

失農補償制度의 問題點과 改善方案

서 경 규*
이 성 근**

I. 서론	IV. 실농보상제도의 개선방안
II. 실농보상제도의 고찰	V. 결론
III. 실농보상제도의 운영실태와 문제점	

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

오늘날 공공복리의 증진과 국토의 효율적인 이용을 목적으로 하는 공공사업이 증가하면서 광범위한 보상문제가 발생하고 있다. 사업시행자는 토지 등의 손실보상을 가능한 한 빨리 완료하여 사업계획기간내에 공공사업을 완료하고자 하나 토지소유자 등의 손실보상대상자들은 주어지는 손실보상에 만족하지 못하고 가능한 한 보상금을 많이 받으려고 한다. 이와 같은 사업시행자와 손실보상대상자간의 입장차이로 인해 끊임없는 대립과 갈등을 유발하고 나아가 공공사업의 시행이 지연되기도 한다.

다양한 손실보상 대상중의 하나인 실농보상은 1975년 12월 31일 제정된 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 “공특법”이라함)에 의하여 건설부령으로 공공용지의보상평가기준에관한규칙이 제정(1977년 3월 21일)될 때부터 제도화된 후,

* 동국감정평가법인 감정평가사

** 영남대학교 정치행정대학 지역개발학과 교수

1997년 10월 15일의 개정에 이르기까지 5차례의 내용개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 1997년의 공특별시행규칙 개정취지는 공공사업예정지에서 실농보상을 많이 받을 목적으로 종래에 재배하던 작물과는 달리 고소득작물로 변경 재배하는 사례가 빈번하여 이를 방지하고자 재배작물의 판단시점을 종전의 보상계약 체결당시에서 공공사업시행지구 등으로 공고 또는 고시된 때로 앞당겼으며, 재배작물의 표준소득이 전국농가평균 단위경작면적당 농작물수입의 2배를 초과하는 경우에는 공공사업시행지구 등으로 공고 또는 고시되기 전 3년간의 실제소득을 평가하여 그 평가한 실제소득의 산술평균치를 기준으로 실농보상금을 지급하도록 하였으나, 아직도 일부 사업시행자는 예산부족 또는 보상관계법에 대한 이해부족 등의 이유로 실농보상금을 지급하지 않고 있고,¹⁾ 실농보상제도의 불합리·미비·비현실성 등으로 인해 손실보상당사자들은 실농보상의 대상여부 판단·산정방법·보상금 지급 등 실농보상제도의 전반에 대해 많은 혼란과 갈등을 겪고 있다.

본 연구는 실농보상제도에 관한 운영실태의 분석을 통해 현행 제도의 문제점을 도출하고 구체적인 개선방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 현실적이고 합리적인 실농보상제도를 수립하여 운영한다면 적정한 손실보상과 공공사업의 원활한 수행에 기여하게 될 것이다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 토지, 지장물(건물, 공작물, 입목 등), 영업보상, 어업권보상 및 이주대책 등 다양한 손실보상의 대상 중에서 실농보상에 한정하여 연구하였다.

본 연구를 위한 공간적 범위에 있어서 실농보상제도에 대한 일반적인 사항에 있어서는 전국을 대상으로 하나 운영실태분석은 대구·경북지역에 한한다. 내용적 범위는 실농보상제도의 내용과 변천과정등을 중심으로 이론을 고찰하고, 다음으로 실농보상제도의 운영실태와 문제점을 분석하며, 마지막으로 실농보상제도의 개선방안을 제시한다.

한편, 연구의 방법으로는 먼저 관계법령, 선행연구 및 건설교통부의 질의회신 등

1) 각급 지방자치단체가 농토를 매입해 도로개설 등 각종 공공사업을 추진하면서 현행법에서 규정하고 있는 실농보상금을 지급하지 않는 것으로 확인됐다는 언론보도가 있다(영남일보, 2000. 4. 12자). 이 보도에 의하면 경북도내 상당수 시·군에서 실농보상이 강제규정으로 개정된 이후 지금까지 이를 제대로 지급하지 않는 것으로 확인되었으며, 보상담당자는 이에 대해 실농보상금이 전체 사업비의 20~30%를 차지하므로 법대로 보상금을 지급하면 공공사업을 제대로 추진할 수 없다고 한다.

에 관한 문헌조사를 통해 실농보상제도의 변천과정과 현행제도의 내용을 분석하고 일본의 실농보상제도를 조사하여 시사점을 도출하였으며, 다음으로 대구·경북지역을 공공사업시행지로 하는 사업시행자의 손실보상담당자를 대상으로 실농보상제도에 관한 설문조사를 통해 실농보상제도의 문제점을 도출하고 그 개선방안을 마련하는 연구방법을 채택하였다.

설문조사는 2000년 2월 10일부터 3월 10일까지 약 1달간에 걸쳐 이루어졌는데, 피설문자를 직접 방문하여 조사하거나 우편을 통해 조사하는 방식으로 진행되었다.

회수된 설문조사지 중에서 최종적으로 유의하다고 판단되어 실제 분석에 사용된 부수는 80부이며, 자료의 분석은 통계패키지 SAS 6.12를 이용하였다.

피설문자의 소속기관을 살펴보면 국가가 10명(12.5%), 지방자치단체가 33명(41.3%), 정부투자기관이 37명(46.3%)이고 기타기관은 피설문자가 없었다.

II. 실농보상제도의 고찰

1. 실농보상의 의의

실농보상은 공공사업이 시행되지 않았다면 영농을 계속할 수 있었으나 공공사업의 시행으로 인하여 농경지가 공공사업지구로 편입되어 영농을 계속할 수 없게 된 농민에게 실제로 재배하는 작물을 기준으로 2~3년분의 농업소득을 영농손실액으로 지급하는 것을 말한다. 이는 농작물을 수확하기 전에 토지를 사용하는 경우 지급하는 농작물보상과는 별도로 지급된다.

실농보상을 지급하는 이유에 대하여는 ①농지가 공공사업에 편입된 경우 그 소유자(또는 농작물경작자)인 농민에게 공공사업실시 전의 생활상태로 회복하기 위해 생활개선조치의 실시, ②대체농지의 구입 또는 전업에 소요되는 기간동안의 일실(逸失) 손실의 지급, ③농민이 농지를 보유하면서 계속하여 농업을 경영한다면 현재 얻고 있는 이익을 당분간 계속하여 누릴 것이 기대되나 농지가 공공사업에 편입되어 농업을 계속하여 경영할 수 없게 되므로 그와 같은 기대이익이 상실되었기 때문에 상실된 기대이익의 전보를 위해 지급, ④일반적으로 직업을 잃었을 때 종전의 직업을 다시 찾아서 재취업하는 것이 일반적이나 농업²⁾은 사양산업이므로 농지가 공공

2)농업·농촌기본법 제3조 및 동법 시행령 제2조에 의하면 농업이라 함은 농작물생산업, 축산업,

사업에 편입되는 경우 다시 다른 농지를 구입하여 농업을 계속한다고 가정하기 어렵고 오히려 다른 직업을 구할 것이므로 전업에 소요되는 비용을 지급한다는 주장(김원보의, 1999, p.279)등이 있으나 대체농지의 구입 또는 전업에 소요되는 기간동안의 생계지원을 위해 지급하는 면이 가장 강하다 할 것이다.

2. 실농보상의 요건과 산정방법

가. 실농보상의 요건

1) 농경지

실농보상의 대상이 되는 토지는 농경지이어야 한다. 농경지는 그 지목에 관계없이 실제 이용상태가 농작물을 재배하는 토지는 이를 농경지로 보되 다만, 토지이용계획·주위환경 등으로 보아 일시적으로 농경지로 이용되고 있는 토지는 이를 농경지로 보지 아니한다. 따라서 적법하게 임야를 개간한 전·답, 하천부지의 점용허가를 받아 개간한 농지도 포함된다. 그러나 밤나무가 자생하는 임야, 자연산 송이버섯을 채취하는 임야등은 농경지에 해당한다고 보기는 어렵다. 여기에서 불법으로 형질변경하여 농경지로 이용중인 토지가 실농보상의 대상이 되느냐가 문제인데 불법형질변경토지에 대한 보상평가는 형질변경이 될 당시의 이용상황을 상정하여 평가한다는 규정(공특법규칙 제6조 제⑥항) 및 국가 또는 지방자치단체소유의 토지에 대해 개간을 행한 경우에는 적법한 개간에 한해 개간비보상이 가능하다는 규정(공특법규칙 제9조)의 취지 등을 고려할 때 실농보상의 대상에서 제외하는 것이 타당하다고 본다.

또한 일반적인 영농 이외에 과수원·약초재배장·버섯재배장·묘포장·화훼재배장 등 특수작물을 재배하는 토지를 포함한다.

또한 실농보상의 대상이 되는 농경지는 공공사업시행지구안의 농경지를 원칙으로 하나 잔여지보상 또는 간접보상 해당 농경지인 경우에도 실농보상을 지급하여야 하며 당해지역안에 거주하는 농민으로서 그가 경작하는 농지의 3분의 2이상에 해당

임업 및 이들과 관련된 산업으로서 그 범위는 다음과 같다.

