

입법평가 연구 09-16-□

농지규제법제에 대한 입법평가

김수용 · 사동천 · 류창호

농지규제법제에 대한 입법평가

Evaluation of Legislation on the Farmland Regulative Laws

연구자 : 김수용(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Su-Yong

사동천(홍익대 법과대학 교수)

Sha, Dong-Cheon

류창호(아주대 법학전문대학원 교수)

Ryu, Chang-Ho

2009. 10. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국문 요약

UR협정은 국내의 농업분야에 있어서 많은 변화를 초래하였다. WTO 체제는 세계시장의 완전자유화를 목적으로 하기 때문에, 한국의 시장도 쌀을 제외하고 완전히 개방하기에 이르렀다. WTO는 모든 국가에 대하여 허약한 산업부문에 대한 보호정책을 철폐할 것을 요구하고, 농업부문에서는 가격지지에 영향이 적은 직접지불제를 허용하고 있다.

농지는 중요한 경제적 환경적 기능을 담당하는 가치를 헤아릴 수 없는 자연자원이다. 농지가 일단 개발되거나 전용된다면, 통상적으로 농지로서 다시 복구될 수 없다. 현행 농지법에서는 경작자에게 허용되는 경자유전의 원칙이 점진적으로 무너져서, 헌법상 보장되는 이 원칙이 붕괴되었다고 할 수 있다. 그러므로 이를 회복시키기 위해서는 비농업인인 상속인에 의한 농지소유, 이농자의 농지소유는 일정기간 동안만 허용하고, 그 기간이 경과하면 더 이상 소유할 수 없도록 하여야 할 것이다. 고용에 의한 개인의 농업경영은 농지임대차 금지를 회피하기 위한 불법적 수단으로 이용되고 있으므로, 위탁경영의 규정을 유추적용하여 규제되어야 한다.

사기 등 기타 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 자도 현행 농지법상 정당한 소유권을 취득할 수 있다는 입법태도는 비판의 여지가 있다. 이로써 소기의 투기 목적을 달성할 수 있다고 해석되기 때문에, 농지처분명령과 제23조에 의한 임대 또는 사용대와 경합하는 경우에는 농지처분명령이 우선하도록 농지법 제6조 제3항을 개정하여야 할 것이다.

일정규모의 농지는 식량의 자급자족과 생존권을 보장하기 위해서도 필수적으로 보전되어야 한다.

2008년도 임차농지의 규모는 전체농지의 45%에 이르고, 임차농가는 전체농가의 62%에 이른다. 이와 같이 임차농이 급증한 것은 제도적

경제적 이유, 즉 경작자 농지소유제도(경자유전의 원칙)을 규정하는 농지법의 제정시기(1994년)가 너무 늦었다는 점, 그리고 농지법 제정 전에 농지를 취득한 비농업인의 농지와 농지임대차, 상속농지, 증여, 종중의 농지소유까지 인정했다는 점에 기인한다. 또한 경제성장은 토지이용의 대규모 전용을 불러왔는데, 농경지로 경작되는 토지의 가격에 비하여 택지나 산업용지로 전용되는 매매가격이 월등히 높았기 때문이다. 투자를 목적으로 하는 비농업인에 의한 농지구매가 확대되었고, 농업인은 농업수입만으로는 농지를 구매하기가 더욱더 어려워졌기 때문이다.

농지임대차는 급증하게 되었다. 농지를 소유한 농업인은 농업경영의 안정성과 농가수입에 있어서 임차농에 비하여 나은 편이다. 임차농은 농지개량과 고정자산을 위한 투자가 어렵고, 장기 농업경영계획을 세우는데도 어렵게 된다.

농업인은 농지가격이 하락하는 것에 대항하여, 국가가 농지소유와 이용에 관한 규제를 풀어주거나 완화시켜 줄 것을 요구한다. 농지는 농업생산의 수단과 주요 자산일 뿐만 아니라 신용기초이기 때문이다.

농지경작규모를 확대하여야 할 필요성, 임차농에 비하여 자경농의 우위, 농지가격의 하락 문제, 불법농지소유나 농지이용의 끝없는 전용, 농지보전과 농업경영의 파수꾼으로서 전업농의 양성 등을 고려한 농업정책이 세워져야 한다.

※ 키워드 : 농지, 농업인, 농지법, 경자유전의 원칙, 농지보전, 농지전용, 농지이용, 농지임대차, 직접지불, 고정직접지불, 변동직접지불, 농지취득자격증명, 농지매매, 농업경영

Abstract

The Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA) brought about changes in domestic support for the agriculture sector. The WTO mechanism aims to fully open the world trade market, and thus has led to opening the Korean market with the exception of rice. WTO rules require countries to remove protection policies for fragile industries, but allow the direct payment of subsidy including direct payments in the agriculture sector.

Farmland is a valuable nonrenewable natural resource that serves several important economic and environmental functions. Once farmland has been developed or converted, it usually cannot be returned to production. To the current farmland law, the principle to own farmland only by farmer goes to extremes and it is magnified, I think that the principle which is provided in constitution is collapsed. So farmland possession of the successor and leaving farmer must be permitted only during a schedule duration, and after the duration, they must not be able to possess it. The agriculture management by employment must restrict by applying with the regulation of trust management, because of illegal act to evade a lease prohibition.

There is a contradictory irrationality of system between the case which receives a farmland disposal order by article 10 and the case which put to lease the farmland by article 23. In this case, I think that the former must do more prior than the latter. Consequently I think that there is a necessity which will amend the article 6(3) in farmland law.

Farmland of one fixed quantity must be preserved for self-sufficiency of food and right to live. The size of leased land is 45% of total farmland,

and tenant farm households take 62% of all farm households in 2008. There are institutional and economic reasons for it. Institutionally, the land-owning farming system has not been able to last not only because it was as late as in 1994 when the Korean National Assembly enacted the “Agricultural Land Act”; but because the act has approved all the land ownership by non-farmers and land tenancy that had been occurred before the act, and the land inheritance, donation, and the landownership by those who left the villages as well. Economically, economic growth has resulted in the expanded diversion of land use, which has in turn brought out higher sale price of farmland compared to the price converted from the land cultivation returns. Those non-farmers who try to earn capital gain have expanded land purchase and ownership while farmers have more and more difficulties in buying farmlands with agricultural income only.

Land lease has functioned to be powerful means for farmland expansion. Larger farmers have higher proportion of leased lands of total cultivating lands and bigger area of leased lands. Despite this, however, land-owning farmers are superior to the leased farmers with respect to the stability and soundness of agricultural management as well as the household income. Leased farmers are difficult to invest in land improvement or in fixed capital, and have hard times in doing stable operation with long-term management plans.

Farmers demanded, as a measure against the land price drop, that the state remove or lessen the regulation over farmland ownership and use. Farmland is not only a means of agricultural production and assets maintenance but a credit base.

It must to be consider the need to expand the size of cultivating land, the superiority of land-owning farmers to the leased farmers, the problem

of land price decline, the task to hold back speculative land ownership and orderless diversion of land use, the bringing up of full-time farmers as backbone of farmland preservation and agricultural management.

※ Key Words : farmland, agriculturist, farmland law, a principle of farmer' ownership, farmland preservation, change of farmland use, farmland use, farmland lease, a direct payment, fixed direct payments, counter-cyclical payments, a qualifying certificate of the farmland-acquisition, the sales contract of farmland, a management of agri-culture



입법평가서

입법평가서	
1. 입법평가의 대상	<p>농지규제법제</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농지소유제도 ○ 농지임대차제도 ○ 농지취득자격증명제도 ○ 농지보전제도 ○ 농지이용관리제도 ○ 농지전용제도 ○ 쌀소득직접지불제도 ○ 종중의 농지소유제한제도 ○ 농지법 위반에 대한 과징금·행정형벌
2. 입법평가자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구책임자: 김수용 ○ 공동연구자: 사동천, 류창호
3. 입법평가의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 헌법의 원칙에 따라 농지규제법제에서는 농지를 직접 농업경영에 참여하는 경우에만 농지소유를 허용하고 있음. 그러나 현실적으로는 비농업인이 편법적으로 농지를 소유하는 사례가 다수 존재할 뿐만 아니라 투기목적으로 사용하는 경우가 많이 있음 ○ 종중은 원칙적으로 농업인이 아니기 때문에 농지소유가 제한됨. 전통적으로 종중재산인 농지는 명의신탁된 사례가 많음. 명의신탁된 종중명의로 환원할 경우 경자유전의 원칙에 의해 종중명의로 등기가 제한됨. 이로 인하여 종중 소유의 농지가 명의수탁자에 의해 임의로 처분되는 경우가 빈번함 ○ 경자유전의 원칙과 농지소유상한제의 실효성을 위해서는 농지의 소유권 취득시 농지취득자격증명을 필요로 함. 판례는 농지취득자격증명이 없는 경우에도 농지매매의 채권적 효력은 인정하고 물권적 효력만 부정함. 따라서 농지취득자격증명을 취득하지 못한 매수인은 소유권등기를 하지 못하지만 농지를 적법하게 점유하고 수확한 농산물을 보유할 수 있는 등 그 실효성이 약화되어 있음

입법평가서				
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행의 쌀소득직접지불제도는 현실을 제대로 반영하고 있지 못하여 개선이 필요함 ○ 이상과 같이 현행의 농지관련법제는 많은 문제점을 가지고 있음. 입법평가를 통하여 문제점을 진단하고 최적의 개선방안을 제시하려고 함 			
4. 입법평가의 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문헌조사·분석 ○ 정부 통계조사·분석 ○ 비교법적 검토 ○ 규범적 분석 ○ 워크숍 ○ 전문가 자문 			
5. 입법평가의 절차	평가기간	2009. 4. 1.-10. 31.(총 7개월)		
	워크숍 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동연구자들간의 의견조율 및 워크숍(총 5회 실시) ○ 최종심의: 2008. 10. 30. 		
6. 대안 및 한계	최적의 대안	농지소유제도		
		<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%;">농지법 제2조 제4호</td> <td>○ 농업인은 자경의 의미로, 농업법인은 농업경영의 의미로 세분화하여 규정할 필요가 있음</td> </tr> </table>	농지법 제2조 제4호	○ 농업인은 자경의 의미로, 농업법인은 농업경영의 의미로 세분화하여 규정할 필요가 있음
		농지법 제2조 제4호	○ 농업인은 자경의 의미로, 농업법인은 농업경영의 의미로 세분화하여 규정할 필요가 있음	
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%;">비농업인의 예외적 농지소유 허용</td> <td>○ 상속농지일지라도 일정기간 자기의 농업경영에 이용하지 않는 경우에는 강제처분을 명함으로써 농지법 제22조상의 농지의 세분화를 방지함</td> </tr> </table>	비농업인의 예외적 농지소유 허용	○ 상속농지일지라도 일정기간 자기의 농업경영에 이용하지 않는 경우에는 강제처분을 명함으로써 농지법 제22조상의 농지의 세분화를 방지함		
비농업인의 예외적 농지소유 허용	○ 상속농지일지라도 일정기간 자기의 농업경영에 이용하지 않는 경우에는 강제처분을 명함으로써 농지법 제22조상의 농지의 세분화를 방지함			

입법평가서	
	<p>농지임대차제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 서면계약의 원칙이 준수되도록 하여야 함 ○ 단기임대차기간(5년)에 관한 규정의 신설이 필요함 ○ 농지임차인에게 계약갱신 요구권 부여
	<p>농지취득자격증명제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사후감독체계, 행정형벌과 이행강제금을 좀 더 강화할 필요가 있음 ○ 사기 등 기타 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 경우까지 유효하게 농지소유권을 취득할 수 있게 하고, 행정처분명령의 대상이기는 하지만 한국농촌공사에 3년간 임대함으로써 투기의 목적을 합법적으로 달성할 수 있도록 규정한 것은 기형적 입법임
	<p>농지보전제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지목이 전·답, 과수원으로 되어 있더라도 실제로 농작물의 경작에 이용되지 않는 토지는 원칙적으로 농지가 아님. 따라서 농지를 “지목이 농지이거나 농지가 아닌 경우에도 실제로 경작에 이용되는 토지”로 정의규정을 개정할 필요가 있음 ○ 최소한 합법적으로 농지를 소유한 비농업인이 농지를 방치하는 경우 강제처분을 명할 수 있게 하는 규정을 신설할 필요가 있음 ○ 농지전용시 대체농지의 개발이 필요함

입법평가서	
	<p>농지이용관리제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌생활 환경을 정비하고 농의 소득원을 개발하여 자연환경을 보전하는 종합적인 관리가 국토계획단계에서부터 이루어져야 함 ○ 최근 농촌지역에서는 서로 다른 용도의 토지이용이 상충되는 사례가 빈번함. 이것을 방지하기 위하여 농지의 용도지역에 대한 근본적인 구분체계 개편이 있어야 할 것임 ○ 새로 정비되는 계획체계의 실효성을 확보하기 위하여 농지용도 구분별로 행위제한을 설정할 필요가 있음
	<p>농지전용제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업진흥지역제도는 농지보전을 위한 핵심적 제도임. 농업진흥지역으로 지정됨으로써 농지소유자가 감수하게 되는 상대적 손실을 보상하는 지원제도가 필요함 ○ 농지보전을 위하여 농업진흥지역에 설치하는 농산물 가공·건조·창고시설 및 농업인 공동편의시설은 구역을 지정하여 집단적으로 설치하는 방안이 요구됨 ○ 농지전용허가제도에 의해 많은 농지가 전용되었음. 농지를 보전하고 투기적 농지수요를 차단하기 위해서는 농지전용의 내용을 엄격하게 하고 전용요건을 강화할 필요가 있음
	<p>쌀소득직접지불제도</p>
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업경영의 개념에서 탈법적 수단으로 농지를 소유하는 것을 막기 위하

입법평가서		
		<p>여 농업인과 농업법인으로 구분하여 명시할 필요가 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 1000제곱미터 이하 규모의 주말농장 용 토지매입 허용, 비농업인 상속자의 농지소유규모 확대, 8년 이상 경작 후 이농한 자의 농지소유규모 확대 등 농지규모화정책에 반하는 규정들을 개정할 필요가 있음 ○ 농지법 위반행위에 대한 처벌을 강화하고 부정한 방법으로 농지를 취득한 자에 대해서는 전매차익까지 환수할 수 있도록 하는 장치를 마련할 필요가 있음
		<p>중중의 농지소유제한제도</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법상 위도의 범위를 한정하여 중중의 농지소유를 명문으로 인정할 필요가 있음 ○ 중중의 농지소유 필요성을 반영하여 농지법 제6조를 개정할 필요가 있음. 이를 위하여 농지법 제6조 제2항 제10호에서 별도의 사목을 신설하여 ‘중중이 공동선조의 봉제사, 분묘수호 또는 친목도모를 목적으로 대통령령이 정하는 바에 의하여 농지를 취득하여 소유하는 경우’를 ‘자기의 농업경영에 이용하지 아니하는 농지’로서 소유할 수 있도록 허용할 필요가 있음 ○ 중중이 소유하는 농지의 위탁경영 및 농지법 제23조를 개정하여 중중 소유 농지의 임대차·사용대차를 아울러 허용할 필요가 있음 ○ 농지법 제6조에서 중중의 농지소유를 부분적으로 허용하는 경우에 농지의

입법평가서		
		<p>취득만을 목적으로 하는 종중의 난립이 예상될 수 있으므로, 이를 규제하기 위하여 농지법 시행령에서 종중의 정관과 종중원의 수 등의 자격요건을 명시할 필요가 있음</p>
		<p>농지법 위반에 대한 과징금·행정형벌</p> <p>○ 농지투기의 범죄는 경제사범으로서 그 실효성을 거두기 위해서는 보다 강력한 처벌규정을 둘 필요가 있음</p>
	한 계	<p>○ 시간적 한계: 농지와 관련하여 많은 문제점이 존재함. 입법평가팀이 구성되어 농지규제법제에 대한 문제점 분석, 공동연구자들간의 업무분담, 전문가 자문, 워크숍, 입법평가서 작성 등을 하기에는 7개월의 기간이 짧았음</p> <p>○ 비용·효과분석에 대한 한계: 입법평가의 방법으로 비용·효과분석은 유용함. 이번 평가에서는 비용·효과분석을 하지 못했음</p>

색지삽입

목 차

국문 요약	3
Abstract	5
제 1 장 입법평가의 개요	23
제 1 절 입법평가의 필요성	23
제 2 절 입법평가의 대상 및 절차	25
제 3 절 입법평가의 방법론	27
제 2 장 농지규제법제 일반	29
제 1 절 한국 농업의 현황	29
1. 농가소득 및 부채현황	29
2. 농업구조 현황	33
제 2 절 한국농업의 발전 방향 정립	36
1. 서 설	36
2. 한국농업의 발전과제	37
3. 농지보전의 방향정립	46
4. 농지소유제도에 관한 각국의 입법례	47
제 3 절 농지법의 제정과 개정	51
1. 서 론	51
2. 농지법 이전의 법률	52
3. 농지법 제정의 노력	57
4. 농지법의 제정 이후	61

제 3 장 농지규제법제의 주요내용	69
제 1 절 농지소유제도	69
1. 해방이후 농지개혁사업의 추진	69
2. 경자유전의 원칙의 문제점	72
3. 비농업인의 예외적 농지소유 허용의 문제점	79
제 2 절 농지임대차제도	83
1. 서 설	83
2. 농지임대차의 현황	83
3. 농지임대차 규정	85
4. 농지은행제도	90
5. 농지임대차의 문제점	93
제 3 절 농지취득자격증명제도	95
1. 서 설	95
2. 농지취득자격증명의 제도적 취지 및 연혁	97
3. 농지취득자격증명의 법적 성질	103
4. 농지취득자격증명의 발급	107
5. 농지취득자격증명의 효력	110
6. 농지취득의 사전규제와 사후규제	119
제 4 절 농지보전제도	127
1. 서 설	127
2. 농지의 감소실태 및 보전의 필요성	129
3. 농지보전에 관한 각국의 입법례	132
4. 농지보전정책	136
5. 농지보전제도의 문제점	142
제 5 절 농지이용관리제도	145
1. 서 설	145

2. 농지이용관리의 체계	147
3. 농지이용관리체계의 실태 및 문제점	150
제 6 절 농지전용제도	153
1. 서 설	153
2. 농지전용 제도	155
3. 농지전용의 실태 및 문제점	159
제 7 절 쌀소득직접지불제도	176
1. 서 설	176
2. WTO체제의 직접지불제	180
3. 미국과 EU의 직접지불제	188
4. 쌀 소득 직접지불금의 지급요건	202
5. 직접지불금의 산정	210
6. 집행관리 체계	216
7. 쌀 소득 직접지불제의 문제점	217
제 8 절 종중의 농지소유제한제도	225
1. 종중의 농지소유제한법제 일반	225
2. 종중의 법적 지위와 법률관계	232
3. 종중재산의 법률관계	239
4. 종중의 농지소유제한제도의 내용	248
제 9 절 과징금·행정형벌	255
1. 서 설	255
2. 행정형벌	255
3. 이행강제금	257
4. 포상금제도	257
5. 농지법 위반에 관한 판례	258
6. 평 가	259

제 4 장 농지구제법제에 대한 입법평가	261
제 1 절 농지소유제도에 대한 개선방안	261
1. 耕者(농업경영자)의 개념에 대한 개선방안	261
2. 비농업인의 예외적 농지소유 허용에 대한 개선방안	261
제 2 절 농지임대차제도에 대한 개선방안	263
제 3 절 농지취득자격증명제도에 대한 개선방안	264
제 4 절 농지보전제도에 대한 개선방안	265
1. 농지유희화로 인한 농지의 감소방지	265
2. 농지전용시 대체농지 개발	266
제 5 절 농지이용관리제도에 대한 개선방안	267
1. 선결과제	267
2. 개선방안	269
제 6 절 농지전용제도에 대한 개선방안	272
제 7 절 쌀소득직접지불제도에 대한 개선방안	273
제 8 절 종중의 농지소유제한제도에 대한 개선방안	275
1. 종중의 부동산소유	275
2. 종중의 농지소유	278
제 9 절 과징금과 행정형벌에 대한 개선방안	279
참 고 문 헌	281

제 1 장 입법평가의 개요

제 1 절 입법평가의 필요성

1989. 9. GATT 회원국 각료회의에서 우루과이 라운드(UR라운드)가 공식 출범하고, 1993. 12. 15. 완전 타결된 UR협정에 의하여, 1995. 1. 1.부터 WTO(세계무역기구)가 출범하게 되어 있었다.¹⁾ UR협정은 자유무역의 실현을 궁극 목표로 국가간 무역협상에서 차별을 배격하고, 분쟁해결 및 무역협상에서 다자주의적 접근을 원칙으로 하였고, UR협정은 관세화를 통한 세계무역의 완전자유화를 1단계목표로 정하였다.²⁾ 이러한 세계시장의 개방에 대응하고자, 우리나라도 무역장벽을 철폐하기 위한 활발한 논의가 전개되었는데, 그 중 상대적으로 낙후된 농업분야의 개혁을 도모하기 위하여 농지법 제정의 필요성이 제기되었고,³⁾ 그 결실로 1994년 현행 농지법이 탄생하게 되었다. 그러나 농지법은 종합적이고 체계적인 연구가 뒤따르지 않아, 수차의 개정절차를 밟으면서 누더기 법률로 존재하고 있다.

그러한 문제점으로는 첫째, 농지제도의 존재이유라고 할 수 있는 농업정책의 목표가 불명확하거나 망각된 상태에서 농지법의 개정이 수차 반복되고 있다는 점이다. 농업정책의 목표는 식량의 자급자족에 있다고 할 수 있다. 식량의 확보는 국민의 생존권과 직결되는 문제이고, 기후변화, 인구폭발, 농산물생산의 급변, 국제농업에서의 수출금지 등에 대처하기 위하여 궁극적으로는 식량의 자급자족이 이루어져야 한다. 현재 전세계인구 60억명 중 약 10억명이 기근에 허덕이고 있는데, 향후 경제발전으로 이들의 식량소비가 증가하는 것을 고려하고,

1) 한국농촌경제연구원, 농지법제정백서(1995), 114~115면 참조.

2) 현재는 관세 상한선을 100%한도로 제한하는 논의가 진행중이다.

3) 한국농촌경제연구원, 농지법제정백서(1995), 105면 참조.

기후변화로 생산량의 감소가 세계곡물시장의 혼란을 야기시킬 수 있는 경우를 대비하여야 한다. 더욱이 중국은 곡물의 거대한 소비처로 돌변하고 있으며, 혹자는 곡물수요의 거대한 블랙홀로 표현하기도 한다. 더욱이 13억 인구의 인도가 그 경제발전으로 거대한 곡물소비시장으로 변하고 있다.

둘째, 통일을 대비한 농지정책의 부재가 문제된다. 북한은 세계의 무상원조를 받아야 할 정도로 식량부족사태에 직면해 있고, 기근으로 아사자가 증가하고 있다. 즉 북한 주민을 고려한 통일을 대비한 식량 자원의 확보방안이 마련되어 있지 않다는 것이 문제이다. 이를 위해서는 그 생산수단 중 기본요소인 농지의 보전 및 확보방안이 절실하고, 이는 식량의 자급을 목표계획에 의하여 보전규모와 장기계획이 세워져야 한다.

셋째, 이상의 식량 자급을 향상과 함께 농업경쟁력의 확보방안으로서의 농지정책의 부재가 문제된다. 농업경쟁력은 가격경쟁력과 품질경쟁력으로 나눌 수 있다. 먼저 가격경쟁력은 농지의 규모화와 원가 절감, 유통구조개선을 통하여 달성될 수 있다.

농지규모화에 적절한 농지정책이 행해지고 있는가? 경작자농지소유제도(경자유전의 원칙)가 그 예외에 의하여 심각하게 훼손되어 가는 것은 아닌지, 또한 농지전용허가제도의 느슨한 운용으로 농지의 급격한 전용허용⁴⁾이 농지의 급격한 감소로 규모화에도 반하지 않는가를 점검해 볼 필요가 있다. 또한 유희농지의 대부분을 차지하는 논외의 경우 비교적 적은 규모로도 경쟁력을 갖출 수 있는 발작물로의 전환을 위한 대책은 있는가?⁵⁾ 생산원가 절감을 위한 IT의 접목 등 기술개발이 충분히 연구되고 있는가? 유통구조개선의 경우 농산물 생산자와 소비자가 직거래하는 것이 가장 이상적일 것인데, 이러한 역할을 할

4) 통계자료에 의하면 전용허가신청 중 90%의 전용이 허가되고 있다.

5) 현재 쌀의 자급율을 제외한 발작물의 경우 25%의 자급율을 보이고 있다.

수 있는 농업협동조합의 농업경제사업은 제대로 이루어지고 있는가?

넷째, 이러한 식량자급을 향상과 농산물 경쟁력 확보를 위해 전개되어야 할 농지소유정책(경자유전의 원칙이 제대로 지켜지고 있는가?), 농지보전 정책(농지전용에 의하여 농지가 급격히 감소되거나, 유희농지로 농지가 유실되는 것을 막을 장치는 되어 있는가?), 농지이용정책(농지가 농업용으로 적절히 효율적으로 이용되고 있는가, 농지임대차가 제대로 활용되고 있는가)이 적절히 입안되고, 유지되고 있는지가 문제된다.

이상과 같이 농지관련 법제가 가지고 있는 문제점을 정확하게 진단하고 최적의 개선방안을 제시하기 위하여 최근에 활발하게 논의되고 있는 입법평가를 시범적으로 실시하고 평가하도록 한다.

제 2 절 입법평가의 대상 및 절차

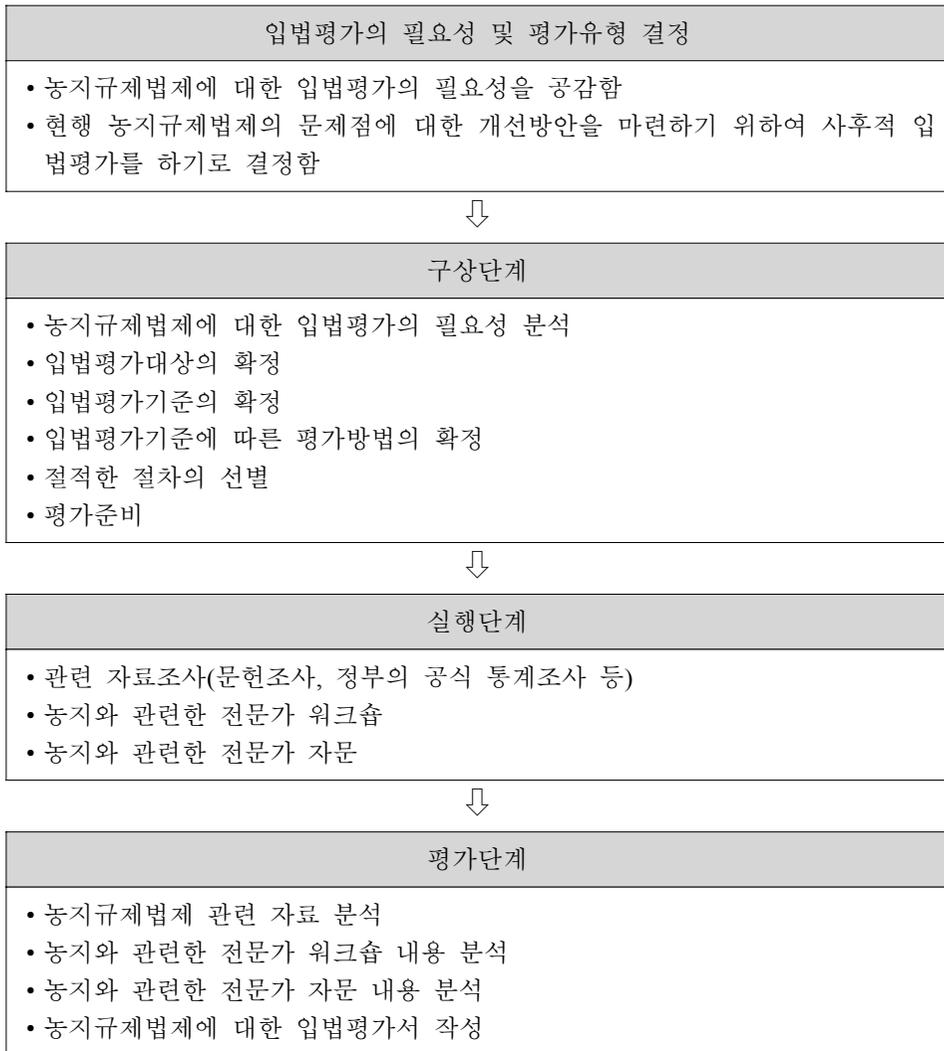
현행의 농지규제법제는 우리나라 농지와 농업현실을 제대로 반영하지 못하는 등 많은 문제점을 가지고 있다. 따라서 이번 평가에서는 현행의 농지규제법제 특히, ① 농지소유제도, ② 농지임대차제도, ③ 농지취득자격증명제도, ④ 농지보전제도, ⑤ 농지이용관리제도, ⑥ 농지전용제도, ⑦ 쌀소득직접지불제도, ⑧ 중중의 농지소유제한제도, ⑨ 농지법위반에 대한 과징금·행정형벌을 대상으로 사후적 입법평가를 실시하도록 한다. 사후적 입법평가는 현재 시행되고 있는 법률을 대상으로 하는 것으로서, 그 법률의 목적이 제대로 달성되고 있는지를 평가하는 것이다. 이러한 평가를 통하여 법률에 대한 개정의 필요성을 확인할 수 있고, 법률에 대하여 바라는 효과성과 효율성을 확정할 수 있다.

사후적 입법평가에서 제기되는 질문은 ① 현행 법률(내지 개별규정)을 통하여 추구하고자 하는 목적이 제대로 달성되었는가, ② 법률(내지 개별규정)의 시행 이후 어떠한 부작용이 발생하였으며, 그것은 중요한 것인가, ③ 부담가중과 부담경감이 어느 정도까지 발생하였는가, ④ 법률(내지 개별 규정)이 실용적이고 준수가능한 것으로 입증되었는

제 1 장 입법평가의 개요

가, ⑤ 현행 법률(내지 개별 규정)의 존속, 개정, 폐지의 필요성이 존재하는가 등이다.

입법평가는 일반적으로 구상단계, 실행단계, 평가단계로 진행되는데, 이번 평가도 그와 같은 절차에 따라 진행하도록 한다. 즉 다음과 같은 절차에 따라 농지규제법제에 대한 입법평가를 진행하도록 한다.



제 3 절 입법평가의 방법론

입법평가의 방법으로는 비교법적 분석, 효과분석, 시뮬레이션, 실무 검토, 실험입법, 비용분석, 전문가 자문 및 워크숍, 교차분석, 전문문헌 분석 등 다양한 것이 존재한다. 이번 평가에서는 문헌조사·분석, 정부 통계조사·분석, 비교법적 검토, 규범적 분석, 공동연구자들간의 의견조율 및 워크숍, 전문가 자문 등의 방법을 사용하여 최적의 대안을 제시한다.

제 2 장 농지규제법제 일반

제 1 절 한국 농업의 현황

1. 농가소득 및 부채현황

(1) 농가소득 현황

전체적인 농가소득⁶⁾을 살펴보면 06/07을 제외하고는 '70년 이래로 꾸준히 증가하는 추세에 있으며 '07년 3,200만원 수준이며, 농가 소득 중 농업소득의 절대량은 1,000만원 ~ 1,200만원 수준에서 증감을 반복하고 있으나 농외소득이 꾸준히 증가하고 있어 결국 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 점차 줄어들고 있다.

<표 2-1> 구성별 농가소득 추이

	농가 소득	농업소득			농외소득			이전 소득 ¹⁾	비경상 소득 ²⁾
		농업총 수입	농업 경영비		겸업 소득	사업외 소득			
70	256	194	248	54	62	10	52	-	-
75	873	715	891	176	158	22	136	-	-
80	2,693	1,755	2,342	587	938	67	872	-	-
85	5,736	3,699	5,477	1,778	1,060	214	846	977	-
90	11,026	6,264	9,078	2,814	2,841	589	2,252	1,921	-
95	21,803	10,469	16,012	5,543	6,931	1,526	5,404	4,403	-
00	23,072	10,897	19,514	8,617	7,432	1,435	5,997	4,743	-

6) 농가소득은 농업소득, 농외소득, 이전소득, 비경상소득 등으로 구성된다.

제 2 장 농지규제법제 일반

	농가 소득	농업소득			농외소득			이전 소득 ¹⁾	비경상 소득 ²⁾
			농업총 수입	농업 경영비		겸업 소득	사업이외 소득		
05	30,503	11,815	26,496	14,681	9,884	2,531	7,353	4,078	4,725
06	32,303	12,092	27,322	15,231	10,037	2,690	7,347	4,886	5,289
07	31,967	10,406	26,102	15,696	11,097	2,959	8,138	4,959	5,506

자료 : 농가경제통계(통계청)

주 : 1) 사례금, 가족보조금, 타인보조금 등은 83년부터 사업외수입에서 이전소득으로 항목 분리 신설

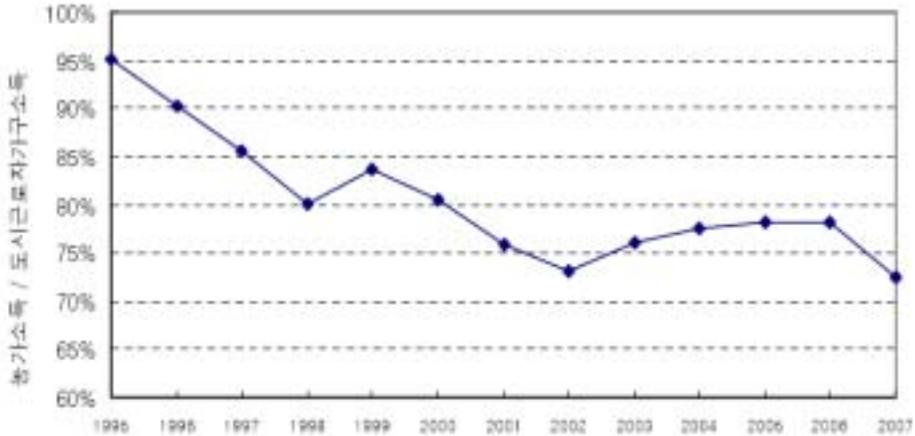
2) 2003년부터 이전소득에서 일부항목 분리 신설한 것으로 경조수입, 퇴직일시금 등이 있음

농가 소득 중에서 농업소득의 비중은 2004년에 42%에서 2007년에는 32.6%로 감소한 반면, 농외소득은 39%에서 42%로 증가하였고, 이전소득은 2003년 7.6%에서 2007년에 15.5%로 크게 증가하였다.

농업 종사자는 농업 소득만으로도 도시 가계와 버금가는 수준의 소득을 올려야만 지속적으로 농업을 경영해 나갈 수 있다.⁷⁾ 농가소득이 비록 꾸준히 증가해 왔다고는 하나 우리나라의 전체적인 경제발전 수준에는 미치지 못해 1980년대 이후로 농업소득만으로는 가계비조차 충당하기 벅찬 수준이며 농업 소득 이외에 농외소득과 이전수입을 합한 농가소득 조차도 도시 가계비도 아닌 도시근로자 가계소득과 비교하여도 크게 격차가 나게 되었다.

7) 김병택, 한국의 농업정책, 2002, 한울아카데미, 39면.

<표 2-2> 도·농간 소득격차 추이



자료: 통계청, 「가계조사」, 「농가경제통계」, 각 연도

도시근로자가구 소득 대비 농가소득을 살펴보면 1995년 95%수준에서 2002년에 73%, 2007년에 72.5%로 도농간의 소득 격차가 갈수록 심해지고 있으며, 최근에 와서는 농가 간에도 고소득 계층과 저소득 계층의 소득격차가 확대되고 있는 추세이다.

도·농간 소득격차 뿐만 아니라 농가계층간에도 소득격차가 심각하다는 현실은 농업이 산업으로서 안고 있는 문제가 심각할 뿐만 아니라 농업 내부에서도 소득문제가 야기되고 있다는 것을 말해주고 있다. 따라서 농업이 건전한 산업으로 지속해 나가기 위해서는 농업과 타 산업과의 소득격차 뿐만 아니라 농업 내부 계층간 소득 격차도 해소해야만 할 것이다.⁸⁾

8) 김병택, 한국의 농업정책, 2002, 한울아카데미, 41~42면.

<표 2-3> 소득계층별 농가소득 분포

단위: 천 원

	2005	2006	2007	2005~2007 연평균 증감률(%)
1분위	7,759	8,440	7,392	-2.4
2분위	16,514	17,859	16,968	1.4
3분위	25,433	26,450	25,596	0.3
4분위	37,735	39,123	38,198	0.6
5분위	72,293	77,091	76,011	2.5
1/5분위 배율	10.7	11.0	9.7	-

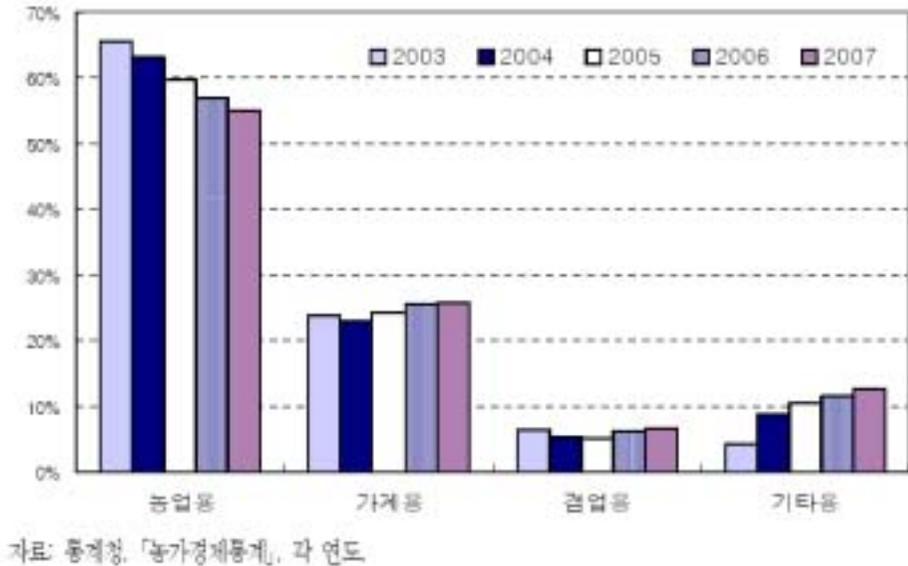
자료: 통계청, 『2007년 농가경제통계』.

(2) 농가부채 현황

농가 부채에는 농업용, 가계용, 겸업용, 기타 부채가 있으며 농가 부채에서 농업용 부채가 차지하는 비중은 지속적으로 감소하고 있는 반면 기타 부채는 꾸준히 증가하고 있다. 특히 경지규모가 커질수록 농업용부채의 절대적 양과 농가부채에서 차지하는 비중 또한 커지고 있다. 경영주의 연령이 낮을수록 부채의 규모도 크게 나타나 장기적으로 경영 불안정에 직면할 위험이 높다는 의미로 해석된다. 향후 농업 경쟁력이 더욱 약화될 수도 있다. 부채 상환 능력을 보면 연도별로 농업소득 대비 부채비율은 점점 낮아지고 있어 농가 경영실태가 호전되고 있으나 여전히 농가의 10%정도는 자산 대비 부채비율이 40%가 넘는 것으로 나타났다.⁹⁾

9) 김연중 외 5, 『2009 농업·농가 경제전망』, □□농업전망 2009(1)□□, 한국농촌경제연구원(2009), 23~24면.

<표 2-4> 농가부채 내역 변화 추이



2. 농업구조 현황

(1) 농가 호수 및 농가인구

농업구조란 “농업의 성과를 밑바탕에서 규제하는 기본틀”로서 정의되고 편의상 광의와 협의로 구분되어 사용되는데, 광의의 농업구조란 농지기반조건, 농업용수시설 등 하드웨어적인 측면과 생산주체의 성격과 분포, 농산물의 생산구조 등의 소프트웨어적 측면을 총망라하여 지칭하며 협의의 농업구조에서는 소프트웨어적 측면 중에서도 농산물 생산주체의 성격과 분포에 한정시킨다.¹⁰⁾ 이 장에서는 농산물 생산주체의 성격과 분포, 즉 협의의 농업구조에 대해 분석해 보기로 하겠다.

우선 농가호수와 농가인구를 살펴보면 양자 모두 꾸준히 감소하고 있는 추세로 2008년 현재 농가수 120만여호, 농가인구는 320여만명

10) 김병택, 한국의 농업정책, 한울아카데미(2002), 53면.

수준으로 각각 총 가구중, 총 인구중 비중이 7.3%, 6.6%정도밖에 되지 않는다.

<표 2-5> 농가 수 및 농가인구 추이



자료 : 통계청 □□농업기본통계조사□□

(2) 농업생산 경영 구조

우리나라의 국토의 면적은 약 1000만ha 이고, 그 중 산림지대가 640만ha (64%)에 달하고 농경지는 약 176만ha (18%)밖에 되지 않아 농가 1호당 평균 경작면적 (논 + 밭)이 1.45ha로 영세적인 소농형태의 농업 생산이 이루어지고 있다.

최근 영농의 기계화가 급속히 확산되고 있기는 하지만 우리나라는 전통적으로 노동 집약적인 영농을 계속해왔으며 가족농업이 주를 이루기 때문에 생계와 농업경영이 분화되어 있지 않은 상태에 있기 쉬우며 대부분 주곡인 쌀농사 중심의 경종농업이 차지하는 비율이 매우 높다.¹¹⁾

11) 심영근 외1, 새로쓴 농업경영학의 이해, 삼경문화사(2003), 48~49면.

이러한 형태의 농업생산 구조는 농업생산의 규모의 경제를 저해하고 노동집약적 생산을 이루어지게 함으로써 결국 우리 농산물의 생산비를 높여 국제시장에서의 가격경쟁력 저위의 결과를 가져오게 되었다.

(3) 농업 생산자의 구조

농림업 취업자 수는 1990년 310만 명에서 2008년 163만 여명(추정치)로 줄었고 이후로도 계속해서 감소될 것으로 전망된다. 문제는 이와 같이 농업 생산의 담당자가 전체적으로 크게 줄어드는 가운데, 지역에 따라서는 농촌인구의 과소화 현상 내지 공동화 현상이 심화되고 있다는 점이며 과소 지역의 경우에는 농촌지역사회가 유지될 수 있는 최소한의 인구기반이 상실되어 지역의 농업자원과 농업생산기반을 유지, 관리 하는 것조차 어렵게 되고 있다는 것이다.

또한 경제 성장과 더불어 비농업 분야의 취업 기회가 급증함에 따라 농가의 젊은 노동력이 이농하여 농업분야의 노동력은 점차 노령화로 진행되게 되어 왔으며, 이와 같은 노령화는 그동안 젊은 연령층을 중심으로 한 농업노동력의 농외유출이 꾸준히 일어난 반면 농업부문에의 젊은 세대의 충원이 크게 줄어든 가운데 잔존한 농업취업자가 노령화되었기 때문으로 여겨진다.¹²⁾

12) 이영기, 『농업구조정책의 주요과제』, □□21세기 농업·농촌의 재편전략□□, 박영물출판사(2006), 259면.

<표 2-6> 농가호수, 농가인구, 농림업취업자

	단위	2007	2008 (추정)	2009	2014	2019
농가호수	천호	1,231	1,213	1,195	1,113	1,028
농가인구	천명	3,274	3,181	3,088	2,682	2,326
총인구 중 농가인구비율	%	6.8	6.5	6.3	5.4	4.7
농림업취업자	천명	1,670	1,637	1,588	1,364	1,180

자료: 통계청, 한국농촌경제연구원 KASMO(Korea Agricultural Simulation Model).

제 2 절 한국농업의 발전 방향 정립

1. 서 설

식량은 국민의 생존권과 직결되는 문제로서, 국가는 어떤 희생을 치루더라도 관여해서 안전한 식량자원을 확보하여야 한다. 1974년 식량과동으로 유럽 선진국들이 농업에 많은 투자를 하였고, 오늘날 일본을 제외한 선진국들은 농업강국으로 탈바꿈하게 되었다. 우리에게 시사하는 바가 크다.

현재 쌀시장 개방을 제외한 모든 농산물이 개방되어 있다. 물론 관세화를 통하여 국내 농업을 보호하고 있으나, 궁극적으로는 그 관세상한선을 정하고, 이를 점진적으로 낮춤으로써 궁극적으로는 세계무역거래에서의 농산물도 완전 개방을 지향하고 있다. 쌀 시장은 현재 5%의 관세를 조건으로 전체 소비량의 8%를 의무수입하도록 유예받았지만, 2014년 의무수입물량은 40만8700톤으로서 연간 국내 쌀소비량의 12%에 달한다. 현재 잉여 수입물량은 쌀 가격 하락의 원인으로 작용하고 있다. 국내 쌀 가격은 80kg당 약 16만원이고, 우리가 먹는 쌀과 비슷한 중립종의 국제가격은 100달러(13만원) 안팎이다. 우루과이라운드(UR) 협상 당시 제시되었던 300~400%의 관세를 부과하면 원

천적으로 수입이 불가능한 상태가 된다. 쌀 자급율이 우리와 비슷한 일본은 1999년, 대만은 2003년에 조기 개방하였는데, 높은 관세를 부과함으로써 쌀 수입은 제한적이고, 국내시장에 미치는 영향이 거의 없다고 한다. 그렇다면 우리의 경우에도 쌀시장의 조기개방이 오히려 농업인을 보호하는 결과가 될 것이다.

2. 한국농업의 발전과제

(1) 농산물의 경쟁력 제고

1) 가격경쟁력의 제고

현재 우리 농산물의 가격 경쟁력 저위의 원인은 전술한 바와 같이 고지가와 높은 노동 임금 등과 같은 열악한 부존자원의 여건으로 인한 것으로 이에 대한 대응 방향으로는 기본적으로는, 첫째 농지의 절대량을 늘리는 것을 생각해 볼 수 있으나 간척과 개간에는 한계가 존재 하므로 기존의 휴경지를 활용하고 농지의 전용을 억제하는 등의 방안이 필요할 것으로 생각된다. 이를 위한 구체적인 방안으로는 농지 보전방식의 개선을 필요로 할 것으로 보인다. 우선 농업진흥지역을 확대 실시하고 농지전용에 대한 규제를 재조정함과 동시에 아울러 비농업 분야의 농지전용 수요에 대해서는 저급 농지와 산지를 이용하도록 유도해야 할 것이다.¹³⁾ 둘째로 현재 분산되어 있는 농지들을 규모화 해 기계화작업에 효율성을 더하고 전업농 및 기업적 법인영농을 활성화 해 규모의 경제를 통한 생산비의 절감이 절실하다 하겠다. 셋째로는 다수성 품종과 환경적응성 품종, 척박지나 염해지에서도 생육이 왕성한 품종 등을 육성하여 수량의 증대를 꾀해야 할 것이다. 넷째로는 경사지나 척박지에서도 이용가능한 농기계 등을 개발 하여 농

13) 김병택, 한국의 농업정책, 한울아카데미(2002), 409~410면.

업 생산과정에서 노동투입비율을 절감할 경우 생산성의 향상과 가격 경쟁력을 강화 할 수 있을 것이다. 그러나 전술한 바와 같은 가격 경쟁력 제고 방안들은 대부분 단기간 내에 이룩하기에는 한계가 있는 것으로 후술할 품질 경쟁력 제고와 더불어서 실시해야 함을 원칙으로 해야 할 것이다.

2) 품질경쟁력 제고

구조적인 농산물 생산기반이 취약한 우리나라로써는 가격 경쟁력 제고에 한계가 존재 하므로 이와 더불어 품질 경쟁력을 제고하는 것이 필수적이라 하겠다. 국민 소득이 증대하면서 가계수입에서 식료품비가 차지하는, 일명 앵겔 지수는 점차 낮아지고 있는데 반해 건강에 대한 관심은 나날이 증대하고 있고 안전하고 품질 좋은 농산물에 대한 국민적 수요가 증대하고 있다. 이에 따라 가격은 조금 비싸더라도 믿고 먹을 수 있는 안전한 농산물 생산을 통한 품질 경쟁력 제고는 우리 농산물이 개방화된 국제시장의 경쟁구도에서도 유지될 수 있는 방안이고, 나아가서는 해외 진출의 교두보의 역할도 해낼 수 있을 것이다.

우리 농산물이 품질 경쟁력을 갖추기 위해서는 첫째로, 친환경 농업 생산을 증대하고 이에 대한 인증 체계를 강화해야 한다. 건강과 환경에 대한 국민들의 관심 증가는 유기농산물의 수요 증가와 이에 따른 가격 상승을 불러일으켰다. 하지만 국가에서 인증하는 친환경 농산물 제도에 대한 소비자들의 인지가 부족하고 혼란을 가져 올 수 있는 용어들이 상품 설명등에 사용됨으로써 인증된 유기농산물임에도 소비자 들이 신뢰하지 못하는 사태가 발생할 여지가 있으므로 이에 대한 적극적 홍보와 관계 법령들을 강화할 필요성이 제기되는 바이다.

둘째로 수확 후 관리 기술의 개발을 들 수 있다. 작물을 수확한 후 건조, 저장, 탈곡, 조제, 세정, 포장 등의 관리를 수확후 관리라 하는

데 이 과정에서 상당량이 생리적 및 물리적 요인에 의해 품질의 변화가 일어나게 된다. 수확후의 손실률은 선진국의 경우 5~25%, 개발도상국의 경우 25~50%나 되는 것으로 알려져 있다.¹⁴⁾ 따라서 수량 감소와 품질저하를 초래하지 않기 위해서는 적절한 저장과 운송 기술등 수확후 관리 기술의 개발이 필요하다.

셋째로는 농산물의 품질을 균일하게 하여 소비자의 신뢰를 확보해야 한다. 농산물의 경쟁력은 브랜드에 있다는 기초에 따라 수많은 브랜드들이 난립하게 되면서 소비자들이 브랜드 표시에 대해 신뢰감을 상실해 가고 있는 것으로 나타났다.¹⁵⁾ 따라서 쌀의 경우 RPC의 대대적 합병으로 규모화 함으로써 효율성을 높이고 가격 교섭력을 제고하면서 브랜드별 품질을 균일하게 유지하여 소비자 신뢰를 확보하는데 주력해야 한다.

넷째로는 원산지 표시제와 농산물 생산이력추적제 강화를 생각해 볼 수 있다. 기본적으로 우리 국민은 우리의 농산물이 품질에 있어서 수입산 보다 어느 정도 우월하다는 인식을 갖고 있다. 이는 최근 광우병이나 멜라민 파동등과 같은 사회적 분위기와 더불어 더욱 확산되었으나 문제는 소비자가 실제로 농산물의 원산지 여부를 확인하는데 어려움이 있다는 것이다. 물론 원산지 표시제와 농산물 이력추적제가 존재하고 있지만 제대로 지켜지지 않는 경우가 많아 이에 대한 단속의 강화와 국민적 홍보를 통한다면 우리 농산물의 소비를 촉진시키는데 이바지 할 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 농업경영의 안정화

농산물 시장개방의 확대에 대응하기 위해서는 위의 언급한 경쟁력 강화와 더불어 농업 경영의 안정화를 꾀해야만 한다. 농업경영은 그

14) 채제천 외3, 삼고 재배학원론, 향문사(2009), 399~400면.

15) 이정환, 쌀 산업의 딜레마 : 밥맛과 경쟁력, GS&J(2006), 1·10·11면.

대상이 살아있는 유기체(작물, 가축)이므로 의사결정의 결과가 나타나는데 상당한 시간이 소요되며 농업생산을 가장 궁극적으로 좌우하는 기상조건의 경우 어떻게 변화할지에 대한 정확한 예측이 불가능해서 경영 과정에서의 위험과 불확실성이 항시 존재하며¹⁶⁾ 더군다나 농업생산물은 결국엔 대부분이 식료품으로 가격에 대한 수요와 공급의 탄력성이 공산품에 비해 낮으므로 조금의 공급량 변화로도 가격차이가 눈에 띄게 나타나게 된다. 이러한 농업경영의 불안정성은 특히 경영 규모가 크고 전문화된 전업농, 시장개방 폭이 크고 자본투자가 많은 시설원예와 축산 농가에 큰 영향을 미치고 있다.¹⁷⁾ 일례로 2006년부터 급등하기 시작한 밀, 콩, 옥수수, 쌀 등 주요 곡물가격의 폭등¹⁸⁾이나 최근 돼지 독감으로 잘못 알려져 국내 돈육 소비량 급감을 불러일으킨 신종 독감 등의 경우 등이 농업생산의 불안정성이 얼마나 큰지를 방증한다고 할 수 있겠다.

그러나 아직까지 농업부문에는 경영위험에 대처할 수 있는 제도와 정책이 잘 발달되어 있지 않은 것이 사실이며, 정부의 가격안정정책은 극히 제한적으로 적용되고 있고 작물보험이 실시되고는 있지만 아직 대상 품목과 보상 범위, 한도 등이 한정되어 있다. 뿐만 아니라 선물시장이나 소득보험 등 시장기구를 통한 제도가 미비하며 산재보험이 미약하고 실업에 대응한 적절한 대책이 없는 것이 현실이다.¹⁹⁾

16) 심영근 외1, 새로쓴 농업경영학의 이해, 삼경문화사(2003), 208~209면.

17) 채광석 외1, 『농업 경영안정을 위한 과제와 정책방향』, □□농업전망 2009(1)□□, 한국농촌경제연구원(2009), 374면.

18) 일명 “에그플레이션”으로 잘 알려져 있으며, 이는 농업(agriculture)과 물가상승(inflation)이 합성된 신조어로, “국제곡물가격 상승이 식품가격 전반을 상승시켜 결국 농산물 가격이 인플레이션을 유발하는 현상”을 의미한다. 초기에는 곡물가격의 급등현상 정도로 이해되다가 이제는 곡물 수출국들의 수출제한으로 이어져 식량을 구하기 어려워지는 ‘식량위기’로 치닫고 있다.

박평식 외1, 애그플레이션의 원인과 식량위기 대응방안, 한국국제농업개발학회지(2008), 1~2면.

19) 채광석 외1, 『농업 경영안정을 위한 과제와 정책방향』, □□농업전망 2009(1)□□, 한국농촌경제연구원(2009), 374면.

향후 미국, 중국 등 거대 농업국과의 FTA가 체결되고 DDA가 타결되어 개방화가 진전될 경우 각종 품목의 소득 하락에 따라 불안정이 더욱 심화될 것으로 예상 되므로 이에 대한 대책 마련이 시급하다.

경영안정을 위한 대책으로는 첫째, 재해지원과 재해보험을 확대 시행해야 한다. 재해보험의 경우 품목에 따라, 그리고 수량감소에 영향을 미치는 재해의 종류에 따라 다양한 방식의 보험 보상이 이루어지도록 개편되어야 하며 재해지원 대책은 피해에 대한 지원 수준을 높이고 지원 대상 피해규모의 설정을 세분화하도록 시행할 필요성이 있다.

둘째로, 직접지불제의 확충을 들 수 있다. 정부는 1997년 농업 인력의 구조 조정을 위해 경영이양직불제를 실시한 이후 단계적으로 직접지불제를 확대해 왔고 2005년부터 쌀소득보전직불제를 도입하는 등 농가의 경영 안정화를 위해 노력해왔으나 현재의 직불제는 다수 농가에 소액 분산 지급되어 소득 안정보다는 소득 보전적 의미가 강하다는 주장이 일어왔다.²⁰⁾ 이에 따라 직접지불제를 확충하고 WTO협정에 반하지 않으면서 농가의 소득을 보전해 줄 수 있는 각종 직불제를 연구, 도입함으로써 농가의 경영 안정화를 꾀해야 한다.

셋째로는 농자재 가격 변동에 대한 대응이 마련되어야 한다. 지금까지의 우리나라의 농업 소득 안정정책은 재해지원과 재해보험과 같은 생산량 변동에 따른 위험 해소 수단과 계약 재배, 최저가격 보장, 수매, 직접지불 등 농산물의 가격변동에 따른 위험을 해소하는 제도적인 장치들만 마련해 오려고 노력해 왔을 뿐 농자재 가격의 급등에 따른 경영비 변화에 대응하기 위한 장치는 거의 마련되어 있지 않다.²¹⁾ 따라서 환율 등 외부요인 변화가 농업에 미치는 영향을 최소화하는

20) 채광석 외1, 『농업 경영안정을 위한 과제와 정책방향』, □□농업전망 2009(I)□□, 한국농촌경제연구원(2009), 387면.

21) 권오복 외2, 『농자재가격 불안정의 영향과 대응방안』, □□농업전망 2009(I)□□, 한국농촌경제연구원(2009), 415면.

정책방향이 제시되어야 하며 농가 차원에서는 대체 농자재의 활용에 너지 절감형 영농, 농자재의 공동 구매와 이용, 적정 시비 및 살포 등을 실시해야 할 것이다.

넷째 방안은 영농의 다각화를 꾀하는 것이다. 영농의 다각화란 다수의 생산물을 한 경영체내에서 생산해내는 농업경영 형태로 농산물 상호간에서 나타나는 보완적 또는 보합적 생산물 결합관계의 유리점을 이용하여 농업경영을 해나가는 방식으로 생산자원의 이용도를 제고할 뿐만 아니라 예측 할 수 없는 기후변화나 시장상황의 악화에 기인한 불확실성과 위험을 감소시킬 수 있다.

(3) 농산물의 수출

농산물은 수요와 공급의 가격탄력성이 낮으므로 적은 양의 과잉생산으로도 농가 수취가격은 폭락하는 경향이 있어 그 해의 풍작은 오히려 소득이 줄어들어, 일명 풍년기근 이라는 현상을 겪게 된다. 특히 벼의 경우 지난해 풍작을 이룬데다 국내 소비량이 감소하는 추세에 있어 최근 산지농협 미곡종합처리장(RPC)의 쌀 재고는 1년 전에 비해 무려 45%, 민간 RPC 재고는 25% 정도 늘었다고 한다.²²⁾ 이에 따라 전국 각지의 RPC와 농협들이 재고쌀의 처리에 어려움이 있으며 정부에 시장격리조치까지 요구하고 있는 실정이다.

만약 잉여 농산물의 수출이 원활히 이루어진다면 과잉 생산된 농산물을 해외에서 소비하게 함으로써 결국 국내가격을 지지하는 효과를 기대 할 수 있으며, 해외 시장을 점유함으로써 국익의 창출에도 일익을 담당할 수 있을 것이다.

우리나라의 농산물의 경우 위에서 언급한 바와 같이 가격 경쟁력에서는 비교 열위를 점하고 있으므로 기능성을 갖추고 품질경쟁력을 제고하여 고품질 농산물화 하는 방향으로 가닥을 잡아간다면 충분히 가

22) 농민신문 '09. 5. 29, 『쌀 소비감소 막을 전방위 대책 내놔야』

능성이 있다고 생각된다. 이를 위해서는 전술한 바와 같은 방법으로 농산물의 품질을 강화하고 농산물의 해외교섭력을 제고하며 연구개발(R&D) 지원을 통한 해외시장 확대에 열을 올려야 할 것이다.²³⁾

(4) 농외 소득원 개발

농외소득은 농가 소득 중에서 농산물 생산으로 얻어지는 농업소득을 제외한, 겸업소득과 사업 이외의 소득으로 구성된다. 농가소득을 높이는데 있어서 농업소득을 높이는 것이 당연히 바람직하다고 여겨질 수 있겠으나 농가들의 부채 수준을 경감시키고 농업 생산 활동을 영위하기 위한 차선책으로써 농외 소득원의 확충 또한 절실히 필요하다. 농외 소득원 개발은 농가소득을 증대시켜 결과적으로 농가의 복지수준을 크게 향상시켜주게 되기 때문이다.²⁴⁾ 정부는 이를 위해 1980년대 중반부터 농공단지, 관광농원, 특산단지, 민박마을 등의 농외 소득원 개발정책을 추진해 왔으나 아직까지 우리나라 농외소득이 농가소득에서 차지하는 비율은 34%정도('08년 기준, 표 2-1 참조)로 농업 여건이 비슷한 일본이나 대만에 비해 상대적으로 낮은 수준이다.

우리나라는 경영규모의 영세성과 수입개방 확대로 인해 농업소득의 확대에는 단기적으로 한계가 있을 것으로 여겨지므로 농외소득의 절대량을 늘려 농가의 농업 영위를 유지 할 수 있는 기반을 마련해야만 한다. 이를 위해서는 최근 자연 경관과 전통, 향토 문화에 대한 늘어나는 관심을 충족시켜 소득화하는 '그린투어리즘'을 적극적으로 육성할 필요가 있다.²⁵⁾ 그린투어리즘은 중고령자와 여성까지도 포함하여 다양한 농촌인력을 흡수하여 추진할 수 있으며 마을의 주민과 농가들

23) 이원기 외2, 『100억불 농식품 수출을 위한 과제』, □□농업전망 2009(I)□□, 한국농촌경제연구원(2009), 71~76면.

24) 김성수 외4, 농업·농촌의 이해, 한국방송통신대학교출판부(2002), 106면.

25) 김성수 외4, 농업·농촌의 이해, 한국방송통신대학교출판부(2002), 107면.

이 다 함께 참여하여 마을을 가꾸고 지역의 특유한 가공식품, 민속품 등을 농촌관광과 연계시켜 복합화 함으로써 소득을 창출할 수 있는 기회를 제공해준다.

(5) 실질적 경쟁력 확보 방안

우선 농업인들이 새로운 출발을 할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 특히 문제되는 것은 파산직전에 있는 농업인들의 부채에 대한 대책이 시급하다. 농업인들간의 상호 보증으로 인하여 어느 한 농업인이 파산하게 되면 연쇄적 파산이 예견되며, 이러한 상태에서 농업발전을 기대하기는 어렵다. 농산물의 국제 경쟁력을 갖추어야 한다. 경쟁력에는 가격경쟁력과 품질경쟁력을 들 수 있다. 가격경쟁력이 특히 요구되는 분야는 쌀 농업이다. 쌀 농업의 가격경쟁력은 규모화를 통한 원가절감에 있다. 미국 쌀 농업인의 평균 농지소유 규모가 160ha이고, 우리나라의 경우는 1.6ha이다. 적어도 40ha까지 달성할 수 없다면, 가격 경쟁력은 기대하기 어렵다. 물론 현재 품질경쟁²⁶⁾을 통하여 어느 정도 수요를 창출 하고 있으나, 쌀 농업에 있어서의 품질경쟁은 한계가 있다. 원가절감을 위해서는 기계화가 필수적이다. 가령 트랙터 1대가 작업할 수 있는 하루의 량은 대략 2ha정도인데, 하루 작업량도 되지 않는 1.6ha의 농지를 경작하기 위하여 트랙터를 구입하는 것은 비경제적일 것이다. 적어도 규모화가 달성되기 전까지는 (설령 조기 개방을 하더라도 관세장벽을 혜택을 받는 동안) 원가절감을 위한 대책, 가령 농기구은행제도,²⁷⁾ 지역단위의 농작업²⁸⁾을 실질적으로 활성화시킬 필요가 있을 것이다. 또한 생산과정을 단순화시킴으로써 투입

26) 이천쌀, 철원 오대미, 울진 생토미 등 독특한 친환경농업으로 브랜드화 되어 가고 있다.

27) 이는 한국농어촌공사에서 운용하고 있다.

28) 가령 군 단위로 농약살포용 무인헬기를 도입하여 그 원가를 3분의 1수준으로 줄일 수 있을 것이다.

비용을 절감하는 연구도 필요하다.²⁹⁾ 현재 정부가 추진하고 있는 해외농지개발 사업도 하나의 대안이 될 수는 있으나, 장기적인 대책은 될 수 없다. 그 내용은 주로 저개발 빈곤 국가의 토지를 개발하여 장기임대하고, 여기서 생산된 농산물을 국내로 반입한다는 것이다. 단기적으로는 어느 정도의 효과를 볼 수 있으나, 그 국가의 산업화가 진척되면, 식량수요가 늘어나게 되고, 이것은 식량자원의 문제로 비화되어 국가 이미지 및 경쟁력 있는 공산품의 판매에도 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

한편 품질경쟁력이 특히 요구되는 분야는 채소류 등의 발작물이다. 발작물은 어느 정도의 규모화로도 충분하고, IT기술을 접목한 영농의 과학화와 친환경농업을 접목하여 세계적인 경쟁력을 달성할 수 있을 것이다. 가령 인공태양기술을 접목시킨 입체적인 온실재배를 통하여 공간을 최대한 활용하고, 3-4모작을 가능케 하며, 과중 및 수확의 기계화를 통하여 원가를 절감할 수 있을 것이다.

마지막으로 유통구조의 개선이다. 농산물의 유통구조는 그 동안 어느 정도의 가시적인 성과는 보고되고 있으나 여전히 낙후되어 있다. 근원적인 해결을 위해서는 판매 등 마케팅의 전문성이 요구된다. 개별농가가 이를 실현하는 것은 한계가 있고, 국가의 간접지원도 WTO 협정상 가격에 영향을 미치는 지원으로서 허용되지 않는다. 결국 농업인의 자조적인 조직에 의하여 판매 및 마케팅을 해결할 수밖에 없는데, 그 주체가 농업협동조합이다. 아쉽게도 농업협동조합은 신용사업에 주력함으로써 농산물판매 등을 등한히 해왔다. 급기야 농업경제사업에 보다 효율적으로 대처하기 위하여 신용사업과 경제사업의 분리문제가 논의 중에 있다. 즉 농업협동조합에서 경제사업을 분리함으로써 보다 자생력있는 유통구조의 개선이 이루어질 수 있다는 것이

29) 가령 직파농업을 도입함으로써 인건비를 줄이고, 잡초제거를 위하여 농업용 용수를 조절함으로써 가능할 수 있을 것이다.

다. 하나로마트 같은 대형 직거래 장터를 여러 곳 설치하여 소비자에게 쉽게 다가갈 수 있는 판매유통구조를 갖게 된다면, 농업인의 이익은 그만큼 증대될 것이다. 현재 택할 수 있는 방법으로서 인터넷을 통한 직거래의 활성화 방안도 있다. 또한 품질경쟁은 유통과정에서 생산이력이나 원산지에 관한 정보가 소비자에게 정확히 제공될 때에 확보되는 것이다. 따라서 원산지표시위반 등 부정한 방법에 의하여 품질경쟁력을 저해하는 요소들에 대한 사전적·사후적 규제가 철저히 지켜지도록 관리감독과 강도 높은 처벌이 뒤따라야 할 것이다.

3. 농지보전의 방향정립

이상을 토대로 쌀농업은 규모에 의한 경쟁력 확보, 기술혁신을 통한 원가 절감, 발작물은 품질에 의한 경쟁력 확보가 주안점이 될 수밖에 없을 것이다. 따라서 농지보전의 방향도 농지 중 논은 절대량의 확보가 요구되고, 밭의 경우에는 일정규모의 확보로도 충분하다는 점을 알 수 있다. 그렇다면 쌀생산의 절대량을 확보하기 위해서는 전체 논면적의 절대 면적의 확보가 필수적이며, 규모화가 도모되어야 한다.

1949년 농지개혁법의 제정에 따라 유상매수 유상분배를 원칙으로 농지개혁을 실시한 결과 14%였던 자작농 비율이 81%로 증가하였으나, 농지분배 이후 이농, 상속, 증여 등에 의하여 보유하게 되는 비농업인 소유의 농지가 증가될 것이 예견되었음에도 이에 대한 별도의 조치 없이 오늘날까지 이어져 오고 있다.³⁰⁾ 근래 농지소유제도의 완화를 틈타 농지투기 내지 투자의 목적으로 매수한 비농업인을 포함하면 비농업인의 농지소유는 전체농지 중 50%를 상회할 것으로 예견된다.³¹⁾ 도시근교의 농지는 假裝農業人 등 비농업인의 소유면적이 70%

30) 사동천, “농지소유제도에 관한 비판적 고찰”, 법조 통권 제626호, 법조협회, 2008.11. 205-206면 참조.

31) 정부의 공식적인 통계는 농지임대차 비율이 전체농지의 45%라고 한다.

를 상회한다고 한다. 정부의 개발정책과 맞물려 농지투기 내지 투자의 목적으로 매수한 가장농업인 소유의 농지는 상당수 전용이 되고 있고, 그 결과 농지면적이 매년 0.7% 씩 감소하여,³²⁾ 쌀을 제외한 곡물의 자급률은 25%, 쌀의 자급률조차도 잉여상태에서 95%로 줄어들었다고 한다.³³⁾ 물론 산업부지 확보를 위하여 일정부문의 논이 전용될 필요성도 있겠지만, 감소분만큼 개간 등을 통하여 확보해 나가야 할 것이다. 이와 같이 일정규모의 논 면적 확보와 병행하여 1인당 논 면적의 규모화 정책이 가속화되어야 한다. 전체 농지 면적의 45%에 해당하는 임대농지를 급격한 개혁을 통하여 경자유전의 원칙을 달성하게 할 수는 없겠지만, 적어도 단기적인 대책으로서 임차농지를 포함한 논 농업의 면적이 일정규모 이상 달하도록 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

4. 농지소유제도에 관한 각국의 입법례

일본은 경자유전의 원칙에 따라 농지매매허가제를 실시하여 비농가의 농지소유를 규제하고 있다.³⁴⁾ 농지취득은 시·정·촌 농업위원회로부터 허가를 받아야 하고, 허가요건 중에 농지취득자의 거주지와 농지소재지간의 거리 등을 감안하여 농지의 효율적 경영이 가능한 경우에 농지취득의 허가를 해준다.³⁵⁾ 일본의 경우 2008년 41%인 자급율(쌀의 경우는 97%), 경작방기지의 농지가 9.7%, 휴경지가 5.2% 등 14.9%의 유휴농지를 활용하여 자급율을 높이기 위한 대책으로 2009년 6월 17일(시행 2009.12. 23) 농지법을 개정하여 농지의 “소유에서 이용으로” 그 농지정책의 방향을 수정하였다.³⁶⁾ 식량자급율은 2010년도의

32) 사동천, “농지소유제도에 관한 비판적 고찰”, 209면 참조.

33) 부족분에 대해서는 8%의 의무수입물량으로 메우고 있어서, 아직은 3% 정도 공급과잉 상태이다.

34) 일본 농지법 제1조 및 제3조 참조.

35) 일본 농지법 제3조 참조.

36) 原田純孝, “新しい 農業制度と 農地賃借の 自由化の 意味”, 変わる 農業法制・農

목표를 45%로 설정하였으나 이를 달성할 수 없게 되자, 2005년 제2차 기본계획설정시에 이를 2015년으로 연기하고, 2020년에는 50%를 달성한다는 계획을 세웠다. 그러나 8년전 자급율 40%에서 2008년 겨우 1% 상승한 41%에 이른 것에 비추어보면³⁷⁾ 2020년도 50%의 자급율을 믿는 자는 아무도 없을 것이다.³⁸⁾ 일본농지법이 개정된 계기는 유희농지를 활용하여 식량자급율을 높이자는 데서 출발한 것이다. 애초의 계획과는 달리 대폭적인 개정이 이루어졌다. “소유로부터 이용으로”라는 슬로건 아래 농지법 제3조의 권리이전통제를 대폭적으로 완화하고, 임대차에 관해서는 개인이든 법인이든 자유롭게 농업참여가 가능하게 되었다고 평가한다.³⁹⁾ 농지임대차의 자유화라고 칭하지만, 농지를 이용, 경영하는 주체의 범위를 확대, 자유화한 것이다. 즉 농지임차를 하고자 하는 개인 또는 법인은 통작거리의 제한없어, 농지소유의 요건없이 기계나 노동력의 보유상황으로부터 권리취득자가 그 보유농지의 모두를 “효율적으로 이용”한다고 인정되기만 하면 된다.⁴⁰⁾ 반면에 농지전용은 농지투기를 막기 위해 더욱더 엄격하게 제한된다.⁴¹⁾

우선 농지 소유권의 취득에 있어서는 경작 또는 양축의 사업에 필요한 농작업에 상시 종사하여야 한다고 하는 농작업상시 종사요건을 충족하는 개인 또는 농업생산법인일 것을 요한다. 통작거리제한이 풀렸을 뿐, 농지취득과 관련된 규정에 있어서는 경자유전의 원칙을 여

業政策, jurist No.1388, 2009.11.1. 13面; 谷口信和, “農業法改正・民主党農政下の日本農業の擔い手”, 変わる 農業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1. 32面 参照.

37) 2009년도에는 다시 40%로 감소하였다. 高木 賢, “食料自給率をめぐる 状況と 向上のための 政策”, 変わる 農業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1. 7面 参照.

38) 谷口信和, “農業法改正・民主党農政下の日本農業の擔い手”, 変わる 農業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1. 33面 参照.

39) 原田純孝, “新しい 農業制度と 農地賃借の 自由化の 意味”, 変わる 農業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1. 13面.

40) 原田純孝, “新しい 農業制度と 農地賃借の 自由化の 意味”, 変わる 農業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1. 16面.

