

도농간의 균형발전을 위한 農地法 小考

- 농지법 주요골자 해설을 중심으로 -

李 源 俊 <건국대학교 행정대학원장>

부재지주가 속출하고 유휴농지가 잡초에 쌓여
농업생산성마저 위축되므로써
농촌지역의 폐허화되는데도 농업경제시대의 고집으로
농지소유를 농민만이 소유해야 한다는 전근대적인
농지제도의 개혁이 불가피해진 것이다.

1. 머리말

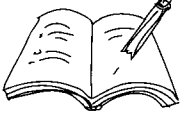
근대적 농지소유제도가 확립되기 이전 자급자족적인 농업경제에서는 전적으로 농업용토지정책에 달려 있었다.

더구나 동양사회에서는 농지정책의 성패로 한 왕조가 바뀌고 있었고 그 지배세력도 지주 또는 사대부 등으로 시대에 따라 변화하였으니 그근간을 이루는 것은 농지제도의 무질서에서 변화되었다고 볼 수 있다. 서구사회에서도 봉건 영주가 경제외적 강제를 통하여 농노에게 경작권을 주고 그들로부터 지대와 농동력을 제공받는 농노지대하에서 농노제와 장원제를 고집했던 것이다.

그후 15~16세기 사회적 화폐가치의 하락으로 실질적인 영주에 대한 농민의 의무가 해방되어 독립자영농민으로 등장하면서 고전장원제가 몰락되면서 농업자본가와 임금노동자로 분산되어 영주층은 사실상 지주의 지위에 불과하게 됨으로써 결국 17세기 시민

의 제개혁으로 봉건주의를 불식시켰고 18세기이후 농업혁명으로 이어지면서 시타인·하루텐부르크(Stein-Hardenburg)의 개혁으로 봉건적 농지소유제가 폐지 되기에 이르면서 자본주의적 농지소유제가 발전함으로써 자본주의 경제의 기틀이 마련되었다.

우리나라의 농지제도의 근대사는 고려말 농지제도의 문란상을 타파하려는 이태조의 전체개혁(농지개혁)으로 이어지면서 농지의 사유화가 발전하여 영세농민의 무전민화(무경지화)를 창출하였으니 이러한 농지제도의 문란상을 교훈삼아 해방과 더불어 「경자유전」의 원칙을 내세워 농지개혁을 단행했으나 산업화과정에서 이농민의 과열은 농지의 최우효이용과 관리가 어려워졌다. 그리하여 부재지주가 속출하고 유휴농지가 잡초에 쌓여 농업생산성마저 위축되므로써 농촌지역의 폐허화되는데도 농업경제시대의 고집으로 농지소유를 농민만이 소유해야 한다는 전근대적인 농지제도의 개혁이 불가피해진 것이다. 여기에



1996년부터 시행되는 농지법이 마련된 것이다.

2. 농지제도 운영실태와 문제점

가. 농지제도의 운영실태

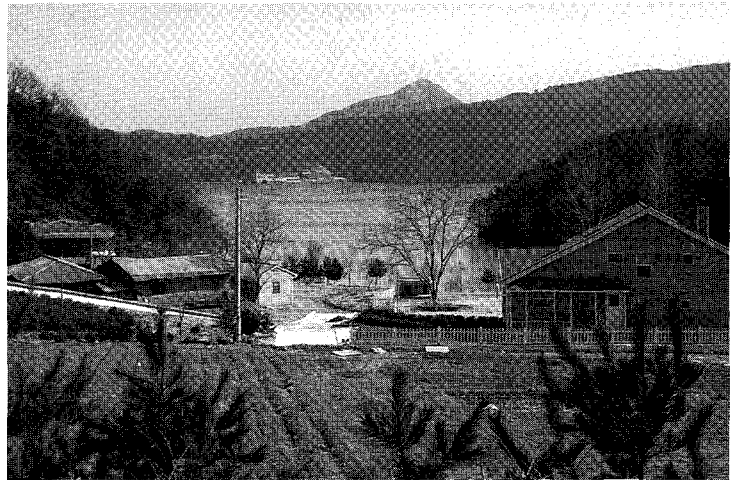
1949년 마련한 농지개혁법에서는 경자유전의 원칙 하에서 농지소유상한제를 실시하였으나 농지전용이 빈발해지면서 1972년 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에 의하여 농지전용허가제를 도입하고 우량농지를 절대농지로 지정 엄격히 제한하였다.

