

발 간 등 록 번 호

11-1543000-003420-01

© 2020-66 | 2020. 12. |

# 농지이용실태조사 체계화 방안

연구기관  
한국농촌경제연구원

The logo for KREI (Korea Rural Economic Institute) is centered within a large, stylized circular graphic. The graphic consists of multiple concentric circles and segments, some filled with a light blue color and others with a fine grid pattern. The text 'KREI' is written in a bold, blue, sans-serif font in the center of the innermost circle.The logo of the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (MAFRA) is located in the bottom right corner. It features a stylized circular emblem with red, white, and blue elements, resembling a traditional Korean motif. To the right of the emblem, the text '농림축산식품부' is written in a blue, sans-serif font.

농림축산식품부

## 연구 담당

---

**김수석** | 명예선임연구위원 | 연구 총괄, 제1, 2, 4, 5장 집필

**조원주** | 부연구위원 | 제3, 5장 집필

**추성민** | 연구원 | 제3장 집필

수탁연구보고 C2020-66

## 농지이용실태조사 체계화 방안

---

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2020. 12.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | (주)프리비

※ 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

이 보고서를 「농지이용실태조사 체계화 방안」 과제의 최종 보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구 기관: 한국농촌경제연구원  
연구책임자: 김수석 (명예선임연구위원)  
연구참여자: 조원주 (부연구위원)  
추성민 (연구위원)



## 연구 목적

- 이 연구는 농지이용실태조사의 운용실태를 조사하여 문제점을 파악하고 개선해야 할 사항이 무엇인지 적시하여 그에 대한 개선방안을 제시함에 목적이 있음. 나아가 농지관리제도 전반에 걸쳐 제도 운영상의 한계가 무엇인지 파악하여 관리제도 자체의 개선방향을 제시하고자 함.

## 연구 방법

- 이 연구는 문헌조사, 국내 현지조사, 시·군 농지관리담당 공무원 대상 설문조사, 특정 사례지역 지자체의 농지이용실태조사 결과 전수조사, 전문가 간담회 및 면담, 위탁연구 등의 연구방법을 활용함.

## 연구 결과 및 정책 제언

### ① 농지이용실태조사 개선방안

- 현행 농지관리제도에서 관리의 중심은 농지이용실태조사에 기초하여 처분명령으로 이어지는 사후적 농지관리에 있음. 농지취득자격증명 발급에 근거를 두고 있는 사전적 농지관리제도는 농지의 소유 및 이용 규제에서 갖는 의미가 극히 제한적임. 이처럼 농지이용실태조사는 농지관리제도의 구성상으로 중요할 뿐 아니라 실제적인 농지관리의 실무에서 차지하는 비중이 매우 크기 때문에 이에 대한 법적 근거를 명확하게 하는 것이 필요함. 현재 농식품부의 「업무처리요령」에 기초한 농지이용실태조사의 법적 근거를 「농지법」에 명기하는 제도 개선이 필요함.
- 현재 농지이용실태조사는 「업무처리요령」에 따라 매년 9월 1일부터 11월 30일까지 3개월간 실시하게 되어 있는데, 이 시기는 농업인 및 농업경영주들이 매년 농지 관련 정보를 등록 또는 변경하고 이 내용을 관계 기관들이 점검하는 시기와 다르기 때문에 이 시기의

조사가 정보 수집 및 점검의 효율성 측면에 한계가 있음. 공익직불사업 추진 시기와 연계하여 농지이용실태조사를 실시하는 것은 농지소유자 및 경작자가 등록제의 농지정보를 현행화할 때 농지조사 상의 농지정보까지 자발적으로 현행화하게 할 계기를 만들 수 있음. 농지이용실태조사의 조사시기를 변경하는 것은 일차적으로는 현행 지방 농업행정업무의 효율성을 높이는데 기여하고, 더 나아가 농지이용실태조사에 기반한 사후적 농지관리와 농업경영체등록제에 기반한 공익직불사업의 협업체계(cooperative work)를 구축할 수 있게 함.

- 농지이용실태조사로 시작해서 농지의 처분업무 통지 및 처분명령으로 이어지는 사후적 농지관리 프로세스는 두 가지 농지정보시스템의 공동작업으로 이루어져 있음. 하지만 이와 같은 이원화는 농지이용실태조사 및 처분 업무 행정의 시작과 끝을 전체적으로 통괄해서 파악할 수 없게 하는 문제가 있음. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 농어촌공사의 농지정보시스템과 새울행정시스템의 농업행정 중 농지취득/처분 관리 부분을 통합하는 것이 필요함.
- 공익직불사업 추진과 연계한 농지이용실태조사 절차에 따라 본격적인 농지이용실태조사는 대상농지 전체를 대상으로 하는 일제조사와 한 차례 걸리진 대상농지에 대한 정밀조사로 분화되어 조사가 실시되게 함. 이와 같은 조사방식 개편에 따라 각 조사에 활용되는 조사표의 서식 또한 개별 조사방식에 맞게 수정될 필요가 있음.
- 농지이용실태조사 대상 농지의 위험군 특정방안으로 몇 가지 조건들이 결부된 다음과 같은 네 가지 경우를 제안함: ① 농지원부를 등록하지 않은 소유자가 농업경영체등록제에 등록하여 직불금 수령하는 경우의 농지, ② 농지원부와 농업경영체등록제 상에 각각 자경 기재되어 있는 자가 관외거주자일 경우의 농지, ③ 1ha를 초과하는 농지를 상속한 자가 관외 거주자인 경우의 해당 농지, ④ 기존의 농지이용실태조사에서 조사대상의 사각

지대에 놓여 있었던 농지(관내 거주자의 상속농지).

## ② 농지관리제도 일반 개선방안

- 현행 「농지법」 제8조 제1항 제1호에 따라 상속농지가 농지취득자격증명 발급대상에서 제외되고 있는데, 이 상속농지가 농업경영계획서를 작성하지 않고 농취증 발급신청을 하는 대상에 포함되도록 제도를 개선함. 이를 통해 상속농지가 농지이용실태조사의 대상에 포함됨으로써 상속농지의 합법적 소유 및 이용 상태를 조사·확인할 수 있을 뿐 아니라 상속농지를 포함한 전체 농지에 대해 이용유형별로 통계적 실태를 파악할 수 있게 함. 또한 농식품부가 상속농지 관련 정보를 확보하기 위하여 대법원의 부동산등기부등본 정보와 행정안전부의 주민등록 정보에 대해 정보 제공을 요청할 수 있는 법적 근거를 마련하도록 함.
- 처분 의무 대상농지 중 많은 부분이 처분명령유예 절차를 통해 탈법적으로 처분 의무에서 벗어나는 것을 방지하기 위해서 일차적으로 처분명령유예의 기준을 보다 엄격하게 적용하는 제도 개선이 필요함. 다음으로 한국농어촌공사로의 매도위탁 및 매수청구가 증대되게 하는 현실적 방안을 마련하도록 함. 여기에는 무엇보다 매수청구 농지의 가격을 감정 평가가격으로 정하는 개선이 필요함. 공시지가로 정하는 현행 매수청구 가격이 처분대상 농지의 유동화를 가로막고 탈법적 방안을 모색하게 함.
- 처분명령농지의 이행강제금의 징수가 원활하지 않아 징수액의 약 50%가 체납되고 있는데, 이에 대한 개선방안은 ① 일차적으로 이행강제금 부과에 앞서 농지소유자에게 (감정 평가가격으로) 한국농어촌공사로의 매수 청구가 가능하다는 정보를 제공하고, ② 이행강제금의 징수에도 불구하고 매각처분이 이루어지지 않을 경우 한국농어촌공사가 농지소유자와 선매협의를 할 수 있게 함(이행강제금 상한을 선매협의를 인센티브로 제공)

③ (중장기적) 농지관리제도 개편 방향

- 장기적 개선 과제로는 현행 농지제도가 안고 있는 제도의 기본원칙과 현실 간의 괴리문제를 해결하기 위해 농지제도의 규제원리가 소유규제 중심에서 이용규제 중심으로 개편을 제안함. 농지제도 개선의 기본방향을 이렇게 설정할 때, 농지관리제도의 기본방향도 여기에 부응하게 개편될 필요가 있음.
  
- 소유규제 중심에서 이용규제 중심으로 농지제도의 규제원리가 바뀌게 된다면, 농지관리의 중점은 농지의 불법소유 적발보다는 농지가 경작지로 제대로 이용될 수 있는 하는 방안 모색에 두어야 할 것임. 불법소유농지의 관리가 기존과 같은 징벌적 성격에서 벗어나 처분의무농지가 농지시장에서 보다 원활하게 유동화될 수 있는 형태로 처리될 수 있게 함.
  
- 이상과 같은 전제하에서 농지관리제도의 개편방안으로 다음과 같은 두 가지 안을 제안할 수 있음.
  
- 제1안: 현행 농지처분명령 절차 유지
  - (1) 농지이용실태조사를 통해 처분의무대상이 된 농지는 처분유예기간동안 세 가지 선택대안(① 자경, ② 농지은행에 장기임대위탁, ③ 매도) 중 하나를 이행하게 함. 매도하는 방법 중의 하나로 한국농어촌공사에게 감정가격으로 매수 청구할 수 있게 함.
  - (2) 처분유예기간 동안 상기 대안들 중 하나가 이행되지 않으면 농지처분명령이 내려지는데, 처분명령을 받은 농지에 대해 한국농어촌공사가 감정가격으로 선매협의를 할 수 있음.
  - (3) 처분명령 불이행 농지에 대해 이행강제금이 부과됨. 이행강제금이 부과된 농지에 대해 한국농어촌공사가 감정가격으로 선매협의를 할 수 있게 하되, 선매협의를 인센티브로 이행강제금의 상한을 설정함.

○ 제2안: 농지처분명령의 절차 및 내용 변경

- (1) 농지이용실태조사를 통해 처분의무대상이 된 농지의 소유자에게 일차적으로 3년 간의 경작명령을 부과함.
- (2) 경작명령 불이행 농지에 대해 처분명령을 부과함. 처분명령 농지의 매각을 위해 한국농어촌공사에 감정평가가격으로 매수 청구할 수 있음.
- (3) 처분명령 불이행 농지에 대해 이행강제금이 부과됨. 이행강제금이 부과된 농지에 대해 한국농어촌공사가 감정가격으로 선매협의를 할 수 있게 하되, 선매협의를 인센티브로 이행강제금의 상한을 설정함.

**제1장 서론**

|                      |   |
|----------------------|---|
| 1. 연구의 필요성과 목적 ..... | 1 |
| 2. 선행연구 검토 .....     | 3 |
| 3. 연구내용 및 방법 .....   | 4 |
| 4. 기대효과 및 활용방안 ..... | 6 |

**제2장 농지관리제도의 제도적 구성**

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 1. 사전적 농지관리제도: 농지취득자격증명 ..... | 7  |
| 2. 사후적 농지관리제도: 농지처분명령 .....   | 10 |

**제3장 농지관리제도 운용 실태 분석**

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1. 조사방법 .....                | 27 |
| 2. 농지취득자격증명 발급 현황 .....      | 28 |
| 3. 농지이용실태조사 실태 .....         | 30 |
| 4. 농지 처분명령 운용 현황 .....       | 35 |
| 5. 농지이용실태조사 결과 사례지역 분석 ..... | 43 |

**제4장 외국의 농지관리제도**

|              |    |
|--------------|----|
| 1. 독일 .....  | 53 |
| 2. 프랑스 ..... | 61 |
| 3. 일본 .....  | 75 |
| 4. 시사점 ..... | 88 |

**제5장 사후적 농지관리제도 개선방안**

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 1. 농지관리제도 운용에 대한 평가 ..... | 91 |
|---------------------------|----|

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 2. 농지이용실태조사 개선방안 .....          | 96  |
| 3. 농지관리제도 일반 개선방안 .....         | 109 |
| 4. (중장기적) 농지관리제도 개편의 기본방향 ..... | 116 |

**부록**

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 지자체 농지업무 담당자 대상 설문조사표 ..... | 119 |
|-----------------------------|-----|

|                   |            |
|-------------------|------------|
| <b>참고문헌</b> ..... | <b>125</b> |
|-------------------|------------|

제3장

〈표 3-1〉 응답자 일반 현황 ..... 28

〈표 3-2〉 농지취득자격증명 발급 현황 ..... 29

〈표 3-3〉 농지취득자격증명 발급 사유별 현황(2018년) ..... 29

〈표 3-4〉 2010년대 농지이용실태조사 현황 ..... 30

〈표 3-5〉 농지이용실태조사 면적과 농지취득자격증명 발급면적 비교 ..... 31

〈표 3-6〉 시·군청 농지이용실태조사 담당 직원 수 ..... 32

〈표 3-7〉 읍·면·동사무소 농지이용실태조사 담당 직원 수 ..... 32

〈표 3-8〉 읍·면·동사무소 조사인력의 과부족 정도 ..... 32

〈표 3-9〉 시·군청 농지처분명령 담당 인력의 과부족 정도 ..... 33

〈표 3-10〉 최근 3년간 농취증을 발급한 대상농지의 조사 비율 ..... 33

〈표 3-11〉 농지이용실태조사로 적발되는 불법 소유 농지 비율에 대한 의견 ..... 34

〈표 3-12〉 농지이용실태조사의 성과를 높이기 위한 개선사항 ..... 35

〈표 3-13〉 처분의무통지 농지 현황 ..... 36

〈표 3-14〉 2018년 이용실태조사 대상 농지 중 농지처분의무통지 비율 ..... 37

〈표 3-15〉 농지 처분의무 사유 ..... 37

〈표 3-16〉 조사대상 농지 중 처분의무 대상 농지로 확정되는 과정 ..... 38

〈표 3-17〉 2018년도 거주지별 처분의무통지 현황 ..... 38

〈표 3-18〉 2010년대 농지 처분명령 현황 ..... 39

〈표 3-19〉 농지처분명령유예제도 도입 이전 농지 처분명령 현황 ..... 39

〈표 3-20〉 농지 처분명령 유예 현황 ..... 41

〈표 3-21〉 2009년도 처분명령유예 관리실태 ..... 41

〈표 3-22〉 농지 처분명령 이행강제금 부과 현황 ..... 42

〈표 3-23〉 2018년도 이행강제금 부과 징수 현황(2018년까지 누계) ..... 42

〈표 3-24〉 농지처분명령 이행을 완수하는 데 가장 큰 어려움 ..... 43

〈표 3-25〉 옥천군 농지이용실태조사 대상 필지 수 및 면적 ..... 44

|  |    |
|--|----|
| 〈표 3-26〉 옥천군 조사 대상지의 취득 원인별 분류 .....       | 44 |
| 〈표 3-27〉 옥천군 조사 대상지의 경작 현황 .....           | 45 |
| 〈표 3-28〉 2019년도 옥천군 농지이용실태조사 결과 .....      | 46 |
| 〈표 3-29〉 옥천군 처분의무통지 대상 필지의 취득 원인별 분류 ..... | 46 |
| 〈표 3-30〉 옥천군 조사 대상지의 농지원부 등록 비율 .....      | 47 |
| 〈표 3-31〉 옥천군 처분의무통지 여부별 농지원부 등록 비율 .....   | 48 |
| 〈표 3-32〉 옥천군의 처분의무통지 여부별 농취증 발급 비율 .....   | 48 |

#### 제4장

|   |    |
|---|----|
| 〈표 4-1〉 독일의 농지 선매권 심사 및 결정 현황 .....                         | 59 |
| 〈표 4-2〉 프랑스의 전국 농지임대료지표(indice national des fermages) ..... | 68 |
| 〈표 4-3〉 SAFER의 농지 구입 및 처분 현황(2000-2018) .....               | 73 |
| 〈표 4-4〉 농업위원회 연합조직 관련 개정 내용 .....                           | 82 |
| 〈표 4-5〉 일본 농업위원회의 유희농지 관리실적 .....                           | 87 |

#### 제5장

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 5-1〉 상속농지의 농취증 발급 대상 포함 관련 「농지법」 개정안 ..... | 110 |
| 〈표 5-2〉 농지정보 자료 제공 요청의 관련 법 개정안 .....         | 111 |
| 〈표 5-3〉 한국농어촌공사의 농지 매수 청구 처리 실적 .....         | 114 |
| 〈표 5-4〉 대상농지의 매도 위탁 가액 평가 관련 「농지법」 개정안 .....  | 115 |
| 〈표 5-5〉 장기 체납 관련 「농지법」 개정안 .....              | 116 |

**제2장**

〈그림 2-1〉 농지이용실태조사 및 농지처분명령 추진체계 ..... 25

**제4장**

〈그림 4-1〉 독일의 농정집행 체계 (주별 선택사항) ..... 54

〈그림 4-2〉 SAFER의 선매권 행사 절차 ..... 72

〈그림 4-3〉 SAFER의 토지취득 및 보유량 추이(1970-2018) ..... 74

〈그림 4-4〉 SAFER의 건당 토지전매 평균규모 ..... 75

〈그림 4-5〉 지방농정국의 조직 체계 ..... 76

〈그림 4-6〉 농지중간관리기구의 업무 개요 ..... 79

〈그림 4-7〉 일본의 농지 전용 절차 ..... 85

**제5장**

〈그림 5-1〉 농지이용실태조사 및 처분 업무 프로세스 ..... 93

〈그림 5-2〉 공익직불사업 전반적 추진절차 ..... 99

〈그림 5-3〉 관리기관의 활동 중심으로 본 공익직불사업 추진체계 ..... 100

〈그림 5-4〉 공익직불사업 추진과 연계한 농지이용실태조사 절차(안) ..... 101

〈그림 5-5〉 농지이용실태 일제조사표 서식 ..... 104

〈그림 5-6〉 농지이용실태 정밀조사표 서식 ..... 104

〈그림 5-7〉 처분대상농지조사표 서식 ..... 105

# 1

## 서론

### 1. 연구의 필요성과 목적

#### 1.1. 연구 배경과 필요성

- 우리나라 농지제도는 경자유전 원칙을 기본이념으로 하고 있고, 이에 대한 제도적 관리는 농지취득자격증명과 농지처분명령으로 실행됨.
- 농지취득자격증명은 농지소유에 대한 사전적 규제의 일환으로 제도화되었지만, 1994년부터 발급요건이 완화되기 시작하여 2002년에 대폭 완화되었고, 2009년에는 이 증명의 발급 자격을 확인하던 기구가 폐지됨.
  - 1994년 이전에 자격증명에 농지취득자의 전 가족이 농지소재지에 6개월 이상 거주해야 하는 규정이 포함되어 있었으나, 1994년 이 규정이 삭제됨.
  - 2002년 농지취득자격증명 신청서의 기재내용에 대한 농지관리위원회의 확인 절차가 간소화되었고, 다시 이 확인절차가 폐지됨.
  - 2009년에는 농지관리위원회가 폐지됨.

- 농지취득자격증명제도는 농지소유에 대한 사전적 규제 일환으로 추진되었지만, 현재는 사전적 규제의 실효성이 약한 형식적인 절차로 운용되고 있음.
  - 이는 경자유전 원칙의 구현을 위한 제도적 수단으로서 지나치게 약하게 제도가 구성되어 있을 뿐 아니라 제도의 집행에서도 실질적 관리보다는 형식적이고 절차적인 요건으로 운용되고 있음을 보여줌.
  
- 이에 따라 사후적 규제에 해당하는 농지처분명령이 경자유전 원칙의 구현을 담보하는 실질적인 제도가 되고 있음.
  - 이 농지처분명령을 뒷받침하는 수단이 농지이용실태조사가 됨.
  - 여기서 사후적 농지관리 수단의 하나로 기능하는 농지이용실태조사가 그 역할을 다하고 있는지에 대한 분석이 필요함.
  
- 하지만 현재까지 진행된 농지제도 관련 연구에서 농지이용실태조사에 대한 연구는 극히 드문 상태에 있음.
  - 김수석(2011)이 유일한 연구이며, 연구범위를 사후적 농지관리제도인 농지처분명령으로까지 확대해도 분석이 이루어진 것은 소수의 연구에 불과함.
  
- 따라서 농지이용실태조사로 시작되는 사후적 농지관리제도의 운용실태에 대한 분석이 무엇보다 필요하며, 이러한 실태분석을 통해 농지이용실태조사의 추진절차와 농지처분명령제도 운용상에 제도적 흠결이 발견되거나 보다 나은 제도 개선이 필요한 경우에 이에 대한 개선방안 모색이 필요함.

## 1.2. 연구의 목적

- 이 연구는 농지이용실태조사의 운용실태를 조사하여 문제점을 파악하고 개선해야 할 사항이 무엇인지 적시하여 그에 대한 개선방안을 제시함에 목적이 있음. 나아가 농지관

리제도 전반에 걸쳐 제도 운영상의 한계가 무엇인지 파악하여 제도 개선의 방향을 제시하고자 함.

## 2. 선행연구 검토

- 김수석 외(2009)는 농지관리제도의 일부분으로 농지이용실태조사의 운용실태를 조사하여 제도운영상의 한계를 지적함. 즉, 조사대상 농지는 누적적으로 증가하고 있으나, 지방자치단체의 인력 부족으로 농지이용실태조사에 한계를 갖고 있음을 밝히고 있음.
- 김수석(2011)은 농지이용실태조사를 포함한 농지처분명령제도 운영실태에 대해 체계적이고 광범위한 연구를 실시함.
  - 이 연구에 따르면, 농지이용실태조사에 대한 조사결과로는 농지이용실태조사에 투입되는 인력이 부족하고, 조사대상지 선정의 폭이 제한됨으로써 전반적인 조사가 이루어지지 못하고 있음. 이에 따라 농지의 불법적 소유를 방지하는 데에 있어 농지이용실태조사의 역할이 제한적으로 나타남.
  - 농지처분명령제도의 운용 실태를 조사한 결과로는, 첫째, 불법적 소유로 판단되어 처분의무통지를 받는 농지면적은 조사면적의 0.5% 수준에 불과하여 조사면적 전체에 대해 정밀한 조사가 이루어졌다고 보기 어려움. 둘째, 처분의무 통지를 받은 사유에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 불법휴경으로 나타났는데, 이는 농지이용실태조사가 현실 속에 만연한 불법적 임대차 파악에 한계를 보여주는 것임. 셋째, 처분명령유예제도는 이를 적용하는 과정에서 대부분의 처분의무농지가 유예대상이 되고 처분명령유예 농지의 대부분이 사실상 처분의무가 소멸되는 상태로 운용함으로써 처분명령제도의 실효성이 상실될 수 있는 위험에 있음. 넷째, 처분명령농지의 이행강제금과 관련해서는 징수에 어려움이 있음.
- 금태환(2017)은 「농지법」이 농지소유의 합법적 요건을 결한 경우나 농지를 농업 경영

에 이용하지 않는 경우를 구분하지 않고, 모두 해당 농지를 처분명령의 전제가 되는 처분의무 통지의 대상으로 하고 있는 것은 문제가 있다고 함.

- 투기로 판단되지 않는 경우 불법 임대차나 휴경이 발생하였다 하더라도 바로 처분의무를 부과한다는 것은 기본권 제한에 관한 최소침해의 원칙을 해할 가능성이 있다는 것임.
- 처분의무의 통지 전에 소유자 스스로 그것을 시정할 기회 즉 시정명령이나 농업경영이용명령 혹은 대리경작자지정 등 조치가 선행되어야 한다는 것임. 즉, 처분의무의 통지를 대체할 수단이 존재하기 때문에 이를 우선적으로 시행하게 해야 한다는 것임.

○ 전반적으로 농지관리제도에 대한 연구가 미미한 편이며, 특히 농지이용실태조사 및 농지처분명령에 대한 연구는 김수석(2011) 이후 거의 이루어지지 않고 있음.

- 이에 따라 농지이용실태조사를 포함한 농지처분명령제도에 대한 구체적이고 실천적인 연구가 필요하며, 농지관리제도의 전반적 방향을 재검토하는 작업이 필요함.
- 이 연구는 이러한 작업 수행을 지향하기 때문에 선행연구와 차별성이 있음.

### 3. 연구내용 및 방법

#### 3.1. 연구내용

○ 제2장에서는 현행 농지관리제도의 제도적 구성이 분석됨. 사전적 농지관리제도에 해당하는 농지취득자격증명제도와 사후적 농지관리제도인 농지처분명령제도가 분석되고, 이들 간의 연관관계가 파악됨. 특히 이 연구의 주된 대상이 되는 농지이용실태조사가 농지관리제도 체계 내에서 차지하는 위상 및 기능이 분석되고, 이 실태조사의 구체적 내용 및 방법이 서술됨.

- 제3장에서는 현행 농지관리제도의 운용 실태가 분석됨. 여기서 실태 분석은 다음과 같은 세 가지 분석자료에 근거하여 이루어짐.
  - 농림축산식품부가 매년 보고자료로 산출하는 ‘농지이용실태조사 결과’ 자료
  - 전국 시·군 자치단체의 농지관리담당 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과
  - 특정 사례 지방자치단체의 2019년도 농지이용실태조사 결과 원자료
  
- 제4장에서는 외국 농지관리제도의 체계 및 내용이 분석됨. 여기서 분석대상이 된 국가는 독일, 프랑스, 일본이 되는데, 이들 국가들에서 농정집행체계와 농지관리체계가 먼저 파악되고, 다음으로 이들 국가들만이 갖는 특수한 농지관리제도가 각각 분석됨.
  
- 제5장에서는 농지관리제도의 개선방안이 논의되고 제시됨. 먼저 제도 운용의 평가가 이루어지고, 평가로 나타난 문제점을 개선하는 방안이 제시됨. 개선방안 제시는 농지이용실태조사에 대한 미시적 개선방안 제시에서 시작하여 농지관리제도 일반에 대한 개선방안 제시로 이어지고, 최종적으로 (중장기적) 농지관리제도 개편의 방향을 제시하는 것으로 마무리됨.

### 3.2. 연구방법

- 이 연구는 문헌조사, 국내 현지조사, 시·군 농지관리담당 공무원 대상 설문조사, 특정 사례 자치단체의 농지이용실태조사 결과 전수조사, 전문가 간담회 및 면담, 위탁연구 등의 연구방법을 활용함.
  
- 문헌연구에서는 농지관리제도 관련 선행연구와 농지관리와 관련한 법령을 조사함. 그리고 외국의 관련 제도는 외국문헌 조사를 통해 분석함.
  
- 현지조사에서는 시·군청 농지관리담당자와 농지이용실태조사를 담당하는 읍·면 공무원

을 면담하여 농지처분명령제도의 운영실태를 개괄적으로 파악함.

- 설문조사는 시·군·구 자치단체 농지담당 공무원을 대상으로 온라인 설문조사를 실시함. 설문대상자 표본은 전국 시·군·구청의 농지취득/처분 관리담당자와 관내 읍·면·동의 농지이용실태조사 담당자를 후보자로 사전에 추천받아 선정함.
- 전국의 2019년도 농지이용실태조사 결과 중에서 상대적으로 처분의무통지 대상 건수가 많은 자치단체인 옥천군을 사례지역으로 선정하여 조사결과를 분석함.
- 농지관리 관련 전문가와 개별적으로 면담하는 방식으로 전문가의 도움을 받음. 특히, 외국 제도와 관련해서는 외국의 관련 전문가와 이메일을 통해 심층적인 질의응답을 주고 받는 방식으로 도움을 받음.
- 외국제도 사례분석을 보완하기 위하여 관련 전문가들에게 원고를 위탁하는 방식을 활용함. 여기서 위탁연구가 이루어진 사례국가는 프랑스와 일본이 됨.

#### 4. 기대효과 및 활용방안

- 이 연구는 일차적으로 농지이용실태조사의 실효성을 높이는 구체적 방안 제시에 기여하게 될 것임.
- 또한 이 연구는 농지처분명령제도를 포함한 농지관리제도 전반에 대한 개선방안 제시로 농지제도의 기본원리 구현에 기여하는 농지관리제도로 재정립되게 하는데 기초자료로 활용될 수 있음.

# 2

## 농지관리제도의 제도적 구성

- 우리나라의 농지관리제도는 경자유전 원칙이라는 기본원리를 준수하기 위한 관리제도로 구성되어 있는데, 이 관리제도의 체계는 농지취득을 기준으로 그 이전의 관리에 해당하는 사전적 관리와 그 이후 관리에 해당하는 사후적 관리로 구별됨. 여기서 사전적 관리의 대표적 제도가 농지취득자격증명이고, 사후적 관리의 대표적 제도가 농지처분명령임.

### 1. 사전적 농지관리제도: 농지취득자격증명

- 농지취득자격증명은 농지의 취득자격을 사전에 심사하는 제도로서 그 목적이 농지매수인의 농지소유자격 및 소유상한을 확인하여 적격자에게만 농지취득을 허용하고자 한 것임.
- 「농지법」에 따르면, 농지를 취득하여 이용하려는 자는 누구를 막론하고 농지소재 관할 시장, 구청장, 또는 읍·면장으로부터 농지취득자격증명을 발급받아야 하는데,<sup>1)</sup> 다음과 같은 경우에는 예외를 인정함.

- ① 「농지법」 제6조 제2항에 의해 농지소유 제한의 규정을 적용받지 않는 경우 중 일부<sup>2)</sup>
- ② 농업법인의 합병으로 농지를 취득하는 경우
- ③ 공유 농지의 분할이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 농지를 취득하는 경우<sup>3)</sup>

○ 농지취득자격증명을 발급받으려는 자는 농업경영계획서를 작성하여 농지 소재지를 관할하는 시·구·읍·면의 장에게 발급신청을 하여야 함.

- 다만 「농지법」 제6조 제2항에 따라 농지소유 제한의 규정을 적용받지 않는 경우 중 앞서 농지취득자격증명의 발급이 불필요한 경우를 제외한 나머지 경우, 즉 「농지법」 제6조 제2항 제2호·제3호·제7호·제9호·제9호의2 및 제10호 바목에 따라 농지를 취득하는 자는 농업경영계획서를 작성하지 않고 발급신청을 할 수 있음.<sup>4)</sup>

○ 농업경영계획서에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 하며, 이 기재사항은 농지취득자격을 확인할 때 종합적으로 검토되고 고려되어야 함.

- ① 취득대상 농지의 면적
- ② 취득대상 농지를 농업경영에 이용하기 위한 노동력 및 농업기계·장비 등의 확보 여부

1) 여기서 시장은 구를 두지 아니한 시(도농 복합 형태의 시는 농지 소재지가 동지역인 경우)의 시장을 말함(농지법 제8조 제1항).

2) 보다 정확하게는 「농지법」 제6조 제2항 중 제1호(국가 및 지방자치단체의 소유), 제4호(상속으로 취득), 제6호(담보농지 취득), 제8호(전용협의를 마친 농지 소유) 및 제10호(관계 법에 의한 소유 특례 - 바목 제외)에 따라 농지를 취득하는 경우가 됨.

3) 여기서 ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 원인’이란 ① 시효의 완성으로 농지를 취득하는 경우, ② 「징발재산정리에 관한 특별조치법」 제20조 및 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조에 따른 환매권자가 환매권에 따라 농지를 취득하는 경우, ③ 「국가보위에 관한 특별조치법 제5조 제4항에 따른 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 따라 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법」 제2조 및 제3조에 따른 환매권자 등이 환매권 등에 따라 농지를 취득하는 경우, ④ 「농지법」 제17조에 따른 농지이용증진사업 시행계획에 따라 농지를 취득하는 경우를 말함.

4) 결국 「농지법」 제6조 제2항에 따라 농지소유에 제한을 받지 않는 경우에는 농지취득자격증명을 발급받을 필요가 없거나, 농업경영계획서를 작성하지 않고 농지취득자격증명을 발급받게 함으로써 사전적 관리의 예외로 인정해주는 것이라 할 수 있음.

또는 확보방안

- ③ 소유농지의 이용실태(농지를 소유하고 있는 자의 경우에 한함)
- ④ 경작하려는 농작물 또는 재배하고자 하는 다년생식물의 종류
- ⑤ 농작물의 경작지 또는 다년생식물의 재배지 등으로 이용되고 있지 않는 농지에 대해서는 농지의 복구 가능성 등 취득대상 토지의 상태
- ⑥ 신청자의 연령, 신체적인 조건, 직업 또는 거주지 등 영농여건
- ⑦ 신청자의 영농의지

○ 농지취득자격증명의 발급은 신청받은 날부터 4일 이내에 다음의 요건에 적합한지 여부를 확인하여 적합한 경우에 시·구·읍·면장이 발급함.<sup>5)</sup>

- ① 농지소유 규정과 관련된 「농지법」 제6조 제1항이나 제2항 제2호·제3호·제7호·제9호에 따른 취득요건에 적합할 것(농업인 또는 농업인이 되고자 하는 자, 농업법인, 주말·체험영농자, 농지전용 허가를 받은 자 등)
- ② 농업인이 아닌 개인이 주말·체험영농에 이용하고자 농지를 취득하는 경우에는 신청 당시 소유하고 있는 농지면적에 취득하려는 농지를 합한 면적이 동법 제7조 제3항에 따른 농지의 소유상한 이내일 것
- ③ 농업경영계획서를 제출해야 하는 경우에는 그 계획서상의 기재사항이 포함되어야 하고, 그 내용이 신청인의 농업경영능력 등을 참작할 때 실현가능하다고 인정될 것
- ④ 신청인이 소유농지의 전부를 타인에게 임대 또는 사용대(使用貸)하거나 농작업의 전부를 위탁하여 경영하고 있지 아니할 것(다만, 동법 제6조 제2항 제3호 또는 제9호에 따라 농지를 취득하는 경우에는 예외)
- ⑤ 신청당시 농업경영을 하지 아니하는 자가 자기의 농업경영에 이용하고자 하여 농지를 취득하는 경우에는 해당 농지의 취득 후 농업경영에 이용하려는 농지의 총면적이 다음 중 어느 하나에 해당할 것

---

5) 「농지법」 제8조 제2항 단서에 따라 농업경영계획서를 작성하지 아니하고 농지취득자격증명의 발급신청을 할 수 있는 경우에는 2일 이내에 결정하여 발급함.

가. 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스·축사 그 밖의 농업생산에 필요한 시설로서  
농림축산식품부령으로 정하는 시설이 설치되어 있거나 설치하려는 농지의 경우:  
330m<sup>2</sup> 이상

나. 곤충사육사 설치 농지: 165m<sup>2</sup> 이상

다. 이 외의 농지의 경우: 1,000m<sup>2</sup> 이상

- 농지취득의 절차상으로 농지취득자격증명은 농지취득자가 그 소유권에 관한 등기를 신청할 때에는 이 증명을 첨부하게 되어 있음.

## 2. 사후적 농지관리제도: 농지처분명령

- 현행 농지관리제도의 규칙에 따를 경우, 크게 봐서 농지를 취득한 후 8년이 경과하기 전까지 해당 농지는 사후적 관리의 대상에 속한다 할 수 있음.

- 물론 여기에는 취득과 동시에 사후적 관리에서 제외되는 예외적 농지소유에 해당하는 것과 8년보다 짧은 기간에 농지이용실태조사의 대상에서 제외되는 예외적 사항들이 존재하긴 하지만, 일반적으로는 취득 후 8년 이상 자기의 농업경영에 이용하면 사후적 관리의 대상에서 벗어나기 때문에 취득 후 8년이 지난 뒤 농지소유자가 취득기간 중 자기의 농업경영에 이용하지 않았다는 사실을 관리기관이 객관적 증거로 제시하지 않는 한 사후적 관리의 시효는 종결되었다 할 수 있음.

