

## 충남 마을농지 소유 및 이용 실태, 그에 따른 개선과제

강 마 아

충남연구원 경제산업연구실 연구위원  
kmaya@cni.re.kr

이 도 경

충남연구원 경제산업연구실 연구원  
lg6678@cni.re.kr

※ 실태조사 협조 및 자문 : 김학진 이장, 이택현 이장, 전량배 이장, 최용혁 이장

이번 연구는 충남 마을 내 농지소유 및 농지이용 실태를 조사, 분석, 진단하여 농지제도 관련 개선해야 할 과제, 정책방향을 도출하고자 함.

### CONTENTS

1. 서론
2. 충남 마을의 농지소유 및 농지이용 실태 (정량 측면)
3. 충남 마을의 농지소유 및 농지이용 실태 (정성 측면)
4. 개선과제 및 정책방향
5. 결론

### 요 약

- 충남 마을의 농지소유 및 농지이용 실태(정량 측면)는 다음과 같음.
  - 소유 실태 : 자가소유 54.1%, 임차 39.1%, 임대 2.5%, 기타(공유, 명의차용, 휴경 등) 1.6%, 모름 2.7%, 마을주민 본인이 직접 소유한 경우가 가장 높음, 자가소유 농지의 필지 주소와 경영자 주소는 대부분 해당시군으로 일치, 단, 농지원부 분석 결과는 대부분 타지역 주소로 되어있는 1ha 미만의 소규모 농지가 많은데 이는 상속농지로 추정
  - 이용 실태 : 마을농지의 약 85% 이상이 자경, 마을농지 농업적 이용 정도는 매우 높은 편, 재배작물선택은 지목이 아닌 경영주 선택에 달림, 상위 10명이 해당마을 농지의 70%이상 경작(마을이장 상위 그룹 포함)
  - 정보 실태 : 쌀고정+쌀변동직불금 64.4%, 밭고정직불금 20.7% 등 수령, 경작자가 정상으로 수령하는 경우 약 78%이고 나머지는 소유주와 임차농 간 여러 형태로 거래, 개별공시지가 마을별 편차 존재, 토지대장 관리 양호한 반면, 나머지 농정전담 행정기관의 정보관리 수준 미흡, 실제 경작자와 소유자 불일치는 약 50%, 부재지주 및 외지인 소유는 약 22%로 추정
- 충남 마을의 농지소유 및 농지이용 실태(정성 측면)는 다음과 같음.
  - 농지소유 실태 : 투기세력이 소유한 농지, 비자경 상속농지의 농업적 이용 걸림돌, 세금 감면혜택에 따른 불법적 농지소유 관행, 농지소유를 생산수단이 아닌 투자수단으로 인식 등
  - 농지이용 실태 : 농지임대차라는 일반 현실을 뒷받침하지 못하는 법과 제도 한계, 농지 지적경계 미정리로 공정하지 않은 농지 이용, 마을농지 이용의 양극화 추세 등
  - 농지정보 실태 : 행정리 마을이장 중심의 행정관리체계와 법정리 중심의 행정 정보체계 간 불일치, 농지관련 행정자료 간 법적효력 충돌, 자료 관리기관과 부서가 다원화로 정량수치 오류와 불일치 등
- 개선과제 및 정책방향을 다음과 같이 제안함.
  - 농지소유 및 농지이용 측면 : 농지법 가치와 이념 재차 강조, 농지이용 활성화 혹은 확대를 위한 농지임대차 합법화, 마을단위 농지공동관리규약 및 마을 농지마을사람위원회 등 협의체 장치, 충남 및 전국단위 마을농지 전수실태 조사 실시 등
  - 농지정보 및 농지종합 측면 : 농지정보에 대한 문제해결 플랫폼 구축, 농지 관련 행정자료의 통합-연계, 농지관련 행정자료 관리부서 일원화, 행정리 단위(자연마을)까지 필지정보 세분화, 관련 개인정보보호법 일부 개정 등



