하여야 함(「농지법」 제24조의 2 제1항 및 제3항).
- 임대차 기간을 정하지 아니하거나 3년보다 짧은 경우에는 3년으로 약정된 것으로 봄(「농지법」 제24조의 2 제2항). 농지임대차 기간 규정은 농지임대차 계약 연장 또는 갱신하거나 재계약을 체결하는 경우 그 임대차 기간에 대하여도 동일하게 적용됨(「농지법」 제24조의 2 제4항).

〈검토 의견〉

- ▶ 현행 「농지법」에서는 원칙적으로 임대차 계약기간을 최소 3년으로 하고 있지만, 현실에서는 당사자 간에 맡겨져 있음. 일반적으로 벼농사의 경우에 1년의 구두계약 후 묵시적 갱신을 활용하는 경우가 많음.
- ▶ 현재는 다년생식물 재배지 등 대통령령으로 정하는 농지의 경우에는 5년 이상으로 되어 있으나 농업시설물이나 농기계와 같은 고정자산 투자에 따른 안정적 영농 보장을 위한 계약기간 검토도 필요함.

마. 임차료

- 현행 「농지법」에는 농지 임차료 관련 규정이 없음.
- 현폐지된 「농지임대차관리법」에서는 임차료의 상한은 농지의 생산성 및 농작물의 수익성과 지역 실정 등을 고려하여 지역별·농작물별·농지등급별로 시·군의 조례로 정하도록 하였고, 조례를 정할 경우 미리 농지소재지를 관할하는 농지관리위원회의 심의를 거쳐야 했음.

〈검토 의견〉

- ▶ 계약 당사자는 임차료 또는 임차료의 감면 기타 임대차에 관하여 서로 협의가 이루어지지 아니한 경우에는 농지소재지를 관할하는 농지관리위원회에 조정을 신청할 수 있었고, 임차료의 상한을 초과하여 임대차계약을 체결하는 경우 그 초과 부분은 효력없음(사동천 2010).
- ▶ 임차료 상한 설정 여부는 아래 사항에 대한 사전 검토가 필요함.
 - 첫째, 임차료 상한 기준 준수 여부를 확인할 수 있는 행정체계가 마련되어야 하며, 여기에는 관리비용이 수반됨.
 - 둘째, 임차료 규제의 효과는 제한적일 수 있음. 도시지역 일반 주택의 경우 기본적으로 주택가격과 연계된 임차 보증금 상승 요인이 크지만, 농지임차료는 농지가격과는 별개로 농산물 수익 정도와 연계되어 있어서 임차료의 변동성이 상대적으로 낮음.
 - 셋째, 임차료 상한 설정은 농지 이용의 효율성을 저해할 수 있음. 농지 소유보다는 임차에 의한 규모 확대가 일반화되어 있는 현실에서 임차료 상한을 제한할 경우 자경 혹은 위탁영농 방식으로 전환되어 임대농지 공급 감소를 초래할 우려가 있음.
- ▶ 농지 임차료 상한 설정 관련 사항은 농지임대차신고제 정착을 통해 농지 임대차 방식과 임차료 변동 수준 등 실태를 파악하고, 우려되는 문제점을 검토한 후 단계적으로 접근하는 방식이 바람직할 것임.

3.4. 해외사례 및 시사점

3.4.1. 주요국 사례

표 4-14 주요국 농지임대차 제도 비교

구분	독일	스위스	프랑스	한국
임차농지 비율	58.5% (2016년)	47% (2010년)	80% (2016년)	47.2% (2019년 통계청)
근거법	농지임대차거래법 (1986), 민법전	농지임대차법, 민법(채무법)	농수산법전, 민법전	「농지법」, 민법
임대차	신고제	신고제	경작허가제 (농지취득 포함)	사적 자율
최소 임차 기간	(이전 「농지임차법」 (1952-1986)에서는 장기임대차 규정 존재. 농장 18년, 농지 12년)	농장 9년, 농지 6년	9년 (갱신 시 18년 유도)	3년 (다년생 작물 재배지 등 5년)
임차료 통제	임차료가 적정하지 않는 경우* 임대차 계약의 취소나 변경 요구 가능 * 임차지에서 획득한 조수익에서 임차료를 포함한 모든 비용을 제하고 난 뒤 임차인의 적정노임에 해당하는 부가수익이 남는지 여부	임차료 상한제도 * 농지임대차와 임대차기간, 임차료 등은 관할청의 허가를 받도록 되어 있으며, 해당 토지 수익가치의 3.05%로 설정 (2018년 개정)	①도(데파르망) 조례로 6년 마다 임차료의 상한과 하한 결정 ②범위내에서(상한과 하한) 임대인과 임차인의 합의로 임차료 결정 * 임대료가 임대 재산 가치의 1/10 이내일 경우에 한해 관할법원에 조정요청을 신청 할 수 있으며, 계약기간 중 3년차에 한해 적용 (1회에 한함)	임대차 조정제도 (「농지법」 제24조의3*) * 임대차계약의 당사자는 임대차 기간, 임차료 등 협의가 이루어지지 아니한 경우에는 농지소지 관할 지자체 장에게 조정신청 가능

3.4.2. 주요 시사점

가. 농지임대차 신고 의무화를 위한 관련 법과 제도 정비

- 독일의 경우 농지임대차거래는 신고를 의무화하고 있으며, 관행적으로 이루어지는 구두계약도 신고에 의해 법적 효력을 가질 수 있도록 지원하고 있음.

- 프랑스의 경우 농지임대차거래의 신고에 의무가 부여되진 않았으나 임대차계약을 등록해야만 법적보호나 세제혜택을 받을 수 있도록 하여 임대차 신고를 유인하고 있음.
- 임대차 신고의 의무화에 따른 임대인과 임차인의 권리와 의무, 계약 위반 시 과태료 부과, 장기 임대차 계약에 대한 조세 경감 조치 등 임대차 관리제도를 체계화하여 운영하고 있음.

나. 농지임대자에 대한 과세 경감 조치

- 일본의 경우 농지 농지중간관리기구에 농지를 10년 이상 장기 임대할 경우 해당 농지에 대한 고정자산세를 경감받을 수 있음.
- 경감 기간은 임대기간에 따라 다르게 설정하여 장기 임대를 유도하고 있음.

다. 농지 이용의 지속성 확보를 위한 제도적 장치 마련

- 독일이나 프랑스의 경우 기본적으로 장기임대차(프랑스의 경우 9년)를 원칙으로 하며 특이사항이 없는 한 연장이 용이하도록 제도를 활용하고 있음.
- 일본의 경우도 농지관리기구에 장기임대할 경우 인센티브를 부여하여 농지의 안정적 이용을 도모하고 있음.

라. 임차인과 임대인의 형평성 도모

- 과거에 독일, 일본, 프랑스 모두 농지임대차와 관련하여 엄격하게 임차인을 보호하였음.
 - 하지만, 일본과 독일은 농지유동화를 촉진하기 위해 1960년대부터 임차농 보호 중심의 제도에서 임대인과 임차인의 형평성을 도모하는 방향으로 제도 개선이 이루어지고 있음.
 - 프랑스는 농지임대차에서 과거에 비해 완화되기는 하였지만, 여전히 임차인 중심의 농지이용구조가 이루어지고 있음.

- 임차인 보호가 너무 강하면 효율적 농지유통화가 어렵다는 것은 우리나라의 과거 사례(예: 「농지임대차관리법」 도입 당시)를 보더라도 알 수 있음.
- 따라서 농지임대차 제도가 원활히 유지되기 위해서는 임차인과 임대인을 모두 만족시킬 수 있도록 제도 보완이 필요함.

마. 농업이용 효율화 차원에서 농지임대차 관리기구 역할 강화

- 일본, 독일, 프랑스 모두 농지이용에 대한 주된 규율이 농지임대차 제도를 통해 이루어지고 있고, 제도적 정비가 잘 되어 있음. 또한 일본, 독일, 프랑스 모두 농업 이용 효율화 차원에서 농지임대차 관리기구를 설치하여 운영하고 있음.

3.5. 농지 임대차관리제도 정비 방향

3.5.1. 기본방향

가. 농지의 안정적 이용 견인

- 농지 임대차를 통한 규모 확대 등이 일반화됨에 따라 농지를 장기간 안정적으로 이용하는 것이 중요하며, 이를 위한 역할을 임대차 신고제가 뒷받침할 수 있어야 함. 현행 제도는 주로 다년생 작물에 대하여 5년 이상 장기 계약이 가능하도록 하고 있음. 그러나 최근 대규모 투자를 필요로 하는 영농 방식이 늘어나고 있으므로 작물기준 뿐만 아니라 시설물 혹은 장비 투자에 대해서도 장기 임대차가 가능하도록 제도를 마련할 필요가 있음.
 - 서면계약을 유도하되, 구두계약에 대해서도 신고제에 참여할 경우 법적 효력을 가질 수 있도록 하여 임대차 신고 참여를 유도할 필요 있음.
 - 의무신고 방식의 농지임대차신고제 도입으로 정확한 농지 이용 실태 파악과 정책 대상자 선정 등 농정 성과 제고를 도모할 필요가 있음. 독일·일본·프랑스 등 주요 국가들은 농지 임대차 허가 또는 신고제 운영 중임.

나. 농지 유통화 촉진

- 합법적 농지 임대차 활성화 및 농업진흥지역 내 농지이용 효율성 제고를 위하여, 유인책 강화 및 전부 위탁경영 범위 확대
 - 「농지법」에서는 시장·군수·자치구청장이 ‘농지이용계획’을 수립하여 농지이용증진사업 구역을 설정할 수 있도록 하고 있지만, 유명무실한 상황임. 따라서 시장·군수·자치구청장이 ‘지역특화발전특구(농업)’ 지정 또는 ‘농지이용계획’을 수립하여 농지이용증진사업 구역으로 지정할 경우에 합법적인 농지임대가 가능
 - 기존의 8년 자경 시 양도소득세 감면 제도를 폐지하고, 직접 자경과 상관없이 농업진흥지역 내 농지(소유, 임대 포함)에 대해서 장기보유특별 공제 방식의 양도소득세를 감면하는 방안을 장기적으로 검토 필요

다. 농지 임차인 권리와 임대인 인센티브를 고려한 정책조합 필요

- 예외적 농지 임대차 허용, 자경조건에 따른 양도소득세 감면 등과 같은 현행 농지관리 제도 하에서는 농지의 집적화·집단화와 같은 자연스러운 농지이용 효율화 도모에 한계가 있음. 농지 임대차를 통한 농업생산성 제고와 농지 이용의 합리화를 위해서는 임차인의 권리 보호와 함께 임대인에 대한 추가 인센티브 방안도 모색할 필요가 있음.
 - 농지은행을 통한 농지유통화 및 집적화 기능을 강화하기 위해서는 농지 임대인에 대한 추가 인센티브 부여를 위한 방안 마련 필요
 - 프랑스 SAFER와 같이 농지의 거래 및 임대차 관리를 기본으로 하고, 농지 정보데이터를 통합적으로 관리하는 기능 부여

라. 농지임대차 관련 실태조사 추진

- 향후 농촌 지역의 고령화와 영농후계 확보의 어려움을 고려할 때 비농업인 농지 소유가 증가하고, 임대차의 비중도 크게 증가 전망됨.

- 따라서 농지제도의 주요정책이 농지소유에서 농지이용으로 전환할 필요가 있으며, 농지임대차 관련 실태파악 추진 필요
 - 농지임대차 관련 농지면적, 소유자, 이용자, 이용현황(작목 등), 임대차 기간 등 파악
 - 농지임대차 조사결과에 근거한 농지법, 임대차, 양도소득세, 직불금부정수급 등 문제해결 방안 도출

3.5.2. 농지임대차신고제 관련 법조항 정비(농지법 3장 제23조-제28조 및 시행령)

가. 임대인과 임차인 권리·의무 명시: 임대인과 임차인의 성격 규정

- 기대효과 및 검토과제: 임대차 계약의 주체인 임대인과 임차인의 권리와 의무를 명확히 규정하여 계약 기간 중 혹은 계약 완료 시점에서 발생할 수 있는 분쟁의 소지를 사전에 방지함. 권리와 의무는 법안에 포괄적으로 규정하고, 세부 사항은 시행령이나 시행규칙에 포함시켜 여건 변화에 대응할 수 있도록 하는 것이 바람직함.
- ▶ (신설)제23조 ③에서 임대인과 임차인의 권리와 의무 조항을 신설할 필요가 있음.

나. 임대차계약 방식: 구두계약의 신고 허용 위한 근거 마련

- 기대효과 및 검토과제: 임대차신고제의 의무화를 위해서는 서면계약뿐만 아니라 구두계약도 신고가 가능하도록 근거조항을 마련할 필요가 있음. 실제 농업 현장에서는 구두계약의 방식으로 농지 임대차 계약이 이뤄지는 비중이 높은 반면 「농지법」에서는 구두계약과 관련된 별도의 규정이 없음. 따라서 향후 임대차 신고 의무화를 원활히 운영하기 위해서는 구두계약 방식의 신고를 허용하는 방안과 이를 위한 관련 규정 도입의 필요성이 있음.
- ▶ (개정) 「농지법」 제24조 ①

다. 임대차계약의 신고의무 조항 명시

- 기대효과 및 검토과제: 임대차신고제가 제 기능을 하기 위해서는 신고의무 조항을 신설하여 명확히 할 필요가 있음. 신고의무 조항이 마련되어야 임대차 거래 관련 정확한 실태 파악과 객관적 정보 확보가 가능함. 정확한 실태 파악이 선행되어야 합리적인 농지관리 정책 수립 및 시행이 가능함.

▶ (개정) 「농지법」 제24조

라. 묵시적 계약갱신의 사문화 방지

- 기대효과 및 검토과제: 묵시적 계약갱신 조항은 임차인 권리 보호를 위한 핵심 조항 중 하나임. 이 조항이 실질적 효과를 갖기 위해서는 임대차계약의 신고가 의무화되고, 구두계약 방식도 신고 의무화로 법적 효력을 가져야만 실질적 의미를 갖게 됨. 현행 조항을 개편 할 필요는 없으나 신고제 도입 시 사문화를 방지할 수 있다는 점에서 의미를 가짐.

▶ 현행 제25조 유지

마. 농지임대차계약 신고자 규정 명시

- 기대효과 및 검토과제: 임대차신고제의 정착을 위해서는 신고 의무자를 명확히 규정할 필요가 있음. 일반 주택 거래의 경우는 중개업자를 통해 소정의 수수료를 지불하고 임대차계약을 하므로 중개업자에게 신고 의무를 부여할 수 있음. 그러나 농지거래는 다수가 개인 간 거래라는 특성이 있으므로 임대인 및 중개업자를 신고 주체로 하고, 임차인도 신고할 수 있는 권리를 부여하는 방식이 바람직함.