이어 1986년에는 농지임대차관리법이 제정되어 헌법 제121조에 경자유전의 원칙을 추가선언하면서 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 범위내에서 인정하게 되었다. 그러나 지나친 제한과 규제는 산업화 과정에서 산업용지 공급을 저해하고 나아가 지역 개발을 제한하여 지역사회의 발전을 저해하는 결과를 초래하므로써 1990년 농어촌발전특별법에 의하여 소득증대 및 생활편의시설의 설치에 대한 농지전용신고제를 마련하기에 이르렀고 이어 관상수식재(觀象樹植栽)허가제를 신고제로 전환하는 한편 농지전용허가에 대한 시·도지사의 위임범위를 확대시키기에 이르렀다.

한편 농업기반시설확보 및 구조 개선 투자재원 마련을 위하여 본 특별법을 개정, 농업진흥지역지정과 전용부담금제를 도입하였다. 즉 우량농지의 보전강화 및 투자집중여건조성성을 위해 절대농지와 상대농지제도를 폐지하고 농업진흥지역지정제를 실시하고 한편으로는 재원확보차원으로 전용되는 농지에 대해 공시지가의 20%상당 금액을 전용부담금으로 부과 징수 1991년 538억원에서 1993년에는 1,005억원을 확보하기도 하였다.

그러나 농업진흥지역 지정만으로 농지의 효율적인 이용이나 농지소유제도의 발전을 도모할 수 없다는 판단아래 정부에서는 1993년 농어촌발전특별조치법을 개정 농업진흥지역 안의 농지소유상한을 3ha에서 10ha로 확대하는 한편 시장·군수에게 농지매매증명을 받을 경우는 20ha까지 허용하고 농지임대입시 6개월 사전거주 의무제를 폐지(농지임대차관리법 시행규칙 개정 : 1994년)하며, 농지전용허가시 허용행위 열거방식에서 제한행위 열거방식으로 완화(농지보존법시행령 개정 : 1994년)하고자 준농림지역에 대한 농지전용규제를 완화하고 시·도지사, 시장·군수에게 농지전용허가권의 위임범위를 확대하는 등의 농지전용허가조건을 추가로 완화하기에 이르렀다.

그럼에도 불구하고 농지제도의 제문제를 살펴보면 전체농지 2,150천ha의 48%인 1,032천ha의 우량농지를 농업진흥지역으로 지정해 놓고 농업진흥지역내의 농지는 농업과 직접관련되는 행위만 할 수 있도록 제한하되 변경시는 농림수산부장관의 승인을 얻도록 하는 권역별 보전방식인 농업진흥지역제도 운영의 농지보전방식이다 농업이외의 목적으로 농지를 전용하고자 하는 자는 허가를 시·도지사 또는 시장·군수



에게 받도록하는 농지전용허가제와 농업진흥지역내에서 3,000㎡이상 진흥지역 밖에서 1ha이상은 시·도지사에게 전용허가권을 주고 1ha미만(진흥지역밖)과 3,000㎡이내(진흥지역)는 시장·군수에게 전용허가권을 주는 등의 농지제도를 운영하고 있는 실정이다.

나. 농지제도 운영상의 문제점

그러나 산업화와 도시화의 발전추세는 세계화와 국제화, 정보화라는 시대적 흐름과 더불어 가속화되어 이농현상이 가중되면서 유휴농지가 늘어나게 되었을 뿐 아니라 비농가소유농지가 불가피하게 늘어났다.

