

농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정을 위한 국회 토론회

일시 2021. 12. 14(화) 16시 ~ 18시

장소 국회도서관 소회의실(유튜브 생중계)

▶ You Tube

농특위

검색

| 공동주최 |



국회의원 **김정호·위성곤**



대통령직속
농어업·농어촌특별위원회

농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정을 위한 국회 토론회

일시 2021. 12. 14(화) 16시 ~ 18시

장소 국회도서관 소회의실(유튜브 생중계)

 **You Tube**

농특위

검색

*농특위 홈페이지를 통해서 생중계 채널 연결

| 세부일정 |

시 간	내 용
16:00 ~ 16:30	[개회식] 국민의례 개회사 : 김정호 국회의원 위성곤 국회의원 축 사 : 정현찬 농어업·농어촌특별위원회 위원장
16:30 ~ 16:50	[주제발표] 농지전수실태조사 특별법안 임영환 법무법인 연두 변호사
16:50 ~ 17:50	[종합토론] 좌 장 : 박준기 한국농촌경제연구원 부원장 강마아 충남연구원 연구위원 이문호 경남연구원 연구위원 박석두 GS&J 인스티튜트 연구위원 송재일 명지대 교수 조병옥 농특위 농지제도개선 소분과장 김동현 농림축산식품부 농지과장
17:50 ~ 18:00	질의응답
18:00	폐 회

| 공동주최 |



국회의원 **김정호·위성곤**



대통령직속
농어업·농어촌특별위원회

개 회 사



안녕하십니까,
더불어민주당 경남 김해시을 김정호 의원입니다.

오늘 토론회를 공동주최 해주신 위성곤 의원님과 바쁜 일정 가운데서도 먼 길을 해주신 정현찬 농특위 위원장님을 비롯해 주제발표를 맡아주신 임영환 변호사님, 좌장 역할을 해주실 박준기 한국농촌경제연구원 부원장님, 그리고 토론자로 참석해주신 강마야, 이문호, 박석두 연구위원님과 송재일 교수님, 조병옥 농특위 소분과장님과 농림축산식품부 김동현 과장님께 감사 인사를 드립니다. 또 유튜브 생중계로 함께해주신 여러분께도 귀한 시간 내주심에 깊이 감사드립니다.

LH 직원 부동산 투기 의혹으로 말미암아 농지투기 행위 근절과 헌법상의 경자유전의 원칙을 실현하라는 사회적 요구가 높아지면서 이러한 내용을 담은 「농지법」 일부개정법률안이 올해 국회의 문턱을 넘게 되었습니다. 그러나 농지 이용 실태조사의 대상이 일부 농지에 한정되어 있고, 조사 항목이 명확하지 않은 점 등이 개정법의 한계로 지적됨에 따라 농지 이용현황을 보다 정확히 파악할 수 있도록 하는 ‘농지 전수조사 사업’의 필요성이 제기되고 있습니다.

특히 농지개혁 이후 60여 년간 농지 전수조사를 한 사례가 없다는 점에서 「(가칭) 농지전수조사특별법」을 통해 농지소유 및 이용실태 등과 관련한 정확한 정보를 얻을 수 있을 것으로 기대합니다. 이번 토론회를 통해 입법의 실효성과 법안의 정밀성을 한층 높일 수 있기를 바라며 제정법이라는 가시

적인 성과물이 나올 때까지 학계와 관계부처, 그리고 농업인 당사자 등의 소중한 의견을 모아가며 내실 있는 법안이 만들어질 수 있기를 희망합니다.

궁극적으로는 본 법안을 통해 농지제도에 깔린 국민적 불신을 해소하고 신뢰를 회복할 수 있도록 해야 할 것입니다. 이러한 사회적 요구에 부응할 수 있도록 전문가 여러분의 고견과 경험을 허심탄회하게 나눠주시기를 부탁드립니다. 끝으로 농지 전수조사라는 누구도 가보지 않은 길을 닦기 위해 애쓰고 계신 연구자 여러분의 노고에 감사드리며 저 역시 입법 등 의정활동으로 법안이 현장에 무사히 안착할 수 있도록 힘껏 뒷받침하겠습니다.

감사합니다.

국회의원 김 정 호

개 회 사



안녕하십니까. 국회의원 위성곤(제주 서귀포시)입니다.

추운 날씨에 바쁘신 중에도 ‘농지전수실태조사 특별법 제정을 위한 국회 토론회’에 참여하기 위해 이 자리에 함께해 주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

특히, 이번 토론회의 개최를 위해 힘써 주신 김정호 의원님과 대통령직속 농어업농어촌특별위원회 정현찬 위원장님을 비롯해 주제발표를 맡아주신 임영환 변호사님께도 심심한 감사의 인사를 드립니다.

을 한해 정치권과 공직사회를 가릴 것 없이 우리 사회를 뜨겁게 달구었던 문제 가운데 한가지는 부동산투기 문제입니다. 그리고 부동산 투기가 이어 지도록 방조하고 더욱 확대시킨 원인으로 지목되는 것이 바로 허술한 농지제도 입니다. 농지는 국민의 먹거리를 생산하는 귀중한 자원임에도 불구하고, 그동안 유용한 투기수단으로 인식되어 왔고 그 피해는 땀흘려 일하는 농민과 우리 국민 모두가 입어 왔습니다.

시기적으로도 이제는 농지의 문제를 바로 잡을 때가 왔습니다. 상속, 이농 등으로 비농업인의 농지소유가 급격하게 증가하고 있는 상황에서 지금 바로 잡지 않으면 식량생산의 보고인 농지를 유지하기가 더욱 힘들어지기 때문 입니다. 하지만, 문제는 현재 농지의 소유와 이용에 대한 제대로 된 자료가 없기 때문에 무엇을 어디서부터 바로 잡아야할지 알기 어렵다는 것입니다.

따라서, 농지 문제 해결의 시작은 관행과 눈속임으로 왜곡해 왔던 농지의 소유와 이용에 대한 정보를 제대로 파악하는 일이 될 것입니다. 저는 지난 국정감사와 2022년 정부예산 심사 과정에서도 ‘농지전수실태조사’가 필요하는 점에 대해 줄기차게 주장해 왔습니다. 오늘의 토론회에는 이러한 ‘농지전수실태조사’문제를 제도적인 방법으로 해결하고자 하는 자리입니다. 기존에 행정에서 진행해오던 농지실태조사와의 차이점에 대해 충분히 논의하고, 그 효과를 깊이 있게 살펴봄으로써 ‘특별법’의 형태로 ‘농지전수실태조사’추진하고자 하는 근거를 마련키 위한 자립니다.

모쪼록 함께 하신 많은 전문가분의 지혜를 모아 지속가능한 농업농촌의 근간인 농지문제를 해결하는 데 있어 또 하나의 계기를 만들 수 있기를 기대합니다. 오늘 토론을 바탕으로 저 또한 경자유전의 원칙실현과 농지제도개선을 위해 최선을 노력을 다하겠습니다. 감사합니다.

감사합니다.

국회의원 위 성 곤

축 사



여러분 안녕하십니까. 대통령직속 농어업·농어촌 특별위원회 위원장 정현찬입니다.

오늘 ‘농지전수실태조사 특별법 제정을 위한 토론회’를 국회 김정호 의원님·위성곤 의원님과 함께 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 그리고 행사 준비를 위해 노력해주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다.

