

정책연구보고 P153 | 2011. 12.

# 농지처분명령 운용실태와 개선과제

김수석 연구위원

한국농촌경제연구원

**연구 담당**

김수석      연구위원      연구 총괄, 제1~6장, 부록 집필

## 머 리 말

---

농지관리제도는 농지취득자격증명에 의한 사전적 관리와 농지처분명령에 의한 사후적 관리로 운영되고 있으나, 농지취득자격증명의 발급요건이 대폭 완화되었기 때문에 경자유전 원칙을 관철하기 위한 실질적인 농지관리는 농지처분명령에 의해 이루어지고 있다.

사전적 농지관리가 제대로 이루어지지 않는 현실하에서 농지이용실태조사에 근거한 농지처분명령이 어느 정도 역할을 하고 있는지에 대한 연구는 매우 긴급하고 시의적절하다 할 수 있다. 이 연구는 농지처분명령에 대한 실태분석에 근거하여 문제점을 파악하고 제도구성 및 제도운용상의 문제에 대해 개선 방안을 제시하고 있다.

그동안 이 연구를 수행한 연구자의 노고를 치하하며, 아무쪼록 이 연구가 농지처분명령제도의 운용과 농지관리제도의 개선에 기여하는 기초자료로 활용되길 기대한다.

2011. 12.

한국농촌경제연구원장 이 동 필



## 요 약

---

우리나라 농지제도는 경자유전 원칙을 기본이념으로 하고 있고, 이에 대한 제도적 관리는 농지취득자격증명과 농지처분명령으로 실행된다. 농지취득자격증명은 농지소유에 대한 사전적 규제의 일환으로 제도화되었지만, 2002년부터 발급요건이 대폭 완화되어 실질적인 규제력을 상실한 상태에 있다. 결국 사후적 규제에 해당하는 농지처분명령이 경자유전 원칙의 구현을 담보하는 실질적인 제도가 되고 있는데, 농지처분명령이 사후적 관리수단으로 그 역할을 다하고 있는지에 대한 분석이 필요하고, 제도 및 제도운용상의 문제가 나타나는 경우에 이를 개선하는 방안 모색이 필요하다.

이 연구는 문헌조사, 국내 현지조사, 시·군 농지관리담당 공무원 대상 설문조사, 전문가 간담회 및 면담 등의 연구방법을 활용하였다. 현지조사에서는 시·군청 농지관리담당자와 농지이용실태조사를 담당하는 읍·면 공무원을 면담하여 농지처분명령제도의 운영실태를 개괄적으로 파악하였다. 설문조사는 시·군 자치단체 농지담당 공무원을 대상으로 우편조사를 실시하였는데, 설문대상자 표본은 전국 시·군에 대해 각각 2명의 농지관리담당자(과장 및 담당)를 사전에 확정하는 방식으로 선정하였다.

농지이용실태조사에 대한 조사결과로는 농지이용실태조사에 투입되는 인력이 부족하고, 조사대상지 선정의 폭이 제한됨으로써 전반적인 조사가 이루어지지 못하고 있었다. 이에 따라 농지의 불법적 소유를 방지하는 데에 있어 농지이용실태조사의 역할이 제한적으로 나타났다.

농지처분명령제도의 운용 실태를 조사한 결과, 첫째, 불법적 소유로 판단되어 처분의무통지를 받는 농지면적은 조사면적의 0.5% 수준에 불과하여 조사면

적 전체에 대해 정밀한 조사가 이루어졌다고 보기 어려웠다. 둘째, 처분 의무 통지를 받은 사유에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 불법휴경으로 나타났는데, 이는 농지이용실태조사가 현실 속에 만연한 불법적 임대차 파악에 한계를 보여주는 것으로 판단된다. 셋째, 처분명령유예제도는 이를 적용하는 과정에서 대부분의 처분 의무농지가 유예대상이 되고 처분명령유예 농지의 대부분이 사실상 처분 의무가 소멸되는 상태로 운용함으로써 처분명령제도의 실효성이 상실될 수 있는 위험에 있다. 넷째, 처분명령농지의 이행강제금과 관련해서는 징수에 어려움이 있다.

경자유전 원칙의 구현을 위한 보다 철저한 농지관리의 기본방향은 사전적 관리와 사후적 관리를 병행하는 것이다. 현재 제도적으로 완전치 못한 사전적 관리를 보완할 수 있는 대안으로 농지거래 및 임대차 관리제도 실시와 선매권 제도 도입이 필요하다.

농지처분명령제도 개선방안은 첫째, 농지이용실태조사에서 조사대상지와 실제 현지조사를 실시한 조사지를 구분하여 명기하도록 하는 제도 개선이 필요하다. 둘째, 농지이용실태조사의 조사인력 및 예산의 확충과 이를 대체할 수 있는 조사방법의 개선이 필요하다. 셋째, 1% 미만의 낮은 처분 의무통지율 문제를 개선하기 위해 보다 철저한 농지이용실태조사, 특히 자경하지 않는 임대차농지에 대한 철저한 조사가 이루어져야 한다. 넷째, 처분 의무통지를 받은 농지에 대한 처분명령유예를 보다 엄격한 기준으로 심사하여 결정하고, 유예조치에 대한 이행 여부를 매년 재심사하여 관리 소홀로 처분 의무가 소멸되지 않도록 한다. 다섯째, 이행강제금의 징수가 연체되는 농지에 대해서는 농지은행에서 해당 농지에 대해 선매권을 행사하여 일괄 매입할 수 있게 하는 방안을 추진한다.

## ABSTRACT

## Investigation on the management status of disposition order system of farmland and finding ways for Institutional improvement

The land system in Korea, which is based on the land-to-the-tiller principle, has been institutionally managed using the proof of qualification in land purchase and the land disposal order. However, the proof of qualification in land purchase lost its capability as a management tool, as the requirement for issuing the documents was quite eased in 2002. For complying with the land-to-the-tiller principle the land disposal order, which is a ex-post control, became the only tool for us to be able to use. It is critical to keep a stable land system and we need to investigate whether the land disposal order successfully has been doing its role. If not, how to improve the managing system is a question we need to answer.

The research was conducted using various ways such as literature review, interview, survey, and organizing experts meeting. First, we tried to generally look at land managing status by interviewing some local officials who are in charge of land managing and the government land survey to measure land usage status. Then a nationwide survey of local land managing officials was conducted for all the cities and town.

An investigation on the government land survey to measure land usage status indicated that the lack of manpower is a major problem. It makes the survey be limited in certain areas, making it hard to represent the nation. Accordingly, It can't be viewed as a thorough study hence the role of survey in preventing illegal land owning is happened to be limited.

In order to establish a more effective land managing system, it is necessary to have both ex-ante and ex-post tools and we currently have only a half of it. As a remedy to supplement the ex-ante, we suggest to introduce both a so called managing scheme in transaction and lease, and a preemptive scheme.

We have some suggestions for improving the land disposal order system. First, we need to differentiate the land with actual examination with the land in a regular government land survey. Second, The improvement of the land

survey technique is necessary along with the increase of survey staffs and the corresponding budget. Third, in order to solve the problem that is a low of less than 1% notice of the disposition obligation, we need a more thorough land survey especially for the leased land. Fourth, the disposal deferral for the land that received the land disposal order has to be issued in more stringent ways. By doing annual review, we need to prevent unnecessary expunction of disposal obligation. Finally, for the land with overdue payments in execution enforcement fines, we allow the farmland bank to buy them in bulk exercising a preemptive right.

Researchers: Soo-Suk Kim

Research period: 2011. 7. - 2011. 12.

E-mail address: soosuk@krei.re.kr

## 차 례

---

### 제1장 서론

1. 연구의 필요성 및 목적 ..... 1
2. 선행연구 검토 ..... 2
3. 연구의 내용 및 방법 ..... 3
4. 기대효과 및 활용방안 ..... 5

### 제2장 농지처분명령의 제도적 구성

1. 사전적 농지관리제도: 농지취득자격증명 ..... 6
2. 사후적 농지관리제도: 농지처분명령 ..... 10

### 제3장 농지처분명령제도의 운용실태

1. 조사 방법 ..... 28
2. 농지이용실태조사 운용실태 ..... 30
3. 농지처분명령 운용실태 ..... 35

### 제4장 외국 농지관리제도의 기본원리와 시사점

1. 선매권 원리 ..... 47
2. 재매입권 원리 ..... 62
3. 외국제도의 시사점 ..... 66

### 제5장 농지처분명령제도 개선방안

1. 제도 개선의 기본방향 ..... 68
2. 농지관리제도 개선방안 ..... 69
3. 농지처분명령제도 개선방안 ..... 73

**제6장 요약 및 결론**

1. 요약 .....	77
2. 정책적 제언 .....	94
부록: 농지이용실태조사 운용 현황 설문조사표 .....	96
참고 문헌 .....	100

## 표 차 례

---

### 제3장

표 3-1. 설문대상자 구성 및 응답자 현황 .....	29
표 3-2. 2000년대 농지이용실태조사 현황 .....	30
표 3-3. 농지이용실태조사면적과 농지취득자격증명발급면적 비교 .....	31
표 3-4. 농지이용실태조사의 주된 담당자 .....	31
표 3-5. 농지이용실태조사 인력의 과부족 여부 .....	31
표 3-6. 농지이용실태조사 대상지 선정 기준에 대한 의견 .....	32
표 3-7. 농지이용실태조사의 실시차례 .....	32
표 3-8. 불법소유농지 적발 성과에 대한 의견 .....	32
표 3-9. 처분의무통지 농지 현황 .....	36
표 3-10. 2010년도 처분의무통지 농지의 비중에 대한 설문 .....	36
표 3-11. 농지처분의무 사유 .....	37
표 3-12. 2010년도 거주지별 처분의무통지 현황 .....	37
표 3-13. 처분의무 농지로 확정하는 과정에 대한 설문 .....	38
표 3-14. 농지처분명령 현황 .....	39
표 3-15. 농지처분명령 유예 현황 .....	40
표 3-16. 2009년도 처분명령유예 관리실태 .....	40
표 3-17. 처분의무통지 후 실제 처분되기까지 기간에 대한 설문 .....	41
표 3-18. 농지처분명령 이행강제금 부과 현황 .....	42
표 3-19. 2010년도 이행강제금 부과·징수 현황(2010년까지 누계) .....	42
표 3-20. 농지처분명령제도 운용상 가장 어려운 절차에 대한 설문 .....	43
표 3-21. 사례지역 필지별 농지소유 실태 .....	44
표 3-22. 사례조사지역의 필지별 경지이용 실태 .....	45

## 제4장

표 4-1. 독일 공동이익토지회사 구성 .....	55
표 4-2. 독일 공동이익토지회사의 선매권에 의한 매입농지 현황 .....	56
표 4-3. SAFER의 기능 .....	59

## 제5장

표 5-1. 처분명령농지에 대한 농지은행의 일괄 매입에 대한 의견 .....	76
--	----

## 그림 차례

---

### 제2장

그림 2-1. 농지이용실태조사 및 농지처분명령 추진체계 .....	26
--------------------------------------	----

### 제4장

그림 4-1. 독일의 농지관리 조직체계 .....	54
그림 4-2. 지역 SAFER의 조직 .....	58
그림 4-3. SAFER의 선매권 행사 절차 .....	60



# 제 1 장

---

## 서 론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

- 우리나라의 농지제도는 경자유전 원칙을 기본이념으로 하고 있고, 이에 대한 제도적 관리는 농지취득자격증명과 농지처분명령으로 실행됨.
  - 이 중 농지취득자격증명은 농지소유에 대한 사전적 규제의 일환으로 제도화되었지만, 2002년부터 발급요건이 대폭 완화되어 실질적인 규제력을 상실한 상태에 있음.
  - 결국 사후적 규제에 해당하는 농지처분명령이 경자유전 원칙의 구현을 담보하는 실질적인 제도가 되고 있음.
  
- 농지처분명령이 농지소유제도의 사후적 관리수단으로 그 역할을 다하고 있는지에 대한 분석이 필요하고, 제도 및 제도운용상의 문제가 나타나는 경우에는 이를 개선하는 방안 모색이 필요함.
  - 김수석 등(2008)에 따르면, 현재 전체 농지의 약 20% 정도가 비합법적 농지소유 상태에 있는 것으로 추정됨. 하지만 처분명령 운용실태를 보면, 2000~2009년간 처분의무통지 농지면적이 11,004ha에 머물고, 이 중에서 실제로 처분명령을 받은 농지는 5,727ha에 불과함.

- 이는 현행 사후적 농지관리제도에 한계가 있음을 간접적으로 시사하는 것임.
- 농지처분명령제도가 경자유전 원칙의 구현 수단으로서 그 역할을 충분히 다하지 못하고 있다고 할 때, 분석해야 할 대상은 먼저 제도운용의 현실적인 어려움 내지 한계를 파악하는 것이고, 그 다음은 그러한 문제점을 해결할 수 있는 실행방안을 모색하는 것임.
  - 나아가 문제가 제도운용에서 기인하는 것이 아니라 제도 자체에서 유래하는 것으로 분석되는 경우에는 현행 농지관리제도에 대한 개선방안을 모색할 필요가 있음.
- 이 연구는 농지처분명령의 운용실태를 조사하여 문제점을 파악하고 그에 대한 원인을 분석하여 원인별 개선방안을 제시함에 그 목적이 있음.
  - 제시되는 개선방안은 미시적인 제도운용상의 개선과 거시적인 현행 농지관리제도 자체에 대한 개선으로 구성됨.

## 2. 선행연구 검토

- 농지처분명령에 대한 연구는 농지관리제도의 일환으로 부분적으로 조사·분석된 것은 있으나, 이를 주된 연구대상으로 삼은 연구는 아직 없음.
- 김수석 등(2009a)은 농지관리제도의 일부분으로 농지처분명령의 운용실태를 조사하여 제도운용상의 한계를 지적함. 즉, 조사대상 농지는 누적적으로 증가하고 있으나, 지방자치단체의 인력 부족으로 농지이용실태조사에 한계를 갖고 있음.

- 김홍상 등(2011)은 농지처분명령제도가 당초 제도의 취지대로 작동할 경우 비합법적인 관행 농지임대차가 크게 줄어들고 농지은행사업, 특히 농지임대수탁사업이 활성화될 것으로 봄.
- 본 연구는 농지처분명령제도에 대한 운용실태 및 문제점 파악, 그리고 개선방안 제시로 구성된 최초의 종합적 연구가 될 것임. 또한 제도운용상의 문제뿐만 아니라 관리제도 자체에 대한 개선과제를 도출하는 연구가 될 것임.

### 3. 연구의 내용 및 방법

#### 3.1. 연구 내용

- 이 연구는 크게 다음과 같이 4부분으로 구성됨.
- 제2장에서는 농지처분명령제도의 제도적 구성이 분석됨. 농지처분명령이 사후적 농지관리제도이기 때문에 사전적 농지관리제도와 의 제도적 차이점이 비교분석됨.
- 제3장에서는 농지처분명령제도의 운용실태가 분석됨. 여기서는 농림수산식품부가 매년 보고자료로 산출하는 ‘농지이용실태조사 결과’와 전국 시·군·자치단체의 농지관리담당 공무원을 대상으로 한 농지처분명령 관련 설문조사가 주된 내용을 구성함.
- 제4장에서는 외국 농지관리제도의 기본원리가 분석됨. 먼저 사전적 농지관리의 기본원리로 활용되는 선매권에 대해 독일과 프랑스가 운용하고 있는 사례를 살펴 봄. 다음으로 사후적 농지관리의 기본원리로 활용되는 독일 바

덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주의 재매입권에 대해 주차원의 운용 사례를 살펴 봄.

- 제5장에서는 농지처분명령제도에 대한 개선방안이 논의되고 제시됨. 먼저 제도 개선의 기본방향이 논의되고, 이어서 농지관리제도의 개선방안이 사전적 농지관리의 보완 및 개선 차원에서 제시됨. 그리고 농지처분명령제도의 운용상의 개선방안이 미시적으로 제시됨.
- 마지막으로 제6장에서는 연구내용에 대한 요약과 종합적 결론이 제시됨.

### 3.2. 연구 방법

- 이 연구는 문헌조사, 국내 현지조사, 시·군 농지관리담당 공무원 대상 설문조사, 전문가 간담회 및 면담 등의 연구방법을 활용함.
- 문헌연구에서는 농지관리제도 관련 선행연구와 농지관리와 관련한 법령을 조사함. 그리고 외국의 관련 제도는 외국문헌 조사를 통해 분석함.
- 현지조사에서는 시·군청 농지관리담당자와 농지이용실태조사를 담당하는 읍·면 공무원을 면담하여 농지처분명령제도의 운영실태를 개괄적으로 파악함.
- 설문조사는 시·군 자치단체 농지담당 공무원을 대상으로 우편조사를 실시함. 설문대상자 표본은 전국 시·군에 대해 각각 2명의 농지관리담당자(과장 및 담당)를 사전에 확정하는 방식으로 선정함.
- 농지관리 관련 전문가와 개별적으로 면담하는 방식으로 전문가의 도움을

받음. 특히, 외국 제도와 관련해서는 외국의 관련 전문가와 이메일을 통해 심층적인 질의응답을 주고받는 방식으로 도움을 받음.

#### 4. 기대효과 및 활용방안

- 농지처분명령제도의 실효성을 높이는 방안을 제시하게 될 것임.
- 농지처분명령을 포함한 농지관리제도의 개선방안 제시로 농지제도가 경자유전 원칙의 구현에 실효성을 갖는 제도로 자리매김하는 제도개선의 기초 자료로 활용될 수 있음.

## 제 2 장

---

### 농지처분명령의 제도적 구성

- 우리나라의 농지제도는 경자유전 원칙을 기본이념으로 하고 있고, 이에 대한 제도적 관리는 농지취득을 기준으로 사전적 관리와 사후적 관리로 구별됨. 여기서 사전적 관리의 대표적 제도가 농지취득자격증명이고, 사후적 관리의 대표적 제도가 농지처분명령임.
- 농지관리제도에 대한 이해를 돕기 위해 농지처분명령에 대한 제도적 분석에 앞서 사전적 관리제도에 속하는 농지취득자격증명제도를 개략적으로 살펴보고 사후적 관리제도인 농지처분명령의 제도적 구성을 검토하기로 함.

#### 1. 사전적 농지관리제도: 농지취득자격증명

##### 1.1. 제도 개요

- 농지취득자격증명은 농지의 취득자격을 사전에 심사하는 제도로서 그 목적이 농지매수인의 농지소유자격 및 소유상한을 확인하여 적격자에게만 농지취득을 허용하고자 한 것임.

- 「농지법」에 따르면, 농지를 취득하여 이용하려는 자는 누구를 막론하고 농지소재 관할 시장, 구청장, 또는 읍·면장으로부터 농지취득자격증명을 발급받아야 하는데,<sup>1</sup> 다음과 같은 경우에는 예외를 인정함.
  - ① 「농지법」 제6조 제2항에 의해 농지소유 제한의 규정을 적용받지 않는 경우 중 일부<sup>2</sup>
  - ② 농업법인의 합병으로 농지를 취득하는 경우
  - ③ 공유 농지의 분할이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 농지를 취득하는 경우<sup>3</sup>
  
- 농지취득자격증명을 발급받으려는 자는 농업경영계획서를 작성하여 농지소재지를 관할하는 시·구·읍·면의 장에게 발급신청을 하여야 함.
  - 다만 「농지법」 제6조 제2항에 따라 농지소유 제한의 규정을 적용받지 않는 경우 중 앞서 농지취득자격증명의 발급이 불필요한 경우를 제외한 나머지 경우, 즉 「농지법」 제6조 제2항 제2호·제3호·제7호·제9호·제9호의 2 및 제10호 바목에 따라 농지를 취득하는 자는 농업경영계획서를 작성하지 않고 발급신청을 할 수 있음.<sup>4</sup>

1 여기서 시장은 구를 두지 아니한 시(도농 복합 형태의 시는 농지 소재지가 동지역인 경우)의 시장을 말함(농지법 제8조 제1항).

2 보다 정확하게는 「농지법」 제6조 제2항 중 제1호(국가 및 지방자치단체의 소유), 제4호(학교·공공단체·농업연구기관·농업생산자단체 등의 소유), 제6호(담보농지 취득), 제8호(전용협의를 마친 농지 소유) 및 제10호(관계 법에 의한 소유 특례 - 바목 제외)에 따라 농지를 취득하는 경우가 됨.

3 여기서 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 원인’이란 ①시효의 완성으로 농지를 취득하는 경우, ② 「정발재산정리에 관한 특별조치법」 제20조 및 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조에 따른 환매권자가 환매권에 따라 농지를 취득하는 경우, ③ 「국가보위에 관한 특별조치법」 제5조 제4항에 따른 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 따라 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법」 제2조 및 제3조에 따른 환매권자 등이 환매권 등에 따라 농지를 취득하는 경우, ④ 「농지법」 제17조에 따른 농지이용증진사업 시행계획에 따라 농지를 취득하는 경우를 말함.

4 결국 「농지법」 제6조 제2항에 따라 농지소유에 제한을 받지 않는 경우에는 농지취득자격증명을 발급받을 필요가 없거나, 농업경영계획서를 작성하지 않고 농지취득자격증명을 받

- 농업경영계획서에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 하며, 이 기재사항은 농지취득자격을 확인할 때 종합적으로 검토되고 고려되어야 함.
  - ① 취득대상 농지의 면적
  - ② 취득대상 농지를 농업경영에 이용하기 위한 노동력 및 농업기계·장비 등의 확보 여부 또는 확보방안
  - ③ 소유농지의 이용실태(농지를 소유하고 있는 자의 경우에 한함)
  - ④ 경작하려는 농작물 또는 재배하고자 하는 다년생식물의 종류
  - ⑤ 농작물의 경작지 또는 다년생식물의 재배지 등으로 이용되고 있지 않은 농지에 대해서는 농지의 복구 가능성 등 취득대상 토지의 상태
  - ⑥ 신청자의 연령, 신체적인 조건, 직업 또는 거주지 등 영농여건
  - ⑦ 신청자의 영농의지
  
- 농지취득자격증명의 발급은 신청받은 날부터 4일 이내에 다음의 요건에 적합한지 여부를 확인하여 적합한 경우에 시·구·읍·면장이 발급함.<sup>5</sup>
  - ① 농지소유 규정과 관련된 「농지법」 제6조 제1항이나 제2항 제2호·제3호·제7호·제9호에 따른 취득요건에 적합할 것(농업인 또는 농업인이 되고자 하는 자, 농업법인, 주말·체험영농자, 농지전용 허가를 받은 자 등)
  - ② 농업인이 아닌 개인이 주말·체험영농에 이용하고자 농지를 취득하는 경우에는 신청 당시 소유하고 있는 농지면적에 취득하려는 농지를 합한 면적이 동법 제7조 제3항에 따른 농지의 소유상한 이내일 것
  - ③ 농업경영계획서를 제출해야 하는 경우에는 그 계획서상의 기재사항이 포함되어야 하고, 그 내용이 신청인의 농업경영능력 등을 참작할 때 실현가능하다고 인정될 것
  - ④ 신청인이 소유농지의 전부를 타인에게 임대 또는 사용대(使用貸)하거

급받게 되는 것으로서 사전적 관리의 예외로 인정해주는 것이라 할 수 있음.

