

농업환경 변화와 농지제도의 향후 발전방향

- 최근 농가인구 감소·고령화, 도시·농촌간 소득격차 심화 등으로 유희농지 증대 및 농촌지역 공동화가 우려되는 가운데, WTO 농업협상 등으로 농산물 시장이 개방되면 농가소득 격감과 농지가격 하락이 예상
- 이에 대비하기 위해서는 농업경쟁력 강화를 위한 영농규모화 및 우량농지 보전정책과 농촌활력 증진을 위한 생활환경 정비 및 농업인 복지증진 등 농촌지역의 다각적 개발이 필요
- 현행 농지제도는 비현실적인 농지소유·임대차 제한, 농촌공간에 대한 종합적 계획기능 미흡 등 여러 가지 문제점으로 이러한 정책수요 뒷받침이 곤란
- 따라서 향후 농지제도는 농업경쟁력 강화를 위한 영농규모화 촉진, 농지이용 효율 제고를 위한 계획적 이용, 우량농지의 안정적 확보를 위한 체계적 보전을 뒷받침할 수 있는 방향으로 개선할 필요가 있음
 - 농업법인의 범위 확대 등 소유제한 완화
 - 농지임대차·위탁경영 제한의 완화
 - 농촌·농지관련 계획체계의 통합·정비
 - 농지용도구분의 개편 및 행위제한 설정
 - 농업진흥지역의 조정·정비
 - 농지조성비제도의 기능 및 부과방식 전환 등

1. 국내외 농업환경의 변화와 농지이용전망

- 국내적으로는 급격한 농가인구 감소·고령화, 도시·농촌간 소득격차 심화 등으로 농촌활력이 저하됨에 따라 향후 유휴농지 증대 및 농촌지역 공동화가 우려
 - 농가인구 : 1990년 666만명(15.5%) → 2002년 359만명(7.5%)
 - 65세 이상 인구비율 : 1990년 11.5% → 2002년 26%
 - 도시근로자소득 대비 농가소득 : 1990년 97.4% → 2002년 73%
- 국외적으로는 WTO 농업협상 등으로 인해 향후 농산물시장의 개방확대는 불가피할 것으로 전망되며, 이로 인해 농가소득 감소와 농지가격 하락이 초래될 것으로 예상
 - 현재 과잉생산 추세에 있는 쌀·양념류 등 고관세작물의 재배면적 축소가 불가피
 - 영세·고령농가의 탈농을 지원하기 위한 농지시장 활성화가 필요
- 이 같은 변화를 감안하여 농산물시장을 선진국 수준으로 개방하되 현재 수준의 열량 자급률(약 50%) 유지를 위해 필요한 농지면적은 2020년 약 146만ha 정도로 추정
 - 최근 5년간 농지감소 추세(연 1.2만ha)를 연장할 경우, 2020년 농지면적은 약 165만ha로 예상되므로 2020년의 농지필요량(146만ha)을 감안할 때 여유농지 및 유휴농지 문제 해결을 위한 정책방안이 필요
 - 개방의 본격화에 따른 경작포기 증가시 농지활용면적은 더욱 큰 폭으로 감소 예상
- 따라서 농업경쟁력 강화를 위한 영농규모화 및 우량농지 보전정책과 농촌활력 증진을 위한 생활환경 정비 및 농업인 복지증진 등 농촌지역의 다각적 개발이 필요
 - 이러한 정책수요를 뒷받침하기 위해서는 농지제도 개선이 필요

2. 현행 농지제도의 문제점

- 농업환경 변화와 함께 경자유전원칙에 대해 폐지론과 존치론이 대립
 - 폐지론은 농지임대차 증가 및 영농규모 확대 등 현실에 불부합하다는 이유
 - 존치론은 농지가격 및 금리하락 지속시 자작농이 차지농보다 유리하다는 이유
 - 전문가·농업인에 대한 설문조사 결과, 전문가의 68.6%가 경자유전원칙의 폐지 및

