

규제연구 제16권 제1호 2007년 6월

# 농지규제의 현황과 개선방향

- 농업진흥지역 지정제도를 중심으로 -

김 은 경\*

본 연구는 농업진흥지역 지정제도를 분석하고 이의 효율적 개선방향 모색을 목적으로 한다. 우량농지를 보전하기 위하여 1992년에 도입된 농업진흥지역 지정제도의 문제점은 농지의 비효율적 활용, 경직적인 농지전용규제 초래, 농민들의 재산권 침해 등이다. 따라서 경자유전 원칙의 개념을 재정립하면서 자작농주의를 폐지하는 것이 타당하다. 농지제도의 기본 개혁 방향은 비농업인의 농지소유와 농지임대차를 제도적으로 허용하면서 농지전용규제의 유연성을 확대하는 것이다. 농업진흥지역 지정제도의 개선 방안으로는 식량자급률의 중장기적 추정에 근거한 농업진흥지역 지정, 농지이용의 효율성 제고, 농업진흥지역 조정과 대체지정제도 폐지, 개발권양도제 도입 등이 있다.

핵심용어: 농업진흥지역, 농지가격, 농지규제, 개발권양도제

---

\* 경기개발연구원, 경기도 수원시 장안구 파장동 179번지 ([ekkim@gri.re.kr](mailto:ekkim@gri.re.kr))  
접수일: 5/4, 게재확정일: 6/7

## I. 문제제기

1949년 농지개혁 이래 우리나라 농지제도의 기본 이념은 헌법에 근거한 경자유전의 원칙과 자작농주의이다.<sup>1)</sup> 또한 정부의 농업정책은 농업을 보호하고 지원하는 것을 목적으로 하고 있다.<sup>2)</sup> 특히 경제개발시대의 급격한 공업화와 경제성장과정에서 농업은 희생양으로 간주되어 오면서 농업정책은 사회정책적 성격을 유지하여 왔으며 1990년대부터 가속화되기 시작한 개방화를 맞이하여 일방적인 지원 대상으로 더욱 부각되고 있다.

현재 우리나라의 농지규제와 관련해서는 국토이용의 관점에서는 ‘농업적 이용’과 ‘도시적 이용’ 간의 조정문제가 제기되며 농업적 이용에 있어서는 ‘소유’와 ‘이용’ 간의 조정문제가 야기되고 있다. 전자의 경우에는 농지전용을 통한 국민경제의 성장 및 지역산업의 육성을 통한 지역경제의 활성화라는 목표와 식량공급 및 농업보호라는 목표의 갈등이 야기될 소지가 있기 때문에 중앙정부와 지자체 간의 이해 조정이 필요하다. 후자의 경우에는 농지이용에 있어서 효율적인 이용을 제약하는 소유·이용 간의 조정문제로서 수익지가와 실세지가 간의 괴리, 구조개선의 제약, 임대차 확대, 이용주체들 간의 갈등, 그리고 지역자원 유실 등의 문제를 수반한다. 이러한 관점에서 농지규제는 농업만의 문제가 아니라 국가 및 지방정부의 산업정책과도 깊은 관련을 가진다.

- 1) 헌법 제121조 제1항에 따르면 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며 농지의 소작제도는 금지된다.
- 2) 헌법 제123조 제1항에 따르면 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등에 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다. 또한 동조 제4항은 국가가 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호하도록 규정하고 있으며 동조 제5항은 국가가 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하고 그 자율적 활동과 발전을 보장해야 한다고 규정하고 있다.

농지규제는 기본적으로 정부의 농업정책 패러다임의 연장선상에 있다. 즉 우리나라 농지규제의 본질은 농업을 보호하고 지원한다는 명분하에 농지의 양적 보존 및 농업의 양적 확대정책을 목적으로 하는 것이다. 그러나 우리나라의 산업구조나 취업구조상 농업의 비중이 급격하게 감소되는 상황에서 농지의 양적 보존에만 급급한 농지규제는 농업생산성을 저하시키고 토지이용의 효율성을 저해할 수 있다.

이러한 문제의식하에 본 연구는 우리나라 농지규제의 핵심인 농업진흥지역 지정제도를 분석하고 이의 효율적 개선방향을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이어지는 제II절에서는 한국의 농업진흥지역 지정제도의 현황과 특징을 검토하며 제III절에서는 농업진흥지역 지정제도의 문제점을 지적하고 제IV절에서는 농업진흥지역 지정제도의 개선방향을 제안한다. 제V절은 결론이다.

## II. 농업진흥지역 지정제도의 현황과 특징

### 1. 농지규제의 변화 추이

우리나라에서는 1949년의 ‘농지개혁법’에 의하여 농지개혁이 실시되고 이에 근거한 ‘자작농체제’를 유지하기 위하여 농지의 소유자격, 농지소유 상한, 임대차 등에 대하여 엄격한 규제가 실시되었다. 그러나 1960년대 이후 공업화·도시화가 진전됨에 따라 농지전용이 증가되기 시작하면서 농지를 보전하기 위하여 1972년 ‘농지의 이용 및 보전에 관한 법률’을 제정하여 농지보전제도를 정비하였다. 농지를 절대농지와 상대농지로 구분하고 절대농지는 원칙적으로 전용을 금지하는 등 엄격하게 규제를 하기 시작하였다. 한편 농지의 임대차가 확대됨에 따라 1986년 ‘농지임대차관리법’을 제정하여 현실적으로 확대된 농지임대차를 법제정을 통해 사후적으로 추인하였다.<sup>3)</sup> 또한 농지의 자율적인

3) 농지임대차는 헌법의 경자유전 원칙과 모순이 있음에도 불구하고 1970년대의 급속한 도시화 과정에서 부계지주가 증가하면서 비농민의 농지소유와 농지임대차는 확대되고 있었다. 따라서 1980년 헌법 개정 시 제122조에서 농지의 소작제도는 법률에 의하여 금지되지만 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정한다고 규정하면서 농지임대차의 헌법적 기초가 마련되었다. 1987년 헌법 개정에서는 제121조에서 국가는 경자유전의 원칙이 달성될 수 있

관리를 위하여 전국 1,549개 읍면에 ‘농지관리위원회’를 설치하여 농지를 지역주민의 대표에 의하여 자율적으로 관리하는 제도를 도입하였다.

우리나라의 농지에 관한 기본이념을 보면 농지법에서는 농지를 ‘국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반’이고 ‘농업과 국민경제의 균형 있는 발전에 영향을 미치는 귀중한 자원’으로 규정하고 있다. 즉 농지를 소중히 보전하고 공공복리에 적합하게 관리하는 것은 국가적 의무이기 때문에 농지에 관한 권리행사에 필요한 제한과 의무를 부과하고 있는 것이다. 따라서 농지의 소유자격은 농지를 자신의 농업경영에 이용하거나 이용할 사람 즉 농민으로 제한하고 있었다.<sup>4)</sup>

그러나 경제성장에 따른 도시화와 농업의 중요성 감소로 인해 농지소유에 대한 규제는 완화될 수밖에 없었다. 이전에는 농업에 종사하고 있는 자가 아니면 농지를 소유할 수 없었으나 현행은 향후 경작이 가능한 자이면 소유할 수 있다. 그러나 농지의 소유상한은 농업진흥지역에서는 대규모 경영이 가능하도록 상한을 폐지하였고 농업진흥지역 밖에서는 농가당 3ha로 제한하고 있으며 시장·군수·구청장이 인정하는 경우 5ha 이내까지 소유할 수 있도록 하고 있다. 또한 농지 취득을 위해서는 소유자격과 소유상한 등을 확인·심사하는 ‘농지취득자격증명’을 발급받아야 한다.<sup>5)</sup>

전반적인 농지규제의 기조는 1990년대 초반까지 강화되는 추세였으나 농지법이 제정되고 시행된 1990년대 중반 이후부터는 완화되는 추세였다.<sup>6)</sup> 2005년의 농지법 개정에서는 농지를 임대하거나 사용대하는 경우 1만m<sup>2</sup>의 소유상한을 초과하는 농지라도 그 기간 중에는 이를 계속하여 소유할 수 있도록 소유규제를 완화하였다.

도록 노력하여야 하며 농지의 소작제도는 금지되지만 농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용 혹은 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영이 인정된다고 규정하고 있다.

4) 농지소유 자격은 1949년 이후 농가로 규정되어 있다가 1994년 농지법 제정 이후 시민으로 전환되면서 농지소유 자격에 대한 규제는 완화되었다.

5) 이 제도는 농지에 대한 투기 등을 방지하고 직격자에게만 농지 취득을 유도하기 위한 것으로 농지개혁 이후 취득자격에 대한 규제가 완화되고 있지만 본질적인 정책적 기조는 현재까지 지속되고 있다.

6) 이는 WTO 출범 등 1990년대 이후 가속화되는 개방화와 무관하지 않은 것으로 평가된다.

