

碩士學位 請求論文

指導教授 申 鍾 七

農地銀行制度의 活性化 方案에 관한 研究

**A Study on the Scheme for Revitalization of
the Farmland Bank System**

2008年 8月

建國大學校 不動產大學院

不動產經營・管理專攻

金 旺 根

農地銀行制度의 活性化 方案에 관한 研究

**A Study on the Scheme for Revitalization of
the Farmland Bank System**

이 論文을 碩士學位 請求論文으로 提出함

2008年 6月

建國大學校 不動產大學院


不動產經營·管理專攻


金 旺 根


金 旺 根의

不動產學 碩士學位 請求論文을 認准함.

審 查 委 員

主審 李 相 煒 

副審 李 景 雨 

副審 申 鍾 七 

2008年 6月

建國大學校 不動產大學院

목 차

표 목 차	iii
그림목차	iv
국문초록	v
제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	3
제 3 절 농지은행제도의 활성화에 관한 기존연구	5
제 2 장 농지은행제도의 기본적 고찰	6
제 1 절 농업여건의 변화	6
1. 농가인구의 감소와 고령화	6
2. 농지면적 및 경지이용률의 감소	8
3. 쌀 등 식품소비 형태의 변화	11
4. 곡물자급률의 하락 및 정체	13
5. 국제 곡물수급의 불안	15
제 2 절 농지법과 농지제도	16
1. 농지법과 농지임대차	17
2. 농지제도의 시기별 특징	26
제 3 절 농지은행제도	29
1. 농지은행제도의 기능과 주요 사업	29
2. 농지은행 농지임대수탁사업의 의미	39
제 4 절 외국의 농지은행제도와 시사점	42
1. 외국의 농지은행제도에 대한 고찰	42
2. 외국의 농지은행제도의 시사점	48

제 3 장 농지임대차 시장의 동향분석	52
1. 농지 임차농가 및 임차농지 면적의 고착화	54
2. 농지 임대차는 영농규모화의 수단	59
제 4 장 농지은행제도의 문제점과 활성화 방안	62
제 1 절 농지은행제도의 문제점	62
1. 농지은행제도에 대한 비판적 시각 및 정체성 혼란	62
2. 농지 임대차시장의 현실에 대한 진단 부실	66
3. 농지매입·비축사업의 시행시기 등 불확실	68
4. 농지 임대차거래 등 법적·제도적 장치 미비	70
제 2 절 농지은행제도의 활성화 방안	72
1. 농지은행제도의 확대개편으로 정체성 확립	72
2. 농지임대수탁사업 허용범위 확대 등 규제 완화	76
3. 농지매입·비축사업의 범위 확대 등 내실화	80
4. 농지임대차보호법 제정 등 제도 정비	82
제 5 장 요약 및 결론	86
참 고 문 헌	95
부 록	96
ABSTRACT	111

표 목 차

[표 2-1] 연도별 농가호수 및 농가인구 현황	7
[표 2-2] 연도별·연령별 농가인구	7
[표 2-3] 연도별 국토 이용면적의 변화	9
[표 2-4] 연도별 경지면적의 변화추이	10
[표 2-5] 연도별 경지이용 및 휴경면적 현황	11
[표 2-6] 주요작물의 경지이용면적 추이	12
[표 2-7] 1인당 연간 식료품 소비량	12
[표 2-8] 한국·일본·대만의 연도별 1인당 연간 쌀 소비량	13
[표 2-9] 2015년 곡물자급률 목표치	14
[표 2-10] 농지관련 주요 법률의 변천	19
[표 2-11] 농지개혁 이후 임차농지의 면적 추이	23
[표 2-12] 농지제도의 3대 원칙	28
[표 2-13] 임대수탁사업 수탁농지 규모별 수수료율	35
[표 3-1] 외국의 농지은행제도 비교	49
[표 4-1] 경지소유 형태별 농가	54
[표 4-2] 호당 임차농지 면적	55
[표 4-3] 연도별 임차농지 소유자별 구성비	56
[표 4-4] 영농규모별 임차농지 비율	59
[표 4-5] 임차료 지불형태별 구성비	60
[표 4-6] 영농규모화사업과 농지은행사업의 비교	64
[표 4-7] 영농규모화사업 및 농지은행사업 체계	65
[표 5-1] 2007년 용도지역별 농지분포 현황	78

그림 목차

[그림 1] 연도별 경지면적의 변화추이	10
[그림 2] 연도별 우리나라의 곡물자급률 추이	13
[그림 3] 연도별 임차농지 및 임차농가의 변화	24
[그림 4] 농지의 소유·이용·보전에 관한 규제의 변화	26
[그림 5] 2006~2007년 임차농지 소유자별 구성비	57
[그림 6] 농지 임대사유별 구성비	58
[그림 7] 2007년 영농규모별 임차농지 비율	60
[그림 8] 농지은행사업 체계 개편도	74

국문초록

농지은행제도 개선방안에 관한 연구

김 왕 근

경영·관리전공

건국대학교 부동산대학원

우리나라는 1950년 농지개혁 이후 2005년 농지법 개정 이전 까지 농지 제도의 3대 원칙으로 농지소유는 「경자유전의 원칙」, 농지이용은 「임대차 금지」, 농지보전은 「농업진흥지역제도」 등으로 농지정책을 운영하였으나, 2005년 농지법을 개정하여 농지이용은 「농지은행제도」로 대체되는 등 농지제도의 3대 원칙은 농지관련법의 제·개정, 폐지 등을 거치면서 그 내용이 크게 변질되고, 퇴색되어 가고 있다.

2005년 농지법 개정과 함께 시행된 농지은행제도는 1996년 농지법 시행일 이후 관행적으로 이뤄지던 농지임대차 문제를 제도권으로 흡수하여 그 동안 음성적으로 거래되던 부채지주의 농지 임대차와 임차료 문제를 해소하는 계기가 되어 경제적으로도 큰 의미를 지닌다고 평가할 수 있다.

이에 따라, 본 연구는 헌법과 농지법이 정하는 「경자유전의 원칙」과 「농업진흥지역제도」는 농지의 소유와 보전측면에서 현행제도를 훼손하지 않도록 가급적 언급을 자제하고, 농지시장의 안정과 농지의 효율적 이용을 도모한다는 정책목표를 달성하기 위한 제도개선에 중점을 두었다.

첫째, 농지은행제도의 정체성을 확립하기 위하여 사업목적과 성격이 유사하고, 사업 추진기관이 동일한 영농규모화사업 등을 통합하여 확대 개편하여야 한다. 1995년부터 정책사업으로 추진하고 있는 영농규모화사업 등을 2008년말 까지 법령 등을 개정하여 농지은행사업으로 통합하고, 2013년 이후 농지은행사업은 농지매입·비축사업을 중심으로 개편한다.

둘째, 농지은행사업으로 시행하고 있는 농지임대차 등 수탁대상 농지

및 임대차 계약기간을 조정하여야 한다. 도시지역, 관리지역에 위치하는 농업진흥지역밖의 농지 임대차 최소면적을 1,500㎡ 이상에서 1,000㎡ 이상으로 조정하고, 임대차 계약기간을 현행 5년 이상에서 3년 이상으로 낮춰야 하며, 농업진흥지역안에 대한 임대차 계약기간은 8년 이상으로 늘려 전업농 등의 안정적·계획적인 영농을 보장하여야 한다.

셋째, 농지매입·비축사업의 매입대상 농지를 현재 영농에 이용하는 농지뿐만 아니라, 농지로서 보전가치가 있는 휴경농지, 한계농지 등 유휴지(遊休地) 등을 적극적으로 매입·개발하여 농지의 이용률을 제고할 수 있도록 하는 기능을 추가하여야 한다. 이는 이미 법적근거를 마련해 두고 있으나, 시행을 유보하고 있는 실정으로 오직 농지가격 하락에 대비한 농지시장의 안정에 중점을 두고 있어 급격한 농지가격의 하락이 없을 경우 유명무실하게 될 가능성이 많기 때문이다.

넷째, 농지법령 및 제도를 정비하여야 한다. 농지의 이용개념을 강조하고 농지임대차의 정당성 확보와 투명한 관리를 통하여 농지 소유자의 횡포를 방지하고 임대차 쌍방을 보호하는 (가칭) '농지임대차보호법'을 제정하고 또한, 상속·이농 등으로 소유하는 농지를 사인간의 임대차·사용대차를 하는 경우에는 농지은행에 농지 임대차신고를 의무화하며, 농지의 세분화를 방지하여 농업구조개선을 촉진할 수 있도록 1인 상속 지정제도 즉, 피상속인이 영농종사(하고자 하는)자를 상속인으로 지정하여 농지의 상속·증여 또는 양도를 할 수 있는 권한을 부여하여야 한다.

그리고, 현재는 허가제방식으로 운영하고 있는 농지취득자격증명제도를 사안별로 사후 신고제방식으로 전환하여 주말·체험영농 및 도시 근교 농업에 대한 농지 이용수요를 원활하게 공급하도록 개선할 필요가 있다.

주제어 : 농지은행, 농지매입·비축, 영농규모화,
농업진흥지역, 농지임대차보호법.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

우리나라에서 농지은행제도의 도입 필요성에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 1980년대말 우루과이라운드(UR) 농산물시장 개방협상이 가시화되면서부터 우리농업이 당면한 현실적 문제에 대응하기 위한 대책의 하나로 처음 소개되었다.¹⁾

그 후, 2000년대에 들어 쌀 시장 관세화유예 종료기한이 다가오고 쌀 수입 확대, 쌀 소비 감소 등으로 쌀 재고가 넘쳐나고, 쌀 시장개방 일정과 추곡수매제도 폐지논의 등에 따른 쌀과 농지가격의 하락에 대한 농업인의 경계심리가 확산되면서 2001~2002년 농업진흥지역의 논을 중심으로 매도 물량이 늘어나고 전국 농지시장의 가격불안으로 이어져 농업인이 크게 중요하는 등 농촌지역의 공동화 현상을 우려하는 목소리가 높아졌다.

이에 따라, 농지은행제도를 도입하여 농지시장의 안정과 농지의 효율적 이용을 도모하기 위하여 농지매입·비축기능과 농지의 유동화 촉진을 위한 농지 거래정보 제공, 농지매도·임대수탁(매도·임대중개) 등을 통한 농업구조개선 지원과 영세·고령농가의 소규모 농지매입, 부채농가의 농가 경영회생지원을 위한 농지매입, 기업농 촉진을 위한 간척농지의 매입관리 등 농지은행이 농지종합관리기구로서 기능을 수행하도록 하였다.

그러나, 2005년 7월 농지법 등 관련법을 개정함으로써 농지은행제도의 일부가 시행되어 2005년 7월부터 농지유동화 정보를 제공하고 있으며, 2005년 10월부터 농지임대수탁사업과 2006년 5월부터 농지매도수탁사업 및 농가 경영회생지원을 위한 농지매입사업 등을 추진하고 있다.

1) 김홍상·김경덕, “농지은행제도 도입에 관한 연구”, 2004. p. 1.

따라서, 본 연구는 이제 겨우 3년째에 접어들어 걸음마를 시작한 농지은행제도가 농가의 경영안정, 전업농의 영농규모 확대 등을 위한 농업구조 개선에 기여하고, 도시민에게는 농촌생활에 대한 새로운 기회를 제공하는 좋은 제도로 정착될 것을 기대하면서 국내외 농업여건의 급격한 변화와 국제 곡물가격의 급등현상에 대응하여 이농·탈농, 은퇴 고령농이 소유하는 농지와 휴경농지, 한계농지 등 영농을 포기하거나 영농활동에 이용하지 않는 농지를 농업인이 보다 더 쉽게 농산물 생산에 이용할 수 있도록 현재 시행하고 있는 농지은행제도의 문제점을 발굴하여 활성화 방안을 마련하는데 있다.

구체적인 방안으로는 1995년부터 정부의 정책자금 지원을 통하여 쌀 전업농 등을 육성하는 영농규모화사업과 2005년 농지법 개정으로 시행하고 있는 농지은행사업을 통합하여 농지은행제도의 정체성을 확립하고 농지임대차 등 허용 대상농지 확대 및 임대차 계약기간 조정, 농지매입·비축사업의 대상농지 범위 확대 등 조기사행 방안, 농지임대차 등 거래의 투명성 확보와 정당성 부여를 위한 농지임대차보호법 등 관련법제·개정 등을 제시하여 2014년 쌀 관세화 유예기간²⁾ 종료로 인하여 발생이 예상되는 농업진흥지역 등 우량농지의 급격한 가격하락 등 농지시장의 불안을 대비하고 휴경농지, 한계농지 등 국내 부존자원의 활용을 통한 농지의 효율적 이용을 도모하는 등 농업인의 농지이용권을 확대하고 보장하는데 목적을 두고 있다.

2) 우루과이라운드(UR) 농업협정에 따라 쌀에 대한 특별조치를 향후 10년간(2005~2014년) 더 연장하고, 최소시장접근물량(MMA)은 2005년 225,575톤에서 매년 균등하게 늘려 2014년 408,700톤(1988~1990년 평균소비량의 7.96%)까지 증량하도록 하고 있으며, 밥쌀용 시판물량은 2005년부터 매년 MMA도입물량의 10%에서 2010년 30%까지 확대하여야 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

우리나라의 농지제도는 농지의 소유·이용·보전 등 3대 기능을 중심으로 1950년 농지개혁이후 2005년 농지법 개정이전 까지 농지정책의 3대원칙으로 농지소유는 「경자유전의 원칙」, 농지이용은 「임대차 금지」, 농지보전은 「농업진흥지역제도」가 있었으나, 농지관련법의 제정과 개정·폐지 등의 과정을 거치면서 그 내용이 많이 변질되고, 퇴색되어 2005년 농지법 등 개정으로 농지이용은 「농지은행제도」가 대체하고 있다.

이에 따라, 본 연구는 농지시장의 안정과 농지의 효율적 이용을 도모하기 위하여 현재 시행하고 있는 농지이용측면의 농지은행제도를 집중적으로 연구하였으며, 농지은행사업의 하나인 경영회생지원 농지매입사업은 부채 농가의 경영회생이 사업의 주된 목적이라고 판단하여 깊이 있게 다루지 않고, 농지의 소유·보전제도에 대해서도 가급적 언급을 자제하였다.

농지은행제도의 활성화 방안을 강구하기 위하여 농지은행사업과 영농규모화사업을 상세히 비교·분석하여 사업의 성격과 기능이 유사하고, 사업 추진기관이 동일함에도 따로 구분하여 별개의 사업으로 추진하고 있는 3~4개 사업을 단계적으로 통합하여 정책의 시너지효과를 창출하고, 또한, 농지매입·비축사업의 조기시행을 위하여 현재 사업 목적별로 다양하게 시행하고 있는 영농규모화사업과 농지은행사업 및 경영이양직불제사업, 경영회생지원 농지매입사업 등을 농지매입, 임대차, 교환·분합 등 농지거래 수단별로 통·폐합하여 농지은행제도의 정체성을 확립하고, 중장기적으로 농지은행제도가 종합적인 농지관리 기능을 수행하도록 성장·발전시켜 나가고자 하였다.

이를 위하여 농지은행제도 도입단계와 시행과정 등에서 나타난 문제점을 연구한 국내외 문헌과 관련 자료를 조사하였다. 각종 문헌과 자료 등의 조사를 통해 제한적으로 허용하고 있는 농지임대차 대상농지와 임대차 계약

기간을 조정하여 농지의 효율적 이용을 제고하는데 연구의 주안점을 두었으며, 현재 우리나라의 농지임대차 시장에 대한 실패를 이해하고 제도적으로 미비한 농지임대차관련법규의 정비를 위하여 외국의 농지은행제도와 우리나라의 주택, 상가건물의 임대차보호법을 조사하여 농지시장의 임대차보호를 위한 법령 제정, 새로운 제도 도입 등 활성화 방안을 제시하고자 하였다.

또한, 본 연구에서 다루고자 하는 '농지 임대차 대상농지 및 임대차계약기간 조정방안'을 강구하는 데에는 통계청이 매년 12월15일을 기준으로 같은 해 12월15일부터 12월31일 까지 조사하여 다음연도 초에 발표하는 자료로서 2008년 3월에 발표된 '2007년도 농지 임대차 농가실태와 임대차 농지의 현황' 즉, '2007 농지 임대차 조사결과'를 바탕으로 우리나라 농가의 농지임대차 동향을 분석하였으며, 농지은행사업과 영농규모화사업 등의 통합방안과 시기 결정 등 농지은행제도의 정체성을 확립하기 위하여 정부가 재정을 지원하는 농지관련 정책사업 중 사업목적과 기능, 역할이 유사한 사업을 비교·분석하는 데에는 해당 사업의 시행지침(농림부 훈령) 등을 검토하였으며, 농지임대차보호법 제정 등 제도정비를 통하여 농지 소유자에게는 농지임대차의 합법성·정당성을 부여하고 농업인 등 농지이용자에게는 합리적인 기준에 의한 임차료 산정, 임대차 기간의 보호 등으로 계획적·안정적 영농을 지원할 수 있는 법 제정을 주장하기 위하여 농지개혁법, 농지임대차관리법, 농지법, 한국농촌공사 및 농지관리기금법, 주택(상가건물)임대차보호법 등 관련법규 등 문헌을 연구하였다.

이와 더불어, 연구의 시의성을 확보하기 위하여 가능한 최근에 발표한 정부의 통계자료와 보도자료, 금년도에 시행하는 농지은행사업과 영농규모화사업 업무지침의 내용까지를 포함하였으며, 이를 위해 농림부, 지방자치단체 및 한국농촌공사 관계자 등에 대한 협의를 통하여 농지은행제도의 활성화 방안에 대한 의견을 수렴하였다.

제 3 절 농지은행제도의 활성화에 관한 기존연구

김홍상(2006)은 농지은행제도 도입 이후의 추진실적 및 성과를 평가하고 농지은행사업의 발전방안으로 사업의 정체성 정립과 농지매입·비축사업 등 신규사업 개발을 제시하고, 농지은행사업의 대상 및 관련 제도를 개선하여 사업 내용을 재 조정할 필요성을 밝히고, 황의식(2006)은 농가부채 대책의 입장에서 경영회생지원 농지매입사업의 개선방안을 제시하고 있다.

이정원·정홍우 등(2007)은 농지종합관리제도 도입을 주장하면서 영농규모화, 농지은행, 휴경농지 관리, 생산조정, 농업진흥지역 지정, 농지전용 등 각종 제도하에서 농지를 이용·보전·관리하고 있는 현행 체계를 농지종합관리제도라는 하나의 큰 틀에서 제도운영, 관리주체간의 중복을 피하고 상호 연계하여 농지의 수급 불균형을 해소하고, 농업구조개선 촉진, 효율적인 농지보전, 농지가격 안정, 비농업용 가용토지 공급, 부채농가 경영회생, 신규 창업농 및 귀농지원, 안정적인 식량공급기반 확보 등을 추진할 수 있도록 농지를 이용하고 보전하는 기능으로 농지총량관리제도 운영을 주장하고, 농지는 공공의 이익을 위하여 이용되어야 하기 때문에 농지의 공익적 관리를 위하여 정부가 직접 관리하여야 하나, 이를 대행할 수 있는 공기업으로 한국농촌공사를 지목하고 있다.³⁾

김수석·황의식(2007)은 농지은행이 통합적 농지관리기구로서 확대되어야 할 기능으로 '① 농지거래 및 임대차 등록제 도입, ② 농지선매제도 도입, ③ 유휴농지 관리, ④ 농지정보시스템 구축 및 관리 등이다.'고 주장하고, 영농규모화사업과 농지은행사업을 2013년 까지 통합하고, 임대수탁농지에 대해서는 중과세하고 있는 비사업용 토지에서 제외하여 임대인에게 양도소득세 감면 등 인센티브 부여를 주장하였다.⁴⁾

3) 한국농촌공사 농어촌연구원, “농지종합관리제도 도입방안 연구”, 2007.

4) 한국농촌경제연구원, “농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구”, 2007.

제 2 장 농지은행제도의 기본적 고찰

제 1 절 농업여건의 변화

1. 농가인구의 감소와 고령화

최근 우리농업을 둘러싼 국내외 농업여건이 크게 변화하고 있다. 국내 농업여건의 변화로는 먼저 농가인구가 급속히 감소하고 있다는 것을 들 수 있다. 1960년만 해도 [표 2-1] 과 같이 총 인구에서 농가인구는 14,559천명, 58.3%를 차지하였으나, 1970년 14,422천명, 44.7%, 1980년에는 28.4%, 1990년에는 15.5%로 낮아졌으며, 2006년 12월 1일 현재 3,304천명으로 감소하여 전체인구(48,297천명)의 6.8%까지 떨어졌다.

다음은 농가인구의 감소와 더불어 또 다른 중요한 국내 농업여건의 변화로는 농가인구의 고령화다.

농가인구의 고령화는 [표 2-2] 와 같이 1970년에는 60세 이상의 농가인구 비중은 7.9%이었으나, 1980년에는 10.5%, 1990년에는 17.8%, 2000년에는 33.1%로 증가하였으며, 2006년에는 1,348천명으로 전체 농가인구 3,304천명의 40.8%까지 증가하였다. 고령화율을 나타내는 65세 이상 농가인구는 2000년에 이미 876천명으로 전체 농가인구 4,031천명의 21.7%로 이미 초 고령사회⁵⁾에 진입하였다.

65세 이상 고령의 농가인구 비중은 2006년 30.8%로 2005년 29.1%보다 높아져 전 국민의 고령화 속도(2005 : 9.1%→2006 : 9.5%)에 비해 농가인

5) 전체 인구중 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 14% 이상을 고령사회(Aged Society)라고 하고, 65세 이상 인구가 총인구를 차지하는 비율이 20% 이상을 후기고령사회(Post-aged Society) 혹은 초고령사회라고 한다. 고령이란 용어에 대한 정의는 보편적으로 일정한 것은 아니다. 한국의 고령자 고용촉진법시행령에서는 55세 이상을 고령자, 50~54세를 준고령자(2조)로 규정하고 있으나 UN은 65세 이상의 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 7% 이상일 때 고령화사회라고 보고 있다.

구의 고령화 속도가 3배 이상 빠르게 진행되고 있다.

이는 젊은층이 생활환경이나 교육·문화 여건 등이 상대적으로 열악한 농촌생활을 기피하는 데에서 기인하는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 농가 인구의 감소와 고령화는 농지를 이용한 농업생산 활동을 위축시키는 결과를 초래하고 있다.

[표 2-1] 연도별 농가호수 및 농가인구 현황

(단위 : 천호, 천명)

구분	가 구			인 구			호당농가 인구(명)
	총가구	농가구	비율(%)	총인구	농가인구	비율(%)	
1960	4,378	2,350	53.7	24,989	14,559	58.3	6.2
1970	5,857	2,483	42.4	32,241	14,422	44.7	5.8
1980	7,969	2,155	27.0	38,124	10,827	28.4	5.0
1990	11,355	1,767	15.6	42,869	6,661	15.5	3.8
2000	14,312	1,383	9.7	47,008	4,031	8.6	2.9
2005	15,887	1,273	8.0	48,138	3,434	7.1	2.7
2006	15,989	1,245	7.8	48,297	3,304	6.8	2.6

* 자료 : 농림부, 농림업 주요통계, 2007.

[표 2-2] 연도별 · 연령별 농가인구

(단위 : 천명)

연도	14세이하	15~19세	20~49세	50~59세	60~64세	65세이상	계
1970	6,271	1,497	4,404	1,107	430	713	14,422
1980	3,230	1,684	3,701	1,074	400	738	10,827
1990	1,370	734	2,259	1,111	418	769	6,661
2000	459	262	1,301	676	457	876	4,031
2005	335	158	989	601	351	1,000	3,434
2006	315	144	896	601	330	1,018	3,304

* 자료 : 농림부, 농림업 주요통계, 2007.

2. 농지면적 및 경지이용률의 감소

우리나라의 국토는 남북길이 약 1,000km, 동서 평균 폭 약 300km의 반도와 그 부근에 산재하는 3,200여개의 섬으로 구성되어 있다. 2007년 1월 1일 현재 남북한을 합한 육지면적은 약 223,128km²이며, 군사분계선을 경계로 한 남쪽의 면적은 99,993km²⁶⁾로 전체의 약 45.0%에 해당된다.

2006년 말 현재 우리나라의 국토면적은 [표 2-3] 과 같이 99,678km²로 산림지가 64,731km²로 64.9%를 차지하여 가장 많으며, 그 다음은 농지가 20,547km²로 20.6%를 차지하고 있다.

그 밖에 공공용지가 3,015km²(3.0%), 대지가 2,575km²(2.6%), 공장용지가 644km²(0.6%), 하천 및 기타 토지가 7,588km²(7.6%)인 것으로 나타나고 있다.

이중에서 대지·공장용지·공공용지는 도시적 토지이용, 즉, 도시용지로 볼 수 있으며, 토지이용을 지목별로 보면, 산지는 임야, 농지는 전·답·과수원에 해당한다. 공공용지는 학교용지·도로·철도용지를 합한 면적이다.

국토 이용구조는 계속 수요가 있는 용도에 지속적으로 공급이 증가하고 있으며, 도시화 및 산업화의 급진전과 함께 도시용지는 계속 늘어나고 있는데 반해, 농지와 임야는 지속적으로 줄어드는 추세를 보이고 있다.

지난 1980년에 국토면적의 3.4%인 3,446km²이던 도시용지(대지·공장용지·공공용지)는 1990년에는 4,295km²(4.4%)로 증가하였고, 2000년에는 5,499km²(5.6%)로 증가하였으며, 2006년말 현재는 국토면적의 6.3%인 6,234km²로 지속적으로 증가하고 있다.

한편, 농지는 1980년에 국토면적의 22.6%인 22,363km²이던 것이 1990년에는 21,855km²(22.0%)로 감소하였으며, 2000년에는 21.2%인 21,044km²로 감소하고, 2006년말 현재는 국토면적의 20.6%인 20,547km²로 감소하여 농지의 타 용도 이용면적의 증가추세는 계속될 전망이다.

6) 국토해양부. '연도별 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서', 2007. 자료를 정리하였으며, [표 2-3] '연도별 국토 이용면적의 변화'의 2006년도 면적과 미 북구지역 면적 314.74km²를 포함하였다.

[표 2-3] 연도별 국토 이용면적의 변화

(단위 : km², %)

	1980년	1990년	2000년	2006년
국토면적	98,992(100.0)	98,274(100.0)	99,461(100.0)	99,678(100.0)
농 경 지	22,440(22.7)	22,300(22.5)	21,596(21.8)	21,125(21.2)
농 지	22,363(22.6)	21,855(22.0)	21,044(21.2)	20,547(20.6)
목장용지	77(0.1)	445(0.5)	552(0.6)	578(0.6)
산 립 지	66,129(66.8)	65,571(66.0)	65,139(65.5)	64,731(64.9)
도시용지	3,446(3.4)	4,295(4.4)	5,499(5.6)	6,234(6.3)
대 지	1,721(1.7)	1,937(2.0)	2,349(2.4)	2,575(2.6)
공장용지	102	246(0.3)	514(0.5)	644(0.6)
공공용지	1,623(1.6)	2,112(2.1)	2,636(2.7)	3,015(3.1)
하천 및 기타	6,977(7.1)	7,108(7.1)	7,109(7.1)	7,588(7.6)

* 자료 : 국토해양부 <http://www.mltm.go.kr>, "연도별 국토의 계획 및 이용에 관한 연차 보고서", 2007.에 의하여 작성.

주) 1. 농지는 전·답·과수원. 산림지는 임야. 2. 미 복구지역 면적 314.74km² 미포함.

농지면적의 변화추세는 쌀 등 주곡의 자급이 최대의 국정목표이던 1960년대인 1960년 2,025천ha에서 1968년에 2,319천ha(는 1,289천ha, 밭 1,030천ha)로 최고를 기록한 이후 계속 감소하는 추세를 보여 1980년대 부터 시작된 산업화 과정에서 [표 2-4] 와 같이 1990년대 10년 동안 농지가 220천ha가 감소하여 가장 많이 감소하였으며, 2000년대 5년 동안(2001~2005년)에는 65천ha가 감소하여 그 추세는 다소 둔화되고 있다.

한편, 이 같은 농지면적 감소추세에도 불구하고, 농가 1호당 경지면적은 계속 증가하여 1960년에 0.86ha이던 농가호당 경지면적은 해마다 늘어나 2007년에는 1.45ha에 달하고 있다. 이는 1960년에 2,329천호이던 농가가

7) 매년 11월15일부터 11월30일 까지 실시하는 '경지면적조사' 결과를 사용하고 있으며, '경지'는 농작물 재배를 목적으로 하는 토지로서 현실적으로 농작물재배가 가능한 토지로 법적 지목여하를 불문하고 실제 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생 식물재배지로 이용되는 토지와 그 부대시설을 포함한다.

2007년에는 1,231천호까지 줄어들어 농지면적이 감소하는 추세보다 더욱 급속히 감소한 데에서 기인하며, 2007년 말 농지면적은 1,782천ha으로 논 면적은 1,070천ha, 밭 면적은 712천ha이다.

[표 2-4] 연도별 경지면적의 변화추이

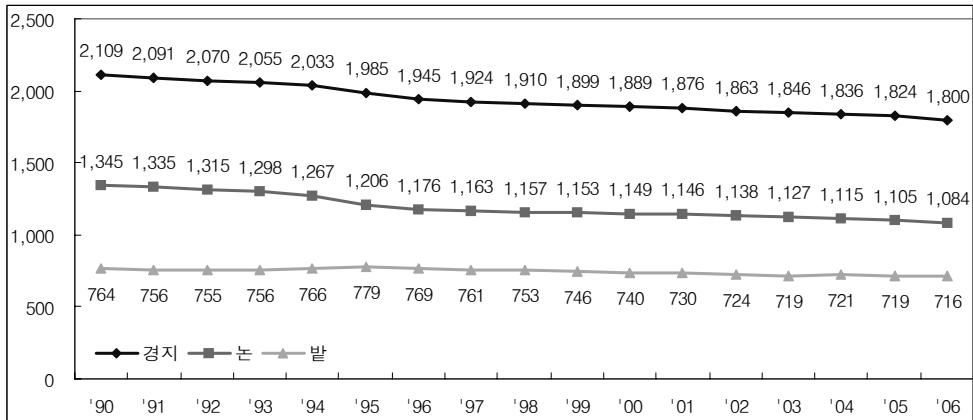
(단위 : 천ha)

연 도	농 지		논		밭		농가당 면적(ha)
	면적	증 △ 감	면적	증 △ 감	면적	증 △ 감	
1960	2,025	-	1,206	-	819	-	0.86
1970	2,298	42	1,273	△ 13	1,025	55	0.93
1980	2,196	△ 44	1,307	30	889	74	1.02
1990	2,109	△ 35	1,345	20	764	△ 55	1.19
2000	1,889	△ 96	1,149	△ 57	740	△ 39	1.37
2007	1,782	△ 42	1,070	△ 35	712	△ 7	1.45

* 자료 : 농림부, 농림업 주요통계, 2007.

[그림 1] 연도별 경지면적의 변화추이

(단위 : 천ha)



* 자료 : 농림부, 농림업 주요통계, 2007.

한편, 경지이용률은 [표 2-5] 과 같이 1995년 108.1%에서 2006년 102.0% 까지 떨어졌으며, 2006년 휴경면적은 46.4천ha에 이르러 전체 경지면적 중 휴경면적이 차지하는 비중은 2.6%로 나타났다.

