

미국 농지법에 대한 법적 검토와 시사점*

김 승 중**

국문초록

미국의 경우 우리나라보다 190배에 달하는 농지면적을 갖고 있으면서도 가족 농을 보호하고 우량농지를 보전하기 위해 다양한 제도를 운용하고 있다. 이 논문은 미국의 농지소유, 임대, 이용법제를 살펴보고 미국의 농지법이 우리나라에 주는 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 미국의 주요 농업정책은 연방법인 농업법(Farm Bill)에 법제화된다. 그러나 농지소유, 임대, 이용 등에 관한 사항은 단일법의 형태로 법제화되어 있지 않기 때문에 농지에 대한 법제를 종합적으로 파악하기는 어렵다. 특히, 미국은 각 주별로 농지에 관한 법률에 차이가 있기 때문에 이를 일반화하는 데에도 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 먼저 미국의 연방법 및 각 주법을 분석하여 산재되어 있는 농지법의 체계를 정립한다. 다음으로는 농지의 소유, 임대차, 이용을 중심으로 미국 농지법의 내용을 살펴보고, 입법배경과 연방정부·주정부·지방정부의 입법례를 제시한다. 마지막으로 미국의 농지법이 우리나라에 주는 시사점을 제시한다.

미국의 농지법이 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 기업농 육성에 불필요한 재정투자가 이루어지지 않도록 영농조합법인과 농업회사법인에 대한 실태조사가 필요하고, 가족농 육성을 위한 정책적 지원이 요구된다. 둘째, 외국인인 농업진흥지역 내 농지를 취득하는 경우 「외국인 토지법」상 허가대상 토지(동법 제4조)에 포함하여 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 하고, 외국인의 농지취득 현황을 농림축산식품부에서 모니터링 할 필요가 있다. 셋째, 헌법상 경자유전의 원칙을 실현하기 위해서는 비농업인의 농지취득을 유발하는 농지전용을 엄격하게 제한하고 농지이용실태조사를 강화할 필요가 있다. 즉, 농지소유자는 입구를 개방하였다면, 농지전용이라는 출구를 제한할 필요가 있다. 넷째, 우량농지를 보호하기 위해서는 농업진흥지역을 농지전용금지구역과 농지전용제한지역으로 구분할 필요가 있다. 농지전용금지구역에는 미국식의 보전지역권 매입제도나 개발권양도제도의 적용을 검토하고, 농지전용제한지역에는 농업생산시설

* 이 논문은 한국농촌경제연구원·한국농어촌공사, 「미국의 농지 관련 법령: 해설·번역·원문」(2013)에서 필자가 집필한 내용을 수정·보완한 내용임.

** 국토연구원 책임연구원.

지구, 농업유통시설지구, 축산시설지구 등 별도의 용도지구를 신설하는 등 농지 보호를 위한 토지이용계획을 수립할 필요가 있다.

주제어: 농지법, 가족농, 농업구역, 농지보호정책, 영농권법, 농지보전지역권

목 차

- I. 서론
- II. 미국의 농지법체계
- III. 미국 농지법의 주요내용
- IV. 우리나라 농지법에의 시사점

I. 서론

우리나라는 FTA 등을 통해 농업시장이 개방되고 있고, 전체 산업 중에서 농업비중이 감소되고 있으며, 농가인구 감소·농지전용 증가 등의 영향으로 식량안보를 위한 농지보호의 중요성이 증가하고 있다. 비록 우리나라의 헌법은 경자유전의 원칙을 규정하고 법률의 규정에 따른 농지임대차와 위탁경영을 허용하고 있지만,¹⁾ 농지소유규제가 완화되면서 도시민의 농지소유가 확대되고 있다. 우리나라는 협소한 국토에 도시지역과 비도시지역이 인접해 있고, 비도시지역 내에서의 토지개발은 농지이용보다 막대한 개발이익이 발생하기 때문에 농지소유자 입장에서는 농지로 이용하기보다는 개발하는 것이 유리하다는 것은 부정할 수 없다. 농업진흥지역에서는 토지이용에 대한 행위 제한과 농지전용제도를 통해 농지를 보호하고 있으나,²⁾ 현재 농업진흥지역

1) 우리나라 헌법 제121조제1항은 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.”고 규정하고 있고, 제2항은 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.”고 규정하고 있다.

2) 시·도지사는 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위해 농업진흥지역을 지정하며,

내의 농지가 모두 보전이 필요한 우량농지라고 볼 수도 없다. 또한 헌법재판소는 농업진흥지역 등 용도지역을 통한 토지이용규제는 특별한 경우를 제외하고는 별도의 보상이 필요하지 않다고 판단하고 있고,³⁾ 정부의 재정능력에 한계가 있기 때문에 농업진흥지역을 지정한다고 해서 별도의 보상을 해줄 수도 없는 실정이다. 반면, 미국의 경우 우리나라보다 190배에 달하는 농지면적을 갖고 있으면서도 가족농을 보호하고 우량농지를 보전하기 위해 다양한 제도를 운용하고 있다.

이 논문은 미국의 농지소유, 임대, 이용법제를 살펴보고 미국의 농지법이 우리나라에 주는 시사점을 도출하는 데 목적이 있다. 미국의 주요 농업정책은 연방법인 농업법(Farm Bill)에 법제화된다. 그러나 농지소유, 임대, 이용 등에 관한 사항은 단일법의 형태로 법제화되어 있지 않기 때문에 농지에 대한 법제를 종합적으로 파악하기는 어렵다. 특히, 미국은 각 주별로 농지에 관한 법률에 차이가 있기 때문에 이를 일반화하는 데에도 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 먼저 미국의 연방법 및 각 주법을 분석하여 산재되어 있는 농지법의 체계를 정립한다. 다음으로는 농지의 소유, 임대차, 이용을 중심

농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분된다(「농지법」 제28조제1항 및 제2항). 농업진흥구역은 농업의 진흥을 도모하여야 할 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역 등에 지정하고, 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역 등에 지정한다(「농지법」 제28조제2항). 또한 농지를 전용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다(「농지법」 제34조제1항).

- 3) 헌법재판소는 “도시계획법 제21조에 의한 재산권의 제한은 개발제한구역으로 지정된 토지를 원칙적으로 지정 당시의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따라 사용할 수 있는 한, 재산권에 내재하는 사회적 제약을 비례의 원칙에 합치하게 합헌적으로 구체화한 것이라고 할 것이나, 종래의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따른 토지의 사용도 할 수 없거나 실질적으로 사용·수익을 전혀 할 수 없는 예외적인 경우에도 아무런 보상 없이 이를 감수하도록 하고 있는 한, 비례의 원칙에 위반되어 당해 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다”고 판시한 바 있다(헌재 1998. 12. 24. 선고, 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합)결정). 동 사안은 개발제한구역 내 ‘나대지’에서 건축행위를 제한한 경우에 당해 토지를 이용할 수 있는 방법이 원칙적으로 제한되기 때문에 헌법재판소에서 헌법불합치 결정을 내린 경우이다. 따라서 농업진흥구역에서 종래의 지목인 ‘전’ 또는 ‘답’으로 토지를 이용하는 경우에는 농업용으로 토지를 이용할 수 있기 때문에 별도의 보상을 요하지 않는다고 해석할 수 있다.

으로 미국 농지법의 내용을 살펴보고, 입법배경과 연방정부·주정부·지방정부의 입법례를 제시한다. 마지막으로 미국의 농지법이 우리나라에 주는 시사점을 제시한다.

II. 미국의 농지법체계

미국의 농지법은 연방법과 각 주법에 산재되어 있기 때문에 이를 주제별로 유형화할 필요가 있다. 특히, 미국은 연방정부, 주정부, 지방정부에 따라 농지에 관한 사무를 달리하기 때문에 농지 소유, 임대차, 이용에 대해 정부단위별로 사무의 특성을 파악할 필요가 있다.⁴⁾

1. 농지소유에 관한 법률

미국은 농지소유와 관련하여 기업농과 외국인의 농지소유를 제한하고 있다. 기업농에 대해서는 주법을 통해 규제하고, 외국인 토지소유에 대해서는 연방법과 주법을 통해 관리하고 있다. 첫째, 대부분의 주에서는 기업농에 대한 규제를 하고 있지 않지만, 일부 주에서는 주법을 통해 기업농을 규제하고 있다. 미국은 가족농을 보호하기 위해 기업농을 규제하고 있고, 승인된 농업법인이 아니면 농지를 소유하지 못하도록 제한하고 있으며, 승인된 농업법인이라고 하더라도 농지소유면적을 제한하고 있다. 둘째, 연방정부는 외국인의 농지투자공개법(Agricultural Foreign Investment Disclosure Act)⁵⁾을 제정하여 외국인이 미국 내에서 농지를 소유하는 경우에 신고 및 조사제도를 마련하고 있다. 주정부 차원에서는 외국인 토지소유법(Alien Land Ownership Laws)

4) 우리나라는 농지소유, 임대차, 이용에 관해 「농지법」에서 단일법의 형태로 규정하고 있으며, 동법 제51조에 따른 권한의 위임을 통해 농림축산식품부장관의 권한의 일부를 시·도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 위임할 수 있도록 규정하고 있다.

5) 7 U.S.C. §§ 3501-3508 (1978).

을 제정하여 외국인의 토지소유를 제한하거나 신고의무를 부과하고 있다.

2. 농지임대차에 관한 법률

미국의 농지정책은 1930년대 자경농 육성정책에서 1980년대 농지 임대차 규제정책으로 정책목표가 변경되었다. 1930년대 후반 연방정부는 농지구매자금 융자정책을 추진하여 임차농을 자경농으로 육성하려고 하였으나, 1980년대 농지가격 폭락과 함께 이를 포기하고, 현재 농지임대차 계약관계에서 임차인을 보호하는 정책을 추진하고 있다. 따라서 연방정부는 1976년 연방 토지정책 및 관리에 관한 법률(Federal Land Policy and Management Act)⁶⁾을 통해 연방의 토지를 관리하고, 농지임대차와 관련하여 각 주에서는 농지임대차법(Agricultural Lease laws)을 제정하여 계약기간에 따른 서면계약 강제주의, 차임지급방식, 임대차 기간만료 등을 규제하고 있다.

3. 농지이용에 관한 법률

농지이용과 관련하여 연방정부는 농지보호정책법(Farmland Protection Policy Act)⁷⁾을 제정하여 연방정부가 지원하는 개발사업에 대한 농지전용을 규제하고 있으며, 농지보호프로그램(Farmland Protection Program)을 통해서 각 주정부 또는 신탁법인이 농지 소유권에서 보전지역권을 매입하는 것을 재정적으로 지원하고 있다. 주정부는 농지를 보호하기 위해 농업구역(Agricultural District), 영농권법(Right to Farm Law), 보전지역권 매입(Purchase of Agricultural Conservation Easement) 등에 관한 법률을 제정하고 있다. 각 주정부는 농지소유자의 동의를 얻어 농업구역을 지정하고, 농지소유자에 대한 재산세 감면 등의 지원을 하고 있다. 영농권법은 농민의 영농행위에 대한 생활

⁶⁾ 43 U.S.C. §§ 1701-1787 (1976).

⁷⁾ 7 U.S.C. §§ 4201-4209 (1981).

방해(nuisance) 소송을 제한함으로써 농업경영을 보장하는 내용을 규정하고 있다. 종합계획 및 농업보호지역, 개발권 양도와 관련된 내용은 주정부 법률에 법적 근거를 두고 있지만, 각 제도의 집행은 군(county)이나 시(municipality)에서 조례를 통해 이루어지고 있다. 다만, 보전지역권 매입제도는 주마다 차이가 있으며, 주정부 또는 지방정부에서 운영되고 있다.

