

전략연구 2019-01

충남 마을농지 소유 및 이용 실태와 정책방향 연구

강마야 · 이도경

연구 요약

연구의 목적은 충남 마을 내 농지소유 및 농지이용 실태를 조사, 분석, 진단하여 농지제도 개선이 필요한 과제, 정책방향을 도출하고자 한다. 이를 위해서 마을농지 전수실태조사 외에도 마을주민 전수실태조사와 농지관련 행정자료를 병행하여서 분석하고자 한다.

연구의 내용은 농지소유 및 농지이용 구조 문제와 관련한 선행연구 및 정책동향을 검토, 충남 마을의 농지소유 및 농지이용 실태 사례를 정량정성 조사로 구분하고 각각 심층 분석, 충남 마을의 농지를 중심으로 행정차원의 필지별 농지정보체계 실태 진단 및 분석, 농지소유 및 농지이용 등 농지제도 관련 개선해야 할 과제, 정책방향을 도출한다.

제2장에서는 농지와 관련한 기초현황 및 정책동향을 살펴보았다.

농지문제와 관련한 이슈동향을 검토한 결과, 제도 요인으로는 농지법 제정 이후에 발생한 비농민의 농지 상속 및 증여, 이농민의 농지소유를 법으로 인정하게 되면서 자작농 체계를 이미 지킬 수 없게 된 점, 경제 요인으로는 경제발전에 따라 농지전용이 확대되면서 실제 농지 매매가격 상승이 농지로부터 발생하는 수익가격 상승을 상회하고 농지가 생산수단이 아닌 자산수단을 목적으로 하는 비농민 농지소유가 확대되는 점, 사회 요인으로는 농가인구의 고령화 및 감소화로 인해서 마을 내 인구는 외부인에게 위탁경영을 맡기는 경우가 증가하고 있다는 점이다.

국가 차원에서 농지이용 확대, 농지제도 개선방향 등을 제안한 연구는 많지만 지역 차원에서 농지소유 및 농지이용 실태조사를 종합적으로 다룬 연구는 부족하다는 한계점이 있다. 따라서 이번 연구는 조사대상 범위가 전국 평균이 아닌 특정 지역사례를 범위로 설정했다는 점, 농지의 소유와 이용에 대한 실태를 집중적으로 조사했다는 점, 농지 관련 행정자료와의 통합데이터를 구축하여 분석했다는 점, 특정마을을 밀도있게 들여다보고 실현 가능한 수준에서 농지제도 관련하여 개선해야 할 과제 및 정책방향을 도출하고자 했다는 점에서 기존 선행연구와 차별성이 있다.

제3장에서는 충청남도 마을농지 실태조사 분석결과를 다음과 같이 정량 측면과 정성 측면으로 구분하였다.

조사개요로는 충남의 마을 내 농지소유 및 이용구조 실태를 정량 측면(구조적)과 정성 측면(비구조적)으로 심층파악하기 위하여 충남 내 불특정 4개 행정리(자연부락) 마을을 대상으로 마을주민 및 마을농지 전수실태조사를 실시하였다. 조사대상 마을의 주민현황은 A마을은 60호에 136명, B마을은 77호에 134명, C마을은 109호에 230명, D마을은 46호에 78명으로서 D마을을 제외하고는 전체 마을주민 중 약 30% 미만 이 농업경영체로서 농업활동에 종사하고 있었다. 조사대상 마을의 농지현황은 필지수 기준 최소 141건에서 최대 499건, 농지면적 기준 최소 33.3ha에서 최대 66.0ha였다.

정량 측면의 마을농지 실태조사 결과는 조사대상 4개 마을농지를 마을주민이 직접 소유한 경우는 약 50% 이상, 마을주민이 임대차 경우는 약 30%, 나머지는 외지인이 소유하거나 문중이 소유한 경우, 모르는 경우 등을 합산하여 약 20%를 차지하는 것으로 나타났다. 자가소유 농지의 경우는 해당시군에 있는 비중이 높은 반면, 임차 농지의 경우는 인접시군 및 그 외 지역에 있는 비중이 높은 것으로 나타났다. 그리고 본인이 직접 경영(자가경영)하는 경우는 약 85% 이상으로 나타나서 조사대상 마을들은 마을 농지 농업적 이용 정도는 높은 편인 것으로 조사되었다. 지목에 따라서 재배작물을 선택하는 것이 아니라 경제적 요인에 따른 경영주 선택으로 재배작물을 결정하는 구조임을 확인하였다. 실제 경작자 농지이용 현황은 필지수와 농지면적에서 상위 10명이 해당마을 농지의 70% 이상을 경작하고 있었다. 농업직불금을 정상으로 수령하는 유형은 약 78%이고 나머지는 소유주와 임차농이 여러 형태로 거래하고 있는 것으로 나타났다.

필지별 농업경영체 등록정보와 7개 행정자료 간 평균 일치율은 82.1%로서 마을농지 필지별(농지번호) 행정자료 일치율이 높은 행정자료는 토지대장 및 토지이용계획 등으로 농지정보 관리수준이 높았다. 농정전담 행정기관의 농지정보 관리수준이 상대적으로 낮았다.

필지별 농업경영체 등록정보와 같은 서류 상 경작자와 5개 행정자료 상 소유자 간 평균 일치율은 54.6%, 필지별 마을농지 전수실태조사 실제 경작자와 5개 행정자료 소유자 간 평균 일치율은 50.9%로서 마을농지 필지별 경작자와 소유자 간 일치율이

다소 높은 자료는 농업경영체 등록정보, 마을농지 전수실태조사, 직불금 내역자료 정도였다. 실제 경작자와 소유자 간 일치정도는 약 50% 내외 수준인 것으로 나타났다.

필지별 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 6개 행정자료 상 경영주 주소지 간 평균 일치율은 78.1%로서 필지별 주소지와 경영주 주소지 간 일치율이 높은 자료는 농업경영체 등록정보, 농지조서 정도였다. 부재지주, 외지인 소유, 경작자와 필지 간 지역 차이가 발생하였는데 일치율이 낮을수록 경작자가 마을 내 주소지를 두고 있지 않는 비율이 높으므로 부재지주이거나 외지인 소유일 가능성(약 22%)이 높음을 의미한다.

필지별 자경임차와 2개 행정자료 자경임차 간 일치율은 마을농지 전수실태조사 결과와 비교 시 농지원부, 농업경영체 등록정보 모두 낮은 수준인 것으로 나타났는데 마을농지 전수실태조사가 정확한지, 행정자료가 정확한지 판단하기 힘들었다.

정성 측면의 마을농지 실태조사 결과는 투기세력이 소유한 농지 및 비자경 상속농지 등이 농지의 농업적 이용에 걸림돌로 작용하는 문제, 각종 세금감면혜택으로 인한 농지의 불법소유와 상속 관행 문제, 음성적으로 이뤄지는 농지임대차가 합법화되지 못하면서 폐해가 발생하는 문제, 경제적 요인 악화로 농민조차 농지를 투자수단으로 인식하는 문제, 행정의 기능과 역할 부족이 공정하지 않은 농지이용으로 연결되는 문제, 농가인구의 고령화 및 감소화로 농지이용 양극화에 영향을 미치고 있는 점, 행정리 마을이장 중심의 행정관리체계와 법정리 중심의 행정정보체계가 불일치하여 세분화된 농지정보를 알지 못하는 점, 농지관련 행정자료의 관리미흡으로 인한 오류와 정보의 불일치, 법적효력 충돌 가능성, 수요자 입장에서의 복잡함과 어려움, 그리고 이 모든 문제를 총체적으로 보여주는 결과물은 농업경영체 등록 및 농업직불금 수령 과정에서 여러 가지 폐해가 나타났다.

제4장에서는 실태조사 결과를 토대로 개선이 필요한 과제와 정책방향을 도출하였다.

개선이 필요한 과제로서는 농지관련 행정자료가 행정리 단위(자연마을)까지 세분화가 되어 있지 않아서 자연마을별 필지에 대한 세부 정보를 조사할 수 없는 점, 농지정보의 부족으로 농업 진입에 실질적인 어려움, 마을단위 농지전수실태조사가 부재한 관계로 농지에 대한 정확한 현황을 제대로 알지 못하는 현실, 농지관련 행정자료와 각종 정보에 대한 미흡한 관리감독 등으로 인해 신뢰가 무너진 상태, 농지관련 용어의 정의와

기준이 명확하지 않아서 생기는 응답의 혼동, 농지관련 행정자료는 관리부서와 상위 법률 각각 상이한 점, 유사한 정보임에도 불구하고 통합·연계·관리가 제대로 되지 않아서 오류 및 정보의 불일치 등이 발견되는 점, 개인정보보호법으로 인하여 농지관련 행정자료 세부정보의 수집과 분석이 불가하기 때문에 과학적인 정책설계나 정책방안이 나올 수 없는 구조 등을 도출하였다.

정책방향으로서 규제완화와 관련한 예외조항만 늘어나고 있는 상황 속에서 농지법 가치가 마을의 환경을 고려한 사람이 이용하게 해야 하는 이념임을 재차 강조, 농지 이용 활성화 혹은 확대를 위해서 현존하는 농지임대차 합법화 등 대대적인 검토와 수정, 마을농지 문제해결을 위한 민간의 자율기재원리가 작동할 수 있도록 마을단위 농지공동관리규약과 마을농지·마을사람위원회와 같은 협의체 장치를 제도적으로 보장해주는 방법, 충남은 물론 전국 단위 마을농지의 소유와 이용에 대한 전수실태조사 실시, 전수실태조사를 통해서 민감한 정보 공개, 농지정보에 대한 지속적인 관리, 투명한 공개, 상시열람, 꾸준한 모니터링, 민간의 자발적 노력과 결합한 정보의 업데이트 등 상시 소통하는 문제해결의 플랫폼 구축, 세금으로 투입된 사업에 한해서 개인정보보호법의 예외적인 이용과 정보조회에 있어서 접근 가능성 향상, 농지관련 정보를 통합·연계하여 종합적으로 관리하는 담당기관 및 부서 일원화, 관련 상위법률의 제개정 작업 등을 제안하였다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	3
3. 연구의 내용 및 방법	4
4. 연구의 추진체계	6
5. 연구의 기대효과	7
6. 연구의 추진일정	8
제2장 기초현황 및 정책동향	9
1. 전국 및 충남의 농지 기초현황	9
2. 이슈동향	15
3. 선행연구	21
4. 정책동향	26
5. 요약 및 시사점	32
제3장 실태분석	35
1. 조사개요 및 분석틀	35
2. 조사결과(정량 측면)	45
3. 조사결과(정성 측면)	87
4. 요약 및 시사점	99
제4장 정책방향	107
1. 개선해야 할 과제	107
2. 정책방향	113
3. 요약 및 시사점	120
제5장 결론	123
1. 연구의 의의 및 한계	123

2. 정책활용 및 향후 과제	127
참고문헌	131
부록	135
1. 착수연심회	135
2. 최종연심회	137
3. 자문회의 및 현장인터뷰 회의록	139
4. 주관식 설문조사 결과	158
5. 마을주민·마을농지 전수실태조사표	162
6. 농지관련 행정자료	164

표 목차

〈표 1-1〉 연구의 추진일정	8
〈표 2-1〉 전국-충남의 토지 소유자별 현황(2018년 기준)	9
〈표 2-2〉 충남의 시군별 농지 필지수(2018년 기준)	13
〈표 2-3〉 충남의 시군별 농지면적(2018년 기준)	14
〈표 2-4〉 농촌토지 이용실태 사례조사 세부내용(김수석 외, 2009)	23
〈표 2-5〉 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 세부내용(김수석 외, 2008)	24
〈표 3-1〉 마을농지 통합데이터 구축과정(농지번호 기준)	39
〈표 3-2〉 조사대상 마을의 인구·세대·농업경영체 현황	45
〈표 3-3〉 조사대상 마을의 연령대별 인구 현황	46
〈표 3-4〉 조사대상 지역 법정리 전체의 마을주민 연령대별 인구 현황(2018년 기준) ..	47
〈표 3-5〉 조사대상 마을의 가구 현황	48
〈표 3-6〉 조사대상 마을의 농가 및 경영주 현황	49
〈표 3-7〉 조사대상 마을의 농가 유형에 따른 농업경영체 및 농업보조금 수혜 현황 ...	50
〈표 3-8〉 조사대상 마을의 주요 재배품목 현황(중복응답 포함)	51
〈표 3-9〉 조사대상 마을의 영농형태 및 노동력 고용형태 현황(중복응답 포함)	51
〈표 3-10〉 조사대상 마을의 비농업활동(중복응답 포함)	52
〈표 3-11〉 조사대상 지역 법정리 전체의 농지 필지수(2018년 기준)	53
〈표 3-12〉 조사대상 지역 법정리 전체의 농지면적(2018년 기준)	54
〈표 3-13〉 조사대상 마을농지의 필지수	55
〈표 3-14〉 조사대상 마을농지의 면적	55
〈표 3-15〉 조사대상 마을농지의 소유형태별 면적	57
〈표 3-16〉 조사대상 마을농지의 소유형태에 따른 친환경인증 현황	58
〈표 3-17〉 조사대상 마을농지의 소유주체별 면적	59
〈표 3-18〉 조사대상 마을농지의 소유형태별 필지 주소와 경영자 주소	60
〈표 3-19〉 조사대상 마을농지의 농지원부 필지 주소(A마을이 속한 법정리 전체)	62
〈표 3-20〉 조사대상 마을농지의 농지원부 필지 주소(B마을이 속한 법정리 전체)	64
〈표 3-21〉 조사대상 마을농지의 농지원부 필지 주소(C마을이 속한 법정리 전체)	65
〈표 3-22〉 조사대상 마을농지의 농지원부 필지 주소(D마을이 속한 법정리 전체)	67

〈표 3-23〉 조사대상 마을농지의 토지대장 중 소유권 변동원인별 현황	68
〈표 3-24〉 조사대상 마을농지의 이용형태별 면적	69
〈표 3-25〉 조사대상 마을농지의 지목별 농지이용 면적	70
〈표 3-26〉 조사대상 마을농지의 상위 10순위 경작자 농지이용 현황(A마을, B마을) ..	72
〈표 3-27〉 조사대상 마을농지의 상위 10순위 경작자 농지이용 현황(C마을, D마을) ..	73
〈표 3-28〉 조사대상 마을농지의 토지대장 중 토지이용 사유별 현황	74
〈표 3-29〉 조사대상 마을농지의 농업직불금 종류별 면적(중복응답 포함)	75
〈표 3-30〉 조사대상 마을농지의 농업직불금 수령 유형별 면적과 수령금액	76
〈표 3-31〉 현행 농업직불금 제도 중복수급 구조	77
〈표 3-32〉 조사대상 지역 법정리 전체 농지의 개별공시지가(2018년 12월 기준)	78
〈표 3-33〉 조사대상 마을농지의 필지별 행정자료 일치여부(필지수)	80
〈표 3-34〉 조사대상 마을농지의 필지별 경작자 명과의 행정자료 명의 일치여부(필지수) ..	81
〈표 3-35〉 조사대상 마을농지의 필지별 실제 경작자 명과의 행정자료 명의 일치여부(필지수) ..	83
〈표 3-36〉 조사마을의 필지별 주소지와 경영주 주소지 일치여부(필지수, 시군구)	85
〈표 3-37〉 조사마을의 필지별 자경임차와 행정자료 자경임차 일치여부(필지수)	86
〈표 3-38〉 조사대상 지역 법정리 전체 농지현황(상:필지수, 하:농지면적)(2018년) ..	100
〈표 3-39〉 조사대상 마을의 농지현황(좌:필지수, 우:농지면적)	100
〈표 3-40〉 조사대상 마을농지의 농지소유농지이용농지정보 실태조사 분석결과 요약 ..	101
〈표 3-41〉 조사대상 마을농지 통합데이터 분석결과 요약	103
〈표 5-1〉 정책 활용도	127
〈부록_표 1〉 착수연심회 심의의견(2019.05.09.)	135
〈부록_표 2〉 최종연심회 심의의견(2019.11.26.)	137
〈부록_표 3〉 농어촌공사의 임대차계약서를 작성하지 않는 이유	158
〈부록_표 4〉 농업경영체 등록 실태	159
〈부록_표 5〉 농업직불금 부당 수령 유형	160
〈부록_표 6〉 (농지개혁 안 된 상태) 향후 농업직불금이 확대되면 마을에서 발생할 수 있는 일들 ..	161
〈부록_표 7〉 마을농지 전수실태조사표	162
〈부록_표 8〉 마을주민 전수실태조사표(상, 하)	163
〈부록_표 9〉 농지관련 행정자료 현황	164
〈부록_표 10〉 농지관련 공간정보 현황	166

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 추진체계	6
〈그림 2-1〉 전국 농지의 임차농가 및 임차농지 비율 추이(2004-2018)	11
〈그림 2-2〉 전국 농지의 임차료 지불형태 추이(2004-2018)	12
〈그림 2-3〉 농지관련 언론보도 주요 키워드(2015-2019)	19
〈그림 3-1〉 조사대상과 범위	36
〈그림 3-2〉 분석틀	37
〈그림 3-3〉 분석자료와 분석방법	38
〈그림 3-4〉 A마을 공간지도	41
〈그림 3-5〉 B마을 공간지도	42
〈그림 3-6〉 C마을 공간지도	43
〈그림 3-7〉 D마을 공간지도	44
〈그림 4-1〉 전국단위 마을농지 전수실태조사 방안 구상도	117
〈그림 5-1〉 개선과제 및 정책방향 종합정리 구상도	128

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

농지소유 측면에서 살펴보면, 현행 농지법은 예외 규정이 점차 증가하여 비농업인의 농지소유 면적이 전체 농지의 43.8%(추정치) 수준까지 증가하였다. 1960년 13.5% 수준이던 임대차 농지 비율은 2017년 51.4%까지 높아졌고 1987년 이후 농지가격 상승률이 일반 부동산가격 상승률보다 더 높았던 것으로 나타났다¹⁾. 최근 자료에 의하면, 64만 6706㎡(64.6ha)농지가 국회의원 99명(배우자 소유 포함)이 보유한 농지면적으로 조사되었고, 국회의원 1/3이 농지를 소유하고 있는 것으로 나타났다. 그 외에도 농지법 위반, 공문서 위조, 지역구 개발 공약과 연관지어서 예산을 확보해 도로를 내거나 각종 규제 해제에 앞장서면서 지가 상승으로 연계된 경우도 있는 것으로 나타났다²⁾.

아울러 농지이용 측면에서 살펴보면, 2015년 55.2%였던 임대료 현금 지급 비율은 계속 증가해서 일모작 논의 경우 평균 생산소득의 31%를 임대료로 지불한다. 즉, 쌀 생산 소득이 1,000만 원이라면 300만 원을 지주가 가져가는 구조인 것이다³⁾.

이와 같이 전체 농지 중 40% 이상 비농업인이 소유하는 것으로 나타나 헌법에서 말하는 '경자유전' 원칙이 사실상 지켜지지 않고 있다고 보고 있는 게 일반적이다. 현장, 학계 및 연구계에서는 경작자의 농지소유 문제가 해결되지 않으면 농지를 투기수단으로서 인식하고 개발수요 증가, 부재지주 증가, 비농업인이 소유만 하고 경작하지 않는 상속농지 증가, 임차료 상승으로 인한 임차농의 경영부담 증가, 공익형 직불제 확대

1) 자료 : 1. 한국농어민신문(2019.09.06.), “전체농지 44% 비농업인 소유, 농업 지속가능성 위협”.
(<http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=171544>)

2. 한국농업신문(2018.10.29.), “임차농지 50%... 뒤뜰런 '경자유전' 원칙”.
(<http://www.newsfarm.co.kr/news/articleView.html?idxno=46968>)

2) 자료 : 한겨레신문(2019.04.03.), “탐사기획보도 : 여의도 농부님, 사라진 농부들”.
(<http://www.hani.co.kr/arti/SERIES/1208/>)

3) 자료 : 국민일보(2017.07.04.), “세금 사각지대 ‘농촌지주’, 농지 임대 준 주인, 세금 한 톨도 안내”.
(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923777824&code=11151100&cp=nv>)

개편에 따라 직불금 부정수급 증가 등 여러 가지 농촌사회 문제로 이어지게 될 것이라고 전망한다.

현재 농지의 문제를 요약해보면, 첫째, 왜곡된 농지소유 구조는 왜곡된 농지이용 구조를 심화하게 된다. 농사짓기에 좋은 지역이나 수도권과 가까운 지역 농지는 신규 농업인과 전업농에게는 귀한 자원으로서 치열한 쟁탈전이 벌어지는 일도 있다. 반면, 농사여건이 좋지 않은 지역은 경작자를 찾지 못해서 휴경농지로 방치되어 있거나 부재지주⁴⁾ 농지는 임차인이 우위에 있게 된다.

둘째, 불평등한 농지소유 구조는 농가소득의 불평등 구조로 이어진다. 보조금 및 직불금과 같은 각종 정책과 사업 측면에서 불평등한 현상이 벌어지고 있는데 이는 농가소득 양극화 및 불평등으로 연계되는 구조로써 농지소유 문제가 크게 기여한 것으로 파악한다.

셋째, 농지가 생산수단으로서 제대로 작동하고 있는가에 대한 위상 문제이다. 농가 인구의 고령화 및 감소화 현상과 맞물리면서 일부 농지는 생산수단이 아닌 자산수단으로서 작동하고 있다. 혹은 일부 농지는 농업으로부터 은퇴하지 않고 직불금 및 연금 혜택 등 농촌에서의 기초 생활수단으로서 작동한다.

넷째, 그럼에도 불구하고 전국적으로 농지실태조사 미실시, 그로 인한 정확한 농지 통계조차 파악되지 않고 있고 대부분 추정치를 사용한다는 점이다. 정확한 실태를 알 수 없다는 것은 정확한 농지관련 제도, 정책이 도출될 수 없다는 것을 말한다. 헌법에서 명시하는 경자유전 이념과 원칙, 현실에서 경작자와 소유자 불일치가 만연한 구조 사이에 간극이 커져버린 농지는 현장 관리감독, 법률 집행이 제대로 이뤄지지 않으면서 결국 농지소유와 농지이용 구조 간 모순이 발생하는 악순환 구조에 놓여있다.

이번 연구는 위와 같은 문제인식 아래서 농촌지역 마을에서 농지는 어떤 위상을 가지고 있는가에 대한 질문으로부터 시작한다. 즉, 농지는 어떤 사람이 소유하고 있는가, 농지는 어떤 방식으로 이용되고 있는가, 농지는 농업생산수단으로서 제대로 작동하고 있는가, 농지에 대한 행정차원의 정보관리는 잘 되고 있는가 등 마을조사를 통해서 실태를 진단, 농지제도 개선이 필요한 과제와 정책방향을 제시하고자 한다.

4) 주 : 부재지주란 자신의 토지를 남에게 임대, 자신은 토지의 소재지 밖에 거주하는 지주를 말함. 재촌지주와 반대의 의미임. 현지에 살지 않는 땅 주인이 소유하고 있는 땅, 먼 곳에서 거주하고 있으나 자기소유 경작지에서 직접 농사를 짓는 사람은 포함되지 않음. 도시에 거주하면서 농어촌에 출퇴근하는 식으로 농사를 짓는 경우를 뜻함(출처 : 이코노믹리뷰(2017.10.24.))

2. 연구의 목적

연구의 목적은 충남 마을 내 농지소유 및 농지이용 실태를 조사, 분석, 진단하여 농지제도 개선이 필요한 과제, 정책방향을 도출하고자 한다. 이를 위해서 마을농지 전수실태조사 외에도 마을주민 전수실태조사와 농지관련 행정자료를 병행하여서 분석하고자 한다.

첫째, 충남 마을 내 농지를 누가, 어떤 이들이 소유하고 있는가에 대한 실태를 조사, 분석하고자 한다(농지소유 실태).

둘째, 충남 마을 내 농지를 누가, 어떤 이들이 이용하고 있는가에 대한 실태를 조사, 분석하고자 한다(농지이용 실태).

셋째, 충남 마을 내 농지가 행정차원의 필지별 농지정보 체계와 잘 연동되어 관리 되는가에 대하여 진단, 분석하고자 한다(농지 정보관리 실태).

넷째, 충남 농지소유와 농지이용 실태 조사 및 분석, 농지관련 행정자료를 결합한 진단 결과를 기반으로 농지제도 관련 개선해야 할 과제, 정책방향 등을 도출하고자 한다.

3. 연구의 내용 및 방법

연구의 주요 내용과 방법은 다음과 같다.

첫째, 농지소유 및 농지이용 구조 문제와 관련한 기초현황, 이슈동향, 선행연구 및 정책동향을 검토한다. 그동안 현장에서 제기되었던 각종 문제와 언론보도를 중심으로 한 이슈동향 정리, 국내 문헌을 중심으로 한 선행연구 고찰, 정부와 지자체, 대통령 직속기구 내에서 논의되고 있는 정책동향 등을 검토하고자 한다.

☞ 연구 방법 : 언론보도 검색, 관련 문헌수집, 선행연구 고찰 및 정책동향 검토 등

둘째, 충남 마을의 농지소유 및 농지이용 실태 사례를 정량·정성 조사로 구분하고 각각 심층 분석하고자 한다.

정량 조사는 농지소유 실태 파악을 위하여 소유형태, 소유주체, 부재지주 및 외지인 소유, 토지이용사유, 토지소유권 변동원인 등의 현황을, 농지이용 실태 파악을 위하여 이용형태, 지목별 이용, 실제 경작자 농지이용 등의 현황을 살펴보았다. 그리고 농업 직불금 실태 파악을 위하여 종류별 수혜, 수령 유형별 현황을, 농지정보 및 관리 실태 파악을 위하여 개별공시지가, 필지별 행정자료 일치 여부·서류 상 경작자와 행정자료 명의 일치 여부·실경작자와 행정자료 명의 일치 여부·주소지와 행정자료 주소지 일치 여부·자경임차와 행정자료 자경임차 일치 여부 등이다.

정성 조사는 마을 내 농지소유 실태, 농지이용 실태, 농업경영체 등록 실태, 농업 직불금 수령 실태, 각종 농지관련 행정자료 등 농지정보 관리 실태 등이다.

☞ 연구 방법 : 자료수집, 기초현황 분석, 현장 실태조사(조사표 등을 통한 정량 조사, 인터뷰를 통한 정성 조사), 현장조사 자문단 자문회의, 조사 및 분석과정에서 스마트팜맵 활용 등

※참고로, 본문에서는 조사대상 마을의 정보보호를 위하여 모두 익명으로 처리하였음.

셋째, 충남 마을의 농지를 중심으로 행정차원의 필지별 농지정보체계 실태를 진단하고 분석하고자 한다. 예를 들면, 농업경영체 등록정보, 농지원부, 농지조서, 농지취득, 직불금 내역자료, 토지대장, 개별공시지가, 친환경 인증정보 등 기존 농지관련 행정자료들을 전수실태조사 결과와 결합하여 마을농지 통합데이터를 구축한다.

☞ 연구 방법 : 마을농지 통합데이터 구축(data set), 1차 분석 등

넷째, 농지소유 및 농지이용 등 농지제도 관련 개선해야 할 과제, 정책방향을 도출한다. 현장조사 결과에 의거하여 현행 농지법 상 농지소유와 농지이용 관련한 제도 및 정책 한계점을 검토하고 개선방향을 도출하고자 한다.

☞ 연구 방법 : 현장조사 자문단 자문회의, 워크숍 등

4. 연구의 추진체계

연구의 추진체계는 다음과 같다(〈그림 1-1〉 참고).

마을농지 전수실태조사를 중심에 두고 마을농지 정보를 조사, 분석, 진단하되 정량 측면과 정성 측면으로 동시에 진행한다. 그리고 이후 마을주민 전수실태조사와 농지 관련 행정자료를 연계, 결합시켜서 분석을 병행한다.

종합적인 조사, 분석, 진단결과를 토대로 개선이 필요한 과제, 정책방향 등을 도출하는 과정을 밟는다.

〈그림 1-1〉 연구의 추진체계

구분	연구내용	추진주체
연구 및 정책 검토	언론보도 동향 선행연구 고찰 정책동향 검토	연구진은 주요 이슈 및 문제지점 발굴
마을현장조사 사전준비 단계	마을현장 조사단 자문회의 전문가 자문회의 조사표 설계 및 모의테스트	마을이장단 중심으로 구성된 “마을현장 조사단” 운영
마을현장조사 실행 단계	마을주민 전수실태조사 마을농지 전수실태조사 누락된 부분 추가 보완조사	마을이장이 조사과정 전부참여 마을이장이 조사표 응답, 작성
마을현장조사 결과분석 단계	전수실태조사 코딩, 분석 농지관련 행정자료 분석 마을농지 통합데이터 구축	연구진 결과분석 및 통합데이터 구축작업 수행
종합검토	마을현장 조사단 자문회의 보고서 초안내용 피드백 개선과제 및 정책방향 도출	연구진과 마을현장 조사단 공동수행

주 : 저자 작성함.

5. 연구의 기대효과

이번 연구의 기대효과 및 정책활용 측면의 이점은 다음과 같다.

첫째, 현행 농지소유 실태분석을 통해서 경자유전 원칙 위배 여부 혹은 준수 여부를 실체적으로 규명하는데 기여한다.

둘째, 현행 농지이용 실태분석을 통해서 농지공급과 이용확대, 활성화할 수 있는 정책방향을 수립하는 데 기여한다.

셋째, 충청남도가 농지소유 및 농지이용 실태 전수조사를 실시하게 될 경우, 농지 관련 대응방안을 수립하게 될 경우, 기초자료로서 활용하는데 기여한다.

넷째, 현행 농지관련 행정자료, 각종 통계자료 등 필지별 정보관리 체계를 점검할 수 있는 근거를 마련하는데 기여한다.

다섯째, 지역 단위에서 실시한 농지소유와 이용의 실체적 규명을 통해서 농지제도 개선이 필요한 과제와 정책방향 도출에 객관적 근거자료로서 활용할 수 있다. 예를 들면, 농정분야 정책과 사업 대상으로서 농지소유와 이용 현실에 입각한 기준을 적용하는 데 활용할 수 있다.

6. 연구의 추진일정

〈표 1-1〉 연구의 추진일정

회차	구분	추진일자	주요 내용	비고
1	전문가 자문회의	19.04.22.	농지은행사업, 농지이용실태조사, 농지종합정보화, 맞춤형농지지원 등	한국농어촌공사 세종대전충남지사
2	현장조사단 자문회의	19.04.23.	농지소유 및 농지이용 실태조사 방법에 관한 자문, 연구설계 등	전국농민회총연맹 충남지부, 활동가, 마을이장 등
3	전문가 자문회의	19.04.26.	농지소유 및 농지이용 실태 핵심쟁점, 연구설계 등	법무법인 연두 임영환 변호사
4	착수연구심의회	19.05.09.	전략과제 착수연구심의회 개최	내외부 연심위원(전문가, 행정, 민간 등)
5	현장 인터뷰	19.05.~ 19.11.	독농가, 마을이장 대상으로 정량조사	G시, N시, S시, S군, P군, H군
6	마을이장 섭외 및 상시자문	19.05.~ 19.11.	마을주민 전수실태조사 및 마을농지 전수실태조사에 응해줄 마을이장 섭외	충청남도 내 4개 자연마을(행정리) 마을이장
7	농지관련 행정자료 취득	19.05.~ 19.08.	농업경영체 등록정보 원자료 농지공간포털 지도서비스 원자료 친환경농산물인증정보 원자료 스마트팜맵 원자료	농림축산식품부 정보통계정책담당관, 농지와 국립농산물품질관리원 한국농어촌공사 농림수산식품교육문화정보원 충청남도 농업정책과(농지관리팀)
8	현장조사단 자문회의 및 공동학습	19.07.10.	직불금 부담수령 고발대회 (국회 토론회)	전국농민회총연맹, 한국농업법학회, 경실련 농업개혁위원회 등 주관 토론회
9	마을주민 전수실태조사	19.07.~ 19.08.	마을 내 거주하는 주민관련 기초조사	충청남도 내 4개 자연마을(행정리) 마을이장
10	마을농지 전수실태조사	19.10.~ 19.11.	마을 내 위치한 필지관련 기초조사	충청남도 내 4개 자연마을(행정리) 마을이장
11	최종연구심의회	19.11.26.	전략과제 최종연구심의회 개최	내외부 연심위원(전문가, 행정, 민간 등)
12	농촌현장연구회 및 마을학회 공동세미나 (비공개)	19.12.13.	농촌 지역의 농지 문제	충남연구원 농촌현장연구회와 마을학회 공동 개최(주제발표)
13	현장조사단 자문회의	19.12.26.	충남 마을농지 소유·이용 실태분석 결과 공유 및 자문	충청남도 내 4개 자연마을(행정리) 마을이장, 활동가 등

주 : 저자 작성함.

제2장 기초현황 및 정책동향

1. 전국 및 충남의 농지 기초현황⁵⁾

1) 전국의 농지 기초현황

첫째, 전국 및 충남의 토지 소유자별 현황은 다음과 같다(〈표 2-1〉 참고). 국토의 절반은 민간이 소유하고 나머지 절반은 국가, 도, 시군구, 법인, 비법인단체 등이 소유하는 것으로 나타났다. 2013년까지는 비법인으로 집계되어 오던 것을 2014년부터 종중, 종교단체, 기타단체 등으로 세분화하면서 상세히 알 수 있게 되었다. 민유지면적 비중은 2009년 53.8%에서 2018년 51.1%로 감소하는 대신 국유지는 23.9%에서 25.2%로 증가, 도유지 및 군유지도 일부 증가하였다. 종중 토지도 2018년 기준 6.5% 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 그리고 전국 대비 충남의 민유지, 법인 토지, 종중 토지 등 토지면적 비중은 전국에서 약 10% 내외를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 2-1〉 전국-충남의 토지 소유자별 현황(2018년 기준)

(단위 : %)

구분	2009년			2018년		
	전국 대비 충남 필지수 비중	전국 대비 충남 농지면적 비중	전국_소유자별 면적 비중	전국 대비 충남 필지수 비중	전국 대비 충남 농지면적 비중	전국_소유자별 면적 비중
합계	9.7%	8.6%	100.0%	9.3%	8.2%	100.0%
개인 (민유지)	10.0%	10.3%	53.8%	9.8%	9.9%	51.1%

5) 자료 : 1. 통계 : 농지공간포털(<https://njy.mafra.go.kr/njy/main/statistics/njyStats02.do>)
 2. 지도 : 농지공간포털 지도서비스(<http://njy.mafra.go.kr/map/mapMain.do#this>)
 3. 정부 : 농림축산식품부(각 연도), 농지조서 자료.

구분	2009년			2018년		
	전국 대비 총남 필지수 비중	전국 대비 총남 농지면적 비중	전국_소유자별 면적 비중	전국 대비 총남 필지수 비중	전국 대비 총남 농지면적 비중	전국_소유자별 면적 비중
국유지	9.1%	5.1%	23.9%	8.7%	4.8%	25.2%
도유지	7.8%	6.4%	2.6%	7.6%	6.0%	2.8%
군유지	7.5%	4.8%	4.9%	7.5%	5.2%	5.3%
법인	11.8%	10.1%	6.1%	9.8%	9.5%	7.0%
비법인	11.2%	9.9%	8.3%	-	-	
종중	-	-	-	11.3%	10.6%	6.5%
종교 단체	-	-	-	7.2%	5.2%	1.1%
기타 단체	-	-	-	9.0%	5.8%	0.7%
기타	3.7%	3.6%	0.3%	4.3%	4.4%	0.3%

자료 : 국토교통부(각 연도), 지적통계 : 행정구역별_소유구분별 국토이용현황.

주 : 1. 개인(민유지)는 개인 명의로 등록된 토지, 2014년부터 민유지에서 개인으로 명칭변경하여 집계함.

2. 국유지는 국가 명의로 등록된 토지

3. 군유지는 시군구 또는 읍면동 명의로 등록된 토지

4. 법인은 주식회사, 합자회사, 합명회사, 정부투자기관, 재단법인, 사단법인, 학교법인 조합 등 명의로 등록된 토지

5. 종중은 법인이 아닌 공동선조의 후손들에 의해 형성된 종족단체 명의로 등록된 토지, 2014년부터 집계시작, 2013년까지는 비법인으로 집계되었음.

6. 종교단체는 법인이 아닌 종교단체 명의로 등록된 토지, 2014년부터 집계시작, 2013년까지는 비법인으로 집계되었음.

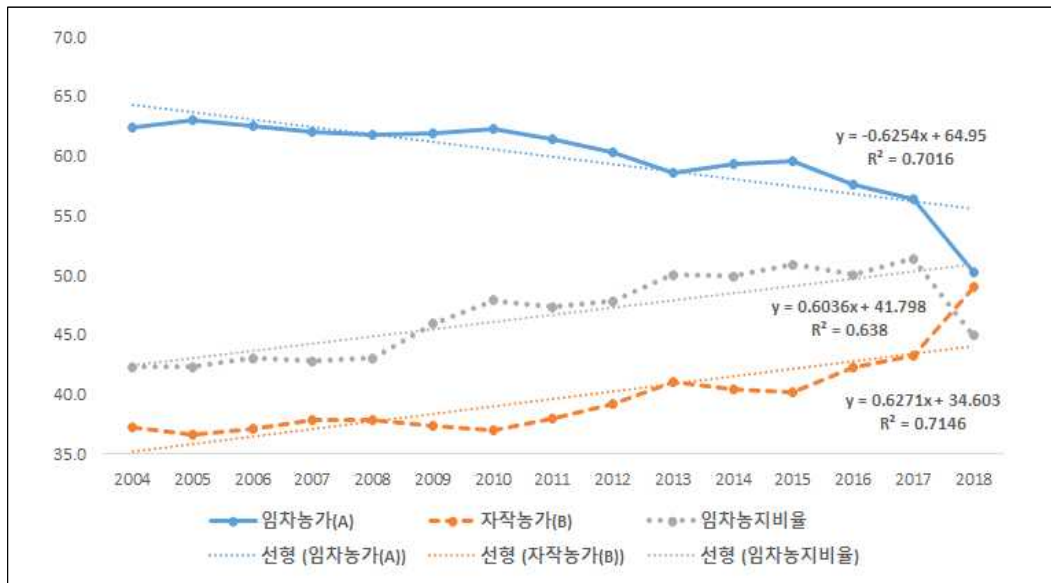
7. 기타단체는 법인의 아닌 마을공동재산, 동리 등의 명의로 등록된 토지, 2014년부터 집계시작, 2013년까지는 비법인으로 집계되었음.

8. 저자 작성함.

둘째, 전국 농지의 임차농가 및 임차농지 비율 추이는 다음과 같다(〈그림 2-1〉 참고). 전국 농지의 임차농가 비율은 2004년 62.4%에서 매년 감소하여 2018년 50.2%를 차지한다. 전국 농지의 자작농가 비율은 2004년 37.2%에서 매년 증가하여 2018년 49%를 차지하는 것으로 나타났다. 이와 달리 전국 농지의 임차농지 비율은 2004년 42.3%에서 매년 증가하여 2017년 51.4% 정점을 찍은 후로 2018년 44.9%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈그림 2-1〉 전국 농지의 임차농가 및 임차농지 비율 추이(2004-2018)

(단위 : %)



구분	2004	2008	2010	2014	2018
임차농가(A)	62.4	61.8	62.2	59.3	50.2
자작농가(B)	37.2	37.8	37.0	40.4	49.0
경지없는농가(C)	0.4	0.4	0.7	0.3	0.8
합계(A+B+C)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
임차농지	42.3	43.0	47.9	49.9	44.9

자료 : 통계청(각 연도), 농가경제조사 : 임차농가 비율, 임차농지 비율.

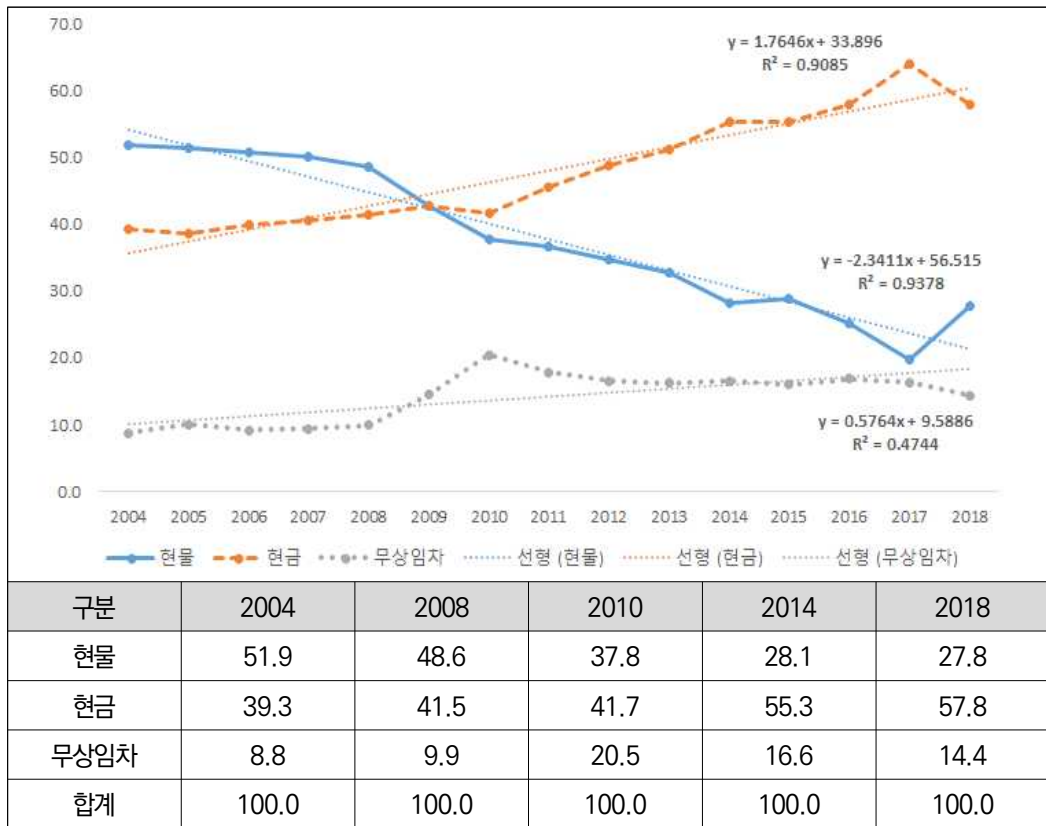
(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EQ001&conn_path=I3)

주 : 2개의 통계결과를 정리, 분석하여 그래프로 표현함(저자 작성).

셋째, 전국 농지의 임차료 지불형태 추이는 다음과 같다(〈그림 2-2〉 참고). 임차료 지불형태는 현물의 경우 2004년 51.9%에서 매년 감소하여 2018년 27.8%인 것으로 나타났다. 반면, 현금의 경우 2004년 39.3%에서 매년 증가하여 2018년 57.8%인 것으로 나타났다.

〈그림 2-2〉 전국 농지의 임차료 지불형태 추이(2004-2018)

(단위 : %)



자료 : 통계청(각 연도), 농가경제조사 : 임차료 지불 형태.

(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EQ001&conn_path=I3)

주 : 통계결과를 정리, 분석하여 그래프로 표현함(저자 작성).

2) 충남의 농지 기초현황

첫째, 2018년 기준 충남의 시군별 농지 필지수 현황은 다음과 같다(〈표 2-2〉 참고). 충청남도 농지 총 필지수는 3,621,838건으로서 서산시, 논산시, 당진시 필지수가 각 8%~9% 비중을 차지한다. 서산시 필지수는 321,138건, 논산시 필지수는 303,281건, 당진시 필지수는 345,283건이다. 전국 대비 충남의 총 농지 필지수 비중은 9.3%를

차지하고 이 중 밭 필지수는 10.6%, 논 필지수는 11.6%, 과수 필지수는 8.0%, 기타 필지수는 8.2%인 것으로 나타났다.

〈표 2-2〉 충남의 시군별 농지 필지수(2018년 기준)

(단위 : 건, %)

지역	밭_필지수	논_필지수	과수_필지수	기타_필지수	총 필지 수	(비중)
천안시 동남구	33,720	38,714	599	100,940	173,973	4.8%
천안시 서북구	16,996	23,459	6,978	72,644	120,077	3.3%
공주시	58,628	75,425	897	141,142	276,092	7.6%
보령시	47,142	62,989	298	127,263	237,692	6.6%
아산시	55,816	71,452	3,570	151,619	282,457	7.8%
서산시	71,326	80,986	269	168,557	321,138	8.9%
논산시	55,159	82,527	1,654	163,941	303,281	8.4%
계룡시	2,559	3,242	45	12,521	18,367	0.5%
당진시	68,199	89,911	783	186,390	345,283	9.5%
금산군	45,715	47,796	1,233	90,800	185,544	5.1%
부여군	48,443	79,020	358	138,000	265,821	7.3%
서천군	43,247	55,853	168	107,647	206,915	5.7%
청양군	36,408	45,841	152	83,849	166,250	4.6%
홍성군	59,199	54,815	1,111	127,112	242,237	6.7%
예산군	56,168	66,164	4,171	134,302	260,805	7.2%
태안군	58,865	45,930	137	110,974	215,906	6.0%
충남 소계(A)	757,590	924,124	22,423	1,917,701	3,621,838	100.0%
비중	20.9%	25.5%	0.6%	52.9%	100.0%	
전국 총계(B)	7,163,159	7,965,148	281,268	23,377,220	38,786,795	
전국 대비 충남 비중(A/B)	10.6%	11.6%	8.0%	8.2%	9.3%	

자료 : 1. 농지공간포털(<https://njjy.mafra.go.kr/njjy/main/statistics/njjyStats02.do>)

2. 국토교통부(2019), 지적통계 : 행정구역별, 지목별 국토이용현황.

주 : 저자 작성함.

둘째, 2018년 기준 충남의 시군별 농지면적 현황은 다음과 같다(〈표 2-3〉 참고). 충청남도 농지면적은 823,863.54ha로서 공주시, 서산시, 당진시 농지면적이

각 8%~10% 비중을 차지한다. 공주시 면적은 86,447.46ha, 서산시 면적은 74,338.21ha, 당진시 면적은 70,697.57ha을 차지한다. 전국 대비 충남의 총 농지면적 비중은 8.2%를 차지하고 이 중 밭 면적은 9.9%, 논 면적은 15.1%, 과수 면적은 8.6%, 기타 면적은 7.1%인 것으로 나타났다.

〈표 2-3〉 충남의 시군별 농지면적(2018년 기준)

(단위 : ha, %)

지역	밭_면적	논_면적	과수_면적	기타_면적	총 면적	(비중)
천안시 동남구	3,489.9	5,512.5	111.9	34,771.8	43,886.1	5.3%
천안시 서북구	1,801.9	3,955.6	1,510.6	12,549.0	19,817.0	2.4%
공주시	5,448.9	10,199.2	167.0	70,635.4	86,447.5	10.5%
보령시	4,173.9	10,297.0	120.9	42,845.9	57,437.8	7.0%
아산시	5,483.6	12,604.8	833.1	35,383.9	54,305.4	6.6%
서산시	7,876.3	19,352.6	55.1	47,054.2	74,338.2	9.0%
논산시	5,385.9	14,829.3	313.0	35,044.4	55,572.6	6.7%
계룡시	267.0	389.5	9.9	5,422.8	6,092.2	0.7%
당진시	7,036.3	21,147.2	188.0	42,326.1	70,697.6	8.6%
금산군	5,078.8	5,515.3	191.5	46,955.0	57,740.6	7.0%
부여군	4,385.3	14,737.0	91.5	43,260.3	62,474.1	7.6%
서천군	3,204.3	10,946.1	23.7	22,588.0	36,762.0	4.5%
청양군	3,491.3	7,005.9	50.4	37,395.7	47,943.2	5.8%
홍성군	6,041.0	9,775.8	295.1	28,321.9	44,433.7	5.4%
예산군	5,787.3	11,908.7	1,264.3	35,338.7	54,299.0	6.6%
태안군	6,435.0	11,194.8	24.8	33,962.1	51,616.7	6.3%
충남 소계(A)	75,389.7	169,371.1	5,247.5	573,855.2	823,863.5	100.0%
비중	9.2%	20.6%	0.6%	69.7%	100.0%	
전국 총계(B)	760,986.3	1,122,335.4	61,221.5	8,093,223.6	10,037,766.8	
전국 대비 충남 비중(A/B)	9.9%	15.1%	8.6%	7.1%	8.2%	

자료 : 1. 농지공간포털(<https://njl.mafra.go.kr/njny/main/statistics/njnyStats02.do>)

2. 국토교통부(2019), 지적통계 : 행정구역별,지목별 국토이용현황.

주 : 저자 작성함.

2. 이슈동향

1950년 농지개혁 이후 현재까지 농지제도의 기본이념인 경자유전 원칙(농지소유의 문제)과 자작농 체제(농지이용의 문제)는 현실에서 붕괴된 지 오래되었다. 농지를 둘러싼 원론적인 차원에서의 제도 및 경제 요인, 사회 요인 등을 다음과 같다.

우선 제도 요인으로는 농지법이 1994년에야 제정되었고 농지법 제정 이전에 발생한 모든 비농민의 농지소유와 농지임대차는 물론 법 제정 이후에 발생한 비농민의 농지 상속 및 증여, 이농민의 농지소유를 법으로 인정하게 되면서 자작농 체계를 이미 지킬 수 없게 된 점이다.

경제 요인으로는 경제발전에 따라 농지전용이 확대되면서 실제 농지 매매가격 상승이 농지로부터 발생하는 수익가격 상승을 상회하고 농지가 생산수단이 아닌 자산수단을 목적으로 하는 비농민 농지소유가 확대된 점이다. 이 과정에서 농민은 농업소득으로 농지를 매입하기 어려워지면서 자연스럽게 매입보다 농지임대차가 좀 더 용이하게 되었다. 이에 따라 정부 정책방향도 농지임대차를 통한 영농규모화 확대에 전환하게 되었다. 하지만 농지임대차 확대의 주요 원인이었던 농지가격 상승은 2000년 들어서면서 쌀 공급 및 재고 과잉 등 수익이 떨어지면서 농지가격 하락추세를 보이기 시작하였다. 이에 대해서 농가는 농지가격 하락 대책으로서 농지의 소유 및 이용에 대한 규제 폐지, 완화를 요구하였고 급기야 농지법을 개정하여 비농민의 300평 미만 농지소유와 주식회사 농업법인의 농지소유를 허용하게 되었다.

농가 입장에서는 농지는 생산수단이자 자산보전수단이며 신용획득 기반이다. 농지가격 하락은 생산수단으로서의 농지가치를 높이지만 자산수단 및 신용획득 기반으로서의 농지가치를 떨어뜨리는 결과를 낳는다. 비농민의 농지소유를 허용하는 것은 향후 있을 개발지구 및 특정 지역 농지에 대한 투기 수요를 유발하고 순수 농촌 지역 농지 수요를 확대하지 못하므로 농지가격 하락에 대한 대책으로서 부작용이 크다. 그리고 농업소득이 점차 하락하는 상황이므로 농업생산활동을 통한 소득창출보다는 농업 외 활동을 통한 소득창출에 집중하고 있다.