- ① 농작물생산업: 식량작물생산업·원예작물생산업·특용작물생산업·양잠업 및 종 자생산업
- ② 축산업: 가축의 사육업·부화업 및 종축업
- ③ 임업: 영림업(자연휴양림의 조성 또는 관리·운영업을 포함한다)·임산물생산업 및 야생조수사육업

하는 면적이 공공사업에 편입됨으로써 영농을 계속할 수 없게 된 경우에는 공공사업시행지구 밖에서 경작하고 있는 농경지도 해당된다.

2) 농민(경작자)

실농보상을 받을 자는 농민(경작자)이다. 자경농민에 한하지 않으며 타인의 토지를 경작하거나 국·공유지의 점용 또는 사용허가를 받아 조성한 농경지를 경작하는 자도 포함된다. 다만, 자경농지가 아닌 농경지에 대하여는 원칙적으로 실제의 경작자에게 지급되 농경지의 소유자가 당해지역에 거주하는 농민인 경우에는 농경지의 소유자와 농작물의 경작자가 협의하는 바에 따라 그 소유자 또는 경작자에게 지급한다.

한편 여기에서 농민(경작자)의 개념은 농지법 또는 농업·농촌기본법에 의한 농업인³⁾의 개념을 참고하여 해석하는 것이 합리적일 것이다. 건설교통부 질의회신(토정58342-935, 1998.6.16)에서도 농지법에 의한 농업인에 해당하지 아니하는 경우에는 경작자로 볼 수 없다고 해석하고 있다.

비자경농지의 소유자가 당해지역에 거주하는 농민인 경우 실농보상의 대상자는 먼저 소유자와 실제의 경작자가 협의하는 바에 따라야 하고, 그 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 그 경작자가 당해 공공사업이 시행되지 아니하였다라면 장래에 당해 농지를 계속하여 경작할 것으로 인정되는 경우에 한하여 실농보상의 대상자가 된다.⁴⁾

3) 농지법 제2조 제2호 및 동법 시행령 제3조에 의하면 농업인이라 함은 농업에 종사하는 개인으로서 다음 각호의 1에 해당하는 자를 말한다.

- ① 1천제곱미터 이상의 농지에서 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하거나 1년중 90일 이상 농업에 종사하는 자
- ② 농지에 330제곱미터 이상의 고정식온실·비석재배사·비닐하우스 기타 농림수산부령이 정하는 농업생산에 필요한 시설을 설치하여 농작물 또는 다년생식물을 경작 또는 재배하는 자
- ③ 대가축 2두, 중가축 10두, 소가축 100두, 가금 1천수 또는 꿀벌 10군 이상을 사육하거나 1년중 120일 이상 축산업에 종사하는 자

한편, 농업·농촌기본법 제3조 및 동법 시행령 제3조에 의하면 농업인이라 함은 농업에 종사하는 자로서 다음 각호의 1에 해당하는 자를 말한다.

- ① 1천제곱미터 이상의 농지를 경영 또는 경작하는 자
- ② 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 100만원 이상인 자
- ③ 1년중 90일 이상 농업에 종사하는 자

4) 대법원 2000. 2. 25. 선고 99다57812판결

이는 원고(실제의 경작자)가 1993년부터 1995년까지 매년 1년 단위로 피고(소유자) 소유 농지

실제의 경작자란 관할 읍·면·동의 농지원부에 등재여부를 불문하고 당해 공공사업의 고시가 있는 날을 기준으로 타인 소유의 농경지를 임대 등을 통하여 점유하고, 자기 소유의 농작물을 재배하는 자를 말하며, 당해지역이란 당해 농경지 소재지와 동일한 구·시·읍·면 및 그와 인접한 구·시·읍·면과 당해 농경지로부터 직선거리 20km이내의 지역으로서 그 지역의 영농여건과 그 지역의 관행으로 보아 통작이 가능한 지역을 말한다.

한편 여기에서의 농민에는 자연인 외에 농지법상의 농업법인이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 경우에는 그 농업법인을 포함하는 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다.⁵⁾ 이는 농지법에서 농업인외에 농업법인에게 농지의 소유를 허용하고 있고 농업법인이 그 소유농지에서 농작물을 경작하거나 다년생 식물을 재배하는 것도 자경(自耕)의 의미에 포함되는 것과 동일한 취지이다.⁶⁾ 따라서 농업법인 이외의 법인은 직접 실농보상의 대상이 될 수 없고 그 경작자가 실농보상의 대상이 될 수 있다.

3) 재배하고 있는 작물

농작물이 재배되고 있어야 실농보상의 대상이 된다. 여기에서 재배라 함은 작물을 육성하고 수확을 올리는 모든 수단을 의미한다고 할 수 있으며, 재배에는 파종·이식·시비(施肥)·숙기·제초(除草)·병충해방제·정지(整枝)·수확 등이 포함된다. 따라서 파종·식재를 한 후 계획적인 영농관리를 통해 재배를 하는 경우에만 실농보상의 대상이 되며 자연발생적인 식물이거나 계획적인 영농을 하지 않는 경우에는 실농보상의 대상이 될 수 없다.

를 임차하여 농작물을 재배·경작해 온 상태로서 1995. 5. 18 지방공단 실시계획승인이 이루어졌으며(따라서 실시계획승인시점에서는 소유자는 경작하지 않음), 1996년에 이르러는 이를 원고에게 임대하지 아니하고 다른 제3자에게 임대한 사건인 바, 대법원은 이 사건 공공사업이 시행되지 아니하였더라도 원고가 이 사건 농지를 계속 경작할 것으로 보이지는 아니하므로 원고가 공공사업시행으로 손실을 입었다고 볼 수 없다고 판단하고 있다.

5) 이선영, 토지수용과 보상법론, 형설출판사, 1989, p. 316 참조

그러나 건설교통부 질의회신(토정 58342-807, 1999. 5. 3)에서는 영농조합법인이 잡종지에 사료작물을 재배하는 것은 영농행위로 볼 수 없어 실농보상의 대상이 아니라고 해석하고 있다.

6) 농민이 표고버섯재배를 목적으로 영농조합법인을 설립하여 운영하던 버섯재배장이 공공사업에 편입된 경우 이것이 영농보상의 대상인지 또는 실농보상의 대상인지에 대해 혼란이 있으나(어느 것으로 보상하느냐에 따라 보상금에 많은 차이가 있을 수 있다) 버섯재배장을 실농보상의 대상으로 명문화하였고 영농조합법인도 농민에 해당한다고 해석하는 것이 타당하므로 실농보상의 대상으로 하는 것이 합리적이라고 본다.

한편 휴경지인 경우 휴경상태의 제반사항을 검토하여 휴경상태가 일시적인 때는 실농보상의 대상이 된다. 따라서 1년에 2모작이상 경작이 가능하나 그 중 1모작만 경작하거나 경작자의 질병 및 이상기후 등의 영향으로 농작물을 재배하지 못한 경우 또는 윤작을 위해 휴경중인 경우 등은 실농보상의 대상이 될 것이나 2년이상 경작하지 않는 경우는 일시적 휴경지로 볼 수 없다.

나. 실농보상의 산정방법

1) 일반적 산정방법

① 산정기준

실농보상은 당해 지역이 공공사업지구 또는 그 예정지역으로 공고 또는 고시된 때에 실제로 재배하고 있는 작물(이모작 또는 다모작의 경우에는 소득이 가장 높은 작물)을 기준으로 하여 다음 산식에 의하여 산정한다.

- 연간 1기작작물 = 편입면적×농작물별 단위면적당 연간소득×3
- 연간 다기작작물 = 편입면적×농작물별 단위면적당 1기작소득×3
- 다년 1기작작물 = 편입면적×농작물별 단위면적당 1기작소득÷1기작 재배에 소요되는 기간(연단위)×2

② 산정방법

실농보상금은 먼저 재배작물을 선정하고 재배면적을 확정된 후 농작물별 단위면적당 소득을 산정하고 이를 작물의 분류에 따라 실농보상금 산정기준에 의거 산정한 후 보상대상자에게 지급하여야 한다.

첫째, 실농보상의 대상이 되는 작물은 당해 지역이 공공사업시행지구 또는 그 예정지역으로 공고 또는 고시된 때에 실제로 재배하고 있는 작물이다. 따라서 공공사업지구로 공고된 이후에 재배작물을 교체하더라도 종전에 재배하던 작물을 기준으로 지급하여야 한다. 다만 이모작 또는 다모작인 경우에는 공공사업시행지구 또는 그 예정지역으로 공고 또는 고시되기 전에 재배한 작물중 소득이 가장 높은 작물을 기준으로 한다.

정상수확기에 도달하지 아니한 미성숙 과수목의 경우에도 공공사업시행지구 또는 그 예정지역으로 공고되기 전부터 재배한 경우라면 실농보상의 대상으로서 당해

과수목을 기준으로 산정해야 한다.⁷⁾

둘째, 작물의 분류에 있어서 연간 1기작 작물은 1년에 한번의 씨를 뿌려서 한번만 수확물을 거두어들이는 것을 말하고, 연간 다기작 작물은 1년에 수확물을 여러번 거두어들이는 것을 말하며, 다년 1기작 작물은 한번의 씨를 뿌려서 여러 해에 걸쳐 기른 후 한번의 수확물을 거두어들이는 것을 말한다.

한편 작물의 분류에 있어서는 소득적인 측면이 고려되어야 할 것인 바, 작물학적으로는 다년생이나 소득적인 측면에서는 1년간을 주기로 재배·수확한다면 연간 1기작 작물로 분류하는 것이 타당할 것이다.