〈표 1〉 주요 농지규제의 변천 내용

| 연도   | 농지규제의 변천내용   | 관련 법령의 제·개정                     | 비고                              |
|------|--|---------------------------------|---------------------------------|
| 1949 | 농지개혁으로 자작농체제 구축  | 농지개혁법 제정                        |                                 |
| 1972 | 절대·상대농지제도 도입   | 농지의보전및이용에관한법률 제정                |                                 |
| 1980 | 법률로 정하는 범위 내 농지임대차 위탁경영 허용   | 헌법 개정                           |                                 |
| 1986 | 임차농민 보호위주 농지임대차 제도화  | 농지임대차관리법 제정                     |                                 |
| 1987 | 헌법에 경자유전 원칙 규정   | 헌법 개정                           | 규제강화                            |
| 1988 | 농지 취득 시 농지소제지 6개월 사전거주요건 신설  | 농지개혁법시행규칙 개정                    | 규제강화                            |
| 1990 | 농업진흥지역제도 도입<br>농지임대차관리법 시행<br>농지임대신고제, 통작거리제한(8km)   | 농어촌발전특별조치법 제정<br>농지임대차관리법시행령 제정 | 규제강화                            |
| 1991 | 농지 취득 시 통작거리제한 20km로 확대  | 농지임대차관리법시행령 개정                  | 규제강화                            |
| 1992 | 농업진흥지역 최초 지정   |                                 | 규제강화                            |
| 1993 | 농업진흥지역안 농지소유 상한 확대: 3ha→10ha   | 농어촌발전특별조치법 개정                   | 규제완화                            |
| 1994 | 농지소제지 6개월 사전거주요건 폐지  | 농지임대차관리법시행령 개정, 농지법 제정          | 규제완화                            |
| 1996 | 자기 농업경영목적의 경우에만 농지소유 허용<br>(농업회사법인의 농지소유 허용 주식회사 제외)<br>농지처분명령·이행강제금 등 사후관리제도 도입<br>농지 취득 시 20km 통작거리 제한 폐지<br>농업진흥지역 안은 소유상한 폐지, 밖은 확대(3ha→5ha) | 농지법 시행                          | 소유규제 대폭 완화, 이용규제강화, 농지처분명령제도 도입 |
| 2003 | 비농업인의 주말·체험영농 및 주식회사·농업회사법인의 농지소유 허용<br>농지진흥지역 밖 농지소유상한 폐지<br>농지 취득 시 농지관리위원 확인 폐지<br>농업생산기반 정비농지의 분할 제한   | 농지법 개정                          | 규제완화                            |
| 2006 | 농업회사법인 출자제한 완화<br>농지처분명령제도 완화  | 농지법 개정                          | 규제완화                            |

자료: 최혁재 외(2004) 수정.

## 2. 농지보전제도로서의 농업진흥지역 지정제도

농업진흥지역은 1990년의 농어촌발전특별조치법에 근거하여 1992년 최초로 지정되었다. 농업진흥지역 지정제도는 필지별 보전방식인 절대농지제도를 폐지하고 권역별 보전방식으로 전환된 것이다.<sup>7)</sup> 농업진흥지역 지정제도는 규제강화와 규제완화의 과도기적 정책으로서의 성격을 가지는 것으로 보인다.

절대농지제도는 국토이용관리제도와와의 관계에서 한계를 가지고 있었다. 즉 국토이용관리법에서의 국토관리는 이미 권역주의를 도입하였고 토지를 용도별로 관리하는 제도가 점차 강화되어 가고 있음에도 불구하고 필지별 보전방식인 절대농지제도가 지속되고 있음에 따라 토지 관리의 관점에서는 부조응의 문제가 발생하였다. 이러한 문제에 대응하여 농지에 대해 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하여 생산기반투자를 확대하여 장기적으로 보전하고, 진흥지역의 밖의 농지는 우선적으로 도시·공업용지로 계획적으로 공급하기 위하여 권역별 보전방식이 도입되었다(김정호 외, 1989). 절대농지제도는 1973년에 도입된 이래 20년간 한국경제의 고도성장과정에서 농지에 대한 비농업 분야의 과열된 전용수요에 대응하여 우량농지에 한정하여 장기적인 보전을 도모하여 왔다. 이 제도는 농업진흥지역제도에 의하여 막을 내렸지만 우량농지를 장기적으로 보전하여 국민에게 식량을 안정적으로 공급하고자 한 절대농지제도의 이념은 농업진흥지역 지정 제도로 계승되었다(김태곤, 1999).

농업진흥지역은 '농업진흥구역'과 '농업보호구역'으로 구분된다. 농업진흥구역은 농업의 진흥을 도모하는 구역이며 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 생산환경을 보호하기 위하여 필요한 지역이다. 따라서 농업진흥구역은 절대농지, 농업보호구역은 상대농지로 간주될 수 있다.

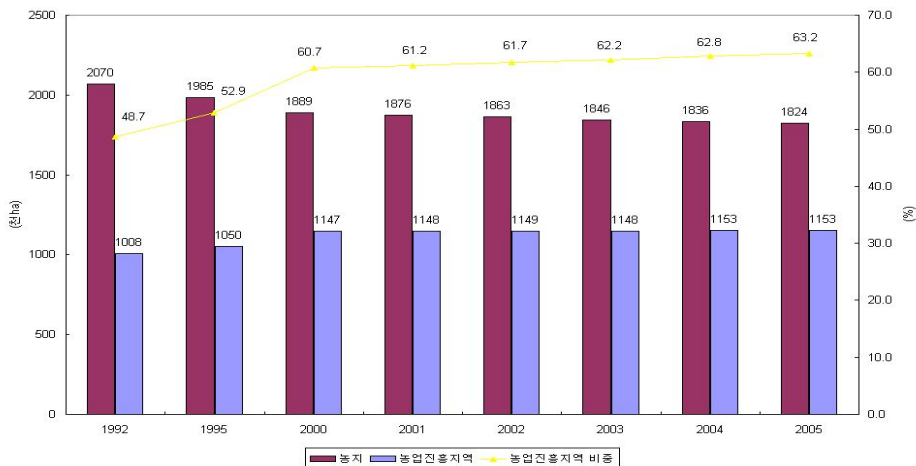
농업진흥구역의 지정기준은 농지집단화의 정도와 토지생산성이며 신규지정, 편입 또는 대체지정 시와 주민 희망 지역지정 시의 기준을 다르게 적용한다. 신규지정은 개간·간척 등으로 농지가 새로 조성된 지역 또는 기존 진흥지역이 없는 지역일 경우이며 편입은 기존 진흥지역과 연접된 진흥지역 밖의 지역을 진흥지역으로 편입하는 것이다.

7) 필지별 보전방식은 농지를 필지별로 특성을 고려하여 절대농지와 상대농지를 구분하고 절대농지는 장기적인 보전, 상대농지는 전용허용이라는 방침의 농지보전방식이다.

또한 농업진흥지역의 일정한 비율을 유지하기 위해 진흥지역 해제 시 해제 면적에 상응하는 진흥지역을 지정하는 대체지정제도가 있다. 주민 희망 지역지정은 주민이 진흥지역 편입을 희망하는 경우에 지정하는 것이다.<sup>8)</sup>

농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보와 수질보전을 위하여 필요한 지역이므로 농업진흥구역에 필요한 저수지 등의 직접유역 안에 있는 모든 토지나 직접유역 밖에서는 농업진흥구역의 농지를 오·폐수의 오염으로부터 보호하여야 할 필요성이 있는 지역의 농지 등을 포함한다. 기타 농업진흥구역의 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역으로는 농업진흥구역으로 둘러싸인 잡종지 또는 임야, 농업진흥구역의 안 또는 주변지역에 있는 축산단지, 소규모 공장 또는 위락시설 등이 있는 지역, 농업진흥구역의 안 또는 주변지역에 있는 사찰·문화재 또는 10호 미만의 마을 등이다.

〈그림 1〉 농업진흥지역 지정 추이



자료: 농림부(2006)

8) 농지집단화 기준은 평야지의 경우 집단화 규모 10ha 이상인 지역, 중간지는 집단화 규모 7ha 이상인 지역, 산간지는 집단화 규모 3ha 이상인 지역 등이다. 기준 이하의 소규모 농지집단은 인접농지와 종합하여 집단화 정도를 측정한다. 또한 여건변화로 진흥지역에 연결된 진흥지역 밖 농지를 진흥지역으로 편입하는 경우에는 기존진흥지역과 종합하여 집단화 정도를 측정한다. 토지생산성 기준은 농촌진흥청에서 분류한 우리나라 토양의 지목별 토지적성등급과 경사도에 따르는 기준을 농업지대별로 적용하되 농업 기반정비사업으로 토양개량이 가능한 지역은 기준 이하라도 진흥구역에 포함한다.

2005년 기준 농업진흥지역 지정면적은 115만3000ha로 논 91만5000ha, 밭 14만 8000ha, 기타 9만ha 등으로 전체 농지의 63.2%에 해당된다. 또한 농업진흥지역 지정 추이는 1992년 이후 계속 증가 추세에 있다.

또한 농업진흥구역은 대체로 농업진흥지역의 83% 수준을 유지하여 왔다.

