



제 417회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농지 소유 및 이용 실태 전수조사를 위한 특별법안

검 토 보 고

〈농지전수조사사업의 실시 근거 마련〉

■ 김정호의원 대표발의(의안번호 제2200470호)

2024. 8.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최 용 훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4
1. 제정안의 취지와 필요성	4
가. 제정안의 취지와 구성체계	4
나. 관계 부처 등 의견	6
다. 재정 소요 추계	8
라. 제정안 관련 21대 국회 심사 경과	9
마. 법률 제정 필요성	10
2. 조문별 검토	16
가. 목적, 정의 및 다른 법률과의 관계	16
나. 기본계획의 수립 및 농지전수조사의 시행	18
다. 농지전수조사위원회의 설치·운영	21

라. 시범사업의 실시 및 책임실행기관의 지정	23
마. 농지전수조사의 대상	25
바. 농지조사원, 자료의 요청 및 토지에의 출입	29
사. 조사결과의 활용 및 국회 보고	32
아. 권한의 위임, 벌칙 및 부칙	33

I. 제안경위

1. 제 출 자 : 김정호의원 등 10인
2. 제 출 일 : 2024. 6. 13.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 14.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

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, 조사

항목, 조사방법 등에 대하여 규정하고 조사 결과 확보된 자료를 토대로 체계적인 농지정책을 수립함으로써 헌법상 경자유전의 원칙을 바로 세우고자 하는 것임.

2. 주요내용

가. 이 법은 농지의 소유 및 이용에 관한 실제 현황을 조사하여 효율적이고 체계적인 농지정책을 수립하고 식량안보와 국토환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 농림축산식품부장관은 농지전수조사사업을 효율적으로 시행하기 위하여 농지전수조사위원회의 심의·의결을 거쳐 농지전수조사사업에 관한 기본방향, 농지전수조사사업의 시행기간 및 규모 등이 포함된 기본계획을 수립하도록 함(안 제4조).

다. 시장·군수·구청장은 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여 농지전수조사사업을 시행하도록 하고, 농지전수조사사업의 조사 등을 농림축산식품부장관이 지정한 책임실행기관에 위탁할 수 있도록 함(안 제5조 및 제8조).

라. 농지전수조사사업에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위하여 농림축산식품부장관 소속으로 농지전수조사위원회를 설치·운영하도록 함(안 제6조).

마. 농지전수조사사업은 전국에 있는 모든 농지를 대상으로 하며, 조사 항목은 기본항목, 소유항목, 이용항목 등으로 구분함(안 제9조).

바. 시장·군수·구청장은 농지전수조사사업을 효과적으로 수행하기 위하여 시·구·읍·면 단위 담당 공무원, 조사대상 농지가 속한 시·구·읍·면의 주민 등 중에서 농지조사원을 임명 또는 위촉하도록 함(안 제10조).

사. 시장·군수·구청장은 농지전수조사사업 조사결과를 농림축산식품부장관에게 제출하고 농림축산식품부장관 및 농지에 관한 정보를 관리하고 있는 기관의 장은 그 결과를 농지에 관한 정보에 반영하도록 함(안 제13조).

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안의 취지와 필요성

가. 제정안의 취지와 구성체계

제정안은 1949년 농지개혁 이후 농지전수조사가 실시된 적이 없고 「농지법」 개정에 따른 농지의 소유·이용 등에 관한 실태조사 역시 전체 농지를 대상으로 한 전수조사의 형태는 아닌바,

전국에 소재하는 모든 농지의 소유·이용 현황을 정확하게 파악하기 위해 농지전수조사사업의 실시 근거를 마련하고 조사 결과 확보된 자료를 토대로 체계적인 농지정책을 수립하여 헌법상 경자유전의 원칙을 바로 세우고자 제안된 것임.

제정안은 총 19개 조문으로 이루어진 본칙과 부칙으로 구성되어 있음.

[제정안의 구성체계]

구 분	제정안
본칙	제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(다른 법률과의 관계) 제4조(기본계획의 수립), 제5조(농지전수조사사업의 시행 등) 제6조(농지전수조사위원회), 제7조(시범사업의 실시) 제8조(책임실행기관의 지정 등), 제9조(농지전수조사의 대상) 제10조(농지조사원의 임명·위촉 등), 제12조(토지에의 출입) 제13조(조사결과의 활용), 제14조(국회보고) 제15조(권한의 위임과 위탁 등), 제16조(비밀준수 의무) 제17조(벌칙적용에서 공무원 의제), 제18조(벌칙), 제19조(과태료)
부 칙	제1조(시행일), 제2조(유효기간)

참고로, 제정안은 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부(地籍公簿)의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적(地籍)을 디지털 지적으로 전환하는 것을 목적으로 하는 「지적재조사에 관한 특별법」의 체계를 차용한 것으로 보임.

제정안에 따른 농지전수조사와 「지적재조사에 관한 특별법」에 따른 지적재조사를 비교하면 다음과 같음.

[농지전수조사와 지적재조사 비교]

구 분	지적재조사사업	농지전수조사사업
근거법령	「지적재조사에 관한 특별법」	「농지 소유 및 이용실태 전수조사를 위한 특별법」
목적	토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적을 디지털 지적으로 전환	농지의 소유 및 이용에 관한 실제 현황조사
기본계획 수립	국토교통부장관	농식품부장관
종합계획 수립	시·도지사	-
사업 시행자	시장·군수·구청장(실시계획 수립)	시장·군수·구청장(시행계획 수립)
책임 수행기관의 지정	지적재조사사업의 측량·조사 등의 업무를 전문적으로 수행하는 책임 수행기관을 지정할 수 있음	농지조사사업의 조사 등의 업무를 전문적으로 수행하는 책임실행기관을 지정할 수 있음
사업절차	기본계획→종합계획→실시계획 수립→지적재조사지구 지정→지적재조사	기본계획→시행계획 수립→농지전수조사
조사의 대상	지적재조사지구(법 제7조 및 8조에 따라 지정·고시된 지구)	전국에 있는 모든 농지
조사 항목	○ 토지현황 사전조사 • 토지에 관한 사항: 토지 소재지, 소유자명, 소유자 주소, 지목, 토지면적 • 소유권이외의권리: 용익권, 담보권 • 건축물에 관한 사항: 소유자명, 소유자 주소, 건물면적, 용도 및 층수 • 토지이용계획에 관한 사항: 국토계획 용도지역·지구 등, 다른 법령 등에 따른 지역 지구 등, 도시계획시설 • 토지특성 및 개별공시지가: 이용현황, 지형, 도로 조건, 형상, 공시지가 ○ 토지현황 현지조사 • 토지특성, 건축물 등에 관한 사항 등	• 기본항목: 농지의 소재지, 지목, 지번, 면적 등 • 소유항목: 소유자명, 소유자 주소, 취득 목적 등 • 이용항목: 경작자명, 자경 여부, 재배 품목 등 • 보전항목: 농업진흥지역 여부, 농지전용 현황 등 • 정책항목: 공익직접지불금 대상, 농업경영정보 등록 등

나. 관계 부처 등 의견

1) 농림축산식품부

농지의 소유·이용관계를 명확히 파악하기 위해 농지원부 제도 도입('73) 이후 최초로 일제정비를 실시('20~'21)하는 한편, 필지별 농지대장 체계로 전면 개편('22.4.15)하여 전국 단위 농지 소유·이용정보를 파악할 수 있는 체계가 이미 구축되었음.

