

# 농지제도의 개선을 통한 농업경쟁력 강화 방안

Measures to strengthen agricultural competitiveness through the improvement of the farmland system.

권 호 근\*  
Kwon, Ho Geun

## 차 례

- |                               |                               |
|-------------------------------|-------------------------------|
| I. 서론                         | IV. 농지의 전용과 관련된 제도의 문제점과 개선방안 |
| 1. 연구의 배경 및 목적                | 1. 농지전용의 현황                   |
| 2. 연구의 내용 및 방법                | 2. 농지전용의 문제점                  |
|                               | 3. 농지전용의 개선방안과 정책적 과제         |
| II. 이론적 고찰                    | V. 결 론                        |
| 1. 농업경쟁력의 개념                  | 〈abstract〉                    |
| 2. 농지제도의 「헌법」상 기본개념           | 〈참고문헌〉                        |
| 3. 「농지법」의 제정과 농지제도의 변천        |                               |
| III. 농지소유 및 임대차와 관련된 제도의 문제점  |                               |
| 1. 농지소유와 관련된 제도의 문제점          |                               |
| 2. 농지의 임대차와 농지처분의무 제도의 문제점    |                               |
| 3. 농지소유와 관련된 제도의 개선방안과 정책적 과제 |                               |
| 4. 농지의 임대차와 농지처분의무 제도의 개선방안   |                               |

## ABSTRACT

### 1. CONTENTS

#### (1) RESEARCH OBJECTIVES

In order to strengthen agricultural competitiveness, the average production cost of agricultural products should be lowered by expanding the arable area per farm, and for this, the farmland ownership system needs to be reorganized.

#### (2) RESEARCH METHOD

This study has been mainly studied in the literature study. It analyzes using various statistics and articles related to farmland ownership system.

#### (3) RESEARCH FINDINGS

\* 주 저 자 : 국제사이버대학교 부동산학과 교수, 경영학박사, khgeun7@naver.com

▷ 접수일(2024년 6월 28일), 수정일(1차: 2024년 7월 1일, 2차: 2024년 7월 3일, 3차: 2024년 7월 6일), 게재확정일(2024년 7월 7일)

It seems reasonable to regularize the survey on farmland use, and the Korea Rural Community Corporation should have an organization of farmland bank managers along with the farmland bank system to oversee the survey.

## 2. RESULTS

It is necessary to revitalize the farmland banking system that manages farmland transactions, leases, and farmland information as improvement measures and policy tasks for farmland acquisition qualifications and farmland ownership limits. In addition, farmland in agricultural promotion areas and agricultural protection areas should be suppressed for other purposes as much as possible, and the principle of cultivation should be maintained in a declarative sense, but more prospective farmland ownership and lease policies are required to expand the size of farming.

## 3. KEY WORDS

• Agricultural competitiveness, Farmland Act, Farmland Acquisition Qualification Certification System, Obligation to dispose of farmland system.

---

## 국문초록

---

농업경쟁력을 강화하기 위해서는 농지소유를 비롯한 농지의 임대차, 농지전용 등 전반적인 농지와 관련된 제도의 개편이 필요하다.

농지소유와 관련한 개선방안은 우선 농지은행 제도의 확충이 필요해 보인다. 이를 통해 영농규모를 확대하고, 젊은 귀농인들에게 농지제공 등의 역할을 수행해야 할 것이다. 그리고 농지취득자격증명 제도 역시 일부 사람들의 일탈을 계기로 완화되었던 것을 다시 강화시켰는데 재검토가 필요해 보인다.

농지의 임대차와 관련된 개선방안으로 한국농어촌공사 내에 농지은행 제도와 더불어 농지은행관리원 조직을 두어 농지의 임대차와 관련된 실태파악을 위한 정보를 구축하는 등 농지관리를 체계적으로 해야 할 것이다. 그리고 귀농하는 젊은 농업인들이 쉽게 농지를 확보할 수 있도록 농지의 임대차를 대폭 허용 하되, 제도적 허점을 노려 이를 악용하는 사태를 막는 방안이 강구되어야 한다.

농지전용과 관련한 개선방안으로 우선 농업진흥지역 내의 과도한 농지전용을 방지하기 위해 농업진흥 지역 외에서 경지정리사업 등으로 보전할 필요성이 있는 농지는 가능한 농업진흥지역으로 편입시키고, 농업진흥지역 내에 있는 농지를 타 용도로 전용 시에는 '농지전용부담금' 등의 차별화를 통하여 우량농지의 전용을 억제할 필요가 있다. 그리고 농업을 보호한다는 명분으로 농업진흥지역을 과도하게 늘리기보다는 우량한 농지만을 선별적으로 관리할 필요가 있다. 한편 전용된 농지의 난개발을 막기 위해서는 지방자치 단체가 농지 중 일부를 매입하여 비농업용으로 제공하는 방안도 필요해 보인다. 그리고 현재 우리나라 농지는 세분화된 용도지역 지정으로 종합적인 농지관리가 부재하다. 그러므로 농림지역 내의 농지나 관리지역 내의 생산녹지 지역의 농지를 통합해서 관리하고, 주관 부서는 농림축산식품부가 담당해야 할 것이다.

본 연구에서 제시된 개선방안들이 잘 활용되어 한국 농업의 경쟁력이 제조업과 동일한 수준으로 올라 가면 한국경제에 큰 도움이 될 것이고 수도권으로의 과도한 인구집중도 완화되어 국토의 균형발전에 기여 하게 될 것이다.

**핵심어 :** 농업경쟁력, 농지법, 농지제도, 농지은행, 농지전용

---

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 목적

1960년대 이후 한국은 고도 경제성장으로 생활 수준이 높아졌으며, 1996년에 선진국가들의 모임이라고 일컬어지는 경제협력개발기구(OECD)에 가입한 지도 20여 년이 되고 있다. 그리고 최근에는 경제 분야 이외에 K팝과 드라마, 게임 등 문화 분야에서도 세계적인 영향력이 커져 한국의 위상이 날로 높아지고 있다. 그런데 아직도 우리나라가 건국 이래 해결하지 못하는 문제 중 하나로 농업과 농촌문제를 들 수 있다. 농업과 농촌이 어렵다는 이야기는 수십 년째 반복되고 있으며, 전반적인 농업의 경쟁력은 취약한 상태이다. 농촌인구는 계속 감소하고 있고, 농업을 주요 산업기반으로 하고 있는 지역들 대부분이 경제적 어려움을 겪고 있다. 21세기 들어 저출산의 영향으로 한국의 인구는 절대적으로 감소하고 있으며, 이러한 타격을 가장 크게 받는 곳이 농촌지역이라는 점은 부인할 수 없는 현실이다.

한국 농업문제의 핵심에는 협소한 경지면적에서 비롯된 낮은 생산성이 자리 잡고 있다. 2020년 “농림어업총조사”에 의하면 우리나라의 농가당 경지면적은 1.08ha로 2015년에 비해 10%나 감소한 것으로 나타나고 있다. 그런데 농업에 종사하는 가구 수는 앞의 조사에 의하면 103만 5,000가구로 2015년 대비 4.9%나 감소한 것으로 집계되었다. 농업에 종사하는 가구 수가 감소하면 농가당 경지면적이 늘어나야 하는데 반대되는 모순이 나타나고 있다. 덴마크는 농업에 종사하는 가구 수가 1990년대 20만 가구에서 2015년 3만 가구로 70% 감소한 반면, 농가당 경지면적은 1970년 20ha 수준에서 1990년대에는 40ha, 2000년대에는 60ha로 확대되었으며, 한국에 비해 국토면적이 협소한 네덜란드도 농가당 경지면적이 10ha이다.<sup>3)</sup>

농업에 종사하는 가구 수는 감소하고 있지만 농가당 경지면적이 증대하지 못하는 원인에는 「농지법」에 규정된 농지소유에 관한 규정의 경직성이 크다고 볼 수 있다. 농지소유에 관한 규정이 엄격한 이유는 농지가 자산가치의 증식을 목적으로 하는 토지투기의 대상이 되는 것을 막고, 농지를 효율적으로 이용하고 관리하여 농업의 경쟁력 강화와 국토의 환경보전에 이바지해야 하기 때문이다.

그런데 「농지법」의 제정 취지와는 맞지 않는 상황이 계속해서 발생하고 있다.

2021년 3월에 발생한 한국토지주택공사(LH공사) 직원들의 불법 농지취득으로 인한 사태가 국민들의 공분을 불러일으킨 적이 있으며, 정부의 고위 관리들 중 일부가 농지를 불법적으로 취득하여 부동산투기를 했다는 의혹들도 계속 발생하고 있다. 「농지법」의 규정은 엄격하나 실제 운영에서는 그렇지 못한 사례들이 나타났다고 볼 수 있다. 이런 상황에서 농업의 경쟁력을 강화하는 수단으로 농촌의 인구감소를 반전의 기회로 이용하는 발상의 전환이 요구된다. 다시 말하면 농업에 종사하는 가구 수의 감소를 두려워하지 말고, 오히려 농가당 경지면적을 확대하여 농업부문에서 규모의 경제를 달성시키는 기회로 삼아야 할 것이다. 농업경쟁력을 가로막는 강박적인 자영농이나 소농구조에서 탈피하여 농업을 하나의 산업으로 접근할 때가 되었다. 한편 농지소유 관련 문제 이외에도 농지의 임대차, 농지의 이용이나 전용 등과 관련한 제도들도 농업경쟁력을 약화시키는 요인들로 최근 연구에서 지적되고 있다.

본 연구는 한국의 농업경쟁력을 강화하려면 농지의 소유제도를 개선하여 농가당 경지면적을 확대하는 것이 필요하다는 시각에서 출발하였다. 한국인들은 1960년대 이전에는 농촌에 거주하는 비율이 압도적으로 높았고 고향에 대한 향수 등의 이유로 농업을 하나의 산업으로 생각하기보다는 보호해야 할 대상으로 간주하고 있다. 이런 인식들이 농업을 경쟁력 있는 산업으로 육성하지 못한 큰 원인이 되고 있다.

연구의 배경에 다음과 같은 점도 있다. 부동산은 토지와 그 정착물로 구성된다. 토지는 용도별로 도시지역, 농지 및 임야 등으로 구분된다. 도시지역은 주거용, 상업용, 공업용 등으로 나누어지며, 이에 관한 연구는 많이 다루어 졌다. 한국의 경우, 도시지역은 전체 토지 면적 중에서 그 비중이 5% 정도이나, 농업용 부동산으로 분류되는 농지는 20%를 상회하고 있으나, 이에 관한 연구는 미미한 실정이다. 따라서 향후 농업용 부동산에 관한 연구의 필요성을 강조하고자 한 측면이 있다.

