

영농여건불리농지 지정 효과 및 제도 개선방안 연구

채 광 석 연구위원
손 학 기 연구위원
이 현 정 연구원

연구 담당

채광석 | 연구위원 | 연구 총괄, 제1~4장 집필

손학기 | 연구위원 | 제2, 4장 집필

이현정 | 연구원 | 제2, 4장 집필

수탁연구보고 C2017-63

영농여건불리농지 지정 효과 및 제도 개선방안 연구

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2017. 10.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | 동양문화인쇄포럼

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
- 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「영농여건불리농지 지정 효과 및 제도 개선방안 연구」
의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 10월

연구기관: 한국농촌경제연구원
연구책임자: 채 광 석 (연구위원)
연구참여자: 손 학 기 (연구위원)
연구참여자: 이 현 정 (연구원)

요 약

연구의 배경

우리나라 농지제도는 1950년 농지개혁 이후 지금까지 ‘경자유전 원칙’을 기본이념으로 하고 있다. 하지만 농업·농촌을 둘러싼 제반 상황이 점점 어려워지면서, 이러한 문제점을 해소하고자 생산성이 낮은 농지를 영농여건불리농지로 지정·고시하고 소유제한 폐지 및 농지전용절차 간소화를 추진하였다. 영농여건불리농지를 지정·고시한 이유로는 농지에 대한 일률적 규제를 합리화하여 영농여건이 불리한 한계농지의 규제를 완화하고, 헌법상 경자유전원칙의 범위 내에서 비농업인의 농지 소유 규제를 완화하여 국가경제 및 농촌경제 활성화에 기여하고자 하는 데 있다.

2009년 11월 농지법이 개정됨에 따라 2010년 12월 전국 각 시·군이 영농여건불리농지 약 11만 ha를 지정하였다. 그러나 지정 이후 영농여건불리농지의 현황 및 활용실태 등에 대한 실태조사가 이루어지지 않아 당초 제도의 취지에 적합하게 운용되고 있는지 이에 대한 조사 및 연구 필요성이 제기된다.

연구구성 및 방법

먼저, 기존 선행연구에서 국내외 생산성이 낮은 농지를 지정·관리하는 정책과 지원 실태를 파악하였다. 국내 조건불리지역직불제와 한계농지 지정 제도를 검토하였고, 해외에서는 EU의 조건불리지역과 일본의 중산간지역에 대한 정책 추진 실태를 검토하였다.

그리고 영농여건불리농지의 현황을 파악하기 위해 2008년부터 2016년까지의 국토교통부의 공시지가 자료, 2015년 농림축산식품부의 농업경영체 DB, 지역별로 구축된 PNU코드를 기반으로 제공되는 영농여건불리농지 공간자료를 구축하였다. 이를 통해 영농여건불리농지로 지정된 농지의 토지특성과 이용 현황을 살펴보았다. 특히 농업경영체 DB를 자료를 통해 영농여건불리농지를 경

작하는 농가의 특성을 분석하였고, 반대로 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지의 특성을 분석하여 시사점을 도출하였다.

마지막으로 영농여건불리농지의 지정 효과를 분석하기 위해서 이중차분법 (Difference-in-difference; DID)을 통해 농지가격 변화를 분석하고, 농업경영체 DB 원자료를 활용하여 영농여건불리농지의 경지이용 및 휴경 실태를 파악하였다. 또한 1996년 이후 농지취득자격증명 발급 원자료를 입수하여 영농여건불리농지 지정 전·후 또는 미지정 농지와 농지유동화 수준을 비교·분석하였다.

연구결과 및 시사점

영농여건불리농지는 농업적 활용뿐만 아니라 비농업적 활용에도 한계가 존재하며, 제도 도입을 통한 농지의 유희화 방지 및 도시민의 귀농 촉진효과는 미흡한 것으로 나타났다. 2016년 기준 영농여건불리농지 지정면적 110,415ha 중 단지 5.7%만이 비농업적 목적으로 토지가 활용되고 있고, 이마저도 용도지역 간 큰 차이가 발생하고 있다. 도시지역(주거, 상업, 공업) 내 영농여건불리농지의 비농업적 활용은 47.9% 수준인 반면, 관리지역 5.7%, 농림지역 3.0%, 자연환경보전지역은 4.2% 수준에 불과하다.

현재 영농여건불리농지로 지정된 농지는 농지이용율이 낮고, 휴경율이 높은 것으로 조사되었다. 영농여건불리농지 중 농업경영체DB에 등록된 농지는 39.0% 수준에 불과하고, 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지의 12.8%가 휴경중인 것으로 조사되었다. 2015년 기준 전국 평균 휴경율이 2.6%인 상황에서 영농여건불리농지의 휴경율은 매우 높은 것을 알 수 있다.

영농여건불리농지 경작농가의 특성 분석결과 제도 도입으로 인한 신규 농업경영체에 의한 농업활동은 미흡하고, 기존 농업경영체에 의한 농업활동이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있었다. 또한, 영농여건불리농지의 경작 농가의 평균 연령이 일반 농업경영체의 평균 연령보다 높아서 고령으로 인한 농지유희화가 일반 농지보다 더 급격하게 진행될 것으로 예상된다.

영농여건불리농지 지정으로 인해 농지가격의 상승효과가 발생하는 것으로

나타났으며, 비농업적 활용은 지정 지역, 지형·지세, 도로 접근성과 관련성이 높게 나타났다.

영농여건불리농지 제도 개선을 위해서는 휴경농지 임대수탁사업 도입, 유휴토지 지정, 농지부담금 감면 등의 유인 제공, 지역에 따른 지정기준 차등 적용, 제도 홍보 및 교육 강화 등이 필요하다.

먼저, 휴경농지 임대수탁사업을 도입하여 농지 유희화를 최소화시키고, 동시에 농지의 효율적 이용을 도모할 필요가 있다. 이 사업은 영농규모화보다는 귀농·귀촌인의 안정적 정착 지원과 농촌의 경관개선에 주안점을 둘 필요가 있다. 사업추진 방향은 우선 전국실태조사를 바탕으로 유희농지 정보시스템을 구축 후 농지은행포털 등을 통해 정보를 제공한다.

둘째, 영농여건불리농지도 유희토지로 지정할 수 있도록 하여 농가소득 증대 기여 및 토지의 효율적 이용을 제고한다.

셋째, 영농여건불리농지에 한하여 농지보전부담금을 100% 감면한다. 현재, 한계농지는 농어촌정비법에 따라 농지보전부담금을 100% 감면하고 있다. 영농여건불리농지도 한계농지와 같은 수준으로 감면이 필요하다.

넷째, 전국적인 실태조사 후 지역별로 지정 기준을 차등 적용한다. 현재 필지별 지정 방식을 보완하여 임야율·고령농비율·경작포기율 등을 고려하여 일정 기준을 넘는 법정리에 한해서 권역별로 영농여건불리농지를 지정한다.

마지막으로, 영농여건불리농지 제도가 도입 목적에 맞게 운영되기 위해서 가장 시급하고 중요한 것은 농업인 또는 영농여건불리농지를 취득하고자 하는 사람의 이해를 높이는 것이라고 판단된다. 영농여건불리농지제도가 2010년 처음 지정된 이후 7년이 지났지만, 농업인들의 영농여건불리농지에 대한 이해는 아직 미흡하여, 경우에 따라서는 영농여건불리농지 제도에 대한 오해도 발생하고 있다. 따라서, 농업인을 대상으로 하는 영농여건불리농지제도에 대한 홍보 및 교육을 지속적·반복적으로 실시할 필요가 있다.

차 례

제1장 서론

- 1. 연구의 배경과 필요성 1
- 2. 선행연구 검토 5
- 3. 연구내용 및 방법 8

제2장 농지면적 변화와 영농여건불리농지 제도

- 1. 국내 농지 현황 11
- 2. 영농여건불리농지 제도 16

제3장 국내·외 유사제도 현황

- 1. 한계농지 지정 제도 21
- 2. 조건불리지역 25
- 3. 외국의 유사제도 29

제4장 영농여건불리농지의 지정 및 이용 현황

- 1. 영농여건불리농지 자료 구축 37
- 2. 영농여건불리농지의 지정 현황 39
- 3. 영농여건불리농지의 이용 현황 47
- 4. 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지 특성 56

제5장 영농여건불리농지의 지정효과

- 1. 농지가격 변화 분석 61
- 2. 농지유동화 효과 64
- 3. 영농여건불리농지의 전용 실태 분석 65

제6장 영농여건불리농지의 제도 개선 방안

- 1. 현행 영농여건불리농지 지정 방식의 문제점 71
- 2. 제도 개선 방안 74

부록

- 부록 1. 사례지역 조사(농업경영체 DB에 등록되지 않은 필지) 85

- 참고문헌 143

표 차례

제2장

<표 2-1> 경지면적과 경지이용률 전망	12
<표 2-2> 연도별 농지전용 현황	13
<표 2-3> 연도별 휴경농지 현황	15
<표 2-4> 연도별 농업진흥지역 지정현황	16
<표 2-5> 영농여건불리농지 지정 요건	17

제3장

<표 3-1> 조건불리지역직불제 예산내역 및 신청실적	28
<표 3-2> EU 조건불리지역 직불제 개요	31
<표 3-3> 일본 농촌유형 구분	32
<표 3-4> 일본 중산간지역 직불제 지급단가	34

제4장

<표 4-1> 영농여건불리농지 지정현황(2016년 기준)	40
<표 4-2> 영농여건불리농지 지목 현황	41
<표 4-3> 영농여건불리농지 용도지역 현황	43
<표 4-4> 영농여건불리농지의 토지지형 현황	44
<표 4-5> 영농여건불리농지의 토지위치 현황	45
<표 4-6> 영농여건불리농지의 도로 접근성 현황	46
<표 4-7> 영농여건불리농지의 토지 이용 현황	48
<표 4-8> 영농여건불리농지의 농지 이용 현황	49
<표 4-9> 영농여건불리농지의 임대차 현황	51
<표 4-10> 영농여건불리농지의 품목별 재배 현황	52
<표 4-11> 영농여건불리농지 경작 농가 현황	53

<표 4-12> 영농여건불리농지 경작농가의 영농경력과 연령 관계	54
<표 4-13> 영농여건불리농지 경작농가의 농업시작 형태	55
<표 4-14> 영농여건불리농지 경작농가의 농업종사 형태	55
<표 4-15> 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지 용도지역 현황 ...	57
<표 4-16> 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지의 도로 접근성 현황	58
<표 4-17> 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지의 간선도로와의 거리	59
<표 4-18> 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지의 지형지세 ...	59

제5장

<표 5-1> 영농여건불리농지의 평균 공시지가	62
<표 5-2> 이중차분법을 활용한 영농여건불리농지 지정효과	64
<표 5-3> 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지유동화 효과(경북 영양군 사례) ...	65
<표 5-4> 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지 용도지역 현황 ...	66
<표 5-5> 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지의 지형 지세 ...	67
<표 5-6> 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지와 간선도로와의 거리	67
<표 5-7> 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지의 도로 접근성 현황	68

제6장

<표 6-1> 영농여건불리농지 지정 기준 방식(안)	83
------------------------------------	----

그림 차례

제2장

- <그림 2-1> 연도별 경지면적 추이 12
- <그림 2-2> 농지전용면적 추이 14
- <그림 2-3> 영농여건불리농지 지역 예시 18

제3장

- <그림 3-1> 한계농지와 영농여건불리농지의 관계 22

제4장

- <그림 4-1> 영농여건불리농지 자료와 결합한 지도 38
- <그림 4-2> 지도를 결합하여 파악한 특정지역 영농여건불리농지 분포 ... 38
- <그림 4-3> 영농여건불리농지 광역시 평균 등록률 50
- <그림 4-4> 영농여건불리농지 도(道)지역 평균 등록률 51

제6장

- <그림 6-1> 농업경영주 연령별 농가 수 비중(좌)과 읍·면 인구
변화 및 전망(우) 76
- <그림 6-2> 영농여건불리농지 지정 제도 개선 방안 78
- <그림 6-3> 유휴농지 대책 흐름 79

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경과 필요성

1.1. 연구배경과 필요성

- 우리나라 농지제도는 1950년 농지개혁 이후 지금까지 ‘경자유전 원칙’을 기본이념으로 하고 있음.
 - 1996년 농지법이 도입되면서 원칙적으로 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있게 되었음. 농지법 제6조에 의해 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다”라고 명시되어 있음.
- 하지만 농업·농촌을 둘러싼 제반 상황이 점점 어려워지고 있는데, 특히 자연적·사회적으로 불리한 조건하에 있는 지역에서 어려움이 더욱 가중되고 있는 상황임.
 - 농지는 원칙적으로 자기의 농업경영목적 이외의 소유가 제한되어 있어 농어촌지역의 경작 여건이 어려운 농지는 처분·이용이 쉽지 않음.
 - 이러한 문제점을 해소하고자 생산성이 낮은 농지를 영농여건불리농지로 지정·고시하고 소유제한 폐지 및 농지전용절차 간소화를 추진하여, 영농

여건불리농지에 대해서는 소유와 이용규제를 완화하여 농지의 이용효율화 및 농어촌 지역 경제 활성화를 도모할 수 있게 하였음.

- 제도 도입으로 영농여건불리농지는 자기의 농업경영을 목적으로 이용하지 않더라도 누구든지 취득하여 소유할 수 있으며, 임대도 가능하기 때문에 고통으로 인해 영농이 어려운 농지의 유희화 방지 등 농지의 효율적 이용이 기대되었음.
 - 영농여건불리농지를 취득하려는 경우에는 일반 농지와 달리 농업경영계획서를 작성하지 않고 농지취득자격 증명을 신청할 수 있음.
 - 지자체 고시에 의해 영농여건불리농지로 지정된 농지에 대해서는 소유제한이 폐지되며, 조사료나 특용작물 재배지 등으로 임대가 가능하고, 농지전용 절차도 신고제로 간소화되었음.
 - 영농여건불리농지에 대해서는 취득이 자유롭고 임대가 허용되며, 시·군에 신고하고 농지전용이 가능함.
- 개정 농지법(09.11.28)에 의거 2010년 12월 전국 각 시·군이 영농여건불리농지 11만 ha를 지정·고시함.
 - 전체 영농여건불리농지 지정 면적은 11만 414ha로 전체 농지면적(2010년 기준) 171.5만 ha의 6.4% 수준임.
- 영농여건불리농지와 유사한 개념으로 한계농지와 조건불리지역이 있음.
- 한계농지란 농어촌정비법상의 용어로 농업진흥지역 밖의 농지 중 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지로 정의됨(농어촌정비법 제2조 제9항). 경제적으로 차액지대가 가장 적은 농지로서 이들 농지는 대부분 일반적으로 중산간지역에 산재되어 있으며, 경사도가 15% 이상이거나 집단화 규모가 2ha 미만인 농지가 해당됨.
 - 이렇듯 한계농지는 영농여건불리농지와 정의가 동일하지만 한계농지는

농어촌정비법에서 규정하고 있음. 그리고 영농여건불리농지는 취득 시 제한이 없으나 한계농지는 농업인이나 농업인이 되고자 하는 자 또는 농업법인만 취득할 수 있다는 차이가 있음.

- 조건불리지역은 EU를 중심으로 처음 사용된 용어으로써 현재는 개별 국가마다 다양한 기준을 토대로 지정되어 있음.
 - 우리나라에서 조건불리지역은 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역으로서 농림축산식품부장관이 경지율 및 경지경사도 등을 고려하여 선정하는데, 육지지역은 읍·면지역 중 경지율이 22% 이하이고, 경지경사도가 14% 이상인 농지면적을 50% 이상 포함하고 있는 법정리를 기준으로 지정함. 즉, 조건불리지역은 행정(법정리)단위 개념으로 지정하고 있음.
 - EU에서 규정하고 있는 조건불리지역의 개념은 회원국들의 다양한 농업 특성과 정책관심을 반영하였기 때문에 공통적으로 규정되고 있지는 않으나 보통 “농업의 생산조건이 불리하여 농민의 소득이 낮고 최소한의 지역인구 유지가 어려운 지역”으로 볼 수 있음. 따라서 유럽 농업에서 조건불리지역(LFA : Less Favoured Areas)의 개념은 지형(경사도), 표고(고도), 기후 등 자연조건이 열악하고, 농업경영이 불리한 지역을 말하고 있음. EU의 공동농업정책(CAP)에 포함되어 있는 여러 공동농업구조조정 정책 중 하나인 ‘산악지역 및 조건불리지역 농업에 관한 지침(EU지령 75/268)’에 근거하여 독일이나 프랑스는 조건불리지역을 산악지역, 조건불리농업지대, 특별 핸디캡지역으로, 영국은 열등지역, 최열등지역으로 정의하고 있음. EU는 1975년부터 역내 조건불리지역 농가소득을 지원하여 농업인구의 유출을 방지하고 최소한의 인구밀도를 유지하기 위하여 직불제를 운영하고 있음.
- 우리나라에서 영농여건불리농지를 지정·고시한 이유로는 농지에 대한 일률적 규제를 합리화하여 영농여건이 불리한 한계농지의 규제를 완화하고, 현

법상 경자유전원칙의 범위 내에서 비농업인의 농지 소유 규제를 완화하여 국가경제 및 농촌경제 활성화에 기여하고자 하는 데 있음.

- 긍정적 기대효과
 - 1) 농지의 소유 및 임대차 제한 폐지로 도시민의 귀농 및 농촌정주 촉진
 - 2) 농지거래 활성화에 의한 농지가격 상승으로 농가자산 증대
 - 부정적 기대효과
 - 1) 농지면적 감소를 가속화 시키고 농업생산기반 약화
 - 2) 무분별한 농지전용 및 개발로 농촌사회의 위화감 조성
- 2009년 11월 농지법이 개정됨에 따라 2010년 12월 전국 각 시·군이 영농여건불리농지 11만 ha를 지정함. 그러나 영농여건불리농지의 현황 및 활용실태 등에 대한 실태조사가 이루어지지 않아 당초 제도의 취지에 적합하게 운용되고 있는지 여부 등에 대한 점검이 필요한 시점임. 따라서 이에 대한 조사 및 연구 필요성이 제기됨.
- 현재 지정된 영농여건불리농지의 현황 및 활용실태와 영농여건불리농지의 소유자 변동 등을 조사·분석하여, 문제점 등을 파악하고 영농여건불리농지의 활용 촉진을 위한 제도개선 방안 도출이 필요함.

1.2. 연구목적

- 이 연구는 영농여건불리농지로 지정된 농지의 실제 활용과 농지유동화 실태를 파악하고, 이 제도의 도입 목적인 농지의 소유 및 임대차 제한 폐지로 도시민의 귀농 및 농촌정주 촉진과 농지의 유희화 방지에 얼마나 기여하였는지를 파악하고자 함.
 - 또한 경사율 및 집단화 규모 등 현행 지정기준이 영농여건불리농지 제도 도입 취지에 얼마나 부합하는지를 검토하고자 함.

2. 선행연구 검토

2.1. 조건불리지역 관련 연구

- 조건불리지역 직불제가 2004년 도입(시범사업 형태, 본사업은 2006년)되기 이전에 조건불리지역 대상지 선정 기준에 대해서 많은 연구가 진행되었음 (엄대호 외 2002; 송두범 2000; 이석주·한경수 2002; 이상영 외 2005).
 - 엄대호 외(2002)에서는 생산조건의 불리성에 대한 기준 정립에 유리한 경사도 기준을 적용하여 조건불리지역 대상지를 선정하는 방식을 제안함. 특히, 대상지 선정을 위한 경사도 기준으로서 토지적성등급의 기준인 7%, 15%와 농작업 기계의 이용한계 경사도인 8°, 평지와 경사지의 구분경사도인 5° 등 4개의 경사도 기준을 제안하였음.
 - 송두범(2000)은 조건불리지역을 토지·인구·사업체 부문이 평균 이하인 지역으로 규정하고 15개 지표와 Z-Score를 이용하여 토지부문, 인구부문, 사업체 부문, 토지·인구부문, 인구·사업체 부문, 토지·사업체 부문, 토지·인구·사업체 부문 등 7개 유형의 조건불리지역을 선정하였음.
 - 이석주·한경수(2002)는 조건불리지역의 개념을 농업생산기반정비의 관점에서 정립하고, 지역 범위 설정을 위한 지역구분 지표를 설정한 후, 조건불리지역을 구분하고 유형화함. 지역을 구분하는 지표로서 여러 가지 주요 인자들의 대표성을 지니면서 농업생산기반의 가장 중요한 인자로 판단된 임야율(지형적 요인), 농가인구율(노동력), 기반정비율(인위적 시설) 등 3개 지표를 조건불리지역을 구분하는 지표로 설정함.
 - 이상영 외(2005)에서는 조건불리지역의 선정에 있어 정부가 규정한 물리적인 조건 즉, 경사도 및 경지율만이 아닌 생활환경도 고려한 조건불리지역 선정을 시도함.