- 사후적 농지관리는 농지이용실태조사와 이를 기초로 한 농지처분명령으로 이루어져 있음.

- 그런데 농지처분명령은 「농지법」에서 제도적 대강을 규정하고 있으나, 처분명령제도의 기초가 되는 농지이용실태조사는 이에 대한 법적 근거를 갖추지 못한 상태에 있음.

- 현재 농지이용실태조사는 농지처분명령제도의 실시요령에 해당하는 ‘농림축산식품부 예규 제40호’ 「농업경영에 이용하지 않는 농지 등의 처분 관련 업무처리요령」에서 규정하는 내용 및 절차에 따라 실시되고 있음.

## 2.1. 농지이용실태조사

- 농지이용실태조사는 농지취득자가 자기의 농업경영에 이용하지 않는 농지이용실태를 조사하여 경자유전 원칙에 따라 농지가 효율적으로 이용되도록 관리하는 제도임.

### 2.1.1. 조사절차

- 농지이용실태조사의 대상농지는 「농지법」 시행일(1996.1.1) 이후 취득한 농지 중 다음에 해당하는 농지를 제외한 것이 됨.<sup>6)</sup>

- ① 국가 및 지방자치단체가 취득하여 소유한 농지
- ② 「농지법」 제13조 제1항에 따라 농지저당기관이 취득하여 소유한 담보농지
- ③ 동법 제6조 제2항 제9호에 따른 한계농지
- ④ 동법 제6조 제2항 제10호의 각 목에 따른 농지
- ⑤ 동법 제6조 제3항에 따라 임대 및 무상사용이 허용된 농지
- ⑥ 취득일로부터 3개월이 경과되지 않은 농지
- ⑦ 취득 후 8년 이상 자기의 농업경영에 이용된 농지
- ⑧ 농지소재지 시·구·읍·면에 주민등록이 되어 있고 실제로 거주하고 있는 농업인(주업농)이 소유하는 농지로서 2년 이상 계속 성실하게 자경했다고 해당 시·구·읍·면장이 인정하는 농지
- ⑨ 취득 후 계속하여 3년 이상 농지이용실태를 조사한 농지로서 3년 이상 계속하여 자경한 것으로 판명된 농지(단, 농지소재지 이 외의 타 시·도 및 타시·군·구에 거주하는 자의 소유농지 제외)

---

<sup>6)</sup> 여기서 농지의 취득시점은 ① 취득원인이 상속·유증인 경우에는 민법상 상속·유증의 효력이 발생하는 피상속인의 사망일이며, ② 상속이나 유증 외의 원인으로 취득하는 경우에는 등기부에 표시된 등기신청 접수일이 됨.

- 농지이용실태조사 실시기관은 조사계획을 수립하고 조사업무를 총괄하는 시·군·구(시장·군수·구청장)와 실제 현지조사를 담당하는 읍·면·동(읍장·면장·동장)으로 구성됨.
  - 여기에 한국농어촌공사가 읍·면·동의 현지조사를 협조하는 체계를 구성함.
  
- 조사기간은 매년 9월 1일부터 11월 30일까지 3개월이며, 조사범위는 9월 1일을 조사기준일로 하여 전년도 9월 1일부터 당해 연도 8월 31일까지 1년간의 농지이용실태로 정함.
  - 정기조사와 별도로 시장·군수·구청장은 작물재배의 특성 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 수시조사를 실시할 수 있으며, 또한 투기목적 등의 이유로 농지에 대한 특별조사가 필요하다고 인정되는 경우에는 시장·군수·구청장이 특별조사를 실시하게 되어 있음.
  
- 조사계획 수립 시에는 시장·군수·구청장이 「농지이용실태조사반」을 구성하는데, 조사반 구성에는 조사대상 리스트, 조사일정, 담당기관(한국농어촌공사 참여) 등이 포함되어야 함.
  - 시장·군수·구청장은 조사를 차질 없이 수행하기 위하여 조사인력 및 예산확보, 타부서 협조 등의 조치를 실시하여야 함.
  
- 농지이용실태조사의 조사방법은 현장조사를 원칙으로 하며, 필요시 관련 공부를 확인함.
  - 조사대상 리스트는 「토지대장전산정보자료」 및 「취득자격증명발급대상자」를 참고하여 작성함.
  - 불법 관행 임대 및 사용대 등 투기목적 취득농지 실태 파악을 위해 중점 조사대상 리스트를 농지원부 및 쌀소득보전직불금 지급대상자 명단을 참고하여 작성함.
  - 타시·도 및 타시·군 거주자 명의의 소유농지는 전부 실태조사 리스트에 포함하여 연 1회 이상 중점 조사함.

- 읍·면·동장은 관할구역 안의 농지 중 조사기준일 현재 조사대상이 되는 농지를 대상으로 농지이용실태를 조사하여 농지이용실태조사표를 리·동별로 구분하여 작성함.
  - 읍·면·동장은 농지이용실태조사를 함에 있어 농지취득자격증명을 발급받지 않고 취득할 수 있는 농지가 조사에서 누락되지 않도록 해야 함(상속농지, 토지거래허가지역 농지 등).<sup>7)</sup>
  
- 증거자료의 확보와 관련하여 읍·면·동장은 민원 발생 소지를 사전에 방지하고 처분의무 통지 등 사후조치의 증거자료로 활용하기 위해 필요한 경우에 이용현황을 촬영한 사진 기록 자료를 확보함.
  - 실제 농업경영 여부 등을 증명하기 위하여 필요할 경우에는 마을이장 등이 확인하는 확인서를 확보함.
  
- 읍·면·동장은 농지이용실태조사 결과를 기초로 처분대상 농지에 해당하는 농지를 구별한 후 이를 현지 확인하여 처분대상농지조사표를 작성함.

### 2.1.2. 조사내용

- 농지이용실태조사의 조사사항은 ① 농지이용현황에 관한 사항, ② 경작현황에 관한 사항이 됨.
  
- 농지이용현황에 대한 조사내용은 다음과 같음.
  - ① 농작물 경작: 조사대상기간 동안 식량작물, 채소, 특용작물 등 농작물을 경작하였거나 경작하고 있는 농지(비닐하우스, 고정식 온실을 설치하여 시설작물을 재배하거나 버섯재배사를 설치하여 버섯을 재배하는 경우 포함)<sup>8)</sup>

<sup>7)</sup> 하지만 실제 제도의 운용에 있어서는 농취증 발급 대상 농지가 주된 조사대상이 되고, 상속농지 등 예외적 농지소유에 속하는 농지에 대한 조사는 제한적으로 이루어지고 있음.

<sup>8)</sup> 해당 지역의 영농관행, 농지의 특성 등을 감안할 때 진정한 영농의사 없이 부실 경작하는 농지소유자에 대하여는 이를 입증하는 자료 및 관계인 증언 등을 확보하여 정상적인 영농행위로 간주할 수 있는지를 중점 점검함.

- ② 다년생식물 재배: 조사대상 기간 동안 「농지법 시행령」 제2조 제1항에 해당하는 다년생식물을 재배하였거나 재배하고 있는 농지(조경 또는 관상용 수목과 그 묘목을 재배하는 경우에는 다년생식물 재배에 해당하나, 정원조성 등 조경목적으로 식재한 것은 제외)
- ③ 다음과 같은 농축산물 생산시설 부지<sup>9)</sup>
  - 고정식온실, 버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설
  - 축사 또는 곤충사육사와 그 부속시설
  - 농막, 간이저온저장고, 간이퇴비장 또는 간이액비저장조
- ④ 휴경 여부: 조사대상기간 동안 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배한 사실이 없는 농지
- ⑤ 빈 축사: 조사 당시에 가축을 사육하지 않고 있는 축사와 그 부속시설
- ⑥ 전용(타용도 사용) 확정 농지: 전용 또는 타용도 일시사용이 확정된 농지로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 농지
  - 가. 「농지법」 제34조 제1항에 따른 농지전용허가를 받거나 동법 제34조 제2항에 따른 농지전용협의(다른 법률에 의하여 농지전용허가가 의제되는 협의 포함)를 거친 농지
  - 나. 동법 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고를 한 농지
  - 다. 동법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용허가를 받거나 협의를 거친 농지

○ 경작현황에 대한 조사내용은 다음과 같음.

- ① 자경: 농업인 또는 농업법인이 소유농지에서 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 경우로서 다음 중 어느 하나에 해당하는 농업경영(농지법 제2조 제5호)
  - 가. 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 상시종사(자기 노동력의 2분의 1 이상을 농업경영에 투입하는 경우와 그에 준하는 것으로 시·구·읍·면장이 인정하는 경우)하는 농업인이 행하는 농업경영(전업농업인)

<sup>9)</sup> 농축산물 생산시설 및 그 부속시설은 2007년 7월 4일 이후에 설치한 경우, 곤충사육사와 그 부속시설은 2012년 7월 18일 이후에 설치한 경우에 한함.

나. 농업인이 해당 농지에서의 농업경영에 필요한 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력에 의하여 행하는 농업경영(겸업농업인)

다. 농업법인이 소유농지에서 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배함으로써 행하는 농업경영

② 임대 또는 무상사용: 임대 또는 무상사용은 계약서의 작성 여부에 관계없이 실질적인 내용에 의하여 판단함

③ 부분위탁경영: 농지의 소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급하기로 하고 농작업의 일부를 위탁하여 행하는 농업경영으로서 농지소유자가 주요 농작업의 3분의 1 이상을 자기 또는 세대원의 노동력에 의하거나 1년 중 30일 이상을 주요 농작업에 직접 종사하는 경우

④ 전부위탁경영: 농지의 소유자가 타인에게 일정한 보수를 지급하기로 하고 농작업의 전부를 위탁하여 행하는 농업경영과 일부를 위탁하여 행하는 농업경영으로서 부분위탁경영에 해당하지 아니하는 농업경영

○ 농지이용실태조사 결과 처분대상농지로 구분되는 경우에는 이들 농지에 대해서는 추가적으로 처분대상농지조사를 실시하는데, 처분대상농지조사의 조사사항은 앞서 실시한

① 농지이용현황에 관한 사항과 ② 경작현황에 관한 사항 외에 ③ 농업경영계획서의 이행에 관한 사항을 조사함.

## 2.2. 농지처분명령제도

### 2.2.1. 처분대상농지 결정

○ 처분대상농지조사 후 처분대상농지로 결정하는 과정은 먼저 해당 농지가 처분대상농지의 요건 또는 예외가 되는 정당한 사유에 해당하는지를 판별하는 것임.

## 가. 처분대상농지의 요건

(1) 처분대상농지의 첫 번째 요건은 「농지법」 제10조 제1항 제1호 및 동법 시행령 제9조에 따른 정당한 사유 없이 자기의 농업경영에 이용하지 아니하였다고 시장·군수·구청장이 인정하는 농지인데, 여기서 다음 중 어느 하나에 해당하는 농지는 정당한 사유가 있는 것으로 봄.

### ① 정당한 사유로 휴경하는 농지(시행령 제9조 제1항 제3호)

- 자연재해 등으로 인하여 영농이 불가능하게 되어 휴경하는 경우
- 농지개량 또는 영농준비를 위하여 휴경하는 경우<sup>10)</sup>
- 「병역법」에 의하여 징집 또는 소집되어 휴경하는 경우
- 질병 또는 취학으로 인하여 휴경하는 경우
- 선거에 의한 공직취임으로 휴경하는 경우
- 부상으로 3월 이상 치료가 필요한 경우
- 교도소, 구치소 또는 보호감호소에 수용 중인 경우
- 3월 이상 국외여행을 하는 경우
- 농업법인이 청산 중인 경우
- 농산물의 생산조정 또는 출하조절을 위하여 휴경하는 경우
- 연작으로 인하여 피해가 예상되는 작목의 경작 또는 재배 전후에 피해예방을 위하여 필요한 기간 동안 휴경하는 경우
- 농산물의 생산조정 또는 출하조절을 위하여 휴경하는 경우<sup>11)</sup>
- 「가축전염병예방법」 제19조에 따라 가축사육시설이 폐쇄되거나 가축의 사육이 제한되어 해당 축사에서 가축을 사육하지 못하게 된 경우
- 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제10조 제2항에 따라 곤충 사육이 제한되어 해당 곤충사육사에서 곤충을 사육하지 못하게 된 경우
- 소유농지가 「자연공원법」 제18조 제1항 제1호에 따른 공원자연보존지구로 지정된 경우

10) 통상적인 영농관행 상 농작물경작에 착수할 수 없는 시기에 농지를 취득하여 불가피하게 일시적으로 휴경하는 경우는 이에 해당하는 것으로 봄.

11) 농산물 생산자들이 해당 농산물의 수급조절과 품질향상을 위하여 정부·생산자단체와의 협약 또는 생산자들 간의 자율적 협약 등을 체결하여 휴경하는 경우.

- ② 정당한 사유로 임대 또는 무상사용하게 하는 농지(시행령 제9조 제1항 제1호)
- 농지이용증진사업시행계획에 의하여 임대 또는 무상사용하게 하는 농지
  - 「농지법」 제23조 제1호·제6호·제7호·제8호에 따라 임대 또는 무상사용하게 하는 경우
  - 다음과 같은 사유로 일시적으로 농업경영에 종사하지 아니하게 된 자가 임대 또는 무상사용하는 경우
    - 질병·징집·취학, 선거에 의한 공직취임의 경우
    - 부상으로 3월 이상의 치료가 필요한 경우
    - 교도소, 구치소 또는 보호감호소에 수용 중인 경우
    - 3월 이상 국외여행을 하는 경우
    - 농업법인이 청산 중인 경우
  - 60세 이상의 고령으로 은퇴하려는 자가 계속하여 5년 이상 자기의 농업경영에 이용한 농지로서 거주지 시·군 또는 이에 연접한 시·군에 소재하는 농지를 임대 또는 무상사용하게 하는 경우
  - 임대농지의 양수인으로서 「농지법」 제26조에 따른 양수인의 지위를 승계하여 그 계약 잔여기간 동안 계속하여 임대하는 경우
  - 주말·체험영농을 하고자 하는 자나 주말·체험영농을 하고자 하는 자에게 임대하는 것을 업으로 하는 자에게 임대 또는 무상사용하게 하는 경우
- ③ 정당한 사유로 위탁경영하는 농지(동법 제9조 및 시행령 제8조)
- 「병역법」에 의하여 징집 또는 소집된 경우
  - 3월 이상의 국외여행 중인 경우
  - 농업법인이 청산 중인 경우
  - 질병·취학, 선거에 의한 공직취임을 하는 경우
  - 부상으로 3월 이상의 치료가 필요한 경우
  - 교도소·구치소 또는 보호감호소에 수용 중인 경우
  - 농지이용증진사업시행계획에 의하여 위탁경영하는 경우
  - 주요 농작업의 3분의 1 이상을 자기 또는 세대원의 노동력에 의하거나 1년 중 30일 이상을 주요 농작업에 직접 종사하는 농업인이 농작업의 일부를 위탁하는 경우

- (2) 처분대상농지의 두 번째 요건은 「농지법」 제6조 제2항 제9호의2에 따라 취득한 영농 여건불리농지를 정당한 사유 없이 휴경한 경우 그 농지
- 여기서 정당한 사유는 「농지법」 제23조에 따라 임대·사용대한 경우와 동법 시행령 제9조 제1항에 따라 자연재해 등으로 영농이 불가능하게 되어 휴경한 경우와 질병 또는 취학으로 인하여 휴경한 경우가 됨.
- (3) 처분대상농지의 세 번째 요건은 「농지법」 제6조 제2항 제2호에 따른 시험지·연구지·실습지 또는 종묘생산지로 이용하려는 목적으로 농림축산식품부장관의 취득인정을 받아 취득한 농지로서 그 목적 사업인 시험지·실습지·연구지 또는 종묘생산지로 사용하지 않는 농지
- (4) 처분대상농지의 네 번째 요건은 「농지법」 제6조 제2항 제3호에 따라 주말·체험영농 목적으로 취득한 농지를 자연재해·농지개량·질병 등 정당한 사유 없이 주말·체험 영농에 이용하지 않게 된 농지
- (5) 처분대상농지의 다섯 번째 요건은 「농지법」 제34조 제1항에 따른 농지전용허가를 받거나 동법 제35조 또는 제43조에 따른 농지전용신고를 하고 전용할 목적으로 농지를 취득한 자가 농지를 취득한 날부터 2년이 경과하도록 전용목적사업에 착수하지 않는 농지
- (6) 처분대상농지의 여섯 번째 요건은 농림축산식품부장관과 협의를 마치지 아니하고 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 농지를 소유한 경우 그 농지
- (7) 처분대상농지의 일곱 번째 요건은 한국토지주택공사가 「농지법」 제6조 제2항 제10호 바목에 따라 소유한 농지를 한국농어촌공사에 지체 없이 위탁하지 아니한 경우 그 농지
- (8) 처분대상농지의 여덟 번째 요건은 「농지법」 제7조에 따른 농지소유상한을 초과하여 소유한 경우로서 농지의 소유상한을 초과하는 면적에 해당하는 농지

- (9) 처분대상농지의 아홉 번째 요건은 법원의 판결, 검사의 처분 등에 의하여 사위 또는 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받아 소유한 것으로 판명된 농지
- (10) 처분대상농지의 열 번째 요건은 자연재해·농지개량·질병 등 정당한 사유 없이 농업경영계획서의 내용을 이행하지 않은 농지소유자의 해당 농지
- (11) 처분대상농지의 열한 번째 요건은 농지소유자격을 상실한 후 3개월이 경과한 농업회사법인이 소유하고 있는 농지<sup>12)</sup>

나. 처분대상농지 결정절차

○ 이러한 처분대상농지의 요건을 기준으로 하여 처분대상농지가 결정되는 과정은 다음과 같음.

- 시장·구청장·읍장·면장은 처분대상농지조사 결과를 면밀히 검토하여 처분대상 농지의 요건에 해당되는 농지를 구별하고 확인함.
- 읍장·면장은 처분대상농지 및 그 소유자에 관한 사항을 시장(도농복합형태 시의 시장)·군수에게 송부함.
- 읍장·면장으로부터 관련자료를 송부받은 시장·군수는 그 내용을 검토하여 처분대상 농지를 결정함.
- (도농복합형태 시의) 시장 또는 구청장은 처분대상농지 및 그 소유자에 관한 사항을 검토하여 처분대상농지를 결정함.

○ 시장·군수·구청장이 처분대상농지를 결정하고자 하는 경우에는 「농지법」 제55조에 따라 청문을 실시하여야 하며, 청문의 절차에 관하여는 「행정절차법」의 규정을 준용함.

- 시장·군수·구청장이 처분대상농지를 결정하는 때에는 처분대상농지의 소유자에 대하여 영농경력, 「농지법」 위반에 이르게 된 배경, 농업경영 여건, 해당 농지의 투기목적 취득 여부 등을 참작할 수 있음.

---

12) 현행법상 농업회사법인이 농지소유자격을 상실하는 경우는 농업인이 아닌 자가 업무집행사원의 3분의 2 이상으로 되는 경우임.

## 2.2.2. 농지의 처분의무 통지

### 가. 처분의무 통지절차

- 시장·군수·구청장은 처분대상농지로 결정하기 위한 절차를 거쳐 처분대상농지를 결정한 때에는 해당 농지의 소유자에게 「농지법 시행규칙」 별지 제7호 서식에 의한 처분의무통지서에 의하여 농지의 처분의무를 통지하여야 함.
  
- 시장·군수·구청장이 농지의 처분의무를 통지하는 때에는 다음의 사항을 명백히 하여야 함. 여기서 처분의무기간은 「농지법」 제10조 제1항에 따라 1년 이내로 되어 있음.
  - ① 처분대상 농지
  - ② 처분의무 발생 사유
  - ③ 처분의무기간 및 기한
  - ④ 이의제기 기간 및 이의제기 방법
  
- 시장·군수·구청장은 주소불명의 사유로 처분의무통지서를 송부할 수 없는 경우에는 「농지법 시행규칙」 제8조 제2항에 따라 그 내용을 시청·군청·구청의 게시판에 14일 이상 공고하여야 함.

### 나. 이의제기 및 그 처리

- 시장·군수·구청장은 처분통지에 대해 이의제기가 있는 경우에는 지체 없이 그 이의사항에 대한 조사를 하여야 하며 그 결과를 서면으로 기록·유지하여야 함.
  - 이의사항에 대한 조사는 당초 조사를 담당한 자가 해서는 안 됨.
  
- 시장·군수·구청장은 이의제기 사항에 대한 조사 결과 그 내용이 타당하다고 인정되는 경우에는 처분대상농지의 결정을 취소하고 그 소유자에 대한 처분의무통지를 서면으로 철회하여야 함.

- 시장·군수·구청장은 이의제기 사항에 대한 조사결과 이의내용이 타당하지 않다고 인정되는 경우에는 그 사실을 이의 신청자에게 서면으로 통지하여야 함.

○ 시장·군수·구청장으로부터 처분의무통지를 받은 자가 이의제기 기간 내에 이의제기를 하지 않거나, 이의제기를 하였어도 이의내용이 타당하지 않아 처분의무통지가 철회되지 않는 경우에는 처분의무가 확정됨.

- 처분의무가 확정된 후에는 시장·군수·구청장이 해당 농지에 대한 처분의무를 취소(처분명령유예 후 처분의무가 소멸된 경우 포함)하지 않는 한 그 효력이 유지됨.

#### 다. 처분의무 부과농지에 대한 사후관리

(1) 농지처분의무가 부과된 상태에서 농지소유자가 농지전용허가(신고·협의)를 신청한 경우

○ 농지처분의무제도의 도입 취지에 비추어 농지전용을 허가하게 되면 해당 토지는 농작물의 재배에 활용할 수 있는 농지가 아니므로 농지상태로의 처분이 불가능하기 때문에 이를 허가해서는 안 됨.

- 또한, 처분의무가 부과된 농지의 소유자가 농지전용 신청을 하는 경우에는 처분통지를 받은 농지소유자는 해당 농지를 반드시 처분하거나 이행강제금을 납부하여야 하므로 전용목적사업에 적합하게 이용될 수 없어 농지전용심사기준(농지법 시행령 제 33조)에 맞지 않아 허가할 수 없는 사유에 해당함.

○ 다만, 해당농지가 처분의무를 부과받은 농지소유자의 의사와 관계없이 도로 등 공공시설로 수용되거나 도시계획 구역안의 용지(주·상·공업지역 및 도시계획시설예정지로 지정 또는 결정) 등으로 편입되는 경우에는 다음과 같이 처리함.

- 농지처분의무 또는 명령이 부과되어 그 기간이 경과되지 않은 경우에는 해당 처분을 철회함.

- 처분의무 및 명령 기간이 경과하여 이행강제금이 이미 부과된 경우에는 그 부과금액에 한하여 이를 징수함.

(2) 시장·군수·구청장은 청문 결과 농지처분의무가 부과된 농지에 대해 농지소유자, 농지소재지 등 농지현황을 작성하여 한국농어촌공사 지사에 통보하여야 함.

(3) 농지처분의무가 부과된 상태에서 해당 농지를 농지은행에 위탁하여 임대할 수 없음.

### 2.2.3. 농지의 처분명령

#### 가. 처분명령 대상 및 절차

○ 농지의 처분명령은 ① 처분의무통지를 받고 처분의무기간 안에 처분대상농지를 처분하지 않은 농지소유자와 ② 처분명령유예 통지를 받고 유예기간 내에 성실경작을 하지 아니하거나 농지의 매도위탁계약을 만료 또는 해지한 농지소유자에게 6개월 이내에 그 농지를 처분할 것을 명하는 것임.

○ 처분명령의 절차는 먼저 시장·군수·구청장이 처분의무를 통지받은 농지소유자가 처분의무를 이행했는지 조사함.

- 처분의무이행 여부 조사는 처분의무기간 만료일을 기준으로 함.
- 처분의무이행 여부 조사결과 처분의무를 이행하지 않은 농지소유자에게는 농지처분명령서를 송부함.
- 처분기간은 처분명령일부터 6개월로 함.

○ 시장·군수·구청장의 처분명령은 처분에 관한 명령을 한 자치단체장이 취소하지 않는 한 그 효력이 유지됨.

#### 나. 처분명령의 유예

○ 시장·군수·구청장은 처분의무기간 내에 처분대상농지를 처분하지 아니한 농지의 소유자가 해당 농지를 자기의 농업경영에 이용하는 경우에는 3년간, 그리고 한국농어촌공사와 해당 농지의 매도위탁계약을 체결할 경우에는 계약기간 동안 처분명령을 유예할 수 있음.

- 이 경우 시장·군수·구청장은 자기의 농업경영에 이용한 농지의 소유자 및 매도위탁계약을 체결한 농지소유자에게 농지처분명령유예통지서를 발급하여야 함.

○ 시장·군수·구청장은 처분명령을 유예한 농지에 대하여 자기의 농업경영에 성실히 이행하는지 여부와 매도위탁농지의 매도 여부 등을 필요한 경우 수시로 확인하여야 함.

- 처분명령을 유예한 농지의 소유자가 처분명령의 유예기간 중 대상농지를 자기의 농업경영에 이용하지 않거나 농지의 매도위탁계약이 해지 또는 만료된 경우에는 지체 없이 그 유예한 처분명령을 하여야 함.
- 농지소유자가 처분명령을 유예받은 후 「농지법」 제12조 제2항에 따른 처분명령을 받지 아니하고, 그 유예기간을 경과한 때에는 처분명령이 유예된 해당 농지의 그 처분의무는 소멸됨.

#### 다. 이행강제금의 부과 및 징수

○ 농지의 처분명령을 받고 정당한 사유 없이 처분기간 안에 농지를 처분하지 않은 농지소유자에게는 「농지법」 제62조 제1항에 따라 해당 농지 토지가액의 20%에 해당하는 이행강제금을 부과함.

○ 여기서 정당한 사유에 해당하는 것은 다음과 같은 경우임.

- ① 「농지법」 제11조 제2항에 따라 한국농어촌공사에 매수를 청구하여 협의 중인 경우
- ② 법률 또는 법원의 판결 등에 의하여 처분이 제한되는 경우 (다만, 압류, 가처분, 가압류 등은 처분이 제한되는 경우에 해당되지 않음)
- ③ 처분명령기간 경과 전에 해당 농지의 매매계약 등 처분을 위한 구체적인 행위가 있고 이행강제금 부과일 전에 농지를 처분한 경우에는 처분명령기간 이내에 처분한 것으로 인정함.

○ 이행강제금은 다음의 산식에 따라 산출함.

$$\text{- 이행강제금} = \text{해당농지의 개별공시지가(원/㎡)} \times 20/100 \times \text{면적(㎡)}$$

○ 개별공시지가는 이행강제금 부과 당시 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따라 공시되어 있는 공시지가를 적용함.<sup>13)</sup>

- 상속으로 농지를 취득한 자와 같이 처분대상농지를 특정하지 않고 소유 농지 중 일정 면적을 처분할 것을 통지하거나 명령한 경우에는 그 소유농지의 개별공시지가 중 가장 낮은 개별공시지가를 적용함.

○ 시장·군수·구청장이 이행강제금을 부과하고자 할 때에는 이행강제금부과대상자에게 이행강제금을 부과하는 사유와 이행강제금액을 명시하여 이행강제금을 부과한다는 사실을 서면으로 미리 알려야 함(농지법 제62조 제2항).

- 이 경우 10일 이상의 기간을 정하여 이행강제금부과대상자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술 기회를 주어야 함(시행령 제75조 제1항). 다만, 지정된 기일까지 의견진술이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 봄.

○ 이행강제금 부과에 대한 계고 및 청문절차를 거친 후 이행강제금의 부과를 결정하고 이를 이행강제금 부과대상자에게 고지함.

- 이행강제금의 부과는 최초의 처분명령이 있는 날을 기준으로 하여 처분 명령이 이행될 때까지 매년 1회 반복 부과할 수 있음(농지법 제62조 제4항).

- 이행강제금을 납부하지 아니한 때에는 지방세 체납처분의 예에 의하여 이를 징수함.

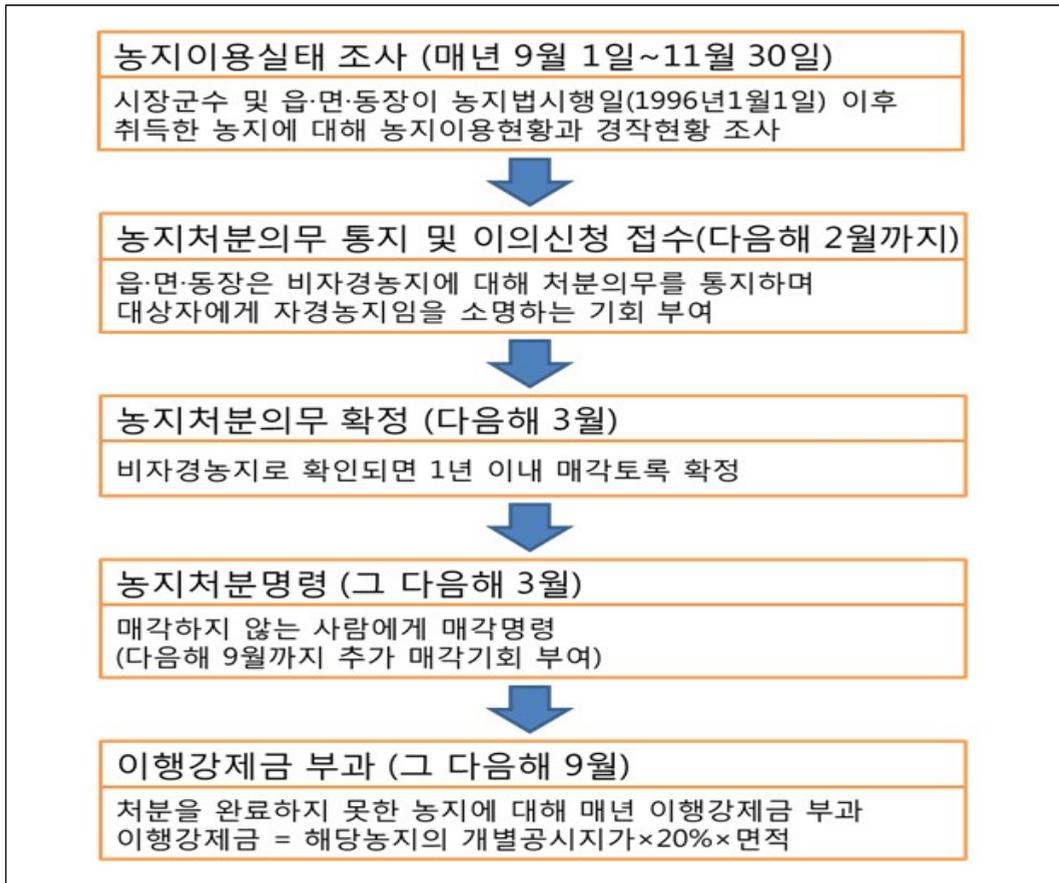
- 이행강제금의 부과, 이의절차 및 징수절차에 관하여는 「농지법 시행령」 제75조 제2항에 따라 「국고금관리법 시행규칙」을 준용하게 함.

---

<sup>13)</sup> 해당 농지의 공시지가가 없는 경우에는 동법 제9조에 따라 산정한 개별토지가격을 말함.

- 이행강제금을 부과받은 농지소유자가 처분명령을 이행하는 경우에는 새로운 이행강제금의 부과는 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 함.
- 이행강제금은 이를 부과·징수한 시·군·구의 수입으로 함.

〈그림 2-1〉 농지이용실태조사 및 농지처분명령 추진체계



자료: 저자 작성.



# 3

## 농지관리제도 운용 실태 분석

### 1. 조사방법

- 농지이용실태조사를 중심으로 한 농지관리제도 일반의 운용 실태를 파악하기 위하여 다음과 같은 세 가지 조사방식을 활용함.
- 첫째, 농지이용실태조사 및 농지처분명령제도의 운용 실태를 조사하기 위해 우선 농림축산식품부가 시·군 지방자치단체의 농지이용실태조사 결과를 종합하여 매년 보고자료로 산출하는 전국의 농지이용실태조사 결과를 분석하였음.
  - 2009~2018년 기간 동안의 각 연도 「농지이용실태조사 결과」를 분석함.
- 둘째, 전국 시·군 자치단체의 농지관리 담당 공무원을 대상으로 농지이용실태조사 및 농지처분명령 관련 온라인 설문조사를 실시함.
  - 조사기간: 2020년 8월 3일 ~ 8월 28일
  - 조사방법: 온라인 조사
  - 응답자 수: 각 시·군청 및 읍·면·동사무소 담당자 93명

〈표 3-1〉 응답자 일반 현황

단위: 명, %

|        | 구분    | 빈도 | 비율    |
|--------|-------|----|-------|
| 소속 지자체 | 시·군   | 43 | 46.2  |
|        | 읍·면·동 | 45 | 48.4  |
|        | 미표시   | 5  | 5.4   |
|        | 합계    | 93 | 100.0 |

자료: 한국농촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.).

○ 셋째, 특정 지자체(옥천군)를 사례지역을 선정하여 농지이용실태조사를 통해 농지처분 의무 대상으로 특정되는 과정을 분석함.

- 농지이용실태조사 대상의 구성내용과 처분의무통지 대상의 유형별 속성 분석
- 위험군으로 특정할 수 있는 요인들 간의 상관관계 분석

## 2. 농지취득자격증명 발급 현황

○ 최근 10년간 농지취득자격증명 발급 현황을 보면, 2009~2013년 기간에는 연간 발급 건수가 300건에 약간 못 미치고, 필지 수도 450필지 내외에 머물렀지만, 2014~2018년 기간에는 연간 발급 건수가 350건 내외, 필지 수가 550필지 내외로 나타남.

- 한마디로 농지취득자격증명 발급이 증가 추세에 있다 할 수 있음.

〈표 3-2〉 농지취득자격증명 발급 현황

단위: 건, 필지, ha

| 구분   | 발급 건수   | 필지      | 면적     |
|------|---------|---------|--------|
| 2009 | 292,973 | 424,375 | 55,837 |
| 2010 | 276,934 | 435,699 | 52,414 |
| 2011 | 284,736 | 439,855 | 53,493 |
| 2012 | 285,679 | 436,767 | 50,786 |
| 2013 | 294,402 | 454,820 | 51,891 |
| 2014 | 330,982 | 507,038 | 58,086 |
| 2015 | 373,930 | 556,296 | 62,389 |
| 2016 | 357,444 | 544,455 | 58,298 |
| 2017 | 368,501 | 569,403 | 61,720 |
| 2018 | 343,827 | 528,169 | 57,541 |

자료: 농림축산식품부 농지과.

○ 발급 건당 평균 농지면적은 0.16~0.19ha 수준으로 취득·거래면적 크기가 작은 편이었음.

○ 농지취득자격증명 발급 사유로는 농업경영 목적이 압도적으로 많음〈표 3-3〉.

- 주말 체험영농 목적의 농취증 발급이 건수로는 약 22%에 달하지만, 면적비율로는 약 6% 수준에 불과함.

〈표 3-3〉 농지취득자격증명 발급 사유별 현황(2018년)

단위: 건, 필지, ha, %

| 구분         | 발급 건수          | 필지             | 면적            |
|------------|----------------|----------------|---------------|
| 농업경영       | 245,782 (71.5) | 398,147 (75.4) | 51,939 (90.3) |
| 주말체험영농     | 76,826 (22.3)  | 93,397 (17.7)  | 3,379 (5.9)   |
| 농지전용       | 20,788 (6.1)   | 35,858 (6.8)   | 2,147 (3.7)   |
| 시험·연구·실습지용 | 431 (0.1)      | 767 (0.1)      | 76 (0.1)      |
| 합계         | 343,827 (100)  | 528,169 (100)  | 57,541 (100)  |

자료: 농림축산식품부 농지과.