한국은 1960년대 이래 제조업을 육성시켜 경제발전을 도모하였다. 한국인들이 달성한 제조업 강국의 성과를 이제는 농업부문으로 확장할 때가 되었다. 농업의 경쟁력이 제조업과 동일한 수준으로 올라가면 황폐한 한국 농업도 부흥할 것이며, 나아가 침체되고 있는 한국경제에도 큰 도움이 될

3) 조선일보 2021년 10월 25일

것이다. 그리고 농촌지역의 소멸과 수도권으로의 과다한 인구집중도 완화시켜 국토의 균형발전도 도모할 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

본 연구는 그 목적을 달성하기 위하여 「농지법」에 규정된 농지소유제도, 농지의 임대차, 농지의 이용이나 전용과 관련된 사항들을 먼저 설명하였다. 그리고 농업경쟁력이란 무엇인가에 대한 구체적인 개념을 제시하였다. 이후 농업경쟁력 강화를 위해 농지의 소유제도 등에 대한 문제점과 해결방안을 도출하고자 하였으며, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 일반적인 경쟁력 개념을 바탕으로 농업경쟁력에 대한 개념을 정의하고 그 내용에 대해 살펴보았다.

둘째, 농지제도와 관련된 「헌법」상 기본개념을 「헌법」 조문에 의거하여 설명하였고, 이를 달성하기 위해 1994년 제정된 「농지법」의 주요 내용과 그동안의 개정 내용을 살펴보았다.

셋째, 농지소유와 농지의 임대차와 관련된 농지취득자격, 농지소유상한, 농지취득자격증명제도, 농지처분의무제도 등에 관한 내용과 문제점들을 지적하고, 이를 개선하기 위한 방안들과 정책적 과제들에 대해 고찰하였다.

넷째, 농지전용과 관련된 제도의 문제점들과 개선방안을 살펴보았다.

연구방법은 「농지법」과 농업경쟁력에 대한 단행본, 선행 연구보고서, 기타 자료 등을 수집, 분석하고 이를 바탕으로 문제점과 개선방안들을 도출하는 등 문헌연구를 중심으로 하였다.

## Ⅱ. 이론적 고찰

### 1. 농업경쟁력의 개념

#### 1) 경쟁력 개념

“국립국어원 표준국어대사전”에 의하면 경쟁력을 “경쟁할 만한 힘 또는 그런 능력”이라고 정의

하고 있다. 그리고 계속해서 국가경쟁력을 ‘복잡한 세계경제 환경에서 국민의 생활수준을 향상시킬 수 있는 국가의 능력’이라고 정의하고 있다.

경쟁력에 관한 연구들을 종합하면 다음과 같은 특징들이 있음을 알 수 있다.<sup>4)</sup> 먼저 경쟁의 구성요소로 4가지 부문이 거론되고 있다. 경쟁의 주체, 경쟁의 상대, 경쟁을 통해 얻고자 하는 경쟁의 목적 그리고 경쟁목적의 달성을 위해 노력을 투여해야 할 대상 등이 그것이다. 그리고 경쟁력은 시장원리와 국제화 등이 지배적인 체제로 잡으면서 그 대상이나 범주가 다양화되고 있다. 상품경쟁력, 가격경쟁력, 산업경쟁력 그리고 국가경쟁력 등 다양한 유형의 경쟁력이 거론되고 있다. 이에 따라 경쟁력에 대한 개념적 혼란도 가중되고 있으며, 한 산업의 경쟁력을 가격경쟁력이나 품질경쟁력으로 대체시키는 경향이 그 사례로 보인다. 경쟁력을 최대한 명확하게 정의하기 위해서는 경쟁의 주체 또는 범위 등에 따라 경쟁력 유형을 명확하게 구분할 필요가 있다. 그러므로 농업경쟁력을 정의하는 데 있어 상기에서 지적한 사항들을 충분히 고려할 필요가 있다.

일반적으로 경쟁력은 경쟁의 주체, 주체의 노력이 투영되는 대상, 구성요소, 경쟁 장소, 평가방법 등 5가지 기준에 따라 구분될 수 있다.<sup>5)</sup>

첫째, 경쟁력은 경쟁의 주체에 따라 기업경쟁력, 산업경쟁력, 국가경쟁력 등으로 구분이 된다. 둘째는 경쟁 주체의 노력이 투영되는 대상에 따라 상품경쟁력, 인적자본경쟁력, 기술경쟁력 등으로 나눌 수 있다. 셋째는 경쟁의 구성요소에 따라 가격경쟁력, 비가격경쟁력으로, 넷째는 경쟁이 이루어지는 장소나 상품의 흐름 방향에 따라 국내경쟁력, 국제경쟁력, 수출경쟁력 등으로 구분된다. 마지막으로 평가방법에 따라 사전적 경쟁력, 사후적 경쟁력 등으로도 나누어진다.

### 2) 농업경쟁력 개념

지금까지 우리나라에서는 ‘농업경쟁력’에 관한 연구가 활성화되지 못했다. 그 이유는 산업으로서 농업경쟁력에 대한 총체적인 접근보다는 개별 농산물 자체의 국제경쟁력에 관심이 집중되었기 때문이다. 따라서 경쟁의 주체, 경쟁의 상대, 경쟁을 통해 얻고자 하는 것 그리고 경쟁력 향상을 위해 노력해야 하는 대상인 생산요소부문, 수요부문, 연관 및 지원산업부문, 정부부문 등을 포괄하여

4) 최정남 외 2인, “농업경쟁력의 정의 및 접근방법에 대한 고찰”, 농촌경제 제32권 제3호, 한국농촌경제연구원, 2009, p.28.

5) 상계논문, p.29.

‘농업경쟁력’에 대한 개념을 정의하면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

‘농업경쟁력’은 ‘농업경영체 및 종사자가 국내 및 해외시장에서 농산물의 생산과 판매를 확대하여 농업 종사자의 소득을 제고하고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하는 농업 및 관련 부문들의 총체적 능력’이라고 할 수 있다. 본 논문에서는 농업경쟁력을 구성하는 요소 중 생산요소 조건의 개선에 집중했다. 생산요소들에는 농가의 노동력과 농기구와 같은 자본투입 등이 있다. 그러나 가장 중요한 생산요소는 농산물을 경작하는 토지, 즉 농지라 할 수 있다. 농지는 부동산의 특성상 공급증대가 불가능하며, 인간의 인위적 노력으로 공급을 증대시킬 수 없다. 그러므로 농가당 경지면적을 확대시켜 농산물의 평균생산비를 하락시켜야만 외국과 경쟁할만한 최소한의 경쟁력이 확보될 수 있다.

### 3. 농지제도의 「헌법」상 기본개념

현행 「헌법」 제121조 제1항은 “국가는 농지에 관하여 경자유전(耕者有田)의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며 농지의 소작제도는 금지된다.”고 규정하고, 제2항에서는 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.”고 규정하고 있다.

경자유전의 원칙을 「헌법」에 명시적으로 도입한 이유는 몇 가지가 있다. 일제 식민통치하에서 행해진 대지주로의 극심한 토지집중과 착취에 가까운 고율의 소작료는 농촌사회의 큰 병폐였다. 이를 위해서는 전 근대적인 소작제도를 폐지하고 실제 경작을 하는 농민들에게 농지를 분배할 필요가 있었다. 한편 정치적인 이유도 있었다. 북한은 1946년 3월 5일 ‘북조선토지개혁령’을 발표하고, 5정보 이상의 토지를 대지주로부터 무상으로 몰수하여 경작 농민들에게 무상으로 분배하는 토지개혁을 단행하자 대다수 농민들의 지지를 얻게 되었

다. 미국은 공산주의 세력 확산을 막고 우리나라의 공산화를 저지하기 위해 맞대응 차원에서 농지개혁을 단행하였다. 1949년 제정된 「농지개혁법」은 경자유전의 원칙을 실천하기 위해 소작 농지 및 3ha 초과 농지를 정부가 유상으로 매수하여, 이를 자경농가에 분배하였다. 그 결과로 자경농지의 비율이 1945년 35%에서 1951년 92%까지 증가하였다. 이런 경자유전 원칙이 계속 유지되기 위해서는 자경 농민들이 사망하면, 자녀 중 누군가가 부모의 뒤를 이어 농업을 경영해야 가능하다. 그런데 이후 한국사회의 변화들이 이를 곤란하게 하고 있다.

1960년대 이후 우리나라는 고도 경제성장을 하면서 농촌에 거주하는 인구가 이농하여 대도시로 유입되었다. 해방 직후 약 80%에 달하였던 농촌인구는 계속 감소하여 현재 217만 명으로 전체 인구에서 차지하는 비중은 약 4.3% 정도이다. 현재 농사를 짓고 있는 농업인들의 고령화와 사망 등으로 도시에 거주하는 자녀들에게 농지가 상속되자 이로 인해 농지의 임대차가 이루어지고 있다. 그리고 대형 고성능 농기계의 보급 및 보편적 이용으로 농가당 가경(加耕) 능력의 증대, 농산물시장 개방으로 한국 농업의 경쟁력 강화와 농업구조개선의 필요성이 증대되고 있다. 이런 이유로 경자유전 원칙에 입각한 농지의 소유제도 유지가 곤란해지고 있다.<sup>7)</sup>

### 4. 「농지법」의 제정과 농지제도의 변천

1949년 「농지개혁법」이 제정된 이래 고도 경제성장 등 여러 한국경제 및 사회의 변화 등으로 1968년 「농지개혁사업정리에 관한 특별조치법」, 1972년 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」, 1986년 「농지임대차관리법」 등이 제정되었다. 상기에 열거된 농지에 관련된 모든 법률을 통합하여 1994년 「농지법」을 제정하였고 1996년 1월부터 시행하였다.<sup>8)</sup>

1994년 제정된 「농지법」은 현재에 이르기까지 여러 차례 개정되었다. 1999년에는 농업진흥지

6) 상계논문, p.32.

7) 윤석환, “농지제도의 전개 방향과 농지정책의 과제”, 영남법학 제46호, 영남대학교 법학연구소, 2018, p.33.