41) 原田純孝, “新しい 農業制度と 農地賃借の 自由化の 意味”, 変わる 農業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1. 15面.

전히 엄격히 준수하고 있다고 평가된다. 임대차에 있어서는 농지를 “적정하게 이용하지 않는” 경우에 계약을 해지할 수 있는 취지의 조건부 서면계약으로서만 개인이든 법인이든 누구나 농지의 이용근원을 취득할 수 있다는 것이다.⁴²⁾ 이 조건부 임대차에 있어서는 농지취득 요건인 “농작업상시 종사요건”은 폐기되고, 농기계나 노동력 보유현황으로부터 농지를 “효율적으로 이용”한다고 인정되는 것만으로 개인이나 법인이 차지영농이 가능하게 되었다. 이로써 농지임대차에 있어서는 엄격한 농지경작자주의의 원칙이 폐기된 것으로 평가된다.⁴³⁾

경작방기지의 농지가 9.7%, 휴경지가 5.2% 등 14.9%의 유휴농지는 2005년 38.6만ha에 이르고(농지규모는 1965년 600만ha에서 2008년 463만ha로 감소하였다), 고령화, 이농지, 전작이 그 원인으로 평가되는데, 이에 대한 대책으로 농업위원회의 권한을 강화하여 보다 쉽게 대리경작자를 지정할 수 있는 특정이용권 설정(대리경작자 지정제도)을 도입하였다.⁴⁴⁾ 우리 농지법에서는 이미 과거에 도입되었거나 완화된 제도인데, 우리의 농업상황과 비슷한 일본의 경우 성공할 수 있을지 의문이다. 다만 식량자급율 목표를 설정하는 등 관련하여 적정한 농지 규모를 보전하려는 노력은 본받을 만하다.

독일은 토지거래법(GrdstVG; Grundstuecksverkehrsgesetz)에 의하여 농지의 안전한 상태의 유지, 세분화방지, 안정적인 가격유지를 위하여 농지거래는 농업청의 인가를 받아야 한다.⁴⁵⁾ 인가신청을 받은 농업청은 농업구조개선에 적합하지 않는 경우, 양도로 인하여 농지가 독자적인 농업경영능력을 상실할 정도 또는 1ha미만으로 되어 비경제적인

42) 일본 농지법 제3조 제3항 참조.

43) 原田純孝, “新しい 農業制度と 農地賃借の 自由化の 意味”, 変わる 農業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1. 16面.

44) 島村 健, “農地法等の 改正”, 変わる 農業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1. 27면 参照.

45) §1, Abs. 1, GrdstVG.

소규모로 되는 경우, 그 代價가 그 부동산의 가격에 비하여 현저히 불균형한 경우에는 불허한다.⁴⁶⁾ 독일의 특이한 사항은 비농업인의 농지소유를 불허하지는 않으나, 비농업인과 같은 조건으로 농지를 매입하고자 하는 농업인에게는 농지선매특권을 인정하고 있다.

프랑스는 농업경영과 관련된 농지의 권리변동은 현지사에게 신고하여야 하고, 각 현이 정하는 일정범위 이상의 농지소유는 현지사의 허가를 요한다. 나아가 농업경영에 관한 지식, 경험이 없는 경우에는 불허할 수 있다.

덴마크의 경우는 비농업민은 2ha 미만의 농지를 소유할 수 있다. 농민자격제를 실시하여 현장실습과정을 이수해야 농민이 될 수 있다. 또한 농지취득 후에는 6개월내에 농장으로 거주지를 이전해야 하고, 2개 이상의 농장을 소유하는 경우 농장간의 거리가 10km 이내이어야 한다.

미국의 경우 농지소유에 관한 특별한 제한은 없지만, 경자유전의 원칙을 준수하고 있음은 여타 국가와 다르지 않다. 우리의 주식인 쌀 농업에 투입되는 농지면적은 경작자 1인당 160ha로 우리나라의 80배에 이른다(표 2-7 참조).

<표 2-7> 미국의 쌀 생산비 및 농관가격⁴⁷⁾

구 분	전국 평균		아칸사		캘리포니아		미시시피		결프지역	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
생산비(\$/CWT)	8.6	8.3	7.6	7.3	10.3	10.1	8.1	7.8	9.4	8.9
- 경영비(\$/CWT)	4.3	4.0	3.6	3.2	5.3	5.0	4.3	3.9	4.9	4.4

46) Vgl. §9, Abs. 1, 2, 3, GrdstVG.

47) USDA, ERS site, <http://www.ers.usda.gov/data/costsandreturns/>.

구 분	전국 평균		아칸사		캘리포니아		미시시피		걸프지역	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
농판가격((\$/CWT)	4.74	3.97	4.29	3.62	5.59	4.92	4.53	3.76	5.10	3.91
생산비(\$/에이커)	594.1	586.3	511.0	502.3	865.6	840.3	525.0	507.9	636.3	614.6
단수(CWT/에이커)	69	71	67	69	84	83	65	65	68	69
재배면적(ha/농가)	160		166		129		205		149	

각국의 농지에 관한 입법례를 종합하면 대체로 농지거래는 관할관청의 허가를 받아야 하고, 비농업인의 농지소유는 엄격히 제한되는 경향이다. 프랑스의 경우는 농지매매증명제도 하에서의 우리의 농지소유제도와 유사해 보인다.

제 3 절 농지법의 제정과 개정

1. 서 론

농지법은 1994년 12월 22일 법률 제4817호로 제정 공포되어 1996년 1월 1일부터 시행되었으며 그 후 20여 차례의 개정을 거쳐 현행법에 이르고 있다.⁴⁸⁾ 1994년 농지법이 제정되기 이전에는 1949년의 농지개혁법을 시작으로 여러 법률들이 농지법을 대신했었다. 농지개혁법 이후 주로 가족농 보호에 중점을 두어 소작의 금지와 농지의 소유상한 3ha의 설정에 의한 농지의 취득을 제한하는 등 주로 농지의 소유를 제한하는 방향으로 운용되어 오다가, 1961년부터 실시한 경제개발계획의 영향으로 농지전용이 크게 증가하자 1972년에 농지의 보전과 이

48) www.lawnb.com

용에 관한 법률을 제정하여 농지의 전용을 엄격하게 하였고, 1980년대 들어와 헌법에서 농지의 이용을 강화하기 위하여 위탁경영과 임대차를 허용함에 따라 1986년도에 정지임대차 관리법을 제정하였다. 그리고 1990년에는 절대농지제도의 허점을 보완하기 위하여 농업진흥지역제도를 도입하는 농어촌발전특별조치법을 제정하였다. 이러한 다양한 법률의 제정은 농지개혁이 끝난 1958년부터 1979년까지 수차 농지법을 제정하고자 시도하였으나 불가능하여 취해진 편법적인 조치였다.⁴⁹⁾

이에 따라 농지법이 제정되면서 □□농지개혁법(1949)□□, □□농지개혁사업정리에관한특별조치법(1968)□□, □□농지의보전및이용에관한법률(1972)□□, □□농지임대차관리법(1986)□□, □□지력증진법(1969)□□이 폐지되어 통합되었다.

2. 농지법 이전의 법률

(1) 농지개혁법

농지개혁법은 1949년 6월 21일 법률 제31호로 제정되었다. 이 법은 헌법에 의거하여 농지를 농민에게 적정히 분배함으로써 농가경제의 자립과 농업생산력의 증진으로 인한 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형과 발전을 기함을 목적으로 한다.⁵⁰⁾ 대한민국 정부수립 직후, 북한에서는 농지를 무상몰수하여 농민에게 무상분배한 농지개혁이 실시됨에 대응하여, 대한민국에서도 농지개혁을 실시하기 위하여 제정되었다. 하지만 대한민국은 북한과 달리 자본주의체제하의 자유민주국가이므로 북한과 같이 무상몰수와 무상분배는 허용되지 않아 소유자가 직접 경작하지 않는 농토(소작인이 경작하는 농토)에 한하여 정부가 5년 연부보상을 조건으로 소유자로부터 유상취득하여 농민에게 분배해 주고,

49) 박용석, 『농지에 대한 법적규제』, □□토지법학□□, 1998, 한국토지법학회

50) 농지개혁법 제1조

농민으로부터 5년 동안에 농산물로써 정부에 연부로 상환하게 하는 이른바 유상몰수·유상분배의 농지개혁을 실시하였던 것이다.⁵¹⁾

누대에 걸쳐 전통적으로 세습되어 온 소작제도가 일제침략 이후로 더욱 심화되어 광복전후의 농지소유 실태를 보면 자작농이 전농토의 37%, 소작농이 63%였다. 이와 같은 농지소유 상황 때문에 한국의 농촌사회는 신흥 일본지주의 출현, 부재지주 증가, 소작쟁의, 소작농의 급격한 증가, 소작농의 몰락과 이농 등의 현상이 두드러졌다. 이의 해결을 위해 1949년 농지개혁법이 발효되었다. 농지개혁의 방법은 신한 공사가 관리하는 적산농지와 국유로 소유자가 분명하지 않은 토지는 흡수하고 비농가의 농지, 자경하지 않는 자의 농지, 3ha를 초과하는 농지는 국가에서 수매하여 이들 지주에게 해당농지 연수확량의 150%로 5년간 연부상환 보상하도록 하는 지가증권을 발급하였다. 그리고 매수농지의 연수확량 측정은 소재지위원회의 의결을 거쳐 지목별 표준 중급농지를 선정하여 지번별로 보상액을 결정하였다. 한편, 정부가 수매한 농경지는 직접 경작하는 영세농민에게 3ha를 한도로 분배하되 그 대가를 5년 연부상환으로 해당토지 수확량의 30%씩을 곡물이나 금전으로 상환하였다.⁵²⁾

이 법에 의한 농지개혁으로 종래 심각한 사회문제가 되어 왔던 지주와 소작인 간의 분쟁 등은 해결되었으나, 반면 지주계급의 몰락을 초래하였고, 또한 이 법에서 농가의 농지소유한도를 3ha로 제한하여 그 소작·임대차 또는 위탁경영을 금지하고 매매도 제한하였기 때문에 농민의 영세화와 농촌근대화의 장애요인이 되기도 하였다.⁵³⁾ 이 법은 총칙을 비롯하여 취득과 보상, 분배와 상환, 보존과 관리, 조정 기타, 부칙 등 6장으로 나뉜 전문 29조와 부칙으로 구성되어 있다.

51) 두산백과사전 “농지개혁법”

52) www.findarea.co.kr (잃어버린 조상님 땅찾기)

53) 두산백과사전 “농지개혁법”

(2) 농지개혁사업정리에 관한 특별조치법

농지개혁사업정리에 관한 특별조치법은 1986년 3월 13일 법률 제 1993호로 제정되었다가 1994년 폐지되었다. 이 법은 농지개혁법에 의한 농지개혁사무를 조속히 종결함에 따라 필요한 사항을 규정한 법이다. 내용은 취득농지의 등기, 농지부속시설의 관리, 미불보상금의 지급, 미상환액의 수납, 과오납 상환액의 변화, 공공용지로 편입된 분배농지의 미상환액, 상환미완료농지의 소유권이전등기, 양도 또는 전매농지의 소유권이정등기, 등기신청과 등기미필농지의 처리 등에 대한 내용을 담고 있다.⁵⁴⁾ 전문 13조와 부칙으로 구성되어 있다.

(3) 농지의 보전 및 이용에 관한 법률

농지의 보전 및 이용에 관한 법률은 1972년 12월 18일 법률 제 2373호로 제정되어 12번의 개정을 거쳐 1994년에 폐지되었다. 이 법은 농지의 전용을 적절히 규제하여 이의 보정을 도모하고 그 이용도를 높여 농업생산력의 증진에 기여함을 목적으로 제정되었다.⁵⁵⁾ 그 내용을 요약하면 농수산부(지금의 농림부) 장관은 절대농지를 지정하여 고시한다. 농지를 전용하고자 하는 자는 농수산부 장관의 허가를 받아야 한다. 농지의 전용허가를 받는 자는 대체농지조성비를 납입하여야 한다. 주무부장관 또는 지방자치단체가 농지를 전용할 때에는 농수산부 장관의 협의·동의·승인이 있어야 한다. 도시계획구역 등의 밖에 있는 농지의 지목은 원칙적으로 농지 아닌 지목으로 변경하지 못한다. 농지의 소유자 또는 이용자는 농지의 지력증진을 도모하고 그 용도에 좇아 성실하게 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하여야 한다. 군수는 농지를 효율적으로 이용하도록 필요한 지시를 할 수 있다. 농지의 소

54) 농지개혁사업정리에관한특별조치법 본문 요약

55) 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 제1조.

유자 또는 이용자는 농지를 놀리게 될 때에는 그 농지의 소재지를 관할하는 시장·동장 또는 읍·면장에게 신고하여야 한다. 군수는 유휴농지, 연간 수확량이 2년 이상 계속하여 기준에 미달한 농지에 대하여 대리경작자를 지정할 수 있다. 대리경작자는 당해연도 수확량의 1할을 토지의 소유자 또는 이용자에게 토지사용료로 지급하여야 한다. 대리경작기간은 2년으로 한다. 대리경작지의 소유자 또는 이용자는 스스로 경작하고자 할 때에는 대리경작기간 만료 3월 전에 대리경작자지정의 해지를 군수에게 신청하여야 한다. 답 및 경사 15% 이하의 전에는 다년성식물 또는 관상수를 재배하거나 식재할 수 없다. 구청장·시장 또는 읍·면장은 필지별 농지 카드와 농가별 농지원부를 작성·비치하여야 한다. 농수산부 장관, 도지사 또는 군수는 농지의 불법한 전용이나 이용의 경우에는 일정한 기간을 정하여 원상회복을 명할 수 있으며, 이에 대하여는 행정대집행법을 준용한다. 전문은 23조와 부칙으로 되어 있다.

(4) 농지임대차관리법

농지임대차관리법은 1986년 12월 31일 법률 제3888호로 제정되어 한 번의 개정을 거쳐 1994년 폐지되었다.⁵⁶⁾ 이 법은 농지의 합리적 이용과 농업의 생산성을 높이기 위하여 농지의 임대차등과 그 관리에 관한 사항을 정함으로써 농지임대차계약당사자의 권익을 보호하여 농가생활의 향상을 기하고 나아가 국민경제의 균형있는 발전을 기함을 목적으로 한다.⁵⁷⁾ 실시배경은 상속·이농에 의한 비농민 소유농지 및 농지임대차 면적의 증가와 임대차관계의 방치에 따른 분쟁유발과 농민의 영농의욕 상실, 생산성 저하 등에 있었다. 이 법제정의 기본방침은 첫째, 농지매매 증명제도 개선으로 농지의 투기방지, 둘째, 농지관

56) www.lawnb.com

57) 농지임대차관리법 제1조.

리위원회 구성으로 자율적인 농지관리체제 확립, 셋째, 임대차에 관한 지역별 관행을 존중하여 이해당사자간의 충격을 극소화하는 것 등이다.⁵⁸⁾ 법의 내용을 요약하면, 농지임대차계약은 서면계약을 원칙으로 하며, 농지 소재지를 관할하는 시장, 구청장, 읍·면장에게 계약체결 60일 이내에 신고해야 한다. 이를 위반할 때에는 20만 원 이하의 과태료를 물어야 한다. 임차료는 농작물의 수익성 등을 고려하여 시·군의 조례로 정하며, 임대차 기간은 3년 이상이다. 이 밖에 임차료의 감면청구 및 조정, 계약해지의 제한, 계약의 갱신, 위탁경영 등에 관한 규정을 두고 있으며, 농림수산부장관은 농지 및 그 임대차의 효율적인 관리를 위한 농지관리위원회를 시·군·읍·면에 둘 수 있도록 하였다. 전문은 26조와 부칙으로 되어 있다.

(5) 지력증진법

지력증진법은 1966년 3월 15일 법률 제 1766호로 제정되었다. 이 법은 농작물의 생산근원이 되는 농경지의 지력을 배양증진함으로써 저위로 침체되어 있는 농업생산력을 제고하고 아울러 농업경영의 안정을 도모하기 위해 제정되었다.⁵⁹⁾ 이 법을 통해 ‘지력증진사업’을 시행함으로써 토양의 이화학적 성질이 불량한 농지를 개량하기 위해 토양조사, 객토, 심경, 자급비료의 증산, 토양개량제의 사용, 화학비료의 합리적 시용, 배수, 누수담의 개량 등을 실시한다. 전문은 10조와 부칙으로 구성되어 있다.

58) “농지임대차관리법” 한국 브리태니커 온라인
<http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article_id=b04n0544a>

59) 지력증진법 제1조

3. 농지법 제정의 노력

(1) 1958~1959년의 제1차 시도

농지개혁법에서는 농지매수와 농지분배 등 농지개혁에 관한 사항을 주로 규정하였을 뿐 개혁 후에 일어날 일을 상정하지 않고 법을 만들었기 때문에 농지개혁으로 인한 소가 제기되어 수많은 재판이 이루어졌다. 농지개혁법과 관련된 대법원의 판결이 1950년대에 38건, 1960년대에 110건 이었던 것으로 집계된 바,⁶⁰⁾ 이로 미루어 보면 제 1,2심에서 판결한 재판건수는 상당히 많았을 것이다. 이 때문에 법원 관계자와 농림부 관계자는 폭주하는 재판건수를 줄이기 위해서 농지개혁법을 대체할 법률제정의 필요성을 제기하였고, 농림부에서는 1958년 농지법안을 작성하게 되었다.⁶¹⁾

농지법초안을 농지개혁법과 비교해보면, 국가의 매수분배의 지양과 경매처분, 농지위원회의 정비강화, 농지부속시설의 공동관리, 농경에 관련된 토지 및 미개간지에 대한 처리, 농경자의 의무 등이 차이가 나고 특히 불법 소유농지의 경매처분 규정은 심한 저항을 가져 올 수 있는 부분이었다. 그런데 이 농지법안에는 농지의 소유질서확립에 주요목적이 있었으므로 소유권과 이를 위반한 경우의 경매조항이 많았고, 농지보전에 관한 규정이 없었으므로 농지법안으로서는 불완전한 것이었다.⁶²⁾

그러나 이 농지법안은 언론과 학계로부터 비농업인 소유농지의 경매조항이 집중비판을 받았고, 제4대 대통령선거를 앞두고 선거쟁점으로 이용될 우려가 있고, 제2의 농지개혁으로 오해될 것을 우려하여 농림부에서 법안을 철회하여 무산되었다.⁶³⁾

60) 김기성, 『농지개혁법에 관한 대법원판례연구』, 1989

61) 김정부 외 2명, □□농지법 제정백서□□, 1995, 한국농촌경제연구원, 40~43면 참조.

62) 김정부 외 2명, □□농지법 제정백서□□, 1995, 한국농촌경제연구원 43~46면 참조.

63) 박용석, 『농지에 대한 법적규제』, □□토지법학□□, 1998, 한국토지법학회.

(2) 1960~1962년의 제2차 시도

1961년 농림부는 다시 농지법제정을 추진하기로 하고 농지법초안을 작성하였다. 이 때 법제정의 이유로 내세운 것은 농지개혁법이 소작 농지를 농민에게 분배소유케 하는 데 주목적을 둔 것이었기 때문에 농지소유제도를 정착시킬 필요가 있다는 것이다. 제2차시도 때의 농지법초안은 소유하한이 3단보로 변경된 것을 제외하고는 제1차시도 때의 농지법초안과 비슷하였다.⁶⁴⁾

하지만 제2차 농지법 제정시도는 5.16 직후의 민정복귀를 앞둔 시점이었고, 이에 따라 국가재건최고회의에서 ‘지가상환의 미처리분은 현행법에 따라 계속 시행할 것, 누락농지의 분배업무도 현행법에 의하여 계속 처리할 것, 현행법의 미비 또는 운영상의 불합리로 인한 제반 농지관리상의 문제는 가급적 현행법 테두리 내에서 큰 변혁이 없이 조절될 수 있는 방안을 수립 실시할 것’이라는 내용의 지시에 의하여 중단되고 말았다.⁶⁵⁾

(3) 1967~1970년의 제3차·제4차 시도

농림부는 1962년 이후 중단되었던 농지법 제정작업을 1967년에 다시 시작하였다. 이 때 농지법안의 주요내용을 보면, 농지의 소유는 원칙적으로 농업을 자경 또는 자영하는 자연인과 법인에 한하며, 소유한도에 제한을 두지 않되 일정규모(3정보) 이상의 자경 또는 자영농지는 시·읍·면에 등록케 하는 규정이 있었다. 또 불가피한 경우 이외에는 타경을 금지하며, 임대차는 엄격히 규제한다는 내용과 함께 농지담보금융의 자유화를 기하고, 기업농육성을 위한 적절한 조치를 강구하며, 적발된 원법토지는 정부에서 처분한다는 내용도 있었다. 또한

64) 김정부 외 2명, □□농지법 제정백서□□, 1995, 한국농촌경제연구원, 59~61면 참조.

65) 박용석, 『농지에 대한 법적규제』, □□토지법학□□, 1998, 한국토지법학회, 61~64면 참조.

농지의 타목적 사용을 금지 내지 제한함과 아울러 농지이용의 효율화를 기한다는 내용도 있었다.⁶⁶⁾

그러나 이때 언론기관의 보도내용은 물론 학계의 의견, 농림부의 민원 등은 기업농 인정과 3정보 상한폐지가 부채지주의 증가와 소작제의 부활을 가져올 것이라고 우려하여 반발하였다.⁶⁷⁾

정부의 농지법안은 1968년 7월 4일 처음으로 국회에 제출되었고, 위원장은 농지법이 상당히 중요하기 때문에 위원들이 충분히 공부해야 하므로 관계자료를 작성하라고 지시한 후 다음 안건으로 넘어갔다. 한편 1968~1969년의 국내상황은 무장공비의 청와대 기습시도 사건, 미해군 정보수집함의 북한 피랍, 울진과 삼척지구의 무장공비 출현, 여당인 민주공화당의 내분 등 안보적 위기상황과 여당내의 암투로 국내 상황이 불안정한 상태였고, 따라서 말썽의 소지가 있는 농지법안은 뒷전으로 밀려날 수밖에 없었다. 이에 따라 국회에 제출된 정부의 농지법안은 1969년 정기국회에서도 심의하지 않고 계속 계류 중인 상태로 있다가 한 번도 심의를 하지 못한 채, 제7대 국회임기만료로 자동폐기되었다.⁶⁸⁾

(4) 1971~1977년의 제5차 시도

농림부는 1971년 다시 농지법제정을 추진하여 자료를 정리하고 농지법제정에 대비하기 위하여 여론조사도 실시하고 위원회에 심의도 요청하였다. 농지법제정을 위한 노력을 계속 기울여온 농수산부에서도 1973년 농지법제정기획단을 설치하였고, 여론조사를 실시하였으며, 간담회를 개최하여 농지제도에 대한 광범위한 의견을 수집하였다.⁶⁹⁾

66) 한국농촌경제연구원, □□농지제도개선관계자료집 제3호□□, 1983, 97~139면 참조.

67) 박용석, 『농지에 대한 법적규제』, □□토지법학□□, 1998, 한국토지법학회.

68) 박용석, 『농지에 대한 법적규제』, □□토지법학□□, 1998, 한국토지법학회 / 김정부 외 2명, □□농지법 제정백서□□, 1995, 한국농촌경제연구원, 64~72 면 참조.

69) 한국농촌경제연구원, □□농지제도개선관계자료집 제5호□□, 1983, 167~177면 참조.

농지법제정이 계속 진전되지 못하고 있을 때 농림부는 1972년 농지의 소유를 제외한 이용과 보전에 관한 사항을 규제하는 농지의 보전 및 이용에 관한 법률을 먼저 제정하였다. 농수산부에는 1974년 법안을 검토하여 공화당과 합동정책위원회를 개최하여 농지법안을 설명하였으나 ‘농지법안은 평온한 농촌에 파문을 야기할 우려가 있으므로 이를 전면적으로 재조정하거나 당분간 입법을 보류할 것을 정부에 건의’하기로 결정하였다. 따라서 농수산부 법제정을 중단하기로 하였다. 그 후에도 1977년 의원총회에서 ‘농지법제정으로 인한 사회적 충격을 피하면서 행정지도를 통한 부드러운 방법으로 실질적인 농지정책의 목표를 달성하면서 1981년 이후 제반여건이 확립될 때 적절한 시책을 마련하는 것이 바람직하다’라고 결정하여 행정지도를 실시하였으며, 1978년엔 ‘현행 농지제도가 농업발전에 심각한 영향을 미치지 않는 상황에서 농지법을 제정할 경우 사회적인 동요 및 정치적인 반향 등 부작용을 초래하여 오히려 농업발전을 저해할 우려가 있다’라고 보고함으로써 적절한 시기에 농지법을 제정하는 것이 바람직하다는 결론을 내려 농지법 제정시도는 실패하였다.⁷⁰⁾

(5) 1979년의 제6차 시도

1979년 7월 한국농촌경제연구원에서는 그동안 연구한 농지제도개선 방향에 대한 연구결과를 장관에게 보고하고 다음날 농수산부는 농지법 제정추진계획을 마련하였다.⁷¹⁾ 그 후 간담회와 세미나를 통해 농지법요강을 마련하였고 그 내용은 다음과 같다. 농지개혁법은 이제 존립의 필요성이 없으므로 농지를 포괄하는 법이 필요하다는 점과 경제여건의 변화로 기계화영농이 불가피하고 도농간의 소득균형을 위해 3정보 소유상한을 완화할 필요가 있다는 점, 임차료 규제의 필요성,

70) 김정부 외 2명, □□농지법 제정백서□□, 1995, 한국농촌경제연구원, 72~76면 참조.

71) 한국농촌경제연구소, □□농지제도개선관계자료집 제6호□□, 1983, 41~45면 참조.

협동적 농업경영의 필요성, 자립가족농의 경영규모 확대를 위한 농지 금융제도가 필요한 점 등이었다. 또 농지소유자격은 농업인과 농업법인에게만 허용하고, 농지소유 상한은 농가의 경우 10ha 이내, 농사조합의 경우에는 구성원 1인당 10ha 이내로 규정하였다. 이와 함께 위법소유농지는 시가의 80%수준으로 매도하도록 강제하고, 농지의 타경은 원칙적으로 금지하며 농지매입자금 지원과 농지매수자금 충당 등에 필요한 소요재원으로 사용하기 위하여 농지기금을 설치하는 것 등을 내용으로 담고 있다.⁷²⁾

그러나 관련부처 협의는 물론 정부내에서 통일된 법안이 준비되지 않았고, 심지어 여당의 당론도 확정되지 않았으며, 당정협의에서 법제정을 보류함에 따라 농지법제정작업은 오랫동안 중지되었다. 1979년의 국내상황은 대통령긴급조치가 계속되고 있었으며, 주한미군 전투부대의 일부가 철수하였고, 한국과 미국과의 현안문제에 대해서는 갈등이 풀리지 못한 상태로 혼란기에 빠져있었다. 또한 10.26사태로 인하여 결국엔 1981년 이후로 입법이 보류되었다.⁷³⁾

4. 농지법의 제정 이후

(1) 농지법의 제정

현행 농지법은 제7차 시도에서 입법되었다. 즉 1994년 12월 22일 법률 제4817호로 농지법이 제정 공포 되었다. 이는 1949년 농지개혁법을 제정하여 농지개혁을 시행한 이후 수많은 우여곡절을 겪은 끝에 40여년 만에 이루어진 일로써 광복이후 농정사에서 뿐만 아니라 현대사에서도 큰 획을 긋는 역사적사건이었다.⁷⁴⁾ 즉 대외적으로 1993년 7년이

72) 김정부 외 2명, □□농지법 제정백서□□, 1995, 한국농촌경제연구원, 76-79면 참조.

73) 박용석, 『농지에 대한 법적규제』, □□토지법학□□, 1998, 한국토지법학회

74) 박용석, 『농지에 대한 법적규제』, □□토지법학□□, 1998, 한국토지법학회

나 끌어오던 우루과이라운드협상의 타결과 WTO체계의 출범과 함께 시작된 농업부문의 국제화, 세계화 추세에 따라 쌀시장의 수입개방 발표 등으로 인하여 국내농업도 경영규모의 확대를 통한 경쟁력 제고가 시급하였고, 대내적으로도 농업노동력이 고령화되면서 농업으로부터 은퇴하고자 하는 농가 증가에 따른 농업인구의 급감과 임대차 면적의 확대, 농지의 유희화 현상의 증가 등 농업환경의 변화에 능동적으로 대응하기 어려웠다. 이에 정부는 농지관련법률을 통합 정비하여 국민의 불편을 해소해야 하는 필요성과 대내외적인 여건변화에 대응하여 농어촌구조개선을 효율적이고 현실적으로 뒷받침할 수 있는 새로운 시대적 변화에 따른 농지제도의 정립이 필요하였고, 법체계상으로 농지관련제도가 농지개혁법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 뿐만 아니라 농지임대차관리법, 농어촌발전특별조치법, 지력증진법 등 여러 법률에 분산규정되어 있어 이를 체계적으로 정비하고 통합할 필요가 커져감에 따라 이를 위하여 농지법을 제정하였던 것이다.⁷⁵⁾

농림수산부의 농지법시안 작성은 오래 전부터 준비된 일이지만 1993년 농지법제정추진위원회를 구성하여 농지법 제정이 본격적으로 진행되기 시작하였다.⁷⁶⁾ 농지법의 내용은 그동안 농지제도와 관련된 앞에 언급된 법들이 모두 폐지되었고, 그 내용을 그대로 포함하고 있다.⁷⁷⁾ 농지법 제정은 건전한 농업경영과 자본의 농업참여를 유도하여 규모화되고 경쟁력있는 농업경영체를 육성하기 위하여 농업구조개선의 촉진과 농지의 소유 및 이용제도를 정립하고, 국민식량의 안정적인 공급과 국토의 환경보전을 위하여 집단화된 우량농지를 최대한 보전할 수 있도록 적정면적의 농지를 확보·보전하며, 건전한 2·3차

75) 농림부, □□농지이용법령해설 및 문답집□□, 1996

76) 박진국, 『농지소유와 이용의 실태에 관한 연구』, 2006, 동의대 행정대학원 석사학위논문, 10면.

77) 김제선, 『농지의 소유 및 이용에 관한 고찰』, 2005, 공주대학교 석사학위논문, 19~20면 참조.

산업의 농촌유치를 유도하여 농촌을 사람이 모여 살 수 있는 복합적인 산업공간으로 육성하기 위하여 농업과 농어촌의 활성화를 위한 농지의 체계적인 활용을 기하도록 하는데, 농지법 제정의 주안점을 두었다.⁷⁸⁾

(2) 농지법의 개정

1) 1999년 3월 31일의 개정

1999년 3월 31일 개정된 농지법은 규제정비계획에 따른 농지의 소유상한의 범위확대와 임대차기간 및 임차료상한제를 폐지하기 위해 개정되었다.⁷⁹⁾ 농업진흥지역밖 농지소유상한을 3ha에서 5ha로 상향조정하고, 종전 농지법에서 재배작목, 경영능력, 농지의 집단화, 농업기계의 효율적 이용 등을 고려하여 시장·군수의 초과농지소유인정제도 조항을 폐지하였다. 또한 농지의 위탁경영 허용범위 중 6월 이상의 국외여행을 3개월 이상 국외여행으로 조정하였고, 대리경작자의 경작을 방해한 자 등에 부과되는 제64조의 과태료 규정을 폐지하였다. 시장·군수·구청장 이외의 자가 농지이용증진사업시행계획을 수립·시행하고자 할 경우 이해관계인의 동의 및 시·군 농어촌발전심의회 심의를 생략하도록 하고, 농지의 임대차기간 및 임차료상한제도도 폐지하였다.⁸⁰⁾

2) 2000년 1월 21일의 개정

2000년 1월 21일 개정된 농지법의 주요내용은 강제이행금 부과처분에 대한 이의절차 개정 및 징수절차 신설 등이다.⁸¹⁾ 시장 또는 군수

78) 김대회, 『농지법 해설』, 1996, 법제처 법제, 51면 참조.

79) www.lawnb.com

80) 1999년 3월 31일 개정 농지법 본문 참조/박진국, 『농지소유와 이용의 실태에 관한 연구』, 2006, 동의대 행정대학원 석사학위논문, 13~14면 참조.

81) 박진국, 『농지소유와 이용의 실태에 관한 연구』, 2006, 동의대 행정대학원 석사학

는 농지의 소유자가 취득농지에 대하여 경작을 하지 아니하는 경우 농지처분명령을 행하고, 농지의 소유자가 정당한 사유없이 이에 불응한 경우에는 이행강제금을 부과할 수 있는 바, 그 전 규정에는 이행강제금의 부과징수 및 이의절차가 미비하여 이를 보완하기 위해서 개정되었다.⁸²⁾ 이행강제금의 부과처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 부과권자에게 이의를 제기할 수 있도록 개정하였다.⁸³⁾ 또한 이행강제금의 부과처분을 받은 자가 이의를 제기한 때에는 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판에 준하도록 하고, 이행강제금을 납부하지 아니한 때에는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수하도록 개정 하였다.⁸⁴⁾

3) 2002년 1월 14일의 개정

2002년 1월 14일 개정된 농지법은 농지를 취득하고자 하는 자에게 필요한 농지취득자격증명의 발급절차를 개선하여 국민의 편의를 도모하고, 농업보호구역 안에는 위락시설 등의 설치를 제한하여 농지관리를 강화하는 한편, 농지의 타용도일시허용허가권 등 농림부장관의 일부권한을 지방자치단체의 장에게 이양하는 등 전 농지법 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 개정되었다.⁸⁵⁾ 그 내용을 살펴보면, 농지를 취득하고자 하는 자가 농지관리위원으로부터 농지취득자격의 확인을 받지 아니하고 읍장·면장 등에게 농지취득자격증명을 신청하는 경우에는 읍장·면장 등이 농지관리위원으로 하여금 이를 확인하게 한 후 농지취득자격증명을 발급할 수 있도록 하여 국민의 편의를 도모한다.⁸⁶⁾ 농업보호구역안에서는 숙박시설·위

위논문, 14면 참조.

82) www.lawnb.com

83) 2000년 개정 농지법 제65조 제6항.

84) 2000년 개정 농지법 제65조 제7항 및 제8항.

85) www.lawnb.com

86) 2002년 1월 개정 농지법 제8조 제2항.

락시설 등의 설치를 제한하여 농업보호구역안에 있는 농지의 관리를 강화한다.⁸⁷⁾ 중앙행정기관과 지방자치단체간의 합리적인 사무배분을 위하여 농지의 타용도일시사용의 허가 및 협의에 관한 농림부장관의 권한을 시장·군수 및 자치구구청장의 권한으로 이양한다.⁸⁸⁾ 농지조성비의 효율적인 징수를 위하여 농지조성비를 분할납입하고자 하는 자에게는 분할납입할 농지조성비에 대한 납입보증보험증서 등을 예치하도록 하는 등 농지조성비의 납입제도를 보완한다.⁸⁹⁾

4) 2002년 12월 30일의 개정

2002년 12월 30일 개정되어 2003년 1월 1일부터 시행된 농지법은 농지의 소유 및 거래제한을 크게 완화하는 것을 주요내용으로 비농업인 농지소유 및 주말·체험농장용 농지의 임대허용과 농지의 취득절차 간소화, 농업진흥지역 밖에서의 농지소유상한 폐지, 농업생산기반이 정비된 농지의 분할제한 등을 주요내용으로 하고 있다.

2002년 12월 30일 개정 전까지는 원칙적으로 전문적으로 농업경영을 하지 않으면 농지를 취득할 수 없었기 때문에 주로 주말이나 여가를 이용하여 취미 또는 체험목적으로 농사를 짓는데 필요한 농지는 취득할 수 없었다. 이 개정으로 농업인이 아닌 개인의 취미 또는 여가활동으로 농작물을 경작하고자 하는 경우(주말·체험영농) 세대당 1000제곱미터(300평) 미만의 농지소유를 할 수 있도록 하였다.⁹⁰⁾ 그 전 농지법은 농업진흥지역의 소유상한은 두고 있지 않으나, 진흥지역 밖은 소유상한을 5ha로 제한하고 있었다. 이 개정으로 농업진흥지역 밖에서도 농업진흥지역 안에서와 같이 영농규모의 확대를 통한 농업의 경쟁력을 확보할 수 있도록 하기 위해 농업경영목적으로 농지를

87) 2002년 1월 개정 농지법 제34조 제2항 제4호 및 제5호 신설.

88) 2002년 1월 개정 농지법 제38조.

89) 2002년 1월 개정 농지법 제40조 제2항 및 제3항 신설.

90) 2002년 12월 개정 농지법 제7조 제3항.

소유하는 경우 농지소유상한제도를 적용하지 않게 된다.⁹¹⁾ 주말농장 등에 대한 농지소유가 허용되면 1000제곱미터 미만으로 농업생산기반이 정비된 우량농지가 지나치게 세분화될 우려가 있으므로 농업생산기반이 정비되고 규모화된 우량한 농지가 지나치게 세분화되는 것을 방지하기 위하여 농지의 개량, 교환·분합, 농지의 전용 등 불가피한 경우를 제외하고는 농업생산기반정비사업이 시행된 농지를 2000제곱미터 이하로 분할할 수 없도록 하였다.⁹²⁾ 또한 농지를 취득하고자 할 때 농지관리위원의 확인절차를 없애고, 곧바로 시·구·읍·면장에게 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 취득할 수 있도록 농지의 취득절차를 간소화 하였다.⁹³⁾

5) 2005년 7월 21일의 개정

2005년 7월 21일 개정된 농지법은 농촌인구의 감소 및 고령화, 농산물 소비 형태의 다양화 등 농업여건의 변화에 대응하여 농지의 이용을 최대한 효율화하고 농업구조조정을 원활히 뒷받침할 수 있도록 농지의 소유 및 임대차에 관한 제도를 보완하며, 적정규모의 우량농지를 보전하고 농업인의 소득과 편익이 증진될 수 있도록 농지이용에 관한 규제를 합리적으로 조정하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위해서 개정되었다.⁹⁴⁾ 개정된 주요내용은 농업회사법인의 농지소유요건 완화, 농지임대허용범위확대, 농지처분명령제도 완화, 농지처분의무가 면제되는 사유 확대, 농업보호구역의 행위제한 조정, 농지조성비 제도 개편 등으로 볼 수 있다.⁹⁵⁾ 자세한 내용을 살펴보면 아래와 같다.

91) 박진국, 『농지소유와 이용의 실태에 관한 연구』, 2006, 동의대 행정대학원 석사학위논문, 15면.

92) 2002년 12월 개정 농지법 제21조 제2항 신설.

93) 2002년 12월 개정 농지법 제8조 제2항.

94) www.lawnb.com

95) 박진국, 『농지소유와 이용의 실태에 관한 연구』, 동의대 행정대학원 석사학위논문.

이전엔 농업회사법인이 농지를 소유할 수 있는 요건은 대표이사가 농업인이고, 업무집행권을 갖는 자의 1/2이상이 농업인이며, 농업인의 출자액이 총출자액의 1/2이상 등이었는데, 개정된 요건은 대표이사가 농업인이고, 업무집행권을 갖는 자의 1/2이상이 농업인이며, 농업인의 출자액이 총출자액의 1/4이상으로 완화되었다.⁹⁶⁾ 농지법이 1996년 시행된 이후 농업경영목적으로 취득한 농지는 질병·징집 등 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 임대를 금지하여 왔으나, 이 개정으로 농업기반공사 등에 위탁하여 전업농 등에게 장기간 임대할 수 있도록 하였다.⁹⁷⁾ 농업경영에 이용하지 아니하여 처분의무가 발생한 농지의 소유자가 그 농지를 다시 농업경영에 이용하거나 농업기반공사 등과 매도위탁계약을 체결한 경우에는 3년간 처분명령을 유예할 수 있도록 하고, 농지소유자가 그 유예기간동안 유예사유를 위반하지 아니한 때에는 농지처분의무가 소멸된 것으로 보도록 하였다.⁹⁸⁾ 농지조성비를 농지보전부담금으로 명칭을 변경하였으며, 그 부고기준도 대체농지 조성원가 부과방식에서 전용하는 농지의 공시지가를 기준으로 부과하도록 하고, 영농규모확대, 농지은행사업 등 농업구조개선 재원으로도 활용하도록 하였다.⁹⁹⁾

6) 2007년 4월 11일의 개정

2007년 4월 11일 농지법의 전면개정이 이루어졌다. 이 전면개정은 내용상의 변화라기보다는 언어의 변화라고 할 수 있다. 법치국가에서의 법 문장은 일반 국민이 쉽게 읽고 이해해서 잘 지킬 수 있도록 해야 함은 물론이고 국민의 올바른 언어생활을 위한 본보기가 되어야

2006, 16면.

96) 2005년 개정 농지법 제2조 제3호.

97) 2005년 개정 농지법 제6조 제3항, 제22조 제6호 신설.

98) 2005년 개정 농지법 제11조의2.

99) 2005년 개정 농지법 제40조.

하는데, 우리의 법 문장에는 용어 등이 어려워 이해하기 힘든 경우가 많고 문장 구조도 어문 규범에 맞지 않아 국민의 일상적인 언어생활과 거리가 있다는 지적이 많았었다. 이에 따라 법적 간결성·함축성과 조화를 이루는 범위에서, 법 문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 다듬기 위하여 농지법을 개정하였다. 이렇게 함으로써 일반 국민이 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있도록 하고, 국민의 언어생활에도 맞는 법률이 되도록 하여, 종래 공무원이나 법률 전문가 중심의 법률 문화를 국민 중심의 법률 문화로 바꾸려는 데에 기여했다.¹⁰⁰⁾

100) www.lawnb.com

제 3 장 농지규제법제의 주요내용

제 1 절 농지소유제도

1. 해방이후 농지개혁사업의 추진

(1) 추진 배경과 과정

정치적 배경으로서는 제2차 세계대전 후 미국은 점령국의 토지개혁을 반공 전략의 핵심으로 일관되게 추진하였으며, 1946년 3월 북한이 사회주의 토지개혁을 실시하자 남한의 농지개혁을 적극 추진하였다. 또한 당시 남한의 정당·사회단체들도 정치적 지지를 얻기 위해 농지개혁을 주장하였다. 사회·경제적 배경으로서는 1945년 해방 당시 전 농가의 86%가 소작농, 전농지의 64%가 소작지인 상태에서 농업생산력과 농가경제의 향상을 위해서는 지주적 토지소유의 해체가 긴요하였다. 나아가 산업 발전을 위해서도 지주 및 토지자본을 산업자본으로 전화시킬 필요가 있었다.

제1차 농지개혁은 미군정에 의해 실시되었다. 미군정은 1945년 10월 5일 소작료의 상한을 연 수확량의 3분의1로 제한하는 조치를 취한 데 이어 12월에는 조선 내 모든 일본인 소유 재산을 미군정청 소유로 귀속시켜 신한공사로 하여금 관리토록 하였다. 이어 미군정은 1946년 2월 27일자로 토지개혁법안 기초위원회를 구성하여 초안을 작성한 다음 1947년 초 남조선과도입법의원에 회부하였다. 이 법안은 산업노동위원회의 수정을 거쳐 1947년 12월 본회의에 상정되었으나 성원미달로 본회의가 유회된 데 이어 1948년 3월 입법위원이 해체됨으로써 자동 소멸되었다. 그러자 미군정은 1948년 3월 22일 과정법령 173호와 174호로써 중앙토지행정처를 설치하여 신한공사를 해체하고 귀속농지를 그 소작인들에게 매각하였다. 농가 호당 2ha를 상한으로 연간 생산량의 3

배에 해당되는 지가를 현물로써 매년 20%씩 15년간 상환하는 조건이었다. 신한공사가 관리하던 귀속농지 중 1948년 4월에 논 154,050ha(총 매각면적의 76%)와 밭 44,979ha(69.1%) 합계 199,029ha(74.3%)가 매각되고, 나머지 논 48,643ha와 밭 20,104ha 합계 68,747ha는 한국정부에 이관되어 1951년 농지개혁법에 의해 대부분 분배되었다.

제2차 농지개혁은 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립 후 농지개혁법에 의해 이루어졌다. 1948년 7월 17일 공포된 제헌헌법 제86조는 법률에 의해 농지를 분배한다고 명시하였다. 정부는 1948년 9월 7일 농지개혁법 기초위원회를 구성하여 작성한 초안을 11월에 발표하고 1949년 1월에 그 수정안을 정부안으로 국회에 제출하였다. 그러나 국회는 별도로 작성한 산업위원회안을 1949년 1월 26일 국회안으로 확정하여 1949년 3월 10일 본회의에 상정하고 정부안은 폐기하였다. 1949년 4월 27일 농지개혁법이 국회에서 통과되어 정부에 이송되었으나 정부는 보상액 15할과 상환액 12.5할의 차액을 보조하기 위한 재정 미확보 등의 이유를 들어 5월 16일 농지개혁법의 소멸을 통고하였다. 이에 대해 국회는 다시 정부에 이송할 것을 의결함으로써 결국 정부는 6월 21일자로 농지개혁법을 공포하는 한편, 7월 7일자로 개정안을 제출하였다. 개정 농지개혁법이 1950년 2월 2일 통과되어 3월 10일 공포된 데 이어 4월에 농지분배가 이루어져 6월 9일 제1차 연도 상환액 하곡 수납에 착수하였으나 6월 25일 한국전쟁으로 중단되었다. 10월 19일 사업이 재개되어 1951년 3월 5일 농지분배가 완료된 것으로 발표하였다. 이어 1951년 4월 『귀속농지특별조치법』에 의해 1948년 4월에 매각된 귀속농지의 지가도 농지개혁법에 의한 분배농지의 상환액과 동일하게 되었다. 분배면적 상한은 농가호당 3ha, 상환조건은 연 수확량의 150%에 해당되는 지가를 매년 30%씩 5년간 균분상환하는 조건이었다.

(2) 추진 결과

농지개혁에 의해 분배된 면적은 논 215,266ha와 밭 101,595ha 합계 316,862ha이고, 귀속농지 매각면적은 논 202,693ha와 밭 65,083ha 합계 267,776ha이다. 제1차 및 2차 농지개혁을 통해 논 417,959ha와 밭 166,678ha 합계 584,638ha가 분배되었다. 이 면적은 1945년 말의 소작지 면적 1,447천ha(귀속농지 273천ha와 일반농지 1,174천ha)의 40.4%에 해당한다. 귀속농지는 모두 매각·분배된 반면 일반농지의 소작지 중 714천ha(소작지 총면적 1,447천ha의 49.2%)가 농지개혁이 지연되는 동안 지주에 의해 처분되었다. 농지분배가 완료된 1951년 말에 소작지는 158천ha로서 전체 농지면적 1,958천ha의 8.1%로 줄었다. 농지개혁을 계기로 하여 식민지지주체가 해체되고 자작농체제가 확립되었으며, 이를 기반으로 농업·농촌은 노동력과 자본의 공급을 통해 한국 자본주의 발전에 커다란 기여를 하였다.

(3) 문제점

농지개혁이 있게 되자 이에 앞서 지주의 소작농에 대한 토지 강매 운동이 전개되어 일부 선량한 소작인은 평시의 값보다도 비싼 값으로 농지개혁 전에 지주로부터 토지를 매입하게 되어 농지개혁 전에 이미 절반 이상의 농지분배가 이루어졌다. 이승만 정부는 지주들의 토지에 묶인 자본을 끌어내기 위한 방편의 일환으로 농지개혁법을 시행하였고, 지주들의 토지를 담보로 정부에서 채권을 발행, 그 대금을 지주에게 지불하고 지주들이 그 돈을 산업 자본으로 삼아 경제 활성화를 이룩하도록 하려는 목표를 세웠다. 그러나 지주층은 농지개혁법 이전에 자신의 토지를 소작농에게 높은 가격에 강매하고, 농지개혁법으로 빈농 소유가 된 토지를 다시 저가로 사들이는 방식으로 자본을 운영하였다.

토지개혁으로 종래 심각한 사회문제가 되어 왔던 지주와 소작인 간의 분쟁 등은 해결되었으나, 반면 지주계급의 몰락을 초래하였고, 또한 농가의 농지소유한도를 3ha로 제한하여 그 소작·임대차 또는 위탁경영을 금지하고 매매도 제한하였기 때문에 농업인의 영세화와 농촌근대화의 장애요인이 되었다. 또한 세분화된 농지가 상속 등에 의하여 더욱 세분화되는 것을 막기 위한 논의가 있었으나 채택되지 않았고 그 결과 전체 농지의 8.1%에 불과 했던 비농업인 소유의 농지규모가 45%를 초과하게 되었다. 이는 헌법 제121조가 추구하는 경자유전의 원칙이 깨어진 원인이기도 하다.

2. 경자유전의 원칙의 문제점

1987년 개정헌법에서는 제121조에 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다고 명시함으로써, 농지개혁법에 의하여 인정되어 오던 경자유전의 원칙을 헌법상 원리로 명시하였다. 이의 구체적 실현으로써 농지법 제6조 제1항에 의하여 “농지¹⁰¹⁾는 자기의 농업경영에 이용하거

101) 농지라고 함은 전·답, 과수원, 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지를 말한다. 다만, 초지법에 의하여 조성된 초지 등 대통령령이 정하는 토지를 제외한다(농지법 제2조 제1호 가목). 나아가 농지는 이러한 토지의 개량시설의 부지와 고정식온실, 벚식재배사 등 농업생산에 필요한 시설중 대통령령이 정하는 시설의 부지 등을 포함한다(제2조 제1호 나목). 일필토지의 일부가 경작의 목적으로 이용되고 있는 경우에는 경작의 목적으로 이용되는 부분만을 농지로 인정할 수 있다(土屋生, 農業法學(1), 일본 中央大學出版部(1985), 35면). 지목이 전·답, 과수원으로 되어 있더라도 실제로 농작물의 경작에 이용되지 않는 토지는 농지가 아니고, 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지는 농지라는 것이다. 이와 같이 지목주의를 채택하지 아니하고, 현상주의를 채택한 배경은 지목은 농지가 아니지만, 사실상 농작물 경작에 이용되고 있는 많은 토지가 농지에서 제외되기 때문에 이러한 불합리를 방지하기 위한 것이다(한국농촌경제연구원, 농지법제정백서(1995), 371면). 판례도 일관되게 농지란 형식적 법적 지목여하에 불구하고 그 실질이 농지로서 이용되고 있는지에 따라 판단한다. 농지의 판단은 현상주의에 따라 토지가 지목여하와 관계없이 실제로 경작의 목적으로

나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.”고 명시하였다.¹⁰²⁾ 이를 경자유전의 원칙이라 하며, 여기서 ‘경자유전의 원칙’이란 농지는 경작자만이 소유할 수 있다는 원칙을 말한다. 즉 투기나 재산증식의 목적이 아니라 직접 경작에 종사하는 자만이 농지를 소유할 수 있다는 의미이다. 농업은 국민의 생존권과 관련된 식량안보 차원에서 접근하여야 한다고 보기 때문에, 각국은 정도의 차이는 있으나 경자유전의 원칙을 준수하고 있다고 평가된다. 농지법제정 당시 농업인의 사유재산권 보호를 위하여 비농업인의 농지소유를 대폭 허용하여야 한다는 주장과 경자유전의 원칙을 철저히 관철시켜야 한다는 주장이 대립되었고, 이러한 상반된 주장에 대한 타협점을 찾는 과정에서 농지법상 경자유전의 원칙이 규정되게 되었다.¹⁰³⁾ 농지법 제6조 제1항은 헌법 제121조를 구체화한 것으로 평가되고 있다.

그런데 “경자(耕者)”를 어떻게 정의할 것인가에 대한 해석의 여지를 남겨둠으로써 그 해석의 여지에 따라 경자유전의 원칙이 관철되지 않을 수도 있다는 의문을 남긴다. 경자(耕者)의 의미에 관하여 구 농지개혁법에서는 “자경의 의사 있는 자”로 정의하였으나, 현행 농지법에서는 “자기의 농업경영에 이용하는 자와 이용할 자”로 규정하였다. 그 개정이유는 농업인 외에 농업법인에게도 농지소유를 원칙적으로 허용하기 위해서였다. 제정 농지법이 농지를 소유할 수 있는 자의 범위를 구 농지개혁법보다 넓게 인정하여 농지취득을 완화한 것이라는 점은 이론의 여지없다. 즉, 농지법 제6조 제1항에서 “농지는 자기의 농업경

이용되고 있으면 농지라고 하는 점에서는, 구 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 구 농지개혁법, 구 농지임대차관리법, 농지법 등 어느 법에 의하여 판단하든 하등의 차이가 없다(대법원 1996. 11. 12. 선고 95다41468판결; 대법원 2007. 5. 31. 선고 2006두8235판결 참조).

102) 현대 사회적 법치국가에서는 재산권의 사회성을 강조하는 것이 특징적이며, 토지재산권의 경우 투기현상을 배제하고자 하는 사회적 요청에 따라 토지재산권의 자유기능보다 사회적 기능이 우선시되고 있으며, 토지입법에 상당한 정도로 반영되고 있다(백승주, 토지재산권보장법론 동방문화사, 2008, 8면-10면 참조).

103) 안중운, “96농지제도 이렇게 달라진다” 농어촌진흥, 1995. 11, 15면 참조.

제 3 장 농지규제법제의 주요내용

영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이를 소유하지 못한다.”라고 규정함으로써 일응 경자유전의 원칙을 관철시키고 있는 것으로 보인다. 그러나 “자기의 농업경영”이라는 의미는 견해에 따라 광의로 해석될 여지가 있어서, 이 규정으로 헌법 제121조의 경자유전의 원칙이 어느 정도 준수될 수 있는지는 의문이다. 결국 농업인과 농업법인을 하나의 틀에서 묶어 같은 개념으로 규정함으로써 농업법인의 농지소유는 정당화될 수 있으나, 사실상 비농업인이 농지를 투기나 투자의 목적으로도 소유할 수 있는 여지를 남긴다는 문제점이 있다.

<표 3-0> 농업법인 현황

(단위: 수)

조직형태별	별언형태	2000		2005		2008	
		# 운영중인 사업체	술자자개발 운영	# 운영중인 사업체	술자자개발 운영	# 운영중인 사업체	술자자개발 운영
계	총계	6,071	2,158	6,265	1,846	6,935	1,657
	농업법인	5,575	1,990	5,626	1,711	6,306	1,525
	대업법인	496	168	639	135	629	132
영농조합법인	총계	3,852	1,528	4,293	1,395	5,075	1,280
	농업법인	-	1,528	4,293	1,395	5,075	1,280
	대업법인						
농업회사법인	총계	1,366	462	967	376	928	245
	농업법인	-	462	967	376	928	245
	대업법인						
영대조합법인	총계	314	168	494	135	501	132
	농업법인						
	대업법인	-	168	494	135	501	132
일반회사법인	총계	216	-	191	-	141	0
	농업법인	-	-	88	-	56	0
	대업법인	-	-	103	-	85	0
국가·지자체	총계	113	-	122	-	120	0
	농업법인	-	-	93	-	88	0
	대업법인	-	-	29	-	32	0
생산자단체	총계	78	-	63	-	51	0
	농업법인	-	-	60	-	49	0
	대업법인	-	-	3	-	2	0
기타	총계	142	-	136	-	119	0
	농업법인	-	-	125	-	110	0
	대업법인	-	-	10	-	9	0

여기서 자기의 『농업경영』이라 함은 농업인 또는 농업법인이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 의미한다(농지법 제2조 제4호). 농업경영과 유사한 개념으로서 자경(自耕)이 있다. 자경이란 농업인이 그 소유 농지에서 농작물 경작 또는 다년생식물 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작 또는 재배하는 것과 농업법인이 그 소유 농지에서 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 의미한다(농지법 제2조 제5호).¹⁰⁴⁾ 농지법 제정시안 제2조 제5호에 의하면 “자경이란 농지의 소유자가 자기의 계산과 책임하에 소유농지를 경작하는 것을 말한다.”고 정의한다.¹⁰⁵⁾

농업경영은 농업인이 단지 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것이면 되고 직접 경작에 종사할 것까지 요하지 않지만, 자경은 경작에 상시종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력으로 경작하는 것을 의미한다. 그런데 헌법 제121조상의 경자유전의 원칙은 농지의 소유자가 경작에 직접 종사하여야 한다는 좁은 의미로 해석되는데 반하여, 농지법 제6조 제1항상 “농업경영에 이용하거나 이용할 자”라는 개념은 보다 더 넓은 의미로 해석되므로, 위임법률의 한계를 넘은 것은 아닌지 의문이다.

구 농지개혁법에 관한 대법원 판례¹⁰⁶⁾도 “자경 또는 자영의 의사가 없는 농지의 매수인은 농지매매증명의 발급 여부에 관계없이 농지에 대한 소유권을 취득할 수 없는 것이고, 농지매매증명을 얻은 매수인은 자경 또는 자영의 의사가 있었다고 추정되나, 반증에 의하여 자경 또는 자영의 의사가 없었음이 입증되면 그 추정은 번복되고, 그 추정이 번복되는 경우 이미 소유권이전등기가 마쳐졌다 하더라도 특별한 사정이 없는 한 그 등기는 원칙적으로 원인무효로서 비농가인 매수인

104) 이 내용은 구 농지개혁법에는 없었으나 농지법 제정시(1994. 12. 22 법률 제 4817호)에 규정되었다.

105) 한국농촌경제연구원, 농지법재정백서(1995), 272면.

106) 대법원 2000. 08. 22, 선고 99다62609판결.

은 농지개혁법상의 농지소유에 필요한 요건을 구비하지 못한 셈이 되어 농지의 소유권을 취득할 수 없다.”고 한다.

농지법에 관한 판례¹⁰⁷⁾도 “농지법 제2조, 제6조, 제8조, 제9조 및 같은 법 시행령의 규정에 비추어 보면, 농지법 제9조 소정의 예외적인 경우를 제외하고 자신의 노동력을 투입하지 아니한 채 농작업의 전부 또는 일부를 위탁경영하는 것은 허용되지 아니한다”고 하면서, 피고인이 처음부터 농지 전부를 자신이 자경하지 아니하고 현지인에게 위탁경영할 목적으로 매입하였고, 이 과정에서 자경을 하지 아니하면 농지의 소유가 불가능하다는 규정을 회피하기 위하여 농지취득자격증명 신청서에 첨부된 농업경영계획서의 노동력확보방안란에 ‘자기노동력’ 또는 ‘자기노동력과 일부 고용’이라고 허위의 사실을 기재하여 농지취득자격증명을 발급받은 경우, 이는 농지법 제61조에서 정하는 사위 기타 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 경우에 해당한다고 판시하였다. 이러한 판시내용은 耕者의 개념을 농업경영의 의미가 아니라 자경의 의미로 해석한 것으로 볼 수 있다. 즉, 판례는 耕者의 의미에 관하여 구 농지개혁법상 자경의 의사없는 자는 농지의 소유권을 취득할 수 없다고 하고, 농지법상으로도 자기의 노동력을 전부 또는 일부 투입하여야 하는 것으로 해석하였는데, 결과론적으로는 정당해 보일 수 있으나 구농지개혁법상 ‘자경’이 농지법상 ‘자기의 농업경영’으로 대체되었음을 간과한 것은 아닌지 의문이다. 단순히 자기의 농업경영에 이용하는 것만으로는 경자유전의 원칙이 관철되었다고 보기는 어려울 것이기 때문이다. 농지법에 관한 판례의 태도는 입법론적으로 정당해 보이나, 현행 농지법상 자기의 농업경영이 자경을 의미하는 것으로 좁게 해석하여야 할 것인지는 의문이다. 이러한 해석은 구 농지개혁법상 ‘자경’이 제정농지법상 ‘자기의 농업경영’으로 바꾸어 그 범위를 완화하고자 한 제정취지에도 반한다. 이 점에서 헌법

107) 대법원 2006.2.24. 선고 2005도8080판결.

제121조 제1항의 경자유전의 원칙은 농지법 제6조 제1항에 충실히 반영되었다고 볼 수 없고, 기형적인 판례가 형성되고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 아래에서 논의되는 위탁경영과의 관계에서도 헌법은 경자유전의 원칙과 농지소작금지를 규정하면서, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 위탁경영을 인정하는 것은 일시적으로나마 이를 허용하여 투하자본을 회수할 수 있게 함으로써 국가적으로 요청되는 간척사업·개간사업을 촉진하기 위한 것이라고 주장하는 문헌에 의해서도 같은 결론에 도달할 것이다.¹⁰⁸⁾

한편 ‘농업경영’이라는 포괄적인 개념의 사용은 농지의 투기대상 금지를 규정한 농지법 제3조 제2항¹⁰⁹⁾의 이념을 실현할 수 있는 지가 의문이다. 가령 자경의 의사 없는 자가 농지취득자격증명을 발급받아 농지소유권을 취득한 후 그 농지를 타인에게 임대하는 것은 금지되나(농지법 제23조),¹¹⁰⁾ 그 실질은 임대이지만 형식상 농업인을 고용하여 경작케 하고 수확의 일정량을 급여로 지급하는 경우에는 자기의 농업경영으로 볼 여지가 있어서, 경자유전의 원칙 준수와 농지의 투기금지 규정의 실효성이 의문시 된다.¹¹¹⁾

농지법은 자기의 농업경영이라는 개념을 도입함으로써 비농업인도 누구나 농지를 소유할 수 있게 되었다고 평가된다. 이로써 경자유전의 원칙은 사실상 깨어졌다고 할 수 있는데, 그렇다면 농업법인의 경우는 별론으로 하고, 농지소유자가 사용자로서 피용자에게 농작업의 2분의 1 이상을 경작케 하는 고용계약에 의한 농업경영은 탈법행위로

108) 김철수, 헌법학개론 박영사, 2006, 228면 참조.

109) 농지법 제3조 제2항 “농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니된다.”

110) 자경하는 경우와 한국농촌공사에 위탁매매계약을 체결한 경우에는 3년간 그 매각 처분명령을 유예받을 수 있다(농지법 제12조 참조).

111) 물론 이 경우 대법원 2006.2.24. 선고 2005도8080판결과 같이 해석한다면, 고용에 의한 농업경영은 원칙적으로 허용되지 않을 것이다.

서 규제되어야 할 것이다.¹¹²⁾

농지의 위탁경영은 경자유전의 원칙의 예외로써 농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용 또는 불가피한 사정이 있을 때에 한하여 허용되어야 한다.¹¹³⁾ 농지의 위탁경영이라 함은 농지의 소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급할 것을 약정하고, 농작업의 전부 또는 일부를 위탁하여 경작케 하는 도급계약으로서의 농업경영을 말한다.

농업경영에서 농작업의 일정량을 타인에게 위탁하여 경작케 하는 것은 허용되어야 할 것이지만, 농작업의 전과정을 타인에게 위탁하여 경작케 하는 경우까지 경작자로 볼 것인가는 의문이다. 전부위탁을 허용하는 경우 비농업인의 농지소유가 사실상 전면적으로 허용되는 결과가 되기 때문에, 헌법상 경자유전의 원칙에 반할 뿐만 아니라 농지세분화와 농지임대차의 증가 등으로 농지의 규모화정책에 반하게 되어 농업발전을 저해하는 요인으로 작용하게 된다.¹¹⁴⁾

농지의 위탁경영을 전면적으로 인정하는 경우 비농업인이 농업생산에 의한 수익을 목적으로 하기보다 투기적 목적으로 농지를 소유할 우려가 높고, 반사적으로 농업경영은 위축될 수밖에 없어 농업생산성의 저하와 정부의 농지정책의 무력화가 우려된다. 따라서 농지의 위탁경영은 법률이 정하는 바에 따라 예외적으로 자경이 불가피한 경우 제한적으로 허용되어야 한다.¹¹⁵⁾ 관례도 농지법 제9조 소정의 예외적인 경우를 제외하고 자신의 노동력을 투입하지 아니한 채 농작업의 전부 또는 일부를 위탁경영하는 것은 허용되지 아니한다고 판시하고 있다.¹¹⁶⁾

112) 타인이 농작업의 2분의 1이상을 경작한다는 것은 농지소유자가 농지법 제2조 제5호에 정의된 자경이 아닌 경우를 말한다.

113) 성낙인, 헌법학(제7판) 법문사, 2007, 199면.

114) 박현출, “농지의 소유, 거래 및 이용에 대한 규제완화”, 국토정보(168호) 국토개발연구원, 1995, 85면.

115) 헌법 제121조 제2항; 농지법 제9조 참조.

116) 대법원 2006.2.24. 선고 2005도8080판결.

3. 비농업인의 예외적 농지소유 허용의 문제점

(1) 서 설

비농업인은 원칙적으로 농지를 소유할 수 없다. 다만 예외적으로 농지법 제6조 제2항에 의하여 허용되는 경우에 한하여 비농업인도 예외적으로 농지를 소유할 수 있지만, 그 예외적 허용범위가 지나치게 광범위하여 경자유전의 원칙을 무색케 한다는 비판을 받고 있다. 특히 문제되는 것으로는 상속자, 이농자, 주말·체험영농자의 농지소유의 범위가 지나치게 광범위하다는 점이다.

더욱이 비농업인의 농지소유를 확대하는 정책이 일관되게 추진되고 있다. 이러한 정책은 농지를 누가 소유하든 이용만 철저히 규제하면 된다는 논리이다. 이러한 정책하에서는 농지이용의 효율성을 강조하여 농지의 소유와 이용을 분리하고 농지임대차의 전면 허용을 주창하게 된다. 그러나 농지 소유권이 비농업인으로 넘어갈 경우 어떤 식으로든 끊임없이 농지전용과 타 용도 이용을 통하여 이윤극대화를 추구할 수밖에 없다. 비농업인의 주말농장용 농지소유의 허용으로 주말영농의 목적으로 농지를 매입하기 보다는 장래 농지전용과 자산가치 증가에 목적을 두고 투자하고 있음을 보게 된다.¹¹⁷⁾ 농지이용권은 농지소유권에 종속되어 농지이용자의 농업투자를 저해하는 요인이 될 것이다.

(2) 상속자·이농자의 경우

농업경영을 하지 않는 자의 상속농지는 1만제곱미터 이내의 것에 한하여 이를 소유할 수 있다(농지법 제7조 제1항). 그러나 한국농어촌

117) 윤석환, “농지제도 개편논의의 상황인식과 농지정책의 과제”, 농업경제동향, 농업기반공사, 통권4호(2003년), 23면 참조.

공사 및 기타 대통령령으로 정하는 자에게 농지를 임대하거나 사용대하는 경우 그 기간 동안은 2만제곱미터를 더 소유할 수 있었으나¹¹⁸⁾ 2009년 개정농지법에서는 소유상한 규정을 폐지하여 임대 또는 사용대하는 경우에는 초과농지를 무한정 소유할 수 있게 되었다. 한편 8년 이상 농업경영을 한 후 이농한 자는 이농 당시의 소유농지중에서 1만제곱미터 이내의 것에 한하여 이를 소유할 수 있고,¹¹⁹⁾ 1만제곱미터를 초과하는 농지라도 한국농어촌공사 등에게 위탁하여 임대하거나 사용대하는 경우에는 그 기간동안은 이를 계속적으로 소유할 수 있다.¹²⁰⁾ 상속농지의 규모와 이농자의 농지규모를 같도록 개정하였다.

한국농어촌공사에 위탁경영하는 경우를 제외하고, 농지법 제10조 제1항 제6호에 의하여 동법 제7조에 따른 농지 소유 상한을 초과하여 농지를 소유한 것이 판명된 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 1년 이내에 해당 농지를 처분하여야 한다. 만일 1년의 처분의무기간내에 처분하지 아니하면 농지법 제11조 제1항에 의하여 시장·군수 또는 구청장은 농지 소유자에게 6개월 이내에 그 농지를 처분할 것을 명할 수 있다. 이 처분명령을 받은 농지 소유자는 해당 농지를 처분하거나 한국농어촌공사에 그 농지의 매수를 청구할 수 있을 뿐이다(농지법 제11조 제2항).

한편 처분의무기간이 경과하였어도 처분명령을 받지 않고 있는 상태에서는 해당 농지를 자기의 농업경영에 이용하거나 한국농어촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자와 해당 농지의 매도위탁계약을 체결한 경우에는, 시장·군수 또는 구청장은 처분의무 기간이 지난날부터 3년간 처분명령을 직권으로 유예할 수 있다. 시장·군수 또는 구청장은 처분명령을 유예받은 농지 소유자가 처분명령 유예기간에

118) 2008년 시행 농지법 제7조 제4항, 제23조 7호 가목.

119) 농지법 제7조 제2항, 동법 시행령 제4조.

120) 농지법 제7조 제4항, 제23조 7호 나목.

자기의 농업경영에 이용하거나 한국농어촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자와 해당 농지의 매도위탁계약을 체결한 것이 아닌 경우에는 지체 없이 그 유예한 처분명령을 하여야 한다(농지법 제12조 제2항). 농지 소유자가 처분명령을 유예받은 후 처분명령을 받지 아니하고 그 유예 기간이 지난 경우에는 제10조제1항에 따른 처분의무에 대하여 처분명령이 유예된 농지의 그 처분의무만 없어진 것으로 본다(농지법 제12조 제2항). 결국 상속인 또는 이농자가 자기의 농업경영에 종사하지 아니하는 경우 정당하게 소유할 수 있는 1만제곱미터를 제외하고 이를 초과하는 부분까지도 임대 또는 사용대하는 기간 동안은 무한정 소유할 수 있다.

이러한 개정은 비농업인의 농지소유가 급격히 증가될 것으로 예견되며, 농지세분화 방지 정책에도 반한다는 문제점이 있다.

(3) 주말·체험영농자의 경우

주말·체험영농을 하고자 하는 자는 그 세대원 전부의 소유 총면적이 1천제곱미터 미만인 농지에 한하여 이를 소유할 수 있다(농지법 제7조 제3항).

이 제도의 신설은 도시민의 주5일 근무제 확산 및 건전한 여가수요 증대에 대응하고, 침체된 농지거래 활성화를 도모하는 데 있었다. 그러나 1세대원이 삼, 곡괭이, 호미 등으로 주말농장용으로 이용할 수 있는 농지규모는 기껏해야 50평 내외일 것이고, 현재 농지임대차규모가 전체 농지의 45%에 달하고, 계속 증가하고 있는 것을 고려하면, 농지가 건전한 여가활동 수단으로 이용되는 선을 넘어서 투자 내지 투기수단으로 과열되고 있음을 보여준다. 주말농장제도는 도입시기에 이미 선진국에서는 실패한 정책으로 평가되고 있었다. 결국 이러한 제도는 힘의 논리, 정치논리에 의하여 투기를 합법화하는 수단으로 이용되는 결과를 가져오고 있다. 그럼에도 불구하고 2007.5.17. 개정된

현행 농지법의 논의에서도 쟁점사항은 비농업인의 농지소유 상한의 확대 내지 폐지에 관한 것이었다. 농림부의 안을 보면 주말·체험영농의 경우 1000제곱미터에서 3000제곱미터로 확대하고, 상속·이농자의 농지소유상한 1만제곱미터를 철폐하여 상한을 없애자는 주장이 제기되기도 하였음을 고려하면 우려되지 않을 수 없을 것이다. 주말체험용 농지는 본래의 목적으로 이용하기 보다는 농지전용 및 타 용도전용을 통하여 투자수익과 자산가치의 극대화로 달려가고 있으며, 농지세분화 방지정책에도 반한다.

(4) 농지를 유증받은 자의 경우

민법상 유언의 효력은 유언자가 사망한 때에 발생하며, 농지소유권의 이전등기 없이 수유자의 소유가 된다.¹²¹⁾ 다만 유언에 정지조건이 있는 경우에는 그 조건이 유언자의 사망 후 성취한 때에 그 조건의 성취 때로부터 유언의 효력이 발생한다(동조 제2항). 여기서 수유자가 비농업인일 경우 농지취득자격증명의 발급이 정지조건이라고 볼 수도 없다. 결국 민법 제1073조 제1항과 농지법 제6조 제1항 간에 충돌의 문제가 생긴다. 물론 농지법을 민법의 특별법으로 해석한다면, 농지법은 수유자의 농지소유에 관한 규정이 없으므로, 일반원칙으로 돌아가 비농업인인 수유자는 농지법 제6조 제1항에 따라 농지를 유증받을 수 없게 된다. 그러나 사회적 기부문화의 활성화라는 취지를 고려한다면 반드시 그렇게 해석할 수도 없고, 상속인과 수유자를 달리 취급해야 할 이유도 없다. 따라서 입법적 불비라 아니할 수 없을 것이다.

121) 민법 제1073조 제1항 참조.