### 3. 농지이용실태조사 실태

#### 3.1. 농림축산식품부 농지이용실태조사 결과 자료

○ 농림축산식품부의 「농지이용실태조사 결과」 자료를 통해 최근 10년간(2009~2018) 농지이용실태조사 대상농지 현황을 살펴보면 <표 3-4>와 같음.

- 2018년 총 조사농지는 약 197,703ha로 전체 경지면적의 12.4%를 차지하였는데, 조사대상 농지면적은 2010년 이후 지속적으로 줄어들다가 2018년에 다시 늘어나기 시작함.<sup>14)</sup>

<표 3-4> 2010년대 농지이용실태조사 현황

단위: 천 건, 천 ha, %

| 구분         | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 건수         | 1,392 | 1,486 | 1,538 | 1,598 | 1,648 | 1,419 | 1,249 | 1,079 | 1,241 | 1,525 |
| 면적         | 356   | 370   | 307   | 312   | 318   | 261   | 242   | 208   | 189   | 198   |
| 조사면적/전체 농지 | 20.5  | 21.6  | 19.2  | 18.0  | 18.6  | 15.4  | 14.4  | 12.7  | 11.7  | 12.4  |

자료: 농림축산식품부 농지과.

○ 농지이용실태조사 대상지는 원칙적으로 「농업경영에 이용하지 않는 농지 등의 처분 관련 업무처리요령」에 적시한 내용에 따르지만, 2019년도 조사에서 실제적으로 운용하는 세부기준은 다음과 같음.

- ① 최근 3년간 (2019년도 조사의 경우: 2016.7.1.~2019.6.30.) 농지취득자격증명을 발급받아 취득한 농지<sup>15)</sup>
- ② 처분명령유예농지
- ③ 개인간 임대차가 허용되지 않는 1996년 이후 취득한 관외 거주자 농지
- ④ 취득세 감면 농지 중 최근 1년 이내 농업경영에 이용하지 않아 취득세가 추징된 농지

14) 2010년 조사대상 농지면적은 전체 농지면적의 21.6%를 차지했음.

15) 2020년에는 최근 5년간 농취증 발급 대상으로 조사범위가 확대됨.

⑥ 최근 1년 이내 원상회복이 완료된 농지

○ 이처럼 농지이용실태조사의 주요 조사대상이 최근 3년간 농지취득자격증명 발급대상 지가 되기 때문에 조사대상 면적의 적정성을 파악하기 위해 조사면적과 농취증 발급면적과 비교하면 <표 3-5>와 같은 결과를 얻을 수 있음.

- 조사대상농지가 최근 3년간 농지취득자격증명을 발급받은 농지보다는 많은 것으로 나타남.<sup>16)</sup>

<표 3-5> 농지이용실태조사 면적과 농지취득자격증명 발급면적 비교

단위: 천 ha

| 구분     | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 농취증 발급 | 56   | 52   | 54   | 51   | 52   | 58   | 62   | 58   | 62   | 58   |
| 이용실태조사 | 356  | 370  | 307  | 312  | 318  | 261  | 242  | 208  | 189  | 198  |

자료: 농림축산식품부 농지과.

### 3.2. 지자체 농지관리 담당 공무원 설문조사 결과

#### 3.2.1. 조사인력

○ 다음으로 시·군 지자체 공무원에 대한 설문결과를 통해 농지이용실태조사 운용실태를 살펴보면, 농지이용실태를 직접 조사하거나 처분명령결과를 정리하는 직원은 시·군청에서 1명이고, 읍·면·동사무소에서 정규직과 계약직 직원이 각각 1명이라는 응답이 가장 높게 나타남.

- 시·군청의 경우, 응답자의 83.9%가 농지이용실태조사 담당자가 1명이라 답함(<표 3-6>).

<sup>16)</sup> 물론 농지취득자격증명을 발급받은 농지가 모두 실제 취득한 농지를 의미하는 것은 아님. 취득농지 중에는 취득자격증명이 필요하지 않는 것이 있고, 또한 취득자격증명을 발급받고 나서 실제 농지를 취득(매입)하지 않는 경우도 있기 때문임. 그렇지만 농지취득자격증명의 발급 현황이 취득농지에 대한 대략적인 규모 및 추세를 파악하는 데에 도움을 줄 수 있음.

- 읍·면·동사무소의 경우, 응답자의 74.4%가 정규직 조사자 1명이라 응답했으며, 응답자의 59.7%가 계약직 조사자 1명으로 조사가 이루어진다고 응답함(〈표 3-7〉).

〈표 3-6〉 시·군청 농지이용실태조사 담당 직원 수

단위: 명, %

| 구분      | 1명 |      | 2명 |     | 3명 |     | 4명 이상 |     | 합계 |
|---------|----|------|----|-----|----|-----|-------|-----|----|
|         | 빈도 | 비율   | 빈도 | 비율  | 빈도 | 비율  | 빈도    | 비율  |    |
| 담당 직원 수 | 78 | 83.9 | 9  | 9.7 | 5  | 5.4 | 1     | 1.1 | 93 |

자료: 한국농촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.).

〈표 3-7〉 읍·면·동사무소 농지이용실태조사 담당 직원 수

단위: 명, %

| 구분  | 0명 |     | 1명 |      | 2~3명 |      | 4~5명 |     | 6명 이상 |      | 합계 |
|-----|----|-----|----|------|------|------|------|-----|-------|------|----|
|     | 빈도 | 비율  | 빈도 | 비율   | 빈도   | 비율   | 빈도   | 비율  | 빈도    | 비율   |    |
| 정규직 | 5  | 6.1 | 61 | 74.4 | 2    | 2.4  | 0    | 0.0 | 14    | 17.1 | 82 |
| 계약직 | 6  | 9.7 | 37 | 59.7 | 7    | 11.3 | 1    | 1.6 | 11    | 17.7 | 62 |

주: 무응답자 = 정규직 관련 11명, 계약직 관련 31명.

자료: 한국농촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.).

○ 실제 농지이용실태조사를 담당하는 읍·면·동사무소 조사인력의 과부족에 대해서는 부족하다는 응답이 80.2%를 차지함(〈표 3-8〉).

- 시·군청 내 농지이용실태조사 및 처분명령 업무 직원 수의 과부족에 대해서도 부족하다는 응답이 83.5%를 차지함(〈표 3-9〉).

〈표 3-8〉 읍·면·동사무소 조사인력의 과부족 정도

단위: 명, %

| 구분                              | 응답자 수 | 응답비율  |
|---------------------------------|-------|-------|
| 매우 부족함                          | 25    | 27.5  |
| 부족함                             | 48    | 52.7  |
| 충분하지 않지만 조사대상을 조절해 큰 부족을 느끼지 않음 | 16    | 17.6  |
| 충분함                             | 2     | 2.2   |
| 합계                              | 91    | 100.0 |

자료: 한국농촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.).

〈표 3-9〉 시·군청 농지처분명령 담당 인력의 과부족 정도

단위: 명, %

| 구분                              | 응답자 수 | 응답비율  |
|---------------------------------|-------|-------|
| 매우 부족함                          | 29    | 31.9  |
| 부족함                             | 47    | 51.6  |
| 충분하지 않지만 조사대상을 조절해 큰 부족을 느끼지 않음 | 12    | 13.2  |
| 충분함                             | 3     | 3.3   |
| 합계                              | 91    | 100.0 |

자료: 한국농촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.).

### 3.2.2. 조사대상에 대한 실제 조사실적

○ 2016년 7월 1일부터 2019년 6월 30일까지 농지취득자격증명을 발급받은 농지 중 2019년 실제 조사가 이루어진 비율을 설문한 결과, 전수조사가 이루어졌다는 응답 비율이 60.9%로 나타남(〈표 3-10〉).

〈표 3-10〉 최근 3년간 농취증을 발급한 대상농지의 조사 비율

단위: 명, %

| 구분    | 전수조사 |      | 4/5 조사 |     | 2/3 조사 |     | 1/2 조사 |     | 1/2 미만 |      | 합계 |
|-------|------|------|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|------|----|
|       | 빈도   | 비율   | 빈도     | 비율  | 빈도     | 비율  | 빈도     | 비율  | 빈도     | 비율   |    |
| 응답자 수 | 56   | 60.9 | 4      | 4.3 | 9      | 9.8 | 7      | 7.6 | 16     | 17.4 | 92 |

자료: 한국농촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.).

### 3.2.3. 조사대상에 대한 적발 수준

○ 지자체 농지이용실태조사 담당자의 52.2%는 농지이용실태조사를 통해 적발되는 불법 소유 농지의 비율이 10% 이내라고 응답함(〈표 3-11〉).

- 휴경 이외 불법임대차 농지의 경우, 응답자의 62.6%가 불법임대차의 10% 이내만 적발할 수 있다고 답변함.

〈표 3-11〉 농지이용실태조사로 적발되는 불법 소유 농지 비율에 대한 의견

단위: 명, %

| 구분    | 10% 이내 적발 |      | 1/3 정도 적발 |      | 절반 정도 적발 |      | 대부분 적발 |     | 기타 |     | 합계 |
|-------|-----------|------|-----------|------|----------|------|--------|-----|----|-----|----|
|       | 빈도        | 비율   | 빈도        | 비율   | 빈도       | 비율   | 빈도     | 비율  | 빈도 | 비율  |    |
| 응답자 수 | 47        | 52.2 | 25        | 27.8 | 9        | 10.0 | 5      | 5.6 | 3  | 3.3 | 90 |

자료: 한국농촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.).

○ 2017년 농지이용실태조사가 강화된 이후 불법 소유 적발 증감 여부에 대한 조사 결과, 적발이 조금 늘어났다가 36.7%, 많이 늘어났다가 8.9%로 조사됨.

- 2017년 이후 불법 소유 농지 적발이 늘지 않은 이유와 관련하여, 지자체 담당자들은 ‘조사 인력 부족’(31.6%), ‘소유자와 실경작자 일치 여부 확인 어려움’(31.6%)을 가장 많이 언급함.<sup>17)</sup>

### 3.2.4. 제도 개선 희망사항

○ 농지이용실태조사 및 처분명령을 관리하는 정보시스템은 농지(종합)정보시스템과 새 행정시스템으로 이원화되어 운영되고 있는데, 운영 방식에 대한 의견을 설문한 결과, 두 시스템을 통합하여 운영하는 것이 바람직하다는 의견이 79.1%로 조사됨.

- 두 정보시스템의 통합방식에 대해서는 시·군·구 단위 농촌행정시스템 중심으로 농지 정보시스템을 통합하여 전국적 농지정보와 연계되는 방식으로 개편하는 방안에 대해 응답자의 59.2%가 찬성하고, 농지정보시스템을 중심으로 시·군·구 단위의 농지원부 시스템을 통합하여 종합적 농지정보시스템 구축에 대해 39.4%가 찬성함.<sup>18)</sup>

17) 읍·면·동사무소의 조사 담당자들과의 인터뷰를 통해 확인한 사실은 2017년 이전에는 농지이용실태조사의 조사대상을 각 시·군에서 표본을 추출하여 실시하였는데, 2017년부터는 조사대상을 (한국농어촌공사의) 농지정보시스템에서 확정하여 읍·면·동에 내려주는 방식으로 바뀌었고 조사대상도 대폭 늘어나게 되었음. 조사물량은 이렇게 늘어났지만 조사인력은 별로 증가되지 않았기 때문에 조사가 정밀하게 이루어지지 못하고 되고, 외형적으로 경작을 하지 않고 있는 휴경지 중심의 적발이 일반화 되었다 함. 이 결과 처분의무 대상농지로 확정되는 것도 크게 늘어나지 않게 됨.

18) 하지만 같은 시기에 다른 주제의 농지제도 연구를 수행하고 있는 박준기 외(2020)에 따르면, 전국 시·군청의 농지원부 담당자들을 대상으로 한 동일한 질문에서 시·군·구 단위 농촌행정시스템 중심으로의 통합보다 농지정보시스템을 중심으로의 통합을 더 선호하고 있음. 박준기 외(2020)에서는 농지정보시스템 중심으로 시·군·구 단위의 농지원부 시스템을 통합하여 종합적 농지정보시스템을 구축하는 것에 대해 응답자의 약 60%가 찬성함. 결국 농지

〈표 3-12〉 농지이용실태조사의 성과를 높이기 위한 개선사항

단위: 명, %

| 구분                   | 시·군청 담당자  | 읍·면·동 담당자 |
|----------------------|-----------|-----------|
| 조사인력 확보 및 증원         | 20 (23.5) | 32 (37.6) |
| 조사예산 확대              | 4 (4.7)   | 0 (0.0)   |
| 조사원 교육 및 역량 강화       | 11 (12.9) | 17 (20.0) |
| 조사대상 범위 조정(한정)       | 22 (25.9) | 13 (15.3) |
| 불법 위험군 특정방안 개발       | 9 (10.6)  | 5 (5.9)   |
| 관계기관(농어촌공사, 농관원)과 협업 | 17 (20.0) | 16 (18.8) |
| 기타                   | 2 (2.4)   | 2 (2.4)   |
| 합계                   | 85 (100)  | 85 (100)  |

자료: 한국농촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.). [주: 복수(2 가지) 선택 가능]

○ 농지이용실태조사 성과를 높이기 위해 개선되어야 할 사항에 대해 설문한 결과, 시·군청 담당자의 25.9%가 ‘조사대상 범위 조정(한정)’을 선택함.

- 다음으로는 ‘조사인력 확보 및 확대’(23.5%), ‘관련 기관(농어촌공사, 농관원)과 협업’(20.0%) 순으로 조사됨(〈표 3-12〉).

○ 읍·면·동사무소 조사자의 경우, 응답자의 37.6%가 ‘조사인력 확보 및 확대’를 개선 과제로 선택함.

- 다음으로 ‘조사원 교육 및 역량 강화’(20.0%), ‘관련 기관과 협업’(18.8%) 순으로 나타남.

## 4. 농지 처분명령 운용 현황

### 4.1. 처분의무통지

○ 농지처분명령 관리제도 상 시·군 자치단체의 농지이용실태조사 착수부터 농림축산식품

정보시스템의 통합방식은 농지정보를 종합적으로 관리하는데 가장 효율적인 방안이 무엇인지 선택하는 정책적 판단에 달려있는 것으로 보임.

부의 「농지이용실태조사 결과」 연차자료가 산출되기까지 진행과정을 살펴보면, 먼저 조사연도(예를 들어 2018년) 9월부터 11월 사이에 이용실태조사가 이루어지고 이 결과에 따라 처분의무 통지 및 이의신청 과정을 거쳐 다음 해(2019년) 4월에 처분의무농지가 확정됨. 시·군 자치단체는 이 결과(처분명령 결과 포함)를 다음 해(2019년) 상반기 중 농림축산식품부에 보고하고, 농림축산식품부는 이를 취합하여 다음 해(2019년) 9월경에 2018년 「농지이용실태조사 결과」를 발표함.

- 여기서 해당 연도(2018년) 처분명령은 전년도(2017년)의 처분의무통지 및 그 이전의 처분명령유예 농지를 대상으로 하여 다음 해(2019년) 4월에 내려짐.
- 처분명령 농지에 대한 이행강제금은 6개월의 처분명령기간 경과 후 이루어지기 때문에 2018년 처분명령 농지에 대한 이행강제금이 2019년 10월에 부과됨. 하지만 이 결과는 2018년 「농지이용실태조사 결과」에 포함되지 않고 후년인 2019년 「농지이용실태조사 결과」에 수록됨.<sup>19)</sup>

○ 농림축산식품부의 「농지이용실태조사 결과」를 기초로 2010~2018년 기간 동안 처분의무통지를 받은 농지의 현황을 정리하면 <표 3-13>과 같이 요약할 수 있음. 이를 보면 농지이용실태조사를 통해 처분의무통지를 받는 농지면적은 총조사(대상) 농지면적의 1% 이내로 9개년 평균이 0.5%에 불과함.

**<표 3-13> 처분의무통지 농지 현황**

단위: 천 ha, 명, %

| 구분            | 2010     | 2011  | 2012   | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018   |       |
|---------------|----------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| 조사농지면적(A) 천ha | 370      | 307   | 312    | 318   | 261   | 242   | 208   | 189   | 198    |       |
| 처분의무통지        | 통지대상자    | 9,527 | 10,365 | 7,635 | 6,433 | 6,099 | 7,070 | 6,863 | 11,641 | 7,205 |
|               | 면적(B) ha | 1,802 | 1,853  | 1,325 | 1,010 | 1,039 | 1,070 | 1,022 | 1,536  | 918   |
| 비율(B/A*100)   | 0.6      | 0.6   | 0.4    | 0.3   | 0.4   | 0.4   | 0.5   | 0.8   | 0.5    |       |

자료: 농림축산식품부 농지과.

<sup>19)</sup> 결국 2017년 「농지이용실태조사 결과」에 수록된 이행강제금 현황은 2015년도 (및 그 이전) 처분의무통지 농지를 대상으로 한 것이라 할 수 있음.

○ 이러한 사실은 시·군의 농지관리담당자에 대한 설문조사 결과에서도 확인할 수 있는데, 응답자의 50% 이상이 처분의무통지 비율을 1% 이내라고 응답함(〈표 3-14〉).

- 2018년 농지이용실태조사를 시행한 농지 중 농지처분 의무통지 대상이 된 농지의 비율에 대한 설문 결과, 1% 이내라고 응답한 비율은 건수 기준 50.6%, 면적 기준 51.8%인 것으로 조사됨.

〈표 3-14〉 2018년 이용실태조사 대상 농지 중 농지처분의무통지 비율

단위: 명, %

| 구분 | 1% 이내 |      | 1~2% 이내 |      | 2~3% 이내 |      | 3~5% 이내 |     | 5% 이상 |      | 합계 |
|----|-------|------|---------|------|---------|------|---------|-----|-------|------|----|
|    | 빈도    | 비율   | 빈도      | 비율   | 빈도      | 비율   | 빈도      | 비율  | 빈도    | 비율   |    |
| 건수 | 44    | 50.6 | 19      | 21.8 | 9       | 10.3 | 5       | 5.7 | 10    | 11.5 | 87 |
| 면적 | 44    | 51.8 | 19      | 22.4 | 7       | 8.2  | 8       | 9.4 | 7     | 8.2  | 85 |

자료: 한국농촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.).

〈표 3-15〉 농지 처분의무 사유

단위: ha, %

| 구분     | 2010           | 2011            | 2012           | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017            | 2018          |
|--------|----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|---------------|
| 임대·사용대 | 765<br>(42.5)  | 702<br>(37.9)   | 410<br>(31.0)  | 259<br>(25.6)  | 190<br>(18.3)  | 177<br>(16.5)  | 180<br>(17.6)  | 355<br>(23.1)   | 115<br>(12.5) |
| 휴경     | 996<br>(55.3)  | 1,051<br>(56.7) | 840<br>(63.4)  | 722<br>(71.5)  | 813<br>(78.2)  | 850<br>(79.4)  | 793<br>(77.6)  | 1,177<br>(76.6) | 762<br>(83.0) |
| 위탁경영   | 4<br>(0.2)     | 4<br>(0.2)      | 3<br>(0.2)     | 2<br>(0.2)     | 6<br>(0.6)     | 1<br>(0.1)     | 7<br>(0.7)     | 3<br>(0.2)      | 7<br>(0.8)    |
| 기타     | 37<br>(2.0)    | 96<br>(5.2)     | 71<br>(5.4)    | 27<br>(2.7)    | 30<br>(2.9)    | 42<br>(4.0)    | 42<br>(4.1)    | 1<br>(0.1)      | 34<br>(3.7)   |
| 합계     | 1,802<br>(100) | 1,853<br>(100)  | 1,325<br>(100) | 1,010<br>(100) | 1,039<br>(100) | 1,070<br>(100) | 1,022<br>(100) | 1,536<br>(100)  | 918<br>(100)  |

자료: 농림축산식품부 농지과.

○ 처분의무가 통지된 농지의 처분의무 사유를 보면, 전반적으로 불법 휴경이 가장 주된 사유가 되고 그 다음이 불법임대(사용대)가 됨(〈표 3-15〉).

- 최근 5년간 처분의무 사유로서 불법휴경의 비율이 약 80%에 달함.<sup>20)</sup>

<sup>20)</sup> 하지만 2000년대에는 처분의무 사유로서 불법임대의 더 높게 나타나기도 했음. 예를 들어, 2008년의 불법 임대(사용대) 비중은 58.1%로 불법 휴경보다 더 높게 나타났음.

- 이러한 현상이 발생하는 원인을 시·군 농지관리담당자의 설문을 통해 파악할 수 있는데, 설문 응답자의 51.7%는 현실적으로 자경 여부를 판별하기 쉽지 않기 때문에 휴경 등 불법 소유가 명백한 경우에만 처분의무 대상 농지로 확정한다고 응답함(〈표 3-16〉).

〈표 3-16〉 조사대상 농지 중 처분의무 대상 농지로 확정되는 과정

단위: 명, %

| 구분   | 빈도 | 비율   |
|--|----|------|
| 자경 및 합법적 임대차 여부에 대한 철저한 조사에 입각하여 처분의무 대상으로 확정                                      | 19 | 21.9 |
| 관내 거주하지 않는 부재지주의 농지에는 불법적 농지소유가 일반화되어 이를 모두 적발하는 것이 불가능하므로 최소한의 기준을 적용해 처분의무 대상 확정 | 12 | 13.8 |
| 처분명령대상 기준과는 별도로 현실적으로 자경 여부를 판별하기 쉽지 않으므로 휴경 등 불법 농지 소유가 명백한 경우에만 처분의무 대상 농지로 확정   | 45 | 51.7 |
| 처분의무대상 확정 기준이 변동적이므로 어떤 때에는 엄격한 기준, 어떤 때에는 최소한의 기준을 적용하여 확정                        | 8  | 9.2  |
| 기타   | 3  | 3.4  |
| 합계   | 87 | 100  |

자료: 한국농촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.).

- 처분의무 통지를 받은 자의 소재지를 살펴보면, 부재지주에 해당하는 관외 거주자 비율이 월등히 높음.
  - 2018년의 경우 처분의무통지 수령자의 68.9%가 관외 거주자이며 면적비율로는 67.3%에 이름(〈표 3-17〉).
  - 관외 거주자 중에는 특히 타 시·도 거주자가 가장 많은데, 서울을 포함할 경우 인원비율로 전체 처분통지수령자의 51.3%, 면적비율로 49.6%를 차지함.

〈표 3-17〉 2018년도 거주지별 처분의무통지 현황

단위: 명, ha, %

| 구분 | 계     |     | 관내(시·군·구) |      | 관외    |      |              |      |         |      |       |      |
|----|-------|-----|-----------|------|-------|------|--------------|------|---------|------|-------|------|
|    |       |     |           |      | 소계    |      | 타 시·군·구 (도내) |      | 타 광역시·도 |      |       |      |
|    |       | %   |           | %    |       | %    |              | %    |         | %    | 서울    | %    |
| 건수 | 7,205 | 100 | 2,243     | 31.1 | 4,962 | 68.9 | 1,266        | 17.6 | 3,695   | 51.3 | 1,089 | 15.1 |
| 면적 | 918   | 100 | 300       | 32.7 | 618   | 67.3 | 162          | 17.7 | 455     | 49.6 | 138   | 15.0 |

자료: 농림축산식품부 농지과.

## 4.2. 처분명령

○ 농림축산식품부의 「농지이용실태조사 결과」에 따르면, 2010~2018년 기간에 처분명령을 받은 농지면적은 100~400ha 구간에 있는 것으로 나타남(〈표 3-18〉).

- 이는 2006~2010년 기간에 처분명령을 받은 농지면적이 300~600ha 구간에 있었던 것에 비하면 크게 줄어든 것임(김수석 2011: 39).

○ 농지의 처분명령 현황과 처분의무통지 현황 간의 관계를 살펴보기 위해 당해 연도 처분명령 현황과 전년도 처분의무통지 현황을 비교하면, 〈표 3-18〉과 같은 결과를 얻음.<sup>21)</sup>

- 처분명령을 받은 농지가 전년도 처분의무통지 농지에서 차지하는 비중은 10~25% 수준에 있음.<sup>22)</sup>

〈표 3-18〉 2010년대 농지 처분명령 현황

단위: 명, ha, %

| 구분          |       | 2010  | 2011  | 2012   | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018   |
|-------------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 처분명령        | 대상자   | 1,508 | 2,070 | 1,745  | 1,476 | 1,687 | 1,196 | 827   | 1,860 | 1,310  |
|             | 면적(A) | 316   | 363   | 291    | 211   | 249   | 193   | 114   | 195   | 164    |
| 전년도 처분의무    | 대상자   | 6,134 | 9,527 | 10,365 | 7,635 | 6,433 | 6,099 | 7,070 | 6,863 | 11,641 |
|             | 면적(B) | 1,223 | 1,802 | 1,853  | 1,325 | 1,010 | 1,039 | 1,070 | 1,022 | 1,536  |
| 비율(A/B)×100 |       | 25.8  | 20.1  | 15.7   | 15.9  | 24.7  | 18.6  | 10.7  | 19.1  | 10.7   |

자료: 농림축산식품부 농지과.

〈표 3-19〉 농지처분명령유예제도 도입 이전 농지 처분명령 현황

단위: ha, %

| 구분            | 1997 | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002 | 2003  | 2004 | 2005 |
|---------------|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|------|------|
| 처분명령 농지면적(A)  | 114  | 937   | 1,231 | 903   | 1,089 | 769  | 517   | 399  | 395  |
| 전년도 처분의무농지(B) | 638  | 1,209 | 2,014 | 1,967 | 1,302 | 910  | 468   | 569  | 549  |
| 비율(A/B)×100   | 17.9 | 77.5  | 61.1  | 45.9  | 83.6  | 84.5 | 110.5 | 70.1 | 71.9 |

자료: 농림축산식품부 농지과.

21) 이것은 처분의무 이행기간이 1년이고, 처분명령은 처분의무를 이행하지 않는 자에게 부과되는 제도에 입각한 것임.

22) 보다 정확하게 말하자면 당해 연도 처분명령농지가 전부 전년도의 처분의무통지농지에서 유래하는 것이 아니고 그 이전에 처분명령유예를 받았다가 유예의 원인행위를 이행하지 않아 유예처분이 취소된 농지를 포함함. 하지만 이것은 처분명령이 이연되었던 처분의무농지가 차차년도에 연차적으로 다시 포함되는 것을 의미하는 것이기 때문에 처분명령 현황과 처분의무 현황 간의 대략적 관계를 설명하는 데에는 문제가 되지 않는 사항이라 할 수 있음.

○ 처분의무통지와 처분명령 간의 관계가 이렇게 나타난 데는 2006년에 도입된 처분명령 유예제도와 밀접한 연관이 있음.

- 2006년에 처분명령을 받은 농지가 전년도 처분의무통지 농지에서 차지하는 비중은 59%였지만, 2007년 이후 3~26% 수준으로 크게 감소함.
- 다시 말해, 처분명령유예제도가 도입되기 이전에는 처분의무통지를 받은 농지의 50% 이상이 이듬해 처분명령을 받았으나, 이 제도 도입 이후에는 20% 이하대로 떨어짐(〈표 3-19〉).<sup>23)</sup>

○ 처분명령유예 현황을 살펴보면, 처분의무통지 농지면적 중 처분명령유예 농지의 비중이 큼.

- 2017년에는 전년도 처분의무통지를 받은 자(사람)의 79.7%, 처분의무통지 농지면적의 80.4%에 대해 처분명령유예 조치가 이루어짐. 처분명령이 내려진 약 20%의 농지를 제외한 나머지 농지는 거의 처분명령유예를 받았다 할 수 있음(〈표 3-20〉).
- 2018년에는 전년도 처분의무통지를 받은 자의 50.6%, 처분의무통지 농지면적의 53%에 대해 처분명령유예 조치가 이루어짐. 그런데 〈표 3-18〉에 나타난 2018년도 처분명령 농지면적이 전년도 처분의무통지 농지면적의 10.7%이기 때문에 2018년도 처분명령 농지와 처분명령유예 농지의 합은 전년도 처분의무통지 농지면적의 63.7%에 불과함.<sup>24)</sup>

---

23) 「농지법」이 시행된 1996년 첫 해를 제외하고 처분명령유예제도가 도입되기 전까지 처분명령농지는 처분의무통지 농지의 절반을 넘었음.

24) 이는 이익제기 등으로 처분의무통지 농지가 처분명령유예 또는 처분명령으로 확정되지 못한 상태가 길어진 것에 그 원인이 있을 것으로 추정됨.

〈표 3-20〉 농지 처분명령 유예 현황

단위: 명, ha, %

| 구분   | 전년도 처분 의무<br>통지 (A) | 처분명령 유예 (B) | B/A (%) | 유예 사유 |       |    |    |
|------|---------------------|-------------|---------|-------|-------|----|----|
|      |                     |             |         | 자경    | 매도위탁  | 기타 |    |
| 2010 | 대상자                 | 6,134       | 5,483   | 89.4  | 5,404 | 35 | 44 |
|      | 면적                  | 1,223       | 1,073   | 87.7  | 1,056 | 9  | 8  |
| 2017 | 대상자                 | 6,863       | 5,468   | 79.7  | 5,408 | 28 | 32 |
|      | 면적                  | 1,022       | 822     | 80.4  | 810   | 5  | 7  |
| 2018 | 대상자                 | 11,641      | 5,889   | 50.6  | 5,785 | 8  | 96 |
|      | 면적                  | 1,536       | 814     | 53.0  | 789   | 3  | 22 |

자료: 농림축산식품부 농지과.

○ 처분명령유예를 받은 농지에 대한 사후관리 현황을 보면, 2009년도 「농지이용실태조사 결과」의 경우 처분명령유예로 2009년까지 관리하던 1,651ha의 농지 중 86.6%가 자경으로 처분 의무를 소멸시킬 수 있게 되었고, 7.2%는 유예기간 중 처분되었으며, 6.2%는 처분명령유예의 사유가 소멸되어 처분명령이 내려짐(〈표 3-21〉).<sup>25)</sup>

〈표 3-21〉 2009년도 처분명령유예 관리실태

단위: 명, ha

| 구분 | 처분명령유예 관리 형태 |           |           |               |
|----|--------------|-----------|-----------|---------------|
|    | 자경           | 처분(매각)    | 처분명령 통지   | 합계            |
| 인원 | 7,109 (86.5) | 536 (6.5) | 574 (7.0) | 8,219 (100.0) |
| 면적 | 1,430 (86.6) | 118 (7.2) | 103 (6.2) | 1,651 (100.0) |

자료: 농림축산식품부 농지과.

### 4.3. 이행강제금 부과

○ 이행강제금은 처분명령 이행기간(6개월)이 경과한 농지에 대해 토지가격(공시지가)의 20% 크기로 부과됨. 2010~2018년 기간 이행강제금 부과 현황을 보면, 전년도 처분명령 농지의 최저 21.7%, 최고 45%에 대해 이행강제금이 부과됨(〈표 3-22〉).

<sup>25)</sup> 농지처분명령유예의 진행과정 및 결과를 보여주는 이러한 관리실태 누계 자료는 2010년 이후 산출되지 않고 있음.

〈표 3-22〉 농지 처분명령 이행강제금 부과 현황

단위: 명, ha, 백만 원, %

| 구분               |       | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 이행<br>강제금 부과     | 대상자   | 757   | 721   | 804   | 573   | 603   | 474   | 498   | 372   | 544   |
|                  | 면적(A) | 121   | 120   | 109   | 82    | 95    | 54    | 58    | 44    | 55    |
|                  | 부과액   | 7,313 | 6,263 | 7,648 | 3,623 | 5,709 | 5,269 | 7,751 | 5,027 | 4,766 |
| 전년도 처분명령 농지면적(B) |       | 437   | 316   | 363   | 291   | 211   | 249   | 193   | 114   | 195   |
| 비율(A/B)          |       | 27.7  | 38.0  | 30.0  | 28.2  | 45.0  | 21.7  | 30.1  | 38.6  | 28.2  |

자료: 농림축산식품부 농지과.

○ 부과된 이행강제금에 대한 2018년까지의 징수현황을 보면, 부과대상자 및 부과면적 기준으로는 79.3%의 징수실적을 보여주고 있으나, 징수액 기준으로는 징수실적이 부과액의 50.5%에 그치고 있음(〈표 3-23〉).

- 이에 따라 이행강제금에 대한 반복 부과 및 체납금 징수가 지속되고 있음을 알 수 있음.

○ 〈표 3-23〉에 나타난 특이점은 이행강제금 부과면적의 약 98%가 징수 완료 또는 징수(추징) 증인데, 부과액은 약 80%만 징수가 진행되고 있는 점임.

- 징수가 진행되지 않고 있는 처분명령 대상농지(기타로 표시)는 31ha인데, 여기에 부과된 이행강제금이 약 153억 원으로 ha당 약 5억 원에 달하고 있음.

〈표 3-23〉 2018년도 이행강제금 부과·징수 현황(2018년까지 누계)

단위: 명, ha

| 구분 | 부과           | 징수 완료         | 징수(추징) 중      | 기타            |
|----|--------------|---------------|---------------|---------------|
| 인원 | 10,897 (100) | 8,602 (78.9)  | 1,996 (18.3)  | 299 (2.8)     |
| 면적 | 1,808 (100)  | 1,434 (79.3)  | 343 (19.0)    | 31 (1.7)      |
| 액수 | 75,000 (100) | 37,868 (50.5) | 21,786 (29.0) | 15,346 (20.5) |

자료: 농림축산식품부 농지과.

○ 실제로 이행강제금 부과 및 징수는 농지처분명령제도의 운용에 있어서 실무자들이 느끼는 가장 어려운 업무 중 하나임.

- 시·군 농지관리담당자들에 대한 설문조사에 따르면, 농지 처분명령 이행 실무에서 담당자들이 가장 어렵게 느끼는 업무는 ‘청문 등에 의한 처분 의무대상 확정’이고, 그 다음이

‘이행강제금 및 체납금 징수’라고 응답함(〈표 3-24〉).

〈표 3-24〉 농지처분명령 이행을 완수하는 데 가장 큰 어려움

단위: 명, %

| 구분                 | 빈도 | 비율   |
|--------------------|----|------|
| 청문 등에 의한 처분의무대상 확정 | 29 | 32.6 |
| 이행강제금 부과 및 반복 부과   | 18 | 20.2 |
| 이행강제금 및 체납금 징수     | 23 | 25.8 |
| 처분농지의 매각 강제        | 14 | 15.7 |
| 기타                 | 5  | 5.6  |
| 합계                 | 87 | 100  |

자료: 한국농어촌경제연구원 설문조사(2020. 8. 3. ~ 8. 28.).

## 5. 농지이용실태조사 결과 사례지역 분석

○ 한국농어촌공사 농지종합정보시스템상 농지이용실태조사 대상 필지 중에서 처분의무 통지 대상 건수가 비율적으로 가장 많이 등록된 지역에 속하는 충청북도 옥천군을 사례 지역으로 선정하여 2019년도 농지이용실태조사 결과를 분석함.

- 사례지역 분석에서는 무엇보다 대상지 선정과정에서부터 처분의무통지 대상이 되는 과정상의 인과관계 분석에 집중함.