8) 제정된 「농지법」에서 명시된 주요사항들은 다음과 같다. 첫째, 농업인 또는 농업법인만이 농지를 소유하도록 하며, 자기의 농업경영에 이용되지 않는 농지는 처분의무를 부과하여 농지의 소유원칙을 확립하였다. 단, 농업진흥지역 내 농지는 소유상한을 폐지하였다. 둘째, 농업경영체의 육성을 지원하고, 농업생산성을 위한 농지 유효화를 촉진할 수 있도록 농지취득 시 20km 통작거리 제한 등 농지소제거 거주요건을 폐지하고, 농지매매증명을 농지취득자격증명으로 변경하였다. 부득이한 사유가 있으면 법률유보에 따른 전부 위탁경영과 일부 위탁경영을 허용하였다. 농업법인의 농지소유 허용범위도 영농조합법인 외에 주식회사를 제외한 영농 목적으로 설립한 회사형태의 법인도 농지취득이 가능하게 되었다. 셋째, 성실한 농업경영을 위한 사후관리로 1996년 1월 1일 이후에 취득한 농지부터 자경하지 않는 농지 등은 1년 이내 처분의무 부과와 이행강제금 제도를 도입하였다. 그리고 농지의 임대차 방법 및 기간, 범위 등의 규정을 명확히 하였으며, 농지의 효율적 이용, 체계적인 농지의 보전, 농지의 규모화와 확대 등을 위해 농지의 매매나 교환 등 농지이용에 관한 증진사업을 시행하였다.

역<sup>9)</sup> 밖에 있는 농지소유상한을 3ha에서 5ha로 상향 조정하고, 2000년에는 농지의 소유자가 취득농지에 대하여 경작을 하지 않는 경우, 시장이나 군수는 농지처분명령을 행하고, 농지의 소유자가 정당한 사유 없이 처분에 불응하는 경우에는 이행강제금을 부과할 수 있도록 하였다. 2002년에는 농지취득자격증명의 발급절차를 개선하여 국민의 편의를 도모하고, 농업보호구역 안에는 위락시설 등의 설치를 제한하여 농지관리를 강화하였다. 2003년에는 종래 주식회사 형태의 농업회사법인은 농지소유가 금지되어 있었으나, 이를 완화하였다. 그리고 주말이나 체험 영농수요에 부응하기 위해 비농업인이라도 주말영농이나 여가활동으로 농작물을 경작하고자 하는 경우, 세대별로 1,000m<sup>2</sup> 미만의 농지를 소유할 수 있도록 하였다. 그리고 농업진흥지역 밖의 농지소유상한이 5ha이었으나, 이를 원칙적으로 폐지하였다. 우량한 농지가 지나치게 세분화되는 것을 막기 위해 불가피한 경우를 제외하고는 2,000m<sup>2</sup> 이하로 분할할 수 없도록 하였다. 2006년에는 농지의 소유와 임대차 제도 등을 보완하였다. 그리고 농업회사법인이 농지를 소유할 수 있는 요건을 대표이사 및 업무집행권을 가지는 자의 2분의 1 이상이 농업인이고 농업인 출자액이 총출자액의 4분의 1 이상이 되도록 완화하였으며, 농업경영목적으로 취득한 농지는 정당한 사유를 제외하고는 임대를 금지했으나, 한국농어촌공사 등에 위탁하여 전업농 등에 장기간 임대할 수 있도록 하였다. 그리고 농업경영에 이용하지 아니하여 처분의무가 발생할 경우, 다시 농업경영에 이용하거나 한국농어촌공사 등과 매도위탁계약을 체결한 경우에는 3년간 처분명령을 유예할 수 있도록 하고, 농지소유자가 그 유예기간 동안 유예사유를 위반하지 아니한 때에는 농지처분의무가 소멸된 것으로 보도록 처분명령제도를 완화하였다. 2009년에는 평균 경사율 15% 이상인 한계농지에 대해서는 소유의 제한을 완화하고 계획관리지역과 자연녹지지역 내의 농지에 대해서는 한국토지주택공사의 소유를 인정하였다. 이는 생산성이 떨어진 한계농지를 주택건설 등 다른 용도로 개발하여 공익사업에 사용하도록 하기 위함이었다. 이외에도 농업회사법인의 농지소유에서 농업인이 대표자가 되어야 한다는 제한을 폐지하고, 업무집행권이 있는 농업인 비율을 3분의 1이상으로 완화하였다. 비농업인이 상속농지의 소유 한도를 초과하여 임대 가능한 농지의 규모가 20,000m<sup>2</sup> 이하로 제한

된 규정과 농지관리위원회를 폐지하여 그 역할을 시장이나 군수가 하도록 하였다. 2012년에는 시장이나 군수 이외에 농업인의 신청에 의해서도 대리경작자 지정을 할 수 있도록 하였고, 농지의 임대차 기간을 3년 이상으로 하였다.

2016년에는 농지의 임차인이나 사용대차인이 농지를 농업경영에 이용하지 아니할 때에는 그 종료를 명할 수 있도록 하여 농지의 유희화를 방지하려 하였다. 2018년에는 농지소유 제한 등을 위반하여 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 자에 대한 벌칙을 강화하여 농지의 불법소유를 방지하려고 하였다. 2020년에는 불법 농지취득 및 농지전용 등의 실태를 정확히 파악할 수 있도록 농업경영계획서의 보존 기간을 법에 명시하고, 농지를 효율적으로 이용하기 위하여 농지의 임대 또는 무상 사용할 수 있는 허용범위를 확대하며, 다년생 식물 재배지 등의 농지에 대하여 임대차기간을 연장하고, 농지전용 신고에 대한 내용을 구체화하였다.

2022년에는 한국토지주택공사 직원들이 개발 정보를 이용해 3기 신도시 예정 지역 농지를 매입했다는 의혹으로 「농지법」이 개정되었다. 개정된 내용은 우선 우량농지에 해당하는 농업진흥지역 내에서 주말농장 목적으로 농지를 취득할 수 없게 제한했다. 농업진흥지역 외 지역에서도 주말농장을 하려면 직업과 영농경력, 영농거리 등을 기재한 영농계획서를 의무적으로 제출하도록 했다. 마지막으로 외지인이 주말농장뿐 아니라 귀농을 목적으로 농지를 구입할 경우, 지역 농지위원회 심의를 통과하도록 규제를 강화하였다.

### Ⅲ. 농지소유 및 임대차와 관련된 제도의 문제점과 개선방안

농지소유와 관련하여 우리나라는 「헌법」과 「농지법」에서 관련 사항들을 규정하고 있다. 「헌법」의 경자유전 원칙과 이를 구체적으로 실현하기 위한 「농지법」관련 규정들을 중심으로 문제점들과 개선사항들을 제시하고자 한다. 이와 관련된 사항들은 농지소유의 자격, 농지의 소유상한, 농지의 취득에 따른 자격증명제도, 농지의 처분의무제도 등이 있으며 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

9) 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 지정할 수 있다. 농업진흥구역은 농림축산식품부장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업목적으로 이용하는 것이 필요한 지역을 그 대상으로 하며, 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역을 말한다.

## 1. 농지소유와 관련된 제도의 문제점

### 1) 농지취득자격

현행 「헌법」 제121조 제 1항과 제 2항에서는 농지소유에 관한 기본원칙을 제시하고 있으며, 이러한 기본원칙을 구현하기 위해 1994년 「농지법」을 제정하였고 1996년 1월부터 시행하고 있다. 그리고 농지법은 제정된 이래 여러 경제나 사회적 변화를 감안하여 개정되었고 개정된 내용들을 앞에서 소개하였다.

현재 「농지법」에 규정되고 있는 농지소유에 관한 조항을 열거하면 다음과 같다. 「농지법」 제6조 제1항에서 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이를 소유하지 못한다.”고 하여 「헌법」의 경자유전 원칙을 구현하고 있다. 그리고 제6조 제2항에서 경자유전의 원칙에 대한 특례 조항을 두고 있다. 이러한 특례 조항들은 「헌법」 제121조 제2항의 농업생산성의 제고, 농지의 합리적인 이용, 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영이라는 조항의 위임사항으로 규정되고 있다. 현재 「헌법」과 「농지법」에서 규정되고 있는 농지소유에 관해 다음과 같은 비판들이 제기되고 있다.

첫째, 「헌법」 제121조에 규정된 경자유전의 원칙은 농지의 소유자가 경작에 직접 종사하여야 한다는 좁은 의미로 해석되는데 반하여, 「농지법」 제6조 제1항은 보다 폭넓은 의미로 해석되므로 위임법률의 한계를 넘어섰다는 주장이 있다.

둘째, 「농지법」 제6조 제2항에서 경자유전의 원칙에 대한 특례로 주말이나 체험영농을 위해 농지를 소유하는 경우, 상속이나 8년 이상 농업경영을 하던 자가 이농한 경우, 담보농지를 취득하는 경우, 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 한 자가 그 농지를 소유하는 경우, 농업진흥지역 밖의 농지 중 최상단부부터 최하단부까지의 평균경사율이 15% 이상의 농지로 대통령령으로 농지를 소유하는 경우 등을 나열하여 자기의 농업경영에 이용하지 아니한 자도 농지를 소유하게 하는 길을 열어 두고 있다. 이처럼 예외적으로 비농업인에게 농지소유를 허용하는 범위가 지나치게 광범위하여 경자유전의 원칙을 무너뜨린다는 주장이 제기되고 있다.<sup>10)</sup>

셋째, 「농지법」 제6조 제2항이 경자유전의 원칙을 훼손한다는 주장이 제기되는데 비해, 「농지법」 제6조 제4항에서는 허용된 경우 이외에는 농지소유에 관한 특례를 정할 수 없도록 규정하여 일반인들에게는 농지소유가 엄격하게 제한된다는 인식을 주고 있다. 그 결과로 농지는 아무나 소유할 수 없고, 창의적인 인재와 풍부한 자본이 농업에 진출하기 어렵게 만든다는 주장도 제기되고 있다.<sup>11)</sup>

넷째, 1994년 「농지법」 제정 이후, 농지의 취득 요건들을 상당히 완화되었다. 농지소재지 6개월 사전 거주 의무, 통작거리 제한 요건, 주말이나 체험 영농을 위한 농지소유와 허용 농업회사법인의 농지소유 요건 중 대표자가 농업인이어야 한다는 제한의 폐지와 업무집행권을 가진 자의 농업인 비율을 2분의 1에서 3분의 1로 완화하였다. 그 결과로 도시근교 지역에서 투기적 농지거래의 증가로 농지의 유흡화, 농지가격의 상승 등 부작용이 나타났다. 이런 부작용은 농업구조의 개선과 효율적 농업경영에 제약을 가하는 문제점이 있다는 주장도 있다.<sup>12)</sup>

### 2) 농지소유상한

현행 「농지법」에서는 농업진흥지역 안이나 밖에서 농업경영을 목적으로 하는 경우 농지의 소유상한을 완전히 폐지하였다. 농업진흥지역 안의 농지는 농업의 생산기반이 잘 정비되어 있고, 농업생산과 관련된 토지이용만 허용된다. 그러므로 대규모 영농을 위해 농지의 소유상한을 둘 필요가 없다. 한편 농업진흥지역 밖은 「농지법」 제정 당시에는 농지의 소유상한을 두었으나, 논농사 이외에 밭농사도 영농의 규모화를 통한 국제경쟁력 강화의 일환으로 소유상한을 폐지하였다. 결론적으로 1994년 체결된 우루구와이 라운드(UR Round) 협정 이후 농산물시장 개방이라는 대외적 여건의 변화가 이를 촉발하였다고 할 수 있다. 이외에도 한국 농업은 농촌인구의 감소와 고령화, 농산물시장 개방으로 인한 농산물가격의 하락 등으로 농촌사회의 활력이 떨어지고 있다. 이러한 대내외 여건을 고려하면 농지의 소유상한 폐지로 농업경쟁력을 확보하려는 취지는 설득력이 있다고 판단된다.