[표 2-5] 연도별 경지이용 및 휴경면적 현황

(단위 : 천ha)

구 분	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2005대비	
							증△감	비율(%)
경지이용면적	2,197	2,098	1,936	1,941	1,921	1,860	△61	△3.2
경지 면적(a)	1,985	1,889	1,846	1,836	1,824	1,800	△24	△1.3
경지이용률(%)	108.1	110.5	103.9	105.2	104.7	102.0	△2.7	△2.6
휴경면적(b)	64.6	16.8	46.4	47.8	44.2	46.4	2.2	5.0
논	33.5	4.3	25.8	26.7	24.1	20.3	△3.8	△15.8
밭	31.1	12.5	20.6	21.2	20.1	26.1	6.0	29.9
휴경율(b/a, %)	3.2	0.9	2.5	2.6	2.4	2.6	-	-

* 자료 : 농림부, 경지면적통계, 2007.

3. 쌀 등 식품소비 형태의 변화

다음으로 우리농업이 직면하고 있는 농업여건의 변화는 우리나라 주요 식량작물의 재배면적이 줄어들고 식품소비 형태가 쌀 소비중심에서 육류, 과일류로 크게 이동하고 있다는 점이다. 2006년 식량작물 재배면적은 [표 2-6] 과 같이 1,178천ha이며, 벼 재배면적은 955천ha로 전체 경지이용면적의 51.3%에 이르러 쌀 생산에 농지의 절반이상을 이용하고 있다.

국민소득의 증가에 따라 우리나라 국민의 식품소비 형태도 [표 2-7] 과 같이 크게 변하여 1인당 쌀 소비량은 1980년 132.4kg에서 2000년 93.6kg, 2006년 78.8kg으로 감소하고 있는 반면, 육류, 과일류, 채소류의 소비는 계속 증가하는 모습을 보이고 있다.

1인당 육류(쇠고기, 돼지고기, 닭고기) 소비량은 1980년 11.3kg, 1990년 19.9kg, 2000년 31.9kg, 2006년 33.5kg로 증가하고 있으며, 1인당 과일류 소비량도 1980년 22.3kg, 1990년 55.4kg, 2000년 59.2kg, 2006년 62.2kg으로 계속 증가하고 있으며, 채소류 소비량도 1980년 120.3kg, 1990년 160.6kg, 2000년 165.9kg, 2006년 154.0kg으로 계속 증가하고 있다.

[표 2-6] 주요작물의 경지이용면적 추이

(단위 : 천ha, %)

연도	경지 이용 면적	식 량 작 물					채 소		과 실		기 타	
		소계	비율	미곡	맥 류	기타 품목	비율	비율	비율	비율		
1990	2,409	1,669	69.3	1,244	160	265	277	11.5	132	5.5	331	13.7
2000	2,098	1,316	62.7	1,072	68	176	296	14.1	169	8.1	317	15.1
2006	1,860	1,178	63.3	955	58	165	234	12.6	147	7.9	301	16.2

* 자료 : 농림부, 경지면적통계, 2007. 주) 기타는 수원지, 기타작물이다.

[표 2-7] 1인당 연간 식료품 소비량

(단위 : kg)

품 목	1980	1985	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
쌀	132.4	128.1	119.6	93.6	88.9	87.0	83.2	82.0	80.7	78.8
육 류	11.3	14.4	19.9	31.9	32.3	33.3	31.7	31.3	32.5	33.5
과일류	22.3	36.0	55.4	58.4	59.2	58.8	55.8	58.8	62.7	62.2
채소류	120.3	98.6	160.6	165.9	164.4	144.6	152.6	156.8	144.9	154.0

* 자료: 농림부, 농림업 주요통계, 2007.

한편, 세계 주요 쌀 소비국의 국민 1인당 연간 쌀 소비량은 우리나라가 2007년 76.9kg으로 매년 감소추세를 나타내고 있으나, 일본의 2006년 61.0kg, 대만의 2006년 48.0kg에 비해 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.

아직까지 우리나라의 국민 1인당 쌀 소비량은 일본, 대만에 비해 상대적으로 큰 편으로 이는, 앞으로도 계속 1인당 연간 쌀 소비량이 지속적으로 줄어들 것을 예고하고 있다고 보아야 할 것이다. [표 2-8]

이러한 식품소비 형태의 변화는 당분간 지속될 것으로 전망되며, 이와 같이 농지를 조방적으로 쓰는 쌀의 소비량은 줄어들고, 농지를 집약적으로 쓰는 축산물의 소비량은 늘어나고 있어 향후 농지 이용면적의 변화에 상당한 영향을 미칠 것이다.

[표 2-8] 한국·일본·대만의 연도별 1인당 연간 쌀 소비량

(단위 : kg, %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
한 국	102.4	99.2	96.9	93.6	88.9	87.0	83.2	82.0	80.7	78.8	76.9
일 본	66.7	65.2	65.1	64.6	63.6	62.7	61.9	61.5	61.4	61.0	...
대 만	58.4	56.7	54.9	52.7	50.1	50.0	49.1	48.6	48.6	48.0	...

* 자료 : 일본, www.maff.go.jp(農林水産省의 “食料需給表”)

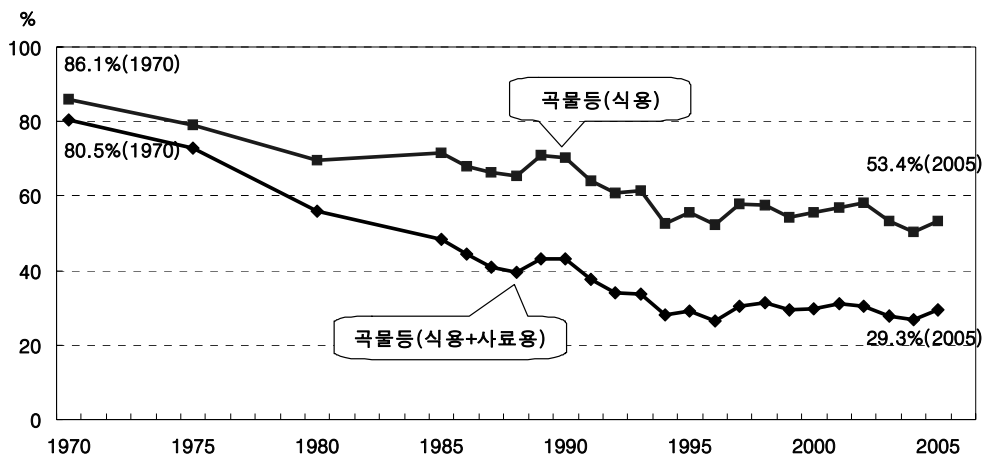
대만, www.stat.gov.tw(“Taiwan Food Balance Sheet”)

4. 곡물자급률의 하락 및 정체

금년 들어 전 세계가 식량위기와 국제 곡물가격 상승을 걱정하는 현실에 우리나라도 예외일 수는 없으며, 세계 식량농업기구(FAO)가 발표한 2005년도 우리나라의 곡물자급률은 경제협력개발기구(OECD)⁸⁾ 회원국 30개국 중 26위로 일본, 네덜란드와 함께 낮은 그룹에 속한다.

흔히, 농업은 선진국형 산업이라고 하여 선진국은 농업의 생산력도 높고 곡물자급률도 높은 수준을 유지하고 있다.

[그림 2] 연도별 우리나라의 곡물자급률 추이



* 자료 : 농림부, 농림업 주요통계, 2007.

8) 세계 경제를 선도하는 30개 선진국의 모임이다.

그러나, 우리나라의 곡물자급률은 식용과 사료용을 포함하여 1970년 80.5%에서 2005년 29.3%로 하락하는 등 [그림 2] 와 같이 확대되고 있어 현재와 같이 전 세계가 식량위기를 우려하고 있는 상황에서 곡물자급률은 식량안보의 중요한 지표로서 정부차원에서 특별 관리하지 않을 수 없다.

[표 2-9] 2015년 곡물자급률 목표치

(단위 : %)

품 목		2003	2004	2015
곡 류	쌀	97.4	96.5	90.0
	맥류 ¹⁾	7.0	7.6	4.0
두류(콩) ¹⁾		29.0	25.0	42.0
채소류		94.6	94.3	85.0
과일류		85.0	85.2	66.0
육 류		70.8	79.3	71.0
	쇠 고 기	36.3	44.2	46.0
	돼지고기	94.6	86.0	81.0
	닭 고 기	75.9	90.6	80.0
칼로리 자급률 ²⁾		45.6	46.7	47.0
주식용 식량자급률 ³⁾		68.2	65.3	54.0
곡물자급률(사료용 포함)		27.8	26.8	29.0

* 자료 : 농림부, 2007년도 농정에 관한 연차보고서, 2007. 주 1) 사료제외 식용자급률 (가공 포함)임. 2) 칼로리 자급률은 수산물까지 포함한 개념임.
3) 주식용 식량자급률은 쌀과 맥류(쌀보리, 겉보리, 맥주보리, 밀) 대상임.

이에 따라, 우리나라는 2015년 곡물자급률 목표치를 [표 2-9] 와 같이 설정하여 소비자에게는 바람직한 식량소비 목표를 제시하고, 정부는 국민 식량의 안정적 공급을 위한 정책의지와 장기적인 식량정책의 목표로 삼고 있으나, 2015년 목표치를 주식용 식량자급률 54.0%, 사료용을 포함한 곡물 자급률 29.0%를 설정하여 자급률 목표치를 설정하는데 의미가 있을 뿐, 2015년 까지 식량자급률은 현 수준을 유지하는 정체상태가 지속될 전망 으로 특히, 쌀은 2014년까지 관세화 유예기간까지는 100%자급이 가능하

므로 자급률이 낮은 맥류(4.0%), 두류(42.0%), 쇠고기(46.0%) 등 품목의 자급률 목표치 달성을 위한 구체적인 방안을 수립하여 국내 식량위기에 대비하고 생산증대 방안을 중점적으로 추진하여야 할 것이다.

5. 국제 곡물수급의 불안

금년 들어 전 세계는 국제 곡물가격의 급등에 따른 농산물 가격 상승으로 나타나는 인플레이션 이른바, '애그플레이션(Agflation)⁹⁾' 현상에 주목하고 있다. 이런 현상은 국제 곡물가격이 본격적으로 상승하기 시작한 2006년 후반부터 곡물이 바이오 연료로 널리 쓰이면서 시작된 측면도 있지만, 다른 여러 요인들이 함께 작용하면서 국제 곡물 수급구조가 과거와는 완전히 다른 모습을 보임에 따라 전 세계가 긴장하고 있다.

2006년 하반기 국제 곡물가격은 2005년 5월(저점) 대비 214.8%나 상승하였으며, 2007년 말에는 2006년 초에 비해 2배 가까이 상승하였다.

일반적으로 국제 곡물재고의 안정적 수준은 70일분으로 알려져 있는데 현재는 50일 수준까지 떨어졌으며, 세계적으로 바이오 연료용 곡물수요 증가는 식량문제가 에너지 문제와 깊이 연관되어 대체 에너지가 개발될 때까지는 곡물수요가 계속 증가할 것으로 보인다.

또한, 중국, 인도 등 신흥공업국의 경제성장에 따른 상위 곡물 수요의 증가와 지구온난화 등으로 인한 곡물 생산 감소 등은 국제 곡물수급의 불안을 우려하지 않을 수 없다. 국제 곡물시장이 만성적인 공급부족으로 이어진다면 전 세계 5위의 곡물 수입국인 우리나라는 이를 심각하게 받아들이지 않을 수 없으며, 특히, 통일 한국을 대비하여 식량의 안정적 공급은 국가 전략과제로 다루지 않을 수 없다.

그러나 우리나라의 식량안보에 대한 시각은 개인 차원에서는 소득 문제이고, 국가 차원에서는 경제력이 문제라는 인식이 보편화 되어 있다.

9) 농업을 뜻하는 애그리컬처(Agriculture)와 물가상승을 뜻하는 인플레이션(Inflation)의 합성어로서 농산물 가격이 오르면서 일반 물가가 동반상승하는 현상을 말한다.

앞으로, 국내외 농업여건의 변화로 국내 농축산물 생산량은 축소될 수 밖에 없다. 이는 농가소득 감소와 농촌사회의 황폐화를 초래하게 될 것으로 농지은행제도의 개선을 통하여 농지의 효율적 이용을 도모하고 농촌사회에 활력을 불어넣는 정책의 변화가 중요하다.

제 2 절 농지법과 농지제도

우리나라 농지법의 제정목적¹⁰⁾은 ‘농지의 소유·이용·보전 등에 필요한 사항을 정하여 농지를 효율적으로 이용하고 보전하여 농업인의 경영안정과 농업생산성 향상을 바탕으로 농업경쟁력 강화와 국민경제의 균형 있는 발전과 국토 환경 보전에 이바지하는 것이다.’

또한, 농지에 관한 기본이념¹¹⁾은 ‘농지는 국민에게 식량을 안정적으로 공급하고, 국토환경을 보전하는 데에 필수적인 기반이며, 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 농지에 관한 권리의 행사는 필요한 제한과 의무가 따른다.’

따라서, ‘농지는 농업생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 안 된다.’

우리나라 헌법¹²⁾은 ‘농지에 대하여 경자유전의 원칙¹³⁾을 적용하고, 농지 임대차를 원칙적으로 금지하고 있다.’ 이런 원칙아래 농지소유·이용에

10) 농지법 제1조 (목적)

11) 농지법 제3조 (농지에 관한 기본이념)

12) 헌법 제121조 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.

13) 농지의 소유와 이용을 일치시켜 농지의 생산성의 극대화를 도모하고자 경작자 즉, 농업인만이 농지를 소유하게 하는 원칙이다.

대한 규제와 효율성 제고를 목적으로 하는 농지정책을 유지해 오고 있다.

그러나, 농지제도의 기본원칙인 「경자유전의 원칙」과 「임대차 금지」는 논란의 대상이 된지 오래며, 논자에 따라서는 경자유전의 원칙을 폐기하고 임대차 중심의 농지정책을 주장하기도 하고, 혹자는 경자유전의 원칙을 더욱 강화하여 농지의 보전관리와 안정적인 식량생산을 도모해야 한다고 주장하기도 한다. 이러한 논의는 농지법과 농지관련법에 지속적으로 반영되었으며, 그 내용은 계속해서 변하고 있다.

우리나라의 농지법은 1949년 농지개혁법 제정 이후 농업여건의 변화를 반영한 농지관련 통합법의 제정이 지연되고 헌법의 경자유전의 원칙과 임대차를 금지하는 특별한 법체계를 지니고 있어 급변하는 농산물시장의 개방과 국제경쟁력 강화라는 최근의 농업현실을 제대로 반영하지 못하고 있는 것도 사실이다.

따라서, 이 절에서는 현실적으로 불합리한 농지제도의 분석을 통하여 농지제도가 지니는 기본이념과 농지제도 관련법을 살펴보고, 농지제도로써의 농지임대차 문제를 중심으로 그 변화과정의 특징을 도출하고자 한다. 제3절에서는 농지임대차와 관련하여 농지은행제도의 도입에 대한 평가와 농지은행 농지임대수탁사업의 의미를 분석하고자 한다.

1. 농지법과 농지임대차

가. 농지법의 변천

헌법은 우리나라 실정법의 최고의 지위를 지니며, 헌법이 정하는 바에 따라 개별법에서 관련제도를 제정하여 시행하고 있으며, 현행 헌법에서 정하고 있는 농지제도는 경자유전의 원칙과 소작제도 금지 및 국토의 균형 있는 이용과 개발 및 보전을 위하여 필요한 제한과 의무를 부과할 수 있는 행위제한의 근거는 농지법에 두고 있다.

농지법은 농지제도를 시행하는 대부분의 영역을 관장하고 있는 실정

법으로서 ① 농지의 소유(농지의 소유제한, 농지의 소유상한, 농지의 위탁경영, 농업경영에 이용하지 아니하는 농지 등의 처분, 처분명령 및 매수청구 등), ② 농지의 이용(농지이용계획의 수립, 농지이용증진사업의 시행, 토양의 개량·보전, 농지소유의 세분화 방지 등), ③ 농지의 임대차(농지의 임대차 또는 사용대차, 국·공유농지의 임대차에 대한 특례 등), 그리고 ④ 농지의 보전(농업진흥지역의 지정·운용, 농지의 전용, 농지보전부담금, 농지의 지목변경 제한, 농지관리위원회 등) 등에 관한 법적근거를 지니고 있다.

농지법의 최초 입법 발의는 1958년에 시작되어 1979년까지 6차례에 걸쳐 시도되었으나, 그 때마다 각종 이해관계의 대립과 정치적 요인 등으로 '농지법'을 제정하지 못하고, 농지관련 개별법을 제정하여 시행하였다.

농지의 보전에 관하여는 '농지의 보전 및 이용에 관한 법률(1972년)'¹⁴⁾과 '농어촌발전특별조치법(1990년)'¹⁵⁾, 농지의 임대차에 관하여는 '농지임대차관리법(1986년)'¹⁶⁾이 있다. 농지의 보전 및 임대차에 관한 법 이외에 개간 및 간척을 통한 농지 개발사업과 경지정리사업, 배수개선사업, 농촌용수개발사업 등 농업생산기반의 정비에 관한 법으로 '농촌근대화촉진법(1970년)'과 '농지확대개발촉진법(1972년)' 제정·시행되었다.

이러한 우여곡절 끝에 1994년 12월에 농지관련 법을 통합·정비하여 우리나라 최초의 「농지법」을 제정하였으며, 이와 병행하여 농업생산기

-
- 14) 농지보전법은 우리나라가 수출주도형 공업화 정책의 추진으로 우량농지의 무절제한 전용을 방지하여 주곡자급 등 식량위기 대처에 노력하고, 1975년 전면 개정을 통하여 필지별 보전방식인 절대농지 및 상대농지제도 도입, 농지전용시 대체농지 조성비와 전용부담금을 납부하도록 강제하는 등 농지제도를 보전위주로 강화하였다.
 - 15) 농어촌발전특별조치법은 농지보전방식을 필지별에서 권역별 보전방식인 농업진흥지역 제도로 전환하여 농업진흥지역 안에서는 농지전용의 제한을 강화하고, 상대적으로 농업진흥지역 밖에서는 농지전용이 용이하도록 하였다.
 - 16) 농지임대차관리법은 헌법에서 경자유전의 원칙과 소작제도를 금지하고 있음에도 불구하고 사실상 성행하고 있던 임대차 행위(법제정 당시 임차농지는 전체농지의 30.5%에 달하는 654천ha수준임.)를 실정법으로 제정하여 농지의 임대차를 예외적으로 허용하였으나, 시행령·시행규칙의 제정이 늦어져(1990년) 제도 시행에는 크나큰 진통이 있었음을 알 수 있다.

반정비에 관한 법을 정비하여 '농어촌정비법'과 '농지개량조합법'을 제정 (한국농촌공사 및 농지관리기금법으로 존속)함으로써 농지제도와 관련된 법률체계를 정비하였다.¹⁷⁾

[표 2-10] 농지관련 주요 법률의 변천

법 률 명	주 요 내 용
농지개혁법(1949)	· 경자유전원칙, 3ha 소유상한, 농지매매 증명제도
농촌근대화촉진법 (1970)	· 농지개량을 위한 제사업의 근거마련과 농지개량조합 설치 · 농가주택 개량
농지의 보전 및 이용에 관한 법률 (1972)	· 부족한 식량확보를 위해 농지전용 규제 · 농지를 절대농지·상대농지로 구분하고 전용규제 차등 적용 · 농지개발을 위해 농지전용시 대체농지조성비 납부제도 마련
농지확대개발촉진법 (1972)	· 개간·간척을 통한 농지개발 촉진 · 농지를 개발하기 위한 지역은 개발촉진지역으로 고시
농지임대차관리법 (1986)	· 서면계약, 계약기간 3년이상, 임차료 상한규정 · 농지관리위원회의 설치·운영(읍·면당 10~40인)
농어촌발전 특별 조치법(1990)	· 농어촌발전을 위해 농업과 농촌생활 관련사항 포괄 규정 · 농업 구조개선, 농산물 수급안정, 농업진흥지역 지정
농어촌진흥공사 및 농지관리기금법(1990)	· 농업진흥공사를 농어촌진흥공사로 개편 · 농지관리기금의 설치·운영(농지매매, 농지장기임대차)
농 지 법(1994)	· 농지관리에 대한 종합법 제정 · 농지소유 및 이용규제 정비
농어촌정비법(1994)	· 농어촌종합정비계획 수립
농지개량조합법(1994)	· 농지개량조합 운영
농업·농촌기본법(1999)	· 21C 농업정책 비전 제시
한국농촌공사 및 농지관리기금법(2005)	· 농지은행제도 도입 · 농업기반공사를 한국농촌공사로 개편(2006. 1. 1)
농업·농촌 및 식품 산업기본법(2007)	· 21C 농업·농촌정책 및 식품산업발전종합대책 수립 · WTO/DDA, FTA 등 세계화, 개방화에 대비

17) 농지법의 시행일(1996. 1. 1)과 동시에 농지개혁법, 농지개혁사업정리에 관한 특별조치법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농지임대차관리법, 지력증진법은 폐지되었으며, 농어촌발전특별조치법중 농업진흥지역, 농지전용, 농지소유상한 특례, 자경하지 않는 농지처분조항은 농지법에 흡수되고 나머지는 그대로 존속되었다. 농어촌정비법과 농지개량조합법은 각각 농촌근대화촉진법용과 농지확대개발촉진법은 폐지하고, 일부 내용을 흡수하여 제정하였다. 또한, 농지개량조합법과 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법은 농업기반공사 및 농지관리기금법으로 통합하여 시행(2000년)하였으나, 2005년말 한국농촌공사 및 농지관리기금법으로 명칭을 변경하였다.

또한, 농업정책의 근간이 되는 기본법 제정의 필요성에 따라 농업기본법을 제정(1967. 1.16, 법률 제1871호)·시행하여 농업의 생산성 향상과 도·농간 소득격차 해소 및 농업구조개선을 추진하였으며, 1990년대에는 농산물 시장개방과 농업의 국제화를 반영하고자 농업기본법을 대체하는 ‘농업·농촌기본법’을 제정(1999. 2. 5, 법률 제5758호)하였으나, 현재는 ‘농업·농촌 및 식품산업기본법’을 제정(2007.12.21. 법률 제8749호)하여 2008년 6월22일부터 같은 법 시행령·시행규칙을 시행하고 있다. [표 2-10]

이와 같이 농지법은 농지의 소유·이용 및 보전에 대한 권리와 의무(제한)를 규정함으로써 농업과 농촌의 건전한 발전을 도모하는데 그 목적이 있으며, 농지제도는 농업·농촌사회의 현상과 경제·사회적인 문제를 포함하여 변하고 있으며, 우리나라의 농지제도는 1994년 농지법의 제정으로 정비가 이루어졌으며, 2007년 농산물 시장개방에 대비하고 21C 농업·농촌정책과 식품산업 발전종합대책 수립을 위하여 ‘농업·농촌 및 식품산업기본법’ 등을 제정·운영하고 있다.

나. 농지의 정의

농지에 대한 정의는 농지관련법에서 다양하게 서술하고 있으며, ‘농지법’이 정하는 농지라 함은 ①¹⁸⁾ ‘전·답 또는 과수원 기타 그 법적 지목 여하에 불문하고, 실제의 토지현상이 농작물의 경작지 또는 다년생식물 즉, 목초·종묘·인삼·약초·잔디 및 조림용 묘목, 과수·뽕나무·유실수 그 밖의 생육기간이 2년 이상인 식용 또는 약용으로 이용되는 식물, 조경 또는 관상용 수목과 그 묘목(조경목적으로 식재한 것을 제외한다.) 재배지로서 토지를 말한다. ②¹⁹⁾ ‘①의 토지의 개량시설(유지, 양·배수시설,

18) 농지법 제2조 (정의) : "농지"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.
 가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.
 나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지

수로, 농로, 제방과 객토·성토·절토·암석제거를 통하여 농지의 생산성 향상이나 농지의 보전 또는 이용에 필요한 시설로서 농림수산식품부령이 정하는 시설을 말한다.)과 ③ '①의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 농작물 경작지, 다년생식물의 재배지에 설치한 고정식 온실·버섯 재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설, 축사와 농림수산식품부령으로 정하는 그 부속시설, 농막²⁰·간이퇴비장 또는 간이액비저장소 ④ ③의 '농림수산식품부령으로 정하는 그 부속시설'이란 해당 축사와 연결하여 설치된 시설로서 가축의 사육·관리·출하 등 일련의 생산과정에 직접 이용되는, ㉠ 급여(給與)시설, 착유시설, 위생시설, 가축분뇨처리시설, 농기계

- 19) 농지법 시행령 제2조 (농지의 범위) ① 「농지법」(이하 "법"이라 한다) 제2조 제1호 가목 본문에 따른 다년생식물 재배지는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 식물의 재배지로 한다.
1. 목초·종묘·인삼·약초·잔디 및 조림용 묘목
 2. 과수·팽나무·유실수 그 밖의 생육기간이 2년이상인 식용 또는 약용으로 이용되는 식물
 3. 조경 또는 관상용 수목과 그 묘목(조경목적으로 식재한 것을 제외한다)
- ② 법 제2조제1호 가목 단서에서 "「초지법」에 따라 조성된 토지 등 대통령령으로 정하는 토지"란 다음 각 호의 토지를 말한다.
1. 「지적법」에 따른 지목이 전·답, 과수원이 아닌 토지로서 농작물 경작지 또는 제1항 각 호에 따른 다년생식물 재배지로 계속하여 이용되는 기간이 3년 미만인 토지
 2. 「지적법」에 따른 지목이 임야인 토지(제1호에 해당하는 토지를 제외한다)로서 그 형질을 변경하지 아니하고 제1항 제2호 또는 제3호에 따른 다년생식물 재배 이용 토지
 3. 「초지법」에 따라 조성된 초지
- ③ 법 제2조제1호나목에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 구분에 따른 시설을 말한다. <개정 2008.2.29>
1. 법 제2조제1호가목의 토지의 개량시설로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설
 - 가. 유지(溜池), 양·배수시설, 수로, 농로, 제방
 - 나. 가목 외의 시설로서 객토·성토·절토·암석제거를 통하여 농지의 생산성 향상이나 농지의 보전 또는 이용에 필요한 시설로서 농림수산식품부령으로 정하는 시설. 이 경우 객토·성토·절토의 기준은 농림수산식품부령으로 정한다.
 2. 법 제2조 제1호 가목 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 농작물 경작지 또는 제1항 각호의 다년생식물의 재배지에 설치한 다음각목의 어느하나에 해당하는 시설
 - 가. 고정식온실·버섯 재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설
 - 나. 축사와 농림수산식품부령으로 정하는 그 부속시설
 - 다. 농막·간이퇴비장 또는 간이액비저장소
- 20) ① 농업생산에 직접 필요한 시설로서 농업경영에 이용하는 토지에 설치하는 시설일 것.
 ② 주거목적이 아닌 시설로서 농기구·농약비료 등 농업용 기자재 또는 종자의 보관, 농작업주의 휴식 및 간이취사 등의 용도로 사용되는 시설일 것
 ③ 연면적의 합계가 20㎡이내일 것
 ④ 전기, 수도, 가스 등 새로운 간선공급설비의 설치를 요하지 아니할 것
 * 다만, 농막의 범위에 해당되더라도 건축법, 도시계획법 등 관계법령의 적용대상이 되는 시설일 경우에는 그 법령에서 정한 절차규정을 이행하여야 한다.

보관시설, 진입로 및 가축운동장, ㉔ 자가 소비용 사료의 간이처리 또는 보관시설, ㉕ ㉖ 및 ㉗의 시설 또는 해당 축사에서 사육하는 가축의 관리를 위해 설치하는 시설(주거목적이 아닌 경우에 한정한다.)로 정의²¹⁾하고 있다.

이러한 농지의 정의는 농지도 국토의 일부로서 공공복리에 적합하게 소유·이용되어야 하고 이에 관하여는 일정한 제한이 따르며, 농지가 지니는 공적기능을 중시하는 공공성을 강조하고 소유와 이용에 대한 사적인 의무를 전제로 하고 있다고 판단된다.

다. 농지의 임대차제도

우리나라의 농지제도의 변천과정에서 농지개혁법과 농지법의 시행은 농지의 소유·이용에 관한 변화의 큰 틀로서 역할을 하고 있으며, 현행의 농지제도를 유지하고 있는 기본법이라고 판단되어 ‘농지개혁법’과 ‘농지법’을 중심으로 농지의 임대차제도를 살펴보았다.

1949년 제정된 농지개혁법²²⁾은 전문 제6장 제29조(부칙 포함)로 구성되어 있으며, 1950년 농지개혁은 농지소유와 이용관계를 크게 변화시키는 성과가 있었다. 농지개혁법 직후 임차농지 비율은 1945년의 65.0%에서 1951년에 8.1%로 크게 감소하였고, 자경(自耕)²³⁾농지 비율은 [표 2-11]에서 보는 바와 같이 35.0%에서 91.9%로 크게 증가하였다.

-
- 21) 농지법 제2조(정의) 농지에 대한 정의는 농지개혁법 등 개별법에 따라 일부 다르게 정의된 부분도 있지만, ‘농지란 법정지목을 불문하고 실제 농축산물 또는 다년생식물을 경작하거나 가축을 사육하고 있는 토지 및 시설물 부지’로 정의된다.
 - 22) 농지개혁법의 주요 내용은 농지의 재분배를 법률로 규정한 것으로 농가가 아닌 자의 농지, 자경하지 않은 자의 농지, 농가로서 자경 또는 자경하지 않은 자의 농지중 3ha를 초과하는 농지 등은 적당한 보상으로 정부에서 매수하여 해당농지를 경작하는 농가, 영농능력에 비하여 적은 농지를 경작하는 농가 등에게 분배하고 그 농지가격을 국가에 상환하게 하는 것이었다.
 - 23) ‘자작농지’라고도 부르고 있으나, 본 연구에서는 현행 ‘농지법’에서 정의하고 있는 용어로 통일하여 사용하기로 한다. 농지법 제2조 제5호에 의하여 ‘농업인이 그 소유 농지에서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 것과 농업법인이 그 소유 농지에서 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 말한다.’고 정의하고 있다.

또한, 농지개혁법은 농지의 소작, 임대차, 위탁경영 등은 경자유전의 원칙에 의하여 일체 인정하지 아니함으로써 농지의 소유·이용에 관한 구조를 크게 변화시켰다.

농지개혁법은 봉건적 사회구조에서 농지를 소유한 지주의 횡포와 경제적·사회적 약자인 임차농에 대한 착취 수단으로 농지임대차 시장에서 내려오던 고율의 임차료와 임차료 분쟁 등 황폐해진 농촌경제를 치유하고 사회안정을 도모하는 계기가 되었으며, 자경농을 창설하여 농업인의 농지소유 및 소작제도 폐지 등 농가경제의 안정을 이루었다.

[표 2-11] 농지개혁 이후 임차농지의 면적 추이

(단위 : 천ha, %)

년도	농지 면적	자 경 농 지		임 차 농 지			
		면 적	비 율	귀속농지 ²⁴⁾	일반임차	소 계	비 율
1945	2,226	779	35.0	273	1,174	1,447	65.0
1947	2,193	863	39.6	273	1,052	1,325	60.0
1949	2,071	1,400	67.6	74	597	671	32.4
1951	1,958	1,800	91.9	-	158	158	8.1

* 자료 : 한국농촌경제연구원, 「농지개혁사 연구」, 1989.

