

『농지 소유 및 이용 제도개선 방향』 토론회

일 시

2021. 1. 28(목) 오후 2시, 실시간 생중계

주최/주관



대통령직속
농어업·농어촌 특별위원회

인 사 말

대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 위원장 정현찬

여러분 안녕하십니까. 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 위원장 정현찬입니다.

신년 벽두부터 몰아쳤던 한파도 대한과 함께 지나가고 이제 입춘을 고대하는 우리들의 마음에는 벌써 봄바람이 불어오는 것 같습니다. 코로나19로 인해 잃어버린 일상은 국민을 힘들게 만들고, 특히 농어민에게는 전래없는 고통을 안겨주고 있습니다. 그러나 어떤 시련에도 종자를 챙기며 가장 먼저 봄을 준비하는 사람들이 바로 농어민이 아닌가 생각됩니다. 시련을 이기며 다시 봄을 준비하는 농어민 여러분과 국민여러분께 존경과 감사의 인사를 전하고 싶습니다.

우리에게 씨를 뿌릴 수 있는 농지는 농업의 근본적 조건이며 식량안보를 말할 때 빼놓을 수 필수불가결한 요소입니다. 헌법에 명시된 ‘경자유전’의 원칙은 우리 농업과 농촌은 물론 사회의 근간을 지킨 버팀목이었다고 생각합니다. 그러나 산업화 과정에서 해마다 많은 농지가 농업 목적이 아닌 다른 용도로 전환되어 사라지고 있습니다. 국회 이원택 의원에 따르면 지난 10년간 여의도 462개 면적의 경지가 줄어들었습니다.

특히, 70세 고령자의 농지 소유 비중이 절반에 달하고 신규농업인의 유입이 절대적으로 부족한 상황에서 가까운 미래에 농지 소유와 이용의 문제는 더 급변하게 될 것이 예상됩니다. 결과적으로 농업과 농촌의 경쟁력을 약화시키고 지속가능성을 위협하는 요인이 될 것이 분명합니다.

농특위는 이러한 농지의 사회·경제적 여건 변화가 가져오는 심각성을 깨닫고 발족당시부터 농지제도개선 소분과를 통해 농지의 소유·이용·정책 영역의 근본적인 문제점을 파악하고 개선과제를 찾고자 노력했습니다. 지난해 경기와 경남 지역 6개 법정리에서 ‘농지 소유 및 이용 실태조사’를 진행했고 그 결과를 공개하고 논의하게 됐습니다.

오늘 토론회를 준비해주신 조병옥 농지제도개선 소분과장님과 위원님 여러분, 그리고 아낌없는 조언을 해주신 전문가 여러분께 진심으로 감사드립니다. 연구를 위해 애써주신 경남연구원 이문호 연구위원께 정말 애쓰셨다는 격려의 말씀도 드립니다. 농지 제도를 개선하기 위해 바쁘신 중에도 어려운 걸음을 해주신 토론자 여러분께도 고맙다는 말씀을 드리며 생산적인 토론을 통해 의미 있는 정책대안이 제시되기를 기대합니다.

이번 조사현장에서 많은 이장님과 농어촌 주민께서 고생하신 것으로 알고 있습니다. 여러분의 땀방울이 헛되지 않도록 농특위가 최선을 다해 일할 것을 약속드리며 고마운 마음을 전합니다. 농업의 공익적 가치와 지속가능한 농업의 미래자산으로 이어갈 수 있도록 경자유전의 원칙이 바로 서게 만들겠습니다.

다시 한 번 뜻깊은 토론회가 열리게 된 것을 기쁘게 생각하며 함께하신 한 분 한 분의 가정마다 건강과 웃음이 가득하시길 기원합니다. 고맙습니다.

『농지 소유 및 이용 제도개선 방향』 토론회

□ 2021년 1월 28일(목) 오후 2시, 실시간 생중계

시간	내 용
14:00 ~ 14:10	개회식 - 국민의례 - 인사말 : 정현찬 (농어업·농어촌특별위원회 위원장)
14:10 ~ 14:35	주제발표1 : 농지 소유 및 이용 실태조사 결과 이문호 (경남연구원 연구위원)
14:35 ~ 15:00	주제발표2 : 농지 소유 및 이용 제도개선 방향과 과제 조병옥 (농어업·농어촌특별위원회 농지제도개선 소분과장)
15:00 ~ 15:50	토 론 좌 장 : 김영재 (농어업·농어촌특별위원회 사무국장) 토론1 : 강정현 (한국농촌지도자중앙연합회 사무부총장) 토론2 : 김선아 (한국농어민신문 부국장) 토론3 : 김수석 (한국농촌경제연구원 명예선임연구위원) 토론4 : 사동천 (홍익대학교 법과대학 교수) 토론5 : 김동현 (농림축산식품부 농지과장)
15:50 ~ 16:00	추가토론 및 질의응답
16:00	폐 회

농지소유 및 이용제도 정비방안

지역별 농지소유 및 이용 실태조사



지역별 농지소유 및 이용제도
실태조사

목차

- 1 농지소유 및 이용 실태조사 개요
- 2 지역별 실태조사 결과
- 3 조사결과 시사점

1

농지소유 및 이용 실태조사 개요

01 조사대상 및 목적

I. 실태조사 개요

◦ 조사대상

농지(공부상 지목이 논, 밭, 과수원인 개별 필지)

◦ 조사목적

특정지역의 농지 전수조사를 통해 소유 및 이용구조에 대한 현 실태를 파악하고, 향후 농지제도 개선의 기초자료로 활용

◦ 시간적 범위

조사 기준: 2020년 10월

조사 기간: 2020년 9월 16일~12월 5일

◦ 공간적 범위

경기도(화성시 2개 법정리, 안성시 1개 법정리, 여주시 1개 법정리), 경상남도(거창군 2개 법정리)

→ 필지별 공동·소유·이용·정책영역에 해당되는 25개 항목 조사

◦ 지역별 특징, 조사의 특수성을 고려하여 선정

농촌지역, 도농복합지역, 도시근교지역의 세 가지 유형으로 구분

- 조사원 섭외 가능 유무, 조사원의 농지에 대한 이해도, 지역주민과의 소통 용의성도 고려

조사대상 지역		특징
농촌지역	A리	거창군과 40여분 거리의 전형적인 농(산)촌지역
	E리	여주시청과 30분 거리이며, 생활권은 이천시와 가까운 전형적인 농촌지역, 최근 전원주택 수요 증가
도농복합지역	B리	거창군 소재지와 10분 거리에 위치하며 농촌특색이 강한 지역
	F리	안성에서 농촌의 특징을 가진 유일한 지역, 최근 인근에 공단 개발
	D리	간척지 중심의 벼농사 지역, 주변에 대규모 공단 위치
도시근교지역	C리	대상지 주변 대규모 아파트단지와 공단이 위치

5

03 조사표 설계 및 조사방법

조사표 설계 및 항목 수정

연구수행기관, 관련 정부기관, 현장의 파일럿 조사과정을 거쳐 최종 조사항목 선정

- 전문가/관계기관 협의를 통한 조사항목 조율 → 파일럿 조사 실시 및 항목 수정 → 등기부 협조(법원행정처) 후 재검토

농지관련 행정자료

농림축산식품부 농지과, 공익직불정책과, 한국농어촌공사, 법원행정처를 통해

토지대장, 농지원부, 농지조서, 농지이용실태조사자료, 농업경영체등록정보, 등기정보자료 등 확보

조사 항목

각 지역의 개별 필지에 대한 4거 영역, 25개 항목 확정

- 공통영역(필지번호, 공부·실제지목 자료 등), 소유영역(소유자정보와 소유 형태 등), 이용영역(경작자명, 농지이용현황 등), 정책영역(직불금)

조사방법

농업인 단체, 마을 이장, 마을 주민 참여 현장조사

- (거창) 거창군 농업회의소, (경기)농촌지도자중앙연합회

조사팀 대상 교육 및 1차례 사전조사 실시

조사완료 이후 필지별 자료 검증 및 재조사

○ 4개 사군의 6개 법정리 8,128개 필지, 1,627.7ha 조사

경기(3개 시 4개 법정리), 경남(1개 군 2개 법정리)

- 필지 기준, 경남 거창군의 필지 수가 가장 많은 39.5% 차지
- 면적 기준, 화성시가 조사 면적의 50.4%로 과반을 차지

단위: 개, ha, %

지역		조사대상 필지수 및 비중	조사면적 및 비중
거창	소계	3,210 (39.5)	499.3 (30.7)
	B리	1,594 (19.6)	241.0 (14.8)
	A리	1,616 (19.9)	258.3 (15.9)
화성	소계	3,018 (37.1)	819.7 (50.4)
	C리	1,605 (19.7)	190.8 (11.7)
	D리	1,413 (17.4)	628.9 (38.9)
여주	E리	1,125 (13.8)	163.2 (10.0)
안성	F리	775 (9.5)	145.5 (8.9)
합계		8,128 (100.0)	1,628 (100.0)

30%

70%

7

2

지역별 실태조사 결과

조사대상 필지 중 등기정보 상 등록된 농지를 대상으로 분석

정확한 소유관계 파악을 위해 법원행정처의 등기정보를 토대로 분석

- 경지정리, 도로개설, 공부지목 및 실제지목 간의 차이, 필지별 면적이나 소유자 정보 불일치 사례 존재

단위: 개

지역	조사대상 필지	미등기 필지	등기 필지	등기필지 중 농지	실제 지목 농지
거창	B리	1,594	226	1,368	1,212
	A리	1,616	279	1,337	1,248
화성	C리	1,605	74	1,531	1,304
	D리	1,413	38	1,375	1,271
여주	E리	1,125	65	1,060	895
안성	F리	775	47	728	618
합계		8,128	729	7,399	6,548