### 5.1. 농지이용실태조사 결과

○ 2019년 농지이용실태조사가 이루어진 옥천군 내 필지 수는 총 12,974 필지이며, 이 필지의 전체 면적은 18,688,022m<sup>2</sup>(약 1,869ha)로 나타남.

- 2018년 기준 옥천군의 총 농지면적이 10,598ha이기 때문에 조사대상지는 전체 농지의 17.6%가 됨(2019년 옥천군 통계연보).

〈표 3-25〉 옥천군 농지이용실태조사 대상 필지 수 및 면적

단위: 개, %, m<sup>2</sup>

| 구분        | 필지 수   |       | 면적         |       |
|-----------|--------|-------|------------|-------|
|           | 합계     | 비율    | 합계         | 비율    |
| 관내(옥천군)   | 2,589  | 20.0  | 3,754,045  | 20.1  |
| 관내(타 시군구) | 2,157  | 16.6  | 3,054,986  | 16.3  |
| 관내(타 시도)  | 589    | 4.5   | 782,462    | 4.2   |
| 관외        | 7,289  | 56.2  | 10,547,289 | 56.4  |
| 비어있음      | 350    | 2.7   | 549,239    | 2.9   |
| 합계        | 12,974 | 100.0 | 18,688,022 | 100.0 |

자료: 한국농어촌공사 농지종합정보시스템.

○ 조사대상 필지 중 관내 소유자의 필지 비율<sup>26)</sup>은 약 41.1%로 조사되었으며, 관외로 분류되는 타시도 소유자의 필지 비율은 56.2%로 나타남.

- 면적 기준으로도 관내 소유자의 면적 비율 40.6%, 관외 소유자 면적 비율 56.4%로 필지 비율과 유사하였음(〈표 3-25〉).

○ 필지 수 기준으로 농지이용실태조사 대상지의 취득 원인은 매매(72.1%)와 수증(21.8%)이 대다수를 구성하였음(〈표 3-26〉).

〈표 3-26〉 옥천군 조사 대상지의 취득 원인별 분류

단위: 개, %, m<sup>2</sup>

| 구분   | 필지 수   |       | 면적         |       |
|------|--------|-------|------------|-------|
|      | 합계     | 비율    | 합계         | 비율    |
| 매매   | 9,356  | 72.1  | 13,314,269 | 71.2  |
| 수증   | 2,831  | 21.8  | 4,283,713  | 22.9  |
| 경락   | 414    | 3.2   | 556,643    | 3.0   |
| 교환   | 42     | 0.3   | 34,892     | 0.2   |
| 신규   | 33     | 0.3   | 40,337     | 0.2   |
| 상속   | 32     | 0.2   | 54,504     | 0.3   |
| 실명전환 | 1      | 0.0   | 3,713      | 0.0   |
| 기타   | 89     | 0.7   | 115,021    | 0.6   |
| 비어있음 | 176    | 1.4   | 284,930    | 1.5   |
| 합계   | 12,974 | 100.0 | 18,688,022 | 100.0 |

자료: 한국농어촌공사 농지종합정보시스템.

26) 관내 필지는 관내와 옥천군과 연결하고 있는 타 시군구 및 타 시도 소유자의 필지를 포함함.

〈표 3-27〉 옥천군 조사 대상지의 경작 현황

단위: 개, %, m<sup>2</sup>

| 구분   | 필지 수   |       | 면적         |       |
|------|--------|-------|------------|-------|
|      | 합계     | 비율    | 합계         | 비율    |
| 자경   | 8,859  | 68.3  | 12,755,896 | 68.3  |
| 휴경   | 589    | 4.5   | 750,603    | 4.0   |
| 임대   | 524    | 4.0   | 967,975    | 5.2   |
| 전용   | 346    | 2.7   | 454,719    | 2.4   |
| 비어있음 | 2,656  | 20.5  | 3,758,829  | 20.1  |
| 합계   | 12,974 | 100.0 | 18,688,022 | 100.0 |

자료: 한국농어촌공사 농지종합정보시스템.

○ 조사 대상지는 주로 자경(68.3%)으로 이용되는 것으로 나타났으며, 휴경(4.5%), 임대(4.0%)로 이용되는 필지 수는 상대적으로 적었음.

- 면적 기준으로 구분한 경작 현황은 전체적으로 필지 수 기준과 유사하였으나, 임대로 이용되는 비율이 5.2%로 필지 수로 계산한 비율(4.0%)에 비해 다소 높게 나타남(〈표 3-27〉).

○ 2019년 농지이용실태조사를 통해 처분의무통지 대상으로 구분된 필지의 면적비율은 약 3.7%로 조사되었으며, 미대상 필지 면적은 82.5%로 나타남.

- 처분의무통지 대상으로 분류된 필지 중 관내 소유로 분류된 필지의 비율은 처분 대상 필지의 약 35.7%였으며, 관외 소유 필지는 약 51.9%로 조사됨.
- 처분 미대상 필지의 경우, 관외 소유 필지 비율이 약 56.9%로 처분 대상 필지의 비율 보다 일부 높았음(〈표 3-28〉).

〈표 3-28〉 2019년도 옥천군 농지이용실태조사 결과

단위: 개, %, m<sup>2</sup>

| 구분        | 필지 수   |       | 면적         |       |
|-----------|--------|-------|------------|-------|
|           | 합계     | 비율    | 합계         | 비율    |
| 처분 대상     | 476    | 3.7   | 691,868    | 3.7   |
| 관내(옥천군)   | 65     | 0.5   | 77,077     | 0.4   |
| 관내(타 시군구) | 70     | 0.5   | 102,153    | 0.5   |
| 관내(타 시도)  | 35     | 0.3   | 50,449     | 0.3   |
| 관외        | 247    | 1.9   | 346,971    | 1.9   |
| 비어있음      | 59     | 0.5   | 115,218    | 0.6   |
| 처분 미대상    | 10,702 | 82.5  | 15,486,774 | 82.9  |
| 관내(옥천군)   | 2,111  | 16.3  | 3,092,014  | 16.5  |
| 관내(타 시군구) | 1,790  | 13.8  | 2,550,966  | 13.7  |
| 관내(타 시도)  | 471    | 3.6   | 638,241    | 3.4   |
| 관외        | 6,086  | 46.9  | 8,832,371  | 47.3  |
| 비어있음      | 244    | 1.9   | 373,182    | 2.0   |
| 비어있음      | 1,796  | 13.8  | 2,509,380  | 13.4  |
| 합계        | 12,974 | 100.0 | 18,688,022 | 100.0 |

자료: 한국농어촌공사 농지종합정보시스템.

○ 처분 의무 대상 필지의 취득 원인을 살펴본 결과, 매매(62.4%)로 취득된 비율이 가장 높았으며, 다음으로 수증(26.7), 경락(3.6%) 순으로 비율이 높게 나타남(〈표 3-29〉).

〈표 3-29〉 옥천군 처분 의무통지 대상 필지의 취득 원인별 분류

단위: 개, %, m<sup>2</sup>

| 구분   | 필지 수 |       | 면적      |       |
|------|------|-------|---------|-------|
|      | 합계   | 비율    | 합계      | 비율    |
| 매매   | 297  | 62.4  | 419,352 | 60.6  |
| 수증   | 127  | 26.7  | 189,167 | 27.3  |
| 경락   | 17   | 3.6   | 21,357  | 3.1   |
| 교환   | 3    | 0.6   | 1,852   | 0.3   |
| 기타   | 4    | 0.8   | 6,474   | 0.9   |
| 비어있음 | 28   | 5.9   | 53,646  | 7.8   |
| 합계   | 476  | 100.0 | 691,868 | 100.0 |

자료: 한국농어촌공사 농지종합정보시스템.

〈표 3-30〉 옥천군 조사 대상지의 농지원부 등록 비율

단위: 개, %, m<sup>2</sup>

| 구분            |     | 필지 수   |       | 면적         |       |
|---------------|-----|--------|-------|------------|-------|
|               |     | 합계     | 비율    | 합계         | 비율    |
| 전체            | 미등록 | 6,330  | 48.8  | 8,330,899  | 44.6  |
|               | 등록  | 6,644  | 51.2  | 10,357,123 | 55.4  |
|               | 합계  | 12,974 | 100.0 | 18,688,022 | 100.0 |
| 관내            | 미등록 | 933    | 36.0  | 1,180,224  | 31.4  |
|               | 등록  | 1,656  | 64.0  | 2,573,822  | 68.6  |
|               | 합계  | 2,589  | 100.0 | 3,754,045  | 100.0 |
| 관내<br>(타 시군구) | 미등록 | 1,435  | 66.5  | 1,944,122  | 63.6  |
|               | 등록  | 722    | 33.5  | 1,110,864  | 36.4  |
|               | 합계  | 2,157  | 100.0 | 3,054,986  | 100.0 |
| 관내<br>(타 시도)  | 미등록 | 481    | 81.7  | 630,077    | 80.5  |
|               | 등록  | 108    | 18.3  | 152,386    | 19.5  |
|               | 합계  | 589    | 100.0 | 782,462    | 100.0 |
| 관외            | 미등록 | 3,295  | 45.2  | 4,311,942  | 40.9  |
|               | 등록  | 3,994  | 54.8  | 6,235,347  | 59.1  |
|               | 합계  | 7,289  | 100.0 | 10,547,289 | 100.0 |

자료: 한국농어촌공사 농지종합정보시스템.

○ 조사대상지 중 농지원부로 등록된 비율은 필지 수 기준 51.2%, 면적 기준 55.4%로 조사대상지 중 약 절반이 농지원부에 등록된 것으로 나타남.

- 옥천군은 연접 시·군·구 및 시·도로서 관내에 해당하는 거주지역의 소유자가 농지원부 등록을 적게 한 특성을 보여주고 있음(〈표 3-30〉).

○ 처분의무통지 여부별 농지원부 등록 비율을 필지 수 기준으로 살펴본 결과, 처분의무통지를 받은 필지 중 38%가 농지원부에 등록된 것으로 나타남(〈표 3-31〉).

- 이에 비해, 처분의무통지를 받지 않은 필지 중 농지원부에 등록한 필지의 비율은 55.2%로 약 17.2%p 높게 나타남.

〈표 3-31〉 옥천군 처분외통지 여부별 농지원부 등록 비율

단위: 개, %, m<sup>2</sup>

| 구분      |     | 필지 수   |       | 면적         |       |
|---------|-----|--------|-------|------------|-------|
|         |     | 합계     | 비율    | 합계         | 비율    |
| 처분외 대상  | 미등록 | 295    | 62.0  | 414,939    | 60.0  |
|         | 등록  | 181    | 38.0  | 276,929    | 40.0  |
|         | 합계  | 476    | 100.0 | 691,868    | 100.0 |
| 처분외 미대상 | 미등록 | 5229   | 48.9  | 6,933,685  | 44.8  |
|         | 등록  | 5473   | 51.1  | 8,553,089  | 55.2  |
|         | 합계  | 10,702 | 100.0 | 15,486,774 | 100.0 |

자료: 한국농어촌공사 농지종합정보시스템.

〈표 3-32〉 옥천군의 처분외통지 여부별 농취증 발급 비율

단위: 개, %, m<sup>2</sup>

| 구분      |     | 필지 수   |       | 면적         |       |
|---------|-----|--------|-------|------------|-------|
|         |     | 합계     | 비율    | 합계         | 비율    |
| 처분외 대상  | 미발급 | 28     | 5.9   | 53,646     | 7.8   |
|         | 발급  | 448    | 94.1  | 638,222    | 92.2  |
|         | 합계  | 476    | 100.0 | 691,868    | 100.0 |
| 처분외 미대상 | 미발급 | 117    | 1.1   | 194,114    | 1.3   |
|         | 발급  | 10,585 | 98.9  | 15,302,660 | 98.8  |
|         | 합계  | 10,702 | 100.0 | 15,486,774 | 100.0 |

자료: 한국농어촌공사 농지종합정보시스템.

○ 조사대상지의 농지취득자격증명 발급비율은 필지 상으로 98.7%, 면적 상으로 98.5%로 대부분의 농지가 농취증을 발급받았는데, 처분외통지 대상이 된 농지에서 농취증 미발급 비율이 필지 상으로 약 5%p, 면적 상으로 약 6%p 정도 높게 나타남(〈표 3-32〉).

○ 취득원인이 수증인 필지 중 소유자별 소유면적이 1ha를 초과하는 사례는 13건인 것으로 조사됨.

- 이 중 관내 거주자 비율이 30.7%이고, 관외 거주자 비율이 69.3%임.
- 수증으로 취득한 1ha 초과 농지 중 처분외통지를 받은 농지는 비율로는 15.4%인데, 모두 관외 거주자의 농지로서 관외 거주자만 대상으로 할 경우 처분외통지 비율이 22.2%가 됨.

## 5.2. 위험군 특성의 요인 분석

### 5.2.1. 농지원부 등록 여부

○ 앞서 살펴본 바와 같이, 농지원부 등록 여부가 처분의무통지 대상이 되는 것과 연관이 있는 것으로 조사되었음.

- 옥천군의 경우, 처분의무통지를 받은 농지 중 농지원부에 등록한 것은 필지 기준으로 38%에 불과했는데, 처분대상이 되지 않는 농지의 농지원부 등록률은 55.2%로 17.2%p 높게 나타났음.

○ 이런 요인을 다른 요인들과 결부시켜 위험군을 특정하는 방법으로 사용할 수 있음.

- 예를 들어, 농지원부를 등록하지 않은 자가 농업경영체등록제에 등록하여 직불금을 수령하는 경우, 해당 농지는 처분의무 대상이 될 위험군에 속할 수 있다는 것임.<sup>27)</sup>

### 5.2.2. 자경 기재되어 있는 관외 거주자

○ 관외 거주자의 자경이 현실적으로 쉽지 않은 상황에서 자발적으로 제출 또는 등록하는 모든 시스템에 자경으로 기재한 관외 거주자의 농지가 위험군으로 특정될 가능성이 높음.

○ 여기에 해당하는 가장 대표적인 것이 농지원부와 농업경영체등록 상에 모두 자경 기재되어 있는 관외 거주자 농지가 되는데, 옥천군의 사례로 이 위험군을 분석해 보면 다음과 같음.

○ 옥천군의 2019년도 농지이용실태조사 대상 농지는 12,974필지였는데, 이 중에서 농지원부 상에 자경으로 등록되어 있는 것이 4,708필지(36.3%)이고, 나머지 63.7%는 위탁경영, 임대, 임차, 축사, 휴경 등으로 되어 있음. 또한 사례지역 농지 중 농업경영체등록

---

<sup>27)</sup> 이러한 위험군 분류의 타당성은 후술하는 개선방안 도출에서 분석될 것임.

제 상에 자경으로 기재되어 있는 농지는 3,575필지(27.5%), 임차는 2,216필지(17.1%), 해당 정보가 기재되어 있지 않은 농지는 7,183필지(55.4%)로 되어 있음.

- 이 중에서 농지원부와 농업경영체등록DB에 모두 자경으로 기재되어 있는 농지는 2,841필지로서 사례지역 대상필지의 21.9%임. 여기서 다시 관내 거주자 소유가 1,295필지(45.6%)이며, 관외 거주자 소유가 1,469필지(51.7%)에 달함.<sup>28)</sup>
- 농지원부와 등록DB 상 각각 자경으로 기재되어 있는 농지 가운데 관내 거주자 소유농지가 처분의무통지를 받은 것은 1,295필지 중 3필지(0.2%)에 불과함[처분 미대상 1,100필지(85.0%), 해당사항 없음 192필지(14.8%)].
  - 반면에 같은 조건이지만, 관외 거주자의 농지는 1,469필지 중 45필지(3.0%)가 처분 의무대상이 됨[처분 미대상 1,201필지(81.8%), 해당사항 없음 223필지(15.2%)].
- 이에 따라 농지원부와 농업경영체등록제 상에 모두 자경으로 기재되어 있는 농지 가운데 관외 거주자의 농지가 관내 거주자 농지에 비해 처분명령을 받을 확률이 2.8%p 큰 것으로 나타남.

### 5.2.3. 1ha 이상 크기의 상속농지

- 상속농지는 기본적으로 예외적 농지 소유가 가능하지만, 농지의 소유 상한이 1ha로 제한되어 있음. 따라서 1ha를 초과하는 상속농지는 자경하지 않으면 초과분만큼 처분의무 대상이 됨.
  - 이에 따라 상속농지의 규모가 1ha를 초과하면, 위험군 특정의 한 요인이 되고, 이에 더하여 소유자의 거주지가 관외이면 그 위험성이 더 커진다 할 수 있음.
- 옥천군에서 취득원인이 수증인 필지 중 소유자별 소유면적이 1ha를 초과하는 사례는 13건이었는데, 이들 중 처분의무통지를 받은 농지 비율이 15.4%로 나타났음.

---

<sup>28)</sup> 소유자의 거주지 주소가 없는 경우도 77개(2.7%)가 있음.

- 그런데 처분 의무통지 대상이 모두 관외 거주자의 농지로 조사됨.

○ 따라서 개별 상속인의 상속농지 합이 1ha를 초과하고, 그 상속인이 관외에 거주한다면 위험군으로 특정할 수 있다고 판단됨.



# 4

## 외국의 농지관리제도

### 1. 독일

#### 1.1. 농정 집행체계

##### 1.1.1. 농업정책의 수립 및 집행에서 연방과 주의 업무 분담

- 연방국가를 이루고 있는 ‘독일연방공화국’에서는 입법, 행정, 사법 분야의 국가업무가 전체국가인 연방정부와 그에 속한 주정부로 분할되어 있음.
- 연방정부와 주정부의 행정권한과 관련된 업무분할은 기본적으로 연방정부가 제정한 연방법을 주정부가 고유사업으로 집행하는 형태가 됨(기본법 제83조).
  - 농림수산 업무와 관련된 입법권한 주로 연방정부에 있지만, 연방헌법인 「기본법」에 별도로 명시되지 않은 사항은 주정부의 배타적 입법권한에 속함.<sup>29)</sup>

<sup>29)</sup> 이에 해당하는 사항은 ① 농업교육 및 상담부문, ② 주정부의 농업통계, ③ 주정부의 농업연구 및 조사, ④ 주정부의 농업관련 행정조직, ⑤ 내수면어업 등임.

○ 전체적으로 볼 때, 독일에서는 농정의 기획 및 입법은 연방정부가, 농정집행은 주정부가 담당하는 형태로 역할 분담이 되어 있음.

### 1.1.2. 농업행정조직 구성

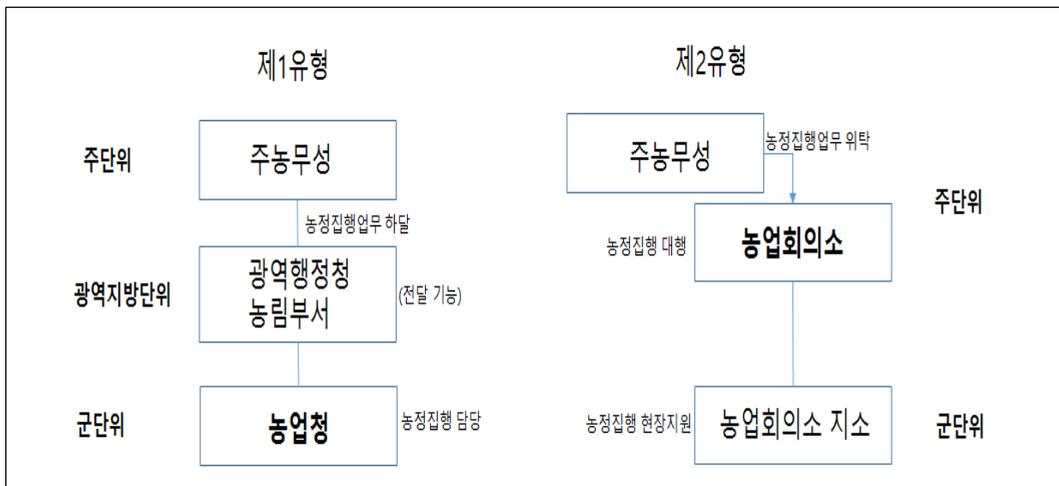
○ 주정부의 농업행정은 주로 3단계로 되어 있고, 몇몇 주와 도시 주에서는 2단계로 되어 있음. 이러한 2 내지 3단계 조직은 대개 특별행정기구(특행기관) 형태로 존재함.

○ 독일에서 주요 농정의 집행은 농업청(Landwirtschaftsamt)과 농업회의소(Landwirtschaftskammer) 라는 이원화된 체제로 실시되고 있음.

- 다시 말해 농업행정은 주(州) 단위로 실시되는데, 농업행정의 관리주체인 주정부(주 농무성)가 산하에 기초자치단체 단위 특별행정기구인 농업청을 통해 직접 농정을 수행하거나, 아니면 주정부가 민간기구인 농업회의소에 농정업무를 위임하여 간접적으로 관리하는 두 가지 형태를 선택적으로 운영하고 있음.

- 개별 주정부는 농업행정을 위해 이러한 두 가지 집행체계 중 하나를 선택하여야 함.

〈그림 4-1〉 독일의 농정집행 체계 (주별 선택사항)



자료: 김수석 외(2015).

## 1.2. 농지관리 체계

### 1.2.1. 농지관리 행정조직

- 독일에서 농지관리는 일반적인 농정추진체계와 차이가 있음. 다시 말해, 농지관리는 농정 거버넌스인 농업회의소나 주정부의 특행기구인 농업청을 통해 이루어지는 것이 아니라 기초지역단위 행정조직인 크라이스(Kreis) 혹은 란트크라이스(Landkreis)를 통해 이루어짐.<sup>30)</sup>
  
- ‘군(郡)’으로 번역할 수 있는 크라이스 혹은 란트크라이스는 독일 헌법상의 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde)가 몇 개 또는 수십 개 합쳐져 구성된 지역행정단위임.
  - 독일의 지방자치조직은 크라이스에 속한 게마인데와 크라이스에 속하지 않은 시(Stadt)로 대별됨.<sup>31)</sup>
  - 크라이스에 속하지 않은 시 또한 몇 개의 게마인데가 합쳐진 것이지만, 도시적 특성이 강해 크라이스에서 분리된 지자체로 설립되어짐.
  - 크라이스 내에서도 게마인데의 인구 수가 일정 기준을 초과하면 그 게마인데는 시(Stadt)로 명명되는데, 여기서 시는 크라이스에 속한 시(Stadt)가 됨.<sup>32)</sup>
  
- 농지관리 업무는 일반적으로 크라이스 관청(Landratsamt-군청)이 담당함.
  - 농업회의소가 설치된 주에서는 예외없이 농지관리 업무를 군청에서 담당함.
  - 주정부 직속의 농업청이 설치된 주에서도 대부분의 경우, 농지관리 업무를 기초자치체인 군청의 농지관리 부서에서 담당하지만, 몇몇 주에서는 농업청에서 농지관리 업

30) 농지관리에 대한 이러한 추진체계가 독일 전체적으로 통일된 형태로 실시되는 것은 아님. 일부 주에서는 농업청에서 농지관리 업무가 이루어지고 있음.

31) 독일 전체에서 크라이스에 소속된 인구가 전체의 68%, 크라이스에 속한 땅이 국토의 96%에 달함. <https://de.wikipedia.org/wiki/Landkreis> (검색일: 2020. 05. 04)

32) 크라이스에 속한 시가 되는 기준은 주마다 다른데, 예를 들어 바덴-뷔르템베르크 주는 2만 명, 헤센 주는 5만 명, 노르트라인-베스트팔렌 주와 라인란트-팔츠 주는 25,000~60,000명이 됨. <https://de.wikipedia.org/wiki/Landkreis> (검색일: 2020. 05. 04)

무를 관장함.<sup>33)</sup>

- 바덴-뷔르템베르크 주에서는 2005년의 조직 개편으로 농업청이 주정부 산하 조직에서 군청(Landratsamt) 산하 조직으로 바뀌게 되었는데, 이 결과 농지관리 업무가 농업청의 업무로 바뀌게 됨.

### 1.2.2. 농지관리 업무의 내용

- 농지관리 업무의 주요 내용은 농지거래에 대한 허가 심사와 농지임대차 신고에 대한 심사가 됨.
  - 농지거래의 허가 업무와 관련해서는 선매권(Vorkaufsrecht) 행사가 필요한 경우가 발생하는데, 이 때 선매권 행사를 지원하는 조직(공동이익토지회사)의 활동이 요구됨.
- 독일 연방 차원의 농지관리와 별도로 바덴-뷔르템베르크 주에서는 재매입권(Wiederkaufsrecht) 제도 운영으로 주 차원에서 경자유전 원칙의 준수를 이행하고 있음.
  - 재매입권의 실시에도 공동이익토지회사의 지원이 필요함.
- 보완적인 농지관리 업무로 농지유동화 관리가 있는데, 이는 농지의 매입·비축과 교환·분합 등으로 농지시장을 안정화하고 농업구조개선에 기여하는 사업을 지원하는 것임.
  - 이 유동화사업의 총괄적 관리는 주농무성이, 지역별 관리는 주정부 산하 농촌개발청이 담당하고, 사업의 실행은 농지은행에 해당하는 공동이익토지회사가 담당함.
  - 농촌개발청은 주 차원 또는 광역자치단체(Regierungsbezirk)별로 구성되어 있는데, 경지정리, 농지교환·분합 등 농업생산기반 정비사업을 추진·관리하고 공동이익토지회사의 출자자본금인 토지기금을 감독하는 역할을 함.
  - 반면에 공동이익토지회사는 농촌개발청이 결정한 농지정리사업들을 실행하고, 토지기금으로 독자적인 농지유동화사업을 시행함.

---

33) 주로 동독지역에 새로 연방 주로 편입된 주들, 예를 들어 튀링엔 주와 브란덴부르크 주들에서 농업청이 농지관리 업무를 담당함.

### 1.2.3. 토지대장 관리

- 농지시스템 운영과 토지대장 관리는 지적관리청(Vermessungsamt)에서 담당하고, 공동이익토지회사가 선매권 및 재매입권 행사시 이 농지시스템을 활용함.
  - 독일의 농지관리에서는 지적관리청의 역할이 중요함. 독일에서 농지의 소유 및 이용 관련 변동사항은 모두 토지대장의 내용변경으로 이어지는데, 지적관리청은 토지대장의 갱신에서 그 내용이 법령의 규정에 적합한지를 확인할 수 있는 위치에 있음.
  - 특히 재매입권의 경우에는 농지매입자가 자경요건에 해당하는 기간과 실경작자 확인을 지적관리청이 거래허가정보보다 더 잘 파악할 수 있기 때문에 토지대장 변경 요청사항 중 부적합한 내용이 있으면, 지적관리청은 이를 공동이익토지회사에 통지해 선매권 또는 재매입권 대상이 되게 함.

## 1.3. 특별한 농지관리제도

### 1.3.1. 선매권 제도

- 독일에서 선매권(Vorkaufsrecht)은 두 가지 개념으로 활용되고 있는데, 그 하나는 농지거래의 허가기준에 따른 우선매입 권리를 나타내는 것이고, 다른 하나는 농지관리기관에 의해 거래가 거부된 농지에 대해 농지은행에 해당하는 영농정착회사(Siedlungsgesellschaft)<sup>34)</sup>가 우선적으로 매입할 수 있는 권리를 말함.
- 독일의 농지관리는 농지거래허가제를 근간으로 하는 사전적 관리를 주된 관리방식으로 택하고 있음. 그런데 이 농지거래허가제의 핵심 구성요소가 선매권이 됨.
- 독일에서 농지거래는 「토지거래법(Grundstückverkehrsgesetz)」에 기반을 둔 허가제

---

<sup>34)</sup> 영농정착회사는 법률적 개념인데, 현재 영농정착회사 역할을 수행하는 기관은 공동이익토지회사(gemeinnützige Gesellschaft)임.

로 운용하고 있음. 다시 말해 「토지거래법」은 농지유동화 및 농업구조개선을 촉진하기 위하여 농지 및 임야의 거래와 취득을 허가제로 하고 있음.

○ 토지(농지 및 임야)거래에서 허가가 나지 않는 것은 거래가 ① 토지에 대한 불건전한 배분을 의미할 때, ② 거래로 인해 토지가 비경제적으로 축소·분할될 때, ③ 계약가격이 실제의 토지가격과 커다란 불일치를 가져올 때의 세 가지 경우임.

- 요컨대 선매권은 농지거래허가제에서 첫 번째 허가기준과 관련되는 것으로 비농업인의 농지소유를 제한해서 농업인에게 농지취득의 우선권을 부여하는 것임.

○ 이처럼 농지거래허가제상의 선매권은 농지거래허가의 기준이 되는 것이고, 실제적인 선매권은 농지거래허가제에 따라 거래허가가 거부된 농지를 영농정착회사(공동이익토지회사)가 매입하고자 하는 경우에 발생함. 그리고 이 회사가 매입한 농지를 선매권한이 있는 대상자에게 매도함으로써 선매행위가 완결되는 것임.

- 결국 영농정착회사는 선매대상농지를 매입·비축하여 다시 선매대상자에게 매도하는 역할을 담당하는 것임.

○ 여기서 「토지거래법」상의 선매권은 다음과 같은 조건을 충족시켜야 함.

① 선매대상농지가 최소 2ha 이상임.

② 선매대상은 농지이어야 함(임야 제외).

③ 선매대상은 매도되어야 하고, 증여나 교환 및 양도계약은 불허함.

④ 부부나 직계가족, 공공기관은 선매권자에 포함될 수 없음.

⑤ 선매대상 농지가 「토지거래법」상의 거래허가 거부 조건에 해당해야 함.

○ 독일에서 선매권 행사에 의한 농지관리 현황은 <표 4-1>과 같은데, 매매 농지 건수의 약 2%에 대해 선매권 심사가 이루어지고, 심사 농지의 약 1/4 정도에 대해 선매권 행사가 이루어짐.

- 2018년의 경우 805건의 농지매매에서 선매권 심사가 이루어지고 그 중 216건에 대해 선매권 행사가 결정되었는데, 면적 상으로는 4,962ha 농지에 대한 심사로 927ha의 농지가 선매대상이 됨(BLG 2019: 17-18).

〈표 4-1〉 독일의 농지 선매권 심사 및 결정 현황

단위: 건수, %

| 구분           | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------|
| 매매 건수        | 38,389 | 40,524 | 39,859 | 39,561 | 40,263 | 38,820 | 36,917 | 35,048 | ( )  |
| 선매권 심사 건수(A) | 635    | 801    | 912    | 924    | 907    | 837    | 844    | 884    | 805  |
| 선매권 발동 건수(B) | 179    | 241    | 244    | 225    | 204    | 194    | 207    | 203    | 216  |
| B/A*100      | 28.2   | 30.1   | 26.7   | 24.4   | 22.5   | 23.2   | 24.5   | 23.0   | 26.8 |

자료: BLG(2019).

### 1.3.2. 재매입권 제도

- 선매권이 사전적 농지관리의 기본원리에 해당한다면, 사후적 농지관리의 기본원리로 재매입권(Wiederkaufsrecht)을 들 수 있음.
  - 농지의 재매입권은 독일의 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주에서 주차원으로 실시하고 있는 사후적 농지관리의 기본원리임.
- 독일의 법원리 체계상 재매입권은 독일민법(BGB)의 채권법에 속하는 내용으로 최대 30년의 계약설정기간 이내에 계약을 위반한 경우 당초 매각자가 다시 이를 매입할 수 있게 한 것임.
- 이러한 법적 원리를 바덴-뷔르템베르크주는 농지거래에 활용하였는데, 주법인 「농업구조개선법」(Agrarstrukturverbesserungsgesetz) 제25조에 근거조항을 두고 시행령 제정을 통해 이 제도를 운용하고 있음.
- 농지의 재매입권을 농지관리에 활용하고 있는 독일 바덴-뷔르템베르크 주의 재매입권 운용방식을 살펴보면, 먼저 농지의 매매에서 계약서상에 재매입권에 대해 합의하고 이

를 토지대장에 명기하게 함.<sup>35)</sup>

○ 재매입권은 농지매입자가 농지매각자의 동의 없이 매입 후 20년 동안 “자경”하지 않고 이를 매각 또는 양도하거나 임대하게 될 때, 해당 농지의 (당초) 매각자에게 부여됨.

○ 여기서 재매입권이 발생하여 이를 처리하는 절차는 다음과 같음.

① 농지매입자가 계약서상의 재매입권 의무를 위반하게 되었을 때는 이를 농지매각자에게 통지해야 함.<sup>36)</sup>

② 이 사실을 통지받은 농지매각자가 재매입권을 행사하겠다는 입장을 농지매입자에게 서면으로 통보하게 되면 재매입권이 성립함.

③ 재매입권이 성립한 농지의 재매입 처리는 통상 영농정착회사(공동이익토지회사)가 담당하게 되는데, 이때 전제조건은 토지회사가 해당 농지에 대한 매입의사를 표명하는 것임.<sup>37)</sup>

○ 재매입권 행사에서 농지의 가격은 재매입권을 행사하는 현재 시점의 토지가격이 됨.

- 당초 계약 때의 농지가격보다 가격이 올랐을 때, 그 차액은 농지매각자와 농지매입자가 나누게 되는데, 여기서 나누는 비율의 기준은 매입자가 농지취득 후 “자경”한 기간이 됨. 즉, 20년의 자경의무기간 중 실제 자경한 햇수의 비율만큼 매입자가 갖고 나머지는 매각자가 가짐.<sup>38)</sup>

- 그러나 농지가격이 하락했을 때는 당초 계약시의 가격으로 재매입해야 함. 다만, 지가 하락이 농지매입자의 과실에 기인하는 경우에는 당초 매매가격보다 낮은 가격에 재매입할 수 있음.

---

35) 이때 기간에 따라 적용하는 감가상각률의 크기에 대한 합의가 포함됨.

36) 실제에 있어서 농지매입자가 재매입권의 규정을 위반했는지 여부는 토지대장을 관리하는 지적관리청에서 파악하게 되는 것이 일반적이며, 이 지적관리청이 이 사실을 농지매각자와 재매입권 처리기관인 공동이익토지회사에게 통지하게 됨.

37) 만약 재매입권이 성립한 농지에 대해 매입의사자가 나타나지 않으면 재매입권은 사라지게 됨.

38) 예를 들어 농지매입자가 8년 자경후 재매입권이 성립했다면, 지가 상승분의 8/20을 매입자가 갖고 나머지 12/20은 농지매각자가 갖게 됨.

- 재매입권 행사 시 재매입 농지가격에 합의가 이루어지지 않는 경우에는 농지유동화 관리를 담당하는 농촌개발청에서 가격을 결정함.

## 2. 프랑스<sup>39)</sup>

### 2.1. 농정 집행체계

#### 2.1.1. 지방농정체계

- 프랑스의 지방행정체계는 기초자치단체인 36,000개의 코뮌(commune)을 기초로 96개의 도(데파르트망 département), 22개의 지역(레지옹 région)으로 구성됨.

- 유럽의 주변 국가들과는 달리 프랑스는 중앙집권제 전통이 강해 연방제 하의 주 단위 규모에 해당하는 지역행정 단위가 부재하였으나, 유럽공동체의 출범과 함께 1964년부터 몇 개의 도를 하나로 묶는 광역지역 행정단위가 형성되기 시작함.
- 1982년 「지방분권화법」 제정 이후 ‘지역(région)’의 행정기능이 강화되고 지역개발의 주요단위로 설정돼 오늘에 이르고 있음.
- 이는 유럽공동체의 지역정책(Politique régionale de la EU)이 광역지역단위를 정책의 공간적 범주로 하고 있는 현실을 반영한 것임.