농지개혁은 농가의 경제적인 안정보다는 국내 정치와 사회 안정을 중시하여 해방이후 사회적인 혼란을 치유하려는 목적이 앞서 소규모 자경농을 양산하는 등 농업구조개선과는 거리가 멀었다. 그 후, 1960년대 이후 최근까지 경제성장과 농산물 시장개방 등 과정에서 농지에 대한 임대차가 계속 증가²⁵⁾하여 경자유전을 원칙으로 한 농지제도는 소유와 이용관계

24) 1945년 8·15 광복전에 일본사람이나 기관이 가졌던 땅으로서 1948년에 대한민국 정부와 미국 정부 사이에 체결된 협정에 의하여 대한민국 정부로 옮겨진 땅을 말한다.

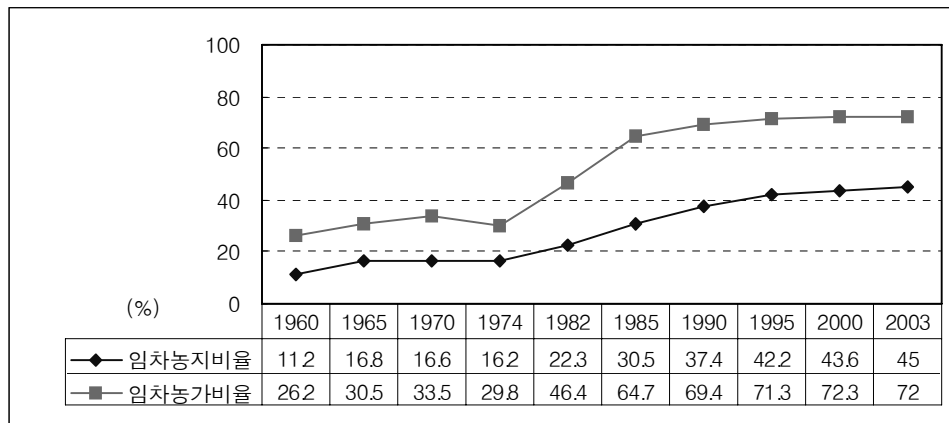
25) 이러한 현상은 농지개혁법 시행이후 경자유전의 원칙과 임대차를 금지한 내용이 현실과 부합하지 못한 결과를 의미하며, 그 배경에는 경제발전에 따른 비농업부문과 농업부문의 소득격차, 비농업부문으로의 농촌인구 이동 및 농지에 대한 농업수익 이외의 자본적 수익을 예상한 농지의 불법 매입과도 상관이 있을 것으로 추정된다.

에서 음성적인 관행 임대차가 성행하는 등 농업현실을 반영하지 못하는 현상이 초래되었다.

결과적으로, 우리나라 농업은 농지개혁이 시행된 직후에는 임차농지의 비율이 크게 줄어들고 자경농의 증가로 경자유전의 원칙이 실현되고, 농지임대차를 금지하는 성과가 있었으나, 1960년 이후에는 임차농지의 비율이 다시 증가하는 현상이 나타나고 있다.

[그림 3] 에서 보는 바와 같이, 임차농지²⁶⁾의 비중은 1960년에 11.2% 이던 것이 1970년에는 16.6%, 1985년에 30.5%, 1995년에 42.2%, 2003년 45.0%로 크게 증가하였으며, 임차농가의 비율도 1960년에 26.2%에서 2003년에는 72.0%로 급격하게 증가하였다.

[그림 3] 연도별 임차농지 및 임차농가의 변화



* 자료 : 농림부 농지과.

또한, 2005년 농지법을 개정하여 시행하고 있는 농지은행제도는 일정 부분의 부채지주 소유의 농지에 대한 임대차 허용 등으로 더 많은 부채지주 등에게 농지소유를 합법화하는 계기가 되었다.

26) 농지임대차관리법(1986년)은 소작제도를 금지하고 있음에도 불구하고, 경제성장 과정에서 농지임대차가 불법으로 성행하여 이를 제도적으로 관리하기 위하여 시행되었다. 농지임대차관리법의 시행으로 용어를 변경(소작농지 → 임차농지)하여 사용하고 있다.

이러한 임차농지 및 임차농가의 비중증가는 헌법의 경자유전의 원칙과 임대차 금지 등 각종 농지이용에 관한 법률을 무력화하였으며, 2007년말 현재 농가의 임차농지는 42.8%, 전국 농가의 62.0%가 임차농가라는 현실은 우리나라의 농업이 안고 있는 농지소유·이용제도와 현실이 너무 괴리가 크다는 것을 의미한다고 평가할 수 있으며, 우리나라 농업이 생산요소의 효율적 이용과 배분이라는 측면에서 근본적으로 해결해야 하는 과제임을 극명하게 나타내 주고 있다.

특히, 농지의 임대차는 1986년 농지임대차관리법의 제정을 계기로 종전의 임대차 금지에서 예외적 허용으로 전환되었다. 이 법은 임대차의 금지에도 불구하고 그동안 사실상 성행하고 있던 임대차 행위를 법적으로 뒷받침 했다는데 의의가 있다. 즉, 법 제정 당시 1985년의 임차농지는 이미 전체농지의 30.5%에 달하는 654천ha²⁷⁾에 이르러 임대차의 허용여부는 사회적으로도 큰 관심사가 되었다.

1986년 농지임대차관리법이 제정되어 제대로 시행되지도 못하고, 농지법이 제정되어 10여년이 지난 현재의 농지법은 2003년과 2005년 7월 21일 법률 제7604호에 의하여 개정된 내용이 주류를 이루고 있다.

농지의 소유요건 완화, 소유제한 및 소유상한 완화, 농지임대 허용범위 확대, 농지처분명령제도 완화 등을 통하여 '농지소유 및 이용규제'를 크게 완화하여 현실에 맞도록 개선함과 아울러 유명무실해진 농지관련 법률의 위상을 회복하는 등 농업구조개선에 비중을 두는 의미가 있다.

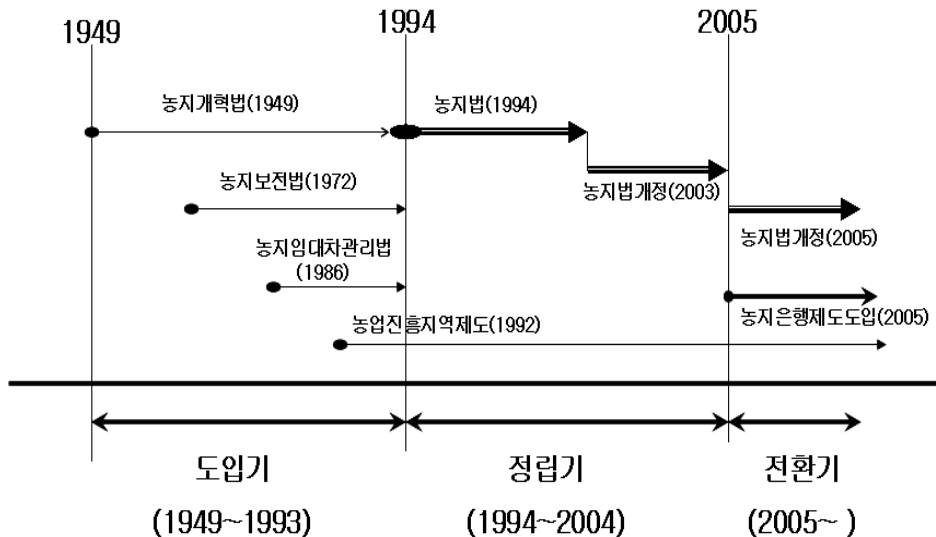
농지법은 경자유전의 원칙하에 법의 제정·시행(1996년)과 농지관련 법령의 정비를 통하여 농지의 소유와 이용 및 보전 등 농지제도에 대하여 종합적이고 체계적인 관리가 가능하게 된 점에 큰 의의가 있다.

27) 1985년 경지면적은 2,144천ha로서 [그림 3] '연도별 임차농지 및 임차농가의 변화'의 임차농지 비율 30.5%를 적용하여 추정하였다.

2. 농지제도의 시기별 특징

농지소유·이용·보전에 대한 변화는 농지개혁 실시 이후 농지의 소유 규제가 점진적으로 완화되었고, 농지의 이용규제도 점차 완화되는 추세이며, 농지의 보전규제도 새 정부가 들어서자 마자 현재 농업진흥지역 해제시 대체농지를 지정하도록 하고 있는 대체농지 지정제도가 2008년 5월말 폐지되었다. 그 사유는 예외적으로 해당 시·군의 농업진흥지역 지정비율이 전국 평균 50%이상이거나 경지정리가 안된 지역 등은 대체농지 지정 의무를 면제하고 있으며, 대부분의 농업진흥지역 해제 신청이 대체지정 면제사유에 해당되어 이 제도의 실효성이 떨어지고, 불가피하게 농업진흥지역을 개발용지로 사용하고자 할 경우에도 대체지정이 어려워 지역개발에 어려움이 있기 때문이다. 이와 같이, 농지소유·이용·보전 문제는 갈수록 크게 후퇴하고 있는 실정으로 농지소유·이용·보전제도의 시기별 특징을 정리하면 [그림 4] 와 같이 3시기로 구분 지을 수 있다.

[그림 4] 농지의 소유·이용·보전에 관한 규제의 변화



* 자료 : 오병덕, 박사학위논문, 제주대학교 대학원. 2007.

첫 번째 시기는 농지제도 도입기(1949~1993년, 44년)로 농지개혁 시행 시기부터 농지법 제정 이전까지의 기간으로 볼 수 있다. 이 시기에는 농지개혁을 실시함으로써 임대차를 금지하고 농지 위탁경영도 금지하는 등 자경농의 창설과 경자유전의 원칙을 정립한 시기로 농지에 대한 소유규제를 강화하고 농지임대차를 금지하였으나, 1986년 농지임대차관리법의 제정으로 쌍방을 보호하는 농지임대차를 제도화하였다. 다만, 이 법의 시행령·시행규칙 등 하위법령의 제정(1990년)이 지연되어 제도 시행에는 부채지주 등의 반발이 심하여 적극적이지 못하였음을 짐작할 수 있다.

도입기의 농지제도는 농지보전을 위하여 1972년 ‘농지의 보전 및 이용에 관한 법률’을 제정하여 우량농지를 절대농지로 지정하여 타 목적 사용을 엄격히 제한하고, 논과 경사도 15%이하의 밭에 대해 다년생 식물재배를 금지하였다. 그 이후, 농지보전제도는 1990년 ‘농어촌발전특별조치법’을 제정하여 필지별 보전방식인 ‘절대·상대농지제도’를 권역단위 보전방식인 ‘농업진흥지역제도’로 전환하여 1992년 집단화된 우량농지 1,034천ha를 지정하는 등 농지법의 제정·시행까지의 기간이 40년을 넘고 있어 도입기가 긴 특징이 있다.

두 번째 시기는 농지제도의 정립기(1994~2004년, 10년)로 이 시기에는 농지법의 제정·시행으로 농지관리에 대한 체계를 구축하는 기간으로 경자유전의 원칙에서 비농업인의 농지소유를 제한적으로 허용하고 농지소유상한 폐지(확대), 경작거리 제한 폐지 등 농지소유 규제는 완화하는 한편, 농지처분명령제도의 도입으로 농지이용 규제를 강화하고 농지소유·이용과의 현실적 괴리를 줄이려는 시기로서 이 기간에는 농지 소유 규제는 완화하고 농지이용·보전 규제는 강화하였다.

마지막으로 농지제도의 전환기(2005년~현재, 3년)라 할 수 있다. 2005년 농지법을 개정하여 농업회사법인의 출자제한을 완화하고 농지소유권의 범위를 확대하였으며, 농지처분명령제도를 완화하여 농지이용 규제를 크게 완화하는 시기이다. 특히, 농지은행제도 도입과 농업진흥지역 대체지정

의무제를 폐지하여 농지소유·이용·보전규제를 완화하는 시기이다.

결과적으로, 농지소유·이용·보전규제에 대한 변화과정은 ① 도입기(1949~1993년, 44년) 농지소유·보전규제 강화 → ② 정립기(1994~2004년, 10년) 소유규제 완화 및 이용·보전규제 강화 → ③ 전환기(2005년~현재, 3년) 농지 소유·이용·보전규제를 완화하는 특징을 보이고 있다.

이는 1950년 농지개혁 당시의 '경자유전의 원칙'과 '임대차 금지' 및 1970년대 농지보전 등 농지소유·이용·보전의 규제를 대폭 완화하는 것으로 1990년 이후 지속되는 농업의 세계화, 개방화의 압력과 농업부문의 경쟁력 약화를 극복하기 위한 대응으로 우리농업이 그 동안 지탱해 온 농지소유·이용 및 보전에 관한 근본적인 변화를 의미하는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 농지제도는 농지의 소유·이용·보전 등 3대 기능을 중심으로 1949년 농지개혁법을 제정한 이후 농지관련법의 제·개정, 폐지 등을 거쳐 1994년 농지법으로 통합·제정하여 1996년부터 이를 시행함으로써 현재는 [표 2-12] 와 같은 농지제도의 3대 원칙을 정립하여 농지정책을 운영하고 있으며, 농지를 관리하고 있다고 볼 수 있다.

[표 2-12] 농지제도의 3대 원칙

제도	경자유전의 원칙	농지은행제도	농업진흥지역제도
기능 및 역할	농지의 소유	농지의 이용	농지의 보전
	자산가치, 자경 및 계획·안정영농	농지시장 안정 및 농지의 효율적 이용	식량안보, 농지의 공익적·다원적 기능
도입	농지개혁법(1949) 헌법(1987), 농지법(2003)	농지법(2005), 한국농촌공사 및 농지관리기금법(2005)	농어촌발전특별조치법(1992)
내용	농업인 : 자경 비농업인 : 상속·이농 1ha	농지임대차 등 상속 : 3ha(소유 포함) 이농 : 무제한	농업진흥구역 농업보호구역
면적	1,019천ha(57.2%)	763천ha(42.8%)	1,120천ha(63.0%)

* 자료 : 본 연구자가 정리.

제 3 절 농지은행제도

1. 농지은행제도의 기능과 주요 사업

농지는 우리나라 쌀(2007년, 466kg/10a) 생산비의 40.0%이상이 토지용역비라는 사실 하나만으로도 아직까지 농업에 있어서 여전히 중요한 변수이며, 농업인에게는 생산수단과 자산으로서의 가치를 함께 지니고 있다.

생산수단 측면에서 농지가격은 낮은 것이 바람직하다는 주장이 있는 반면, 자산측면에서는 오히려 반대의 주장을 하기도 한다. 그렇다면 농지정책은 농지가격을 안정적으로 유지하면서 농업인들이 효율적으로 농지를 이용할 수 있도록 하는데 초점을 맞추어야 한다.

2005년 농지법 개정으로 현재 시행하고 있는 농지은행제도가 이러한 기능과 역할을 수행하고 있으며, 가장 핵심인 농지임대수탁사업은 농지임대차시장에 대한 정보가 부족한 비농업인의 소유농지를 농지은행을 통하여 농지관리가 가능하게 된 점과 농지 임대차시장의 확대 가능성을 미리 대비하는데 의미가 있으며, 농지의 매매·임대차·가격 등 농지에 관한 종합적인 정보를 제공하고, 농업에 종사하기 어려운 사람의 농지를 맡아 농지가 필요한 사람에게 팔아주거나 빌려주는 기능을 수행하고 있다.

농지은행 포털사이트(www.fbo.or.kr)를 구축(2005. 7.)하여 농지임대수탁사업의 시행(2005.10.), 농지 매도수탁사업 및 경영회생 지원사업(2006. 5.)이 순차적으로 시행되면서 본격적으로 운영되고 있다.

2005년 7월부터 전국의 농지거래·가격 동향, 임대·매도물건 등 농지와 관련된 종합적인 정보를 인터넷사이트를 통해 실시간으로 제공하여 2008년 4월말 현재, 15만 8천명이 회원으로 등록되어 2,817천건(2,724회/일)을 접속하고 있으며, 인터넷을 통한 임대위탁사업 신청이 42.0%로 시간과 비용절감에 기여하고 있다.

농지임대수탁사업은 농지소유자가 농지를 임대하고자 하는 경우 이를 농지은행이 수탁 받아 전업농 등에게 5년 이상 장기 임대하는 사업으로 임대인은 굳이 임차인을 따로 찾을 필요가 없이 농지은행에 맡겨 적절한 임대료 수입을 얻을 수 있다.

농업인은 5년 이상의 장기계약으로 논·밭을 빌려 안정적이고 지속적인 농업경영을 할 수 있으며, 농지 소유자는 자경하지 않아도 농지 소유가 가능하고 빈번하게 임차인을 물색해야 하는 번거로움을 없애고 안정적인 임대료 수입 등으로 비농업인의 호응도가 지속 상승할 것으로 보인다.

2008년 4월말 현재, 농지소유자로부터 총 22,230건(10,930ha)을 임대위탁 받아 농업인에게 19,727건(9,819ha)의 임대차 계약을 체결함에 따라 농가당 평균 5,244m²를 임대하여 영농규모화에 기여하였으며, 임차료도 1.8백만원/ha(논)으로 관행임차료 2.2백만원/ha에 비하여 80.0% 수준으로 임차농의 경영비 절감을 돕는 기능을 수행하고 있다.

다만, 투기방지를 위해 개발계획구역 및 예정지 내의 농지, 소규모 농지(농업진흥지역 안 1,000m², 밖 1,500m²) 등은 임대차 대상에서 제외된다.

또한, 경영회생지원 농지매입사업은 자연재해 또는 부채 등으로 경영 위기에 처한 농가에게 경영회생기회를 제공하는 사업으로 해당 농가의 농지를 일단 농지은행에서 매입하고 농가는 농지를 판돈으로 부채를 갚은 다음 해당 농지를 장기(5~8년) 임차해 농사를 계속 지을 수 있도록 하고 해당 농가는 임대기간 중에는 언제라도 돈을 벌어서 그 농지를 다시 매입하고자 할 때는 이를 보장해 주는 환매권을 부여하고 있다.

농가는 농지를 정상가격에 매각함에 따라 경매처분(보통시가의 60~70% 낙찰)에 따른 자산의 손실을 방지하고 고율의 연체이자(16.0%) 대신에 낮은 임차료(1.0% 수준) 부담과 당해 농지에 대한 계속 영농과 환매권 보장 등으로 지금까지 추진해온 이자경감, 상환연기 등의 소극적인 부채대책을 보완할 새로운 사업모델로 각광을 받고 있다.

2006년에는 422억원의 예산으로 183농가의 농지 311ha를 매입하였으나, 2007년에는 953억원으로 444농가의 농지 629ha를 매입하여 불가피하게 과산해야만 했던 농가들이 재기하는데 결정적인 도움을 제공하였으며, 2008년에는 예산규모를 1,000억원으로 더욱 확대하였다.

이와 더불어, 최근 들어 주말을 이용하여 농촌을 찾아 전통문화를 이해하고 은퇴 후에 농촌에서 제2의 인생을 설계하고 있는 도시민들이 늘어나고 있어 이러한 요구에 맞춰 농지뿐만 아니라 농촌주택, 전원생활, 그린투어 등 농촌에 관한 종합적인 정보를 제공하는 인터넷사이트 '농어촌종합정보포털'도 운영하고 있다.

그 동안 정부는 농지은행사업의 법적근거를 마련하기 위해 농지법을 2005년 7월 21일, 한국농촌공사 및 농지관리기금법은 2005년 12월 29일 개정하였다. 농지은행의 주요 사업으로는 농지유동화 정보제공, 농지 수탁관리(임대·사용대·매도), 경영회생지원 농지매입(논·밭·과수원, 농업용 시설물), 농지 매입·비축 등으로 농지시장 안정을 위한 매입·비축 사업은 농지시장 여건을 고려하여 순차적으로 시행할 계획이며, 「농지법」 제6조 제3항·같은 법 제23조 제6호 및 제7호, 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」 제24조의2 내지 제24조의 4에 시행근거를 마련해 두고 있다.

이제 겨우 3년째에 접어들어 걸음마를 시작한 농지은행제도가 농지시장의 안정과 농지의 효율적 이용을 통한 농가의 경영안정, 전업농의 영농규모화 등에 기여하고, 도시민에게는 농촌생활에 대한 새로운 기회를 제공하는 농지이용제도로 정착될 것으로 기대한다.

가. 농지유동화 정보제공

농지유동화를 촉진하기 위한 정보제공사업은 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」 제24조의2 제1항에 의하여 농지 매도·매입·임대, 매물정보, 농지가격 및 거래동향 등의 농지유동화 정보를 체계적으로 제공하기 위

하여 2005년 7월부터 농지은행 포털사이트 “www.fbo.or.kr” 또는 한글 도메인 “농지은행”을 통하여 접속할 수 있으며, 2006년 1월부터 “농어촌 종합정보포털”과 연계하여 농지매입·임대 이후 농촌 정착단계까지 필요한 정보를 입체적으로 제공하고, 농촌주택 매물·귀농안내·농촌정주 및 농촌관광 등 유익한 농업·농촌 종합정보를 제공하는 기능을 수행하고 있다.

나. 농지수탁관리사업

첫째, 임대·사용대수탁사업은 2005년 10월 1일 부터 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」 제24조의 4에 의하여 농지소유·이용에 관한 규제완화 조치 등 농지제도가 개선됨에 따라 농지관리기구를 통한 체계적인 농지수탁관리의 필요성이 대두되어 농업경영 목적으로 취득한 농지 등을 한국농촌공사의 농지은행에 위탁하여 5년 이상 임대하는 경우 그 수탁기간 동안 농지소유가 허용되며, 비농업인의 농지임대를 통해 전업농 등의 영농규모 확대에 기여할 수 있도록 임대농지 사후관리 및 임차인 보호에 중점을 두고 추진하고 있다.

비농업인 등이 소유하는 농지를 임대하고자하는 경우 농지소유자의 위탁을 받아 그 농지를 전업농·신규 창업농 등에게 장기임대·사용대함으로써 농지를 임대하려는 고령 농업인의 이농·탈농을 지원하고 경영규모를 확대하려는 전업농과 농업법인, 기술집약적 경영을 하는 소규모 농업인, 신규 창업농의 영농정착을 원활히 지원하여 농지이용과 농업구조개선을 통해 농업경쟁력 제고를 뒷받침하고 농지시장의 불안정에 미리 대응하는데 목적을 두고 있다.

농지은행의 임대수탁 대상농지는 ① 「농지법」 시행일 1996년 1월 1일 이후에 취득하여 개인이 소유하고 있는 농지법 제2조 제1호에 해당하는 농지로서 농지법 제23조의 규정에 따라 임대 또는 사용대가 가능하다.

즉, 60세 이상이 되어 더 이상 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자가

거주지 시·군 또는 연접한 시·군에 소재하는 농지 중 자기의 농업경영에 이용한 기간이 5년이 넘은 농지, 8년 이상 농업경영을 하던 자가 이농한 후에도 이농당시 소유하고 있던 농지, 질병·징집·선거에 의한 공직취임 등 일시적 자경이 곤란한 농지, 상속으로 취득한 농지는 2ha(20,000㎡) 이내로 제한²⁸⁾하고 있다.

② 「농지법」 시행일 이전에 취득한 개인 또는 농업법인 등의 소유 농지와 ③ ①과 ②의 부속한 시설 즉, 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스 등 「농지법 시행령」 제2조 제3항 제2호 가목 및 다목에 해당하는 시설도 임대수탁이 가능하다.

그러나 농지은행에 임대수탁이 제외되는 농지도 있다. 「한국농촌공사 및 농지관리기금법 시행령」 제19조의 7에 해당하는 농지로 ① 농지전용허가·협의 또는 농지전용신고를 거쳐 전용이 결정된 농지, ② 한 필지 또는 동일인이 소유하는 서로 연접한 여러 필지의 농지로서 그 면적의 합이 농업진흥지역안의 농지는 1,000㎡, 농업진흥지역밖의 농지는 1,500㎡ 미만인 농지이다. 다만, 경지정리·농로·수리시설 등 기반이 완비된 농지로서 임차인의 농지와 서로 연접한 우량농지는 제한면적 미만이라도 임대수탁이 가능하다. ③ 2인 이상이 공유하는 농지의 일부 지분은 임대수탁이 불가능하지만, 공유자중 1인이 현재 공유농지를 경작하고 있고, 나머지 공유농지를 현재 경작중인 공유자에게 위탁하는 경우 수탁이 가능하다. ④ 도시지역 및 계획관리지역내의 농지. 다만, 관리지역 중 아직 세부지역(보전관리·생산관리·계획관리)이 지정·구분되지 않은 시·군 지역의 농지는 수탁대상에 포함되며, 농업진흥지역으로 지정된 농지도 수탁이 가능하다. ⑤ 각종 개별법에 의한 개발계획구역 및 예정지내의 농지, ⑥ 자연재해로 형질이 변경되거나 유희화되어 농작물의 경작에

28) 상속받은 10,000㎡(약 3,025평) 미만의 농지와 8년 이상 영농한 사람이 이농당시 소유 하던 10,000㎡(약 3,025평) 미만의 농지(농업경영을 하지 않는 자는 초과면적을 처분해야 함)에 한하고 있으나, 다만, 농지은행을 통하여 전업농 등에 장기 임대하는 경우에는 임대를 허용하고 있다.(상속은 30,000㎡까지, 이농 소유농지는 제한없이 임대허용)

부적합한 농지, ⑦ 「농지법」에 의하여 주말·체험영농 목적으로 취득한 농지, ⑧ 한국농촌공사에서 농지매매사업자금 및 농지구입자금(농협 구입자금을 포함)을 지원받아 상환중인 농지, ⑨ 소유권 이외의 권리나 처분의 제한이 있는 농지로서 동 권리 및 처분의 제한내용이 당해 농지에 대한 임대수탁계약 및 임대차계약의 이행을 불가능하게 하는 경우이다. 다만, 계약 체결시까지 말소 및 해제하는 경우에는 임대수탁이 가능하다.

⑩ 지가급등 등으로 임대차료가 크게 상승하여 정상적인 영농이 어렵다고 농지은행심의위원회에서 인정하는 농지, ⑪ 임차인 선정기간동안 임차인을 선정할 수가 없어 수탁이 불가능한 것으로 통보된 농지 중 통보일로부터 6개월이 경과하지 않은 농지. 다만, 해당농지에 임차신청자가 있는 경우에는 수탁가능, ⑫ 「농지법」에 따라 농지처분대상으로 결정된 농지, ⑬ 신규 취득후 1년이 경과하지 아니한 농지이다. 다만, 「농지법」 제23조(제6호 제외)의 규정에 따라 임대 또는 사용대가 가능한 농지는 수탁대상에 포함된다. ⑭ 토지거래 허가구역 내에서 취득한 농지를 취득한 자가 본인이 2년 이상 직접 경작하는 등 이용의무를 마치지 않은 농지 등이다.

임대수탁 대상농지의 수탁기간은 「한국농촌공사 및 농지관리기금법 시행령」 제19조의7 제3항에 근거하여 농지소유자는 5년 이상을 한국농촌공사에 임대 수탁하여야 한다. 다만, 최초의 계약기간 만료 후 동일 임차인과 재계약하는 경우에는 기간에 제한을 받지 않고 임대수탁을 할 수 있다. 이와는 별개로 사용대차에 대한 수탁기간은 5년을 단위로 사용대차 수탁을 하여야 하며, 계약 종료 후에도 5년 단위로 재계약을 하여야 한다.

임대대상자는 임차농지를 자기의 농업경영에 이용하고자 하는 자에 한하며, 경영이양직접지불사업 대상으로 보조금을 수령하고 사후관리 기간내에 있는 자, 영농규모화사업의 사후관리 위반으로 쌀 전업농 지정이 취소된 자 등은 임대자격이 제한된다.

임대 또는 사용대 계약체결은 한국농촌공사 본사, 도 본부 또는 지사 등에서 위탁자가 선택할 수 있으며, 임대차료는 한국농촌공사에서 당해 농지에 대해 조사한 임대차료 수준과 임대차료 동향 등을 고려하여 임차인과 협의하여 현금으로 환산하여 결정된다. 다만, 관할 지사의 「농지은행심의위원회」에서 심의 결정된 지역별 임대차료 상한을 초과할 수 없으며, 한국농촌공사는 임차인으로부터 징수한 임대차료에서 수탁수수료 8~12%를 차감하고 위탁자에게 매년 지급하여야 한다.

사용대 수탁 수수료는 건당 100천원으로 농지사용대수위탁계약서 작성하는 시기에 1회에 한하여 부과하고 있다.

만약에 임차인이 임대차료를 임대료 지급 기한일 까지 납부하지 않을 경우 한국농촌공사에서 위탁자에게 우선 지급하여야 하며, 위탁자의 귀책사유 또는 일방적으로 계약해지한 경우 계약 잔여기간 동안의 총 임대차료의 20%상당액을 위약금으로 징수하여 임차인에게 지급한다.

임대수탁사업 수탁농지 규모별 수수료는 [표 2-13] 과 같이 징수하고 있으며, 수수료 수입금은 농지은행포탈사이트 운영, 위탁농지의 현지조사, 임차인 물색·선정, 임대차계약 체결, 계약이후 관리(임대료 채권관리·농지에 대한 영농상황 확인 등의 사후관리), 농지은행심의위원회의 운영경비 등 한국농촌공사에서 농지임대수탁사업 주요 업무활동비용으로 사용하고 있다.

[표 2-13] 임대수탁사업 수탁농지 규모별 수수료율

5천㎡미만 (0.5ha)	5천~1만㎡ 미만	1~2만㎡ 미만	2~3만㎡ 미만	3만㎡ 이상 (3.0ha)
12.0%	11.0%	10.0%	9.0%	8.0%

둘째, 농지매도수탁사업은 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」 제24조의 4에 의하여 농지매도를 희망하는 자의 농지를 수탁하여 전업농 등에게 매

도함으로써 농지유동화를 촉진하고, 전업농 등의 경영규모 확대, 농지의 효율적 이용, 농지시장의 안정에 기여하는데 목적을 두고 농지소유자가 농지의 매도를 위탁하는 경우 이를 수탁하여 전업농·창업농 등에게 매도하는 사업으로 2006년 5월 1일부터 시행하여 농지매도·매입을 돕고 있다.

이 사업의 수탁대상 농지는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 그 밖의 법인 또는 개인이 소유하는 공부상 지목에 관계없이 실제 경작에 이용되고 있는 「농지법」 제2조제1호에 해당하는 농지로 수탁농지에 부속된 고정식 온실·비닐하우스·버섯재배사 등 농업용 시설물 부지도 포함된다.

그리고, 한 필지 또는 동일인이 소유하는 서로 연결한 여러 필지의 농지로서 그 면적의 합이 농업진흥지역안의 농지는 1,000㎡, 농업진흥지역 밖의 농지는 1,500㎡ 이상인 농지이다. 다만, 경지정리·농로·수리시설 등 기반이 완비된 농지로서 임차인의 농지와 서로 연결한 우량농지는 제한면적 미만이라도 매도수탁이 가능하다.