올해는 농지 문제로 다사다난(多事多難) 했던 한 해였습니다. 지난 3월 한국토지주택공사(LH) 직원들의 농지투기 문제가 사회적 문제로 부각되었고, 지난 6월과 8월은 국회의원들의 부동산 투기 의혹으로 이어졌습니다. 이 과정에서 국회와 정부는 농지취득자격 심사 강화와 상속이나 이농에 따라 농지를 농업경영에 이용하지 않을 경우 농지처분 의무를 부과하는 등 많은 대책을 내놓았고, 지난 7월에 농지법 개정안의 국회 통과가 이뤄졌습니다. 하지만 여전히 농민들과 국민들이 기대하는 농지제도 수준에 미치지 못한다는 비판을 받고 있습니다.

오래전부터 농지를 이용한 투기 문제가 지속적으로 발생하였고, 그 때마다 농지법 개정안을 통해 규제를 강화하는 방법으로 해결하려 했습니다. 하지만 상황이 나아지지 않고, 악화되고 있습니다. 이제 농지투기를 근절하고, 국토의 효율적이고, 균형 있는 이용·개발과 보전할 수 있는 다른 방안과 근본적인 해결책을 찾아야 할 때입니다.

먼저 농지의 현 상황을 데이터에 근거하여 정확하게 파악할 필요가 있습니다. 지난 1949년 농지개혁 이후 약 70년 동안 한 번도 농지전수 조사가 진행되지 않았습니다. 농지 소유와 이용의 변화를 행정정보가 즉각 반영하지 못해 정보자체가 부정확한 경우가 많이 발견되었습니다. 이를 바로잡을 필요가 있습니다. 정확한 농지 정보가 있어야만 정보에 기반한 농지 소유·이용 정책 수립이 가능할 것입니다.

오늘 토론회를 통해 농지제도의 문제점과 개선 방향에 대해 지혜를 모아 주셔서 농지 이용과 보전, 그리고 관리제도의 대안을 마련하는 계기가 되기를 기대합니다.

그리고 이제 곧 국가의 미래를 결정하는 중요한 대통령 선거를 앞두고 있습니다. 국가의 미래를 책임질 대선 후보들께서 농지의 중요성을 인식해야 합니다. 특히, 이번 토론회를 통해 제안된 농지 이용·보전·관리 제도개선 방안들이 여러 후보들의 대선공약과 차기정부 정책으로 활용되기를 기대합니다.

끝으로 바쁘신 일정에도 오늘 토론회에 참석해주신 박준기 부원장님을 비롯한 모든 발제자와 토론자 한분 한분께 감사의 말씀을 드리며, 온라인으로 토론회에 참여하시는 분들께도 감사드립니다.

여러분 모두의 가정에 건강과 웃음이 가득하시길 기원합니다.

대통령직속 농어업·농어촌특별위원회

위원장 정 현 찬



농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정을 위한 국회 토론회

Contents

주제발표

농지전수조사 특별법안	1
임영환 법무법인 연두 변호사	

토론문

1. 농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정을 위한 국회 토론회 토론문	13
강마야 충남연구원 연구위원	
2. 농지실태조사 및 관리의 필요성	19
이문호 경남연구원 연구위원	
3. 농지전수조사 특별법 제정 토론문	25
박석두 GS&J 인스티튜트 연구위원	
4. “(가칭) 농지전수조사 특별법 제정”에 관하여	31
송재일 명지대 교수	

농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정을 위한 국회 토론회

주제발표

농지전수조사 특별법안

임영환

법무법인 연두 변호사



1 농지전수조사 특별법 제정의 필요성

- 농지전수조사의 필요성에 대해서는 이번 토론회 참석해주신 토론자분들의 심도 깊은 토론이 이루어질 것으로 보여 간단하게 언급하고 이번에 제안드리는 농지전수조사 특별법안(이하, '특별법')의 내용에 대해 보다 구체적으로 말씀드리겠습니다.
- 이번 LH사태에서 보듯이 농지소유의 측면에서 농지가 투기의 대상으로 전락하고 비농업인의 농지소유 비율이 계속 증가하고 있는 현실입니다. 농지이용의 측면에서도 농촌 현장에서는 농지법의 임대차 규정에 반하는 임대차가 만연해 있습니다. 농지보전의 측면에서도 농지에 대한 전용은 국가, 지방자치단체, 개인 할 것 없이 국토개발이라는 이유로 광범위하게 이루어지고 있습니다.
- 그러나 현재 농지의 소유·이용 등에 대한 제대로 된 자료가 없는 실정이어서 농지제도와 정책을 수립하기 위한 전제조건으로 현재 농지가 어떤 상황인지를 파악하기 위한 농지전수조사는 무엇보다 우선되어야 할 과제입니다.
- 효과적이고 전격적인 농지전수조사를 위해서는 지금처럼 정부부처의 행정력에 기대기에는 한계가 있고 입법을 통해 그 소기의 목적을 달성할 수 있을 것으로 보입니다.

2 특별법의 개요

- 특별법은 총 4장으로 구성되어 있습니다. 제1장은 총칙, 제2장은 농지전수조사사업의 시행, 제3장은 농지전수조사위원회 설치 및 운영, 제4장은 보칙입니다.
- 제1장은 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(다른 법률과의 관계), 제2장은 제4조(기본계획의 수립), 제5조(농지전수조사의 시행), 제6조(자료의 제공), 제7조(농지전수조사의 대상), 제8조(조사결과의 활용), 제3장은 제9조(중앙농지전수조사위원회), 제4장은 제11조(농지에 대한 사전 신고제 도입), 제12조(농지전수조사사업 예산), 제13조(비밀유지), 제14조(국회보고), 제15조(벌칙적용의 공무원 의제)로 구성되어 있습니다. 더불어 특별법의 시행일과 유효기간을 부칙에 담았습니다.

3 특별법의 주요 내용

가. 특별법 제정의 목적

- 특별법은 농지의 소유 및 이용에 관한 실제 현황을 파악하여 효율적이고 체계적인 농지 정책을 수립하고 식량 안보와 국토환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 합니다.

나. 특별법에서 정하고 있는 주요 정의규정

- “농지전수조사사업”을 전국 농지의 소유·이용 등에 대해 조사하여 실제 현황과 일치하는 등록정보를 작성하기 위하여 실시하는 국가사업으로 정의하고, 이 조사업무를 직접 수행하는 “실행기관”은 국무총리가 중앙농지전수조사위원회의 의결을 거쳐 지정하는 공공기관으로 하도록 하였습니다.
- 농지전수조사의 상당부분은 기존 국가나 지자체등이 생성하여 관리하는 자료를 활용해야 하기 때문에 공공기관이 관리하고 있는 “행정자료”를 주요 정의 규정으로 두고 있습니다.

다. 농지전수조사사업의 기본 계획 수립

- 국무총리의 업무로 농지전수조사사업에 대한 기본 계획을 수립하고 그 계획에는 농지 전수조사에 관한 기본방향, 농지전수조사의 시행기간 및 규모, 농지전수조사사업비의 연도별 집행계획, 시도별 시범사업계획, 농지전수조사에 필요한 인력의 확보에 관한 계획, 기타 필요한 사항으로 구성하였습니다.
- 그리고 기본계획 수립 시 미리 공청회를 개최하여 관계 전문가 등의 의견을 들어 기본계획안을 작성하고 중앙농지전수조사위원회의 심의를 거치도록 하는 절차를 두었습니다.

라. 농지전수조사의 시행

- 국무총리가 농지전수조사를 시행할 실행기관을 선정하도록 하는데, 그 실행기관은 중앙정부부처, 공기업 등 실제 전수조사 업무를 수행할 역량이 있는지 여부가 무척 중요합니다. 이러한 실행기관은 전수조사 실시계획을 수립하는데 실시계획의 구체적인 사항은 법률에 규정하기 보다 대통령령으로 정하도록 하였습니다.