사회 요인으로서는 농가인구의 고령화 및 감소화로 인해서 마을 내 인구는 외부인에게 위탁경영을 맡기는 경우가 증가하고 있다는 점이다. 기계화가 갖추어진 전문 농가, 대규모 농업법인 혹은 단작품목 농사를 짓는 전업농가가 마을 내 농지를 대부분 운영하게 된 것이다.

농지를 둘러싸고 현실 차원에서 나타나는 몇 가지 문제를 농지소유 측면, 농지이용 측면, 농지 위상 측면, 농지 정보관리 측면으로 나눠서 살펴보고자 한다.

첫째, (농지소유 측면) 왜곡된 농지소유 구조는 농지이용 구조를 왜곡시킨다. 농사짓기에 좋은 위치, 수도권과 가까운 입지 농지를 이용하고자 하는 신규 농업인, 전업농에게는 귀한 자원으로서 치열한 쟁탈전이 벌어지는 지역도 있다. 농사여건이 좋은 지역은 농지확보가 치열하기 때문에 지역에 청년농업인, 귀농인 등이 유입되어서 농사를 지으려고 해도 이용할 농지가 부족한 상황도 벌어진다. 예를 들면, 어떤 마을에서는 (행정리 단위) 자연마을 내 3-4명의 중장년층 대농 및 전업농이 마을 논농사를 파종부터 수확까지 쏠 과정을 대부분 위탁경작하는 일이 벌어지고 있다. 반면, 농사여건이 좋지 않은 지역은 농사지을 사람을 찾지 못해서 휴경농지로 방치되어 있거나 부재지주⁶⁾ 농지는 임차인이 우위에 있게 된다.

둘째, (농지이용 측면) 불평등한 농지소유 구조는 농가소득의 불평등 구조로 이어진다. 보조금 및 직불금과 같은 각종 정책과 사업 측면에서 불평등한 현상이 벌어지고 있다. 농가소득 양극화 및 불평등 근본원인 중 농지소유 문제가 크게 기여한다. 소유자는 직불금 등의 보조사업 혜택, 상속세 절감 효과를 누리기 위해서 농지를 포기하지 못하고 있다. 농지소유 현황은 전체 농지 중 임차농지 비중이 꾸준히 증가하고 있다. 농가경제조사(통계청)에 따르면, 2016년 50%, 2017년 51.4% 수준을 보이고 있다. 즉, 임차농지의 비농민 소유 면적은 약 50%에 도달했다. 3ha 이상 경지면적을 가진 농가는 상위 7%로서 전체 직불금의 38.4%를 수령하고, 1ha 미만 경지면적을 가진 농가는 하위 72%로서 전체 직불금의 29%를 수령하는 것으로 나타났다(농림축산식품부, 2019)⁷⁾. 1ha 미만

6) 주 : 부재지주란 자신의 토지를 남에게 임대, 자신은 토지의 소재지 밖에 거주하는 지주를 말함. 재촌지주와 반대의 의미임. 현지에 살지 않는 땅 주인이 소유하고 있는 땅, 먼 곳에서 거주하고 있으나 자기소유 경작지에서 직접 농사를 짓는 사람은 포함되지 않음. 도시에 거주하면서 농어촌에 출퇴근하는 식으로 농사를 짓는 경우를 뜻함(출처 : 이코노믹리뷰(2017.10.24.))

소유 농가는 전체 농가 중 71.6%(평균 직불금은 40만 원), 반면 2ha이상 소유 농가는 11.8%(평균 직불금은 440만 원), 대농이 영세농보다 11배 직불금을 수령, 전체 49.5%로서 절반을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, (농지위상 측면) 농지가 생산수단으로서 제대로 작동하고 있는가에 대한 위상 문제이다. 농가인구 고령화 및 감소화 현상과 맞물리면서 일부 농지는 생산수단이 아닌 자산수단으로서 작동하고 있다. 혹은 농업으로부터 은퇴하지 못하고 직불금 및 연금 혜택 등 농촌에서의 기초 생활수단으로서 작동한다. 농지는 농민에게 있어서 생산수단이자 자산수단이다. 생산수단은 농지이용 측면에, 자산수단은 농지소유 측면에 방점이 있다. 하지만 농지를 시세차익과 자산가치 실현 수단으로 인식하는 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 시세차익을 통한 자산수단으로 접근하는 것은 농업의 중요한 생산요소를 위협하는 요인이기에 위험스러워 보인다. 최근 상속받은 농지가 1만㎡ 이하면 직접 농사를 짓지 않더라도 처분할 필요 없이 상속인이 계속해 소유할 수 있다는 대법원 판결(사건번호 2017두65357 농지처분의무통지취소)은 농지의 위상을 보여주는 단적인 예이다.

넷째, (농지 정보관리 측면) 전국적으로 농지실태조사 미실시, 그로 인한 정확한 농지 통계조차 파악되지 않고 있고 대부분 추정치를 사용한다는 점이다. 정확한 실태를 알 수 없다는 것은 정확한 농지관련 제도, 정책이 도출될 수 없다는 것을 말한다. 예를 들면, 각종 보도자료나 통계출처에 따라서 임차농지 비율이 40%, 50%, 60% 등으로 제각기 다르다. 임차농지면적, 임차농업인 수 등이 정확한 수치로서 밝혀진 바가 없어서 명쾌하지 않은 부분이 많다. 통계청에서 실시하는 '농업면적조사'는 도 단위별·논밭별·품목별 경지면적 규모 파악에 그친다는 한계가 있다. 농림축산식품부에서 실시계획 중인 농지이용 실태조사는 지역별 논밭 필지수 및 면적 등의 결과만 공개하고 나머지는 미공개이다. 결국 농지소유와 농지이용 구조는 원칙과 현실 사이에서 모순을 낳았다. 아직까지 국가나 지역단위에서 농지전수실태조사를 해본 경험이 없지만 그동안 많은 농지관련 행정자료가 축적되어 왔으므로 전수실태조사와 함께 이를 활용하는 행정과 민간 노력이 필요하다.

이런 상황을 적나라하게 묘사하는 언론의 보도 동향⁸⁾은 다음과 같다.

7) 자료 : 농림축산식품부 보도자료(2019.12.27.), 사람 중심 농정의 초석, 공익직불제 시행을 위한 「농업소득보전법 전부개정법률안」 국회 통과.

첫째, 농지소유 측면에 관해서 전체 농지의 40% 이상이 비농업인이 소유하는 점, 부재지주 증가, 비농업인이 소유만 하고 경작하지 않는 상속농지 문제들이 이슈화된다. 2016년 기준 전체 농지의 50%가 부재지주(不在地主)로서 현지에 살지 않는 땅 주인이 소유하고 있다는 사례⁹⁾, 경작하지 않는 비농민 소유자가 농지임대료 수익에 대한 세금을 내지 않고 있어서 불로소득을 올릴 수 있는 고착화된 구조가 사회 전반의 빈부격차를 키운다는 사례¹⁰⁾, 반면, 농지 상속 공제한도 인상, 부재지주에 대한 세테크 전략을 위한 사례¹¹⁾ 등도 등장한다.

둘째, 농지이용 측면에 관해서 주로 임대차 문제들이 이슈화된다. 전체 농지의 40% 이상이 임대차 농지 비율로서 경작자와 소유자 불일치가 심화¹²⁾되고 있다. 동일 농지 임에도 불구하고 한국농어촌공사가 시행하는 맞춤형 농지지원사업 등 농지은행을 통해 농지를 임차하는 경우 임차료가 동일지역 내 평균지가 수준 이상으로 상회하는 사례¹³⁾, 국유농지를 저렴하게 빌려서 높은 임차료를 받고 재임대(전대)하는 등 사적 이익을 추구 하고 있는 사례¹⁴⁾, 생산소득의 30% 이상을 임대료로 지불하는 임차농 현실¹⁵⁾, 농지 임차료 인상에 따른 상한제 도입 요구 등도 등장한다.

셋째, 농가인구의 고령화 및 감소화, 소득 불안정 등으로 점차 농지소유자와 농지경작자가 불일치해지고, 그로 인해서 각종 보조금 및 직불금 부당수령 문제, 세금탈루 문제

8) 주 : 언론의 보도 동향은 최근 5년간(2015-2019) 농지와 관련한 기사를 검색하여 카테고리별로 정리함.

9) 자료 : 이코노미리뷰(2017.10.24.), “내년 개헌 때 '부재지주' 허용될까... '경자유전 완화' 쟁점화”.

(<http://www.econovill.com/news/articleView.html?idxno=325034>)

10) 자료 : 국민일보(2017.07.04.), “세금 사각지대 ‘농촌지주’…농지 임대 준 주인, 세금 한 톨도 안내”.

(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923777824&code=11151100&cp=nv>)

11) 자료 : 1. 헤럴드경제(2016.09.11.), “농지, 절세 노린다면 증여 혹은 상속?”.

(<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160909000916>)

2. 매일경제(2016.02.29.), “부재지주 양도세폭탄 피하기 부심”.

(<https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2016/02/159848/>)

3. 조세일보(2015.08.06.), “농지 상속 공제한도 파격인상... '영농승계' 활성화 되나”.

(<http://www.joseilbo.com/news/htmls/2015/08/20150806267766.html>)

12) 자료 : 1. 한국농어민신문(2019.09.06.), “전체농지 44% 비농업인 소유... “농업 지속가능성 위협”.

(<http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=171544>)

2. 한국농업신문(2018.10.29.), “임차농지 50%... 뒤뜰런 '경자유전' 원칙”.

(<http://www.newsfarm.co.kr/news/articleView.html?idxno=46968>)

13) 자료 : 한국농정신문(2019.12.08.), “임차료 160만 원, 농지은행 거치니 192만 원 넘었다”.

(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=39438>)

14) 자료 : 연합뉴스(2018.11.14.), “‘싸게 빌린 국유농지 재임대’ 정부 전수조사 착수”.

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181114106500002?input=1195m>)

15) 자료 : 국민일보(2017.07.04.), “세금 사각지대 ‘농촌지주’… 농지 임대 준 주인, 세금 한푼도 안내”.

(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923777824&code=11151100&cp=nv>)

자료 : 한국농정신문(2019.07.14., 2019.12.08.), News1(2019.12.02.), 한국농어민신문(2019.09.06.), 연합뉴스(2018.11.14.), 한국농업신문(2018.10.29.), 이코노믹리뷰(2017.10.24.), 국민일보(2017.07.04.), 헤럴드경제(2016.09.11.), 매일경제(2016.02.29.), 조세일보(2015.08.06.), 농민신문(2015.05.15.) (*최신일자 순 나열)

주 : 1. 기사전문을 워드클라우드 분석방법 실행, 주요 키워드를 시각적으로 추출한 결과임.
2. 저자 작성함.

3. 선행연구

농지와 관련한 선행연구는 주로 농지제도 개선과제 도출에 관한 연구가 대부분이다. 농지제도에 관한 연구는 급변하는 농업여건 변화를 합리적으로 수용하는 농지법의 개선문제가 논의의 중심을 이룬다. 논의의 주된 관심은 대체로 1950년 농지개혁법 제정 당시 농지개혁법 이념으로 제시되었던 ‘경자유전 원칙’과 ‘농지소유제한’ 규정의 비현실성 문제를 지적함과 동시에 농지유동화 및 소유제한 규정 완화, 그리고 농지 보전 제도 등에 대한 필요성 제기 및 정책대안 모색에 두어졌으며, 이러한 연구흐름은 최근까지도 이어진다.

채광석 외(2019)¹⁹⁾는 농지법에 의거한 비농업인의 농지취득이 허용된 농지현황 파악이 힘들고 농지의 등록관리가 되어 있지 못하여 구체적인 제도개선이 어렵다고 인정한다. 따라서 농지법상 예외적 농지소유 및 임대차 허용 대상파악을 위한 농지 유동화 정보 파악 시스템 구축, 안정적 농지이용 체계 구축이 필요하다고 주장한다.

신지연(2019)²⁰⁾은 헌법에 보장된 경자유전 원칙을 실현하고, 식량주권 실현으로서의 농지를 보전해야 하기 위한 수단으로써 전국 단위의 농지실태조사 실시를 제안, 관련한 농지법 개정을 주장한다. 전국 단위의 농지이용 실태 조사를 통해서 불법·편법 비농업인 농지소유를 청산하고 비농업인의 소유농지를 처분명령과 농지은행을 통해 매입하고, 농지법 위반 사항과 관련해 강력한 처벌규정 도입이 필요하다고 주장한다. 비농민 소유의 농지는 원칙적으로 금지하되 농지를 공적 개념으로 접근하고 국가의 역할을 강조한다.

이병기(2016)²¹⁾는 현행 농지법과 국토계획법 상에 나타난 이원화와 부조화 문제를 문헌 연구 및 법제를 분석하여 농지보전을 위한 제도정비의 시급성을 지적한다. 즉, 농지보전 차원에서 국토계획법 체계를 면밀히 진단하여 농지잠식 우려가 높은 지자체 계획 수단의 적용을 억제함과 동시에 농지법의 실효적 농지보전 기능을 확보하기

19) 자료 : 채광석, 김부영(2019). 농지법 상 예외적 농지소유 및 이용 실태와 개선과제. 농정포커스 제182호 (2019.09.02.). 한국농촌경제연구원.

20) 자료 : 신지연(2019). 농지법 개정(안) 연구. 2019 비교섭단체 연구용역과제 최종보고서.

21) 자료 : 이병기(2016). 농지제도의 문제점 : 이원화와 부조화 문제. 농촌지도와 개발 23(4). 한국농촌지도학회.

위하여 선언적이고 모호한, 개방적인 농지법 농지전용 시스템을 전면적으로 보완하는 노력이 필요하다고 주장한다.

채광석 외(2014)²²⁾는 농지 거래 실적과 행태 분석을 토대로 제도 개선 과제를 도출하였다. 농지 취득자격증명 발급 원자료, 설문조사, 사례지역조사, 농업총조사 및 농가 경제조사 원자료 등을 사용하여 계량 분석으로 농지 거래 실적을 보여주었다. 주요 특징은 농지매매 유동화 수준이 타 국가에 비해 높은 편, 전체 농지의 과반수 정도가 농지법 규제 대상, 소유권 변동에서 상속 비중보다 매매 비중이 높아지는 현실, 농지 매매에서 규모의 영세함과 자산 측면이 강조되면서 자연스러운 농지 이용 효율화(집적화, 집단화)가 이뤄지지 못하고 있는 점, 농지 임대차 시장 기능에 의한 자율조정 기능 미흡, 농지거래 관련 낮은 정책사업 비중 등을 보여준다.

박석두 외(2002;2004;2013)²³⁾는 경자유전원칙이 현실에서 와해되었음에도 이를 고수함으로써 법과 현실이 점점 괴리되게 되고, 그 결과 농지제도가 문란해졌다고 하면서 농지제도 개선의 기본방향으로서 1) 농지소유 및 이용질서의 체계화, 2) 농지 전용 질서의 확립, 3) 농지소유 및 임대차의 자유화 등을 제시하였다. 영농규모 확대의 필요성, 임차농에 대한 자작농의 우월성, 그리고 새롭게 제기된 농지가격 하락 대책으로서의 효과, 투기적 농지소유와 무질서한 농지전용의 방지, 농지보전과 농업경영의 중추로서의 전업농 육성 등 여러 측면을 고려할 때 농지소유 및 이용에 관한 정책 방향과 과제는 ① 첫째, 경자유전 원칙의 유지와 비농민의 농지소유 규제, ② 농민 간 농지 임대차의 허용 및 농지임대차 관리기구 설치, ③ 전업농과 창업농의 농지매입을 지원하기 위한 영농규모화사업의 확대와 농지은행 및 농지신탁제도의 도입, ④ 소규모 분산 농지전용의 방지와 전용이익의 환수, ⑤ 농지보전에 대한 보상 등을 도출하였다.

김수석 외(2009)²⁴⁾는 중장기적으로 농지제도의 규제원리가 소유규제 중심에서 이용규제 중심으로 개편되어야 한다고 주장한다. 이 중 농지소유 및 이용제도 개편방안

22) 자료 : 채광석,김홍상(2014). 농지 거래 행태조사와 제도 개선 방안. 연구보고 R725. 한국농촌경제연구원.

23) 자료 : 1. 박석두,채광석(2013). 농지전용의 원인과 영향에 관한 연구. 연구보고 R698. 한국농촌경제연구원.

2. 박석두(2004). 농지제도의 기본방향. 농지제도 선진화를 위한 정책과제 토론회자료집. 18-46. 연구자료 D234-7. 한국농촌경제연구원.

3. 박석두,황의식(2002). 농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제. 연구보고 R442. 한국농촌경제연구원.

24) 자료 : 김수석,박시현,채광석,김창호,황연수,황한철(2009). 경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(2/2차 연도). 연구보고 R589. 한국농촌경제연구원.

으로 제시한 부분을 살펴보면, 제1단계는 현 제도 틀 내에서 현실과 원칙 괴리를 최소화 하고 경작자 중심의 제도적 기반을 구축한다. 제2단계는 경작자 중심의 농지이용 질서가 정착되면 소유규제를 철폐하여 경자유전원칙의 헌법변전을 구현하도록 한다. 농촌토지 이용실태 사례조사를 수도권 농촌지역과 과소 농촌지역으로 구분해서 실시 하였고 세부내용은 다음과 같다(〈표 2-4〉 참고).

〈표 2-4〉 농촌토지 이용실태 사례조사 세부내용(김수석 외, 2009)

구분	세부내용
수도권 농촌지역	<ul style="list-style-type: none"> · 지가 수준(동향) : 지가와 토지개발 압력, 지역별 토지개발 압력 관계 파악, 필지별 공시지가(용도별, 지목별 평균값/최고값/최저값 등), 실거래지가(현장조사), 최근 5년 간 지가동향 · 농지 및 임야 전용실태 : 토지개발 수요 현황 파악 및 우량농지 잠식 현황 등, 최근 5년 간의 전용실적(용도, 규모, 건수 등), 전용 유형(농업적 전용(신고사항), 비농업적 전용 등), 전용 신청건수 대비 전용허가건수 · 농촌토지이용계획 수립과 추진현황 : 계획적 개발의 실상 파악, 도시기본계획 및 관리계획 등 계획 대비 실행, 제2종 지구단위계획 등, 기타 토지이용계획 · 난개발 실태 : 난개발로 인한 토지이용 정합성 등 문제점 분석, 난개발 진행과정 및 토지이용상황 분석
과소 농촌지역	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌 토지 이용 실태 : 지목별 토지면적 변화, 용도지역별 토지면적 변화 · 토지거래 및 지가 동향 : 지목별·용도지역별 토지거래 현황, 지목별·용도지역별 공시 지가 및 실거래지가 동향 · 농지·임야 전용 실태 : 지목별 전용실태, 전용용도·전용유형·전용방식·허가여부별 전용 실태 · 도시관리계획 및 농지이용계획 수립 현황 : 도시기본계획 및 도시(군)관리계획, 농지 이용계획 · 토지적성평가와 용도지역 구분 : 토지적성평가 결과, 관리지역 세분화 및 용도지역 구분 · 제2종 지구단위계획 수립 현황, 개발행위허가제 운용 실태(용도지역별·개발행위별 허가 현황, 개발행위 불허 건수와 사유), 과소 농촌지역 토지의 계획적 관리 및 농지 이용 증진 방안

자료 : 김수석·박시현·채광석·김창호·황연수·황한철(2009). 경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(2/2차연도). 연구보고 R589. 한국농촌경제연구원.

주 : 저자가 재구성하여 작성함.

김수석 외(2008)²⁵⁾는 바람직한 농지제도의 청사진을 도출하기 위한 사전연구로서

25) 자료 : 김수석·박석두·채광석·김창호·황연수·조가옥(2008). 경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차 연도). 연구보고 R563. 한국농촌경제연구원.

현행 농지제도 운용 실태와 영농현장에서의 농지이용 실태를 조사, 분석하였다. 농지 소유 및 임대차 실태를 파악하기 위하여 전국 3개 법정리를 사례지역으로 선정하여 해당 법정리의 전체 필지를 조사한 바 있다. 비합법적 소유 면적 비중이 19%~33%, 비합법적 농지임대차 면적 비중이 42%~57%에 이르는 것으로 나타났다. 농지소유 및 임대차 실태 사례조사를 중산간지역과 평야지역으로 구분해서 실시하였고 세부내용은 다음과 같다(〈표 2-5〉 참고).

〈표 2-5〉 농지소유 및 임대차 실태 사례조사 세부내용(김수석 외, 2008)

구분	조사지	세부내용
중산간 지역	법정리 전필지 농지소유 실태조사	· 소유자별 농지소유 규모, 1996년 이전 및 이후 취득 소유농지, 매입 과 상속 등 농지취득방법, 재촌 및 부재 소유자의 농지 현황
	법정리 전필지 농지임대차 실태조사	· 부재지주 농지의 자경과 임대차 여부 조사 : 농지소유 시점 및 방법, 임대시기와 방법 등 제도와 현실 간 괴리도 파악 · 재촌지주의 임대농지 조사 : 실제 임대 중인 필지조사 및 임대차 요건 충족여부 파악
	농가설문조사를 통한 농지임대차	· 개인 간 제도적·관행적 임대차, 농지은행을 통한 임대수위탁 등 농지 임대차 유형, 임대차 계약방법과 계약기간, 임차료 수준, 쌀소득보전 직불금 수령자 확인
	조사대상 농가의 영농 현황 및 의향조사	· 영농방법(자영, 임대차, 작업위탁)별 영농규모, 영농확대 의사 및 규모화 방법(농지 매입 혹은 임차), 경영주 연령분포 및 후계자 확보 여부, 은퇴 계획 및 방법(승계, 유증, 매각, 임대)
평야 지역	소유자별 농지소유 실태	· 1996년 이전, 이후 취득 소유농지(면적 및 비율), 농지취득방법(매입, 상속 등), 재촌 및 부재 소유자 농지 현황, 합법적 농지소유 여부 확인(농지소유 시점 및 자경여부)
	법정리 전필지 농지임대차 실태	· 실행방법은 토지대장과 농지조서 대조, 이장확인 · 부재지주의 농지 조사 : 임대차 여부 조사(자경 확인), 합법적 임대차 여부 확인(농지소유 시점 및 방법, 임대방법) · 재촌지주의 임대농지 조사 : 농지조서 상 임대지, 재촌농민 농지로 실제 임대하는 필지 조사(이장 확인), 합법적 임대차 여부 조사(합법적 임대차 요건 충족 조사)
	농가조사에 의한 농지이용 실태	· 조사대상 농가 농지임대차 실태(유형, 계약방법, 임차료 수준, 쌀소득보전직불금 수령자 확인), 조사대상 농가 현황 및 의향조사(농가별 영농규모, 영농방법, 영농확대 의사 및 규모화 방법, 경영주 연령분포, 은퇴계획 및 방법, 농지제도 견해 등)

자료 : 김수석, 박석두, 채광석, 김창호, 황연수, 조가옥(2008). 경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차연도). 연구보고 R563. 한국농촌경제연구원.

주 : 저자가 재구성하여 작성함.

그 외에도 황정임 외(2014)²⁶⁾는 외국의 농가 경영이양 지원제도 고찰을 통해서 농지의 세분화에 대한 대책이 필요함을 제시한다. 김선애 외(2013)²⁷⁾는 같은 맥락에서 농업농촌정책에 대한 전체적인 만족도는 소유농지가 많을수록 높게 나타나고 있음을 밝혔다.

이와 같이 국내 선행연구를 고찰한 결과, 최근 연구동향은 국가 단위에서의 효율적인 농지이용 방안, 우량농지 보전방안 등을 중심으로 한 연구가 주를 이룬다는 점, 농지이용 구조 연구, 농지임대차 연구 등 다수가 있으나 농지소유와 농지이용에 관한 실질적인 현장실태 연구는 부족하다는 점, 전국 단위 총량 데이터 연구는 있으나 충남과 같은 지역 단위 데이터 연구는 전무하다는 점, 지역 단위에서의 실태자료 부족으로 농지법 및 농지정책 방향 도출에 한계가 있다는 점이다.

특히 채광석 외, 김수석 외 등의 농지실태조사 연구는 주로 농지소유 실태보다는 임대차와 같이 농지이용 실태에 집중한 면이 있다. 국가 차원에서 농지이용 확대, 농지제도 개선방향 등을 제안한 연구는 많지만 지역 차원에서 농지소유 및 농지이용 실태조사를 종합적으로 다룬 연구는 부족하다는 한계점이 있다. 따라서 이번 연구는 조사 대상 범위가 전국 평균이 아닌 특정 지역사례를 범위로 설정했다는 점, 농지의 소유와 이용에 대한 실태를 집중적으로 조사했다는 점, 농지 관련 행정자료와의 통합데이터를 구축하여 분석했다는 점, 특정마을을 밀도있게 들여다보고 실현가능한 수준에서 농지제도 관련하여 개선해야 할 과제 및 정책방향을 도출하고자 했다는 점에서 기존 선행연구와 차별성이 있다.

26) 자료 : 황정임,최윤지,윤민혜(2014). 외국의 농가경영이양 지원제도 고찰. 농촌지도와 개발 21(4). 939-963. 한국농촌지도학회.

27) 자료 : 김선애,문승태(2013). 농업인의 농업·농촌정책 만족도 결정요인 분석. 농촌지도와 개발 20(4). 1105-1147. 한국농촌지도학회.

4. 정책동향²⁸⁾

첫째, 경자유전 원칙을 표방하는 헌법과 농지법에 의거하여 우리나라 농지의 기본 운용방향은 농업 생산 의지와 능력이 있는 자가 자기의 농지를 소유하여 안정적으로 농업을 경영할 수 있도록 하는 것이다.

헌법 제9장 「경제」 제121조에 의거하여 경자유전 원칙과 소작제도 금지가 핵심이다.

〈헌법 제9장 「경제」 제121조〉 경자유전 원칙과 소작제도 금지

- ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.
- ② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

그리고 농지와 관련해서 가장 상위 법률은 [농지법]으로서 핵심내용은 “농지 소유, 농지 이용, 농지 보전” 세 개 축을 기본으로 한다. 농지는 공공복리에 부합하므로 권리 행사에 있어서 사용자(소유자)는 제한과 의무가 따르고 국가 및 지자체는 규제와 조정 장치를 이행해야 한다고 명시하고 있다. 농지는 기본적으로 생산성을 높이는 방향에서 소유와 이용을 해야 하기에 절대로 투기 대상이 되어서는 안 된다고 명시하고 있다.

제1조(목적) 이 법은 농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용하고 관리하여 농업인의 경영 안정과 농업 생산성 향상을 바탕으로 농업 경쟁력 강화와 국민경제의 균형 있는 발전 및 국토 환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제3조(농지에 관한 기본 이념) ① 농지는 국민에게 식량을 공급하고 국토 환경을 보전(保全)하는 데에 필요한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보존되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 농지에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다.

② 농지는 농업 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 아니된다.

제4조(국가 등의 의무) ① 국가와 지방자치단체는 농지에 관한 기본 이념이 구현되도록 농지에 관한 정책을 수립하고 시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 농지에 관한 정책을 수립할 때 필요한 규제와 조정을 통하여 농지를 보전하고 합리적으로 이용할 수 있도록 함으로써 농업을 육성하고 국민경제를 균형 있게 발전시키는 데에 이바지하도록 하여야 한다.

28) 자료 : 1. 전국농민회총연맹 외(2019). 농지는 농민에게. 국회토론회 자료집(2019.04.16.).

2. 전국농민회총연맹 외(2019). 직불금 부당수령 고발대회. 국회토론회 자료집(2019.07.10.).

제5조(국민의 의무) 모든 국민은 농지에 관한 기본 이념을 존중하여야 하며, 국가와 지방자치단체가 시행하는 농지에 관한 시책에 협력하여야 한다.

자료 : 농지법[시행 2018.5.1] [법률 제14985호, 2017.10.31, 일부개정]

둘째, 농림축산식품부의 정책과 제도 동향이다. 주로 농지임대차 관리 강화, 농지 매입과 농지임대 촉진을 위한 농지은행사업 확대, 농업진흥지역 밖 농지규제 완화와 농지전용 확대 등을 골자로 한다.

① 불법 농지 소유임대차 및 휴경 등을 근절하기 위해 농지이용실태조사를 2017년부터 실시해오고 있다. 2016년 표본조사 실시, 2017년 전수조사(신규 3년) 및 특정조사(농업법인, 부재지주 등)를 실시하였다. 농지이용 실태조사는 지난 1996년 1월 1일 「농지법」 시행 이후 취득한 농지가 농사에 이용되는지, 정당한 사유 없이 휴경하거나 임대하고 있는지 등을 점검하기 위해 1996년부터 매년 실시하고 있다. 실태조사 결과에 따라 무단 휴경, 불법임대차 등 농지법 위반 행위 사실이 밝혀지는 경우 농지법에 따라 1년의 처분의무 기간이 주어지며, 의무 불이행 시에는 처분명령²⁹⁾, 해당 농지 공시지가의 20%인 이행강제금을 부과하였다. 2019년에도 부재지주 소유농지를 중심으로 실태조사를 실시한 바 있다. 다만, 농지실태조사는 전수조사가 아니라 신규로 취득한 지 3년 이내 농지만을 대상으로 한다는 점, 실태조사결과에 대한 개인식별정보를 제외한 원자료 정보 공개가 미비하다는 점에서 한계가 있다.

② 2020년 공익직접지불제 확대를 앞두고 농지제도 정비 등 임대차 관리 강화 계획을 발표하였다³⁰⁾. 농지이용실태조사를 확대하여 신규 취득 및 관외 경작자 소유농지 관리를 강화한다고 한다. 2019년까지는 신규취득 3년 내 농지와 관외경작자 소유농지에 대해서 조사했다면, 2020년부터는 신규취득 5년 내 농지와 관외경작자 소유농지, 불법임대 우려가 있는 농지에 대해서 조사한다. 그리고 도시민과 임차인 정보를 직접 제공하고 홍보를 강화해서 농지은행 수탁사업을 촉진(수탁 시 기존 임차관계

29) 주 : 농지처분 대상 농지는 △질병 등 정당한 사유 없이 자기 농업경영에 이용하지 않게 됐다고 시장·군수가 판단한 경우 △농업회사법인의 업무집행권을 가진 자 중 3분의 1 이상이 농업인이 아니게 된 후 3개월이 지난 경우 △학교, 공공단체, 생산자단체 등이 시험지·연구지·실습지 등으로 쓰기 위해 취득했다가 그 목적으로 이용하지 않게 됐다고 시장·군수가 인정한 경우 △농지전용 허가·협의·신고 된 농지를 취득일로부터 2년 이내 그 목적사업에 착수하지 않은 경우 등을 말한다.

30) 자료 : 농림축산식품부(2020.02.11.), 농림축산식품부 2020년 주요 업무계획 : 미래를 여는 열쇠, 사람과 환경 중심의 농업농촌.

인정, 수탁농지면적 제한 폐지 등 제도개선 병행), 농지의 매입과 임대를 확대하여 농지의 공적 관리를 강화(농지 임대시장 중 농지은행 비중이 2018년 9.5%에서 2020년 10.2% 확대)한다는 계획이다.

③ 농지 소유와 관련한 사항이다. 농가인구의 고령화 및 감소화, 상속 및 이농 증가로 비농업인의 농지 소유가 늘어나고 있는 것이 현실이며 이에 대한 관리 방안 마련을 위해 연구용역(KREI, 농지 소유·이용제도 개편방안)을 추진하고 개편안을 마련 중이다. 최근 대법원 판결 결과에 의거하여 1ha 미만 상속농지의 경우, 자기의 농업경영에 이용하지 않더라도 임대 등을 통해서 농업에 이용되도록 농지법을 개정 검토 중이라고 한다.

④ 농지 임대차 관련한 사항이다. 1996년 농지법 제정 이후 농업경영을 목적으로 취득한 농지는 원칙적으로 임대차를 금지하되 예외적인 경우에 임대차를 허용하도록 하였다. 즉, 농지법 제정 이전 취득농지는 약 78만ha(농지조서 기준, 농지면적 220만 ha중 36%수준)이다. 그리고 예외적인 경우를 상속·이농 농지(1ha 한도), 은퇴농(5년 이상 자경 후) 소유농지, 농어촌공사 위탁한 경우 등으로 허용한다. 2018년 12월에 정부는 농지법 개정안 제출, 임대차 허용사유 확대 및 임차농 보호 강화 등 제도 개선을 추진 중이다. 농지법 개정안 주요내용은 60세 이상 5년 이상 자경 농업인의 부분 임대 허용, 최소임대차 기간을 연장하여 다년생 작물 등 3년에서 5년으로 하는 것이다.

⑤ 농지 전용 및 농지 보전 부담금과 관련한 사항이다. 각종 개발 수요를 농업진흥지역 밖 농지로 유도함으로써 농지 보전과 국토 개발의 적정한 조화를 도모한다. 농지 전용허가 면적을 상향 조정한다. 시도지사 농지전용허가(협의) 위임 권한을 확대하는 등 농업진흥지역 밖 농지 규제를 완화한다(2018년 5월). 또한 2016년 농지보전부담금 사전납부제 시행으로 농지전용 허가 신청 건의 체납액이 축소되었으며 「농지법」에 농업진흥지역 안과 밖에 차등 부과 근거를 신설('18.12, 일부개정)함에 따라 하위 법령 개정을 진행 중이다.

셋째, 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 농어업분과 내 농지제도개선 소분과 동향이다³¹⁾. 주로 농지소유와 농지이용을 일치시키기 위한 구체적인 개선방안 도출을

31) 자료 : 농어업·농어촌 특별위원회(2019), 농지제도개선 소분과 토론회 결과보고 : 농지제도 개선 방향과 과제 토론회 결과보고, 농특위 홈페이지 게시자료(2019.11.07.일자).

위해서 집중 논의 중이다.

경자유전 원칙에 의해서 비농업인의 농지소유는 제한되어야 하고, 농지는 반드시 농지로서 이용되어야 한다는 원칙론을 강조하고 있는 반면, 농업인의 농지이용을 위한 농지임대차, 농지이용촉진, 농지보전 정비도 중요하다는 의견을 내놓고 있다. 현재는 여러 가지 쟁점들을 논의 중에 있고 2020년 구체적인 내용으로 연구를 진행한다는 계획이다.

경자유전 원칙 준수를 위해서 현행 농지관련 법령 상 경자유전 원칙을 훼손하는 위험적 요소에 대한 법률 개정 필요, 농지이용실태 전수조사 시행 및 농지처분명령 이행 필요, 공익형 직불제 개편과 관련한 비농업인의 농지소유, 직불금 부당수령, 공익적 의무 이행여부 등 관리, 감독 체계 구축 등이 필요하다는 의견이 도출되었다.

농지임대차 제도개선과 이용촉진을 위해서는 헌법 상 경자유전 원칙을 추구하되 농지소유와 이용에서 최적화된 합리적인 방안을 추진해야 한다고 의견을 모았다. 그리고 현실을 감안하여 소유개념에서 농지보전의 농지 공개념의 새로운 방향에서 접근이 필요하다고 본다. 비농업인의 농지소유를 제한하되 경작자 중심의 이용 체계와 농지보전을 서로 연계한 농지제도 개선이 필요한데, 농지제도와 지속가능한 농업을 연계하기 위해서 ‘소유-이용’과 ‘보전-전용’의 두 체계에서 ‘보전-이용’을 연결시키는 방안이 논의 중에 있다.

마지막으로, 농지 이용실태 전수조사와 관련한 다른 지방자치단체 사례이다. 지자체 중에서는 제주특별자치도가 유일하게 농지실태 전수조사를 시도한 바 있고 이를 통해 외지인 소유 및 투기, 난개발로 인한 농지공급의 왜곡현상을 방지하고자 하는 지침을 수립하였다는 점이 주목할 만한 사례이다.

제주특별자치도는 2010년대 이후 개발이 활발하게 진행됨에 따라서 농지를 편법으로 취득하여 다른 목적으로 전용하는 사례가 급증하고 투기와 난개발로 인해 농지가 잠식되면서 농지공급과 가격의 왜곡현상이 심화되고 있는 상황이었다. 이에 2015년 3월 읍면동을 통하여 이용실태 표본조사를 실시하였고, 2015년 4월 경자유전의 헌법정신과 관련 법령의 틀 안에서 농지소유와 이용의 정상화를 위하여 “제주 농지기능관리 강화 방침”을 발표하였다. 방침의 핵심내용은 농지실태 전수조사, 지속적인 점검과 관리에 따른 조직 보강, 마을 내 지역주민 참여관리제, 법률에 입각한 공정한 처리,

농지이용 활성화 등을 골자로 한다.

〈제주 농지기능관리 강화 방침의 주요 내용〉	
① 농지 이용실태 전수조사 및 지속적으로 관리	○ 농지법 제정(1996.1.1) 이후 자경목적으로 취득한 거래누적(26만 7천)필지 대상으로 전수조사 실시, 단계적으로 최근 거래된 토지, 문제가 있었던 토지 등을 대상으로 조사 착수, 투명하게 공개적으로 관리
	○ (조사방법) 방대한 조사와 인력 등 현실적 한계 감안, 단계적으로 조사
② (비자경 농지) 농지법의 규정과 절차에 따라 농지처분 의무 통지, 처분명령의 유예, 처분명령 등 주기 점검 관리, 지역 주민참여 방안 마련	○ (조사결과 처분) 비자경 농지에 대해서는 농지법 규정에 따라 청문절차를 거쳐 처분업무 부과 등 공정하게 조치, 농지법 위반자에 대하여 관리카드 작성, 처분명령 이행여부 등 주기 점검 및 특별 관리
	○ (행정처분 절차) 조사결과 비자경 농지에 대해서는 농지법의 규정에 따라 처분
③ 농지기능 및 사후관리 기능 강화	○ (농지취득자격증명 발급 심사 강화) 농업경영 실현가능성 엄격히 심사, 도내에 실제 미거주 시 농지취득자격증명서 발급 심사 강화
	○ (사후관리 강화) 첨단과학 장비와 기법을 병행 활용하여 매년 9월부터 11월까지 토지이용실태 정기 조사, 필요 시 수시 확인 등 사후관리 강화, 농지의 필지별 소유자 및 경작상황 등 종합데이터 기반의 농지관리 과학화, 유휴 농지의 장기 임대사업·수탁사업·대리경작 제도를 통하여 농지 실수요자가 경작할 수 있도록 엄격히 행정처분 조치
	○ (지역주민 참여관리제 운영) 마을단위 마을회, 노인회, 은퇴농 등 자생조직 회원을 농지이용실태 점검단으로 위촉, 연중 모니터링제 도입 및 상시관리 체계 운영
	○ (전담조직 보강) 농지 원래기능 회복되도록 전담조직 보강, 체계적이고 지속적으로 관리
④ 농지의 정당한 이용과 공급 활성화	○ 농지매매사업, 농지 장기임대차사업, 귀농·귀촌 임대사업 등 현행제도 최대 활용
	○ 부족 부분에 대해서는 중앙정부와 협의하여 제도 개선, 농지 기능관리 강화는 헌법정신과 현행법 테두리 내에서 진행
	○ 농지법상 농지소유자가 임대가 불가능한 것은 개선해서 농업인이 실질적으로 농사에 이용할 수 있도록 함.

자료 : 제주특별자치도 보도자료(2015.04.06.), 제주 농지기능관리 강화 방침 공식 발표 : 헌법정신과 농지법 틀 속에서 비정상적 정상화 실현 농지관리.

그리고 제주특별자치도는 농지관리 조례([시행 2018. 12. 31.] [제주특별자치도조례 제2174호, 2018. 12. 31. 일부개정])를 시행 중에 있다. 제주도의 개발 특성상 농지 전용 허가신고·취소·제한대상시설, 타용도 일시사용허가, 일시사용협의, 복구계획 및 관리 등에 관한 사항이 주를 이룬다.

제주특별자치도의 농지 이용실태 전수조사 및 농지관리 조례 사례는 이번 농지연구에 시사하는 바가 크다. 농지에 대한 문제인식을 가지고 실천에 옮겼다는 점, 전국 최초로 지자체 차원에서 먼저 농지 이용실태에 관해서 전수조사를 시도했다는 점, 농지 이용문제를 개선하기 위하여 제도적 기반을 마련하였다는 점 등이다.

이와 같이 정책동향을 검토한 결과, 경자유전 원칙을 표방하는 헌법과 농지법에 의거하여 우리나라 농지의 기본 운용방향은 농업 생산 의지와 능력이 있는 자가 자기의 농지를 소유하여 안정적으로 농업을 경영할 수 있도록 하는 것이다. 이에 농림축산식품부의 정책과 제도 동향은 주로 농지임대차 관리 강화, 농지매입과 농지임대 촉진을 위한 농지은행사업 확대, 농업진흥지역 밖 농지규제 완화와 농지전용 확대 등을 골자로 한다. 최근 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 농어업분과 내 농지제도개선 소분과 동향은 주로 농지소유와 농지이용을 일치시키기 위한 구체적인 개선방안 도출을 위해서 집중 논의 중이다.

농지 이용실태 전수조사와 관련한 다른 지방자치단체 사례로서 제주특별자치도는 “제주 농지기능관리 강화 방침(2015)”을 발표한 바 있다. 핵심내용은 농지실태 전수조사, 지속적인 점검과 관리에 따른 조직 보강, 마을 내 지역주민 참여관리제, 법률에 입각한 공정한 처리, 농지이용 활성화 등을 골자로 한다. 제주도의 개발 특성상 농지전용 허가신고·취소·제한대상시설, 타용도 일시사용허가, 일시사용협의, 복구계획 및 관리 등에 관한 사항을 담은 “농지관리 조례(2018)”를 시행 중에 있다.

5. 요약 및 시사점

첫째, 전국 및 충남의 농지 기초현황을 분석한 결과, 전국 대비 충남의 농지 필지수 및 면적 비중은 약 10% 내외를 차지하는 것으로 나타났다. 임차농가 및 임차농지 비중이 45%~50%를 차지하고 있고, 임차료는 현물에서 현금으로 지불하는 형태가 약 58%인 것으로 나타났다.

전국의 농지 기초현황은 토지 소유자별 현황으로서 민유지 면적 비중은 2009년 53.8%에서 2018년 51.1%로 감소하는 대신 국유지는 23.9%에서 25.2%로 증가, 도유지 및 군유지도 일부 증가, 종중 토지도 2018년 기준 6.5% 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 전국 농지의 임차농가 비율은 2004년 62.4%에서 매년 감소하여 2018년 50.2%를 차지, 전국 농지의 임차농지 비율은 2004년 42.3%에서 매년 증가하여 2018년 44.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 전국 농지의 임차료 지불형태 추이는 현물의 경우 2004년 51.9%에서 매년 감소하여 2018년 27.8%, 현금의 경우 2004년 39.3%에서 매년 증가하여 2018년 57.8%인 것으로 나타났다.

충남의 농지 기초현황은 2018년 기준 전국 대비 충남의 총 농지 필지수 비중은 9.3%를 차지하고 이 중 밭 필지수는 10.6%, 논 필지수는 11.6%, 과수 필지수는 8.0%, 기타 필지수는 8.2%인 것으로 나타났다. 전국 대비 충남의 총 농지면적 비중은 8.2%를 차지하고 이 중 밭 면적은 9.9%, 논 면적은 15.1%, 과수 면적은 8.6%, 기타 면적은 7.1%인 것으로 나타났다.

둘째, 농지문제와 관련한 이슈동향을 검토한 결과, 농지를 둘러싼 원론적인 차원의 요인은 ① 제도 요인으로는 농지법 제정 이후에 발생한 비농민의 농지 상속 및 증여, 이농민의 농지소유를 법으로 인정하게 되면서 자작농 체계를 이미 지킬 수 없게 된 점, ② 경제 요인으로는 경제발전에 따라 농지전용이 확대되면서 실제 농지 매매가격 상승이 농지로부터 발생하는 수익가격 상승을 상회하고 농지가 생산수단이 아닌 자산수단을 목적으로 하는 비농민 농지소유가 확대되는 점, ③ 사회 요인으로는 농가인구의

고령화 및 감소화로 인해서 마을 내 인구는 외부인에게 위탁경영을 맡기는 경우가 증가하고 있다는 점이다.

농지를 둘러싸고 현실 차원에서 나타나는 주요 현상은 ① 농지소유 측면에서 왜곡된 농지소유 구조가 농지이용 구조를 왜곡시키는 현상(농사짓기에 좋은 지역과 농사여건이 좋지 않은 지역 차이), ② 농지이용 측면에서 불평등한 농지소유 구조가 농가소득의 불평등 구조로 이어지는 점, ③ 농지위상 측면에서 농지가 생산수단으로서 제대로 작동하고 있는가의 문제로서 농가인구의 고령화 및 감소화 현상과 맞물리면서 일부 농지는 생산수단이 아닌 자산수단으로서, 기초 생활수단으로서 작동한다는 점, ④ 농지 정보 관리 측면에서 전국적으로 농지실태조사 미실시, 그로 인한 정확한 농지 통계조차 파악되지 않고 있음으로써 실질적인 정책 설계나 도출이 안 되고 있는 점이다.

언론 동향은 크게 농지소유 측면에서는 비농업인의 소유 문제, 부재지주 증가, 비농업인이 소유만 하고 경작하지 않는 상속농지 문제 등이 이슈화, 농지이용 측면에서는 임대차 문제 등이 주로 이슈화, 농가인구의 고령화 및 감소화, 소득 불안정 등으로 점차 농지소유자와 농지경작자가 불일치, 그로 인해서 각종 보조금 및 직불금 부담 수령 문제, 세금탈루 문제 등이 이슈화되고 있다.

셋째, 농지문제와 관련한 선행연구를 고찰한 결과, 주로 농지제도 개선과제 도출에 관한 연구가 대부분이다. 농지제도에 관한 연구는 급변하는 농업여건 변화를 합리적으로 수용하는 농지법의 개선문제가 논의의 중심을 이룬다. 논의의 주된 관심은 대체로 1950년 농지개혁법 제정 당시 농지개혁법 이념으로 제시되었던 ‘경자유전 원칙’과 ‘농지소유제한’ 규정의 비현실성 문제를 지적함과 동시에 농지유동화 및 소유제한 규정 완화, 그리고 농지보전 제도 등에 대한 필요성 제기 및 정책대안 모색에 두어졌으며, 이러한 연구흐름은 최근까지도 이어진다. 최근 연구동향은 국가 단위에서의 효율적인 농지이용 방안, 우량농지 보전방안 등을 중심으로 한 연구가 주를 이룬다는 점, 농지이용 구조 연구, 농지임대차 연구 등 다수가 있으나 농지소유와 농지이용에 관한 실질적인 현장실태 연구는 부족하다는 점, 전국 단위 총량 데이터 연구는 있으나 충남과 같은 지역 단위 데이터 연구는 전무하다는 점, 지역 단위에서의 실태자료 부족으로 농지법 및 농지정책 방향 도출에 한계점이 노출되고 있다는 점이다.

즉, 국가 차원에서 농지이용 확대, 농지제도 개선방향 등을 제안한 연구는 많지만 지역 차원에서 농지소유 및 농지이용 실태조사를 종합적으로 다룬 연구는 부족하다는 한계점이 있다. 따라서 이번 연구는 조사대상 범위가 전국 평균이 아닌 특정 지역사례를 범위로 설정했다는 점, 농지의 소유와 이용에 대한 실태를 집중적으로 조사했다는 점, 농지 관련 행정자료와의 통합데이터를 구축하여 분석했다는 점, 특정마을을 밀도있게 들여다보고 실현 가능한 수준에서 농지제도 관련하여 개선해야 할 과제 및 정책방향을 도출하고자 했다는 점에서 기존 선행연구와 차별성이 있다.

마지막으로, 농지문제 개선과 관련 정책동향을 검토한 결과, 경자유전 원칙을 표방하는 헌법과 농지법에 의거하여 우리나라 농지의 기본 운용방향은 농업 생산 의지와 능력이 있는 자가 자기의 농지를 소유하여 안정적으로 농업을 경영할 수 있도록 하는 것이다. 이에 농림축산식품부의 정책과 제도 동향은 주로 농지임대차 관리 강화, 농지매입과 농지임대 촉진을 위한 농지은행사업 확대, 농업진흥지역 밖 농지규제 완화와 농지전용 확대 등을 골자로 한다. 최근 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회 농어업분과 내 농지제도개선 소분과 동향은 주로 농지소유와 농지이용을 일치시키기 위한 구체적인 개선방안 도출을 위해서 집중 논의 중이다.

농지 이용실태 전수조사와 관련한 다른 지방자치단체 사례로서 제주특별자치도는 “제주 농지기능관리 강화 방침(2015)”을 발표한 바 있다. 핵심내용은 농지실태 전수조사, 지속적인 점검과 관리에 따른 조직 보강, 마을 내 지역주민 참여관리제, 법률에 입각한 공정한 처리, 농지이용 활성화 등을 골자로 한다. 제주도의 개발 특성상 농지전용 허가신고·취소·제한대상시설, 타용도 일시사용허가, 일시사용협의, 복구계획 및 관리 등에 관한 사항을 담은 “농지관리 조례(2018)”를 시행 중에 있다.

제3장 실태분석

1. 조사개요 및 분석틀

1) 조사개요

- 조사명 : 충남 마을 농지소유 및 이용실태 조사(정량 측면, 정성 측면)
- 조사목적 : 충남의 마을 내 농지소유 및 이용구조 실태 심층파악(구조적, 비구조적)
- 조사내용 : 농지소유 실태조사, 농지이용 실태조사, 그 외 관련 질문사항 등
- 조사방법 : 방문 설문조사, 1:1 대면접촉(조사와 동시에 농지관련 행정자료 수집)
- 조사기간 : 2019년 7월 ~ 11월(농지관련 행정자료 수집은 7월~8월 동안 실시)
- 조사주체 : 충남연구원, 현장자문단 및 조사단(마을이장), 마을을 잘 아는 지역활동가
- 조사지역 : 충남 내 불특정 4개 행정리(자연마을)를 조사대상마을로 설정
 - A마을(전형적인 농촌마을), B마을(광역시 및 소규모 도시인접 지역의 농촌마을), C마을(도시인접 지역의 도농복합형 농촌마을), D마을(전형적인 농촌마을)
- ※ 해당마을을 조사대상 지역으로 선택하게 된 것은 농업인 단체 소속이면서 마을 이장인 경우, 평소 농지문제 등에 관심이 많은 마을이장, 농지실태 전수조사에 응할 의사가 있는 마을이장 등 조사의 용이성과 가능성에 중점을 두고 선택함.
- ※ 조사시점 기준으로 해당마을은 지역개발호재 같은 특별한 이슈는 없음.
- 조사내용 : 마을농지 소유 및 이용 전수실태조사, 마을주민 전수실태조사
 - 마을농지조사 : 필지지번(주소), 실제 지목, 농지면적, 경영주(소유자명), 경영주 주소, 실경작자명, 자경임차여부, 직불금 종류(복수응답가능), 직불금 수령유형, 소유형태(마을주민), 소유형태(외지인), 이용형태, 친환경 인증여부 등
 - 마을주민조사 : 가구주이름·주민이름, 가구원수(명), 농업경영체 등록여부, 가족 형태, 농가경영주 구분, 농가경영주 연령대, 농가 구분, 사람 구분, 농업경영활동

(주 재배작목, 규모(평·마지기·사육두수), 영농형태(농기계 등), 노동력 고용형태), 비농업경영활동(직업명, 취업상태, 취업처)

- 유의사항 : 전수실태조사 시점은 2019년 7월~11월 기준인 반면, 기존 농지관련 행정자료 시점은 2018년 12월 기준으로서 조사시점과 통계집계 시점 간 차이 발생
- 조사대상과 범위 : 법정리 전체 중 1개 행정리 조사대상으로 설정(<그림 3-1> 참고)
- 이번 조사는 ① 법정리 전체 중 ② 행정리를 대상으로 하되 ③ 행정리 내 (마을이장이 인지하고 있는) 마을주민이 소유 혹은 이용(경작)하는 농지를 조사대상 범위로 함. 즉, 마을이장이 인지하고 있지 못한 소유자, 이용자는 조사 불가함.