또한, 특별법 제정에 따른 조사의 목적이 농지정책 수립을 위한 기초 자료 실태조사인지, 농지 소유·임대차 현황 파악 과정에서 불법사항을 적발하여 강제처분을 목적으로 하는 것인지 불분명함.

정책수립을 위한 기초자료 조사를 목적으로 하는 경우 사례지역 표본 조사로도 충분하며 전수조사 시 필연적으로 대규모 인력·예산이 소요될 것으로 예상되나, 농지 취득(매매, 상속 등)·임대차계약 변경 등 농지 소유·임대차 관계가 지속 변경되는 점을 고려하면 비용 투입 대비 효과성 등이 크지 않다고 봄.

아울러 안 제13조에서 농지전수조사의 결과를 시장·군수·구청장 소관 정보에 반영하도록 한 것과 관련하여 제정안에 따른 조사결과의 활용이 단순히 농지 관련 정보의 반영을 의미하는 것이라면 특별법 제정의 실익이 부족함.

2) 행정안전부

(안 제6조) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조¹⁾에서는 기존 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회의 설치를 금지하고 있고, 정부는 국정과제로 정부위원회 정비를 추진 중에 있음.

제정안에 따른 농지전수조사위원회는 농지전수조사사업에 관한 주요 정책을 심의·의결하는 위원회로서 현재 「농지법」에 따라 농지의 이용·보존 등의 정책에 대한 자문을 위하여 설치·운영 중인 농지관리위원회와 그 성격과 기능이 유사·중복되므로 이를 활용할 필요가 있음.

3) 한국농어촌공사

농업인 기준 농지원부('73년~)가 필지 기준 농지대장으로 제도 개선됨에 따라, 공사는 「농지조사 및 DB구축사업」('21~'23년)을 통해 농지원부 미등재 농지(총889만 필지, 82만ha) 조사를 실시하여 지자체에 제공함으로써 농지대장을 통한 전국 단위 농지 소유·이용 정보를 파악할 수 있는 체계 구축을 지원하였음.

또한, 매년 지자체 농지이용실태조사와 연계한 농지상시조사를 통해 실제 이용현황의 지속적인 점검을 지원하고 있음.

1) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.

② 행정기관의 장은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하여야 한다.

③ 행정기관의 장은 불필요한 위원회가 설치되지 아니하도록 소관 정책에 관한 각계 전문가의 의견을 종합적으로 반영하기 위하여 위원회를 통합하여 설치·운영하도록 노력하여야 한다.

다. 재정 소요 추계

국회 예산정책처의 비용추계 결과에 따르면 제정안에 따라 농식품 부장관이 농지전수조사 시범사업을 실시하고, 시장·군수·구청장이 농지전수조사사업을 실시하는 경우 등에 대한 추가재정소요는 2025년 12억 4,400만원, 2029년 330억 6,700만원 등 2025년부터 2029년까지 5년간 총 1,273억 8,600만원(연평균 254억 7,700만원) 이상으로 추계 됨.

[제정안에 따른 추가재정소요: 2025~2029년]

(단위: 백만원)

비용	구분	2025	2026	2027	2028	2029	합계	연평균
국비	기본계획의 수립 (안 제4조)	70	-	-	-	-	70	14
	농지전수조사위원회 (안 제6조)	17	17	17	17	17	84	17
	시범사업의 실시 (안 제7조)	1,157	-	-	-	-	1,157	231
	합계	1,244	17	17	17	17	1,311	262
지방비	농지전수조사사업의 시행 등 (안 제5조제3항), 농지전수조사 대상 (안 제9조), 농지조사원의 임명·위촉 등(안 제10조)	-	30,002	30,989	32,016	33,067	126,075	25,215
	합계	-	30,002	30,989	32,016	33,067	126,075	25,215

주: 시범사업('25년) 이후 4년('26~29년)간 전국 농지를 균분하여 농지전수조사사업을 실시하는 것으로 가정

※ 자료: 농식품부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

라. 제정안 관련 21대 국회 심사 경과

제정안을 검토하기에 앞서 제정안과 관련한 21대 국회 심사 경과를 살펴보면, 김정호의원이 같은 내용의 제정안을 대표발의('22.4.1.)하여 우리 위원회에 회부된 바 있었으나, 전체회의에 상정되어 법안심사소 위원회에 회부('22.8.23.)된 후 소위 안건으로 상정되어 심사된 적은 없었음.

< 21대 심사 경과 >

- ☐ 2022. 4. 1. 김정호의원, 「농지 소유 및 이용 실태 전수조사를 위한 특별법안」 대표발의
- ☐ 2022. 4. 4. 농림축산식품해양수산위원회 회부
- ☐ 2022. 8. 23. 전체회의 상정, 소위 회부
- ☐ 2024. 5. 29. 제21대 국회 임기만료로 폐기

마. 법률 제정 필요성

「대한민국 헌법」 및 「농지법」에서는 ‘경자유전(耕者有田)’을 농지 소유의 기본이념으로 삼고 있으나, 동시에 「농지법」 상에 예외조항이 존재²⁾하여 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 지적³⁾되고 있음.

또한, 과거 대통령 직속 농어업·농어촌 특별위원회가 수행한 연구용역⁴⁾에 따르면 4개 시군을 대상으로 한 농지 실태조사에서 토지대장, 농

2) 「대한민국 헌법」 제121조 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.

「농지법」 제6조(농지 소유 제한) ① 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 농지를 소유할 수 있다. 다만, 소유 농지는 농업경영에 이용되도록 하여야 한다(제2호 및 제3호는 제외한다).

1. 국가나 지방자치단체가 농지를 소유하는 경우

2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 학교, 농림축산식품부령으로 정하는 공공단체·농업연구기관·농업생산자단체 또는 종묘나 그 밖의 농업 기자재 생산자가 그 목적사업을 수행하기 위하여 필요한 시험지·연구지·실습지·종묘생산지 또는 과수 인공수분용 꽃가루 생산지로 쓰기 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농지를 취득하여 소유하는 경우

3. 주말·체험영농을 하려고 제28조에 따른 농업진흥지역 외의 농지를 소유하는 경우<후략>

3) 김홍상, 「지속가능 농업·농촌을 위한 효율적 농지제도 개선 방안」, 『지속가능한 농업·농촌을 위한 효율적 농지제도 개선방안 모색방안-정책토론회』, 2024. 7. 3.

4) 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회, 농지 소유 및 이용제도 정비방안, 2020. 12.

지원부 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 개정⁵⁾으로 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 시

5) 「농지법」 제49조(농지대장의 작성과 비치) ① 시·구·읍·면의 장은 농지 소유 실태와 농지 이용 실태를 파악하여 이를 효율적으로 이용하고 관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지대장(農地臺帳)을 작성하여 갖추어 두어야 한다.

② 제1항에 따른 농지대장에는 농지의 소재지·지번·지목·면적·소유자·임대차 정보·농업진흥지역 여부 등을 포함한다.<후략>

「농지법 시행령」 제70조(농지대장의 작성) 법 제49조제1항에 따른 농지대장(農地臺帳)은 모든 농지에 대해 필지별로 작성한다.