현행 「농지법」에서 농지의 소유상한을 규정하고 있는 경우는 농업경영을 하지 않는 자가 농지를 소유하는 경우이다. 앞에서 비농업인들이 농지를 소유하는 특례 조항을 나열했는데 이런 경우에 「농

10) 사동천, “농지의 소유제도에 관한 비판적 고찰”, 법조협회 Vol.626, 2008, p.233.

11) 윤석환, 전계논문, p.29.

12) 김대명, “농지의 소유제도 연구”, 법학연구 제33집, 한국법학회, 2009, p.19.

지법」에서 농지의 소유상한을 규정하고 있다. 상속으로 농지를 취득한 사람으로 농업경영을 하지 않는 사람은 그 상속농지 중에서 10,000m<sup>2</sup> 까지만 소유할 수 있고, 8년 이상 농업경영을 한 후, 이농한 사람은 이농 당시 소유농지 중에서 10,000m<sup>2</sup> 소유할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 경우에도 예외사항으로 소유상한을 초과하는 농지를 한국농어촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대하거나 무상 사용하게 하는 경우 농지를 계속 소유할 수 있도록 하고 있다. 그리고 주말이나 체험영농을 하려는 사람은 총 1,000m<sup>2</sup> 미만의 농지를 소유할 수 있고, 이 경우 면적계산은 그 세대원 전부가 소유하는 총면적으로 한다고 되어 있다.

「농지법」에서 규정하고 있는 농지소유 상한에 대해 상속이나 이농 등으로 비농업인에게 농지소유상한을 초과하여 농지를 소유하도록 하는 것은 영농의 규모화를 통한 농업경쟁력 확보 차원에서 바람직하나 악용의 우려가 있다는 주장이 제기되고 있다. 그리고 주말이나 체험영농을 하려는 사람들의 경우, 1세대원이 삼, 곡괭이, 호미 등을 이용해 경작할 수 있는 농지규모는 약 165m<sup>2</sup> 내외일 것이고, 현재 농지의 임대차 규모가 전체 농지의 45%에 달한다는 정부통계를 고려하면, 농지가 건전한 여가활동 수단을 넘어 투기수단으로 과열되고 있다는 비판이 대두되고 있다.<sup>13)</sup>

### 3) 농지취득자격증명제도

「농지법」제8조 제1항에서 농지를 취득하려는 자는 농지소재지를 관할하는 시장·구청장·읍장 또는 면장에게서 농지취득자격증명을 발급받아야 한다고 규정하고 있다. 예외사항으로 국가나 지방자치단체, 상속이나 담보농지 그리고 농지전용협의를 마친 농지 등에 대해서는 이를 발급받지 않아도 된다고 하고 있다. 그리고 농지취득자격증명을 받고자 하는 자는 농업경영계획서를 작성하여 농지의 소재지를 관할하는 시장·구청장·읍장이나 면장에게 그 발급을 신청하도록 하고 있으며, 주말이나 체험영농으로 농지를 소유하는 경우, 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 한 자가 당해 농지를 소유하는 경우 등에는 농업경영계획서 작성을 면

제하고 있다.

농지취득자격증명은 비농업인의 투기적 농지소유를 방지하고 경자유전의 원칙을 실행하는 사전적 규제이며, 실천적 원리 중의 하나라고 본다는 주장이 있다.<sup>14)</sup>

농지의 개념에 관하여 현행 「농지법」과 대법원 판례는 현황주의를 채택하고 있어, 어떤 토지가 농지에 해당하는지는 지목만으로는 특정할 수 없고, 농지취득자격증명의 발급단계에서 소재지 관공서에 의해 유권적으로 제1차 판단이 이루어진다. 농지취득자격증명 발급요건에 대한 심사는 신청대상 농지의 소재지 관공서의 형식적 심사를 원칙으로 하고 있다. 필요한 경우에 현지 확인을 통하여 토지현황 및 농지로의 원상복구 용이성을 그 주된 판단기준으로 하여 심사가 이루어진다.

농지취득자격증명 발급절차를 살펴볼 때, 농지의 판단기준이 절대적인 것이 아니며, 소재지 관공서 담당 공무원의 주관적 판단도 개입될 여지가 있어 일관성과 형평성이 결여된다는 것과 실제로 신청단계에서 자격미달을 이유로 농지취득자격증명이 반려되는 경우는 거의 없다는 주장이 있다.<sup>15)</sup>

## 2. 농지의 임대차와 농지처분의무 제도의 문제점

### 1) 농지의 임대차 또는 사용대차

농지의 임대차나 사용대차<sup>16)</sup>가 허용되는 농지는 국가나 지방자치단체, 각급 학교 소유의 농지, 상속, 8년 이상 농업경영을 하지 않던 자가 이농한 경우, 담보농지를 취득하여 소유한 경우, 농지전용허가를 받거나 협의를 마친 경우, 질병, 징집, 취학, 선거에 따른 공직 취임 등 부득이한 사유로 농업경영에 종사하지 못한 경우 등이다.

현재 농지의 이용 상황을 보면 1960년 임대차 농지 비율이 13.5%에서 2017년 51.4%에 이르고 있다. 농지원부 등록률 기준으로 파악된 농지의 이용 상황은 <표 1>과 같다.

13) 사동천, 전계논문, p.235.

14) 상계논문, p. 223.

15) 박창수, “농지취득자격증명의 법적 성질과 매매, 경매 및 소유권 이전등기의 효력에 대한 종합적 고찰”, 저스티스 통권 제84호, 한국법학원, 2005, p.70.

16) 농지의 임대차는 농지의 소유자가 상대방에게 농지를 사용하거나 수익하게 할 것을 약정하고 상대방이 차임을 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약을 말한다. 농지의 사용대차는 농지의 소유주가 상대방에게 무상으로 농지를 사용, 수익하게 하기위해 농지를 인도할 것을 약정하고 상대방은 이를 사용, 수익한 후 그 물건을 반환할 것을 약정함으로써 성립하는 계약을 의미한다.



〈표 1〉 농지의 이용 상황

단위: ha, %

구분	자경	임대	위탁경영	휴경	경작대상 확인(A)	합계(B)	경지면적 (C)	B/C	A/C
특광역시	37,041	3,353	62	1,306	3,017	44,779	62,859	71.2	4.8
경기	104,519	7,760	25	4,185	7,244	123,732	162,587	76.1	4.5
강원	64,537	9,156	8	3,538	4,935	82,175	101,564	80.9	4.9
충북	60,054	8,344	6	1,562	3,554	73,521	102,870	71.5	3.5
충남	129,991	17,323	185	1,794	4,934	154,226	211,577	72.9	2.3
전북	96,793	28,593	11	1,548	4,645	131,590	197,541	66.6	2.4
전남	140,076	35,374	20	4,014	5,662	185,146	290,827	63.7	1.9
경북	155,392	19,334	30	4,686	5,573	185,015	262,049	70.6	2.1
경남	87,584	10,005	24	4,650	4,084	106,347	144,404	73.6	2.8
제주	38,030	4,998	10	916	3,885	47,840	59,338	80.6	6.5
합계	914,017	144,240	381	28,200	47,534	1,134,371	1,595,616	71.1	3.0

출처 : 이종구, “농지매매와 농지임대차에 관한 소고”에서 재인용

정부는 농지의 효율적 관리를 위해 농지원부를 작성하여 비치하도록 하고 있지만, 농지원부 등록률이 약 70% 수준에 머물러 그 실체를 정확하게 파악하기가 쉽지 않은 상황이다.<sup>17)</sup>

비농업인의 농지소유가 증가하면서 농지의 임대차 비율도 증가하고 있다. 그런데 비농업인의 농지소유 면적이 확대된 이유가 「농지법」에서 허용하는 농지소유의 특례조항 때문인지 아니면 농지의 이용실태 파악이 부실한 것인지 구체적인 현황 파악이 제대로 되고 있지 않다.

## 2) 농지처분의무 제도

「농지법」제10조 제1항에서는 소유농지를 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 자기의 농업경영에 이용하거나 이용하지 아니하게 되었다고 시장·군수·구청장이 인정한 경우 등의 사유<sup>18)</sup>가 발생한 날부터 1년 이내에 해당 농지를 그 사유가 발생한 날 당시 세대를 같이하는 세대원이 아닌 자에게 처분하여야 한다고 규정하고 있다.

농지의 소유자는 처분명령을 받으면 한국농어촌공사에 그 농지의 매수를 청구할 수 있다. 한국농어촌공사는 공시지가를 기준으로 당해 농지를 매수할 수 있으며, 필요한 자금은 농지관리기금에서 이를 융자하도록 하고 있다. 그리고 시장·군수·구청장 등은 처분명령을 받은 후 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 지정 기간까지 그 처분명령을 이행하지 아니한 자에게 해당 농지의 토지가액

의 100분의 20에 해당하는 이행강제금을 부과하도록 하고 있다.

농지처분의무 제도는 비농업인의 소유농지를 처분하여 농업인에게 환원하고자 하는 취지로 도입되었다. 이는 농지취득 시 통작거리 제한폐지 등 사전적 규제를 완화하여 농지거래를 용이하게 하는 대신에 취득한 농지를 농업경영 등 취득 목적대로 이용하지 않을 경우, 이를 처분하게 하는 사후적 규제수단의 일환이다.

이 제도의 문제점은 「농지법」제23조에 의해 농업경영의 목적으로 농지를 취득했는데 여러 가지 사정으로 자기의 농업경영에 이용하지 아니할 지라도 한국농어촌공사에 임대차 또는 사용대차하는 경우에는 농지를 계속 소유할 수 있도록 규정하고 있다. 이런 경우 농지취득자의 의무경작 기간이 없으므로 비농업인이 농업경영목적이 아니더라도 농지를 취득하여 한국농어촌공사에 위탁하면 농지를 소유할 수 있는 길을 터놓고 있으며, 임대차 또는 사용대차기간 동안은 합법적으로 농지를 소유하므로 투기 목적을 달성할 수 있다는 것이 문제가 된다.