5 「농지법」 제8조 제2항 단서에 따라 농업경영계획서를 작성하지 아니하고 농지취득자격증명의 발급신청을 할 수 있는 경우에는 2일 이내에 결정하여 발급함.

나 농작업의 전부를 위탁하여 경영하고 있지 아니할 것(다만, 동법 제6조 제2항 제3호 또는 제9호에 따라 농지를 취득하는 경우에는 예외)

- ⑤ 신청당시 농업경영을 하지 아니하는 자가 자기의 농업경영에 이용하고자 하여 농지를 취득하는 경우에는 해당 농지의 취득 후 농업경영에 이용하려는 농지의 총면적이 다음 중 어느 하나에 해당할 것

가. 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스·축사 그 밖의 농업생산에 필요한 시설로서 농림수산식품부령으로 정하는 시설이 설치되어 있거나 설치하려는 농지의 경우: 330m<sup>2</sup> 이상

나. 이 외의 농지의 경우: 1,000m<sup>2</sup> 이상

- 농지취득의 절차상으로 농지취득자격증명은 농지취득자가 그 소유권에 관한 등기를 신청할 때에는 이 증명을 첨부하게 되어 있음.

## 1.2. 제도 평가

- 현행 농지취득자격증명제도는 이전에 비해 규제가 대폭 완화되었음. 예를 들어 1994년 이전에는 자격증명에 농지취득자의 전 가족이 농지소재지에 6개월 이상 거주해야 하는 규정이 포함되어 있었는데, 이런 규정이 삭제됨. 또한 2002년부터는 농지취득자격증명 신청서의 기재내용에 대한 농지관리위원의 확인을 신청자가 아니라 발급기관이 직접 받도록 절차가 간소화되었다가, 다시 농지관리위원의 확인절차가 폐지됨.<sup>6</sup>
- 농지취득자격증명제도는 농지소유에 대한 사전적 규제 일환으로 추진되었지만, 현재는 사전적 규제의 실효성이 약한 형식적인 절차로 운용되고 있다 할 수 있음. 이는 경자유전 원칙의 구현을 위한 제도적 수단으로서 지나치

<sup>6</sup> 2009년엔 농지관리위원회도 폐지됨.

게 약하게 제도가 구성되어 있을 뿐 아니라 제도의 집행에서도 실질적 관리 보다는 형식적이고 절차적인 요건으로 운용되고 있기 때문임.

- 제도 운용의 실질적 효과는 농지취득자격증명의 발급현황을 통해 연차 별 농지거래 규모를 가늠해 볼 수 있게 하는 점과<sup>7</sup> 사후적 관리제도인 농지처분명령 실시의 전제조건인 처분대상농지조사를 실시할 때 농지취득자격증명 신청시 제출한 농업경영계획서의 내용이 처분대상농지 판단의 기준이 된다는 점임.

## 2. 사후적 농지관리제도: 농지처분명령

- 「농지법」에 따르면, 농업경영을 목적으로 취득한 농지는 8년간 사후관리 대상이 됨. 여기서 사후관리는 농지이용실태조사와 이를 기초로 한 농지처분명령으로 이루어짐.
- 농지이용실태조사 및 농지처분명령은 「농지법」에서 제도적 대강을 규정하고 있으나, 보다 상세한 실시요령은 ‘농림수산식품부 예규 제24호’ 「경영에

7 2004-2009년 기간의 농지취득자격증명 발급 현황은 아래 표와 같음. 이 기간 동안 발급 건당 평균 농지면적은 0.19~0.24ha 수준으로 취득·거래면적 크기가 작은 편이라 할 수 있음.

<농지취득자격증명 발급 현황>

구 분	단위: 건, 필지, ha		
	발급 건수	필지	면적
2004	384,027	665,146	91,562
2005	432,959	743,829	99,208
2006	279,788	470,570	61,354
2007	268,637	441,071	55,197
2008	258,476	422,762	53,117
2009	292,973	424,375	55,837

자료: 농식품부 농지과.

이용하지 않는 농지 등의 처분 관련 업무처리요령」에서 규정하고 있음.

## 2.1. 농지이용실태조사

- 농지이용실태조사는 농지취득자가 자기의 농업경영에 이용하지 않는 농지 이용실태를 조사하여 경자유전 원칙에 따라 농지가 효율적으로 이용되도록 관리하는 제도임.

### 2.1.1. 조사절차

- 농지이용실태조사의 대상농지는 「농지법」 시행일(1996.1.1) 이후 취득한 농지 중 다음에 해당하는 농지를 제외한 것이 됨.<sup>8</sup>
  - ① 국가 및 지방자치단체가 취득하여 소유한 농지
  - ② 「농지법」 제13조 제1항에 따라 농지저당기관이 취득하여 소유한 담보농지
  - ③ 동법 제6조 제2항 제9호에 따른 한계농지
  - ④ 동법 제6조 제2항 제10호의 각 목에 따른 농지
  - ⑤ 동법 제6조 제3항에 따라 임대 및 사용대가 허용된 농지
  - ⑥ 취득일로부터 3개월이 경과되지 않은 농지
  - ⑦ 취득 후 8년 이상 자기의 농업경영에 이용된 농지
  - ⑧ 농지소재지 시·구·읍·면에 주민등록이 되어 있고 실제로 거주하고 있는 농업인(주업농)이 소유하는 농지로서 2년 이상 계속 성실하게 자경했다고 해당 시·구·읍·면장이 인정하는 농지

---

<sup>8</sup> 여기서 농지의 취득시점은 ①취득원인이 상속·유증인 경우에는 민법상 상속·유증의 효력이 발생하는 피상속인의 사망일이며, ②상속이나 유증 외의 원인으로 취득하는 경우에는 등기부에 표시된 등기신청 접수일이 됨.

- ⑨ 취득 후 계속하여 3년 이상 농지이용실태를 조사한 농지로서 3년 이상 계속하여 자경한 것으로 판명된 농지(단, 농지소재지 이외의 타 시·도 및 타시·군·구에 거주하는 자의 소유농지 제외)
- 농지이용실태조사 실시기관은 조사계획을 수립하고 조사업무를 총괄하는 시·군·구(시장·군수·구청장)와 실제 현지조사를 담당하는 읍·면·동(읍장·면장·동장)으로 구성됨.
- 여기에 한국농어촌공사가 읍·면·동의 현지조사를 협조하는 체계를 구성함.
- 조사기간은 매년 9월 1일부터 11월 30일까지 3개월이며, 조사범위는 9월 1일을 조사기준일로 하여 전년도 9월 1일부터 당해 연도 8월 31일까지 1년간의 농지이용실태로 정함.
- 정기조사와 별도로 시장·군수·구청장은 작물재배의 특성 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 수시조사를 실시할 수 있으며, 또한 투기 목적 등의 이유로 농지에 대한 특별조사가 필요하다고 인정되는 경우에는 시장·군수·구청장이 특별조사를 실시하게 되어 있음.
- 조사계획 수립 시에는 시장·군수·구청장이 「농지이용실태조사반」을 구성하는데, 조사반 구성에는 조사대상 리스트, 조사일정, 담당기관(한국농어촌공사 참여) 등이 포함되어야 함.
- 시장·군수·구청장은 조사를 차질 없이 수행하기 위하여 조사인력 및 예산 확보, 타부서 협조 등의 조치를 실시하여야 함.
- 농지이용실태조사의 조사방법은 현장조사를 원칙으로 하며, 필요시 관련 공부를 확인함.
- 조사대상 리스트는 「토지대장전산정보자료」 및 「취득자격증명발급대상자」를 참고하여 작성함.
  - 불법 관행 임대 및 사용대 등 투기목적 취득농지 실태 파악을 위해 중점

조사대상 리스트를 농지원부 및 쌀소득보전직불금 지급대상자 명단을 참고하여 작성함.

- 타시·도 및 타시·군 거주자 명의의 소유농지는 전부 실태조사 리스트에 포함하여 연 1회 이상 중점조사함.
- 읍·면·동장은 관할구역 안의 농지 중 조사기준일 현재 조사대상이 되는 농지를 대상으로 농지이용실태를 조사하여 농지이용실태조사표를 리·동별로 구분하여 작성함.
  - 읍·면·동장은 농지이용실태조사를 함에 있어 농지취득자격증명을 발급받지 않고 취득할 수 있는 농지가 조사에서 누락되지 않도록 해야 함(상속농지, 토지거래허가지역 농지 등).
- 증거자료의 확보와 관련하여 읍·면·동장은 민원발생 소지를 사전에 방지하고 처분의무 통지 등 사후조치의 증거자료로 활용하기 위해 필요한 경우에 이용현황을 촬영한 사진기록 자료를 확보함.
  - 실제 농업경영 여부 등을 증명하기 위하여 필요할 경우에는 마을이장 등이 확인하는 확인서를 확보함.
- 읍·면·동장은 농지이용실태조사 결과를 기초로 처분대상 농지에 해당하는 농지를 구별한 후 이를 현지 확인하여 처분대상농지조사표를 작성함.

## 2.1.2. 조사내용

- 농지이용실태조사의 조사사항은 ①농지이용현황에 관한 사항, ②경작현황에 관한 사항이 됨.
- 농지이용현황에 대한 조사내용은 다음과 같음.
  - ① 농작물 경작: 조사대상기간 동안 식량작물, 채소, 특용작물 등 농작물을

경작하였거나 경작하고 있는 농지(비닐하우스, 고정식 온실을 설치하여 시설작물을 재배하거나 버섯재배사를 설치하여 버섯을 재배하는 경우 포함)<sup>9</sup>

- ② 다년생식물 재배: 조사대상 기간 동안 「농지법 시행령」 제2조 제1항에 해당하는 다년생식물을 재배하였거나 재배하고 있는 농지(조경 또는 관상용 수목과 그 묘목을 재배하는 경우에는 다년생식물 재배에 해당하나, 정원조성 등 조경목적으로 식재한 것은 제외)
- ③ 다음과 같은 농축산물 생산시설 부지<sup>10</sup>
  - 고정식온실, 버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설
  - 축사와 그 부속시설
  - 농막, 간이저온저장고, 간이퇴비장 또는 간이액비저장조
- ④ 휴경 여부: 조사대상기간 동안 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배한 사실이 없는 농지
- ⑤ 빈 축사: 조사 당시에 가축을 사육하지 않고 있는 축사와 그 부속시설
- ⑥ 전용(타용도 사용) 확정 농지: 전용 또는 타용도 일시사용이 확정된 농지로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 농지
  - 가. 「농지법」 제34조 제1항에 따른 농지전용허가를 받거나 동법 제34조 제2항에 따른 농지전용협의(다른 법률에 의하여 농지전용허가가 의제되는 협의 포함)를 거친 농지
  - 나. 동법 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고를 한 농지
  - 다. 동법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가를 받거나 협의를 거친 농지

○ 경작현황에 대한 조사내용은 다음과 같음.

9 해당 지역의 영농관행, 농지의 특성 등을 감안할 때 진정한 영농의사 없이 부실 경작하는 농지소유자에 대하여는 이를 입증하는 자료 및 관계인 증언 등을 확보하여 정상적인 영농행위로 간주할 수 있는지를 중점 점검함.

10 농축산물 생산시설 및 그 부속시설은 2007년 7월 4일 이후에 설치한 경우에 한함.

- ① 자경: 농업인 또는 농업법인이 소유농지에서 농작물을 경작하거나 다  
년생식물을 재배하는 경우로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 농업경  
영(농지법 제2조 제5호)
- 가. 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 상시종사(자기 노동력의 2  
분의 1 이상을 농업경영에 투입하는 경우와 그에 준하는 것으로 시·  
구·읍·면장이 인정하는 경우)하는 농업인이 행하는 농업경영(전업농)
- 나. 농업인이 해당 농지에서의 농업경영에 필요한 농작업의 2분의 1 이상  
을 자기의 노동력에 의하여 행하는 농업경영(겸업농)
- 다. 농업법인이 소유농지에서 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배함  
으로써 행하는 농업경영
- ② 임대 또는 사용대: 임대 또는 사용대는 계약서의 작성 여부에 관계없이  
실질적인 내용에 의하여 판단함
- ③ 부분위탁경영: 농지의 소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급하기로  
하고 농작업의 일부를 위탁하여 행하는 농업경영으로서 농지소유자가  
주요 농작업의 3분의 1 이상을 자기 또는 세대원의 노동력에 의하거나  
1년 중 30일 이상을 주요 농작업에 직접 종사하는 경우
- ④ 전부위탁경영: 농지의 소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급하기로  
하고 농작업의 전부를 위탁하여 행하는 농업경영과 일부를 위탁하여  
행하는 농업경영으로서 부분위탁경영에 해당하지 아니하는 농업경영
- 농지이용실태조사 결과 처분대상농지로 구분되는 경우에는 이들 농지에 대  
해서는 추가적으로 처분대상농지조사를 실시하는데, 처분대상농지조사의  
조사사항은 앞서 실시한 ①농지이용현황에 관한 사항과 ②경작현황에 관한  
사항 외에 ③농업경영계획서의 이행에 관한 사항을 조사함.

## 2.2. 농지처분명령

### 2.2.1. 처분대상농지 결정

- 처분대상농지조사 후 처분대상농지로 결정하는 과정은 먼저 해당 농지가 처분대상농지의 요건 또는 예외가 되는 정당한 사유에 해당하는지를 판별하는 것임.

#### 가. 처분대상농지의 요건

- (1) 처분대상농지의 첫 번째 요건은 「농지법」 제10조 제1항 제1호 및 동법 시행령 제9조에 따른 정당한 사유 없이 자기의 농업경영에 이용하지 아니하였다고 시장·군수·구청장이 인정하는 농지인데, 여기서 다음 중 어느 하나에 해당하는 농지는 정당한 사유가 있는 것으로 봄.

- ① 정당한 사유로 휴경하는 농지(시행령 제9조 제1항 제3호)
- 자연재해 등으로 인하여 영농이 불가능하게 되어 휴경하는 경우
  - 농지개량 또는 영농준비를 위하여 휴경하는 경우<sup>11</sup>
  - 「병역법」에 의하여 징집 또는 소집되어 휴경하는 경우
  - 질병 또는 취학으로 인하여 휴경하는 경우
  - 선거에 의한 공직취임으로 휴경하는 경우
  - 부상으로 3월 이상 치료가 필요한 경우
  - 교도소, 구치소 또는 보호감호소에 수용 중인 경우
  - 3월 이상 국외여행을 하는 경우
  - 농업법인이 청산 중인 경우
  - 농산물의 생산조정 또는 출하조절을 위하여 휴경하는 경우
  - 연작으로 인하여 피해가 예상되는 작목의 경작 또는 재배 전후에 피해

<sup>11</sup> 통상적인 영농관행상 농작물경작에 착수할 수 없는 시기에 농지를 취득하여 불가피하게 일시적으로 휴경하는 경우는 이에 해당하는 것으로 봄.

예방을 위하여 필요한 기간 동안 휴경하는 경우

- 농산물의 생산조정 또는 출하조절을 위하여 휴경하는 경우<sup>12</sup>
- 「가축전염병예방법」 제19조에 따라 가축사육시설이 폐쇄되거나 가축의 사육이 제한되어 해당 축사에서 가축을 사육하지 못하게 된 경우

② 정당한 사유로 임대 또는 사용대하는 농지(시행령 제9조 제1항 제1호)

- 농지이용증진사업시행계획에 의하여 임대 또는 사용대하는 농지
- 「농지법」 제23조 제6호·제7호에 따라 한국농어촌공사(농지은행)에 임대위탁하는 경우
- 다음과 같은 사유로 일시적으로 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자가 임대 또는 사용대하는 경우
  - 질병·징집·취학, 선거에 의한 공직취임의 경우
  - 부상으로 3월 이상의 치료가 필요한 경우
  - 교도소, 구치소 또는 보호감호소에 수용 중인 경우
  - 3월 이상 국외여행을 하는 경우
  - 농업법인이 청산 중인 경우
- 60세 이상의 고령으로 은퇴하려는 자가 계속하여 5년 이상 자기의 농업경영에 이용한 농지로서 거주지 시·군 또는 이에 연결한 시·군에 소재하는 농지를 임대 또는 사용대하는 경우
- 임대농지의 양수인으로서 「농지법」 제26조에 따른 양수인의 지위를 승계하여 그 계약 잔여기간 동안 계속하여 임대하는 경우
- 주말·체험영농을 하고자 하는 자나 주말·체험영농을 하고자 하는 자에게 임대하는 것을 업으로 하는 자에게 임대·사용대 하는 경우

③ 정당한 사유로 위탁경영하는 농지(동법 제9조 및 시행령 제8조)

---

<sup>12</sup> 농산물 생산자들이 해당 농산물의 수급조절과 품질향상을 위하여 정부·생산자단체와의 협약 또는 생산자들간의 자율적 협약 등을 체결하여 휴경하는 경우.

- 「병역법」에 의하여 징집 또는 소집된 경우
- 3월 이상의 국외여행 중인 경우
- 농업법인이 청산 중인 경우
- 질병·취학, 선거에 의한 공직취임을 하는 경우
- 부상으로 3월 이상의 치료가 필요한 경우
- 교도소·구치소 또는 보호감호소에 수용 중인 경우
- 농지이용증진사업시행계획에 의하여 위탁경영하는 경우
- 주요 농작업의 3분의 1 이상을 자기 또는 세대원의 노동력에 의하거나 1년 중 30일 이상을 주요 농작업에 직접 종사하는 농업인이 농작업의 일부를 위탁하는 경우

- (2) 처분대상농지의 두 번째 요건은 「농지법」 제6조 제2항 제9호의2에 따라 취득한 영농여건불리농지를 정당한 사유 없이 휴경한 경우 그 농지
- 여기서 정당한 사유는 「농지법」 제23조에 따라 임대·사용대한 경우와 동법 시행령 제9조 제1항에 따라 자연재해 등으로 영농이 불가능하게 되어 휴경한 경우와 질병 또는 취학으로 인하여 휴경한 경우가 됨.
- (3) 처분대상농지의 세 번째 요건은 「농지법」 제6조 제2항 제2호에 따른 시험지·연구지·실습지 또는 종묘생산지로 이용하려는 목적으로 농림수산식품부장관의 취득인정을 받아 취득한 농지로서 그 목적 사업인 시험지·실습지·연구지 또는 종묘생산지로 사용하지 않는 농지
- (4) 처분대상농지의 네 번째 요건은 「농지법」 제6조 제2항 제3호에 따라 주말·체험영농 목적으로 취득한 농지를 자연재해·농지개량·질병 등 정당한 사유 없이 주말·체험 영농에 이용하지 않게 된 농지
- (5) 처분대상농지의 다섯 번째 요건은 「농지법」 제34조 제1항에 따른 농지전용허가를 받거나 동법 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고를 하고 전용

할 목적으로 농지를 취득한 자가 농지를 취득한 날부터 2년이 경과하도록 전용목적사업에 착수하지 않는 농지

- (6) 처분대상농지의 여섯 번째 요건은 농림수산식품부장관과 협의를 마치지 아니하고 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 농지를 소유한 경우 그 농지
- (7) 처분대상농지의 일곱 번째 요건은 한국토지주택공사가 「농지법」 제6조 제 2항 제10호 바목에 따라 소유한 농지를 한국농어촌공사에 지체 없이 위탁하지 아니한 경우 그 농지
- (8) 처분대상농지의 여덟 번째 요건은 「농지법」 제7조에 따른 농지소유상한을 초과하여 소유한 경우로서 농지의 소유상한을 초과하는 면적에 해당하는 농지
- (9) 처분대상농지의 아홉 번째 요건은 법원의 판결, 검사의 처분 등에 의하여 사위 또는 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받아 소유한 것으로 판명된 농지
- (10) 처분대상농지의 열 번째 요건은 자연재해·농지개량·질병 등 정당한 사유 없이 농업경영계획서의 내용을 이행하지 않은 농지소유자의 해당 농지
- (11) 처분대상농지의 열한 번째 요건은 농지소유자격을 상실한 후 3개월이 경과한 농업회사법인이 소유하고 있는 농지<sup>13</sup>

13 현행법상 농업회사법인이 농지소유자격을 상실하는 경우는 농업인이 아닌 자가 업무집행 사원의 3분의 2 이상으로 되는 경우임.

## 나. 처분대상농지 결정절차

- 이러한 처분대상농지의 요건을 기준으로 하여 처분대상농지가 결정되는 과정은 다음과 같음.
  - 시장·구청장·읍장·면장은 처분대상농지조사 결과를 면밀히 검토하여 처분대상 농지의 요건에 해당되는 농지를 구별하고 확인함.
  - 읍장·면장은 처분대상농지 및 그 소유자에 관한 사항을 시장(도농복합형태 시의 시장)·군수에게 송부함.
  - 읍장·면장으로부터 관련자료를 송부받은 시장·군수는 그 내용을 검토하여 처분대상농지를 결정함.
  - (도농복합형태 시의) 시장 또는 구청장은 처분대상농지 및 그 소유자에 관한 사항을 검토하여 처분대상농지를 결정함.
- 시장·군수·구청장이 처분대상농지를 결정하고자 하는 경우에는 「농지법」 제55조에 따라 청문을 실시하여야 하며, 청문의 절차에 관하여는 「행정절차법」의 규정을 준용함.
  - 시장·군수·구청장이 처분대상농지를 결정하는 때에는 처분대상농지의 소유자에 대하여 영농경력, 「농지법」 위반에 이르게 된 배경, 농업경영여건, 해당 농지의 투기목적 취득 여부 등을 참작할 수 있음.

## 2.2.2. 농지의 처분 의무 통지

### 가. 처분 의무 통지절차

- 시장·군수·구청장은 처분대상농지로 결정하기 위한 절차를 거쳐 처분대상 농지를 결정한 때에는 해당 농지의 소유자에게 「농지법 시행규칙」 별지 제 7호 서식에 의한 처분 의무 통지서에 의하여 농지의 처분 의무를 통지하여야 함.

- 시장·군수·구청장이 농지의 처분의무를 통지하는 때에는 다음의 사항을 명백히 하여야 함. 여기서 처분의무기간은 「농지법」 제10조 제1항에 따라 1년 이내로 되어 있음.
  - ① 처분대상 농지
  - ② 처분 의무 발생 사유
  - ③ 처분 의무기간 및 기한
  - ④ 이의제기 기간 및 이의제기 방법
  
- 시장·군수·구청장은 주소불명의 사유로 처분 의무통지서를 송부할 수 없는 경우에는 「농지법 시행규칙」 제8조 제2항에 따라 그 내용을 시청·군청·구청의 게시판에 14일 이상 공고하여야 함.