설 설치 현황), 임대차 현황(임대료, 관리기관 등 추가), 농지취득자격증명(취득 목적, 신청면적, 발급일 등), 농지이용실태조사(조사기관, 조사일, 처분현황 등), 농지전용(전용목적, 전용면적 등) 등의 사항을 전국에 있는 모든 농지에 대하여 파악할 수 있게 되었음⁶⁾.

[농지원부와 농지대장 비교]⁷⁾

구 분	농지원부	농지대장
등록기준	○ 농업인 단위	○ 농지(필지) 단위
작성대상	○ 1천㎡ 이상	○ 면적제한 폐지
등록수	○ 194만 농가	○ 556만명* * '20년 등기부등록상 농지소유자
관리 면적	○ 116만ha	○ 192만ha(토지대장상 전답과)
관리 필지	○ 788만필지	○ 1,540만필지(토지대장상 전답과)
연간 발급건수	○ 연간 220만 건 수준 - 농업인 및 자경여부 확인 * 농업인 및 자경여부 확인, 농협조합원 가입, 새금면 대상자 확인등으로 활용 * 발급건수('20년): 226만 건	○ 연간 1,000만건 이상 발급 예상 * 연도별 농지조사 후 작성되는 농지대장이 증가함에 따라 발급건수도 증가할 것으로 예상 - ('22년) 10만건 → ('23년) 14 → ('24) 16
추가 업무 ('22.8.18)	○ 임대차 관리는 직권으로 조사	○ 임대차 계약체결·변경·해지건 발생 시마다 신고가 의무화 - 서류검토 및 현장확인 업무 추가 * 전체 필지 중 임대차 계약건은 46% 수준
	○ 농지 이용현황 관리없음	○ 농축산물생산시설 설치 시 신고의무 - 서류검토 및 현장확인 업무 추가 * 해마다 신규로 설치되는 농축산물생산시설은 47,431건 ○ 토지개량시설 설치 시 신고의무 - 서류검토 및 현장확인 업무 추가

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농지과 제출자료('24.8.14)

6) 농식품부는 '22년말 기준 정비대상 농지 1,557만필지(200만ha) 중 현재('24.上) 73.3%인 1,141만 필지(190만ha)에 대한 정비를 완료하였으며, 2025년까지 농지대장 정비를 완료할 계획임.

7) 실제 농지원부와 농지대장 양식은 참고자료1 참조

다음으로, 2021년 8월 「농지법」의 개정⁸⁾으로 매년 농지의 현황과 농지의 소유·거래·이용 또는 전용 등에 관한 사실을 확인할 수 있는 실태조사에 대한 근거⁹⁾가 마련되었음.

이와 함께 그 대상 농지의 범위를 최근 5년 이내에 농식품부장관이 정하여 고시하는 기간 이내에 농지취득자격증명이 발급된 농지, 관외거주자의 농지 등으로 규정¹⁰⁾하는 등 농지의 소유·거래·이용 등에 대한 조사가 강화되어 농지통계 작성을 위한 기반이 마련되었음.

8) 한국토지주택공사(LH) 직원들의 땅 투기 의혹과 관련하여 이들이 투기한 땅의 대부분이 농지라는 사실이 확인되면서, 2021년 8월 17일, 비농업인의 투기를 근절하기 위하여 농지취득자격증명 강화, 농지의 소유·이용 등에 관한 정기적 실태조사 의무화 및 벌칙 상향 등을 내용으로 하는 「농지법」 개정이 이루어졌음.

9) 「농지법」 제31조의3(실태조사) ① 농림축산식품부장관은 효율적인 농지 관리를 위하여 매년 다음 각 호의 조사를 하여야 한다.

1. 제20조제1항에 따른 유휴농지 조사

2. 제28조에 따른 농업진흥지역의 실태조사

3. 제54조의2제3항에 따른 정보시스템에 등록된 농지의 현황에 대한 조사<후략>

제54조(농지의 소유 등에 관한 조사) ① 농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 농지의 소유·거래·이용 또는 전용 등에 관한 사실을 확인하기 위하여 소속 공무원에게 그 실태를 정기적으로 조사하게 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 조사는 일정기간 내에 제8조에 따른 농지취득자격증명이 발급된 농지 등 농림축산식품부령으로 정하는 농지에 대하여 매년 1회 이상 실시하여야 한다.

10) 「농지법 시행규칙」 제63조(농지의 소유 등에 관한 조사의 범위 등) ① 법 제54조제2항에서 “일정기간 내에 제8조에 따른 농지취득자격증명이 발급된 농지 등 농림축산식품부령으로 정하는 농지”란 다음 각 호의 농지를 말한다.<후략>

1. 조사가 실시되는 해의 1월 1일을 기준으로 최근 5년 이내의 범위에서 조사의 필요성 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기간 이내에 법 제8조에 따른 농지취득자격증명이 발급된 농지

2. 조사가 실시되는 해의 1월 1일을 기준으로 최근 5년 이내의 범위에서 조사의 필요성 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기간 이내에 농지 소재지 관할 시·군·자치구 또는 연접한 시·군·자치구 내에 주소를 두지 않은 자가 취득한 농지

3. 조사가 실시되는 해의 1월 1일을 기준으로 최근 5년 이내의 범위에서 조사의 필요성 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기간 이내에 1필지의 농지를 공유로 취득한 경우 해당 농지<후략>

[농식품부 농지조사 현황]

구분	농지상시관리조사	농지이용실태조사
목적	전국 농지를 대상으로 취득·소유·이용·전용 현황을 상시조사·분석하여 체계적 농지관리체계를 구축	농지의 소유·거래·이용 또는 전용 등에 관한 사실을 확인
법적근거	「농지법」 제31조의3(실태조사)	「농지법」 제54조(농지의 소유 등에 관한 조사) 및 동법 시행규칙 제63조(조사 범위)
조사주기	매년 상시 추진	매년 1회 이상
조사방법	농식품부에서 기본계획 수립 후 농어촌공사가 시행계획 수립 및 사업 직접 수행	최근 5년 이내의 범위에서 농지취득자격증명이 발급된 농지, 관외거주자 농지 등을 대상으로 지자체에서 조사원 채용하여 시행
조사주체	한국농어촌공사(본사 및 9개 지역본부)	농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장의 소속 공무원

둘째, 제정안에 따르면 5년간 대대적으로 전수조사를 실시하게 되는데 조사기간 동안 농지 취득(매매, 상속 등), 임대차계약 변경 등으로 농지 소유 및 이용 실태는 계속해서 변화한다는 점을 고려하면 전수조사가 완료되는 시점에 정확한 결과를 담보하기 어려운 측면이 있음.

국회 예산정책처의 비용추계에 따르면 전국 1,537만 농지 필지(2023년 기준)¹¹⁾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 완료

11) 현재 농지 필지 현황은 참고자료2 참조

되는 5년 차에는 기 조사한 농지의 일부에 사정 변경이 발생할 수 있는
바, 농지전수조사 5년 차에 실제 농지의 소유·이용 실태를 정확하게 반영
한 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 강
화, 농지전수조사에 소요되는 재정비용과 효과 등을 종합적으로 고려하
여 입법정책적으로 결정하여야 할 것으로 보임.