- 조건불리지역 직불제에 대해서는 소순열·유찬주(1999), 김종섭 외(2005), 장우환(2006), 김태곤·정호근(2009)의 연구에서 조건불리지역의 격차 수준과 사업의 효과를 분석하였음.
 - 소순열·유찬주(1999)의 연구에서는 조건불리지역과 일반지역의 지역농업 격차를 비교분석하였는데, 조건불리지역의 경우 농업경영의 영세·고령화·노동력 구성의 취약화라는 전반적인 농업의 취약성을 보이고 있어서 조건불리지역의 후퇴화, 공동화로 귀결될 수밖에 없기 때문에 이들 지역을 지원할 수 있는 별도의 지원시책을 강구할 필요가 있다고 주장함.
 - 김종섭 외(2005)는 방대한 사례조사를 근거로 마을활성화 효과에 대해 적극적으로 평가하였음.
 - 장우환(2006)은 조건불리지역 직접지불정책 시험사업이 시행된 10개 사례마을의 지역주민 의식조사를 통하여 직접지불정책의 인식과 호감정도, 마을공동기금 조성 필요성과 사용용도, 직불제 보조규모의 적정수준, 그리고 조건불리지역 직접지불제 보조금 지급방식에 대한 만족도 등을 파악함.
 - 김태곤·정호근(2009)는 마을단위의 농업진흥과 지역 활성화에 기여하기 위하여 조건불리지역 직불제 시행과정에서 나타나는 문제점들에 대한 개선점을 제시함. 특히 조건의 불리성을 결정하는 지표로서 현행 ‘경지율’과 ‘경사도’에서 인구감소율이나 인구밀도 등의 인구지표를 추가하여 정주문제를 고려할 필요가 있다고 주장함.

2.2. 농업진흥지역 지정 효과

- 농업진흥지역 해제 기준에 관한 연구는 박석두(2006), 채광석 외(2011)에서 수행되었음.
 - 박석두(2006)는 “농업진흥지역 관리방안 연구”에서 2005년 농림부의 농업진흥지역에 대한 전면적인 실태조사를 바탕으로 농업진흥지역 해제

특례의 기준을 제시하고 농업진흥지역 유지관리를 위한 보완대책을 기술하였음. 구체적으로 농업진흥지역 대체지정제도의 개선방안과 농업진흥지역에 대한 우대지원 확대 등을 제안하였음.

- 1990년 농업진흥지역제도가 도입된 이후 영농여건 변화 등으로 농업진흥지역 지정요건에 부적합한 지역이 많아지고 있지만, 농업진흥지역을 조정·보완할 수 있는 정비시스템이 부족하여 많은 민원이 발생하였음. 채광석 외(2011)는 “농업진흥지역 관리를 위한 주기적 정비체계 구축방안” 연구에서 주변 여건 변화, 공간적 입지 등을 고려하여 농업진흥지역을 조정·보완할 수 있는 정비시스템을 구축방안을 제시하였음.
- 농업진흥지역 지정 효과에 대한 연구는 채광석 외(2015)의 연구가 있는데, 국토교통부의 2008년 전국 표준지 50만 필지를 대상으로 조사한 표준지 공시지가를 활용하여 농지보전 정책수단(농업진흥지역 지정 여부)이 농지자산 가치에 미치는 영향을 Hedonic 모형을 통해 분석하였음.
 - 채광석(2007)의 연구에서도 농지가격 변동요인에 관한 실증분석을 통해 농업진흥지역 지정 여부가 농지가격에 미치는 효과를 살펴보았음.

2.3. 선행연구와의 차별성

- 지금까지 농업진흥지역과 조건불리지역을 대상으로 하는 지정 성과 연구는 많이 있어왔음. 하지만, 2010년 도입된 영농여건불리농지에 대한 현황 및 활용실태에 대한 연구는 전무하였음.
 - 특히, 본 연구에서는 정부에서 구축한 각종 토지자료(농지정보시스템의 연속지적도, 농지전용현황도, 영농여건불리농지, 국토이용계획도, 농지취득자격증명 원자료, 공시지가 자료 등)와 농지이용실태자료(농업경영체 DB 원자료)를 활용하여 영농여건불리농지 지정 제도가 당초 취지에 적합하게 운용되고 있는지를 분석한다는 점에서 차별성을 가짐.

3. 연구내용 및 방법

3.1. 연구방법

□ 관련 문헌 및 자료조사

- 국내외 생산성이 낮은 농지를 지정·관리하는 정책과 지원 실태 파악
 - EU의 조건불리지역과 일본의 중산간지역에 대한 정책 추진 실태 검토
- 관련기관 문헌 및 자료 분석
 - 농림축산식품부, 통계청, 한국농어촌공사, 국토부 등의 관련 통계자료 수집 및 조사
 - 농림축산식품부의 농업경영체 DB 원자료
 - 농지정보시스템의 연속지적도, 영농여건불리농지, 농지취득자격증명 원자료 등
 - 국토교통부의 공시지가 자료

□ 통계 및 계량분석

- 영농여건불리농지의 지정 효과를 분석하기 위해서 이중차분법 (Difference-in-difference; DID)을 통해 농지가격 변화를 분석함.
 - 농업경영체 DB 원자료를 활용하여 영농여건불리농지의 경지이용 및 휴경 실태를 파악함.
 - 1996년 이후 농지취득자격증명 발급 원자료를 입수하여 영농여건불리농지 지정 전·후 또는 미지정 농지와 농지유동화 수준을 비교·분석함.

□ 사례지역 현장조사

- 사례지역 조사에서는 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지가 어떻게 활용되는지를 파악하고자 함. 이를 위해 전국의 도시근교 지역과 중산간 지역을 구분하여 영농여건불리농지 지정 비율이 높은 3개 지역을 각각 선정(총 6지역)하여 현장조사를 실시함.

□ 전문가 자문회의 및 정책협의회 개최

- 관련 전문가와의 회의를 통한 연구 방향, 연구추진상황, 연구결과 등에 대한 적절성과 타당성 검토 및 논의함.
 - 정책대응방향 설정 및 과제 제시에 대한 자문회의

3.2. 연구내용

- 제2장에서는 농지면적, 특히 농지전용, 휴경면적, 농업진흥지역면적 추이 변화를 살펴보고, 2010년 영농여건불리농지 제도가 도입된 배경, 법적 근거 및 지정기준, 도입목적과 기대효과 등을 정리함.
- 제3장에서는 영농여건불리농지 제도와 유사한 한계농지와 조건불리지역 지정 기준에 대해서 검토하고, 외국에서 영농여건불리농지와 유사한 성격인 일본의 중산간지역과 EU의 조건불리지역 지정 기준 및 지원제도에 대해서 살펴봄.
- 제4장에서는 영농여건불리농지의 현황을 파악하기 위해 2008년부터 2016년까지의 국토교통부의 공시지가 자료, 2015년 농림축산식품부의 농업경영체 DB, 그리고 지역별로 구축된 PNU코드를 기반으로 제공되는 영농여건불리

농지 공간자료를 구축함. 이를 통해 영농여건불리농지로 지정된 농지의 토지특성과 이용 현황을 살펴봄. 특히 농업경영체 DB 자료를 통해 영농여건불리농지를 경작하는 농가의 특성을 분석하였고, 반대로 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지의 특성을 분석하여 시사점을 도출함.

- 제5장에서는 영농여건불리농지의 지정효과를 파악하였는데, 첫째는 영농여건불리농지 지정으로 인한 규제 완화 효과, 즉 농지 소유 규제 완화로 인한 농지가격(자산 가치) 변화 효과를 이중차분법을 통해 분석함. 두 번째는 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지유동화 효과가 있는지를 살펴보았음. 마지막으로 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지전용 효과를 분석하였음.
- 제6장에서는 앞서 현황 분석을 통해 나타나는 현행 영농여건불리농지 지정방식의 문제점을 도출하여 제도 개선 방안을 제시하였음.

제 2 장

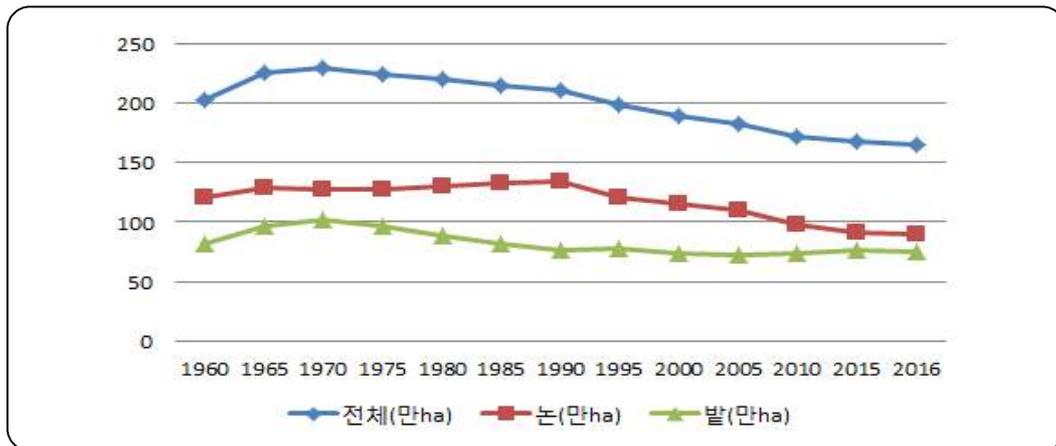
농지면적 변화와 영농여건불리농지 제도

1. 국내 농지 현황

1.1. 국내 농지면적 현황

- 2016년 기준 우리나라 총 농지 면적은 약 164.3만 ha로 나타남. 구체적으로 논 면적은 약 89.5만 ha이고, 밭 면적은 약 74.7만 ha임.
 - 우리나라 총 농지 면적은 1968년 이후로 감소 추세에 있으며, 1975년에서 2016년 사이에 전체 농지면적은 26.6%가 감소하였고 동 기간 논은 29.8% 감소, 밭은 22.3%가 줄어들었음.
- 논 면적은 1975년에서 1990년 동안 1,276.6천 ha에서 1,345.3천 ha로 증가하였다가 2011년에서 2012년 동안을 제외하고는 지속적으로 감소하고 있음. 반면, 밭 면적은 동 기간 963.1천 ha에서 763.5천 ha로 크게 감소하였음.
 - 최근 5개년 동안의 추이를 살펴보면 일정한 패턴을 보이는 것은 아니지만 면적의 증가와 감소가 반복되는 것을 알 수 있음.

〈그림 2-1〉 연도별 경지면적 추이



자료: 통계청, 각 연도별 경지면적 통계

- 장기적으로 고령화 및 농산물 시장개방에 따른 수입농산물의 국내시장 잠식, 교역조건 악화에 따른 농업소득 감소의 영향으로 경지면적은 2020년 165.7만 ha, 2025년 162.3만 ha까지 감소할 것으로 전망하고 있음(농촌경제연구원, 2016).
 - 국민 1인당 경지면적은 2014년 기준 343m²에서 2020년 322m², 2025년 312m²로 계속 감소할 것으로 전망됨.
 - 경지이용률도 장기적으로 2014년 104.2%에서 2025년까지 98.9%로 하락하여, 2025년은 2014년 대비 5.3%p 감소할 것으로 전망됨.

〈표 2-1〉 경지면적과 경지이용률 전망

단위	2014	2015 (추정)	2016	2020	2025	연평균 변화율(%)		
						15/14	16/15	25/15
경지면적(천 ha)	1,730	1,711	1,695	1,657	1,623	-1.1	-0.9	-0.5
농가호당 경지면적(ha)	1.54	1.59	1.60	1.65	1.71	3.3	0.2	0.7
농가 인구당 경지면적(a)	62.9	65.7	66.7	72.8	80.6	4.4	1.6	2.1
국민 1인당 경지면적(a)	3.43	3.38	3.34	3.22	3.12	-1.5	-1.3	-0.8
재배면적(천 ha)	1,754	1,693	1,683	1,616	1,562	-3.4	-0.6	-0.8
경지이용률(%)	104.2	101.7	102.0	100.2	98.9	-2.5%p	0.3%p	-2.8%p

자료: 한국농촌경제연구원, 2016 농업전망

1.2. 농지전용 및 휴경면적 추이

- 농지 전용면적은 1975년에 515ha에서 2010년 18,732ha로 정점이었다가 하락세를 보이고, 최근에는 증가와 감소 추세를 반복하고 있는 것으로 나타남. 이는 전용 규제의 강화 정도에 따라 변동되기 때문으로 분석됨.
- 2011년부터 2015년까지 최근 5년 동안 연 평균 약 11,997ha의 농지가 전용되었는데, 공용·공공용 시설 및 공익시설의 농지 전용이 두드러지게 나타났고 해마다 차이를 보이기는 하지만 주택시설, 기타의 목적으로 전용되는 농지 역시 평균 2,500ha 정도로 나타남.

〈표 2-2〉 연도별 농지전용 현황

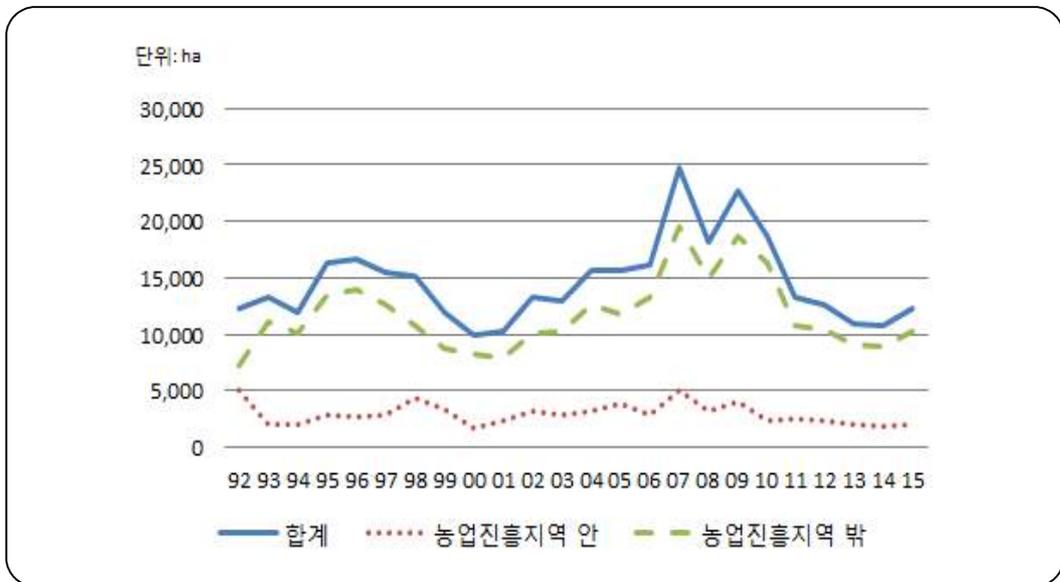
단위 : ha

연도별	총면적	공용·공공용 시설 및 공익시설	주택시설	학교시설	광·공업시설	농·어업용 시설	기타
1975	515	130	47	15	13	35	275
1990	10,593	4,402	2,229	72	2,415	593	882
1995	16,279	5,252	2,352	-	1,675	4,687	2,313
2000	9,883	4,059	1,742	-	1,142	1,581	1,359
2005	15,659	7,396	2,340	-	862	2,245	2,816
2010	18,732	7,603	4,378	-	2,766	768	3,217
2011	13,329	6,321	1,828	-	1,789	669	2,722
2012	12,677	5,061	3,076	1,617	669	2,254	-
2013	10,960	4,608	1,858	-	1,298	643	2,553
2014	10,718	3,950	2,311	-	1,198	597	2,662
2015	12,303	4,648	2,706	-	1,401	617	2,931

자료: 농림축산식품부, 농림축산식품주요통계 2016

- <그림 2-2>에서 보듯이 농업진흥지역 내 우량농지도 매년 전용이 이루어지긴 하지만, 농지전용 면적 증가에 가장 큰 영향을 미치는 것은 농업진흥지역 밖 농지임.
 - 우량농지의 보전 방향에 대한 정책적 합의가 이루어지지 않은 상황에서 농업진흥지역 밖의 농지가 대규모로 전용되고 있음.

<그림 2-2> 농지전용면적 추이



자료: 한국농어촌공사, 농지전용통계자료집

- 휴경농지는 1990년 40.4천 ha에서 2016년 51.7천 ha로 11.3천 ha가 증가하였음. 논 휴경면적의 경우 1995년 33.5천 ha에서 점차 감소하여 2016년에는 12.1천 ha로 나타남. 밭 휴경면적의 경우 2005년에 20.1천 ha로 가장 적었으나 소폭씩 증감을 반복하다가 2016년에는 39.5천 ha로 크게 증가하였음.

〈표 2-3〉 연도별 휴경농지 현황

단위 : 천 ha, %

구분		1990	1995	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
경지면적	계	2,108.8	1,985.3	1,824.0	1,715.3	1,698.0	1,730.0	1,711.4	1,691.1	1,679.0	1,643.6
	논	1,345.3	1,205.9	1,104.8	984.1	959.9	966.1	963.9	933.6	908.2	895.7
	밭	763.5	779.4	719.2	731.2	738.1	763.9	747.6	757.5	770.8	747.9
휴경농지면적	계	40.4	64.6	44.2	50.5	54.6	45.1	40.8	39.7	40.4	51.7
	논	12.4	33.5	24.1	20.2	22.4	15.2	14.1	13.7	13.3	12.2
	밭	28	31.1	20.1	30.4	32.2	29.9	26.7	26	27.2	39.5
휴경률	계	1.9	3.2	2.4	2.9	3.2	2.7	2.4	2.3	2.6	3.1
	논	0.9	2.6	2.2	2.1	2.3	1.6	1.5	1.4	1.5	1.4
	밭	3.6	4.1	2.8	4.2	4.4	4.1	3.5	3.7	3.8	5.3

자료: 농림축산식품부, 농림축산식품주요통계 2016
통계청, 농지면적조사 2017

1.3. 농업진흥지역 면적 추이

- 2015년 기준 농업진흥지역 지정면적은 81.0만 ha이며 논은 71.3만 ha, 밭은 9.7ha 수준임. 전체 농지면적과 비교해봤을 때 진흥지역농지면적은 48.2%를 차지하는 것으로 나타남.
 - 2010년에 비해 2015년 농업진흥지역이 아닌 농지의 감소율은 4.3%인 반면, 농업진흥지역 안의 농지면적은 동 기간 0.4% 증가함.

〈표 2-4〉 연도별 농업진흥지역 지정현황

단위 : 천 ha

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
농지면적(A)	1,737	1,715	1,698	1,730	1,711	1,691	1,679
논	1,010	984	960	966	964	934	908
밭	726	731	738	764	748	757	771
진흥지역농지면적(B)	811	807	807	809	808	811	810
진흥구역	754	751	751	753	752	755	754
보호구역	57	56	56	56	56	56	56
논	713	710	710	712	711	714	713
밭	98	97	97	97	97	97	97
진흥지역률(B/A)	46.6	47.1	47.5	46.8	47.2	48	48.2

자료: 농림축산식품부, 농림축산식품주요통계 2016

2. 영농여건불리농지 제도

2.1. 영농여건불리농지제도 도입 배경

- 우리나라는 1950년 농지개혁 이후 지금까지 농지소유에 있어서 ‘경자유전 원칙’을 기본이념으로 하고 있음.
 - 또한, 1996년 농지법이 도입되면서 원칙적으로 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있게 되어 있음. 농지법 제6조에 의해 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다”라고 명시되어 있음.

- 이와 같이 농지는 원칙적으로 자기의 농업경영 목적 이외의 소유가 제한되어 있어 농어촌 지역 내 경작 여건이 어려운 농지는 처분·이용이 쉽지 않음. 특히 경사도가 높은 영농조건이 불리한 지역에서 어려움이 더욱 가중되고 있는 상황임.
 - 이러한 문제점을 해소하고자 생산성이 낮은 농지를 영농여건불리농지로 지정·고시하고 소유제한 폐지 및 농지전용절차 간소화를 추진함.
- 영농여건불리농지에 대해서는 소유와 이용규제를 완화하여 농지의 이용효율화 및 농어촌 지역 경제 활성화를 도모할 수 있게 하였음(『농지법』 개정, '09.11.28 시행).
 - 영농여건불리농지에 대해서는 취득이 자유롭고 임대료가 허용되며, 시·군에 신고할 경우 농지전용이 가능함.

2.2. 영농여건불리농지제도의 법적 근거 및 지정기준

- 영농여건불리농지는 생산성이 낮고, 경작이 어려운 등 <표 2-5>에 제시된 요건을 모두 충족하는 농지로서 시장·군수가 고시한 농지이며, 법적 근거는 『농지법』 제6조제1항제9호의2, 『농지법 시행령』 제5조의 2임.

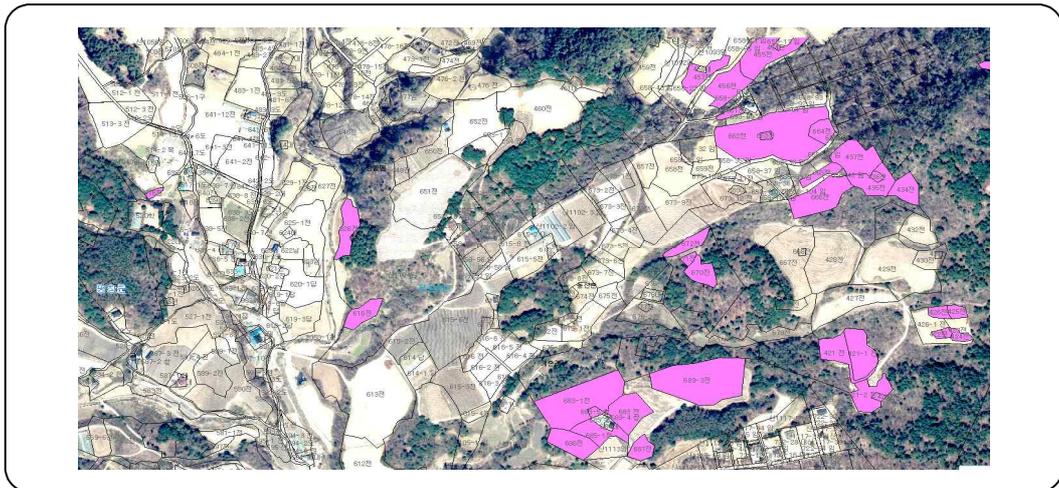
〈표 2-5〉 영농여건불리농지 지정 요건

- ① 농업진흥지역 밖 농지 중에서 최상단부부터 최하단부까지의 평균경사율이 15% 이상인 농지
- ② 시·군의 읍·면지역에 있는 농지
- ③ 평균경사율이 15% 이상인 농지를 포함해 해당 지역의 집단화된 농지의 규모가 2ha 미만인 농지
- ④ 농기계의 이용과 접근이 어려운 농지

⑤ 농업용수·농로 등 농업생산기반의 정비 정도와 농기계의 이용 및 접근 가능성, 통상적인 영농 관행을 참작할 때, 영농여건이 불리하고 생산성이 낮다고 인정되는 농지

- 영농여건불리농지는 농지의 집단화된 상황을 종합적으로 고려하기는 하지만, 필지 단위로 지정되기 때문에 제도 도입 목적이 유사한 조건불리지역과는 지정 방식이 다름.
 - 영농여건불리농지는 필지별 구분 방식이기 때문에, <그림 2-3>에서 보듯이 분산되어 지정되어 있음. 필지별 지정 방식은 사회경제 또는 지역적 여건에 관계없이 개별 농지의 물리적 조건에 따라 대상지를 선정하는 방식으로, 지역 간 사회경제 여건의 격차가 적은 경우 바람직한 방식이라 할 수 있음.