조사대상 필지 중 등기필지는 91%, 미등기 필지는 9% 수준

- 등기필지 중 농지는 88.5%

9

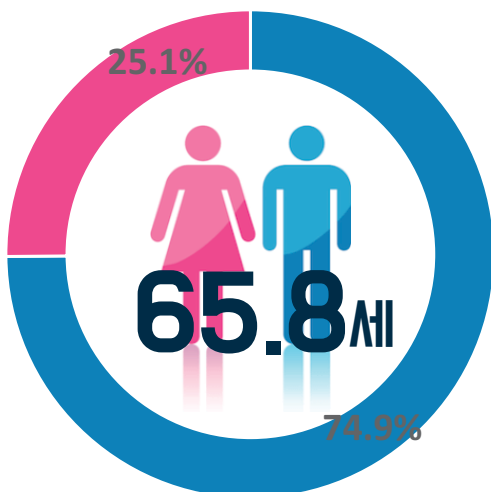
02 (농지일반) 농지소유주 성별 및 연령

농지 소유주의 75%는 남성, 25%는 여성

여성농업인의 비중 파악을 위해 농지 소유주 성별 조사

- 농지 소유주의 75%는 남성, 25%는 여성이며, 여주, 안성이 상대적으로 높은 여성소유 비율

- 농지 소유주의 평균 연령은 65.8세로 고령화

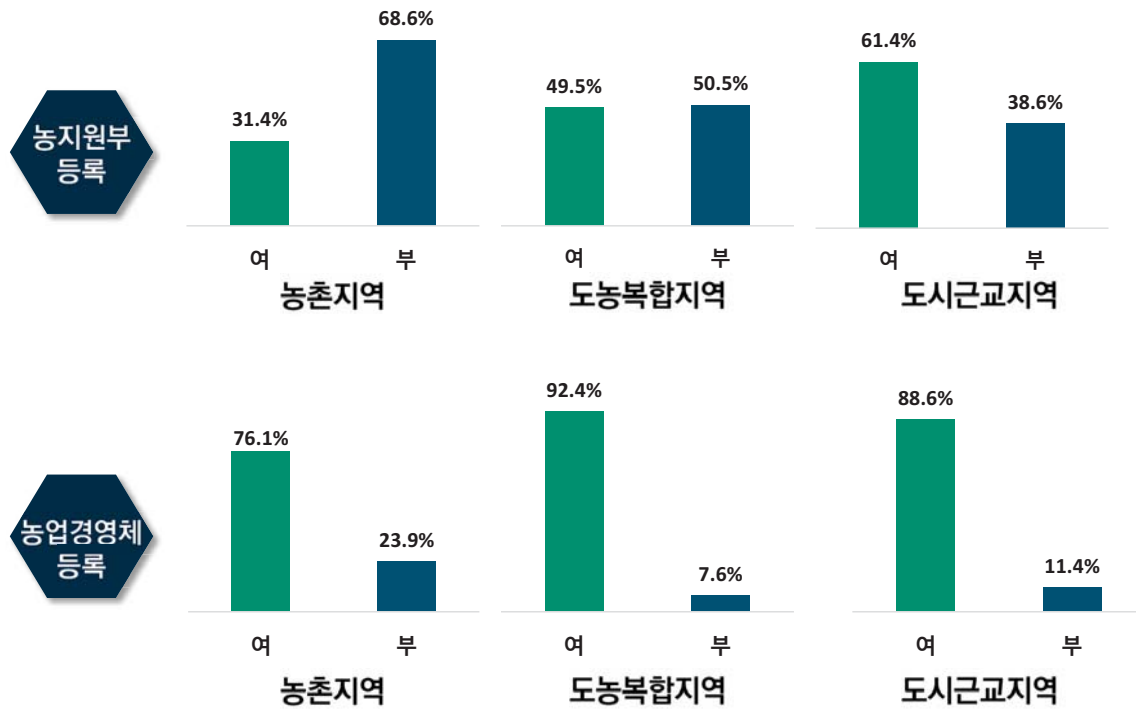


지역		남(%)	여(%)	평균 연령
농촌 지역	A리	85.6	14.4	69.3
	E리	64.4	35.6	62.7
도농복합 지역	B리	76.9	23.1	67.3
	F리	70.9	29.1	66.1
	D리	72.2	27.8	63.6
도시근교 지역	C리	76.7	23.3	65.8

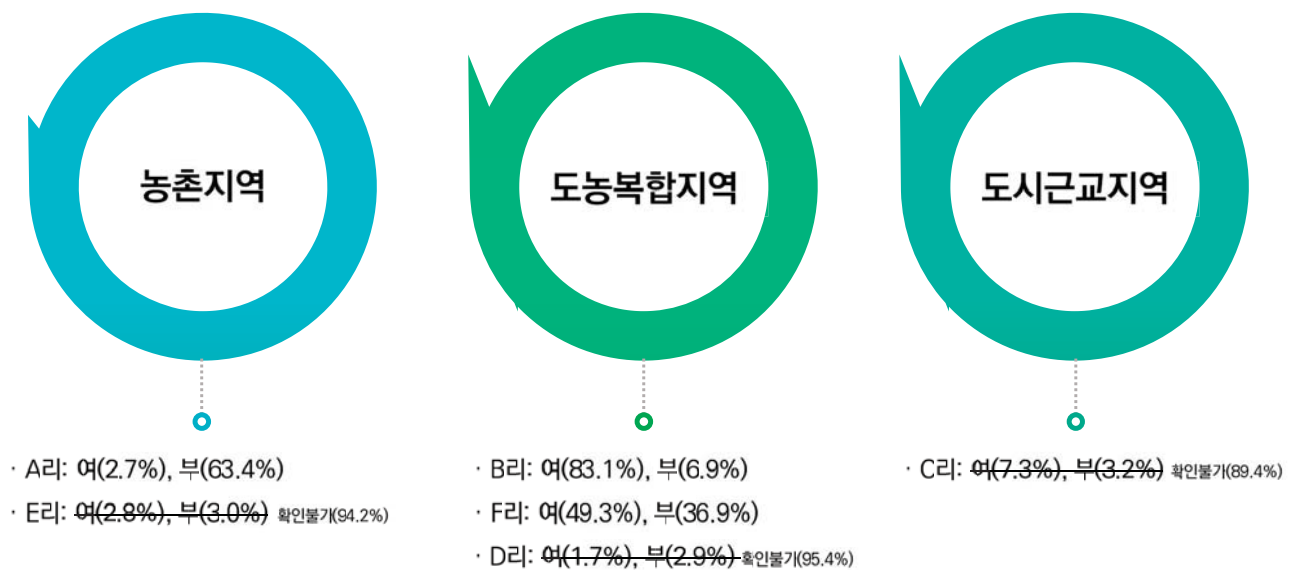
전형적인 농촌지역인 거창군 A리의 여성농업인 농지소유

비율은 14.4%로 다른 지역에 비해 매우 낮은 수준

농촌지역의 농지원부와 농업경영체 등록은 도농복합·도시근교지역에 비해 낮은 수준



11



도농복합 지역은 영농승계자 비율 상대적으로 높은 편

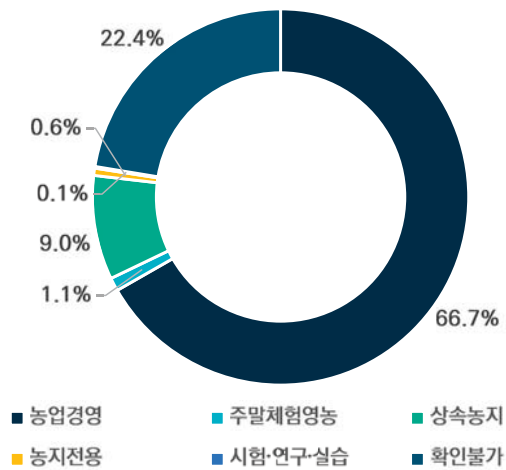
- 확인불가 면적이 많은 지역은 제외 -

농업경영목적 농지취득 66.7%, 예외적 농지취득 10.8%, 확인불가 22.4%

「농지법」상 예외적인 농지소유 실태파악 목적

－ 농업경영목적 취득 710ha(66.7%), 상속취득 95ha(9%), 주말체험영농 12ha(1.1%)

단위: m², %



지역		농지취득목적					확인 불가	전체
		농업경영	주말체험 영농	상속농지	농지전용	시험·연구· 실습		
농촌 지역	A리	360,721 (33.8)	13,048 (1.2)	523,080 (49.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	170,937 (16.0)	1,067,787 (100.0)
	E리	700,172 (51.0)	48,525 (3.5)	27,372 (2.0)	19,754 (1.4)	0 (0.0)	577,498 (42.1)	1,373,321 (100.0)
소계		1,060,893 (43.5)	61,573 (2.5)	550,452 (22.5)	19,754 (0.8)	0 (0.0)	748,435 (30.7)	2,441,108 (100.0)
도농복합 지역	B리	1,198,152 (80.9)	10,896 (0.7)	114,718 (7.7)	8,008 (0.5)	3,071 (0.2)	145,913 (9.9)	1,480,758 (100.0)
	F리	670,877 (73.7)	21,272 (2.3)	75,178 (8.3)	21,451 (2.4)	1,954 (0.2)	119,364 (13.1)	910,097 (100.0)
	D리	3,086,131 (71.7)	5,875 (0.1)	148,155 (3.4)	1,087 (0.0)	2,340 (0.1)	1,062,345 (24.7)	4,305,933 (100.0)
소계		4,955,160 (74.0)	38,043 (0.6)	338,051 (5.0)	30,546 (0.5)	7,365 (0.1)	1,327,622 (19.8)	6,696,788 (100.0)
도시근교 지역	C리	1,087,916 (72.2)	21,941 (1.5)	64,684 (4.3)	16,057 (1.1)	7,543 (0.5)	308,833 (20.5)	1,506,974 (100.0)
전체		7,103,969 (66.7)	121,557 (1.1)	953,187 (9.0)	66,357 (0.6)	14,908 (0.1)	2,384,890 (22.4)	10,644,870 (100.0)

농촌지역은 농업경영 목적의 농지취득 비중이 낮은 반면, 상속농지 비중은 높은 특징

13

06 (농지소유) 농지취득목적 의심 간접지표

농업경영목적 농지취득 후 2년 이내 전용

자산가치 상승을 목적으로 한 투기의심 사례(시군수준) 파악

－ 농업경영목적 농지취득 후 2년 이내 총 158ha 전용(최근 3년)

단위: 건, 개, m²

지역	구분	합계			'20년			'19년			'18년		
		전용건	필지 수	면적	전용건	필지 수	면적	전용건	필지 수	면적	전용건	필지 수	면적
안성	소계	336	448	428,194	107	133	133,626	113	160	127,997	116	155	166,571
	개인	331	438	417,389	105	130	130,462	111	154	123,007	115	154	163,920
	영농법인	5	10	10,805	2	3	3,164	2	6	4,990	1	1	2,651
여주	소계	332	457	336,872	91	120	104,563	107	139	99,713	134	198	132,596
	개인	329	452	331,897	89	117	100,906	107	139	99,713	133	196	131,278
	영농법인	3	5	4,975	2	3	3,657	—	—	—	1	2	1,318
화성	소계	660	957	620,852	214	308	214,629	203	303	203,002	243	346	203,221
	개인	658	955	620,409	213	307	214,530	203	303	203,002	242	345	202,877
	영농법인	2	2	443	1	1	99	—	—	—	1	1	344
거창	소계	167	198	193,436	47	54	47,697	51	58	64,932	69	86	80,807
	개인	167	198	193,436	47	54	47,697	51	58	64,932	69	86	80,807
	영농법인	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
합계	소계	1,495	2,060	1,579,354	459	615	500,515	474	660	495,644	562	785	583,195
	개인	1,485	2,043	1,563,131	454	608	493,595	472	654	490,654	559	781	578,882
	영농법인	10	17	16,223	5	7	6,920	2	6	4,990	3	4	4,313