▶ (신설) 「농지법」 제24조

바. 영농형태를 고려한 임대차기간 설정

- 기대효과 및 검토과제: 임대차기간(기본 3년 이상, 다년생 5년 이상) 조항에는

시설물 투자는 온실 및 하우스 등 제한적으로만 규정되어 있음. 자본집약적 농업 비중이 높아지고 있는 여건을 고려할 때 작물의 특성과 투자 규모를 고려하여 장기계약이 가능하도록 개정이 필요함.

▶ (개정) 「농지법」 시행령(제24조의2 ①)

사. 합법적 농지임대차 관계를 확인할 수 있는 근거 자료 제출

- 기대효과 및 검토과제: 임대차신고제를 의무화할 경우 거래의 적법성 확인을 위해서는 인적사항과 물적사항에 대한 근거자료 제출 의무를 부여할 필요가 있음. 인적사항의 경우 임대인의 농지취득자격증명 발급이 필요하며, 물적사항으로는 임대농지의 필지별 농지조서 확인이 필요함. 특히 상속농지의 경우 농지취득자격증명 발급 대상에서 제외되어 있음. 상속농지는 관외경작자 가능성이 높아 대부분 임대차 방식으로 농지가 이용될 가능성이 크므로 농지취득자격증명 발급대상 적용 등 제도 정비함.

▶ (개정) 「농지법」 시행규칙 제21조의2의 ②

아. 임대차계약 해지 사유 명시

- 기대효과 및 검토과제: 임대인 혹은 임차인의 의무 위반이 있을 경우 일방적으로 계약 해지를 할 수 있어야 하나 현재는 근거 조항이 없어서 분쟁의 소지가 있음. 임대인 혹은 임차인 중 일방이 상대방의 동의 없이 계약을 해지할 수 있는 사유 제시 필요.

▶ (신설) 제24조의3에 ⑥

자. 과태료 조항 신설

- 기대효과 및 검토과제: 현행 농지임대차 신고는 권고사항 성격이어서 위반 사항의 경중에 따른 과태료 부과 근거 조항이 「농지법」에 마련되어 있지 않음. 임대차신고제가 의무화될 경우, 의무 위반에 대한 과태료 부과 등의 근거조항을

마련할 필요가 있음. 다만, 일시에 임대차신고제를 의무화할 경우 현장의 저항이 예상됨. 농업인의 수용성을 높이기 위해서는 일정 수준의 유예기간을 설정하여 접근 필요

- 임대주택의 경우, 민간임대주택에 관한 특별법(약칭: 민간임대주택법) 제 67조(과태료) 조항 및 시행령 제55조(과태료의 부과기준 등)에 따라 과태료 부과 세부 사항과 부과 금액을 명시함.
- 농지 임대차신고 의무화에 따른 과태료 수준은 농지임대차 거래의 특성을 고려하여 설정되어야 함. 일반 주택이나 상가와 달리 농지 임대차 시 차임 수준은 농지가격이 아닌 농지에서 생산된 농작물의 수익 정도에 의존하고 있다는 점을 고려하여 설정 필요

▶ (신설) 「농지법」 제28조

차. 농지 임대차 관련 조항 개정 내역(종합)

- 농지임대차신고제 도입에 따라 주요 항목별로 「농지법」과 시행령에서 개정 및 신설이 필요한 내용을 정리하면 다음 표와 같음.

표 4-15 농지 임대차 관련 법 개정(안)

구 분		농지법(현행)	농지법 개정 주요 내용(안)
목 적		- 농지의 소유·이용 및 보전 등을 정하여 농지의 효율적 이용·관리를 목적으로 함.	- 임대인의 권리 보호와 농지의 효율적 이용·관리를 목적으로 함(보강).
적용대상		- 원칙적으로 농지 임대차 불허 - 예외적 농지만 임대차 허용	- 1단계: 합법적 임대차 가능 농지를 대상으로 신고 의무화 - 2단계: 임대차 허용 농지 범위 확대
임대인·임차인 권리와 의무		- 없음	- 임대인과 임차인의 역할 구분을 위해 권리·의무조항 신설
신고 의무		- 없음	- 신고의무조항을 신설하고, 신고의무자도 명시
대 항 력	대항요건	- 없음	- 임대차신고제 의무화를 전제로 서면계약과 함께 구두계약도 인정하는 조항 신설
		- 서면계약 원칙 - 임차인이 시·구·읍·면장의 확인을 받고 해당 농지를 인도받은 경우(등기 없는 경우)	- 현행 유지
	우선변제권/ 최우선변제권	- 없음	- 임대차신고제에 참여하여 대항요건을 갖춘 농지 임차인에 대한 우선변제권 보장
경매로 임차권 소멸		- 없음	- 경매에 의해 매각되면 임차권 소멸이 원칙이지만 보증금이 모두 변제되지 않았거나 - 주요 작물의 작기가 완료되지 않은 경우 임차권이 소멸되지 않음.
존 속 기 간	임대차 계약기간	- 3년 미만은 3년, 다년생 식물 5년	- 다년생 식물과 온실 외에 시설물 투자에 대해서도 장기계약이 가능하도록 시행령 조항 개정
	묵시적 갱신, 계약갱신 요구권	- 임대인은 임대차기간 3개월 전까지 계약 변경 혹은 갱신 거절 통지 가능	- 현행 유지
보 증 금 · 차 임	임차료 상한·조정	- 없음	- 임대차신고제를 우선 도입하고, 실태 파악 후 차임 상한 및 조정 조항 신설 (추후 신설 검토)
	보증금 차입전환	- 없음	- 농지임대차에서는 보증금이 없으므로 별도 조항 불필요
임대인의 지위 승계		- 임대농지의 양수인은 법에 따른 승계 원칙	- 현행 유지
강행규정		- 임차인에게 불리한 것은 효력 없음.	- 현행 유지
과 태 료		- 없음	- 임대차신고제의 의무화를 위해서는 과태료 부과 근거조항 신설 필요

자료: 저자 작성

3.5.3. 농지은행 역할의 재정립

가. 농지은행사업 개편 방향

- 농지은행사업은 기본적으로 농지유동화정책이 지향하는 내용 중에서 농지제로 규율되지 않는 사항을 실행하거나 농지제도의 규율 사항을 완결하기 위한 후속 조치로 추진되는 것임.
 - 헌법 제121조 제1항(국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.) 중심에서 제2항(농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.)에 보다 중점을 두고 관련 제도 및 사업을 정비하여 추진할 필요가 있음.
- 농지유동화정책의 방향이 농지소유구조 개선 중심에서 농지이용구조 중심으로 이동하게 되면, 농지은행사업은 농지이용에 대한 수요 변화에 보다 적극적으로 대응하는 체계로 개편이 필요함.
 - 농지이용체계의 효율화 관점에서 농작업 수위탁, 임대차, 농지출자 등의 방식을 통해 조직경영체의 농지로 집단화하는 것을 지원할 필요가 있음. 이를 위한 사전적 관리제도로는 농지거래에 대한 관리와 농지임대차에 대한 관리(농지임대차신고제도)를 들 수 있음.
 - 농지은행 사업을 통해 농지유동화 및 집적화 기능을 강화하기 위해 농지 임대인에 대한 인센티브 구조 설계가 필요함.

나. 농지은행 농지임대수탁사업의 정비

- 농지은행 농지임대수탁사업을 농지임대차신고의 한 방안으로 활용할 경우, 현재와 같이 장기임대차에 대하여 자경조건이 부여될 경우, 비농업인의 과도한 농지 취득 우려가 있음. 따라서 농지임대수탁제도를 임대차 양성화의 한 방안으로 활용하기 위해서는 다음 사항에 대한 검토가 필요함.

- 농지임대수탁사업을 통해 농지임대차거래의 양성화를 도모하기 위해서는 비경작자의 농지 소유 허용 방식 중 하나로 남용되지 않도록 다음과 같은 조건들을 갖출 필요가 있음.
 - 첫째, 농업진흥지역 등 농업을 위한 필수 농지만을 임대수탁사업 대상 농지로 한정하여 전용 이익 추구 등을 최소화하도록 함.
 - 둘째, 장기간(예, 10년 이상) 농지 위탁 및 임대차 계약을 원칙으로 하며, 계약 위반 시 계약서 상의 불이익에 더하여 기존 계약기간에 이루어진 사항에 따른 자경조건 및 세제 등의 혜택을 무효화함.
 - 셋째, 장기 위탁 및 임대차계약 시 장기보유에 따른 혜택 외에 수수료 감면 등 인센티브를 부여하여 비합법적 임대차 농지의 참여 유도 필요

3.5.4. 농지임대차신고제 도입을 위한 기반조성 방안

가. 신고 의무화의 목적을 명확히 제시

- 현재 권고사항에 머물러 있는 임대차 신고를 의무화하는 방식으로 농지임대차신고제를 도입하는 목적과 성격을 명확히 할 필요가 있음. 「농지법」 시행 이후 전체 농지의 31.0~36.5%는 「농지법」 적용의 사각지대에 놓여 있어 임대차에 제약이 없고, 소유 및 이용 관리가 이루어지지 못함.
- 신고 의무화 방식의 농지임대차신고제 도입의 목적은 첫째, 임대차를 통한 이용 중심의 농지 활용 방식에 대응하여 임대차 거래 질서를 확립하고, 둘째, 임차인의 권리 보호를 확대하며, 셋째, 공익직불제를 포함한 다양한 농업지원정책 지원 대상의 투명성을 확보하는 데 있음.

나. 신고제 의무화 장치 마련

- 농지임대차신고제가 정착하기 위해서는 임대인에 대한 인센티브 부여와 함께 신고를 의무화할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있음. 법조항 개편에서 제

시한 것처럼 임대차 신고 의무를 이행하지 않을 경우 신고의무자인 임대인에게 신고의무를 부과하고, 이를 위반할 경우 소정의 과태료를 부과하는 방식임(농업인 수용성을 고려한 유예기간 설정).

다. 실경작 농업인 확인: 농업경영체DB 등록방식을 의무화로 전환

- 농업경영체DB 등록은 공익직불제 및 각종 농업정책지원사업의 지원대상자를 명확하게 특정하기 위한 목적이며, 실경작자 확인의 기초는 농업인 혹은 농업법인이 농지에서 실제 경작을 하고 있는지를 확인하는 것임.
- 농지임대차 신고 방식도 권고사항이고, 농업경영체 등록도 임의등록 방식인 현재의 제도 하에서는 실경작자를 특정하는 데 한계가 있음. 특히, 농지 임대차 비중이 늘어나고 있는 현실에서 임대차 거래에 대한 투명성을 확보하지 못하면 농업지원정책의 대상자도 제대로 특정하지 못하는 부작용이 발생하게 됨.
- 농지임대차신고제 도입의 의무화를 계기로 농업경영체 등록도 의무화로 전환할 필요가 있음. 이를 통해 실제 농업에 종사하는 농업인 혹은 농업법인 확인 방식을 명확히 하여 농업경영체 등록정보의 실효성을 높이고, 현행화도 가능하게 됨. 농지임대차거래와 농업경영체 등록의 내실화를 위한 기반이 조성되어야 실경작자에게 필요한 정책지원이 이루어지고, 정책성과도 제고시킬 수 있음.

라. 장기임대차계약에 대한 자경조건 인센티브 부여

- 농지임대차거래 실태 조사 결과, 다수의 임대차 거래가 1년 단위의 구두계약 방식으로 이루어지고 있는 것으로 나타남. 농지는 특정인의 소유물이기에 앞서 자연자원으로 지속적인 관리를 통해 건강한 상태로 보전이 전제되어야 함.
- 임차인 입장에서 1년 단위 임차기간 조건이 주어지면 해당 농지에서 수익성을 높이려는 노력이 우선되며, 합리적 농지관리는 후순위로 밀릴 수 밖에 없을 것

임. 그 결과, 투입재 과다 투입 등 약탈적 농업이 이루어질 가능성이 높고, 토양의 건강을 위한 투자는 최소화할 우려가 큼. 또한 작목선택 및 활용 방식의 제약이 커서 신규투자가 활발하게 이루어지지 못하는 제약요인으로도 작용하게 됨.

- 임대인 입장에서는 장기계약에 따른 특정한 인센티브가 없는 상황이므로 차임 수준 조정 등 필요에 따라 임차인을 변경하는 방식으로 접근할 가능성이 높음. 그 결과, 임대차거래의 변동성을 높이고, 농업부문 투자를 저해하는 요인으로 작용하게 됨. 5년 이상 장기임대차계약에 대하여 5년을 초과한 연수에 대하여 자경조건을 인정하는 방식의 인센티브 부여 방식을 검토할 필요가 있음.
- 한편, 자경농지 양도소득세 감면제도는 농업인의 영농 자경을 독려하고 장기간 자경을 이어나 농업인에게 보상을 주는 것을 목적으로 자경 여부, 자경기간, 재촌여부, 농지 등 요건을 충족할 경우 매매 등 농지 양도 시 지가 상승으로 인해 발생하는 양도세를 감면하는 제도임. 그러나 제도 취지와는 다르게 자경을 하지 않아도 자경을 위장하여 증명하기만 한다면 양도세감면 혜택을 얻을 수 있어 제도 개선 필요성이 제기되어 왔음(김홍상, 채광석). 양도소득세 개편은 실경작으로 자경조건을 갖춘 농가의 세제 혜택 변화 정도, 비농업인의 농지소유 비중 변화 가능성 및 다른 세제와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 접근할 필요가 있음.

마. 농지의 통합적 관리를 위한 전담기관 설치 필요³⁴⁾

- 농지 관련 정보시스템에는 기존의 농지 관련 정보들을 서로 연계하여 통합적으로 관리하는 주체가 필요함. 농지관리 전담기관의 역할은 첫째, 농지의 소유 및 이용 관련 정보를 체계적으로 관리, 둘째, 농지 임대차거래에 따른 신고 관

34) 2021년 3월 관계부처 합동 '부동산 투기근절 및 재발방지대책'의 일환으로 개정된 한국농어촌공사법에 의해 농지의 취득·소유, 이용·전용 현황 등을 상시적으로 조사하고 분석하는 농지관리 업무 전담조직인 농지은행관리원의 설립을 추진 중임.

리 및 법적 효력 발생을 위한 승인 업무, 셋째, 농업현장의 농지 거래 실태 모니터링, 넷째, 농지 전용 및 처분 관련 인허가 업무 담당, 다섯째, 위의 업무수행을 위한 시스템 개발 및 구축 등이 될 수 있음.