<그림 2-3> 영농여건불리농지 지역 예시



자료: 농지공간포털

- 주 1) 분홍색으로 표시된 지역이 영농여건불리농지임.
- 2) 강원도 평창군 방림면 계촌리 일대

- 다만, 영농여건불리농지라고 하더라도 정당한 사유 없이 휴경을 한 경우 그 사유가 발생한 날로부터 1년 이내에 처분해야 함.

2.3. 영농여건불리농지제도의 도입 목적 및 기대효과

- 우리나라에서 영농여건불리농지를 지정·고시한 이유로는 농지에 대한 일률적 규제를 합리화하여 영농여건이 불리한 한계농지의 규제를 완화하고, 헌법상 경자유전원칙의 범위 내에서 비농업인의 농지 소유 규제를 완화하여 국가경제 및 농촌경제 활성화에 기여하고자 하는 데 있음.
- 영농여건불리농지 제도 도입을 통해 얻을 수 있을 것으로 예상되는 긍정적 기대효과는 1) 농지의 소유 및 임대차 제한 폐지로 도시민의 귀농 및 농촌정주 촉진 2) 농지거래 활성화에 의한 농지가격 상승으로 농가자산 증대가 있음.
 - 반면, 부정적 기대효과로는 1) 농지면적 감소를 가속화 시키고 농업생산 기반 약화 2) 무분별한 농지전용 및 개발로 농촌사회의 위화감을 조성할 수 있다는 문제점이 제기됨.
- 제도 도입으로 영농여건불리농지는 자기의 농업경영을 목적으로 이용하지 않더라도 누구든지 취득하여 소유할 수 있으며, 임대도 가능하기 때문에 고통으로 인해 영농활동이 어려운 농업인의 농지 유희화 방지 등 농지의 효율적 이용이 기대되었음.
 - 영농여건불리농지를 취득하려는 경우에는 일반 농지와 달리 농업경영계획서를 작성하지 않고도 농지취득자격 증명 신청이 가능함.
 - 지자체 고시에 의해 영농여건불리농지로 지정된 농지에 대해서는 소유 제한이 폐지되며, 조사료나 특용작물 재배지 등으로 임대가 가능하고, 농지전용 절차도 신고제로 간소화되었음.
 - 영농여건불리농지에 대해서는 취득이 자유롭고 임대가 허용되며, 시·군에 신고할 경우 농지전용이 가능함.

제 3 장

국내·외 유사제도 현황

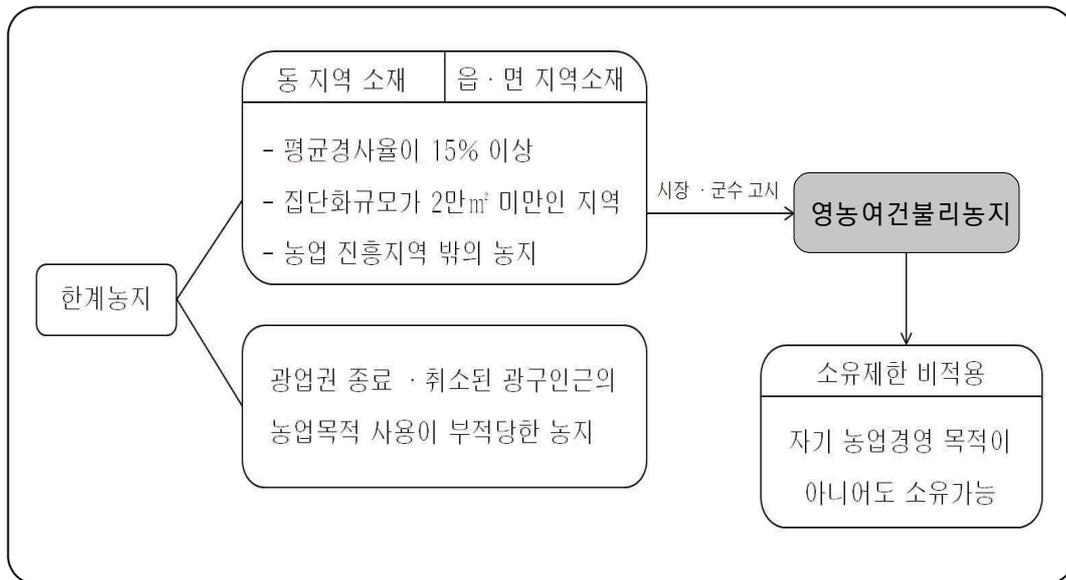
1. 한계농지 지정 제도

1.1. 한계농지 지정 제도 도입목적

- 한계농지란 농어촌지역의 한계농지와 그 주변산지 등의 토지를 농어촌지역에 필요한 다양한 형태로 개발·이용하여 지역자원을 확충하는 등의 정비 사업을 추진하기 위하여 시장·군수·구청장이 지정·고시하는 지구를 의미함.
- 한계농지란 농어촌정비법상의 용어로 농업진흥지역 밖의 농지 중 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지로 정의되며(농어촌정비법 제2조 제17항), 경제적으로 차액지대가 가장 적은 농지임. 이들 농지는 대부분 일반적으로 중산간지역에 산재되어 있으며, 경사도가 15% 이상이거나 집단화 규모가 2ha 미만인 농지가 이에 해당됨. 세부 기준은 동법 시행령 제2조에 다음과 같이 규정하고 있음.

- ① 최상단부에서 최하단부까지의 평균경사율이 15%이상이거나 집단화된 농지의 규모가 2만㎡미만인 농지
 - ② 광업법에 의한 광업권이 기간만료 또는 취소로 소멸될 광구의 인근지역의 농지로서 토양오염 등으로 인하여 농업목적으로 사용하기에 부적당한 농지
- 한계농지는 영농여건불리농지와 정의가 동일하지만 농어촌정비법에서 규정하고 있다는 차이가 존재함. 또한 영농여건불리농지는 취득 시 제한이 없으나 한계농지는 농업인이나 농업인이 되고자 하는 자 또는 농업법인만 취득할 수 있음.

〈그림 3-1〉 한계농지와 영농여건불리농지의 관계



자료: 토지이용규제정보서비스, <http://luris.molit.go.kr>

- 농어촌정비법에 근거한 한계농지의 지정목적은 ① 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 한계농지를 체계적으로 정비하여 다양한 용도로 활용함으로써 한정된 국토자원의 이용도를 높이고, 농촌경제의 활성화와 농촌 활력 증진

을 도모하고 ② 한계농지에 주택·체육·관광·복지·문화시설 등이 설치됨으로써 농촌에 부족한 생활·레저·문화공간 등을 확보하여 삶의 질을 향상코자 하며 ③ 한계농지정비사업을 통해 도시민과 도시자본이 농촌에 유입·정착되도록 하여 농촌주민에게는 소득 증대의 기회가 되도록 하고, 도시민은 농촌을 방문하여 농촌의 여유로움과 풍부한 인정을 경험하면서 여가를 즐길 수 있도록 하여 도농교류의 계기를 마련하는 데 있음.

- 즉, 한계농지는 지속적 농업생산에 그 목적이 있기 보다는 과소 개발지역의 농촌개발 측면에서 접근한 개념이라고 볼 수 있음.
- 실제로 한계농지의 지정취지 및 목적은 해당 농지의 효율적 관리·이용 및 개발을 위하여 한계농지와 그 주변산지를 포함하여 한계농지정비지구로 지정하고 한계농지정비사업을 통해 과수·원예·특용작물·축산단지 등 농업목적으로 이용하게 하거나, 농어촌 관광휴양단지, 문화예술 관련시설, 수련시설 등 농어촌지역의 개발을 촉진하기 위해 관련되는 시설을 설치할 수 있도록 하는 것임.
- 여기서 한계농지와 영농여건불리농지의 개념적 관계를 살펴보면 기본적으로 한계농지는 동 지역에도 존재할 수 있으나, 읍·면 지역으로만 제한할 경우 영농여건불리농지의 개념은 한계농지에 포함된다고 할 수 있음. 하지만 앞에서 언급한 것처럼 그 지정취지나 목적이 다른데, 자기 농업경영에 이용하지 아니하더라도 도시민 등이 소유할 수 있도록 규제완화 목적이 있는 영농여건불리농지와 필요에 따라 개발목적으로 지정하게 되는 한계농지의 개념은 분명히 다르다고 할 수 있음.
 - 실제로 한계농지의 지정은 전국적으로 100여 ha에 불과한 반면, 2009년 11월 농지법 개정으로 정의된 영농여건불리농지는 현재 전국적으로 11만 ha가 지정·고시되었음.

1.2. 한계농지정비사업(농어촌정비법 91조~100조)

- 한계농지정비사업은 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 한계농지 등을 체계적으로 정비하여 주택·체육·관광·복지·문화시설 설치 등 다양한 용도로 활용함으로써 한정된 국토자원의 이용도를 높이고 농촌 및 농촌경제의 활력 증진을 도모하고, 도시민과 도시자본이 농어촌에 유입·정착을 유도하여 지역 소득증대에 기여하는 사업임.
 - 또한, 한계농지를 개발수요에 맞추어 다양한 유형으로 개발·정비하고, 지자체의 인가를 거침으로써 자연환경과의 조화 및 난개발 방지를 도모하며, 한정된 국토의 효율적 활용과 개발수요를 한계농지로 유도하여 농업진흥지역의 우량농지를 보전하고 도시의 건전한 자본을 농촌에 유입하여 지역균형발전을 도모하는 것이 이 사업의 추진방향임.
- 이 사업의 주관기관은 지자체(시장·군수)이며, 사업시행자는 시장·군수 또는 한계농지 등의 정비사업계획을 승인받은 자임.
 - 한계농지정비지구의 지정요건으로는 한계농지의 기준에 부합되는 농지와 그 주변산지 등의 토지를 포함하여 그 면적이 20만㎡ 이하여야 함. 다만 한계농지의 면적은 전체면적의 15% 이상이고, 한계농지를 제외한 농지의 면적은 전체면적의 20% 미만으로 함.
 - 그리고 농지법에 의한 농업진흥지역이 포함되지 아니한 지역과 산지관리법에 의한 보전산지가 포함되지 아니한 지역이어야 함.
- 한계농지정비사업의 내용은 ①과수·원예·특용작물·축산단지·양어장 등 농림수산업을 위한 농지의 조성 및 시설 설치 ②농어촌이용관광단지, 관광농원, 관광숙박시설 등 농어촌관광휴양자원 개발·이용을 위한 시설 설치 ③주택·택지 및 부속농지, 공업시설, 전시장·박물관 등 문화예술 관련시설, 체육시설, 청소년 수련시설, 의료시설, 교육연수시설, 노인복지시설의 설치 ④기타 농어촌지역의 개발을 촉진하기 위하여 필요한 시설로서 식물원, 화초 및

분재 등의 온실, 휴게소, 관망탑, 야외극장, 아동관련시설, 촬영소 등의 시설 설치 등임.

- 이 사업은 제도사업으로 운영되고 있으며 국고보조 또는 융자 등에 지원되는 예산은 없음. 다만, 국가와 지방자치단체는 한계농지 등의 효율적 보전이용 및 정비를 위하여 농지관리기금, 지방비 등을 투자할 수 있음.
- 한계농지로 고시된 지역은 관계법령의 검토를 거쳐 개발이 가능하며, 농지 보전부담금은 100% 감면됨.
 - 또한, 시장·군수는 한계농지로 고시한 지역 중 정비의 필요성이 있는 지역을 한계농지정비지구로 지정함.

2. 조건불리지역

2.1. 조건불리지역이란

- 조건불리지역이란 농업의 생산조건이 불리하여 농민의 소득이 낮고 최소한의 지역인구 유지가 어려운 지역에 직접보조금을 지불하기 위해 사용하는 개념으로서 미국, 일본, EU, 우리나라 등을 중심으로 지역정책 차원에서 사용하는 개념임.
- 우리나라 조건불리지역은 “농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정”에 의해 정의되고 있는데, 이는 농업 생산성 및 정주(定住) 여건 등이 불리한 지역으로서 농림수산식품부장관이 경지율, 경지경사도 등을 고려하여 선정한 지역으로 정의하고 있음.

- 경지율과 경지경사도 등에 대한 세부내용은 농림수산사업시행지침서에서 제시하고 있음.¹
 - 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역으로서 농림축산식품부장관이 경지율 및 경지경사도 등을 고려하여 선정하는데, 읍·면지역 중 경지율이 22% 이하이고, 경지경사도가 14%이상인 농지면적을 50% 이상 포함하고 있는 법정리이고, 도서지역(제주도 포함)은 경지율 및 경사도와 관계없이 읍·면지역 모든 법정리가 포함됨.
- 조건불리지역의 정의는 대상농지를 포함하는 법정리의 개념으로서 위에서 제시했던 개념들과 직접 비교하기는 어려우나 선정기준이 물리적 불리조건을 근거로 하기에 한계농지 및 영농여건불리농지와 비슷한 개념으로 분류할 수 있음.

2.2. 조건불리지역직접지불금

- 조건불리지역에 직접지불금과 관련해서 조건불리지역 내의 대상농지는 “농지법” 제2조 상의 농지와 “초지법” 5조에 따라 조성된 초지에 한정하고 있음.
- 우리나라에서는 조건불리지역 직불금의 목적을 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 농업인의 소득보전 및 지역활성화 도모로 삼고 있으며, 이러한 목적의 달성으로 농업의 공익적 기능유지 및 지역 공동화 예방을 실현하려 하고 있음.

¹ ‘12년 전국 읍·면지역 법정리별 경지율 및 경지 경사도 일제조사 결과 등에 따라 선정된 조건불리지역 법정리를 대상으로 지급하였음(동(洞)지역은 도서(島嶼)를 불문하고 모두 제외).

- 조건불리지역직접지불제(이하 조건불리지역직불제)는 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에 거주하는 농업인 등의 소득 보전 및 지역 활성화 도모를 위해 2004년~2005년에 전국의 오지를 대상으로 시범사업을 시행한 후 2006년부터 본격적으로 도입되었음.
 - 농업생산조건 및 정주여건이 일반적인 농업지역에 비해 불리한 지역을 대상으로 농업인의 소득 보조를 통해 일반농업지역과의 생산성 격차를 보전하여 농업경영을 유지하게 한다는 점에서 영농여건불리농지와 유사성이 있음.
- 조건불리지역직불제는 정부가 정한 이행조건을 준수할 경우 제곱미터 당 50원(농지), 25원(초지)의 금액을 지급하는 사업이며 농업인의 경우 지급상한 면적은 밭(과수원 포함) 4만제곱미터, 논·초지 각 30만제곱미터이고, 농업법인인 밭(과수원 포함) 10만제곱미터, 논·초지 각 50만제곱미터임.
- 조건불리지역직불제 시행의 법적 근거는 「세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법」 제11조제2항, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제39조제3항, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제40조, WTO 농업협정문 부속서 2의 13 : 지역지원계획에 따른 지불, 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」 제4장을 기초로 하고 있음.
- 지급대상 토지는 조건불리보조금 지급대상 마을에 있는 「농지법」 제2조에 따른 농지 및 「초지법」 제5조에 따라 조성된 초지(이하 “초지”)로서 다음 조건을 모두 만족하는 토지임.
 - 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항제1호에 따라 농업경영체 등록정보에 등록된 농지(초지)
 - 공부상 지목에 상관없이 '03년부터 '05년까지 3년 동안 농업에 이용·관리된 농지 또는 초지

- 지급대상 면적 산정 시 포함되지 않는 토지(실경작지가 아닌 토지)는 농지법 제2조제1호 나목에 해당되는 농지 및 초지법 제2조제1호 중 다년생 개량목 초의 재배에 이용되는 토지와 사료작물재배지를 제외한 축사, 도로, 부대시설을 위한 토지임.
- 조건불리지역직불제의 경우 직불제 수령을 위해서는 상호준수제도(cross compliance)의 일환으로 농지관리의무를 필수적으로 이행해야 함. 농지관리의무 필수 이행사항은 아래와 같음.
 - 농업인(법인 포함)은 사업시행기간(사업신청~이행점검 완료시) 동안 지급대상 토지를 아래사항 중 어느 하나로 경작 또는 관리(제초·잡목제거 등)할 것
 - 농업의 다원적 기능제고를 위해 최소한의 생산
 - 작목은 재배하지 않더라도 해당 연도에 1회 이상 경운
 - 중환(사고, 질병), 징집 또는 소집(병역법), 수용(교도소·구치소 또는 보호감호시설 등) 등으로 불가피하게 경작(관리)하지 못한 사유가 인정(지자체장이 판단)되는 경우에는 경작(관리)한 것으로 간주
 - 시장·군수(읍·면장) 또는 농관원 지원장·사무소장이 요구할 경우 농업인등은 불가피하게 휴경한 사실을 증명하여야 함

〈표 3-1〉 조건불리지역직불제 예산내역 및 신청실적

단위 : 백만원, ha

구분	2015		2016		2017
예산	39,511		39,511		47,220
지급대상면적	농지 95,000ha 초지 3,175ha		농지 95,000ha 초지 3,175ha		농지 95,000ha 초지 3,175ha
신청실적 (농가수,면적)	157천건	114천 ha	151천건	107천 ha	-

자료: 농림축산식품부(2017)

- 조건불리지역직불제 예산내역은 농식품부 예산내역을 기준으로 2015년과 2016년은 동일하게 유지되었으나 2017년에 7,709백만 원이 증액되어 약 19.5%의 상승률을 보임. 그러나 지급대상 면적은 농지 95,000ha, 초지 3,157ha로 유지되고 있음.

3. 외국의 유사제도

3.1. EU의 조건불리지역직불제

- EU에서 시행하고 있는 조건불리지역직불제는 농촌발전 정책의 일환으로 시행되고 있음.
 - EU의 공동농업정책은 크게 직불제와 관련 있는 ‘1 지주(First pillar)’와 농촌발전정책과 관련 있는 ‘2 지주(Second pillar)’로 나뉘어져 있음. 이때, 제 2지주에 해당하는 농촌발전 정책은 EU 회원국에 많은 재량권을 부여하고 있음.
- EU는 1975년부터 역내 조건불리지역 농가소득을 지원하여 농업인구의 유출을 방지하고 최소한의 인구밀도를 유지하기 위하여 직불제를 운영하고 있음. EU의 조건불리지역직불제는 경제적, 사회적, 환경적 목적으로 도입되었음(김태곤 외, 2011).
 - 경제적이란 생산비에 대해 항구적이고 자연적인 불리함을 직불금 지급을 통해 상쇄 하고자 함을 의미함.
 - 사회적이란 경작포기로 인한 인구유출을 방지하고, 환경적이란 농촌지역을 유지하기 위한 것에 그 목적이 있음.

- EU에서 규정하고 있는 조건불리지역의 개념은 회원국들의 다양한 농업 특성과 정책관심을 반영하였기 때문에 공통적으로 규정되고 있지는 않으나 보통 “농업의 생산조건이 불리하여 농민의 소득이 낮고 최소한의 지역인구 유지가 어려운 지역”으로 볼 수 있음.
 - 참고로 EU의 조건불리제도의 근간이라 할 수 있는 75/268/EEC는 조건불리지역에 대한 정의와 이에 대한 지원을 명시한 규정임. 이 규정에 의하면 조건불리지역의 일반조건은 토지가 척박하며 영구적으로 불리한 환경의 영향을 받으며 농업활동이 미약하고 농업 활동에 대한 의존도가 크며 도로와 전기, 수도시설과 관광지의 경우 하수도 시설 등 기반시설이 충분히 구비되어 있지 못한 곳이며 이러한 조건들이 동질적으로 나타나며 행정구역 단위로 이루어진 지역임.
- 따라서 유럽 농업에서 조건불리지역(LFA : Less Favoured Areas)의 개념은 지형(경사도), 표고(고도), 기후 등 자연조건이 열악하고, 농업경영이 불리한 지역을 말하고 있음. EU의 공동농업정책(CAP)에 포함되어 있는 여러 공동농업구조조정 정책 중 하나인 ‘산악지역 및 조건불리지역 농업에 관한 지침(EU지령 75/268)’에 근거하여 독일이나 프랑스는 조건불리지역을 산악지역, 조건불리농업지대, 특별 핸디캡지역으로, 영국은 열등지역, 최열등지역으로 정의하고 있음.
- 사업 대상지역은 크게 산악지역(Mountain Areas), 일반조건불리지역(Other Less-favoured Areas), 특정조건불리지역의 세 지역으로 분류함.
 - 이사회 규정에 따르면 산악지역은 높은 고도로 적은 무상일수 등의 특수한 산악기후와 급한 경사로 인해 고가의 장비가 필요한 지역임. 단, 고도와 경사가 심각한 수준이 아니더라도 두 가지 요소가 동시에 열악한 지역도 산악지역으로 간주함.
 - 일반조건불리지역은 토지의 생산성이 낮고 많은 비용투자 없이는 생산성이 개선될 여지가 없으며 비용이 많이 필요한 가축만 사육할 수 있는

등 지속적인 영농활동이 어려운 곳을 지칭함.