#### 나. 이의제기 및 그 처리

- 시장·군수·구청장은 처분통지에 대한 이의제기가 있는 경우에는 지체 없이 그 이의사항에 대한 조사를 하여야 하며 그 결과를 서면으로 기록·유지하여야 함.
  - 이의사항에 대한 조사는 당초 조사를 담당한 자가 해서는 안 됨.
  
- 시장·군수·구청장은 이의제기 사항에 대한 조사 결과 그 내용이 타당하다고 인정되는 경우에는 처분대상농지의 결정을 취소하고 그 소유자에 대한 처분 의무통지를 서면으로 철회하여야 함.
  - 시장·군수·구청장은 이의제기 사항에 대한 조사결과 이의내용이 타당하지 않다고 인정되는 경우에는 그 사실을 이의 신청자에게 서면으로 통지하여야 함.
  
- 시장·군수·구청장으로부터 처분 의무통지를 받은 자가 이의제기 기간 내에 이의제기를 하지 않거나, 이의제기를 하였어도 이의내용이 타당하지 않아 처분 의무통지가 철회되지 않은 경우에는 처분 의무가 확정됨.

- 처분의무가 확정된 후에는 시장·군수·구청장이 해당 농지에 대한 처분의무를 취소(처분명령유예 후 처분의무가 소멸된 경우 포함)하지 않는 한 그 효력이 유지됨.

#### 다. 처분의무 부과농지 등에 대한 사후관리

- (1) 농지처분의무가 부과된 상태에서 농지소유자가 농지전용허가(신고·협의를 신청한 경우
  - 농지처분의무제도의 도입 취지에 비추어 농지전용을 허가하게 되면 해당 토지는 농작물의 재배에 활용할 수 있는 농지가 아니므로 농지상태로의 처분이 불가능하여 이를 허가해선 안 됨.
    - 또한, 처분의무가 부과된 농지의 소유자가 농지전용 신청을 하는 경우에는 처분통지를 받은 농지소유자는 해당 농지를 반드시 처분하거나 이행강제금을 납부하여야 하므로 전용목적사업에 적합하게 이용될 수 없어 농지전용심사기준(농지법 시행령 제33조)에 맞지 않아 허가할 수 없는 사유에 해당함.
  - 다만, 해당농지가 처분의무를 부과 받은 농지소유자의 의사와 관계없이 도로 등 공공시설로 수용되거나 도시계획 구역안의 용지(주·상·공업지역 및 도시계획시설예정지로 지정 또는 결정) 등으로 편입되는 경우에는 다음과 같이 처리함.
    - 농지처분의무 또는 명령이 부과되어 그 기간이 경과되지 않은 경우에는 해당 처분을 철회함.
    - 처분의무 및 명령 기간이 경과하여 이행강제금이 이미 부과된 경우에는 그 부과금액에 한하여 이를 징수함.
- (2) 처분의무를 이행하여야 할 자가 처분의무를 성실히 이행하지 않고 민원을 제기하는 등 다른 행위를 행정청에 계속 요구할 경우에는 농지취득자격증명발급 신청 당시에 작성한 농업경영계획서의 사위 유무를 조사하여 사위

임이 분명하다고 판단될 때에는 「농지법」 제59조 제1호에 따른 처벌이 되  
게 고발조치할 수 있음.

### 2.2.3. 농지의 처분명령

#### 가. 처분명령의 유예

- 시장·군수·구청장은 처분의무기간 내에 처분대상농지를 처분하지 아니한  
농지의 소유자가 해당 농지를 자기의 농업경영에 이용하는 경우에는 3년  
간, 그리고 한국농어촌공사와 해당 농지의 매도위탁계약을 체결할 경우에  
는 계약기간 동안 처분명령을 유예할 수 있음.
  - 이 경우 시장·군수·구청장은 자기의 농업경영에 이용한 농지의 소유자  
및 매도위탁계약을 체결한 농지소유자에게 농지처분명령유예통지서를  
발급하여야 함.
- 시장·군수·구청장은 처분명령을 유예한 농지에 대하여 자기의 농업경영에  
성실히 이행하는지 여부와 매도위탁농지의 매도 여부 등을 필요한 경우 수  
시로 확인하여야 함.
  - 처분명령을 유예한 농지의 소유자가 처분명령의 유예기간 중 대상농지  
를 자기의 농업경영에 이용하지 않거나 농지의 매도위탁계약이 해지 또  
는 만료된 경우에는 지체 없이 그 유예한 처분명령을 하여야 함.
  - 농지소유자가 처분명령을 유예받은 후 「농지법」 제12조 제2항에 따른  
처분명령을 받지 아니하고, 그 유예기간을 경과한 때에는 처분명령이 유  
예된 해당 농지의 그 처분의무는 소멸됨.

#### 나. 처분명령 대상 및 절차

- 농지의 처분명령은 ①처분의무통지를 받고 처분의무기간 안에 처분대상농  
지를 처분하지 않은 농지소유자와 ②처분명령유예 통지를 받고 유예기간

내에 성실경작을 하지 아니하거나 농지의 매도위탁계약을 만료 또는 해지한 농지소유자에게 6개월 이내에 그 농지를 처분할 것을 명하는 것임.

- 처분명령의 절차는 먼저 시장·군수·구청장이 처분의무를 통지받은 농지소유자가 처분의무를 이행했는지 조사함.
  - 처분의무이행 여부 조사는 처분의무기간 만료일을 기준으로 함.
  - 처분의무이행 여부 조사결과 처분의무를 이행하지 않은 농지소유자에게는 농지처분명령서를 송부함.
  - 처분기간은 처분명령일부터 6개월로 함.
- 시장·군수·구청장의 처분명령은 처분에 관한 명령을 한 자치단체장이 취소하지 않는 한 그 효력이 유지됨.

#### 다. 이행강제금의 부과 및 징수

- 농지의 처분명령을 받고 정당한 사유 없이 처분기간 안에 농지를 처분하지 않은 농지소유자에게는 해당 농지 토지가액의 20%에 해당하는 이행강제금을 부과함.
- 여기서 정당한 사유에 해당하는 것은 다음과 같은 경우임.
  - ① 「농지법」 제11조 제2항에 따라 한국농어촌공사에 매수를 청구하여 협의 중인 경우
  - ② 법률 또는 법원의 판결 등에 의하여 처분이 제한되는 경우 (다만, 압류, 가처분, 가압류 등은 처분이 제한되는 경우에 해당되지 않음)
  - ※ 처분명령기간 경과 전에 해당 농지의 매매계약 등 처분을 위한 구체적인 행위가 있고 이행강제금 부과일 전에 농지를 처분한 경우에는 처분명령기간 이내에 처분한 것으로 인정함.
- 이행강제금은 다음의 산식에 따라 산출함.

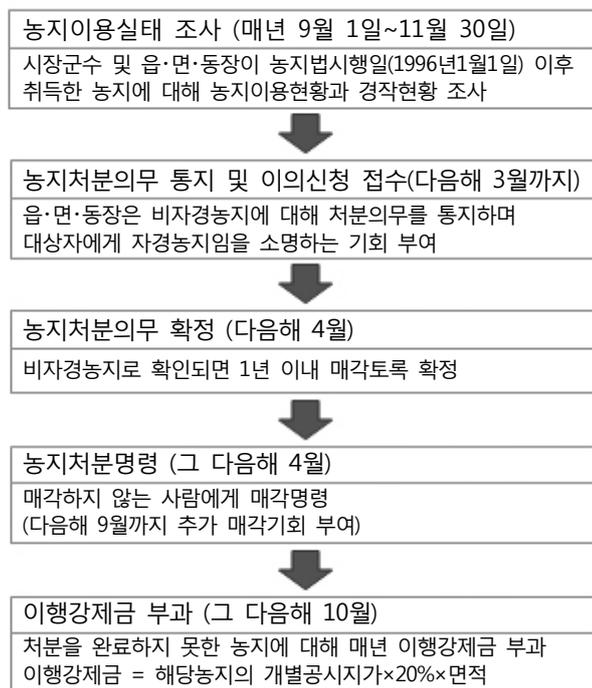
- 이행강제금 = 해당농지의 개별공시지가(원/m<sup>2</sup>) × 20/100 × 면적(m<sup>2</sup>)
- 개별공시지가는 이행강제금 부과 당시 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따라 공시되어 있는 공시지가<sup>14</sup>를 적용함.
  - 상속으로 농지를 취득한 자와 같이 처분대상농지를 특정하지 않고 소유농지 중 일정면적을 처분할 것을 통지하거나 명령한 경우에는 그 소유농지의 개별공시지가 중 가장 낮은 개별공시지가를 적용함.
- 시장·군수·구청장이 이행강제금을 부과하고자 할 때에는 이행강제금부과대상자에게 이행강제금을 부과하는 사유와 이행강제금액을 명시하여 이행강제금을 부과한다는 사실을 서면으로 미리 알려야 함.
  - 이 경우 10일 이상의 기간을 정하여 이행강제금부과대상자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술 기회를 주어야 함. 다만, 지정된 기일까지 의견진술이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 봄.
- 이행강제금 부과에 대한 계고 및 청문절차를 거친 후 이행강제금의 부과를 결정하고 이를 이행강제금 부과대상자에게 고지함.
  - 이행강제금의 부과는 최초의 처분명령이 있는 날을 기준으로 하여 처분명령이 이행될 때까지 매년 1회 반복 부과함.
  - 이행강제금을 납부하지 아니한 때에는 지방세 체납처분의 예에 의하여 이를 징수함.
  - 이행강제금의 부과, 이의절차 및 징수절차에 관하여는 「농지법 시행령」 제75조와 「국고금관리법 시행규칙」을 준용함.
- 이행강제금을 부과받은 농지소유자가 처분명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금의 부과는 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하

<sup>14</sup> 해당 농지의 공시지가가 없는 경우에는 동법 제9조에 따라 산정한 개별토지가격을 말함.

여야 함.

- 이행강제금은 이를 부과·징수한 시·군·구의 수입으로 함.

그림 2-1. 농지이용실태조사 및 농지처분명령 추진체계



**라. 농지의 매수 및 처분**

- 한국농어촌공사는 시장·군수·구청장으로부터 농지의 처분명령을 받은 농지소유자가 「농지법」 제11조 제2항, 동법 시행령 제10조 및 시행규칙 제9조에 따라 농지에 관한 매수청구를 하는 경우에는 이를 매수할 수 있음.
  - 공사가 농지의 처분명령을 받은 농지소유자의 청구에 따라 농지를 매수하는 경우 그 절차에 관하여는 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」의 관련 규정을 준용함.
  - 한국농어촌공사가 농지에 관한 매수청구를 접수한 때에는 지체 없이 그 내용을 농지소재지 관할 시장·군수·구청장에게 통지하여야 함.

- 처분명령을 받은 농지소유자의 청구에 의하여 농지를 매수하는 경우 매수 가격은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 공시지가에 의하여 산정함.
  - 이 경우 인근지역의 실제거래가격이 공시지가보다 낮은 때에는 실제거래가격을 기준으로 산정함.
  
- 공사가 처분명령을 받은 자의 청구에 의하여 농지를 매수한 때에는 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제18조에 따라 전업농육성대상자 또는 동법 제2조 제3호에 따른 농업법인에게 우선적으로 매도할 수 있음.

## 제 3 장

---

### 농지처분명령제도의 운용실태

#### 1. 조사 방법

- 농지이용실태조사 및 농지처분명령제도의 운용실태를 조사하기 위해 우선 농림수산식품부가 시·군 지방자치단체의 농지이용실태조사 결과를 종합하여 매년 보고자료로 산출하는 전국의 농지이용실태조사 결과를 분석하였음.
  - 2006~2010년 기간 동안의 각 연도 「농지이용실태조사 결과」를 분석함.
- 다음으로 전국 시·군 자치단체의 농지관리담당 공무원을 대상으로 농지이용실태조사 및 농지처분명령 관련 설문조사를 실시함.
  - 총 318명의 지자체 공무원에 대해 우편설문을 발송하여 67부의 응답을 회수함(회수율: 21.1%)
  - 설문대상자 구성 및 응답자 현황에 대한 구체적 사항은 <표 3-1>과 같음.
- 이러한 두 가지 조사의 결과를 기초로 농지이용실태조사와 농지처분명령의 집행과정과 제도적 운용실태를 분석함.

표 3-1. 설문대상자 구성 및 응답자 현황

구분		수	비율(%)	
대상자	시·군 분류	시	148	46.5
		군	170	53.5
	지역 분류	부산광역시	2	0.6
		대구광역시	2	0.6
		인천광역시	4	1.3
		울산광역시	2	0.6
		경기	62	19.5
		강원	36	11.3
		충북	24	7.5
		충남	32	10.1
		전북	28	8.8
		전남	44	13.8
		경북	44	13.8
		경남	36	11.3
		제주	2	0.6
		합계		318
응답자	시·군 분류	시	33	49.3
		군	34	50.7
	지역 분류	부산광역시	0	0
		대구광역시	0	0
		인천광역시	1	1.5
		울산광역시	0	0
		경기	11	16.4
		강원	10	14.9
		충북	7	10.4
		충남	10	14.9
		전북	3	4.5
		전남	7	10.4
		경북	10	14.9
		경남	8	11.9
		제주	0	0
		합계		67

## 2. 농지이용실태조사 운용실태

### 2.1. 제도 운용실태

- 먼저 농식품부의 「농지이용실태조사 결과」 자료를 통해 2001~2010년 기간 동안 농지이용실태조사 대상농지 현황을 살펴보면 <표 3-2>와 같음.
  - 2010년 총조사농지는 약 37만ha로 전체 경지면적의 21.6%를 차지함.

표 3-2. 2000년대 농지이용실태조사 현황

단위: 천건, 천ha

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
건수	1,037	1,313	1,364	1,297	1,352	1,401	1,623	1,399	1,392	1,486
면적	240	304	282	257	280	282	353	270	356	370

자료: 농식품부 농지과

- 농지이용실태조사는 최근 3년 이내 취득한 농지를 주된 조사대상으로 하고 있는 규정과 관련하여 조사면적의 적정성을 파악하기 위해 조사면적과 농지취득자격증명 발급면적과 비교하면 <표 3-3>과 같은 결과를 얻을 수 있음.
  - 조사대상농지가 최근 3년 이내 농지취득자격증명을 발급받은 농지보다는 많은 것으로 나타남.<sup>15</sup>

표 3-3. 농지이용실태조사면적과 농지취득자격증명발급면적 비교

단위: 천ha

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
농지취득자격증명 발급면적	99	61	55	53	56	52
농지이용실태조사면적	280	282	353	270	356	370

자료: 농식품부 농지과

15 물론 농지취득자격증명을 발급받은 농지가 취득농지를 의미하는 것은 아님. 취득농지 중에는 취득자격증명이 필요하지 않는 것이 있고, 또한 취득자격증명을 발급받고 나서 실제 농지를 취득(매입)하지 않는 경우도 있기 때문임. 그렇지만 농지취득자격증명의 발급현황이 취득농지에 대한 대략적인 규모 및 추세를 파악하는 데에 도움을 줄 수 있음.

- 다음으로 시·군 자치단체 공무원에 대한 설문결과를 통해 농지이용실태조사 운용실태를 살펴보면, 설문결과에서 농지이용실태조사의 주된 담당자는 읍·면·동사무소의 담당(산업계)직원이라는 응답이 58.2%로 가장 높고, 그 다음이 시·군청의 농지관리 담당으로 나타남<표 3-4>.

표 3-4. 농지이용실태조사의 주된 담당자

단위: 명, %		
구 분	응답자 수	응답비율
시·군청 농지관리 담당	28	41.8
읍·면·동사무소 담당(산업계) 직원	39	58.2
한국농어촌공사 지사 직원	0	0
합계	67	100.0

- 농지이용실태를 직접 조사하거나 처분명령결과를 정리하는 직원은 시·군청에서 1명이고, 읍·면·동사무소에서 각 1명이라는 응답이 가장 높게 나타남.  
- 응답자의 93.8%가 시·군청의 농지이용실태조사 담당자가 1명이라 답했으며, 응답자의 77.2%가 읍·면·동사무소별 실태조사 담당자가 1명이라 응답함.
- 농지이용실태조사의 조사인력의 과부족에 대해서는 부족하다는 응답이 76.1%를 차지함<표 3-5>.

표 3-5. 농지이용실태조사 인력의 과부족 여부

단위: 명, %		
구 분	응답자 수	응답비율
매우 부족함	11	16.4
부족함	40	59.7
충분하지 않지만 조사대상을 조절해 큰 부족을 느끼지 않음	15	22.4
충분함	1	1.5
합계	67	100.0

- 농지이용실태조사의 대상지 선정 기준으로는 ‘최근 2~3년 사이 농지소유권이 바뀐 곳’을 선정하는 비율이 가장 높았고, 그 다음이 ‘관내 거주하지 않는 부재지주의 농지’, 다음으로 ‘미경작지로 유희지가 된 곳’ 순이었음 <표 3-6>.

표 3-6. 농지이용실태조사 대상지 선정 기준에 대한 의견

단위: 명, %

구 분	응답자 수	응답비율
연차적으로 조사지역을 선정해 단계적으로 실시	11	8.6
최근 2~3년 사이 농지소유권이 바뀐 곳 선정	55	43.0
관내 거주하지 않는 부재지주의 농지 선정	30	23.4
미경작 상태로 유희지가 된 곳을 조사대상지로 선정	26	20.3
처분대상농지로 신고된 곳을 중심으로 대상지 선정	3	2.3
기타	3	2.3
합계	128	100.0

\* 주: 2가지 응답 가능

- 농지이용실태조사의 조사방법으로는 1년 1차례 정기적으로 실시하고 있다는 응답이 압도적으로 높게 나타남<표 3-7>.
- 3개월의 조사기간 중 조사시기를 세분하여 조사하는 경우는 드물었으며, 대부분 3개월 계속해서 1차례 조사하고 있는 것으로 나타남.
  - 응답자의 7.5%만 1차례 이상 조사하는 것으로 나타났는데, 이런 곳의 1차례 조사기간은 3~4주일이 일반적임.

표 3-7. 농지이용실태조사의 실시차례

단위: 명, %

구 분	응답자 수	응답비율
1차례	62	92.5
2차례	3	4.5
3~4차례	1	1.5
5차례 이상	1	1.5
합계	67	100.0

- 농지이용실태조사의 효과에 대한 설문으로 ‘농지이용실태조사를 통해 불법 소유농지를 어느 정도 적발할 수 있다고 생각하느냐’ 라는 질문에 대해 응답자의 68.7%가 10% 이내 수준을 적발할 수 있다고 응답함<표 3-8>.

표 3-8. 불법소유농지 적발 성과에 대한 의견

단위: 명, %

구 분	응답자 수	응답비율
10% 이내 수준으로 적발함	46	68.7
3분의 1 정도 적발함	12	17.9
절반 정도 적발함	6	9.0
거의 대부분을 적발함	3	4.5
합계	67	100.0

## 2.2. 실태조사의 함의

- 이상의 조사결과에서 도출되는 문제점 및 이에 대한 함의는 다음과 같이 요약할 수 있음.
- 첫째, 농지이용실태조사의 조사대상농지 규모는 농지취득자격증명 발급 농지규모와 비교했을 때 크게 부족하다 할 수 없음. 다만, 조사대상농지에 대해 어느 정도 면밀한 조사가 이루어지는지에 대해서는 미지수라 할 수 있음.<sup>16</sup> 따라서 시·군 자치단체로 하여금 조사대상면적과 실제조사면적을 엄밀하게 구분하여 조사결과를 보고하게 할 필요가 있음.
- 둘째, 농지이용실태조사에 투입되는 인력이 부족함. 이에 따라 농지이용실태

<sup>16</sup> 이는 농지이용실태조사의 성과에 대한 시·군 농지관리담당자의 의견을 통해서나 처분의 무통지면적이 조사대상면적의 1% 이내 수준이라는 사실을 통해서 실태를 간접적으로 파악할 수 있음.

태조사 업무의 부담이 시·군의 담당자, 특히 현지조사를 담당하는 읍·면·동 사무소 직원에게 과중되고 있음. 따라서 조사인력의 확충과 현지조사체계의 개선을 검토할 필요가 있음.

- 셋째, 조사대상지 선정에는 최근 2~3년 사이 소유권이 변경된 농지가 주된 대상이 되고, 부차적으로 부채지주의 농지와 휴경농지가 조사대상이 됨. 대상지 선정의 폭이 제한됨으로써 실질적인 조사가 이루어지지 못하는 부분에 대한 개선책을 검토할 필요가 있음.
- 넷째, 농지이용실태조사가 체계적이고 계획적인 형태로 추진되지 않고 있음. 대부분의 경우 읍·면 단위에서 1명의 담당자가 농지이용실태조사기간 동안 연례적인 통상업무의 하나로 수행하고 있기 때문에 조사팀을 구성해서 조사지역 및 조사시기를 정하는 체계적인 조사계획의 수립 없이 조사가 이루어지고 있음.
- 다섯째, 농지의 불법적 소유를 방지하는 데에 있어 농지이용실태조사의 역할이 제한적임. 이에 따라 경자유전 원칙을 구현하기 위한 사후적 관리수단으로 제도화된 농지이용실태조사가 그 목적을 달성하기에는 한계가 있다 할 수 있음.

### 3. 농지처분명령 운용 실태

#### 3.1. 제도 운용 실태

##### 3.1.1. 처분의무통지

- 농지처분명령 관리제도상 시·군 자치단체의 농지이용실태조사 착수부터 농식품부의 「농지이용실태조사 결과」 연차자료가 산출되기까지 진행과정을 살펴보면, 먼저 조사연도(예를 들어 2010년) 9월부터 11월 사이에 이용실태 조사가 이루어지고 이 결과에 따라 처분의무 통지 및 이의신청 과정을 거쳐 다음 해(2011년) 4월에 처분의무농지가 확정됨. 시·군 자치단체는 이 결과(처분명령 결과 포함)를 다음 해(2011년) 상반기 중 농식품부에 보고하고, 농식품부는 이를 취합하여 다음 해(2011년) 9월경에 2010년 「농지이용실태조사 결과」를 발표함.
  - 여기서 해당 연도(2010년) 처분명령은 전년도(2009년)의 처분의무통지 및 그 이전의 처분명령유예 농지를 대상으로 하여 다음 해(2011년) 4월에 내려짐.
  - 처분명령농지에 대한 이행강제금은 6개월의 처분명령기간 경과 후 이루어지기 때문에 2010년 처분명령농지에 대한 이행강제금이 2011년 10월에 부과됨. 하지만 이 결과는 2010년 「농지이용실태조사 결과」에 포함되지 않고 후년인 2011년 「농지이용실태조사 결과」에 수록됨.<sup>17</sup>
- 농식품부의 「농지이용실태조사 결과」를 기초로 2006~2010년 기간 동안 처분의무통지를 받은 농지의 현황을 정리하면 <표 3-9>와 같이 요약할 수 있

<sup>17</sup> 결국 2010년 「농지이용실태조사 결과」에 수록된 이행강제금 현황은 2008년도 (및 그 이전) 처분의무통지 농지를 대상으로 한 것이라 할 수 있음.