이농과 농촌인구의 고령화 등으로 전체 농지의 절반이 넘는 부분이 임대되고 있으며, 그 중의 반 이상이 불법 임대되고 있는 현실을 감안하면 전체 농지의 4분의 1이상이 처분의무가 될 수 있다. 그런데 행정력의 한계로 농지의 실상이 정확하게 파악되지 않고 있으며, 처분의무 통지가 되는 농지는 우연적으로 발견되는 일부분의 농지에 불과하

17) 이종구, “농지매매와 농지임대차에 관한 소고”, 부동산경매연구, 제2권 제1호, 한국부동산경매학회, 2021, p.94.

18) 농지처분의무가 발생한 사유로는 이외에도 농업회사법인이 설립요건에 맞지 아니하게 된 후 3개월이 지난 경우, 주말이나 체형영농을 목적으로 농지를 취득한 자가 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 그 농지를 해당 목적사업에 이용하지 아니하게 되었다고 시장·군수·구청장이 인정한 경우, 농지전용허가나 신고를 하고 농지를 취득한 자가 취득한 날부터 2년 이내에 그 목적사업에 착수하지 아니한 경우, 농지소유상한을 초과하여 농지를 소유한 것이 판명된 경우 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 소유한 것이 판명된 경우 등이 있다.

다. 그러므로 농지취득의 사전 규제를 완화하고, 사후 규제를 강화하는 명분으로 도입된 농지처분 의무제도의 취지가 달성될 가능성이 희박하다는 문제점이 있다.<sup>19)</sup>

### 3. 농지소유와 관련된 제도의 개선방안과 정책적 과제

#### 1) 농지취득자격과 농지의 소유상한

농지의 취득자격은 앞서도 누차 언급된 경자유전의 원칙이다. 경자유전의 원칙을 현행대로 유지해야 한다는 견해에 의하면, 이 원칙을 폐지할 경우 대규모 자본의 무분별한 농지개발, 식량안보의 저해, 농업인의 소작농 전략으로 농촌 붕괴 등이 우려되므로 현행대로 유지할 필요가 있다고 주장한다. 한편 상당한 규모에 이르고 있는 임차농지의 현실을 반영하고 농업경쟁력 강화와 발전을 위해서는 경자유전의 원칙을 폐지할 필요가 있다는 주장도 있다. 다수의 견해는 상반된 두 견해를 절충한 것이다. 「헌법」 제121조 제2항에서 규정하고 있는 ‘농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정’을 엄격하게 해석하여야 한다는 것이다. 즉 경자유전의 원칙과 소작제 금지 규정에 의한 경작자주의를 기본으로 하면서도, 농지의 임대차도 허용되어야 한다는 것이다.<sup>20)</sup>

일본 역시 경자유전의 원칙을 고수하고 있었으나 휴경지가 늘고 농촌이 황폐화하자 21세기 들어 농지취득 관련 규제를 완화하고 있다. 2009년 외부 자본의 농업 진입을 촉진하기 위해 개인이 농지취득 시 적용하던 하한선을 삭제하고, 농업법인 이외에 일반기업도 전국적으로 농지를 쉽게 임차해 경작할 수 있도록 했다. 그 결과 황폐화던 농지가 일반기업에 의해 경작 가능한 농지로 회복되고 일자리도 창출되었다. 일반기업이 소유한 농지를 부적절하게 이용할 경우, 지방자치단체에 환매하도록 하는 등 농지의 불법 전용을 방지하는 장치도 마련했다. 2015년에는 농업법인 설립요건을 용이하게 하여 2015년 15,106개 이던 농업법인이 2022년에는 20,750개로 37% 증가했다.<sup>21)</sup>

2018년 국회 헌법개정특별위원회에서 발표한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 이 논의에서 농업에 대한 「헌법」규정의 개정 여부에 대해 식량에

대한 주권과 안보의 관점에서 경자유전의 원칙을 폐기하는 것에 신중한 검토가 필요하다는 견해와 농업인구 감소 측면을 고려할 때 경자유전의 원칙을 고수할 필요가 있는지에 대해 검토가 필요하다는 개정의견이 있었다. 절충안으로 농업정책상 경자유전의 원칙을 삭제하는 것이 시대적 부합하다는 의견에 대해 농민단체의 의견을 조화할 필요가 있다는 의견 등이 있었다.

농업경쟁력을 강화하기 위한 방안으로 영농규모의 확대는 필요하다. 농지의 임대차는 영농규모의 확대를 도모하여 농업구조개선의 유력한 수단일 수 있다. 그리고 「농지법」은 이미 농지소유와 임대차를 허용하는 조치를 내포하고 있으므로 농지임대차의 부작용을 최소화하는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다.

농지의 농업생산성 제고와 합리적인 이용을 위해서는 전문 농업인이 농지를 소유하는 것이 바람직하다. 그러므로 「헌법」에서 규정하고 있는 경자유전의 원칙은 선언적 의미로써 존치하되, 실제 적용은 경제상황과 사회의 여러 변화를 고려하여야 할 것이다. 농지취득자격과 농지소유상한에 대한 개선방안과 정책과제들을 나열하면 다음과 같다.

첫째, 농지에 대한 투기는 실제 농지를 경작하지 않는 자가 농지에서 발생하는 농업수익이나 임차료 수입보다 농지의 가격상승으로 인한 시세차익이 더 클 것으로 기대하기 때문에 발생한다. 「농지법」의 주요 목표 중 하나는 농업구조 개선을 통해 경쟁력 있는 농업경영체를 육성하는 것이다. 경쟁력 있는 농업경영체를 육성하기 위해서는 영농규모를 확대해야 한다. 그런데 농업인이 농업소득을 통해 농지매입을 하여 영농규모를 확대하기에는 현실적 어려움이 있다. 농업인이 농지매입보다는 농지임대차에 의해 영농규모를 확대하는 것이 경영상 유리할 경우, 이를 제도적으로 보장해야 한다. 그런데 농지임대차를 무분별하게 허용하면 비농업인이 투기적 목적으로 농지를 매입하는 부작용이 발생한다. 현실에서는 농지의 투기적 소유를 막고 전문 농업인에 의한 영농규모 확대로 농업경쟁력을 확보하는 긍정적 측면을 모두 달성해야 한다. 양 측면 모두를 달성하기 위해 농지의 거래와 임대차 및 농지정보 등을 관리하는 농지은행 제도를 활성화 시킬 필요성이 있다. 농지은행 제도에 대해서는 후술하기로 한다.

19) 금태환, “농지법 개정론”, 영남법학 제46호, 영남대학교 법학연구소, 2018, p.17.

20) 서창원, “농지임대차 제도의 법적정책적 개선방안 연구”, 박사학위논문, 대전대학교 대학원, 2019, p.126.

21) 조선일보 2023년 10월 4일

둘째, 도시 근교의 소규모 농지를 주거지역 등 타 용도로의 전환을 노린 농지의 훼손과 난개발, 기타 시세차익을 목적으로 하는 농지의 투기적 매입을 차단하기 위해서는 지방자치단체별로 지구단위계획 수립 시 중장기적인 농지전용계획을 수립하여 농지전용에 대한 예측 가능성을 높여야 한다. 농지가 주거지역 등으로 용도지역이 변경되면 대규모 시세차익이 발생하므로 이에 따른 환수제도를 강구해야 한다. 우리나라에서 부동산투기로 인한 지가와 주택가격 상승으로 인해 국가경제와 국민 모두에게 부담이 되고 있다. 특히 대도시 근교 농지들은 개발압력을 상당히 받고 있는 실정이다. 농지로 계속 사용하기보다는 택지 등으로 전용하여 사용하는 것이 바람직할 경우에는 이를 전향적으로 검토하여 허용할 필요가 있다. 다만 식량안보와 농업경쟁력 강화를 위해 「농지법」에서 실시하고 있는 농업진흥지역 안의 농지는 타 용도로의 전용을 가급적 억제하여야 한다.

셋째, 주말이나 체험영농을 하려는 사람들의 경우, 농업진흥지역 내에서도 1,000m<sup>2</sup> 미만의 농지를 소유할 수 있었으나, 이는 농업진흥지역 지정 목적에 맞지 않는다는 지적이 있다. 2021년 3월 한국토지주택공사(LH공사) 직원들의 제3기 신도시 후보지에 대한 농지투기 사건이 계기가 되어 「농지법」을 비롯한 관련 법률들 개정의 논의되어 2021년 7월 23일 국회 본회의에서 개정 법률안 3건이 통과되었다.<sup>22)</sup> 관련 내용은 앞에서 서술하였으므로 생략하기로 한다.

마지막으로 정책적 과제를 제시하면 다음과 같다. 1949년 제정된 「농지개혁법」에 의해 농지개혁이 시행된 이후 70여 년, 1994년 「농지법」 제정 이후 30여 년의 세월이 흘렀다. 농지개혁 당시 농지를 분배받은 농민들 상당수가 사망하였고, 1960년대 이후 고도 경제성장 과정에서 많은 농촌인구가 도시로 이농하였다. 그리고 농촌의 인구감소와 농업인의 고령화가 가속화되면서 현재 50% 가까운 농지가 임대되고 있으며, 60세 이상 농업경영주의 비중이 60%를 상회하고 있다. 이는 저출산, 고령화의 영향으로 심화될 전망이다. 영농후계자가 없는 농가의 비중도 90%를 넘고 있다. 그리고 1994년 타결된 우루과이 라운드(UR Round)협정 이후에 농산물시장이 개방되고 현재는 우리의 주

곡인 “쌀”도 관세에 의해서만 보호되고 있는 실정이다. 이런 현실을 감안하면 영농규모 확대를 위해서는 보다 전향적인 농지소유와 임대차 정책이 요구된다.

## 2) 농지은행 제도의 확충

농지은행<sup>23)</sup>이란 한국농어촌공사에서 하는 농지매입비축사업을 말한다. 한국농어촌공사 및 「농지관리기금법」 제10조 및 제24조, 제34조에 의거하여 2005년 도입된 농지관리제도로 고령 또는 질병 등의 사유로 은퇴, 이농하게 되었거나 전업을 하려는 농업인의 농지를 한국농어촌공사 농지은행이 매입해서 농업의 구조개선 및 농지시장 안정화에 기여하는 사업이다. 매입한 농지는 귀농하는 젊은 세대들에게 장기 임대하여 농지이용의 효율화를 꾀하고 있다.

