



# 농지법 개정의 문제점과 올바른 개정방향



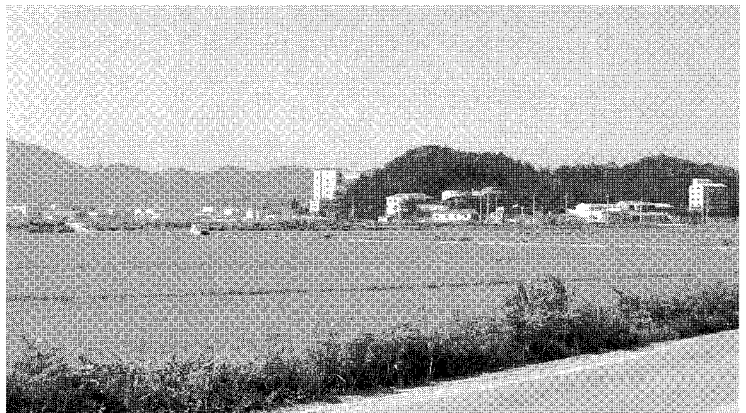
“현재, 우리나라는 식량안보를 위협할 정도로 농지전용이 이루어지고 있고, 농지의 난개발과 불법 투기로 인해 사회 문제화 되고 있다. 그런데도 불구하고 정부는 농지 규제 완화를 주요 내용으로 농지법 개정안을 추진하고 있어 많은 농민단체의 반발에 부딪치고 있다. 이에 이번 호에서는 정부의 농지법 개정안의 문제점과 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.”



## ● 농지란?

농지는 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 균형있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이며, 따라서 소중히 보전되어야 함은 물론 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다.(농지법 제3조 제1항)

또한, 농지는 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며 투기의 대상이 되어서는 안된다고 규정하고 있다. (농지법 제3조 제2항)

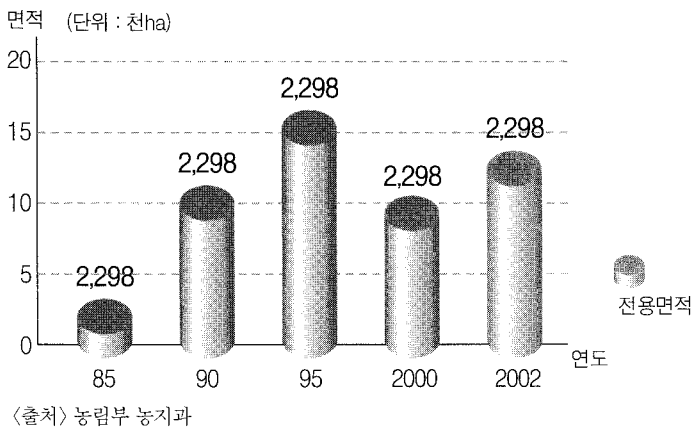


## ● 농지 소유 및 이용 현황과 문제점

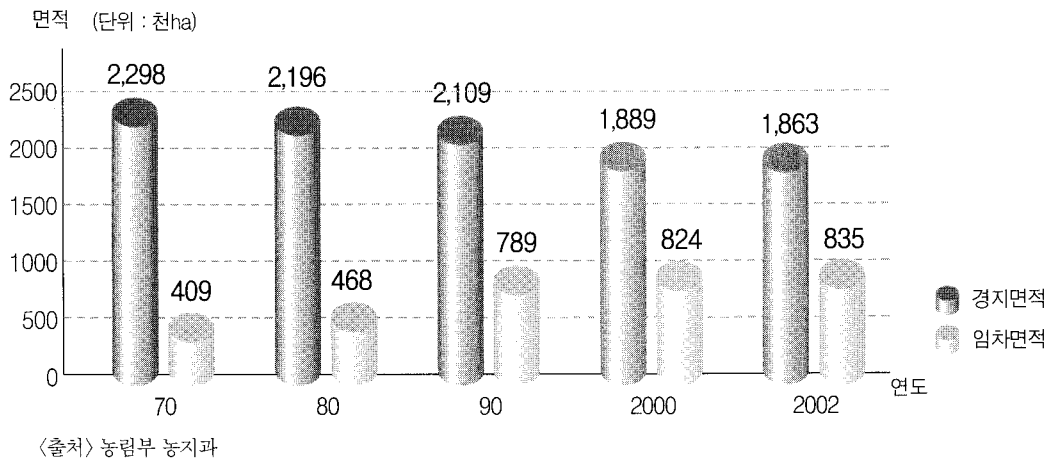
### (1) 농지 관리의 실태

현재 우리나라는 농지법이 시행된 '96년 이후 2002까지 총 92,531ha의 농지가 전용되어 연평균 약 13,219ha가 감소되어 농지 전용이 심각한 수준이다. 특히 농업진흥지역 안의 농지전용이 전체 전용면적의 약 22.1%를 차지하고 보전가치가 높은 우량농지가 다량 전용되고 있어 이에 대한 대책이 요구 되고 있다.