셋째, 편입면적은 농작물의 재배면적을 말한다. 비닐하우스를 설치하여 경작하는 경우 비닐하우스 외의 경작을 하지 아니하는 차양목, 보온막 적재장소, 농로 등은 보상대상에서 제외하여야 하며,⁸⁾ 경사지를 계단식으로 경작하는 경우에는 토지의 편입면적과 농작물의 재배면적이 상이한 경우가 많으므로 현황측량을 통해 재배면적을 확정하여야 할 것이다.

넷째, 농작물별 단위면적당 소득은 다음의 우선순위에 의하여 산정한다.

- ㉠ 농촌진흥청장이 매년 조사·발표하는 도별 농축산물 표준소득
- ㉡ 위 ㉠의 도별 농축산물 표준소득에 포함되어 있지 아니한 농작물에 대하여는 농촌진흥청장이 매년 조사·발표하는 전국 농축산물 표준소득
- ㉢ 위 ㉡ 또는 ㉠의 도별 또는 전국 농축산물 표준소득에 포함되어 있지 아니한 농작물에 대하여는 전국 농축산물 표준소득중 유사한 작목류의 표준소득에 의하

7) 건설교통부 질의회신(토정 58342-1883, 1998. 11. 30 등 참조), 이 경우 단위면적당 소득이 전국 농가평균 단위경작면적당 농작물 수입의 2배를 초과하는 작물의 경우에는 과거 3년간의 재배 농작물을 각각 조사하여야 할 것인 바, 과수목이 3년생 이하일 때에는 과거 3년간의 농작물이 서로 일치하지는 않을 것이다. 한편 보리사이에 식재된 미성숙 과수목의 실농보상과 관련하여 위와는 반대로 실농보상의 대상이 아니라고 해석하고 있으나(토정 58342-938, 1998. 6. 16) 이는 실농보상의 취지 등을 감안할 때 불합리한 것으로 판단되며, 다만 간작인 경우에는 각각의 작물을 기준으로 재배면적에 따라 실농보상금을 산정하는 것이 바람직할 것이다.

8) 손실보상및수용업무처리규정 제20조 참조.

그러나 비닐하우스 차양목 또는 보온막 적재장소·농막·간이 집하장 등은 직접 영농에 제공되는 농경지가 아닌 부대시설의 부지라 할 수 있으므로 재배면적 산정시에 제외하는 것이 타당할 것이나, 비닐하우스와 비닐하우스 사이의 통로·배수로 등은 직접 영농에 제공되지는 않는다 하더라도 정상적인 작물재배를 위해서는 반드시 필요한 부분이며 농축산물표준소득산정시의 기준면적인 10a는 비닐하우스면적만의 면적으로 10a가 아닌 비닐하우스가 설치된 농경지의 면적(통로·배수로 등을 포함한 면적)으로 10a를 지칭하는 것일 것이므로 이들 부분을 재배면적 산정시에 제외하는 것은 불합리하다. 또한 이는 일반 작물의 재배면적 산정시 고랑과 고랑사이의 통로 또는 배수로를 제외하지 않는 것과 같은 논리이다.

되, 유사한 작목류의 표준소득에 포함되어 있지 아니한 경우에는 해당 작목의 조수입(수량×농가수취가격)에 전국 농축산물 표준소득 전체 소득률을 적용한 소득

여기서 유사한 작목류란 작목의 종류, 재배형태, 생육상황, 수익 등 여러가지 요인들을 감안하여 당해 농작물과 가장 비슷한 작목을 의미하며, 농가수취가격이란 당해 농작물의 시장에서 판매하여 얻는 실제소득에서 당해 농작물의 유통비용 등을 공제한 금액을 말하며, 전체소득률은 농축산물표준소득표에 산정되어 있는 전체 품목을 대상으로 표준소득/조수입을 말한다.

한편 보상액은 공특법 제4조 제1항에서 계약체결 당시의 가격을 기준으로 산정토록 규정하고 있으므로 농축산물 표준소득은 보상계약체결 당시에 발표된 것중 가장 최근의 것을 기준으로 하여야 한다.

다섯째, 보상대상자의 결정에 있어서는 실농보상은 당해 공공사업에 관한 계획 등의 고시가 있기 이전부터 편입농지를 계속하여 경작한 자에게 보상하는 취지이므로 공공사업시행지구 등으로 공고 또는 고시된 때의 경작자가 그 대상자이다. 따라서 공공사업에 관한 고시일 전까지 경작하지 않다가 고시일 이후 새로이 개간하여 경작하는 경우는 대상자가 될 수 없다.

다만 농경지의 소유자가 당해 지역에 거주하는 농민인 경우에는 그 소유자와 실제의 경작자가 협의하는 바에 따라 그 소유자 또는 경작자가 실농보상의 대상자가 되며, 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 그 경작자가 당해 공공사업이 시행되지 아니하였더라면 장래에 당해 농지를 계속하여 경작할 것으로 인정되는 경우에 한하여 실농보상의 대상자가 된다.

2) 예외적 산정방법

일반적 방법에 의해 산정한 농작물별 단위면적당 소득이 농림부장관이 매년 조사·발표하는 농가경제통계에 의하여 산출한 전국 농가평균 단위 경작면적당 농작물 수입의 2배를 초과하는 경우에는 당해 지역이 공공사업시행지구 또는 그 예정지역으로 공고 또는 고시되기전 3년간의 실제소득을 평가하여 그 평가한 실제소득의 산술평균치를 기준으로 농작물별 단위 경작면적당 소득을 산출하여야 한다.

〈표1〉 전국 농가평균 단위경작면적당 농작물수입

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년
경지면적(평)	4,094.57	4,131.69	4,099.08	4,175.84	4,142.38
농작물조수입(원)	12,012,786	14,184,193	14,176,909	14,576,393	16,273,315
농작물수입(원/m ²)	887	1,038	1,046	1,056	1,188

자료: 통계청, 1999년 농가경제통계, 2000

이는 한번의 고소득작물 재배에 대해 이의 2~3년분 소득을 보상하는 것은 바람직하지 않으므로 고소득작물을 재배하는 경우에는 3년간의 실제소득을 평가하여 이를 기준으로 단위면적당 소득을 산출토록 개선한 것이다. 따라서 이 경우에는 공공사업에 관한 공고 등이 되기 전의 과거 3년간의 실제 재배작물과 실제소득을 각각 조사·평가하여 실농보상금을 산정하여야 한다.

이때 실제소득은 당해 토지의 주위환경·농작물의 상태·관계행정기관의 작물대장·소유자 또는 경작자의 의견 등을 감안하여 결정하고 실제소득이 불명확한 경우에는 감정평가사에게 감정평가를 의뢰하여 실농보상금을 산정할 수도 있다.

Ⅲ. 실농보상제도의 운영실태와 문제점

1. 실농보상제도의 운영실태

가. 실농보상금의 지급현황

최근 10년간(1990년~1999년) 사회간접시설·국민편익시설 등 공공사업의 시행을 위하여 공공기관이 취득한 토지는 총 1,694,806천m²으로서 금액으로는 70조 5,796 억원이며, 공공사업이 증가함에 따라 토지취득 및 보상금도 매년 증가하였으나, IMF 체제이후인 1997년을 기점으로 다소 하락하는 추세이다. .

한편, 보상금 지급대상별로 분류하여 보면 1999년을 기준으로 할 때 토지보상이 74.1%인 5조 367억원, 지장물보상이 12.3%인 8,386억원이고 실농보상은 2,532억원으로 3.7%를 차지하고 있다. 실농보상금의 구성비율은 1996년 1.6%, 1997년 1.8%, 1998년에는 2.8%로 매년 크게 증가하였고, 실농보상금을 공공용지취득면적으로 나누어 산출한 m²당 실농보상금도 1996년 802원, 1997년 917원, 1998년 1,206원, 1999년

1,513원으로 매년 증가하고 있다.

〈표2〉 보상대상별 손실보상 현황 (단위 : 백만원, %)

구분	1996	1997	1998	1999
	보상금(비율)	보상금(비율)	보상금(비율)	보상금(비율)
합 계	8,964,263(100.0)	10,250,683(100.0)	7,584,861(100.0)	6,798,884(100.0)
토지	7,594,810(84.7)	8,571,537(83.6)	6,076,642(80.1)	5,036,742(74.1)
지장물	793,307(8.8)	975,382(9.5)	825,505(10.9)	838,647(12.3)
영업보상	97,410(1.1)	130,651(1.3)	95,251(1.3)	160,469(2.4)
실농보상	139,535(1.6)	189,176(1.8)	213,036(2.8)	253,172(3.7)
어업보상	184,995(2.1)	80,472(0.8)	94,875(1.3)	264,634(3.9)
이주대책	76,101(0.8)	90,465(0.9)	93,694(1.2)	25,932(0.4)
기타	78,105(0.9)	213,000(2.1)	185,858(2.5)	219,288(3.2)

자료 : 건설교통부, 1997~2000년도 국토이용에 관한 년차보고서

〈표 3〉 보상대상별 ㎡당 보상단가

구분		1996년	1997년	1998년	1999년
토지	전체면적(천㎡)	174,064	206,279	176,625	167,381
	전체금액(백만원)	7,594,810	8,571,537	6,076,642	5,036,742
	㎡당 단가(원)	43,632	41,553	34,404	30,091
실농보상	전체면적(천㎡)	174,064	206,279	176,625	167,381
	전체금액(백만원)	139,535	189,176	213,036	253,172
	㎡당 단가(원)	802	917	1,206	1,513

자료 : 건설교통부, 2000년도 국토이용에 관한 년차보고서에서 재작성

나. 실농보상제도의 운영실태

1) 재배작물의 선정

설문조사결과 재배하는 작물이 이모작 또는 다모작인 경우 소득이 가장 높은 작물을 기준으로 영농손실액을 산정하는지에 대한 설문에서 소득이 가장 높은 작물을 실제 조사하는 경우(39명)와 농작물조사시점에 재배하는 작물만을 기준으로 하는 경우(39명)가 각각 50%로 동일하게 나타났다.