- 특정조건불리지역은 환경을 보전, 개선하고 잠재된 관광자원을 보호하기 위해 지속적인 영농활동이 요구되나 특정한 열악 조건으로 영농활동에 지장이 있는 곳을 가리킴.
- 각 국가별 조건불리지역의 분류사항 지정에 대한 세부 사항은 EU에서 규정하지 않았지만, 회원국은 지정에 앞서 반드시 EU의 승인을 받아야 함.

〈표 3-2〉 EU 조건불리지역 직불제 개요

사 항	내 용	
지역 지정 구분	산악지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 토지이용 가능성에 상당한 제한이 있고, 노동비용 역시 매우 높은 특징을 가지는 다음 각각의 지역 ① 해발 및 어려운 기후조건에 의해 작물의 생육기간이 상당히 짧은 것 ② 기계 사용이 어렵고, 고액의 특별한 기계사용이 필요한 급경사지가 지역의 대부분을 차지하고 있는 것 등
	보통조건 불리지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음의 모든 특성을 가지는 지역 ① 생산성이 낮고, 경작에 부적합한 토지의 존재 ② 자연환경에 기인하여 농업의 경제활동을 나타내는 주요지표에 관해서 생산이 평균보다 상당히 낮은 것 ③ 인구의 가속적인 감소에 의해 해당지역의 활력 및 정주의 유지가 위협해지고 있는 지역
	특별 핸디캡지역 (소지역)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 홍수가 정기적으로 일어나는 등의 소지역
대상 농가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3ha(이탈리아 남부, 그리스, 포르투갈, 스페인 등은 2ha) 이상의 농지를 보유하고 5년 이상 농업활동을 지속 ○ 다른 지역과 생산비용 등에 차이가 없는 보통소맥, 와인, 사과 등을 생산하는 농가는 제외 ○ 가맹국에 있어서는 지원을 조건불리지역의 일부(산악지역)나 농가 일부(저소득농가)에 한정 	

자료: 김태곤 외(2011)

3.2. 일본의 중산간지역직불제

- 일본의 중산간지역 직불제는 농업 생산조건이 불리한 중산간지역 등에서 농업을 계속함으로써 농지를 유지·관리하는 공익적 목적을 달성하기 위해 2000년에 새로이 시행되었음.
 - 일본은 중산간지역을 중심으로 고령화에 의한 인력 고갈로 농지 유희화 및 농업이 축소되는 지역이 늘어나면서 중산간지역을 대상으로 한 정책이 도입되고 있는데, 일본의 중산간지역 직불제도 이러한 맥락에서 나온 제도임.
 - 중산간지역은 분류방식에 따라 차이가 있으며 농림통계에서는 중간지역(임야율 50%-80%, 경사 농지가 많은 시정촌)과 산간지역(임야율 80% 이상, 경지율 10% 미만인 시정촌)을 합한 지역(1,757개 시정촌)을 말함.
 - 법률상은 특정 농산촌법 등 8개 지역진흥입법에서 정한 지역(2,108개 시정촌)의 농업생산액, 농가 수, 농지면적이 전국의 40%내외를 차지해 일본 농업에서 중요한 역할을 담당하고 있음.

〈표 3-3〉 일본 농촌유형 구분

구분	내용
도시우세지역	인구밀도가 500명/km ² 이상, DID면적(인구집중지역면적)이 거주지면적의 5%이상을 점유하는 등 도시적인 집적(인구증가 등)이 진행되는 시정촌
평지농업지역	경지율이 20%이상, 임야율이 50%미만 또는 50% 이상의 평탄한 경지가 중심인 시정촌
중간농업지역	평지농업지역과 산간농업지역의 중간 지역이며 임야율은 주로 50%~80%이며 경지와 경사지가 많은 시정촌
산간농업지역	임야율이 80%이상, 경지율이 10% 미만인 시정촌

- 중산간지역 직불제는 제 1기 대책(2000년~2004년)을 시작으로 현재 제 4기 대책(2015년~2019년)이 마련되어 시행중에 있음.
- 일본 중산간지역의 대상농용지는 농업생산조건이 불리한 농용지로서 사업대상지역과 지급대상 토지는 아래의 기준에 의거하여 직불금을 지급하고 있음.

1) 사업대상지역

- ① 「특정 농산촌법」, 「산촌 진흥법」, 「과소 지역 자립 촉진 특별 조치법」, 「반도 진흥법」, 「낙도 진흥법」, 「오키나와 진흥 특별 조치법」, 「아마미 군도 진흥 개발 특별 조치법」, 「오가사와라 제도 진흥 개발 특별 조치법」 등에 의해 지정된 지역
- ② ①에 준하여 도도부현 지사가 정한 기준을 충족하는 지역

2) 지급대상 토지

- ① 급경사농용지 (논: 1/20 이상, 밭·초원·채초 방목지: 15° 이상)
 - ② 완경사농용지 (논: 1/100 이상 1/20 미만, 밭·초원·채초 방목지: 8° 이상 15° 이하)
 - ③ 자연 조건적으로 작은 구획·부정형의 논(대다수가 30ha 미만으로 20ha 이하)
 - ④ 고령화율·경작 포기율이 높은 마을에 있는 농지(고령화율: 40%, 경작 포기율: 논 8% 이상, 밭 15% 이상)
 - ⑤ 기온이 현저히 낮고, 초지 비율이 70% 이상인 시정촌 내에 존재하는 초지
 - ⑥ ① ~ ⑤의 기준에 준하여 도도부현 지사가 정하는 기준에 해당하는 농지
- * 농용지구역(농업 진흥 지역 정비에 관한 법률에 정하는 농용 지구 지역)내에 있는 농용지를 대상으로 함.

- 지급대상은 취락 등을 단위로 하는 협정을 체결하고, 5년 간 농업 생산 활동

등을 계속 하는 농민이며, 지급단가는 지목, 경사정도에 따라 차등지급하며 초지의 경우 예외로 두어 지급하고 있음.

〈표 3-4〉 일본 중산간지역 직불제 지급단가

지목	구분	지급단가(엔/10a)
논	급경사(1/20이상)	21,000
	완경사(1/100이상)	8,000
밭	급경사(15°이상)	11,500
	완경사(8°이상)	3,500
초지	급경사(15°이상)	10,500
	완경사(8°이상)	3,000
	초지 비율이 높은 초지 (70%이상, 한랭)	1,500
채초(採草)	급경사(15°이상)	1,000
방목지	완경사(8°이상)	300

주: 소구획·부정형의 논, 고령화율·경작 포기율이 높은 마을에 있는 농지의 경우 완경사의 단가와 금액을 적용함.

- 제 4기 대책의 주요 변경사항은 초급경사(超急傾斜)농지에 보전·관리에 대해 가산을 지급한다는 점임.²
 - 논 급경사지 (1/10 이상), 밭 급경사지(20°) 등 특히 조건이 엄격한 초급경사농지의 보전·관리에 대해 가산의 대상이 되는 활동(농지의 보전 및 농산물의 판매 촉진)을 실시할 경우 추가적인 직불금(6,000엔/10a) 수령이 가능하도록 개정함.
 - 이로 인해 농업 생산성 향상(A조건), 여성·청년 농업인의 참여(B조건), 집단적·지속적인 체제 정비(C조건), 가공·판매 등을 시행하지 않고서도 초급경사농지에 대한 추가적인 직불금 수령이 가능해짐.

² 일본 농림수산성 「중산간 지역 등 직접 직불제도(제 4기 대책)」 자료를 참고하였음.

- 일본은 시정촌이 지정한 ‘유희농지 또는 유희화가 예상되는 지역’에서 시정촌의 중개로 농지를 알선 받아 경영하는 취지의 협정을 체결하는 경우에 한하여 특정법인 임대제도(2005년)를 허용하였음.
 - 이는 기존농가와의 경합을 피하기 위하여 한정된 지역에서만 경영이 허용되었음.
 - 구조개혁특구에서 기업에 의한 지역농업 진흥효과가 인정되고 기업의 진입요구가 높아짐에 따라 ‘농업경영기반강화촉진법’을 개정하여 입차 방식에 의한 농업 진입을 확대함.

- 그리고, 2014년에 국가전략특구 제도를 도입하면서, 농업 분야에서 농촌인구의 고령화에 따른 경작포기 확대를 차단하려는 의도에서 인구 25,000명의 농촌도시인 효고현 야부시를 대상으로 농업 분야 특구를 지정함.
 - 효고현 야부시의 경우 시 면적에서 중산간 농지가 대부분을 차지하는데 다 급속한 고령화로 경작 포기 면적이 마을 전체 농지의 10%까지 달하면서 조치가 필요한 상황이었음.
 - 이에 야부시는 기업 및 귀농자들의 농업 진입 촉진을 위해 농지 매매와 임대 인·허가권을 농업위원회에서 시(市)로 이관하면서 기업의 농지소유를 5년간 한시적으로 허용한 바 있음.

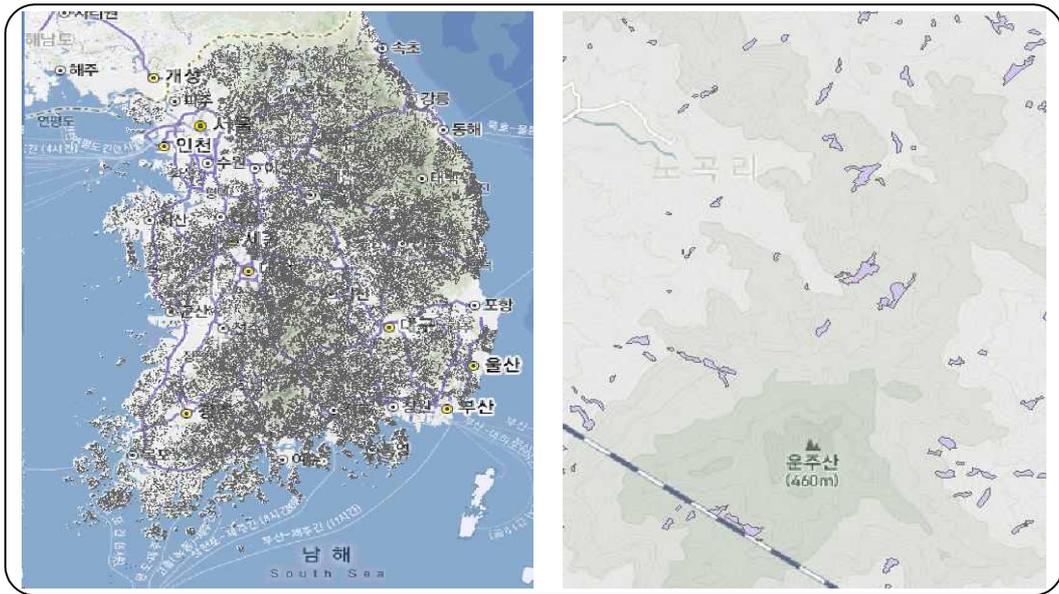
제 4 장

영농여건불리농지의 지정 및 이용 현황

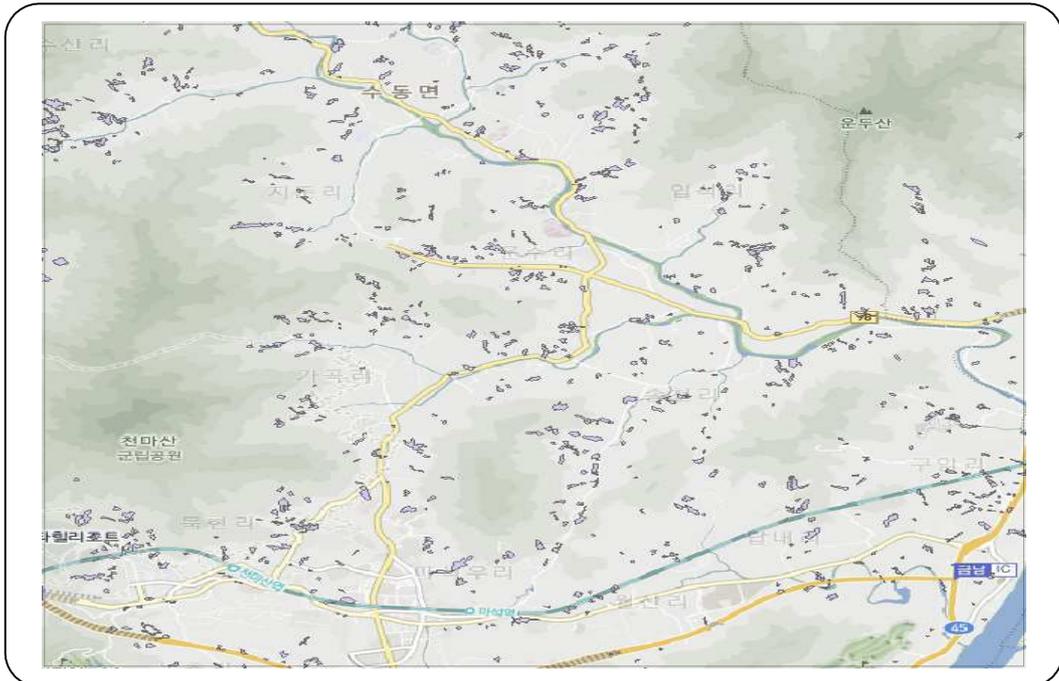
1. 영농여건불리농지 자료 구축

- 영농여건불리농지의 현황을 파악하기 위해 2008년부터 2016년까지의 공시지가, 2015년 농업경영체 DB, 지역별로 구축된 PNU코드를 기반으로 제공되는 영농여건불리농지 자료를 확보함.
- 앞서 구득한 자료를 바탕으로 영농여건불리농지 공간자료를 구축함. 이 때, 자료구축은 PNU코드를 기반으로 하여 지적도에서 영농여건불리농지 지역을 추출하는 방식을 채택함.

〈그림 4-1〉 영농여건불리농지 자료와 결합한 지도



〈그림 4-2〉 지도를 결합하여 파악한 특정지역 영농여건불리농지 분포



- 또한 2010년과 2016년 영농여건불리농지의 변화를 확인하기 위해 위치정보를 기반으로 변화특성을 분석할 수 있는 자료를 구축하였음. 이는 영농여건불리농지가 지속적으로 유지된 지역과 변화된 지역을 구분하여 어떠한 특성에 의해 영농여건불리농지가 유지되는지, 혹은 전용되는지에 대한 정보를 얻고자 함임.
- 한편, 표준지 공시지가, 공시지가에 포함된 환경적 특성을 활용하여 영농여건불리농지 특성을 파악하기 위해 표준지 공시지가 및 공시지가 자료와 영농여건불리농지 공간자료를 통합하는 과정을 수행함.
- 이와 더불어 영농여건불리농지의 특성을 보다 상세히 확인하기 위해 농업경영체 DB에 있는 농가 정보를 활용하여 도로로부터의 거리, 고도, 경사, 지가, 지목, 경영형태, 면적, 품목 등을 결합하는 작업을 수행함.

2. 영농여건불리농지의 지정 현황

2.1. 전체 영농여건불리농지 지정 현황

- 농림축산식품부에서 농지정보화사업의 일환으로 구축한 농지공간포털의 영농여건불리농지 통계자료에 의하면 2016년 기준 영농여건불리농지 지정면적은 110,415ha로 전체 농지면적의 약 6.7%를 차지함.
- 지역별로는 경북 지역의 영농여건불리농지 지정 면적이 25,594ha로 가장 넓고, 강원(19,104.4ha), 경남(16,536.5ha) 순으로 지정 면적이 넓은 것으로 나타났다. 반면, 광역시 단위, 제주 지역을 제외하고 영농여건불리농지 지정 면적이 가장 작은 곳은 세종(403.5ha)으로 파악됨.

〈표 4-1〉 영농여건불리농지 지정현황(2016년 기준)

단위 : ha

지역	전	답	과수원	기타	총면적
부산	73.6	165.8	45.1	4.9	290.5
대구	248.5	159.6	5.8	2.8	418.7
인천	360.6	53.4	6.8	12.1	434.7
울산	183.5	305.5	71.9	9.5	571.6
세종	266.4	89.0	30.9	16.9	403.5
경기	4,646.7	1,393.4	98.7	207.6	6,365.2
강원	16,637.4	1,795.5	55.0	579.5	19,104.4
충북	9,611.3	1,479.4	269.4	250.0	11,627.0
충남	5,707.2	1,243.5	96.7	101.6	7,157.4
전북	5,745.3	1,581.8	90.5	129.9	7,566.3
전남	10,565.9	3,321.0	157.6	236.3	14,310.8
경북	18,576.0	6,108.7	646.7	224.5	25,594.0
경남	10,249.5	5,579.4	483.0	186.1	16,536.5
제주	33.3	0.1	0.8	0.3	34.4
합계	82,871.9	23,276	2,058.1	1,961.7	110,380.6

자료: 농림축산식품부. 농지공간포털(<https://njy.mafra.go.kr>)

2.2. 영농여건불리농지의 지목 현황

- 영농여건불리농지의 지목 현황을 분석하기 위해 지목을 전, 답, 과수원, 임야, 대지, 공장, 잡종지, 기타(공원, 구거, 도로, 묘지, 사적, 수도, 유원, 유지, 제방, 종교, 주유소, 주차, 창고, 철도, 체육, 하천, 학교부지 등)로 나누었고, 이를 다시 농업용 지목(전, 답, 과수원, 임야)과 비농업용 지목(대지, 공장, 잡종지, 기타)으로 분류하여 두 지목 간 면적 비율을 산정하였음.

- 농업용 지목 중 전의 경우 경북(18,193.3ha), 강원(13,460.7ha), 전남(10,449.9ha) 순으로 높게 나타남. 답의 경우 경북(18,193.3ha), 경남(3,530.3ha), 전남(3,281.5ha) 순으로 높게 나타나며, 과수원은 경북(632.6ha), 경남(472.3ha), 충북(265.9ha), 임야의 경우 강원(113.1ha), 경북(54.2ha), 전북(50.1ha) 순으로 높게 나타남.

〈표 4-2〉 영농여건불리농지 지목 현황

단위 : ha, %

지역	전	답	과수원	임야	대지	공장	잡종지	기타	합계(A)	비농업용 지목(B)	B/A *100
부산	71.4	160.1	42.6	0.1	3.0	1.0	0.2	1.6	280.1	5.9	2.1
대구	246.2	157.7	5.8	0.7	0.8	0.5	0.1	2.5	414.4	3.9	0.9
인천	353.4	52.9	6.3	1.0	6.1	0.1	0.7	3.9	424.4	10.8	2.5
울산	182.2	302.7	71.8	1.2	3.1	0.5	0.9	5.9	568.1	10.3	1.8
세종	253.6	85.8	28.8	0.4	2.4	1.5	13.2	0.7	386.4	17.9	4.6
경기	4,575.9	1,370.7	96.2	23.3	104.2	24.9	49.2	58.8	6,303.1	237.1	3.8
강원	13,460.7	1,432.5	48.5	113.1	129.4	5.0	59.5	78.1	15,326.8	272.1	1.8
충북	9,505.3	1,453.5	265.9	43.8	67.3	14.6	80.6	47.4	11,478.3	209.9	1.8
충남	5,616.1	1,224.1	95.6	24.6	45.1	12.8	13.7	25.1	7,057.0	96.7	1.4
전북	5,695.0	1,566.4	88.1	50.1	34.0	2.7	18.1	34.9	7,489.3	89.6	1.2
전남	10,449.9	3,281.5	149.9	44.1	60.4	5.4	64.2	87.1	14,142.4	217.1	1.5
경북	18,193.3	5,981.3	632.6	54.2	86.8	13.8	29.1	85.4	25,076.5	215.1	0.9
경남	10,158.0	5,530.3	472.3	18.3	84.2	19.4	23.2	86.1	16,391.9	213.0	1.3
제주	33.2	0.1	0.8	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0	34.3	0.3	0.7
합계	78,794.3	22,599.5	2,005.0	374.9	626.9	102.3	352.8	517.4	10,5373.1	1599.4	1.5

주: 기타에는 공원, 구거, 도로, 묘지, 사적, 수도, 유원, 유지, 제방, 종교, 주유소, 주차, 창고, 철도, 체육, 하천, 학교부지를 포함함.

- 영농여건불리농지 중 전, 답, 과수원, 임야가 아닌 비농업용 지목으로 전환된 농지는 총 1,599.4ha로 분석대상 농지의 1.5% 수준으로 나타남. 특히 광역시

단위에서는 세종특별자치시가 4.6%, 도 단위에서는 경기도 지역이 3.8%로 가장 높음. 또한 광역시의 영농여건불리농지가 도 지역보다 전체적으로 비농업용 지목으로의 전환이 높게 나타남.

- 세종의 경우 행정수도 이전으로 개발수요가 크게 증가하였으며 경기도의 경우 수도권 지역으로 꾸준한 개발수요가 있었기 때문에 분석됨.