# 01 서론

## • 연구의 배경 및 필요성

- 첫째, 왜곡된 농지소유 구조는 왜곡된 농지이용 구조를 심화하게 됨. 농사짓기에 좋은 위치의 지역은 귀한 자원으로서 치열한 쟁탈전 발생, 농사여건이 좋지 않은 지역은 경작자를 찾지 못해서 휴경농지로 방치, 혹은 부재지주 농지는 임차인이 우위를 차지함.
- 둘째, 불평등한 농지소유 구조는 농가소득의 불평등 구조로 이어짐. 보조금 및 직불금과 같은 각종 정책과 사업 측면에서 불평등한 현상이 벌어지고 있는데 이는 농가소득 양극화 및 불평등으로 연계되는 구조임. 농지소유 문제가 크게 기여한 것으로 파악함.
- 셋째, 농지가 생산수단으로서 제대로 작동하고 있는가에 대한 위상 문제임. 고령화 및 감소화 현상과 맞물려서 일부 농지는 생산수단이 아닌 자산수단으로서 작동, 일부 농지는 농업을 은퇴하지 않고 직불금 및 연금 혜택 등 기초 생활수단으로서 작동함.
- 넷째, 전국적으로 농지실태조사 미실시, 그로 인한 정확한 농지 통계조차 파악되지 않고 있고 추정치를 사용한다는 점임. 헌법 상 경자유전 이념과 원칙, 현실에서 나타나는 경작자와 소유자 불일치 현상 사이에 간극이 생긴 농지, 현장의 관리감독과 법률 집행이 제대로 이뤄지지 않으면서 결국 농지소유와 농지이용 간 모순이 악순환하는 구조가 됨.
- 이번 연구는 위와 같은 문제인식 하에 농촌지역 마을에서 농지는 어떤 위상을 가지고 있는가에 대한 질문으로부터 시작, 농지제도 개선과제와 정책방향을 제시하고자 함.

## • 연구의 목적

- 충남 마을 내 농지소유 및 농지이용 실태를 조사, 분석, 진단하여 농지제도 관련 개선해야 할 과제, 정책방향을 도출하고자 함. 이를 위해서 마을농지 전수실태조사 외에도 마을주민 전수 실태조사와 농지관련 행정자료를 병행하여서 분석하고자 함.

• 연구의 내용

- 첫째, 충남 마을 내 농지를 어떤 이들이 소유하고 있는가에 대한 농지소유 실태, 어떤 이들이 이용하고 있는가에 대한 농지이용 실태를 조사, 분석하고자 함.
- 둘째, 충남 마을 내 농지가 행정차원의 필지별 농지정보 체계와 잘 연동되어 관리되는가에 대하여 진단, 분석하고자 함(농지 정보관리 실태).
- 셋째, 충남 농지소유와 농지이용 실태 조사 및 분석, 농지관련 행정자료를 결합한 진단 결과를 기반으로 농지제도 관련 개선해야 할 과제, 정책방향 등을 도출하고자 함.

• 연구의 추진체계([그림 1] 참고)

- 마을농지 전수실태조사를 중심에 두고 마을농지 정보를 조사, 분석, 진단하되 정량 측면과 정성 측면으로 진행, 이후 마을주민 전수실태조사와 농지관련 행정자료를 연계, 결합시켜서 분석을 병행, 결과를 토대로 개선해야 할 과제 및 정책방향을 도출함.

[그림 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.

## 02

# 충남 마을의 농지소유 및 농지이용 실태 (정량 측면)

### 1. 조사개요

- 조사명 : 충남 마을 농지소유 및 이용실태 조사(정량 측면, 정성 측면)
- 조사목적 : 충남 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), 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)
- 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 : 가구주이름주민이름, 가구원수(명), 농업경영체 등록여부, 가족형태, 농가경영주 구분, 농가경영주 연령대, 농가 구분, 사람 구분, 농업경영활동(주 재배작목, 규모(평·마지기·사육두수), 영농형태(농기계 등), 노동력 고용형태, 비농업경영활동(직업명, 취업상태, 취업처)

- 조사대상과 범위 : 법정리 전체 중 1개 행정리 조사대상으로 설정
  - 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.
- 분석틀 : 마을농지 전수실태 조사결과를 기준으로 마을주민 전수실태 조사결과와 농지관련 행정자료를 결합([그림 2] 참고)