이는 보상담당자들이 현실적으로 확인가능한 농작물위주로 재배작물을 선정하고 있는 결과이다.

〈표4〉 소득이 가장 높은 작물 선정 여부

(단위: 명, %)

구분	합계	국가	지방자치단체	정부투자기관
합계	78(100.0)	9(100.0)	33(100.0)	36(100.0)
소득이 가장 높은 작물 선정	39(50.0)	2(22.2)	17(51.5)	20(55.6)
농작물조사시점의 재배작물 기준	39(50.0)	7(77.8)	16(48.5)	16(44.4)

주: $X^2=3.253$, $df=2$, $prob=0.197$, 무응답:2

2) 고소득작물의 조사방법

재배하는 작물의 소득이 전국 농가평균수입의 2배를 초과하는 경우 당해지역이 공공사업시행지구 등으로 공고되기전 3년간의 실제소득을 평가하여 산술평균치를 기준으로 영농손실액을 산정하여야 하는 것과 관련하여 실제 재배작물 조사에 대한 설문조사 결과 65.3%인 47명이 농작물조사시점의 재배작물만을 기준으로 영농손실액을 산정한다고 응답하여 현행 실농보상제도가 비현실적인 것으로 나타났다.

〈표5〉 3년간의 실제 재배작물 조사여부

(단위: 명, %)

구분	합계	국가	지방자치단체	정부투자기관
합계	72(100.0)	10(100.0)	26(100.0)	36(100.0)
3년간의 재배작물 각각 조사	20(27.8)	5(50.0)	5(19.2)	10(27.8)
농작물조사시점의 작물만기준	47(65.3)	5(50.0)	21(80.8)	21(58.3)
기타	5(6.9)	0(0.0)	0(0.0)	5(13.9)

주: $X^2=9.041$, $df=4$, $prob=0.060$, 무응답:8

3) 실농보상 대상여부 파악

관상수가 식재된 경우 실농보상금 지급여부를 살펴보면 묘포장으로 인정되는 경우에만 지급한다는 응답이 44.1%(34명)로 가장 높았다.

〈표6〉 관상수의 실농보상 지급 여부

(단위: 명, %)

구분	합계	국기	지방자치단체	정부부처기관
합계	77(100.0)	10(100.0)	31(100.0)	36(100.0)
육성·관리한 경우 지급	17(22.1)	1(10.0)	5(16.1)	11(30.5)
묘포장인 경우지급	34(44.1)	7(70.0)	12(38.7)	15(41.7)
모두 지급	10(13.0)	0(0.0)	6(19.4)	4(11.1)
모두 미지급	14(18.2)	1(10.0)	8(25.8)	5(13.9)
기타	2(2.6)	1(10.0)	0(0.0)	1(2.8)

주: $X^2=11.109$, $df=8$, $prob=0.196$, 무응답:3

4) 지급대상자 결정

농경지의 소유자가 당해지역에 거주하는 농민일 때 농경지소유자와 농작물경작자간에 실농보상 지급과 관련하여 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 아무에게도 지급하지 않는다는 응답이 53.2%(41명)로 가장 높게 나타나 지급대상자 결정과정에서도 사업시행자가 많은 혼란과 어려움을 겪는 것으로 파악되었다.

〈표7〉 소유자와 경작자간의 협의 불성립시 처리방법

(단위: 명, %)

구분	합계	국기	지방자치단체	정부부처기관
합계	77(100.0)	10(100.0)	30(100.0)	37(100.0)
경작자에게 지급	10(13.0)	1(10.0)	6(20.0)	3(8.1)
소유자에게 지급	2(2.6)	0(0.0)	2(6.7)	0(0.0)
법원에 공탁	9(11.7)	0(0.0)	5(16.7)	4(10.8)
지급하지 않음	41(53.2)	8(80.0)	11(36.6)	22(59.5)
기타	15(19.5)	1(10.0)	6(20.0)	8(21.6)

주: $X^2=10.559$, $df=8$, $prob=0.228$, 무응답:3

5) 농축산물표준소득의 적용

공공사업이 특별시 또는 광역시에서 시행되는 경우 당해 작물의 표준소득이 조사·발표되지 아니하는 때에 어느 시·도의 표준소득을 기준으로 산정하는가에 대한 설문에서 전국 표준소득을 기준으로 한다는 응답이 65.8%(52명), 인접 도의 표준소득을 기준으로 한다는 응답이 34.2%(27명)로 나타났다.

〈표8〉 특별시·광역시에서의 표준소득 적용

(단위: 명, %)

구분	합계	국가	지방자치단체	정부투자기관
합계	79(100.0)	10(100.0)	32(100.0)	37(100.0)
인접 도의 표준소득을 적용	27(34.2)	6(60.0)	12(37.5)	9(24.3)
전국 표준소득을 적용	52(65.8)	4(40.0)	20(62.5)	28(75.7)

주: $X^2=4.718$, $df=2$, $prob=0.095$, 무응답:1

한편, 공공사업이 2개 이상의 광역시·도에 걸쳐서 시행되는 경우에는 광역시·도별로 각각 표준소득을 달리 적용한다는 응답이 52.9%(36명)로 가장 높게 나타났다.

〈표9〉 공공사업이 2개 이상의 광역시·도에 걸칠 때의 표준소득 적용

(단위: 명, %)

구분	합계	국가	지방자치단체	정부투자기관
합계	68(100.0)	10(100.0)	21(100.0)	37(100.0)
광역시·도별로 각각 적용	36(52.9)	5(50.0)	7(33.3)	24(64.9)
하나를 기준으로 동일 적용	22(32.4)	5(50.0)	9(42.9)	8(21.6)
전국 표준소득을 적용	10(14.7)	0(0.0)	5(23.8)	5(13.5)

주: $X^2=8.221$, $df=4$, $prob=0.084$, 무응답:12

6) 기타

실농보상 업무를 처리하는 과정에서 어떤 부분이 가장 어려운지 또는 애매한지에 대한 설문조사 결과 재배농작물 조사 > 실농보상 대상여부 파악 > 영농손실액 산정 > 경작면적 산정 > 지급 대상자 파악 순으로 응답하여 재배농작물조사가 가장 어렵거나 애매한 것으로 나타났다.

〈표10〉 실농보상 업무 처리시 애로사항

구분	평균	순위	최소	최대
실농보상 대상 여부 파악	3.379	②	1.000	5.000
재배 농작물 조사	4.136	①	1.000	5.000
경작면적 산정	2.439	④	1.000	5.000
영농손실액 산정	2.682	③	1.000	5.000
지급대상자 파악	2.379	⑤	1.000	5.000

2. 실농보상제도의 문제점

가. 요건상의 문제점

1) 실농보상 대상의 확대와 혼란

실농보상이 처음 제도화될 때에는 벼나 보리를 기준으로 산정하였으므로 농작물을 파악하는데 별 문제가 없었고 농작물경작자간의 형평에도 별 문제가 없었으나, 1991년 10월의 개정 시에 과수원·약초재배장 등 특수작물 재배농지를 포함하였고, 1995년 1월의 개정을 통해서는 버섯재배장·묘포장 및 화훼재배장까지 포함하여 계속적으로 실농보상의 대상을 확대하였다.

당해 토지의 지력을 이용하지 아니한 상태에서 일정한 시설을 구비하고 계속적·반복적으로 작물을 재배하는 경우에는 실농보상의 대상인지가 매우 애매한 바, 버섯재배장의 경우에는 입법적으로 이를 포함하였고,⁹⁾ 수경재배 또는 이전재배가 가능한 화훼재배의 경우에는 건설교통부 유권해석을 통해 실농보상의 대상이 아닌 것으로 판단하여 실농보상 대상여부에 대해 형평성에 문제가 있다.

한편 특수작물에 대한 실농보상은 영업보상과 비슷한 부분이 많아 그 판단에 많은 어려움이 있고 1995년의 공특법규칙 개정으로 실농보상 대상에 묘포장이 포함되었는 바, <표6> 에서와 같이 조경업자의 관상수에 대해 실농보상 대상인지의 판단에 혼란을 겪고 있으나 이에 대해서는 건설교통부의 질의회신에 일관성이 없어 혼란이 가중되고 있다.

2) 소유자와 경작자간의 갈등

실농보상은 실제의 경작자에게 지급하는 것이나 농경지의 소유자와 농작물의 경작자가 다를 경우 누가 실농보상을 받을 것인가 등에 관해 다툼이 일어나는 경우가 많다.

