

碩士學位 請求論文

指導教授 李 春 燮

## 2030년 농업 전망과 농지제도의 보완과제 연구

－ 농정변화와 농지제도 변천사 고찰을 중심으로 －

A study on the outlook for Korean agriculture in the  
year 2030 and complementary measures

－ Focused on history on changes in farmland and agricultural policy －

2008年 8月

建國大學校 不動產大學院

不動產建設・開發專攻

愼 聖 巖

# 2030년 농업 전망과 농지제도의 보완과제 연구

- 농정변화와 농지제도 변천사 고찰을 중심으로 -

A study on the outlook for Korean agriculture in the  
year 2030 and complementary measures

- Focused on history on changes in farmland and agricultural policy -

이 論文을 碩士學位 請求論文으로 提出함

2008年 6月 日

建國大學校 不動產大學院


不動產建設·開發專攻


愼 聖 巖


愼 聖 巖의

不動產學 碩士學位 請求論文을 認准함

審 查 委 員

主審 조 구 현 

副審 김 기 찬 

副審 李 春 燮 

2008年 6月 日

建國大學校 不動產大學院

## < 목 차 >

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 제 I 장 서론 .....                    | 1  |
| 제1절 연구의 목적 .....                  | 1  |
| 제2절 연구방법 .....                    | 2  |
| 제 II 장 전환기 농지제도의 변천('94년이전) ..... | 4  |
| 제1절 해방직후의 농정 .....                | 4  |
| 제2절 농지제도의 태동 .....                | 5  |
| 1. 초기 농지제도 .....                  | 5  |
| 2. 농지개혁법의 농지제도 .....              | 6  |
| 제3절 전환기 농지제도 .....                | 7  |
| 1. 농지확보와 농지제도 .....               | 7  |
| 2. 농지제도 변천 .....                  | 8  |
| 3. 농지제도의 통합 .....                 | 14 |
| 제 III 장 현행 농지제도의 문제점 고찰 .....     | 16 |
| 제1절 현행 농지법의 내용과 문제점 .....         | 16 |
| 1. 용어 정의 .....                    | 16 |
| 2. 농지소유 및 거래제도 .....              | 20 |
| 3. 농지의 보전 제도 .....                | 24 |
| 4. 농지의 이용규제 .....                 | 30 |
| 제 IV 장 전환기 외국의 농정과 농지제도 .....     | 36 |
| 제1절 검토 배경 .....                   | 36 |
| 제2절 독일의 농정과 농지제도 .....            | 36 |
| 제3절 대만 농정과 농지제도 .....             | 39 |

|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| 제4절 일본의 농정과 농지제도 .....             | 40        |
| 제5절 전환기 외국 농정의 고찰과 시사점 .....       | 42        |
| <b>제 V 장 농업전망과 농지의 적정면적 .....</b>  | <b>45</b> |
| 제1절 2030년 농업전망 .....               | 45        |
| 1. 농가호수와 농가인구 전망 .....             | 45        |
| 2. 농업 생산구조 변화와 전망 .....            | 46        |
| 제2절 농지의 적정면적 추정 .....              | 48        |
| 1. 농지의 적정면적 추정 의의 .....            | 48        |
| 2. 농지의 적정면적 연구사례 고찰 .....          | 50        |
| 3. 2030년 농지면적의 추정 .....            | 51        |
| <b>제 VI 장 농지제도의 합리적 보완방안 .....</b> | <b>54</b> |
| 제1절 농지정책의 과제 .....                 | 54        |
| 제2절 농지제도 보완의 기본전제 .....            | 55        |
| 제3절 합리적인 농지제도의 보완 방안 .....         | 56        |
| 1. 용어의 정의 .....                    | 56        |
| 2. 농지의 소유자격과 소유상한 제도 .....         | 58        |
| 3. 농지의 보전과 이용규제 제도 .....           | 60        |
| 4. 합리적인 농지보전부담금과 활용 .....          | 65        |
| 5. 농지의 불법이용 벌칙 강화 .....            | 67        |
| <b>제 VII 장 결론 .....</b>            | <b>68</b> |
| <b>ABSTRACT .....</b>              | <b>74</b> |
| <b>부표 .....</b>                    | <b>77</b> |

## 도 표 목 록

|   |    |
|---|----|
| <표Ⅱ-1> 귀속농지 분배상황 .....                  | 5  |
| <표Ⅱ-2> '70년대 전후 농지면적 증감 추이 .....        | 9  |
| <표Ⅱ-3> 농업과 비농업부문의 년평균성장 지표 비교 .....     | 10 |
| <표Ⅲ-1> 농업진흥지역 지정 및 정비현황 .....           | 26 |
| <표Ⅲ-2> 농업진흥지역의 생산기반정비 실태 .....          | 28 |
| <표Ⅲ-3> 최근 5년간 연도별 용도지역별 농지가격 비교 .....   | 29 |
| <표Ⅲ-4> 농지전용 허가·협의권자 규모별 위임권한 .....      | 30 |
| <표Ⅳ-1> '67~77년 독일의 경지규모별 농가호수 변화율 ..... | 38 |
| <표Ⅳ-2> 일본의 경지규모별 연도별 농가호수비율(도부현) .....  | 41 |
| <표Ⅴ-1> 농촌인구와 농가인구 전망 .....              | 46 |
| <표Ⅴ-2> 농업총생산액과와 경지면적 .....              | 48 |
| <표Ⅴ-3> 국토의 용도지역별 면적 .....               | 52 |
| <표Ⅴ-4> 2000년이후 일본의 농지전용면적 추이 .....      | 53 |
| <표Ⅵ-1> 주요 국가별 농면적 비중 .....              | 60 |
| <표Ⅵ-2> 용도지역내 농지면적(2006년말 기준) .....      | 62 |
| <표Ⅵ-3> 농업진흥지역 농지 현황(2007.6말 기준) .....   | 64 |

## 부 표 목 록

|  |     |
|--|-----|
| [부표1] 진흥지역 허용행위 및 농지전용허가제한('08.06기준) ..... | 77  |
| [부표2] 타법률에 의해 의제되는 농지전용허가 .....            | 85  |
| [부표3] 일본의 농업진흥지역 지정현황(2005. 3. 31) .....   | 92  |
| [부표4] '07농업진흥지역 실태조사 결과 .....              | 93  |
| [부표5] 관리지역 세분화 현황 .....                    | 94  |
| [부표6] 농림어업관련 주요통계 .....                    | 95  |
| [부표7] 양곡 소비량 조사 결과 .....                   | 97  |
| [부표8] 농지규제완화 주요내용 .....                    | 98  |
| [부표9] 주요 외국의 농지제도 .....                    | 111 |

# 제 I 장 서 론

## 제1절 연구의 목적

해방이후 의 우리나라의 농정의 첫 번째 과제는 일제 강점기 시대의 지주 위주의 토지소유제도에 의한 영세 농업인이 겪는 춘궁기 즉 소위 보릿고개의 굶는 고통에서 벗어나게 하는 것이었다.<sup>1)</sup>

이를 해결하기 위한 방안으로 농정의 최우선 과제는 전국민의 80%이상이 종사하고 있는 농업에서 농민이 봉건적 지주의 소작제를 자작농체제로의 변혁을 추구하여 농업의 발전을 유도하고 농가의 생활수준을 향상시킬 수 있는 방안이 농지제도를 개혁하는 것으로 보았다.

농지개혁이 실시된 지 60여년이 지난 오늘의 농촌은 농지개혁 이념과 관계 없이 새로운 형태의 농지소유 및 이용에 관한 제도가 형성되고, 도시화·공업화됨에 따라 토지의 이용형태가 다양화되면서 농지개혁법 등 관계법을 근거로 마련한 농지제도가 타법의 의제처리로 유명무실한 사태가 우려 되고, 한편으로는 농지제도의 규제완화에 대한 새로운 요구가 증대되고 있다.

따라서 이 연구는 우리나라의 경제발전과 농정변화에 따른 농지제도의 변천 내용을 고찰해 보고 현재의 농지제도를 분석 평가하여 중장기적 안목에서 농정여건을 전망해 봄으로서 보다 합리적인 농지제도의 모델을 마련하려는 것으로서 구체적인 연구의 목적은 다음과 같다.

- (1) 농정의 핵심과제로서 농지제도의 성립과 변천
- (2) 농업환경변화와 농지제도 발전
- (3) 현행 농지제도의 운영과 문제점 도출
- (4) 우리나라 농업의 장기 전망과 합리적인 농지제도 보완과제

---

1) 농촌경제연구원, 농정50년사, 서울 동양문화인쇄주식회사 1999



## 제2절 연구방법

본 연구목표를 달성하기 위하여 지금까지 발표된 연구문헌과 농림부의 업무자료를 검토하였다. 이 과정을 통해 농정변천사의 중심에는 농지제도가 있었으며 농정의 방향은 경제발전과 재정여건 정도에 따라 그 환경이 결정되는 성향과 농지제도는 농정여건과의 밀접하다는 상관관계를 고찰하였다.

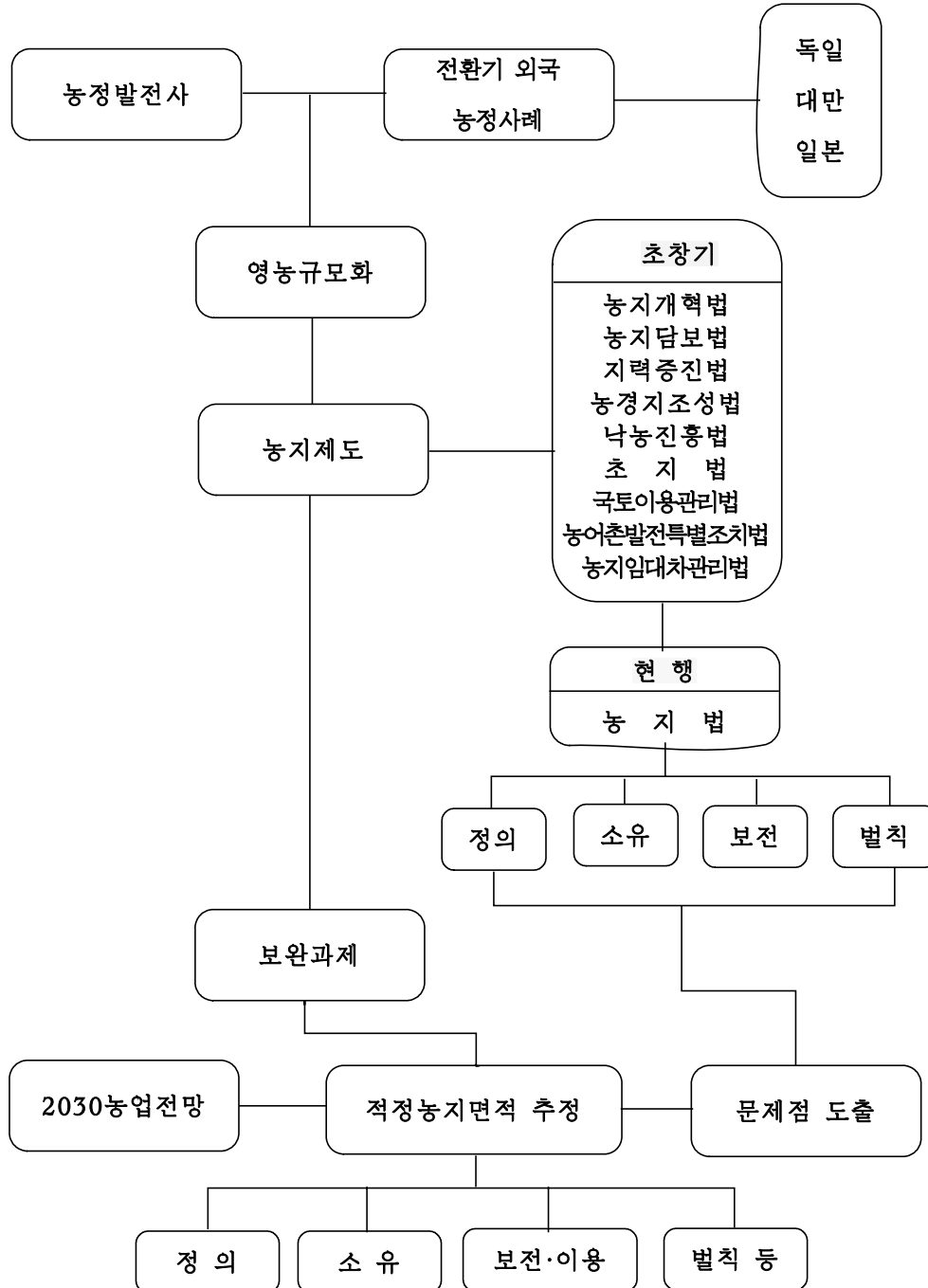
또한 독일, 대만, 일본의 전환기 농정과 농지제도관련 자료를 조사하여 평가해 보고 그 시사점을 바탕으로 현행 우리나라 농지제도의 운영과 과제를 분석하여 중장기적 농정 여건을 전망하고 이에 적정하고 합리적인 농지제도의 모델을 연구해 보았다.

아울러 우리나라의 경제발전과 함께 변화해 온 농정과 농지제도를 검토해 보고, 농지제도의 핵심인 농지의 적정면적이 농정여건 변화를 감안할 때 2020년경에는 어느 정도가 적정한지를 선임연구자의 결과치를 통하여 2030년의 농지의 적정면적을 추정하는 등 정책적 시사점을 예측하였다.

특히 현행 농지제도의 개선을 위해 현행 농지제도의 운용과정에서 발생하는 문제점을 도출하여 이를 합리적으로 개선하는 데 활용함으로써 보다 현실적으로 문제 해결에 접근하였다.

이밖에도 통상적인 통계자료를 인용하였다.

## 농지제도 보완과제 연구 체계도



## 제 II 장 전환기 농지제도의 변천('94년이전)

### 제1절 해방직후의 농정

해방직후 당시 국민의 80%가 종사하던 농업부문에서도 일제의 가혹한 공출에서 벗어남과 때를 같이 하여 지주위주 토지소유제에 의한 소작농 제도의 폐해를 타파하려는 노력이 미군정하에서 농촌사회의 농민단체를 위주로 태동되기 시작했다.

우리나라에 진주한 미군정은 농정문제에 적극 개입하고 점령지 농업정책의 일환으로 토지개혁의 필요성을 인식하고 군정장관 직속으로 토지개혁법안 제정 위원회를 설치하고 운영했다.<sup>2)</sup> 이를 촉진하는 사건은 소련군이 점령한 북한지역에서 미군정보다 먼저 토지의 무상몰수, 무상분배의 토지개혁을 전격적으로 단행함으로써 자극제가 되었다.<sup>3)</sup>

따라서 미군정이 서둘러 만든 토지개혁안은 1947년 5월에 'Bunce안'이라고 불리는 남조선 토지개혁법안이다. 이 법안은 남한의 과도입법의원 산업노동위원회에 제시되어 여러 차례회담을 거쳐 만들어진 토지개혁법초안이 입법의회 본회의에 1947.12월 상정되었으나 다수의 지주세력 의원이 반대로 인하여 의결되지 못하고 농지개혁법은 과도기 미군정에서 대한민국정부 수립이후의 과제가 되었다.

토지개혁이 난항을 거듭하는 가운데 미군정은 일제의 구 동양척식회사 소유의 귀속 농지를 중앙토지행정처를 신설하여 소작농에게 분배했다. 이렇게

2) 미군정법령 제9호(1945.10.5)제2조는 “田地에 대한 소작인과 지주간에 존재하는 계약,협약 또는 약속은 성문증서 또는 기록이 있더라도..... 그 총액의 3분의 1을 초과하지 못함”이라고 규정하였으며, 점령지의 민주주의 주요정책 일환으로 귀속농지를 소작인에게 분배할 것을 주축으로하는 토지개혁을 제의

3) 유인호, 한국농지제도의 연구, 백문당, 1975

분배된 농지면적은 전체귀속면적 267천ha 중 245천ha(92%)이며, 당시 토지를 분배받은 농가는 727천호에 이르렀다. 당시 분배가격은 당해 농지의 주산물의 1년간 생산량의 3배를 현물로 납입토록 하고, 납입방법은 1년생산량의 100분의 20을 15년간 분할 상환토록 했다. 귀속농지의 분배상황은 <표Ⅱ-1>과 같다.

<표Ⅱ-1> 귀속농지 분배상황

(단위:천ha,천호)

| 관리면적 |     |    | 분양면적 |     |    | 분양건수 |
|------|-----|----|------|-----|----|------|
| 계    | 답   | 전  | 계    | 답   | 전  | 농가   |
| 266  | 205 | 61 | 245  | 189 | 56 | 727  |

※자료 : 조선은행, 조선은행연감, 1955

## 제2절 농지제도의 태동

### 1. 초기 농지제도

정부수립과 함께 농림행정을 총괄하는 농림부가 설치되고 농림부로 하여금 농지개혁법의 제정을 착수토록 함으로서 농림부는 1949.1월 국무회의를 거쳐 1개월 후 정부안으로 국회에 상정되었다. 상정된 법안은 국회 농림분과위원회의 수정을 거쳐 1949.4월 국회를 통과했는데 이법안의 제정은 시기적으로 사회가 어수선한 혼란기 상태에서 추진된 바, 각계의 의견 수렴이 미흡하고 지주세력의 계획적 반대를 의식하여 급하게 제정된 법안으로 시행이 어려운 모순점이 있었다. 그래서 1950.2월 국회의 재수정을 거친 실행 가능한

농지개혁법 개정 법률안이 통과되면서 본격 농지개혁이 시작되었다.<sup>4)</sup>

## 2. 농지개혁법의 농지제도

농지개혁법의 주요내용은 제1조에서 ‘농지의 분배는 농가경제의 자립과 농업생산력증진으로 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형발전을 목적으로 한다’고 명시하고 있어 농지개혁은 단순한 농지분배를 떠나 농정의 근간이 된다는 점을 분명히 했다. 또 농지의 매매는 소재지 관서의 증명을 얻어 매매할 수 있도록 하는 농지매매증명제도가 도입되었다.

개혁법 제정 당시의 농지의 매매는 농지위원회 이장, 동장 1인이 자경가능 등의 목적을 확인<sup>5)</sup> 하여 농지매매증명을 발급했으나 이를 개정하여<sup>6)</sup> 리·동장 이외에도 농림수산부장관이 지정하는 농민단체까지 농지위원으로 지정하여 확인을 받도록 강화하고, 취학 등 정당한 사유가 있는 자를 제외한 ① 가족 전부가 농지소재지에 주민등록을 이전한 후, ②실제 거주기간이 6월을 경과하고, ③지역 교통사정을 감안한 통작 거리이내의<sup>7)</sup> 경우에 한하여 농지를 소유하도록 했다.

1949년에 제정된 농지개혁법은 농지개혁사업을 실시하기 위해 만든 법으로 시한적인 성격을 갖고 있었으므로<sup>8)</sup> 농지개혁사업은 “농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법”이 1968년에 공포되면서 종결되었다.

농지개혁법이 인정한 분배대상 제외농지는 국유지7,818, 위토66,240, 사용목적변경인허가 농지5,380, 학교자경농지520, 사찰자경농지772, 연구 등 특수목적 472 등 총 82,364ha에 이르는데 이는 합법을 위장하여 분배에서 누락 되었다.<sup>9)</sup>

4) 김정부의 농지법제정백서, 한국농촌경제연구원, 1995

5) 농지개혁법시행규칙 제51조(1950.4.28제정)

6) 농지개혁법 시행규칙(일부개정 1988.11.3 농림수산부령 1006호)

7) 증명발급관서에서 통상4km이내로 제한이 가능토록 함

8) 대법원판례(1961.3.28)4293민상462호.

이러한 3ha이상의 대규모 간척농지를 소유한 지주의 농지분배 누락은 소작제와 같은 성격의 임차, 대리 경작제 같은 불가피한 상황을 존속시키는 원인이 되었다.

또한 전쟁이 발발하여 농지개혁사업이 중단되어 사업기간이 지연되었고, 지주에게 보상했던 지가증권의 가치는 전쟁으로 인한 스테그인플레이션은 그 가치를 더욱 하락시켜 지주자본을 산업 자본화하는데 실패했다.

이렇듯 농지개혁사업의 기간이 오래 동안 계속 지연됨에 따라 지주가 임의로 토지를 처분할 수 있도록 여지를 주었으며 이는 농지의 분배사업을 효율적으로 추진하는데 장애로 작용했다.

또한 지나치게 균등배분에 치중하여 결과적으로 소규모의 영세농이 양산되었으며, 이런 소규모의 자영농은 오늘날 농업을 산업으로서 경영 구조를 개선하는데 막대한 비용을 요구하는 하나의 원인 되었다.

결국 경자유전의 원칙만 강조한 나머지 지속적인 농지의 재분배 시스템이 결여되어 변칙적인 대리경작, 임차농 등 타경이 불가피하게 되었는데, 이는 헌법의 경자유전 원칙에 모순을 초래했다. 농지개혁 종료 이후 이를 발전시킬 수 있는 후속법을 제정하지 못하고 소유제도를 제외한 단편적인 법안을 제정하여 운용함으로써 체계적인 농지행정으로 발전하는 데는 큰 도움이 되지 못했다.

## 제3절 전환기 농지제도

### 1. 농지확보와 농지제도

해방이후의 식량 수급상황은 식민지 수탈에서 벗어나면서 농가의 식량 보유량은 다소 늘어났지만 만성적인 식량 부족에 시달리고, 여기에 전쟁이후 증가한 피난민의 귀환은 이를 더욱 가중시켰다. 이에 따라 농정의 최우선은

---

9) 허길행외 농촌경제연구원 편찬, 농림부, 한국 농업·농촌 100년사. 동양문화인쇄주식회사, 2003

농업생산을 증가시킬 수 있는 모든 방법을 동원하는 것이었으며, 부족한 농산물은 미국 농산물의 원조와 잉여농산물을 외상으로 구입하여 충당했다.

따라서 농지확보와 식량증산을 위한 토지개량사업<sup>10)</sup>과 대단위농업개사업<sup>11)</sup>, 대단위 간척 등 농지 확대개발 및 보전에 필요한 제도적 장치를 마련하기 시작했다. 이를 위해 토지개량사업을 전담할 기관으로 농업진흥공사를 지정하여 “농업근대화 촉진법”으로 지원하고, 1962년에는 간척농지개발을 지원하기 위해 “공유수면매립법”을, 이어서 개간을 촉진하기 위해 “개간 촉진법”이 각각 제정되었다.

이러한 식량자급을 위한 농지확대 노력은 장기적으로 쌀 자급을 앞당기고 농가의 호당면적 규모를 다소 확대하는 효과는 있었으나 이로 인해 농지개혁의 문제해결을 위한 후속 농지관련 법의 제정이 지연되면서 소규모의 영세 농가를 양산하는 부작용을 가져왔다.

## 2. 농지제도 변천

농지개혁사업의 긍정적인 측면과 문제점은 전장에서 평가해 본바와 같이 농지제도는 농정여건의 변화와 함께 개선되어야 함에도 현실적인 문제인식이 식량증산에 치우치다 보니 보다 장기적인 면에서 농지를 보전하고 규모화 통한 이용의 극대화에 필요한 법 제정의 필요성을 인지하면서도 농정은 이를 해결하지 못했다.

1962년부터 추진된 경제개발5개년계획에 따른 급속한 경제성장과 더불어 도시화와 공업화가 빠르게 진행되면서 농지의 타목적 사용이 급격히 증가함

---

10) 한국농정50년사에서는 토지개량사업은 개간, 농업용수개발( 지하수양수장·보 등), 관개배수시설, 농업용도로, 농지의보전과 이용에 필요한 시설, 농지·시설물의재해복구, 경지정리 등을 주된 사업이라고 함.

11) 대단위 농업개발은 1971부터 한강·금강·낙동강·영산강등 4대강유역을 수계별로 구획하여 토지개량 사업을 실시하면서 구역내 농촌의 생활환경 개선 사업을 병행하는 사업방식임.

에 따라 1969년부터 농경지의 절대 면적이 매년 감소하기 시작했다.<표Ⅱ-2>

<표Ⅱ-2> '70년대 전후 농지면적 증감 추이

| 연도별  | 농지조성 등 증가(A) | 농지 타용도전용(B) | 증감(A-B) |
|------|--------------|-------------|---------|
| 1967 | 55천ha        | 34천ha       | 21천ha   |
| 1968 | 41           | 33          | 8       |
| 1969 | 25           | 29          | ▽4      |
| 1970 | 41           | 60          | ▽19     |
| 1971 | 55           | 90          | ▽35     |
| 1972 | 43           | 64          | ▽21     |
| 1973 | 48           | 47          | 1       |
| 1974 | 9            | 11          | ▽2      |

※자료 : 농림수산부, 농업기본통계조사결과, 1967-1974

농지개혁법 이후 농지의 소유는 원칙적으로 경자유전의 원칙을 철저히 고수하여 실경작자 이외는 소유할 수 없었다. 그러나 1966년에 제정된 “농지담보법”에서 처음으로 농지의 저당권자 즉 농·수·축협, 산림조합, 기타 금융기관이 농지를 소유할 수 있도록 하고 이러한 농지는 임대나 위탁 영농을 가능토록 했다<sup>12)</sup>.

금융기관이 저당권 행사로 소유한 농지의 임대 또는 위탁을 허용하면서 개인의 농지 소유 및 이용에 관한 제도를 보다 세분해 달라는 국민적 요구에 따라 그간 중단되었던 농지법의 제정은 1972년에 농지법 중 민감한 부문인 농지소유 문제를 제외한 농지의 이용과 보전에 관한 사항 규제를 골자로 하는 “농지의 보전 및 이용에 관한 법”을 우선 제정하였다.

상기법안이 제정이 된 이후에도 농지개혁법에서 합법적으로 농지분배에 제외된 간척·개간 등 대규모 농지소유자의 자경에 대한 구조적인 문제가

12) 농지담보법 제4조 제3항



해결되지 않음에 따라 임차농지가 1950년경 8%에 불과 하였으나 1985년말에는 30.5%까지 공공연하게 확산되었다.

이와 관련하여 1986년에야 타경·임차에 대한 헌법과의 불합치를 어느 정도 해소할 수 있는 “농지임대차관리법”을 제정함으로써 농지임대차에 관한 기본적인 사항을 입법화하여 농지임대차당사자 쌍방의 권익을 보호하고, 임차농의 임차료 부담을 경감하는 동시에 농지의 합리적인 이용과 농업생산성을 높이는 데 기여하도록 하였다.

1990년에는 국민경제의 성장과정에서 상대적으로 소외된 농어촌이 수입개방 등 국제경제여건의 변화로 인하여 어려움이 가중된 농어업 부문의 구조개선과 농촌의 공간조성·복지증진 등 농업·농촌의 종합적인 발전 방안을 담은 “농어촌발전특별조치법”이 제정되었다.

#### 가. 농지담보법의 주요내용

1950년대 농업분야의 연평균성장률이 2.5%인 반면, 비농업부문은 6.1%로 그 격차가 3%수준이었으나 1960년대에 들어서는 농업이 3.7%로 다소 성장한 반면, 비농업은 11.5%가 성장했다.<표Ⅱ-3>

<표Ⅱ-3> 농업과 비농업부문의 연평균성장 지표 비교

|       | 1950년대 | 1960년대 | 1970년대 |
|-------|--------|--------|--------|
| 농업부문  | 2.5%   | 3.7    | 3.5    |
| 비농업부문 | 6.1%   | 11.5   | 12.4   |

※자료 : 김영식, ‘80년대의 농업개발전략, 한국농촌경제연구원 1979

도농간의 격차가 심해지면서 농민의 삶의 질이 상대적으로 악화되고 영농자금의 조달이 어렵게 됨에 따라 농지를 금융기관에 담보하여 생활·영

농자금을 빌려 쓰고 이를 갚지 못하는 사태가 점차 증가하기 시작했다. 따라서 1966년 농지담보법을 제정하게 되었는데 이는 기존의 경자유전의 원칙과 소작제의 금지를 천명한 헌법의 취지를 새롭게 해석하는 계기가 되었다

#### 1) 농지담보법의 주요내용

- 가) 농협, 수협, 축협, 산림조합 등 금융기관은 농지저당기관으로 지정하고
- 나) 경작농지의 총면적은 3ha이내, 2회이상 경락되지 않는 농지에 대하여 농지저당권자가 인수하여 임대, 위탁할 수 있도록 함
- 다) 또한 농지저당기관이 공매한 농지의 공매자금은 할부 상환할 수 있도록 함

#### 나. “농지의 보전 및 이용에 관한 법”의 제정과 주요내용

1972년에 제정된 “농지의 보전 및 이용에 관한 법”의 취지는 농촌의 도시화와 경제발전에 따른 공업화를 위해 각종 건설사업을 추진하면서 발생하는 무질서한 농지의 잠식을 억제하고, 도시주변에 늘어나는 유휴 농지의 활용도를 높이는 한편, 우량한 농경지는 보호하여 농업생산성을 증대하는 목적으로 제정되었다.

이법은 국민생활과 밀접하여 농지법이 대체입법으로 제정되어 폐지되는 1994년까지 존속되면서 13차례의 개정이 이뤄졌는데 13)이법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 1) 농지를 절대농지와 상대농지로 구분하여 농수산부장관이 지정하여 관리
- 2) 농지, 농경지, 다년생식물재배지 등 토지이용에 필요한 법률상 용어를 정의
- 3) 농지의 이용행위를 제외하고<sup>14)</sup> 농지의 용도변경<sup>15)</sup>은 농수산부장관

13) 동법 일부개정 1978.12.5 법률 제3117호, 1981.3.7 법률 제3381호

14) 법적지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농경지 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지와 그 개량시설의 부지 그리고 농업생산시설로서 고정온실과 버섯재배사의 부속시설, 농막, 간이액비 저장조 등으로 이용되는 것을 말함.

등의 허가·협의를 받도록 하는 내용을 구체적으로 명시

- 4) 농지전용허가 받은 농지가 국가 또는 지방자치단체의 투자에 의해서 시행된 농지개량시설일 경우 당해 투자비용을 대체농지조성비로 정부에 납입토록 함
- 5) 농지전용의 목적을 위반할 경우 취소·변경 등에 관한 사항
- 6) 농지의 소유 및 이용실태를 파악하여 효율적 이용관리를 도모하기 위해 1천제곱미터 이상의 농지를 경작하는 농가 또는 준농가별<sup>16)</sup>로 농지원부<sup>17)</sup>를 작성하여 비치토록 함.