다만, 농지매도수탁이 제외되는 농지는 ① 도시지역 및 계획관리지역 내의 농지. 다만, 관리지역 중 아직 세부지역(보전관리·생산관리·계획관리)이 지정·구분되지 않은 시·군지역의 농지는 수탁대상에 포함되며, 농업진흥지역으로 지정된 농지도 수탁이 가능하다. ② 농지전용허가·협의 또는 농지전용신고를 거쳐 전용이 결정된 농지, ③ 각종 개별법에 의하여 개발용도로 지정된 지역·지구·구역·단지안의 농지 중에서 농림수산식품부장관이 정하여 고시하는 농지, ④ 2인 이상이 공유하는 농지의 일부 지분은 매도수탁이 불가능하지만, 공유지분을 갖고있는 전원이 동의할 경우에는 수탁이 가능하다. ⑤ 자연재해로 형질이 변경되거나 유희화되어 농작물의 경작에 부적합한 농지, ⑥ 「한국농촌공사에서 농지매매사업자금 및 농지구입자금(농협 구입자금을 포함)을 지원받아 상환중인 농지, ⑦ 「농지법」 제10조 규정에 의하여 '농지처분의무통지서'를 받은 농지로서 한국농촌공사와 매도수탁 계약기간(6개월)중 매입자를 선정할

수 없어 매도위탁 계약이 해지된 농지, ⑧ 기타 「농지은행심의위원회」에서 제외를 인정하는 농지 등이다.

농지매도 수탁계약 체결을 위한 매매 예정가격(제1차 매도희망가격)은 공시지가 및 인근지역의 실거래가격을 고려하여 공사가 위탁자와 합의하여 결정하되, 합의가 성립되지 않는 경우 감정평가를 실시하여 매매가격을 매입예정자와 합의한 금액으로 결정하여야 한다. 매도 수탁기간은 6개월 이내이며, 위탁수수료는 총 매매가격의 0.6%~0.9%로 가격에 따라 차등하여 매매계약 체결과 동시에 한국농촌공사에 납부하여야 한다.

매도 수탁농지를 매수할 수 있는 자는 전업농 또는 전업농 육성대상자, 농업법인, 영농정책자금을 지원받은 신규 창업농 및 창업 후계농으로서 매도 위탁신청당시의 임차영농인, 농지를 매입하여 자기의 농업경영에 이용하고자 하는 자에 한하며, 경영이양직접지불사업 대상으로 보조금을 수령한 자에게는 매도할 수 없다.

다. 경영회생지원 농지매입사업

이 사업은 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」 제24조의 3에 의하여 2006년 5월 1일부터 시행하여 파산직전에 있는 농가의 회생을 돕는 데 크게 기여를 하고 있다.

자연재해 또는 부채 등으로 일시적 경영위기에 처한 농가의 농지를 농지은행이 매입하고, 그 매각대금으로 농가가 안고 있는 부채를 상환하도록 하여 경영정상화를 유도하는데 목적을 두고 있어 농지시장 안정이나 농지의 효율적 이용보다는 부채농가의 경영회생지원에 중점이 있다.

한국농촌공사는 매입한 농지를 파산직전에 있는 당해농가에게 다시 장기 임대하고, 사후 환매권을 보장하는 등 경영회생이 필요한 농가에게 농업경영의 지속성·안정성을 돕고 있다.

이 사업의 지원대상은 농업재해 또는 부채로 경영위기에 처한 농업인

또는 농업법인 중 농업재해로 최근 3년중 연 농가 피해율이 1회 이상 50% 이상인 농업인 또는 농업법인과 금융기관 또는 공공기관에 대한 부채금액이 5천만원 이상인 농업인 또는 농업법인이 해당된다.

지원이 제한되는 자는 한국농촌공사에 농지를 매도하고 당해 농지의 임차를 희망하지 않는 자, 최근 2년간 소유농지 등을 직접 경작(운영)하지 않는 자이며, 자연재해·농지개량·질병 등 부득이한 사유로 일부 필지에 대하여 휴경 또는 임대한 경우는 지원대상자에 포함된다.

또한, 농가 세대원 중 상업 또는 정기적인 봉급생활 등으로 주 생계수단이 농외소득에 의존하여 농외소득이 당해농가 연간 수입의 80% 이상인 자가 해당되며, 이 경우 당해농가의 농업소득은 신청인이 제출하는 증빙자료(최근 재무제표, 매출대장, 매출 거래전표 등)를 기준으로 하며, 제출 증빙자료가 없는 경우는 지역별 농산물 소득자료(농촌진흥청 발간)를 적용하여 산출한다. 그리고 사업지원 이후 성실한 농업경영이 어렵다고 농지은행심의위원회에서 판단된 자, 공사에 매도할 농지 등 매매대금으로 부채잔액 상황이 어려운자 등이 해당된다.

매입한 농지는 「한국농촌공사 및 농지관리기금법 시행령」 제19조의5에 의하여 당해 농가에 5년간 임대하고, 평가를 통해 1회에 한하여 3년 이내에서 임대기간을 연장할 수 있으며 최장 8년까지를 한도로 하고 있다.

이 경우에도 자산증가, 경영전문성 향상, 임차료 납부실적, 영농성실성 등을 평가하여 3년의 기간연장 승인 여부를 결정하여야 한다.

임대농지의 연간 임대료는 농지 매입가격의 10/1000이내에서 농지가격에 따라 차등 적용하여야 하며, 임차기간 연장을 희망하는 임차인은 임차기간 만료 6개월 전까지 임차기간 연장신청서를 제출하여야 한다.

매입농지의 환매는 「한국농촌공사 및 농지관리기금법 시행령」 제19조의 6에 의하여 농지은행은 임대기간 중 당해 농지를 제3자에게 매도할 수 없으며, 매도농가에게 환매권(우선 매입권)을 보장하고 있다.

환매가격은 환매당시 감정평가가격으로 하여야 하며, 5년 임대기간중에 환매를 요청하는 경우로서 환매대금을 일시에 납입하기 어려운 부득이한 사유가 있다고 인정되는 때에는 환매대금의 100분의 40 이상에 해당하는 금액을 환매계약 체결일에 납입하고 그 잔액에 대하여는 3년, 3회 이내로 분할 납부도 가능하다. 환매포기 농지는 전업농·신규 창업농 등에 매각 또는 장기 임대할 수 있다.

라. 농지의 매입·비축사업

이 사업은 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」 제24조의2제2항에 의하여 쌀 소비량 감소, 농산물시장 개방 확대 등 농지 수급불안에 대응하여 법적·제도적 장치가 마련되었다.

주요 내용은 ① 농지시장 안정과 농업구조개선을 위하여 농지를 매입하여 소유하거나 소유농지를 매도·임대, ② 농지가격이 급격히 지속적으로 하락하는 경우 농지 매도물량의 급증으로 인한 수급불안, 자산가치 하락에 따른 농가파산 및 농업금융기관의 부실화 가능성에 대비, ③ 농지수급 불안정 해소와 농가의 경영안정 지원 및 농지매도에 어려움을 겪는 이·탈농 희망 농가의 원활한 경영이양 지원 등으로 농지 시장여건 등을 고려하여 매입 시기·규모 등을 결정할 계획으로 아직까지는 사업 추진을 미루고 있는 실정이다.

2. 농지은행 농지임대수탁사업의 의미

이번에는 농지은행 농지임대수탁사업의 목적과 사업현황 및 농지임대차 대상농지와 임대차 기간을 중심으로 살펴보고, 농지임대수탁사업의 의미를 알아보고자 한다. 농지임대수탁사업은 농지임대자(소유자)의 농지를 전업농·신규 창업농 등에게 장기임대 또는 사용대하여 농지를 임대하려는 고령 농업인의 이농·탈농을 지원하고 농지규모를 확대하려는 농지

임차자의 영농규모화를 지원하고 있다.

사업대상 농지는 농지법 시행일(1996. 1. 1.) 이전에 취득한 농지뿐만 아니라 농지법 시행일 이후에 취득한 농지를 제한적으로 포함하고 있으며, 농지의 임대차기간은 5년 이상으로 농지 임대차료는 지역의 임대차료 동향 등을 고려하여 임차인과 협의·결정하도록 하고 있다. 이를 통해, 농지이용과 농업구조개선을 도모하여 농업경쟁력 제고를 뒷받침하고 농지시장의 불안정에 사전 대응하려는 목적으로 시행하고 있다.

사업시행 초기의 농지은행 농지임대수탁사업은 대상농지의 범위와 임대자 및 임차자의 범위를 명확하게 제시하고 있고 농지 임대차기간과 농지 임대차료는 임대인과 임차인이 협의하여 결정하고 있다.

사업시행 과정에서 대상농지의 명확한 설정으로 농지전용허가·협의 또는 농지전용신고를 거쳐 전용이 결정된 농지, 도시지역 및 계획관리지역 내의 농지 및 농지법에 의한 농지 처분의무 통지 또는 농지 처분 명령 통지를 받은 농지 등은 제외하고 있어 농지은행의 당초 목적을 수행하는데 별 무리가 없다고 생각한다. 그러나 농지임대수탁사업 내역을 볼 때, 농지법 시행 이후에 취득한 농지가 거의 대부분(97.8%, 한국농촌공사, 2007년도 농지은행사업 실적분석)을 차지하고 있어 기존의 농지법을 위반한 농지소유자에게 법적으로 양성화를 해 준 결과로 나타나고 있다.

사업대상 임대자 및 임차자는 그 범위가 포괄적이어서 기존의 영농규모화사업이 해결할 수 없었던 부분까지 공식적인 농지관리기구를 통해 농지임대차 거래가 가능하게 되었다. 그러나 사업시행 과정에서는 임대자 및 임차자의 연령에 대한 제한이 없고, 임차자의 범위에 제한이 적어 농지임대차 시장에서 전업농 또는 후계농업인(창업농)의 육성을 위한 정책적인 배려가 미흡한 것으로 확인되고 있다.

특히, 농지임대차료 결정은 임대자와 임차자가 협의하여 결정하도록 하고 있으나, 그 과정에서 농지은행은 농지임대차료를 지역에서 형성된

임차료 수준을 반영하여 조정할 수 있다.

그러나 현실적으로는 임대자와 임차자의 임대차관계에서 임대 및 사용대의 구분이 모호할 뿐만 아니라 임대자는 기존의 농지법을 위반한 농지를 관리해 준 임차자와의 관계를 의식하여 농지 임차료를 결정하고 있는 것으로 판단된다.

따라서, 농지은행에서 지역별·농작물별·농지 등급별 생산성, 농작물의 수익성과 임대차방법 및 기간 등 지역실정과 영농여건 등을 종합적으로 고려하여 농지 임대차료의 결정기준을 정립할 필요성이 있다고 본다.

농지은행제도가 시행되는 과정에서 사업범위 등 시행 초기에 농지의 종합적인 관리 기능을 동시에 추진하지 못하고 있지만, 기존의 농지제도에서 관리하지 못한 영역까지 확대하게 된 점은 의미가 있다고 본다.

새로운 제도는 충분한 기간을 거쳐 제도시행의 성과를 검증하고 시행할 때 사업효과가 크고 시행착오를 줄일 수 있다지만, 농지은행사업의 주요 기능의 하나인 농지매입·비축사업은 그 시행을 유보하고 있어 농지의 종합적 관리에 적절히 대응하지 못하고 있다.

경영회생지원사업은 농지은행의 주요기능인 농지시장의 안정과 농지의 효율적 이용보다는 부채 농가의 경영회생이 사업의 주된 목적이라고 판단되며, 부채농가가 많은 농촌현실을 감안하여 지원대상자의 선정기준을 명확히 할 필요성이 있다. 농지정보 제공사업은 농촌지역의 PC 보급 및 정보통신망 확충에 힘입어 유용한 농지정보의 제공과 교환의 매개체로서의 역할과 기능을 수행할 수 있지만, 농지정보 이외의 다양한 콘텐츠를 개발하여 농촌생활과 밀접하게 연계를 강화할 필요성이 있다.

농지임대수탁사업은 농지은행제도의 핵심사업으로 부각되어 가장 큰 역할을 하고 있으며, 2005년 농지법 이전에 음성적·관행적으로 성행하던 농지임대차 문제를 제도권으로 흡수하여 합법적으로 임대차 거래가 가능하게 된 점은 경제적으로도 큰 의미를 지닌 것으로 평가된다.

제 4 절 외국의 농지은행제도와 시사점

1. 외국의 농지은행제도에 대한 고찰

외국에서도 우리나라와 같이 유사한 기능과 목적을 부여하여 다양한 계농지은행제도를 운영하고 있다. 따라서, 이 절에서는 독일과 프랑스, 그리고 일본의 농지은행제도를 살펴보고 우리나라의 농지은행제도를 시행하는 과정에서 추가로 도입이 가능한 제도를 중심으로 비교하고자 한다.

가. 독 일

먼저, 독일의 농지은행제도는 농지의 비축과 교환·분합, 선매권 행사 등으로 농지시장의 안정을 도모하고 있으며, 사업의 실행은 농지은행에 해당하는 공동이익토지공사(Gemeinnützige Landgesellschaft)가 담당하고 농업구조개선을 촉진하는 농지관리사업은 개개 주별로 실시하고 있다.

공동이익토지공사가 시행하는 농지은행사업은 ① 농지관리, ② 종합적 농촌개발 및 마을재정비사업, ③ 농업투융자사업 및 농업용 건축에 대한 컨설팅 업무 등 크게 세 가지로 분류되며, 가장 주된 업무에 해당하는 농지관리사업은 ① 농지의 비축을 위한 매입·매도, ② 제3자를 위한 수탁 매입·비축, ③ '제국영농정착법' 및 '토지거래법'에 의한 선매권 행사, ④ 보유 및 수탁농지 임대·관리, ⑤ '농지직거래장터'(Hofbörse) 운영(매매·임대차), ⑥ 농지의 교환·분합, 토지이용권 교환 등이다.

특히, 공동이익토지공사의 선매권은 원래 '제국영농정착법'에 따라 영농정착회사에게 부여한 것으로 '제국영농정착법'을 원용하고 있는 '토지거래법'에서 농지거래가 허가되지 않는 경우 이 농지는 선매권을 가진 자에게 매도하여야 하며, '제국영농정착법' 및 '토지거래법'상의 선매권은 다음과 같은 조건을 충족하여야 한다.

① 선매 대상농지가 최소 2ha 이상, ② 선매대상은 반드시 농지(임야 제외), ③ 선매농지는 매도하여야 하며, 증여·교환 및 양도계약은 불허, ④ 부부나 직계가족, 공공기관은 선매권자에서 제외, ⑤ 선매대상 농지가 '토지거래법'상의 거래허가 거부 조건에 일치 등이다.

일괄지정방식은 토지상속의 경우 상속지가 여러 상속자에게 분할되지 않도록 한 상속인에게 상속하는 방식으로 '토지거래법'은 이러한 일괄지정방식을 지원하고 있다. 농지에 대한 단독상속은 독일 '농지상속법'의 기본이념으로 독일 '농지상속법'의 핵심이 되는 '호프법'(Höfeordnung)에 따르면 농지·농장 중에는 '호프법'의 대상이 되는 농지와 '호프법'의 적용을 받지 않는 농지로 구분된다. '호프법'의 적용을 받지 않는 농지에 대한 상속은 '토지거래법'상의 일괄지정방식의 규정을 적용받는다.

'토지거래법'상의 일괄지정방식의 적용은 농지가 상속과정에서 분할되게 되었을 때, 공동상속인 중 한 사람이 농지 및 농장의 단독상속을 위한 청구를 법원에 제출함으로써 성립된다. 농지상속인을 결정하는 방식은 '토지거래법' 제15조에 규정에 의하여 농지상속에서 배제된 공동상속인에게 금전적 보상을 '호프법'의 규정을 원용하여 실시하고 있다.

'농지직거래 장터사업'은 농지와 농장가옥, 농업용 시설물 등의 직거래를 적극적으로 중개하는 사업으로 사업 분야는 매매와 임대차로 사업 추진방식은 농지 및 농장의 수요자와 공급자들이 각각 자신들의 여건과 희망사항을 기재한 신청서를 직거래장터에 등록하면 농지은행이 농업구조개선 차원에서 적합한 대상자를 찾도록 적극 지원하는 것으로 공동이익토지공사는 신청내용을 포털사이트에 등록하고 지역신문 등 간행물에 게시하며, 등록된 수요와 공급이 서로 연결되도록 노력하고, 필요시 공사가 비축하고 있는 농지를 제공하게 된다.

농지임대차제도를 규정하는 농지임대차법체계는 '민법'(BGB)에 있는 '농지임대차계약법'과 행정법에 속하는 '농지임대차보호법'의 이중체계로

‘농지임대차계약법’은 농지임대차관계의 기초가 되는 법으로 합리적인 농지임대차 계약관계를 확립하는 역할을 하며, ‘농지임대차보호법’은 토지정책으로 농지임대차를 규제하는 법률이다.

‘농지임대차거래법’에 따르면 임대인은 농지임대차계약의 체결을 해당 관청에 신고를 해야 하는 신고의무제로 이는 토지거래에서의 허가제와 다른 것으로 신고의무가 면제되는 임대차계약은 관공서 주도로 체결된 계약, 6촌 이내의 친척과 체결한 계약, 주정부가 신고 의무를 해제한 농지규모 내에서의 계약 등이다.

농지임대차제도의 기본취지는 ‘토지거래법’에서와 마찬가지로 농지임대차가 농업구조개선에 일정부분 기여하는 데 있으며, 입법취지에 따라 신고된 임대차계약이 농업구조개선에 반하는 형태로 나타날 때 해당 관청이 이의를 제기하고 계약의 취소나 변경을 요구할 수 있다.

나. 프랑스

프랑스에서 농지은행 기능을 하는 SAFER(sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural)는 1960년의 농업기본법에 설치근거가 있으며, 법적 조직이 상법상의 주식회사 형태를 띠고 있으나, 비영리목적의 회사로 농림부와 재무부의 설립인가를 얻어야 한다.

SAFER의 주요 기능은 토지시장에서 직접 토지를 매입하거나 선매권을 활용하여 토지를 취득하고, 이를 농업구조개선과 농업정책 목적에 부합하도록 정비하여 다시 매각하는 것으로 SAFER의 토지취득은 ① 선매권에 의한 취득, ② 우호적 취득 ③ 토지 비축·양도로 구분되며, 선매권에 의한 취득이 SAFER 토지취득의 약 10%를 차지한다.

특히, 선매권에 의한 토지취득은 토지거래 거래당사자간에 거래합의가 이루어지면 그 내용을 공증인이 SAFER에 통지하거나 토지양도 의향서를 제출해야 한다. 토지양도 의향서에는 토지의 위치와 특성, 매도희망자

및 매입희망자 인적사항, 매매가격 등이 기재되어 있으며, 토지양도 의 향서에 대한 검토과정에 SAFER가 해당 토지를 토지시장에 맡기는 것보다 토지정비사업을 실시하는 것이 더 바람직하다 판단할 경우 정부 감독관에게 선매권 행사를 승인해 줄 것을 요청하면 선매권의 승인은 법률에 열거한 선매권 행사의 목적 또는 사회적 이해에 부합하는 경우에만 이루어진다.

법률상의 SAFER의 선매권 행사의 목적은 ① 영농정착, 농가인구 유지, ② 영농규모화 및 필지 분할 방지, ③ 공공토목공사 등으로 농업경영체 유지가 위태로워질 경우 농업 경영체의 균형유지, ④ 농업 경영체의 가족농적 특성 보호 등 어느 하나에 해당하여야 한다.

선매권의 행사가 제한되는 경우는 ① 토지 매도자의 공동 상속자 및 근친, 공동 소유관계에 있는 자가 농지매입자로 포함되어 있는 토지거래, ② 3년 이상 해당 농지를 경영한 임차농이 포함되어 있는 토지거래, ③ 토지를 수용당한 농업인이 포함된 토지거래 등이다.

SAFER는 선매권의 행사와 우호적으로 취득한 토지를 농업구조개선 등 정책 목적에 가장 부합한 자에게 매각하며, 토지의 양도에서 우선적으로 고려하는 것은 영농정착과 영농규모 확대, 자연보호, 경제개발 계획을 용이하게 하는 것이다.

SAFER는 조직의 기능을 수행하는 과정을 통해 ① 영농정착, ② 토지의 교환·분합, ③ 영농규모화, ④ 환경 보호, ⑤ 농촌경제 발전, ⑥ 농촌지역 정비, ⑦ 토지시장정보 관리 등 7가지 사업을 추진하고 있다.

영농정착은 신규로 창업한 영농후계자와 창업농에게 영농정착에 필요한 농지를 양도하며, 토지의 교환·분합을 위하여 자발적 토지교환을 추진하고, 매각대상 토지 인근 농가에 토지를 매각하여 토지의 분합이 이루어지도록 하는 것이다.

영농규모화는 선매권 행사를 통해 농업구조개선에 역행하는 토지거래를

제한하고 영농규모화 등의 농업구조개선이 이루어지도록 취득한 농지를 양도하며, 환경 보호는 자연보호지역, 비오톱²⁹⁾, 경관 등을 보존하기 위하여 토지를 취득하고, 환경문제 등으로 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 토지를 선매권을 행사하여 취득한 후 재정비하여 매각하거나 교환하는 것이다.

농촌경제 발전은 지역경제 활성화와 고용 창출 등 지역의 경제발전에 필요한 토지를 제공하는 역할을 수행하고 있으며, 특히, 수공업과 제조업, 농촌관광 프로젝트에 소요되는 토지를 제공하고 있다.

농촌지역 정비는 국토계획과 지역개발 계획에 따라 시행되는 개발사업에 필요한 토지를 제공하는 사업을 추진하고 있으며, 주로 지방자치단체의 공공시설에 필요한 토지를 공급하고 있다.

토지시장 정보관리는 토지거래에 대한 신고를 통해 농촌 토지시장의 정보를 파악하여 이에 대한 정보와 농촌 토지시장 개입을 위한 자료를 제공하며, 농지의 거래량과 가격 등의 정보를 제공하고 농지가격 기준지표를 작성하여 발표하고 있다.

다. 일 본

일본의 경우, 농지은행사업으로 추진하고 있는 농지보유합리화사업은 농업의 영세 경영, 영세 토지보유 등의 문제점을 극복하고 보다 효율적인 농업생산을 영위할 수 있도록 농지 보유형태를 합리화하는 즉, 경영규모를 확대하고 농지를 집단화하는 사업을 말하며, 농지보유합리화법인은 농지보유의 합리화를 촉진하기 위해 농지를 매입 또는 차입하여 일정기간 보유한 후 농가에 재분배를 실시하고 있다.

29) 비오톱(Biotope)은 그리스어로 생명을 의미하는 ‘비오스(bios)’와 땅 또는 영역이라는 의미의 ‘토포스(topos)’가 결합된 용어로 인간과 동식물 등 다양한 생물종의 공동 서식장소를 의미한다. 비오톱은 야생생물이 서식하고 이동하는데 도움이 되는 숲, 가로수, 습지, 하천, 화단 등 도시에 존재하는 다양한 인공물이나 자연물로 지역 생태계 향상에 기여하는 작은 생물 서식공간이다. 도심 곳곳에 만들어지는 비오톱은 단절된 생태계를 연결하는 징검다리 역할을 한다.

또한, 1995년 2월 「농업경영기반강화촉진법」 개정으로 매각을 희망하는 우량농지에 대하여 「농지보유합리화법인」이 다른 농업자에 우선하여 이를 취득하고, 「인정농업자」(認定農業者)의 이용효율을 증대하기 위해 「농지매입협의제도」(農地買入協議制度)를 시행하고 있다.

농지매입협의에 의해 「농지보유합리화법인」에 농지를 양도한 경우, 조세특별조치법 제34조 3의 규정에 의하여 양도소득에서 1,500만엔 까지 특별공제 혜택이 주어진다.

일본의 농지보유합리화사업은 농지매매 등 사업, 농지신탁사업, 농업생산법인 출자 육성사업, 연수사업 등을 추진하고 있다.

농지매매 등 사업은 농지보유합리화법인이 규모축소 농가 등의 농지를 매입 또는 임차하여 새로운 농가 등에게 매도, 교환 또는 임대하는 사업으로 농지보유합리화사업의 중심사업이며, ① 농지보유합리화촉진사업, ② 농지보유합리화촉진 특별사업, ③ 농업시설매입 등 사업, ④ 집합적 이용권 등 조정사업으로 구성되어 있다.

농지신탁사업은 농지가격의 하락 등으로 농지매매 등 사업만으로 대응하기 어려운 지역에서 도도부현 농업공사 및 농협이 규모축소 농가로부터 농지매도에 대한 신탁을 인수함과 동시에 위탁자에게 해당농지 평가액의 70% 이내에 상당한 금액을 무이자로 융자해 주고 농지가 팔렸을 때 매각수입에서 정산하는 사업으로 농지신탁사업은 매도신탁의 인수와 위탁자에 대한 자금 대부의 두 가지 사업이 있다.

농업생산법인 출자 육성사업은 농지매매사업에 의하여 매입한 농지 등을 농업경영 개선계획에 따라 경영하고자 하는 농업생산법인에게 현물로 출자하여 지분을 농업생산법인의 조합원과 구성원에게 분할 양도하는 것이다.

현물출자 대상은 농지매매 등 사업에 의해 매입한 농지가 중심이 되어 출자대상 농지 매입자금은 국가와 도도부현으로 부터 무이자로 융자받을

수 있으며, 국가에서 2/3, 도도부현에서 1/3을 용자 받을 수 있다.

연수 등 사업은 농지보유합리화법인이 보유농지를 이용하여 신규 취농자에게 농업기술과 경영방법을 연수시키고, 경영기반이 확립되었을 때 이들에게 농지를 매각하는 사업이다.

2. 외국의 농지은행제도의 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 유럽과 일본 등 선진국에서도 우리나라의 농지은행제도와 같이 유사한 농지관리제도를 정책적으로 운영하고 있다.

외국의 농지은행제도의 목표는 독일의 경우, 농지시장의 안정을 주된 목표로 삼고 있으며, 농업구조개선을 그 다음으로 목표로 삼고 있는 반면에 프랑스는 농업구조개선을 포함한 정책목표 달성을 지향하고 농지시장의 안정에는 중점을 두고 있지 않다. 일본은 농업구조개선과 농지시장의 안정을 공동의 목표로 삼고 있다.

이에 따라 독일은 농지거래 및 임대차 관리와 농지정보시스템 관리 업무를 제외한 농지유동화 관리업무를 농지은행이 담당하고 있고, 프랑스는 농지은행(SAFER)이 농지거래 내역을 신고 받아 이를 농지관리에 활용하고 농지시장 정보까지 관리하고 있다.

이런 점에서 농지관리기구로서의 역할은 프랑스가 독일보다 더 광범위하다고 볼 수 있으며, 일본은 독일과 유사하게 농지보유합리화법인이 농지유동화 및 영농규모화 사업 위주의 농지관리를 담당하고 농지의 거래와 임대차를 관리하지 않고 있다.

선매권 행사는 독일과 프랑스에서 이루어지는데, 독일은 농지거래를 관리하는 지방자치단체에서 거래허가를 거부한 경우에 선매권을 갖는 수동적이고 약한 선매권이지만, 프랑스는 SAFER가 신고받은 농지거래를 검토하여 직접 선매권을 행사한다는 점에서 보다 적극적이고 강한 선매

권을 행사하나, 일본은 가장 소극적인 농지매입협의제도를 시행하고 있다.

농지은행제도 중에서 가장 주된 사업은 독일은 농지매입·비축사업이며, 프랑스도 매입·비축이 주된 기능이지만, 독일이 프랑스보다 비축중심으로 사업을 운영하고 있으며, 일본은 농지매매사업이 가장 주된 사업이고 농지매입·비축은 별도로 시행하지 않고 있다.

위의 국가 사례에서 특이하게 독자적으로 운영하는 사업으로는 독일의 “농지직거래 장터사업(Hofbörsen)”으로 농지의 수요자와 공급자를 서로 연결하여 농업구조개선을 촉진하고 있으며, 프랑스는 SAFER는 농촌지역의 경제발전과 지역개발을 위해 필요한 토지를 공급하는 역할을 하고 있으며, 일본은 농지가격이 하락할 경우를 대비하여 농지신탁사업을 추진하고 있다. 이러한 외국의 농지은행제도를 요약하면 다음 [표 3-1] 과 같다.

[표 3-1] 외국의 농지은행제도 비교

구 분	독 일	프랑스	일 본
사업목표	농지시장의 안정	농업구조개선 등의 정책적 목표	농업구조개선 및 농지시장 안정
주요기능	농지유동화 관리	농지거래 및 시장정보 관리	농지유동화 관리
선매권 행사	약한 선매권	강한 선매권	매입협의제도
주요사업	농지매입비축	농지매입비축	농지매매
특수사업	농지직거래장터	지역개발 토지 공급	농지신탁
사업관리조직	공동이익토지공사	토지정비 및 농촌 시설회사(SAFER)	농지보유 합리화법인

이상에서 살펴본 3개국의 농지은행제도가 우리나라의 농지은행제도에 주는 다음의 시사점³⁰⁾을 참고하여 농지은행제도의 기능과 역할을 보완해 나갈 필요가 있다고 본다.

30) 농지은행제도의 주요 사업과 내용은 각 국의 시대적 상황과 각국이 처한 농정현안에 따라 그 기능과 역할이 다를 수밖에 없다.

첫째, 우리나라는 농지매입·비축사업의 경우 오직 농지가격 하락에 대비한 농지시장 안정에 중점을 두고 있다. 따라서 급격한 농지가격의 하락이 없을 경우 유명무실하게 될 가능성이 많다. 프랑스 SAFER의 경우와 같이 농지 매입대상을 현재 영농에 이용하는 농지뿐만 아니라, 농지로서 보전 가치가 있는 휴경농지³¹⁾, 한계농지³²⁾ 등 유휴지(遊休地)³³⁾ 등을 적극적으로 매입·개발하여 농지의 이용률을 제고할 수 있도록 매입 대상농지의 범위를 확대할 필요가 있다.

둘째, 농지의 세분화를 방지하여 농업구조개선을 촉진할 수 있도록 독일에서 채택하고 있는 토지상속의 일괄지정방식과 같은 1인 상속지정제도 즉, 피상속인이 영농종사(하고자 하는)자를 상속인으로 지정하여 농지의 상속·증여 또는 양도를 할 수 있는 권한을 부여하고, 또한, 상속·이농 등으로 소유하는 농지를 사인간의 임대차·사용대차를 하는 경우에는 농지은행에 농지임대차신고를 의무화하는 방안도 검토할 필요가 있다고 본다.

셋째, 선진국에서 이미 오래 전부터 토지(농지)의 효율적 이용과 공공성 확보를 목적으로 선매권 제도를 도입하여 운영해 오고 있다.

프랑스의 경우 1960년부터 SAFER에 선매권(先買權)을 부여하고, 독일의 경우도 「토지거래법」에 의하여 「공동이익토지공사」에게 선매권을 부여하고 있다. 또한, 일본은 1995년부터 우량농지에 대하여 「농지보유합리화 법인」이 다른 농업자에 우선하여 이를 취득하는 「농지매입협의제도」

-
- 31) 휴경농지는 일년에 5차례 실시되는 작물재배면적 조사에서 계속 작물을 재배하지 않는 것으로 조사된 농지를 말한다.
- 32) ‘농지법’ 제28조에 따른 농업진흥지역밖의 농지 중에서 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지를 말하며, ① 최상단부에서 최하단부까지의 평균 경사율이 15퍼센트 이상이거나 집단화된 농지의 규모가 2만 제곱미터 미만인 농지, ② 「광업법」에 따른 광업권의 존속기간이 끝났거나 광업권이 취소된 광구의 인근 지역 농지로서 토양오염 등으로 인하여 농업목적으로 사용하기에 부적당한 농지를 말한다. 한계농지에 대한 조사는 별도 실시하지 않고 있으며, 2001년말 기준 준농림지역내 농지이용실태조사 보고서의 농지능력 구분 기준의 2유형에 해당하는 206천ha수준으로 파악하고 있다.
- 33) 유휴지는 휴경농지가 2년 이상 계속 휴경하여 경지로서의 형태와 기능을 상실하고 농지로 이용하려면 개간에 준하는 작업이 필요하다고 판단되는 토지를 말하며, 통계상으로는 이를 농지에서 제외하고 휴경상태가 2년 이상 계속되면 유휴지로 분류한다.