〈표 2〉 농업진흥지역 지정 현황

(단위: 천 ha)

| 연도   | 농업진흥지역 |      |       | 진흥지역 내 농지면적 |     |       |
|------|--------|------|-------|-------------|-----|-------|
|      | 진흥구역   | 보호구역 | 계     | 논           | 밭   | 계     |
| 1992 | 841    | 167  | 1,008 | 807         | 144 | 951   |
| 1995 | 866    | 184  | 1,050 | 837         | 149 | 986   |
| 2000 | 951    | 196  | 1,147 | 904         | 51  | 1,055 |
| 2001 | 952    | 196  | 1,148 | 913         | 150 | 1,063 |
| 2002 | 953    | 196  | 1,149 | 914         | 149 | 1,063 |
| 2003 | 952    | 196  | 1,148 | 913         | 149 | 1,062 |
| 2004 | 957    | 196  | 1,153 | 916         | 149 | 1,065 |
| 2005 | 957    | 196  | 1,153 | 915         | 148 | 1,063 |

자료: 농림부 농지과(2006)

시도별로 경기면적 대비 농업진흥지역 지정비율을 보면 2005년 기준으로 충남 80.7%, 전남 73.3%, 전북 70.6%, 인천 68.0%, 경기 67.8%, 경북 62.0%, 경남 61.6%, 충북 50.9%, 강원 46.1% 등이다. 서울·광주·대전은 농업진흥지역으로 지정된 농지가 없다.

〈표 3〉 시도별 농업진흥지역 현황(2005년 기준)

(단위: ha, %)

|    | 경지면적      |         |           | 농업진흥지역  |         |        |           | 진흥지역<br>비율 |
|----|-----------|---------|-----------|---------|---------|--------|-----------|------------|
|    | 논         | 밭       | 계         | 논       | 밭       | 기타     | 계         |            |
| 서울 | 590       | 1,173   | 1,763     | 0       | 0       | 0      | 0         | 0          |
| 부산 | 5,862     | 3,041   | 8,903     | 371     | 20      | 33     | 424       | 4.8        |
| 대구 | 6,319     | 4,926   | 11,245    | 1,641   | 136     | 179    | 1,956     | 17.4       |
| 인천 | 16,898    | 6,392   | 23,290    | 14,796  | 819     | 211    | 15,826    | 68.0       |
| 광주 | 9,324     | 3,190   | 12,514    | 0       | 0       | 0      | 0         | 0          |
| 대전 | 2,688     | 3,049   | 5,737     | 0       | 0       | 0      | 0         | 0          |
| 울산 | 8,612     | 4,709   | 13,321    | 4,020   | 237     | 519    | 4,776     | 35.9       |
| 경기 | 116,293   | 82,276  | 198,569   | 102,117 | 20,626  | 11,807 | 134,550   | 67.8       |
| 강원 | 49,245    | 67,767  | 117,012   | 38,087  | 11,665  | 4,192  | 53,944    | 46.1       |
| 충북 | 60,916    | 67,246  | 128,162   | 48,494  | 11,061  | 5,698  | 65,253    | 50.9       |
| 충남 | 183,161   | 66,331  | 249,492   | 170,381 | 21,091  | 9,934  | 201,406   | 80.7       |
| 전북 | 160,358   | 52,100  | 212,458   | 128,634 | 9,173   | 12,100 | 149,907   | 70.6       |
| 전남 | 217,883   | 105,762 | 323,645   | 181,656 | 31,596  | 23,825 | 237,077   | 73.3       |
| 경북 | 152,563   | 135,172 | 287,735   | 132,552 | 32,653  | 13,123 | 178,328   | 62.0       |
| 경남 | 113,928   | 57,823  | 171,751   | 92,230  | 6,249   | 7,394  | 105,873   | 61.6       |
| 제주 | 171       | 58,271  | 58,442    | 176     | 2,873   | 719    | 3,768     | 6.4        |
| 합계 | 1,104,811 | 719,228 | 1,824,039 | 915,155 | 148,199 | 89,734 | 1,153,088 | 63.2       |

주: 논은 구거, 농로 등 기타농지 포함, 밭은 과수원 포함.

### III. 농업진흥지역 지정제도의 문제점

#### 1. 불합리한 농업진흥지역 지정

농지보전을 위한 노력에도 불구하고 우리나라의 농지면적은 계속 감소되어 왔다.<sup>9)</sup> 도시·공업용지 등으로의 농지전용과 휴경 등에 의한 유희화와 유실 등에 의해 농지는 꾸준하게 감소되어 온 것이다. 특히 우리나라의 농지는 전용에 의한 감소보다는 유희·유실 등에 의한 감소가 많다. 따라서 타 용도로의 전용을 규제하여 농지보전을 도모한다고 해도 농업 내부에서 유희화가 발생하고 유실 등으로 농지 감소가 심각하게 나타나고 있는 것이 현실이다. 또한 농가호수는 1967년부터 감소하기 시작하였으며 농림업 부가가치액은 2005년 기준 국내 총부가가치 중 3.4%, 취업자 비율은 7.9%에 불과하다.

이처럼 농업의 경제적 중요성이 감소하고 농지 감소가 농업 자체 내 원인으로 인해 증가되고 있는 상황에서 농지의 양적 규모를 유지·확대하고자 하는 농업진흥지역 지정제도는 불합리할 수밖에 없다. 특히 최근 농가인구의 고령화와 노동력 부족 등에 의해 휴경농지가 심각한 문제로 등장하고 있는 상황에서는 농업의 구조조정이 없이는 농업진흥지역 지정만으로 농지의 효율적 활용은 불가능한 상태이다.<sup>10)</sup>

한편 불합리한 농업진흥지역 지정제도는 경직적인 농지전용규제로 이어진다. 농지전용규제는 농업진흥지역의 안과 밖, 농업진흥지역에서는 농업진흥구역과 농업보호구역 별로 차등적으로 적용되고 있다. 농업진흥지역은 국토계획법의 농림지역에 포함되며 지정된 농업진흥지역에 대해서는 농지법에서 행위제한을 규정하고 있다. 또한 농업진흥지역 밖의 농지는 주로 국토계획법의 관리지역 중 생산관리지역에 포함되어 있으며 이 지역에서의 행위제한은 국토계획법에서 규정하고 있다. 따라서 농지전용은 농업진흥지역

9) 1968년 이후 2004년까지 개간·간척에 의한 농지 증가 50만3000ha, 전용에 의한 감소 45만6000ha, 유희·유실 등에 의한 감소 54만5000ha 등 농지 감소 100만1000ha로 농지의 순감소는 50만6000ha이다.

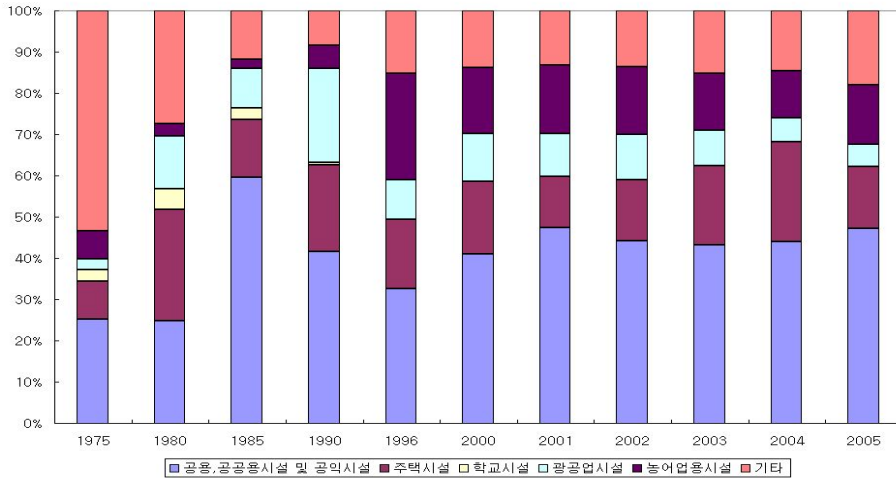
10) 휴경농지의 면적은 '유희지'가 경지면적에서 제외되는 관계로 실제 면적보다 적게 조사된다. 즉 휴경지는 일시적인 사유로 인하여 경작을 포기한 농지를 말하며 유희지는 2년 이상 휴경한 농지 중 경지로서의 형태를 상실하고 타 용도로 이용되지 않는 상태로서 향후 경지로 이용하기 어려운 토지이다. 따라서 경지면적 통계 조사상 전자는 경지로 계산되나 후자는 경지에서 제외하고 있다. 따라서 실제로 경작이 포기되고 있는 면적은 휴경농지에 유희지를 더한 면적이다.

에 대해서는 전용제한이 엄격한 농지법, 농업진흥지역 밖의 농지는 상대적으로 전용이 용이한 국토계획법에 의해 운용되고 있다. 이 두 가지 법률에 의해 농지의 농업적 이용과 도시적 이용 간에 조정이 이루어지는 것이다.

