



'농지제도개선을 위한 국회 긴급 토론회'

2021. 3. 17.(수) 오후2시 ~ 4시30분
산림비전센터 2층 중회의실



농어업·농어촌특별위원회 유튜브 생중계



| 공동주최 | 김정호 국회의원, 신정훈 국회의원, 위성곤 국회의원, 이원택 국회의원
주철현 국회의원, 더불어민주당 전국농어민위원회,
대통령직속 농어업·농어촌특별위원회, 한국농촌경제연구원

농지제도개선을 위한 국회 긴급 토론회

행사일정 | PROGRAM

시 간	주요 순서	비 고
14:00~14:05	◦ 국민의례, 내외빈 소개	조원희 더불어민주당 전국농어민위원회 수석부위원장
14:05~14:30	◦ 인사말	김정호 의원 신정훈 의원 위성곤 의원 이원택 의원 주철현 의원 정현찬 농특위 위원장 김홍상 한국농촌경제연구원장
14:30~15:10	◦ [발제1] LH사태에서 살펴본 농지제도의 문제점과 개선방안	박석두 GS&J 인스티튜트 연구위원
	◦ [발제2] 농지제도개선을 위한 방향과 과제	조병욱 농특위 농지제도개선 소분과장
15:10~16:30	◦ 토론 [좌장] 김수석 한국농촌경제연구원 명예선임연구위원 [패널] 이강훈 참여연대 민생희망본부 실행위원 이무진 전국농민회총연맹 정책위원장 송재일 명지대학교 교수 박유리 한겨레신문 기자 이호중 더불어민주당 전국농어민위원회 정책센터소장 김정희 농림축산식품부 농업정책국장	

|인사말|

김 정 호
국 회 의 원



반갑습니다.

국회 산업통상자원중소벤처기업위원회 김해출신 김정호 의원입니다.

<농지제도 개선을 위한 국회 긴급토론회>에 오신 분들, 유튜브로 시청하고 계신 모든 분들 반갑습니다. 우리 민주당의 존경하는 신정훈·위성곤·이원택·주철현 의원님, 농어업·농어촌 특별위원회 정현찬 위원장님, 한국농촌경제연구원 김홍상 원장님, 그리고 지혜로운 의견을 나눠주실 전문가 여러분께도 감사드립니다.

최근 LH 일부 직원들의 신도시 개발정보를 이용한 농지투기 사건으로 많은 국민들의 분노를 사고 있습니다. 공직자가 그것도 택지개발하는 LH직원들이 직무와 관련하여 취득한 내부정보를 이용해서 사익을 추구하는 불법행위에 대해 엄중처벌하고 불로소득을 당연히 환수해야 합니다. 이해충돌방지법과 공직자윤리법, 한국토지주택공사법 개정안 등 재발 방지를 위한 법적 장치도 반드시 마련해야 할 것입니다.

그러나 이것만으로 부동산 투기를 근절시킬 수 있는 근본적인 해법이 될 수 없습니다. 이번 사건은 그야말로 빙산의 일각입니다. 대한민국 헌법 121조는 경자유전을 원칙으로 하고 농지의 소작제도를 금지하고 있습니다. 농지법 제3조에서는 농지는 투기의 대상이 되어서는 안 되며, 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다고 규정하고 있습니다. 그러나 현실에서는 농지의 경자유전과 투기 금지의 원칙이 사실상 무너진 상황입니다.

전국 농지의 절반 가까이가 비농민 소유입니다. 수도권의 경우 더 많은 비율의 농지가 농사를 짓지 않는 부재지주의 농지로, 사실상 개발후 시세차익을 노리는 투기꾼의 땅입니다. 이들은 표면적으로 농업인(농업경영체 등록)의 자격을 갖추고 있지만 실제로는 농민이 아닙니다. 불법, 편법 소유자, 투기꾼일 뿐 정작 농민들은 소작인에 불과합니다.

땅은 물과 공기와 마찬가지로 수요가 늘어난다고 해서 공급을 늘릴 수도 없고, 그렇다고 그것 없이 생존할 수도 없는 필수공공재입니다. 땅은 불로소득을 위한 투기의 먹잇감이 아니라 자손만대로 누리고 함께 살아가야 할 생활 터전입니다. 부동산으로 온 국민의 시름이 깊어지는 지금이야말로 토지에 대한 소유권, 수익권, 처분권을 시장에만 맡겨둘 수 없다는 토지공개념의 원칙이 그 어느 때 보다 강조되지 않으면 안 될 것입니다.

오늘 토론회에서 현행 농지제도의 문제점과 개선 방향에 대한 지혜를 모아주셔서 토지공개념에 입각한 농지의 소유와 관리제도의 대안을 마련하는 전기가 되기를 기대합니다.

다시 한번 함께해주신 모든 분들께 감사와 존경의 마음을 표합니다. 본 의원도 농지제도 개선을 위한 입법적·제도적 개선을 위해 적극 뒷받침하겠습니다.

감사합니다.

|인사말|

신 정 훈
국 회 의 원



반갑습니다.

더불어민주당 나주화순 국회의원 신정훈입니다.

먼저 식량주권과 농업의 공익적 가치 보존을 위해 현행 농지법의 제도적 문제점을 짚어보는 이번 토론회를 함께 공동주관 하신 대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회, 더불어민주당 농어민위원회 및 김정호, 위성곤, 이원택 의원님께 깊이 감사드립니다. 아울러 귀중한 시간을 내어 빛나는 고견을 더하기 위해 발걸음을 함께 해주신 발제자, 토론자 한 분 한 분께도 감사를 전합니다.

최근 LH 직원들의 부동산 투기 의혹을 지켜보는 농민들의 억장이 그야말로 무너져 내리고 있습니다. 특히 이들이 매입한 토지의 98.6%가 전·답 등 농지로 확인되면서, 농지 취득 및 관리실태의 허술함이 낱알이 드러났습니다.

경자유전(耕者有田), 농지는 농사를 짓는 사람만 소유할 수 있습니다. 대한민국 헌법 제121조 제1항은 ‘국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력해야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.’고 명시하고 있습니다.

그러나 실제 한국농촌경제연구원의 보고서에 따르면 2015년 기준 전체 경지면적 168만ha 중 농업인이 소유하고 있는 농지는 94만ha로 전체 경지면적의 56%에 불과한 것으로 나타났습니다.

지금 사태를 초래한 근본적인 원인은 바로 누더기로 전락한 농지법에 있습니다. 현행 농지법은 비농업인의 농지 소유 예외조항이 과도하여 헌법은 사실상 사문화되었습니다. 주말, 영농체험을 핑계로 활용하고 농사를 짓지 않음에도 농지를 상속을 받을 수 있게 한 것과 농사를 그만둬도 농지를 소유할 수 있는 점, 비농민의 농지 소유를 사전적으로 막을 수 있는 방패막이 역할을 해야 할 농지취득자격증명 제도가 요식절차에 불과한 현실입니다.

농지는 식량안보와 국토환경보전 등 다양한 기능을 수행하는 주요 자원입니다. 농민의 생명이자 젖줄인 우리 농지 곳곳이 재산증식을 위한 외지인의 투기판으로 전락하도록 더 이상 방치해서는 안됩니다. 농업인들이 농지를 생산의 수단으로써 보존할 수 있도록 법적 테두리를 든든하게 만들어야 합니다.

그런 의미에서 오늘 토론회가 정부와 농업관계자 그리고 250만 농업인들이 함께 공감하고 그 대안을 찾아가는 자리가 되길 간절히 희망합니다. 이번 사태로 상처 받은 농민들의 상처를 치유하고, 농지를 농민에게 돌려드릴 수 있도록 함께 지혜를 모으겠습니다. 감사합니다.

|인사말|

이 원 택

국 회 의 원



안녕하십니까.

더불어민주당 전국농어민위원장 국회의원 이원택입니다.

먼저 바쁘신 와중에도 ‘농지제도 개선을 위한 긴급 토론회’에 참석해주신 발제자와 토론자, 내·외 귀빈 여러분들께 감사의 인사를 올립니다. 또한, 이번 토론회의 공동주최자로 함께 해주신 김정호, 신정훈, 위성곤, 주철현 의원님을 비롯한 대통령직속 농어업농어촌특별위원회, 한국농촌경제연구원 관계자 여러분들께도 감사드립니다.

최근 LH직원들의 제3기 신도시 토지에 대한 불법 땅투기로 국민적 공분이 일고 있습니다. 특히 이들이 매입한 토지의 98%가 농지로 드러나며 농민들의 분노 또한 대단히 큼니다.

농지는 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경을 보전하는데 필요한 귀중한 자원인 만큼 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 합니다. 따라서 결코 투기의 대상이 되어서는 안되며, 농지의 소유와 이용도 농업생산성 제고를 위한 것이어야 합니다.

그러나 농산물 시장개방, 소비자들의 소비패턴 변화, 농지전용 확산 등으로 경지면적은 지속적으로 감소하고 있고, 비농업인의 농지소유는 매년 꾸준히 증가해 전체 농지의 43.8%(2015년)를 차지하고 있으며, 합법·불법 관리가 어려운 임차농지 비율도 지속적으로 증가하고 있습니다. 이러한 농지의 소유와 이용에 대한 변화에 신속히 대응하고, 특히 농지를 토대로 한 소득보조정책의 확대에 따라 농지제도

전반에 대한 개선의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔음에도 농지의 취득 및 사후관리
에 대한 대책 마련이 제대로 추진되지 못했던 것에 대한 아쉬움이 큰 것도 사실입
니다.

이제라도 농지가 더 이상 투기세력들의 놀이터로 전락하지 않도록 강력한 대책을
강구해야 합니다.

먼저 비농업인이나 농업법인이 투기 목적으로 농지를 취득하지 못하도록 농지취득
심사를 강화해야 합니다. 농지취득자격 증명제도를 보완하고 지역농업인, 주민, 시
민사회단체 등이 참여하는 농지위원회를 신설, 농지 신규 취득시 심의를 의무화하
며, 주말·체험영농목적 취득시에도 영농계획서를 제출토록 하는 등 농지취득이
투기를 위한 취득인지 아니면 실제 귀농귀촌을 위한 취득인지 여부를 꼼꼼히 가려
내야 합니다. 농지 취득이후에도 해당 농지에 대한 이용실태를 엄격히 조사하도록
하고 불법행위가 발견되면 즉각적인 처분명령과 함께 처벌도 강화해 농지를 이용
한 투기가 더이상 발붙이지 못하도록 해야 합니다.

지난 주말 정부도 관계장관회의를 통해 농지투기 근절을 위한 ‘농지제도 개선방
향’을 밝힌 바 있습니다. 식량안보의 기반이 되는 농지가 더 이상 투기수단으로
악용되지 않고, 농업의 공익적 가치와 지속가능한 농업을 위한 대한민국의 소중한
자산으로 자리매김 할 수 있도록 오늘 토론회를 통해 농지제도 전반에 대한 근본
적인 대안과 구체적인 방안들이 도출되기를 기대합니다.

국회는 이번 LH직원들의 땅투기와 부패가 다시는 재발되지 않도록 이해충돌방지
법, 공직자윤리법, 공공주택특별법, 한국토지주택공사법, 부동산거래법 등의 개정과
함께 농지법 개정도 시급히 추진하도록 할 것입니다. 감사합니다.

|인사말|

정 현 찬

대통령 직속 농어업·농어촌특별위원회



안녕하세요, 농특위 위원장 정현찬입니다.

먼저 오늘 토론회를 공동 주최해주신 김정호, 위성곤, 이원택, 주철현 의원님, 더불어민주당 전국농어민위원회, 한국농촌경제연구원 김홍상 원장님께 감사의 말씀을 전합니다.

최근 한국토지주택공사(이하 LH) 일부 직원들의 투기 사건이 일파만파로 퍼져나가고 있고, 국민들의 분노가 확산일로에 있습니다. 이 사건은 당초 ‘업무상 비밀이용 금지 위반’과 ‘공직자의 이해충돌 사건’으로 시작되었습니다. 하지만 LH 일부 직원들의 땅 투기 사건 관련 이들이 매입한 토지의 대부분(98.6%)이 전·답 등 농지로 밝혀졌습니다. 따라서 본 사건의 본질은 ‘농지를 이용한 개발 차익을 노린 투기 사건’으로 볼 수 있습니다.