[그림 2] 분석틀

구분	추출 정보	주요 내용
마을주민 전수실태조사	마을주민 정보(행정리 4개 마을)	연령, 개인속성, 농업활동, 비농업활동 등
▼ (해당마을 주민정보를 마을농지 실태분석에 활용)		
마을농지 전수실태조사	마을농지 정보(행정리 4개 마을) - 정량 측면, 정성 측면	경작자 속성, 농지 소유 실태, 농지 이용실태 등
▲ (해당마을 주민 경영체, 농지원부 등 정보를 마을농지 실태조사분석에 활용)		
농지관련 행정자료	농업경영체 등록정보 농지원부, 농지조서, 농지취득, 농지전용, 직불금 내역자료, 토지대장, 토지이용계획, 개별공시지가, 친환경 인증정보 등 10개 자료(행정리 4개 마을)	필지별(농지번호별) 행정자료 일치 여부, 경영주명·실제 경작자명·소유자명 명의 일치 여부, 필지 주소지와 경영주 주소지(관리기관 시군구) 일치 여부, 자경임차 일치 여부 등

주 : 저자 작성함.

- 분석자료와 방법 : ① 마을농지 전수실태 조사결과, ② 마을주민 전수실태 조사결과, ③ 10개의 농지관련 행정자료 등 3개 자료를 총 5단계에 걸쳐서 결합(농지번호 기준 merge), 마을농지 통합데이터 구축 및 분석([그림 3], [그림 4] 참고)