1996년 농지법이 시행됨에 따라 농지의 소유와 전용 규제가 완화되어 농지거래가 활발해지는 등의 긍정적 효과가 있었지만 경직적인 제도 운영으로 많은 비효율이 야기되고 있다. 예를 들어 준농림지역에서 숙박시설, 음식점의 농지전용 허용면적이 9,000㎡에서 500㎡로 크게 축소·조정됨으로써 전용이 감소되고 전용면적의 50% 이상이 산지일 경우 전용부담금을 감면하는 등의 조치로 농지전용이 상대적으로 억제되는 효과가 있었다. 그러나 평야지역의 경우 활용할 산지가 없어 산지 활용 유도를 전제로 한 산지전용 규제완화·농지전용 규제강화 조치로 농민들의 불편은 가중될 수 있다. 더욱이 콘도식의 숙박시설과 같이 가족 중심의 휴양시설이 필요함에도 불구하고 숙박업소, 음식점에 대해 500㎡ 이내만 전용을 허용하고 있어 러브호텔식의 여관만 난립되고 콘도식의 숙박시설의 건축이 불가능하여 불필요한 농지전용은 오히려 확대되고 있다. 즉 대도시 주변 지역의 숙박업소의 난립 방안을 위한 규제강화가 가족 중심의 휴양지에 그대로 적용되어 부작용이 발생하고 있는 것이다. 특히 대부분의 지역에서 주택 건축 시 건폐율 등의 규정을 획일적으로 적용하여 농지가 필요 이상으로 전용되는 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 건평 20평의 주택을 건축하려면 건폐율 100분의 20인 경우 100평의 농지를 전용해야 한다. 실제 60~80평의 농지만 전용하려고 해도 건폐율 규정으로 필요 이상으로 농지가 과다 전용되는 문제가 발생하는 것이다. 더욱이 농가주택에 대해서만 농지전용규제가 완화되고 농촌의 비농업인이나 영세민에 대한 혜택은 없어 규제에 따른 형평성 또한 결여하고 있다. 결국 농지를 보전하기 위해 도입된 농지전용규제가 경직적이고 획일적인 규제 적용과 수요에 적절하게 부응하지 못함에 따라 불법적인 농지전용이나 난개발을 부추기는 문제를 야기하고 있다.

한편 1975년 이후 농지전용 추이를 보면 실제 농지전용의 용도는 기업이 필요로 하는 광공업시설보다는 공용, 공공용시설 및 공익시설 등으로 정부가 농지전용에 있어서 주도적인 역할을 해 온 것을 알 수 있다.

〈그림 2〉 용도별 농지전용 추이



자료: 한국농촌공사(2006)

## 2. 재산권 침해

농업정책의 기본 방향은 경제주체로서의 농민들의 이해를 실현할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 관점에서 농지제도 또한 농민들의 이익을 보호할 수 있어야 한다. 그러나 우량농지 보전을 위해 도입된 농업진흥지역 지정제도는 농민들의 재산권을 침해하고 있다.

실제 농업진흥지역 지정제도의 경제적 효과는 해당 지역 농지가격의 상대적 하락으로 나타난다.<sup>11)</sup> 2006년 6월 현재 농업진흥지역 내 논 가격의 평균 64,880원으로 진흥지역 밖 농업지역 논 가격의 87.1%, 개발예정지 논 가격의 51.3%에 불과하다.

농지가격의 추이에서 알 수 있듯이 농업진흥지역의 농지가격은 이용규제로 인해 이용규제를 받지 않은 농지에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 형성된다. 이는 농지에 대한 이용규제에서 비롯되는 것이다. Plantinga, Lubowski and Stavins(2002)에 따르면 농지가격은 농지가 창출하는 수익과 미래의 개발이익에 의해 결정된다.<sup>12)</sup> 따라서 미래의 개

11) 지역에 따라 농지 가격은 다르지만 여기서는 평균 가격만 고려한다.

12) Goodwin, Mishra and Ortalo-Magné(2003)의 모델에서의 농지가격은 개발이익뿐만 아니라 정부로부터의 현금 유입까지 포함하여 결정된다.

밭이익을 기대할 수 없는 농업진흥지역의 농지가격은 규제가 없어 개발 이익을 기대할 수 있는 지역의 농지보다 하락하게 되는 것이다.<sup>13)</sup> 한편 농업수익성이 하락하면 농지가격은 하락하고 비농업용 수익이 증가하면 농지가격이 상승하며 현재 농지일지라도 비농업용 수익의 증가율이 높아지면 농지가격도 상승한다. 또한 실질금리가 하락할 것으로 예상되면 농지가격은 상승한다. 한편 농지에 대해 이용규제를 할 때 전용할 수 있는 시기가 연장될수록 농지가격은 하락할 것이다.

〈표 4〉 연도별 농지가격 동향

(단위: 원/평)

|        | 농업진흥지역 내 |        | 농업진흥지역 밖 |        |         |         |
|--------|----------|--------|----------|--------|---------|---------|
|        | 논        | 밭      | 농업지역     |        | 개발예정지   |         |
|        |          |        | 논        | 밭      | 논       | 밭       |
| 1996   | 24,498   | 30,543 | 31,708   | 39,839 | 63,657  | 74,117  |
| 1997   | 28,565   | 33,650 | 35,243   | 43,662 | 68,296  | 78,905  |
| 1998   | 32,661   | 37,766 | 35,942   | 46,028 | 63,737  | 78,504  |
| 1999   | 35,594   | 40,383 | 38,867   | 48,491 | 65,496  | 80,210  |
| 2000   | 37,569   | 42,322 | 40,536   | 50,300 | 67,104  | 82,951  |
| 2001   | 36,049   | 40,828 | 38,155   | 48,599 | 64,667  | 79,617  |
| 2002   | 36,031   | 40,452 | 37,721   | 49,188 | 63,804  | 78,572  |
| 2003   | 37,699   | 44,451 | 41,283   | 52,187 | 73,167  | 89,580  |
| 2004   | 46,896   | 61,478 | 51,785   | 69,258 | 92,422  | 119,176 |
| 2005   | 62,243   | 82,959 | 70,202   | 93,488 | 123,840 | 160,182 |
| 2006.6 | 64,880   | 84,567 | 74,459   | 98,001 | 126,395 | 163,625 |

주: 한국농촌공사에서 실시한 전국 1,680필지 표본조사(96년부터 시작) 결과임.  
 자료: 농림부

13) 농지의 농업적 수익이 비농업용 수익보다 높다면 이용규제가 농지가격 하락을 유도하지 않지만 이러한 경우에는 이용규제의 의미가 없다.

따라서 농업진흥지역의 농지가격을 농업진흥지역 밖의 농지가격과 동일한 수준으로 유지하기 위해서는 이용규제로 인한 농지가격 하락과 농업진흥지역 농지의 농업수익의 정도가 같아야만 한다.<sup>14)</sup> 그러나 우리나라의 경우 농지의 농업적 수익이 높지 않은 상황인데 여기에 이용규제가 더해지면 농지가격은 더욱 하락할 수밖에 없다. 한편 농지규제로 인한 농지가격의 하락을 예방할 수 있는 방안은 농업생산성에 대한 정확한 평가와 이용규제로 인한 농지가치의 하락을 계산하여 농업진흥지역을 지정하는 방법이 있을 수 있다.

결국 농업진흥지역의 가격 추세에서도 보이듯이 경자유전의 원칙과 식량안보 논리에 근거한 농업진흥지역제도는 농업진흥지역의 농민들의 재산권을 이중적으로 침해하는 결과를 초래한다. 규제로 인해 자신들의 농지가 저평가되는 한편 전용이 상대적으로 어려워 재산가치 실현이 어려움에 따라 농민들의 자유로운 진입과 퇴출이 불가능하게 된다. 이는 결국 농민들을 빈곤하게 만들며 농촌을 정체시키고 나아가 농업구조조정을 저해하며 농지이용의 비효율성을 가중시키는 결과를 초래할 수 있다. 농민들은 소득보전을 해주어야 할 지원대상이 아니라 시장경제에서 자신의 이윤을 극대화하고 경제적 동기에 따라 선택을 하는 경제주체이다. 따라서 농민들의 자유로운 경제적 선택을 보장하고 생활수준을 높일 수 있는 방향으로의 정책 수립이 필요하다.

## IV. 농업진흥지역 지정제도 개선방향

### 1. 농지제도 기본이념의 전환

농지규제의 근거인 동시에 농업보호의 근거가 되는 기본이념은 경자유전 원칙에 근거한 자작농주의와 식량안보 논리이다. 농지임대차가 증가되고 있는 상황에서 경자유전

14) 그러나 농지의 농업적 수익보다 비농업적 수익이 높다고 농지가 전용되는 것은 아니다. 농업수익성이 하락하면 농지전용에 대한 요구가 증대하고 비농업 부문의 농지가치가 증가하여도 농지전용 요구가 증가된다. 그러나 사회적으로 자연경관 제공과 같은 농업편익이 평가되지 않아 농업수익가치가 낮게 평가되어 발생하는 시장실패의 경우 사회적 편익까지 고려하면 농업수익성이 증가하여 장기간 농지를 보전하는 것이 효율적일 수 있다.

의 원칙이 타당한가와 식량안보를 위해 농지규제를 통해 농지를 확대하거나 공급과잉을 초래할 수 있는 농지규모의 확장이 필요한가에 대한 검토가 필요하다.