〈그림 3-1〉 조사대상과 범위

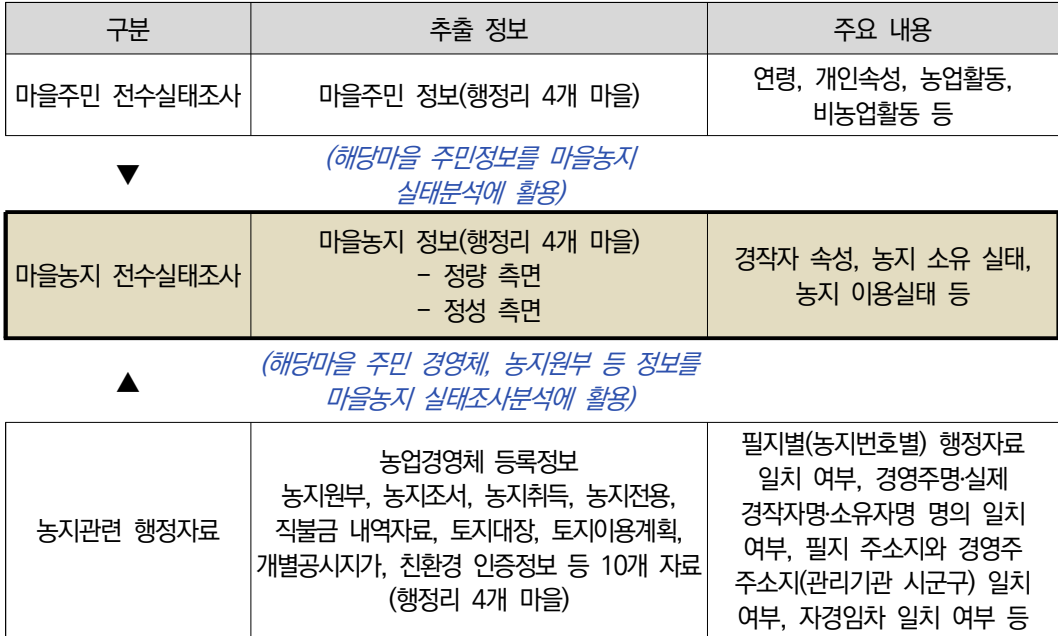


주 : 저자 작성함.

- 분석틀 : 마을농지 전수실태조사 결과를 기준으로 마을주민 전수실태조사 결과와 농지관련 행정자료를 결합(<그림 3-2> 참고)
- 행정리 4개 마을 농지정보가 담긴 마을농지 전수실태조사 결과를 중심으로 해당 마을 주민정보(연령, 개인소득, 농업활동, 비농업활동 등)를 마을농지 실태분석에 활용함.
- 행정리 4개 마을 농지정보가 담긴 마을농지 전수실태조사 결과를 중심으로 해당 마을의 10개 농지관련 행정자료(농업경영체 등록정보, 농지원부, 농지조서, 농지취득, 농지전용, 직불금 내역자료, 토지대장, 토지이용계획, 개별공시지가, 친환경

인증정보 등)를 마을농지 실태분석에 활용함.

〈그림 3-2〉 분석틀



주 : 저자 작성함.

- 분석방법 : ① 마을농지 전수실태 조사결과, ② 마을주민 전수실태 조사결과, ③ 10개의 농지관련 행정자료 등 3가지 종류의 자료를 총 5단계에 걸쳐서 결합(농지번호 기준으로 merge)시켜서 마을농지 통합데이터를 구축, 분석(〈그림 3-3〉 참고)
- 1단계는 마을주민 전수실태 조사 코딩, 결과 분석, 2단계는 마을농지 전수실태 조사 코딩, 결과 분석함.
 - 3단계 마을농지 전수실태 조사 결과의 필지주소(농지번호=본번+부번) 기준으로 하여 10개 농지관련 행정자료를 통합(merge)함.
 - 4단계 마을주민 전수실태 조사결과와 3단계에서 생성한 마을농지 전수실태 조사 결과를 통합(농지번호 기준 merge)함.
 - 5단계 마을농지 통합데이터를 구축하여 최종 분석함.

〈그림 3-3〉 분석자료와 분석방법

구분	분석자료	분석방법
1단계	마을주민 전수실태조사 자료	마을주민 전수실태조사 자료 코딩, 결과 분석
2단계	마을농지 전수실태조사 자료	마을농지 전수실태조사 자료 코딩, 결과 분석 * 현장조사 시 스마트팜맵 지도 직접 활용(A1사이즈 출력)
3단계	· 마을농지 전수실태조사 자료 · 농지관련 행정자료	마을농지 전수실태조사 결과의 필지주소(농지번호=본번+부번) 기준으로 하여 10개 행정자료 통합(merge)
4단계	· 마을주민 전수실태조사 자료 · 마을농지 전수실태조사 자료 (3단계 생성물)	마을주민 전수실태조사 결과와 3단계에서 생성한 마을농지 전수실태조사 결과 통합(농지번호 기준 merge)
5단계	마을농지 통합데이터 구축	최종 분석

주 : 저자 작성함.

- 농지관련 행정자료 : 연계, 통합할 농지관련 행정자료 목록(〈표 3-1〉 참고)
- ① 스마트팜맵(공간지도 작성에 응용, 마을 위성지도와 스마트팜맵 레이어드(중첩))
 - ② 농업경영체 등록정보(주로 활용한 자료, 필지기준 자료)
 - ③ 농지법 상 서류인 농지원부, 농지조서, 농지취득, 농지전용 등
 - ④ 토지(임야)대장, 토지이용계획, 개별공시지가 등
 - ⑤ 직불금 내역자료, 친환경농산물 인증 정보 등

〈표 3-1〉 마을농지 통합데이터 구축과정(농지번호 기준)

0. 마을농지실 태전주소사	1. 농지원부	2. 농지조서	3. 농지취득	4. 농지전용	5. 직불금 내역자료	6. 토지대장	7. 토지이용 계획	8. 개별공시 지가	9. 농업경영체 등록정보	10. 친환경 인증
문서구분	문서구분	문서구분	문서구분	문서구분	문서구분	문서구분	문서구분	문서구분	문서구분	문서구분
필지주소 (시군구)	대상지역 (시군)	대상지역 (시군)	대상지역 (시군)	대상지역 (시군)	대상지역 (시군)	대상지역 (시군)	대상지역 (시군)	대상지역 (시군)	필지주소 (시군구)	대상지역 (시군)
필지주소 (읍면동)	대상지역 (읍면동)	대상지역 (읍면동)	대상지역 (읍면동)	대상지역 (읍면동)	대상지역 (읍면동)	대상지역 (읍면동)	대상지역 (읍면동)	대상지역 (읍면동)	필지주소 (읍면동)	대상지역 (읍면동)
필지주소 (법정리)	대상지역 (법정리)	대상지역 (법정리)	대상지역 (법정리)	대상지역 (법정리)	대상지역 (법정리)	대상지역 (법정리)	대상지역 (법정리)	대상지역 (법정리)	필지주소 (법정리)	대상지역 (법정리)
필지주소 (본번)	관리기관	농지번호	관리기관	업무구분	연도	대장구분	대장구분	필지고유 번호	필지주소 (본번)	재배필지 주소
필지주소 (부번)	농가번호	관리기관	처리일자	허가번호	유형	필지주소 (본번)	필지주소 (본번)	기준년도	필지주소 (부번)	재배면적
실제 지목	농가주명	지적	대장구분	허가(협의) 기관	사업신청ID	필지주소 (부번)	필지주소 (부번)	기준월	자경임차 구분	인증구분
농지면적	주민등록 번호	소재지	소재지	허가일자	신청자명	지목	관리번호	공시지가	공부상 지목	대표품목
경영주 (경작자명)	주소	공부지목	필지면적	신청인	주민등록 번호	면적	저촉여부	공시일	실제 지목	
경영주주소 (읍면동)	최초작성 일자	실제지목	취득면적	주소	주소	토지 이동일자	용도지역 지구코드		공부상 면적	
경영주주소 (리)	소유농지 면적	면적	취득목적	주민등록 번호	대장구분	토지이동 사유코드	승인여부		실제 관리면적	
실경작자	임차농지 면적	지역구분	신청인성명	전용목적	소재지코드	축적	승인일시		시설여부	
자경 임차여부	면적합계	경지정리 여부	주민등록 번호	소재지	필지주소 (본번)	소유권변동 원인코드	비고		재배품목	
직불금종류 (복수응답)	소유농지 번호	주재배 작물	농지번호	진흥(전)	필지주소 (부번)	소유권변동 일자	생성일		재배면적	
직불금 수령유형	임차농지 번호	필지공유 자수	취득번호	진흥(답)	농지번호	주민등록 번호			연번	
소유형태 (마을주민)			소유자명	진흥(시설)	공부상 지목	공유인수			개인법인 구분	
소유형태 (외지인)			소유권 변경일자	진흥(합)	신청면적	소유자명			경영체 등록번호	
이용형태			취득순번	보호(전)		소유자 주소			경영주 성명/법인명	
친환경 인증여부			반려여부	보호(답)					경영주/법인 주소(시군구)	
수정 지목				보호(시설)					경영주/법인 주소(읍면동)	
수정 농지면적				보호(합)					경영주/법인 주소(리)	
비고사항				진흥 밖(전)					경영주/법인주 소 (상세주소)	
				진흥 밖(답)					경영주/법인(농업종사형태)	
				진흥 밖(시설)					경영주/법인(농업종사기간)	
				진흥 밖(합)						

주 : 저자 작성함.

2) 조사대상마을 공간분포

조사대상 마을에 대한 기본적인 특징, 최근 지역개발 이슈 등을 간략하게 소개한다.



- A마을이 속한 지역 특징 : 상속농지를 받은 후손들이 축사, 태양광 설치에 많은 관심, 임야가 많은 관계로 개별공시지가 편차가 다른 지역에 비해서 큰 편
- B마을이 속한 지역 특징 : 공원개발, 관광지 개발 등으로 활발한 농지매매 예상, 구매력이 있는 마을 내 농민, 은퇴농들이 먼저 농지를 농업생산 수단이 아닌 재산증식 수단, 상속수단, 저축수단 등으로서 소유하려는 경향이 강함.
- C마을이 속한 지역 특징 : 도시와 인접한 마을로서 외부투기세력보다 마을 내외 부 농민들 간 농지매매가 이뤄지는 양상, 농촌지역 거주하지만 직장은 인근 도시 지역으로 출퇴근하는 주민 다수, 마을 내 농지현황을 이장 외 많은 사람들이 공유할 정도
- D마을이 속한 지역 특징 : 특별한 개발호재가 없음에도 불구하고 갑작스러운 거래시가 상승 추세, 농지매매 용도가 농지이용보다는 농지소유에 방점이 있는 것으로 예상, 상위 1%에 속한 계층만이 농지구입 가능 여력이 있고 자산증식 수단으로 인식

※ 참고로, 본문에서는 조사대상 마을의 정보보호를 위하여 모두 익명으로 처리하였음.

그리고 조사대상마을 공간분포를 다음과 같이 분석하였다(〈그림 3-4〉, 〈그림 3-5〉, 〈그림 3-6〉, 〈그림 3-7〉 참고). 마을별 마을 위성지도와 행정리 단위 마을경계, 마을 위성지도와 스마트팜맵을 레이어드(중첩)한 결과이다.

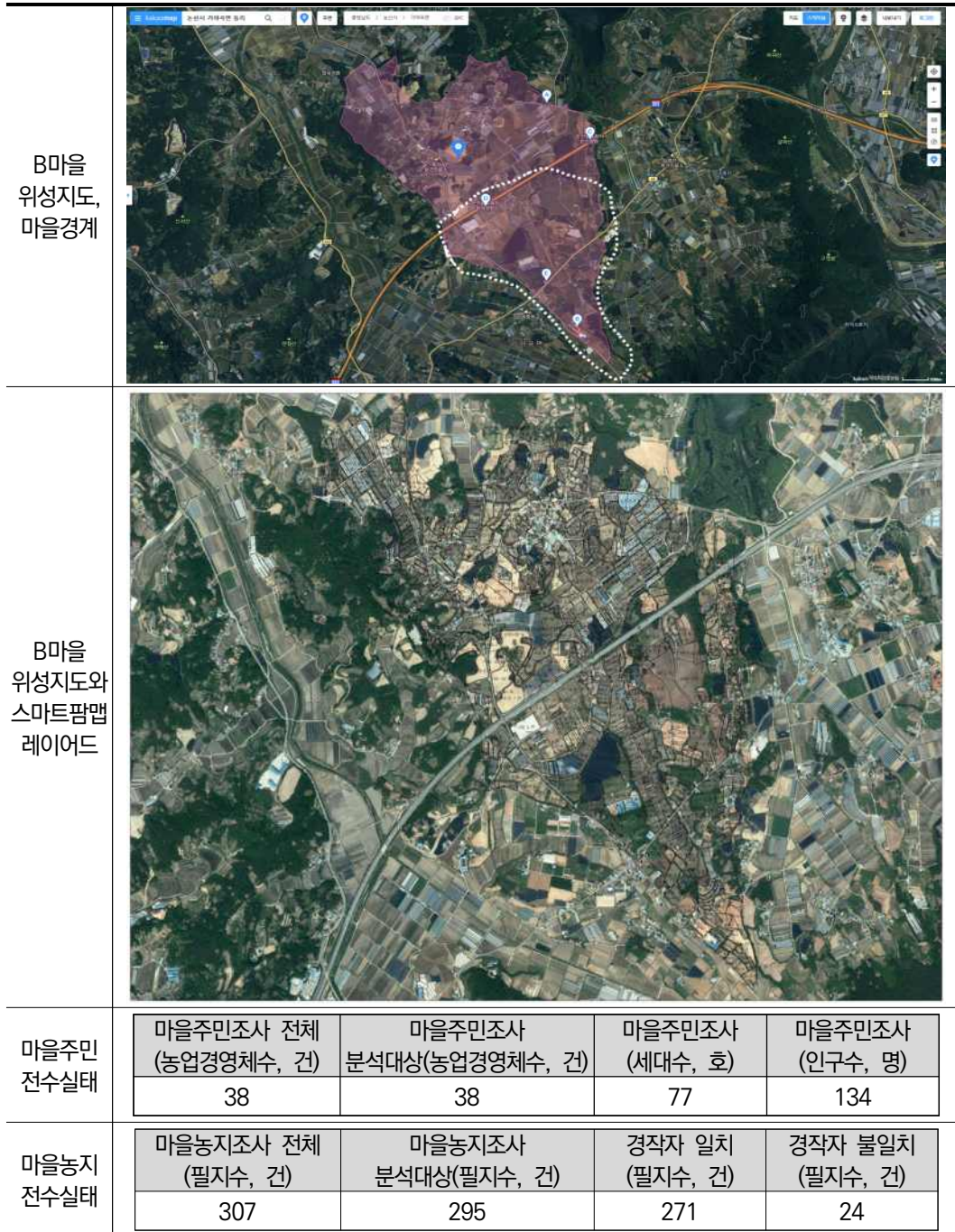
스마트팜맵은 조사과정과 분석과정에서 직접 활용하였다. 즉, 분석틀에 의거하여 조사과정에서 스마트팜맵을 활용한 마을농지분포도 구축, 시각화 자료 제작, 마을 농지 현장 전수실태조사에 직접 사용하였다. 조사대상자인 마을 이장에게 시각화된 마을농지 분포도 자료를 제공하여서 자칫 어렵게 느껴질 수 있었던 필지별 세부정보를 비교적 용이하게 파악할 수 있도록 하였다.

〈그림 3-4〉 A마을 공간지도

A마을 위성지도, 마을경계				
A마을 위성지도와 스마트팜맵 레이어드				
마을주민 전수실태	마을주민조사 전체 (농업경영체수, 건)	마을주민조사 분석대상(농업경영체수, 건)	마을주민조사 (세대수, 호)	마을주민조사 (인구수, 명)
	31	26	60	136
마을농지 전수실태	마을농지조사 전체 (필지수, 건)	마을농지조사 분석대상(필지수, 건)	경작자 일치 (필지수, 건)	경작자 불일치 (필지수, 건)
	145	141	117	24



주 : 저자 작성함.

〈그림 3-5〉 B마을 공간지도



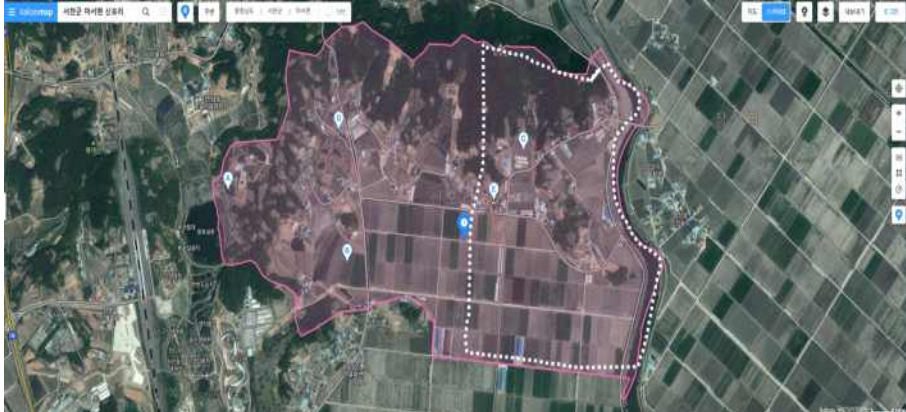

주 : 저자 작성함.

〈그림 3-6〉 C마을 공간지도

C마을 위성지도, 마을경계				
C마을 위성지도와 스마트팜맵 레이어드				
마을주민 전수실태	마을주민조사 전체 (농업경영체수, 건)	마을주민조사 분석대상(농업경영체수, 건)	마을주민조사 (세대수, 호)	마을주민조사 (인구수, 명)
	60	57	109	230
마을농지 전수실태	마을농지조사 전체 (필지수, 건)	마을농지조사 분석대상(필지수, 건)	경작자 일치 (필지수, 건)	경작자 불일치 (필지수, 건)
	503	499	433	66

주 : 저자 작성함.

〈그림 3-7〉 D마을 공간지도

D마을 위성지도, 마을경계				
D마을 위성지도와 스마트팜맵 레이어드				
마을주민 전수실태	마을주민조사 전체 (농업경영체수, 건)	마을주민조사 분석대상(농업경영체수, 건)	마을주민조사 (세대수, 호)	마을주민조사 (인구수, 명)
	28	28	46	78
마을농지 전수실태	마을농지조사 전체 (필지수, 건)	마을농지조사 분석대상(필지수, 건)	경작자 일치 (필지수, 건)	경작자 불일치 (필지수, 건)
	233	211	203	8

주 : 저자 작성함.

2. 조사결과(정량 측면)

1) 마을주민 전수실태조사 결과

첫째, 조사대상 4개 마을주민의 인구, 세대, 농업경영체 현황은 다음과 같다(〈표 3-2〉 참고). 마을농지조사, 마을주민조사, 농지관련 행정자료 등을 각 비교하였다. 인구 및 가구의 경우, A마을은 60호에 136명, B마을은 77호에 134명, C마을은 109호에 230명, D마을은 46호에 78명이다. 분석대상으로 집계된 농업경영체 수치의 경우, A마을은 26건, B마을은 38건, C마을은 57건, D마을은 28건이다. D마을을 제외하고는 전체 마을주민 중 약 30% 미만이 농업경영체로서 농업활동에 종사하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 조사대상 마을의 인구·세대·농업경영체 현황

(단위 : 건, 호, 명, %)

구분	마을농지조사 전체(농업경영 체수)	마을농지조사 분석대상(농업 경영체수A)	마을주민조사 (세대수)	마을주민조사 (인구수B)	마을주민 대비 농업경영체수 (A/B비중)	행정자료 (법정리 세대수)	행정자료 (법정리 인구수)
A마을	31	26	60	136	19.1%	139	309
B마을	38	38	77	134	28.4%	-	-
C마을	60	57	109	230	24.8%	1,033	2,533
D마을	28	28	46	78	35.9%	40	75
총합계	157	149	292	578	25.8%	1,212	2,917

- 주 : 1. B마을의 경우, 해당시군 통계연보에는 법정리 인구현황이 소개되어 있지 않은 관계로 포함하지 못함.
 2. 농업경영체 수치와 분석대상 농업경영체 수치가 맞지 않는 것은 마을이장이 알고 있는 대상자 수치와 행정자료 상 수치가 일부 일치하지 않은 관계로 농업경영체 행정자료에 있는 대상자만을 분석에 포함하였기 때문이다.
 3. 저자 작성함.

둘째, 조사대상 4개 마을주민의 세부 인구 현황은 다음과 같다(〈표 3-3〉 참고).

연령대별 인구의 경우, A마을은 50대에서부터 80대 이상까지 약 20명씩 골고루 분포한다. 총 136명 중 60대는 28명, 70대는 23명을 차지한다. B마을은 총 134명

중 50대와 60대에 각 20명, 25명씩 분포한다. C마을은 미파악 수치 122명을 제외하고 마을이장이 파악하는 108명 중 50대 35명, 60대 23명, 70대 21명이 분포한다. D마을은 총 78명 중 60대가 30명, 70대가 20명을 차지한다.

사람 유형의 경우, 원주민, 귀농인, 귀촌인, 귀향인, 외국인, 기타 등으로 구분하였다. 4개 마을 모두 원주민 구성이 압도적으로 높았다. A마을은 총 136명 중 원주민 66명, 귀촌인 17명, 귀농인 6명 순으로 구성되어 있다. B마을은 총 134명 중 원주민 79명, 귀촌인 24명, 귀농인 13명, 기타(주소만 등록한 자) 14명 순으로 구성되어 있다. C마을은 총 230명 중 원주민 53명, 귀촌인 53명 순으로 구성되어 있다. 원주민과 귀촌인이 비슷한 분포를 보이는데, 이유는 C마을의 경우 도시와 인접한 면(面) 단위로서 동(洞) 지역으로 출퇴근하는 사람이 많은 특징 때문이다. D마을은 총 78명 중 원주민 60명이고 각 5명 이내의 귀향인, 귀촌인, 귀농인 순으로 구성되어 있다.

〈표 3-3〉 조사대상 마을의 연령대별 인구 현황

(단위 : 명)

연령대별 인구수					사람 유형				
구분	A마을	B마을	C마을	D마을	구분	A마을	B마을	C마을	D마을
10대 미만	1	4	-	-	원주민	66	79	53	60
10대	8	3	-	-	귀농인	6	13	1	2
20대	7	2	-	-	귀촌인	17	24	53	4
30대	12	11	3	1	귀향인	1	3	-	6
40대	14	11	10	5	청년농업인 혹은 후계농업인	-	-	-	-
50대	20	20	35	15	여성농업인	-	-	-	-
60대	28	25	23	30	외국인	1	1	-	-
70대	23	15	21	20	기타(주소만 등록)	5	14	-	3
80대 이상	20	16	16	7					
미파악 등	3	27	122	-	미파악 등	40	-	123	3
총합계	136	134	230	78	총합계	136	134	230	78

주 : 1. B마을과 C마을의 경우, 마을이장이 정확히 알지 못하는 주민정보도 있어서 연령대 인구수 중 미파악 부분이 다소 존재함. 특히 C마을에는 아파트와 같이 다세대 공동주택이 다수 포함되어 있어서 분석대상에서 제외함.
2. 저자 작성함.

참고로, 조사대상 지역 법정리 전체의 마을주민 연령대별 인구 현황은 다음과 같다 (〈표 3-4〉 참고). A마을은 134명, B마을은 134명, C마을은 747명, D마을은 101명인 것으로 나타났다. 단, 이 수치는 마을이장이 조사한 “마을주민 전수실태조사” 결과 수치와 일부 차이가 있음을 감안해야 한다.

〈표 3-4〉 조사대상 지역 법정리 전체의 마을주민 연령대별 인구 현황(2018년 기준)

(단위 : 명)

구분	10대 미만	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대 이상	합계
A마을이 속한 법정리 전체	39	28	23	34	66	67	70	27	354
A1리	16	6	11	14	18	30	29	13	137
A2리	6	8	3	3	22	15	20	6	83
A3리(A마을)	17	14	9	17	26	22	21	8	134
B마을이 속한 법정리 전체	13	11	6	19	30	28	16	11	134
B1리(B마을)	13	11	6	19	30	28	16	11	134
C마을이 속한 법정리 전체	526	210	275	483	315	217	117	46	2,189
C1리	11	8	6	17	23	40	12	14	131
C2리(C마을)	133	89	63	130	139	105	67	21	747
C3리	382	113	206	336	153	72	38	11	1,311
D마을이 속한 법정리 전체	28	12	12	22	44	39	45	15	217
D1리	19	9	8	11	23	14	23	9	116
D2리(D마을)	9	3	4	11	21	25	22	6	101

자료 : 시군별 통계(2019), 행정리별 인구, 정보공개청구자료, 2018년 기준.

주 : 1. C마을은 마을 내 250세대 아파트 단지와 같이 다세대주택이 다수 포함되어 있어서 인구수에 포함됨.
2. 저자 작성함.

셋째, 조사대상 4개 마을주민의 세부 가구 현황은 다음과 같다(〈표 3-5〉 참고).

가구원 수의 경우, 대부분 2명 가구원 수를 구성하는 것으로 나타났다. A마을이 파악하지 못한 수치를 제외하면 대부분 마을의 가구원 수는 2명이 가장 많고 그 다음으로 1명이 많은 것으로 나타났다.

가족형태의 경우, 대부분 2명 가구원 수를 보이는 결과와 비슷하게 부부로 이뤄진 가족형태가 가장 많은 것으로 나타났다. 부부 형태 외에도 그 다음으로 1인 가구, 부부와 자녀로 이뤄진 가족형태가 많은 것으로 나타났다.

〈표 3-5〉 조사대상 마을의 가구 현황

(단위 : 호)

가구원수					가족형태				
구분	A마을	B마을	C마을	D마을	구분	A마을	B마을	C마을	D마을
1명	6	25	20	13	1인 가구	6	27	21	13
2명	10	31	43	28	부부	10	31	34	24
3명	4	8	9	3	부부+자녀	4	16	22	6
4명	1	4	8	-	조손(조부모+손자녀)	1	-	-	-
5명	-	1	8	-	기타 핵가족	-	1	-	1
6명	-	1	-	-	3세대 이상 가족	-	-	4	-
소계	21	70	88	44	소계	21	75	81	44
미파악	39	7	21	2	미파악	39	2	28	2
총합계	60	77	109	46	총합계	60	77	109	46

주 : 1. A마을의 가족형태 응답수치는 조사자가 일부 중복기입한 관계로 가구원수 응답수치와 맞춰서 재작성함.

2. 저자 작성함.

넷째, 조사대상 4개 마을주민의 농가 및 농가경영주 현황은 다음과 같다(〈표 3-6〉 참고).

농가 유형의 경우, 농가(전업농), 농가(겸업농), 재촌 비농가, 부재 비농가, 농지가 있지만 농사 안 하는 농가 등으로 구분하였다. A마을과 C마을, D마을은 농가(전업농)와

재촌 비농가가 대부분이고, B마을은 농가(전업농)가 훨씬 많은 편이다. 즉, 전업농이 많은 마을은 B마을뿐이고 나머지 마을은 농가(겸업농)와 재촌 비농가가 더 많거나 전업농 숫자와 비슷한 것으로 나타났다. 농촌 마을주민이 농가뿐만 아니라 다양한 사람들로 구성하고 있음을 실증적으로 보여준다.

농가경영주 유형의 경우도 대부분 마을은 농가경영주가 가구주 본인인 경우가 압도적으로 많다. 단, B마을은 농가경영주가 가구주 배우자인 경우도 높은 것으로 나타났다. A마을과 B마을은 공동경영주가 각 3명, 2명인 것으로 나타나서 전체적으로 매우 미비한 수준이었다.

〈표 3-6〉 조사대상 마을의 농가 및 경영주 현황

(단위 : 명)

농가 유형					농가경영주 유형				
구분	A마을	B마을	C마을	D마을	구분	A마을	B마을	C마을	D마을
농가(전업농)	25	38	41	20	가구주 본인	56	40	58	32
농가(겸업농)	8	5	23	11	가구주 배우자	7	31	6	19
재촌 비농가	39	17	37	15	공동경영주	3	2	-	-
부재 비농가	3	16	1	-	기타(경영주)	-	17	1	3
농지있지만 농사 안하는 농가	4	-	4	-					
기타	2	-	1	3					
소계	81	76	107	49	소계	66	90	65	54

주 : 저자 작성함.

다섯째, 조사대상 4개 마을주민의 농가 유형에 따른 기타 현황은 다음과 같다(〈표 3-7〉 참고).

우선 전업농과 겸업농 합산 수치와 농업경영체 등록한 농가인구 합산 수치이다. A마을은 전체 주민 중 24.3%, B마을은 전체 주민 중 32.1%, C마을은 전체 주민 중 27.8%, D마을은 전체 주민 중 39.7%가 전업농과 겸업농 인구가 차지하는 비중이다. D마을을 제외하고는 30% 미만임을 알 수 있다. 그리고 전업농과 겸업농 합산 수치도

농업경영체 등록한 농가인구 합산 수치와 최소 3명에서 최대 7명 차이가 난다. 일부 전업농, 겸업농들이 농업경영체 등록을 하지 않거나, 못하거나 하는 사정이 있음을 보여준다.

그리고 전업농과 겸업농 합산 수치와 각종 농업보조금 및 직불금 수혜를 받는 농가 인구 합산 수치이다. A마을은 전업농과 겸업농이 33명인데 반해 실제 보조금 및 직불금을 받는 인구는 23명으로 10명 차이, B마을은 전업농과 겸업농이 43명인데 반해 실제 보조금 및 직불금을 받는 인구는 24명으로 19명 차이가 난다. C마을과 D마을은 수치 차이에 있어서 크지 않는 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 조사대상 마을의 농가 유형에 따른 농업경영체 및 농업보조금 수혜 현황

(단위 : 명)

구분	A마을	B마을	C마을	D마을
마을주민 총합계(A)	136	134	230	78
전업농+겸업농(B)	33	43	64	31
(B/A, 비중)	24.3%	32.1%	27.8%	39.7%
농업경영체 등록한 농가인구(C)	26	38	57	28
(B-C, 차이)	7	5	7	3
농업보조금 및 직불금 수혜받는 농가인구(D)	23	24	62	33
(B-D, 차이)	10	19	2	-2

주 : 1. 전업농 및 겸업농 수치는 앞의 〈표 3-6〉, 농업경영체 등록한 농가는 앞의 〈표 3-2〉 수치를 인용하여 소개함.
 2. 각종 농업보조금 및 직불금 수혜는 중복응답을 포함함.
 3. 저자 작성함.

다섯째, 조사대상 4개 마을주민(주로 농민)의 농업활동 현황은 다음과 같다.

우선 조사대상 마을의 주요 재배품목 현황은 A마을을 제외하고는 주로 쌀 품목이다. A마을은 평야 지대가 적고 다년생 식물을 재배하기에 적절한 지대가 많은 특성상 과수 품목이 주를 이룬다. C마을은 쌀 품목 외에도 노지원에 품목 재배가 주를 이루고 D마을은 전형적인 평야지대가 발달해있어서 쌀 품목을 재배하는 것이 압도적으로 많음을 알 수 있다(〈표 3-8〉 참고).

〈표 3-8〉 조사대상 마을의 주요 재배품목 현황(중복응답 포함)

(단위 : 건)

구분	A마을	B마을	C마을	D마을
쌀	9	8	38	32
과수	23	-	-	-
노지원예	7	3	37	3
시설원예	-	9	1	-
축산	-	2	2	2
특용작물	-	2	-	-
기타	6	15	3	-
총합계	45	39	81	37

주 : 저자 작성함.

그 다음으로 영농형태의 경우, A마을과 B마을은 본인이 직접 영농을 하는 형태가 많은 반면, C마을과 D마을은 일부 위탁 영농을 하는 형태도 많은 것으로 조사되었다. 노동력 고용형태의 경우, 대부분 마을은 부부와 가족을 포함한 자가노동 형태가 가장 많았고 그 다음으로 임시 고용노동 형태가 뒤를 따르는 것으로 조사되었다(〈표 3-9〉 참고).

〈표 3-9〉 조사대상 마을의 영농형태 및 노동력 고용형태 현황(중복응답 포함)

(단위 : 건)

영농형태					노동력 고용형태				
구분	A마을	B마을	C마을	D마을	구분	A마을	B마을	C마을	D마을
전체위탁영농	9	2	1	4	자가노동 (부부,가족노동 포함)	24	41	53	15
일부위탁영농	16	5	50	15	상시 고용노동	3	1	-	-
자가직접영농	22	37	13	14	임시 고용노동	21	1	12	14
아무것도 안함	22	-	8	-	기타 노동	-	-	1	-
총합계	69	44	72	33	총합계	48	43	66	29

주 : 저자 작성함.

마지막으로, 조사대상 4개 마을주민의 비농업활동은 매우 다양하게 나타나고 있고 그 결과는 다음과 같다(〈표 3-10〉 참고). 건설업, 건축업, 회사원, 자영업, 일용직에 이르기까지 다양한 범위에 걸쳐서 활동하고 있음을 보여준다.

〈표 3-10〉 조사대상 마을의 비농업활동(중복응답 포함)

A마을	B마을	C마을	D마을
건축 공무원(시청), 교사, 교도관, 군복무(의무) 공예방 농협 직원 당구장 동네 경로당 도우미 부동산 식당, 치킨집 운영 여성농업인센터 운영 이마트 코너(옷) 일용직(수급자) 임시취업 자동차 영업 펜션 운전(학원, 화물, 관광버스) 한마음 선원	목사 식당 운전 일용 회사원	건물관리인 텃밭농사 농협근무 자영업 부동산업 노점삼 일용직 건물임대업 장류 가공/판매 중장비기사	건설, 건축 관리사무실 노인일자리 농공단지 목회자 물감독 어판장 요양보호 개인사업(장사) 주유소 차상위계층 학교보조 향만용역 환경운수 회사원

주 : 저자 작성함.

2) 마을농지 전수실태조사 결과

크게 조사대상 4개 마을농지에 대한 ① 기초 현황, ② 농지소유 실태, ③ 농지이용 실태, ④ 농지정보 실태 등으로 구분하여 분석결과를 설명하고자 한다.

① 기초 현황

첫째, 조사대상 4개 마을농지가 속한 법정리 전체 농지 기초현황을 살펴보고자 한다.

우선 필지수 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-11〉 참고). A마을이 속한 법정리 전체 총 필지수는 2,188건, B마을이 속한 법정리 전체 총 필지수는 2,359건, C마을이 속한 법정리 전체 총 필지수는 2,737건, D마을이 속한 법정리 전체총 필지수는 2,024건이다. 즉, 필지수는 최소 2,024건에서 최대 2,737건인 것으로 나타났다. C마을이 속한 법정리 전체 필지수가 가장 많고, D마을이 속한 법정리 전체 필지수는 다른 지역과 달리 논 필지수가 압도적으로 많다.

〈표 3-11〉 조사대상 지역 법정리 전체의 농지 필지수(2018년 기준)

(단위 : 건, %)

지역	밭	논	과수	기타	총합계
A마을이 속한 법정리 전체	389	400	97	1,302	2,188
(비중)	17.8%	18.3%	4.4%	59.5%	100.0%
B마을이 속한 법정리 전체	803	610	25	921	2,359
(비중)	34.0%	25.9%	1.1%	39.0%	100.0%
C마을이 속한 법정리 전체	755	485	0	1,497	2,737
(비중)	27.6%	17.7%	0.0%	54.7%	100.0%
D마을이 속한 법정리 전체	272	775	0	977	2,024
(비중)	13.4%	38.3%	0.0%	48.3%	100.0%

자료 : 농지공간포털(<https://njy.mafra.go.kr/njy/main/statistics/njyStats02.do>)

주 : 저자 작성함.

그리고 농지면적 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-12〉 참고). A마을이 속한 법정리 전체 농지면적은 928.0ha, B마을이 속한 법정리 전체 농지면적은 394.6ha, C마을이 속한 법정리 전체 농지면적은 380.3ha, D마을이 속한 법정리 전체 농지면적은 401.2ha로 농지면적이 가장 많다. 즉, 농지면적은 최소 380.3ha에서 최대 928.0ha인 것으로 나타났다. A마을이 속한 법정리 전체는 과수 면적과 기타 면적이 다른 마을에 비해서 넓다.

〈표 3-12〉 조사대상 지역 법정리 전체의 농지면적(2018년 기준)

(단위 : ha, %)

지역	밭	논	과수	기타	총합계
A마을이 속한 법정리 전체	31.8	48.9	15.8	831.5	928.0
(비중)	3.4%	5.3%	1.7%	89.6%	100.0%
B마을이 속한 법정리 전체	105.3	94.6	8.1	186.7	394.6
(비중)	26.7%	24.0%	2.0%	47.3%	100.0%
C마을이 속한 법정리 전체	90.7	77.6	0.0	212.0	380.3
(비중)	23.8%	20.4%	0.0%	55.8%	100.0%
D마을이 속한 법정리 전체	15.5	177.0	0.0	208.7	401.2
(비중)	3.9%	44.1%	0.0%	52.0%	100.0%

자료 : 농지공간포털(<https://njy.mafra.go.kr/njy/main/statistics/nnjyStats02.do>)

주 : 1. 1㎡=0.0001ha, 1ha=10,000㎡

2. 저자 작성함.

둘째, 조사대상 4개 마을농지의 기초현황을 살펴보고자 한다.

우선 조사대상 마을농지의 필지수 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-13〉 참고). 분석 대상에 포함되는 필지수의 경우, A마을은 141건, B마을은 295건, C마을은 499건, D마을은 211건이다. 즉, 필지수는 최소 141건에서 최대 499건인 것으로 나타났다. 그리고 이 중 농업경영체 등록한 경작한 자와 실제 현실에서 경작한 자 일치여부를 판단한 결과, 경작자와 실 경작자 간 일치하는 비중은 전체의 89.4%로 나타났다.

〈표 3-13〉 조사대상 마을농지의 필지수

(단위 : 건, %)

구분	마을농지조사 전체 (필지수)	마을농지조사 분석대상(필지수)	경작자 일치(필지수)	경작자 불일치(필지수)	농업경영체 등록정보 통계 (법정리 필지수)
A마을	145	141	117	24	740
B마을	307	295	271	24	1,047
C마을	503	499	433	66	1,098
D마을	233	211	203	8	605
총합계	1,188	1,146	1,024	122	725
(비중)		(100.0%)	(89.4%)	(10.6%)	

- 주 : 1. 경작자 불일치 중 일부는 가족(부인, 자식)이나 친척명의로 된 경우, 갑작스러운 사망으로 마을 내 다른 사람이 경작해 주는 경우 등으로 다양하게 나타남.
 2. 마을농지조사 전체 필지수와 분석대상 필지수 차이가 나는 것은 농업경영체 등록정보 상 이종으로 필지가 가입된 경우, 실제 마을이장이 보기에 해당지역 마을사람이 경작하지 않는 경우를 제외하였기 때문에 발생함.
 3. 1㎡=0.0001ha, 1ha=10,000㎡
 4. 저자 작성함.

그리고 조사대상 마을농지의 면적 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-14〉 참고). 분석 대상에 포함되는 농지면적의 경우, A마을은 39.7ha, B마을은 50.5ha, C마을은 66.0ha, D마을은 33.3ha이다. 즉, 농지면적은 최소 33.3ha에서 최대 66.0ha인 것으로 나타났다. 그리고 이 중 농업경영체 등록한 경작한 자와 실제 현실에서 경작한 자 일치 여부를 판단한 결과, 경작자와 실경작자 간 일치하는 비중은 전체의 88.7%로 나타났다.

〈표 3-14〉 조사대상 마을농지의 면적

(단위 : ㎡, ha, %)

구분	마을농지조사 전체(농지면적)	마을농지조사 분석대상(농지면적)	경작자 일치 (농지면적)	경작자 불일치 (농지면적)	농업경영체 등록정보 통계 (법정리 농지면적)
A마을	541,872㎡ (54.2ha)	396,818㎡ (39.7ha)	357,075㎡ (35.7ha)	39,743㎡ (4.0ha)	2,076,103㎡ (207.6ha)
B마을	516,898㎡ (51.7ha)	505,425㎡ (50.5ha)	466,025㎡ (46.6ha)	39,400㎡ (3.9ha)	1,924,566㎡ (192.5ha)

구분	마을농지조사 전체(농지면적)	마을농지조사 분석대상(농지면적)	경작자 일치 (농지면적)	경작자 불일치 (농지면적)	농업경영체 등록정보 통계 (법정리 농지면적)
C마을	660,750㎡ (66.1ha)	659,822㎡ (66.0ha)	546,176㎡ (54.6ha)	113,646㎡ (11.4ha)	1,522,655㎡ (152.3ha)
D마을	408,680㎡ (40.9ha)	332,726㎡ (33.3ha)	311,366㎡ (31.1ha)	21,360㎡ (2.1ha)	921,911㎡ (92.2ha)
총합계	2,128,199㎡ (212.8ha)	1,894,790㎡ (189.5ha)	1,680,641㎡ (168.1ha)	214,149㎡ (21.4ha)	6,445,235㎡ (644.5ha)
(비중)		(100.0%)	(88.7%)	(11.3%)	

- 주 : 1. 경작자 불일치 중 일부는 가족(부인, 자식)이나 친척명으로 된 경우, 갑작스러운 사망으로 마을 내 다른 사람이 경작해 주는 경우 등으로 다양하게 나타남.
 2. 마을농지조사 전체 농지면적과 분석대상 농지면적 차이가 나는 것은 농업경영체 등록정보 상 이종으로 필지가 기입된 경우, 실제 마을이장이 보기에 해당지역 마을사람이 경작하지 않는 경우를 제외하였기 때문에 발생함.
 3. 1㎡=0.0001ha, 1ha=10,000㎡
 4. 저자 작성함.

② 농지소유 실태

셋째, 조사대상 4개 마을농지의 소유실태로서 소유형태별·소유주체별 현황을 살펴 보고자 한다.

우선 소유형태를 자가소유, 임차, 공유, 임대(재임대 포함), 명의차용, 휴경 등으로 구분하였고 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-15〉 참고). 소유형태별 현황은 전체적으로 자가소유 54.1%, 임차 39.1%, 임대 2.5%, 기타(공유, 명의차용, 휴경 등) 1.6%, 모름 2.7% 순으로 나타났다. A마을의 경우 39.7ha 중 자가소유 14.1ha, 임차 25.6ha, B마을의 경우 50.5ha 중 자가소유 26.4ha, 임차 15.9ha, 재임대를 포함한 임대 4.8ha, 명의차용 1.9ha, C마을의 경우 66.0ha 중 자가소유 49.6ha, 임차 14.4ha, D마을의 경우 33.3ha 중 자가소유 12.4ha, 임차 18.1ha인 것으로 나타났다.

〈표 3-15〉 조사대상 마을농지의 소유형태별 면적

(단위 : m², ha, %)

구분	자가소유	임차	공유	임대(재임 대포함)	명의차용	휴경	모름, 해당 없음	총합계
A마을	140,752m ² (14.1ha)	256,066m ² (25.6ha)						396,818m ² (39.7ha)
(비중)	35.5%	64.5%						100.0%
B마을	264,136m ² (26.4ha)	159,400m ² (15.9ha)	2,309m ² (0.2ha)	47,854m ² (4.8ha)	18,753m ² (1.9ha)	70m ² (0.0ha)	12,903m ² (1.3ha)	505,425m ² (50.5ha)
(비중)	52.3%	31.5%	0.5%	9.5%	3.7%	0.0%	2.6%	100.0%
C마을	495,670m ² (49.6ha)	143,609m ² (14.4ha)	9,435m ² (0.9ha)				11,108m ² (1.1ha)	659,822m ² (66.0ha)
(비중)	75.1%	21.8%	1.4%				1.7%	100.0%
D마을	124,414m ² (12.4ha)	180,903m ² (18.1ha)					27,409m ² (2.7ha)	332,726m ² (33.3ha)
(비중)	37.4%	54.4%					8.2%	100.0%
총합계	1,024,971m ² (102.5ha)	739,978m ² (74.0ha)	11,744m ² (1.2ha)	47,854m ² (4.8ha)	18,753m ² (1.9ha)	70m ² (0.0ha)	51,420m ² (5.1ha)	1,894,790m ² (189.5ha)
(비중)	54.1%	39.1%	0.6%	2.5%	1.0%	0.0%	2.7%	100.0%

주 : 1. 공유란 어떤 토지에 관하여 그 위치와 면적을 여러 사람이 공동으로 소유하기로 약정하는 것을 말함. 예를 들면, 마을공동 소유농지 등이 있음. 이 중에서도 구분소유적 공유관계란, 어떤 토지에 관하여 그 위치와 면적을 특정하여 여러 사람이 구분소유하기로 약정한 것을 말함(출처 : 농림축산식품부(2018), 농지민원 사례집). 이하 상동.

2. 1m²=0.0001ha, 1ha=10,000m²

3. 저자 작성함.

마을농지의 소유형태에 따른 친환경인증 현황을 살펴보고자 하였는데 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-16〉 참고). 전체적으로 4개 마을 중 2개 마을만이 친환경인증 실적이 있었고, 대부분 자가소유 농지에서 친환경농업을 하고 있었다. 2개 마을인 B마을과 C마을 농지 중에서도 약 10% 범위 내에서가 친환경인증을 받은 필지인 것으로 나타났다. 농지면적 기준, B마을 전체 농지면적 중 1.2%가 친환경인증을 받았고, C마을 전체 농지면적 중 30.4%가 친환경인증을 받았다. 필지 기준, B마을 전체 필지 중 0.7%가 친환경인증을 받았고, C마을 전체 필지 중 21.4%가 친환경인증을 받았다.

〈표 3-16〉 조사대상 마을농지의 소유형태에 따른 친환경인증 현황

(단위 : m², ha, 건, %)

구분	농지면적				필지수			
	자가소유	임차	총합계	농지면적 중 비중	자가소유	임차	총합계	전체 필지 중 비중
B마을	5,831m ² (0.6ha)	-	5,831m ² (0.6ha)	1.2%	2	-	2	0.7%
C마을	187,723m ² (18.8ha)	13,144m ² (1.3ha)	200,867m ² (20.1ha)	30.4%	96	11	107	21.4%
총합계	193,554m ² (19.4ha)	13,144m ² (1.3ha)	206,698m ² (20.7ha)	10.9%	98	11	109	9.5%

주 : 1. A마을, D마을은 친환경인증 필지가 없음.

2. 1m²=0.0001ha, 1ha=10,000m²

3. 저자 작성함.

그리고 소유주체를 마을주민 소유와 외지인 소유로 구분하였고 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-17〉 참고). 소유주체별 현황은 마을주민 소유 중 대부분 본인이 직접 소유한 경우는 52.7%, 마을주민이 임대해준 경우는 27.9%, 가족이 소유한 경우는 3.8%, 외지인(해당마을 출신이지만 다른 지역에 거주)이 소유한 경우는 0.3%, 모르거나 해당 사항이 없는 경우도 15.3%로 나타났다. 외지인 소유(해당 마을 출신이 아니면서 다른 지역에 거주) 중 상속(문중)한 경우는 2.7%, 구입 및 매매 경우는 6.3%, 모르거나 해당사항이 없는 경우는 91.0%로 압도적으로 높았다. 이것은 마을이장의 직관에 의존한 조사방식을 채택할 때 부재지주 실태조사 실행의 어려움이 드러나는 대목이다. 도시개발이 진행되고 개발호재가 있는 지역일수록 외지인이 소유한 필지는 실제 모를 가능성이 높기 때문에 ‘모름’ 응답이 높게 나타날 것으로 추측한다.

〈표 3-17〉 조사대상 마을농지의 소유주체별 면적

(단위 : ㎡, ha, %)

마을주민 소유	구분	본인	임대	가족	외지인 (지역 외)	모름, 해당사항 없음	총합계
	A마을	137,139㎡ (13.7ha)	259,679㎡ (26.0ha)				396,818㎡ (39.7ha)
	B마을	307,490㎡ (30.7ha)	107,985㎡ (10.8ha)	71,471㎡ (7.1ha)	5,952㎡ (0.6ha)	12,527㎡ (1.3ha)	505,425㎡ (50.5ha)
	C마을	531,193㎡ (53.1ha)	128,629㎡ (12.9ha)				659,822㎡ (66.0ha)
	D마을	22,281㎡ (2.2ha)	32,457㎡ (3.2ha)			277,988㎡ (27.8ha)	332,726㎡ (33.3ha)
	총합계	998,103㎡ (99.8ha)	528,750㎡ (52.9ha)	71,471㎡ (7.1ha)	5,952㎡ (0.6ha)	290,515㎡ (29.1ha)	1,894,790㎡ (189.5ha)
	(비중)	52.7%	27.9%	3.8%	0.3%	15.3%	100.0%
외지인 소유	구분	상속(문중)	구입/매매	모름, 해당사항 없음		총합계	
	A마을			396,818㎡ (39.7ha)	396,818㎡ (39.7ha)		
	B마을	50,621㎡ (5.1ha)	119,998㎡ (12.0ha)	334,806㎡ (33.5ha)	505,425㎡ (50.5ha)		
	C마을			659,822㎡ (66.0ha)	659,822㎡ (66.0ha)		
	D마을			332,726㎡ (33.3ha)	332,726㎡ (33.3ha)		
	총합계	50,621㎡ (5.1ha)	119,998㎡ (12.0ha)	1,724,172㎡ (172.4ha)	1,894,790㎡ (189.5ha)		
	(비중)	2.7%	6.3%	91.0%	100.0%		

주 : 1. 마을주민 소유 중 “외지인”의 의미는 해당마을 출신이지만 현재 다른 지역에 거주하는 자를 말함. 외지인 소유 중 “외지인”의 의미는 해당마을 출신이 아니면서 현재 다른 지역에 거주하는 자를 말함.

2. 1㎡=0.0001ha, 1ha=10,000㎡

3. 저자 작성함.

넷째, 조사대상 4개 마을농지의 소유실태로서 부재지주 및 외지인 소유 현황을 살펴 보고자 한다. 크게 마을농지 전수실태조사 결과와 농지원부를 통해서 필지 주소와 경영자 주소 일치 여부를 분석할 것이다.

