

해 외 출 장 결 과 보 고 서

본부장	부원장

1. 출장목적

- 일본 돗토리대학 주관 한/중/일 국제심포지엄 주제 발표
※ 심포지엄 주제: WTO 체제하 동아시아제국의 농지제도 개혁

2. 출장개요

출 장 자			출 장 지 역	출 장 기 간
소 속	직 위	성 명		
농업농촌정책 연구본부	연구위원	김 수 석	일본	2010. 10. 28 ~ 10. 31 (4일간)

3. 출장일정

일 자	주 요 활 동 내 용	비 고
10.28(목)	출국: 인천→오사카(항공)→돗토리	숙박: 돗토리
10.29(금)	심포지엄 참석 및 발표 - 돗토리 현립 현민문화회관	숙박: 돗토리
10.30(토)	현지 견학회 - 돗토리 현내 관계기관	숙박: 돗토리
10.31(일)	귀국: 돗토리→오사카→인천	

4. 주관기관 및 대표자

돗토리대학 대학원 연합농학연구과
연구과장 키타무라 요시노부 (北村義信)

부학장 하지메 고바야시 (小林一)
Tel: +81-857-31-5416
E-mail: hajime@muses.tottori-u.jp

5. 발표 및 토론 내용

5.1. 발표 내용

가. 한국 농지제도 개혁의 현 국면

☐ 농지제도 개편의 필요성

- 농지소유 및 이용제도의 실태 분석에서 ① 경자유전 원칙과 농지임대차 확대 현실 간의 괴리, ② 경자유전 원칙과 농업구조개선정책 간의 상충 등이 주된 문제점으로 제시됨.
 - 경자유전 원칙과 농지임대차 제한 규정에도 불구하고 임대차 농지의 비중이 전체 농지의 43%를 차지하고 임차농가의 비율이 60% 이상이 됨.
 - 농지소유실태에 대한 사례조사에서는 비합법적 소유가 면적상으로 약 20% 수준에 이르고 있는 것으로 조사됨.
 - 농지제도의 경자유전 원칙과 ‘농업구조개선의 촉진’이라는 정책적 목표가 상충됨으로써 그 실현 수단을 선택하는 데 어려움이 있음. 즉, 경자유전 원칙의 유지를 위해서는 농지임대차를 금지하는 제도적 수단이 필요한 반면 농업구조개선을 촉진하기 위해서는 임대차를 통한 영농규모 확대가 효율적임.
- 하지만 경자유전 원칙과 같은 농지제도의 기본원칙이 적합한지 여부에 대한 판단은 그 원칙이 보편적으로 옳은 원칙이었느냐 하는 규범적 판단이나, 혹은 보다 나은 원칙이나 하는 계량적 평가로 단순하게 환원할 수 없음.

- 농업구조의 근간이 되는 농지제도의 기본원칙은 국가나 사회의 발전단계에 상응하는 시대적 요청에 부합해야 하고, 이러한 시대적 요청은 국가에 따라 다르고 같은 국가에서도 역사적 단계에 따라 다르게 나타남.
- 현 단계의 농지제도에 대한 시대적 요청은 국가정책적 목표와 국민적 여론, 농지이용의 경제적 합리성에 대한 통합적 고찰에서 찾을 수 있음.
- 현 단계의 우리나라 국가정책은 산업의 경쟁력 강화에 최우선 목표를 두고 있음.
- 농지제도에 대한 국민여론은 소유규제 중심에서 이용규제 중심으로의 전환을 택하고 있음. 농지제도에 대한 국민의식조사에 따르면, 농지제도의 중장기적 방향에 대해 응답자의 55.3%가 농지의 규제 대신에 농지가 농지로 이용되게끔 이용을 규제하는 쪽으로 전환해야 한다는 입장임.
- 농지이용의 경제성은 매입경영보다 임차경영이 보다 효율적임을 보여줌.

