

농지 소유 및 이용 실태 전수조사를 위한 특별법안 심 사 보 고 서

2026. 5.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 6월 13일, 김정호의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 6월 14일

다. 상정 및 의결일자:

제417회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2024.8.26.) 상정, 제안설명,
검토보고, 대체토론, 소위원회부

제434회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품법안심사소위원회(2026.4.14.) 상정, 축조심사,
의결(대안반영 폐기)

제434회 국회(임시회)

제2차 농림축산식품해양수산위원회(2026.4.23.) 상정, 소위심사보
고, 찬반토론, 의결(대안반영 폐기)

2. 제안설명의 요지

(김정호 의원)

수년 전 한국토지주택공사(LH) 직원들의 땅 투기 의혹과 관련하여 이들이 투기한 땅의 대부분이 농지라는 사실이 확인되면서, 농지 취득 및 소유에 관한 지속적인 규제 완화가 비농업인의 농지 소유를 부추겨 헌법상 경자유전의 원칙을 심하게 훼손하고 있음이 드러났음.

이에 2021년 8월, 비농업인의 투기를 근절하기 위하여 농지취득자격 증명 강화, 농지의 소유·이용 등에 관한 정기적 실태조사 의무화 및 벌칙 상향 등을 내용으로 하는 「농지법」 개정이 이루어졌음.

그러나 1949년 농지개혁 이후 농지전수조사가 실시된 적이 없고, 「농지법」 개정에 따른 농지의 소유·이용 등에 관한 실태조사가 모든 농지를 대상으로 하는 것은 아니어서 실제 농지의 소유·이용 현황을 파악하는 것은 사실상 불가능한 실정임.

이에 전국에 산재해 있는 모든 농지의 소유 및 이용에 대한 실태조사를 위한 농지전수조사사업의 실시 근거를 마련하여 추진체계, 조사항목, 조사방법 등에 대하여 규정하고 조사 결과 확보된 자료를 토대로 체계적인 농지정책을 수립함으로써 헌법상 경자유전의 원칙을 바로 세우고자 하는 것임.

3. 수석전문위원 검토보고의 요지

(최용훈 수석전문위원)

「대한민국 헌법」 및 「농지법」에서는 ‘경자유전(耕者有田)’을 농지소유의 기본이념으로 삼고 있으나, 동시에 「농지법」 상에 예외조항

이 존재하여 사실상 비농업인도 농지를 소유할 수 있도록 허용하고 있음.

또한, 「농지법」에서 허용하는 합법적인 농지 임대차뿐 아니라 일각에선 불법적인 농지 임대차도 발생하고 있는 등 농지를 둘러싼 현실과 경자유전 원칙에 바탕을 둔 농지제도 간 괴리가 존재함.

현재 농지 소유 및 이용 실태에 관한 공식적인 농지통계는 사실상 전무한 실정으로, 농지 관련 정책 수립 시 판단의 근거가 되는 기초자료의 부재로 합리적인 논의와 의사결정을 어렵게 한다는 점이 문제로 지적되고 있음.

또한, 과거 대통령 직속 농어업·농어촌 특별위원회가 수행한 연구용역에 따르면 4개 시군을 대상으로 한 농지 실태조사에서 토지대장, 농지원부 등 공적 장부에 기록된 필지별 세부정보와 현장을 비교한 결과 경지정리를 통해 이미 없어진 필지가 장부상 여전히 기록되어 있거나 공부상 지목과 실제 지목이 일치하지 않는 필지 등이 약 13% 존재하는 등의 결과가 나오기도 하였음.

제정안은 경자유전의 원칙에 기반한 농지정책의 체계적 수립을 위해 농지의 소유와 이용에 관한 정확한 실태를 파악하려는 것으로, 그 필요성이 인정될 수 있음.

다만, 제정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 농식품부는 2022년 4월 「농지법」 시행령 개정 및 2021년 8월 「농지법」 개정을 통해 전국에 소재해 있는 농지의 소유 및 이용 실태 등을 보다 정확하게 파악할 수 있는 시스템을 구축해오고 있음.

먼저, 2021년 8월 「농지법」 및 같은 법 시행령의 개정으로 기존에 농업인 단위로 작성되던 농지원부를 필지별 농지대장으로 개편하였는데,

이에 따라 기존의 농지원부에서는 파악할 수 없었던 지적공부 사항(면적, 용도지역 추가), 등기사항(등기원인, 원인일자 등), 이용현황(농막, 축사 등 시설 설치 현황), 임대차 현황(임대료, 관리기관 등 추가), 농지취득자격증명(취득목적, 신청면적, 발급일 등), 농지이용실태조사(조사기관, 조사일, 처분현황 등), 농지전용(전용목적, 전용면적 등) 등의 사항을 전국에 있는 모든 농지에 대하여 파악할 수 있게 되었음.

다음으로, 2021년 8월 「농지법」의 개정으로 매년 농지의 현황과 농지의 소유·거래·이용 또는 전용 등에 관한 사실을 확인할 수 있는 실태조사에 대한 근거가 마련되었음.

이와 함께 그 대상 농지의 범위를 최근 5년 이내에 농식품부장관이 정하여 고시하는 기간 이내에 농지취득자격증명이 발급된 농지, 관외거주자의 농지 등으로 규정하는 등 농지의 소유·거래·이용 등에 대한 조사가 강화되어 농지통계 작성을 위한 기반이 마련되었음.

둘째, 제정안에 따르면 5년간 대대적으로 전수조사를 실시하게 되는

데 조사기간 동안 농지 취득(매매, 상속 등), 임대차계약 변경 등으로 농지 소유 및 이용 실태는 계속해서 변화한다는 점을 고려하면 전수 조사가 완료되는 시점에 정확한 결과를 담보하기 어려운 측면이 있음.

국회 예산정책처의 비용추계에 따르면 전국 1,537만 농지 필지(2023년 기준)에 대한 전수조사를 위하여 2025년 시범사업 이후 4년간 전국 대상 필지를 균분하여 조사하는 것으로 가정할 경우 연간 약 384만필지에 대하여 약 977명의 농지조사 인원이 필요하고, 1인당 인건비 등을 반영한 추가재정소요는 1,273억 8,000만원으로 나타남.

그런데 이와 같이 상당한 비용과 인력을 투입하고도 전수조사가 완료되는 5년 차에는 기 조사한 농지의 일부에 사정 변경이 발생할 수 있는바, 농지전수조사 5년 차에 실제 농지의 소유·이용 실태를 정확하게 반영한 결과를 도출해내는 것은 사실상 어려운 측면이 있음.

따라서 농지전수조사제도를 도입하는 제정안에 대해서는 농지 현황에 대한 정확한 파악을 토대로 한 농지정책 수립의 필요성, 최근에 진행된 필지별 농지대장 체계로의 개편, 농지의 소유·이용 등에 대한 조사 강화, 농지전수조사에 소요되는 재정비용과 효과 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정하여야 할 것으로 보임.

4. 대체토론의 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 윤준병)

제정안의 내용을 대안에 반영하고, 이 법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영폐기