우선 마을농지 전수실태조사 결과의 소유형태별 필지 주소와 경영자(주민등록등본상) 주소 현황 분석결과는 다음과 같다(표 3-18) 참고). 농지면적 기준, 해당시군에

자가소유 농지가 있는 경우는 54.6%, 임차 농지가 있는 경우는 38.5%인 것으로 나타났다. 인접 시군 및 그 외 지역에 자가소유 농지가 있는 경우는 2.6%인 반면, 임차 농지가 있는 경우는 97.4%인 것으로 나타났다.

필지수 기준, 해당 시군에 자가소유 농지가 있는 경우는 62.7%, 임차 농지가 있는 경우는 29.1%인 것으로 나타났다. 인접시군 및 그 외 지역에 자가소유 농지가 있는 경우는 18.2%인 반면, 임차 농지가 있는 경우는 81.8%인 것으로 나타났다.

자가소유 농지의 경우는 해당 시군에 있는 비중이 높은 반면, 임차 농지의 경우는 인접 시군 및 그 외 지역에 있는 비중이 높은 것으로 나타났다. 하지만 마을농지의 필지 주소와 경영자 주소는 대체로 해당 시군으로 일치하는 비중이 높았고, 필지 주소와 경영자 주소가 다른 경우라도 인접 시군인 것으로 파악되어서 부재지주 및 외지인 소유라고 보기에는 무리가 있다. C마을의 경우, 마을이장은 마을주민들과 외부인이 신규로 농지 취득 시 부재지주 및 외지인 소유 농지를 사전에 차단하는 방침을 합의하고 실천한다는 점이 이러한 결과로 귀결될 수 있음을 보여준다(마을이장 인터뷰 결과).

〈표 3-18〉 조사대상 마을농지의 소유형태별 필지 주소와 경영자 주소

(단위 : ㎡, ha, 건)

필지 주소	경영자 주소	자가소유	임차	공유	임대 (재임대 포함)	명의	휴경	모름	합계
(농지 면적)									
A마을	해당시군	140,752㎡ (14.1ha)	246,149㎡ (24.6ha)						386,901㎡ (38.7ha)
	인접시군, 그 외 지역		9,917㎡ (0.9ha)						9,917㎡ (1.0ha)
B마을	해당시군	264,136㎡ (26.4ha)	159,400㎡ (15.9ha)	2,309㎡ (0.2ha)	47,854㎡ (4.8ha)	18,753㎡ (1.9ha)	70㎡ (0.0ha)	12,903㎡ (1.3ha)	505,425㎡ (50.5ha)
	인접시군, 그 외 지역								
C마을	해당시군	495,179㎡ (49.5ha)	134,913㎡ (13.5ha)	9,435㎡ (0.9ha)				11,108 (1.1ha)	650,635㎡ (65.0ha)
	인접시군, 그 외 지역	491㎡ (0.0ha)	8,696㎡ (0.9ha)						9,187㎡ (0.9ha)

필지 주소	경영자 주소	자가소유	임차	공유	임대 (재임대 포함)	명의	휴경	모름	합계
D마을	해당시군	124,414㎡ (12.4ha)	180,903㎡ (18.1 ha)					27,409㎡ (2.7ha)	332,726㎡ (33.3ha)
	인접시군, 그 외 지역								
(비중)	해당시군	54.6%	38.5%	0.6%	2.6%	1.0%	0.0%	2.7%	100.0%
	인접시군, 그 외 지역	2.6%	97.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
(필지 수)									
A마을	해당시군	74	66						140
	인접시군, 그 외 지역		1						1
B마을	해당시군	159	80	1	34	13	1	7	295
	인접시군, 그 외 지역								
C마을	해당시군	390	85	4				10	489
	인접시군, 그 외 지역	2	8						10
D마을	해당시군	89	99					23	211
	인접시군, 그 외 지역								
(비중)	해당시군	62.7%	29.1%	0.4%	3.0%	1.1%	0.1%	3.5%	100.0%
	인접시군, 그 외 지역	18.2%	81.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%

주 : 1. 1㎡=0.0001ha, 1ha=10,000㎡

2. 저자 작성함.

그리고 농지원부 자료를 통해서 마을농지의 필지 주소와 경영자(주민등록등본 상) 주소 현황 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-19〉, 〈표 3-20〉, 〈표 3-21〉, 〈표 3-22〉 참고). 조사 대상 마을농지가 속한 법정리 전체의 최소 83%에서 최대 95%까지가 이 지역에 주소를 둔 필지인 것으로 나타났다. 소유농지는 최소 63%에서 최대 79%, 임차농지는 최소 21%에서 최대 37% 비중으로 나타났다. 최소 15개 시군에서 최대 29개 시군의 일부 지역에

흩어져 존재한다. 다른 지역에 주소를 두고 있는 농지소유자의 농지면적은 대부분 1ha 미만의 소규모 농지가 많은 것으로 나타났는데 대부분 상속농지일 것으로 추정할 수 있다.

이러한 경우는 부모가 자식에게 물려주거나 자식명의로 해 놓고 부모 본인이 직접 경작하는 것이 대부분이다. 이는 1996년 이후에 취득한 농지는 개인 간 임대차는 불법이지만 1ha 한도 내에서 상속농지, 이농농지, 은퇴농(5년 이상 자경 후) 소유농지, 한국농어촌공사에 위탁한 경우 등 예외적인 경우 임대차를 허용하고 있기 때문에 자경, 상속, 증여가 가능하게 된 길을 열어주게 된 결과라고 해석할 수 있다(마을이장 인터뷰 결과).

다만, 추가로 확인한 사항은 농지원부 상 농지면적 총합계와 농업경영체 등록정보 농지면적 총합계는 최소 4.7ha에서 최대 112ha 차이가 났고, 토지대장 상 농지면적 총합계와는 최소 42.6ha에서 최대 101.7ha 차이가 나서 농지정보에 있어서 농지면적 불일치 오류가 있음을 알 수 있었다.

A마을이 속한 법정리 전체의 경우, 83%가 이 지역에 주소를 둔 필지이다. 나머지 필지는 주로 작은 규모로서 대전광역시, 세종특별자치시 등 25개 시군 일부 지역에 흩어져 존재한다. 소유농지는 68.6%, 임차농지는 31.4% 비중으로 나타났다(〈표 3-19〉 참고). 다만, 농지원부 상 농지면적 총합계와 농업경영체 등록정보 농지면적 총합계는 112ha 차이가 나고, 토지대장 상 농지면적 총합계와는 101.7ha 차이가 나는 것으로 나타났다.

〈표 3-19〉 조사대상 마을농지의 농지원부 필지 주소(A마을이 속한 법정리 전체)

(단위 : m², ha, %)

구분(농지원부 관리기관)	소유농지면적	임차농지면적	면적 합계(m ²)	면적 환산(ha)
강원도 양양군	433.0	0.0	433.0	0.04
강원도 원주시	1,111.0	0.0	1,111.0	0.11
강원도 춘천시	159.0	0.0	159.0	0.02
경기도 안양시	1,577.0	0.0	1,577.0	0.16
경상남도 고성군	0.0	1,028.0	1,028.0	0.10
경상남도 창원시	2,272.0	0.0	2,272.0	0.23
대전광역시 동구	161.0	0.0	161.0	0.02
대전광역시 서구	15,966.4	0.0	15,966.4	1.60
대전광역시 유성구	15,801.5	0.0	15,801.5	1.58

구분(농지원부 관리기관)	소유농지면적	임차농지면적	면적 합계(㎡)	면적 환산(ha)
대전광역시 중구	1,252.0	0.0	1,252.0	0.13
서울특별시 강동구	427.0	0.0	427.0	0.04
서울특별시 관악구	3,074.0	0.0	3,074.0	0.31
서울특별시 성북구	2,466.0	0.0	2,466.0	0.25
서울특별시 은평구	2,495.0	0.0	2,495.0	0.25
세종특별자치시 세종시	50,787.8	0.0	50,787.8	5.08
울산광역시 북구	1,418.0	0.0	1,418.0	0.14
인천광역시 남동구	0.0	12,408.0	12,408.0	1.24
인천광역시 중구	3,786.6	0.0	3,786.6	0.38
충청남도 G시	508,912.7	273,657.5	782,570.2	78.26
충청남도 금산군	0.0	4,106.0	4,106.0	0.41
충청남도 논산시	223.1	0.0	223.1	0.02
충청남도 아산시	3,824.0	0.0	3,824.0	0.38
충청남도 연기군	6,294.0	0.0	6,294.0	0.63
충청남도 천안시	19,922.1	0.0	19,922.1	1.99
충청남도 청양군	2,583.0	0.0	2,583.0	0.26
충청북도 청주시	1,418.0	4,890.0	6,308.0	0.63
총합계(25개 시군+1개 시군)	646,364.2	296,089.5	942,453.7	94.25
(비중)	68.6%	31.4%	100.0%	
비교 : 농업경영체 등록정보	789,800.8	1,280,249.5	2,070,050.3	(공유면적 제외)
비교 : 토지대장 정보	-	-	1,959,615.0	(임야대장 제외)

주 : 1. 소규모 면적이 많아서 소수점 둘째자리까지 표기함.
 2. 시군 개수는 해당마을이 속한 지역을 기본 1개 시군으로 하고 나머지 지역을 합한 시군으로 표기함.
 3. 1㎡=0.0001ha, 1ha=10,000㎡
 4. 저자 작성함.

B마을이 속한 법정리 전체의 경우, 91.6%가 이 지역에 주소를 둔 필지이다. 나머지 필지는 주로 작은 규모로서 대전광역시, 경기도, 서울특별시, 전라북도, 세종특별자치시 등 26개 시군 일부 지역에 흩어져 존재한다. 소유농지는 63.4%, 임차농지는 36.6% 비중으로 나타났다(〈표 3-20〉 참고). 다만, 농지원부 상 농지면적 총합계와 농업경영체

등록정보 농지면적 총합계는 90ha 차이가 나고, 토지대장 상 농지면적 총합계와는 차이가 거의 안 나는 것으로 나타났다.

〈표 3-20〉 조사대상 마을농지의 농지원부 필지 주소(B마을이 속한 법정리 전체)

(단위 : m², ha, %)

구분(농지원부 관리기관)	소유농지면적	임차농지면적	면적 합계(m ²)	면적 환산(ha)
경기도 시흥시	1,667.0	0.0	1,667.0	0.17
경기도 용인시	7,368.0	0.0	7,368.0	0.74
경기도 의정부시	509.0	0.0	509.0	0.05
대전광역시 대덕구	0.0	0.0	0.0	0.00
대전광역시 동구	10,660.0	0.0	10,660.0	1.07
대전광역시 서구	69,843.5	813.0	70,656.5	7.07
대전광역시 유성구	56,817.0	0.0	56,817.0	5.68
대전광역시 중구	14,215.6	2,554.0	16,769.6	1.68
서울특별시 동대문구	1,150.0	0.0	1,150.0	0.12
서울특별시 동작구	18,752.0	0.0	18,752.0	1.88
서울특별시 중구	2,661.0	0.0	2,661.0	0.27
서울특별시 종랑구	3,102.0	0.0	3,102.0	0.31
세종특별자치시 세종시	8,995.0	0.0	8,995.0	0.90
전라북도 익산시	879.0	1,356.0	2,235.0	0.22
전라북도 전주시	676.0	0.0	676.0	0.07
제주특별자치도 서귀포시	2,241.0	0.0	2,241.0	0.22
충청남도 계룡시	8,762.5	0.0	8,762.5	0.88
충청남도 공주시	5,253.3	0.0	5,253.3	0.53
충청남도 N시	1,555,439.4	1,028,079.8	2,583,519.2	258.35
충청남도 보령시	198.5	0.0	198.5	0.02
충청남도 부여군	1,997.0	0.0	1,997.0	0.20
충청남도 연기군	0.0	0.0	0.0	0.00
충청남도 천안시	9,641.0	0.0	9,641.0	0.96
충청남도 청양군	546.0	0.0	546.0	0.05
충청남도 홍성군	1,313.7	0.0	1,313.7	0.13

구분(농지원부 관리기관)	소유농지면적	임차농지면적	면적 합계(㎡)	면적 환산(ha)
충청북도 옥천군	2,456.0	0.0	2,456.0	0.25
충청북도 청주시	1,071.0	0.0	1,071.0	0.11
총합계(26개 시군+1개 시군)	1,786,214.5	1,032,802.8	2,819,017.3	281.90
(비중)	63.4%	36.6%	100.0%	
비교 : 농업경영체 등록정보	789,078.5	1,129,498.2	1,918,576.7	(공유면적 제외)
비교:토지대장 정보	-	-	2,827,557.0	(임야대장 제외)

- 주 : 1. 소규모 면적이 많아서 소수점 둘째자리까지 표기함.
 2. 시군 개수는 해당마을이 속한 지역을 기본 1개 시군으로 하고 나머지 지역을 합한 시군으로 표기함.
 3. 1㎡=0.0001ha, 1ha=10,000㎡
 4. 저자 작성함.

C마을이 속한 법정리 전체의 경우, 90.1%가 이 지역에 주소를 둔 필지이다. 그 외에 나머지 필지는 작은 규모로서 주로 경기도, 서울특별시, 인천광역시 등 28개 시군 일부 지역에 흩어져 존재한다. 소유농지는 76.9%, 임차농지는 23.1% 비중으로 나타나고 있다(〈표 3-21〉 참고). 다만, 농지원부 상 농지면적 총합계와 농업경영체 등록정보 농지면적 총합계는 55.8ha 차이가 나고, 토지대장 상 농지면적 총합계와는 91ha 차이가 나는 것으로 나타났다.

〈표 3-21〉 조사대상 마을농지의 농지원부 필지 주소(C마을이 속한 법정리 전체)

(단위 : ㎡, ha, %)

구분(농지원부 관리기관)	소유농지면적	임차농지면적	면적 합계(㎡)	면적 환산(ha)
경기도 광주시	1,015.0	0.0	1,015.0	0.10
경기도 김포시	2,810.0	0.0	2,810.0	0.28
경기도 부천시	1,291.0	0.0	1,291.0	0.13
경기도 안산시	3,109.4	0.0	3,109.4	0.31
경기도 안성시	555.3	0.0	555.3	0.06
경기도 안양시	6,613.2	0.0	6,613.2	0.66
경기도 의왕시	809.0	0.0	809.0	0.08
경기도 의정부시	635.0	0.0	635.0	0.06
경기도 하남시	1,824.0	0.0	1,824.0	0.18
경기도 화성시	276.0	0.0	276.0	0.03
경상북도 안동시	22.5	0.0	22.5	0.00

구분(농지원부 관리기관)	소유농지면적	임차농지면적	면적 합계(㎡)	면적 환산(ha)
대전광역시 동구	3,167.0	0.0	3,167.0	0.32
서울특별시 강서구	16,398.0	0.0	16,398.0	1.64
서울특별시 광진구	7,938.0	0.0	7,938.0	0.79
서울특별시 구로구	10,039.0	0.0	10,039.0	1.00
서울특별시 도봉구	838.0	0.0	838.0	0.08
서울특별시 서초구	3,981.0	0.0	3,981.0	0.40
서울특별시 송파구	9,605.0	0.0	9,605.0	0.96
서울특별시 양천구	16,050.0	0.0	16,050.0	1.61
서울특별시 중랑구	209.1	0.0	209.1	0.02
인천광역시 남동구	1,058.0	0.0	1,058.0	0.11
인천광역시 연수구	15,153.0	0.0	15,153.0	1.52
전라남도 고흥군	270.0	0.0	270.0	0.03
전라남도 영암군	1,550.0	0.0	1,550.0	0.16
전라북도 고창군	1,587.0	0.0	1,587.0	0.16
충청남도 당진시	5,082.4	0.0	5,082.4	0.51
충청남도 S시	1,409,294.5	435,211.6	1,844,506.0	184.45
충청남도 천안시	38,806.2	37,208.2	76,014.4	7.60
충청남도 태안군	13,877.0	0.0	13,877.0	1.39
총합계(28개 시군+1개 시군)	1,573,863.6	472,419.8	2,046,283.4	204.63
(비중)	76.9%	23.1%	100.0%	
비교 : 농업경영체 등록정보	880,261.7	608,049.3	1,488,311.0	(공유면적 제외)
비교 : 토지대장 정보			2,956,089.4	(임야대장 제외)

주 : 1. 소규모 면적이 많아서 소수점 둘째자리까지 표기함.
 2. 시군 개수는 해당마을이 속한 지역을 기본 1개 시군으로 하고 나머지 지역을 합한 시군으로 표기함.
 3. 1㎡=0.0001ha, 1ha=10,000㎡
 4. 저자 작성함.

D마을이 속한 법정리 전체의 경우, 94.7%가 이 지역에 주소를 둔 필지이다. 그 외에 나머지 필지는 작은 규모로서 주로 경기도, 서울특별시 등 15개 시군 일부 지역에 흩어져 존재한다. 소유농지는 79%, 임차농지는 21% 비중으로 나타나고 있다(〈표 3-22〉 참고). 다만, 농지원부 상 농지면적 총합계와 농업경영체 등록정보 농지면적 총합계는 4.7ha 차이가 나고, 토지대장 상 농지면적 총합계와는 42.6ha 차이가 나는 것으로 나타났다.

〈표 3-22〉 조사대상 마을농지의 농지원부 필지 주소(D마을이 속한 법정리 전체)

(단위 : m², ha, %)

구분(농지원부 관리기관)	소유농지면적	임차농지면적	면적 합계(m ²)	면적 환산(ha)
경기도 성남시	3,086.4	0.0	3,086.4	0.31
경기도 시흥시	1,355.6	0.0	1,355.6	0.14
경기도 오산시	2,034.0	0.0	2,034.0	0.20
경기도 이천시	583.0	0.0	583.0	0.06
경상북도 영천시	587.0	0.0	587.0	0.06
광주광역시 서구	5,921.0	0.0	5,921.0	0.59
서울특별시 강서구	3,397.0	0.0	3,397.0	0.34
서울특별시 동작구	5,289.0	0.0	5,289.0	0.53
서울특별시 송파구	8,532.0	0.0	8,532.0	0.85
세종특별자치시 세종시	0.0	2,325.7	2,325.7	0.23
전라북도 군산시	4,404.3	0.0	4,404.3	0.44
충청남도 계룡시	2,027.0	0.0	2,027.0	0.20
충청남도 보령시	606.0	0.0	606.0	0.06
충청남도 부여군	2,380.8	0.0	2,380.8	0.24
충청남도 S군	643,723.2	180,334.7	824,057.9	82.41
충청북도 보은군	3,665.0	0.0	3,665.0	0.37
총합계(15개 시군+1개 시군)	687,591.3	182,660.4	870,251.6	87.03
(비중)	79.0%	21.0%	100.0%	
비교 : 농업경영체 등록정보	444,428.0	472,809.0	917,237.0	(공유면적 제외)
비교 : 토지대장 정보	-	-	1,295,983.0	(임야대장 제외)

- 주 : 1. 소규모 면적이 많아서 소수점 둘째자리까지 표기함.
 2. 시군 개수는 해당마을이 속한 지역을 기본 1개 시군으로 하고 나머지 지역을 합한 시군으로 표기함.
 3. 1m²=0.0001ha, 1ha=10,000m²
 4. 저자 작성함.

다섯째, 조사대상 4개 마을농지의 소유실태로서 토지소유권 변동원인별 현황을 살펴보고자 한다. 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-23〉 참고). 토지대장에 기재된 토지소유권 변동원인으로는 사정, 소유권보존, 소유권이전, 주소변경, 성명(명칭)변경, 주소경정, 성명(명칭)경정, 촉탁등기, 등록번호경정, 소유권변경, 소유권경정 등이다. 토지소유권 변동원인별 현황은 소유권 이전 사유가 가장 높았는데 총 이전사유 건수 중 필지수 기준으로 최소 71%에서 최대 86%, 농지면적 기준으로 최소 64%에서 최대 83%인 것으로 나타났다. 그 다음으로는 주소변경, 성명(명칭)변경, 촉탁등기 등의 순으로 소유권 변동사유가 높았다.

〈표 3-23〉 조사대상 마을농지의 토지대장 중 소유권 변동원인별 현황

(단위 : 건, ha, %)

구분	필지수				농지면적			
	A마을	B마을	C마을	D마을	A마을	B마을	C마을	D마을
사정	-	4	-	-	-	1.4	-	-
소유권보존	1	10	15	8	0.2	1.2	1.1	1.0
소유권이전(A)	104	214	356	181	25.4	35.0	44.5	27.6
주소변경	25	37	45	12	12.3	7.8	7.4	2.2
성명(명칭)변경	9	4	39	1	1.4	0.7	4.5	0.0
주소경정	1	-	-	-	0.0	-	-	-
성명(명칭)경정	-	3	6	-	-	0.2	0.5	-
기타	-	4	-	-	-	0.6	-	-
촉탁등기	-	17	33	8	-	2.7	7.0	2.4
등록번호경정	1	-	5	1	0.3	-	1.0	0.1
미표기	-	2	-	-	-	1.1	-	-
총합계(B)	141	295	499	211	39.6	50.7	66	33.3
비중(A/B)	73.8%	72.5%	71.3%	85.8%	64.1%	69.0%	67.4%	82.9%

주 : 1. 경정이란, 변경해서 다시 정함을 의미함.
2. 저자 작성함.

③ 농지이용 실태

여섯째, 조사대상 4개 마을농지의 이용실태로서 이용형태별·지목별 농지이용 현황을 살펴보고자 한다.

우선 마을농지의 이용형태를 자경, 비자경 등으로 구분하였고 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-24〉 참고). 이용형태별 현황은 189.5ha 중 본인이 직접 경영(자가경영, 자경)하는 경우가 162.3ha(85.7%), 비자경인 경우가 24.0ha(12.7%), 모름인 경우가 31.0ha(1.7%)인 것으로 나타났다. C마을을 제외한 3개 마을농지의 약 85% 이상이 자경 비중으로 나타나서 마을농지 농업적 이용 정도는 높은 편이라고 할 수 있다. C마을의 자경은 75.8%, 비자경은 21.1% 비중으로서 다른 마을 비해서 비자경 비중이 높게 나타났다.

〈표 3-24〉 조사대상 마을농지의 이용형태별 면적

(단위 : m², ha, %)

구분	자경	비자경	모름, 해당사항없음	총합계
A마을	380,520m ² (38.1ha)	16,298m ² (1.6ha)	-	396,818m ² (39.7ha)
(비중)	95.9%	4.1%	0.0%	100.0%
B마을	427,759m ² (42.8ha)	66,756m ² (6.7ha)	10,910m ² (0.09ha)	505,425m ² (50.5ha)
(비중)	84.6%	13.2%	2.2%	100.0%
C마을	500,370m ² (50.0ha)	138,909m ² (13.9ha)	20,543m ² (2.1ha)	659,822m ² (66.0ha)
(비중)	75.8%	21.1%	3.1%	100.0%
D마을	314,268m ² (31.4ha)	18,458m ² (1.8ha)	-	332,726m ² (33.3ha)
(비중)	94.5%	5.5%	0.0%	100.0%
총합계	1,622,916m ² (162.3ha)	240,421m ² (24.0ha)	31,453m ² (3.1ha)	1,894,790m ² (189.5ha)
(비중)	85.7%	12.7%	1.7%	100.0%

주 : 1. 1m²=0.0001ha, 1ha=10,000m²
2. 저자 작성함.

그 다음으로 마을농지의 지목은 과수, 논, 밭, 임야 등으로 구분하였고 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-25〉 참고). 지목별 농지이용 현황은 실제 지목의 경우, 논 면적은 56.6%, 밭 면적은 24.8%, 과수 면적은 9.6%, 임야 9.0%인 반면, 서류상 지목의 경우, 논 면적은 51.6%, 밭 면적은 28.8%, 과수 면적은 19.6%인 것으로 나타났다. 서류상 지목보다 실제 지목으로 농지를 이용하는 것은 논 면적으로써 약 9.3ha이고 임야 면적도 17ha인 것으로 나타났다. 실제 지목보다 서류상 지목으로, 형식상 농지를 이용하는 것은 과수 면적으로써 19ha, 밭 면적도 7.5ha인 것으로 나타났다.

서류상 지목 중 밭은 실제 지목에서는 논으로 이동하는 경우도 많고, 논에 시설하우스 재배사를 증설하는 경우도 많다. 지목에 따라서 재배작물을 선택하는 것이 아닌 경제적 요인에 따라서 경영주 선택이 달라진다. 최근 소득작물 재배가 증가하는 경향이 있어 지목 불일치 현상은 심화될 것으로 보이며 서류상 지목과 현행 재배작물과는 연관성이 점차 떨어질 것으로 보인다. 특히 직불금 단가도 영향을 미칠 것으로 예상하는데 주로 쌀고정

직불금 단가가 밭고정직불금보다 높은 것으로부터 기인한다고 보는 시각도 있다. 실제 지목이 밭이더라도 쌀고정직불금이 밭고정직불금보다 높기 때문에 대략적으로 논농사처럼만 보이게 해서 농지를 꾸미는 경우도 있다(즉, 농업직불금 종류와 지목 간 상이한 현상).

A마을의 경우는 논에 배나무를 식재, B마을의 경우는 밭을 논으로 사용하기도 하거나 논에 인삼과 같은 밭작물 식재, C마을의 경우도 논을 매립해서 인삼과 같이 농업소득이 높은 특용작물로 재배하는 사례가 증가하고 있다고 한다(마을이장 인터뷰 결과).

〈표 3-25〉 조사대상 마을농지의 지목별 농지이용 면적

(단위 : m², ha, %)

실제 지목	구분	과수	논	밭	논,밭 동시	임야	총합계
(A)	A마을	166,186m ² (16.6ha)	45,980m ² (4.6ha)	14,610m ² (1.5ha)		170,042m ² (17.0ha)	396,818m ² (39.7ha)
	B마을	11,855m ² (1.2ha)	356,795m ² (35.7ha)	135,089m ² (13.5ha)	1,686m ² (0.2ha)		505,425m ² (50.5ha)
	C마을	2,885m ² (0.3ha)	356,508m ² (35.7ha)	300,429m ² (30.0ha)			659,822m ² (66.0ha)
	D마을	531m ² (0.1ha)	312,613m ² (31.3ha)	19,582m ² (2.0ha)			332,726m ² (33.3ha)
	총합계	181,457m ² (18.1ha)	1,071,895m ² (107.2ha)	469,710m ² (47.0ha)	1,686m ² (0.2ha)	170,042m ² (17.0ha)	1,894,790m ² (189.5ha)
	(비중)	9.6%	56.6%	24.8%	0.1%	9.0%	100.0%
서류상 지목	구분	과수	논	밭	논,밭 동시	임야	총합계
(B)	A마을	356,028m ² (35.6ha)	26,180m ² (2.6ha)	14,610m ² (1.5ha)			396,818m ² (39.7ha)
	B마을	11,855m ² (1.2ha)	271,272m ² (27.1ha)	222,298m ² (22.2ha)			505,425m ² (50.5ha)
	C마을	2,885m ² (0.3ha)	368,977m ² (36.9ha)	287,960m ² (28.8ha)			659,822m ² (66.0ha)
	D마을	531m ² (0.1ha)	312,078m ² (31.2ha)	20,117m ² (2.0ha)			332,726m ² (33.3ha)
	총합계	371,299m ² (37.1ha)	978,507m ² (97.9ha)	544,985m ² (54.5ha)			1,894,790m ² (189.5ha)
	(비중)	19.6%	51.6%	28.8%	0.0%	0.0%	100.0%

지목 차이	구분	과수	논	밭	논,밭 동시	임야	총합계
(A-B)	A마을	-189,842㎡ (-19.0ha)	19,800㎡ (2.0ha)	0	0	170,042㎡ (17.0ha)	0
	B마을	0	85,523㎡ (8.6ha)	-87,209㎡ (-8.7ha)	1,686㎡ (0.2ha)	0	0
	C마을	0	-12,469㎡ (-1.2ha)	12,469㎡ (1.2ha)	0	0	0
	D마을	0	535㎡ (0.1ha)	-535㎡ (-0.1ha)	0	0	0
	총합계	-189,842㎡ (-19.0ha)	93,388㎡ (9.3ha)	-75,275㎡ (-7.5ha)	1,686㎡ (0.2ha)	170,042㎡ (17.0ha)	0

주 : 1. 1㎡=0.0001ha, 1ha=10,000㎡

2. 저자 작성함.

일곱째, 조사대상 4개 마을농지의 이용실태로써 실제 경작자 농지이용 현황을 살펴보고자 한다. 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-26〉, 〈표 3-27〉 참고).

실제 경작자 농지이용 현황은 필지수와 농지면적에서 상위 10명이 해당마을 농지의 70% 이상을 경작하고 있었다. 그리고 마을이장이 상위 그룹에 포함되어 있는 현상도 발견하였다. C마을을 제외하고 3개 마을의 경우 일부 농민만이 경작하는 필지이용 편중 현황(양극화 현상)을 확인할 수 있었다. 농업인 연령대에 따라서 마을 농지이용의 양극화 양상이 달라질 수 있지만 대체로 농촌마을에 농가인구의 고령화 및 감소화로 인해서 경작자가 부족할 수밖에 없는 불가피한 현상으로 보인다.

상위 10순위 경작자의 농지이용 실태는 A마을의 경우 상위 10명이 필지수 기준으로 64.5%를, 농지면적 기준으로 76.0%를 경작하고 있다. B마을의 경우 상위 10명이 필지수 기준으로 71.9%를, 농지면적 기준으로 72.9%를 경작하고 있다(〈표 3-26〉 참고).

〈표 3-26〉 조사대상 마을농지의 상위 10순위 경작자 농지이용 현황(A마을, B마을)

(단위 : 건, m², ha, %)

구분	경작자명	필지수	경작비중(%)	경작자명	농지면적(m ²)	농지면적(ha)	경작비중(%)
A마을	1*	17	12.1%	1*	116,429	11.6	29.3%
	2	15	10.6%	2	35,107	3.5	8.8%
	3	14	9.9%	3	23,367	2.3	5.9%
	4	10	7.1%	4	22,749	2.3	5.7%
	5	6	4.3%	5	22,394	2.2	5.6%
	6	6	4.3%	6	19,834	2.0	5.0%
	7	6	4.3%	7	18,173	1.8	4.6%
	8	6	4.3%	8	16,600	1.7	4.2%
	9	6	4.3%	9	14,414	1.4	3.6%
	10	5	3.5%	10	12,532	1.3	3.2%
	CR10	91	64.5%	CR10	301,599	30.2	76.0%
	총합계	141	100.0%	총합계	396,818	39.7	100.0%
B마을	1	68	23.1%	1	122,658	12.3	24.3%
	2	35	11.9%	2	72,239	7.2	14.3%
	3*	21	7.1%	3*	35,769	3.6	7.1%
	4	18	6.1%	4	32,721	3.3	6.5%
	5	16	5.4%	5	31,527	3.2	6.2%
	6	13	4.4%	6	18,278	1.8	3.6%
	7	12	4.1%	7	14,868	1.5	2.9%
	8	11	3.7%	8	13,727	1.4	2.7%
	9	10	3.4%	9	13,339	1.3	2.6%
	10	8	2.7%	10	13,247	1.3	2.6%
	CR10	212	71.9%	CR10	368,373	36.8	72.9%
	총합계	295	100.0%	총합계	505,425	50.5	100.0%

주 : 1. * 표시는 마을이장인 경우를 말함.

2. 1m²=0.0001ha, 1ha=10,000m²

3. 저자 작성함.

C마을의 경우 상위 10명이 필지수 기준으로 42.9%를, 농지면적 기준으로 48.2%를 경작하고 있다. 다른 마을에 비해서 다소 균형적인 농지이용 현황을 보인다. D마을의

경우 상위 10명이 필지수 기준으로 64.9%를, 농지면적 기준으로 76.7%를 경작하고 있다(〈표 3-27〉 참고).

〈표 3-27〉 조사대상 마을농지의 상위 10순위 경작자 농지이용 현황(C마을, D마을)

(단위 : 건, m², ha, %)

구분	경작자명	필지수	경작비중(%)	경작자명	농지면적(m ²)	농지면적(ha)	경작비중(%)
C마을	1	48	9.6%	1	61,182	6.1	9.3%
	2	37	7.4%	2	52,835	5.3	8.0%
	3	24	4.8%	3*	50,561	5.1	7.7%
	4*	24	4.8%	4	29,800	3.0	4.5%
	5	15	3.0%	5	23,902	2.4	3.6%
	6	15	3.0%	6	21,693	2.2	3.3%
	7	14	2.8%	7	20,655	2.1	3.1%
	8	13	2.6%	8	19,450	1.9	2.9%
	9	12	2.4%	9	19,312	1.9	2.9%
	10	12	2.4%	10	18,370	1.8	2.8%
	CR10	214	42.9%	CR10	317,759	31.8	48.2%
	총합계	499	100.0%	총합계	659,822	66.0	100.0%
D마을	1	26	12.3%	1	56,479	5.6	17.0%
	2	25	11.8%	2	46,190	4.6	13.9%
	3	17	8.1%	3	23,802	2.4	7.2%
	4	12	5.7%	4	23,125	2.3	7.0%
	5	11	5.2%	5	21,298	2.1	6.4%
	6	10	4.7%	6	19,873	2.0	6.0%
	7	10	4.7%	7	18,896	1.9	5.7%
	8	10	4.7%	8	17,152	1.7	5.2%
	9	8	3.8%	9	14,739	1.5	4.4%
	10	8	3.8%	10	13,794	1.4	4.1%
	CR10	137	64.9%	CR10	255,348	25.5	76.7%
	총합계	211	100.0%	총합계	332,726	33.3	100.0%

주 : 1. * 표시는 마을이장인 경우를 말함.
 2. 1m²=0.0001ha, 1ha=10,000m²
 3. 저자 작성함.

여덟째, 조사대상 4개 마을농지의 이용실태로써 토지이용 사유별 현황을 살펴보고자 한다. 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-28〉 참고). 토지대장에 기재된 토지이용 사유로는 신규등록, 등록전환(임야에서 토지로 전환), 등록전환되어 말소, 분할되어 본번에 타부번을 부합, 번지 분할, 번지 합병, 지목변경, 면적정정, 경계정정, 행정관할구역변경, 축척변경 완료, 등록사항 정정대상 토지, 등록사항 정정, 도면등록사항정정 등이다. 토지이용 사유별 현황은 행정관할구역변경 및 행정구역명칭변경 토지이용 사유가 가장 높았는데 총 이용사유 건수 중 절반 이상인 것으로 나타났다. 그 다음으로는 토지가 분할되어 본번에 타부번을 부여하는 경우, 번지분할, 지목변경 등의 순으로 토지이용 사유가 높았다.

〈표 3-28〉 조사대상 마을농지의 토지대장 중 토지이용 사유별 현황

(단위 : 건, ha, %)

구분	필지수				농지면적			
	A마을	B마을	C마을	D마을	A마을	B마을	C마을	D마을
등록전환(임야 → 토지)	4	1	-	17	1.4	1.0	-	0.6
분할되어 본번에 타부번을 부합	32	37	93	80	16.1	5.8	12.0	14.8
번지분할	14	6	74	38	1.9	0.6	9.0	4.5
번지 합병	2	12	12	5	1.1	3.3	1.8	1.2
지목변경	19	32	20	16	2.3	5.1	2.4	0.7
면적정정	-	-	1	-	-	-	0.2	-
경계정정	-	-	2	2	-	-	0.6	0.8
행정구역명칭변경	-	202	-	-	-	33.5	-	-
행정관할구역변경	70	-	274	-	16.9	-	35.9	-
경지정리 시행신고폐지	-	-	12	-	-	-	1.8	-
경지정리 완료	-	-	11	26	-	-	2.4	8.2
등록사항 정정	-	3	-	1	-	0.2	-	0.1
도면등록사항정정	-	-	-	1	-	-	-	0.2
미표기	-	2	-	25	-	1.1	-	2.3
총합계	141	289	499	211	39.7	50.6	66.1	33.4

주 : 저자 작성함.

④ 농지정보 및 농지종합 실태

아홉째, 조사대상 4개 마을농지의 정보실태로써 농업직불금 종류별 수령·농업직불금 수령 유형별 현황을 살펴보고자 한다.

우선 농업직불금 종류는 쌀고정직불금, 쌀변동직불금, 밭고정직불금, 논이모작보조금, 친환경직불금 등으로 구분하였고 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-29〉 참고). 농업직불금 종류별 수령 현황은 농지 중 대부분이 쌀고정직불금을 받는데 중복응답을 포함하면 전체 306.9ha 중 쌀고정직불금은 33.9%, 쌀변동직불금은 30.5%, 밭고정직불금은 20.7%, 논이모작보조금은 1.0%, 친환경직불금은 6.8% 등을 받는 것으로 나타났다. 이 중 쌀고정직불금과 쌀변동직불금 비중 차이가 발생하는 이유는 농업경영체 서류상 지목과 실제 재배작목 간 차이가 있기 때문이다. 쌀고정직불금 단가가 높아서 서류상 전(밭)이지만 쌀을 재배하는 경우도 있다.

〈표 3-29〉 조사대상 마을농지의 농업직불금 종류별 면적(중복응답 포함)

(단위 : ㎡, ha, %)

구분	쌀고정 직불금	쌀변동 직불금	밭고정 직불금	논이모작 보조금	친환경 직불금	모름, 해당 사항없음	총합계
A마을	45,980㎡ (4.6ha)	18,368㎡ (1.8ha)	180,796㎡ (18.1ha)	27,612㎡ (2.8ha)	-	170,042㎡ (17.0ha)	442,798㎡ (44.3ha)
B마을	357,921㎡ (35.8ha)	280,113㎡ (28.0ha)	138,210㎡ (13.8ha)	1,712㎡ (0.2ha)	-	10,980㎡ (1.1ha)	788,936㎡ (78.9ha)
C마을	342,958㎡ (34.3ha)	342,747㎡ (34.3ha)	296,321㎡ (29.6ha)	-	208,034㎡ (20.8ha)	20,543㎡ (2.1ha)	1,210,602㎡ (121.1ha)
D마을	294,155㎡ (29.4ha)	294,155㎡ (29.4ha)	20,073㎡ (2.0ha)	-	-	18,498㎡ (1.8ha)	626,881㎡ (62.7ha)
총합계	1,041,013㎡ (104.1ha)	935,383㎡ (93.5ha)	635,400㎡ (63.5ha)	29,324㎡ (2.9ha)	208,034㎡ (20.8ha)	220,063㎡ (22.0ha)	3,069,217㎡ (306.9ha)
(비중)	33.9%	30.5%	20.7%	1.0%	6.8%	7.2%	100.0%

주 : 1. 1㎡=0.0001ha, 1ha=10,000㎡
2. 저자 작성함.

그리고 농업직불금 수령 유형을 정상³²⁾, 소유주-임차농 분배, 소유주 전액 수령, 소유주 전액 환원, 임차인 수령 등으로 구분하였고 결과는 다음과 같다(표 3-30) 참고). 농업직불금 수령 유형별 현황은 정상으로 직불금을 수령하는 경우는 약 78.3%, 소유주와 임차농이 분배(직불금을 소유주가 받는 대신 임차농에게는 임대료를 하향 조절 등)하는 경우는 6.3%, 소유주가 전액 수령하는 경우는 4.2%, 소유주가 전액 환원하거나 임차인이 수령하는 경우는 0.5%, 그 외에 모르거나 해당사항이 없는 경우도 10.7%인 것으로 나타났다.

결과적으로 농업직불금 수령 유형 중 많은 비중을 차지할 것으로 예상하는 부분은 경작자가 농업직불금을 수령 후 소유주와 배분하는 경우로서 이것을 농업직불금 부담수령 유형 범위로 본다면 부담수령 유형 비중은 높아질 수 있을 것으로 예상된다. 단, 이 부분에 대한 조사결과는 마을이장이 직관적으로 알고 있는 사실에 입각한 것일 뿐 실제로 농지 소유주와 농지 경작자 간 어떤 거래가 이뤄지는지 정확히 알기 어렵다.

2020년 시행 예정인 공익형 직불제도 소농 직불제를 제외하면 기본적으로 면적에 기초하여 지급되기 때문에 농업직불금 부담수령, 부재지주 문제, 농업직불금과 임대료 간 교환 문제는 지속적으로 제기될 것으로 보인다.

〈표 3-30〉 조사대상 마을농지의 농업직불금 수령 유형별 면적과 수령금액

(단위 : m², ha, %, 원)

구분	정상	소유주-임차농 분배	소유주 전액 수령	소유주 전액 환원	임차인 수령	모름, 해당사항없음	총합계	수령금액 추정치
A마을	196,874m ² (19.7ha)		29,902m ² (3.0ha)			170,042m ² (17.0ha)	396,818m ² (39.7ha)	8,224,600
B마을	431,034m ² (43.1ha)	2,309m ² (0.2ha)	49,648m ² (5.0ha)	5,923m ² (0.6ha)	3,786m ² (0.4ha)	12,725m ² (1.3ha)	505,425m ² (50.5ha)	51,892,700
C마을	522,650m ² (52.3ha)	116,629m ² (11.7ha)				20,543m ² (2.1ha)	659,822m ² (66.0ha)	56,544,250
D마을	332,686m ² (33.3ha)					40m ² (0.0ha)	332,726m ² (33.3ha)	12,767,200
총합계	1,483,243m ² (148.3ha)	118,938m ² (11.9ha)	79,550m ² (8.0ha)	5,923m ² (0.6ha)	3,786m ² (0.4ha)	203,350m ² (20.3ha)	1,894,790m ² (189.5ha)	129,428,750
(비중)	78.3%	6.3%	4.2%	0.3%	0.2%	10.7%	100.0%	-

주 : 1. 농업직불금 수령금액은 농가당 면적과 수령한 농업직불금 종류별 단가를 곱하여서 산출한 추정치에 불과하므로 실제 지불금액과 다를 수 있음.

2. 1m²=0.0001ha, 1ha=10,000m²

3. 저자 작성함.

32) 주 : 농업직불금 수령 유형 중 “정상”이라고 함은 실제 경작자가 농업직불금을 수령하는 경우, 임대인과 조건부 거래를 하는 행위가 없는 경우를 말함.

참고로, 현행 농업직불금 제도의 중복수급 구조는 다음과 같다(〈표 3-31〉 참고). 쌀직불금을 받게 되면 밭농업직불금(논이모작직불금), 경관보전직불금, 친환경농업직불금을 받을 수 있다. 밭고정직불금을 받게 되면 경관보전직불금(2ha이상인 경우)과 친환경농업직불금을 받을 수 있다. 밭농업직불금(논이모작직불금)을 받게 되면 친환경농업직불금만 받을 수 있다.

〈표 3-31〉 현행 농업직불금 제도 중복수급 구조

구분	쌀직불	밭고정직불	밭농업직불 (논이모작직불)	논타작물 재배지원	조건불리직불	경관보전직불	친환경 농업직불
(단가)	(평균 100만 원/ha)	(평균 55만 원/ha)	(평균 50만 원/ha)		(40만 원~ 65만 원/ha)	(100만 원~ 170만 원/ha)	(50만 원~ 140만 원/ha)
쌀고정직불	-	X	O	O	X	O	O
쌀변동직불	-	X	O	X	X	O	O
밭고정직불	X	-	X	X	X	X(1ha미만) O(2ha이상)	O
밭농업직불 (논이모작직불)	O	X	-	X	X	X	O
논타작물 재배지원	O	X	X	-	X	X	X
조건불리직불	X	X	X	X	-	O	O
경관보전직불	O	X	X	X	X	-	X
친환경농업직불	O	X	X	X	X	X	-

자료 : 농림축산식품부(각연도), 농식품사업시행지침서.

주 : 1. 친환경농업직불제 지급단가는 쌀소득보전직불제 대상 농지의 경우 논 지목으로, 그 외의 농지는 공부상 지목과 재배작목에 관계없이 밭단가로 지급하되 채소·특작기타와 과수로 구분하여 지급함.

2. 저자 작성함.

마지막으로, 조사대상 4개 마을농지의 정보실태로서 마을이 속한 법정리 전체 농지의 개별공시지가 현황을 살펴보고자 한다. 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-32〉 참고). 법정리별 개별공시지가 평균값은 최소 11,000원/㎡ 대부터 최대 18,000원/㎡ 대까지

분포를 보인다. 개별공시지가 편차가 큰 지역은 A마을이 속한 법정리와 C마을이 속한 법정리이다. 최소값은 1,020원/㎡부터 2,310원/㎡ 까지 분포를 보이고, 최대값은 52,000원/㎡부터 217,600원/㎡ 까지 분포를 보인다.

〈표 3-32〉 조사대상 지역 법정리 전체의 농지 개별공시지가(2018년 12월 기준)

(단위 : 원/㎡)

구분	평균값	최소값	최대값	표준편차
A마을이 속한 법정리 전체	17,513.4	1,020.0	142,600.0	13,981.6
B마을이 속한 법정리 전체	11,955.8	1,270.0	56,200.0	7,471.0
C마을이 속한 법정리 전체	18,143.9	2,310.0	217,600.0	12,785.4
D마을이 속한 법정리 전체	12,237.8	1,680.0	52,000	7,912.2

주 : 저자 작성함.

3) 마을농지 통합데이터 분석결과

마을주민 전수실태조사 결과, 마을농지 전수실태조사 결과에 덧붙여서 필지정보인 농지번호 중심으로 각종 농지관련 행정자료³³⁾를 연결한 ‘마을농지 통합데이터’를 구축하였다. 마을농지 통합데이터 분석을 통하여 필지별 행정자료 일치 여부, 필지별 서류상 경작자와 소유자 일치 여부, 필지별 실제 경작자와 소유자 일치 여부, 필지별 주소지와 경영주 주소지 일치 여부, 필지별 자경임차와 행정자료 자경임차 일치 여부를 파악하고자 한다.

첫째, 마을농지 필지별(농지번호) 행정자료 일치 여부 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-33〉 참고). 이는 총 1,146건의 필지별 농업경영체 등록정보 필지(농지번호)와 각종 농지관련 행정자료 간 일치율을 분석하는 것으로서 행정자료 관리 상태를 파악하고자 함이다.

농업경영체 등록정보와 농지원부(소유)가 일치하는 필지는 742건, 농업경영체 등록정보와 농지원부(임차)가 일치하는 필지는 122건(총합계 일치율 75.4%), 농업경영체 등록정보와 농지조서가 일치하는 필지는 1,055건(일치율 92.1%), 농업경영체 등록정보와 농지취득이 일치하는 필지는 393건(일치율 34.3%), 농업경영체 등록정보와 직불금 내역자료가 일치하는 필지는 882건(일치율 77.0%), 농업경영체 등록정보와 토지대장 및 토지이용계획이 일치하는 필지는 1,144건(일치율 99.9%), 농업경영체 등록정보와 개별공시지가가 일치하는 필지는 1,131건(일치율 98.7%)이다. 단, 농업경영체 등록정보와 친환경인증이 일치하는 필지는 109건이지만 위의 맥락(행정자료 관리 상태 파악)과는 다르게 해석해야 하므로 친환경인증 필지 비중이 9.5%인 것으로 봐야 할 것이다.

즉, 필지별 농업경영체 등록정보와 일치율이 높은 행정자료는 토지대장 및 토지이용계획 등 자료로서 농지정보 관리수준이 높다. 그 다음으로는 농지조서, 직불금 내역자료, 농지원부 순으로 나타났는데 농정전담 행정기관의 농지정보 관리수준이 상대적으로 낮다. 필지별 농업경영체 등록정보와 7개 행정자료 간 평균 일치율은 82.1%인 것으로 나타났다.

33) 주 : 농지관련 행정자료는 농업경영체 등록정보, 농지원부, 농지취득, 농지조사, 직불금 내역자료, 토지대장, 토지이용계획, 공시지가, 친환경인증자료임.

〈표 3-33〉 조사대상 마을농지의 필지별 행정자료 일치여부(필지수)

(단위 : 건)

구분	농업경영체 등록정보	농지원부				농지조서		농지취득		총합계
	일치	일치 (소유)	일치 (임차)	불일치 (소유)	불일치 (임차)	일치	불일치	일치	불일치	
A마을	141	91	31	50	110	122	19	50	91	141
B마을	295	197	31	98	264	287	8	122	173	295
C마을	499	314	46	185	453	438	61	137	362	499
D마을	211	140	14	71	197	208	3	84	127	211
총합계	1,146	742	122	404	1,024	1,055	91	393	753	1,146

주 : 저자 작성함.

〈표 3-33〉 조사대상 마을농지의 필지별 행정자료 일치여부(필지수, 계속)

(단위 : 건)

구분	직불금 내역자료		토지대장		토지이용계획		개별공시지가		친환경인증		총합계
	일치	불일치	일치	불일치	일치	불일치	일치	불일치	일치	불일치	
A마을	98	43	141	-	141	-	135	6	-	141	141
B마을	286	9	293	2	293	2	295	-	2	293	295
C마을	453	46	499	-	499	-	490	9	107	392	499
D마을	45	166	211	-	211	-	211	-	-	211	211
총합계	882	264	1,144	2	1,144	2	1,131	15	109	1,037	1,146

주 : 저자 작성함.

둘째, 마을농지 필지별(농지번호) 서류 상 경작자 명과의 행정자료 명의 일치 여부 분석결과와는 다음과 같다(〈표 3-34〉 참고). 이는 총 1,146건의 필지별 농업경영체 등록 정보 경영주(경작자명)와 각종 농지관련 행정자료 소유자명 간 일치율을 분석하는 것으로서 서류 상 경작자와 소유자 일치 여부를 파악하고자 함이다.

농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명이 일치하는 필지는 1,024건(일치율 89.3%)이다. 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와

농지원부 농가주명이 일치하는 필지는 542건(일치율 47.3%)이고 파악 불가한 필지는 323건에 달한다. 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 농지취득 소유자명이 일치하는 필지는 195건(일치율 17.0%)이고 파악 불가한 필지는 753건에 달한다. 그리고 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 직불금 내역자료 신청자명이 일치하는 필지는 855건(일치율 74.6%), 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 토지대장 신청자명이 일치하는 필지는 516건(일치율 45.0%), 불일치하는 필지는 628건이다.

즉, 필지별 서류 상 경작자와 소유자 간 일치율이 다소 높은 자료는 마을농지 전수 실태조사와 직불금 내역자료 정도이다. 그다음으로는 농지원부, 토지대장, 농지취득 순으로 나타났다. 필지별 농업경영체 등록정보 경작자와 5개 행정자료 상 소유자 간 평균 일치율은 54.6%로서 서류 상 경작자와 소유자 간 일치 수준이 절반 정도에 그치고 있기에 향후 제도개선 필요성을 알려주는 근거이다. 특히 직불금 내역자료의 경우 일치하지 않거나 파악 불가한 비중도 25%로 나왔으므로 직불금 집행 측면에서 관리가 필요하다.

〈표 3-34〉 조사대상 마을농지의 필지별 경작자 명의와 행정자료 명의 일치여부(필지수)

(단위 : 건)

구분	농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 실태조사 실제 경작자명		농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 농지원부 농가주명			농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 농지취득 소유자명			총합계
	일치	불일치	일치	불일치	파악 불가	일치	불일치	파악 불가	
A마을	117	24	75	30	36	22	28	91	141
B마을	271	24	127	93	75	64	58	173	295
C마을	433	66	257	94	148	80	57	362	499
D마을	203	8	83	64	64	29	55	127	211
총합계	1,024	122	542	281	323	195	198	753	1,146

주 : 저자 작성함.