이하에서는 제정안의 구체적인 내용에 대하여 조문별로 검토하고자
함.

2. 조문별 검토

가. 목적, 정의 및 다른 법률과의 관계(안 제1조에서 제3조까지)

제정안은 이 법의 목적을 농지의 소유 및 이용에 관한 실제 현황을 조사하여 효율적이고 체계적인 농지정책을 수립하고 식량안보와 국토환경 보전에 이바지하는 것으로 규정함(안 제1조).

정의 조항과 관련하여 농지의 정의는 「농지법」¹²⁾의 정의에 따르도록 하고, ‘농지전수조사사업’을 전국에 있는 농지의 소유 및 이용 실태를 조사하여 실제 현황과 일치하는 농지에 관한 정보를 작성하기 위하여 실시하는 국가사업으로 정의하고 있음(안 제2조).

또한, 농지전수조사사업에 관하여 이 법에서 정한 사항에 대하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하도록 특별법적 지위를 부여하고 있음(안 제3조).

제정안
제1조(목적) 이 법은 농지의 소유 및 이용에 관한 실제 현황을 조사하여 효율적이고 체계적인 농지정책을 수립하고 식량안보와 국토환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “농지”란 「농지법」 제2조제1호에 따른 농지를 말한다.
2. “농지전수조사사업”이란 전국에 있는 농지의 소유 및 이용 실태를 조사하

12) 「농지법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.

가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.

나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지

여 실제 현황과 일치하는 농지에 관한 정보를 작성하기 위하여 실시하는 국가사업을 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) ① 농지전수조사사업에 관하여 이 법에서 정한 사항에 대하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

② 농지전수조사사업에 관하여는 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「농지법」을 적용한다.

제정안에 목적, 정의 및 다른 법률과의 관계에 관한 조항을 두는 것은 일반적인 입법 조치임.

이 중 정의 조항은 제정안에서 사용하는 용어의 뜻을 명확하게 정하여 법률 해석과 적용상의 혼란을 방지하기 위한 것으로 보임.

나. 기본계획의 수립 및 농지전수조사의 시행(안 제4조 및 제5조)

제정안은 농림축산식품부장관이 농지전수조사사업을 효율적으로 시행하기 위하여 농지전수조사위원회의 심의·의결을 거쳐 농지전수조사사업에 관한 기본계획을 수립하도록 하면서 관련 절차를 함께 규정하고 있음(안 제4조).

아울러 시장·군수·구청장이 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립하고 농지전수조사사업을 시행하도록 하고 있으며, 실제 조사를 제8조에 따른 책임실행기관에 위탁할 수 있는 근거도 마련하고 있음(안 제5조).

제정안
제4조(기본계획의 수립) ① 농림축산식품부장관은 농지전수조사사업을 효율적으로 시행하기 위하여 제6조에 따른 농지전수조사위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항이 포함된 농지전수조사사업에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 1. 농지전수조사사업에 관한 기본방향 2. 농지전수조사사업의 시행기간 및 규모 3. 농지전수조사사업비의 연도별 집행계획 4. 제7조에 따른 시범사업 계획 5. 농지전수조사사업에 필요한 인력의 확보에 관한 계획 6. 그 밖에 농지전수조사사업의 효율적 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ② 농림축산식품부장관은 기본계획을 수립할 때에는 지방자치단체의 장의 의견과 공청회를 통한 관계 전문가 등의 의견을 각각 들어야 한다. ③ 농림축산식품부장관은 기본계획을 수립하거나 변경한 때에는 이를 지방자치단체의 장에게 통보하고, 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 공표하여야 한다. 제5조(농지전수조사사업의 시행 등) ① 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여야 한다. ② 시장·군수·구청장은 시행계획을 확정할 때에는 이를 지체 없이 농림축

산식품부장관에게 제출하고, 공보에 고시하여야 한다.

③ 농지전수조사사업은 시장·군수·구청장이 시행한다.

④ 시장·군수·구청장은 농지전수조사사업의 조사 등 대통령으로 정하는 업무를 제8조에 따른 책임실행기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 조사 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

⑤ 그 밖에 시행계획의 수립 및 농지전수조사사업의 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

정책의 수립·집행과 관련된 기본계획·시행계획의 수립 및 실시 등에 관한 규정은 국가나 지방자치단체가 수행하여야 할 기본적인 책무와 관련된 계획·시책·정책 등을 수립·시행할 의무를 법률로 명확히 함으로써 정부의 적극적인 정책 집행 및 노력을 유도하여 법률의 입법 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위한 것으로,

농지전수조사사업은 그 규모와 파급효과를 고려하면 농식품부가 지방자치단체와 전문가 등의 의견 청취를 통해 기본계획을 수립할 필요가 있고, 실제 농지전수조사사업의 시행주체인 지방자치단체의 시행계획 수립 필요성도 인정된다 할 것임.

다만, 앞서 검토한 바와 같이 현재 농식품부장관, 시장·군수·구청장이 「농지법」 제31조의3 및 제54조¹³⁾에서 따라 농지 관련 조사를 실시

13) 「농지법」 제31조의3(실태조사) ① 농림축산식품부장관은 효율적인 농지 관리를 위하여 매년 다음 각 호의 조사를 하여야 한다.

1. 제20조제1항에 따른 유휴농지 조사

2. 제28조에 따른 농업진흥지역의 실태조사

3. 제54조의2제3항에 따른 정보시스템에 등록된 농지의 현황에 대한 조사

4. 그 밖의 농림축산식품부령으로 정하는 사항에 대한 조사

「농지법」 제54조(농지의 소유 등에 관한 조사) ① 농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장은 농지의 소유·거래·이용 또는 전용 등에 관한 사실을 확인하기 위하여 소속 공무원에게 그 실태를 정기적으로 조사하게 하여야 한다.

② 제1항에 따른 조사는 일정기간 내에 제8조에 따른 농지취득자격증명이 발급된 농지 등 농림축산식품부령으로 정하는 농지에 대하여 매년 1회 이상 실시하여야 한다.

하고 있으므로, 각 법률에 따른 조사 범위를 명확하게 설정할 필요가 있어 보임.

[농식품부 농지조사 현황]

구분	농지상시관리조사	농지이용실태조사	농지전수조사(제정안)
목적	전국 농지를 대상으로 취득·소유·이용·전용 현황을 상시조사·분석하여 체계적 농지관리체계를 구축	농지의 소유·거래·이용 또는 전용 등에 관한 사실 확인	농지의 소유 및 이용에 관한 실제 현황을 조사하여 효율적이고 체계적인 농지 정책 수립
법적 근거	「농지법」 제31조의3(실태조사)	「농지법」 제54조(농지의 소유 등에 관한 조사) 및 동법 시행규칙 제63조(조사 범위)	제정안
조사 주기	매년 상시 추진	매년 1회 이상	5년간
조사 방법	농식품부에서 기본계획 수립 후 농어촌공사가 시행계획 수립 및 사업 직접 수행	최근 5년 이내의 범위에서 농지취득자격증명이 발급된 농지, 관외거주자 농지 등을 대상으로 지자체에서 조사원 채용하여 시행	농식품부에서 기본계획 수립 후 지자체가 시행계획 수립 및 사업 수행(책임실행기관에 위탁 가능)
조사 주체	한국농어촌공사(본사 및 9개 지역본부)	농림축산식품부장관, 시장·군수 또는 자치구구청장의 소속 공무원	지자체 또는 책임실행기관

다. 농지전수조사위원회의 설치·운영(안 제6조)

제정안은 농지전수조사사업에 관한 주요 정책(기본계획 수립, 관계법령 제·개정 등)을 심의·의결하기 위하여 농림축산식품부에 농지전수조사위원회를 설치·운영하고, 위원장은 농림축산식품부장관으로, 부위원장은 민간위원 중 호선하도록 하고 있음.