경자유전의 원칙은 농지소유의 규제를 의미한다. 그러나 경자유전의 원칙은 헌법에 규정되어 있음에도 불구하고 한국경제의 자본주의적 발전은 헌법 개정 및 ‘농지임대차관리법’ 제정을 통해 헌법에서는 동시에 농지임대차가 합법화되었다. 농지임대차 확대의 가장 중요한 원인은 비농가 소유농지의 증가 때문이다. 국립농산물품질관리원(2007)에 따르면 2006년 기준 조사농가 중 자작농가의 비중은 37.1%이며 임차농지의 63.2%가 비농가소유이다. 임대 원인은 이농 23.3%, 노동력 부족 19.8%, 귀농 대비 농지 매입 2.6% 등이다. 다음으로 중요한 원인은 영농규모의 확대를 위해서이다. 2006년 기준 5.0ha 이상인 경우 임차농지비율이 62.4%인 반면 0.5ha 미만인 경우는 임차농지비율은 25.1%이다(국립농산물품질관리원, 2007). 즉 영농규모의 확대가 임차를 통해 이루어지고 있다는 것을 보여 준다. 또한 부채 비농가의 경우 임차료 수입 외에 인플레이션에 대비한 실물자산의 형성·유지와 지가상승에 의한 지가차익 기대, 임차농의 경우에는 농업기계화의 진전에 의한 경작능력 확대와 고정비용 절감 등도 농지임대차 증가의 주요한 원인이다(박석두·황의석, 2002). 한편 김홍상(2005)은 1990년대 중반 이후에는 농지법 시행 이후 상속농지와 8년 경작 후 이농 시 농지소유 허용, 2003년부터 허용된 300평 미만 주말농장 및 체험 영농의 비농업인 소유 농지의 증대 등을 비농민 농지소유와 임대차의 증가 원인으로 지적하고 있다. 결국 우리나라 농지제도의 문제점은 자본주의 경제에서 실현되기 어려운 경자유전의 원칙을 고수하면서도 경자유전 원칙과 괴리된 농지소유 및 이용제도가 있다는 것이다.

그러나 경자유전의 원칙에 대해 김홍상(2005)은 원칙이 잘못된 것이 아니라 실현 수단이 잘못되었기 때문이라고 지적하며 경자유전 원칙의 유지를 주장한다. 또한 박석두·황의석(2002)은 농지임대차 확대는 농업발달이 아니라 농업쇠퇴의 결과물이며 자작농과 임차농 간에 생산성 격차는 없지만 농가 소득, 농업경영의 안정성, 농가경제의 건전성, 농촌사회의 지속성 등을 위해서 자작농이 유리하기 때문에 경자유전의 원칙을 유지해야 한다고 주장한다. 더욱이 이들은 농지 공급이 증가되고 농지수요는 감소하여 농지가 격이 하락추세를 지속할 전망이므로 전업농에게 장기 저리의 농지구입자금을 충분히 지원하여 농지매입 확대를 해야 한다고 주장한다. 특히 비농민의 농지소유와 임대가 확

대되면 경자유전의 원칙과 상충되며 농지전용에 대한 강력한 규제는 어렵기 때문에 경자유전의 원칙이 유지되어야 한다고 지적한다.

그러나 김홍상(2006)이 지적하듯이 경자유전 원칙은 단순한 농지의 소유 자격 제한의 차원을 넘어서서 농지의 합리적 이용과 적정 규모의 보전문제와 연계되며 농업여건, 사회경제적 여건의 변화에 따라 농업구조개선을 달성하는 차원으로 확장된다. 따라서 경자유전의 원칙에 대한 해석은 전반적인 농지정책의 기초를 결정하게 된다. 박석두·황의석(2002)은 비농민의 농지소유가 농업생산과 농가경제에 미치는 영향은 경제적 환경에 따라 달라지기 때문에 농지를 농가만이 소유하도록 하는 소유규제는 필요하지 않다고 지적한다. 예를 들어 임대차시장에서 비농업 부문의 취업기회가 없고 임금수준이 낮을 경우에는 임차료가 높게 설정되어 소득불평등이 심화될 수 있기 때문에 소유규제가 필요할 수도 있다. 그러나 경제성장에 따라 비농업 부문에 대한 취업기회가 확대되고 농산물시장의 불안정성이 축소되면 농지이용자가 농지를 임차하는 것이 비효율성을 축소시킬 수 있는 방법이 될 수 있다.

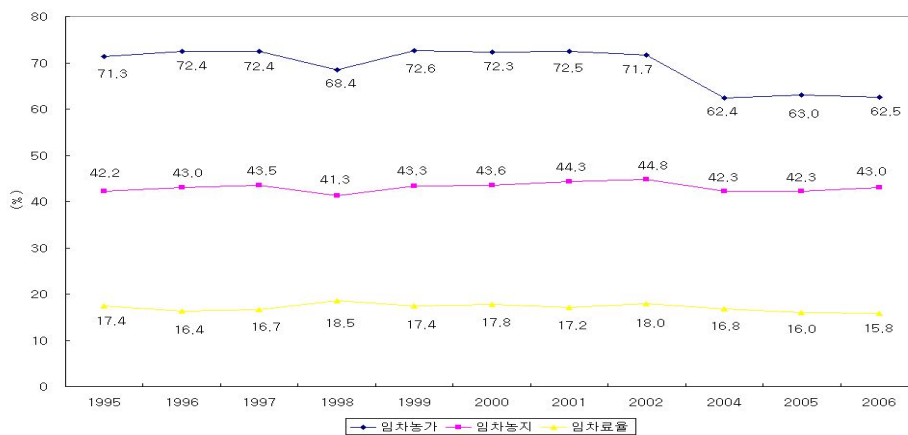
특히 우리나라의 경우 농지임대차가 급격하여 증가되어 경자유전의 원칙이 더 이상 현실적으로 적용될 수 없는 상황에 있다. 임차농지의 비율은 1970년 17.8%, 1980년 21.3%, 1990년 37.4%에서 1990년대에는 70%를 넘어서까지 상승되었다. 따라서 박석두(2004)는 현재의 농지제도는 농지소유 및 임대차와 관련하여 법과 현실의 괴리, 예외가 원칙을 지배하는 법 규정 자체의 모순, 농지제도의 원칙과 농지정책 방향 간의 충돌 등 근본적인 문제를 안고 있다고 평가한다. 특히 우리나라의 농지정책은 경자유전 원칙에 따라 임대차를 금지해야 하지만 농업구조개선의 촉진을 위해서는 임대차를 통한 영농규모의 확대가 필요한 모순적 상황에 직면하고 있다. 더욱이 헌법에서는 이미 경자유전의 원칙과 동시에 농지임대차의 법률적 기초를 마련해 주고 있다.

사실 경자유전의 원칙은 농지규제에 따라 농지가격을 하락시켜 농민의 재산권을 침해하고 땅 없이 농민이 되고자 하는 사람의 직업 선택의 자유를 제한한다. 더욱이 경자유전의 원칙은 경작규모와 투자규모를 제한하여 현재 생산성의 한계에 직면해 있는 농업의 생산구조조정을 저지하여 영세농을 지속시키고 농업의 효율도 보장할 수 없게 된다.

사실 임대차의 확대는 경제성장에 따르는 당연한 결과이다. 특히 비농업인의 농지소

유와 임대차가 보편화되어 있는 원인은 현행 농지제도의 문제이기보다는 수도권과 지방 대도시를 중심으로 소규모 농지전용이 계속되면서 농지가격이 수익지가 이상으로 상승한 반면 농지임차료는 인하됨으로써 비농업인은 농지를 보유하려 하고 농업인은 농지를 매입하기보다 임차하려 하기 때문이다(박석두, 2004). 더욱이 사회적으로는 농촌 인구의 고령화와 영농후계자의 부족으로 인해 농지소유자의 입장에서 임대차를 필요로 할 수밖에 없는 상황이다.

〈그림 3〉 농지임대차 추이



자료: 국립농산물품질관리원.

따라서 농지제도의 기본 방향은 현실적으로 보편화된 비농업인의 농지소유와 농지임대차를 제도적으로 허용하고 농지전용과 관련되어서는 유연한 규제를 적용하는 것이 더 적절하다. 특히 농지임대차는 영농규모 확대를 위한 유력한 수단이며 더욱이 농지법은 이미 농지소유와 임대차의 자유화조치를 내포하고 있으면서 헌법에서의 이념만 경자유전이므로 농지소유와 임대차를 전면적으로 자유화하는 것이 더 적합하다. 또한 제도적으로 농지소유 및 임대차의 자유화를 시행하더라도 정책적으로 경작자를 지원하고 보호하는 정책을 통해 경자유전의 취지를 현실에서 실현하는 것은 가능하다. 따라서 임대차 인정과 경자유전의 원칙이 동시에 모순적으로 존재하는 헌법의 경자유전의 원칙을 폐기하기 위해 관련 헌법 조문을 삭제해야 한다. 그리고 농지소유 및 임대차의 자유

화가 투기적 농지소유와 무질서한 농지전용을 야기하지 않도록 분산된 소규모 농지전용과 난개발 및 지가차익을 목적으로 하는 투기적 농지소유를 방지하면서 계획적이고 집단적 농지전용제도를 시행하는 것이 필요하다.