- 다시 말해, 당초 국가-도라는 중앙집권주의적 지방행정구조가 국가-지역-도라는 구조로 바뀌었으나, 초기에는 지방행정단위로서의 지역의 기능이 국가와 도 사이에서 불분명한 상태였음.

- 하지만 1982년 「지방분권화법」 시행 이후 지역(région)이 국가와 유럽공동체의 지역개발단위로서의 위상이 강화되고 있음.

---

<sup>39)</sup> 이 절은 지역아카데미의 오현석 박사에게 원고를 위탁하여 작성한 내용이 큰 부분을 차지하고 있음.

- 프랑스의 지방농정체계는 지방행정체계와 마찬가지로 EU(공동농업정책) - 국가(중앙정부) - 지역 - 도의 행정체계를 통해 이루어지며, 도는 EU 및 국가의 각종 농업정책 수립 및 집행에 있어 최종행정단위 기능을 수행하고 있음.
- 프랑스의 지방농정은 중앙정부의 농업식품산림부가 지방에 별도의 사무소를 운영하는 체제이며, 2010년 이전까지 22개 각 지역(région)에 지역농업청(DRAF)을, 96개 도에 도 농업국(DDAF)을 두는 형태로 운영했음.<sup>40)</sup>
  - 2010년 중앙부처 지방조직 통폐합으로 도 농업국(DDAR)은 도 영토관리국(DDT)으로 개편되고, 지역 단위(레지옹)의 22개 지역농업청(DRAF)은 통폐합되어 전국에 13개의 지역 농업식품산림지방청(Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, DRAAF)으로 변경됨.
- 이런 변화에도 불구하고 프랑스의 지방농정 집행은 중앙정부가 특별행정기구로서 지방조직(지역청 또는 도국)을 설치하여 운영하는 형태로 이루어지고 있음.

### 2.1.2. 지방농정 집행과정

- 프랑스는 1960/62 「농업기본법」 제정 이후 SAFER를 통해 농업구조정책을 펴왔으나, SAFER의 농지시장 개입만으로는 구조정책의 목표들을 달성하기가 어려워 1980년 「농업기본법」 개정을 통해 도(데파르트망) 단위별로 농업경영구조지도개요(Schéma départemental pour l'orientation des structures d'exploitation, SDDEA)를 수립하여 이를 시행하도록 했음.
- 2010년 행정 개편에 의해 데파르트망 단위의 농정부서가 국토, 환경을 담당하는 부서와 통합돼 DDT가 농업경영구조지도개요 업무를 담당하게 되면서 농업구조지도개요는 레지옹 단위로 새롭게 재편됨.

---

<sup>40)</sup> 여기에 대해서는 김수석 외(2015), p.133 및 오현석(2017) 참고.

- 즉, 이전의 도단위 SDDEA는 레지옹 단위의 SDREA(le schéma directeur régional des structures agricoles)로 개편되는데, 이에 따라 레지옹 지사가 지방의회, 농업회의소, 농업지도위원회(la commission départementale d'orientation de l'agriculture, CDOA)의 의견수렴을 거쳐 레지옹 차원의 '농업구조지도개요'(SDREA)를 수립함.

- DDT는 도 차원에서 농업구조지도개요(SDREA)의 집행을 담당함.

○ 도 영토관리국(DDT)은 중앙정부 및 EU의 농업정책을 지방단위에서 수행하는 중앙정부조직 기구로서 SDREA에 의해 수립된 지역농업발전계획을 토대로 정책자금의 분배와 계획실천에 필요한 예산확보 문제 등을 중앙정부와 협의함.

- 중앙정부와 EU의 농업정책자금의 지역간 배분은 지역의회와 도의회 간의 정치적 협의과정을 통해 정해지고 있으며, 이 경우 각 도의 지역농업발전계획과 실천정도가 지역(도)간 배분에 있어 중요하게 고려되고 있음.

○ 도 농업지도위원회(CDOA)는 「농업기본법」을 근거로 설치된 기구로서 지역농업발전계획을 수립하고 도에 배정된 정책자금의 배분과 관련해 중요한 역할을 수행함.

- 농업구조개요(SDREA)를 관리하는 거버넌스 역할을 하는 농업지도위원회(CDOA)는 1996년의 「농업근대화법(la loi de modernisation de l'agriculture du 1er février)」에 따라 각 도(데파르트망)에 설치된 기구로서 지역농업 구조개선 및 농업생산 방향에 관한 다양한 정책 개입수단들을 조율하는 한편, 이들 수단들이 정책목표에 일관성있게 기여할 수 있도록 하게 하는 역할을 담당함.

- CDOA는 농업구조개요(SDREA)를 토대로 농업생산과 농업구조에 관한 우선순위를 결정하는 한편, 농업인 지원정책(농업인, 경영체, 작목, 생산양식 등)과 관련하여 EU와 중앙정부의 정책자금 배분에 있어서 중요한 기능을 담당함.

- CDOA는 도 단위에서 토지 이용 및 관리와 관계된 농업계, 시민사회단체, 지방정부를 대표하는 자 등 범농업계를 망라해 구성되며 도지사가 의장이 됨.

## 2.2. 농지관리 체계

### 2.2.1. 농지관리 조직

- 프랑스에서는 농지관리 조직도 일반 농정집행체계와 같이 도 영토관리국(DDT)이 주된 담당자가 됨.
  - 그렇지만 농지관리 업무의 내용에 따라 협력적으로 관리하는 기구들의 차이가 존재함.
- 프랑스의 주된 농지관리 업무는 ① 경작허가제, ② 농지거래 개입(선매권 행사), ③ 농지 임대차 관리가 됨.
  - 경작허가제에서는 도농업지도위원회(CDOA)의 역할이 중요함.
  - 농지거래 개입에서는 토지정비및농촌시설회사(SAFER)가 주도적 역할을 담당함.
  - 농지임대차 관리에서는 도 영토관리국(DDT)이 단독으로 관리함.

### 2.2.2. 농지관리 내용

#### 가. 경작허가제

##### □ 경작허가제 내용

- 프랑스에서는 1960/62년 「농업기본법」 도입 이후 농업경영구조에 변화를 일으키는 활동에 대해 사전에 경작권 허가를 득하도록 의무화하고 있음.
  - 프랑스 농촌법전 L.331-1은 축사를 이용한 가축사육 활동을 포함해서 농업경영의 기술적 유형(전문품목분야)과 법적 형태(개인, 법인 등)와 무관하게 모든 형태의 농지 이용에 대해 농업경영구조 감독(le contrôle de la structure des exploitations agricoles)을 따르도록 의무화하고 있음.
- 경작허가제를 통한 농업경영구조 감독의 기본 목적은 영농정착 촉진에 있으며, 이밖에 도 농업구조지도개요(SDREA)에서 정하는 농업경영 유형별 생존가능한 수준 이상의 경

영규모 유지, 농업경영체의 경제적 역량과 환경적 역량을 결합하는 생산시스템 발전, 고용 창출력 및 부가가치가 높은 농업경영의 다각화 장려, 과도한 경영규모 확대의 억제 등을 목표로 함.

○ 이를 위한 수단으로서 최저영농정착면적(Surface Minimale d'Installaton, SMI)<sup>41)</sup>의 설정, 영농유형별 영농규모의 상한 설정, 경작권 허가 대상 농지와 통작거리 설정, 수요가 경합 중인 농지에 대한 경작권 허가 우선순위 설정 등이 있는데, 이것은 레지옹 단위에서 수립되는 농업구조지도개요(SDREA)를 통해 마련됨.

○ 다시 말해, 개인 또는 법인이 새롭게 영농정착을 하거나, 기존의 영농규모를 확대 또는 축소하는 경우, 임대차계약 관계법이나 기타 법률이 정한 방식을 통해 농지를 임대하기 전에 경작권허가를 취득해야 함.

- 경작권허가는 '경작권'(le droit d'exploiter)의 이전을 레지옹 차원에서 허가함으로써 농지에 대한 경작권의 이동방향을 조절함.

#### □ 경작권 허가 절차

○ 경작권 허가 신청 절차는 온라인과 오프라인 두 가지 방식을 병행함.

- 온라인 방식은 프랑스 농림부가 운영하는 경작권 허가 전문 인터넷 시스템(LOGICS)을 통해 이뤄짐.<sup>42)</sup>

- 오프라인 방식은 농림부 홈페이지나 지역의 농정담당부서 홈페이지에서 경작권 허가 신청을 위한 제 양식들을 다운받아 작성해 4가지 부속서류(1. 농지 등 시설의 특성, 2. 농지 세부사항, 3. 경영체에 대한 세부사항, 4. 경영체가 속한 지역의 SDREA 상의 농업경영 유형별 영농규모 평가 기준)와 함께 경작권 허가 대상 농지가 속한 지역(데

41) SMI는 일반 산업분야의 최저임금과 유사한 개념으로서 청년 영농정착 가구가 농업활동을 통해 최소한의 가계소득(두 명의 성인노동력으로 구성)을 확보할 수 있도록 하기 위해 도입됨. 초기에는 복합영농을 기준으로 SMI가 산정됐으나, 1980년 「농업기본법」 이후에는 SMI 산출방식이 지역과 품목에 따라 달라졌으며, SMI의 적용분야도 사회보장과 세제분야로 적용이 확대됨.

42) LOGICS 시스템은 2019년 10월부터 도입됐으며, 시스템 접속을 위해서는 농림부가 운영하는 MonCompte(나의계정)에 계정을 개설해야 함.

파르트망)의 농정담당부서인 도영토관리국(DDT)에 제출함.

○ 경작권 허가 신청 서류가 접수된 날로부터 통상 4개월 이내에 레지옹의 결정사항이 통보되지만, 경우에 따라 2달 정도 더 소요되기도 하는데 이 기간에는 데파르트망에 설치된 농업지도위원회(CDOA)가 신청 서류를 검토함.

- 경작권 허가서는 상위 기관인 레지옹 지사의 서명으로 발급함

○ 경작권 배분과정은 공개입찰과 같은 과정인데, 여기서의 기준은 농업경영을 위한 것이기 때문에 '높은 가격을 부른' 사람에게 농지매입 및 임차의 우선권이 있는 것이 아니라, '농업구조정책의 관점에서 적절한' 사람에게 우선권이 있음.<sup>43)</sup>

○ 경작권 허가기관은 생활가능 경작면적을 획득하기 위해 농지를 구매하거나 임차하기를 원하는 신청자들의 신청을 받아 다음과 같은 우선순위에 따라 경작허가를 배분함.

① 제1순위: 생존가능한 경영규모 수준 이내에서의 영농정착 및 공공개발사업에 해당하는 경영체의 농업인이 토지수용으로 인한 토지상실 규모 이내에서의 재정착활동 또는 생존가능 규모 이내에서의 영농규모 확대를 도모하는 경우

② 제2순위: 생존가능한 경영규모 이내로 영농정착하거나 영농규모를 확대하는 경영체 활동

③ 제3순위: 생존가능한 경영규모를 초과하는 영농규모 확대나 경영체 집적 활동

④ 제4순위: 출자자가 농업인으로 구성되지 않은 법인경영체가 요청하는 경우

※ 경작허가와 관련한 특이사항으로 경작허가가 거부되는 조건과 허가를 받지 않고 신고만 해도 되는 사항이 있음.

---

43) 프랑스에서는 매년 약 4만 건의 경작허가가 신청되며, 이 중 90% 정도가 허가를 받는 것으로 조사됨. 김수석 외 (2010a) 참고.

□ 경작권허가를 거부하는 경우(농촌법전 331-3-1)

- 농촌법전 L312-1에서 정하고 있는 SDREA에서 영농 우선순위에 있는 자가 해당 농지에서 이미 영농활동을 하고 있는 경우
- 해당 농지에서 영농활동을 하고 있는 기존 경영자가 이로 인해 농업경영 영위에 위협을 받는 경우
- 신청자의 경영체가 SRDEA가 정한 상한을 초과하는 규모확대 또는 경영체 병합의 경우(단 해당 농지에 대해 다른 후보자가 없거나 현재 이용자가 없는 경우에는 예외로 함)
- 회사경영체의 경우 농지를 취득하는 경우 관련 농업경영체의 임금노동자 또는 비임금노동자, 상시 혹은 계절노동자의 고용을 축소하는 경우

□ 경작권허가가 면제되는 경우(신고사항)

- 일정 범위 이내의 가족간 농지거래의 경우
- 부모 혹은 친척(삼촌 이내)으로부터 농지를 증여, 상속, 임차, 매입한 경우에 경작권허가를 면제하고 있으나 다음의 요건을 충족해야 함(법령이 정한 영농경력 혹은 직업적 역량을 보유해야 하며, 부모 혹은 친척이 소유한 토지가 제3자에게 임대 중인 상태여서는 안되며, 최소 9년 이상 소유 상태에 있는 토지여야 함. 신고자의 영농규모가 해당토지로 인해 SRDEA가 정한 상한을 초과하지 말아야 함)

나. 농지임대차제도

□ 개요

○ 프랑스에서 농지임대차와 관련한 지침은 공공질서(ordre public)에 해당하는 것으로 임의사항이 아닌 의무사항이고 이를 위반했을 때는 법적 처벌이 이루어짐.

- 프랑스의 농지임대차제도는 임차인이 경영주이자 농지의 이용방법을 결정하는 유일한 사람이 되도록 제도화하고 있음.

○ 근대적인 농지임대차제도는 1940년대에 이미 형성되었는데, 1942~1943년에 농지임

대차 기간은 최소 9년으로 규정되었고 임차료가 통제되었으며 임차인에게 임차농지의 개선의무가 부과되었음.

- 임대차기간 9년 미만의 계약은 성립하지 않고, 계약갱신의 권리를 임차인에게 부여함.
- 이에 따라 임차인은 ① 농지소유자 자신이나 배우자 또는 상속인이 직접 경영하기를 원하는 경우, ② 농지소유자의 요청에 따라 임차인이 소유자의 배우자나 상속인에게 계약을 양도하는 경우를 제외하고는 재계약할 수 있음.
- 임대차계약기간이 12년을 초과하는 경우에는 공증인을 통한 공증계약형태의 서면계약이 의무화됨.

○ 농지임대차계약에서 임차료는 임대인과 임차인의 협의해서 정하는 것이 아니라 법규로 정해지는데, 도(데파르트망)가 조례로 6년마다 정하는 농지임차료 구간 내에서 임대인과 임차인 쌍방이 합의해서 정함.

- 임차료는 농지 및 부속시설에 대한 것과 농장기옥에 대한 것으로 나누어짐.
- 농지와 부속시설에 대한 임차료는 도(데파르트망)가 조례로 정하는 임차료 상한과 하한을 반영해 정하는데, 매년 농림부가 관보를 통해 공지하는 임차료 지표(indice national des fermages)를 반영해 해마다 갱신됨.
- 2010년 이전에는 도(데파르트망)별로 임차료 지표가 다르게 설정되었지만, 2010년 이후부터 임대료 지표는 모든 지역에 적용되는 단일지표를 따름.

〈표 4-2〉 프랑스의 전국 농지임대료지표(indice national des fermages)

| 구분 | 2009 | 2010  | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|----|------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 지표 | 100  | 98.37 | 101.25 | 103.95 | 106.68 | 108.30 | 110.05 | 111.81 | 106.28 | 103.05 | 104.76 | 105.33 |

자료: 프랑스 농림부.

○ 계약 만료 시 임차인에 의해 행해진 투자에 대해 임대인은 보상해야 함.

- 임차인은 임차농지에 투자한 가치를 당초의 농지소유자와만 협상할 수 있음.

□ 농지임대차 신고제

○ 농지임대차 계약 신고는 법적효력을 갖기 위한 의무사항은 아님.<sup>44)</sup>

- 1998년 관련법 개정으로 임대차계약 신고는 필수불가결한 의무사항은 아니나 임대인이나 임차인에게 혜택을 부여하는 권장사항임.

○ 농지임대차 계약은 구두나 서면계약 모두 법적으로 유효하며, 신고 여부와 상관없이 법적으로 유효함.

- 그럼에도 불구하고 신고가 이뤄진 농지임대차계약은 제3자에 대해 그 효력이 인정됨. 즉, 임대차 신고가 이루어진 임차농지는 소유권이 제3자에게 이전되는 경우에도 기존 계약의 효력이 새로운 토지소유자에게 적용됨.

○ 농지임대차계약의 신고는 다음 두 가지 중 하나의 방식에 의해 이뤄짐.

- 공증계약서를 작성한 공증인(Notaire)
- 계약서에 서명한 두 당사자(임대인과 임차인)

○ 공증인을 통한 신고는 공증계약서를 바탕으로 이뤄지는데, 임대차 계약이 12년 이상인 경우에는 공증인을 통한 계약이 법적 의무사항임.

- 계약당사자에 의한 신고는 두 당사자가 자발적으로 하게 되어 있는데, 두 당사자는 해당 토지가 속한 지역의 세무서에 계약내용을 신고함.<sup>45)</sup>

---

44) 농지임대차 계약은 서면으로 이뤄져야 제3자에게 법적 유효성을 갖는 것은 아니나, 서면계약서는 법정에서 항변할 가능한 요건이 됨. 서면계약에 항변할 수 있는 가능성을 열어주기 위해 농지임대차 계약을 신고하는 것이 필요함.

45) 통상 서명된 원본 계약서 3부(임대인, 임차인, 세무당국 신고용)를 임차인이 세무당국에 우편으로 발송하면, 세무당국은 계약일을 인증하는 관인을 찍어 임차인과 임대인에게 계약서를 반송함(수수료 25유로)

## 2.3. 특별한 농지관리제도

### 2.3.1. SAFER에 의한 농지거래 개입

- 프랑스의 농지관리 시스템에서 특별한 제도는 ‘토지정비 및 농촌시설회사(Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, 이하 SAFER)’에 의한 농지거래 개입, 특히 선매권에 의한 거래 개입이 됨.
- SAFER는 토지시장에 대부분 우호적 거래방식을 통해 개입하나, 농업과 환경보호, 농업 경영구조 개선 등 공공목적을 위해 특별한 경우 선매권 행사를 통해 토지를 취득함.<sup>46)</sup>
- 프랑스에서는 매매하기 위해 거래하는 모든 농지는 법에 의해 SAFER에 의무적으로 신고하게 되어 있음.
  - 같은 가격조건에서는 SAFER가 다른 구매자에 대해 우선적 구매권(선매권)을 가짐.
- SAFER는 선매권(droit de préemption)을 가지고 농지시장에 개입해 농지를 취득하고 이를 구조정책의 방향에 적합하게 적당한 경영체에게 전매하는 사업을 주된 활동으로 하고 있음.
- SAFER가 취득한 농지는 양도 시까지 최대 5년까지 보유할 수 있으며, 이 기간 동안 배수, 관개, 경지정리, 개간, 농로 등 농지를 보다 효율적으로 이용하기 위한 모든 종류의 정비사업을 행할 수 있음.
- SAFER가 취득한 토지는 지주나 혹은 경영규모가 영세한 인근 농업경영자, 합리적 경영 능력이 있다고 판단되는 농가, 영농정착 희망자, 청장년의 영농정착을 도모하는 지주 등에게 전매됨.

---

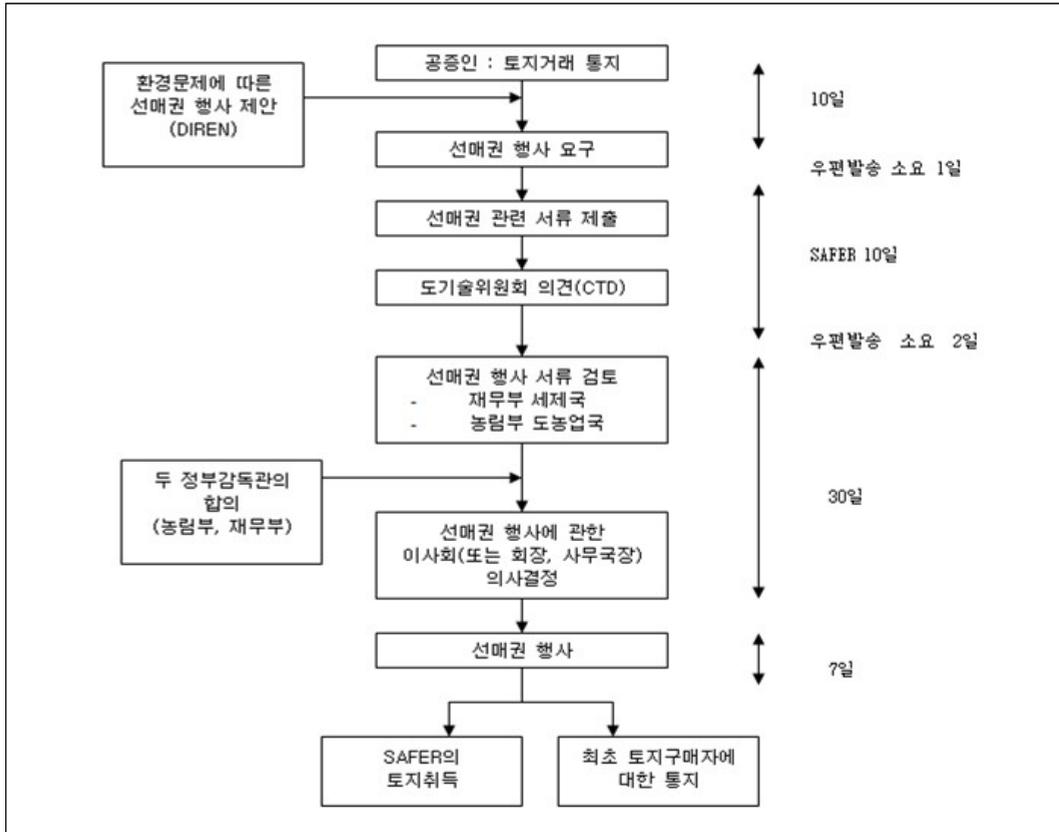
46) SAFER가 토지시장 등에서 농지매물에 대한 정보를 입수하여 매도희망자와 직접 거래교섭하여 취득하거나 매도 희망자가 SAFER에 제공하는 토지를 취득하는 경우가 있는데, 이러한 취득방식을 우호적 취득이라 말함.

- 1979년까지 SAFER는 취득농지를 경영규모확대를 도모하는 경영체에게 우선적으로 전매해 왔으나, 이후에는 신규영농정착자 혹은 재정착자에게 우선적으로 전매하고 있음.

### 2.3.2. 선매권 행사

- SAFER에 의한 선매권 행사는 그 목적이 법령에 명시되어야 하고, 선매권 행사에 대한 정부기관의 승인이 필요하기 때문에 선매권은 제한적으로 이루어져 왔음.
- 선매권 행사 절차를 보면, 농지 및 임야 거래에서 거래당사자들 간에 거래합의가 이루어지는 경우, 이 내용은 공증인을 통해 SAFER에 통지되거나 토지양도의향서(Déclaration d'Intention d'Aliéner, DIA)가 SAFER에 제출됨.
  - 토지소유자가 토지 및 산림을 매각하는 경우에는 반드시 공증인(notaires)을 통해 SAFER에 토지 매각 의사를 통지하도록 법률로 의무화하고 있음.
- 토지양도의향서에 대한 검토과정에서 SAFER가 해당 농지 및 임야를 토지시장에 맡기는 것보다 토지정비사업을 실시하는 것이 더 바람직하다고 판단할 경우 정부감독관에게 선매권 행사를 승인해 줄 것을 요청하게 됨.
  - 이때 선매권의 승인은 법률에 열거된 선매권 행사의 목적 또는 사회적 이해에 부합하는 경우에만 이루어질 수 있음.
- SAFER의 선매권은 현지의 임차인에 의한 구매, 건설허가부지, 가족에 의한 구매, 대부분의 산림매각의 경우에는 행사되지 않음
- 선매권 행사 절차는 <그림 4-2>와 같이 나타낼 수 있음.

〈그림 4-2〉 SAFER의 선매권 행사 절차



자료: 김수석 외(2016).

### 2.3.3. SAFER에 의한 농지취득 및 전매 현황

○ SAFER의 토지 취득 물량은 면적기준으로 1990년 11만 2천 ha에 달해 최고점을 찍은 후 1990년대 내내 감소 추세를 보이다가 2018년에 10만 3천 6백 ha에 달함(전년 대비 6% 증가).

- 금액면에서는 지가상승으로 토지 취득 금액이 지속적으로 상승하고 있으며, 특히 2000년대 들어서는 2008년 금융위기를 전후한 시기를 제외하고는 토지 취득 금액이 가파른 상승세를 보이면서, 2018년 SAFER의 토지 취득 금액은 14억 5천만 유로(전년 대비 1% 감소)에 달함.

〈표 4-3〉 SAFER의 농지 구입 및 처분 현황(2000-2018)

| 구분     | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 1961년 이후 누계 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
| 취득량    | 78.0 | 76.7 | 74.8 | 85.8 | 88.6 | 80.5 | 83.0 | 83.8 | 94.0 | 98.0 | 104  | 4,522       |
| 전매량    | 79.0 | 77.3 | 75.5 | 84.4 | 88.3 | 80.7 | 81.1 | 87.3 | 96   | 96   | 105  | 4,392       |
| -영농 정착 | 33.0 | 31.3 | 26.4 | 26.2 | 29.7 | 27.7 | 28.8 | 31.1 | 34   | 35   | 39   | ...         |
| -규모 확대 | 31.0 | 23.1 | 23.2 | 25.5 | 25.4 | 23.4 | 24.1 | 24.4 | 28   | 30   | 31   | ...         |
| 보유량    | 38.0 | 40.6 | 41.2 | 43.0 | 40.4 | 36.1 | 39.6 | 41.7 | 40.0 | 41.0 | 39   | ///         |

자료: SCAFR-FNSafer.

○ 2018년 현재 프랑스의 농촌지역 토지시장 거래규모는 65만 8천 ha로 SAFER의 시장 점유율이 약 16% 수준임.

- SAFER가 선매권을 행사한 토지거래 건수는 2018년 전체 토지거래 신고건수 309,00건(전년대비 7% 증가)의 0.4%에 해당하는 1,380건이며, 이중 지자체의 요구에 의한 것이 36%에 달함.<sup>47)</sup>

○ 2018년에 SAFER는 10만 5천 ha를 전매함.

- 전매물량의 37.1%는 영농정착자들에게, 29.5%는 기존 농가의 규모확대로 사용됨.<sup>48)</sup>
- 나머지 1/3 가량은 농지정비, 지역개발, 환경, 산림공간개발 등의 용도로 사용됨.

○ SAFER의 토지보유량은 2000년대 들어 4만 ha 수준에서 안정세를 나타내고 있음(그림 4-3).

- SAFER의 토지취득량은 1990년대 이후 지속적인 감소추세를 이어가다가 2010년 이후에는 상승세를 보이고 있음.
- 2000년대 들어서는 SAFER가 취득한 토지 중 영농정착을 위해 사용한 토지가 규모

47) SAFER의 선매권 행사 건수는 2000년 1,700건, 2009년 1,340건, 2018년 1,380건으로 감소 추세를 보이고 있음.

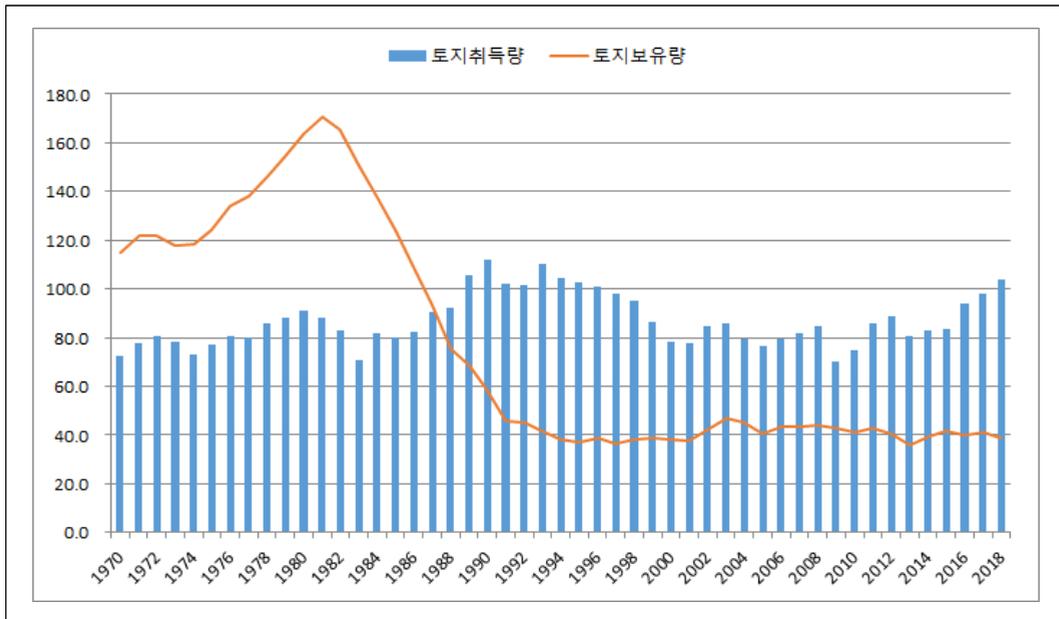
48) 건당 전매규모는 7ha를 약간 웃도는 수준이며, 영농정착의 경우 평균 12ha, 규모확대의 경우 평균 7ha임.

확대를 위해 사용한 토지를 넘어서고 있으며, 건당 평균규모는 영농정착이나 규모확대 구분없이 지속적으로 작아지고 있음.

- 2000년에 SAFER는 영농정착 건당 토지전매 규모가 평균 21ha에 달했는데 2018년에는 12ha로 거의 절반 수준으로 축소되었고, 규모확대도 같은 기간 동안 11ha에서 7ha로 1/3 이상 축소됨<그림 4-4>.

<그림 4-3> SAFER의 토지취득 및 보유량 추이(1970-2018)

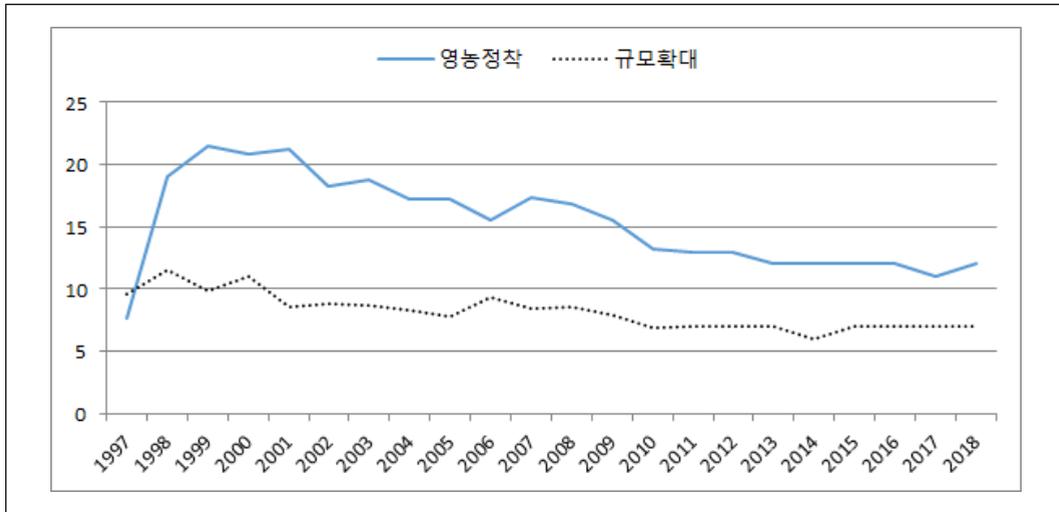
단위: 천ha



자료: SCAFR-FNSafer.

〈그림 4-4〉 SAFER의 건당 토지전매 평균규모

단위: ha



자료: SCAFR-FNSafer.

### 3. 일본<sup>49)</sup>

#### 3.1. 농정추진체계

○ 일본에서 농정 일반의 추진체계는 중앙의 농림수산성이 전국에 7개의 외국(外局)을 설치해 운용하는 방식으로 이루어짐.

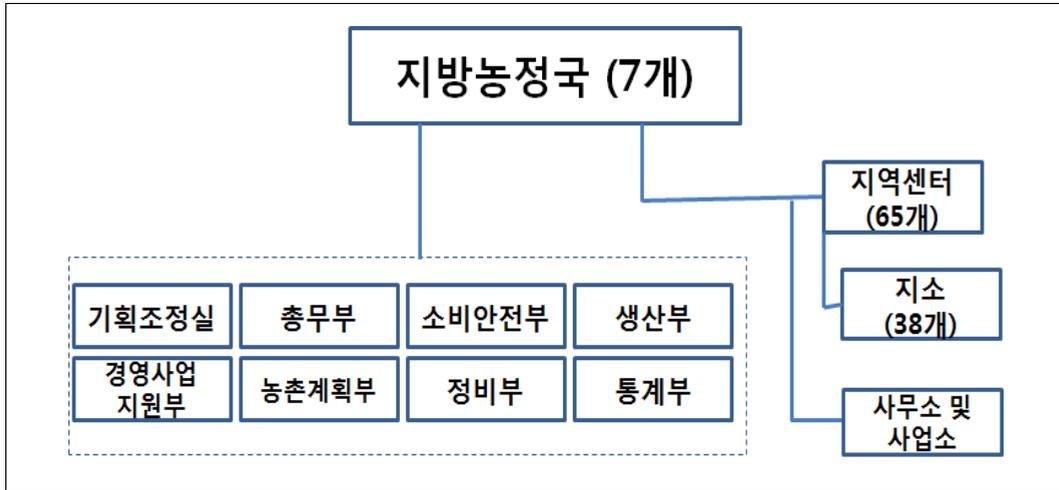
- 일본 농림수산성의 조직은 2개의 외청(外廳)(수산청 임야청)과 6개의 내국(內局), 7개의 외국(外局)으로 구성되어 있는데, 여기서 외국(外局)은 지방농정국을 지칭하며 전국을 7개 권역으로 나누어서 권역별로 하나의 지방농정국을 두고 있음.

○ 지방농정국은 기획조정실, 총무부, 소비·안전부, 생산부, 경영사업지원부, 농촌계획부, 정비부, 통계부로 구성되며, 산하 지역에는 핵심업무인 농업경영안정과 식품안전 업무

<sup>49)</sup> 이 절은 농협 미래경영연구소 황성혁 연구위원에게 원고를 위탁하여 산출한 결과가 많은 부분을 차지하고 있음.

를 담당하는 지역센터(65개)와 지소(38개), 그리고 기타 특수업무를 담당하는 사무소 및 사업소가 운영되고 있음<그림 4-5>.

<그림 4-5> 지방농정국의 조직 체계



자료: 김수석 외(2015).

○ 지방농정국의 업무는 ① 식료·농업·농촌에 관한 시책의 보급과 지역의 실태 파악 ② 식품의 안전성 확보를 위한 모니터링 지도와 소비자 행정 ③ 주요 식량 업무의 실시 ④ 식품산업행정의 추진 ⑤ 생산 및 경영을 통한 농업시책의 일체적 추진 ⑥ 농촌 및 중산간 지역 진흥 ⑦ 농업·농촌 정비사업의 실시·지도·조성 ⑧ 통계 작성 및 제공 등에 대해 지역의 실정에 맞는 제반 시책을 실시하는 것임(김수석 외 2015, 150).

○ 지방농정사무소와 통계정보센터가 통합된 지역센터 및 지소는 농정추진그룹(농정, 통계 등), 소비·안전그룹으로 나뉘어 업무를 담당함.