또한, 위원회의 위원은 관계부처 차관, 농업인 또는 농업인단체 대표, 관계 전문가로 구성하되, 민간위원의 임기는 2년으로 규정함.

제정안
제6조(농지전수조사위원회) ① 농지전수조사사업에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위하여 농림축산식품부에 농지전수조사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치·운영한다. ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. 1. 기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항 2. 관계 법령의 제·개정 및 제도 개선에 관한 사항 3. 그 밖에 농지전수조사사업에 필요하여 위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항 ③ 위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다. ④ 위원장은 농림축산식품부장관이 되고, 부위원장은 민간위원 중에서 호선한다. ⑤ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위원장이 임명 또는 위촉한다. 1. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원 2. 농업인 또는 농업인단체의 대표 3. 농업 및 농지정책에 대하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 농림축산식품부령으로 정하는 자격 기준에 맞는 사람 ⑥ 제5항제2호 및 제3호에 따른 위원의 임기는 2년으로 한다.

제정안에 따른 농지전수조사위원회는 심의·의결기관인 위원회로서 농지전수조사에 관한 사항을 결정함에 있어 전문적인 지식이나 경험을 갖

준 다수가 참여하도록 함으로써 정책 결정의 민주성과 공정성을 확보하고 이해관계의 조정 등을 원활히 하기 위한 취지로 보임.

다만, 행안부 의견과 같이 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조¹⁴⁾에서 기존 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회의 설치를 금지하고 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하도록 규정하고 있으므로,

「농지법」에 따라 설치된 농지관리위원회¹⁵⁾를 활용하는 방안도 검토 가능할 것으로 보임.

— < 농지관리위원회 개요 > —

- 설치근거: 「농지법」 제37조의3
- 소속·성격: 농림축산식품부 소속 자문위원회
- 구성: 위원장 1명 포함 20명 이내의 위원
- 기능: 농지의 이용, 보전 등의 정책 수립, 농지전용허가 및 협의, 농식품부장관이 필요하다고 인정하여 위원회에 부치는 사항 등에 관한 자문

14) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.

② 행정기관의 장은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하여야 한다.

③ 행정기관의 장은 불필요한 위원회가 설치되지 아니하도록 소관 정책에 관한 각계 전문가의 의견을 종합적으로 반영하기 위하여 위원회를 통합하여 설치·운영하도록 노력하여야 한다.

15) 「농지법」 제37조의3(농지관리위원회의 설치·운영) ① 농림축산식품부장관의 다음 각 호의 사항에 대한 자문에 응하게 하기 위하여 농림축산식품부에 농지관리위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

1. 농지의 이용, 보전 등의 정책 수립에 관한 사항
2. 제34조에 따른 농지전용허가 및 협의 또는 제35조에 따른 농지전용신고 사항 중 대통령령으로 정하는 규모 이상의 농지전용에 관한 사항
3. 그 밖에 농림축산식품부장관이 필요하다고 인정하여 위원회에 부치는 사항

라. 시범사업의 실시 및 책임실행기관의 지정(안 제7조 및 제8조)

제정안은 농림축산식품부장관이 농지전수조사를 효율적으로 시행하기 위하여 일부 지역을 대상으로 시범사업을 실시할 수 있도록 하고 있음(안 제7조).

또한, 조사 업무를 전문적으로 수행하는 책임실행기관을 지정하여 시장·군수·구청장이 업무를 위탁할 수 있도록 하는 한편, 책임실행기관에 대한 지정 취소 등의 절차를 마련하고 있음(안 제8조).

제정안
제7조(시범사업의 실시) ① 농림축산식품부장관은 농지전수조사사업을 효율적으로 시행하기 위하여 일부 지역을 대상으로 시범사업을 실시할 수 있다. ② 제1항에 따른 시범사업의 실시지역 및 방법 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다. 제8조(책임실행기관의 지정 등) ① 농림축산식품부장관은 농지조사사업의 조사 등의 업무를 전문적으로 수행하는 책임실행기관(이하 “실행기관”이라 한다)을 지정할 수 있다. ② 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 지정된 실행기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓 또는 부정한 방법으로 지정을 받은 경우 2. 업무를 게을리 하는 등 대통령령으로 정하는 정하는 사유에 해당하는 경우 ③ 농림축산식품부장관은 제2항에 따라 실행기관의 지정을 취소할 때에는 청문을 하여야 한다. ④ 그 밖에 실행기관의 지정·지정취소 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안에서 농지전수조사에 대한 시범사업의 실시 근거를 마련하고 있는 것은 전국 단위의 농지전수조사사업을 전면적으로 실시하기에 앞서

특정 지역을 대상으로 효과적인 조사방법과 절차 등을 검증하여 확정하기 위한 취지로, 시범사업을 먼저 시행하도록 할 경우 행정비용의 낭비를 막고 조사의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

또한, 조사 업무를 민간에 위탁할 수 있는 근거를 마련하는 경우 조사의 전문성을 제고하는 한편 지방자치단체의 행정부담 경감에 기여할 수 있을 것으로 보임.

참고로, 책임실행기관으로서의 역할이 가능한 기관은 「농지법」 제31조의3에 따른 실태조사 업무 등을 수행¹⁶⁾하고 있으며 농지에 대한 조사인력¹⁷⁾을 갖추고 있는 한국농어촌공사로 보임.

16) 농지조사 및 DB구축사업: 2021년 48억 7,900만원, 2022년 107억 9,400만원, 2023년 103억 100만원의 보조금을 한국농어촌공사에 지급하여 민간보조사업으로 수행하였음.

17) 한국농어촌공사는 현재 나주에 본사를 두고 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 등 9개 지역본부에 93개 지사를 두고 있음. 2024년 5월 기준 공사 정원은 4,986명임.

마. 농지전수조사의 대상(안 제9조)

제정안은 농지전수조사사업의 대상이 되는 농지는 전국의 모든 농지로 함.

조사 항목은 ① 농지의 소재지, 지목, 지번, 면적 등 기본항목, ② 소유자명, 소유자 주소, 취득 목적 등 소유항목, ③ 경작자명, 자경 여부, 재배품목 등 이용항목, ④ 농업진흥지역 여부, 농지전용 현황, 농지전용 허가 등 보전항목, ⑤ 공익직접지불금 대상, 농업경영정보 등록 등 정책항목으로 구분하는 한편, 조사항목의 세부사항은 대통령령으로 위임하고 있음.