#### 다. 농지임대차관리법의 주요내용

1986년에 제정된 법으로 헌법에서 농지의 소유는 자작농에 한하여 소유하도록 했지만 농지개혁법에 의한 농지분배 대상에서 제외된 농지와 간척이나 개간에 의한 대규모의 농지가 임대차 형식의 타경이 매년 증가되면서 농지의 효율적 관리를 위해서 농지위원회를 농지관리위원회로 명칭을 변경하고 농지매매증명제도를 보완하여 비농업인의 농지투기 억제를 보다 강화하는 한편, 위반하는 자에게는 벌금을 부과할 수 있는 근거조항<sup>18)</sup>을 신설하여 농지법으로 통합 전까지 존속되었다.

농민간의 농지거래를 활성화에 따른 비농업인의 농지투기를 방지하기 위하여 당초의 통작거리를 8km까지, 관할구역 밖인 경우 20km 이내까지 확대하고, 사실 확인 절차를 강화하기위해 당초 농지위원회의 이·동장, 영농회장의 확인에 농지관리위원의 확인을 추가하였다.<sup>19)</sup> 이후 도시계획 지구 내

---

15) 농지의 형질을 변경하거나 농지의 이용에 장애가 되는 시설 또는 구조물의 설치 등으로 12)의 농지이용행위 이외의 목적으로 사용되는 것을 말함.

16) 농업을 직접경영하는 국가기관·지방자치단체·학교·종교단체·후생단체를 말함.

17) [농지법 별지58호서식] 읍면동에서 전산처리하고 있으며 농가의 일반현황, 소유농지, 임차농현황으로 구분하여 기록하고, 서식에는 농지의 소재지·지목·임차인·주작물, 기록변경사항을 기록한다.

18) 농지임대차관리법 제24조 ‘200만원이하의 벌금부과’

19) 농지임대차관리법시행령(1990.8.27제정)

농지는 도시계획 협의절차가 미리 있었으므로 농지매매증명을 발급받지 않도록 내부 심사요령이 개정되었다.<sup>20)</sup>

이후 도시계획구역의 편입농지면적이 크게 증가되고 냉해피해로 인한 식량위기 대처차원에서 도시계획사업에 이용되지 않는 농지이용 및 관리의 필요성이 대두되면서 도시계획구역내의 미개발 농지를 거래 시에도 농지매매증명을 발급받도록 했다.<sup>21)</sup> 농지소유의 규제에 있어서 농지소재지에 전가족 6개월이상 거주요건을 완화하여 6개월이상 거주는 삭제했다.<sup>22)</sup>

#### 라. 농어촌발전특별조치법의 주요내용

공업화 경제시책으로 국민경제의 성장혜택에서 소외된 농어업과 농어촌에 대한 구조조정으로 농어업인의 생산성을 향상시키고 농어촌의 소득원을 확충하는 중장기농어촌발전계획을 수립하는 등 농어민의 복지향상과 국민경제의 균형 있는 발전을 도모하기 위해 1990년에 제정되어 수차례의 개정을 거친 “농어촌발전특별조치법”의 농지제도관련내용은 농업인의 정의와 농지를 타목적으로 전용하는 경우에는 공시지가의 20%를 농지전용부담금을 부과·징수하여 농업구조개선사업의 재원으로 사용하고(1991.11 개정), 농업진흥지역 이외 농지의 타용도 전용은 엄격히 제한한 사항<sup>23)</sup>만 규제토록 완화하고, 농업진흥지역의 농지소유상한을 10ha까지 확대하되, 농지관리위원회<sup>24)</sup> 위원

20) 농지매매심사요령(1991.4.2농림수산부령개정)

21) 농지매매심사요령(1992.6.14 농림수산부령개정)

22) 농지임대차관리법시행규칙(1994.5.21 개정)

23) 퍼지티브 시스템에 대응하는 내용으로 네거티브 시스템이라고도 하며 이는 제한하는 사항을 나열하고 그 외 사항은 허용한다는 내용이므로 규제가 완화되었다고 본다.

24) 농지개혁법의 농지의 분배·조사, 매매증명발급 확인 등의 업무를 하는 농지위원회가 변형된 것으로 1986년에 제정된 ‘농지임대차관리법’에서 보다 구체화되었으며, 시구읍면의 장이 위원장으로 하고 10인이상 40인이내의 위원으로 구성된다. 주요 기능은 임차료에 관한 사항, 농지매매확인(2

의 확인을 받을 경우 20ha까지 허용(1993.8 개정) 등이 있다.

#### 마. 기타 농지와 관련된 법의 주요내용

농지의 보다 효율적인 이용을 위해 1966년에 제정된 “지력증진법”은 토양성질 개량방안을 제시하였고, 1967년에는 개간·간척 및 간척 등 농지 확대 사업을 지원하기 위하여 “농경지조성법”을 제정하고, 이렇게 조성된 토지에 유가공품의 증산을 위해 초지를 조성하고 그 이용을 증진할 수 있도록 “낙농진흥법”을 추가로 제정하였다.

그리고 1969년에는 축산진흥 일환으로 “초지법”을 제정하여 간척·개간·임목의 벌채 등으로 초지를 조성할 수 있도록 하고, 1972년에는 “국토이용관리법”이 제정되면서 전국토를 지역·지구제로 구분하는 한편, 농지는 농업지역으로 지정하고 “농지의 이용 및 관리에 관한 법률”에 따르도록 하였다.

### 3. 농지제도의 통합

1949년 농지개혁법 제정이후 영세·생계 농업인 보호위주로 운용되어 온 농지제도를 개편하여 다양한 농업경영체의 육성을 지원하고, 농지유동화를 촉진시킬 수 있도록 농지의 소유·거래 및 이용에 관한 각종 규제를 완화하는 등 농업환경변화에 부응하고 농업의 구조개선을 효율적으로 뒷받침할 수 있는 농지제도로 발전시키는 한편, 농지개혁법·농지의보전및이용에관한법률·농지임대차관리법·농어촌발전특별조치법·지력증진법·농지개혁사업정리에 관한특별조치법 등 여러 법률에 복잡하게 분산 규정되어 있는 농지관련 법률과 제도를 1994년 통합·정비함으로써 명실상부한 농지에 관한 종합적이고 기본적인 법률인 『농지법』이 제정<sup>25)</sup>되었다.

---

인이상 확인)이다.

『농지법』은 농지에 관한 기본이념을 정함으로써 향후 농지정책의 지표를 삼도록 하고, 농업 및 농업관련 산업의 발전을 지원하는 한편, 농촌 활력의 증진에 이바지하도록 하였다.

또한 영농규모의 확대를 지원하기 위해 농업진흥지역안의 농지소유상한을 폐지하고, 부득이한 사유가 있는 경우에는 농작업의 전부를 위탁할 수 있도록 하고, 비농업인이 농지를 취득목적외의 용도로 사용하는 경우에는 이를 처분하도록 의무를 부과하고, 임대할 수 있는 경우 등 농지이용에 관한 내용과 농지의 활용 및 규제내용을 기존 법에서 흡수하여 명시하였다.

---

25) 농지법(제정1994.12.22 법률 제4817호)

## 제Ⅲ장 현행 농지제도의 문제점 고찰

### 제1절 현행 농지법의 내용과 문제점

농지관련 법률과 제도를 1994년 농지법을 제정하여 통합하는데 20년 이상 소요되었다. 그간 정부의 농정부서에서는 수차례의 제정을 시도했으나 농지 소유제도의 논란으로 인하여 무산되기도 했다. 이는 농지법의 이해관계자가 폭 넓게 분포해 있어 국민의 공감대 형성이 쉽지 않은 것을 의미한다.

농지법이 제정된 이후부터 현재까지 약 15년 동안 농지법은 동법의 제도개선 차원에 의한 개정이든 타법의 개정에 의한 것이든 총 27차 개정이 있었다.

농지법은 총6장 62조와 부칙으로 구성되어 있으며 제1장 총칙에는 농지법의 목적과 정의·기본이념 등에 관한 내용, 제2장 농지의 소유에는 농지 소유제한과 경영·처분에 관한 내용, 제3장에는 농지의 이용증진 등에는 농지의 이용에 관한 내용, 제4장 농지의 보전 등에는 농업진흥지역의 관리, 농지의 전용 등 타용도 이용의 제한에 관한 내용, 제5,6장은 권한위임 등 보칙과 별칙에 관한내용이 규정되어 있다.

이러한 현행 농지법의 주요내용을 고찰해 보고 그 문제점을 도출하고자 한다.

#### 1. 용어 정의

##### 가. 농지

농지법 제2조에서 “농지”는 전·답 또는 과수원 기타 그 법적 지목 여하에 불구 하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지를 말한다고 정의하고 다만, 지적법상 지목이 전·답·과수원이 아닌 토지로

서 상기 부지로 계속하여 이용되는 기간이 3년미만인 토지와 지적법상 지목이 임야인 토지로서 그 형질을 변경하지 아니하고, 다년생식물(목초·종묘·인삼·약초·잔디 및 조립용 묘목은 제외) 재배에 이용되는 토지 그리고 초지법에 의하여 조성된 초지는 제외한다 라고 규정되어 있다.

이는 법적지목과 상관없이 3년이상 연속하여 농사를 짓는 경우는 '사실상의 농지<sup>26)</sup>'로 규정하고 있는데 이는 2000년 이전까지는 주곡이 부족하여 한 평의 농지라도 더 확보<sup>27)</sup>하여 농작물의 생산을 증대하려는 취지가 담겨진 시대적 사고가 함축되었다고 이해되나, 쌀의 재고처리 비용이 증가하고, 농산물의 과잉생산으로 가격은 불안정하고, 국제적으로는 곡물의 수입이 자유로운 현재의 농정환경에는 적절한 제도로 볼 수 없다.

이러한 농지의 분류는 산지통계와 농지법의 농지통계가 상호 중복되는 부분이 있어 통계자료의 혼선이 있고, 지적법상의 농지 통계와도 일치하지 않는 원인을 제공하고 있다.

또한, 과거 어느 시점에서 공부상 지목이 산지·염전·잡종지인 토지를 농지로 3-4년 활용한 적이 있으나 오래 동안 방치하여 현재상태가 잡초와 나무가 어우러진 산지·잡종지로 복원되어 농지로의 환원은 투자 효율성 없음에도 과거 농지로 활용한 사실만 가지고 무제한 '사실상의 농지'로 규정하고 있어 동 토지를 이용하기 위해서는 공부상의 지목과 별개로 농지를 전용하는 절차이행과 전용부담금을 부과하고 있다.

반면, 지목이 목장용지·하천부지이면서 농작물의 경작 또는 다년생식물 재배지로 연속적으로 이용된 기간이 3년이 지나면 농지법상 사실상의 농지로 볼 수 있을 것이나 대상 토지가 초지법에 따라 조성된 초지이면 제외된다.

---

26) ①농지개혁법 제2조(49.6.21) ②지력증진법 제2조(1966.3.15) ③농지의보전및이용에관한법률 제2조(1972.12.18) ④농지임대차관리법 제2조(1986.12.31) ⑤산림법(1967.12.27) ⑥산지관리법(2002.12.30)

27) 1949년에 제정된 농지개혁법 제2조제1항에 농지는 실제경작에 사용하는 토지현상이라고 처음 규정



또, 산지를 농지로 불법 개간하였으나 수년간 단속되지 않고 다년생 식물<sup>28)</sup>을 재배하여 과실을 얻고 있어도 농지로 인정하지 않고 당초 지목인 산지로 처리하는 사례 등은 법 해석상의 일관성의 문제를 야기하고, 토지소유자의 재산권을 침해한다고 할 수 있다.

#### 나. 농업인

현행 농지법의 농업인의 정의는 중요한 의미가 있다. 농업인은 농지법에 의해 농지의 이용 또는 전용하는 데 특별한 지위를 부여하고 있다. 즉 농지의 전용을 신고로 가름할 수 있고, 농지전용부담금을 감면하거나 농지의 소유규모, 농업진흥지역 내 농지의 활용 등에 대하여 혜택을 주고 있다.

농지법에서는 농업인의 범위를 4가지로 구분하고 있는데

- 1천제곱미터 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년중 90일이상 농업에 종사하는 자
- 농지에 330제곱미터이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스 기타 농림부령이 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생 식물을 경작 또는 재배하는 자
- 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년중 120일이상 축산업에 종사하는 자
- 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만원이상인 자

라고 규정하고 있다.

이는 1990년에 제정된 농어촌발전특별조치법에서 처음 규정된 이후 한차례의 보완은 있었으나 근본 틀은 바꾸지 못하고 있다. 이러한 정의는 오

28) “다년생식물재배지”라 함은 목초·종묘·인삼·약초·잔디·조림용 묘목, 과수·뽕나무·유실수 기타 식용 또는 약용을 목적으로 재배하는 식물로 생육기간이 2년이상이며 제초·시비·전지 등 지속적인 관리행위가 있는 토지를 말함(농지법시행령 제2조제1항) 다만, 정원조성, 시설녹지조성 등의 목적으로 관상수, 잔디의 식재지는 제외됨.

랜 기간 영세소농 체제를 벗어나지 못한 한국적 현실의 결과라고 이해되며, 선진국에서도 농가의 정의로 광범위하게 설정하여 운용하고 있는 사례는 있으나 농가를 보다 세분화된 농업인의 정의에 관하여는 여건이 다른 선진 농업국과는 근본적이 배경이 다르기 때문에 이를 답습하여 방치하는 것에는 문제가 있다. 그러나 농업정책을 추진함에 있어서 농업인은 중요한 요소이고, 참여자이자 수요자이므로 그 개념을 구체화한다는 것은 정치·사회적 이해관계가 복잡하고 매우 예민하여 쉽지 않은 일이다.

이와 관련한 미국, 일본, 유럽의 여러 국가는 농업인에 대한 정의는 없고 농가의 정의를 포괄적 개념으로 접근하고 있다.

- 미국은 농장을 경영하면서 연간 농산품 판매금액이 US 1,000\$이상인 경우를 농가로 보고 있으며 연간판매액에 따라 소규모가족농가(small family farms), 대농가(Large family Farms), 거대농가(Very Large family Farms), 비가족농가(Nonfamily Farms) 4단계로 구분하고 있으며
- 일본은 경영면적이 10a(1,000m<sup>2</sup>)이상이거나, 경영면적이 10a이하라도 연간 농산물 판매금액이 15만엔 이상인 경우 농가로 인정하고 있다.
- 유럽은 경지면적 1ha이상이거나, 경지면적이 1ha미만인 경우라도 일정정도 이상의 상품을 생산하면 농가로 인정하는 방식으로 농업정책의 방향에 따라 적절하게 활용한다.

현행 우리 농지법의 농업인의 정의는 1990년에 제정된 농어업발전특별법 시행령 제3조제11항에 규정된 내용을 이어 받고, 선진농업국의 농가정의와 유사하다 점은 이해되나 동법시행령 제3조제4호의 연간 농업소득이 100만원 이상인 자를 농업인으로 정하는 것은 2007년 현재 농가소득이 3,200만원중 농업부문이 1,041만원<sup>29)</sup>에 이르고 있는 시점에서 볼 때 100만원의 하한선은 너

29) 농림부, 2007농가경제조사 결과 자료

무 영세농 수준으로 정한 금액으로 농정방향에 맞지 않는다고 본다.

이런 규정으로 인하여 도시민이 농촌에서 취미영농을 해도 농업인으로 해당되어 정부의 농업인에 대한 각종 혜택을 향유할 수 있는 조건이 될 수 있어 정부의 젊은 농업인의 육성을 위한 지원정책, 고령의 농업인 은퇴정책에도 지장을 초래하여 시급한 농지를 규모화하여 영농의 규모 확대하려는 정책 목표의 달성이 지연되고 그 비용이 기하급수적으로 늘어나고 있다.

## 2. 농지소유 및 거래제도

### 가. 농지소유자격

헌법의 「경자유전 원칙」에 따라 농지의 소유자격을 원칙적으로 농업인과 농업법인으로 제한<sup>30)</sup>하고 있으나 예외적으로 농업인(농업법인)이 아니더라도 농지의 소유를 허용<sup>31)</sup>하고 있다. 즉 ① 공무수행(국·공유재산관리, 세금물납등)과 관련하여 국가·지방자치단체가 농지를 소유하는 경우, ② 농업발전과 관련하여 초·중등교육법및고등교육법에 의한 학교, 농림부령이 정하는 공공단체·농업연구기관·농업생산자단체 또는 종묘 기타 농업기자재를 생산하는 자가 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요로 하는 시험·연구·실습지 또는 종묘생산용 농지를 소유하는 경우, ③ 민법의 규정에 따라 상속에 의하여 1만㎡ 이내의 농지를 소유하는 경우, ④ 장기간(8년이상) 농업경영을 하던 자가 이농당시 소유하고 있던 농지중 1만㎡ 이내의 농지를 계속 소유하는 경우, ⑤ 농·수·축협, 은행등 농지저당기관이 경매를 2회이상 진행하여도 경락

30) 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이를 소유할 수 없도록 규정(농지법 제6조제1항)

31) 농지법 제6조제2항

인이 없는 담보농지를 취득하는 경우, ⑥ 농지의 전용허가 및 협의를 완료되어 타용도 사용이 확정된 경우, ⑦ 주말·체험영농을 위한 농지, ⑧ 농지법시행일(96.1.1) 이전부터 소유하고 있는 농지 등에 대하여 제한적으로 소유를 허용하고 있다.

제헌헌법 제86조에는 “농지는 농민에게 분배 한다”는 농지분배원칙이 천명되어 있고, 그의 분배 방법, 소유의 제한, 소유권의 내용과 한계는 법률로 정한다고 명시됨에 따라 농지계획법 제정 이후 원칙적으로 농지의 소유는 실경작만 소유하게 하고, 간척·개간 등 일부 농지에 대하여 농지확대 장려차원과 연구·실험·담보물건 등에 한하여 제한적으로 소유를 허용해 왔다.

최근 비농업인에게도 1000㎡이내의 주말·체험영농을 위한 농지를 허용은 대단위 농지를 소규모로 분배하는 결과로 영농규모화 정책에 배치되고 있다.

그 사례로 ○○간척농지의 경우, 2ha안팎의 생산기반정비사업이 되어 있는 규모화된 필지를 도시민에게 300평단위로 분할 형식으로 매도하고, 그 소유권은 공유형태로 부여하여 인근 영농조합법인이 실경작을 하는 편법이 성행하고 있다. 소유권의 공유는 현행법<sup>32)</sup>에서 생산기반이 정비된 필지는 2000㎡ 이상으로 최소 필지면적을 규제하고 있기 때문이다. 이러한 사례는 당연히 해당시군이 농지소유의 목적인 주말·체험농장 등으로 이용여부를 확인하여 처분명령을 해야 하나 행정력 부족으로 공공연하게 방치되고 있으며, 점차 조직적인 투기세력이 개입하여 개간농지까지 확대되어가는 추세이다.

#### 나. 농지소유 상한

농업인의 경우, 농업진흥지역 안이나 밖을 구분하지 않고 농지는 규모화 영

---

32) 농어촌정비법

농이 가능하도록 소유상한을 두지 않고 있다. 다만 상속농지와 이농자 농지는 1ha까지 소유할 수 있으나 상속농지의 경우 농지은행에 임대시는 3ha까지 소유가능하고, 이농자의 농지는 농지은행에 임대할 경우는 소유상한을 두지 않고 있다. 또한 비농업인으로 분류되면서도 제한적으로 허용하고 있는 국가·지방자치단체가 취득하는 농지, 시험·연구·실습목적의 농지, 농업경영을 하는자의 상속받은 농지, 농지저당기관의 담보농지, 전용허가받은 농지 등은 소유 상한을 적용하지 않고 있다.

농업용도의 지정은 경지정리·농업용수 등 생산기반이 잘 정비되어 있고, 장기적으로 생산기반이 가능한 규모화된 들녘을 보존하고, 원칙적으로 농작물 재배와 농업용 시설의 설치 등 농업생산과 관련된 토지이용행위만 허용하여 국민의 식량과 먹거리를 안정적으로 생산하려는데 그 의미가 있다.

따라서, 농업인의 농업진흥지역 밖의 농지의 소유를 확대 허용하는 정책적 지원을 의미 것으로 지역적으로 토양의 안전성, 청정한 지역 등이 확보되지 않은 지역에서 농산물을 생산하여 유통할 수 있는 여건을 조성할 수 있다. 따라서 농업진흥지역 밖의 농지소유 규모의 과다허용은 농업정책을 수행하는데 오히려 더 많은 비용이 소요될 수 있다.

즉 안전성 검사비용이 기본적으로 추가로 소요되며, 유해농산물로 판명될 경우에는 수확된 농작물의 유통을 차단하기 위해 국가가 강제 구매하여 생산비를 보전해 주어야 하며, 또 생산 농지의 유해요인을 국가재정을 투입하여 개량하거나 농지를 매입해야하는 문제점이 있다.

#### 다. 농지의 거래제도

농지의 거래요건으로 농지 취득자격 증명은 시구읍면장이 농지원부, 농지관리위원회 확인 등을 근거로 자경증명을 발급하는 것으로 농지매수인의 농지

소유자격과 소유상한을 확인·심사하여 적격자에게만 농지의 취득을 허용함으로써 비농민의 투기적 농지소유를 방지하고 경자유전을 실현하기 위해 실시하고 있다<sup>33)</sup>. 동 규정은 강행규정으로 농지의 소유권이전등기에 필수적인 첨부서류이다. 다만 거래토지지역이 토지거래허가지역의 경우 국토의계획및이용에관한법률에 따르도록 하고 있다.

예외적으로 농지취득자격증명 없이 농지를 취득을 인정하고 있는데 ①국가 또는 지방자치단체가 농지를 취득하는 경우, ②상속(상속인에게 한 유증 포함)에 의하여 농지를 취득하는 경우, ③농지저당권자인 금융기관이 농지법 제12조의 규정에 의하여 그 담보농지를 취득하는 경우, ④농지법 제36조제2항의 규정에 의하여 농지의 전용에 관한 협의를 거쳐 주거·상업·공업지역 및 도시계획시설로 지정·결정된 농지와 개발제한구역·녹지지역 및 도시개발예정구역안의 농지중 도시계획법 제4조의 규정에 의하여 토지형질변경 허가를 받은 농지를 취득하는 경우, ⑤기타 특별조치 등에 의하여 농지를 취득하는 경우를 예외로 인정하고 있다.

농지취득자격증명 발급시 취득자격요건 확인 내용은 농지의 소유요건에 적합하지 여부와 농업경영을 목적으로 취득하는 것인지를 확인하도록 하고 있다.

농지의 경자유전의 이념에 따라 농지의 소유는 농업인이나 법이 정한 범위 내에서 소유하도록 하는 것은 당연하다. 그러나 행정적으로 정한 절차는 이행이나 확인·사후관리가 가능한지를 따져 보아야 할 것이다. 즉 아무리 좋은 의미의 규정이라도 필요이상의 행정력이 소요되고 사후관리가 사실상 어렵다면 보다 더 실현 가능한 방법을 선택해야 할 것이다.

농지취득자격증명은 의견상으로는 필요한 제도로 인식되나, 현행 시·구·읍·면의 행정력으로는 정책목적을 달성하기 위한 이행실태, 사후관리가 사실상 불가능한 제도이다. 물론 소재지 인근의 경우는 관리가 가능하나 투기를 기

33) 농지법 제8조, 농지법시행령 제10조

획하는 업자의 경우는 사실상 통제가 불가능하여 공권력에 의하여 투기세력이 단속되거나 공직자의 재산이 공개되는 경우에만 사후관리의 책임을 묻고 있어 해당 농지의 관리관서의 담당공무원이 홍역을 치루고 있는 형편이나 그 관리실태가 개선될 여지는 별로 없다.

농지취득자격증명서의 제출은 비농업인의 농지소유를 사전에 차단하는 외부효과는 있으나 사후관리의 행정력이 미치지 못한다는 약점을 악용하여 서류상의 영농계획서를 제출하고 이를 이행하지 않는 이른 바 투기목적으로 농지를 소유하여 농지법을 무력화 시키는 문제점이 있다.

#### 라. 농지관리위원회

농지관리위원회는 농지개혁법의 농지위원회를 답습하는 제도로 복잡한 이해관계가 수반되는 농지문제를 일반 행정기관에서만 처리하기 보다는 이해 당사자인 지역 주민과 농업인의 의사를 반영하는 일종의 주민참여제도이다. 주요기능은 취득농지의 자경하지 않는 농지 등을 조사하고, 농지이용증진사업 시행계획 수립에 관한 자문, 농지전용허가 및 농지전용신고에 관한 확인 등의 활동을 하고 있다.

위원회는 시·구·읍·면 단위로 설치되고 위원장은 시·구·읍·면장이 되며, 위원은 10~40인원으로 구성된다. 현재 전국의 농지관리위원회는 1,536개, 위원은 약 38천여명에 이른다.

최근에는 일부 위원이 주민의 이익을 대변한다는 구실로 마을의 기부금 조성·금품요구 등 부적절한 요구로 민원이 발생하고 있다.

### 3. 농지의 보전 제도

#### 가. 농업진흥지역지정

농업용지의 개념은 농지의보전및이용에관한법률에서 처음 도입되어 필지별로 절대농지<sup>34)</sup>와 상대농지<sup>35)</sup>가 지정되어 있었으나 동지역의 보전은 필지별로 우량·불량농지가 혼재된 상태에서는 우량농지만 보전하는 데는 한계가 있으므로, 우량농지가 일정면적 이상 규모화 되어 있고 집단화된 권역을 농업진흥지역으로 지정<sup>36)</sup>하고, 동지역에서는 농업목적 이외의 이용규제는 강화하는 한편, 농지를 다른 용도로 전용하고자 할 때에는 상대적으로 생산성이 낮은 농업진흥지역 밖의 농지를 우선적으로 전용토록 함으로써 비농업 부문의 토지수요증가를 계획적으로 대응하고자 도입하였다.

지정대상은 국토의계획및이용에관한법률에 의한 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역으로 하되, 서울특별시의 녹지지역은 도시화의 정도를 감안하여 제외하였다. 지정된 농업진흥지역은 일정규모 이상 농지규모가 집단화되고 농업목적으로 이용하는 것이 적합한 지역으로서 농업진흥구역과 농업진흥구역의 용수원 확보 및 수질보전 등의 농업환경을 보호에 필요한 지역을 농업보호구역으로 구분하였다.

1992년 지정 당시 농지소유자의 반발로 충분한 협의를 이루지 못한 채 농어촌발전특별조치법의 시한에 쫓겨서 농업진흥지역 면적을 시도별로 할당하는 방식으로 지정하였다. 이로 인해 수도권 인근의 시군 중에서도 4시군은 농업진

34) 공공투자, 농업기반이 정비되어 집단화된 농지로 농림수산부장관이 지정한 농지를 말한다(농지의보전및이용에관한법률 제2조)

35) 절대농지이외의 농지를 말한다

36) 농어촌발전특별조치법의 부칙에서 농업진흥지역의 지정을 1992.12.31까지 완료하도록 규정



홍지역의 여건을 충족했음에도 지정에서 제외되고, 일부시군은 98%수준이 농업진흥지역으로 지정되는 등 합리적으로 지정되지 못함에 따라 다음해('93년) 추가지정 위주로 보완 재정비하고, 이후 농정여건 변화를 반영한 2차 보완 재정비<sup>37)</sup>는 당초 지정기준을 감안한 불합리한 지역을 해제하였다.<표Ⅲ-1>

<표Ⅲ-1> 농업진흥지역 지정 및 정비현황

(단위:천ha)

| 구 분        | 용도구역  |     |     | 농 지   |     |     |     | 비농지 |
|------------|-------|-----|-----|-------|-----|-----|-----|-----|
|            | 계     | 진흥  | 보호  | 소계    | 답   | 전   | 과수원 |     |
| '92 지정(당초) | 1,008 | 841 | 167 | 951   | 723 | 136 | 92  | 57  |
| 1차재정비('93) | 1,032 | 852 | 180 | 973   | 735 | 139 | 99  | 59  |
| 2차재정비('07) | 1,183 | 979 | 204 | 1,058 | 777 | 127 | 154 | 125 |

\*자료: 농림수산식품부

#### 나. 농업진흥지역의 보전

농업진흥지역의 면적은 당초지정 이후 간척, 미지정 지역에 생산기반정비 등 공공투자가 이뤄지는 경우는 의무적으로 진흥지역으로 지정하도록 함으로써 일부면적이 도시·산업화 용지로 전용되었음에도 불구하고 농업진흥지역의 면적과 농로, 수리시설 등의 비농지는 증가하였다. 이러한 농업진흥지역 내의 토지는 농업, 농어촌 복지목적 등 이외에는 농지법으로 매우 제한적으로 허용하고, 농업진흥지역을 농업용지로 보전하기 위해 지속적으로 공공투자를 하고 있다.

특히 농업진흥구역의 토지는 농업·농어촌 복지 시설, 공공시설, 군사, 국토보존시설, 문화재시설 등 허용행위만 나열되어 있어 규제가 강화되어 있으며<sup>38)</sup>농업보호구역의 토지는 농업진흥구역을 보전하기 위한 지역으로 진흥구역보다는

37) '93.12 1차 재정비, '07.6 2차 재정비

38) 농지법시행령 제34조 제1항

규제를 완화하여 제한시설 이외는 모두 허용하고 있다.<sup>39)</sup>

### 1) 농업진흥지역의 지정 변경

농업진흥지역의 변경은 진흥지역 밖의 토지를 진흥지역 안으로 편입하는 경우와 용도구역변경에 해당하는 사항으로 진흥지역 주변의 여건변화로 농업진흥구역을 농업보호구역으로 편입하거나 보호구역을 진흥구역으로 편입하는 경우를 말하며 지정권자인 시도지사가 절차에 따라 추진한다.<sup>40)</sup>

### 2) 농업진흥지역의 해제

농업진흥지역으로 지정된 지역의 토지는 농지법이 정한 3가지의 조건에 해당되는 경우에만 해제할 수 있다.<sup>41)</sup> ①국토의계획및이용에관한법률 제6조의 규정에 의하여 농지의 전용을 수반하는 용도지역을 변경하는 경우로서 농지전용이 직접 수반되지 않는 용도지역을 도시지역, 자연환경보전지역으로 변경하는 경우는 대상에서 제외된다, 또 ②국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시지역안의 주거지역·상업지역·공업지역 또는 도시계획시설을 지정 또는 결정하기 위하여 농지의 전용에 관한 협의를 하는 경우, ③당해 지역의 여건변화로 농업진흥지역의 지정요건에 적합하지 아니하게 된 경우로서 그 토지의 면적이 2만제곱미터 이하인 때에 한 한다 라고 규정하고 있다.