- 무엇보다 전수조사를 위해서는 조사종사자를 모집하여 구성해야 하는데, 조사의 내실을 담보하기 위해 시·구·읍·면 단위 담당 공무원, 조사대상 농지가 속한 현지 주민, 농지법 제44조에 따라 설치된 농지위원회가 추천한 자 등으로 구성하도록 규정하였습니다. 현지 주민이 조사에 참여하지 않고서는 실제 농지에 대한 소유 이용관계를 파악하는 것이 현실적인 어려움이 있으므로 조사종사자로 필히 포함되어야 할 것입니다.

마. 농지전수조사를 위한 행정자료 등의 확보

- 특별법은 실행기관의 장이 농지전수조사를 위하여 필요한 경우에는 공공기관의 장에게 행정자료의 제공을 요청할 수 있도록 규정하였습니다. 나아가 필요한 경우에는 가족관계등록 전산자료, 부동산등기전산자료 및 법인등기전산자료의 제공을 법원행정처장에게 요청할 수 있도록 하였습니다.
- 행정자료의 경우에도 개인정보 등의 노출 우려가 있으므로 행정자료를 제공하는 경우 그 제공범위 및 방법 등에 관하여는 실행기관의 장과 제공기관의 장이 협의하여 결정하되, 제공기관의 장은 실행기관의 장에게 행정자료에 포함되어 있는 개인이나 법인 또는 단체 등의 정보를 보호하기 위하여 사용방법·사용부서나 그 밖에 필요한 사항에 대하여 제한을 하거나 행정자료의 안전성 확보를 위하여 필요한 조치를 강구하도록 하였습니다.

바. 농지전수조사의 대상

- 당연히 농지전수조사의 대상이 되는 농지는 농지법에서 정의하고 있는 전국의 모든 토지를 말하고 무엇보다 특별법에서 중요한 것은 무엇을 조사할 것인가입니다. 이에 대해 법률에서는 농지전수조사의 항목을 공통영역, 소유영역, 이용영역, 보전영역, 정책영역으로 크게 구분하고 그 항목의 세부적인 내용은 대통령령으로 정하도록 규정하였습니다.
- 대통령령에서 정하도록 한 것은 그 항목이 법률로 확정이 될 경우 향후 항목을 변경할 때 입법을 통해 이루어져야 하는 경직성이 있어서입니다. 대통령령으로 정하는 각 항목의 내용을 분별해 보면,
 - 공통영역 : 필지지번, 공부지목, 공부면적, 실제지목
 - 소유영역 : 소유자명, 소유자 성별, 소유자 연령, 취득연도, 취득원인(매매, 증여, 상속 등 포함), 취득목적(영농, 체험 등) 농지원부(농지대장) 등록여부, 영농승계확보 여부, 소유자 주소

- 이용영역 : 경작자명, 자경여부(자경, 위탁, 임대차), 재배품목, 노지 및 시설여부, 임대차의 구체적 내용(임대차연도, 임대료 납부방법, 계약기간, 계약서 작성, 임차료, 관내·경작자, 유희농지(휴경, 방치), 농막등 시설물 설치 현황
- 보전영역 : 농업진흥구역 여부, 최근 5년간 전용 현황(사유, 면적, 불법 여부 등), 전용계획 여부
- 정책영역 : 공익직불금 수령유형 및 종류, 직불금 수령자, 농업경영체등록여부 등으로 구성해 볼 수 있습니다.

사. 농지전수조사 결과의 반영

- 실행기관의 장이 농지전수조사에 따른 결과를 해당 행정자료를 관리하고 있는 공공기관에게 통보하여 행정자료에 반영하도록 의무화하는 수준으로 법률을 정하고 그 구체적인 활용에 대해서는 대통령령으로 정하도록 하였습니다.
- 농지전수조사 결과 농지법 위반 사례가 확인될 경우 부득이 농지법 등 관련규정에 따라 행정처리 내지 형사처리를 하면 그만이고 이를 특별법에서 굳이 언급할 필요는 없을 것으로 보입니다.

아. 전수조사에 대한 의사결정기구로서 중앙농지전수조사위원회 구성

- 특별법은 농지전수조사에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙농지전수조사위원회를 설치·운영하도록 규정하였습니다. 이러한 위원회의 주요 심의 및 의결 사항은, 기본계획의 수립 및 변경에 대한 사항, 조사결과에 따른 관련 법령의 제·개정 및 제도 개선에 관한 사항, 그 밖에 농지전수조사에 필요하여 중앙위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항입니다.
- 위원회 구성은 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 21명 이내의 위원으로 구성하는데 위원장은 정부 측인 국무총리가 맡고, 부위원장은 민간에서 맡는 것으로 규정하였습니다. 위원회의 위원 구성은 위원장 포함 정부 측 5명으로 국무총리, 기획재정부장관, 행정안전부장관, 농림축산식품부장관, 국토교통부장관으로 구성하고 나머지는 농업인 또는 농업인단체의 대표자와 농업·농촌에 풍부한 학식과 경험이 있는 사람으로서 위원장이 위촉하는 사람으로 구성하였습니다.

자. 농지전수조사사업의 예산 확보 및 국회보고

- 특별법은 농지전수조사에 대한 예산을 기존의 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에서 정하고 있는 농지관리기금에서 확보할 수 있도록 규정하였습니다. 또한 특별법은 중앙농지 전수조사위원회가 농지전수조사사업을 종료한 후 3개월 이내에 종합보고서를 작성하여 국회에 보고하도록 하였습니다.

차. 특별법의 유효기간

- 특별법이 시행되면 전격적으로 인력과 예산을 투입하여 3년 내에 전수조사사업을 마무리 하는 것으로 하고 조사사업 시행 과정에서 지체될 여지를 고려하여 2년 정도 더 여유를 두어 유효기간을 5년으로 설정하였습니다.

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 농지의 소유 및 이용에 관한 실제 현황을 파악하여 효율적이고 체계적인 농지 정책을 수립하고 식량 안보와 국토환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농지”란 「농지법」 제2조 제1호에 따른 토지를 말한다.
2. “농지전수조사사업”이란 전국 농지의 소유·이용 등에 대해 조사하여 실제 현황과 일치하는 등록정보를 작성하기 위하여 실시하는 국가사업을 말한다.
3. “실행기관”이란 전국 농지의 소유·이용에 대해 조사업무를 수행하기 위해 국무총리가 중앙농지전수조사위원회에 의결을 거쳐 지정하는 제5호의 공공기관을 말한다.
4. “조사자료”란 실행기관이 농지전수조사를 위하여 위하여 수집·취득 또는 사용한 자료(데이터베이스 등 전산자료를 포함한다)를 말한다.
5. “공공기관”이란 중앙행정기관, 지방자치단체 및 다음 각 목의 기관을 말한다.
 - 가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
 - 나. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단
 - 다. 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 그 밖의 다른 법률에 따라 설립된
각급 학교
 - 라. 특별법에 따라 설립된 특수법인
 - 마. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조에 따라 금융위원회의 허가를 받은
종합신용정보집중기관
6. “조사종사자”란 실행기관에서 농지전수조사와 관련된 사무에 종사하는 사람을 말한다.
7. “행정자료”란 조사자료를 제외한 것으로서 공공기관이 직무상 작성·취득하여 관리하고 있는 문서·대장 및 도면과 데이터베이스 등 전산자료를 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 농지전수조사에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

② 농지전수조사사업을 시행할 때 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 「농지법」에 따른다.