- 한국농어촌공사는 다양한 형태의 농지 관련 사업을 수행하고 있으며, GIS 기반의 농지정보시스템을 운영하고 있음. 그러나 한국농어촌공사는 정부사업 대행 기관으로 농지 전용 및 처분 관련 인허가 권한이 없는 한계가 있음.
- 농지의 체계적 관리를 위해서는 중앙정부-지자체-한국농어촌공사 등으로 분산되어있는 역할을 통합하고, 조정하여 농지관리업무를 전담하는 관리기구 마련이 필요함. 즉, 농지관리전담기관을 설치 혹은 지정하여 한국농어촌공사가 담당하고 있는 각종 사업 및 인프라와 농지행정 업무를 통합하여 농업 현장에서 효과적으로 농지의 소유 및 이용 이용실태를 파악하고(정보관리), 농지 전용 및 임대차 등 거래 관리를 총괄하며(인허가 등 행정업무), 모니터링을 할 수 있는(사후관리) 역할을 부여할 필요가 있음.

4. 농지상속

4.1. 농지상속의 쟁점

- 농지의 상속(Succession)은 농업의 지속 가능한 성공(Sustainable Success)에 중요하기에 국가마다 일정한 원칙을 가지고 섬세한 조정과 개입을 하는 법제도를 마련했음.
- 농지는 피상속인인 농업인의 평생의 유산인 만큼 상속농지 소유에 대한 ‘재산권 보장’도 이루어져야 하고, 또한 국가적으로는 농지가 농업 생산성의 제고와 농지이용의 합리화라는 ‘경자유전 원칙’과도 조화될 수 있도록 하는 것이 관건이기 때문에 여러 나라에서는 나름대로 입법적 해결방안을 마련하고 대비하였음.
- 우리나라는 1994년 농지법 제정 당시 농업인의 사유재산권 보호를 위하여 비농업인의 농지소유를 허용해야 한다는 주장과 경자유전의 원칙을 철저히 관철시켜야 한다는 주장이 대립하였고, 그 결과 상속에서 비농민인 상속인의 농지소유를 상당 부분 허용하는 식으로 타협을 함.
- 고령화가 심화됨에 따라 비농업인의 농지 소유가 늘고 있으므로 이에 대한 관리가 필요한 상황임.

4.2. 농지상속 법제

4.2.1. 상속법 일반

- 상속이란 자연인(‘被相續人’)의 재산법상의 지위 또는 권리 의무(‘相續財産’)를 그 자의 사망시점에 시간의 단절 없이 법률이나 사망자의 최종 의사에 의하여 특정인(‘相續人’)에게 포괄적으로 승계시키는 것을 말하며³⁵⁾. 사유재산제

가 인정되는 한 상속제도도 인정됨.

- 우리나라는 대륙법계를 따라 법정상속만을 규정하며, 유언에 의한 상속인의 지정을 허용하지 않음. 다만 민법상 유언의 자유가 인정되므로 포괄적 유증을 하면 상속인을 지정한 것과 같은 효과가 생김(민법 제1078조).
- 우리나라는 상속에 관한 일반법인 **민법 제5편(상속)에 따라** 규율됨.
 - 민법에서 상속은 상속개시된 때로부터 피상속인의 일신에 전속한 것을 제외하고 피상속인의 재산에 관한 포괄적 권리 의무를 승계하며(민법 제1005조), 피상속인의 사망과 동시에 피상속인의 주소지에서 이루어짐(민법 제997, 998조).
- **상속인은 민법 제1000조(상속의 순위)에 따라서** 1순위 피상속인의 직계비속, 2순위 피상속인의 직계존속, 3순위 피상속인의 형제자매, 4순위 피상속인의 4촌 이내의 방계혈족 순으로 정해지며, 동순위의 상속인이 수인인 때에는 최근 친을 선순위로 하고 동친등의 상속인이 수인인 때에는 공동상속인이 됨.
 - 배우자는 민법 제1003조(배우자의 상속순위)에 따라 1, 2순위 상속인이 있는 경우에는 그 상속인과 동순위로 공동상속인이 되고 그 상속인이 없는 때에는 단독상속인이 됨.
- 민법 제1009조에 따라 상속재산은 공동상속인들이 동순위인 경우 **균분상속** 되며, 피상속인의 **배우자의 상속분**은 직계비속과 공동으로 상속하는 때에는 직계비속의 상속분의 5할을 가산하고, 직계존속과 공동으로 상속하는 때에는 직계존속의 상속분의 5할을 가산함.
 - 공동상속인 중에 상당한 기간 동거·간호 그 밖의 방법으로 피상속인을 특별히 부양하거나 피상속인의 재산의 유지 또는 증가에 특별히 기여한 자가 있

35) 이경희, 가족법(전정판), 법원사, 2008, 325면; 반면 곽윤직, 상속법(민법강의Ⅵ)(개정판), 박영사, 2004, 3면에서는 우리 민법 하에서는 상속인 지정제도나 상속인 폐제제도가 없기 때문에 법정 상속만 인정되고 유언상속은 인정되지 않는다는 주장을 펼침. 그러나 이에 대하여 유증에 의해 상속인 이외의 자에게 유산승계가 가능하고, 포괄적 유증을 받는 경우 상속인과 동일한 권리의무를 갖기에 일단 유언상속, 법정상속 양자를 인정하는 것으로 이 글에서는 논지를 전개함.. 이러한 입장에서 도 좁은 의미의 상속은 법정상속만을 가리킴.

을 때에는 민법 제1008조의 2에 따른 **기여분**도 공동상속인간의 협의 또는 법원의 결정으로 산정해줄 수 있음.

- 상속인은 **상속이 개시된 것을 안 날로부터 원칙적으로 3개월**이라는 **숙려기간** 내에 **한정승인**(상속인이 상속으로 취득하게 된 재산의 한도에서 피상속인의 채무와 유증을 변제할 것을 조건으로 상속을 승인하는 것)이나 **상속포기**(상속으로 인하여 생기는 권리의무의 포괄적 승계를 거부하여 처음부터 상속인이 아닌 것으로 함)를 하고 싶으면 반드시 법원에 신고하여야 함.
 - 만약 3개월의 숙려기간이 지나거나 상속재산의 일부나 전부를 처분, 은닉, 부정 소비, 고의로 재산목록에 기입하지 않은 경우 **단순승인**을 한 것으로 봄(민법 제1026조).
- 3개월의 숙려기간을 통해 상속의 승인, 포기를 하면 단독상속의 경우 바로 상속의 효과가 일어나지만, 공동상속의 경우에는 공동상속인들이 다 확정될 뿐이고, 상속을 승인한 공동상속인과 포괄적 수익자 등이 **상속재산 분할**을 청구해야 상속의 효과가 발생함. 공동상속에서 상속재산의 분할을 하면, 상속이 개시된 때에 소급하여 그 효력이 생긴다(민법 제1015조).
- **유언**도 인정하여, 유언의 증서나 녹음을 보관한 자는 유언자가 사망하면 지체 없이 이를 법원에 제출하고 상속인 기타 이해관계인이 참여한 상황에서 유언서를 개봉한 다음, 유언집행자가 유언을 집행함.
 - 17세 이상의 의사능력을 갖춘 자는 누구나 민법에서 정한 5가지 방식(자필증서, 녹음, 공정증서, 비밀증서, 구술증서)에 따라 민법 제1060조 이하의 유언을 할 수 있음.
 - 이렇게 재산의 이전과 관련된 것을 **유증**(유언에 의한 재산의 무상증여)이라고 함.
- **유증(증여 포함)**을 통해 상속재산을 처분해도 상속권이 있는 일정 범위의 상속인(피상속인의 직계비속, 배우자, 직계존속, 형제자매)은 상속재산에 대한 일정비율을 취득할 수 있는 **유류분권**을 가지며, 이 경우 민법 제1112조 이하의 유류분 규정이 적용됨.

- 포괄적 유증은 상속과 비슷하므로 포괄적 유증을 받은 자는 유증의 효력이 발생한 날로부터 3개월 이내에 단순승인, 한정승인이나 상속포기를 할 필요가 있음(민법 제1078조).
- **상속인의 존재 여부가 분명하지 않은 경우**, 법원은 **상속재산관리인**을 선임하는데 선임공고를 한 날로부터 3개월 내에 상속인의 존재 여부를 알 수 없는 경우, 상속재산을 청산하고, 상속인의 수색공고 후 1년이 지나도 상속인이 나타나지 않으면 **상속인의 부존재**로 확정됨.
 - 상속인 수색공고 후에도 상속권을 주장하는 자가 없는 때에는 가정법원은 피상속인과 생계를 같이 하고 있던 자, 피상속인의 요양간호를 한 자 기타 피상속인과 특별한 연고가 있던 자의 청구에 의하여 상속재산의 전부 또는 일부를 분여할 수 있음(민법 제1057조의2).
 - **특별연고자**에 대하여 분여 후에도 남는 재산이 있다면 민법 제1058조에 따라 **국가에 귀속됨**(민법 제1058조).**포괄유증(증여 포함)**.
- 농지 상속과 관련하여 민법에 있는 조항은 **제1008조의3(분묘 등의 승계)**가 있는데, 이는 전통적인 제사상속의 흔적이라고 할 수 있음.³⁶⁾
 - 제1008조의3(분묘 등의 승계) 분묘에 속한 1정보 이내의 금양임야와 600평 이내의 묘토인 농지, 족보와 제구의 소유권은 제사를 주재하는 자가 이를 승계한다. [본조신설 1990. 1. 13.]

4.2.2. 농지상속의 특수성

- 농지상속은 일반적인 재산의 상속과는 달리 다음과 같은 의미를 지니기에, 국가의 섬세한 개입과 조정이 가미된 특별한 농지상속법제가 필요할 것임.
- 첫째, 농지의 상속은 **농업인 자격의 승계를 수반함**.

36) 조선시대에는 제사상속이 중요한 문제였지만, 조선고등법원 1933. 3. 3. 판결로 제사상속이 법률적으로 인정되지 않게 되었고 현행법도 인정하고 있지 않음(대법원 2012. 9. 13. 선고 2010다88699 판결). 1958년 제정 민법은 그러나 제사주재자가 제사용 재산을 승계하도록 규정함.

- 상속에서 법적 지위의 승계라는 측면이 있음을 감안하면, 상속인인 자녀는 피상속인의 농지를 상속함으로써 농업이라는 家業을 승계하고 그 농업인 자격도 승계를 받는 것임.
- 특히 우리나라와 같이 경자유전의 원칙이 헌법에 유보되어 있고(제121조), 농지법에서도 여러 규정(제3, 5, 6조 등)을 두어 이를 구체화하는 점을 감안하면, 농지는 단순히 공동균분상속을 하기보다는 영농후계자녀에게 일괄 상속하도록 입법할 필요가 있음.
- 둘째, 농지의 상속은 **농가나 농업경영의 승계**라는 의미를 함께 지님.
 - 민법에서 상속은 재산이나 권리의무의 승계라는 측면이 중심이어서 농지와 농업용 재산 등 유형의 재산의 승계가 중요함.
 - 특히 농업에서는 피상속인인 경영주가 가진 경영능력, 특허 등 무형의 재산이 상속인인 영농후계자에게 계승되도록 하는 것이 핵심임.
 - 피상속인인 농업인이 평생 습득한 농업경영 지식과 경험이 승계되지 못하고 사장되는 것은 사회경제적으로도 큰 손실이기 때문임.
- 셋째, 농지의 상속은 헌법상 경자유전원칙을 통한 **농업·농촌의 지속가능성**과 관련되어 있음.
 - 상속제도는 헌법상 재산권보장과 밀접한 관련을 갖지만, 농지상속은 경자유전원칙에도 부합되어야 함.
 - 상속농지가 늘어날수록 관련 법제를 완비하지 않으면 법적 분쟁은 더 심화되고 탈법현상도 만연할 것이기 때문임.

4.2.3. 농지상속 법제의 연혁

가. 농지개혁법이 시행된 기간(1990~1995년)

- 농지상속법제로는 의용민법과 우리 민법 상속편 제2장 재산상속에 관한 규정(제997조~1059조), 농지개혁법 제15조, 그리고 농업기본법(법률 제1871호 1967.1.16 제정) 제19조 등이 있었음.

- 해방 후에도 일본민법을 의용하였고, 1958년 2월 22일 민법(법률 제471호)이 제정되어 1960년 1월 1일부터 시행됨.³⁷⁾ 이에 따라 조선시대의 次知와 같은 소유권 요소가 승계되지 못하고, 서구나 일본의 민법에 나타난 소유권 개념이 강제적으로 이식됨.³⁸⁾

○ 농지거래에서도 전통법제를 승계한 조항들이 나타나지 못하였고, **농지상속과 관련된 분묘 등의 승계 조항(제996조)**³⁹⁾ 외에는 일본민법이 적용되던 시절과 큰 차이가 없었음.

- 민법 중 재산상속에 관한 규정들이 재산상속에 관한 一般法이었으며, 농지개혁법 제15조는 ‘분배받은 농지’만 적용대상일 뿐만 아니라 ‘**家産으로서 상속한다**’라고만 규정하여 그 의미가 명확하지 않았음.
- 농지개혁법 하에서도 비농업인이 농지를 소유할 수 있는 예외적인 경우가 있었으나 상속·이농의 경우는 이러한 예외에 해당되지 않았음.
 - 농지개혁법은 농지를 취득할 수 있는 자를 원칙적으로 기존농가 및 영농할 목적으로 농지를 취득하는 자에 한정하였고, 농지개혁법 제5조 제2항 나호의 단서와 제6조 1항에서 비농업인의 농지소유를 예외적으로 인정함.⁴⁰⁾

37) 우리 민법전의 제정과정에 관하여는, 양창수, “민법안의 성립과정에 관한 소고”, 민법연구 제1권, 박영사(1991), 61면 이하 참조; 또한 정종휴, “한국민법의 제정과정”, 객원직교수 화갑논문집, 박영사(1985), 1면 이하 참조.

38) 윤철홍, “한국민법상의 소유권개념”, 소유권의 역사, 법원사, 1995, 216-217면 참조.

39) 분묘 등의 승계 조항은 처음에는 “분묘에 속한 1정보이내의 금양임야와 6백평 이내의 묘토인 농지, 족보와 제구의 소유권은 호주상속인이 이를 승계한다.”고 규정하였으나, 1990. 1. 13 개정 민법(법률 제4199호)에서는 “분묘에 속한 1정보이내의 금양임야와 600평 이내의 묘토인 농지, 족보와 제구의 소유권은 제사를 주재하는 자가 이를 승계한다.”라고 변경함.