제 2 절 농지임대차제도

1. 서 설

1950년 농지개혁으로 인해 소작제도가 없어지기 전까지 소작은 널리 퍼져 있었다. 소작으로 인해 실제 농사를 짓는 소작농들은 빈곤에서 벗어날 수 없었고 땅을 소유한 지주들은 부를 이어갔다. 이러한 소작제도의 폐해를 막고자 국가에서 소작을 금지시켰고, 유상매수유상분배의 토지개혁을 단행하였고, 그 결과 소작제의 폐해는 막을 수 있었으나 농지가 소규모로 분배됨으로써 농지규모화의 현대적 흐름에 역행하는 불합리도 있다. 소작제폐해의 경험으로 자연히 농지임차인의 보호에 중점을 두는 농지임대차관리법이 제정되었고, 농지법제정과 함께 농지법내에 편입되었지만, 산업발달과 이농현상으로 이마저 대폭 삭제하고 임대인지위승계, 서면계약원칙, 계약의 묵시적 갱신 등 몇 개 조문으로 명목만 남게 되었다.

헌법 제121조에 명시된 경자유전의 원칙에도 불구하고, 농지정책은 비농업인 농지소유의 확대로 나아갔고, 급기야 비농업인의 농지소유 규모가 전체 농지면적의 45%를 상회하게 되었다. 이제는 다시 농지임차인 보호를 위한 강화된 법 개정이 요망되는 때이기도 하다.

2. 농지임대차의 현황

1988년부터 농림부에서는 매년 일정기간동안 표본가구를 선정하여 농지임대차조사를 실시한다. 이는 인구고령화, 전업 및 이농심화에 따른 농가 수 감소로 임차농이 크게 증가함에 따라 농지 임대차 현황을 파악하여 농지정책에 활용코자 하는 목적이다. 주로 면접청취의 방법으로 경영경지면적, 임차농지면적, 임대농지 소유자의 보유동기, 임차

료 등을 조사한다.¹²²⁾

2008 농지임대차 조사결과¹²³⁾에 의하면 임차농가는 조사대상농가의 62%로 07년보다 0.2%감소하였으며 자작농의 비중이 상대적으로 증가하였다(표 3-1. 참조). 이는 노동력부족, 총수입감소 등으로 임차지를 반환함에 따른 것이다. 또한 임차농지 소유자의 경우 비농가가 61%로 가장 높게 나타나며 농가(21%) 국공유지(4.2%) 농촌공사(2.4%)순이다. 농지임대 사유로는 이농이 23%로 가장 많고 노동력부족(21%) 상속증여(13.6%) 재촌탈농(10.6%) 귀농준비(2.4%) 순이다.

<표 3-1> 임차농가 비율

(단위: %)

농가별	2004	2005	2006	2007	2008
임차농가	62.4	63.0	62.5	62.0	61.6
자작·임차농가	52.4	53.2	53.3	52.8	52.2
순수임차농가	11.0	11.8	11.2	11.3	11.6
자작농가	31.2	36.6	31.1	31.6	31.6
권지없는농가	1.4	1.4	1.4	1.3	1.4

영농규모별 임차농지의 비율을 보면, 영농규모가 클수록 임차농지 비율이 높게 나타나 영농규모가 ‘5ha이상’의 임차농지 비율이 63.9%로 가장 높게 나타난 반면, ‘0.5ha미만’의 임차농지 비율은 25.1%로 가장 낮게 나타났다. 총수입 중 임차료가 차지하는 비율을 나타내는 임차료율은 ’07년 16.4%로 ’06년(15.8%)보다 0.6% 증가했고 지불형태를 보면 현물로 지급하는 경우가 50.0%로 나타나 현금(40.6%)으로 지급하는 경우보다 9.4% 높다.

122) www.maf.go.kr 자료 참조.

123) 분류기호 DAA42-0803015 자료형태 : 정책해설자료 발간처 : 통계청 발간일: 2008/03/21 원문파일 D0803015.hwp

이처럼 최근 농지의 임대차는 비단 농업인의 영역이 아니라 비농업 인이나 다른 국공유지 한국농어촌공사등의 기관의 영향력이 크게 작용하고 있다. 따라서 정책을 제정하거나 시행할 때는 다각적인 접근이 필요하다. 일례로 농지은행의 농지임대수탁사업은 이러한 점을 반영한 제도이다.

3. 농지임대차 규정

(1) 농지임대차관리법

1) 서 설

1986년도에도 전국 논외 30% 이상이 임대로 경작되고 있었고, 임차인을 보호하고 농지임대차를 양성화하겠다는 취지에서 농지임대차관리법이 제정되었다.

그 내용은 서면계약 원칙, 최소임대기간, 임대료상한제, 임대인의 지위승계, 계약의 갱신, 농지관리위원회 제도 등이다. 임대차계약의 서면방식의 도입은 ‘자경(自耕)하지 않는다.’는 물증으로 남을 수 있어서 지주들의 반감을 샀다. 지주들에 의하여 임대차계약 해지통보가 빈번해지자 농업인들은 그 원인이 농지임대차관리법에 있다고 보고, 그 폐지를 강력하게 주장하게 되어 시행조차 제대로 해보지 못하고 사문화되고 말았다. 농지임대차 관리법이 사실상 사문화되었지만, 첫째, 농지매매증명제도 개선으로 농지의 투기방지, 둘째, 농지관리위원회 구성으로 자율적인 농지관리체제 확립, 셋째, 임대차에 관한 지역별 관행을 존중하여 이해당사자간의 충격을 극소화하는 것 등의 필요에 의한 것이고, 현재에도 이러한 필요성은 상당하다.

2) 주요내용

가. 서면계약의 원칙

임대차계약은 서면계약이 원칙이다. 서면계약이 반드시 강제되지는 않지만, 서면계약에 의하지 않는 경우 그 임차료를 시·군 조례가 정한 임차료 상한의 80%를 초과할 수 없도록 규정하였다.¹²⁴⁾ 위토(位土)·종교단체 소유농지는 임대차적용에서 배제하며, 직계비속·직계존속·동거가족 등의 농지는 임대차로 보지 않는다. 이러한 자가 임차한 경우에는 서면계약 원칙이 적용되지 않는다.

임대차계약의 당사자는 그 계약을 체결한 날로부터 60일이내에 농림수산부령이 정하는 바에 의하여 농지소재지를 관할하는 시장(구를 두지 아니한 시의 시장을 말하며, 도농복합형태의 시에 있어서는 동지역에 한한다)·구청장(도농복합형태의 시에 있어서는 동지역에 한한다)·읍장 또는 면장에게 당해 계약의 내용을 신고하여야 한다. 계약의 내용의 변경이나 기간의 연장 또는 계약의 갱신이 있는 경우에도 또한 같다.¹²⁵⁾

나. 계약기간

임대차의 기간은 3년 이상으로 하여야 한다. 다만, 다년생농작물·연작기피성농작물 기타 특수성 있는 농작물의 경우나 징집·질병 기타 계약당사자에게 특별한 사유가 있는 경우의 그 임대차의 기간은 1년으로 한다. 또한 임대차의 기간은 그 계약당사자간의 합의에 따라 이를 계속 연장할 수 있다. 이 경우 그 연장기간에 관하여는 대통령이 정하는 경우를 제외하고는 3년 이상으로 한다. 임대차의 기간이 법정기간보다 단기이거나 그 기간의 정함이 없는 경우에는 법정 최단

124) 농지임대차관리법 제3조.

125) 농지임대차관리법 제4조.

기간으로 약정된 것으로 본다. 독일 스위스, 프랑스의 경우 최단 기간을 9년으로 하고 있다. 여기에 비할 정도는 아니나, 임차농지는 투하자본의 회수 등을 고려하여 최단기간이 상당하여야 한다는 입법자의 인식이 있었다고 보인다.

다. 임차료

임차료의 상한은 농지의 생산성 및 농작물의 수익성과 지역실정 등을 고려하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 지역별·농작물별·농지등급별로 시(서울특별시 및 직할시를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)·군의 조례로 정한다. 시·군은 조례를 정할 경우 미리 농지소재지를 관할하는 농지관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.

임대차의 당사자는 임차료 또는 임차료의 감면 기타 임대차에 관하여 서로 협의가 이루어지지 아니한 경우에는 농지소재지를 관할하는 농지관리위원회에 조정을 신청할 수 있다.

임차료의 상한을 초과하여 임대차계약을 체결하는 경우 그 초과부분은 효력이 없다. 초과수령한 임대인은 과태료의 처분을 받는다.¹²⁶⁾ 임차료의 지급방법은 연말 수확기를 원칙으로 한다.

현재 스위스의 경우 임차료는 토지수익가치의 3.5%를 상한으로 하고 있는 것에 비하면, 우리나라의 경우 논·밭의 경우 수확량의 23% 수준이며, 밭의 경우 8% 수준이다. 비교적 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

라. 그 밖의 규정내용

임대차계약은 상대방의 동의없이 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 당사자의 일방이 이를 해지할 수 없다. 나아가 임대차계약의 당사자의 일방 또는 쌍방이 임대차를 해지할 권리를 보류하는 특

¹²⁶⁾ 농지임대차관리법 제25조.

약은 그 효력이 없다.¹²⁷⁾

임차농지의 양수인은 임대인의 지위를 승계한 것으로 본다. 임대인이 임대차기간 만료전 3월까지 임차인에 대하여 그 갱신의 거절 또는 임대차조건의 변경의 뜻을 통지하지 아니한 경우에는 그 기간이 만료된 때에 종전의 임대차와 동일한 조건으로 다시 임대차한 것으로 본다. 임차인은 임대인의 동의없이 임차권을 양도하거나 임차농지를 전대하지 못한다.

농민의 자율적 관리에 의해 마을 대표로 구성되는 읍·면 단위 농지관리위원회가 설치되어 농지매매전용 등을 확인하고 기존 농지매매 증명발급제도를 강화해 비농업인의 농지투기를 억제한다. 그리고 통작거리 제한과 위탁영농의 제한 등을 규정하고 있다.

3) 평 가

이러한 농지임대차관리법은 스위스, 독일, 프랑스의 강화된 임대차법을 대폭 도입한 것으로서 이들 국가에 비해서는 상당히 완화된 규정이었다. 최소임대차기간에 관하여 9년을 설정하고 9년 미만으로 정한 임대차계약은 9년으로 보며, 임차요율은 자치단체의 조례로 정할 수 있되, 대체로 지가를 기준으로 하지 않고 생산량의 3.5%를 상한으로 하는 것에 비추어 보면, 더 강화된 규정이 필요했음을 알 수 있다.

(2) 농지법의 제정과 농지임대차

1) 서 설

농지법의 제정으로 농지임대차관리법을 폐지하고 그 내용을 농지법에 수용하였으나, 산업화로 이농현상이 심화되고, 농업을 사양산업으로 잘 못 인식한 정부의 정책의 영향으로 농업은 쇠퇴의 길을 걸어왔

127) 농지임대차관리법 제10조.

다. 그 결과 휴경농지가 증가하면서 특별히 농지임차인을 보호해야 할 필요성을 상실하게 되었다. 그리하여 서면계약원칙, 임대인의 지위 승계, 계약갱신 등의 규정을 제외하고 나머지 규정들을 폐기하기에 이른다.

농지법에 따라 일정규모 이하 농지를 합법적으로 소유한 비농업인, 8년 이상 농업에 종사한 농업인으로서 일정규모 이하의 농지에 대하여 농지임대차가 허용된다.

8년 이상 농업에 종사한 농업인이라도 농업경영에 종사하지 않게 되는 경우, 즉 임대차하는 경우에는 1만제곱미터에 대해서만 자유롭게 소유하면서 임대차할 수 있는 것이고, 이를 초과하는 농지는 처분하여야 할 것이지만(따라서 임대차를 할 수 없다), 예외적으로 한국농어촌공사에 임대차 또는 위탁경영하는 경우에는 그 계약기간 동안은 농지를 계속 소유할 수 있다.

2) 농지임대차가 허용되는 대상 농지

농업생산성의 제고와 합리적인 농지의 이용을 위하여 부득이한 사정이 있는 경우에 한하여 법률이 정하는 바에 의하여 인정¹²⁸⁾하도록 하고 있으므로 농지법 제23조에서 헌법규정을 바탕으로 다음의 경우에 한하여 예외적으로 임대차를 허용한다.

가. 임대가 허용되는 농지¹²⁹⁾

- ① 제6조 제2항 제1호·제4호부터 제9호까지·제9호의2 및 제10호의 규정에 해당하는 농지를 임대하거나 사용대하는 경우
- ② 제17조에 따른 농지이용증진사업 시행계획에 따라 농지를 임대하거나 사용대하는 경우

128) 헌법 제121조 제2항.

129) 농지법 제23조.

- ③ 질병, 징집, 취학, 선거에 따른 공직취임, 그 밖에 대통령령으로 정하는 부득이한 사유로 인하여 일시적으로 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자가 소유하고 있는 농지를 임대하거나 사용대하는 경우
- ④ 60세 이상이 되어 더 이상 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자로서 대통령령으로 정하는 자가 소유하고 있는 농지 중에서 자기의 농업경영에 이용한 기간이 5년이 넘은 농지를 임대하거나 사용대하는 경우
- ⑤ 제6조 제1항에 따라 소유하고 있는 농지를 주말·체험영농을 하려는 자에게 임대하거나 사용대하는 경우, 또는 주말·체험영농을 하려는 자에게 임대하는 것을 업으로 하는 자에게 임대하거나 사용대하는 경우
- ⑥ 제6조 제1항에 따라 개인이 소유하고 있는 농지를 한국농어촌공사나 그 밖에 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 임대하거나 사용대하는 경우

나. 그밖에 위탁임대 사용대가 허용되는 경우

- ① 상속으로 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 아니하는 자가 소유상한 1만 제곱미터를 초과하여 소유하고 있는 농지
- ② 8년 이상 농업경영을 한 후 이농한 자가 소유상한 1만 제곱미터를 초과하여 소유하고 있는 농지

4. 농지은행제도

(1) 서 설

농지은행제이란 매입, 임차, 신탁의 인수 등의 방법으로 공급자로부터 농지를 제공받은 후에 그 농지를 수요자에게 공급함으로써 농지의 사용가치를 높이는 제도이다.¹³⁰⁾ 부채지주, 이농 농가, 부채농가, 농사

130) 신희준, “농지제도 개편에 따른 농지은행제도 도입방안”(농어촌과 환경 제14권

규모 축소 농가 등이 증가하면서 이들로부터 농지를 매입하거나 신탁 받아서 농사를 크게 지으려는 농민에게 매도 또는 임대할 필요성이 있다. 그러나 실제 공급자와 수요자 사이에 원활히 거래가 이루어지기 어렵다는 문제점이 있다. 이를 해결하기 위하여 한국농어촌공사에서 농지은행을 만들어 가교역할을 하는 것이 목적이다.

(2) 기 능

첫째, 농지를 적정한 가격에 사고팔아 줌으로써 농지시장과 농지가격을 안정시키고 부채농가가 농지를 처분하고 경영을 되살리는 데 도움을 준다. 농가의 부채문제가 심각해지면서 상당량의 농지가 경매로 넘어가고 있다. 이러한 상황에서 농지은행이 개입하여 적절한 가격으로 매입해 주는 것이다.

둘째, 농업경영의 규모 확대에 도움을 준다. 농업기술의 발달로 인해 적은 인력으로 넓은 토지를 경작할 수 있게 되었는데 이렇게 큰 규모의 경작을 원하는 사람에게 농지를 임대해 줌으로써 생산비에서 큰 부분을 차지하는 토지용역비를 절감할 수 있게 해 준다. 그래서 농가가 경영규모를 쉽게 늘릴 수 있고 안정적인 임차 영농이 가능하게 된다.

셋째, 큰 규모로 경작을 하던 농업인이 작물 가격 하락 등으로 경영에 어려움이 생기는 경우에 일단 토지를 신탁 받아 돈을 지급하여 위기를 넘기게 해 주고 그들에게 다시 그 토지를 임대하여 영농규모를 유지할 수 있게 하는 역할도 한다.

넷째, 농지은행에서는 농지임대수탁사업, 농지매도수탁사업을 통해 농지의 임대와 매도를 주선한다. 그리고 농지매입경영회생지원사업을 통해 부채 등으로 경영위기에 처한 농가를 돕는다. 농지매입비촉사업도 이루어지는데 비촉농지를 두어 농지시장의 안정을 도모하고 농업

제2호, 2004.6.), 48면.

구조 개선에 기여하는 사업이다.¹³¹⁾

(3) 현 황

농지은행제도는 농지 매매·임대차 희망자, 경영위기 농업인, 귀농·창업농 희망자, 농지, 농촌관광 등 관련 정보 수요자를 위하여 도입된 제도이다. 쌀소비 감소, 시장개방 확대로 유휴농지 증가 및 농지 가격 하락 등 중장기적 농지시장의 불안요인을 사전관리하고, 자연재해, 농산물가격하락등으로 인해 일시적 경영위기에 처한 농업인의 경영회생을 도모하고, 농지에 관한 체계적인 거래정보, 농업경영지원 정보 및 농촌정책 관련 정보 등 다양한 수요에 부응하기 위한 것이다. 2009년 기준 농지임대 수탁은 4,600ha 경영회생지원 농지매입금은 657ha/1,000억원이다.

(4) 평 가

농지은행제도의 활성화로 귀농자에게 농지를 알선해주고, 저렴하게 공급해 줌으로써 귀농자를 돕고, 규모화를 도모하는 농업인에게는 임대차 등의 방법으로 실현시켜준다는 장점이 있다. 그러나 농지매입 재원의 부족으로 한계농지 등 이농자의 농지매입에는 한계가 있으며, 점차 재원을 확보하여 좀 더 활성화 시킬 필요가 있다. 그리고 현재까지의 이용실적을 보면 경미한 수준이며, 농지매입의 실적 또한 경미한 수준이다.

131) 양진형, “농지은행, 농촌을 미래의 블루오션으로”(흙사랑물사랑, 통권245호, 2006.2.), 18면.

5. 농지임대차의 문제점

첫째, 농지임대차는 경자유전의 원칙 및 자작농체제와 표리관계에 있지만 동일한 문제는 아니다.¹³²⁾ 경자란 자경자를 말하지만 농지를 임차해서 경작하더라도 경자이며, 경자가농지의 일부를 임대하더라도 경자이기 때문이다. 혹자는 농지임대차를 전면적으로 허용하여야 한다고 주장하지만, 제도적 안정장치가 미비한 상황에서 전면적인 허용은 농지투기를 불러오게 될 것이다. 결국 농지임대차는 합법적으로 소유한 비농업인의 농지에 대하여만 허용하는 현행체제는 유지되어야 할 것이다.

둘째, 농지법은 농지임차인을 보호하기 위하여 주택임차인의 보호수준에서 농지임차인을 강력하게 보호하여 왔으나, 농업경쟁력의 저하로 인하여 그 보호의 필요성이 반감되었다. 그리하여 농지임차인 보호에 관한 여러 조문들을 폐지하고, 서면계약원칙(농지법 제24조), 임대인지위승계(농지법 제26조), 묵시적 계약갱신(농지법 제25조)에 관한 규정을 두고 있다.¹³³⁾ 이 규정들은 농지임차인을 보호하기 위한 최소한의 장치로서 잔존하는 것이다. 그러나 농지규모화에 역행하여 임차농지가 매년 증가하고 있으며, 2006년도의 통계에 따르면 전체농지면적의 43%에 이른다(표 3-2 참조).

132) 박석두, 농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2002.12. 115면 참조.

133) 그 밖에 임대차 또는 사용대차 할 수 있는 경우에 관하여 개괄적 규정과 국유농지와 공유농지의 임대차 특례에 관한 규정을 두고 있다(농자법 제23조 제27조).

<표 3-2> 농지임대차 현황¹³⁴⁾(단위 : m²/호)

연 도	2004년	2005년	2006년
경지면적	14,805	14,945	15,120
임차면적	6,260	6,326	6,506
(임차농지비율)	(42.3%)	(42.3%)	(43%)
조사대상농가	3,200	3,200	3,200
임차농가	1,996	2,017	2,001
(임차농비율)	(62.4%)	(63%)	(62.5%)

재차 농지임차인을 더 강력하게 보호해야 할 필요성이 제기된다. 농지규모화와 관련하여 농지임차인의 관심은 안정적인 농지의 확보가 보장되어야 고가의 농기구를 구입할 수 있으며, 이것은 원가절감을 통한 농업의 경쟁력과 직결되는 문제이다. 만일 단기의 농지임대차가 행해진다면, 농업인으로서의 생산자재 등 경쟁력 강화를 위한 투자를 할 수 없게 된다. 따라서 농지임차인을 위한 최단 임대차기간의 설정과 임차료 상한에 관한 규정이 요망된다.

셋째, 농지의 수확량 대비 임차료 비율은 일모작 논인 경우 1990년 31%에서 1997년 22.2%로 감소, 1998년 25.1%로 증가, 2001년 23.4%로 다시 감소하였다. 밭의 경우에는 1990년 11%에서 2001년 8.1%로 감소 추세에 있다. 농지임차료 지불형태는 현물지급이 60% 이상, 현금지급이 30%내외이나 현물지급이 증가하는 추세에 있다. 1986년 조사자료에 의하면 임대차 계약기간은 1년이 대부분이었으나, 계약갱신을 통하여 실제경작기간은 4년 이상이 53.3%, 3년 이하가 46.7%였다.¹³⁵⁾

134) 자료 : 국립농산물품질관리원

135) 박석두, 농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2002.12. 87-90면 참조.

제 3 절 농지취득자격증명제도

1. 서 설

농지는 투기의 대상이 되어서는 아니 되지만(농지법 제3조), 현실적으로는 신도시의 택지공급원 및 기타의 용도로 전용되면서, 투자 내지 투기의 대상이 되고 있는 측면도 있다. 그리하여 정부는 좀 더 엄격히 헌법상의 경자유전의 원칙을 관철하여, 거시적인 정책에서 비농업인의 농지소유를 가능한 제한하고, 국민들의 주식을 공급하는 생산수단으로서 적정규모를 보존하여야 한다. 따라서 농지를 취득할 수 있는 자는 농업인이어야 하고(농지법 제6조 제1항), 비농업인의 농지취득은 극히 예외적으로 허용하여야 할 것이다(농지법 제6조 제2항). 농지매매에 있어서 경자유전의 원칙을 관철시키기 위하여 인정되어 오던 농지개혁법 제19조 제2항상 농지매매증명제도¹³⁶⁾는 농지법의 통폐합이 이루어지면서 현행 농지법 제8조상의 농지취득자격증명제도¹³⁷⁾로 바뀌었다.

농지법 제8조 제1항에 의하면 농지를 취득하려는 자는 농지 소재지를 관할하는 시장, 구청장, 읍장 또는 면장(이하 “소재지관서”라 한다)에게서 농지취득자격증명을 발급받아야 하고, 동조 제4항에 의하면 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 취득하는 자가 그 소유권에 관

136) 이에 관한 문헌으로는 김능환, 소재지관서의 증명이 없는 농지매매계약의 효력, 민사판례의 제문제 제7권, 한국사법행정학회, 1992.5.12. ; 김상용, 농지매매증명과 비농민의 농지소유 - 대법원 판례를 중심으로-, 민사판례평석 제1권, 법원사, 73-84면.; 강신섭, 농지매매와 소재지관서의 증명, 사법논집(제25집), 법원행정처, 1994, 96-131면 참조.

137) 이에 관한 문헌으로는 박용석, 농지의 거래제한, 토지법학 14호, 1991.1.; 박용석, 농지소유제도와 문제점(상), 부산법조 18호, 부산지방변호사회, 104-137면.; 안갑준, 등기원인증서와 등기원인에 대한 제3자의 허가 등을 증명하는 서면, 법조 제44권 제2호(통권 461호), 법조협회, 192-228면.; 박형연, 농지취득자격증명 없는 농지매매계약의 효력, 인권과정의 2003.9. 192-204면 참조.

한 등기를 신청할 때에는 농지취득자격증명을 첨부하여야 한다. 이와 같이 농지를 매매하는 경우에 농업경영계획서가 첨부된 농지취득자격증명을 발급받도록 한 것은 헌법 제121조 및 농지법 제6조 제1항에 의한 『경자유전의 원칙』을 관철시키기 위한 실천적 원리 중의 하나라고 할 것이다.

그런데 농지취득자격증명이 헌법 제121조의 경자유전의 원칙(농지법 제6조 제1항 동지)에 따라 농지법상 농지매매 및 농지소유권의 변동에서 어떠한 역할을 하는가가 논란이 될 수 있다. 우선 농지취득자격증명제도가 경자유전의 원칙을 실천하는 수단으로서의 역할을 충실히 수행할 수 있는 제도인가를 검토할 필요가 있다. 이러한 역할 수행은 제도의 변천에서 어떤 역할을 했는지를 밝힘으로서 명확히 할 수 있을 것이다.

농지취득자격증명의 효력에 관해서는 부정하게 발급받아 소유권이 전등기를 경료한 경우, 즉 무효이거나 하자있는 농지취득자격증명을 제출하여 소유권이전등기를 경료한 경우에 헌법 제121조 및 농지법 제6조 제1항에 의한 경자유전의 원칙에 비추어 매수인에게 소유권취득의 효력(물권변동의 효력)을 인정할 것인가에 관하여 문제될 수 있다.

농지법 제8조 제4항에 의하여 농지취득자격증명은 농지소유권이전등기시 첨부해야 할 하나의 서류로서 격하되어 규정되어 있는 듯한데,¹³⁸⁾ 그렇다면 농지취득자격증명은 농지의 소유권변동에는 어떠한 역할도 하지 않고 다만 이를 위반하면 행정상의 제재를 받는 단속규정에 그치는 것인가도 규명할 필요가 있겠다.

농지취득자격증명을 발급받기 위해서는 농업경영계획서를 첨부하여야 하는 바, 애초부터 자경의 의사 없이 투기의 목적으로 농업경영계획서를 작성·첨부하여 농지취득자격증명을 발급받은 경우에도 이를

138) 구체도인 농지매매증명은 농지소유권변동의 요건중의 하나로 해석하였다.

첨부하여 행해진 소유권이전등기라도 그 물권변동의 효력을 인정할 것인지도 의문이다. 또한 농지취득자격증명의 신청내용에는 경작자일 것을 요구하지만, 설령 경작자가 아닐지라도 이를 첨부한 등기신청에 의하여 소유권이 이전되어 버린다면, 서로 모순되는 것은 아닌지 검토할 필요가 있을 것이다.

이하에서는 이러한 논점에 따라 우선 농지취득자격증명의 기능을 경자유전의 원칙에 의거하여 검토해 보고, 다음으로 농지취득자격증명제도의 연혁을 검토한 후, 농지취득자격증명의 성질), 발급절차, 효력을 살펴보기로 한다. 여기서 단순히 처분명령만으로 경자유전의 원칙을 달성할 수 있는지도 검토하고, 결론에서는 해석상 평가모순을 언급하기로 한다.

2. 농지취득자격증명의 제도적 취지 및 연혁

(1) 제도적 취지: 경자유전의 원칙의 실현수단

1) 경자유전의 원칙의 제도적 취지

농지¹³⁹⁾는 경자유전의 원칙에 따라 경작자의 소유이어야 한다는 것이 헌법 제121조에 부합하는 해석이고 異論의 여지가 없다. 여기서 『경자유전의 원칙』이란 농지는 경작자만이 소유할 수 있다는 원칙을 말한다. 즉 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이

139) 농지라고 함은 전·답 또는 과수원 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지를 말한다. 나아가 농지는 이러한 토지의 개량시설의 부지와 고정식온실, 벼짓재배사 등 농업생산에 필요한 시설중 대통령령이 정하는 시설의 부지 등을 포함한다. 다만, 초지법에 의하여 조성된 초지 등 대통령령이 정하는 토지를 제외한다(농지법제2조1호).; “농지법 소정 농지에 해당하는지 여부는 공부상의 지목 여하에 불구하고 당해 토지의 사실상의 현상에 따라 가려야 하는 것이고, 공부상 지목이전으로 되어 있다고 하더라도 농지로서의 현상을 상실하고 그 상실한 상태가 일시적이라고 볼 수 없다면 이는 농지에 해당되지 않는다고 할 것이다”(대법원 1999.4.23, 선고 99도678판결).

를 소유하지 못한다(농지법 제6조 제1항). 여기서 “농업경영”이라 함은 농업인¹⁴⁰⁾ 또는 농업법인¹⁴¹⁾이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 말한다. 농지법상 농지소유에 관한 입법취지는 농지를 보전·이용하기 위하여 한편으로는 농지전용·임대차를 제한하고, 다른 한편으로는 농지를 실제로 농업에 이용하는 자에게만 농지의 소유를 허용하는 것이다.¹⁴²⁾

구 농지개혁법에 근거한 판례도 실제로 경작의사 없는 매수인 앞으로 경료된 농지소유권이전등기의 효력은 무효라고 함으로써 경작의사 없는 자는 농지의 소유권을 취득할 수 없었다.¹⁴³⁾ 그러나 현행 농지법

140) 농업인이라 함은 농업에 종사하는 개인으로서 i)1천제곱미터 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년중 90일이상 농업에 종사하는 자, ii)농지에 330제곱미터이상의 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스 기타 농림부령이 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자, iii)대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년중 120일 이상 축산업에 종사하는 자, iv)농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만원 이상인 자를 말한다.(농지법 제2조 제2호 및 농지법시행령 제3조 참조).

141) 농업법인이라 함은 영농조합법인과 농업회사법인을 말한다. 영농조합법인은 농업농촌기본법 제15조에 따라 설립된 법인을 말하고, 농업회사법인은 합명회사, 합자회사, 유한회사, 주식회사를 불문하지만, 농업인이 출자한 출자액의 합계가 그 농업회사법인의 총출자액의 2분의 1을 초과할 것, 농업회사법인을 대표하는 자가 농업인일 것, 농업회사법인의 업무집행권을 갖는 자의 2분의 1이상이 농업인일 것 등의 요건을 갖추어야 한다. 이러한 요건을 갖추지 않은 농업회사법인이 농지를 소유한 경우에는 농지처분명령을 내릴 수 있고, 또한 이행강제금을 부과할 수 있다.

142) 경자유전의 원칙의 예외에 관하여는 농지법 제6조 제2항에 규정하고 있는 바, 그 인정범위가 너무 넓다. 나아가 농지취득자격증명이 물권변동의 특별요건이 아닌 이상 행정상 제재를 받을 수는 있으나, 비농업인의 농지취득은 자유롭다고 할 수 있으므로, 사실상 경자유전의 원칙은 깨어졌다고 할 것이다.

143) “구 농지개혁법상 자경 또는 자영의 의사가 없는 농지의 매수인은 농지매매증명의 발급 여부에 관계없이 농지에 대한 소유권을 취득할 수 없는 것이고, 농지매매증명을 얻은 매수인은 자경 또는 자영의 의사가 있었다고 추정되나, 반증에 의하여 자경 또는 자영의 의사가 없었음이 입증되면 그 추정은 번복되고, 그 추정이 번복되는 경우 이미 소유권이전등기가 마쳐졌다 하더라도 특별한 사정이 없는 한 그 등기는 원칙적으로 원인무효로서 비농가인 매수인은 농지개혁법상의 농지소유에 필요한 요건을 구비하지 못한 셈이 되어 농지의 소유권을 취득할 수 없다.”(대법원 2000.08.22, 선고 99다62609판결).

의 해석으로 경작의사 없이 농지취득자격증명을 발급받아서 이전등기를 받은 경우든 농지취득자격증명없이 이전등기받은 농지소유자라도 농지소재지관서로부터 당해 농지의 처분명령을 받을지언정, 일응 정당한 소유권을 취득하였다고 해석한다.

농지에 관하여 경자유전의 원칙은 각국 공통된 내용이며, 이를 구현하기 위하여 대부분의 국가에서 비농업인의 농지소유를 불허하거나 제한함으로써 또는 비농업인에게 과도한 세금을 부과하는 정책에 의하고 있다. 현대 고도의 문명이 발달하기 전까지 가장 대표적인 생산수단이 농지였기 때문에, 18세기 영국에서는 귀족들의 농지독점에 의하여 평민들은 소작인으로 전락하였고,¹⁴⁴⁾ 조선 후기에도 양반들의 농지독점과 양민들의 소작화가 사회적 문제로 되었다.¹⁴⁵⁾ 결국 동서양을 막론하고 근대에 이르러 농지의 소유상한으로 생산수단의 집중을 막고, 소작제를 금지함으로써 경자유전의 원칙을 관철시키고, 고액의 세금을 부과함으로써 생산수단에서 소외된 계층을 위한 재원을 마련하는 방안들이 토지개혁에 관한 담론들이었다.¹⁴⁶⁾ 경자유전의 원칙은 『토지의 소유욕은 모래를 황금으로 만든다』라고 Arthur Young(1741-1820)이 언급한 것과 같이 서양에서는 토지의 소유와 이용을 일치시킴으로써 토지의 생산성을 극대화하는데 그 목적이 있었다고 한다.¹⁴⁷⁾

그러나 우리나라의 경우 해방당시 일부 대지주에 의하여 농지소유는 독점되었고, 대다수의 농민들은 소작인으로 착취의 대상이 되어 있어서, 이를 해결하기 위하여 3정보의 농지소유상한과 농가가 아니면 농지를 소유할 수 없도록 하는 농지개혁법이 시행되게 되었다. 그리하여 농민들의 인간다운 생활을 보장하고 균형있는 국민경제의 발

144) 조승래, “Ⅷ. 18세기 토지개혁담론”, 국가와 자유, 청주대학교출판부, 1998, 239면 참조.

145) 고창현, 농지소유제도와 부채지주, 사법행정 89년 6월호, 16-17면 참조.

146) 조승래, “Ⅷ. 18세기 토지개혁담론”, 239-240면 참조.

147) 고창현, 농지소유제도와 부채지주, 16면 참조.

전을 도모하고자 제헌헌법은 제86조에서 「농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다」고 선언하고, 1949년 6월 21일 농지개혁법을 제정공포하게 되었다.¹⁴⁸⁾ 결국 현행 헌법 제121조 및 농지법 제6조 제1항에 구현된 경자유전의 원칙은 소작인에게 농지를 소유케 함으로써 대지주로부터의 착취에서 벗어나 인간다운 생활을 보장해 주기 위한 취지라고 할 것이어서, 우리 헌법상의 경자유전의 원칙은 서양에서의 그것과는 주안점이 서로 다르다고 할 수 있다.

2) 경자유전의 원칙의 실현수단으로서의 농지취득자격증명

농지취득자격증명¹⁴⁹⁾은 경자유전의 원칙의 실천수단으로서의 역할을 한다. 즉 경자유전의 원칙은 경작자만이 농지를 소유할 수 있다는 원칙으로서 소위 농업인만이 농지를 소유하고, 법률에 규정된 경우에 한하여 예외적으로 비농업인의 농지소유를 허용한다. 이러한 제도는 비교법적으로도 대동소이하다.

일본의 경우는 경자유전의 원칙에 따라 농지매매허가제를 실시하여 비농가의 농지소유를 규제하고 있다. 농지취득은 시·정·촌 농업위원회로부터 허가를 받아야 하고, 허가요건 중에 농지취득자의 거주지와 농지소재지간의 거리 등을 감안하여 농지의 효율적 경영이 가능한 경우에 농지취득의 허가를 해준다.

독일은 토지거래법에 의하여 농지거래는 관할청의 허가를 받아야 한다. 농업구조개선에 적합하지 않는 경우에는 불허한다. 독일의 특이한 사항은 비농업인의 농지소유를 불허하지는 않으나 농업구조개선에

148) 고창현, 농지소유제도와 부채지주, 17면 참조.

149) 여기서 농지취득자격증명을 발급받기 위해서는 취득대상농지의 면적, 취득대상농지의 농업경영에 적합한 노동력 및 농업기계·장비의 확보방안, 소유농지의 이용실태 등을 기재한 농업경영계획서를 작성해야 하므로, 농지취득자격증명이란 곧 경작자(농민)자격증명을 의미한다고 할 수 있을 것이다.

적합하여야 허가하므로, 사실상 비농업인의 농지소유를 제한하고 있으며, 나아가 비농업인과 같은 조건으로 농지를 매입하고자 하는 농업인에게 농지선매특권을 인정한다.

프랑스는 농업경영과 관련된 농지의 권리변동은 현지사에게 신고하여야 하고, 각 현이 정하는 일정범위 이상의 농지소유는 현사사의 허가를 요한다. 나아가 농업경영에 관한 지식, 경험이 없는 경우에는 불허할 수 있다.

덴마크의 경우는 비농업인은 2ha 미만의 농지를 소유할 수 있으나, 농민자격제를 실시하여 현장실습과정을 이수해야 농업인이 될 수 있다. 또한 농지취득 후에는 6개월내에 농장으로 거주지를 이전해야 하고, 2개 이상의 농장을 소유하는 경우 농장간의 거리가 10km 이내이어야 한다.

비교법적으로 농지소유는 대체로 경작자(농업인)에게만 허가하는 형식으로 규제하고 있음을 알 수 있다.

우리의 농지법은 비농업인일지라도 농업경영계획서를 첨부하여 농지취득자격증명을 발급신청하면, 관할 공무원은 형식적인 심사권만을 갖는 것이므로, 실제로는 투기의 목적에서 행해지는 매매일지라도 농지취득자격증명은 형식적 요건을 갖춘다면 발급되고, 판례에 의하면 이를 첨부한 소유권이전은 유효하다고 한다.¹⁵⁰⁾

따라서 판례의 견해에 의하면, 농지취득자격증명은 외국제도와 비교하여 경자유전의 원칙의 실천수단으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음을 알 수 있다. 이로써 헌법 제121조 및 농지법 제6조 제1항 상의 경자유전의 원칙은 사실상 무너졌다고 평가할 수 있을 것이다.¹⁵¹⁾

150) 대법원 1998.02.27, 선고 97다49251판결 참조.

151) 물론 행정벌로서 처분명령과 매년 공시지가의 20%에 상당하는 이행강제금을 부과함으로써, 비농업인의 농지소유를 간접적으로 규제하고 있으나, 이것은 공무원들의 지도감독이 적절히 이루어지고 있을 것이 전제되어 있는 것이고, 현실적으로

(2) 농지취득자격증명제도의 연혁

제헌헌법에 의하여 제정된 농지개혁법(1949년)은 1994년 농지법이 제정되어 대체되기 까지 우리나라 농지에 관한 기본법이였다.

농지취득자격증명제도는 이 농지개혁법¹⁵²⁾ 제19조 제2항의 “본법에 의하여 분배받지 않은 농지 급(及) 상환을 완료한 농지는 소재지관서의 증명(즉 농지매매증명)을 얻어 당사자가 직접 매매할 수 있다.”라는 규정으로 거슬러 올라가고, 동법 시행규칙 제51조가 농지매매증명의 발급에 관해 구체적으로 규정하다가 1987.10.1.부터는 구농지임대차관리법 제19조, 동시행령 제23조, 동시행규칙 제9조 및 제10조에서 농지매매증명에 관한 요건을 규정하였다.

그리고 구 농지임대차관리법시행규칙의 별지 9호 “농지 매매증명신청서”의 서식에는 ① 매도인, 매수인의 인적 사항, ② 농지의 표시, ③ 매수하고자 하는 이유, ④ 용도, ⑤ 제출처, ⑥ 자경 목적으로 농지를 취득하는 농가인지 여부의 확인란을 두고 있었는데, 이는 결국 매매 대상인 농지가 구 농지개혁법에 의하여 분배받지 아니한 농지이거나 분배된 농지로서 상환을 완료한 농지인지의 여부, 농지의 매수인이 농가인지의 여부, 자경의사가 있는지 여부, 매수결과 소유하게 될 농지면적이 농지소유상환을 초과하는지 여부 등을 종합적으로 확인·심사하기 위한 것이였다.

그 후 1994년 구 농지개혁법과 농지임대차관리법 등이 모두 폐지되고, 농지에 관한 법규가 현행 농지법으로 일원화되면서, 농지법 제8

광범위한 농지투기에 대하여 적절한 조사가 이루어지고 있지 않으며, 처분명령을 받은 경우에도 한국농촌공사에게 3년간 임대할 수 있어서, 그 실효성이 의심스럽다. 2004년 처분명령은 2,305건, 517ha이고, 이행강제금은 1,945건에 4,828백만원이라고 한다.

152) 1994.12.22.법률 제4817호 부칙 제2조에 의해서 농지개혁법은 1996.1.1.부터 폐지되었다.

조, 동법 시행령 제10조, 동법 시행규칙 제7조에서 농지취득자격증명에 관하여 자세히 규정하면서 새로 제정된 농지법 부칙 제10조는 농지매매증명에 관한 경과조치를 규정하였다.¹⁵³⁾ 그리고 소재지관서가 농지취득자격증명을 발급하는 심사요령과 관련해서 1995.12.29. 농림부예규 제183호 『농지취득자격증명 발급심사요령』을 제정하였고, 현재에 이르고 있다.

농지법 제8조 제1항에 의한 농지취득자격증명은 구농지개혁법 제19조 제2항에 의한 농지매매증명을 그 연원으로 하고 있으며, 농지매매증명의 발급은 매도인과 매수인이 공동으로 협력하여야 하지만 농지취득자격증명은 오로지 매수인이 단독으로 발급받을 수 있고, 농지매매증명은 물권변동의 요건으로 규정되어 있으나 농지취득자격증명은 이전등기 신청시에 첨부하여야 하는 하나의 서류로서 자리메김하고 있다는 점이 가장 큰 차이점이다.

3. 농지취득자격증명의 법적 성질

(1) 농지매매증명의 법적 성질

1) 행정처분

농지 소재지관서의 증명의 발급은 농지 소재지의 시, 읍, 면의 장이 증명사항을 심사하여 행하는 행정처분임에는 이론이 있을 수 없다. 농지 소재지관서의 장은 농지관리위원들의 확인을 받아 증명의 발급 여부를 판단한다. 그때 농지 관리위원들의 확인은 발급관청인 시, 읍, 면장의 확인을 쉽게 하도록 하여 주는 전단계인 경유기관의 조치에 불과할 뿐이고, 발급관청은 농지관리위원들의 확인행위에 기속되는

153) 부칙 제10조. “이 법 시행 당시 종전의 농지개혁법 제19조 제2항 및 농지임대차관리법 제19조의 규정에 의하여 농지매매증명을 발급 받은 자는 이 법에 의하여 농지취득자격증명을 발급받은 것으로 본다”

것은 아니고,¹⁵⁴⁾ 발급관청이 스스로 밝힌 사실관계에 의하여 발급 여부를 결정할 수 있다.

위 증명의 발급은 행정행위이기 때문에 농지 소유권이전등기절차 이행 등의 민사소송절차에 있어서 소재지관서 증명이 없지만, 소송의 증거자료에 의하여 그 증명발급의 요건이 되는 사실이 모두 입증되었다고 하더라도, 민사법원으로서 소재지관서의 증명이 존재하는 것과 같은 법률효과를 인정할 수는 없다. 농지소재지관서 증명의 발급 여부가 발급 행정청의 권한에 속하므로, 그 발급의 요건이 되는 사실이 입증되었다고 하더라도 이에 대한 판단을 민사법원이 위 증명이 있는 것과 같은 효과를 인정하는 것은 삼권분립의 원칙에 어긋나기 때문이다.¹⁵⁵⁾

2) 공법상의 인가(認可)

농지 소재지관서의 증명은 발급관청이 농지의 매수인이 농지개혁법이 정하고 있는 여러 조건들을 구비하고 있는가를 심사하여 매수인이 그러한 조건을 갖추고 있다는 사실을 증명하여 주어, 농지매매계약의 효력을 완성시켜 주는 행정행위이다.¹⁵⁶⁾ 따라서 농지 소재지관서의 증명이 없으면 농지매매계약의 효력이 발생하지는 않지만, 농지 소재지관서의 증명이 있었다고 하여도 농지 매매계약에 하자가 있는 경우에는 그 매매계약은 무효가 되거나 취소되는 수도 있을 수 있을 것이다. 이러한 성질에 비추어 보면 소재지관서의 증명은 행정행위중 사인간의 법률행위를 증명이라는 동의로써 보충하여 그 행위의 효력을 완성시켜 주는 공법상의 인가적 성질을 가지는 것이라고 할 것이다. 이에 관하여 대법원의 판단은 없지만, 지방법원 판결로써 “……농지 소재지관서의 증명은 농지개혁법의 입법취지인 경자유전의 이념을 실

154) 대법원 1992.10.9. 선고, 92누11749 판결.

155) 강신섭, 농지매매와 소재지관서의 증명, 사법논집 제25집, 법원행정처, 1994, 110면.

156) 강신섭, 앞의 논문, 110면.

현하기 위하여 사인간의 농지매매를 소재지관서가 심사하여 그 동의를 부여하는 공법상의 인가로서 농지매매의 효력발생요건이라고 할 것이므로, 소재지관서의 증명이 없는 농지매매는 농지개혁법의 입법 취지에 반하는 범위 내에서는 무효라고 할 것이어서, 그 매수인은 위 소재지의 관서의 증명을 얻지 못하는 한 매도인에게 농지에 관한 소유권이전등기절차의 이행을 청구할 수 없다고 볼 것이다”고 판시하였고,¹⁵⁷⁾ 위 판결은 대법원 1989.10.24.자, 89다카20825 결정으로 원고(상고인)의 상고허가신청이 기각되어 확정되었다.

또한 서울민사지법 판결로서 “농지매매증명은 이른바 공법상의 인가로서 농지매매의 효력발생요건이므로 위 증명이 없는 농지매매는 농지개혁법의 입법취지에 반하는 범위 내에서는 효력을 발생할 수 없는 것이어서, 그 매수인은 위 증명을 얻지 못하는 한 매도인에게 농지에 관한 소유권이전등기절차의 이행을 청구할 수 없고, 위 증명을 받을 수 없는 매수인이 농민인 타인 앞으로 소유권이전등기를 경료하여 명의신탁한 경우에 같은 법의 입법취지에 반하는 범위내에는 위 명의신탁약정도 효력을 발생할 수 없는 것이어서, 신탁자는 위 농민을 매수인으로 한 농지매매증명과 별도로 자신을 매수인으로 한 농지매매증명을 얻지 못하는 한, 수탁자인 농민에게 명의신탁해지를 원인으로 한 소유권이전등기절차의 이행을 구할 수 없고, 위 농지에 관한 사용대차약정을 체결한 경우에도 비농가에 의한 농지의 매수는 물론 그에 의한 점유, 수익도 금지하고 있는 같은 법의 취지에 반하는 범위 내에서 무효라고 아니할 수 없으므로, 농지를 경작할 의사도 능력도 없는 한 위 사용대차의 해지를 원인으로 하여 위 농지의 인도를 구할 수도 없다”고 판시하였다.¹⁵⁸⁾

157) 서울민사지방법원 1989.6.14. 선고, 88나27616 판결.

158) 서울민사지방법원 1991.3.27. 선고, 90가단34173판결.

일본 농지법 제3조에는 “농지 또는 채초방목지에 관하여 소유권을 이전하는 경우에는 당사자가 도도부현지사의 허가를 얻어야 한다”는 취지의 규정을 두고 있는데, 일본에서도 이러한 지방장관의 허가의 법적 성질을 공법상의 인가로 보고 있다.¹⁵⁹⁾

(2) 농지취득자격증명의 법적 성질

농지취득자격증명의 법적 성질에 관한 문헌이나 판례는 없다. 그러나 농지매매증명에 있어서와 농지관리위원의 확인절차를 제외하고는 큰 차이가 없다. 따라서 농지소재지관서의 증명의 발급은 농지 소재지의 시, 읍, 면의 장이 농지취득자격을 심사하여 처분하는 행정처분이다. 발급관청이 스스로 밝힌 사실관계에 의하여 요건을 구비한 경우 발급 여부를 정할 수 있다.

농지취득자격증명은 발급관청이 농지법이 정하고 있는 여러 요건들을 매수인이 구비하고 있는가를 심사하여 매수인이 그러한 요건을 갖추고 있다는 사실을 증명하여 주는 행정행위일 뿐, 농지매매계약의 효력이나 물권변동의 효력에 영향을 미치지 않는다는 점에서 농지매매증명과 다르다. 따라서 농지 소재지관서의 증명이 있든 없든, 농지매매계약의 효력에는 영향을 주지 않으며, 이른바 공법상의 인가로서 농지를 취득할 자격요건을 구비한 경우에 그 사실을 증명해 주는 것에 지나지 않는다. 즉 소재지관서는 매매계약의 성립이나 유효 여부에 대한 심사권은 없고, 매수인의 농지 매수 자격 여부를 형식적으로 심사할 권한밖에 없다.

159) 宮崎俊行, 農地の賣買, 契約法大系Ⅱ(1972), 217면.

4. 농지취득자격증명의 발급

(1) 농지취득자격증명의 의의

농지취득자격증명이란 일정규모이상의 농지를 취득하여 자기의 농업경영에 이용하는가를 사전심사하기 위한 기준으로서 일종의 농업인 자격 내지 농지를 소유할 수 있는 자격이라고 볼 수 있다. 농지취득자격증명제도를 두는 이유가 경자유전의 원칙을 관철시키기 위함이기 때문에, 농지취득자격증명서에 첨부해야 하는 농업경영계획서가 적정하게 작성되었는가를 주된 심사대상으로 하고, 형식적 요건이 구비된 경우에는 거의 예외없이 증명서를 발급해 주고, 사후적으로 경작을 하고 있는지 여부를 관리하게 된다. 일정규모 이상의 농지를 취득하고자 하는 자는 경작의 의사가 있어야 하고, 농지 매수인은 이를 증명하는 농지취득자격증명을 발급받아야 하지만, 경작의 의사라는 것은 주관적인 요소이기 때문에, 이것은 사후적인 정황에 의하여 그 유무를 판단할 수밖에 없다. 따라서 형식적 요건을 충족하는 한 누구나 농지소유권을 이전받을 수 있게 된다.

(2) 농지취득자격증명의 발급

1) 농지취득자격증명을 발급받아야 하는 경우

농지를 취득하고자 하는 자는 농지의 소재지를 관할하는 시장·구청장·읍장 또는 면장으로부터 농지취득자격증명을 발급받아야 한다. 예외적으로 ① 농지법 제6조제2항 제1호·제3호·제5호·제7호 또는 제9호의 규정에 의하여 농지를 취득하는 경우, ② 농업법인의 합병으로 농지를 취득하는 경우, ③ 공유농지의 분할 기타 대통령령이 정하는 원인으로 농지를 취득하는 경우 등에는 농지취득자격증명을 발급

받지 아니하고 농지를 취득할 수 있다.

“채권담보의 목적으로 농지에 대한 소유권이전등기를 하는 경우에도 법률상으로는 농지의 양도이므로, 양수인은 자경 또는 자영의 의사가 있어야 하고 구 농지개혁법(1994.12.22. 법률 제4817호 농지법 부칙 제2조에 의하여 폐지) 제19조 제2항 소정의 소재지관서의 증명 있어야만 그 등기가 유효하다.”¹⁶⁰⁾

그러나 농지법 제8조에 의한 농지취득자격증명의 경우에는 자영의 의사가 없는 경우에도 이전등기는 유효하며, 다만 자경의 의사가 없으면 강제처분의 대상이 될 수 있다.

비농업인도 농지를 시효취득하는 경우에는 농지법 제8조에 의한 농지취득자격증명 없이도 농지를 시효취득할 수 있다고 해석된다. 판례도 “농지개혁법이 농민이 아닌 사람의 농지의 취득을 전면적으로 금지하고 있지 아니할 뿐만 아니라 농민이 아닌 사람의 점유로 인한 농지소유권의 시효취득을 금지하고 있지 않으므로, 농민이 아닌 사람도 농지를 시효취득할 수 있고 시효취득은 원시취득이어서 농지개혁법 제19조 제2항의 적용이 없다.”고 한다.¹⁶¹⁾

물론 농지매매증명이 아닌 농지취득자격증명제도가 시행중인 농지법상 농지는 취득자격증명이 없어도 시효취득의 대상이 된다는 것은 이론의 여지가 없다.

“농지가 대지화되었거나 도시계획구역내에 포함된 경우 농지개혁법의 적용이 배제되어 농지매매에 소재지관서의 증명 필요없다.”¹⁶²⁾ 마찬가지로 농지법에서도 농지가 대지화되었거나 도시계획구역내에 포함된 경우에 농지법의 적용이 배제되어 농지취득자격증명을 요하지 않는다고 해석된다.

160) 대법원 2000.08.22, 선고 99다62609판결.

161) 대법원 1993.10.12, 선고 93다1886판결.

162) 대법원 1993.8.24, 선고 92다46004판결.

그러나 농지가 불법으로 전용되어 행정대집행으로 시설이 철거되고 중장비로 농지를 복구한 사건에서는 매매를 원인으로 한 소유권이전 등기에 있어서는 소재지관서의 증명이 필요하다.¹⁶³⁾ 따라서 이 경우 농지법에서도 농지취득자격증명이 있어야 할 것이다.

2) 농지취득자격증명의 발급에 요구되는 사항

농지취득자격증명을 발급받고자 하는 자는 ① 취득대상농지의 면적, ② 취득대상농지의 농업경영에 적합한 노동력 및 농업기계·장비의 확보방안, ③ 소유농지의 이용실태 등의 사항이 포함된 농업경영계획서를 작성하여 농지의 소재지를 관할하는 시·구·읍·면장에게 그 발급을 신청하여야 한다. 다만, 농지법 제6조제2항제2호·제2호의2·제6호 또는 제8호의 규정에 의하여 농지를 취득하는 자는 농업경영계획서를 작성하지 아니하고 그 발급을 신청할 수 있다.¹⁶⁴⁾

이상에서 요구하는 요건을 적법하게 구비한 농지매매증명의 발급신청은 반드시 수리되어야 한다. 소재지관서가 적법하게 요건을 구비한 농지매매증명발급신청을 불허한 경우에는 신청자는 소재지관서를 피고로 하여 그 불허처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기할 수 있다.

3) 농지 매도인의 협력의무

구 농지개혁법상 농지의 매도인이 농지매매증명의 발급신청을 거부하는 경우에는 매수인은 민사소송의 방법으로 매도인에게 그 증명의 발급신청절차이행을 청구할 수 있다고 해석되었다.

판례도 “농지임대차관리법시행규칙 제9조 제1항은 농지개혁법 제19조 제2항의 규정에 의한 농지매매증명을 발급받고자 하는 경우에는 원칙적으로 매도인과 매수인이 공동으로 서명 또는 날인한 농지매매

163) 대법원 1993.10.8, 선고 93다30747판결.

164) 첨부된 부록의 농지취득자격신청서 양식 참조.

증명신청서를 제출하도록 규정하고 있으므로(위 시행규칙 별지 제9호 서식 참조), 농지매매증명을 발급받기 위해서는 매도인이 농지매매증명의 발급을 신청하는 의사표시를 할 것을 요한다고 볼 것인바, 농지를 매도한 자는 특별한 사정이 없는 한 매수인을 위하여 농지매매의 효력발생요건인 농지매매증명이 발급되어 매매목적물인 농지에 관한 소유권이전의 효과가 발생할 수 있도록 협력하여야 할 의무가 있음은 당연하므로, 매수인은 이러한 의무에 위배하여 농지매매증명의 발급 신청절차에 협력하지 않는 매도인에 대하여 협력의무의 이행을 소송으로써 구할 수 있다.”고 한다.¹⁶⁵⁾

5. 농지취득자격증명의 효력

(1) 농지매매증명없는 법률행위의 효력

1) 학설의 대립

가. 절대적 무효설

소재지관서의 증명이 없는 농지매매계약을 유효하다고 본다면 농지개혁법의 근본정신에 어긋나므로 소재지관서의 증명이 없는 농지매매계약은 절대적 무효이고 채권계약으로서도 효력이 없다고 한다.

나. 채권계약 유효설(물권행위 무효설)

소재지관서의 증명은 물권행위의 효력발생요건으로서 그 증명이 없는 경우에는 매매에 의한 물권변동의 효과, 즉 소유권이전의 효과를 발생시킬 수 없으나 당사자 사이의 채권계약의 성립 및 효력 발생에는 아무런 영향이 없다는 견해로서, 1964.10.1.자 64다563호 대법원전원합의체 판결을 비롯하여 대법원 판례의 주류가 취하는 입장이다.

¹⁶⁵⁾ 대법원 1994.07.29, 선고 94다9986판결.

다. 제한적 무효설(제한적 유효설)

농지매매증명을 발급받을 수 있는 실질적 요건을 갖추었는데도 그 증명만을 결한 때에는 매매계약이라는 채권행위는 유효하지만 소유권이전의 효력은 발생할 수 없고, 반대로 농지매매증명의 실질적 요건을 갖추지 못한 경우에는 물건행위는 물론 채권행위조차 효력이 없다고 한다.

라. 유동적 무효설

농지매매증명이 없으면 매매계약은 원칙적으로 무효이나, 농지매매증명은 계약 체결 후에 얻을 수도 있고, 계약 체결 당시에 증명을 얻지 못한 때에는 매매계약은 관할관서가 증명의 부여 또는 거부를 결정할 때까지 ‘유동적으로 효력이 없고(schwebend unwirksam)’, 그 증명이 최종적으로 거부된 때에 그 매매계약은 확정적으로 무효로 된다고 한다.

2) 판례의 입장

대법원은 1961. 10.1.자 64다563호 대법원전원합의체 판결이 있기 전까지는 농지매매증명을 단순히 매매의 효력요건, 정지조건 또는 법정조건, 물건행위뿐만 아니라 채권계약의 효력발생요건, 물건행위의 효력발생요건 등으로 보다가, 위 전원합의체 판결에서 “소재지관서의 농지매매증명이 없는 경우에는 매매에 의한 물건변동의 효과, 즉 소유권이전의 효과를 발생할 수 없다는 취지에 지나지 않으며 농지매매당사자 사이의 채권계약인 농지매매계약 자체까지 효력이 발생하지 못한다는 취지가 아니다”라고 하여 채권계약유효설의 입장을 분명히 하였다.

대법원 64다563호 전원합의체 판결을 토대로, 농지매매증명이 없는 농지매매의 효력에 관한 다양한 판례를 형성하였다.

농지개혁법상의 소재지관서 증명은 농지매매계약의 유효요건이고 공익에 관한 것으로 당사자의 의사에 의하여 적용을 배제할 수 없으므로 농지매매증명이 없는 농지매매계약은 무효이고,¹⁶⁶⁾ 농지개혁법상 농지를 취득할 수 없는 법인이 체결한 매매계약도 무효이다.¹⁶⁷⁾ 또한 매수인이 농지매매증명을 받지 못한 채 사망하였다면 위 매매계약은 무효에 해당한다.¹⁶⁸⁾

경락 허부 결정 시까지 농지매매증명을 구비하여야 하고,¹⁶⁹⁾ 경락 허가 후 항고심결정 전에 농지매매증명을 갖춘 때에는 그 경락 허가 결정은 적법하고, 소재지관서의 증명은 소유권이전등기 경료 후에도 추완 가능하다.¹⁷⁰⁾ 농지매매증명이 없어 소유권이전등기청구소송에서 패소하더라도, 변론종결 후에 증명을 받고 다시 소를 제기하더라도 전소의 기판력에 저촉되지 아니하고,¹⁷¹⁾ 매수인에게 소유권이전등기가 경료된 경우에는 농지매매증명을 받은 것으로 추정되어 그 부존재를 다투는 자에게 입증책임이 있고,¹⁷²⁾ 부존재가 입증되면 매수인 앞으로의 소유권이전등기는 원인무효로 된다. 농지매매증명이 필요적 기재 사항(1가구 당 총 경작 면적이 3정보를 초과하지 않는다는 점 등)을 누락하고 있는 경우,¹⁷³⁾ 자경의사가 없는 자에게 발급된 경우¹⁷⁴⁾에는 각 등기는 원인무효이다.

166) 대법원 1984.11.13. 84다75 참조

167) 대법원 1989.2.14. 87다카1128 참조

168) 대법원 1991.9.10. 91다19432 참조.

169) 대법원 1985.10.28. 85마292, 85마카19 등 참조.

170) 대법원 1962.7.26. 62다262 판결 참조.

171) 대법원 1967.2.21. 65다1603 판결 참조.

172) 대법원 1970.3.24. 선고, 70다202 판결 등 참조.

173) 대법원 1963.10.22. 63다279 판결.

174) 대법원 1968.5.28. 선고 68다490 판결.

소재지관서의 증명이 없거나 실질적인 요건을 구비하지 못한 증명에 기한 소유권이전등기라고 하여 언제나, 누구나 그 계약의 무효를 주장할 수 있는 것은 아니다.¹⁷⁵⁾ 농지의 매수인 자신이 농가가 아니고 자경의사가 없어 농지매매증명을 받을 수 없다는 이유로 매매계약의 무효를 주장하는 것은 신의칙에 위반되고,¹⁷⁶⁾ 농지매매증명을 얻어 매수인 앞으로 소유권이전등기가 경료된 후에 매도인이 그 농지매매증명의 요건 불비를 이유로 매수인명의 등기의 말소를 구하는 것은 신의칙에 위반된다.¹⁷⁷⁾

구 농지개혁법 시행 당시의 공매절차에서 매각결정과 대금납부가 이루어 졌더라도 농지매매증명을 얻지 못한 이상 그 소유권을 취득하지 못하였고, 그 후 구 농지개혁법의 농지매매증명이나 농지법의 농지취득자격증명을 얻지 못한 이상 여전히 소유권을 취득하지 못한 상태에 있는 것이다.¹⁷⁸⁾ 매도인은 매수인에게 농지매매증명이 발급되도록 협조할 의무가 있고, 매수인은 매도인에게 협력의무의 이행을 소로써 구할 수 있다. 농지 매수인은 매도인에 대하여 농지매매증명이 발급되는 것을 조건으로 미리 농지에 관한 소유권이전등기절차의 이행을 청구할 수 있다.¹⁷⁹⁾

3) 소 결

구 농지개혁법하의 농지매매증명의 효력은 매수인 명의로의 소유권이전등기가 경료되기 전의 단계에서는, 농지매매증명을 물권변동의 효력발생요건으로 보면서 그 증명 없이는 매수인의 소유권이전등기청구권이 완전하게는 발생하지 아니하나 그 밖의 점에서는 완전히 유효

175) 대법원 1990.7.24. 89누8224 참조.

176) 대법원 1987.4.28. 85다카971 참조.

177) 대법원 1984.11.13. 84다75 참조. 그 결과 요건불비의 증명에 의한 등기도 유효하게 된다.

178) 대법원 2002.7.26. 선고 2000다65147 판결 참조.

179) 대법원 1994.7.29. 선고 94다9986 판결 참조.

한 매매계약으로서의 효력을 가지되, 매수인 명의로 소유권이전등기가 경료된 이후의 단계에서는 그 등기의 적법성이 추정되기는 하나, 매수인이 농지개혁법상의 농지취득요건을 실질적으로 구비하지 못하였음이 입증되면 그 등기를 원인무효라고 할 것이다. 그러나 농지법에 의한 대법원의 견해는 농지취득자격증명의 성질을 농지매매증명과 달리 보고 있다.¹⁸⁰⁾

(2) 농지취득자격증명없는 농지매매의 효력

1) 농지법의 규정

농지취득자격증명은 농지법 제8조 제4항에 의하여 소유권이전등기 신청시에 첨부해야 하는 서류로서 규정하고 있을 뿐, 그것이 매매계약에서 어떤 기능을 하는가에 관해서는 언급이 없다. 따라서 농지취득자격증명이 농지매매의 특별요건인가, 농지 소유권이전(물권변동)의 특별요건인가 아니면 농지매매의 효력이나 물권변동의 효력과는 관계 없는 별개의 서류에 지나지 않는가에 관하여 농지취득자격증명이 없거나 그 발급이 무효인 경우에 매매계약이나 물권변동의 효력에 어떤 영향을 주는가가 문제될 수 있다.

2) 판례의 입장

판례도 “농지법 제8조 제1항 소정의 농지취득자격증명은 농지를 취득하는 자가 그 소유권에 관한 등기를 신청할 때에 첨부하여야 할 서류로서(농지법 제8조 제4항), 농지를 취득하는 자에게 농지취득의 자격이 있다는 것을 증명하는 것일 뿐 농지취득의 원인이 되는 법률행위(매매 등)의 효력을 발생시키는 요건은 아니다”라고 한다.¹⁸¹⁾

180) 대법원 1998. 2. 27. 선고 97다 49251판결.

181) 대법원 1998.02.27, 선고 97다49251판결.

구 농지개혁법 제19조 제2항에서는 농지소유권이전의 특별요건으로서 「농지매매증명」을 요하였는데, 이것은 양당사자가 협력하여야만 발급받을 수 있는 것이었으므로, 매도인은 농지매매증명발급에 협력해야 할 의무가 있는 것으로 해석하였다. 그러나 현행 농지법 제8조에 의하여 대체된 농지취득자격증명의 발급은 오로지 매수인의 영역에 속하는 것으로 바뀌었다.

3) 소 결

현행 농지법은 농지취득자격증명을 농지에 대한 소유권이전등기 신청 시에 첨부할 서류로만 규정하는 데에 그치고 있으므로 농지취득자격증명은 농지매매 자체에 대한 증거가 아니고, 단지 농지취득의 자격요건을 증명하는 것에 불과하다고 볼 수 있다. 그러므로 대법원 1998. 2. 27. 선고 97다49251 판결은 농지취득자격증명에 대하여 “농지취득자격증명은 농지를 취득하는 자가 그 소유권이전등기신청시에 첨부할 서류로서, 농지취득인에게 농지취득의 자격이 있다는 것을 증명하는 것일 뿐 농지취득의 원인이 되는 법률행위(매매 등)의 효력을 발생시키는 요건은 아니다”라고 판시하여 그 법적 성질을 과거의 농지매매증명과 다르게 해석하고 있다. 결국 대법원에 의하면 농지취득자격증명은 이제는 채권계약이나 물권계약의 효력발생요건이 아니라, 단지 소유권이전등기를 신청하는 데에 필요한 첨부서류로서의 의미만을 지니는 것이다. 그 결과 불법으로 발급받은 농지취득자격증명서를 첨부하여 농지 소유권이전등기를 경료한 경우에도 물권변동의 효력은 유효하다.

(3) 위법하게 발급받은 농지취득자격증명과 소유권이전의 효력

1) 농지법상 적용규정

사기 기타 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고(농지법 제61조제1

호), 이를 이용하여 농지를 소유한 것이 판명된 때에는 농지소유자는 1년 이내에 당해 농지를 처분하여야 하고(농지법 제10조 제1항 6호), 이 기간내에 처분하지 아니하는 경우에는 시장·군수 또는 구청장은 농지의 소유자에 대하여 6월 이내에 당해 농지를 처분할 것을 명할 수 있다(농지법제11조). 이 경우 농지의 소유자는 당해 농지를 한국농촌공사에게 공시지가를 기준으로 매수할 것을 청구할 수 있다(농지법 제2조·제3조). 그러나 처분의무기간이 경과한 때로부터 3년간 당해 농지를 자기의 농업경영에 이용하거나, 또는 한국농촌공사 그 밖에 대통령령이 정하는 자와 해당 농지의 매도위탁계약을 체결한 경우에는 처분명령을 직권으로 유예할 수 있다(농지법제12조 참조).¹⁸²⁾ 이 경우 농지법 제10조 제1항 제6호에 의한 처분의무는 소멸된 것으로 본다(농지법제12조제3항 참조).

이러한 일련의 규정들에 의해서 결국 위법하게 취득한 농지일지라도 농지법 제12조에 의하여 합법적인 소유로 전환될 수 있게 된다. 이러한 입법태도는 가치평가의 모순이라 아니할 수 없을 것이다.

2) 소유권이전의 효력

사기 기타 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 경우 그 농지취득자격증명은 그 효력이 없다고 해석된다. 그렇다면 무효인 농지취득자격증명을 이용하여 소유권이전등기를 완료한 매수인은 소유권을 취득하는가가 문제된다.

부정한 방법으로 취득한 농지매매증명인 경우에는 물권변동의 특별요건으로 보기 때문에, 위법하게 발급받은 경우에는 물권변동의 효력이 없는 것으로 보아야 하겠지만,¹⁸³⁾ 농지취득자격증명의 경우에는 위법하게 발급받았든 경작의 의사가 없는 경우이든 물권변동의 요건으

182) 농지법제12조에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 자”를 언급하고 있으나, 농지법 시행령에는 이에 관한 규정이 없다.

183) 대법원(전합) 1964.10.1, 선고 64다563판결 참조.

로 규정하지 않은 이상 이를 첨부한 소유권이전등기의 효력에는 영향이 없다고 해석하여야 할 것이다. 물론 다른 한편 신의성실의 원칙상 부정하게 발급받은 농지취득자격증명을 이용한 농지의 물권변동이 유효하다고 하는 해석은 농지투기를 금하고 있는 농지법 제3조 제2항과 관련하여 해석한다면 무효로 볼 수도 있을 것이므로, 규정간의 충돌로 볼 수도 있을 것이다.

한편으로 사기 기타 부정한 방법으로 농지매매증명을 발급받은 경우에 물권변동은 무효이지만 채권계약은 유효하다는 것이 판례의 입장이므로, 위법하게 농지취득자격증명을 발급받았다가 위법사실이 드러나더라도 채권계약은 여전히 유효하므로 언제라도 다시 농지매매증명의 발급 요건을 갖추 수 있게 되어, 사실상 농지취득에는 제한이 없게 된다는 모순이 있다.

판례에 의하면 부동산의 소유권이전에 필요한 서류를 교부받고 외관상 소유자로서 점유하여 왔다면, 등기청구권은 독립해서 소멸시효에 걸리지 않는다고 한다. 따라서 비농업인이 농업진흥지역 내의 농지를 대상으로 할지라도 농지취득자격증명을 발급받지 않고서도 매매계약에 의하여 소유권이전에 필요한 서류를 교부받고 임차인을 통한 점유매개 관계에 의하여 간접점유한다면, 등기청구권이 독립해서 소멸시효에 걸리지 않으므로 사실상 농지를 소유하는데 큰 어려움이 없게 된다.

따라서 농지취득자격증명을 발급받지 못한 매수인이든 이를 위법하게 발급받은 매수인이든 농지의 점유를 넘겨받고 실질적으로 지배하고 있다면, 등기청구권에 관한 판례이론에 의하여 여전히 보호된다는 결론에 도달하게 된다. 이러한 해석이 정당성을 갖는지는 의문이다.

3) 모순되는 규정

투기의 목적으로 농지취득자격증명을 발급받고 이를 행사하여 소유권이전등기를 경료한 매수인은 해석상 소유권을 취득하게 되지만, 한

편 농지법 제3조 제2항에 의하여 신의칙상 소유권을 취득한다고 해석할 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 나아가 농지법 제10조 및 제11조에 의하면 이러한 취득자도 소유자라고 볼 수밖에 없고, 소재지관서는 그 소유권을 타인에게 양도하도록 처분을 명할 수 있다. 나아가 농지법 제12조에 의하면 이 경우에도 처분명령을 회피할 수 있는 대상이 되고, 3년의 기간동안 한국농촌공사에 임대하여 여전히 소유할 수 있다. 즉, 부정한 방법에 의한 소유권취득이 합법적으로 치유되어 버리고, 소정의 기간(3년)을 보장받음으로써 반사적으로 투기의 목적을 달성할 수 있는 입법태도는 타당한지 의문이다.

(4) 농지취득자격증명의 발급조건으로 등기이전의 절차이행

농지취득자격증명이 없어도 농지매매계약은 유효하므로, 당사자간의 계약에 기초한 권리의무가 발생한다. 따라서 매수인은 매도인에게 농지취득자격증명의 발급을 조건으로 소유권이전에 필요한 절차의 이행을 청구할 수 있다. 판례도 “농지개혁법 제19조 제2항 소정의 소재지 관서의 증명 없이도 농지매매 당사자 사이에 채권계약으로서의 효력이 발생하지 않는 것은 아니고 단지 매매로 인한 소유권이전의 효과가 발생하지 않는 것뿐이므로, 농지를 매수한 자는 매도인에 대하여, 그 필요가 있는 한 농지매매증명이 발급되는 것을 조건으로 미리 농지에 관한 소유권이전등기절차의 이행을 청구할 수 있다.”고 한다.¹⁸⁴⁾

한편 농지에 대한 소유권이전등기절차이행의 소송에서 농지취득자격증명이 없다는 이유로 청구를 배척할 수 있는지에 관하여 판례는 “비록 원고가 사실심 변론종결시까지 농지취득자격증명을 발급받지 못하였다고 하더라도 민사소송절차의 종료 후 얼마든지 농지취득자격증명을 발급받아 농지의 소유권을 취득할 수 있으므로, 원고가 농지

184) 대법원 1994.07.29, 선고 94다9986판결.