는데, 이를 보면 농지이용실태조사를 통해 처분 의무통지를 받는 농지면적은 총조사(대상) 농지면적의 1% 이내로 5개년 평균이 0.5%에 불과함.

- 이러한 사실은 시·군의 농지관리담당자에 대한 설문조사 결과에서도 확인할 수 있는데, 응답자의 약 60%가 처분 의무통지 비율을 1% 이내라고 응답함<표 3-10>.

표 3-9. 처분 의무통지 농지 현황

단위: ha, 명, %

구 분		2006	2007	2008	2009	2010
조사농지면적(A)		282,297	352,773	270,000	356,108	370,400
처분 의무 통지	통지대상자	6,390	6,706	8,761	6,134	9,527
	면적(B)	1,590	1,517	1,887	1,223	1,802
비율(B/A*100)		0.6	0.4	0.6	0.3	0.5

자료: 농식품부 농지과

- 처분 의무가 통지된 농지의 처분 의무 사유를 보면, 전반적으로 불법휴경이 가장 주된 사유가 되고 그 다음이 불법임대(사용대)가 됨<표 3-11>.
- 하지만 2008년에는 불법임대(사용대)의 비중이 58.1%로 불법휴경보다 더 높게 나타났음.

표 3-10. 2010년도 처분 의무통지 농지의 비중에 대한 설문

단위: 명, %

구 분		응답자수	응답비율
건수	1% 이내	36	59.0
	1~2% 이내	14	23.0
	2~3% 이내	3	4.9
	3~5% 이내	5	8.2
	5% 이상	3	4.9
	합계	61	100.0
면적	1% 이내	34	60.7
	1~2% 이내	11	19.6
	2~3% 이내	4	7.1
	3~5% 이내	5	8.9
	5% 이상	2	3.6
	합계	56	100.0

표 3-11. 농지처분의무 사유

단위: ha, %

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
임대·사용대	666 (41.8)	567 (37.4)	1,097 (58.1)	528 (43.2)	765 (42.5)
휴경	856 (53.8)	883 (58.2)	717 (38.0)	664 (54.3)	996 (55.3)
위탁경영	23 (1.5)	6 (0.4)	16 (0.9)	4 (0.3)	4 (0.2)
기타	45 (2.9)	61 (4.0)	56 (3.0)	27 (2.2)	37 (2.0)
합계	1,590(100)	1,517(100)	1,887 (100)	1,223(100)	1,802(100)

자료: 농식품부 농지과

- 처분의무 통지를 받은 자의 소재지를 살펴보면, 부재지주에 해당하는 관외 거주자 비율이 월등히 높음.
- 2010년의 경우 처분의무통지 수령자의 71.5%가 관외 거주자이며 면적비율로는 75.9%에 이침<표 3-12>.
  - 관외 거주자 중에는 특히 타시·도 거주자가 가장 많은데, 서울을 포함할 경우 인원비율로 전체 처분통지수령자의 49%, 면적비율로 51.5%를 차지함.

표 3-12. 2010년도 거주지별 처분의무통지 현황

단위: 명, ha, %

구 분	계		관내 (시·군·구)		관외							
					소계		타시·군·구 (도내)		타광역시·도			
		%		%		%		%		%	서울	%
인원	9,527	100	2,712	28.5	6,815	71.5	2,142	22.5	4,673	49.0	1,308	13.7
면적	1,802	100	434	24.1	1,368	75.9	441	24.4	927	51.5	279	15.5

자료: 농식품부 농지과

- 농지이용실태조사의 현지조사를 담당하는 시·군 공무원을 대상으로 실제로 처분의무농지로 확정되는 과정에 대한 설문에서 응답자의 60.6%가 ‘처분의무 기준과는 별도로 현실적으로 (제한된 인원으로 인해) 자경 여부를 판별하기가

쉽지 않기 때문에 휴경 등으로 해서 불법적인 농지소유가 명백한 경우에 처분의 무농지로 확정한다'고 응답함<표 3-13>.

표 3-13. 처분의무 농지로 확정하는 과정에 대한 설문

구 분	응답비율
자경 및 합법적 임대차 여부에 대한 철저한 조사에 입각하여 처분의무 농지로 확정한다	23.9
관내 부재지주의 농지에는 불법적 농지소유가 일반화되어 있어 이를 모두 적발한다는 것은 불가능하고 또한 바람직하지도 않기 때문에 최소한의 기준을 적용해 처분의무농지를 확정한다	14.1
처분의무 확정 기준이 명확하지 않다. 어떤 때는 엄격한 기준에 따라 조사·확정하고 어떤 때는 최소한의 기준을 적용한다	1.4
처분의무 기준과는 별도로 현실적으로 (제한된 인원으로) 자경 여부를 판별하기가 쉽지 않기 때문에 휴경 등으로 해서 불법적인 농지소유가 명백한 경우에 처분의무농지로 확정한다	60.6
기타	0
합계	100.0

#### 나. 처분명령

- 농식품부의 「농지이용실태조사 결과」에 따르면, 2006~2010년 기간에 처분명령을 받은 농지면적은 300~600ha 구간에 있는 것으로 나타남. 여기서 농지의 처분명령 현황과 처분의무통지 현황 간의 관계를 살펴보기 위해 당해 연도 처분명령 현황과 전년도 처분의무통지 현황을 비교하면, <표 3-14>와 같은 결과를 얻음.<sup>18</sup>

- 처분명령을 받은 농지가 전년도 처분의무통지 농지에서 차지하는 비중은 2006년 59%에서 2007년 이후 21~26% 수준으로 크게 감소함.<sup>19</sup> 이

18 이것은 처분의무 이행기간이 1년이고, 처분명령은 처분의무를 이행하지 않는 자에게 부과되는 제도에 입각한 것임.

19 보다 정확하게 말하자면 당해 연도 처분명령농지가 전부 전년도의 처분의무통지농지에서

것은 2006년부터 처분명령유예제도가 도입된 것과 밀접한 연관이 있는 것으로 판단됨.

- 다시 말해, 처분명령유예제도가 도입되기 이전에는 처분의무통지를 받은 농지의 50% 이상이 이듬해 처분명령을 받았으나, 이 제도 도입 이후에는 20%대로 떨어짐.<sup>20</sup>

표 3-14. 농지처분명령 현황

단위: 명, ha

구 분		2006	2007	2008	2009	2010
처분명령	대상자	2,755	1,715	1,452	1,818	1,508
	면적(A)	580	326	312	437	316
전년도 처분의무	대상자	4,561	6,390	6,706	8,761	6,134
	면적(B)	989	1,590	1,517	1,887	1,223
비율(A/B)		0.59	0.21	0.21	0.23	0.26

자료: 농식품부 농지과

- 처분명령유예 현황을 살펴보면, 최근 처분명령유예 농지의 비율이 크게 증가하고 있음.

- 특히 2010년에는 2009년도에 처분의무통지를 받은 자의 89.4%, 처분의

유래하는 것이 아니고 그 이전에 처분명령유예를 받았다가 유예의 원인행위를 이행하지 않아 유예처분이 취소된 농지를 포함함. 하지만 이것은 처분명령이 이연되었던 처분의무농지가 차차년도에 연차적으로 다시 포함되는 것을 의미하는 것으로써 처분명령 현황과 처분의무 현황 간의 대략적 관계를 설명하는 데에는 문제가 되지 않는 사항이라 할 수 있음.

20 아래 <표>에서 보듯이, 「농지법」이 시행된 1996년 첫 해를 제외하고 처분명령유예제도가 도입되기 전까지 처분명령농지는 처분의무통지농지의 절반을 넘었음.

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
처 분 명 령 농지면적(A)	114	937	1,231	903	1,089	769	517	399	395
전년도 처분 의무농지(B)	638	1,209	2,014	1,967	1,302	910	468	569	549
비율(A/B)	0.18	0.78	0.61	0.46	0.84	0.85	1.10	0.70	0.72

\* 단위: ha

무농지의 87.7%에 대해 처분명령유예 조치가 이루어짐. 한마디로 처분 명령이 내려진 농지를 제외한 나머지 농지는 거의 전부 처분명령유예를 받았다 할 수 있음<표 3-15>.<sup>21</sup>

표 3-15. 농지처분명령 유예 현황

단위: 명, ha, %

구 분	전년도 처분의무(A)	처분명령 유예(B)	B/A (%)	유예 사유			
				자경	매도위탁	기타	
2009	대상자	8,761	4,011	45.8	3,744	222	45
	면적	1,887	790	41.9	711	70	9
2010	대상자	6,134	5,483	89.4	5,404	35	44
	면적	1,223	1,073	87.7	1,056	9	8

자료: 농식품부 농지과

- 처분명령유예를 받은 농지에 대한 사후관리 현황을 보면, 2009년도 「농지이용실태조사 결과」의 경우 처분명령유예로 2009년까지 관리하던 1,651ha의 농지 중 86.6%가 자경으로 처분의무를 소멸시킬 수 있게 되었고, 7.2%는 유예기간 중 처분되었으며, 6.2%는 처분명령유예의 사유가 소멸되어 처분 명령이 내려짐<표 3-16>.

표 3-16. 2009년도 처분명령유예 관리실태

단위: 명, ha

구 분	처분명령유예 관리 형태			
	자경	처분(매각)	처분명령 통지	합계
인원	7,109 (86.5)	536 (6.5)	574 (7.0)	8,219 (100.0)
면적	1,430 (86.6)	118 (7.2)	103 (6.2)	1,651 (100.0)

자료: 농식품부 농지과

<sup>21</sup> 이는 2009년도 처분의무통지 농지에서 처분명령유예 농지를 제하면 150ha인데, 2010년도 처분명령농지가 316ha가 되는 사실을 통해 알 수 있음.

- 농지처분명령 과정에 대한 시·군 농지관리담당자 설문에서, 처분의무통지 농지가 실제로 처분(매각)되는 데 소요되는 기간은 2년 이상이라고 응답한 시·군 공무원 비율이 41.8%로 가장 높았고, 그 다음이 1년이라 응답한 것 (25.4%)이었음<표 3-17>.

표 3-17. 처분의무통지 후 실제 처분되기까지 기간에 대한 설문

단위: 명, %

구 분	응답자 수	응답비율
6개월	1	1.5
1년	17	25.4
1년 6개월	9	13.4
2년	12	17.9
2년 이상	28	41.8
합계	67	100.0

#### 다. 이행강제금 부과

- 이행강제금은 처분명령 이행기간(6개월)이 경과한 농지에 대해 토지가격(공시지가)의 20% 크기로 부과됨. 2006~2010년 기간 이행강제금 부과 현황을 보면, 2009년까지는 처분농지의 약 50%에 대해 이행강제금이 부과되었으나, 2010년도에는 그 비율이 30% 이하로 떨어짐<표 3-18>.
  - 2010년도의 이행강제금 부과면적은 전년에 비해 줄었으나 부과액은 더 늘어남. 이는 2010년도 부과농지의 단위면적당 토지가격이 더 높았던 것에 기인한 것으로 보임.

표 3-18. 농지처분명령 이행강제금 부과 현황

단위: 명, ha, 백만원

구 분		2006	2007	2008	2009	2010
이행강제금 부과	대상자	1,097	1,019	938	955	757
	면적(A)	220	198	170	173	121
	부과액	5,225	5,301	4,725	6,774	7,313
전년도 처분명령 농지면적(B)		395	580	326	312	437
비율(A/B)		0.56	0.34	0.52	0.55	0.28

자료: 농식품부 농지과

- 부과된 이행강제금에 대한 2010년까지의 징수현황을 보면, 부과대상자 및 부과면적 기준으로는 60% 이상의 징수실적을 보여주고 있으나, 징수액 기준으로는 징수실적이 부과액의 46.8%에 그치고 있음.
  - 이에 따라 이행강제금에 대한 반복 부과 및 체납금 징수가 지속되고 있음을 알 수 있음.

표 3-19. 2010년도 이행강제금 부과·징수 현황(2010년까지 누계)

단위: 명, ha, 백만원, %

구 분	부과	징수 완료	징수(추징) 중
인원	11,879 (100)	7,614 (64.1)	4,283 (35.9)
면적	2,369 (100)	1,421 (60.0)	948 (40.0)
액수	48,322 (100)	22,630 (46.8)	25,692 (53.2)

자료: 농식품부 농지과

- 이행강제금 부과 및 징수는 농지처분명령제도의 운용에 있어서 실무자들이 느끼는 가장 어려운 분야로 나타남.
  - 시·군 농지관리담당자들에 대한 설문에서 응답자의 43.3%가 이행강제금 및 체납금 징수를, 그리고 19.4%가 이행강제금 부과 및 반복부과를 업무 집행상의 가장 어려운 점으로 답변함<표 3-20>.

표 3-20. 농지처분명령제도 운용상 가장 어려운 절차에 대한 설문

단위: 명, %

구 분	응답자 수	응답비율
처분 등에 의한 처분의무대상 확정	16	23.8
이행강제금 부과 및 반복부과	13	19.4
이행강제금 및 체납금 징수	29	43.3
처분농지의 매각 강제	8	12.0
기타	1	1.5
합계	67	100.0

## 2.2.2. 제도 운용에 대한 평가

○ 현행 농지처분명령제도의 운용 실태를 분석해 보면, 한편으로 제도 운용의 성과를 확인할 수 있지만, 다른 한편으로 제도 운용의 한계점을 발견할 수 있음. 실태분석을 통해 파악되는 제도 운용의 실효성에 대한 평가는 다음과 같이 정리할 수 있음.

(1) 첫째, 농지이용실태조사를 통해 불법적 소유로 판단되어 처분의무통지를 받는 농지면적은 조사면적의 0.5% 수준에 불과하여 조사면적 전체에 대해 정밀한 조사가 이루어졌다고 보기 어려움.

- 농지소유실태에 대한 사례조사 연구(김수석 등 2008)에 따르면, 불법적 소유가 면적상으로 약 20%에 이르고 있는 것으로 나타남.

- 즉, 김수석 등(2008)은 3개 사례지역 농지의 19.4~33.3% 정도가 불법적 소유관계하에 있고<표 3-21>, 그중 1996년 이후 소유권 변동 농지는 28.8~61.3%가 불법적 소유농지임을 조사사례로 밝히고 있음.

표 3-21. 사례지역 필지별 농지소유 실태

단위: 필지, m<sup>2</sup>, %

구 분		합법적 소유	비합법적 소유	합 계
A 지역 (수도권)	필지	702 (70.8)	289 (29.2)	991 (100)
	면적	946,078 (66.7)	473,232 (33.3)	1,419,310 (100)
B 지역 (평야지역)	필지	1,573 (81.2)	365 (18.8)	1,938 (100)
	면적	4,586,961 (80.6)	1,099,824 (19.4)	5,686,785 (100)
C 지역 (중산간지)	필지	626 (72.1)	242 (27.9)	868 (100)
	면적	652,491 (73.5)	234,982 (26.5)	887,473 (100)

자료: 김수석 등(2008)

- 이와 관련해서는 시·군 농지관리담당자들의 설문응답에서 대략적인 실태를 파악할 수 있는데, 이를 보면 시·군 담당자들의 60% 이상이 ‘처분의무 기준과는 별도로 제한된 인원으로 자경 여부를 판별하기가 쉽지 않기 때문에 휴경 등 불법적인 농지소유가 명백한 경우에 처분의무농지로 확정한다’고 응답하고 있음.

- (2) 둘째, 처분의무 통지를 받은 농지의 처분의무 사유에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 불법휴경으로 나타나는데, 현실적으로 불법적 임대차가 많은 실정을 고려할 때 농지이용실태조사의 한계를 보여주는 것이라 판단됨.
- 즉, 임차농지의 규모가 휴경 및 유휴농지에 비해 압도적으로 클 뿐 아니라 임차지의 약 40%가 불법적 임대차 관계에 있다는 연구결과 등에 비추어 볼 때, 엄밀한 조사가 진행되었다면 처분의무의 가장 주된 사유가 불법임대차로 나타나게 되었을 것으로 예상할 수 있음.
  - 김수석 등(2008)에 따르면, 사례지역의 농지임대차에서 불법적 임차농지가 임차면적의 41.8~56.7%를 차지하는 것으로 조사됨<표 3-22>.

표 3-22. 사례조사지역의 필지별 경지이용 실태

단위: 필지, m<sup>2</sup>, %

구 분		합법적 임대차	비합법적 임대차	자경	휴경	기타 용도 국공유지	합계
A지역	필지	236 (23.8)	270 (27.2)	374 (37.7)	64 (6.5)	47 (4.8)	991 (100)
	면적	349,885 (24.6)	457,920 (32.3)	555,886 (39.2)	49,455 (3.5)	6,164 (0.4)	1,419,310 (100)
B지역	필지	442 (22.8)	365 (18.8)	1,131 (58.4)	-	-	1,938 (100)
	면적	1,193,942 (21.0)	1,099,824 (19.3)	3,393,019 (59.7)	-	-	5,686,785 (100)
C지역	필지	204 (23.5)	143 (16.5)	317 (36.5)	178 (20.5)	26 (3.0)	868 (100)
	면적	223,102 (25.1)	159,969 (18.0)	368,953 (41.6)	121,380 (13.7)	14,069 (1.6)	887,473 (100)

자료: 김수석 등(2008)

- (3) 셋째, 처분명령유예제도의 도입은 농지처분명령의 제도적 유연성을 제공한 긍정적인 측면이 있지만, 제도를 적용하는 과정에서 점진적으로 대부분의 처분 의무농지가 유예대상이 되고(2010년도에 약 90%) 처분명령유예 농지의 대부분(2009년도에 86%)이 사실상 처분 의무가 소멸되는 상태로 운용함으로써 농지처분명령제도의 실효성이 상실될 수 있는 위험성을 안고 있음.
- 현재 운용하고 있는 형태를 보면, 처분 의무통지를 받은 농지소유자가 자경의 의지를 보이는 경우 대부분 처분명령유예 조치를 받고, 유예조치를 받은 농지(소유자)의 80% 이상이 처분 의무 소멸 상태에 이룸.

- (4) 넷째, 처분명령농지의 이행강제금과 관련해서는 부과보다는 징수에 더 큰 어려움이 있는 것으로 판단됨.
- 이행강제금의 부과비율은 2010년도에 기존의 50% 수준에서 30% 이하로 떨어지는 긍정적인 지표를 보여주고 있음. 이는 처분명령유예제도의 활용으로 처분명령농지의 규모 및 비율이 지속적으로 줄어든 것과 연관이 있는 것으로 보이나 지표 그 자체는 긍정적인 신호라 할 수 있음.

- 하지만 징수 부분은 2010년도의 누계실적에서 징수 완료한 이행강제금이 부과액의 50% 이하로 나타나 체납금 추징이 이행강제금 업무에서 일반화되고 있음.
- 따라서 이행강제금 체납 문제를 해결하기 위한 개선안 마련이 필요하다고 할 수 있음.

## 제 4 장

---

### 외국 농지관리제도의 기본원리와 시사점

#### 1. 선매권 원리

- 선매권은 농업구조개선 또는 농지이용질서의 확립을 위하여 농지의 거래 및 취득과정에 농지관리기관이 개입하여 농지를 우선적으로 매입하는 권리를 농지은행 등의 토지공사에 부여하는 제도를 말함.
- 사전적 농지관리제도의 법원리로 선매권 개념을 활용하는 대표적인 국가가 독일과 프랑스인데, 이들 국가들의 선매권 개념을 살펴보기로 함.

#### 1.1. 독일

##### 1.1.1. 선매권의 개념 및 내용

- 독일에서 선매권(Vorkaufsrecht)은 두 가지 개념으로 활용되고 있는데, 그 하나는 농지거래의 허가기준에 따른 우선매입권리를 나타내는 것이고, 다른 하나는 농지관리기관에 의해 거래가 거부된 농지에 대해 농지은행에 해

당하는 영농정착회사(Siedlungsgesellschaft)가 우선적으로 매입할 수 있는 권리를 말함.

- 독일의 농지관리는 농지거래허가제를 근간으로 하는 사전적 관리를 주된 관리방식으로 택하고 있음. 그런데 이 농지거래허가제의 핵심 구성요소가 선매권이 됨.
- 독일에서 농지거래는 「토지거래법(Grundstückverkehrsgesetz)」에 기반을 둔 허가제로 운용하고 있음.<sup>22</sup> 다시 말해 「토지거래법」은 농지유동화 및 농업 구조개선을 촉진하기 위하여 농지 및 임야의 거래와 취득을 허가제로 하고 있음.
- 토지(농지 및 임야)거래에서 허가가 나지 않는 것은 거래가 ①토지에 대한 불건전한 배분을 의미할 때, ②거래로 인해 토지가 비경제적으로 축소·분할될 때, ③계약가격이 실제의 토지가격과 커다란 불일치를 가져올 때의 세 가지 경우임.
  - ① 토지에 대한 불건전한 배분이란 매도되는 토지에 대한 계약조건과 같은 조건에 토지를 구입하려는 농업인이 있는데도 이 토지가 비농업인에게 매도되는 경우와 같은 것을 말함. 즉, 농업인이 선매권을 가지고, 농업인 내에서는 주업농이 부업농보다 우선권을 가짐.
  - 하지만 「토지거래법」 상의 우선권은 실제로 구매권을 행사하는 완전한 선매권이 아니라 우선취득 가능성으로 기능하는데 불과함. 즉, 토지소유자가 우선권을 갖는 자에게 토지를 매도해야 하는 의무가 존재하는 것이 아니며, 우선권자에게 매도하고 싶지 않으면 자신이 계속 보유하면 됨.

<sup>22</sup> 독일의 농지거래허가제는 1960년대 후반 수많은 판례의 대상이 되었는데, 이는 헌법이 보장하는 사유재산 처분권을 제한하는 것에 해당하기 때문임. 하지만 독일헌법재판소는 토지공(公) 개념을 적용하여 농지거래에 대한 허가가 헌법에 위반되지 않는다고 최종결론을 내림.

- ② 비경제적 축소 및 분할은 거래로 인해 토지가 최소경영규모 이하로 분할되는 것을 말함. 이는 농지의 규모화를 저해하는 것이기 때문에 거래가 거부되지만, 분할·거래되는 토지가 취득자의 영농규모화에 기여하게 된다면 거래를 허가함.
  - ③ 계약가격과 실제가격의 큰 격차는 대개 거래토지의 불건전한 배분에서 생기는 것으로서 우선권자를 배제시키는 역할을 하기 때문에 허가가 거부됨.
    - 계약가격과 실제가격 간의 커다란 불일치는 계약상의 가격이 해당토지에 대한 정상적인 시세가격인 거래가치보다 50% 이상 높을 때를 말함.
- 요컨대 선매권은 농지거래허가제에서 첫 번째 허가기준과 관련되는 것으로 비농업인의 농지소유를 제한해서 농업인에게 농지취득의 우선권을 부여하는 것임.
- 이처럼 농지거래허가제상의 선매권은 농지거래허가의 기준이 되는 것이고, 실제적인 선매권은 농지거래허가제에 따라 거래허가가 거부된 농지를 영농정착회사가 매입하고자 하는 경우에 발생함. 그리고 영농정착회사가 매입한 농지를 선매권한이 있는 대상자에게 매도함으로써 선매행위가 완결되는 것임.
  - 결국 영농정착회사는 선매대상농지를 매입·비축하여 다시 선매대상자에게 매도하는 역할을 담당하는 것임.
- 여기서 「토지거래법」상의 선매권은 다음과 같은 조건을 충족시켜야 함.
- ① 선매대상농지가 최소 2ha 이상임.
  - ② 선매대상은 농지이어야 함(임야 제외).
  - ③ 선매대상은 매도되어야 하고, 증여나 교환 및 양도계약은 불허함.
  - ④ 부부나 직계가족, 공공기관은 선매권자에 포함될 수 없음.
  - ⑤ 선매대상 농지가 「토지거래법」상의 거래허가 거부 조건에 해당되어야 함.