□ 제도 개편의 방향

- 현행 농지제도가 안고 있는 제도의 기본원칙 문제를 해결하기 위해서는 중장기적으로 농지제도의 규제원리가 소유규제 중심에서 이용규제 중심으로 개편되어야 함.
- 이는 현행 농지제도가 현실과 부합하지 않는 제도적 부정합 문제를 개선하기 위해서도 필요하지만, 보다 중요한 것은 현 단계의 농업발전에 보다 적합한 농지제도의 기본원리가 이용규제 중심으로 구성되는 것이 바람직하기 때문임.
- 농지제도 개편의 중장기적 발전방향인 ‘소유규제 철폐 - 이용규제 확립’의 추진방법은 경자유전 원칙의 헌법변천을 수용하여 이 원칙의 내용이 협의의 소유 개념 뿐 아니라 광의의 점유 개념까지 포함하는 방식을 택하도록 함.
- 여기서 헌법변천은 어떤 헌법규범이 외형상으로는 고쳐지지 않은 채 시대의 변천 내지 역사의 발전에 따라 헌법제정 당시와는 다른 내용의 생활규범으로 기능하는 것을 뜻함.
- 경자유전 원칙에 대한 헌법변천은 “경작자가 농지를 경작지로 소유 또는 점유한다”로 포괄적으로 해석하여 제도를 운용하는 것임.
- 경자유전 원칙의 헌법변천을 위한 실천적 방법은 농지제도가 실질적으로 소유자보다는 실경작자 중심의 제도가 되도록 제도의 내용을 체계적이고 단계적으로 개편해 나가는 것임.

□ 제도 개편절차

- 농지제도의 기본원칙 개편과 관련된 농지소유 및 이용제도의 개편은 단계적으로 실시함.
 - 제1단계는 현 제도의 틀 내에서 현실과 원칙의 괴리를 최소화하고, 경작자 중심의 제도적 기반을 구축함.
 - 제2단계는 실경작자 중심의 농지이용질서가 정착되면 소유규제를 철폐하여 경자유전 원칙의 헌법변천을 구현하도록 함.

□ 제1단계 개편

- 현행 농지제도의 기본틀 내에서 합법적인 작업위탁영농과 농지임대차 규정을 새롭게 설정하여 비합법적 소유 및 임대차 관계를 해소하는 한편, 다음 단계를 위한 준비과정으로 실경작자 중심의 농지이용체계인 체계적인 농지임대차제도를 수립함.
- 작업위탁영농제도는 기준의 준수 여부를 평가하기 어려운 일부위탁을 폐지하는 대신에, 재촌 농업인(지주)에게 작업위탁영농을 허용하는 제도로 전환함.
- 부재지주의 농지임대차는 농지은행의 농지임대수탁사업으로 일원화함.
 - 이에 따라 부재지주의 농지는 자경하지 않는 경우, 농지임대수탁사업으로만 임대할 수 있기 때문에 음성적 관행임대차에 의한 비합법적 소유를 최소화하고, 농지임대차시장의 활성화에 기여할 수 있음.
 - ※ 여기서 재촌이 농업경영의 주요 척도가 되는데, 이는 경자유전 원칙에서 재촌은 자경만큼이나 주요한 기준 및 구성요소이기 때문임.
- 농지제도의 방향 전환은 지금까지 현실과는 다르게 제도상으로 예외적으로 취급되어왔던 농지임대차를 자경만큼이나 중요하고 정상적인 농지이용행위로 인정하고 여기에 상응하는 체계적인 제도를 확립하는 것임.
 - 제도 정비 형태는 가칭 “농지임대차법”을 제정하여 완결된 농지임대차체계를 확립하거나 현행 「농지법」의 농지임대차 부분을 대대적으로 보완하는 방식을 택할 수 있음.
 - “농지임대차법”의 규제원리는 농지소유자(임대인)보다 경작자(임차인)의 권리를 우선하는 체계를 갖추으로써 농지제도가 경작자 중심 제도로 전환토록 함.

□ 제2단계 개편

- 새로운 농지임대차제도의 정착으로 경작자 중심의 농지이용구조가 확립되면 소유규제를 폐기하고 이용규제 중심 제도로 전환하여 경자유전 원칙의 헌법변천을 구현토록 함.
 - 제1단계에서 금지한 부채지주의 작업위탁영농과 모든 형태의 농지임대차를 허용하여 소유규제를 사실상 폐기하고, 소유규제를 대체할 수 있는 이용규제 체계를 수립함.
 - 농지소유의 전제조건은 농지가 경지로서 경작자에게 이용되어야 함.
- 농지의 이용규제를 농지제도의 기본원리로 확립하기 위해서 영농적격자에게 농지이용을 허가하는 경작허가제를 시행함.
 - 경작허가제는 영농희망자 누구나 영농에 종사할 수 있게 하는 것이 아니라 최소한 물적, 인적 자격을 갖춘 자에게 영농을 허가하는 것임.
 - 프랑스의 경우처럼 우리나라도 농업구조개선을 위해 최소한 경작지 확보를 영농의 전제조건으로 하고, 경작지의 배분은 영농자격에 따라 우선권을 달리하는 경작허가제를 실시하도록 함.