제 정 안
제9조(농지전수조사의 대상) ① 농지전수조사사업은 전국에 있는 모든 농지를 대상으로 한다.
② 농지전수조사사업의 조사 항목은 다음 각 호의 구분에 따르며, 조사 항목의 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.
1. 기본항목: 농지의 소재지, 지목, 지번, 면적 등 농지에 관한 기본적인 사항
2. 소유항목: 소유자명, 소유자 주소, 취득 목적 등 농지 소유에 관한 사항
3. 이용항목: 경작자명, 자경 여부, 재배품목 등 농지 이용에 관한 사항
4. 보전항목: 농업진흥지역 여부, 농지전용 현황 등 농지 보전에 관한 사항
5. 정책항목: 공익직접지불금 대상, 농업경영정보 등록 등 농지 관련 정책에 관한 사항

현재 「농지법 시행규칙」 별지 제58호 서식에 따르면 농지대장에는 농지의 소재지, 지목 및 지번, 면적, 소유자의 성명, 주소, 이용현황 및 경작현황, 임대차 현황, 농지취득목적, 농지전용 현황 등을 기재하도록 하고 있음.

[농지대장: 「농지법 시행규칙」 별지 제58호 서식]

소재지	지번	지적공부			농지구분	현황(실제)		소유사항					
		지목	면적(m ²)	용도지역		지목	면적(m ²)	성명	주민등록번호	주소	소유면적(m ²)	이용현황	경작현황(일자)
충청북도 충주시 금릉동	134-1 2	전	1,056	도시지역	진흥박	전	1056	김00	700326-1*****	충청북도 충주시 자곡6길 12 (지현동)	1,056	농작물 경작	농업 경영 (자경) (2021. 12.20.)

※ 기재사항 안내: 소재지, 지번, 지적공부는 토지(임야)대장을 기준으로 표시되며, 등기원인 및 등기신청 접수일자는 등기부등본을 기준으로 표시됩니다.

임대차 현황

소유면적 일련번호	임대차 사항							관리기관 확인		
	구분	성명	주민등록번호	주소	면적(m ²)	임대료(원)	임차기간	등록기관	담당자	확인일

농지취득자격증명 및 이용실태조사, 농지전용 현황

농지취득자격증명					농지이용실태조사					농지전용				
일련번호	신청인	취득목적	신청면적(m ²)	발급일	조사기관	조사일	이용현황	경작현황	처분현황	구분	허가·신고·협의기관	허가·협의·신고일자(기간)	전용목적(내용)	전용면적(m ²)

이에 제정안 제9조제2항 제1호부터 제4호까지에 따라 전수조사하여야 하는 ① 기본항목, ② 소유항목, ③ 이용항목, ④ 보전항목에 관한 사항은 모두 농지대장으로 파악이 가능한 것으로 보임.

또한, 「농지법」 제49조의2¹⁸⁾에서 농지의 임대차계약과 사용대차계약

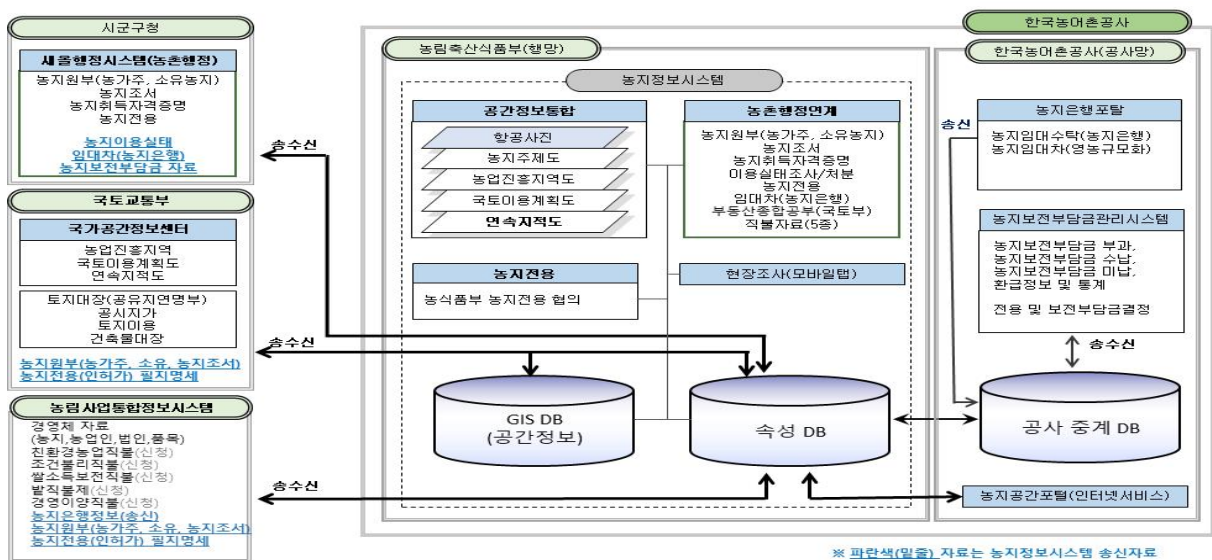
18) 「농지법」 제49조의2(농지이용 정보 등 변경신청) 농지소유자 또는 임차인은 다음 각 호의 사유가 발생하는 경우 그 변경사유가 발생한 날부터 60일 이내에 시·구·읍·면의 장에게 농지대장의 변경을 신청하여야 한다.

1. 농지의 임대차계약과 사용대차계약이 체결·변경 또는 해제되는 경우

이 체결·변경되는 경우나 농지에 농축산물 생산시설을 설치하는 경우 등의 사유가 발생하는 경우 60일 이내에 시·구·읍·면의 장에게 농지대장의 변경을 신청하도록 하고 있으며,

현재 농지 정보화를 통한 효율적 농지관리 및 정책자료 활용을 위해 농지 소유·이용 현황 및 처분, 전용 현황 등 농지 전반에 대한 정보를 관리하는 농지정보시스템¹⁹⁾을 구축·운영 중에 있음을 고려할 필요가 있어 보임.

[농지정보시스템 기능 구성도]



2. 제2조제1호나목에 따른 토지에 농축산물 생산시설을 설치하는 경우
- 19) 「농지법」 제54조의2(농지정보의 관리 및 운영) ③ 농림축산식품부장관은 농지업무에 필요한 각종 정보의 효율적 처리와 기록·관리 업무의 전자화를 위하여 정보시스템을 구축·운영할 수 있다.

< 농지정보시스템 >

(구축DB) 농지 소유·이용 현황 및 처분, 전용 현황 등 정보 관리

- ◆ 농지대장 : 농지일반, 소유·이용·경작현황, 농취·이용실태·전용 등 현황 파악
- ◆ 농지취득 : 지자체 취득목적별 농취증 발급 현황 및 개인별 소유토지 파악
- ◆ 이용실태 : 연도별 농지이용실태조사 대상 및 결과 등록
- ◆ 농지처분 : 처분대상농지 및 사후관리내역, 농지처분통계
- ◆ 농지전용 : 지자체별 농지전용 상황보고, 필지별 전용 및 부담금 사항 통합조회 등
- ◆ 공간정보 : 연도별 연속지적도, '07년 ~ '23년 항공영상, 농업진흥지역도 등

또한, 제5호에 따른 정책항목(공익직접지불금 대상, 농업경영정보 등록)은 농지가 아닌 농업인을 기준으로 관리되는 정보인 점, 해당 항목은 농식품부가 현재 운영 중인 기본직불시스템, 농림사업정보시스템을 통해 파악 가능한 점도 고려할 필요가 있어 보임.