예를 들어 연간 1기작 작물의 경우 표준소득의 3년분을 실농보상금으로 지급하

9) 국세청이 버섯재배를 제조업으로 규정하고 소득세를 부과하여 농가들이 집단적으로 반발할 움직임이 있다.(매일신문, 2000년 2월 24일자 사회면) 이에 의하면 농지에서 재배되지 않고 특정 고정설비내에서만 생산되는 작물의 생산활동은 제조업으로 봄으로(소득세법시행규칙 제13조) 국세청은 팽이버섯의 시설재배에 대해 소득세를 부과했으며, 이에 대해 버섯재배농가 등은 버섯재배사는 농지이용행위로서 전용허가를 받지 않아도 설치할 수 있는 바 버섯의 시설재배를 제조업으로 보는 것은 상식적으로 이해할 수 없다며 행정소송제기 등 투쟁에 나설 것이라 한다.

게되나 현재의 경작자가 과거부터 계속적으로 농경지를 임차하여 경작 한 것이 아니고 당해 년도만 임차하여 경작하였는데 공공사업의 공고시점에서 그가 실제의 경작자라 하여 표준소득의 3년분을 모두 경작자에게 지급하는 것은 불합리하다.

또한 공공사업의 예정지역으로 고시가 있는 경우에 소유자는 실농보상금을 받을 목적으로 임대차계약을 해지하고 직접 경작하거나, 실농보상금은 소유자가 받는 조건으로 제3자에게 재임대하는 경우가 많아 기존의 경작자와 갈등을 겪게 된다.

한편, 농경지의 소유자가 당해지역에 거주하는 농민인 경우에는 실제의 경작자와 협의에 의해 소유자도 실농보상의 대상자가 될 수 있는 바, 이때 실농보상금은 실제의 경작자가 재배하는 농작물을 기준으로 지급하므로 소유자는 전혀 자기의 노력이나 의지와는 상관없이 단지 농작물경작자가 어떤 작물을 재배하는가에 따라 실농보상을 받게 되어 불합리하다. 따라서 농작물경작자가 고소득작물을 재배하였다면 농경지의 소유자가 고액의 실농보상을 받게된다¹⁰⁾.

한편 사업시행자의 입장에서 보면 토지소유자와 농작물경작자간에 협의회가 성립되지 아니하는 경우에는 이를 강제 지급할 방법이 없어 <표7>에서와 같이 아무에게도 지급하지 않는 경우가 많다.

나. 산정방법상의 문제점

1) 영농손실액 산정기간의 불균형

실농보상은 경작중인 농경지가 공공사업에 편입되어 영농을 상실하게 됨에 따라 대체영농을 할 기간 동안 생계지원의 의미가 있는데 그 기간을 3기분 또는 2년으로 보는 것은 대체영농의 기간을 지나치게 길게 보는 경향이 있는바, 이는 영업손실·축산손실 및 잠업에 대한 손실보상의 경우 원칙적으로 휴업보상을 기준으로 하며 일반적으로 3개월 분의 영업이익을 보상하는 것과 비교할 때 대체적으로 일정시설을 요하지 않는 농작물재배에 대해서만 폐업(廢業)수준의 기간으로 보상하는 것은 서로간에 형평성의 문제가 매우 크다.

한편 실농보상의 작물 상호간에도 형평성에 문제가 있는 바, 연간 1기작 작물은 3년분 소득으로, 연간 다기작 작물은 3기작분 소득으로 보상액을 산정하는 데 비해

10) 실제 공공사업시행지구 또는 그 예정지역으로 공고 등이 되거나 공고될 가능성이 있는 경우에 토지소유자와 농작물경작자간에 계약을 통해 실농보상은 토지소유자가 받는 조건으로 임대차가 이루어지는 경우가 많다. 이 경우 농작물경작자가 고소득작물을 재배하면 실농보상은 토지소유자가 고액을 받는다.

다년 1기작 작물은 2년분 소득으로 실농보상금을 산정하는데 이는 다년 1기작 작물이 상대적으로 불리하여 타당하지 않다. 이는 재배기간이 길수록 상대적으로 더 손해를 보는 결과이다.

<표11> 재배기간과 실농보상의 관계

(단위: 원/m², 배)

작물	구분	표준소득	비율	실농보상	비율
황기	연간1기작	1,113	1	3,339	1
구기자	연간1기작	3,182	2.86	9,546	2.86
느타리버섯	연간다기작(1.8회)	35,295	31.71	58,825	17.62
더덕	다년1기작(2년)	4,205	3.78	4,205	1.26
인삼	다년1기작(4년)	5,237	4.71	2,618	0.78

자료: 농촌진흥청 농업경영관실, '99농축산물소득자료집, 2000.

2) 농축산물 표준소득의 과도한 편차

농촌진흥청장이 조사·발표하는 농축산물 표준소득은 작물별·지역별·년도별로 그 편차가 매우 크게 나타나는 편이다.

먼저 작물별 농축산물 표준소득의 편차를 1999년의 표준소득을 기준으로 살펴보면 최저작물인 옥수수는 m²당 206원인데 비해 느타리버섯은 19,608원으로서 옥수수의 95.2배에 달한다.

<표12> 작물별 농축산물 표준소득의 편차

(단위: m²/원, 배)

구분	옥수수	쌀	오이(축성)	카베이션	들깨알	느타리버섯
표준소득	206	725	7,455	10,540	11,320	19,608
표준소득편차	1	3.5	36.2	51.2	55.0	95.2

자료: 농촌진흥청 농업경영관실, '99농축산물소득자료집, 2000.

작물별 농축산물 표준소득의 과도한 편차는 고소득작물의 투기적 재배를 조장하게 되고, 11) 한번 어떤 작물을 재배하였느냐에 따라 실농보상금의 차이가 심하여 실농보상의 취지에 어긋나며, 실농보상의 대상이 되는 농작물의 판단과 관련하여 경작

11) 공공사업의 예정지역등으로 고시되기 전에도 타당성조사, 환경영향평가 또는 사전 의견수렴 등의 절차를 통해 공공사업시행에 대한 정보가 유출되어 고소득작물로의 교체재배가 얼마든지 가능하다.

자와 사업시행자간에 많은 다툼을 일으킨다.

또한 지역별 농축산물 표준소득의 편차를 인접한 시·도를 중심으로 살펴보면 시설상추(치마)의 경우 서울은 경기의 4.6배이다.

〈표13〉 지역별 농축산물 표준소득의 편차

(단위: m²/원, 배)

시설상추(치마)	2,561	7,212	2,277	1,556
표준소득편차	1.6	4.6	1.5	1

자료: 농촌진흥청 농업경영관실, '99농축산물소득자료집, 2000.

이는 공공사업이 2개 이상의 광역시·도에 걸쳐서 시행되는 경우 동일한 공공사업에 대해 동일한 농작물이더라도 행정구역에 따라 서로 다른 실농보상이 지급되어 형평성에 많은 문제가 있다.

끝으로 연도별 농축산물 표준소득의 편차를 '98년 표준소득과 '99년 표준소득을 기준으로 비교하면 생강은 '98년의 38.8%에 불과한 반면, 카네이션은 '98년의 374.4%로 크게 증가하였다.

〈표14〉 연도별 농축산물 표준소득의 편차

(단위: m²/원, %)

구분	생강	노지감귤	배추(하우스)	겉보리	쌀보리	카네이션
'99년	376	812	513	218	258	10,540
'98년	970	1,946	951	90	93	2,815
비율	38.8	41.8	54.0	240.5	275.9	374.4

자료: 농촌진흥청 농업경영관실, '99농축산물소득자료집, 2000.

농축산물 표준소득은 실농보상금 산정당시에 가장 최근에 발표된 자료를 기준으로 산정하여야 하며 통상 농축산물소득자료집이 매년 7월경에 발표되므로 당해 연도에도 표준소득의 발표 전·후에 따라 실농보상의 편차가 심해 실농보상금 지급과 관련하여 농작물경작자간 또는 농작물경작자와 사업시행자간에 많은 갈등과 마찰을 일으키게 된다.

3) 재배작물 선정의 곤란

실농보상은 공공사업이 공고 또는 고시된 때에 실제로 재배하고 있는 작물을 기

준으로 지급하도록 하였으나 공공사업의 시행이 공고되고 보상이 착수되기까지는 적어도 2~3년이 소요되는 것이 일반적이고 대부분의 작물재배에는 일정한 시설을 요하지 않으며 연간 2모작 또는 그 이상의 재배가 가능한 것이 보통이므로 재배작물의 교체가 용이하여 실제 재배 작물의 확인이 곤란하다.

특히 재배작물의 단위면적당 소득이 전국 농가평균 단위 경작면적당 농작물 수입의 2배를 초과하는 경우에는 당해지역이 공공사업시행지구 또는 그 예정지역으로 공고 또는 고시되기전 3년간의 실제 재배작물을 조사하여야 하나 이는 보상시점에서 보면 5~6년 전의 재배작물을 조사하여야 하는 것으로 현실적으로 거의 불가능하다.

또한 계절적으로 휴경중이거나 일시적인 휴경지인 경우 또는 윤작을 위해 휴경 중인 경우 사업시행자가 재배작물을 확인하는 것이 불가능하다.

설문조사 결과에서도 실농보상업무와 관련하여 <표10>에서와 같이 재배 농작물의 조사에 가장 큰 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

4) 재배상태 및 재배기간의 미반영

실농보상은 재배하는 작물의 종류만을 기준으로 영농손실액을 산정하므로 동일한 농작물이더라도 품종·수령·관리상태·경작자의 기술 및 단위면적당 식재수 등에 따라 소득의 차이가 많이 발생하는데도 이를 전혀 반영하지 못하고 있다.¹²⁾

과수목의 주당 순수익의 경우 사과라 하더라도 일반사과와 왜성사과간에 많은 차이가 있으며, 동일한 작물간에도 수령에 따라 순수익의 편차가 심하다.