도시근교인 화성(62ha), 안성(42.8ha), 여주(33.6ha)가 높으며 거창(19.3ha)

대부분의 농지는 개인소유(88.4%)



지역	개인소유	법인 등 기업소유	국가 및 지자체 소유	문중, 마을 등 공동체 소유	확인불가	전체
농촌지역	92.5	0.4	3.8	3.3	0.0	100.0
도농복합지역	85.7	5.4	6.6	2.3	0.3	100.0
도시근교지역	93.6	2.0	2.8	1.6	0.0	100.0
전체	88.4	3.8	5.4	2.5	0.0	100.0

15

08 (농지소유) 농지 소유 형태

단위: 수, m², %

지역			소유 형태				확인 불가	전체
			개인소유	법인 등 기업소유	국가 및 지자체 소유	문중, 마을 등 공동체 소유		
거창	A리	필지	994 (79.6)	5 (0.4)	192 (15.4)	57 (4.6)	0 (0.0)	1,248 (100.0)
		면적	986,234 (92.4)	1,776 (0.2)	25,756 (2.4)	54,021 (5.1)	0 (0.0)	1,067,787 (100.0)
	B리	필지	1,032 (85.1)	10 (0.8)	102 (8.4)	68 (5.6)	0 (0.0)	1,212 (100.0)
		면적	1,351,570 (91.3)	12,510 (0.8)	38,645 (2.6)	78,033 (5.3)	0 (0.0)	1,480,758 (100.0)
화성	C리	필지	1,240 (95.1)	23 (1.8)	27 (2.1)	14 (1.1)	0 (0.0)	1,304 (100.0)
		면적	1,410,089 (93.6)	29,759 (2.0)	42,474 (2.8)	24,652 (1.6)	0 (0.0)	1,506,974 (100.0)
	D리	필지	1,033 (81.3)	82 (6.5)	139 (10.9)	17 (1.3)	0 (0.0)	1,271 (100.0)
		면적	3,527,602 (81.9)	333,510 (7.7)	380,546 (8.8)	64,275 (1.5)	0 (0.0)	4,305,933 (100.0)
여주	E리	필지	818 (91.4)	5 (0.6)	59 (6.6)	13 (1.5)	0 (0.0)	895 (100.0)
		면적	1,271,221 (92.6)	9,174 (0.7)	67,588 (4.9)	25,338 (1.8)	0 (0.0)	1,373,321 (100.0)
안성	F리	필지	535 (86.6)	6 (1.0)	57 (9.2)	11 (1.8)	9 (1.5)	618 (100.0)
		면적	858,092 (94.3)	13,004 (1.4)	21,925 (2.4)	14,527 (1.6)	2,550 (0.3)	910,097 (100.0)
전체		필지	5,652 (86.3)	131 (2.0)	576 (8.8)	180 (2.7)	9 (0.1)	6,548 (100.0)
		면적	9,404,808 (88.4)	399,733 (3.8)	576,934 (5.4)	260,846 (2.5)	2,550 (0.0)	10,644,870 (100.0)

부재지주의 개념 정립

경자유전의 원칙 확인을 위한 목적

조사대상 지역을 기준으로, 소유주가 시군 경계를 벗어나 거주하면서 영농활동을 하지 않는 농지 소유주

부재지주 소유면적: 조사대상 면적의 30%

조사대상 면적의 30%(324ha)는 부재지주가 소유한 농지, 자경 농업인 소유 면적은 36%(391ha) 수준

농촌지역

비영농, 타지역거주(42.3%) > 영농, 해당지역거주(23.4%) > 비영농, 해당지역 거주(11.3%) > 영농, 타지역거주(6.5%)

도농복합지역

영농, 해당지역거주(30.6%) > 비영농, 타지역거주(30.3%) > 비영농, 해당지역거주(13.1%) > 영농, 타지역거주(3.8%)

도시근교지역

영농, 해당지역거주(54.7%) > 비영농, 해당지역거주(17.8%) > 비영농, 타지역거주(12.0%) > 영농, 타지역거주(3.4%)

전체

영농, 해당지역거주(32.4%) > 비영농, 타지역거주(30.5%) > 비영농, 해당지역거주(13.3%) > 영농, 타지역거주(4.4%)

농촌지역 부재지주의 농지소유비중이 높은 특징

10 (농지소유) 지역별 농지 부재지주 여부

II. 실태조사 결과

단위: 수, m², %

지역			부재지주 여부				확인 불가	전체
			비영농		영농			
			타지역 거주	해당지역 거주	타지역 거주	해당지역 거주		
거창	A리	필지	449 (36.0)	101 (8.1)	13 (1.0)	262 (21.0)	423 (33.9)	1,248 (100.0)
		면적	481,473 (45.1)	89,638 (8.4)	14,545 (1.4)	244,630 (22.9)	237,500 (22.2)	1,067,787 (100.0)
	B리	필지	229 (18.9)	173 (14.3)	8 (0.7)	577 (47.6)	225 (18.6)	1,212 (100.0)
		면적	300,394 (20.3)	232,900 (15.7)	11,322 (0.8)	796,244 (53.8)	139,898 (9.4)	1,480,758 (100.0)
화성	C리	필지	153 (11.7)	214 (16.4)	47 (3.6)	691 (53.0)	199 (15.3)	1,304 (100.0)
		면적	180,655 (12.0)	267,922 (17.8)	50,910 (3.4)	823,833 (54.7)	183,654 (12.2)	1,506,974 (100.0)
	D리	필지	430 (33.8)	100 (7.9)	63 (5.0)	294 (23.1)	384 (30.2)	1,271 (100.0)
		면적	1,510,215 (35.1)	388,117 (9.0)	204,299 (4.7)	916,125 (21.3)	1,287,177 (29.9)	4,305,933 (100.0)
여주	E리	필지	317 (35.4)	79 (8.8)	82 (9.2)	210 (23.5)	207 (23.1)	895 (100.0)
		면적	551,140 (40.1)	185,334 (13.5)	145,180 (10.6)	326,074 (23.7)	165,592 (12.1)	1,373,321 (100.0)
안성	F리	필지	115 (18.6)	153 (24.8)	31 (5.0)	203 (32.8)	116 (18.8)	618 (100.0)
		면적	220,554 (24.2)	255,640 (28.1)	39,799 (4.4)	338,213 (37.2)	55,892 (6.1)	910,097 (100.0)
전체		필지	1,693 (25.9)	820 (12.5)	244 (3.7)	2,237 (34.2)	1,554 (23.7)	6,548 (100.0)
		면적	3,244,431 (30.5)	1,419,551 (13.3)	466,055 (4.4)	3,445,119 (32.4)	2,069,713 (19.4)	10,644,870 (100.0)

18

상속농지 부재지주 소유 비중은 50%, 농촌일수록 심화

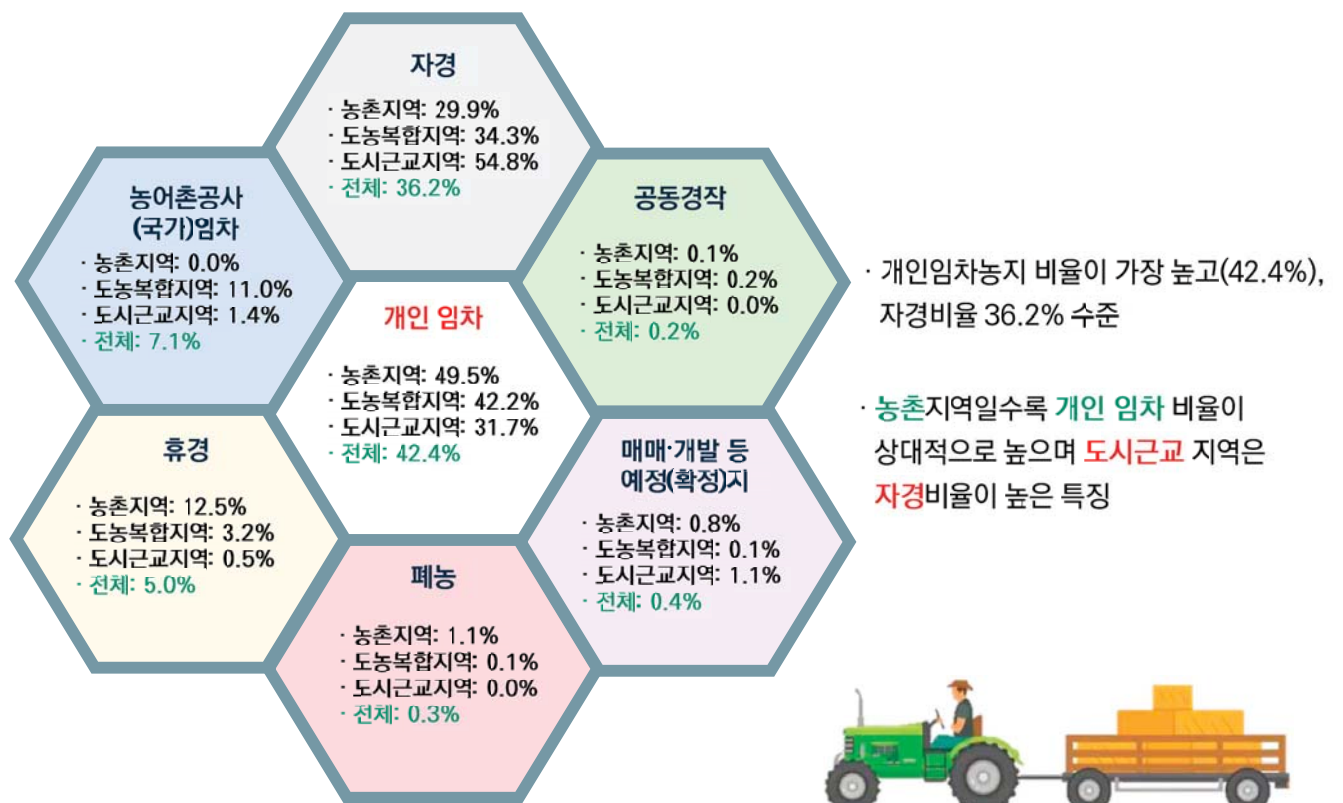
조사대상 면적의 30%(324ha)는 부재지주가 소유한 농지, 자경 농업인 소유 면적은 36%(391ha) 수준