<표 1> 미국 농지법 체계

| 구분 | 관련법률 | 연방 | 주 | 지방 |
|-----|---|----|---|----|
| 소유 | 기업농법(Corporate Farming Laws) | | ° | |
| | 외국인 토지소유법(Alien Land Ownership Laws) | ° | ° | |
| 임대차 | 농지임대차법(Agricultural Lease laws) | | ° | |
| 이용 | 농지보호정책법(Farmland Protection Policy Act) | ° | | |
| | 농지보호프로그램(Farmland Protection Program) | ° | | |
| | 농업구역(Agricultural District) | | ° | |
| | 영농권법(Right to Farm Law) | | ° | |
| | 종합계획(Comprehensive Planning) | | | ° |
| | 농업보호지역(Agricultural Protection Zoning) | | | ° |
| | 보전지역권(Agricultural Conservation Easement) | | ° | ° |
| | 개발권양도(Transfer of Development Rights) | | | ° |

보기: °(관할 행정단위)

Ⅲ. 미국 농지법의 주요내용

1. 농지소유에 관한 법률

(1) 기업농법(Corporate Farming Laws)

미국의 일부 주정부는 기업이 농업경영에 관여하거나 농업생산에 이용되

는 농지를 취득하지 못하도록 하는 법률을 규정하고 있거나 헌법규정을 갖고 있다. 이처럼 기업의 농지취득을 제한하는 법률은 기업농법(corporate farming laws) 또는 반기업농법(anti-corporate farming laws)으로 알려져 있다. 대부분의 기업농법은 헌법규정보다는 법률로 규정되어 있는데, 9개의 주(사우스 다코타, 놀스 다코타, 오클라호마, 아이오와, 미네소타, 위스콘신, 네브라스타, 미주리, 캔자스)가 기업농을 제한하는 법률을 갖고 있다.⁸⁾

기업농법의 기원은 1920년대로 거슬러 올라간다. 당시 농업은 불황이었고, 농가소득감소로 많은 농민들이 농지를 담보로 돈을 빌릴 수밖에 없었다. 결국 농지는 강제로 매각되어 기업들이 보유하게 되었다. 이에 대해 1932년 놀스 다코타주는 처음으로 기업농법을 제정하였다.⁹⁾ 놀스 다코타주에서 기업의 농지취득을 금지하는 법안을 제정하는 동안, 캔자스주는 기업이 일정한 곡물생산과 낙농에 참여하는 것을 금지시켰다. 캔자스주에서는 밀농장회사(Wheat Farming Co.)가 파산하면서 기업형 농업이 최선인가에 대한 논란이 제기되었고, 이는 캔자스주의 기업농법 제정으로 이어졌다.¹⁰⁾ 다른 주에서도 기업의 농지소유면적을 제한하거나 농업과 비농업적 사업의 연계를 제한하는 법률이 제정되었다.¹¹⁾

8) N.D. Cent. Code §§ 10-06.1-01 - 27 (North Dakota); Neb. Const. Art. XII § 8 (Nebraska); Kan. Stat. Ann. § 17-59-4 (Kansas); Okla. Const. Art. XXII, § 2, and Okla. Stat. Ann. Tit. 18 § 951 (Oklahoma); Wis. Stat. Ann. § 182.001 (Wisconsin); Minn. Stat. Ann. § 500.24 (Minnesota); Iowa Code §§ 202B.101, 202B.201, & 202B.202 (Supp. 2004) (Iowa Code); Mo. Rev. Stat. § 350.015 (Missouri); and S.D. Compiled Laws Ann. §§ 47-9A-1 - 23 (South Dakota)(Harrison M. Pittman, "The Constitutionality of Corporate Farming Laws in the Eighth Circuit", A National AgLaw Center Research Article, The National Agricultural Law Center, 2004, p.1. available at http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/articles/pittman_corporatefarming.pdf (last visited Feb. 27, 2015).

9) 1933년까지 놀스 다코타의 토지은행대출의 약 78%가 연채상태에 있었다. 1930년에서 1944년 사이에 놀스 다코타 전체 농민의 1/3이 자신들의 농지를 잃었다. 1939년까지 기업은 전체 농지의 10%를 차지하고 있었다(William R. Phelps, Jr., "Corporate Farming Statutes", Whittier Law Review 2, Whittier Law School, 1980, p.446).

10) 위의 글, 447쪽.

11) North Dakota (1932), Oklahoma (1971), Kansas (1973), Minnesota (1973), Wisconsin (1973), South Dakota (1974), Iowa (1975), Missouri (1975), and Nebraska (1975).

그동안 미국 연방대법원을 포함한 수많은 법원은 기업농법이 미국 연방헌법상 평등조항, 적법절차조항, 특권과 면책조항 및 계약조항에 위반되지 않는다고 판단하였다. 그러나 2003년 제8연방항소법원은 사우스 다코타주에서 헌법 개정에 따라 제정된 기업농법이 연방헌법상 잠재적 통상조항(Dormant Commerce Clause)¹²⁾에 위반된다고 판시하였다.¹³⁾ 또한 아이오와주 남부를 관할하는 연방지방법원(the United States District Court) 역시 아이오와주의 기업농법이 잠재적 통상조항(Dormant Commerce Clause)을 위반하였다고 판단하였다.¹⁴⁾ 이후 제8연방항소법원은 아이오와주의 기업농법에 대한 위헌여부를 심리하였으나, 아이오와주의 기업농법이 개정되었기 때문에 헌법적 쟁점을 확인할 수 없다는 이유로 연방지방법원으로 파기환송하였다.¹⁵⁾ 2006년 제8연방항소법원은 네브라스카주의 기업농법이 다른 주의 거주자나 기업이 농지를 소유하지 못하도록 거주요건을 규정하고 매일 농업에 종사하도록 요구하는 것은 헌법에 위반된다고 판시하였다.¹⁶⁾ 2010년 현재 9개주의 기업농법 중에서 3개 주(사우스 다코타, 네브라스카, 아이오와)의 기업농법은 전부 또는 일부 위헌판정을 받았고, 2개 주(미주리주와 놀스 다코타주)의 기업농법은 합헌 결정이 내려졌으며, 4개 주(캔자스, 미네소타, 오클라호마, 위스컨신)는 아직 소송이 제기되지 않은 상태에 있다.¹⁷⁾

기업농법의 내용은 다음과 같다. 예컨대 미네소타주의 기업농법¹⁸⁾은 기초적인 경제단위로서의 가족농을 육성하고 보호하기 위해서 1973년에 제정되

12) 미국 연방헌법 제8조 통상권은 의회에 있다고 규정하고 있다. 그러나 헌법이 의회의 권한을 명시적으로 규정하고 있지 않기 때문에 주법이 통상에 관한 사항에 영향을 미칠 수가 있게 된다. 따라서 잠재적 통상조항은 주법을 통해서 주간(interstate) 통상에 차별적인 내용을 포함하는 법률을 제정할 수 없다는 것을 말한다(Harrison M. Pittman, 앞의 글, 3쪽).

13) South Dakota Farm Bureau, Inc. v. Hazeltine, 340 F.3d 583 (8th Cir. 2003).

14) Smithfield Foods, Inc. v. Miller 241 F.Supp.2d 978 (S.D. Iowa 2003).

15) Harrison M. Pittman, 앞의 글, 2쪽.

16) Rusty Rumley, Right-to-Farm Statutes and Corporate Farming Laws, The National Agricultural Law Center, Univ. of Arkansas, 2010, p.26.

17) 위의 글, 23쪽.

18) Minnesota Statutes 500.24(Farming by business organizations).

었다.¹⁹⁾ 동법은 주정부가 기초적인 경제단위로서의 가족농을 보호하고 장려하고, 사회적으로 가장 바람직한 농업생산모델로서 가족농을 보장하며, 농촌의 안녕과 복지를 강화하고 증진하는 데 목적이 있다.²⁰⁾ 기업농법의 대상인 농업은 경작·축산·낙농·원예 등을 포함하지만, 양계, 목재, 산림생산·가공·정제·포장 등은 포함되지 않는다.²¹⁾ 따라서 어떠한 법인, 유한책임회사, 연금이나 투자기금, 신탁 또는 합자회사도 담보목적을 달성하기 위해 농지를 취득한 경우를 제외하고는 농지로부터 직·간접적으로 이익을 취해서는 안 된다.²²⁾ 다만, 예외적으로 가족농,²³⁾ 가족농업법인,²⁴⁾ 가족농신탁,²⁵⁾ 승인된 농업법인,²⁶⁾ 승인된 축산업법인,²⁷⁾ 가족농 협동조합,²⁸⁾ 승인된 농업협동조합,²⁹⁾ 가족농 유한책임회사,³⁰⁾ 승인된 농업유한책임회사,³¹⁾ 실험농장, 종축장,

19) Colbey Sullivan, "Corporate Farm Law", House Research, The Minnesota Department of Agriculture, 2012. 5, p.1. <http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/ss/sscorpfarm.pdf> (last visited Mar. 21, 2015).

20) Minnesota Statutes 500.24.1.

21) Minnesota Statutes 500.24.2.

22) Minnesota Statutes 500.24.3(a).

23) 가족농(family farm)은 농업을 위해 거주하거나 농업에 적극적으로 참여하는 한 명 또는 그 이상의 사람에 의해서 소유하는 비법인 형태의 농업을 말한다(Minnesota Statutes 500.24.2(b)).

24) 가족농업법인(family farm corporation)은 농업을 목적으로 하거나 농지를 소유하기 위해서 설립한 회사를 말한다. 가족농업법인에서의 가족은 민법상 규정에 따라 3촌 이내의 혈족 범위 내이어야 한다(Minnesota Statutes 500.24.2(c)).

25) 가족농신탁(family farm trust)에서 신탁수익자의 과반수는 민법상 3촌 이내의 혈족관계에 있는 자연인 또는 그 배우자이어야 한다(Minnesota Statutes 500.24.2(d)).

26) 승인된 농업법인(authorized farm corporation)은 주주가 5명 이하이고, 모든 주주는 자연인이거나 가족농신탁기관이어야 한다. 법인수익의 51% 이상을 보유하는 주주는 농업을 위해 거주하거나 영농에 적극 참여하여야 한다. 특히, 승인된 농업법인은 1,500에이커를 초과하는 농지를 소유하거나 그 농지의 어떠한 권리에 대한 이익도 직·간접적으로 소유할 수 없다(Minnesota Statutes 500.24.2(e)).

27) 승인된 축산업법인(authorized livestock farm corporation)은 젖소를 제외한 축산업에 종사해야 하고, 축산 또는 축산물 생산을 위해 설립된 법인을 말한다(Minnesota Statutes 500.24.2(f)).

28) 가족농협동조합(family farm partnership)은 농업경영과 농지소유를 목적으로 설립한 합자회사를 말한다(Minnesota Statutes 500.24.2(j)).