- 그런데 영농정착회사가 갖는 이러한 선매권은 1961년에 제정된 「토지거래법」 이전부터 존속한 것이었음. 즉, 독일의 선매권은 1919년에 제정된 「제국영농정착법(Reichssiedlungsgesetz, RSG)」에 따라 영농정착회사에게 농지매입의 우선권을 부여함으로써 시작되었음.

### 1.1.2. 선매권의 역사

- 선매권을 갖는 영농정착회사는 1890년대에 농민들의 영농정착을 지원하는 조직으로 처음 설립되었음. 즉, 그 이전에 영농정착을 지원하는 정책은 국가 주도로 실시되었다가 1890년 「지대토지법(Gesetz über die Rentengüter)」이 제정되어 국가의 재정적인 지원을 받는 민간 영농정착회사들이 생겨나게 됨.
- 역사적으로 볼 때, 독일은 19세기 말부터 소작농들에게 경작농지를 마련해 줌으로써 자작농 창설을 도와주는 영농정착정책(Siedlungspolitik)을 실시해 왔음. 이 영농정착정책은 1886년 「프로이센 이주정착법(Preußisches Ansiedlungsgesetz)」<sup>23</sup>의 제정으로 처음 실시되었으며, 정책목표를 ‘내적 식민화(Innere Kolonisation)’에 두었음.
  - 이 ‘내적 식민화’ 개념은 정의상 사회적·경제적 그리고 인구론적 이유에서 자국 내에 내국인의 영농정착을 계획적인 이주정착정책을 통해 강화하는 것을 말함(Schreiner 1974, 48).
  - 그런데 이 내적 식민화가 당시의 역사적 상황에서 구체적으로 의도하는 것은 그 당시 동독지역에 급증하고 있던 폴란드 이주민의 독일농촌 정착을 막고 대신에 독일인의 영농정착을 정책적으로 장려하는 것이었음.

23 이 법의 정식명칭은 ‘포젠과 서프로이센 지역에 독일인 농촌정착을 장려하기 위한 법’(Gesetz betreffend die Beförderung deutscher Ansiedlungen in den Provinzen Posen und Westpreußen)임.

- 이때 사회문제로 등장한 동독농촌의 ‘이방화(Überfremdung)’<sup>24</sup>의 배경에는 독일의 산업화에 따른 대량이농과 이 결과 나타난 농업노동력 부족 현상이 자리잡고 있음.
  - 결국 내적 식민화가 의도한 것은 농업노동력 부족 문제를 유입되던 외국 노동력으로 대체하지 않고 계획적인 영농정착정책으로 해결하려 한 것이라 볼 수 있음.
- 영농정착정책의 핵심은 농업노동자와 같은 무토지소유자에게 농지를 구비해 줌으로써 자영농민으로 농촌에 정착할 수 있게 하는 것임. 따라서 이 정책의 실시에서 필수적으로 요구되는 사항은 영농정착자의 경작지를 마련하는 것임. 이를 위해 당시에 채택된 주된 방법은 국가기구<sup>25</sup>가 거래되는 토지를 구입해서 영농정착자에게 분할상환 방식으로 분배하는 것이었음.
- 여기서 분할상환이 지대지불 방식으로 이루어졌기 때문에 이 절차에 의해 획득한 토지를 ‘지대토지(Rentengut)’라 명명함.<sup>26</sup>
  - 조달된 농지의 분배에서는 농촌노동자와 같은 토지 없는 농민, 귀향한 군인, 귀국한 독일교포 등이 주된 정착대상이 됨.
  - 하지만 제1차 세계대전 이전의 영농정착정책은 기대한 만큼의 큰 효과를 거두지 못했는데, 그 이유는 거래시장에 나타나는 공급농지의 부족으로 지대농지 방식에 의한 농경지 조달이 일찍 한계에 부딪혔기 때문임.
- 바이마르공화국 시대의 영농정착정책은 1919년 8월 「제국영농정착법(RSG)」

24 여기서 말하는 ‘이방화’는 동독지역의 농지가 점점 많이 외국인, 특히 폴란드인의 수중에 귀속되는 경향을 말함.

25 전술한 바와 같이 처음에는 영농정착을 담당하는 국가기관이 이를 관장했지만, 1890년 「지대농지법」이 제정된 이후에는 국가의 재정적인 지원을 받는 민간 영농정착회사가 담당하게 됨.

26 이 밖에 황무지와 늪지의 개간을 통한 농경지 마련과 폴란드인 농지의 유상몰수에 의한 조달방법이 강구되었지만 부분적인 시도에 머물고 말았음.

의 제정과 함께 시작됨. 이 법의 제정으로 동독지역뿐 아니라 독일 전 지역에 적용되는 정책으로 바뀌게 된 영농정착정책은 지역의 균형적인 발전을 고려하여 인구밀도가 낮은 농촌지역에 정착을 장려함. 그리고 자본주의적 대경영보다는 자작소농 형태를 선호하여 대토지소유자의 희생 하에 소규모 자작농을 육성함.

- 이것은 특히 정착농지 조달방법에서 분명하게 나타났는데, 새로 제정된 「제국영농정착법」에서는 국공유지와 개간지 그리고 영농정착회사에 의한 매입농지로 정착농지가 충분하지 않는 경우에, 100ha 이상 토지소유자의 농지 중에서 최고 3분의 1까지 정착농지로 유상몰수할 수 있게 함 (RSG 12조).
  - 1919년부터 1932년 사이에 「제국영농정착법」에 의해 조달된 정착농지는 97만ha에 이르는데, 이 중 71.4%는 대농 및 대지주의 토지를 유상몰수하여 마련한 것이었음(Schreiner 1974, 109).
- 요컨대 1919년의 「제국영농정착법」에 따라 전국적 차원의 영농정착회사가 설립되었고, 이 토지회사가 정착농지 조달을 위해 선매권을 행사하였음.
- 이 「제국영농정착법」은 오늘날에도 유효한 연방법으로 기능하고 있음.

### 1.1.3. 선매권의 관리기구 및 추진실적

#### 가. 독일의 농지관리체계

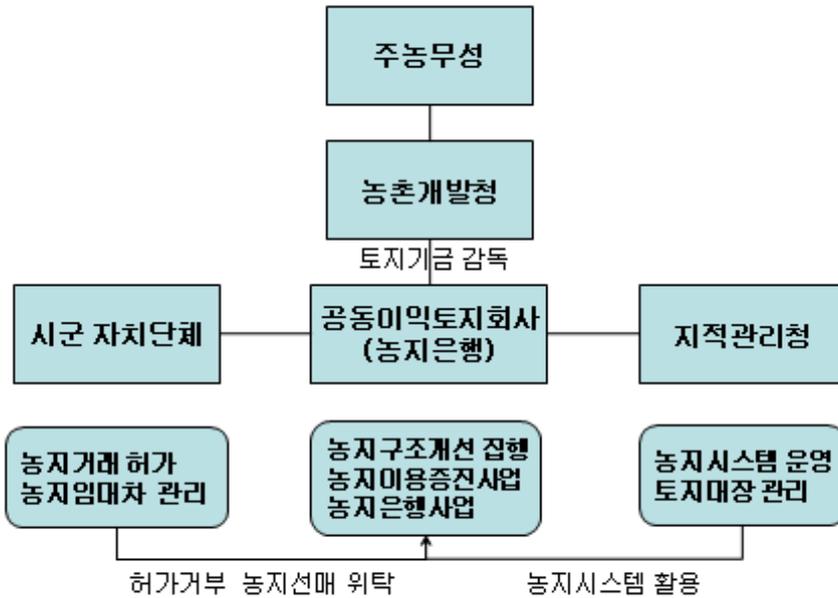
- 독일에서 농지거래의 허가와 농지임대차의 신고에 관한 업무는 시·군 단위의 지방자치단체에서 담당함.
- 여기서 「토지거래법」에 따라 농지거래가 허가되지 않은 농지는 영농정착회사(공동이익토지회사)<sup>27</sup>가 선매권을 갖고 매입함.

<sup>27</sup> 영농정착회사는 「제국영농정착법」과 「토지거래법」 등의 법률상의 개념이고 현실 속에서 이들 회사는 공동이익토지회사(gemeinnützige Landgesellschaft)로 명명되고 있음.

- 농지의 매입·비축과 교환·분합, 선매권 및 재매입권<sup>28</sup> 행사 등으로 농지시장을 안정화하고 농업구조개선에 기여하는 농지유동화 관리는 개별 주별로 실시하고 있으며, 개별 주에서는 이 사업을 관할하는 관리청과 실제 사업을 실시하는 실행기관을 두고 있음.
  - 사업의 총괄적 관리는 주농무성이, 지역별 관리는 주정부 산하 농촌개발청이 담당하고, 사업의 실행은 농지은행에 해당하는 공동이익토지회사가 담당함.
  - 농촌개발청은 주차원 또는 광역자치단체(Regierungsbezirk)별로 구성되어 있는데, 경지정리, 농지교환·분합 등 농업생산기반 정비사업을 추진·관리하고 공동이익토지회사의 출자자본금인 토지기금을 감독하는 역할을 함.
  - 반면에 공동이익토지회사는 농촌개발청이 결정한 농지정리사업들을 실행하고, 토지기금으로 독자적인 농지유동화사업을 시행함.
  
- 농지시스템 운영과 토지대장 관리는 지적관리청(Vermessungsamt)에서 담당하고, 공동이익토지회사는 선매권 및 재매입권 행사시 이 농지시스템을 활용함.
  - 독일의 농지관리에서는 지적관리청의 역할이 중요함. 독일에서 농지의 소유 및 이용 관련 변동사항은 모두 토지대장의 내용변경으로 이어지는데, 지적관리청은 토지대장의 갱신에서 그 내용이 법령의 규정에 적합한지를 확인할 수 있는 위치에 있음.
  - 특히 재매입권의 경우에는 농지매입자가 자경요건에 해당하는 기간과 실경작자 확인을 지적관리청이 거래허가정보보다 더 잘 파악할 수 있기 때문에 토지대장 변경 요청사항 중 부적합한 내용이 있으면 지적관리청은 이를 공동이익토지회사에 통지해 선매권 또는 재매입권 대상이 되게 함.

<sup>28</sup> 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주에서 시행하는 농지의 재매입권(Wiederkaufsrecht)은 사후적 농지관리제도에 해당하는데, 이에 대한 자세한 내용은 후술함.

그림 4-1. 독일의 농지관리 조직체계



#### 나. 선매권 관리기구

- 전술한 바와 같이 선매권의 관리기구는 영농정착회사인데, 이 영농정착회사는 1933~1945년 나치정권 기간에 활동을 중단하였다가 1949년 독일연방 공화국(서독)의 건국과 더불어 공동이익토지회사란 이름으로 서독에서 재출범함. 그리고 1990년 독일 통일과 함께 동독지역에도 공동이익토지회사가 주별로 (재)설립됨.
- 「제국영농정착법」 상의 영농정착회사의 과업을 갖고 설립된 공동이익토지회사는 유한회사(GmbH) 형태의 사법(私法)상의 조직이지만 공공적인 업무를 수행하기 때문에 공동이익(Gemeinnützigkeit)이란 특성 및 명칭이 부여됨.
  - 실제로도 공동이익토지회사 출자자본의 50% 이상은 국가기구(주정부)가 보유하고 있어 공기업적 성격을 가짐.<sup>29</sup>

- 또한 이러한 공기업적 성격으로 인해 출자자들은 이윤에 대한 배당금을 받지 않고 회사에 재투자함.
- 현재 독일에는 9개의 공동이익토지회사가 있고, 1개의 연방연합회가 있음.
  - 9개의 회사가 10개주, 2개 자치도시주를 담당하고 있음.<sup>30</sup>
  - 공동이익토지회사의 최대주주는 6개 회사에서는 주정부가 되고, 바이에른주에서는 바이에른 농민연맹이, 바덴-뷔르템베르크주는 주정부 산하 개발공사가, 쉘레스비히-홀슈타인주는 주정부 투자은행이 최대주주가 됨<표 4-1>.

표 4-1. 독일 공동이익토지회사 구성

명칭	관할 주	최대주주
bbv-Landsiedlung GmbH	바이에른	바이에른 농민연맹
Hessische Landgesellschaft mbH	헤센	주정부
Landgesellschaft Mecklenburg Vorpommern mbH	메클렌부르크-포르포머른	주정부
Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH	작센-안할트, 브란덴부르크	주정부
Landgesellschaft Schleswig-Holstein mbH	슐레스비히-홀슈타인, 브레멘, 함부르크	주정부 투자은행
LBBW Immobilien Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH	바덴-뷔르템베르크	주개발공사
Niedersächsische Landgesellschaft mbH	니더작센	주정부
Sächsische Landsiedlung GmbH	작센	주정부
Thüringer Landgesellschaft mbH	튀링겐	주정부

자료: Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften(2010)

29 다만 바이에른 주는 농민연맹이 최대 주주로 되어 있음.

30 현재 노르트라인-베스트팔렌 주와 라인란트-팔츠 주에는 공동이익토지회사가 없는데, 이는 당초에 구성되어 있던 기구가 해당 주의 조직개편으로 다른 조직(예를 들어 도시계획 조직)에 통합되었기 때문임.

- 선매권 관련 사업실적을 보면, 공동이익토지회사가 선매권으로 매입한 농지는 2008년과 2009년에 각각 607ha, 688ha로 2001년 이후 평균적으로 매입한 물량보다 2배가량 증가한 것으로 나타났음<표 4-2>.
  - 실제 2009년에 선매권 대상으로 심사되었던 것은 425건, 약 3,000ha에 해당하는 것으로 조사됨.

표 4-2. 독일 공동이익토지회사의 선매권에 의한 매입농지 현황

단위: ha

연도	1999	2001	2003	2005	2007	2008	2009
면적	785	345	320	336	330	607	688

자료: Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften(2010)

- 농지매입·비축사업과 선매권 사업을 합하여 실제로 공동이익토지회사가 거래한 농지는 13,568ha로 2009년도 전체 거래량의 11.6%에 해당함.

## 1.2. 프랑스

### 1.2.1. 선매권의 내용

- 프랑스에서 농지 및 임야 거래는 거래당사자들 간에 거래합의가 이루어지면, 이 내용을 공증인이 토지정비및농촌시설회사(Societes d'amenagement foncier et d'etablissement rural, 이하 SAFER)에 통지하거나 토지양도의향서(DIA, Déclaration d'Intention d'Aliéner)를 제출해야 함.
  - 토지양도의향서에는 토지의 위치와 특성, 매도희망자 및 매입희망자 인적사항, 매매가격 등이 기재되어 있음.
- 토지양도의향서에 대한 검토과정에서 SAFER가 해당 농지 및 임야를 토지시장에 맡기는 것보다 토지정비사업을 실시하는 것이 더 바람직하다고 판

- 단할 경우 정부감독관에게 선매권 행사를 승인해 줄 것을 요청하게 됨.
- 이때 선매권의 승인은 법률에 열거된 선매권 행사의 목적 또는 사회적 이해에 부합하는 경우에만 이루어질 수 있음.
- SAFER의 선매권은 법률로 정한 범위 내에서만 이루어지며, 정부감독관의 승인을 얻어야만 그 권한을 행사할 수 있음. 법률상 SAFER의 선매권은 다음과 같은 목적 중 하나에 해당해야 함(Code Rural Art. L. 143-2).
- ① 영농정착 및 재정착, 적정 농업인구의 유지
  - ② 농업경영의 규모화 및 경지정비
  - ③ 공공토목공사 등으로 농업경영이 위태로울 경우 농업경영체의 균형유지를 위한 목적
  - ④ 농업경영체의 가족농적 특징에 대한 보호
  - ⑤ 토지투기에 대한 대응
  - ⑥ 농업용 건축물과 토지가 분리 양도돼 농업경영체의 지속가능성이 위협받게 될 경우 농업경영체 유지보호를 위한 목적
  - ⑦ 산림보호와 활용 및 국가와 체결된 협약의 범주 내에서 임업경영구조 개선이 필요한 경우
  - ⑧ 경관 및 환경보호개선
- 다음과 같은 경우에는 선매권의 행사가 제한됨.
- 농지매도자의 공동상속자 및 근친, 공동소유관계에 있는 자가 농지매입자로 포함되어 있는 토지거래
  - 3년 이상 해당 농지를 경영한 임차농이 포함되어 있는 토지거래
  - 농지를 수용당한 농업인이 포함된 토지거래
- 선매권 행사와 달리 SAFER가 토지시장 등에서 농지매물에 대한 정보를 입수하여 매도희망자와 직접 거래교섭하여 취득하거나 매도희망자가 SAFER에 제공하는 토지를 취득하는 경우가 있는데, 이러한 취득방식을 우호적 취

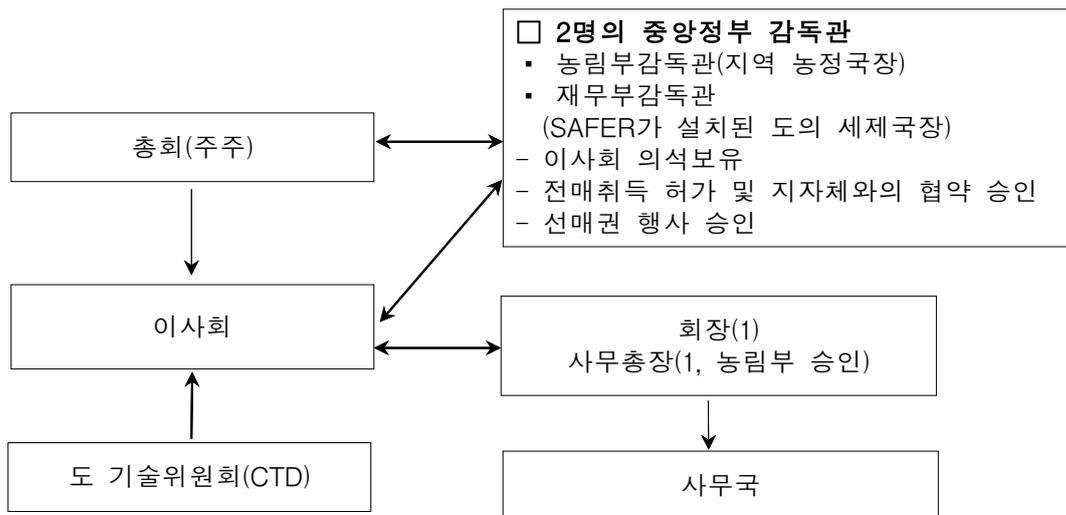
특이라 말함.

### 1.2.2. 선매권 관리기구 및 추진실적

#### 가. Safer

- 2010년에 설립 50주년을 맞은 SAFER는 「1960년 농업기본법」(농촌법전 /Code Rural, Art. L. 141-1 à 51)에 설립근거를 둔 비영리적 목적의 상법상의 주식회사(Societe anonyme)로서 법에 의해 부여된 공익적 목적(interet general)을 근거로 선매권(droit de preemption)을 부여받고 있으며, 이를 통해 농촌지역의 부동산시장(토지 및 시설)에 광범위하게 개입하고 있음.
- SAFER는 전국 22개 지역(Région)에 총 27개의 지역조직을 갖추고 있고 중앙에 SAFER 연합체(FNSAFER)가 구성되어 있음. 연합체인 FNSAFER가 중앙정부와 의회를 상대로 SAFER의 입장을 대변함.

그림 4-2. 지역 SAFER의 조직



자료: 김홍상 등(2011), p. 163

- 지역단위 개별 SAFER는 총회와 이사회, 도기술위원회(comité technique départemental, CTD)를 운영조직으로 갖추고 있고, 집행기구과 2명의 중앙정부 감독관이 실무를 집행·감독하고 있음.
  - 이사회는 최소 4분의 1은 도 및 지역의 대의원으로 구성됨.
  - SAFER의 모든 활동에 대해 전문적 의견을 개진하는 도기술위원회(CTD)는 도 산하 기초자치단체장 연합회, 농업회의소, 도 농업국, 도 세무서, SAFER 주주 등으로 구성됨.
  - 집행부는 회장 1인, 사무총장 1인과 실무직원들로 구성됨.
  - 중앙정부의 감독관은 농림부와 재무부에서 각각 1명씩 파견됨.
  - SAFER의 모든 활동은 중앙정부 감독관의 승인을 얻어야 함.
  
- SAFER의 업무는 <표 4-3>과 같은 7가지 과업으로 요약할 수 있음.