### ● 전용면적 현황



### ● 경지면적 및 임차면적 구성의 추이



그런데 현행 농지전용제도는 농지전용수요를 단편적·개별적으로 허용하는데 그칠 뿐, 이를 계획적·집단적으로 수용하여 관리하지 못하는 한계를 가지고 있다.

전체 국토이용에서 농업과 비농업간의 갈등으로 나타나는 농지전용이 문제인 것은 전용 그 자체가 아니라 무질서한 농지전용이 적정 규모의 농지보전을 위협 하는 것이다.

또한, 헌법과 농지법이 경자유전 원칙과 자작농주의를 농지제도의 기본이념과 원칙으로 채택하여 비농민의 농지소유와 농지임대차를 금지 하고 있지만, 비농민의 농지소유와 농지임대차는 꾸준히 확대되고 있다.

현실에서 나타나고 있는 또 하나의 심각한 농지문제는 농지의 무계

획적 개발의 결과 농지개발 행위가 주변 농지의 효율적 이용과 관리를 어렵게 한다는 점이다. 현행 농지법에 의하면 농업진흥지역 안에서도 농가 주택 등은 신고전용사항이고 농업용시설은 쉽게 전용허가 되고 있으며, 또한 쉽게 허가된 버섯재배사 시설 등 농업용시설이 공장 등으로 불법적으로 용도 변경되는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

농업진흥지역 밖의 농지에서는 기반시설미비형 난개발, 환경·경관훼손형 난개발 등 다양한 양상이 나타나고 있다. 이러한 현상은 기본적으로 소규모 분산 농지전용이 허용되어 있기 때문이다.

## (2) 농지 관리의 문제점

현재 우리나라는 국토계획체계 안에 농촌공간을 형성·정비하기 위한 계획기능이 미흡하여 농촌공간에 대한 국토계획체계의 포괄성이 미흡하다. 또한, 농촌계획은 농지이용계획이, 농촌공간에 대해서는 농업·농촌발전계획·농어촌정비종합계획·생활환경정비개발계획·오지개발계획·도서개발계획 등의 각종 정비계획이 수립되는 이원적인 계획체계로 되어 있어 종합적·체계적인 농촌공간 형성이 곤란하다.

그리고 '96년 7월, 149개 수립대상 시·군·구에 대해 농지이용계획 수립을 완료하였으나, 지역여건에 부합하는 실효성 있는 계획수립이 이루어지지 못하고 있고, 농지의 용도구분에 대해 구체적인 행위제한을 적용할 수 있는 법적 구속력이 없다.

뿐만아니라, 농지전용에 대해 농지법에 따라 농지조성비가 부과되고 있지만 이는 수익자 부담

금으로서 농지전용이익의 환수가 아니라 농지면적 감소라는 원인 행위에 부과되는 원인자부담금 이어서 농촌지역 농지전용에 비해 도시근교지역 농지전용시 부담금 비중이 낮아 도시근교 농지전용을 부추기는 결과를 초래하고 있다.

요컨대 농지전용과 관련해서는 지나친 농지전용, 소규모 분산 전용, 우량농지의 전용의 문제 뿐 아니라 농지전용과정에서 개발이익이 발생하면서 농지투기와 농지가격 상승 등 문제가 발생하고 있다.

## ● 농지제도 개편의 문제점과 올바른 개정 방향

### (1) 농지제도 개편의 문제점

위에서 살펴본 바와 같이 농지전용 및 난개발로 인해 가장 큰 문제가 되는 것은 식량안보를 위협할 정도로 농지가 없어지고 있다는 것이다. 그런데도 불구하고 농지 규제를 완화한 이번 농지법 개정안으로 인해 다음과 같은 문제점이 예상되고 있다.