농지은행 제도는 농업인구의 감소와 고령화 등으로 어려운 농업의 현실, 영농규모의 확대를 통한 농업의 국제경쟁력 강화, 젊은 귀농인들에게 농지제공 등의 역할을 지속해야 할 것이다. 다만 농지를 임대차하는 경우 임대료를 현물이 아닌 현금으로만 납부하도록 하여 농업인들에게 부담이 될 수 있으니 쌀을 비롯한 현물납부도 검토해야 할 것이다. 그리고 현재 논농사 위주로 농지를 매입하고 있는데, 젊은 귀농인들은 단순한 논농사보다는 특용작물 등 발작물 재배에 관심이 있는 사람들이 많으므로 밭의 매입 제한도 완전히 철폐하는 것을 고려할 필요가 있다.

## 3) 농지취득자격증명 제도

1996년 시행된 제정 「농지법」은 농지취득자격증명을 발급받고자 하는 자는 취득대상 농지의 면적과 취득대상 농지의 농업경영에 필요한 노동력과 농업기계나 장비 확보방안 그리고 소유농지의 이용실태 등이 포함된 농업경영계획서를 작성하여 해당 농지의 소재지를 관할하는 농지관리위원회 2인 이상으로부터 농지의 소유제한과 소유상한의 규정에 적합성 여부를 확인받아 해당 지방자치단체장에게 그 발급을 신청하여야 한다고 규정하고 있다. 그런데 여러 사회나 경제적인 변화로 농지관리위원회가 폐지<sup>24)</sup>되고 농지취득자격증명

22) 농지법, 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법, 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 등 3건의 법률 개정안이 국회에서 통과되었고, 이를 “농지투기방지 3법”이라 한다.

23) 농지은행이 매입하는 대상 농지는 농업인 소유 농지로 농업진흥지역 내에 있는 농지와 「농지법」 제11조에 의거 농지처분 명령을 받은 자의 농지이다. 매입을 제외하는 농지는 1,000m<sup>2</sup> 미만의 밭, 각종 개발계획구역 및 예정지에 속한 농지, 소유권 이외의 권리 또는 처분의 제한이 있는 농지, 재해 등으로 형질이 변경되어 농작물 경작에 부적합한 농지, 소유권 행사에 장애가 되는 지장물이 있는 농지, 투기 목적으로 농지를 매입하여 매도하려는 자의 농지 등이다.

제도도 유명무실해 지고 있다.

현재 농지취득자격증명제도는 향후 농업경영에 사용할 목적이라는 취지의 신청서와 형식적인 농업경영계획서를 작성하여 제출하면 농지취득자격증명을 발급받을 수 있으며, 이는 단지 취득하려는 농지 소유권의 등기에 필요한 서류 확보 차원의 형식적 절차로 전락했다. 이로 인해 비농업인의 투기적 농지소유를 방지하고 경자유전의 원칙을 실행하는 사전적 규제로서 농지취득자격증명 기능은 거의 작동하지 못하는 실정이다. 형식적 절차로 전락한 농지취득자격증명 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 이 제도를 농지취득 후에 실제로 농업경영이 이루어지는지 여부에 대한 실질적 심사제도로 그 성격을 변모시킬 필요가 있다.

현재 농촌 현장에서는 농업인의 고령화와 이농 등으로 유휴농지가 증가하고 있다. 그런데 귀농할 의사를 가진 젊은 농업인들이 농지를 확보하지 못하는 모순이 발생하고 있다. 이를 해결하고 우리 농업의 경쟁력을 확보하기 위해서는 농지취득 단계에서 투기적 농지소유자를 구분하고, 농업경영을 할 의사가 있는 영농인들이 농지를 소유하게 하는 제도적 장치가 필요하다고 하겠다.

한편 상기에서 언급한 2021년 7월 23일 국회 본회의에서 통과된 「농지법」에서 농지취득을 위한 형식적 절차로 전락한 농지취득자격증명 제도를 강화하였다.<sup>24)</sup> 개정 법률안을 보면 규제개혁 차원에서 이루어졌던 농지취득자격증명 제도를 원래 위치로 환원시킨 느낌이 든다. 한국은 어떤 사건이나 사고가 발생하면 국회에서 법률안을 개정하는 등 부산을 떨다가 시간이 지나면 규제가 과하니 완화시켜야 한다는 논리가 다시 등장한다. 과거 「농지법」에서 농지취득자격을 완화시킨 데는 이유가 있다. 이를 일부 사람들의 일탈행위를 핑계 삼아 다시 환원시킨 것은 좀 더 재고할 필요가 있다. 특히 폐지된 농지위원회를 읍이나 면 단위에도 설치토록 한 것은 문제가 있다고 본다. 법률로 제도를 강화하기보다는 일단 도입된 제도를 제대로 실행하려는 의지가 필요하다.

#### 4. 농지의 임대차와 농지처분의무 제도의 개선방안

##### 1) 농지의 임대차 제도

이농과 농촌인구의 고령화 등으로 전체 농지의 절반이 넘는 부분이 임대되고 있으며, 그 중 50% 이상이 불법 임대되고 있다. 그런데 정부는 농지의 효율적 관리를 위해 농지원부를 작성하여 비치하도록 하고 있지만, 농지원부 등록률이 약 70% 수준에 머물러 있는 상황이다. 이를 개선하기 위해 「농지법」을 2022년 개정<sup>26)</sup>하였다.

개정된 법률안을 살펴보면 일부 의미 있는 제도개선 방안이 있다. 그동안 예산 부족 등을 핑계로 제대로 하지 않았던 농지이용실태조사를 정례화시킨 것이 그 사례이다. 그런데 실태조사를 지방자치단체에 1차적으로 위임한 것은 그렇다 하더라도 이를 통합 관리할 기구가 필요하다. 이 기구는 한국농어촌공사 내에 농지은행 제도와 더불어 농지은행관리원 조직을 두어 해결할 필요성이 있어 보인다. 여기에서는 농지의 임대차와 관련된 실태 파악 및 농지에 대한 권리 변동 정보를 파악할 수 있도록 정보시스템을 구축함과 동시에 이 기구를 농지관리 전담기구로 육성해야 할 것이다.

귀농하는 젊은 농업인이 쉽게 농지를 확보할 수 있도록 농지의 임대차를 대폭 허용하되, 그 관리는 철저히 해야 한다. 농지를 상속받은 사람이 영농에 관심이 없거나, 8년 이상 영농을 하다가 이농한 사람이 보유하고 있는 농지를 귀농인이나 실제 농사를 짓는 사람들에게 농지의 임대차를 자유롭게 허용해야 한다. 그런데 제도적 허점을 노려 이를 악용하는 사태를 막기 위해 전술한 농지관리 전담기구가 필요하다. 그리고 지방자치단체들은 농지의 효율적 이용을 위해 농지의 임대차가 필요한 지역을 농지의 임대차 가능한 지역으로 지정하고 이를 젊은 귀농인들에게 널리 홍보함과 동시에 이들의 안정적 영농 정착을 지원해 주어야 한다.

24) 폐지된 농지관리위원회는 2022년 「농지법」개정 시 부활하였다.

25) 개정 법률안에 의하면 지방자치단체가 농지취득자격 심사과정에서 신청인의 농업경영계획 실현 가능성을 면밀하게 판단할 수 있도록 신청인의 정보제공을 의무화 시켰다. 신청인이 농업경영계획서를 작성 시 신청인의 직업, 영농경력, 영농거리 등을 반드시 기재하도록 하고, 관련 증명서류들도 제출을 의무화 시켰다. 또한 지방자치단체 담당자가 단독으로 심사하던 체계를 보완해 2009년에 폐지된 농지위원회를 부활시켜 사구읍면에 농지위원회를 설치하도록 했으며, 투기가 우려되는 지역 등에서 농지를 취득할 때는 반드시 농지위원회 심의를 거치도록 하였다. 그리고 농업법인이 부동산업 등 목적 외 사업을 하거나 1년 이상 미운영, 시정명령 3회 이상 미이행 시 농지의 추가취득을 제한할 수 있도록 하였다. 공유취득자에 대한 농지취득자격 심사도 강화하였다. 종전 공유취득자의 인원 숫자가 제한이 없었으나 최대인원 수를 7인으로 하였고, 공유지분 비율 및 각자의 농지 위치를 특정하도록 하였다.

26) 개정된 내용은 세대별 농지원부를 필지별 농지대장으로 전면 개편하고, 농지의 임대차 체결·변경·해제 등 사유가 발생한 날로부터 60일 내 각 사구읍면의 장에게 농지대장 변경을 신청해야 하며, 만약 농지임대차신고를 거짓으로 할 경우, 500만 원 이하, 신고를 하지 않을 경우 300만 원 이하 과태료가 부과되도록 하여 규제를 강화하였다. 그리고 예산 부족 등으로 유명무실해진 농지이용 실태조사를 지방자치단체가 매년 1회 이상 반드시 하도록 근거 규정을 신설했다.

## 2) 농지처분의무 제도

농업경영에 이용하지 아니하는 농지를 처분하도록 하는 처분의무 제도와 처분명령 제도는 경자유전의 원칙을 구현하기 위한 사후적 관리제도이다. 그런데 담당 인력의 부족 등으로 인해 실제 운영이 부실한 상황이다.

이 제도의 개선방안은 농지이용실태조사와 처분대상 농지의 확정 이후로 단계를 구분하여 제시할 수 있다. 농지이용실태조사 단계에서 조사대상지와 실제 현지 조사를 한 조사지를 구분하여 명기하는 제도개선이 필요하다. 그렇게 함으로써 조사결과와 신뢰성을 제고하고, 조사하지 못한 대상지를 차후에 우선 조사하는 형태로 운용하여 계획적이고 체계적인 조사를 위한 기반이 마련될 수 있다. 그리고 예산 등으로 인한 담당 인력의 부족은 농민단체들과 실태조사협의체를 구성하여 농민단체가 현지 조사를 담당하는 방식으로 업무를 분담하는 방안이 고려된다.

처분대상 농지를 통지하는 단계도 개선이 필요하다. 「농지법」 제10조에서 규정하고 있는 처분사유가 발생했더라도 바로 해당자에게 통지하는 것이 아니라 처분 사유를 구별하여 만일 시정이 가능하다면 본인으로 하여금 시정할 수 있는 기회를 부여하고, 시정명령에 따르지 않을 경우 처분의무 통지를 하도록 하여야 할 것이다.