비농가 소유농지의 증가추세를 보면 1950년도 전체 소유농지의 8%인 158천ha에 불과했던 것이 1993년에는 26.2%인 538천ha로 약 3배나 늘어났다. 더구나 임차농지도 810천ha로 무려 39.4%에 이르고 있고 비농가소유농지의 11.7%인 24천ha가 재촌소유자이고 부재지소유농지는 무려 14.5%인 29.8천ha에 이르고 있어 농지 이용의 효율성이 날로 저하되고 있음을 알 수 있다.

한편 산업화와 도시화에 따른 공장용지의 수요와 도시의 상가, 빌딩, 아파트용지 등 비농업목적의 토지수용의 증가로 농지전용수용의 증가문제에 대응하여 농지의 체계적이고 합리적인 전용아를 도모하지 못하고 있는 실정이다.

특히 최근에 분당, 일산 등 5개의 신도시 및 반나절 생활권 도로망 확충, 농촌의 공업화정책등으로 농지전용면적이 1988년 4.8천ha에서 1990년 10.6천ha에 이르고 있다. 이러한 추세에 따라 제3차 국토종합개발계획(92~2.1년)의 농지전용수요가 66천ha로 늘어날 것으로 예측하여 농지의 계획적인 전용방안을 모색하는 한편 농지 전용에 따른 투기를 방지하고자 개발차익을 환수하는 제도유지의 필요성을 제시하고 있다.

3. 새로운 농지법의 기본방향과 주요골자

가. 개요

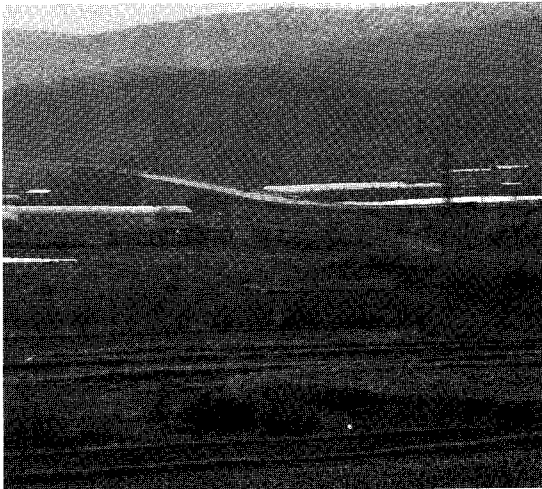
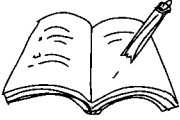
농업기반을 유지하기 위하여 적정면적의 농지확보와 보전책으로 농지전용을 엄격히 제한하고 지속적인 국민의 식량의 안정공급과 국토환경보전등의 공익적인 기능을 수행하는 한편 전근대적인 농업위주의 농업용토지활용에서 농업과 농어촌의 근대화와 활성화를 위한 활용방안으로써 건전한 제2차산업과 제3차산업의 농업입지를 유도하여 농업인구의 확보와 문화적, 경제적 주거환경을 조성하는 복합산업의 공간으로 육성하고 나아가 농가 소득시설등에 필요한 농업용 토지의 전용은 합리적이고 체계적인 기준에 따라 허용함으로써 농업용 토지의 생산성과 수익성을 고려하는 토지개발로 토지이용의 효율성을 제고하여 농지를 보전하면서 농업의 육성과 국민경제의 균형있는 발전을 도모한다는 것이 새 농지법의 기본방향이라 할 수 있다.

나. 농지소유 상한의 확대와 농지소유의 원칙

1) 농지소유의 원칙

농업용토지는 원칙적으로 농업경영에 이용하거나 이용할 자로서 농업인 또는 농법인만이 소유할 수 있도록 하고 있다. (농지법 제6조) 이는 과거의 농지개혁법에서 제시한 「경자유전」의 원칙만을 고집할 수 없기 때문에 농업용 토지의 소유허용을 예외적으로 확대하였다. 그 허용범위를 보면 다음과 같다.