대한민국 헌법 제121조는 ‘국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.’라고 명시되어 있습니다. 헌법에 명시된 ‘경자유전의 원칙’은 우리 농업과 농촌은 물론 사회의 근간을 지킨 버팀목이었다고 생각합니다. 그러나 산업화 과정에서 해마다 많은 농지가 농업 목적이 아닌 다른 용도로 전환되고, 이번 사건과 같이 투기 목적으로 이용되고 있습니다.

농특위는 이러한 농지의 사회·경제적 여건 변화가 가져오는 심각성을 깨닫고 농특위의 발족 당시부터 농지제도개선 소분과를 만들었습니다. 그리고 농지의 소유·이용·정책 영역의 근본적인 문제점을 파악하고 개선과제를 찾고자 노력하였습니다. 그 결과로 ‘실경작자 중심의 농지 소유·이용 체계 구축’, ‘농지관리체계 강화 및 민간참여 확대’, ‘농지정보관리시스템의 질적 개선과 서비스 강화’의 농지제도 개선방향을 제시하였습니다.

오늘 농지제도개선 토론회를 통해서 더 이상 농업의 공익적 가치와 지속가능한 농업을 위한 미래자산으로 이어갈 수 있도록 오늘 오신 분들이 큰 역할을 해주시기 바랍니다. 농특위도 농지가 농민에게 돌아갈 수 있도록 맡은 책임을 끝까지 다하겠습니다.

마지막으로 농지제도개선을 위해 바쁘신 중에도 어려운 걸음을 해주신 모든 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

|발제1|

내사태에서 살펴본 농지제도의 문제점과 개선방안

박 석 두

GS&J 인스티튜트 연구위원

LH사태에서 살펴본 농지제도의 문제점과 개선방안

2021.3.17

박 석 두

(GSnJ 인스티튜트 연구위원)

목 차

- 1. LH사태와 농지문제**
- 2. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과**
- 3. 농지제도의 문제점**
- 4. 농지제도의 개선방안**

1. LH사태와 농지문제

◇ LH사태와 관련 기관·단체 등의 대응

- LH사태 개요: 2021년 3월 2일 참여연대와 민변은 광명·시흥 신도시 개발 예정지역에 LH공사 직원 13명이 100억원(58억원 대출) 규모의 토지를 투기 목적으로 구입하였음을 제기하고, 공직자윤리법상 이해충돌 방지 의무 및 부패방지법상 업무상 비밀이용 금지 위반으로 감사원 공익감사 청구 요청
- 관련 기관·단체 등의 대응
 - 정부: ①국무총리실을 중심으로 관계기관 합동조사단 구성, 토지거래 전수조사 착수, 국가수사본부에서 수사 담당, ② 농지위원회 심의 등 농지취득규제 강화 등 농지제도 개선, 공직자 부동산 등록·신고 의무제 등과 부당이득 환수제 등 투기근절 방안 추진

1. LH사태와 농지문제

- 국회: 재발 방지와 관련자 처벌을 위한 법률 개정 추진
- 농업인단체: 전농 'LH농지투기 규탄 기자회견'에서 투기농지 몰수, 농지법 전면 개정, 국토부장관 사퇴 등 요구

◇ LH 사태와 농지문제

- LH공사 직원들이 광명·시흥 신도시개발예정지에 투기 목적으로 매입한 토지의 98.6%가 전답 등 농지로 확인
- 농업인단체는 헌법의 경자유전 원칙, 농업인과 농업법인만 농지를 소유할 수 있도록 한 농지법의 농지소유자격 규정 등을 근거로 비농업인의 투기적 농지소유를 차단할 수 있도록 농지법 개정 요구
- 투기적 농지소유 등의 문제는 농지제도 전반에 관련되므로 종합적인 검토 필요

2. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

◇ 농지 관련 법령 체계

- 헌법-농어업·농어촌 및 식품산업 기본법과 국토계획법-농지법의 위계 체계로 구성되어 있으며, 이 외에 농어촌정비법과 농어촌공사 및 농지관리기금법이 농지의 정비·조성 등에 관해 규정하고 있음.
 - 헌법과 농어업·농어촌 및 식품산업기본법은 농지에 관한 기본 이념과 원칙을 규정하고 있으며, 원칙의 실현을 위한 제도적 수단은 농지법에 구체적으로 규정되어 있음.
 - 국토의 계획 및 이용에 관한 법은 용도지역 구분 및 용도지역별 행위제한 등을 규정함으로써 농지의 보전과 전용 등에 관여하고 있음.
 - 농어촌정비법은 농지 조성·정비와 농어촌 마을·환경 정비 등에 관한 규정을 포함하고 있음.
 - 한국농어촌공사 및 농지관리기금법은 농지 조성·정비와 농지은행사업 등에 관한 규정을 포함하고 있음.
 - 농지법: 농지의 소유·이용·임대차·보전·전용과 농지원부 등에 관해 규정하고 있음.

2. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

<표 1. 농지제도 관련 법률의 규정 분야>

	헌법	농어업·농어촌 및 식품산업법	농지법	국토 계획 및 이용법	농어촌 정비법	농어촌 공사법
농지 소유	○	○	○			
농지 이용	○	○	○			○
농지 보전		○	○	○		
농지 전용			○	○		
농지 정비		○			○	○
농지 조성					○	○

2. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

◇ 역대 헌법의 농지제도 관련 규정

- 1948년 제헌헌법: "농지는 농민에게 분배하며, 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다(제86조)"
 - 1949년 제정 농지개혁법: 농지개혁으로 자작농체제 확립, 비농민의 농지취득과 3ha 이상 농지소유 금지, 농지취득시 농지매매증명 발급
- 1962년 12월 전부 개정 제3공화국 헌법: "농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다(제113조)"
 - 1972년 제정 농지의 보전 및 이용에 관한 법률: 농지전용허가제도, 우량농지를 절대농지로 지정하여 타목적 사용 엄격 제한(1975년)
- 1980년 10월 전부 개정 제5공화국 헌법: "농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다. 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다(제122조)"
 - 1986년 농지임대차관리법 제정과 시행 유보

2. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

- 1987년 전부 개정 제6공화국 헌법(현행 헌법): "① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다. ②농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다(제121조)"
 - 1990년 제정 농어촌발전특별조치법: 농업진흥지역제도 도입, 영농조합법인의 농지소유 허용, 농지전용신고제 도입
 - 1992년 농어촌발전특별조치법 개정: 농지전용부담금 도입(농지전용시 공시지가의 20% 부과)
 - 1993년 농어촌발전특별조치법 개정: 농업진흥지역 안의 농지소유 상한 확대(3ha→10ha)
 - 1994년 농지임대차관리법 시행규칙 개정: 농지취득 시 6개월 농지소재지 사전거주 요건 폐지
 - 1994년 농지법 제정: 내용은 후술

2. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

◇ 농지법의 주요 내용 변천(1996년 이후)

- 농지소유 자격 제한 완화: 농지는 원칙적으로 농업인 또는 농업법인만이 소유, 자기의 농업경영에 이용하지 않는 농지는 처분의무
 - 2003년 주식회사 농업회사법인의 농지소유, 도시민의 주말체험영농 목적의 농지소유(1,000㎡ 상한) 허용
 - 2009년 영농여건불리농지 비농업인 소유 허용
 - 2016년 과수 인공수분용 꽃가루 생산지에 대해 비농업인 농지소유 허용
- 농지소유상한 확대와 폐지: 상속·이농 비농업인의 농지 소유상한 1ha
 - 2006년 상속·이농 비농업인이 농어촌공사에 임대위탁할 경우 상속은 3ha까지, 이농 후 보유는 무제한 소유 가능
 - 2009년 비농업인 상속농지 농지은행 임대위탁시 임대 및 소유상한 폐지
- 농지 거래 규제 완화: 6개월 사전거주와 20km 통작거리 요건 폐지
 - 1994년 농지임대차관리법 시행령 개정으로 6개월 사전거주 요건 폐지
 - 1996년 농지법 시행으로 농지 취득시 20km 통작거리 요건 폐지

2. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

- 농지임대차 허용 범위 확대: 질병·징집·취학 등 허용하는 경우 외에는 농지임대차·사용대차 금지
 - 2003년 주말체험영농 목적의 농지임대 허용
 - 2006년 개인이 농어촌공사에 위탁할 경우 그 기간은 농지임대 가능
 - 2009년 영농여건불리농지 임대차 제한 폐지
- 농업진흥지역의 지정 및 행위제한 완화: 농업생산기반 정비·집단화된 우량농지는 농업진흥지역으로 지정, 농업생산·농지개량 무관 행위 금지
 - 2006년 농업진흥지역 해제·변경 요건 완화(1ha→2ha)
 - 2008년 농업진흥지역 대체지정제도 폐지
 - 2016년 농업진흥지역 지정 해제 범위 확대(2ha→3ha)

2. 농지제도 관련 법령체계와 변천 경과

- 농지전용허가제도와 전용 규제 완화: 농업 외의 용도로 농지를 전용하려면 농지전용허가를 받도록 하고, 농지보전부담금을 납부하도록 함.
 - 2007년 축사와 부속시설을 농지전용허가 없이 농지에 설치 가능
 - 2009년 영농여건불리농지 전용신고만으로 농지전용 가능
 - 2012년 농업진흥구역 내 곤충사육시설·어업인 주택 등 농지전용허가 면제
- 농지관리위원회 설치와 폐지: 농업경영에 이용하지 않는 농지 조사, 농지전용 확인 등 농지관리를 위하여 시·구·읍·면에 농지관리위원회 설치
 - 2009년 농지관리위원회 폐지

3. 농지제도의 문제점

◇ 농지 소유와 거래제도의 문제점

- 농지 소유자격 제한: 농업인과 농업법인만이 소유할 수 있도록 하였으나, 예외조항으로 1~10항까지 11가지 사유가 나열되어 있는데, 그 중 비농업인이 상속을 통해 농지를 소유하게 된 경우와 이농 후에도 농지를 소유할 수 있게 한 것이 가장 큰 문제임.
 - 후계농업인 확보 농업인의 비율이 전체 농가의 5%에 불과하여 상속 농지의 95%는 비농업인이 소유하게 될 것임.
 - 현재의 고령화율과 영농 승계율을 고려할 때, 이들의 사망 시점인 약 15년 후(기대수명 81.4세 적용)에는 전체 농지의 84%가 비농업인 소유로 예측됨.
- 농지취득자격증명 발급 제도: 상속의 경우 발급받지 않아도 되며, 농업경영계획서 기재 사항은 취득 대상 농지의 면적과 농업경영에 필요한 노동력·농업기계·장비·시설의 확보 방안 및 소유 농지의 이용 실태 등,
 - 계획서 심사에 불과하여 농업경영 여부는 농지이용실태조사를 통해서만 가능

3. 농지제도의 문제점

◇ 농지이용계획 및 이용증진사업 유명무실

- 「농지법」 제3장 제1절 농지의 이용 증진 등은 농지를 효율적으로 이용하도록 하는 데 아주 중요한 분야인데, 대부분 사문화된 상태임.
 - 농지법 시행 초기에 농지이용계획이 수립되었으나 활용된 적이 없음. 내용은 벼농사·시설농업·채소·과수·축산 등 품목별로 구역을 구분하여 지정
 - 농지이용증진사업은 추진되거나 시행계획이 수립된 적이 없음. 사업내용은 농지의 소유권 이전·임차권설정·위탁경영촉진 사업과 농지의 공동이용·집단 이용을 통한 농업경영체 육성 사업 등이나, 명칭나열뿐 추진방법 등 결여
 - 일본의 「농업경영기반강화촉진법」은 농지임대차를 통해 효율적이고 안정적인 농업경영체로서 인정농업인을 육성하는 데 목적을 두고, 중심 내용은 인정농업인의 농업경영개선계획 제출과 인정, 시·정·촌의농지이용집적계획 수립, 농지이용집적원활화사업과 농지보유합리화사업의 추진 등으로서, 일본 농지정책의 핵심 법률이라는 위상을 차지하고 있음.
 - 농지제도·정책의 방향과 목적 전환: 농지의 효율적 이용과 농업경영체 육성

3. 농지제도의 문제점

◇ 농지임대차의 확산과 일반화

- 헌법의 경자유전 원칙과 「농지법」의 농지임대차 금지 규정은 법률 조항만 존재할 뿐 현실에서 어떤 구속력도 발휘하지 못하고 있는 실정임.
 - 「농지법」은 농지임대차 금지 원칙의 예외로서 9가지 사유를 나열하였는데, 임대차를 농지이용 효율화의 수단으로 활용하는 것과는 거리가 있음.
 - 2018년에 임차농지는 전체 농지의 45%, 임차농가는 전체 농가의 50%로, 농지개혁 전 1947년의 60%, 48%와 비견됨.