처분명령 농지의 이행강제금 징수에 대한 개선방안으로는 이행강제금 징수가 연체되는 농지에 대해서 농지은행이 해당 농지에 대해 선매권을 행사하여 이를 매입할 수 있게 하는 방안 도입이 필요하다. 농지처분의무 제도는 농지소유에 관한 철저한 사후관리를 통해 투기적 목적의 농지취득을 억제하고 농업경쟁력 확보를 위해 농업경영에 사

용되지 않는 농지관리의 철저한 관리가 이루어져야 한다.

2022년 개정된 「농지법」에서 농지취득 이후 사후관리를 강화하는 방안들<sup>27)</sup>이 포함되었고 농지 관련 불법행위에 대한 행정적 제재<sup>28)</sup>와 형사적 처벌<sup>29)</sup>도 강화했다.

개정된 내용을 검토해 보면, 농업법인이 설립 목적에 위배되는 부동산업을 하지 못하도록 한 것은 타당해 보이지만 향후 영농 규모화를 위해서 개인보다는 농업도 회사형태로 전환할 필요가 있다. 과거 서산간척지에서 현대그룹이 대규모의 농업법인을 설립한 적이 있다. 조직도 회사형태를 갖추어 생산부, 판매부 등의 부서가 있었다. 이를 참고하여 농업법인은 직접 영농 이외에 농산물 가공 사업이나 유통업도 할 수 있도록 육성하는 방안이 필요하다.

## Ⅳ. 농지의 전용과 관련된 제도의 문제점과 개선방안

### 1. 농지전용의 현황

우리나라의 농지전용<sup>30)</sup> 현황은 다음 <표 2>에 제시되고 있으며, 1975년 이후 지속적으로 증가되는 현상을 보이고 있다. 전용된 목적으로는 공용 및 공공용지 및 공익시설이 가장 크고, 다음으로는 주택시설이 차지하고 있다. 이는 한국의 급속한 경제성장과 도시화 등에 따른 결과로 보이며, 특히 인구가 급속히 증가하고 있는 수도권 지역에서 주변부 농지가 무계획적으로 전용되고 있음을 나타내 준다.

27) 농지이용 실태조사로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 소유했거나 법상 허용되지 않는 부동산업을 영위한 농업법인은 기존 1년의 처분의무 기간 없이 즉시 처분명령이 내려진다. 상속이나 이농에 따라 농지를 소유한 자가 그 농지를 정당한 사유(타인 임대 또는 한국농어촌공사에 위탁 임대 등)없이 농업경영에 이용하지 않을 경우, 농지처분의무를 부과할 수 있도록 근거를 명확히 하였다.

28) 농지처분 명령을 받은 자가 이를 미이행할 경우, 이행강제금을 부과하는데, 이의 부과기준을 종전에는 공시지가의 20% 수준이었으나 개정안에서는 공시지가와 감정평가액 중 더 높은 가액의 25%로 상향 조정하였다. 그리고 부과 대상도 농지처분 명령 미이행자 외에 원상회복 명령 미이행자도 포함시켰다.

29) 농지를 불법으로 취득 한 자는 기존 5년 이하 징역 또는 5천만 원 이하 벌금이 부과되었으나, 이를 5년 이하 징역 또는 해당토지가액에 해당하는 금액 이하의 벌금으로 변경했다. 그리고 농지법 위반사실을 알고도 농지소유 등을 하도록 권유·중개·광고 하는 등의 행위를 금지했으며 위반 시에는 3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금이 부과된다. 농지의 불법위탁경영, 임대차 등에 대한 벌칙은 기존 1천만 원 이하에서 2천만 원 이하 벌금으로 상향 조정되었다.

30) 농지의 전용이란 농지를 농작물의 경작이나 다년생 식물의 재배 등 농업생산 또는 농지개량 이외의 용도로 사용하는 것을 말한다. 그리고 농지전용의 허가권자는 원칙적으로 농림축산식품부 장관이나 일정 기준 면적 이하일 경우, 시도지사나 시장군수구청장에게 위임할 수 있게 하고 있다. 농지전용의 허가 또는 변경 허가를 받으려는 자는 관련 서류를 첨부하여 해당 농지의 소재지를 관할하는 시장군수구청장에게 제출하여야 한다. 시장군수구청장은 심사기준에 따라 심사한 후, 제출받은 날부터 10일 이내에 시도지사에게 보내야 하며, 시도지사는 10일 이내에 종합적인 심사의견서를 첨부하여 농림축산식품부 장관에게 제출하도록 하고 있다.

〈표 2〉 농지전용의 현황

단위: ha

연도	총면적	공용·공공용시설 및 공익시설	주택시설	학교시설	광·공업용 시설	농·어업용 시설	기타
75	515	130	47	15	13	35	275
80	975	242	264	47	125	30	267
85	2,122	1,266	296	61	200	50	249
90	10,593	4,402	2,229	72	2,415	593	882
95	16,279	5,252	2,352	—	1,675	4,687	2,313
96	16,611	5,421	2,787	—	1,602	4,282	2,519
97	15,395	5,862	2,839	—	1,920	2,365	2,409
98	15,141	9,253	2,080	—	1,114	1,566	1,128
99	12,017	6,481	1,442	—	1,054	1,712	1,328
00	9,883	4,059	1,742	—	1,142	1,581	1,359
01	10,209	4,838	1,277	—	1,048	1,706	1,340
02	13,275	5,857	1,971	—	1,471	2,172	1,804
03	12,996	5,613	2,491	—	1,114	1,793	1,985
04	15,686	6,887	3,804	—	915	1,783	2,297
05	15,659	7,396	2,340	—	862	2,245	2,816
06	16,215	5,593	3,517	—	1,334	2,442	3,329
07	24,666	11,961	3,949	—	2,249	1,570	4,937
08	18,215	8,369	2,424	—	2,490	893	4,039

주: 1994년부터 학교시설은 공용·공공용에 포함(자료: 농업정책국 농지과, 2010 농지업무편람)

## 2. 농지전용의 문제점

### 1) 농업진흥지역 내의 과도한 농지전용

농지전용은 「농지법」이 시행된 1996년 1월 1일 이후 감소하다가 2001년부터 다시 증가하는 추세를 보이고 있으며, 농림축산식품부의 ‘농지업무편람’에 의하면 2005년에는 15,659ha가 전용되었다. 1996년 이후 2005년까지 총 136,872ha의 농지가 전용되었으며, 이 중 농업진흥지역 내의 농지면적이 30,172ha로서 전체 면적 중에서 약 22%를 차지하고 있다. 이는 보전가치가 높은 우량농지가 다량으로 전용되고 있음을 보여주는 것이다.

농업진흥지역은 용도지역 중 농림지역에 대부분 해당한다. 그런데 지정해제가 되면 관리지역으로 편입되어 개발이 용이해지고, 지가의 상승이 수반된다. 그리고 과도한 수도권 지역 편중으로 수도권에서만 2000년에 분당 신도시 면적의 약 7.3배 해당하는 14,230ha가 농업진흥지역에서 해제되었다.

### 2) 규제 완화로 인한 난개발

2006년 이후 사·도지사에게 위임된 농지전용허가 권한을 3ha 이상 10ha 미만에서 3ha 이상

20ha로 확대하였다. 그 결과로 농지전용이 무분별하게 이루어지고 있다.

지방자치제로 인해 지방자치단체장을 선거로 선출함으로써 지방자치단체장들은 선심성 공약을 남발했고, 지역 내 개발행위를 제한하는 조례제정을 기피하게 하는 결과를 초래했다. 이로 인해 비농업용 토지수요에 대한 적극적 대응, 농가의 소득향상 등 농지전용 규제 완화 목적과는 거리가 먼 유흥음식점, 러브호텔 등이 무분별하게 들어서고 있다.<sup>31)</sup>

### 3) 제도상의 문제점

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하면 1990년대에 용도지역을 도시지역, 준농림지역 등 5개 지역으로 구분했다. 준농림지역의 경우 도시적 목적으로 이용될 수 있는 경우가 많아 난개발이 빈번하였다. 이런 폐단을 방지하고자 5개 용도지역을 4개로 개편하고, 준농림지역은 관리지역으로 편입하였다. 관리지역은 보전, 생산, 계획지역으로 세분화되고 있다. 이런 관리지역의 세분화와 행정관청의 자의적 지정으로 다시 난개발 위험성이 대두되고 있다.

현재 우리나라의 농지는 농림지역, 도시지역 내의 생산녹지지역, 관리지역 내의 생산관리지역으로 나누어져 산재하고 있다. 농지에 대한 이런 세분화된 용도지역 지정이 통일적이고 종합적인

31) 이수성, “농지전용제도의 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 대전대학교 법무행정대학원, 2011, p.103.

농지관리의 부재를 초래하고 있다. 그리고 값싼 농지를 매입하여 농지를 대지나 공장용지 등으로 용도변경을 한 후 되파는 투기적 농지 수요는 종합적인 농지에 대한 관리 부재로 인한 것으로 판단된다.

### 3. 농지전용의 개선방안과 정책적 과제

상기에서 지적한 문제점 들을 바탕으로 농지전용의 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 농업진흥지역 내의 과다한 농지전용을 방지하기 위해 농업진흥지역 외에서 경지정리사업 등으로 보전할 필요성이 높아진 농지는 가능한 농업진흥지역으로 편입시키고, 농업진흥지역 내에 있는 농지를 타 용도로 전용 시에는 ‘농지전용부담금’ 등의 차별화를 통하여 우량농지의 전용을 억제할 필요가 있다. 그리고 농업을 보호한다는 명분으로 농업진흥지역을 과다하게 늘리기보다는 우량한 농지만을 선별적으로 정비하여 관리하는 것이 타당하다.

둘째, 전용된 농지의 난개발을 막기 위해서는 지방자치단체가 농지 중 일부를 미리 매입하여 비농업용으로 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 지방자치단체장의 선심성 공약으로 전용된 농지가 원래 목적과 다르게 이용되는 것을 방지하기 위해서 중앙정부 차원의 대책 마련이 필요해 보인다.

마지막으로 현재 우리나라 농지는 세분화된 용도지역 지정으로 통일적이고 종합적인 농지관리의 부재를 초래하고 있다. 그러나 농지의 효율적 관리 만을 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 개정하는 것은 다시 생각해 볼 필요성이 있다고 판단된다. 도시지역 내의 생산농지지역으로 지정된 농지들은 사실상 농업의 경쟁력 확보와는 거리가 멀다. 그러므로 식량안보와 농업경쟁력 확보 차원에서 필요한 농림지역 내의 농지나 관리지역 내의 생산농지 지역의 농지를 통합해서 관리해야 할 것이며, 주관 부서는 농림축산식품부가 담당해야 할 것이다.