- ① 국가 또는 지방자치단체의 농지소유
- ② 학교, 농업연구기관, 농업생산자단체, 종묘, 농업기자재를 생산하는 자 등의 시험 또는 실습용 농지의 소유
- ③ 상속으로 농지를 취득한 자 및 일정기간이상 영농후 이농하는 자가 소유하는 농지(1ha이내)
- ④ 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 한 농지



의 소유(전에는 농지전용허가를 받은 경우라도 목적사업을 완료하고 지목을 변경해야 취득할 수 있었음)

- ⑤ 농어촌진흥공사 및 농지개발조합이 취득한 농지의 소유
- ⑥ 토지수용 또는 매립하여 취득한 농지의 소유
- ⑦ 토지 등의 개발사업과 관련하여 사업시행자 등이 취득한 농지 소유등을 들 수 있다.(농지법 제6조 ②~④)

2) 농지소유 상한 확대

농지소유는 농업진흥지역내에서의 소유 상한은 폐지되어 현행 10ha에서 시장·군수가 인정할 경우는 20ha까지 가능하게 되었으나 농업진흥 지역 밖에서는 3ha를 초과하지 못하도록 농지소유상한을 제한하고 있다. 그러나 재배작목이나 농업의 경영능력, 농지의 집산화, 농업기계의 효율적 이용 등을 고려하여 시장·군수가 인정할 경우는 5ha까지의 농지를 소유할 수 있도록 농지소유의 상한을 탄력적으로 확대해 놓고 있고, 영농조합법은 조합원수를 곱한 면적까지의 농지를 소유할 수 있도록 해 놓았다.

한편 농업회사법인으로서는 농업진흥지역 밖에서

는 3ha만을 소유할 수 있도록 함으로써 이 지역에서 농업용토지에 대한 부동산투기를 방지하면서 한편으로는 농업진흥지역내로 농업회사법인을 설립하도록 유도하고 있다.(농지법 제7조 ①)

② 그리고 농지를 상속받은 외지인이나 일정기간 이상 영농후 농촌을 떠난 이농자는 1ha이내의 농지를 소유하는 것을 허용하고 있는 것이다.(농지법 제7조 ③)

다. 농지거래 규제 완화와 농지취득자격증명제도

과거에는 소유농지가 위치한 같은 시나 구·읍·면 또는 20Km이내서 주거하면서 농사를 지을 수 있는 사람만이 농지를 살 수 있도록 하는 통작거리제한제도가 있었으나, 이번 새 농지법에서는 이를 폐지하여 자녀의 교육이나 가족들의 직장관계로 도시에서 사는 사람에게도 농지를 살 수 있도록 한 것이다.

한편 과거에는 농지매매증명제도를 두어 농지매매 자체에 대한 증명이라기보다 농지취득자격에 대한 증명이라는 점을 고려하여 이를 농지취득자격증명제로 변경함으로써 농지의 교환이나 농지의 증여등에서도 적용할 수 있도록 하였다. 그러나 농업용토지에 대한 투기를 방지하고 농업경영계획서를 중심으로 실질적인 심사를 강화하여 위장매입이나 편법매입을 방지하고자 농지취득자격증명을 발급할 때 농지관리위원회의 엄격한 심사를 받도록 강화하였다.

따라서 농지취득자격증명을 부정하여 발급받을 때는 강력한 처벌을 받도록 강화하였다. 즉 농지소유상한을 초과하여 농지를 취득할 경우 과거에 3년이하의 징역이나 1,000만원이하의 벌금을 물렸고 그 외에도 농지를 부정한 방법으로 소유할 때에는 200만원이하의 벌금을 물리던 것을 통합하여 모두 3년이하의 징역이나 1,000만원이하의 벌금을 물리도록 벌칙을 강화하였다.(농지법 제8조)

한편 농지가 위치한 시·구·읍·면장이 그 농지의

원부나 농지관리위원회로부터 확인된 농지자격증명을 받은 농민에 대해서는 세제상 혜택을 주도록 규정하고 있다. 과거에는 통작거리이내에 거주할 경우에만 자격으로 인정하여 세제상 혜택을 부여하였다.