(農地買入協議制度)를 시행하고 있다.

이와 같은 「농지선매제도」는 농지의 세분화를 방지하고 영농규모화·농지집단화를 실현하기 위한 농업구조개선의 수단으로 매우 의미 있는 제도라고 평가할 수 있으며, 농지은행사업의 하나로 「농지선매제도」의 도입 필요성은 공감할 수 있으나, 우리나라의 국민정서나 농지 소유자들의 사회·문화적인 특성이나 관행 등으로 보아 아직은 시기상조라고 판단된다.

제 3 장 농지임대차 시장의 동향분석

우리나라의 농지임대차 시장의 농지수요와 공급은 2000년대 초 쌀 시장 개방 재협상 결과, 농지소유자의 공급이 수요를 초과하여 일시적으로 일부 곡창지대에 위치하는 농지가격이 하락하였으나, 정부의 소득보전직불제, 경영이양직불제 등 다양한 정책으로 농지가격은 안정을 유지하고 있다.

이에 따라, 이 절에서는 우리나라의 농지임대차 시장의 수요자(농업인) 입장에서 '2007년 농지임대차 조사결과'를 바탕으로 농지임대차 시장의 동향을 분석하고자 한다. 다만, 시장의 특성상 농지임대차 가격(임대차료)이 대부분 공급자와 수요자가 협상에 의하여 결정되고 있고, 무상으로 농지를 공급하여 이용하는 사용대차가 10.0%수준을 차지하고 있어 농지임대차 가격이 수요와 공급에 따른 공정한 거래를 통하여 적정가격³⁴⁾을 형성하고 있다고 볼 수가 없다.

따라서 본 연구에서는 농지 임대차 시장의 동향분석을 시도함에 있어서 농지 임대차가격(임대차료) 보다는 농지의 수요와 공급에 따른 임대차 수요의 변화를 집중 분석하고, 농지의 소유제한과 소유상한 및 농지의 임대차 허용이 비 농업인의 농지처분 의무명령 이행, 농지처분 명령 이행강제금 부담 등을 회피하는 수단으로 농지은행제도를 이용하는 사례 등을 고려하여 농지 공급자보다는 수요자 중심의 분석을 시도하였다.

우리나라의 농업여건은 농가인구의 감소와 고령화, 쌀 소비 감소, 국제 곡물가격의 상승 등으로 이중 삼중고의 어려움에 직면해 있으며, 국민들의 식품소비 형태의 빠른 변화는 국내 식량수급의 불균형을 초래하고, 참여정부의 주도하에 혁신도시³⁵⁾, 기업도시, 행정중심복합도시, 제2기

34) 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률 제2조 제6호에 “당해 토지 및 주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 말한다.”고 정의하고 있다.

35) 현재 수도권에 소재하는 175개 공공기관을 지방이전 대상으로 선정하여 전국 10개 혁신도시에 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주(定住)환경을 갖추도록 개발하는 미래형 도시를 말한다.

수도권 신도시, 국민 임대주택 100만호 건설과 주한 미군기지 이전 등 대규모 공공개발사업 추진으로 대규모 우량농지의 잠식은 불가피하다.

이와 같이 대규모 우량농지의 잠식으로 절대적인 농지면적이 줄어들고 있을 뿐만 아니라, 쌀 소비감소에 따른 쌀 재배면적 감소, 쇠고기 시장 전면개방, 쇠고기 등 육류와 채소류의 소비량 증가로 상대적인 농지수요도 감소하고 있다. 세계무역기구·도하개발어젠다(WTO/DDA) 협상 및 미국·캐나다·중국 등과의 자유무역협정(FTA) 추진 등으로 국내 농산물 시장개방은 더욱 확대 될 것이며, 이에 따라 농업부문의 저성장이 예상되어 적정 농지 소요면적³⁶⁾도 지속적으로 감소될 전망이다.

특히, 쌀 관세화 유예기간이 만료되는 2014년 이후에는 우량농지로 보전하고 있는 농업진흥지역의 농지공급은 수요를 초과하여 농지가격의 하락은 불가피 할 것으로 보인다.

우리나라의 농지임대차제도는 1949년 농지개혁법, 1986년 농지임대차관리법 등 농지관련법을 통합하여 1994년 농지법을 제정함으로써 1995년 말까지 취득하여 자경하지 않는 비 재촌 농업인의 농지에 대해서는 임대차를 허용하고, 1996년 1월 1일 이후 취득한 농지의 임대차는 법률이 정하는 예외적인 조건의 농지에 대해서만 인정하고 원칙적으로 금지하고 있으나, 1996년 이후에 영농을 목적으로 매입하여 농지를 취득하고 현재는 자경하지 않는 비 농업인의 소유농지에 대해서만 농지임대차 금지가 적용될 뿐 농업인간의 임대차는 물론 재촌 비농업인의 농지임대차는 현실적으로 관리가 어려운 실정이다.

정부는 이러한 농지임대차 시장의 현실을 조사하여 '2007년 농지임대차 조사결과'(통계청)를 발표하였다. 이 결과는 농촌인구의 고령화, 이농

36) 김정호외, 「농업부문 비전 2030 중장기 지표개발, 2007」을 통하여 우리나라의 경지면적 및 벼 재배면적은 연평균 1%내외로 지속적으로 감소할 것으로 전망하면서 경지면적은 ('05) 1,824천ha → ('10) 1,745 → ('20) 1,558 → ('30) 1,411천ha, 벼 재배면적은 ('05) 980천ha → ('10) 905 → ('20) 818 → ('30) 741천ha수준으로 추정하고, 경지면적은 자연재해, 식량안보 등 위기를 대비하여 140만ha수준을 유지할 것을 주장하고 있다.

· 탈농 심화에 따른 농가수 감소로 임차농이 크게 증가함에 따라 농지 임대차 현황을 파악하여 농지정책의 기초 자료로 활용하기 위하여 2007년 12월 15일을 기준으로 전국의 다목적 농업통계 조사구 3,200호의 표본 농가를 대상으로 농업통계 담당공무원이 해당 농가를 방문하여 면접 청취조사를 한 바, 본 조사결과를 분석하여 보면 다음과 같다.

1. 농지 임차농가 및 임차농지 면적의 고착화

농지의 임차농가 및 임차농지 면적이 크게 개선되지 못하고 일정면적 수준으로 고착화하는 현상을 보이고 있다. 최근 4년간 큰 변동 없이 농지의 임차농가는 60%, 임차농지 면적은 40% 초반에서 달라지지 않고 있다.

2007년 임차농가는 [표 4-1] 과 같이 조사 대상농가의 62.0%로 2006년에 비해 임차농가의 비중은 0.5%p 감소한 반면, 자경농의 비중은 37.8%로 0.7%p 증가하였다. 그 사유는 노동력 부족, 총 수입 감소 등으로 임차지를 반환함에 따라 임차 농가수가 줄어들고 임차농지가 없는 자경 농가수도 자산증식 등의 목적으로 농지를 매입한 것으로 분석된다.

[표 4-1] 경지소유 형태별 농가

(단위 : 호, %)

구 분	2004	비율	2005	비율	2006	비율	2007	비율
○조사대상농가	3,200	100.0	3,200	100.0	3,200	100.0	3,200	100.0
- 임차농가	1,996	(62.4)	2,017	(63.0)	2,001	(62.5)	1,984	(62.0)
· 자경 + 임차	1,677	(52.4)	1,702	(53.2)	1,705	(53.3)	1,688	(52.8)
· 순수임차농가	319	(10.0)	315	(9.8)	296	(9.2)	296	(9.3)
- 자경농가	1,192	(37.2)	1,171	(36.6)	1,187	(37.1)	1,208	(37.8)
- 경지없는 농가	12	(0.4)	12	(0.4)	12	(0.4)	8	(0.3)

* 자료 : 통계청, 2007 농지임대차 조사결과, 2008. 3.(이하 같다.)

2007년도 농가당 임차농지 면적은 [표 4-2] 와 같이 호당 6,396㎡(약 0.6ha)로 조사 대상농가의 경지면적 14,953㎡(약 1.5ha), 42.8%를 차지하여 0.2%p 감소하였다.

이러한 조사결과는 1993년 우루과이라운드(UR) 쌀 시장개방 협상이 타결된 직후 1995년 농가당 임차농지 비율이 42.2%이었으나(그림 3 참조), 최근에 조사된 2007년에도 42.8% 수준으로 크게 달라지지 않고 있으며, 그 사유는 농가의 경제력 부족과 농업에 대한 미래의 불확실성 등으로 농업종사자들이 농지매입에 적극 나서고 있지 않을 뿐만 아니라, 농지 임대차를 통하여 영농을 유지하고 규모를 확대하는데 별 다른 지장이 없기 때문으로 분석된다.

[표 4-2] 호당 임차농지 면적

(단위 : 농가 ㎡, 전국 천ha)

구 분		2004	2005	2006	2007	'06대비
조사 농가 당	○ 경지면적	14,805	14,945	15,120	14,953	△1.1
	○ 임차농지면적	6,260	6,323	6,506	6,396	△1.7
	○ 임차농지비율(%)	42.3	42.3	43.0	42.8	△0.2%p
전국	○ 전국 경지면적	1,836	1,824	1,801	1,782	△1.0
	○ 전국임차농지면적	777	772	774	763	△1.4

주) 추계방법 : 전국환산 = 전국경지면적 × 조사농가 임차농지비율

임차농지비율(%) = 임차농지면적/전국경지면적 × 100

이런 현상에 대하여 특별히 우려되는 점은 1990년 전국 농가의 임차농지비율이 37.4%(그림 3 참조)이었던 것이 1995년 쌀 시장이 일부 개방되고 4.8%p상승하여 42.2%를 기록한 이후 10여년이 지난 2007년도 조사결과도 크게 달라지지 않고 42.8%수준을 유지하고 있다는 점이다.

즉, 제2단계 쌀 시장 개방이 완료되는 2014년까지도 농가당 임차농지

비율이 크게 달라지지 않고 42.0%수준에서 지속적으로 유지될 것으로 예상되며, 2007년도 농지 임차농가의 임차농지 면적은 조사 대상농가 호당 경지면적 14,953m²의 42.8%수준으로 2007년도 전체농가가 전국 경지면적 1,782천ha의 763천ha를 부채지주 등이 소유하는 농지를 임차하여 임차료를 부담하고 영농에 종사하고 있다고 볼 수 있다.

또한, 임차농가에게 농지를 임대해 주는 소유자는 비농가의 비중이 2004년 70.9%에서 2007년 61.0%로 9.9%p 감소하였지만, 여전히 높은 수준으로 상속·이농 등에 따라 농지를 소유하게 된 비농가의 소유농지를 재촌 농가들이 임차하여 영농에 이용하는 실태를 어쩔 수 없는 현실로 인정하고 임대차를 보호하는 방안을 강구할 필요가 있다고 본다.

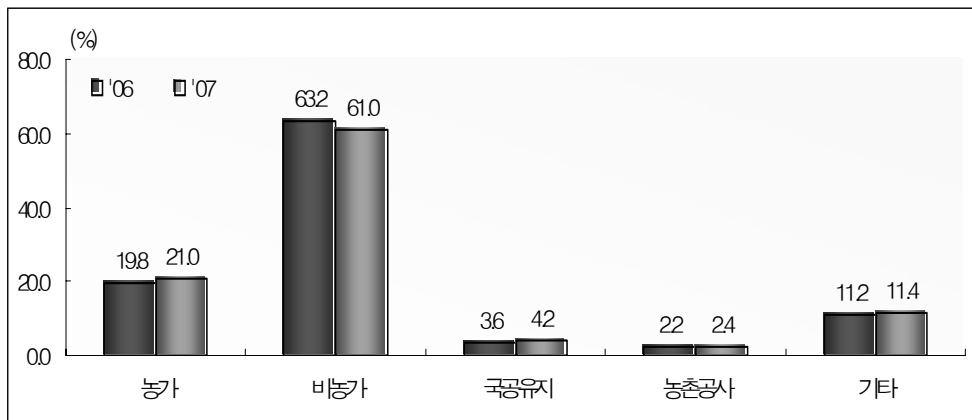
[표 4-3] 연도별 임차농지 소유자별 구성비

구 분	조사농가(m ² /호)				전국환산(천ha)			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
합 계	6,260 (100.0)	6,323 (100.0)	6,506 (100.0)	6,396 (100.0)	777	772	774	763
○ 농 가	1,022 (16.3)	1,315 (20.8)	1,288 (19.8)	1,345 (21.0)	127	161	153	165
- 재 촌	928 (14.8)	-	-	-	115	-	-	-
- 부 재	94 (1.5)	-	-	-	12	-	-	-
○ 비농가	4,435 (70.9)	3,903 (61.7)	4,112 (63.2)	3,902 (61.0)	551	476	489	460
- 재 촌	1,780 (28.5)	-	-	-	221	-	-	-
- 부 재	2,655 (42.4)	-	-	-	330	-	-	-
○ 기 타	803 (12.8)	1,105 (17.5)	1,106 (17.0)	1,149 (18.0)	99	135	132	137
- 국공유지	300 (4.8)	308 (4.9)	235 (3.6)	-	37	38	28	-
- 농촌공사	-	121 (1.9)	141 (2.2)	-	-	15	17	-
- 사회단체	69 (1.1)	-	-	-	8	-	-	-
- 기 타	434 (6.9)	676 (10.7)	730 (11.2)	-	54	82	87	-

주) 기타는 국·공유지, 농촌공사, 사립학교, 종교단체, 기타법인 등임

특히, 2007년 조사결과 [표 4-3] 에서 보는 바와 같이 2004년도³⁷⁾ 임대차 농지의 소유자는 도시거주 비농가 42.4%, 재촌 비농가 28.5%, 재촌 농가 14.8%순으로 나타나고 있어 비농가가 소유하는 농지뿐만 아니라, 재촌 농가의 소유농지에 대해서도 임대차가 활발하게 이뤄지고 있는 것으로 판단되며, 소유자별 임대차 농지면적은 농가 및 국공유지 등 소유자는 지속적으로 증가하고, 비농가 소유는 감소할 것으로 전망된다.

[그림 5] 2006~2007년 임대농지 소유자별 구성비



* 기타는 사립학교, 종교단체, 기타법인 등임.

2007년도에 영농에 종사한 농가의 임대농지별 소유자는 [그림 5] 와 같이 비농가가 61.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음은 농가 21.0%, 국공유지 4.2%, 농촌공사 2.4% 순으로 나타났다.

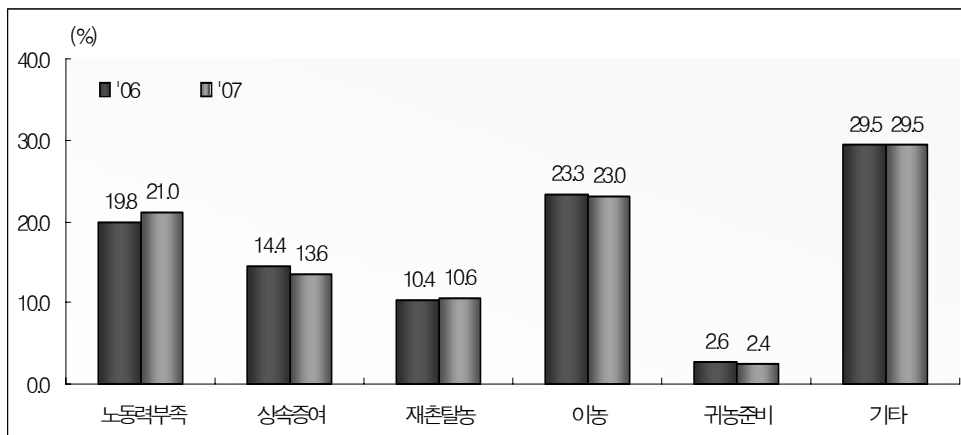
2006년과 비교해 보면, 농가와 국·공유지, 농촌공사 등 소유의 임대농지는 각각 1.2%p, 0.6%p, 0.2%p 증가한 반면, 비농가 소유의 임대농지는 2.2%p 감소하였다는 사실이다.

특히, 농촌공사가 소유하는 농지의 임대차 비율이 0.2%p 증가하였다는 사실은 2005년 10월에 시작된 농지은행사업에 대한 홍보효과, 사업의

37) 2005년 조사부터는 임대농지 소유자의 재촌, 비 재촌(부재) 여부에 대한 조사는 실시하지 않고 있으므로 2004년 조사결과를 분석하였다.

성과가 나타나는데 일정기간이 소요되는 점 등을 감안하여 본다면, 비재촌 농가의 농지소유에 대한 부담 등으로 농지은행제도의 실시에 따른 농지임대차 등 수탁사업의 성과가 가시적으로 나타나고 있다는 증거로 분석할 수 있을 것으로 보인다.

[그림 6] 농지 임대사유별 구성비



* 기타는 국·공유지 등임.

임차농지에 대한 소유자별 임대사유는 [그림 6] 과 같이 이농으로 인한 임대차 비중이 23.0%로 가장 높고 농업인의 고령화에 따른 노동력 부족으로 인한 임대차 비중이 21.0%로 그 다음을 차지하고, 상속·증여는 13.6%, 재촌 탈농은 10.6%, 귀농준비가 2.4% 순으로 나타났으며, 2006년과 비교하여 보면, 노동력 부족(1.2%p), 재촌 탈농(0.2%p) 등 사유로 임대차한 비율이 증가한 반면, 상속·증여($\Delta 0.8$ p), 이농($\Delta 0.3$ p), 귀농준비 ($\Delta 0.2$ p)는 감소하였다.

결과적으로, 농업인은 자의든 타의든 농지를 임대·사용대차하지 않고서는 영농규모화 등 계획적·안정적 영농을 실현하기 어렵다는 현실을 바로 알아야 할 것이다.

2. 농지 임대차는 영농규모화의 수단

‘2007년 농지임대차 조사결과’, 쌀 전업농 등의 농업경영 상태가 특별히 개선되지 않고서는 농지의 임대차를 통한 규모 확대가 영농규모화 등의 유일한 수단으로 자리 잡아 가고 있다는 분석이다.

이를 좀더 자세히 살펴보면, [표 4-2] 와 같이 2007년에 영농에 종사한 농가의 평균 경지면적은 약 1.5ha(14,953m²)수준으로 이중 42.8%수준인 0.6ha(6,396m²) 수준을 도시민 또는 재촌 비농업인 등이 이농·탈농·상속·고령 등을 사유로 자경이 불가능하지만, 소유가 가능한 농지를 임대차 방식으로 영농을 유지하고 있는 것으로 분석된다.

[표 4-4] 영농규모별 임차농지 비율

(단위 : %)

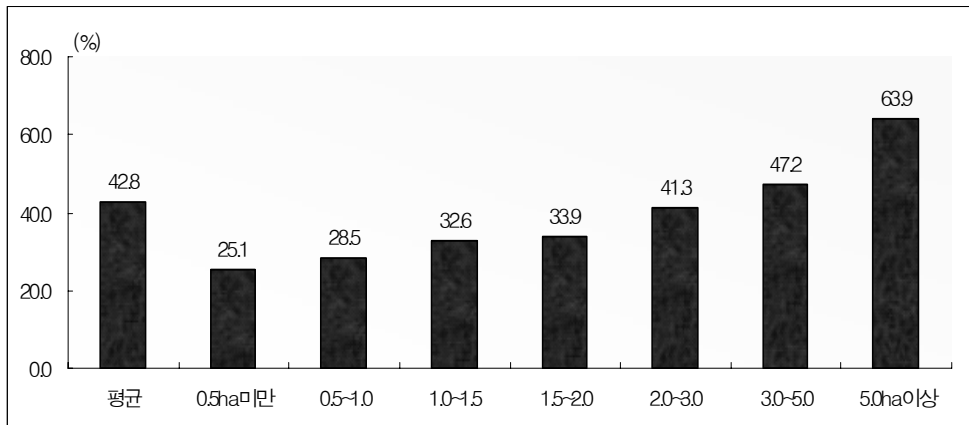
구 분	전체	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0~5.0	5.0ha 이상	
임차농지 비율	2007	42.8	25.1	28.5	32.6	33.9	41.3	47.2	63.9
	2006	43.0	25.1	29.6	31.8	34.5	41.6	48.6	62.4
	2005	42.3	25.7	30.0	30.4	37.2	40.4	50.7	62.1

특히, 영농규모별 임차농지의 비율을 보면, [표 4-4], [그림 7] 과 같이 영농규모가 클수록 임차농지 비율이 높게 나타나 쌀 전업농 규모의 농가인 ‘5.0ha 이상’ 농가의 임차농지 비율이 63.9%로 가장 높게 나타난 반면, ‘0.5ha미만’의 임차농지 비율은 25.1%로 가장 낮게 나타났다.

또한, 준 전업농으로 관리할 수 있는 영농규모 3.0~5.0ha 수준 농가의 임차농지 비율도 47.2%수준을 유지하고 있고, 5.0ha이상의 전업농 규모의 임차농지 비율도 2005년 이후 지속적으로 증가하고 있어 전업농의 농지 매입을 통한 영농규모의 확대는 회의적이라고 분석된다.

따라서 영농규모화를 위한 특별한 정책적 수단을 강구하지 않는다면, 농지임대차 대상농지의 범위확대와 임대차 계약기간을 용도지역별로 차별화하여 농지의 효율적 이용을 도모하고, 농업구조개선을 촉진하는 방안이 유일한 정책수단이라고 판단된다.

[그림 7] 2007년 영농규모별 임차농지 비율



다음은 2007년도 임차료 지불형태를 보면, [표 4-5] 와 같이 무상 임대농지는 9.4%로 친·인척 등 농촌에 연고를 가지고 있는 비 농업인의 소유 농지를 재촌 농업인에게 농지이용 등 관리를 무상으로 사용대차하고 있는 수요가 10.0%수준에 이르고 있는 실정이다.

[표 4-5] 임차료 지불형태별 구성비

(단위 : %, %p)

	2004	2005	2006	2007	'06비 증감
현 물	51.9	51.3	50.8	50.0	△0.8
현 금	39.3	38.7	40.0	40.6	0.6
무상임차	8.8	10.0	9.2	9.4	0.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	-

따라서 농지은행을 통하지 않고 농지소유자와 농업인간의 관행적인 무상 임대방식으로 농지를 이용하게 되는 경우 상황에 따라 임대차가 수시로 바뀌는 사례가 빈번하게 발생할 수 있어 영농 종사자의 지속적·계획적 안정영농에 지장을 초래할 우려가 있는 등 문제점으로 개선이 필요하다고 본다.

이상에서 살펴본 바와 같이 영농에 종사하는 대부분의 농가가 영농규모의 40% 수준을 임대차 등에 따른 농지이용 구조 하에서 농지를 지키고 보전하는 소극적 농지제도로서는 농지의 효율적 이용 및 영농규모화에 한계가 될 수밖에 없다. 즉, 농지의 보전·관리만으로는 의미가 없으며, 보전된 농지는 누군가가 효율적으로 이용하고 경영·관리할 수 있도록 농지를 이용할 사람에게 농지이용 기회를 부여하고, 농지소유자에게는 농지소유의 정당성을 인정해 주는 방향으로 농지임대차 수탁사업 등의 활성화를 위해 문제점을 개선해 나가야 할 것이다.

농지임대차는 농가의 경영규모 확대의 중요한 수단으로 작용하고 있으므로 경영규모를 확대하려는 의욕 있는 농업경영체가 적극적으로 농지를 임대차할 수 있도록 농지의 임대차 대상농지, 임대차 기간 등 농지임대차 허용 범위를 확대하는 방향으로 농지이용제도를 개선하여 농지임대차 규제완화 등 농업인의 농지이용권을 보장하여야 한다.

다만, 농지임대차가 확대되는 과정에서 발생할 수 있는 문제 즉, 임대료의 비 농업부문으로의 유출, 직접지불금의 부재지주 이전 등으로 인한 생산비 증가 등의 문제가 발생할 우려가 있으므로 농지 임대차 등을 투명화 하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

제 4 장 농지은행제도의 문제점과 활성화 방안

제 1 절 농지은행제도의 문제점

농지은행제도가 도입된 지 이제 겨우 3년째에 접어들어 농지시장에서 제대로 정착되지 않고 있는 것으로 보인다. 앞 절에서 살펴본 바와 같이 2007년 농지임대차 조사결과, 전체 농가의 61.0% 수준이 비농가 등이 소유하고 있는 농지를 임차하여 영농활동을 유지하고 있으며, 임차농지의 비율도 농가당 영농규모의 42.8% 수준에 이르고 있어 우리나라 2007년도 전체 경지면적 1,782천ha중 763천ha를 비농가 등이 소유하는 농지를 임차하여 영농활동에 종사하고 있다.

임차농지별 소유자는 비농가가 61.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음은 농가 21.0%, 국공유지 4.2%, 농촌공사 2.4% 순으로 나타났다. 2006년과 비교해 보면, 농가와 국·공유지, 농촌공사 등 소유의 임차농지는 각각 1.2%p, 0.6%p, 0.2%p 증가한 반면, 비농가 소유의 임차농지는 2.2%p 감소하였다는 사실이다. 즉, 한국농촌공사가 소유하는 농지는 2.4%p로 전체 임차농지의 18천ha에 불과한 실정으로 임차농지의 거의 대부분을 개인간의 거래 또는 무상임차하는 사용대차 방식으로 거래가 이뤄지고 있다고 볼 수 있다.

따라서 이 절에서는 농지은행제도가 농지시장에서 제도 도입의 취지, 목적, 기능 및 역할을 제대로 수행하고 있는지 여부를 점검하여 현재까지의 시행과정에서 나타나는 문제점을 알아보고자 한다.

1. 농지은행제도에 대한 비판적 시각 및 정체성 혼란

첫째, 농지은행제도가 도입되어 시행되는 과정에서 불만의 목소리가

다양하게 나타나고 있다. 정부가 농지시장에 개입하는 자체를 부정하는 시각으로 농지의 거래를 시장의 자율기능에 맡기면 되는 것이지 농지은행제도를 새롭게 도입하여 간섭할 필요가 없다는 것이다. 농지은행제도의 핵심사업으로 자리 잡고 있는 농지임대차수탁사업은 농지은행을 통하지 않은 농지임대차 행위는 대부분이 불법·탈법이지만, 현실적으로 대부분의 농지 소유자나 농업인들이 이미 시장에서 음성적·관행적으로 농지임대차 방식을 통해 영농활동을 유지하는데 별다른 지장이 없는 상태에서 농지은행에 거래비용을 부담하면서 제도권으로 양성화할 필요가 없다는 비판이다.

둘째, 농지은행제도가 사업목표로 정하고 있는 농지시장의 가격안정 방법에 대한 논란이다. 농지시장의 가격불안은 쌀 시장 개방화로 인한 쌀 값 하락에 따른 농업의 장래에 대한 불안과 쌀 생산농가의 소득 불안에서 기인하는 것으로 농지시장의 안정은 농지은행제도를 통한 농지시장의 간섭보다 현재 정부에서 시행하고 쌀 소득보전 직불제, 경영이양 직불제 등을 시행하여 농지가격과 임대차료 등 농지시장의 안정에 매우 중요한 역할을 하고 있으므로 농지은행에서 직접적인 농지매입·임대차 등 알선·중개만으로는 농지가격을 안정시키는데 한계가 있다는 비판이다.

셋째, 농지임대차 허용에 따른 농지소유와 이용제도의 질서문란이다. 현실적으로 개인간의 농지임대차 등이 광범위하게 인정되고, 묵인되는 상황에서 농지은행제도 도입으로 임대차 허용 대상농지의 제한 및 5년 이상 장기 임대차를 의무화하고, 비농업인의 농지임대차 등을 허용하여 농지소유를 일정부분 합법화하였으며, 이로 인한 비농업인 소유농지가 크게 늘어날 가능성이 높아 농지소유의 대 원칙으로 인식하여 자리 잡고 있는 '경자유전의 원칙'에 대한 논란이 다시 한번 제기될 수 있다는 비판이다.

끝으로, 영농규모화사업과 농지은행사업의 정체성 혼란이다. 정부는

영농규모화사업을 1995년부터 2013년까지 호당 평균 영농규모 6ha수준의 쌀 전업농 7만호를 육성하여 전체 벼 재배면적의 50% 담당할 수 있도록 영농의 규모화·집단화를 통하여 쌀 산업의 경쟁력을 강화하고, 쌀 전업농을 집중적으로 육성함으로써 주곡의 안정적 생산기반을 확보하기 위하여 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」에 의하여 추진하고 있다.

이 사업은 농림부에서 한국농촌공사를 통하여 비농업인이나 전업 또는 은퇴하는 농업인들로부터 농지를 매입 또는 임차하여 이를 다시 젊고 유능한 쌀 전업농에게 장기저리의 이자(매매 : 연리 2%, 임대 : 무이자)로 매도하거나 임대하는 사업이다.

청장년층의 쌀 전업농 육성을 촉진하고 영농규모화 사업효과를 높이기 위하여 농지매매사업자금 상환기간을 당초에 20년 균분상환에서 15년에서 30년까지 연령에 따라 상환하도록 하여 청장년층에 대한 자금상환 부담을 경감하고 있다.

이와 같이 영농규모화사업은 농지은행제도의 주요 수단인 농지의 매매·임대차를 통하여 쌀 전업농을 육성하는 것을 주요 내용으로 하고 있으며, 농지은행사업과 정책목표와 기능이 유사하고, 재원과 사업 추진기관이 다음 [표 4-6], [표 4-7] 과 같이 유사함에도 별도사업으로 운영해 오고 있다.

[표 4-6] 영농규모화사업과 농지은행사업의 비교

	영농규모화사업	농지은행사업
정책목적	영농규모화, 주곡의 안정적 생산기반 확보, 농업구조개선 등	효율적 농지이용, 영농규모화, 농업구조개선 등
주요사업	농지매매, 장기임대차, 교환·분합	농지임대·매도수탁, 경영회생 농지매입, 매입·비축, 정보제공
사업추진	한국농촌공사, 농지관리기금	한국농촌공사, 농지관리기금

* 자료 : 한국농촌공사 내부자료

따라서 농지정책사업의 효율적 추진을 위해 영농규모화사업과 농지은행사업을 통합하여 농지은행사업을 활성화할 필요가 있으며, 농지은행이 농지관리의 통합적 기능을 수행하도록 하여야 할 것이다.

영농규모화사업과 농지은행사업의 세부사업을 보면, 영농규모화사업은 농지매매사업, 농지임대차사업, 농지교환·분합사업으로 구성되고, 농지은행사업은 농지유동화정보제공사업, 농지매도·임대·사용대수탁사업, 경영회생지원 농지매입사업, 농지매입·비축사업으로 구성되어 있다.