◇ 농업진흥지역지역 농지의 부족과 전용

- 농업진흥지역의 농지 면적은 전체 농지면적의 48%에 불과하며, 매년 2천 ha 이상 전용되고 있는 실정임.
 - 일본의 경우 전체 농지의 90%가 농업진흥지역의 농용지구역 농지이며, ‘식료·농업·농촌 기본계획’에서 농용지구역의 목표 면적을 설정하여 도·도·부·현별로 배정하도록 하고 있음.

3. 농지제도의 문제점

◇ 농지관리기구의 부재

- 한국농어촌공사가 농지관리기금을 관리하며 농지은행사업을 담당하고 있으나 농지관리기구라고 할 수 없음.
 - 한국농어촌공사의 농지은행사업: 농지의 매입/임차, 매도/임대 업무와 부채농가 경영회생, 농지연금, 농지정보화 사업 등
 - 농지관리기구의 기능: 농지 매매와 임대차 등 거래의 신고나 허가 및 관리, 농지이용조정을 통한 농지 이용 집적과 인정농업인 등 농업경영체 육성.
 - 일본의 경우 농업위원회와 농지중간관리기구 등의 농지관리기구가 농지 매매와 임대차 등 거래의 허가, 농지 휴경 방지, 농지이용조정과 이용 집적 등의 업무를 담당하고 있음.

4. 농지제도의 개선방안

◇ 농지제도·정책의 방향과 목표

- 농지법의 목적(제1조)은 “농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용하고 관리하여” 농업인의 경영 안정과 농업생산성 향상을 바탕으로 농업경쟁력 강화와 국민경제의 균형 있는 발전 및 국토 환경 보전에 이바지하는 것”으로 규정되어 있음.
 - 일본 농지법의 목적(제1조): “농지가 현재 및 장래의 국민을 위한 한정된 자원인 동시에 지역의 귀중한 자원이라는 점에 비추어 경작자 스스로에 의한 농지소유가 해오고 있는 중요한 역할도 감안하면서 농지를 농지 이외의 것으로 하는 일을 규제함과 아울러 농지를 효율적으로 이용하는 경작자들이 지역과의 조화를 배려하여 농지에 대한 권리를 취득하도록 촉진하고, 또한 농지의 이용 관계를 조정하며, 아울러 농지의 농업적 이용을 확보하기 위한 조치를 강구함으로써 경작자의 지위 안정과 국내 농업생산의 증대를 도모하고 이로써 국민에 대한 식량의 안정적 공급 확보에 이바지함을 목적으로 한다”
- 경자유전의 역할, 농지전용 규제, 농지이용의 집적과 조정, 농업적 이용 확보

4. 농지제도의 개선방안

- 농지제도의 방향: 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있으며, 농지 임대차는 금지를 원칙으로 하고, 농업진흥지역을 지정하여 우량농지를 보전함과 동시에 농지전용은 허가를 받아 할 수 있음.
 - 농지 보전, 농지전용 규제, 농지를 효율적으로 이용하는 농업인에게 농지이용 집적 및 이용조정 등을 명시적으로 규정한 내용은 찾아볼 수 없음.
- 농지제도의 방향과 목표의 전환: 경자유전과 농지임대차 금지 원칙 등 농지소유에 중점을 두고 있는 농지제도를 농지의 보전과 효율적 이용을 위한 농업경영체 육성 및 농지이용집적·이용조정 등으로 전환하도록 함.
 - 농지의 농업적 이용을 위한 농지의 보전이 농지제도·정책의 제일의 목표
 - 보전된 농지를 효율적으로 이용하도록 하는 것이 제2의 목표
 - 이를 위해 경자유전 원칙을 유지하면서 농지임대차를 농지의 효율적 이용을 위한 수단으로 적극 활용하는 방향으로 전환, 영농규모 확대를 중심으로 하는 농업구조정책에서 농지이용집적을 중심으로 하는 농업경영체 육성 정책으로 전환

4. 농지제도의 개선방안

◇ 경자유전 원칙의 유지

- 헌법 제121조 경자유전 원칙의 폐지 또는 개정론
 - 첫째, 경자유전 원칙은 이미 지켜지지 않고 있으며, 비농업인의 농지상속 등으로 앞으로 더 무너질 게 뻔함.
 - 둘째, 농지임대차를 통해 영농규모를 확대할 수 없게 되어 농업구조개선에 역행하게 됨.
 - 셋째, 헌법 규정에는 경자유전 원칙보다는 농업의 공익적 가치와 같은 새로운 이념을 명시하는 것이 바람직함.
- 헌법 제121조 경자유전 원칙의 유지론
 - 첫째, 경자유전 원칙이 삭제될 경우 농지법의 농지소유자격과 농지전용 제한 규정을 개정하라는 요구가 강해질 것으로 예상됨.
 - 둘째, 헌법 제121조는 2항에서 법률써 농지임대차를 허용하도록 규정하고 있어 경자유전 원칙을 유지하면서도 농지임대차를 추진할 수 있음.

4. 농지제도의 개선방안

◆ 농지소유와 거래제도 개선

- 상속 농지 등 비농업인 소유 농지에 대한 대책
 - 첫째, 현행의 경자유전 원칙과 농지소유자격 제한 유지
 - 둘째, 농지상속 신고의 의무화 및 소유권 이전의 필수조건으로 규정
 - 셋째, 한국농어촌공사에 매도 위탁 의무화, 자유투매/임대 신고 의무화
 - 넷째, 농지관리기구 도입 및 농지 매매/임대차의 허가/신고, 농지이용조정
 - 다섯째, 농업진흥지역 농지의 전용을 금지하여 농지가격 상승 억제
- 농지취득자격증명제도 개선: 투기 목적의 농지소유를 취득자격증명 등으로 사전에 차단하기는 불가능
 - 근본적인 방안: 지가차익 발생 차단과 차익 완전 환수
 - 현실적인 방안: 농업진흥지역 농지 전용 금지, 농지관리기구 도입으로 농지매매/임대차의 허가제와 신고제 및 농지이용조정·이용집적 추진

4. 농지제도의 개선방안

◆ 농지이용증진사업 활성화

- 농지법의 목적에 농지를 효율적으로 이용할 수 있는 농가에 농지이용이 집적될 수 있도록 하고, 이를 위해 농지임대차를 활용하며, 농지이용조정을 하도록 한다는 것을 명시하도록 함.
 - 농지소유자격 제한과 농지임대차 금지를 중심으로 한 농지법의 내용을 농지의 효율적 이용을 위한 농지임대차 활성화와 농업경영체 육성으로 전환
- 또한 정책과 사업의 방향은 농업경영규모 확대보다 농지이용집적을 위한 집단화, 개별농가보다 조직경영·법인경영을 육성하는 쪽으로 전환함.
 - 현행 농지법 제3장 1절의 내용을 전면 개정하거나 단일 법령으로 제정할 필요가 있음.

4. 농지제도의 개선방안

◇ 경자유전 원칙 하 농지임대차 활성화

- 헌법 제121조 제1항은 경자유전 원칙과 소작제도 금지, 제2항은 법률로써 인정하는 농지임대차와 위탁경영에 관해 규정하였음..
 - 첫째, 농업생산성 제고와 농지의 합리적 이용을 위한 농지임대차, 둘째, 불가피한 사정으로 발생하는 농지임대차임.
- 농지법의 농지임대차 규정(제23조)에서 예외적으로 허용하는 농지임대차 사유 9가지를 헌법 제121조 제2항에 규정된 두가지 사유로 분류하면 농업생산성제고와 농지의 합리적 이용을 위한 농지임대차에 해당하는 사유는 2호와 9호이며, 7가지는 불가피하게 발생하는 농지임대차임.
 - 농지법은 가능하면 최대한 농지임대차를 억제하는 방향을 기조로 하고 있음.
 - 농지의 효율적 이용을 위해서는 농지법은 농업생산성 제고와 농지의 합리적 이용을 위한 농지임대차 사유를 발굴하고 여기에 중점을 둘 필요가 있음. .

4. 농지제도의 개선방안

- 농지임대차제도 개선의 방향: 농지를 효율적으로 이용할 수 있는 농지임차자가 농지를 임차할 수 있도록 농지임차자의 자격 및 우선권 등에 중점을 두고 농지임대차 신고와 등록 및 관리 등 종합적인 농지임대차관리제도를 도입하도록 함.
- 농지임대차 활성화 방안:
 - 첫째, 농지법 제23조에 열거된 농지임대차 허용 조항을 헌법 제121조 제2항의 규정에 의거하여 ① 불가피하게 발생하는 농지임대차와 ② 농업생산성 제고 및 농지의 합리적 이용을 위한 농지임대차로 구분하고, 후자에 해당되는 항목을 신설하도록 함.
 - 둘째, 농지임대차 신고제도를 도입하여 신고만으로 법률이 허용하는 농지임대차로 인정하고, 농지임대차신고대장을 작성 비치하며, 농업진흥지역 안의 농지임대차를 신고한 임대자에게는 자경 8년 여부에 상관없이 농지 양도시 양도소득세를 면제하도록 함.
 - 셋째, 젊고 유능하며 경영능력이 있는 농업경영체에게 농지의 이용이 집적될 수 있도록 농지법 제14조~22조에 규정된 농지이용 증진 계획 및 사업 등을 수정 확충 및 활성화할 필요가 있음.

4. 농지제도의 개선방안

◇ 농지보전제도 개선

- 농지보전은 농지제도·정책의 제1의 목표이므로 농지법의 목적에 농업적 이용을 위한 농지의 보전과 농지전용의 억제를 명시하도록 함.
- 전체 농지의 48%를 차지하는 농업진흥지역 농지 면적을 확대하도록 함.
 - 논을 중심으로 지정되어 있는 농업진흥지역을 지역에 따라 밭으로 확대
 - 농업진흥구역 지정 기준(평야 10ha, 중간 7ha, 산간 3ha) 축소 검토
 - 소규모 농업생산기반정비사업 실시
- 농업진흥지역 농지전용 금지: 농지전용은 농지면적 감소와 농지가격 상승의 주범이며, 농지제도 문란의 원흉이므로 최대한 억제하며, 질서를 확립할 필요가 있음.
 - 농업진흥지역 농지의 전용은 금지를 원칙으로 규정
 - 농지전용심의기구 설치
 - 농업진흥지역 농지 소유자에 대한 보상

4. 농지제도의 개선방안

◇ 농지관리기구 도입

- 농지관리기구의 구비 조건: 전담인력과 재정 확보, 역할과 기능 확립
 - 가능한 행정위원회로 조직하여 인력과 재정을 확보하도록 함.
 - 역할과 기능: 농지매매와 임대차 등 거래의 허가/신고, 농지 휴경 방지, 농지 이용조정과 집적, 농업경영체 육성, 농지전용 심의 등
 - 농지관리기구 설치 법률 제정
- 농지관리기구 설치 구역 범위: 읍면 단위에 설치
- 농지관리기구에 농업회의소 등 농업인(단체) 또는 주민(단체) 참여하도록 하여 주민에 의한 자율적인 농지관리 촉진

|발제2|

농지제도개선을 위한 방향과 과제

조 병 옥

농특위 농지제도개선 소분과장

농지제도개선을 위한 방향과 과제

① 비농업인(법인)의 농지소유 규제 강화

① 농지취득자격증명 발급 제도 보완

○ (현행) 농업경영 목적으로 농지를 취득하려면 지자체에 농업경영계획서를 제출하고 평가를 통해 농지취득자격증명*을 발급받고, 해당 서류를 필수로 첨부해야 소유권 이전 등기가 가능