단위: m², %

지역		부재지주 여부				확인 불가	전체
		비영농		영농			
		타지역 거주	해당지역 거주	타지역 거주	해당지역 거주		
농촌 지역	A리	265,259 (50.7)	31,671 (6.1)	3,960 (0.8)	80,224 (15.3)	141,966 (27.1)	523,080 (100.0)
	E리	24,936 (91.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,436 (8.9)	0 (0.0)	27,372 (100.0)
소계		290,195 (52.7)	31,671 (5.8)	3,960 (0.7)	82,660 (15.0)	141,966 (25.8)	550,452 (100.0)
도농복합 지역	B리	50,487 (44.0)	14,405 (12.6)	0 (0.0)	44,446 (38.7)	5,380 (4.7)	114,718 (100.0)
	F리	15,467 (20.6)	23,327 (31.0)	2,612 (3.5)	32,496 (43.2)	1,276 (1.7)	75,178 (100.0)
	D리	86,708 (58.5)	10,086 (6.8)	11,235 (7.6)	34,811 (23.5)	5,315 (3.6)	148,155 (100.0)
소계		152,662 (45.2)	47,818 (14.1)	13,847 (4.1)	111,753 (33.1)	11,971 (3.5)	338,051 (100.0)
도시근교 지역	C리	20,040 (31.0)	20,068 (31.0)	9,534 (14.7)	15,042 (23.3)	0 (0.0)	64,684 (100.0)
전체		462,897 (48.6)	99,557 (10.4)	27,341 (2.9)	209,455 (22.0)	153,937 (16.1)	953,187 (100.0)

19

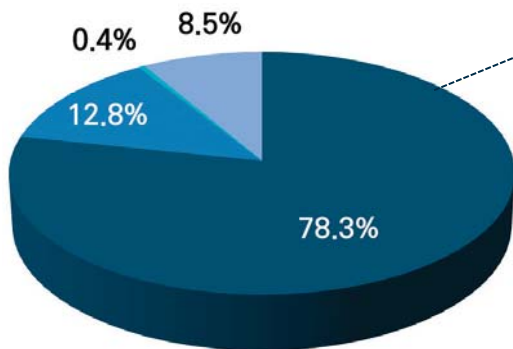
12 (농지이용) 농지 이용실태



단위: 수, m², %

지역			소유 형태							미응답/ 확인 불가	전체	
			자경	개인 임차	농어촌공사 (국가)임차	공동 경작	휴경	매매·거발 등 예정(확정)지	폐농			
거창	A리	필지	258 (20.7)	482 (38.6)	10 (0.8)	0 (0.0)	249 (20.0)	7 (0.6)	42 (3.4)	200 (16.0)	1,248 (100.0)	
		면적	251,419 (23.5)	551,369 (51.6)	899 (0.1)	0 (0.0)	197,595 (18.5)	3,792 (0.4)	27,274 (2.6)	35,438 (3.3)	1,067,787 (100.0)	
	B리	필지	532 (43.9)	341 (28.1)	1 (0.1)	1 (0.1)	149 (12.3)	1 (0.1)	20 (1.7)	167 (13.8)	1,212 (100.0)	
		면적	753,145 (50.9)	515,651 (34.8)	1,650 (0.1)	3,567 (0.2)	132,108 (8.9)	44 (0.0)	9,136 (0.6)	65,456 (4.4)	1,480,757 (100.0)	
화성	C리	필지	703 (53.9)	383 (29.4)	6 (0.5)	1 (0.1)	14 (1.1)	29 (2.2)	0 (0.0)	168 (12.9)	1,304 (100.0)	
		면적	826,037 (54.8)	477,032 (31.7)	20,672 (1.4)	167 (0.0)	7,374 (0.5)	15,991 (1.1)	0 (0.0)	159,701 (10.6)	1,506,974 (100.0)	
	D리	필지	374 (29.4)	509 (40.0)	204 (16.1)	1 (0.1)	16 (1.3)	5 (0.4)	0 (0.0)	162 (12.7)	1,271 (100.0)	
		면적	1,205,529 (28.0)	1,853,632 (43.0)	729,929 (17.0)	2,368 (0.1)	40,992 (1.0)	6,552 (0.2)	0 (0.0)	466,931 (10.8)	4,305,933 (100.0)	
여주	E리	필지	290 (32.4)	331 (37.0)	0 (0.0)	3 (0.3)	102 (11.4)	34 (3.8)	0 (0.0)	135 (15.1)	895 (100.0)	
		면적	478,965 (34.9)	658,188 (47.9)	0 (0.0)	2,291 (0.2)	106,507 (7.8)	15,175 (1.1)	0 (0.0)	112,194 (8.2)	1,373,321 (100.0)	
안성	F리	필지	209 (33.8)	230 (37.2)	4 (0.6)	6 (1.0)	52 (8.4)	3 (0.5)	0 (0.0)	114 (18.4)	618 (100.0)	
		면적	339,650 (37.3)	457,029 (50.2)	3,010 (0.3)	10,506 (1.2)	44,263 (4.9)	2,158 (0.2)	0 (0.0)	53,482 (5.9)	910,097 (100.0)	
전체			필지	2,366 (36.1)	2,276 (34.8)	225 (3.4)	12 (0.2)	582 (8.9)	79 (1.2)	62 (0.9)	946 (14.4)	6,548 (100.0)
			면적	3,854,745 (36.2)	4,512,901 (42.4)	756,160 (7.1)	18,899 (0.2)	528,839 (5.0)	43,712 (0.4)	36,410 (0.3)	893,202 (8.4)	10,644,869 (100.0) ²¹

농지 임차료 납부방법



■ 현금 ■ 현물 ■ 직불금 대체 ■ 무상

지역별 농지 임차료

지역		현금 임차 농지	평당 평균 농지 임차료
농촌지역	A리	118개	364원
	E리	107개	1,189원
도농복합지역	B리	293개	948원
	F리	197개	849원
	D리	411개	1,394원
도시근교지역	C리	276개	1,000원

농촌지역

· 현금(50.6%), 현물(30.4%), 직불금 대체(1.1%), 무상(17.9%)

도농복합지역

· 현금(88.3%), 현물(6.5%), 직불금 대체(0.0%), 무상(5.2%)

도시근교지역

· 현금(84.0%), 현물(8.4%), 직불금 대체(1.6%), 무상(6.0%)

임차료 납부는 현금이 가장 많고,
직불금으로 대체하는 경우도 발견농촌지역일수록 현물납부 및
무상이용의 비중이 상대적으로 높음

단위: 수, m², %

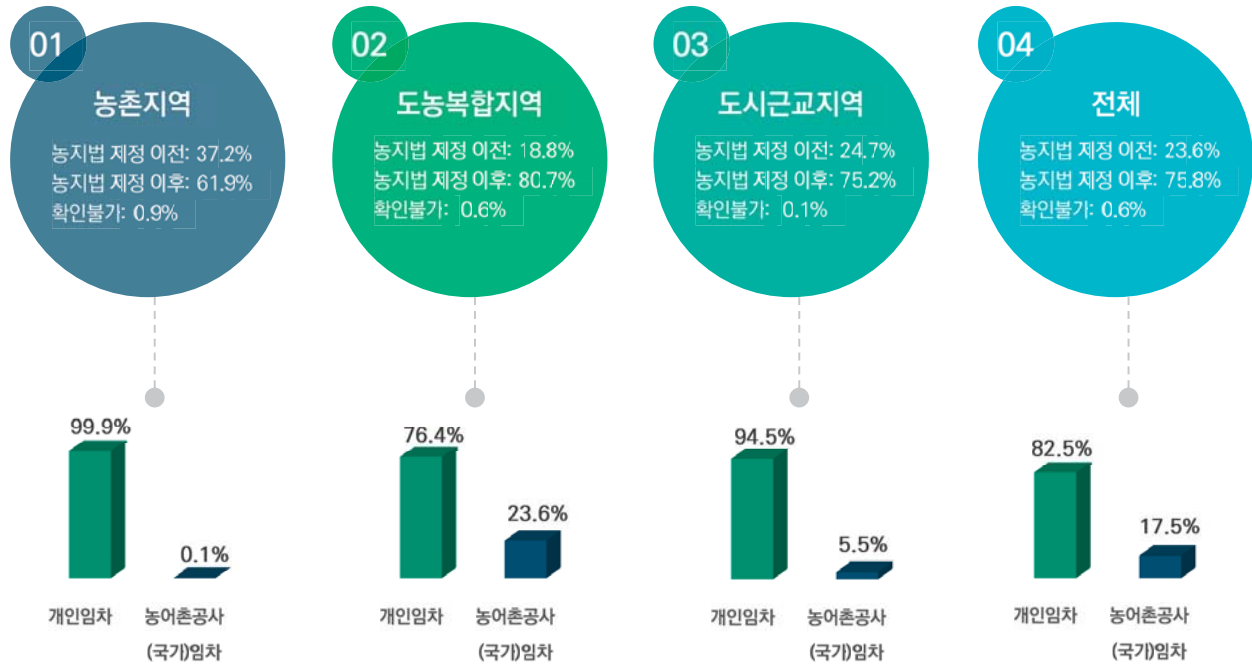
지역			임차료 납부방법				전체
			현금	현물	직불금으로 대체	무상	
거창	A리	필지	121 (24.6)	151 (30.7)	8 (1.6)	212 (43.1)	492 (100.0)
		면적	150,028 (26.8)	199,703 (35.7)	11,995 (2.1)	198,317 (35.4)	560,043 (100.0)
	B리	필지	295 (86.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	47 (13.7)	342 (100.0)
		면적	462,718 (89.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	54,581 (10.6)	517,299 (100.0)
화성	C리	필지	287 (79.3)	25 (6.9)	14 (3.9)	36 (9.9)	362 (100.0)
		면적	379,276 (84.0)	37,745 (8.4)	7,437 (1.6)	27,230 (6.0)	451,688 (100.0)
	D리	필지	434 (83.1)	66 (12.6)	0 (0.0)	22 (4.2)	522 (100.0)
		면적	1,634,588 (86.2)	186,340 (9.8)	0 (0.0)	75,480 (4.0)	1,896,408 (100.0)
여주	E리	필지	187 (70.6)	76 (28.7)	0 (0.0)	2 (0.8)	265 (100.0)
		면적	417,413 (74.2)	141,928 (25.2)	0 (0.0)	2,904 (0.5)	562,245 (100.0)
안성	F리	필지	201 (90.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	21 (9.5)	222 (100.0)
		면적	420,501 (95.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	18,087 (4.1)	438,588 (100.0)
전체		필지	1,525 (69.2)	318 (14.4)	22 (1.0)	340 (15.4)	2,205 (100.0)
		면적	3,464,524 (78.3)	565,716 (12.8)	19,432 (0.4)	376,599 (8.5)	4,426,271 (100.0)

