



제 417회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농지법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈중중 및 전통사찰에 대한 농지 소유 허용〉
■ 주호영의원 대표발의(의안번호 제2201841호)

2024. 8.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최용훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 종중 및 전통사찰에 대한 농지소유 허용	2

I. 제안경위

1. 제 출 자 : 주호영의원 등 10인
2. 제 출 일 : 2024. 7. 17.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 경자유전의 원칙 아래 비경작자의 농지소유를 엄격히 제한하고 있지만, 상속 등으로 농지를 취득하여 소유하는 경우에는 농업 경영에 이용하지 아니할지라도 농지소유를 예외적으로 인정하고 있음.

그러나 등록된 종중과 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따른 전통사찰의 경우 예외가 인정되지 않고 있음. 이로 인해, 오랜 관습에 따라 종중과 전통사찰은 소유 농지를 명의신탁을 통해 경작해 오고 있으나, 명의신탁을 해지하는 경우 농민과 농업법인이 아니라는 이유로 소유권 이전등기가 불가능해 명의신탁을 해지할 수 없는 불합리한 상황에 놓여 있는 실정임

이에, 종중과 전통사찰이 이미 소유하고 있는 명의신탁 농지에 대해 종중과 전통사찰 명의로 소유권을 이전하는 경우에도 농지를 소유할 수 있도록 하려는 것임(안 제6조제2항제5호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 종중 및 전통사찰에 대한 농지소유 허용(제6조제2항제5호 신설)

개정안은 등록된 종중과 「전통사찰의 지원 및 보존에 관한 법률」 제4조에 따른 전통사찰 중 이미 농지를 취득하여 소유하고 있는 경우 농업인이 아님에도 불구하고 예외적으로 농지를 소유할 수 있도록 하려는 내용임.

현행	개정안
제6조(농지 소유 제한) ① 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.	제6조(농지 소유 제한) ① (현행과 같음)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에도 불구하고 자기의 농업경영에 이용하지 아니할 지라도 농지를 소유할 수 있다. 다만, 소유 농지는 농업경영에 이용되도록 하여야 한다(제2호 및 제3호는 제외한다).	② ----- ----- ----- -----.
1. 국가나 지방자치단체가 농지를 소유하는 경우	1. (현행과 같음)
2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 농림축산식품부령으로 정하는 공공단체·농업연구기관·농업생산자단체 또는 종묘나 그 밖의 농업 기자재 생산자가 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요한 시험지·연구지·실습지·종묘생산지 또는 과수 인공수분용	2. (현행과 같음)

현행	개정안
꽃가루 생산지로 쓰기 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우 3. 주말·체험영농을 하려고 제28조에 따른 농업진흥지역 외의 농지를 소유하는 경우 4. 상속[상속인에게 한 유증(遺贈)을 포함한다. 이하 같다]으로 농지를 취득하여 소유하는 경우 <신설> 5. ~ 9. (생략) 9의2. (생략) 10. (생략) ③·④ (생략)	3. (현행과 같음) 4. (현행과 같음) 5. 등록된 종중과 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따른 전통사찰 중 이미 농지를 취득하여 소유하고 있는 경우 6. ~ 10. (현행 제5호부터 제9호까지와 같음) 10의2. (현행 제9호의2와 같음) 11. (현행 제10호와 같음) ③·④ (현행과 같음)

가. 농림축산식품부 의견

명의신탁으로 종중이 취득한 농지에 대해서 소유를 인정하는 경우 「헌법」 및 「농지법」상 경자유전 및 농지소유 원칙에 위배됨. 즉, 종중은 별도의 행위능력이 없는 사단으로 농업경영을 기대하기 어렵고, 다른 단체 및 다른 비농업인과의 형평성 문제도 발생함.

또한, 종중이 그동안 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」을 위반하면서 명의신탁을 통해 소유하고 있는 농지를 「농지법」을 개정하여 소유할 수 있게 하면 과거 위법한 농지 소유까지 소급해서 합법화할 우려가 있음.

한편, 「전통사찰의 지원 및 보존에 관한 법률」 제4조에 따른 전통사찰은 이 법 제 제6조제2항 및 같은 법 시행규칙 제5조 [별표2]에 따라 실습지 등으로 농지를 소유할 수 있는 공공단체 등의 범위에 포함되어 농지 취득과 소유를 허용 중이므로 개정 실익이 없음.