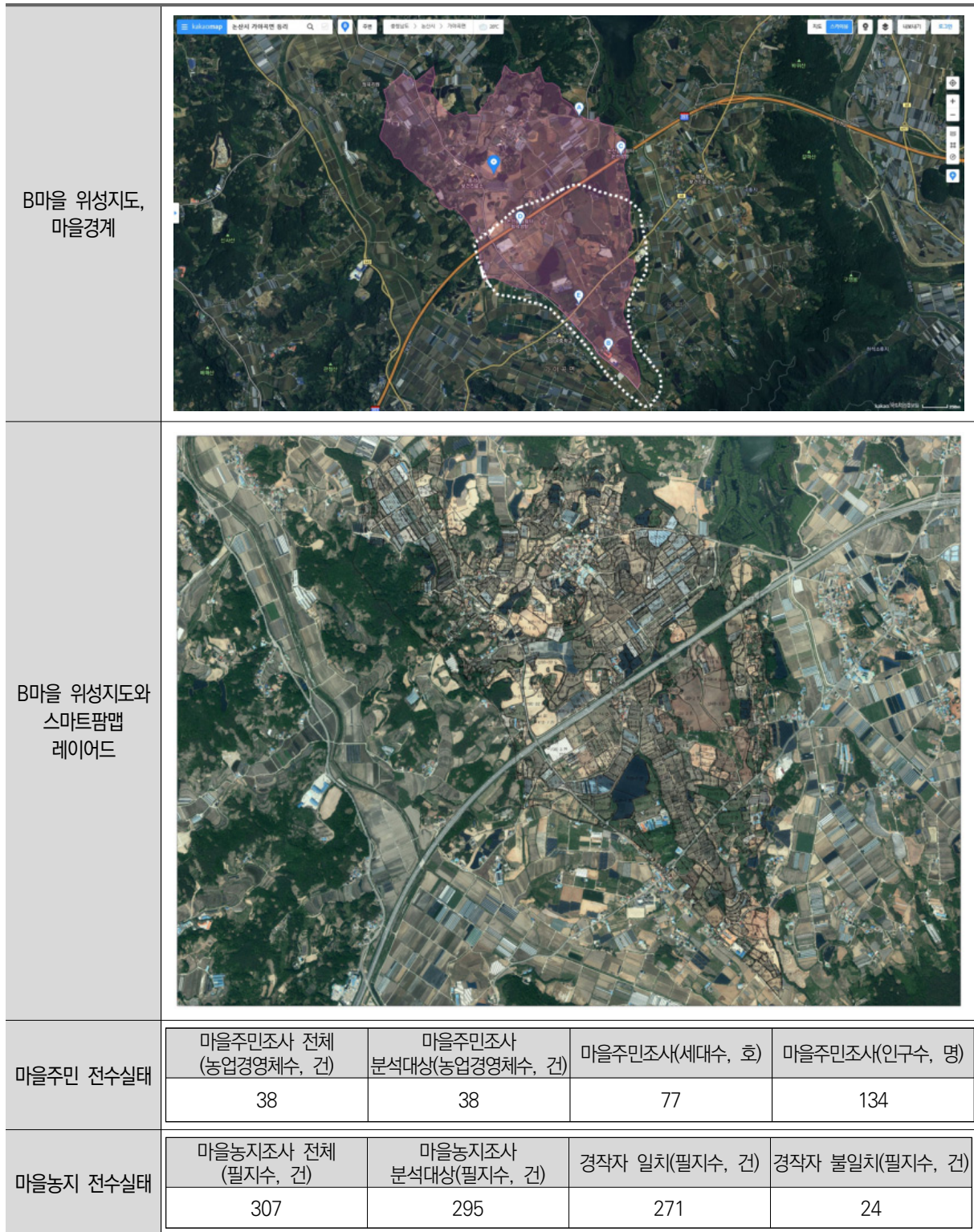
[그림 3] 분석자료와 분석방법

구분	분석자료	분석방법
1단계	마을주민 전수실태조사 자료	마을주민 전수실태조사 자료코딩, 결과 분석
▼		
2단계	마을농지 전수실태조사 자료	마을농지 전수실태조사 자료코딩, 결과 분석 * 현장조사 시 스마트팜맵 지도 직접 활용
▼		
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.



[그림 4] B마을 공간지도 예시



주 : 저자 작성함.

## 2. 조사결과

### • 조사대상 4개 마을의 인구, 세대, 농업경영체 현황(〈표 1〉 참고)

- 인구 및 가구의 경우, A마을은 60호에 136명, B마을은 77호에 134명, C마을은 109호에 230명, D마을은 46호에 78명임.
- 농업경영체 경우, A마을은 26건, B마을은 38건, C마을은 57건, D마을은 28건으로서 D마을을 제외하고는 전체 마을주민 중 약 30% 미만이 농업활동에 종사하고 있음.
- 연령대는 60대와 70대 집중 분포, 원주민 구성 높지만 마을주민 구성원은 농가 외에도 재촌 비농가, 귀촌인 등 다양한 사람 구성, 2명 가구원인 부부 가족형태 이룸.
- 마을주민의 농업활동은 주요 재배품목으로서 쌀 품목, 영농형태로서 직접 영농형태가 많지만 위탁 영농형태도 많음. 자가노동 형태가 가장 많지만 임시 고용형태도 많음.
- 마을주민의 비농업활동은 건설업, 건축업, 회사원, 자영업, 일용직에 이르기까지 다양한 범위에 걸쳐서 활동함.

[표 1] 조사대상 4개 마을의 인구세대농업경영체 현황

(단위 : 건, 호, 명, %)

구분	마을농지조사 전체 (농업경영체수)	마을농지조사 분석대상 (농업경영체수A)	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 : 저자 작성함.

### • 조사대상 4개 마을의 농지 기초현황(〈표 2〉 참고)

- 필지수는 최소 141건에서 최대 499건, 농지면적은 최소 33.3ha에서 최대 66.0ha임.
- 경작자와 실 경작자 간 일치하는 비중은 필지수 기준 89.4%, 농지면적 기준 88.7%임.



[표 2] 조사대상 마을의 농지 기초현황(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
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.

• 조사대상 4개 마을의 농지소유 실태로서 소유형태별·친환경인증·소유주체별·부재지주 및 외지인 소유·토지소유권 변동원인별 현황 파악(〈표 3〉 참고)

- 소유형태별 현황은 자가소유, 임차, 임대, 기타(공유, 명의차용, 휴경), 모름 순임.
- 친환경인증 현황은 4개 마을 중 2개 마을, 대부분 자가소유 농지, 약 10% 범위 내임.
- 소유주체별 현황은 마을주민 소유는 대부분 본인 직접 소유, 외지인 소유 중 모르거나 해당 사항 없는 경우 응답이 높음. 부재지주 실태조사 실행의 어려움이 나타나는 부분
- 부재지주 및 외지인 소유 현황으로서 마을농지 전수실태조사 결과, 자가소유 농지는 해당 시군에 있는 비중 높고, 임차 농지는 인접시군 및 그 외 지역에 있는 비중 높음. 즉, 마을농지 필지 주소와 경영자 주소는 대체로 해당시군으로 일치
- 부재지주 및 외지인 소유 현황으로서 농지원부 추가분석한 결과, 최소 15개 시군에서 최대 29개 시군의 일부 지역에 흩어져 존재, 다른 지역에 주소를 두고 있는 농지소유자의 농지면적은 대부분 1ha 미만의 소규모 농지, 이는 대부분 상속농지로 추정함.
- 토지소유권 변동원인별 현황은 소유권이전, 주소변경, 성명(명칭)변경, 축락등기 순임.