[농식품부 운영 정보시스템 현황]

구분	기본직불시스템	농림사업정보시스템(AgriX)
개요	기본직불금 지급대상 농업인·농지·소농 자격요건 검증을 위해 각 시스템에 분산된 자료를 수집하여 검증결과 제공	농업경영체 등록정보를 기본으로 농식품 보조사업(148종)을 신청 및 관리
법적 근거	「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제36조(정보화 및 자료제공의 요청 등)	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제52조(농업 및 농촌지역의 정보화 촉진), 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 시행규칙 제5조(농어업경영정보시스템의 구축·운영) 등
구축 DB	경영체등록정보, 농지대장, 국토부 토지대장, 행정안전부 주민등록정보, 농협 농자재구매이력 등 11개 기관에서 16항목 연계	농업인·농업법인의 농업경영정보를 기반으로 친환경농업, 토양개량제, 면세유관리 등 농림사업(보조금, 융자 등)에 대한 신청·이행점검·정산·부정수급 관리 등 일련의 사업관리 및 사업안내서 관리

바. 농지조사원, 자료의 요청 및 토지에의 출입(안 제10조에서 제12조까지)

제정안은 시장·군수·구청장이 농지전수조사사업을 수행하기 위하여 담당공무원, 주민, 농지위원회 추천을 받은 자, 관련 전문가 중 농지조사원을 임명 또는 위촉하되 조사대상 농지가 속한 지역의 주민을 반드시 포함하도록 규정하면서, 농지조사원에 대한 수당 지급의 근거를 마련하고 있음(안 제10조).

또한, 농식품부장관 및 시장·군수·구청장에게 농지전수조사사업을 위하여 필요한 자료를 타 기관에 요청할 수 있는 권한을 부여하는 한편, 농지전수조사를 위해 필요한 경우 시장·군수·구청장이 소속 공무원, 업무를 위탁한 기관의 임직원 또는 조사원으로 하여금 타인의 토지에 출입하여 조사하게 할 수 있도록 규정하고 있음(안 제11조 및 제12조).

제 정 안
제10조(농지조사원의 임명·위촉 등) ① 시장·군수·구청장은 농지전수조사사업을 효과적으로 수행하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 농지조사원(이하 “조사원”이라 한다)을 임명 또는 위촉한다. 이 경우 제2호에 해당하는 사람이 1인 이상 포함되어야 한다. 1. 시(구를 두지 아니한 시를 말한다), 구, 읍 또는 면(이하 “시·구·읍·면”이라 한다) 단위 담당 공무원 2. 조사대상 농지가 속한 시·구·읍·면의 주민 3. 「농지법」 제44조에 따른 농지위원회의 추천을 받은 자 4. 그 밖에 농업 및 농지정책에 대하여 학식과 경험이 풍부한 사람 ② 시장·군수·구청장은 소속 공무원이 아닌 조사원이 농지전수조사사업을 수행한 경우에는 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다. ③ 그 밖에 조사원의 임명·위촉 절차, 자격기준, 업무범위 및 수당의 지급 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제11조(자료의 요청 등) 농림축산식품부장관 및 시장·군수·구청장은 농지전

수조사사업을 위하여 주민등록전산자료, 부동산등기전산자료 등 대통령령으로 정하는 자료에 대하여 해당 자료를 관리하는 기관의 장에게 그 자료의 제공을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 관리기관의 장은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.

제12조(토지에의 출입) ① 시장·군수·구청장은 농지전수조사사업을 위하여 필요한 경우에는 소속 공무원, 실행기관의 임직원 또는 조사원으로 하여금 타인의 토지에 출입하여 조사하게 할 수 있다. 이 경우 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위에서 하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 소속 공무원, 실행기관의 임직원 또는 조사원으로 하여금 타인의 토지에 출입하여 조사하게 하려는 때에는 출입을 하려는 날의 3일 전까지 해당 토지의 소유자·점유자 또는 관리인에게 그 일시와 장소를 통지하여야 한다.

③ 제1항에도 불구하고 해 뜨기 전이나 해가 진 후에는 그 토지의 점유자의 승낙 없이 택지나 담장 또는 울타리로 둘러싸인 타인의 토지에 출입할 수 없다.

④ 토지의 점유자는 정당한 사유 없이 제1항에 따른 행위를 방해·거부 또는 기피하지 못한다.

⑤ 제1항에 따른 행위를 하려는 자는 그 권한을 표시하는 증표와 허가증을 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

농지전수조사를 위한 조사인력 채용은 필수적인 절차로, 제정안에서 조사인력에 조사대상 농지가 속한 시·구·읍·면의 주민을 1인 이상 포함하도록 한 것은 해당 지역의 농지 사정을 잘 아는 사람을 조사에 참여시켜 보다 정확한 정보를 수집하고자 하는 취지로 이해됨.

다만, 제정안 제10조제1항은 시장·군수·구청장이 농지조사원을 임명 또는 위촉하도록 하고 있는데,

제정안 제5조제4항²⁰⁾에서 시장·군수·구청장이 조사 업무를 책임실행

20) 「농지법」 제5조(농지전수조사사업의 시행 등) ④ 시장·군수·구청장은 농지전수조사사업의 조사 등 대통령령으로 정하는 업무를 제8조에 따른 책임실행기관에 위탁할 수 있다. 이 경우 조사 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

기관에 위탁할 수 있는 근거를 두고 있는바, 책임실행기관에 위탁하는 경우의 농지조사원 위촉 주체를 명확히 규정할 필요가 있어 보임.

또한, 안 제12조에서 토지 출입 절차 등을 규정하고 있는 것과 관련하여서는 토지조사와 같은 행정조사는 조사대상자에게 수인의무가 부과되고 조사대상자의 자유와 권리를 침해할 수 있으므로 제정안과 같이 법률상에 명시적인 근거와 구체적인 내용을 규정할 필요가 있어 보임.

사. 조사결과의 활용 및 국회 보고(안 제13조 및 제14조)

제정안은 시장·군수·구청장과 농식품부장관이 농지전수조사사업의 조사결과를 소관 농지 정보에 반영하고, 농지 정보를 관리하는 공공기관에 통보하도록 하고 있음(안 제13조).

또한, 농지전수조사사업 종료 시 농식품부장관이 3개월 내 종합보고서를 작성하여 국회에 보고하도록 하고 있음(안 제14조).

제 정 안
제13조(조사결과의 활용) ① 시장·군수·구청장은 농지전수조사사업의 시행에 따른 조사결과를 소관 정보 중 농지에 관한 정보에 반영하고, 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관에게 제출하여야 한다.
② 농림축산식품부장관은 제1항에 따라 제출받은 조사결과를 소관 정보 중 농지에 관한 정보에 반영하고, 농지에 관한 정보를 관리하고 있는 공공기관의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 해당 공공기관의 장은 그 결과를 농지에 관한 정보에 반영하여야 한다.
제14조(국회보고) ① 농림축산식품부장관은 농지전수조사사업을 종료한 후 3개월 이내에 종합보고서를 작성하여 국회에 보고하여야 한다.
② 제1항에 따른 종합보고서에 포함되어야 할 사항 등 종합보고서의 작성에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

농지전수조사의 결과를 시장·군수·구청장 소관 정보(시스템)에 반영하도록 한 것은 필요한 입법조치로, 현재도 농식품부가 농지대장 정비를 통해 농지에 관한 정보를 지속적으로 현행화하고 있음.