### 3) 농업진흥지역의 대체지정

농업진흥지역의 면적을 유지하기 위해서 농업진흥지역을 불가피하게 해제하여야 하는 경우에는 그 해제하는 면적에 상응하는 새로운 지역을 지정하거나 조성하도록 하고 있었는데 최근 폐지하는 작업을 진행하고 있다.<sup>42)</sup>

39) 농지법시행령 제34조 제2항

40) 농지법 제33조 및 동 시행령 제33조제2항

41) 농지법 제31조 및 동 시행령 제28조 제1항

다. 농업진흥지역 관리의 문제점

농업진흥지역의 지정은 토지소유자의 재산권 행사를 침해하는 등의 다수 국민의 이해관계와 맞물려 있어 지정, 변경, 해제는 매우 어렵고 신중하게 이뤄진다. 그러므로 지정은 지역 주민의 합의를 얻은 후에 추진하되 지정된 지역은 농업용으로 활용하기에 부족함이 없도록 농업용 시설투자가 신속히 이뤄지고, 동지역의 토지소유자에게는 별도의 보상이 있어야 한다. 즉 농업생산기반정비와 생산물의 적정가격 보장을 위한 소득직불금<sup>43)</sup>, 농지구묘화에 필요한 금융지원, 조세의 혜택 등이 다른 지역의 토지에 우선하고 별도의 배려가 있어야 한다는 것이다. 그러나 1992년 지정 이후 17년이 경과했지만 아직도 생산기반정비가 안된 상태로 규제만 계속되고 있어 당초의 지정취지대로 관리가 되지 않고 있다.<표Ⅲ-2>

<표Ⅲ-2> 농업진흥지역의 생산기반정비 실태

(천ha)

|        | 합 계   | 농업진흥지역 면적 |     |     | 비농지 |
|--------|-------|-----------|-----|-----|-----|
|        |       | 소계        | 정비  | 미정비 |     |
| 농업진흥지역 | 1,183 | 1,058     | 699 | 360 | 125 |
| - 진흥구역 | 979   | 886       | 684 | 203 | 93  |
| - 보호구역 | 204   | 172       | 15  | 157 | 32  |

※ 자료 : 농림수산식품부, 농업진흥지역실태조사 결과 2007

2007년 농업진흥지역실태조사 결과<표Ⅲ-2>에 의하면 농업진흥지역 면적의 30%상당이 아직까지 생산기반정비가 안된 것으로 조사되었다. 또한 농업보

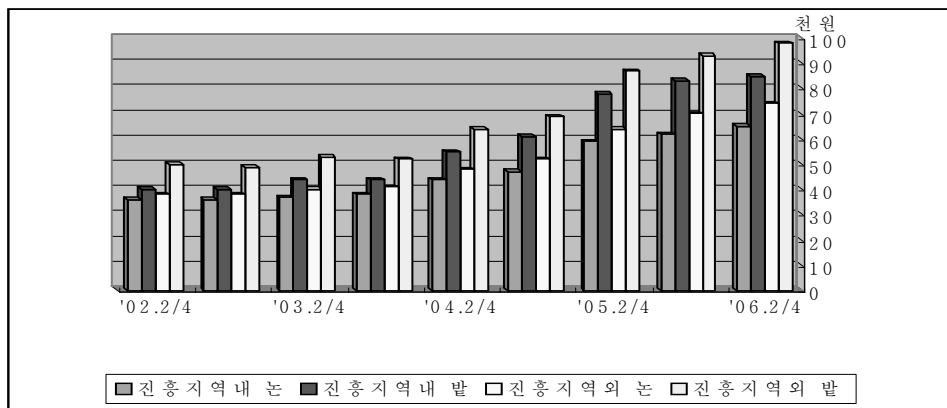
42) 농지법시행령 제33조제2항

43) 정부가 특정목적을 달성하기 위해 적정 기준가격을 정하고 그 가격에 미치지 못한 금액만큼 재정에서 보전해 주는 제도를 말한다.

호구역은 당초 목적이 진흥구역의 농업용수원 보호 등을 위해 지정되었으므로 대부분의 지역이 골짜기의 계단식 전답으로 그 여건상 생산기반정비는 투자의 효율성 낮아서 장래에도 농업용 공공시설 투자가 어려운 지역으로 판단되고, 농업용수원의 수혜지역인 농지가 도시화, 산업화 등으로 개발되어 그 목적과 상실했으나 3ha 이상의 집단화된 농지라는 이유로 농업진흥지역으로 계속 유지하려는 것은 동지역의 당초 지정취지와도 맞지 않는다.

농업진흥지역은 토지전용의 규제가 타 지역의 토지보다 심하여 <표Ⅲ-3>에서 보여 지는 것과 같이 토지의 가격이 비진흥지역 농지에 비해 상대적으로 낮아서 동지역의 토지소유자의 재산형성에도 불이익이 미치는 반면, 국가는 동지역의 토지를 도시화, 산업화 등의 공공용지로 값싸게 활용하고 있으므로 동지역에 대한 별도의 보상이 제고되어야 하나 아직도 차별화된 지원책<sup>44)</sup>이 미흡하다고 볼 수 있다.

<표Ⅲ-3> 최근 5년간 연도별 용도지역별 농지가격 비교



※ 자료 : 농림부, 농지가격조사 2006

44) 쌀소득직불금을 차등(진흥지역 746천원/ha, 비진흥지역 597천원/ha), 생산기반정비사업을 우선 지원

#### 4. 농지의 이용규제

농지의 이용하기 위해서는 우선 농지를 소유하거나 이용할 수 권한이 있어야 한다. 따라서 농지를 타용도로 이용하려면 농지법에 의거 농지전용허가권자인 시장, 군수, 구청장의 신고 또는 허가, 사전 협의 등의 절차를 이행해야 한다. 일반적으로 농지의 전용을 신고로서 할 수 있는 행위는 농업인의 농업경영, 소득증대, 생활편의를 위한 시설의 설치 또는 이용할 경우에는 신고로써 전용할 수 있도록 하고 있다. 즉 농업인주택, 농업용 시설, 양어장, 어린이 놀이터, 마을회관 등은 일정 면적이하는 시장·군수에게 신고만하면 농지의 전용이 가능하다. 다만 진흥지역에서는 농업용 이외시설은 대부분 허가를 받아야 한다.

##### 가. 농지전용허가

농지전용의 허가·신고는 농지를 전용(轉用)하고자 하는 자가 신청<sup>45)</sup>하고, 농지법상 농지전용허가(협의)권자는 농림부장관이나 절차 간소화를 위하여 전용면적 규모에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구에 한함)에게 권한을 위임하여 처리하도록 하고 있다.<sup>46)</sup><표Ⅲ-4>

<표Ⅲ-4> 농지전용 허가·협의권자 규모별 위임권한

| 농 지 구 분    | 농식품부<br>장 관 | 시·도지사    | 시장·군수·구청장(자치구) |
|------------|-------------|----------|----------------|
| 농업진흥지역안 농지 | 3만㎡이상       | 3천㎡~3만㎡  | 3천㎡미만          |
| 농업진흥지역밖 농지 | 20만㎡이상      | 3만㎡~20만㎡ | 3만㎡미만          |

45) 농지법 제36조제1항

46) 농지법시행령 제72조, 행정권한의위임및위탁에관한규정 제29조제2항

다만, 시장·군수·구청장 권한 중 2이상의 시·군 또는 자치구에 걸치는 농지의 전용은 시·도지사에게 위임하고 있으며,<sup>47)</sup> 개별법으로 농식품부장관(그 권한을 위임받은자 포함)과의 지정협의를 거쳐 추진하는 지역·지구·구역·단지 등의 안의 농지의 전용허가(협의) 권한의 위임은 10만㎡이상은 시·도지사, 그 이하는 시장·군수·구청장에게 전용권한이 각각 위임되어 있다.

농지법에서 정한 농지전용허가(협의) 위임 규모에 있어서 농업진흥지역 밖의 농지까지 전용허가(협의) 권한을 농식품부장관이 아직까지 행사하고 있는 것은 중앙정부의 행정력낭비가 아닌가 생각된다.

또한, 농지법에서는 농업용지를 보전하고, 이용할 수 있도록 그 절차를 정하고 있으나 개별법에서 공공의 목적이나 경제 활성화 등 불가피하게 농지를 전용하여 사업을 추진해야 할 경우에는 농지전용(협의)를 의제 처리하거나 농지전용부담금<sup>48)</sup>의 감면으로 그 절차를 간소화와 그 비용과 처리기간을 단축해 주고 있다.<sup>49)</sup>

그러나 이러한 농지법의 농지전용에 대한 특례조항을 72개[부표참조]의 개별법마다 두는 법형식은 농지법을 무력화 시키고 있고, 법 형평성차원에서 문제가 된다.

#### 나. 농지전용협의

농지전용과 관련하여 관계 행정기관의 협의를 거쳐야 하는 경우는 협의의 성격에 따라 ① 도시계획재정비, 공장설립 승인 등을 위해서 농지법의 농지전용허가 의제근거가 있는 개별 법률(72개), ② 용도지역변경이 의제되는 각종 지구·구역 등 국토의계획 및 이용에관한법률에 의한 도시관리계획결정 협의 ③ 도시·계획관리지역 지정, 산업단지·택지개발예정지구 등 기타 개

47) 농지법시행령 제72조제2항

48) 농지를 전용하는 자에게 전용 농지에 상응하는 농지의 조성비용을 납입하도록 하는 제도임

49) 2007년 현재 72개법률에서 의제처리하고 있음. 별첨 부표참조

별법에 의한 지정협의 등 3가지로 형태로 구분된다.

이중 ②, ③은 농지가 포함된 도시계획변경을 위한 농지분야 협의이며, 농지전용을 위한 사전협의이며, ①의 농지전용허가 등 의제처리는 민원인의 편의도모 및 행정절차 간소화를 위하여 다른 법률에 의한 인·허가시 관련되는 여러 가지 인·허가를 동시에 처리하는 것으로 관계 행정기관과의 사전 협의를 전제로 하고 있다.

결국 농업경영 목적 이외 농지를 타용도로 이용하기 위해서는 반드시 농지의 전용절차를 거쳐야 한다는 것이다. 농지전용의 일반적인 협의절차<sup>50)</sup>는 협의권자인 농림수산식품부장관 또는 권한을 위임<sup>51)</sup>받은 지자체장에게 ① 인·허가, 실시계획 승인 등 신청(사업시행자→주무부처 장관·자치단체장) ② 농지전용협의요청(주무부처 장관·자치단체장→협의권자) ③ 농지관리위원회 확인 요청(협의권자 → 농지관리위원회)절차를 이행해야 한다.

협의권한이 위임된 주거·상업·공업지역 및 도시계획시설부지에 편입되는 농지면적의 규모는 시장·군수에게는 협의권한이 없고, 시·도지사에게 농지 10만㎡미만, 10만㎡이상은 농림수산식품부장관이 직접 협의하도록 하고 있다.

농지가 포함된 도시계획협의의 대상농지의 위임규모 역시 농정여건이 변화되고, 지자체의 역량이 강화된 만큼 책임행정을 위해서는 시도지사의 농지 협의 권한을 전면 위임해야 한다고 본다.

#### 다. 농지전용허가 제한시설

농지법은 국토의계획및이용에관한법률에의한 도시지역·계획관리지역 및 개발진흥지구안 농지 이외의 농지를 다음의 시설 부지로 사용하는 경우에는 전용을 허가할 수 없다고 규정하고 있다.<sup>52)</sup>

50) 농지법시행령 제39조.

51) 농지법시행령 제72조

52) 농지법 제39조제1항

- ① 「대기환경보전법」 제2조제9호의 규정에 의한 대기오염물질 배출시설<sup>53)</sup>의 1종 사업장 내지 4종 사업장 시설, 동법 제2조제8호의 규정에 의한 특정 대기유해물질을 배출하는 시설<sup>54)</sup>. 다만, 3종사업장 또는 4종사업장에 해당하는 미곡종합처리장 시설, 자원의절약과재활용촉진에관한법률 제2조제7호의 규정에 의한 재활용시설, 폐기물관리법 제2조제7호의 규정에 의한 폐기물처리시설, 의료법 제17조의 규정에 의한 세탁물의 처리시설은 제외하고,
- ② 수질환경보전법 제2조제10호의 규정에 의한 1종사업장 내지 4종사업장 시설 폐수배출시설<sup>55)</sup>과 5종사업장에서 농림수산식품부령이 정하는 시설과
- ③ 농업의 진흥이나 농지의 보전을 저해할 우려가 있는 시설로 농지법시행령제44조제3항의 시설을 말한다.

이렇듯 농지법에서는 농업용지의 보전과 농업경영 활동하는데 지장을 최소화하면서 농지의 이용을 제한적으로 허용하고 있다. 최근 농업여건을 반영하여 수차례에 거쳐 단계적으로 농지의 규제를 완화하고, 국토계획 및 이용에 관한 법률과의 형평성을 고려하여 개정작업을 마무리 하고 '06.1월부터 시행했다.

농지법 제37조 제1항에서 농지의 전용허가 대상에서 국토계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시지역·계획관리지역 및 개발진흥지구<sup>56)</sup>에 있는 농지는 제외하고 있는데 이는 건설교통부의 관리지역 세분화를 전제로 개정된 것으로 보인다. 이와 관련 건설교통부는 국토의 계획개발을 위해 국토계획 및 이용에 관한 법률을 개정하여 전국 시군 250여개소의 관리지역을 세분화를 추진하고 있다. 따라서 농지가 있는 용도지역의 변경은 농지관리부서와 농지

53) 대기오염물질배출시설이라 함은 대기오염물질을 대기에 배출하는 시설물·기계·기구 기타 물체로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다.

54) 특정대기유해물질이라 함은 사람의 건강·재산이나 동·식물의 생육에 직접 또는 간접으로 위해를 줄 우려가 있는 대기오염물질로서 환경부령이 정하는 것을 말한다.

55) 폐수배출시설이라 함은 수질오염물질을 배출하는 시설물·기계·기구 기타 물체로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다. 다만, 해양오염방지법 제2조의 규정에 의한 선박 및 해양시설을 제외한다.



분야의 사전협의를 하도록 하고 있으므로 '08. 4월 현재까지 협의 실적은 '07년까지 21개가 완료되고, 7개소가 협의 요청 중에 있어 그 진행이 매우 부진하다. 이로 인하여 관리지역의 농지를 타용도 전용할 목적으로 농지를 소유한 자는 시군의 관리지역 세분화 작업의 지연으로 국토계획 및 이용에 관한 법률의 [별표27]에서 관리지역 안에서 허용된 건축물이며, 농지법이 허용한 시설이라 할지라도 관리지역 내 농지에는 계획관리지역으로 세분되지 않는 한 농지를 전용하여 시설물을 설치할 수 없다. 이는 농지법 제37조와 국토계획 및 이용에 관한 법률의 관리지역의 세분화가 서로 상충하기 때문이다.

#### 라. 농지보전부담금의 부과

농지를 전용하고자 하는 농지에 상당하는 농지조성 비용을 납입하도록 하는 제도로 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 제8조에 처음 근거조항이 마련되고 '73년부터 공공투자조 조성된 농지를 전용하는 자에게 대체농지 조성비가 부과되었으며, '76년부터는 절대농지를 전용하는 자에게는 대체농지를 조성하거나 농림부장관이 고시한 조성비용(조성원가)을 납부토록 하였다. '06년부터는 농지조성비를 농지보전부담금으로 명칭을 현실에 맞도록 전환하고 부과기준도 조성원가에서 공시지가를 기준으로 변경하여, m<sup>2</sup>당 공시지가의 30%를 부과되 상한액은 5만원을 초과하지 못하도록 고시했다. 다만, 농업용시설, 산업단지, 국가·지방자치단체의 공용·공공용시설, 사업부지중 준보전임지가 50%이상 되는 등의 경우에는 산지의 이용률을 높이기 위해 농지보전부담금 감면 등 농지법시행령에 그 대상시설을 정하여 감면해 주고 있다.<sup>56)</sup>

농지조성비는 전용하는 농지의 면적만큼 농지를 조성하는 비용을 전용신청자에게 납입 받아서 간척<sup>57)</sup>, 생산기반정비 등의 농지조성에 투입해 왔으나

56) 농지법시행령 제57조

57) 간척으로 당초 농지조성계획 면적은 402천ha이나 사회경제여건변화를 감안 136천ha로 축소하여

최근 개별 등 환경보전과 주곡의 자급달성으로 농지의 조성보다는 기 조성된 농지의 보전과 관리가 중요하다는 인식이 확산되고 있다.

따라서 농지보전부담금으로 명칭을 변경하고, 부과기준을 농지의 상태에 따라 차등 부과하던 방식을 농지의 공시가격을 반영하는 방식으로 변경하여 농지의 균형있는 개발을 유도하도록 농지법을 개정하여 m<sup>2</sup>당 공시지가의 30%를 부과토록 하되, 5만원을 상한금액으로 고시했다.

농지보전부담금 부과기준의 당초 법개정 취지는 과밀화된 도시주변의 농지 전용비용을 가중시켜 비도시권의 농지개발을 활성화함으로써 도농간의 균형개발을 유도하는 것이나, 상한가를 5만원으로 고시한 것은 이해집단의 압력에 의한 수도권과 도심인근의 농지개발의 활성화를 염두에 둔 결정으로 당초의 법 취지와 형평성과는 다소 거리가 있는 결정이다.

---

신규착수는 중단하고, 기 시행중인 사업을 마무리위주로 추진하고 있다.

## 제Ⅳ장 전환기 외국의 농정과 농지제도

### 제1절 검토 배경

일반적으로 공업화 진행국가의 농업문제는 노동력의 부족으로 임금이 상승하고, 국민소득의 증가는 농산물의 수요를 크게 늘어나게 하며, 소비행태도 고급화 된다.

따라서 농축산물의 수입은 불가피하게 되고, 수입 농축산물은 국내농업에 악영향을 미치게 됨에 따라 농정 전반을 재검토하여 대응책 마련에 부산한 반면, 농민은 다가올 수입피해를 우려하고 있다. 이처럼 예전에 볼 수 없었던 새로운 변화에 적극 대응하기 위해서는 농정 방향을 자급적 증산중심의 정책에서 고품질의 세계화농정으로 정책전환을 요구하고 있다.

이러한 전환기를 맞아 우리나라와 비슷한 소농체제의 농업을 가졌던 독일과 일본 그리고 대만이 겪었던 상황과 대응책을 검토하고 그 정책의 시사점을 찾아본다.

### 제2절 독일의 농정과 농지제도

세계대전이후 1950년부터 독일은 전쟁의 후유증에서 벗어나 공업과 농업 생산이 이미 전전의 수준을 넘어 섰다. 이후 10년간 연평균 9%내외의 고도 성장에 들어서게 되고 중화학공업을 주축으로 한 고도성장에 필요한 막대한 노동력은 동독의 난민과 농촌노동력에서 조달되었다.

당시 공업화로 인한 농업종사자 인구는 1950년 이후 10년간 연평균 4% 이상 급격히 감소했다. 이에 따라 1955년 농업기본법을 제정하여 농업구조 개선을 중점시책으로 채택하였으며, 농촌의 노동력 부족을 해소하기 위해서 기계화정책을 추진했으나 농가의 평균 경지규모 8ha 중 초지를 제외하면

농지는 3.8ha에 지나지 않아 경쟁력 확보에는 한계가 있었다.

이러한 변화와 함께 비농업부문의 1인당 국민소득은 크게 늘면서 고급 농산물 수요가 급증하는 반면, 호맥빵의 소비는 감소하는 식생활 형태의 변화가 일어났다.

따라서 독일 정부는 농업의 근본적인 구조개선사업을 추진하기 위해서 농업기반정비를 실시하여 기계화를 촉진과 영농규모화를 위해 경지정리사업과 농지의 교환·분합을 시도하고, 원가절감을 위해 농업용 유류세의 할인과 농기계은행을 설치하여 농민의 부담을 완화하는 한편, 금융지원을 확대하였다.

또한 영세소농의 이농 및 은퇴농의 농지 이양을 촉진하기 위해 '국민연금법'에 의한 노후 생활보장 제도를 실시하고, 농지의 유동성을 증가를 위해 이농이나 경지축소 농가가 경지규모를 확대<sup>58)</sup>하려는 농가나 토지공사에 장기 임대할 경우 특별보상금<sup>59)</sup>을 지급했다. 이농 촉진을 위해 1969년 '노동진흥법'을 제정하여 전업을 원할 경우 직업훈련 기간동안 생활비용을 국가가 보조하였다.

이러한 가운데 독일의 농지제도는 상속에 의한 분할이나 배분된 농지를 통합하고 경지정리 등 농지개량을 주목적으로 제정된 "농지 정비법"과 매매 등에 의한 농지 소유권의 양도나 분할 상속에 의하여 농업경영이 세분화를 방지하는 "농업구조의 개선 및 농림의 경영의 보전을 위한 조치에 관한 법률", 그리고 농업자산의 상속은 독일 민법에서 정한 균분상속이 원칙이나 주법의 '일자 상속법'과 '농장 양도계약'<sup>60)</sup>에 의하여 농장이 분할되지 않고 1인에게 승계되

58) 지역간 다소 차이는 있으나 평균적으로 농지 20ha이상 농가의 경영규모 확대를 위해서 장기저리 융자 또는 장기임대 농지를 알선하였다.

59) 12년이상 장기 임대할 경우 ha당 임대료이외 500마르크의 국가보상금을 지급했다.

60) 부친과 일종의 노동계약을 맺고 영농에 종사하는 자식이 일정연령에 달하고 부친이 연금수급자격이 취득되었을 때 농업경영권을 일괄하여 임대하거나 소유권을 이전하는 등 농장을 상속하지 않고 생전에 일괄 승계시키는 관습이다.

는 것이 관례화 된 것으로 보인다.<sup>61)</sup>

이러한 독일 정부의 노력이 농업인구는 크게 줄었으나 농산물 자급률을 1950년대 후반 77%에서 1977년에는 81%까지 증가시켰다.<sup>62)</sup>

또한 농가 호당 평균경지면적이 1950년대 8ha수준에서 1977년에는 14.4ha까지 크게 증가하고, 주로 탈농이 많은 20ha이하의 농가는 감소하는 반면, 20ha이상의 농가의 구성비율은 5%에서 24%까지 확대되면서 농업구조조정이 성공적으로 진행되었다. <표IV-1><sup>63)</sup>

<표IV-1> '67~77년 독일의 경지규모별 농가호수 변화율

|         | 경 지 규 모 변 화 율 (%) |         |         |        |
|---------|-------------------|---------|---------|--------|
|         | 10ha이하            | 10~20ha | 20~50ha | 50ha이상 |
| 1967~70 | -10.9             | -2.5    | +3.84   | +3.6   |
| 1973    | -11.0             | -4.8    | +3.3    | +7.2   |
| 1974    | -11.5             | -5.3    | +1.4    | +6.4   |
| 1976    | - 5.1             | -2.5    | +3.9    | +3.4   |
| 1977    | -10.3             | -3.4    | +4.8    | +4.3   |

자료 : Statistical Office of the European Communities, Eurostat, luxembourg

독일은 지방자치가 완벽하여 연방정부가 전 독일을 규제할 만한 집행규정이나 시행규칙은 드물다. 다만, 연방정부는 방향 제시와 재정지원을 주로 하고, 집행의 수단은 지역의 특성에 따라 다양성이 주어지고 있다.<sup>64)</sup>

61) 한국농촌경제연구원, 외국농지제도 자료집 제5집 1985 참조

62) 오호성, 경제발전과 농지제도, 1981 참조

63) 오호성, 경제발전과 농지제도, 1981, 서독의 농업구조정책 참조

64) 한국농촌경제연구원, 독일의 농촌개발정책자료4-3. 1986 참조

### 제3절 대만 농정과 농지제도

대만은 본토와 분리된 이후 경자유전 조례를 시행하고, 토지개혁사업을 착수하여 농업생산이 급신장하는 등 농업정책이 성공을 거두었다. 이를 토대로 고도의 경제성장을 이룩하였으나 1970년대에 들어와서는 공업화로 인하여 농업인구가 대량 유출되고 농업의 지위는 상대적으로 낮아졌다.

이러한 현상은 농촌 노임의 상승으로 농산물 생산비를 증가시킴에 따라 농업생산성의 정체와 경지이용율의 하락으로 이어지고 이는 도농간의 소득 격차로 나타났다.

이를 해소하기 위해 농업검토강령(1970), 농업발전조례(1973), 농업현대화6개년계획(1976) 등 새로운 대책을 마련하여 농산물가격의 인상, 농업생산기반조성과 영농규모화, 농업기계화, 농업금융제도의 혁신, 농촌환경개선, 영농의 다각화와 농기계공동이용이 추진되었으나 겸업농이 증가하고 소규모의 영농체제는 개선되지 않음으로서 비농업부문간의 격차를 줄이는 데는 한계가 있었다.

따라서 규모화 영농을 위해 자경농에 한하여 3ha이상 초과하여 매입한 농지에 대하여 농지세를 면제하고 농지구입자금을 지원하고, 농지상속을 자경농 1인에게 승계하는 상속세, 증여세의 혜택을 주었으나.<sup>65)</sup>농업부문의 구조개선은 비농업부문의 소득 증가처럼 쉽게 개선되지 않았다.

대만의 농업구조 개선의 사업의 부진요인으로는 국가 경제체제가 농업중심에서 상공업중심으로 전환되고, 농촌 노동력 부족으로 생산원가가 높아지고, 소비습관의 변화와 미곡의 과잉생산, 농산물의 수입개방 확대, 농지소유의 개방 확대 등의 농업여건의 변화를 들 수 있다.

그렇지만 구조적인 측면에서 큰 과오는 영농규모화의 실패이고 이는 농지

65) 오호성, 경제발전과 농지제도, 1981. 대만의 농업정책과 농지제도 참조

관련 제도를 적기에 현실에 맞도록 정비하지 못한 것이라 할 수 있다.<sup>66)</sup> 즉, 토지개혁 조치로 농지를 자경농에게 고루 분배하여 영세한 농민에게는 큰 위안이 되었으나 소규모 농가를 양산하였다. 이는 일정수준까지 농가의 소득을 증대시키는 계기는 되었지만 공업발전이 시작된 이후부터 비농업부문의 소득이 상대적으로 높아짐에 따라 농업인이 이농 또는 더 나은 소득을 찾아 비농업부문에 전업하면서 발생한 농지를 규모화 할 수 있도록 농지소유제도를 현실에 적합하도록 적극적으로 개선하지 못함에 따라 소농경영체제의 농업이 장기적으로 구조조정 비용을 더욱 증가시키고 있다.

#### 제4절 일본의 농정과 농지제도

일본의 농정은 수출위주의 공업정책이 한국전쟁을 계기로 국제수지가 크게 개선되면서 농촌의 젊은 노동력이 도시로 이동함에 따라 농업부문의 노동력 부족현상이 나타났다. 이에 따라 농촌 노임의 상승은 농업 생산성의 하락을 가져오고 농가소득이 정체됨에 따라 소규모의 농가는 농업이외의 소득에서 이를 보전하려는 겸업농가가 확산되었다. 또한 국민소득의 증가로 농산물의 소비량이 크게 증가되었으나 소규모 겸업농가 형태의 농업구조로서는 탄력적으로 공급을 대처할 수 없기 때문에 해외 농산물의 수입이 증가되고 이는 농업소득을 악화시키면서 도농간의 격차는 심화되었다.

이를 해결하기 위해 소농체제의 농업정책을 재평가하고 독일의 농업기본법을 모방하여 1961년 농업기본법을 제정하여 농업경영규모를 확대하기 위해 농지를 집단화하고 농지소유의 합리화 등 농업구조개선 사업을 착수했다.

제일 먼저 착수한 것은 농지법을 제정<sup>67)</sup>하여 협업에 의한 농업경영규모를

66) 농촌경제연구원, 대만의 농지관련제도, 해외농지자료92-1, 1992 참조

67) 1962년

확대하고, 농지유동성을 높이는 방안으로 농업법인·농협 등이 농지를 소유할 수 있게 하고 그 소유상한과 소작제도를 철폐하는 한편, 기계화 기반시설을 정비하고, 농기계공동이용을 위한 농기계은행을 설립하였다. 또한 농지개발, 농경지의 세분화 방지, 경영확대 등을 원하는 농업인에게는 장기금융이 지원될 수 있도록 제도를 개선하고, 농지의 잠식을 최소화하기 위해서 1969년 농업진흥지역을 지정하여 이 지역에서의 농지전용을 강력하게 제한하였다.<sup>68)</sup>

또한 1970년 농지법을 개정하여 농업구조개선사업을 더욱 촉진하고 전업농의 규모를 확대하기 위해 농지소유 하한선을 3ha에서 5ha로 상향하고, 농지의 소유상한과 소작제를 철폐하여 유동성을 확대하는 등 농지 소유에 관한 제도를 보완했다.

일본의 농업은 정부 적극적인 지원으로 농업기본법을 제정한 이후 1964년부터 농가호당 소득이 소규모 농가의 농업이외 겸업소득이 도시근로자 소득을 능가하기 시작하면서<표IV-2> 겸업농의 농지소유 또는 보유가 지속되는 등 영농규모화 정책의 실질적 효과가 나타나지 않게 되자 1977년부터 겸업농의 소유 농지를 전업농에게 임대를 활성화하도록 시정촌의 행정기관이 개입하는 등 지역농업특별대책사업을 추진했다.