23

농지법 제정 이후, 개인간 농지 임대차거래 다수

단위: 수, m², %

지역			농지법 제정 이후 임차 형태			농지법 제정 이전	확인 불가	전체
			개인 임차	농어촌공사(국가)임차	소계			
거창	A리	필지	224	10	234 (47.6)	253 (51.4)	5 (1.0)	492 (100.0)
		면적	257,858 (46.7)	899 (0.2)	258,757	286,531 (51.9)	6,980 (1.3)	552,268 (100.0)
	B리	필지	228	1	229 (66.9)	111 (32.5)	2 (0.6)	342 (100.0)
		면적	357,864 (69.2)	1,650 (0.3)	359,514	157,033 (30.4)	754 (0.1)	517,301 (100.0)
화성	C리	필지	285	6	291 (74.8)	97 (24.9)	1 (0.3)	389 (100.0)
		면적	353,588 (71.0)	20,672 (4.2)	374,260	122,790 (24.7)	654 (0.1)	497,704 (100.0)
	D리	필지	414	189	603 (84.6)	108 (15.1)	2 (0.3)	713 (100.0)
		면적	1,493,849 (57.8)	674,070 (26.1)	2,167,919	410,227 (15.9)	5,415 (0.2)	2,583,561 (100.0)
여주	E리	필지	272	0	272 (82.2)	58 (17.5)	1 (0.3)	331 (100.0)
		면적	490,309 (74.5)	0 (0.0)	490,309	163,806 (24.9)	4,073 (0.6)	658,188 (100.0)
안성	F리	필지	163	2	165 (70.5)	58 (24.8)	11 (4.7)	234 (100.0)
		면적	341,691 (74.3)	2,867 (0.6)	344,558	100,496 (21.8)	14,984 (3.3)	460,039 (100.0)
전체		필지	1,586	208	1,794 (71.7)	685 (27.4)	22 (0.9)	2,501 (100.0)
		면적	3,295,159 (62.5)	700,158 (13.3)	3,995,317	1,240,883 (23.6)	32,860 (0.6)	5,269,061 (100.0)



도농복합·도시근교 지역에 농지법 제정 이후 상대적으로 높은 개인임차 비중

25

임대차 계약서는 90% 이상 작성

전반적으로 임대차 계약서 작성 비율 높은 것으로 조사

- E리(62.3%), F리(22.2%)는 타지역에 비해 상대적으로 작성하지 않는 비율이 높게 기록

지역		농지임대계약서 작성		전체
		여	부	
농촌지역	A리	96.0	4.0	100.0
	E리	37.7	62.3	100.0
소계		73.8	26.2	100.0
도농복합지역	B리	99.0	1.0	100.0
	F리	77.8	22.2	100.0
	D리	98.4	1.6	100.0
소계		95.6	4.4	100.0
도시근교지역	C리	93.2	6.8	100.0
전체		90.9	9.1	100.0

농지임대차 계약서

«부동산의 표시»

농지 소재지	지번
주소지	면적

제1조 위 농지에 대하여 임대인과 임차인 쌍방 합의하여 아래와 같이 계약함

제2조 위 농지를 임차함에 있어 임대인에게 다음과 같이 임차료를 지불하기로 함. 다만, 임차료가 농지법 제25조에 의하여 당해 농지소재지를 관할하는 사군의 조례로 정한 임차료의 상한을 초과하는 경우 그 초과부분은 효력이 없음.

임차료

임차료 지급방법

제3조 농지의 영도권 년 월 일로 함

제4조 임대차 기간은 년 월 일부터 ()년으로 정함

제5조 임대인과 임차인 간의 임대차농지에 관한 공과금 등 비용의 부담은 다음과 같이 정함. 다만, 별도 정함이 없으면 농지임대시행령 제29조 규정에 의함

임대인 부담비용

임차인 부담비용

제6조 본 계약은 상대방의 동의없이 당사자의 일방이 이를 해지할 수 없음.

위 계약조건을 충족하기 위하여 본 계약을 작성하고 각각 1통씩 각기로 함

년 월 일

임대인	주 소	인 주민등록번호	전화번호
임차인	주 소	인 주민등록번호	전화번호

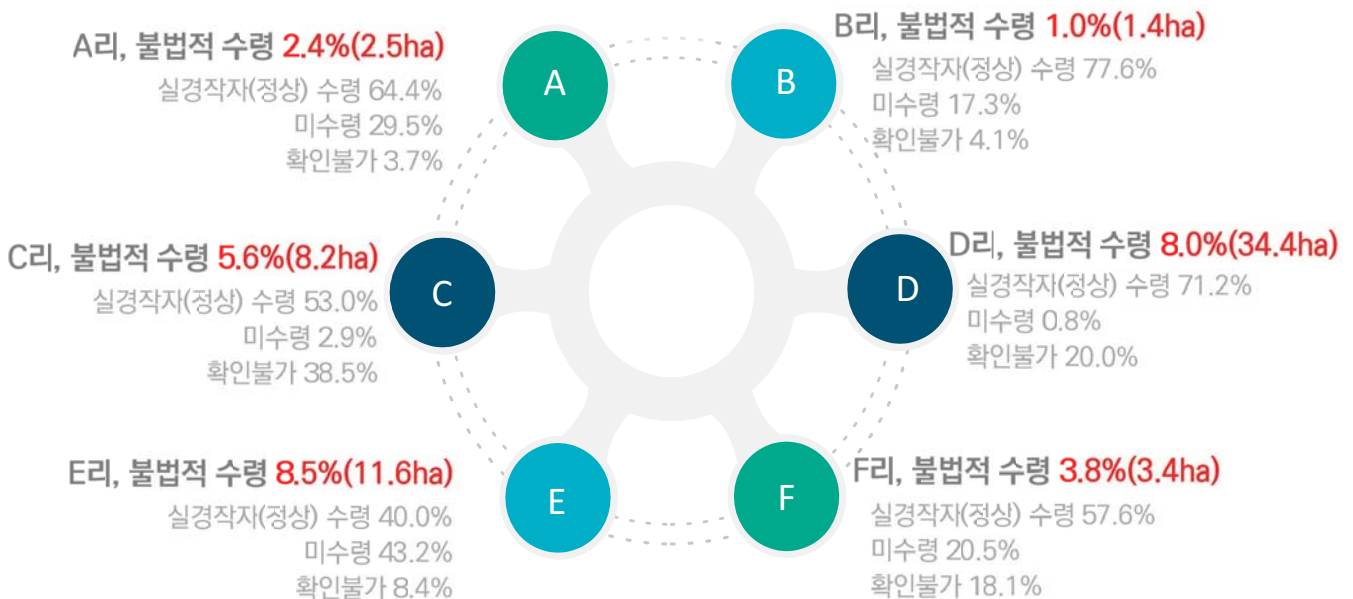
단위: 수, m², %

지역			직불금 수령유형					미응답/ 확인 불가	전체
			정상 (실경작자 수령)	소유주/임차농 분배	소유주 전액수령	소유주 전액 환원	미수령		
거창	A리	필지	586 (47.0)	2 (0.2)	18 (1.4)	0 (0.0)	435 (34.9)	207 (16.6)	1,248 (100.0)
		면적	687,847 (64.4)	1,148 (0.1)	24,629 (2.3)	0 (0.0)	314,735 (29.5)	39,427 (3.7)	1,067,787 (100.0)
	B리	필지	775 (63.9)	0 (0.0)	5 (0.4)	1 (0.1)	266 (21.9)	165 (13.6)	1,212 (100.0)
		면적	1,149,325 (77.6)	0 (0.0)	13,986 (0.9)	288 (0.0)	256,466 (17.3)	60,693 (4.1)	1,480,758 (100.0)
화성	C리	필지	619 (47.5)	25 (1.9)	26 (2.0)	3 (0.2)	44 (3.4)	587 (45.0)	1,304 (100.0)
		면적	799,366 (53.0)	39,435 (2.6)	37,979 (2.5)	5,514 (0.4)	43,800 (2.9)	580,880 (38.5)	1,506,974 (100.0)
	D리	필지	811 (63.8)	46 (3.6)	39 (3.1)	2 (0.2)	18 (1.4)	355 (27.9)	1,271 (100.0)
		면적	3,064,011 (71.2)	161,334 (3.7)	171,980 (4.0)	10,963 (0.3)	35,306 (0.8)	862,339 (20.0)	4,305,933 (100.0)
여주	E리	필지	233 (26.0)	20 (2.2)	40 (4.5)	0 (0.0)	425 (47.5)	177 (19.8)	895 (100.0)
		면적	548,733 (40.0)	49,415 (3.6)	67,029 (4.9)	0 (0.0)	592,987 (43.2)	115,156 (8.4)	1,373,321 (100.0)
안성	F리	필지	265 (42.9)	2 (0.3)	16 (2.6)	1 (0.2)	163 (26.4)	171 (27.7)	618 (100.0)
		면적	524,572 (57.6)	1,666 (0.2)	29,413 (3.2)	3,140 (0.3)	186,352 (20.5)	164,956 (18.1)	910,097 (100.0)
전체		필지	3,289 (50.2)	95 (1.5)	144 (2.2)	7 (0.1)	1,351 (20.6)	1,662 (25.4)	6,548 (100.0)
		면적	6,773,854 (63.6)	252,998 (2.4)	345,016 (3.2)	19,905 (0.2)	1,429,646 (13.4)	1,823,451 (17.1)	10,644,870 (100.0)

27

20 직불금 수령유형(지역유형별)

246개 필지(61.5ha)에서 불법적 직불금 수령행위 발견, 특히 경기도 지역 다수(면적기준)



3

조사결과 시사점

03 시사점

I. 실태조사 개요

농지의 전국단위 실태조사 논의 필요

행정이 파악하고 있는 농지정보 종합하여 조사표 구축·실태조사 추진했으나 현장의 정보와 일치하지 않는 경우 다수 발생
- 소유자, 지목, 지번(경지정리 후 통합된 지번), 사망자 기재
농지 소유이용 변화상황 파악 불가(이농, 상속 등)
→ 현장과 행정정보의 격차해소, 올바른 농지정책 구현의 토대 마련

예외적 농지소유 관리 강화 필요

농촌지역을 중심으로 상속농지, 주말체험영농 목적의 농지소유 비중 증가, 상속농지의 약 50%는 부재지주가 소유
인구유출이 심한 농촌지역을 중심으로 확대되고 있으며 고령화 추세 감안 → 예외적 농지소유 확대 예상
→ 실경작자 중심의 농지제도 확립과 생산수단으로써의 기능 확립

농지소유 및 이용정보 종합관리체계 마련 필요

등록율이 낮은 농지소유 이용 관리의 공적장부인 농지원부와 경영체정보의 통합관리 방안 마련
- 두 가지 정보 뿐만 아니라 토지대장, 등기부자료를 포함한 종합관리체계 마련 필요
→ 효율적 농지 및 보조금 관리와 농업인 편의성 향상, 직불금 부정수급 개선

농업경영목적의 농지취득자격요건 강화 필요

도시근교 농촌지역을 중심으로 농지투기 의심사례 (취득 후 2년내 전용) 발견
사전적 투기 여부파악은 거의 불가, 농지취득자격 증명 과정 강화 및 일정기간 농지전용 금지 등 필요
→ 실 경작자 중심의 농지소유이용 체계 마련

감사합니다.