사업내용상 유사한 성격임에도 불구하고 영농규모화사업과 농지은행사업의 기본적인 차이점은 영농규모화사업이 농업구조개선을 직접적인 목표로 하는 사업인데 비해, 농지은행사업은 농지시장에서 농지의 유동성을 촉진하고 농지 가격의 안정화를 도모하는 것을 주된 목표로 영농규모화와 농업구조개선을 정책목표로 삼고 있다는 것이다.

[표 4-7] 영농규모화사업 및 농지은행사업 체계

구 분	영농규모화사업	농지은행사업
농지매매	농지매매사업	농지매도수탁사업
농지임대차	농지임대차사업	농지임대·사용대수탁사업
농지집단화	농지교환·분합사업	-
농가부채대책	-	경영회생지원 농지매입사업
농지유동화정보	-	농지유동화정보제공사업

* 자료 : 한국농촌공사 내부자료

이에 따라 영농규모화사업은 정부정책을 대행하는 한국농촌공사가 사업주체로서 규모화(쌀 전업농 육성)라는 특정 목표를 달성하기 위해 2013년까지 한시적으로 추진되며, 농지매입자는 전업농 자격과 연령 제한 등의 조건을 갖춰야 한다.

반면, 농지은행사업은 농지의 매매 당사자와 농지임대차 당사자들이 사업의 주체이자 고객이 되어 한국농촌공사는 수수료를 받고 이들 거래를

연결하는 알선·중개인 및 위탁농지의 관리인 역할을 하고 있다.

따라서 영농규모화사업은 쌀 전업농 육성과 같이 특정한 정책목표를 가지고 추진하는 사업이기 때문에 농지시장의 안정을 주 목표로 하는 농지은행사업과 구별할 필요가 있다. 그렇지만 사업 체계상으로는 농지은행이 농지관리 전담기구로 정착하기 위해서는 영농규모화사업을 농지은행사업으로 통합하여 체계화할 필요가 있다고 본다.

이상에서 살펴본 농지은행제도 도입과 추진과정에서 나타나는 비판을 해소하고, 농지은행제도의 정책목표를 달성하기 위하여 영농규모화사업과 농지은행사업의 통합 등으로 농지은행제도의 위상을 정립하여 정체성을 확립하고 사업추진의 필요성 등에 대한 홍보를 적극적으로 실시하여 농지의 효율적 이용에 기여하도록 개선이 필요하다.

2. 농지 임대차시장의 현실에 대한 진단 부실

농지은행제도의 농지임대차수탁에 대한 설문조사 결과,³⁸⁾ 농지임대수탁사업에 대한 인지도는 임차인은 사업 신청단계에서 사업내용에 대해 비교적 잘 알고 있었으나, 임대인은 잘 모르고 있었다. 임차인은 51.8%가 잘 알고 있었고 보통 이상으로 아는 것이 79.4%를 차지하였지만, 임대인은 74.4%가 잘 모르고 있었다.

농지임대수탁사업의 만족도에 대해서는 임차인은 대부분 사업에 대해 만족하고 있었으나, 임대인은 만족도가 낮은 상태로 임차인의 83.8%가 사업에 대해 만족하고 있는 반면, 임대인은 23.3%가 만족하고 36.0%가 그저 그렇다는 반응이었으며, 농지임대수탁사업의 장점으로 임차인은 안정적인 영농을 33.5%, 영농규모 확대를 32.5%로 들고 있으며, 임대인은 농지의 관리 및 보전 40.7%, 합법적인 임대차 계약관계 32.5%를 들고 있다.

38) 김수석외, 「농지은행 활성화 및 유희농지 관리방안 연구」, 2007. pp. 25~28.

농지임대수탁사업이 농업과 농가의 발전에 기여하고 있는가에 대해 임차인의 대부분인 83.8%가 도움이 된다고 하는 반면, 임대인은 37.3%만 도움이 된다고 하였으며, 농지임대수탁사업의 확대 실시에 대해서는 임차인의 92.7%가 찬성하고 있고, 임대인은 51.2%가 찬성하여 임대인의 경우, 현행 농지임대수탁사업에 대한 만족도가 낮음에도 불구하고 필요한 사업임을 인정하고 있는 것으로 분석된다.

임차인에 대한 설문에서 농지임대수탁사업의 수탁대상 제외 농지 중 계획관리지역의 농지를 수탁대상농지로 변경하는 것에 대해서 임차인의 71.7%가 찬성하였으며, 도시지역 농지를 수탁대상농지로 확대하는 것에 대해서도 임차인의 73.5%가 찬성하고 있다.

한편, 임대인에 대한 설문에서는 농지임대수탁사업 참여자에 대한 양도소득세 감면방안에 대해서 임대인의 87.1%가 찬성하여 특히, 적극 찬성하는 자의 비율이 59.3%가 되는 것으로 조사되었다.

임대차 수탁수수료에 대해서는 임대인의 57.0%가 높다고 응답하였으나, 높지 않다고 응답한 비율이 43.0%로 서로 비슷하여 현재의 수탁수수료 크기는 별 문제가 되지 않는 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 농지임대수탁사업의 설문조사 결과를 종합하면 대부분의 임차인은 사업에 대한 만족도가 큰 반면, 임대인들은 만족도가 낮고 사업에 대한 기대도 낮은 것으로 나타났으며, 대부분의 부채지주로 구성된 임대인들이 만족도가 낮은 것은 사업 참여가 자발적으로 이루어졌다기보다 처분 의무 대상에서 벗어나기 위해 어쩔 수 없이 참여하는 경우가 많고, 사업 참여자에 대한 인센티브가 약하기 때문인 것으로 분석되지만, 다수의임대인이 양도소득세 감면에 대한 큰 관심을 보이고 있어 이러한 인센티브가 도입된다면 임대인의 사업 만족도는 나아질 것으로 전망된다.

따라서 앞에서 살펴 본 설문조사 결과를 반영하여 농지임대차 수탁대상 농지의 범위를 확대하여야 할 것이며, 설문조사 항목에서는 다루고 있지 않지만, 임대차 계약기간을 임차자의 안정영농과 비농업인 등 임대자의 소유농지 공급을 촉진하기 위하여 도시지역, (계획)관리지역 등 용도지역별 임대차 허용 대상농지와 임대차 계약기간을 다양화할 필요가 있다고 본다.

3. 농지매입 · 비축사업의 시행시기 등 불확실

농지은행제도의 도입 목적은 본래 농산물 시장개방에 따른 농지가격의 급락을 대비하고 농지시장의 안정을 위해 농지를 매입하여 비축하는 것으로 이러한 기능을 수행하는 것이 바로 농지매입 · 비축사업이다.

공공차원의 농지매입 등 시장개입을 통하여 농지시장 실패의 폐해를 최소화하고 부실 경영농가와 고령 영농종사자를 대체하여 젊고 유능한 영농후계자가 승계하도록 매입한 농지를 쌀 전업농, 신규 창업농에게 매도함으로써 영농규모화와 규모의 경제를 실현하는 등 농업구조개선을 촉진하여 장기적으로 농업의 생산성을 향상시켜 농지수요가 확대되는 등 농지가격의 상승으로 이어져 수익성 있는 농지매입 · 비축사업이 될 것이다.

농지는 지속적으로 생명을 지니고 있는 자원으로서 다른 용도로 한번 변경되면 쉽게 원상을 회복하기가 어렵다. 농촌지역에 무계획적으로 설립되는 공장시설 등은 농지의 훼손 및 잠식, 주변지역의 환경오염, 농촌 경관 파괴 등을 유발하여 사회적 비용부담을 초래하지만, 농지자원의 특성상 이를 복구하는 데에도 많은 시간과 엄청난 비용이 따른다.

따라서 농지는 합리적이고 효율적으로 개발 · 이용 · 보전되어야 하며, 합리성과 효율성은 개인들의 판단에 의존하기 보다는 국가의 전략적 관

리가 필요하며, 국가·지방자치단체·공기업 등이 주체가 되어 농지를 매입·비축하여 난개발로 인한 부정적 요인을 최소화하고, 농촌 환경의 보전과 환경오염 방지 등의 공공목적으로 관리되어야 한다.

한정된 토지로 통일을 대비하고 토지수요에 상응하는 토지를 공급해야 하는 상황에서 농지라고 예외가 될 수 없으며, 쌀 재고 과잉 등으로 쌀 값이 하락하는 현실에서 농지보전만을 외치는 것은 그 명분이 설득력이 부족하다고 본다.

공공목적의 토지수요의 일정부분을 농지로 공급하기 위한 농지매입·비축사업은 환경보전, 수자원 보호 등 공익적 기능을 수행할 수 있을 것이며, 농지개발을 필요로 하는 지방자치단체, 공기업 등에게 해당농지를 매입하여 공급하고 농지 공급과정에서 농업인의 피해를 최소화한다면 개발이익의 사유화를 방지하여 농지의 기본이념을 실현할 수 있고, 부동산 투기 등의 불필요한 폐해를 방지할 수 있다고 본다.

또한, 휴경농지, 한계농지 등 유휴지³⁹⁾를 매입·비축하여 필요한 경우 산업용지, 도시용지 등으로 저렴하게 공급함으로써 농업 이외 여타 산업의 경쟁력을 높이고⁴⁰⁾ 최근 유가급등으로 대체에너지 개발이 절실한 상황에서 비축한 한계농지를 태양열 등 대체에너지 개발에 공급함으로써 농지의 부가가치를 향상시킬 수 있을 것이다.

한국농촌경제연구원 김수석 외(2007)는 유휴지 총 면적에 대하여 통계가 시작된 1990년부터 2006년까지 발생한 면적의 누계는 총 127천ha로 파악하고 1990년 이전기간 즉, 1975~1989년 까지 발생한 유휴지 면적은

39) 김수석외 (2007)는 “유휴지는 일부가 농지로 재활용되거나 비농업용으로 전용되어 활용되기도 하지만 유휴지 중 재활용되는 비중이 높지 않다고 판단되기 때문에 연도별 유휴지 면적 누계를 총 유휴지 면적으로 추정할 수 있다.” 고 주장한다.

40) 유승우외 (1998)은 “정부가 조성한 산업용지는 토지취득비가 비싸기 때문에 기업들은 전용수익을 기대하며 값싼 농지를 구입하여 개별입지를 하는 경향이 있어 토지비축제도를 통하여 한계농지를 산업용지로 공급함으로써 산업용지의 가격을 안정시켜야 한다.”고 주장한다.

4만~5만ha에 이를 것으로 추정(박석두외 2005) 하여 1975~2006년의 총 유휴지 면적은 약 17만ha 내외가 될 것으로 추산하고 있다.

다른 방법으로는 공부상 지목의 농지면적과 이용 중인 경지면적 차이를 통해 유휴지 총 면적을 추정하여 2006년 지목상 농지면적은 2,055천ha이며, 이용 중인 경지면적은 1,800천ha로 유휴지 총 면적은 255천ha로 추정할 수 있으나, 국토연구원(2003)은 2020년까지 약 190천ha의 농지가 유휴화될 것으로 전망하고 있어 유휴지 면적은 지속적으로 증가할 것이 예상되므로 이러한 유휴농지를 체계적으로 관리할 수 있도록 농지매입·비축사업을 대상농지의 범위를 확대하여 빠른 시일 내에 시행할 필요가 있다고 본다.

4. 농지 임대차거래 등 법적·제도적 장치 미비

우리나라의 농지제도는 헌법에서 정하고 있는 경자유전의 원칙과 임대차 금지를 근간으로 농지법 및 농지관련법에 의하여 시행되고 있다.

농지제도는 농지의 소유·이용 및 보전에 대한 권리와 의무를 규정함으로써 농업과 농촌의 건전한 발전을 도모하는데 그 목적이 있다. 농지개혁법과 농지법의 시행은 농지의 소유·이용에 관한 변화의 큰 틀로서 역할과 작용을 하면서 농지제도가 변하고 있다.

1950년 농지개혁에 따라 자경농지 비율은 1945년 35.0%에서 1951년 91.9%로 크게 증가하였고, 소작농지(임차농지) 비율은 65.0%에서 8.1%로 크게 낮아져 자경농이 가능하게 되었으나, 농지개혁 이후 곧바로 농지법이 제정되지 못하고 농지임대차 시장이 활성화됨에 따라 1986년 농지임대차관리법을 제정하여 농지임대차 당사자 쌍방의 권익을 보호하게 되었다.

한편, 1996년 농지법의 시행은 비농업인의 농지소유·이용을 제한하여 경자유전의 원칙을 유지하는 농지법령을 정비함으로써 농지의 소유와 이용·보전 등 농지제도의 종합적·체계적인 관리가 가능하게 되어 큰 의의가

있으나, 농지법의 시행이후에도 법 적용이 엄격하지 못하여 비 농업인에 의한 농지의 불법소유와 임대차가 음성적으로 확대하게 되었다.

2007년말 현재 임차농지가 42.8%이며, 임차농가가 62.0%라는 사실은 우리나라 농업에 있어서 농지소유와 이용에 관한 제도와 농업·농촌의 현실사이에 괴리가 큰 것을 의미하며, 임차농지와 임차농가의 비중 증가는 헌법과 농지법 등 농지이용에 관한 법률의 위상을 크게 훼손하고 있다.

현재의 농지법은 경자유전의 원칙을 유지하고 있으나, 농지의 소유제한 및 소유 상한제한 완화, 농지의 임대차 허용범위 확대 그리고 농지 처분명령제도가 완화되어 농지의 소유·이용제도가 크게 변하고 있다.

이러한 농지소유·이용·보전규제에 대한 변화과정은 ① 농지소유·보전규제 강화 → ② 소유규제 완화 및 이용·보전규제 강화 → ③ 농지소유·이용·보전규제를 완화하는 특징을 보이고 있어 농지임대차 시장에서 농지의 수급상황도 임대자와 임차자가 균형상태를 이루었으나, 임대자 즉, 공급자가 우위를 차지하게 되어 균형이 무너지고 농지임차료는 보다 더 낮은 가격에 형성될 가능성이 높아지고 있다.

이러한 관점에서 농지제도와 현실과의 괴리를 극복하고 향후 예상되는 농지의 종합관리 필요성에 대한 논의와 검토를 거쳐 농지은행제도를 보완하여 발전시켜야 할 것이다.

농지임대차 당사자의 공정한 거래질서를 확립하고 임차농의 계획적·안정적 영농을 도모하기 위하여 (가칭) '농지임대차보호법'의 제정을 통한 농지임대차시장의 활성화를 도모할 필요가 있다고 본다.

부동산거래의 3대 물건은 토지, 주택, 상가(건물)라 할 수 있는데, 주택과 상가에 대해서는 이미 임대차보호법을 제정하여 시행하고 있다.

주택임대차보호법은 1981년 3월 5일(법률 제3739호) 제정하여 '주거용 건물의 임대차에 관하여 민법에 대한 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정을 보장함'을 목적으로 운영하고 있으며, 상가건물임대차보호

법은 2001년12월29일(법률 6542호) 제정하여 '상가건물 임대차에 관하여 민법에 대한 특례를 규정함으로써 국민 경제생활의 안정을 보장함을 목적'으로 운영하고 있다.

따라서 농지에 대해서도 주택, 상가건물과 같이 임대차에 관한 특례를 규정하여 헌법과 농지법 및 민법의 기본원칙을 충실히 이행하는 범위내에서 농지임대차 보호를 위한 법령 제정이 필요하다고 본다.

위와 같은 농지임대차보호법의 제정은 농지를 상속, 자경 후 이농·탈농 등으로 소유하게 된 부재지주 등에게는 농지의 임대차에 대한 합법성·정당성을 부여하게 되고, 농지이용자 등 농업인은 합리적인 산출기준에 의한 정당한 임차료와 임차기간의 안정 등으로 계획적 영농을 추진하여 농업생산성의 향상을 도모하게 될 것이며, 농지의 합리적인 이용을 통한 국민식량의 안정적 공급과 국토환경의 보전 및 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 이바지하게 될 것이다.

제 2 절 농지은행제도의 활성화 방안

1. 농지은행제도의 확대개편으로 정체성 확립

정부는 전업농 육성을 통한 영농규모화와 경영농지 집단화를 위하여 1995년부터 2013년까지 농가당 평균 6ha 수준의 쌀 전업농 7만호를 육성하여 전체 벼 재배면적의 50%를 담당하도록 하는 영농규모화사업을 추진하고 있다. 이 사업은 매년 정부재정을 통하여 저리의 융자금을 사업 대상자에게 지원하여 2008년말 까지 4조 6천억원 수준이 투입될 계획이다.

그러나, 영농규모화사업은 한시적인 정책목표를 달성하기 위하여 추진하고 있으므로 사업목표를 달성한 후에는 다음 단계의 새로운 목표에

맞게 법령을 개정하여 단계별로 농지은행사업으로 통합하고, 사업 내용과 추진체계를 개편하여야 한다.

제1단계로 2008년말 까지 영농규모화사업을 농지은행사업으로 통합하기 위하여 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」 제10조 제1항 4호의 영농규모적정화사업과 같은 법 같은 조항 제4의 2호 농지은행사업을 통합 운영할 수 있도록 관련법 규정을 개정하여 농지은행사업으로 통합한다.

현행 영농규모적정화사업과 농지은행사업은 정책목표와 기능이 유사하고, 재원과 사업 추진기관이 동일하므로 정부 정책사업의 효율적인 추진을 위해 두 사업을 통합하여 지속 추진한다.

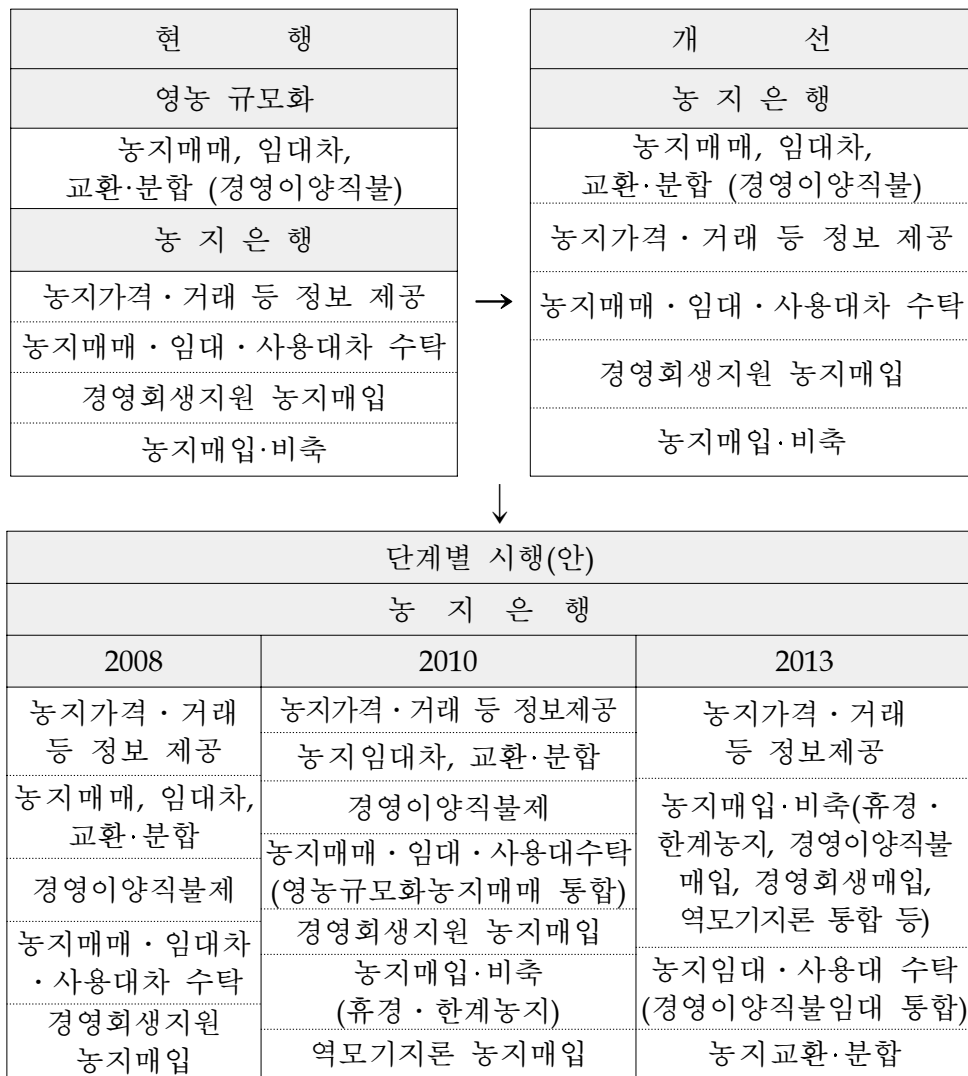
제2단계로 2010년 까지 현행 영농규모화사업의 농지매매, 농지임대차, 교환·분합사업 및 경영이양직불사업은 농지은행사업과 동일 유사한 사업에 통합하는 방안을 강구하되, 영농규모화사업의 농지매매와 농지은행사업의 농지매매수탁사업을 통합하고, 현재 시행되지 않는 농지은행사업의 농지매입·비축사업은 시범사업으로 영농규모화의 농지매매사업을 대체하여 추진하고, 농지은행사업의 농지매매수탁사업을 흡수하여 추진한다.

따라서 2010년에는 농지은행사업은 농지가격·거래 등 정보 제공, 농지교환·분합, 경영이양직불제, 농지임대·사용대 수탁, 경영회생지원 농지매입, 농지매입·비축, 역모기지론 농지매입 등 7개 사업을 추진할 수 있을 것이다.

다음은 제3단계로 2013년까지 농지은행제도를 농지매입·비축사업을 중심으로 개편한다. 2013년 까지 영농규모화사업을 추진하여 전업농 육성사업이 달성되면 그 이후의 영농규모화사업은 농지교환·분합사업으로 유지하고, 2013년 까지는 2014년 쌀 관세화 유예기간 만료, 쌀 소비량 지속 감소 등 쌀 산업여건의 악화에 따른 농지가격의 급격한 하락으로 인한 혼란을 방지하고, 농지시장 안정화를 위하여 농지매입·비축사업을 농지은행제도의 중심사업으로 개편하여야 할 것이다.

이에 따라, 2013년 이후 농지은행사업은 농지가격·거래 등 정보 제공, 농지 교환·분합, 농지임대·사용대 수탁(경영이양직불임대 통합), 농지매입·비축사업(휴경·한계농지, 경영이양직불매입, 경영회생지원농지매입, 역모기지론 농지매입 통합 등)을 통해 추진하되, 시행체계를 지속적으로 보완·발전시켜 나가야 할 것이다.

[그림 8] 농지은행사업 체계 개편도



이와 더불어 농지은행사업의 하나로 '농촌형 역모기지론제도'⁴¹⁾ 도입을 추진하여야 한다. 사업시행을 위한 연구용역 등을 추진하여 2009년에는 시범사업으로 추진하고, 2010년에 전면 시행할 계획으로 준비를 세심하게 하여야 할 것이다.

현재 금융권에서 취급하고 있는 '역모기지론(Reverse Mortgage Loan)' 상품 등을 참고하여 농지를 담보로 하는 노후 생활자금 대출 등 다양한 농지매입·비축, 임대수탁을 검토할 필요가 있다. 농지는 대부분의 농업인이 평생을 두고 모아온 가장 큰 소중한 재산 중의 하나이다. 노후생활 준비가 되어있지 않은 농업인중에는 농업활동을 중단하고 싶어도 노후 생활에 대한 보장이 없어 계속 농사를 짓지 않을 수 없는 경우가 많다.

이 때 농가가 소유하는 농지를 담보로 맡기고 노후 생활자금을 연금식으로 대출받아 쓸 수 있는 제도가 있다면 매우 편리하게 될 것이다. '농지은행사업'의 하나로 금융상품을 개발하여 한국농촌공사가 전담하여 서비스를 실시한다면 일석이조의 효과를 기대해 볼 수도 있다. 즉, 농지를 매입하게 되는 농지은행은 막대한 농지매입자금을 한꺼번에 조달해야 하는 부담에서 벗어날 수 있고, 농지 이외에 별다른 자산이 없는 은퇴 고령 농업인은 이 제도를 통해서 쉽게 노후 생활자금을 조달할 수 있을 것이다.

현재 금융권에서는 아파트 등 부동산을 담보로 노후 생활자금을 대출해주는 '역모기지론'상품이 판매하고 있다. 역 모기지론은 집을 구입할 때 대출을 받는 '모기지론'의 반대개념으로 즉, 보유하고 있는 집을 담보로 대출을 받는 것이다.

현재 시중은행에서 취급 중인 역 모기지론의 경우 대출 받을 수 있는

41) 장기주택저당대출이라고 한다. 주택은 있으나 특별한 소득원이 없는 고령자가 주택을 담보로 사망할 때까지 자택에 거주하면서 노후 생활자금을 연금 형태로 지급받고, 사망하면 금융기관이 주택을 처분하여 그동안의 대출금과 이자를 상환받는 방식이다. 부동산을 담보로 주택저당증권(MBS)을 발행하여 장기주택자금을 대출받는 제도인 모기지론과 자금 흐름이 반대이기 때문에 붙여진 이름이다. 농촌형은 농지를 담보로 도입하는 방안이 있을 수 있다.

한도는 대출기간이 10년 이상일 때에는 집값의 60%, 10년 이내이면 집값의 50% 정도이다. 금리는 3개월, 6개월 등 일정 기간마다 변하는 것이 일반적이며, 만기가 됐을 때는 대출금을 상환하거나 일반대출로 전환해 갚는다. 역 모기지론을 받는 사람이 대부분 노인들이어서 대출기간 중 사망할 가능성이 있어 이 때는 주택 상속인에게 대출금도 함께 상속된다.

농지를 담보로 하는 역모기지론 상품을 원활하게 공급하기 위해서는 '농지은행사업'의 하나인 농지매입·비축사업과 병행하여 추진하되, 경영이양직불제 지원대상자 연령이 63세 이상 69세 이하인 자(2008년도의 경우 1939년 1월 1일~1945년 12월 31일 사이 출생자)이므로 70세 이상 은퇴 농업인을 대상으로 농지의 세분화 방지와 공공목적의 농지비축을 위하여 매입을 전제로 시행하여야 한다고 본다.

구체적인 방안으로는 농협중앙회가 담보재산별 다양한 상품을 개발하고, 판매는 농협중앙회 전국지점 또는 한국농촌공사가 함께하며, 재원은 정부 재정을 지원하고 아울러, 연금식 모기지론 대출을 받은 농지에 대해 양도소득세를 면제하는 등 재정·세제 부문의 각종 지원을 병행하여야 한다.

2. 농지임대수탁사업 허용범위 확대 등 규제 완화

우리나라의 농지보전제도의 가장 기초가 되는 종전의 필지별 농지보전방식인 절대·상대농지제도가 1992년 폐지되고 권역별 보전방식인 농업진흥지역제도가 도입되었다. 정부는 1993년 당초 지정에서 제외된 우량농지와 지정기준에는 미흡하나 장기적으로 보전가치가 있는 지역을 추가하여 농업진흥지역면적은 1,008천ha에서 2007년말 현재는 1,120천ha로 확대되었다.

농업진흥지역에 대한 농지의 보전·관리가 기업인, 지방자치단체, 국회 등 이해 당사자들의 입장에 따라 규제완화를 주장하고 있는 대내외적

현실에서 농지보전 대상의 핵심인 농업진흥지역에 대한 관리를 강화하기 위한 규제는 강화하되, 농업진흥지역밖의 도시지역(녹지지역), 관리지역(생산·보전)에 위치하는 농지에 대한 규제는 대폭 완화하여 영농을 목적으로 하는 농지임대차 등에 수요를 확대해 나가야 한다.

이를 추진하는 방안으로는 농지은행사업으로 시행하고 있는 농지임대차 등 대상농지의 범위와 임대차 계약기간을 조정하여 농업에 진입하고자 하는 신규 창업농, 은퇴후 귀농희망자에 대한 농지 수요자의 민원을 수용할 수 있을 것으로 판단된다.

농지의 소유보다는 농지의 이용개념을 강조하고 농지임대차의 정당성 확보와 투명한 관리를 위하여 일정규모 이상의 농지에 해당하는 임대차 수탁 대상농지의 범위에 도시지역, 관리지역에 위치하는 농업진흥지역밖의 최소면적을 1,500㎡ 이상에서 1,000㎡ 이상으로 조정하여야 한다.

이와 관련해서는 이미 제2절에서 살펴본 바와 같이 임차인에 대한 설문에서 농지임대수탁사업의 수탁대상 제외 농지 중 계획관리지역과 도시지역 농지를 수탁대상농지로 확대하는 것에 대해서 임차인의 70.0% 이상이 찬성하고 있다.

또한, 2007년도 농지면적 1,782천ha중 농업진흥지역은 1,120천ha(63%)이며, 농업진흥지역밖의 면적은 다음 [표 5-1] 과 같이 662천ha(37%)에 이르고 있어 농업진흥지역밖의 용도지역에 대한 농지임대차 수요 등을 인정하지 않을 수 없으며, 농지법 시행령 제3조는 농업인의 범위를 농지법 제2조 제2호에 따라 「① 1천제곱미터 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자, ② 농지에 330제곱미터 이상의 고정식온실·벼섯재배사·비닐하우스 등 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자, ③ 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에

종사하는 자」로 하고 있으므로 수탁농지는 일정규모 이상의 도시 근교농업 종사자 등에게 임대하도록 지원대상을 제한하여 농업진흥지역밖의 662천ha에 대한 농지의 효율적 이용을 도모할 필요가 있다고 본다.

특히, 농업인의 범위에 해당하는 1,000㎡ 이상의 농지 경작기준은 농업진흥지역 등 용도지역에 관계없이 동일하게 적용하고 있으며, 농업진흥지역밖의 최소면적은 1,000㎡ 이상으로 농업진흥지역밖의 농지에 대해서도 동일하게 영농 목적의 임대차를 허용하여 농업인의 농지 이용기회를 확대하고 농지정책 대상의 범위를 일원화할 필요가 있다.

농업진흥지역밖의 1,000~1,500㎡(농식품부 내부자료, 대상농지 면적 : 163천ha)미만규모 농지 소유자는 자경이 어려울 경우 처분을 해야 하고, 임차를 희망하는 자들은 우량한 농지라도 임차가 불가하여 농지소유·이용에 대한 차별 등으로 형평성의 문제가 제기되어 합법적으로 농지를 소유·이용하는 주말·체험영농⁴²⁾ 목적의 농지와 차별화하여 농업진흥지역밖의 1,000~1,500㎡ 미만 농지에 대해서는 농업진흥지역안과 같이 농지은행에 위탁을 유도할 필요가 있기 때문이다.

[표 5-1] 2007년 용도지역별 농지분포 현황

(단위 : 천ha)

구 분	합 계	도시지역 (녹지지역)	(보전/생산) 관리지역	농림지역	자연환경 보전지역
합 계	1,782	158	545	1,051	28
농업진흥지역안	1,120	57	-	1,051	12
농업진흥지역밖	662	101	545	-	16

* 자료 : 「2007 국토이용계획, 건설교통부, 2007」을 참고하여 정리.

이와 더불어, 농업진흥지역밖 용도지역에 대한 임대차 계약기간을 현행 5년 이상에서 3년이상으로 조정하여 농업인, 신규 창업농, 후계농업인,

42) 농업인이 아닌 개인이 주말 등을 이용하여 1,000㎡ 이내 농지를 취미생활이나 여가활동 등으로 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 말한다.