40) ① 질병, 공무, 취학등 사유로 인하여 소재지위원회의 동의를 받아 도지사가 일정기간까지 보유를 인허한 일시 이농한 자의 농지(제5조 2항 나호 단서), ② 비농가로서 소규모의 가정원예로 경작하는 500평 이내의 농지, ③ 정부, 공공단체, 교육기관 등에서 사용목적을 변경할 필요가 있다고 정부가 인정하는 농지, ④ 공인하는 학교, 종교단체급 후생기관 등의 소유로서 자경 이내의 농지, ⑤ 학술, 연구 등 특수한 목적에 사용하는 정부 인허 범위 내의 농지, ⑥ 분묘를 수호하기 위하여 종전부터 소작료를 징수하지 아니하는 기존의 위토로서 묘 每 一位에 2반보 이내의 농지, ⑦ 미완성된 개간 및 간척농지, ⑧ 본법 실시 이후 개간 또는 간척한 농지(이상 제6조 제1항)

- 농지개혁법 제15조는 “분배받은 농지는 분배받은 농가의 대표자 명의로 등록하고 가산으로서 상속한다.”라고 되어 있어서 “농업활동을 하는 농가”가 상속한다는 의미이지, 비농업인도 상속할 수 있다는 의미는 아니었음.⁴¹⁾
 - 상속과 비슷하게, 이농의 경우에도 농지개혁법 제19조에서도 **“상환 미완료한 농가가 절가, 전업, 이주 등으로 인하여 이농케 되거나 또는 경작 능력의 변동 등으로 인하여 경작지의 전부 혹은 일부를 포기하려 할 때에는** 소재지 위원회를 경유하여” 정부가 제8조 방법에 의하여 이를 매수한다고 되어 있어 이농의 경우에도 비농업의 농지소유는 법적으로 불가능했음.
- 그러나 농지개혁법은 자작농 창설이 주목적이었고 이후 관리가 철저하지 못하여, 현실적으로 상속 이농의 경우에도 脫法行爲를 통해 비농업인이 농지를 소유하였음.
- **이농자의 소유 농지나 비농민의 상속 농지는 비자경지로서 농지개혁법의 적용대상이지만, 매수규정이 따로 없었기 때문임.**
 - 분배농지를 받은 이농자가 상환 이전에 이농한 경우는 제19조 제1항의 규정이 적용되었지만, 상환 완료된 분배농지나 분배농지 아닌 기존 자경농지에 대한 규정은 없었음.
 - 마찬가지로 분배농지의 농지상속에 관하여는 제15조가 적용되고 판례⁴²⁾도 비농민의 농지상속을 인정하지 않았지만, 자경농지의 상속에 대하여는 규정이 없기 때문에 비농민이라도 의용민법에 따라 상속할 수 있었음.
 - 또한 비농민의 농지취득에 대하여는 소재지관서의 증명을 얻어야 하므로

41) ‘家産’ 개념의 도입에 관하여 자세히는 한국농촌경제연구원, 농지개혁사연구, 1989, 1127-1131면 참조. 여기서는 가산제도가 조선시대에도 없던 소유형태이며, 유럽의 세습농장제나 미국의 Homestead Act(1862. 5. 20)에서 유래된 것으로, 미군정이 미국의 Bankhead-John’s Tenant Purchase Act를 참조하여 만든 토지개혁법안 제16조에서 비롯되었다고 함. 농지개혁법에 나타난 미국법의 계수현상의 일면임. 이렇게 가산이란 개념은 미국 법을 계수한 것이었지만, 우리나라는 농가가 세대개념으로 구성되어 있기에 가구 개념의 미국과 같은 효과를 거두지 못한 채 불완전 모방에 그친 것으로 판단됨.

42) 대판 1974. 2. 12, 73다509(공 1974, 7757).

불가능한 것처럼 되어 있으나, 農地委員會의 확인절차나 행정관서의 증명
이 형식적이고 허점이 많았음.⁴³⁾

○ 농업기본법 제19조⁴⁴⁾는 기본법이라는 성격상 실체법으로서 의미보다는 상
속으로 인한 농지 세분화 방지를 위한 정부의 기본시책의 방향을 규정하는
선언적 의미가 강했음.

- 당시 비농민의 상속 농지는 비자경지로서 농지개혁법의 적용대상이지만,
매수규정이 따로 없었음.

- 마찬가지로 분배농지의 농지상속에 관하여는 제15조가 적용되고, 판례⁴⁵⁾
도 비농민의 농지상속을 인정하지 않았지만, 자경농지의 상속에 대하여는
규정이 없기 때문에 비농민이라도 의용민법에 따라 상속할 수 있었음.

○ 1990년 4월 7일 제정된 농어촌발전특별조치법(법률 제4228호)에서는 이
농, 상속 등에 의하여 취득한 비농가의 소유농지에 대하여는 비농가가 된 때
로부터 60일 이내에 행정관서에 신고하고, 3년 이내에 3ha를 초과하는 부분
을 처분하도록 하는 ‘사후처분의무’ 제도를 도입함(제43조의3조).⁴⁶⁾

- 탈법행위에 대한 현실적 타협안이 농어촌발전특별조치법(1993년 개정) 제
43조의3인 것으로 비농업인인 상속인이나 이농인이라도 신고를 한다면 3
만㎡까지는 농지를 소유할 수 있도록 하는 예외조항을 두면서 처음으로 이
농, 상속 등에 의하여 취득한 비농가의 소유농지처분의무제도를 도입함.

- 또한 농업진흥지역 안의 농지에 대하여는 농지의 세분화를 막기 위해 일괄
하여 상속·증여 또는 양도되도록 지원한다는 규정을 두었음(제43조의4조).

43) 농지임차지의 소유실태 조사(1984년) 결과, 경자유전원칙 하의 자작농체제를 무너뜨린 가장 직접적
인 원인은 이농, 상속, 농지매매라고 하였음. 한국농촌경제연구원, 앞의 책(주 33), 1121면 참조.

44) 농업기본법 제19조(농업경영의 세분화방지) 정부는 농업경영의 적정규모를 유지하기 위하여 농지
의 세분화를 방지함에 필요한 시책을 강구하여야 함.

45) 대판 1974. 2. 12, 73다509(공 1974, 7757).

46) 사후처분의무의 효시이며, 현행 농지법 제10조 이하의 규정으로 승계되었음.

나. 현행 농지법이 시행된 이후(1996년~현재)

- 현행 농지법에서는 과거 농지개혁법 제15조와 같은 농지 상속 조항이 없음.
- 다만 농지법 제22조에 농지 소유의 세분화를 방지하기 위하여 국가와 지방자치단체가 농지를 어느 한 농업인이나 하나의 농업법인이 일괄적으로 상속, 증여 또는 양도받도록 필요한 지원을 해 줄 것을 규정하고 있음.
- 따라서 오늘날 농지의 상속은 민법 상속편에 따라서만 규율됨.
 - 공동상속인은 각자의 상속분에 응하여 피상속인의 농지에 관한 권리의무를 승계함(민법 제1007조).
 - 민법 제1009조에 따라 농지는 상속인에게 균분상속되며, 제1008조의 2에 따른 기여분도 가능함.
 - 민법 제1060조 이하의 유언이나 유증도 가능하며 이 경우 민법 제1112조 이하의 유류분 규정의 적용도 받음.
 - 상속인이 없는 경우 민법 제1057조의 2에 따른 특별연고자에 대한 분여, 제1056조에 따른 상속재산의 청산, 제1058조에 따른 상속재산의 국가 귀속 등 규정이 적용됨.
 - 특별한 농지로서 조상의 제사·봉행에 사용되는 600평 이내의 묘토(墓土), 즉 위토(位土)가 있다.⁴⁷⁾ 상속인인 농업인에게는 상속·증여 세제상의 혜택과 장기저리의 상속자금 융자방법도 이용되고 있음(조세특례제한법⁴⁸⁾ 제71조).
- 현행 농지법은 과거 농지개혁법을 승계하여 비농업인에게도 농지 상속을 인정하고, 이농의 경우에도 ‘행정기관의 인허가’ 없이 그대로 농지취득을 인정해주고 있음.⁴⁹⁾

47) 금양임야와 묘토에 관하여는 제사용 재산의 보존을 위해 필요하다는 견해도 있으나, 제사주재자에 대한 사실상 단독상속으로 민법상 균분상속원칙을 무너뜨리고 제사주재자가 누구인지 승계인 정하는 기준도 불분명하다는 등 입법론적으로 많은 비판이 있음. 자세한 편집대표 윤진수, 주해상속법(제1권), 박영사, 2019, 243-261면 참조.

48) 법률 제10890호, 2011.7.21, 타법개정.

- 현행 농지법상 상속과 이농에 대한 비농업인의 농지소유 허용은 일본과 프랑스의 사례를 받아들인 것이지만, 일본과 프랑스가 별도로 구비하고 있는 구체적인 보완책(경영계약이나 선택권 등)이 없이 우리가 받아들인 것임.
 - 즉, 농지법 제6조 제2항과 제3항에서 상속과 이농 등 영농목적이 없더라도 농지를 취득할 수 있는 경우를 규정하여 비농업인과 준농업법인에 대한 농지취득을 예외적으로 인정하였음.
 - 다만 농지법에서 허용된 경우 외에는 농지소유에 관한 특례를 정할 수 없다고 규정하여 여러 법령에 산재하여 혼란을 가중했던 비농업인의 농지소유에 대한 문제를 입법적으로 정리함(제6조 제4항).⁵⁰⁾
 - 한편 농지법 부칙 제4조에 따라 1996년 1월 1일 농지법 시행 이전에 소유하던 농지⁵¹⁾는 취득원인의 적법, 불법을 불문하고 비농업인도 계속하여 소유할 수 있도록 기존의 불법적 농지 소유에 대하여 합법화하였음.
- 따라서 농지법에 따르면, 상속인이나 유증을 받은 자(受遺者)가 비농업인일 지라도 합법적으로 농지를 소유할 수 있도록 규정하고 있음(농지법 제6조 제2항 4호).
- 다만, 이 경우 그 소유규모는 1만 제곱미터 이내의 농지를 넘지 않아야 한다는 소유상한 규정이 있음(농지법 제7조 제1항).
 - 또한 비농업인이 상속농지의 소유한도를 초과하여 농지은행에 위탁하여 임대할 수 있는 농지의 규모가 2만㎡로 제한되어 있으나, 2009년 5월 27일

49) 농지개혁법은 제19조 제1항에서 “상환을 완료하지 아니한 농지수분배자가 絶家·轉業·移居로 인하여 離農하거나 또는 농지의 전부 혹은 일부를 반환할 때에는 정부는 기상환액의 전액 혹은 일부, 지상물 또는 농지의 개량시설이 있을 때에는 전액을 보상하여야 한다.”고 규정할 뿐, 이농에 대한 처리규정은 없었음.

50) 제170회 국회 농림수산위원회의 농지법안 심사보고서에는 “타법률에 의하여 농지법의 적용을 배제하고 별도의 규정을 둔다면 농지법의 통일성이 저해되고, 농지법 제정의 의미가 감소됨”을 이유로 들었음.

51) 농지법 시행일 이전 소유농지는 토지대장에 등재된 면적을 보면 약 100만 ha로 전체 농지면적의 절반에 해당함. 김수석·박석두·채광석·김창호·황연수·조가옥, 경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차연도), 한국농촌경제연구원, 2008. 11, 24면.

농지법(법 제9721호)도 큰 폭으로 개정을 하여 그 제한을 폐지하였음(제23조 제7호 가목).

○ 이렇듯 한편으로는 완화해준 반면, 다른 한편으로는 위와 같은 비농민 소유 농지에 대하여는 農地處分命令이나 履行強制金 등 사후관리제도를 두고 있음(제10~12조).

- 농지법에서는 농업경영에 사용되지 않는 농지의 처분을 강제할 수 있는데, 그 사유가 발생한 날로부터 1년 이내에 초과된 부분의 농지를 처분하여야 하며(농지법 제10조 제1항 6호), 만일 1년의 처분의무기간 내에 처분하지 아니하면 농지법 제11조 제1항에 의하여 시장·군수 또는 구청장은 농지 소유자에게 6개월 이내에 그 농지를 처분할 것을 명할 수 있고, 처분명령을 이행하지 않는 경우에는 매년 해당 농지가격의 20%에 해당하는 이행강제금을 부과함.

- 그러나 종래의 상속(유증 포함, 이하 같다)으로 농지를 취득한 경우에는 농지법 제6조 제2항 제4호, 제7조 제1항에 따라 농업경영을 하지 않더라도 1만제곱미터까지는 소유할 수 있는 것이므로, 목전 등 농업경영을 하지 않더라도 농지를 처분하여야 할 의무를 부과할 수 없다는 문제점이 있었음(대법원 2019.2.14. 선고 2017두65357 판결 참조).

- 이에 2021년 농지법 개정을 통해 제6조 제2항 단서를 신설하여, 비농업인이 예외적으로 농지를 소유하는 경우에도 해당 농지가 농업경영에 이용되어야 함을 명확히 함으로써 상속농지에 대해서도 농지처분명령이 가능해졌음.

- 또한 농지법 제10조 제1항 제4의 2, 제4의 3을 개정하여 상속인·이농인 소유농지도 농업경영 미이용 시 농지처분의무 부과를 명확히 하였음.

○ 요컨대 우리나라에서 농지상속에 관한 근거 법률은 일반법인 민법이라 할 것이며, 다만 농지법에 따르면, 상속인이 농업인인가 농업인이 아닌가에 따라 그 소유 규모와 처분 권한을 구분하고, 특히 비농업인인 경우에 일정한 제한을 둘 뿐임.

- 이렇게 농지 상속에 관한 특별법은 없기에 일반법인 민법을 따라 농지상속이 이루어짐에 따라 비농업인의 농지 소유와 공동·균분 상속에 의한 농지 세분화의 문제점이 발생하고 있음.

4.3. 농지상속 법제의 문제점

4.3.1. 비농업인의 상속 농지 소유

- 상속인이 비농업인 경우 경자유전의 원칙을 엄격히 적용하면 농지를 소유하지 못하지만 우리 농지법은 다음과 같은 예외를 두어 허용하고 있음.
 - 농지법 제6조에서는 비농업인이라도 농업인인 피상속인의 사망으로 그 농지를 포괄적으로 승계하게 됨(농지법 제6조 제2항 4호).
 - 다만, 이 경우 그 소유규모는 1만 제곱미터 이내의 농지를 넘지 않아야 한다는 소유상한 규정이 있음(농지법 제7조 제1항).
 - 그러나 이러한 소유상한도 농지은행에 임대 등을 위탁하면 제한을 전혀 받지 않아 소유규모 제한 규정을 합법적으로 피할 수도 있음.
 - **한국농어촌공사⁵²⁾ 및 기타 대통령령으로 정하는 자에게 농지를 임대하거나 사용대하는 경우** 과거에는 2만 제곱미터까지만 허용하였으나, 2009년 농지법 개정 이후 오늘날에는 **초과 농지를 무한정** 소유할 수 있기 때문임.
- 결국 농지를 상속받은 사람이 비농업인이라도 1만 ㎡는 적법하게 상속농지

52) 한국농어촌공사에서 담당하는 이러한 농지관리업무 담당 부서를 통상 ‘농지은행’이라고 부른다. 농지은행은 농지법 제6조(농지 소유 제한), 제7조(농지 소유 상한) 및 제23조(농지의 임대차 또는 사용대차), 그리고 ‘한국농어촌공사 및 농지관리기금법’ 제10조(사업) 및 제24조의4(농지의 임대 등의 수탁)를 근거로 하여 2005년에 도입되었으며, 사업내용은 농지의 賃貸受託, 賣渡受託, 經營回生支援을 위한 農地買入, 農地買入備蓄의 4가지이다. 프랑스에서 농지관리를 담당하는 특별기구인 ‘농촌건설 및 농지정비 주식회사(SAFER: société d'aménagement foncier et d'établissement rural)’를 모델로 한 것으로 프랑스법제를 수용한 것이다.