제2장 농지전수조사사업의 시행

제4조(기본계획의 수립) ① 국무총리는 농지전수조사사업을 효율적으로 시행하기 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 농지전수조사사업에 관한 기본계획(이하, “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

1. 농지전수조사에 관한 기본방향
 2. 농지전수조사의 시행기간 및 규모
 3. 농지전수조사사업비의 연도별 집행계획
 4. 특별시·광역시·도·특별자치도·특별자치시 및 「지방자치법」 제175조에 따른 대도시로서 구(區)를 둔 시(이하 “시·도”라 한다)별 시범사업 계획
 5. 농지전수조사에 필요한 인력의 확보에 관한 계획
 6. 그 밖에 농지전수조사의 효율적 시행을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ② 국무총리는 기본계획을 수립할 때에는 미리 공청회를 개최하여 관계 전문가 등의 의견을 들어 기본계획안을 작성하고 중앙농지전수조사위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제5조(농지전수조사의 시행) ① 국무총리는 농지전수조사를 시행할 실행기관을 선정한다.

② 실행기관의 장은 농지전수조사에 대한 실시계획을 수립한다. 실시계획의 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 실행기관의 장은 대통령령으로 정한 절차와 방법에 따라 조사종사자를 모집·구성하여야 한다. 단, 조사종사자에 다음 각호의 사람은 포함되어야 한다.

1. 시·구·읍·면 단위 담당 공무원
2. 조사대상 농지가 속한 현지 주민
3. 농지법 제44조에 따라 설치된 농지위원회가 추천한 자

④ 조사종사자는 이 법에 따라 농지전수조사를 업무 중 타인의 토지에 출입할 필요할 경우 최소한의 범위 내에서 출입할 수 있다. 토지 출입에 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(자료의 제공) ① 실행기관의 장은 농지전수조사를 위하여 필요한 경우에는 공공기관의 장에게 행정자료의 제공을 요청할 수 있다.

② 실행기관의 장은 농지전수조사를 위하여 필요한 경우에는 가족관계등록전산자료, 부동산등기전산자료 및 법인등기전산자료의 제공을 법원행정처장에게 요청할 수 있다.

③ 공공기관의 장은 제1항에 따라 행정자료의 제공을 요청받은 때에는 국가기밀, 개인과 기업의 중대한 비밀의 침해 등 대통령령으로 정하는 정당한 사유가 없으면 그 요청을 따라야 한다.

④ 제2항에 따라 행정자료를 제공하는 경우 그 제공범위 및 방법 등에 관하여는 실행기관의 장과 제공기관의 장이 협의하여 결정하되, 제공기관의 장은 실행기관의 장에게 행정자료에 포함되어 있는 개인이나 법인 또는 단체 등의 정보를 보호하기 위하여 사용방법·사용부서나 그 밖에 필요한 사항에 대하여 제한을 하거나 행정자료의 안전성 확보를 위하여 필요한 조치(이하 “정보보호조치”라 한다)를 강구하도록 요청할 수 있다.

⑤ 제2항에 따라 공공기관으로부터 제공받은 행정자료는 이를 농지전수조사 외의 목적으로 사용하거나 다른 자에게 제공하여서는 아니 된다.

⑥ 행정자료 제공기관의 장은 실행기관의 장이 제3항에 따라 요청한 정보보호조치를 하지 아니하거나 제4항을 위반하는 경우에는 행정자료의 제공을 중지 또는 제한할 수 있다.

제7조(농지전수조사의 대상) ① 농지전수조사의 대상이 되는 농지는 제2조 제1호에 해당하는 전국의 모든 토지를 말한다.

② 농지전수조사의 항목은 “공통영역”, “소유영역”, “이용영역”, “보전영역”, “정책영역”으로 구분한다. 각 항목의 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 각 영역에 대한 내용 기재

제8조(조사결과의 활용) ① 실행기관의 장은 농지전수조사에 따른 결과를 제7조 제2항의 항목을 포함하고 있는 행정자료를 관리하고 있는 공공기관에게 통보하여야 한다.

② 제1항에 따라 통보받은 공공기관은 농지전수조사 결과를 즉시 본인의 행정자료에 반영하여야 한다.

③ 조사결과의 구체적인 활용에 대해서는 대통령령으로 정한다.

제3장 농지전수조사위원회 설치 및 운영

제9조(중앙농지전수조사위원회) ① 농지전수조사에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙농지전수조사위원회(이하, '중앙위원회'라 한다)를 설치·운영한다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의하여 의결한다.

1. 기본계획의 수립 및 변경에 대한 사항
2. 조사결과에 따른 관련 법령의 제·개정 및 제도 개선에 관한 사항
3. 그 밖에 농지전수조사에 필요하여 중앙위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항

③ 위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 21명 이내의 위원으로 구성한다.

④ 위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 민간위원으로 하되, 민간위원인 부위원장은 위원회에서 호선하여 선정한다.

⑤ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 기획재정부장관·행정안전부장관·농림축산식품부장관·국토교통부장관
2. 농업인 또는 농업인단체의 대표자와 농업·농촌에 풍부한 학식과 경험이 있는 사람으로서 위원장이 위촉하는 사람

⑥ 제5항 제2호에 따른 위원의 임기는 2년으로 한다.

⑦ 위원회의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장(보칙)

제11조(농지에 대한 사전 신고제 도입) 농지의 소유자는 농지전수조사사업 전에 실행기관에게 임의로 자신이 소유하고 있는 농지에 대하여 제7조 제2항에서 정한 항목을 신고할 수 있다. 사전신고의 구체적인 방법, 내용 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

제12조(비밀유지)

농지전수조사사업에 종사하는 자와 이에 종사하였던 자가 농지전수조사사업 중에 직무상 알게 된 사항을 업무 외의 목적으로 사용하거나 다른 자에게 제공하여서는 아니 된다.

제13조(농지전수조사사업 예산)

농지전수조사에 대한 예산은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에서 정하고 있는 농지관리기금에서 충당한다.

제14조(국회보고)

중앙농지전수조사위원회는 농지전수조사사업을 종료한 후 3개월 이내에 종합보고서를 작성하여 국회에 보고하여야 한다.

제15조(벌칙적용의 공무원 의제)

제5조 제1항에 따라 농지전수조사사업을 시행하는 실행기관의 임직원 및 조사종사자는 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정에 따른 벌칙을 적용할 때는 공무원으로 본다.

부 칙

제1조(시행일)이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간)이 법은 이 법 시행일로부터 5년이 되는 날까지 효력을 가진다.

농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정을 위한 국회 토론회

토론문 1

농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정을 위한 국회 토론회 토론문

강마야

충남연구원 연구위원



1. 농지전수조사특별법 제정 필요성과 명분

○ 첫째, 70년 동안 단 한 번도 실행하지 않은 농지전수조사, 국가의 의무

- 현재까지 일부 드러난 상황(LH직원의 농지투기 사건, 경실련이 조사발표한 ‘국회의원의 농지소유 조사결과’, ‘광역지자체 및 기초지자체 선출직 공무원의 농지소유 조사결과’ 등)만 보더라도 농지관리가 제대로 이뤄지고 있지 않다는 증거이고 이는 국가가 기본 의무를 방기한 것이라고 볼 수 있음.
- 농업생산에서 가장 근간이 되는 기본요소인 농지는 정부가 설립된 이후부터 현재까지 무관심했던 게 사실이므로 제대로 된 실태조사를 통해서 모든 이들이 자각, 각성하는 계기가 필요함.
- 농지소유 측면과 농지이용 측면은 물론이고 농지전용 측면, 더 나아가서 농지보전을 어떤 방향으로 할지 답을 찾아가는, ‘실태조사’ 여정이 필요함.