한편 식량안보는 저개발의 상태에서 경험한 심각한 식량부족과 1970년대의 자원민주주의라는 이념적 경험을 기초로 하는 폐쇄경제에서의 농업정책 목표로 개발경제시대의 이념적 산물이다.<sup>15)</sup> 또한 시장개방이 가속화되면서 식량안보의 근거는 수출규제 등 무역제한, 주요 곡물의 수급불균형에 따른 가격 급등, 기상이변 등에 의한 곡물생산의 감소, 국제 곡물시장의 독과점적 공급구조 심화, 경제위기로 인한 외환부족 등으로 다변화되어 왔다(허승욱·김호·장원석, 2002; 황수철, 1998). 특히 식량수급의 불균형 심화와 우리나라의 식량자급률이 낮다는 것이 식량안보 정책의 중요한 근거로 대두되고 있다.

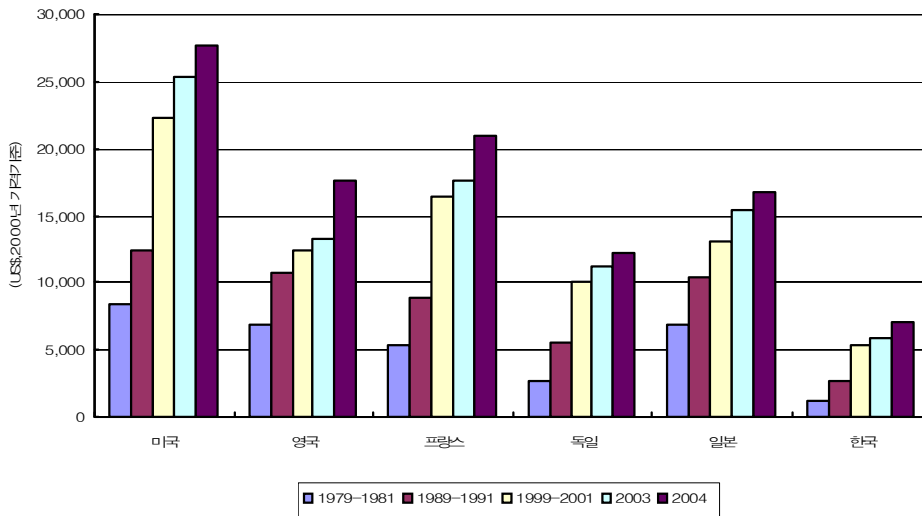
식량안보 논리는 비약적인 경제성장을 거치면서 더 이상 식량부족이 개인적으로나 사회적으로 문제가 되지 않는 경제적 상황에서 세계가 활발한 교역과 협력을 하는 개방화와 세계화의 시대에 걸맞지 않은 이념이다.<sup>16)</sup> 한국경제의 지속적 성장에 따라 산업구조가 변화하여 농업부문의 중요성이 크게 줄어들고 개방화의 진전으로 농산물시장이 개방되고 있는 상황에서 식량안보의 논리가 농업보호의 근거는 될 수 없다. 특히 격화되는 글로벌경쟁은 농업정책 또한 농업에 대한 단순한 보호가 아니라 농업부문의 구조조정을 통해 농업경쟁력 확보와 농민의 생활수준 향상을 목표로 할 것을 요구하고 있기 때문이다.

특히 식량안보를 위해 식량자급률을 높이는 방식은 농지규모의 무조건적인 양적 확대가 아니라 생산성의 증가로 해결되어야 할 문제이다. 우리나라의 식량자급률이 미국, 프랑스, 독일 등 다른 선진국들에 비해 낮은 이유는 농지면적의 절대적 크기가 이들 나라보다도 작지만 동시에 농업생산성이 낮기 때문이다. <그림 4>를 보면 우리나라의 농민 1인당 농업 GDP는 다른 선진국들에 비해 매우 낮다.

15) 식량안보란 FAO(1996)에 따르면 모든 사람이 어느 때라도 활동적이고 건강한 삶을 위해 충분하고 안전하며 영양가 있는 식량의 확보가 물리적, 경제적으로 접근이 가능한 상태, 식량의 가용성과 식량에 대한 접근성, 그리고 공급안정성이 보장되는 가운데 지역 또는 국민들의 식문화 고려, 식량의 안정적 공급이 위협받는 상황에 대한 준비를 의미한다.

16) 세계화와 개방화를 단지 국가들 간의 갈등 심화라면 본다면 식량안보론자들의 주장이 타당해 보이기도 하지만 개방경제에서 시장경쟁의 심화와 국가 간 협력은 모순되는 것이 아니다.

〈그림 4〉 농민 1인당 농업 GDP



자료: FAO

WTO, DDA, FTA의 추진 등 농산물시장의 개방이 지속적으로 확대되면서 대내외적 여건이 크게 변화하고 있는 상황에서 주곡 자급을 위한 농지보전과 경자유전 원칙 준수라는 농지제도의 기본이념도 변화해야 한다. 오히려 지속가능한 국토공간의 유지, 개방화에 대응한 농업구조개선의 촉진, 농지의 효율적 이용 등이 중요한 농지제도의 기본이념으로서 강조되면서 투기적 농지소유와 무질서한 농지전용 규제, 이해관계자들 간의 거버넌스 구조 확립 등이 주요한 농지정책의 과제이다(김홍상, 2006). 따라서 경자유전 원칙을 농지소유자격 제한 차원으로 이해할 것이 아니라 건전한 농업구조, 합리적 농지이용을 위한 기본 정신으로 간주하여 법인 경영을 적극 도입하고 주식회사의 농지소유도 허용하여 농업구조개선을 도모하고 산업으로서 농업을 발전시키고 농업인들의 경영도 안정화시켜야 한다.

## 2. 농업진흥지역 지정제도 개선 방안

### (1) 식량자급률의 중장기적 추정에 근거한 농업진흥지역 지정

농지제도는 단기적인 여건 변화가 아니라 중장기적인 추세와 방향에 입각하여 기본

방향을 모색하고 개선되어야 한다. 특히 법과 제도는 확일적으로 모든 농지에 적용되는 반면 농지의 특성은 지역별로 크게 다르므로 농지제도의 방향과 정책수단을 전환할 경우 지역별 파급효과가 달라질 것도 고려하는 것이 필요하다. 적절한 규모의 농지를 보전하면서 토지이용의 효율성을 제고하고 식량안보 논리를 내용적으로 실현할 수 있는 방법은 일본과 마찬가지로 중장기적인 식량자급률을 추정하고 농업생산성을 고려하여 농업진흥지역의 규모를 결정하는 것이다. 일본 정부는 2015년까지 달성해야 할 종합식량자급률(공급열량 기준)을 45%, 사료용을 포함한 곡물전체자급률은 30%로 제시하고 이 목표치 달성을 위해 2015년까지 확보해야 할 농지면적으로 450만ha를 제시하였다. 즉 일본은 환경변화에 맞추어 농지규제를 완화하는 한편 일정한 식량자급률을 설정하고 그에 맞추어 합리적인 농지면적을 확보하는 중장기적 계획하에 농지정책을 실시하고 있다. 식량수급의 불안이나 안정된 수입이 곤란한 사태가 발생해도 최소한의 국내조달이 가능하도록 생산기반을 확보하는 것은 필요하다. 따라서 중장기적 식량자급률을 결정하고 이에 맞게 농지의 총량을 확보해야 한다.

한편 현실적으로 식량자급률은 시장개방에 따라 더욱 하락할 전망이므로 식량자급률을 무조건적으로 상승시키려 하기보다는 하락을 저지하거나 하락속도를 늦추는 방향으로 목표를 설정해야 한다. 또한 식량자급률은 모든 곡물에 대해 일률적으로 적용되어서는 안 되며 각 품목별로 정해질 필요가 있다. 실제 우리나라의 상황에서 자급보다는 수입이 더 타당한 작물들이 있기 때문이다. 따라서 식량자급률 추정을 위해 우리나라에서 중요하게 고려되어야 할 곡물은 쌀로 한정시킬 필요가 있다.

## (2) 농지이용의 효율성 제고

개방화시대에 농업경쟁력을 제고시킬 수 있는 방법의 하나는 농지이용의 효율성을 제고하는 것이다. 이는 농업에서의 규모의 경제 실현을 위해 농지의 경영규모를 확대하고 농업에 대한 기업의 자유로운 진입을 허용하는 것이다. 국토의 특성이나 1인당 농지면적이 우리나라와 비슷한 일본은 1952년 제정된 농지법에서 자작농주의를 명시하여 재촌지주에 한해 1ha의 소작지를 소유할 수 있도록 하면서 임대차를 억제하였다. 그러나 1970년 농지법의 개정을 통해 임대차를 용인한 후 1975년에 농용지이용증진사업을 도입하여 ‘이용권 설정’이라는 형태로 임대차를 장려하여 농지유동화를 촉진시켰다. 또

한 1990년대에 접어들면서 농업구조개선을 촉진하기 위하여 농지를 매도할 의향이 있는 농가의 우량농지에 대하여 ‘농지보유합리화법인’(농업공사)이 다른 농업자에 우선하여 농지를 취득하여 집적을 도모하고 있다. 더욱이 2001년 농지법의 개정을 통해서 농지의 권리를 취득할 수 있는 농업생산법인의 요건을 완화하여 농지취득 가능법인으로 주식회사를 추가로 인정하였다. 특히 일본은 2008년부터는 농지 대규모화를 도모하고 농업경쟁력을 강화하기 위해 경작포기지, 유휴지 등의 이용권을 매입하여 주식회사 등 새로운 농업 담당자에게 일괄적으로 매각하는 시스템인 ‘농업재생기구’라는 농지집약제도의 도입을 검토 중이다. 또한 지자체가 유휴농지를 효율적으로 이용함과 동시에 지역농업을 진흥시키기 위해 지역실정에 따른 농지취득을 허용하고 있다.