취득자격증명을 발급받은 바 없다는 이유로 그 청구가 배척되지는 않는다.”고 한다.¹⁸⁵⁾

6. 농지취득의 사전규제와 사후규제

(1) 사전규제방식과 사후규제방식

경작자만이 농지를 소유할 수 있게 하기 위하여 농지취득을 사전에 규제하는 방식을 취할 것인가 사후에 규제하는 방식을 취할 것인가가 문제된다. 구 농지개혁법상 농지매매증명제도 하에서는 엄격한 사전규제방식에 중점을 두었다고 할 수 있고, 농지법시행으로 농지취득자격증명제도하에서는 대체로 형식적 사전규제와 보다 더 강화된 사후규제방식을 혼용하고 있다고 볼 수 있다. 사전규제가 효율적인가 사후규제가 효율적인가의 문제는 헌법상 농지에 관한 재산권의 보장과 그 제한이라는 양면성을 어느 선에서 조율할 것인가에 관한 입법정책적인 문제라고 할 수 있다. 다만 사후규제로의 전환은 그 안전장치를 철저히 마련하지 않는다면 도시근교 농지를 대상으로 농지투기를 조장할 가능성이 높고, 나아가 농지투기는 농지유희화를 초래하게 된다.¹⁸⁶⁾

(2) 농지취득의 사전규제

제헌헌법에 의하여 제정된 농지개혁법(1949년)은 1994년 농지법이 제정되어 대체되기 까지 우리나라 농지에 관한 기본법이었다. 이 농지개혁법¹⁸⁷⁾ 제19조 제2항은 “본법에 의하여 분배받지 않은 농지 급(及) 상환을 완료한 농지는 소재지관서의 증명(즉 농지매매증명)을 얻

185) 대법원 1998.02.27, 선고 97다49251판결.

186) 김태곤, “농지정책의 방향과 검토과제”, 농지제도선진화를 위한 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2007.12, 12면 이하 참조.

187) 1994. 12. 22.법률 제4817호 부칙 제2조에 의해서 농지개혁법은 1996. 1. 1.부터 폐지되었다.

어 당사자가 직접 매매할 수 있다.”라고 규정하고, 동법 시행규칙 제 51조가 농지매매증명의 발급에 관해 구체적으로 규정하다가 1987. 10. 1.부터는 구 농지임대차관리법 제19조, 동시행령 제23조, 동시행규칙 제9조 및 제10조에서 농지매매증명에 관한 요건을 규정하였다. 그리고 구 농지임대차관리법시행규칙의 별지 9호 “농지 매매증명신청서”의 서식에는 ① 매도인, 매수인의 인적 사항, ② 농지의 표시, ③ 매수하고자 하는 이유, ④ 용도, ⑤ 제출처, ⑥ 자경 목적으로 농지를 취득하는 농가인지 여부의 확인란을 두고 있었는데, 이는 결국 매매대상인 농지가 구 농지개혁법에 의하여 분배받지 아니한 농지이거나 분배된 농지로서 상환을 완료한 농지인지의 여부, 농지의 매수인이 농가인지의 여부, 자경의사가 있는지 여부, 매수결과 소유하게 될 농지면적이 농지소유상한을 초과하는지 여부 등을 종합적으로 확인·심사하기 위한 것이었다.¹⁸⁸⁾

농지매매증명은 발급관청이 농지의 매수인이 농지개혁법이 정하고 있는 여러 요건들을 구비하고 있는가를 심사하여 매수인이 그러한 요건을 갖추고 있다는 사실을 증명하여 주어 농지매매계약의 효력을 완성시켜 주는 행정행위로서, 그 법적 성질은 공법상 행정처분임과 동시에 認可에 해당하고, 사법상으로는 농지매매의 효력발생요건이다.¹⁸⁹⁾ 일본 농지법 제3조에는 “농지 또는 채초방목지에 관하여 소유권을 취득하는 경우에는 당사자가 도도부현지사의 許可를 얻어야 한다”고 규정하고 있는데, 마찬가지로 그 許可의 법적 성질을 공법상의 認可로 보고 있다.¹⁹⁰⁾ 판례도 같은 견해를 취하고 있다.¹⁹¹⁾ 판례는 1964. 10.

188) 이하 사동천, “농지매매에 있어서의 농지취득자격증명”, 법학논문집 제31집제1호 중앙대학교 법학연구소, 2007, 167면.

189) 강신섭, “농지매매와 소재지관서의 증명”, 사법논문집(제25집) 법원행정처1994, 110면; 사동천, “농지매매에 있어서의 농지취득자격증명”, 법학논문집 제31집 제1호 중앙대학교 법학연구소, 2007, 168-169면 참조.

190) 宮崎俊行, “農地の賣買”, 契約法大系Ⅱ 有斐閣, 1972, 217면.

191) 서울민사지방법원 1989.6.14. 선고 88나27616판결(대법원 1989. 10. 24. 선고 89

1. 선고 64다563 전원합의체 판결이 있기 전까지는 농지매매증명을 단순히 매매의 효력요건,¹⁹²⁾ 물권행위뿐만 아니라 채권계약의 효력발생요건,¹⁹³⁾ 물권행위의 효력발생요건¹⁹⁴⁾ 등으로 다양하게 다루다가,¹⁹⁵⁾ 위 전원합의체 판결에서 “소재지관서의 농지 매매증명이 없는 경우에는 매매에 의한 물권변동의 효과, 즉 소유권 이전의 효과를 발생할 수 없다는 취지에 지나지 않으며 농지 매매 당사자 사이의 채권계약인 농지 매매계약 자체까지 효력이 발생하지 못한다는 취지가 아니며 농지 매매에 있어 소재지관서의 농지증명이 없을 지라도 농지 매매 당사자 사이에 채권계약으로서의 매매계약이 유효히 성립될 수 있는 것이다.”라고 하여 오랫동안 논란되어온 학설과 판례의 대립에 대하여 물권행위 무효설(채권행위 유효설)의 입장을 분명히 하였는데,¹⁹⁶⁾ 제5차 헌법 개정에 의하여 농지의 소작제가 금지되고, 도시화·산업화의 시작으로 이농현상이 일어나므로 유휴농지의 소유권을 비농업인에게도 인정할 필요성에서 그 원인이 있었다고 한다.¹⁹⁷⁾ 그러나 헌법에서 경자유전의 원칙을 규정하여 비농업인의 농지취득을 방지하고자 하므로 판례도 다시 헌법의 규정에 충실한 방향으로 농지매매증명을 얻지 못하면 채권행위는 물론 물권행위도 무효라고 하였다. 그 후 물권행

다카20825 결정으로 원고의 상고허가신청이 기각됨); 서울민사지방법원 1991. 3. 27. 선고 90가단34173판결 참조.

192) “소재지관서의 증명을 받지 아니한 농지매매는 강행법규인 농지개혁법에 위반한 것으로서 무효이다(대구고법 1959.3.11. 4291민공428 민사제1부판결).”

193) 대법원 1958.11.6. 선고 4292민상46판결; 대법원 1962.2.15. 선고 4294민상829판결.

194) “(농지)매매에 관하여 소할 관서의 증명이 없었다 하여 그 등기의 원인 될 위 매매를 무효라고 할 수 없다(대법원 1964.9.15. 선고 64다617판결).”

195) 그러나 김상용, “우리나라에서의 農地所有權에 대한 法的 規律의 變遷”, 민법연구(3권) 법원사, 2000, 21면에서는 위 전원합의체 판결 전까지 판례는 채권행위 및 물권행위의 효력발생요건으로 보는 것으로 기술하고 있다.

196) 그 후 같은 취지의 대법원 1987.4.28. 선고 85다카971판결 ; 대법원 1996. 8. 23. 선고 96도1514판결 등이 있다.

197) 김상용, “우리나라에서의 農地所有權에 대한 法的 規律의 變遷”, 민법연구(3권) 법원사, 2000, 21면 참조.

위만이 무효이고, 채권행위는 유효하다고 했다가, 다시 채권행위가 무효가 된다고 보았다. 그 논리는 비농업인이 농지를 취득하기 위하여 매매계약을 체결하면 그 매매계약에 가해지는 농지매매증명을 발급받지 못하여, 결국 소유권이전등기를 할 수 없으므로, 농지의 매도인이 매매계약에 따라 그 비농업인에 대하여 부담하는 소유권이전등기의무는 원시적으로 이행불능이 되고, 따라서 원시적 불능인 급부를 목적으로 하는 농지매매계약은 채권계약도 무효가 된다고 하였다.¹⁹⁸⁾

그러나 농지법이 제정된 후 구 농지개혁법에 관한 판례는 다시 농지매매증명이 없거나 위법하게 발급받은 경우 농지매매계약 자체가 무효로 된다고 보아온 입장을 변경하여 농지매매증명은 물권변동의 요건으로 보아 이의 흠결은 물권변동의 효력이 없을 뿐 매매계약의 효력에는 영향이 없다는 취지로 변경하였다.¹⁹⁹⁾ 이로써 농지매매증명이 위법하게 발급되었거나 실제로 경작의사 없는 매수인 앞으로 경료된 경우 매매계약은 유효하나 농지소유권이전등기의 효력은 무효라고 함으로써 경작의사 없는 자는 농지의 소유권을 원천적으로 취득할 수 없었다.

따라서 구 농지개혁법 하에서는 경작자만이 농지를 소유할 수 있고, 설령 위법하게 소유권이전등기가 이루어졌다고 하더라도 물권변동의 효력을 부정함으로써, 즉 농지매매증명을 물권변동의 효력발생요건으로 해석함으로써 사전규제를 통하여 경자유전의 원칙을 관철하고자 하였고, 헌법상 경자유전의 원칙이 법령상으로는 엄격하게 관철되었

198) 대법원 1993.7.27. 선고 92다34773판결; 대법원 1994.10.25. 선고 94다18232판결.

199) “구 농지개혁법상 자경 또는 자영의 의사가 없는 농지의 매수인은 농지매매증명의 발급 여부에 관계없이 농지에 대한 소유권을 취득할 수 없는 것이고, 농지매매증명을 얻은 매수인은 자경 또는 자영의 의사가 있었다고 추정되나, 반증에 의하여 자경 또는 자영의 의사가 없었음이 입증되면 그 추정은 번복되고, 그 추정이 번복되는 경우 이미 소유권이전등기가 마쳐졌다 하더라도 특별한 사정이 없는 한 그 등기는 원칙적으로 원인무효로서 비농가인 매수인은 농지개혁법상의 농지소유에 필요한 요건을 구비하지 못한 셈이 되어 농지의 소유권을 취득할 수 없다(대법원 2000.8.22. 선고 99다62609판결).”

다고 평가된다.

(3) 농지취득에 있어서 사후규제의 강화

농지매매에 있어서 경자유전의 원칙을 관철시키기 위하여 인정되어 오던 농지개혁법 제19조 제2항의 농지매매증명제도²⁰⁰⁾는 1994년 농지법의 통폐합이 이루어지면서 현행 농지법 제8조상의 농지취득자격증명제도²⁰¹⁾로 바뀌었다. 농지법 제8조 제1항에 의하면 농지를 취득하려는 자는 농지 소재지를 관할하는 시장, 구청장, 읍장 또는 면장(이하 “소재지관서”라 한다)에게서 농지취득자격증명을 발급받아야 하고, 동조 제4항에 의하면 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 취득하는 자가 그 소유권에 관한 등기를 신청할 때에는 농지취득자격증명을 첨부하여야 한다. 이와 같이 농지를 매매하는 경우에 농업경영계획서가 첨부된 농지취득자격증명을 발급받도록 한 것은 헌법 제121조 및 농지법 제6조 제1항에 의한 『경자유전의 원칙』을 관철시키기 위한 실천적 원리 중의 하나임에는 틀림이 없다.

그런데 농지취득자격증명은 농지법 제8조 제4항에 의하여 소유권이 전등기 신청시에 첨부해야 하는 서류로서 규정하고 있을 뿐, 그것이 매매계약에서 어떤 기능을 하는가에 관해서는 언급이 없다. 따라서 농지취득자격증명이 농지매매의 특별요건인가, 농지 소유권이전(물권

200) 이에 관한 문헌으로는 김능환, “소재지관서의 증명이 없는 농지매매계약의 효력”, 민사판례의 제문제(제7권) 한국사법행정학회, 1993, 553-574면; 김상용, “농지매매증명과 비농민의 농지소유 - 대법원 판례를 중심으로-”, 민사판례평석(제1권) 법원사, 73-84면; 강신섭, “농지매매와 소재지관서의 증명”, 사법논집(제25집), 법원행정처, 1994, 96-131면 참조.

201) 이에 관한 문헌으로는 박용석, “농지의 거래제한”, 토지법학(제14호), 1991, 87-98면; 박용석, “농지소유제도와 문제점(상)”, 부산법조(18호) 부산지방변호사회, 104-137면; 안갑준, “등기원인증서와 등기원인에 대한 제3자의 허가 등을 증명하는 서면”, 법조(제44권 제2호), (통권 제461호), 법조협회, 192-228면; 박형연, “농지취득자격증명 없는 농지매매계약의 효력”, 인권과정의 2003. 9, 192-204면; 고창현, 경자유전의 원칙과 비농민의 농지소유, 민사법학(제8호), 1990, 155-173 참조.

변동)의 특별요건인가, 아니면 농지매매의 효력이나 물권변동의 효력과는 관계없는 별개의 서류에 지나지 않는가에 관하여 농지취득자격증명이 없거나 그 발급이 무효인 경우에 매매계약이나 물권변동의 효력에 어떤 영향을 주는가가 문제될 수 있다. 판례는 “농지법 제8조 제1항 소정의 농지취득자격증명은 농지를 취득하는 자가 그 소유권에 관한 등기를 신청할 때에 첨부하여야 할 서류로서(농지법 제8조 제4항), 농지를 취득하는 자에게 농지취득의 자격이 있다는 것을 증명하는 것일 뿐 농지취득의 원인이 되는 법률행위(매매 등)의 효력을 발생시키는 요건은 아니다”라고 한다.²⁰²⁾ 나아가 구 농지개혁법 제19조 제2항에서는 농지소유권이전의 특별요건으로서 『농지매매증명』을 요하였는데, 이것은 양당사자가 협력하여야만 발급받을 수 있는 것이었고, 매도인은 농지매매증명발급에 협력해야 할 의무가 있는 것으로 해석하였다. 그러나 현행 농지법 제8조에 의하여 대체된 농지취득자격증명의 발급은 오로지 매수인의 영역에 속하는 것으로 제도를 변경하였다. 이로써 현행 농지법은 농지취득자격증명을 농지에 대한 소유권이전등기 신청 시에 첨부할 서류로만 규정하는 데에 그치고, 농지취득자격증명은 농지매매 자체에 대한 증명이 아니라 단지 농지취득의 자격 요건을 증명하는 것에 불과하다. 따라서 그 성질은 문헌²⁰³⁾이나 판례에 의한 명시적 언급은 없지만, 행정처분 및 공법상의 認可의 성질만을 갖는 것이고, 사법상으로는 매매계약의 효력발생요건이라거나 물권변동의 요건은 아니다. 즉, 농지취득자격증명은 채권계약이나 물권계약의 효력발생요건이 아니라 단지 소유권이전등기를 신청하는 데에 필요한 첨부서류로서의 의미만을 지닌다고 판시한 것으로 볼 수 있다. 그 결과 불법으로 발급받은 농지취득자격증명서를 첨부하거나

202) 대법원 1998. 02. 27, 선고 97다49251 판결.

203) 이에 관해서는 사동천, “농지매매에 있어서의 농지취득자격증명”, 법학논문집(제31집 제1호) 중앙대학교 법학연구소, 2007, 170면에서 언급한 바 있다.

설령 위조한 경우에 조차도 농지취득자격증명 자체는 무효일지라도,²⁰⁴⁾ 일단 농지 소유권이전등기를 경료한 경우에는 물권변동의 효력이 발생하게 된다.

그런데 농지취득시 사전 규제를 완화하는 농지취득자격증명제도만으로는 경자유전의 원칙을 준수하기 어려워 보인다. 경자유자의 원칙을 준수하기 위해서는 농지소유권의 취득 후 처분명령이나 이행강제금, 행정형벌을 강화함으로써 사후적 규제를 적극적으로 활용할 필요성이 제기된다.²⁰⁵⁾ 이러한 사후적 장치가 실질적으로 의미를 갖기 위해서는 사후적 관리감독이 보다 강화되어야 한다.

부정한 농지취득의 사후규제에 관한 농지법 규정을 살펴보면, 우선 농지법 제6조에 따른 농지 소유제한을 위반했거나 농지법 제7조에 따른 농지 소유상한을 위반하여 농지를 소유할 목적으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 것으로 판명된 경우에는 판명된 때로부터 1년 이내에 해당 농지를 처분하여야 한다.²⁰⁶⁾ 이 경우 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(농지법 제59조). 또한 시장·군수 또는 구청장은 위 처분의무 기간에 처분 대상 농지를 처분하지 아니한 농지 소유자에게 6개월 이내에 그 농지를 처분할 것을 명할 수 있다.²⁰⁷⁾ 만일 처분명령을 받은 후 대통

204) 구 농지개혁법상 농지매매증명의 무효는 물권변동의 효력을 부인하는 효과가 있는지만, 농지취득자격증명 자체가 무효가 되는 경우에는 물권변동의 효력에는 영향이 없고 다만 처분명령, 이행강제금부과, 처벌 등 사후규제 또는 제재조치가 적용되는데 그친다.

205) 경작의 의사 없는 자가 투기나 투자의 목적으로 농지를 매수한 경우 뒤늦게 그 사실이 밝혀지면 처분명령을 받게 되고, 처분명령을 이행하지 않는 자에게 농지가액 20%의 이행강제금을 부과할 수 있다. 한편 농지투기자에게 매매차액을 환수할 수 있는 것인지 의문이다. 이 부분은 투기억제라는 토지공개념의 도입으로 해결할 수도 있을 것이나 앞으로의 연구가 요망된다. 토지공개념에 관한 문헌으로는 곽윤직 대표집필/김상용, 민법주해[V] 물권(2) 박영사, 1997, 143면 이하; 이은영, 물권법 박영사, 2002, 415면 이하 참조.

206) 농지법 제10조 제1항 참조.

207) 농지법 제11조 제1항 참조.

령령으로 정하는 정당한 사유 없이 지정기간까지 그 처분명령을 이행하지 아니한 자에게 해당 농지의 토지가액의 100분의 20에 해당하는 이행강제금을 부과하고, 최초로 처분명령을 한 날을 기준으로 하여 그 처분명령이 이행될 때까지 이행강제금을 매년 1회 부과·징수할 수 있다.²⁰⁸⁾ 처분명령을 받은 자가 처분명령을 이행하면 새로운 이행강제금의 부과는 즉시 중지되지만, 이미 부과된 이행강제금은 반드시 징수하여야 한다.

한편 농지투기자에게 농지처분에 따른 매매차액을 부당이득으로 보아 환수할 수 있는지 의문이다. 그 반환청구의 주체는 농지 매도인 또는 국가가 될 것인데, 설령 부당이득으로 여겨질 차액이 발생했다 라도 농지 매도인 또는 국가에게 손해가 발생했다고 볼 수 없으므로, 부당이득반환청구가 인정될 여지는 없을 것이다. 또한 농지취득자 측면에서도 농지법상 정당한 소유권을 취득하게 되므로, ‘법률상 원인없는 이득’을 취한 것으로 볼 수 없으므로 부당이득의 법리는 적용될 여지가 없을 것이다.

이 이득은 오랫동안 재산권 행사의 제한을 받아온 농업인으로서의 매도인에게 일정부분 귀속시키거나 농업분야 재원으로 환수할 것인지, 토지공개념의 도입으로 해결의 실마리를 찾을 수 있어 보이나 앞으로의 연구가 요망된다.²⁰⁹⁾

208) 농지법 제62조 참조.

209) 토지공개념에 관한 논의는 주로 개발이익환수제, 토지전용부담금에 관하여 논의되고 있으나, 농지 투기자의 매매차액에 관해서는 언급이 없다. 정희남, 토지공개념과 농지제도, 정책세미나 자료, 한국농촌경제연구원, 5면 이하; 곽윤직 대표집필/김상용, 민법주해[V] 물권(2) 박영사, 1997, 143면 이하 참조.

제 4 절 농지보전제도

1. 서 설

산업화 이전 대부분의 산업은 자연으로부터 직접 상품을 얻어내는 1차 산업이 중심을 이루었고 그로 인해 산업사회 이전까지는 농지의 부족으로 인한 농지의 새로운 개척이 주종을 이루어내면서 생산력의 극대화와 더 많은 농지확보가 산업발달의 주된 요인이었다. 하지만 18세기 산업혁명이후 지금까지, 한정된 토지자원으로 인하여 더 많은 부가가치를 창출할 수 있는 타산업에 농지는 조금씩 잠식을 당하기 시작하였고 그 잠식은 지금까지도 계속 되고 있다. 그로 인하여 전 세계적으로 농지는 확대를 통해 더 많은 산출물을 얻어내는 형태는 더 이상 바랄 수 없는 현실이 되었다. 이는 미국, 캐나다, 호주 등 거대한 토지 자원을 가지고 있는 나라뿐만이 아니라 유럽 아시아 국가들까지도 동일하게 나타나고 있는 현상이다.

1960년대 이전까지 우리나라 토지정책의 핵심은 농지제도로서, 해방 이후 농지의 공평한 분배와 경자유전의 원칙을 확립하는 것이 농지정책의 최우선 목표였다. 즉 농지개혁에 의해 자작농을 육성하고 분배의 공평성을 추구하여 농지소유의 집중을 방지하며, 농지를 보존하여 농지가격을 안정시키는데 초점을 맞추어 왔다.²¹⁰⁾ 그러나 1960년대부터 본격적으로 추진된 경제 개발정책으로 인해 토지정책의 무게중심은 농지에서 경제개발을 뒷받침하는 도시용지로 이동 하였다. 1962년 도시계획법과 토지수용법, 1963년의 국토건설종합계획법등을 필두로 하여 각종개발사업을 뒷받침하기 위한 일련의 법들이 제정²¹¹⁾되었고

210) 1949년 제정된 농지개혁법은 농지개혁을 통해 농지매입제한과 소유상한제도 미소작금지를 주요내용으로 함.

211) 토지수용특례법(1962), 수출공업단지개발조성법(1964), 토지구획정리사업법(1966), 기계공업진흥법(1967), 특정지역개발촉진에관한 임시촉진법(1972), 국토이용관리법

이후 토지공개념제도(1989)가 도입되기까지 도시개발과정에서 나타난 부작용 치유 대책으로서 토지투기억제와 경기부양을 위한 각종 정책들이 주류를 이루어왔다.

이 과정에서 농지는 국토공간상의 고유기능을 가진 토지자원으로서 보다는 도시개발과정의 종속적인 개발후보지로서 인식되어 왔고, 국토관리 및 토지관리 정책과 유리되어있는 부분이 많았다. 농지보전 및 관리도 농지외부와 관계정보다는 농촌경제 활성화와 농업생산성 측면에서 농업내적 공간배분에 치중해왔으며, 급격한 도시개발로 인한 농지잠식을 막기 위해 제정된 절대농지제도나, 농업진흥지역제도도 공간 계획적 측면에서 합리적인 농지이용과 보전을 유도하는 공간관리체계로는 미약하였다. 이로 인해 농지의 생산성측면에서 우수한 조건을 가지고 있는 농지로 판명되어 농업진흥지역으로 지정되었음에도 불구하고, 지역주변의 여건이 변화하거나 개발압력이 강해지면 주택용지나 공장용지 등으로 불가피하게 전용되는 등 농지의 효율적 보전관리에 한계를 드러내왔다. 농경사회에서 산업사회, 정보화 사회로 진전되면서 농지에 대한 수요가 입체화되어, 농지는 농업생산용지로서만이 아니라 도시용지, 관광자원, 자연환경 보전자원, 자연과학의 연구자원으로서의 다양한 기능과 역할을 수행하도록 요구받고 있다. 또한 개발 우선의 사고에서 개발과 보전의 조화 내지는 지속가능한 개발을 통한 환경보전의 필요성이 높아지면서 도시용지 편향적이던 토지정책의 무게중심에 대한 균형성 회복이 중요한 과제로 대두되고 있다.

(1972; 현행 국토의 계획 및 이용에 관한 법률) 등 개발사업관련 법과 이를 지원하기 위한 법률이 주조를 이루었음.

2. 농지의 감소실태 및 보전의 필요성

(1) 농지의 감소실태

우리나라의 총농지 면적은 1968년을 정점으로 하여 계속 감소하고 있다. 농지의 증가요인은 개간, 간척 등 농지조성이며, 감소요인은 전용, 유희, 유실 등이다. 1968년 이후 농지감소가 계속되고 있는 것은 증가요인보다 감소요인이 크게 작용했기 때문이다. 최근의 동향에서 볼 때, 전체적으로 농지조성은 감소하고 있는데 대하여 전용, 유희화 등에 의한 감소는 대폭 확대되고 있다. 전반적으로 농지의 감소추세는 1980년대 중반이후 빠르게 증가하고 있으며, 1990년대 초반부터는 전용규제가 완화되는 것을 계기로 더욱 급격히 감소하는 경향을 보이고 있다. 농지의 감소내역을 보면, 1995~97년 3개년간 총감소면적은 148천ha에 달하고 있다. 이 중 전용에 의한 감소가 77천ha, 유희, 기타에 의한 감소가 71천ha로서 전체의 52%가 전용, 48%가 유희, 기타에 의한 것이다. 또 1988년 이후 농지감소가 현저하게 늘어나고 있으며, 이것은 전용과 유희, 기타가 동시에 증가한 결과이다. 한편 유희, 기타는 유희를 비롯하여 유실, 매몰 등을 말하며, 최근 이와 같은 면적 감소가 두드러져 전용에 의한 감소 못지않게 심각한 문제로 등장하고 있다.²¹²⁾ 농지의 감소 내역을 전답별로 살펴보면, 논은 감소가 74천ha, 밭의 감소가 73천ha로 비슷한 면적이 감소되고 있다. 논은 전용에 의한 감소가 59%를 차지하고 있으며, 밭은 유희, 기타가 55%를 차지하고 있다.

212) 김정부의, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 10-11면 참조.

<표 3-3> 경지면적통계

년 도	계(ha)	년 도	계(ha)
1967	2,311,000	1988	2,137,947
1968	2,318,000	1989	2,126,721
1969	2,311,000	1990	2,108,812
1970	2,298,000	1991	2,090,877
1971	2,277,000	1992	2,069,933
1972	2,242,000	1993	2,054,814
1973	2,241,000	1994	2,032,706
1974	2,238,000	1995	1,985,257
1975	2,239,000	1996	1,945,480
1976	2,238,000	1997	1,923,522
1978	2,238,000	1998	1,910,081
1979	2,207,000	1999	1,898,925
1980	2,195,000	2000	1,888,765
1981	2,188,000	2001	1,876,142
1982	2,180,000	2002	1,862,622
1983	2,167,000	2003	1,845,994
1984	2,152,000	2004	1,835,634
1985	2,144,000	2005	1,824,039
1986	2,141,000	2006	1,800,470
1987	2,143,430		

자료: 농림수산부, 경지면적통계

<표 3-4> 농지감소내역(1995~97)

단위: ha, %

		전 용	유휴, 기타	합 계
합 계		76,801(52.0)	71,035(48.0)	147,836(100)
지목별	전	32,982(44.9)	40,499(55.1)	73,481(100)
	답	43,819(58.9)	30,536(41.1)	74,355(100)

주 : 1995~97년간의 합계임. 자료 : 농림부 농업정보통계관실.

(2) 농지보전의 필요성

농지전용과 농지보전은 서로 상충되는 현상이지만 결국 같은 문제이다. 농지전용이 확대되면 보전농지가 줄어들고 농지보전이 강화되면 농지 전용이 어려워져서 어느 한편에 무차별할 수 없기 때문이다. 토지의 공급량은 한정되어 있다. 또 토지는 여러 가지 용도로 사용할 수 있는 토지의 수요가 시장 기구를 통하여 효율적으로 토지자원을 배분할 수 없는 시장실패의 특성을 지니고 있다. 따라서 정부가 공적 수단을 통하여 토지의 소유와 이용에 적극적으로 개입할 수밖에 없었다. 농지는 상품으로서 농산물을 생산 할뿐만 아니라 그 이용에 따른 기능이 외부효과를 창출하거나 공공재적 성격을 갖기 때문에 정부의 공적개입이 절대적으로 필요하다. 오늘날과 같이 도시화, 공업화에 의한 토지의 도시적 용도에 대한 수요가 급증하고 있는 상황에서 토지 이용의 시장기구적 효율성만을 고려한다면 농지전용으로 나타나는 우리 사회가 부담해야 할 사회적 기회비용은 막대하게 될 것이다. 농지는 식량공급원의 역할만 수행하는 것이 아니라 홍수조절기능, 수자원의 함양, 토양침식 방지, 대기보전, 자연경관과 휴식공간을 제공하는 등 시장가격으로 나타나지 않는 다양한 공익적 기능을 수행하기 때문

이다. 따라서 농지는 단순히 농산물을 생산하기 위하여 필요한 수요만이 아니라 농지와 관련된 외부효과나 공익적 기능에 대한 수요에 대응하는 만큼의 공급량이 확보될 수 있도록 보존해야한다. 그러나 오늘날과 같이 농산물 시장개방이 확대되고 기술개발에 따라 농산물 가격에 하락하며, 도시화가 급속히 이루어지고 있는 여건 속에서는 농지보전에 대한 정책적 의지 없이는 농지의 보전이 어려워질 수밖에 없다. 사실 깨끗한 물이나 맑은 공기, 아름다운 농촌풍경 등 농지의 공익적 기능의 수행은 경제가 발전하고 소득이 올라갈수록 수여가 늘어간다. 또한 그러한 기능으로 얻을 수 있는 사회적 총 혜택은 공급 비용이 무상이기 때문에 되화가 진행될수록 소비에 있어서 규모경제를 갖게 될 것이다. 뿐만 아니라 세대 간의 자원배분이나 도시와 농촌의 불균형에 따른 도시의 주택문제, 교통문제, 공해문제를 해결할 수 있는 지역의 균형개발문제 등 단순히 현실의 시장기구에 의한 자원배분으로 접근하기 어려운 여러 가지 복잡한 요소를 가지고 있다. 따라서 농지는 농산물을 생산하는 농민만을 위하여 보전하는 것이 아니라 우리 모든 국민들의 생활을 위하여, 우리 후손들의 생활터전을 위하여, 그리고 하나 뿐인 지구의 생존을 위하여 보존하는 것이라는 인식위에서 농지보전문제는 조명되어야 할 것이다.²¹³⁾

3. 농지보전에 관한 각국의 입법례

(1) 일본

일본에서 농지의 전용을 통제하여 농지를 보존하려는 시책은 1941년의 임시농지관리령에서 비롯되었다고 할 수 있다. 이 명령은 전시국가 총동원법에 의해 발효된 것으로 식량생산을 확대하는 데에 초점

213) 김정부의, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 220-221면 참조.

을 맞추고 있었다. 따라서 농지를 전용하거나 전용을 목적으로 취득하는 것을 규제하고 경작포기 시에는 강제경작명령을 내릴 수 있도록 하였다. 이제도는 그 후 농지조정법을 거쳐 1952년에 농지법으로 계승되었다. 여기서 주목할 것은 농지의 소유와 임대차에 관한 규제는 크게 완화되거나 변경되어 온데 반하여 농지전용규제에 관한 제도는 거의 조금도 변화되거나 변경되지 않았다. 이러한 불변성이 바람직한 것인가에는 의문이 있을 수 있지만 그만큼 농지보존에 강력한 정책적 의지를 가지고 있었다는 것을 알 수 있다.

농지법에 의하면 농업공공투자가 이루어진 농지, 집단화되어 있는 농지, 생산력이 높은 농지 등은 전용을 최대한 억제하고 반면, 공공성이 높은 사업용도, 지역개발에 기여하는 용도, 주변농지에 피해가 없는 용도에 한하여 지사가 전용을 허가할 수 있도록 하였다. 이와 같이 농지의 전용을 규제하여 농지를 보존한다는 입장에서 좀 더 적극적으로 농업용도지역을 지정하여 권역적으로 농업용지를 보호하려는 제도가 1969년에 도입되었다. 이것이 농업진흥지역 정비에 관한 법률인데, 이 법률은 도시지역의 팽창으로 토지이용이 무질서하게 진행되는 것을 방지하여야 한다는 인식에서 출발하고 있다. 1968년에 도시지역의 토지이용을 규제하는 도시계획법이 제정되어 도시지역을 시가화 구역, 시가화조정구역, 구역비구분지역으로 구분하였는데, 우선 시가화구역을 개발하고 시가화 조정구역은 개발을 적어도 10년간 정도 유보하도록 하여 도시의 무질서한 팽창을 방지하려고 하였다. 이와 같은 도시지역의 토지이용계획체계에 대응하는 농촌지역의 토지이용체계를 마련하려는 것이 1969년의 농진법이었다. 이 법에 의하여 농업진흥지역이 지정되었는데, 여기서 농업진흥지역은 단순히 농업용토지의 집단이 아니라 시, 정, 촌이 농업진흥계획을 수립하여 용도를 지정하는 권역을 의미한다. 이 계획을 농업진흥지역 정비계획이라고 하는데, 시, 정, 촌이 지사의 허가를 받아 수립하고, 이 계획에 의하여

지정된 용도에 맞게 토지가 이용되도록 권고, 조정하는 조치를 취하도록 하였다. 그러나 토지가 용도에 맞게 이용되도록 시, 정, 촌이 권고조정 할뿐 적극적으로 개발을 제한하거나 규제하는 조치를 취할 수 없었으므로 결국 농지의 보존은 농지법의 전용규제에 의존할 수밖에 없었다. 따라서 농진지역제도의 도입에도 불구하고 농진지역이 선포된 1970년대 초 농지전용면적은 도리어 급증하였다. 이러한 취약점을 보완하기 위해 1975년에는 농용지구역의 토지개발은 지사의 허가를 받지 않으면 안되도록 하였고, 농용지구역에 포함되지 않은 지역의 개발 행위에 대해서도 지사가 일정한 권고를 할 수 있도록 하여 농진지역의 농지보존조치를 강화하였다.²¹⁴⁾

한편 2009년 6월 개정농지법에서는 유휴농지가 전용되는 것을 막기 위하여 농지관리위원회의 권한을 대폭강화시켰고, 농지전용을 *darur*하게 규제하고 있다. 이는 1965년 600만ha였던 농지가 2008년 463만ha로 줄어들었고, 상속, 이농, 전직 등으로 유휴농지가 14.9%로 증가하고 농지의 유실이 가속화되자, 유휴농지를 활용하여 자급율을 높이기 위한 대책으로 2009년 6월 17일(시행 2009.12. 23) 농지법을 개정하여 농지의 “소유에서 이용으로” 그 농지정책의 방향을 수정하였다.²¹⁵⁾ 일본의 경우 2008년 41%인 자급율(쌀의 경우는 97%)에서 2009년 40%로 오히려 감소하였다.

(2) 독 일

독일에서 토지이용의 현재와 같이 용도계획에 따라 엄격히 규제되기 시작한 것은 1960년대 연방건설법에서 비롯된 것이라고 할 수 있

214) 김정부의, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 277-278면 참조.

215) 原田純孝, “新しい 農業制度と 農地賃借の 自由化の 意味”, 変わる 農業法制・農業政策, *jurist* No.1388, 2009.11.1. 13面; 谷口信和, “農業法改正・民主党農政下の 日本農業の 擔い手”, 変わる 農業法制・農業政策, *jurist* No.1388, 2009.11.1. 32面 参照.

다. 그러나 토지용도규제의 연원을 살펴보면 19세기말로 거슬러 올라갈 수 있다. 1875년까지는 “건축의 자유원칙”이 지배하던 시대로서 토지이용에는 별다른 규제가 없었다. 다만, 공공질서 유지에 필요한 경우 한정적으로 토지이용을 규제할 수 있을 뿐이었다. 이러한 자유주의 원칙 아래 도시로의 인구집중이 진행되면서 도시주변의 난개발과 무질서한 확장이 사회문제로 대두되었다.

이에 대처하기 위하여 1875년경에 건축기준선법이 도입되었다. 그러나 이 법은 단지 공공용지로 필요한 부분을 지정하여 정부관리 아래에 두도록 한 것이므로 사적관리 아래 남아있는 토지의 이용에 대해서는 아무런 규제가 없었다. 1918년에는 주택법이 도입되어 건축물의 용도나 형태를 규제할 수 있도록 하였고, 2차대전 후 비로소 도시계획제도가 도입되어 포괄적인 이용규제가 시도되었다. 그러나 연방정부차원에서 토지용도 규제에 관한 법률이 확립된 것은 1960년의 연방건설법이라고 할 수 있고, 그 후 1965년에 국토정비법이 정비되고, 1976년에 연방건설법이 개정되어 오늘에 이르고 있다. 독일의 농지전용규제제도의 특징은 농지전용규제가 순전히 도시법에 의해 이루어지고 있다는 점이다. 즉, 일본이나 한국과 같이 농업법에 의하여 전용을 규제하거나 보호권역을 설정하지 않고, 도시법에서 농지보호와 보존을 충분히 배려한다는 원칙을 준수하도록 함으로써 효과를 거두도록 한다는 것이다. 만약, 도시건설 등이 이루어질 때에 주변농지에 대하여 유해한 영향을 주지 않도록 도시법에서 충분히 배려한다면 농업법에서 구태여 관여할 필요가 없다는 입장이라고 생각된다. 예를 들면, 1960년의 연방건설법을 보면 토지이용에서 농업상의 이익이 충분히 고려되어야 한다고 규정하고 그렇지 않은 경우 그 계획은 위법이라고 해석하고 있다. 또한 1965년에 제정된 국토정비법은 연방건설법에 따라 각 지역의 정비계획호기를 세우도록 하는 법률인데, 이 법에서는 다음과 같이 농업상의 이익을 보호하여야 한다고 규정하고 있다.

“농림업적 토지이용을 전체경제의 중요한 생산부문으로 유지하기 위하여 우량농지는 절대로 필요한 범위 내에서만 타 용도에 제공될 수 있다” 한편, 각 주는 이 같은 국토정비법의 정신에 따라 주계획법을 제정하고 각 주의 정비계획을 수립하게 되는데, 여기에서 농림어업의 이익을 보호하기 위한 농림어업지역이 명확하게 지정되게 한다.²¹⁶⁾

(3) 대 만

대만에서는 농지의 보호와 보존이 토지법, 구역계획법, 농업발전조례등에서 중복적으로 규정하고 있다. 먼저 토지법에서는 시, 현은 관할구역내의 토지에 대하여 각기 용도를 지정한다고 규정하였다고, 특정용도로 지정된 토지는 타용도로 사용할 수 없다고 규정하였다. 이때 용도는 농업구 등 8가지로, 이용구분은 농업용도로 편성되어야 한다고 규정하여 농지보존조치를 강화하였다. 또한 1979년의 건축용지의 제한적 확대방안에서는 지목변경을 규제하여 필지별 보존을 강화하였다. 그러나 토지법에서도 일정한 절차를 거쳐 용도전환이 가능하도록 하였고, 구역계획법에서는 5년마다 구역계획을 조정하도록 하여 토지이용의 신축성을 높이려고 하였다. 요컨대, 농지의 보존을 강화하려는 방향과 그러나 용도변경에 신축성과 현실성을 부여하려는 방향이 병행되어 왔다고 할 수 있다.²¹⁷⁾

4. 농지보전정책

(1) 농지보전정책의 전개

우리나라의 농지보전정책은 농지의 양적확보를 위하여 비농업적 수요에 강력히 대응해 온 것이 특징이다. 효과적인 농지보전을 위해서

216) 김정부외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 279-280면 참조.

217) 김정부외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 281면.

는 농지의 양적 확보와 동시에 적절한 이용과 지력의 유지증진이라는 농지의 질적 측면도 함께 고려되어야한다. 그러나 우리나라의 농지보전정책은 농지전용의 규제라는 수단을 통하여 농지의 비농업적 공급을 억제하는 방식으로 대응해왔다. 농지전용에 대한 규제는 고도성장 과정에서 농지의 비농업적 수요가 늘어나자 1960년대 후반부터 구체적으로 대응해왔다. 농지보전방식은 필지별 보전방식으로 추진되다가 1990년대 들어와서 권역별 보전방식으로 전환하였다.²¹⁸⁾

(2) 농지보전 제도

한국의 국토면적은(1996년 기준) 993만ha이며 산지가 645만ha로 65%를 차지하고 농지는 195만ha로 20%수준이다. 농지를 국토이용계획에 의한 기능과 용도지역별로 분류하면 48%인 93만ha가 농림지역, 38%인 74만ha가 관리지역에 분포되어 있다. 나머지 14%인 28만ha는 도시지역, 준도시지역과 자연환경보호지역에 산재되어 있다. 농지면적 195만ha중 106만ha는 농업진흥지역이며, 이중 논은 118만ha, 밭은 77만ha이다.

1) 농업진흥지역제도

농업진흥지역제도는 농지법에 근거하고 있는 제도로서 한국농지보전의 가장 핵심적인 제도다. 농지법에 의하면 시도지사는 농지의 효율적으로 이용, 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정한다고 규정하고 있다. 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분된다. 농업진흥구역은 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행중인 농지가 집산화된 평야지역으로서 농업의 진흥을 도모하기 위하여 필요한 지역 중에서 지정된다. 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수

218) 김정부외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 38-39면 참조.

질보전 등 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역이다.

농업진흥지역은 시, 도지사가 시, 도의 농어촌발전심의회(이하 심의회)의 심의를 거쳐 농림부장관의 승인을 얻어 지정한다. 이를 위해서는 먼저 시장, 군수, 자치구 구청장이 현지조사를 거쳐 지정구상안과 지정구상도를 작성하여 주민설명회를 거친 다음 지정계획서를 작성한다. 그런 다음에 시장, 군수는 지정계획서에 지정계획도면을 첨부하여 시, 도지사에게 제출하며 시, 도지사는 이를 검토한 후 시, 도농어촌발전심의회(이하 심의회)의 심의를 거쳐 농림부장관에게 승인요청을 한다.

한국의 농업진흥지역은 1990년 4월 제정된 농어촌발전특별조치법에 따라 지정기준이 1990년 12월에 마련되었으며, 현지조사, 지정안 작성, 주민의견수렴 등 2년간의 지정과정을 거쳐 1992년 12월 처음으로 지정, 고시되었다. 이 당시 처음 지정된 농업진흥지역은 1,008천ha였으며, 1993년 12월에 다시 지정된 면적은 1,032천ha였다. 1996년 현재 농업진흥지역 면적은 1,055천 ha로서 이 중 논은 747천ha이며, 이들 농지는 위에서 말한 대로 집단화된 우량농지로서 한국농업의 항구적인 생산기지로써 영구히 보전되어야만 한다. 이를 위해 농업진흥지역을 불가피하게 해제하는 경우에는 농림부장관의 승인을 받아야 하고, 이에 상응하는 농지를 대체 지정하도록 하고 있다.

<표 3-5> 농업진흥지역 현황(1996년)

농업진흥지역	논	밭	과수원	시 설	비농지
1,055천ha	747	14	9	95	64

자료: 농림부 농지관리과.

한국에서는 도시적 용도에 대한 토지수요가 워낙 많아 농지전용 압력이 대단히 높은데, 이와 같은 도시적 용도의 토지는 농업진흥지역 밖의 농지에서 충당하도록 장려하고 있으나, 농업진흥지역 안의 농지

가 도시적용도로서도 우량 토지이므로 이에 대한 전용요구 역시 드높은 실정이다. 즉, 한국에서 농업진흥지역 안의 농지보전은 진흥지역 밖의 농지와 산지를 얼마나 쉽고 저렴한 비용으로 전용할 수 있게 하느냐에 달려 있다고 할 수 있다.²¹⁹⁾

2) 농지전용허가제도

또한 한국은 농지의 효율적인 보전과 관리를 위해 농지전용시에 시, 도와 시, 군, 구등 허가청의 허가를 받도록 하는 허가제를 운영하고 있다. 1994년 농지법의 제정 전에는 3헥타 이상의 절대농지 전용허가를 위해서는 농림부장관이 국무회의에서 보고하여 의결을 거쳐야 할 정도로 농지전용절차가 엄격하였다. 최근에는 농지전용허가권한은 모두 시, 도지사에게 위임이 되었다.

농지전용 허가 시에는 허가청이 농지의 보전가치, 전용면적의 적정여부, 인근 농지에 대한 피해계획여부 등을 심사하여야 한다. 농지의 무분별한 훼손을 방지하기 위하여 수질 또는 대기오염물질배출시설, 1만제곱미터 이상의 공동주택과 위락시설이나 시, 군 조례로 정하는 호화숙박시설 등 농지보전을 저해할 우려가 있는 시설은 농지에 설치하지 못하도록 하고 있다.

농지가 불법적으로 전용된 경우에는 원상회복 명령을 하거나 벌칙이 부과된다. 농업진흥지역 안의 경우는 5년 이하의 징역 또는 토지가액 상당의 벌금이 부과되며, 진흥지역 밖의 경우는 3년 이하의 징역 또는 토지가액 2분의 1 상당의 벌금이 부과된다.

또한 시장, 군수가 농어촌산업지구를 지정하여 산업용지의 공급을 원활하게 함으로서 우량농지의 전용을 방지하도록 하고 있다. 이는 농촌에 다양한 산업적 토지이용수요를 충족시키는 한편, 우량농지에

219) 김정부외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 39-42면 참조.

대한 전용규제완화 요구를 약화시키기 위하여 도입되었다.

한편, 1990년부터는 농업용 창고, 축사 등 농업용 시설, 농업인 주택 등 일정면적이하의 농업인 이용시설은 간편하게 신고로 전용이 가능하게 하여 농업인들의 불편을 덜어주는 농지전용신고제도가 도입되었다. 이와 같은 농지전용신고제도는 농지의 투기를 조장하는 등 농지 보전에 상당한 문제점을 던져 주기는 하지만, 농업인들의 농업활동을 촉진하는 긍정적인 면도 없지 않다.²²⁰⁾

3) 농지조성비제도 및 전용부담금제도

농지를 전용하는 자가 농지조성비와 전용부담금을 정부의 농지관리 기금에 납부하게 함으로서 한편으로는 농지전용을 억제하면서, 또 한편으로는 농지확장과 농업구조개선에 재원으로 활용하고 있다. 농지 조성비는 1973년에 국가, 지방자치단체의 투자에 의하여 시행된 농지 개량사업의 혜택을 받는 농지전용 시에 그 투자비용을 납부하게 한 것이 그 효시다. 1976년에는 명칭도 대체농지조성비였으며, 그 대상이 절대농지에까지 확대되었다. 1990년에 명칭이 농지조성비로 변경되어 오늘에 이르고 있다.

농지조성비의 단가는 경지정리와 용수개발이 모두 시행된 논은 제곱미터당 11,840원, 용수개발이 시행된 논은 9,600원, 경지정리가 된 논은 5,840원, 밭경지가 시행된 밭은 4,710원 그리고 기타 농지는 3,600원이다. 그러나 국가 또는 지방자치단체가 도로, 철도, 공항등 공용 또는 공공용의 목적으로 농지를 전용하거나 전기통신시설, 석유저장시설, 가스공급 설비 등 중요한 산업시설을 설치하기 위해 농지를 전용하는 경우는 농지조성비가 감면되고 있다.

220) 김정부외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 43-44면 참조.

농지전용부담금제도는 농어촌구조개선사업의 투자재원을 마련하기 위하여 1992년 도입된 제도로써 농지를 타목적으로 전용하는 경우 농지조성비와 함께 부과하는 제도다. 전용부담금은 농어촌발전특별조치법의 규정에 따라 도입되었으며, 농어촌구조개선특별회계법에 의한 농어촌구조개선특별회계에 납입된다. 부과기준은 해당토지의 공시지가의 100분의 20에 해당하는 금액이다. 전용부담금 또한 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 공용, 공공용시설의 경우 감면되고 있다.

최근의 경제위기를 계기로 규제완화요구가 끈질기게 제기되고 있는 가운데, 특히 농지전용부담금을 폐지하고 농지조성비로 일원화하자는 요구가 강하게 제기되고 있어 주목이 된다.²²¹⁾

전용부담금에 관한 위임입법과 과도한 부담금인지 여부에 관한 헌법재판소 판결내용은 다음과 같다.

“농지법 제40조 제4항은 같은 조 제1항과 유기적으로 살펴볼 때 “농지조성비의 단위당 금액”이 전용된 농지에 상당하는 농지의 조성을 위해 필요한 “단위당 금액”일 것이 예측가능하므로, 포괄위임입법금지 원칙에 위배된다고 할 수 없다. 한편 농업·농촌기본법 제41조 제2항 본문은, 농지전용부담금의 부과기준의 위임에 있어서 그 부과기준의 상한선만을 정한 것이므로 그 대강을 예측하기 어려운 면이 있으나, 이는 정책적 차원에서 농촌 등의 구조개선사업에 대한 투자재원을 확보하기 위한 것이므로 입법기술상 자세한 부과기준을 설정하기가 어려운 측면이 있고, 또한 동 조항 후단이 개별공시지가의 수준, 전용에 따른 이익의 발생정도 등을 참작하여 차등 부과할 수 있게 하고 있어 과도한 기준이 되지 않도록 조정하고 있는 점 등을 종합할 때, 포괄위임입법금지 원칙에 위배된다고 보기 어렵다.”

221) 김정부의, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 45-46면 참조.

“농지조성비와 농지전용부담금은 그 부과목적이 다르고, 법적 근거, 부과기준, 편입될 회계도 다르며, 또 헌법이 농업의 보호·육성 등을 위한 국가의 의무를 부과하고 있는 것을 볼 때, 농지조성비 외에 농지전용부담금을 따로 부과하는 것은, 그 금액이 지나치게 과도하지 않는 한, 위헌적인 것이라 할 수 없다. 한편 농지전용부담금이 과도한 것인지 여부를 살펴보면, 농업·농촌기본법 제41조 제2항 본문은 구체적인 농지전용부담금을 직접 정하지 않고 “개별공시지가의 범위내”에서 위임하고 있어 단지 그 추상적인 상한만을 규정하고 있으나, 일반적으로 농지전용이 이루어지면 공시지가가 상승함으로써 전용이익을 얻고 개발이익도 얻게 되는 점, 통상 개별공시지가가 실제 거래가격보다는 적은 점, 제2항 후단 규정이 구체적인 사정을 고려하여 차등 부과할 수 있는 근거를 마련하고 있는 점 등을 감안할 때, 농업·농촌기본법 제41조 제1항 및 제2항 본문이 재산권을 침해하는 것이라 볼 수 없다.”²²²⁾

5. 농지보전제도의 문제점

(1) 서 설

농지보전문제의 가장 중요한 문제는 지정목적이 다른 농지법에 의한 농업진흥지역지정제도와 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 용도지역 지정제도간의 부조화로 인하여 관리지역 농지, 즉 농업진흥지역 밖 농지가 비효율적으로 관리되고 있다는 점이다. 이와 관련하여 가장 문제가 되는 것은 농업진흥지역 밖의 농지의 과도한 개발과 난개발 문제이다. 농지의 절반 이상이 개발 가능한 토지로 편입되었으며, 농지법의 취지와는 무관하게 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 농지전용규제가 포괄적으로 완화됨으로써 농지의 과도한 전용문

222) 헌법재판소 2002. 10. 31. 2001헌바88 전원재판부.

제와 비계획적인 개발이 문제로 되고 있다.²²³⁾

1993년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 체계를 바꾸면서 농업진흥지역은 농림지역으로 농업진흥지역 밖 농지는 관리지역으로 구분하고, 농업진흥지역으로 지정된 곳은 농림지역으로 간주한다고 규정하였다.²²⁴⁾ 이로 인해 농업진흥 지역이 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 체계에 맞게 공간적으로 재정비될 수 있는 기회를 놓치게 되었고, 결국 농업진흥지역의 10%이상이 관리지역이나 도시계획구역 내 녹지에 점적으로 분포되는 문제도 시정되지 못하는 결과를 낳았다.

(2) 농지법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 간의 상충문제

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 농지를 농림지역과 관리지역으로 구분하여 관리지역의 농지에 대하여 금지행위열거 방식에 의해 토지이용의 행위를 제한하는 등 규제를 달리하기도 할뿐만 아니라 크게 양분된 상태에서 포괄적으로 토지이용행위에 대한 제한을 강화 또는 완화하고 있다. 반면 농지법에서는 농업진흥지역(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)을 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 행위제한을 달리하고 있다. 그런데 양 법이 제정 취지가 달라 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 관리지역 토지이용 규제보다 농지법에 의한 농업보호구역(농림지역)에 대한 토지이용규제가 더 강한 경우가 발생하여 농림지역 농지가 관리지역농지보다 쉽게 전용되는 등 효율적 농지보전을 보장하지 못하는 경우가 발생한다. 즉 농지법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률간의 법적관계가 모호하여 농지의 비효율적 보전문제를 낳고 있다.

223) 김정부외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 47-48면 참조.

224) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제13조의3 제4항.

(3) 계획적 농지전용의 부재

농지법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률간이 관계 뿐 만아니라 농지에 대한 종합적인 자원조사와 이용계획이 수립되지 않아 농지의 난개발이 가속화되는 측면도 있다. 비록 농지법에 의해 시장, 군수들은 시, 군 단위 농지이용계획을 수립하도록 되어있지만, 농지이용계획이 구속력을 지니지 못하고 있어 농지의 계획적 이용이 이루어지지 못하고 있다. 게다가 농지개발의 실수요자들이 지가상승에 따른 시세차익확보에 관심이 높아 개별입지를 선호하고 있기 때문에 계획적 농지이용계획이 수립되어도 잘 집행되기 어려운 요인이 남아있다.

(4) 농지의 효율적 이용과 보전간의 연계 부족

농지의 장기적인 보전은 농지의 확보만이 아니라 확보된 농지의 효율적인 이용이 전제되어야하는데, 현행 농지보전제도는 농지의 효율적 이용과 농지의 보전간의 연계가 미흡하다.²²⁵⁾

비효율적 농지관리 문제는 농지보전제도 상의 미비점으로 야기되는 문제 외에도, 농지 외적인 토지이용제도와 계획체계상의 난맥상에 기인하는 점도 많다고 할 수 있다. 국토이용계획 등이 기본적인 공간계획규제를 초월하는 특별법(산업임지 및 개발에 관한 법률, 택지개발촉진법, 주택건설촉진법 등)에 의해 개별적인 공간계획이 수립되고 사업지구 단위별로 토지개발이 이루어져 농지이용체계의 혼란을 야기하고 있다.

(5) 농지의 총량수급관리 개념의 부재

농지총량을 관리하는 규정이 미비하여, 보전해야 할 농지총량의 설정과 보전방안에 대한 근거를 마련하지 못하여 농지보전의 목표치가

225) 김정부의, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 50면.

불명확한 문제가 있다. 그 결과 농지전용규제의 필요성과 규제의 강도가 원칙에 의해 정해지는 것이 아니라 쌀 자급 여건 등 정책여건의 변화에 따라 수시로 바뀌어 농지정책의 일관성 부재 문제가 발생하고 있다. 그 밖에 도시계획법에 의해 신규로 도시계획구역에 편입되는 농지에 대해서는 농지법에 의해 협의를 거쳐야 하는데, 이미 도시계획구역에 편입된 농지에 대해서는 농지법에 의해 협의를 거쳐야 하는데, 이미 도시계획구역에 편입된 농지에 대해서는 농지법의 적용을 받지 않는 경우가 발생하는 등 농지전용을 규제하는 농지법의 적용범위가 한정적인 문제가 있다.²²⁶⁾

(6) 농지보전 운영제도상의 문제

농지보전제도 운영상의 문제로는 우선 농업진흥지역지정제도와 관련하여 너무나 적은 면적의 농지가 농업진흥지역으로 지정되었다는 점을 들 수 있다. 농지전용허가제도의 운영과 관련하여 시, 군 자치단체의 전문성부족으로 합리적인 농지전용이 이루어지지 않고 있다는 점을 지적할 수 있다. 또한 농지전용부담금제도 운영의 경우에도 부과 수준이 지역에 따라 농지 전용억제효과를 낳지 못하고 있다.²²⁷⁾

제 5 절 농지이용관리제도

1. 서 설

1950년 농지개혁이 실시된 이후 1994년 12월, 농지의 소유와 이용에 관한 기본적인 법질서를 규정한 법률 제 4817호로 본칙 65개조, 부칙 16개조로 구성된 농지법이 제정되어 1996년 1월 1일부터 시행되고 있다. 그리고 1993년에 법이 개정되면서 농지의 용도구역을 농업진흥지

226) 김정부외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 50면.

227) 김정부외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 50-51면 참조.

역과 농업진흥지역 밖으로 구분하게 되었다.²²⁸⁾

농업진흥지역 밖은 주로 준농림지역으로 편제되었으나, 무분별한 전용이 이루어져 다시 관리지역으로 재편되었다.

이는 진흥지역 밖의 농지는 관리지역에 속하게 되어 개발이 허용되면서 그 농지의 난개발이 커다란 사회문제로 대두되게 되었다. 이를 제재하기 위해 정부에서는 농지법 제 13조의 규정에 근거하여 기초자치단체장들이 해당 지역의 농지에 관한 이용계획을 수립하도록 하는 새로운 제도를 1996년 말에 도입하게 되었다. 임시방편적인 제도 마련에 있어 많은 전문인들은 이에 대해 많은 우려를 보였다. 초판에 그 계획은 필요에 의해 시행되었고, 많은 효과를 기대한 반면에 많은 문제점들이 제시되었다. 그 중에 농지이용계획수립과 다른 계획 수립들과의 관계 미정립²²⁹⁾에 대한 문제는 아직까지도 이어지고 있는 실정이다. 개선을 하기위해 많은 노력²³⁰⁾을 했지만, 근본적인 문제접근에 실패한 경우라 할 수 있겠다. 2003년에 국토이용계획체계가 개편되어 공간계획체계가 세분화되었지만 농지이용계획은 더 낙후되어들의 차이는 커졌고, 법의 적용에 있어 모호함을 띄게 되었다. 2008년 2월 29일, 농지법이 일부 개정되었지만 아직까지도 ‘관계 미정립’에 의한 문제는 존재한다고 본다. 이에 우리는 농지이용계획의 문제점을 국토이용체계와 연관시켜 살피기 위해, 농지이용계획제도의 현황, 농지이용관리의 실태 및 문제점 그리고 개선방향모색의 순서로 살펴보도록 하겠다.

228) 농지법 제 28조. 2008.11 현재는 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 지정할 수 있다.

229) 정영일, □□농지이용계획 수립의 의의와 정책과제□□, (농정연구포럼, 1996) 18.

230) 2005년 7월부터 농업기반공사 등에게 위탁하여 전업농 등에게 장기(5년이상) 임대하는 경우 그 기간 동안에는 농업경영목적으로 취득한 농지라도 임대허용. 농업경영에 이용하지 않는 농지에 대하여 지나치게 엄격하게 운영되고 있는 처분 명령제도가 완화. (대한민국 정부, □□각종 제도와 법규, 이렇게 달라집니다□□, (서울: 대한민국 정부, 2005) 39.

2. 농지이용관리의 체계

(1) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 농지이용관리

새 국토이용체계²³¹⁾에서는 농촌지역에 대해서도 도시계획을 수립²³²⁾하며, 농촌지역은 주로 농림지역, 관리지역, 자연환경보전지역으로 지정·관리되고, 그 외 용도지구 및 용도구역의 지정도 가능하다. 도시계획에서 농촌²³³⁾지역의 공간구조, 생활권 설정, 토지용도별 수요·공급, 기반시설 경비, 경관관리 등을 종합적으로 계획하며 농촌지역에 대해서는 대체로 경관·방재·보존·취락 등의 용도 지구와 개발제한·수산자원보호구역 등의 용도구역이 지정될 수 있을 것이다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 농림지역의 지정·관리를 농지법 및 산림법에 일임하여 농지지역은 도시지역에 속하지 않는 농지법에 의한 농업진흥지역²³⁴⁾과 산림법에 의한 보전임지 등을 대상으로 하며,²³⁵⁾

231) 국토의 난개발 방지를 목적으로 입법이 추진되어온 국토 기본법 및 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』이 2002년 2월 제정·공포되어 2003년 1월 1일에 시행. 건설교통부(2002). 국토의 계획 및 이용에 관한 법률·시행령.

232) 예외적으로 『수도권정비계획법』 제2조제1호의 규정에 의한 수도권(이하 “수도권”이라 한다)에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 시 또는 군으로서 인구 10만명 이하인 시 또는 군, 관할구역 전부에 대하여 광역도시계획이 수립되어 있는 시 또는 군으로서 당해 광역도시계획에 법 제19조제1항 각호의 사항이 모두 포함되어 있는 시 또는 군 등은 도시기본계획을 수립하지 않을 수 있다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제 18조 및 동법시행령 제 14조)

233) 농촌의 개념중 법령상 농촌, 농어촌, 준농어촌으로 구분하여 법을 적용하고 있음. 그러므로 수산자원보호구역의 내용이 포함된다.

234) 농업의 진흥을 도모하여야 하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 농림수산식품부장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역

가. 농지조성사업 또는 농업기반 정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역

나. 가목에 해당하는 지역 외의 지역으로서 농업용으로 이용하고 있는 토지가 집단화되어 있는 지역

235) 동법 제6조.

관리지역 안에서 농업진흥지역으로 지정된 지역은 농림지역으로 본다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 기본적으로 각 용도지역별로 행위제한을 규정하여 농림지역에 대해서도 행위제한을 직접 규정하고 있으나,²³⁶⁾ 농림지역 중 농업진흥지역에 대한 행위제한은 농지법이 정하는 바에 의하며, 생산관리·보전관리 지역에 대해서도 필요한 경우 농지법으로 행위제한을 할 수 있도록 하고 있다.²³⁷⁾

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 종래 도시지역에만 적용하던 개발행위허가제를 농촌지역에까지 확대 적용하고 있다. 하지만 농지의 경우 경작을 위한 토지형질변경은 개발행위 허가대상에서 제외되며, 녹지지역·관리지역·농림지역 안에서의 농림어업용 비닐하우스 설치하는 경미한 행위로서 허가가 면제된다.²³⁸⁾ 따라서 농지도 이와 같은 영농목적 외의 다른 용도로 개발하는 경우에는 개발행위허가제에 의해 일정한 토지이용규제를 받게 된다.²³⁹⁾

(2) 농지법에 의한 농지이용관리

농지의 효율적 이용을 위하여 농지이용계획의 수립을 의무화하고 있으며, 이에 시장·군수·자치구 구청장(그 관할 구역의 농지가 대통령령으로 정하는 면적 이하인 시의 시장 또는 자치구의 구청장은 제

236) 동법 제76조 제1항 및 시행령 제71조.

237) 동법 제76조 제5항 제3호 및 제6항.

238) 동법 제56조 제1항 제2호 및 시행령 제53조 제3호 다목.

239) 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경을 제외한다), 토석의 채취의 개발행위 중 도시지역 및 계획관리지역안의 산림에서의 임도의 설치와 사방사업에 관하여는 각각 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 및 『사방사업법』의 규정에 의하고, 보전관리지역·생산관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역안의 산림에서의 제1항 제2호 및 제3호의 개발행위에 관하여는 『산지관리법』의 규정에 의한다. <개정 2002.12.30, 2005.8.4, 2007.1.19>-국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제 56조 제3항으로 이렇게 생산관리·보전관리·농림·자연환경보전지역 안의 산림에서의 토지형질변경 및 토석채취에 대해서는 개발행위허가제를 적용하지 않고 산림법에 의한 산림형질변경을 받도록 하고 있다.

외한다)은 관할구역 안의 농지의 종합적인 이용에 관한 계획인 농지 이용계획을 수립하여야한다.²⁴⁰⁾

농지의 효율적인 이용·보전을 위해 농업진흥지역제도를 두고 있다. 농지법 제 28조는 시·도지사로서 하여금 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역(특별시의 녹지지역은 제외한다.) 안의 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하도록 하고 있다.²⁴¹⁾

농지법상으로는 농지전용²⁴²⁾을 규제하고 있다. 다른 용도로 전용하려는 경우에는 허가·신고·협의를 거치도록 하고 있으며, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 도시지역·계획관리지역·개발진흥지구 안의 농지가 아니면 오염물질 배출시설 등 농업 진흥 및 농업보전을 저해하는 시설로 전용하는 것에 대해서는 허가를 제한하고 있다.

(3) 기타 관련법령에 의한 농지이용관리

농어촌정비법에서는 농림수산식품부장관은 자원 조사 결과를 바탕으로 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 휴양자원, 한계농지 등을 개발하고 정비하기 위하여 관계 부처의 장과 협의(協議)하여 농어촌정비종합계획을 세워야 한다.²⁴³⁾ 농어촌지역의 공간형성과 관련된 농어촌 생활환경정비의 경우, 농림부장관이 농어촌생활환경정비 기본 방침을 수립하고, 시장·군수·구청장은 시·군의 면 구역 및 광역자치구의 준농어촌지역에 대해 생활환경정비개발계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 얻은 후 정비사업을 시행한다.²⁴⁴⁾ 또 마을 계획으

240) 동법 제14조 제1항.

241) 동법 제29조

242) “농지의 전용”이란 농작물 경작이나 다년생식물의 재배 외의 용도로 사용하는 것을 말한다. 다만, 제1호 나목에서 정한 용도로 사용하는 경우에는 전용(轉用)으로 보지 아니한다.(농지법 제2조 7호)

243) 동법 제4조 제1항.

244) 동법 제24조, 제27조

로써는 시장·군수·구청장이 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상의 도시지역·계획관리지역·관리지역내 취락지구 등에 대해 생활환경정비사업기본계획을 수립하여 시·도지사에게 보고하면, 시·도지사는 농림부장관의 승인을 얻어 마을 정비구역을 지정한다. 또 한계농지에 대해서는 농림부장관이 한계농지 등의 정비에 관한 기본방침을 수립하고, 시장·군수는 한계농지를 조사하여 정비 필요성이 있는 지역에 대해 시·도지사의 승인을 얻어 한계농지정비지구를 지정한다.

농촌지역의 공간형성과 관련해서는 행정자치부 등 관계부처에서 오지개발촉진법, 도서개발촉진법 등의 각종 개별법에 의해 여러 가지 농어촌 정비사업을 추진하고 있다.

3. 농지이용관리체계의 실태 및 문제점

(1) 농지이용관리체계

1) 농촌공간에 대한 국토계획체계의 포괄성 미흡

국토계획체계안에 농촌공간을 형성하기 위한 계획기능이 미흡하였다. 그것은 도시계획의 대상공간은 비도시지역에까지 확대되었으나, 농촌공간과 관련해서는 도시기본계획에서 대강의 농업발전방향을 정하고 도시관리계획에서 농림지역 등을 지정하는데 불과한 것이었다.²⁴⁵⁾ 국토계획안을 보면 거의 대부분 도시에 관한 법률이며, 점점 더 모든 지역의 도시화로 인해 농촌에 대한 계획은 더욱 미흡해져왔다.

245) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조(국토의 용도구분) - 국토는 토지의 이용 실태 및 특성, 장래의 토지이용방향 등을 고려하여 다음과 같은 용도지역으로 구분한다. 개정 2002.12.30.법6841호, 2007.1.19. 농림지역 : 도시지역에 속하지 아니하는 『농지법』에 의한 농업진흥지역 또는 『산지관리법』에 의한 보전산지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역 제7조(용도지역별 관리의무) 국가 또는 지방자치단체는 제6조의 규정에 의하여 정하여진 용도지역의 효율적인 이용 및 관리를 위하여 다음각호에서 정하는 바에 따라 당해 용도지역에 관한 개발·정비 및 보전에 필요한 조치를 강구하여야 한다. 3. 농림지역 : 이 법 또는 관계 법률이 정하는 바에 따라 농림업의 진흥과 산림의 보전·육성에 필요한 조사와 대책을 마련하여야 한다.

2) 도시내 농지에 대한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 농지법의 부조화

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 도시지역에 속하지 않는 농업진흥지역과 보진임지 등을 농림지역의 지정대상으로 하였는데 이는 도시 내 농지를 농림지역과 다른 별도의 차원에서 관리하려는 취지를 엿볼 수 있다. 하지만 농지법에서는 농림지역·자연환경보전지역·관리지역 외에 도시지역 내의 녹지지역도 농업진흥지역의 지정대상으로 하였고 이는 도시 내 농지도 농업진흥지역·농림지역과 같은 차원에서 관리하려는 취지를 알 수 있다.²⁴⁶⁾ 이로써 농림지역이 아닌 농지가 농업진흥지역으로 지정되거나 농업진흥지역이 농림지역에서 벗어나는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 도시내 농지의 성격과 기능을 구분할 필요가 있다.

(2) 농지이용계획

1) 농지이용계획과 농촌공간계획의 이원화

농촌계획²⁴⁷⁾은 농지이용에 대해서는 농지이용계획이, 농촌공간에 대해서는 농업·농촌발전계획·농어촌정비종합계획 등의 각종 정비계획이 수립되는 이원적인 계획²⁴⁸⁾체계로 되어 있어 종합적·체계적인 농

246) 위의 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조 3항에서 도시지역에 속하지 아니하는 이라는 조항을 볼 수 있다. 농지법에는 제29조 (농업진흥지역의 지정 대상) 제28조에 따른 농업진흥지역 지정은 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역을 대상으로 한다. 다만, 특별시의 녹지지역은 제외한다.

247) 농촌 주민이 농촌에서 생산과 생활의 안정, 향상을 도모하도록 농촌 당국이 농촌을 합리적으로 건설하는 정책을 계획 하는 일(최양부, □□농촌 발전과 농촌계획, 국토계획□□(18권 2호 1983) 174, 이정환 외, □□농촌계획법 제정을 위한 기초연구□□(서울: 농촌경제연구원, 1993) 80에서 재인용.)

248) 이정환 외, □□농촌계획법 제정을 위한 기초연구□□(서울: 농촌경제연구원, 1993) 77-78.

촌공간 형성이 곤란하다. 공간계획은 궁극적으로 토지이용으로 귀착되나 농촌정비계획에는 토지이용계획이 수반되지 않으며, 양자 간의 위계가 불분명하며 연계성도 미흡하기 때문이다. 더욱이 이들 농촌정비계획은 개별법에 의해 제각각 도입되어 온 탓에 복잡하여 혼란스러울 뿐 아니라, 계획구역·계획내용 등이 중복되거나 불일치하여 계획간의 정합성 부족 등의 문제점이 대두 된다.

2) 종합적인 토지이용관리기능의 미흡

농촌지역에서도 비농업적 토지이용이 불가피하며, 이를 포괄하는 종합적인 계획이 필요하나, 농지이용계획은 농업적 토지이용만을 대상으로 하고 있어²⁴⁹⁾ 농촌지역 전체의 종합적인 토지이용관리에 한계가 있고, 더욱이 농지의 면적이 3천만제곱미터 이하인 시 또는 자치구는 계획수립 대상에서 제외가 된다.²⁵⁰⁾ 농업생산 외에 산업, 휴양관광, 환경보전 등의 다양한 용도를 수용하기 위해 농지에 대한 새로운 용도구분이 필요하다 하지만 지금 실태는 농지만 강조하고 있어 농촌지역 발전에 걸림돌이 되고 있다.

3) 농지이용구분의 불합리

기존 농지이용계획상의 농지이용구분 및 관리체계는 비현실적이며 이를 개편할 필요가 있다는 주장이 사회 일각에서 제기되었다. 공적 구속력과 개인의 행위를 구속하려는 의도를 내포할 수 있다고 표명하였다.²⁵¹⁾

249) 농지법 제14조

250) 농지법 시행령 제13조

251) 정영일, □□농지이용계획 수립의 의의와 정책과제□□, (농정연구포럼, 1996) 44-46.

4) 농지이용계획의 법적 구속력 결여²⁵²⁾

농지이용계획이 농지의 용도구분에 대해 구체적인 행위제한을 적용할 수 있는 법적 구속력이 없어 효용성이 떨어진다. 농지소유자가 용도구분에 따르도록 강제하지 못하며, 용도구분이 생산기반정비 등 투자사업의 기주에 불과하다. 다만, 작목구분에 불과한 현재의 용도별 구분으로는 농지이용행위를 강제하는 것이 바람직한지 의문을 제기한다.

5) 농지이용계획의 유명무실화

1996년 7월 149개 수립대상 시, 군, 구에 대해 농지이용계획 수립을 완료하였으나, 지역여건에 부합하는 실효성 있는 계획수립이 이루어지지 못하였다. 95년 9월 농림부의 농지이용계획 수립지침 시, 도 시달에 이어 농어촌진흥공사가 농지이용계획구상안을 마련하여 각 시, 군에 전달하였으나 시, 군에는 전문이력 부족 등 전반적인 계획역량이 미약하여 농어촌진흥공사의 농지이용계획구상안을 그대로 답습하거나, 농업 외 용도를 필요 이상 지정하는 사례가 많았다. 계획이 발전형으로 수정을 못해 실제 농지여건 및 지역사정을 제대로 반영하지 못하여 실효성 없이 사실상 방치되어 있다는 점이 가장 큰 문제점이다.

제 6 절 농지전용제도

1. 서 설

농지를 둘러싼 대립은 소수의 지주계층과 다수의 소작농 간의 농업 수익(=소작료)을 취득하기 위한 계층간 대립에서 다수의 비농업인과 농업인 간의 지가차익을 둘러싼 부문간 대립으로 바뀌었다고 할 수

252) 정영일 □□농지이용계획 수립의 의의와 정책과제□□, (농정연구포럼, 1996) 41-43.