를 소유할 수 있고, 그 농지는 임대 또는 사용대할 수 있고, 소유상한을 초과한 상속농지라도 농지은행에 임대 또는 사용대하면 그 기간 동안 무한정 소유할 수 있음.

- 이러한 개정 농지법은 비농업인의 농지소유를 부추기며, 농지세분화를 방지하는 정책방향에도 반하는 문제점이 있음.⁵³⁾

4.3.2. 농지의 세분화

- 비농업인의 농지 소유보다 더 큰 문제는 농지의 경우 특별법이 없어서 민법에 따라 상속인이 여러 명인 경우 아주 잘게 분할되어 소유될 수 있다는 점임.
- 우리 민법은 균분상속제도(민법 제1009조)를 채택하고, 유류분제도(민법 제1112조 이하)가 존재하여 유언을 통한 일괄상속은 가능하지 않음.
- 우리나라 농업의 특색 중 하나는 농업 경영 규모의 영세성이라고 할 수 있는데, 농지의 상속에서도 원칙적으로 균분상속이 이루어지고 있으므로, 이러한 법제에 따라 농지가 세분화되어 농업규모의 영세화가 더 심화될 수 있으며, 이는 농업 구조개선과 역행하는 것임.
- 농지법은 농지소유의 세분화를 막기 위하여 **일괄 상속받도록 하는 경우 지원 조항**을 두고 있으나(제22조) 권고조항일 뿐 구속력은 없음

4.4. 해외 농지상속 법제

- 일본, 프랑스, 독일 등의 나라를 살펴보면, 농지 상속에서 민법상 균분상속의 예외를 인정함으로써 농업경영체의 안정적인 승계를 통해 농업발전을 도모하고, 개별 법령을 통해 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용이라는 농업 구조개선에 도움이 될 수 있는 규율을 하고 있음.

53) 같은 견해로 김수용·사동천·류창호, 농지규제법제에 대한 입법평가, 한국법제연구원, 2009, 81면.

4.4.1. 일본 사례

- 일본의 경우, 일본 민법의 균분상속제도가 농지상속에도 적용되지만 농지법상 농지개혁의 지속적 추진을 통해 상속인 중 1인이라도 영농후계자가 되도록 유도하고, 가업인 농업을 승계할 수 있도록 하는 “가족간 상속계약”이 활성화되어 있음.
 - 또한 농업인의 범주에 ‘겸업농’이란 유연한 개념을 채택하여 주업이 농업이면서 부업을 겸하는 사람도 농업인이라고 보고, 농지상속을 규율하였다. 이로 인해 농촌인구가 유지되고, 지역경제도 활성화되는 부수적 효과를 거두었음.⁵⁴⁾
- 국가의 농지 매수
 - 일본 농지법에서는 이농이나 상속 등으로 농지소유자격이 상실된 非農業者の 농지에 대하여는 농지법에 따라서 국가가 매수하여 농민에게 분배하도록 함으로써 자작농체제의 존속을 기함(제6조).
 - 예외적으로 이농자나 상속인이 在村地主⁵⁵⁾인 경우일 때에는, 일정 규모(北海道 4ha, 都道府県 0.5~1.5ha)의 농지에 대한 소유를 인정함(제7조).⁵⁶⁾
 - **농지상속으로 不在地主가 되었을 경우에도** 농업생산법인에 임대하는 방법, 농지보유 합리화 법인에 임대하는 방법 또는 농업 경영 위탁에 의해서 임대하는 방법 등으로 농지를 계속 소유할 수 있음.
 - 그러나 기본적으로 부재지주의 농지를 지속적으로 국가가 매수하여 농민에게 분배하는 것이 기본 정책방향으로, 이렇게 엄격한 농지상속법제로 인

54) 나아가 1995년 農業經營基盤強化促進法에 의해 농지를 특정 경영주체에게 집중시키기 위하여 전문적이고 규모화된 농업인에 해당하는 ‘認定農業者制度’를 만들고, 인정농업자와 농지보유합리화 법인에게는 우량농지를 다른 농업인에 우선하여 취득할 수 있도록 하는 農地先買協議制度를 도입함으로써 농업규모화도 촉진하였음.

55) 농지가 농지 소유자의 주소와 동일한 시정촌의 구역 내에 있는 경우, 그 농지 소유자.

56) 재촌지주인 경우에만 소작지를 소유할 수 있게 하고, 농지가 속한 시정촌을 떠나는 경우 소유권을 국가에 이전해야 하는 농지법 조항으로 인하여, 일본은 농촌지역이 속한 시정촌이 空洞化되지 않고 농업과 다른 직업을 겸하는 兼業農도 많아지게 되었다고 함.

하여 자녀 중 1인은 반드시 농촌에 남아 가업인 농업을 승계하도록 함.

○ 가족간 상속계약

- 농지의 세분화를 막고 공동상속인 중 1인에게 일괄상속·증여되는 구체적인 방안은 가족간 상속계약임.
- 父子契約과 家族協定과 같은 계약방식을 통해 영농에 종사하는 자녀에게 농지가 집중될 수 있도록 농업인인 부친이 자녀와 계약을 맺거나 가족간에 계약을 통해 비농업인인 자녀가 현금으로 보상받고 현물인 농지나 농업용 재산을 포기할 수 있도록 하는 것임.
- 이밖에 민법의 상속포기나 유산분할협의를 이용하는 방안도 강구되었음. 이 경우 국가는 상속증여세제로 이러한 자발적인 노력을 지원하고 있음.⁵⁷⁾

○ 농지선매협의제

- 1995년 2월 ‘농업경영기반강화촉진법’ 개정으로 매각을 희망하는 우량농지에 대하여 농지보유합리화법인이 다른 농업자에 우선하여 이를 취득하고, ‘인정농업자’에 이용집적을 도모하기 위한 ‘매입협의제도’를 도입함.

4.4.2. 독일 사례

- 독일의 경우에도 독일민법전(BGB)에 균분상속의 원칙이 있어서 모든 상속 재산은 원칙적으로 자녀에게 평등하게 분배됨.
- 독일에는 농지에 특화하여 그 소유, 이용, 보전 등을 전반적으로 다루는 우리나라 또는 일본의 농지법과 같은 단일법은 없는 대신, 농지의 매매와 임대차, 상속 등을 규율하는 법률이 각각 마련되어 있음.
- 독일민법전 제903조, 제873조, 제925조 등은 농지거래에 관한 일반법으로, 토지거래법은 농지와 임야, 그리고 농지와 임야로 이용될 수 있는 토지의 매매를 중심으로 한 거래에 특별법으로 적용됨.⁵⁸⁾

57) 加藤一郎, 農業法, 法律學全集 50, 有斐閣, 昭和60年(1985), 146頁 以下.

58) George Turner/Klaus Werner, *Agrarrecht: Ein Grundriß*, 2. Auflage, Stuttgart; Ulmer, 1998, S. 29.

- 농지의 임대차에 관하여는 임대차계약의 신고와 관할관청의 이의권고에 관한 사항만을 농지임대차거래법에서 규정하고, 나머지 일반적인 농지임대차 규정은 독일민법에서 규정하는 이원적 체계로 되어 있음.
 - 농지상속에 대하여는 연방 농지상속법으로서 민법의 상속조항(BGB-Landguterbrecht)과 주 농지상속법(Höfeordnung, HöfeO), 농지단독상속법(Anerbenrecht)이 있으며, 이 밖에 토지거래법(GrdstVG) 제13조 이하의 법정분할절차(Zuweisungsverfahren)가 있음.
- 따라서 농지도 원칙적으로 민법상 법정상속이 이루어지는 한 점차 세분화되지 않을 수 없게 되므로, 특별법상 農場一子相續法(Anerbenrecht)이 제도화되어 여러 차례 개정을 거쳐 왔으며, 이에 따라 농지의 상속도 관할 관청의 인가를 받아야 함.
- 다음 세 가지 경우에는 인가가 거부되거나 가에 부담(Auflage)이나 조건(Bedingung)을 붙일 수 있다.⁵⁹⁾
 - 첫째, 그 거래가 농지와 임야의 건전치 못한 분배(ungesunde Verteilung)를 의미하는 경우(제9조 제1항 제1호)
 - 둘째, 공간적으로 또는 경제적으로 결부되어 있으며 양도인에게 귀속된 당해 토지의 전체나 대부분이 그 거래로 인하여 비경제적으로(unwirtschaftlich) 축소되거나 분할될 경우(제2호),⁶⁰⁾
 - 셋째, 거래가격(Gegenwert)이 토지가치(Grundstückswert)에 비해 아주 불균형하게(in einem groben Mißverhältnis) 형성된 경우(제3호)⁶¹⁾

59) 다만 독일에서도 제9조 제1항에 “darf nur”라고 규정된 이유는, 동조의 3가지 인가 거부 사유(Versagungsgrund)에 해당하지 않는 경우, 인가를 해주어야 한다는 의미임. Joachim Netz, Grundstückverkehrsgesetz-Praxiskommentar-, 4. Auflage, Agricola-Verlag GmbH, 2008. 7, S. 360.

60) 반대해석을 한다면, 분할되더라도 농지를 취득한 농민의 영농규모화에 기여한다면 이 규정의 적용에서 배제될 것임. Joachim Netz, 앞의 책(주45), S. 435.

61) 계약가격과 실제가격의 차이가 클수록 비농민이 우선권자(주로 농민)를 배제하기 쉽다. 즉 높은 거래가격이 농지거래에서 일종의 진입장벽이 되는 것이다. 따라서 50% 이상 차이가 나는 경우에 가격이 불균형하다고 판단한다. 이 때 그 농지의 실제가격은 그 마을에 있는 당해 농지와 비슷한 농지

- 위와 같이 농지거래가 거부되는 사유에 해당하는 경우, 농지은행(공동이익토지회사)가 선매하여 건전한 거래질서에 따라 거래하도록 유도하고 있음.

4.4.3. 프랑스 사례

- 프랑스의 경우에도 프랑스민법(Code civil)에 따른 균분상속원칙에 따라 상속이 이루어짐.
- 그러나 농장에 대하여는 민법상 균분상속의 예외를 인정하여, 상속인 중 영농에 이미 종사하고 있는 한 명에게 상속될 수 있도록 법원에 지정권한을 부여하고 있음.
 - 프랑스 민법 제832조로 규정되어 있는데, 이 경우 농장상속인은 다른 상속인에게 금전보상을 해주어야 하며, 공동상속인들이 토지이용의 효율성에 의문을 제기한다면, 법원은 그들 중 최적의 농업인을 선정할 수 있음.⁶²⁾
 - 또한 농지상속과 관련하여서는 賃金年給(salaire différé) 등 **농업자산 상속제도**를 정비하여 농업후계자가 추가적인 경영부담을 지지 않고도 농업경영체 전체를 안정적으로 승계할 수 있도록 함.
 - 즉 민법에 따라 농업자산에 대한 균분상속이 이루어지더라도 **다른 공동상속인과 임대차계약을 통해 경영체 전부를 농업후계자가 승계하도록 하는 특수한 형태의 임대차제도**를 마련하였음.⁶³⁾

가격과 비교함. Wolfgang Winkler, Agricultural Land Use in the Federal Republic of Germany, in Margaret Rosso Grossman and Wim Brussaard, Agrarian land law in the western world: essays about agrarian land policy and regulation in twelve countries of the western world, C.A.B. International, 1992, p. 82; 관련 판례는 BGH, Beschluss vom 02.07.1968 – RdL 1968, S. 205; NJW 1968, S. 2056.

62) Louis Lorvellec, Agrarian Law in France, in Margaret Rosso Grossman and Wim Brussaard (Ibid.) pp. 51-52.

63) 이에 관하여는 농정연구포럼, 프랑스 농업구조정책의 전개와 98년 농업기본법 개정안의 함축, 1998. 8, 14면 참조.

○ 또한 프랑스에서는 상속 이외에 직계존속이 증여계약이나 유언을 통한 分給(partage)이란 제도, 이른바 “無償處分分給(libéralités- partages)”제도를 통해 아들 대신 손자가 영농을 희망하는 경우, 바로 조부모로부터 손자에게 농지 및 농업경영이 승계되는 ‘초세대간 무상처분분급(libéralités-partages transgénérationnel)’도 허용함.

- 2006년 개정 민법전 제3권 제2편 제7장에는 “무상처분분급(libéralités-partages)”⁶⁴⁾이 있는데,⁶⁵⁾ 피상속인이 사망하기 이전에 행하는 무상처분과 분급을 말함.⁶⁶⁾
- 본 제도의 취지는 전적으로 경제적인 것으로서, 인생의 황혼에 기업가(entrepreneur)는 그의 자녀가 경영할 수도 없고 경영을 원치 않는 경우, 제3자가 그 가업을 회수(reprise)하도록 장려한 것임.
- 이에 따라 실제로 부모(행위자)가 아직 생존해 있을 때 증여자의 손자들에게 어떤 기업을 양도하는 경우가 가능해졌음.

○ SAFER의 선매권 행사

- 프랑스는 농업구조개선을 위한 관리기구로 SAFER를 운영하고 있으며, SAFER가 농지시장에 적극 개입하여 선매권을 행사하고 있음.

64) Des libéralités-partages는 libéralités(無償供與 또는 無償處分; 이는 생전증여와 사인증여, 유증이 포함된 개념, 법률행위이어야 하고, 무상이어야 함)와 partages(分割 또는 分給)가 결합된 개념으로 무상처분분급, 분할무상양여, 분할무상공여, 분할공여 등으로 번역될 수 있음.

65) 기존 민법전에는 흔히 직계존속의 분급(partages d’ascendant)이라 일컬어지는 “직계존속에 의해 행해지는 분급(partages faits par les ascendant)”이라는 제목의 제5장이 있었음.

66) Phillippe Malaury, Les successions. Les libéralités, 4e éd., Defrénois, 2010, p. 507.