12) 다만 전국농축산물표준소득의 유사한 작목류에도 표준소득이 없는 경우에는 해당 작목의 조 수입(수량×농가수취가격)을 기준으로 산정하는 바, 이때에는 수량이 절대적인 영향을 미친다. 예를 들어 동일한 묘포장이라 하더라도 밀식 정도에 따라 실농보상의 차이가 심한 바, 편입면적이 동일하더라도 밀식을 하면 할수록 수량이 증가하므로 실농보상이 증가하게 된다.

〈표 15〉 과수목의 순수익

(단위: 원/주)

수령	일반사과	왜성사과	배	복숭아	단감
3	---	---	---	---	---
6	---	229,931	---	104,987	---
9	---	1,197,897	111,322	286,033	273,086
12	163,371	1,367,272	303,688	334,159	607,507
15	380,486	1,369,588	460,668	246,683	1,037,015
18	533,867	695,000	626,769	159,800	1,279,872
21	699,919	---	626,769	12,257	1,279,872

자료: 감정평가연구원, 수목보상평가자료, 1997. 12. p. 38.

한편 다년 1기작 작물의 경우에도 재배기간에 상관없이 동일한 실농보상금이 지급되어 불합리하다. 예를 들어 인삼(4년 1기작 작물)의 경우 공공사업시행지구로 공고되기 직전에 식재한 경우나 4년동안 육성한 경우나 동일한 실농보상금이 지급된다.

IV. 실농보상제도의 개선방안

1. 제도개선의 기본방향

실농보상제도는 제도의 분석 및 운영실태조사를 통해 볼 때 여러가지 문제점이 노출되고 있다. 이들 문제는 대체적으로 제도의 불합리·미비·타당성결여·비현실성 등으로 요약된다.

공공사업의 원활한 수행과 적절한 손실보상은 이와 같은 문제점이 해결될 때 기대할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 제도개선의 기본방향을 설정할 필요가 있다. 본 연구는 다음과 같은 기본방향을 설정하고 개선방안을 모색하고자 한다.

첫째, 합리적이고 현실적인 실농보상제도를 마련하여 적절한 손실보상이 이루어지도록 한다.

둘째, 보상행정의 능률화와 효율화를 위한 제도를 마련하여 공공사업의 원활한 수행에 기여하게 한다.

셋째, 손실보상대상간의 불평등을 해소하고 개인이기주의를 배제하여 형평성을 제고한다.

2. 실농보상제도의 개선방안

가. 요건상의 개선방안

1) 실농보상 요건의 현실화

실제 이용상태가 농작물을 재배하는 토지가 공공사업에 편입되는 경우에는 그 경작자에게 영농손실액을 지급하여야 할 것이다. 따라서 실제로 작물을 재배하고 있는 이상 특별한 사정이 없는 한 실농보상금 지급대상이 되어야 하므로 당해 토지의 지력을 이용하지 아니하고 이전재배가 가능한 경우에도 실농보상의 대상으로 보아야 한다. 건설교통부 등의 질의회신(토정58342-1349, 1999. 9. 4)에서는 당해 토지의 지력을 이용하지 아니하는 상태에서 일정한 시설을 갖추고 수경재배 또는 화분재배를 하는 경우에는 실농보상의 대상이 아닌 것으로 해석하고 있으나, 이는 버섯재배장의 경우 당해 토지의 지력을 이용하지 않으며 이전재배가 가능함에도 불구하고 실농보상의 대상에 포함시킨 것과 형평이 맞지 않고, 종래의 전통적인 영농방법이외의 다양한 형태의 신재배기법 등이 널리 적용되고 있는 현실을 감안하지 않은 것으로 불합리하다. 대법원 판례도 이전재배가 가능하더라도 실농보상의 대상이라고 판시하고 있다.¹³⁾

2) 보상대상자 결정방법 개선

실농보상은 경작자가 실제 재배하는 농작물을 기준으로 보상액을 산정하므로 토지소유자의 의사와는 무관하고, 대부분 토지소유자의 노동력부족으로 인해 농지가 임대되고 있으므로 실농보상은 원칙적으로 실제의 경작자에게 지급하는 것이 타당하다. 영업보상의 경우에도 건물 등의 소유자에게 지급하는 것이 아니고 실제 영업행위를 하는 자에게 지급하고 있다.

다만 토지소유자가 당해지역에 거주하는 농민인 경우에는 소유자와 실제의 경작자가 협의하는 바에 따라 결정하되, 협의가 성립하지 아니하는 경우에는 각자에게

13) 토지 상에 비닐하우스를 설치하고 그 곳에서 난류, 관엽류 및 조직배양란 등을 재배하고 있던 중 택지개발사업시행지구에 편입된 사건에 대해 대법원은 공공사업지구에 농경지가 편입되고 그 농경지에서 실제로 작물을 재배하고 있는 이상 특별한 사정이 없는 한 영농손실액 지급대상이 되고, 농경지에 재배하던 작물을 대체 농경지로 이식하면서 이전비 및 고손율에 의한 손실을 보상받고 계속 영농을 함으로써 영농중단이 발생하지 아니하였다는 사유만으로 영농손실액 지급대상에서 제외된다고 볼 수 없다고 하였다.(대법원 1999. 12. 10. 선고 97누8595 판결)

1/2씩 지급하는 것이 바람직하다.

이는 소유자와 경작자간에 협의가 성립되지 않는 경우 이를 강제 지급할 방법이 없어 혼란을 겪고 있는 점을 보완할 수 있다. 또한 농경지의 임대차계약은 대부분 1년 미만의 기간을 단위로 이루어지고, 공공사업지구등으로 고시가 되거나 고시가 예상되는 경우에는 소유자가 실농보상금을 받을 목적으로 임대차계약을 해지하는 경우가 많은 바, 어느 특정시점에서 실제의 경작자라 하여 영농손실액의 전부를 경작자에게 지급하거나 경작자와 협의하였다는 이유만으로 전부 소유자에게 지급하는 것은 불합리하다.

농작물경작자와 농경지소유자간에 실농보상 지급과 관련하여 협의가 성립되지 아니하는 경우의 처리방법에 대한 설문결과 각자에게 1/2씩 지급하자는 의견이 47.5%(38명)로 가장 높게 나타났다.

<표16> 소유자와 경작자간에 협의 불성립시 처리방안

(단위: 명, %)

구분	합계	국기	지방자치단체	정부투자기관
합계	80(100.0)	10(100.0)	33(100.0)	37(100.0)
경작자에게 전액지급	15(18.7)	2(20.0)	6(18.2)	7(18.9)
소유자에게 전액지급	11(13.8)	3(30.0)	7(21.2)	1(2.7)
각자에게 1/2씩 지급	38(47.5)	4(40.0)	13(39.4)	21(56.8)
기타	16(20.0)	1(10.0)	7(21.2)	8(21.6)

주: $X^2=8.371$, $df=6$, $prob=0.212$

나. 산정방법상의 개선방안

1) 폐농과 휴농의 구분적용

버섯재배장·화훼재배장 등 특수작물을 재배하는 토지의 경우 영업보상과의 구별이 곤란한 경우가 많다. 영업보상의 경우에는 원칙적으로 휴업손실의 보상을 하고 있으므로 무조건 폐농으로 보아 보상하는 실농보상과는 많은 차이가 발생한다.

또한 농경지가 공공사업에 편입되는 경우 대체농지를 구입하는 것이 일반적이므로 이 경우 대부분은 1년이내의 기간에 구입하게 된다¹⁴⁾. 따라서 실농보상의 대상이 되

14) 실농보상제도가 처음 도입될 때(1977. 3. 21) 대체농지를 구입하는 일반적인 기간을 1기의 경작기간으로 보고 1기분의 순이익을 실농보상으로 지급할 수 있도록 했으며, 지방세법에서는 사업인정을 받은 자등에게 부동산의 매수등이 이루어진 경우 1년이내에 부동산등을 대체취득

는 경우 전부를 2~3년분의 영농손실액을 기준으로 보상하는 것은 과도한 손실보상이다.

한편 농업에는 농작물생산업·축산업 및 임업 등이 포함되나 축산업 및 잠업의 경우 일정시설이 필요할 뿐아니라 일정규모 이상인 경우에만 손실보상의 대상이 되고 이 경우에도 휴업보상이 원칙인데 비해 대부분의 농작물생산업이 폐농을 전제로 한 실농보상이 이루어지는 것과 비교하면 불평등하다.

따라서 실농보상의 경우에도 영농손실보상 등과 같이 폐농과 휴농을 구분하여 그 기준을 달리 할 필요가 있으며, 휴농의 경우 작물의 종류에 따라 불합리하게 적용되는 산정기간도 합리적으로 조정할 필요가 있다.

한편, 현재의 영농손실액 산정기간이 합리적이라고 생각하느냐에 대한 설문에서는 53.7%(43명)가 현행대로 유지되어야 한다고 응답했으며, 46.3%(37명)가 산정기간을 줄여야 한다고 응답했다.