따라서 우리나라의 경우에도 가장 우선되어야 할 것은 농업경영규모의 확대를 위해 농지임대차를 전면적으로 허용하면서 기업들이 농업에 진입하여 효율적인 대규모 생산을 할 수 있도록 적극적인 인센티브를 부여해야 한다.

또한 확보된 농지를 특성에 따라 적합하게 이용하고 지력을 유지·증진시키면서 농업생산성을 제고하는 것은 농지의 양적 확대에 우선하는 정책과제이다. 현재 농업진흥지역을 중심으로 농업생산기반 정비사업에 의하여 농지의 생산력을 증진하고 있지만 조건이 불리한 지역에서 불리한 생산조건을 개선하여 농지의 유휴화를 방지할 수 있도록 노력해야 한다. 즉 지역의 필요에 따라 조건이 불리한 농지를 개량하여 농업진흥지역으로 편입하되 농업진흥지역을 적절히 조정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

한편 농지가 향후 전용되거나 유휴화되지 않도록 장기적으로 감시·관리하는 제도적인 장치를 마련해야 한다. 농지전용은 농업진흥지역에 대해서는 전용제한이 엄격한 농지법, 농업진흥지역 밖의 농지는 상대적으로 전용이 용이한 국토계획법에 의해 운용되고 있다. 또한 농지법에 예외규정이 많아 농지전용허가와 관련하여 범위 설정이 부분적으로 불명확하여 농지관리가 어려워지는 사례도 발생하고 있다. 또한 불법전용 조사는 단속에 의한 결과인데 불법전용 단속은 농림부·행자부의 지시, 민원, 감사원 감사, 면단독 등 부정기적으로 실시하고 있으나 부처 간 통일성이 결여되어 전체적인 규모 파악이 불가능한 문제점이 있다. 따라서 농지전용과 관련하여 통합적인 법체계를 구축하여 농지전용을 관리할 필요가 있다. 특히 현행의 농지처분명령제도를 합리적으로 보완하고 강화시키는 한편 불법농지전용의 체계적 감시와 농지관리위원회의 활성화가 필요하다.

또한 농지이용의 효율성을 제고하기 위해서는 지역의 계획적 발전과 지역의 공간 계획에 근거해야 하므로 시군 단계에서 ‘농지이용에 관한 조례’를 통하여 효율적인 농지이용을 도모할 수 있도록 해야 한다.<sup>17)</sup>

### (3) 농업진흥지역 대상 농지 조정과 대체지정 폐지

농업개방 등 농업환경의 변화로 인해 경지면적이 줄어들고 유휴농지가 크게 늘어나는 상황이 되면 농업진흥지역을 더 이상 확대할 필요는 없게 되며 오히려 적정한 수준의 식량자급률을 확보하는 데 필요한 농지면적만큼 농지 수용을 유지하는 것이 더 시급한 과제가 된다(최혁재 등, 2003). 즉 농업진흥지역을 외연적으로 확대하기보다는 집단화된 우량농지만을 선별·정비하여 농업의 경쟁력을 높이는 것이 더욱 필요하다.

특히 한미 FTA 체결 등 급격한 세계화 속에서 농업경쟁력 확보와 농민 생활수준 향상을 위해서는 농업진흥지역 지정제도에 대한 규제완화 정책이 필요하다. 농업진흥지역 지정제도의 개선을 통해 경제주체로서의 농민들의 재산권 및 이익 실현을 보장하고 전체 국민경제발전의 관점에서는 토지이용의 효율성을 제고할 수 있다. 또한 농업분야에 기업들의 적극적 투자를 유도함으로써 전통농업에 생명공학 등 첨단기술을 접목하여 농업생산성 향상을 통한 농업의 국제경쟁력 확보, 농업의 일자리 창출이 필요하다. 농업의 발전은 다른 산업의 발전과 마찬가지로 농지규제를 통해서가 아니라 농업의 생산성 증대를 통해 이루어져야 하며 진입과 퇴출이 자유로워야 효율성을 증진시킬 수 있다.

따라서 농업진흥지역 지정 대상을 이용규제로 인한 가격하락을 상쇄할 만큼의 높은 생산성을 가진 농지로 한정하면서 대체지정제도를 폐지해야 한다. 실제 농업진흥지역 확대의 필요성이 갈수록 감소하는 상황에서 대체지정제도는 생산성을 고려하지 않은 채 농업진흥지역의 양적 규모 유지만 고려한 정책수단이기 때문이다. 농업진흥지역을 조정하는 방안은 두 가지를 고려할 수 있다. 먼저 농업진흥지역으로 지정되는 대상 농지를 농업진흥지역 내 경지정리가 된 농지로 한정하는 방법이 있다. 다른 하나는 농업진흥지역 내 농업진흥구역의 비중을 낮추고 농업보호구역의 비중을 높여 규제적용의

17) 갈수록 지방자치가 강화되는 상황에서는 농지규제도 지방정부의 권한으로 위임되어야 하며 중앙정부는 국토 전체의 발전을 위한 마스터플랜 제시와 지방정부 간 조정자의 역할만을 수행하는 것으로 역할을 축소할 필요가 있다.

유연성을 높일 수 있다.<sup>18)</sup>

#### (4) 개발권양도제 도입<sup>19)</sup>

우리나라 토지소유권제도의 근본적인 문제점은 개발에 따른 이익과 규제에 따른 손실을 재분배할 수 있는 체계가 미비하여 개발이익을 환수하거나 손실을 보상해 줄 제도적 수단이 없기 때문에 한편으로는 난개발, 또 한편으로는 과도한 규제를 초래하여 불평등 문제를 야기한다는 것이다(송미령 외, 2003). 농업진흥지역으로 지정된 농지의 경우 진흥지역 밖의 농지보다 훨씬 강한 규제를 받는데도 불구하고 이에 따라 발생하는 지가 차손을 보상해 주지 않고 있는 반면 진흥지역 밖 농지의 경우 전용이 상대적으로 쉽고 이용규제가 약하여 개발이익을 얻게 될 가능성이 크다. 즉 농지를 농업진흥지역으로 이용규제를 하면 농지가치는 농업의 수익지가만으로 구성되며 농지소유자는 규제로 인한 옵션가치를 상실하게 되어 농업진흥지역에 농지를 소유한 농민은 규제를 하지 않은 다른 지역의 농지보다도 상대적으로 더 많은 자산 손실을 입게 된다. 따라서 농지 보전이라는 사회적 목적을 달성하기 위하여 개인적인 자산 손실을 받은 농민들에게는 형평성을 유지하기 위해 이용규제에 따른 사회적 보상이 필요하다.

미국에서는 개발권구입제도(PDR: purchase development rights) 또는 개발권양도제(TDR: transfer of development rights)를 형평성 유지의 수단으로 활용하고 있다. Lanch and Lovell(2003)의 평가에 따르면 PDR과 TDR은 자발적인 인센티브에 기초한 프로그램이다.<sup>20)</sup> 즉 토지소유자에게 개발권을 인정해 주되 보전하고자 하는 지역에서 개발권을 행사하지 않고 개발요구가 있는 다른 지역에서 사용할 수 있도록 하는 제도이다. 따라서

18) 일본의 경우 2005년 3월말 현재 농업진흥지역으로 약 1,720만ha가 지정되었는데 그 가운데 29%인 약 491만ha만 우리나라 농업진흥지역의 농업진흥구역에 해당하는 농용지구역으로 지정되었고, 나머지 71%인 1229만ha는 농업보호구역인 농진백지이다. 따라서 농용지구역의 비율이 낮은 것은 그만큼 농지 규제를 완화시켜 주는 역할을 한다. 이에 비해 우리나라의 경우 농업진흥지역에서 농업진흥구역의 비중은 83%이다.

19) 김현수 외(2005)는 TDR을 단기적으로는 규제의 보상수단으로 도입되지만 장기적으로 국토의 효율적 관리수단이라고 평가하고 있다.

20) PDR은 세금과 채권에 의해 운영되기 때문에 정부 부담의 증가로 인해 현실적으로 운영되는 것에 한계를 가진다. 반면 시장에서 결정되는 TDR은 미국에서 많이 이용되고 있으나 성장권역에서의 수요에 의해 제약을 받는다.

농지를 다른 용도로 사용할 수 있는 권리로 인한 이득이 반영된 농지가격 부분을 정부가 직접 구입하거나 농지를 개발하고자 하는 사람이 개발권을 구입하도록 하는 것이다. 즉 농민의 재산권을 보호하기 위하여 농지를 전면 매수하지 않고 개발업자에게 개발권을 양도함으로써 농지소유자가 보상을 받도록 하는 것이다. 이는 농지의 옵션가치에 대한 보상을 통해 농민들의 손실을 보상하여 형평성을 제고하면서 농지보전의 목표를 달성하는 것이다. 특히 TDR은 규제손실 보전 및 형평성 결핍을 해소시키고 토지이용규제의 실효성을 제고시킬 수 있다. 또한 PDR과 달리 손실보전에 필요한 재정부담의 문제가 없으며 토지에 관한 사회적 이익과 사적 이익의 사전적인 조정이 가능하다.