29) 승인된 농업협동조합(authorized farm partnership)은 주 국무장관으로부터 증명서를 발급받거나 군등기소에 등록된 조합이어야 하고, 사업의 목적이나 성격에 농업경영과 농지

수산농장, 종교농장, 발전 및 송전회사, 개발회사,³²⁾ 증여된 토지,³³⁾ 압류된 토지,³⁴⁾ 비영리법인의 농지소유는 허용된다.³⁵⁾

(2) 외국인 토지소유법(Agricultural Foreign Investment Disclosure Act)

미국농지에 대한 외국인 소유제한은 미국의 역사와 관련이 있다. 첫째, 봉건적 소유권체계에서 근대적 소유권체계로의 발전과 관련이 있다. 각 주의 토지법은 봉건제에 뿌리를 두고 있는 영국의 보통법(common law)에 토대를 두고 있다. 18세기까지 영국법은 외국인이 토지를 취득할 수는 있었지만, 이를 상속할 수는 없었다. 미국의 근대법도 이러한 역사에 기초하고 있다.³⁶⁾ 둘째, 미국의 경제적 발전에 따른 이민과 관련이 있다. 초기 미국에서는 외

소유가 기대되어 있어야 한다. 조합원은 5명 이하가 되어야 하며, 모든 조합원은 자연인이거나 가족농신탁기관이어야 한다. 협동조합은 1,500에이커를 초과하는 넓이의 농지를 직·간접적으로 소유할 수 없고, 그 농지의 어떠한 권리에 대한 이익도 취득할 수 없다(Minnesota Statutes 500.24.2(k)).

- 30) 가족농 유한책임회사(family farm limited liability company)는 농업을 목적으로 하거나 농지를 소유하기 위해서 설립한 유한책임회사를 말한다(Minnesota Statutes 500.24.2(l)).
- 31) 승인된 농업유한책임회사(authorized farm limited liability company)의 사원은 5명 이하이어야 한다. 모든 사원은 자연인이거나 가족농 신탁기관이어야 한다. 유한책임회사의 관리권한과 재무권한의 51% 이상을 소유한 사원은 농업을 위해 거주하거나 영농에 적극 참여하여야 한다. 회사는 1,500에이커를 초과하는 넓이의 농지를 소유하거나 그 농지로부터 어떠한 이익도 직·간접적으로 소유할 수 없다(Minnesota Statutes 500.24.2(m)).
- 32) 개발회사는 농지의 활용방안을 모색하고, 농지를 구입한 날로부터 6년 안에 그 토지를 비농업 목적으로 이용하거나, 비농업지역의 토지나 업무지구 내에 위치한 토지에 관심이 있는 법인, 합자회사, 유한책임회사, 또는 연금이나 투자기금을 말한다(Minnesota Statutes 500.24.2(u)).
- 33) 증여된 토지는 학교법인, 종교법인, 비영리법인, 합자회사, 유한책임회사 또는 연금이나 투자기금이 증여나 유증으로 취득된 농지를 말하며, 증여 등으로 취득한 후 10년 이내에 매각한 토지를 포함한다(Minnesota Statutes 500.24.2(w)).
- 34) 압류된 토지는 법인, 합자회사, 유한책임회사, 또는 연금이나 투자기금이 채무회수를 위한 법적 절차에 의하거나 토지 담보권 및 토지채권의 집행 절차에 의해서 취득한 농지를 말한다. 다만, 압류토지는 5년 이내에 처분하여야 하며, 농업용도로 이용할 수 없다(Minnesota Statutes 500.24.2(x)).

35) Minnesota Statutes 500.24.3(a).

36) Morrison, Fred L., State and Federal Legal Regulation of Alien and Corporate Land Ownership and Farm Operation, Economic Research Service U.S Department of Agriculture, 1975, p.13.

국민이 토지를 소유할 수 있었다. 실제로 대부분의 국유지는 이민자인 농업인이 경작하였다. 특히, 현지에 거주하는 외국인이나 시민권을 취득하려는 외국인의 경우에는 외국인에 대한 농지취득제한이 면제되었다. 셋째, 20세기 초 동양인에 대한 차별과 관련이 있다. 1920년대부터 서부해안에 인접한 정부는 시민권이 없는 외국인의 토지취득을 제한하는 법률을 제정하였다. 당시 이민법은 유일하게 동양인에게만 시민권을 부여하지 않았다. 이러한 법률은 왜곡된 형태의 인종차별주의에 바탕을 두고 있었다.³⁷⁾

현재 연방정부는 1978년 외국인의 농지투자공개법(Agricultural Foreign Investment Disclosure Act)을 제정하여 연방차원에서 미국 농지에 대한 외국인의 투자현황을 파악하고 있다. 따라서 미국의 농지를 취득, 양도 또는 투자목적으로 보유하는 외국인은 90일 이내에 농무부에 그 사실을 신고를 하여야 한다. 또한 농지에 대한 외국인 투자 공개에 관한 연방규정은 외국인의 농지투자현황을 파악하여 미국의 가족농 및 공동체에 영향을 주는지 여부를 검토할 수 있도록 미국의 의회 및 대통령에게 주기적으로 보고하도록 규정하고 있다.³⁸⁾ 2010년 말 외국인 및 외국기업은 미국 농지의 1.9%(약 2,420만 에이커)를 소유하고 있으며, 이는 미국 전체면적의 약 1%에 해당한다.³⁹⁾

주정부 차원에서는 외국인의 토지소유를 전혀 제한하지 않는 주가 대부분이지만, 거주요건·면적제한 등 소유권을 직접 규제하는 주도 있고, 토지거래 보고의무를 규정하고 있는 주도 있다. 애리조나주 및 사우스 다코타주의 경우 외국인이 160에이커 이상의 농지를 취득할 수 없도록 제한하고 있고,⁴⁰⁾ 펜실베이니아의 경우 비거주 외국인이 100에이커 이상의 농지를 취득할 수 없도록 규정하고 있다.⁴¹⁾ 아이오와주는 비거주 외국인과 외국기업 및 외국정부

37) Morrison, Fred L., 앞의 글, 14쪽.

38) 7 C.F.R. PART 781.

39) Farm Service Agency of the U.S. Department of Agriculture(USDA), Foreign Holdings of U.S. Agricultural Land, USDA, 2010, p.6.

40) ARS § 37-240(A); SD Stat. §43-2A-2.

41) PA Stat title 68 §41 through §47.

가 농지를 취득할 수 없고, 농지를 취득한 이후 비거주 외국인이 된 경우에는 2년 이내에 농지를 처분하여야 한다.⁴²⁾ 또한 미네소타주는 시민권자나 영주권자가 아니면 농지를 소유할 수 없도록 제한하고 있다.⁴³⁾

2. 농지임대차에 관한 법률(Agricultural Lease Laws)

건국 초기에 미국은 임차농을 자영농으로 육성하는 것이 임차농 문제를 해결하는 가장 바람직한 방법이라고 생각했다. 연방정부는 임차농을 자영농으로 육성하기 위해서 정부의 지원이 필요하다고 판단하고 자영농지법(Homestead Act)을 제정하였다. 그럼에도 불구하고 임차농이 증가하게 되자 자영농 육성정책과 함께 임대인과 임차인의 임대차 계약관계에 대한 규제가 필요하다는 주장이 생겨나게 되었다.⁴⁴⁾

연방정부는 1862년 자영농지법을 통해 5년 이상 정착하여 농지를 경작하는 자에게 토지를 무상으로 분배하였고, 6개월 이상 거주하는 자에게는 에이커 당 1.25 달러로 토지를 매각하였다. 21세 이상이거나 가장은 160에이커의 토지를 무상으로 취득할 수 있었으나, 미국정부에 대항한 자는 분배대상에서 제외되었다. 동법 시행 이후 9개월 동안 약 1,450,000에이커에 달하는 토지가 무상으로 분배되었고, 그 다음 해에는 전년도보다 분배신청이 60% 이상 증가하였다.⁴⁵⁾

1937년 뱅크헤드 존스 임차농법(the Bankhead-Jones Farm Tenant Act)⁴⁶⁾은

42) ICA §9I.2, ICA §9I.3, ICA § 9I.5, ICA §9I.6.

43) Minn.Stat. 500.221 Subd. 2.

44) Albert H. Cotton, "Regulations of Farm Landlord-Tenant Relationships", 4 Law and Contemporary Problems, 1937, p.508.

45) Hannah L. Anderson, "That Settles It: The Debate and Consequences of the Homestead Act of 1862", The History Teacher Vol. 45 No.1, 2011. 11, pp.119-120.

46) 뱅크헤드 존스법은 이 법을 발의한 상원의원 John Bankhead와 하원의원 John Jones의 이름에서 유래하였다(Renata E.B. Strause, Allyson R. Bennett, Caitlin B. Tully, M. Douglass Bellis, and Eugene R. Fidell, "How Federal Statutes Are Named", Law Libr. J. Vol 105, 2013. 1, p.22).

농업안보국(Farm Security Administration)을 설치하여 임차농들이 농지를 구매할 수 있도록 구매자금을 융자해주었다. 그러나 농지구매자금은 구매가격의 25%를 보유하고 있는 상위계층의 임차농만 신청할 수 있었다. 따라서 많은 임차농들은 임차농인 상태를 벗어나기가 어려웠다. 결국 임차농으로 남아 있는 농민들에게는 농지구매자금 융자프로그램보다 임대인과의 관계를 정상화하는 농지임대차규제가 필요했다.⁴⁷⁾

1940년대에는 농지를 담보로 한 농가부채 때문에 임차농의 비율이 전국 농가의 40%를 차지하게 되었다. 당시 루즈벨트 행정부는 부채지주를 사회적 악이라고 비난했다. 많은 주정부들은 농지의 장기임대를 제한하고 양도하도록 하는 법률을 제정하기 시작하였다. 연방정부는 임차농 농지구매 프로그램을 시행하여 12,000가구의 임차농이 농지를 소유할 수 있도록 유도하였다. 1950년대까지 농업정책담당자와 농업경제학자들은 이상적인 농지소유형태를 경자유전으로 인식하고 있었다. 경자유전은 말 그대로 자영농이 수적으로나 경작면적으로나 지배적인 상태를 의미한다.⁴⁸⁾

1970년대 중반 농업경제상황은 매우 좋았다. 이자율이 낮았기 때문에 농민들은 쉽게 돈을 대출받을 수 있었고, 미국 농산물에 대한 해외수요도 증가하였다. 또한 농지가격도 농업을 확장할 수 있을 만큼 저렴했기 때문에 농업에 많은 투자가 이루어졌다. 그러나 1980년대 경제사정은 악화되었고 이자율이 증가하면서 농민들은 매년 농업을 통해서 대출이자를 감당할 수 없게 되었다. 연방정부의 추산에 따르면 1981년부터 1985년까지 중서부지역의 농지가 치는 60%가 감소되었다. 1980년대의 이러한 변화는 미국 농업의 경제구조와 소유구조에 영향을 미쳤다.⁴⁹⁾ 1964년부터 2007년까지 임대농지의 면적은 34%에서 43% 범위 내에서 변동하였다. 임대농지가 38%(1982년)에서 43%(1992년)로 늘어난 데에는 1980년대 초 농업위기의 영향이 있는 것으로

47) Albert H. Cotton, 앞의 글, 509쪽.

48) Robert Parsons, "The FarmLASTS Project: Farm Land Access, Succession, Tenure and Stewardship", the USDA National Research Initiative, 2010. 4, p.5.

49) Robert Parsons, 앞의 글, 5쪽.