<표IV-2> 일본의 경지규모별 연도별 농가호수비율(도부현)

단위 : %

|         | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1977 |
|---------|------|------|------|------|------|
| 0.5ha미만 | 38.0 | 38.0 | 38.4 | 41.4 | 40.6 |
| 0.5~1.0 | 31.7 | 32.3 | 30.9 | 29.8 | 30.1 |
| 1.0~2.0 | 23.7 | 24.7 | 24.5 | 22.3 | 22.4 |
| 2.0~3.0 | 3.8  | 3.9  | 4.7  | 4.9  | 5.1  |
| 3.0ha이상 | 2.5  | 0.7  | 1.2  | 1.6  | 1.8  |

자료 : 농업연감간행회, 일본농업연감, 1978

68) 일본농지법, 1970



이러한 일본의 농업정책은 영농의 규모의 확대를 목표로하여 제도와 재정을 지원하였으나 소규모 농지를 소유한 겸업농의 증가로 정책적인 실효성이 없는 반면, 농산물의 증산 정책은 성공적이라고 평가할 수 있다. 그러나 이는 또 다른 구조적인 문제 즉, 소비형태의 변화로 인한 쌀과 과실은 과잉생산이 되고, 육류소비량의 증가는 가축사료의 수요가 증가함에 따라 밀, 콩, 옥수수 등은 수입이 크게 늘어나 전체 농산물의 자급률은 오히려 하락하였다.

일본은 경제의 고도성장에 따라 비농업부문의 농지수요가 증가하고, 농지의 무질서한 이용·투기 등으로 농지가격이 폭등하여 영농규모화 추진이 사실상 어려움에 따라 농업적 토지이용과 도시적 토지이용과의 조정을 도모하면서 필요한 농지를 확보한다는 차원에서 농업진흥에 필요하다고 인정되는 지역을 지정하고<sup>69)</sup> 이 지역은 타지역에 우선하여 농업생산기반을 정비하고, 농업용 시설 설치를 허용하는 반면, 농업이외의 용도로는 강력히 제한하면서 농업규모의 확대하고 집단화하는 등의 농정시책을 계획적이고 집중 추진하여 중추적 농업지역으로 육성·보전을 시작했다.

## 제5절 전환기 외국 농정의 고찰과 시사점

비교적 인구 밀도가 높고 국토가 좁은 나라가 전쟁이나 사회의 변혁기를 겪고 산업사회로 발전해 가면서 발생하는 농업문제를 구조개선을 통해 농업의 효율성을 높여가는 절차가 비슷한 독일, 대만, 일본은 공통으로 농업의 문제는 농지의 소유제도를 개선하고 농업 경영규모의 영세화를 해결하려는 것을 목표로 삼고 있다.

특히 독일과 일본은 전쟁으로 인하여 피폐된 경제를 되살리고 농업의 경제적 지위향상을 위해 농산물의 가격지지·증산 정책을 적극 실시하여 경제발전

69) 일본 농업진흥지역정비에 관한 법률, 1969제정

과 함께 일정수준의 농업소득 증대 목표는 달성했으나 농업경영규모의 영세화 등 구조적인 문제를 해결하지 못하면서 도농간의 소득격차를 해소하는 데 농업분야에 점점 더 많은 재정부담이 국가경제에 걸림돌이 된다고 보고 있다.

먼저 독일은 영세한 농업인에게는 탈농을 조장하여 공업발전에 필요한 노동력을 제공하고, 영농규모를 확대할 수 있도록 제도를 정비하는 한편, 부족한 노동력은 기계화를 촉진하여 농산물을 대량 생산 체계로 전환하고 생산비를 절감하여 싼값의 농산물을 제공하기위한 농업구조개선을 시행했다. 제도적으로는 먼저 농업기본법을 제정하고 농업예산을 대폭 증액하여 구조 개선사업을 계획적으로 추진하고, 전업농육성을 위해 농지구입자금을 장기 저리로 지원하여 농지는 농가에서 매수하여 영농규모를 확대할 수 있도록 각종 유인책을 시행했다. 이로 인하여 농산물 가격이 안정되면서 농가의 소득이 증대되고 농업경영규모가 확대되는 농가수가 크게 증가했다.

또한 독일의 경우 농업을 농업정책만으로 접근하지 않고 농촌지역개발과 사회보장 정책<sup>70)</sup>을 혼합하여 성공적으로 농업정책을 추진했다고 볼 수 있다.

반면 일본은 독일의 사례를 받아드려 우선 농업기본법을 제정한 후 이어서 농지법을 개정하여 농업구조조정 계획을 발표했으나 국회 논의 과정에서 이해단체의 반발로 제대로 시행하지 못하고 쌀 중심의 증산정책과 가격지지, 농외소득 증대에 역점을 두고 추진했다. 그 결과 농외소득은 증가하여 도시근로자와의 소득균형은 이룩했으나 농업규모의 영세로 인한 비효율성이 품목간의 과잉·과소생산 현상으로 나타났다. 따라서 이를 해소하기위해서 별도의 영농규모화 시책으로 이를 탈피하고자 노력하고 있으나 농지가격이 너무 상승하여 농지소유에 의한 규모 확대는 사실상 불가능함에 따라 농지의 임대정책을 추진하고 있으나 이것도 쉽지 않아 적기를 놓쳤다는 비판을 면하기 어렵다.

대만은 전환기의 농업정책을 독일이나 일본처럼 구조개선보다는 농업기반이

---

70) 국민연금제도, 상하수도사업

되는 사업을 꾸준히 추진해 왔으나 경제규모가 커질수록 소규모의 겸업농과 토지 이용률의 하락 등의 문제가 심화됨에 따라 농업구조개선이 핵심이라고 판단하고 영농규모 확대를 위해서 농지제도를 개선했다. 이를 지원하기 위해 농지구입자금을 융자하고, 농지의 일차상속을 권장과 협동영농제도의 도입하는 등의 정책을 추진했으나 겸업농가와 비농업부문과의 격차는 줄어들지 않는 것으로 보아서 일본과 같이 구조조정의 시기가 늦어져 투자에 비해 효율성은 낮았다고 판단된다.

## 제 V 장 농업전망과 농지의 적정면적

### 제1절 2030년 농업전망

농업의 장기 비전은 여건으로 볼 때 타산업에 비하여 경쟁력은 떨어지거나 기초 식량과 식품원료 공급을 기본으로 유지하면서 경쟁력 있는 식품산업으로 발전시키는 농정이 필요하다. 또한 농업이 다원적인 공익기능을 수행하고 국토·환경 보전산업으로서 새롭게 관심을 받게 될 것이므로 이를 기회로 하여 살맛나는 농어촌으로 설계해야 한다.

최근 국제 곡물가격 급등에 대응하여 주곡자급을 기조를 유지할 수 있도록 적정농지를 보전하고, 원예와 축산은 기술·자본집약적 농업으로 육성하여 돈 버는 농업을 지향하는 한편, 수입자유화에 대비하여 국제 경쟁력을 보다 견실하게 실현하고 농수산물산업의 선진화로 수출규모를 지속적으로 확대하고 농식품을 신성장동력산업으로 육성하기 위한 농지제도를 포함한 각종 제도의 개선과 재정지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

따라서 2030년에는 농업의 여건이 어떻게 변할 것인지 예측할 수 있을 때 보다 현실적인 농업정책대안에 마련될 수 있으므로 우선 주곡의 자급문제, 농업·농촌의 여건 변화 등의 전망은 최근 농림부가 한국농촌경제연구원에 의뢰하여 발간한 “농업부문의 비전 2030”을 참고하여 농업여건의 변화전망에 따른 농지의 보존과 이용에 관한 제도의 합리적 개선방안을 접근해 보고자 한다.

#### 1. 농가호수와 농가인구 전망

농가호수와 농가인구는 연평균 3~4% 속도로 지속적으로 감소하고 있으며, 향후 시장개방 진전에 따라 2015년까지 감소 속도가 빠르다가 그 후 다소 둔

화될 것으로 전망되며 전체인구에서 차지하는 농가인구 비율은 2030년에 3% 수준까지 감소하고, 총인구는 2020년 4,996만명을 정점으로 감소하여 2030년 4,933만명이 될 것으로 전망된다.<표 V-1>

<표 V-1> 농촌인구와 농가인구 전망

단위: 천명,

|                   | 2005  | 2010  | 2020  | 2030  |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|
| 농가인구 (만명)         | 343   | 290   | 210   | 150   |
| - 총인구 비율 (%)      | 7.1   | 6     | 4     | 3     |
| 농가호수 (만호)         | 127   | 110   | 80    | 60    |
| - 65대이상 농가인구비율(%) | 29    | 34    | 42    | 53    |
| - 65대이상 경영주 비율(%) | 43    | 46    | 55    | 65    |
| 쌀 전업농 생산 비중 (%)   | 27    | 35    | 46    | 60    |
| 한우 전업농 생산 비중 (%)  | 47    | 55    | 70    | 85    |
| 농업법인 (개소)         | 5,626 | 6,100 | 7,000 | 8,000 |

※자료: 전국인구는 통계청 추계. 농촌인구와 농가인구는 농촌경제연구원 추정치.

## 2. 농업 생산구조 변화와 전망

농가인구 중 65세이상의 비율은 2005년 기준으로 29%수준이나 2030년에는 53.4%까지 빠르게 증가하여 초고령화 사회로 진행되면서 농업경영주의 고령화와 후계자 부족의 추세는 더욱 빠르게 진행될 전망이다.

농업생산은 전문 경영체 중심으로 재편되어 전체적으로 전업농의 생산 비중이 2/3 이상을 점유할 것으로 전망되며, 전업농 중심으로 규모화·전문화 될 것이다. 특히 쌀 생산은 자급적 농가(겸업농, 고령농)의 비중이 크므로, 전업농의 생산 비중은 60% 정도까지 늘어날 것이며, 시설원예와 축산은 대규모 전업농의 생산 비중이 80% 이상을 점유하는 등 경쟁력 있는 경영체가 늘어나고 농가호수도 3%내외의 선진국형태의 농업으로 전환될 것이다.

청장년 전업농 및 농업법인이 지역농업의 중심 세력이 형성될 것이며 전업농의 농업경영을 보완하여 농산물의 생산과 저장·가공·유통의 일괄처리를 담당하는 농업법인이 활성화될 것이다.

#### 가. 농촌의 변화 전망

농촌은 농업생산을 근간으로 한 다양한 산업공간 및 전통과 문화가 보전되는 쾌적한 삶의 터전으로 정착되면서 2030년까지 농촌에는 전국민의 15% 이상이 거주함으로써 농업인의 생활공간으로서 기능을 담당하는 동시에 농촌주민의 정주공간으로서 역할을 충실히 수행할 것이다.

농공단지·농산물 가공공장 등 다양한 농외소득원을 통해 농가소득이 증대되고, 도농교류가 활성화됨으로써 농촌의 전통과 문화에 대한 국민의 정신적 고향으로 인식하게 될 것이며, 농촌관광은 지역산업으로 발전하여 농촌경제가 활성화될 것으로 전망된다.

#### 나. 농업구조의 변화와 농지보전

농업총생산액은 농작물의 수입자유화에 따라 현재 35조원에서 2030년에는 31조원으로 오히려 하락될 것이 우려된다. 반면 축산물의 생산액은 증가하여 경종작물 생산액(15조원)을 능가하는 16조원에 이르도록 성장할 것으로 전망된다.

2030년의 영농형태별 농가를 보면, 여전히 논벼 농가가 과반수를 차지하는 가운데 원예농가의 비중이 증가하고, 노후생계 유지를 위한 고령농업인들도 위탁영농 형태로 농업을 유지하려는 경향이 강하여 전체농가의 50% 정도가 논벼에 종사하는 추세로 전망된다.<표 V-2>

<표 V-2> 농업총생산액과 경지면적

|                 | 2005 | 2010 | 2020 | 2030 |
|-----------------|------|------|------|------|
| 농업총생산액 (조원)     | 35.1 | 34   | 32   | 31   |
| - GDP 비중 (%)    | 2.9  | 2.5  | 1.8  | 1.5  |
| 경지면적 (만ha)      | 182  | 174  | 157  | 142  |
| - 호당 경지면적 (ha)  | 1.4  | 1.7  | 2.1  | 2.4  |
| 논벼 재배면적 (만ha)   | 98   | 90   | 80   | 70   |
| - 쌀 단수 (kg/10a) | 490  | 493  | 497  | 500  |

※자료: 전국인구는 통계청 추계. 농촌인구와 농가인구는 농촌경제연구원 추정치.

또한 농업은 작물양분·병해충 종합관리를 통해 한국형 정밀농업 (precision farming)이 정착되고, 경종농업과 축산이 연계된 친환경축산시스템을 구축하여 농촌의 환경과 자연자원을 보전하면서 농약과 화학비료 절감, 오염원 축소 등을 통해 친환경산업으로 성장할 것이다.

농지면적은 2007년 기준으로 1,782천ha이나 매년 1% 내외로 지속적으로 감소할 것으로 전망됨에 따라 2030년에는 1,411천ha까지 감소하는 반면, 농가호수 감소에 따라 호당 평균 경지면적은 현재 1.4ha수준에서 2.4ha까지 증가할 전망이다.

## 제2절 농지의 적정면적 추정

### 1. 농지의 적정면적 추정 의의

한국을 비롯한 인구밀도가 높은 나라에서 농업은 농업에 사용되는 토지를 확보하기 위하여 다른 산업부문과 항상 경합되고 농업은 사실상 다른 산업에 사용되는 토지의 공급원 구실을 하고 있으나 농지를 다른 산업용으로 전용하는 것은 장기적으로 신중히 검토하여 결정을 내려야 한다.

농지전용을 신중히 결정해야 하는 이유는 세대간 자원배분의 문제, 농지의 비가역성 문제, 그리고 식량안보의 문제 등 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 세대간 자원배분의 측면에서 볼 때, 자본주의 사회에서 현재의 세대는 개발사업에 대한 결정을 내릴 때 미래의 세대가 향유할 준선택가치<sup>71)</sup>를 고려하지 않으려는 성향이 강하기 때문에 정부는 미래 세대의 이익을 대변하여 현재의 세대가 공정한 결정을 내릴 수 있도록 유도하는 신중한 정책을 펴야 한다는 것이다.

다음으로 농지의 비가역성(irreversibility) 측면에서 볼 때, 농지는 다른 용도로 전용되면 농업용으로 환원되기 어렵다는 것이다. 마지막으로 농지는 식량안보<sup>72)</sup> 측면에서 매우 중요하므로 농지전용은 신중하게 결정되어야 한다는 것이다. 식량공급의 위험을 줄이기 위해서는 식량생산의 기초가 되는 농지를 확보하여야 한다. 물론 외환을 충분히 축적하여 외국으로부터 수입할 수 있는 능력을 키우는 것도 식량안보의 중요한 수단이 될 수 있으나, 한국의 주식인 자포니카 쌀의 경우 세계적인 교역량이 워낙 적기 때문에 돈이 있어도 국제시장에서 적기에 필요한 양을 구입하기 어려운 점이 있다.

이와 같은 이유로 농지전용은 신중히 다루어져야 하고, 이 때문에 농지소유 면적에 대한 추정은 매우 중요한 문제라고 할 수 있다.

---

71) 정보가 부족하고 불확실한 상태에서는 당장 결정을 내리는 것보다 충분한 시간을 두고 정보를 수집하여 어느 정도 불확실성이 해소된 다음에 결정을 내림으로써 얻어지리라고 예상되는 후생의 증가분을 준선택가치(quasi-option value)라고 한다. 이와 같은 준선택가치는 애로우와 피셔(1974), 그리고 헨리(1974)에 의해 주장되었다.

72) 각 국가의 식량안보에 대한 개념은 그 국민의 식량에 대한 의식이 좌우한다고 볼 수 있다. 식량 수출국의 국민은 식량안보를 '안전한 식량이 시장에 존재하고, 그 식량을 살 수 있는 소득이 보장되는 것' 즉 식량의 안전성(food safety), 식량에 대한 접근성(food accessibility), 식량의 가용성(availability)이 보장되는 것이라고 인식하고 있다. 반면에 한국일본과 같은 나라는 '국가가 필요한 식량을 조달할 수 있는 능력을 보유하는 것' 즉 식량주권(food sovereignty)을 식량안보와 동일시하고 있다. 이것은 한국과 일본이 식량의 대부분을 수입에 의존하는 인구과밀 국가이고, '얇은 시장' 문제를 가지고 있는 자포니카 쌀을 주식으로 하고 있기 때문이다.



## 2. 농지의 적정면적 연구사례 고찰

2020년 농지의 적정면적에 대한 연구결과는 농림부의 요청에 따라 한국농촌경제연구원과 국토연구원이 각기 다른 관점에서 연구하여 산출한 자료와 건설교통부가 발표한 제4차 국토종합계획(2000~2020년)를 검토해 보기로 한다.

### 가. 농촌경제연구원의 결과

이 연구는 쌀 시장개방 협상시 개도국 의 지위의 유지여부와 관세화의 유예기간, 시장접근물량(TRQ)<sup>73)</sup> 등 변화 전제로 4가지로 농지의 적정면적을 산출했다. 첫째로 우리나라가 개도국의 지위를 유지하면서 쌀을 특별품목으로 인정을 받아 관세를 10년간 5%감축하고 TRQ(시장접근물량)을 더 이상 늘리지 않을 경우에는 농지의 적정면적은 1,490천ha로 나타나고, 둘째로 개도국 지위를 유지하나 20%의 관세상한이 적용되고 쌀의 관세를 10년 후 200%까지 설정되며 TRQ를 소비량의 5%까지 늘려야 할 경우에는 1,375천ha, 셋째로 선진국조건으로 개방하되 쌀을 NTC<sup>74)</sup> 품목화하여 개방하되 쌀의 관세화를 5년간 15%까지 감축 하고 TRQ는 소비량의 8%까지 늘려야 할 경우는 1,471천ha, 넷째는 선진국 수준으로 개방하되 쌀에 관세를 5년후에는 150%로 설정하여 TRQ는 5%까지 늘릴 경우에는 1,364천ha로 추정했다.

### 나. 국토연구원의 결과

이 연구는 쌀 시장개방 협상시 선진국 수준으로 개방하는 것과 국민의 영

---

73) TRQ란 정부가 허용한 일정 물량에 대해서만 저율 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 매기는 것이다. 저율관세할당물량, 관세율쿼터, 시장접근물량 등으로 불린다. TRQ가 늘어나면 그만큼 저율의 관세가 부과된 수입농산물의 양이 늘어나는 것이기 때문에, 농산물개방에 있어 TRQ증량문제가 논란이 되고 있다.

74) 비교역적 고려요소. 농업은 경제적으로 평가할 수 없는 효과를 많이 갖고 있는 업종이다. 경제적 역할 뿐만 아니라 식량안보, 사회안정, 환경보전등 비경제적인 역할을 수행하고 있다. 예컨대 쌀농사의 경우 쌀생산으로 인한 경제적 효과만이 중요한 것이 아니라 여름철에 비가 많이 올 때 논이 훌륭한 저수지 기능을 수행하는 다원적 기능 효과도 만만찮다. 이같은 농업 고유의 기능을 총칭해 NTC라고 일컫는다.

양섭취열량을 기준, 그리고 최근 5년간 농지의 감소면적을 전제하여 추정하였다. 그 내용은 첫째로 선진국 수준의 감세감축으로 개방하되 특별한 조건이 없는 경우에는 881천ha, 둘째는 선진국 수준의 감세감축으로 개방하되 현재의 영양섭취열량(2,994kcal)의 50%의 농산물을 자급하는 조건으로 개방할 경우에는 1,455천ha의 농지가 필요하다. 따라서 2002년 현재 농지면적 186만ha와 최근 5년간 농지의 평균 전용면적을 기준으로 볼 때 매년 12천ha씩 감소하였으므로 2020년까지는 165만ha의 농지가 보전될 것이므로 약19만ha의 여유농지가 발생할 것으로 추정하고 있다.

#### 다. 제4차 국토종합계획

국토종합계획은 건설교통부가 국토기본법에 의거 5년마다 국토종합계획의 성과를 평가하고, 사회·경제적 여건변화를 고려한 국토의 장기 발전방향을 제시하는 계획이다. 이 계획은 2000~2020년까지의 국토계획의 여건과 결과를 전망하면서 농지면적에 관한 의견을 담은 것이라 할 수 있다. 2004년 기준의 농지면적은 1,836천ha를 기준으로 매년 농지면적이 0.5%씩 감소하고 있다는 전제와 농산물 개방조건이 쌀의 관세화와 '05년 405%에서 '28년에 52%까지 관세를 감축하되 MMA 물량이 4%에 고정 될 경우를 감안하면 농지의 적정소요 면적은 1,714천ha수준이라고 추정하였다.

### 3. 2030년 농지면적의 추정

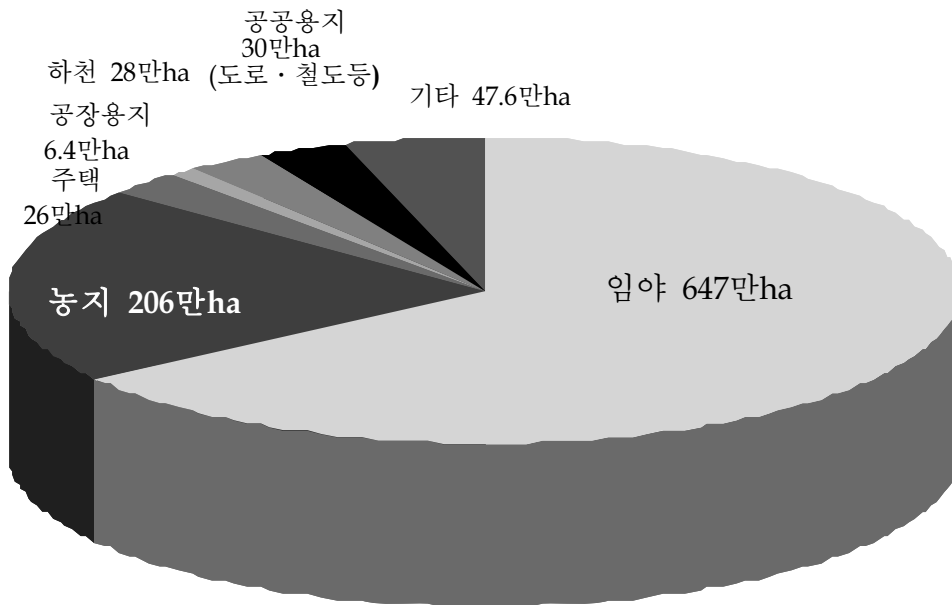
농지의 제도는 농지의 소유·보전·이용에 관한 사항을 규정하는 것인 바, 이 제도의 포커스는 농지를 소유·이용은 물론, 농지의 다원적 기능을 유지하고 보전할 수 있도록 사람과 농지의 관계를 규율하는 것이다. 따라서 특정한 용도의 농지를 모두에게 소유하게 할 것인지 아니면 특정인에게만 소유하게 할 것인지를 문제와 농지의 지목용도에 맞도록 활용하고, 국토개발과

국민경제의 효율적인 이용 측면에서도 검토가 있어야 할 것이다.

또한, 중장기 농업전망에 따른 합리적인 농지제도를 개선하기 위해서는 먼저 헌법이 정한 경자유전의 원칙하에서 농지의 소유 자격을 어디까지 허용할 것이며, 농지의 범위와 면적 규모 즉, 농업경영에 이용되는 경지면적과 휴경하여 놓리고 있는 유휴지, 경사도가 15°이상인 한계농지, 공부상의 지목과 별개인 사실상의 농지 등에 대한 면적 규모의 추정이 필요하다.

제4차 국토종합계획(2004~2020)에 의하면 국토의 남북한 총면적은 2,230만ha, 남한은 996만ha, 이중 농지의 면적은 206만ha(20.6%)이다. 그리고 용도지역별 농지면적은 도시지역에 13만ha, 관리지역에 70만ha, 농림지역에 106만ha, 자연환경보호지역에 2만ha등 총 194만ha가 분포하고 있다고 <표 V-3>와 같이 발표했다.

<표 V-3> 국토의 용도지역별 면적



2020년을 전망하는 농지는 경작 가능한 농지로서 선진국 수준의 농업개방이 점진적으로 이뤄질 경우에 농지의 적정면적은 140만ha내외의 면적을 도출했다.

2030년의 농업전망은 우리나라가 선진국수준에 접어들면서 전면개방이 불가피하므로 한계농지와 사실상의 농지, 계획관리지역 농지 등의 유희화 및 개발이 가속되면서 농업 총생산액이 '05현재 35조 수준에서 15%정도가 감소한 30조까지 하락<sup>75)</sup>한다는 추정과 국제 곡물가의 상승추세는 계속되면서 사료작물의 재배면적은 증가될 것이라는 예측을 감안 할 때 약10만ha내외의 감소할 것이다. 최근 5년 평균 감소면적은 1.6만ha수준이나 <표 V-4> 일본의 농지전용 사례를 감안한다면

<표 V-4> 2000년이후 일본의 농지전용면적 추이

| 2000년    | 2001   | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 21,685ha | 19,758 | 18,216 | 18,004 | 17,675 | 17,001 |

2020이후에는 우리나라의 농지의 전용면적은 지속적으로 감소하여 년평균 1.2만ha내외가 전용되어 10년동안 약12만ha의 감소가 예상된다. 또한 현재 시행중인 간척사업으로 농지가 약4만ha정도가 조성된다는 전제를 종합해보면 20만ha내외가 감소할 것으로 전망되므로 2030년의 농지면적은 120만ha 수준이 될 것이다.

75) 2030증장기 지표개발, 한국농촌경제연구원 2008 p32-34

## 제VI장 농지제도의 합리적 보완방안

### 제1절 농지정책의 과제

국토의 합리적 이용을 도모하면서 농지면적을 효율적으로 보전할 수 있도록 농지제도를 현실화하고, 농지보전의 당위성을 제시하여 국민의 공감대를 형성하도록 홍보하는 등 농지규제에 대한 반발을 최소화해야 필요가 있다.

농지의 보전은 식량공급 외에 토양보전, 수자원 함양, 홍수조절, 대기정화, 아름다운 경관제공, 웰빙산업의 원재료 등 무한한 공익적 가치인 환경재를 창출하게 한다. 따라서, 개발을 보다 신중하게 추진할 수 있도록 제도를 보완하여 미래세대가 향유할 준선택가치<sup>76)</sup>를 위해서도 남겨 두어야 하며, 특히 바이오에너지의 활성화에 따른 세계 곡물시장의 변화에 능동적으로 대응하고, 식량안보 차원에서도 대비해야 할 과제라 할 것이다.

앞으로 여유농지 및 유휴농지의 문제가 중요한 정책과제가 되며, 이를 해결하기 위해 농지제도를 개편할 필요가 있다고 본다. 즉, 전체 농지가 적정농지의 필요량을 초과함으로써 발생하는 여유농지를 계획적으로 이용·관리하기 위한 방안과 예측 불가능한 세계 곡물시장 상황을 고려하고 관리지역에서 개발이 가능한 계획관리지역 농지를 감안한 농지의 이용과 개발은 조화롭게 이뤄지도록 제도를 관리할 필요가 있다.

---

76) 정보가 부족하고 불확실한 상태에서는 당장 결정을 내리는 것보다 충분한 시간을 두고 정보를 수집하여 어느 정도 불확실성이 해소된 다음에 결정을 내림으로써 얻어지리라고 예상되는 후생의 증가분을 준선택가치(quasi-option value)라고 한다. 이와 같은 준선택가치는 애로우와 피셔(1974), 그리고 헨리(1974)에 의해 주장되었다.

## 제2절 농지제도 보완의 기본전제

첫째로 농업의 형태는 농식품을 생산하여 생업을 영위하는 직업인으로서 농업과 취미·체험을 목적으로 하는 농작업, 자급 농산물의 생산을 위한 농업 등이 혼재되어 있다. 사전적 의미를 감안하면 농업을 생업으로 하는 농업인에 대한 범위가 불분명하여 정부의 정책적 지원대상이 불명확함에 따라 재정이 과다 소요되고 투자효과는 미미하여 산업으로서의 농업을 경쟁력 있게 육성하는 것이 사실상 어렵다. 또한 생업으로서 농업인과 취미농, 자급농 성격의 농업인과의 생산성의 차이로 농지의 한계생산비의 차이가 크므로 농업경영 효율성을 제고하는 적정농지규모의 추정은 정책적으로 매우 중요한 의미를 갖는다.

둘째로, 우리나라의 농지규모화사업이 부진한 이유로는 국민의 토지에 대한 의식이 자기토지의 소유를 중요시하는 풍토가 잠재되어 있는 바, 여유가 있는 국민의 대부분이 이농, 고령화에 의한 은퇴, 상속 등의 농지를 인근 농민에 매도하기 보다는 소유하고 지역 주민에게 임대하는 것이 일반적인 현상이다.

셋째로 제헌헌법에 반영된 경자유전의 원칙을 60여년이 지난 현재까지 농지법은 처음처럼 여전히 자기의 농업경영이 아니면 소유를 제한하고 있기 때문에 농지규모화 영농이 부진한 한 요인으로 작용한다.

넷째로 농산물의 수입개방은 각종 먹거리에 대한 신뢰감의 저하로 이어져 자기 생산 농산물을 선호하고, 웰빙을 위한 고령농과 취미농의 증가할 것이다. 또한 농작물의 소득이 비교적 안정적인 쌀농사의 면적이 증가하고, 축산농가의 경영규모는 확대되나 사료의 주원료인 수입곡물의 가격 상승은 생산비를 가중시켜 경영의 어려움은 증가할 것이다.

다섯째 지속적인 경제 성장을 위해 원가절감 차원에서 산업단지입지와

택지조성, 생활편의 시설을 농지에 보다 쉽고 값싸게 건설하려는 개별법에 의한 농지전용 및 진흥지역해제에 관한 의제처리 노력은 계속될 것이다.

여섯째 5도2촌<sup>77)</sup>의 도농교류가 일반화되면서 농산물을 생산하고 유통·가공 작업을 산지에서 일괄 처리하여 부가가치를 높이려는 농촌경제의 활성화에 관심이 집중될 것이다.

일곱째 법규정에 대한 행정력이 미치지 못하는 맹점을 이용한 불법행위, 농지전용완료 후 불법용도변경, 농지개량행위 등 법 기술적인 한계로 인해 구체적인 명시가 미흡하여 농지전용의 전초작업을 하는 등 농지의 불법이용 행위는 증가할 것이다.