표 4-3. SAFER의 기능

기능	세부기능
1. 영농정착 및 농업경영체의 양도	청년영농정착(가족농 또는 회사형태)
	점진적 영농정착
	겸업적 형태의 영농정착
	기타 형태의 영농정착
	영농 재정착
2. 농림업의 생산조건 개선을 위한 필지정비 및 농지방치 예방	정착단위의 규모화(éttoffement)
	농지정비
	필지정비
	- 필지교환, 필지구모화
	임차농의 유지, 발전
3. 농업구조정책에서의 농업경영체 간 균형발전 및 생산분야별 균형발전	농업자본 참여자를 위한 토지전매
	경영규모화
	영농정착
4. 환경보호	토지시장 감독, 중앙 및 지방정부의 토지이용 계획에 따른 토지소유방향의 유도
	국립공원 등과 연계한 토지자원 관리
5. 농촌경제발전	농촌개발계획의 원활한 수행을 위한 토지제공 (수공업, 농촌관광, 사냥, 레저 휴양시설 등)

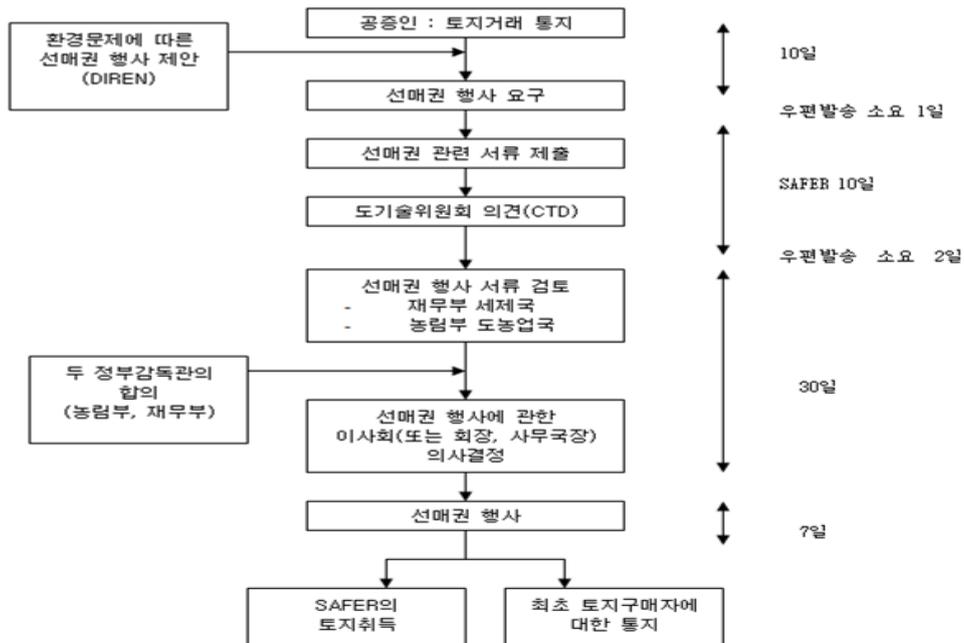
6. 공공기관과의 파트너십을 통한 농촌지역 및 도시근교 지역에서의 토지정비	단지화 및 농업경영체의 보호 및 재정착 유도
	도시화 지역에서의 농업구조의 재조정
	환경보호 및 도시근교지역에서의 농업공간 보호, 환경 및 경관보호
	지방자치단체의 농업유산 관리
	토지이용계획 지원
	지방정부의 선매권 관리
7. 농촌토지시장의 투명성 제고와 시장조절	토지시장정보의 배포
	토지시장 동향 감독
	토지시장 관련 컨설팅

자료: 김홍상 등(2011), p. 165

#### 나. 선매권 행사 절차

○ SAFER의 선매권 행사 절차는 <그림 4-3>와 나타낼 수 있음.

그림 4-3. SAFER의 선매권 행사 절차



자료: 김홍상 등(2011), p. 167

#### 다. 선매권 추진실적

- SAFER의 기본적인 기능은 토지시장에서 직접 토지를 매입하거나 선매권을 활용하여 토지를 취득하고, 이를 농업구조개선과 농업정책적 목적에 부합되게 정비하여 다시 매각하는 것임. SAFER의 토지취득은 ①선매권에 의한 취득, ②우호적 취득 ③기타 취득으로 구분되는데, 선매권에 의한 취득이 SAFER 토지취득의 약 15%(2009년)를 차지함(김홍상 등 2011, 171).
- SAFER의 토지취득 활동의 대부분은 ‘우호적 취득’라는 방식을 통해 이뤄지고 있으나(전체 취득물량의 82%), 우호적 취득의 이면에는 SAFER의 선매권이라는 강력한 권한이 작동하고 있음.
  - 다시 말해 대부분의 토지매각자들이 선매권을 행사할 수 있는 SAFER와의 분쟁을 원하지 않기 때문에 SAFER의 우호적 취득에 합의하게 되는 것임.
- 2009년 토지시장이 전반적으로 크게 위축된 가운데(토지거래건수 12% 감소), SAFER의 시장점유율은 전년대비 26.4% 증가함.
  - 2009년도 토지거래규모는 47만2천ha였으며, 이 가운데 SAFER의 선매권 행사가 가능한 물량은 전체의 56%에 달하는 26만5천ha였음.
- 하지만 2009년에 SAFER가 실제로 선매권을 행사한 것은 1,340건으로 SAFER의 토지취득 건수의 15% 수준임.
  - 이것은 2009년도의 총토지매각신청 건수(201,800건)의 0.7%에 불과함.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> 2009년도의 선매권 행사는 2000년도의 실적과 비교할 때 줄어든 것으로 나타남. 2000년도의 선매권 행사 건수는 1,700건으로 SAFER의 토지취득 건수의 20%, 그리고 그 해 총 토지매각신청 건수의 1.2%에 해당하였음. 김홍상 등(2011), p.171 참조.

## 2. 재매입권 원리

### 2.1. 재매입권의 개념 및 내용

- 선매권이 사전적 농지관리의 기본원리에 해당한다면, 사후적 농지관리의 기본원리로 재매입권(Wiederkaufsrecht)을 들 수 있음.
  - 농지의 재매입권은 독일의 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주에서 주차원으로 실시하고 있는 사후적 농지관리의 기본원리임.
- 독일의 법원리 체계상 재매입권은 독일민법(BGB)의 채권법에 속하는 내용으로 최대 30년의 계약설정기간 이내에 계약을 위반한 경우 당초 매각자가 다시 이를 매입할 수 있게 한 것임.
- 이러한 법적 원리를 바덴-뷔르템베르크주는 농지거래에 활용하였는데, 주법인 「농업구조개선법」(Agrarstrukturverbesserungsgesetz, ASVG) 제25조에 근거조항을 두고 시행령 제정을 통해 이 제도를 운용하고 있음.
- 이에 따르면, 농지의 재매입권은 농지를 매입한 자가 20년 동안 “자경”하지 않고 도중에 매각하거나 임대하고자 하는 경우에는 영농정착회사가 당초 매입가격에 재매입할 수 있게 하는 제도임.
  - 이 재매입권은 매매계약서상에 명기하여 토지대장에 기록하는 방식을 택하고 있음.
- 농지 재매입권 제도상의 자경(Selbstnutzung)은 소유자 자신이 영농에 종사하든가, 아니면 직계가족, 형제 및 3촌 이내 친족, 2촌 이내의 처족(장인, 처조부) 및 사위가 영농하는 것으로 규정하고 있음.

## 2.2. 재매입권 운용방식

### 2.2.1. 운용방식 및 절차

- 농지의 재매입권을 농지관리에 활용하고 있는 독일 바덴-뷔르템베르크 주의 재매입권 운용방식을 살펴보면, 먼저 농지의 매매에서 계약서상에 재매입권에 대해 합의하고 이를 토지대장에 명기하게 함.<sup>32</sup> 다만 다음과 같은 경우에는 재매입권의 합의가 포기될 수 있음.
  - ① 0.5ha 미만 토지의 거래
  - ② 공공사업에 의한 토지손실을 대체하는 토지의 거래
  - ③ 생태환경 및 인프라 구축 목적의 토지거래
  - ④ 거래대상 토지를 단지 한 사람만 거래가치로 매입할 수 있게 된 경우
- 재매입권은 농지매입자가 농지매각자의 동의 없이 매입 후 20년 동안 “자경”하지 않고 이를 매각 또는 양도하거나 임대하게 될 때, 해당 농지의 (당초) 매각자에게 부여됨.
- 여기서 재매입권이 발생하여 이를 처리하는 절차는 다음과 같음.
  - ① 농지매입자가 계약서상의 재매입권 의무를 위반하게 되었을 때는 이를 농지매각자에게 통지해야 함.<sup>33</sup>
  - ② 이 사실을 통지받은 농지매각자가 재매입권을 행사하겠다는 입장을 농지매입자에게 서면으로 통보하게 되면 재매입권이 성립함.
  - ③ 재매입권이 성립한 농지의 재매입 처리는 통상 영농정착회사(공동이익토지회사)가 담당하게 되는데, 이때 전제조건은 토지회사가 해당 농지

32 이때 기간에 따라 적용하는 감가상각률의 크기에 대한 합의가 포함됨.

33 실제에 있어서 농지매입자가 재매입권의 규정을 위반했는지 여부는 토지대장을 관리하는 지적관리청에서 파악하게 되는 것이 일반적이며, 이 지적관리청이 이 사실을 농지매각자와 재매입권 처리기관인 공동이익토지회사에게 통지하게 됨.

에 대한 매입의사를 표명하는 것임.<sup>34</sup>

- 재매입권 행사에서 농지의 가격은 재매입권을 행사하는 현재 시점의 토지 가격이 됨.
  - 당초 계약 때의 농지가격보다 가격이 올랐을 때, 그 차액은 농지매각자와 농지매입자가 나누게 되는데, 여기서 나누는 비율의 기준은 매입자가 농지취득 후 “자경”한 기간이 됨. 즉, 20년의 자경의무기간 중 실제 자경한 햇수의 비율만큼 매입자가 갖고 나머지는 매각자가 가짐.<sup>35</sup>
  - 그러나 농지가격이 하락했을 때는 당초 계약시의 가격으로 재매입해야 함. 다만, 지가 하락이 농지매입자의 과실에 기인하는 경우에는 당초 매매가격보다 낮은 가격에 재매입할 수 있음.
- 재매입권 행사시 재매입 농지가격에 합의가 이루어지지 않는 경우에는 농지유동화 관리를 담당하는 농촌개발청에서 가격을 결정함.

## 2.2.2. 관리기구의 역할 및 기능<sup>36</sup>

- 바덴-뷔르템베르크 주에서 재매입권을 담당·관리하는 기구는 공동이익토지 회사인 LBBW Immobilien Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH(이하 LSBW)인데, 이 회사가 재매입권이 성립한 농지를 매입·비축하였다가 추후 매각하는 기능을 담당하고 있음.

34 만약 재매입권이 성립한 농지에 대해 매입의사자가 나타나지 않으면 재매입권은 사라지게 됨.

35 예를 들어 농지매입자가 8년 자경후 재매입권이 성립했다면, 지가 상승분의 8/20을 매입자가 갖고 나머지 12/20은 농지매각자가 갖게 됨.

36 「Allgemeine Weisung des Ministeriums für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz nach §16 des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes (ASVG) zur Verwaltung des Bodenfonds durch LBBW Immobilien Landsiedlung GmbH」 참조.

- LSBW가 재매입권과 관련한 농지를 매입하는 것은 의무사항이 아닌 선택 사항임. 즉, LSBW 입장에서 적어도 손실을 입지 않는다는 판단하에 농지를 매입하게 됨.
- 공동이익토지회사(LSBW)는 다음과 같은 경우에 주정부 산하 농촌개발청의 승인을 얻어야 함.
  - 재매입권을 행사할 때
  - 매입대상 토지의 가격이 15만 유로 이상이거나 ha당 가격이 3만 유로 이상일 때
  - 기초자치단체 단위의 농지거래관리청이나 농민단체가 해당 토지거래를 반대할 때
- 선매권 및 재매입권 행사로 매입한 토지를 매도할 때는 매매가격에다 비용을 추가할 수 있음. 이때 부가되는 비용의 크기는 해당 토지가격을 농업용도의 거래가치로 높였을 때 생기는 차액까지로 할 수 있음.
- 토지의 매입 및 매도와 관련해서 LSBW는 다음과 같이 수수료를 부과하고 있음.
  - 토지의 매입 및 매도에서 토지가격 25만 유로까지는 가격의 5.5%, 그 이상의 금액에 대해서는 3.5%의 수수료를 부과함.
  - 건축용지 및 건축예정용지에 대해서는 평방미터당 가격 110유로까지는 토지가격의 20%, 그 이상의 평당미터당 가격에 대해서는 5%의 수수료를 부과함.

### 3. 외국 제도의 시사점

- 독일과 프랑스에서 선매권은 사전적 농지관리의 기본원리로 운용하고 있음. 그런데 독일의 선매권은 비농업인의 농지소유를 제한하는 수단으로 기능하는 반면에, 프랑스의 선매권은 독일처럼 특정한 하나의 목적에 결부되어 있는 것이 아니라 농업구조개선을 위한 다양한 정책적 목적에 다목적으로 기능하는 차이가 있음.
  - 독일의 선매권은 농지소유구조 개선을 통해 경자유전 원칙을 경향적으로 관철시키는 역할을 함.
  - 프랑스의 선매권은 영농정착 등 7가지 목표를 추구하는데, 과업의 중점은 영농규모화 및 농지유동화에 주어져 있음.
- 선매권을 행사하는 방식에 있어서 독일은 객관화된 농지거래 허가기준을 충족시키지 못할 때 선매권을 행사함. 반면에 프랑스는 선매권을 행사할 수 있는 테두리 내에서 관리기구(SAFER)의 주관적 의사결정이 선매권 행사의 핵심요인이 됨.
- 요컨대 선매권 행사가 농지소유자의 사적 소유권과 거래의 자유를 제한하는 측면에서 공통점을 가지지만, 독일의 선매권은 농지소유구조 개선을 목표로 하고 프랑스의 선매권은 농지이용구조 개선을 목표로 하는 차이점을 가진다 할 수 있음.
- 선매권과 달리 재매입권은 사후적 농지관리의 기본원리로 운용되고 있음. 바덴-뷔르템베르크 주의 재매입권은 독일의 선매권과 같이 경자유전 원칙의 구현에 기여하는 측면에서 공통적인 목표를 갖는다 할 수 있지만, 농지 취득 후 20년 동안 자경을 유지하게 하는 사후적 관리란 측면에서 차이점이 있음.

- 경자유전 원칙의 구현이란 관점에서 보면 재매입권이 선매권보다 더 강력한 수단이 됨.
- 바덴-뷔르템베르크 주에서 운용하는 농지의 재매입권에서는 ‘자경’의 개념을 농지소유자 본인뿐 아니라 친인척의 경작까지 포함하는 특수한 형태로 운용하고 있음. 이를 보면, 자경의 개념 속에 가족농 개념이 포함된 것으로 보이는데, 여기서 가족이 소가족이 아닌 대가족으로 범주화하는 것이 특이한 점임.
- 결국 독일의 바덴-뷔르템베르크 주는 선매권과 재매입권을 모두 운용하는 곳이 되는데, 이로써 바덴-뷔르템베르크 주는 소유구조상 농민적 농지소유, 그리고 이용구조상 자경이 지배적이 되는 농업구조를 이루기 위해 노력하는 대표적인 지역이 된다 하겠음.

## 제 5 장

### 농지처분명령제도 개선방안

#### 1. 제도 개선의 기본방향

- 농지처분명령제도는 경자유전 원칙의 구현을 위한 농지관리제도 중 사후적 관리를 담당하는 제도임. 당초 이 제도는 사전적 관리를 담당하는 농지취득 자격증명 발급과 함께 농지관리제도의 쌍벽을 이루는 제도로 설계되었음.
- 그런데 농지취득자격증명 발급이 규제완화 차원의 제도개편으로 인해 사전적 관리의 실효성을 지속적으로 상실해감에 따라 농지관리의 중심은 농지 처분명령제도로 이동된 상태임.
- 하지만 제3장의 실태분석에서 살펴본 바와 같이, 농지처분명령제도 또한 경자유전 원칙의 구현을 위한 관리제도로서 한계를 노정하고 있음.
  - 제도 운용의 한계는 업무담당 인력의 부족 및 과중한 업무부담과 같은 현실적 어려움에 기인하는 것도 있지만, 사후적 관리제도가 갖는 태생적 한계에 기인하는 것이 보다 근본적 문제라고 할 수 있음.
  - 이러한 태생적 한계를 제한된 관리인력으로 해결하려다 보니 관리규정 및 지침을 완화하게 되고, 완화된 관리규정 적용은 또다시 제도의 실효

성을 상실하게 만드는 악순환이 반복되고 있음.

- 따라서 농지처분명령제도의 개선은 이 제도 자체만의 개선에 앞서 농지관리제도 기본틀에 대한 개선을 먼저 모색하고 그 다음 처분명령제도의 개선으로 이어지게 하는 것이 바람직함.
  - 사후적 관리가 갖는 태생적 한계를 극복할 수 있는 대안적(사전적) 농지관리방안의 도입을 먼저 고려하고, 그 다음 현행 농지처분명령제도의 실효성을 높이는 방안을 강구하는 형태로 개선방향을 정립하는 것이 바람직함.

## 2. 농지관리제도 개선방안

- 농지관리를 사후적 관리에 일임하는 형태로 운용을 하면, 많은 인력과 예산이 소요될 뿐만 아니라 많은 투입에도 불구하고 농지관리를 입법취지에 맞게 완벽하게 수행할 수도 없게 됨. 결국 (전체를 포괄하지 못하고) 일부 농지에 대한 불완전한 관리로 이어질 수밖에 없음.
  - 한마디로 농지관리를 사후적 관리에 일임하는 것은 불완전하고 비효율적이라 할 수 있음.
- 이에 비해 사전적 관리는 농지의 취득 내지 임대차계약 과정에 이루어지기 때문에 보다 포괄적이고 관리비용이 적게 소요되는 특성을 가짐.
  - 하지만 사전적 관리는 농지의 취득( 또는 임대차) 시점만의 관리이기 때문에 취득 이후 농지이용에 대해 관리하지 못하는 한계가 있음.
- 따라서 경자유전 원칙의 구현을 위한 보다 철저한 농지관리는 사전적 관리와 사후적 관리를 병행하는 것임.

- 사후적 관리는 현행 농지처분명령제도의 개선으로 그 기능을 감당할 수 있을 것으로 판단되지만, 사전적 관리는 현행 제도가 제도적으로 미흡하기 때문에 대안적 관리제도의 도입을 적극적으로 고려해야 할 것으로 판단됨.
- 농지의 사전적 관리를 보완할 수 있는 대안적 제도로서 ①농지거래 및 임대차 관리제도, ②선매권 제도 도입을 검토할 수 있음.

## 2.1. 농지거래 및 임대차 관리제도 도입

### 2.1.1. 제도 도입의 필요성

- 농지에 대한 사전적 관리를 위해 농지거래와 농지임대차를 등록하게 하는 제도를 도입할 필요가 있음. 이로써 불법적이고 음성적인 거래 및 임대차가 방지되어 농지소유 및 임대차 질서를 확립하는 데 기여할 수 있음.
  - 이를 통해 농지시스템상의 등록내용이 업데이트되어 농지정보의 정확성과 신뢰도를 높일 수 있음.
- 독일과 프랑스 등 유럽의 선진국가들은 농지거래 및 임대차에서 등록제를 실시하고 있는데, 독일의 경우 농지거래는 허가제로 하고 농지임대차는 신고제로 운용하고 있음.

### 2.2.2. 제도 내용

- 농지거래 등록은 허가제를 기본으로 제도를 구성함.
  - 현행 농지제도에서 농지를 취득하기 위해서는 원칙적으로 농지취득자격증명을 발급받아야 하는 규정과 내용을 원용하여 농지거래의 허가기준

을 일차적으로 취득자격증명의 발급기준에 준하게 하되, 농지 소재지에 거주하는 자(관내 농업인)와 소재지 밖에 거주하는 자(관외 농업인) 간에 차별된 허가기준을 적용하도록 함.<sup>37</sup>

- 관내 농업인에 대해서는 현행 취득자격증명 발급기준에 준하는 요건을 허가조건으로 하고, 관외 농업인에 대해서는 “신뢰성을 줄 만한 구체적인 농업경영계획이 수립된 경우”에만 자격을 전제로 한 농지취득을 허용하고, 그 이외의 경우에는 농지은행에 임대차위탁하는 조건으로 농지취득을 허용하도록 함.
- 농지거래 등록은 매매뿐 아니라 상속과 증여 등 취득한 농지를 대상으로 하고, 농지취득요건을 심사하여 거래를 허가함.
- 농지의 선매권 등 농지소유 및 거래에 관한 내용이 새롭게 정립되는 경우에는 이 내용을 농지거래의 허가기준으로 수용토록 함.
- 농지임대차 등록은 임대차 내용을 신고하는 신고제로 제도를 구성함.<sup>38</sup>
- 농지임대차 신고는 임차인이 하는 것을 원칙으로 하고, 임차인이 하지 않은 경우 임대인이 신고할 수 있게 함.
  - 농지임대차 등록을 관리하는 관리기구는 신고한 농지임대차계약이 불법적인 임대차에 해당하는 경우 그 계약을 취소할 수 있게 함.

## 2.2. 선매권 제도 도입

37 ‘관내’와 ‘관외’의 보다 정밀한 구분을 위해서 『조세특례제한법』에서 정한 농지소재지 규정을 원용할 수 있음. 이에 따르면, 농지소재지는 농지가 소재한 시·군·구 지역 및 연접한 시·군·구 지역, 그리고 해당 농지로부터 직선거리 20km 이내 지역을 말함(동법 시행령 제66조 1항).

38 2011년의 『농지법』 개정에서 농지임대차계약에 관한 규정이 삽입됨. 하지만 농지임대차의 신고의무와 농지임대차 등록 및 관리기구에 대한 입법화는 (아직) 이루어지지 않았음.

### 2.2.1. 제도 도입의 필요성

- 경자유전 원칙의 구현과 농지소유구조 개선을 위해서는 농지의 거래과정에서 전업농과 재촌농업인이 우선적으로 농지를 매입할 수 있게 하는 제도화가 필요함.
- 외국의 경우, 독일과 프랑스는 농지거래에서 선매권을, 그리고 일본은 농지 선매협의제도를 운용하고 있음.
  - 독일은 농지거래허가가 거부되는 사유에 해당하는 농지를 공동이익토지회사가 선매하여 농업소유구조 개선에 기여하는 형태로 매도하는 방식을 택하고 있음.
  - 프랑스는 다목적의 농업구조개선을 위해 SAFER가 농지시장에 적극 개입하여 선매권을 행사하게 함.
  - 일본은 매각 희망이 있는 우량농지에 대하여 농지보유합리화법인이 다른 농업자에 우선하여 이를 취득하고, 이용집적을 도모하기 위해 인정농업자와 매입협의(買入協議)하게 하는 제도를 운용하고 있음.
- 농지의 선매권 제도는 사적 소유권에 대한 강한 규제에 해당하기 때문에 제도 도입시 적지 않은 어려움이 따를 수 있음. 하지만 농지에 대한 사전적 관리를 체계적으로 완수하기 위해서는 이 제도의 기본원리가 도입되어 농지관리에 원용되게 하는 것이 필요함.

### 2.2.2. 제도 내용

- 농지 선매권의 첫 번째 기준은 농지의 거래나 상속과정에서 전업농 또는 영농후계자가 우선적으로 농지를 취득할 수 있게 하는 것임.
  - 두 번째 기준은 같은 거래 조건일 때 관내 농업인이 관외 농업인에 우선하여 농지를 취득할 수 있게 하는 것임.

- 운용방식은 전술한 농지거래허가제와 연계하여 운용하도록 함.
  - 농지관리기관은 거래허가 신청내역을 일정기간 공개하여 해당 농지의 임차농이나 인근의 경작자 또는 영농후계자 등이 농지매입의 의사를 표출할 수 있는 기회를 제공하도록 함.
  - 신청내역상의 거래조건을 선매권을 갖는 자가 수용하는 경우, 선매권자가 농지를 매입할 수 있게 함.
  - 선매권이 성립한 농지는 농지은행의 매도수탁 절차를 통해 선매권자에게 매도되도록 함.
  
- 선매권 원리가 도입되는 경우, 이 선매권은 사후적 농지관리에도 활용될 수 있도록 함. 즉, 농지의 처분명령에 따라 처분대상이 된 농지는 농지은행이 선매권을 행사할 수 있게 함.