보인다. 그러나 1997년 이후 현재 임대농지비율은 40% 미만인 상태이다.⁵⁰⁾

연방정부는 1976년 연방 토지정책 및 관리에 관한 법률(Federal Land Policy and Management Act)을 통해 과거의 연방토지 분배정책을 폐기하고, 별도의 토지이용계획이 없는 한 잔여 토지를 연방정부의 소유로 한다고 공식적으로 선언하였다.⁵¹⁾ 따라서 1862년부터 시행된 자영농지법은 약 2억 7천만 에이커의 토지를 분배(미국 전체 면적의 10%)하고 폐지되었다.⁵²⁾

농지의 임대차 계약과 관련하여 노예제도를 임대차관계로 대체할 필요가 있었던 남부지역을 제외하고 다른 주에서는 농지 임대차 관계를 특별하게 법으로 규정할 필요가 없었다. 일반적으로 미국의 북부와 서부지역은 농지의 임대차관계를 보통법으로 규제하였다. 남부가 아닌 주 중에서 농지면적이 가장 넓은 아이오와주는 임대인의 차임보전을 위한 유치권 설정과 임대차계약의 해지에 관한 사항을 규제하였다. 그 밖의 문제는 보통법의 원칙에 따라 해결하였다. 남부지역이 아닌 캔자스, 텍사스, 놀스 다코타, 오클라호마에서도 임차권에 대한 성문법이 거의 없었다. 캘리포니아 주⁵³⁾에서 보통법의 성문화가 진행된 이후, 몬태나,⁵⁴⁾ 놀스 다코타,⁵⁵⁾ 사우스 다코타,⁵⁶⁾ 오클라호마 주⁵⁷⁾에서 부동산에 대한 보통법의 성문화가 이루어졌다.⁵⁸⁾ 그 밖의 주에서는 1년 이상 임대차계약을 하는 경우 서면을 원칙으로 하고 임대인의 유치권 행사를 규정하는 사기방지법(statute of frauds)을 제정하였다.⁵⁹⁾

⁵⁰⁾ United States Department of Agriculture, Trends in U.S. Farmland Values and Ownership, USDA, 2010, p.29.

⁵¹⁾ Kristina Alexander, Ross W. Gorte, "Federal Land Ownership: Authority and the History of Acquisition, Disposal, and Retention", CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Dec. 3, 2007, p.8.

⁵²⁾ Greg Bradsher, "How the West Was Settled", The U.S. National Archives and Records Administration, 2012, 12, p.27. <http://www.archives.gov/publications/prologue/2012/winter/homestead.pdf> (last visited Mar. 1, 2015).

⁵³⁾ CAL. CIVIL CODE (Deering 1933) 5654 et seq.

⁵⁴⁾ MONT. REV. CODE (935) §6663 et seq.

⁵⁵⁾ N. D. COMP. LAWS (1913) 55254 et seq.

⁵⁶⁾ S. D. Com2. LAws (1929) §264 et seq.

⁵⁷⁾ OKLA. STAT. ANN. (1921) §839 et seq.

⁵⁸⁾ Albert H. Cotton, 앞의 글, 510쪽.

이처럼 농지의 임대차에 관해 입법이 부족했던 이유는 농지 문제에 관심이 적었기 때문이었다. 일리노이주는 임차인의 권리를 보장하는 입법을 추진한 유일한 경우였다. 1920년에 하원을 통과한 일리노이주 법안은 임차인이 농지를 개선시킨 경우 이에 대해 임대인이 임차인에게 보상하도록 규정을 하고 있었다. 남부지역에서는 농지의 임대차 관계가 문제되었지만, 임차인의 권리보호에 대한 논의가 일어나지 않았다. 오히려 남북전쟁과 노예제 폐지 이후 농지소유자가 농지로부터 발생하는 이익을 확보하도록 하는데 관심이 있었다. 따라서 남부지역 대부분의 주에서는 임대료 환수방법이나 보통법을 성문화하는 것 이외에는 농지 임대인과 임차인의 관계를 성문화하지 않았다.⁶⁰⁾

3. 농지이용에 관한 법률

(1) 농지보호정책법(Farmland Protection Policy Act)

농지보호정책법은 농지가 더 이상 비농업용으로 전용되는 것을 최소화하기 위해 1981년에 제정되었다. 농지보호정책법은 농지보호를 위한 연방정부의 프로그램이 주정부 및 지방정부의 농지보전프로그램과 모순되지 않을 것을 규정하고 있다. 즉, 이 프로그램은 연방정부 또는 연방정부의 금전적 지원을 받아 건설하는 고속도로, 공항, 댐 등의 건설사업이 농지를 훼손하지 않도록 규제한다.⁶¹⁾ 농지보호정책법은 연방기관이 농지전용을 통해 추진할 사업이 시행되기 전에 그 사업이 농지에 미치는 영향을 심사하도록 규정하고 있다. 이를 통해 각 연방기관은 농지를 사업부지에 포함할 것인지 아니면 제외할 것인지를 결정하게 된다.⁶²⁾ 농지를 사업부지에 포함하는 경우 연방기

59) 사기방지법은 영국의 사기방지법에서 유래하였다(29 CAR. II, C. 3 (1676)).

60) Albert H. Cotton, 앞의 글, 511쪽.

61) Farmland Information Center, "Farmland Protection Policy Act", American Farmland Trust, 2006. 8, at 1.

62) Texas Department of Transportation, Farmland Protection Policy Act, Environmental

관은 농지전용영향평가서(Farmland Conversion Impact Rating Form; form AD-1006)를 작성하여야 한다. 이 평가서는 토지 및 입지평가(Land Evaluation and Site Assessment; LESA)에 기초를 두고 있다. 토지 및 입지평가는 농지의 질을 측정할 수 있는 산술적 체계이다. 토지 및 입지평가체계는 두 가지 요소를 갖고 있다. 토지평가는 토양의 질을 산정하는 것이고, 입지평가는 작물의 생육력에 영향을 미치는 다른 요인, 예컨대 농업용수와의 근접성, 배수로, 필지의 규모 등을 고려하는 것이다. 일반적으로 토지 및 입지평가점수가 높으면 높을수록 농지보호의 필요성이 높아지게 된다. 농지보호정책법에 따르면 160점 이상을 받은 사업부지는 대체지 모색이 요구된다. 이런 분석을 기초로 연방정부는 농지를 전용하고자 하는 사업을 추진하는 민간, 주정부 또는 지방정부에 대한 지원을 거부할 수 있다. 이와 같은 연방정부의 결정을 변경하기 위해서는 주지사가 연방정부기관의 결정에 대해 소송을 제기하는 수밖에 없다.⁶³⁾ 사업평가와 더불어 농지보호정책법은 연방기관이 이 법을 준수하고 있는 지를 판단할 수 있도록 각 기관이 관련 정책과 절차를 직접 평가하도록 규정하고 있다. 또한 각 연방기관은 농지보호에 관한 계획을 수립하여야 하고 연방자연자원보호청이 적합기관으로 인정할 때까지 매년 연차 보고서를 연방자연자원보호청에 제출하여야 한다.⁶⁴⁾

(2) 농지보호 프로그램(The Farm Lands Protection Program)

연방정부는 농지 및 초지보호 프로그램(The Farm and Ranch Lands Protection Program: FRPP)을 통해 농지를 보호하고 있다. 이 프로그램은 대상 기관이 농지에 대한 보전지역권을 매입하는 경우에 그에 필요한 자금을 지원한다. 농무부 자연자원보호청(The USDA Natural Resources Conservation Service; NRCS)은 보전지역권에 대한 공정시장가격의 50%를 지원한다. 이 프

Handbook, 2014. 4, p.3.

⁶³⁾ Farmland Information Center, 앞의 글, 1쪽.

⁶⁴⁾ Farmland Information Center, 앞의 글, 2쪽.

로그램은 1996년 연방농업증진 및 개혁에 관한 법률(the Federal Agriculture Improvement and Reform Act)에서 시작되었다. 2002년 농업보호 및 농촌투자법(the Farm Security and Rural Investment Act)은 대상기관을 비정부기관까지 확대하고, 대상농지를 역사적·고고학적 자원을 포함한 농지와 초지까지 포함하였으며, 토지소유자의 기증도 대상기관의 부담부분의 일부에 포함하도록 하는 등 농지보호프로그램의 범위를 확대하였다.⁶⁵⁾

최근 2008년 식품·보전 및 에너지법(the Food, Conservation, and Energy Act)은 프로그램의 목적을 표토층 보전에서 농지전용제한을 통한 적격토지의 농업적 이용과 보전가치 보호로 변경하면서 대상기관의 유형과 대상토지의 범위를 확대하였다. 2008년 농업법에서 가장 중요한 변화는 프로그램의 성격이 연방부동산취득 프로그램에서 대상기관이 지역권을 매입할 수 있는 자금을 지원하는 재정지원 프로그램으로 바뀌었다는 점이다. 2008년 농업법은 이 프로그램의 재정지원 금액을 증액하기로 하였고, 의회는 2008년부터 2012년까지 각각 9,700만 달러(2008년), 1억 2,100만 달러(2009년), 1억 5천 만 달러(2010년), 1억 7,500만 달러(2011년), 2억 달러(2012년)의 연방예산을 농지보호 프로그램에 투자하는 데 승인하였다.⁶⁶⁾

연방의 농지보호 프로그램은 대상토지의 비농업적 이용을 제한하고 농업적 이용과 보전가치를 보호하는 데 목적이 있다.⁶⁷⁾ 농무부장관은 농지보호 프로그램을 수립하고 집행하여야 한다. 농무부장관은 농지에서 보전지역권 또는 기타 권리를 매입하기 위한 자금을 마련하고 보조하여야 한다.⁶⁸⁾ 농지보호 프로그램의 대상토지는 우량농지, 특수 농지, 기타 생산농지, 역사적 또는 고고학적 자원을 포함한 토지, 기타 주정부 또는 지방정부가 보호하려는 목적에 부합하는 토지를 말한다. 대상토지에는 경작지, 방목장, 초지, 목초지,

65) Farmland Information Center, "Farmland and Ranch Lands Protection Program", American Farmland Trust, 2012. 9, p.1.

66) Farmland Information Center, 앞의 글(주 65), 1쪽.

67) 16 USC 58 §3838i(b).

68) 16 USC 58 §3838i(a).

농업목적의 경제적 생육이 가능한 산지 또는 개발로부터 농업을 보호하기 위한 완충지로서의 산지가 포함된다.⁶⁹⁾ 농무부장관이 대상토지로부터 보전지역권 또는 기타 권리를 매입하기 위해 부담하는 비율은 대상토지의 보전지역권 또는 기타 권리의 공정시장가격을 평가한 금액의 50%미만이다. 대상기관은 대상토지의 보전지역권 또는 기타 권리를 매입하는 데 필요한 경비를 최소한 25%이상 부담하여야 한다.⁷⁰⁾ 대상토지의 보전지역권 또는 기타 권리에 대한 공정시장가격은 대상기관이 선정하고 농무부장관이 승인한 감정평가업계 공인 부동산평가방식에 기초해서 결정되어야 한다.⁷¹⁾

(3) 농업구역(Agricultural District)

농업구역 프로그램(Agricultural District Program)은 농업인에게 농업을 장려하고 보호할 수 있는 특별한 지역을 형성하도록 하는 것이다. 이와 같은 프로그램은 주법에 근거를 두고 있으며, 지역단위에서 운영된다. 농업인이 자신의 농지를 농업구역으로 등록하는 것은 자유이며, 이를 통해 다양한 혜택을 받을 수 있다.⁷²⁾ 농업구역 프로그램은 농지와 녹지를 보호하고 도시개발을 효율적으로 추진하기 위해서 1965년 캘리포니아주에서 제정된 토지보전법(the California Land Conservation Act)에서 시작되었다. 일반적으로 윌리엄슨법(Williamson Act)으로 알려진 이 법은 지방정부가 토지소유자와 10년 동안 계약을 체결하여 농업적으로 보전할 필요가 있는 토지를 보전할 수 있는 근거가 되었다. 토지소유자는 10년 동안 농업보호나 녹지보전을 위해 재산권의 제한을 받지만 토지를 농업용으로 평가함으로써 재산세를 감면받을 수 있었다.⁷³⁾

69) 16 USC 58 §3838(h).