도시직장인의 은퇴 후 귀농희망자 등에게 농지이용 기회를 확대하고, 농업진흥지역에 대한 임대차 기간은 8년 이상으로 확대하여 전업농 등의 안정적이고 계획적인 영농을 보장하여야 한다.

부채지주의 농지위탁을 유도하기 위하여 농업진흥지역의 농지를 8년 이상 농지은행에 위탁하는 경우 8년이상 농업경영을 하던 자가 이농한 후에도 이농당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유(1ha 이내 소유가능, 그 이상 임대수탁기간 동안 소유가능)할 수 있도록 하는 규정을 원용하여 이 경우에도 소유가 가능하도록 인센티브를 부여할 필요가 있다.

다만, 이 경우에 발생할 수 있는 농지이용의 세분화와 소유자의 횡포 등 폐해를 방지하기 위하여 새로 제정을 제안하는 (가칭) '농지임대차보호법'⁴³⁾에 임차대상자 선정, 임대차료 산정방식 등 결정방법, 임대차 등 알선·중개 주체(한국농촌공사, 공인중개사) 및 수수료, 임차자 등을 명시하여 투명한 임대차 등 관리를 위한 감시체계를 마련하여야 할 것이다.

농지매매(임대차) 계약서 작성 등은 매매의 경우 '부동산등기특별조치법' 및 '공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한법률'에 따른 검인계약서⁴⁴⁾ 사용과 부동산거래신고제로 대체(농지은행에 신고하면, 농지은행에서 관할 지자체 시·군·구청장에게 통보)할 수 있으며, 임대차·사용대차의 경우에는 공인계약서(한국농촌공사가 알선·중개 주체가 될 경우에는 '공인계약서'라 칭함) 작성 및 농지은행에 신고를 의무화하여 투명한 거래를 유도하여야 한다.

이와 관련해서는 특히, 주말·체험영농 목적의 농지취득행위는 농업경영계획서 제출의무를 생략하고 있을 뿐만 아니라, 농업인의 축산업 진출을 보다 쉽고 간편하게 하고, 축산업에 대한 농지수요 증대를 반영하여

43) 본 연구의 제4장 '농지은행제도의 문제점과 활성화 방안'의 제2절 4. '농지임대차보호법 제정 등 제도정비' 방안의 하나로 제안하는 법령의 가칭명칭이다.

44) 계약을 원인으로 소유권이전등기를 신청할 때에는 부동산 소재지 관할 시군구청장의 검인을 받은 계약서를 제출해야 하는데, 이를 검인계약서라고 한다.

농지에 축사와 그 부속시설을 신·증축하는 행위자체를 농지의 범위에 포함하여 농지법을 2008년 2월에 개정한 바 있다.

주말·체험영농과 축산업, 도시 근교농업에 대한 농지이용 수요를 원활하게 공급하기 위해서는 농지임대차 수탁대상 농지 및 임대차 계약기간의 조정을 적극 검토할 필요가 있다고 본다.

3. 농지매입·비축사업의 범위 확대 등 내실화

우리나라는 농지매입·비축사업의 경우 오직 농지가격 하락에 대비한 농지시장 안정에 중점을 두고 있어 현재는 시행을 유보하고 있는 상태로 급격한 농지가격의 하락이 없을 경우 유명무실하게 될 가능성이 높다.

쌀과 쇠고기 시장 전면개방, 한·미 FTA 비준, 한·중·일 FTA 추진 등 농산물시장 개방을 앞두고 농가의 소득 감소는 피할 수 없는 현실로 농지가격 급락과 농지투매로 이어질 수 있으며 이러한 영향이 증폭되어 국가경제 전반에 걸쳐 영향을 미치게 될 것이다.

이에 따라 이를 사전에 차단하거나 최소화하기 위해서는 농지가격 안정보다 쌀 가격의 안정이 우선되어야 하나, 2014년 이후 쌀 시장 개방이 예정되어 결과적으로 쌀 가격은 수급에 의하여 시장에서 결정될 수밖에 없기 때문에 쌀 가격은 지속적으로 하락할 것이 예상되지만, 쌀 가격 하락을 방지할 정책수단이 그리 많지 않아 당연한 결과로 받아들이고 있다.

한편, 쌀값 하락에 대한 대책으로 쌀값 손실분을 쌀 소득보전직불제 등을 통하여 정부에서 이전소득으로 보전하는 것에 대해서도 국민의 조세 부담 증가와 여타 산업과의 형평성 문제를 불러올 수 있어 비판적이다.

따라서, 농지수요를 늘리는 것이 쌀값 하락 방지를 위한 유일한 수단이지만, 정책의 한계로 효과를 기대하기 어려워 공공차원의 농지매입·비축을 통하여 급격히 증가하는 공급을 흡수하는 방안이 절실하다.

농지수요를 늘리기 위한 정책수단으로 도시민의 농지소유 허용, 주말·

체험영농 활성화 등 다양한 정책이 있지만, 수요 증가에 미치는 영향은 그리 크지 않을 것이다. 도시민의 농지소유를 위한 자금조달 수단은 금융기관 대출 혹은 자체조달이 대부분으로 이자율에 민감하기 때문이다. 또한, 농지에 대한 투자를 겸하여 도시근교의 농지 등 지리적으로 근거리의 농지를 중심으로 거래가 이루어 질 것이며, 실질적으로 쌀 가격 하락에 민감한 농지는 도시로부터 원거리에 위치하기 때문에 농지수요 변동에 대한 영향은 크지 않을 것이다.

쌀 가격하락은 탄력성이 큰 농업진흥지역의 논·밭의 가격을 떨어뜨리게 되고, 농업진흥지역의 논·밭이 가장 예민한 반응을 보일 수 있기 때문에 쌀 가격 변동에 민감한 농업진흥지역의 논·밭을 대상으로 매입·비축을 실시하여야 한다.

다만, 정부의 지역균형 발전정책과 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시 등 새로운 공공용지 수요에 따른 농지의 공급으로 농지시장이 안정을 유지하고 있어서 시행시기에 대한 논의는 추가적인 검토가 필요하다고 보지만, 농지매입·비축사업의 대상농지를 확대하여 공공목적의 토지를 비축할 필요가 있다고 본다.

무엇보다도 이 사업을 시행하기 전에 농지가격에 대한 정확한 조사와 분석이 필수적이며 이는 농지은행제도의 성패를 결정하는 중요한 요인이다.

농산물 시장 특히, 쌀 시장의 개방 폭 확대 등으로 인한 농산물 가격 하락은 농가 소득을 감소시키고 부채농가의 도산을 초래할 것이며, 또한, 농업정보의 접근이 어려운 고령·영세농가의 경제적 어려움으로 농지 매도물량이 증가할 경우 농지공급이 급격히 확대되어 농지가격이 급락할 수도 있을 것이다.

이러한 경우를 대비한 공공차원의 농지매입·비축사업은 농산물 시장 개방으로 농가의 수입이 감소함에 따라 부채농가, 고령·영세농가 등 한계농가의 파산 등에 따른 농지공급이 급격히 증가할 때 농지를 매입

하여 비축함으로써 농지수요를 증가시켜 농지가격의 급락을 방지하고 농지시장을 안정시키는 기능을 할 것이다.

현재는 농지매입·비축사업을 시행할 수 있는 법적근거를 마련해 두고 있으나, 아직까지 시행을 유보하고 있는 실정으로 시행을 위한 연구용역 등을 추진하여 2010년에 시행할 계획으로 준비를 세심하게 하여야 할 것이며, 프랑스 SAFER와 같이 농지 매입대상을 현재 영농에 이용하는 농지 뿐만 아니라, 농지로서 보전가치가 있는 휴경농지, 한계농지 등 유휴지(遊休地) 등을 적극적으로 매입·개발하여 농지의 이용률을 제고할 수 있도록 매입 대상농지의 범위를 추가할 필요가 있다.

이와 더불어, 우리나라의 농지은행사업의 하나인 경영회생지원 농지매입사업으로 매입한 농지와 시설물의 임대후 환매(매도)가 불가할 경우 농지은행이 보유한 농지와 시설물 등을 적극적으로 활용할 수 있도록 관련 규정을 마련하여 농지은행이 다양한 형태로 보유한 농지를 농산물의 과잉생산 및 홍수출하로 인한 가격폭락을 방지하기 위하여 일시적으로 도입한 바 있는 「생산조정제」 용도로 활용하여 전업농 등에게 주는 충격을 흡수하고, 전업농이 안심하고 영농규모를 확대해 나갈 수 있도록 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.

특히, 새 정부의 광역경제권 개발계획 5(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권)+2(강원권, 제주권)에 소요되는 부지를 사전에 확보하여 원활한 공급을 도모하고, 지역별 농지 가격차 해소 등을 위하여 농지가격이 상대적으로 낮은 지역을 우선하여 시범적으로 매입·비축을 추진하여야 할 것이며, 단계적으로 전국적으로 확대하여야 할 것이다.

4. 농지임대차보호법 제정 등 제도 정비

우리나라의 농지제도는 규제완화의 대세 속에 소유규제 완화에 따른 투기적 수요의 증가를 비롯하여 휴경 등에 의한 농지 감소, 농업진흥지

역의 전용 확대 등으로 일부지역의 높은 지가·높은 임대료 현상이 나타나고, 다시 농업구조개선과 효율적인 농지이용에 장애가 되고 있다.

또한, 영농종사자의 고령화는 농업구조개선이나 경영효율화에 더욱 큰 장애가 될 것으로 농산물시장 개방 등에 대응한 농업의 경쟁력 제고를 위해서는 경영규모의 확대와 효율적인 농지이용을 실현할 수 있는 농지 정책이 마련되어야 한다.

농지의 효율적인 이용을 위하여 농지의 소유보다 이용에 중점을 두어야 하며, 1986년 '농지임대차관리법'을 제정할 당시의 임차농지 비율이 30.5% 수준이었으나, 현재는 40.0%대를 넘어서고 있는 현실에서 발생하는 부작용을 최소화하기 위하여 농지임대차제도의 투명화를 도모할 방안이 강구되어야 한다.

농지임대차의 정당성 확보와 투명한 관리 및 농지 소유자의 횡포를 방지하기 위하여 (가칭) '농지임대차보호법'을 새로 제정하여 상속·이농 등으로 소유하는 농지를 사인간의 임대차·사용대차를 하는 경우에는 농지은행에 농지임대차신고를 의무화하는 방안도 반영할 필요가 있으며, 현재는 허가제방식으로 운영하고 있는 농지취득자격증명제도를 사안별로 사후 신고제방식으로 전환하여 주말·체험영농 및 축산업, 도시 근교농업 등 시설영농에 대한 농지이용 수요를 원활하게 공급할 필요가 있다.

또한, 외국의 농지은행제도에서 벤치마킹할 수 있는 제도로서 독일에 선택하고 있는 토지상속의 일괄지정방식과 같이 농지의 세분화를 방지하여 농업구조개선을 촉진할 수 있도록 1인 상속지정제도 즉, 피상속인이 영농종사(하고자 하는)자를 상속인으로 지정하여 농지의 상속·증여 또는 양도를 할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다고 본다.

이 제도는 이미 농지법 제22조에 '국가와 지방자치단체는 농지를 어느 한 농업인 또는 하나의 농업법인이 일괄적으로 상속·증여 또는 양도받도록 필요한 지원을 할 수 있다.'는 법적근거가 마련되어 있어 세부적인

지원기준을 설정한다면 시행에 무리가 없다고 본다.

이상에서 제시하는 농지제도 등은 현행 농지법으로는 한계가 있으므로 매년 수차례 반복되는 농지법 개정수요와 농지의 소유중심 개념을 이용중심으로 전환하는 계기를 마련하기 위하여 (가칭) '농지임대차보호법'을 제정하되, 현행 농지법은 헌법에서 정하는 경자유전의 원칙을 달성하기 위하여 농업인, 농업법인만이 농지를 소유하는 농지의 기본이념을 준수하도록 하는 내용을 중심으로 구성하고 빈번하게 발생하는 농지이용제도 등에 대한 내용은 새로운 법에 수록하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

참고로, 농지임대차와 관련해서는 이미 1986년 '농지임대차관리법'을 제정하여 시행한 바가 있으며, 법 제정당시의 제정이유를 「대차농지가 전 농지면적에 비하여 차지하는 비율이 1950년 농지개혁 당시에는 8.0퍼센트에 불과하였으나 1985년말 현재에는 30.5퍼센트로서 그간 매년 증가되어 온 추세이고, 총 대차료도 5,095억원에 달하여 그것이 농촌경제에 상당한 부담을 주고 있는 실정이어서 농지임대차에 관한 기본적인 사항을 입법화하여 농지임대차당사자 쌍방의 권익을 보호하고, 임차농가의 과도한 임차료의 부담을 경감하는 동시에 농지의 합리적인 이용과 농업생산성을 높이려는 것임.」 이라 하고 있다.

또한, 「① 이 법의 적용대상인 농지를 전·답 또는 과수원 기타 법적 지목 여하에 불구하고 사실상 농작물의 경작에 이용되는 토지로 함. ② 임대차계약은 서면으로 하도록 하고, 서면으로 하지 아니하는 경우에는 법정 임차료의 80퍼센트를 초과하여 정할 수 없도록 하며, 계약당사자는 계약을 체결한 날로부터 60일 이내에 관할시·구·읍 또는 면의 장에게 계약내용을 신고하도록 함. ③ 임대차기간은 안정적인 영농을 위하여 3년 이상으로 하되, 다년생 농작물·연작기피성 농작물 등 특수한 농작물의 경우와 계약당사자에게 징집·질병 등 특별한 사유가 있는 경우에는 그

기간을 따로 대통령령(1년 이상)으로 정하도록 함. ④ 임차료는 농민에게 과도한 부담을 덜어주기 위하여 농지의 생산성, 농작물의 수익성 및 지역실정 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 그 상한을 지역별·농작물별·농지등급별로 시·군의 조례로 정하도록 함.」 등을 참고할 필요가 있다고 본다.

다만, 농지가 농업생산성을 높이는 방향으로 소유·이용하고, 투기의 대상이 되지 않도록 농지은행을 통해서만 농지임대차 등을 허용하는 등 임대차를 악용하여 농지를 투기의 수단으로 이용하려는 세력에 대한 감시체계를 강화하여 단 한명의 투기세력도 발본색원하는 장치가 필요하다.

제 5 장 요약 및 결론

세계는 지금 원유, 철광석, 곡물 등 주요 원자재 가격의 급등현상으로 장기적인 경기침체를 우려하고 있다. 특히, 국제 곡물가격의 급등현상은 단기간에 일시적으로 끝나지 않고, 상당기간 지속될 것이며, 지구 온난화 등 기후변화에 따라 반복적으로 나타날 수 있다는 전망이 전문가들 사이에서 지배적이기 때문에 더욱 걱정이 아닐 수 없다. 우리나라도 예외는 아니어서 곡물을 원료로 하는 축산물, 제과, 제빵, 면류, 두부 등 소비자 가격이 뛰는 현상이 오래갈 수밖에 없어 물가를 한 단계 끌어 올리는 '애그플레이션' 현상이 나타나고 있다.

그러나, 국내 소비자가격을 끌어내릴 수 있는 방법은 국내 농산물을 수요량에 맞춰 생산하여 원활히 공급하는 방법 외에는 특별한 수단이 없다는 사실은 안타까운 현실이지만, 불행히도 이러한 역할을 수행해야 하는 우리나라의 농업·농촌은 산업화와 도시화 과정을 거치면서 농가 인구가 감소하고 고령화되어 도·농간 소득격차도 확대되고 이와 더불어, 식량소비 형태도 변하여 농지이용이 많은 쌀 소비량은 감소하고 상대적으로 농지를 적게 이용하는 축산물의 소비량은 확대되고 있다.

세계무역기구·도하개발어젠다(WTO/DDA) 협상과 한·미 자유무역협정(FTA)비준 여부에 따라 농산물 시장개방이 더욱 확대되고, 2008년 4월 한·미 쇠고기 협상이 타결되어 쇠고기 시장의 전면개방을 앞두고 있다.

한편, 우리나라는 1950년 농지개혁이후 2005년 농지법 개정 이전 까지 농지정책의 3대원칙으로 농지소유는 「경자유전의 원칙」, 농지이용은 「임대차 금지」 농지보전은 「농업진흥지역제도」가 있었으나, 농지관련법의 제·개정과 폐지 등의 과정을 거치면서 그 내용이 많이 변질되고, 퇴색되어 2005년 농지법 등 개정으로 농지이용은 「농지은행제도」가 대체하고 있다.

이에 따라, 본 연구는 국내외 농업여건의 급격한 변화와 국제 곡물가격의 급등현상에 대응하여 이농·탈농, 은퇴 고령농이 소유하는 농지와 휴경농지, 한계농지 등 영농을 포기하거나 영농활동에 이용하지 않는 농지를 농업인이 보다 더 쉽게 농산물 생산에 이용할 수 있도록 현재 시행하고 있는 농지은행제도의 문제점을 발굴하여 활성화 방안을 제시하였다.

먼저 문제점으로 지적되는 농지은행제도의 정체성을 확립하기 위하여 영농규모화사업과 농지은행사업 등을 통합하고, 농지임대수탁사업 허용범위확대 등 규제완화를 위하여 농지임대차 등 허용범위 및 임대차 기간 조정, 농지매입·비축사업의 범위확대 등 내실화를 위하여 농지매입·비축사업의 대상농지 확대 등 조기시행, 농지임대차보호법 제정 등 제도정비를 위하여 농지 임대차 등 거래의 투명성 확보와 정당성 부여를 위한 (가칭) '농지임대차보호법' 제정 등 관련법 정비방안을 제시하였다.

또한, 2014년 쌀 관세화 유예기간 종료에 따른 농지시장의 불안을 대비하고 휴경·한계농지 등 매입·개발을 통한 농지의 효율적 이용을 도모하는 등 농업인의 농지이용권을 확대하는데 목적을 두고 농업·농촌 현실에서 관행적·음성적으로 거래되고, 농지법에서도 일부 제한적이지만, 허용하고 있는 농지임대차 등 사업을 주관하고 관리하는 농지은행제도의 활성화를 통하여 농지시장의 안정과 농지의 효율적 이용 및 영농규모화, 농업구조개선을 촉진하는 방안을 검토하였다.

결과적으로, 본 연구는 헌법과 농지법이 정하는 「경자유전의 원칙」과 「농업진흥지역제도」는 농지의 소유와 보전측면에서 현행 제도를 훼손하지 않고, 보완·발전시켜 나가야 할 부분으로 판단하여 가급적 언급을 자제하고, 국내외 농업여건 및 농업·농촌의 현실에서 성행하고 농지관련법에서도 허용하는 농지임대차 등의 활성화를 통하여 농지의 효율적 이용을 제고함으로써 국내 농업의 생산성을 증대하고, 2015년 곡물자급률 목표치 등을 달성하는데 기여하는 것에 의미를 두고자 하였다.

우리나라의 농지제도는 헌법에서 정하고 있는 경자유전의 원칙과 임대차 금지 원칙을 농지법 및 농지관련법에 의하여 시행하고 있으며, 농지의 소유·이용·보전에 대한 권리와 의무를 규정함으로써 농업과 농촌의 건전한 발전을 도모하는데 그 목적이 있다.

1949년 농지개혁법 제정으로 그 동안 성행하던 농지의 소작제도가 엄격히 금지되어 자경농지 비율은 1945년 35.0%에서 1951년 91.9%로 크게 높아졌고, 소작농지(임차농지) 비율은 65.0%에서 8.1%로 크게 낮아져 자경농이 가능하게 되었으나, 농지개혁 이후 농지법을 곧 바로 제정하지 못하고 농지임대차 시장이 활성화됨에 따라 1986년 농지임대차관리법을 제정하여 농지이용제도를 정비하였다.

또한, 1996년 농지법의 시행으로 농지의 소유·이용에 대한 농지제도가 정비되어 비농업인의 농지소유·이용은 법적인 제한을 받게 되었으며, 농지법의 시행은 경자유전의 원칙을 유지하면서 농지법령의 정비를 통하여 농지의 소유와 이용·보전 등 농지제도에 대하여 종합적이고 체계적인 관리가 가능하게 된 점은 큰 의미가 있으나, 농지법 시행이후에도 경자유전의 원칙을 엄격히 적용하지 못하여 비 농업인에 의한 농지의 불법 소유와 임대차는 음성적으로 확대하였다.

2005년 농지법의 개정은 경자유전의 원칙은 유지하고 있으나, 농지의 소유제한 및 소유 상한제한 완화, 농지의 임대차 허용범위 확대 그리고 농지처분명령제도를 완화하여 농지의 소유·이용구조가 크게 변하는 계기가 되었으며, 농지은행제도를 도입하여 농지이용 구조를 현실에 맞도록 개선하고 아울러, 농지관련 법률의 위상을 회복하여 개방화에 대비한 농업구조개선을 촉진하는 데 의미가 있다.

이러한, 농지소유·이용·보전규제에 대한 변화과정은 ① 도입기(1949~1993년, 44년) 농지소유·보전규제 강화 → ② 정립기(1994~2004년, 10년) 소유규제 완화 및 이용·보전규제 강화 → ③ 전환기(2005년~현재, 3년)

농지 소유·이용·보전규제 완화 등으로 정리할 수 있다.

특히, 농지은행제도의 농지임대수탁사업은 제도 도입 당시부터 핵심사업으로 부각되어 현재에도 가장 큰 역할을 차지하고 있으며 기존의 농지이용제도의 문제점을 개선하는데 크게 기여하고 있다.

1996년 농지법 시행일 이전에 관행적으로 이루어지던 농지임대차 문제를 제도권으로 흡수하여 농지임대차 시장에서 음성적으로 이루어지던 비농가비 재촌 지주의 농지임대차 문제를 최소화하는 의미와 농지 임대차시장에 대한 정보가 부족한 비농업인 소유의 농지관리가 가능하게 되어 농지이용의 범위가 확대되게 된 점은 농지 임대차시장의 성장가능성과 함께 농지의 기본이념을 실현한다는 정책적 의미도 크다고 본다.

새로운 제도는 충분한 검토기간을 거쳐 제도시행의 성과를 검증한 후 시행을 할 때, 사업효과도 크고 시행착오를 줄일 수 있다지만, 농지은행사업의 주요기능의 하나인 농지매입·비축사업의 시행이 유보되어 제도 도입 목적 달성에 크나큰 차질을 주고 있다는 생각이 든다.

2007년말 현재 농가의 임차농지가 42.8%이며, 임차농가가 62.0%라는 사실은 우리나라 농업에 있어서 농지소유와 이용에 관한 제도와 현실사이에 괴리가 큰 것을 의미하며, 임차농지 및 임차농가의 비중 증가는 헌법과 농지법 등 농지이용에 관한 법률의 공정한 집행을 더욱 어렵게 하고 농산물 개방화의 진전은 국내 쌀 가격의 하락과 농지가격의 급락 가능성을 예고하고 있다고 보아야 할 것이다.

이에 따라, 지금까지는 농지임대차 시장에서 임대자와 임차자 즉, 농지공급자와 수요자의 수급상황이 균형을 유지하였으나, 앞으로 임대자 즉, 공급이 수요를 초과하게 되어 수급상황에 균형이 무너지고 수요자가 농지임차료를 보다 더 낮은 가격에 결정하게 될 가능성이 예상되므로 농지은행제도는 농지 임대차시장의 현실과의 괴리를 극복하고 향후 예상되는 농지관리의 문제점을 보완하여 발전시키는데 정책의 목표를 설정

하고 개선방안을 마련하여야 할 것이다.

먼저, 현재 시행하고 있는 농지은행제도의 주요 사업을 검토하였다.

첫째, 농지수탁사업으로 2005년10월 1일부터 시행하고 있는 「농지임대수탁사업」과 2006년 5월 1일부터 시행하는 「농지매도수탁사업」이다.

「농지임대수탁사업」은 농지 소유제한이 완화된 비농업인의 농지를 수탁(受託) 하여 수탁농지는 전업농 등에게 5년 이상 장기 임대하여 전업농 등의 영농규모 확대를 촉진하는 사업이다.

수탁대상농지는 개인이 소유하고 있는 농지로서 농지법상 임대가 가능한 모든 농지이며 임대차료는 지역 관행임차료 수준에서 공사와 임차인의 합의에 의해 결정된다. 1996년 이후 매입한 농지는 본인이 직접 경작하지 못할 때는 처분해야만 하나, 농지은행에 맡기면 처분이 면제되지만, 논란이 된 투기방지를 위해 일정규모 이하(농업진흥지역 안 1,500㎡, 밖 1,000㎡)의 농지나 도시지역 등 개발예정지에 속하는 농지는 제외되며, 「농지매도수탁사업」은 1996년 이후 취득한 소유농지를 자경에 이용하지 않아 시장·군수로부터 처분명령을 받은 농지나 농지소유자가 매도를 희망하는 농지를 한국농촌공사에 위탁하여 전업농 또는 신규 창업농 등에게 매도를 알선 또는 중개하는 사업이다.

둘째, 「경영회생지원사업」으로 2006년 5월 1일부터 시행된 사업으로 경영위기에 처한 농가의 농지와 농업용 시설 등을 한국농촌공사가 직접 매입하여 그 매각대금으로 농가는 부채를 상환하고 경영정상화를 유도하며, 공사가 매입한 농지는 당해농가에 장기임대하고 임대기간 중에 환매권(우선 매입권)을 보장하는 사업이다.

셋째, 농지매입·비축사업으로 농지시장의 가격안정과 농업구조개선을 위한 핵심사업으로 기대를 모았으나 사업 시행시기의 불확실, 재원조달 등 여러가지 문제로 구체적인 사업계획 등 방향을 정립하지 못하고 있다.

넷째, 인터넷(농지유통화정보 포털사이트)을 통해 전국의 농지매매 및 가격, 농가주택에 관한 정보 등의 농지유통화정보와 관련된 정보도 제공하고 있다. 이 사이트를 통해 농지를 매도 또는 임대를 희망하는 자는 당해농지를 한국농촌공사에 임대 또는 매도수탁을 신청할 수 있으며, 농지를 매입을 희망하는 자도 대상농지에 관해 상세한 정보(시세, 용자에 따른 채권최고액, 경지정리여부, 용도제한, 농업진흥지역 편입여부, 기타 토지이용계획 등)를 얻을 수 있고 매입신청도 가능하다.

다음은 농지은행제도의 활성화를 위한 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 농지은행제도의 정체성을 확립하기 위하여 사업목적과 성격이 유사하고, 사업 추진기관이 동일한 영농규모화사업을 통합하여 확대 개편하여야 한다. 1995년부터 정책사업으로 추진하고 있는 영농규모화사업을 2008년말 까지 법령 등을 개정하여 농지은행사업으로 통합하고, 2010년에는 농지가격·거래 등 정보 제공, 농지교환·분합, 경영이양직불매입, 농지임대·사용대수탁, 경영회생지원 농지매입, 농지매입·비축, 역모기지론 농지매입 등 7개 사업을 추진하며, 2013년까지 농지은행사업을 농지매입·비축사업을 중심으로 개편한다.

이에 따라, 2013년 이후 농지은행사업은 농지가격·거래 등 정보 제공, 농지교환·분합, 농지임대·사용대수탁(경영이양직불임대 통합), 농지매입·비축사업(휴경·한계농지매입, 경영이양직불매입, 경영회생지원농지매입, 역모기지론 농지매입 통합 등)을 통해 추진하되, 시행체계를 지속적으로 보완·발전시켜 나가야 할 것이다.

둘째, 농지은행사업으로 시행하고 있는 농지임대차 등 수탁대상농지 및 임대차 계약기간을 조정하여야 한다. 도시지역, 관리지역에 위치하는 농업진흥지역밖의 농지 임대차 최소면적을 1,500㎡이상에서 1,000㎡ 이상으로 조정하고, 임대차 계약기간을 현행 5년 이상에서 3년 이상으로 낮춰야

하며, 농업진흥지역안에 대한 임대차 기간은 8년 이상으로 확대하여 전업농 등의 안정적이고 계획적인 영농을 보장하여야 한다.

임대차 계약기간 조정으로 농업인, 신규 창업농, 후계농업인, 도시직장인의 은퇴 후 귀농희망자 등에게 농지이용 기회를 확대하여야 한다.

다만, 이 경우에 발생할 수 있는 농지이용의 세분화와 소유자의 횡포 등 폐해를 방지하기 위하여 새로 제정을 제안하는 (가칭) '농지임대차보호법'에 임대대상자 선정, 임대차료 산정방식 등 결정방법, 임대차 등 알선·중개 주체(한국농촌공사, 공인중개사) 및 수수료, 임차자 등을 명시하여 투명한 임대차 등 관리를 위한 감시체계를 마련하여야 할 것이다.

셋째, 농지매입·비축사업의 매입대상 농지를 현재 영농에 이용하는 농지뿐만 아니라, 농지로서 보전가치가 있는 휴경농지, 한계농지 등 유휴지(遊休地) 등을 적극적으로 매입·개발하여 농지의 이용률을 제고할 수 있도록 하는 기능을 추가하여야 한다. 이미 사업을 추진할 수 있는 법적 근거를 마련해 두고 있으나, 아직까지 시행을 유보하고 있는 실정으로 오직 농지가격 하락에 대비한 농지시장 안정에 중점을 두고 있기 때문에 급격한 농지가격의 하락이 없을 경우 유명무실하게 될 가능성이 많다.

또한, 농지은행사업의 하나인 경영회생지원 농지매입사업으로 매입한 농지와 시설물의 임대후 환매(매도)가 불가할 경우 농지은행이 보유한 농지와 시설물 등을 적극적으로 활용할 수 있도록 관련규정을 마련하여 농지은행이 다양한 형태로 보유한 농지를 농산물의 과잉생산 및 홍수출하로 인한 가격폭락을 방지하기 위하여 일시적으로 도입한 바가 있는 「생산조정제」 용도로 활용할 수 있도록 개선하여 전업농 등에게 주는 충격을 흡수하고, 전업농이 안심하고 영농규모를 확대해 나갈 수 있도록 활용하는 방안을 강구하여야 한다.

2010년에 시범사업으로 시행을 위한 연구용역 등을 추진하여 준비를 세심하게 하여야 할 것이며, 2010년에는 농지매입·비축을 영농규모화 농지매

입사업과 농지은행사업의 농지매매수탁사업을 통합하여 쌀 전업농 7만호 육성이 달성되는 2013년 이후에는 농지매입·비축사업을 농지은행제도의 중심사업으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

넷째, 농지임대차보호법 제정 등 농지법령 및 제도를 정비하여야 한다. 농지의 이용개념을 강조하고 농지임대차의 정당성 확보와 투명한 관리를 통하여 농지소유자(임대자)의 횡포를 방지하고 상속·이농 등으로 소유하는 농지를 사인간의 임대차·사용대차를 하는 경우에는 농지은행에 농지 임대차신고를 의무화하여 임대차 쌍방을 보호하는 (가칭) '농지임대차보호법'을 제정하여야 한다.

또한, 농지은행제도와는 직접적인 관련이 없지만, 농지의 세분화를 방지하고 농업구조개선을 촉진할 수 있도록 1인 상속지정제도 즉, 피상속인이 영농종사(하고자 하는)자를 상속인으로 지정하여 농지의 상속·증여, 양도를 할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 이 제도는 이미 농지법 제22조에 '국가와 지방자치단체는 농지를 어느 한 농업인 또는 하나의 농업법인이 일괄적으로 상속·증여 또는 양도받도록 필요한 지원을 할 수 있다.'는 법적근거가 마련되어 세부적인 지원기준을 설정한다면 시행에 무리가 없다고 본다.