○ 둘째, 농지관리 및 농지제도, 농지법, 헌법에 대한 국가의 신뢰성 회복 필요

- 현장 농민들과 국민의 농지 소유와 이용에 대한 불신이 팽배함.
- 예. 불법 농지 취득 → 농지가격 상승 → 불법 농지 임대차 → 8년 자경으로 양도세 감면 혜택 → 직불금 부당수령 → 이농에도 불구하고 농지 소유 가능한 구조, 농업경영체 자격 유지 구조 등
- 이번 LH 사태를 통해 농지전용 심각성 인지, 불법적인 농지 취득과 농지의 투기적 이용 확인, 농지는 이미 농업으로서 이용 목적과 관계없이 시장경제 하에 거래행위 대상으로 전락, 정부의 신뢰성 저하로 연결되는 양상을 보임.
- 예. 각종 개발계획 수립 → 내부정보 활용 → 불법 농지 취득 → 농지가격 상승 → 농지전용 → 농지보상 구조 등

1) 자료 : 임영환.강마야.이문호(2021), (가칭)농지전수조사특별법 제정을 위한 연구, 김정호 국회의원실 연구용역 최종보고서(현재 연구 중, 미발간)

2) 자료 : 1. 경제정의실천시민연합 보도자료(2021), 2022 지방선거 대비, 광역지자체장과 기초지자체장 및 광역지자체의원 농지소유현황 발표 공동기자회견(2021.07.08.).

2. 경제정의실천시민연합 보도자료(2021), 21대 국회의원 농지소유 현황 조사 발표 기자회견(2021.02.01.).

- 정부에 대한 신뢰구축은 비용으로 환산할 수 없는 무형적 가치를 지니는 것이기에 회복을 위해서 엄청난 댓가(비용과 시간 등)를 치르는 게 불가피함.
- 농지전수실태조사 의미는 앞으로 국가가, 정부가 책임지고 농지를 공적인 차원에서 관리하겠다는 신호를 시장에 발신하는 것으로 신뢰회복의 첫 수순임.

○ 셋째, 농지법 등의 전면개정을 위해서 명확한 정량수치 근거 자료 필요

- 정부는 생산수단인 농지가 얼마만큼 확보돼 있고 어떻게 쓰이고 있는지, 향후 얼마나 필요할지, 농민이 실제로 농지를 얼마나 소유하고 있고 비농업인은 어떤 방식으로 소유하고 있는지, 그 이용추이는 어떻게 변하고 있는지, 각종 개발행위를 위해서 농지전용 허가는 계획성 있게 되고 있는지 모니터링 결과 등을 공식 발표해 본 적이 없는, 부끄러운 현실임.
- 농지소유의 예외조항 등으로 얼룩진 누더기식 농지법이 농지전수실태조사 결과를 토대로 전면개정, 더 나아가서 농업식품기본법 전면개정까지 할 수 있는 명분과 당위성을 제공해 줄 수 있기에 이를 적극 활용할 필요가 있음.

○ 넷째, 최근 개정된 농지법에는 현재 농지문제 개선할 수 있는 수단 미반영³⁾

- 최근 농지법 개정내용(2021.08.17.개정)은 ① 농지 취득자격 심사 강화, ② 농지 취득 이후 사후관리 및 제재 강화, ③ 농지관리 행정체계 확충 등임.
- 개인 간 임대차 계약, 미이용 상속농지, 부재지주 및 미경작자(위장농민 등)의 농지취득을 방지할 수 있는 수단 부족 등은 지금 벌어지고 사태들을 방지하기 위해서는 미흡한 수준이라는 비판을 받음.
- 사후관리 단계부터 시작하는 '농지이용실태조사 의무화'는 사전취득 단계를 막지 못하는 한계점을 내포함

○ 다섯째, 현행 농지이용실태조사의 오류를 극복하는 과감한 시도 필요

- 현행 농지이용실태조사는 ① 처분의무에만 초점을 둔 조사목적의 한계, ② 제대로 된 실태조사가 불가능한 현행 행정인력 구조의 한계, ③ 농지이용 측면에만 초점을 둔 조사내용의 한계, ④ 협소한 조사대상 및 조사기간 범위의 한계, ⑤ 조사 이후 후속조치에만 방점을 찍는 한계, ⑥ 조사결과 오류 누적, 정보공유 미흡, 제도개선으로 연계되지 못한 한계, ⑦ 농지보전 및 농지전용은 별도 정보관리, 정보 간 서로 통합.연계되지 못한 한계 등을 지님.
- 이렇게 많은 한계점을 보이는 현행 농지이용실태조사에 예산과 인력을 투입하는 것은 비효율성만 증대시킬 것임에 따라 전국적으로, 전체적으로 조사범위를 확대하는 것이 실효성 확보 가능함.

3) 자료 : 1. 농림축산식품부 보도자료(2021.08.17.), 농지 불법행위에 대한 제재가 강화된다.

2. 농지법[시행 2021. 8. 17.] [법률 제18401호, 2021. 8. 17., 일부개정].

○ 여섯째, 농지 행정정보의 정확성을 확보하는 계기, 현장 관리감독을 재정비하는 계기, 농지정보 고도화 계기

- 농지 행정정보 관리, 농지현장 관리감독 매년 충실히 이뤄졌다면 실태조사 불필요할 것인데 농지 행정정보는 그동안 관리가 허술한 탓에 정확성 측면에서 부실함. 선행연구 경험에 비춰볼 때, 현장실태조사결과와 행정정보 분석결과 불일치가 높은 항목이 다수 발견됨.
- 행정정보 관리의 부실함과 부정확성은 현장 관리감독 부족함을 인정하는 것, 이는 국민들이 국가 책임과 의무, 법률과 제도를 우습게 보는 경향성 강화됨.
- 행정정보에서 확인할 수 없는 농지 소유·이용·정책 부문 실태조사를 통해 농지 관련 행정정보의 정확성 확대 필요함.
- 행정과 함께 농업인 단체 및 마을 단위 민간 참여로 농지 정보 투명성·지속성 제고, 농지 관리의 지속성을 가지려면 농민들과 민간단체가 조사에 참여하는 진행방식이어야 함.

○ 일곱째, 정의로운 세금의 집행과 공정한 자원배분 실현 달성 필요

- 공익직불금, 농민수당 등 현금성 직접지원사업이 실제 농지 경작자가 아닌 농지 소유자에게로 그 수혜가 귀착되어버리는 현실로서 사업취지에 부합하지 않게 되어버렸고 비중이 얼마나 되는지 정확히 알지도 못하는 현실임.
- 대부분의 농업보조사업 지원대상은 '농업경영체에 등록된 자'여야 하고 가장 중요한 기준은 '농지'라는 요소에 기반한 것이 근본문제가 되는 것임.
- 세금을 통해 지원되는 사업이 과연 정의롭게 집행되고 있는가, 공정한 자원배분이 실현되고 있는가 등에 대해서 의문을 해소해야 하는 시점임.

☞ 이와 같은 이유로 **현행 농지법에 농지전수실태조사 실시 의무화를 담기에 부족하므로 특별법 제정이 하나의 대안으로 등장하는 것은 필연적**

- 농지전수실태조사의 명분과 당위성이 시급을 필요로 하고 높은 위상에서 행해야 하므로 현행 농지법으로 담아낼 수 있는 선을 넘어섰음.
- 그리고 농지전수실태 조사범위와 세부 조사항목(내용) 등을 촘촘하게 구성하고 분량이 방대하기 때문에 현행 농지법으로 담아내기에 부족함.