70) 16 USC 58 §3838i(c).

71) 16 USC 58 §3838i(d).

72) 농업구역 프로그램은 토지이용규제를 위해 지방정부가 규제하는 용도지역(zoning districts)과 구별해야 한다(Farmland Information Center, "Agricultural District Programs", American Farmland Trust, 2012. 9, p.1).

1971년 뉴욕주에서는 종합농업지역 프로그램(comprehensive agricultural district program)을 수립하였다. 이 프로그램은 지방정부의 불합리한 규제로부터 배제, 토지수용권에 대한 특별심사, 농업구역내 영농행위에 대한 주정부의 지원 등을 포함하고 있었다. 특히, 뉴욕주 농업 및 시장에 관한 법률(Agriculture and Markets Law) 제25AA장은 농업인에게 유리하도록 특별한 농지평가방식을 규정하였다. 1992년에 뉴욕주는 관련법을 개정하여 지방농업자문위원회를 강화하였고, 농업권 보호를 위한 조항을 추가하였으며, 지방정부가 토지이용규제를 하는 경우에 농업구역 프로그램을 고려하도록 하였다. 1998년 뉴욕주법은 생활방해(nuisance) 포기조항을 추가하여 등록농업인이 적법한 보전행위를 할 수 있도록 하였다.⁷⁴⁾

뉴욕주 농업 및 시장에 관한 법률은 입법목적(제300조), 정의(제301조), 군 농지보호위원회(제302조), 농업구역의 지정(제303조), 농업구역의 재검토(제303-a조), 농업구역에 우량농지의 추가(제303-b조), 대체불가능 농지에 대한 구역지정(제304조), 농업구역 자료보고(제304-b조), 농업구역의 효과(제305조), 지방계획 및 토지이용 결정과 농업구역제도와와의 조화(제305-a조) 등을 규정하고 있다. 이 법은 주정부와 지방정부의 경제적·환경적 중요자원인 농지를 보호하고 강화할 수 있는 지역중심의 운영체제를 제공하는 데에 목적이 있다.⁷⁵⁾ 뉴욕주의 농업구역 지정대상인 농지는 2년 동안 계속해서 경작, 축산 또는 낙농품을 생산을 위해 이용된 토지로서 연평균 매출액이 1만 달러 이상이 되는 최소 7에이커 이상의 토지 또는 2년 동안 계속해서 상업용 말사육농장을 위해 이용된 토지로서 연평균 매출액이 1만 달러 이상이 되는 7에이커 이상의 토지를 말한다. 농업생산에 이용되는 토지는 경작, 축산 또는 낙농품을 가공하거나 판매하기 위해 이용되는 토지의 전체 또는 일부는 포함되지 않는다.⁷⁶⁾ 뉴욕주의 토지소유자는 해당 군 내에서 농업구역을 지정하

73) Farmland Information Center, 앞의 글(주 72), 1쪽.

74) Farmland Information Center, 앞의 글(주 72), 1쪽.

75) N.Y AML Art. 25AA §300.

76) N.Y AML Art. 25AA §301.

기 위한 계획서를 군의회에 제출할 수 있다. 다만, 농업구역에 포함될 것으로 예상되는 토지의 규모는 최소한 500 에이커이거나 전체 토지의 10%를 초과하여야 한다. 신청구역 내에 모든 필지는 각 필지의 과세번호 및 경계와 일치하여야 하며, 제출된 계획서는 그 구역의 외곽경계를 알 수 있는 도면을 포함하여야 한다.⁷⁷⁾

(4) 영농권법(Right to Farm Law)

영농권법은 농지 인근의 주민들이 생활방해(nuisance)를 이유로 농업인에게 소송을 제기하는 경우에 농업인의 법적 지위를 강화하기 위해서 제정되었다. 영농권법은 주정부의 토지이용규제법에 포함되어 있으며, 농업구역 내에서 등록된 농업인은 다른 농민보다 더 강력한 보호를 받는다. 최근에는 주법에 의한 영농권법 이외에 수많은 군이나 시에서 영농권에 관한 조례를 제정하고 있다.⁷⁸⁾

보통법상 생활방해는 다른 사람에게 방해가 되는 방식으로 재산권을 행사하는 것을 제한한다는 것을 의미한다. 사적 생활방해란 사인의 재산권 행사나 이용을 방해하는 행위를 말한다. 공적 생활방해란 공공의 건강, 안전 또는 복지를 위협하거나 도로, 공원, 수도와 같은 공공시설을 침해하는 행위를 말한다. 생활방해(nuisance)소송에서 승소하면 생활방해를 초래하는 원인행위에 대한 금지명령과 함께 금전적 손해배상을 받게 된다. 영농행위와 관련하여 법원은 농업인의 행위가 인근 주민이나 공동체에 어느 정도의 피해를 끼쳤는지를 중요한 기준으로 고려한다. 예컨대 문제를 제기한 이웃주민이 이사 오기 전부터 농업인이 농업을 경영하고 있었다면, 그 농업인은 원고가 침해원인이 있는 곳으로 온 것이라고 주장할 수 있을 것이다. 대부분의 주에서는 침해원인이 있는 곳으로 이전한 이웃주민이 반드시 패소하는 것은 아니지만 이웃주민보다 농업인이 먼저 농업경영을 한 경우 대체로 농업인이 유리한

⁷⁷⁾ N.Y. AML Art. 25AA §303.

⁷⁸⁾ Farmland Information Center, "Right-To-Farm Laws", American Farmland Trust, 1998, p.1.

지위에 있게 된다. 영농권법은 농업인이 생활방해소송으로부터 법적 보호를 받도록 규정하고 있다.⁷⁹⁾

1963년 캔자스주가 처음으로 생활방해소송에서 축사를 보호하는 법률을 제정하였고, 1994년 유타주는 농업구역에 관한 법률에서 영농권을 보호하는 조항을 규정하면서 모든 주에서 영농권에 관한 법률을 갖게 되었다.⁸⁰⁾ 뉴욕 주는 영농권에 관한 사항을 농업 및 시장에 관한 법률 제25AA장에서 규정하고 있다. 동법에 따르면 어떤 다른 법률의 규정에도 불구하고, 이 법에 따른 농업적 감정평가에 적용되는 농업생산물을 이용하기 위한 토지나 이 법에 따라 지정된 농업구역 내의 토지에서의 영농행위가 소송의 대상이 된 때에 그 영농행위가 정상적인 영농행위라는 것을 농무부장관이 인정한 경우 그 영농행위는 사적 생활방해를 구성하지 아니한다고 규정하고 있다.⁸¹⁾ 농무부장관은 특정한 영농행위가 정상적인 것인지에 대한 주민의 민원에 대해서 농업에 관한 주정부의 자문위원회와 협의하여 의견을 제시하여야 한다. 이 법에서 정상적인 영농행위는 농산물의 생산·준비·판매에 필수적인 행위를 말한다. 예컨대 농업시설 운영, 농업용 화학물의 적정한 이용, 기타 경작물 보호방법, 농산물의 판매, 농업용 산림의 관리와 벌채 등과 농업용 건물의 건축과 이용은 정상적인 영농행위에 포함된다.⁸²⁾

(5) 종합계획(Comprehensive Planning)

종합계획은 군(county), 시(city), 읍(town) 등 장래 비전을 수립하는 계획으로서 농업·임업·주거·상업·산업·위락 등의 활동에 필요한 다양한 토지 이용계획, 용도지역의 지정 근거 및 공공시설의 개발계획 등을 포함한다.⁸³⁾

79) Farmland Information Center, 앞의 글(주 78), 1쪽.

80) Farmland Information Center, 앞의 글(주 78), 1쪽.

81) N.Y AML Art. 25AA §308.3.

82) N.Y AML Art. 25AA §308.

83) Farmland Information Center, “The Farmland Protection Toolbox”, American Farmland Trust, 2008. 2, p.3.

지방정부는 종합계획을 통해 지역의 장기 발전방향을 수립한다. 종합계획은 개발과 공공시설 공급에 관한 정책, 목표 및 지침 등을 제시한다. 따라서 종합계획은 향후 개발이 우려되는 지역을 농업용지로 지정함으로써 농지보존을 위한 수단으로 활용된다. 농지보전을 위해 필요한 종합계획의 내용은 농지보전지역권 구매제도나 개발권양도제도의 도입, 농업장려정책의 수립, 농업의 경제적 타당성 제고, 농업적 수익 장애요인 제거 및 농업과 관련된 토지이용정책에 대한 농민참여방안 마련 등이다. 또한 종합계획은 해당 지역의 농업에 대한 미래비전을 수립할 수 있고, 전략적으로 보전이 필요한 우량농지를 활용할 수 있다. 농지보전을 위해 종합계획을 이용하게 되면, 계획수립권자인 지방정부는 어느 지역이 보전할 가치가 있는지를 스스로 판단하게 된다. 예컨대 우량농지, 중요농지, 기타 지역의 특수작물 재배에 필요한 특수농지 및 과일이나 야채공급이 가능한 인구밀집지역 인근의 농지 등을 구별할 수 있게 된다.⁸⁴⁾

지역주민들은 조직적이고 일반화된 공공참여 절차를 통해서 종합계획의 집행력을 제고할 수 있다. 대부분의 지방정부는 종합계획을 수립하는 데 익숙하고 종합계획을 집행하는 데에도 전문성이 있다. 그러나 종합계획의 내용과 수준은 너무나 다양하기 때문에 실제로 종합계획을 통해 농지를 체계적으로 보전한다는 것은 한계가 있다.⁸⁵⁾

(6) 농업보호지역(Agricultural Protection Zones)

농업보호지역은 농업기반의 안정화를 통해 농업을 보호하고 지원하는 군 또는 시의 토지이용조례(zoning ordinances)에 근거한다. 농업보호지역은 토질과 다양한 지역요인을 고려하여 농업적 용도가 바람직한 지역에 지정한다. 실무상 농업보호지역으로 지정된 지역은 일반적으로 농업구역으로 불린다.

⁸⁴⁾ Jennifer Jambor-Delgado, Preserving Minnesota's Agricultural Land: Proposed Policy Solutions, Farmers' Legal Action Group, Inc., 2012. 6. 30, Appendix B, p.12.

⁸⁵⁾ Jennifer Jambor-Delgado, 앞의 책, 13쪽.