4.5. 농지상속 법제 개선방안

4.5.1. 상속농지 파악을 위한 정보 체계 구축

- 먼저 **시급하게 하여야 할 과제**로서, 농지담당부서가 상속농지를 쉽고 적절하게 파악할 수 있도록 하는 정보 연계 및 체계 구축이 필요함.
 - 농지상속은 피상속인 사망으로 자동개시되고, 소유권 이전등기·토지대장·농지취득자격증명 등과 관계없이 소유권이 이전되어 농지 통계에 드러나지 않기 때문임.
- 최근 농지법 개정안을 통해 법원행정처로부터 등기원인정보를 분기별로 제공받는 것이 가능해졌으므로 상속을 원인으로 한 등기 시 이를 파악하여, 농지이용실태조사 시 누락되는 일이 없어야 할 것임.
- 그러나 선행연구에 따르면 미등기 상태의 농지가 상당한 것으로 나타나므로 상속 후 등기를 조기에 할 수 있도록 하여 농지담당부서가 상속농지를 조기에 파악할 수 있는 인센티브 제공도 필요함.

4.5.2. 농지관리기구를 통한 상속농지 매입 및 관리

□ 농지관리기구를 통한 선매협의회제

- 비농업인의 농지상속 규제가 어려운 상황에서, 상속농지의 비농업인에 의한 농지소유를 억제하고 효과적인 농지소유구조 개선을 위해 농지의 거래과정에서 농업인이 우선적으로 농지를 매입하거나 임차할 수 있도록 하는 제도적 개선이 필요함.
- 독일과 프랑스의 선매권, 일본의 농지선매협의회제를 참조할 필요 있음.
 - 독일과 일본의 경우, 농지 상속도 허가 또는 신고사항으로 농지 상속에 대해 엄격한 규제가 적용되고 있음(이문호 외, 2021; 김정호, 2013).
- 우리나라의 경우, 농지의 절반이 비농업인 소유로 상속농지에 대한 강력한 규

제를 하기는 어려운 상황이므로 의무조항보다는 농지관리기구를 통해 공동상속인의 상속농지 처분을 용이하도록 관리하는 방안이 적당할 것으로 생각됨.

- 민법에서는 상속이 개시된 것을 안 날로부터 3개월 간 한정상속이나 상속포기를 신고할 수 있는 숙려기간을 정하고 있음(민법 제1026조).
- 3개월의 숙려기간을 통해 상속의 승인, 포기를 하면 단독상속의 경우 바로 상속의 효과가 일어나지만, 공동상속의 경우에는 공동상속인들이 확정될 뿐이고, 상속을 승인한 공동상속인과 포괄적 수익자들이 상속재산 분할을 청구해야 상속의 효과가 발생함(민법 제 1015조).
- 따라서 다수의 피상속인이 있으며 상속 농지를 처분하고자 하는 경우, 농지은행이 진흥지역 내 상속농지를 매수할 것을 협의하고 그 가액을 공동상속인에게 지급할 것을 약정함으로써, 공동상속인들은 상속 재산 분할의 번거로움을 줄일 수 있으며, 상속재산의 분할로 발생할 수 있는 농지 세분화를 막을 수 있음.
- 비농업인의 경우 농지관리기구의 존재와 해당 제도에 대한 정보가 없을 수 있으므로, 피상속인 사망에 관한 행정정보가 농지관리기구에 통보되면 농지관리기구가 선매협의를 관련 프로세스를 상속인에게 안내하는 절차와 연계하면 보다 효과가 높을 것으로 생각됨.

4.5.3. 세제혜택을 이용한 농지 세분화 방지와 유동화

- 상속에 의한 농지의 소유와 이용을 광범위하게 인정하고 있는 현재의 농지법에서 사적 재산인 비농업인의 상속농지에 대해 처분을 강제하기는 쉽지 않기 때문에 세제 혜택을 통한 유도를 생각해볼 수 있음.
- 「상속세 및 증여세법」은 상속인과 피상속인 모두 농지소재지 30km 이내에 거주하고, 상속일 2년 전부터 직접영농에 종사한 영농·영어 및 임업 후계자에 대하여 재산가액 15억 원까지 공제를 하고 있음(동법 제18조).

- 상속공제액은 2016년까지는 100억 원 미만으로 유지되었으나, 2017-2018년에 크게 증가하였는데, 이는 2016년부터 공제한도액이 5억 원에서 15억 원으로 증가하였기 때문인 것으로 판단됨.

표 4-16 연도별 영농상속공제액 규모

단위: 억 원

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공제 금액	31	23	44	89	69	86	176	467	757	789

자료: 국세청, 『조세지출예산서』, 정동호 외 (2020) 재인용.

- 현행 상속세 공제 규정은 영농후계자에게 가업을 승계한다는 측면에서는 의미가 있지만, 비농업인에 의한 농지상속으로 발생할 수 있는 농지 세분화와 상속 이후의 농지관리에 대해서는 대처할 수 없으므로 세제 혜택을 제공해 농지 세분화를 방지함.
- (개선안 1: 피상속인의 장기 보유를 인정한 상속공제 제도)
 - 상속은 피상속인의 사망과 함께 자동적으로 개시되기 때문에, 상속인이 이 전등기를 하지 않아도 상속의 효력이 발생함.
 - 따라서 농업인이 아닌 일반 상속자는 별도의 상속공제 규정이 없으므로 이 전등기를 하지 않은 채 상속처리를 하지 않는 경우도 많음⁶⁷⁾.
 - 따라서 상속농지가 방치되지 않고 빨리 처분될 수 있도록, 피상속인 사망 후 2년 안에 상속농지를 처분할 경우 피상속인의 장기보유 기간에 따라 상속 재산에 대한 장기보유 특별공제를 할 수 있도록 함.
 - 이는 상속의 개시와 함께 피상속인의 재산에 관한 포괄적 권리 의무를 승계하는 민법 제1005조에 부합하여, 비영농인인 상속인에게 농업인의 권리 승

67) 이문호 외(2020)에서는 미등기필지가 전체 조사필지의 8.9%, 조사면적 기준 5.3%로 나타남. 미등기 농지의 경우, 권리의 변동이 드러나지 않아 농지이용실태조사의 대상이 아닐 수 있으며, 이에 따라 소유농지의 농업경영 미이용 시 농지처분의무 부과가 적절히 조치될 수 없음.

계를 인정하면서 상속농지의 빠른 처분을 유도하여 농지 유동화를 도모할 수 있음.

○ (개선안 2: 재촌 상속인에 대한 상속공제 규정)

- 영농후계자 외에 재촌인에게 농지상속 시 혜택을 주는 방안도 지방소멸이 우려되는 시기에 적절한 대책이 될 수 있을 것으로 생각됨.
- 농촌 활력 증진과 인구증가를 위해 농지법에서는 비농업인이라도 주말농장 등을 목적으로 1,000㎡ 미만의 농지를 구매하는 경우를 허용함.
- 농지 상속인의 경우, 가업이 이루어졌던 지역에 대한 애착이 크고 농업 및 지역 사정을 더 잘 알 것 이므로, 이들의 재촌을 유도하기 위해 상속농지에 대한 재촌 공제 규정도 지역경제 활성화에 도움이 될 수 있음.
- 일본의 경우, 재촌지주인 경우에만 소작지를 소유할 수 있고, 농지가 속한 시정촌을 떠나는 경우 소유권을 국가에 이전해야 하는 농지법 조항으로 인하여, 농촌지역이 속한 시정촌이 공동화되지 않고, 농업과 다른 직업을 겸하는 겸업농이 늘어났다는 보고가 있음(송재일, 2021).
- 농지개혁 초기부터 상속에 의한 농지취득을 경자유전 원칙의 예외로 인정해왔던 우리나라 법제상, 일본과 같은 강력한 규정을 신설하기는 어려울 것으로 판단되므로, 세제혜택으로 이를 도모하는 방안임.

○ (개선안 3: 농지관리기구에 상속농지양도시 상속세 또는 양도세 면제)

- 현재 8년 자경 농지에 대해서 양도세가 면제되고 있으므로, 자경 증빙을 위해 직불금 부정수급과 불법 임대차 등 여러 문제가 발생하고 있음.
- 따라서 현재 매도인의 자격을 농업인에 한정된 현재의 양도세 면제 제도를 청년 농업인이나 농지 유동화 등 매수인과 매수 목적에 제한을 두는 제도로 바꾼다면 농지 유동화에 도움이 될 것으로 생각됨.

제5장

결론 및 시사점

결론 및 시사점

1. 농지 이용과 보전의 발전방향

1.1. 토지정책과 농업정책의 수단인 농지

- 단기간에 산업화와 도시화가 추진된 우리나라의 토지개발 역사는 농지전용의 역사라 해도 과언이 아닐 만큼, 농지는 국토개발의 대상이 되어 왔으며 이에 따라 지가차익을 노릴 수 있는 투기 수단이기도 함.
 - 1인가구 등으로 인한 가구 수의 지속적 증가 및 넓은 면적의 주택 선호 등으로 주택정책에 강력한 규제가 지속되는 가운데, 주택 시장에 비해 상대적으로 허용적인 농지제도(농지전용), 저렴한 농지 가격과 농지 보유 비용, 농지의 안정적 수요 등으로 인해 여전히 농지는 매력적인 투자 수단이 되고 있음.
- 또한 농지는 농산업을 이루어지는 생산요소이자 농업인의 자산으로서, 우리나라 농정이 추진해온 농가 소득지원과 농업 구조조정의 정책 대상이 되어 왔음.
 - 농업정책의 측면을 살펴보면 농가 소득지원은 현재의 상태를 고착시키는

경향이 있고, 농업 구조조정은 영농 규모화 등 유동화를 강화해야 하므로 양 정책 간 충돌로 농지 제도의 일관성이 부족한 경향이 있음.

- 또한 농업의 대부분이 농지 위에서 영위되는 만큼, 농업정책 변화에 맞춰 농지제도가 개선되었어야 함에도 각종 민원 등으로 적절한 시기에 입법을 하지 못해 정책효과가 나타나지 못하기도 했음.

- 이렇게 농지의 토지 자산으로서의 매력과 농지 제도의 일관성 부족으로 자경을 하지 않는 비농업인의 농지 소유가 늘어나고 있으며, 이에 따른 불법 임대로 인해 우리 헌법이 표방해온 “경자유전” 원칙과 “자작농체계”의 의미가 퇴색해버림.
- 따라서 농지개혁과 헌법 제정 시부터 인정해왔던 비농업인의 농지 소유를 규제하기보다 농지가 농업에 제대로 이용되어 투기수단으로 악용되지 않도록 하는 것이 우선되어야 함.

1.2. 우량 농지 확보와 유동성 강화를 위한 세계적 추세

- 기후위기와 코로나 상황 등으로 식량안보가 중요해지고 있으며, 이에 따라 식량 자급을 위한 농지면적 확보가 중요한 정책 과제가 되고 있음.
- 특히 우리나라는 세계 7위의 곡물 수입국으로 자급률이 매우 낮은 상황이나, 갈수록 밭 면적이 줄어들고 있어 이에 대한 대비가 시급함.
- 또한 농업은 단순히 GDP 경제 규모로 환산할 수 없는 필수 산업으로서, 농업·농촌이 지속가능하기 위해서는 생산의 근간이 되는 농지 확보가 용이해야 함에도 농지 가격의 증가와 유동성 저하로 인해 신규 농업인은 초기 투자의 부담으로 진입을 못하고, 기존 농업인은 사업 확장이 어려움.
- 현행의 많은 농지제도는 현재 또는 과거의 농업인 보호에 집중되어 있어 미래 세대 농업인을 위한 고려가 부족한 상황임.
- 따라서 경작 가능한 우량 농지를 확보하고, 이의 유동성을 강화하는 것이 농지 제도의 최우선 과제가 되어야 할 것임.

2. 제도별 개선방안

2.1. 농지보전 개선방안

- 우량 농지를 확보하기 위해서는 농업진흥지역의 지정이 가장 효과적 방법이므로 현행 논 위주의 농업진흥지역 지정 규정을 수정하여 밭 면적을 추가로 확보하며, 농업진흥지역 지정으로 발생하는 사유재산 침해에 대한 적절한 보상 제도가 마련되어야 함.
- 농지전용허가의 요건을 엄격히 하여 필지별 소규모 분산되는 농지 전용을 억제해야 할 것임.
- 공공기관 등 농지 전용의 주체와 용도에 따라 농지보전부담금의 면제와 감면이 적용된 관계로 지금까지 진행된 농지전용의 상당부분이 공공시설로 전용된 만큼, 농지보전부담금의 면제와 감면 기준을 조정해야 함.
 - 농지전용 시 부담하는 농지보전부담금이 공시지가를 기준으로 산정되며 기준 면적당 5만원의 상한액을 두고 있어 대규모 개발사업 등에 오히려 지가가 낮은 농업진흥지역이 편입되는 문제가 발생하므로 상한액을 높여 우량농지가 전용되는 것을 방지해야 함.

2.2. 농지이용 개선방안

- 스마트 팜과 시설재배 등 농산업의 자본집약적 기술발전으로 농지에 대한 시설투자가 늘어나고 있음. 이에 대응하여 임차농이라도 임차 농지에 대한 안정적인 시설투자가 가능하도록 장기임대차 제도를 신설하고 이에 따른 임차농의 권리를 보장할 필요가 있음.
- 전체 농지의 절반 정도가 임대·수탁에 이용되고 있는 상황에서, 가장 우선되어

야 하는 것은 농지임대차 신고제를 통한 농지이용자료의 확보임. 이 제도의 실효성을 높이기 위해 의무 등록정보와 신고 의무자를 명확히 하고, 과태료 규정 등으로 이행을 강제해야 함.

- 이렇게 임대차 신고제로 대항력이 확보된다면, 통상 농업현장에서 이루어지고 있는 구두계약 및 묵시적 갱신도 인정될 수 있을 것임.
- 그러나 농지원부와 농업경영체의 등록률이 낮은 상황에서 의무 부여만으로는 임대차 신고의 효과는 크지 않을 수 있으므로 자발적으로 임대차 신고를 하도록 하는 인센티브도 필요함.

2.3. 농지상속 개선방안

- 비농업인이 농지를 소유하게 되는 가장 큰 이유가 상속을 통한 농지 소유이며, 이러한 상속농지가 휴경 및 불법임대로 연결되고 있어 문제가 됨.
- 우선 상속농지의 정보 확보가 가능해야 할 것임. 농지상속은 본인의 의지에 의해 농지를 취득하는 것이 아니라 자동으로 개시되므로 농지취득자격증명 발급이나 등기에 의해서도 권리 이동이 나타나지 않기 때문임.
 - 행정부처와의 협의를 통해 등기자료와 사망자료를 관리해야 할 것임.
- 농지의 상속은 사유재산 보호와 농업자산의 보호라는 가치를 동시에 수호해야 하는 영역으로서 농지의 세분화 등을 억제할 의무를 부여하기는 어려운 상황이므로 농지관리기구를 통한 매입 및 관리 방안과 세제 혜택을 통한 농지 세분화 방지 및 비농업인의 상속농지 처분을 유도하는 것이 효과가 있을 것으로 생각됨.