현재는 허가제방식으로 운영하고 있는 농지취득자격증명제도를 사안별로 사후 신고제방식으로 전환하여 주말·체험영농 및 도시 근교농업에 대한 농지이용수요를 원활하게 공급하도록 개선할 필요가 있다.

이상에서 제시하는 농지제도 등은 현행 농지법으로는 한계가 있으므로 매년 수차례 반복되는 농지법 개정수요와 농지의 소유중심 개념을 이용중심으로 전환하는 계기를 마련하기 위하여 (가칭) '농지임대차보호법'을 제정하여 현행 농지법은 헌법이 정하는 경자유전의 원칙을 달성하기 위하여 농업인, 농업법인만이 농지를 소유하는 농지의 기본이념을 준수하도록 하는 내용을 중심으로 구성하고 빈번하게 발생하는 농지이

용제도 등에 대한 내용은 새로운 법에 수록하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

이상에서와 같이 농지은행제도를 체계적으로 분석하고, 국내외 농업여건 변화에 대응한 농지의 효율적 이용을 위한 농지은행제도 활성화 방안을 제시하고자 노력하였으나, 관련 자료의 파악 및 분석의 어려움 등 제약 때문에 합리적이고 구체적인 실행 가능한 방안을 제시하는 데는 부족한 점이 많다는 생각이 든다. 따라서 농지임대차 등의 대상농지 및 임대차 기간 등 조정 확대에 인하여 발생할 수 있는 임차농가의 피해 등 부정적인 측면에 대한 깊이 있는 연구가 추가적으로 필요하다고 본다.

이 부문에 대한 연구는 1950년 농지개혁 이전의 소작제도 등을 과거의 문헌이나 연구논문 등을 통하여 국내외 사례를 중심으로 지역별로 천석군, 만석군으로 불리던 지주들의 소작형태와 소작료 착취실태 등을 함께 조사한다면 보다 더 실증적이고, 내실 있는 연구가 될 것으로 본다.

1949년 농지개혁법 제정과 1950년 농지개혁으로 자경농이 육성되고, 잠시 자취를 감추었던 소작제도가 1986년 농지임대차관리법 제정으로 소작제도의 변형이라 할 수 있는 농지임대차제도로 부활하여 1996년 농지법 제정과 함께 비농업인 등의 농지소유는 강력히 규제하고, 농지 임대차 등은 일부 완화하여 운영해 오던 농지이용제도가 다시 2005년 농지법 등의 대폭적인 개정을 통하여 농지임대차 등을 허용하는 농지은행제도를 도입하였지만, 임대차 대상농지의 범위, 적정한 임대차료 수준 등의 결정문제는 계속 논의의 대상이 될 것이다.

특히, 농지임대차 등의 활성화로 달라질 농업·농촌사회의 농업경영형태의 변화 등을 연구·조사한다면, 보다 더 발전적인 농지은행제도로 정착해 나갈 수 있을 것으로 기대하면서 농지매입·비축사업 범위확대, 농촌형 역모기지론제의 도입방안, 기타 농지법 체계정비 등을 위하여 깊이 있는 추가적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 건설교통부, 2007년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 2007.
- 김남훈, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 석사학위논문, 건국대학교, 2006.
- 김수석 외, “농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구”, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김정부 외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1998.
- 김정호 외, 농업부문 비전2030 중장기 지표개발, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김태곤 외, 농지제도의 선진화를 위한 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 농림부, 2008년도 예산 및 기금운용계획 개요, 2008. 1.
- 농림부, 농업·농촌 및 식품산업기본법, 2008. 1.
- 농림부, 2008년도 농림사업시행지침서, 2권 식량작물, 2007.12.
- 농림부, 2007년 경지면적 조사결과, 2008. 1.
- 농림부·한국농촌공사, 농지법령집, 2007. 7.
- 농림부·한국농촌공사, 알기 쉬운 농지 및 농지은행제도, 2007. 7.
- 농림부, 2007년도 농정에 관한 연차보고서, 2007.
- 농림부, 농림업 주요통계, 2007.
- 농림부, 농지업무 편람, 2006. 6.
- 박현출, “농업부문의 구조조정전략 및 추진방안에 관한 연구”, 중앙공무원교육원, 2004.
- 오병덕, “농지임차료 결정특성에 관한 연구 : 농지은행 임대수탁사업 사례 분석” 박사학위논문, 제주대학교, 2007.
- 최혁재 외, 농지제도 개선방안 연구, 국토연구원, 2003. 11.
- 통계청, 2007년도 농지임대차 조사결과, 보도자료, 2008. 3.
- 통계청, 2007양곡년도 가구부문 1인당 쌀 소비량, 보도자료, 2008. 1.
- 한국농촌공사, 정부에 의한 농지매입·비축제도의 운영방안, 2005.

부 록 1

영농규모화임대차사업 및 농지은행임대수탁사업의 비교

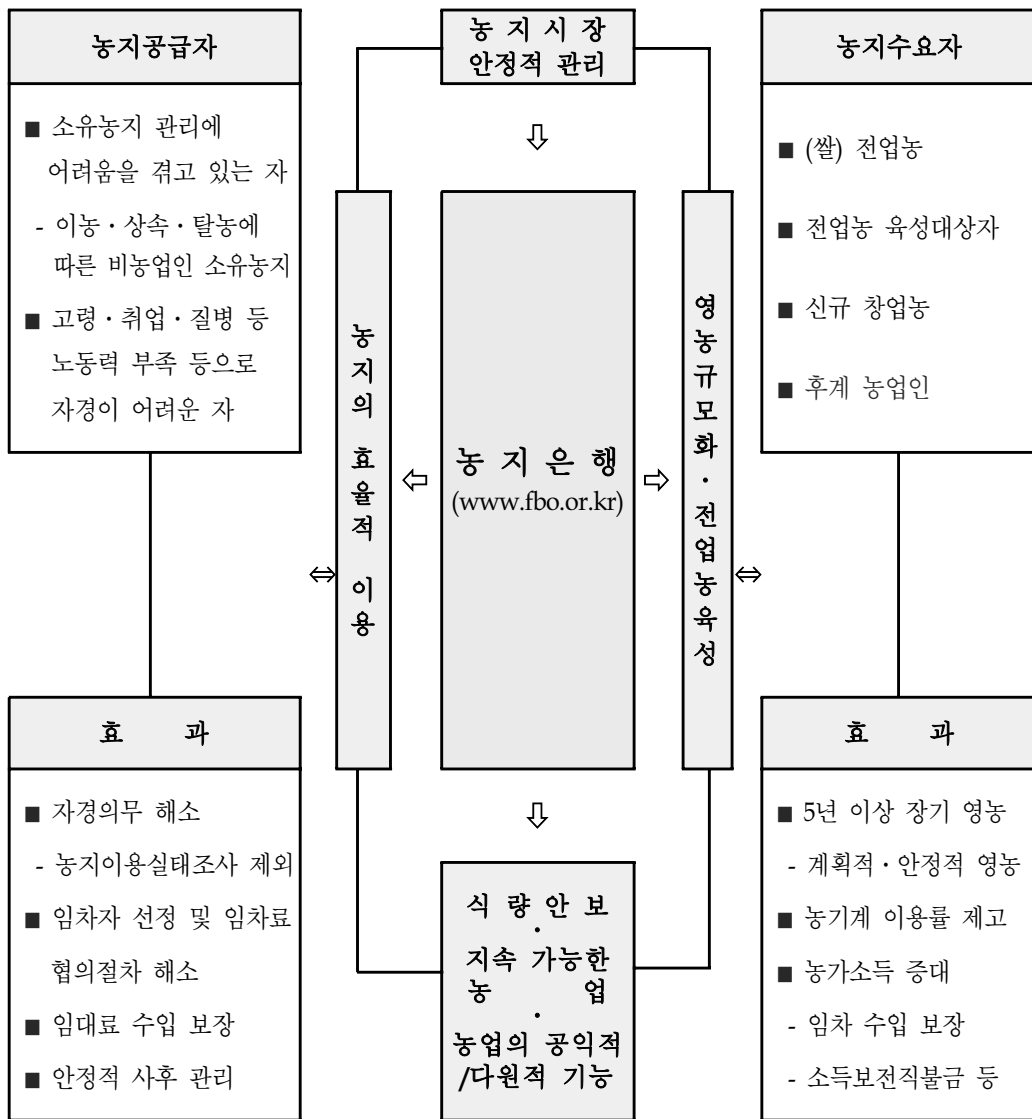
구 분	임대차사업	임대수탁사업
배 경 및 목 적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쌀전업농 중심의 농지이용권 실현 - 임차인은 선정된 일정조건을 갖춘 쌀전업농에 한정됨 - 규모확대, 생산효율성, 생산비절감, 경쟁력강화, 후계인력 육성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 중심의 농지이용권 실현 - 임차인은 쌀전업농에 한정치 않음 - 농지시장 안정, 농지유동화촉진 및 효율적 이용(임대위탁을 통한 임대차 허용 확대)
추 진 방 식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국농촌공사가 우량농지를 선임차후 전업농에 임대 (확실한 농지유동화) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지를 수탁 받아 3개월 이내에 임차인(전업농중심)선정, 임대차 계약(5년 이상) 체결 - 임차인 없을 시 수탁불가(반려)
사 업 대 상 농 지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌지역내 실제 이용되는 논 - 농업진흥지역내 논(규모 무관) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 논, 밭, 과수원(모든 농지 대상) - 농업진흥지역 안 : 1,000㎡ 이상 - 농업진흥지역 밖 : 1,500㎡ 이상 * 도시지역, 계획관리지역 등 제외
임대료 지 불 방 법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약기간(5~10년)동안의 임대료를 기금에서 일시불로 선 지급 - 임대인은 계약기간(5~10년)동안의 임대료를 일시불로 지급받는 장점 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매년 임대료 지급 - 임대료의 8~12% 수수료 징수
주 요 임대인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법에서 임대차를 허용한 농지 - 비재촌지주 농지는 제외됨. 단, 임차인 소유농지와 인접한 농지를 임대하는 경우는 비농업인(비 재촌지주)의 농지라도 임차가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지소유자는 누구나 가능 단, 다음사항은 자경하지 못할 경우 농지은행에 위탁해야 소유가능 - 이농 농지 중 1ha 초과 농지 - 상속받은 농지 중 1ha 초과~3ha 까지 농지 - '96년 이후 취득하고 자기 농업 경영에 이용하지 못하는 농지
농촌공사 수수료	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지관리기금에서 지급 - 농지관리기금에서 사업수행대가로 수수료 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임대자(지주)로부터 수취 - 임대자가 수취하는 임대료의 10% 수준을 운영·관리 수수료로 수취
재 원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지관리기금 (모든 손익은 기금에 귀속) - 매년 농림부·재정부·국회 심의 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업 재원 불필요(비 예산사업)

* 한국농촌공사 내부자료

부 록 2.

농지임대수탁사업 체계도

=기능 · 역할 · 작동 mechanism=



* 자료 : 한국농촌공사, 농지은행 심포지엄 자료(2006.11.)를 참고, 본 연구자가 재정리

부 록 3.

농지 임대수탁 등 근거 법령

농 지 법

제6조 (농지 소유 제한) ①농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.

②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에도 불구하고 자기의 농업경영에 이용하지 아니할지라도 농지를 소유할 수 있다.

1. 국가나 지방자치단체가 농지를 소유하는 경우

2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 농림수산식품부령으로 정하는 공공단체·농업연구기관·농업생산자단체 또는 종묘나 그 밖의 농업 기자재 생산자가 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요한 시험지·연구지·실습지 또는 종묘생산지로 쓰기 위하여 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우

3. 주말·체험영농(농업인이 아닌 개인이 주말 등을 이용하여 취미생활이나 여가활동으로 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 말한다. 이하 같다)을 하려고 농지를 소유하는 경우(1천제곱미터 이내)

4. 상속(상속인에게 한 유증을 포함한다. 이하 같다)으로 농지를 취득하여 소유하는 경우(1ha 이내 소유가능, 1ha초과 3ha이내의 농지는 임대수탁기간 동안 소유가능)

5. 대통령령으로 정하는 기간 이상(8년) 농업경영을 하던 자가 이농한 후에도 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우(1ha 이내 소유가능, 그 이상 임대수탁기간 동안 소유가능)

6. 제13조제1항에 따라 담보농지를 취득하여 소유하는 경우(「자산유동화에 관한 법률」 제3조에 따른 유동화전문회사등이 제13조제1항제1호부터 제4호까지에 규정된 저당권자로부터 농지를 취득하는 경우를 포함)

7. 제34조제1항에 따른 농지전용허가(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 인가·허가·승인 등을 포함한다)를 받거나 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고를 한 자가 그 농지를 소유하는 경우

8. 제34조제2항에 따른 농지전용협의를 마친 농지를 소유하는 경우

9. 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」 제24조제2항에 따른 농지의 개발사업지구에 있는 농지로서 대통령령으로 정하는 1천500제곱미터 미만의 농지나 「농어촌정비법」 제84조제3항에 따른 농지를 취득하여 소유하는 경우

10. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우

가. 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」에 따라 한국농촌공사가 농지를 취득하여 소유하는 경우

나. 「농어촌정비법」 제16조·제40조·제58조·제68조 또는 제86조에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우

다. 「공유수면매립법」에 따라 매립농지를 취득하여 소유하는 경우

라. 토지수용으로 농지를 취득하여 소유하는 경우

마. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우

바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 토지 등의 개발사업과 관련하여 사업 시행자 등이 농지를 취득하여 소유하는 경우

③제23조제2호부터 제6호까지의 규정에 따라 농지를 임대하거나 사용 대하는 경우에는 제1항에도 불구하고 자기의 농업경영에 이용하지 아니 할지라도 그 기간 중에는 농지를 계속 소유할 수 있다.

④이 법에서 허용된 경우 외에는 농지 소유에 관한 특례를 정할 수 없다.

제7조 (농지 소유 상한) ①상속으로 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자는 그 상속 농지 중에서 총 1만제곱미터까지만 소유할 수 있다.

②대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 한 후 이농한 자는 이농 당시 소유 농지 중에서 총 1만제곱미터까지만 소유할 수 있다.

③주말·체험영농을 하려는 자는 총 1천제곱미터 미만의 농지를 소유할 수 있다. 이 경우 면적 계산은 그 세대원 전부가 소유하는 총 면적으로 한다.

④제23조제7호에 따라 농지를 임대하거나 사용대하는 경우에는 제1항 또는 제2항에도 불구하고 소유 상한을 초과할지라도 그 기간에는 그 농지를 계속 소유할 수 있다.

제23조 (농지의 임대차 또는 사용대차) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 농지를 임대하거나 사용대할 수 없다.

1. 제6조제2항제1호 및 제4호부터 제10호까지의 규정에 해당하는 농지를 임대하거나 사용대하는 경우

2. 제17조에 따른 농지이용증진사업 시행계획에 따라 농지를 임대하거나 사용대하는 경우

3. 질병, 징집, 취학, 선거에 따른 공직취임, 그 밖에 대통령령(시행령 제24조)으로 정하는 부득이한 사유로 인하여 일시적으로 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자가 소유하고 있는 농지를 임대하거나 사용대하는 경우

4. 60세 이상이 되어 더 이상 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자로서 대통령령으로 정하는 자가 소유하고 있는 농지 중에서 자기의 농업경영에 이용한 기간이 5년이 넘은 농지를 임대하거나 사용대하는 경우

5. 제6조제1항에 따라 소유하고 있는 농지를 주말·체험영농을 하려는 자에게 임대하거나 사용대하는 경우, 또는 주말·체험영농을 하려는 자에게 임대하는 것을 업으로 하는 자에게 임대하거나 사용대하는 경우

6. 제6조제1항에 따라 개인이 소유하고 있는 농지를 한국농촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대·사용대하는 경우

7. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 농지를 한국농촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대하거나 사용대하는 경우

가. 상속으로 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자가 제7조제1항에서 규정한 소유 상한을 초과하여 소유하고 있는 농지(2만 제곱미터 이내의 것만 해당한다)

나. 대통령령으로 정하는 기간 이상 농업경영을 한 후 이농한 자가 제7조제2항에서 규정한 소유 상한을 초과하여 소유하고 있는 농지

제24조 (임대차 계약 방법과 사용대차 계약 방법) 임대차(농업경영을 하려는 자에게 임대하는 경우만을 말한다) 계약과 사용대차(농업경영을 하려는 자에게 사용대하는 경우만을 말한다) 계약은 서면 계약을 원칙으로 한다.

제25조 (목시적 갱신) 임대인이 임대차(농업경영을 하려는 자에게 임대하는 경우만을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 기간이 끝나기 3개월 전까지 임차인에게 임대차를 갱신하지 아니한다는 뜻이나 임대차 조건을 변경한다는 뜻을 통지하지 아니하면 그 임대차 기간이 끝난 때에 이전의 임대차와 같은 조건으로 다시 임대차한 것으로 본다.

제26조 (임대인의 지위 승계) 임대 농지의 양수인은 이 법에 따른 임대인의 지위를 승계한 것으로 본다.

제27조 (국유농지와 공유농지의 임대차 특례) 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 국유재산과 공유재산인 농지에 대하여는 제24조부터 제26조까지의 규정을 적용하지 아니한다.

농 지 법 시 행 령

제4조 (이농당시의 소유농지를 계속하여 소유할 수 있는 자의 농업 경영기간) 법 제6조제2항제5호·법 제7조제2항 및 법 제23조제7호 나목에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 8년을 말한다.

제5조 (농지의 개발사업지구 안에 있는 농지의 범위) ①법 제6조제2항제9호에서 "대통령령으로 정하는 1천500제곱미터 미만의 농지"란 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」 제24조제2항에 따라 한국농촌공사가 개발하여 매도하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 농지를 말한다.

1. 도·농간의 교류촉진을 위한 1천500제곱미터 미만의 농원부지
2. 농어촌관광휴양지에 포함된 1천500제곱미터 미만의 농지

②개인이 제1항 각 호에 따른 농지를 소유하는 경우 그 면적의 계산은 세대원 전부가 소유하는 총면적으로 한다.

제24조 (농지의 임대차 또는 사용대차) ①법 제23조제3호에서 "그 밖에 대통령령으로 정하는 부득이한 사유"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 부상으로 3월 이상의 치료가 필요한 경우
2. 교도소·구치소 또는 보호감호시설에 수용 중인 경우
3. 3월 이상 국외여행을 하는 경우
4. 농업법인이 청산 중인 경우

②법 제23조제4호에서 "대통령령으로 정하는 자가 소유하고 있는 농지"란 농지소유자가 거주하는 시(특별시 및 광역시를 포함한다. 이하 이항에서 같다)·군 또는 이에 연접한 시·군에 있는 소유농지를 말한다.

한국농촌공사 및 농지관리기금법

제10조 (사업) ①공사는 다음 각 호의 사업을 행한다.

4의2. 농지의 가격 및 거래 등에 관한 정보의 제공, 농지시장 안정과 농지이용의 효율성 증대를 위한 농지의 매입·매도·임대사업, 경영회생 지원을 위한 농지매입사업 및 농지의 임대 등의 수탁사업(이하 "농지은행사업"이라 한다)

제24조의4 (농지의 임대 등의 수탁) ①공사는 국가·지방자치단체·정부투자기관 그 밖의 법인 또는 개인이 소유하는 농지를 임대·사용대 또는 매도하고자 하는 경우에는 그 임대·사용대 또는 매도를 수탁할 수 있다.

②제1항의 규정에 따른 수탁의 기준, 수탁수수료의 요율기준 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

한국농촌공사 및 농지관리기금법 시행령

제19조의7 (농지의 임대·사용대 또는 매도의 수탁기준 등) ①법 제24조의4제1항에 따라 공사가 임대·사용대 또는 매도를 수탁할 수 있는 농지는 1필지 또는 동일인이 소유하는 서로 연결한 2필지 이상의 농지를 그 대상으로 하되, 대상농지의 규모가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우이어야 한다. 이 경우 세대를 같이 하는 세대원이 소유하는 농지는 이를 동일인이 소유하는 것으로 본다.

1. 「농지법」 제30조에 따른 농업진흥지역 안에서 그 면적이 1천제곱미터 이상인 경우

2. 농업진흥지역 밖에서 그 면적이 1천500제곱미터 이상인 경우

②공사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 농지에 대하여는 임대·사용대 또는 매도를 수탁할 수 없다. <개정 2008.2.29>

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조에 따른 도시지역·계획

관리지역 안의 농지. 다만, 「농지법」 제30조에 따른 농업진흥지역으로 지정된 농지를 제외한다.

2. 「농지법」 제36조에 따른 농지전용허가(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 인가·허가·승인 등을 포함한다)를 받거나 동법 제37조 또는 제45조에 따른 농지전용신고를 한 농지

3. 개발용도로 지정된 지역·지구·구역·단지 안의 농지 중에서 농림수산식품부장관이 정하여 고시하는 농지

③공사가 농지의 임대·사용대 또는 매도를 수탁하는 경우 그 임대·사용대 또는 매도의 수탁기간은 다음 각 호와 같다.

1. 임대 또는 사용대의 수탁기간 : 5년 이상
2. 매도의 수탁기간 : 6월 이내

제19조의8 (수탁업무 수수료) 법 제24조의4제2항에 따른 농지의 임대·사용대 또는 매도의 수탁수수료의 요율기준은 별표와 같다.

농지의 임대·사용대 또는 매도 수탁수수료의 요율기준

구분	수수료 요율	비고
임대수탁	총임대료의 12퍼센트 이내	
사용대수탁	위탁계약 건당 20만원 이내	
매도수탁	매도금액의 1퍼센트 이내	감정평가수수료·신문공고료·등기수수료 그 밖에 법정수수료는 이를 따로 계산한다.

부 록 4.

농지 임대수탁 등 대상농지 근거법령

농 지 법

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "농지"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.

가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.

나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지

2. "농업인"이란 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령으로 정하는 자를 말한다.

3. "농업법인"이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제28조에 따라 설립된 영농조합법인과 같은 법 제29조에 따라 설립되고 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 농업회사법인을 말한다.

가. 농업회사법인을 대표하는 자가 농업인일 것

나. 농업회사법인의 업무집행권을 가진자중 2분의 1이상이 농업인일 것

4. "농업경영"이란 농업인이나 농업법인이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 말한다.

5. "자경"이란 농업인이 그 소유 농지에서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 것과 농업법인이 그 소유 농지에서 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 말한다.

6. "위탁경영"이란 농지 소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급하기로 약정하고 농작업의 전부 또는 일부를 위탁하여 행하는 농업경영을 말한다.

7. "농지의 전용"이란 농작물 경작이나 다년생식물의 재배 외의 용도로 사용하는 것을 말한다. 다만, 제1호나목에서 정한 용도로 사용하는 경우에는 전용으로 보지 아니한다. [시행일 : 2008. 6.22] 제2조제3호

제3조 (농지에 관한 기본 이념) ①농지는 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경을 보전(보전)하는 데에 필요한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다.

②농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니된다.

제4조 (국가 등의 의무) ①국가와 지방자치단체는 농지에 관한 기본 이념이 구현되도록 농지에 관한 시책을 수립하고 시행하여야 한다.

②국가와 지방자치단체는 농지에 관한 시책을 수립할 때 필요한 규제와 조정을 통하여 농지를 보전하고 합리적으로 이용할 수 있도록 함으로써 농업을 육성하고 국민경제를 균형 있게 발전시키는 데에 이바지하도록 하여야 한다.

제5조 (국민의 의무) 모든 국민은 농지에 관한 기본이념을 존중하여야 하며, 국가와 지방자치단체가 시행하는 농지에 관한 시책에 협력하여야 한다.

제23조 (농지의 임대차 또는 사용대차) <부록 1> 농지 임대수탁 등 근거 법령 참조

농 지 법 시 행 령

제2조 (농지의 범위) ① 「농지법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호가목 본문에 따른 다년생식물 재배지는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 식물의 재배지로 한다.

1. 목초·종묘·인삼·약초·잔디 및 조림용 묘목

2. 과수·뽕나무·유실수 그 밖의 생육기간이 2년 이상인 식용 또는 약용으로 이용되는 식물

3. 조경 또는 관상용 수목과 그 묘목(조경목적으로 식재한 것을 제외)

②법 제2조제1호가목 단서에서 "「초지법」에 따라 조성된 토지 등 대통령령으로 정하는 토지"란 다음 각 호의 토지를 말한다.

1. 「지적법」에 따른 지목이 전·답, 과수원이 아닌 토지로서 농작물 경작지 또는 제1항 각 호에 따른 다년생식물 재배지로 계속하여 이용되는 기간이 3년 미만인 토지

2. 「지적법」에 따른 지목이 임야인 토지(제1호에 해당하는 토지를 제외한다)로서 그 형질을 변경하지 아니하고 제1항제2호 또는 제3호에 따른 다년생식물의 재배에 이용되는 토지

3. 「초지법」에 따라 조성된 초지

③법 제2조제1호나목에서 "대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 구분에 따른 시설을 말한다. <개정 2008.2.29>

1. 법 제2조제1호가목의 토지의 개량시설로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설

가. 유지, 양·배수시설, 수로, 농로, 제방

나. 가목 외의 시설로서 객토·성토·절토·암석제거를 통하여 농지의 생산성 향상이나 농지의 보전 또는 이용에 필요한 시설로서 농림수산물부령으로 정하는 시설. 이 경우 객토·성토·절토의 기준은 농림수산물부령으로 정한다.

2. 법 제2조제1호가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 농작물 경작지 또는 제1항 각 호의 다년생식물의 재배지에 설치한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설

가. 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설

나. 축사와 농림수산물부령으로 정하는 그 부속시설

다. 농막·간이퇴비장 또는 간이액비저장소

제3조 (농업인의 범위) 법 제2조제2호에서 "대통령령으로 정하는 자"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. <개정 2008.2.29>

1. 1천제곱미터 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자

2. 농지에 330제곱미터 이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스, 그 밖의 농림수산물부령으로 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자

3. 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년 중 120일 이상 축산업에 종사하는 자

4. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만원 이상인 자

<참 고>

- 대가축 : 소, 말, 노새, 당나귀 등

- 중가축 : 돼지, 산양, 면양, 사슴, 개, 여우 등

- 소가축 : 멍크, 토끼 등

- 가금류 : 닭, 오리, 칠면조, 거위 등

농 지 법 시 행 규 칙

제3조 (부속시설의 범위) 영 제2조제3항제2호나목 및 영 제29조제1항제4호에서 "농림수산물부령으로 정하는 그 부속시설"이란 해당 축사와 연결하여 설치된 시설로서 가축의 사육·관리·출하 등 일련의 생산과정에 직접 이용되는 다음 각 호의 시설을 말한다. <개정 2008.3.3>

1. 급여시설, 착유시설, 위생시설, 가축분뇨처리시설, 농기계보관시설, 진입로 및 가축운동장

2. 자가 소비용 사료의 간이처리 또는 보관시설

3. 제1호 및 제2호의 시설 또는 해당 축사에서 사육하는 가축의 관리를 위해 설치하는 시설(주거 목적이 아닌 경우에 한정한다)

제4조 (상시종사의 범위) 「농지법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제5호

에 따른 상시종사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 농업인이 그 노동력의 2분의 1 이상으로써 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 경우

2. 제1호에 준하는 경우로서 시장(구를 두지 아니한 시의 시장을 말하며 도농복합형태의 시에 있어서는 농지의 소재지가 동지역인 경우만을 말한다)·구청장(도농복합형태의 시의 구에 있어서는 농지의 소재지가 동지역인 경우만을 말한다)·읍장 또는 면장(이하 "시·구·읍·면장"이라 한다)이 인정하는 경우

국토의 계획 및 이용에 관한 법률

제36조 (용도지역의 지정) ① 국토해양부장관 또는 시·도지사는 다음 각호의 1의 용도지역의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정한다.

1. 도시지역 : 다음 각목의 1로 구분하여 지정한다.

가. 주거지역 : 거주와 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역

나. 상업지역 : 상업 그 밖의 업무의 편익증진을 위하여 필요한 지역

다. 공업지역 : 공업의 편익증진을 위하여 필요한 지역

라. 녹지지역 : 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역

2. 관리지역 : 다음 각목의 1로 구분하여 지정한다.

가. 보전관리지역 : 자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역

나. 생산관리지역 : 농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나,

주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리 하기가 곤란한 지역

다. 계획관리지역 : 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역

3. 농림지역

4. 자연환경보전지역

②국토해양부장관 또는 시·도지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 제 1항 각호 및 각호 각목의 용도지역을 도시관리계획결정으로 다시 세분하여 지정하거나 이를 변경할 수 있다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령

제30조 (용도지역의 세분) 국토해양부장관 또는 시·도지사는 법 제36 조제2항의 규정에 의하여 도시관리계획결정으로 주거지역·상업지역·공업지역 및 녹지지역을 다음 각호와 같이 세분하여 지정할 수 있다.

4. 녹지지역

가. 보전녹지지역 : 도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역

나. 생산녹지지역 : 주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역

다. 자연녹지지역 : 도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역

ABSTRACT

A Study on the Scheme for Revitalization of the Farmland Bank System

Kim Wang-Geun

Major in Real Estate Management

Graduate School of Real Estate Studies

KonKuk University

In 1950, Korea had been in force a farmland reform which mainly included 3 principles. The first one was possession of the farmland for farmers and the second one was that the use of farmland were not allowed for lease. The last one was promoting zone of agriculture for conservation. As the farmland law had revised in 2005, the 3 principles of the law have faded by altering the second one to the farmland bank system and so on.

Since customary lease for farmland become public, the farmland bank system solve the farmland rent of non-cultivating land owners in the official and economic circles. In this sense, I avoid to mention the first and third principles of the farmland reform and constitution for the current system. This study aims to enhance the farmland bank system that increases the balance of the farmland market and the

effective use of farmland.

Frist, a good way to establish the identity of the farmland bank is to integrate with the farmsize increasing project having the same purpose and the agencies. The farmsize increasing project which is government leading since 1995 unites to the farmland bank by the end of the 2008 and mainly changes to purchasing and saving farmland from 2013.

Second, the farmland bank should coordinate a zone of permission and a period of contract. Out of the promoting zone of agriculture in the city or policy should reduce over 1500m² by over 1000m². A period of contract to lease for farmland should minimize over 5years to over 3years and expand over 8years in promoting zone of agriculture for the guarantee of stable farming industry.

Third, the target for purchasing and saving farmland should be widen to the sleeping farmland to take advantage of utilizing as well as the existing farmland. As it is, the legal ground is established but it doesn't come into operation yet for stabilization of the farmland market against a decline in farmland price. It has many possibilities not to get a chance to develop when the fall of farmland price doesn't take place.

Fourth, the law and policy related farmland should be systematized. Emphasizing use of farmland and having fair management necessary for lease of farmland helps borrowers and lenders for the benefit of both parties by means of setting the law of farmland lease. When

private individuals make use of the lease achieving farmland through the inheritance or leaving the land, they should report it to the farmland bank. It prevents farmland from breaking into parts and promotes a farmer to designate the farmland to a farmer who counts on the designator's right to be left by a designator. The qualification of having farmland should be changed the permission to the report which is easily supplying working programs in farmland for citizen on a weekend in suburban districts.

Key words : Farmland bank, Purchasing and saving farmland, The farmsize increasing project, The promoting zone of agriculture, The law of farmland lease.