- 농업경영계획서에 소재지 면적, 주재배 예정 작목, 노동력과 농업장비 확보 방안 등을 기재해야 하나
- 영농계획과 농기구 조달계획 등 형식적 요건만 갖추는 경우 대부분 비농업인도 쉽게 발급 가능하며, 허위 기재 확인 및 사후관리 체계가 미흡

* 농지법상 허위로 농지취득자격증명시 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금, 정당한 사유 없이 농업경영계획서 내용 미히행시 1년 이내 해당 농지 처분

○ (개선) 농지 취득 시 사전관리에 해당하는 농지취득자격증명 발급 규제 강화

- 원거리 타 시도 거주자의 농업경영계획서 심사를 강화하고, 2년 이상 영농활동 경력자에게만 발급

② 비농업인(농업법인)의 농지 취득 시 농지전용 등 제한

○ (현행) 비농업인(농업법인)이 농지를 농업경영과 주말체험영농 목적으로 취득하고, 투기목적으로 농지를 불법적인 전용·이용하는 사례 빈번

- 현재 농지법에서는 농지취득 후 곧바로 전용이나 한국농어촌공사 임대수탁사업 참여 가능

○ (개선) 비농업인의 농지 취득 시 최소경작기간을 설정하고 이를 충족했을 때만 농지전용이나 농지임대수탁 사업에 참여할 수 있도록 규제

- 최소 2년 이상 자경하지 않는 농지의 농지전용 제한하고, 최소경작기간 충족시에만 한국농어촌공사의 농지임대수탁 사업 참여 가능하도록 개선

③ 농업회사법인의 농지 소유요건 강화

- (현행) 비농업인이 농업법인 설립 이후 농지를 생산수단이 아닌 부동산으로만 활용하는 농지 부정취득 문제가 지속적으로 발생
- (개선) 농업법인 설립 및 운영에 관한 규정 재검토
 - 농업법인의 농지 부정취득에 대한 양도소득세 부과 시 중과세(현재 10%) 조치 필요(세제 당국 협조 필요)

② 불법 농지 소유·이용관리 강화

- (현행) 농지이용실태조사를 통해 정당한 사유 없이 휴경·임대한 경우가 적발되면, 농지처분의무가 부과되나,
 - 이후 처분명령 유예가 3년간 지속 되어 이 기간 동안 유실수 등을 심고 방치하는 등 악용사례 증가
 - 또한 지자체 등이 농지소유자의 불법 행위를 고발하더라도 기소유예 처분이 다수여서 불법행위로 인한 이익이 큰 경우 원상회복 미흡

* 농지이용실태조사 → 사유 없이 임대·휴경한 경우 등 → 청문 → 처분의무 통지(1년)
→ ① (성실경작 ○) 처분명령유예 → 3년 계속 이행 → 처분명령 소멸
→ ② (성실경작 ×) 처분명령(6월 이내) → (미이행시) 이행강제금 부과(매년 반복)

- (개선) 농지 처분명령 유예 시 「성실경작계획서」 제출 및 「경작 이행 신고 의무」 부여
 - 불법전용 농지 원상복구 명령 불응(3회) 시 이행강제금 부과 및 신고 포상금 지급 한도액 상향(현 100만원/年)
 - 농지의 불법적 이용 등을 단속하는 ‘농지특사경제도’ 도입 추진

③ 상속·이농 농지 관리 강화

- (현행) 행정청이 상속농지에 대한 정보 확인 권한이 없어서 상속농지에 대한 현황 파악이 불가
 - 상속은 예외적 농지소유 허용 대상이어서 농지취득자격증명 발급 제외 대상으로 미신고 또는 미등기로 실태파악 불가
- (개선) 상속인에게 정보제공 의무 부여(예. 시구읍면에 신고의무 부과, 농지취득자격증명 등 신고서류 첨부) 등 검토
 - 상속농지 권리이동 과정의 확인이 가능하도록 법령 개정 및 철저한 신고절차 및 조사업무 지침 마련

④ 전국단위 농지 소유 및 이용 전수실태조사 추진

- (현행) 현행 농지이용실태조사는 농업경영에 이용되지 않는 농지 등의 처분과 관련된 사후관리업무의 일환으로 실시되며 농지법 위반행위 시정 및 농지관리 효율성 제고가 주 목적
 - 따라서 상속·이농 등에 따른 농지소유·이용 변화 파악에 어려움
- (개선) 전국단위 농지 소유 및 이용 실태조사 추진을 통해 농지정보 재정비
 - 조사대상 인력·예산·범위 등 고려한 단계별 추진계획 수립 필요
 - 실태조사에는 현지 농지 이용 상황을 잘 파악하고 있는 (마을단위) 지역 주민이 참여토록 함

참고 1

농특위 농어업분과 농지제도개선 소분과 위원 명단

□ 농지제도개선 소분과 위원

연 번	구 분	성 명	소 속/직 위	주 요 경 력
1	소분과 위원	조병옥 (男, 생산자)	[농지제도개선 소분과장] 경남 함안군 산인면 숲안마을이장	- 現 함안농민회장 - 現 경남도 농특위 기획위원 - 前 전국농민회총연맹 사무총장
2		박준기 (男, 전문가)	한국농촌경제연구원 선임연구위원	- 現 기재부 재정사업평가위 분과위 위원 - 現 국무조정실 규제혁신 민간자문단위원 - 現 농식품부 농업재해보험심의위원회 위원
3		이학래 (男, 전문가)	서울대산림과학부 교수	- 現 산림과학기술단체연합회장 - 前 한국농업과학기술협회 - 前 서울대학교 농업생명과학대학장
4		임영환 (男, 시민사회)	법무법인 연두 변호사	- 現 서울시농수산물공사 고문변호사 - 現 농정연구센터 사외이사
5		최동근 (男, 생산자)	친환경농산물자조금관 리위원회 사무국장	前 환경농업단체연합회 사무총장
6	전문가	강마야 (女, 전문가)	충남연구원 연구위원	- 前 지역농업네트워크 컨설팅 팀장 - 前 제주대학교 전임연구위원 - 前 농림수산물기술기획평가원 선임연구위원
7		정주협 (男, 전문가)	한국농어촌공사 차장	現 기금관리처 농지관리체계개선추진단
8	정부	김동현 (男, 정부)	농림축산식품부 농지과장	現 농림축산식품부 농지과장
9	연구기관	이문호 (男, 전문가)	경남연구원 연구위원	現 경남연구원 연구위원
10		강정현 (男, 시민사회)	한국농촌지도자중앙연합회 사무부총장	- 現 농특위 농어촌분과 위원 - 現 한국농촌지도자중앙연합회 사무부총장

참고 2

농특위 농지제도개선 소분과 상정의안 기본방향

목 표

농지소유·이용 정상화, 지속가능한 미래농업 확립

기본방향

- ❖ 실경작자 중심의 농지소유·이용 체계 구축
- ❖ 농지관리체계 강화 및 민간참여 확대
- ❖ 농지정보 관리시스템 질적 개선과 서비스 강화

주요 추진 과제

정책 방향

1. 실경작자 중심의
농지소유·이용체계
구축



추진 과제

- 비농업인(법인)의 농지소유 규제 강화
- 불법 농지 소유·이용관리 강화
- 상속·이농 농지 관리 강화
- 양도소득세 감면제도 재검토
- 농지임대차 통계 정비

2. 농지관리체계 강화 및
민간참여 확대



- 전국단위 농지 소유 및 이용 전수실태조사 추진
- 농지관리기구 도입 및 민간참여 확대

3. 농지정보 관리시스템
질적개선 및 서비스
강화



- 농지정보의 질적개선
- 농지정보의 접근성 강화
- 농지 정보화전략계획(ISP) 수립

농지 소유 및 이용 제도개선 방향과 과제

I. 추진배경 및 필요성

□ 정치·경제·사회적 여건변화에 따른 농지소유·이용구조 변화

- 농지개혁 이후 경자유전의 원칙에 따라 농지소유구조 재편
- 경제성장 과정에서 농지규모는 지속적으로 감소

□ 농지를 둘러싼 현실과 제도 간 괴리 확대

- 「헌법」, 「농지법」에서 '경자유전'은 농지소유의 기본이념
- 동시에 많은 예외조항을 통해 사실상 비농업인 농지 소유 허용
- 농업인의 농지소유 면적은 감소한 반면, 비농업인 농지소유는 지속적으로 증가하였으며, 합법·불법 관리가 어려운 임차농지 비율 지속 증가

- 농업인 농지소유 면적 : ('95) 133만 ha $\Rightarrow$ ('15) 94만 ha
- 비농업인 농지소유 면적¹⁾ : ('95) 65만 ha $\Rightarrow$ ('15) 73만 ha
- 임차농지 비율 : ('95) 42.2% $\Rightarrow$ ('19) 47.2%

○ 관외 거주자의 농지소유 비율은 특·광역시, 경기도를 중심으로 점차 확대

- 시군구내 토지소유자 거주비율(전국) : ('16) 62.1% $\Rightarrow$ ('19) 60.4%
- 시군구내 토지소유자 거주비율(특·광역시) : ('16) 50.2% $\Rightarrow$ ('19) 46.8%
- 시군구내 토지소유자 거주비율(경기도) : ('16) 59.8% $\Rightarrow$ ('19) 57.1%

□ 농지를 토대로 한 정책 확대로 농지 제도개선의 필요성과 중요성 증대

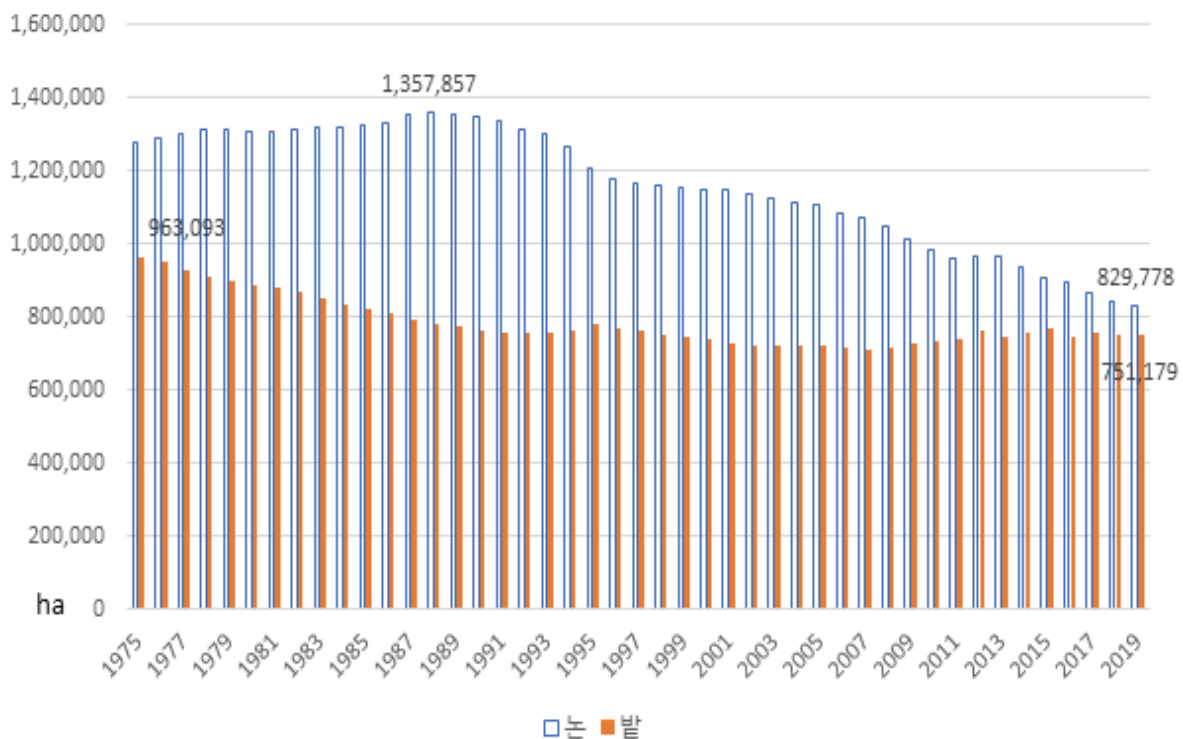
- 직불제와 같이 농지를 토대로 한 소득보조정책 확대
- '20년부터 단가가 인상된 공익직불제가 시행되어 농지소유·이용 관련제도 개선 필요

1) 비농업인을 대표하는 공식 통계가 없는 관계로 농업총조사와 농업법인조사의 농업인(법인)을 농업인 소유 면적으로 설정하고, 이를 제외한 면적을 비농업인 소유로 분석함.