농지 소유 및 이용제도개선 방향과 과제

농지제도개선 소분과
소분과장 조 병 옥



목차

- I. 추진배경 및 필요성
- II. 현황 및 문제점
- III. 기본방향
- IV. 과제별 개선방향



I. 추진배경 및 필요성



I. 추진배경 및 필요성

농지소유·이용 구조변화

- ◆ 농지개혁 이후 **경자유전의 원칙**에 따라 농지소유구조 재편
- ◆ 경제성장 과정에서 **농지규모**는 지속적으로 감소

농지 관련 현실과 제도간 괴리 확대

- ◆ 헌법, 농지법 명시 『**경자유전**』은 농지소유의 기본이념
- ◆ **예외조항**으로 비농업인 농지 소유 허용
- ◆ 농업인 농지소유 면적 감소, 비농업인 농지소유 증가, 임차농지 비율 증가
- ◆ 관외 거주자 농지소유 비율은 특·광역시(경기도) 중심 확대

농지 제도개선 필요성·증대

- ◆ 공익형직불제 등 농지 근거 **소득보조정책** 확대

II. 현황 및 문제점

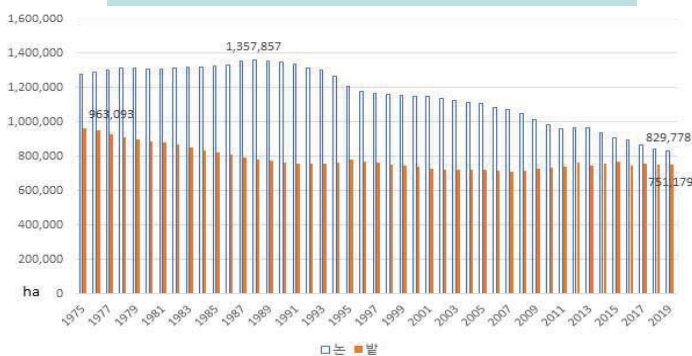


II. 현황 및 문제점

농업구조 변화

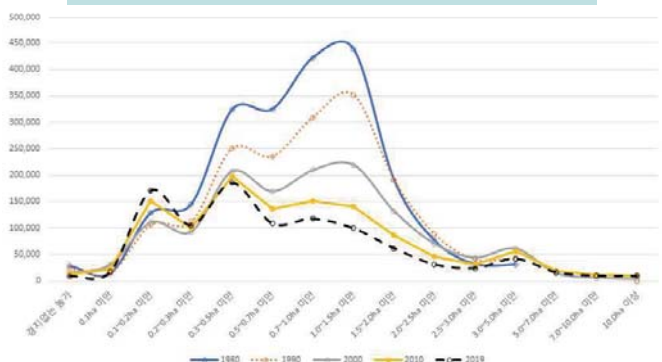
- ◆ (경지면적) **논 중심**으로 급격하게 감소
- ◆ (경지면적별 농가분포) 모든 경지면적구간 **농가수 감소, 소농 증가**
- ◆ (노동력 구조) **청년농 감소, 고령농가 지속 증가**

<논·밭 경지면적 변화 추이 (단위: ha)>



자료: 통계청, 「농업면적조사」

<경지면적별 농가 분포>



자료: 통계청, 「농림어업조사」

II. 현황 및 문제점

농지소유 실태

- ◆ 비농업인 농지소유 비율 증가 : '95년 655,226ha(33%) → '15년 734,530ha(43.8%)
- ◆ 관외 거주자 농지소유 비율 증가 : 관외 거주자 소유 농지 200조 원('19년 금액기준)
- ◆ 농지소재지 거주요건 폐지 → 관외 거주자 농지취득 규제 약화 → 비농업인 농지소유 확대 원인

〈2020 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과: 4개 시·군 (6개 법정리)〉

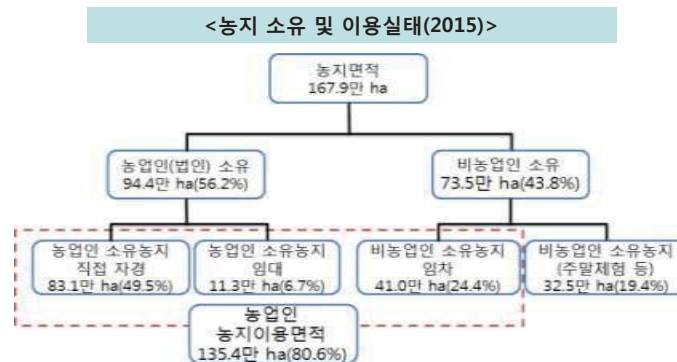
- 비영농인의 농지소유 비중은 조사대상 면적(1,064ha)의 30.5% (324ha)
- 관내 거주, 비영농 활동 경우 포함 43.8% (465ha)

7

II. 현황 및 문제점

농지이용 실태

- ◆ 자경과 임대차 포함 농업인 소유 농지 : 135만 ha ↔ 비농업인 소유 농지 : 32.5 ha
- ◆ 농업인 이용 농지 : 135.4만 ha (자경 83.1만 ha, 임대차 52.3만 ha)
- ◆ 비농업인 : 32.5만 ha (직접 경작 혹은 휴경 추정, 실경작 여부 불확실)



자료: 통계청, "2015년 농업총조사" 원자료 분석; "2015년 농업법인" 원자료 분석.

8

II. 현황 및 문제점

농지제도 및 농지이용 문제점

예외적농지소유 비농업인농지소유 확대

- 상속이농 등 예외적 농지소유 확대
- **상속이농** 등 예외적 농지소유
 실태 확인 불가
- **일반 농지취득** → 한국농어촌공사 임대
 지속적인 소유 가능
- 비농업인 농지소유 확대
- <농지소유 및 이용 실태조사 결과>
· **부재지주** 비율 약 **48.6%** (46ha)
 (타지역 거주, 비영농)

농지원부등록 농지이용실태조사한계

- **농지원부**: ① 농지 소유이용 실태 파악
 ② 효율적 관리
- <한계> ① 양도세 감면혜택을 위한 자경
 증명 수단
 ② 농협 조합원 가입(통장개설)
- **농지이용실태조사**(농식품부)
 ① (사후관리업무) 농지법 위반행위 시정
 ② 농지관리 효율성 제고
- <한계> 직불금 부당수령 등 **비농민**
 농지소유 문제 파악 한계

농지정보관리시스템

- 필지별 농지관리시스템 기술적 연계는
 체계적 운용 중
- 농지정보 업데이트·정보연계 **시차 간극 존재**
- 농지정보 낮은 개방성
- **농지정보 통합시스템** 중장기 비전과 구상 부족
- **부동산종합정보통합관리시스템** 참고

III. 기본방향



III. 기본방향

[농지 소유 및 이용 제도개선 과제]

농지소유·이용 정상화, 지속가능한 미래농업 확립

실경작자 중심
농지소유이용 체계 마련

농지 관리체계 강화
민간참여 확대

농지정보 관리시스템 질적개선
서비스

주요 추진과제

- 1 비농업인(법인)의 농지소유규제 강화
- 2 불법 농지소유·이용관리 강화
- 3 상속이농 농지 관리 강화
- 4 양도소득세 감면제도 재검토
- 5 농지임대차통계 정비

- 6 전국단위 농지실태조사 추진 및
농지이용실태조사 내실화
- 7 농지관리기구 도입 및 민간참여 확대

- 8 농지정보의 질적 개선
- 9 농지정보의 농업인 접근성 강화
- 10 농지정보화전략계획(ISP) 수립

IV. 과제별 개선방향



IV. 과제별 개선방향 : 1. 실경작자 중심 농지소유이용체계 구축

1-1. 비농업인(법인)의 농지소유 규제 강화

◆ (현황과 문제점)

- ✓ **비농업인(농업법인)의 농지소유증가**
 - 농지가격은 매년 지속적 상승 → 농지 자산가치 상승
→ 비농업인 농지소유 유인
- ✓ **농업법인의 투기목적 악용발생**
 - 농업법인제도: 조직화·규모화, 생산성 향상 목적
 - 부동산 투기 목적으로 농업법인설립 → 농지 부정취득
- ✓ **비농업인·농업법인 투기목적 농지취득 → 행정적 확인불가**

〈2020 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과: 4개 시·군(6개 법정리)〉

- 상속농지 면적비중 약 9%, 비농업인 48.6% 차지
- 농업경영 목적으로 농지 취득 후 2년 이내 농지전용 면적 최근 3년간 158ha 발생

◆ (개선방향)

- ✓ **농지취득자격증명제도 보완**
 - 농지소유 예외조항 자격요건을 현행보다 강화
 - 2년 이상 영농활동 경력자로 제한
- ✓ **최소 경작기간 2년 이하 비자경 농지는 임대수탁 참여제한**
 - 현 농지법에서는 농지취득 후 즉시 한국농어촌고사 임대 및 전용 가능
 - 비농업인 적법 농지 소유 유도, 농업경영 이외 편법 농지소유 제한
- ✓ **농업진흥지역 농지의 '주말체험영농목적' 취득 제한**
- ✓ **농업회사법인의 농지소유 요건 강화**

◆ (기대효과)

- ✓ **헌법과 농지법에서의 경자유전 원칙 강화**
- ✓ **비농업인 및 농업법인의 불법적 농지취득 사전 차단**

IV. 과제별 개선방향 : 1. 실경작자 중심 농지소유이용체계 구축

1-2. 불법 농지 소유·이용관리 강화

◆ (현황과 문제점)

- ✓ 불법적발 후 이행강제력 부족
 - 농지이용실태조사 이후 처분명령 유예기간 3년간 경작 조치
 - 유실수 심고 방치 등 악용사례로 행정적 낭비
- ✓ 행정청불법행위고발시대부분기소유예처분
 - 불법행위로 인한 이익 큰 경우 원상회복 미흡
- ✓ 불법적발시공무원전문성적극활용필요
 - 농지법 기반 농지사무 상당한 전문성과 경험 요구

◆ (개선방향)

- ✓ 농지처분명령유예시 『성실경작계획서』 제출 및 『경작이행신고 의무』 부여
- ✓ 불법전용 농지 원상복구 명령 불응(3회) 시 이행강제금 부과, 신고 포상금 지급 한도액 상향(현 100만원/연)
- ✓ 지자체 공무원 전문성 적극 활용을 위해 '농지특사경제도' 도입

◆ (기대효과)

- ✓ 불법행위에 대한 경각심 제고
- ✓ 불법 적발 이후 이행강제력 확보

15

IV. 과제별 개선방향 : 1. 실경작자 중심 농지소유이용체계 구축

1-3. 상속·이농 농지 관리 강화

◆ (현황과 문제점)

- ✓ 비농업 상속 농지·이농인 농지 소유 등 예외 허용
 - 1ha 이하 비농업인 상속농지 임대차 허용, 농업 미이용시 처분 의무
 - 8년 이상 농업경영자 1ha까지 은퇴 당시 농지 계속 소유
- ✓ 상속농지정보확인권원부재로 현황파악불가
 - 상속농지는 부동산 등기절차 없이 소유권 이전
 - 농지원부, 등기부등본으로 상속여부 등 확인 불가
 - 고령농업인 증가, 후계농 부족으로 비농업인 상속농지 문제 가능성
- ✓ 현행『농지법』이농농지확인한계
 - 통작거리 요건 폐지로 이농자 구분 한계
 - 영농중단(폐농) 신고하지 않는 한 파악 불가
 - 이농 이후 농지은행을 통해 1ha 초과 농지 계속 소유 가능