그러나 지방조례를 통해 지정되는 용도지역으로서의 농업보호지역과 16개 주에서 별도의 법률을 통해 자발적으로 지정되는 농업구역과 혼동하기 쉽다. 이를 피하기 위해서 미국 농지신탁은 강제적 농업지역은 농업보호지역(agricultural protection zones), 자발적 농업지역은 농업구역(agricultural districts)으로 구분하고 있다.⁸⁶⁾

농업보호지역 조례는 토지이용규제가 적용되는 토지단위를 구분하고 농업용지를 지정하는 절차를 규정하고 있다. 이러한 조례는 주거지의 허용밀도와 용도를 특정하고 있으며, 일부 조례는 영농권에 관한 사항, 사업적 영농행위에 대한 사항 및 농업적 수익성을 제고에 관한 사항을 규정하기도 한다. 때로는 농업보호지역 내의 농업인에게 보전지역권을 매각하거나 농업경영계획을 제시하도록 요구한다.⁸⁷⁾ 1920년대 법원은 토지이용규제를 지방정부의 포괄적인 규제권에 속하는 적법한 규제권의 행사로 보고 합헌적이라고 판단하였다. 1970년대 중반 캘리포니아주, 펜실베이니아주 및 워싱턴주의 비도시지역에서 개발로부터 농지를 보호하기 위해 용도지역을 이용하기 시작하였다. 1981년 국가농지연구회(National Agricultural Lands Study)⁸⁸⁾는 농업보호지역을 갖고 있는 군이 270개에 달한다고 보고한 바 있다. 1995년 미국 농지신탁의 비공식 조사에 따르면 24개 주에서 거의 700개의 농업보호지역을 규제하고 있다.⁸⁹⁾

농업보호지역은 농지나 초지의 가격상승을 유발하는 토지투기를 방지할 수 있다. 이를 통해 부동산의 개발 잠재력을 제한함으로써 농업인이 저가로

86) Farmland Information Center, "Agricultural Protection Zoning", American Farmland Trust, 1998, p.1

87) Farmland Information Center, 앞의 글(주 86), 1쪽.

88) 1979년 농무부와 환경의 질에 대한 대통령위원회는 타용도로 전용되는 농지규모와 원인을 파악하고 농업용지로 유도하기 위해 농지에 대한 범정부적 연구를 지원하는 데 동의하였다. 이에 따라 국가농지연구회가 만들어졌다(Robert J. Gray, "Executive Summary of Final Report", National Agricultural Lands Study, 1981, p.4. available at http://www.farmlandinfo.org/sites/default/files/NAL_Executive_Summary_1.pdf (last visited Feb. 27, 2015).

89) Farmland Information Center, 앞의 글(주 86), 1쪽.

농지를 경작할 수 있도록 유도한다. 또한 농업보호지역은 비도시지역으로의 무질서한 개발을 방지함으로써 질서 있는 성장을 유도하고, 경관보호 및 녹지확보를 통해 주민 모두에게 편익을 제공한다.⁹⁰⁾ 특히, 농업보호지역은 저비용을 통해 대규모의 농지를 보호할 수 있는 방법으로서 농지에 대한 비농업적 이용을 제한함으로써 토지이용에 대한 주민 간의 충돌은 완화할 수 있다. 보전지역권 매입제도나 개발권 양도제도와 비교할 때 농업보호지역은 상대적으로 신속하게 농지를 보호할 수 있는 제도이다. 또한 대부분의 토지소유자들이 토지이용규제에 익숙하기 때문에 공공에 설득력이 있다. 그밖에 농업보호지역은 경제적 환경이 바뀌면 규제의 내용도 변경될 수 있기 때문에 유연성이 있다. 그러나 영구적인 제도가 아니기 때문에 여건변화에 따라 대규모 농지를 개발용지로 제공할 수도 있다. 또한 농업보호구역이 지정되면 토지가치가 하락할 수 있다. 이로 인해 지구지정에 대한 농업인의 반대를 직면할 수 있다.⁹¹⁾

(7) 보전지역권(Purchase of Agricultural Conservation Easement)

농업보전지역권 매입제도는 토지소유자의 장래 토지이용을 제한하는 데 대한 보상이다. 농업보전지역권 매입제도는 개발권 매입제도로도 알려져 있다. 이 제도는 토지소유권에 토지이용, 임대, 매각 및 유증, 담보제공, 건물건축, 광산개발 또는 개발로부터의 보호 등 다양한 권리가 포함되어 있다는 개념에서 출발한다. 따라서 이 중에서 일부의 권리는 다른 사람에게 양도하거나 매각할 수 있게 되며, 양수인은 토지 위에 어떠한 건물도 건축할 수 있는 권리를 취득할 수 없고 단지 개발을 방지할 수 있는 권리와 의무만 있다. 다만, 지역권을 매각한 이후에 토지소유자는 경작·방해배제·매각·유증 기타 토지의 양도 등에 관한 권리를 통해 소유권을 유지할 수 있다.⁹²⁾

90) Farmland Information Center, 앞의 글(주 86), 1쪽.

91) Farmland Information Center, 앞의 글(주 86), 2쪽.

92) Farmland Information Center, "Purchase of Agricultural Conservation Easements", American

토지소유자는 정부기구나 민간보전조직에 농업보전지역권을 자발적으로 양도한다. 대체로 기구나 조직은 제한된 상태의 토지가치와 주거지 또는 상업적 개발과 같이 토지에 대한 최고 최선의 이용상태(highest and best use)에 있는 토지가치와의 차액을 토지소유자에게 지급한다. 지역권에 대한 가격은 감정평가나 지방의 지역권 가치평가시스템을 통해서 산정된다. 일반적으로 보호대상 농지를 선정하는 경우 토질·개발압력·기타 잠재적 농업생산력 등을 고려한다. 지역권은 공공기관과 민간조직이 현재 또는 장래 농업적 이용을 침해하는 토지이용행위를 제한할 수 있도록 한다. 만약 지역권에 관한 계약에서 기한의 도래 또는 조건의 성취로 계약이 해지된다는 약정이 없으면, 지역권은 토지에 부종(附從)하여 장래의 모든 토지소유자를 구속한다.⁹³⁾

농업보전지역권 매입제도는 1974년에 뉴욕주 서폴크 군(Suffolk County)에서 처음으로 도입되었다. 이후 이 제도는 매릴랜드와 매사추세츠주(1977년), 코네티컷주(1978년), 뉴햄프셔주(1979년)로 확대되었다. 각 지방의 식량안보와 녹지훼손에 대한 우려는 농업보전지역권 매입제도의 도입에 영향을 미쳤다. 1996년에는 연방정부가 농지에서 지역권을 매입하는 인디언부족, 주정부 또는 지방정부에게 그 비용의 일부를 지원함으로써 농업보전지역권 매입제도가 확대되었다. 2002년 농업법(Farm Bill)은 농업보전지역권 매입 프로그램의 대상을 비정부기구까지 확대하였고, 토지신탁 및 토양과 용수보전지역의 참여를 유도하였다. 2008년 농업법은 농지 및 초지보호 프로그램을 위해 7억 4,300만 달러(약 8,000억 원)의 예산을 승인하였고, 2011년에는 미주리주에서 농업보전지역권 제도를 가장 최근에 도입하였다.⁹⁴⁾ 2012년 5월 현재 주정부는 27개 보전지역권 매입프로그램을 운영하고 있고,⁹⁵⁾ 2012년 1월 현재 지방정부는 91개 보전지역권 매입프로그램을 운영하고 있다.⁹⁶⁾

Farmland Trust, 2012, p.1.

⁹³⁾ Farmland Information Center, 앞의 글(주 92), 1쪽.

⁹⁴⁾ Farmland Information Center, 앞의 글(주 92), 1쪽.

⁹⁵⁾ Farmland Information Center, "Status of State PACE Programs", American Farmland Trust, 2012. 9, p.1.

(8) 개발권 양도(Transfer of Development Rights)

개발권 양도제도는 한 필지의 토지에서 다른 필지의 토지로 잠재적인 개발권을 양도하는 것을 말한다. 개발권 양도제도는 일반적으로 토지이용조례를 통해 수립된다. 개발권 양도제도는 농지의 개발권을 도시인근의 지정된 토지로 이전할 수 있다는 점에서 농지보호와 관련이 된다. 개발권 양도제도는 토지소유권에 토지이용·임대·매각·유증·담보제공·건물건축·광산개발 등의 다양한 권리가 포함되어 있다는 개념에서 출발한다. 일반적으로 토지소유자가 재산권을 양도한 경우에는 양수인에게 모든 권리가 양도된다. 그러나 개발권 양도제도는 토지소유자가 자신의 재산권에서 개발할 수 있는 권한을 분리하여 양도하는 것이다.⁹⁷⁾

본래 개발권이 있었던 토지를 송출필지(sending parcel)라고 부른다. 송출필지로부터 개발권을 이전하고 남은 토지는 일반적으로 영구적 보전지역권을 설정하여 보전한다. 많은 지방에서는 양도된 권리를 추적할 수 있고, 장래 개발권이 제한되었다는 사실을 통지할 수 있도록 권리이전에 관한 문서를 기록한다. 그러나 이러한 방식은 보전지역권을 설정하는 것보다 농지보호에 미흡하다. 왜냐하면 지역의 여건변화에 따라 종합계획이 변경되고 이에 따라 토지이용규제가 바뀌기 때문에 송출필지를 잠재적 개발대상지로 변경하는 결정이 이루어지기도 한다. 개발권이 이전되어 추가적인 개발이 가능한 토지는 수용필지(receiving parcel)라고 부른다. 일반적으로 개발권을 매입한 수용필지의 소유자는 수용필지에서 통상적으로 허용되는 것보다 고밀도로 토지를 이용할 수 있다. 개발권 양도는 농업지역과 같이 대규모의 토지에서 적용하기 적합하다. 왜냐하면 분필된 농지가 있는 지역에서는 적용가능한 송출지역을 찾기가 어렵기 때문이다.⁹⁸⁾

⁹⁶⁾ Farmland Information Center, 앞의 글(주 95), 1쪽.

⁹⁷⁾ Farmland Information Center, "Transfer of Development Rights", American Farmland Trust, 2008. 4, p.1.

⁹⁸⁾ Farmland Information Center, 앞의 글(주 97), 1쪽.

개발권 양도는 군(county), 읍(town) 단위에서 주로 적용된다. 1981년 국가 농지연구회는 농지와 녹지보전을 위해서 12개 지방에서 개발권양도제도를 도입했지만, 대부분 실제로 집행되지는 않았다고 발표하였다. 1980년대부터 1990년대에 많은 지방정부에서 개발권 양도에 관한 조례를 제정하였다. 2000년 미국 농지신탁(American Farmland Trust)과 농지정보센터(Farmland Information Center)의 조사에서는 50개 구역에서 개발권양도조례를 확인하였다.⁹⁹⁾

2007년 농지정보센터는 농지보호를 위한 99개의 개발권양도사례를 확인하였고, 64개의 사례를 수집하였다. 이 중에서 38개 사례는 농지를 보호하기 위한 경우이거나 개발권 양도대신에 보상금을 지급한 경우이었다. 17개 사례는 농지보호를 위한 것이 아니었고, 9개 사례는 중도에 폐기되었다. 2008년 1월 기준으로 12개 사례는 각각 1,000에이커가 넘는 농지를 보호하였다. 1980년 이후 메릴랜드의 몽고메리군은 개발권 양도제도를 통해 51,489에이커의 농지를 보호해 오고 있다. 미네소타주에서는 1996년 블루어스군에서 처음으로 개발권 양도제도를 도입하여 2004년까지 총 9,542에이커(38.7km²)의 농지를 보전해 오고 있다.¹⁰⁰⁾

IV. 우리나라 농지법에의 시사점

1. 가족농 보호

UN은 지난 2014년을 세계 가족농의 해로 지정하면서 가족농의 필요성을 강조한 바 있다. UN은 가족농 육성이 필요한 이유로 식량확보, 공동체의 번영, 생물의 다양성, 자원의 지속가능한 이용 및 기후변화에 대한 회복력

⁹⁹⁾ Farmland Information Center, 앞의 글(주 97), 2쪽.

¹⁰⁰⁾ Farmland Information Center, 앞의 글(주 97), 2쪽.