있다.²⁵³⁾ 즉, 농지를 농업생산에 이용하느냐 비농업용으로 전용하느냐의 대립이다. 농지개혁 당시의 지주-소작관계와 현재의 농지임대차관계를 비교하면, 대규모 농지를 소유하고 소작료만으로 호화생활을 하던 기생지주와 임차료로는 생계조차 유지하지 못하는 소규모 토지소유자의 차이, 생산물의 50%가 넘는 고율소작료와 30%가 못되는 임차료의 차이 등이 존재한다. 요컨대, 현재 농지임대인이 농지를 보유하거나 취득하는 이유는 비경제적인 이유를 제외하면, 임차료를 취득하기 위해서라기보다 지가차익의 취득이나 농지전용 목적 때문이라고 할 수 있다. 지가차익도 대체로 직접적인 농지전용에 의해서거나 아니면 전용기대 혹은 과급효과에서 비롯된다는 것을 감안하면, 비농업인의 농지소유 동기는 농지전용 또는 농지전용에 기인한 지가차익이라고 할 수 있다.

현행의 농지제도는 경자유전과 농지임대차 금지를 원칙으로 하고 있다. 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있으며, 비농업인은 예외적인 경우를 제외하고 농지를 소유할 수 없다.

이러한 농지소유규제의 출발은 지주적 토지소유를 방지하는 데에 목적이 있다. 그러나 『농지법』이 존재하지 않았던 1994년 이전에도 지주적 토지소유는 부활하지 않았다. 대신 경제개발과 함께 도시용지·산업용지 수요가 폭발적으로 증대함에 따라 농지전용이 지속적으로 확대되었고, 그 과정에서 농지가격은 농지전용 수요에 따라 용도별·지역별로 큰 차이를 나타내면서 상승하였다. 이리하여 지가차익을 목적으로 하는 투기적 농지소유가 만연하게 되고, 상속이든 매입이든 어떤 경로를 통해서건 농지를 소유하려 하고 소유한 농지는 차익 없이는 처분하지 않고 보유하게 됨으로써 비농업인의 농지소유가 확산일로를 걷게 되었다. 이런 상태에서 농지제도는 투기적 농지소유를 방지하는 데

253) 박석두 외, “농지제도의 기본방향.” 토지의 공익성과 농지제도의 새로운 방향, 연구자료 D190. 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회, 2004, 34면.

에 목표를 두어야 하는데, 그것은 농지소유규제 뿐만 아니라 농지전용규제를 통해서 가능하다. 따라서 농지전용규제의 강화가 요망된다.

현행의 농지보전 및 전용제도는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 용도지역과 개발허가지역, 농업진흥지역, 농지전용허가제도, 농지보전부담금제도 등으로 구성되어 있다.

2. 농지전용 제도

(1) 농지전용허가·협의제도

1) 농지전용 허가제도

농지를 전용하려는 자는 농림수산식품부 장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 농지의 면적 또는 경계 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 허가를 받아야 한다.²⁵⁴⁾

다음과 같은 경우에는 전용허가를 받지 않아도 된다.

- ㄱ. 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우
- ㄴ. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 도시지역 또는 계획관리지역에 있는 농지로서 제2항에 따른 협의를 거친 농지나 제2항 제1호 단서에 따라 협의 대상에서 제외되는 농지를 전용하는 경우
- ㄷ. 농지법 제35조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우
- ㄹ. 산지관리법 제14조에 따른 산지전용허가를 받지 아니하거나 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고를 하지 아니하고 불법으로 개간한 농지를 산림으로 복구하는 경우
- ㅁ. 하천법에 따라 하천관리청의 허가를 받고 농지의 형질을 변경하거나 공작물을 설치하기 위하여 농지를 전용하는 경우

²⁵⁴⁾ 농지법 제34조 제1항 본문.

2) 농지전용 협의제도

주무부장관이나 지방자치단체의 장은 다음의 경우 농림수산식품부장관과 미리 농지전용에 관한 협의를 하여야 한다.

- ㄱ. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 도시지역에 주거지역·상업지역 또는 공업지역을 지정하거나 도시계획시설을 결정할 때에 해당 지역 예정지 또는 시설 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우. 다만, 이미 지정된 주거지역·상업지역·공업지역을 다른 지역으로 변경하거나 이미 지정된 주거지역·상업지역·공업지역에 도시계획시설을 결정하는 경우는 제외한다.
- ㄴ. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 계획관리지역에 제2종 지구단위계획구역을 지정할 때에 해당 구역 예정지에 농지가 포함되어 있는 경우
- ㄷ. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따른 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역의 농지에 대하여 같은 법 제56조에 따라 개발행위를 허가하거나 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제12조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 토지의 형질변경허가를 하는 경우

3) 농지전용 허가신청 절차

농지전용의 허가 또는 변경허가를 받으려는 자는 농지전용허가신청서에 농림수산식품부령으로 정하는 서류를 첨부하여 해당 농지의 소재지를 관할하는 농지관리위원회에 제출하여야 한다.²⁵⁵⁾

농지관리위원회의 위원장은 제1항에 따른 신청 서류를 제출받은 때에는 농지관리위원회(법 제45조제4항에 따른 소위원회가 구성된 경우에는 소위원회)로 하여금 다음 각 호의 확인기준에 따라 확인하게 하

²⁵⁵⁾ 농지법 시행령 제32조 참조.

여야 한다.

- ㄱ. 전용하려는 농지가 경지정리·수리시설 등 농업생산기반이 정비되어 있는지의 여부
- ㄴ. 해당 농지의 전용이 농지개량시설 또는 도로의 폐지 및 변경이나 토사의 유출, 폐수의 배출, 악취의 발생 등을 수반하여 인근농지의 농업경영과 농어촌생활환경의 유지에 피해가 예상되는 경우에는 그 피해방지계획이 수립되어 있는지의 여부
- ㄷ. 전용목적사업이 용수의 취수를 수반하는 경우 그 시기·방법·수량 등이 농수산업 또는 농어촌생활환경유지에 피해가 예상되는지의 여부

농지관리위원회의 위원장은 확인을 마친 때에는 제출받은 서류에 그 결과를 기재한 농지관리위원회확인서를 첨부하여 신청한 날(신청서류의 보완 또는 보정을 요구한 경우에는 그 보완 또는 보정이 완료된 날을 말한다)부터 5일 이내에 관할 시장·군수 또는 자치구구청장에게 보내야 한다.

농지관리위원회의 위원장은 제출받은 서류에 흠이 있으면 지체없이 보완 또는 보정에 필요한 상당한 기간을 정하여 신청인에게 보완 또는 보정을 요구하여야 한다. 이 경우 보완 또는 보정의 요구는 문서·구술·전화 또는 모사전송으로 하되, 신청인이 특별히 요청하는 때에는 문서로 하여야 한다.

시장·군수 또는 자치구구청장은 농지전용허가신청서 등을 송부받은 때에는 심사기준에 따라 심사한 후 농림수산식품부령으로 정하는 서류를 첨부하여 그 송부 받은 날(신청서류의 보완 또는 보정을 요구한 경우에는 그 보완 또는 보정이 완료된 날을 말한다)부터 10일 이내에 시·도지사에게 보내야 하며, 시·도지사는 10일 이내에 이에 대한 종합적인 심사의견서를 첨부하여 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다.

(2) 농지전용신고제도

농지를 시설의 부지로 전용하려는 자는 절차에 따라 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하여야 한다.²⁵⁶⁾ 신고한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

- 이 경우 신고만으로 전용할 수 있는 경우는 법정화되어 있다. 즉,
- ㄱ. 농업인 주택, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설,
 - ㄴ. 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활 편의 시설
 - ㄷ. 농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설

이러한 신고만으로 전용이 가능한 시설은 그 대상시설의 범위와 규모, 농업진흥지역에서의 설치 제한, 설치자의 범위 등에 관한 제한을 받는다.

농지전용의 신고 또는 변경신고를 하려는 자는 농지전용신고서에 농림수산물부령으로 정하는 서류를 첨부하여 해당 농지의 소재지를 관할하는 농지관리위원회에 제출하여야 한다. 농지관리위원회의 위원장은 신고서류를 제출받은 때에는 농지관리위원회(소위원회가 구성된 경우에는 소위원회)로 하여금 법정의 확인기준에 따라 확인하게 한 후 그 결과를 기재한 농지관리위원회확인서를 첨부하여 신고한 날(신고서류의 보완 또는 보정을 요구한 경우에는 그 보완 또는 보정이 완료된 날을 말한다)부터 5일 이내에 관할 시장·군수 또는 자치구구청장에게 보내야 한다.

농지관리위원회가 확인을 하거나 시장·군수 또는 자치구구청장이 신고내용을 검토하는 경우 신고인이 제출한 서류의 흠의 보완 또는 보정이나 반려할 수 있다.

시장·군수 또는 자치구구청장은 제2항에 따라 농지전용신고서 등을 송부 받은 때에는 신고내용이 적합한지의 여부를 검토하여 적합하

256) 농지법 제35조 참조.

다고 인정하는 경우에는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 농지전용신고증을 신고인에게 내주어야 하며, 적합하지 아니하다고 인정하는 경우에는 그 사유를 구체적으로 밝혀 제출받은 서류를 반려하여야 한다.

3. 농지전용의 실태 및 문제점

(1) 국토관리제도의 운용 실태

국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 국토를 계획적으로 관리·이용하도록 하기 위하여 먼저 전 국토를 4개 용도지역으로 구분하여 용도·층고·건폐율·용적률 등을 달리 적용하고, 둘째, 어떤 용도지역에서든 3ha 이상의 개발행위에 대해서는 개발계획을 수립하도록 유도하며, 셋째, 3ha미만의 소규모 개발행위에 대해서는 개발행위허가제에 의해 허가를 받도록 하였다.

<표 3-6> 용도지역별 면적 추이

단위: ha, %

구 분	1995년말		1998년말		1999년말		2007년말	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
합 계	99,548.1	100.0	99,735.4	100.0	99,773.8	100.0	100,243.2	100.0
도시지역	13,918.1	14.0	14,396.2	14.4	14,766.8	14.8	16,156.9	16.1
관리지역	28,227.4	28.4	26,979.9	27.1	26,787.5	26.8	25,693.2	25.6
농림지역	50,418.1	50.6	51,299.0	51.4	51,175.5	51.3	51,013.2	50.9
자연환경 보전지역	6,984.4	7.0	7,060.3	7.1	7,060.3	7.1	7,379.9	7.4

1) 해면부를 제외한 육지부의 면적으로서 매년 연말 기준임.

2) 1995·1998·1999년의 관리지역 면적은 준도시지역과 준농림지역의 합계치임.

자료: 건설교통부, 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 각 연도

이에 따라 전 국토가 4개 용도지역으로 구분되어 있는데, 표 3-6.에서 보듯이 1995~2007년에 도시지역 면적이 13,918km²에서 16,157km²로 2,239km²(16.1%)가 증가한 반면 관리지역은 28,227km²에서 25,693km²로 2,534km²(9.0%)가 감소하였다.

농림지역은 50,418km²에서 51,013km²로 595km²(1.2%)가 늘었다. 관리지역이 도시지역으로 변경되었기 때문이다. 농림지역이 증가한 것은 간척 등에 의한 농지조성 및 농업생산기반정비사업 덕분이다. 농지와 관련하여 2007년 관리지역 면적 257만ha 중에는 178만 2천ha의 농지 중 농업진흥지역 농지 88만2천ha를 제외한 90만ha의 대부분이 포함되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

한편 용도지역별 개발밀도와 행위제한이 용도지역별로 확연히 구별되지 않고 조금씩 완화되는 누적 형태로 되어 있어 보전 목적 용도지역의 개발을 방지하는 데에 한계가 있다.²⁵⁷⁾ 허용행위가 가장 많고 개발밀도가 가장 낮은 용도지역·지구에서 허용행위를 약간씩 줄이고 개발밀도를 넓혀나가는 식이기 때문에 개발용도의 지역과 보전용도 지역 간에 허용행위와 개발밀도의 편차가 크지 않다. 따라서 보전용도의 지역이 보전되지 못하는 결과를 초래한다. 예컨대, 다세대·연립 등 공동주택은 자연녹지·생산녹지지역과 계획관리·생산관리지역에 건립할 수 있으며, 제1·2종 근린생활시설은 자연녹지·생산녹지지역과 계획관리·생산관리지역은 물론 보전관리지역과 농림지역에도 설치할 수 있는가하면, 장례식장은 생산관리지역에 건립할 수 없는 반면 농림지역에는 가능하고, 분뇨 및 쓰레기 처리시설은 보전녹지·보전관리지역에 불가능하지만 생산관리·농림지역에는 가능하다(표 3-7).

건폐율과 용적률 또한 도시지역의 녹지지역과 관리지역·농림지역·자연환경보전지역간에 별 차이가 없다. 건폐율도 용도지역별로 큰

257) 송미령 외, 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 2003, 96-100면 참조.

차이가 없고, 용적률은 도시지역과 그 외 지역 간에 차이가 크지만 도시지역에서도 녹지지역의 용적률은 도시지역 외 용도지역의 그것과 차이가 없다(표 3-8).

국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 개발행위허가제는 3ha 규모까지 지구단위계획 등 개발계획을 수립하지 않고 개별 분산 소규모의 개발을 가능하도록 하고 있어 ‘계획 없는 개발’, ‘기반시설 없는 개발’, ‘난개발’을 허용하는 등의 문제를 안고 있다.²⁵⁸⁾

첫째, 개발행위허가제를 적용받지 않고 개발행위를 할 수 있다. 연건평 200m² 미만의 2층 이하 건물을 건축할 경우 개발행위허가제를 적용하지 않으므로 여러 차례 이런 규모의 건물을 건축함으로써 개발행위허가제를 피하면서 수천 평의 농지나 산지를 전용하고 개발행위를 할 수 있다.

둘째, 계획없는 개발을 허용하고 있다. 공업·관리·농림지역에서의 개발행위 허가 상한 면적 3ha는 대지 200평의 주택 45호를 건축할 수 있는 면적으로서, 계획을 수립하지 않고서도 전원주택 단지 등을 얼마든지 개발할 수 있게 된다.

셋째, 개발행위허가 여부는 담당 공무원에 의해 판정될 뿐 전문가나 주민 등이 참여하는 전문심의기구의 심의를 받지 않는다.

넷째, 소규모 분산 개발을 유발한다. 연접·순차 개발에 대한 규정을 피하기 위해 기개발지에 연접하지 않고 띄엄띄엄 분산하여 소규모로 개발할 수 있다.

다섯째, 관리지역에서 농지전용허가제의 행위제한 효과가 유명무실하게 된다. 관리지역의 농지는 개발행위허가제의 의제 규정에 의해 농지전용허가를 통해 전용할 수 있으며, 전용 후 지목이 변경되고 5년이 지나면 전용허가 당시의 목적과 다른 목적으로 용도를 변경할

258) 송미령 외, 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 2003, 119-122면 참조.

수 있는데, 그 때는 농지가 아니므로 개발행위허가제의 적용을 받아 더 다양한 용도로 개발할 수 있게 된다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 용도지역제에 의한 농림지역의 행위제한, 개발행위허가제에 의한 농지의 전용 등을 규정하고 있으나, 농지의 보전보다는 전용·개발을 유발하는 내용이라는 한계를 안고 있는 것이다.

<표 3-7> 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 용도지역별 건축물 용도 규제내역

구 분	주거지역						상업지역				공업지역		녹지지역			관리지역			농림지역	자연환경보전	
	제1종전용	제2종전용	제1종일반	제2종일반	제3종일반	준주거	중심	일반	근린	유통	전용	일반	준	보전	생산	자연	보전	생산			관리
1.단독주택	○△	○	○	○	○	○	△	□	○	×	×	□	□	△	○	○	○	○	○	○	○
2.공동주택	△	○	○	○	○	○	△	△	○△	×	□	□	○△	×	△	△	×	△	△	×	×
31.중근린생활시설	○△	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	○	○	△	○	○	○	×
42.중근린생활시설	△	△	△	△	△	○△	○	○	○	□	○△	○△	○△	△	△	○	△	△	○	△	△
5.문화·집회시설	△	△	△	△	△	□	○	○	□	□	△	△	□	△	△	□	×	×	□	△	×
6.종교시설	△	△	□	○	○	○	○	○	□	×	□	□	□	×	□	△	×	□	□	△	△
7.판매시설	×	×	△	△	△	□	○	○	○△	○	△	○	○△	×	△	△	×	△	×	×	×
8.운수시설	×	×	×	×	×	□	○	○	○△	□	○	○	○	×	×	□	×	×	□	×	×
9.의료시설	×	×	△	△	△	○△	□	○	○	□	△	□	○	□	□	○	□	□	○	□	×
10.교육연구시설	△	△	○△	○△	○△	○	□	□	○	□	△	□	○	○	○	○	○	○	○	○	○
11.노유자시설	□	□	○	○	○	○	□	□	○	□	□	□	○△	□	○	○	□	□	○	×	×
12.수련시설	×	×	△	△	△	○	□	□	○	□	×	□	○	×	○	○	×	□	○	□	×
13.운동시설	×	×	△	□	□	○	□	□	○	×	×	□	×	○	○	○	×	○	○	×	×
14.업무시설	×	×	△	△	△	□	○	○	□	□	×	×	□	×	×	×	×	×	×	×	×
15.숙박시설	×	×	×	×	×	×	○	○	△	×	×	□	×	×	△	×	×	△	×	×	×
16.위락시설	×	×	×	×	×	×	○	○	△	△	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
17.공장	×	×	△	△	△	△	△	△	×	○	○	○△	×	△	△	×	△	○	○	×	×
18.장교시설	×	×	□	□	□	□	□	□	○	○	○	○	○	○	○	○	△	○	○	○	×
19.위험물저장·처리	×	×	△	△	△	△	△	△	△	△	○	○	○	△	○	□	□	□	×	△	×
20.자동차관련시설	△	△	△	△	△	△	△	△	△	□	○	○	○	×	△	□	×	△	×	×	×

21.동·식물관련시설	×	×	△	△	△	△	×	△	△	×	×	□	□	△	△	○	△	○	△	○	△	△
22.분뇨·쓰레기처리	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	□	○	×	□	○	□	×	
23.교정·군사시설	×	×	□	□	□	□	○	○	□	□	□	□	□	○	○	○	○	○	○	□	×	
24.방항·통신시설	×	×	□	□	□	□	○	○	□	□	□	□	□	×	○	○	□	□	○	□	×	
25.발전시설	×	×	□	□	□	□	○	○	□	□	○	○	○	×	○	○	□	○	○	○	□	
26.표지관련시설	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	□	□	○	□	□	○	□	□	
27.관광·휴게시설	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	

주: ○: 시행령에서 모두 허용, ◯: 시행령에서 일부 허용, ×: 시행령에서 금지
 △: 도시계획조례에 일부 허용여부 위임, □: 도시계획조례에 모두 허용여부 위임
 자료: 대한국토·도시계획학회, 2008, 『도시계획론』, 보성각, p.411.

<표 3-8> 용도지역별 건폐율과 용적률

단위: %

용도지역		세 분	건폐율	용적률
도시지역	주거지역	제1종 전용	50	50-100
		제2종 전용	50	100-150
		제1종 일반	60	100-200
		제2종 일반	60	150-250
		제3종 일반	50	200-300
		준주거	70	200-500
	상업지역	중심상업	90	400-1,500
		일반상업	80	300-1,300
		근린상업	70	200-900
		유통상업	80	200-1,100
	공업지역	전용공업	70	150-300
		일반공업	70	200-350
		준공업	70	200-400
	녹지지역	보전녹지	20	50-80
생산녹지		20	50-100	
자연녹지		20	50-100	
관리지역	계획관리		40	50-100
	생산관리		20	50-80
	보전관리		20	50-80
농림지역			20	50-80
자연환경보전지역			20	50-80

주: 세부범위는 도시계획조례로 정함
 자료: 채미옥 등(2007), p. 83

(2) 농업진흥지역제도의 운용 실태와 문제점

농업진흥지역제도는 농지의 필지별 보전방식을 권역별 보전 방식으로 개편함으로써 우량농지를 확보하고 농업의 생산성 향상을 도모하는데에 목적을 두고 있다. 집단화된 우량농지는 농업진흥지역으로 지정하여 기반정비 투자를 집중하고 농업생산기지로 보전하는 반면, 농업진흥지역 밖의 농지는 이용규제를 완화하여 농외 부문의 토지수요에 탄력적으로 대응한다는 취지이다. 농업진흥지역제도는 1990년 4월 농어촌발전특별조치법의 제정에 의해 1992년 12월에 지정 고시된 이래 1994년 12월의 농지법제정 및 1996년 1월의 시행에 의해 근거법이 농어촌발전특별조치법에서 농지법으로 대체되었지만 내용의 변화 없이 운용되고 있다. 다만, 2008년 6월 『농지법』 시행령 개정을 통해 농업진흥지역 대체지정제도가 폐지되고, 농업진흥지역에 설치할 수 있는 농수산물가공·처리시설 부지의 면적이 3천㎡에서 1만㎡로 확대되었다.

전체 농지면적은 1969년부터 계속 감소하고 있는 반면, 농업진흥지역 지정 면적은 1992년 이후 2004년까지 계속 증가하였다가 2004~2006년의 정체 상태를 거쳐 2007년에 처음으로 감소하였다. 전체 농지면적 중 농업진흥지역 내 농지의 점유비율은 1992년 45.9%에서 2006년 58.9%까지 계속 증가하였다가 2007년 57.5%로 줄었다(표 3-9).

<표 3-9> 농업진흥지역 지정 현황

		단위: 천ha, %						
구분		1995	2000	2002	2003	2005	2006	2007
전체 농지 면적(A)		1,985	1,889	1,863	1,846	1,824	1,801	1,782
농업진흥지역면적(B)		1,050	1,147	1,149	1,148	1,153	1,153	1,120
비율(B/A)		52.9	60.7	61.7	62.2	63.2	64.0	62.9
구역별	농업진흥구역	866	951	953	952	957	957	930
	농업보호구역	184	196	196	196	196	196	190

지목별	비농지	64	92	86	87	90	91	95
농 지(C)		986	1,055	1,063	1,062	1,063	1,061 (917)	1,025 (882)
비 율(C/A)		49.7	55.8	57.1	57.5	58.3	58.9	57.5
논		837	904	914	913	915	913 (769)	894 (751)
밭		149	151	149	149	148	148	131

주: () 안은 유지·농로·시설부지 등 농지부속시설 면적을 제외한 순 농지면적임.
자료: 한국농촌공사, 『2007년도 농지전용통계자료집』

2007년에 농업진흥지역 면적이 감소한 것은 2006년 1월 22일 발효된 개정 농지법 시행령 부칙 5조에 의해 2006.9.1~2007.6.30에 “10만 제곱미터 이내에서” 농업진흥지역을 해제하도록 하였기 때문이다. 이에 따라 2007년 6월 농업진흥지역해제 조치에 의해 58,065ha가 감소하고, 행정복합도시·혁신도시·기업도시 등에 의해 4,563ha의 농지전용이 이루어져 합계 6만3천ha가 감소하는 한편 보완정비 등으로 29,812ha(보완정비 29,640ha, 기반정비 153ha, 대체지정 19ha)가 증가함으로써 3만3천ha(농업진흥구역 2만7천ha, 농업보호구역 6천ha)가 감소되었다.

2006년 1월 개정 농지법 시행령 부칙 제5조의 농업진흥지역 해제 특례조치에 의해 농업진흥지역에 대해 전면 조사한 다음 일괄 해제 조치를 취한바 있지만, 농지법은 다음과 같은 사유가 있을 때는 지정 절차를 준용하여 농업진흥지역을 해제할 수 있도록 하고 있다.²⁵⁹⁾

- ① 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 의한 용도지역 변경
- ② 도시지역 안에 도시계획시설을 결정할 때 그 안에 농지가 포함되어있어 미리 농지전용 협의를 하는 경
- ③ 당해지역의 여건변화로 농업진흥지역 지정요건에 적합하지 않게 된 토지가 2ha 이하인 경우

259) 농지법 시행령 33조 1항 1호.

- ④ 농업진흥지역 밖의 지역을 농업진흥지역에 편입하는 경우
- ⑤ 농업보호구역을 농업진흥구역으로 변경하거나 농업진흥구역 내 3ha이하 토지를 농업보호구역으로 변경하는 경우

한편, 현행의 농업진흥지역 제도는 농지보전제도로써 다음과 같은 문제를 안고 있다.

첫째, 농업진흥지역으로 지정된 농지에 대한 우대지원이 미흡하다. 농업진흥지역 안의 농지가격은 농업진흥지역 밖의 농지가격의 80% 미만으로 불리한데(표 3-10 참조), 우대지원은 쌀고정직불금 차등지원 뿐이기 때문에 농업인조차 농업진흥지역 지정에 반대하고 있다.

<표 3-10> 도별 농업진흥지역 안팎 농지가격 차이(2008년 1/4분기)

단위: 원/m²

구 분		평균	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
논	진흥지역 안	22,367	46,168	22,312	28,877	21,332	10,621	10,642	14,417	24,484	22,645
	진흥지역 밖	29,380	65,945	30,583	36,199	31,974	18,669	10,729	20,752	23,666	17,789
밭	진흥지역 안	26,616	66,641	26,947	28,350	30,722	10,001	10,935	13,915	25,567	26,124
	진흥지역 밖	33,948	87,574	31,984	28,818	48,632	18,972	12,801	19,441	24,281	31,649

자료: 한국농촌공사, 「농업경제동향」 2008년 봄

일본의 경우 농용지구역 안의 농지가격은 농용지구역 밖의 농지가격의 80% 이하인데,²⁶⁰⁾ 농업·농촌정비사업 등을 농용지구역에 우선 실시하며, 양도소득세·등록면허세·부동산취득세 경감 등의 우대조치를 실시하고 있다.

둘째, 농지만을 대상으로 지정함으로써 기껏해야 농지정비에 국한되고 농촌정비와는 전혀 연계되지 않는다. 농촌공간은 도시공간에 비해

260) 박석두 외, “농지제도의 기본방향.” 토지의 공익성과 농지제도의 새로운 방향, 연구자료 D190. 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회, 2004, 72면.

넓은 생산공간·생활공간에 자연공간이 분산 점재하는 중첩·누적 공간이라는 특성을 갖고 있으므로 생산공간과 생활공간을 포괄하여 종합적으로 정비하는 것이 효율적이다. 그러나 우리의 경우 일단의 농지를 대상으로 농업생산기반정비사업을 시행한 후 그 지역을 농업진흥지역으로 지정하면 그뿐, 이후에는 농지정비사업도 추가되지 않고 농촌정비나 도시(군)계획과 연계되지 않는다. 반면, 일본의 경우 5년마다 갱신하는 농업진흥지역정비계획은 시·정·촌 단위로 농지정비만이 아니라 농촌정비를 포함하는 농업부문발전계획으로서, 우리의 도시(군)계획에 해당되는 ‘시·정·촌 기본구상’에 입각하도록 의무화되어 있다.²⁶¹⁾

셋째, 농업진흥지역에도 공용·공공용시설과 축사, 농산물 가공·건조·창고시설은 물론 주택과 농업인공동편의시설 등을 설치할 수 있어 농업진흥지역 농지의 보전에 지장을 초래하고 있다. 후술하는 농지전용 실태에서 보듯이 2004~2007년에 연평균 3,700ha의 농업진흥지역 농지가 전용됨으로써 전체 농지전용 면적의 21%를 차지하였다.

넷째, 최근에는 농업진흥지역의 지정 면적보다 해제 면적이 많아지면서 농업진흥지역 면적이 감소하고 있다. 농림수산식품부는 2007년에 농업진흥지역 농지 58,065ha에 대해 농업진흥지역 지정을 해제한 데에 이어 2008년에도 65,000ha의 농지에 대해 농업진흥지역 지정을 해제한다고 발표하였다.²⁶²⁾ 이와 별도로 경기도에서도 14,274 ha의 농업진흥지역 농지에 대해 농업진흥지역 지정을 해제한다고 발표하였다.²⁶³⁾ 이제 농업진흥지역 농지전용 외에 농업진흥지역 지정 해제에 의해서도 농업진흥지역 면적이 감소하게 된 것이다.

261) 박석두 외, “농지제도의 기본방향.” 토지의 공익성과 농지제도의 새로운 방향, 연구자료 D190. 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회, 2004, 67-71면 참조.

262) 농민신문, 2008.11.7

263) 한겨레신문, 2008.7.8

(3) 농지전용허가제도의 운용 실태와 문제점

농지전용 면적은 1970년대 후반부터 1980년대 전반까지는 연간 1,200~2,000ha 정도였다가 그 후 급증하기 시작하여 1990년에 1만ha를 넘어서 1995~1998년에는 1만6천ha 안팎까지 오르내렸다. 이후 1999~2003년에 12,000ha 내외로 줄었다가 2004년부터 15,000ha를 넘어서기 시작하여 2007년에 24,670ha에 달한 것으로 나타났다. 2003~2007년의 최근5년간 연평균 전용면적은 17,044ha였다. 이리하여 1981~2007년의 27년간 총 28만여ha의 농지가 전용에 의해 감소되었다. 2007년에 농지전용 면적이 전년대비 9,077ha(61.6%)나 급증한 것은 행정복합도시 2,771ha, 혁신도시 1,684ha, 기업도시 1,267ha 등 합계 5,722ha의 신도시 개발을 포함하여 공공전용이 11,961ha(49%)에 달하였기 때문이다.

용도별 농지전용 면적을 보면, 도로·철도·항만·학교 등 공용·공공용 시설을 위한 전용이 매년 가장 많은 면적을 차지하였으며, 이어서 주택시설이 두 번째, 농·어업용 시설이 세 번째로 많았다. 즉, 1981~2007년에 공용·공공용 시설 목적의 농지전용 면적은 학교시설을 포함하여 123,524ha로 전체 농지전용 면적의 44%, 주택시설용 농지전용 면적은 48,092ha로 17%를 차지하였으며, 이어서 농·어업용 시설이 43,658ha로 15.5%를 차지하였다(표 3-11). 1992~1996년에는 농·어업용 시설 목적의 농지전용이 크게 늘어 주택시설 목적의 농지전용 면적보다 많았다.

농지전용 방식별로는 농지전용허가(협의)에 의한 농지전용이 신고에 의한 농지전용보다 압도적으로 많았다. 2003~2007년의 5년간 전자의 면적이 후자의 13배에 달하였다. 농지전용 신청 1건당 평균 농지전용 면적은 2003년의 1,971m²(600평)에서 2007년에 4,047m²로 커졌으나 여전히 소규모 상태이다(표 3-12).

농업진흥지역 안팎별 농지전용 면적을 보면, 농업진흥지역 바깥 농지의 전용면적이 농업진흥지역 안 농지의 4배에 달하지만, 농업진흥지역 안 농지의 전용면적도 매년 3천~5천ha에 달하였다(표 3-13).

한편, 농지전용 면적과 산지전용 면적을 비교하면, 매년 농지전용 면적이 산지전용 면적의 2배 안팎에 달하여 1988~2007년의 20년간 전자가 후자의 1.6배로서 농지·산지 전용면적 합계의 63%를 차지하였다(표 3-14).

현행 농지전용허가제의 문제점으로는 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 농지전용허가제가 ‘허가’라는 용어에 부합하려면 ‘불허’ 결정도 존재해야 하는데, 그렇지 않다는 점이다. 시·군의 농지전용허가 담당자의증언에 따르면, 용도지역별 행위제한에 위배되지 않는 한 농지전용허가신청은 대부분 허가 결정을 받게 되며, 허가 조건에 맞지 않을 경우 보완조치 등을 통해 결국은 허가를 받게 된다는 것이다. 그렇다면 농지전용허가제는 법적인 절차를 이행하면 허가를 받을 수 있다는 의미에서 절차 규정에 불과하다고 해도 과언이 아니다.

둘째, 필지별 소규모 분산 농지전용의 문제이다. 도시용지·산업용지로의 농지전용은 불가피하며 그 면적은 전용수요의 크기에 의해 결정되므로 농지전용의 문제는 전용면적의 크기보다는 필지별 소규모 분산 농지전용에 의해 발생한다고 할 수 있다. 필지별 소규모 분산 농지전용은 계획적·집단적 농지전용에 비해 인접농지와 자연환경·경관 및 생활환경을 오염·훼손시키며, 난개발의 원인이 된다. 나아가 필지별 소규모 분산 농지전용을 허용하는 것은 농지전용 기대를 높여 비농업인의 소규모 농지소유를 유발하며, 농지전용 가능성을 높이고, 농지가격을 수익지가 이상으로 상승하게 하는 원인이 된다.

<표 3-11> 용도별 농지전용 면적 추이

연도	총면적	공용·공공용 시설	주택시설	학교시설	광·공업 시설	농·어업용 시설	단위: ha	
							기	타
1981	1,521	987	165	65	49	29		226
1982	1,233	519	174	136	49	28		327
1983	1,987	1,205	255	105	88	74		280
1984	1,933	762	585	89	145	32		320
1985	2,122	1,266	296	61	200	50		249
1986	2,563	1,171	910	101	101	159		121
1987	3,542	2,191	286	79	485	177		324
1988	4,844	2,481	1,165	47	224	252		675
1989	7,096	3,169	1,885	113	923	503		503
1990	10,593	4,402	2,229	72	2,415	593		882
1991	11,861	4,801	2,882	110	1,730	1,744		594
1992	12,255	6,065	1,465	64	1,325	2,300		1,036
1993	13,207	5,398	1,482	97	1,148	4,112		970
1994	11,984	3,495	1,722	*	1,382	3,701		1,684
1995	16,279	5,252	2,352	-	1,675	4,687		2,313
1996	16,611	5,421	2,787	-	1,602	4,282		2,519
1997	15,395	5,862	2,839	-	1,920	2,965		2,409
1998	15,141	9,253	2,080	-	1,114	1,566		1,128
1999	12,017	6,481	1,442	-	1,054	1,712		1,328
2000	9,883	4,059	1,742	-	1,142	1,581		1,359
2001	10,209	4,838	1,277	-	1,048	1,706		1,340
2002	13,275	5,857	1,971	-	1,471	2,172		1,804
2003	12,996	5,613	2,491	-	1,114	1,793		1,985
2004	15,686	6,887	3,804	-	915	1,783		2,297
2005	15,659	7,396	2,340	-	862	2,245		2,816
2006	16,215	5,593	3,517	-	1,334	2,442		3,329
2007	24,666	11,961	3,949	-	2,249	1,570		4,937
합계	280,773	122,385	48,092	1,139	27,764	43,658		37,735

주: 1994년부터 학교시설은 공용·공공용시설에 포함
 자료: 한국농촌공사, 『2007년도 농지전용통계자료집』

<표 3-12> 농지전용 방식별 면적과 건수 추이

구 분	단위: 건, ha, m ²					합계
	2003	2004	2005	2006	2007	
면 적 (ha)	12,996	15,686	15,659	16,215	24,666	85,222
- 허가(협의)	11,780	14,478	14,256	14,741	23,818	79,073
- 선 고	1,216	1,208	1,403	1,474	848	6,149
건 수 (건)	65,937	62,038	65,188	63,167	60,954	317,284
건당 면적(m ²)	1,971	2,528	2,402	2,567	4,047	2,685

자료: 한국농촌공사, 『2007년도 농지전용통계자료집』

<표 3-13> 농업진흥지역 안팎별·전답별 농지전용 면적 추이

단위: ha

구분	합 계			농업진흥지역 안			농업진흥지역 밖		
	계	답	전	계	답	전	계	답	전
2004	15,686	8,525	7,161	3,124	2,414	710	12,562	6,111	6,451
2005	15,659	8,743	6,916	3,826	3,070	756	11,833	5,673	6,160
2006	16,215	8,159	8,056	2,904	2,116	788	13,311	6,043	7,268
2007	24,666	14,380	10,286	5,125	4,159	966	19,541	10,221	9,320
합계	72,226	39,807	32,419	14,979	11,759	3,220	57,247	28,048	29,199

자료: 한국농촌공사, 『2007년도 농지전용통계자료집』

<표 3-14> 농지전용과 산지전용 면적 추이

단위: ha, %

연 도	합 계	농 지		산 립	
		면적	비율	면적	비율
1990	21,081	10,593	50	10,488	50
1995	23,209	16,279	70	6,930	30
2000	17,053	9,883	58	7,170	42
2001	17,595	10,209	58	7,386	42
2002	20,820	13,275	64	7,545	36
2003	20,522	12,996	63	7,526	37
2004	23,648	15,686	66	7,962	34
2005	24,672	15,659	63	9,013	37
2006	25,116	16,215	66	8,901	35
2007	35,210	24,666	70	10,544	30
1988~2007 합계	428,746	265,872	63	162,874	37

자료: 한국농촌공사, 『2007년도 농지전용통계자료집』

(4) 농지보전부담금제도의 운용 실태와 문제점

1998~2007년의 농지전용 면적과 농지보전부담금 부과 면적을 대비하면, 농지보전부담금이 부과된 면적은 농지전용 면적의 34.7%(2005년)~64.9%(2000)로서 10년간 합계 부과율은 44.6%에 불과하였다(표 3-15).

농지보전부담금 부과율이 이처럼 낮은 것은 농지보전부담금이 감면되는 공용·공공용 시설과 농어업용 시설을 위한 농지전용이 많았기 때문이다. 그러나 농지보전부담금 감면제도는 농지감소를 야기한 원인으로서의 농지전용에 대해 원인자부담금으로서 농지보전부담금을 부과한다는 제도의 취지를 훼손한다는 점에서 재검토할 필요가 있다.

<표 3-15> 농지보전부담금(농지조성비) 부과 추이(1998-2007)

단위: ha, %

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	합계
전용면적	15,141	12,017	9,883	10,209	13,275	12,996	15,686	15,659	16,215	24,666	145,747
부과면적	5,982	5,242	6,411	5,805	6,069	6,176	6,042	5,432	6,331	11,469	64,959
부과율	39.5	43.6	64.9	56.9	45.7	47.5	38.5	34.7	39.0	46.5	44.6

자료: 한국농촌공사, 『2007년도 농지전용통계자료집』

2006년에 농지조성 원가를 기준으로 부과하는 대체농지조성비제도에서 공시지가의 30%를 부과하는 농지보전부담금제도로 전환하면서 공시지가상한액이 신설되었다. 농지보전부담금 부과 대상 농지의 공시지가가 농지보전부담금 부과 상한액(공시지가 5만원/m²)을 초과할 경우 개별 공시지가대신 공시지가 상한액을 적용하는 것이다. 공시지가 상한액을 적용하여 농지보전부담금으로 부과한 실적을 보면, 경기도의 경우 건수로 68%, 면적으로 70%가 상한초과였으며, 충남이 13%와 11%, 충북이 2.7%와 2.4%였다(표 3-16). 공시지가가 높은 경기도에서는 전용하는 농지의 70%가 상한액을 적용받고 있는 것이다.

농지보전부담금은 한국농촌공사가 관리하는 농지관리기금에 수납·관리된다. 농지보전부담금 수납액은 1995년의 1,975억 원에서 2005년의 4,668억 원으로 급증하였으며, 농지보전부담금으로 명칭과 부과방식이 바뀐 2006년에 농지전용 건수와 면적은 전년에 비해 증가하였음에도 수납액은 4,531억 원으로 줄었다가 2007년에는 건수는 줄었으나

면적과 금액은 2배 가까이 늘었다(표 3-17). 한편, 농지전용 용도별 농지보전부담금 수납 실적은 ① 택지조성 26.6%, ② 근린생활설비 20.1%, ③ 공장부지 12.6%, ④ 단독주택 10.6% 순이었다.²⁶⁴⁾

농지관리기금의 계정은 대체농지조성비가 농지보전부담금으로 변경된 2006년부터 농지조성계정과 농지관리계정이 하나로 통합되었다. 먼저, 농지관리기금의 조달 실적을 보면, 1981년 농지기금이 설치된 이래 2007년까지 농지관리기금의 조달금액 누계총액은 농지보전부담금 5조 3,418억원, 농지매입자금 융자금의 원리금회수금 4조 5,888억원, 공공기금 예수금 6조 1,739억원, 정부출연금 1조 5,844억원, 조성토지매각대 4,753억원 등을 포함하여 18조 6,912억원에 달하였다(표 3-18).

<표 3-16> 농지보전부담금 상한(5만원/㎡) 초과 부과 현황(2006)

단위: 건, ha, 원/㎡, %

구 분	전체 전용 건수 (건)	상한초과 건수		전체 전용 면적 (ha)	상한초과 면적		평균지가 (원/㎡)
		건수(건)	비율(%)		면적(ha)	비율(%)	
경 기 도	833	569	68.3	88	62	70.5	137,551
용인시	1,088	811	74.5	64	50	78.1	220,098
화성시	2,246	1,367	60.9	127	82	64.6	77,275
충청북도	695	19	2.7	84	2	2.4	10,502
충청남도	900	117	13.0	116	13	11.2	23,292
전라북도	1,297	24	1.9	113	1	0.9	8,840
전라남도	2,015	14	0.7	222	0.8	3.6	10,354

주: 도별 자료는 농지보전부담금 50% 감면, 용인시와 화성시는 100% 부과 자료임.

농지관리기금의 운용 실태를 보면, 공공기금 예수금에 대한 원리금 상환에 6조 4,696억원, 영농규모화사업에 6조 2,567억원, 농지조성사업에 4조 6,307억원을 사용하였다. 농지관리기금의 계정이 하나로 통합됨으로써 농지조성계정의 흑자로 농지관리계정의 적자를 보전할 수 있게 되었다.

264) 박석두 외, “농지제도의 기본방향.” 토지의 공익성과 농지제도의 새로운 방향, 연구자료 D190. 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회, 2004, 13면.

<표 3-17> 농지보전부담금 수납 실적(1981-2007)

단위: ha, 백만원									
구분	1981	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	합계
건수	512	7,020	32,966	27,294	28,246	29,798	31,030	29,966	428,965
면적	149	5,069	7,151	4,519	4,848	4,743	5,666	11,226	108,401
금액	1,915	131,933	197,491	181,852	448,761	466,772	453,124	872,147	4,875,358

주: 합계는 1981-2007년의 합산치임.

자료: 한국농촌공사, 『2007년도 농지전용통계자료집』

농지보전부담금제도의 문제점으로는 농지보전부담금을 부과한 농지 전용 면적이 전체 농지전용 면적의 45%에 불과하다는 점, 경기도의 경우 전체 농지전용 면적의 70%가 공시지가 상한액을 적용받았다는 점을 들 수 있다.

농지조성부담금을 부과하려면 그 대상이 농지이어야 하고, 농지란 지목과 관계없이 실제로 농지로 이용되고 있어야 한다. 판례에 의하면 농지전용에 따른 농지조성비를 부과하기 위하여는 그 토지가 구 농지법(2005. 7. 21. 법률 제7604호로 개정되기 전의 것) 제2조 제1호 소정의 농지여야 하는데, 위 법조 소정의 농지인지의 여부는 공부상의 지목 여하에 불구하고 당해 토지의 사실상의 현상에 따라 가려져야 할 것이고, 농지의 현상이 변경되었다고 하더라도 그 변경 상태가 일시적인 것에 불과하고 농지로서의 원상회복이 용이하게 이루어질 수 있다면 그 토지는 여전히 농지법에서 말하는 농지에 해당하며, 공부상 지목이 잡종지인 토지의 경우에도 마찬가지라고 한다.²⁶⁵⁾

또한 구 농지법(2000. 1. 28. 법률 제6241호로 개정되기 전의 것)과 구 도시계획법(2000. 1. 28. 법률 제6243호로 전문 개정되기 전의 것)은 그 입법취지, 규정사항 및 그 적용범위 등을 달리하여 구 농지법 소정의 농지전용신고대상인 토지에 대하여 별도로 구 도시계획법에

265) 대법원 2007.5.31. 선고 2006두8235 판결.

규정된 토지형질변경허가를 받도록 하였다 하여 상호 모순·저촉되는 것이라고 할 수 없고, 어느 법이 다른 법에 대하여 우선적으로 효력을 가진다고 해석할 수도 없으므로, 구 농지법 제37조 제1항의 규정에 의하여 농지전용신고만으로 농지전용이 가능한 경우에도 해당 농지가 구 도시계획법상 도시계획구역 안에 있는 이상 농지전용신고만으로 구 농지법 제37조 제1항 각 호에 규정된 시설을 설치할 수는 없고, 구 도시계획법 제4조 및 토지의형질변경등행위허가기준등에 관한 규칙(이하 ‘형질규칙’이라 한다) 제4조에 의하여 시장 또는 군수로부터 별도로 토지형질변경허가를 받아야 한다.²⁶⁶⁾

<표 3-18> 농지관리기금 운용 현황

단위: 백만원

구 분		2006년까지	2007년	누계	2008년 계획
조 달 계		17,286,471	1,453,805	18,691,238	1,250,434
조달	○ 일시위탁경과료	18,681	4,024	22,705	6,684
	○ 기타재산수입	279,190	10,088	289,278	2,591
	○ 농지보전부담금	4,469,654	872,149	5,341,803	464,861
	○ 조성토지매각대	420,798	54,523	475,321	77,412
	○ 용자금원리금회수	4,209,852	378,983	4,588,835	396,473
	○ 여유자금회수	-	49,038	-	10,413
	○ 정부출연금	1,544,441	40,000	1,584,441	40,000
	○ 공공기금예수금	6,128,855	45,000	6,173,855	252,000
	○ 예탁금회수	215,000	-	215,000	-
운 용 계		17,286,471	1,453,805	18,691,238	1,250,434
○ 농지종합정보화사업 등	○ 농지종합정보화사업 등	71,715	3,215	74,930	2,737
	○ 영농규모화사업	5,916,671	340,000	6,256,671	340,000
	- 농지매매사업	3,726,445	210,000	3,936,445	238,995
	- 농지임대차사업	1,428,342	127,300	1,555,642	99,125
	- 농지교환분합사업	74,977	2,700	77,677	1,879
	- 농지구입자금자원사업	686,907	-	686,907	-
	○ 농지은행사업	42,200	95,285	137,485	100,000
	- 경영희생지원 농지매입사업	42,200	95,285	137,485	100,000
	○ 농지조성사업	4,288,282	342,374	4,630,656	295,144
	- 서남해안간척사업	2,319,946	97,361	2,417,307	69,044

266) 대법원 2003. 11. 14. 선고 2002두3379 판결.

제 3 장 농지규제법제의 주요내용

운용	- 대단위농업개발사업	1,916,687	245,013	2,161,700	226,100
	- 유휴지개발사업	51,649	-	51,649	-
	○ 농지개발사업	13,478	-	13,478	-
	○ 기암관리비	13,022	991	14,013	1,006
	○ 영농규모화사업운영비	480,376	38,471	518,847	37,536
	○ 완전업농교육훈련	180	171	351	180
	○ 농지은행사업운영비	540	3,206	3,746	3,742
	○ 조성토지매각관리	13,205	1,919	15,124	2,513
	○ 농지관리위원교육 등	26,008	1,483	27,491	1,571
	○ 예수관원리감상환	6,156,756	312,851	6,469,607	460,138
	○ 여유자금운용	49,038	313,839	313,839	5,817
	○ 광자기암예방	215,000	-	215,000	-

주: 총 누계는 1981년 3월 “농지전용에 따른 대체농지의 조성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 농지기금을 설치”한 때부터 2007년까지의 농지조성비 누계임.
 자료: 한국농촌공사, 2008, 『2008년도 농지관리기금 업무편람』.

제 7 절 쌀소득직접지불제도

1. 서 설

정부는 우루과이라운드(UR) 이후 국내농업을 위해 약 100 조원이나 지원하였으나 경쟁력은 담보상태이고 오히려 농가부채만 10년간 2.5 배 늘어났다. 쌀값 하락 등 농산물의 가격하락에 따른 농가소득을 보전해 주기 위해 2002년부터 2004년까지는 논농업직불제를 시행하였고, 쌀시장개방에 대응하고자 2005년부터 변동직불금과 고정직불금을 지급하는 쌀소득보전직접지불제²⁶⁷⁾를 시행하여 감소한 농가소득을 보전해 주고 있다.²⁶⁸⁾

한편 한계농지의 정비 및 도농간의 교류활성화라는 정책도입, 도시 근교 농지소유자들의 강력한 요구에 의하여 농지법상 농지소유제도가

267) 2005년 3월 양곡관리법상 추곡수매제가 폐지되고, 공공비축제가 도입됨과 아울러, 농민들의 쌀소득 보전을 위하여 “쌀소득등의보전에관한법률”이 제정되었다. 그 골자는 쌀의 목표가격제와 쌀값하락을 고려하여 고정직접지불제 및 변동직접지불제를 시행한다는 것이다. 이러한 배경은 쌀협상 및 도하개발아젠다(DDA)협상 이후 쌀수입증가로 인하여 쌀가격의 하락이 예상되고, WTO협정상 허용보조로서 직접지불제가 인정되고 있는 것을 활용하여, 쌀생산농가에게 그 하락분을 보전해주기 위함이다(사동천, 농업법강의, 홍익대학교 출판부, 2007, 59면 참조).

268) 쌀소득 직접지불제에 관한 최근 문헌으로는 사동천, “쌀 소득 직접지불제”, 법학연구 18권4호(통권 40호), 연세대학교 법학연구소, 2008.12. 참조.

대폭 완화되었다. 2002년 12월 18일에 농업인이 아닌 자도 1천제곱미터 이하의 농지(주말·체험영농)를 소유할 수 있도록 농지법을 개정하였으며, 2005년 10월 1일부터는 농지은행제도를 도입하여 도시민도 농지를 취득하여 농지은행에 위탁하면 농지를 소유할 수 있도록 농지법을 개정하였다.²⁶⁹⁾ 또한 비농업인의 상속농지에 대하여 1만제곱미터까지 소유할 수 있게 하고, 한국농어촌공사에 위탁임대하는 경우에는 1만제곱미터까지 더 소유할 있게 하였다. 귀농자가 8년간 농업에 종사하다가 이농하는 경우에도 마찬가지이다. 1949년 농지개혁법의 제정에 따라 유상매수 유상분배를 원칙으로 농지개혁을 실시한 결과 14%였던 자작농 비율이 81%로 증가하였으나, 농지분배 이후 이농, 상속, 증여 등에 의하여 보유하게 되는 비농업인 소유의 농지가 증가될 것이 예견되었음에도 이에 대한 별도의 조치 없이 오늘날까지 이어져 오고 있다.²⁷⁰⁾ 근래 농지소유제도의 완화를 틈타 농지투기 내지 투자의 목적으로 매수한 비농업인을 포함하면 비농업인의 농지소유는 전체농지 중 50%를 상회할 것으로 예견된다.²⁷¹⁾ 도시근교의 농지는 假裝農業人 등 비농업인의 소유면적이 70%를 상회한다고 한다. 정부의 개발정책과 맞물려 농지투기 내지 투자의 목적으로 매수한 가장농업인 소유의 농지는 상당수 전용이 되고 있고, 그 결과 농지면적이 매년 0.7% 씩 감소하여,²⁷²⁾ 쌀을 제외한 곡물의 자급률은 25%, 쌀의 자급률조차도 잉여상태에서 95%로 줄어들었다고 한다.²⁷³⁾

269) 박진국, “농지소유와 이용의 실태에 관한 연구”, 동의대 행정대학원 석사학위논문, 2006, 2면.

270) 사동천, “농지소유제도에 관한 비판적 고찰”, 법조 통권 제626호, 법조협회, 2008.11. 205-206면 참조.

271) 정부의 공식적인 통계는 농지임대차 비율이 전체농지의 45%라고 한다.

272) 사동천, “농지소유제도에 관한 비판적 고찰”, 209면 참조.

273) 부족분에 대해서는 8%의 의무수입물량으로 배우고 있어서, 아직은 3% 정도 공급과잉 상태이다.

1974년 식량과동 후 미국과 유럽 선진국에서는 더 이상 영국식 농업 개방정책은 해결책이 될 수 없음을 깨닫고, 농업을 재평가하기에 이르렀다. 그 결과 농지의 규모화²⁷⁴⁾와 농업의 기계화를 한층 강화시켰고, 농업인의 자생력을 향상시키기 위해 뉴질랜드와 프랑스에서는 농업인 부채 완전탕감을 실시하였다.²⁷⁵⁾ 나아가 농산물의 직접생산 외에 농업의 다원적 기능을 재평가하여 이를 농업인에게 되돌려주는 제도로서 직접지불제도가 탄생하게 되었다.

직접지불제는 우리나라처럼 쌀시장 개방으로 인한 손실을 보전해주는 차원에서 인정되는 제도가 아니라, 농업의 다원적 기능을 평가하여 응당 그 생산자에게 되돌려주기 위함이 그 본래적 존재이유인 것이다. 이렇게 본다면 우리나라의 농업정책은 농업의 근본적인 이해를 바탕으로 시행되고 있는지 의문이다. 기후 급변으로 농산물생산량은 급변동하고 있으며, 유가급등과 친환경 정책의 일환으로 미국과 중남미에서 시작된 농산물의 바이오 에너지화, 거대 인구를 가진 중국과 인도의 산업발달로 농산물소비가 급증하고 있으며, 또한 국제농산물 시장에서 다섯 개의 거대회사가 농산물거래를 독과점하고 있다. 농산물의 소비는 비탄력적이라 유가처럼 약간의 공급량의 변화에도 가격은 급변한다. 그 동안 농업분야에 많은 투자를 한 선진국들은 상대적으로 영향이 적을 수 있으나, 우리나라처럼 농산물 자급률이 25%에 불과한 국가에서는 임시방편적인 대응책으로 일관할 것이 아니라 범국가적인 대책을 세우지 않으면 안된다.

농업의 기본정책 수립에 있어서, 쌀농업의 경우 농업경쟁력의 강화 내지 농업생산성의 향상을 도모하기 위해서는 농업기계화가 필수적이고, 농업기계화는 농지규모화를 통해서만 달성될 수 있으며, 쌀농업을 제외

274) 쌀 생산 농업인의 경지면적이 우리나라는 쌀 생산 농업인당 1.6ha인데 비하여 미국은 160ha이다. 유럽의 경우는 나라마다 다르기는 하나 대략 50ha 내외이다.

275) 우리나라는 “농어업인 부채경감에 관한 특별조치법”을 제정하여 대응하고 있으나, 그 내용은 부채의 상환연기 및 신규자금 대여 등으로 구성되어 있다.

한 그 밖의 농업에 있어서는 특용작물, 하우스재배 등 고부가가치 농산물 생산으로 집중하여야 한다는 점을 최우선적으로 고려하여야 한다.

이러한 토대위에 농지정책의 세부적 사항과 농어업인의 소득안정, 그리고 그 수단으로서 직접지불제가 논의되어야 한다.

쌀소득보전직불제는 2005년도에 도입되어 올해로 5년을 맞게 되었다. 이 제도는 쌀 농업 개방에 앞서 쌀농가의 소득보전을 위해 설계되었고, 2013년까지 8% 의무수입 조건으로 시장개방을 미루고 있는 현 시점에서는 쌀가격 안정이라는 소기의 목적을 달성하고 있는 것으로 여겨진다. 2005년도 수확기 쌀가격이 2004년도에 비해 13.4%나 하락하였지만 직불금을 포함한 농가수취가격은 목표가격의 97.3% 수준이 되어 쌀농가의 경영안전에 기여하고 있다는 평가도 있다.²⁷⁶⁾ 그러나 국제 쌀가격은 국내산에 비하여 10-25%에 지나지 않고, WTO이행협정상 직접지불금을 무한정 늘려 지급할 수도 없기 때문에, 2013년 이후 완전개방 시대에는 어떻게 대처할 것인지 의문이다.

이와 같이 거시적으로 농업분야가 나아가야 할 길이 험난한데도, 근시안적인 쌀소득등의 보전에 관한 법률의 제정으로 여러 가지 문제점이 드러나고 있다. 쌀소득보전직불제는 시장개방에 대비한 쌀가격 하락의 보전을 위해 실경작자가 직불금을 받을 수 있도록 설계되어야 했으나²⁷⁷⁾ 법률상으로는 모호하고,²⁷⁸⁾ 그 결과 임대인이 직불금을 수

276) 최정섭, 쌀소득보전직불제 제도 개선 방안 공청회 결과, 한국농촌경제연구원, 2007, 1면.

277) 실경작자의 직불금 수령은 단순히 쌀소득 보전의 차원을 넘어 쌀농업의 공익적 기능을 평가하여 그 생산자에게 되돌려주는 측면도 있다.

278) 동법에는 일정 요건하의 농업인으로 되어 있으나, 농지법상 농업인의 개념이 구 농지개혁법상 자경농에서 농업경영인으로 완화하였다. 그 이유는 농업법인의 농지 취득을 확대하면서 개념정립되었으나, 이로써 농업경영이란 자경하지 않더라도 고용의 형식을 빌어서도 달성될 수 있기 때문에, 탈법 내지 투기의 수단으로 이용되고 있다. 또한 고정직접지불금은 법률상 농지소유자가 지급받을 수 있어 보이는데, 하위규칙에 의하여 실경작자가 아닌 경우에는 직접지불금 지급대상자 등록을 할 수 없도록 함으로써 입법적으로도 문제가 있어 보인다.

령하는 사례가 있어 정책효과가 반감되고 있다.²⁷⁹⁾ 직불제 지급대상이 아닌 농업인이 직불금을 받거나 지급대상 이외의 농지에 직불금을 신청하는 사례도 발생하여 농업예산의 비효율적 사용이 문제점으로 지적되기도 하였다. 또한 도시 근로자가구 소득을 상회하는 농가가 직불금을 받는 것이 타당한 것인지에 대한 반론도 제기되고 있으나, 필자는 이러한 반론이 농업의 물이해에서 비롯된 것이 아닌가 생각된다. 한편 현실의 임대차 농지의 증가와 농지소유와 이용이 경자유전 원칙과의 괴리를 일으키고 있고, 부채지주에 대한 양도소득세 증과로 인하여 직불제를 악용하는 등의 문제가 발생하고 있다.

2. WTO체제의 직접지불제

(1) 직접지불제의 연혁

직접지불(direct payment)은 국가재정에서 개별 생산자에게 직접 지불되는 소득 이전적 보조를 말한다.²⁸⁰⁾ 즉, 가격정책이나 생산기반 조성지원, 기술개발 등과 같이 지원의 효과가 간접적이거나 집단적인 것이 아니라 특정요건을 갖춘 농가에게 개별적으로 지원하는 소득방식을 말한다. 직접지불 방식의 보조는 1980년대 후반부터 OECD에서 가격지지 중심의 농정개혁을 논의하는 과정에서 대안으로 검토되었고 1988년 UR협상에서 채택되었다. UR 농업협정문에서는 시장과 무역을 왜곡시키는 가격정책 등의 보조를 감축하는 대신, 농가의 소득감소를 보전하기 위해 직접지불제를 부분적으로 허용한다. 이는 OECD의 직접지불 개념을 원칙적으로 수용하면서 EU와 미국에서 실시하고 있는

279) 그 만큼 감독체계의 허술한 점을 이용하여 농지투기가 전국적으로 행해졌다고 할 수 있으며, 철저한 조사를 통하여 투기의 목적으로 취득한 농지에 대해서는 처분명령을 내려야 할 것이다.

280) 박동규외, 중장기 직접지불제 확충방안 연구, 한국농촌경제연구원(2004), 12면 이하 참조.

직접지불제를 부분적으로 수용한 것으로 평가된다. 정부의 보조금정책은 WTO체제 내에서는 자율적으로 선택할 수 있는 여지가 많지 않고, 오직 시장의 완전개방을 목표로 진행되는 과정에서 과도기적으로 인정하는 보조정책만이 인정된다.

우리나라에 있어서의 직접지불제는 생소한 제도였지만, UR협상 타결로 간접적 보조정책에서 직접 보조정책으로 전환하는 계기가 되었다. 1997년 경영이양 직접지불제의 도입을 시작으로, 1999년 친환경농업 직접지불제, 2001년 논농업 직접지불제, 2002년 쌀소득 보전 직접지불제, 2003년 쌀생산 조정제, 2004년 친환경축산 및 조건불리지역 직접지불제, 2005년 쌀소득 보전직불제와 논농업 보전직불제를 쌀소득보전직불제로 통합하고, 경관보전 직접지불제를 시범적으로 도입하였다.

이러한 직접지불제는 소득안정을 위한 직접지불제, 구조조정을 위한 직접지불제, 농업의 공익적 기능을 위한 직접지불제 등 3가지로 분류할 수 있다.²⁸¹⁾

첫째, 소득안정을 위한 직접지불제는 쌀 협상/DDA협상이후 시장개방 폭 확대에 따라 쌀값이 하락하는 경우에도 쌀 농가 소득을 안정적으로 유지시키기 위한 것으로, 쌀소득 직접지불제(고정적직접지불제와 변동직접지불제)가 여기에 해당한다.

둘째, 구조조정을 위한 직접지불제는 농업경영을 이양하는 고령은퇴 농가의 소득안정을 도모하고 영농규모 확대를 촉진함으로써 쌀 산업의 경쟁력을 강화하기 위한 목적으로 도입되었으며, 경영이양직접지불제가 있다.

셋째, 농업의 공익적 기능을 위한 직접지불제는 친환경농업 실천농가에게 직접지불 보조금을 지급하여 친환경농업을 육성함으로써 농촌환경을 보전하고 안전한 농산물의 생산을 장려하기 위한 것으로서, i)

281) 농림부 홈페이지, <http://www.maf.go.kr>, 농림부소개말, 정책연혁, 직접지불제 참조.

쌀소득에 관한 친환경농업 직접지불제, ii) 친환경 축산으로 농촌경관 향상, 환경부담 경감 등 지속가능한 축산기반 구축하는 목적을 지닌 친환경축산 직접지불제, iii) 농업생산 및 정주여건이 불리한 농촌지역에 대한 지원을 통해 지역사회 유지 및 농업의 다원적 기능을 유지하려는 조건불리지역 직접지불제, iv) 농촌의 경관을 아름답게 가꾸어 농촌의 공익적 기능을 제고하여 도시민의 여가수요 증대에 부응하고 농촌지역사회의 활성화를 도모하는 경관보전 직접지불제 등이 있다.

본 논문에서 다루는 쌀소득직접지불제는 2002년 쌀소득 등의 보전에 관한 법률에 의하여 구체화되었다. 그 내용은 우선 쌀 가격의 목표가격제를 도입하였는데, 이는 논·단위면적당 쌀생산 농업인의 최소소득을 보장해주는 기준가격으로서의 역할을 한다. 이 목표가격과 시장가격과의 차액에 대하여 직접지불금을 지급하는 형태를 띠고 있다. 고정직접지불금은 연초에 단위면적을 기준으로 일정금액 지급하는 방식이며, 변동직접지불금은 목표가격에서 시장가격을 뺀 나머지의 85%의 금액에서 직접지불금을 뺀 금액으로 산출된다.

(2) 직접지불제 도입배경 및 필요성

원칙적으로 자유시장을 지향하더라도 자원배분의 불균형을 시정하기 위해서는 일정부분 정부의 개입이 필수적이다. 농업부문에 있어서도 정부주도의 강력한 농정의 일환으로서 추곡수매제도를 운용해 왔으나 UR협상이 타결되고 WTO가 출범함에 따라 우리나라의 농산물 시장의 완전 개방을 강요받고 있으며, 쌀 수매 등 가격지지정책의 축소가 불가피해지게 되었다.

시장 개방과 가격지지 감축에 따른 생산 감축과 농가 피해는 단기간 내에 발생하는 반면 경쟁력 강화와 농업 구조개선 대책의 효과는 장기간에 걸쳐 나타나게 된다. 단기간 내에 농업부문을 경쟁논리에 따라 재편하는 과정에서 자유시장을 통하여 경쟁력을 갖추기 만큼 신속

성과 유동성을 갖지 못한 농가계층에서 소득불균등의 문제가 두드러지게 나타나고, 그 결과 지역에 따라 공동화 현상이 급진전되면서 환경문제, 지역사회 문제 등이 심각하게 나타난다. 따라서 개방의 피해에 대한 단순한 보상적 차원이 아니라 시장 기능에 의하여 해결되기 어려운 계층과 지역의 문제에 대응하기 위해서는 경쟁력 향상 중심의 대책을 보완하는 새로운 정책의 도입의 필요하게 되었다. 이러한 필요성에 따라 농업정책에서 시장원리를 도입하기 위한 수단으로 직접지불제가 도입·시행되고 있다. 또한 직접지불제는 세계 농산물 시장의 공급과잉 문제를 해결하고 각국의 재정적자를 축소하기 위한 방편으로 도입된 제도라고 할 수 있다.

한편 WTO체제에서의 농정개혁은 첫째, 생산과 무역을 왜곡하는 국내 보조와 수출보조를 감축하고 무역 장벽을 철폐함으로써 시장개입의 비효율성을 제거하고, 둘째 생산에 대한 보조는 생산중립적인 직접지불제에 의해서만 제한적으로 허용된다. 이에 각국은 생산과 연계되지 않은 소득보전방식인 직접지불제를 확대하고 있다. 우리나라의 쌀소득보전 직접지불제는 이러한 경향을 반영하여 쌀의 목표가격제와 쌀값하락을 고려하여 고정직접지불제 및 변동직접지불제를 시행한 것이다. 그 배경은 쌀협상 및 도하개발아젠다(DDA)협상 이후 쌀수입증가로 인하여 쌀가격의 하락이 예상되고, WTO협정상 허용보조로서 직접지불제가 인정되고 있는 것을 활용하여 쌀생산 농가에게 그 하락분을 보전해주기 위한 것이다. 직접지불제는 농업이 수행하고 있는 환경보호, 국토보전과 같은 다원적 기능이 시장에서 평가되지 않기 때문에 발생하는 「시장의 실패」에 대한 보상적인 측면도 있고, WTO체제의 출범 이후 쌀시장개방에 따른 식량안보문제 및 상업적 영농, 투자 증대에 따라 농업경영의 위협이 증가하여 농가소득의 안정을 위해서도 요청되는 제도라 할 것이다.²⁸²⁾

282) 이정환외, WTO출범과 농업부문 직접지불제도, 한국농촌공사(1995), 12면 참조.

(3) 쌀 소득 직불제의 개념과 도입과정

직접지불(direct payment)이란 농업에 대한 보조방식을 가리키는 일반명사로서 정부가 생산자에 대해 직접 소득보조를 하는 것을 의미한다. 즉, 가격정책이나 생산기반조성지원, 기술개발 및 보급과 같이 그 효과가 간접적이거나 집단적인 지원이 아닌 특정 그룹의 농가 또는 개개인에게 직접 지원하는 소득보조를 의미한다.

직접지불 방식의 보조는 과거부터 시행되어 왔으나, 1980년대 후반부터 OECD에서 가격지지 중심의 과거 농정의 개혁을 논의하는 과정에서 직접지불 방식의 보조가 그 대안으로 검토되고 이것이 UR 협상으로 연결되는 과정에서 본격적으로 주목을 받기 시작했다. 즉, WTO 체제에서 정부의 사용가능한 정책수단이 국제규범에 의해 크게 제약되고 있는 가운데 직접지불제가 국제규범이 허용하는 가장 효과적인 보조금 정책수단으로 인식되고 있다(표 3-19 참조).

<표 3-19> WTO 규정상 보조금의 유형²⁸³⁾

WTO 규정상 보조금	내 용	국내적용
허용하는 보조금 ²⁸⁴⁾ (Green Box)	생산·무역에 미치는 효과가 없는 보조금	고정직불금 공공비축제
감축할 의무가 있는 보조금(Amber Box)	생산·무역에 영향을 미치는 보조금 (AMS로 계량화하여 감축할 의무 부과)	변동직불금 추곡수매제
생산제한 계획하의 보조금(Blue Box)	원래 감축할 의무가 있으나 생산제한계획이 수립된 경우 감축의무 면제	-
최소허용 보조금 (De-minimis)	원래 감축할 의무가 있으나 농업생산액 10%까지 감축에서의 예외 허용	농업종합자금 시설운영자금

283) 농림수산물식품부 자료.

284) WTO 규정에서 허용하는 보조금 요건(생산에 미치는 영향 없는 보조)을 충족하기 위하여 공공비축제는 시장가격으로 매입하도록 하고, 고정직불금은 휴경 ('06년 고정 직불금 지급면적 102만ha 중 7.2%인 7만 2천ha)하는 경우에도 지급하도록 설계하였다.

우리나라의 경우에도 이러한 국제적 농정변화 추세에 발맞춰 직접지불제의 도입을 꾸준하여 확대 적용하여 왔다. 그 결과 WTO 출범이후 경영이양직불제(1997년)와 친환경농업직불제(1999년)가 도입되었다. 2001년에는 논농업직불제가 도입되었고 2003년도부터는 쌀 가격하락에 따른 농가소득감소를 보전해주기 위해 쌀소득보전직불제를 도입하여 시행중에 있다. 또한 2004년부터는 제한된 범위에서 조건불리지역 직불제를 시범적으로 운영하고 있고, 농촌경관을 보전하는 활동을 지원하기 위한 경관보전 직접지불제도 시범운영을 거쳐 국내 농업에 도입되고 있는 상황이다.²⁸⁵⁾

직접지불정책은 그 성격에 따라 가격 및 소득하락 대응, 다원적 기능제고, 구조조정 보완으로 구분할 수 있다. 가격 및 소득하락 대응의 성격을 가지는 직접지불제도는 개방화 이후 쌀소득 감소에 대응하기 위해 2003년부터 시행하고 있는 쌀소득보전직불제가 있다. 또한 농업의 다원적 기능을 제고하려는 성격의 직접지불제도로는 논농업직불제, 친환경직불제, 조건불리지역직불제, 경관보전직불제 등이 있다. 마지막으로 농업의 구조조정을 보완하는 성격을 띠는 직접지불제도로는 고령농의 은퇴 촉진과 영농규모화 확대를 통한 농업경쟁력 제고를 위해 1997년부터 시행중인 경영이양직불제도가 있다(표 3-20. 참조).²⁸⁶⁾

<표 3-20> 사업목적별 직불제 유형 및 예산²⁸⁷⁾

목 적	종 류	내 용	'07 예산
소득 보전	쌀소득직불제 (’05)	논 면적에 비례하여 실경작자에 게 지급 (당해연도 쌀값이 목표 가격보다 하락할 경우 그 차액 의 85% 지급)	1조 6,672억 원

285) ‘세계무역기구협정의이행에관한특별법’에 의하여 ‘농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙’에 의거 구체적인 지급체계를 세우고 있다.

286) 사동천, 쌀 소득 직접지불제, 298-299면 참조.

287) 농림수산식품부 자료

제 3 장 농지규제법제의 주요내용

목 적	종 류	내 용	'07 예산
다원적	조건불리지역직불제 ('04)	정주여건이 불리한(경지율 22% 이하 등) 마을에 소재한 밭·과수원에 지급	513억원
	친환경직불제 ('99)	친환경 농법(저농약 등) 사용시 지급	175억원
	경관보전직불제 ('05)	마을경관을 개선하는 작물(유채·메밀 등) 재배시 지급	9억원
구조 조정	경영이양직불제 ('97)	고령농이 농지 매도·임대시 지급(고령은퇴농의 소득안정과 쌀전업농의 영농규모 확대 목적)	164억원

2004년 쌀/DDA 협상²⁸⁸⁾ 진행과정에서 시장개방폭 확대에 따른 쌀 생산농가 피해경감 및 소득보전을 위해 쌀 소득 직불제 도입을 추진하였다. 또한 쌀소득보전 직불제와 공공비축제와 같이 2005년 양정개편을 통해 추곡수매제를 폐지하는 대신 식량안보 목적의 공공비축제(시장가격)를 도입하여 수확기 물량을 흡수하고, 수매제 폐지로 감소된 농가소득 보전을 위해 기존 논농업 직불제(2001년)와 쌀소득보전 직불제(2002년)를 현행 쌀소득 직불제(각각 고정형과 변동형)로 통합 개편하여 2005년 3월 쌀소득보전기금법을 「쌀소득등의 보전에 관한 법률」로 전문개정하게 되었다(표 3-21. 참조).

288) '04년 쌀협상 결과, 쌀 관세화 유예기간(UR 협상 '95~'04년)을 '14년까지 10년간 재연장하는 대신 의무수입물량(TRQ, Tariff Rate Quota)을 증량('04년 205천 톤 → '14년 408천 톤)하였다. 한편 DDA(Doha Development Agenda)협상은 당초 '04년 말 완료 목표로 출범('01. 11월)하였으나 농업 등 추가개방 논의 중('06. 7월 협상중단, '07. 1월 스위스 다보스 WTO각료회의에서 재개)에 있다.