〈표17〉 영농손실액 산정기간의 조정방안

(단위: 명,%)

구분	합계	국가	지방자치단체	경부부지기관
합계	80(100.0)	10(100.0)	33(100.0)	37(100.0)
현행 유지	43(53.7)	6(60.0)	17(51.5)	20(54.0)
더 줄여야 한다	37(46.3)	4(40.0)	16(48.5)	17(46.0)
더 늘여야 한다	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)

주: $X^2=0.225$, $df=2$, $prob=0.894$

산정기간이 현행대로 유지되어야 한다는 의견이 많은 것은 높은 보상금으로 신속한 협의보상을 바라는 보상담당자들의 의견이 반영된 것으로 보여지며, 산정기간이 현행대로 유지되어야 한다는 응답자들도 재배작물의 소득이 전국농가평균수입의 2배를 초과하는 경우에는 2배까지만 지급하여야 한다는 의견이 많아 형평성도 중요시 여기는 것으로 나타났다.

한 경우에는 취득세를 비과세하고 있는 바(지방세법 제109조 참조), 이는 국가에서 대체취득의 기간을 통상 1년정도로 파악하고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표18〉 영농손실액 산정기간 조정과 실농보상금 상한액 설정과의 관계

(단위: 명, %)

구분	합계	2배까지만 지급	2배 초과시 일부만 지급	2배 초과시 일부만 과산하되 4배까지 지급	기타
합계	56(100.0)	28(100.0)	13(100.0)	12(100.0)	3(100.0)
현행 유지	26(46.4)	14(50.0)	9(69.2)	2(16.7)	1(33.3)
더 줄임	30(53.6)	14(50.0)	4(30.7)	10(83.3)	2(66.7)

주: $X^2=7.341$, $df=3$, $prob=0.062$, 무응답:24

2) 단위면적당 소득 산정방법의 개선

농촌진흥청에서 발표하는 농축산물 표준소득이 지역별 및 년도별로 편차가 심해 형평성에 문제가 있으므로 보상계약 체결시 조사·발표된 당해 작물의 전국 농축산물 표준소득의 3년간 산술평균치를 기준으로 산정할 필요가 있다¹⁵⁾. 이렇게 시행하게 되면 전국적으로 동일 작물에 대해서는 실농보상금이 동일하게 지급될 것이므로 동일한 공공사업이 행정구역을 달리 하여 시행되더라도 지역별로 형평성을 유지할 수 있으며, 동일한 공공사업에 대해 실농보상금이 시기를 달리하여 지급되더라도 년도별(시기별) 편차를 크게 줄일 수 있게 된다.

설문조사결과 농축산물 표준소득의 년도별 편차가 심해 문제가 있다는 주장에 대해 문제가 있으므로 개정해야 한다는 응답이 78.8%(63명), 크게 문제될 것이 없다는 응답이 21.2%(17명)로 나타났으며, 개정방법에 대해서는 전국 농축산물 표준소득의 3년간 산술평균치를 기준으로 하자는 응답이 48.4%(30명)로 가장 높았다.

또한, 농축산물 표준소득이 지역별로 편차가 심해 문제가 있다는 주장에 대해 문제가 있으므로 개정해야 한다는 응답이 64.6%(51명), 크게 문제될 것이 없다는 응답이 35.4%(28명)로 나타났으며, 개정방법에 대해서는 전국 농축산물 표준소득의 3년간 산술평균치를 기준으로 하자는 응답이 49.0%(25명)로 가장 높았다. 따라서 보상담당자들은 농축산물 표준소득의 지역별 편차보다는 년도별 편차가 형평성에 더 많은 문제가 있는 것으로 생각하고 있다.

15) 실농보상기준을 실제 재배작물 여하에 구분 없이 도별 농경지의 단위면적당 농가평균농작물 수입을 기준으로 통일하는 것이 바람직하며, 다만, 사업인정고시일을 기준으로 일정기간(예:3년)전부터 계속하여 동일한 작물을 재배하고 있는 사실이 입증되는 경우에는 당해 작물의 실제소득을 기준으로 실농보상을 하되, 이 경우에는 실농보상 상한제(예: 농가평균농작물수입의 3배를 초과할 수 없도록 함)를 도입하는 것이 합리적이라는 견해가 있다. 이용갑, 보상제도개선을 통한 공공사업비 절감방안, 보상정보(통권 제10호), 한국수자원공사, 1999.3.

<표19> 농축산물 표준소득의 년도별·지역별 편차에 대한 개정여부

(단위: 명, %)

구분	년도별 편차	지역별 편차
크게 문제될 것이 없다	17(21.2)	28(35.4)
문제 있으므로 개정해야	63(78.8)	51(64.6)
합계	80(100.0)	79(100.0)

<표20> 농축산물 표준소득의 년도별 편차에 대한 개정방법

(단위: 명, %)

구분	합계	국가	지방자치단체	정부투자기관
합계	62(100.0)	9(100.0)	25(100.0)	28(100.0)
도별 표준소득의 3년간 산술평균	22(35.5)	1(11.1)	13(52.0)	8(28.6)
전국 표준소득의 3년간 산술평균	30(48.4)	6(66.7)	9(36.0)	15(53.6)
기타	10(16.1)	2(22.2)	3(12.0)	5(17.8)

주: $X^2=5.899$, $df=4$, $prob=0.207$, 무응답:1

<표21> 농축산물 표준소득의 지역별 편차에 대한 개정방법

(단위: 명, %)

구분	합계	국가	지방자치단체	정부투자기관
합계	51(100.0)	8(100.0)	21(100.0)	22(100.0)
전국 표준소득	22(43.1)	4(50.0)	8(38.1)	10(45.4)
전국 표준소득의 3년간 산술평균	25(49.0)	3(37.5)	12(57.1)	10(45.5)
기타	4(7.9)	1(12.5)	1(4.8)	2(9.1)

주: $X^2=1.134$, $df=4$, $prob=0.859$

한편, 농작물의 수입은 동일한 농작물의 경우에도 품종, 수령, 관리상태 및 경작자의 기술 등에 따라 차이가 심한데 실농보상금을 동일하게 지급하는 것은 불합리하다는 주장에 대한 설문 결과, 문제가 있으므로 개정해야 한다는 응답이 54.3%(43명), 크게 문제될 것이 없다는 응답이 45.6%(36명)로 나타났다.

또한, 전국 농축산물 표준소득을 조사·발표하지 아니하는 농작물에 대해 단위면적당 소득을 산정하는 방법으로 가장 바람직하다고 생각하는 방법에 대한 설문에서 감정평가사에게 산정을 의뢰한다는 응답이 43.8%(35명), 사업시행자가 유사한 작목 등을 참작하여 산정한다는 응답이 30.0%(24명), 농촌진흥청에 질의하여 산정한다는 응답이 23.8%(19명)로 나타났다.

〈표22〉 표준소득이 발표되지 아니하는 작물에 대한 소득산정방법

(단위: 명, %)

구분	합계	국가	지방자치단체	정부투자기관
합계	80(100.0)	10(100.0)	33(100.0)	37(100.0)
사업시행자가 산정	24(30.0)	3(30.0)	8(24.2)	13(35.2)
농촌진흥청에 질의	19(23.8)	4(40.0)	5(15.2)	10(27.0)
감정평가사에 의뢰	35(43.7)	2(20.0)	20(60.6)	13(35.1)
기타	2(2.5)	1(10.0)	0(0.0)	1(2.7)

주: $X^2=10.137$, $df=6$, $prob=0.119$

3) 실농보상의 상한액 설정

농작물의 단위 면적당 소득이 농림부장관이 매년 조사·발표하는 농가경제통계의 의하여 산출한 전국 농가평균 단위경작면적당 농작물 수입의 2배를 초과하는 고소득 작물의 경우에는 보상대상자간의 형평성 및 보상행정의 능률화 등의 차원에서 실농보상의 상한액을 설정할 필요가 있다.

설문조사결과 재배작물의 소득이 전국 농가평균 수입의 2배를 초과하는 경우 실농보상 산정방법에 대한 현재의 규정에 대해 문제가 있으므로 개정해야한다는 응답이 71.8%(56명), 크게 문제될 것이 없다는 응답이 28.2%(22명)으로 나타나 개정해야 한다는 의견이 높은 편이다. 또한 개정방법에 대한 2차 설문조사결과 실농보상금 산정을 위한 농작물별 단위면적당 소득을 전국 농가평균 수입의 2배까지만 지급해야 한다(2배까지로 상한을 정해야 한다)는 응답이 50.0%(28명)로 가장 높았다.

〈표23〉 농작물별 단위면적당 소득(실농보상)의 상한액 설정방법

(단위 : 명, %)

구분	합계	국가	지방자치단체	정부투자기관
합계	56(100.0)	8(100.0)	17(100.0)	31(100.0)
전국농가평균수입의 2배	28(50.0)	4(50.0)	4(23.5)	20(64.5)
전국농가평균수입의 2배 초과시 일부 가산	13(23.2)	1(12.5)	4(23.5)	8(25.8)
전국농가평균수입의 2배 초과시 일부 가산하되 4배까지 지급	12(21.4)	3(37.5)	6(35.3)	3(9.7)
기타	3(5.4)	0(0.0)	3(17.7)	0(0.0)

주: $X^2=15.544$, $df=6$, $prob=0.016$

따라서 전국 농축산물 표준소득의 3년간 산술평균치가 전국 농가평균 단위경작면적당 농작물수입의 2배를 초과하는 작물의 경우에는 전국 농가평균 단위경작면적당 농작물수입의 2배를 기준으로(단위면적당 소득으로 하여) 영농손실액을 산정하도록 하여 실농보상금의 상한을 두는 것이 필요하다. 이렇게 되면 고소득작물의 투기적 재배를 일부 방지하여 보상대상자간에 형평성을 유지할 수 있고, 현행 제도에서 처럼 과거 3년간의 실제 재배작물을 일일이 조사하지 않아도 되므로 보상행정의 능률화와 효율화를 이룰 수 있게 된다.