### 제3절 합리적인 농지제도의 보완 방안

#### 1. 용어의 정의

##### 가. 농지의 범위

현재의 농지의 범위는 지목상의 농지, 과거 3년이상 연속해서 농지와 같이 경작을 하는 사실상의 농지, 한계농지, 조건불리농지, 도시지역의 녹지지역 농지, 관리지역의 계획관리지역 농지 등을 포괄하는 개념으로 이해되고 있으나 이러한 모든 농지가 농작물을 재배하고 농업을 경영하는데 이용되지 않는다.

따라서 상기 지적한 공부상의 농지면적과 현재 농작물 등 농업경영에 이용하는 경지면적과는 차이가 있다. 즉, 건교부의 제4차 국토종합계획에서 밝힌 지목상의 농지면적은 206만ha인 반면, 당시의 농림부의 농지면적은 184만ha로 무려 22만ha의 차이가 난다. 이는 사실상의 농지와 한계농지, 조건불리농

77) 주5일 근무로 2일은 농촌에서 생활한다

지, 도시근교의 농지가 지목상의 농지일 뿐, 현재는 농지로 이용되지 않고 있는 농지가 있기 때문이다.

이를 제도적으로 보완하기 위해서는 사실상의 농지와 한계농지, 조건불리 지역농지, 도시지역의 녹지지역 농지, 관리지역의 계획관리지역 농지 등의 면적조사가 선행되어야 하며, 농지법에서의 규제대상은 경작 또는 농업경영에 이용할 수 있는 경지면적에 한정하여야 한다. 또한 지목상의 농지를 고의적으로 방치하는 농지는 복원명령과 처분명령을 엄격하게 집행할 수 있어야 한다.

#### 나. 농업인

최근의 농업에 대한 인식이 한 분야의 산업으로 인식되면서 기업경영방식의 도입을 권장하고 경쟁력의 제고를 주창하고 있다. 우리의 경제성장위주의 정책이 그간 1차산업에 종사하는 농민을 충분히 배려하지 못했다는 종전의 사고를 전환하는 계기라고 생각 된다. 따라서 농업정책의 지원방법도 보조위주에서 용자위주로 전환하여 자기 책임의 농업경영을 유도하고, 농업펀드 등 새로운 지원 기법을 시험하고 있다. 이렇듯 농업인도 이제는 기업의 이미지를 갖고 돈버는 농업으로 전환하고 있으며, 농지를 농업경영에 이용하여 생업을 유지하는 경영 주체 즉, 직업인으로 인정해야 한다. 현행의 연간100만 원이상의 농작물의 수입, 연간 90일이상의 농작업, 소2마리이상을 연간120일 이상 축산업에 종사하는 자 등의 농업에 종사자는 전문 농업인이라 할 수 없으므로 이제는 취미농과 체험농, 자급농, 직업농업인을 구분하여 정의를 재구성할 시기 되었다.



## 2. 농지의 소유자격과 소유상한 제도

### 가. 농지의 소유자격

최근 경자유전의 원칙을 확대 해석하면서 비농업인의 취미농업을 위해서도 농지를 1,000m<sup>2</sup>까지 소유를 용도지역에 관계없이 허용하면서 생산기반이 정비된 진흥지역의 집단화된 농지를 편법으로 공동 소유하고 있는 실정이다. 이는 법 취지와는 다르게 편법 운용되는 사례이며 영농 규모화에 배치된다. 이는 비농업인까지 농지소유를 확대하려는 것으로 적절한 방향이라 판단되나 이의 편법 운용은 현행법으로 제한하고 있으나 행정력으로 적발은 쉽지 않다.

따라서 비농업인의 농지의 소유는 농업진흥지역에서는 소유할 없도록 하는 것이 바람직하다.

또한 농업인의 농지규모화 사업에 있어서 농지가격의 상승은 농지를 추가 확보하려는 농업인에게는 농산물 생산비의 증가요인으로 작용하여 경쟁력을 떨어뜨리므로 이의 대체수단으로 도시민이나 기업이 농지를 소유를 허용하되, 농지은행에 임대하는 조건으로 소유하게 한다면 농업인의 영농규모화에도 기여할 수 있을 것이다. 다만 헌법 제122조제1항의 경자유전의 원칙달성과 소작제의 금지 조항과 농지의 합리적 이용을 위해서 농지의 임대차경영은 인정한다는 조항이 상충하는 면은 있으나 임대면적과 부채지주가 증가<sup>78)</sup>하고 있는 실정에서 본연구자의 소견으로는 농지의 합리적인 이용차원에서 사후관리를 강화하는 장치를 마련하고 제한적으로 비농업인의 농지소유를 허용하여 영농의 규모화를 촉진할 수 있다면 재정의 지원을 최소화할 수 있는 방안이 될 수 있다고 본다.<sup>79)</sup>

78) 이농·상속 또는 농지가격 상승 등으로 비농업인의 농지소유가 크게 증가하는 추세 (임차지 면적 77만ha, 비농업인 농지소유 면적 49만ha(27%))

79) 다수의견:경자유전의 원칙을 엄격히 적용할 경우에 발생할 수 있는 문제점해결을 위한 입법정책

#### 나. 농지의 소유상한

농업인은 농지를 근간으로 생업을 유지하고 있는 경영체로서 국민의 식량과 안전한 먹거리를 생산하도록 정부가 지원하여 육성하고 있다. 농업인의 농업진흥지역 밖의 농지까지 무제한 소유를 허용하는 것은 농업 경영체에 대한 정책적인 지원을 의미 한다<sup>80)</sup>. 따라서 토질·대기·수질의 안전성이 검증되지 않은 지역에서 농축산물이 생산되고 유통될 경우 정부는 국민의 안전을 위해 농작물의 유해 여부의 관찰·검사 등 조치는 물론, 오염된 농산물은 수매처분, 오염요인에 제거에 대한 추가 투자가 필요하므로 농업인의 농업진흥지역 밖의 농지의 매입 허용은 제고해야한다.

#### 다. 농지취득자격증명과 농지관리제도

아무리 좋은 제도라고 할지라도 필요이상의 행정력이 소요되고 사후관리가 어렵다면 보다 현실적인 대안을 검토하는 것은 당연하다.

농지취득자격증명은 비농업인의 농지소유를 사전에 차단하는 외부효과가 있으나 행정력이 미치지 못함에 따라 투기세력이 이를 악용하여 농지법을 무력화시키고 있다.

따라서 농지보전부담금을 활용한 기금 등의 별도의 재원을 마련하여 농지법을 엄격히 집행할 수 있는 방안이 적극 검토하거나 비농업인의 농지소유 확대를 추진하고 있는 현실에서 이를 신제도를 전환하여 사후관리를 강화하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

또한, 지역주민의 참여를 반영하려는 취지에서 만들어진 농지관리위원회

---

은 가능하나, 현실적 이유로 헌법상 근본구조를 훼손하는 것은 타당하지 않음(이종수, 연세대 헌법학), 농업경영목적이 아닌 임대목적으로 농지소유를 허용한다면 헌법상 경자유전 원칙에 위배됨(박용석, 부산대 민법), 헌법상 경자유전의 원칙은 강행규정이며, 농지의 소유와 임대차는 차원이 다른 문제로 위헌적 요소가 강함(김병문, 정평 변호사)

80) 정부는 영농규모화를 위해 농지매입자금을 장기저리자금을 융자지원하고 있다.

는 당초 농지의 현상이나 위치, 농작업 여부 등을 수시 확인이 가능하도록 해당 농지 인근지역의 주민을 위원으로 선정하여 운영하고 있으나 부당한 요구의 민원이 발생하고 있다.

따라서 최근 PDP, 네비게이션 등 전자장비의 개발로 지방공무원의 현장 확인이 가능하므로 농지관리위원회는 폐지하는 것이 바람직하다.

### 3. 농지의 보전과 이용규제 제도

#### 가. 외국의 농지이용규제와 시사점

주요 국가별 농지면적 규모나 비율에 비교하면 우리나라는 매우 낮은 실정이므로 농지의 보전은 매우 중요한 과제이다.<표VI-1>

<표VI-1> 주요 국가별 농면적 비중

| 국가<br>면적  | 독일                | 프랑스              | 영국              | 미국                | 일본              | 중국                | 한국              |
|-----------|-------------------|------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| 국토면적(천ha) | 35,703            | 55,150           | 24,361          | 962,909           | 37,790          | 959,806           | 9,970           |
| 농지면적(천ha) | 12,040<br>(33.7%) | 19,573<br>(35.5) | 5,708<br>(23.4) | 175,500<br>(18.2) | 4,736<br>(12.5) | 154,850<br>(16.1) | 1,800<br>(18.0) |

주요국가의 농지제도를 살펴보면,

독일의 경우는 농지거래 허가제 및 선매권 제도 운영을 통하여 농업인이 농지를 우선 선택할 수 있도록 재정지원은 물론, 토지거래법에서 제도적으로 지원 하고 있고,

프랑스는 '99 신농업기본법에서 농업보호구역제도와 농지거래 허가·신고제 운영하고 있으며,

영국은 토지개발권을 국가가 보유하고 있기 때문에 토지용도 변경, 개발을 위해서는 국가로부터 개발권을 매입해야 하며 우량농지를 20ha 이상 개발 시에는 농업부장관과 사전 협의를 해야 한다.

일본은 농업진흥지역제도 및 전용허가제 운영하고 있으며, 4ha 초과 농지를 전용 시 농림수산대신 허가를 받도록 하고 있으며,

중국은 기본농지 보호구역 지정 운영(1억8500만ha)하고 농지 35ha 이상 개발 시는 국무원 허가를 받도록 하는 등 농업용지의 보전을 위해 다양한 규제 방법을 시행하고 있다.

이렇듯 대부분의 나라가 농지전용 규제제도 등을 통해 농지의 보전에 역점을 두고 있고 개발은 계획적 개발을 원칙으로 신중하게 접근하고 있는 바, 농지면적이 절대 부족한 우리나라의 장기 농지전망을 예측해 볼 때 농지제도의 규제는 보전과 개발을 보다 조화롭게 하되 엄격하게 집행되도록 농지법체계를 보완해야 할 것이다.

#### 나. 농지의 보전과 이용 규제

농지를 보전하기 위해서는 최소한 주곡인 쌀의 생산량<sup>81)</sup>의 자급률은 90%를 유지해야 하고, 예외적으로 축산물 생산액이 늘어나는 추세와 곡물을 이용한 바이오 연료생산으로 국제곡물 가격은 지속적으로 상승에 대처하기 위해서는 유희농지를 활용한 사료작물의 재배면적 확보가 필요하며, 애로우와 피셔와 헨리가 주장하는 차세대의 준선택적 가치의 존중 그리고 농지의 다원적 기능을 유지하기 위한 농지보전 등의 필요성이 있는 반면, 산업화, 택지 등 국민경제 활성화에 따른 농지의 개발은 매년1.2ha내외의 감소가 불가피할 것이다.

보전해야 할 농지와 필요에 따라 개발용지로 전환할 수 있는 농지를 구분하여 제도화해야 한다. 즉 농업생산이 비교적 낮은 한계농지, 사실상의 농지, 유희농지, 녹지지역 보전농지, 계획관리지역 농지를 개발용지로 우선 이용할 경우엔 인허가의 간소화, 전용부담금의 감면, 기반시설의 지원 등의 인센티브를 제공하고 반면, 농업진흥지역의 농지는 특정 공공의 목적이외는 개발할 수 없도록 제도를 보완할 필요가 있다.<표 VI-2>

81) '05년 105%을 정점으로 자급율이 감소하면서 '07년현재 95.5%임

<표 VI-2> 용도지역내 농지면적(2006년말 기준)

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| ③ 자연환경보전지역 <b>2만ha</b> (진흥 1만ha 포함) | ④ 농림지역 <b>111만ha</b><br>· 진흥구역 92만ha <sup>82)</sup> |
| ② 관리지역(생산·보전·계획) <b>70만ha</b>       |   |
| ① 도시지역 <b>9만ha</b><br>(진흥 2만ha 포함)  |   |

특히 현재 진행중인 관리지역의 세분화 작업을 조속히 마무리하도록 조치하여 관리지역 농지의 이용 제한을 해소하고, 개발 가능용지를 충분히 보유하여야 농업전용용지를 보전할 수 있다. 관리지역의 세분화 작업이 완료되면 약 40만ha<sup>83)</sup>의 계획관리지역의 농지는 다양한 용도<sup>84)</sup>로 개발이 가능해 지므로 농지법에 의한 도시지역 인근 또는 개발이 예정되어 있는 농지의 전용제한은 해소될 것으로 판단된다.

2030년 전망의 농정 여건변화에서도 알 수 있듯이 우리나라는 2020년까지 농업구조개선과 생활환경정비가 어느 정도 마무리 될 것으로 보인다. 따라서 농업정책에서 농촌공간과 자연환경의 보전으로 정책기조를 전환하여 농촌환경보전시책을 추진해야 할 것이므로 농지보전정책과 관련된 접근방법으로는 농촌지역을 계획적으로 보전하는 것과 농지 자체를 단순하게 보전하는 것을 대별하여 농촌공간 보호를 위한 농촌지역계획의 수립과 체계적인 지원정책이 도입되도록 제도를 미리 보완하고, 난개발방지를 위해 개별농지의 전용제한을 강화할 필요가 있다.

82) '07현재 농업진흥지역 중 경지정리지역은 60만ha, 미경지정리지역은 15만ha임.

83) [부록5]의 21개 시군의 관리지역 세분화 결과를 종합하여 계획관리지역으로 분리된 농지비율은 58.4% 임.

84) 국토계획법의 적용을 받는 도시지역의 농지 보다 개발이 더 용이함

### 1) 농업진흥지역의 보전

농업진흥지역 지정은 농어촌발전특별조치법으로 1992년말까지 한시적으로 추진하면서 농지의 소유자의 충분한 의견 수렴이 미흡했다. 추후 보완작업이 있었으나 여전히 민원발생이 지속되고 있으며, 이를 해결하기 위해서는 당시 지정취지를 감안하여 아직까지 생산기반정비가 안된 농지<sup>85)</sup>실태를 조사하여 일정규모 이하이면서 집단화 정도가 미흡한 지역으로 중대형 기계화 영농이 어려운 지역은 과감히 해제하고, 농업진흥지역의 자경 농지 소유자에 대한 지원을 확대하여 진흥지역지정으로 인한 재산권의 침해를 보상하는 차원에서 농지의 양도세감면 확대, 농지보전부담금 등의 재원을 안정적으로 확보하여 직불금 등의 방법으로 비진흥지역 농지보다 지급단가를 2배이상 높일 필요가 있고, 농업진흥지역은 농업의 생산·유통·가공의 융복합시설, 농촌복지시설 등 허용시설 이외는 제한하도록 강화해야 한다.

또한 2030년의 쌀소비량은 예측치는 연간 61kg로 현재의 일본소비량과 비슷한 수준으로 추정되고, 쌀 자급률이 90%수준이라 가정할 때 농업진흥지역은 생산기반이 우수한 논면적 60만ha가 필요하다. 반면, 공공시설 등에 소요되는 연평균 면적이 3.3천ha이므로 현행 규제수준을 유지하여 농업진흥지역의 논면적 보전은 적정할 것으로 판단된다.

다만, 농업보호구역의 농지는 12만ha수준으로 비교적 농업여건이 좋지 않은 지역이 대부분이며, 단지 농업용수의 보호를 위해서 용수원으로부터 500m이내 권역을 일괄하여 지정했으나 현재는 지정당시보다 환경정책기본법이 강화되어 시행되고 있고, 시설물은 환경 평가 및 보존시설의 설치가 의무화 되어 있으므로 개발용지로 활용하더라도 농지의 보전에는 문제가 없을

85) 농업진흥지역 중 생산기반정비의 투자가 안된 농지는 약30만ha임

것으로 판단되며 관리지역의 논 면적을 감안할 때 쌀 자급면적에 비해 여유가 있으므로 이를 완화하여 필요시 적절한 용도로 활용할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

또한, 현행 농업진흥지역의 해제에 관한 위임규모는 1ha이하에 한하여 지자체장에게 위임하고 그이상은 진흥지역의 훼손을 최소화하기 위해 농식품 장관의 승인을 얻도록 하고 있는데 이를 개선하여 농업보호구역의 해제권한 규모를 2ha<sup>86)</sup>까지 지자체장에게 확대해 주고, 농업진흥지역 농지를 관련 부처간 협의를 거쳐 택지 및 산업단지를 개발하거나 도시계획시설 결정이 이루어진 경우는 기 협의된 사항이므로 지자체장에게 전면 위임하여 불가피하게 개발용지로 편입되는 농업진흥지역의 해제하는 절차를 간소화하여 사업 준비기간을 단축할 수 있도록 하는 한편, 농촌지역개발사업의 추진을 보다 쉽게, 단기간에 착수할 수 있도록 규제를 완화하여 유휴지의 개발을 유도하고, 쾌적한 여건의 주거환경을 제공할 수 있다면 도시민을 유치하여 지역경제의 활성화에 기여할 수 있을 것이다.<표VI-3>

<표VI-3> 농업진흥지역 농지 현황(2007.6말 기준)

|        | 합 계<br>(천ha) | 농 지 |          |     | 유지·농로 | 비농지 |
|--------|--------------|-----|----------|-----|-------|-----|
|        |              | 계   | 논(경지정리)  | 밭   |       |     |
| 진흥지역   | 1,111        | 887 | 750(595) | 137 | 141   | 83  |
| ▪ 진흥구역 | 924          | 767 | 681      | 86  | 97    | 60  |
| ▪ 보호구역 | 187          | 120 | 69       | 51  | 44    | 23  |

※자료 : 농림수산식품부

86) 현재 농업진흥지역의 해제는 여건변화에 의해 농식품부장관의 승인을 받아 해제할 수 있는 규모는 2ha임

## 2) 농업진흥지역 밖의 농지의 보전과 이용

농업진흥지역 밖의 농지는 약 80만ha로 추정된다. 벼 재배농가는 고령농 은퇴가 본격화되면서 빠르게 감소하고, 선진국 수준의 농산물의 수입자유화로 인해 농업순이익이 감소에 따라 발생하는 이농은 유휴농지의 증가로 이어질 것이므로 그 활용범위를 확대할 필요가 있다.

따라서 상속·이농 농지를 농지규모화 사업으로 흡수할 수 있도록 독일의 농지제도의 도입을 검토하고, 비농업인의 농지소유를 농지은행에 임차를 전제로 허용하는 제도와 관련 하여 농지은행제도를 보완하는 한편, 농지를 담보로 한 농지연금제도를 본격 시행하기 위한 제도의 개선이 필요하다.

또한, 직업형 농업인은 선진국수준으로 감소하고, 도시인근의 농지를 활용하는 취미형 영농과 웰빙의 영향으로 자급용 농업은 지속적으로 증가할 것이므로 도시인근의 농업진흥지역을 적정하게 보전할 수 있도록 하고, 농지의 개발도 계획이 없는 곳에는 개발도 없다는 원칙으로 개별입지를 위한 농지의 전용은 규제하되, 불가피한 경우에는 개발이익을 환수하여 농업에 재투자될 수 있는 장치를 마련해야 할 것이다.

그리고 농촌지역의 경기 활성화를 위해서는 농업진흥지역 밖의 농지 활용하여 농업경영 이외에도 승마 사육·체험관련 시설, 식물원 등 농축산업을 응용한 레저·관광 사업과 농업경영규모가 커짐에 따라 농수산물 가공·처리 시설설치에 필요한 농지 규모를 확대하여야 한다. 또한 농촌지역의 소득 창출사업은 농지이용 허용행위로 이용면적 규모를 확대하고 그 절차도 완화하여야 할 것이다. 이를 위해 시장, 군수가 관할지역의 농어촌지역개발계획을 농식품부와 사전협의하여 수립할 경우에는 농지전용권한을 시도지사에게 전면 위임하여 지자체장의 지역개발과 도시민 유치사업이 보다 간편하게 시행할 수 있도록 해야 한다.



#### 4. 합리적인 농지보전부담금과 활용

농지를 전용할 경우에 신청자가 우량농지를 보전·조정하기 위하여 부담하는 비용으로 전용필지의 공시지가를 기준으로 30%를 부가하여 공시지가가 비교적 싼 농촌지역의 개발을 촉진하고 도시주변의 농지의 전용비용을 가중시키려는 제도로 시작했으나 부처간 협의과정에서 개발업자의 비용부담을 덜어 주기위해 상한가를 5만원으로 한정하면서 그 효과는 반감되고 농업진흥지역의 농지가격이 밖의 농지보다 저렴하므로 개발업자는 당연히 원가절감을 핑계로 농업진흥지역을 이용하려는 심리를 자극하고 있어 보전해야 될 농업진흥지역이 오히려 위협 받게 되었다.

농업진흥지역인 경우와 공공투자에 의해 생산기반정비시설이 정비된 농지는 그 비용을 가중 부담시켜야 한다. 또한 개발이 가능한 도시지역의 농지가 상대적으로 개발이익이 높으므로 상한가를 상향하여 농업진흥지역에서 자영하는 농민과 농지의 불법이용 적발 등 사후관리를 전담하고 있는 일선시군의 농지보전 비용을 적극 지원해야 할 것이다.

또한, 농지의 보전부담금의 농지조성비는 국내의 간척·개간 등의 농지조성 방법이 더 이상 투자의 효율성을 확보하기 어렵고, 국민적 공감대를 얻기 어려우므로 이를 해외 농지자원의 확보를 위해 투자할 수 있도록 농지법을 개정해야 한다.

농지는 농지법 외 국토계획법, 환경정책기본법, 건축법, 수질환경보전법, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 등의 중복적용을 받고 있으므로 관계법의 개정과 연계하여 균형에 맞게 관리하여 국민의 불편을 최소화하고 불필요한 중복규제를 사전에 차단할 필요가 있다.

또한, 지나친 개별법의 의제처리의 인정은 농지법을 무력화하여 농지보전에도 장애를 초래할 수 있다. 즉 농업진흥지역의 해제 절차의 간소화와 농지보전부담금의 감면 등은 농지보전에 필요한 비용이 축소될 것이다.

따라서 공공개발, 국민경제에 활성화를 위해 불가피한 사유로 농지법상의 농업진흥지역 해제의 의제처리와 농지보전부담금을 감면할 경우에는 반드시 일몰제나 한시적으로 허용해야 할 것이다.

## 5. 농지의 불법이용 벌칙 강화

농지법이 정한 농지의 소유의 제한과 농업진흥지역의 보전 그리고 농지를 불법이용 할 경우에 그 처벌할 수 있는 규정을 명확하게 하고, 적발시 그에 상응한 법의 처벌을 받도록 하는 등 제도적인 여건을 만들어야 사후관리를 잘 할 수 있다.

일례로 농지개량행위는 농지의 생산성을 높이기 위하여 농지의 형질을 변경하는 행위이나 이를 악용하는 사례로는 공사장에서 나온 토석의 처리를 주목적으로 농지를 사토장으로 이용하는 행위를 농지개량행위라고 주장하거나, 농지개량의 성토는 연접 토지 보다 높거나 당해 농지의 관개에 이용하는 용수로 보다 높지 않아야 함에도 구체적인 높이나 위치를 정확하게 명시되지 않고 있으며, 경지정리 등 생산기반시설이 정비된 농지와 도로변의 농지를 농지개량행위라고 빙자하여 성토·절토할 경우에 단속 조항이 농지법의 시행규칙에 포괄적인 규정만 있는 바, 이에 근거하여 일선 시군구의 공무원의 단속으로 고발 조치되거나 시행규칙은 일반인에게 미치는 효력이 제한적이라는 이유로 검찰의 불기소 처분, 혹은 법원의 판결이 있더라도 경미한 처벌로 단속의 실효성이 없고 오히려 민원을 증폭시키고 있다.

따라서 농지법의 각종 제한 사항에 대한 불법행위에 대하여는 최소한 법·시행령에 이용규제 사항을 명시하고, 불법행위로 얻은 이익 보다 불이익이 크도록 법적처벌을 강화하여 농지법의 무력화를 방지해야 할 것이다.

## 제Ⅶ장 결론

본 연구는 해방이후 농정여건변화에 따른 농지제도의 변천사를 외국의 사례와 함께 비교하여 고찰한 바, 우리 농업이 선진국형태로 가기 위해서는 영농규모화가 필요하며 이를 실현하기 위한 핵심수단으로서 농지제도는 매우 중요하다는 결론에 도달했다. 따라서 영농의 규모화를 위한 요건은 농업경영체로서의 사람과 농지를 적정한 규모로 결합시키는 정책지원이 필요하고, 이를 실현할 수 있는 제도적 틀이 선행되어야 한다는 관점에서 연구를 진행하였다.

과거의 농업환경의 변화의 모습에서 보았듯이 2030년 이후에는 농업인구는 선진국 수준으로 감소될 것이 예상된다. 결국 영농의 규모화를 위한 농업정책은 이농·상속 농지를 농업을 생업으로 하는 농업 경영체에게 어떻게 몰아줄 것인가가 정책의 핵심이다.

따라서 우리 농정의 변화와 함께 해온 농지제도의 변천사를 통하여 농정여건과 농지제도의 상관관계를 조사하여 농지제도의 정책적 시사점을 고찰하고, 최근 농업여건의 변화에 따라 논란이 재개되고 있는 농지소유에 관한 내용, 보전과 이용 규제에 대한 연구자의 의견을 담은 등 현행 농지법의 문제를 사례와 함께 지적하면서 합리적인 보완방안을 중점내용으로 연구했다.

먼저 농지법상의 정의에 있어서 농지의 범위는 지목상 농지 이외 사실상의 농지는 주곡의 재고량 처리에 많은 비용이 소요되는 실정과 조건불리지역의 농지에 직불금을 지불하고 있는 등 시대적 여건에 맞지 않는 개념이며, 농업이 한 분야의 산업으로 인식의 전환이 필요한 시점에서 농업인의 정의는 취미농, 자급농과 구분하여 현실에 맞게 보완되어야 한다.

그리고 농지의 소유자격을 완화하여 취미농에게 용도구역에 관계없이 농지의 소유를 1,000㎡까지 허용하는 것은 생산기반이 정비된 집단화된 농업진흥지역 농지를 세분화하는 부작용이 있으므로 이를 보완해야 할 것이다.

다만, 비농업인과 기업의 대단위의 농지 소유의 허용문제는 임대면적과 부채지주가 증가하고 있는 실정이므로 농지의 합리적인 이용차원에서 사후관리를 강화하는 장치를 마련하고 제한적으로 소유를 허용하여 영농의 규모화를 촉진할 수 있고 재정의 지원을 최소화할 수 있는 방안이 될 수 있다.

농지취득자격증명은 신고제도로 전환하여 사후관리를 강화하는 것도 한 방법이 될 것이며, 부당한 민원이 잦은 농지관리위원회는 폐지하고 일선 공무원에게 PDP 등 전자 장비를 지원하여 현장을 직접 확인토록 하는 것이 바람직하다. 이를 보완하기 위해 농지보전부담금을 활용한 기금 등의 별도의 재원을 마련하여 사후관리의 강화, 신고포상제 등을 통해 농지법을 엄격히 집행할 수 있는 방안이 적극 검토하여 해야 할 것이다.

적정 농지규모의 추정은 제V장에서 연구한 내용을 종합하면 선진국 수준의 농업 개방이 이뤄질 경우를 감안한다면 2020년 농지면적을 약 140만ha로 추정된 바, 2007년 농지178만ha를 기준으로 현행 농지제도의 틀을 유지하는 경우에는 2020년까지는 최소한 38만ha 내외의 여유농지가 발생할 것으로 전망되며, 2030년까지 농산물의 전면개방으로 점차 확대 된다면 개발에 의한 자연감소분 약12만ha와 축산물 총생산액이 늘어남에 따라 사료작물 재배 증가 등을 고려하고 현재 추진중인 간척농지 4만ha수준을 감안 한다면 개발 가능한 여유농지는 60만ha내외에 이를 것으로 예상된다.

따라서 여유농지 및 유휴농지의 이용이 중요한 정책과제가 되며, 이를 해결하기 위해 농지의 이용규제 제도를 개편할 필요가 있다고 본다.

이러한 문제를 인식하고 중장기적인 관점에서 농업여건의 변화에 따른 농지이용규제 제도의 보완을 위해서 현행 농지제도를 고찰하여 문제점을 도출하고 이를 어떻게 보완하는 것이 합리적인 대안이 될 수 있는가에 대한 본 연구자의 견해를 기술했다.

먼저 농업생산이 비교적 낮은 한계농지, 사실상의 농지, 유휴농지, 녹지지역 보전농지, 계획관리지역 농지를 개발용지로 우선 이용할 경우는 인허가의 간소화, 전용부담금의 감면, 기반시설의 지원 등의 인센티브를 제공하고 반면, 농업진흥지역의 농지는 특정 공공의 목적이외는 개발할 수 없도록 제도를 보완할 필요가 있다.

2030년 전망의 농정 여건변화에서도 알 수 있듯이 우리나라는 2020년까지 농업구조개선과 생활환경정비가 어느 정도 마무리 될 것으로 보인다. 따라서 농업정책에서 농촌공간과 자연환경의 보전으로 정책기조를 전환하여 농촌환경보전시책을 추진해야 할 것이므로 농지보전정책과 관련된 접근방법으로는 농촌지역을 계획적으로 보전하는 것과 농지 자체를 단순하게 보전하는 것을 대별하여 농촌공간 보호를 위한 농촌지역계획의 수립과 체계적인 지원정책이 도입되도록 제도를 미리 보완하고, 아울러 난개발방지를 위해 개별농지의 전용 제한을 강화할 필요가 있다.

농업진흥지역은 당시 지정취지를 감안하여 아직까지 생산기반정비가 안된 농지는 해제하고, 농업진흥지역의 자경 농지 소유자에 대한 보상차원의 지원을 확대하여 농지의 양도세감면을 확대하고, 농지보전부담금 등의 재원을 안정적으로 확보하여 직불금 등의 방법으로 재산적 손실을 최대한 보상해야 하며, 농업의 생산·유통·가공의 융복합시설, 농촌복지시설 등 허용시설 이외는 제한을 강화해야 한다.

지자체장의 농업보호구역의 해제권한은 농업진흥지역과는 별개로 2ha까지 확대해 주고, 농업진흥지역 해제와 관련하여 부처간 협의를 거친 경우는 지자체장에게 전면 위임하여 개발사업의 추진을 단기간에 쉽게 착수할 수 있도록 규제를 완화하여야 한다.