(climate resilience) 등을 제시하고 있다.¹⁰¹⁾ 미국의 경우에도 가족농을 보호하기 위해 기업의 농지소유를 제한하고 있다. 비록 다른 주의 거주자나 기업의 경우에 농지를 소유하지 못하도록 한 것은 헌법에 위반된다는 판결도 있지만, 아직도 4개 주에서는 기업의 농지소유를 제한하고 있다. 농업법인 등 예외적인 경우에 농지소유를 허용하기는 하지만, 농업법인의 경우에도 주주의 수를 5명 이하로 제한하고, 농업인의 지분이 51% 이상이어야 하며, 농지소유면적도 1,500에이커(약 607ha)로 제한하고 있다.

우리나라의 경우 급속한 사업화와 경제성장 과정에서 가족 중심의 자작소 농체제가 농촌의 사회·경제적 유지뿐 아니라 도시경제의 인적·물적 자본형성에 지대한 기여를 해왔다. 그러나 이 과정에서 농민들은 그들의 역사적 기여에 대한 응당한 보상을 받기보다는 오히려 가족농체제의 건전한 조직적 재생산을 구조적으로 위협받는 상황에 직면하고 있다.¹⁰²⁾ 또한 우리나라의 농업정책은 1990년대에 영농규모 확대를 적극 지원하여 산업적 효율성을 제고하였으나, 영세농과 대농의 격차가 확대되는 등 농촌사회의 양극화를 초래했다는 지적이 있다.¹⁰³⁾ 특히, 1990년 「농어촌발전특별조치법」에서 영농조합법인의 농지소유를 허용한 이후, 농업회사법인의 설립요건을 완화해왔다.¹⁰⁴⁾ 현재 「농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」은 농업의 경영이나 농산물의 유통·가공·판매를 기업적으로 하려는 자나 농업인의 농작업을 대행하려는

¹⁰¹⁾ Food and Agriculture Organization of the United Nations, Towards Stronger Family Farms, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014, p.2. <http://www.fao.org/3/a-i4171e.pdf> (last visited Apr. 17, 2015).

¹⁰²⁾ 장경섭, “가족농체제의 위기와 농촌개혁의 전망”, 농촌사회 제5집, 한국농촌사회학회, 1995, 203쪽.

¹⁰³⁾ 김정호, 가족농 연구 -농가와 농업경영의 과거·현재·미래-, 한국농촌경제연구원, 2012, 263쪽.

¹⁰⁴⁾ 「농어촌발전특별조치법」상영농조합법인의 농지소유 허용(1990년), 농업회사법인의 농지소유 허용(1994), 「농지법」상 농업회사법인의 주식회사 형태 인정(2002년), 농업회사법인의 총출자 한도 폐지(2005년), 농업회사법인 대표자의 농업인 규정 삭제 및 업무집행권을 가진 자의 1/3 이상이 농업인이어야 한다는 규정 완화(2009년) 등(이에 관해 자세한 내용은 박문호·임지은, 농업법인경영체 경영실태 분석, 한국농촌경제연구원, 2014. 1, 5-8쪽 참조).

자에게 합명회사, 합자회사, 주식회사, 유한회사의 설립을 허용하고 있다. 또한 농업회사법인의 업무집행권을 가진 자 중의 1/3 이상이 농업인이면 농업회사법인을 설립할 수 있고, 농업인 등이 아닌 자의 출자한도¹⁰⁵⁾를 90%까지 허용하고 있다. 현재 농업회사법인의 업무집행권을 가진 자를 모두 농업인으로 제한하는 「농지법」개정안이 국회에 계류 중에 있다.¹⁰⁶⁾ 반면, 정부는 지난 2011년 8월 8일 농업인이 업무집행권을 가지지 아니한 농업회사법인도 농지를 소유할 수 있도록 하는 「농지법」개정안을 제출하였으나, 국회에서 폐기된 바 있다. 이와 관련하여 농지 소유가 가능한 농업회사법인의 요건을 업무집행권만을 가진 자 모두가 농업인이어야 한다면, 농업인이 점점 줄어들고 있는 현실에서 개정안의 요건을 충족하지 못하여 폐업하는 농업회사법인이 발생할 수 있고, 농업회사법인의 수가 줄어들 수 있어 궁극적으로 농업발전과 농촌발전을 저해할 수 있다는 지적이 있다.¹⁰⁷⁾ 그러나 2012년 현재 정부보조금 지원법인 수는 5,494개소이며, 출자법인 11,747개소의 46.8%가 정부의 지원을 받고 있고, 보조금의 지원이 크게 확대되었다.¹⁰⁸⁾ 그럼에도 불구하고 개별 농업법인에 대한 정책자금 지원은 대상 법인들의 수익성, 안정성, 그리고 활동성 지표 모두 긍정적인 효과를 나타내지 못하고 있다.¹⁰⁹⁾

현행 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」은 가족농에 대한 국가의 정책 시행의무를 규정하고,¹¹⁰⁾ 후계농업경영인에 대한 세제감면을 규정하고 있

105) 농업인 또는 농업생산자단체가 아닌 자가 농업회사법인에 출자할 수 있는 한도는 농업회사법인의 총출자액이 80억원 이하인 경우(총출자액의 100분의 90), 농업회사법인의 총출자액이 80억원을 초과하는 경우(총출자액에서 80억원을 제외한 금액)이다(농업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행령 제18조제1항).

106) 2013년 12월 24일 농지법 일부개정 법률안(김선동의원 대표발의)이 농림축산식품해양수산위원회에 상정되어 아직 국회에 계류 중이다.

107) 문강주, 농지법 일부개정법률안 검토보고서, 대한민국국회, 2014. 2, 21쪽.

108) 박문호·임지은, 앞의 글, 80쪽.

109) 박규동, “농업법인에 대한 정책자금 지원정책의 효과성 평가에 관한 연구”, 한국거버넌스학회보 제20권 제3호, 한국거버넌스학회, 2013. 12, 135쪽.

110) 국가와 지방자치단체는 지역공동체의 유지 및 농어촌사회의 안정을 위하여 가족노동력을 중심으로 하는 가족농어가(家族農漁家)의 생산성 향상 및 경영안정과 농어가의 특성에 맞는 규모화, 전문화 및 협동화 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다(「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제24조제1항).

다.¹¹¹⁾ 그러나 정부는 가족농 보호를 위한 뚜렷한 정책은 제시하지 못하고 있다. 현재로서는 농업소득보전직불제가 가족농을 보호하는 정책으로 볼 수 있지만, 직불금 지급대상에는 영농조합법인과 농업회사법인까지 포함되기 때문에 우리나라의 농업정책은 가족농 보호보다는 기업농 육성에 맞춰져 있다고 볼 수 있다. 농업시장 개방에 대응하기 위해서는 농업분야로의 자본유치를 통해 농산품의 경쟁력을 제고하는 것이 필요하다. 그러나 기업농을 육성하기 위해 불필요한 재정투자가 이루어지지 않도록 영농조합법인과 농업회사법인에 대한 실태조사가 필요할 것으로 보이며, 가족농 육성을 위한 정책적인 지원이 요구된다.

2. 외국인의 농지소유 모니터링

미국의 경우 외국인의 농지소유를 전혀 제한하지 않는 주가 대부분이지만 일부 주에서는 외국인의 농지소유를 직접 제한하거나, 면적을 제한하거나, 영주권자에 한해 농지소유를 허용하고 있다. 특히 연방정부는 외국인의 농지투자 현황을 파악하고 매년 외국인의 농지투자에 대한 연차보고서를 발간하고 있다.¹¹²⁾

반면, 우리나라의 경우 외국인의 농지소유에 대해 특별한 규정을 두고 있지 않다. 현행「농지법」은 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다고 규정하고 있다(동법 제6조). 또한 농지를 취득하려는 자는 농지 소재지를 관할하는 시장, 구청장, 읍장 또는 면장에게서 농지취득자격증명을 발급받아야 한다고 규정하고 있다(동법 제8조). 따라서 외국

¹¹¹⁾ 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」은 후계농업경영인을 선정하여 농지구입 및 시설 설치 등에 대한 융자금 등의 지원을 하고 있다(동법 제10조); 「조세제한특별법」에서는 직접 영동에 종사하는 직계비속에 대해 증여세를 100% 면제하고 있으며(동법 제71조); 「지방세특별제한법」은 후계농업경영인이 직접 경작할 목적으로 취득하는 농지에 대해 취득세 50% 경감하는 규정을 두고 있다(동법 제6조).

¹¹²⁾ 자세한 내용은 미국 농무부(USDA) 연차보고서(Annual Report) 참조. <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=home&subject=ecpa&topic=afa> (2015년 3월 1일 검색).

인 개인이 농지를 농업경영에 이용할 목적이 아니라면, 농지취득에 필요한 농지취득자격증명이 발급되기는 현실적으로 어렵다. 그러나 농업회사법인의 경우 농지취득이 가능하기 때문에 외국인의 농지매입이 가능하며 현실적으로 외국자본이 우리나라의 농지투자에 대한 문제가 제기되지는 않았지만, 현행법상 외국인이 농업회사법인을 통해 농지를 매입할 수 있다. 또한 「외국인 토지법」은 국토교통부 소관사항이기 때문에 농림축산식품부에서는 외국인의 농지소유 현황을 파악하기 어렵다. 따라서 외국인이 농업진흥지역 내 농지를 취득하는 경우 「외국인 토지법」상 허가대상 토지(동법 제4조)에 포함하여 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 하고, 외국인의 농지취득 현황을 농림축산식품부에서 모니터링 할 필요가 있다.

3. 경자유전의 원칙 실현

미국은 1930년대 임차농이 농지를 구매할 수 있도록 자금지원정책을 추진하면서 자영농 육성 정책을 추진하였다. 그러나 1980년대 경제상황이 악화되면서 농지가치 하락 및 임차농 증가에 따라 임대차 계약 규제를 통해 임차농 보호정책으로 변경하였다. 농지임대차법은 주별로 규제내용은 다르지만 1년 이상의 농지 임대차 계약은 반드시 서면으로 작성하도록 하고, 임대차 해지 등 임차인과 임대인 사이의 법률관계를 규정하고 있다.

우리나라는 농지임대차를 규제하기 보다는 여전히 자영농 육성을 위해 노력하고 있다. 우리나라 헌법은 경자유전의 원칙을 규정하고 있으며, 농지의 소작제도를 금지하고 있다(헌법 제121조 제1항). 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 따라 허용하고 있다(헌법 제121조 제1항). 헌법재판소는 헌법 제121조에 대해 “전근대적인 법률관계인 소작제도의 청산을 의미하며, 부제지주로 인하여 야기되는 농지 이용의 비효율성을 제거하기 위하여 경자유전의 원칙을 국가의 의무로서 천명한 것이다”라고 결정

한 바 있다.¹¹³⁾ 「농지법」에서는 위탁경영에 대해 농지소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급하기로 약정하고 농작업의 전부 또는 일부를 위탁하여 행하는 농업경영으로 규정하고, 위탁경영 사유를 제한적으로 열거하고 있다(동법 제2조 및 제9조).¹¹⁴⁾ 또한 농지의 임대차에 대해서도 상속으로 취득한 농지, 영농여건불리농지, 부득이한 사유로 인해 일시적으로 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자가 소유하고 있는 농지 등 제한적으로 열거하고 있다(동법 제23조). 따라서 현행법 상 농지는 자경농이 소유하여야 하고, 극히 예외적인 경우에 한해서 임대차나 위탁경영이 허용된다. 그러나 2013년 말 기준으로 임차농가 비율은 58%에 달하고 있으며, 자작농가는 41%에 불과한 실정이다.¹¹⁵⁾ 헌법에서 천명하고 있는 경자유전의 원칙과 달리 현실에서는 농지소유자와 경작자가 분리되는 모습을 보이고 있다.