2.4. 농지관리거버넌스 구축

- 농업·농촌 환경변화 및 농지정책 수요에 따른 지자체 중심의 농지관리거버넌스 구축이 필요하며, 지자체가 농지전용심사 및 농지이용실태조사 등의 농지관리업무를 체계적으로 수행할 수 있도록 제도화 필요
 - 농지법 개정으로 농지위원회⁶⁸⁾, 농지은행관리원⁶⁹⁾, 농지관리위원회⁷⁰⁾ 등의 농지관리기구의 조직구성과 설립을 추진 중임.
- 농지은행관리원의 출범 이후 전담업무의 사업평가를 추진하고, 농지관리 기능 외 농지집적·효율화 사업 및 선매협의제 등 농지은행사업 추진 필요
- 농지법 상 임대차계약의 조정이 필요한 경우 농지소재지 관할 시장·군수 또는 자치구구청장이 조정 역할을 하고 있으나 미운용 중임. 지역 내 발생하는 농지 관련 분쟁·갈등 조정 업무를 농지위원회에서 수행할 필요 있음.

68) 현행 지자체 담당자 단독 심사체계 보완을 위해 시·구·읍·면에 농지위원회 설치 계획, 농업인, 전문가, 시민단체 등이 참여하는 농지위원회 구성 계획이며, 투기우려지역 농지취득자격증명 발급신청 시 농지위원회 심의 추진

69) 한국농어촌공사에 기존 농지은행사업과 함께 농지현황조사 및 정보분석 기능을 수행하는 농지은행관리원 설립 추진, 농지 현황 조사·감시, 정부수집·분석·제공 등 농지 상시 관리 기능 수행

70) 대규모 농지 전용심사의 전문성·객관성 강화를 위해 민·관 전문가로 구성된 농지관리위원회 설치 계획

3. 장기적 개선방안

3.1. 임기응변이 아닌 미래지향적 일관성 있는 농지 제도

- 현재 우리나라 농지제도를 둘러싼 쟁점들은 직불금, 농지전용, 농지임대차, 자영농의 고령화 등 다양한 문제가 제기되고 있으며, 이러한 논의 뒤에는 경자유전 원칙에 대한 찬반 논의가 등장함.
- 그러나 우리가 헌법으로 수호해온 경자유전 원칙을 수정하는 것은 쉬운 일이 아니며 국민의 법 감정상 단시간에 가능한 일이 아님에도 경자유전 원칙의 퇴색을 이유로 농지제도를 방치해서는 안 됨.
- 현행 제도상, 제도가 없기 보다는 제도 간의 섬세한 설계와 입법 미비 등으로 제도 마련의 취지를 달성하지 못하는 경우가 많은 것으로 판단됨.
- 따라서 현재의 임기응변식 농지제도 개선이 아니라 미래세대를 위한 우량 농지 확보와 유동성 강화라는 대명제 하에서 제도 전반을 고찰해야 함.

3.2. 관련법과의 연계성 검토

- 농지는 농업의 생산수단이고, 농촌의 삶의 터전이며, 농업인의 자산이자, 소득보전의 기준이며, 경관보호의 대상이면서, 국토개발의 대상임.
- 이러한 특성으로 농지와 관련된 많은 법들이 있으므로 연계법과의 관계도 잘 고려해야 함.
 - 농지 전용과 관련된 법률이 78개에 이르고 있음(부록 참조).
 - 일례로 「산업단지 인·허가 절차 간소화 특례법」과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법」등은 농업진흥지역의 토지를 전용할 수 있도록 하고 있음.

3.3. 사유재산 보호와의 균형 추구

- 농지는 개인에게는 지켜야할 사유재산이며, 국가 입장에서는 한번에 생성되지 않는 소중한 농업자원이므로 양자의 가치를 보호하기 위한 균형적 접근이 필요함.
- 따라서 농지법의 의무 규정과 함께 세제 혜택을 통한 인센티브가 함께 작동해야 보다 효과적인 정책 목표를 달성할 수 있을 것임.
- 현재의 세금제도는 혜택 대상이 단순히 “농지” 이거나 “농업인”인 경우가 많으므로 보다 섬세한 조정으로 정책 목적을 달성하도록 해야 함.
- 일례로 재산세의 경우, 농지는 분리과세이고 일반 토지에 비해서도 세율이 매우 낮으며, 이에 따라 비농업인이 상속 등으로 농지를 취득하게 된 경우에도 농지 보유 부담이 낮아 처분할 필요성을 느끼지 못함.
 - 현재 농지는 분리과세 대상으로 종합부동산세도 적용되지 않으며, 재산세 부과 시에도 일반 토지 세율 0.2%보다 낮은 0.07%를 부과하고 있음(「지방세법」제111조).
 - 농지가 분리과세대상이 되기 위해서는 실제 “영농”에 사용되어야 한다고 규정하고 있으나, 실제 영농에 사용되는지 여부에 대한 세부적 기준을 법령에서 규정하지 않아 취득세법에 준하여 적용하고 있음(「지방세법」제106조).
 - 그 결과 주말·체험형농을 위한 농지도 분리과세 대상이 되고 있음.
 - 이렇게 낮은 세율은 일반 부동산의 보유세가 갈수록 높아지고 있는 상황에서 농지의 보유에 대한 부담을 낮추어 투기목적 등으로 농지의 소유를 유지하게 하는 유인이 있고, 휴경 등 농업경영에 이용되지 않는 농지가 늘어나는 상황에서 농지 관리를 어렵게 하는 측면이 있음.

표 5-1 농지 관련 조세감면제도

구분	제도	비고(근거법)
취득	• 자경농민이 직접 경작을 목적으로 취득한 농지 및 농지를 조성하기 위해 취득한 임야의 취득세를 2023년 12월 31일까지 50% 감면	지방세특례제한법 제6조 제1항
	• 자경농민이 양잠 또는 버섯재배용 건축물, 고정식 온실, 축사, 농산물 선별처리시설 등 농업용으로 직접 사용하기 위해 취득한 경우 2023년 12월 31일까지 취득세를 50% 감면	지방세특례제한법 제6조 제2항
	• 귀농인이 귀농일로부터 3년 이내 취득하는 농지 및 농지를 조성하기 위해 취득한 임야에 대해서는 2021년 12월 31일까지 취득세 50% 감면	지방세특례제한법 제6조 제 4항
	• 농업생산기반 개량사업의 시행으로 인해 취득하는 농지 및 농지 확대 개발 사업으로 취득한 개간농지의 경우 2022년 12월 31일까지 취득세를 100% 면제	지방세특례제한법 제8조
	• (농어촌 특별세 비과세) 농지에 대한 취득세 및 양도에 따른 소득 감면세액 대상	농어촌특별세법 제4조
	• 영농자녀가 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면	조세특례제한법 제71조
	• (영농상속공제제도) 피상속인이 생전 영농에 종사한 경우 상속재산 중 일정한 요건에 해당하는 영농상속재산 중 일부를 영농에 종사하는 상속인이 상속받는 경우 당해 영농상속재산 가액 중 15억원 한도로 공제	상속세 및 증여세법 제 18조, 동법 시행령 제16조
보유	• (재산세) 농지에 대해서는 분리과세대상으로 구분하여 저율 과세함 - 전·답·과수원· 및 임야 등은 과세표준액의 0.07%	지방세법 제106조 및 동법 제111조
	• (종합부동산세) - 분리과세대상 토지의 경우 종합부동산세 과세대상이 아님 - 단, 도시지역 내 농지는 해당	종합부동산세법 제12조
양도	• 8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면	조세특례제한법 제69조
	• 농지 대초에 대한 양도소득세 감면	조세특례제한법 제70조
	• 농지 교환 또는 분합에 대한 양도소득세 비과세	소득세법 제89조 제1항 제2호

자료: 「지방세법」 제111조

- 강마야·이도경. 2019. 『충남 마을농지 소유 및 이용 실태와 정책방향 연구』. 전략연구 2019-01. 충남연구원.
- 곽윤직. 2004. 『상속법(민법강의VI)(개정판)』. 박영사.
- 곽윤직. 2007. 『編輯代表, 民法注解(VI)』. 博英社.
- _____. 2007. 『編輯代表, 民法注解(XV)』. 博英社.
- 국토연구원. 2010. 『토지정책 패러다임 재정립 방안 연구』.
- 국회 도서관자료국. 1983. 『歐洲主要國의 土地法制(海外資料 第75號)』.
- 김관수·안동환·이태호. 2007. “쌀소득보전직불제가 농지 임차 수요에 미치는 영향: 규모와 역행 효과 논의를 중심으로.” 『농업경영·정책연구』 34(2): 264-289.
- 김병기. 2007. “지역개발특별법제를 중심으로 살펴본 토지관련 제도의 현황과 전망.” 중양법학. 9(3).
- 김상용·정우형. 2004. 『土地法, 增補版, 法元社』.
- 김수석. 1996. “독일의 농지임대차제 연구-농지임대차법을 중심으로-.” 농업경제연구 제37집.
- 김수석. 2009. 『농지보전과 농업진흥지역제도 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·허주녕. 2007. 『농지유동화 실태와 정책과제』. P90. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·박석두·채광석·김창호·황연수·조가옥. 2008. 『경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차연도)』. R563. 한국농촌경제연구원.
- 김성호 외. 1987. 『농지임대차관리법백서』. 한국농촌경제연구원.
- 김승중. 2021. “우량농지 보전을 위한 농지 투기 방지방안.” 『농지 투기 방지를 위한 관련제도 개선방안 토론회 자료집(2021.5.21.)』.
- 김정부·백선거·김홍상. 1995. 『농지법제정백서』. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2007. 『농지보전부담금 감면제도 개선에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김형성·황성원. 2009. “한국 농업정책의 시차적 접근.” 한국행정논집. 21(1).
- 농림수산부. 1996. 농지법 해설 및 문답.

- 박석두. 2017. 『농업진흥지역의 지속적인 보전관리 방안』. 충남연구원.
- 박석두·김수석. 2005. 『휴경농지의 실태와 정책방향』. 한국농촌경제연구원.
- 박석두·채광석. 2013. 『농지전용의 원인과 영향에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 박석두·황의식. 2002. 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책 과제』. R442. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·김미복·김태훈·이두영·박지연. 2018. 『농업 농촌 정책고도화를 위한 정보지원체계 구축방안 차년도』. 한국농촌경제연구원.
- 박준기·김태훈·유찬희·임준혁·송재일. 2020. 『임대농지 및 상속농지 관리 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 사동천. 2007. 『농업법강의』. 홍익대학교출판부.
- 서홍석·김충현·김준호. 2020. “환경변화를 반영한 2020년 농업부문 수정전망.” 『KREI 농정포커스』 제192호(2020.9.11.). 한국농촌경제연구원.
- 송재일. 2010. “농지거래에 관한 법적 연구.” 서울대학교 박사학위논문.
- 송재일. 2021. “농지상속을 둘러싼 법적 쟁점과 대안 - 대법원 2019. 2. 14. 선고 2017두65357 판결. 저스티스. 한국법학원.
- 송재일. 2011. “농지의 사용·수익에 관한 비교법적 고찰 - 임대차를 중심으로.” 비교사법. 18(4).
- 송재일. 2010. “농지거래법제의 문제점과 개선방안 - 매매, 임대차를 중심으로.” 『민사법학』 49(1).
- 유찬희·김태훈·김태후·하인혜. 2020. 『농업구조 변화 전망과 대응과제(2/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 윤석환. 2004. “농지선매협의제도 도입방안.” 농업경제동향 제5호. 농업기반공사.
- 윤석환. 2018. “농지 소유 및 이용 구조와 정책 논리.” 『농정연구』 제68호(2018 겨울). 농정연구센터: 93-129.
- 윤석환. 2018. “농지제도의 전개 방향과 농지정책의 과제.” 영남법학 46: 1-21.
- 윤진수. 2020. 『친족상속법강의』. 박영사.
- 윤철홍. 1995. 『所有權의 歷史』. 法元社.
- 이경희. 2008. 『가족법(전정판)』. 법원사.
- 이태호·사동천. 2017. 『농업·농촌 관련 헌법조항 현황 및 개정 방향농촌계획』. 농림축산식품부.

- 이태호·임정빈·안동환·서명천·김규호·차병곤·김태이. 2011. 『현 정부 농정의 중간평가와 개선과제 연구』. (사)한국농업경제학회.
- 이향미·김미향. 2014. “참여농가 사례 분석을 통한 농지 장기 임대차 사업 개선 방안에 관한 연구: 강원도를 중심으로.” 『농촌계획』 20(3): 55-66.
- 임수한. 1997. “박정희 시대 소농체제에 대한 정치경제학적 고찰: 평등주의, 자본주의, 그리고 권위주의.” 『한국정치학회보』 31(4): 109-130.
- 조석곤. 2004. “1980년대 자유주의 농정에 대한 평가.” 『농촌경제연구』 27(3): 55-76.
- 조지은. 2015. “제헌헌법과 제2차 개정헌법의 경제조항에 대한 고찰.” 『서강법률논총』 4(2): 65-07. 서강대학교 법학연구소.
- 채광석. 2018. “당면 농지 문제와 그 해법의 모색.” 『농정연구』 제68호(2018 겨울). 농정연구센터: 130-159.
- 채광석·김부영. 2019. 『농지법 상 예외적 농지소유 및 이용 실태와 개선과제』. 한국농촌경제연구원 농정포커스. 1-23.
- 채광석·김부영·조원주. 2019. 『농지보전부담금 부과기준 개선방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김부영. 2019. 『토지공개념에 기초한 농지관리제도 개선 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상. 2014. 『농지 거래 행태 조사와 제도 개선 방안』. R725. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상. 2015. 『우량농지 보전을 위한 정책프로그램 개발』. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상·윤성은. 2016. 『농지의 효율적 이용을 위한 농지 임대차 관리 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상·성재훈·김부영. 2018. 『농지의 체계적 관리를 위한 농업진흥지역 지정·운영 개선 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상·성재훈·김부영. 2019. 『농지의 체계적 관리를 위한 농업진흥지역 지정·운영 개선 방안』. R846. 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 1995. 『農地法制定白書』.
- 한국농촌경제연구원 중국사무소. 2017.3. “농정 이슈 중국의 농지보전 정책 동향과 시사점.” 『월간 중국농업 브리프』. 한국농촌경제연구원.
- 한국농업법학회. 『韓國農業法學會 編. 2001. 農業法令整備에 관한 研究』. 농림부정책연구과제.