농업진흥지역 밖의 농지는 개별입지를 위한 농지의 전용은 규제하고, 불가피한 경우에는 개발이익을 환수하여 농업에 재투자 될 수 있는 장치를 마련해야 하고, 농업의 직접경영 이외에도 승마를 위한 마필 사육·농식품·식물 체험관련 시설 등 농축산업을 응용한 레저·관광 사업과 농업경영규모가 커짐에 따라

농산물 가공·처리 시설설치에 필요한 농지의 부지 규모를 확대하는 등 농촌지역의 소득창출사업은 농지이용 허용행위로 인정하여 신고로서 전용이 가능하게 하고 그 절차도 완화하여야 할 것이다.

또한 시장, 군수가 관할지역의 농어촌지역개발계획을 농식품부와 사전협의 하여 수립할 경우에는 농지전용권한을 지자체장에게 전면 위임하여 지역개발과 도시민 유치사업이 보다 간편하게 시행할 수 있도록 해야 한다.

농지보전부담금은 농업진흥지역인 경우와 공공투자에 의해 생산기반정비시설이 정비된 농지에 대하여는 동 부담금을 가중시키고, 농촌지역의 유휴농지의 이용을 위해 상한가를 상향하여 확보된 재원은 농업진흥지역에서 자영하는 농민과 농지의 불법이용 적발 등 사후관리를 전담하고 있는 일선시군의 농지보전 비용을 적극 지원해야 할 것이다.

그리고 농지의 보전부담금의 농지조성비는 국내에서는 신규 간척·개간 등의 농지개발 투자에는 한계가 있는 만큼, 해외 농지자원의 확보를 위해 투자할 수 있도록 제도를 개선해야 한다.

끝으로 농지법의 각종 제한 사항에 대한 불법행위에 대하여는 최소한 법·시행령에 이용규제 사항을 명시하고, 불법행위로 얻은 이익 보다 불이익이 크도록 법적처벌을 강화하여 농지법의 무력화를 방지해야 할 것이다.

이상으로 본 연구는 농업환경 변화라는 여건변화에 대처하고 농업선진국으로 성장하기 위해서는 농지제도의 운용이 중요한 역할을 하고 있다고 전제하고,

중장기적으로 우리나라가 선진국으로 변화하면서 발생이 불가피하는 이농농지와 상속 농지를 규모화 할 수 있고, 개발의 압력에 끊임없이 훼손되는 농지와 보전해야 할 농지를 상호 조화롭게 보전하고 이용을 규제할 수 있도록 농지법을 보완하는 방안에 대하여 개괄적으로 연구하는데 최선을 다했다.

추후 이에 대한 보다 세부적인 적용방안에 관한 기술적인 문제는 별도의 연구에서 보완되어야 할 것으로 본다. 끝.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 국토연구원, 한정된 국토와 농지의 효율적 관리방안, 1999
- 국토연구원, 농지제도 개선방안 연구, 2003
- 김남훈, 건국대 부동산대학원 석사논문, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 2006
- 김영진, 한국농업의 진단과 개혁 과제, 당대, 1999
- 김정부외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 2004
- 김정호외2, 한국농촌경제연구원, 농업부문 비전2030 중장기 지표개발, 2007
- 김현식외, 토지이용체제의 국제비교 연구, 국토개발연구원, 1995
- 김홍상외, 농지소유 및 전용제도개편의 영향과 대책에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1994
- 농림부, 일본의 농지제도, 1998
- 농림부, 세계속의 한국농업, 2001
- 류해웅, 부동산 제도, 부연사, 2006
- 박석두, 한국농촌경제연구원, 농업진흥지역 관리방안 연구, 2006
- 오호성, 경제발전과 농지제도, 한국농촌경제연구원, 1981
- 이상무, 파워농촌으로 디자인하라, 도솔, 2007
- 한국감정원 감정평가연구소, 세계 주요국의 지가동향과 토지정책에 관한 연구, 1998
- 한국농업경영인중앙연합회, 한국농업의 특수성과 중소농 대책, 2005
- 한국농촌경제연구원, 농업전망2008, 2008
- 한국농촌경제연구원, 농정반세기 증언, 1999

한국농촌경제연구원, 농지개혁 및 농지제도관련 논문집, 1984  
 한국농촌경제연구원, 농지개혁사 관련 자료집, 농수산부, 1994  
 한국농촌경제연구원, 농지법 제정 백서, 1995  
 한국농촌경제연구원, 농지법 제정방향과 방안, 1994  
 한국농촌경제연구원, 농지법 제정관련 자료집, 1995  
 한국농촌경제연구원, 농지소유제도 개선방안, 1991  
 한국농촌경제연구원, 대만의 농지관련 제도, 1992  
 한국농촌경제연구원, 독일의 농촌개발 정책, 1986  
 한국농촌경제연구원, 서독의 농지법제, 1988  
 한국농촌경제연구원, 영국의 농지관련 제도, 1992  
 한국농촌경제연구원, 일본의 농업진흥지역 제도, 1988  
 한국농촌경제연구원, 일제하의 농민층분해와 지주제에 관한 연구, 1985  
 한국농촌경제연구원, 세계농정의 동향과 전망, 2007  
 한국농촌경제연구원, 지역농업 진흥을 위한 농지보전 방안, 1988  
 한국농촌경제연구원, 한국농업·농촌 100년사, 농림부, 2003  
 한국농촌경제연구원, 한국농정50년사, 농림부, 1999  
 한동균외, 부동산학 개론, 인터넷한겨레, 2003



## ABSTRACT

A study on the outlook for Korean agriculture in the  
year 2030 and complementary measures

– Focused on history on changes in farmland and agricultural policy –

Sin Sung Am

Major in Real Estate Construction & Development

Graduate School of Real Estate

KonKuk University

Now we have reflected on the transformation history of agricultural land institution in accordance with the changes of agricultural policies since the independence of Korea, comparing with the cases of foreign countries. We have reached a conclusion that Korean agriculture needs to scale up in size in order to develop it as that of advanced nations.

To make conditions for our agriculture to scale up and advance, the policy support combining the elements of human and farmland is required and institutional framework should be built to implement these policies. Based on this assumption, research was conducted.

Currently Korea is seeing the progress to become one of the advanced nations

Therefore, Korea's agriculture is now at an important juncture, because scaling up in farming will decide whether to survive or not in the era of liberalization.

At the heart of policies for scaling-up of agriculture, there is the issue of how to allocate abandoned or inherited land to the management farmers who depend on agriculture for a living.

The scope and definitions of agricultural land should be adjusted to reflect the reality. To do so, agricultural land can be categorized as de facto farmland which was used for farming in 3years in a row, hobby farmland and land for self-sufficient.

The possession of farmland as large as 1,000m<sup>2</sup> is allowed to non-farmers but the farmland with overhauled infrastructure should be restricted in its ownership.

It will be one of options to strengthen follow-up measures by converting the certification system of farmland acquisition into the notice system declaration system.

In 2020 optimum level of farmland scale is 1.4million ha. It is expected that there should be plenty of non-cultivated farmland in 2030, at least 0.6million ha, as long as current farmland policy would be maintained.

In around 2020 when restructuring in agricultural sector and overhaul in living environment are at the final stage, the agricultural policies will change into preservation of natural environment and agricultural space. By separating planned preservation of rural area and simple preservation of cropland, more systematic support policies will have to be introduced to the institution and diversion restriction of each farmland should also be strengthened to prevent reckless redevelopment.

It is very important to manage the policy of farmland to go into the developed country on Agriculture and to cope with the changing society.

It is sure that technical issues on applicable measures should be complemented in other study afterwards.

[부표 1]

◇ 진흥지역 허용행위 및 농지전용허가제한('08.06기준)

| 용도별 건축물<br>종 류  |  | 용도지역  |   | 농지전용<br>허가제한<br>(농지면적) |
|---|--|---|---|------------------------|
|   |  | 진흥구역<br>허용행위<br>(부지면적)  | 보호구역<br>허용행위<br>(부지면적)  |                        |
| 1. 단독주택<br>(가정보육시설,<br>공동생활가정<br>및 재가노인<br>복지시설을<br>포함한다) | 가. 단독주택  | 660㎡이하의농업인<br>주택  | 1,000㎡미만  | 1,000㎡초과               |
|   | 나. 다중주택  | 제한  | 제한  | 1,000㎡초과               |
|   | 다. 다가구주택   | 제한  | 제한  | 1,000㎡초과               |
|   | 라. 공관  | 제한  | 제한  | 1,000㎡초과               |
| 2. 공동주택<br>(가정보육시설,<br>공동생활가정<br>및 재가노인<br>복지시설을<br>포함한다) | 가. 아파트   | 제한  | 제한  | 제한                     |
|   | 나. 연립주택  | 제한  | 제한  | 15,000㎡초과              |
|   | 다. 다세대주택   | 제한  | 제한  | 15,000㎡초과              |
|   | 라. 기숙사   | 제한  | 제한  | 10,000㎡초과              |
| 3. 제1종근린<br>생활시설  | 가. 슈퍼마켓, 일용품소매<br>점(1,000㎡ 미만)                           | 제한  | 1,000㎡미만  | 1,000㎡초과               |
|   | 나. 휴게음식점·제과점<br>(300㎡ 미만)                                | 제한  | 제한  | 제한                     |
|   | 다. 이·미용원, 일반목<br>욕장, 세탁소                                 | 농업인이 공동<br>운용·사용하거나,<br>국가·지방자치단체<br>또는<br>농업생산자단체가<br>설치하는 목욕탕 | 농업인이 공동<br>운용·사용하거나,<br>국가·지방자치단체<br>또는<br>농업생산자단체가<br>설치하는 목욕탕 | 1,000㎡초과               |
|   | 라. 의원, 치과의원, 한의<br>원, 침술원, 접골원,<br>조산소                   | 제한  | 1,000㎡미만  | 1,000㎡초과               |
|   | 마. 탁구장, 체육도장<br>(500㎡미만)                                 | 제한  | 1,000㎡미만  | 1,000㎡초과               |
|   | 바. 동사무소, 파출소, 소<br>방서, 우체국, 보건<br>소·공공도서관등<br>(1,000㎡미만) | 보건진료소에<br>한하여 허용  | 1,000㎡미만  | 1,000㎡초과               |
|   | 사. 마을회관, 마을공동<br>작업소, 마을공동구<br>관장                        | 허용  | 1,000㎡미만  | 1,000㎡초과               |

| 용도별 건축물<br>종 류 |   | 용도지역                      |                           |                           |
|----------------|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
|                |   | 진흥구역<br>허용 행위<br>(부지면적)   | 보호구역<br>허용 행위<br>(부지면적)   | 농지 전용<br>허가제한<br>(농지면적)   |
|                | 아. 변전소, 양수장, 정수장, 대피소, 공중화장실                                  | 마을공동취수장에 한하여 허용           | 3,000㎡미만                  | 10,000㎡초과                 |
|                | 자. 지역아동센터   | 제한                        | 3,000㎡미만                  | 1,000㎡초과                  |
| 4. 제2종근린생활시설   | 가. 일반음식점, 기원  | 제한                        | 1,000㎡미만<br>(일반음식점제외)     | 1,000㎡초과(일반음식점 제외)        |
|                | 나. 휴게음식점·제과점(300㎡ 이상)   | 제한                        | 제한                        | 제한                        |
|                | 다. 서점(1,000㎡ 이상)  | 제한                        | 1,000㎡미만                  | 1,000㎡초과                  |
|                | 라. 테니스장, 체력단련장, 당구장, 실내낚시터, 골프연습장 등(500㎡ 미만)                  | 제한                        | 1,000㎡미만<br>(골프연습장제외)     | 1,000㎡초과                  |
|                | 마. 종교집회장, 공연장, 비디오물감상실·소극장(300㎡ 미만)                           | 제한                        | 1,000㎡미만                  | 1,000㎡초과                  |
|                | 바. 금융업소, 사무소, 부동산중개업소, 결혼상담소, 출판사(500㎡ 미만)                    | 제한                        | 1,000㎡미만                  | 1,000㎡초과                  |
|                | 사. 제조업, 수리점, 세탁소(500㎡ 미만)                                     | 제한<br>(농기계수리, 농산물가공시설 허용) | 제한<br>(농기계수리, 농산물가공시설 허용) | 제한<br>(농기계수리, 농산물가공시설 허용) |
|                | 아. 게임제공업소, 멀티미디어문화컨텐츠설비제공업소 등(150㎡ 미만)                        | 제한                        | 1,000㎡미만                  | 1,000㎡초과                  |
|                | 자. 사진관·표구점·학원(500㎡미만)·장외사·동물병원·독서실·총포판매소 기타 이와 유사한 것(150㎡ 미만) | 제한                        | 1,000㎡미만                  | 1,000㎡초과                  |
|                | 차. 단란주점으로서 동일한 건축물안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 150㎡ 미만            | 제한                        | 제한                        | 제한                        |
|                | 카. 의약품도매점, 자동차영업소(1,000㎡ 미만)                                  | 제한                        | 제한                        | 1,000㎡초과                  |
|                | 타. 안마시술소, 노래연습장   | 제한                        | 제한                        | 1,000㎡초과                  |
| 5. 문화 및 집회 시설  | 가. 공연장(300㎡ 이상)으로서 제2종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것                    | 제한                        | 제한                        | 제한                        |

| 용도지역         |   | 진흥구역<br>허용행위<br>(부지면적)                 | 보호구역<br>허용행위<br>(부지면적)                 | 농지전용<br>허가제한<br>(농지면적) |
|--------------|---|--|--|------------------------|
| 용도별 건축물<br>종 | 종류  |  |  |                        |
|              | 나. 집회장(300㎡ 이상)으로서 제2종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것                  | 제한                                     | 제한                                     | 제한                     |
|              | 다. 관람장,경마장,체육관등(1,000㎡이상)                                   | 제한                                     | 제한                                     | 제한                     |
|              | 라. 전시장(박물관,미술관,과학관,기념관)                                     | 제한                                     | 제한                                     | 제한                     |
|              | 마. 동·식물원  | 제한                                     | 제한                                     | 제한                     |
| 6. 종교시설      | 가. 종교집회장(300㎡ 이상)으로 제2종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것                 | 제한                                     | 제한                                     | 1,000㎡초과               |
|              | 나. 종교집회장안에 설치하는 납골당으로서 제2종 근린생활시설에 해당하지 아니하는 것              | 제한                                     | 제한                                     | 1,000㎡초과               |
| 7. 판매시설      | 가. 도매시장   | 농업생산자단체가 설치하는<br>3,000㎡미만의 농산물<br>판매시설 | 농업생산자단체가 설치하는<br>3,000㎡미만의 농산물<br>판매시설 | 30,000㎡초과              |
|              | 나. 소매시장   |  |  | 30,000㎡초과              |
|              | 다. 상점(제3호가목에 해당하는 용도로서 1,000㎡ 이상, 제4호가목에 해당하는 용도로서 150㎡ 이상) |  |  | 10,000㎡초과              |
| 8. 운수시설      | 가. 여객자동차·화물터미널  | 제한                                     | 제한                                     | 제한                     |
|              | 나. 철도역사   | 제한                                     | 제한                                     | 제한                     |
|              | 다. 공항시설   | 제한                                     | 제한                                     | 제한                     |
|              | 라. 항만 및 종합여객시설  | 제한                                     | 제한                                     | 제한                     |
|              | 마. 집배송시설  | 제한                                     | 제한                                     | 제한                     |
| 9. 의료시설      | 가. 병원(종합병원·병원·치과병원·한방병원·정신병원 및 요양소)                         | 제한                                     | 제한                                     | 10,000㎡초과              |
|              | 나. 격리병원(전염병원·마약진료소 기타 이와 유사한 것)                             | 제한                                     | 제한                                     | 10,000㎡초과              |
|              | 다. 장례식장   | 제한                                     | 제한                                     | 10,000㎡초과              |
| 10. 교육연구시설   | 가. 학교(초등학교·중학교·고등학교·전문대학·대학·대학교 기타 이에 준하는 각                 | 제한                                     | 제한                                     | 10,000㎡초과              |

| 용도별 건축물<br>종 류 |   | 용도지역   |  | 농지 전용<br>허가제한<br>(농지면적) |
|----------------|---|--|--|-------------------------|
|                |   | 진흥구역<br>허용 행위<br>(부지면적)  | 보호구역<br>허용 행위<br>(부지면적)  |                         |
|                | 종 학교)   |  |  |                         |
|                | 나. 교육원(연수원 기타<br>이와 유사한 것을 포함)  | 제한   | 제한   | 10,000㎡초과               |
|                | 다. 직업훈련소  | 제한   | 제한   | 제한                      |
|                | 라. 학원(자동차학원 및<br>무도학원을 제외)  | 제한   | 제한   | 제한                      |
|                | 마. 연구소(연구소에 준하<br>는 시험소와 계측계<br>량소를 포함)   | 3,000㎡미만의<br>농수산업관련<br>시험, 연구시설  | 3,000㎡미만의<br>농수산업관련<br>시험, 연구시설  | 10,000㎡초과               |
|                | 바. 도서관  | 제한   | 제한   | 제한                      |
| 11. 노유자시설      | 가. 아동관련시설(영유아<br>보육시설, 아동복지시설<br>유치원, 그 밖의 이와<br>유사한 것으로서 제1<br>종 근린생활시설에<br>해당되지 아니한 것)                            | 농업인 공동생활을<br>위한 시설 및<br>이용시설에 해당하는<br>경로당, 보육시설,<br>유치원 등노유자시설               | 농업인 공동생활을<br>위한 시설 및<br>이용시설에 해당하는<br>경로당, 보육시설,<br>유치원 등노유자시설               | 1,000㎡초과                |
|                | 나. 노인복지시설   |  |  | 1,000㎡초과                |
|                | 다. 그 밖의 다른 용도로<br>분류되지 아니한 사<br>회복지시설 및 근로복<br>지시설  |  |  | 1,000㎡초과                |
| 12. 수련시설       | 가. 생활권 수련시설(청<br>소년수련장, 청소년<br>문화의집, 유스호스<br>텔, 그 밖의 이와 유<br>사한 것)  | 제한   | 제한   | 1,000㎡초과                |
|                | 나. 자연권 수련시설(청<br>소년수련원, 청소년<br>야영장, 그 밖의 이<br>와 유사한 것)  | 제한   | 제한   | 1,000㎡초과                |
| 13. 운동시설       | 가. 탁구장·체육도장·<br>테니스장·체력단련<br>장·에어로빅장·볼<br>링장·당구장·실내<br>남시터·골프연습장  | 농업인이 공동으로<br>운용하고 사용하는<br>운동시설 및<br>국가·지방자치단체<br>또는<br>농업생산자단체가<br>설치하는 운동시설 | 농업인이 공동으로<br>운용하고 사용하는<br>운동시설 및<br>국가·지방자치단체<br>또는<br>농업생산자단체가<br>설치하는 운동시설 | 1,000㎡초과                |
|                | 나. 체육관(관람석이 없<br>거나 관람석의 바닥<br>면적이 1,000㎡ 미만)   |  |  | 1,000㎡초과                |
|                | 다. 운동장(육상·구기·볼<br>링·수영·스케이트·<br>승마·사격·궁도·골<br>프장 등과 이에 부수되<br>는 건축물로서 관람석<br>이 없거나 관람석의 바<br>닥면적이 1천제곱미터 미<br>만인 것) |  |  | 1,000㎡초과                |

| 용도지역          |  | 진흥구역<br>허용행위<br>(부지면적)  | 보호구역<br>허용행위<br>(부지면적)   | 농지전용<br>허가제한<br>(농지면적) |
|---------------|--|---|--|------------------------|
| 용도별 건축물<br>종류 |  |   |  |                        |
| 14.업무시설       | 가. 공공업무시설 : 국가 또는 지방자치단체의 청사와 외국공관의 건축물                              | 제한  | 제한   | 제한                     |
|               | 나. 일반업무시설 : 금융업소 · 사무소 · 신문사 · 오피스텔                                  | 제한  | 제한   | 제한                     |
| 15.숙박시설       | 가. 일반숙박시설(호텔 · 여관 및 여인숙)   | 제한  | 제한   | 제한                     |
|               | 나. 관광숙박시설(관광호텔, 수상관광호텔, 한국전통호텔, 가족호텔 및 휴양콘도미니엄)                      | 제한  | 제한   | 제한                     |
|               | 다. 기타 가목 및 나목의 시설과 유사한 것   | 제한  | 제한   | 제한                     |
| 16.위락시설       | 가. 단란주점  | 제한  | 제한   | 제한                     |
|               | 나. 주점영업(유흥주점과 이와 유사한 것 포함)   | 제한  | 제한   | 제한                     |
|               | 라. 관광진흥법에 의한 유원시설업의 시설   | 제한  | 제한   | 제한                     |
|               | 마. 투전기업소 및 카지노업소   | 제한  | 제한   | 제한                     |
|               | 바. 무도장과 무도학원   | 제한  | 제한   | 제한                     |
| 17. 공장        | 물품의 제조 · 가공(염색 · 도장 · 표백 · 재봉 · 건조 · 인쇄 등을 포함) 또는 수리에 계속적으로 이용되는 건축물 | 10,000㎡ 미만의 농수산물<br>가공처리시설(RPC:<br>30,000㎡미만),<br>유기질비료 · 사료<br>제조시설(<br>10,000㎡미만),<br>농업기계 수리시설<br>(3,000㎡미만) | 10,000㎡ 미만의<br>농수산물<br>가공처리시설(RPC:<br>30,000㎡미만),<br>유기질비료 · 사료<br>제조시설(<br>10,000㎡미만),<br>농업기계 수리시설<br>(3,000㎡미만) | 30,000㎡초과              |
| 18.창고시설       | 가. 창고(물품저장시설로 서냉장 · 냉동창고 포함)   | 30,000㎡ 미만(국내에서 생산된 농산물을 집하 · 예냉 · 저장 · 선별 또는 포장하는 산지유통시설)  | 30,000㎡ 미만(국내에서 생산된 농산물을 집하 · 예냉 · 저장 · 선별 또는 포장하는 산지유통시설)   | 30,000㎡초과              |
|               | 나. 하역장   | 10,000㎡ 미만(수산물 건조 · 보관시설, 어업인 자가경영에 사용하는 · 사료 · 어구등보관시설)  | 10,000㎡ 미만(수산물 건조 · 보관시설, 어업인 자가경영에 사용하는 · 사료 · 어구등보관시설)   | 30,000㎡초과              |

| 용도별 건축물<br>종 류                |  | 용도지역                           |                                |                        |
|-------------------------------|--|--------------------------------|--------------------------------|------------------------|
|                               |  | 진흥구역<br>허용행위<br>(부지면적)         | 보호구역<br>허용행위<br>(부지면적)         | 농지전용<br>허가제한<br>(농지면적) |
| 19.위험물 저장<br>및 처리시설           | 가. 주유소(기계식 세차설<br>비를 포함한다) 및<br>석유판매소                          | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
|                               | 나. 액화석유가스충전소   | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
|                               | 다. 위험물제조소  | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
|                               | 라. 위험물저장소  | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
|                               | 마. 위험물취급소  | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
|                               | 바. 액화가스취급소   | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
|                               | 사. 액화가스판매소   | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
|                               | 아. 유독물보관·저장시설  | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
|                               | 자. 고압가스충전·저장소  | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
|                               | 차. 도료류판매소  | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
| 카. 기타 가목 내지 차목<br>의 시설과 유사한 것 | 제한   | 제한                             | 1,000㎡초과                       |                        |
| 20.자동차관련<br>시설                | 가. 주차장   | 농업인 공동사용<br>마을공동주차장에<br>한하여 허용 | 농업인 공동사용<br>마을공동주차장에<br>한하여 허용 | 1,000㎡초과               |
|                               | 나. 세차장   | 제한                             | 제한                             | 제한                     |
|                               | 다. 폐차장   | 제한                             | 제한                             | 제한                     |
|                               | 라. 검사장   | 제한                             | 제한                             | 제한                     |
|                               | 마. 매매장   | 제한                             | 제한                             | 제한                     |
|                               | 바. 정비공장  | 제한                             | 제한                             | 제한                     |
|                               | 사. 운전학원·정비학원   | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
|                               | 아. 여객자동차운수사업<br>법·화물자동차운수<br>사업법 및 건설기계<br>관리법에 의한 차고<br>및 주기장 | 제한                             | 제한                             | 1,000㎡초과               |
| 21.동물 및 식물<br>관련시설            | 가. 축사  | 허용                             | 허용                             | 제한없음                   |
|                               | 나. 가축시설  | 허용                             | 허용                             | 제한없음                   |
|                               | 그중 인공수정센터,가<br>축시장,동물검역소                                       | 제한                             | 제한                             | 10,000초과               |



| 용도별 건축물<br>종 류  |   | 용도지역                   |                        |                        |
|---|---|------------------------|------------------------|------------------------|
|   |   | 진흥구역<br>허용행위<br>(부지면적) | 보호구역<br>허용행위<br>(부지면적) | 농지전용<br>허가제한<br>(농지면적) |
|   | 다. 도축장  | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
|   | 라. 도계장  | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
|   | 마. 버섯재배사  | 허용                     | 허용                     | 제한없음                   |
|   | 바. 종묘배양시설   | 허용                     | 허용                     | 제한없음                   |
|   | 사. 화초 및 분재 등의<br>온실                                 | 허용                     | 허용                     | 제한없음                   |
|   | 아. 식물과 관련된 마목<br>내지 사목의 시설과<br>유사한 것(동·식물원<br>을 제외) | 허용                     | 허용                     | 제한없음                   |
| 22.분뇨및쓰레<br>기처리시설   | 가. 분뇨·폐기물처리시설                                       | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
|   | 그중 축산폐수처리시<br>설, 축산폐수 공공처리시<br>설, 분뇨처리시설            | 허용                     | 허용                     | 제한없음                   |
|   | 나. 고물상  | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
|   | 다. 폐기물재활용시설   | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
| 23. 교정 및<br>군사시설<br>(제1종근린<br>생활시설에<br>해당하는<br>것은 제외<br>한다) | 가. 교도소  | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
|   | 나. 감화원 등에 쓰이는<br>시설                                 | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
|   | 다. 군사시설   | 허용                     | 허용                     | 제한없음                   |
| 24.방송통신시<br>설(제1종근<br>린생활시<br>설에 해당하<br>는 것은 제<br>외한다)      | 가. 방송국  | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
|   | 나. 전신전화국  | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
|   | 다. 촬영소 기타 이와 유사<br>한 것                              | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
|   | 라. 통신용시설  | 허용                     | 허용                     | 제한없음                   |
| 25.발전시설   | 발전소(제 1종근린생<br>활시설에 해당하는 것은<br>제외한다)                | 제한                     | 제한                     | 10,000㎡초과              |
| 26.묘지관련시<br>설   | 가. 화장장  | 제한                     | 제한                     | 1,000㎡초과               |
|   | 나. 납골당(종교시설에<br>해당하는 것을 제외<br>한다)                   | 제한                     | 제한                     | 1,000㎡초과               |
|   | 다. 묘지에 부수되는 건                                       | 제한                     | 제한                     | 1,000㎡초과               |

| 용도별 건축물<br>종 류                   |                                 | 용도지역                   |                        |                        |
|----------------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|                                  |                                 | 진흥구역<br>허용행위<br>(부지면적) | 보호구역<br>허용행위<br>(부지면적) | 농지전용<br>허가제한<br>(농지면적) |
|                                  | 축물                              |                        |                        |                        |
| 27.관광휴<br>게시설                    | 가. 야외음악당                        | 제한                     | 제한                     | 제한                     |
|                                  | 나. 야외극장                         | 제한                     | 제한                     | 제한                     |
|                                  | 다. 어린이회관                        | 제한                     | 제한                     | 제한                     |
|                                  | 라. 관망탑                          | 제한                     | 제한                     | 제한                     |
|                                  | 마. 휴게소                          | 제한                     | 제한                     | 제한                     |
|                                  | 바. 공원·유원지 또는<br>관광지에 부수되는<br>시설 | 제한                     | 제한                     | 제한                     |
| 건축법시행령 별표1의 규정에 해당<br>되지 아니하는 시설 |                                 |                        |                        | 1,000㎡초과               |

※ 이 표는 「건축법시행령」 별표 1의 용도별 건축물 종류, 「농지법령」의 용도 구역안에서의 허용행위 및 농지전용허가제한 사항을 요약 정리한 것으로서, 업무 처리와 관련된 세부내용은 타법 등 관련법령을 확인하여야 함.