첫째, 농업의 전문가라는 농민이 영농 이익을 창출하지 못해 매도를 했는데, 이를 매입한 도시민들이 영농이익을 창출하는 것은 불가능하다. 즉, 도시민이 농지를 소유하려는 것은 경작이 아닌 다른 목적으로 볼 수 밖에 없고 이는 농지의 무분별한 전용이 우려되는 부분이다.

둘째, 농지를 구입하여 최소 5년 동안 위탁영농하면 얼마든지 매매가 가능해지며 각 부처의 규제 완화 바람과 농지 소유에 대한 규제가 맞물리게 되

어 시세 차익을 노린 농지 투기가 우려되고 있다.

셋째, 비농민의 농지 소유는 헌법에 규정된 경자유전(耕者有田) 원칙에 어긋날 뿐만 아니라 헌법원칙에 기반을 둔 농업 정책의 근간도 바뀌어야 하는 문제점을 초래되고 있다.

넷째, 아시아 최대의 우량농지인 서산B 지구에 대한 무분별한 전용 계획을 보면 알 수 있듯이 농지의 난개발을 막을 수 있는 대책이 전무하다. 그런데도 불구하고 이번 농지법 개정안에는 농업진흥지역 밖의 농지에 대해 시장·군수·구청장이 전용을 허가해 줄 수 있는 면적을 1만 평방미터에서 3만 평방미터만으로 상향조정하고 중소기업이 창업을 위해 농업진흥지역 밖의 농지에 공장을 신설하는 경우 농지 조성비 면제함으로써 농지의 난개발은 더욱 심각해 질 것이다.

## (2) 올바른 농지제도 개편 방향

이처럼 이번 농지법 개정안은 경자유전 원칙 위배, 무분별한 농지전용의 가속화 등 많은 문제점이 지적되고 있다. 따라서 통일시대에 대비한 적정농지의 유지와 효율적인 농지관리를 위해 한 농연에서는 다음과 같은 사항을 제안하고자 한다.

첫째, 현재 위기에 직면한 농지 보전과 관리를 위해서는 계획적 국토관리의 체계속에서 종합적이고 일관성 있는 농지이용관리계획을 수립해야 한다. 따라서 지방자치단체, 소관부처, 농민단체를 포함한 농지관리(매매, 임대, 농지전용) 협의체 구성이 이루어져야 한다.

둘째, 현행 농지법으로는 농지의 무분별한 전용 및 소규모 분산 전용을 막을 수 있는 대책이 없다. 따라서 토지공개념(‘토지초과이득세법’,

‘개발이익환수에 관한 법률’) 관련 법률을 재정비 및 재개정 해야 하고, 특히 농지 전용에 대한 개발 이익 및 전용이익 환수가 전제 되어야 한다.

셋째, 메이저 곡물회사의 횡포가 날로 심각해지는 만큼 식량자급법제화가 필요하고, 이에 대한 농지의 목표치가 설정되어야 한다. 그러기위해서는 식량자급에 필요한 농지 보전의 사회적 합의(정부, 농민단체, 전문가)가 함께 이루어져야 한다.

넷째, 헌법상 경자유전의 원칙과 기본정신을 살려 비농민의 농지소유에 대해서는 계속적으로 규제하는 원칙을 확립해야 한다. 세부적으로 노령·상속·이농 등으로 불가피하게 발생하는 비농민의 농지소유 대해서는 농지은행을 통해 체계적인 관리가 이뤄져야 하고 부채지주에 대한 정보를 공개하고 불법·부당한 농지소유에 대해서는 처분명령 및 이행강제금 부과를 엄격하게 적용해야 한다. 그리고 공익적 목적으로 설정된 그린벨트는 지역 주민에 많은 재산권을 제약하여 적정한 보상이 이루어지고 있는 만큼 공익적 목적으로 규제하는 농지 규제도 소유 농민에 직접지불제 확대, 농수로 시설 현대화 등 적절한 보상이 이루어져야 한다.

마지막으로 농지에 관한 모든 정보의 수집·관리·제공 등의 기능을 수행하는 농지은행의 필요성과 아울러 종합적 체계적인 농지관리 체계의 일부로 그 성격을 재조정해야 한다. 또한, 경작을 목적으로 하는 농지 임대의 경우 농업임대차 기간을 5년 이상으로 하고, 임대료 상한을 수도작의 경우 평균 생산량 2할을 초과할 수 없도록 임대차 보호 규정 제정. 또한 농지에 대한 계획적 관리와 농지은행을 연계해야 한다. **한농연**