〈표 3-34〉 조사대상 마을농지의 필지별 경작자 명의와 행정자료 명의 일치여부(필지수, 계속)

(단위 : 건)

구분	농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 직불금 내역자료 신청자명			농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 토지대장 신청자명			총합계
	일치	불일치	파악 불가	일치	불일치	파악 불가	
A마을	97	1	43	57	84	-	141
B마을	265	21	9	113	180	2	295
C마을	448	5	46	270	229	-	499
D마을	45	-	166	76	135	-	211
총합계	855	27	264	516	628	2	1,146

주 : 저자 작성함.

셋째, 마을농지 필지별(농지번호) 실제 경작자 명의와 행정자료 명의 일치 여부 분석 결과는 다음과 같다(〈표 3-35〉 참고). 이는 총 1,146건의 필지별 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 각종 농지관련 행정자료 소유자명 간 일치율을 분석하는 것으로써 실제 경작자와 소유자 일치 여부를 파악하고자 함이다.

마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 농지원부 농가주명이 일치하는 필지는 489건(일치율 42.7%)에 불과하고 앞서 살펴봤던 결과인 농업경영체 등록정보 경영주와 농지원부 농가주명 간 일치율 47.3%보다 줄어들었다. 그리고 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 농지취득 소유자명이 일치하는 필지는 184건(일치율 16.1%)에 불과하고 앞서 살펴봤던 결과인 농업경영체 등록정보 경영주와 농지취득 소유자명 간 일치율 17.0%보다 줄어들었다.

마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 직불금 내역자료 신청자명이 일치하는 필지는 762건(일치율 66.5%)으로써 앞서 살펴봤던 결과인 농업경영체 등록정보 경영주와 직불금 내역자료 신청자명 간 일치율 74.6%보다 줄어들었다. 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 토지대장 신청자명이 일치하는 필지는 460건(일치율 40.1%)으로써 앞서 살펴봤던 결과인 농업경영체 등록정보 경영주와 토지대장 신청자명 간 일치율 45.0%보다 줄어들었다.

마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 농업경영체 등록정보 경영주가 일치하는 필지는 1,024건(일치율 89.3%)으로써 앞서 살펴봤던 결과인 농업경영체 등록정보 경영주와 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명 간 일치율 89.3%와 동일하다.

즉, 필지별 실제 경작자와 소유자 간 일치율이 다소 높은 자료는 농업경영체 등록정보와 직불금 내역자료 정도이다. 그 다음으로는 농지원부, 토지대장, 농지취득 순으로 나타났다. 필지별 마을농지 전수실태조사 실제 경작자와 5개 행정자료 소유자 간 평균 일치율은 50.9%로써 앞서 분석결과와 마찬가지로 실제 경작자와 소유자 간 일치 수준이 절반 정도에 그치고 있기에 향후 제도개선 필요성을 알려주는 근거이다. 특히 앞서 살펴본 서류상 경작자와 소유자 간 평균 일치율 54.6%보다 마을농지 전수실태조사 실제 경작자와 소유자 간 평균 일치율이 더 낮은 것은 행정자료와 현장 조사결과 간 차이가 있다는 것이기에 향후 정확한 농지정보 관리를 위해서 지속적인 수정, 보완 작업이 필요함을 시사한다.

〈표 3-35〉 조사대상 마을농지의 필지별 실제 경작자 명과의 행정자료 명의 일치여부(필지수)

(단위 : 건)

구분	실제 경작자명과 농지원부 농가주명			실제 경작자명과 농지취득 소유자명			실제 경작자명과 직불금 내역자료 신청자명			총합계
	일치	불일치	파악불가	일치	불일치	파악불가	일치	불일치	파악불가	
A마을	59	46	36	12	38	91	77	21	43	141
B마을	125	95	75	70	52	173	251	35	9	295
C마을	223	128	148	74	63	362	391	62	46	499
D마을	82	65	64	28	56	127	43	2	166	211
총합계	489	334	323	184	209	753	762	120	264	1,146

주 : 저자 작성함.

〈표 3-35〉 조사대상 마을농지의 필지별 실제 경작자 명과의 행정자료 명의 일치여부(필지수, 계속)

(단위 : 건)

구분	실제 경작자명과 토지대장 신청자명			실제 경작자명과 농업경영체 등록정보 경영주		총합계
	일치	불일치	파악불가	일치	불일치	
A마을	41	100	-	117	24	141
B마을	112	181	2	271	24	295
C마을	235	264	-	433	66	499
D마을	72	139	-	203	8	211
총합계	460	684	2	1,024	122	1,146

주 : 저자 작성함.

넷째, 마을농지 필지별(농지번호) 주소지와 경영주 주소지³⁴⁾ 일치 여부 분석결과는 다음과 같다(표 3-36) 참고). 이는 총 1,146건의 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 각종 농지관련 행정자료 상 경영주 주소지 간 일치율을 분석하는 것으로써 부재지주 외지인 소유경작자와 필지 간 지역 차이를 파악하고자 함이다.

마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 (마을농지 전수실태조사) 경영주 주소지가 일치하는 필지는 1,136건(일치율 99.0%), 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 농지원부 주소지가 일치하는 필지는 779건(일치율 68.0%), 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 농지조서 주소지가 일치하는 필지는 1,055건(일치율 92.1%), 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 농지취득 주소지가 일치하는 필지는 393건(일치율 34.3%), 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 직불금 내역자료 주소지가 일치하는 필지는 870건(일치율 75.9%), 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 농업경영체 등록정보 주소지가 일치하는 필지는 1,135건(일치율 99.0%)이다.

즉, 필지별 주소지와 경영주 주소지 간 일치율이 높은 자료는 농업경영체 등록정보, 농지조서 정도이다. 그 다음으로는 직불금 내역자료, 농지원부, 농지취득 순으로 나타났다. 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 6개 행정자료 상 경영주 주소지 간 평균 일치율은 78.1%로써 부재지주, 외지인 소유, 경작자와 필지 간 지역 차이가 일정 수준에서 발생함을 의미한다. 일치율이 낮을수록 경작자가 마을 내 주소지를 두고 있지 않는 비율이 높으므로 부재지주이거나 외지인 소유일 가능성(약 22%)이 높음을 의미한다. 물론 필지별 주소지와 경영주 주소지가 다르다고 해서 모든 것을 부재지주, 외지인 소유로 보기에 무리가 있지만 가능성 측면에서 상대적으로 높다고 볼 수 있다.

단, 소유구조를 가장 정확하게 파악할 수 있는 행정자료는 토지대장이지만 개인정보 보호법에 의거하여 토지대장 상 세부 주소지까지 제공받지 못한 관계로 분석대상에 포함하지 못하였다. 향후 부재지주 및 외지인 소유를 파악하기 위해서라도 정확한 토지대장 세부 주소지 공개, 소유와 임차에 관하여 정확한 농지정보 관리가 필요한 근거이다.

34) 주 : 경영주(소유자 혹은 경작자 등을 모두 포괄) 주소지는 관할지역 관리기관 주소로서 시군구명을 동일지역권으로 보고 분석에 사용함.

〈표 3-36〉 조사마을의 필지별 주소지와 경영주 주소지 일치여부(필지수, 시군구)

(단위 : 건)

구분	필지 주소지와 경영주 주소지		필지 주소지와 농지원부 관리기관 주소지			필지 주소지와 농지조서 관리기관 주소지			총합계
	일치	불일치	일치	불일치	파악불가	일치	불일치	파악불가	
A마을	141	-	97	8	36	122	-	19	141
B마을	295	-	211	9	75	287	-	8	295
C마을	489	10	332	19	148	438	-	61	499
D마을	211	-	139	8	64	208	-	3	211
총합계	1,136	10	779	44	323	1,055	-	91	1,146

주 : 저자 작성함.

〈표 3-36〉 조사마을의 필지별 주소지와 경영주 주소지 일치여부(필지수, 시군구, 계속)

(단위 : 건)

구분	필지 주소지와 농지취득 관리기관 주소지			필지 주소지와 직불금 내역자료 주소지			필지 주소지와 농업경영체 등록정보 주소지		총합계
	일치	불일치	파악불가	일치	불일치	파악불가	일치	불일치	
A마을	50	-	91	98	-	43	140	1	141
B마을	122	-	173	283	3	9	295	-	295
C마을	137	-	362	444	9	46	489	10	499
D마을	84	-	127	45	-	166	211	-	211
총합계	393	-	753	870	12	264	1,135	11	1,146

주 : 저자 작성함.

마지막으로, 마을농지 필지별(농지번호) 자경임차와 행정자료 자경임차 일치 여부 분석결과는 다음과 같다(〈표 3-37〉 참고). 이는 총 1,146건의 필지별 마을농지 전수 실태조사 자경임차와 각종 농지관련 행정자료 자경임차 간 일치율을 분석하는 것으로써 자경 및 임대차 관리 여부를 파악하고자 함이다.

마을농지 전수실태조사 자경임차와 농지원부 자경임차가 일치하는 필지는 392건(일치율 34.2%), 불일치하는 필지는 431건(37.6%), 파악불가한 필지는 323건(일치율 28.2%) 등 각 30%대의 유사한 비율로 나타나서 정확한 현황을 파악하기에 무리였다. 그리고 마을농지 전수실태조사 자경임차와 농업경영체 등록정보 자경임차가 일치하는 필지는 706건(일치율 61.6%)이다.

즉, 필지별 자경임차와 2개 행정자료 자경임차 간 일치율은 마을농지 전수실태조사 결과와 비교 시 농지원부, 농업경영체 등록정보 모두 낮은 수준인 것으로 나타났다. 필지별 자경과 임차 실태는 마을농지 전수실태조사가 정확한지, 행정자료가 정확한지 판단하기 힘들었다.

〈표 3-37〉 조사마을의 필지별 자경임차와 행정자료 자경임차 일치여부(필지수)

(단위 : 건)

구분	실태조사 자경임차와 농지원부 자경임차			실태조사 자경임차와 농업경영체 등록정보 자경임차			총합계
	일치	불일치	파악불가	일치	불일치	파악불가	
A마을	40	65	36	78	63	-	141
B마을	67	153	75	189	106	-	295
C마을	209	142	148	277	222	-	499
D마을	76	71	64	162	49	-	211
총합계	392	431	323	706	440	-	1,146

주 : 저자 작성함.

3. 조사결과(정성 측면)

마을주민 전수실태조사와 마을농지 전수실태조사를 하면서 추가로 조사한 인터뷰 결과이다. 농지소유 실태, 농지이용 실태, 농지정보 실태로 구분하여 살펴보고자 한다.

① 농지소유 실태

첫째, 외지인 소유 중 투기세력이 소유한 농지, 비자경 상속농지가 농지의 농업적 이용에 있어서 가장 큰 걸림돌이 된다는 점이다.

농지를 이용하는 농민 입장에서 봤을 때 상속농지나 매매농지의 구분보다는 마을 사람 소유 농지와 외지인 소유농지의 구분이 중요하다고 한다. 외지인 소유 중 투기세력이 소유한 농지나 비자경 상속증여 농지가 지속적 농업활동에 있어서 장애물이 되기 때문이다. 따라서 상속농지, 투기농지 등 농지소유 문제가 중요한 이유는 농지 소유와 이용은 상호 밀접한 연관을 갖게 되는 것이다.

농지소유에 있어서 예외조항으로 인정받은 비자경 상속농지는 농지이용 및 농지관리에 걸림돌로 작용하고 있는데 최근 대법원 판결 결과, 1ha 미만 상속농지의 경우 자가경영(자기 농업경영)에 이용하지 않아서 지자체가 소송을 걸었지만 소유자가 승소한 바와 같이 상속농지 이용에 대한 예외규정과 허용범위가 매우 넓다. 상속농지는 농어촌공사 농지은행에 등록된 것만 농지원부로 등록할 수 있다. 1996년 이후의 농지 임대차는 기본적으로 예외조항을 제외하고는 불법이고 1996년 이전의 농지 임대차는 합법으로 인정해준다.

그리고 임차농이 되면 시설투자 품목 혹은 다년생 품목을 재배하고 싶어도 경작자가 안정적으로 농사하는 기반 구축에 걸림돌로 작용하는 경우, 보통 1년차 단위로 임대차 계약을 하므로 장기적인 농업계획 수립 불가능한 경우, 조직화 및 집단화를 통해서 이룰 수 있는 친환경농업기반구축 불가능한 경우, 각종 농업관련 정비기반사업 추진 시 장애요인으로 작용하는 경우 등 농업생산 활동이 불안정하게 된다.

즉, 농지는 재산증식, 부동산 투자, 저축 등 금융수단이 아닌 농업적으로 이용하는

수단으로 쓰일 때 농지 본연의 가치가 발현된다. 상속농지, 증여받은 농지, 휴경농지, 투기세력 농지 등으로 구분하며 다음과 같은 문제점이 있다.

- 상속농지의 경우, 자식들 명의로 분할해서 나눠주기 때문에 소규모 필지로 쪼개져 있고 대부분 마을사람, 친척, 형제들이 임차해서 경작하거나 방치하고 있는 현실, 상속받은 자녀들은 필지 존재 자체도 모를 때가 많음.
- 증여받은 농지의 경우, 직장문제로 외지에 출타해 있지만 나중에 귀향해서 농사짓는다고 할 경우, 마을사람이 경작하면서 농지 관리하므로 그나마 나은 편임.
- 휴경농지의 경우, 농업경영체 등록정보에 등록이 안 된 필지라도 마을사람들이 필지정보를 가지고 있어야 농지가 제대로 관리되는 것임.
- 투기세력 농지의 경우, (간척시 사례) 농업으로 실제 경작하지 않고 지분만 있으므로 간척지 대부분은 농업경영체 등록 불가(등록하려면 소유자에게 도장을 받아야 함), 결국 간척지는 당초 목적인 농지로 활용하지 못하고 개발과 부동산 투기로 이어짐.

자료 : 현장조사단 자문회의 녹취록(2019.12.26.)

주 : 저자 정리, 자세한 사항은 부록을 참고바람.

둘째, 농지소유에 따른 세금 감면혜택은 부재지주, 비자경 상속농지, 소유자와 경작자 간 불일치, 음성적으로 이뤄지는 농지임대차 등 불법적 농지소유 문제를 야기하는 점이다.

농지문제가 발생하는 지점은 모두 ‘돈(세금)’과 연계되어 있다고 할 만큼 세금 감면 혜택과 깊은 연관이 있다. 양도소득세 및 상속증여세 등 세금 감면혜택을 위해서 농지 임대차 관계 미신고, 농업경영체 미등록 및 미신청 등의 결과로 나타난다. 국제청에 신고하면 중과세로 분류, 한국농어촌공사에 신고하면 일반과세로 분류하게 되기 때문에 납부할 세금 규모에서 큰 차이가 난다. 하지만 부모와 자식 등 가족이 합산하여 8년 이상 자경(자가경영)한 것이 증명되면 양도소득세, 상속·증여세 등 감면과세로 분류하게 되어서 이것을 가장 선호하게 되는 것이다.

- 최근 등기이전해서 부인에게 증여하였지만 실제로는 부모의 아들이 경작하는 경우
- 농지를 재산으로 인식해서 증여나 상속 시 세금 등 감면혜택을 받고자 하는 경우
- 대부분 부모가 실제 농사를 짓고 농업경영체 등록정보는 자식 명의로 해 놓은 상속농지의 경우
- 상속세보다 증여세가 더 낮기 때문에 부모는 미리 자식에게 등기를 이전, 증여해놓은 경우

주 : 저자 작성함.

셋째, 농산물 가격, 생산비 보장, 농업소득 등 경제적 요인의 악화로 인해 농민들의 농지소유와 이용에 대한 인식이 생산수단에서 투자수단으로 전환하게 되었다는 점이다.

보통 평당 10만 원을 기준으로 농지문제가 발생한다고 보면 되는 게 정설이라고 한다.

즉, 평당 10만 원 이하이면 농업용도로만 쓸 수 있는 땅으로써 부재지주 등 문제가 없지만 평당 10만 원 이상이면 농업용도 외에 개발용으로 쓸 수 있는 땅으로써 부재지주, 비자경 상속농지, 소유자와 경작자 간 불일치, 불법 농지임대차 문제가 발생하는 것이다.

농사여건이 열악한 지역은 농지가 있지만 농가인구의 고령화 및 감소화로 인해 농사 지을 신규인력이 없어서 방치만 해놓고 농지기능을 상실한 경우도 있다. 이러한 현상은 좀 더 확대 해석해보면, 농업소득 문제와도 연관이 있다. 농산물 가격이 (생산비를 보장받는 수준) 제값을 수취하는 구조라면 방치하는 농지는 없어지겠지만 농산물 가격이 제대로 지지받지 못하는 구조라면 농지 임대료 및 인건비 등을 고려할 때 농사를 짓지 않는 게 더 이익이 되기 때문이다.

“필지별로 더 조사를 하면 조그맣게 투기를 해 놓은 농지들이 보인다. 하지만 그런 농지는 이미 농지로써의 기능을 상실한 채 방치되다시피 하는 현실이다. 제도적으로 농지취득자격증명원을 발급받아 농지를 구입한 경우에는 본인이 자경하거나, 농어촌 공사를 통해 위탁을 해야 하나 마을 주민들도 고령화되고, 일할 사람도 없고, 일한다 해도 농산물 가격으로 이익은 커녕 인건비를 충당하기도 벅하다. 무상으로 농사를 지으라고 해도 방치되는 농지가 간혹 보인다. 현행제도에서 과태료와 처분명령을 내릴 수 있으나 실제 집행은 잘 안 되고 있다.”(C마을이장)

② 농지이용 실태

넷째, 농지임대차가 일반적으로 이뤄지는 현실 속에서 이를 뒷받침하지 못하는 법과 제도의 한계점이다. 농지임대차 계약과 관련하여 현실에서는 작동하지 않고 있는 점이다.

한국농어촌공사의 임대차계약서³⁵⁾를 정상적으로 작성하는 경우는 20~30%에 불과하고, 나머지는 대부분 비정상적으로서 투자목적이거나 상속 및 세금혜택을 보기 위한 것이다. 즉, 실제 농지소유자가 재산상 이유, 세금 및 농업인 자격유지를 통한 농업인

35) 주 : 1. 임대차계약법을 개정하여 등기이전을 공식화, 제도권으로 흡수하면서 임대차계약 시 무조건 공식적으로 임대차계약서를 작성하게 되었고, 한국농어촌공사는 이로부터 수수료를 취득할 수 있게 되었음.
2. 그 외에도 한국농어촌공사의 임대차 계약서를 작성하지 않는 이유에 대한 보다 자세한 주관식 설문조사 내용은 부록을 참고하기 바람.

혜택 유지 이유가 대부분이다.

농업소득이 열악한 상황에서 점차 소득작목을 선택할 수밖에 없는데 자가소유 농지 인가, 임차농지인가에 따라 달라진다. 장기간 식재해야 하는 다년생 식물(주로 소득작목인 특용작물, 과수작물 등)인 경우는 임차농지에서 재배하기가 꺼려진다. 장기간에 걸쳐서 농지를 잘 관리해야 하는 친환경농업도 임차농지에서는 꺼려진다.

농지임대차는 최대 5년 계약까지 가능하지만 현실에서는 그렇지 못하다. 임차농 보호가 제대로 되지 않는 바람에 정성을 들여서 닦아놓은 농지 기반이 순식간에 없어지기도 하고 잘 관리해놓은 친환경농업 농지가 일반관행 농지로 순식간에 변하는 현상도 발생한다. 임차농 보호가 제대로 안 되는 현실을 보여주는 대표적인 사례로써 임대차계약을 작성 해주지 않는 경우를 보면 이해가 쉽다. 다음과 같이 매우 다양한 형태로 나타났다.

- 고령농 및 소농 대부분이 농어촌공사의 임대차계약서 자체를 알지 못하고 있는 경우
- 기존 농민은 자경으로 인정받으면서 임대인-임차인 간 구두합의를 통한 임대차 관행이 있는 경우
- 농업경영체에 등록되어 있어서 부재지주인 것이 드러날 수 있어서 일부러 하지 않는 경우
- 농지임대차 계약서를 작성하면 농사를 짓고 있지 않는 것으로 되어서 상속세 및 증여세 감면 혜택을 못 누리게 되기 때문에 일부러 하지 않는 경우
- 부동산 중개업자가 농지 투자자와 중간에서 조종하거나 부동산 중개업자가 실제 농사를 짓고자 하지 않고 농지 투자를 위해 농지 구매한 사람의 농지를 임의로 임대하는 경우
- 임대차계약서 신고하게 되면 한국농어촌공사에 지불하는 수수료가 아까워서 안하는 경우
- 농지은행에 서류상태를 거쳐야 법적으로 보장받지만 문중 땅과 같은 공동소유 농지는 일일이 서류를 받아야 하는 번거로움으로 인해 계약문서 작성하지 않고 구두계약 관행으로 하는 경우
- 한국농어촌공사가 임차계약 땅을 소유하고 있는데 실제 경작하지 않는 E(80세 노인)의 경우, 임대차 신고하면 땅을 빼앗기는 것으로 잘못 알고 신고도 안하고 실제 계속 자기 것으로 해 오고 있음. 농업경영체를 등록하는 대신 직불금은 전액 경작자에게 환원해주고 있음.
- F의 경우, 임차한 농지에 친환경농사를 지으면서 농지관리도 잘하고 있었지만 농지소유자 사정이 변하면서 농지를 임차할 수 없게 되면서 갑자기 농사지를 기반도 없어짐.
- G의 경우, 최근 60세 미만인 자식들에게 증여해줬는데 임대차계약을 작성하기 위해서 농어촌공사에 가야 하지만 귀찮아서 가지 않고 있음.

자료 : 주관식 설문조사 결과(2019년)

주 : 1. 1996년 이전 등기기준 필지는 60세 미만인 경우 임차계약이 불가능, 60세 이상은 임차계약이 가능함.
2. 저자 정리, 자세한 사항은 부록을 참고바람.

임차농 보호가 안 되는 현실을 보여주는 또 하나의 사례로써 각종 정부지원금, 보상금, 보조금 수령과정에서 나타난 경우를 소개하고자 한다. 이 외에도 많은 사례들이 있으나 추가 사례는 부록을 참고하기 바란다.

○ G시 독농가 사례

- 실제 경작지 주소지 : G시 U면 O리, G시 S면 S리 등 다른 마을 농지 분포
- 실제 거주지 주소지 : G시 S면 S리
- 실제 소유자 주소지 : G시 S면 S리(독농가의 큰 아버지 소유 2개 필지)
- 유기질비료지원사업 등 정부보조금 신청하는 필지 주소지 : G시 S면 S리
- 사례 1 : 과수 10,000평 임대(G시 Y동)해서 농사짓고 있었으나 4대강 공사로 인해서 쫓겨났고 과수 필지 소유자는 보상금으로 수억 원을 챙겨서 현재 600억 원 대에 이르는 자산가가 된 사례
- 사례 2 : 2018년 열과 발생으로 재해재난 지원금을 실제 경작자에게 주고 있었으나 이것 또한 실 소유주가 챙긴 사례
- 원인 : 정부가 개발로 인한 보상금, 각종 재해재난지원금은 소유자가 아닌 실제 경작자에게 줘야 해서 소유자는 탄로가 나기 전 계약만료와 동시에 농지임대차 관계 종료
- 결과 : 보통 원예작물 임대차 계약기간은 5년 단위로 갱신하도록 법률이 개정되었으나 5년 지나니 계약을 끝내고 실제 경작자는 과수농사 기반이 없어져버린 결과

주 : 저자 작성함.

그 외에도 농지임대차를 둘러싼 사회 현상, 용어의 개념과 기준, 기관 역할 등에 대한 내용도 있다. 농지임대차와 농지구모 관계에 있어서 임대차는 시계열로 보면 역동적으로 움직이므로 현재 농가경제 상황 속에서 정확한 파악은 불가하다고 보는 것이 지배적이다.

한국농어촌공사는 농지은행, 매입비축사업, 임대차 수탁사업을 하는데 농지기금집행 및 임차인 선정에 있어서 우선순위 기준 불명확, 자경농지 기준 변경 가능, 임대차 수수료에만 관심을 갖는 것으로 보일 때가 많다는 불만도 있다. 보통 농지은행을 이용해서 농지임대차를 신청하지만 대규모 전업농을 제외하고 이용을 많이 하지 않는 편이다. 특히 농지구모화 사업은 한국농어촌공사가 중개역할을 하면서 쌀전업농에게 농지를 분양하고 저리로 자금을 대출하며 활성화되었던 사업이다. 20년 상환, 1%대 저리로 대출해주는데 임대료보다 원금과 이자비용이 저렴하면 규모화사업에 참가하게 되고 그렇지 않는 경우는 참가하지 않는다. 대규모 전업농의 경우 100마지기(20,000평~30,000평) 미만 농지는 한국농어촌공사에 직접 전화해서 모두 임차, 매입하는 바람(소위 내부거래 현상)에 신규 농업인이 진입할 기회가 더 없어지는 일도 발생한다고 한다.

부재지주와 임차인 관계에 있어서 부재지주는 대부분 소규모 농지를 가지고 있어서 실경작자인 임차인은 선호하지 않는다고 한다. 실제 임차인이 없을 경우 휴경농지가 될 가능성이 높아서 부재지주에게 여러 가지 피해를 주기 때문에 임차인이 '갑'인 경우도 있다.

자경임차에 대한 명확한 기준이 부재해서 가족이 농사짓는 경우 농업경영체 상 임대차를

말하는 것이지만 실제로는 자경을 이야기하는 것이라서 사용하는 용어와 개념도 제각기 차이가 나는 현실이다. 자경 및 임대차 구분 기준도 불분명하므로 입력하는 공무원도 제대로 모르고 통계집계 시 오류가 발생할 우려가 충분히 있기에 정밀한 재조정이 필요하다.

다섯째, 농지의 지적경계 정리가 안 되어 있어서 농업직불금 및 친환경농산물인증 등 정책집행 과정에서 공정하지 않은 농지 이용이 진행되고 있다는 점이다.

한국농어촌공사가 필지정리, 지적경계 정리를 하지 않아서 문제인 경우가 많은데 농지 간 경계가 불명확하여 농업직불금 신청 및 이행점검 시마다 공사와 농민 간 이견차이가 발생하는 일이 비일비재하다. 행정리 단위(자연마을) 경계구역 정비와 더불어서 필지 정리, 지적경계 정리를 일제히 실시해서 농지 간 구획경계 등 대대적인 정비가 필요하다.

H마을의 농지 지적정리 사례이다. 1945년 땅 국유화, 농어촌공사가 저수지 상류를 저수지용 농지로 조성할 당시 농업용수량 측정을 과다하게 해서 넓은 면적의 농지를 잡아 놓았었다. 당초 계획했던 농지보다 적게 소요하게 되어서 농지가 과잉으로 조성되었다. 과잉으로 조성된 농지는 개인임차농지, 개인답으로 분할했는데 이러한 방식으로 분할한 농지는 지역주민이 무상임대로 경작하면서 한 구획에 농지가 여러 개로 재분할한 것이 많다. 이러한 이유로 인해서 필지 지번에 따른 지적정리(지적측정)와 실제 지형이 불일치하여 직불금을 측정할 때마다 한국농어촌공사와 의견불일치가 발생하는 일이 벌어진다고 한다. 정확한 경지정리, 지적정리가 안되었으므로 면적 당 지급 시 직불금별로 책정 금액이 상이할 수밖에 없다. 그나마 국립농산물품질관리원이 친환경인증 과정에서 신청 당시 재배면적 및 재배작물에 대한 조사를 정확하게 점검하는 편이라고 한다. 친환경인증에서 불필요하다고 판단되는 농지는 인정하지 않는다. 이로 인해서 동일 필지, 동일 면적임에도 불구하고 쌀직불금 경지면적과 친환경직불금 경지면적이 상이한 농가도 발생한다.

여섯째, 농가인구의 고령화 및 감소화로 인해서 마을농지 이용이 점차 양극화되어 가는 추세를 보인다는 점이다.³⁶⁾

농촌지역에서 일부 농민만이 읍내에 거주하면서 경작을 위해 이동하는 현상이 증가

36) 자료 : 유학열, 강마야, 박경철, 정지인(2017). 한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향 : 일반농촌 마을의 경제활동 실태 조사(충청남도 사례). 한국농촌경제연구원 위탁연구 최종보고서/강마야 작성 부분.

하고 있다고 한다. 농촌지역사회 자체가 유지 가능한지에 대한 중장기 고민이 필요한 시점이다.

1마을의 농지이용과 농업생산에 관한 사례이다. 농지 소유자의 고령화로 인해 임대차 농지가 청년농을 중심으로 증가하고 있다. 경제활동 유형은 대부분 농어업에만 종사하는 사람이 14명, 생산기능·노무직이 6명인 것으로 나타났다. 유형도 단순한 편으로서 약 40%는 농어업에만 종사하는 사람이고 나머지는 주부·학생, 퇴직·무직자 인구로 구성되어 있다. 이 마을의 주요 작목은 쌀이고, 쌀 외에는 대규모로 특화된 작목은 없는 실정이다. 밭작물의 경우 주로 영세소농이 소소한 규모로 경작하고 있고 이들은 쌀 이외에 품목으로서 주로 콩, 고추, 옥수수 정도를 심고 있다. 쌀은 37농가, 총 200,000평 면적에 해당하는 규모이나 이 규모는 4명이 위탁영농 형태로 모두 생산하고 있고, 직불금은 4명이 수령하고 있다.

2마을의 농지이용과 농업생산에 관한 사례이다. 쌀은 총 30농가, 총 140,000평 면적에 해당하는 규모인데 일반관행 쌀과 친환경 쌀은 각 50% 비중으로 생산하기 때문에 친환경 쌀은 70,000평 면적에 해당한다. 일반관행과 친환경쌀을 포함한 규모는 4명이 위탁영농 형태로 모두 생산할 수 있는 수준이다. 이 마을의 임대차 경작지는 대부분 자가소유이면서 자가경작을 하는 편이지만 외부인이 소유한 경우는 약 10% 미만에 불과하다. 임대 규모는 총 4,000평(1명 당 2,000평)에 해당한다.

③ 농지정보 실태

일곱째, 마을이장 중심으로 관리하는 인적 행정관리체계(행정리 단위), 각종 통계를 생산하고 관리하는 행정정보체계(법정리 단위)가 서로 불일치하여서 부재지주 농지, 외지인 소유 농지, 투기세력 농지에 대해서 정확히 파악하기 힘든 구조이다.

우리나라 행정정보체계는 농지관련 행정자료뿐만 아니라 거의 모든 행정자료는 법정리 단위까지만 정보를 생산, 관리, 일부 공개하는 체계이다. 농지원부, 농지조서, 농지 취득, 농지전용, 토지대장, 토지이용계획, 개별공시지가, 농업경영체 등록정보, 직불금 내역자료 등 농지관련 행정자료는 필지별(농지번호) 소유자와 경작자 정보가 행정리

단위까지 세분화가 되어 있지 않아서 행정리별 부재지주 소유농지, 외지인 소유농지, 투기세력 소유농지 등 중요한 정보를 파악할 수 없다. 특히 정보공개를 통해서 받은 자료는 더욱 제한적인 정보이기에 한계점이 있다.

반면, 우리나라 행정관리체계는 행정리 단위인 자연마을이장 중심으로 실질적인 마을 업무를 지원·협조·운영·관리하는 체계이다. 행정리 단위 자연마을이장이 관할하지 않은 인근 자연마을 정보까지 알 수 없기에 법정리 전체 실태는 파악할 수 없다. 더군다나 자연마을이장도 최근 강화된 개인정보보호법으로 인하여 해당마을에 대한 정보를 완벽하게 안다고 볼 수 없는 제도의 한계점이 있다. 즉, 다른 지역 사람이 마을 내로 들어와서 경작하는 농지(특히 임차농), 해당 마을 사람이 다른 지역으로 가서 경작하는 농지, 해당 마을 내에 있는 상속 및 증여 농지, 주민등록법 상 거주지 주소와 실제 거주지 주소가 불일치하므로 해당마을 내 사람의 거주와 이동 양상 등을 정확히 파악하기 힘들다.

- 법정리에 속하는 행정리별 필지경계와 범위가 명확하지 않고, 자연마을이장마다 본인이 속한 행정리 경계를 달리 해석하여 태양광 설치 사업을 유치할 때 갑론을박이 이어짐.
- ▲▲시 00면 ◇◇3리 이장은 마을업무를 수행하고 있지만, 각종 농지관련 행정자료는 ▲▲시 00면 ◇◇리(법정리)까지만 표시되고 있어서 ◇◇1리(행정리)와 ◇◇2리(행정리) 마을정보 알 수 없음.
- 본인이 속한 행정리 마을농지 지번은 어디서부터 어디까지인지, 일부 마을농지에 대해서 누가 소유하고 있는지, 누가 경작하고 있는지, 어떤 작물을 식재하고 있는지 등 정보의 사각지대가 발생함.

주 : 저자 작성함.

여덟째, 농지관련 행정자료에 대한 인식수준과 관리수준 차이, 행정자료 간 정량수치 불일치와 같은 오류가 발생한다는 점이다.

정량 측면 분석결과에서도 나타났듯이, 농지원부 상 농지면적 총합계와 농업경영체 등록정보 농지면적 총합계는 최소 4.7ha에서 최대 112ha 차이가 났고, 토지대장 상 농지면적 총합계와는 최소 42.6ha에서 최대 101.7ha 차이가 나서 농지정보에 있어서 농지면적 불일치 오류가 있었다. 행정자료 종류에 따라 차이가 있지만 대체로 ‘(정량수치 기준) 토지대장 > 농지원부 > 농업경영체 등록정보 > 직불금 내역자료’순으로 나타났다. 원래는 자료 모두가 대동소이하다면 농지의 소유와 이용현황이 일치한다고 볼 수 있지만 실제 현실에서는 그러하지 못하다는 것이다. 많은 농지관련 행정서류가 존재하는데 과연 제대로 잘 작동하고 있는지도 의문이 드는 대목이다.

토지대장은 일명 “땅문서”이기 때문에 농민들이 정확하다고 인식하는 서류이고 관리기관의 관리수준도 양호한 서류로 보인다.

농지원부는 임대차 관계, 변경 및 이동사항 등 기록하는 서류, 아무도 신경쓰지 않고 관리하지 않는 서류, 농지매매 시 관계된 사람만 사용하는 서류, 경작 증명할 때만 사용하는 서류라고 인식한다. 임대차 보호를 위한 가장 기초적인 것이 농지원부이다. 하지만 임차농도 농지원부를 가질 수 있어야 하는데 그렇게 하지 못하는 현실이니 정량 수치가 맞지 않게 나오는 것이다.

농업경영체 등록정보는 농지원부 없이도 신청 가능한 서류, 초기 등록단계에서만 신경쓰고 그 이후 관리는 잘 안 되는 서류, 경작사실확인서를 첨부해야 신청할 수 있는 서류, 각종 농자재 지원 보조사업 등과도 관계가 있기에 반드시 등록하는 편인 서류로 인식한다.

직불금 내역자료는 농업경영체 등록이 된 자에게 모두 직불금을 지급하는 것이 아니고 자격요건에 따라 지급하기 때문에 당초 신청자보다 적을 수 있는 서류, 자격요건에 맞는 농지에게만 적용하므로 비교적 정확한 서류 등으로 인식한다.

아홉째, 농지관련 행정자료 간 법적효력 충돌이 발생할 가능성, 자료 관리기관이나 부서가 일원화되지 않아서 관리감독이 부실할 수 있다는 점, 수요자 입장에서 자료들이 제공하는 정보의 다층적 구조로 인한 복잡함·어려움·번거로움 등이 있다.

농지원부·농지조서·농지취득·농지전용, 토지대장·토지이용계획·개별공시지가, 농업경영체 등록정보·직불금 내역자료, 친환경인증서 등 농지관련 행정자료 간 법적효력 충돌 문제가 있다. 즉, 농지법 상 효력 있는 문서는 농지원부·농지조서·농지취득·농지전용 등, 공간정보 관리법 상 효력 있는 문서는 토지대장·토지이용계획·개별공시지가 등, 농어업경영체법 상 효력 있는 문서는 농업경영체 등록정보·직불금 내역자료 등, 친환경농어업육성법 상 효력 있는 문서는 친환경인증서 등이다. 다양한 상위법률과 연동된 문서는 추후 문제가 발생할 시 충돌할 가능성이 높다. 특히 최근에는 농업관련 행정자료가 농업경영체 등록정보를 중심으로 재편하면서 농지원부·농지조서·농지취득·농지전용 등과 같은 농지법 상 문서는 효력을 발휘하고 있지 못하다. 전문성을 강화할 여유 없이 담당자가 순환보직하는 과정과 맞물리면서 복잡하고 난해한 농지제도는 자연스럽게 관리감독이 부실하게 되는 구조이다.

농지원부·농지조서·농지취득·농지전용 등은 농지관련 부서, 토지대장·토지이용계획·개별

공시지가 등은 토지 및 지적관련 부서, 농업경영체 등록정보 및 직불금 내역자료 등은 식량원예과 혹은 농산과 부서, 친환경인증서 등은 친환경농업부서가 담당한다. 일반 관행 농업인인가, 친환경 농업인인가, 보조금이나 직불금을 받기 위한 것인가, 조합원 자격유지에 필요한 것인가, 농지소유 증명에 필요한 것인가 등 수요에 따른 문서를 공급하는 관리기관 및 부서가 일원화되어 있지 않다. 수요자가 행정자료를 이용하는 과정에서 복잡함과 어려움이 발생한다.

그리고 행정자료 세부내용을 살펴보면, 필지 지번을 중심으로 유사한 정보(지목, 소재지, 면적, 식재품목 등)가 다수 포함되어 있고 개별적으로 수집, 집계, 관리하고 있기에 상호 통합, 연계되지 못하고 있어서 자료별 업데이트 상황도 다르다. 농업경영체 등록정보는 신규 등록 시 철저하게 조사하지만 한번 신규 등록된 이후부터는 변경 사항에 대해서 철저한 관리가 되고 있지 못하고 있다. 수요자 입장에서 소유자 정보는 토지대장을 들여다보면 알 수 있지만 농지임대차 정보는 알 수 없기에 농지원부를 들여다봐야 하는 것처럼 농지관련 행정자료들이 제공하는 정보의 다층적 구조로 인해 여러 개 자료를 동시에 놓고 봐야 하는 번거로움도 있다.

④ 농지종합 실태 : 농지소유와 농지이용 불일치로 인해 발생한 제도 현주소

열째, 농업경영체 등록 실태에 관한 문제이다³⁷⁾. 농업경영체 등록정보는 농지소유와 농지이용 불일치 여부를 보여주는 결과물로 볼 수 있다. 현재 농업경영체 등록은 농지원부보다 충실히 신고하는 편이지만 여전히 불편한 진실이 존재한다. 이를테면 다른 자격유지를 위한 수단으로, 상속을 위한 수단으로, 세금혜택을 위한 수단으로, 각종 보조금과 직불금을 수령하기 위한 수단으로써 전략한 사례 등이다.

예를 들면, 부재지주 소유주가 실제 경작자가 농업경영체 등록을 하지 못하게 하는 경우, 다른 직종에 종사하는 소유주 중 일부는 농민자격 증명수단으로서 구두로만 임대하고 본인이 경작자인 경우, 불법농지에서 경작하는 관계로 농업경영체 등록을 하지 못하는 경우, 임대차계약서를 작성하지 않았기 때문에 농지원부 등록 및 농업경영체

37) 주 : 그 외에도 농업경영체 등록 실태에 대한 보다 자세한 주관식 설문조사 내용은 부록을 참고하기 바람.

등록을 못하는 경우, 부모가 농업경영체에 등록하고 실제 경작은 자식과 친척 등이 경작하는 경우, 직불금 및 보조금 수령을 위해 경작증명 수단으로서 농업경영체에 등록하는 경우, 의료보험 및 국민연금 수령을 위해서 농사를 짓지 않더라도 농민자격 증명수단으로써 농업경영체에 등록하는 경우, 부모가 고령이라서 의료보험 및 국민연금, 농협 조합원 등의 자격을 갖추기 위해 농업경영체 등록은 부모로 하고 자녀가 실제 경작하는 경우, 농사를 하지 않은 고령농 혹은 은퇴농이지만 농협 정조합원으로 가입하거나 자격유지를 위해서 농민자격 증명수단으로써 농지원부 및 농업경영체에 등록하는 경우(실제 경작은 타인), 농협 조합원 가입을 위해 농지 일부를 자기 명의로 남기려고 하는 경우, 농지를 재산으로 인식해 증여나 상속 시 세금 감면혜택을 받고자 할 때 (임차농이지만) 본인 명의로 된 농지원부나 농업경영체를 소유하고 싶어하는 경우 등이 있다.

마지막으로, 농업직불금 수령 실태에 관한 문제이다³⁸⁾. 농업직불금은 농업경영체 등록실태와 마찬가지로 농지소유와 농지이용 불일치 여부를 보여주는 결과물로 볼 수 있다. 경작자의 농지소유가 실현되지 않고 임대차가 불법이 되는 현실로 인해서 농업직불금과 같은 현금성 지원사업은 실제 경작자와 실제 소유자 간 다양한 거래유형을 낳고 있다. 실제 임차농은 30-40%로서 직불금 수령 받지 못하고 소유주가 농지임대료 할인 조건으로 직접 수령하는 경우가 많다고 한다.

예를 들면, (재촌지주 및 원주민 출신을 포함한 다양한 형태의) 부재지주가 농업직불금을 전액 수령하는 경우, 부재지주 일부가 농업직불금을 수령하는 경우(면적에 따른 비율배분), 부재지주가 농업직불금을 전액 수령한 후 경작자에게 농지임대료를 인하여 주는 경우, 부재지주가 농업직불금을 전액 수령한 후 일부를 다시 지급하는 경우, (실제 경작하지 않는) 부재지주가 농업직불금 수령한 후 농지임대료를 협의하는 경우, 읍내지역에 거주하면서 경작하지 않는 고령자 부재지주가 농업직불금을 수령하는 대신 농지임대료는 소액을 받거나 받지 않는 경우, 경작자와 쌀고정직불금 및 쌀변동직불금을 분리하여 수령하는 경우, 경작자가 농업직불금을 수령한 후 소유주가 농지임대료를 인상하는 경우, 소유주가 농지원부 및 농업경영체 작성을 거부하는 경우, 농업경영등록체

38) 주 : 그 외에도 농업직불금 부당 수령 유형 실태, 농지개혁이 안 된 상태에서 향후 농업직불금이 확대되면 마을에서 발생할 수 있는 일들에 대한 보다 자세한 주관식 설문조사 내용은 부록을 참고하기 바람.

등록 후 농업직불금을 포기하게 하는 경우, 농지임대차 계약서 작성 자체를 거부하면서 농업경영체 등록은 물론 농업직불금도 받지 못하게 하는 경우³⁹⁾ 등이다.

향후 농지개혁이 안 된 상태에서 농업직불금이 더 확대된다면, 마을 특징별 상황 차이가 있지만 대부분의 마을에서 발생할 수 있는 일들을 상상한 결과는 다음과 같다.

① 농업직불금 규모 확대는 전체적으로 농지임차료 상승에 기여할 것이고 그에 따라 농지확보에 어려움이 가중될 것으로 인식하고 있었다. 예를 들면, 농지임차료 상승으로 신규 농업인의 농지확보에 어려움이 있을 것이라는 예상, 소유주의 농지임대화는 감소할 것이라는 예상, 자경농민(혹은 자식에게 승계하고픈 농민)은 겸업방식으로 농업활동할 가능성이 높을 것이라는 예상, 300평 기준을 충족하려는 소규모 농민이 많아질 것으로 예상, 고령농 및 은퇴농이 증가하면서 농촌인구 고령화를 증가에 기여할 것이라는 예상, 이로 인해서 농업직불금 외에 연금 및 보험료 등과 같은 사회보장사업예산 증가(풍선효과) 예상 등이다.

② 농업직불금 규모 확대는 농지조건에 따른 차이가 있는데 지역별 농사입지조건 격차를 더 확대할 것이라고 인식하고 있었다(조건이 좋은 지역은 일할 사람 증가, 조건 불리지역은 일할 사람 감소). 예를 들면, 논농사 등 농사입지조건이 좋은 지역은 우량 농지 확보를 위한 쟁탈전이 벌어질 것이라는 예상, 휴경지가 증가하고 있을만큼 농지 입지조건이 좋지 않는 지역은 농업직불금을 상향조정하면 임차인이 농지확보에 적극적이게 되고 오히려 휴경농지가 다시 감소할 것이라는 예상, 농업기계화가 어려운 농지이거나 소규모 분산된 농지는 작업효율이나 비용효율 측면에서 안 좋기 때문에 방치되는 경우가 많을 것이라는 예상 등이다.

③ 농업직불금 규모 확대는 농사규모에 따라 차이가 있는데 대농과는 상관없고 오히려 소농에게는 도움이 되는 것으로 인식하고 있었다. 예를 들면, ‘소농은 농지를 방치하거나 휴경시키지 않고 무조건 경작을 할 것이다’로 예상하였다. 대농의 경우 농업직불금은 농업소득 중 20%를 차지하지만 향후 10%-15%수준으로 감축이 예상되는 반면, 소농의 경우(벼농사 기준, 1-2마지기 텃밭 수준, 300평~500평 내외) 농업직불금은 농업소득에서 차지하는 비중이 크지 않으므로 소득향상 효과에는 미미할 것이라고 예상하였다.

39) 주 : 농지임대차 계약서 작성 거부는 곧 부재지주 전액 수령 또는 수령 후 경작자에게 일부 지급하기 위한 것으로서 농지임대차 계약서를 작성했다라도 경작자가 수령하고 이를 지주와 나누는 방식과 비슷함.

4. 요약 및 시사점

첫째, 이번 연구를 위한 진행한 실태조사 개요는 다음과 같다.

충남의 마을 내 농지소유 및 이용구조 실태를 정량 측면(구조적)과 정성 측면(비구조적)으로 심층 파악하기 위하여 충남연구원, 현장자문단 및 조사단(마을이장), 지역활동가 등이 중심이 되어서 2019년 7월부터 11월까지 충남 마을 농지소유 및 이용실태를 직접 방문 및 대면조사를 실시하였다. 조사지역은 충남 내 불특정 4개 행정리(자연마을)를 조사대상마을로 설정하고 조사내용은 필지별 마을농지 소유 및 이용에 관한 실태, 인구별 마을주민의 농업활동을 비롯하여 비농업활동에 관한 실태 등이다.

분석틀은 마을농지 전수실태 조사결과를 기준으로 마을주민 전수실태 조사결과와 농지관련 행정자료를 결합하였다. 분석방법은 3가지 종류의 자료를 총 5단계에 걸쳐서 결합(농지번호 기준으로 merge)시켜서 마을농지 통합데이터를 구축, 최종분석을 실시하였다.

둘째, 마을주민 전수실태조사 결과를 요약하면, 다음과 같다.

인구 및 가구의 경우, A마을은 60호에 136명, B마을은 77호에 134명, C마을은 109호에 230명, D마을은 46호에 78명이다. D마을을 제외하고는 전체 마을주민 중 약 30% 미만이 농업경영체로서 농업활동에 종사하고 있고 이들은 전업농과 겸업농이라고 응답하였다. 연령대는 60대와 70대에 집중 분포하고, 대부분 원주민 구성 비중이 높지만 마을주민 구성원은 농가뿐만 아니라 재촌 비농가, 귀촌인 등 다양한 사람들로 구성하고 있었다. 대부분 2명 가구원수를 보유하면서 부부 가족형태를 이루고 있다.

마을주민의 농업활동은 주요 재배품목으로서 쌀 품목이 주를 이루고, 영농형태로서 직접 영농형태가 많지만 위탁 영농형태도 많은 것으로 나타났다. 자가노동 형태가 가장 많지만 임시 고용형태도 많다. 마을주민의 비농업활동은 건설업, 건축업, 회사원, 자영업, 일용직에 이르기까지 다양한 범위에 걸쳐서 활동하고 있음을 보여주었다.

셋째, 마을농지 전수실태조사 결과(정량 측면)를 요약하면, 다음과 같다.

① 조사대상 4개 마을농지가 속한 법정리 전체 농지 기초현황으로서 필지수는 최소 2,024건에서 최대 2,737건, 농지면적은 최소 380.3ha에서 최대 928.0ha인 것으로 나타났다(〈표 3-38〉 참고).

〈표 3-38〉 조사대상 지역 법정리 전체의 농지현황(상:필지수, 하:농지면적)(2018년)

(단위 : 건, ha)

지역	밭	논	과수	기타	총합계
A마을이 속한 법정리 전체	389건, 31.8ha	400건, 48.9ha	97건, 15.8ha	1,302건, 831.5ha	2,188건, 928.0ha
B마을이 속한 법정리 전체	803건, 105.3ha	610건, 94.6ha	25건, 8.1ha	921건, 186.7ha	2,359건, 394.6ha
C마을이 속한 법정리 전체	755건, 90.7ha	485건, 77.6ha	-	1,497건, 212.0ha	2,737건, 380.3ha
D마을이 속한 법정리 전체	272건, 15.5ha	775건, 177.0ha	-	977건, 208.7ha	2,024건, 401.2ha

주 : 저자 작성함.

② 조사대상 4개 마을농지의 기초현황으로서 필지수는 최소 141건에서 최대 499건, 농지면적은 최소 33.3ha에서 최대 66.0ha인 것으로 나타났다. 필지수와 농지면적에서 경작자와 실 경작자 간 일치하는 비중은 필지수 기준으로 전체의 89.4%, 농지면적 기준으로 전체의 88.7%인 것으로 나타났다(〈표 3-39〉 참고).

〈표 3-39〉 조사대상 마을의 농지현황(좌:필지수, 우:농지면적)

(단위 : 건, ha, %)

구분	마을농지조사 전체 필지수와 농지면적	마을농지조사 분석대상 필지수와 농지면적	경작자 일치 필지수와 농지면적	경작자 불일치 필지수와 농지면적	농업경영체 등록정보 통계(법정리 필지수와 농지면적)
A마을	145건, 54.2ha	141건, 39.7ha	117건, 35.7ha	24건, 4.0ha	740건, 207.6ha
B마을	307건, 51.7ha	295건, 50.5ha	271건, 46.6ha	24건, 3.9ha	1,047건, 192.5ha
C마을	503건, 66.1ha	499건, 66.0ha	433건, 54.6ha	66건, 11.4ha	1,098건, 152.3ha

구분	마을농지조사 전체 필지수와 농지면적	마을농지조사 분석대상 필지수와 농지면적	경작자 일치 필지수와 농지면적	경작자 불일치 필지수와 농지면적	농업경영체 등록정보 통계(법정리 필지수와 농지면적)
D마을	233건, 40.9ha	211건, 33.3ha	203건, 31.1ha	8건, 2.1ha	605건, 92.2ha
총합계	1,188건, 212.8ha	1,146건, 189.5ha	1,024건, 168.1ha	122건, 21.4ha	725건, 644.5ha
(비중)		(100.0%, 100.0%)	(89.4%, 88.7%)	(10.6%, 11.3%)	

주 : 저자 작성함.