### 3. 농지처분명령제도 개선방안

- 농지처분명령제도의 개선방안은 농지이용실태조사 단계와 처분대상농지의 확정 이후 단계로 구분하여 제시하기로 함.

#### 3.1. 농지이용실태조사 개선방안

- 농지이용실태조사에서는 첫째, 「농지법」 및 하위 업무처리요령 등에서 정한 조사대상지와 실제 현지조사를 실시한 조사지를 구분하여 명기하도록 하는 제도 개선이 필요함.
  - 조사대상지 전체에 대해 현지조사가 이루어지지 못하고 있는 상황에서 대상지를 실제 조사지로 결과보고함으로써 조사결과에 대해 신뢰성을

떨어뜨리고 있음.

- 조사대상지와 실제 조사지의 구분은 조사결과의 신뢰성을 높일 뿐 아니라, 조사하지 못한 대상지를 차년도의 우선 조사대상지로 선정하는 형태로 운용함으로써 계획적이고 체계적인 조사를 위한 기반이 될 수 있음.
- 둘째, 농지이용실태조사의 조사인력 및 예산의 확충과 이를 대체할 수 있는 조사방법의 개선이 필요함.
- 현재 농지이용실태조사는 읍·면·동 단위에서 1명의 조사자가 조사대상 전체를 담당하고 있는데, 이 상태로 업무 완수는 무리라 판단됨.
  - 2010년부터 농식품부로부터 조사원 인건비가 지원되어 상황이 나아지고 있지만,<sup>39</sup> 기본적으로 공무원 1인 중심의 조사체제는 변함이 없음.
  - 따라서 개선방안으로 농민단체들과 실태조사협의체를 구성하여 농민단체가 현지조사를 담당하는 방식으로 업무를 분담하여 조사하는 방안을 검토할 수 있음. 여기서 현지조사를 담당하는 농민단체에게는 조사원 경비를 실비로 지급토록 함.

### 3.2. 처분 의무통지 및 처분명령 개선방안

#### 가. 농지처분 의무 통지

- 처분 의무통지 단계의 문제점은 처분 의무통지 자체에 대한 문제라기보다는 농지이용실태조사가 철저히 이루어지지 못한 결과로 나타나는 문제라 할 수 있음.
- 즉, 농지이용실태조사의 조사면적에 비해 처분 의무통지되는 농지의 비율이 너무 낮고, 주로 휴경 및 유휴지 위주로 처분 의무통지가 이루어진다

<sup>39</sup> 농식품부는 농지이용실태조사의 조사원 인건비를 지원하기 위해 2010년에 39억 원, 2011년과 2012년에 각각 42억 원을 배정함.

는 점인데, 이 부분은 농지이용실태조사의 개선으로 결과가 개선될 수 있는 사항임.

- 요컨대 처분의무통지 결과에서 나타나는 문제점을 개선하기 위해 보다 철저하고 정밀한 농지이용실태조사가 이루어져야 한다는 점이 다시금 강조될 수 있으며, 특히 자경하지 않는 임대차농지에 대한 보다 철저한 조사가 이루어져야 할 것임.

#### 나. 농지처분명령 유예

- 처분명령유예에 대한 실태조사에서 나타난 문제점은 유예제도를 처분의무농지 대부분에 적용하는 형태로 운용함으로써 농지처분명령제도의 실효성이 상실될 수 있는 위험성을 안게 되었다는 점임.
- 이에 대한 개선방안은 처분의무통지를 받은 농지에 대한 처분명령유예를 보다 엄격한 기준하에 지속적인 영농활동 가능성 등을 심사하여 결정하고, 유예조치에 대한 이행 여부를 해마다 재심사하여 관리 소홀로 처분의무가 소멸되는 상태에 이르지 않도록 함.
  - 이 부분에서도 관리인력의 확충이 요구된다 할 수 있음.

#### 다. 농지처분명령 이행강제금

- 처분명령농지의 이행강제금과 관련한 문제점은 이행강제금의 징수가 원활하지 않아 징수액의 50% 이상이 체납되고 있다는 점임.
- 이에 대한 개선방안으로는 이행강제금의 징수가 연체되는 농지에 대해서는 농지은행에서 해당 농지에 대해 선매권을 행사하여 일괄 매입할 수 있게 하는 방안을 들 수 있음.
- 이행강제금이 부과되는 농지에 대한 농지은행의 일괄 매입에 대해서는 시·

군 농지관리담당자들도 가장 많은 비율이 찬성함<표 5-1>.

표 5-1. 처분명령농지에 대한 농지은행의 일괄 매입에 대한 의견

단위: 명, %

구 분	응답자수	응답비율
처분명령농지를 농지은행이 일괄 매입하여 재매각하게 하는 사업이 필요하다	18	26.9
일차적으로 농지소유자가 자유로이 매각하게 하고, 주어진 기간 내 매각하지 않아 이행강제금이 부과된 농지는 농지은행이 매입하게 한다	29	43.3
농지소유자의 반발로 매입사업이 용이하지 않을 것이다	19	28.3
기타	1	1.5
합계	67	100.0

○ 이행강제금 체납 농지에 대한 농지은행의 일괄 매입 방식은 다음과 같이 운용하도록 함.

- 매입가격은 농지은행이 제시하는 지역별 표준가격을 기준으로 하여 매도자와 합의하여 결정하는 것을 원칙으로 하되, 합의가 이루어지지 않는 경우에 표준가격으로 강제 매입할 수 있게 함.

## 제 6 장

---

### 요약 및 결론

#### 1. 요약

##### 1.1. 농지처분명령의 제도적 구성

- 우리나라의 농지제도는 경자유전 원칙을 기본이념으로 하고 있고, 이에 대한 제도적 관리는 사전적 관리와 사후적 관리로 이루어짐. 여기서 사전적 관리의 대표적 제도가 농지취득자격증명이고, 사후적 관리의 대표적 제도가 농지처분명령임.
- 농지취득자격증명은 농지의 취득자격을 사전에 심사하는 제도로서 그 목적이 농지매수인의 농지소유자격 및 소유상한을 확인하여 적격자에게만 농지취득을 허용하고자 한 것임.
- 농지취득자격증명제도는 농지소유에 대한 사전적 규제 일환으로 추진되었지만, 현재는 사전적 규제의 실효성이 약한 형식적인 절차로 운용되고 있음. 이는 경자유전 원칙의 구현을 위한 제도적 수단으로서 지나치게 약하게 제도화되어 있을 뿐 아니라 제도의 집행에서도 실질적 관리보다는 형식적

이고 절차적인 요건으로 운용되고 있기 때문임.

- 농지처분명령제도의 일부를 구성하고 있는 농지이용실태조사는 농지취득자가 자기의 농업경영에 이용하지 않는 농지이용실태를 조사하여 경자유전 원칙에 따라 농지가 이용되게끔 관리하는 것임.
- 농지이용실태조사의 대상농지는 「농지법」 시행일(1996.1.1) 이후 취득한 농지 중 자경의 의무가 있는 농지로 함.
  - 농지이용실태조사 실시기관은 조사계획을 수립하고 조사업무를 총괄하는 시·군·구(시장·군수·구청장)와 실제 현지조사를 담당하는 읍·면·동(읍장·면장·동장)으로 구성됨.
- 농지이용실태조사의 조사사항은 ①농지이용현황에 관한 사항, ②경작현황에 관한 사항이 됨.
  - 조사내용의 중점은 자경 여부와 합법적 임대차 및 위탁경영 여부가 됨.
- 읍·면·동장은 농지이용실태조사 결과를 기초로 처분대상 농지에 해당하는 농지를 구별한 후 이를 현지 확인하여 처분대상농지조사표를 작성함.
  - 농지이용실태조사 결과 처분대상농지로 구분되는 경우에는 이들 농지에 대해서는 추가적으로 처분대상농지조사를 실시함.
- 처분대상농지조사 후 처분대상농지로 결정하는 과정은 먼저 해당 농지가 처분대상농지의 요건 또는 예외가 되는 정당한 사유에 해당하는지를 판별하는 것임.
  - 이러한 처분대상농지의 요건을 기준으로 하여 해당 농지소유자에 대한 청문을 거쳐 시장·군수·구청장이 처분대상농지를 결정함.
- 처분대상농지가 결정되면 시장·군수·구청장은 해당 농지의 소유자에게 농

지의 처분의무를 통지함.

- 처분통지에 대한 이의제기가 있는 경우에는 그 이의사항에 대한 조사를 하여 이의제기가 타당하다고 인정되는 경우에는 처분대상농지의 결정을 취소하고, 이의내용이 타당하지 않다고 인정되는 경우에는 그 사실을 이의 신청자에게 서면으로 통지함.
- 처분의무기간 내에 처분대상농지를 처분하지 아니한 농지의 소유자가 해당 농지를 자기의 농업경영에 이용하는 경우에는 3년간, 그리고 한국농어촌공사와 해당 농지의 매도위탁계약을 체결할 경우에는 계약기간 동안 처분명령을 유예할 수 있음.
- 농지의 처분명령은 ①처분의무통지를 받고 처분의무기간 안에 처분대상농지를 처분하지 않은 농지소유자와 ②처분명령유예 통지를 받고 유예기간 내에 성실경작을 하지 아니하거나 농지의 매도위탁계약을 만료 또는 해지한 농지소유자에게 6개월 이내에 그 농지를 처분할 것을 명하는 것임.
- 농지의 처분명령을 받고 정당한 사유 없이 처분기간 안에 농지를 처분하지 않은 농지소유자에게는 해당 농지 토지가액의 20%에 해당하는 이행강제금을 부과함.
  - 이행강제금의 부과는 최초의 처분명령이 있는 날을 기준으로 하여 처분명령이 이행될 때까지 매년 1회 반복 부과함.
  - 이행강제금을 납부하지 아니한 때에는 지방세 체납처분의 예에 의하여 이를 징수함.

## 1.2. 농지처분명령제도 운용실태

- 농지이용실태조사 및 농지처분명령제도의 운용실태를 조사하기 위해 농식

품부가 시·군 지방자치단체의 농지이용실태조사 결과를 종합하여 매년 보고자료로 산출하는 전국의 농지이용실태조사 결과를 분석하고, 전국 시·군 자치단체의 농지관리담당 공무원을 대상으로 농지이용실태조사 및 농지처분명령 관련 설문조사를 실시함.

- 설문조사는 총 318명의 지자체 공무원에 대한 우편설문을 통해 67명의 응답을 회수하는 형태로 이루어짐(회수율: 21.1%)

- 농식품부의 「농지이용실태조사 결과」 자료를 통해 2001~2010년 기간 동안 농지이용실태조사 대상농지 현황을 살펴보면, 2010년 총조사농지는 약 37만ha로 전체 경지면적의 21.6%를 차지함.

- 조사대상농지가 최근 3년 이내 농지취득자격증명을 발급받은 농지보다는 많은 것으로 나타남.

- 시·군 자치단체 공무원의 설문결과에 따르면, 농지이용실태조사의 주된 담당자는 읍·면·동사무소의 담당(산업계)직원이라는 응답이 58.2%로 가장 높게 나타남.

- 농지이용실태를 직접 조사하거나 처분명령결과를 정리하는 직원은 시·군청에서 1명이고, 읍·면·동사무소에서 각 1명이라는 응답이 가장 높게 나타남.

- 농지이용실태조사의 조사인력의 과부족에 대해서는 부족하다는 응답이 76.1%를 차지함.

- 농지이용실태조사의 대상지 선정 기준으로는 ‘최근 2~3년 사이 농지소유권이 바뀐 곳’을 선정하는 비율이 가장 높았고, 그 다음이 ‘관내 거주하지 않는 부재지주의 농지’, 다음으로 ‘미경작지로 유휴지가 된 곳’ 순이었음.

- 농지이용실태조사의 효과에 대한 설문으로 ‘농지이용실태조사를 통해 불법 소유농지를 어느 정도 적발할 수 있다고 생각하느냐’라는 질문에 대해 응답

자의 68.7%가 10% 이내 수준을 적발할 수 있다고 응답함.

- 농지이용실태조사의 운용실태에서 다음과 같은 시사점은 얻을 수 있음.
  - ① 농지이용실태조사의 조사대상농지 규모는 농지취득자격증명 발급 농지규모와 비교했을 때 크게 부족하다 할 수 없음. 다만, 조사대상농지에 대해 어느 정도 면밀한 조사가 이루어지는지에 대해서는 미지수라 할 수 있음. 따라서 조사대상면적과 실제조사면적을 엄밀하게 구분하여 조사결과를 보고하게 할 필요가 있음.
  - ② 농지이용실태조사에 투입되는 인력이 부족함. 이에 따라 농지이용실태조사 업무의 부담이 시·군의 업무담당자, 특히 현지조사를 담당하는 읍·면·동사무소 직원에게 과중되고 있음.
  - ③ 조사대상지 선정에는 최근 2~3년 사이 소유권이 변경된 농지가 주된 대상이 되고, 부차적으로 부채지주의 농지와 휴경농지가 조사대상이 됨.
  - ④ 농지이용실태조사가 보다 체계적이고 계획적인 형태로 추진되지 않고 있음. 대부분 경우 읍·면 단위에서 1명의 담당자가 농지이용실태조사 기간 동안 연례적인 통상업무의 하나로 수행하고 있음.
  - ⑤ 농지의 불법적 소유를 방지하는 데에 있어 농지이용실태조사의 역할이 제한적임. 이에 따라 경자유전 원칙을 구현하기 위한 사후적 관리수단으로 제도화된 농지이용실태조사가 그 목적을 달성하기에는 한계가 있음.
- 농식품부의 「농지이용실태조사 결과」를 기초로 2006~2010년 기간 동안 처분의무통지를 받은 농지의 현황을 보면, 농지이용실태조사를 통해 처분의무통지를 받는 농지면적은 총조사(대상) 농지면적의 1% 이내로 5개년 평균이 0.5%에 불과함.
- 처분의무가 통지된 농지의 처분의무 사유를 보면, 전반적으로 불법휴경이 가장 주된 사유가 되고 그 다음이 불법임대(사용대)가 됨.
  - 처분의무 통지를 받은 자의 소재지를 살펴보면, 부채지주에 해당하는 관

외 거주자 비율이 월등히 높음. 2010년의 경우 처분의무통지 수령자의 71.5%가 관외 거주자이며 면적비율로는 75.9%에 이룸.

- 농지이용실태조사의 현지조사를 담당하는 시·군 공무원을 대상으로 실제로 처분의무농지로 확정되는 과정에 대한 설문에서 응답자의 60.6%가 ‘처분의무 기준과는 별도로 현실적으로 (제한된 인원으로 인해) 자경 여부를 판별하기가 쉽지 않기 때문에 휴경 등으로 해서 불법적인 농지소유가 명백한 경우에 처분의무농지로 확정한다’고 응답함.
- 농식품부의 「농지이용실태조사 결과」에 따르면, 2006~2010년 기간에 처분 명령을 받은 농지면적은 300~600ha 구간에 있는 것으로 나타남.
  - 처분명령을 받은 농지가 전년도 처분의무통지 농지에서 차지하는 비중은 2006년 59%에서 2007년 이후 21~26% 수준으로 크게 감소함.
  - 이것은 2006년부터 처분명령유예제도가 도입된 것과 밀접한 연관이 있는 것으로 판단됨.
- 처분명령유예 현황을 살펴보면, 최근 처분명령유예 농지의 비율이 크게 증가하고 있음. 특히 2010년에는 2009년도에 처분의무통지를 받은 자의 89.4%, 처분의무농지의 87.7%에 대해 처분명령유예 조치가 이루어짐.
- 처분명령유예를 받은 농지에 대한 사후관리 현황을 보면, 2009년도 「농지이용실태조사 결과」의 경우 처분명령유예로 2009년까지 관리하던 1,651ha의 농지 중 86.6%가 자경으로 처분의무를 소멸시킬 수 있게 되었고, 7.2%는 유예기간 중 처분되었으며, 6.2%는 처분명령유예의 사유가 소멸되어 처분 명령이 내려짐.
- 이행강제금은 처분명령 이행기간(6개월)이 경과한 농지에 대해 토지가격(공시지가)의 20% 크기로 부과됨. 2006~2010년 기간 이행강제금 부과 현황을

보면, 2009년까지는 처분농지의 약 50%에 대해 이행강제금이 부과되었으나, 2010년도에는 그 비율이 30% 이하로 떨어짐.

- 2010년도의 이행강제금 부과면적은 전년에 비해 줄었으나 부과액은 더 늘어남. 이는 2010년도 부과농지의 단위면적당 토지가격이 더 높았던 것에 기인한 것으로 보임.
- 부과된 이행강제금에 대한 2010년까지의 징수현황을 보면, 부과대상자 및 부과면적 기준으로는 60% 이상의 징수실적을 보여주고 있으나, 징수액 기준으로는 징수실적이 부과액의 46.8%에 그치고 있음. 이에 따라 이행강제금에 대한 반복 부과 및 체납금 징수가 지속되고 있음.
  - 이행강제금 부과 및 징수는 농지처분명령제도의 운용에 있어서 실무자들이 느끼는 가장 어려운 분야로 나타남.
    - 시·군 농지관리담당자들에 대한 설문에서 응답자의 43.3%가 이행강제금 및 체납금 징수를, 그리고 19.4%가 이행강제금 부과 및 반복부과를 업무 집행상의 가장 어려운 점으로 답변함.
  - 현행 농지처분명령제도의 운용실태 분석을 통해 파악되는 제도 운용의 실효성에 대한 평가는 다음과 같이 정리할 수 있음.
    - ① 농지이용실태조사를 통해 처분의무통지를 받는 농지면적은 조사면적의 0.5% 수준에 불과하여 조사면적 전체에 대해 정밀한 조사가 이루어졌다고 보기 어려움.
    - ② 처분의무 통지를 받은 농지의 처분의무 사유에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 불법휴경으로 나타나는데, 현실적으로 불법적 임대차가 많은 실정을 고려할 때 이 또한 농지이용실태조사의 한계를 보여주는 것이라 사료됨. 임차농지의 규모가 휴경 및 유휴농지에 비해 압도적으로 클 뿐 아니라, 임차지의 약 40%가 불법적 임대차 관계에 있다는 연구 결과 등에 비추어 볼 때, 엄밀한 조사가 진행되었다면 처분의무의 가장

주된 사유가 불법임대차로 나타나게 되었을 것으로 예상할 수 있음.

- ③ 처분명령유예제도의 도입은 농지처분명령제도의 제도적 유연성을 제 공한 긍정적인 측면이 있지만, 제도를 적용하는 과정에서 점진적으로 대부분의 처분의무농지가 유예대상이 되고 처분명령유예 농지의 대부분이 사실상 처분의무가 소멸되는 상태로 운용함으로써 농지처분명령 제도의 실효성이 상실될 수 있는 위험성을 안고 있음.
- ④ 처분명령농지의 이행강제금과 관련해서는 부과보다는 징수에 더 큰 어려움이 있는 것으로 보임. 이행강제금의 징수는 2010년도의 누계실적 에서 징수 완료한 이행강제금이 부과액의 50% 이하로 나타나 체납금 추징이 이행강제금 업무에서 일반화되고 있음.

### 1.3. 외국 농지관리제도의 기본원리

- 선매권은 농업구조개선 또는 농지이용질서의 확립을 위하여 농지의 거래 및 취득과정에 농지관리기관이 개입하여 농지를 우선적으로 매입하는 권리를 농지은행 등의 토지공사에 부여하는 제도를 말함.
  - 사전적 농지관리제도의 법원리로 선매권 개념을 활용하는 대표적인 국가가 독일과 프랑스인데, 이들 국가들의 선매권 개념을 고찰함.
- 독일에서 선매권은 두 가지 개념으로 활용되고 있는데, 그 하나는 농지거래의 허가기준에 따른 우선매입권리를 나타내는 것이고, 다른 하나는 농지관리기관에 의해 거래가 거부된 농지에 대해 농지은행에 해당하는 영농정착 회사가 우선적으로 매입할 수 있는 권리를 말함.
- 독일의 농지관리는 농지거래허가제를 근간으로 하는 사전적 관리를 주된 관리방식으로 택하고 있음. 그런데 이 농지거래허가제의 핵심 구성요소가 선매권이 됨.

- 「토지거래법」에서 토지(농지 및 임야)거래를 허가하지 않는 것은 거래가 ① 토지에 대한 불건전한 배분을 의미할 때, ②거래로 인해 토지가 비경제적으로 축소·분할될 때, ③계약가격이 실제의 토지가격과 커다란 불일치를 가져올 때의 세 가지 경우임.
  - 선매권은 농지거래허가제에서 첫 번째 허가기준과 관련되는 것으로 비농업인의 농지소유를 제한해서 농업인에게 농지취득의 우선권을 부여하는 것임.
  
- 이처럼 농지거래허가제상의 선매권은 농지거래허가의 기준이 되는 것이고, 실제적인 선매권은 농지거래허가제에 따라 거래허가가 거부된 농지를 영농정착회사가 매입하고자 하는 경우에 발생함. 그리고 영농정착회사가 매입한 농지를 선매권한이 있는 대상자에게 매도함으로써 선매행위가 완결됨.
  
- 「토지거래법」 상의 선매권은 다음과 같은 조건을 충족시켜야 함.
  - ① 선매대상농지가 최소 2ha 이상임.
  - ② 선매대상은 농지이어야 함(임야 제외).
  - ③ 선매대상은 매도되어야 하고, 증여나 교환 및 양도계약은 불허함.
  - ④ 부부나 직계가족, 공공기관은 선매권자에 포함될 수 없음.
  - ⑤ 선매대상 농지가 「토지거래법」 상의 거래허가 거부 조건에 해당되어야 함.
  
- 독일에서 농지거래의 허가와 농지임대차의 신고에 관한 업무는 시·군 단위의 지방자치단체에서 담당함. 여기서 「토지거래법」에 따라 농지거래가 허가되지 않은 농지는 영농정착회사(공동이익토지회사)가 선매권을 갖고 매입함.
  - 선매권의 관리기구는 영농정착회사인데, 이 영농정착회사는 당초 1919에 제정된 「제국영농정착법」에 따라 영농정착회사의 과업을 갖고 설립되었다가 1949년 독일연방공화국(서독)의 건국과 더불어 공동이익토지

회사란 이름으로 서독에서 재출범하였고, 1990년 독일 통일과 함께 동독 지역에도 공동이익토지회사가 주별로 (재)설립됨.

- 선매권 관련 사업실적을 보면, 공동이익토지회사가 선매권으로 매입한 농지는 2008년과 2009년에 각각 607ha, 688ha로 2001년 이후 평균적으로 매입한 물량보다 2배가량 증가한 것으로 나타났음.
  - 실제 2009년에 선매권 대상으로 심사되었던 것은 425건, 약 3,000ha에 해당하는 것으로 조사됨.
  - 농지매입·비축사업과 선매권 사업을 합하여 실제로 공동이익토지회사가 거래한 농지는 13,568ha로 2009년도 전체 거래량의 11.6%에 해당함.
  