Ⅱ. 현황 및 문제점

□ (경지면적) 논을 중심으로 급격한 감소

- 1995년 WTO 출범과 본격적인 농산물 시장개방, 소비자들의 소비 패턴 변화, 농지전용 확산 등으로 경지면적은 지속적 감소
 - 지난 45년 동안 논과 밭은 각각 연평균 1.6%, 0.6%씩 감소

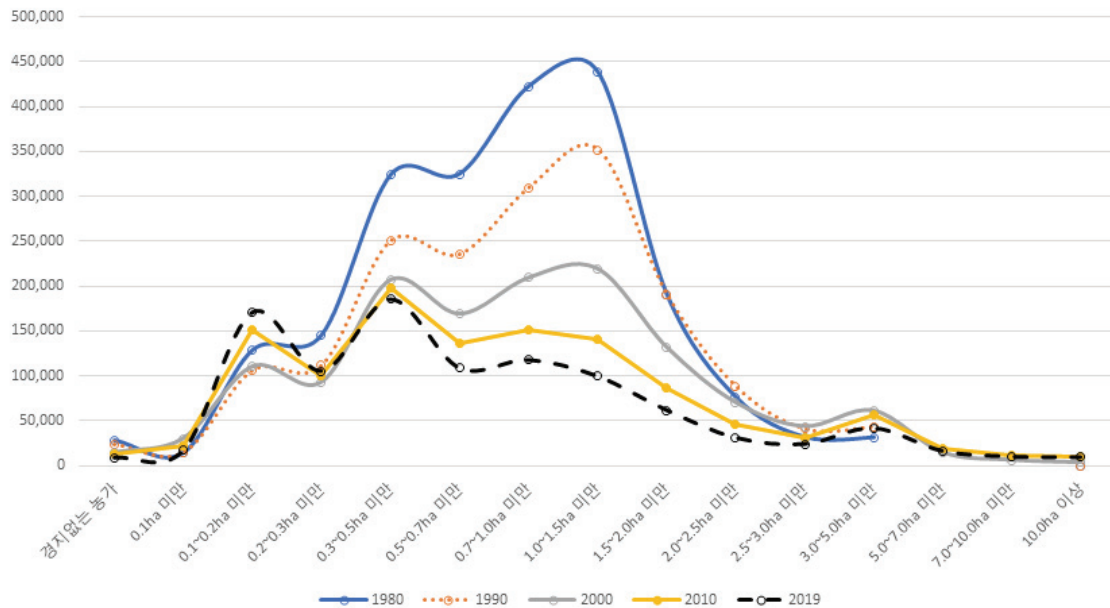


자료: 통계청, 「농업면적조사」

<논, 밭 경지면적 변화 추이 (단위: ha)>

□ (경지면적별 농가분포) 모든 경지면적구간에서 농가수 감소, 소농 증가

- 전체 농가의 81%는 경작규모 1.5ha미만 농가
- 0.3~0.5ha 구간 농가는 18만호(18%), 0.1~0.2ha 구간 농가 17만호(17%)로 과거에 비해 소규모 농가가 오히려 증가



자료: 통계청, 「농림어업조사」

<경지면적별 농가분포>

□ (노동력 구조) 청년농가 감소, 고령농가 비중 지속 증가

- 40세 미만의 청년농가(약 7천호) 비중은 매년 16.8% 감소한 반면 65세 이상 고령농가(약 61만호)는 1.5%씩 증가

<청년·고령 농가수 변화 (단위: 가구)>

구분	2010			2018			증감율(CAGR)	
	청년 농가	고령 농가	전체 농가	청년 농가	고령 농가	전체 농가	청년 농가	고령 농가
전국	33,143 (2.8)	545,748 (46.4)	1,177,318 (100)	7,624 (0.7)	615,788 (60.3)	1,020,838 (100)	-16.8	1.5

자료: 통계청, 「농림어업조사」

주) 청년농가는 40세 미만, 고령농가는 65세 이상을 의미함. ()는 전체농가에서의 비중을 의미함.

○ 농지는 농업의 구조적 변화와 직접적 관련

- 농지의 지속적 감소 → 식량안보 약화
- 소농의 확대와 고령화 → 농업의 경쟁력·지속가능성 약화

□ (농지소유 실태) 비농업인의 농지소유 비중 증가

- '95년과 '15년 사이 비농업인 농지소유 비율은 **10.8%p** 증가
- 20년간 경지면적은 연간 0.8%씩 감소, 반면 비농업인의 농지소유 면적은 매년 0.6%씩 증가

<비농업인 농지소유 비율 변화>

1995년		2015년	
경지면적(ha)	비농업인 소유면적 (백분율)	경지면적(ha)	비농업인 소유면적 (백분율)
1,985,257	655,226 (33.0%)	1,679,023	734,530 (43.8%)

자료 : 1995년, 2015년 농업총조사 원자료

<2020 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과: 4개 시군(6개 법정리)>

- 비영농인의 농지소유 비중은 조사대상 면적(1,064ha)의 **30.5%(324ha)**
- 관내 거주, 영농활동 하지 않는 경우 포함할 경우 **43.8%(465ha)**

* 2020년 10월부터 12월까지 4개 시군(6개 법정리)의 농지소유 및 이용실태를 전수 조사한 결과임.

* 경남 거창(2개리), 경기 화성시(2개리), 여주시(1개리), 안성시(1개리)

○ 관외 거주자의 농지소유 비율 지속적 증가

- 농지가 위치한 해당 시군 내에 거주하는 토지소유자의 비율이 '16년 62.1%(면적기준)에서 '19년 60.4%로 하락
- '19년 기준 전체 농지 중 63.2만 ha의 농지를 관외(타 시군) 거주자가 소유, 금액으로 환산 시 전체 484조 원 중 약 200조 원이 관외(타시군) 거주자의 소유

- 농지소재지 거주요건 폐지는 관외 거주자의 농지취득제한을 없애는 계기가 되었고, 비농업인의 농지소유 확대의 원인으로 작용

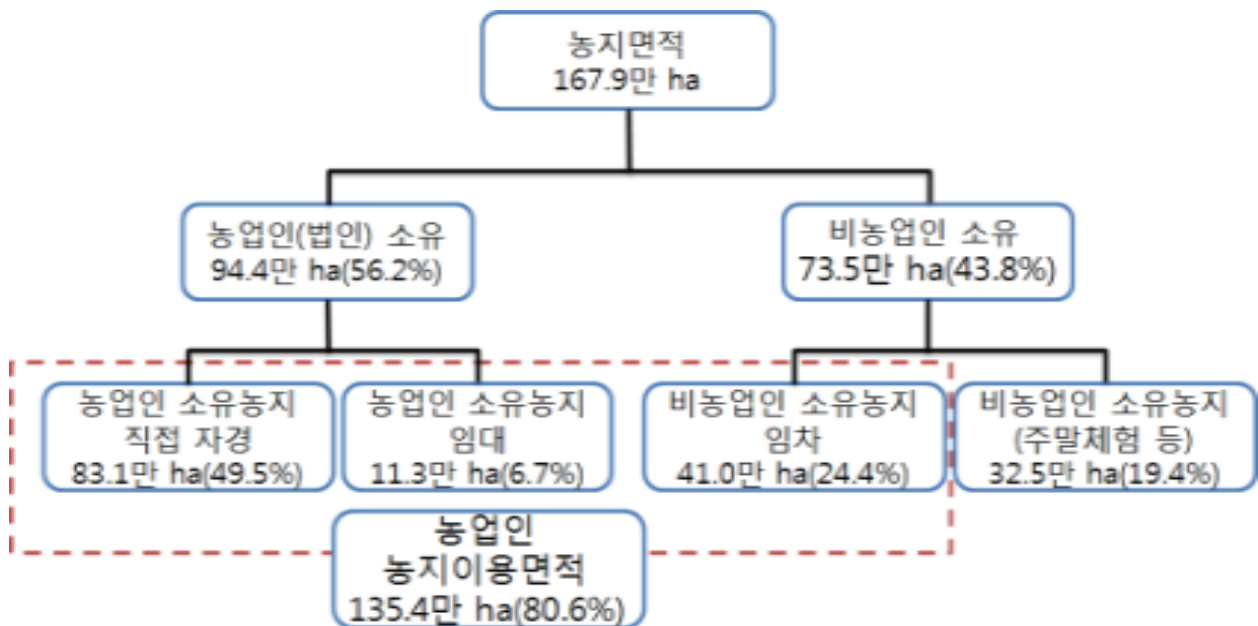
<거주지별 토지소유자 분포(면적 기준)>

단위: ha, %

구분	2016					2019				
	읍면동 내	시군구 내	시도 내	관외 (타시도)	시군구 이내 거주비율	읍면동 내	시군구 내	시도 내	관외 (타시도)	시군구 이내 거주비율
특·광역시	23,814	15,277	18,701	15,097	50.2	16,567	12,439	17,679	15,351	46.8
경기	64,542	43,521	37,365	35,673	59.8	49,367	32,285	30,113	31,313	57.1
강원	48,565	28,193	11,237	40,923	64.5	10,279	7,016	1,934	7,950	63.6
충북	40,950	23,271	15,103	34,230	58.5	8,309	6,163	4,028	6,815	57.2
충남	86,322	47,901	15,996	59,729	61.9	19,803	12,732	5,319	16,316	60.1
전북	73,852	46,499	24,544	38,909	65.0	8,799	7,329	3,950	5,234	63.7
전남	115,697	55,775	17,088	74,778	64.4	10,717	6,838	2,152	8,199	62.9
경북	105,139	58,980	21,646	80,123	62.7	18,503	14,206	4,456	16,070	61.4
경남	63,869	35,519	26,034	39,165	62.5	15,598	13,013	7,722	10,641	60.9
제주	16,172	18,011	3,384	9,089	74.8	6,009	7,980	1,561	3,258	74.4
합계	638,922	372,947	191,097	427,717	62.1	163,951	120,000	78,914	121,146	60.4

자료: 국토교통부

<농지소유 및 이용 실태(2015년)>



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

□ (농지이용 실태) 자경과 임대차 포함 농업인이 135만 ha, 비농업인이 32.5만 ha의 농지를 이용(2015년 기준)

- 농업인이 이용하는 135.4만 ha 농지는 자경 83.1만 ha, 임대차 52.3만 ha 수준
- 예외조항에 따라 농지를 소유하게 된 비농업인은 32.5만 ha의 농지를 직접 경작하거나 휴경하는 것으로 추정, 실경작 여부는 불확실

□ 농지제도의 문제

- 상속·이농 등 예외적 농지소유와 일반적인 농지취득도 한국농어촌공사에 임대하여 농지를 지속적으로 소유할 수 있도록 하는 등 소유허용 범위가 점차 확대
 - 그러나 상속·이농 등 예외적 농지소유에 따른 실태파악 불가

<2020 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과: 4개 시군(6개 법정리)>

- 4개 시군(6개 법정리) 실태조사 결과, 조사대상 면적(1,064ha)의 9%(95ha)가 상속농지였으며, 그 중 부재지주(타지역에 거주하면서 비영농인 경우) 비율이 면적기준으로 약 48.6%(46ha)

- 농지의 소유·이용 실태 파악과 효율적 관리를 위해 농지원부를 작성하도록 하고 있으나 농지원부 등록은 낮은 수준
 - 현장에서는 농지원부를 농협의 조합원가입(통장개설), 양도세 감면을 위한 8년 자경 증명의 수단으로만 활용되는 상황
 - 2020년 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과 조사대상 면적의 약 47%만 등록되어 있는 것으로 조사되어 농지원부의 농지관리 기능 약화