◆ (개선방향)

- ✓ 상속농지 소유 허용 → 농업 중심의 이용체계 유도
 - 미국 선매권 보다 상속권 우선, 일본 농지보유합리화법인에 임대
 - 상속세 및 양도소득세 감면제도 정비와 장기임대 유도
- ✓ 상속농지 신고제 도입, 농지취득자격증명 발급대상 포함
 - 상속 취득의 경우 시·구·읍·면 신고
 - 상속 권리이동 확인 위해 법령개정 및 신고절차조사업무 지침 마련
 - 『미등기 상속농지 전수조사』로 상속농지 권리이동 과정 확인
- ✓ 비농업인 농지(농장) 국가매수 후 농업인 매도사업 확대

◆ (기대효과)

- ✓ 실경작자 중심 농지소유·이용 체계 구축
- ✓ 상속·이농 정보 확인으로 농지정보 관리 강화

IV. 과제별 개선방향 : 1. 실경작자 중심 농지소유이용체계 구축

1-4. 양도소득세 감면제도 재검토

◆ (현황과 문제점)

- ✓ **농지 양도소득세 감면혜택 악용사례 증가**
 - 농업인에 대한 대표적 조세지원 정책
 - 양도소득세 감면혜택을 위해 **자경으로 위장** → 임대차 강요
- ✓ **농지 이용(임대차)에 왜곡 초래**
 - 부재지주의 **불법적 농지임대차**와 직불금 부당수령 근절 한계
 - 공익직불금 등 농업보조사업에 실경작자 제외
 - 농지 이용(임대차)에 왜곡 초래 → 실경작자에게 직접적인 피해

〈2020 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과: 4개 시·군(6개 법정리)〉

- 임차농지 비율 49.5%(536ha, 개인 42.4%, 농어촌공사 7.1%)
- 329ha(62.5%)는 농지법 제정 이후 개인취득 농지이지만 임대
- 직불금 소유주와 임차농 분배, 소유주 전액 수령, 수령 후 소유주 환원 면적 약 62ha

◆ (개선방향)

- ✓ **농지 양도시 농업구조개선 또는 우량농지 보전으로 유도**
 - 미래 농업구조개선 기여할 때 감면 혜택
 - 우량농지를 전업농·2040창업농·농어촌공사 등 우선매도 시 감면혜택
- ✓ **농업용 목적과 이외 대상에 농지 매각시 감면혜택 차등화(일본)**
- ✓ **농업진흥지역 농지 장기보유시 감면혜택 부여**

◆ (기대효과)

- ✓ **양도소득세 감면제도 개선으로 부재지주 농지 소유 원인행위 차단체계 구축**
- ✓ **공익직불제 등 농업보조사업 정책효과 제고**

IV. 과제별 개선방향 : 1. 실경작자 중심 농지소유이용체계 구축

1-5. 농지임대차 통계 정비

◆ (현황과 문제점)

- ✓ **농지임대차 현황 파악 시스템 부재**
 - 소유주와 임차인간 갈등 발생
 - **농지가격 정보와 지역별 임대료 정보 파악 한계**
 - 통계청 농가경제조사 농지임대료율, 임대비용 파악(시도)
 - 농지거래 및 임대차 시장정보 부족, 불투명성
→ 분쟁 및 거래비용 증가

〈2020 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과: 4개 시·군(6개 법정리)〉

- 농지임대료는 같은 시군 내에서도 각 읍면, 리 별로 다르게 분포
- 실태조사 지역 평균 957원
- 지역별 평당 최저-최고 임대료 차이 약 3.8배(현금)

◆ (개선방향)

- ✓ **지역별 농지임대료 및 농지유통화에 대한 정보 수집공표**
 - 미국 농무부 **국가농업통계국(NASS)** 벤치마킹
 - 농지 관련 기관 통해 **매년 임대료 수준 조사·발표**
 - 조사대상 행정구역 범위는 시군 → 읍면 단위 확대

◆ (기대효과)

- ✓ **정보 비대칭성 완화로 분쟁 및 거래비용 감축**
- ✓ **농지거래 및 임대차 정보 공개로 청년농·창업농 등 농업부문 신규 진입 활성화**

IV. 과제별 개선방향 : 2. 농지관리체계 강화 및 민간참여 확대

2-1. 전국단위 농지실태조사 추진 및 농지이용실태조사 내실화

◆ (현황과 문제점)

- ✓ 토지대장 등 공부상 정보와 현장정보 불일치
 - 경지정리지번 통폐합으로 행정정보 불일치 확인(실태조사 13.1%)
 - 상속이농에 따른 농지소유이용 변화 파악 불가
 - 현실 반영 데이터를 통한 정책개발 한계
- ✓ 농지이용실태조사(농식품부)의전체필지확인한계
 - 5년 내 신규취득 농지, 관외 경작자 소유농지 중 불법의심농지 대상
 - 불법 확인 후 처분명령, 이행강제금 부과 → 유예, 소송회피
 - 농지의 농업적 이용만 확인 → 비합법적 농지이용(임대차) 확인 한계
- ✓ 비농업인농지소유추적조사한계
 - 철저한 사후관리 한계
 - 최근 5년간 거래농지 대상 제한

◆ (개선방향)

- ✓ 전국단위 농지실태조사 추진
 - 농지 소유·이용·정책의 전국단위 실태조사로 농지정보 재정비
 - 농지 이용자(농민, 경영체) 조사 병행 → 마을단위 정확한 현황 파악
→ 귀농·귀촌, 사회적 농업 등 농업정책 토대 마련
- ✓ 지역농업인 참여를 통한 실태조사체계 구축
 - 사후관리 핵심 : ①농지 소유이용 정보체계 구축 ②농지이용 실태조사에 기반한 엄격한 법집행
 - 비농업인 불법적 농지소유 및 이용은 마을단위 지역주민 확인 가능
 - 정부 : 조사의 주체(투명성 확보), 지역주민 : 관리 투명성, 자정작용

◆ (기대효과)

- ✓ 농지·농업인(경영체) 정보의 고도화
- ✓ 농지이용실태조사의 내실화 및 조사결과 질적 개선

IV. 과제별 개선방향 : 2. 농지관리체계 강화 및 민간참여 확대

2-2. 농지관리기구 도입

◆ (현황과 문제점)

- ✓ 농지 소유권, 이용권 등 권리이동 관리 조직 부족
 - 농지 소유권, 이용권 등 권리이동 신고의무 관리조직 부재
 - 농지 거래유형별 소유이용실태 및 임대차 정보 파악 한계
- ✓ (일본)농지소유권이전,임차권등모든권리이동허가제
 - 권리이동 관련 통계 매년 발표
 - 통계를 정책자료로 활용

◆ (개선방향)

- ✓ 농지 권리이동 정보파악 및 관리조직 신설
 - 법적 성격, 인적구성, 업무내용 등 세부내용은 관련 기관별 여건 고려
- ✓ 필지별 농업진흥지역, 전용여부, 농지소유자, 임대차관계 확인

◆ (기대효과)

- ✓ 농지 소유 및 이용의 효율적 관리
- ✓ 농지 권리이동 관리 체계화

IV. 과제별 개선방향 : 3. 농지정보 관리시스템 질적 개선 및 서비스 확대

3-1. 농지정보의 질적 개선

◆ (현황과 문제점)

✓ 필지별 농지정보 질적 개선 필요

- 농지원부는 소유주 주소 이전 시 해당시군에 관리권한 이전
→ 지역 농지통합관리 애로
- 공부상 지목, 면적, 소유주 정보 ↔ 실제 지목, 등기정보 불일치

✓ 유사내용포함농지행정서식통합필요

- 농지이용실태조사(농지과), 직불금 이행점검(농관원),
농지원부(지자체), 농지은행(농어촌공사) 등 동일항목 조사
- 관리 효율성 저해(조사인력 중복)
- 농업인 피로도 가중

◆ (개선방향)

- ✓ 새울행정시스템과 농지정보시스템 간 이원화 체계 개선
- ✓ 농지행정자료 통합관리 혹은 연계관리 방안 강구
- ✓ 민간과 행정상호협력력을 통한 농지정보 질적 개선 틀 마련

◆ (기대효과)

- ✓ 농지·농업인(경영체) 정보의 질적 개선
- ✓ 농지정보의 접근성·보편성 개선
- ✓ 농지관리의 민관거버넌스 강화

21

IV. 과제별 개선방향 : 3. 농지정보 관리시스템 질적 개선 및 서비스 확대

3-2. 농지정보의 농업인 접근성 강화

◆ (현황과 문제점)

✓ 제한적 농지정보의 공개

- 타인 농지 소유·이용 정보 열람 불가
- 대국민 정보제공 서비스 미흡
- 부재지주, 관외 경작자 등 경작자 소유자 불일치 필지, 임대차 필지,
마을 전체 필지 조망 현황 등 정보 부재

✓ 농지정보 투명공개 필요(개인정보 제외)

◆ (개선방향)

✓ 공급자 관점에서 이용자 관점으로 개방성 강화

- 공급자 관점: 농지정보통합시스템 완성단계
- 이용자 관점: 정보공개 투명성 차원 방안 마련
- 정보공개 범위, 방법, 위탁기관 지정 등 법체계 마련

✓ 농지정보 활용도 개선

- 스마트기기 활용한 마을별 농지정보 접근, 사용, 조회, 건의 방안 마련
(예: 부동산종합정보)
- 농지정보 활용한 연구 및 정책 공유체계 마련
→ 농지정보지식생태계 구축 → 정책개발 및 제도설계 활용

◆ (기대효과)

- ✓ 농지정보, 데이터 개방성 확대, 이용자 편의성 확보

IV. 과제별 개선방향 : 3. 농지정보 관리시스템 질적 개선 및 서비스 확대

3-3. 농지 정보화전략계획(ISP) 수립

◆ (현황과 문제점)

- ✓ **새울행정시스템 통합활용도 높은 편**
 - 새울행정시스템 전국DB화 및 타기관 자료연계
 - 농지 관련 허가·신고
 - 국토부 공간정보·지적공부
 - 농식품부 경영체, 직불제, 농지은행
- ✓ **지자체 농지정보 변동사항 입력의 정확도 미흡**
- ✓ **국가 농지관리 장기 비전·전략 마련 필요**
 - 정보의 정책적 활용, 농지여건 변화에 대응 등

◆ (개선방향)

- ✓ **농지 정보화전략계획(ISP) 수립으로 농지정보 관리 통합**
 - 국토부 부동산종합증명시스템 사례 참조
 - 국가지리정보체계 활용사업(국토공간-환경정보 융합) 참조
- ✓ **농지보전부담금 일정비율 활용**
 - 매년 1조 원 이상 납입되는 농지보전부담금 활용
 - 단계별 사업 추진