[부표 2]

타법률에 의해 의제되는 농지전용허가

| 법률명(허가·인가·승인명)                                 | 농지전용허가 의제 규정       | 농지전용허가가 의제되는 행정처분시 협의 규정                                     |
|--|--------------------|--|
| 1. 국토의계획및이용에관한법률에 의한<br>(개발행위 허가)<br>(실시계획 인가) | 제61조제1항<br>제92조제1항 | 제61조제3항<br>(자치단체장→관계행정기관의장)<br>제92조제3항<br>(건설교통부장관→관계행정기관의장) |
| 2. 국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법                        | 제12조제1항            | 제12조제2항<br>(건설교통부장관→관계행정기관의장)<br>제23조제6항                     |
| 3. 건축법   | 제8조제6항             | 제8조제7항<br>(허가권자→행정기관의장)                                      |
| 4. 고도보존에 관한 특별법                                | 제12조제1항            | 제12조제2항<br>(문화관광부장관→관계행정기관의장)                                |
| 5. 골재채취법                                       | 제23조제1항            | 제23조제1항 및 제2항<br>(허가권자→관계행정기관의장)                             |
| 6. 기업도시개발 특별법                                  | 제13조제1항            | 제13조제3항<br>(건설교통부장관→관계중앙행정기관의장)                              |
| 7. 산업집적활성화및공장설립에 관한 법률                         | 제13조의2 제1항         | 제13조의2제2항<br>(승인권자→관계행정기관의장)                                 |
| 8. 공유수면매립법                                     | 제16조제1항            | 제16조제2항<br>(해양수산부장관→농림부장관)                                   |
| 9. 과학관육성법                                      | 제8조                | 제7조제2항<br>(과학기술부장관→소관행정기관의장)                                 |
| 10. 관광진흥법                                      | 제15조제1항            | 제15조제2항<br>(시·도지사→소관행정기관의장)                                  |
| 11. 광업법  | 제47조의2 제1항         | 제47조의2제2항<br>(산업자원부장관→행정기관의장)                                |

| 법률명(허가·인가·승인명)           | 농지전용허가 의제 규정  | 농지전용허가가 의제되는 행정처분시 협의 규정                         |
|--------------------------|---------------|--|
| 12. 교통체계효율화법             | 제16조          | 제15조제3항<br>(관리청→관계행정기관의장)                        |
| 13. 국방·군사시설사업에관한법률       | 제7조           | 제5조제1항<br>(국방부장관→관계중앙행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)     |
| 14. 금강수계물관리및주민지원등에 관한법률  | 제26조제1항       | 제26조제2항<br>(환경부장관→관계행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)      |
| 15. 낙동강수계물관리및주민지원등에 관한법률 | 제28조제1항       | 제28조제2항<br>(환경부장관→관계행정기관의장)                      |
| 16. 농산물가공산업육성법           | 제5조제4항        | 제5조제6항<br>(승인권자→관계행정기관의장)                        |
| 17. 농어촌정비법               | 제87조제1항       | 제87조제3항<br>(농림부장관 또는 해양수산부장관, 자치단체의장 → 관계행정기관의장) |
| 18. 농어촌주택개량촉진법           | 제6조제1항        | 제6조제2항<br>(자치단체의장→관계행정기관의장)                      |
| 19. 댐건설및주변지역지원등에 관한법률    | 제9조제1항        | 제9조제2항<br>(건설교통부장관→관계행정기관의장)                     |
| 20. 도로법                  | 제25조의2<br>제1항 | 제25조의2제2항<br>(관할청→관계기관의장)                        |
| 21. 도시개발법                | 제19조제1항       | 제19조제3항<br>(지정권자→관계행정기관의장)                       |

| 법률명(허가·인가·승인명)                 | 농지전용허가 의제 규정  | 농지전용허가가 의제되는 행정처분시 협의 규정  |
|--------------------------------|---------------|---|
| 22. 도시 및 주거환경정비법               | 제32조제1항       | 제32조제4항<br>(시장·군수→관계행정기관의장)                                       |
| 23. 대덕연구개발 특구 등의<br>육성에 관한 특별법 | 제29조제1항       | 제29조제2항<br>(과학기술부장관→관계중앙행정기<br>관의장)                               |
| 24. 도시재개발법                     | 제26조제1항       | 제26조제3항<br>(시장·군수·구청장→관계기관의장)                                     |
| 25. 도시저소득주민의주거환경개선<br>을위한임시조치법 | 제8조           | 제6조제2항<br>(시장→관계행정기관)   |
| 26. 도시철도법                      | 제23조제1항       | 제23조제2항<br>(건설교통부장관→농림부장관)<br>(권한위임받는자 포함)                        |
| 27. 문화산업진흥기본법                  | 제28조제1항       | 제28조제2항<br>(지정권자→관계기관의장)  |
| 28. 박물관및미술관진흥법                 | 제20조제1항       | 제18조제3항<br>(문화관광부장관→소관행정기관의장)                                     |
| 29. 산업입지및개발에관한법률               | 제21조제1항       | 제21조제2항<br>(건설교통부장관, 해양수산부장관,<br>자체단체장→관계 행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함) |
| 30. 소하천정비법                     | 제10조의2<br>제1항 | 제10조의2제2항<br>(관리청 → 관계기관)   |

| 법률명(허가·인가·승인명)                                   | 농지전용허가 의제 규정 | 농지전용허가가 의제되는 행정처분시 협의 규정                      |
|--|--------------|---|
| 31. 송유관안전관리법                                     | 제4조제1항       | 제4조제2항<br>(산업자원부장관→관계행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)  |
| 32. 수도권신공항건설촉진법                                  | 제8조제1항       | 제8조제2항<br>(건설교통부장관→관계행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)  |
| 33. 수도법  | 제31조제1항      | 제31조제2항<br>(인가관청→관계행정기관의장)                    |
| 34. 수목원조성및진흥에관한법률                                | 제8조          | 제7조제3항<br>(산림청장→소관 중앙행정기관의장)                  |
| 35. 수산물품질관리법                                     | 제17조제2항      | 제17조제3항<br>(자치단체장→관계행정기관의장)                   |
| 36. 신항만건설촉진법                                     | 제9조제2항       | 제9조제1항<br>(해양수산부장관→관계행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)  |
| 37. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심 복합 도시 건설을 위한 특별법 | 제22조제1항      | 제22조제3항<br>(건설청장→관계행정기관의장)                    |
| 38. 어촌·어항법                                       | 제8조          | 제7조제3항<br>(해양수산부장관→관계행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)  |
| 39. 연안관리법  | 제18조제1항      | 제18조제2항<br>(해양수산부장관→관계행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함) |
| 40. 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률                      | 제26조제1항      | 제26조제2항<br>(환경부장관→관계행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)   |

| 법률명(허가·인가·승인명)                      | 농지전용허가 의제 규정      | 농지전용허가가 의제되는 행정처분시 협의 규정                             |
|-------------------------------------|-------------------|--|
| 41. 유통단지개발촉진법                       | 제13조제1항           | 제13조제2항<br>(지정권자→관계행정기관의장)                           |
| 42. 유통산업발전법                         | 제30조제1항           | 제30조제2항<br>(산업자원부장관→행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)          |
| 43. 자연공원법                           | 제21조              | 제12조제2항<br>(환경부장관→관계중앙행정기관의장)                        |
| 44. 자연재해 대책법                        | 제49조제4항           | 제49조제2항<br>(시·행청→관계기관의장)                             |
| 45. 자전거이용활성화에관한법률                   | 제14조제1항           | 제14조제2항<br>(도로관리청→관계기관)<br>(권한위임받은자 포함)              |
| 46. 전원개발에관한특례법                      | 제6조제1항            | 제5조제4항<br>(산업자원부장관→관계중앙행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)       |
| 47. 접경지역지원법                         | 제9조제1항            | 제9조제2항<br>(승인권자→관계행정기관의장)                            |
| 48. 주택건설촉진법                         | 제33조제4항           | 제33조제6항<br>(건설교통부장관→관계기관의장)                          |
| 49. 주한미군기지 이전에 따른 평택시등의 지원등에 관한 특별법 | 제5조제1항<br>제18조제1항 | 제5조제2항<br>(국방부장관→관계기관의장)<br>제18조제2항<br>(평택시장→관계기관의장) |
| 50. 중소기업진흥및제품구매촉진에 관한법률             | 제59조제1항           | 제59조제2항<br>(시·도지사→관계행정기관의장)                          |
| 51. 중소기업창업지원법                       | 제22조제1항           | 제22조제1항<br>(승인권자→관계행정기관의장)                           |

| 법률명(허가·인가·승인명)               | 농지전용허가 의제 규정        | 농지전용허가가 의제되는 행정처분시 협의 규정   |
|------------------------------|---------------------|--|
| 52. 지방소도읍육성지원법               | 제9조제1항              | 제9조제2항<br>(승인권자→관계행정기관의장)  |
| 53. 지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률    | 제18조제1항             | 제18조제3항<br>(지정권자→관계행정기관의장)   |
| 54. 지역특화발전 특구에 대한 규제 특례법     | 제40조제1항             | 제9조제1항<br>(재정경제부장관→관계기관의장)   |
| 55. 집단에너지사업법                 | 제49조제1항             | 제49조제2항<br>(산업자원부장관→관계행정기관의장)                                      |
| 56. 철도건설법                    | 제11조제1항             | 제11조제2항<br>(건설교통부장관→관계기관의장)  |
| 57. 청소년활동진흥법                 | 제133조제1항<br>제52조제1항 | 제33조제3항<br>(시장·군수·구청장→소관행정기관의장)<br>제52조제2항<br>(시장·군수·구청장→소관행정기관의장) |
| 58. 체육시설의설치·이용에관한법률          | 제31조제1항             | 제31조제2항<br>(시·도지사→소관행정기관의장)  |
| 59. 초지법                      | (제20조)              | (제20조)<br>(신청자→허가권자)   |
| 60. 택지개발촉진법                  | 제11조제1항             | 제11조제2항<br>(건설교통부장관→관계기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)                        |
| 61. 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률 | 제12조제1항             | 제12조제2항<br>(환경부장관→관계행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함)                        |
| 62. 하수도법                     | 제13조의2<br>제1항       | 제13조의2제2항<br>(환경부장관, 시·도지사 또는 공공하수도관리청→관계행정기관의장)                   |
| 63. 하천법                      | 제32조제1항             | 제32조제3항<br>(관리청→관계행정기관의장)  |



| 법률명(허가·인가·승인명)              | 농지전용허가 의제 규정 | 농지전용허가가 의제되는 행정처분시 협의 규정                    |
|-----------------------------|--------------|---|
| 64. 학교시설사업촉진법               | 제5조          | 제4조 및 제5조<br>(감독청→소관행정기관의장)                 |
| 65. 한강수계상수원수질개선및 주민지원등에관한법률 | 제15조제1항      | 제15조제2항<br>(환경부장관→관계행정기관의장)<br>(권한위임받은자 포함) |
| 66. 한국가스공사법                 | 제16조의3       | 제16조의2제2항<br>(산업자원부장관→관계행정기관의장)             |
| 67. 한국수자원공사법                | 제18조제1항      | 제18조제2항<br>(건설교통부장관 또는 환경부장관<br>→관계행정기관의장)  |
| 68. 한국토지공사법                 | 제19조제1항      | 제19조제2항<br>(건설교통부장관→관계부처의장)                 |
| 69. 항공법                     | 제96조제1항      | 제96조제3항<br>(건설교통부장관→소관행정기관의장)               |
| 70. 항만법                     | 제11조제1항      | 제11조제3항<br>(관리청→소관행정기관의장)                   |
| 71. 화물유통촉진법                 | 제37조제1항      | 제28조제2항<br>(건설교통부장관→소관행정기관의장)               |
| 72. 항만공사법                   | 제23조제1항      | 제22조제2항<br>(해양수산부장관→소관행정기관의장)               |

[부표3]

일본의 농업진흥지역 지정현황(2005. 3. 31)

단위 : 천ha

|              | 농업진흥지역<br>지목별면적 |     | 농용지구역     |           | 농진백지지역<br>지목별면적 | 비고  |     |
|--------------|-----------------|-----|-----------|-----------|-----------------|---|-----|
|              |                 |     | 지목별<br>면적 | 용도별<br>면적 |                 |   |     |
| 총면적          | 17,205          |     | 4,912     | 4,912     | 12,293          | 전국경지면적<br>논 2,556<br>밭 2,136<br>계 4,692<br><br>농용지구역<br>농용지설정률<br>84.9% |     |
| 농용지          | 농지              | 논   | 2,657     | 2,330     | -               |   | 326 |
|              |                 | 밭   | 1,895     | 1,555     | -               |   | 341 |
|              |                 | 수원지 | 464       | 366       | -               |   | 98  |
|              |                 | 계   | 5,016     | 4,250     | 4,513           |   | 766 |
|              | 채초방목지           | 212 | 189       | 208       | 23              |   |     |
| 계            | 5,228           |     | 4,439     | 4,712     | 788             |   |     |
| 혼목림지         | 111             |     | 98        | 156       | 13              |   |     |
| 농업용시설용지      | 43              |     | 34        | 35        | 9               |   |     |
| 혼목림지이외의 산림원야 | 8,191           |     | 328       | -         | 7,863           |   |     |
| 기타           | 3,632           |     | 13        | -         | 3,619           |   |     |

자료 : 일본 농림수산성 농촌진흥국 기획부 지역계획관 조사결과

주 : (1) 전국경지면적은 2005년 7월 15일 현재

(2) 농용지구역설정률=(농용지구역내 농용지면적/농진지역내 농용지면적)×100

일본의 농지전용 면적

단위 : ha

|              | 총면적    | 주택<br>용지 | 공업<br>용지 | 학교<br>용지 | 공원,<br>운동장용<br>지 | 도로,<br>수로,<br>철도용지 | 상업,<br>서비스용<br>지 | 기<br>타<br>업무<br>용지 | 조림,<br>기타 |
|--------------|--------|----------|----------|----------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|-----------|
| 2000         | 21,685 | 6,235    | 2,278    | 123      | 204              | 3,064              | 1,634            | 5,428              | 2,719     |
| 2001         | 19,758 | 5,560    | 2,049    | 106      | 281              | 2,804              | 1,435            | 5,038              | 2,485     |
| 2002         | 18,216 | 5,126    | 1,846    | 92       | 271              | 2,429              | 1,295            | 4,704              | 2,453     |
| 2003         | 18,004 | 5,102    | 1,728    | 102      | 209              | 2,159              | 1,450            | 5,004              | 2,251     |
| 2004         | 17,675 | 5,158    | 1,531    | 70       | 166              | 1,761              | 1,590            | 5,065              | 2,335     |
| 2005         | 17,001 | 5,277    | 1,604    | 85       | 130              | 1,618              | 1,578            | 4,672              | 2,037     |
| 2005년<br>구성비 | 100%   | 31%      | 9%       | 0%       | 1%               | 10%                | 9%               | 27%                | 12%       |

자료 : 일본 농림수산성

[부표4]

**'07농업진흥지역 실태조사 결과**

(자료:농림수산식품부)

□ 면 적

| 구 분    | 계       | 농 지 (천ha) |       |       |      |       | 비농 지  |
|--------|---------|-----------|-------|-------|------|-------|-------|
|        |         | 소계        | 답     | 전     | 과수   | 기타    |       |
| 농업진흥지역 | 1,183.0 | 1,058.0   | 776.0 | 127.0 | 10.0 | 145.0 | 125.0 |
| - 진흥구역 | 979.0   | 886.0     | 704.0 | 76.0  | 8.0  | 98.0  | 93.0  |
| - 보호구역 | 204.0   | 172.0     | 72.0  | 51.0  | 2.0  | 47.0  | 32.0  |

□ 생산기반정비 현황

| 구 분   | 계     | 농 지 (천ha) |      |       |      |      |        |       |      |      |       | 비농 지 |
|-------|-------|-----------|------|-------|------|------|--------|-------|------|------|-------|------|
|       |       | 소 계       | 생산기반 | 미생산기반 | 답    |      |        |       | 전    |      |       |      |
|       |       |           |      |       | 소 계  | 경지정리 | 비율 (%) | 미경지정리 | 소 계  | 기반정비 | 미시행   |      |
| 진흥 지역 | 1,183 | 1,058     | 699  | 359.0 | 787  | 690  | 65.2   | 97    | 271  | 9    | 262   | 125  |
| - 진흥  | 979.0 | 886.0     | 684  | 202.0 | 712  | 676  | 76.3%  | 36.0  | 174  | 8.0  | 166.0 | 93.0 |
| - 보호  | 204.0 | 172.0     | 15.0 | 157.0 | 75.0 | 14.0 | 8.1%   | 61.0  | 97.0 | 1.0  | 96.0  | 32.0 |

※ 비율 : 농지대비 경지정리면적 비율

[부표5]

## 관리지역 세분화 현황

(단위:ha)

| 일련<br>번호 | 시·군   | 계      | 계획관리   |       | 생산관리   |       | 보전관리   |       |
|----------|-------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|          |       |        |        | 비율(%) |        | 비율(%) |        | 비율(%) |
| 1        | 고양시   | 946    | 543    | 57.5  | 326    | 34.5  | 76     | 8.0   |
| 2        | 포천시   | 8,824  | 5,959  | 67.5  | 944    | 10.7  | 1,921  | 21.8  |
| 3        | 양주시   | 950    | 309    | 32.5  | 77     | 8.1   | 565    | 59.4  |
| 4        | 파주시   | 8,306  | 4,761  | 57.3  | 1,426  | 17.2  | 2,119  | 25.5  |
| 5        | 광주광역시 | 862    | 317    | 36.8  | 451    | 52.3  | 94     | 10.9  |
| 6        | 김포시   | 2,332  | 1,531  | 65.7  | 579    | 24.8  | 222    | 9.5   |
| 7        | 남양주시  | 2,464  | 1,721  | 69.9  | 258    | 10.5  | 484    | 19.7  |
| 8        | 동두천시  | 549    | 310    | 56.4  | 14     | 2.6   | 225    | 41.0  |
| 9        | 동해시   | 105    | 28     | 26.9  | 19     | 17.7  | 58     | 55.4  |
| 10       | 여주군   | 7,595  | 3,885  | 51.2  | 2,231  | 29.4  | 1,479  | 19.5  |
| 11       | 연천군   | 7,991  | 3,868  | 48.4  | 3,154  | 39.5  | 970    | 12.1  |
| 12       | 영양군   | 5,269  | 2,413  | 45.8  | 2,456  | 46.6  | 400    | 7.6   |
| 13       | 이천시   | 5,762  | 4,236  | 73.5  | 677    | 11.7  | 850    | 14.7  |
| 14       | 전주시   | 130    | 47     | 36.0  | 69     | 53.4  | 14     | 10.6  |
| 15       | 청원군   | 7,805  | 4,910  | 62.9  | 2,046  | 26.2  | 848    | 10.9  |
| 16       | 화성시   | 7,219  | 5,159  | 71.5  | 1,760  | 24.4  | 300    | 4.2   |
| 17       | 화순군   | 5,879  | 3,399  | 57.8  | 149    | 2.5   | 2,331  | 39.7  |
| 18       | 영천시   | 7,743  | 4,877  | 63.0  | 307    | 4.0   | 2,559  | 33.1  |
| 19       | 안성시   | 3,844  | 2,213  | 57.6  | 672    | 17.5  | 959    | 24.9  |
| 20       | 보은군   | 5,174  | 2,547  | 49.2  | 677    | 13.1  | 1,949  | 37.7  |
| 21       | 거창군   | 7,988  | 4,032  | 50.5  | 314    | 3.9   | 3,643  | 45.6  |
| 합계       |       | 97,735 | 57,064 | 58.4  | 18,605 | 19.0  | 22,066 | 22.6  |

※자료:농림식품부

[부표6]

## 농림어업관련 주요통계

(자료:농림수산식품부)

□ 농어가인구

|                 | 단위 | '70      | '80      | '90     | '95     | '00     | '04     | '05     | '06     |
|-----------------|----|----------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 총인구(a)          | 천명 | 32,241   | 38,124   | 42,869  | 45,093  | 47,008  | 48,082  | 48,294  | 48,294  |
| 농어가인구(b)        | 천명 | 15,587   | 11,671   | 7,157   | 5,198   | 4,282   | 3,624   | 3,654   | 3,516   |
| [농가인구(c)]       | 천명 | (14,422) | (10,827) | (6,661) | (4,851) | (4,031) | (3,415) | (3,433) | (3,304) |
| 총인구대비(b/a)      | %  | 48.3     | 30.6     | 16.7    | 11.5    | 9.1     | 7.5     | 7.6     | 7.3     |
| [농가인구(c/a)]     | %  | 44.7     | 28.4     | 15.5    | 10.8    | 8.6     | 7.1     | 7.1     | 6.8     |
| 60세이상 농어가인구(d)  | 천명 | 1,213    | 1,191    | 1,241   | 1,314   | 1,385   | 1,432   | 1,412   | 1,412   |
| [60세이상 농가인구(e)] | 천명 | (1,143)  | (1,138)  | (1,187) | (1,255) | (1,333) | (1,375) | (1,349) | (1,348) |
| [60세비중(d/b)]    | %  | 7.8      | 10.2     | 17.3    | 25.3    | 32.3    | 39.5    | 38.6    | 40.2    |
| [농가60세 비중(e/c)] | %  | (7.9)    | (10.5)   | (17.8)  | (25.9)  | (33.1)  | (40.3)  | (39.3)  | (40.8)  |
| 총취업자수           | 천명 | 9,617    | 13,683   | 18,085  | 20,414  | 21,156  | 22,557  | 22,856  | 23,151  |
| 농림어업취업자수        | 천명 | 4,846    | 4,654    | 3,237   | 2,403   | 2,243   | 1,825   | 1,815   | 1,785   |
| (총취업자대비)        | %  | 50.4     | 34.0     | 17.9    | 11.8    | 10.6    | 8.1     | 7.9     | 7.7     |

□ 농가소득

|               | 단위 | '70  | '80    | '90    | '95     | '00     | '04     | '05     | '06     |
|---------------|----|------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 농가소득          | 천원 | 256  | 2,693  | 11,026 | 21,803  | 23,072  | 29,001  | 30,503  | 32,303  |
| 도시근로자 소득대비    | %  |      |        |        | 95.1    | 80.6    | 73.4    | 78.2    | 78.2    |
| 농가소득중 농외소득비중  | %  | 24.2 | 34.8   | 25.8   | 31.8    | 32.2    | 32.9    | 32.4    | 31.1    |
| 농가자산          | 천원 | 915  | 13,384 | 79,352 | 158,171 | 159,975 | 243,665 | 298,178 | 356,963 |
| 농가부채          | 천원 | 16   | 339    | 4,734  | 9,163   | 20,207  | 26,892  | 27,210  | 28,161  |
| 농가소득대비 농가부채비중 | %  | 6.3  | 12.6   | 42.9   | 42.0    | 87.6    | 92.7    | 89.2    | 87.2    |

□ 쌀 생산 및 재고 추이

|         | 단위 | '00   | '01   | '02   | '03   | '04   | '05   | '06   | '07p  |
|---------|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 쌀생산량    | 천톤 | 5,263 | 5,291 | 5,515 | 4,927 | 4,451 | 5,000 | 4,768 | 4,680 |
| 수입량     | 천톤 | 107   | 217   | 154   | 180   | 193   | 192   | 238   | 246   |
| 연말재고    | 천톤 | 978   | 1,335 | 1,447 | 1,099 | 850   | 832   | 830   | 695   |
| 쌀자급률    | %  | 102.9 | 102.7 | 107.0 | 97.4  | 96.5  | 102.0 | 98.8  | 95.5  |
| 1인당쌀소비량 | kg | 93.6  | 88.9  | 87.0  | 83.2  | 82.0  | 80.7  | 78.8  | 76.9  |

\* 농림업 주요통계(2007)

□ 전체 농지면적 중 농업진흥지역 농지면적('07)

(단위 : ha, %)

| 구분 | 농지면적      |           |         | 진흥지역 면적 |         |         | 비율   |
|----|-----------|-----------|---------|---------|---------|---------|------|
|    | 계         | 논         | 밭       | 계       | 논       | 밭       |      |
| 합계 | 1,781,579 | 1,069,932 | 711,647 | 881,882 | 750,473 | 131,409 | 49.5 |

□ 농지전용 현황

(단위 : ha)

| 연도별 | 총면적    | 공용·공공용시설<br>및 공익시설 | 주택시설  | 학교시설 | 광·공업<br>시설 | 농·어업용<br>시설 | 기타    |
|-----|--------|--------------------|-------|------|------------|-------------|-------|
| 90  | 10,593 | 4,402              | 2,229 | 72   | 2,415      | 593         | 882   |
| 00  | 9,883  | 4,059              | 1,742 | -    | 1,142      | 1,581       | 1,359 |
| 05  | 15,659 | 7,396              | 2,340 | -    | 862        | 2,245       | 2,816 |
| 07  | 24,666 | 11,961             | 3,949 | -    | 2,249      | 1,570       | 4,937 |

자료 : 농림부, 94년부터 학교시설은 공용·공공용에 포함

[부표7]

양곡소비량조사 결과

□ 가구부문 1인당 연간 쌀 소비량

(단위 : kg)

|     | '97   | '98   | '99   | '00   | '01   | '02   | '03   | '04   | '05   | '06   | '07   |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 평 균 | 102.4 | 99.2  | 96.9  | 93.6  | 88.9  | 87.0  | 83.2  | 82.0  | 80.7  | 78.8  | 76.9  |
| 농 가 | 146.3 | 143.7 | 141.3 | 139.9 | 137.8 | 136.6 | 135.4 | 132.6 | 130.8 | 128.0 | 127.6 |
| 비농가 | 97.4  | 94.5  | 92.4  | 89.2  | 84.5  | 82.6  | 79.0  | 77.8  | 77.0  | 75.2  | 73.3  |

□ 일본, 대만 1인당 연간 쌀 소비량

(단위: kg)

|     | '96  | '97  | '98  | '99  | '00  | '01  | '02  | '03  | '04  | '05  | '06  |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 일 본 | 67.3 | 66.7 | 65.2 | 65.1 | 64.6 | 63.6 | 62.7 | 61.9 | 61.5 | 61.4 | 61.0 |
| 대 만 | 58.8 | 58.4 | 56.7 | 54.9 | 52.7 | 50.1 | 50.0 | 49.1 | 48.6 | 48.6 | 48.0 |

□ 1인당 연간 양곡 소비량

(단위 : kg)

|     | 양곡계   | 쌀    | 보리쌀 | 밀가루 | 잡곡류 | 두류  | 서류  |
|-----|-------|------|-----|-----|-----|-----|-----|
| '00 | 106.5 | 93.6 | 1.6 | 3.4 | 0.8 | 3.4 | 3.7 |
| '01 | 101.2 | 88.9 | 1.7 | 3.0 | 0.9 | 3.3 | 3.4 |
| '02 | 99.0  | 87.0 | 1.5 | 2.7 | 0.9 | 3.5 | 3.4 |
| '03 | 91.7  | 83.2 | 1.0 | 1.9 | 0.6 | 2.6 | 2.4 |
| '04 | 90.0  | 82.0 | 1.1 | 1.7 | 0.6 | 2.4 | 2.2 |
| '05 | 89.0  | 80.7 | 1.2 | 1.5 | 0.5 | 2.6 | 2.5 |
| '06 | 87.2  | 78.8 | 1.2 | 1.3 | 0.5 | 3.0 | 2.4 |
| '07 | 84.8  | 76.9 | 1.1 | 1.3 | 0.5 | 2.7 | 2.3 |

[부표8]