- 프랑스에서 농지 및 임야 거래는 거래당사자들 간에 거래합의가 이루어지면, 이 내용을 공증인이 토지정비및농촌시설회사(SAFER)에 통지하거나 토지양도의향서(DIA)를 제출해야 함.
  - 토지양도의향서에 대한 검토과정에서 SAFER가 해당 농지 및 임야를 토지시장에 맡기는 것보다 토지정비사업을 실시하는 것이 더 바람직하다 판단할 경우 정부감독관에게 선매권 행사를 승인해 줄 것을 요청하게 됨.
  
- SAFER의 선매권은 법률로 정한 범위 내에서만 이루어지며, 정부감독관의 승인을 얻어야만 그 권한을 행사할 수 있음. 법률상 SAFER의 선매권은 다음과 같은 목적 중 하나에 해당해야 함.
  - ① 영농정착 및 재정착, 적정 농업인구의 유지
  - ② 농업경영의 규모화 및 경지정비
  - ③ 공공토목공사 등으로 농업경영이 위태로울 경우 농업경영체의 균형유지를 위한 목적
  - ④ 농업경영체의 가족농적 특징에 대한 보호
  - ⑤ 토지투기에 대한 대응
  - ⑥ 농업용 건축물과 토지가 분리 양도돼 농업경영체의 지속가능성이 위협

받게 될 경우 농업경영체 유지보호를 위한 목적

- ⑦ 산림보호와 활용 및 국가와 체결된 협약의 범주 내에서 임업경영구조 개선이 필요한 경우
  - ⑧ 경관 및 환경보호개선
- 하지만 ①농지매도자의 공동상속자 및 근친, 공동소유관계에 있는 자가 농지매입자로 포함되어 있는 토지거래, ②3년 이상 해당 농지를 경영한 임차농이 포함되어 있는 토지거래, ③농지를 수용당한 농업인이 포함된 토지거래에는 선매권의 행사가 제한됨.
- SAFER의 기본적인 기능은 토지시장에서 직접 토지를 매입하거나 선매권을 활용하여 토지를 취득하고, 이를 농업구조개선과 농업정책적 목적에 부합되게 정비하여 다시 매각하는 것임. SAFER의 토지취득은 ①선매권에 의한 취득, ②우호적 취득 ③기타 취득으로 구분되는데, 선매권에 의한 취득이 SAFER 토지취득의 약 15%(2009년)를 차지함.
- 2009년 토지시장이 전반적으로 크게 위축된 가운데(토지거래건수 12%감소), SAFER의 시장점유율은 전년대비 26.4% 증가함.
- 2009년도 토지거래규모는 47만2천ha였으며, 이 가운데 SAFER의 선매권 행사가 가능한 물량은 전체의 56%에 달하는 26만5천ha였음.
  - 하지만 2009년에 SAFER가 실제로 선매권을 행사한 것은 1,340건으로 SAFER의 토지취득 건수의 15% 수준임.
  - 이것은 2009년도의 총토지매각신청 건수(201,800건)의 0.7%에 불과함.
- 선매권이 사전적 농지관리의 기본원리에 해당한다면, 사후적 농지관리의 기본원리로 재매입권을 들 수 있음.
- 농지의 재매입권은 독일의 바덴-뷔르템베르크 주에서 주차원으로 실시하고 있는 사후적 농지관리의 기본원리임.

- 이에 따르면, 농지의 재매입권은 농지를 매입한 자가 20년 동안 “자경”하지 않고 도중에 매각하거나 임대하고자 하는 경우에는 공동이익토지회사가 당초 매입가격에 재매입할 수 있게 하는 제도임.
  - 이 재매입권은 매매계약서상에 명기하여 토지대장에 기록하는 방식을 택하고 있음.
- 농지 재매입권 제도상의 자경은 소유자 자신이 영농에 종사하든가, 아니면 직계가족, 형제 및 3촌 이내 친족, 2촌 이내의 처족(장인, 처조부) 및 사위가 영농하는 것으로 규정하고 있음.
- 재매입권은 농지매입자가 농지매각자의 동의 없이 매입 후 20년 동안 “자경”하지 않고 이를 매각 또는 양도하거나 임대하게 될 때, 해당 농지의 매각자에게 부여됨.
- 재매입권 행사에서 농지의 가격은 재매입권을 행사하는 현재 시점의 토지 가격이 됨.
  - 당초 계약 때의 농지가격보다 가격이 올랐을 때, 그 차액은 농지매각자와 농지매입자가 나누게 되는데, 여기서 나누는 비율의 기준은 매입자가 농지취득후 “자경”한 기간이 됨. 즉, 20년의 자경의무기간 중 실제 자경한 햇수의 비율만큼 매입자가 갖고 나머지는 매각자가 가짐.
  - 그러나 농지가격이 하락했을 때는 당초 계약시의 가격으로 재매입해야 함.
- 바덴-뷔르템베르크 주에서 재매입권을 담당·관리하는 기구는 공동이익토지회사인 LSBW인데, 이 회사는 농지매각자의 요청에 따라 재매입권을 행사하여 농지를 매입·비축하였다가 추후 매도하는 기능을 담당함.
  - 토지의 매입 및 매도와 관련해서 LSBW는 토지가격 25만 유로까지는 가격의 5.5%, 그 이상의 금액에 대해서는 3.5%의 수수료를 부과함.

- 이상과 같은 외국제도의 시사점을 보면, 독일과 프랑스에서 선매권은 사전적 농지관리의 기본원리로 운용하고 있음. 그런데 독일의 선매권은 비농업인의 농지소유를 제한하는 수단으로 기능하는 반면에, 프랑스의 선매권은 독일처럼 특정한 하나의 목적에 결부되어 있는 것이 아니라 농업구조개선을 위한 다양한 정책적 목적에 다목적으로 기능하는 차이가 있음.
  - 독일의 선매권은 농지소유구조 개선을 통해 경자유전 원칙을 경향적으로 관철시키는 역할을 함.
  - 프랑스의 선매권은 영농정착 등 7가지 목표를 추구하는데, 과업의 중점은 영농규모화 및 농지유동화에 주어져 있음.
- 선매권을 행사하는 방식에 있어서 독일은 객관화된 농지거래 허가기준을 충족시키지 못할 때 선매권을 행사함. 반면에 프랑스는 선매권을 행사할 수 있는 테두리 내에서 SAFER의 주관적 의사결정이 선매권 행사의 핵심요인이 됨.
- 요컨대 선매권 행사가 농지소유자의 사적 소유권과 거래의 자유를 제한하는 측면에서 공통점을 가지지만, 독일의 선매권은 농지소유구조 개선을 목표로 하고 프랑스의 선매권은 농지이용구조 개선을 목표로 하는 차이점이 가짐.
- 선매권과 달리 재매입권은 사후적 농지관리의 기본원리로 운용되고 있음. 바덴-뷔르템베르크 주의 재매입권은 독일의 선매권과 같이 경자유전 원칙의 구현에 기여하는 측면에서 공통적인 목표를 갖는다 할 수 있지만, 농지 취득 후 20년 동안 자경을 유지하게 하는 사후적 관리란 측면에서 차이점이 있음.
- 바덴-뷔르템베르크 주에서 운용하는 농지의 재매입권에서는 ‘자경’의 개념을 농지소유자 본인뿐 아니라 친인척의 경작까지 포함하는 특수한 형태로 운

용하고 있음. 이를 보면, 자경의 개념 속에 가족농 개념이 포함된 것으로 보이는데, 여기서 가족이 소가족이 아닌 대가족으로 범주화하는 것이 특이함.

- 결국 독일의 바덴-뷔르템베르크 주는 선매권과 재매입권을 모두 운용하는 곳이 되는데, 이로써 바덴-뷔르템베르크 주는 소유구조상 농민적 농지소유, 그리고 이용구조상 자경이 지배적이 되는 농업구조를 이루기 위해 노력하는 대표적인 지역이 된다 할 수 있음.

#### 1.4. 농지처분명령제도 개선방안

- 농지처분명령제도는 경자유전 원칙을 구현하기 위한 농지관리제도 중 사후적 관리를 담당하는 제도임. 당초 이 제도는 사전적 관리를 담당하는 농지취득자격증명 발급과 함께 농지관리제도의 쌍벽을 이루는 제도로 설계되었음.
  - 그런데 농지취득자격증명 발급이 규제완화 차원의 제도개편으로 인해 사전적 관리의 실효성을 지속적으로 상실해감에 따라 농지관리의 중심은 농지처분명령제도로 이동된 상태임.
- 농지처분명령제도 또한 경자유전 원칙의 구현을 위한 관리제도로서 한계를 노정하고 있음.
  - 제도 운용의 한계는 업무담당 인력의 부족 및 과중한 업무부담과 같은 현실적 어려움에 기인하는 것도 있지만, 사후적 관리제도가 갖는 태생적 한계에 기인하는 것이 보다 근본적이라 할 수 있음.
  - 이러한 태생적 한계를 제한된 관리인력으로 해결하려다 보니 관리규정 및 지침을 완화하게 되고, 완화된 관리규정 적용은 또다시 제도의 실효성을 상실하게 만드는 악순환이 반복되고 있음.
- 그러므로 농지처분명령제도의 개선은 이 제도 자체만의 개선에 앞서 농지

관리제도 기본틀에 대한 개선을 먼저 모색하고 그 다음 처분명령제도의 개선으로 이어지게 하는 것이 바람직함.

- 농지관리를 사후적 관리에 일임하는 형태로 운용을 하면, 많은 인력과 예산이 소요될 뿐만 아니라 많은 투입에도 불구하고 농지관리를 입법취지에 맞게 완벽하게 수행할 수도 없게 됨. 결국 (전체를 포괄하지 못하고) 일부 농지에 대한 불완전한 관리로 이어질 수밖에 없음.
  - 이에 비해 사전적 관리는 농지의 취득 내지 임대차계약 과정에 이루어지 지 때문에 보다 포괄적이고 관리비용이 적게 소요되는 특성을 가짐.
- 따라서 경자유전 원칙의 구현을 위한 보다 철저한 농지관리는 사전적 관리와 사후적 관리를 병행하는 것임. 여기서 사후적 관리는 현행 농지처분명령제도의 개선으로 그 기능을 감당할 수 있을 것으로 판단되지만, 사전적 관리는 현행 제도가 제도적으로 미흡하기 때문에 대안적 관리제도의 도입을 적극적으로 고려하도록 함.
- 농지의 사전적 관리를 보완할 수 있는 대안적 제도로서 ①농지거래 및 임대차 관리제도와 ②선매권 제도 도입을 제시할 수 있음.
- 농지에 대한 사전적 관리를 위해 농지거래와 농지임대차를 등록하게 하는 제도를 도입하게 되면, 불법적이고 음성적인 거래 및 임대차가 방지되어 농지소유 및 임대차 질서를 확립하는 데 기여할 수 있음.
- 농지거래 등록은 허가제를 기본으로 제도를 구성함.
  - 현행 농지제도에서 농지를 취득하기 위해서는 원칙적으로 농지취득자격증명을 발급받아야 하는 규정과 내용을 원용하여 농지거래의 허가기준을 일차적으로 취득자격증명의 발급기준에 준하게 하되, 농지 소재지에 거주하는 자(관내 농업인)와 소재지 밖에 거주하는 자(관외 농업인) 간에

차별된 허가기준을 적용하도록 함.

- 농지의 선매권 등 농지소유 및 거래에 관한 내용이 새롭게 정립되는 경우에는 이 내용을 농지거래의 허가기준으로 수용토록 함.
- 농지임대차 등록은 임대차 내용을 신고하는 신고제로 제도를 구성함.
  - 농지임대차 등록을 관리하는 관리기구는 신고한 농지임대차계약이 불법적인 임대차에 해당하는 경우 그 계약을 취소할 수 있게 함.
- 경자유전 원칙의 구현과 농지소유구조 개선을 위해서는 농지의 거래과정에서 전업농과 재촌농업인이 우선적으로 농지를 매입할 수 있게 하는 선매권 제도의 도입이 필요함.
- 농지 선매권의 첫 번째 기준은 농지의 거래나 상속과정에서 전업농 또는 영농후계자가 우선적으로 농지를 취득할 수 있게 하는 것임.
  - 두 번째 기준은 같은 거래 조건일 때 관내 농업인이 관외 농업인에 우선하여 농지를 취득할 수 있게 하는 것임.
- 운용방식은 전술한 농지거래허가제와 연계하여 운용하도록 함.
  - 농지관리기관은 거래허가 신청내역을 일정기간 공개하여 해당 농지의 임차농이나 인근의 경작자 또는 영농후계자 등이 농지매입의 의사를 표출할 수 있는 기회를 제공하도록 함.
  - 신청내역상의 거래조건을 선매권을 갖는 자가 수용하는 경우, 선매권자가 농지를 매입할 수 있게 함.
  - 선매권이 성립한 농지는 농지은행의 매도수탁 절차를 통해 선매권자에게 매도되도록 함.
- 선매권 원리가 도입되는 경우, 이 제도가 사후적 농지관리에도 활용될 수 있도록 함. 즉, 농지의 처분명령에 따라 처분대상이 된 농지, 특히 이행강제

금이 부과된 농지에 대해 농지은행이 선매권을 행사할 수 있게 함.

- 농지처분명령제도의 개선방안은 농지이용실태조사 단계와 처분대상농지의 확정 이후 단계로 구분하여 제시함.
- 농지이용실태조사에서는 다음과 같은 제도 개선이 필요함.
  - ① 조사대상지와 실제 현지조사를 실시한 조사지를 구분하여 명기하도록 하는 제도 개선이 필요함. 조사대상지와 실제 조사지의 구분은 조사결과의 신뢰성을 높일 뿐 아니라, 조사하지 못한 대상지를 차년도의 우선 조사대상지로 선정하는 형태로 운용함으로써 계획적이고 체계적인 조사를 위한 기반이 될 수 있음.
  - ② 조사인력 및 예산의 확충과 이를 대체할 수 있는 조사방법의 개선이 필요함. 개선방안으로 농민단체들과 실태조사협의체를 구성하여 농민단체가 현지조사를 담당하는 방식으로 업무를 분담하여 조사하는 방안을 검토할 수 있음.
- 처분의무통지 단계의 문제점은 처분의무통지 자체에 대한 문제라기보다는 농지이용실태조사가 철저히 이루어지지 못한 결과로 나타나는 문제라 할 수 있음. 처분의무통지 결과에서 나타나는 문제점을 개선하기 위해 철저하고 정밀한 농지이용실태조사, 특히 자경하지 않는 임대차농지에 대한 보다 철저한 조사가 요구됨.
- 처분명령유예에 대한 실태조사에서 나타난 문제점은 유예제도를 처분의무농지 대부분에 적용하는 형태로 운용함으로써 농지처분명령제도의 실효성이 상실될 수 있는 위험성을 안게 되었다는 점임.
  - 이에 대한 개선방안은 처분의무통지를 받은 농지에 대한 처분명령유예를 보다 엄격한 기준하에 지속적인 영농활동 가능성 등을 심사하여 결정하고, 유예조치에 대한 이행 여부를 해마다 재심사하여 관리 소홀로 처

분의무가 소멸되는 상태에 이르지 않도록 함.

- 처분명령농지의 이행강제금과 관련한 문제점은 이행강제금의 징수가 원활하지 않아 징수액의 50% 이상이 체납되고 있다는 점인데, 이에 대한 개선 방안으로 이행강제금의 징수가 연체되는 농지에 대해서 농지은행이 해당 농지에 대해 선매권을 행사하여 일괄 매입할 수 있게 하는 방안 도입을 제안할 수 있음.

## 2. 정책적 제언

- 농지관리제도는 농지제도의 기본원칙인 경자유전 원칙의 구현을 위한 수단이 되는 것임. 이러한 목표 달성을 위해 농지관리의 제도화는 사전적 관리를 담당하는 농지취득자격증명과 사후적 관리를 담당하는 농지처분명령으로 구성되었음.
- 하지만 농지관리제도는 지속적으로 요구되는 규제 완화 논리에 밀려 제도적 규율성을 점점 상실하게 되었으며, 특히 사전적 관리는 형식적인 요건에 불과한 상태에 이르게 되었음. 이에 따라 농지관리의 중심은 사후적 관리인 농지처분명령으로 이동된 상태이지만, 농지처분명령만으로 농지관리의 본래적 과업을 완전하게 완수하기 어려운 실정이라 할 수 있음.
- 사전적 관리 없이 사후적 관리만으로 농지관리를 완벽하게 하기 위해서는 많은 인력과 노력, 그리고 이를 뒷받침하는 예산이 요구되는데, 이 조건을 충족하지 못한 상태의 사후적 관리는 불완전할 수밖에 없게 됨. 이것이 사후적 관리의 태생적 한계를 규정짓게 함.

- 결국 농지관리를 사후적 관리에 일임하는 것은 불완전하고 비효율적이라 할 수 있기 때문에 사전적 관리의 활성화 및 재도입을 통해 사후적 관리의 부담을 덜어주는 제도 개선이 필요함.
  
- 요컨대 경자유전 원칙의 구현을 위한 보다 철저한 농지관리는 사전적 관리와 사후적 관리를 병행하는 것이라 할 수 있는데, 이런 점에서 국가적 차원에서 실시하는 사전적 관리와 별도로 주 차원에서 재매입권이라는 사후적 관리를 병행하고 있는 독일 바덴-뷔르템베르크 주의 농지관리체계는 농지 관리에 기울이는 지방정부의 특별한 노력과 관리체계만으로도 많은 시사점을 준다 하겠음.

## 부록

### 농지이용실태조사 운용 현황 설문조사표

#### I. 농지이용실태조사 관련

1. 관내 농지이용실태조사의 주된 담당자는 누구입니까? 1순위:( ) 2순위:( )
- ① 시군청 농지관리 담당      ② 읍면동사무소 담당(산업계) 직원  
 ③ 한국농어촌공사 지사 직원      ④ 기타( )

2. 농지이용실태를 직접 조사하거나 처분명령결과를 정리하는 직원은 몇 명입니까? (해당 란에 ○ 표시)

인원	0명	1명	2~3명	4~5명	6명 이상
시군청					
읍면동사무소별					

3. 농지이용실태조사는 다음 중 어떤 방식으로 실시하십니까?

- ① 연중 정해진 시기에 정기적으로 실시한다  
 ② 정해진 시기나 원칙 없이 부정기적으로 실시한다  
 ③ 기 타( )

4. 농지이용실태조사는 일년에 몇 차례 실시하십니까?

- ① 1차례      ② 2차례      ③ 3~4차례      ④ 5차례 이상  
 ⑤ 격년(2년)마다      ⑥ 실시하지 않음

5. 한 차례의 농지이용실태조사는 통상 며칠이 소요됩니까?  
 ① 1주일    ② 2주일    ③ 3~4주일    ④ 1달 이상    ⑤ 해당사항 없음
6. 농지이용실태조사 대상지는 어떻게 선정하십니까? 다음 중에서 해당 사항이 가장 높은 2가지를 선택해 주십시오. (    ,    )  
 ① 연차적으로 조사지역을 선정해 단계적으로 실시한다  
 ② 최근 2~3년 이내 농지취득자격증명을 발급받은 곳을 선정한다  
 ③ 관내 거주하지 않는 부재지주의 농지를 선정한다  
 ④ 미경작상태로 유휴지가 된 곳을 조사대상지로 선정한다  
 ⑤ 처분명령대상지로 신고된 곳을 중심으로 대상지를 선정한다  
 ⑥ 기 타(    )
7. 농지이용실태조사로 불법소유 농지를 어느 정도 적발할 수 있다고 생각하십니까?  
 ① 실제 불법으로 소유하고 있는 농지의 10% 이내 수준의 미미한 양을 적발한다  
 ② 불법소유농지의 3분의 1 정도는 적발한다  
 ③ 불법소유농지의 절반 정도는 적발한다  
 ④ 불법소유농지의 거의 대부분을 적발한다  
 ⑤ 기 타(    )
8. 농지이용실태 조사인력은 충분한 편입니까?  
 ① 매우 부족하다    ② 부족하다  
 ③ 충분하지 않지만 조사대상을 신속적으로 조절해 큰 부족을 느끼지 않는다  
 ④ 충분하다





## 참고 문헌

---

- 김수석. 1996. “독일의 농지임대차제 연구”. 『농업경제연구』 제37집 제1권. 한국농업경제학회.
- 김수석·허주녕. 2007. 『농지유동화 실태와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 등. 2007. 『농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 등. 2008. 『경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 등. 2009a. 『경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(2/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 등. 2009b. 『농지보전과 농업진흥지역제도 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 등. 1998. 『영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상. 등. 2011. 『농업·농촌 여건변화 대비 농지은행 대응방안』. 한국농촌경제연구원.
- 박석두 등. 2004. “농지제도 개편의 방향과 추진방안”. 농정연구속보 제17권, 한국농촌경제연구원.
- Bodenmarkt 1. 2004. Neue Landwirtschaft B11845(2004/2005). Berlin.
- Bodenmarkt 2. 2006. Neue Landwirtschaft B11845(2006/2007). Berlin.
- Bodenmarkt 3. 2008. Neue Landwirtschaft B11845(2008/2009). Berlin.
- Bodenmarkt 4. 2010. Neue Landwirtschaft B11845(2010/2011). Berlin.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften. 2010. “Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften.” Manuskript.
- Nies, V. 1991. Boden- und Erbrecht in der Landwirtschaft. St. Augustin.
- Schreiner, G. 1974. Ziele und Mittel der Agrarstrukturpolitik seit 1871 im Deutschen Reich und in der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Bonn.
- Siegmund, Klaus. 2007. “Boden- und Pachtmarkt noch weitgehend stabil”. Bodenmarkt 2. Berlin.
- Wöhrmann, O. and H.A. Stöcker. 1984. Das Landwirtschaftserbrecht. Frankfurt a.M.

(법령)

「경영에 이용하지 않는 농지 등의 처분 관련 업무처리요령」(농림수산식품부 예규 제24호)

「농지법」

「조세특례제한법」

「Allgemeine Weisung des Ministeriums für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz nach §16 des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes (ASVG) zur Verwaltung des Bodenfonds durch LBBW Immobilien Landsiedlung GmbH」(독일 바덴-뷔르템베르크 주 토지기금 관리규정)

Code Rural (프랑스 농촌법전)

Grundstückverkehrsgesetz (독일 토지거래법)

Höfeordnug (독일 농지상속법: 호프법)

Landpachtverkehrsgesetz (독일 농지임대차법: 농지임대차거래법)

Reichssiedlungsgesetz (독일 제국영농정착법)



---

정책연구보고 P153  
농지처분명령 운용실태와 개선과제

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)  
인 쇄 2011. 12.  
발 행 2011. 12.  
발행인 이동필  
발행처 한국농촌경제연구원  
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3  
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>  
인 쇄 크리커뮤니케이션  
02-2273-1775 [cree1775@hanmail.net](mailto:cree1775@hanmail.net)

---

ISBN 978-89-6013-315-0 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-