<지역별 농지원부 등록여부>

단위: 필지 수, m², %

구 분			농지원부 등록여부		전체
			여	부	
거창군	A리	필지	245 (19.6)	1,003 (80.4)	1,248 (100.0)
		면적	255,188 (23.9)	812,599 (76.1)	1,067,787 (100.0)
	B리	필지	680 (56.1)	532 (43.9)	1,212 (100.0)
		면적	956,539 (64.6)	524,219 (35.4)	1,480,758 (100.0)
화성시	C리	필지	732 (56.1)	572 (43.9)	1,304 (100.0)
		면적	924,749 (61.4)	582,225 (38.6)	1,506,974 (100.0)
	D리	필지	531 (41.8)	740 (58.2)	1,271 (100.0)
		면적	1,862,961 (43.3)	2,442,972 (56.7)	4,305,933 (100.0)
여주시	E리	필지	283 (31.6)	612 (68.4)	895 (100.0)
		면적	510,898 (37.2)	862,423 (62.8)	1,373,321 (100.0)
안성시	F리	필지	296 (47.9)	322 (52.1)	618 (100.0)
		면적	493,881 (54.3)	416,217 (45.7)	910,097 (100.0)
전 체		필지	2,767 (42.3)	3,781 (57.7)	6,548 (100.0)
		면적	5,004,216 (47.0)	5,640,655 (53.0)	10,644,870 (100.0)

○ 농지의 사후관리를 위해 농지이용실태조사를 실시하고 있으나 일부 필지만 조사대상에 포함되는 한계*

- 직불금 불법 수령 등 비농민의 농지소유 문제는 현재 농지관리 체계로 파악에 한계

* ‘농지이용실태조사(농림축산식품부)’는 농업경영에 이용되지 않는 농지 등의 처분과 관련 사후관리업무로 농지법 위반행위 시정 및 농지관리 효율성 제고에 목적, 최근 5년간 신규취득농지를 대상으로 조사(2020년 전국 농지이용실태조사 기준)

* 농지이용실태조사 결과 무단 휴경, 불법 임대 등 농지법 위반행위에 대해서는 관련 예규에 의거 청문 및 토지 등의 절차를 거쳐 농지처분·명령과 이행 강제금 부과 등 행정 조치

□ (농지관리시스템) 농지 관련 행정정보 간 통합 및 기술적 연계 원활한 반면, 농지정보의 업데이트와 정보연계 시차 간극 존재

- 지자체의 새올행정시스템(농지원부, 이용실태조사, 농지취득자격증명 발급, 농지전용, 농업진흥지역 관리)과 연계하여 전국 DB운영 중
 - 지자체의 업무처리 유무에 따라 농지전용, 농업진흥지역 변경 등의 정보 갱신이 지연되거나 시스템에 누락되는 사례 발생
- 국토부(부동산종합정보)의 연속지적도, 항공영상, 지적공부(토지대장, 공유인연명부, 개별공시지가, 토지이용계획, 건축물대장)를 일별 전송 받아 공동활용 중
- 농업경영체정보 및 직불제(Agrix), 농지은행 및 농지보전부담금 자료를 각 지자체 담당자들이 활용할 수 있는 시스템 운영 중
- 현재 10가지 이상 농지관련 서식자료가 있으나 이용자의 활용도, 농지정보 중복 등의 항목 다수 존재
 - 행정조사자료, 경영체등록자료 등 농업인이 작성해야 할 등록서류의 통합운용 필요

□ 농지정보의 개방성 부족

- 타인 소유·이용 농지정보 열람 제한(폐쇄성)
- 필지별 농지 정보는 농지공간포털로 확인 가능, 반면 부채지주 및 관외 경작자 필지, 임대차 필지에 대한 상호교차 확인 등 한계

□ 농지정보통합시스템 중장기 비전 수립 등 단계별 전략 부족

- 농지 관련 정보의 중장기 비전과 구상, 단계별 전략 등 ISP 부재
- 부동산종합정보통합관리시스템, 부동산종합증명서 서비스와 같이 중장기 구상에 따른 단계별 전략 수립 필요

Ⅲ. 기본방향

목 표

농지소유·이용 정상화, 지속가능한 미래농업 확립

기본방향

- ❖ 실경작자 중심의 농지소유·이용 체계 구축
- ❖ 농지관리체계 강화 및 민간참여 확대
- ❖ 농지정보 관리시스템 질적 개선과 서비스 강화

주요 추진 과제

정책 방향

1. 실경작자 중심의
농지소유·이용체계
구축



추진 과제

- 비농업인(법인)의 농지소유 규제 강화
- 불법 농지 소유·이용관리 강화
- 상속·이농 농지 관리 강화
- 양도소득세 감면제도 재검토
- 농지임대차 통계 정비

2. 농지관리체계 강화 및
민간참여 확대



- 전국단위 농지 소유 및 이용 전수실태조사 추진
- 농지관리기구 도입 및 민간참여 확대

3. 농지정보 관리시스템
질적개선 및 서비스
강화



- 농지정보의 질적개선
- 농지정보의 접근성 강화
- 농지 정보화전략계획(ISP) 수립

IV. 과제별 개선방향

1 실경작자 중심의 농지소유 · 이용체계 구축

1-1 비농업인(법인)의 농지소유 규제 강화

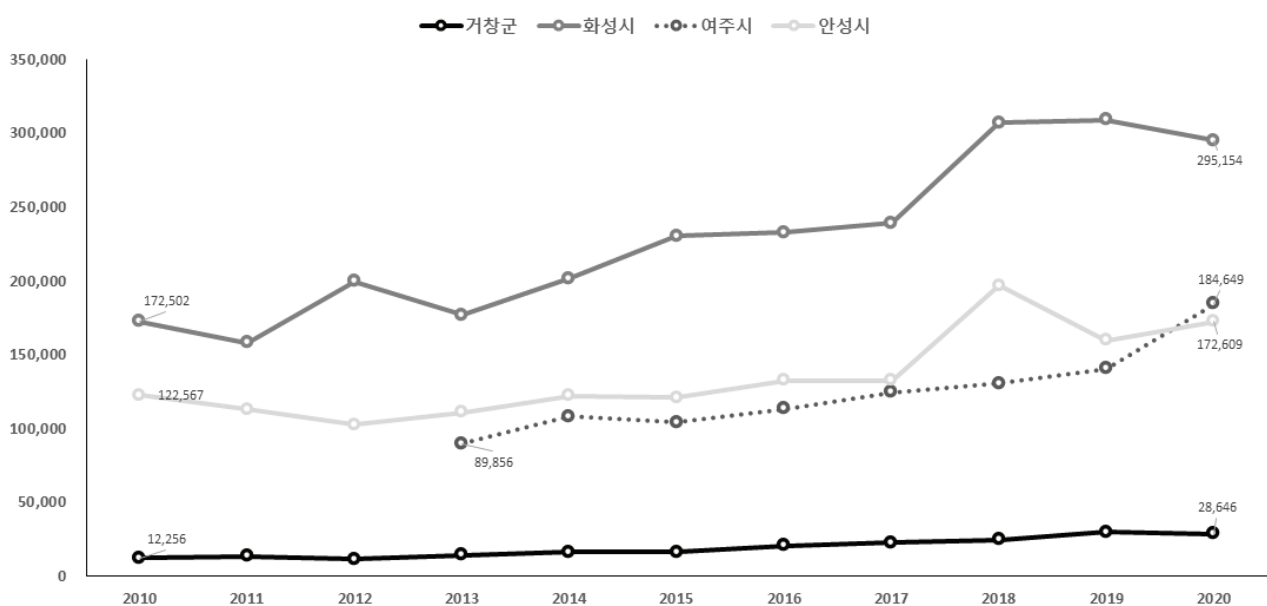
가. 현황과 문제점

□ 비농업인(농업법인)의 농지소유 증가

○ 농지가격은 매년 지속적으로 상승

- 특히, 경기도 등 대도시 인근 중심으로 큰 상승폭 기록
- 조사대상 4개 시군의 지난 10년간 농지(논, 밭, 과수원 평균)거래 가격은 연평균 7.2%씩 상승, 이 중 여주시가 연평균 10.8%의 가장 높은 상승률 기록

<지역별 농지가격 변화(실질)>



자료: 한국농어촌공사

- 농지가격 상승은 농지의 자산가치 상승을 의미하며, 지역의 개발 사업 등과 맞물려 비농업인 농지소유의 유인으로 작용
- '95년과 '15년 사이 비농업인 농지소유 비율은 10.8%p 증가
- 20년간 경지면적은 연간 0.8%씩 감소한 반면, 비농업인의 농지소유 면적은 매년 0.6%씩 증가
 - 경자유전의 원칙이 있으나, 예외조항 등으로 인해 사실상 비농업인의 농지소유 허용
 - 향후 이농, 비농업인 상속농지 비중 대폭 증가 예상(농지의 자산화, 농지기능 상실 우려)

<2020 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과: 4개 시군(6개 법정리)>

- 상속농지 면적비중은 지역마다 차이*가 있으나, 전체의 약 9%(95ha)를 차지하며, 비농업인**이 48.6%(46ha)를 차지

* 거창(A리 49%, B리 7.7%), 화성(C리 4.3%, D리 3.4%), 여주(E리 2%), 안성(F리 8.3%)

** 타 지역에 거주하면서 해당 필지에서 경작행위를 하지 않는 농지소유주

- 농업법인의 농지소유 요건 완화로 투기목적 악용사례 발생
 - 농업법인제도는 조직화·규모화를 통해 시장개방 등 변화하는 농업 환경에 대응·생산성 향상을 위해 '90년 도입
 - 최근 설립요건 미충족, 사업범위 위반, 부실 운영 외에도 비농업인이 농업회사법인을 설립하고, 농지를 생산수단이 아닌 부동산으로만 활용하는 농지 부정취득 문제가 지속적으로 발생
 - 농업회사법인의 업무집행권자의 농업인 비율 완화, 농업인 대표자 제도 폐지 등으로 비농업인이 농업회사법인을 통해 자유롭게 농지 소유 가능(제주도 사례)
- 비농업인이나 농업법인의 투기목적 농지취득 여부를 현재 행정절차로 확인 불가

<농지투기 의심사례>

- 농업경영 목적으로 농지 취득 후 2년 이내에 농지전용이 이루어진 사례지역 농지면적은 최근 3년 동안 158ha 수준이며 지속발생

<지역별 농업경영 목적 농지취득 후 2년 이내 전용 현황(최근 3년)>

단위: 건, m²

지역	구분	합계			'20년			'19년			'18년		
		전용건	필지수	면적	전용건	필지수	면적	전용건	필지수	면적	전용건	필지수	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
여수	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
계룡	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		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

자료: 한국농어촌공사 정보화추진처

나. 개선방향

☐ 농지취득자격 증명제도 보완

- 농지소유 예외조항에 해당되는 자격요건을 현행 보다 강화
 - 농업진흥지역 농지의 '주말·체험영농목적' 취득 제한
- 농지취득자격증명 제도 보완
 - 농지취득자격요건 강화(예: 2년 이상 영농활동 경력자로 제한, 원거리 타 시도 거주자의 농업경영계획서 심사 강화 등)
- 농지정보의 개방성, 접근성 개선으로 투명하게 공개되는 시스템 구축

☐ 비농업인의 농지 취득시 농지전용 일시 제한, 구분 공유취득으로 제한 (제주도 농지관리 조례 참조)

○ 최소 경작기간 설정 후 자경하지 않는 농지*는 임대수탁 사업에 참여 제한, 농지전용 금지

- 현 농지법에서는 농지취득 후 즉시 한국농어촌공사에 임대 및 전용 가능
- 비농업인이 농지를 적법하게 소유할 수 있게 하고, 농업경영 이외의 목적으로 농지를 이용하게 하는 편법으로 활용
- 최소 경작기간을 충족하는 경우만 한국농어촌공사의 농지 임대수탁 허용하여 비정상적 농지소유 경로 차단

* 최소 경작기간은 추후 연구용역 및 공론화 과정을 거쳐 기간 설정 필요

<제주도 농지관리기능 강화 사례>

○ 농업경영 목적으로 취득한 농지는 농지전용을 일시 제한

- 농지 취득 후 3년 이내에 건축 등 농지전용 신청시 시·도내 거주하면서 1년 이상 자경하지 않는 경우 불허

○ 도내 비거주자의 농업경영계획서 심사 강화

- 농업경영계획서는 농지취득자가 직접 작성, 지리적 여건상 접근이 어려운 점을 고려하여 1/2이상 자경요건 충족하도록 하며, 농축산물 소득자료에 의한 작물별 평균소득율의 최소 60% 이상만 인정
- 주말, 체험영농 목적 농지 취득시, 2인 이상이 공유지분으로 취득하는 경우 각각 이용할 위치와 면적을 판단할 수 있는 도면을 첨부토록 하고, 신청 시 주말·체험영농 시기, 주재배작물, 연간 체험예정일수(10회 이상) 등을 기재한 계획서 제출 요구