**농지규제완화 주요내용**

| 조지일자      | 완화조지내용  | 비고                             |
|-----------|---|--------------------------------|
| '89. 7.21 | 1. 상대농지에 농가주택 및 농업용시설 설치허용면적확대<br>○ 읍·면장 발행 용도증명으로 허가 없이 가능<br>○ 허용면적 : 200 → 450평<br>2. 시·도지사 절대농지 허가권한 위임확대(1→3ha미만)<br>3. 시·도지사 상대농지 허가권한 위임확대(6→15ha미만)   | 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 시행령 개정      |
| '90. 8. 8 | 4. 농가주택 및 농업용시설은 절대·상대농지 모두신고 전용<br>○ 농가주택 및 농업용시설 : 450평까지 시장·군수에게 신고<br>5. 인삼·약초·과수등 다년성 소득작목재배 자유화(중전 : 허가제)<br>6. 시장·군수에게 절대농지 200평미만 전용권한 위임(시장·군수에게 최초위임)<br>7. 시장·군수에게 상대농지 450평미만 전용권한 위임(시장·군수에게 최초위임)       | 농어촌발전특별조치법 시행령 제정, 농지보전법시행령 개정 |
| '91. 4.18 | 8. 시·도지사 상대농지 전용권한 위임 확대(15→ 30ha미만)<br>9. 농공단지 전용권한 시·도위임 확대(농지편입 70%미만 → 전면적)   | 농지보전법시행령 개정                    |
| '91. 7. 3 | 10. 양축시설등 농가소득시설 설치면적 신고범위 확대<br>○ 축사, 양어장, 야생조수 인공사육시설등:450평 → 1,000평  | 농발법시행령 개정                      |
| '92. 2.22 | 11. 버섯재배사등 농작물재배시설 설치 자유화(중전 : 신고 또는 허가)<br>○ 버섯재배사, 유리온실등 농작물재배시설은 농지전용신고·허가없이 자유롭게 설치<br>12. 위탁영농회사, 농협등 생산자단체가 설치하는 농수산물 유통가공시설 신고전용(중전 : 허가제)<br>13. 간이양축시설, 간이양어장등 설치시 농지 일시사용 허용<br>○ 3년 이내의 기간동안 일시사용가능(필요시연장) | 보전법시행령, 농발법시행령 개정              |
| '92. 7. 1 | 14. 농지전용 신고수리권 내부위임(시장·군수 → 읍·면장)<br>15. 농지전용 구비서류 간소화, 신속처리등 조치  | 지침시달<br>지침시달                   |



| 조치일자      | 완화조치내용   | 비고                      |       |       |        |                 |                         |         |                |                         |  |
|-----------|--|-------------------------|-------|-------|--------|-----------------|-------------------------|---------|----------------|-------------------------|--|
| '93. 8.18 | 16. 농지조성비 감면확대<br>○ 농어가, 영농조합, 생산자단체가 당해 농민 또는 조합원이 생산한 농수산물의 유통·가공시설:1,000평까지 면제  | 훈령개정                    |       |       |        |                 |                         |         |                |                         |  |
| '93.12. 6 | 17. 국토이용계획의 변경협의 권한 시·도지사 위임<br>○ 진흥지역밖 농지로서 편입면적 50만㎡미만   | 행정권한의 위임위탁에 관한규정개정      |       |       |        |                 |                         |         |                |                         |  |
| '93.12.14 | 18. 신고대상시설 및 범위확대 조정<br>○ 농가주택 : 부령이 정하는 농가가 설치하는 660㎡이하, 신고전용은 1회에 한함<br>○ 농업용시설 : 1,500㎡이하, 양축시설과 야생조수인공사육 시설은 3,300㎡(진흥지역밖은 7,000㎡)이하<br>○ 7,000㎡이하의 농수산물관련시설, 중소기업 기존공장의 3,300㎡이하의 증설<br>19. 진흥지역내 허용행위 조정<br>○ 진흥지역내 허용행위 조정 : 제1차 가공공장 → 1,2차 구분 없이 3,000㎡이하 허용<br>○ 농업보호구역에서 허용하지 아니하는 환경오염물질 배출 시설은 농업진흥구역에서도 설치 불가<br>20. 전용된 농지의 타용도변경 승인기간 연장<br>○ 종전 3.5년 → 개정 8년                          | 농발법 시행령 개정              |       |       |        |                 |                         |         |                |                         |  |
| '94. 4. 9 | 21. 농지에서의 행위제한완화(허용행위 → 제한행위 열거방식)<br>○ 대기 및 수질오염물질 배출시설 1~4종 사업장과 5종 사업장중 일부를 제외하고는 모두 허용<br>22. 농지의 일시전용허가·협의대상 확대<br>○ 농지개발·토석채굴은 연중허용, 농수산물 간이처리시설도 일시전용대상에 포함<br>23. 농지관리위원회 심사·확인절차 간소화<br>○ 소위원회에서 1주일 이내에 처리, 농어촌지역이 아닌 녹지 지역은 농지관리위원회 심사·확인생략<br>24. 농지조성비 납부시기 조정 및 과오납금 환불시 이자가산<br>○ 정부투자기관등이 상업단지 개발시 착공후 3년간 분할납부 할 수 있도록 함<br>○ 농지조성비 과오납금 환불시 일정비율의 이자를 가산하여 환불<br>25. 농지전용허가등 권한위임 확대 | 보전법시행령 개정               |       |       |        |                 |                         |         |                |                         |  |
|           | <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>시·도지사</th> <th>시장·군수</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>· 진흥지역</td> <td>3만㎡미만<br/>→ 모두위임</td> <td>→ 3,000㎡미만<sup>0</sup></td> </tr> <tr> <td>· 진흥지역밖</td> <td>모두위임<br/>→ 모두위임</td> <td>→ 1,500㎡미만<sup>1</sup></td> </tr> </tbody> </table>   |                         | 시·도지사 | 시장·군수 | · 진흥지역 | 3만㎡미만<br>→ 모두위임 | → 3,000㎡미만 <sup>0</sup> | · 진흥지역밖 | 모두위임<br>→ 모두위임 | → 1,500㎡미만 <sup>1</sup> |  |
|           | 시·도지사  | 시장·군수                   |       |       |        |                 |                         |         |                |                         |  |
| · 진흥지역    | 3만㎡미만<br>→ 모두위임  | → 3,000㎡미만 <sup>0</sup> |       |       |        |                 |                         |         |                |                         |  |
| · 진흥지역밖   | 모두위임<br>→ 모두위임   | → 1,500㎡미만 <sup>1</sup> |       |       |        |                 |                         |         |                |                         |  |



| 조치일자      | 완화조치내용   | 비고                |
|-----------|--|-------------------|
| '96. 1. 1 | <p>38. 관상수 재배·식재신고제도 폐지<br/> ○ 판매를 목적으로 조경 또는 관상용수목과 그 묘목을 재배하는 경우 신고제도를 폐지하여 자유롭게 할 수 있도록 개선</p> <p>39. 진흥지역 행위제한 특례신설<br/> ○ 1필지의 토지가 진흥구역과 보호구역에 걸치거나, 일부가 진흥지역에 걸치는 경우<br/> ○ 진흥구역 부분이 330㎡이하시 : 보호구역 행위제한 적용<br/> ○ 진흥지역 부분이 330㎡이하시 : 진흥지역 행위제한 배제</p> <p>40. 농지전용허가등 신청서류 보완<br/> ○ 소유권입증서류 또는 사용승낙서외에 사용승낙의 뜻이 기재된 매매계약서도 인정</p> <p>41. 농지관리위원회 확인 생략대상 확대<br/> ○ 현행 : 공용·공공용시설, 국방·군사시설, 농어촌지역이 아닌 녹지지역외에 도시계획지정·결정에 따른 농지전용협의 및 산업단지내 농지전용시에도 농지관리위원회 확인절차를 생략할 수 있도록 개선</p> <p>42. 농지관리위원회 확인사항 축소<br/> ○ 12개항목 심사·확인 → 7개항목 확인</p> <p>43. 농지개량행위시 일시전용허가제도 폐지<br/> ○ 농지개량을 목적으로한 성토·절토 등의 형질변경과 합배미, 논·밭전환시 일시전용허가 없이 자유롭게 할 수 있도록 개선</p> <p>44. 농업인들의 공동생활 편의시설 설치를 위한 신고전용시 설치자 범위 확대<br/> ○ 국가·지자체·공공단체, 농업인만이 설치 가능하였으나 설치자 범위를 폐지하여 농업인들의 공동생활편의시설은 누구나 신고전용하여 설치할 수 있도록 개선</p> <p>45. 농지전용허가특례규정 신설<br/> ○ 준도시지역내 농어촌산업지구안 농지는 신고전용이 가능하며 농지관리위원회 확인절차도 생략할 수 있는 규정 신설</p> <p>46. 농지조성비 및 전용부담금 납입기한 연기승인권한 위임확대<br/> ○ 국가·지자체가 시행하는 사업에 대한 농지조성비등 연기승인권한을 허가·협의부서의 상급기관에서 농지조성비등 부과징수권자인 허가·협의권자에게 위임</p> | 농지법시행령·시행규칙 제정·시행 |

| 조지일자       | 완화조지내용  | 비고                               |
|------------|---|----------------------------------|
|            | <p>47. 농지조성비 및 전용부담금 분할납부</p> <p>가. 대상확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산업단지 시설용지 → 산업단지 시설용지, 토지구획정리사업 부지, 관광단지시설용지로 확대</li> </ul> <p>나. 분할납부승인권한 위임확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 허가·협의상급관서 → 농지조성비등 부과·징수권자인 허가, 협의권자에게 위임</li> </ul>   |                                  |
| '97. 1. 1  | <p>48. 산업단지에 대한 농지조성비등 감면</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수도권을 제외한 산업단지에 대하여 농지조성비 및 전용부담금 전액 감면 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 산업단지는 종전 감면율(농지조성비 전액부과, 전용 부담금 50%, 70% 감면)유지</li> <li>- 농공단지는 종전과 같이 지역에 관계없이 전액 감면</li> </ul> </li> </ul> <p>49. 준보전임지 70%이상 활용시 농지조성비등 감면</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 준보전임지를 70%이상 활용하여 공장, 주택등 시설을 설치하는 경우 농지조성비 및 전용부담금 전액 감면</li> </ul> <p>50. 농지조성비등 수납기관확대 및 지로납부제도 도입</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지조성비 수납기관 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 농·수·축협 → 우체국을 포함한 모든 금융기관</li> </ul> </li> <li>○ 농지조성비 지로수납제도 도입 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통지납입 : OCR용 지로장표 사용</li> <li>- 자진납부 : MICR용 지로장표 사용</li> </ul> </li> </ul> <p>51. 농지관리위원회 확인사항 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지관리위원회의 확인사항을 사실관계의 확인으로 한정</li> </ul> | 농지법시행령·시행규칙 개정, 농어촌발전특별조치법시행령 개정 |
| '99. 3. 31 | <p>52. 농업진흥지역밖 농지소유 상한을 5만㎡로 상향조정하고, 시장·군수의 초과농지 소유인정 절차를 폐지</p> <p>53. 농지의 위탁경영 제한 완화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위탁경영 허용범위중 6개월이상 국외여행을 하는 경우에서 3개월 이상으로 조정</li> </ul> <p>54. 농지이용증진사업시행계획 절차 간소화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시장·군수·구청장 이외의 자가 농지이용증진 사업시행계획 수립 시행시 이해관계인의 동의 및 농어촌발전심의회 심의생략</li> </ul> <p>55. 농지의 임대차기간 및 임차료상한제도를 폐지하여 당사자간 자율적 계약에 의하도록 함.</p>  | 농지법개정                            |

| 조지일자      | 완화조지내용   | 비고        |
|-----------|--|-----------|
| '99. 4.19 | <p>56. 농지의 전용에 관한 협의시 농지관리위원회의 확인 생략범위 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공장설립을 위하여 농지전용을 하는 경우</li> <li>○ 택지개발예정지구로 지정·고시된 지역안의 농지를 전용하는 경우</li> </ul> <p>57. 중소기업이 공장용지 조성시 농지조성비 분할납부 허용</p> <p>58. 농지조성비 감면범위 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업진흥지역밖에 설치하는 농수산물물류센터·유통단지·화물터미널 : 50~100% 감면</li> </ul> <p>59. 전용신고시 농지관리위원회확인서 시·군 송부기간 단축</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종전 7 → 개정 5일</li> </ul> <p>60. 농지전용허가 제한 면적 및 범위 완화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공동주택 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종전 7,500㎡ → 개정 15천㎡초과</li> </ul> </li> <li>○ 판매시설, 공장 및 창고시설 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종전 2만㎡ → 개정 3만㎡초과</li> </ul> </li> <li>○ 협의를 거쳐 입지 지정 승인을 하는 공공시설, 고속국도 부속물 등에 대하여는 허가제한 면적적용 제외</li> </ul> <p>61. 농지전용에 대한 허가 및 협의 권한 위임확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농림부장관과의 협의를 거쳐 지정된 산업단지·택지개발예정지구·유통단지·전원개발사업(예정)구역 또는 준도시지역안에서의 농지전용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도지사 : 10만㎡이상 전부</li> <li>- 시·군·자치구청장 : 10만㎡미만</li> </ul> </li> </ul> <p>62. 농지의 임대차·사용대차 제한 완화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 허용범위중 6월이상 국외여행을 하는 경우에서 3월이상으로 조정</li> </ul> <p>63. 산지의 효율적 이용촉진을 위한 농지조성비 면제 범위 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지조성비 및 농지전용부담금이 면제되는 준보전임지 편입 비율을 70%초과에서 50%로 완화</li> </ul> | 농지법시행령개정  |
| '99. 5.21 | <p>64. 농지취득자격증명발급기간 단축</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종전 5일 → 개정 4일</li> </ul> <p>65. 농지취득인정서 발급 범위 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 취득인정 사회복지법인의 범위 확대</li> <li>○ 공공단체의 범위에 전통사찰을 추가</li> </ul>  | 농지법시행규칙개정 |

| 조지일자  | 완화조지내용   | 비고          |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
|---|--|-------------|------|----|----|---------------|----|----|---------------------|-----|----|-----------------|-----|-----|--|------------|-----------|
| '99.10.11   | 66. 민원사무처리기간 단축  | 농지법시행령 개정   |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
|   | <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th>민원사무</th> <th>종전</th> <th>개정</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>○ 농지취득자격증명 발급</td> <td>5일</td> <td>4일</td> </tr> <tr> <td>○ 대리경작자 지정에 대한 이의신청</td> <td>10일</td> <td>7일</td> </tr> <tr> <td>○ 농지전용허가(시장·군수)</td> <td>15일</td> <td>12일</td> </tr> <tr> <td>○ 농지의 타용도 일시사용허가<br/>- 시장·군수<br/>- 시·도지사</td> <td>15일<br/>10일</td> <td>10일<br/>7일</td> </tr> </tbody> </table> |             | 민원사무 | 종전 | 개정 | ○ 농지취득자격증명 발급 | 5일 | 4일 | ○ 대리경작자 지정에 대한 이의신청 | 10일 | 7일 | ○ 농지전용허가(시장·군수) | 15일 | 12일 | ○ 농지의 타용도 일시사용허가<br>- 시장·군수<br>- 시·도지사 | 15일<br>10일 | 10일<br>7일 |
|   | 민원사무   |             | 종전   | 개정 |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
|   | ○ 농지취득자격증명 발급  |             | 5일   | 4일 |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
|   | ○ 대리경작자 지정에 대한 이의신청  |             | 10일  | 7일 |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
| ○ 농지전용허가(시장·군수)   | 15일  | 12일         |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
| ○ 농지의 타용도 일시사용허가<br>- 시장·군수<br>- 시·도지사  | 15일<br>10일   | 10일<br>7일   |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
| 67. 농지의 타용도 일시사용허가 기간 연장<br>○ 1회에 한하여 3년 범위내에서 연장   |  |             |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
| 68. 변전소의 농지전용허가 가능면적 확대<br>○ (종전) 1천㎡ → (개정) 1만㎡  |  |             |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
| 69. 농지조성비 감면 범위 확대<br>○ 한계농지정비사업용지, 농어촌주거환경 개선 사업용지, 민간 영유아보육시설, 국가유공자, 자활촌의 주택 및 복지공장 용지 |  |             |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
| '99. 12. 7  | 70. 농지취득자격증명발급 신청서류 간소화<br>○ 농지원부 등본은 전산정보처리 조직에 의하여 확인이 가능한 경우 첨부 생략  | 농지법시행규칙개정   |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
|   | 71. 농지취득인정서 발급신청 서류 간소화<br>○ 행정기간의 승인 등이 필요한 경우 승인 입증서류 첨부폐지   |             |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
| '01. 9. 12  | 72. 농지조성비 감면 범위 확대<br>○ 농수산물 산지유통센터·유통단지등 : '11. 12. 31까지 감면<br>○ 우주센터 : 2005. 12. 31까지 감면   | 농지법시행령 개정   |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
| '02. 1. 1   | 73. 농지전용부담금 폐지   | 농업·농촌기본법 개정 |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
| '02. 1. 14  | 74. 농지취득자격증명발급신청시 농지관리위원 확인<br>○ 농지관리위원 확인을 신청인이 받거나 읍·면장등이 대신 받을 수 있도록 함  | 농지법개정       |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
|   | 75. 농지처분통지전 청문절차 신설  |             |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
| '02. 4. 1   | 76. 신규 농업인의 농지취득면적 규제 개선<br>○ 취득면적이 1,000㎡(비닐하우스등은 330㎡)이상 → 농업경영면적이 1,000㎡(비닐하우스등은 330㎡)이상  | 농지법시행령 개정   |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |
|   | 77. 농지전용허가·협의권한 위임범위 확대<br>○ 농업진흥지역안 농지 : 시·도 3천㎡~3만㎡, 시·군·구 3천㎡미만<br>○ 농업진흥지역밖 농지 : 시도 1만㎡~10만㎡, 시·군·구 1만㎡미만  |             |      |    |    |               |    |    |                     |     |    |                 |     |     |  |            |           |

| 조치일자      | 완화조치내용   | 비고         |
|-----------|--|------------|
| '02. 4. 1 | 78. 농지전용신고 요건 완화<br>○ 축산업용 시설·양어·양식장 시설 등 신고전용면적 확대<br>79. 농지처분 의무가 면제되는 정당한 사유 등을 구체적으로 규정<br>80. 담보농지를 취득할 수 있는 금융기관에 농수산물유통공사 추가<br>81. 농업인의 범위에 “농산물 연간판매액이 100만원 이상인 자” 추가<br>82. 농업진흥지역 해제·변경요건 완화<br>○ 여건변화시 1만㎡이하 범위내에서 농업진흥지역 해제 근거 마련 등<br>83. 농업진흥구역내 행위제한 완화<br>○ 농수산물 가공·처리시설, 농업인 공동편익시설, 공공시설 등 설치대상 범위 확대<br>84. 농지전용변경허가 대상 조정<br>○ 바닥면적 50㎡이하 또는 전체 건축면적의 1/10이하의 범위 내에서 시설규모 변경은 변경허가 대상에서 제외<br>85. 농지의 타용도 일시사용허가 연장기간 조정<br>○ 1회에 한하여 3년 범위내 연장 → 통산하여 3년을 초과하지 아니하는 범위내 연장<br>86. 용도변경 승인기간 단축 : 8년 → 5년<br>87. 도시계획법에 의한 도로, 오지개발사업용지, 제주국제자유도시내 투자진흥지구·골프장, 택지개발 예정지구내 대체 조성 농지등 농지조성비 감액 | 농지법시행령 개정  |
| '02. 4.11 | 88. 농지관리위원 확인을 받지 아니하고 농지취득자격증명 발급을 신청하는 경우에 대한 농지취득자격증명 발급절차를 정함<br>89. 농업진흥구역안에 설치할 수 있는 농업용시설의 범위에 1,500㎡이하의 콩나물재배사 추가하여, 신고전용 및 농지조성비 감면<br>90. 중소기업 공장등의 부담경감을 위해 준공일에 관계없이 농지조성비를 분할 납부할 수 있도록 함<br>91. 농지취득인정신청 서류 간소화<br>○ 기타 사업계획의 설명에 필요한 서류 첨부 폐지   | 농지법시행규칙 개정 |

| 조지일자        | 완화조지내용   | 비고  |
|-------------|--|---|
| '02.12.18   | 92. 농업인이 아닌 비농업인도 주말·체험영농목적으로 1,000㎡ 미만의 농지소유를 허용<br>93. 주식회사 형태의 농업회사법인도 농지소유를 허용<br>94. 농업진흥지역 밖 농지에 대한 농업경영목적의 농지소유상한(5ha)을 폐지<br>95. 농업생산기반정비사업이 시행된 우량농지에 대해 2,000㎡ 이하로 분할하는 것을 제한<br>96. 농지취득자격증명 발급 신청시 농지관리위원 2인의 확인 절차를 폐지하여 농지거래 활성화<br>97. '96년 이후 취득 농지는 주말농장목적으로 임대를 제한해 오던 것을 주말농장 목적으로 임대를 허용 | 농지법·시행령·시행규칙 개정                               |
| '04. 12. 30 | 98. 창업 중소기업에 대한 농지조성비 100% 감면<br>○ 중소기업이 농업진흥지역밖에서 창업일로부터 1년 이내에 최초로 신설하는 공장<br>99. 농지전용허가권한 위임범위 확대<br>○ 농업진흥지역 밖 시장·군수·구청장 전용허가권한(현행) 1ha → (개선) 3ha<br>100. 전용허가 신청서류 간소화<br>○ 변경신고시 변경하고자 하는 서류만 제출하고, 전용허가 및 용도변경시 지적도·임야도등본 제출 생략  | 농지법시행령<br><br>시행령<br><br>시행규칙                 |
| '06. 1.22   | 101. 다년성식물재배지 및 농지개량시설 부지의 범위 보완<br>○ 조경·관상용 수목 및 그 묘목을 조경목적으로 식재한 토지는 농지의 범위에서 제외<br>102. 간이액비저장조의 부지를 농지의 범위에 포함<br>103. 농지개량의 범위 명확화<br>○ 농지개량 목적의 객토·성토·절토 등의 범위를 농림부령으로 농지개량시 기준을 마련(별표 1신설)<br>104. 농지취득자격증명 발급 제도개선<br>○ 농업경영계획서를 작성하지 아니하고 농지취득자격증명을 신청할 수 있는 경우에 대해서는 이를 2일 이내에 처리하도록 함             | 농지법시행령<br><br>농지법시행령<br>시행규칙 개정<br><br>농지법 개정 |



| 조치일자 | 완화조치내용  | 비고        |
|------|---|-----------|
|      | <p>111. 농업보호구역 행위제한 조정(허용행위 열거방식)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농업인의 소득증대에 필요한 시설 : 0.3ha 미만의 주말농원 사업에 필요한 시설, 2ha 미만의 관광농원사업에 필요한 시설</li> <li>○ 농업인의 생활여건 개선에 필요한 시설 : 0.1ha 미만의 단독주택, 0.3ha 미만의 슈퍼마켓·의원·탁구장·동사무소·마을공회당 등 제1종 근린생활시설, 0.3ha 미만의 기원·서점·체력단련장·사무소·사진관·게임방 등 제2종 근린생활시설</li> </ul>   | 농지법시행령 개정 |
|      | <p>112. 농지전용허가 절차 기준 보완</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지전용허가 심사기준을 보완하여 객관적인 판단기준 및 근거를 구체적으로 제시</li> <li>○ 농지전용허가제한 기준을 국토계획법에 의한 용도지역별 토지이용행위제한 수준에 맞추어 조정 <ul style="list-style-type: none"> <li>* (현행) 농지전용면적 제한 : 7단계 → (개정) 5단계</li> </ul> </li> <li>○ 미곡종합처리장에 대해서는 「대기환경보전법 시행령」 별표 8에 의한 3종사업장 내지 5종사업장에 대해서도 농지전용을 허용</li> <li>○ 시설규모 변경에 따른 변경허가 요건 완화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 변경부분의 바닥면적의 합계가 100㎡ 이하(현행 50㎡)이거나 전체 건축 연면적의 1/10 이하인 경우를 제외</li> </ul> </li> <li>○ 농지전용에 관한 협의시 농지관리위원회의 확인생략을 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 읍·면지역외의 녹지지역안의 농지전용 협의 → 모든 녹지지역안의 농지전용 협의</li> <li>- 전용 목적사업을 변경하지 않는 변경협의 → 면적 및 경계 변경시에는 전용면적이 감소하는 경우로 한정</li> </ul> </li> </ul> | 농지법시행령 개정 |
|      | <p>113. 시·도지사에 대한 농지전용허가권한 위임 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 농업진흥지역밖 3ha~10ha → 3ha~20ha</li> </ul>  | 농지법시행령 개정 |
|      | <p>114. 농림부장관과 협의를 거쳐 지정되거나 결정된 지역·지구 등의 안에서 농지전용에 관한 권한을 위임</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구체적인 지역·지구를 별표로 규정(10개지역·지구)</li> <li>○ 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 의하여 지방자치단체장에게 위임되지 아니한 다른 법률의 규정에 의하여 농지전용허가가 의제되는 농지전용에 대한 농림부장관의 협의권한을 추가로 위임 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「기업도시개발특별법」 등 30개 법률에 관한 사항</li> </ul> </li> </ul>   | 농지법시행령 개정 |

| 조지일자 | 완화조지내용   | 비고             |
|------|--|----------------|
|      | 105. 농업회사법인의 농지소유 요건 완화<br>○ 농업회사법인의 총출자액중 비농업인 출자액이 3/4을 초과하지 않으면 농지를 소유할 수 있도록 함   | 농지법 개정         |
|      | 106. 농지임대 허용범위 확대(2005. 10. 1 시행)<br>○ 개인이 한국농촌공사에 위탁하는 경우 소유농지의 임대·사용대를 허용<br>○ 8년 이상 농업경영을 한 후 이농한 자가 소유상한 1ha를 초과하여 소유하고 있는 농지를 한국농촌공사에 위탁하여 임대하는 것을 허용<br>○ 상속으로 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자가 소유상한 1ha를 초과하여 소유하고 있는 농지를 한국농촌공사에 위탁하여 임대하는 것을 허용(2ha 까지) | 농지법 개정         |
|      | 107. 농지 처분명령 유예제도 도입<br>○ 처분 통지를 받고 농지를 처분하지 아니한 농지 소유자가 성실경작하거나 농지은행에 매도를 위탁한 경우 3년간 처분명령을 유예   | 농지법 개정         |
|      | 108. 농업진흥지역 관리제도 보완<br>○ 농업진흥지역지정계획안 입안시 지역주민의 의견청취 절차 규정<br>○ 농업진흥지역을 지정고시할 때 지적(地籍)이 표시된 지형도에 농업진흥지역 또는 용도구역을 표시하도록 함  | 농지법시행령·시행규칙 개정 |
|      | 109. 농업진흥지역 변경 및 해제제도 보완<br>○ 당해 지역의 여건변화로 농업진흥지역을 해제할 수 있는 규모를 확대(종전 : 1ha 이하 → 개정 : 2ha 이하)<br>○ 농림부장관의 승인없이 시·도지사 직권으로 농업진흥지역을 해제할 수 있도록 함(종전 : 0 → 개정 : 1ha 이하)  | 농지법시행령 개정      |
|      | 110. 농업진흥구역 시설설치 허용범위를 확대<br>○ 미곡종합처리장, 산지유통시설 규모 확대(1ha → 3ha)<br>○ 농업생산자단체가 설치·운영하는 농산물 판매시설(0.3ha 미만) 허용<br>○ 마을공동농산어촌체험시설, 국가·지방자치단체·농업생산자단체가 설치하는 목욕탕·운동시설·구관장 설치 허용  | 농지법시행령 개정      |

| 조지일자       | 완화조지내용  | 비고                      |
|------------|---|-------------------------|
|            | <p>115. 농지조성비제도를 농지보전부담금제도로 개편</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지보전부담금의 단위(㎡)당 금액을 전용하는 농지에 대한 개별공시지가의 30%로 규정</li> <li>○ 농지보전부담금이 과도하게 증가하지 않도록 상한제 도입 (상한액은 농림부장관이 결정·고시(50,000원/㎡))</li> <li>○ 농지보전부담금 분할납부시 예치하는 보증서 범위를 「국기를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령에서 정하는 각종 보증서로 확대</li> <li>○ 농지보전부담금 결손처분을 할 수 있도록 결손처분 사유를 신설 규정</li> <li>○ 농지보전부담금 신규감면 및 신규 감면시설에 대한 감면 시한제 도입(일몰제) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제자유구역, 지방이전 공공기관, 33㎡ 이하의 주말·체험 영농주택, 폐광지역진흥지구 시설 등 신규감면 신설</li> <li>- 감면시한을 2008년 12월 31일까지로 규정하고 감면시설 각각에 대해 감면 필요성 및 감면 수준을 Zero·Base에서 검토</li> </ul> </li> <li>○ 농지보전부담금 취급수수료 현실화 등 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체의 수수료를 높이고(5%→8%),</li> <li>- 용도를 현지 확인 출장여비 및 농지보전·관리와 관련된 업무비용으로 우선 사용하도록 함</li> </ul> </li> </ul> | 농지법시행령·시행규칙개정           |
| '06. 8. 29 | <p>116. 휴양펜션업 시설에 대한 규제완화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정됨에 따라 제주특별자치도의 경제활성화를 위하여 휴양펜션업 시설에 대한 규제 완화 필요</li> <li>○ 제주특별자치도의 경우에는 관광객의 숙박·자연체험관광에 이용할 수 있는 휴양펜션업 시설을 1,000제곱미터만까지 농지전용허가 허용</li> </ul> <p>115. 농지보전부담금 감면대상 시설의 확대(시행령, 2006.8.29)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경제자유구역·행정중심복합도시예정지역·기업도시개발구역 안에 설치하는 시설용지(택지로 조성하는 경우를 제외)의 경우에는 농지보전부담금 50% 감면</li> <li>○ 시설용지 중 공용·공공용시설로서 국가 또는 지방자치단체에 당해 시설을 무상으로 기부하려는 시설용지의 경우에는 농지보전부담금의 100% 감면</li> </ul>   | 농지법시행령 개정               |
| '07. 1. 3  | <p>117. 농지의 정의 개정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지이용행위로서 농지개량시설 및 농축산물 생산시설을 구분하여 농지법 시행령에 규정</li> <li>○ 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스 외 농축산물 생산시설 중 축사 및 그 부속시설을 규정</li> </ul>  | 농지법 개정 (시행일 : 2007.7.4) |

| 조지일자      | 완화조지내용  | 비고              |
|-----------|---|-----------------|
| '07. 6.29 | <p>118. 시·도지사 농업진흥지역 해제권한 확대<br/> ○용도지역을 변경하는 경우와 농지전용에 관한 협의를 하는 경우 1만제곱미터 이하의 농업진흥지역 해제시 농림부장관의 승인없이 가능</p> <p>119. 농지전용허가 제한대상시설에 대한 예외 규정 신설<br/> ○농수산물 가공·처리시설, 농업기계수리시설, 유기질비료 또는 사료의 제조시설을 농지전용허가 제한대상시설에서 제외</p> <p>120. 농지보전부담금 감면대상시설 확대<br/> ○경제자유구역, 혁신도시, 기업도시, 행복도시안에 설치하는 시설의 용지의 경우, 농지법시행령 별표2의 각호에서 100% 감면되는 시설이 존재하는 경우에는 100%감면 적용</p> | 농지법<br>시행령 개정   |
| '07. 7. 4 | <p>121. 농축산물 생산시설 중 축사의 부속시설 규정<br/> ○축사의 부속시설을 당해 축사에서 가축사육에 직접 이용되는 시설로 그 범위를 한정</p> <p>122. 농지전용허가 제한대상시설에 폐수무방류배출시설 제외<br/> ○수질환경보전법 제34조 규정에 의하여 설치허가를 받은 폐수 무방류배출시설은 전용가능한 시설로 예외허용</p>   | 농지법 시행<br>규칙 개정 |

[부표9]

**주요 외국의 농지제도**

| 국가  | 소유·거래제도  | 보전·전용제도   | 최근동향·특기사항   |
|-----|--|---|---|
| 미국  | ○연방차원의 농지소유·거래 규제 없음   | ○대부분 주헌법에 농지보호 천명, 농업지역지정<br>○지방별로 규제와 유인제를 병행하여 농지보전   | ○연방정부가 처음으로 농지보호 프로그램 운영('96)<br>○대부분의 주헌법에서 농지 등 토지보호를 천명    |
| 일본  | ○농지소유상한 폐지('70)<br>○농지매매허가제<br>- 시정촌농업위원회에서 투기목적 등은 불허<br>○시민농원제도 운영             | ○농지전용허가 기준 범정화('98 개정)<br>*52년 농지법 제정<br>○전체농지면적 500만ha 중 488만ha(98%) 농업진흥지역 지정<br>- 농용지구역 440만ha(88%)<br>*농업진흥지역정비에 관한 법률 제정('69)<br>○농지전용허가제<br>- 4ha초과 농림수산대신허가, 2~4ha 협의, 2ha미만 도부협지사 | ○'10년 470만ha 소요농지 확보 방안 추진('00)<br>○주식회사형태 농업법인의 농지소유 허용('00) |
| 독일  | ○농지거래허가제(토지거래법)<br>- 비농업인의 농지소유가 능하나, 농민의 농지 선매권 우선 보장<br>- 구조개선에 부적합시 주행정청에서 불허 | ○일반 토지관련법에 의한 농지이용규제<br>○농림업지역 지정(지방정부)<br>○지역발전계획(개발규제)<br>* 지역지구제(zoning) 창안  | ○연방법에서 우량농지의 최소전용원칙을 규정<br>○일반 토지관련법(연방건설법, 국토정비법 등)으로 농지이용규제 |
| 프랑스 | ○농지거래허가·신고제<br>- 농업 경험이 없는 경우 등은 도지사가 불허 가능                                      | ○농업보호구역 지정제도('99, 신농업기본법)<br>○농지전용에 관한 직접적인 규제는 없으나,<br>- 토지점유계획(PCS)에 따라 토지이용과 건축 규제   | ○농지감소를 수반하는 도시계획의 농민단체 의견 수렴 의무화('99)                         |
| 중국  | ○농지의 국가 및 농민 집체 소유제  | ○기본농지보호구역 지정제도 운영(83%)<br>- '10년까지 1억850만ha 목표<br>○농지전용허가제와 농지조성비제도 등으로 농지감소 억제   | ○경작농지 보호를 국토자원 관리의 제1과제로 취급<br>○국토자원부 경작지 보호사에서 농지 보전업무 관장    |