- 농정추진그룹은 경영소득안정 대책의 실시, 농산어촌 6차 산업화, 용기·음식 재활용 통계조사 실시 등을 담당함.

- 소비·안전그룹은 「JAS 법」에 근거한 식품 표시의 적정화, 개정된 식량법 및 농산물검사법에 근거한 미곡 유통 감시, 쇠고기 이력제, 사료 검사, 소비자 상담, 식생활교육 추진 등을 담당함.

- 지역센터의 업무 이외에 특수업무를 지역에서 담당하는 사무소 및 사업소로는 농업수리사무소, 토지개량조사관리사무소, 토지개량기술사무소, 농지보전사무소, 농지정비사업소, 농지방재사업소, 해안보전사무소 등이 있는데, 주로 농지 및 농업용수 기반 정비 관련 업무를 담당하고 있음.
- 지방농정국과 현청(縣廳)과의 관계는 중앙정부와 지방정부 관계로서 현과는 법률적으로 업무 중복은 발생하지 않지만, 실제로 식품표시 업무, 농협 감독 업무, 토지개량구 감독 업무 등에서는 업무 중복이 있음.
  - 현청에서는 농림수산성으로 직접 업무 연락을 취하는 경우는 거의 없고, 지방농정국의 해당 부서와 업무 협조 체계를 구축하고 있음(김수석 외 2010).

## 3.2. 농지관리 체계

### 3.2.1. 총괄적 체계

- 일본에서 농지관리의 수직적 체계를 보면, 최종적인 책임이 중앙의 농림수산성에 있지만, 농지관리의 주된 주체는 도도부현이고, 실제적 실무는 도도부현의 업무를 위임받은 시정촌이 담당하는 체계로 되어 있음.
- 농지관리의 수평적 체계를 보면, 먼저 도도부현 차원에서는 행정인 현청과, 전반적 농지관리기구로 특화된 농업위원회의 도도부현 네트워크, 그리고 업무농지의 규모화 및 단지화를 위해 농지임대차 관리를 주로 담당하는 농지중간관리기구의 삼각체계로 구성됨.
  - 현장의 농지관리가 실제 이루어지는 시정촌 차원에서는 행정인 시정촌 관청, 전반적 농지관리기구인 농업위원회, 농지중간관리기구의 시정촌 사무소의 역할 분담 체계로 구성됨.

### 3.2.2. 농지중간관리구

○ 농지중간관리기구는 기존의 농지보유합리화법인을 대신하여 2014년에 신설되었는데,<sup>50)</sup> 후계농업자의 규모화·단지화를 도모하고 유휴지 발생을 억제하는 것을 주된 목적으로 함.

- 도도부현별로 1개의 법인이 설립됨.

○ 이전의 농지보유합리화법인은 주로 토지의 매입·매매를 통해서 규모화·단지화를 지원 하였던 것에 비해, 농지중간관리기구는 매매도 중개하나 주로 농지임대차를 중개하는 것을 통해서 규모화·단지화를 지원하는 특징을 가진.

- 이에 따라 농지중간관리사업은 농지보유합리화사업에 비해 보다 적극적으로 농지임대인을 발굴하고, 임차대상을 기업이나 신규 취농자까지로 확대하는 특성을 갖게 됨.

○ 농지중간관리기구는 농업진흥지역 내 농지에 대하여 임대를 희망하는 농지 소유인으로부터 '중간관리권'<sup>51)</sup>을 취득하고, 공모를 통하여 해당 농지를 ① 후계농업자 등에게 임대하거나 ② 필요에 따라 개량, 복구 또는 이용조건을 세분화하고<sup>52)</sup> ③ 임대할 때까지 일시 관리하는 업무를 수행함.

- 이 때 농지 거래를 활성화하기 위하여 보조금을 지급함.<sup>53)</sup>

- 농지임차인은 공모를 통하여 선정하되, 대상은 후계농업자를 비롯하여, 농외기업, 신

---

50) 이 기구는 「농지중간관리사업의 추진에 관한 법률」의 제정(2013.12.5.)과 「농업경영기반강화촉진법」의 개정을 근거로 신설됨.

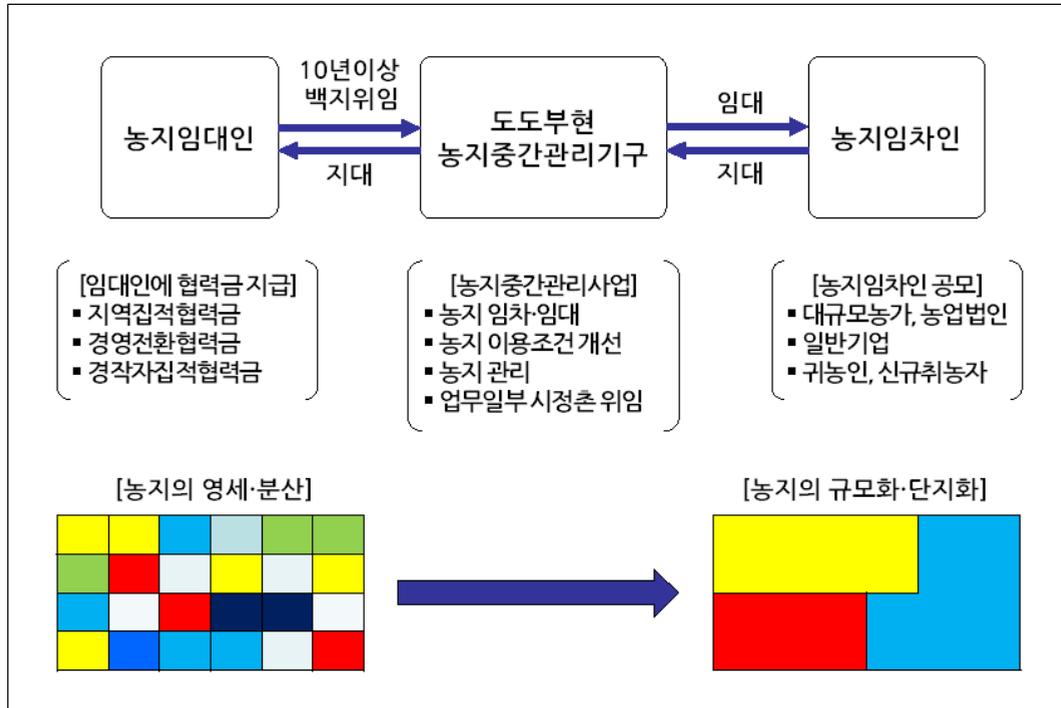
51) 농지 임대기간은 원칙적으로 10년 이상을 기본으로 함.

52) 농지 이용조건을 세분화한다는 것은 임대인이 임대하고자 하는 조건과 임차인의 임차 조건이 정확히 일치하지 않는 경우(예를 들어 임대인은 10년 간 임대를 원하고, 임차인은 5년간 임차를 원할 경우는 두 명의 임차인을 해당 임대인과 알선하여 임대차 거래가 이루어지도록 중개한다는 의미) 임대 조건을 세분화하여 임대차가 성사될 수 있도록 하는 것을 의미함.

53) 면적에 따라 임대농가당 30만 엔~70만 엔(2ha 이상 시 70만 엔)을 지급하고, 단지화 증진을 위해 농지중간관리기구의 임차대상농지 주변의 농지를 임대하는 농가에게 20만 엔/ha를 추가지급하며, 마을 등 지역에 대하여 지역내 전체 농지면적의 일정비율 이상을 임대하는 경우는 비율에 따라 20만 엔~36만 엔/ha을 해당 지역에 지급함. 이 때 보조금은 모두 1회 지급하는 것을 원칙으로 하나, 지역에 대한 보조금(지역직접협력금)인 경우에는 2년차 이후에 임대면적이 늘어났을 시 그 늘어난 면적을 기준으로 추가 지급함

규 취업농도 포함하도록 함.

〈그림 4-6〉 농지중간관리기구의 업무 개요



자료: 일본 농림수산성(2015).

### 3.3. 농지관리기구로서 농업위원회

#### 3.3.1. 농업위원회 조직 개요

○ 농업위원회는 「농지법」 등<sup>54)</sup>에 따라 권한이 정해져 있는 행정위원회인데, 기초지자체인 시정촌(市町村) 단위로 설치되어 있음.<sup>55)</sup>

<sup>54)</sup> 농업위원회와 관련된 「농지법」은 2015년 9월에 개정되었다가 2019년 5월 다시 소폭 개정됨(令和1년 법률제32호). 「농업위원회 등에 관한 법률(農業委員会等に関する法律)」은 2015년 9월에 개정되어 2016년 4월부터 시행됨. 이후 2018년 5월에 다시 소폭 개정이 이루어짐(平成30년 법률제23호).

<sup>55)</sup> 2018년 말 기준 1,703개의 농업위원회가 설치되어 있는데, 2018년 기준 일본의 기초지자체 총수가 1,724개인 점을 고려하면 거의 모든 기초지자체에 설치되어 있다고 할 수 있음. 이 차이는 기초지자체내 농지면적이 200ha

- 농업위원회의 주요 업무는 농지의 매매·임차 허가, 농지전용 안전에 대한 검토의견 제시, 유휴농지에 관한 조치 등임.
  - 또한 농지 이용의 최적화(후계농업자를 대상으로 농지이용을 집적·집약화, 유휴농지의 발생 방지·해소, 신규진입 촉진)를 추진하는데 필요한 지침을 제정하는 역할을 수행함.
  - 이밖에 농업위원회는 법인화와 기타 농업경영 합리화, 농업에 관한 조사 및 정보제공 업무 등을 임의업무로 수행함.
  
- 농업위원회는 기초지자체장이 의회의 동의를 얻어 임명하는 복수의 농업위원으로 구성되며, 농업위원들은 농지이용최적화추진위원을 위촉하여 관내의 농지이용 최적화를 추진하도록 함.<sup>56)</sup>
  - 농업위원의 임기는 3년이며, 농업위원의 수는 관내의 농업인 수와 농지면적 등에 의하여 결정됨. 평균적인 농업위원회의 경우 농업위원 14명, 농지이용최적화추진위원 14명 정도로 구성됨(2016년 9월 조사 기준).<sup>57)</sup>

### 3.3.2. 농업위원회 연합조직

- 농업위원회의 연합조직으로서 광역 단위(도도부현)에서 ‘도도부현 농업위원회 네트워크 기구’가 있고, 전국 단위에서는 ‘전국 농업위원회 네트워크 기구’가 있음.
  - ‘도도부현 농업위원회 네트워크 기구’에는 도도부현 농협중앙회 임원, 도도부현 단위 농민단체 및 관련 전문가가 참여하고, 전국 단위 조직에는 농협중앙회(JA전중) 및 전국 단위의 농민단체 임원, 전문가 등이 참여함.
  - ‘도도부현 농업위원회 네트워크 기구’와 ‘전국 농업위원회 네트워크 기구’는 도도부

---

이하(북해도 내에서는 800ha 이하)에는 설치하지 않을 수 있기 때문임.

<sup>56)</sup> 농지이용최적화추진위원의 수는 관 내 농지면적 100ha당 1명의 비율로 정하는 것을 기준으로 하되, 각 기초지자체의 조례로 정하며, 임기는 농업위원의 임기종료일과 동일하게 정함.

<sup>57)</sup> 농업위원의 수는 농업인이 1,100명 이하 또는 농지면적이 1,300ha 이하인 경우는 14인, 농업인이 6,000명 초과하거나 농지면적이 5,000ha를 넘는 경우에는 24인, 그 외의 경우에는 19인을 기준으로 함. 황성혁(2020) 참조.

현과 중앙정부가 각각 지정하는 일반 사단법인 형태 조직임.

- ‘도도부현 농업위원회 네트워크 기구’는 법률에 의거하여 도도부현의 지사의 지정으로 설립되며, 모든 도도부현에 설치되어 있음.
  - 수행업무는 관내 농업위원회 간 연락조정, 농업위원회의 강습·연수, 관내 농지에 관한 정보수집·정리·제공, 농업경영체 지원업무 등임.
  
- ‘전국 농업위원회 네트워크 기구’는 법률에 의거하여 농림수산성 장관의 지정으로 설립되며, 전국을 대표하는 단일 조직임.
  - 수행업무는 ‘도도부현 농업위원회 네트워크 기구’의 연락조정, 농업위원회의 강습·연수 관련 협력, 전국의 농지정보 수집·정리·제공<sup>58)</sup>, ‘전국농업신문’ 발행, 관련 도서 발행 등이 됨.

### 3.3.3. 농업위원회의 조직 변경 내용

- 일본 정부는 2015년 농업위원회 관련 법 개정을 통해 위원선출방식을 기존의 농업인의 선거 중심에서 자치단체장의 직접 임명으로 변경하고, 위원 중 과반수를 인정농업자로 선정하며, 농지이용최적화추진위원 제도를 신설함.<sup>59)</sup>
  - 임명 과정은 단체장이 주관하며 임명 과정에서 지역사회의 추천 과정을 거침.<sup>60)</sup>
  - 농업위원의 절반 이상을 인정농업자로 선정하여야 하며, 농업위원 중 한 명은 최소한 비농업인으로서 중립적인 입장에서 공정한 판단을 할 수 있는 사람이 임명되어야 함.

---

58) 일본은 전국의 농지정보를 일괄적으로 관리하는 ‘전국농지내비(全国農地ナビ)’를 구축하고 있는데, ‘전국 농업위원회 네트워크 기구’가 이를 관리함.

59) 제도 변경의 배경에는 기존의 농업위원회 활동에 대한 부정적인 평가, 특히 농지의 매매·임대차에 관한 결정에서 판단과정이 투명하지 않다는 지적들이 있었음(佐野(2010), “株式会社の脳魚参入を妨げる様々な課題への取り組み”『日本不動産学会誌』24(3))

60) 임명 순서: 추천·공모 실시→추천·공모 결과 발표→추천·공모 결과를 존중하여 농업위원 선정→기초지자체 의회 동의 절차→임명

○ 농지이용최적화추진위원회는 지정받은 구역에서 농지의 규모화·단지화를 위한 현장활동을 수행하고<sup>61)</sup> 이를 농업위원회에 보고함.

- 농지이용최적화추진위원회의 선출 과정은 농업위원회가 주관하며 지역사회의 추천 과정을 거침.<sup>62)</sup>
- 이는 기존의 농업위원회가 농지의 규모·단지화 촉진에 수동적이었다는 문제의식에서 비롯된 것으로서, 앞으로는 적극적으로 후보자를 발굴하고 지원하겠다는 의도임.

○ 농업위원회 연합조직은 2015년 개정 이전에는 특별허가법인으로서 법령으로 정해진 업무 외의 확충은 가능하지 않았지만, 개정 이후에는 농업위원회를 지원하는 업무를 수행하는 지정법인(도도부현·중앙정부가 지정)으로 이행하게 됨.

- 즉, 연합조직은 농업위원회를 지원하는 업무를 수행하는 동시에 농업인 신규 진입을 지원하고, 후계농업자의 조직화를 지원하게끔 업무범위가 확대됨.
- 개정 전에는 ‘의견 발표, 정부에 건의’라는 항목이 법령에 명시되어 있었으나 개정 후에는 이 항목이 삭제됨.

〈표 4-4〉 농업위원회 연합조직 관련 개정 내용

| 구분           | 개정 전   | 개정 후  |
|--------------|--|---|
| 광역 단위 명칭과 역할 | <도도부현 농업회의><br>- 정보제공, 조사, 연구, 연수<br>- 기초지자체의 농업위원회와의 협력<br>- 농지전용허가와 관련하여 도도부현에 의견제출 등<br>- 의견 발표, 정부에 건의 | <도도부현 농업위원회 네트워크기구><br>- 농업위원회 상호 연락조정, 선도적인 역량을 발휘하는 농업위원회에 관한 정보 전파, 농업위원회를 대상으로 한 강습, 연수, 그 외 농업위원회에 대한 지원<br>- 농지정보의 수집, 정리, 제공<br>- 신규 진입을 지원, 법인화 추진, 후계농업자의 조직화 운영 지원<br>- 조사 및 정보 제공<br>- 농지전용허가와 관련하여 농업위원회에 의견 제출 등 |
| 전국 단위 명칭과 역할 | <전국농업회의소><br>- ‘도도부현 농업회의’업무에 대한 지도·연락<br>- 조사 및 연구<br>- 의견 발표, 정부에 건의                                     | <전국 농업위원회 네트워크기구><br>- ‘도도부현 농업위원회 네트워크기구’간 상호 연락조정, ‘도도부현 농업위원회 네트워크기구’가 수행하는 농업위원회에 대한 강습·연수 등에 협력하고, 기타 ‘도도부현 농업위원회 네트워크기구’에 대한 지원<br>- 농지정보의 수집, 정리, 제공<br>- 신규 진입을 지원, 법인화 추진, 후계농업자의 조직화 운영 지원<br>- 조사 및 정보 제공          |

자료: 일본 농림수산성(2016).

61) 이를 위해 농지중간관리기구와 밀접하게 연계하여 업무를 추진함.

62) 임명 순서: 추천·공모 실시→ 추천·공모 결과 발표→ 농업위원회가 농지이용최적화추진위원 위촉

### 3.3.4. 농업위원회 조직 변경에 대한 평가

○ 과거의 농업위원회는 지역 내 농업인이 선거를 통해 농업위원으로 선정되고 지역의 농지 관련 권한 이동을 허가한다는 의미에서 농업인의 자치가 실현되는 통로였다고 평가할 수 있으나, 개정 후에는 지역 내 농업인의 대표성이 약화되고, 농지중간관리기구의 역할 강화 등에 따른 농업위원회의 역할 축소에 대한 우려가 있음.<sup>63)</sup>

- 농업위원 선정 방식 중 선거방식이 없어지고, 자치단체장에 의한 임명 방식으로 변경되면서 농업인의 대의기구적인 성격보다는 지자체장의 자문기구 성격이 더욱 커질 것이라는 우려가 제기됨.
- 2015년 법 개정 이전에는 농업위원의 조건으로서 관내에서 경작해야 한다는 조건을 설정하여 지역 내 농업인이 농업위원에 선정되도록 하였으나, 법 개정 이후로는 관내 경작조건을 삭제하여 지역의 대표성이 약화되고, 현행 정책방향과 배치되는 의견을 지닌 지역 내 농업인이 농업위원으로 선정될 가능성이 낮아짐.

○ 2015년 개정된 법에는 농지이용최적화추진위원회가 농지중간관리기구와 제휴하여 업무를 추진하도록 규정하고 있는데, 농지중간관리기구를 통한 농지의 이용권 설정과 관련하여서는 농업위원회의 허가가 필요하지 않다는 측면 등을 고려하면 농업위원회는 농지중간관리기구를 보완하는 조직으로 위상이 축소되고, 농지이용최적화추진위원회는 실제적으로 농지중간관리기구를 보조하게 될 것이라는 우려가 존재함.<sup>64)</sup>

### 3.4. 농업위원회의 기능과 역할

○ 농업위원회의 업무는 크게 ① 농지의 권리 이동 관련 업무, ② 농지전용 관련 업무, ③ 유휴농지에 관한 조치로 나눌 수 있음.

<sup>63)</sup> 농림중금총합연구소(2015), “농업위원회제도 개정에 관하여(農業委員会制度の見直しについて)”

<sup>64)</sup> 더 나아가 일부에서는 단계적으로 농업위원회를 폐지하고 그 기능을 행정으로 이양해야 한다는 주장을 제시하기도 함. 일본 중의원조사국(2015), “농협·농업위원회 등의 개혁에 관한 전문가 등의 견해(農協・農業委員会等の改革)に関する学識経験者等の見解”

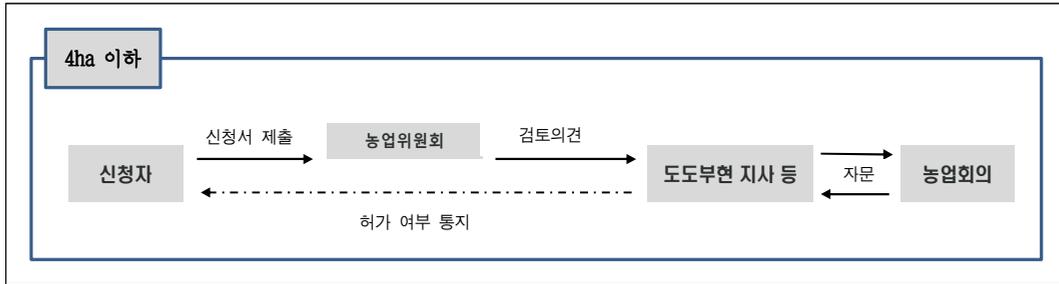
### 3.4.1. 권리 이동 관련 업무

- 농지의 매매·임대차의 허가·신고(농지법 제3조), 농용지 이용집적계획의 결정(기반법 제18조), 농지의 임대차 해약의 허가·신고(농지법 제18조) 등의 업무를 수행함.
  - 개별 농업위원회의 업무실적은 2014년 조사 기준으로 농지의 매매·임대차의 허가·신고 연평균 38건, 농용지 이용집적계획의 결정 연간 213건, 농지의 임대차 해약의 허가·신고 연간 36건의 수행으로 나타남.
  
- 농업위원회는 농업인으로부터 ‘농지의 권리 이전’에 관한 신청이 이루어지면 이를 심사한 뒤 농업인에게 허가 여부를 통지함. 그 이후 농지대장 등에 반영하여 농지의 이용 현황이 현행화될 수 있도록 함.
  - 농업위원회가 ‘농지의 권리 이전’에 관한 심사를 할 때 일반적으로는 기초자치단체장에게 통지하지 않으나, 일반법인의 임대차와 관련된 사안은 통지하고, 기초자치단체장의 의견을 듣도록 정하고 있음.

### 3.4.2. 농지전용 관련 업무

- 4ha 이하의 농지전용 가능 여부는 농업위원회의 검토의견을 토대로 광역지자체장(도도부현)이 결정하고, 4ha를 초과하는 경우는 농림수산성 대신이 결정권을 가짐.
  - 농지를 전용하고자 하는 자는 각 기초지자체(시정촌)의 농업위원회에 신청하여야 하며, 농업위원회는 이에 대한 검토의견을 광역지자체장에게 전달하고 이를 토대로 최종적으로 단체장이 결정함.

〈그림 4-7〉 일본의 농지 전용 절차



주: 여기서 농업회의는 도도부현 농업위원회 네트워크 기구를 의미함.

자료: 황성혁(2020)

### 3.4.3. 유희농지 관련 업무

○ 농업위원회는 「농지법」 제30조 및 제32조에 따라 농지이용상황조사와 농지이용의향조사 등을 통해 유희농지를 관리함.

#### 가. 농지이용상황조사

○ 농지이용상황조사는 「농지법」 제30조 제1항에 의거해 농지가 본래 용도에 맞게 적절하게 이용되고 있는지를 점검하는 조사로서 불법적인 전용을 조기에 발견하고, 유희농지 실태 등을 파악하기 위해 조사대상 농지에 대해 현장 실사를 실시하는 것을 말하며 농지이용최적화추진위원이 담당함.

○ 농지이용상황조사는 농업위원회가 주관하는데 먼저 실시기간(대체로 7~8월)과 조사방법 등을 농업위원회 총회를 통하여 확정함. 추진회의를 관계자(농업위원, 농지이용최적화추진위원, 사무국 직원 또는 지자체의 농림관련 부서의 직원 등)를 대상으로 구성한 후 조사의 목적 및 유의점, 실시방법 등에 관한 교육을 시행함.

- 조사의 대상이 되는 농지 정보를 확인하기 위해 대상농지의 농지대장 정보를 준비하고, 아울러 현장 실사 내용을 기록할 농업위원회 활동기록세트를 준비함.
- 현장에 실사를 나갈 때는 지역주민을 안심시키고 조사의 주체를 명확히 하는 차원에서 농지이용상황조사 관련 아이템(완장, 모자, 신분증명서 등)을 함께 지참하도록 함.

- 실제 사례를 살펴보면, 홋카이도(北海道) 토마코마이시(苫小牧市) 2019년 조사의 경우 전체 조사농지(136,403m<sup>2</sup>) 중 '유휴농지화 우려'(48.3%, 65,837m<sup>2</sup>), '우량농지'(19.6%, 26,769m<sup>2</sup>), 기타(임대 검토 중 등으로 전체의 32.1%에 해당하는 43,797m<sup>2</sup>)였음.<sup>65)</sup>

#### 나. 농지이용의향조사

- 농지이용의향조사는 「농지법」 제32조에 의거해 실시되며, 농지이용상황조사에서 유휴농지로 분류된 농지 중 재생이 가능한 농지에 대하여 해당농지의 소유자(또는 임차인)에게 향후 농지의 이용 계획을 확인하는 조사임.
- 일반적으로 11월에 주로 실시되며 우편을 통하여 실시함. 해당농지의 소유자(또는 임차인)에게 해당농지를 매각할 것인지, 농지중간관리기구나 제삼자에게 임대할 것인지 아니면 자경을 할 의향이 있는지를 확인함.
  - 농지중간관리기구에 임대할 의향을 표명한 경우 먼저 농지중간관리기구가 임차할 수 있는 농지인지 여부를 확인하고, 가능한 경우에는 중간관리권과 관련한 협의를 통하여 농지중간관리기구가 소유자로부터 임차하여 활용함.
- 만약 농지이용의향조사에 응답하지 않거나 응답을 완료한 이후 6개월 이내에 의향대로 시행하지 않은 경우에는 익년도부터 고정재산세를 인상(약 1.8배 내외)하는 조치가 있을 수 있음.
- 실제 사례를 살펴보면, 미야기현(宮城県)의 시바타군(柴田郡) 오가와라(大河原)의 2019년 조사의 경우 대상농가 27호에 우편을 발송하여 이 중 21호(77.7%)로부터 응답을 받았으며 이용의향 내역은 다음과 같음.
  - 이용의향을 답변한 전체 농지(34,287m<sup>2</sup>) 중 농지중간관리기구 활용(29.7%, 10,174m<sup>2</sup>)이 가장 많았고, 이와 유사한 '농지소유자대리사업' 활용(3.7%, 1,265m<sup>2</sup>)<sup>66)</sup>, 매매

<sup>65)</sup> <http://www.city.tomakomai.hokkaido.jp/files/00008700/00008759/noutipatorooru.pdf>

<sup>66)</sup> 지자체나 농협 등이 농지소유자로부터 농지의 임대차에 관한 위임을 받아 임대차를 실시하는 사업을 의미함.

등의 권리 이전 계획(3.7%, 1,278m<sup>2</sup>), 자경(3.4%, 1,164m<sup>2</sup>) 등의 순이었음(기타가 59.5%, 20,406m<sup>2</sup>)<sup>67)</sup>

다. 유휴농지 관리 실적

○ 개정된 「농업위원회법」에서는 농업위원회 운영의 투명성을 확보하기 위해 농지이용 최적화의 추진 상황 및 유휴농지 현황 등을 인터넷 등을 통하여 공표하도록 하고 있음.

- 이에 따라 일본 농림수산성은 홈페이지를 통해 2016년부터 농지이용 최적화 추진 및 유휴농지 관련 사항을 공표하고 있음.

○ 일본의 유휴농지는 법 개정 이전에 비해 크게 감소한 상황임.

- 일본의 유휴농지는 2016년에 13만 1,567ha 수준이었던 것이 2017년과 2018년에 계속해서 줄어들어 2018년에는 10만 1,445ha 수준으로 2016년 대비 22.9% 감소함.

〈표 4-5〉 일본 농업위원회의 유휴농지 관리실적

| 연도   | 유휴 농지 면적  | 유휴 농지 비율 | 해소목표(A) | 해소실적(B)  | 해소 달성률(B/A) |
|------|-----------|----------|---------|----------|-------------|
| 2016 | 131,569.9 | 2.8      | 9,916.1 | 20,544.6 | 207.2       |
| 2017 | 105,853.3 | 2.3      | 9,208.0 | 7,537.8  | 81.9        |
| 2018 | 101,445.1 | 2.2      | 8,925.5 | 7,369.9  | 82.6%       |

자료: 농림수산성 공표자료(농업위원회 사무의 실시상황 등의 공표에 관하여 '農業委員会における事務の実施状況等の公表について') 각 년도.

<sup>67)</sup> <https://www.maff.go.jp/kinki/seisan/kouzoukaizen/koudo/pdf/gaiyou.pdf>

## 4. 시사점

### 4.1. 선매권

- 독일과 프랑스 두 국가 모두 선매권을 사전적 농지관리의 기본원리로 운용하고 있음. 그런데 독일의 선매권은 비농업인의 농지소유를 제한하는 수단으로 기능하는 반면에, 프랑스의 선매권은 독일처럼 특정한 한가지 목적에 결부되어 있는 것이 아니라 농업구조 개선을 위한 다양한 정책적 목적에 다목적적으로 기능하는 차이가 있음.
- 두 국가 선매권 제도의 공통점은 선매권 행사가 농지소유자의 사적 소유권과 거래의 자유를 제한하는 측면을 갖는다는 점임.
  - 반면에 차이점은 독일의 선매권이 농지소유구조의 개선을 통해 경자유전 원칙을 경향적으로 관철시키는 역할을 하는데 비해, 프랑스의 선매권은 영농정착 등다수의 정책목표를 달성하기 위한 농지유동화에 기여하는데 중점이 놓여 있음.
- 선매권을 행사하는 방식에 있어서 독일은 객관화된 농지거래 허가기준을 충족시키지 못할 때 선매권을 행사함. 반면에 프랑스는 선매권을 행사할 수 있는 테두리 내에서 관리기구(SAFER)의 주관적 의사결정이 선매권 행사의 핵심요인이 됨.
- 독일과 프랑스의 선매권 제도가 주는 시사점은 이 제도가 농지관리 업무에서 주요한 역할을 수행하고 있는 점은 분명하지만, 그 역할만으로 제도 도입 여부를 결정하기 쉽지 않다는 것임.
  - 제도 도입과 관련해서 고려해야 할 사항은 특정 국가의 법체계가 사적 소유권의 제한을 허용하는 선매권을 수용할 수 있는 기반을 갖추었는지(법적 수용성), 그리고 선매권과 관련되는 역사적 전통 내지 과정이 있었는지(역사성) 등이 검토되어야 함.
  - 그런 점에서 우리나라 농지관리제도가 선매권에 기반한 사전적 농지관리제도로 그 중점을 이동하기는 쉽지 않을 것으로 판단됨.

- 그렇지만 사후적 농지관리제도인 처분명령의 실행 중에 발생하는 농지의 매각처분과정에서 농지소유자와 관리기관(그 기관의 권한을 위임받은 공적 기구 포함)과의 선매협이는 검토될 수 있는 사항이라 판단됨.

## 4.2. 재매입권

- 선매권과 달리 재매입권은 사후적 농지관리의 기본원리로 운용되고 있음. 독일 바덴-뷔르템베르크 주의 재매입권은 경자유전 원칙의 구현을 위해 농지취득후 20년 동안 자경을 유지하게 하는 사후적 농지관리제도임.
  - 이 재매입권에서 ‘자경’ 개념은 농지소유자 본인 뿐 아니라 친인척의 경작까지 포함하는 형태로 운용하고 있음. 다시 말해, 자경의 개념 속에 가족농 개념이 포함되어 있으며, 이 가족농 개념에서 가족은 소가족이 아닌 대가족으로 범주화하고 있음.
- 재매입권 제도의 요지는 농지취득후 20년 동안 자경 상태로 보유해야 하고, 이를 지키지 못하고 매각하는 경우에 양도차익의 일부를 원소유자에게 반환하게 하는 것임.
- 재매입권 제도가 주는 시사점은 두 가지 측면으로 나타나는데, 그 하나는 농지취득후 자경 상태를 유지해야 하는 경자유전 원칙이고, 다른 하나는 농지의 최소보유기간을 20년으로 한다는 점임.
  - 경자유전 원칙의 준수를 기본으로 하고 있는 우리나라에 이 재매입권 제도가 주는 시사점은 농지의 최소보유기간을 설정하고, 이를 준수하지 않는 경우 불이익이 동반되게 하는 점이라 할 수 있음.

### 4.3. 농지이용상황조사

- 일본의 농지이용상황조사는 유휴농지를 관리하기 위한 제도로서 이것과 이에 대한 후속조치로 이어지는 농지이용의향조사를 통해 유휴농지가 매도 또는 임대되거나 소유자에 의해 다시 경작되게 하는 것임.
- 이처럼 유휴농지가 경작지로 이용되게 하는 것에 중점을 두는 농지이용상황조사 제도는 소유규제보다 이용규제 중심의 농지관리가 나아가야 할 방향을 보여주는 것으로서 우리나라 농지관리제도 개편의 방향 설정에 일정한 시사점을 제공하고 있음.

# 5

## 사후적 농지관리제도 개선방안

### 1. 농지관리제도 운용에 대한 평가

#### 1.1. 농지취득자격증명제도 평가

- 현행 농지취득자격증명제도는 이전에 비해 규제가 대폭 완화되었음. 예를 들어 1994년 이전에는 자격증명에 농지취득자의 전 가족이 농지소재지에 6개월 이상 거주해야 하는 규정이 포함되어 있었는데, 이런 규정이 삭제됨. 또한 2002년부터는 농지취득자격증명 신청서의 기재내용에 대한 농지관리위원의 확인을 신청자가 아니라 발급기관이 직접 받도록 절차가 간소화되었다가, 다시 농지관리위원의 확인절차가 폐지되고 2009년에는 농지관리위원회 자체가 폐지됨.
- 농지취득자격증명제도는 농지소유에 대한 사전적 규제로 제도화 되었지만, 현재는 실효성이 약한 형식적인 절차로 운용되고 있음.
  - 제도 운용의 실질적 효과는 농지취득자격증명의 발급현황을 통해 연차별 농지거래 규모를 가늠해 볼 수 있게 하는 점과<sup>68)</sup> 사후적 관리제도인 농지처분명령 실시를 위해 농지이용실태조사를 시행할 때 농지취득자격증명 신청시 제출한 농업경영계획서 내

용이 처분대상농지 판단의 기준이 된다는 점에 그치고 있음.

○ 이렇게 제한된 역할을 수행함에 그치는데도 불구하고, 농지취득자격증명 발급의 예외를 인정함으로써 이 제도가 사후적 농지관리의 기초로 활용되는데에 충분한 역할을 하지 못하게 하고 있음.

- 이것은 상속농지를 농취증 발급대상에서 제외하여 상속농지의 현황 파악을 어렵게 할 뿐 아니라 농지이용실태조사의 주된 대상에서 벗어나게 하는 점이 됨.

## 1.2. 농지이용실태조사 제도 운용 평가

○ 현행 농지이용실태조사의 제도적 운용에서 다음과 한계점을 지적할 수 있음.

○ 첫째, 농지이용실태조사가 사후적 농지관리에서 중심적 역할을 수행하고 있음에도 불구하고 이에 대한 법적 근거를 명확하게 하지 않는 제도상의 한계가 있음.

- 현행 「농지법」 제10조(농업경영에 이용하지 않는 농지 처분)에서 제1항은 처분 사유를 규정하고, 제2항은 제1항에 따라 처분의무가 생긴 농지에 대해 처분의무를 통지하도록 규정하고 있음.

- 하지만 처분의무가 생기는 농지를 어떻게 파악하는지에 대한 절차적 방법에 관한 규정은 법률 또는 시행령으로 규정하지 않고 농림축산식품부의 업무처리요령에 해당하는 「농림축산식품부 예규」 제40호에 위임하고 있음.