라. 농지의 임대차와 처분의무

농지를 상속받았거나 일정기간 농사를 짓다가 이농한 사람이 소유할 수 있는 1ha이내의 농지나 질병이나 병역의무를 수행하기 위한 수집 등의 부득이한 사유로 인하여 일시적으로 농업경영을 할 수 없게된 농지는 다른 사람에게 임대할 수 있도록 하고 있다.(농지법 제9조) 그리고 새 농지법 시행이전에 소유하고 있던 농지나, 농지이용증진사업에 의하여 임대하는 농지도 다른사람에게 임대할 수 있게하고 있는데 이 경우의 임대차계약은 서면으로하되 임대차기간은 1년이상으로 해야한다. 다만 다년성 농작물(인삼 등)을 재배하거나 농지용시설을 설치하여 작물을 재배할 경우에는 3년이상으로 임대차계약기간을 정할 수 있게하고 있다.

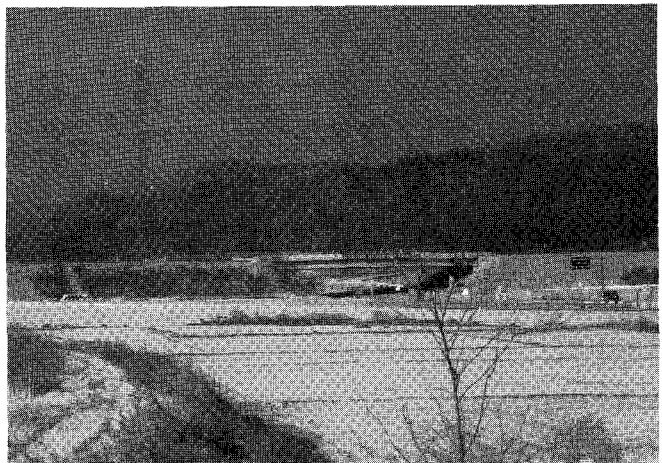
그러나 자기가 농사를 짓지 않거나 농업경영에 이용하지 안하게된 농지는 1년이내에 처분을 해야 할 의무가 있다. 만약 처분의무기간내에 처분을 하지않을 경우는 당해 시장·군수가 6개월이내에 그 농지를 처분하도록 처분명령을 할 수 있는데 처분명령을 받은 농지소유자는 농어촌진흥공사에 매수청구를 할 수 있다. 물론 이때에 매매되는 농지가격은 공시지가를 기준으로 한다. 그리고 앞에서 농지의 처분명령에 불복하여 그 명령을 이행하지 않을 경우에는 이행강제금으로 매년 공시가격의 20%를 내야한다.

물론 이행강제금은 그 농지를 팔지않으면 매년 반복하여 물게된다는데 유의해야 한다.(농지법 제10조 및 제11조)

마. 농업회사법인과 위탁경영

농업의 근대화와 농지의 최유효이용을 위한 방안으로서 조합형태의 영농조합법인 이외에 영농을 목적으로 하는 회사형태의 농업법인제도를 도입하면서 농지소유도 허용하였다. 농업회사법인은 상법상의 유한회사와 합명회사, 그리고 합자회사로 하고 여기서 주식회사는 제외시켰다. 이러한 농업회사법인의 설립근거는 농어촌발전특별조치법에서 규정하고 있는데 새 농지법에서는 농업회사법인의 농지소유근거만을 규정하고 있다. 이때에 농업인의 출자액이 순출자액의 50%이상이어야 하도록 함으로써 실제 농업인에 의한 농업을 운영하도록 하고 있음을 알 수 있다.