나. 검토의견

현행법은 헌법상 경자유전(耕者有田)의 원칙¹⁾에 따라 농업을 경영하거나 이용하는 자가 농지를 소유하도록 규정하고,

예외적으로 상속·이농 농지 소유, 국가·지자체, 학교·공공단체·농업연구기관 등의 농지 소유를 허용 중임. 다만, 이 경우에도 소유 농지는 농업경영에 이용되도록 할 것을 규정(주말·체험영농 및 학교 등 소유 농지 제외)하고 있음.

농지 등 부동산에 관한 물권은 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」 제3조에 따라 실권리자의 명의로 등기되어야 하나, 종중과 전통사찰은 같은 법 제8조²⁾상 종중 및 종교단체에 대한 특례에 따라 예

1) 「대한민국헌법」 제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

2) 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」 제3조(실권리자명의 등기의무 등) ① 누구든지 부동산에 관한 물권을 명의신탁약정에 따라 명의수탁자의 명의로 등기하여서는 아니 된다.

외적으로 명의신탁을 통해 농지를 소유해왔음.

즉, ① 종중³⁾의 경우 종전의 「농지개혁법」⁴⁾에 따라 분묘를 수호하기 위하여 종전부터 소작료를 징수하지 않던 위토⁵⁾에 한하여 묘 1위당 600평 범위 내에서 종손 등 명의신탁을 받은 자의 소유로 허용⁶⁾한 바 있으나 농지의 신규 취득은 일관되게 금지해왔음.

② 전통사찰⁷⁾의 경우에는 「농지법」 제6조제2항제2호 및 「농지법 시행규칙」⁸⁾에 따라 농작물 경작 등의 실습농지에 대해 취득인정을 받을 경우 명의신탁을 통해 농지의 신규 취득도 가능함.

개정안은 종중과 전통사찰이 명의신탁을 통해 소유한 농지는 사실상 종중 등에 소유권이 있음에도 그 소유 농지의 명의신탁을 해지하여 소

제8조(종중, 배우자 및 종교단체에 대한 특례) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 조세 포탈, 강제집행의 면탈(免脫) 또는 법령상 제한의 회피를 목적으로 하지 아니하는 경우에는 제4조부터 제7조까지 및 제12조제1항부터 제3항까지를 적용하지 아니한다.

1. 종중(宗中)이 보유한 부동산에 관한 물권을 종중(종중과 그 대표자를 같이 표시하여 등기한 경우를 포함한다) 외의 자의 명의로 등기한 경우

2. 배우자 명의로 부동산에 관한 물권을 등기한 경우

3. 종교단체의 명의로 그 산하 조직이 보유한 부동산에 관한 물권을 등기한 경우

3) 종중(宗中): 공동선조의 분묘 보존, 제사 이행, 종중원간의 친선 및 복리증진을 도모하는 비법인 사단·재단인 가족단체

4) 농지개혁법 제1조 본법은 헌법에 의거하여 농지를 농민에게 적정히 분배함으로써 농가경제의 자립과 농업생산력의 증진으로 인한 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형과 발전을 기함을 목적으로 한다.

제6조 좌의 농지는 본법으로써 매수하지 않는다.

1. ~6. <생략>

7. 분묘를 수호하기 위하여 종전부터 소작료를 징수하지 아니하는 기존의 위토로서 묘매일위에 2반보이내의 농지

5) 위토(位土): 종중의 제사 또는 이와 관련된 일에 필요한 비용을 충당하기 위하여 마련된 토지

6) 농지 소유 종중 수는 약 78,372개로 추정되며 종중 명의로 소유 중인 농지는 총 276,629필지, 39,968.3ha에 해당함('24.5월 토지대장상 종중 명의의 전·답·과수원 필지 기준)

7) 「전통사찰의 지원 및 보존에 관한 법률」에 의해 지정·등록된 사찰은 '23.5월 기준 982개로 전통사찰 명의로 소유 중인 농지는 총 15,072필지, 2,083.6ha에 해당함.