<표 3-21> 논농업 및 쌀소득보전 직불제와 공공비축제²⁸⁹⁾

구 분	내 용
공공비축제	식량안보 목적의 목표량('07년 43만 톤)을 시장가격으로 구매·판매
논농업직불제('01년)	논의 형상과 기능유지(2개월간 담수의무)를 조건으로 단위면적당 일정금액('04년 50만원/ha) 지급('04년 4,815억 지급, 현행 고정직불제는 담수의무 면제)
쌀소득보전 직불제('02년) ²⁹⁰⁾	기준가격보다 쌀값이 하락하면 그 차액의 85% 보전[가입 희망 농민에 한하여 농민의 납부금(보전 기준가격의 0.5%)과 정부출연금을 재원으로 사용]

쌀 소득 보전 직적지불제는 쌀소득등의 보전에 관한 법률에 의거 기준(목표)가격보다 당해 연도 수확기 쌀 가격이 낮으면 그 차액의 85%를 보전해주는 소득이전적 보조를 말한다.²⁹¹⁾

경영이양 직불제²⁹²⁾부터 시작으로 현재 5개의 직접지불제를 운영하고 있는데 쌀소득 직불제가 전체 직불예산의 95%를 차지하고 있으며, 현행 가격지지체계를 유지한다고 가정했을 경우 2013년 쌀시장이 개방되는 때에는 100% 관세상한 논의를 고려하여 예측하게 되면, 그 지급규모는 기하급수적으로 급증하게 될 것이다.²⁹³⁾

289) 농림수산식품부 자료.

290) '02~'04년간 쌀값이 기준가격보다 높아 지급실적은 거의 없다.

291) 박동규 외, 중장기 직접지불제 확충방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원 (2004), 12면 이하; 사동천, 쌀소득 직접 지불제, 297면 참조.

292) 경영이양직불제는 고령농의 은퇴를 유도하고 농업인의 소득안정 및 구조개선을 도모하기 위하여 실시한 것으로 고령농이 농지 임대시 직불금을 지급하는 것을 내용으로 하고 있다.

293) 국제 쌀가격을 1가마(80kg)당 4만원으로, 관세 100%로 잡았을 경우 2005년도 1가마당 25,546원 지급된 것에 비교하여, (목표가격 170,083원- 시장가격 80,000원)×85%=76,570원으로 그 지급규모는 현재의 3배에 이르게 될 것이 예측된다. 이를 토대로 판단컨대 가격지지정책만으로는 쌀 농업 경쟁력을 갖출 수 없게 된다는 사실을 알 수 있을 것이다.

<표 3-22> 쌀소득보전직불제 예산편성현황²⁹⁴⁾

(단위 : 억원)

연 도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
쌀소득보전직불제 예산현황	2,105	3,929	5,015	5,765	7,402	16,082	16,672

* 쌀소득보전직불제는 논농업직불제와 쌀소득보전기금예산을 모두 합친 금액임.

<표 3-23> 최근 4년간 쌀소득보전직불금 지급현황²⁹⁵⁾

년 도	농가수	필지수	면적(ha)	금액(백만원)
2005	103,635	479,843	101,396	61,421
2006	110,318	504,036	105,310	74,321
2007	117,123	511,603	105,430	74,007
2008	123,000	-	106,000	74,600(추정)
계	331,076	1,495,482	312,136	210,449

3. 미국과 EU의 직접지불제

(1) 미국의 직접지불제

미국은 2002년부터 6년간 적용되는 농업법을 제정하였는데, 쌀소득을 보전해주기 위하여 목표가격 지지제도를 시행하고 있다. 목표가격

294) 본 자료는 김정호외, WTO체제하의 쌀산업 정책의 평가와 과제, 한국농촌경제연구원, 2006.11, 146면의 내용을 추가 편집한 것이다.

295) 광주뉴스, 『道, 쌀 직불금대책 상황실 및 부당신청·수령센터 운영, 2008.10.21. (<http://www.gjnews.net/news/read.php?idxno=9373>)

(target price)은 최저가격으로서 기능하는데, 시장가격이 목표가격을 상회하는지 여부를 따지지 않고 농지면적에 따라 일괄적으로 지원되는 고정직접지불제(Fixed Direct Payment)를 실시하고 있고, 생산단계에서 유통지원융자제도(Marketing Assistance Loan)를 실시하고, 후발적으로는 시장손실을 보전해주기 위해서 변동직접지불제도(Counter-cyclical Payment)²⁹⁶⁾를 실시하고 있다. 원칙적으로는 시장가격이 목표가격을 하회한다는 전제하에, 목표가격과 시장가격 또는 용자율과 비교하여 높은 것과의 차액을 고정직접지불금과 변동직접지불금으로 지원해 준다는 구조를 갖는다. 그러나 모든 농지에서의 생산량에 대해서 지원하는 것이 아니라 2008년도까지는 과거 일정기간의 지급단수(historic program payment acres)와 기준면적(historic program payment yields)을 기준으로 결정하고, 생산량에 대한 기본단수(the base acres)의 85%가 지급된다. 그리고 2009년부터 2011까지는 83.3%로 결정된다.²⁹⁷⁾ 이러한 미국의 직접지불제도는 2002년 우리나라의 직접지불제도 도입에 상당한 영향을 미쳤다.

1) 목표가격

쌀의 목표가격은 생산자에게 일정한 소득을 보장해 주기 위하여 정부가 정한 기준가격을 말한다. 목표가격(target price)은 여러 요소를 고려하여 결정하지만, 시 의회의 논의가 반영되고, 또한 생산비가 가장 높은 캘리포니아지역을 고려하여 결정한 것으로 보인다²⁹⁸⁾ 목표가격은 2004년~2007년까지 쌀 100파운드당 10.5달러이고, 2012년까

296) 미국 농업법(The 2008 Farm Bill) 제1104조에 규정된 “Counter-cyclical Payment”의 번역에 있어서 서울대 김한호 교수는 『농가소득 지원제도: 미국의 목표가격지 직접지불제도』라는 강의자료에서 “가격보전직접지불제”로 번역하고, 김태곤, 미국 2002년 농업법의 특징과 영향, 농촌 경제연구원(2002)에서는 “반순환직접지불제도”라고 번역하였으나, 변동직접지불제도로 번역하는 것이 바람직해 보인다.

297) See SEC. 1101(11)(A),(B) of “The 2008 Farm Bill” US.

298) 박동규외3인, 쌀농가 소득안정방안 연구, 한국농촌경제연구원(2004), 19면 참조.

지 적용되는 2008년 농업법(The 2008 Farm bill)에 의해서도 2012년까지 동일하게 적용된다.²⁹⁹⁾

표 3-24.에서 보는 바와 같이 2002년도 쌀 100파운드(45.4kg)당 평균 생산비는 8.3달러 수준이나 캘리포니아지역은 10달러를 약간 상회한다. 쌀의 목표가격은 100파운드당 10.5달러이므로, 생산자 수익은 쌀 100파운드당 2.2달러의 수익이 되고, 농판가격이 100파운드당 3.97달러이다. 목표가격가과의 차액 6.53달러(10.5~3.97)를 고려하면 생산자 수익은 모두 직접지불금에 의한 것임을 알 수 있다. 결국 미국의 직접지불제도는 생산자 수익의 전부를 보장해 주는 기능을 한다고 평가할 수 있을 것이다.

<표 3-24> 미국의 쌀 생산비 및 농판가격³⁰⁰⁾

구 분	전국 평균		아칸사		캘리포니아		미시시피		결프지역	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
생산비(\$/CWT)	8.6	8.3	7.6	7.3	10.3	10.1	8.1	7.8	9.4	8.9
-경영비(\$/CWT)	4.3	4.0	3.6	3.2	5.3	5.0	4.3	3.9	4.9	4.4
농판가격(\$/CWT)	4.74	3.97	4.29	3.62	5.59	4.92	4.53	3.76	5.10	3.91
생산비(\$/에이커)	594.1	586.3	511.0	502.3	865.6	840.3	525.0	507.9	636.3	614.6
단수(CWT/에이커)	69	71	67	69	84	83	65	65	68	69
재배면적(ha/농가)	160		166		129		205		149	

2) 고정직접지불제

고정직접지불제(Fixed Direct Payment)는 2002년 농업법에서 도입된 것으로 정책대상 품목을 미리 정해두고, 이들 품목 생산자 가운데 이

299) See SEC. 1104(c)(1)(G)(H), (2)(G)(H) & (3)(G)(H) of “The 2008 Farm Bill” US.

300) Available at USDA, ERS site, at <http://www.fas.usda.gov/data/costsandreturns/>.

정책에 참가를 원하는 생산자는 사전에 등록하도록 하고 등록된 생산자에게는 고정된 금액을 직접 지불한다.³⁰¹⁾ 정책대상 품목은 밀, 옥수수, 보리, 곡물수수(grain sorghum), 귀리, 면화(upland cotton), 쌀, 대두, 기타 유지작물, 땅콩이 포함된다.³⁰²⁾ 쌀의 고정직접지불금은 2002년 농업법에 미리 정하여져 있는 고정직접지불단가 100파운드당 2.35달러에 생산량을 곱하여 결정되는데,³⁰³⁾ 이때 생산량은 2008년도까지는 과거 일정기간의 기준단수(historic program payment acres)와 직접지불면적(historic program payment yields)에 의해 결정되는데, 지급단수(the payment fraction)는 기준단수(the base acres)의 85%로 결정되고, 2009년부터 2011까지는 83.3%로 결정된다.³⁰⁴⁾ 그리고 100파운드당 2.35달러의 고정직접지불금은 2008년 농업법에 의해서도 2012년까지 고정되어 있다.³⁰⁵⁾

$$\text{고정지불(\$)} = \text{지급률(\$/cwt)} \times [\text{기준단수(acre)} \times \text{지급단수(cwt/acre)}] \times \text{지급대상농지면적}$$

이처럼 고정직접지불은 지불액이 현재 생산량 및 시장가격과 관계없이 과거 일정기간을 기준으로 정해진 고정된 생산량과 단가에 의해 결정되므로 생산과 연계되지 않은 입법정책이라 할 수 있다.

301) See SEC. 1102 of “The 2008 Farm Bill” US.

302) See SEC. 1103(b) of “The 2008 Farm Bill” US.

303) See SEC. 1103(b)(7) & (8) of “The 2008 Farm Bill” US.

304) See SEC. 1101(11)(A),(B) of “The 2008 Farm Bill” US.

305) See SEC. 1103(a), (b)(7) & (8) of “The 2008 Farm Bill” US.

<표 3-25> 미국 쌀의 면적기준 지급률 2004년³⁰⁶⁾

지원제도	기준단수 (cwt/acre)	지급률 (\$/cwt)	면적당 지급률 (\$/acre)
고정지불(FDP)	68.2	2.35	160.27
변동지불(CCP)	70.4	1.65	116.16
용 자 율(LR)	84.2	6.50	547.30
합 계	222.8	10.5	823.73

3) 변동직접지불제

변동직접지불제도(Counter-cyclical Payment)는 종전의 긴급대책으로 실시하던 시장손실지불(market loss payment)을 제도화한 것이다. 시장손실지불은 1998년 이후 세계 곡물가격이 하락함에 따라 고정직접지불금만으로는 소득보전이 불가능하게 되자 임시대책으로서 생산자에게 1998~2001년까지 185억 달러를 추가로 지불하게 된 것이 계기가 되었다. 변동직접지불금은 목표가격(target price)과 유효가격(Effective price)과의 차액으로 한다. 유효가격은 고정직접지불금+(시장가격과 용자율중 높은 금액)으로 한다. 변동직접지불금은 시장실패시 생산자에게 일정 소득을 보장하는 효과가 있다. 용자율은 쌀 100파운드당 6.5달러로 고정되어 있는데, 이것은 2008년 농업법에 의하여 2012년까

306) 고정지불과 변동지불의 기준단수는 2003년 캘리포니아주 평균이며, 용자율에 적용된 실제 단수는 2002년 캘리포니아주 가중 평균이다. Mutters et. al(2004); USDA/FAS(<http://www.fas.usda.gov>); 박동규외3인, 쌀농가 소득안정방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2004, 21면 참조. 용자율과 고정직접지불금은 2004년부터 2007년까지 고정되어 있고, 변동직접지불금은 목표가에서 용자율(또는 시장가격 중 높은 것)과 직접지불금을 공제한 것을 면적의 85%를 곱해서 산출되므로, 산출액의 85%를 면적에 곱하여도 같은 결론이 도출된다. 따라서 변동직접지불단가 1.65달러의 85%인 1.4달러가 우리나라 방식의 계산법이 된다.

지 고정되어 있다.³⁰⁷⁾ 시장가격은 농업부장관이 당해연도 12개월 동안 전국 시장 평균가격으로 정한다.³⁰⁸⁾

$$\text{변동직접지불금(CCP)} = \text{변동직접지불율(CCP rate)} \times [\text{기준단수(Base acres)} \times 85\%] \times \text{지급대상농지면적(CCP Payment Yield)}$$

고정직접지불금이 쌀 100파운드당 2.35달러, 융자율이 6.5달러, 시장가격이 2002년 3월 기준으로 6.3달러³⁰⁹⁾이므로, 융자율이 시장가격보다 더 높기 때문에³¹⁰⁾, 쌀 100파운드당 변동직접지불율은 10.5달러-(2.35달러 + 6.5달러) = 1.65달러가 된다. 여기에 기본단수의 85% 및 변동직접지불금 지급대상농지를 곱하여 산출하면 변동직접지불금의 총액이 산출된다.

4) 유통지원융자제도

유통지원융자제도(Marketing Assistance Loan)는 생산자가 쌀을 담보로 융자를 받고 만기에 융자 원금과 이자를 변제하되, 쌀 시장가격이 융자 원금과 이자의 합보다 낮을 경우 담보물을 포기함으로써 변제하는 제도이다.³¹¹⁾ 시장가격이 융자율보다 높은 경우 생산자는 쌀을 시장에서 팔고 그 수익금으로 융자 원금과 이자를 갚게 된다. 2004년의 평균 융자율은 100파운드 당 6.50달러이며 2012까지 고정되어 있으나,³¹²⁾ 쌀의 종류별, 지역별 융자율에 다소 차이가 있다.

307) See SEC. 1202(a),(b),(c) of “The 2008 Farm Bill” US.

308) See SEC. 1104(b)(1)(A)(i) of “The 2008 Farm Bill” US.

309) 시장가격은 2002년 3월(쌀은 4월, 장립중) 산지가격이고, 증감액은 2001년 융자 단가 대비이다. 김태곤, “미국 2002년 농업법의 특징과 시사점”, 세계농업뉴스 제22호, 2002.6, 10면 참조.

310) 만일 시장가격이 융자율보다 높은 경우에는 시장가격을 기준으로 변동직접지불율이 산출된다.

311) 박동규외3인, 쌀농가 소득안정방안 연구, 한국농촌경제연구원(2004), 25~26면 참조.

312) See SEC. 1202(a),(b),(c) of “The 2008 Farm Bill” US.

유통지원융자제도(Marketing Assistance Loan)는 융자기간과 융자조건을 준수해야 지원받을 수 있다.³¹³⁾ 융자율(loan rate)은 최대 9개월간의 단기융자이고, 농산물의 최저가격을 지지하는 효과를 가지고 있다. 시장가격이 융자율을 상회할 때는 시장가격을 기준으로 변동직접지불금이 계산되지만, 반대로 이를 하회할 때는 융자율을 기준으로 변동직접지불금이 계산된다는 점에 의의가 있다. 융자조건은 생산자가 융자기간동안 1985년의 식량보호법(the Food Security Act) XII, B에 규정된 적절한 보호조치와³¹⁴⁾ 동법 XII, C에 규정된 적절한 습지대 보호조치³¹⁵⁾를 강구해야 한다.³¹⁶⁾

한편 유통융자제도 대신에 쌀 생산자는 융자차액지불금(loan deficiency payment: LDP)을 선택할 수도 있는데,³¹⁷⁾ 생산자는 융자를 받지 않고 다만 융자율과 전국 시장평균가격(the National Average Market Price)과의 차액으로 산출되는 LDP 지불을 직접지불 방식으로 받을 수 있다. LDP 지불은 소득보전 정책으로 분류할 수 있으며 생산자 당 지불 상한은 7,500달러이다.³¹⁸⁾

5) 시사점

미국의 농업법은 쌀 생산자당 고정직접지불금이 40,000달러, 변동직접지불금이 65,000달러, 융자차액지불금이 7,500달러로 그 상한을 설정해 놓고는 있으나,³¹⁹⁾ 직접지불금의 합계액이 단위당 융자율의 76%,

313) See SEC. 1201(c) of “The 2008 Farm Bill” US.

314) 16 U.S.C. 3811 et seq.

315) 16 U.S.C. 3821 et seq.

316) See SEC. 1201(c) of “The 2008 Farm Bill” US.

317) See SEC. 1205(a)(1) of “The 2008 Farm Bill” US.

318) 박동규외3인, 쌀농가 소득안정방안 연구, 한국농촌경제연구원(2004), 27면 참조.

319) 박동규외3인, 쌀농가 소득안정방안 연구, 한국농촌경제연구원(2004), 23, 24, 27면; 박동규외, 중장기 직불제 확충방안 연구, 한국농촌경제연구원(2004), 39면 참조. 75,000달러는 7,500달러의 오기로 보인다.

시장가격의 83%, 생산자 총소득의 44%의 수입에 이른다.³²⁰⁾ 이로써 미국의 쌀 생산자 순이익은 정부의 직접지불금에 전적으로 의존하고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

표 3-24.와 표 3-25.를 기준으로 산출하면, 1에이커 당 276달러의 직접지불금과 용자차액지불금 약 10달러 등 286달러를 받으므로, 이를 환산하면 1ha당 716달러(약 716천원/환율 1천원 가정)가 되고, 생산자당 전국평균 경작면적 160ha를 곱하여 산출하면 실제로 받는 지원금은 114,540달러가 된다.³²¹⁾ 우리나라의 경우 2006년 기준 1ha당 1,159,732원의 직접지불금을 전국평균 경작면적 1.6ha를 곱하여 산출하면 1,855,571원 지원한 것을 비교하면³²²⁾ 단위당 지원액수는 높지만 재배면적이 미국의 100분의1 수준에 불과하여 경제규모를 감안하더라도 쌀시장 개방에 대비한 농가소득보장에는 턱없이 부족한 실정이다. 나아가 직불금 1억원 이상 수령농가가 2006년 8농가 탄생하였다고 하여, 농업인은 8ha까지 영농조합 및 농업회사법인은 50ha까지 지원대상 농지면적을 제한하겠다는 논의가 진행중이다.³²³⁾

320) 쌀 100파운드 당 용자율 6.5달러, 시장가격 5.5달러라고 가정할 경우, 목표가격 10.5달러, 고정직접지불금 2.35달러, 변동직접지불금 1.4달러($[10.5-6.5-2.35] \times 0.85$), 용자차액지불금 0.4달러 등 쌀 100파운드 당 4.15달러의 직접지원금을 받게 된다. 이것은 용자율 대비 64%, 시장가격 대비 75%, 총소득 대비 39%의 수입에 해당하는 지원금이다.

321) 물론 이들 합계액인 112,500달러가 지원 상한액으로 보이나, 개인당 36만 달러가 상한이라고 한다. 박동규외, 중장기 직불제 확충방안 연구, 한국농촌경제연구원(2004), 39면 참조.

322) 1ha당 61가마로 고정되어 있고, 고정직불금과 변동직불금의 합에 이를 곱하여 산출한다. 2006년 쌀 직불금 지급총액은 (가마당 고정직불금 11,475원 + 가마당 변동직불금 7,537원) × 61가마(1ha당) × 1,024천ha(신청면적) = 1조 1,876억원. 2005년 예산 1조 5,044억에서 2006년 1조 1,539억원으로 삭감됨; 박동규외, 쌀소득보전 직불제 제도개선방안 공청회 결과, 한국농촌경제연구원(2007), 6, 9면 참조.

323) 박동규외, 쌀소득보전 직불제 제도개선방안 공청회 결과, 한국농촌경제연구원(2007), 11~12면 참조.

불금 지급은 2006년 기준 산지 쌀값 대비 약 13%³²⁴⁾에 해당하지만, 쌀 농업의 공익적·다원적 기능에 관한 경제적 가치는 쌀 농업 GDP³²⁵⁾ 약 9조의 38~98%에 이른다고 하거나 10조 내지 13조 또는 2조 내지 6조 5천억원에 이른다는 연구결과³²⁶⁾에 비추어 보면 오히려 농업인들의 희생을 강요하고, 국가와 도시인들이 많은 혜택을 받아왔음을 알 수 있다. 직불제도는 쌀시장 개방에 대비하여 농업인의 소득안전을 위하여 국가가 은혜적으로 베푼다는 불로소득의 개념으로 접근할 사항이 아니다.³²⁷⁾ 농업인들이 생산한 이득은 그 평가가 쉽지 않다는 이유로 외면할 것이 아니라 적정하게 평가하여 마땅히 농업인들에게 돌려주어야 할 정당한 몫인 것이다.³²⁸⁾ 나아가 환경재해로 인한 생산량 감소, 거대 인구를 가진 중국과 인도의 산업발달로 인한 식량 소비의 폭증 등은 막연히 예측되었던 자원민족주의 특히 식량주권의 문제가 현안으로 떠오르고 있다. 즉, 식량 수출국의 국내 적정소비량 확보의

324) 2006년 산지평균쌀값 147,715원, 고정직접지불금 11,475원, 변동직접지불금 7,537원/(단위 80kg)이다. 박동규외, 쌀소득보전 직불제 제도개선방안 공청회 결과, 한국농촌경제연구원(2007), 6면 참조.

325) 1995년도 약 8조, 2006년도 약 9조 원에 달한다. 논 면적은 1996년 11,176천ha에서 2006년 1,084천ha로 줄어들었다(농림부, 2007 농림통계연보, 40면). 쌀생산량은 2005년 500만톤(그밖에 수입물량 226만톤; 재고물량 83만2천톤)에서 2006년 476만8천톤(그 밖에 수입물량 24만6천톤; 재고물량 83만톤), 2007년 468만톤(그 밖에 수입물량 26만6천톤; 재고물량 69만5천톤)으로 해마다 줄어들고 있다(농림수산식품부 식량정책과『양정자료』). 미국의 경우 2005년도 쌀의 총생산량은 1,012만6천톤으로 우리나라 생산량의 2배에 이르며, 80kg당 가격은 20년간 평균 단립종 33.76달러, 장립종 28.5달러, 중립종 32.8달러이다(박동규외, 중장기 쌀 수급안정 방안, 한국농촌경제연구원(2007), 27면 표 3-6, 3-7 참조).

326) 오세익외, 쌀농업의 환경보전효과에 관한 연구, 한국농촌경제연구원(1995), 78면; 박동규외, 중장기 직불제 확충방안 연구, 한국농촌경제연구원(2004), 159면 참조. WTO에서도 농업의 다원적 기능을 인정하고 있다.

327) 실제로 이명박 정부탄생 초기 대통령직 인수위원 중의 한명이 이를 불로소득이라 언급한 바 있다.

328) 필자의 생각으로는 산업재산권에 있어서 상호의 가치, 상표의 가치, 임대차에 있어서 고객의 수 등 무형의 가치를 반영하는 권리금, 인터넷 포털사이트의 방문객 수, 회원수를 평가하여 반영하는 회사가치 등 무수히 많은 무형의 재산적 가치를 평가하여 인정하고 있음에 비추어, 유독 농업인들이 창출하는 무형의 가치에 관해서는 제대로 평가하여 반영하지 않는 것은 의문이다.

문제로 수출 규제가 시작되었다. 러시아는 보리와 밀에 대하여 수출세를 부과하여 수출을 억제하고 있으며, 중국은 곡물에 대한 수출세와 수출할당제를 동시에 시행하고 있으며, 인도는 밀과 밀제품에 대하여 2007.2.9부터 무기한 수출금지조치를 취하고 있고, 세르비아는 밀과 옥수수에 대하여 2007.8.4.~2008.3.5.간 수출금지조치를 취한 바 있다.³²⁹⁾ 그 밖에 많은 국가들이 수출할당제 내지 수출세를 부과하고 있다. 이러한 수출규제 상황은 과거 영국이 농산물 시장을 완전 개방했을 때의 그것과는 다르다. 단순히 농산물 가격경쟁력 확보로서 해결될 수 있는 문제가 아니라, 절대적인 식량자원의 확보가 요구되는 것이다.

(2) EU의 직접지불제

1) 지원체계

EU는 일찍부터 여러 종류의 직접지불제를 시행하고 있다. EU가 직접지불제에 크게 의존하게 된 것은 농업과 일반 경제여건이 판이하게 다른 회원국의 연합체 내에서 단일 가격을 중심으로 한 공동시장 정책을 확산해 나가는 데 필요했기 때문이다. UR 논의가 진행중이던 1992년의 농업개혁 이후에는 가격지지의 감축에 대응하여 보상지불제가 도입되었으며, 환경과 관련하여 농지의 조립사업 지원, 환경 친화적 농업에 대한 지원, 유전자 보호에 관한 지원, 야생 조수 보호 지원 등 다양한 프로그램이 도입되었다.³³⁰⁾

쌀 농업의 보조금정책으로는 수매가격을 설정하고 수매가격의 인하에 대한 차액 100%(1992년 개혁) 또는 50%(1999년 개혁)를 보상 지원하는 품목보조금과 시장가격이 수매가격을 하회할 경우 수매가로 매

329) 日本農畜産需給安定機構, 畜産の情報(海外編), 2008年 2月號 參照.

330) See Council Regulation (EC) No. 1782/2003(Official Journal of the European Union, L 270, Volume 46, 21 October 2003, pp.1~69.); Commission Regulation (EC) No. 2237/2003 (Official Journal of the European Union, L 339 Volume 46, 24 December 2003, pp.52~69).

수하는 수매가 지급정책, 농가가 받던 각종 소득 관련 직접 지불들을 과거 기준년도를 기준으로 하나로 통합해 지불하는 단일지불(single farm payment: SFP)이 있다. 목표가격이라는 개념은 없지만, 수매가, 단일지불(각종 직접지불), 품목보조(보상지불)의 지원을 받고 있다. 농업인은 시장가격이 수매가를 하회하는 경우에는 단위당 수매가, 단일지불, 품목보조의 합을 소득으로 하고, 시장가격이 수매가를 상회하는 경우에는 시장가격, 단일지불, 품목보조의 합을 수익으로 한다. 여기서 단일지불과 품목보조는 시장가격과 관계없이 일정하게 지원받게 되므로, 수매가, 단일지불, 품목보조의 합은 농업인의 최저 소득이 된다. 이점에서 미국에서와 우리나라의 변동직접지불금의 운영형태와 대비된다.

2004년도 EU에서의 쌀소득 보전 지원체계를 보면, 톤당 수매가격이 150유로, 단일지불이 102유로, 품목보조가 75유로 지원 등 톤당 327유로가 목표가격에 해당하고, 농지면적으로 계산하면 1ha당 수매가격은 973유로, 단일지불은 661유로, 품목보조는 486유로 지원 등 1ha당 2,120유로가 생산자의 총소득(목표가격)에 해당한다.³³¹⁾

가. 단일지불

단일지불(single farm payment: SFP)은 농가가 받던 각종 소득 관련 직접 지불들을 과거 기준년도를 기준으로 하나로 통합해 지불하는 것으로 2003년 농정개혁을 통해 도입되었다.³³²⁾ 단일지불은 농가를 중심으로 고정된 직접지불금으로서 WTO 규범상 허용보조(green box)에 해당한다. 생산자는 일정한 조건하에 고정직접지불 대신에 단일지불을 신청할 수 있으며,³³³⁾ 생산자가 단일지불을 신청하는 경우에는, 단일

331) 박동규외, 쌀농가 소득안정방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2004년, 28면 표 참조.

332) 이하의 내용은 See Council Regulation (EC) No. 1782/2003(Official Journal of the European Union, L 270, Volume 46, 21 October 2003, pp.1~69.); Commission Regulation (EC) No. 2237/2003 (Official Journal of the European Union, L 339 Volume 46, 24 December 2003, pp.52~69).

333) See Art. 33(1) of Council Regulation (EC) No. 1782/2003.

지불이 적용되는 첫해에는 회원국은 위원회 규정 제3편 제2장에 규정된 지원금액 및 산정방법, 지원대상면적과 제3편 제3장에 규정된 지원금목록의 수와 가치를 언급한 지원서를 생산자에게 제공하여야 한다.³³⁴⁾ 여기서 생산자 지원금액의 산정은 생산자기 기존에 취득한 지원금총액의 3년치 평균으로 한다.³³⁵⁾ 각 회원국들은 각종 지원제도를 2005년 또는 2006년까지 단일직불로 전환할 수 있으며, 이 기간에 대상 직접지불 가운데 일부만을 단일직불로 통합해 운용한다. 기준년도의 단일지불 산출은 쌀의 경우 톤당 102유로에 회원국별 기준단수를 곱하여 산출한다.

아래 표 3-26.과 같이 쌀을 재배하는 농가에 대해서는 위원회 규정에 따른 요건을 충족하는 경우에 평균성장조건을 전제로 쌀 품목특별지불이 허용된다.³³⁶⁾

<표 3-26> EU의 쌀품목 특별지불 지급률³³⁷⁾

회원국		기준면적 (ha)	기준단수 (톤/ha)	지급률(유로/ha)	
				2004/05년	2005/06년~
스페인		104,973	6.35	1,123.95	476.25
프랑스	Metropolitan Territory	19,050	5.49	971.73	411.75
	French Guyana	4,190	7.51	1,329.27	563.25
그리스		20,333	7.48	1,323.96	561.00
이탈리아		219,588	6.04	1,069.08	453.00
포르투갈		24,667	6.05	1,070.85	453.75
합계 또는 평균		368,134	6.49	1,148.14	486.50

334) See Art. 34(1) of Council Regulation (EC) No. 1782/2003.

335) See Art. 37(1) of Council Regulation (EC) No. 1782/2003.

336) See Art. 79 & Art. 80(1) of Council Regulation (EC) No. 1782/2003, at Official Journal of the European Union, L 270, Volume 46, 21 October 2003, p.27.

337) See Art. 81 & Art. 80(2) of Council Regulation (EC) No. 1782/2003, at Official Journal of the European Union, L 270, Volume 46, 21 October 2003, p.27.

농가는 생산 의무가 없지만 적절한 농업조건(good agricultural condition)을 유지해야 한다. 농가는 농업생산을 줄이거나 생산 자체를 포기할 수 있고, 환경, 식품안전, 동물복지, 작업장 안전준수 사항 등의 부가조건을 충족시켜야 한다.³³⁸⁾ 이와 같은 EU 위원회 규정(Council Regulation (EC) No. 1782/2003)을 준수하지 않는 생산자에 대해서는 위원회 규정 제6조에 의하여 단일지불금의 지급을 감액하거나 중단하여야 한다.³³⁹⁾ 다만, 경종작물은 매년 해당 농지면적의 10%를 강제로 휴경해야 한다. 회원 국가에서 당해연도에 쌀재배에 제공된 면적이 위원회규정 제81에서 정한 기준면적(base areas)³⁴⁰⁾을 초과하는 경우에, 지급이 요구되는 생산자당 재배면적은 당해연도에 비례하여 감축된다.³⁴¹⁾

나. 보상지불(품목보조)

보상지불(compensatory payments) 또는 면적기준 지불(area aid)은 일련의 농정개혁에 의한 수매가격의 인하를 보상하려고 도입되었으며, 소득 감소분의 100%(1992년 개혁) 또는 50%(1999년 개혁) 수준으로 설정되었다. 보상지불은 1996/97년부터 고정된 기준면적인 43만 ha에 기초하고 의무 휴경 요건을 부과하므로 WTO 규정상 생산제한 조건부의 직접지불로 분류된다. 면적기준 지불 대상인 경종작물의 경우 의무 휴경율은 10%이다.

2003년 농정개혁을 통해 EU는 전통적인 생산지역에서 쌀 생산의 역할을 인정하는 차원에서 보상지불을 쌀의 품목특정지불(crop specific payment for rice)로 대체했으며,³⁴²⁾ 일부는 단일지불로 통합시켰다. 지원금 신청시에 생산자는 위원회 규정 제79조에서 언급된 쌀 품목 특별

338) See Art. 79 & Art. 80(1) of Council Regulation (EC) No. 1782/2003.

339) See Art. 24(1) of Council Regulation (EC) No. 1782/2003, at Official Journal of the European Union, L 270, Volume 46, 21 October 2003, p.12.

340) 표 3-26. 참조.

341) Art. 82(1) of Council Regulation (EC) No. 1782/2003.

342) See Art. 79 ~ Art. 82 of Council Regulation (EC) No. 1782/2003.

지원금에 관한 각 경작면적당 쌀의 품종을 분류하여야 한다.³⁴³⁾ 또한 쌀의 품목특정지급을 투명하게 하기 위하여, 지원금을 받는 지역은 스페인, 포르투갈의 경우에는 당해연도 6월 30일까지, 기타 회원국은 당해연도 5월 31일까지 명시하여야 하고, 2모작을 하는 프랑스의 경우 12월 31일과 6월 30일까지 명시하여야 한다.³⁴⁴⁾ 쌀의 매수가격이 절반인 150 유로로 줄어들면서 직접지불 수준은 톤당 177 유로로 설정되었고, 이 가운데 75 유로는 수매가 하락에 대한 보상지불(품목보조)로 사용되고 나머지 102 유로는 단일지불로 통합되었다.

다. 수매제도

쌀 시장가격이 수매가격(intervention price) 밑으로 하락하면 회원국은 수매가격으로 쌀을 수매 후 나중에 국내시장에 판매하거나 제3국에 수출하게 된다. 쌀 수매가격은 1997/98년(유통연도 9월 1일~8월 31일) 이전에 톤당 351 유로로 고정했으나, 1999년 농정개혁을 통해 3단계에 걸쳐 수매가격을 톤당 298.35 유로로 모두 15% 인하했고, 이어 2003년 농정개혁에서는 수매가격을 톤당 150 유로로 50%나 인하했다.

연이은 수매가격의 인하 조치는 세계가격보다 높은 역내 가격을 낮춤으로써 경쟁력을 높이고, 2001/02년 기준으로 EU 생산량의 25% 또는 37만톤(정곡기준)의 재고물량에 따른 문제를 해소하기 위해 추진되었다.

2) 시사점

유럽의 쌀농가는 톤당 327 유로(80kg당 4만원)³⁴⁵⁾의 소득을 얻지만, 그 구성내용을 보면 수매가 150유로 당 177유로의 직접지불금을 받게

343) See Art. 15 of Commission Regulation (EC) No. 2237/2003 at Official Journal of the European Union, L 339 Volume 46, 24 December 2003, p.57.

344) See Art. 16 of Commission Regulation (EC) No. 2237/2003 at Official Journal of the European Union, L 339 Volume 46, 24 December 2003, p.57.

345) 1유로 환율 1500원 기준임.

되므로 수매가 대비 118%의 직접지원금을 받으며,³⁴⁶⁾ 쌀 총수입을 기준으로 하면 그 중 54%가 직접지불금으로 구성되므로, 우리나라의 11.2% 지원은 너무 적다는 것을 알 수 있다. 우리의 경우 2006년 기준 쌀 80kg당 19,012원의 직접지불금을 지급한 데 반하여³⁴⁷⁾ 유럽의 경우 80kg당 21,240원³⁴⁸⁾을 지급한 것에 비추어보면, 절대적인 지원액에 있어서도 적은 액수이다. 유럽이 일찍이 여러 종류 및 상당한 금액의 직접지불금제도를 운영한 것은 농업인의 절대적 소득보장과 농업의 다원적 기능을 평가해 주었기 때문이다. 이 점은 농업부문을 3D업종으로 치부하면서 형식적 대책으로 일관하는 우리나라가 주목해야 할 점이 아닌가 생각된다.

4. 쌀 소득 직접지불금의 지급요건

(1) 대상농지

1) 농지법상 논농업에 이용된 농지

쌀소득보전 직접지불금 지급대상이 되는 농지는 1998.1.1. ~ 2000.12.31 간의 논농업에 이용된 농지(「농지법」에 의한 농지를 말한다.)를 원칙으로 한다.³⁴⁹⁾ 여기서의 논농업이란 벼뿐만 아니라 연근·미나리 또는 왕골을 재배한 경우를 포함한다.³⁵⁰⁾

346) 우리나라의 경우 2006년 기준 약 13%에 해당한다.

347) 2005년의 경우에는 쌀 1가마(80kg)당 목표가격 170,083원, 시장가격 140,028원, 고정직접지불금 9,836원, 변동직접지불금 15,710원 등 계 25,546원이 지급되었다. 논 1ha당 고정직접지불금 600,000원, 변동직접지불금 958,310원 등 1,558,310원이 지급되었다. 지급총액은 15,043억원이다. 2001년부터 2003년까지는 논 1ha당 고정직접지불금 400,000원, 2004년은 500,000원만 지급되었고, 2007년의 경우는 700,000원 지급되었다.

348) 유로 환율 1500원 기준임.

349) 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제5조 제1항 참조. 이하의 지급요건에 관한 내용은 사동천, “쌀 소득 직접지불제”, 법학연구, 312-319면의 골격을 유지함.

350) 농지법시행령 제2조 제2항.

농지법상 농지라 함은 전·답, 과수원, 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지를 말한다. 다만, 초지법에 의하여 조성된 초지 등 대통령령이 정하는 토지를 제외한다.³⁵¹⁾ 나아가 농지는 이러한 토지의 개량시설의 부지와 고정식온실, 버섯재배사 등 농업생산에 필요한 시설중 대통령령이 정하는 시설의 부지 등을 포함한다(제2조 제1호 나목).³⁵²⁾ 일필토지의 일부가 경작의 목적으로 이용되고 있는 경우에는 경작의 목적으로 이용되는 부분만을 농지로 인정할 수 있다.³⁵³⁾

지목이 전·답, 과수원으로 되어 있더라도 실제로 농작물의 경작에 이용되지 않는 토지는 농지가 아니고, 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지는 농지라는 것이다. 이와 같이 지목주의를 채택하지 아니하고, 현상주의를 채택한 배경은 지목은 농지가 아니지만, 사실상 농작물 경작에 이용되고 있는 많은 토지가 농지에서 제외되기 때문에 이러한 불합리를 방지하기 위한 것이라고 한다.³⁵⁴⁾

판례도 일관되게 농지란 형식적 법적 지목여하에 불구하고 그 실질이 농지로서 이용되고 있는지에 따라 판단한다.³⁵⁵⁾ 따라서 공부상 지목이 전으로 되어있다고 하더라도 농지로서의 현상을 상실하고 그 상

351) 농지법 제2조 제1호 가목.

352) 여기서 “대통령령으로 정하는 시설”이란 다음 각 호의 구분에 따른 시설을 말한다. 1. 법 제2조제1호가목의 토지의 개량시설로서 가) 유지(溜池), 양·배수시설, 수로, 농로, 제방으로 이용되거나, 나) 가목 외의 시설로서 객토·성토·절토·암석 제거를 통하여 농지의 생산성 향상이나 농지의 보전 또는 이용에 필요한 시설로서 농림부령으로 정하는 시설. 이 경우 객토·성토·절토의 기준은 농림부령으로 정한다. 2. 법 제2조제1호가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 농작물 경작지 또는 제1항 각 호의 다년생식물의 재배지에 설치한 가) 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설이거나, 나) 축사와 농림부령으로 정하는 그 부속 시설이거나, 다) 농막·간이퇴비장 또는 간이액비저장소 등을 말한다.

353) 土屋 生, 農業法學(1), 日本 中央大學出版部(1985), 35면.

354) 한국농촌경제연구원, 농지법제정백서(1995), 371면.

355) 대법원 2007.5.31. 선고 2006두8235판결; 대법원 1999.2.23. 자 98마2604결정.

실한 상태가 일시적이라고 볼 수 없다면 이는 농지에 해당되지 않는다.³⁵⁶⁾ 그러나 농지가 벼 경작지로 이용되어 오다가 건물부지, 주차장, 잔디밭 등으로 불법으로 형질 변경되었고, 농지의 성격을 일시적으로 상실하여 그 원상회복이 비교적 용이한 상태에 있는 경우,³⁵⁷⁾ 또는 지목이 주택 부지로의 농지전용허가가 되었더라도, 그 토지에 별다른 견고한 구조물의 축조없이 야영장으로 이용되어 그 현상 변경이 일시적인 것에 불과한 경우 농지로서 인정된다.³⁵⁸⁾

그러나 지목이 전·답, 과수원으로 되어 있더라도 실제로 농작물의 경작에 이용되지 않는 토지는 원칙적으로 농지가 아니다. 따라서 비농업인이 합법적으로 농지를 소유하였으나 장기간 방치시켜둔 결과 수목이 자라고 있는 정도에 이르렀거나 그 기간의 장기로 농작물의 경작에 이용되지 아니하는 토지로 인정되는 경우에는 농지가 아니다. 이 경우 해당 농지는 대지나 나대지로 지목의 변경을 도모할 수 있다고 할 것인데, 농지에 비하여 대지나 나대지의 가격은 2배 내지 20배의 차이를 보이고 있으므로, 지목변경을 목적으로 장기간 방치시켜둔 농지는 투기의 대상이 될 여지가 있다. 따라서 농지라고 함은 “지목이 농지이거나, 농지가 아닌 경우에도 실제로 경작에 이용되는 토지”로 그 정의를 개정할 필요가 있을 것이다.

상속이나 일정기간 이상 농업에 종사함으로써 합법적으로 소유하는 농지 소유자는 경작에 종사하지 않거나 농지를 장기간 방치시키는 경우에도 현행법상으로는 더 이상 규제할 법적 근거가 없다. 물론 농지를 장기간 방치할 경우를 대비하여 대리경작자지정제도가 있으나, 사문화된 지 오래다. 농지를 장기간 방치시키는 경우 해석상 더 이상 농지로 볼 수 없게 되는데, 최근 정부는 농업진흥지역이 아닌 지역에

356) 대법원 1999.4.23. 선고 99도678판결.

357) 대법원 2007.5.31. 선고 2006두8235판결.

358) 대법원 1999.2.23. 자 98마2604결정.

있는 농지가 장기간 방치되는 것을 막기 위하여 이 지역에서의 농지 거래를 자유화하겠다는 발표를 한 바 있다. 농업진흥지역이 대체로 전체농지의 80% 이상을 차지하고 있는 외국의 사례와 56%에 지나지 않는 우리나라의 현실을 비교한다면, 농지가 농지법 제6조에서 금지하고 있는 투기의 대상이 될 것이 예견되고, 오히려 정부의 정책이 농지투기를 부추기는 결과를 초래하고 있다고 판단된다. 통일을 대비하여 일정규모 이상의 농지를 보전하여야 하는 것은 국가의 책무이다. 농지보전에 관한 장기정책에 따라 이해관계인들의 반대를 무릅쓰더라도, 국가는 일정규모 이상의 농지보전을 위하여 노력하여야 할 것이 요청되지만, 그 반대로 가는 것은 아닌지 의문스럽다.

한편 논농업에 이용된 기간(1998.1.1~2000.12.31)에 관한 요건을 충족하지 못한 농지는 지급대상 농지에서 제외된다. 그러나 이러한 농지 중 농업인의 귀책사유가 아니거나 불가항력적인 사유에 의하여 동 기간동안 쌀농업에 이용되지 못한 농지가 배제되는 것은 의문이다. 이에 대한 대책으로 2008.3.21. 동 규정을 개정하여 1997년 12월 31일 이전 논농업에 1년 이상 이용된 농지 중 경지정리사업 등 농어촌정비법 제2조 제5호 가목 및 나목에 따른 농업생산기반정비사업으로 인하여 1998.1.1~2000.12.31.간의 기간 중 불가피하게 논농업이 중단된 경우, 태풍이나 홍수 등 자연재해대책법 제2조 제2호 및 제3호에 따른 자연재해, 풍수해로 인하여 1998.1.1~2000.12.31간의 기간 중 불가피하게 논농업이 중단된 경우에는 쌀소득등보전직접지불금 지급대상농지로 추가 규정하였다. 입법적 불비를 보정한 것으로 지극히 타당하다고 평가된다.

2) 지급대상에서 제외되는 농지

벼, 연근, 미나리, 왕골 등을 재배하는 논 농업용의 농지 중 가) 하천법 제2조의 규정에 의한 하천구역 안에 있는 농지, 나) 농지법 제34

조·제35조 또는 제43조의 규정에 의하여 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 한 농지와 농지전용협의를 거친 농지(다른 법률에 의하여 농지전용허가·신고·협약이 의제되는 경우를 포함한다), 다) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항 제1호 가목 내지 다목의 규정에 의한 주거지역·상업지역 또는 공업지역 안의 농지, 라) 산업입지 및 개발에 관한 법률 제6조 내지 제8조의 규정에 의하여 지정된 산업단지 안의 농지, 마) 택지개발촉진법 제3조의 규정에 의하여 지정된 택지개발예정지구 안의 농지, 바) 그 밖에 다른 법률에 의하여 각종 개발사업의 예정지로 지정되거나 고시된 지역 안의 농지 등은 지급대상 농지에서 제외한다.

다만, 주소지 관할 읍장·면장 또는 동장에게 매년 농림수산식품부장관이 정하는 날까지 등록하는 연도의 직전 연도까지 위 다)~마)의 농지 중 보상을 받지 않은 농지분에 대하여는 농림수산식품부장관이 1년 이상 논농업에 이용가능하다고 인정하는 경우에는 지급대상 농지에 포함된다.

하천구역 안의 농지라도 실질주의를 채택하고 있는 농지법상 농지의 개념에 포함된다. 이러한 농지도 홍수조절기능 등 일반적인 농지에 비하여 차이가 없으며, 농지에 관한 재산세가 무시할 수 있는 수준인 것을 고려하면 다른 농지와 차등을 두어야 할 합리적인 이유는 없어 보인다. 직접지불금은 실경작자에게 지급되는 것으로서 임차농지를 경작하는 농업인이나 농업법인에게도 지급되는 것을 고려하면 하천부지의 농지를 경작하는 자를 배제시켜야 할 이유는 없을 것이다. 헌법상 차별금지 또는 형평의 원칙에 위배되는 것은 아닌지 의문이다.

농지전용신고 대상농지는 그 신고가 사후 보고적 의미를 가지므로 지급대상농지에서 제외되는 것은 문제될 것이 없어 보이나, 농지전용허가를 받거나 농지전용협의를 거친 농지의 경우 직접지불금 지급대

상에서 배제되는 다툼의 여지가 있다. 왜냐하면 농지전용이나 전용협의를 실질적인 전용 이전에 허가나 협의가 이루어지는 것이 아니라 전용허가나 협의를 거친 후에야 비로소 다른 용도로 이용될 수 있는 것이다. 따라서 당해 쌀이 재배되고 있는 경우에는 당해 연도에 관하여는 지급대상 농지에 포함되어야 할 것이다.

(2) 지급요건

고정직접지불금은 대상농지에서 2001년 이후 벼·연근·미나리·왕골 이외에 다른 작물로 전환하거나 휴경하는 경우에도 지급하되, 농지의 형상 및 기능유지 요건을 충족하여야 한다. 고정직접지불금은 실제로 경작하지 않고 휴경하더라도 농업인이기만 하면, 연초에 농지면적을 기준으로 일정금액을 지급받게 된다. 농업인으로서 일정기간동안 농업에 종사하다가 일시적으로 농업경영을 하지 않는 자도 여전히 농업인이라면 지급대상에 포함된다고 해석된다. 따라서 이 경우 농지를 임대한 농업인도 지급대상자 등록을 하면 법상으로는 지급받을 수 있을 것이다. 이러한 규정은 쌀소득 보전이라는 본래의 취지에 반하는 규정이 아닌가 생각된다. 따라서 고정직접지불금에 대해서도 실제로 농업경영에 종사하지 않는 소유자는 그 지급대상에서 배제되어야 할 것이다.

변동직접지불금은 고정직접지불금의 지불요건을 충족하고, 대상농지에 물을 가두어 쌀을 생산하되, 농약 및 화학비료의 사용기준이 충족되어야 한다. 고정직접지불금 수혜요건과는 달리 쌀을 직접 생산하여야 한다. 따라서 연근, 미나리, 왕골 경작으로는 변동직접지불금을 지급받을 수 없다.

(3) 지급대상자

쌀소득등보전직접지불금의 지급대상이 될 수 있는 자는 쌀소득등보전직접지불금의 지급대상 농지에서 논농업에 종사(휴경하는 경우를

포함한다)하는 농업인등으로 한다. 다만, 논농업에 이용하는 농지면적이 1천제곱미터 미만인 자, 농지법 제11조 제1항의 규정에 의하여 농지처분명령을 받은 자는 지급대상이 될 수 없다.

농지처분명령을 받은 자는 농업인이 아니거나 농지를 소유할 자격이 없는 자로서 직접지불금 지급대상에서 제외되는 것은 합리적이라고 할 것이다. 그러나 농지면적이 1천제곱미터 미만인 자를 제외하는 것이 타당한 것인지는 의문이다. 이러한 자로는 주말농장용으로 논을 소유하는 경우,³⁵⁹⁾ 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 소유하는 경우, 상속에 의하여 농지를 소유하는 경우 등이 있다. 우선, 실제로 쌀농업에 종사함에도 불구하고 지급대상에서 제외된다면, 농지법상 각종 규제의 대상으로 불이익을 받음에도 불구하고, 차등적으로 지원혜택은 받지 못한다는 불합리가 존재한다. 논농업은 일정규모 이상이어야 수익이 창출될 수 있는 산업인데, 답을 전으로 전용하여 좀 더 용이한 밭작물을 재배하는 것도 현행법상 허용되지 않는 것에 비추어보면 규제만 존재하게 된다는 불합리가 있다. 둘째, 자급자족분에 대한 지원을 배제하여야 한다는 측면에서 바라본다면, 1천제곱미터 이상의 논농업에 종사하는 농업인등도 일정규모는 자급자족에 이용할 것이지만 그러한 일정규모의 자급자족분에 대하여 직접지불금 지급을 배제하는 규정이 없는 것에 비추어보면, 헌법상 차별금지에 위배된다고 아니할 수 없을 것이다.

(4) 지급대상자의 등록

쌀소득등보전직접지불금을 지급받고자 하는 자는 농림수산식품부령이 정하는 바에 따라 주소지 관할 읍장·면장 또는 동장(이하 “읍·면장”이라 한다)에게 매년 2월말까지 등록하여야 한다. 읍·면장은 등

359) 이러한 경우는 극히 드물 것이다. 주말농장용으로는 거의 대부분 전(밭)을 소유하는 경우이고, 답(논)을 소유하는 경우는 드물다.

록신청을 받은 때에는 현지조사 등 필요한 조사를 하고, 그 조사결과를 첨부하여 농림수산물부 장관에게 제출하여야 한다. 농림수산물부 장관은 조사결과를 바탕으로 등록신청인이 지급대상자로 인정되는 경우에는 쌀소득등보전직접지불금 지급대상자로 등록하고 신청인에게 등록증을 교부하여야 한다(표 3-27. 참조).

<표 3-27> 쌀소득 직불금 신청 및 지급 절차³⁶⁰⁾

시·군·구(농협)	시·군·구는 9월까지 종합점검후 지급대상을 확정, 10월에 고정직불금(익년 3월에 변동직불금을 신청 농업인의 계좌에 입금)
↑	
이행점검기관	이행점검기관은 6월~8월까지 영농관련 이행 점검완료후 그 결과를 시·군·구에 통보
↑	
시·군·구	시·군·구는 5월말까지 대상자 등록, 등록증 교부, 등록사항을 이행 점검기관(한국농촌공사, 국립농산물품질관리원 등)에 통보
↑	
읍·면·동	읍·면·동은 3월~4월까지 대상농지와 신청인에 대한 적격여부를 확인 후 그 결과를 시·군·구에 제출
↑	
농업인(실경작자)	매년 2월말까지 구비서류를 첨부하여 주소지 읍·면·동 사무소에 신청

360) 농림수산물부 자료

쌀소득등보전직접지불금 지급대상자로 등록된 자(이하 “쌀소득등직불금등록자”라 한다)는 쌀소득등보전직접지불금 지급대상 농지 또는 쌀 생산농지의 면적에 증감이 있는 경우에는 농림수산식품부령이 정하는 바에 따라 농림수산식품부장관에게 변경등록을 하여야 한다.

쌀소득등직불금등록자로부터 쌀소득등보전직접지불금 지급대상 농지의 전부 또는 일부를 양수·임차 또는 사용차하는 농업인등은 농림수산식품부령이 정하는 바에 따라 이를 농림수산식품부장관에게 신고하여야 한다. 농림수산식품부장관은 신고를 한 농업인등이 지급대상자로 인정되는 경우에는 해당농지에 대한 쌀소득등직불금등록자로 변경등록을 하여야 한다.

5. 직접지불금의 산정

(1) 직접지불금의 산정방법

농림수산식품부장관은 「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정」에 의한 국내보조 감축약속 면제기준과 범위 안에서 농업인등의 소득안정을 위하여 농업인등에게 소득보조금을 지급하여야 하고, 쌀소득직접지불금은 매년 고정직접지불금과 변동직접지불금으로 구분하여 지급한다.³⁶¹⁾ 쌀소득등직접지불금은 목표가격과 산지쌀가격과의 차액에 85%를 곱하여 산출하는 금액으로 하되, 연초에 지급되는 고정직접지불금을 뺀 차액을 변동직접지불금으로 한다. 만일 고정직접지불금이 위 85%를 곱하여 산출되는 금액을 초과한다면 변동직접지불금은 지급되지 않는다. 정부가 고정직접지불금을 매년 늘려가고는 있으나, 근래 산지 쌀가격의 급락으로 직접지불금의 상한을 초과할 가능성은 없어 보인다.

361) 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제4조.

(2) 목표가격의 결정

목표가격은 2005년산부터 2012년산까지는 고정하며, 5년 단위로 변경한다. 농림수산물부 장관은 목표가격을 변경할 때에는 국회의 동의를 얻어야 한다. 변경되는 목표가격은 쌀의 평균 수확기 가격변동을 감안하여 정하되, 그 목표가격의 산정방법 및 변경절차 등에 관하여 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.³⁶²⁾

2005년~2007년에 적용되는 목표가격은 2001년~2003년산 평균 수확기 산지 쌀값(157,981원/80kg), 2003년 논농업직접지불금(9,080원/80kg), 2001년~2003년 추곡수매제 직접소득효과(3,022원/80kg)를 합하여 쌀 80kg가마당 170,083원으로 결정하였다. 그런데 2008년 2월 29일 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제10조를 개정하여 2012년산까지는 목표가격을 고정하도록 하였으며, 5년 단위로 개정하되 개정시에는 국회의 동의를 받도록 하였다. 목표가격의 변경은 쌀의 평균 수확기³⁶³⁾ 가격변동을 고려하여 정한다. 즉 변경되는 목표가격은 기존 목표가격 산정시 고려한 3개년도 쌀의 수확기 가격을 고려한 산술평균한 값과 그 이후 3개년도 쌀의 수확기 가격을 산술평균한 값과의 변동비율을 기존 목표가격에 곱하여 산정한다.³⁶⁴⁾ 결국 2013년부터 2018년까지의 목표가격은 기존의 목표가격 170,083원에 대하여 2001년~2003년산 평균 수확기 산지 쌀값(157,981원/80kg)에 대한 2004년~2006년산 평균 수확기 산지 쌀값³⁶⁵⁾의 비율을 곱하여 산출된다. 다시 2019년부터 2023년의 목표가격은 2004년~2006년산 평균 수확기 산지 쌀값에 대한 2007년~2009년산 평균수확기 산지 쌀값의 비율을 2013년부터 2018년까지의 목표가

362) 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제10조.

363) 쌀의 평균수확기는 당해 연도 10월 1일부터 다음연도 1월 31일까지로 한다.

364) 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 시행령 제6조 제1항 참조.

365) 2004년 산지 평균 쌀값은 161,630원, 2005년은 140,028원, 2006년 139,190원, 2007년 146689원(출처 : 국립농산물품질관리원).

격에 곱하여 산출되는데, 이러한 상태로 이어지면 수십 년 전을 기준으로 당해 기간의 목표가격이 산출된다는 불합리가 발생한다. 물론 외국산 쌀 수입의 개방에 따라 산지 쌀값의 지속적인 하락을 고려하여 그 평가기준을 최대한 늦추어 쌀 농업인의 소득을 보전해 준다는 점은 긍정적이나, 입법론적으로는 바람직하지 않다.

(3) 고정직접지불금

농림수산물식품부장관은 쌀소득등직불금등록자에게 농지의 형상 및 기능을 농림수산물식품부령이 정하는 기준에 따라 유지하고 있는 농지분에 한하여 고정직접지불금을 지급한다.³⁶⁶⁾

고정직접지불금은 벼 재배와 관계없이 지급대상 논농업의 농지('98~'00년도 기간동안 벼, 미나리, 왕골, 연근 재배농지)이면 지급되고³⁶⁷⁾ 연말 농업인의 자금수요가 많은 점을 감안하여 당초 계획(2005.12월)보다 1개월 앞당겨 2005.11월에 1ha당 평균 600천원 지급(쌀 80kg 1가마당 9,836원)되었다. 논 1ha당 2003년 400천원, 2004년 500천원, 2007년 700천원이 지급되었다.³⁶⁸⁾ 고정직접지불금은 논농업(휴경도 포함한다)에 종사하는 농업인 등에게 지급하고, 휴경하는 경우에도 지급하는 것을 고려하면, 농업인이 임대하는 경우에는 임대인에게 지급되는 것인지 임차인에게 지급되는 것인지 불분명하다. 직접지불제의 입법취지가 쌀소득에 관하여 지급되는 것이므로, 논의 임대차의 경우에는 임차인에게 지급되는 것으로 해석하여야 할 것이다.

366) 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제9조 제1항.

367) 논농업이라 함은 지목과 상관없이 논으로 이용되는 농지에서 벼·연근·미나리·왕골 그 밖에 대통령령이 정하는 식물을 재배하는 농업을 말한다(쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제2조 제2호).

368) 정확히 말하면 고정직접지불금은 농업진흥지역과 비진흥지역으로 나누고 차등적으로 지급된다. 2006년도의 경우 진흥지역은 746,000원, 비진흥지역은 597,000원이며, 평균 70만으로 공시되었다.

한편 논농업에 종사하지 않으면서 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 등록된 자, 1천제곱미터 미만을 경작하거나 농지처분명령을 받은 자, 농림수산식품부령이 정하는 농지의 형상 및 기능을 유지하고 있지 않은 경우에는 고정직접지불금을 지급하지 않으며, 이미 지급한 경우에는 이를 회수하여야 한다. 그러나 이를 위반하여도 처벌규정은 없다. 비농업인이 탈세의 목적이거나 농지의 계속적 소유를 목적으로 악용하는 경우에는 형법상 사기죄의 적용이 고려될 수 있을 것이다.

한편 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제12조에 의한 농림수산식품부장관은 쌀소득등직불금등록자가 농지의 형상 및 기능 등을 제9조 제1항 및 제11조 제1항의 규정에 의한 기준에 따라 유지하고 있는지의 여부 등을 확인하여야 한다. 실제로 조사인력의 부족으로 부정수급자가 상당히 있는 것으로 파악된다. 따라서 부정 수령자의 경우 처벌하는 조항을 신설할 필요성이 있고, 구체적인 확인을 강화하는 절차규정의 신설도 요망된다.

(4) 변동직접지불금

농림수산식품부장관은 쌀소득등직불금등록자 중 농림수산식품부령이 정하는 바에 따라 농지의 형상 및 기능을 유지하고 쌀을 생산할 것, 농약 및 화학비료를 농림수산식품부령이 정하는 기준에 따라 사용할 것 등의 요건을 갖춘 자에 대하여 변동직접지불금을 지급한다.³⁶⁹⁾

변동직접지불금의 금액은 목표가격과 당해 연도 쌀의 수확기 평균 가격과의 차액에 100분의 85를 곱하여 산정한 금액에서 고정직접지불금을 빼고 남은 금액으로 한다.³⁷⁰⁾ 쌀소득등직불금등록자에게 지급되는 변동직접지불금의 구체적인 산정방법은 농림수산식품부장관이 매

369) 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제11조 제1항 참조.

370) 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 제11조 제2항 참조.

년 법 제11조 제2항의 규정에 따라 산정하여 고시하는 쌀 80kg당 금액에 1ha당 쌀의 생산량과 법 제7조 및 법 제8조의 규정에 의하여 등록된 벼 재배면적을 곱하여 산정한다. 변동직접지불금을 산정하기 위하여 고정직접지불금을 쌀 80kg당 금액으로 환산하는 때에는 농업진흥지역안과 농업진흥지역 밖의 농지에 대한 고정직접지불금을 각 농지면적이 전체농지면적에서 차지하는 비율을 감안하여 가중평균한 금액을 사용한다. 그러나 실제 생산량의 조사가 어렵기 때문에 1ha당 쌀의 생산량은 쌀 61가마(가마당 80kg)로 고정한다.³⁷¹⁾

2005년산 쌀 수확기 쌀값 조사(전국 104개 표본지역 조사) 결과 평균가격이 140,028원/쌀80kg으로 집계되어 이를 기준으로 농업인들에게 지급되는 변동직접지불금이 쌀 80kg 1가마당 15,710원으로 결정되어 2006년 3월 해당금액(ha당 958,310원)이 지급되었다.³⁷²⁾ 변동직접지불금은 고정직접지불금과는 달리 실제로 벼 재배에 이용된 경우에만 지급되며, 1ha당 61가마를 생산한 것으로 간주함으로써, 생산성이 1ha당 61가마를 하회하는 농업인들의 경우에는 실제 생산되는 1가마당 지원금액이 상대적으로 증가하여, 가마당 총소득이 목표가격을 상회할 수도 있고, 반대로 61가마 이상을 생산하는 농업인들의 경우 목표가격 대비 97.3%에 달하지 못하게 된다. 결국 생산성이 떨어지는 농업인들에게 차등적으로 일정한 소득을 보전해주는 결과가 되어 소득평준화에는 도움이 될지언정, 정부의 궁극적 목표인 쌀농업 생산성 향상과는 거리가 먼 정책이 되고 말았다.

직접지불금 예산규모는 매년 확대되고 있으며,³⁷³⁾ 농업예산중 직접지불금 예산비중 또한 급증하여 2002년 6.5%에서 2006년 23.4% 수준

371) 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 시행령 제7조 참조.

372) 변동직접지불금의 계산, (목표가격 170,083원 - 시장가격 140,028원) × 85% - 고정직불금 9,836원 = 15,710원.

373) (2002)4,274억원⇒(2003)6,168억원⇒(2004)7,720억원⇒(2005)10,014억원⇒(2006)19,235억원 등으로 매년 확대되고 있다.

에 이르렀다.³⁷⁴⁾ 전체 직불예산 중 쌀소득직불예산이 차지하는 비율은 2009년도 예산안의 경우 55.2%를 차지하여 과다하고, WTO농업협정상 변동직불금은 감축대상 직불이고 농가소득 지지효과도 미미하다는 이유로 개선할 필요에서 개정안이 국회에 상정중이다. 이러한 집중현상은 그 동안 직간접적으로 지원되는 정책을 폐기함으로써 직접지불금의 형태로 일원화 되고 있기 때문이다. 그러나 유럽연합의 직접지불제 예산이 전체 농업예산의 77.0%(1998년 기준), 스위스의 직접지불제 예산이 전체 농업예산 중 57.2%(1996년 기준)를 차지하는 것에 비하여 아직도 부족한 수준이다. 2005년도 ha당 1,558,310원의 직접지불금을 지급하였으나, 쌀 농업인당 평균 농지면적이 1.6헥타르에 불과한 것을 고려하면, 농업인당 총 지원금액이 약 230만원에 지나지 않으나, 미국의 쌀 농가 직접지불금은 ha당 81만원이고 1농업인당 평균 농지면적 160헥타르를 곱하여 산출한 금액 12,960만원³⁷⁵⁾에 비해 지급수준이 지극히 미약하다.

<표 3-28> 주요국가의 농업예산 대비 직접지불금 지급비율³⁷⁶⁾

	한국('05년)	일본('01년)	미국('04)	캐나다('04)
농가수	1,273천호	2,291천호	2,100천호('02)	246천호('01)
농가소득	30,503천원	8,022천¥	83,461 \$	64,074CAD ('03)
직불예산	10,014억원	4,491억¥	251억 \$	49억CAD
농가소득중 직불비중(%)	2.6%/5.3%('07)	2.4%	14%	31%
농업예산	73,406억원	34,003억¥	949억불	73억CAD
농업예산중 직불예산(%)	13.6%/23.4%('06)	13%	26.4%	67%

374) (2002)6.5%⇒(2003)9.5%⇒(2004)11.9%⇒(2005)13.6%⇒(2006)23.4% ⇒(2009)55.2% 등으로 매년 증가하고 있다.(국회예산정책처 보도자료. 2008.12.9.)

375) 농업인당 112,500달러가 상한액이다.

376) 농림부 국회정책자료5(2006), 직불제 전반(02-06)

6. 집행관리 체계

농림수산식품부는 쌀소득 직불제와 관련된 법령의 제·개정을 관장함과 아울러 농가의 소득안정을 위하여 필요한 정책을 수립·시행하고 예산집행에 대한 사후관리를 담당하며 직불제 관련업무를 총괄한다. 한국농촌공사는 쌀소득 직불제 예산집행의 적정을 유지하기 위하여 논의 형상 및 기능유지 등 이행점검업무를 담당하고 있으며, 시·군·구 등 지방자치단체에서는 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」 등 관계법령에 따라 직불금 신청자의 등록 및 지급과 이에 대한 부당수령 등을 방지하고 이를 위반할 경우 회수조치를 하거나 농지처분명령 등 법령의 규정에 따른 행정처분을 하는 업무를 담당하고 있다(표 3-29. 참조).

<표 3-29> 쌀소득 직불제 관련 기관 현황³⁷⁷⁾

구 분	직불제 관련 기관	관련 업무
집행기관	농림부	관련 법령의 제·개정, 관련 정책의 수립 및 시행과 예산집행 및 사후관리
	지자체 행정조직(시·군·구/읍·면·동)	대상자 등록, 현지조사, 고정직불금지급, 사후관리
	한국농촌공사(93개 지사)	논의 형상 및 기능유지 점검
	국립농산물품질관리원(113개 출장소)	잔류농약검사
	농업기술센터(160개 시·군·구 센터)	토양검사
	농협(133개 단위 농협)	변동직불금 지급(쌀소득보전기금관리대행)

377) 농림수산식품부 자료 재구성

7. 쌀 소득 직접지불제의 문제점

(1) 서 설

쌀 소득 직접지불제는 현행 WTO체제하에서 우리가 선택할 수 있는 최선의 농업보조정책으로 평가받고 있으며, 달리 선택할 방안도 없다. 그 동안 임시방편적인 농업정책의 연속으로 누더기의 입법과 정책이 행해져왔고, 그럼에도 불구하고 매년 빠짐없이 농업관련 사회적 이슈가 대두되었으며, 그 때마다 법령의 개정이 연이어져왔다.³⁷⁸⁾ 쌀소득 등의 보전에 관한 법률 또한 깊은 검토 없이 형식상의 공청회를 거친 후 졸속으로 시행하여 오다가 급기야 비농업인의 직불금 부당수령으로 사회적 이슈가 되고 있다. 이하에서는 쌀소득직불제 자체의 문제점을 살펴본 후, 농업의 거시적인 측면에서 관련 농지법의 문제점들을 연결해서 검토하고자 한다.

(2) 쌀 생산자 소득 중 직불금이 차지하는 비율

2008년 미국의 쌀 생산 농업인의 경우 쌀 100파운드 당 4.15달러를 지원받아 쌀 생산으로 인한 총소득의 44%(시장가격대비 75%)가 직접지불금으로 구성되어 있고,³⁷⁹⁾ 2004년 기준 유럽의 경우에는 54%(시장가격대비 118%)가 직접지불금으로 구성되어 있는데 반하여, 우리의 경우에는 2006년 기준으로 13%에 지나지 않아 그 지원 비율이 상대적으로 빈약하다.³⁸⁰⁾ 미국과 유럽의 쌀 시장가격이 1가마당 3만원 내지 4만원에 지나지 않는 것을 고려하면, 무한정 증액해 줄 수도 없는

378) 이러한 문제점은 농업법 관련 전문가가 부족한 것도 원인일 것이기 때문에, 비단 정부만의 책임이라 할 수 없다. 농업의 미래를 위해 정부, 농업인, 전문가가 합심하여 더 나은 정책을 고안해 나가야 할 것이다.

379) 사동천, 쌀 소득 직접지불제, 법학연구, 305면.

380) 사동천, 쌀 소득 직접지불제, 법학연구, 312면.

노릇이다. 오히려 정부는 급증하는 쌀소득직불금 수요의 해결책으로 각종 규제안을 내놓고 있는데, 근본적인 해결책이 될 수 없다. 쌀 생산으로 인한 총소득은 결국 농지규모화의 문제로 해결하지 않는다면, 2013년 쌀시장이 개방되었을 때 그 충격을 감당할 수 없게 될 것이기 때문이다. 미국의 쌀 생산 농업인당 경작면적이 160헥타르에 이르고 있으나, 우리의 경우 겨우 1.6헥타르에 지나지 않는다. 유럽의 경우는 정확한 통계가 없으나 대략 40헥타르에 이른다. 결국 쌀 농업에 있어서는 조속히 농지 규모화 정책으로 기계화를 도모하고, 그로써 생산 단가를 낮추지 않는다면 2013년 이후 쌀 농업이 하루아침에 무너질 수도 있는 심각한 문제에 직면하게 될 것이다.

(3) 직불금 지급상한

쌀소득등의 보전에 관한 법률상 지급상한이 설정되지 않아 자산·소득이 많은 대규모 농가에 과도한 직불금이 지급되어 형평성 문제가 제기되고 있다. 2006년 직불금 1억원 이상 수령농가의 수가 8개이며, 2007년 고정직불금 500만원 이상 수령 농가가 7,102명에 지나지 않는다. 직불금 1억원이상 수령 농업인의 쌀 경지면적은 약 59헥타르 이상을 말하며, 고정직불금 500만원 이상의 농업인의 농지 면적은 약 7헥타르 이상을 의미한다. 2008년 12월 9일 국회예산정책처 보도자료에 의하면 농림수산식품부의 농지법 개정안은 지급상한을 10헥타르로 제안하였고, 국회에서는 쌀전업농 육성대책의 목표치인 6헥타르를 지급상한기준으로 정할 것을 수정제안하고 있다. 10헥타르 상한기준에 의하면 농업인당 쌀소득 직접지불금의 상한액은 약 1700만원이 될 것이고, 6헥타르 상한기준에 의하면 약 1020만원이 될 것이다. 미국의 경우 2008년 기준 고정직접지불금은 40,000달러, 변동직접지불금은 65,000달러를 상한으로 정하고 있는데, 이를 원화로 환산하면 약 15,750만원이 되고, 평균 경작 농지 160헥타르에 대하여 받을 수 있는 직접지불금은

114,540달러에 이른다.³⁸¹⁾ 그렇다면 쌀 농업의 거시적 측면에서 개방화에 대비하자면, 우리나라의 농지규모상 상한을 설정할 필요는 없어 보인다. 어쨌든 농지규모화를 도모하지 않으면 시장의 개방 순간 쌀 농업은 무너질 수밖에 없는 취약한 구조이기 때문이다. 현재의 상한액 논의는 직불금 부당수령에 대한 사회적 여론에 따라 농업에 대한 깊은 이해없이 행해지는 즉흥적인 여론 무마용 대응책이 아닌가 생각된다. 그러나 이러한 논의의 방향이 거시적으로는 쌀 농업의 경쟁력을 근본적으로 약화시키는 요인이 될 것으로 예견된다.

<표 3-30> 고정직불금 500만원 이상 수령자의 지역분포(2007)³⁸²⁾

지역	전북	전남	충북	경기	경북	강원	경남
수령자수	2,234	1,839	1,311	501	484	288	283
지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
수령자수	4	10	2	124	20	1	1

(4) 직불금 부당수령

직불금 수령자 중 17~28%가 비농업인으로 추정되고 있고, 실제 농업인 중 13~24%는 직불금을 수령하지 못하고 있는 등 직불금 누수현상이 있는데도 대책수립이 미흡하여 일부 실경작하지 않는 사실상의 비농업인이 직불금을 수령하고 있다. 이는 농지법상의 규제 회피 및

381) 사동천, 쌀 소득 직접지불제, 법학연구, 305-306면/ 개인당 36만 달러가 상한액이라는 국내 문헌도 있다(박동규외, 중장기 직불제 확충방안 연구, 한국농촌경제연구원(2004), 39면 참조.

382) 신호경, 『작년 7천300명 쌀직불금 500만원이상 받아』, 서울연합뉴스, 2008.10.20. 고정직불금 500만원 이상의 수령은 약 7헥타르 이상의 쌀 생산 경작지를 말한다. 즉 7헥타르 이상 쌀 생산에 종사하는 경작자가 전체 농업인(농업회사법인 포함) 중 7,102명에 불과하다는 것을 의미한다.

양도세 감면 혜택을 목적으로 비농업인이 실경작자로 신고하고 있는 상황에서 비롯한 측면도 있다. 이들 비농업인 직불금 수령자 중 수령자 본인, 또는 가족이 대기업 임직원, 공무원 등 다른 직업을 보유한 것으로 판단된다(표 3-31. 참조).