한편 농업의 생산성을 제고시키려는 한 방안으로 농업의 위탁경영을 허용하고 있는데 이때에 위탁경영의 범위를 확대하되 헌법의 취지에 따라 전부위탁경영은 금지시킴으로써 농민이 아닌 비농민의 농지소유를 규제하려는 것이다. 이 경우 통작거리이내에 주거하는 농지소유자에 한하여 위탁경영을 허용함으로써 「경자유전」의 원칙에 의한 농업경영을 기본으로 하고 있음을 알 수 있다. 특히 농업의 통작거리제한이 없





는 상태에서 전부위탁을 허용할 경우 농업에 종사하지 않을 비농민에게 농지소유를 인정하는 결과를 초래할 우려가 있기 때문에 통작거리이내에 거주하는 농지소유자에 한하여 위탁경영을 허용하는 것이다. 이러한 일부 위탁경영을 원칙적으로 농업인이 자기 농업노동력이 부족한 것을 해결하는데 그 취지가 있는 것이다. 그러나 군에 복무중이거나 징집을 당했을 때, 취학, 질병, 부상, 또는 농업법인이 청산중인 경우 등에는 농업의 원전 위탁 경영을 허용할 수 있다.(농지법 제9조)

4. 농지의 보전과 농지전용허가

가. 개 요

농업진흥지역과 농업진흥지역 밖으로 구분하여 농업진흥지역은 우량농지로 보전해 나가고 농업진흥지역 밖의 농지는 산업발전과 경제발전 및 도시화에 따른 다양한 토지수요에 부응할 수 있도록 이용규제를 완화하였다. 라서 농업진흥지역의 농지는 농업과 직접 관련된 토지만 이용토록 허용하고 농업진흥지역 밖의 농지는 행위제한을 완화하여 개발과 보전의 조화를 이루도록 하였다. 이 지역을 준농림지역으로 분류한 것이다.

나. 농지 전용

농지를 전용하고자 할 때에는 농림수산부장관의 허가를 받아야 한다. 그러나 도시계획구역에 결정할 때 포함되는 농지에 대해서는 농림수산부장관과 협의의 해야하며 농업인의 주택, 농업용 시설, 마을회관 등에 이용되는 농지는 신고로 전용할 수 있게 하고 있다.

한편 전용토지의 사후관리를 위해 다른 용도로 사용할 경우는 시장·군수·구청장에 용도변경승인을 받아야 한다. 그리고 전용허가농지를 전용한 경우와

허가 취소된 경우에는 원상회복 명령을 내릴 수 있게 되어 있다.

이때 농지불법 전용행위가 있을 경우, 농업진흥지역내에서는 5년이하의 징역 또는 토지가격 상당의 벌금을 과할 수 있는가 하면 농업진흥지역 밖이라 하여도 3년이하의 징역 또는 토지가격의 50%상당의 벌금을 과할 수 있게하여 그 벌칙을 강화하고 있다. 그리고 농지조성비 및 농지전용부담금을 미납할 경우는 체납된 국세징수의 예에 의하여 강제징수할 수 있도록 근거를 마련해 놓고 있다.(농지법 제30조 및 제37조 등)

다. 농지전용허가의 특례

농어촌에 다양한 산업을 유치하여 소득원과 취업 기회를 확대하기 위하여 농어촌산업지구를 배정한다. 즉 사회간접시설이나 인적자원 등 산업유치 여건이 양호한 지역이나 한계농지정비지구로 고시된 지역, 인구가 적거나 계속 감소하여 개발이 필요한 지역 등을 농어촌산업지구로 배정한다. 그리고 국토이용관리법에 의한 준도시지역의 용도지구로 지정한다.

한편 농어촌산업지구내에 산업시설의 집중을 유도함으로써 다른 농지의 잠식을 방지하고자 농지전용허가를 신고만으로 전환시키는 농어촌산업지구에서의 전용허가 특례를 두었다.