③ 조사대상 4개 마을의 농지소유 실태, 농지이용 실태, 농지정보 실태 분석결과를 요약하면 다음과 같다(〈표 3-40〉 참고).

〈표 3-40〉 조사대상 마을의 농지소유·농지이용·농지정보 실태조사 분석결과 요약

구분	분석결과
농지소유 실태	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소유형태별 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 자가소유 54.1%, 임차 39.1%, 임대 2.5%, 기타(공유, 명의차용, 휴경 등) 1.6%, 모름 2.7% ○ 친환경인증 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경인증실적 4개 마을 중 2개 마을 해당, 친환경농업은 대부분 자가소유 농지 - 2개 마을인 B마을과 C마을 농지 중에서 약 10% 범위 내 친환경인증 필지 ○ 소유주체별 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 마을주민 소유 중 본인 직접 소유 52.7%, 임대 27.9%, 가족소유 3.8%, 외지인 소유 0.3%, 모름 등 15.3% - 외지인 소유 중 상속(문중)은 2.7%, 구입 및 매매 6.3%, 모름 등 91.0% ⇒ 부재지주 실태조사 실행의 어려움 ○ 부재지주 및 외지인 소유 현황 <ul style="list-style-type: none"> ① 마을농지 전수실태조사 결과 <ul style="list-style-type: none"> - (농지면적 기준) 해당시군 : 자가소유 농지 54.6%, 임차 농지 38.5% - (농지면적 기준) 인접시군 및 그 외 지역 : 자가소유 농지 2.6%, 임차 농지 97.4% - (필지수 기준) 해당시군 : 자가소유 농지 62.7%, 임차 농지 29.1% - (필지수 기준) 인접시군 및 그 외 지역 : 자가소유 농지 18.2%, 임차 농지 81.8% ⇒ 마을농지 필지주소와 경영자 주소 대체로 해당시군으로 일치(부재지주 및 외지인 소유 판단은 무리) ② 농지원부 분석결과 <ul style="list-style-type: none"> - 조사대상 마을농지가 속한 법정리 전체의 최소 83%에서 최대 95%까지 해당시군에 주소를 둔 필지

구분	분석결과
농지소유 실태	<ul style="list-style-type: none"> - 소유농지는 63%~79% 비중, 임차농지는 21%~37% 비중 차지 ⇒ 최소 15개 시군에서 최대 29개 시군 일부 지역에 흩어져 존재, 대부분 1ha 미만 소규모 농지로서 상속농지로 추정 ⇒ 농지정보 오류 있음 확인(농지원부, 농업경영체 등록정보, 토지대장 농지면적 불일치) ○ 토지소유권 변동원인별 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 소유권 이전 사유가 제일 많이 차지(최소 60%에서 최대 85%) - 그 다음은 주소변경, 성명(명칭)변경, 촉탁등기 순
농지이용 실태	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이용형태별 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 총 189.5ha 중 본인이 직접 경영(자가경영, 자경) 162.3ha(85.7%), 비자경 24.0ha(12.7%), 모름 31.0ha(1.7%) ⇒ 마을농지 농업적 이용 정도 높은 편 ○ 지목별 농지이용 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 실제 지목 : 논 면적은 56.6%, 밭 면적은 24.8%, 과수 면적은 9.6%, 임야 9% - 서류상 지목 : 논 면적은 51.6%, 밭 면적은 28.8%, 과수 면적은 19.6% - 실제 지목 > 서류상 지목 농지이용 : 논 면적으로서 약 9.3ha, 임야 면적도 17ha - 실제 지목 < 서류상 지목 농지이용 : 과수 면적으로서 19ha, 밭 면적도 7.5ha ⇒ 지목에 따른 재배작물 선택이 아닌 경제적 요인에 따른 경영주 선택이 더 크게 작용 ⇒ 서류상 지목과 현행 재배작물과는 연관성이 점차 떨어짐 ○ 실제 경작자 농지이용 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 상위 10명이 해당마을 농지의 70% 이상 경작, 마을이장이 상위 그룹에 포함 - C마을만 다소 균형적인 농지이용 현황(필지수 기준 42.9%, 농지면적 기준 48.2%) ⇒ 필지이용 편중 및 양극화, 농가인구의 고령화 및 감소화로 인한 경작자 부족 구조, 불가피한 현상 ○ 토지이용 사유별 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 행정관할구역변경 및 행정구역명칭변경 토지이용 사유가 절반 이상 차지 - 그 다음은 토지분할되어 본분에 타부번 부여, 번지분할, 지목변경 순
농지정보 실태	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업직불금 종류별 수령 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 쌀고정직불금 33.9%, 쌀변동직불금 30.5%, 밭고정직불금 20.7%, 논이모작보조금 1.0%, 친환경직불금 6.8% 순 ○ 농업직불금 수령 유형별 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 정상으로 수령하는 경우(실제 경작자가 수령하는 경우) 78.3% - 소유주와 임차농 분배하는 경우 6.3% - 소유주가 전액 수령하는 경우 4.2% - 소유주가 전액 환원 혹은 임차인 수령하는 경우는 0.5% - 모르거나 해당사항 없는 경우 10.7% ⇒ 마을이장 혼자 실제 소유주와 경작자 간 정확한 거래는 파악 불가

구분	분석결과
농지정보 실태	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개별공시지가 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 법정리별 평균값은 최소 11,000원/㎡ 대부터 최대 18,000원/㎡ 대까지 분포 - 개별공시지가 편차가 큰 지역은 A마을이 속한 법정리와 C마을이 속한 법정리

넷째, 마을농지 통합데이터 분석결과를 요약하면, 다음과 같다(〈표 3-41〉 참고).

〈표 3-41〉 조사대상 마을농지 통합데이터 분석결과 요약

구분	분석 결과
○ 필지별 행정자료 일치 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 총 1,146건의 필지별 농업경영체 등록정보 필지(농지번호)와 각종 농지관련 행정자료 간 일치율 분석, 이는 행정자료 관리 상태 파악을 의미 - 농업경영체 등록정보와 토지대장, 토지이용계획, 개별공시지가 자료 간 일치율 98%~99% - 농업경영체 등록정보와 농지조서 간 일치율 92.1% - 농업경영체 등록정보와 직불제 내역자료 간 일치율 77.0% - 농업경영체 등록정보와 농지원부 간 일치율 75.4% - 농업경영체 등록정보와 농지취득 간 일치율 34.3% ⇒ 필지별 농업경영체 등록정보와 일치율 높은 행정자료는 토지대장 및 토지이용 계획 등 자료(농지정보 관리수준 높음) ⇒ 그 다음 농지조서, 직불금 내역자료, 농지원부 순으로 낮은 일치율(농정전담 행정기관의 농지정보 관리수준 상대적으로 낮음) ⇒ 필지별 농업경영체 등록정보와 7개 행정자료 간 평균 일치율은 82.1%
○ 필지별 서류상 경작자 명과의 행정자료 명의 일치 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 총 1,146건의 필지별 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 각종 농지관련 행정자료 소유자명 간 일치율 분석, 이는 서류 상 경작자와 소유자 일치 여부 파악을 의미 - 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명 간 일치율 89.3% - 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 직불금 내역자료 신청자명 간 일치율 74.6% - 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 농지원부 농가주명 간 일치율 47.3% - 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 토지대장 신청자명 간 일치율 45.0% - 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명)와 농지취득 소유자명 간 일치율 17.0% ⇒ 필지별 서류 상 경작자와 소유자 간 일치율 다소 높은 자료는 마을농지 전수 실태조사와 직불금 내역자료(불일치율도 25%로서 높은 편에 속함) ⇒ 그 다음 농지원부, 토지대장, 농지취득 순으로 낮은 일치율 ⇒ 필지별 농업경영체 등록정보 경작자와 5개 행정자료 상 소유자 간 평균 일치율은 약 54.6%, 일치 수준이 절반 정도에 그쳐서 향후 제도개선 필요성 알려주는 근거

구분	분석 결과
<p>○ 필지별 실제 경작자 명칭의 행정자료 명칭 일치 여부</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 총 1,146건의 필지별 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 각종 농지관련 행정자료 소유자명 간 일치율 분석, 이는 실제 경작자와 소유자 일치 여부 파악을 의미 - 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 농업경영체 등록정보 경영주(경작자명) 간 일치율 89.3% - 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 직불금 내역자료 신청자명 간 일치율 66.5% - 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 농지원부 농가주명 간 일치율 42.7% - 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 토지대장 신청자명 간 일치율 40.1% - 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 농지취득 소유자명 간 일치율 16.1% ⇒ 필지별 실제 경작자와 소유자 간 일치율 다소 높은 자료는 농업경영체 등록정보와 직불금 내역자료 ⇒ 그 다음 농지원부, 토지대장, 농지취득 순으로 낮은 일치율 ⇒ 필지별 마을농지 전수실태조사 실제 경작자와 5개 행정자료 상 소유자 간 평균 일치율은 약 50.9%, 일치 수준이 절반 정도에 그쳐서 향후 제도개선 필요성 알려주는 근거, 행정자료와 현장 조사결과 간 차이가 있음은 향후 정확한 농지정보 관리 필요성 시사
<p>○ 필지별 주소지와 경영주 주소지 일치 여부</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 총 1,146건의 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 각종 농지관련 행정자료 경영주 주소지 간 일치율 분석, 부재지주·외지인 소유·경작자와 필지 간 지역 차이 파악 의미 - 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 경영주 주소지 간 일치율 99.0% - 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 농업경영체 등록정보 주소지 간 일치율 99.0% - 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 농지조서 주소지 간 일치율 92.1% - 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 직불금 내역자료 주소지 간 일치율 75.9% - 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 농지원부 주소지 간 일치율 68.0% - 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 농지취득 주소지 간 일치율 34.3% ⇒ 필지별 주소지와 경영주 주소지 간 일치율 높은 자료는 농업경영체 등록정보, 농지조서 ⇒ 그 다음 직불금 내역자료, 농지원부, 농지취득 순으로 낮은 일치율 ⇒ 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 6개 행정자료 경영주 주소지 간 평균 일치율은 약 78.1%, 일치율 낮을수록 부재지주, 외지인 소유 가능성(약 22%) 높음 의미 ⇒ 개인정보보호법으로 인하여 토지대장 상 세부 주소 미공개로 정확한 파악 불가

구분	분석 결과
○ 필지별 자경임차와 행정자료 자경임차 일치 여부	<ul style="list-style-type: none"> - 총 1,146건의 필지별 마을농지 전수실태조사 자경임차와 각종 농지관련 행정자료 자경임차 간 일치율 분석, 이는 자경 및 임대차 관리 여부 파악을 의미 - 마을농지 전수실태조사 자경임차와 농지원부 자경임차 간 일치율 34.2%, 불일치율 37.6%, 파악불가 28.2% 등 각 30%대로 유사한 비율 - 마을농지 전수실태조사 자경임차와 농업경영체 등록정보 간 일치율 61.6% <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 필지별 자경임차와 2개 행정자료 자경임차 간 일치율은 마을농지 전수실태조사 결과와 비교 시 농지원부, 농업경영체 등록정보 모두 낮은 수준 ⇒ 필지별 자경과 임차 실태는 마을농지 전수실태조사나 행정자료 모두 정확한 판단 불가능한 수준

다섯째, 마을농지 전수실태조사 결과(정성 측면)를 요약하면, 다음과 같다.

농지소유 실태로서 ① 외지인 소유 중 투기세력이 소유한 농지, 비자경 상속농지가 농지의 농업적 이용에 있어서 가장 큰 걸림돌이 된다는 점, ② 농지소유에 따른 세금 감면혜택은 부재지주, 비자경 상속농지, 소유자와 경작자 간 불일치, 음성적으로 이뤄지는 농지임대차 등 불법적 농지소유 문제를 야기하는 점, ③ 농산물 가격, 생산비 보장, 농업소득 등 경제적 요인의 악화로 인해 농민들은 농지소유와 이용에 대한 인식이 생산수단에서 투자수단으로 전환하게 되었다는 점이다.

농지이용 실태로서 ④ 농지임대차가 일반적으로 이뤄지는 현실 속에서 이를 뒷받침하지 못하는 법과 제도의 한계점이다. 농지임대차 계약과 관련하여 현실에서는 잘 작동하지 않고 있는 점, ⑤ 농지 지적경계정리가 안 되어 있어서 농업직불금 및 친환경농산물인증 등 정책집행 과정에서 공정하지 않은 농지 이용이 진행되고 있다는 점, ⑥ 농가인구의 고령화 및 감소화로 인해서 마을농지 이용이 점차 양극화되어가는 추세를 보인다는 점이다.

농지정보 실태로서 ⑦ 마을이장 중심으로 관리하는 인적 행정관리체계(행정리 단위), 각종 통계를 생산하고 관리하는 행정정보체계(법정리 단위)가 서로 불일치하여서 부재지주 농지, 외지인 소유 농지, 투기세력 농지에 대해서 정확히 파악하기 힘든 구조, ⑧ 농지 관련 행정자료에 대한 인식수준과 관리수준 차이, 행정자료 간 정량수치 불일치와 같은 오류가 발생한다는 점, ⑨ 농지관련 행정자료 간 법적효력 충돌이 발생할 가능성, 자료 관리기관이나 부서가 일원화되지 않아서 관리감독이 부실할 수 있다는 점, 수요자 입장에서 자료들이 제공하는 정보의 다층적 구조로 인한 복잡함·어려움·번거로움 등이 있다.

농지종합 실태는 농지소유와 농지이용 불일치로 인해 발생된 제도 현주소로써 ⑩ 농업 경영체 등록 실태에 관한 문제, ⑪ 농업직불금 수령 실태에 관한 문제 등을 살펴보았다. 이와 더불어 향후 농지개혁이 안 된 상태에서 농업직불금이 더 확대된다면, 마을 특장별 상황 차이가 있지만 대부분의 마을에서 발생할 수 있는 일들을 상상한 결과는 농업직불금 규모 확대가 전체적으로 농지임차료 상승에 기여할 것이고 그에 따라 농지 확보에 어려움이 가중될 것으로 인식, 농지조건에 따른 차이가 있는데 지역별 농사 입지조건 격차를 더 확대할 것이라고 인식(조건이 좋은 지역은 일할 사람 증가, 조건 불리지역은 일할 사람 감소), 농사규모에 따라 차이가 있는데 대농과는 상관없고 오히려 소농에게는 도움이 되는 것으로 인식하고 있었다.

제4장 정책방향

1. 개선해야 할 과제

마을주민 전수실태조사와 마을농지 전수실태조사 과정에서 발견한 한계점, 애로사항을 토대로 몇 가지 개선해야 할 과제를 제시하고자 한다.

① 농지소유 및 농지이용 측면

첫째, 농지관련 행정자료가 행정리 단위(자연마을)까지 세분화가 되어 있지 않아서 자연마을별 필지에 대한 세부 정보를 조사할 수 없는 근본적인 한계가 있기에 개선노력이 필요하다.

세분화되지 않은 농지정보 관리의 문제는 마을단위 농지소유와 농지이용 현황을 제대로 파악할 수 없게 만들기 때문이다. 이를테면 마을농지 전수실태조사 중 농지소유와 농지이용 문제가 복합적으로 결합한 지점인 마을별 부재지주 농지, 외지인 소유농지, 투기세력 농지 등에 대해서는 제대로 발견하지 못하는 한계를 보였으므로 (단기간에 행정자료를 개선할 수 없다면) 조사방법을 개선하는 방식으로 우선 고려할 수 있다.

자연마을이장을 중심으로 조사하였기에 법정리 단위까지만 표시된 농지관련 행정자료를 완벽하게 이용하지 못하였다. 자연마을이장은 행정리 단위까지만 관리, 농지관련 행정자료는 법정리 단위까지만 관리하므로 매칭해야 할 ‘마을농지 전수실태조사-각종 농지관련 행정자료’의 범위가 맞지 않았다. 그리고 개별 행정자료가 제공하는 정보가 제한적이므로 여러 자료를 동시에 놓고 봐야 하므로 한꺼번에 정보를 파악하기 힘들었다. 따라서 마을주민이 소유하지 않은 농지, 마을주민이 경작하지 않는 농지, 외지인이 불법적으로 소유한 농지 등은 완벽하게 알 수 없었고 마을농지 중 대략 70-80%만

파악한 것으로 추정할 뿐이다. 조사에 응한 자연마을이장이 속한 법정리 일부 행정리만을 대상으로 하였기 때문에 법정리 전체 마을의 농지소유와 농지이용 실태, 마을 농업 현황 등 구조를 한눈에 알 수 없는 한계를 보였다.

향후 부재지주 농지, 외지인 소유농지, 투기세력 농지 조사를 위해서는 농지관련 행정자료를 토대로 법정리에 속한 여러 자연마을이장들이 공동으로 전수실태조사에 참여하는 방법으로 개선이 필요하다. 단, 지역상황에 따라, 의지에 따라 천차만별인 마을이장의 협조여부가 관건일 것이다.

둘째, 마을단위 지역농업 계획 수립과 실천, 신규로 유입되는 농업인이 경작가능한 농지에 대한 정보 부족, 경작할 수 있는 농지물량 자체의 부족 등으로 농업 진입에 실질적인 어려움이 많기에 마을단위 농지현황 파악을 위한 실태조사 등 개선노력이 필요하다.

마을농지를 누가 소유하는지, 마을농지를 누가 어떻게 이용하고 있는지, 마을농지 임대차와 자경은 어떤 비율로 이행하고 있는지, 마을농지를 임차할 경우 임차농 보호를 받을 수 있는지, 마을농지를 기반으로 예측가능한 농업을 할 수 있는지, 마을농지에 어떤 작물을 재배해왔고 앞으로 어떤 작물을 재배해야하는지, 농업노동력은 어떤 형태로 이용하는지 등 마을농지를 기반으로 한 농업현황은 마을단위 지역농업 계획 수립과 실천을 위해서 매우 중요한 근거가 된다.

그리고 최근 귀농인, 청년농업인 등 지역에 신규로 유입되는 농업인에 대한 지원과 육성정책이 봇물을 이루지만 막상 경작할 수 있는 농지에 대한 정보 부족, 경작할 수 있는 농지물량 자체의 부족 등으로 농업 진입에 실질적인 어려움이 많다. 농사여건이 좋은 지역일수록 농지소유자 간 농지확보 경쟁이 심하므로 신규 농업인이 이용할 수 있는 여건이 불리하다. 마을 내 농지현황 파악을 통해서 공유지, 유허부지, 일시적으로 경작할 사람을 찾지 못하면서 발생한 비의도적인 휴경지, 공동경작지 등과 같은 대안들이 마련될 수 있다. 농지를 이용하고자 하는 사람들에게 가급적 농지이용의 진입장벽을 낮춰야 하고 정보의 불균형 문제도 해결해야 할 것이다.

이와 같이 한계점을 극복하기 위해서 마을단위 농지실태조사는 선결되어야 할 기본 과제 중 하나인 것이다.

② 농지정보 및 농지종합 측면

셋째, 마을단위 농지전수실태조사가 부재한 관계로 농지에 대한 정확한 현황을 제대로 알지 못하는 현실, 농지관련 행정자료와 각종 정보에 대한 미흡한 관리감독 등으로 인해 신뢰가 무너진 상태이다. 농지제도를 둘러싼 행정의 신뢰성 회복 및 개선노력이 필요하다.

마을단위 전수실태조사를 실시하기 이전에 농지법 상 명시된 각종 행정자료만 제대로 작성, 관리, 통합데이터베이스화해도 우리나라 전체 농지소유 및 이용 구조를 알 수 있을 정도로 방대한 양의 자료가 이미 존재한다. 현장표본 실태조사는 지역별 편차가 심하고 빙산의 일각에 불과하므로 전체 농지소유 및 이용구조를 정확하게 보여주지 않을 수 있는 우려가 있다.

이번 연구에서처럼 마을농지 전수실태조사 뿐만 아니라 마을주민 전수실태조사를 병행해야 해당마을의 세부적인 필지정보를 조금이나마 파악할 수 있지만 부재지주(외지인 소유농지, 투기세력 농지, 비자경 상속농지 등) 등 민감한 정보는 파악하기 힘들다.

농식품부에서 실시하는 농지이용실태조사, 농업경영체 실태조사는 신규 진입하는 경우에만 자세하게 조사하고 그 외에는 매년 업데이트하는 수준으로만 관리한다. 농지담당 인력 부족으로 인해서 농지관련 행정자료, 각종 정보 등은 지속적인 관리 감독이 부재한 상황이다. 2010년 농업직불금 부정수급이 사회적 이슈로 불거진 이후에야 비로소 그 이후부터 취득한 농지에 대해서는 철저하게 조사하는 편이지만 이전에 취득한 농지에 대해서는 거의 무방비상태이다. 행정력의 부족으로 부재지주 농지, 미신고 농지 등에 대해서 규제할 방법이 없어서 악순환하고 있는 것이다.

관리감독 공무원이 현장에 나가서 자세하게 조사하는 업무를 하지 않고 최근 도입 기술인 항공사진 촬영결과로 판독하기에 논과 밭에 뭔가 식재되어 있어도, 농지에 나무가 몇 그루만 심어져 있어도 농사하는 것으로 보이게 되어서 실제 적발이 안 되거나 못하는 구조이다. 심지어 농지가 주차장, 주택 및 마당, 냇둑이어도 정상농지로 파악되어서 직불금 수령 자격요건으로 처리되는 경우도 있다.

이와 같이 현행 농지관련 행정자료에 대해서 지속적으로 관리가 미흡하게 되면 정책

설계 및 정책집행 과정에 오류를 범할 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 마을단위 농지전수실태조사 부재, 허술한 행정기관의 관리감독 실태, 미흡한 상벌체계 작동체계 등 농민들로부터 농지제도는 이미 외면 받아왔다. 향후 농지제도를 둘러싸고 혁신적인 수준으로 신뢰성 회복을 위한 개선노력이 뒤따르지 않으면 안 될 것으로 보인다.

넷째, 농지관련 용어의 정의와 기준이 명확하지 않아서 생기는 응답의 혼동, 농지관련 행정자료는 관리부서, 상위법률이 각각 달라서 유사한 정보임에도 불구하고 통합, 연계, 관리가 제대로 되지 않아서 오류 및 정보의 불일치 등이 발견되고 있다. 필지별 농지 관련 행정자료의 통합관리, 농지관련 용어의 정의와 기준 마련 등 개선노력이 필요하다.

필지별 농지관련 행정자료의 통합관리가 필요한 이유는 서류 상 경작자와 소유자 일치 여부, 실제 경작자와 소유자 일치여부, 필지별 부재지주, 외지인 소유, 경작자와 필지 간 지역 차이 등을 파악해서 정확한 정책집행에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 예를 들면, 오류가 교정되지 않고 보조금 및 직불금이 지급되었다면 예산집행 및 관리 부실에 따른 비판을 초래할 수 있기 때문에 사후라도 집행오류에 대한 환수조치 작업 등이 필요하다.

응답의 혼동, 예를 들면 농지 소유자와 농지 경작자 간 명의 불일치를 어떻게 볼 것인가 하는 문제가 발생하였다. 농지관련 용어인 자경과 비자경, 농지임대차, 자가소유 및 외지인소유 등 각자 처한 위치에서 판단하므로 조사결과의 오류로 이어질 가능성이 높다. 농촌에서는 가구별로, 농지별로 무수히 많은, 다양한 사연들이 있어서 무조건 소유자와 경작자 불일치가 부정적이라고 보면 무리인 경우가 실제로 있었다.

- 같이 거주하지만 필지 명의가 부인으로 되어 있고 실제 경작은 남편이 하는 경우, 경작자와 소유자 불일치로 보기 힘들어서 농가 가구단위로 편입하는 게 현실 상 적합하다고 판단
- 실제 같이 지내지 않는 아들과 딸 등 자식으로 필지명의로 되어 있고 실제 경작은 부모가 하는 경우(상속세 및 양도소득세 감면 혜택문제)
- 필지명의로 친척이름으로 되어 있고 실제 경작은 경영체가 하는 경우(투기목적의 자산소유)

주 : 저자 작성함.

오류의 예를 들면, 실제 정책 집행과정에서 제대로 오류가 발견되는지 의문이 들고, 오류신고를 해도 무마되는 경우도 있다고 한다.

- 농지관련 행정자료 중 일부는 잘못 입력된 면적 수치(자릿수 단위 하나가 더 입력된 경우), 잘못 입력한 지목(논, 밭, 과수, 임야), 동일 필지(지번주소 동일), 동일 면적이 이중 기입 정보
- 동일 필지(지번주소 동일)이면서 면적이 상이
- ▲▲군 00면 ◇◇2리는 한 경영체당 필지가 각각 2개씩 입력

주 : 저자 작성함.

불일치의 예를 들면, 지목과 직불금 종류 불일치 문제이다. 실제 지목과 수령하는 직불금 종류는 상이하다. 이유는 지목과 관계없이 조사시점 재배품목에 따라 직불금 종류가 결정된다. 단, 1996년 이전 취득한 논에 대해서는 쌀고정직불금 수령은 고정적으로 하지만 쌀변동직불은 현재 기준 논농사 짓는 필지만 지급하기 때문에 더욱더 지목과 관계없이 직불금 종류가 불일치하는 현상이 심화된다. 이렇다면 농업경영체 등록정보 신청서 작성 시 실제지목 표기는 왜 필요한 것인가에 대한 의문이 들었다.

- 실제지목은 밭인데 현재 쌀을 식재했다면, 지급받는 직불금은 쌀직불금 수령
- 실제지목은 논인데 현재 콩, 고구마를 식재했다면, 지급받는 직불금은 밭직불금 수령, 하지만 이 경우에도 1996년 이전 취득한 논 농지라면 쌀고정직불 지급, 쌀변동직불 미지급
- 논 타작물재배비원사업은 쌀고정직불과 밭고정직불 수령, 이것 또한 1996년 이전 취득한 농지에 한해서 쌀 고정직불금 지급
- 실제 지목이 밭이더라도 쌀직불금이 밭직불금보다 높기 때문에 대략 논농사처럼만 보이게 해서 농지를 꾸미는 경우

주 : 저자 작성함.

마지막으로, 개인정보보호법으로 인하여 농지관련 행정자료 세부정보의 수집과 분석이 불가하기 때문에 과학적인 정책설계나 정책방안이 나올 수 없는 구조인데, 이는 상위 법률 일부 관련조항 개정이 요구된다.

개인정보보호법으로 인해서 마을이장도, 행정도 알 수 있는 정보가 제한적이므로 마을실태에 대해서 어떤 주체가, 어떤 정보를, 얼마나 파악하고 있는가에 대해서 정확히 알 수 없는 현실이다. 왜냐하면, 개인정보보호법 발동으로 인하여 필지별 세부정보를 100% 활용하는 것은 불가능하다. 지자체에서는 민간 접근수준과 비슷한 상황으로서 농업경영체 등록정보 원자료 조회조차 불가하고 집계된 자료만 이용 가능하다.

이번 연구도 이러한 한계를 극복하기 위해서 마을이장을 대상으로 한 대면조사 방식을

채택하였다. 하지만 조사과정에서 의도하든 의도치 않든 정보가 누락될 수 있고 마을이장의 직관력, 마을농지 문제에 대한 인식수준, 마을농지 필지별 세부실태 인지도, 적극성과 조사협조 의지에 따라서 전수실태조사 정보의 정확성과 결과값이 달라질 수 있는 우려가 있었다. 지역 내 개발호재가 있어서 지가 상승 폭이 큰 도농복합지역은 이번과 같은 농지전수 실태조사는 예민하게 받아들이기 때문에 마을이장이 조사에 응해주지 못하는 경우도 있었다.

대면조사 결과의 오류를 범하지 않기 위해서는 대면조사 이전 단계로서 행정에서 생성하고 있는 수많은 농지관련 행정자료를 1차 분석하고 집계하는 과정이 필수이다. 1차 분석한 자료를 통해서 마을이장 및 마을주민과 대면조사하면서 수치를 수정하고 보완하는 작업이 이상적이지만 실제로 구현이 불가능했다.

이미 농지관련 행정자료가 있음에도 불구하고 마을농지 전수실태조사, 마을주민 전수실태조사 등을 하는 것은 행정력 낭비 소지가 있다. 행정조차도 현황을 정확하게 알 수 없는 현실은 결국 데이터에 입각한 정교한 정책 설계나 기획을, 정책의 촘촘한 집행, 관리 및 감독을 할 수 없는 현실을 말해준다.

행정에서 생산하는 자료는 국가가 생성하고 관리하는 것이기에 민간 차원에서는 가장 공신력 있는 자료로 인지하고 있지만 결국은 활용할 수 없는 정보가 되어버렸다. 농지관련 행정자료를 활용해서 농지이용 활성화 방안, 농지소유 문제 해결방안 등(의도하든, 의도하지 않든) 구체적이고 과학적인 정책설계와 정책방안이 도출되어야 하지만 농지정보 미공개 문제로 인해서 제한점이 많다. 개인정보보호법과 같은 상위법률 일부 관련조항 개정이 요구된다.

2. 정책방향

정량 및 정성 측면의 실태분석 결과와 개선과제를 토대로 몇 가지 정책방향을 제시하고자 한다.

① 농지소유 및 농지이용 측면

첫째, 헌법 상 경자유전 원칙 준수가 중요하지만 현실에서는 농지법 상 규제완화와 관련한 예외조항만 늘어나고 있는 상황이다. 농지법 가치가 마을의 환경을 고려한 사람이 이용하게 해야 하는 이념임을 재차 강조해야 한다.

그래서 농지소유는 시세차익에 따른 불로소득 욕구와 연결되는 사안이기에 장기적으로는 예외조항을 다시 없애가는 방식으로의 복원, 회귀가 무엇보다도 중요하다. 그리고 단기적으로는 투기세력 소유농지와 비자경 상속 소유농지에 대한 적발과 관리감독 강화, 농지이용 보장을 위한 농지임대차 보호제도 강화, 농지전용에 따른 부담 증가, 공익형 직불제 지급명분 추가 등이 필요하다.

실경작자보호, 불로소득 문제를 해결하기 위해서 외지인 소유(상속 및 증여 소유, 투기세력 소유 등) 중 투기세력 소유를 구분하는 게 관건이지만 상속 및 증여 농지가 농업적으로 이용되면 문제는 없다고 본다. 경작자가 농지를 소유하는 것이 중요한 이유는 농지는 농민에게 있어서 생산수단이자 생계수단이기 때문이다. 경작하지 않는 자가 농지를 소유하는 것이 문제인데 특히 외지인 소유농지 중 투기세력 소유농지, 비자경 상속 소유농지이다. 이들에 대한 적발, 관리감독 강화가 필요하다.

농지임대차를 합법화한다고 해도 현행 농지소유 실태를 임시방편으로 해결하는 방법에 불과하다. 자가소유 농지인가, 임대차 농지인가에 따라 농지보전 결과는 차이가 난다. 본인소유의 농지는 농지보전 유인동기가 있지만 타인소유의 농지는 농지보전 유인동기가 부족할 수밖에 없다.

농지를 자산수단으로 인식하고 시세차익을 보는 부동산 거래행위를 방지하기 위해서

어떤 이는 농지전용 금지를 주장하기도 하고 어떤 이는 농지전용 부담금을 대폭 강화 하자는 주장도 한다. 어떤 이는 농지전용 방지를 위해서 그만큼의 차액 보상으로서 공익형 직불제 지급단가를 상향 조정하자는 주장도 있다. 공익형 직불제 지급명분에 농지전용을 방지하고 농지보호 차원에서의 보상을 포함하는 것이다.

둘째, 농지이용 활성화 혹은 확대를 위해서 현존하는 농지임대차 합법화 등 대대적인 검토와 수정이 필요하다. 법률, 제도, 조례 등에 입각하여 원리, 원칙을 세우고 공정한 절차, 적법한 절차에 맞게 집행하여 농지정책에 신뢰를 쌓아가는 것이 중요하다.

1996년 이후에 취득한 농지 장기임대차를 합법화하는 것이 농지 이용활성화 측면에서 현실적이다. 1996년 농지법 개정 이후 마을에서 3명만 도장을 찍어주면 인정하던 것조차 없어졌다. 농어촌공사가 주도권을 잡고 현장확인 그룹(조직)을 설치하고 실태 조사를 하고 있다. 마을단위 농지위원회같이 스스로, 주도적으로 점검할 수 있는 기능을 점차 없애버린 것이다.

본인이 소유한 농지에서 경작하는 자경농민의 증가는 거의 없고 타인이 소유한 농지에서 경작하는 임차농민만 증가하는 현실 속에서 농지임대차를 합법화, 양성화해야 하는 방향으로 가야 하는 주장이 설득력을 얻고 있다. 헌법 상 경자유전 원칙을 지킬 수 있도록 노력해야 하지만 농지임대차를 합법화하되 임대차보호법에서 마을주민이 컨트롤하는 장치를 마련하도록 개정해야 한다.

농지임대차는 현실적으로 수용할 수 있는 것을 최대한 반영하는 수준에서 제도개선이 필요하고, 농지관련 행정자료가 잘 관리되고 있어야 실체를 제대로 규명할 수 있고 임차농 보호도 가능할 것이다. 이와 더불어서 농업경영체에 계속 잔존하면서 혜택을 보는 구조, 농지임대차로 인해 생기는 혜택을 보는 구조(보조금, 땅값, 양도소득세 면제)를 어떻게 제재할 것인가도 중요하다. 법이 없는 것이 아니라 법대로 집행하지 못하는 현실을 먼저 개선해야 할 것이다.

예를 들면, 마을 내 공유지, 공동으로 경작할 수 있는 농지, 시유지 및 군유지 등을 새로 유입한 귀농인, 청년농업인, 귀향인 등에게 무상임대 제공하는 방안을 고려할 수 있다. 단, 농지취득 자격요건, 농지전용 허가, 농지이용계획수립 등 철저한 감시, 감독, 집행, 처벌과 인센티브가 필요하다.

셋째, 마을농지 문제해결을 위한 민간의 자율기재원리가 작동할 수 있도록 마을단위 농지공동관리규약, 마을농지·마을사람위원회와 같은 협의체 장치를 제도적으로 보장해주는 방법을 모색해야 한다.

농지관련 규제 강화도 방법일 수 있지만 농민의 자정노력이 무엇보다 중요하다. 누구나 지킬 수 있도록 하기 위해서 농민들이 제도개선 합의 과정에 적극 참여할 필요가 있다. 농민 전체가 농지를 소유해서 농업적으로 이용하려는, 농지를 보호하려는 착한 주체가 아니라 스스로도 투기세력으로 변질된 현실도 인정하고 반성할 필요가 있다.

농지규제를 강화하면 할수록 부재지주는 임대조차 안 해주려고 할 것이고 그 농지는 결국 아무도 이용하지 못하고 방치될 가능성 높다. 농지이용의 접근성 강화를 위한 마을단위 농지공동관리규약 활성화 대책이 필요한 이유이다. 강력한 방식으로 마을농지·마을사람위원회를 실질적으로 운영하되 제도적으로 보장받을 수 있게 해줘야 한다.

마을단위 농지공동관리규약과 마을농지·마을사람위원회와 같은 마을 내 협의체 장치들이 작은 자치권으로서 작동할 수 있게 상위법에는 저촉되지 않고 관습법으로는 인정받을 수 있도록 한다. 마을농지의 접근관점은 생산수단인 마을농지가 그 기능을 지속적으로 발휘할 수 있는지, 마을주민이 농지정보가 얼마나 투명하게 관리되고 공유되고 있는지, 마을농지는 어떻게 보호·보전·관리할 것인지 등 마을농지와 마을사람 문제는 동시에 봐야하기에 마을농지·마을사람위원회로 접근한다.

실태조사에 참여했던 C마을의 경우는 마을이장과 마을주민이 협력하여 외부인이 신규로 농지 취득 시 부재지주 및 외지인 소유 농지를 사전에 차단하려는 자구책을 만들고 실천하고 있었는데 실태조사 결과도 상대적으로 부재지주 및 외지인 소유 비중이 낮게 나왔다는 점이다. 조사과정에서 발견한 시사점은 부재지주 및 외지인소유 문제를 해결하기 위해서 마을이장과 마을주민의 의지와 협력 관계, 문제 인식에 대한 공감대 형성 등이 무엇보다 중요함을, 그리고 마을 내 주요 의제를 논의하는 협의체가 있으면 가능함을 보여주었다.

물론 농가인구의 고령화 및 감소화로 인해서 경작자를 구하지 못하는 상태로 마을농지가 마을주민에 의한 자발적 관리만으로, 정부의 개입과 관리대책 없이 방치된다면 지속가능하지 않을 것이다. 자경농민보다 임차농민이 증가하는 추세이고 농업직불금 등 현금성 보조사업 최종 수혜혜택은 농지 실소유주에게로 귀속되는 현실에서 기존

대부분 농정분야 보조사업의 지급기준은 면적 기준으로써 향후에는 사업별 특성에 맞는 다양한 기준 제시가 필요하고 법과 제도가 마련한 원칙에 따른 집행, 관리, 감독은 필수 전제조건이다.

넷째, 충남은 물론 전국단위 마을농지의 소유와 이용에 대한 전수실태조사⁴⁰⁾를 실시해야 한다. 현실에서 구현 가능하고 작동할 수 있는 수준의 제도개선을 위하여 현상 진단을 해야 하는데 그 출발지점이 실태조사다. 전국단위 마을농지 전수실태조사 방안에 대한 구상은 다음의 <그림 4-1>과 같다.

조사주체는 마을농지조사관리위원회(가칭)를 만들어서 운영하도록 하는 것을 제안한다. 참여자 범위는 마을이장, 마을자치조직(부녀회, 청년회, 노인회 등), 농업인 단체 혹은 농업회의소, 행정(시군 및 읍면사무소 담당자), 한국농어촌공사 지역별사무소, 외부 조사전문가, 제3자 지역활동가(NGO그룹), 학계 및 연구계(전공자) 등으로 구성한다.

기존의 조사들이 행정과 마을이장에게만 의존하는 구조였다면 향후 농업인 단체 혹은 농업회의소, 제3자 그룹인 시민단체와 지역활동가와 결합해서 조사과정 및 조사 결과에 대한 객관성 및 신뢰성을 확보하도록 하는 게 중요하다. 행정에서는 공신력 있는 자료들을 적극적으로 제공하는 방식으로 결합하는 것도 중요하다. 일부 농민조차 농지를 농업생산기반으로 보지 않고 투기수단으로 인식하는 경우가 있으므로, 스스로 자각하기 위해서라도 농민, 농업인단체 등이 조사에 직접 참여, 활동해야 한다.

조사대상 지역은 3단계로 나눠서 실시하도록 한다. 1단계는 광역자치단체별 1개~2개 시군을 선정하여서 한 개 지역만이라도 완전하게 실체를 파악하도록 한다. 그것도 불가능하다면, 특정 시군 내에서도 행정리 단위가 아닌 법정리 단위 전체를 대상으로 한다. 2단계는 특정 광역자치단체를 선정하고 광역에 속하는 해당 시군 전체를 조사하도록 한다. 3단계는 1단계와 2단계를 거치면서 쌓은 경험과 시행착오를 반영하여 전국단위 마을농지 전수실태조사로 확대한다.

40) 주 : 전국단위 농지전수실태조사를 하게 된다면 소요되는 예산액은 대략 최소 200억 원에서 최대 370억 원으로 예상함(근거 : 전국 37,000여 개 자연마을이 있는데 자연마을 당 100만 원 소요하는 것으로 가정, 여기에 기존 행정의 인적, 물적 자원을 동원하면 소요금액은 더 낮아질 수 있음).

〈그림 4-1〉 전국단위 마을농지 전수실태조사 방안 구상도



주 : 저자 작성함.

② 농지정보 및 농지종합 측면

다섯째, 전국단위 필지별, 주민별 전수실태조사를 통해서 부재지주, 상속농지, 임대차 농지, 실경작자 농지, 실소유주 농지 등 민감한 정보들이 공개되어야 한다.

농지정보에 대한 지속적인 관리, 투명한 공개, 상시열람, 꾸준한 모니터링, 민간의 자발적 노력과 결합한 정보의 업데이트 등 상시 소통하는 문제해결의 플랫폼을 만들어야 한다.

법정리 농지관련 행정자료를 토대로 해당 법정리에 속해 있는 마을이장들이 공동으로 실태조사 작업에 협조하고, 여러 가지의 다양한 농지정보 통계(토지(임야)대장, 농지원부, 농지공간포털 정보 등)를 교차점검, 교차관리해야 비로소 세부적이고 민감한 정보를 파악할 수 있다.

투기목적의 소유주를 발견하기 위해서는 주민등록상 주소지와 실제 거주지 주소 불일치 문제가 해결되어야 하는데 대략적인 수준에서 파악이 가능하다. 토지대장이

소유자 정보를 가장 정확하게 보여주므로 사용할 수 있지만 주소지조차 실제 거주지와 주민등록상 주소지가 다르다면 부재지주 등과 같이 민감한 정보는 파악하기 힘들다. 농지관련 행정자료에 의존하여 부재지주를 찾아내는 방법은 농업경영체 등록정보 법정리 필지지번 기준으로 1차 정리, 필지지번을 놓고 전국 단위 필지지번과 맞춰서 타 지역에 거주하는 농업경영체를 추출하는 2차 정리, 법정리 농지관련 행정자료를 토대로 해당 법정리에 속해 있는 마을이장, 마을농민들이 공동으로 실태조사 작업에 협조하여 3차 최종 정리를 하는 것이다.

마을전체, 지역전체가 농지문제에 관심을 가지고 마을 혹은 지역단위 지원기구, 마을 농지관리위원회와 같은 민관 공동의 관리 기구를 만드는 것도 방법이다. 농지관리 감독이 부실하다는 비판에서 벗어날 수 있는 유일한 대안이다. 부족한 행정력 탓으로 농지문제를 소홀히 할 수 없고, 민간인도 방관자 입장이 아닌 당사자 입장으로 참여해야 한다. 규제와 관리감독 강화가 능사가 아니라 부정행위에 대한 자발적인 모니터링, 자발적인 견제와 감시 등의 단계로 나가야 한다.

모든 문제의 해결은 정보의 공유로부터 시작되고, 정보의 공유는 농지문제에 대한 인식의 변화도 가져올 수 있다. 그러한 플랫폼을 만들어가는 것은 민과 관 공동의 몫이다.

여섯째, 보조금과 직불금 등 세금으로 투입된 사업에 한해서 특정인 식별이 가능한 이름, 전화번호, 주민등록번호 등 정보를 제외하고 개인정보보호법의 예외적인 이용, 정보조회에 있어서 접근 가능성을 향상시켜야 한다.⁴¹⁾ 누구든지 해당정보에 접근할 수 있어야 점차 농지소유와 이용문제가 개선될 것이다. 정보의 관리, 정보의 투명한 공개, 열람과 조회, 이를 통한 자정능력 발현이 되면서 자연스럽게 농지문제의 개선을 기대할 수 있다.

농민의 의무는 반드시 조사에 적극적으로 협조하고, 행정의 의무는 농지전수 실태 조사만큼은 행정력을 총동원하여 개인정보보호법 일부 예외규정 개정 등과 같이 정보 공개에 협조해야 한다. 농지를 사유재산이라는 이름으로 농지소유와 농지이용 정보를

41) 주 : 2020년 1월 9일 데이터3법 개정안이 통과되어서 통계 작성, 과학적 연구 등 목적으로 정보주체의 동의 없이 개인정보를 가명정보화 처리할 수 있도록 함.

사유화하는 것은 적절치 않다. 농지라는 위상은 농업생산수단으로서의 공공재 성격을 지니고 있기에 반대급부로써 각종 보조금 및 직불금을 지급, 보상하고 있는 것이다.

국가 세금을 투입해서 수집한 정보이기 때문에 일부는 사유재(개인의 것)이지만 일부는 공유재(공공의 것)라고 볼 수 있다. 정책 활용에 동의하는 수준, 식별가능한 개인정보를 제외한 수준에서 개인정보보호법 적용 예외규정을 두고, 만약 이에 동의하지 않는 자는 향후 각종 보조금, 직불금, 지원금 혜택에서 제외하는 것이 바람직하다.

농지정보가 투명하게 공개되면 자정능력이 생기고 자발적 신고를 통한 장치도 마련될 수 있다. 공익제보신고를 활성화하고 장려하는 분위기 조성 등도 필요하다.

마지막으로, 분산되어 있고 산발적인 농지정보는 현행 농지제도의 실패를 종합적으로 보여주지 못하기에 농지관련 정보를 통합, 연계하여 종합적으로 관리하고 담당 기관 및 부서도 일원화해야 한다. 그리고 민간의 참여도 필요하다. 이를 위한 기반으로써 상위법률의 제·개정 작업도 필요하다.

이번 연구와 같이 마을농지 전수실태조사 뿐만 아니라 마을주민 전수실태조사, 기존 농지관련 행정자료 등을 병행해서 해당마을의 필지정보를 파악해야 한다. 행정리 단위(자연마을) 필지정보, 경계구역 정비, 행정리 단위(자연마을) 농지 및 농업경영체 정보, 각종 행정에서 조사하는 농지와 사람에 관한 정보를 모두 통합, 연계한다. 입력결과와 정확성, 지속적인 업데이트, 농지관련 행정자료를 종합정보화(종합데이터베이스화)가 필요하다.

예를 들면, 마을단위 농지전수실태조사 결과는 물론이고 농지법 상 한국농어촌공사의 농지관련 행정서류(농지원부, 농지자격취득증명서, 농지전용허가서, 농지보전부담금서류 등), 국립농산물품질관리원의 친환경인증필지정보, 농림축산식품부의 농업경영체 등록 정보, 농림수산물교육문화정보원의 스마트팜맵, 지자체(광역시)의 연속지적도, 국세청 세금납부결과, 법원 등기소 토지대장, 통계청, 시·군청 주민등록관리가 있다. 이들로부터 농지관련 데이터를 종합정보화 한다. 일반 부동산 등기부등본 조회 시스템을 벤치마킹, 더 나아가서 농지정보를 바탕으로 하여 농업계의 “농산물 생산지도 시스템 구축 혹은 생산수급 통합시스템”만들기, 데이터베이스화 구축 사업까지도 전개할 수 있다.

3. 요약 및 시사점

마을주민 전수실태조사와 마을농지 전수실태조사 과정에서 발견한 한계점, 애로사항을 토대로 몇 가지 개선해야 할 과제를 제시하였다.

첫째, 농지관련 행정자료가 행정리 단위(자연마을)까지 세분화가 되어 있지 않아서 자연마을별 필지에 대한 세부 정보를 조사할 수 없는 근본적인 한계가 있기에 개선 노력이 필요하다.

둘째, 마을단위 지역농업 계획 수립과 실천, 신규로 유입되는 농업인이 경작 가능한 농지에 대한 정보 부족, 경작할 수 있는 농지물량 자체의 부족 등으로 농업 진입에 실질적인 어려움이 많기에 마을단위 농지현황 파악을 위한 실태조사 등 개선노력이 필요하다.

셋째, 마을단위 농지전수실태조사가 부재한 관계로 농지에 대한 정확한 현황을 제대로 알지 못하는 현실, 농지관련 행정자료와 각종 정보에 대한 미흡한 관리감독 등으로 인해 신뢰가 무너진 상태이다. 농지제도를 둘러싼 행정의 신뢰성 회복 및 개선노력이 필요하다.

넷째, 농지관련 용어의 정의와 기준이 명확하지 않아서 생기는 응답의 혼동, 농지관련 행정자료는 관리부서, 상위법률이 각각 달라서 유사한 정보임에도 불구하고 통합, 연계, 관리가 제대로 되지 않아서 오류 및 정보의 불일치 등이 발견되고 있다. 필지별 농지관련 행정자료의 통합관리, 농지관련 용어의 정의와 기준 마련 등 개선노력이 필요하다.

마지막으로, 개인정보보호법으로 인하여 농지관련 행정자료 세부정보의 수집과 분석이 불가하기 때문에 과학적인 정책설계나 정책방안이 나올 수 없는 구조인데 상위법률 일부 관련조항 개정이 요구된다.

정량 및 정성 측면의 실태분석 결과와 개선과제를 토대로 몇 가지 정책방향을 제시하였다.

첫째, 헌법상 경자유전 원칙 준수가 중요하지만 현실에서는 농지법상 규제완화와 관련한 예외조항만 늘어나고 있는 상황이다. 농지법의 가치가 마을의 환경을 고려한

사람이 이용하게 해야 하는 이념임을 재차 강조해야 한다.

둘째, 농지이용 활성화 혹은 확대를 위해서 현존하는 농지임대차 합법화 등 대대적인 검토와 수정이 필요하다. 법률, 제도, 조례 등에 입각하여 원리, 원칙을 세우고 공정한 절차, 적법한 절차에 맞게 집행하여 농지정책에 신뢰를 쌓아가는 것이 중요하다.

셋째, 마을농지 문제해결을 위한 민간의 자율기재원리가 작동할 수 있도록 마을단위 농지공동관리규약, 마을농지·마을사람위원회와 같은 협의체 장치를 제도적으로 보장해주는 방법을 모색해야 한다.

넷째, 충남은 물론 전국단위 마을농지의 소유와 이용에 대한 전수실태조사를 실시해야 한다. 현실에서 구현가능하고 작동할 수 있는 수준의 제도개선을 위하여 현상 진단을 해야 하는데 출발지점이 실태조사다.

다섯째, 전국단위 필지별, 주민별 전수실태조사를 통해서 부재지주, 상속농지, 임대차 농지, 실경작자 농지, 실소유주 농지 등 민감한 정보들이 공개되어야 한다. 농지정보에 대한 지속적인 관리, 투명한 공개, 상시열람, 꾸준한 모니터링, 민간의 자발적 노력과 결합한 정보의 업데이트 등 상시 소통하는 문제해결의 플랫폼을 만들어야 한다.

여섯째, 보조금과 직불금 등 세금으로 투입된 사업에 한해서 특정한 식별이 가능한 이름, 전화번호, 주민등록번호 등 정보를 제외하고 개인정보보호법의 예외적인 이용, 정보조회에 있어서 접근 가능성을 향상시켜야 한다. 누구든지 해당정보에 접근할 수 있어야 점차 농지소유와 이용문제가 개선될 것이다. 정보의 관리, 정보의 투명한 공개, 열람과 조회, 이를 통한 자정능력이 발현되면서 자연스럽게 농지문제의 개선을 기대할 수 있다.

마지막으로, 분산되어 있고 산발적인 농지정보는 현행 농지제도의 실태를 종합적으로 보여주지 못하기에 농지관련 정보를 통합, 연계하여 종합적으로 관리하고 담당기관 및 부서도 일원화해야 한다. 그리고 민간의 참여도 필요하다. 이를 위한 기반으로써 상위 법률의 제·개정 작업도 필요하다.

제5장 결론

1. 연구의 의의 및 한계

첫째, 이번 연구의 핵심내용인 충청남도 마을농지 실태조사 분석결과를 정량 측면과 정성 측면으로 구분하여 요약해보면 다음과 같다.