5.2. 일본의 농지제도 개혁 현 국면

□ 농지법 개정의 필요성

- 일본 정부는 농지의 효율적인 이용을 촉진하고 경작포기지를 감소시키기 위한 목적으로 농지법의 일부를 개정함.
 - 법개정의 가장 큰 핵심은 농업을 하고자 하는 사람 누구나 농지를 이용하고 집적할 수 있게 하여 많은 사람들이 농업에 참여할 수 있도록 하는 것임
- 1952년에 제정된 일본의 농지법은 전답으로서 유지해야 하는 농지의 난개발을 억제하는 법률이었음.
 - 이를 위해 농지소유자 = 실제경작자라는 자작농주의를 취하고 있음.
 - 그러나 경제성장과 함께 자작농은 계속 감소하고, 농가의 고령화와 쌀값의 하락이 진행되면서 경작포기지가 전국에 약 39만 ha로 사이타마현 면적에 필적함.

- 전국농업회의소의 조사에 의하면 부채지주농지도 20만ha로 동경도의 면적에 필적함.
- 규제를 엄하게 함에도 불구하고 주차장 자재하치장으로 불법전용되는 경우도 연간 약 1만건 정도임.
- 한편으로 농지법의 존재가 신규취농희망자의 농지취득이나 법인 영농의 대규모화를 저해하는 경우도 있음. 규모확대와 농업부분의 새로운 자본 유입을 촉진하기 위해서는 경작 포기지를 해소하고 농업의 기초체력을 강화하는 것이 필요함. 식량자급율의 목표치 향상에도 기여함.

□ 농지법 개정의 주요 내용

- ▽지금까지 원칙소유에서 효율적인 이용촉진으로 전환함.
- ▽농업생산법인 이외의 법인(일반기업)에도 임차를 가능하게 함.
- ▽농지의 임차기간을 20년이내에서 50년 이내로 연장함.
- ▽병원 등 공공시설전용도 실질허가제로 함.
- ▽전용위반시벌칙을 강화하여 위반법인은 1억엔 이하의 벌금을 부과함.
- ▽농업법인의 출자규제완화 농상공연휴는 50%미만임.

□ 농지법 개정의 세부내용

1) 법률의 목적을 개정

2) 전용규제 개선

- 공공전용도 허가제로 하며 집단농용지의 전용불허가를 20ha에서 10ha로 낮춤.
- 위반전용의 벌칙을 강화함.
- 도도부현지사가 행하는 2ha 이하의 전용허가에 관해서도 농림수산대신이 지시할 수 있음

3) 농지의 권리 이동통제 개선

- 지역 농업의 효율적이고 종합적인 이용에 지장을 초래하는 경우 농업위원회가 허가 하지 않을 수 있음.
- 농지의 임차를 위한 농작업상지종사자(개인), 농업생산법인(법인) 요건을 폐지함. 단, 농지의 적정이용을 하지 않는 경우 해약규정을 계약에 첨부함.

- 농업생산법인(농지소유권취득가능 법인)의 출자제한을 완화함.
 - ✓ 법인에 농작업을 위탁하는 자도 의결권 제한 없이 구성원이 될 수 있음.
 - ✓ 관련사업자의 출자제한을 완화함(1사업자 1/10→ 1/4, 농상공연휴사업자는 상한 1/2까지).
 - 권리취득의 하한면적인 50ha 이상을 지역 실정에 맞게 낮출 수 있음.
- 4) 유휴농지대책의 강화
- 현재의 농진농용지구역에 한정된 유휴농지대책(농업경영기반강화촉진법)을 모든 유휴농지(경작포기지)대책으로 전환함(농지법)
- 5) 농지법과 기타 법의 개정
- 소작지 소유제한. 국가에 의한 강제매수조치 폐지
 - 농지임차기간의 상한 20년(민법)을 50년 이내로 변경
 - 미간지매수규정, 표준소작료제도의 폐지
- 6) 농업경영기반강화촉진법 개정
- 농지이용집적원활화사업을 창설함
 - ✓ 시정촌 시정촌공사 농협 등이 위임을 받아 대리해서 임대를 행하는 사업
 - 특정농업법인(집락 등의 농지를 인수할 수 있는 법인)을 농업생산법인 이외로 확대함.
 - 특정법인임대사업의 폐지
- 7) 농용지면적의 확보를 위한 조치(농업진흥지역정비촉진법 개정)
- 농용지구역내 농지의 확보를 위해 제외를 엄격하게 함(후계자의 경영기반농지 제외 억제).
 - 또한 농용지면적의 확보를 위한 적절한 조치를 국가가 지시할 수 있음.
- 8) 농업협동조합법 개정
- 총회 2/3 의결로 농지의 임차를 통해 농업경영사업 실시가 가능함.
- 9) 일반기업의 농업 참여
- 지금까지 경제개혁특구제도를 활용해서 한정된 지역에만 가능하였으나

전국으로 확대함. 단 특정이용권은 시정촌장과 협정, 경작포기지, 포기의 가능성이 있는 농지로 제한함.