<표 3-31> 직불금 수령자 중 비경작자 직업확인 현황(2006년)³⁸³⁾

직업구분	가구수	본인	가족	평균소득
합계	173,497명	53,413명	120,084명	3,880만원
회사원	99,981명	31,096명	68,885명	3,578만원
공무원	39,971명	10,700명	29,271명	4,616만원
금융계	8,442명	2,328명	6,114명	6,280만원
공기업	6,213명	1,499명	4,714명	5,522만원
전문직	2,143명	602명	1,541명	7,591만원
언론계	463명	94명	369명	5,696만원
임대업	52명	46명	6명	1억 1,748만원
기타 직업	16,232명	7,048명	9,184명	1,480만원

임차농지 소유자가 직불금을 수령하여 실제 경작자가 직불금을 수령하지 못 하는 이러한 상황에서 농지원부, 토지대장 등 공적자료(공적자료가 없는 경우 마을 대표에 의한 확인서)로 실경작 여부를 확인하고 있다. 이러한 확인 절차는 신뢰성이 떨어지고 허위확인에 대한 법적 책임을 묻기도 곤란한 상황이다.

부당신청이 적발되는 경우 경중에 따라 직불금 일부 미지급 또는 3년 이내 범위의 등록 제한을 하고 있어 제재 수준이 낮은 상황이며, 신청인에 대해서만 제한하고 신청 농지에 대해서는 제한이 없어 다른

383) 건강보험관리공단 자료

사람의 명의로 변경하여 신청하는 편법도 자행되고 있다. 이러한 행태는 농지 투기자들의 전형적인 행태이다.³⁸⁴⁾ 농지취득에 있어서 농지 매매증명제도는 사전규제가 엄격한 것이었으나, 농지취득자격증명제도를 도입하면서 사전준칙과 사후의 통제제도로 바뀌었는데, 문제는 사후에 이를 검증할 시스템이 잘 갖추어져 있지 않아 농지투기자들의 농지소유가 상당한 것으로 보고되고 있다. 따라서 농지취득과정에 대한 철저한 조사가 이루어져야 할 것이며, 농지취득자가 농업경영을 하지 아니한 경우 직불금 부당지급분의 환수뿐만 아니라 농지처분을 명해야 할 것이다.

직불금 부당수령에 대한 농림수산물부의 대응책으로, 첫째 농지소재지가 주소지와 동일 시·군인 경우에만 실제 경작으로 인정하고 실경작이 의심되는 자에 대해서는 별도 리스트를 작성하여 특별히 관리한다. 둘째, 부당신청이 적발된 경우 경중에 관계없이 무조건 등록을 제한하고 기간도 현행 3년에서 5년으로 강화한다. 또한 부당신청자 소유농지(부당신청이 적발된 농지 및 타인 소유농지)에 대해서도 5년간 등록제한을 신설한다. 셋째, 신고 포상제를 도입하여 부당신청 사례 적발을 활성화한다는 것이다.

그러나 근본적인 해결책 없이 실경작자에게 지급하도록 강요하면 임차비용을 그 만큼 상승시켜 농가소득에는 장기적으로 부정적인 영향을 미치게 할 우려도 있다. 부당신청의 근본적 문제의 원인은 농지투기자가 투기의 목적을 은폐하기 위한 데에 있다.³⁸⁵⁾ 즉, 농지투기자

384) 받을 부당하게 취득한 경우는 주로 과실수를 심어두고 방치하는 편법을 동원하고 있다.

385) 농지법(제49조 제1항)에서 농지원부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 갖추어두도록 하되 동법 시행령 제70조 제1항에서 농지별이 아닌 농업인별로 작성하도록 하고 있다. 따라서 농업인인지 여부는 사실문제로서 본인이 신고하지 않으면 파악이 되지 않는다. 농지법(제49조 제2항)에서 농지원부를 작성하기 위하여 필요하면 농지소유자에게 필요한 사항을 보고하게 하거나 관계공무원에게 그 상황을 조사할 수 있도록 규정하고 있으나, 현행법상 신고는 의무사항이 아니라 임의사항이다.

가 농지법상 농지소유 제한을 회피하기 위하여나 농지투기를 은닉하기 위하여 발급받은 농지취득자격증명이 부당한 것으로 증명될 우려 때문에 우월적 지위를 이용하여 임차인이 수령할 직불금을 자신이 신청·수령하거나 조세특례제한법 제69조에 의하여 8년 이상 자경농에게 주어지는 양도소득세 50% 감면혜택을 받을 목적에서도 행해지고 있다.³⁸⁶⁾ 그러나 현행법상 이를 처벌할 수 있는 규정은 없으며, 지급된 직접지불금을 환수하는데 그치고 있다. 다만, 초과농지를 소유한 비농업인과 농지투기자의 경우에는 농지법에 의하여 처분명령, 이행강제금과 함께 벌칙조항도 적용받는다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 농지취득 후의 관리감독 체계를 더욱 강화하여야 할 것이고, 고의의 부당신청자에 대해서는 적절히 처벌할 수 있는 규정을 신설하고 범칙금조항도 도입할만하다. 그리고 국가정책상 산업용지가 공장 건설 등 산업용 수단으로 이용할 자만이 소유할 수 있다는 공감대가 형성된 것과 마찬가지로, 농지도 농업경영에 이용하는 자만이 소유할 수 있게 함은 당연한 것이다. 헌법 제121조상의 경자유전의 원칙을 보다 당화시켜서 이농자나 비농업인 상속인의 상속농지가 누적적으로 증가되는 것을 막기 위해서 일정기간 이상 경작하지 않으면, 농지를 처분하여야 하는 조항의 신설이 요망된다.

(5) 제도운영상의 문제

농지원부 등 실경작자 확인시스템이 부실하게 운영되고 있고, 직불금의 업무를 분산수행함에 있어서 기관간의 업무연계가 미흡하는 등

386) 자경하지 않는 농지 소유자는 농지처분명령 등 농지법 위반에 따른 각종 불이익처분을 받게 되므로, 이를 회피하기 위하여 농지임대차 사실을 은폐하고 자경하는 것처럼 가장하고 있으며 농지소재지 거주자의 8년이상 자경농지에 대한 양도소득세 면제혜택(조세특례제한법 제69조는 이러한 경향을 더욱 조장)을 받고자 직불금을 수령하기도 한다.

운용체계가 허술하고, 집행관리기관인 지자체의 집행인력 부족 등으로 관리체계도 미흡하다.³⁸⁷⁾ 또한 신청자의 편의를 위해 주민등록지(주소지)에서 직불금 신청을 하고 있으나 주소지와 실경작지가 다른 경우 실경작 여부의 확인이 곤란하다. 그밖에 쌀직불제 전산시스템은 시군구 농촌행정정보시스템에 포함되어 폐쇄시스템으로 운용되고 있어 타 시군구 지자체간 정보 확인·검증이 어렵고 타 농림사업과의 연계가 곤란하다. 즉 행자부 경유 업무 처리 구조로 업무개선 등에 따른 신속대응이 어렵다.

쌀 직불제 전산시스템 전체를 농림사업 통합정보시스템에 통합하여 구축할 필요성이 있으며, 이를 통하여 향후 시행코자 하는 농업경영체등록제, 농가단위소득안정제 등과 연계할 수도 있을 것이다.

(6) 직불금 부당신청과 관련한 농지법의 문제

직불금 부당신청의 근본적인 원인은 농업인의 개념정의에서 ‘자경’ 대신에 ‘농업경영’이라는 모호한 개념을 도입함으로써³⁸⁸⁾ 사실상 임차인을 형식상 고용에 의한 방법으로 탈법적으로 비농업인이 농지를 소유할 수 있는 가능성을 열어놓게 되었으며, 또한 농지취득자격증명이 농지취득요건으로 사전감독체계에서 사후 감독체제로 바뀌면서 농지의 불법투기자에 대한 감독관청의 사후적 관리가 소홀한데 그 원인을 찾을 수 있다.³⁸⁹⁾ 따라서 농업경영의 개념에서 탈법적 수단으로 농지를 소유하는 것을 막을 수 있도록 농업인과 농업법인으로 구분하여 명시할 필요가 있다. 즉, 농업인의 경우 완전고용의 형식을 빌어 탈법적으로 농지를 소유하는 경우, 과실수 등을 심어놓고 사실상 경작을

387) 지자체(읍·면·동)에서는 담당공무원 1명이 직불제와 타 업무를 병행하고 있고 잦은 인사이동으로 이행상황 점검 등은 거의 할 수 없는 상황이다.

388) 그 이유는 농업회사법인, 특히 농업주식회사의 농지소유를 허용하면서 ‘농업경영’이라는 개념을 도입하였으나, 한편으로 농지투기의 출발점이 되고 있다.

389) 사동천, 농지소유제도에 관한 비판적 고찰, 법조, 211면 이하 참조.

방치하는 탈법적인 경우 등은 법원의 판단에 의하지 않고도 감독단계에서 제재를 가할 수 있어야 할 것이다.

또한 1,000제곱미터 이하 규모의 주말농장용 토지매입허용, 비농업인 상속자의 농지소유규모 확대, 8년 이상 경작 후 이농한 자의 농지소유 규모 확대 등 농지규모화정책에 반하는 규정들의 개정이 요망된다. 산업용지의 소유를 산업용으로 이용할 자만이 소유할 수 있게 하는 사회적 공감대가 형성되어 있듯이, 농지 또한 재산증식의 수단이 아니라 농업생산의 수단으로의 사회적 인식전환이 요망된다고 하겠다. 이러한 인식전환 하에 농지규모화정책에 반하는 제도들을 대폭 개정할 필요가 있을 것이다. 즉, 주말농장용 농지매입으로 농지가 분산되는 것을 막기 위하여 이를 불허하도록 개정할 필요가 있으며, 현행 규정대로 농업회사법인이나 농업인에게 주말농장용 임대사업을 할 수 있게 하는 것만으로도 충분할 것이다.

또한 헌법 제121조상의 경자유전의 원칙과 달리 비농업인 소유 농지의 증가로 말미암아 농지임대차가 문제되고 있다. 농지임차인이 농업기계화를 통하여 안정적으로 농업에 종사할 수 있도록 최소 5년 이상의 농지임대기간을 의무적으로 설정할 수 있는 강제조항이 요망된다.

나아가 비농업인의 농지소유가 증가하여 농지임대차가 전체농지의 45%를 점하고 있는 상황에서 이를 막기 위하여(표 3-32. 참조), 상속 등에 의한 비농업인의 농지소유는 일정기간 동안만 허용하고, 그 이후에는 농업인이나 한국농어촌공사(농지은행)에 처분하게 할 수 있는 규정의 신설이 요망된다. 왜냐하면 산업용지가 그 자체의 재산증식 수단으로서가 아니라 산업생산을 위한 요소로 활용되어야 하듯이 농지도 농업생산의 수단으로 기능하여야 할 것이며, 그 자체가 재산증식의 수단이 되어서는 안되기 때문이다. 또한 농지투기를 막기 위하여 농지취득자가 경작의 의사 없음이 밝혀진 경우 처벌 및 벌과금뿐

만 아니라 매매차익에 대한 부당이득환수 규정을 신설할 필요가 있을 것이다.

또한 비농업인에게 일정기간 농지소유를 허용하는 경우, 임차인이 안정적으로 농지를 이용할 수 있게 하기위해서 5년 이상 농지은행에 위탁할 수 있게 규정하고, 양도소득세의 중과를 완화하는 방향으로 농지세법을 개정하여 농지은행이 효율적으로 위탁·관리할 수 있도록 하는 것도 좋은 대안이 될 수 있을 것이다.

<표 3-32> 농지임대차 현황³⁹⁰⁾

(단위 : m²/호)

연 도	2004년	2005년	2006년
경지면적	14,805	14,945	15,120
임차면적	6,260	6,326	6,506
(임차농지비율)	(42.3%)	(42.3%)	(43%)
조사대상농가	3,200	3,200	3,200
임차농가	1,996	2,017	2,001
(임차농비율)	(62.4%)	(63%)	(62.5%)

제 8 절 중중의 농지소유제한제도

1. 중중의 농지소유제한법제 일반

(1) 농지소유제한법제의 연혁

우리나라는 정부수립 직후 농지개혁을 위하여 1949년 6월 21일 농지개혁법을 제정하였다.³⁹¹⁾ 동법에서는 소작농지 및 3정보(3만m²) 초

390) 자료 : 국립농산물품질관리원

391) 1949.6.21 법률 제31호. 이 법은 농지법 제정으로 1994.12.22 법률 제4817호로 폐지되었다.

과농지를 정부가 매수하여 자작농가에 분배하였고, 비농민이 농지를 매매하는 경우에는 소재지 관서의 농지매매증명을 받도록 하고(제19조), 3정보를 초과하는 농지취득을 제한하는 등 자작농체제를 구축하였다(제12조).

1972년에는 농지의 전용을 규제하여 이의 보전을 도모하고 그 이용도를 높여 농업생산력 증진을 목적으로 농지의 보전 및 이용에 관한 법률(1972.12.18. 법률2373호)을 제정하여, 농지의 타목적 사용시 농지전용허가제도를 도입하고 우량농지를 절대농지로 지정하여 타목적 사용을 엄격히 제한하는 등 농지확보를 위하여 농지보전시책을 강화하였다.

그 이후 농지임대차 및 위탁경영을 법률이 정하는 바에 의하여 인정하는 1980년 헌법개정에 의하여 1986년 농지임대차 및 위탁경영을 합법화시키는 농지임대차관리법을 제정하여 임차농민보호위주의 농지임대차를 제도화하였으나 부재지주 등의 동요로 시행을 유보하였다.

1988년에는 1987년 헌법개정에 의해 경자유전의 원칙이 선언됨에 따라 농지개혁법 시행규칙 제51조를 개정하여 농지취득자가 농지소재지에 전가족이 주민등록이 되어 있고 실제로 거주한 기간이 6개월 이상인 경우에 농지매매증명을 발급하도록 함으로써, 농지투기억제를 위한 농지매매증명제도의 운영을 강화하였다.

1990년에는 농어촌발전특별조치법을 제정하여(1990.4.7. 법률 제4228호) 가구단위의 경영체인 농가가 아닌 영농조합법인의 농지소유를 허용함으로써 경영규모를 확대하는 조치를 취하였으며, 1993년 농어촌발전특별조치법을 개정하여 농지개혁 이후 유지되어온 농가당 농지소유상한을 3만㎡에서 10만㎡로 확대하였을 뿐만 아니라, 비농업인의 소유농지 처분의무를 부과하고 미처분시 농어촌진흥공사가 협의매수할 수 있도록 하는 제도를 도입하였다. 1994년에는 농지임대차관리법 시행령과 시행규칙을 개정하여 농지취득시 농지 소재지 사전 6개월

거주요건을 폐지함으로써 농지의 소유자격규제를 완화하였다.

이 기간 동안 농지제도는 1949년 농지개혁을 위해 제정된 한시법 성격의 농지개혁법과 1972년 제정된 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에 의하여 운용되어 왔으나, 이러한 농지제도 운용상의 경직성은 1993년 우르과이라운드협상의 타결과 WTO체제의 출범과 함께 시작된 농업부문의 세계화추세가 진전됨에 따른 경영규모의 확대를 통한 경쟁력 제고라는 시대적 요구와 농업 종사자의 고령화로 이농 및 은퇴농가의 증가라는 대내외적 여건변화에 능동적으로 대응할 수 없었다는 반성에서 이를 효율적으로 뒷받할 수 있는 새로운 농지제도의 정립이 요구되어 농지법이 제정되기에 이르렀다.

1999년 농지법 개정시에는 농업진흥지역 밖 농지소유상한을 3만㎡에서 5만㎡로 상향하고, 시장·군수의 초과농지 소유인정절차를 폐지하였을 뿐 아니라, 농지의 임대차기간 및 임차료상한제도를 폐지하여 당사자간 자율적 계약에 의하도록 하였고, 농지의 임대차·사용대차 및 위탁경영 허용범위 중 6개월 이상 국외여행을 하는 경우에서 3개월 이상으로 조정하여 농지의 위탁경영 등의 제한을 완화하였다.

2002년 1월 농지법 개정에서는 농지취득자격증명발급신청시 농지관리위원 확인을 신청인이 받거나 읍면장 등이 대신 받을 수 있도록 하였으며, 2002년 12월 개정시에는 농업인이 아닌 비농업인도 주말·체험농목적으로 1천㎡ 미만의 농지소유를 허용하였을 뿐 아니라, 주식회사 형태의 농업회사법인도 농지소유를 허용하였으며, 농업진흥지역 밖 농지에 대한 농업경영목적의 농지소유상한(5만㎡)을 폐지하고, 농지취득자격증명 발급신청시 농지관리위원 2인의 확인절차를 폐지하여 농지거래를 활성화하고자 하였고, 1996년 이후 취득한 농지는 주말·체험농목적으로 임대료를 제한해 오던 것을 허용하였다.

2005년 7월 농지법개정으로 2005년 10월 1일부터 개인이 한국농촌공사에 위탁하는 경우 소유농지의 임대·사용대를 허용하고, 8년 이

상 농업경영을 한 후 이농한 자가 소유상한 1만㎡를 초과하여 소유하고 있는 농지를 한국농촌공사에 위탁하여 임대하는 것을 허용하며, 상속으로 농지를 취득한 자로서 농업경영을 하지 않는 자가 소유상한 1만㎡를 초과하여 소유하고 있는 농지를 한국농촌공사에 위탁하여 임대하는 것을 허용하는 등 농지임대 허용범위를 확대하였다. 2006년 1월 22일부터는 농업회사법인의 총출자액 중 비농업인 출자액이 4분의 3을 초과하지 않으면 농지를 소유할 수 있도록 농업회사법인의 농지소유요건을 완화하고, 처분통지를 받고 농지를 처분하지 않은 농지소유자가 성실경작하거나 농지은행에 매도를 위탁한 경우 3년간 처분명령을 유예하는 제도를 도입하였다.³⁹²⁾

(2) 구 농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법에 의한 제한

구 농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법(이하 ‘특별조치법’이라 함)³⁹³⁾ 제9조 제2항은 분배농지의 권리를 양수 또는 전매수하는 자는 구 농지개혁법 제3조의 규정에 의한 농가이어야 한다고 규정하고 있다. 구 농지개혁법 제3조는 ‘농가라 함은 가주 또는 동거자족이 농경을 주업으로 하여 독립생계를 영위하는 합법적 사회단위를 칭한다’라고 정의하고, 구 농지개혁법 시행령 제2조는 ‘법 제3조의 합법적 사회단위라 함은 가주와 사실상 동거생활을 영위하는 가구의 단위’라고 규정하고 있다. 따라서, 이들 규정에 의하면 농가란 가주와 동거가족을 구성원으로 하는 자연인만을 의미하므로, 법인이나 사단은 포함되지 않는 것으로 해석된다.³⁹⁴⁾

392) 농지제도의 변천에 관한 상세한 내용은 김대명, “농지의 소유제도 연구”, 6면 이하 참조.

393) 1995. 12. 12. 법률 제4817호 농지법 부칙 제2조 제2호로 폐지.

394) 김병수, “법인이나 법인격 없는 사단 명의로 경료된 구 농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법에 기한 소유권이전등기의 추정력”, 『대법원판례해설』 제68호, 법원도서관, 2007년 상반기, 61면.

판례도 ‘농지개혁법상 농지를 매수할 수 있는 자의 자격은 매매 당시 기성농가이어거나 매수 당시 농가가 아니더라도 농지를 자경 또는 자영할 목적이 있는 자, 즉 농가가 되려는 자임을 요하고 동법 소정 농가라 함은 자연인에 한한다 함이 당원의 판례이므로, 법인격 없는 사단인 사찰은 농지를 취득할 수 없고 농지에 관한 사찰 명의의 등기는 실체에 부합되지 않는 무효의 등기’라고 판시하였다.³⁹⁵⁾

(3) 구 농지개혁법 시행 이후의 제한

종중은 권리능력이 없는 사단으로 농가가 아니므로 원칙적으로 농지를 취득할 수 없다. 예외적으로 현황이 농지가 아닌 경우나 구 농지개혁법 제25조의2에 의하여 구 농지개혁법이 적용되지 않는 개간이나 간척지의 경우에는 종중이라도 농지를 취득할 수 있을 뿐이었다. 다만, 1976년 5월 10일 제정된 등기예규 제273호³⁹⁶⁾는 ‘농지개혁법 제6조 제7호의 규정에 비추어 보면 기존 위토가 없는 분묘를 수호하기 위하여 분묘 1위당 600평 이내의 농지를 위토로 하기 위해서는 취득할 수 있다’라고 규정하고 있었고, 판례는 종중이 종중원의 명의로 농지를 취득하였다가 그 종중원을 상대로 명의신탁약정을 해지하고 소유권이전등기를 구하는 사안에서 ‘종중은 원칙적으로 농지를 취득할 수 없지만, 구 농지개혁법상 예외적으로 위토의 경우 일정한 범위 내에서 종중도 농지를 취득할 수 있는 바, 구 농지개혁법 시행 당시 종중이 위토로 사용하기 위하여 농지를 취득하여 종중 외의 자의 명의로 등기한 경우, 그 명의신탁은 법령상 제한을 회피하기 위한 것이라고 볼 수 없어 부동산 실권리자 명의등기에 관한 법률 제8조 제1호의 규정에 의하여 유효하다’라고 판시하였다.³⁹⁷⁾ 따라서 등기예규 제273

395) 대법원 1976.5.11. 선고 75다1427 판결; 대법원 1989.5.23. 선고 88다카5331 판결.

396) 이 예규는 농지법이 시행되면서 1996. 3. 25 제정된 등기예규 제833호에 의하여 폐지되었다.

397) 대법원 2006.1.27. 선고 2005다59871 판결.

호 및 판례에 의하면 종중이라도 위토로 사용하는 경우에는 예외적으로 일정한 범위 내에서 농지를 취득할 수 있는 길을 열어 놓고 있는 것으로 해석된다.³⁹⁸⁾

그러나 구 농지개혁법 제6조 제7호는 정부의 매수대상이 되지 않는 농지의 하나로 분묘를 수호하기 위하여 종전부터 소작료를 징수하지 아니하는 기존의 위토로서 묘 매 1위에 2단보 이내의 농지를 열거하고 있을 뿐이었다. 즉 이 규정은 종중이 종전부터 소유하고 있던 위토를 일정한 범위 내에서 소극적으로 인정하여 주겠다는 취지에 불과하고, 위 규정을 근거로 적극적으로 종중이 구 농지개혁법 시행 후에도 위 면적 범위 내에서 위토로 사용하기 위한 목적이라면 농지를 추가로 취득할 수 있다고 보기는 힘들다. 농지를 농민에게 적정히 분배함으로써 농가경제의 자립과 농업생산력의 증진으로 인한 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형과 발전을 기함을 목적으로 하고 있는 구 농지개혁법의 입법목적(제1조), 가주 또는 동거가족이 농경을 주업으로 하여 독립생계를 영위하는 합법적 사회단위라고 규정한 농가의 정의(제3조), 국유농지를 자경할 농가에게만 분배하고(제11조), 분배받은 농지를 상환완료시까지 처분하지 못하도록 하며(제16조), 분배받지 않은 농지나 상환완료한 농지는 농지매매증명을 받아야만 매매할 수 있도록 한 규정(제19조 제3호)에 비추어 보면 구 농지개혁법 시행 후에는 종중이 추가로 농지를 취득할 수 없다고 보는 것이 농지개혁법상 경자유전의 원칙에 부합되는 해석이라고 할 수 있다.³⁹⁹⁾

398) 김병수, “법인이나 법인격 없는 사단 명의로 경료된 구 농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법에 기한 소유권이전등기의 추정력” 63면.

399) 같은 취지 : 김병수, “법인이나 법인격 없는 사단 명의로 경료된 구 농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법에 기한 소유권이전등기의 추정력” 63면.

(4) 특별조치법상 종중 명의의 소유권이전등기의 효력

농가에 해당되지 않는 종중이 특별조치법에 의하여 자신의 명의로 소유권이전등기를 경료한 경우, 그 등기의 추정력에 관하여는 견해가 대립될 수 있다.

등기의 추정력이 반복되지 않는다는 견해는 첫째 종중이라도 구 농지개혁법이 정한 범위 내에서 위토로 사용하기 위한 경우 예외적으로 농지의 취득이 가능하다는 점, 둘째 읍면장은 특별조치법에 의한 소유권이전등기를 경료하기 전에 등기신청인이 농가인지 여부를 확인하고 있다는 점, 셋째 종중이 예외적으로 농지의 취득이 가능한 이상 그 범위 내에서는 종중을 농가에 해당한다고 보아야 한다는 점 등이 근거로 될 수 있다. 반면, 추정력이 반복된다는 견해는 첫째 구 농지개혁법이 위토로 사용하는 종중의 농지를 매수대상에서 제외한 것은 그러한 상태를 존중하겠다는 것이지 종중에게 적극적으로 새로운 위토의 취득을 인정하는 것이 아니라는 점, 둘째 종중이 구 농지개혁법 시행 후 위토로 사용하기 위하여 추가로 농지를 매수할 수 있다는 입장에서 보더라도, 이는 구 농지개혁법 제19조 제3호에 기하여 분배되지 않았거나 상환이 완료된 농지를 농지매매증명을 얻어 매수하는 경우에 한정되는 것이라는 점, 셋째 구 농지개혁법 제19조 제3호는 분배되지 않았거나 상환이 완료된 농지를 매매하는 경우 농지매매증명을 얻도록 하고 있을 뿐 그 조문 자체에서 그 상대방을 농가로 제한하고 있지는 않으나, 구 농지개혁법 제11조는 국유농지를 분배받을 수 있는 대상을 자경농가로 한정하고 있고, 제16조는 상환완료 전 분배농지의 처분을 제한하고 있다는 점, 넷째 특별조치법은 상환완료 전 분배농지를 양수한 자가 농가인 경우에 한하여 예외적으로 양수인에게 직접 그 농지에 관한 소유권이전등기를 넘겨주는 절차를 마련한 것으로서, 이는 농지의 분배와 사실상 동일한 것으로 보아야 하는 점

등을 들 수 있다.⁴⁰⁰⁾

특별조치법 제9조 제2항의 농가는 구 농지개혁법상 농지분배를 받을 수 있는 농가와 동일한 의미로 해석하여야 하고, 종중은 권리능력이 없는 사단으로서 구 농지개혁법상 농가로 볼 수 없으므로, 특별조치법상 종중 명의로 경료된 소유권이전등기는 적법한 절차에 의하여 이루어진 것으로는 볼 수 없다.

2. 종중의 법적 지위와 법률관계

(1) 종중의 의의

종중은 일반적으로 공동선조의 후손 중 성년 이상의 남자를 구성원으로 하여 공동선조의 분묘수호·제사, 종중 상호간의 친목을 목적으로 하는 종족의 자연적 집단이라고 정의되고 있다.⁴⁰¹⁾ 그러나, 최근 판례는 일관되게 여성의 종원자격을 인정하고 있다.

즉, 판례는 ‘종원의 자격을 성년 남자로만 제한하고 여성에게는 종원의 자격을 부여하지 않는 종래 관습에 대하여 우리 사회 구성원들이 가지고 있던 법적 확신은 상당 부분 흔들리거나 약화되어 있고, 무엇보다도 헌법을 최상위 규범으로 하는 우리의 전체 법질서는 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 한 가족생활을 보장하고, 가족 내의 실질적인 권리와 의무에 있어서 남녀의 차별을 두지 아니하며, 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 여성에 대한 차별을 철폐하고 남녀평등을 실현하는 방향으로 변화되어 왔으며, 앞으로도 이러한 남녀평등의 원칙은 더욱 강화될 것인바, 종중은 공동선조의 분묘수호

400) 김병수, “법인이나 법인격 없는 사단 명의로 경료된 구 농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법에 기한 소유권이전등기의 추정력” 64면.

401) 이은영, 『물권법』 개정신판, 박영사, 2002, 515면 ; 고창현, “종중재산에 관한 법적 고찰”, 『조희채변호사 화갑기념논문집』, 전남대 출판부, 1989, 49면 ; 정기용, “종중에 관한 법적 고찰(상)”, 『사법행정』, 1994. 7, 24면 ; 대판 1998.7.10, 96다488 등.

와 봉제사 및 종원 상호간의 친목을 목적으로 형성되는 종족단체로서 공동선조의 사망과 동시에 그 후손에 의하여 자연발생적으로 성립하는 것임에도, 공동선조의 후손 중 성년 남자만을 종중의 구성원으로 하고 여성은 종중의 구성원이 될 수 없다는 종래의 관습은 공동선조의 분묘수호와 봉제사 등 종중의 활동에 참여할 기회를 출생에서 비롯되는 성별만에 의하여 생래적으로 부여하거나 원천적으로 박탈하는 것으로서, 위와 같이 변화된 우리의 전체 법질서에 부합하지 아니하여 정당성과 합리성이 있다고 할 수 없으므로, 종중 구성원의 자격을 성년 남자만으로 제한하는 종래의 관습법은 이제 더 이상 법적 효력을 가질 수 없게 되었다. 판례도 종중이란 공동선조의 분묘수호와 제사 및 종원 상호간의 친목 등을 목적으로 하여 구성되는 자연발생적인 종족집단이므로, 종중의 이러한 목적과 본질에 비추어 볼 때 공동선조와 성과 본을 같이 하는 후손은 성별의 구별 없이 성년이 되면 당연히 그 구성원이 된다고 보는 것이 조리에 합당하다'라고 판시한 바 있다.⁴⁰²⁾

(2) 종중의 법적 지위

1) 종중의 성립

종중의 성립에 관하여는 자연발생적 단체설을 인정하여 종중은 아무런 설립행위가 없어도 자손을 2인 이상 둔 자가 사망함과 동시에 그를 시조로 하는 종중이 성립된다고 보고 있으나, 이에 대하여 종중은 자연적 단체가 아니라 인위적 단체이며 종중이 자연적 단체라도 하더라도 그 의미는 출생과 동시에 종중의 구성원이 될 수 있다는 개연성을 갖는 것이지 그 자체로 종중이라는 단체를 형성하는 것은 아니며, 종중이라는 단체는 종중원의 의사에 따라 단체결성의사와 행위

402) 대법원 2005. 7. 21. 선고 2002다1178 전원합의체 판결 ; 대법원 2007.9.6. 선고 2007다34982 판결 참조.

등에 의해 단체가 되는 것이라는 견해도 있다.

종중은 상호친목을 목적으로 하는 종족단체로서 奉祭祀를 단위로 하여 성립하며 관습상 당연히 성립하므로 출자라든가 제사의 계속, 조직의 협의 등 조직행위가 없어도 당연히 성립하며, 아무런 활동을 하지 않고 재산도 없어 그 존재를 인식할 수 없어도 종중의 존속이 인정될 수 있다고 한다.⁴⁰³⁾ 종원은 대소 종중의 종중원이 되며 탈퇴가 인정되지 않는다. 종중이 사회단체로 활동하기 위하여는 별도로 종족중의 대표자인 족장이나 門長이 선임되어야 한다.

종중은 선조제사에 관하여 관습상 당연히 성립하는 것이고 특별한 조직행위로 인하여 발생하는 것은 아니다. 종중은 공동시조의 제사를 봉행하는 것을 목적으로 하는 종족단체이므로 봉사하는 선조마다 성립하고 그 代數에 제한이 없으며⁴⁰⁴⁾ 동일인에게 두 사람 이상의 자손이 있는 때에는 그 자의 사망과 동시에 그 자손에 의하여 자연발생적으로 성립한다. 자녀가 2명 이상인 경우 父가 사망하면 장자가 종가가 되고 선친을 봉사할 형제의 종중이 성립하고 그 이후 宗子の 세대마다 순차적으로 繼祖, 繼曾祖, 繼高祖 등의 종중에 확대하여 제사를 받을 神位마다 그 자손을 일단으로 하는 종중이 성립한다.⁴⁰⁵⁾

판례에서도 종중은 자연발생적인 관습상의 종족집단체로서 특별한 조직행위를 필요로 하거나 종중의 성립을 위하여 반드시 특정한 명칭의 사용 및 서면화된 종중규약이 있어야 하는 것은 아니고, 또한 종중원이 소수에 불과하다고 하여 종중의 성립에 영향을 주는 것도 아니라고 한다.⁴⁰⁶⁾ 또한 종중의 대표자가 계속하여 선임되어 있는 등 조직을 갖추어야 하는 것도 아니다.⁴⁰⁷⁾ 그러나 특정지역의 거주자나 특

403) 최돈호, “종중에 관한 고찰(상)”, 『법무사』, 대한법무사협회, 2002. 11, 5면.

404) 대법원 1994.11.11. 선고 94다17772 판결.

405) 정기웅, “종중에 관한 법적 고찰(상)”, 25면.

406) 대법원 1992.2.14. 선고 91다1171 판결.

407) 대법원 1995.11.14. 선고 95다16103 판결.

정범위 내의 구성원들만으로 분묘수호나 봉제사 및 친목도모를 위한 조직체를 구성하여 활동하고 있어 그 단체로서의 실체를 인정할 수 있을 경우에는 본래의 의미의 종중이라고는 할 수 없고, 권리능력 없는 사단으로서의 단체성은 인정할 수 있다고 한다.⁴⁰⁸⁾

2) 종중의 소멸

종중은 목적수행을 위하여 종중재산을 소유하고 관리하기 위하여 여러 가지 활동을 하고 있는 종중도 있지만, 종중재산도 없고 활동도 하고 있지 않은 종중도 있다. 그러나 종중재산이 없고 활동을 하지 않는다고 하여 종중의 존재를 부인할 수 없다. 제사를 행할 자손이 있는 한 영원히 존속하고 인위적으로 종중을 해소할 수는 없다. 종중이 전혀 활동을 하지 않으므로 형식상 그 존재를 인식하기 어려운 때에도 실질적으로 종중은 존재하고 있는 것으로 보아야 한다. 따라서 종중은 이에 속하는 종원이 모두 사망하고 후사가 없는 경우에 한하여 소멸한다.⁴⁰⁹⁾

판례는 자손없이 사망한 자를 위한 종중의 존부에 관하여 ‘원고는 그 소유 임야내에 하등 권한없이 설치한 본건의 분묘의 수거를 피고 종중에게 청구하였으나 대저 종중이라 하면 공동선조를 경배하는 자손의 단체를 지칭하는 것인데 호주의 장남으로서 자식없이 사망한 자를 위한 종중이 근본적으로 존재할 수 없으며 따라서 피고 종중을 상대한 본소는 당사자적격에 결함이 있다’라고 판시한 바 있다.⁴¹⁰⁾ 또한 타가에 양자로 간 자와 그 자손들이 친가가 무후절가가 되었기 때문에 친가의 생부 등을 위하여 시체를 지내고 생가의 존수대로 호칭하면서 가깝게 지내왔다고 하더라도 친가의 생부를 공동선조로 하여 자

408) 대법원 1992.4.24. 선고 92다2899 판결.

409) 정기웅, “종중에 관한 법적 고찰(상)”, 26면. 대판 1954.5.22, 4286민상94. ; 대판 1992.4.14, 91다28566.

410) 대판 1954.5.22, 4286민상94.

연발생적으로 종중이 형성되는 것이 아니라고 한다. 다만 친가의 공동선조의 분묘수호, 제사 및 친목도모를 위하여 조직체를 구성하고 활동함으로써 그 단체로서의 실체를 인정할 수 있는 정도라면 본래의 의미의 종중이 아니고 권리능력 없는 사단으로서의 단체성을 인정할 여지가 있다고 한다.⁴¹¹⁾

3) 종중의 구성

종원은 종족단체의 구성원을 말한다. 전통적으로 남계혈족은 혈연의 원근을 불문하고 공동의 선조로 하는 대소종중의 종주원이 당연히 되는 것이고 종중원의 자격 여부는 임의로 정할 수 없다.

종중은 관습상 자연적으로 발생하며, 종원의 자손은 당연히 그 종중의 구성원이 된다. 따라서 사람은 태어나면 그 父祖의 宗子를 중심으로 한 최소의 종중의 성원이 되며 동시에 다시 그 선조 各世의 자손을 성원으로 하는 수개의 대소종중의 성원이 된다. 그러나 이와 같은 의미에서의 종원은 관습상 선조에 대한 제사를 봉사할 도의상의 의무를 지는데 불과하므로 종회의 구성원인 종회원과는 별개의 개념이다.⁴¹²⁾

종손은 長子孫의 남자계로서 장자인 자를 의미하며, 두가지의 의미로 사용된다. 첫째는 종중이나 문중인 친족단체를 전제로 하여 종중의 종손이라는 형식이고, 둘째는 이러한 단체를 전제로 하지 않고 단지 일가를 중심으로 그 가의 종손이라는 의미로 사용된다. 현재에는 종손은 제사에 관한 사항 이외에 종중을 대표하는 권한을 갖지 않고, 종중재산에 대하여 특별한 권한을 갖는 것도 아니다.

종손은 단지 제사를 주장하는 권능을 가지는 것에 불과하므로 종중이 단체로 활동하기 위해서는 종중의 대표자가 있어야 한다. 종족의

411) 대판 1992.4.14, 91다28566.

412) 김기상 외, “종중재산에 관한 법적 고찰”, 『사회과학연구』 제5집, 조선대 사회과학연구소, 1982, 163면.

장자는 향렬이 높고 연령이 가장 많은 남자이며 규약이나 다른 관례가 없으면 종중의 대표자가 된다. 관습상 繼高祖의 종족단체인 종중을 특히 門中이라고 하고 그 장자를 門長이라고 한다. 그리고 문중 이외의 종중의 장을 宗長이라고 한다.⁴¹³⁾ 종장 또는 문장은 종중 또는 문중을 대표하여 종회 또는 문회를 소집하는 권한은 있으나, 문중재산에 관하여 종중을 대표할 아무런 권한을 가지지 않는다. 종장이나 문장은 종중재산에 관하여 대표권은 없지만, 그 외의 일에 대해서 종중 또는 문중의 대표권이 있다고 보는 것이 관례이다.

종중이 목적사업의 수행과 종중재산의 관리 또는 처분을 위하여 필요한 때에는 종원이 모여서 협의를 하는 기구인 종회가 있다. 종회원은 종회의 구성원이며 그 자격에 대해서는 시대에 따라 다르게 정의된다. 일제시대에는 종원 중 성년의 호주에 한하여 종회원의 자격이 있다고 해석하였으나,⁴¹⁴⁾ 그 후 대법원은 종회원의 자격을 더 광범위하게 인정하여 ‘공동선조의 후손 중 성년인 남자를 종원으로 하고, 공동선조의 후손 중 出系子は 제외한다’라고 판시한 바 있다.⁴¹⁵⁾

종회의 소집은 종중규약이나 종중관례가 있으면 이에 따르고, 그렇지 않으면 종장 또는 문장이 소집하는 것이 관례이다.⁴¹⁶⁾ 그러나 소집권자에게 종중회의를 요구하였으나 정당한 이유없이 소집하지 않으면 차석 또는 종중원이 그 회의를 소집할 수 있다. 종회의 소집절차는 반드시 서면통지를 하여야 하는 것은 아니고 구두와 전화에 의하여 소집통지를 하여도 된다. 따라서 이와 같은 소집절차를 거치지 않은 종회결의는 결의로서의 효력이 없다. 그러나 관례는 예외적으로 ‘문중원이 매년 일회씩 일정한 장소에서 정기적으로 회합하여 문중의 일을

413) 허규, “종중·종중재산에 관한 제고찰”, 『법률공론』 2권 8호, 법률공론사, 1976. 11, 93면 이하 참조.

414) 허규, “종중·종중재산에 관한 제고찰”, 98면.

415) 대판 1992.2.14, 91다1172 ; 대판 1992.4.14, 91다28566.

416) 대판 1982.5.25, 81다카1083.

처리하기 위하여 미리 약정이 되어 있는 경우에는 따로 소집통지나 의결사항을 통지하지 않더라도 그 회의의결은 무효라 할 수 없다'라고 판시하였다.⁴¹⁷⁾ 이와 같은 경우에 종종이 규약에 의한 소집통지가 있는 것으로 보고, 그에 준한 종회결의는 유효하다.

종중은 종원의 협의로써 종중재산의 관리방법을 정하거나 목적인 사업을 설정하여 임원의 선임 기타 목적수행의 방법 등을 협정하는데, 이러한 협정을 宗約 또는 宗規라고한다. 종중은 인위적인 조직행위에 의하여 이루어진 것이 아니고 자연발생적으로 존재하는 것이기 때문에 종약도 성문화된 것이 반드시 있어야 하는 것은 아니다. 종원의 협의에 의하여 성문화된 종규가 있거나 필요한 경우마다 협의에 의하여 행하여 지는 경우도 있다. 따라서 일정한 목적사업을 수행하는 종중이 됨으로써 충분하고, 반드시 성문의 종약이 있어야 하는 것은 아니다.⁴¹⁸⁾ 재산이 있는 종중에서는 그 재산을 내어놓은 자가 유언이나 의사표시에 의하여 일정한 목적이나 관리방법을 정하는 경우에 이는 종규의 내용이 되기 때문에 이 내용이 강행법규에 위반되지 않는 한 종원을 구속하는 효력을 갖는다.

4) 종중의 법적 성질

종중이 법인격을 취득하기 위해서는 현행법상 법인설립에 필요한 요건을 갖추어 주무관청의 허가를 얻어 설립등기를 하여야 한다. 그러나 실제로 종중은 주무관청의 허가도 받지 않고 설립등기도 되어 있지 않는 것이 대부분이며, 이러한 경우의 종중에 대해서 판례와 학설은 권리능력이 없는 사단으로 파악하고 있다. 그러나 그 대표자나 관리인이 있는 경우에는 민사소송법상 당사자능력(제52조)와 부동산등기법상 등기능력(제30조)을 인정하고 있다.

417) 대판 1970.2.24, 69다1774.

418) 대판 1980.9.24, 80다640.

즉 민사소송법 제52조는 법인이 아닌 사단이나 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있으면 그 이름으로 당사자가 될 수 있음을 규정하고 있다. 민법 등에서는 비영리법인은 주무관청의 허가를 얻고, 영리법인은 법적 요건을 갖추어 설립등기를 하였을 때 법인격을 인정하고 있다. 그러나 이러한 단계에까지는 이르지 못했지만 단체로서의 실체를 가진 경우에 소송법에서 그 주체성을 부인하게 되면 그 단체를 상대로 소를 제기하려는 자는 단체의 구성원 전원을 피고로 하여야 한다는 불편함이 따르고, 단체의 입장에서 단체의 이름으로 소송을 수행하는 것이 편리한 경우가 많다.⁴¹⁹⁾ 이러한 점에서 소송법은 실체법과 달리 법인이 아닌 사단이나 재단에 대해서도 대표자가 있어 외부에 대해 명확한 조직을 갖추고 있는 경우에는 당사자능력을 인정하여, 그 자체의 이름으로 소송당사자가 될 수 있도록 허용하고 있다.

종중의 등기능력에 관하여 부동산등기법은 ‘종중, 문중 기타 대표자나 관리인이 있는 법인 아닌 사단이나 재단에 속하는 부동산의 등기에 관하여는 그 사단 또는 재단을 등기관리자 또는 등기의무자로 한다. 법인 아닌 사단이나 재단의 등기는 그 사단 또는 재단의 명의로 그 대표자 또는 관리인이 이를 신청한다’라고 규정하여(부동산등기법 제30조), 종중 또는 문중이라는 권리능력 없는 사단에 등기능력을 인정하고 있다.

3. 종중재산의 법률관계

(1) 종중재산의 의의와 종류

종중재산은 선조의 제사를 위하여 종중이 소유하는 재산을 총괄하여 종중재산이라고 한다. 종중재산은 제사를 봉행하고 종원의 구제 등의 목적에 제공되는 재산으로 그 종류로는 선조의 분묘가 있는 임

419) 최돈호, “종중에 관한 고찰(하)”, 『법무사』, 대한법무사협회, 2002. 12. 12면.

야인 墓山 또는 宗山이 있고, 선조의 제사비용을 충당하는 토지인 位土가 있다.

이러한 종중재산의 구체적인 사용처로는 제사, 분묘의 修築, 石物の 시설, 제당의 건축 및 유지, 종산의 植林, 종가의 부흥, 종원의 구조, 족보 및 선조의 문집의 발간, 종회의 개최 등에 소요되는 제반비용 등이 있다. 이러한 종중재산의 소유권은 항상 종중이 갖고 있는 것이 아니라, 종중의 일과가 갖는 경우와 종손이 단독으로 갖는 경우가 있다.

위토는 조상의 분묘를 수호하고 위토경작에서 발생하는 수익을 제수용 제물의 구입비용으로 사용하기 위하여 이용되는 전답으로, 묘토 또는 祭位土라고도 한다. 민법은 분묘 등의 승계에 관하여 묘지에 속한 1정보 이내의 금양임야와 600평 이내의 묘토인 농지, 속보와 제구의 소유권은 제사를 주재하는 자가 이를 승계한다고 규정한다(제1008조의3). 여기서의 묘토는 위토를 의미하고, 금양임야는 묘산을 의미한다. 즉 민법 제1008조의3에서 정한 묘토인 농지는 그 수익으로서 분묘관리와 제사의 비용에 충당되는 농지를 말하는 것으로, 단지 그 토지에 분묘가 설치되어 있다는 사정만으로 이를 묘토인 농지에 해당한다고 할 수는 없으며, 위 규정에 따라 망인 소유의 묘토인 농지를 제사주재자로서 단독으로 승계하였음을 주장하는 자는 피승계인의 사망 이전부터 당해 토지가 농지로서 거기에서 경작한 결과 얻은 수익으로 인접한 조상의 분묘수호 및 관리와 제사의 비용을 충당하여 왔음을 입증하여야 한다.⁴²⁰⁾

위토는 祭田과 墓田으로 구별되는데, 제전은 고조 이하의 제사를 위하여 설정된 토지이고 묘전은 代가 다한 고조 이상의 조상 신주의 제사를 지내는 묘제를 위한 토지이다.⁴²¹⁾ 高祖 이하의 선조에 대하여서

420) 대법원 2006.7.4. 선고 2005다45452 판결.

421) 배병일, “위토의 소유권을 둘러싼 법률관계”, 『가족법연구』 제21권 1호, 한국가족법학회, 2007, 251면.

도 그 제사를 봉행하기 위하여 필요한 때, 예를 들면 이러한 제사를 主掌하는 종가가 빈곤하기 때문에 제전을 설치할 수 없을 경우에는 그 자손들이 공동출연하여 제위토를 설치하고 종중으로서 합유하는 것은 일반적으로 행하는 관습이었다고 한다. 즉 제전과 묘전은 그 본질에서 차이가 없으며 이에 의하여 영위도는 제사가 고조 이전의 선조인가의 여부에 따라 명칭이 달라지게 된다.⁴²²⁾

(2) 위토의 법률관계

종중재산 중 특히 위토는 전답 등 농지가 대부분이므로, 종중재산의 주요 부분을 차지하고 있고 농지법 이전의 농지개혁법에서도 종중의 농지취득은 금지하였지만 일정 요건 하에서 위토의 소유는 허용되었다. 즉 당해 위토가 분묘를 수호한다는 목적, 소작료를 내지 않는 대신 제수물의 제공과 분묘관리를 위한 노동력을 제공한다는 특수계약 관계, 기존 위토라는 사실, 묘 1위당 600평 이내라는 보유한계 등의 요건을 갖추고 묘주의 주소와 성명, 위토의 표시(지번, 지목, 지적 등), 분묘의 소재지, 묘위와 묘주의 관계, 분묘수호조건, 수호자의 주소와 성명, 위토 설치연월일의 사항을 기재한 신청서 등을 농지소재지 읍면장을 거쳐 구청장·시장 또는 군수에게 농지개혁법 시행규칙을 공포한 날로부터 20일 이내에 제출하여 위토대장에 등록하여야 한다. 따라서 위토는 1950년 5월 18일까지 위토신청을 하지 않으면 위토대장에 등록할 수 없도록 되었고, 그 이후에는 위토 신설 및 직권에 의한 위토의 말소도 할 수 없게 되었다.⁴²³⁾

위토는 농지개혁법에 의하여 위토대장에 등재된 경우와 농지개혁법 이후 위토신설금지에 따라 위토대장의 등재 여부와 관계없이 종중이나 개인이 위토로 설정하여 관리하여 오는 경우로 구분된다. 판례는

422) 임한흠, “위토의 소유관계”, 『국민과 사법』, 박영사, 1999, 537~538면.

423) 배병일, “위토의 소유권을 둘러싼 법률관계”, 258~259면.

종중 위토는 농지개혁법상 위토인허를 받지 않았다고 하여 당연히 그 위토의 소유권을 상실하는 것은 아니라고 한다.⁴²⁴⁾ 농지개혁법 시행 당시 위토소재지 농지위원회의 확인만 받으면 읍면장을 경유하여 시장·군수가 인허하였고, 이 경우 인허는 실질적 심사를 하는 것이 아니라 형식상 서류심사에 그쳤다. 따라서 지주들은 기존의 위토가 아닌 토지를 새로 위토로 인허받거나 분배대상인 소작지를 위토로 인허받기도 하였다.⁴²⁵⁾

농지개혁법상 분배대상 제외신청인과 위토의 소유주체는 별개의 문제로 파악되었다. 즉 위토는 종중소유이지만 분배대상 제외신청은 위토경작자나 종원이 할 수 있었다고 한다. 따라서 분배대상 제외신청인과 위토의 소유주체가 모두 종원 명의로 되어 있더라도 분배대상 제외신청인이 종원임을 이유로 위토의 소유자를 종원이라고 주장하는 경우에는 오히려 위토는 종중이 종원에게 명의신탁한 것으로 보아야 하고, 위토가 종원 소유가 아니라 종중 소유라고 보는 경우에는 농지개혁 당시 위토라고 하여 특정 종원이 농지분배절차에서 제외시켜 종중 소유로 돌려 놓은 후에 최근에서야 종중 소유 위토이지만 그 위토가 개인소유라고 주장하는 것은 신의칙 위반이라고 한다.⁴²⁶⁾

(3) 종중의 재산관리

1) 종중의 소유형태

종중재산은 제사를 봉양하고 종중원의 구제 등의 목적에 제공되는 자산을 총칭하는 것으로, 선조의 분묘가 있는 임야를 墓山 또는 宗山이라 하고, 제사비용 등의 자원인 토지를 位土라고 한다. 특히, 위토

424) 대법원 1991.3.27. 선고 91다3741 판결.

425) 유기천, “농지개혁과 토지소유관계의 변화에 관한 연구”, 『경제사학』 14호, 1990, 179면.

426) 배병일, “위토의 소유권을 둘러싼 법률관계”, 260면.

는 농지인 경우가 대부분이다.⁴²⁷⁾ 이와 같이 종중재산은 조상에 대한 제사 등 종중의 목적수행에 제공되는 재산이므로, 영원히 보존해야 할 성질의 것이다.⁴²⁸⁾ 따라서 그 권리는 본래 종중 그 자체에 속하고 종중원 각자에게 속하는 것은 아니다. 주무관청의 허가를 받지 않은 종중은 법인격을 갖지 않으므로 종중재산은 종중원의 공동소유인 총유에 속한다. 즉 종중재산의 관리·처분은 종중규약에 정한 바가 있으면 그에 따르고 종중규약이 없으면 종중총회의 결의에 따라야 한다. 종중대표자에 의한 종중재산의 처분이더라도 그러한 절차를 거치지 않은 행위는 무효이고, 이러한 법리는 종중이 타인에게 속하는 권리를 처분한 경우에도 적용된다.⁴²⁹⁾

일제는 1912년 3월 조선민사령을 시행함으로써 일본의 민법이 우리나라에 적용되기 시작하였다. 일본 민법 제33조는 준칙주의에 의하여 관습법에 의한 법인의 설립을 금지하고, 제34조는 공익을 목적으로 하는 사단과 재단을 주무관청의 허가를 받아야 법인설립이 가능한 허가주의를 취하여 종중을 관습법상의 법인으로 인정하지 않았다. 따라서 토지소유에 관한 신고를 함에 있어서 종중명의로 토지신고를 받지 않고 종중원 개인명이나 공공명의로 토지신고를 받았다. 그 결과 종중재산은 종중의 단독소유로登記되지 못하고 토지신고를 한 종중원의 단독소유 또는 공유로登記되었다.⁴³⁰⁾

그러나 이로 인하여 소유권에 관한 분쟁이 빈번하게 발생하자 1930년 조선부동산등기령을 개정하여 ‘종중, 문중 기타 법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 조선총독이 정하는 것에 속하는 부동산등기에 관하여는 그 사단 또는 재단을 등기관리자와 의무자로 간주한다. 전항의

427) 조성민, “종중재산관리의 문제점과 해결방안”, 『고시계』, 고시계사, 2004.3, 99면.

428) 정기웅, “종중에 관한 법적 고찰(하)”, 34면.

429) 대판 1996.8.20, 96다18656.

430) 일제의 토지조사사업에 관한 상세한 내용은 심의기, “조선후기 종중의 단체성과 소유형태”, 『법사학연구』 제10호, 한국법사학회, 1998, 39면 이하 참조.

등기는 그 사단 또는 재단의 이름으로 그 대표자나 관리인이 이를 신청하여야 한다'라고 규정하고(제2조의4), 조선부동산등기령 시행규칙 제42조의2에서 조선부동산등기령 제2조의4에 규정한 사단 또는 재단으로서 종중 및 문중을 들고 있다. 이에 의하여 비로소 종중명의로 등기할 수 있게 되었다.⁴³¹⁾ 그러나, 여전히 최초로 부동산을 등기하면서 종중명의로 등기를 하지 못하고 종중원의 명의로 명의신탁등기를 한 경우가 다수이고, 이에 따른 복잡한 법률문제가 제기되었다. 특히, 이 부동산이 농지인 경우에는 농지법에 의하여 종중명의로 등기를 회복할 수 없게 된다는 문제점이 발생한다. 즉, 종중재산이 되는 墓山이나 位土 등은 종중의 기본재산으로 이를 영원히 보유하고 처분하지 않는 것이 일반적이지만, 대부분이 농지인 위토의 경우 종중원의 명의로 등기된 경우에 종중명의로 회복할 수 없고 명의수탁자가 처분함으로써 종중재산이 유지되지 못하는 결과가 초래될 수 있다.

현행법에 의하면, 법인이 아닌 종중은 예외적으로 그 명의로 소유권을 취득할 수 있다(부동산등기법 제30조 및 부동산등기규칙 제56조 제3호). 종중 소유의 재산은 종중원의 총유에 속하므로 그 관리 및 처분은 종중규약에서 정한 바가 있으면 이에 따라야 하고, 이에 관한 종중규약이 없으면 종중총회의 결의에 의하여야 한다.⁴³²⁾ 종중 소유 부동산의 등기부상 소유자의 표시는 종중으로만 기재되어 있는 경우나 종중과 그 대표자가 같이 기재되는 것도 가능하다. 종중 소유 부동산의 등기는 그 종중 자체가 등기관리자 또는 등기의무자가 되고(부동산등기법 제30조 제1항), 그 등기를 함에 있어서는 대표자나 관리인의 성명과 주소 및 주민등록번호를 기재하도록 되어 있으므로(부동산등기법 제30조 제2항, 제41조 제3항, 제57조 제2항), 대표자 등이

431) 정기웅, “종중에 관한 법적 고찰(하)”, 『사법행정』, 한국사법행정학회, 1994.8. 35면.

432) 종중의 규약이나 관행에 의하여 매년 일정한 날에 일정한 장소에서 정기적으로 종중원들이 집합하여 종중의 대소사를 처리하기로 되어 있는 경우에는 별도의 종중회의의 소집절차가 필요하지 않다(대법원 1994.9.30. 선고 93다277703 판결).

등기부에 기재된 경우에는 등기신청 당시의 새로운 대표자가 종중의 정관 기타 규약 등 대표자의 변경을 증명하는 서면을 첨부하여 등기명의인 표시변경등기를 신청하여야 한다. 다만 종중 대표자가 여러 번 변경된 경우에는 다른 등기신청과는 관계없이 그 변경에 따른 등기명의인 표시변경등기를 할 수도 있으나, 그대로 두었다가 그 부동산에 대한 등기신청을 할 당시의 대표자로 변경등기를 신청할 수도 있다.

2) 종중재산의 명의신탁

종중이 소유하는 부동산은 근대 부동산등기제도가 도입된 일제시대에는 종중명의로 등기할 수 없었기 때문에 종손이나 대표자의 명의로 등기를 해두는 명의신탁이 활용되었다. 종중재산의 명의신탁은 그 종손이나 종중을 대표할 수 있는 종원 한사람 또는 수인에게 명의신탁을 하는 것이 통상적이다.

판례는 조선고등법원시대부터 종중재산의 종중원의 1인 또는 수인의 명의로 등기된 경우에 그 소유권은 당사자인 대내관계에서는 종중이 보유하나 대외관계에서는 수탁자의 소유로 된다고 판시한 이래,⁴³³⁾ 이러한 판례의 태도는 현재까지 이어져오고 있다. 판례이론에 따르면 명의수탁자가 임의로 종중재산을 처분한 경우에 취득자는 그 선의와 악의에 관계없이 적법하게 신탁자인 종중 부동산의 소유권을 취득하게 된다. 그러나 종중재산의 등기명의인인 종손이 종중결의서를 허위로 작성하여 종중재산을 매각한 경우에 그 처분행위는 무효이고,⁴³⁴⁾ 명의수탁자로부터 신탁재산을 매수한 제3자가 명의수탁자의 명의신탁자에 대한 배신행위에 적극 가담한 경우에는 명의수탁자와 제3자 사이의 계약은 반사회적 법률행위로서 무효이고 따라서 명의수탁받은

433) 朝高判 1929. 2. 19.

434) 대판 1983.2.8, 80다1194.

부동산에 관한 명의수탁자와의 제3자 사이의 매매계약은 무효이다.⁴³⁵⁾

어떤 토지가 종중의 소유인데査定 당시 종원 또는 타인 명의로 신탁하여 사정받은 것이라고 인정하기 위하여는 사정 당시 어느 정도의 유기적 조직을 가진 종중이 존재하였을 것 및 사정 이전에 그 토지가 종중의 소유로 된 과정이나 내용이 증명되었거나 여러 정황이 미루어 사정 이전부터 종중 소유로 인정할 수 밖에 없는 간접자료가 있는 경우에 한하여 이를 인정할 수 있고, 이러한 자료들이 충분히 증명되지 않고 오히려 반대되는 사실의 자료가 많은 때에는 이를 인정할 수 없게 된다. 이러한 간접자료가 될만한 정황으로는 사정명의인과 종중과의 관계, 사정명의인이 수인인 경우 그들 상호간의 관계, 1인인 경우 그 1인 명의로 사정받게 된 이유, 종중 소유의 다른 토지가 있는 경우 그에 대한 사정 또는 등기관계, 사정된 토지의 규모 및 시조를 중심으로 한 종중 분묘의 설치상태, 분묘번호와 봉제사의 실태, 토지의 관리상태, 토지에 대한 수익이나 보상금의 수령 및 지출관계, 제세공과금의 납부관계, 등기필증의 소지 등의 사정을 종합적으로 검토하여야 한다.⁴³⁶⁾

현행 부동산실명법에 의한 종중재산에 대한 명의신탁의 허용은 부동산등기법 제30조 제1항이 종중 등 권리능력 없는 사단의 등기능력을 인정하고 있으므로, 종중에게 종중명의의 등기를 권장하는 것이 바람직함에도 종중재산에 대한 예외를 인정하는 것은 종중구성의 간편성에 비추어 종중에 의한 투기나 탈법행위를 조장하는 결과를 가져올 수 있다. 명의신탁이라는 제도가 종중재산의 보전관리를 위하여 생성된 것이지만 수탁자의 재산처분은 상대방의 선의·악의를 불문하고 보호함으로써 오히려 종중재산을 보호하고 있지 못하다. 오히려 이에 따른 종중과 종중원 또는 종중과 제3자간의 분쟁의 발생가능성을 높일 수 있다는 점에서 부동산실명법에서 종중에 대한 특례를 인

435) 대판 1992.3.31, 92다1148.

436) 최돈호, “종중에 관한 고찰(상)”, 15면 ; 대판 2002.7.26, 2001다76731.

정하는 것은 부당하며, 종중재산에 대해서는 상당한 유예기간을 두어 실명등기를 하도록 하는 것이 적절하다는 견해도 있다.⁴³⁷⁾

입법에 있어서 예외사유를 가급적 제한하는 것이 바람직한 입법의 방향이라는 점에 있어서는 이의가 없다.⁴³⁸⁾ 이러한 점에서 종중 재산의 등기방법도 부동산실명법에 의한 명의신탁보다는 부동산등기법에 의한 종중 명의의 등기로 유도하는 것이 바람직한 방향일 것으로 생각된다. 다만 종중의 농지소유가 농지법에 의하여 제한되고 있고, 특히 종중이 명의신탁의 방법으로 소유하고 있는 위토 등의 농지를 종중명의로 실명전환하는 것 또한 제한되고 있다는 점⁴³⁹⁾은 종중 명의의 등기 및 명의신탁재산의 실명전환을 방해하는 원인이 되고 있다. 따라서 종중 재산의 종중명의로의 등기 및 실명전환을 적극적으로 유도하되 기존에 위토 등의 목적으로 종중이 소유하고 있는 농지에 대해서는 예외규정을 두어 종중명의로 실명전환을 할 수 있는 제도적 보완이 필요할 것으로 생각된다.

3) 종중의 재산관리상 문제점

종중재산은 일제에 의하여 시행된 토지조사사업을 통하여 등기제도가 도입되면서 종중 소유의 부동산이 종중명의로 등기가 되지 않고 주로 종중원의 명의로 명의신탁의 형태로 등기가 이루어져 왔다. 현행 민법 제정 이후 권리능력 없는 사단이나 재단 명의의 등기가 허용되었으나, 현재까지도 종중재산은 관습적으로 명의신탁의 형태로 등

437) 임정수, 『부동산명의신탁』, 법률정보센터, 2007, 114면.

438) 같은 취지 : 김홍상, “농지문제에 있어서 부동산실명제의 효과와 그 한계”, 225면.

439) 종중은 원칙적으로 농지를 취득할 수 없으며, 다만 농지개혁 당시 위토대장에 등재된 기존 위토인 농지에 한하여 당해 농지가 위토대장에 등재되어 있음을 확인하는 위토대장 소관청이 발급하는 증명서를 첨부하여 종중명의로 소유권이전등기를 신청할 수 있다. 따라서 종중이 그 명의로 농지취득자격증명을 발급받은 경우에도, 위 증명서를 첨부하지 않으면 종중이 농지에 대하여 명의신탁해지를 원인으로 한 소유권이전등기소송에서 승소판결을 받았더라도 종중명의로 소유권이전등기를 신청할 수 없다(등기선례6-571).

기되고 있어, 이에 관한 복잡한 문제를 야기하고 있다.

특히 종중이 전통적으로 소유하고 있던 농지를 명의신탁한 경우, 종중이 이 농지에 대하여 종중명의로 명의이전을 할 필요성이 제기될 수 있다. 그러나 현행 농지법에 따르면 종중 명의로의 농지소유는 허용되지 않기 때문에, 결국 명의수탁자가 이러한 농지를 임의로 처분하거나 보상금을 취득한 경우에 분쟁이 발생하는 경우도 있다. 부동산실명법 제8조는 종중이 보유한 부동산에 관한 물권에 대해서는 조세포탈, 강제집행의 면탈 또는 법령상 제한의 회피를 목적으로 하지 않으면 종중 외의 자의 명의로 등기하는 것을 예외적으로 허용하고 있다. 따라서 종중재산의 명의수탁자가 종중재산을 임의로 처분하는 예가 빈번하게 발생하고 있다.

또한 명의신탁된 부동산을 부동산실명법에 의하여 실제 소유자인 종중의 명의로 등기하는 경우에도 문제점이 발생한다. 즉 실명등기를 하는 경우에는 증여세나 취득세의 부과대상이 되기 때문에 실명전환을 하는 종중이 자력이 없는 경우에는 종중명의를 실명등기를 하는 것이 사실상 곤란하게 된다.

4. 종중의 농지소유제한제도의 내용

(1) 농지소유제한제도의 의의

1996년 1월부터 시행되고 있는 농지법은 농지개혁법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 농지임대차관리법, 농어촌발전특별조치법, 지력증진법 등 농지 관련 법률들을 통합한 것으로서 농지와 관련된 기본법의 성격을 가지고 있다.⁴⁴⁰⁾

440) 김홍상, “농지문제에 있어서 부동산실명제의 효과와 그 한계”, 『공간과 사회 5』, 한울, 1995. 3, 214면 ; 이영기, “농지법의 문제점과 개정 방향”, 『농업정책연구』 제 23권 2호, 한국농업정책학회, 1996. 12, 31면.

농지소유자격의 제한제도는 헌법상의 경자유전의 원칙을 실현하기 위하여 농업경영에 이용하지 않는 농지의 소유를 제한하는 제도로, 농지법 제6조 제1항에서 ‘농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못하다’라고 규정하여 농지의 소유자격을 원칙적으로 농업인과 농업법인으로 제한하는 방식을 취하고 있다.⁴⁴¹⁾ 다만 동조 제2항에서는 자기의 농업경영에 이용하지 아니할 지라도 예외적으로 농지를 소유할 수 있는 사유를 정하고 있다. 즉 주말·체험영농을 하려고 농지를 소유하는 경우, 상속으로 농지를 취득하여 소유하는 경우, 8년 이상 농업경영을 하던 자가 이농한 후에도 이농 당시 소유하고 있던 농지를 계속 소유하는 경우, 담보농지를 취득하여 소유하는 경우, 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 한 자기 그 농지를 소유하는 경우 등과 농지법 시행일 이전에 소유하던 농지에 대해서는 농업인이라 농업법인이 아니라도 농지소유를 허용하고 있다.⁴⁴²⁾

즉 농지법상 농업인은 동법 시행령 제3조에서 정하고 있는 조건을 충족하는 농업에 종사하는 개인을 말하고, 농업법인은 농어촌발전특별조치법에 의하여 설립된 영농조합법인과 농지법 제2조 제3호의 요건을 충족하는 영농회사법인에 한정된다. 따라서, 권리능력이 없는 단체인 종중은 농지법상 농지소유자격이 부정된다.

(2) 종중 소유의 토지

종중이 소유하는 대표적인 농지로는 제사를 지내기 위해 마련된 토지인 위토가 있다. 위토는 종중 재산 중 가장 기본적이며 대부분을 차지한다. 위토에는 祭位土(祭田)와 墓位土(墓田)이 있다. 어느 토지가

441) 동법상 농업인은 동법 시행령 제3조에서 정하고 있는 조건을 충족하는 농업에 종사하는 개인을 말하고, 농업법인은 농어촌발전특별조치법에 의하여 설립된 영농조합법인과 농지법 제2조 제3호의 요건을 충족하는 영농회사법인을 말한다. 따라서, 권리능력이 없는 단체인 종중은 농지법상 농지소유자격이 부정된다.

442) 농지법(1994. 12. 22. 법률 제4817호) 부칙 제5조.

특정묘의 위토로 되어 있는 경위는 그 특정묘와 관계있는 종중이 그 소유권을 취득하여 위토설정을 한 경우와 후손 중의 어느 개인이 개인 소유의 토지를 특정 선조묘의 위토로 설정하는 경우 등이 있을 수 있으므로 위토 또는 묘산이라는 사실만으로 이를 종중의 소유로 볼 수 없고 또한 위토라고 하여 반드시 墓主의 소유라고 할 수 없다는 것이 판례의 태도이다.⁴⁴³⁾

농지법에 의하면 종중은 원칙적으로 농지를 취득할 수 없으나, 농지개혁 당시 위토대장에 등재된 기존 위토인 농지에 한하여 당해 농지가 위토대장에 등재되어 있음을 확인하는 내용의 위토대장 소관청이 발급한 증명서를 첨부한 경우에는 종중 명의로 소유권이전등기를 신청할 수 있다.⁴⁴⁴⁾ 여기서 기존의 위토란 농지개혁 당시에 위토대장에 기존 위토로서 등재되어 있는 그 당해 농지를 말하는 것이므로 종중이 기존에 농지를 위토로 소유하고 있었다 하더라도 그 농지가 수용되어 그 보상금으로 새로 구입한 다른 농지를 위토로 취득할 수는 없다(등기선례⑥ 23). 종중 위토의 명의수탁자 중의 한명이 그 위토를 점유하였다 하더라도 다른 사정이 없는 한, 이는 종중을 위하여 종중의 위토로 점유한 것이고 그 수탁지분을 넘는 부분을 소유할 의사로 점유한 것으로 보지는 않는다.⁴⁴⁵⁾

현행 농지법에서는 종중은 원칙적으로 농지를 취득할 수 없으며 위토를 목적으로 새로이 농지를 취득하는 것도 허용되지 않으므로, 종중의 기존 위토인 농지가 토지수용법 또는 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법에 의하여 수용 또는 공공용지로 협의취득되어 그 보상금으로 새로운 농지를 위토로 구입하여 종중원 명의로 명의신탁한 경우에도 명의신탁해지를 원인으로 종중 명의로 소유권이전등기를 신청

443) 대판 1994.10.17. 선고 94다28048; 대법원 1997.10.16. 선고 95다57029 전원합의체 판결.

444) 등기예규 제833호.

445) 대판 1992.9.8, 선고 92다18184.

할 수 없다(등기선례6-23). 농지에 관하여 명의신탁해지를 원인으로 한 종중 명의로의 소유권이전등기를 신청함에 있어서 당해 농지가 농지개혁법 시행 당시 그 종중의 위토임을 증명하는 위토확인증을 제출하는 경우에는 농지취득자격증명을 제출할 필요가 없다(등기선례4-728).

현행법상으로도 종중의 농지소유는 전면적으로 금지되는 것이 아니라, 몇 가지의 예외적 소유가 허용되고 있다. 이러한 예외적 소유방법으로는 종중의 명의로 농지를 소유하는 방법과 명의신탁을 통하여 농지를 소유 또는 취득하는 방법이 있다. 즉 현행 부동산실명법에서는 종중재산의 명의신탁을 예외적으로 허용하고 있으므로, 종중이 소유한 농지에 대해서도 농업인의 명의로 명의신탁을 통하여 소유할 수 있다.

반면 종중 명의의 농지소유는 농지법 부칙 제5조의 경과조치에 따라 농지법 시행 당시 농지를 소유한 경우에는 농지법 제6조의 농지소유제한에 걸리지 않으므로, 기존에 종중 명의로 농지를 소유한 경우에는 계속하여 종중 명의로 농지를 소유할 수 있고, 다만 종중 명의로 농지를 추가로 취득하는 것은 금지될 뿐이다.

또한 우리 민법은 분묘에 속한 1정보 이내의 禁養林野⁴⁴⁶⁾와 600평 이내의 묘토인 농지의 소유권은 제사를 주재하는 자가 이를 승계한다고 규정하고 있다(제1008조의3). 1990년 민법 개정 전에는 호주상속인이 이를 승계하는 것으로 하였으나, 개정 이후에는 제사를 실제로 주재하는 자가 승계하도록 함으로써 조상에 대한 제사를 호주의 의무로 하지 않고 가족들 중 누구나 제사를 주재할 수 있도록 하였다. 즉 재산의 주체는 혈통을 같이 하는 가족일문이므로 결국 이러한 재산은 종중재산으로 볼 수 있고⁴⁴⁷⁾ 종손이라도 임의로 처분할 수 없다.⁴⁴⁸⁾

446) 금양임야는 벌목을 금지하고 나무를 기르는 임야를 말한다.

447) 같은 취지 : 김주수/김상용, 『친족상속법』 제9판, 법문사, 2008, 543면.

448) 정공식, “제사용 재산의 귀속주체”, 『민사판례연구XXII』, 박영사, 1994, 372면 이하.

따라서, 종중이 제사를 주재하는 주체인 경우 이 규정에 따라 600평 이내의 묘토인 농지를 종중이 소유하는 것도 가능하다고 볼 수 있다. 그러나 종중이 제사를 주재하는 주체로서 600평 이내의 묘토인 농지를 소유할 수 있다고 하더라도, 현행 농지법에서는 동법에서 허용된 경우 외에는 농지 소유에 관한 특례를 정할 수 없다고 규정하고 있어(제8조 제4항), 묘토인 농지의 소유를 허용하고 있는 민법 제1008조의 3가 농지법 제8조 제4항의 특례에 해당하는지의 여부도 아울러 검토될 필요가 있다. 민법에서의 토지소유권의 취득에 관한 규정은 일반 규정이라고 할 수 있고, 농지법에서의 농지의 취득에 관한 규정들이 오히려 민법의 특례규정이라고 본다면, 민법 제1008조의 3의 규정은 농지법 제8조 제4항에서 말하는 특례로 보기는 어려울 것이다. 또한, 현실적으로 제사를 주재하는 자가 종중인 경우에는 그 묘토는 종중의 소유로 보는 것이 타당할 것으로 생각된다.