2.3. 영농여건불리농지의 용도지역 현황

- 영농여건불리농지의 용도지역 현황을 분석하기 위해 공시지가 자료에서 구득한 용도지역(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역, 개발제한구역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역, 용도 미지정)정보를 기준으로 영농여건불리농지를 분류하였음. 이 때, 영농여건불리농지 중 도시지역이라 할 수 있는 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 지정된 면적은 5,466.1ha로 전체 영농여건불리농지의 5.2% 수준으로 분석되었음.
 - 지역별로 영농여건불리농지에 해당하는 면적 중 도시지역 비율은 부산(56.2%), 대구(45.9%), 울산(36.0%) 순으로 높게 나타남. 반면, 이 비율은 제주(0.7%), 전북(2.8%), 세종(2.9%) 순으로 낮게 나타남.

〈표 4-3〉 영농여건불리농지 용도지역 현황

단위 : ha, %

지역	주거 지역 (A)	상업 지역 (B)	공업 지역 (C)	녹지 지역 (D)	개발제한 구역	관리 지역	농림 지역	자연환경 보전지역	용도 미지정	도시지역 비율 (A,B,C,D)
부산	0.8	0.0	9.6	147.0	122.7	0.0	0.0	0.0	0.0	56.2
대구	0.0	0.0	0.0	187.8	209.8	0.0	5.4	6.4	0.0	45.9
인천	0.0	0.0	0.0	19.1	0.0	397.8	7.4	0.0	0.0	4.5
울산	1.1	0.0	5.6	194.2	132.0	181.8	29.5	13.4	0.0	36.0
세종	0.0	0.0	2.0	9.3	0.6	368.0	0.5	6.0	0.0	2.9
경기	29.2	0.2	3.5	506.9	368.1	5,253.2	30.8	84.1	3.3	8.6
강원	3.9	0.0	4.5	505.7	0.0	14,258.8	51.1	501.9	2.0	3.4
충북	7.8	0.2	10.2	414.9	127.9	9,978.0	35.7	894.0	0.2	3.8
충남	4.7	0.0	7.6	250.6	20.9	6,582.4	47.1	139.0	3.1	3.7
전북	3.6	0.0	1.6	199.8	0.0	6,784.5	59.6	380.4	0.0	2.8
전남	5.5	0.0	1.1	853.9	196.7	11,312.2	310.3	1,342.4	4.5	6.1
경북	4.8	0.1	17.4	958.0	73.8	21,632.5	862.4	1,175.9	14.7	4.0
경남	6.2	0.0	30.5	1,057.0	278.5	13,808.8	107.0	1,061.9	0.1	6.7
제주	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	31.8	0.2	2.1	0.0	0.7
합계	67.6	0.5	93.6	5,304.4	1,530.9	90,589.9	1,547.2	5,607.6	27.8	5.2

2.4. 영농여건불리농지의 토지지형 현황

- 영농여건불리농지 중 23.8%만이 15° 이상의 지형지세를 가지는 것으로 나타남. 반면, 나머지 토지 중 대부분(71,673.9ha, 68.5%)은 토지의 경사도가 15° 이하의 지대로 완경사지에 해당하는 것으로 파악됨.

〈표 4-4〉 영농여건불리농지의 토지지형 현황

단위 : ha

구분	저지	평지	완경사지	급경사지	고지
부산	0.3	21.7	195.9	41.3	20.7
대구	0.4	14.5	317.0	74.8	2.8
인천	4.4	73.1	331.9	11.3	1.5
울산	2.7	64.4	397.9	68.3	24.3
세종	0.0	28.6	231.0	90.6	36.3
경기	9.8	810.9	4,772.7	643.5	26.8
강원	36.9	1,120.7	11,506.4	2,195.6	458.4
충북	27.7	735.0	6,740.2	2,970.5	987.3
충남	8.8	879.6	4,688.1	1,277.3	201.2
전북	24.3	454.0	5,060.8	1,588.5	301.9
전남	52.6	1,068.6	10,170.4	2,331.8	395.4
경북	71.5	1,766.0	15,963.7	5,067.8	1,869.9
경남	32.4	796.3	11,274.6	3,456.6	766.2
제주	0.0	3.2	23.3	7.3	0.5
전체	271.9	7,836.8	71,673.9	19,825.1	5,093.2

- 주 1) 저지(低地)는 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 지대의 토지임.
 2) 평지(平地)는 간선도로 또는 주위의 지형지세와 높이가 비슷하거나 경사도가 미미한 토지임.
 3) 완경사지(緩傾斜地)는 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15° 이하인 지대의 토지임.
 4) 급경사지(急傾斜地)는 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하는 지대의 토지임.
 5) 고지(高地)는 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 높은 지대의 토지임.

- 지역별 토지지형 현황을 살펴보면 완경사지의 경우 경북(15,963.7ha), 강원(11,506.4ha), 경남(11,274.6ha) 순으로 면적이 크고, 급경사지의 경우 경북(5,067.8ha), 경남(3,456.6ha), 충북(2,970.5ha) 순으로 높게 나타남. 고지는 경북(1,869.9ha), 충북(987.3ha), 경남(766.2ha) 순으로 높게 나타남.

2.5. 영농여건불리농지의 토지 위치 현황

- 조사대상 영농여건불리농지 중 59.4%가 간선도로로부터 500m 이상 떨어진 것으로 파악됨. 간선도로와 인접한 농지는 약 4,000ha 수준이고, 100m 이내에 인접한 농지는 14.7% 정도로 나타남. 이로 인해 도로로부터 500m 이상 떨어진 거리에 위치한 비농업적 토지의 이용률은 5.0%에 그치는 것으로 나타나 비농업적 활용에 한계가 존재하는 것으로 분석되었음.

〈표 4-5〉 영농여건불리농지의 토지위치 현황

단위 : ha

구분	조사제외	당해지역	50m이내	100m이내	500m이내	500m이상
부산	280.1	-	-	-	-	-
대구	17.9	9.5	14.2	13.3	133.0	221.6
인천	17.1	20.9	23.6	22.1	100.4	240.2
울산	130.4	12.6	17.2	20.9	110.3	266.2
세종	2.0	18.1	18.7	23.9	128.6	195.2
경기	479.3	253.4	325.2	326.8	1,728.6	3,166.1
강원	151.5	804.1	820.7	706.3	2,731.1	10,144.3
충북	286.6	551.1	549.0	584.3	3,006.3	6,491.6
충남	100.4	224.3	415.9	401.5	2,400.1	3,513.1
전북	102.8	290.2	380.6	367.8	2,101.6	4,186.7
전남	482.9	608.7	756.4	719.1	3,817.3	7,642.2
경북	303.0	640.8	1,276.1	1,293.6	5,514.1	15,711.9
경남	674.3	594.7	946.7	891.4	4,546.6	8,696.2
제주	0.2	0.1	1.4	0.8	10.1	21.6
전체	3,028.5	4,028.5	5,545.8	5,372.0	26,327.9	60,466.9

주: 도로거리는 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역, 도시지역 외 용도미지정지역에 대해서만 조사를 실시함.

2.6. 영농여건불리농지의 도로 접근 현황

- 영농여건불리농지의 도로 접근성 현황을 분석하기 위해 도로조건(도로접면)을 활용하여 구분 한 후 영농여건불리농지 면적을 산정하였음. 이를 바탕으로 도로 접근성 현황을 분석한 결과 자동차 통행이 불가능한 토지에 해당하는 면적은 89,706ha로 전체 영농여건불리농지 면적의 85.7%를 차지하였음. 또한 이륜자동차 통행도 불가능한 맹지도 전체 영농여건불리농지의 68.3%로 나타나 비교적 높은 것으로 확인됨.
 - 자동차 통행이 불가능한 토지에 해당되는 ‘자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지’, ‘자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면 이상 접하고 있는 토지’, ‘이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지’의 비중이 상대적으로 높기 때문에 영농여건불리농지의 대부분이 교통 접근성이 매우 낮은 것으로 분석됨.

〈표 4-6〉 영농여건불리농지의 도로 접근성 현황

구분	단위 : ha	
	면적	
폭 25m 이상의 도로에 한면이 접하고 있는 토지	24.8	
광대로에 한면이 접하고 소로(폭 8m 이상 12m 미만) 이상의 도로에 한면 이상 접하고 있는 토지	7.0	
광대로에 한면이 접하면서 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지	2.7	
폭 12m 이상 25m미만 도로에 한면이 접하고 있는 토지	251.2	
중로에 한면이 접하면서 중로, 소로, 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지	14.4	
폭 8m 이상 12m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지	4,722.7	

(계속)

구분	면적
소로에 한면이 접하면서 소로, 자동차통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지	73.2
자동차 통행이 가능한 폭8m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지	9,669.2
자동차 통행이 가능한 세로에 두면 이상이 접하고 있는 토지	206.9
자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지	18,004.8
자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면 이상 접하고 있는 토지	255.1
이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지(맹지)	71,446.1

3. 영농여건불리농지의 이용 현황

3.1. 영농여건불리농지의 토지 이용 현황

- 영농여건불리농지의 토지 이용 현황을 분석하기 위해 토지이용상황구분(주거용, 상업·업무용, 주상복합용, 공업용, 전·답, 전·답(기타), 임야, 임야(기타), 특수토지, 공공용지, 기타)을 활용하여 영농여건불리농지를 분류하였고 이에 따른 면적을 산정하였음.
- 전체 영농여건불리농지 중 전·답 혹은 임야에 해당하는 면적 즉, 농업적으로 이용되고 있는 토지의 면적은 98,743.8ha로 전체 영농여건불리농지의 94.1%에 해당되며, 5.7%만이 비농업적 목적으로 토지가 활용되고 있는 것으로 나타남.

- 지역별로는 경북(24,102.8ha), 경남(15,578.1ha), 강원(14,257.4ha)순으로 높은 것으로 파악됨. 앞서 영농여건불리농지의 지정현황은 경북, 경남, 강원 순으로 나타났지만 토지 이용 현황 분석 시에는 강원과 경남의 순위가 바뀐 것을 알 수 있음.

〈표 4-7〉 영농여건불리농지의 토지 이용 현황

단위 : ha, %

지역	주거용	상업· 업무용	주상 복합용	공업용	전,답 (A)	전,답 _기타	임야 (B)	임야 _기타	특수 토지	공공 용지	기타	농업적 이용 비율 (A,B)
부산	3.5	0.2	0.8	6.7	229.2	11.3	11.7	0.9	13.5	2.3	13.5	82.1
대구	3.0	0.4	0.2	0.8	364.0	4.1	32.3	0.0	0.1	4.6	0.1	96.8
인천	15.2	2.6	0.3	0.0	371.6	15.4	14.4	1.0	0.0	3.9	0.0	91.0
울산	4.4	0.0	0.1	3.4	503.6	16.6	16.9	1.9	2.0	8.8	2.0	93.0
세종	5.3	0.6	0.3	1.4	320.8	35.8	16.0	1.8	2.0	2.5	2.0	86.7
경기	233.2	18.9	7.5	41.1	4,723.4	294.7	825.3	20.3	28.2	86.7	28.2	88.0
강원	242.3	19.0	18.4	21.0	11,371.1	537.1	2,886.3	6.3	49.7	176.7	49.7	92.7
충북	147.4	15.5	3.4	26.3	9,689.8	310.7	1,114.4	27.3	26.7	107.0	26.7	94.0
충남	125.4	7.1	2.3	19.8	6,345.9	227.0	269.8	14.2	2.7	41.1	2.7	93.7
전북	80.7	6.6	5.5	7.3	6,136.4	316.8	817.9	6.6	5.2	46.6	5.2	93.5
전남	161.9	11.9	7.2	13.9	11,860.4	708.7	1,107.6	18.6	33.2	99.4	33.2	92.3
경북	182.0	12.1	3.0	25.3	21,395.1	295.4	2,707.7	30.5	13.7	74.4	13.7	97.4
경남	174.0	11.6	10.2	39.8	14,260.5	392.4	1,317.6	15.7	24.8	102.3	24.8	95.1
제주	0.2	0.0	0.0	0.0	25.9	0.2	8.0	0.0	0.0	0.1	0.0	98.8
합계	1,378.5	106.4	59.1	206.8	87,597.8	3,166.0	11,146.0	145.2	201.9	756.4	201.9	94.1

주: 전,답_기타 혹은 임야_기타는 주변의 토지이용상황이 전, 답, 임야로서 일부 교육시설, 종교시설, 창고 등으로 활용되고 있는 토지를 의미함.

- 영농여건불리농지의 농업적 이용 비율은 비율이 가장 높은 곳인 제주(98.8%)와 가장 낮은 곳인 부산(82.1%)이 약 16.8% 가량 차이가 나지만 지역별로 편차가 크지는 않은 것으로 분석됨.

3.2. 영농여건불리농지의 농지 이용 현황

- 영농여건불리농지의 농지이용 현황을 분석하기 위해서 2015년을 기준으로 한 농업경영체 DB를 활용하여 분석을 시도하였음.
 - 농업경영체 DB는 2009년 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」을 제정하여 융자·보조금 지원을 받고자 하는 농업경영체는 의무적으로 경영정보를 등록하도록 하였기에 정책 대상 농가에 대한 사실상의 전수조사를 통해 구축된 자료라고 볼 수 있으며, 국내 농가의 일반현황(경영주 현황, 경영주 외 현황, 농업인 해당여부 등), 농작물 생산정보, 가축 사육 시설 정보, 가축 사육규모, 친환경농산물 인증 현황 등의 정보를 포함하고 있기 때문에 영농여건불리농지의 특성을 보다 풍부하게 분석할 수 있도록 해주는 자료라고 볼 수 있음.

〈표 4-8〉 영농여건불리농지의 농지 이용 현황

단위 : ha

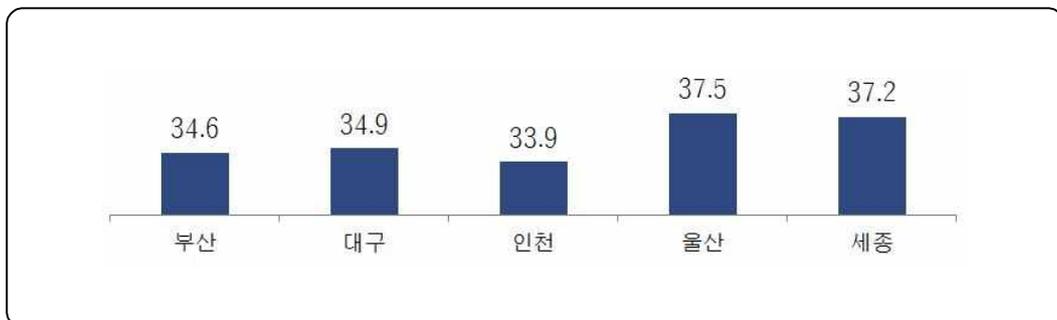
구분	면적
농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지 면적	43,038
이용면적	37,535
노지재배면적	38,242
시설재배면적	290
휴경면적	2,637
폐경면적	2,867

주 1) 영농여건불리농지 등록면적은 이용면적과 휴경 및 폐경면적을 합산한 수치임.
 2) 2기작 또는 2모작 등으로 인해 재배면적의 합은 이용면적보다 클 수 있음.

- 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지는 43,037.8ha로 전체 영농여건 불리농지 110,415ha 중 약 39.0%에 해당함. 따라서 61.0%의 영농여건불리 농지는 농업경영체가 소유하고 있지 않다고 추정해 볼 수 있음.
- 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지 중 휴경 및 폐경면적은 5,504ha로 농업경영체 DB에 등록된 전체 영농여건불리농지 면적의 12.8%에 달하는 것으로 분석됨. 2015년을 기준으로 우리나라 농지의 휴경률이 2.6% 수준임을 감안했을 때, 영농여건불리농지의 휴경률은 매우 높은 편이라고 할 수 있음.
- 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지의 시·도별 차이를 분석한 결과, 농업경영체 DB 등록률은 시·도간 큰 차이가 없는 것으로 나타남.
 - 광역시의 평균 등록률은 부산 34.6%, 대구 34.9%, 인천 33.9%, 울산 37.5%, 세종 37.2%로 약 35.0% 내외로 나타났음.
 - 도 지역의 경우 전북이 43.3%로 가장 높게 나타났고, 이어 충남 39.3%, 경북 37.3%, 전남 36.5%, 경남 36.3%, 충북 35.8%, 강원 28.4%, 경기 28.1% 순으로 나타남. 이 때, 제주 지역은 전체 영농여건불리농지 34.4ha 중 3.5ha만 등록되어 있어 등록률이 10.2% 수준에 불과한 것으로 파악됨.

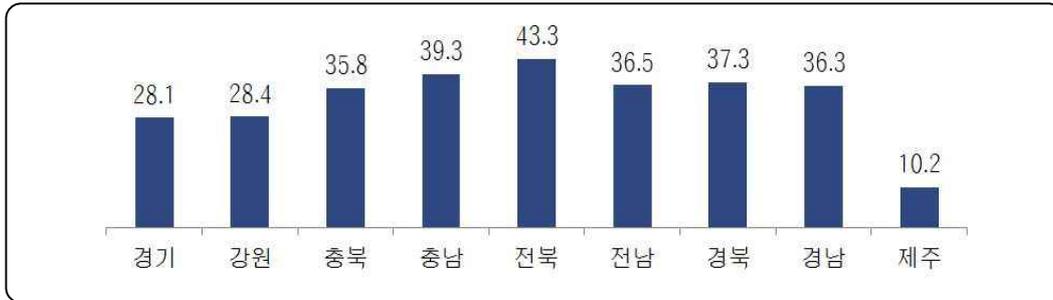
〈그림 4-3〉 영농여건불리농지 광역시 평균 등록률

단위 : %



〈그림 4-4〉 영농여건불리농지 도(道)지역 평균 등록률

단위 : %



- 영농여건불리농지의 임대차 현황을 분석한 결과, 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지의 임대차 면적은 14,643.2ha로 전체 영농여건불리농지 면적의 38.0% 수준임. 2015년 통계청 자료에 따른 임대차 면적이 50.9%이고, 농업경영체 DB 상 임대차 면적이 47.9%임을 감안했을 때 영농여건불리농지의 임대차 비율은 일반적인 농지 임대차 비율 보다는 낮은 것으로 파악됨.
 - 이는 영농여건불리농지의 특성 상 경사도가 높고 도로 접근성이 열악하여 임차인이 농지를 임차하는 데 있어 영농여건불리농지를 선호하지 않는 것으로 판단됨.

〈표 4-9〉 영농여건불리농지의 임대차 현황

단위 : ha, %

구분	공유	임차	자경	합계	임차비율
부산	1.2	14.8	88.0	103.9	14.2
대구	3.5	23.7	114.0	141.2	16.8
인천	0.2	25.8	116.6	142.6	18.1
울산	2.2	48.2	174.8	225.1	21.4
세종	0.6	47.4	104.8	152.7	31.0
경기	7.3	397.4	1,330.7	1,735.3	22.9
강원	5.7	1,730.5	3,194.1	4,930.3	35.1
충북	28.6	1,692.0	2,370.2	4,090.8	41.4

(계속)

구분	공유	임차	자경	합계	임차비율
충남	8.6	997.8	1,693.6	2,700.0	37.0
전북	6.4	1,485.3	1,571.0	3,062.7	48.5
전남	2.1	2,187.1	3,150.1	5,339.3	41.0
경북	43.6	3,953.0	5,881.2	9,877.7	40.0
경남	18.0	2,039.5	3,968.3	6,025.7	33.8
제주	0.0	0.8	2.3	3.2	26.6
전체	127.9	14,643.2	23,759.5	38,530.6	38.0

- 영농여건불리농지의 작목 재배현황을 분석해보면 가장 많이 재배하는 품목은 과일류이고 다음으로 채소류, 두류, 특작류 순으로 많이 재배하고 있는 것으로 나타남. 이는 영농여건불리농지의 위치적, 지형적 특성(경사지, 산지)에 기인하는 것으로 사료됨. 기타에 해당하는 작목은 대부분 수목류인 것으로 나타남.

〈표 4-10〉 영농여건불리농지의 품목별 재배 현황

단위 : ha

품목	면적
쌀	2,939.0
맥류	220.2
두류	4,361.2
잡곡류	1,201.8
서류	1,405.4
과일류	9,034.3
과일과채류	354.6
채소류	7,767.9
특작류	3,772.4
기타	4,968.8

- 농업경영체 DB 상 영농여건불리농지를 경작하고 있는 농가는 2015년을 기준으로 총 175,928호로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 한 농가 당 평균 1.8 필지의 영농여건불리농지를 경작하고 있는 것으로 분석됨. 한 가지 특이사항은 전남 순천시 송광면 장안리 일대에서 52개 필지의 영농여건불리농지를 경작하는 농가도 있는 것으로 파악됨.
- 영농여건불리농지를 경작하는 농가의 경영주 연령 평균은 64.6세이고, 평균 영농경력은 33.4년으로 나타났다. 전업농가 비율은 81.3%로 나타났고, 다른 사업에서 전환한 농가 비율은 27.2%로 파악되었음.

〈표 4-11〉 영농여건불리농지 경작 농가 현황

단위 : 세, 년, %	
구분	평균
연령	64.6
영농경력	33.4
전업농가 비율	81.3
다른 사업에서 전환한 농가 비율	27.2

- 영농여건불리농지 경작농가의 영농경력과 연령간의 관계를 보기 위해 이를 <표 4-12>로 정리하였음. 이 때, 영농여건불리농지를 경작하는 농가는 일반 농업경영체와 비교했을 때 일반적으로 영농경력이 길고 나이가 많은 것으로 나타남.
 - 이에 비추어 보았을 때, 농지의 소유 및 임대차 제한 폐지에 따른 도시민의 귀농 축진은 미흡하다고 분석 할 수 있음.
 - 이와 더불어 영농여건불리농지를 경작하는 농가가 일반 농업경영체에 비해 평균 연령 및 영농경력이 높아 고령으로 인한 농지 유희화 방지가 어려울 것으로 판단됨.