2. 농지전수조사특별법 제정 시 고려사항과 전제조건

- 첫째, 조사공간 범위를 일부 기초지자체만 실시하는 게 아닌 단일 광역지자체만이라도 전체 지역을 대상으로 하는 범위설정을 법안에 명시
- 둘째, 농지와 농민(실제 경작자)은 동일해야 하므로 농지전수실태조사와 동시에 농민에 대한 조사도 포함하는 것으로 법안에 명시
- 셋째, 개인정보보호법 적용 예외사항으로 법안에 명시
- 넷째, 강력한 행정권 발동이 중요한 전제가 됨과 동시에 조사위원회가 높은 위상 확보, 추진체계를 법안에 명시
- 다섯째, 조사결과 이후 후속조치 방안까지 고려하여 법안에 명시
- 여섯째, 특별법 제정으로 인한 역차별, 역피해를 보게 될 계층에 대한 보호장치 마련, 더 나아가서 종합적인 농업정책 구상 필요

☞ 이러한 것을 고려하여 논의전선의 변화, 논의프레임(틀) 변화 유도하는 법률 문구, 정부의 공식적이고 실천적 행동

- 개인의 농지소유와 이용 등의 측면에만 초점을 맞추지 않고 국가가 장기적으로 농지를 어떻게 보전할지에 대한 거대한 목적을 두고 이 조사를 실행한다는 점, 농지정보를 고도화한다는 점을 관철하도록 함.
- 개인 간 투기거래를 발생하게 한 현행 제도의 문제로부터 반성과 평가, 부동산을 바라보는 대한민국 전체의 잘못된 인식과 모순, 국가와 정부의 잘못된 신호가 민간에게 미친 악영향으로 인한 개인의 피해, 그동안 관행에 대한 사과가 반드시 선행되어야 함. 농민에게 신뢰를 주고 시작해야 함.

농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정을 위한 국회 토론회

토론문 2

농지실태조사 및 관리의 필요성

이문호

경남연구원 연구위원



1. 자료와 현실의 괴리

□ (소유) 지난 20년간 농업인의 농지소유 면적은 연평균 1.8%씩 감소

- 168만 ha 중 농업인(법인)이 56.2%(94.4만 ha) 소유, 비농업인 43.8%(73.5만 ha) 소유

□ (이용) 농업인(법인)이 80.6%, 비농업인이 19.4% 이용

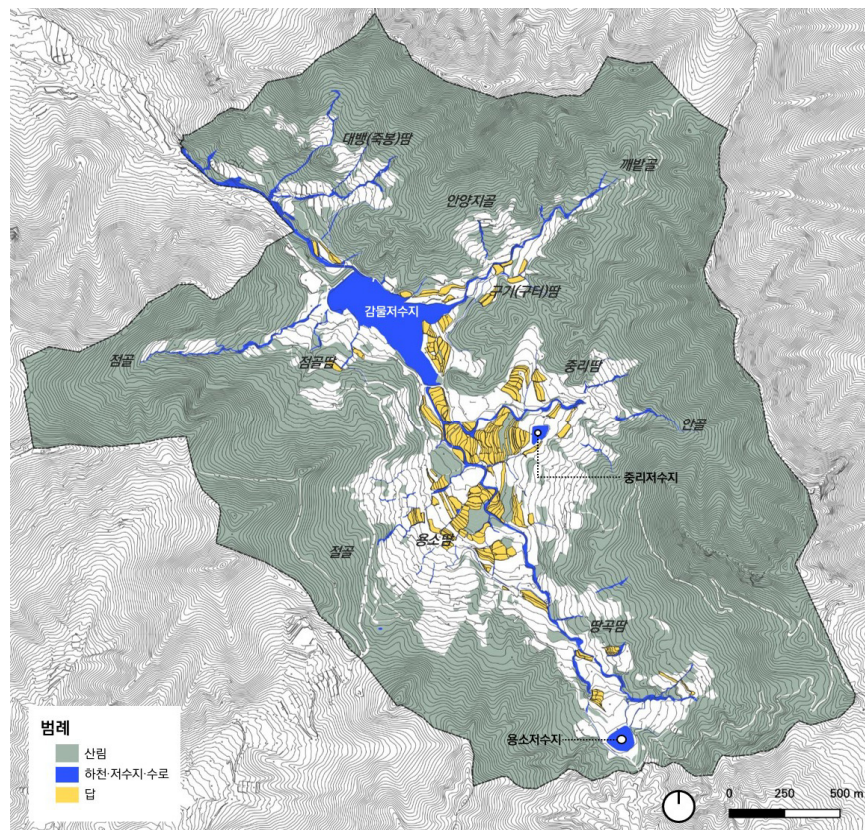
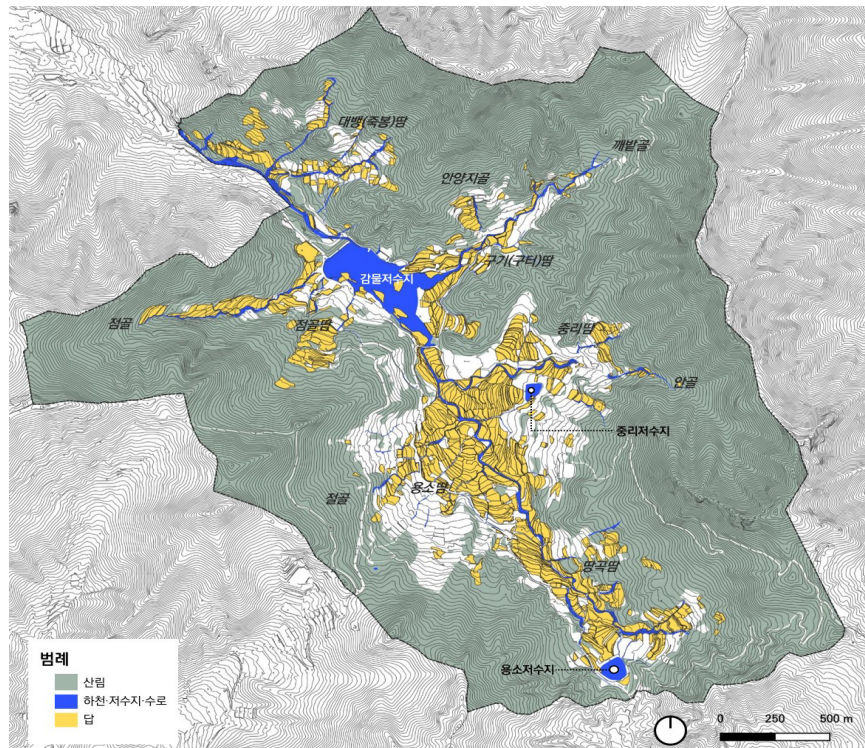
- 농업인자경 83.1만 ha(49.5%), 농업인 소유농지 임대 11.3만 ha(6.7%), 비농업인 소유농지 임대 41만 ha(24.4%), 비농업인 소유 경작 32.5만 ha(19.4%)

□ (실태) 행정자료를 토대로 구축한 필지별 정보와 실제 현장의 농지정보 불일치 및 이용 현황 파악의 한계 사례

- 2020년 9월 ~ 12월(4개월) 간 4개 시군, 6개 법정리 농지전수실태조사
 - 경지정리, 도로개설 등으로 이미 지번이 통합(삭제)된 사례
 - 공부지목과 실제지목의 차이
 - 필지별 자료상의 면적, 소유자 정보 불일치 등
- 밀양시 감물리(※ 2021년 한살림 생명협동 연구⁴⁾)
 - 경남 밀양시 감물리 다량논의 표면적 실태를 직접조사(부산대학교)
 - 지리정보시스템을 통해 자연환경(산림, 초지, 하천), 수리시설(저수지, 수로), 농경지(논, 밭, 과수원, 목장 및 축사), 휴경지로 분류하여 토지이용현황 도출 → 약 4주간 지적정보와 실제 이용현황 도보 조사
 - 지적도상 논면적은 감물리 전체의 10.8%(84.7ha)
 - 현장조사를 통해 실제 벼농사(6월 기준)가 진행중인 논은 2.7%(21.0ha)