- 2008년 이후 급증하고 있는 농업생산법인제도 기반한 법인
(이요토가 당, 도요타통상식료, JR동해상사, 일본생활협동조합연합회 등)

5.3. 주요 토의 및 답변 내용

가. 농지와 사적 소유권의 관계

일반적으로 사적 소유권의 절대성을 인정하고 있는 자본주의 국가들에서도 토지에 대해서는 이를 제한적으로 인정하고 있다. 즉, 여기서는 토지 공(公)개념을 인정하고 있는 것이 법학적 추세이다.

농지의 경우에는 여기에다 식량안보 개념 등이 추가되기 때문에 농지보전 제도가 수립되고 이에 따라 사적 소유권에 보다 큰 제약이 주어진다. 농지에 대한 소유권 행사(처분권) 제한으로 인한 소유자의 경제적 손실에 대해서는 다양한 형태의 보상제도(보전농지에 대한 직접지불제 등)를 마련할 필요가 있다.

나. 소유규제에서 이용규제로 전환의 의미

농지에 대한 규제원리를 소유규제에서 이용규제로 개편한다는 실제적인 의미는 다음과 같은 두 가지 내용으로 요약된다.

첫째, 이용규제 하에서는 누구나 농지를 소유할 수 있지만 농지를 농지로만 이용하게 한다는 것이다. 즉, 농지를 타 용도로 전용하는 것이 보다 강하게 규제된다는 것이다. 농지전용에 대한 강한 규제없이 이용규제 제도로 전환은 불가능하다. (* 대만의 농지개혁 사례는 전용규제에 대한 미비로 이용규제로의 전환이 실패한 사례에 해당한다)

둘째, 농지임대차 및 작업영농위탁과 같은 농지이용제도에서 농지소유자와 경작자 간의 합리적인 이용질서를 확립하는 것이다. 즉, 농지임대차법과 같은 구체적인 농지이용질서가 수립되어야 한다.

※ 이것은 농지제도의 기본원리가 경자유전(耕者有田)에서 농지농용(農地農用)으로 전환하는 것이 된다. 여기서 농지농용은 (소유에 관계없이) 농지가

농지로 이용되게 하는 원칙을 의미한다. 농지제도의 기본원칙의 전환이란 의미에서 한국과 일본은 유사한 상황에 놓여있고 실제 그러한 방향으로 제도 개혁이 추진되고 있다고 생각한다.

다. 한국, 중국, 일본(韓中日)의 농지제도 연구 교류의 방향

농지제도에 대한 규제는 소유규제 중심에서 이용규제 중심으로 그 중점을 전환할 필요가 있다. 다시 말해 농지제도는 농지소유자보다 경작자를 위한 제도로 개편이 필요하다. 현재 일본에는 이러한 방향으로 농지법 개정이 이루어지고 있고, 한국에도 이런 방향의 농지법 개정을 논의하고 있다. 농지제도에 대한 개혁이 이러한 방향으로 진행되는 것은 경자유전 원칙에 의한 기존의 자작농주의가 현실적 한계에 부딪히고 있기 때문이다. 즉, 사회발전과 함께 자작농이 계속 감소하고 효율적으로 활용되지 못하는 농지가 늘어남에도 불구하고 경작자 내지 영농희망자에게 농지가 집적되고 이용되지 못하게 하는 제도상의 한계를 갖고 있는 것이다.

따라서 유사한 환경에 처한 한중일(韓中日) 3개국의 농지제도 연구작업은 기존의 소유 중심에서 이용 중심으로 규제원리를 개편하는 방안에 대해 각국의 연구성과를 서로 교류하고 공유하는 방향으로 추진될 필요가 있다 생각한다. 여기에는 (농업)법인을 포함한 농업경영체에 대한 농지소유규제 완화, 농지임대차제도의 정비, 작업위탁영농제도 정비, 휴경지 및 경작포기지 관리, 농지전용제도 정비 등이 포함될 것이다.