〈표 4-12〉 영농여건불리농지 경작농가의 영농경력과 연령 관계

단위 : 호, %

구분	5년 미만	5~10년	10~20년	20~30년	30~40년	40년 이상	전체	5년이하 신규취농 비율	전체 농업경영체의 5년 이하 신규취농비율
30세 미만	137	89	29	0	0	0	255	53.7	62.1
30대	580	737	834	125	0	0	2,276	25.5	32.8
40대	2,101	2,628	4,206	4,251	850	0	14,036	15.0	20.1
50대	4,430	5,360	7,567	7,483	15,496	2,742	43,078	10.3	13.3
60대	2,935	4,602	6,850	4,073	10,609	26,939	56,008	5.2	7.5
70세 이상	496	1,066	2,913	1,957	3,026	50,817	60,275	0.8	1.4
전체	10,679	14,482	22,399	17,889	29,981	80,498	175,928	6.1	8.8
30대 이하 비율	6.7	5.7	3.9	0.7	0.0	0.0	1.4		
전체 농업경영체 의 30대 이하 비율	9.5	6.9	4.6	1.1	0.0	0.0	2.4		

- 영농여건불리농지 경작농가의 농업시작 형태를 분석한 결과 영농경력 5년 이하의 영농여건불리농지를 경작하는 농가 중 다른 산업에서 전환한 농가 비율은 21.5%로 일반 농업경영체와 비슷한 수준인 것으로 나타남.
 - 농지의 소유 및 임대차 제한 폐지로 도시민의 귀농 축진은 미흡한 것으로 평가할 수 있음.

〈표 4-13〉 영농여건불리농지 경작농가의 농업시작 형태

단위 : 호, %

구분	5년 미만	5~10년	10~20년	20~30년	30~40년	40년 이상	전체	영농경력 5년 이내 비율	전체 농업경영체 중 5년 이내 영농경력비율
다른산업에서 전환	7,083	8,973	12,609	6,314	1,791	1,261	32,978	18.6	22.3
전 생애 농업에 종사	914	1,494	3,834	7,112	21,753	66,881	161,757	0.9	1.7

〈표 4-14〉 영농여건불리농지 경작농가의 농업종사 형태

단위 : 호, %

구분	5년 미만	5~10년	10~20년	20~30년	30~40년	40년 이상	전체	영농경력 5년 이내 비율	전체 농업경영체 중 5년 이내 영농경력비율
전업	6,543	8,551	13,918	12,423	24,987	76,658	207,135	4.6	6.3
겸업	4,136	5,931	8,481	5,466	4,994	3,840	31,222	12.6	16.0
전체	10,679	14,482	22,399	17,889	29,981	80,498	238,537	6.1	8.8
겸업농가 비율	38.7	41.0	37.9	30.6	16.7	4.8	18.7		
전체 농업경영체 대비 겸업농가비율	47.0	50.6	46.5	37.0	19.5	6.6	25.9		

- 영농여건불리농지를 경작하는 농가의 농업종사 형태로는 겸업농가 비율이 13.1%로 나타났는데 이는 일반 농업경영체와 비교했을 때 매우 낮은 수준임.
 - 영농여건불리농지 제도 도입 이후인 최근 5년 이내 영농경력을 가진 농가의 농업종사 형태를 살펴보면 전·겸업 형태 모두 전체 농업경영체 농

가 대비 비율이 낮은 것으로 나타남.

- 따라서 영농여건불리농지 도입으로 신규 농업경영체에 의한 농업활동은 미흡하고, 기존 농업경영체에 의한 농업활동이 상대적으로 더 많다고 할 수 있음.

4. 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지 특성

4.1. 영농여건불리농지의 토지 이용 현황

- 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지는 66,609.0ha로 전체 조사대상 영농여건불리농지 104,769.5ha 중 약 63.6%에 해당함. 즉, 영농여건불리농지의 과반수가 농업경영체 DB에 등록되지 않고 있음.
 - 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지를 용도지역별로 살펴보면, 도시지역인 주거, 상업, 공업지역과 농림지역의 영농여건불리농지의 농업경영체 DB 등록률이 낮은 것을 알 수 있음. 도시지역 내 영농여건불리농지의 경우는 비농업적으로 개발되거나 이용되어 농업경영체 DB에 등록되지 않을 확률이 높고, 반대로 농림지역 내 영농여건불리농지의 경우는 대부분 휴경 등으로 인한 농지유휴화로 산림화가 진행되어 농업경영체 DB에 등록되지 않은 비율이 높을 것으로 추정됨.

〈표 4-15〉 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지 용도지역 현황

단위 : ha, %

지역	주거 지역	상업 지역	공업 지역	녹지 지역	개발제한 구역	관리 지역	농림 지역	자연환경 보전지역	용도 미지정	합계
부산	0.8	0.0	9.9	101.0	77.3	0.0	0.0	0.0	0.0	189.0
대구	0.0	0.0	0.0	126.9	130.3	0.0	4.5	4.2	0.0	266.0
인천	0.0	0.0	0.0	11.2	0.0	267.9	5.0	0.0	0.0	284.0
울산	1.1	0.0	3.3	120.7	65.1	121.1	23.1	11.0	0.0	345.3
세종	0.0	0.0	1.8	6.6	0.3	240.1	0.3	3.8	0.0	252.9
경기	19.3	0.2	3.2	356.0	238.9	3,812.1	29.4	67.4	2.9	4,529.2
강원	2.7	0.0	4.3	333.9	0.0	9,237.0	56.6	371.3	1.8	10,007.6
충북	7.2	0.2	10.0	272.1	77.4	6,414.5	34.0	603.0	0.0	7,418.4
충남	4.0	0.0	7.1	167.9	15.9	3,991.7	27.2	89.2	1.8	4,304.8
전북	2.7	0.0	1.5	131.4	0.0	3,774.4	47.3	242.4	0.0	4,199.6
전남	3.3	0.0	0.8	561.8	140.2	6,960.7	223.6	1,022.8	0.4	8,913.6
경북	3.8	0.0	14.1	672.5	49.7	13,200.5	680.3	788.0	10.0	15,418.9
경남	3.9	0.0	22.9	690.5	165.5	8,718.3	73.1	774.5	0.0	10,448.8
제주	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	28.3	0.2	2.1	0.0	30.8
합계	48.7	0.4	78.9	3552.6	960.5	56,766.6	1,204.6	3,979.8	16.8	66,609.0
분석 모집단	67.6	0.5	93.6	5,304.40	1,530.9	90,589.9	1,547.2	5,607.6	27.8	104,769.5
개발 비율	72.1	89.8	84.3	67.0	62.7	62.7	77.9	71.0	60.5	63.6

○ 이는 <표 4-16>의 농업경영체 DB에 등록하지 않는 영농여건불리농지의 도로 접근성 현황을 살펴보면 알 수 있음.

- 영농여건불리농지 중 도로접근성이 매우 좋은 농지의 경우 농업경영체 DB 등록률이 평균보다 상대적으로 낮고, 반대로 도로접근성이 매우 낮은 맹지의 경우도 농업경영체 DB 평균 비등록 비율보다 높음을 알 수 있음.

〈표 4-16〉 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지의 도로 접근성 현황

단위 : ha, %

구분	농업경영체 DB에 등록하지 않는 영농여건불리농지 면적	영농여건불리농지 면적 대비 비율
폭 25m 이상의 도로에 한면이 접하고 있는 토지	18.7	75.5
광대로에 한면이 접하고 소로(폭 8m 이상 12m 미만) 이상의 도로에 한면 이상 접하고 있는 토지	5.9	83.8
광대로에 한면이 접하면서 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지	1.9	70.3
폭 12m 이상 25m미만 도로에 한면이 접하고 있는 토지	173.0	68.9
중로에 한면이 접하면서 중로, 소로, 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지	11.8	81.9
폭 8m 이상 12m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지	2,641.6	55.9
소로에 한면이 접하면서 소로, 자동차통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지	40.3	55.1
자동차 통행이 가능한 폭8m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지	5,206.0	53.8
자동차 통행이 가능한 세로에 두면 이상이 접하고 있는 토지	112.5	54.4
자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지	9,402.2	52.2
자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면 이상 접하고 있는 토지	151.3	59.3
이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지(맹지)	48,282.9	67.6

○ 또한, <표 4-17>과 <표 4-18>에 의하면 간선도로와의 거리가 멀수록, 지형지세가 현저히 높아질수록 농업경영체 DB 등록비율이 낮아지는 것을 알 수 있음.

- 즉, 영농여건불리농지 중에서도 지리적 혹은 공간적 입지가 매우 불리한 농지일수록 농업경영체 DB에 등록되지 않음. 농업경영체 DB에 등록되

지 않았다는 것은 이들 농지가 대부분 영농 목적으로 활용되지 않는다는 것을 의미함.³

〈표 4-17〉 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지의 간선도로와의 거리

단위 : ha, %

구분	비농업적 토지이용 면적	영농여건불리농지 면적 대비 비율
당해지역	2,230.4	55.4
50m이내	3,148.5	56.8
100m이내	3,104.9	57.8
500m이내	15,909.3	60.4
500m이상	39,696.2	65.6

〈표 4-18〉 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지의 지형지세

단위 : ha, %

구분	농업경영체 DB에 등록하지 않는 농지면적	전체 영농여건불리농지 면적	비율
간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 지대의 토지(저지)	170.8	271.9	62.8
간선도로 또는 주위의 지형지세와 높이가 비슷하거나 경사도가 미미한 토지(평지)	4,516.4	7,836.8	57.6
간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15° 이하인 지대의 토지(완경사지)	43,787.1	71,673.9	61.1
간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하는 지대의 토지(급경사지)	13,930.1	19,825.1	70.3
간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 높은 지대의 토지(고지)	3,665.8	5,093.2	72.0

³ 부록 1의 사례지역 조사를 결과를 참조바람. 사례지역 조사대상지역은 도시근교지역과 중산간지역 각 3개 시군을 선정하여 조사함. 조사대상 범정리는 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지가 100필지 이상인 지역에서 선정함. 사례지역 조사는 농림축산식품부 농지과의 협조 하에 한국농어촌공사 기금관리처 농지보전관리부에서 조사를 진행함.

제 5 장

영농여건불리농지의 지정효과

1. 농지가격 변화 분석

- <표 5-1>에 의하면, 2016년을 기준으로 영농여건불리농지의 평균 공시지가 수준은 경기(66,224.7원/㎡)와 부산(66,211.3원/㎡)이 제곱미터 당 66,000원으로 가장 높게 나타났음.
 - 한편, 평균 공시지가가 가장 낮은 곳은 제주(6,150.9원/㎡), 전남(6,223.6원/㎡), 전북(6,940.1원/㎡) 순으로 평균 공시지가가 가장 높은 부산과 경기의 1/10인 제곱미터 당 6,000원 내외 수준인 것으로 나타남.

- 영농여건이 불리하다고 하더라도 입지에 따라서 공시지가는 지역별로 매우 큰 차이가 발생하는 것을 알 수 있음. 영농여건불리농지의 지정 목적 중에 하나가 농지 소유 규제를 완화하여 농지거래 활성화에 의한 농지가격 상승으로 농지자산 증대 효과를 도모하는 것임.
 - 본 절에서는 이중차분법을 이용하여 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지가격 변동 효과를 분석하고자 함.

〈표 5-1〉 영농여건불리농지의 평균 공시지가

단위 : 개, 원/㎡

지역	관측표본 수(n=1,158,057)	평균 공시지가
부산	3,761	66,211.3
대구	5,717	26,630.1
인천	6,570	51,936.0
울산	8,011	37,044.2
세종	4,244	46,587.3
경기	64,752	66,224.7
강원	106,024	13,622.0
충북	112,360	10,574.0
충남	77,740	18,520.1
전북	85,838	6,940.1
전남	170,830	6,223.6
경북	274,447	7,695.5
경남	237,489	12,856.5
제주	274	6,150.9

- 이중차분법은 정책성과 분석방법 중 하나로 처치집단과 통제집단의 특성이 동질하다는 가정이 성립한다면 두 집단 간의 가격 차이를 이용하여 정책효과와의 인과적 관계를 정교하게 분석할 수 있는 장점이 있음.

- 이중차분법의 적용을 위해 본 연구에서는 표준지공시지가 자료를 활용하여 패널자료를 구축하였음. 특정시기에 지역별로 영농여건불리농지 지정이 달리 적용된 사례가 있을 경우 이중차분법을 적용할 수 있는데 2010년 영농여건불리농지 지정 전과 2015년 영농여건불리농지 지정 후를 달리 적용함.

- 이중 차분 방법: $(A - C) - (B - D) = (A - B) - (C - D)$

- A : 처치집단에서의 정책도입 전 평균 농지가격

- B : 처치집단에서의 정책도입 후 평균 농지가격
- C : 대조집단에서의 정책도입 전 평균 농지가격
- D : 대조집단에서의 정책도입 후 평균 농지가격

	영농여건불리농지제도 도입 전 (2000년 이전)	영농여건불리농지제도 도입 후 (2000년 이후)
영농여건불리농지	A	B
비(非)영농여건불리농지	C	D

- 분석모형은 다음과 같음.

$$\ln(\text{price}_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \times \text{year}_{it} + \beta_2 \times \text{land}_{it} + \beta_3 \times (\text{year}_{it} \times \text{land}_{it}) + \delta \times X_{it} + \epsilon_{it}$$

- 영농여건불리농지 지정 전후(2010년 대비 2015년)를 나타내는 더미변수로 year_{it} 와 영농여건불리농지로 지정된 농지(처치집단)를 나타내는 더미변수 land_{it} 를 적용함.
- X_{it} 는 개별특성 변수로서 농지가격(공시지가)에 영향을 주는 용도지역, 토지이용 상황, 지대, 도로접면 정도 등을 나타냄.
- 분석결과는 다음과 같음.
 - 영농여건불리농지의 공시지가는 영농여건불리농지가 아닌 농지의 공시지가에 비해 72.8%가 낮은 것으로 나타남. 이는 영농여건불리농지가 대체적으로 도로접근성 등이 낙후되어 상대적인 농지가격이 낮기 때문임.
 - 2010년 대비 2015년 농지가격 상승률은 22.6% 수준인 것으로 나타남.
 - 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지가격 상승효과는 6.7% 수준인 것으로 나타남(연평균 1.3%씩 상승효과).

〈표 5-2〉 이중차분법을 활용한 영농여건불리농지 지정효과

	파라미터 값	표준오차
영농여건불리농지 여부	-0.72848***	0.011414
시간효과(2010년 대비 2015년)	0.22608***	0.000594
영농여건불리농지 지정 정책 효과	0.067159***	0.002703

주: *** 99% 신뢰수준

2. 농지유동화 효과

- 2014년 채광석·김홍상의 연구보고서에 의하면 농가는 농지가격이 상승하게 되면 전용을 기대하면서 농지를 매각하지 않고 영농을 지속하거나 임대를 하게 되는 것으로 나타남.
 - 농지가격과 농업인의 농지매각은 부(-)의 관계가 존재하는 것으로 나타남. 즉, 농지가격이 상승하여 농지유동화는 저해되는 것을 알 수 있음.
- 실제로 중산간지역을 대상으로 농지취득자격증명 발급건수를 통해 농지유동화 효과를 살펴보았음. 조사대상지역은 경북 영양군 지역임.⁴
 - 영농여건불리농지 지정 전·후 3개년의 농지거래 현황을 살펴본 결과 개발수요가 적은 경북 영양군의 경우 영농여건불리농지 지정으로 농지유동화 효과는 통계적으로 무의미한 것으로 나타남.
 - 제도 도입 전(2008, 2009, 2010)
 - 제도 도입 후(2011, 2012, 2013)

⁴ 비농업적 개발수요가 없는 지역을 사례지역으로 선정하였음.

〈표 5-3〉 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지유동화 효과(경북 영양군 사례)

단위 : ha, %

구분	연도	전체 농지취득자격증명 발급건수	영농여건불리농지 농지취득 자격증명 발급건수	백분율	
제도 도입 전	2008	283	47	16.6	19.7
	2009	336	61	18.2	
	2010	295	72	24.4	
제도 도입 후	2011	261	41	15.7	18.5
	2012	310	84	27.1	
	2013	273	31	11.4	

3. 영농여건불리농지의 전용 실태 분석

- 앞서 <표 4-7>에 의하면 영농여건불리농지의 토지이용 중 5.7%가 비농업적으로 활용되고 있는 것으로 나타남.
 - 본 절에서는 영농여건불리농지로 지정된 농지 중 비농업적으로 활용되고 있는 농지의 특성 분석을 시도하고자 함.
- 먼저, 도시지역(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역) 영농여건불리농지의 절대 다수는 녹지지역에 속해있는 것으로 파악되었고, 녹지지역을 제외한 도시지역 내 영농여건불리농지의 47.9%가 비농업적으로 활용되고 있는 것으로 나타남.
 - 녹지지역 내 영농여건불리농지의 비농업적 활용률은 8% 수준이고, 관리지역 내 농지는 5.7%, 농림지역과 자연환경보전지역은 각각 3.0%와 4.2% 수준에 불과한 것으로 나타남.
 - 비농업적 활용에 있어 용도지역 지역 간에 차이가 크게 나타남.

〈표 5-4〉 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지 용도지역 현황

단위 : ha, %

지역	주거 지역 (A)	상업 지역 (B)	공업 지역 (C)	녹지 지역 (D)	개발제한 구역	관리 지역	농림 지역	자연환경 보전지역	용도 미지정	도시지역 비율 (A,B,C,D)
부산	0.7	0.0	6.8	23.2	8.5	0.0	0.0	0.0	0.0	78.2
대구	0.0	0.0	0.0	9.2	3.9	0.0	0.0	0.0	0.0	70.1
인천	0.0	0.0	0.0	2.2	0.0	35.5	0.7	0.0	0.0	5.8
울산	0.9	0.0	3.3	13.1	5.3	11.9	0.9	1.7	0.0	46.7
세종	0.0	0.0	0.2	0.5	0.0	47.5	0.0	1.5	0.0	1.4
경기	20.5	0.0	2.2	77.8	19.9	601.2	4.2	4.9	0.1	13.8
강원	3.3	0.0	3.7	44.6	0.0	988.8	1.5	28.6	0.1	4.8
충북	1.4	0.0	5.1	22.5	3.0	584.9	3.1	44.3	0.2	4.4
충남	0.8	0.0	5.7	24.8	2.4	395.8	2.3	6.3	1.5	7.1
전북	2.7	0.0	0.6	12.2	0.0	421.9	1.5	36.4	0.0	3.3
전남	3.3	0.0	0.4	65.3	26.0	891.5	18.2	49.9	4.1	6.5
경북	0.9	0.1	2.6	41.3	1.3	556.5	11.4	21.8	0.8	7.1
경남	1.0	0.0	11.2	86.0	11.1	621.1	3.3	37.9	0.1	12.7
제주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
합계	35.5	0.1	41.8	422.9	81.5	5,156.9	46.9	233.3	6.8	8.3
모집단	67.6	0.5	93.6	5,304.4	1,530.9	90,589.9	1,547.2	5,607.6	27.8	5.2
비농업적 활용 비율	52.5	16.0	44.7	8.0	5.3	5.7	3.0	4.2	24.4	

- 영농여건불리농지 중 지형·지세가 높고 경사도가 클수록 비농업용 목적의 토지 활용도가 낮아지는 것으로 분석됨. <표 5-5>에서 ‘간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 지대의 토지’, ‘간선도로 또는 주위의 지형지세와 높이가 비슷하거나 경사도가 미미한 토지’에 해당하는 경우 주변 토지의 경사도가 완만하거나 낮기 때문에 비농업용 목적의 토지 활용 비율이 10% 이상인 것으로 나타남.

〈표 5-5〉 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지의 지형 지세

단위 : ha, %

구분	비농업적 토지이용 면적	영농여건불리농지 대비 비율
간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 지대의 토지(저지)	31.6	11.6
간선도로 또는 주위의 지형지세와 높이가 비슷하거나 경사도가 미미한 토지(평지)	958.4	12.2
간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15° 이하인 지대의 토지(완경사지)	3,973.6	5.5
간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하는 지대의 토지(급경사지)	794.3	4.0
간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 높은 지대의 토지(고지)	199.1	3.9

- 그러나 ‘간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하는 지대의 토지’, ‘간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 높은 지대의 토지’에 해당하는 급경사지, 고지의 경우 비농업용 목적의 토지 활용 비율이 5% 이하인 것으로 나타나 농업적 활용뿐만 아니라 비농업적 활용도도 낮은 것으로 분석됨.