그러나 김갑성 외(2005)는 TDR의 도입과 관련하여 우리나라의 법적 체계에서 아직 도입되지 않은 개념임을 지적하고 있다. 특히 TDR을 구체적으로 도입하기 위해서는 실시 주체 및 적용 대상지역 선정, 개발권 산정 및 배분, 송출지역과 수용지역의 선정, 개발권 은행의 설치와 운영 등에 대한 계획이 필요하다.

따라서 농업진흥지역의 농민들에 대한 지가손실 보전을 위한 TDR을 도입하기 위해서는 먼저 농업진흥지역의 규모와 농업진흥구역의 비중을 최소화해야 한다.<sup>21)</sup> 또한 TDR은 규제가 엄격한 농업진흥구역에 한정하여 도입해야 한다. 또한 우선적인 적용 대상은 농업진흥구역 지정으로 인한 재산권의 피해가 심각하고 주위의 개발압력이 상승하여 난개발의 우려가 높은 농지 등이며 보상 대상은 반드시 농지로 보전되어야 할 농지로 국한해야 한다. 한편 제도 시행을 위해서는 도시기본계획에서 이 제도를 적용할 대상이 되는 토지이용규제를 결정하고 송출지역과 수용지역의 선정, 농업진흥구역과 주변지와의 지가차액 산정 방식의 확정 등 중요 기본사항에 관한 기본 방향과 원칙을 결정해야 한다. 또한 시행지역과 수용지역이 넓어지면 효율적 운영이 어렵고 개발권 이전이 활발해지기 어려우므로 지자체가 개발권을 상정하고 개발권 증서를 발급하는 등 필요한 권한을 가져야 한다(최혁재 외, 2002; 서순탁, 2002). 또한 TDR의 성패는 활발한 개발권 양도에 있으므로 개발권의 유통과 관리를 할 수 있는 개발권은행을 설치하거나 토지

21) 김갑성 외(2005)의 농업진흥지역에 대한 TDR 도입 연구에 따르면 김포지역의 경우 TDR 규모가 너무 커서 전체 농지를 대상으로 하기에는 다소 무리였다. 농업진흥구역은 주변지가와의 차이가 커서 송출지역의 개발권 규모가 매우 크기 때문이다. 따라서 농업진흥지역의 비중을 낮추는 동시에 농업진흥구역의 비중을 낮추어야 적용이 가능한 TDR 규모가 될 수 있다.

공사 등에 위탁할 수도 있다. 또한 제도의 시행과 집행과정을 공시하여 투명성을 높이고 개발권의 양도와 유통을 위한 합리적인 개발권 가치의 평가기준을 만들어야 한다. 또한 이러한 제반 과정은 법률로서 정립되어 시행되어야 할 것이다.

## V. 결 론

농지규제는 농지를 효율적으로 이용·보전하기 위하여 정부가 농지시장에 개입하는 행위이다. 그러나 농지규제의 주요한 목적은 경직적 규제를 통해 생산성을 억압하고 농지의 효율적 이용을 저해하는 것이 아니라 농지에 관한 권리관계를 보호하여 효율적인 농업생산을 실현하는 것이다. 따라서 효율적인 농업생산을 저해하는 농지의 소유 및 토지이용을 방지하고 의욕과 능력을 가진 농업인의 경영규모가 확대되도록 지원하고 농지의 유희화를 방지하는 것이 중요하다. 특히 한미 FTA를 비롯하여 가속화되고 있는 개방화 및 세계화의 압력하에 농업경쟁력 확보와 농민의 생활수준 향상은 농업정책의 주요 과제이다. 또한 경제주체로서의 농민들의 경제적 이익을 실현시키고 농업의 효율성을 증진시키면서 필요한 토지수요에 적합하게 용지를 조정할 수 있도록 농지규제의 합리화가 필요하다.

특히 엄격한 농지전용규제가 적용되는 농업진흥지역 지정제도는 경제적 조건에 맞지 않는 농업의 양적 확대를 도모하는 정책으로 농민들의 재산권을 침해할 뿐만 아니라 농업의 구조조정을 지연시킬 수 있다. 농업도 이제는 시장경제의 원리에 따라 작동하는 하나의 산업으로서 간주되어야 하며 경제성장을 위한 '계류'으로서 취급되어서는 안 된다. 따라서 합리적 산업정책으로서 농업정책의 새로운 패러다임을 모색하기 위해서는 농지규제부터 개선되어야 한다.

## 참고문헌

- 국립농산물품질관리원, 「2006 농지임대차 조사결과」, 2007.
- 김갑성·허제완·정우형·김현수·이영성, 「개발권양도제도의 도입을 통한 농업진흥구역 보전의 타당성 분석: 김포지역 사례를 중심으로」, 『지역연구』 제21권 제2호, 2005, pp.165-188.
- 김정호·김태곤·박성호, 「농지보전과 농촌지역 토지이용체계」, 한국농촌경제연구원 1989.
- 김태곤, 「절대농지 지정」, 『농정반세기증언』, 한국농정50년사 별책, 한국농촌경제연구원, 1999.
- 김현수·정우형·허제완·이영성·김갑성, 「개발권양도제(TDR)의 제도화방안 연구」, 『국토계획』, 제40권 제5호, 2005, pp.7-23.
- 김홍상, 「한국 농지제도의 현황과 과제」, 『토지법학』, 제20(증보)호, 2005, pp.73-96.
- \_\_\_\_\_, 「경자유전 원칙에 관한 소고, 헌법과 법률 내용을 중심으로」, 『농촌경제』, 제29권 제2호, 2006, pp.141-160.
- 농림부 농지과, 『농지업무편람』, 2006.
- 농림부, 『2006 농림업 주요통계』, 2006.
- 박석두, 「농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제」, 『농어촌과 환경』, 제14권 제2호 통권 제38호, 2004, pp.16-27.
- 박석두·황의식, 『농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 2002.
- 박석두·송미령·김수석·김홍상, 「농지제도 개편의 방향과 추진방안」, 『KREI 농정연구속보』, 제17권, 2004.
- 송미령·박석두·김수석·성주인, 『국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 서순탁, 「지속가능한 토지이용 및 관리를 위한 개발권양도제 도입방안」, 『국토계획』, 제37권 제3호, 2002, pp.77-90.
- 최혁재·최 수, 『토지이용규제 손실보전수단으로서의 개발권 양도제 도입 및 활용방안

- 연구』, 국토연구원, 2002.
- 최혁재·지대식·최 수, 『국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향』, 국토연구원, 2003.
- 한국농촌공사, 「농지전용통계자료집」, 2006.
- 허승욱·김 호·장원석, 「우리나라의 식량안보 기반구축을 위한 정책 방향」, 『농업경영·정책연구』, 제29권 제1호, 2002, pp.102-117.
- 황수철, 「세계 곡물수급의 현황과 우리의 식량안보 문제」, 『동향과 전망』, 통권 제37호, 1998, pp.259-278.
- FAO, World Food Summit: Food Security Situation and Issues in the Africa Region, 19th FAO Regional Conference on Africa, Ouagadougou, Burkina Faso, 16-20 April 1996.
- Goodwin, B. K., Mishra A. K. and Ortalo-Magné, “What’s wrong with Our Models of Agricultural Land Values?,” *American Journal of Agricultural Economics*, 85(3), 2003, pp.744-752.
- Lynch, L. and Lovell S. J., “Combining Spatial and Survey Data to Explain Participation in Agricultural Land Preservation Programs,” *Land Economics*, 79(2), 2003, pp.259-276.
- Plantinga, A. J., Lubowski R. N. and Stavins R. N., “The Effects of Potential Land Development on Agricultural land Prices,” *Journal of Urban Economics* 52, 2002, pp.561-581.

## Current Issues and Policy Improvements of Agricultural Land Regulation

- Focus on the designation system of the Agriculture Promotion Area -

Kim, Eun-Kyung

This paper aims at studying the designation system of the Agriculture Promotion Area (APA) and investigating efficient policy improvements concerning agricultural land regulation. The designation system of the APA, introduced in 1992 to preserve superior agricultural land, brings on an inefficient use of agricultural land, an rigid conversion regulation of agricultural land and an infringement of farmers' property rights. The basic direction of reform of agricultural land system should be as following; permission for the agricultural land ownership by non-farmer and agricultural land lease and increase of flexibility concerning conversion regulation of agricultural land. Therefore, it is necessary to modify "Land to the Tillers" principle and suppress the land-owning farming system. The paper proposes policy improvements direction of the designation system of the APA as following; the designation system of the APA based on the estimation of degree of food self-support in the long term, increase of efficiency of land use, adjustment of the APA, suppression of the substitute designation system and adoption of the Transfer of Development Rights (TDR).

Key words: agricultural land price, agricultural land regulation, Agriculture Promotion Area (APA), Transfer of Development Rights (TDR)