4) 다량논 사례조사를 통해 다량논의 의미, 보전타당성, 보전방안 제시가 목적인 연구

〈그림 1〉 지적도 상의 논(위 그림)과 현장에서의 논(아래 그림)



자료: 기후위기 시대 다량논의 지속가능성과 보전방안 연구

2. 예상되는 농지의 소유·이용 변화

□ (소유)비농업인의 농지소유 확대예상

- 실태조사 결과, 농업경영목적의 농지취득이 67%, 상속, 주말체험영농 등 농지법상 예외적 농지취득 11%(확인불가 22%)
 - 부재지주*의 농지소유: 조사면적의 30%
 - *시군경계를 벗어나 거주하면서 영농활동을 하지 않는 농지소유주
 - 상속농지 중 부재지주 소유비중은 50% 수준이며 농촌지역이 더 심각
 - 고령화로 농지의 상속, 증여비율 증가(특히 전형적인 농촌지역 중심)
 - 농지전용 증가 예상(도농복합 및 도시근교지역 중심)

□ (이용)휴경 및 임차농 비율 급격히 증가예상

- 실태조사 결과, 자경 36.2%, 임차 49.5%(개인 42.4%, 국가 7.1%), 휴경 5%(*밀양 감물리 휴경지 38.7%)
 - 1996년 이후 소유자변경 필지로 한정할 경우에도 개인간 거래비율 83%
 - 고령화와 상속, 증여로 인해 임차농 비율 급격히 증가예상
 - 전형적인 농촌마을을 중심으로 휴경·폐경비율 증가예상

3. 농지실태조사의 필요성·중요성

□ 현행 농지의 정확한 실태파악과 정책발굴·개선

- 농지제도 개선의 출발점, 농지관련 정책발굴과 개선의 초석
 - 농지 이용 등 표면적 변화에서부터 소유권 변동과 같은 이면적 변화까지 종합적으로 파악·시스템화 → 면적, 생산량, 가격 등 농업관측과도 연계
 - 농지를 기반으로 한 제도(공익직불제, 임대차 등) 개선 방안마련과 직결

□ 농촌의 난개발·저개발 실태와 공간계획에 활용

- 국토계획상 농촌의 용도지역에 대한 세밀한 대응체계 마련
- 현행 대부분의 농촌은 관리지역으로 농지전용 등에 따라 마을내 공장입지 등 난개발 심각
 - 농촌공간계획 등 농촌재생, 농촌 삶의 질 향상을 위한 기초자료

농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정을 위한 국회 토론회

토론문 3

농지전수조사 특별법 제정 토론문

박석두

GS&J 인스티튜트 연구위원



1. 농지전수조사 특별법 제정의 필요성

- 전수조사의 필요성: 헌법의 경자유전 원칙과 농지법이 규정하는 농지제도의 핵심은 농업인과 농법인만이 농지를 소유할 수 있으며, 농지임대차는 원칙적으로 금지하는 규정임에도 비농업인의 농지소유와 농지임대차는 계속 확대되어 왔으며, 앞으로 더욱 확대되어 전체 농지의 80% 이상이 비농업인 소유 및 임대차 농지가 될 것으로 예상되고 있음. 그럼에도 그 실태는 정확히 파악되지 못한 실정임. 이번 농지법 개정으로 농지원부를 농지대장으로 개편하게 되었는데 그 핵심은 농지임대차 실태 파악임. 비농업인 농지소유 및 농지임대차 실태를 정확히 파악하기 위해서는 농지전수조사가 필수적임.
- 특별법 제정의 필요성: 농지전수조사를 하기 위해서는 다년에 걸친 조사의 인력과 기구 및 예산 등이 확보되어야 하는데, 이를 위해서는 한시적인 성격의 특별법이 필요함.

2. 농지전수조사의 총괄 책임자는 국무총리보다 농식품부장관이 적합

- 특별법 초안에 국무총리가 기본계획의 수립자 및 실행기관 선정자, 중앙농지전수조사위원회 위원장 등으로 설정되어 있는데, 그 이유는 농림축산식품부 외에 기획재정부·행정안전부·국토교통부 등과의 조사 및 자료에 관한 협의·협조 때문이라고 생각됨.
- 총괄 책임자를 농림축산식품부 장관으로 설정하는 것이 조사사업을 추진하는 데 효율적이라고 생각함.
 - 이유: 계획의 수립, 예산의 책정과 집행, 중앙-시·도-시·군 등 각급 행정관서의 참여와 협조 등을 위해서는 단일 부처에서 책임과 권한을 갖고 사업을 추진하는 것이 효율적이라고 생각함.
 - 다른 부처와의 협의 및 자료 이용에 관해서는 특별법에 규정하는 것으로 가능할 것임.

3. 실행기관에 관하여

- 초안에는 국무총리가 선정하는 실행기관의 장이 농지전수조사 실행계획을 수립하고 조사 종사자를 모집하는 한편 다른 공공기관의 장과 법원행정처장에게 행정자료와 가족·등기

전산자료 등의 제공을 요청할 수 있도록 하였음.

- 실행기관은 농지전수조사의 실시계획 수립부터 모든 조사 업무를 수행하는 공공기관으로서, 여기에는 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관·지방공사·지방공단·학교·특수법인·종합신용정보 집중기관이 해당된다고 하였음.
- 실행기관으로는 농지제도와 정책 및 관련 공부와 농지관리기금 등을 관장하는 농식품부와 그 산하기관인 한국농어촌공사 등이 불가피한데, 실행기관을 법에서 특정하지 않는 이유가 무엇인지 의문임.

4. 조사 방법

- 농지전수조사는 전국의 모든 농지에 대해 법정리별로 편제되어 있는 지번별로 소유·임대차 실태를 조사하여 읍·면 단위로 취합·편철하여 보관하고, 조사 결과를 시·군·구·시·도-전국 단계로 집계하게 될 것임.
- 필지별 조서를 작성할 경우 통일된 양식의 문서를 준비하고, 가족·등기 전산자료 등을 미리 확보하여 그것을 참고하도록 하거나 그 내용을 미리 조서에 기록한 다음 조사하는 것도 조사의 정확성과 편의성을 높이는 방법이라고 생각함.

5. 농지전수조사 사업의 예산

- 농지관리기금을 조사 사업의 예산으로 활용하더라도 그 예산은 농림축산식품부의 예산에 포함되는데, 이 액수만큼 다른 사업비 예산을 감축하지 않아야 하며, 추가되어야 함.

6. 사후처리

- 농지법 위반 농지의 처리: 농지법에 따른 처분 명령을 하지 않고 일정기간 자율 처분토록 경과 규정을 두며, 그 기간 중에는 농지법의 처분명령이나 과태료 부과 등의 벌칙 적용 배제, 기간 내 미처분이라도 농어촌공사에 장기 임대위탁 허용 등
 - 이유: 전수조사에 자발적 참여 장려 및 기피 예방, 조사 후 농지임대차를 농지이용 효율화의 핵심 수단으로 활용

7. 조사결과 활용

- 농지전수조사의 결과는 농지대장에 직접 활용하도록 하되 그 외에 읍면별 임대차 농지대장, 상속농지 대장, 이농자 소유 농지대장 등을 작성하도록 할 필요가 있음.

- 임대차 농지와 상속농지 등을 파악하여 따로 관리할 필요가 있으며, 이를 위해서는 그 실태를 장부에 기록하는 것이 중요함.
- 농지전수조사의 결과를 농지대장 등 각종 장부에 기록한 이후 지속적으로 내용을 갱신하는 방안을 반드시 강구하도록 함.