○ 농지취득자격증명발급 신청 요건 강화

- 농업인 자격을 갖추 수 있는 자로서 입원이나 해외출장, 공무수행을 위한 경우로서 본인이 직접 신청서를 접수하지 못하는 경우 직계가족에 한하여 대리신청 인정(위임장 첨부)
- 불법 전용 등 위법사항이 있는 경우 농지취득자격증명 발급 불허(단, 불법행위가 복구계획서에 의해 농지 취득후 3개월 이내에 해소될 수 있고, 농업경영에 지장이 없다고 판단될 경우 발급 허용)

○ 농업생산기반정비가 이루어진 농지에 대한 분할 제한

- 농지전용허가, 인접토지와 불합리한 경계 시정, 기존 묘지분할, 소유권 이전 등을 위해 2필지 이하로 분할하는 경우 외에는 원칙적으로 2,000m² 미만으로 분할 제한

□ 농업회사법인의 농지 소유요건²⁾ 강화

○ 농업회사법인의 농지 소유요건 강화

- 국가의 관리감독 강화를 위해 법령 재개정을 통해 불법(탈법)적 농지소유 및 거래 근절 차단
- 농업회사법인의 설립 및 운영에 관한 규정(농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 포함) 및 농지 규정에 대한 재검토 및 개정

○ 농업법인의 투기 취득 판단을 위한 거래현황 확인 및 부정취득 기준 마련 검토

- 농업법인의 농지 부정취득에 대한 양도소득세 부과 시 중과세(현재 10%) 상향 조치 필요(세제 당국 협조 필요)*

* 추후 이행 과정에서 관계부처와 세부조율 추진 필요

다. 기대효과

○ 헌법과 농지법에서의 경자유전의 원칙 강화

○ 비농업인 및 농업법인의 불법적 농지취득 사전 차단 강화

2) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조 2항 농업회사법인을 설립할 수 있는 자는 농업인과 농업생산자단체로 하되, 농업인이나 농업생산자단체가 아닌자도 대통령령으로 정하는 비율 또는 금액의 범위*에서 농업회사법인에 출자할 수 있다

* 농업회사법인의 총출자액이 80억 원 이하인 경우: 출자총액의 100분의 90

농업회사법인의 총출자액이 80억 원을 초과하는 경우: 총출자액에서 8억 원을 제외한 금액

1-2 불법 농지 소유·이용관리 강화

가. 현황과 문제점

□ 불법 적발 이후 이행강제력과 관리 수단 부족

- 농지이용실태조사 이후 처분명령 유예기간은 3년간 경작해야 하나, 유실수를 심고 방치하는 등 악용사례로 인해 행정력 낭비
- 행정청이 농지소유자의 불법 행위 고발 시 기소유예 처분이 다수여서 불법행위로 인한 이익이 큰 경우 원상회복 미흡
- 농지법을 기반으로 한 농지사무는 상당한 전문성과 경험을 요구, 불법 적발 시 공무원의 전문성을 적극 활용할 필요

나. 개선방향

□ 불법행위 적발 외 농지로 복구되도록 제도개선

- 농지 처분명령 유예 시 「성실경작계획서」 제출 및 「경작이행 신고 의무」 부여
- 불법전용 농지 원상복구 명령 불응(3회) 시 이행강제금 부과 및 신고 포상금 지급 한도액 상향(현 100만원/年)
- 지자체 공무원의 전문성을 적극 활용하는 '농지특사경제도' 도입

다. 기대효과

- 불법행위에 대한 경각심 제고

1-3 상속·이농 농지 관리 강화

가. 현황 및 문제점

□ 비농업에게 상속되는 농지와 이농인의 농지 소유의 예외적 허용

- 1ha 이하 비농업인 상속 농지는 임대차 허용하고, 농업경영 미이용 시 처분 의무 부과
- 농지법 제6조제5호 및 시행령 제4조에 의해 8년 이상 농업경영한 사람은 1ha까지 은퇴 당시 소유농지를 계속 소유 가능

□ 상속 농지의 정보 확인 권원 부재로 현황 파악 불가

- 상속 농지는 부동산 등기절차 없이 소유권이 이전되고, 소유권 유지·관리, 농지원부, 등기부등본으로 상속여부 확인불가
 - 상속은 예외적 농지소유 허용 대상이고, 농지취득자격증명 발급 제외 대상으로 미신고 또는 미등기로 실태파악 불가
- 70세 이상 고령농업인의 농지소유가 과반수 이상 차지하고, 후계 농업인 역시 매우 부족한 상황에서 상속을 통한 비농업인 농지소유 문제는 매우 중요한 과제
 - 매년 약 1만 ha의 농지가 상속되는 것으로 추정(김홍상 외 2018)

<2020 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과: 4개 시군(6개 법정리)>

- 4개 지역(6개 법정리) 실태조사 결과 전체 농지면적의 9%가 상속 농지이며, 농촌지역 1개 리는 약 50%가 상속농지인 것으로 조사
 - 4개 지역 농지소유주 평균연령(65.8세)과 후계 농업경영인이 부족한 점을 고려할 때 상속에 따른 비농업인 농지소유가 크게 확대될 것으로 예상

□ 현행 「농지법」 상 이농 농지 확인 한계

- 「농지법」에서 예외조항으로 이농자의 농지소유 허용
 - 통작거리 요건 폐지로 이농자 구분 한계
 - 영농중단(폐농)을 스스로 신고하지 않는 한 파악에 한계
- 이농은 비농업인이 되는 것이지만, 1ha까지 소유가 가능
 - 한국농어촌공사에 위탁·무상사용 기간 동안 1ha 초과 농지 계속 소유 가능
- 농지생산성 및 농지이용 합리화 관점에서의 개선안 필요

나. 개선방향

□ 비농업인이 소유한 상속농지를 농업인이 안정적으로 이용할 수 있도록 제도화

- 선진국의 경우 상속농지의 소유를 허용하면서 농업인 중심의 이용 체계를 유도
 - 미국은 국가의 선매권이 있으나 상속권을 우선하는 제도 운용
 - 일본은 농지보유합리화법인에 임대하는 제도 운용
- 상속농지를 농업인에게 임대할 수 있도록 하는 대신, 양도소득세 감면제도 정비와 연계하여 장기임대 유도

* 현재 비농업 상속의 경우 1ha 이상 농지는 농지은행에 맡기도록 의무화, 농업인 상속은 최대 15억 원 한도 공제제도 운영

□ 농지 상속인의 신고 의무 부과 검토

- 상속농지 현황 파악을 위해 상속으로 농지 취득 시, 상속인에게 정보제공 의무 부여(예. 시구읍면에 신고의무 부과, 농지취득자격 증명 등 신고서류 첨부) 등 검토
- 예외적 농지소유 대상 농지의 모든 정보가 드러나도록 절차 마련
- 상속농지 권리이동 과정의 확인이 가능하도록 법령 개정 및 철저한 신고절차 및 조사업무 지침 마련(예. 상속세 신고 등 타 법상 의무와 연계)

- 상속농지 권리이동은 농지원부를 통해 확인 가능하도록 법령 개정
- 미등기 상속농지 확인을 위해 전국단위 농지 소유 및 이용 전수실태조사 추진 시 조사내용에 포함

□ 비농업인의 농지, 농장은 국가가 매수 후 농업인에게 매도하는 사업 확대

- 농업경영 의사가 없는 이농자의 자산은 처분할 수 있도록 국가가 중계 또는 매수
- 상속농지 및 이농자 농지의 농업 경영의무 명확화
- 상속농지 및 이농자 농지는 일정기간이 지나면 반드시 한국농어촌공사에 위탁하고 그렇지 않은 경우 처분 검토

다. 기대효과

- 실경작자 중심의 농지소유·이용 체계 구축
- 상속·이농 정보 확인을 위한 농지정보 관리 강화

1-4 양도소득세 감면제도 재검토

가. 현황 및 문제점

□ 농지의 양도소득세 감면혜택 악용 사례 증가

○ 농지의 양도소득세 감면혜택 부정적 이용 사례 증가

- 8년간 자경한 농지의 양도소득세 면제(「조세특례제한법」 제69조)는 농업인에 대한 대표적인 조세지원 정책으로 간주
- 양도소득세 감면을 위해 자경으로 위장한 임대차 강요

○ 농지 이용(임대차)에 왜곡 초래

- 8년 자경농지 양도소득세 감면혜택 등의 요인으로 부재지주(비농업인)의 불법적 농지임대차와 직불금 부당 수령 근절 한계
- 실경작자가 직불금을 비롯한 각종 농업보조사업에서 제외 사례 발생
- 결국 농지이용(임대차)에 많은 왜곡현상이 초래, 농지를 소유·이용하려는 농업인이 직접적 피해

<2020 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과: 4개 시군(6개 법정리)>

- 임차농지의 비율이 49.5%(526ha)(개인임차 42.4%, 농어촌공사 임차 7.1%)로 매우 높고, 이 중 329ha(62.5%)는 농지법이 제정(1996년) 이후 개인 취득 농지이지만 임대차 진행
- 329ha에 해당하는 농지의 불법 임대차 여부를 판단하기는 어려우나 이 농지 중 임대차계약서를 작성하지 않는 비중이 약 10%임
- 또한 직불금을 소유주와 임차농이 분배하거나, 소유주가 전액 수령, 수령 후 소유주에게 환원하는 면적이 약 62ha 수준으로 조사

나. 개선방향

- 농지 양도 시 농업구조개선 또는 우량농지 보전 등 정책방향에 맞게 농지 양도했을 경우 양도소득세 감면혜택을 부여하는 방향으로 제도 개선
 - 양도소득세 감면혜택은 양도시점에서 과거 ‘자경’을 조건으로 하였으나, ‘미래 농업구조개선’에 기여하는 방향으로 양도할 때 추가 혜택 부여
 - 우량농지를 전업농, 2040창업농, 상시 농업종사자 혹은 한국농어촌공사 등 명확한 농업용 목적의 이용 대상에 농지를 매각할 때 양도소득세 감면 혜택을 추가하여 차등화 세제혜택 적용
 - 자경조건 등과 별개로 농업진흥지역 농지를 장기보유(10년 이상) 하는 방안 등 다양한 방안 추가 검토

* 추후 이행 과정에서 관계부처와 세부조율 추진 필요

다. 기대효과

- 양도소득세 감면제도 개선으로 우량농지 보전 및 농업구조개선 방향으로 농지 소유·이용 유도
- 공익직불제 등 농업보조사업의 정책효과 제고

1-5 농지임대차 통계 정비

가. 현황과 문제점

□ 전국의 농지임대차 현황 파악 시스템 부재

- 실태조사 결과 농지의 임대차 비율이 약 50%에 달하고, 지역별 편차도 크게 나타나 소유주와 임차인간 갈등이 발생
- 농지가격 정보와 지역별 임차료 정보를 파악하기 어려운 한계

<2020 농특위 농지 소유 및 이용 실태조사 결과: 4개 시군(6개 법정리)>

○ 농지임차료는 같은 시군 내에서도 각 읍면, 리 별로 다르게 분포

- 실태조사 지역 평균은 평당 957원이며, 지역별 평당 최저-최고 (현금)임차료 차이는 약 3.8배

<지역별 농지 임차료>

구 분		지역별 농지 임차료	
		현금 임차 필지	평당 평균 농지 임차료
거창군	A리	118	364원
	B리	293	948원
화성시	C리	276	1,000원
	D리	411	1,394원
여주시	E리	107	1,189원
안성시	F리	197	849원
합계 및 평균임차료		1,402	957.3원

주 1) 농지 임차료 현금 지급 농가 중에 응답한 경우만 산정하여 산출한 수치임.