## V. 결 론

대부분의 한국인들은 1960년대 이전에는 농촌에 거주한 관계로 농업을 하나의 산업으로 간주하기 보다는 보호해야 할 대상으로 인식하고 있다. 이런 생각이 우리의 농업을 경쟁력 있는 산업으로

육성하지 못하게 하였다. 그런데 한국인은 외부와의 경쟁이 강화될수록 경쟁력이 배양되는 특징을 가지고 있다. 2000년대 이후 문화나 예술 분야에서도 시장개방의 여파로 ‘스크린 쿼터’(screen quota)제도가 폐지되자, 대다수 영화인들은 한국 영화 산업이 고사할 것이라는 위기감에서 이를 강하게 반대하였다. 그러나 결과는 반대로 나타나 지금 한국 영화 산업은 전 세계적인 경쟁력을 확보하고 있다.

농업 분야에서도 현재 이런 상황이 나타나고 있다. 1993년 타결된 우루과이 라운드(UR Round) 이후, 한국은 2004년 한국과 칠레의 FTA(Free Trade Area) 협정을 시작으로 총 21건의 FTA 협정을 체결했다. 주요 무역협정 체결 때마다 농축산 분야는 시장잠식이 우려되는 분야였다. 특히 2012년 한국과 미국의 FTA 협정 체결 시에는 미국산 쇠고기 수입 등의 영향으로 한국 농업이 초토화된다는 우려로 반대가 극심하였다. 그 결과는 반대로 나타나 한우 소비량이 2018년 21만t에서 2023년에 27만t으로 증가했다. 축산물뿐 아니라 사과, 딸기 등 과일 수출도 신장하고 있다. 한국의 농축산식품 수출액은 2003년 16억 달러에서 2023년 92억 달러로 급격하게 증가했다.<sup>32)</sup>

일부 분야에서 한국 농업이 잘 나가고 있으나, 전망은 밝지 않으며, 전반적인 농업의 경쟁력은 취약한 상태이다. 농촌인구는 지속적으로 감소하고 있고, 지방자치단체 중 농업을 주요 산업기반으로 하는 지역들 대부분이 소멸 위기에 처해 있다. 21세기 들어 저출산의 영향으로 한국의 인구는 이제 절대적으로 감소하고 있으며, 이러한 타격을 가장 크게 받는 곳이 농촌지역이라는 점은 부인할 수 없는 현실이다.

농업경쟁력은 ‘농업경영체 및 종사자가 국내 및 해외시장에서 농산물의 생산과 판매를 확대하여 농업 종사자의 소득을 제고하고 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 하는 농업 및 관련 부문들의 총체적 능력’이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 농업경쟁력을 구성하는 요소 중 생산요소 조건의 개선에 집중했다. 생산요소들에는 농가의 노동력과 농기구와 같은 자본투입 등이 있다. 그러나 가장 중요한 생산요소는 농산물을 경작하는 토지, 즉 농지라 할 수 있다. 농지는 부동산의 특성상 공급증대가 불가능하며, 인간의 인위적 노력으로 공급을 증대시킬 수 없다. 그러므로 농가당 경지면적을 확대시켜 농산물의 평균생산비를 하락시켜야만 외국과 경쟁할만한 최소한의 경쟁력이 확보되는데, 이를

32) 조선일보, 2024년 4월 26일

위해서는 농지소유를 비롯한 농지제도의 개편이 필요하다.

농지소유와 관련하여 첫째, 농지은행 제도의 확충이 필요하다. 이의 확충으로 영농규모의 확대를 통한 농업의 국제경쟁력을 강화하고 젊은 귀농인들에게 농지제공 등의 역할을 할 것으로 기대된다. 둘째, 농지취득자격증명 제도 역시 고려할 필요가 있다. 2022년 한국토지주택공사 직원들이 개발 정보를 이용해 3기 신도시 예정 지역 농지를 매입했다는 의혹으로 「농지법」이 개정되었다. 여기서 규제개혁 차원에서 이루어졌던 농지취득자격증명 제도를 원래 위치로 환원시켰다. 과거 「농지법」에서 농지취득자격을 완화시킨 데는 이유가 있다. 이를 일부 사람들의 일탈 행위를 핑계 삼아 다시 환원시킨 것은 좀 더 재고할 필요가 있다. 특히 폐지된 농지위원회를 읍이나 면 단위에도 설치토록 한 것은 문제가 있다고 본다. 법률로 제도를 강화하기 보다는 일단 도입된 제도를 제대로 실행하려는 의지가 필요할 것 같다.

농지 임대차 제도의 개선방안은 다음과 같다. 정부는 농지의 효율적 관리를 위해 농지원부를 작성하여 비치하도록 하고 있지만, 농지원부 등록률이 약 70% 수준에 머물러 있는 등 농지의 이용실태를 정확하게 파악하지 못하고 있었다. 이를 개선하기 위해 「농지법」을 2022년 개정하였다. 개정된 법률안을 살펴보면 일부 의미 있는 제도개선 방안이 있다. 그동안 예산 부족 등을 핑계로 제대로 하지 않았던 농지이용실태조사를 정례화시킨 것이 그 사례이다. 그런데 실태조사를 지방자치단체에 1차적으로 위임한 것은 그렇다 하더라도 이를 통합 관리할 기구가 필요하다. 이 기구는 한국농어촌공사 내에 농지은행 제도와 더불어 농지은행관리원 조직을 두어 해결할 필요성이 있어 보인다. 여기에서는 농지의 임대차와 관련된 실태 파악 및 농지에 대한 권리 변동 정보를 파악할 수 있도록 정보시스템을 구축함과 동시에 이 기구를 농지관리 전담기구로 육성해야 할 것이다. 그리고 귀농하는 젊은 농업인이 쉽게 농지를 확보할 수 있도록 농지의 임대차를 대폭 허용하되, 그 관리는 철저히 해야 할 것이다. 다시 말하면 농지를 상속받은 사람이 영농에 관심이 없거나, 8년 이상 영농을 하다가 이농한 사람이 보유하고 있는 농지를 귀농인이나 실제 농사를 짓는 사람들에게 농지의 임대차를 자유롭게 허용하되, 제도적 허점을 노려 이를 악용하는 사태를 막는 방안이 강구되어야 한다.

농지처분의무제도와 관련된 개선방안과 정책적 과제들을 살펴보면 다음과 같다. 2022년 개정된 「농지법」에서 농지취득 이후 사후관리를 강화하

는 방안들이 다수 포함되었고 농지 관련 불법행위에 대한 행정적 제제와 형사적 처벌을 강화했다. 개정된 내용을 검토해 보면, 농업법인이 설립목적에 위배되는 부동산업을 하지 못하도록 한 것은 타당해 보이지만 향후 영농 규모화를 위해서 개인보다는 농업도 회사형태로 전환할 필요가 있다. 과거 서산간척지에서 현대그룹이 대규모의 농업법인을 설립한 적이 있다. 조직도 회사형태를 갖추어 생산부, 판매부 등의 부서가 있었다. 이를 참고하여 농업법인은 직접 영농 이외에 농산물 가공 사업이나 유통업도 할 수 있도록 육성하는 방안이 필요하다.

마지막으로 농지전용제도의 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 농업진흥지역 내의 과다한 농지전용을 방지하기 위해 농업진흥지역 외에서 경지정리사업 등으로 보전할 필요성이 높아진 농지는 가능한 농업진흥지역으로 편입시키고, 농업진흥지역 내에 있는 농지를 타 용도로 전용 시에는 ‘농지전용부담금’ 등의 차별화를 통하여 우량농지의 전용을 억제할 필요가 있다. 그리고 농업을 보호한다는 명분으로 농업진흥지역을 과다하게 늘리기보다는 우량한 농지만을 선별적으로 정비하여 관리하는 것이 타당하다. 한편 전용된 농지의 난개발을 막기 위해서는 지방자치단체가 농지 중 일부를 미리 매입하여 비농업용으로 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 지방자치단체장의 선심성 공약으로 전용된 농지가 원래 목적과 다르게 이용되는 것을 방지하기 위해서 중앙정부 차원의 대책 마련이 필요해 보인다. 마지막으로 현재 우리나라 농지는 세분화된 용도지역 지정으로 통일적이고 종합적인 농지관리의 부재를 초래하고 있으므로 식량안보와 농업경쟁력 확보 차원에서 필요한 농림지역 내의 농지나 관리지역 내의 생산녹지 지역의 농지를 통합해서 관리해야 할 것이며, 주관 부서는 농림축산식품부가 담당해야 할 것이다.

본 연구는 한국의 농업경쟁력을 강화하기 위해 농지의 소유제도를 비롯한 임대차, 농지처분의무 그리고 농지전용 등 여러 측면에서 문제점과 개선방안들을 살펴보았다. 이들 개선방안들이 잘 활용되어 한국 농업의 경쟁력이 제조업과 동일한 수준으로 올라가면 황폐한 한국 농업도 부흥할 것이며, 나아가 침체되고 있는 한국경제에도 큰 도움이 될 것이다. 그리고 농촌지역의 지방자치단체 소멸과 수도권으로의 과다한 인구집중을 완화시켜 국토의 균형발전도 도모할 수 있을 것으로 기대한다.



## 參考文獻

- 김대명, “농지의 소유제도 연구”, 법학연구 제33집, 한국법학회, 2009.
- 김중세, “경자유전의 원칙에 따른 농지제도의 문제점과 개선방안”, 석사학위논문, 계명대학교 대학원, 2019.
- 금태환, “농지법 개정론”, 영남법학 제46호, 영남대학교 법학연구소, 2018.
- 박창수, “농지취득자격증명의 법적 성질과 매매, 경매 및 소유권 이전등기의 효력에 관한 종합적 고찰”, 저스티스 통권 제84호, 한국법학원, 2005.
- 사동천, “농지의 소유제도에 관한 비판적 고찰”, 법조협회 Vol..626, 2008.
- 서창원, “농지임대차 제도의 법적정책 개선방안 연구”, 박사학위논문, 대전대학교 대학원, 2019.
- 윤석환, “농지제도의 전개 방향과 농지정책의 과제”, 영남법학 제46호, 영남대학교 법학연구소, 2018.
- 이명동, “농지법제에 있어서 농지의 소유구조와 유희농지 대책에 관한 농업정책연구”, 박사학위논문, 경남대학교 대학원, 2021.
- 이수성, “농지전용제도의 개선방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 대전대학교 법무행정대학원, 2011.
- 이종구, “농지매매와 농지임대차에 관한 소고”, 부동산경매연구, 제2권 제1호, 한국부동산경매학회, 2021.
- 최정남외 2인, “농업경쟁력의 정의 및 접근방법에 대한 고찰”, 농촌경제 제32권 제3호, 한국농촌경제연구원, 2009.