○ 둘째, 2017년부터 농지이용실태조사에 대한 조사대상이 미리 지정되는 형태로 대폭 늘어났으나, 현지에서 조사에 투입되는 인력은 이전과 거의 동일하기 때문에 철저하고 정밀한 조사가 이루어지지 못하고 있음. 특히 실경작자의 확인과 예외적 농지소유 요건 여

---

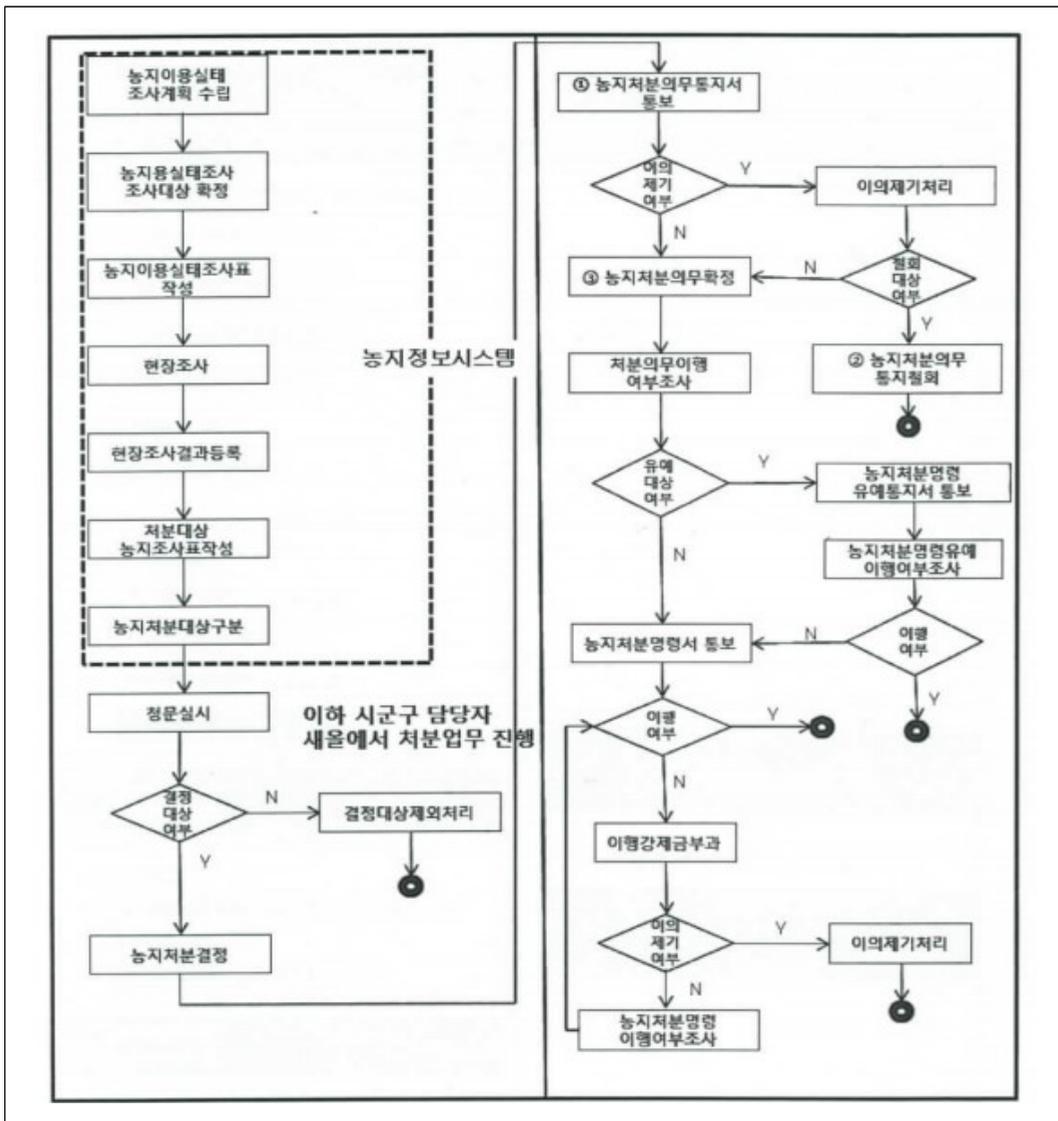
68) 2009-2018년 기간 동안 발급 건당 평균 농지면적은 0.16~0.19ha 수준으로 취득·거래면적 크기가 작은 편이라 할 수 있음.

부 확인이 필요한 불법임대차 조사를 철저히 수행할 조사인력이 부족한 실정임.

- 이에 따라 조사인력을 확충하거나 현지조사체계를 개선하는 방안 모색이 필요함.

○ 셋째, 농지이용실태조사로 시작해서 농지처분명령으로 이어지는 사후적 농지관리 프로세스를 담당하는 농지정보시스템이 이원화되어 있음.

〈그림 5-1〉 농지이용실태조사 및 처분 업무 프로세스



자료: 한국농어촌공사 내부자료

○ <그림 5-1>에 나타난 바와 같이 농지이용실태조사의 현장조사를 담당하는 읍·면·동의 활동을 지원하는 역할은 한국농어촌공사의 농지정보시스템이 담당하고, 농지처분대상으로 일차적으로 분류된 소유자들의 청문심사부터는 새울행정시스템(농업행정)에서 담당함.

- 이와 같은 전산정보시스템의 이원화는 농지이용실태조사 및 처분 업무 행정의 시작과 끝을 전체적으로 통괄해서 파악할 수 없게 하는 문제가 있음.
- 다시 말해, 농지이용실태조사 계획 수립 단계에서 조사대상지를 선택하고 위험군을 특정하는 것은 농어촌공사의 농지정보시스템이 담당하지만, 실태조사 이후 처분의무 대상이 통지되고 확정되는 과정 및 결과에 대해서는 농지정보시스템은 아무런 피드백을 받지 못하는 형태로 운영되고 있음.
- 이 결과 당초 계획한 조사대상지의 유형별 성과와 위험군으로 특정한 방안의 유용성에 대해 어떠한 평가를 내릴 수도 없으며, 피드백에 의한 개선방안 제시도 할 수도 없게 됨.

○ 넷째, 현행 농지이용실태조사는 대부분의 경우 읍·면 단위에서 1~2명의 담당자가 연례적인 통상업무의 하나로 수행하고 있음. 또한 담당자가 대개 2~3년 간격으로 바뀌기 때문에 조사의 전문성을 확보하기 어려움.

- 이런 문제점을 개선하기 위해서는 농지이용실태조사 시스템 자체를 정비하여 시스템적으로 취약점을 보완해 나가는 방안 모색이 필요함.
- 여기에는 현재 부분적으로 시행하고 있는 조사대상에 대한 위험군 특정방안을 확대하고, 현장조사에 사용하는 조사표를 보다 체계적으로 정비하는 방안 등이 검토될 필요가 있음.

### 1.3. 농지처분명령제도 운용 평가

○ 농지처분명령제도 운용 실태 분석에서 다음과 같은 제도 운용의 한계가 관찰됨.

○ 첫째, 처분명령유예제도의 도입은 농지처분명령의 제도적 유연성을 제공한 긍정적인 측면이 있지만, 제도를 적용하는 과정에서 점진적으로 대부분의 처분의무농지가 유예 대상이 되고(2017년도에 약 80%) 처분명령유예 농지의 대부분(약 80% 정도로 추정)<sup>69)</sup>이 사실상 처분의무가 소멸되는 상태로 운용함으로써 농지처분명령제도의 실효성이 상실될 수 있는 위험성을 안고 있음.

- 현재 운용하고 있는 형태를 보면, 처분의무통지를 받은 농지소유자가 자경의 의지를 보이는 경우 대부분 처분명령유예 조치를 받고, 유예조치를 받은 농지(소유자)의 80% 이상이 처분의무 취소 상태에 이름.

○ 둘째, 처분명령농지의 이행강제금과 관련해서는 부과액 징수에 큰 어려움이 있는 것으로 판단됨.

- 이행강제금 징수는 2018년도의 누계실적에서 징수 완료한 이행강제금이 부과액의 50% 수준으로 나타나 체납금 추징이 이행강제금 업무에서 일반화되고 있음.

○ 전반적으로 경자유전원칙의 엄격한 준수를 뒷받침하는 사후적 농지관리제도로서 농지 처분명령제도의 한계가 곳곳에서 포착되고 있음.

- 여기서 엄격한 소유규제에 기반하여 징벌적 성격을 갖고 있는 현행 농지관리의 기본 원리에 대해 근본적인 대안을 모색하는 연구가 추진될 필요가 있다 생각됨.

---

<sup>69)</sup> 제3장에서 전술한 바와 같이, 처분명령유예 농지의 관리실태는 2009년도 이후 산출하지 않고 있는데, 2009년의 경우 처분명령유예 농지의 87%가 자경 농지로 인정받아 처분의무가 소멸됨.

## 2. 농지이용실태조사 개선방안

### 2.1. 농지이용실태조사의 법적 근거 규정

- 현행 농지관리제도에서 관리의 중심은 농지이용실태조사에 기초하여 처분명령으로 이어지는 사후적 농지관리에 있음.
  - 농지취득자격증명 발급에 근거를 두고 있는 사전적 농지관리제도는 농지의 소유 및 이용 규제에서 갖는 의미가 극히 제한적임. 이는 농취증 발급 절차를 통해 농지 취득이 제한되는 경우가 거의 없다는 것을 의미함.
- 이처럼 농지이용실태조사는 농지관리제도의 구성상으로 중요할 뿐 아니라 실제적인 농지관리의 실무(시·군 지자체가 해마다 연례적으로 실시하여 그 결과에 따라 농지를 관리하는 실무)에서 차지하는 비중이 매우 크기 때문에 이에 대한 법적 근거를 명확하게 하는 것이 필요함.
- 농지이용실태조사의 법적 근거를 「농지법」에 명기하는 것은 농지이용실태조사의 정당성 및 타당성을 명확하게 하는 효과를 가질 뿐 아니라 이 절차에 대한 법적 구속력을 강화할 수 있는 장점이 있음.<sup>70)</sup>
- 농지이용실태조사의 법적 근거를 「농지법」 내 어떤 내용으로, 어디에 위치시키는 가에 대해서는 상이한 의견들이 존재할 수 있는데, 여기서는 다음과 같은 두 가지 안을 제안하고자 함.
- 제1안: 현행 「농지법」 제54조(농지의 소유 등에 대한 조사)에 농지이용실태조사 실시에 대한 항을 제4항으로 신설함.

---

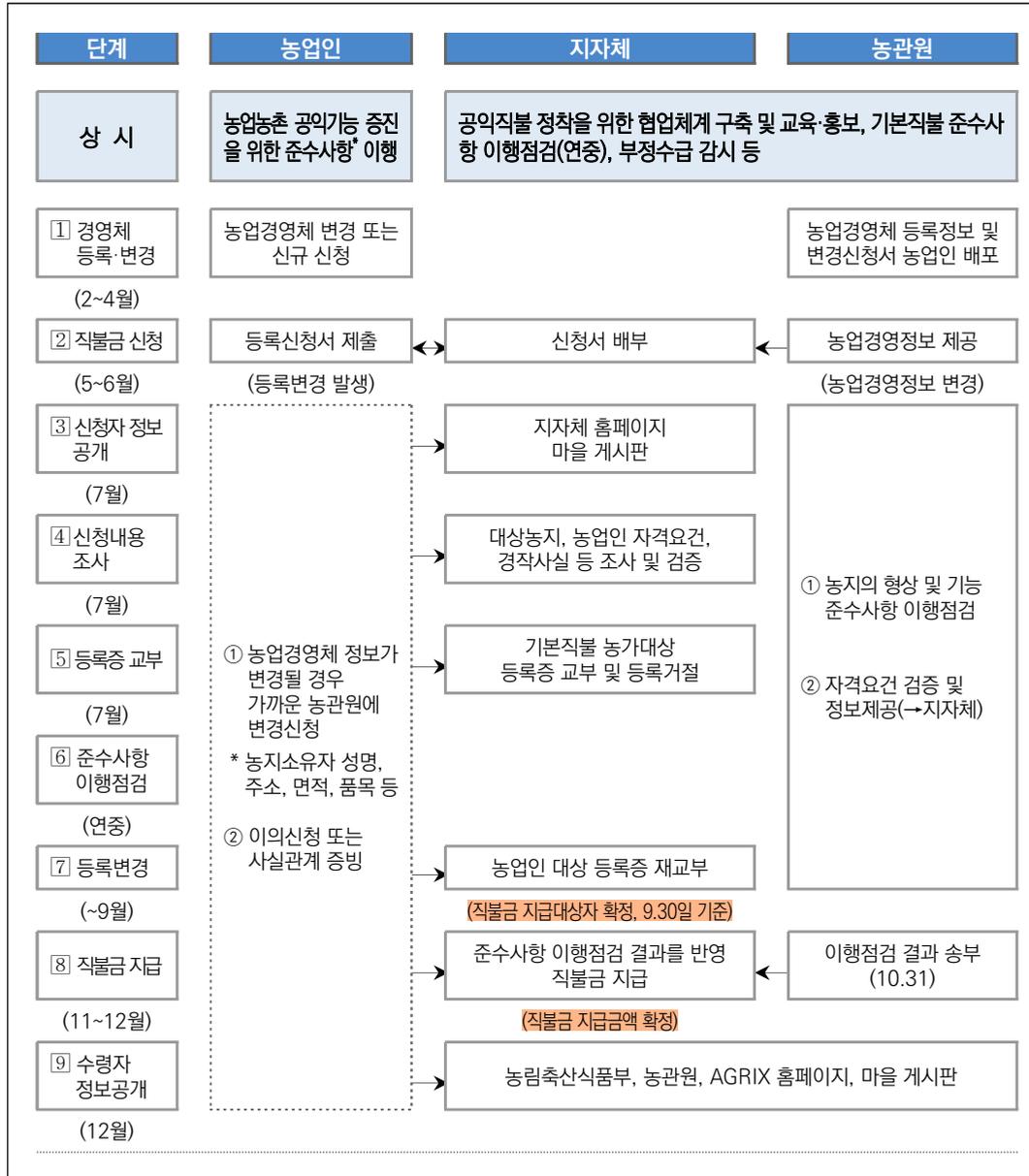
70) 이는 크게 봐서 부처의 예규와 국가의 법률이 갖는 구속력의 차이로 이해할 수 있는데, 실질적으로는 예규의 내용이 법률에 근거한 것과 법률의 근거없이 예규에만 규정한 것의 구속력의 차이라 할 수 있음.

- 신설 제4항: “농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구 구청장은 농지소유 및 이용 현황을 파악하기 위한 농지이용실태조사를 매년 실시하여야 한다.”
- 제2안: 현행 「농지법」의 제2장(농지의 소유)에 속하는 제10조의 제1항과 제2항 사이에 농지이용실태조사 실시에 대한 항을 신설함(현재 제2항은 제3항으로 변경).
- 신설 제2항: “시장·군수 또는 구청장은 제1항의 사유에 해당되는 농지소유 상황을 파악하기 위하여 매년 농지이용실태조사를 실시하여야 한다.”
- 두 가지 안의 장단점은 다음과 같음.
- 제1안은 농지의 소유 등에 대한 조사를 규정한 기존의 조항을 활용함으로써 농지이용실태조사를 국가사무로 자리잡게 하는 장점이 있지만, 제54조 조항 자체가 임의적 조사 조항이기 때문에 매년 의무적으로 실시해야 하는 농지이용실태조사와 성격적으로 맞지 않는 단점이 있음.
  - 제2안은 농지이용실태조사를 지자체의 자치사무로 규정함으로써 현행 농지관리체계와 상응하는 장점이 있지만, 농지이용실태조사를 농지의 소유 규제 수단으로만 이해하게 하는 단점이 있음.
- 결국 농지이용실태조사에 대한 법적 근거에 대한 위치 설정은 일차적으로 현행 농지제도의 틀 내에서 농지이용실태조사를 국가사무로 볼 것인가, 아니면 자치사무로 볼 것인가 하는 문제와 관련되고, 나아가 농지이용실태조사를 농지소유 규제의 수단으로만 볼 것인가, 농지이용 규제의 수단으로까지 확대할 것인가 하는 문제와 관련되는 사항이라 할 수 있음.

## 2.2. 조사 시기 변경에 의한 농지관리 협업체계 구성

- 현재 농지이용실태조사는 「요령」에 따라 매년 9월 1일부터 11월 30일까지 3개월간 실시하게 되어 있는데, 여기서의 문제는 이 시기가 농업인 및 농업경영주들이 매년 농지 관련 정보를 등록 또는 변경하고 이 내용을 관계 기관들이 점검하는 시기와 같지 않기 때문에 이 시기의 조사가 정보 수집 및 점검의 효율성 측면에서 한계가 있다는 점임.
- 이에 따라 매년 직불제 시행을 위해 농업경영체등록제에서 등록정보를 현행화하는 시기에 농지이용실태조사를 실시하는 것이 농지의 소유·이용정보 파악에 시너지 효과를 낼 수 있음.

〈그림 5-2〉 공익직불사업 전반적 추진절차



자료: 농림축산식품부(2020), 「2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서」.

○ 2020년에 새로 실시되는 공익직불사업의 전반적 추진절차는 〈그림 5-2〉와 같이 요약될 수 있음.

〈그림 5-3〉 관리기관의 활동 중심으로 본 공익직불사업 추진체계

| [업무 흐름]                             | [시기]   | [주요 내용]  |
|-------------------------------------|--------|--|
| ① 경영체 등록                            | 2-4월   | ▶ 농업경영체 등록 및 변경(농업인등)<br>- 농관원(지원·사무소) * 시·군, 읍·면·동 협조   |
| ② 신청·접수 전                           | 4월     | ▶ 기본직접지불제 시행지침(안) 시달<br>▶ 사업설명·홍보, 신청·접수 일정 공고   |
| ③ 직불금 신청·등록                         | 5-6월   | ▶ 사업신청서 배부(읍면동)<br>- 경영체 정보를 토대로 신청서 배부<br>▶ 등록신청서 제출(농업인등)<br>- 농지소재지 읍·면·동<br>* 주민등록등본 및 가족관계증명서 등 제출  |
| ③ 신청자 정보 공개                         | 6-9월   | ▶ 농림축산식품부 및 시·군·구 홈페이지, 읍면동(마을) 게시판<br>▶ 공개된 명단에 대한 이의신청 접수 및 확인   |
| ④ 신청내용 조사<br>(서면·현지)<br>- 등록증 교부    | 7월     | ▶ 대상농지·농업인 여부 등 확인, 관외거주자 등 부정신청 개연성이 높은 경우 경작사실 조사(읍·면·동)<br>▶ 등록증 교부<br>- 시장·군수·구청장 확정, 읍·면·동에서 출력·발급<br>* 등록 제외 사유, 이의 신청자 처리결과 등 통보  |
| ⑤ 지급요건 검증 및 이행점검<br>- 등록내용 변경신청(신고) | 7-9월   | ▶ 지급요건 검증(농림축산식품부, 지자체 등)<br>* 농외소득, 토지대장, 주민정보, 중복신청, 농지전용 등<br>▶ 검증 결과 통보 : 소농직불 대상 여부 등<br>▶ 농지의 형상과 기능유지, 준수사항 등 이행 점검(농관원 등)<br>→ 확인조사 결과 시·군·구청장에게 송부<br>* (필수점검) 전년도 부적격 신청자, 신규·관외 신청자, 팜팜 경영체정보 불일치, 전년대비 신청면적이 많은 경우<br>▶ 등록 내용에 대한 의견제출 및 수정(읍·면·동) |
| ⑥ 직불금 지급                            | 11~12월 | ▶ 지급대상자·면적·금액 요청(시·군·구→시·도→농림축산식품부)<br>▶ 통장계좌입금(시·군·구→지급대상자)<br>▶ 수령자 정보공개(15일 이상)   |
| ⑦ 사후관리                              | 연중     | ▶ 부당수령신고센터 운영, 부정수급 조사·단속<br>* 직불금 콜센터(1644-8778) 및 시·군 신고센터<br>▶ 지자체 교차점검 및 농림축산식품부·지자체 등 합동점검 (상·하반기)  |

자료: 농림축산식품부(2020), 「2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서」.

○ 이 공익직불사업의 추진절차를 관리기관의 활동 중심으로 재구성하면, 이는 〈그림 5-3〉과 같은 형태로 나타낼 수 있음.

- 공익직불사업의 추진 절차와 연계하여 농지이용실태조사의 조사시기 및 조사방법을 변경하는 방안으로 <그림 5-4>와 같은 안을 제안할 수 있음.

<그림 5-4> 공익직불사업 추진과 연계한 농지이용실태조사 절차(안)

| [공익직불사업]                      | [시기]   | [농지관리업무 연계]  |
|-------------------------------|--------|--|
| ① 경영체 등록 및 정보 변경              | 2-4월   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 농지소유자의 농지원부 상의 소유 및 이용 정보 현행화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 등록제의 농지이용정보 변경시 농지원부의 정보 변경 권고* (권고 및 홍보기관: 농관원 및 시군 자치단체)</li> <li>- 농지소유자 및 경작자의 자발적 등록</li> </ul> </li> </ul> |
| ② 직불금 신청·등록                   | 5-6월   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 이 시기에 대해 연도 농지이용실태조사 대상 확정(위험군 설정)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지이용실태조사 준비기관: 한국농어촌공사(농지정보시스템)</li> </ul> </li> </ul>  |
| ③ 신청내용 조사 (서면·현지)<br>- 등록증 교부 | 7월     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 직불제의 경작사실 확인 조사 대상지에 대한 농지이용실태조사               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 직불사업의 경작사실 조사시 합동으로 해당 농지의 소유·이용관계 조사</li> <li>- 사실관계 확인기관: 시·군·구(읍·면·동)</li> </ul> </li> </ul>               |
| ④ 지급요건 검증 및 이행점검              | 8-9월   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 농지이용실태조사 (대상농지 전체 조사)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일차적으로 대상농지 일제조사</li> <li>- 일제조사로 추출된 불법의혹농지 정밀조사</li> <li>- 조사관리기관: 시·군·구(읍·면·동)</li> </ul> </li> </ul>                  |
| ⑤ 직불금 지급 결정                   | 11~12월 | ▶ 농지처분업무 통지  |

\* 등록제의 DB를 현행화하는 농관원 및 시·군청 담당자가 농지원부의 정보도 같이 현행화할 필요성을 설명  
자료: 저자 작성.

- 공익직불사업 추진 시기와 연계하여 농지이용실태조사를 실시하는 것은 농지소유자 및 경작자가 등록제의 농지정보를 현행화할 때 농지원부(농지조서)의 농지정보까지 자발적으로 현행화하게 할 계기를 만들어 줄 뿐 아니라, 시·군 자치단체의 농업행정인력 증 직불사업 담당자와 농지관리 담당자가 농지관련 정보를 상호 교류할 수 있게 함.

- 이로써 시·군의 농업행정인력들이 두 가지 업무를 상호협력적으로 처리할 수 있게 되어 업무의 중복을 줄이고 효율을 높이는 시너지 효과를 발휘할 수 있게 됨.

- 농지이용실태조사의 조사시기를 변경하는 것은 일차적으로는 현행 지방 농업행정업무의 효율성을 높이는데 기여하는 것이지만, 한걸음 더 나가면 이는 농지이용실태조사에

기반한 사후적 농지관리와 농업경영체등록제에 기반한 공익직불사업의 협업체계 (cooperative work) 구축에 기초를 놓는 과정이 됨.

- 다시 말해, 새로운 협업체계는 공익직불사업이 농지원부(농지조사)의 농지정보를 기반으로 사업을 실시하고, 공익직불사업의 이행점검과정을 통해 경작사실이 조사되는 방식으로 농지의 취득/처분 관리가 이루어지는 형태가 되는데, 이런 협업체계의 출발이 농지이용실태조사의 조사를 공익직불사업의 추진과정에 맞추어 협력적으로 실시하는 데에 있음.

### 2.3. 농지정보시스템 통합에 의한 농지이용실태조사 및 처분업무 관리

- 농지이용실태조사로 시작해서 농지의 처분업무 통지 및 처분명령으로 이어지는 사후적 농지관리 프로세스는 전술한 바와 같이 두 가지 농지정보시스템의 공동작업으로 이루어져 있음. 즉, 농지이용실태조사의 현장조사를 담당하는 읍·면·동의 활동을 지원하는 한국농어촌공사의 농지정보시스템과 처분대상으로 분류된 농지소유자들의 청문심사부 터 이후의 농지처분관리를 담당하는 새울행정시스템의 농업행정이 그것임.
- 이와 같은 전산정보시스템의 이원화는 농지이용실태조사 및 처분 업무 행정의 시작과 끝을 전체적으로 통괄해서 파악할 수 없게 하는 문제가 있음.
  - 다시 말해, 농지이용실태조사 계획 수립 단계에서 조사대상지를 선택하고 위험군을 특정하는 농어촌공사의 농지정보시스템이 실태조사 이후 처분업무대상이 통지되고 확정되는 과정 및 결과에 대해 아무런 피드백을 받지 못하는 형태로 운영되고 있는 것이 문제임.
- 이러한 문제점을 해결하기 위해서 농어촌공사의 농지정보시스템과 새울행정시스템의 농업행정 중 농지취득/처분 관리<sup>71)</sup> 부분을 통합하는 것이 필요함.<sup>72)</sup>

71) 새울행정시스템 중 농업행정은 세 가지 하위체계, 즉 ① 농지원부 관리, ② 농지취득/처분 관리, ③ 농지전용 관리

- 통합방식은 농어촌공사의 농지정보시스템 중심으로 해서 새울행정시스템의 농지취득/처분 관리 정보를 이전하게 하는 것이 적절하다 판단됨.<sup>73)</sup>
- 현재 시·군 단위별로 독립적으로 구성되어 있는 새울행정시스템의 특성상 시·군의 농업행정 중심으로는 전국적 연계가 불가능하기 때문에 전국적 연계가 가능할 뿐 아니라 농지이용실태조사의 계획 수립시 위험군 특정 등 특별한 조사방법의 도입이 가능한 농지정보시스템이 종합적 정보시스템으로 기능하는 것이 바람직하다 할 수 있음.

○ 농지취득/처분 관리 정보를 새울행정시스템(농업행정)과 농어촌공사의 농지정보시스템 중 어느 쪽으로 통합하느냐 하는 것은 보다 종합적 상황 판단 하에 진행되어야 할 것으로 보이는데, 여기에는 앞으로 이루어질 농지관리(필지별 관리) 방식의 변화, 그리고 새로운 농지관리기구의 도입 형태 등이 영향을 미칠 것으로 보임.

## 2.4. 농지이용실태조사 조사방식 개편에 따른 조사표 수정

- 전술한 공익직불사업 추진과 연계한 농지이용실태조사 절차에 따라 본격적인 농지이용실태조사는 대상농지 전체를 대상으로 하는 일제조사와 일제조사를 통해 한 차례 걸러진 대상농지에 대한 정밀조사로 분화되어 조사가 실시되게 함.
- 이와 같은 조사방식 개편에 따라 각 조사에 활용되는 조사표의 서식 또한 개별 조사방식에 맞게 수정될 필요가 있음.
  - 영농현장에서 농지이용실태조사를 담당하는 읍·면·동 공무원들이 기존에 사용하던

---

로 구성되어 있음. 그런데 실제적 농업행정은 농지취득/처분 관리와 농지전용 관리가 주된 것이고, 농지원부 관리의 농업행정을 위한 농지정보 관리로 실제적인 농업행정을 위한 기초 시스템 정비 업무에 해당함. 농림축산식품부·한국농어촌공사(2017), p.24 참조.

72) 두 시스템의 통합 필요성은 시·군 자치단체의 농지관리 담당자들의 약 80%가 동의하고 있음.

73) 일차적 통합대상은 농지취득/처분 관리 부분의 농지정보시스템이 됨. 그런데 이러한 통합과정에서 함께 고려되어야 할 사항은 농업행정의 기본 정보시스템인 농지원부 시스템의 관리를 누가, 어떻게 할 것인지 결정하는 부분임. 농지원부 시스템의 관리 또한 한국농어촌공사의 농지정보시스템에서 통합·관리하게 하는 것이 필요하다 판단됨.

서식은 「농업경영에 이용하지 않는 농지 등의 처분관련 업무처리요령」상의 <별지 제 1호 서식> ‘농지이용실태조사표’와 <별지 제2호 서식> ‘처분대상농지조사표’로 구분되어 있는데, 이것을 ‘농지이용실태 일제조사표’와 ‘농지이용실태 정밀조사표’ 그리고 ‘처분대상농지조사표’로 세분화할 필요가 있음.

〈그림 5-5〉 농지이용실태 일제조사표 서식

| 조사지역 : 시·구·읍·면 리·동 |        |      |      |                 |                |     |
|--------------------|--------|------|------|-----------------|----------------|-----|
| 일련번호               | 농지의 표시 |      |      | 취득원인 및 목적       | 농취증 발급일        | 취득일 |
|                    | 지번     | 지목   | 면적   |                 |                |     |
|                    |        |      |      |                 |                |     |
| 소유자<br>(성명, 주소)    |        | 이용현황 | 경작현황 | 경작자<br>(성명, 주소) | 정밀검토대상 여부 및 사유 |     |
|                    |        |      |      |                 | .....          |     |
| 조사자 : 직 성명 (인)     |        |      |      |                 |                |     |

자료: 저자 작성.

〈그림 5-6〉 농지이용실태 정밀조사표 서식

|         |  |          |      |         |      |        |
|---------|--|----------|------|---------|------|--------|
| 농지의 표시  | 시·군·구 읍·면·동 리  |          |      |         |      |        |
|         | 지번   |          | 지목   |         | 면적   |        |
| 농지의 소유자 | 성명   |          | 생년월일 |         | 직업   |        |
|         | 주소   | (전화번호: ) |      |         | 영농거리 | km     |
| 농지취득원인  |  | 농지취득목적   |      | 농취증 발급일 |      | 농지 취득일 |
| 농지이용현황  | 이용현황   |          |      |         |      |        |
|         | 경작현황   |          |      |         |      |        |
|         | 영농계획 이행 여부   |          |      |         |      |        |
|         | 특기사항   |          |      |         |      |        |
| 조사공무원   | 직 성명 (인)   |          |      |         |      |        |
| 처분대상 분류 | <input type="checkbox"/> 처분대상으로 분류 <input type="checkbox"/> 처분대상이 아님 |          |      |         |      |        |

자료: 저자 작성.

- 먼저 ‘농지이용실태 일제조사표’는 기존의 ‘농지이용실태조사표’를 기반으로 하여 <그림 5-5>와 같이 제안할 수 있음.
- 다음 ‘농지이용실태 정밀조사표’는 기존의 ‘처분대상농지조사표’를 기반으로 하여 <그림 5-6>과 같이 제안할 수 있음.
- 농지이용실태조사의 정밀조사 결과로 처분대상농지로 분류된 농지에 대해서는 처분의 무 대상이 되는 근거를 상세히 적시한 ‘처분대상농지조사표’를 작성하게 하는데, 이 조사표의 서식은 <그림 5-7>과 같이 제안할 수 있음.

**<그림 5-7> 처분대상농지조사표 서식**

|              |               |   |      |        |      |  |
|--------------|---------------|---|------|--------|------|--|
| 농지의 표시       | 시·군·구 읍·면·동 리 |   |      |        |      |  |
|              | 지번            |   | 지목   |        | 면적   |  |
| 농지의 소유자      | 성명            |   | 생년월일 |        | 직업   |  |
|              | 주소            |   |      |        | 전화번호 |  |
| 농지취득원인       |               |   |      | 농지 취득일 |      |  |
| 처분대상 근거 및 증빙 | 근거            |   |      |        |      |  |
|              | 증빙목록          |   |      |        |      |  |
| 결정           | 처분대상 결정일      |   |      |        |      |  |
|              | 조사공무원         | 직 | 성명   | (인)    |      |  |

자료: 저자 작성.

- 농지이용실태조사의 조사표 정비와 관련하여 추가적으로 조사표 서식이 필요한 부분은 농지이용실태조사시 함께 조사가 이루어지는 농지처분명령유예의 경과에 대한 조사임.
  - 이 조사표의 주요 항목에는 자경을 확인할 수 있는 지표와 매도위탁의 진행을 평가할 수 있는 내용 등이 포함되어야 할 것임.

## 2.5. 위험군 특정방안

○ 농지이용실태조사 대상 농지의 위험군 특정방안으로 몇 가지 조건들이 결부된 다음과 같은 네 가지 경우를 제안함.

- ① 농지원부를 등록하지 않은 소유자가 농업경영체등록제에 등록하여 직불금 수령하는 경우의 농지
- ② 농지원부와 농업경영체등록제 상에 각각 자경 기재되어 있는 자가 관외거주자일 경우의 농지
- ③ 1ha를 초과하는 농지를 상속한 자가 관외 거주자인 경우
- ④ 기존의 농지이용실태조사에서 조사대상의 사각지대에 놓여 있었던 농지

○ 이와 같은 위험군 특정에 대해 다음과 같은 타당성 검토를 실시함.

가. '농지원부 미등록자가 농업경영체등록제에 등록하여 직불금을 수령하는 농지'의 위험도 분석

○ 위험도 분석을 위해서 강원도 동해시·양구군·정선군·홍천군·횡성군, 경기도 고양시·구리시·용인시·평택시, 경남 남해군·사천시·의령군·합천군, 경북 경주시·영천시, 대구광역시 북구, 부산광역시 강서구, 서울특별시 강서구, 세종시, 울산광역시 울주군, 전남 보성군·장흥군·해남군, 전북 군산시·김제시·남원시·부안군, 충남 계룡시·공주시·부여군·아산시·예산군·천안시·홍성군·옥천군·청주시 등 총 36 지역의 농지 중 농지원부와 농업경영체등록정보 상의 주소코드(PNU)가 일치하는 2,171필지를 대상으로 위험군 분석을 진행함.

○ 총 2,171필지 중 농업경영체에 등록하였으나 농지원부 등록을 하지 않은 농지는 1,024필지였음. 이 중에서 2019년에 직불금을 수령한 농지는 976필지(95.3%)이며, 직불금을 수령하지 않은 농지가 48필지(4.7%)로 조사됨.

- 농지원부에 등록하지 않고 직불금을 수령한 976필지 중 2019년도 농지이용실태조사에서 처분대상으로 통보받은 농지는 34필지로 위험군으로 추출된 대상농지의

3.5%로 나타남.

○ 반면에 농지원부와 농업경영체에 모두 등록한 1,147필지 중 2019년에 직불금을 수령한 농지는 1,082필지였는데, 이 중에서 농지이용실태조사에서 처분대상으로 통보받은 농지는 8필지로 대상농지의 0.7%로 불과함.

○ 이에 따라 농업경영체에 등록하여 직불금을 수령하였으나 농지원부 등록을 하지 않은 농지가 농지원부와 농업경영체에 모두 등록하고 직불금을 수령한 농지에 비해 농지이용실태조사의 처분대상에 포함될 비율이 2.8%p 큰 것으로 조사됨.<sup>74)</sup>

나. '농지원부와 농업경영체등록 상에 모두 자경 기재되어 있는 관외 거주자 농지'의 위험도 분석

○ 앞서 분석한 옥천군 사례가 이를 잘 보여주고 있는데, 옥천군의 경우 농지원부와 농업경영체등록제 상에 모두 자경으로 기재되어 있는 농지 가운데 관외 거주자의 농지가 관내 거주자 농지에 비해 처분명령을 받을 확률이 2.4%p 큰 것으로 나타남.