농지전수실태조사 특별법(가칭) 제정을 위한 국회 토론회

토론문 4

“(가칭) 농지전수조사 특별법 제정”에 관하여

송재일

명지대 교수



토론에 앞서 농지전수조사 특별법 제정과 관련하여 발표를 해주신 법무법인 연두의 임영환 변호사님의 노고에 감사드립니다. 미리 보내주신 발표문을 통해 그 입법취지와 구체적인 법안의 내용을 알 수 있어서 무척 공부가 되었습니다. 발표문과 발표를 통해 많은 궁금증이 해소되었으나, 그래도 남아있는 몇 가지 궁금한 점을 말씀드리는 것으로 토론에 갈음할까 합니다.

첫째, 특별법의 성격에 관하여 궁금합니다. 이 법은 농지전수조사를 위해 1회성에 그치는 한시법인지 아니면 향후에도 정기적으로 실시하는 것인지 살짝 궁금했습니다. 이는 한시법이 아니라면 이는 자연스럽게 다음에서 말씀드리는 농지전수조사의 유형과 관련되어 문제되기도 합니다.

둘째, 농지전수조사의 성격이나 정기적으로 하는지 실시 횟수 등도 궁금합니다. 법령을 찾아보니 다음과 같은 패턴을 찾을 수 있었습니다

① 제1유형: 전수조사 또는 표본조사

- 제1유형은 경제총조사 등 통계청에서 실시하는 방식이고, 전수조사 또는 표본조사를 한다는 특징이 있었습니다.

경제총조사 규칙⁵⁾

제6조(조사단위 및 조사방법) ① 경제총조사는 조사대상 사업체를 단위로 하여 전수조사 또는 표본조사로 실시한다. <개정 2020. 12. 23.>

② 경제총조사는 조사대상 사업체의 대표자 또는 이에 준하는 사람을 응답대상으로 조사한다.

③ 경제총조사는 제11조에 따라 채용한 조사요원이 면접조사의 방법으로 실시한다. 다만, 통계청장이 필요하다고 인정하는 경우에는 인터넷이나 우편 등을 통한 응답자 기입조사의 방법으로 할 수 있다. <개정 2020. 12. 23.>

④ 통계청장은 제3항에 따른 조사방법으로 획득한 자료와 함께 「통계법」 제24조에 따라 제공받은 행정자료를 활용하여 통계를 작성할 수 있다. <신설 2020. 12. 23.>

이러한 제1유형에 속하는 전수조사로는 광업·제조업조사 규칙⁶⁾에서도 발견할 수 있었습니다.

5) [시행 2020. 12. 23.] [기획재정부령 제817호, 2020. 12. 23., 일부개정] 통계청(경제총조사과), 042-481-3771

② 제2유형: 전수조사(5년)와 표본조사(매년)

제2유형은 관상어산업 실태조사와 같이 전수조사와 표본조사를 같이 하되 실시주기만 달리하는 것입니다.

관상어산업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행령 (약칭: 관상어산업법 시행령)⁷⁾

제5조(관상어의 종류별 생산량 조사) ① 해양수산부장관은 법 제6조제1항에 따른 관상어산업에 관한 통계작성을 위하여 실태조사 외에 관상어의 종류별 생산량에 관한 조사를 실시하여야 한다.

② 제1항에 따른 조사는 전수조사와 표본조사로 구분하여 실시하되, 전수조사는 5년마다 실시하고 표본조사는 매년 실시한다.

③ 제2항에 따른 전수조사는 「통계법」 제5조의3에 따라 실시되는 총조사와 연계하여 실시한다.

이러한 제2유형에 속하는 전수조사로는 교통약자의 이동편의 증진법 시행규칙 (약칭: 교통약자법 시행규칙)⁸⁾에서도 발견할 수 있었습니다.

③ 제3유형: 표본조사를 원칙으로 하되, 필요한 경우 전수조사

제3유형은 표본조사를 원칙으로 하되, 필요한 경우 전수조사를 하는 특징이 있고, 정신건강실태조사가 대표적인 예입니다.

군보건의료에 관한 법률 시행령 (약칭: 군보건의료법 시행령)⁹⁾

제11조(정신건강 실태조사의 대상·시기 등) ① 법 제16조의2에 따른 정신건강 실태조사(이하 “정신건강 실태조사”라 한다)는 정기조사와 수시조사로 구분하여 실시한다.

② 제1항에 따른 정기조사는 매년 복무 중인 군인등을 대상으로 표본조사를 원칙으로 실시하되, 필요한 경우에는 전수조사로 실시할 수 있다.

③ 제1항에 따른 수시조사는 필요시 국방부장관이 그 대상과 시기 등을 정하여 실시할 수 있다.

④ 정신건강 실태조사에는 군 정신건강의학과 전문의가 참여하여 정신건강 상태의 유형 및 정도 등에 대하여 실시한다.

⑤ 정신건강 실태조사의 방법은 다음 각 호와 같다.

6) [시행 2021. 11. 9.] [기획재정부령 제868호, 2021. 11. 9., 일부개정]

7) [시행 2016. 6. 23.] [대통령령 제27245호, 2016. 6. 21., 타법개정]해양수산부(양식산업과), 044-200-5642

8) [시행 2021. 8. 27.] [국토교통부령 제882호, 2021. 8. 27., 타법개정]

9) [시행 2020. 10. 27.] [대통령령 제31122호, 2020. 10. 27., 일부개정]
국방부(보건정책과), 02-748-6657

1. 부대 방문 등에 의한 설문조사

2. 국방의료정보체계 등 관련 정보관리시스템에 의한 자료조사

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 정신건강 실태조사에 필요한 사항은 국방부장관이 정한다.

[본조신설 2014. 6. 11.]

○ 셋, 우리나라 농지의 정의가 지목주의가 아닌 현황주의를 택하고 있고, 농업인 정의도 열거주의라서 전수조사의 대상을 확정하기가 쉽지 않을 것 같고, 농업경영의 적법성이나 임대차의 적법성을 논할 때 문제가 많이 생길 것 같습니다. 사실 이러한 문제는 농지 관련 분쟁의 선결문제이기도 합니다.

○ 끝으로 영역을 구분한 것과 관련하여 세세한 분류가 되어 있어서 발표자의 고민을 엿볼 수 있었습니다. 조사영역의 확정은 여전히 쉽지 않아 보이지만 이것이 관건이 될 것이라고 보기에, 이 항목에 국한하기보다 ‘등’을 붙이고, 시뮬레이션을 미리 해보는 것은 어떠한지 궁금합니다. 감사합니다.

- 공통영역 : 필지지번, 공부지목, 공부면적, 실제지목

- 소유영역 : 소유자명, 소유자 성별, 소유자 연령, 취득연도, 취득원인(매매, 증여, 상속 등 포함), 취득목적(영농, 체험 등) 농지원부(농지대장) 등록여부, 영농승계확보 여부, 소유자 주소

- 이용영역 : 경작자명, 자경여부(자경, 위탁, 임대차), 재배품목, 노지 및 시설여부, 임대차의 구체적 내용(임대차연도, 임대료 납부방법, 계약기간, 계약서 작성, 임차료, 관내·경작자, 유희농지(휴경, 방치), 농막등 시설물 설치 현황

- 보전영역 : 농업진흥구역 여부, 최근 5년간 전용 현황(사유, 면적, 불법 여부 등), 전용계획 여부

- 정책영역 : 공익직불금 수령유형 및 종류, 직불금 수령자, 농업경영체등록여부

MEMO

A large rectangular area with rounded corners, containing 25 horizontal lines for writing.



Lined area for writing notes, consisting of 20 horizontal lines.

MEMO

A large rectangular area with rounded corners, containing 25 horizontal lines for writing.