한편 실농보상금 또는 그 상한액을 편입되는 농지가격의 일정비율로 하자는 주장(임호정, 1998, p.51)이 있으나 이는 재배작물의 소득차이를 전혀 반영하지 못해 불합리하고, 인근 토지라 하더라도 평가가격의 차이가 심할 수 있는 바, 이 경우 동일한 작물에 대한 실농보상금의 차이가 심해 형평성의 문제가 있으며, 농지 가격이 낮은 읍·면지역에서는 실농보상금이 매우 적게 지급될 수 있는 문제가 있다.

설문조사결과 실농보상을 재배작물에 상관없이 편입되는 농경지가격의 일정비율로 지급하는 것에 찬성하는 응답이 52.5%(42명), 반대하는 응답이 47.5%(38명)로 나타나 대체로 비슷하게 나타났다.

〈표24〉 토지가격을 기준으로 한 실농보상금 산정방안

(단위: 명, %)

구분	합계	국가	지방자치단체	정부유지기관
합계	80(100.0)	10(100.0)	33(100.0)	37(100.0)
찬성한다	42(52.5)	9(90.0)	11(33.3)	22(59.5)
반대한다	38(47.5)	1(10.0)	22(66.7)	15(40.5)

주: $X^2=11.219$, $df=2$, $prob=0.004$

4) 최저 실농보상의 보장

농작물은 대부분의 경우 연간 다모작재배가 가능하고 재배작물의 교체가 용이한 바, 공공사업시행지역 등으로 고시된 때의 실제 재배작물을 확인하는 것이 어렵고 특히 일시적 휴경지 또는 계절적 휴경지 등과 같이 재배작물의 실체가 없는 경우에는 농작물의 종류를 확인하기가 곤란하여 실농보상의 지급이 늦어지는 경우가 많다.

보상담당자들을 대상으로 한 설문조사 결과 현행 공특법규칙의 규정과는 달리 농작물조사시점의 재배작물만을 기준으로 영농손실액을 산정하는 경우가 많아 현행 실농보상제도가 비현실적인 것으로 나타났다. 또한 〈표10〉에서와 같이 사업시행자는 실농보상업무 처리시 재배농작물 조사가 가장 어렵거나 애매한 것으로 나타났다.

따라서 재배농작물의 조사가 불가능하거나 곤란한 경우 최저 연간소득을 설정하여 지급한다면 사업시행자의 업무를 경감하여 능률적인 보상행정을 할 수 있게 되며, 실농보상금 산정시 재배상태 및 재배기간이 반영되지 않는 문제점을 보완할 수 있다.

또한 실농보상의 취지는 실농으로 인한 대체생활(대체 농경지구입 또는 전업)을 준비하는 기간동안의 생계를 지원하기 위한 생활보상의 성격이 있으므로 실제 재배작물에 상관없이 최저 보상금을 보장해 줄 필요가 있다.

따라서 농촌진흥청장이 발표하는 농축산물 표준소득에 의해 산정한 농작물별 단위면적당 소득이 농림부장관(1999년부터는 통계청장)이 발표하는 농가경제통계에 의하여 산출한 전국 농가평균 단위경작면적당 농작물 수입보다 적거나 또는 농작물조사가 불가능하여 재배작물을 확정할 수 없는 경우에는 전국 농가평균 단위경작면적당 농작물 수입을 기준으로 영농손실액을 산정토록하여 최저 실농보상을 보장해 주는 것이 합리적일 것이다.

V. 결 론

1977. 3. 21 공특법규칙(구 공공용지의보상평가기준에관한규칙)이 제정될 때 임의 규정으로 도입된 실농보상제도는 1991. 10. 28 강제규정으로 개정된 후 많은 기간이 경과되었으나 아직도 사업시행자의 인식부족 또는 예산부족으로 인해 실농보상금이 지급되지 않는 경우가 많고, 관련 법규와 유권해석의 불합리·미비·비현실성 등으로 인해 사업시행자는 많은 혼란과 어려움을 겪고 있다.

파악된 문제점에 대한 개선방안을 제시하기 위해 국내의 선행연구·유권해석·판례 및 일본의 법제와 보상담당자에 대한 설문조사 등을 두루 참고하여 제시된 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 실농보상 요건의 현실화가 요구되는 바, 실제로 작물을 재배하는 경우에는 그 재배형태를 불문하고 실농보상의 대상으로 하여야 한다.

둘째, 농경지의 소유자가 당해 지역에 거주하는 농민인 경우 소유자와 실제의 경작자간에 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 각자에게 1/2씩 지급하도록 하여 보상대상자간에 형평을 기하고 보상행정의 능률화도 도모해야 할 것이다.

셋째, 폐농과 휴농의 구분적용이 필요하다. 실농보상과 그 성격을 같이하는 영업

보상·축산보상·잠업보상이 폐업과 휴업을 구분하여 적용하는 것과의 형평성을 유지하고, 대체농지의 구입 또는 전업에 소요되는 기간 동안의 상실된 기대이익의 전 보라는 실농보상의 취지를 고려하여 이를 구분하여 적용하여야 한다.

넷째, 단위 면적당 소득 산정시 당해 작물의 전국 농축산물 표준소득의 3년간 산술평균치를 기준으로 산정할 필요가 있다. 이는 동일한 공공사업이 행정구역을 달리 하여 시행되더라도 지역별로 형평성을 유지할 수 있으며, 실농보상금의 년도별 편차를 크게 줄일 수 있게 된다.

다섯째, 실농보상의 상한액을 설정할 필요가 있다. 이는 품종·재배상태·재배기간 등이 전혀 반영되지 못하고 작물별로 일률적으로 지급되어 형평성에 문제가 있는 점을 보완할 수 있고, 고소득 작물의 투기적 재배를 일부 방지할 수 있으며, 실농보상 대상자간에 형평성을 제고할 수 있다.

여섯째, 최저 실농보상을 보장할 필요가 있다. 이는 실농보상의 형평성을 제고하여 실농보상의 과도한 편차에서 야기되는 선량한 경작자의 상대적 박탈감을 줄일 수 있고, 재배작물의 선정이 곤란한 사업시행자의 업무를 경감하여 보상행정의 능률화를 기할 수 있다.

건의사항으로는 현재 건설교통부에서 공공용지의 취득 및 손실보상제도에 대한 개정작업중에 있는 바, 이번 기회에 현실적으로 혼란과 갈등이 많은 실농보상제도에 대해 충분한 연구와 의견수렴 후 합리적이고 현실적인 제도를 마련하여 공공사업의 원활한 수행과 적정한 손실보상에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

〈참 고 문 헌〉

1. 감정평가연구원, 수목보상평가자료, 1997. 12
2. 건설교통부, 국토이용에 관한 연차보고서, 1997 ~ 2000
3. 계기석·최 수, 공공사업의 합리적 보상방안 연구, 국토개발연구원, 1997.9
4. 김병현·함현모, 영업손실보상 개선에 관한 기초조사, 감정평가연구원, 1998.
5. 김원보·류하백·임호정, 공공용지보상실무, 부연사, 1999.
6. 김원보, "실농보상기준의 문제점과 개선방안" 한국토지공법학회 주최 공청회 자료, 2000. 5.
7. 농림수산부자료, 농지이용법령 해설 및 문답집, 행법사, 1996.
8. 농촌진흥청 농업경영관실, '99 농축산물소득자료집, 2000. 8.
9. 류하백, 일본의 손실보상제도 해설, 감정평가연구원, 1999.
10. "현행 손실보상제도의 문제점과 그 개선을 위한 제언", 감정평가(1999년 겨울호).

- 한국감정평가협회, 1999. 12.
11. 류해웅, 수용보상의 이론과 실제, 부연사, 1999.
 12. 류해웅·정우형, 토지수용보상 관련법제의 정비에 관한 연구, 국토개발연구원, 1996
 13. 박윤혼 편, 행정상 손실보상의 주요문제, 박영사, 1999.
 14. 박평준, 토지수용법론, 고시연구사, 1999.
 15. 석종현, 신토지공법론(개정판), 경진사, 1989.
 16. 송영섭·계기석, 프랑스의 도시개발과 보상제도, 감정평가연구원, 1998.
 17. 신정철·김상조, 신도시개발정책 개선방안 연구, 국토개발연구원, 1998.
 18. 이선영, 토지수용과 보상법론(개정판), 형설출판사, 1989.
 19. 임호정, "실농보상의 문제점과 대책" 감정평가(1998년 여름호), 한국감정평가협회, 1998. 8.
 20. 한국감정원, 보상평가자료(수목·농작물), 1994. 7.
 21. 한국감정평가협회, 감정평가 및 손실보상 관련 질의회신집, 1999. 11.
 22. 한국수자원공사, 보상정보, 제10호~제13호, 1999. 3.~1999. 12.