라. 농지관리위원회와 농지원부(農地原簿)

농지매입시 농업경영 자적을 사하고 농지전용심사, 농지이용상황확인 등을 수행하도록 농지관리위원회를 두도록 하고, 농지의 효율적인 관리를 위하여 농지보전법에 의한 농지원부제도를 흡수하여 농지원부를 전산처리할 수 있도록 근거 규정을 두고 있다. (농지법 제51조 등)

5. 맺음말

이상에서 1996년부터 시행되는 새 농지법(법률 제 4817호 1994.12.22)의 줄거리를 개략적으로 살펴본다. 물론 그 목적에서 밝힌 바와 같이 농지의 소유 제도를 산업화, 도시화된 현대화에 맞췄금 개선하고 날로 유향화되고 침식되고 있는 농지를 효율적으로 이용, 관리하여 농업인의 농업경영의 안정과 농업의 생산성 향상을 도모하여 농업의 경쟁력 강화로 국민의 식생활경제 안정과 농촌지역의 균형있는 발전을 도모하면서 국토의 환경을 보전하는데 이바지하려는 새 농지법의 시행은 산업화, 도시화, 정보화가 급속히 전개되고 있는 오늘날 시대적 요구에 부응하는 것이라 하겠다.

그러나 여기에도 몇가지 문제점이 없지 않다는 것을 지적하지 않을 수 없다.

첫째, 농지소유상한의 확대와 통작거리의 발상, 준농림지역의 산업유치 등으로 농지거래를 완화할 때 비농민의 농업용 토지의 투기가 재개될 것이 예상되므로 이에 대한 제도적 장치의 보완이 있어야 할 것으로 판단된다.

둘째, 농어촌의 산업지역 배정과 형질변경완화 등으로 농업용 토지이용을 제고한다는 점은 토지이용의 효율성을 높일 것이라는 장점은 있으나 국민의 식량 생산을 원활히 해야할 농지의 감소와 국민의 식량공급의 차질을 빚을 것이라는 문제가 제기된다.

셋째, 농사를 짓지 않는 농지에 대해 처분의무를 부

과하기로 한 것은 자본주의 경제에서 보장하는 사유 재산권을 침해한다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 뿐만아니라 실제 농업경영을 하지 않는 농업용 토지에 대한 매각을 강제할 근거가 없기 때문에 그 실효성에도 문제가 없지 않은 것이다.

이러한 문제점들을 보완하는 조치로 새 농지법이 시행되는 1996년 1월 1일 이후 취득한 농지에 대해서는 지방자치단체장인 시장·군수·구청장이 대표경작자를 지정할 수 있도록 하고 있고 개발이 완화된 준농림지역의 농지에 대한 투기성 거래를 방지하기 위하여 투기협약에 대해 세무조사를 강화하기도 한다.

그외에도 농어업 경쟁력 강화를 위하여 참신한 농업경영의 농업법인을 육성하고, 전업농 15만호를 경쟁력있는 농어업주체로 육성한다는 농지개혁 방안이 마련되었고 농어촌도로를 확장하는 한편 현대식 집단 마을을 조성하고, 농어촌 주택의 1가구 2주택의 양도 소득세를 면제하며 농특세와 42조원 등을 농업경쟁력 강화 등에 중점지원하는 등 농어촌산업진흥과 생활환경 개선안도 마련되었는가 하면 농업진흥지역내에 토지를 1998년까지 73만 5천ha를 경지정리하고 2004년까지는 20ha를 재경지정리를 함께 추진하므로써 농지이용의 효율성을 제고하고 강화한다는 시책이 마련되고 있음은 새 농지법 시행의 효율성 제고에 기반이 될 것으로 전망된다.

그러나 앞에서 지적한 문제점을 새 농지법 시행과 더불어 농업의 근대화와 농업경쟁력강화를 도모하여야 할 것이다. ▲