◆ (기대효과)

- ✓ **농지정보 관리 혁신기반 마련**

23

감사합니다



토 론 문

『농지 소유 및 이용 제도개선 방향』 토론회

강정현 한국농촌지도자중앙연합회 사무부총장

- 농지는 농업과 농촌의 지속가능성의 성패를 좌우하는 열쇠임. 하지만 경자유전의 원칙이 무너지고, 먹을거리 생산의 근간이 무너지는 현재 상황에서 농지관련 문제의 근본적 해결책이 제시되지 않으면 미래의 농업과 농촌, 농민을 이야기 할 수 없음.
 - 생산이 아닌 다른 영역으로 확대 : 농지가 새로운 투기의 소득원화 되고 있음(농업 소득보다 농업외 소득이 증가하고 있는 현실)
- 투기소유에 대한 부분 : 현장조사에서 화성시의 경우 도시화, 산업화로 농지가 점점 잠식 되어가고 있고, 특히나 법인소유의 농지가 늘어나고 있는데 이유중에 하나가 기획부동산의 확대, 농지를 투기의 원천으로 만들어 내고 있음.(특히 대도시 주변)
- 농지이용의 악순환 : 농지의 관리가 제대로 이루어지 않다보니 오히려 농업생산에 종사할 농민들이 오히려 생산농지를 구하지 못해 농지를 찾아다니거나 생산농지를 임차하기 위해 농민과 농민이 농지 소유주의 입맛과 요구에 맞춰가며 경쟁하고 있는 것이 현실
 - 공익적 기능 확대와 그에 따른 보상제도의 도입(공익직불제) : 오히려 임대차가 음성화되고 있는 현실, 자경문제 때문에 임대차 계약서를 작성해 주지 않아 실경작임에도 불구하고 직불제 혜택을 받지 못하는 경우가 허다함.
 - 결국 자경 8년 양도소득세 문제가 해결되지 않는 한 현장의 농민들의 농지활용의 어려움은 점점 증가할 수 밖에 없으며, 보호도 받지 못한 현실이 지속될 것임.
- 관리되지 않은 농지 : 가장 중요한 자원이 허술하게 관리되고, 정확한 통계조차 만들지 못함. 금번 조사에도 나왔듯이 농지원부 및 농업경영체 정보에 나타나지 않은 필지 비율이 20%~ 50% 정도임. 공부상 지목과 실제지목의 차이나는 비율이 높고, 지번이 통합되거나 사라진 경우 등 정리되어지지 않음.
 - 그렇다 보니 10년 이상 농지전용을 하지 않고 불법적으로 농지가 사용되는 등 농지 불법 사용이 만연함에도 불구하고 파악조차 하지 못하는 것 현실, 결국 농지관리의 중요한 부분이 지자체의 의지인데 지자체의 역량과 의지에 따라 농지관리가 천차만별인 것은 개선되어야 할 과제

- 농지에 대한 정확한 개념 정리 : 필지를 기준으로 농지를 보면 채 1평도 되지 않는 3.3㎡의 농지가 필지로 구분되어 있는 경우 상당함. 결국 이러한 이유로 관리도 부실하고, 또한 관리를 위한 행정비용이 상당함. 또한 진흥구역과 비진흥구역 농지에 대한 개념과 관리방안 필요
- 농지에 대한 개념과 철학을 세워 근본적 대책을 세워야 함.
 - 전국단위 농지실태 및 농지이용 실태 조사를 통해 재정비 필요
 - 중장기적으로 농지관리에 대한 기구도입 필요 : 지자체의 행정력의 한계 극복, 다양하게 분산되어 있는 행정정보의 일원화를 통한 효율화
 - 상속된 농지의 처리 부분 : 상속받았다 하더라도 직접적 농업경영에 활용되지 않으며 유예기간을 두고 농지를 처분하게 하고, 관리는 한국농어촌공사에서 하는 방안 마련
 - 농지이용과 이전에 있어 고령농(은퇴농)을 위한 보호장치 마련
 - 임대농 보호를 임대차 제도 정비

『농지 소유 및 이용 제도개선 방향』 토론회

김수석 한국농촌경제연구원 명예선임연구위원

- ① 제1주제(이문호 연구위원 - 농지소유 및 이용제도 정비방안)는 사례지역조사에 의한 농지의 소유 및 이용 현황 분석이 잘 이루어져 있음.
 - 하지만 실태분석 이후에 이루어져 할 개선방안 및 대안 제시는 원론적 수준에 그쳐 구체적이고 실천적인 대안 제시로 이어지지 못하고 있음.
- ② 제2주제(조병옥 소분과장 - 농지소유 및 이용제도 개선 방향과 과제)는 문제 제기와 과제별 개선방향 제시로 된 체계를 갖추고 있음.
 - 제시된 개별 사항에 있어서는 적절한 대안 제시도 있지만, 이견의 소지가 있거나 실효성이 낮은 내용들도 다수 포함되어 있음.
 - 제안된 개선안들은 대부분 미시적인 사항들로서 현행 농지소유 및 이용제도에 대한 근본적인 방향 제시로까지는 이르지 못한 한계가 있음.
- ③ 제2주제의 개별 사항에 대한 논평은 다음과 같음.
 - 농지취득자격증명 발급 요건을 강화하자는 의견에는 동의하지만, 대안으로 제시한 2년 이상 영농활동 경력은 실효성이 낮음. 농지가 없는 상태로 2년 이상 영농활동에 종사했다는 사실을 증빙하기 어려울 뿐 아니라, 농지취득을 위해 2년간 타인의 농지를 임차하거나 농업노동자로 종사하게 하는 조건이 귀농이나 신규농 창출 측면에서 보면 하나의 제약요인이 될 수 있음.
 - 2년 자경후 임대수탁사업에 참여할 수 있게 하는 것도 농지소유구조를 바로 잡는 수단이 되지 못함 ⇒ 이전에 1년 자경후 임대수탁사업 참여 규정이 시행되었으나, 형식적인 자경 모양 갖추기로 끝나 이 규정이 폐지됨.
 - 농업법인의 농지소유 요건 강화에는 동의하지만, 구체적으로 어떻게 하자는 것인지 대안이 불분명함. 농업회사법인의 농업인 구성을 강화한다고 해서 불법적 농지소유 문제가 해결되지 않음.

- 처분의무 및 처분명령 대상 농지에 대한 처리 방향에 대해서도 의견을 달리함(특히 농지특사경제도 도입 부분).
- 상속농지를 농지취득자격증명 대상으로 하자는 의견에는 동의함.
- 양도소득세 감면 제도 개편에서 농업구조개선에 기여하는 방향으로 농지를 양도했을 때 감면 혜택을 높이자는 의견에 동의함. 하지만 양도소득세 감면을 여기에 한정하자고 한다면 동의할 수 없음.
- 농지이용실태조사의 조사성격을 불법소유 적발에 한정하지 않고 휴경농지 실태 파악이나 농지정보 파악 등으로 바뀌어나가야 한다는 의견에는 동의함. 하지만 조사범위를 일제히 전국단위 실태조사로 확대하자는 데는 동의할 수 없음. 조사여력(지자체 차원의 조사인력 및 예산)이 확보되지 않은 상황에서 전국적 이용실태조사는 곁핍 기식 조사에 거칠 가능성이 농후함.
- 농지관리기구를 도입해야 한다는 원칙에는 동의하나, 구체적으로 어떤 형태의 관리기구인지에 대한 내용이 불분명함.

『농지 소유 및 이용 제도개선 방향』 토론회

사동천 홍익대학교 법과대학 교수
한국농업법학회 회장

1. 농지소유 및 이용제도 개선의 목적

- 농업인의 소유농지든 비농업인의 소유농지든 한계농지를 제외하고 대체로 농업용으로 이용되고 있다는 사실을 간과하면 안됨. 다만 비농민 소유농지는 끊임없이 전용을 도모한다는 점이 다를 뿐임.
- 따라서 농업용으로 이용되도록 하라는 방향의 제도개선은 그 실익이 적음. 특히 경지정리가 안된 한계농지와 낙도 농지는 실현가능성이 적음.
- 농업생산성 제고와 지속가능한 농업농촌의 발전을 위해서는 농업인이 농업경영으로부터 충분한 소득을 누릴 수 있는 방향이어야 함. 따라서 농지제도도 농지로부터 발생하는 이익이 충분히 농업인에게 귀속되는 방향이어야 함.

2. 농지투기 방지에 관한 제도 미흡

1) 투기적 수요의 증가 원인

- 농지의 투기적 수요가 증가하기 때문에 농지가격이 상승하고, 투기적 수요는 이익이 존재하기 때문에 발생하는 것임.
 - 과거 농지투기의 목적은 전매차익을 노리는 것이었다면, 오늘날 농지투기는 그 밖에 임대수익 등 이용이익에도 있음.
 - 그 원인으로는 공익적 지불금 지급이 대폭 증대되었기 때문임. 공익적 지불금은 경작자에게 돌아가야 할 것이지만, 차임규제가 없어서 차임 증액을 통하여 사실상 농지소유자에게 이전되고 있음.
 - 이로써 안전한 투자처로 인식하는 경향임.

2) 명의신탁 근절 방안 마련 필요

- 투기적 수요의 농지소유 형태 중 명의신탁방법은 지자체가 적발하기 어려움. 농지실태조사에서도 적발하기 어려움.
- 비농업인이 명의신탁의 방법에 의해 농지를 불법으로 소유하는 경우에는 그 반환을 금지하는 “불법원인급여”에 관한 규정을 신설하여야 함.

3. 차임규제와 임대기간 - 투기적 수요 목적의 규제

1) 차임규제

- 투기적 수요를 차단하고 농업인의 소득을 증대시키기 위해서도 차임상한을 정할 필요가 있음. 현행 논농업 통상 생산량의 38% 수준이나 병작반수제를 넘는 곳도 있다고 함.
- 신설조문 : “농지의 차임은 연간 생산량(액)의 10%를 넘을 수 없다.”

2) 임대차기간의 정비

- 현행 농지법상 임대차기간은 비문으로 되어 있을 뿐만 아니라, 농업생산, 농기계연환에 비하여 기간도 지나치게 짧음. 기간을 무한정 늘리는 것도 임차인의 입장에서 고령 또는 질병 등으로 임차를 그만두어야 하는 경우 등 다양한 사정이 발생하므로, 편면적 강행규정으로 개정하여야 할 것임.
- 개정 : “① 농지의 임대차기간은 기간의 약정이 없거나 10년 미만으로 정한 경우에는 10년으로 본다.”
“② 임차인은 제1항의 규정에도 불구하고 3년이 지난 때로부터 언제든지 임대차계약을 해지할 수 있다. 이 경우 해지한 때로부터 3월이 지나면 그 효력이 생긴다.”