한편, 농지전수조사 결과를 국회에 보고하도록 한 것은 국민의 대표로 구성된 국회가 농식품부 등의 농지전수조사 업무 수행에 대하여 감독, 통제 또는 평가할 수 있도록 함으로써 관련 정책의 실효성과 신뢰성을 확보하기 위한 것으로 필요한 입법조치로 보임.

아. 권한의 위임, 별칙 등 및 부칙(안 제15조부터 제19조까지 및 부칙)

제정안 제15조부터 제19조는 농식품부장관의 권한과 업무의 위임·위탁, 농지전수조사사업에 참여하는 자의 비밀 준수 의무, 사업에 참여하는 공무원이 아닌 사람 등의 뇌물수수 등 별칙 적용 시 공무원 의제 등과, 비밀 준수 의무 위반 시의 징역 및 벌금, 출입조사 방해 등에 대한 과태료 등을 규정하고 있음.

제 정 안
15조(권한의 위임과 위탁 등) ① 이 법에 따른 농림축산식품부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다. ② 농림축산식품부장관은 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 농업 관련 기관 또는 농업 관련 단체에 위탁할 수 있다. 제16조(비밀준수 의무) 농지전수조사사업에 종사하는 자와 이에 종사하였던 자는 그 사업 수행 과정에서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 업무 목적 외의 용도로 사용하여서는 아니 된다. 제17조(별칙 적용에서 공무원 의제) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 「형법」 제129조부터 제132조까지에 따른 별칙을 적용할 때는 공무원으로 본다. 1. 제5조제4항에 따라 농지전수조사사업의 조사 등을 위탁받은 실행기관의 임직원 및 조사원 중 공무원이 아닌 사람 2. 제15조제2항에 따라 위탁받은 업무를 수행하는 농업 관련 기관 또는 농업 관련 단체의 임직원 제18조(벌칙) 제16조를 위반하여 그 사업 수행 과정에서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 업무 목적 외의 용도로 사용한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 제19조(과태료) ① 제12조제4항을 위반하여 출입·조사를 방해·거부 또는 기피한 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 이 법은 이 법 시행일부터 5년간 효력을 가진다.

권한의 위임 및 업무의 위탁(안 제15조)은 법률의 효율적 집행을 위한 것으로, 법률이 정한 권한의 분배를 대외적으로 변경하는 것이므로 제정안과 같이 법률에 근거를 두는 것이 타당함.

농지전수조사사업에 참여하는 자의 비밀 준수 의무(안 제16조) 및 사업에 참여하는 공무원이 아닌 사람 등의 뇌물수수 등 벌칙 적용 시 공무원 의제(안 제17조)를 규정한 것도 공무원이 아닌 자가 공공성이 높은 업무를 수행하는 경우 그 업무 수행의 공정성 및 책임성을 확보하고자 하는 취지로, 타당한 것으로 보임.

또한, 사업 수행 과정에서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 업무 목적 외의 용도로 사용한 자에 대한 벌칙 부과 수준(안 제18조)과 토지에의 출입·조사를 방해·거부 또는 기피한 자에 대한 과태료 부과 수준(안 제19조)은 타 입법례와 대체로 유사한 수준으로 보임²¹⁾.

21) 「대외무역법」 제54조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

7. 제27조에 따른 비밀 준수 의무를 위반한 자

「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」 제42조(벌칙) ④ 제13조에 따른 비밀준수의무를 위반한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

「지적재조사에 관한 특별법」 제45조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

2. 지적재조사사업을 정당한 이유 없이 방해한 자

「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제111조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 정당한 사유 없이 측량을 방해한 자

한편, 안 부칙은 법률의 시행일을 공포 후 6개월 후로, 유효기간을 시행일로부터 5년간으로 정하고 있음.

이는 농지전수조사의 한시적 성격과 사업기간을 고려한 것으로, 필요한 입법조치로 보임.

문 의 처

02)6788-5415

참고

농지통계(토지대장 기준)

(2023년 기준)

지역	지목						총 필지수 (필지)	총 면적 (ha)
	전		답		과			
	필지수 (건)	면적(ha)	필지수 (건)	면적(ha)	필지수 (건)	면적(ha)		
합계	7,186,891	747,332.98	7,891,528	1,093,442.20	290,208	60,520.42	15,368,627	1,901,295.60
서울특별시	15,138	904.95	9,850	765.81	242	25.43	25,230	1,696.19
부산광역시	33,562	2,020.73	66,924	6,558.46	968	203.58	101,454	8,782.77
대구광역시	86,989	7,339.71	126,318	11,119.72	8,731	1,248.29	222,038	19,707.72
인천광역시	94,918	7,734.61	85,372	15,360.04	1,143	167.81	181,433	23,262.46
광주광역시	39,969	3,110.69	62,951	8,054.50	238	52.99	103,158	11,218.18
대전광역시	29,114	2,653.93	26,119	2,763.74	1,533	218.46	56,766	5,636.13
울산광역시	50,981	3,164.20	93,763	8,897.15	7,046	1,193.94	151,790	13,255.29
세종특별자치 시	37,297	3,597.82	42,825	5,900.84	4,274	652.96	84,396	10,151.62
경기도	842,011	86,161.17	871,529	117,388.79	11,184	2,163.28	1,724,724	205,713.24
충청북도	529,258	63,377.81	452,019	59,808.85	26,592	5,026.49	1,007,869	128,213.15
충청남도	766,022	74,435.90	922,840	165,942.53	23,410	5,046.45	1,712,272	245,424.88
전라남도	1,169,978	114,885.08	1,349,069	201,802.02	15,659	4,007.89	2,534,706	320,694.99
경상북도	1,101,666	119,410.17	1,404,097	166,239.83	82,871	15,237.58	2,588,634	300,887.58
경상남도	801,143	58,673.21	1,141,194	121,388.85	26,229	6,999.70	1,968,566	187,061.76
제주특별자치 도	188,768	35,172.70	8,776	617.74	70,129	15,911.89	267,673	51,702.33
강원특별자치 도	686,863	102,099.43	371,806	53,309.58	5,839	1,043.23	1,064,508	156,452.24
전북특별자치 도	713,214	62,590.87	856,076	147,523.75	4,120	1,320.45	1,573,410	211,435.07

※ 자료: 농지공간포털(국토교통부 토지대장을 기준으로 제공)

<<https://njl.mafra.go.kr/njl/main/statistics/njlStats02.do>>

1. 일반현황

작성자	확인자	최종확인
농업경영 변동사항		기록자확인

기록사항변경		
사 유	일 자	확 인

[illegible]

	임대차 사항	과리기과 확인
--	--------	---------

농지취득자격증명	농지이용실태조사	농지적용
----------	----------	------