8) 제6조(시험지·연구지·실습지 등으로 쓰일 농지의 취득인정) ⑥제1항에 따라 별표 2의 전통사찰이 취득인정을 받을 수 있는 농지는 해당사찰이 있는 시(특별시 및 군의 지역을 제외한 광역시를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)·군 또는 이에 연결한 시·군에 소재한 농지에 한정한다.

유권을 이전할 수 없는 것이 불합리하다고 보아 이를 개선하려는 것으로 종중 등이 소유·관리하고 있는 농지의 소유권을 실제와 일치시켜 농지와 관련된 분쟁⁹⁾을 방지하려는 취지로 볼 수 있음.

다만, 이와 관련하여서는 다음과 같은 점을 고려할 때 신중한 검토가 필요해 보임.

먼저, 종중에 대한 농지 소유 허용과 관련하여 2013년 헌법재판소는 실질적 소유권이 종중에 있음에도 종중에 대한 농지 소유를 인정하고 있지 않은 「농지법」 제6조제2항에 대한 헌법소원¹¹⁾에서 다음과 같이 합헌 결정을 한 바 있음.

— < 현재 판시 > —

종중에게 농지 소유를 허용하면 비농업인에 의한 「농지법」상의 규제를 잠탈할 우려 및 다른 단체와의 형평성 문제¹⁰⁾가 발생할 수 있어 헌법상 경자유전의 원칙이 침해될 수 있고, 종중이 위토인 농지를 경작하여 그 수확물로 제사를 지내는 관습이 퇴조하고 있는 현실에서 종중이라는 이유로 농지 소유 제한에 대한 예외를 인정할 필요성도 크지 않음.

또한, 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」은 헌법상 경자유전의 원칙을 구현하기 위한 「농지법」과는 그 입법목적이 상이하므로 「농지법」에 종중에 대한 특례를 두지 않았다고 하더라도 자의적인 입법이라고 볼 수 없는 점 등에 비추어 최소침해성에 반하지도 않음.

나아가 농지의 효율적인 이용과 관리를 통한 안정적인 식량생산기반의 유지 및 헌법상 경자유전의 원칙을 실현한다는 공익이 농지에 대한 재산권 행사의 제한이라는 사익보다 현저히 크다고 할 것임.

9) 종중의 경우 위토는 통상 종중의 일원에게 명의신탁을 하여 등기하고 있는데, 이후 관리 소홀 등으로 등기한 종중원이 이를 처분하거나, 등기한 종중원의 사망으로 상속이 진행된 이후 개인 재산으로 주장하는 등의 이유로 분쟁이 발생하고 있음.

10) 비농업인이 농지의 불법 소유를 목적으로 종중 유사 단체를 임의로 구성하여 농지를 소유할 수 있고, 종중과 법적 성격(법인격 없는 단체)이 유사한 사찰 등 종교단체, 마을회 등의 농지소유 요구에 대하여 형평성 측면에서 이를 제한하기 어려움.

11) 헌법재판소 2013.6.27., 2011헌바278

둘째, 전통사찰의 경우 「농지법」 및 같은 법 시행규칙¹²⁾에 따라 농작물 경작 등의 실습농지에 대해서는 취득인정을 받아 농지 소유가 가능한 것은 물론 실습지 이외의 목적으로 이용하고자 할 경우에도 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 통해 해당 토지를 취득할 수 있음.

참고로, 지난 21대 국회에서도 동 개정안을 발의한 의원이 같은 내용의 「농지법」 개정안을 발의('20.12.24.)하였고 종중의 농지 소유를 허용하는 내용으로 두 건의 개정안이 발의¹³⁾되기도 하였으나, 한 차례의 법안심사소위원회('21..2.18.)에서 개정안에 대한 수용이 곤란하다는 정부의 입장에 따라 더 이상 논의가 진전되지는 않았음.

문 의 처

02)6788-5414

12) 「농지법 시행규칙」 제6조(시험지·연구지·실습지 등으로 쓰일 농지의 취득인정) ⑥제1항에 따라 별표 2의 전통사찰이 취득인정을 받을 수 있는 농지는 해당사찰이 있는 시(특별시 및 군의 지역을 제외한 광역시를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)·군 또는 이에 연결한 시·군에 소재한 농지에 한정한다.

13) 김선교의원('21.1.9), 이개호의원('22.7.21.)