그러나 민법 제1008조의 3에 관해서는 동조에서 말하는 소유권이 진정한 의미의 소유권, 명의신탁을 받은 외부적 소유권, 명의신탁에 있어서 내부적으로 신탁자인 종중이 가지고 있는 소유권, 관리자로서의 관리권 또는 수탁자로서의 점용권 등의 의미로 해석될 수 있는지에 관해 의문을 제기하면서, 금양임야나 위토가 종중의 소유라고 한다면 동조의 소유권은 소탁자로서의 명의신탁을 받은 외부적 소유권으로 볼 수 있다고 한다. 또한 동조에서 승계라는 의미가 상속, 양도 등 어느 것을 의미하는지도 문제가 될 수 있다는 견해도 있다.⁴⁴⁹⁾

(3) 종중 명의의 농지소유등기

농지취득에 관하여 『농지법』 제6조 제1항은 ‘농지는 자기가 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다’라고 규정하고 있으며, 같은 법 제6조 제2항에서 제1항에 대한 예외를 규정하고 있

449) 배병일, “위토의 소유권을 둘러싼 법률관계”, 266면.

으나, 거기에 종중명의 위토로 사용하려는 경우는 예외사항으로 규정된 바가 없을 뿐만 아니라, 같은 법 제6조 제4항에 의하면 ‘이 법에서 허용된 경우를 제외하고는 농지의 소유에 관한 특례를 정할 수 없다’라고 규정하고 있다.

이에 관하여 관례도 ‘농지개혁법(1994. 12. 22. 농지법 제정으로 폐지)상 농지를 매수할 수 있는 자의 자격은 매매 당시 기성농가이거나 농가가 아니더라도 농지를 자경 또는 자영할 목적이 있는 자임을 요하고, 동법 소정의 농가라 함은 자연인에 한하는 것이므로 법인격 없는 사단인 사찰은 농지를 취득할 수 없다’라고 한 바 있다.⁴⁵⁰⁾ 또한, 종중의 농지취득에 관하여 등기예규는 ‘종중은 원칙적으로 농지를 취득할 수 없으므로 위토를 목적으로 새로이 농지를 취득하는 것도 허용되지 아니하며, 다만 농지개혁 당시 위토대장에 등재된 기존 위토인 농지에 한하여 당해 농지가 위토대장에 등재되어 있음을 확인하는 내용의 위토대장 소관청 발급의 증명서를 첨부하여 종중 명의로의 소유권이전등기를 신청할 수 있다’라고 한다.⁴⁵¹⁾ 그리고 등기선례는 ‘종중은 원칙적으로 농지를 취득할 수 없으므로, 지목이 농지이나 토지의 현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배지로 이용되지 않음이 관할관청이 발급하는 서면에 의하여 증명되는 경우 등 농지법 기타 법령에서 인정되는 경우를 제외하고는 종중이 지목이 ‘전’ 또는 ‘답’인 토지를 취득하여 그 명의로 소유권이전등기를 경로 받을 수는 없다. 종중원 명의로 소유권등기가 경로되어 있는 부동산에 대하여는 부동산실권리자 명의등기에 관한 법률상의 유예기간과 관계없이 종중 명의로 명의신탁해지를 원인으로 하는 소유권이전등기를 경로받을 수 있는 것이나, 그 목적 부동산이 농지인 때에는 당해 농지가 농지개혁 당시 위토대장에 등재된 기존 위토임을 확인하는 위토대장 소관청 발

450) 대법원 1976. 5. 11. 선고 75다1427 판결; 1992. 4. 10. 선고 91다34127 판결.

451) 2007. 4. 3. 등기예규 제1177호 『농지의 소유권이전등기에 관한 사무처리지침』 제4항.

급의 증명서를 첨부하거나, 위의 요건을 갖춘 경우에 한하여 종중명의로 등기를 할 수 있다'라고 한다.⁴⁵²⁾

따라서 종중은 원칙적으로 농지를 취득할 수 없으나, 기존 위토인 농지에 한하여 위토대장소관청 발급의 증명서를 첨부하거나, 농작물의 경작 등으로 이용되지 않음이 관할관청이 발급하는 서면에 의하여 증명되는 경우 등에 한하여 종중명의로 등기를 할 수 있다.

(4) 종중의 농지취득제도의 문제점

종중은 고유한 기능과 주체성을 가지고 있는 전통적 의미의 단체라는 점은 분명하지만, 이분법식 사고로 무장되어 있는 판택텐식 법체계에서는 자연인과 법인 그 어느 부류에도 속하지 못하여 권리주체성을 인정받지 못하고 있다. 그러나, 분묘의 수호와 관리, 제사의 주재, 종중원간의 단합과 친목도모 등 그 고유한 기능의 수행을 위하여 필요한 재산, 특히 부동산의 소유가 현실적으로 필요불가결함에도 불구하고, 현행 법제는 종중의 재산소유에 대해서는 매우 제한적이다. 물론 종중의 등기능력을 인정하여 종중 명의의 부동산등기를 허용하고 있으나, 종중 소유의 부동산은 그 대부분이 분묘의 수호와 관리를 위한 임야이거나 그 비용을 충당하기 위한 농지(위토)임에도 불구하고 현행 법제는 종중의 기능과 특성을 고려하지 않은 채, 일반적인 법인과 동일시하여 종중의 농지소유 및 취득을 엄격하게 제한하고 있다.

전술한 바와 같이, 농지법 시행 이전에 종중이 소유하고 있던 농지에 대한 계속적 소유는 허용되고 있으나, 이마저 대부분 명의신탁등기의 방식을 취하고 있어 등기명의자가 이를 임의로 처분하거나 각종 개발사업 등으로 수용되어 종중의 농지소유가 점차 감소하고 있다. 그러나, 현행 농지법에서는 위토를 목적으로 종중이 새로운 농지를 취득하는 것은 금지되고 있으므로, 종중의 각종 기능수행에 소요되는 비용을 충당하는 것

452) 1999. 2. 8. 등기선례6-475; 1999. 4. 30. 등기선례6-23.

이 어려워지고 그 결과 종중의 단체성도 점차 퇴색되어 가고 있다. 또한, 위토의 수용 등으로 인한 보상금을 기금화하여 종중 사업을 위한 비용을 충당하는 방법도 금융실명제로 인하여 종중 명의로 기금의 관리가 불가능하다. 그리고 명의신탁의 방법으로 소유하고 있던 종중 소유의 농지를 종중명의로 실명전환하는 것도 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 따라서, 위토의 소유를 현실적으로 필요로 하는 종중의 입장에서는 각종 편법을 활용할 수 밖에 없고, 그 중 하나가 부동산실명법 제8조를 근거로 하여 농지를 명의신탁의 방법으로 취득하는 것이다.

결국 종중의 농지소유에 관한 현행 법제는 전통적으로 종중명의로 소유하거나 명의신탁의 방법으로 소유하는 것만을 허용하고, 감소된 위토를 보충하기 위한 농지의 취득이나 명의신탁된 농지를 종중명의로 실명전환하는 것은 금지 또는 제한하면서, 편법적으로 명의신탁을 통하여 농업인 개인명의로 새로운 농지를 취득하는 것은 허용되고 있다는 점에서 종중의 농지소유에 대한 관련 법제의 전반적인 수정이 필요하다.

제 9 절 과징금 · 행정형벌

1. 서 설

농지법 위반에 대하여 행정형벌과 이행강제금이 부과된다. 그 밖에 정부의 관리감독의 한계를 고려하여 신고자 포상금제도를 규정하고 있다.

2. 행정형벌

① 농업진흥지역의 농지를 농지전용허가를 받지 아니하고 전용하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지전용허가를 받은 자는 5년 이하의 징역 또는 해당 토지의 개별공시지가에 따른 토지가액에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처한다. 여기서 토지가액은 개별 공시지가

로 한다. 농업진흥지역 밖의 농지를 농지전용허가를 받지 아니하고 전용하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지전용허가를 받은 자는 3년 이하의 징역 또는 해당 토지가액의 100분의 50에 해당하는 금액 이하의 벌금에 처한다. 징역형을 부과하는 경우 벌금형을 병과할 수 있다.⁴⁵³⁾

여기서 농업진흥지역과 그 밖의 지역에 따라 행정형벌을 차등 규정하고 있는데, 농지법 제6조 제1항의 경자유전의 원칙과 동법 제3조 제2항의 투기금지의 입법정신에 따르면 차등해야 할 이유는 없을 것이다. 이러한 입법형식은 행위자의 범죄의 악성을 기준으로 하는 것이 아니라 보호법익을 기준으로 차등규정된 것으로 보인다.

② 농업진흥구역에서는 농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 한 자, 농지의 타용도 일시사용허가를 받지 아니하고 농지를 다른 용도로 사용한 자, 합법적으로 전용된 토지를 승인 없이 다른 목적으로 사용한 자 등은 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 농지 소유 제한을 초과하여 소유한 경우, 농지 소유 상한을 위반하여 농지를 소유할 목적으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 자, 신고를 하지 아니하고 농지를 전용한 자 등은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

④ 농지법을 위반하여 소유 농지를 위탁경영한 자, 농지법을 위반하여 소유 농지를 임대하거나 사용대한 자 등은 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

⑤ 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 농지법 제57조부터 제60조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한

453) 농지법 제57조 참조.

주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

농지법위반을 이유로 하는 사건은 실제로 대부분 1천만원 이하의 가벼운 벌금형을 선고받고 있다. 지나치게 선고형이 가볍다고 여겨지며, 이 정도의 불이익은 농지투기로 인한 기대수익에 미치지 못하며 위법임을 알면서도 농지투기가 행해지는 이유중의 하나이기도 하다.

3. 이행강제금

농지처분명령을 받은 후 매수를 청구하여 협의 중인 경우 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유 없이 지정기간까지 그 처분명령을 이행하지 아니한 자에게 해당 농지의 토지가액의 100분의 20에 해당하는 이행강제금을 부과한다. 이행강제금은 필수적 처분행위이다. 최초로 처분명령을 한 날을 기준으로 하여 그 처분명령이 이행될 때까지 이행강제금을 매년 1회 부과·징수할 수 있다.

처분명령을 받은 자가 처분명령을 이행하면 새로운 이행강제금의 부과는 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다. 이행강제금 부과처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 시장·군수 또는 구청장에게 이의를 제기할 수 있다.

4. 포상금제도

농림수산식품부장관은 다음 사항을 주무관청이나 수사기관에 신고하거나 고발한 자에게 절차에 따라 포상금을 지급할 수 있다.

농업경영의 의사없는 자가 농지를 취득하여 소유하는 경우, 상속자, 8년이상 경작하다가 이농한 자가 1만 제곱미터 이상의 농지를 소유할 목적으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 자, 주말·체험영농을 하려는 자가 총 1천 제곱미터를 초과하여 소유한 경우, 농업진흥구역에서는 농업생산 또는 농지 개량과 직접적

으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 하는 자, 농지전용허가를 받아야 함에도 불구하고 농지전용허가를 받지 아니하고 농지를 전용한 자 또는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 농지전용허가를 받은 자, 농지전용 신고를 하고 시설을 설치하여야 할 자가 농지전용신고를 하지 않고 시설을 설치한 경우, 농어촌정비법 제2조제10호에 따른 한계농지 중 최상단부부터 최하단부까지의 평균경사율이 15퍼센트 이상인 농지로서 대통령령으로 정하는 농지를 소유한 자가 전용신고를 하지 아니하고 농지를 전용하는 경우, 농지의 타용도 일시사용허가를 받지 아니하고 농지를 다른 용도로 사용한 자, 농지전용 목적사업에 사용되도록 신고·허가된 토지를 승인 없이 다른 목적으로 사용한 자 등이다.

포상금제도는 정부의 사후감독의 한계를 고려하여 불법농지투기자를 단속하기 위함이다. 농지투기를 막기 위해서는 포상금을 상향조정하는 등 불법투기가 행해질 수 없는 구조를 만들어야 한다.

5. 농지법 위반에 관한 판례

불법형질변경이나 농지취득자격증명의 부정발급에 관한 판례가 집적되어 있다. 농지취득자격증명의 부정발급에 관한 판례는 농지법상 행정형벌을 적용하지 않고, 주로 부동산등기 특별조치법 제2조를 적용하여 처벌하고 있다.

(1) 대법원 2008.3.27. 선고 2007도7393 판결

농지취득 자격증명을 발급받지 못하여 소유권이전등기를 신청할 수 없는데도 불구하고, 농지 취득자가 순전히 전매이익을 취득할 목적으로 매수한 농지를 제3자에게 전매하였다면, 부동산등기 특별조치법 제2조 위반죄가 성립한다.

(2) 대법원 2007.6.28. 선고 2006도5617 판결

자경할 의사 없이 농지를 매수하기 위하여 그 취득에 필요한 농업경영계획서 작성 및 이를 첨부한 토지거래계약허가신청에 관한 일체의 사무를 법무사에게 일임한 것은 법령에 위반된 방법으로 토지거래계약허가를 발급받게 될 것이라는 사정을 알면서도 이를 용인 내지 묵인한 것이므로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률위반의 고의가 있다.

(3) 대법원 2006.2.24. 선고 2005도8802 판결

우리나라의 부동산 투기 실태와 정부 수립 이래 경자유전(耕者有田)의 원칙에 따라 비농업인의 농지 소유를 계속적으로 제한하여 온 규제 연혁 등에 비추어 볼 때, 실제로 농사를 짓지 않는 사람이 농지를 취득하는 경우에는 법령상 제한이 있을 것이라는 점은 경험칙상 쉽게 알 수 있을 것임에도 피고인들이 이 사건 농지를 자경할 의사 없이 매수하기 위하여 그 취득에 필요한 농업경영계획서 제출이나 농지취득자격증명 발급에 관한 일체의 사무를 남광 직원에게 일임한 것은, 결국 법령에 위반된 방법으로 농지취득자격증명을 발급받게 될 것이라는 사정을 알면서도 이를 용인 내지 묵인한 것으로 볼 수밖에 없다.

6. 평 가

농지법위반을 이유로 하는 판례는 주로 불법으로 농지취득자격증명을 발급받아 농지투기를 한 경우와 불법형질변경을 한 경우로 대별할 수 있다. 이러한 농지법위반사례는 기하급수적으로 증가하고 있으나, 어느 것이든 벌금형에 그치고 실형을 받은 경우는 극히 이례적이다.

제 4 장 농지규제법제에 대한 입법평가

제 1 절 농지소유제도에 대한 개선방안

1. 耕者(농업경영자)의 개념에 대한 개선방안

농지는 농업경영을 하는 자 또는 하고자 하는 자만이 소유할 수 있다. 여기서 농지법 제2조 제4호의 「농업경영」의 개념은 농업법인의 농지소유를 허용하게 하기 위하여 自耕을 대체한 개념이다. 그런데 농업경영의 주체를 농업법인 뿐만 아니라 농업인도 여전히 포함시킴으로써 외견상 농업인의 자경요건이 포기되고, 농업인도 농업경영을 행하는 주체로서 정의되고 있다. 이로써 비농업인도 고용이라는 형식을 빌어 탈법적 농지소유가 가능해졌다는 문제점이 지적된다. 따라서 농업인은 “자경”의 의미로, 농업법인은 “농업경영”의 의미로 세분화하여 규정할 필요성이 있을 것이다. 즉, 농업인이 전적으로 지시감독이 없는 고용의 형식을 빌어 농업경영을 하는 것은 위탁경영으로 간주하여 이를 금하는 규정의 신설이 요망된다.

2. 비농업인의 예외적 농지소유 허용에 대한 개선방안

사소유권보장과 공공복리의 적절한 조화를 이념으로 하는 농지법의 입법정신에 따라 상속농지라도 일정기간 자기의 농업경영에 이용되지 않는 경우에는 강제처분을 명함으로써 농지법 제22조상의 농지의 세분화방지라는 목적을 달성할 수 있어야 할 것이다.

비농업인인 상속자, 이농자에게 1만제곱미터의 농지소유를 계속적으로 허용하고, 한국농어촌공사 등에 임대할 경우 초과농지 모두를 무한정 소유하도록 하는 제도는 농지를 투자 내지 재산증식의 수단으로

인식하게 하는 결과를 초래할 것이다. 개인의 재산권이 존중되어야 할 것이지만, 이는 경자유전의 원칙을 훼손하지 않는 범위에서 허용되어야 한다. 비농업인인 상속자, 이농자의 농지소유가 점차 누적적으로 증가되는 추세를 고려하면, 일정한 기간까지만 농지소유를 허용하고 그 이후에는 처분을 명할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 더욱이 잠정적인 개발예정지구라고 할 수 있는 도시 근교의 농지를 매수하여 경작자인 것처럼 위장한 假裝農業人 등 비농업인이 급증하고 있고, 그 비율이 도시근교 농지의 70%를 점하고 있다는 언론보도와 이를 감독할 행정력이 미약하다는 점, 나아가 행정인력부족으로 소극적 행정감시에 그치고 있는 것을 기회로 비농업인들이 경작자에게만 지급하도록 법제화되어 있는 쌀소득직접지불금까지 수령하여 마치 경작자인 것처럼 위장하고 있을 개연성이 높을 것으로 짐작되는 점을 고려하면, 정부가 기간산업으로서의 농업을 지켜나갈 의지가 있는지조차 의심이 든다. 농림수산물부 자료에 따르면 '07/08년 세계 곡물 생산량은 약 20억 7,521만톤으로 전년대비 4.2% 증가하였으나, 세계 곡물 소비량은 약 21억 254만톤으로 사상 최고치로 수요가 공급을 초과할 것으로 전망된다. 농지의 절대적 규모도 지속적으로 감소되고 있으며, 기간산업으로서 쌀농업을 보호해야 할 필요성은 부연할 필요도 없을 것이다. 세계 곡물소비의 증가와 쌀생산의 감소는 미래의 위기로 다가올 것이며, 더욱이 남북통일을 대비하여 농지의 절대적 규모의 확보는 시급한 문제라 할 것이다.

현재 농지규모의 계속적 감소에도 불구하고, 지구 온난화의 영향으로 쌀의 단위당 생산성 증가와 1인당 쌀소비의 감소로 국내 수용량을 충족시키고 있으나, 이는 일시적 현상에 불과하다.

한편 상속인과 수유자를 달리 취급해야 할 이유가 없으므로, 수유자도 상속인과 동일한 대우를 받도록 규정할 필요가 있다.

제 2 절 농지임대차제도에 대한 개선방안

서면계약의 원칙이 준수되도록 하여야 한다. 현재 서면계약은 거의 지켜지지 않고 있는데, 비농업인의 농지소유가 주로 투자 내지 투기의 수단으로 이루어지고 있기 때문이며, 불법적인 소유가 전체 농지의 30%정도로 추정되고 있다. 쌀소득질불금 부당신청자가 17만 명에 이르는 것을 토대로 판단컨대, 서면계약을 준수하지 않는 주된 이유는 양도소득세의 탈루에 있음을 알 수 있다. 현재 농업인과 비농업인의 농지에 관한 양도소득세가 달리 적용되는데, 비농업인인 농지소유자의 반발을 이유로 탈법적인 행위를 묵인할 수는 없는 것이다.

입법론으로서 단기 임대차 기간에 관한 규정의 신설이 요망된다. 상가건물임차인에게 최초 계약일로부터 최장 5년간 계약갱신요구권이 주어지는 것을 고려할 때, 기간의 이익이 농지임차인에게만 주어지는 것으로 하여 5년의 단기임대차기간에 관한 규정의 신설이 요망된다. 그 이유는 농업인에게 투하자본을 안정적으로 회수할 수 있는 장치를 마련하지 않고는 임차농지를 가지고서 경쟁력 있는 농업경영을 영위하기 어렵기 때문이다. 또한 농지자체를 투자의 수단으로 이용하는 것을 막기 위하여 임차료 상한제를 시행할 필요가 있을 것이다. 이 경우 민사 및 상사에 관한 금전소비대차의 연이율 등을 고려하여 5-6% 상당의 상한이 적절해 보인다. 현재의 20%의 임차료는 유럽 국가에 비하여 지나치게 높게 형성되어 있다. 정부가 농지임대차를 통하여 이용을 강화시키겠다는 정책이 성공을 거두려면, 필수적으로 dlaci을 상한이 설정되어야 한다.

또한 프랑스 농지임대차에서와 같이 임차인에게 계약갱신을 요구할 수 있는 권리를 부여하여야 한다. 농지소유자가 직접 농업경영에 종사하지 않는 한 당해 임차인에게 계약갱신의 권리를 인정하여야 할 것이다.

제 3 절 농지취득자격증명제도에 대한 개선방안

최근 규제완화라는 정부시책과 관련하여 농지취득에 있어서 장기적으로는 사후적 규제방안으로 가야 할 것은 자명한 사실이지만, 이 경우 관리감독의 강화가 요망된다. 현재와 같이 관리감독체계가 미비되어 있는 상황에서 경자유전의 원칙을 실현하는 수단에 있어서도 같은 접근방법이 타당한지는 의문이다. 여전히 수입농산물이 국산으로 허위표시되어 농민들의 정당한 이익을 침해하고 있고, 이를 규제하는 행정공무원들의 인력난 까지 겹치고 있으며, 농지법 제6조의 농지 투기금지 규정이 무력화될 정도로 농지를 투기 내지 투자의 수단으로 이용되고 있는 현실을 감안해 볼 때, 사후감독체계, 행정형벌이나 이행강제금을 좀 더 강화할 필요가 있을 것이다. 혹자는 농지가 왜 투자의 수단이 되어서는 아니 되는 지에 대하여 의문을 제기할 수도 있어 보이지만, 농지법상 농지는 농업경영에 이용할 목적으로만 소유할 수 있는 것이고, 재산증식의 목적으로 소유할 수 있는 대상이 아니기 때문이다. 따라서 농지투자의 목적이란 곧 농지법 제6조에 의한 투기의 목적으로 해석된다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

현행 농지법의 전체적인 흐름상 경자유전의 원칙에 대한 예외의 지나친 확대로 헌법상 경자유전의 원칙이 깨어진 것으로 평가된다. 농지매매증명 없는 농지매매계약은 채권계약은 유효하나, 물권계약은 무효이고, 이러한 물권계약은 농지매매증명을 발급받을 때까지 유동적 무효인 상태에 있다. 그러나 농지취득자격증명은 소유권이전등기시에 필요한 또 하나의 첨부서류로 격하 규정되어 있고, 농지법 제10조 내지 제12조 등 일련의 규정에 의하여 부정하게 취득한 농지취득자격증명이 무효일지라도 매매계약이나 물권변동에는 아무런 영향을 미치지 않는

다. 이러한 일련의 규정들은 신의칙상 평가모순이라 아니할 수 없고, 나아가 농지법 제6조 제1항의 경자유전의 원칙, 제3조 제2항의 농지투기금지의 규정에 반하는 모순되는 것은 아닌지 의문이다.

사기 등 기타 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받은 경우 까지 유효하게 농지소유권을 취득할 수 있게 하고, 행정처분명령의 대상이기는 하지만 한국농촌공사에 3년간 임대함으로써 투기의 소기 목적을 합법적으로 달성할 수 있도록 규정한 것은 입법적으로 기형적 규정이거나 평가모순이 아닐 수 없을 것이다.

제 4 절 농지보전제도에 대한 개선방안

1. 농지유희화로 인한 농지의 감소방지

지목이 전·답, 과수원으로 되어 있더라도 실제로 농작물의 경작에 이용되지 않는 토지는 원칙적으로 농지가 아니다.⁴⁵⁴⁾ 따라서 비농업인이 합법적으로 농지를 소유하였으나 장기간 방치시켜둔 결과 수목이 자라고 있는 정도에 이르렀거나 그 기간의 장기로 농작물의 경작에 이용되지 아니하는 토지로 인정되는 경우에는 농지가 아니다. 이 경우 해당 농지는 대지나 나대지로 지목의 변경을 도모할 수 있다고 할 것인데, 농지에 비하여 대지나 나대지의 가격은 2배 내지 20배의 차이를 보이고 있으므로, 지목변경을 목적으로 장기간 방치시켜 둔 농지는 투기의 대상이 될 여지가 있다. 따라서 농지라고 함은 “지목이 농지이거나, 농지가 아닌 경우에도 실제로 경작에 이용되는 토지”로 그 정의를 개정할 필요가 있을 것이다.

상속이나 일정기간 이상 농업에 종사함으로써 합법적으로 소유하는 농지 소유자는 경작에 종사하지 않거나 농지를 장기간 방치시키는 경우에도 현행법상으로는 더 이상 규제할 법적 근거가 없다. 물론 농지

454) 대법원 1999.4.23, 선고 99도678판결.

를 장기간 방치할 경우를 대비하여 대리경작자지정제도가 있으나, 사문화된 지 오래다. 농지를 장기간 방치시키는 경우 해석상 더 이상 농지로 볼 수 없게 되는데, 최근 정부는 농업진흥지역이 아닌 지역에 있는 농지가 장기간 방치되는 것을 막기 위하여 이 지역에서의 농지거래를 자유화하겠다는 발표를 한 바 있다. 농업진흥지역이 대체로 전체농지의 80% 이상을 차지하고 있는 외국의 사례와 56%에 지나지 않는 우리나라의 현실을 비교한다면, 농지가 농지법 제6조에서 금지하고 있는 투기의 대상이 될 것이 예견되고, 오히려 정부의 정책이 농지투기를 부추기는 결과를 초래하고 있다고 판단된다. 통일을 대비하여 일정규모 이상의 농지를 보전하여야 하는 것은 국가의 책무이다. 농지보전에 관한 장기정책에 따라 이해관계인들의 반대를 무릅쓰더라도, 국가는 일정규모 이상의 농지보전을 위하여 노력하여야 할 것이 요청되지만, 그 반대로 가는 것은 아닌지 의문스럽다.

따라서 최소한 합법적으로 농지를 소유한 비농업인이 농지를 방치하는 경우 강제처분을 명하는 규정의 신설이 요망된다. 아무리 한계농지라고 하여 무한정 전용을 허가할 수는 없다. 한계농지가 전체농지의 44%에 이르는 것을 고려하면 한계농지의 보전에 관한 대책없이 농지의 절대량 확보는 묘연하다. 즉 통일을 대비한 예비농지로서도 그 가치가 아주 높다.

물론 정부가 추진하는 바와 같이 한계농지에 관하여 비농업인도 소유할 수 있도록 거래를 자유화하는 것도 한 방안이겠지만, 이 경우에 있어서도 유희화 방지대책이 필요한 것이다.

2. 농지전용시 대체농지 개발

아무리 대단위의 농지라 하더라도 산업용·주거용의 필요성에 따라 전용될 수 있어야 함은 의심의 여지없다. 그러나 이러한 개발에도 불

구하고 농지의 절대량은 확보되어야 한다. 따라서 대단위의 농지가 산업용·주거용으로 전용되는 경우 그 대체농지의 개발이 필수적이다. 대체농지의 개발에 관한 대안없이 필요성이 있다는 이유만으로 산업용·주거용으로 농지가 전용된다면, 농지의 급격한 감소는 피할 수 없다. 한번 타용도로 전용된 농지는 다시 복구하기가 쉽지 않다.⁴⁵⁵⁾ 전술한 바와 같이 해외농지 개발은 임시방편적인 대안은 될 수 있으나 근본적인 대책은 될 수 없다. 따라서 대단위의 농지가 산업용·주거용으로 전용되는 경우 그 대체농지 개발에 관한 대안이 있어야 한다. 물론 농지를 전용하는 경우 대체농지조성비와 농지전용부담금을 부과하고 있으나, 이 재원을 가지고 실질적으로 대체농지를 확보할 수 있는 방안을 먼저 강구하여야 한다는 것이다.

제 5 절 농지이용관리제도에 대한 개선방안

1. 선결과제

(1) 농지의 특수성 고려

농지이용 및 관리대책은 토지가 가진 특성, 즉 위치의 고정성, 다용도성, 가치의 공공성, 농지가 속해있는 토지시장의 장기 동향 등을 고려하여야 한다.

토지는 위치가 고정되어있기 때문에 토지이용형태가 국지화되어 있고, 비동질적이며, 비대체적인 특성을 가지고 있다. 농지는 토지 자원 중에서 비교적 동질적인 특성을 지니고 있었으나, 1994년 이 후의 준농림지역제도 도입으로 이질성이 크게 증가하였으며, 이러한 형상은 앞으로의 농지규제 완화과정에서 더욱 가속화되었다. 이를 시정하기

455) 박석두, 농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2002.12. 98면 참조.

위하여 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 및 동법 시행령을 개정하여 준농림지역을 관리지역으로 재편함과 아울러 농지법을 개정하여 시·도지사에게 주어졌던 전용허가권을 회수하고 농림수산식품부장관에게 부여하고 있다.⁴⁵⁶⁾

문제는 관리지역은 물론 농업진흥지역의 농지조차도 그 필요성이 제기되면 어렵지 않게 산업용·주거용으로 전용됨에도 불구하고,⁴⁵⁷⁾ 대체농지확보에 관한 강구책 없이도 행해지고 있다는 것이다. 이로써 농지의 절대량은 해마다 감소하고 있다.

농지의 이질성을 감안하지 않고 농지이용 및 관리정책을 수립·집행할 경우 지역별로 상이한 정책결과가 나타나게 되어 시장실패와 정책실패가 증폭되어서 나타날 가능성이 크다. 토지의 다용도성이라는 특성은 두 개 이상의 용도가 결합될 수 있는 기본적인 속성을 의미하는 것으로 용도간의 결합을 조정할 공간배분 수단으로서 계획의 필요성을 시사하고 있다. 이러한 용도결합을 합리적으로 조정하지 못할 경우 농지의 난개발이 발생하게 될 것이다.

가치의 공공성은 개발이익의 환수 및 손실보상의 필요성을 함축하는 특성으로서, 농지이용 및 관리체도가 성공하기 위해서는 농지소유로 인한 자산 가치의 차이를 최소화시켜주는 정책이 필요하다. 국토에 대한 장기적 토지수급동향이 농업정책과 함께 농지이용제도의 틀을 구성하는 기본 요소 중의 하나로 고려되어야 한다.

(2) 농지이용의 방향표지

국토자원으로서의 농지에 대한 인식, 도시지역과 보전지역 등 인접 용도와의 연계선상에서 농지관리 방안이 고려되어야 한다. 농지가 위

456) 농지법 제34조 동법 시행령 제33조 참조.

457) 물론 국가발전을 위하여 필요한 경우 농지는 산업용·주거용으로 전용될 수 있어야 함은 당연하다.

치해있는 입지특성에 따라 공간 계획적 측면에서 농지구분체계가 재검토되고, 지역별 용도규제방법, 농지전용제도의 운영방안이 검토되어야 한다.

기존의 농지관리가 농지에 대한 차등적 사회인식, 농업정책 차원의 농지관리, 분점적 농지관리(취락공간/농지관리 계획분리, 농시/농촌 분리), 물리적 특성에 따른 획일적 농지관리, 공간계획이 결여된 농지관리라는 측면을 벗어나지 못했다.

따라서 새로운 농지관리의 지표는 농지에 대한 인식전환, 국토관리 차원의 농지관리, 통합적 농지관리(취락 공간/농지관리, 도시/농촌 계획의 통합), 입지적 특성에 따른 농지의 차등관리, 공간계획에 기초한 농지관리가 되어야 할 것이다.

2. 개선방안

(1) 농촌공간계획 체계의 정비

농지에 대한 인식이 점차 변화하고 있다. 농촌은 생산공간과 생활공간, 휴양공간이 복합된 공간 즉 다원적 기능이 조화롭게 발휘 되도록 할 것이 강조 되고 있다.⁴⁵⁸⁾ 그러므로 농촌생활 환경을 정비하고 농외소득원을 개발하며 자연환경을 보전하는 종합적인 관리가 국토 계획 단계에서부터 이루어져야한다. 이를 위해서 먼저 농촌 공간에 대한 계획단계에서부터 농지관련계획과 농촌 정비계획을 통합하여 일원화할 필요가 있다. 농촌정비계획과 농촌토지 이용계획이 하나로 통합되어야한다는 것이다. 구체적 방안으로는 중앙정부는 전국 차원에서 가

458) 농업환경의 급변에 따라 정부는 2003년 11월 11일 향후 10년간 (2004-2013) 총 119조원의 농업·농촌 투융자계획을 발표하면서, 도시와 농촌이 더불어 사는 균형 발전을 목표로 하여 농촌을 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 정비한다는 비전을 제시한 한편, 농촌의 성격을 농업생산공간에서 생산, 정주, 휴양공간이 복합된 것으로 보고, 이를 달성하기 위한 부문별 추진과제를 제시.

칭 농어촌정비종합계획을 수립하고, 도에서는 농어촌정비기본 계획을 수립하도록 한다. 또 시·군은 농지이용 계획과 각종 농촌정비계획을 통합한 농어촌정비계획을 수립하며, 읍·면단위에서는 이들 계획에 따라 각종 정비사업을 실시하도록 한다. 이를 위하여 농어촌정비법상의 관련규정을 개정할 필요가 있고, 또한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률도 고쳐나갈 필요가 있다.

(2) 농지에 대한 용도구분의 개편⁴⁵⁹⁾

도시화·산업화의 급진적, 생활권의 광역화 등으로 농촌 공간의 기능변화와 함께 농촌토지이용의 수요도 다양하게 변하고 있다. 농지가 농업 생산 외에, 주거, 산업, 휴양, 공공시설 등 다양한 용도로 전용되고 있다. 농지 전용허가, 신고 등을 통해 비농업 시설이 농촌지역 여기저기에 산발적으로 입지하고 있는 것이다. 그 결과 최근 농촌지역에서는 서로 다른 용도의 토지이용이 상충되는 사례가 빈번하다. 그것들은 근본적으로 용도지역 구분체계에 대한 개편이 이루어야 할 것이다. 현행의 용도지역 구분체계에 대한 문제점은 앞서 밝힌 바 있다. 그것을 농업진흥지역의 구분과는 상관없이(위에서 토지계획법안과 차이가 나타남을 밝혔다.) 농지의 입지성과 물리적 농지적성도 및 도시적 용도(농지의 도시화는 점차 확산되고 있다.)로의 적성도 등을 기준으로 하여 몇 계급으로 등급화시킨 후 등급별로 농지전용제한기준을 정하여 관리한다면 농지이용체계의 정비에 도움이 될 것이다. 그에 맞는 농지등급구분안은 다음과 같다.

459) 성진근 외, □□적정수준의 식량자급을 위한 농지보전규모의 추정과 농지평가기준□□ (충북: 충북대 농업과학기술연구소, 1999), 64-78쪽.

<표 4-1> 바람직한 농지등급구분(안)

농지등급 구분		농지적성도 등급	도시용지 적성도등급	보전 면적 (만ha)	국내영양 자급율 (누적비)	비 고
농지전용절대 불가능지구	1급농업지구	우등농업지구	부적합지구	90	약 30%	
	2급농업지구	중등농업지구	부적합지구	80	약 60%	
조건부농지 전용가능지구	1급경합지구	열등농업지구	부적합지구	40	100%	
	2급경합지구	우등/ 중등농업지구	중간/적합지구			
농지전용 가능지구	2급조시화 적합지구	중등/ 열등농업지구	중간/적합지구			
	1급도시화 적합지구					시가지 인접지구

이러한 제도 아래 농지평가기준의 개선 및 농지전용기준의 지역차등화가 이루어져야 한다. 도시화율이 90%에 근접하고 있는 시대적 여건에 따라서 농지평가기준도 단순히 물리적요인만을 반영할 것이 아니라 인근 도시의 영향력과 도시화 압력 등을 포괄할 수 있는 입지성요인이 농지평가기준에 포함되어야 한다. 또한 생태계보전이란 측면의 환경적 요인 등도 합리적으로 반영되어야 한다. 이러한 기준이 정비되면 도시화 적성도가 강한 농지는 전용가능지구로 구분하여 손쉽게 전용되도록 하는 대신에 농업적 적성도가 강한 농지는 반드시 보전될 수 있도록 전용기준을 차별화하는 것이다.

(3) 농지용도구분에 대한 행위제한의 설정

새로 정비되는 계획 체계의 실효성을 확보하기 위해서는 농지용도구분별로 행위제한을 설정하여 적용해야한다. 국토 계획법에서 농림

지역, 생산관리 지역, 생산녹지지역 등에 대해 적용하고 있는 기본적인 행위제한에 더하여 농지용도구분에 대한 보다 세부적인 행위 제한 규정 마련이 시급할 것이다. 그에 대한 기술적인 측면을 고려해야 하는데 행위제한을 규정하는 방식, 행위제한의 위계를 정하는 방식, 행위제한의 대상의 유형화하는 방법 등이 그러한 것이다.

제 6 절 농지전용제도에 대한 개선방안

현행 농지보전 및 전용제도는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 용도지역제와 개발행위허가제-농업진흥지역제도-농지전용허가제도-농지보전부담금제도 등으로 구성 되어 있다. 이 중 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』은 먼저 전국토를 4개 용도지역으로 구분하여 용도·층고·건폐율·용적률 등을 달리 적용하고 둘째, 어떤 용도지역에서든 3ha 이상의 개발행위에 대해서는 개발계획을 수립하도록 유도하며 셋째, 3ha 미만의 소규모 개발행위에 대해서는 개발행위허가제에 따라 허가를 받도록 하였다. 그러나 용도지역제와 개발행위허가제는 관리지역을 도시지역으로 변경하는 용도지역 변경, 용도지역별 행위제한이 유사하기 때문에 보전용도의 지역이 보전되기 어려운 점, 개발행위허가제를 이용하여 계획 없이 개발할 수 있다는 점 등의 문제를 안고 있기 때문에 이에 대한 해결이 필요하다.

농업진흥지역제도는 농지보전을 위한 핵심제도로써, 농업진흥지역 면적은 2006년까지 절대면적과 농지에서 차지하는 비율 모두 증가하다가 2007년에 면적과 비율 모두 감소하였다. 농업진흥지역 농지전용외에 농업진흥지역의 지정 해제 조치가 있었기 때문이다. 현행 농업진흥지역제도는 농업진흥지역으로 지정됨으로써 농지가격이 상대적으로 낮기 때문에 불리한데도 그에 대한 보상 또는 우대 지원책이 없으며, 농업진흥지역 농지에 축사와 농산물 가공·건조·창고시설은 물

론 농업인공동편의시설을 설치할 수 있어 농지보전에 지장을 초래한다는 문제가 있다. 따라서 농업진흥지역으로 지정됨으로써 농지소유자가 감수하게 되는 상대적 손실을 보상하는 지원제도가 필요하며, 농지보전을 위하여 농업진흥지역에 설치하는 농산물 가공·건조·창고시설 및 농업인공동편의시설은 구역을 지정해 집단적으로 설치하는 방안이 요구된다.

농지전용허가제도에 의해 1981~2007년까지 27년 간 28만ha의 농지가 전용되었다. 2003~2007년까지 최근 5년간 연평균 전용면적은 17,044ha였다. 용도별로는 도로·철도·항만 등 공용·공공용 시설을 위한 전용이 매년 가장 많은 면적을 차지하였으며(전체 전용면적의 44%), 이어서 주택시설(17%), 세 번째가 농·어업용 시설(15.5%)이었다. 용도지역별로는 농업진흥지역 바깥 농지의 전용면적은 농업진흥지역 안 농지의 4배에 달하지만, 농업진흥지역 안 농지의 전용 면적도 매년 3천~5천ha에 달하였다. 또한 농지전용 1건당 평균 전용면적은 600~800평의 소규모였다. 농지를 보전하고 투기적 농지수요를 차단하기 위하여 농지전용의 내용을 엄격하게 하고 전용요건을 강화할 필요가 있다.

제 7 절 쌀소득직접지불제도에 대한 개선방안

직불금 부당신청의 근본적인 원인은 농업인의 개념정의에서 ‘자경’ 대신에 ‘농업경영’이라는 모호한 개념을 도입함으로써⁴⁶⁰⁾ 사실상 임차인을 형식상 고용에 의한 방법으로 탈법적으로 비농업인이 농지를 소유할 수 있는 가능성을 열어놓게 되었기 때문이다. 또한 농지취득자격증명제가 농지취득요건으로 사전감독체계에서 사후 감독체계로 바뀌면서 농지의 불법투기자에 대한 감독관청의 사후적 관리가 소홀한

460) 그 이유는 농업회사법인, 특히 농업주식회사의 농지소유를 허용하면서 ‘농업경영’이라는 개념을 도입하였으나, 한편으로 농지투기의 출발점이 되고 있다.

데 그 원인을 찾을 수 있다.⁴⁶¹⁾ 따라서 농업경영의 개념에서 탈법적 수단으로 농지를 소유하는 것을 막을 수 있도록 농업인과 농업법인으로 구분하여 명시할 필요가 있다. 즉, 농업인의 경우 완전고용의 형식을 빌어 탈법적으로 농지를 소유하는 경우, 과실수 등을 심어놓고 사실상 경작을 방치하는 탈법적인 경우 등은 법원의 판단에 의하지 않고도 감독단계에서 제재를 가할 수 있어야 한다.

또한 1,000제곱미터 이하 규모의 주말농장용 토지매입허용, 비농업인 상속자의 농지소유규모 확대, 8년 이상 경작 후 이농한 자의 농지소유 규모 확대 등 농지규모화정책에 반하는 규정들의 개정 내지 그 대안이 요구된다. 산업용지의 소유를 산업용으로 이용할 자만이 소유할 수 있게 하는 사회적 공감대가 형성되어 있듯이, 농지도 재산증식의 수단이 아니라 농업생산의 수단으로의 사회적 인식전환이 요망된다.⁴⁶²⁾ 이러한 인식전환 하에 농지규모화정책에 반하는 제도들을 대폭 개정할 필요가 있을 것이다. 즉, 주말농장용 농지매입의 경우 한계농지에 한하여 허용하고, 농지를 방치시키는 경우 그 처분을 명하는 규정 외에 실질적인 감독이 요망된다. 현행 규정대로 농업회사법인이나 농업인에게 주말농장용 임대사업을 할 수 있게 하는 것만으로도 충분할 것이다.

한편 쌀소득 직접지불법상 대상농지를 농지법상의 농지로 한정하여 대상으로 하고, 다시 논농업에 종사한 농지로서 더 나아가 일정기간 동안 경작한 경우로 다시 한정하고 있다. 즉 여기에는 1000제곱미터 미만의 농지는 제외된다. 그 이유는 이정도 규모의 쌀농업은 자급자족의 수준이므로 시장개방에 따른 손실과는 관계없다는 것이다. 일응 타당해 보이나, 대규모의 쌀농업에 종사하는 농업인도 자급자족분은

461) 사동천, 농지소유제도에 관한 비판적 고찰, 법조, 211면 이하 참조.

462) 윤석환, “농지제도 개편논의의 상황인식과 농지정책의 과제”, 농업경제동향, 겨울(통권 제4호), 농업기반공사, 2003, 28-29면 참조.

있을 것이며, 이 부분에 관한 지원배제 규정은 없다. 또한 논농업의 후방적 효과를 고려하면 그 정당한 대가를 지불해야 하는 것일 것이다. 따라서 소규모 쌀농업인과 대규모 쌀농업인 간의 형평성의 문제가 제기될 수 있다.

비농업인의 농지소유에 관한 사후적 감독으로 전환된 현행 농지법 하에서는 실질적인 감독과 위반시 엄격한 처벌이 요구된다. 현행의 처벌규정을 강화할 필요가 있으며, 부정한 방법으로 농지를 취득한 자에 대해서는 전매차익까지 환수할 수 있는 제도적 장치가 요망된다. 또한 쌀소득직불금의 수혜 대상자에 관한 규정은 헌법상 형평의 원칙에 반하므로, 소규모 쌀생산을 차별해야 할 이유가 없다.

제 8 절 종중의 농지소유제한제도에 대한 개선방안

1. 종중의 부동산소유

종중의 농지소유제한제도는 종중의 부동산소유제도와 직접적으로 관련이 있다. 즉, 종중은 권리능력이 없는 사단이지만 현행 부동산등기법상 종중 명의로 부동산소유권등기를 할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 그러나, 명의신탁제도는 일제가 조선부동산등기령을 시행하면서 전국의 부동산을 등기하도록 하되, 종중 명의로는 차단한데서 유래된 편법적인 관습⁴⁶³⁾이라는 점에서 종중 재산의 명의신탁은 현대법의 원칙에 부합되도록 재검토할 필요가 있다. 특히 종중 재산의 명의신탁은 명의신탁을 통한 종중의 농지소유를 가능하게 하는 또 하나의 편법이 허용됨으로써, 종중의 농지취득을 금지하는 농지법 및 경자유전의 원칙을 선언한 헌법정신과도 충돌될 수 있다. 이러한 점을 기초로,

463) 종중재산 명의신탁의 법사학적 연구에 관한 상세한 내용은 심의기, “조선후기의 종중의 단체성과 소유형태”, 39면 이하 참조.

중중의 농지소유금지제도에 대한 전제로서 중중의 부동산소유제도에 대한 몇 가지 대안을 제시하고자 한다.

첫째, 중중의 권리능력 취득을 용이하게 하여 중중이 권리능력을 가진 사단으로서 재산을 소유할 수 있도록 비영리법인에 대한 규제를 허가주의에서 인가주의 또는 준칙주의로 전환하는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 중중이 권리능력 없는 사단법인으로서도 명의신탁 되어 있는 중중재산을 중중명의로 등기할 수 있도록 특별법의 제정이 필요하다.⁴⁶⁴⁾ 다만, 중중이 권리능력 없는 사단의 지위를 유지하는 경우에는 중중대표자나 소수의 종원에 의한 중중재산의 임의처분을 방지하기 위하여 중중의 법인설립을 강제하는 방법과 중중재산의 처분결의서나 대표자선임결의서를 공증하는 방법, 중중총회에 참가한 종원이 결의서에 날인하고 등기신청시 인감증명서를 첨부하게 함으로써 중중재산의 처분요건을 강화하는 방안을 검토할 수 있다.

셋째, 부동산실명법상 명의신탁이 허용되는 예외사유에서 중중을 제외하여 중중재산의 명의신탁을 금지하는 것을 고려할 필요가 있다.⁴⁶⁵⁾ 중중 재산의 명의신탁에 관해서는 그 허용 여부에 대해 대립되는 의견이 존재한다. 중중 재산에 대한 명의신탁을 허용하는 것이 부당한 것으로 보는 견해는 중중 재산에 대한 명의신탁의 경우 부동산등기법 제30조 제1항이 중중과 같은 권리능력 없는 사단의 등기능력을 인정하고 있으므로, 중중에게는 중중 명의의 등기를 권장하는 것이 바람직할 것임에도 불구하고, 중중 재산에 대하여 예외를 인정하는 것은 중중 구성의 간편성에 비추어 중중에 의한 투기나 탈법행위를 조장하는 결과를 가져올 수 있을 뿐 아니라, 애당초 명의신탁이라는 제도가 중중 재산의 보전관리를 위하여 생성된 것이기는 하지만, 수탁자의

464) 정기웅, “중중에 관한 고찰(하)”, 38면.

465) 조성민, “중중재산관리의 문제점과 해결방안”, 102면.

재산처분은 상대방의 선의·악의를 불문하고 보호받음으로써 오히려 종중 재산을 지켜주지 못하였고, 그에 따른 종중원 사이 또는 종중과 제3자 사이의 분쟁의 소지만을 높여주는 것이어서 종중 재산에 대한 명의신탁을 인정하는 것은 종중에게도 도움이 되지 못하므로 종중의 경우에 특례를 인정하는 것은 부당하며, 종중 재산의 명의신탁은 상당한 유예기간을 두어, 그 실명등기를 하도록 하는 것이 타당하다고 주장한다.⁴⁶⁶⁾

반면 종중 재산의 명의신탁을 긍정하는 견해에서는, 종중 재산은 과거에 배하여 실명등기가 증가하였지만, 아직도 종중 재산의 상당부분이 종중원 등에게 명의신탁되어 있는 상황이고, 종중 재산의 대부분은 그 재산의 보전관리를 위하여 명의신탁을 하는 것이 보통이고 투기나 탈세 등의 탈법행위를 위하여 행하여지는 경우가 드물다는 점에서 종중 재산에 대한 명의신탁을 금지할 필연적 이유는 없다고 한다.⁴⁶⁷⁾ 그러나, 명의신탁에 대한 역기능을 대부분 투기나 탈세를 조장한다는 점을 내세우고 있으나, 농지법상 농지소유제한제도와 관련하여 볼 때 종중은 명의신탁을 통하여 농지소유제한규정을 회피하여 농지를 취득할 수 있다는 결론에 이르게 된다. 이는 결국 종중 재산에 대한 명의신탁을 허용함으로써 헌법상의 경자유전의 원칙 및 농지법상의 농지소유제한규정의 규범적 취지를 희석시키고, 농지법상의 중요한 입법적 공백을 야기하게 될 우려가 있다. 비록 종중 재산의 명의신탁이 투기와 탈세의 우려는 적다고 하더라도 농지법 등의 강행규정을 취지를 몰각시킬 수 있는 방편이 될 수 있다는 점에서 장기적으로는 종중 재산의 명의신탁에 대해서도 실명전환을 강제하여 장기적으로는 편법적으로 농지를 취득 및 소유할 수 있는 입법상의 흠결을 보완할 필요가 있다.

466) 문혜정, “부동산실명제에 관한 연구”, 연세대 대학원, 1997, 129~130면. 김홍상, “농지문제에 있어서 부동산실명제의 효과와 그 한계”, 225면도 부동산실명제의 실시에 있어서 예외적인 명의신탁을 허용해서는 안된다는 입장이다.

467) 엄정수, 『부동산 명의신탁』, 법률정보센터, 2007, 115면.

2. 종중의 농지소유

현행 농지법상 종중은 원칙적으로 농지를 소유할 수 없으나, 예외적으로 농지법 시행 이전부터 소유하고 있던 위토 등 농지 및 민법 제 1008조의3의 규정에 의한 묘토를 승계한 경우에 한하여 농지의 소유가 허용된다. 다만 명의신탁의 방법으로 새로운 농지를 취득할 수 있는 편법도 현행 법제상 허용되고 있음은 전술한 바와 같다.

특히 종중이 농지 소유 중 위토에 대해서는 그 인정 필요성이 적지 않다. 물론 종중이 소유하고 있는 위토에 대해서도 소유를 금지하는 경우에는 위토를 처분하여 마련한 기금을 분묘수호나 관리 및 제사비용으로 충당하는 것도 가능하나, 이러한 기금의 관리 등에 있어서도 종중 내부에서 많은 분쟁의 발생이 예기된다는 점에서 최적의 대안은 아닌 것으로 생각된다. 따라서 현실적인 대안으로는 농지법상 위토의 범위에 한정하여 종중의 농지소유를 명문으로 인정하는 것을 고려할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 현재에도 농지법 부칙 및 민법 제 1008조의3의 규정에 의해서 종중의 농지소유는 부분적으로 허용되고 있으나, 이는 법체계상 불명료한 점이 있고 종중의 농지소유의 필요성을 반영하여 농지법 제6조를 개정하는 것이 적절할 것으로 보인다.

이를 위해서는 농지법 제6조 제2항 제10호에서 별도의 사목을 신설하여 ‘종중이 공동선조의 봉제사, 분묘수호 또는 친목도모를 목적으로 대통령령이 정하는 바에 의하여 농지를 취득하여 소유하는 경우’를 ‘자기의 농업경영에 이용하지 아니하는 농지’로서 소유할 수 있도록 허용하는 방안이 고려될 필요가 있다.

또한, 종중의 농지소유가 농지법 제6조의 규정에 의하여 허용되는 경우에는 사실상 종중이 직접 농업경영을 할 수 없으므로, 농지의 위탁경영에 관한 농지법 제9조에서 제7호를 신설하여 ‘제6조 제2항 제

10호 사목에 의하여 종중이 농지를 소유하는 경우’를 규정함으로써, 종중이 소유하는 농지의 위탁경영 및 농지법 제23조를 개정하여 종중 소유 농지의 임대차·사용대차를 아울러 허용할 필요가 있다. 그러나, 농지법 제6조에서 종중의 농지소유를 부분적으로 허용하는 경우에 농지의 취득만을 목적으로 하는 종중의 난립이 예상될 수 있으므로, 이를 규제하기 위하여 농지법 시행령에서 종중의 정관과 종중원의 수 등의 자격요건을 명시하게 하는 방안도 고려할 필요가 있다.⁴⁶⁸⁾

제 9 절 과징금과 행정형벌에 대한 개선방안

농지취득자격증명의 부정발급등 농지투기와 농지의 불법전용 등 농지법위반에 대하여 사안의 중요도에 따라 5년 이하의 징역, 3년 이하의 징역, 1천만원 이하의 벌금형 등으로 차등적인 법정형을 규정하고 있으나, 실제로 처벌받는 사례에서는 대다수 벌금형에 그치고 있다. 농지전용 기대수익이나 투기에 따른 기대수익에 비하여 벌금선고가 기형적으로 불균형하다고 할 수 있다. 농지 투기의 범죄는 경제사범으로서 그 실효성을 거두기 위해서는 좀 더 강력한 처벌규정이 요구된다.

468) 조성민, “중중재산관리의 문제점과 해결방안”, 102~103면.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 일반논문

강신섭, 『농지매매와 소재지관서의 증명』, □□사법논집□□ 제25집, 법원행정처, 1994

_____, 『국토이용관리법상 토지거래허가지역 안에 있는 토지에 관하여 매매계약을 체결하고 매매대금전액을 지급한 다음 취득세를 신고납부하였는데 그 후 토지거래허가신청이 불허가된 경우, 위 취득세 신고행위가 당연무효로 되는지 여부』, □□대법원판례해설□□ 제29호, 1997. 11. 11

강태구, 『논농업직불제의 정책적 타당성』, □□한국지방자치학회보□□ 제13권 제3호, 2001

고창현, 『중증재산에 관한 법적 고찰』, □□조희채변호사 화갑기념논문집□□, 전남대 출판부, 1989

_____, 『농지소유제도와 부재지주』, □□사법행정□□, 1989. 6

_____, 『경자유전의 원칙과 비농민의 농지소유』, □□민사법학□□ 제8호, 1990. 4

_____, 『농지법의 개선방향』, □□토지법학□□, 1993. 12

권오복 외, 『농자재가격 불안정의 영향과 대응방안』, □□농업전망 2009(I)□□, 한국농촌경제연구원, 2009

권오승, 『농지소유권의 제한, 부동산법학의 제문제』, □□石霞 金基洙教授華甲記念論文集□□, 1992. 6

참 고 문 헌

- 김능환, 『소재지관서의 증명이 없는 농지매매계약의 효력』, □□민사판례의 제문제□□ 제7권, 한국사법행정학회, 1993
- 김대명, 『농지의 소유제도 연구』, □□법학연구□□ 제33집, 2009. 2
- 김대희, 『농지법 해설』, □□법제□□, 1996
- 김병수, 『법인이나 법인격 없는 사단 명의로 경료된 구농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법에 기한 소유권이전등기의 추정력』, □□대법원판례해설□□ 68호, 2007. 12
- 김상용, 『농지매매증명과 비농민의 농지소유: 대법원 판례를 중심으로』, □□민사판례평석□□ 제1권, 법원사, 1995
- _____, 『우리나라에서의 농지소유권에 대한 법적 규율의 변천』, □□민사법연구□□ 제3권, 법원사, 2000
- 김선용, 『중증재산의 법적 성격 및 그 소유권귀속을 둘러싼 분쟁에 있어서의 판단기준에 관한 판례의 동향』, □□실무연구자료□□ 7권, 대전지방법원, 2006. 1
- 김연중 외, 『2009 농업·농가 경제전망』, □□농업전망 2009(I)□□, 한국농촌경제연구원, 2009
- 김태곤, 『미국 2002년 농업법의 특징과 시사점』, □□세계농업뉴스□□ 제22호, 2002. 6
- _____, 『직접지불정책의 방향과 과제』, □□농업전망 2006□□, 2006
- 김현숙, 『19·20세기 파평윤씨 문중의 농지소유와 농업경영』, □□한국사학보□□ 제35호, 2009. 5
- 김홍상, 『농지문제에 있어서 부동산실명제의 효과와 그 한계』, □□공간과 사회□□, 한울, 1995. 3
- 나승렬, 『농지제도 개선방안』, □□농업기반□□ 통권 제205호, 2002. 5·6

- 노석갑, 『농지임대차실태와 정책과제』, □□입법조사월보□□ 137호, 1983.
11 · 12
- 농림수산식품부, 『직불제 현황, 실적, 예산』, □□국회정책자료□□ 1, 2006
_____, 『직불제 전반(02-06)』, □□국회정책자료□□ 5, 2006
- 농민신문, 『쌀 소비감소 막을 전방위 대책 내놔야』, 2009. 5. 29
- 농촌법학회, 『한국농지제도의 문제점과 개선방향』, □□서울대 Fides□□ 21
권 1호, 1977. 2
- 민강도, 『농지매매증명 발급을 조건으로 한 소유권이전등기청구의
소의 적부』, □□대법원판례해설□□ 제22호, 1994. 7. 29
- 박동규, 『쌀소득보전직불제 도입취지 살려야』, □□한국농촌경제연구원
뉴스레터 시론□□, 2008. 10
- 박병호, 『농지이용강제제도의 사적 기초』, □□법학□□ 제20권 제2호
- 박석두, 『농지 소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』, □□농어촌과환
경□□ 제14권 제2호, 농업기반공사, 2004. 6
- 박석두 외, 『농지제도 개편의 방향과 추진방안』, □□농정연구속보□□ 제
17권, 한국농촌경제연구원, 2004
_____, 『농지제도의 기본방향: 토지의 공익성과 농지제도의 새
로운 방향』, □□연구자료 D190□□, 한국농촌경제연구원 · 새국토연
구협의회, 2004
- 박용석, 『농지에 대한 법적규제』, □□토지법학□□, 1998
_____, 『농지의 거래제한』, □□토지법학□□ 제14호, 1999
_____, 『농지소유제도와 문제점(상)』, □□부산법조□□ 제18호, 2000
_____, 『농지의 소유제도에 관한 연구』, □□토지법학□□ 제21호, 2005. 12

참 고 문 헌

- _____, 『농지취득과 관련된 문제점에 대하여』, □□토지법의 이론과 실무□□, 법원사, 2006
- 박진도, 『농업농촌기본법 제정의 의의와 방향에 관하여』, □□농민과사회□□ 98, 1998. 11
- 박평식 외, 『애그플레이션의 원인과 식량위기 대응방안』, □□한국국제농업개발학회지□□, 2008
- 박현출, 『농지의 소유·거래 및 이용에 대한 규제완화』, □□국토정보□□ 제168호, 국토개발연구원, 1995. 10
- 박형연, 『농지취득자격증명 없는 농지매매계약의 효력』, □□인권과정의□□, 2003. 9
- 배병일, 『위토의 소유권을 둘러싼 법률관계』, □□가족법연구□□ 제21권 1호, 2007
- 변동걸, 『소재지관서의 증명없는 농지매매계약의 효력』, □□대법원판례해설□□ 제5호, 1986
- 사동천, 『농지매매에 있어서의 농지취득자격증명』, □□법학논문집□□ 제31집 제1호, 2007. 8
- _____, 『농지소유제도에 관한 비판적 고찰』, □□법조□□ 통권 제626호, 2008. 11
- _____, 『쌀 소득 직접지불제』, □□법학연구□□ 18권 4호, 연세대학교 법학연구소, 2008. 12
- 서진교, 『DDA 협상 결렬의 배경과 의미 그리고 대책』, □□GS&J□□, 2008
- 석태문, 『농업환경 변화에 대응한 바람직한 농지제도의 방향』, □□대구경북포럼□□ 통권 제46호, 대구경북개발연구원, 2004. 1

- 송홍섭, 『시효취득과 농지매매증명의 요부』, □□대법원판례해설□□ 제19호, 1993. 4
- 신성택, 『농지개혁법 제19조 제2항에 관련한 몇 가지 문제점』, □□사법연구자료□□ 제8집, 부산대학교, 1981. 4
- 심의기, 『조선후기 종중의 단체성과 소유형태』, □□법사학연구□□ 제10호, 한국법사학회, 1998
- 안갑준, 『등기원인증서와 등기원인에 대한 제3자의 허가 등을 증명하는 서면』, □□법조□□ 제44권 제2호, 법조협회
- 안중운, 『96농지제도 이렇게 달라진다』, □□농어촌진흥□□, 1995. 11
- 오창수, 『토지거래허가를 받지 아니한 거래당사자간의 법률관계』, □□판례연구□□, 서울지방변호사회, 1995. 2
- 오현석, 『프랑스에서의 농업기본법 제정과 98년 농업기본법(안)』, □□농민과사회□□ 98-가을, 1998. 11
- 이영기, 『농지법의 문제점과 개정 방향』, □□농업정책연구□□ 제23권 2호, 한국농업정책학회, 1996. 12
- _____, 『농업구조정책의 주요과제』, □□21세기 농업·농촌의 재편전략□□, 박영률출판사, 2006
- 이원기 외, 『100억불 농식품 수출을 위한 과제』, □□농업전망 2009 (I)□□, 한국농촌경제연구원, 2009
- 이정환, 『품질고급화의 함정과 블루오션 전략』, □□GS&J□□ 2005
- _____, 『쌀 산업의 딜레마: 밥맛과 경쟁력』, □□GS&J□□ 2006
- 이주홍, 『농지매매증명과 소유권이전등기청구권』, □□사법행정□□ 제362호, 1990. 5

참 고 문 헌

- 전일주 외, 『한국농업법제의 체계적 분석에 관한 연구 1』, □□토지공법 연구□□ 6집, 1998. 9
- 전일주, 『한국농업법제의 체계적 분석에 관한 연구 2』, □□토지공법연구□□ 9집, 2000. 2
- 정공식, 『제사용 재산의 귀속주체』, □□민사판례연구 XXII□□, 박영사, 1994
- 정기웅, 『중중에 관한 법적 고찰(상)』, □□사법행정□□, 1994. 7
- _____, 『중중에 관한 법적 고찰(하)』, □□사법행정□□, 1994. 8
- 조성민, 『중중재산관리의 문제점과 해결방안』, □□고시계□□, 2004. 3
- 채광석 외, 『농업 경영안정을 위한 과제와 정책방향』, □□농업전망 2009 (I)□□, 한국농촌경제연구원, 2009
- 최돈호, 『중중에 관한 고찰(상)』, □□법무사□□, 2002. 11
- 최승록, 『농지취득자격증명 미제출시의 입찰보증금 몰취』, □□부동산 입찰제도: 실무상 제문제□□, 법원행정처
- 하동걸, 『소재지관서의 증명이 없는 농지매매계약의 효력』, □□민사판례의 제문제□□ 제5권, 한국사법행정학회, 1984. 11
- 한두봉 외, 『우리나라 농업부문 직접지불정책의 현황 및 개편방향농업』, □□생명과학연구□□ 39(1), 2005
- 한홍수, 『농지법해설』, □□재판실무연구□□ 제2권, 1997. 12
- 허 규, 『중중·중중재산에 관한 제고찰』, □□법률공론□□ 2권 8호, 법률공론사, 1976. 11

2. 학위논문

- 권오승, 『농지소유권에 관한 연구』, 석사학위논문, 서울대학교, 1974
- 김재선, 『농지의 소유 및 이용에 관한 고찰』, 석사학위논문, 공주대학교, 2005
- 김정수, 『농지소작 임대차에 관한 연구』, 석사학위논문, 전남대학교, 1986. 2
- 박문기, 『농지임대차에 관한 연구』, 석사학위논문, 연세대학교, 1990
- 박영호, 『농지 임대차에 관한 법적 고찰: 농지임대차관리법의 시행에 즈음하여』, 석사학위논문, 서울대학교, 1989
- 박진국, 『농지소유와 이용의 실태에 관한 연구』, 석사학위논문, 동의대학교, 2006
- 이용만, 『농지개혁 이후 농지정책의 전개과정: 농지법 논쟁을 중심으로』, 석사학위논문, 연세대학교, 1988
- 이택철, 『농지소유 제도 개선방안에 관한 연구』, 석사학위논문, 한경대학교, 2004
- 정길영, 『농지법에 관한 연구』, 석사학위논문, 서울대학교, 1988

3. 단행본

- 감사원, □□쌀소득 등 보전 직접지불제도 응용실태: 감사결과 처분요구서□□, 2007. 7
- 강현철/차현숙, □□공장설립 규제법제에 관한 입법평가□□, 한국법제연구원, 2008
- 곽윤직 대표집필/김상용, □□민법주해[V]: 물권(2)□□, 박영사, 1997

참 고 문 헌

- 곽윤직, □□물권법□□, 박영사, 2005
- 김기성, □□농지개혁법에 관한 대법원판례연구□□, 1989
- 김명환 외, □□소득보전직접지불제 시행방안 연구□□, 한국농촌경제연구원, 2002
- _____, □□DDA 및 쌀 재협상과 쌀 수매·소득정책의 선택□□, 한국농촌경제연구원, 2003
- 김배성 외, □□직접지불제의 파급영향 분석: 쌀농업을 중심으로□□, 한국농촌경제연구원, 2003
- 김병택, □□한국의 농업정책□□, 한울아카데미, 2002
- 김성수 외, □□농업·농촌의 이해□□, 한국방송통신대학교출판부, 2002
- 김수석 등, □□경제사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2)□□, 한국농촌경제연구원, 2008
- 김수용, □□입법평가 지침□□, 한국법제연구원, 2008
- 김용택 외, □□농가소득보전 및 소득안전망 확립 방안□□, 한국농촌경제연구원, 2004
- 김정부 외 2명, □□농지법 제정백서□□, 한국농촌경제연구원, 1995
- 김정호 외, □□WTO체제하의 쌀산업 정책의 평가와 과제□□, 한국농촌경제연구원, 2006
- 김주수/김상용, □□친족상속법□□, 법문사, 2008
- 김철수, □□헌법학개론□□, 박영사, 2006
- 김태곤 외, □□밭농업 직접지불제 도입방안 연구□□, 한국농촌경제연구원, 2005
- 농림부, □□농지이용법령해설 및 문답집□□, 1996

- 농림수산식품부, □□농지법제정방향□□, 1994. 7
_____, □□농업·농촌종합대책□□, 2004
_____, □□농림통계연보□□, 2007
_____, □□농림수산식품 주요통계□□, 2008
- 농협중앙회 조사부, □□농농업직접지불제 연구□□, 2000.
_____, □□농가경제 구조변화와 직접지불제 발전방안□□, 2002
- 류혜용, □□토지법제론□□, 부연사, 2005
- 박동규 외, □□농농업직접지불제□□, 한국농촌경제연구원, 2001
_____, □□쌀농가 소득안정방안 연구□□, 한국농촌경제연구원, 2004
_____, □□직접지불제 중장기 확충방안 연구□□, 한국농촌경제연구
원, 2004
_____, □□중장기 쌀 수급안정 방안□□, 한국농촌경제연구원, 2007
_____, □□쌀소득보전직불제 제도 개선 방안 공청회 결과□□, 한국
농촌경제연구원, 2007
_____, □□쌀 관세화유에 3년의 평가와 향후 방향“ 정책토론회 자
료집□□, 한국농촌경제연구원, 2008
_____, □□농가 경제의 구조변화와 직접지불제의 발전 방향□□, 농
협중앙회 조사부, 2002
- 박영도, □□입법평가의 이론과 실제□□, 한국법제연구원, 2007
_____, □□입법학 입문□□, 한국법제연구원, 2008
- 박영도/장병일(역), □□입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙□□, 한국
법제연구원, 2007

참 고 문 헌

- 박창수, □□농지취득과 등기에 관한 이론과 실무□□, 법률정보센터, 2005
- 백승주, □□토지재산권보장법론□□, 동방문화사, 2008
- 사동천, □□농업법강의□□, 홍익대학교출판부, 2007
- 서종혁 외, □□WTO체제하의 농업지원제도 조사 연구: 직접지불제를 중심으로□□, 한국농촌경제연구원, 1996
- 성낙인, □□헌법학□□, 법문사, 2007
- 성낙인/이인호/김수용/권건보/김삼용/이지은/김주영/손형섭/박진우/김송옥, □□개인정보보호법제에 관한 입법평가□□, 한국법제연구원, 2008
- 송미령 외, □□국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구□□, 한국농촌경제연구원, 2003
- 심영근 외, □□새로쓴 농업경영학의 이해□□, 삼경문화사, 2003
- 양창수(역), □□독일민법전□□, 박영사, 2002
- 오세익 외, □□쌀농업의 환경보전효과에 관한 연구□□, 한국농촌경제연구원, 1995
- 엄대호 외, □□현행 직접지불제의 재조명과 농업구조 및 지역개발과 연계 방안연구□□, 농업기반공사 농어촌연구원, 2005
- 이은영, □□물권법□□, 박영사, 2002
- 이정환 외, □□WTO출범과 농업부문 직접지불제도□□, 한국농촌공사, 1995
- 임정수, □□부동산명의신탁□□, 법률정보센터, 2007
- 조승래, □□국가와 자유□□, 청주대학교출판부, 1998
- 채미옥 외, □□선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구 (II)□□, 국토연구원, 2007

- 최돈호, □□부동산등기법□□, 박영사, 2004
- 최정섭, □□쌀소득보전직불제 제도 개선 방안 공청회 결과□□, 한국농촌
경제연구원, 2007. 9
- 한국농촌경제연구소(편), □□농지법제정백서□□, 1995
- _____, □□농지제도개선관계자료집 제3호□□, 1983
- _____, □□농지제도개선관계자료집 제5호□□, 1983
- _____, □□농지제도개선관계자료집 제6호□□, 1983
- 황적인, □□농업법□□, 삼지원, 1999

II. 외국문헌

- Annemarie Konig, 「Die Behandlung von Zuckerrubenzieferrechten im Ver-
hältnis zwischen Zuckerhersteller und Anbauer, Käufer und Ver-
käufer, Pächter und Verpächter」, □□Agrarrecht□□, 1997. 1
- Christian Scholz, 「Die Landpacht in Frankreich」, □□Agrarrecht□□, 1997. 4
- Ikalo A., 「Das neue Landpachtrecht」, □□Neue juristische Wochenschrift Jahrg.
39□□
- Pritsch, 「Das Landpachtgesetz」, □□Neue juristische Wochenschrift Jahrg.5□□
- Suat Aksoy, 「Die Entwicklung der Landpachtgesetzgebung in der Türkei」,
□□Agrarrecht□□, 1997. 11
- Amann, Hermann.(J. von), □□Staudingers kommentar zum bürgerlichen Ge-
setzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen□□ mitarb. von
Hermann Amann...[et.al]. 2

참 고 문 헌

- Carl Böhret/Götz Konzendorf, □□Guidelines on Regulatory Impact Assessment(RAI)/Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)□□, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004
- Christian Grimm, □□Agrarrecht□□, C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung Munchen. 1995
- George Turner/Klaus Werner, □□Agrarrecht, 2.Auf.□□, Eugen Ulmer GmbH & Co., 1998
- Karl Kroeschell, □□Landwirtschaftsrecht□□, Carl Heymanns Verlag KG, 1966
_____, □□München Kommentar Bd.3: Schuldrecht, Besonder Teil I□□, C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1995
- Mutters, R., C. Greer, K. Klonsky and P. Livingston, □□Simple Costs to Produce Rice□□. Univ. of California Cooperative Extension, 2004
_____, □□Palandt- Buergerliches Gesetzbuch, 62.Auf.□□, Verlag C.H.Beck Muenchen, 2003
- Richard Maschke, □□Zur Theorie und Beschichte der Romischen Agrargesetze□□, Verlag von J. C. B. Mohr(Paul Siebeck) in Tubingen, 1906
- The 2008 Farm Bill, at <http://www.usda.gov/wps/portal/farmbill2008?navid=FARMBILL2008>
- USDA, ERS site, at <http://www.fas.usda.gov/data/costsandreturns/>
- World Trade Organization. 2004. United States—Subsidies on Upland Cotton. WT/DS267 (http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm).

- 宮崎俊行, 『抵當權者に對抗しえない農地賃貸借と民395條 但書』, □□民
商法雜誌□□ 99卷 5號, 1989. 2
- 原田純孝 外, 『直接支拂制度の國際比較研究』, □□農業法研究 42□□, 日本
農業法學會, 2007
- 宮崎俊行, □□農地の賣買, 契約法大系Ⅱ□□, 有斐閣, 1972
- 渡邊大司, □□農地賃貸借の諸問題, 實務からの法律學□□, 渡邊大司辯護士
在職45周年記念, 1995
- 土屋 生, □□農業法學 (1)□□, 中央大學出版部, 1985
- 高木 賢, “食料自給率をめぐる 狀況と 向上のための 政策”, 変わる
農業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1.
- 原田純孝, “新しい 農業制度と 農地賃借の 自由化の 意味”, 変わる 農
業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1.
- 島村 健, “農地法等の 改正”, 変わる 農業法制・農業政策, jurist No.1388,
2009.11.1.
- 谷口信和, “農業法改正・民主党農政下の 日本農業の 擔い手”, 変わる
農業法制・農業政策, jurist No.1388, 2009.11.1.
- 山崎亮一, “農業と雇用”, “農地法等の 改正”, 変わる 農業法制・農業
政策, jurist No.1388, 2009.11.1.