〈표 5-6〉 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지와 간선도로와의 거리

단위 : ha, %

구분	비농업적 토지이용 면적	영농여건불리농지 면적 대비 비율
당해지역	470.7	11.7
50m이내	428.3	7.7
100m이내	322.7	6.0
500m이내	1,398.1	5.3
500m이상	3,007.7	5.0

〈표 5-7〉 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지의 도로 접근성 현황

단위 : ha, %

구분	비농업적 토지이용 면적	영농여건불리농지 면적대비 비율
폭 25m 이상의 도로에 한면이 접하고 있는 토지	8.3	33.7
광대로에 한면이 접하고 소로(폭 8m 이상 12m 미만) 이상의 도로에 한면 이상 접하고 있는 토지	4.6	65.3
광대로에 한면이 접하면서 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지	0.1	3.6
폭 12m 이상 25m미만 도로에 한면이 접하고 있는 토지	48.7	19.4
중로에 한면이 접하면서 중로, 소로, 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지	5.7	39.9
폭 8m 이상 12m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지	484.1	10.3
소로에 한면이 접하면서 소로, 자동차통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지	15.4	21.1
자동차 통행이 가능한 폭8m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지	1,034.0	10.7
자동차 통행이 가능한 세로에 두면 이상이 접하고 있는 토지	10.8	5.2
자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지	572.8	3.2
자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면 이상 접하고 있는 토지	4.5	1.8
이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지(맹지)	434.1	0.6

- <표 5-7>에서 영농여건불리농지 중 비농업적 목적으로 이용되고 있는 토지의 도로 접근성을 분석한 결과 ‘자동차 통행이 가능한 폭 8m 미만의 도로에

한면이 접하고 있는 토지'가 1,034.0ha로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남. 또한 도로 접근성이 좋은 곳은 영농여건불리농지 면적대비 비율이 높은 것으로 분석되었음. 이는 자동차의 접근이 용이할수록 비농업적 목적으로 활용될 가능성이 높은 것으로 해석될 수 있음.

- 그러나 교통 접근성이 떨어지는 '자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지', '자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면 이상 접하고 있는 토지', '이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지'는 면적은 1,011.4ha지만 영농여건불리농지 면적대비 비율은 각각 3.2%, 1.8%, 0.6%에 그치는 것으로 나타남.
 - 영농여건불리농지의 비농업적 활용은 용도지역 간, 도로 접근성에 따라 영향을 받는 등 특정 지역에 한정되어 있음.
 - 이에 비추어 보았을 때, 자동차 접근이 불가능한 영농여건불리농지의 경우 소유규제를 완화하더라도 농지의 비농업적 활용, 즉 농지전용이 어려운 것으로 보임.

제 6 장

영농여건불리농지의 제도 개선 방안

1. 현행 영농여건불리농지 지정 방식의 문제점

1.1. 영농여건불리농지와 개발수요의 괴리

- 영농여건불리농지 지정면적은 110,415ha이고, 이중 농업적으로 이용되고 있는 토지의 면적은 전체 영농여건불리농지의 94.1% 수준임. 단지, 5.7%만이 비농업적 목적으로 토지가 활용되고 있음. 이마저도 비농업적 활용에 있어 용도지역 지역 간에 차이가 매우 큼.
 - 녹지지역을 제외한 도시지역 내 영농여건불리농지의 47.9%가 비농업적으로 활용되고 있는 것으로 나타난 반면, 녹지지역 내 영농여건불리농지의 비농업적 활용률은 8% 수준이고, 관리지역 내 농지는 5.7%, 농림지역과 자연환경보전지역은 각각 3.0%와 4.2% 수준에 불과함.
 - 그리고 영농여건불리농지 중 지형·지세가 높고 경사도가 클수록 비농업 목적의 토지 활용도가 낮아지는 것으로 분석됨. 또한 도로 접근성이 좋은 곳은 영농여건불리농지 면적대비 비농업적 활용 비율이 높은 것으로 분석되었음. 이는 자동차의 접근이 용이할수록 비농업적 목적으로 활용될 가능성이 높기 때문임.

- 영농여건불리농지에 대해서는 소유와 이용규제를 완화하여 농어촌 지역 경제 활성화를 도모하고자 하였으나, 영농여건불리농지의 비농업적 활용이 용도지역 간, 도로 접근성에 따라 영향을 받는 등 특정 지역에 한정되어 효과가 발생하게 됨.
- 2016년 기준 영농여건불리농지의 평균 공시지가 수준은 경기(66,224.7원/㎡)와 부산(66,211.3원/㎡)이 제곱미터 당 66,000원이 넘는 것으로 나타났고, 제주(6,150.9원/㎡), 전남(6,223.6원/㎡), 전북(6,940.1원/㎡)은 제곱미터 당 평균 공시지가가 7,000원을 넘지 못하는 것으로 나타났음.
 - 이와 같이 지역 간 공시지가 차이가 큰 상황에서 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지가격 상승효과가 발생할 경우 도시근교지역 내 영농여건불리농지의 농지소유자가 더 큰 혜택을 받게 됨. 반면, 개발수요가 적은 지역의 영농여건불리농지는 농지가격이 상승하더라도 공시지가의 절대적인 가격이 낮은 상황에서 혜택은 제한적임.
- 현재 영농여건불리농지는 사회경제 또는 지역적 여건에 관계없이 개별 농지의 물리적 조건에 따라 대상지를 선정하는 방식으로, 지역 간 사회경제 여건의 격차가 큰 경우에는 바람직하지 못함.
 - 영농여건불리농지와 제도 도입 목적이 유사한 한계농지와 조건불리지역 모두 필지별 지정방식이 아닌, 권역별 지정방식을 따르고 있음.
- 따라서 이러한 영농여건불리농지 지정과 개발수요의 괴리를 줄이기 위해서는 현행 개별 농지의 물리적 특성에 따라 대상지를 선정하는 방식을 보완하여 일본의 중산간지역 대상지와 같이 평균경사율이 15%가 안 되더라도 지역 여건(고령화율, 경작포기율) 특성을 고려할 수 있는 지표를 개발하여 지정할 필요가 있음.
 - 각 지표 수준 변화에 따른 영농여건불리농지 면적 변화에 대한 시뮬레이션이 필요하고, 이를 위해서는 전국적인 실태조사가 선행되어야 함.

1.2. 영농여건불리농지의 낮은 농지이용률과 높은 휴경율

- 영농여건불리농지 지정제도의 도입 목적으로는 영농여건불리농지에 대해서 소유와 이용규제를 완화하여 농지의 이용효율화를 도모하는 것임. 하지만, 실제로 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지는 43,037.8ha로 전체 영농여건불리농지 110,415ha 중 약 39.0%에 불과함.
 - 따라서 61.0%의 영농여건불리농지는 농업경영체가 소유하고 있지 않다고 추정할 수 있음. 그리고 농업경영체 DB에 등록되지 않은 농지는 일부 비농업 목적으로 활용되는 것을 제외하고는 대부분 유희화에 따른 산지화가 진행되고 있음(부록 1 참조).
- 2015년 기준으로 우리나라 농지의 휴경율이 2.6% 수준임을 감안했을 때, 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지의 휴경율은 12.8%로 매우 높음.
 - 앞서, 농업경영체 DB에 등록되지 않은 영농여건불리농지까지 고려할 경우 과반수 이상이 휴경 또는 폐경된 농지라 할 수 있음.
 - 하지만, 영농여건불리농지라고 하더라도 정당한 사유 없이 휴경을 한 경우 그 사유가 발생한 날로부터 1년 이내에 처분해야 함.
- 농업경영체 DB를 통해 영농여건불리농지를 경작하는 농가의 특성을 살펴본 결과, 영농여건불리농지를 경작하는 농가는 일반 농업경영체와 비교했을 때 일반적으로 나이가 많은 것으로 나타남.
 - 이에 비추어 보았을 때, 고령으로 인한 농지 유희화가 일반 농업지역보다 급격하게 이루어질 것으로 판단됨.
- 실제로도 현재 영농여건불리농지의 임대차 현황에서 전체 영농여건불리농지 면적의 38.0% 수준임. 2015년 통계청 자료에 따른 임대차 면적이 50.9%이고, 농업경영체 DB 상 임대차 면적이 47.9%임을 감안했을 때 영농여건불리농지의 임대차 비율은 일반적인 농지 임대차 비율 보다는 낮은 것을 알

수 있음.

- 이는 영농여건불리농지 특성 상 경사도가 높고 도로 접근성이 열악하여 임차인이 농지를 임차하는 데 있어 영농여건불리농지를 선호하지 않음.
- 현 수준으로는 농지의 소유 및 임대차 제한 폐지에 따른 도시민의 귀농 촉진은 미흡하다고 할 수 있음. 따라서 보다 적극적인 정책사업 등을 통해 영농여건불리농지의 농지이용률을 높일 필요가 있음.

2. 제도 개선 방안

2.1. 주요 고려사항

2.1.1. 직불제 개편 논의

- 기존 소득 보전 중심의 직불제에서 농업·농촌의 공익적 가치와 지속가능성 증진을 목표로 한 공익형 직불제를 확대하는 방식으로 농정이 전환되고 있음.
 - 이를 위해 논·밭 고정직불 등 소득보전형 직불을 농지관리직불(가칭)로 통합하고, 환경보전 의무를 강화하는 방안 추진하고 있음.
- 논·밭 고정직불금의 경우는 일반적으로 경작자에게 지급하도록 되어 있지만, 영농에 상관없이 휴경하여도 직불금을 지급하도록 되어 있음.
 - 일반적으로 농지는 농업인과 농업법인만 소유할 수 있고, 직불금도 경작자에게 지급하도록 되어 있기 때문에 비농업인의 직불금 수급은 문제가 되지 않음.
- 현재 밭 직불제의 대상농지는 농업경영체 등록을 완료한 2012년부터 2014년까지 연속하여 밭농업에 이용된 농지임. 밭직불제에서 제외되는 농지는

- ① 농지처분을 받은 농지, ② 농지의 전용허가·협의를 거친 농지, ③ 농지전용 신고를 마친 농지, ④ 하천구역 내 농지, ⑤ 주거·공업·상업지역으로 편성된 농지, ⑥ 국가산업단지·일반산업단지·도시첨단산업단지·농공단지의 농지, ⑦ 택지개발지구 지정 농지 및 개발사업 예정지, ⑧ 환수처분을 받은 자가 소유한 농지, ⑨ 타 직불금 지급 농지(조건불리직불, 경관보전직불, 쌀 고정직불, 친환경직불제)임.
- 현재 기준 하에서는 영농여건불리농지라도 밭직불금을 받을 수 있음. 하지만, 영농여건불리농지의 경우 비농업인이 소유할 수 있기 때문에 영농여건불리농지의 대상농지가 확대될 경우 비농업인의 직불금 수급 문제가 발생할 수 있음.
 - 따라서, 직불제 개편에 앞서, 영농여건불리농지와 직불제의 관계를 명확하게 설정한 후 지정기준 재검토 등이 필요함.

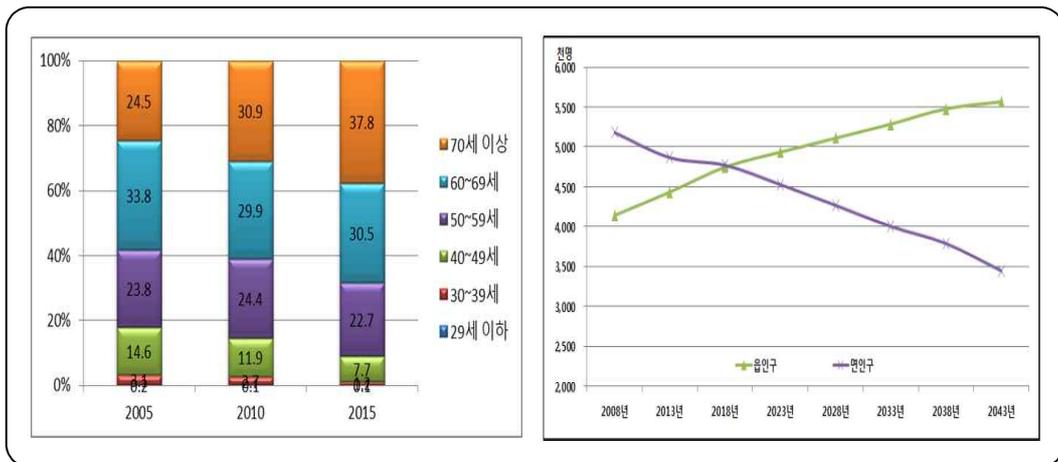
2.1.2. 식량자급률 목표치 달성을 위한 농지보전 필요성 대두

- 국내 곡물자급률이 1975년 73.1%에서 2015년 26.4%로 지속적으로 하락하고 있음. 또한, 농업소득 감소 등의 영향으로 경지면적도 2020년 163.4만 ha, 2025년 160.4만 ha까지 감소할 것으로 전망되고 있음.
 - 곡물의 70% 이상을 해외에서 조달하는 상황에서 적정수준의 식량자급률 목표 설정과 적정 농지면적 확보는 매우 중요한 과제임.
- 2025년 식량자급률 목표치 53.4%를 달성하기 위해서는 현재의 농지전용 규제 수준이 지속되어야 함. 따라서 현 수준의 농지전용 및 소유 규제는 유지될 필요가 있음.

2.1.3. 급격한 농업·농촌 인구 고령화에 대응

- 농업·농촌 제반 상황이 더욱 악화되는 상황에서, 자연적·사회적으로 불리한 과소개발지역에 어려움이 가중되고 있음.
 - 농업인구의 고령층 확대, 청년층 축소로 인한 농업인력 부족 문제로 농업 유지에 어려움.
 - 정주여건이 양호하고, 경제적 기회가 증가하는 읍 지역으로 인구 유입이 늘어나는 반면, 면 지역은 감소하여 읍·면 간 격차가 확대될 것임. 따라서 고령화와 과소화 지역을 중심으로 핵심 생산기반 보전 및 농지이용 효율화를 도모해야 함.

〈그림 6-1〉 농업경영주 연령별 농가 수 비중(좌)과 읍·면 인구 변화 및 전망(우)



자료: 농림축산식품부, 「농림수산물 주요통계」, 통계청, 「주민등록인구통계」, 각 연도.

2.1.4. 헌법 개정논의 대응

- 최근 30년 만에 찾아온 헌법 개정 논의로 경자유전 원칙 폐기 및 유지와 관련된 논의가 활발하게 진행되고 있음.
 - 새 정부에서 농지법개정을 통해 경자유전의 법칙을 재확립한다는 공약

을 제시하였고, 농식품부도 헌법 개정을 앞두고 ‘경자유전’ 원칙을 고수하는 방향으로 검토하고 있는 상황임.

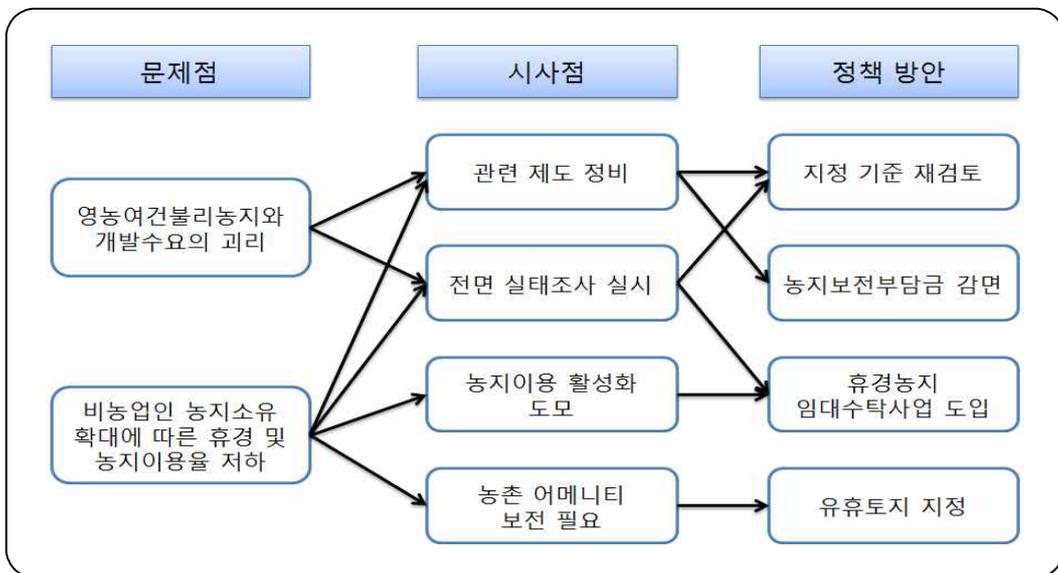
- 이러한 상황에서 사실상 헌법상 경자유전 원칙의 범위 내에서 예외적인 비농업인의 농지 소유를 확대하는 정책 방안을 제시하기는 어려운 상황임.
 - 다만, 앞서 읍 지역으로 인구 유입이 늘어나는 반면, 면 지역은 감소하여 읍·면 간 격차가 확대될 것이라고 전망하였듯이, 고령화와 인구 과소화 지역을 대상으로 앞으로 적극적인 농지이용 합리화 계획과 이용 규제가 필요함.
- 일본도 우리나라와 같은 경자유전 원칙을 명시하고 있지만, 중산간지역의 농지의 효율적 이용을 위해 농지이용 규제 완화뿐만 아니라 최근 소유규제도 한시적으로 완화하였음.
 - 일본은 시정촌이 지정한 ‘유휴농지 또는 유휴화가 예상되는 지역’에서 시정촌의 중개로 농지를 알선 받아 경영하는 취지의 협정을 체결하는 경우에 한하여 특정법인 임대제도(2005년)를 허용하였음.
 - 그리고, 2014년에 국가전략특구 제도를 도입하면서, 농업 분야에서 농촌 인구의 고령화에 따른 경작포기 확대를 차단하려는 의도로 농업 분야 특구를 지정함. 이에 기업 및 귀농자들의 농업 진입 촉진을 위해 농지 매매와 임대 인·허가권을 농업위원회에서 시(市)로 이관하면서 기업의 농지 소유를 5년간 한시적으로 허용한 바 있음.

2.2. 제도 개선 방안

- 지금까지 영농여건불리농지의 지정 제도의 문제점과 주요 고려사항을 바탕으로 영농여건불리농지 지정 제도 개선 방안을 도출함.
 - 제도 개선 방안은 크게 5가지임. 첫 번째는 휴경농지 임대수탁사업 도입,

둘째는 영농여건불리농지의 유희토지 지정, 셋째는 영농여건불리농지의 농지보전부담금 감면, 네 번째는 지역에 따른 지정 기준의 차등 적용, 다섯 번째는 영농여건불리농지 제도에 대한 교육 및 홍보 강화임.

〈그림 6-2〉 영농여건불리농지 지정 제도 개선 방안

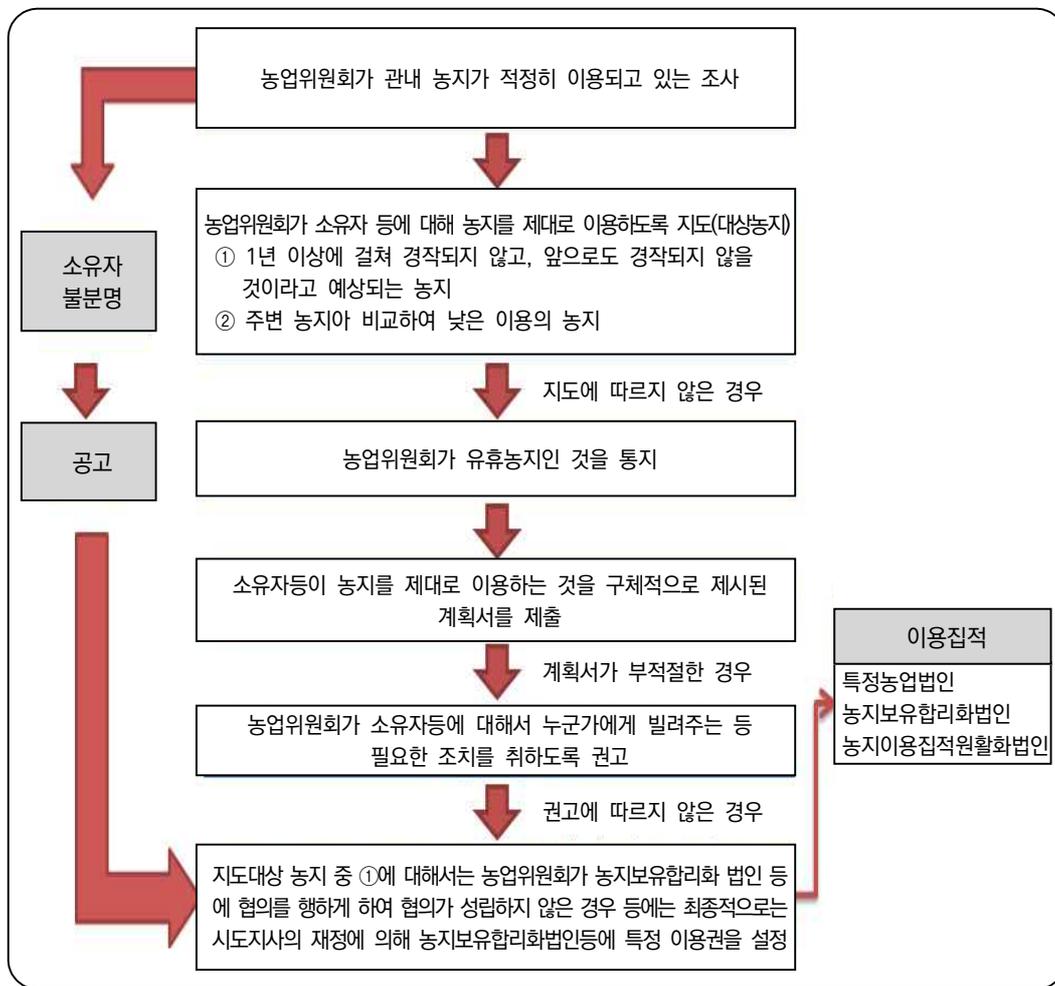


2.2.1. 휴경농지 임대수탁사업 도입

- 앞서 살펴보았듯이, 영농여건불리농지의 과반수 이상이 휴경 또는 폐경된 농지임. 하지만, 영농여건불리농지라고 하더라도 정당한 사유 없이 휴경을 한 경우 그 사유가 발생한 날로부터 1년 이내에 처분해야 함.
- 일본의 농업위원회는 관내 모든 농지의 이용 상황을 조사(농지법 제30조)하고, 거기에 유희농지 소유자 등에 대한 지도, 통지, 권고까지의 절차를 농업위원회가 일관하여 이행하고 있음(농지법 제30조~제34조). 또한, 소유자가 판명되지 않은 유희농지의 이용을 도모하는 조치도 강구함(농지법제43조).