조사개요로는 충남의 마을 내 농지소유 및 이용구조 실태를 정량 측면(구조적)과 정성 측면(비구조적)으로 심층 파악하기 위하여 충남 내 불특정 4개 행정리(자연부락) 마을을 대상으로 마을주민 및 마을농지 전수실태조사를 실시하였다. 조사대상 마을의 주민현황은 A마을은 60호에 136명, B마을은 77호에 134명, C마을은 109호에 230명, D마을은 46호에 78명으로, D마을을 제외하고는 전체 마을주민 중 약 30% 미만이 농업경영체로서 농업활동에 종사하고 있었다. 조사대상 마을의 농지현황은 필지수 기준 최소 141건에서 최대 499건, 농지면적 기준 최소 33.3ha에서 최대 66.0ha였다.

정량 측면의 마을농지 실태조사 결과는 조사대상 4개 마을농지를 마을주민이 직접 소유한 경우는 약 50% 이상, 마을주민이 임대차한 경우는 약 30%, 나머지는 외지인이 소유하거나 문중이 소유한 경우, 모르는 경우 등을 합산하여 약 20%를 차지하는 것으로 나타났다. 자가소유 농지의 경우는 해당 시군에 있는 비중이 높은 반면, 임차 농지의 경우는 인접시군 및 그 외 지역에 있는 비중이 높은 것으로 나타났다. 그리고 본인이 직접 경영(자가경영)하는 경우는 약 85% 이상으로 나타나서 조사대상 마을들은 마을농지 농업적 이용 정도는 높은 편인 것으로 조사되었다. 지목에 따라서 재배작물을 선택하는 것이 아니라 경제적 요인에 따른 경영주 선택으로 재배작물을 결정하는 구조임을 확인하였다. 실제 경작자 농지이용 현황은 필지수와 농지면적에서 상위 10명이 해당 마을 농지의 70% 이상을 경작하고 있었다. 농업직불금을 정상으로 수령하는 유형은 약 78%이고 나머지는 소유주와 임차농이 여러 형태로 거래하고 있는 것으로 나타났다.

필지별 농업경영체 등록정보와 7개 행정자료 간 평균 일치율은 82.1%로서 마을농지

필지별(농지번호) 행정자료 일치율이 높은 행정자료는 토지대장 및 토지이용계획 등으로 농지정보 관리수준이 높았다. 농정전담 행정기관의 농지정보 관리수준이 상대적으로 낮았다.

필지별 농업경영체 등록정보와 같은 서류 상 경작자와 5개 행정자료 상 소유자 간 평균 일치율은 54.6%, 필지별 마을농지 전수실태조사 실제 경작자와 5개 행정자료 소유자 간 평균 일치율은 50.9%로서 마을농지 필지별 경작자와 소유자 간 일치율이 다소 높은 자료는 농업경영체 등록정보, 마을농지 전수실태조사, 직불금 내역자료 정도였다. 실제 경작자와 소유자 간 일치정도는 약 50% 내외 수준인 것으로 나타났다.

필지별 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 6개 자료 상 경영주 주소지 간 평균 일치율은 78.1%로서 필지별 주소지와 경영주 주소지 간 일치율이 높은 자료는 농업경영체 등록정보, 농지조서 정도였다. 부재지주, 외지인 소유, 경작자와 필지 간 지역 차이가 발생하였는데 일치율이 낮을수록 경작자가 마을 내 주소지를 두고 있지 않은 비율이 높으므로 부재지주이거나 외지인 소유일 가능성(약 22%)이 높음을 의미한다.

필지별 자경임차와 2개 행정자료 자경임차 간 일치율은 마을농지 전수실태조사 결과와 비교 시 농지원부, 농업경영체 등록정보 모두 낮은 수준인 것으로 나타났는데 마을농지 전수실태조사가 정확한지, 행정자료가 정확한지 판단하기 힘들었다.

정성 측면의 마을농지 실태조사 결과는 투기세력이 소유한 농지 및 비자경 상속농지 등이 농지의 농업적 이용에 걸림돌로 작용하는 문제, 각종 세금감면혜택으로 인한 농지의 불법소유와 상속 관행 문제, 음성적으로 이뤄지는 농지임대차가 합법화되지 못하면서 폐해가 발생하는 문제, 경제적 요인 악화로 농민조차 농지를 투자수단으로 인식하는 문제, 행정의 기능과 역할 부족이 공정하지 않은 농지이용으로 연결되는 문제, 농가인구의 고령화 및 감소화로 농지이용 양극화에 영향을 미치고 있는 점, 행정리 마을이장 중심의 행정관리체계와 법정리 중심의 행정정보체계가 불일치하여 세분화된 농지정보를 알지 못하는 점, 농지관련 행정자료의 관리 미흡으로 인한 오류와 정보의 불일치, 법적효력 충돌 가능성, 수요자 입장에서의 복잡함과 어려움, 그리고 이 모든 문제를 총체적으로 보여주는 결과물은 농업경영체 등록 및 농업직불금 수령 과정에서 여러 가지 폐해가 나타났다.

개선이 필요한 과제로서는 농지관련 행정자료가 행정리 단위(자연마을)까지 세분화가

되어 있지 않아서 법정리 단위인 자연마을별 필지에 대한 세부 정보를 조사할 수 없는 점, 농지정보의 부족으로 농업 진입에 실질적인 어려움, 마을단위 농지전수실태조사가 부재한 관계로 농지에 대한 정확한 현황을 제대로 알지 못하는 현실, 농지관련 행정자료와 각종 정보에 대한 미흡한 관리감독 등으로 인해 신뢰가 무너진 상태, 농지관련 용어의 정의와 기준이 명확하지 않아서 생기는 응답의 혼동, 농지관련 행정자료는 관리부서와 상위법률 각각 상이한 점, 유사한 정보임에도 불구하고 통합·연계·관리가 제대로 되지 않아서 오류 및 정보의 불일치 등이 발견되는 점, 개인정보보호법으로 인하여 농지관련 행정자료 세부정보의 수집과 분석이 불가하기 때문에 과학적인 정책 설계나 정책방안이 나올 수 없는 구조 등을 도출하였다.

정책방향으로서 규제완화와 관련한 예외조항만 늘어나고 있는 상황 속에서 농지법의 가치가 마을의 환경을 고려한 사람이 이용하게 해야 하는 이념임을 재차 강조, 농지 이용 활성화 혹은 확대를 위해서 현존하는 농지임대차 합법화 등 대대적인 검토와 수정, 마을농지 문제해결을 위한 민간의 자율기재원리가 작동할 수 있도록 마을단위 농지공동관리규약과 마을농지·마을사람위원회와 같은 협의체 장치를 제도적으로 보장해주는 방법, 충남은 물론 전국단위 마을농지의 소유와 이용에 대한 전수실태조사 실시, 전수실태조사를 통해서 민감한 정보 공개, 농지정보에 대한 지속적인 관리, 투명한 공개, 상시 열람, 꾸준한 모니터링, 민간의 자발적 노력과 결합한 정보의 업데이트 등 상시 소통하는 문제 해결의 플랫폼 구축, 세금으로 투입된 사업에 한해서 개인정보 보호법의 예외적인 이용과 정보조회에 있어서 접근 가능성 향상, 농지관련 정보를 통합·연계하여 종합적으로 관리하는 담당기관 및 부서 일원화, 관련 상위법률의 제개정 작업 등을 제안하였다.

둘째, 이번 연구를 통해서 발견한 시사점이자 의의는 다음과 같다.

마을단위 농지소유와 이용에 관한 전수실태조사는 국가나 지자체 행정이 의지를 가지고 추진한다면 충분히 가능한 상황임을 확인할 수 있었다. 그리고 농지조사는 반드시 주민(소유자, 경작자, 농가 및 재촌 비농가 등)도 병행해야 마을농지 전체 구조를 자세하게 파악할 수 있음을 확인할 수 있었다. 마지막으로 현재 농지관련 행정자료는 다소 불충분하더라도 지속적으로 보완하면서 업데이트를 하면 훌륭한 정보가 될 수

있음도 추가로 확인할 수 있었다. 즉, 1차로 마을단위 농지조사와 마을단위 주민조사를 병행한 현장조사, 2차로 농지관련 행정자료 결합을 토대로 농지에 관한 통합정보를 구축할 수 있다. 구축된 통합정보를 통해서 정책과 법률 상 미비점을 발견할 수 있고 제도개선해야 할 과제, 정책방향, 상위법률 제개정사항을 도출할 수 있음을 확인할 수 있었다.

지속가능한 농업기반을 유지하기 위해서 마을단위 농지소유와 농지이용 문제는 각기 다른 것이 아니라 하나의 틀 속에서 통합적으로 접근해야 함을 도출한 것, 농지와 관련한 정보 구축과 정보관리도 현장 실태만큼 중요함을 일깨워 준 것이 연구의 의의라고 본다. 그리고 궁극적으로 마을단위 농지소유와 농지이용 실태 분석을 통해서 농지를 자산 수단이 아닌 생산수단으로 전환하는 방법은 없는지, 마을농지의 농업적 이용 활성화를 어떻게 할 수 있는지, 마을농업을 지속적으로 유지할 수 있는 구체적인 방안이 무엇인지 등을 도출하는데 한걸음 다가갈 수 있던 것이 연구의 의의라고 본다.

셋째, 이번 연구를 통해서 발견한 한계점이자 보완사항은 다음과 같다.

조사대상 마을의 선정기준이 미흡하였고, 조사대상 마을이장의 의지, 협조 적극성에 따라 결과가 상이할 수 있다. 충남 내 약 4,400개 자연마을 중 4개 자연마을(0.01%)이라는 조사규모로 인해서 해당 시군 전체, 충남 전체 마을단위 농지소유와 이용실태를 조망할 수 없는 근본적인 한계가 존재하였다. 그리고 상위법률(개인정보보호법 등)에 의거해 농지관련 행정자료 취득에 한계가 존재하였다. 특히 행정력이 뒷받침되지 않은 상태에서 연구기관의 단독적인 조사와 자료수집만으로 농지문제의 실체적 진실에 다가가는 것은 부족할 수밖에 없었다. 이번 연구는 실험 성격이 강했던 마을농지 및 마을주민 전수실태조사의 경험을 토대로, 시행착오를 토대로 향후 충남 전체, 그리고 전국적으로 그 실험이 더욱 확대되길 바란다.

2. 정책활용 및 향후 과제

첫째, 이번 연구의 정책 활용도를 정리하면 다음과 같다(〈표 5-1〉 참고).

〈표 5-1〉 정책 활용도

연구 구분	전략과제	도 관련부서	충청남도 농림축산국 농업정책과(농지관리팀)
연구 연도	2019년	연구 책임	강 마 야
연구 제목	충남 마을농지 소유 및 이용 실태와 정책방향 연구		
연구 목적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 충남 마을 내 농지소유 및 농지이용 실태를 조사, 분석, 진단하여 농지제도 관련 개선해야 할 과제, 정책방향을 도출하고자 함. ○ 이를 위해서 마을농지 전수실태조사 외에도 마을주민 전수실태조사와 농지관련 행정자료를 병행하여서 분석하고자 함. 		
정책 제안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지관련 행정자료를 행정리 단위(자연마을)까지 필지정보 세분화 ○ 마을단위 농지전수실태조사를 통한 농지에 대한 종합정보 제공 ○ 농지관련 행정자료와 각종 정보에 대한 관리감독으로 인해 신뢰 회복 ○ 농지관련 용어의 정의와 기준 명확화, 각종 자료의 오류와 불일치 정정 ○ 농지법 개정을 통해서 농지관련 행정자료 관리부서 일원화, 상위법률의 통합과 연계 ○ 개인정보보호법 개정을 통해서 농지관련 행정자료 세부정보의 수집과 분석 		
정책 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지소유 및 농지이용 측면 <ul style="list-style-type: none"> - 농지법 가치가 마을의 환경을 고려한 사람이 이용하게 해야하는 이념임을 재차 강조 - 농지이용 활성화 혹은 확대를 위해서 현존하는 농지임대차 합법화 등 농지법 개정 검토 - 마을단위 농지공동관리규약, 마을농지·마을사람위원회 등 협의체 장치의 제도적 보장 - 충남단위 마을농지 전수실태조사 시범 실시와 전국단위 마을농지 전수실태조사 확대 실시를 통한 농지 종합정보 제공 ○ 농지정보 및 농지종합 측면 <ul style="list-style-type: none"> - 농지정보 접근성 향상 등 개인정보보호법 일부 개정, 농지관련 행정자료를 통합·연계하여 종합적으로 관리하는 등 농지법 일부 개정 - 농지관련 용어의 정의와 기준 명확화, 농지관련 행정자료의 오류와 불일치 정정, 행정리 단위(자연마을)까지 필지정보 세분화 - 농지정보에 대한 지속적인 관리, 투명한 공개, 상시열람, 꾸준한 모니터링, 민간의 자발적 노력과 결합한 정보의 업데이트 등 상시 소통하는 문제해결의 플랫폼 구축 - 농지관련 행정자료 및 법률에 입각한 집행, 관리감독으로 인해 행정의 신뢰성 회복 		
정책 활용 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련 상위법률 제·개정 건의사항 <ul style="list-style-type: none"> - 농지법 개정 건의사항 : 농지관련 행정자료 및 정보를 통합·연계하여 종합적으로 관리, 정보공개시스템 구축, 농지관련 행정자료 담당기관 및 관리부서 일원화, 상위법률의 통합과 연계, 농지이용 활성화 혹은 확대를 위해서 현존하는 농지임대차 합법화 등 검토 - 개인정보보호법 개정 건의사항 : 농지관련 행정자료 세부정보의 수집과 분석, 특정식별정보 제외하되 정보에 대한 예외적인 이용, 정보조회에 있어서 접근 가능성 향상 		
정책 활용 유형	① 국비확보 ② 중앙정부 역제안 ③ 신규 정책(사업) 발굴 ④ 기존 정책(사업) 개선 ⑤ 정책참고 자료 ⑥ 법조례 제(개)정 논리개발 ⑦ 비용절감 ⑧ 편익증대 ※ 해당사항 표시		

주 : 저자 작성함.

둘째, 이번 연구의 개선과제 및 정책방향을 종합적으로 정리한 구상도는 다음과 같다(〈그림 5-1〉 참고). 핵심은 농지제도를 둘러싸고 행정과 민간 간 신뢰성 회복을 위한 노력을 기울이고 관련 제도 개선이 필요하다는 것이다. 즉, 행정과 민간 모두 주체가 해야 하는 역할인 책임과 의무, 권리를 충실히 이행하도록 한다. 국회는 상위 법률의 제·개정, 행정은 농지현황을 제대로 알기 위한 실태조사와 정확한 정책 구현, 민간은 현장에서의 잘못된 관행을 스스로 바로잡고 마을자치 실현, 정보시스템은 농지 관련 행정자료 세분화와 정보관리의 통합화 기반 마련 등이다.

〈그림 5-1〉 개선과제 및 정책방향 종합정리 구상도



주 : 저자 작성함.

셋째, 이번 연구 이후 향후 과제를 도출해보면 다음과 같다.

농지소유와 농지이용 문제가 발생하게 된 주요 원인들은 ‘돈’과 관련된 문제이다. 양도소득세 등과 같은 세금감면 혜택, 예외조항이 많은 농지법의 빈틈을 역이용, 농지 관련 전문성이 부족한 행정, 미흡한 현장 관리감독과 같은 느슨한 틈을 타고 부동산업자가 농지를 관리하는 현실(농지를 투기수단화), 농지임대차가 만연한 현실에 비해 법·제도 간 괴리 등으로 압축할 수 있다.

한걸음 더 들어가서 농지문제의 근본 원인을 들여다보면 ‘소득’과 관련된 문제로 귀결하게 된다. 즉, 농지소유와 농지이용 문제가 농가인구의 고령화 및 감소화 이슈와도 깊은 연관이 있고 생산비조차 보장받지 못하는 농산물 가격, 농업소득 및 농가소득 불안정한 요인이 결합한 구조에서 탄생했으므로 문제 해결이 단순하지 않다. 한번 더 현재 농가경제의 현상을 농지문제와 더불어서 심층적으로, 다층적으로 들여다봐야 하는 숙제가 남게 된다.

그리고 경자유전 원칙이 현실에서 점차 유명무실해감에 따라 농지소유보다는 농지이용 관점에 초점을 맞춰야 한다는 요구도 있고, 후속세대에 농지를 이어주기 위해서는 향후 농지보전 관점에도 특별한 관심과 제도적 정비가 필요하다는 요구도 있다. 그럼에도 불구하고 공통점은 농지는 반드시 경작하는 사람이 소유해야 한다고 보는 요구가 강하다. 농지소유 및 이용구조는 직불금 등 이전소득 수혜혜택, 농업인의 정의와 개념 설정에 깊은 영향을 미친다. 마을농지는 농민과 농업인 정의 등과 깊은 연관이 있다. 마을농지 보호와 마을공동체 유지는 같은 개념으로 봐야 하고 이에 농민과 농업인 정의도 이와 같은 맥락에서 나와야 한다. 농지문제 연구는 농민 혹은 농업인의 정의와 개념까지 연관된 것이기 때문에 농지소유와 농지이용 실태연구 이후 후속 연구 과제이자 정책과제는 바로 ‘농민이란 누구인가’라는 주제로 귀결되어야 한다.

이번 연구는 실험 성격이 강했던 만큼 마을 농지 및 마을주민 전수실태조사의 경험과 시행착오를 토대로, 향후 충남 전체, 전국단위 실험으로 확대되길 희망해본다. 그리고 마을단위에서 농업생산수단인 농지소유와 농지이용 실태를 자세하게 들여다봄으로써 향후 제도개선에 실마리를 제공할 수 있기를 희망해본다. 더 나아가서 농지소유와 농지이용 실태가 결국은 농민과 농업인 개념과 기준 설정까지 연관 지을 수 있도록 판단할 수 있는 근거자료로서 활용하기를 바란다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 채광석, 김부영(2019). 농지법 상 예외적 농지소유 및 이용 실태와 개선과제. 농정포커스 제182호(2019.09.02.), 한국농촌경제연구원.
- 신지연(2019). 농지법 개정(안) 연구. 2019 비교섭단체 연구용역과제 최종보고서.
- 전국농민회총연맹 외(2019). 농지는 농민에게. 국회토론회 자료집(2019.04.16.).
- 전국농민회총연맹 외(2019). 직불금 부당수령 고발대회. 국회토론회 자료집(2019.07.10.).
- 유학열, 강마야, 박경철, 정지인(2017). 한국 농어촌 마을의 변화 실태와 중장기 발전 방향 : 일반농촌 마을의 경제활동 실태 조사(충청남도 사례). 한국농촌경제연구원 위탁 연구 최종보고서.
- 이병기(2016). 농지제도의 문제점 : 이원화와 부조화 문제. 농촌지도와 개발 23(4). 한국농촌지도학회.
- 채광석, 김홍상(2014). 농지 거래 행태조사와 제도 개선 방안. 연구보고 R725. 한국농촌경제연구원.
- 황정임, 최윤지, 윤민혜(2014). 외국의 농가경영이양 지원제도 고찰. 농촌지도와 개발 21(4). 939-963. 한국농촌지도학회.
- 김선애, 문승태(2013). 농업인의 농업·농촌정책 만족도 결정요인 분석. 농촌지도와 개발 20(4). 1105-1147. 한국농촌지도학회.
- 박석두, 채광석(2013). 농지전용의 원인과 영향에 관한 연구. 연구보고 R698. 한국농촌경제연구원.
- 김수석, 박시현, 채광석, 김창호, 황연수, 황한철(2009). 경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(2/2차연도). 연구보고 R589. 한국농촌경제연구원.
- 김수석, 박석두, 채광석, 김창호, 황연수, 조가옥(2008). 경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(1/2차연도). 연구보고 R563. 한국농촌경제연구원.
- 박석두(2004). 농지제도의 기본방향. 농지제도 선진화를 위한 정책과제 토론회자료집.

18-46. 연구자료 D234-7. 한국농촌경제연구원.

- 박석두.황의식(2002). 농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제. 연구보고 R442. 한국농촌경제연구원.

〈행정자료〉

- 농림축산식품부(2020.02.11.), 농림축산식품부 2020년 주요 업무계획 : 미래를 여는 열쇠, 사람과 환경 중심의 농업농촌.
- 농림축산식품부 보도자료(2019.12.27.), 사람 중심 농정의 초석, 공익직불제 시행을 위한 「농업소득보전법 전부개정법률안」 국회 통과.
- 농림축산식품부(2018), 농지민원 사례집.
- 농림축산식품부(각연도), 농지조서 자료
- 농림축산식품부(각연도), 농식품사업시행지침서.
- 농어업농어촌 특별위원회(2019), 농지제도개선 소분과 토론회 결과보고 : 농지제도 개선 방향과 과제 토론회 결과보고, 농특위 홈페이지 게시자료(2019.11.07.일자).
- 농지법[시행 2018. 5. 1] [법률 제14985호, 2017.10.31, 일부개정]
- 제주특별자치도 보도자료(2015.04.06.), 제주 농기기능관리 강화 방침 공식 발표 : 헌법정신과 농지법 틀 속에서 비정상적의 정상화 실현 농지관리.

〈통계자료 및 홈페이지〉

- 국토교통부(각연도), 지적통계 : 행정구역별.소유구분별 국토이용현황.
- 국토교통부(2019), 지적통계 : 행정구역별.지목별 국토이용현황.
- 농지공간포털 지도서비스(<http://njy.mafra.go.kr/map/mapMain.do#this>)
- 농지공간포털(<https://njy.mafra.go.kr/njy/main/statistics/njyStats02.do>)
- 시군별 통계(2019), 행정리별 인구, 정보공개청구자료, 2018년 기준.
- 통계청(각연도), 농가경제조사 : 임차농가 비율, 임차농지 비율.
(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EQ001&conn_path=I3)
- 통계청(각연도), 농가경제조사 : 임차료 지불 형태.
(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1EQ001&conn_path=I3)

〈언론보도〉

- 한국농정신문(2019.12.08.), “임차료 160만 원, 농지은행 거치니 192만 원 넘었다”.
(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=39438>)
- News1(2019.12.02.), “직불금 예산 느는데 관리감독은 허술 "작년 42%만 점검".
(<http://news1.kr/articles/?3782937>)
- 한국농어민신문(2019.09.06.), “전체농지 44% 비농업인 소유, 농업 지속가능성 위협”.
(<http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=171544>)
- 한국농정신문(2019.07.14.), “직불금을 농민에게, 농지를 농민에게”.
(<http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=38100>)
- 한겨레신문(2019.04.03.), “탐사기획보도 : 여의도 농부님, 사라진 농부들”.
(<http://www.hani.co.kr/arti/SERIES/1208/>)
- 연합뉴스(2018.11.14.), “‘싸게 빌린 국유농지 재임대’ 정부 전수조사 착수”.
(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20181114106500002?input=1195m>)
- 한국농업신문(2018.10.29.), “임차농지 50%... 뒤틀린 '경자유전' 원칙”.
(<http://www.newsfarm.co.kr/news/articleView.html?idxno=46968>)
- 이코노미리뷰(2017.10.24.), “내년 개헌 때 '부채지주' 허용될까...'경자유전 완화' 쟁점화”.
(<http://www.econovill.com/news/articleView.html?idxno=325034>)
- 국민일보(2017.07.04.), “세금 사각지대 '농촌지주', 농지 임대 준 주인, 세금 한 톨도 안내”.
(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923777824&code=11151100&cp=nv>)
- 헤럴드경제(2016.09.11.), “농지, 전세 노린다면 증여 혹은 상속?”.
(<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=201609090000916>)
- 매일경제(2016.02.29.), “부채지주 양도세폭탄 피하기 부심”
(<https://www.mk.co.kr/news/realstate/view/2016/02/159848/>)
- 조세일보(2015.08.06.), “농지 상속 공제한도 파격인상...'영농승계' 활성화 되나”.
(<http://www.joseilbo.com/news/htmls/2015/08/20150806267766.html>)
- 농민신문(2015.05.15.), “임차농지 50%시대의 그늘”.
(<https://www.nongmin.com/plan/PLN/SRS/22337/view>)

부 록

1. 착수연심회

〈부록_표 1〉 착수연심회 심의의견(2019.05.09.)

구분	심의의견
문제 인식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법은 농업관련 법률 중에 규제가 가장 많은 법에 속함. 하지만 법을 지키지 않은 관행이 문제, 즉, 1996년 이후 불법인 농지임대차, 부재지주 문제는 심각한 편임. ○ 행정입장에서 농지관리가 어려운 상황, 농지전용에 대한 문의 쇄도 중인 현실임. ○ 조사과정에서 조사목적의 명확화, 연구결과 활용도 명확화 필요, 즉, 농지소유와 농지 이용 일치가 중요한지, 농가소득 향상이 중요한지 등 연구목적에 명확하게 기술함. ○ 농지법 개정을 위한 역추적 조사가 되어야 할 것임.
용어사용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양극화 또는 이원화 중에서 용어선택에 신중을 가할 필요가 있음.
조사 대상지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조사대상 마을 수를 줄여서라도 한 개 마을이라도 집중 연구, 조사의 깊이를 깊게 할 필요가 있음. ○ 농지 소유 및 이용실태에 대한 현지조사에 대하여 현지조사 지역이나 마을에 대한 명확한 설정이 필요함. 연구기간에 비해 조사 범위가 큰 것이 아닌지 검토 필요함. ○ 조사지역이 7개 지역인데 전수 조사 시 시간 부족 예상-조사지역을 줄이더라도 정확한 조사를 위하여 조사마을 전수실태조사가 필요함. ○ 사례지역이 너무 많다는 생각임. 농촌지역, 도농복합지역, 도시지역 등 각 지역별 1개씩 사례만을 조사해도 연구결과와 의미는 클 것임. ○ 농지소유 이용실태를 미시적, 거시적 접근이 필요하며 마을 차원의 미시적 조사 시 어려움이 예상되기 때문에 조사마을 줄여서 세밀한 접근 및 조사 필요함. ○ 조사지역 설정이 중요한데 불법이 많아서 마을이장이 조사에 응하기는 쉽지 않을 것으로 보이고, 농지는 지역별 편차가 클 것이므로 해석에 유의해야 함. ○ 마을 내부상황은 마을이장이 가장 잘 알고, 마을 외부상황은 마을이장 외 추가로 여러 사람이 알 수 있음.
연구 자료	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초자료로 농지원부, 농업경영체등록정보 등 자료 활용 시 읍·면, 품관원 등에서 농업 인 신고 위주로 작성되기 때문에 자료가 정확하지 않을 수 있으므로 확인 필요함. ○ 소유주를 파악할 수 있는 자료는 등기부등본과 토지대장이고, 농지임대차를 파악할 수 있는 자료는 농지원부 정도일 것임. 단, 개인정보보호법 때문에 정보제공 여부 불투명할 것으로 예상함. ○ 정량적 현장조사, 정성적 조사내용을 가지고 유의미한 조사 결과로 활용될 수 있도록 연구계획 단계부터 준비가 필요함. ○ 매년 7월에서 10월 사이 농지이용실태조사를 하지만 부실한 관리로 사용하지 못함.

구분	심의의견
제도 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법의 개정은 연구결과 도출된 방안을 해결하는 핵심 방안이지만 현재 많은 이해관계자가 얹혀 있는 문제이므로 세밀하고 구체적 고민을 요구할 것으로 예상됨. ○ 후속과제가 아니더라도 중앙정부나 지방정부의 역할 구분해서 농지이용 문제 해결을 위한 노력들을 제시해주면 좋을 듯함. ○ 농지이용 및 소유실태의 문제 중 하나가 농지 전용 심의제이기 때문에 심의제도의 문제점도 제기할 필요가 있음. ○ 정책방향에 대한 개략적인 예측을 바탕으로 결론 도출하는 것도 의미가 있음.
연구 형식들	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구진 구성과 수행 일정은 적절하지만, 연구예산은 다소 타이트하다는 생각임. ○ 본 연구의 기간 및 지원예산 확대 필요함. ○ 연구의 필요와 목적, 계획이 잘 서있으나 연구가 꼼꼼하고 세밀하게 되기엔 예산이 더 추가되어야 할 부분이라고 보임. 정량조사 외에도 정성조사를 하려면 예산과 인력이 더 투입되어야 할 것으로 보임.
연구 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조사기준점을 필지기준으로 조사해야 하고 조사대상은 실제 사람이어야 할 것임. ○ 농지소유와 농지이용 실태조사는 샘플조사 연구이므로 유의미성, 경향을 파악할 수 있도록 신중을 기해야 하는데, 대상지 선정에서 몇 개 마을만 조사한다면 실효성, 유의미한 자료 도출 가능한지 우려가 됨. ○ 연구방법과 관련해서는 정량적인 부분은 전수조사를, 정성적인 부분은 표본을 선정해서 집중적인 조사 실시, 이를 통해서 전체 스토리를 알아갈 필요가 있을듯함. ○ 특히 정성 현장조사 내용 중 현행 농지법의 모순점을 캐치하는 게 중요하다고 봄. ○ 연구 추진일정이 농민들이 바쁜 시기로 마을이장 등 협조 시 어려움 예상됨.
선행연구 검토	<ul style="list-style-type: none"> ○ 헌법에 명시된 경자유전의 원칙이 지켜지지 않고 있는 현실에서 연구의 필요성은 매우 크며 선행연구와의 차별성도 크다고 생각됨. ○ 참고문헌 (최근 박석두 박사의 충남도 농지이용실태 연구 등) 추가 검토 필요함. ○ 지자체 차원의 관리감독 및 자체 자정능력 사례로서 제주특별자치도 사례 필요함. ○ 청와대 및 농식품부가 하고자 하는 정책계획 등에 대한 동향 파악이 필요함.
정책 활용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금번 연구는 농지이용실태 조사목적, 농지와 관련하여 심층적인(지속적) 연구로 농지법 등 농지관련 업무 추진 시 기초 자료로 활용할 수 있도록 연구 필요함. ○ 기본적으로 농지임대차 등 기초현황이 부재한 상태에서 본 연구자료 도움을 받을 수 있을 것으로 기대함. ○ 연구결과가 정책적으로 활용되기 위해서는 법 및 제도적 변화가 필수적인 요소임. 이는 정부의 농정철학과 공평무사한 공직자의 자세에 달려 있는 문제임. ○ 연구결과가 의미 있게 되려면 후속 연구를 통해 연구의 성과가 완성될 수 있을 것으로 보임. 농지실태조사 의미를 찾기 위해서 반드시 후속 연구도 뒤따라야 할 것임. ○ 정책 시사점은 대략적으로 건들면서 후속과제를 염두에 두고 진행하면 좋을 것임. ○ 향후 농지문제는 농업인의 정의 문제와도 연결되어 있으므로 중요한 연구임.

주 : 저자 작성함.

2. 최종연심회

〈부록_표 2〉 최종연심회 심의의견(2019.11.26.)

구분	심의의견
제목 변경	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실태조사 및 연구의 주요 내용이 양극화와는 무관하므로 제목 변경이 필요, ‘양극화’는 제외되어도 좋을 듯함. ○ 제목에서와 같이 ‘이용 양극화 실태’에 대한 내용은 본문에 빠져있기 때문에 수정·보완 필요함. 즉, 삭제하고 본문의 내용, 연구의 목적, 문제인식에 맞게 ‘실태조사’ 용어 포함하도록 함.
보고서 틀	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연구내용에 부합하는 목차 재구성 및 연구흐름에 따른 내용 재구성이 필요함. ○ 기본적인 개념 정리, 이론 정리, 조사대상 지역에 대해 구체적 조사 필요함. ○ 연구의 흐름에 맞게 이 보고서만의 특징적인 분석틀 제시가 필요함. 즉, 제도 분석, 사례 연구, 현장 조사 순으로 진행한 것을 잘 보여줄 필요가 있음. ○ 수치가 많으므로 이해하기 쉽게 풀어써야 할 것임.
문제 인식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서론에서 문제 인식이 다소 불명확하므로 명확하게 정리 필요함. 연구의 배경 및 필요성, 연구의 목적 등을 일관되게 명확히 정리하기 바람. ○ 제도개선이 무엇인가에 따라서 실태조사 초점, 심층 분석 결과, 기존 농지소유와 이용으로 이뤄진 농지법과 제도에 대한 구체적 검토 내용 등으로 달라질 것으로 보임. ○ 이번 연구의 문제 인식 귀결점은 “마을공동체를 유지하기 위한 농민이 누구인가?”로 향해야 함.
연구의 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법 상 농지원부인데 농지의 소유와 이용실태를 관리하는 문서이나 행정적으로 활용 미흡, 행정 편의적으로 흘러가는 양상 ○ 농지의 소유와 이동 흐름은 매매보다는 상속을 통한 농지소유 문제가 법과 제도로 걸러지지 않는다는 게 가장 핵심임. ○ 농지양극화 실태를 면적 규모별 수치로 분석하는 것도 흥미로울 것으로 보임. 즉, 300평 미만의 소규모 농가가 많은데 이들이 결국 농촌공동체 유지에 기여하는 반면, 대농은 농사짓기에 바빠서 농촌공동체 관심을 가질 여력이 없음. ○ 농지를 이용·소유하는 농민, 마을에 대해 구체적인 개념 규정 필요함. ○ 농지관련 정보의 관리 문제도 다룰 필요가 있음. 즉, 신규 농업경영체 등록정보에 가입은 초기에만 매우 까다롭고 복잡하지만 이후 느슨한 관리감독, 품질관리원 시스템 문제, 농지원부 법적 관리 부분에서 제도개선 필요함.
연구의 방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전수실태조사에 덧붙여 정성적인 조사, 심층면담 조사 내용도 상세히 제시하여 실태 파악에 도움주기 바람. ○ 직접 대면하는 실태조사는 조사방식, 조사자 문답 성실성 등에 영향을 받을 수 있는 한계가 있을 수 있음. ○ 전수실태조사 결과 분석에 충실하면 좋겠음. 보고서 절반 이상을 차지하도록 분량에 충실, 실태조사의 어려움, 실태조사를 가로막는 것을 찾아내야 할 것임. ○ 최근 충청남도 15개 마을에 대한 조사결과를 일부 활용, 인용하는 것도 필요함(농민 수당 제도 도입을 위해서 15개 마을 전수조사 실시한 경험).

구분	심의의견
연구의 의의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지문제는 농업정책의 중요한 바탕이 됨에도 불구하고 그간 이 분야의 연구가 부족한 상황에서 본 연구가 여러 측면에서 기여를 할 것으로 기대됨. ○ 거의 최초로 진행되는 충남지역 농지실태조사라는 점에 큰 의미를 두고 현장조사와 결합된 것이 매우 바람직함. ○ 현재 정부차원에서 농지의 소유와 이용실태에 대한 구체적인 자료를 공개하지 않은 상황에서 충남연구원이 특정지역을 전수 조사하는 것 자체로 큰 의미가 있음. ○ 샘플이 작지만 현황에 대해 실제 내용을 확인할 수 있는 것은 큰 의미가 있음. ○ 전수조사 과정에서 현재 정부 농지운영·소득 관리의 문제점을 확인할 수 있음.
연구의 한계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지문제는 복합적인 문제이고 매우 접근하기 어려운 분야이기 때문에 연구 설계와 실행을 깊게 파악하고 진행했어야 했는데 의욕에 비해 결과는 미흡한 상태임. ○ 농지 소유, 이용, 보전에 관해서 거시자료와 미시자료를 적절하게 활용하였으므로 조사 결과에 대한 정리정돈 필요함. ○ 부정확 사례는 수치로 잘 드러나지 않는 근본적인 한계를 이해함. ○ 충청남도에서 할 수 있는 구체적 방안, 혹은 대안에 대해 대략적인 제시가 필요함.
연구의 결과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실태조사가 매우 의미가 있으므로 실태조사에 대한 결과가 자세히 들어갔으면 좋겠고, 57쪽에 나와 있는 실태분석 결과를 좀 더 분석했으면 좋겠음. - 즉, 타지역에 거주하는 자가 소유한 소규모 농지가 상속농지인지, 단순 외지인 소유농지인지, 그 상속농지는 어떻게, 누가 이용하는지 파악하는 게 관건 - 타지역 소유주 농지의 이용실태에 대한 추가 조사 필요 ○ 연구조사 과정에서 생긴 많은 정책적, 제도적 어려움과 한계점은 이후 농업정책을 실현하는데 많은 적용이 될 것이므로 제도적 보완의견이 잘 정리되었으면 좋겠음. 즉, 여러 가지 행정자료를 실제 적용해 본 상황, 이에 대한 보완점 지적 필요, 개선 과제 도출 필요함. ○ 연구결과가 국가·지자체·농민의 역할로 구분이 되어 적용되면 좋을 것 같고, 법적, 제도적 개선과제도 도출되면 좋을 것으로 보임. ○ 마을농지 전수실태조사의 보완연구, 후속연구로서 농민 개념과 정의 연구로 연결되어야 함. ○ 기본적으로 농업인과 농민의 기준은 기본적으로 농지문제에서 출발해야 하지만 세부 내용은 차이가 있어야 함. 농민 기준은 농촌공동체 기여와 유지 효과를 포함해야 함.
정책 활용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실태조사에서 빠진 부분이 더 보완된다면 충남 지역 차원에서 좋은 연구로 귀결될 수 있다고 생각됨. ○ 정책활용도 제고 차원에서 ①법·제도 개선 등의 중앙정부 건의 상황 ②지방정부차원의 정책개선과제 등으로 구분할 필요가 있음.

주 : 저자 작성함.

3. 자문회의 및 현장인터뷰 회의록

회의명	개요
전문가 자문회의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일시 : 2019.04.22.(월) ○ 장소 : 한국농어촌공사 세종·대전·금산지사 ○ 전문가 : 한국농어촌공사 세종·대전·금산지사(오병덕 지사장) ○ 참석자 : 충남연구원(강마야, 김기흥, 이도경) ○ 회의록 정리 : 충남연구원(이도경)

○ 농지관리 기준의 변화 예측

- 농지역할을 하는가 혹은 못하는가에 따른 ‘농업진흥구역’과 ‘비진흥구역’으로 분류
- 농업진흥구역 : 농업적 가치는 없지만 지가가 싼 구역(부동산적 가치 낮음)으로서 농업진흥구역을 얼마나 줄여야 할 것인가의 ‘농지관리 딜레마’에 봉착
- 도시근교에는 토지와 농지의 경계선에 있는 땅이 다수(예. 논이 m^2 당 500만 원이면 농지로 봐야하는지 토지로 봐야하는지 문제)

○ 청년농업인 2030세대를 위한 농지사업

- 2030세대에 대한 농지지원 사업으로 정부의 ‘농지 매입 비축사업’ 운영 중이나 쌀 전업농의 반발에 부딪히는 현실(사업의 성과 미미)
- 정부에서 2030 세대에게 귀농 유도하지만 실제 땅주인의 개인이기에 정부의 제도에 대한 반발 심리 작동(경제적인 메리트 전무)
- 정부에서 농지가격을 고정하는 문제로서 m^2 당 35,000원까지 지원하고, 나머지는 자부담하는 방식(대도시는 m^2 당 50,000원으로 제한)
- 양도세를 피하기 위한 편법 : 농지 소유주가 2030에게 토지를 빌려주고 허위로 농사짓는 척을 하여 양도세 면제받는 행위가 성행 중
- 청년농업인 2030세대의 문제점 : 간척지 땅은 회피, 대도시 주변에서 농사를 짓고 싶어하지만 자기 자본이 없어 땅 구하기가 쉽지 않은 모순된 현실
- 땅은 구할 수 있으나 장기간으로 수요에 맞는 땅을 찾기가 쉽지 않음(언제 땅이 개발될지 몰라서 땅주인이 빌려주지 않는 문제)

- 진짜 농사지를 마음이 있는 2030세대는 본인 소유의 땅이 없어도 농번기에는 품앗이, 농한기에는 도시에서 일용직을 해서 농기계 등 자본을 구입하고, 5년 정도 반복하면 정책(제도) 없이도 정착이 가능할 것이라 생각

○ 현재 농지 실태

- 세종시의 경우 절대농지의 가격은 m^2 당 30~50만 원, 개발지역의 경우 m^2 당 300만 원 ~ 500만 원 수준
- 농지가격 문제에서 부여와 논산은 그나마 나은 편인데 순수 간척지의 경우 m^2 당 7만 원 ~ 9만 원 수준
- 농어촌공사의 제도를 활용하여 진짜 농사를 지으려면 논산, 김제, 해남 등 간척지를 활용할 필요, 시설하우스도 가능함. 그러나 젊은 세대가 이런 지역은 기피경향 있음.

○ 한국농어촌공사의 운영 사업

- 매매사업, 임대사업, 임대수탁사업, 경영화생사업, 농지연금, 매입비축사업 등
- 매매사업은 주로 간척지가 많고 농지연금 사업은 주로 수도권이 잘되고 있음.
- 매입비축사업은 잘 운영되지 않고 있는데 적정수준을 올릴 수 있게끔 지역별로 분석하여 단가를 일정정도 올려야 진입하는 젊은 세대가 확대 될 것으로 생각됨.
- 농지진흥구역에 대한 여유가 있으니 지원금액 기준단가를 상향조정하여 한국농어촌공사에서 매입, 확보를 많이 할 수 있도록 노력할 것임.

○ 농지이용실태조사에 대한 의견

- 한국농어촌공사에서는 농지이용실태 조사를 하지 않음.
- 농지이용실태조사를 위해 다음과 같은 순서대로 조사를 진행할 것을 권유함.

- ① 조사지역의 지적도 떼기
- ② 지번별로 정리하기
- ③ 등기부등본 열람 및 출력하기

회의명	개요
현장조사단 자문회의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일시 : 2019.04.23.(화) ○ 장소 : 부여군 농민회 회의실 ○ 참석자 : G시(배OO), N시(이OO), P군(정OO, 신OO), S군(최OO), 충남연구원 (강마야, 김기흥, 이도경) ○ 회의록 정리 : 충남연구원(이도경)

○ 농지소유 및 이용실태조사 계획(충남연구원)

- 샘플조사 1~2회 실시 후 실제로 농지소유와 농지이용 실태 중심으로 조사 예정
- 기존 농지관련 행정자료는 ① 직불금 수령증, ② 농업경영체 등록정보 DB, ③ 지적도 등을 조사대상 마을 읍면 사무소에서 미리 요청하여 조사 시작할 계획

○ G시(배OO)

- 농지 조사는 리 단위로 구역을 지정하여 실시해야 할 듯함.
- 서천, 청양, 공주의 농지가격이 각기 틀린 현실 반영 감안

○ N시(이OO)

- 조사내용이 너무 많아지면 어려워지니 중요한 조사내용으로 압축하여 구체화 필요
(예. 필지번호를 놓고 소유주를 외지인 혹은 내부인으로만 구분하여 확인하는 차원)
- 마을주민(이장) 1명과 연구원 1명을 매칭시켜 교차점검으로 체크하는 방식 제시
- 리단위 3~4군데 정하여 세밀하게 조사하면 평균적으로 대략 비슷할 것으로 예상
- 농지 지가는 현재 조사에서 중요한 목적은 아니라고 생각
- 농지소유보다는 농지이용 실태조사에 초점을 맞추어야 함.
- 농지소유는 조합원 유지 문제, 직불금 수령 문제와 연관이 있을 것으로 생각
- 농업경영체 등록정보 자료를 보면 실제로 직접 방문해서 추적해야 하는 문제 발생

○ P군(정OO)

- 예를 들면, A농지를 경작하고 있는 김씨가 박씨의 B농지, C농지가 필요해서 요구하면, 박씨는 조합원으로서 자격과 직불금을 수령하고 싶어서 농지임대료 가격을

낮추어도 농지 명의를 김씨에게 주지 않는 문제 발생(즉, 실제 농사는 김씨가 짓고 있지만 서류 상으로는 박씨가 하는 것으로 표기하여 실제 경작자와 소유자 불일치 현상)

- 예를 들면, 4대강 사업 때문에 다른 행정리에 땅을 사서 농사짓는 사람이 많음.

○ P군(신OO)

- 민중당 내의 정책연구비 2,400만원 중에 충남도당에서 농지법개정 관련 연구비 500만 원이 책정되어 있어 활용 가능
- 농지는 “공공재”라는 개념으로 가면 소유, 상속의 문제 해결된다고 생각
- 바다나 갯벌은 소유권은 없으나 이용권은 있는 것으로 생각하면 이해가 쉬울 것임.
- 한국농어촌공사 아래에 중간관리조직 만들어야 한다고 생각
- 임대면적 제한이 필요하고, 고소득 작물 재배와 규모에 대한 배분도 필요

○ S군(최OO)

- 특정한 지역에 살고 있는 사람들의 농지소유 정도를 체크하는 조사라고 생각
- 농업경영체 등록정보 자료를 보면 될지 지적도를 봐야할 지 기준점이 되는 자료 모호
- 농지관련 수치 외에 농업경영체 등록정보에 관한 구체적 사례 제시 필요

회의명	개요
전문가 자문회의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일시 : 2019.04.26.(화) ○ 장소 : 서울시 혜화동 인근 카페 ○ 전문가 : 법무법인 연두 임영환 변호사(대표), ○ 회의진행 : 충남연구원(강마야, 김기흥) ○ 회의록 정리 : 충남연구원(강마야)

○ 농지의 이중적 특성에 대한 이해

- 농지는 생산수단으로서의 가치, 부동산로서의 가치 등 이중적으로 내포
- 현재는 부동산으로서 소유하려는 추세가 확대되는 중, 이들 투기성 농지소유자에 대한 관리는 사각지대

○ 현행 농지법에서 가장 악덕 조항

- 비자경 상속농지에 대한 농지소유의 예외 조항
- 농업회사법인 농지소유에 대해서 제한을 풀어줘서 농지취득이 더 쉬워진 상태
- 다년생 식물 재배 시, 상속인의 경우 매도과정 복잡, 복잡한 이유로 임대차 계약 자체가 무효화되는 사례 빈번히 발생
- 농지법 외에도 다른 상위법률, 다른 분야 법률 등이 기본 원칙을 훼손함. 예. 지역 특구법은 특례법으로서 농지법보다 상위 법률에 있어서 농지전용, 농업진흥구역 해제, 개발 등의 다른 결과 발생, 지역낙후도지수에 따라서 농지지가 영향을 받는 구조

○ 농지실태조사에 대한 의견

- 누가 농사를 진짜로 짓는 지는 마을이장이 가장 잘 알 것이기에 마을이장을 통해서 농지실태조사를 시작하는 것이 첫걸음이 될 것임.
- 농지소유 측면에 초점을 맞추는 것도 좋지만, 농지이용 측면에서는 위탁경영, 자가 경영에 대한 조사도 필요, 이유는 다양한 농지이용 방식을 표면화하는 조사 중요
- 재산권 소유를 가장 명확하게 하는 서류는 토지대장, 등기부등본으로서 공신력 있는 자료, 농지법 상 소유와 임차 관계를 알 수 있는 서류는 농지원부 등으로 이들 자료를 먼저 활용 필요

- 부재지주를 파악할 수 있는 방법으로서 농지소유자의 현주소와 기초 행정자료 결합
- 농지법상 농지원부는 매매, 거래, 임대차 관계 알 수 있는 서류(소유와 임차 표시)지만 전혀 관리가 안 되고 있는 문제

○ 농지소유 실태에서의 문제점

- 가장 큰 문제는 “비자경 상속농지”, 농지법 상 예외 조항에 해당하고 최근 대법원 판결에서도 이를 공식적으로 인정한 사건은 향후 농지이슈에서 중요한 지점임.
- 상속인의 경우 가족 합산하여 8년 이상 자경하면 각종 세금면제 혜택도 있으므로 세법 개정 필요한 사항, 세금을 신고하는 구조도 표면화를 꺼리게 되는 요인으로 작용, 이에 대한 세부 조사내용 포함 필요

○ 농지이용 실태에서의 문제점(임대차)

- 1996년 이후 제정된 농지법을 적용하면 1996년 이후 취득한 농지의 임대차 관계는 불법, 1996년 이전 취득한 농지는 농지법 적용을 받지 않아 임대차 관계는 합법이므로 밝히지 못하고 등기로서만 확인 가능
- 따라서 농지 취득연도에 따른 임대차 계약관계 등에 대한 조사내용 포함 필요

○ 토지공개념을 농지법에 반영할 수 있는 방안

- 토지공개념은 결국 농지를 생산수단으로서만 이용하도록 하는 것으로 접근 필요
- 현재 한국인의 근본적이고 공통적인 욕망은 땅과 관련한 모든 것은 부동산 개념으로서 접근하는 것, 특히 경기도 지역일수록 심화
- 토지의 공공성을 극대화하면서 부동산 투기수단을 통한 사익추구로 이전되지 않게 하는 방안 필요

○ 향후 제도개선 방향

- 농지이용은 1996년 이후 취득한 농지의 임대차를 허용하되 매우 엄격한 기준을 적용
- 농지소유는 예외적 제한 조치를 다시 복원하는 것이 중요
- 특히 비자경 상속농지 소유에 대한 제한이 없는 지점을 해결해야 할 것임.