지난 1994년 이후 「농지법」은 농지소유규제를 완화하여 통작거리 제한, 농지소재지 거주요건, 농지소유상한제 등을 폐지함으로써 비농업인의 농지소유 기회를 확대하였다. 비록 농지취득 시 농지취득자격증명서와 농업경영계획서 제출을 요구하지만, 발급절차가 형식적으로 이루어지기 때문에 농지가 투기의 대상이 되고 있다. 실제로 매년 농지이용실태조사 결과, 직접 영농행위를 하지 않은 농지처분의무 부과 대상자가 3,000~5,000여 명씩 발생하고 있다.¹¹⁶⁾ 비농업인이 농지를 취득하는 이유는 농지를 전용하여 다른 목적으로

¹¹³⁾ 헌재 2003. 11. 27. 2003헌바2 결정.

¹¹⁴⁾ 농지 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 소유 농지를 위탁경영할 수 없다(농지법 제9조)

1. 「병역법」에 따라 징집 또는 소집된 경우
2. 3개월 이상 국외 여행 중인 경우
3. 농업법인이 청산 중인 경우
4. 질병, 취학, 선거에 따른 공직 취임, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 자경할 수 없는 경우
5. 제17조에 따른 농지이용증진사업 시행계획에 따라 위탁경영하는 경우
6. 농업인이 자기 노동력이 부족하여 농작업의 일부를 위탁하는 경우

¹¹⁵⁾ 통계청, 농가경제조사, 2014. 5. 30 (2015년 2월 5일 검색).

¹¹⁶⁾ 직접 영농 않은 농지소유자 5,227명, 농지처분의무 부과(농림부 농지과 보도자료, “2000년 농지이용실태조사 결과”, 농림부, 2001. 7); 직접 영농 않은 농지의 소유자 3,475명에 농지처분의무 부과(농림부 농지과 보도자료, “2001년 농지이용실태조사 결

개발하거나 8년 자경 후 양도소득세 감면규정을 이용하여 시세차익을 얻는 것을 목적으로 한다. 따라서 헌법상 경자유전의 원칙을 실현하기 위해서는 비농업인의 농지취득을 유발하는 농지전용을 엄격하게 제한하고 농지이용실태조사를 강화할 필요가 있다. 즉, 농지소유라는 입구를 개방하였다면, 농지전용이라는 출구를 제한할 필요가 있다.

4. 우량농지 보호방안

미국은 연방·주·지방정부가 농지보호를 위해 노력하고 있다. 연방정부는 농지보호정책법을 통해 연방정부가 지원하는 건설사업구역에 농지가 포함되는 경우 농지전용영향심사를 하고 그 결과에 따라 농지전용여부를 결정한다. 또한 농지보호프로그램을 통해 지방정부가 농지보전을 위한 지역권을 매입하는 경우에 이를 지원하고 있다. 주정부는 농지소유자와 계약을 통해 농업구역을 지정하고, 농지소유자에게 재산세 감면, 영농권법과 연계 등을 통해 우량농지를 보호하고 있다. 영농권법은 이미 농업경영을 하고 있는 농업인에게 이웃주민이 악취, 소음 등 생활방해소송을 제기하지 못하도록 제한하고 있다. 지방정부는 종합계획을 통해 농지보전에 필요한 농지보전지역권 구매, 개발권양도 등 토지이용계획을 수립하고, 조닝조례를 통해 농업보호지역을 지정하여 토지이용을 통제하고 있다. 특히, 미국은 농지로부터 잠재적 개발가치를 매입하는 보전지역권 매입제도를 통해 보호가 필요한 농지의 개발압력을 줄이고 있다. 또한 개발지역과 규제지역의 손익을 조정하는 개발권 양도제도를 시행하고 있다.

우리나라는 「농지법」에서 농업진흥지역을 지정하고, 농업진흥지역을 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 관리하고 있다. 또한 농지를 농업용 이외의 용도로 사용하기 위해서는 농지전용허가를 받아야 하고, 농지보전부

과”, 농림부, 2002. 7). 최근에는 농림축산식품부에서 농지이용실태조사 결과를 발표하지 않고 있다.

담금을 납부하여야 한다. 그러나 농업진흥지역에서는 농수산물 가공·처리시설, 집하장·저장·선별 등 유통시설까지 허용하는 등 허용시설에 대한 규제가 완화되어 있다. 또한 대규모 개발사업이 있는 경우에는 농지전용협의를 통해 농지가 전용되고 있다.

현재 우리나라의 농지는 식량안보를 위해 보전해야 할 토지이면서 동시에 장래 개발에 필요한 유보지로서의 기능을 하고 있다. 농업진흥지역이 개발유보지로서의 역할을 하고 있는 이유는 농업진흥구역에서 우량농지에 대한 구분이 명확하지 않기 때문이다. 따라서 우량농지를 보호하기 위해서는 농업진흥구역을 농지전용금지구역과 농지전용제한지역으로 구분할 필요가 있다. 농지전용금지구역에는 미국식의 보전지역권 매입제도나 개발권양도제도의 적용을 검토하고, 농지전용제한지역에는 농업생산시설지구, 농업유통시설지구, 축산시설지구 등 별도의 용도지구를 신설하는 등 농지보호를 위한 토지이용계획을 수립할 필요가 있다.

(논문접수일: 2015.03.22. 심사개시일: 2015.04.07. 게재확정일: 2015.04.17.)

참고문헌

- 김정호, 가족농 연구-농가와 농업경영의 과거 · 현재 · 미래 -, 한국농촌경제연구원, 2012.
- 박문호 · 임지은, 농업법인경영체 경영실태 분석, 한국농촌경제연구원, 2014. 1.
- 문강주, 농지법 일부개정법률안 검토보고서, 대한민국국회, 2014. 2.
- 장경섭, “가족농체제의 위기와 농촌개혁의 전망”, 농촌사회 제5집, 한국농촌사회학회, 1995.
- 박규동, “농업법인에 대한 정책자금 지원정책의 효과성 평가에 관한 연구”, 한국거버넌스학회보 제20권 제3호, 한국거버넌스학회, 2013.
- 농림부 농지과 보도자료, “2000년 농지이용실태조사 결과”, 농림부, 2001. 7.
- 농림부 농지과 보도자료, “2001년 농지이용실태조사 결과”, 농림부, 2002. 7.
- Albert H. Cotton, “Regulations of Farm Landlord-Tenant Relationships”, 4 Law and Contemporary Problems, 1937.
- Colbey Sullivan, “Corporate Farm Law”, House Research, The Minnesota Department of Agriculture, 2012.
- Farm Service Agency of the U.S Department of Agriculture(USDA), Foreign Holdings of U.S. Agricultural Land, USDA, 2010.
- Farmland Information Center, “Agricultural District Programs”, American Farmland Trust, 2012.
- Farmland Information Center, “Agricultural Protection Zoning”, American Farmland Trust, 1998.
- Farmland Information Center, “Farmland and Ranch Lands Protection Program”, American Farmland Trust, 2012.
- Farmland Information Center, “Farmland Protection Policy Act”, American Farmland Trust, 2006.

- Farmland Information Center, “Purchase of Agricultural Conservation Easements”, American Farmland Trust, 2012.
- Farmland Information Center, “Right-To-Farm Laws”, American Farmland Trust, 1998.
- Farmland Information Center, “Status of State PACE Programs”, American Farmland Trust, 2012.
- Farmland Information Center, “The Farmland Protection Toolbox”, American Farmland Trust, 2008.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, Towards Stronger Family Farms, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014.
- Greg Bradsher, “How the West Was Settled”, The U.S. National Archives and Records Administration, 2012.
- Hannah L. Anderson, “That Settles It: The Debate and Consequences of the Homestead Act of 1862”, The History Teacher Volume 45 Number 1, 2011.
- Harrison M. Pittman, The Constitutionality of Corporate Farming Laws in the Eighth Circuit, A National AgLaw Center Research Article, The National Agricultural Law Center, 2004.
- Jennifer Jambor-Delgado, Preserving Minnesota’s Agricultural Land: Proposed Policy Solutions, Farmers' Legal Action Group, Inc., 2012.
- Morrison, Fred L., State and Federal Legal Regulation of Alien and Corporate Land Ownership and Farm Operation, Economic Research Service U.S Department of Agriculture, 1975.
- Renata E.B. Strause, Allyson R. Bennett, Caitlin B. Tully, M. Douglass Bellis, and Eugene R. Fidell, “How Federal Statutes Are Named”, Law Library Journal Vol. 105, 2013.

- Robert J. Gray, Executive Summary of Final Report, National Agricultural Lands Study, 1981.
- Robert Parsons, The FarmLASTS Project: Farm Land Access, Succession, Tenure and Stewardship, the USDA National Research Initiative, 2010.
- Rusty Rumley, “Right-to-Farm Statutes and Corporate Farming Laws”, The National Agricultural Law Center, Univ. of Arkansas, 2010.
- Texas Department of Transportation, Farmland Protection Policy Act, Environmental Handbook, 2014.
- United States Department of Agriculture, Trends in U.S. Farmland Values and Ownership, USDA, 2010.
- William R. Phelps, Jr., “Corporate Farming Statutes”, Whittier Law Review 2, Whittier Law School, 1980.

<Abstract>

Legal Analysis of Agricultural Laws in the U.S. and Policy Implications for Korea

Kim, Seung-Jong^{*}

Even though the U.S has farmland almost 190 times more than that of Korea, it has tried to protect family farms and prime farmlands with several legal system. The aim of this paper is to review agricultural laws focused on farmland ownership, farmland lease, and farmland use in the U.S. and suggest implications for Korea. Farm policy in the U.S is usually legalized as Farm bill. However, it is difficult to comprehensively understand agricultural laws in the U.S. as there are lots of laws about farmland ownership, farmland lease, and farmland use without a single act. Especially, it is also hard to generalize legal system of agricultural laws because there are differences between each States, county, and town in it. Accordingly, it is necessary to establish the legal system of agricultural laws in the U.S. with analyzing scattered stipulations. First, this paper reviewed agricultural laws focused on farmland ownership, farmland lease, and farmland use in the U.S. Second, it showed the legal backgrounds of each agricultural act and suggested legal examples in the level of federal, state and local government. Finally, it suggested legal and policy implications for Korean agricultural laws.

The policy implications are as follows: first, it is needed to investigate the actual conditions of farming association corporations and agricultural corporations and governmental policy support for family farming. second, in the case of

^{*} Associate Research Fellow, Korea Research Institute for Human Settlements.

foreign-owned agricultural land, government has to keep an eye on farmland transactions in the agricultural protection zone with introducing the transaction permission. third, government should investigate illegal uses of farmland and restrict a diversion of farmland for fulfilling the principle of farmer ownership on the Korean Constitution. finally, it is necessary to separate agricultural protection zone into prohibited zone and restricted zone from non-farming use of farmland. in addition, it is necessary to examine to introduce purchase of agricultural conservation easement, transfer of development rights, individual especial zone such as agricultural production facility zone, agricultural distribution facility zone, and livestock housing zone.

Key words: agricultural laws, family farming, agricultural district, farmland protection policy, right to farm law, agricultural conservation easement