- 통계청의 농가경제조사(표본농가 약 3,000호)의 농지임대료율, 임차비율 등을 파악하고 있으며, 시군 단위 자료가 아닌 시도단위에 그치고 있는 상황
- 농지거래 및 임대차 시장의 정보 부족, 불투명성 등으로 분쟁 및 거래비용 증가

나. 개선방향

- 지역별 농지임차료 및 농지유동화에 대한 정보수집·공표
 - 미국 농무부 산하 국가농업통계국(National Agricultural Statistics Service, NASS) 벤치마킹
 - 농지 관련 기관을 통해 임차료 수준 매년 조사·발표
 - 조사대상 행정구역 범위는 시군을 시작으로 읍면 단위까지 확대
 - 시군 혹은 읍면 등 대상범위 및 조사주기는 행정여건에 맞추어 시행(예시, 시군 단위 3년, 읍면 5년 등)

다. 기대효과

- 정보 비대칭성 완화로 분쟁 및 거래비용 완화
- 농지거래 및 임대차 정보 공개로 청년농·창업농 등 농업부문 신규 진입 활성화 기대

2

농지관리체계 강화 및 민간참여 확대

2-1 전국단위 농지 소유 및 이용 전수실태조사 추진

가. 현황 및 문제점

☐ 토지대장 등 공부상 정보와 현장정보의 불일치 존재

- 토지대장 및 등기부등본 상 필지 소유자, 공부상 지목과 실제지목, 면적, 경지정리 등을 통해 지번이 통합되거나 사라진 경우 등 현장과 행정의 파악하고 있는 자료 불일치
 - 조사대상지역의 농지 중 토지대장, 등기부등본의 정보와 상이하거나, 공적 조서에는 존재하지만 실제로 존재하지 않는 등 실태조사 결과 13.1% 존재
- 상속, 이농에 따른 농지소유·이용 변화 파악 불가
- 현실 반영된 데이터 기반 정책개발 한계

☐ 농지이용실태조사(농식품부)는 농지사후관리 수단이나 전체 필지를 대상으로 하지 못하는 한계

- 5년 내 신규취득 농지, 관외 경작자 소유농지 중 불법 의심농지, 농업법인의 불법소유 의심농지를 대상으로 조사
- 조사대상 농지의 실경작 여부 확인 후 불법적 농지소유로 판명될 경우 처분명령, 이행강제금 부과나, 유예기회 부여, 소송 회피 등 실효성이 낮은 상태
 - 실경작 여부도 누가 자경하든 상관없이 농지의 농업적 이용만 확인되는 경우가 많아 비합법적 농지이용(임대차) 확인이 제한적

나. 개선방향

□ 전국단위 농지 소유 및 이용 전수실태조사 추진

- 농지의 소유, 이용, 정책영역에 대한 전국단위 농지 소유 및 이용 실태조사 추진을 통해 농지정보 재정비
 - 조사대상 인력·예산·범위 등 고려한 단계별 추진계획 수립 필요
- 농지와 더불어 농지 이용자(농민, 경영체)조사도 병행하여 마을단위 정확한 현황을 파악
 - 정확한 농지·농업인 실태는 귀농·귀촌, 사회적 농업 등 농업정책의 토대가 될 것으로 예상

□ 지역 농업인 참여를 통한 실태조사 체계구축

- 현행법상 농지취득의 사전규제가 힘든 상황에서 사후관리의 핵심은 농지소유·이용 정보체계의 구축과 더불어 농지이용실태조사에 기반한 엄격한 법집행
- 비농업인의 불법적 농지소유 및 이용실태는 마을단위 지역주민만이 구체적으로 확인할 수 있으므로 주민의 참여 필요
 - 정부가 조사의 주체가 되어 투명성을 확보하되, 농지 이용자인 농업인이 적극적으로 참여 할 수 있는 방안 마련필요

* 지역 주민 참여로 지역내 농지 소유·이용자 및 주민의 정책 참여로 농지 관리 투명성 확보와 자정작용 기대

다. 기대효과

- 농지·농업인(경영체) 정보의 고도화
- 농어업 단체·농업회의소 등과 연계를 통한 농지관리의 민간참여 확대
- 민간참여로 농지 관리 투명성 확보 및 자정작용 확대
- 농지이용실태조사의 내실화 및 조사결과 질적 개선

2-2 농지관리기구 도입 및 민간참여 확대

가. 현황 및 문제점

- 농지 소유권, 이용권 등 권리이동을 관리할 조직 미비
 - 우리나라 농지제도에는 농지취득 및 예외적 허용규정 등이 다양하게 설정
 - 반면 농지의 소유권, 이용권 등 권리이동에 대한 신고의무나 관리조직이 없어 농지 거래유형별 소유·이용 실태 및 임대차 관계 정보 파악에 한계
 - 일본의 경우 농지의 소유권 이전, 임차권 등 모든 권리이동 허가제 운용, 권리이동 관련 통계를 매년 발표하고, 정책자료로 활용

나. 개선방향

- 중장기적으로 농지의 소유권, 이용권 등 권리이동 정보파악 및 관리조직 신설
 - 농지권리 이동의 신고 관리할 조직 설립(1-3 추진과제 연계)
 - 새로운 조직의 법적 성격, 인적구성, 업무내용, 기관 간 관계설정 등의 세부 내용은 현재 관련 기관별 여건을 고려하여 구성
 - 농지 필지별로 농업진흥지역, 전용여부, 농지소유자, 임대차 관계 등을 확인 기록하는 조직 구성

다. 기대효과

- 농지 소유 및 이용의 효율적 관리
- 농지 권리이동 관리 체계화

3-1 농지정보의 질적개선

가. 현황 및 문제점

☐ 필지별 농지정보 질적 개선 필요

- 농지원부는 소유주 주소 이전 시 해당시군으로 관리권한 이전되어 지역의 농지통합관리에 애로
- 필지별 공부상지목, 면적, 소유주 정보 등과 실제지목, 등기정보와 불일치하는 필지 다수 존재
 - 등기변동사항이 토지대장 등의 정보와 일치하지 않거나 사망자 명의로 계속 유지되는 사례 발생
 - 4개지역(법정리 6개) 실태조사 결과 조사대상 필지 중 약 8%(65ha) 미등기

☐ 유사 내용을 포함하는 농지행정서식 통합 필요

- 별도의 기관에서 동일한 항목을 조사하는 등 관리 효율성 저해(조사 인력 중복) 및 농업인 피로도 가중
 - 농지이용실태조사(농지과), 직불금 이행점검(농관원), 농지원부(지자체), 농지은행(농어촌공사) 등

나. 개선방향

☐ 농지관리기구 도입(2-2)과 연계하여 추진

- 전국단위 농지실태조사 및 농식품부의 농지이용실태조사와 연계하여 농지정보 질적 개선

☐ 새올행정시스템과 농지정보시스템 간 정보 연계 강화

- 농식품부 데이터(농업경영체등록정보, 스마트팜맵 등) 간 연계,

법원행정처 데이터(등기부등본 등), 국토부 GIS 기반 공간정보데이터 등과 지속적 연계·확대

- 새올행정시스템과 농지정보시스템 간 정보 연계 강화를 위해 지속적인 보수작업 추진
 - 입력완료 이후 정비까지 시차 극복, 이중 작업 불편 최소화 등
 - 허가 관련 항목과 지적도 관리 등 농지정보관리시스템으로의 자료 업데이트 시스템 구축
- 토지대장 이외 등기부등본을 통한 농지소유자 정보 확인을 위해서 법원행정처 협조 필요, 법령개정 추진
 - 농식품부에서 현재 진행중인 법원행정처의 등기부등본 정보와의 연계 관련 법령개정사항 조속 추진

□ 여러 종류의 농지행정자료 통합관리 또는 연계 관리방안 강구

- (이용자 측면) 이용자(신청자)가 작성하는 신청서류 간소화
- (공급자 측면) 농지 관련 행정양식 간소화 또는 연계방안 검토
 - 농식품부 농지원부 일제정비 사업과 연계

□ 민간과 행정 상호협력을 통한 농지정보 질적 개선 틀 마련

- 농지정보 질적 개선 프레임은 기존의 일방향 방식이 아닌 민간과 함께 정비하는 쌍방향 방식 마련
- 농업인 단체 및 농어업회의소 등과 연계하여 민간이 농지소유·이용실태조사 등에 직접 참여
 - 마을단위 농지관리기구 제공 정보를 반영하여 데이터 유지보수 관리

다. 기대효과

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

3-2 농지정보의 접근성 강화

가. 현황 및 문제점

- ☐ 비농업인의 농지소유·이용이 문제로 부각되고 있으나 정작 공개되는 농지정보는 매우 제한적
 - 다른 사람의 농지 소유·이용 정보의 열람은 불가하며, 대국민 정보 제공 서비스도 미흡한 상황
 - 토지대장의 소유 현황과 농지공간포털에서 필지별 농지정보 확인 가능
 - 부재지주와 관외경작자 등 경작자와 소유자가 불일치하는 필지, 임대차 필지, 마을 전체 필지를 조망할 수 있는 현황 등 정보 부재
 - 개인정보를 제외한 농지정보의 투명한 공개 필요

나. 개선방향

- ☐ 공급자 관점에서 이용자 관점으로 개방성 강화
 - 공급자 관점에서의 농지정보통합시스템은 완성단계, 이용자관점, 정보공개의 투명성 차원의 방안 마련 필요
 - 개인정보 제외한 정보공개범위, 방법, 위탁기관 지정 등 법체계 마련 필요
 - 농지원부, 농지취득자격증명, 농지이용실태조사, 농지전용 및 보전 부담금부과내역, 농업진흥지역 등 정보 확인
- ☐ 농지정보의 활용도 개선
 - 농업현장의 이해당사자가 스마트기기를 활용하여 마을별 농지정보에 접근, 사용, 조회, 건의 할 수 있는 방안 마련(예: 부동산종합정보)
 - 농지정보를 활용한 다양한 연구, 관련 정책 공유체계 마련으로 농지정보지식생태계를 구축, 정책개발 및 제도설계에 활용
 - 필지별 정보개방은 현장에서의 농지정보 접근성 향상과 더불어 행정정보의 질적 개선을 촉진하는 계기

다. 기대효과

- 농지정보, 데이터 개방성 확대, 이용자 편의성 확보 및 질적 개선 촉진

3-3 농지 정보화전략계획(ISP) 수립

가. 현황 및 문제점

- ☐ 국가 농지관리의 장기적 비전과 전략 마련 필요
 - 지자체별 운영 중인 새울행정시스템의 전국 DB화 및 타기관 자료 연계를 통한 통합활용은 완성 단계 수준
 - 행정기관 내부활용을 위한 농지관련 허가·신고 자료와 국토부의 공간정보·지적공부, 농식품부의 경영체, 직불제, 농지은행 통합활용도는 높은 편
 - 다만, 지자체가 농지정보 변동사항을 직접 입력해야 하는 정보는 정확도 측면에서 미흡
 - 향후 농지정보 정책적 활용과 농지 관련 경제·사회적 여건 변화에 대한 대응 등 국가 농지관리의 장기적 비전·전략 마련 필요

나. 개선방향

- ☐ 농지분야 ISP(Information Strategy Planning, 정보화전략계획) 수립 등으로 농지정보 관리 통합
 - 농지정보 중장기 비전을 담은 정보화전략계획(ISP) 수립
 - 국토부의 부동산종합증명시스템 사례 참조
 - 국가지리정보체계 활용사업(국토공간-환경정보 융합) 사례
 - 농지 정보화전략계획(ISP) 수립 후 단계별 사업 추진

다. 기대효과

- 농지정보 관리 혁신기반 마련
- 농지정보 중장기 종합계획 수립으로 농지정보통합관리시스템 완성

<농지분야 정보화전략계획(ISP) 수립>

농지분야 정보화전략계획(ISP)은 단순 정보시스템 개편계획이 아닌 농업인의 영농 편의 및 청·장년 등 신규 농업인의 진입에 필요한 정보제공 등을 위해

1. 현재의 법·제도 및 행정기관의 농지관리와 대국민(농업인 등)의 정보수요 요구사항, 정보시스템 운영현황을 분석하고,
2. 걸림돌(장애요인) 및 핵심과제를 도출하여,
3. 대응전략과 구체적인 실행계획*을 마련하고,
* 법·제도 개선방안, 업무처리과정 재설계, 조직구성, 거버넌스 체계, 정보시스템 구축 및 필요 인력·소요예산 산정 등
4. 향후 추진일정, 투자대비 효과 분석, 변화관리계획 수립 등을 도출하는 종합적인 관리계획임

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]