회의명	개요
현장 인터뷰	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일시 : 2019.05.~ 2019.11. ○ 장소 : G시, N시, S시, S군, P군, H군 ○ 인터뷰 대상자 : 독농가, 마을이장, 지역활동가 등 ○ 인터뷰 진행 및 회의록 정리 : 충남연구원(강마야)

○ 마을이장이 주로 확보하고 있는 자료

- 유기질비료지원사업 명단(마을 경작자 우선배정, 필지기준으로 배급하므로 경작 면적과 할당량 등 정보 자동 포함, 읍면사무소 제공)
- 농업경영체 등록정보(매년 정보 갱신, 마을 내 경작자 등 주요 정보 파악 가능), 직불금 내역자료, 벼재해보험금 신청서
- 농지원부(2년마다 갱신), 경작사실확인서 등

○ 조사대상 지역범위와 시기

- 우선 처음 조사하는 것이므로 시험적으로 해 보기, 즉, 법정리 전체로 하면 필지가 많으므로 자연부락 단위로 끊어서 조사, 1/3 수준으로 축소 가능
- 적절한 조사시기는 농번기인 5월 말부터 6월 말까지를 제외하면 5월 중순 혹은 7월에서 8월에 조사 가능

○ 추가할 조사항목

- 개별공시지가, 실거래지가 등
- 부동산 거래가 되지 않는 땅은 맹지이거나 물이 없는 곳으로서 이 곳을 제외하면 거래가 계속 일어난다고 보면 됨.
- 실제 경작자와 소유주가 불일치하면서 각종 정부보조금(보상금, 지원금 등) 실제 수혜자, 실제 수령자는 누구인지 조사 필요

○ 조사방법

- 시험 삼아서 특정 지역을 먼저 한번 해보고 난후 수정, 보완해서 본격 조사하기

- 마을이장은 웬만하면 마을사정을 전부 알기 때문에 마을이장을 통한 1차 조사 필요(마을이장은 마을 내 농지매매 현황, 거래가격 가이드라인 조성 등까지도 함)
- 특히 친환경농업인연합회 조직은 마을이장을 하는 경우가 많아서 접근 용이
- 연구원이 읍면사무소로 협조내용 공문 발송하여 제공자료 도움받기

○ 조사한계(행정리 조사)

- 행정리별 지번 구역 정보(지목, 소유자명, 면적 등) 파악 필요하나 일단 시군청 지적과에서 추출 가능 예상
- 기초자료는 농지원부, 농업경영체 등록정보, 직불금 내역자료, 토지대장 등 활용 필요
- 읍면사무소가 가지고 있는 자료는 마을주민 정보, 필지별 주요 정보, 농업경영체 등록정보 등이나 제공여부 불투명
- 행정리 단위로 자료(지번별 주소, 농지 현황 등)가 제대로 관리되어 있지 않은 점으로 인해서 행정리(자연마을) 조사 난항 예상

○ G시 독농가 사례

- 실제 경작지 주소지 : G시 U면 O리, G시 S면 S리 등 다른 마을 농지 분포
- 실제 거주지 주소지 : G시 S면 S리
- 실제 소유자 주소지 : G시 S면 S리(독농가의 큰 아버지 소유 2개 필지)
- 유기질비료지원사업 등 정부보조금 신청하는 필지 주소지 : G시 S면 S리
- 사례 1 : 과수 10,000평 임대(G시 Y동)해서 농사짓고 있었으나 4대강 공사로 인해서 쫓겨났고 과수 필지 소유자는 보상금으로 수억 원을 챙겨서 현재 600억 원대에 이르는 자산가가 된 사례
- 사례 2 : 2018년 열과 발생으로 재해재난 지원금을 실제 경작자에게 주고 있었으나 이것 또한 실소유주가 챙긴 사례
- 원인 : 정부가 개발로 인한 보상금, 각종 재해재난지원금은 소유자가 아닌 실제 경작자에게 줘야 해서 소유자는 탄로가 나기 전 계약만료와 동시에 농지임대차 관계 종료
- 결과 : 보통 원예작물 임대차 계약기간은 5년 단위로 갱신하게 법률이 개정되었으나 5년 지나니 계약을 끝내고 실제 경작자는 과수농사 기반 없어져버린 결과

○ H군 특정지역 사례

- 마을 내 필지가 약 300여개, 마을인구 50호 중 32호 경작 중, 10호는 외지인 소유
- 저수지 상류지역으로 특징 보유, 저수지 중심으로 묶인 주변 땅이 실제 소유주는 농어촌공사이고, 경작은 마을사람들로서 임대차 계약 필지가 많음, 교환, 분할, 병합 등이 복잡하게 되어 있고 지적정리가 안 되어 있어서 직불금 수령시기마다 분쟁 발생(1구역 당 8개 필지가 묶여 있는 경우도 있음)

○ 향후 제도개선 방향

- 공부 상 면적이 지적도와 맞질 않아서 임차농의 경우 애로사항 발생하므로 해결 필요
- 전체적으로 한국농어촌공사, 품질관리원 등이 함께 공동으로 지적정리 작업 필요
- 각종 기관에 흩어져 있는 정보를 한 곳에 모으는 게 관건(시군청이 가지고 있는 자료 목록, 읍면사무소가 가지고 있는 자료 목록, 이장이 가지고 있는 자료목록 등 정리)

회의명	개요
현장조사단 자문회의 및 공동학습	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행사명 : 직불금 부당수령 고발대회(전국농민회총연맹 외 주관 국회 토론회) ○ 일시 : 2019.07.10.(수) ○ 장소 : 국회도서관 회의실 ○ 참석자 : 현장조사단 일부(B마을, C마을), 지역활동가, 충남연구원(강마야) ○ 회의록 정리 : 충남연구원(강마야)

○ 농지법 상 핵심 문제

- 소유문제가 핵심, 해결하는 주체는 국회 및 청와대, 농식품부 부처의 권한 이미 초과
- 소유권 개념은 사용에 대한 임차료, 수익가치, 처분가치 등 모두 포함하는 것으로 농지소유자가 기대하는 편익이 농업적으로 사용되지 못하는 문제가 핵심
- 최근 대법원 판례가 “비자경 상속농지”를 인정하면서 혼란 초래할 것으로 예상
- 탈세 및 재산은닉 수단으로서 부당취득한 농지를 당사자에게 유리하게 적용해줘서 영원히 상속시킬 수 있는 것을 법적으로 보장해 준 사례
- 현행 농지법 상 상속인은 농지자격취득증명만 발급받으면 되므로 투기꾼 진입 가능성
- 헌법 제87조에 의거하여 경자유전 원칙을 내세웠지만 출발선부터 40% 이상 소유자와 이용자 배제해서 시작
- 1987년 헌법 개정 시 거래관계에서만 농지법 적용, 그 전 소유농지는 위임법으로서 농지법 적용해서 전부 인정함. 비농업인의 농지소유를 허용한 것은 헌법에서 위임한 한도 초과, 정면으로 위배(헌법 제121조 제2항)

○ 현재 발생하는 문제와 결과

- 부재지주 핵심 원인은 비농업인이 농지를 8년 자경하면 자동으로 취득되는 구조, 세금감면 혜택, 특히 상속농지는 자경기간 관계없이 10,000㎡에 한해서 토지소유 가능한 예외조항을 적용 받음.
- 직불금 부당수령은 현행 농지법 허점으로서 비농업인의 농지소유, 부재지주 문제가 해결되지 못해서 발생하는 것임.

○ 정부의 정책동향

- 직불금 부당수령 문제는 끊임없이 발생, 임대차, 농지보전 부담금 주요 이슈
- 2017년 농지이용실태조사 실시한 경험, 2019년 9월 부재지주 농지실태조사 예정

○ 특정지역 사례 : 경기도

- 임대차 관계의 경우, 임대농과 임차농 서로 농지관리 부실, 열심히 농사를 짓지만 갑작스럽게 주인 바뀌는 경우 많음.
- 소작료와 직불금 맞바꾸는 현실, 변동직불금이 나오는 해는 소유자가 직불금을 안 줌
- 통장 명의 또한 경작자 명의로 하여 그 명의로 모든 거래 업무 대행, 가짜 농민 및 소작농이 합법화를 위한 업무 대행하는 구조
- 농민이 실질적으로 인정받지 못하는, 유명 같은 현실

○ 특정지역 사례 : 충청북도

- 농지를 잘 가꿔서 20년 간 농사를 지어오다가 소유주가 갑자기 나가라고 하는 바람에 임대차 계약서는 모두 무용지물, 그 사이 소유주는 평당 30,000원에 거래 하던 농지를 평당 100,000원으로 매각
- 다년생 식물인 사과나무 같은 경우 철수하라고 하고 신규 주인과 구 주인 간 매매 이뤄짐. 친환경농업의 경우, 친환경인증도 못 받음.
- 임대차계약서의 무효화, 무용지물, 임차인에 대한 실질적인 보호조치 필요, 개인이 아닌 임대기간 동안 마음 놓고 농사지을 수 있도록 하는 제도 필요
- 종종 땅은 임차계약서 작성만 해주는데 실제 임차 법적효력 발휘하게 해야 함. 법적 효력을 가지기 위해서는 종종 회의록 필요한 건 팁
- 정부가 전수실태조사를 하는 줄 몰랐고 모든 것을 행정에 맡길 수 없기에 농지 관리위원회와 마을주민이 공동으로 참여하고 동시에 진행하는 방식 필요
- 헌법 소원 가능성 여부 희박, 임차농=소작농 변질되어서 막연하게 사용

○ 특정지역 사례 : 제주도

- 자경농지 1,700평, 임차농지 15,000평, 이 중 농업경영체 등록은 7,400평, 밭

직불금 수령 면적은 4,600평으로서 농업경영체 등록한 농지는 100%가 못 됨.

- 농지은행을 통해서 직접 계약한 농지 외에는 농지 소유자가 직불금 수령하였고 구두계약으로 하였기에 증빙서류도 없고, 직불금도 없음.
- 농업경영체 등록은 농지 소유자 허가와 승인 없이는 등록신청 자체를 못함.
- 직불금 시행지침에서 타인의 농지, 무단점유 못하게 됨. 경작사실확인서 첨부하는 위장 주인의 경우 허가 못함. 농자재 구입 시 다른 사람으로 구매 못 함.
- 실경작자사실확인을 강화하고 확대하는 방향으로 가야 함. 이는 직불금 집행 근거가 됨. 현재 지침은 소유주 중심의 내용, 변경 지침은 경작자 중심이 되어야 함.
- 제주도 농지실태조사의 경우, 직불금 미신청 농지는 약 40%로 추측, 조사실시한 결과, 위장전입, 불법소유 상당수 적발했으나 위장경작은 제대로 조사하지 못했다는 한계점 노출, 나머지는 자발적 신고에 의존하고 있다는 점도 한계점

○ 특정지역 사례 : 전라남도

- 농지 소유자가 사망해서 농업경영체 등록도 못함. 등록을 위해서 소유주 가족 전체 동의가 필요한데 그러질 못해서 직불금 수령도 못하고 있는 상황
- 문중답은 법인 명의로 공동소유로 변경, 법인 소유 처리 기준 미달
- 법적으로 소작농은 금지, 현실에서는 임차농 존재, 결국 소장농과 임차농 동일 개념
- 정부에 말하는 전수실태조사는 제대로 하면 농민들 피해보기 때문에 제대로 할 수 없을 것이고 설령 했다고 하더라도 그 조사 결과에 의구심

○ 특정지역 사례 : 경상남도

- 쓸만한 농지, 우량농지 자체 부족, 우량농지를 가질 기회도 부재
- 땅값은 계속 상승, 새로운 농민이 진입해오지 못하고, 투기자본은 투입되는 현실
- 직불금 수령자는 7,000명, 농업경영체 등록한 자는 10,000여 가구

○ 향후 제도개선 방향

- 농지문제는 한국농업의 근본 문제로서 농지정의를 바로 세우는 것, 임차농 문제가 심각하므로 이에 집중하면 좋겠음.

- 현재의 농지문제는 생산비를 보장받지 못하는 문제가 근본 원인이라고 봄.
- 네덜란드 등과 같이 해외사례를 보면, 누가 농지를 소유할 수 있으나 농민이 아니면 과세를 부과하는 방식으로 해결함. 이에 우리나라도 경자유전 원칙이 이미 허물어진 상황에서 다른 방식(세금 부과)으로 고민 전환 필요
- 농지법은 갈피를 잡지 못하는 있는 상황으로서 시급한 부분만 먼저 개정작업 필요
- 경자유전 원칙 확고히 재수립, 소극적 수준의 개혁이 아닌 적극적 수준의 개혁 필요
- 전체 틀은 수입개방 농정에 대한 국가 반성, 농업에 대한 공익적 가치 인정, 존중 하자는 취지로 농지제도 개선 접근, 농민은 국가유공자로 인정받고 농민수당 지급 명분
- 구체적 정책으로서 유상몰수, 유상배분, 유상임대 실현, 비농업인의 농지, 부채 지주 감정 평가, 공시지가로 국가가 매입, 불법취득한 농지는 무상몰수
- 농민이 가진 농지가 건강 상, 자연 상 이유로 국가 매입 시 개별공시지가가 아닌 실거래가로 매입, 농업의 기여도 반영한 시가, 30년 이상 농업 종사자에게 가중치 부여한 시가, 시세 150%로서 국가가 매입하는 등 국가적 차원의 보상, 비싸게 매입 필요
- 상속농지의 경우, 농사지연 일수 계산, 면적과 지연기간만큼 임대기간으로 인정 하는 방안 필요
- 임차농 보호대책과 경자유전 원칙은 같은 것이 될 수 없음. 명백하게 임대차는 헌법 위배, 소유가 아닌 실경작자 중심이 되어야 하고 농지는 사적 재산이 아니라는 기본원칙 명확히 수립
- 실태조사 과정에서 공무원의 공공책임과 소작인 및 지주 등 민간책임까지 가야 해결
- 직불금 문제는 농지소유 문제로서 농민 스스로 반성, 책임질 준비가 되어 있어야 함.
- 1가구당 최소한 필요 농지면적은 어느 정도인가에 대한 파악 필요(내부 토론 중요)

회의명	개요
농촌현장연구회 및 마을학회 공동세미나(비공개)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행사명 : “농촌 지역의 농지 문제”_충남 마을농지 소유·이용 실태분석 ○ 일시 : 2019.12.13.(금) ○ 장소 : 마을학회 회의실(홍성군 장곡면 오누이권역) ○ 참석자 : 마을학회 회원 다수, 충남연구원 농촌현장연구회(김기흥, 강마야) ○ 발표자 : 충남연구원(강마야) ○ 회의록 정리 : 충남연구원(강마야)

- 농업직불금, 농민수당 등 현금성 지원사업 확대, 인상되면 농촌에서 벌어질 일들
 - 토지임차료 상승하게 되므로 신규 진입농은 농지확보가 더 힘들어질 것으로 예상
 - 고령농 및 은퇴농 등이 증가하면서 농촌인구 고령화율 증가에 기여
 - 직불금 이외에 연금 및 보험료 등과 같은 사회보장사업비(예산) 증가
 - 농업경영체 이름명의만 빌리고 농지이용은 1년 단위로 갱신, 명의만 공유하는 현상
 - 농업경영체 등록정보와 직불금 수령정보 다름(더 적음)
 - 농업경영체 등록정보 분석결과와 실제 농사실태는 다르고 구분 기준 또한 애매모호
 - 농지원부와 농업경영체는 상호 연관되어 있어야 하지만 내용이 조금씩 다 틀림.

○ 농지임대차 현실

- 농지임대차에서 자경 변화는 거의 없고 임차만 증가하는 현실, 실질적으로 이제 농지소유보다 오히려 임대차를 합법화, 양성화해야 하는 방향으로 가고 있음.
- 임대차는 최대 5년 계약 가능, 농지은행에 서류로 거쳐야 법적으로 보장받지만 문중땅과 같은 공동소유 농지는 일일이 서류를 받아야 하는 번거로움으로 인해 계약문서 작성하지 않고 구두계약 관행 일반적
- 농지은행, 매입비축사업과 임대차사업을 하는데 농지기금 집행 및 임차인 선정 우선순위 기준 불명확, 자경농지 기준 변경 가능, 한국농어촌공사는 임대차 수수료에만 관심을 갖는 것으로 보일 때가 많음.
- 가족이 농사짓는 경우 농업경영체 상 임대차를 말하는 것이지만 실제로 자경을 이야기 하는 것이라서 명확한 기준 부재, 사용하는 용어, 개념도 제각기 차이가 나는 현실
- 자경 및 임대차 구분 불분명, 입력하는 공무원도 제대로 모르는 경우 많음, 정밀

- 하게 재조정 필요, 농지임대차는 시계열로 보면 매우 역동적으로 움직이므로 현재 농가경제 상황 속에서 정확히 파악 불가, 면접조사라도 해서 제대로 보완해야 할 상황
- 임대차는 직불금 금액(소농입장에선 금액 규모가 작으니 영향받지 않음)에서 중요하지 않고, 상속세가 증여세보다 싸기 때문에 미리 상속해 놓는 현실
 - 농지임대차는 매우 역동적으로 움직이는 현실, 특히 대농의 경우 더 역동적, 대농조차 100마지기 미만 농지(20,000평~30,000평)는 한국농어촌공사에 직접 전화해서 모두 임차, 매입하는 바람(소위 내부거래 현상)에 신규 농업인에게 진입할 기회가 더 없어지는 현실
 - 유지의 경우, 임대료 매우 저렴하고 향후 한국농어촌공사가 유지 정보를 대농에게 주는데 오히려 마을사람에게 공유, 공동임대 방안 등 제도권 흡수 방안 도출 필요
 - 고령자 소농 농지 외에 대농이 농지 대부분을 흡수하는 현실, 농업기계화가 진전되면 대농은 많은 임차농지 확보 가능, 임대차 확대에 연계, 점차 대농화 여건 조성
 - 대농의 경우, 180마력 트랙터로 40,000평까지 경작 가능, 이들에게 직불금 수령 중요, 소유자는 임대를 주지만 농업 경영권은 안 줌

○ 일본 사례

- 마을농업위원회, 농업회의를 운영해서 농지 매매 시 발생하는 수수료 일부를 운영비로 활용하면서 꾸려가고 있음(시군은 농업회의, 마을은 농업위원회 등 체계로 운영).
- 5년마다 농지(창농)실태 조사 실시, 최대한 이용 가능하게 해야 하는 분위기 조성
- 규모화, 집락영농을 장려하면서 농지소유에 대한 불법장치 강화하는 분위기

○ 추가 분석 필요한 사항

- 승계농, 창업농, 가족농 등 농사규모에 따른 임대차 실태 차이 분석 필요
- 주소지 일치 여부만 살펴볼 것이 아니라 현장에서 벌어지는 원인 분석 필요
- 농지임대차와 각종 농촌마을에서 벌어지는 사회현상 간 상관관계 분석 필요, 즉, 대농 임차농일 경우, 대부분 농작업 위탁(위탁영농) 수행하는 것으로 추정

○ 향후 제도개선 방향

- 헌법 상 경자유전 원칙 지킬 수 있도록 노력해야 하지만 농지임대차를 합법화하되 임대차보호법에서 지역주민이 컨트롤하는 장치를 마련하도록 개정해야 함.
- 농지법 가치는 마을환경을 고려한 사람이 이용하게 해야 하는 이념임을 강조해야 함.
- 최소 마을단위 실태조사 먼저 실시가 중요, 마을단위 농지조사위원회 구성하여 실시
- 농업경영체에 계속 잔존하면서 혜택 보는 구조, 농지임대차로 인해 생기는 혜택 보는 구조(보조금, 땅값, 양도소득세 면제)를 어떻게 제재할 것인가 중요

회의명	개요
현장조사단 자문회의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일시 : 2019.12.26.(목) ○ 장소 : 충남연구원 2층 세미나실 ○ 참석자 : A마을 마을이장, B마을 마을이장, C마을 마을이장, D마을 마을이장, 지역활동가, 충남연구원(강마야) ○ 회의록 정리 : 충남연구원(강마야)

- 마을의 기본적인 특징, 최근 지역개발 이슈 등(지가, 농지임대차, 부재지주 등 영향)
 - A마을이 속한 지역 특징 : 상속농지를 받은 후손들이 축사, 태양광 설치에 많은 관심, 임야가 많은 관계로 개별공시지가 편차가 다른 지역에 비해서 큰 편
 - B마을이 속한 지역 특징 : 공원개발, 관광지 개발 등으로 활발한 농지매매 예상, 구매력이 있는 마을 내 농민, 은퇴농들이 먼저 농지를 농업생산 수단이 아닌 재산 증식 수단, 상속수단, 저축수단 등으로서 소유하려는 경향이 강함.
 - C마을이 속한 지역 특징 : 도시와 인접한 마을로서 외부 투기세력보다 마을 내외부 농민들 간 농지매매가 이뤄지는 양상, 농촌지역 거주하지만 직장은 인근 도시지역으로 출퇴근하는 주민 다수, 마을 내 농지현황을 이장 외 많은 사람들이 공유할 정도
 - D마을이 속한 지역 특징 : 특별한 개발호재가 없음에도 불구하고 갑작스러운 거래 시가 상승 추세, 농지매매 용도가 농지이용보다는 농지소유에 방점이 있는 것으로 예상, 상위 1%에 속한 계층만이 농지구입 가능 여력이 있고 자산증식 수단으로 인식
- 농지정보 관련 행정자료 불일치 원인 : 경작자와 경영체등록정보 불일치 범위 (친척 및 이웃 포함 여부), 농지원부, 농업경영체 등록정보, 토지대장 등
 - 현실에서는 토지대장>농지원부>농업경영체 등록정보>직불금 내역자료 순으로 서로 불일치, 원래는 3개 서류 모두가 대동소이, 일치해야 농지의 소유와 이용이 일치한다고 볼 수 있음. 그중 토지대장은 가장 정확한 서류임.
 - 농지원부는 임대차 관계, 변경 및 이동사항 등 기록하는 서류, 아무도 신경쓰지 않고 관리하지 않는 서류, 농지매매 시 관계된 사람만 사용하는 서류, 경작 증명할 때만 사용하는 서류, 임대농도 농지원부를 가질 수 있어야 하는데 그렇게 못하니 수치가 다르게 나오는 것임. 임대차 보호를 위한 가장 기초자료가 되는 것이 농지원부임.

- 농업경영체 등록정보는 농지원부 없이도 신청 가능한 서류, 초기 등록단계에서만 신경쓰고 그 이후 업데이트는 잘 안 되는 서류, 경작사실확인서를 첨부해야 신청할 수 있는 서류, 각종 농자재 지원과 관계있기에 반드시 등록하는 편으로 인식하는 서류
- 직불금 내역자료는 신청한 자 중 지급 가능한 것에만 적용하므로 비교적 정확한 서류

○ 농지소유 및 농지이용 실태

- 농지 이용하는 농민 입장에서 봤을 때 상속농지나 매매농지 구분보다는 마을사람 소유 농지와 외지인 소유 농지 구분 중요, 외지인 소유 중 투기세력 소유한 농지나 비자경 상속증여 농지는 지속적인 농업활동에 있어서 장애물이 됨.
- 마을농지 관리를 적정수준에서 하는 경우 상속농지, 투기농지 등 농지소유 문제 중요, 이유는 농지소유와 이용은 상호 밀접한 연관을 가지기 때문임.
- 임차농이 되면 시설투자 품목, 다년생 품목을 재배하는 경우 경작자가 안정적으로 농사하는 기반 구축에 걸림돌, 1년 차 단위로 임대차 계약을 하므로 장기적인 농업계획 수립 불가, 조직화 및 집단화를 통해서 이룰 수 있는 친환경농업기반 구축 불가, 각종 정비기반사업 추진 시 장애요인으로 작용하는 등 불안정 요소 상존
- 상속농지의 경우, 자식들 명의로 분할해서 나눠주기 때문에 소규모 필지로 쪼개져 있고 대부분 마을사람, 친척, 형제들이 임차해서 경작하거나 방치하고 있는 현실, 상속받은 자녀들은 필지 존재 자체도 모를 때가 많음.
- 증여받은 농지의 경우, 직장문제로 외지에 출타해 있지만 나중에 귀향해서 농사 짓는다고 할 경우, 마을사람이 경작하면서 농지 관리하므로 그나마 나은 편
- 휴경농지의 경우, 농업경영체 등록정보에 등록이 안 된 필지라도 마을사람들이 필지 정보를 가지고 있어야 농지가 제대로 관리되는 것
- 투기세력 농지의 경우, (간척 시 사례) 농업으로 실제 경작하지 않고 지분만 있으므로 간척지 대부분은 농업경영체 등록 불가(등록하려면 소유자에게 도장을 받아야 함), 결국 간척지는 당초 목적인 농지로 활용하지 못하고 개발과 부동산 투기로 이어짐.
- 농지 근본 문제 원인은 부동산업자가 오히려 땅을 관리하는 현실(농지를 농지투기 수단, 주택투기 수단화), 양도소득세 등 세금감면 혜택, 예외조항 많은 농지법, 부실한 행정기관의 관리감독과 역할 미흡, 농지임대차 합법화에 대한 현실과 법제도 괴리

○ 조사 시 애로사항, 향후 제도개선 방향

- 실경작자보호, 불로소득 문제를 해결하기 위해서 외지인 소유(상속 및 증여 소유, 투기세력 소유 등) 중 투기 세력 소유를 구분하는 게 관건, 상속 및 증여 농지가 농업적으로 이용되면 문제는 없다고 봄.
- 농가인구의 고령화 및 감소화로 인해서 경작자를 구하지 못하는 상태에서 마을농지가 마을주민에 의한 자발적 관리와 정부의 대책 없이 방치된다면 지속가능하지 않음.
- 농지 관점은 마을에 농지로서의 기능을 지속적으로 할 수 있는지, 마을주민이 농지 정보에 대한 공유, 농지보호와 관리에 대한 의지 중요하게 작동하는 것이 중요
- 농지임대차는 현실적으로 수용할 수 있는 것을 최대한 반영하는 수준에서 제도개선
- 농지관련 행정자료가 잘 관리되고 있어야 농민 실체 제대로 규명, 임차농 보호 가능
- 보조금, 직불금 등 제도권에 진입한 대상농지의 경우 모든 정보를 투명하게 공유, 열람 가능하도록 하면 농민들이 자발적으로 자정능력 발휘하게 될 것으로 예상
- 농지관련 규제 강화도 방법이지만 농민의 자정노력 중요, 지킬 수 있는 방법 중심으로 가기 위해서 농민들이 제도개선 합의과정에 적극 참여할 필요
- 농민 전체가 농지를 소유해서 농업적으로 이용하려는, 농지를 보호하려는 착한 주체가 아니라 스스로도 투기세력으로 변질된 현실도 인정하고 반성할 필요
- 마을농지는 농민과 농업인 정의 등 깊은 연관이 있기에 마을농지 보호와 마을공동체 유지는 같은 개념, 이에 농민과 농업인 정의도 이와 같은 맥락에서 나와야 함.
- 농지규제를 강화하면 오히려 농지소유주가 임대조차 안 해주려고 하고 그 농지는 결국 아무도 이용하지 못하고 방치될 가능성 높음.
- 강력한 방법으로 마을농지위원회를 실질적으로 운영하되 법적으로 보호받을 수 있게 해줘야 함. 즉, 마을공동관리규약이 작동할 수 있도록 하되 상위법에 저촉되지 않고도 관습법으로서 인정, 작동할 수 있게, 작은 자치권으로서 인정받을 수 있어야 함.

4. 주관식 설문조사 결과

〈부록_표 3〉 농어촌공사의 임대차계약을 작성하지 않는 이유

〈총괄〉

- 농지임대차를 작성하는 정상적인 경우는 20~30%에 불과, 나머지 비정상적인 경우는 투자목적이거나 상속 및 세금혜택을 보기 위한 것임.
- 실제 토지주가 재산상(세금 및 농업인 자격유지를 통한 농업인 혜택 유지)의 이유로 임대차계약을 작성하지 않는 경우가 대부분임.

〈잘못된 것이 밝혀지는 것이 우려되는 경우〉

- 농업경영체에 등록되어 있어서 부재지주인 것이 드러날 수 있어서 일부러 하지 않음.
- 계약을 작성하면 실제 농사짓는 것이 아니어서 상속세 증여세 감면 혜택을 못 누리게 되기 때문에 일부러 하지 않음.
- 양도소득세 감면 혜택에서 배제될 수 있다는 우려 때문에 작성하지 않음. 특히 가족과 합산해서 8년간 자경하는 것이 증명되면 양도소득세 감면 혜택이 있으므로 신고하지 않음.

〈모르는 경우, 구두 관행이 남아있는 경우〉

- 본 마을은 70세 이상의 농민이 대부분이고 1000평 내지 2000평 정도의 소농이 대부분이기 때문에 농어촌공사의 임대차계약서 자체를 잘 알지 못하고 있는 경우
- 기존 농민의 경우 농어촌공사를 통해 임대차하는 방식을 잘 모름.
- 구두로 하는 것이 오래된 관행이었으나 점점 줄어들고 있음.
- 기존 농민의 경우 자경으로 인정받으면서 임대/임차인 간 합의를 통해 임대를 할 수 있음.

〈농업경영체를 우선 고려하는 경우〉

- 농지원부나 임대차계약서보다는 토지대장이 가장 정확한 농지소유 자료임.
- 대부분 면사무소나 농업경영체에 약식 임대차 보고를 하고 실정임.
- 농어촌 공사가 논 이외에 특별히 임대차 기능을 하지 못함.
- 최근 토지대장이 무료 열람으로 바뀌었으므로 토지대장 정보를 종합적으로 정리 필요함.
- 대부분 농어촌 공사보다 농업경영체 등록 시 면사무소 또는 품질관리원에 제출함.

〈임대차 계약을 통한 편익이 발생하는 경우〉

- 논농사의 경우, 농어촌공사 임대차 계약을 할 수 있는 정보를 소수의 농민이 먼저 선점하는 경우가 많음(대농, 쌀전업농 등).
- 농지 투자자의 경우, 부동산중개업자가 중간에서 조종-부동산중개업자가 실제 농사를 짓고자 하지 않고 농지 투자를 위해 농지 구매한 사람의 농지를 임의로 임대하는 방식 존재함.
- 농지를 재산으로 인식해 증여나 상속 시 세금 등의 감면혜택을 받고자 하는 경우

주 : 저자 작성함.

〈부록_표 4〉 농업경영체 등록 실태

〈총괄 : 직관적인 수치화〉

- 부재지주라서 실 경작자에게 농업경영체 등록을 하지 못하게 하는 경우 : 30%
- 불법농지에서 농사하기 때문에 농업경영체에 등록하지 못하는 경우 : 10%
- 부모가 농업경영체 이름으로 등록하고 실제 경작은 자식, 친척 등이 하는 경우 : 20%
- 보조사업 때문에 농사짓는 것을 증명해야 해서 하는 수 없이 농업경영체 등록하는 경우 : 10%
- 의료보험 및 국민연금 수령을 위해서 농사를 짓지 않더라도 농민자격 증명을 위해서 농업경영체 등록하는 경우 : 10%
- 농협에 정조합원으로 가입하기 위해서 농사를 짓지 않더라도 농민자격 증명을 위해서 농업경영체 등록하는 경우 : 20%
- 임대차계약서를 작성하지 않음으로 농지원부 등재나 농업경영체 등록을 못하는 경우 : 전체 농가 20%

〈농지원부보다 농업경영체 등록정보 충실히 이행, 신고〉

- 현재 농지원부는 큰 의미 없고 농업경영체 등록정보가 현장에서 제대로 관리하고 있음.
- 농업경영체에서 실제 경작현황을 매년 실조사하는 관계로 실경작자가 아닌 경우 경영체 등록이 거의 불가함.
- 임차인이 농업경영체에 등록하지 않는 경우는 거의 없음.
- 현재 마을농지전수실태조사표 상에 나와있는 농지, 경영체 정보는 '정상'으로 나올 수밖에 없음 (이장들이 아는 마을주민이 소유하거나 경작하는 경우에 한하므로).

〈다른 자격유지를 위한 경우〉

- 부모가 고령인 경우 의료보험, 국민연금, 농협 조합원 등의 자격을 갖추기 위해 농업경영체 등록은 부모로 하고 자녀가 실제 경작을 도와주는 경우가 대부분임.
- 고령 농업인 중 농협 조합원 가입을 위해 토지 중 일부를 자기 명의로 남기려고 함.
- 은퇴농이지만 조합원 자격유지를 위해서 농지원부 및 농업경영체 등록정보를 유지하는 경우가 많음 (실제 경작은 다른 사람이 함)
- 읍내 타 직종에 종사하는 지주 중 일부는 농민자격 증명을 위해 구두로만 임대하고 본인이 경작자로 남는 경우가 종종 발견됨.
- 농지를 재산으로 인식해 증여나 상속 시 세금 등의 감면 혜택을 받고자 할 때 임대는 하지만 본인의 농지원부나 농업경영체를 유지하고 싶어하는 경우

〈기타 문제 : 상속농지의 경우〉

- 상속농지는 자식 명의이지만 실제로는 계속해서 부모가 농사를 짓고 있는 경우가 많음. 이런 경우 농업경영체 등록정보는 자식 명의인 경우가 많음.(경작자-소유자 불일치 예외로 볼 것인가 문제)
- 부재지주 조사 시 소유주의 거주지 주소를 어디까지 볼 것인가가 관건임.

주 : 저자 작성함.

〈부록_표 5〉 농업직불금 부당 수령 유형

〈총괄 : 주관적인 수치화〉

- 부재지주 전액 수령형(20%)
- 농지원부, 농업경영체 작성 거부하는 경우(20%)
- 부재지주 일부 수령형(면적, 비율 배분)(10%)
- 부재지주 전액 수령 후 도지 인하형(20%)
- 부재지주 전액 수령 후 일부 지급형(10%)
- 경작자 고정 변동 분리 수령형(0%)
- 경영등록체 등록 후 직불제 포기형, 부재지주일 가능성 높은 경우(0%)
- 경작인 수령 후 임대료 인상형(0%)
- 임대차 계약서 작성 거부형(20%)
- 중복지급 불가한 지급대상 농지(0%)
- 재촌지주 및 원주민 출신이 실경작은 않으나 직불금 수령 후 임대료 등 협의(약 20%)
- 부재지주(군내 거주자이면서 농기계 미소유 및 노령인)는 직불금을 수령하는 대신 임대료는 소액을 받거나 받지 않는 경우(약 20%)
- 실제 임차농은 30~40%로서 직불금 수령받지 못함. 소유주가 임대료 할인 조건으로 직접 수령하는 경우가 많음.
- 임대차 계약서 작성 거부는 곧 부재지주 전액 수령 또는 수령 후 경작자에 일부 지급하기 위한 것임. 임대차 계약서를 작성했다라도 경작자가 수령하고 이를 지주와 나누는 방식과 비슷함. 결과적으로 부당수령 유형에서 가장 많은 비중, 임대차 작성 거부보다는 작성하고 경작자가 수령 후 지주와 나누는 비율이 더 높음. 이를 부정수령 사례로 본다면 크기는 약 90%까지 예상

〈마을별 상황 차이〉

- 부재지주(타 시도 거주자)가 직불금을 수령하는 경우는 거의 없음.
- 부재지주보다는 재촌지주가 월등히 많음(부재지주를 시군 관외로 했을 때).
- 대부분 지주가 농업경영체 등록을 하고 농지원부 갖고 있으면서 직불금을 수령해야 자신의 재산임을 과시할 수 있음.
- 어떤 마을은 다른 마을에 비해서 상대적으로 직불금 부당수령이 적은 편임. 그동안 실경작자와 토지주간 상당한 논의 및 교육 등 정보교환이 있었음.

〈기타사항〉

- 직불금 상승과 도지 상승의 관계는 정비례하지 않음. 이유는 이미 지대가 충분히 높은 상태라 직불금 상승만큼 도지 상승을 요구하는 악덕 소유자는 그리 많지 않을 것으로 보임.
- 정상이 아닌 부재지주, 외지인 소유농지에 대한 농지실태조사 보완 필요함(약 20~30%).
- 실제 지목은 밭인데 쌀 고정직불금 단가가 높으므로 실제 논농사로 활용하는 경우 많음.

주 : 저자 작성함.

〈부록_표 6〉 (농지개혁 안 된 상태) 향후 농업직불금이 확대되면 마을에서 발생할 수 있는 일들

〈마을 특징별 상황 차이〉

- 농업직불금 인상에 대하여 그만큼 농지임대 가격 상승이 예상됨.
- 앞으로 농업직불금이 확대되더라도 농지임대료 상승에는 별 영향을 주지 못할 것 같음.
- 직불금 확대가 되면 지주의 농지 임대화는 감소할 것으로 예상됨.
- 300평 기준을 충족하려는 소규모 농민이 많아질 것으로 예상, 이에 대한 대책은 필요함.
- 직불금 지급 기준을 면적에만 비례한다면 농가 소득 격차는 더 벌어질 것을 의미함.
- 어떤 마을의 경우, 주민들 간의 교육 및 정보교환 등으로 비교적 직불금에 대한 인식이 바른 편임. 따라서 직불금이 상승하면, 오히려 자경하는 농민(자식에게 승계하고픈 농민이나, 겸업 방식으로 농업 활동을 할 가능성이 높음이 증가할 것으로 판단함.

〈부재지주와 임차인〉

- 부재지주들이 대부분 소규모 농지를 가지고 있어 실경작자인 임차인들이 선호하지 않는 경우가 많음.
- 실제로 임차인이 없을 경우 농지가 휴경상태로 유지되고 휴경 농지는 부재지주에게 여러 가지 피해 주기 때문에 임차인이 '갑'인 경우가 대부분임(누군가가 농사를 짓는 행위만으로도 농지가 보전 되기 때문, 직불금 부정수급은 표면 상 절대 없기 때문에 설사 소유주와 경작자 간 직불금과 임대료를 놓고 몰래 거래를 한다고 해도 적발할 수가 없고 이런 경우 때문에 오히려 소유주는 경작자에게 유리한 조건을 많이 내세우게 되기 때문).

〈농지조건에 따른 차이〉

- 어떤 마을의 경우, 농지임지조건이 좋지 않은 휴경지가 계속 늘어나고 있는 실정으로 농업직불금을 상향 조정하면 할수록 임차인들이 농지확보에 적극적일 것이고 그 결과 휴경농지는 줄어들고 농지가 확보될 것으로 봄.
- 기계화가 어려운 농지, 소규모 분산된 농지는 작업효율, 비용 효율이 안 나기 때문에 방치되는 경우가 많음.
- 논농사의 경우 조건이 좋은 곳은 항상 쟁탈전이 벌어짐. 직불금 확대가 이를 부추길 가능성은 있음.
- 조건불리지역은 점점 할 사람이 줄어드는 추세임.

〈농사규모에 따른 차이〉

- 농업직불금 규모 확대는 대농과는 상관없는 이야기, 소농에게는 도움이 되는 이야기(소농은 직불금 확대되면 무조건 땅을 놀리지 않고 농사를 짓게 될 것임)
- 쌀 전업농의 경우 반발 예상, 이유는 대농일수록 기존 직불금 수준보다 감축율 높아질 것이므로 소득수준 효과가 클 것임.
- 현재 직불금은 대농가 소득 중 20% 차지, 향후 10%-15% 수준으로 감축 예상, 타격이 클 것임.
- 소농의 경우(벼농사 기준, 1-2마지기 텃밭 수준), 소농가 소득 중 직불금이 차지하는 비중이 크지 않으므로 소득향상 수준 효과는 미미할 것임.

〈향후 방향〉

- 대농은 직불금이 아니어도 일반적인 농업소득으로 커버가 되지만 기본소득이 취약한 구조의 소농이 더 문제이므로 정책의 주요 대상은 소농이 되어야 할 것임.
- 농지를 투자 및 투기의 대상이 아닌 공공재로서의 가치를 지속적으로 인식을 공유해야 할 것임.

주 : 저자 작성함.

5. 마을주민·마을농지 전수실태조사표

〈부록_표 7〉 마을농지 전수실태조사표

필지 지번 (주소)	실제 지목	농지 면적	경영주 (소유자명)	경영주주 소_읍면동	경영주 주소_리	실경작자 명	자경임차 여부	직불금종류 (복수응답가능)	직불금 수령유형	소유형태 (마을주민)	소유형태 (외지인)	이용형태	친환경 인증여부
(농업 경영체 DB제공)	(농업 경영체 DB제공) 논,밭 임야,과수	(농업 경영체 DB제공)	(농업 경영체 DB제공)	(농업 경영체 DB제공)	(농업 경영체 DB제공)	실명 기입	1:자경 2:임차 3:공유 4:임대(재임 대 포함) 5:명의 6:휴경 7:모름,해당 사항없음	1:쌀고정직불금 2:쌀변동직불금 3:밭고정직불금 4:논이모작보조금 (밭농업보조금) 5:친환경직불금 6:경관직불금 7:조건불리직불금 8:경영이양직불금 9:모름, 해당사항없음	1:정상 2:소유주-임차농분배 (나눠갓기,임대로 조절행위) 3:소유주전액수령 4:소유주전액환원 5:임차인수령 6:모름, 해당사항없음	1:본인 2:임대 3:가족 4:외지인(지 역외,문중) 5:모름, 해당 사항없음	1:상속(문중) 2:구입/매매 3:모름, 해당 사항없음	1:자경 (직접경영) 2:비자경 3:모름, 해당 사항없음	1:무농약 2:유기농 3:미인증 4:GAP
0001- 0001													
0001- 0002													
0753- 0005													
:													
:													
:													
:													
:													
:													
:													
:													

주 : 저자 작성함.

〈부록_표 8〉 마을주민 전수실태조사표(상, 하)

가구주이름& 주민이름	가구원수 (명)	농업경영체 등록여부	가족형태	농가경영주 구분	농가경영 주 연령대	보조금&직불 금 수혜여부	직불금 부담수령 유형	농가 구분	사람 구분
(농업인이든 비농업인이든 마을 사람 전체를 적어주세요. 마을전화번호부 등 참고하세요.)		1:여 2:부	1:1인가구 2:부부 3:부부+자녀 4:조손(조부모 +손자녀) 5:기타핵가족 6:외국인 노동자가족 7:3세대이상가족	1:가구주본인 2:가구주배우자 3:공동경영주	1:30대 2:40대 3:50대 4:60대 5:70대 6:80대 이상	1:수혜자 2:미수혜자	0:미수령 1:정상 2:부재지주전액수령형=농지원부 작성거부하는경우 3:부재지주일부수령형(면적, 비율배분) 4:부재지주전액수령후도지인하형 5:부재지주전액수령후일부지급형 6:경작자고정변동분리수령형 7:경영등록체등록후직불제포기형 8:경작인수령후임대료인상형 9:임대차계약서작성거부형	1:농가(전업농) 2:농가(겸업농) 3:재촌비농가 4:부재비농가 5:기타(농지있지만 농사안함) 6:기타	1:원주민 2:귀농인 3:귀촌인 4:귀향인 5:청년농업인 혹은 후계농업인 6:여성농업인 7:외국인 8:기타
강OO									

가구주이름& 주민이름	농업경영활동_ 주 재배작목	농업경영 활동_규모 (평,마지기 ,사육두수)	농업경영활동_ 농지위치	농업경영활동_ 소유/경작 필지지번	농업경영활동_ 영농형태 (농기계 등)	노동력 고용형태	비농업경영활동_ 직업명	비농업경영활동_ 취업상태	비농업경영활동_ 취업처
(농업인이든 비농업인이든 마을 사람 전체를 적어주세요. 마을전화번호부 등 참고하세요.)	1:쌀 2:과수 3:시설원예(노지) 4:시설원예(시설) 5:축산 6:특용작물 7:기타		1:마을과통작거리 10km이하 _필지수,면적등 2:마을과통작거리 10km이상 _필지수,면적등	1:마을내경작필지 지번주소 - 2:마을내소유필지 지번주소 - -	1:전체위탁영농 2:일부위탁영농 3:자가직접영농 4:아무것도안함 *복수응답가능	1:자가노동(부부노 동,가족노동포함) 2:상시고용노동 3:임시고용노동 *복수응답가능		1:자가상시 2:자가임시(계절고용포함) 3:피고용상시 4:피고용임시(일일고용포함) 5:기타	1:마을(행정리)내 2:읍면동내 3:시군내 4:시군밖 5:임시출타 6:기타
강OO									

주 : 저자 작성함.

6. 농지관련 행정자료

〈부록_표 9〉 농지관련 행정자료 현황

조사명	출처	조사 대상/조회화면 필터	조사내용/조회화면 내용	조사주체 및 조사기간
농지 기본정보 조회	농지공간포털 (한국농어촌공사)	소재지(광역시, 기초, 읍면동, 법정리) 지번(입력 자유)	○ 토지구분(토지, 임야) ○ 공부지목(답, 도로, 하천, 잡종지 등) ○ 면적(㎡) ○ 개별공시지가(원) ○ 토지이용계획(보전관리지역, 계획관리지역 등)	https://njl.mafra.go.kr/njy/main/farmlandInfo/farmlandInfoSrch.do
전용부담금 사전계산 조회	농지공간포털 (한국농어촌공사)	소재지(광역시, 기초, 읍면동, 법정리) 지번(입력 필수)	○ 전용신청면적(평) ○ 개별공시지가(30%) ○ 납부해야 할 농지전용부담금(원)	https://njl.mafra.go.kr/njy/main/farmlandInfo/farmlandExchgPayCalc.do#
농지이용 실태조사	지자체 (시군구, 읍면동)	신규 취득 3년 내 농지 농지 처분 명령을 유예 받고 있는 농지 취득세 추징 농지 농업법인 실태조사 결과 자기의 농업경영에 이용하지 않는 것으로 추정되는 농지 등	○ (조사대상 단순, 명확화) 필지별+주체별 표본 추출 → 전수조사(신규 3년) ○ (사각지대 방지) 전수조사(신규 3년), 특정조사 ○ (업무효율성 제고) 직불제 이행점검 현장조사 자료 연계 ○ (업무 정보화) 조사 대상, 결과를 시스템으로 관리	조사주체 : 시군구 및 1,850여 개 읍면동 주민센터 농지 담당자 조사기간 : 매년 9월 1일부터 ~ 11 월 말까지(약 90일 간)
취득자격 증명	농지공간포털 (한국농어촌공사)	소재지(광역시, 기초) 기준연도(연도, 분기) * 그래프 및 통계지도 제공	○ 취득목적(농업경영, 농지전용, 주말체험영농) ○ 총 발급건수, 총 필지수(건), 총 면적(㎡) ○ 지목별(전, 답, 과수) 필지수(건), 면적(㎡)	https://njl.mafra.go.kr/
농지통계	농지공간포털 (한국농어촌공사)	소재지(광역시, 기초, 읍면동) * 토지대장 기준 * 그래프 및 통계지도 제공	○ 총 필지수(건), 총 면적(㎡) ○ 지목별(전, 답, 과수, 기타) 필지수(건), 면적(ha)	https://njl.mafra.go.kr/

조사명	출처	조사 대상/조회화면 필터	조사내용/조회화면 내용	조사주체 및 조사기간
농업진흥 지역	농지공간포털 (한국농어촌공사)	지역(광역시, 기초명, 읍면동) * 그래프 제공	○ 법정리 용도구역별 농지면적 및 비농지면적 (농업진흥지역, 농업진흥구역, 농업보호구역) - 농지면적(㎡) = 순수농지(전+답+과)+기타농지 - 비농지면적(㎡)	https://njl.mafra.go.kr/
영농여건 불리농지	농지공간포털 (한국농어촌공사)	지역(광역시, 기초, 읍면동) * 그래프 제공	○ 법정리 지목별 면적과 필지 - 지목 : 전,답,과별 필지수(건), 면적(㎡) - 기타 : 필지수(건), 면적(㎡) - 총 필지수(건), 총 면적(㎡)	https://njl.mafra.go.kr/
개별 공시지가	농지공간포털 (한국농어촌공사) 농지연금 (한국농어촌공사)	소재지(광역시, 기초, 읍면동) 기준연도(연도) * 그래프 및 통계지도 제공	○ 법정리 지목별 개별공시지가(원) - 지목 : 전,답,과, 기타 지가, 평균지가	https://njl.mafra.go.kr/njlj/main/statistics/njljStats06.do#n
농지거래 및 가격정보	농지은행. 농지연금 (한국농어촌공사)	실거래가 및 표준공시지가 제공 - 지역(광역시, 기초, 읍면동/전체) - 기간(2011년~2019년) - 희망가(**이상~**이하) - 면적(**㎡이상~**㎡이하) - 지목(전체, 전(밭), 답(논), 과수원)	○ 실거래가 - 소재지(예시.충청남도 공주시 반죽동) - 진흥지역(진흥지역 외, 진흥지역 내) - 지목(전, 답, 과수), 총면적(㎡) - 거래일(연월), 총가격(원) ○ 표준공시지가 - 소재지(예시.충청남도 공주시 반죽동) - 본번, 부번 - 진흥지역(진흥지역 외, 진흥지역 내) - 지목(전, 답, 과수), 총면적(㎡) - 공시연도(연도), 총공시지가(원)	https://www.fbo.or.kr/fmt/opat/OpatdList.do?menuId=060010

주 : 저자 작성함.

〈부록_표 10〉 농지관련 공간정보 현황

조사명	출처	조사 대상/조회화면 필터	조사내용/조회화면 내용	조사주체 및 조사기간
농지공간정보	농지공간포털 지도서비스	소재지(광역시, 기초, 읍면동) 필지 및 영역 선택 가능	○ 농업진흥구역, 농업보호구역, 영농여건불리농지	http://njj.mafra.go.kr/map/mapMain.do (이하 동일)
_농지원부	상동	상동	○ 등재여부(Y, N), 작성일(연월일)	
_농지조서	상동	상동	○ 공부지목 - 과수원, 답, 대, 도로, 수도용지, 양어장, 전, 창고용지 등 ○ 실제지목 - 과수원, 답, 대, 도로, 묘지, 수도용지, 양어장, 전, 창고용지 등 ○ 농지구분(토지 등), 면적(m ²) ○ 주재배작물 - 과수, 관상수, 기타, 두류, 벼, 서류, 잡곡, 채소, 특용, 휴경 등 ○ 경작구분 - 경작확인대상, 양어장, 음영, 임대, 자경, 축사, 휴경 등 ○ 농지은행입차(연월일)	
_농지취득	상동	상동	○ 자격증명발급일(연월일) ○ 취득목적(농업경영, 농지전용, 주말체험영농)	
_농지전용	상동	상동	○ 전용일(연월일) ○ 전용구분(시군구 신고, 허가, 협의) ○ 부담금납부여부(Y,N)	
_직불제	상동	상동	○ 직불금처리내역(신청, 미신청) ○ 유형(쌀직불, 밭직불, 친환경직불 등) ○ 지급연도(연도만 표시)	
_토지대장	상동	상동	○ 지목 - 공장용지, 과수원, 구거, 답, 대, 도로, 목장용지, 묘지, 양어장, 임야, 잡종지, 전, 제방, 주유소용지, 창고용지, 철도용지, 하천	

조사명	출처	조사 대상/조회화면 필터	조사내용/조회화면 내용	조사주체 및 조사기간
_토지대장	상동	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 면적(㎡), 토지이동일(연월일) ○ 토지변동사유 <ul style="list-style-type: none"> - 등록사항 정정대상 토지, 등록전환(임야→토지), 번지 분할 번지 합병, 분할되어 본번에 타부번을 부함, 지목변경, 토지개발사업 시행신고, 해당지번에서 행정관할구역변경, 행정관할구역변경, 행정 구역명칭변경 ○ 소유구분(개인, 국유지, 법인, 시/군/도유지, 종중) ○ 공유인수(명), 소유권변동일자(연월일) ○ 관리기관(관할지자체) 	
_건축물대장	상동	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대지위치(시도명, 시군구명, 읍면동, 번지) ○ 건축물명칭(기업명 등) ○ 주용도 <ul style="list-style-type: none"> - 공장, 노유자시설, 단독주택, 동.식물관련시설, 문화및집회시설, 분뇨.쓰레기처리시설, 위험물저장및처리시설, 자동차관련시설, 제1종 근린생활시설, 제2종근린생활시설, 창고시설 등 ○ 연면적(㎡) 	
_토지이용계획	상동	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용도지역 <ul style="list-style-type: none"> - 가축사육제한구역, 개발진흥지구, 계획관리지역, 공공시설구역, 농림지역, 농업보호구역, 농업진흥구역, 산업시설구역, 상대정화 구역, 소하천구역, 일반공업지역, 자연녹지지역, 지원시설구역 ○ 저축여부(저축, 접합, 포함 등) ○ 면적(㎡) 	
_개별공시지가	상동	상동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공시일자(연도), 공시지가(원) ○ 기준일자(연월일), 기준연도(연도) 	

주 : 저자 작성함.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 강마야 충남연구원 연구위원(연구총괄)
연구보조 · 이도경 충남연구원 연구원(기초현황 수집, 조사자료 코딩)
연구협조 · 한승석 충남연구원 연구원(공간지도화, 기초현황 수집)
유무상 충남연구원 연구원(공간지도 분석 및 공간지도화)
연구자문 · 김OO 마을이장(G시 A마을)
이OO 마을이장(N시 B마을)
전OO 마을이장(S시 C마을)
최OO 마을이장(S군 D마을)
배OO 농민회&지역활동가(G시)
신OO 전농농민회 충남도연맹 사무국장

전략연구 2019-01 · 충남 마을농지 소유 및 이용 실태와 정책방향 연구

글쓴이 · 강마야·이도경

발행자 · 윤 황 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2019년 12월 31일 / 발행 · 2019년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1210(경제산업연구실), 041-840-1114(대표)/팩스 · 041-840-1199(대표)

ISBN · 978-89-6124-501-2-03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2019. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.