○ 이를 배수로 환산하면 약 15배 높은 것으로서 이러한 위험군 특징이 타당함을 보여줌.

다. '1ha를 초과하는 농지를 상속한 자가 관외 거주자인 경우'의 위험도 분석

○ 상속농지는 기본적으로 예외적 농지 소유가 가능하지만, 농지의 소유 상한이 1ha로 제한되어 있음. 따라서 1ha를 초과하는 상속농지는 자경하지 않으면 초과분 만큼 처분의 무 대상이 됨.

- 이에 따라 상속농지의 규모가 1ha를 초과하면, 위험군 특징의 한 요인이 되고, 이에 더하여 소유자의 거주지가 관외이면 그 위험성이 더 커진다고 할 수 있음.

○ 앞서 분석한 옥천군 사례는 이러한 요인들의 조합이 위험군으로 특정할 수 있음을 보여주었음.

---

<sup>74)</sup> 여기서 2.8%p는 3.5%와 0.7% 간의 격차로 실제적인 의미는 5배 차이가 난다는 것임.

- 옥천군의 경우, 취득원인이 수증인 필지 중 소유자별 소유면적이 1ha를 초과하는 13건의 사례에서 처분의무통지를 받은 건수 비율이 15.4%로 나타났으며, 처분의무통지 대상 모두가 관외 거주자의 농지로 확인됨.

○ 따라서 개별 상속인의 상속농지 합이 1ha를 초과하고, 그 상속인이 관외에 거주한다면 위험군으로 특정할 수 있다 판단됨.<sup>75)</sup>

라. 기존 농지이용실태조사에서 사각지대에 놓여 있던 농지

○ 기존 농지이용실태조사에서 상속농지는 전반적으로 조사대상에서 벗어나게 되는 경우가 많았음.

- 이렇게 된 주된 원인은 상속농지를 농지취득자격증명 발급 대상에서 제외시킨 데 있음. 이 결과 최근 3년간 농취증 발급 대상을 농지이용실태조사의 주된 조사대상으로 하는 조사에서 제외됨.
- 비록 추가적인 조사대상으로 관외 거주자의 소유농지 전체가 포함되긴 하지만, 연차적으로 일부분씩 조사대상이 되고 그 속에 상속농지가 일부를 구성하게 됨.

○ 하지만 관내 상속농지는 현행 조사체계 하에서 농지이용실태조사의 조사대상이 되지 않음. 다시 말해, 관내 상속농지는 현행 농지이용실태조사의 사각지대에 놓여 있음.

○ 이처럼 사각지대에 놓여 있는 관내 상속농지에 대해 위험군을 특정하는 방안은 관내에 거주하는 특정 상속인의 상속농지 합이 1ha를 초과하는 경우가 됨.

- 예를 들어, 1ha 초과하는 농지를 자경하지 않고 임대하는 경우에 그 농지는 처분의무대상이 됨.

---

<sup>75)</sup> 다만, 상속농지의 소유규모가 1ha를 초과한다는 것은 필지의 크기가 아니라 소유하는 사람의 소유한도를 의미하기 때문에 사람 중심으로 파악해야 하는 어려움이 상존함. 이런 점에서 농지의 관리는 농지조사적(물적) 관리 못지 않게 사람 중심적 관리로 확장될 필요가 있음.

### 3. 농지관리제도 일반 개선방안

#### 3.1. 상속농지 관리 방안 개선

##### 3.1.1. 농지취득자격증명 발급 범위 확대

- 현행 「농지법」 제8조 제1항 제1호에 따라 상속농지가 농지취득자격증명 발급대상에서 제외되고 있는데, 이 상속농지가 농업경영계획서를 작성하지 않고 농취증 발급신청을 하는 대상에 포함되도록 제도를 개선함.
- 현재 상속농지가 농취증 발급대상에서 제외됨으로써 발생하는 가장 주된 문제점은 상속농지의 취득/처분관리가 (매매 등 다른 형태로 취득하는 농지와 달리) 어렵다는 점임.
  - 현행 농지제도상으로 농지의 취득 및 처분 행정<sup>76)</sup>은 농지취득자격증명 관리와 농지이용실태조사/처분명령 관리 중심으로 이루어지고 있기 때문에 농취증 발급 대상에서 제외되는 상속농지는 농지의 취득/처분 관리 대상에서 제외됨.
  - 농지이용실태조사에서도 실제적인 운용은 주된 조사대상을 최근 3년간(2020년부터 최근 5년간) 농취증 발급대상자의 농지로 하고 있기 때문에 「농지법」의 허용범위(1ha)를 초과하는 상속농지에 대한 합법적 소유조건(자경) 충족 여부를 확인하기 어려움.<sup>77)</sup>
- 상속농지를 농취증 발급대상에서 제외함으로써 발생하는 또 다른 문제점은 해당 농지에 대한 정보가 파악되지 않는다는 점임.
  - 상속농지 소유자의 자발적 등록(농지원부 등록 및 농업경영체 등록) 없이는 농지의

76) 새울행정시스템 중 농업행정은 세 가지 하위 체계, 즉 ① 농지원부 관리, ② 농지취득/처분 관리, ③ 농지전용 관리로 구성되어 있음. 농림축산식품부·한국농어촌공사(2017), p.24 참조.

77) 농지이용실태조사 대상에 관외 거주자 농지를 연차적으로 포함시키고 있지만, 부차적 대상에 불과한 실정이고, 관내 거주자의 상속농지는 이런 범주에도 속하지 않는 상태에 있음. 결국 상속농지는 농지소유자의 자발적 등록(농지원부 등록과 농업경영체등록)에 의존해 이용현황을 파악하고 있는 상황임.

이용현황(자경, 임대차 등)을 파악할 수 없기 때문에 전국적 혹은 지역적 농지관리 차원에서 전체 농지를 체계적으로 관리할 수 없게 됨.

- 더욱이 상속농지 소유자가 자발적으로 등록하지 않을 휴경 등 미경작 상태에 대해서는 현황 파악이 거의 불가능하다 할 수 있음.

○ 농취증 발급 범위를 상속농지까지 확대하는 것은 이런 문제 해결에 도움이 됨. 즉, 상속농지가 농지이용실태조사의 대상에 포함됨으로써 상속농지의 합법적 소유 및 이용 상태를 조사·확인할 수 있을 뿐 아니라 상속농지를 포함한 전체 농지에 대해 이용유형별로 통계적 실태를 파악할 수 있게 함.

○ 다만, 상속농지를 농취증 발급 대상으로 하는 경우에 한 가지 고려해야 할 사항은 모든 상속농지 취득자가 영농활동 의사를 갖고 있는 것이 아니기 때문에 농취증 발급의 요건으로 농업경영계획서 작성을 전제로 하지 않는 것이 타당하다는 것임.

○ 상속농지를 농취증 발급대상에 포함하는 내용의 법제화는 다음과 같은 사항의 개정으로 도달할 수 있음.

〈표 5-1〉 상속농지의 농취증 발급 대상 포함 관련 「농지법」 개정안

| 법령                                | 현행  | 개정  |
|-----------------------------------|---|---|
| 농지법 제8조 제1항 제1호<br>(농취증 발급 예외 규정) | “제6조 제2항 제1호·제4호·제6호·제8호 또는 제10호(같은 호 바목은 제외한다)에 따라 농지를 취득하는 경우”                                  | “제6조 제2항 제1호·제6호·제8호 또는 제10호(같은 호 바목은 제외한다)에 따라 농지를 취득하는 경우”  |
| 농지법 제8조 2항<br>(농업경영계획서 없는 농취증 발급) | ... 다만, 제6조 제2항 제2호·제3호·제7호·제9호·제9호의2 또는 제10호 바목에 따라 농지를 취득하는 자는 농업경영계획서를 작성하지 아니하고 발급신청을 할 수 있다. | ... 다만, 제6조 제2항 제2호·제3호·제4호·제7호·제9호·제9호의2 또는 제10호 바목에 따라 농지를 취득하는 자는 농업경영계획서를 작성하지 아니하고 발급신청을 할 수 있다. |

자료: 저자 작성.

### 3.1.2. 상속농지 관련 타 기관 정보 공유 확대

- 농림축산식품부(농림축산식품부의 업무를 위임받은 한국농어촌공사 포함)가 상속농지 관련 정보를 확보하기 위하여 대법원의 부동산등기부등본 정보와 행정안전부의 주민등록 정보에 대해 정보 제공을 요청할 수 있는 법적 근거를 마련하도록 함.
- 이러한 정보 공유 확대는 상속농지에 대한 「농지법」적 관리를 보다 철저히 할 수 있는 계기가 될 수 있음.
  - 먼저 행정안전부의 주민등록 정보와 관련해서는 한국농어촌공사가 상속원인 발생(사망)으로 인한 주민등록 말소 정보를 확인하여 1ha를 초과하는 상속농지의 소유가 불법임을 안내함과 동시에 해당 농지가 농지은행 임대수탁사업의 대상이 될 수 있음을 알림으로써 상속농지를 보다 「농지법」적 테두리 내에서 관리할 수 있음.
  - 다음으로 대법원의 부동산등기부등본 정보와 관련해서는 한국농어촌공사가 소유권 이전 등기로 인한 부동산등기 원인(상속) 자료를 제공받아 1ha를 초과하는 상속농지의 소유가 불법임을 안내함과 동시에 해당 농지가 농지은행 임대수탁사업의 대상이 될 수 있음을 알림으로써 상속농지를 보다 철저히 관리할 수 있음.

〈표 5-2〉 농지정보 자료 제공 요청의 관련 법 개정안

| 법령                                      | 현행  | 개정   |
|---|---|--|
| 농지법 제54조의2<br>(농지자료 통합관리)               | -   | 농림축산식품부 장관은 농식품정책 수립, 농지원부 작성에 활용하기 위하여 주민등록전산자료, 부동산등기전산자료 등 대통령령으로 정하는 자료에 대해 해당 자료를 관리하는 기관에 그 자료를 요청할 수 있으며, 요청을 받은 관리기관의 장은 특별한 사정이 없으면 그에 따라야 한다.          |
| 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제47조<br>(자료 제공 등의 요청) | 공사는 관계 행정기관 또는 농업인에게 업무를 위하여 필요하다고 인정되는 자료의 제공을 요청할 수 있다. | 공사는 대법원 등 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관, 그 밖의 공공단체 또는 농업인 등에 대하여 제10조 제1항에 따른 업무 수행에 필요한 자료 및 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 그 제공기관과 자료 및 정보의 범위는 대통령령으로 정한다. |

자료: 농지포럼 회의 자료(2020.11.)를 기초로 저자 작성.

### 3.2. 농지처분명령유예 제도 개선

- 불법적 농지소유를 방지하기 위해 시행 중인 농지처분명령제도 운용에서 처분의무가 확정된 농지에 대한 처분명령유예가 광범위하게 이루어짐으로써 농지처분명령제도의 실효성이 상실될 위험에 처해 있음을 보았음.
  
- 처분의무 대상농지 중 많은 부분이 처분명령유예 절차를 통해 탈법적으로 처분의무에서 벗어나는 것을 방지하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 개선방안이 요구됨.
  - 첫째, 처분명령유예의 주된 기준인 ‘자기의 농업경영으로 이용’ 개념을 보다 엄밀하게 규정하고, 이 규정에 따른 농업경영의 이행계획 및 이행경과를 해당 농지소유자가 관리기관에 신고하게 하며, 관리기관은 신고내용에 대한 타당성 평가 및 이행 여부 확인을 통해 처분명령유예의 최종결정을 하게 하는 제도 개선이 필요함.
  - 둘째, 한국농어촌공사로의 매도위탁이 증대되게 하는 현실적 방안을 모색하고 이에 따른 제도 개선을 추진하는 것이 필요함.
  
- 첫 번째 제도 개선방안은 처분명령유예의 주된 기준인 「농지법」 제12조 제1항 제1호, 즉 ‘처분대상농지를 자기의 농업경영에 이용하는 경우’의 의미를 명확히 하고, 이를 관리기관이 확인할 수 있는 형태의 체크리스트로 만들어 체크리스트별 관련 증빙을 해당 농지소유자가 연차적으로 제출하게 하며, 이를 농지이용실태조사를 통해 점검하게 하는 것임.
  - 일차적으로 「농지법」 제12조 제1항 제1호가 규정한 ‘자기의 농업경영에 이용’의 의미는 「농지법」 제2조 제5호의 ‘자경’ 개념 뿐 아니라 동법 제9조 제6호의 ‘일부 위탁’ 개념까지 포함하는 것으로 해석하는 것이 타당할 것으로 판단됨.
  - 이에 따라 처분명령유예를 신청하는 첫 해에는 해당 농지소유자가 농업경영계획서(공동 제출)와 농작업위탁 계약서(일부 위탁시 제출)를 관리기관에 제출하게 하고, 관리기관은 이에 대한 타당성 평가를 근거를 처분명령을 유예하게 함.
  - 이어지는 처분명령유예 기간 동안에는 해당 농지소유자가 농업경영계획서에 따른 영

농실적 및 위탁실적을 제출하게 하고, 관리기관은 이를 기초로 농지이용실태조사를 실시하게 함.

- 관리기관은 3년에 걸친 유예기간 동안 해당 농지소유자가 처분 의무 대상농지를 '자기 농업경영에 이용'했는지 여부를 판단하여 처분 의무 취소에 대한 최종적 결정을 하도록 함.

○ 두 번째 제도 개선방안은 처분 의무 대상농지의 한국농어촌공사로의 매도위탁 및 매수 청구가 늘어나게 해서 탈법적 위장경작에 의한 처분명령유예 시도를 줄이는 것임.

- 현행 농지제도에 따르면, 처분 의무 대상농지에 대해 한국농어촌공사와 매도위탁계약을 체결하면 처분명령유예를 받을 수 있음.
- 그런데 매도위탁계약은 한국농어촌공사가 중간매개만 담당하기 때문에 매수자가 나타나지 않으면 계약이 성사되지 않거나 완성되지 않음. 또한 농어촌공사가 매매가격 결정에 아무런 재량권도 행사할 수 없기 때문에 매도위탁계약에 소극적이게 됨.<sup>78)</sup>
- 처분 의무 대상농지의 유동화를 위해서는 한국농어촌공사가 매입주체가 되어 농지를 매입하는 매수 청구가 활발하게 이루어지게 해야 할 필요가 있음.

○ 그런데 처분명령받은 농지를 대상으로 하는 매수 청구 또한 <표 5-3>에 나타난 바와 같이 그 실적이 매우 저조함.

- 처분명령 받은 농지의 매수 청구가 적은 이유는 해당 농지의 가격을 공시지가로 하기 때문임.
- 현행 농지제도에서 처분명령 농지의 매수 청구 가격을 공시지가로 정한 이유는 불법적 행위 대상인 처분명령 농지를 감정평가가격이나 공매가격으로 평가하게 하는 것이 징벌적 조치를 면제해 주는 것과 같다고 판단한 것으로 사료됨.
- 하지만 농지에 대한 처분 의무 자체가 농지소유자에게 상당한 불이익 내지 권리 침해

---

78) 실제로 이와 유사한 성격의 농지은행사업인 농지매도수탁사업의 사업실적이 극히 낮게 나타나 사실상 이 사업이 농지은행사업으로 포기된 상태에 있었던 경험이 있음. 김수석 외(2007), p. 12참조.

에 해당하기 때문에 처분의무 대상농지의 감정평가가격으로의 매수청구 허용이 징벌적 조치를 면제해 준 것이라 보기 어렵다 볼 수 있음.

〈표 5-3〉 한국농어촌공사의 농지 매수 청구 처리 실적

단위: 건수, m<sup>2</sup>

| 구분   | 건수 | 면적    |
|------|----|-------|
| 2016 | -  | -     |
| 2017 | -  | -     |
| 2018 | -  | -     |
| 2019 | 2  | 4,571 |
| 2020 | 1  | 2,268 |
| 합계   | 3  | 6,839 |

자료: 한국농어촌공사 농지은행사업처.

- 따라서 처분의무 대상농지의 한국농어촌공사로의 매도위탁계약에 대한 개선방안은 매도위탁에 매수청구를 포함하게 하고, 매수 청구때 결정되는 농지가격이 공시지가가 아닌 감정평가가격이 되게 하는 것임.
  - 이와 관련해서 제안되는 개정 법령의 내용은 〈표 5-4〉와 같음.
- 요컨대 매수청구의 기준가격 변경에 대한 검토를 농지의 처분 관리에 한정해 바라보는 것이 아니라, 독일의 선매권 제도와 같이 매도위탁 및 매수청구를 통해 비농업인으로부터 경작하는 농업인에게로 농지가 이전되게 하여 농업의 구조개선에 기여하는 것으로 바라볼 필요가 있음.
- 이러한 제도 개선은 일차적으로 처분의무 대상농지 중 적지 않은 부분, 특히 현재 처분명령유예제도를 활용해 탈법적으로 자경농지로 위장하는 농지의 상당 부분이 매도위탁계약(매수 청구 포함) 체결로 전환될 수 있게 함으로써 처분명령유예제도의 실효성을 높일 수 있게 된다는 장점이 있음.
  - 다음으로 공사로의 매도위탁 증대는 농지유동화 촉진 차원에서 농지은행으로 매입·비축을 늘리고자 하는 정책 방향을 뒷받침하는데 기여하게 될 것임.

〈표 5-4〉 대상농지의 매도 위탁 가액 평가 관련 「농지법」 개정안

| 법령           | 현행   | 개정   |
|--------------|--|--|
| 농지법 제11조 제3항 | 한국농어촌공사는 제2항에 따른 매수 청구를 받으면 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 공시지가(해당 토지의 공시지가가 없으면 같은 법 제8조에 따라 산정한 개별 토지 가격을 말한다. 이하 같다)를 기준으로 해당 농지를 매수할 수 있다. 이 경우 인근 지역의 실제 거래 가격이 공시지가보다 낮으면 실제 거래 가격을 기준으로 매수할 수 있다 | 한국농어촌공사는 제2항에 따른 매수 청구를 받으면 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따라 감정평가업자가 감정평가한 가액을 기준으로 해당 농지를 매수할 수 있다 |

자료: 저자 작성.

### 3.3. 농지처분명령 이행강제금 운용방식 개선

○ 제3장에서 살펴본 바와 같이, 처분명령농지의 이행강제금과 관련한 문제점은 이행강제금의 징수가 원활하지 않아 징수액의 약 50%가 체납되고 있다는 점임.

- 체납액 중 약 20%는 사실상 징수를 포기한 장기연체자의 체납액임.

○ 이행강제금 체납 문제의 개선방안으로 다음과 같은 이행강제금 실시 절차를 제안함.

① 일차적으로 이행강제금 부과에 앞서 농지소유자에게 한국농어촌공사로의 매수 청구가 가능하다는 정보를 제공함.

- 이때 매수 청구는(앞서 서술한 바와 같은 제도 개선이 이루어질 경우) 「농지법」 제11조 제3항의 개정으로 농지가격이 감정평가가격으로 평가된다는 점을 알려줌.

② 다음으로 이행강제금의 체납에 대해 다음과 같은 신규 관리방안을 도입함.

- 이행강제금의 징수에도 불구하고 농지의 매각처분이 이루어지지 않는 경우, 한국농어촌공사가 해당 농지에 대해 농지소유자와 선매 협의를 할 수 있게 함.

- 농지소유자가 선매 협의에 동의하는 경우, 선매가격을 감정평가가격으로 하고,<sup>79)</sup> 체납된 이행강제금은 해당 농지 공시지가의 20%를 넘어서지 않게 한도를 설정함(표 5-4).

79) 여기서 농지가격을 감정평가가격으로 평가하는 것은 전술한 개선방안에서 제안한 바와 같이 「농지법」 제11조 제3항의 개정을 전제로 하기 때문임.

- ③ 마지막 단계로, 이행강제금 체납자가 한국농어촌공사와의 매수 청구 또는 선매 협의에 동의하지 않는 경우 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따른 체납처분절차인 독촉 및 압류 절차에 따라 처리하도록 함.

〈표 5-5〉 장기 체납 관련 「농지법」 개정안

| 법령                  | 현행 | 개정   |
|---------------------|----|--|
| 농지법 제62조 제9항 신설     | -  | 이행강제금 징수에도 불구하고 농지의 처분이 이루어지지 않는 경우 한국농어촌공사는 해당 농지소유자와 대통령령으로 정하는 정산방식에 따라 선매 협의를 할 수 있다                                     |
| 농지법 시행령 제75조 제4항 신설 | -  | 법 제62조 제9항에서 “대통령령으로 정한 정산방식”이란 선매협의가격은 법 제11조 제3항의 매수 청구와 동일한 방식의 가액을 기준으로 하고, 징수되는 이행강제금의 상한을 해당 농지 공시지가의 20%로 설정하는 것을 말한다 |

자료: 저자 작성.

## 4. (중장기적) 농지관리제도 개편의 기본방향

- 현행 농지제도가 안고 있는 제도의 기본원칙과 현실 간의 괴리문제를 해결하기 위해서는 농지제도의 규제원리가 소유규제 중심에서 이용규제 중심으로 개편이 필요함.<sup>80)</sup>
  - 이는 현행 농지제도가 현실과 부합하지 않는 제도적 부정합 문제를 개선하기 위해서도 필요하지만, 보다 중요한 것은 현 단계의 농업발전에 보다 적합한 농지제도의 기본원리가 이용규제 중심으로 구성되는 것이 바람직하기 때문임.
  - 다시 말해, 농업경제질서의 기본원리 중 하나로서 오늘날의 농업발전의 견인차로 기능할 수 있는 농지제도는 협의의 경자유전 원칙에 입각한 소유규제가 아니라 경작자의 농지이용권을 강화하는 이용규제 중심의 제도로 정립되는 것이라 할 수 있음.
- 농지제도 개선의 기본방향을 이렇게 설정할 때, 농지관리제도의 기본방향도 여기에 부응하게 개편될 필요가 있음.

<sup>80)</sup> 김수석 외(2009), p.151 이하 참조.

- 현행 농지관리제도는 경자유전원칙의 준수를 위해 불법소유의 방지 및 억제에 중점을 두고 있기 때문에 불법소유에 대한 징벌적 규정 위주로 구성되어 있음.
- 소유규제 중심에서 이용규제 중심으로 농지제도의 규제원리가 바뀌게 된다면, 농지 관리의 중점은 농지의 불법소유 적발보다는 농지가 경작지로 제대로 이용될 수 있는 하는 방안 모색에 놓이게 해야 할 것임.

○ 농지관리제도의 기본방향 개편과 관련하여 우리에게 시사점을 주는 외국 사례는 일본의 유희지 관리제도임.

- 앞서 살펴본 바와 같이, 일본은 유희농지 관리를 위해 일차적으로 농지이용상황조사를 실시하고, 이에 대한 후속조치로 농지이용의향조사를 통해 유희농지가 매도 또는 임대되거나 소유자에 의해 다시 경작되게 하고 있음.
- 이처럼 농지가 경작지로 이용되게 하는 것에 농지관리의 중점을 두는 일본 사례는 이용 규제 중심의 농지관리가 나아가야 할 한 측면을 보여주는 것이라 할 수 있음.

○ 그런데 자작농주의에서 경작자주의로 전환한 일본과 달리 경자유전원칙에 따라 농지소유자의 자경을 의무화하고 있는 우리나라에서는 명시적인 경작자주의가 제도로 정착하기 이전에는 휴경지 관리와 함께 불법소유농지 관리가 동시에 실시될 수 있게 하는 방안 모색이 필요함.

- 다만, 불법소유농지의 관리가 기존과 같은 징벌적 성격에서 벗어나 처분의무농지가 농지시장에서 보다 원활하게 유동화될 수 있는 형태로 처리될 수 있게 할 필요가 있음.

○ 이상과 같은 전제하에서 농지관리제도, 특히 농지처분명령제도로 대표되는 사후적 농지관리제도의 개편방안으로 다음과 같은 두 가지 안을 제안할 수 있음.

#### ㉠ 제1안: 현행 농지처분명령 절차 유지

- (1) 사후적 농지관리의 기본성격을 불법적 농지소유의 적발 및 징벌적 처분에 두지 않고, 휴경농지의 관리 및 효율적 농지유동화를 위한 매도수위탁(선매협의 포함)관리로 전환함.

- (2) 농지이용실태조사를 통해 처분의무대상이 된 농지는 처분유예기간 동안 세 가지 선택 대안, 즉 ① 자경, ② 농지은행에 장기임대위탁, ③ 매도 중 하나를 이행하게 함.
- 매도하는 방법 중의 하나로 한국농어촌공사에게 감정가격으로 매수 청구할 수 있게 함.
- (3) 처분유예기간 동안 상기 대안들 중 하나가 이행되지 않으면, 농지처분명령이 내려짐.
- 처분명령을 받은 농지에 대해 한국농어촌공사가 감정가격으로 선매협의를 할 수 있음.
- (4) 처분명령 불이행 농지에 대해 이행강제금이 부과됨.
- 이행강제금이 부과된 농지에 대해 한국농어촌공사가 감정가격으로 선매협의를 할 수 있게 하되, 선매협의를 인센티브로 이행강제금의 상한을 설정함.

## ㉔ 제2안: 농지처분명령의 절차 및 내용 변경

- (1) 사후적 농지관리의 기본성격을 불법적 농지소유의 적발 및 징벌적 처분에 두지 않고, 휴경농지의 관리 및 효율적 농지유동화를 위한 매도수위탁(선매협의 포함)관리로 전환함.
- (2) 농지이용실태조사를 통해 처분의무대상이 된 농지의 소유자에게 일차적으로 3년 간의 경작명령을 부과함.<sup>81)</sup>
- 경작명령은 「농지법」상의 대리경작에 준하는 방식으로 농지소유자에게 자경을 명령하는 제도임. (⇒ 신규 제도 신설)
- (3) 경작명령 불이행 농지에 대해 처분명령을 부과함. (⇒ 처분명령유예제도 폐지)
- 처분명령 농지의 매각을 위해 한국농어촌공사에 감정평가가격으로 매수 청구할 수 있음.
- (4) 처분명령 불이행 농지에 대해 이행강제금이 부과됨.
- 이행강제금이 부과된 농지에 대해 한국농어촌공사가 감정가격으로 선매협의를 할 수 있게 하되, 선매협의를 인센티브로 이행강제금의 상한을 설정함.

<sup>81)</sup> 경작명령 부과 방안의 의미와 취지에 대해서는 금태환(2017) 참조. 금태환(2017)은 농지의 소유가 명백한 불법적인 투기로 판단되지 않는 한, 불법 임대차나 휴경이 발생하였다 하더라도 바로 처분의무를 부과한다는 것은 기본권 제한에 관한 최소침해의 원칙을 해할 가능성이 있다고 보고, 처분의무의 확정 이전에 농지소유자 스스로 그것을 시정할 기회 즉 시정명령이나 농업경영이용명령 등의 조치가 선행되어야 한다고 함.

## 지자체 농지업무 담당자 대상 설문조사표

### I. 농지이용실태조사 관련

1. 2019년 관내 읍·면·동사무소에서 농지이용실태를 직접 조사하는 직원은 몇 명이었습니까? (해당 란에 ○ 표시)

| 인원      | 0명 | 1명 | 2~3명 | 4~5명 | 6명 이상 |
|---------|----|----|------|------|-------|
| 정규직 직원  |    |    |      |      |       |
| 계약직 조사원 |    |    |      |      |       |

2. 해당 지역 시·군청에서 농지이용실태조사 결과를 종합하고 처분명령 절차를 담당하는 직원은 몇 명입니까? ( )

- ① 1명    ② 2명    ③ 3명    ④ 4명 이상

3. 읍·면·동사무소의 농지이용실태 조사인력은 충분한 편입니까?

- ① 매우 부족하다                      ② 부족하다  
 ③ 충분하지 않지만 조사대상을 신속적으로 조절해 큰 부족을 느끼지 않는다  
 ④ 충분하다

4. 시·군청에서 농지이용실태조사 결과를 정리하고 처분명령 절차를 담당하는 인력은 충분한 편입니까?

- ① 매우 부족하다                      ② 부족하다  
 ③ 충분하지 않지만 연관 업무를 신속적으로 조절해 큰 부족을 느끼지 않는다





⇒ 10.1. 농지이용실태조사 규정이 강화되었음에도 불법소유 적발이 늘지 않았다면, 그 이유는 무엇이라 생각하십니까?

( )

11. 농지이용실태조사의 성과를 높이기 위해 시급히 개선되어야 하는 사항은 무엇입니까?  
(우선순위 2개 응답)

- ① 조사인력 확보 및 확대                      ② 조사예산 확대
- ③ 조사원 교육 및 역량 강화                  ④ 조사대상 범위 조정(한정)
- ⑤ 불법 위험군 특정방법 개발              ⑥ 관련 기관(농어촌공사, 농관원)과 협업
- ⑦ 기타 ( )

**II. 농지처분명령 관련**

12. 2018년 시군 차원에서 농지이용실태를 조사한 대상농지 중 몇 % 정도가 농지처분의 무통지대상이 되었습니까? (해당 란에 ○ 표시)

| 구분 | 1% 이내 | 1~2% 이내 | 2~3% 이내 | 3~5% 이내 | 5% 이상 |
|----|-------|---------|---------|---------|-------|
| 건수 |       |         |         |         |       |
| 면적 |       |         |         |         |       |

13. 조사대상 농지 중에서 처분의무대상농지로 확정되는 과정은 어떻게 이루어집니까?

- ① 자경 및 합법적 임대차 여부에 대한 철저한 조사에 입각하여 처분의무대상으로 확정한다
- ② 관내 거주하지 않는 부재지주의 농지에는 불법적 농지소유가 일반화되어 있어 이를 모두 적발한다는 것이 불가능하기 때문에 최소한의 기준을 적용해 처분의무대상을 확정한다
- ③ 처분명령대상 기준과는 별도로 현실적으로 (제한된 인원으로) 자경 여부를 판별하기가 쉽지 않기 때문에 휴경 등으로 해서 불법적인 농지소유가 명백한 경우에 처분의무대상농지로 확정한다
- ④ 처분의무대상 확정 기준이 변동적이라 어떤 때는 엄격한 기준에 따라 조사·확정하고 어떤 때는 최소한의 기준을 적용하여 확정한다.

⑤ 기타 ( )

14. 처분의무통지대상농지가 처분통지 후 실제로 처분(매각)되는 데는 통상 어느 정도 기간이 소요됩니까?

- ① 6개월    ② 1년    ③ 1년 6개월    ④ 2년    ⑤ 2년 이상

15. 농지처분명령 이행을 완수하는데 가장 큰 어려움은 무엇입니까?

- ① 청문 등에 의한 처분의무대상 확정    ② 이행강제금 부과 및 반복부과  
③ 이행강제금 및 체납금 징수    ④ 처분농지의 매각 강제  
⑤ 기타 ( )

16. 현재 한국농어촌공사가 실시하고 있는 농지임대수탁사업은 농지이용실태조사 대상지를 감소시키는 역할과 농지처분명령 이행의 대안이 되는 기능을 담당하고 있다고 얘기되고 있습니다. 선생님은 이러한 의견에 동의하십니까?

- ① 그렇다    ② 별 도움이 되지 않는다    ③ 잘 모르겠다

17. 선생님의 시군에서 농지이용실태조사 및 농지처분명령 이행에서 느끼는 가장 큰 문제점이나 불법임대차 적발을 위해 개선되어야 할 사항이 있으면 써주시기 바랍니다.

▣ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 ▣



## 참고문헌

- 금태환. 2017. “이행강제금에 관한 농지법 규정의 위헌 여부”. 『행정판례연구』 XXII-2. 한국행정판례연구회.
- 김수석. 2011. 『농지처분명령 운용실태와 개선과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·황의식·허주녕. 2007. 『농지은행 활성화 및 유휴농지 관리방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·박석두·채광석·김창호·황연수·조가옥. 2008. 『경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·박시현·채광석·김창호·황연수·황한철. 2009. 『경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(2/2차연도)』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·이규천·김광수. 2010. 『지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·박시현·채광석·김광수. 2010a. 『외국의 국토관리 및 농지제도』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·정호근·김화영. 2015. 『국립농산물품질관리원 조직개편 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·김홍상·박지연·김부영·황연수. 2016. 『농지은행사업 개편을 통한 농지이용 효율화 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상·김수석·황의식·채광석. 2011. 『농업·농촌 여건변화 대비 농지은행 대응방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상·김수석·채광석·조원주·김부영. 2018. 『농지 소유·이용제도 개편방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 농림축산식품부. 2020. 『2020년도 기본형 공익직접지불사업 시행지침서』.
- 농림축산식품부·한국농어촌공사. 2017. 『농지지원부 업무지침 및 시스템 사용요령』.
- 박준기·김태훈·유찬희·임준혁·송재일. 2020. 『임대농지 및 상속농지 관리방안』. 한국농촌경제연구원. (미간행보고서)
- 오현석. 2017. “프랑스 농식품 조직 현황 및 시사점”. 미발표 원고.
- 오현석. 2020. “프랑스의 농지거래 및 임대차 관리 실태 분석”. 미발표 원고.
- 채광석·박석두. 2012. 『농지상속 실태와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.
- 황성혁. 2020. “일본 농업위원회의 농지관리 역할과 시사점”. 미발표 원고.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG). 2016. “Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften.” Manuskript
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG). 2019. “Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften.” Manuskript
- Fnsafer, Rapport d'activité 2014 des safers, observateurs et opérateurs fonciers de l'espace rural et périurbain
- Fnsafer, L'essentiel des marchés fonciers ruraux en 2015, Le prix des terres, mai 2016
- Legifrance, Code rural et de la pêche maritime ([www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr))

Muriel GOZAL, Le marché foncier rural en 2014, Congrès des Safer, La Rochelle - 4 décembre 2015.

농림중금총합연구소. 2015. 『농업위원회제도 개정에 관하여(農業委員会制度の見直しについて)』.

농림수산성(農林水産省). 농업위원회 사무의 실시상황 등의 공표에 관하여 ‘農業委員会における事務の実施状況等の公表について’ 각년도.

농림수산성(農林水産省). 2015. “일본 농정개혁 연구”

농림수산성(農林水産省). 2016. “농업위원회법 개정에 관하여(農業委員会法改正について)”

농림수산성(農林水産省). 2020. “농업위원회 제도(農業委員会制度)”

일본 중의원조사국. 2015. 『농협·농업위원회 등의 개혁에 관한 전문가 등의 견해(農協・農業委員会等の改革に関する学識経験者等の見解)』

#### <법령>

「농업경영에 이용하지 않는 농지 등의 처분 관련 업무처리요령」(농림축산식품부 예규 제40호):  
2016. 12. 19 일부 개정 및 시행

「농지법」

Allgemeine Weisung des Ministeriums für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz nach §16 des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes (ASVG) zur Verwaltung des Bodenfonds durch LBBW Immobilien Landsiedlung GmbH (독일 바덴-뷔르템베르크 주 토지기금 관리규정)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347)

Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Landpachtverkehrsgesetz - LPachtVG)

Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (Agrarstrukturverbesserungsgesetzes - ASVG)

Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe in Baden-Württemberg (Grundstückverkehrsgesetz - GrdstVG)

Reichssiedlungsgesetz (독일 제국영농정착법)

#### <참고사이트>

<https://de.wikipedia.org/wiki/Landkreis> (검색일: 2020. 05. 04)

<https://www.safer.fr>

<https://www.saferlr.com/safer-languedoc-conseil-administration>