- 소유자 등이 농지를 제대로 이용할 것을 제시한 계획서가 부적절하여 농업위원회가 소유자 등에 대해서 누군가에게 빌려주는 등의 필요한 조치를 권고하고 있음.

〈그림 6-3〉 유휴농지 대책 흐름



- 우리나라도 농지법 20조에 근거한 대리경작자 지정 제도가 있음.
 - 대리경작자 지정제도는 농작물 경작이나 다년생식물 재배에 이용되지 아니하는 농지 등의 유휴농지에 대하여 시장·군수·구청장이 그 농지의

소유권자나 임차권자를 대신하여 농작물을 경작할 자(대리경작자)를 직권으로 지정하거나 유휴농지를 경작하려는 자의 신청을 받아 대리경작자를 지정할 수 있는 제도임.

- 대리경작자 지정 절차는 먼저 시장·군수 또는 구청장이 유휴농지의 소유권자 또는 임차권자에게 대리경작자 지정에 대하여 예고(예고가 불가능할 경우는 14일 이상 공고)하고, 대리 경작자가 지정되면 그 농지의 대리경작자와 소유권자 또는 임차권자에게 지정통지서를 송부하면 됨.
 - 따라서 이 제도를 적극적으로 활용하여 휴경 또는 유휴농지에 대한 적극 활용을 도모할 필요가 있음.
- 또한, 휴경농지 임대·수탁사업을 새로이 도입하여 농지의 유휴화를 최소화 시킴과 동시에 농지를 효율적으로 이용하고 안정적으로 관리할 필요가 있음. 이 사업은 영농 규모화보다는 귀농·귀촌인의 안정적인 정착 지원과 농촌의 경관개선에 주안점을 둘 필요가 있음.
 - 사업추진 방향은 우선 휴경농지 전국실태조사 결과를 바탕으로 유휴농지 정보시스템을 구축함. 구축한 시스템은 농지은행포털 사이트를 통해 정보를 제공하며, 제공된 정보를 바탕으로 해당농지의 위탁희망 농업인 및 귀농·귀촌인을 대상으로 지원함.
 - 다만, 기존 영농상황에 불부합(영농규모확대와 상충, 지역민과 갈등 등) 되지 않도록 추진함.

2.2.2. 유휴토지 지정

- 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』 제12조에 의하면 “산림청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 유휴토지(遊休土地)를 산림으로 전환하려는 자에 대하여 그 토지의 용도와 지리적 여건 등을 고려하여 산림으로 전환하는 것이 타당하다고 판단되면 산림으로의 전환에 드는 비용의 전부 또는 일부를

지원할 수 있다”라고 서술함.

- 유희토지란 동법 시행령 제6조에 근거하여 ① 「농어촌정비법」 제2조 제17호에 따른 한계농지, ② 2년 이상 해당 토지 본래의 용도에 사용하고 있지 아니하는 토지, ③ 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제67조에 따른 지목이 전·답·과수원·목장용지 또는 잡종지로서 토지소유자가 산림으로 전환하려는 토지로 정의하고 있음.
 - 따라서, 농어촌정비법의 한계농지는 모두 유희토지가 되며, 어떠한 지목의 토지이든 본래의 용도로 사용하지 않는 토지 또한 유희토지가 됨.
- 현재 한계농지 등 유희토지에 유실·약용·특용수종 등 조림사업을 추진하여 농가 소득 증대 기여 및 토지의 효율적 이용을 제고하고 있음.
 - 유실수, 경관수종, 특·약용수종 등을 조림할 경우에 보조금 90%를 지원함. 자부담은 10% 수준임.
 - 따라서, 영농여건불리농지도 유희토지로 지정할 수 있도록 하여 농가의 작목 선택권 제공 및 토지의 효율적 이용을 도모함.

2.2.3. 농지보전부담금 100% 감면

- 영농여건불리농지 제도 도입 목적 중 하나가 소유규제 완화를 통한 농촌경제 활성화임. 하지만, 현재 영농여건불리농지는 영농 여건만 불리한 것이 아니고, 도로접근성 및 경사도 등에 의해 개발 여건도 매우 열악하여 제도 도입 목적을 달성하기가 어려움.
 - 지금은 단지 농지소유 규제만 완화하였기 때문에 다른 농지에 비해 개발 유인이 부족함.
- 현재 영농여건불리농지와 지정 기준이 유사한 한계농지의 경우 「농어촌정비법」 제93조에 따라 농지보전부담금은 100%가 감면됨.

- 이는 영농여건불리농지와 달리 한계농지는 개발을 목적으로 하는 사업이기 때문에 현재 농지보전부담금 100% 감면을 통해 개발이 활성화되도록 하고 있음.
- 영농여건불리농지의 경우 경작이 힘든 농지를 전업농 등에게 임대할 수 있도록 하여 농지 이용의 효율화를 도모하는 것도 있지만, 농지법상의 엄격한 자경 의무를 완화해 주면서 농사외의 타용도로 활용할 수 있도록 하는 목적도 있음.
 - 따라서 영농여건불리농지도 한계농지와 같은 수준으로 농지보전부담금을 감면할 필요가 있음. 현재 농업인주택, 농축산업용시설, 농수산물 유통 가공 시설, 어린이 놀이터, 마을회관 등 농업인 공동생활 편의 시설, 농수산물관련연구 시설은 농지보전부담금이 면제되지만, 영농여건불리농지 개발 시 모든 경우에 농지보전부담금이 면제되는 것은 아님.

2.2.4. 실태조사 후 지정기준 차등 적용

- 현재 영농여건불리농지 지정제도의 문제 중 하나가 영농여건불리농지 지정과 개발수요의 괴리가 크다는 것임.
 - 이는 영농여건불리농지 지정을 사회경제 또는 지역적 여건에 관계없이 개별 농지의 물리적 조건에 따라 대상지를 선정하면서, 지역 간 사회경제 여건 차이를 고려하지 못하기 때문임.
- 영농여건불리농지와 제도 도입 목적이 유사한 한계농지와 조건불리지역 모두 필지별 지정방식이 아닌, 권역별 지정방식을 따르고 있음.
 - 또한, 외국에서는 개별 농지의 물리적 조건뿐만 아니라 지역 여건 변수 등을 고려하여 선정하고 있음. 일본은 중산간지역 대상농지로 경사도와 같은 토지 특성뿐만 아니라 고령화율·경작 포기율 등 사회경제적 요인도 함께 고려하여 선정하고 있음.

- 현행 경자유전 원칙과의 상충 문제 등을 고려하여 현재 영농여건불리농지 지정으로 인한 제도 도입으로 개발수요가 많이 발생한 도시근교지역은 현행 기준을 적용하고, 상대적으로 지정 효과의 혜택이 미비한 과소개발 지역을 중심으로 지정 기준을 완화하여 적용함.
 - 다만, 구체적인 지정 기준에 대해서는 전체적인 농지이용실태조사가 이루어진 이후, 조사결과를 바탕으로 지정 기준을 검토함.
 - 그리고 필지별 지정 방식을 보완하여 임야율·고령농비율·경작포기율 등을 고려하여 일정 기준을 넘는 법정리에 대해서는 권역별로 지정함. 이를 통해 집단화된 농지의 이용효율화 및 토지개발을 유도함.

〈표 6-1〉 영농여건불리농지 지정 기준 방식(안)

	도시근교	평야지역	중·산간지역
규모화수준	2ha	2ha	3ha
경사도	15°	10°	8°
경작포기율	-	-	10% 이상
임야율	-	-	일정 수준 이상
고령농비율	-	-	일정 수준 이상

주: 중산간지역 내 법정리 중 경작포기율과 임야율, 고령농 비율이 일정 수준을 충족하는 지역은 권역(법정리) 전체를 영농여건불리농지로 지정함.

2.2.5. 영농여건불리농지 제도에 대한 교육 및 홍보 강화

- 영농여건불리농지 제도가 제도도입 목적에 맞게 운영되기 위해서 가장 시급하고 중요한 것은 농업인 또는 영농여건불리농지를 취득하고자 하는 사람의 이해를 높이는 것이라고 판단됨.
 - 영농여건불리농지제도가 2010년 처음 지정된 이후 7년이 지났지만, 농업인들의 영농여건불리농지에 대한 이해는 아직 미흡함. 현장면접조사에 의하면 농업인들이 이 제도에 대하여 충분히 인지하지 못하고 있음.

- 경우에 따라서는 영농여건불리농지 제도에 대한 오해도 있음. 영농여건 불리농지로 지정하면 농지소유 규제 완화뿐만 아니라 이용규제까지 완화하여 매입 후 휴경이 가능한 것으로 이해하는 사람들이 많았음.
 - 하지만, 영농여건불리농지에 대해서 농지취득에 대한 규제를 풀고 임대를 허용하면서 영농여건불리농지의 이용효율화 및 농어촌 지역 경제 활성화를 도모하는 것이 목적임. 그동안 정부에서 계속된 홍보에도 불구하고 영농여건불리농지에 대해 무관심했던 농가는 이 제도의 존재 자체를 모르는 경우도 많았음.
- 따라서, 농업인을 대상으로 하는 영농여건불리농지제도에 대한 홍보 및 교육을 지속적, 반복적으로 실시할 필요가 있음.
- 일반적으로 농지는 농업인만 소유할 수 있다고 인식되는 경우가 많음. 영농여건불리농지 제도 자체에 대한 이해부족으로 농지법 규정 위반(휴경시 농지처분 의무)이나 불이익을 해소하기 위해서는 하계 및 동계 영농교육 기회를 활용하고, 기회가 있을 때마다 영농여건불리농지 제도의 의의와 내용을 이해시킬 필요가 있음. 또한, 도시민을 대상으로 한 농지은행 사업 홍보할 때도 영농여건불리농지 제도에 대한 의의와 내용을 병행하여 홍보할 필요가 있음.
- 그리고, 영농여건불리농지 지정시 해당 농지소유자에게 사유없이 휴경시 농지처분 의무 등의 농지법 규정 위반에 대한 충분한 설명이 필요함.
- 현재도 정부나 지자체에서 영농여건불리농지의 소유농업인에게 제도에 대하여 충분히 설명하고 있다고 생각됨. 그렇지만, 이번 조사에서 보듯이 영농여건불리농지의 상당수가 휴경으로 방치되어 있는 것을 알 수 있었음.
 - 하지만 영농여건불리농지는 휴경 시 농지처분 의무가 있기 때문에 이러한 상황을 미연에 방지하려면 제도와 관련된 중요 사항에 대하여는 충분히 설명할 필요가 있음.

부 록 1

사례지역 조사(농업경영체 DB에 등록되지 않은 필지)

1. 경기도 광주시

조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***-*	조사현황	미경작, 산림화
			
조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***-*	조사현황	미경작, 도로
			

조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***-*	조사현황	미경작, 잡종지
			
조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***_*.***.***.***	조사현황	미경작, 잡종지
			

조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***-**-***	조사현황	미경작, 산림화
			
조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***-**-*	조사현황	미경작, 건물 정원
			

조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***	조사현황	경작, 고구마
			
조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ****,****,****,****	조사현황	미경작, 잡종지, 산림화
			

조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***~*	조사현황	미경작, 산림화
			
조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***	조사현황	미경작, 가옥
			

조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***-**	조사현황	미경작, 도로
			
조사대상	경기도 광주시 퇴촌면 우산리 ***-*	조사현황	미경작, 잡종지
			

2. 경기도 남양주시

조사대상	경기도 남양주시 화도읍 묵현리 ***-*	조사현황	미경작, 도로, 주유소
			
조사대상	경기도 남양주시 화도읍 묵현리 ***-*	조사현황	미경작, 잡종지
			

조사대상	경기도 남양주시 화도읍 목현리 ***-**	조사현황	미경작
			
조사대상	경기도 남양주시 화도읍 목현리 ***-*	조사현황	미경작
			

조사대상	경기도 남양주시 화도읍 묵현리 ***-*	조사현황	경작, 텃밭
			
조사대상	경기도 남양주시 화도읍 묵현리 ***-*	조사현황	경작, 들깨
			

조사대상	경기도 남양주시 화도읍 목현리 ***-*	조사현황	경작, 콩·고추
			
조사대상	경기도 남양주시 화도읍 목현리 ***	조사현황	미경작, 묘지
			

조사대상	경기도 남양주시 화도읍 묵현리 ***-*	조사현황	미경작, 도로
			
조사대상	경기도 남양주시 화도읍 묵현리 ***-*	조사현황	미경작, 산림
			

조사대상	경기도 남양주시 화도읍 목현리 ***-**	조사현황	미경작, 주차장·하천
			
조사대상	경기도 남양주시 화도읍 목현리 ***-*	조사현황	미경작, 도로
			

조사대상	경기도 남양주시 화도읍 묵현리 ***-*.*	조사현황	미경작, 도로
			
조사대상	경기도 남양주시 화도읍 묵현리 ***-*	조사현황	미경작, 빌라
			

조사대상	경기도 남양주시 화도읍 목현리 ***-*	조사현황	미경작, 빌라
			
조사대상	경기도 남양주시 화도읍 목현리 ***	조사현황	경작, 텃밭
			

조사대상	경기도 남양주시 화도읍 묵현리 ***-*	조사현황	경작, 텃밭
			

3. 경기도 포천시

조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 **-*	조사현황	미경작
			
조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***	조사현황	미경작
			

조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 **-*	조사현황	미경작
			
조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***	조사현황	미경작
			

조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***	조사현황	미경작
			
조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***	조사현황	미경작
			

조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***	조사현황	미경작, 묘지
			
조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***	조사현황	미경작, 묘지
			

조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***~*	조사현황	미경작, 주차장
			
조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***~*	조사현황	미경작
			

조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***~*	조사현황	미경작, 산림화
			
조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***~*	조사현황	미경작, 산림화
			

조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***~*	조사현황	미경작, 산림화
			
조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***	조사현황	미경작, 산림화
			

조사대상	경기도 포천시 내촌면 진목리 ***	조사현황	미경작, 산림화
			

4. 전라남도 구례군

조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***	조사현황	전원주택부지
			
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ****~*	조사현황	전원주택부지
			

조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***,**	조사현황	임야
			
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***	조사현황	임야
			

조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***,**	조사현황	임야
			
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***	조사현황	임야
			

조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***	조사현황	전원주택부지
------	--------------------	------	--------



조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***	조사현황	전원주택부지
------	--------------------	------	--------



조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***	조사현황	임야, 도로
			
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***	조사현황	임야, 도로
			

조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ****~*	조사현황	전원주택부지
			
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***	조사현황	전원주택부지
			

조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ****~*	조사현황	유휴지
			
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***	조사현황	묘지
			

조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ****~*	조사현황	임야
			
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ****~*	조사현황	길, 평지
			

조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ***	조사현황	임야
			
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ****	조사현황	임야
			

조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ****	조사현황	물탱크
			
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ****-*	조사현황	길, 양봉
			

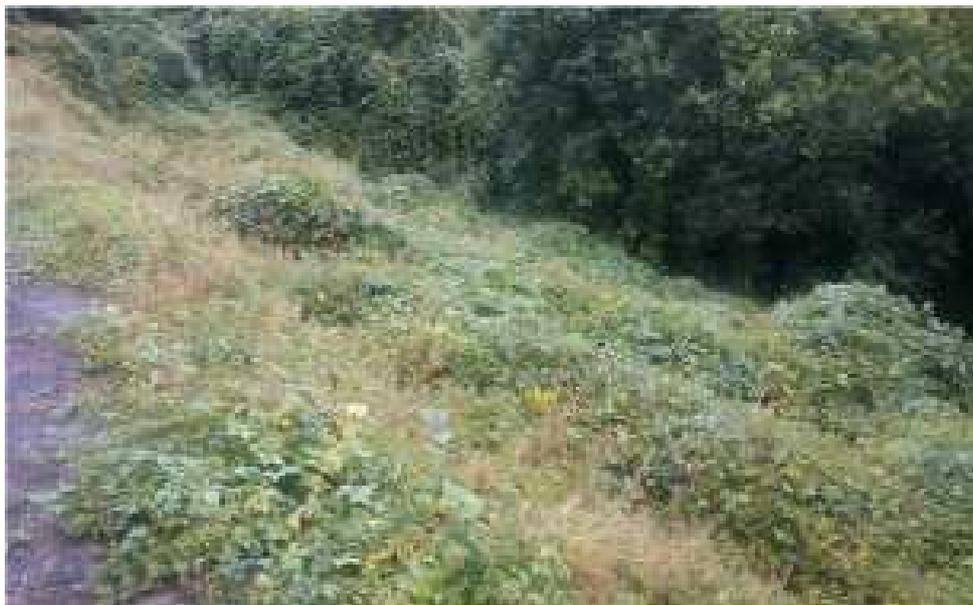
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ****	조사현황	임야, 양수기
			
조사대상	전남 구례군 토지면 내동리 ****-*, ****	조사현황	임야, 소로
			

5. 전라북도 장수군

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	묘지
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	유휴지
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	유휴지
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 **	조사현황	임야
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 ****	조사현황	도로, 임야
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 ****	조사현황	임야
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 ****	조사현황	임야
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 ****	조사현황	임야
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 ****	조사현황	임야
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 ****	조사현황	임야
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 ****	조사현황	임야
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 ****-*	조사현황	묘지
			

조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 ****	조사현황	묘지
			
조사대상	전북 장수군 천천면 연평리 ****-*	조사현황	묘지
			

6. 전라남도 화순군

조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 *-*	조사현황	유휴지(임야)
			
조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 *	조사현황	유휴지(임야)
			

조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 *	조사현황	유휴지(임야)
			
조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 *-*	조사현황	묘지·나무식재
			

조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 *-*	조사현황	정자
			
조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 *-**	조사현황	자갈 평지
			

조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 *-**	조사현황	묘지·임야
			
조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 *-**	조사현황	유휴지·텃밭(파)
			

조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 *-**	조사현황	주차장
			
조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 *-*	조사현황	묘지·임야
			

조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 ****~*	조사현황	임야
			
조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 ****~*	조사현황	유휴지
			

조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 ****~*	조사현황	옹벽
			
조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 **~*	조사현황	묘지
			

조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 **-*	조사현황	묘지
			
조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 **-*,*	조사현황	묘지
			

조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 **	조사현황	유휴지
			
조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 ***	조사현황	하우스·텃밭
			

조사대상	전남 화순군 화순읍 유천리 ***-*	조사현황	유실수
			

참고문헌

- 김태곤·정호근. 2009. 「조건불리지역 직접지불제의 평가와 개선방향」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤, 허주녕, 김정승. 2011. 「조건불리지역 직접지불제 중장기발전방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김종섭 외. 2005. 「조건불리지역 직불제 시범사업 모니터링 및 효과분석」. 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부. 2017. 「2017 조건불리지역직접지불제 시행지침서」
- 농림축산식품부. 2017. 직접지불제 현황 통계지표.
- 농림축산식품부. 각 연도. 「농림축산식품주요통계」
- 박석두. 2006. 「농업진흥지역 관리 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 소순열·유찬주. 1999. 지역농업의 격차에 관한 연구-조건불리지역과 일반지역과의 격차-. 농업생명과학연구 30권 0호. 전북대학교 농업과학기술연구소.
- 송두범. 2000. 조건불리지역 선정 및 개발방안에 관한 연구. 지역사회개발학술지 10권 2호. 한국국제지역사회개발학회.
- 염대호·한경수·전택기. 2002. 조건불리지역 대상지 선정에 관한 연구. 농촌계획 8권 3호. 한국농촌계획학회.
- 유진채·신재완. 2005. 조건불리지역 농업의 구조적 특성과 농가유형 구분-괴산군 청천면 삼송리마을 사례 중심. 농업사연구 4권 2호. 한국농업사학회.
- 이상영·김은자·김영. 2005. 조건불리지역선정을 위한 농촌지역 유형분류. 농업경영·정책연구 32권 3호. 한국축산경영학회,농업정책학회(구 한국축산경영학회).
- 이석주·한경수. 중산간지 조건불리지역 선정기준 설정 및 유형화. 농촌계획 8권 3호. 한국농촌계획학회.
- 일본 농림수산성. 2017. 「중산간 지역 등 직접지불제도(제 4기 대책)」
- 장우환. 2006. 경북 조건불리지역 직접지불정책의 개선방안. 산림경제연구 14권 2호. 한국산림경제학회.
- 채광석. 2007. “농가가격 결정요인에 관한 세 가지 연구.” 서울대학교 박사학위논문.
- 채광석·김홍상. 2011. 「농지 총량 관리에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상. 2015. 「우량농지 보전을 위한 정책프로그램 개발」. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상·김창호. 2011. 「농업진흥지역 관리를 위한 주기적 정비체계 구축방안 연구」. 한국농촌경제연구원.

통계청. 2017. 「농지면적조사」
통계청. 각 연도. 「농업면적조사」
통계청. 각 연도. 「주민등록인구통계」
한국농촌경제연구원. 2016. 「농업전망」
농지공간포털, <https://nky.mafra.go.kr>
토지규제이용정보서비스, <http://luris.molit.go.kr>