영농규모 확대를 주장했고, 농업인은 51.4%가 소유제한의 완전 폐지를, 28.6%가 일정한 면적내 비농업인 소유의 허용을 주장

- '95년 이후 경영규모확대사업을 임대차사업 위주로 전환했으나, '02년 쌀 전업농가의 평균 경영규모가 3.7ha에 머물러 아직 경영규모 확대효과가 미흡
 - 농지임대차·위탁경영 제한으로 농지유동성이 저하되고, 정부지원효과가 반감
- 농지이용에 대해서는 농지이용계획이, 농촌공간에 대해서는 각종 정비계획이 이원적으로 수립되고, 농촌정비계획에 토지이용계획이 수반되지 않아 종합적·체계적인 농촌토지이용관리가 곤란
- 농업환경 변화로 경지면적 감소가 예상되므로 향후 농업진흥지역은 확대보다 생산기반이 정비되지 않은 농지나 불합리하게 지정된 부분의 조정이 필요
- 농지이용구분 중 용도별 구분은 사실상 작목구분에 불과해 농지이용을 경직적으로 만들며, 농업보호구역은 불필요하므로 농업진흥구역과 통합해야 한다는 주장 제기
- 농지보전제도가 행위제한과 농지전용허가 및 허가제한 등의 혼용으로 규제내용이 복잡하고 체계성이 저하되며, 행위제한이 불합리한 경우가 발생
- 농지전용제도는 전용수요에 단편적·개별적으로 대처할 뿐, 계획적·집단적 관리가 어려워 개발수요 증대시 소규모 분산전용으로 인한 난개발 우려
 - 제2종지구단위계획나 개발행위허가제 또한 소규모 개발수요의 계획적 관리에 한계
- 농지조성비제도가 전용농지의 기반투자 여부를 부과기준으로 하는데다가 부과방식도 정책식이어서 농지가격이 낮은 지역의 부담이 과중하여 민원을 야기

3. 농지제도의 향후 발전방향

- 국내외 농업환경 변화에 대응하기 위해서는 앞으로 농업경쟁력 강화를 위한 영농규모화, 농지이용효율 제고를 위한 계획적 이용, 우량농지의 안정적 확보를 위한 체계적 보전의 기본방향하에 농지제도의 개선이 필요

- 농지취득이 허용되는 농업법인의 범위를 확대하여 대규모 농업경영체의 진입을 유도함으로써 농업경쟁력을 강화하는 한편, 비농민의 농지소유상한을 확대·폐지하여 도시자본을 유치함으로써 영농포기 농가의 탈농을 지원
 - 비농업인의 주말·체험영농 목적의 농지소유를 3,000m²까지 확대 허용
 - 비농업인의 상속농지·이농후 소유농지의 소유상한(1ha)을 폐지
- 농업진흥지역 안에서는 전업농가·농업법인 등 대규모 농업경영체로의 임대·위탁경영을 허용하고, 농업진흥지역 밖에서는 농업인에게로의 영농목적의 임대·위탁경영을 허용함으로써 소유·경영의 분리를 통해 영농규모 확대 촉진
- 농지관련계획과 농촌관련계획을 통합·일원화하여 종합적인 농촌공간계획체계를 정립하고 국토계획과 농촌공간계획을 수직·수평적으로 연계
 - 도시(군)계획의 하위계획으로 농어촌정비계획을 두어 농지용도구분과 농어촌정비사업계획을 수립
- 농업진흥구역을 생산기반이 정비된 우량농지 중심으로 조정하고, 농업진흥구역에서 해제되는 농지 및 농업진흥구역 밖의 우량농지는 생산관리지역으로 편입
 - 농업보호구역을 지정목적에 맞게 저수지·농수로 등 농업부대시설 위주로 조정
- 농업적·비농업적 이용을 포괄하여 농촌토지이용을 종합적으로 관리하도록 용도구분을 개편하고, 시·군이 지역특성에 따라 선택적으로 지정할 수 있도록 융통성 부여
- 농지용도구분별로 행위제한을 설정하며, 행위제한에 저촉되지 않더라도 농지전용시 전용허가를 받도록 하고 허가기준을 농지용도구분의 성격에 따라 구체적으로 설정
- 농지조성비제도를 농지개발부담금으로 개편하여 그 기능을 대체농지 조성에서 전용이익 환수로 전환하고, 농지조성원가를 기초로 하는 정액식 부과방식을 공시지가를 기준으로 하는 정률식으로 전환
 - 전용이익을 얻는 자와 규제손실을 입는 자 간의 형평성을 도모하고 규제대상 농지 소유자의 상대적 박탈감을 완화하여 규제의 실효성 제고
 - 부담금 수입을 영농규모화사업 또는 우량농지에 대한 지원자금으로 활용

국토연구원 최혁재 책임연구원 (hjaechoi@krihs.re.kr, 031-380-0276)