- 한국법제연구원. 2009. 농지규제법제에 대한 입법평가 워크숍.
- 허강인. 1999. 『經濟法叢書Ⅴ 農業法』. 三知院.
- 농림축산식품부. 각 연도. 『농림축산식품 주요통계』. 농림축산식품부.
- 통계청. 각 연도. 『농가경제조사』. 통계청.
- _____. 각 연도. 『농림어업총조사』. 통계청.
- _____. 각 연도. 『농업면적조사』. 통계청.
- _____. 각 연도. 『농업법인조사』. 통계청.
- _____. 각 연도. 『농지임대차조사』. 통계청.
- _____. 각 연도. 『농축산물생산비조사』. 통계청.
- 통계청. 2020. 『농축산물생산비조사 통계정보 보고서』. 통계청.
- 한국농어촌공사. 2021. 『2020년도 농지전용 통계자료집』.
- 加藤一郎. 1985. 『農業法』. 法律學全集 50. 有斐閣. 昭和60.
- 土屋生. 1985. 『農業法學(1)』. 中央大學出版部. 昭和60.
- 仁瓶五郎. 2009. 『轉用のための農地賣買・賃貸借』. 初版. 學陽書房. 平成21.
- 農林水産省構造改善局. 1996. 『逐條對照 農地關係法』. 學陽書房. 平成8.
- Barabé-Bouchard Véronique et Hérial Marc. 2007. Droit rural. Paris : Ellipses.
- Christian Grimm. 1995. Agrarrecht., Verlag C.H.Beck. München.
- Christina Dupeyron, Jean Theron et Jean-Jacques Barbieri. 1994. Droit agraire, 1er volume. Economica.
- Christina Dupeyron, Jean Theron et Jean-Jacques Barbieri. 1994. Droit de l'exploitation, 2e éd. Economica.
- FAO and CELAC. 2020. Food security under the COVID-19 pandemic. Rome.
- Fritz Baur und Rolf Stürner. 2009. Sachenrecht. C.H. Beck. 18. Auflage.
- George Turner und Klaus Werner. 1998. Agrarrecht : Ein Grundriß. 2. Auflage. Stuttgart : Ulmer.
- Grimm. 2004. Agrarrecht. 2. Auflage. C.H. Beck.
- Jacques Audier. 2009. Droit rura., Dalloz-Sirey.
- JIANG, Yanfeng, et al. 2022. Land consolidation: A comparative research between Europe and China. Land Use Policy. 112: 1-15.
- Lynch, Lori, and Joshua M. Duke. 2007. Economic benefits of farmland preservation:

- Evidence from the United States. No. 1667.
- OECD. 2008. Agricultural Support, Farm Land Values and Sectoral Adjustment: The Implications for Policy Reform, OECD Publishing, Paris.
- Vitikainen, Arvo. 2004. An overview of land consolidation in Europe. Nordic Journal of Surveying and real Estate research 1.1 (2004).
- World Bank. 2011. Rising Global Interest in Farmland : Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?. Agriculture and Rural Development.
- Wu, JunJie, and Seong-Hoon Cho. 2007. “The effect of local land use regulations on urban development in the Western United States.” Regional Science and Urban Economics 37.1: 69-86.

<홈페이지>

- 국회법률정보시스템. <<http://likms.assembly.go.kr>>. 농지법 시행규칙 별지 제58호 서식. 검색일: 2021. 12. 15.
- 독일 토지거래법. <<https://www.gesetze-im-internet.de/grdstvg/BJNR010910961.html>>. 검색일: 2021. 12. 15.
- 일본 농지법. <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=327AC0000000229_-20200401_501AC0000000012&keyword=%E8%BE%B2%E5%9C%B0>. 검색일: 2021. 12. 15.
- 프랑스 농촌법전. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/-LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000006121422>. 검색일: 2020. 12. 15.
- FAOSTAT. <<https://www.fao.org/faostat/en/#data>>. 검색일: 2021. 12. 15.
- EUROSTAT. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ef_lus_main/default/table?lang=en>. 검색일: 2020. 12. 15.

부록

농지전용 의제 법률 현황

농지전용 의제 법률 현황⁷¹⁾

번호	해당 법률	전용 내용	관련 규정
1	중소기업창업 지원법	제33조제1항에 따라 사업계획을 승인할 때	제35조 제1항 제9호
2	박물관 및 미술관 진흥법	제18조제1항과 제2항에 따라 사립 박물관 또는 사립 미술관 설립 계획을 승인하거나 변경승인	제20조 제1항 제5호
3	급경사지 재해예방에 관한 법률	제13조제1항에 따른 붕괴위험지역의 정비사업 실시 계획 수립	제14조 제5호
4	문학진흥법	제22조제3항에 따른 사립문학관 설립 계획을 승인하거나 변경 승인	제23조 제1항 제5호
5	주택법	제15조에 따라 사업계획을 승인 또는 변경 승인	제19조 제1항 제7호
6	화물자동차 운수사업법	제46조의3제6항 또는 제7항에 따라 건설계획의 승인 또는 변경승인	제46조의4 제1항 제8호
7	택지개발촉진법	실시계획을 작성하거나 승인을 받았을 때	제11조 제1항 제9호
8	저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률	제13조제4항에 따라 사업시행계획을 승인한 경우	제21조 제7호
9	재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	제10조에 따라 시행계획의 승인을 받은 경우	제17조 제1항 제11호
10	산업입지 및 개발에 관한 법률	제17조, 제17조의2, 제18조, 제18조의2 및 제19조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인을 할 때	제21조 제1항 제8호
11	골재채취법	골재채취의 허가를 받은 경우	제23조 제1항 제7호
12	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	제9조에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우	제11조 제1항 제3호
13	연구개발특구의 육성에 관한 특별법	제27조제1항에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우	제29조 제1항 제3호
14	어촌특화발전 지원 특별법	어촌특화발전계획을 수립·변경한 경우	제16조 제8호
15	어촌·어항법	제7조제5항에 따라 어촌종합개발사업계획의 수립·변경에 관한 사항을 고시한 경우	제8조 제9호

71) 채광석·김부영(2019: 136))

(계속)

번호	해당 법률	전용 내용	관련 규정
16	청소년활동 진흥법	제11조제3항에 따라 수련시설의 허가를 받은 경우	제33조 제3호
17	도로법	제25조에 따라 도로구역결정하거나 변경한 경우	제29조 제1항 제6호
18	아시아문화중심도시 조성 에 관한 특별법	제32조에 따라 조성사업의 시행승인을 얻거나 의견을 들은 경우	제33조 제1항 제4호
19	하천법	하천관리청이 제27조에 따라 하천공사시행계획을 수립·고시한 경우 또는 하천관리청이 아닌 자가 제30조제5항에 따라 하천공사실시계획의 인가를 받은 경우	제32조 제1항 제8호
20	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률	제8조제1항에 따른 농촌융복합산업 사업자의 인증 또는 제8조의2제2항에 따른 농촌융복합시설 사업계획 승인이 있을 때	제9조 제1항 제3호
21	한국수자원공사법	제10조에 따른 실시계획의 승인을 받은 경우	제18조 제1항 제8호
22	초지법	제5조에 따라 초지조성허가를 받은 경우	제20조 제1항 제5호
23	수도법	제17조제1항에 따라 일반수도사업의 인가를 받은 경우	제46조 제1항 제6호
24	식품산업진흥법	농산물가공품 생산을 위한 공장을 설치하려는 사업계획의 승인을 받은 경우/수산물가공품의 생산 공장을 설치하려는 사업계획의 승인을 받은 경우	제19조의3 제3항 제3호/제19조의4 제3항 제2호
25	송유관 안전관리법	제3조제1항 본문 또는 제3항 본문에 따른 공사계획의 인가 또는 변경인가를 할 때	제4조 제1항 제2호
26	영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	수변생태벨트 시행계획에 대한 환경부장관의 고시나 수질개선사업계획에 대한 환경부장관의 승인이 있는 경우	제26조 제1항 제10호
27	낙동강수계 물관리 및 주민 지원 등에 관한 법률	수변생태벨트 시행계획에 대한 환경부장관의 고시나 수질개선사업계획에 대한 환경부장관의 승인이 있는 경우	제28조 제1항 제10호
28	한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률	수변생태벨트 시행계획에 대한 환경부장관의 고시나 수질개선사업계획에 대한 환경부장관의 승인이 있는 경우	제15조 제1항 제10호
29	관광진흥법	제15조제1항 및 제2항에 따라 사업계획의 승인을 받은 때	제16조 제1항 제1호
30	신항만건설 촉진법	실시계획을 수립하거나 승인한 때	제9조 제2항 제7호
31	집단에너지사업법	제22조제1항에 따라 공사계획을 승인할 때	제49조 제1항 제11호
32	도시 및 주거환경정비법	제50조제7항에 따른 사업시행계획인가의 고시가 있을 때	제57조 제1항 제6호

(계속)

번호	해당 법률	전용 내용	관련 규정
33	광업법	제42조제1항에 따라 채굴계획을 인가 또는 변경인가 할 때	제43조 제1항 제5호
34	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	제9조에 따른 공사시행인가 또는 변경인가를 하는 경우	제21조 제1항 제6호
35	자연재해대책법	자연재해위험개선지구 정비사업 실시계획을 수립하거나 변경하여 공고한 경우	제14조의2 제2항 제9호
36	공공주택 특별법	제17조에 따른 지구계획의 승인 또는 변경승인이 있는 때/ 제35조에 따른 주택건설사업계획의 승인을 받은 때	제18조 제1항 제11호/ 제35조 제4항 제7호
37	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	제21조에 따라 실시계획이 승인되었을 때	제22조 제1항 제12호
38	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	제14조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받거나 의견을 들은 경우	제15조 제1항 제9호
39	무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	제16조에 따라 개발사업계획을 승인 또는 변경승인한 때	제18조 제1항 제2호
40	보행안전 및 편의증진에 관한 법률	제17조제2항에 따라 조성계획을 수립하거나 변경하여 고시하였을 때	제18조 제7호
41	군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법	제13조에 따라 지원사업의 시행승인을 받은 경우	제14조 제1항 제1호
42	소규모 공공시설 안전관리 등에 관한 법률	제10조에 따라 실시계획을 수립·변경하거나 제12조에 따라 관리청이 아닌 자에게 소규모 공공시설 공사의 시행을 허가하는 때	제13조 제1항 제5호
43	지역특화발전특구에 대한 규제특례법	특구토지이용계획이 포함된 특구계획의 승인을 받은 경우	제40조 제1항 제4호
44	지방소도읍 육성 지원법	제8조에 따라 개발사업의 시행승인을 받은 경우	제9조 제1항 제3호
45	소하천정비법	관리청이 제8조제2항 또는 제4항에 따라 시행계획을 수립 또는 변경하여 공고하거나 관리청이 아닌 자가 제10조제1항 및 제2항에 따라 소하천등 정비 허가를 받았을 때	제10조의2 제1항 제2호
46	과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률	제7조제1항에 따라 사립과학관의 설립계획을 승인 받은 때	제8조 제5호
47	자전거 이용 활성화에 관한 법률	제7조에 따라 자전거도로의 노선이 지정·고시되었을 때	제14조 제1항 제5호
48	해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률	실시계획의 인가 또는 변경인가를 받은 때	제17조 제1항 제5호
49	연안관리법	제25조제4항에 따라 정비실시계획을 고시하였을 때	제26조 제1항 제3호
50	자연공원법	공원계획을 결정하거나 변경한 경우	제21조 제11호

(계속)

번호	해당 법률	전용 내용	관련 규정
51	항만공사법	제22조에 따른 항만시설공사의 실시계획의 승인을 받았을 때	제23조 제1항 제8호
52	중소기업진흥에 관한 법률	제31조제1항에 따라 단지조성사업의 실시계획의 승인을 받은 경우	제81조 제1항 제8호
53	농어촌도로 정비법	제9조에 따라 도로의 노선을 지정하고 공고한 경우	제12조 제1항 제7호
54	한국가스공사법	제16조의2에 따라 실시계획의 승인을 받은 경우	제16조의3 제11호
55	농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	제16조에 따라 실시계획 승인을 받은 때	제17조 제1항 제8호
56	해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법	제28조제1항에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우	제29조 제1항 제3호
57	고도 보존 및 육성에 관한 특별법	제15조에 따른 사업시행자가 시행계획의 승인을 받거나 제11조제1항부터 제4항까지에 따른 허가를 받은 경우	제12조 제1항 제3호
58	접경지역 지원 특별법	제13조제1항 및 제3항에 따라 사업시행계획의 승인 (변경승인을 포함한다)을 받은 경우 또는 제12조제1호 및 제2호의 사업시행자가 제13조제9항에 따라 사업시행계획을 수립하여 고시한 경우	제14조 제1항 제2호
59	친수구역 활용에 관한 특별법	제13조에 따른 실시계획의 승인한 경우	제15조 제1항 제8호
60	유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률	국가나 지방자치단체가 제14조제1항에 따라 실시계획을 수립하거나 실시계획승인권자가 제14조제2항에 따라 실시계획을 승인할 때	제15조 제1항 제11호
61	간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법	제7조제1항에 따라 실시계획승인권자가 실시계획을 승인한 경우	제9조 제1항 제4호
62	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	제11조 또는 제12조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인을 한 경우	제15조 제1항 제11호
63	농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률	제9조제1항에 따라 사업계획을 승인할 때	제11조 제1항 제6호
64	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법	제11조의 규정에 의한 사업 시행승인이 있을 때	제29조 제1항 제8호
65	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제6조제1항 또는 제2항에 따라 주한미군시설사업의 실시계획에 대한 국방부장관의 승인을 얻은 때	제5조 제1항 제7호
66	하수도법	제11조제2항에 따른 고시, 같은 조 제3항 및 제4항에 따른 인가 또는 제16조제1항에 따른 허가를 할 때	제17조 제1항 제4호
67	수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률	제13조제3항 및 제4항에 따라 수문조사시설설치계획을 고시하거나 변경고시한 경우	제14조 제1항 제7호

(계속)

번호	해당 법률	전용 내용	관련 규정
68	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률	제10조에 따라 공공하수도관리청이 설치승인을 받은 경우 또는 제11조에 따라 하·폐수처리수 재이용사업을 하려는 자가 인가를 받은 경우	제12조 제1항 제3호
69	2015경북문경세계군인체육대회 지원법	제26조에 따른 시행자 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우	제28조 제1항 제2호
70	국제경기대회 지원법	제25조에 따른 시행자 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우	제27조 제1항 제2호
71	도시철도법	제7조제1항에 따라 사업계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우	제8조 제1항 제6호
72	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률	제8조제1항, 제2항 및 제4항에 따라 실시계획을 수립·변경하거나 승인한 때	제9조 제2항 제5호
73	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	실시계획의 승인 또는 변경승인한 경우	제16조 제1항 제12호
74	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률	제11조의3제3항에 따라 폐기물처리시설 설치계획이 공고된 경우	제12조 제1항 제10호
75	간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률	제12조에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우	제16조 제1항 제8호
76	전원개발촉진법	제5조에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받았을 때	제6조 제1항 제9호
77	학교시설사업 촉진법	학교시설사업 시행계획에 관하여 제4조제1항 또는 제2항에 따라 승인 또는 변경승인을 받거나 같은 조 제4항에 따라 협의를 마친 경우	제5조 제6호
78	농어촌주택개량촉진법	제5조제2항의 규정에 의하여 개선사업계획이 확정된 때	제6조 제1항 제4호