[표 3] 조사대상 마을의 농지소유 실태

구분	분석결과
○ 소유형태별 현황	- 자가소유 54.1%, 임차 39.1%, 임대 2.5%, 기타(공유, 명의차용, 휴경 등) 1.6%, 모름 2.7%
○ 친환경인증 현황	- 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	- 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 및 외지인 소유 현황	<p>① 마을농지 전수실태조사 결과</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (농지면적 기준) 해당시군 : 자가소유 농지 54.6%, 임차 농지 38.5%</li> <li>- (농지면적 기준) 인접시군 및 그 외 지역 : 자가소유 농지 2.6%, 임차 농지 97.4%</li> <li>- (필지수 기준) 해당시군 : 자가소유 농지 62.7%, 임차 농지 29.1%</li> <li>- (필지수 기준) 인접시군 및 그 외 지역 : 자가소유 농지 18.2%, 임차 농지 81.8%</li> </ul> <p>② 농지원부 분석결과</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사대상 마을농지가 속한 법정리 전체의 최소 83%에서 최대 95%까지 해당시군에 주소를 둔 필지</li> <li>- 소유농지는 63%~79% 비중, 임차농지는 21%~37% 비중 차지</li> </ul>
○ 토지소유권 변동원인별 현황	- 소유권 이전 사유가 제일 많이 차지(최소 60%에서 최대 85%) - 그 다음은 주소변경, 성명(명칭)변경, 촉탁등기 순

주 : 저자 작성함.

- 조사대상 4개 마을의 농지이용 실태로서 이용형태별·지목별 농지이용·실제 경작자 농지이용·토지이용 사유별 현황 파악(〈표 4〉 참고)
  - 이용형태별 현황은 본인이 직접 경영하는 자경형태가 압도적으로 높은 비중(85.7%)을 차지해서 마을농지 농업적 이용 정도는 높은 편으로 보임.
  - 지목별 농지이용 현황은 지목에 따른 재배작물 선택이 아닌 경제적 요인에 따른 경영주 선택이 더 크게 작용, 서류상 지목과 현행 재배작물과는 연관성이 점차 떨어짐.
  - 실제 경작자 농지이용 현황은 필지이용 편중 및 양극화 현상이 나타나고 있는데 이는 농가 인구의 고령화 및 감소화로 인한 경작자 부족 구조로서 불가피한 현상으로 보임.
  - 토지이용사유별 현황은 행정관할구역 및 행정구역명칭변경, 토지분할, 번지분할 순임.

[표 4] 조사대상 마을의 농지이용 실태

구분	분석결과
○ 이용형태별 현황	- 총 189.5ha 중 본인이 직접 경영(자가경영, 자경) 162.3ha(85.7%), 비자경 24.0ha(12.7%), 모름 31.0ha(1.7%)
○ 지목별 농지이용 현황	- 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
○ 실제 경작자 농지이용 현황	- 상위 10명이 해당마을 농지의 70% 이상 경작, 마을이장이 상위 그룹에 포함 - C마을만 다소 균형적인 농지이용 현황(필지수 기준 42.9%, 농지면적 기준 48.2%)
○ 토지이용 사유별 현황	- 행정관할구역변경 및 행정구역명칭변경 토지이용 사유가 절반 이상 차지 - 그 다음은 토지분할되어 본분에 타부번 부여, 번지분할, 지목변경 순

주 : 저자 작성함.

- 조사대상 4개 마을의 농지정보 실태로서 농업직불금 종류별 수령·농업직불금 수령 유형별·개별 공시지가 현황 파악(표 5) 참고)

- 농업직불금 종류별 수령 현황은 쌀직불금(약 65%), 밭고정직불금, 친환경직불금 순임.
- 농업직불금 수령 유형별 현황은 정상으로 수령하는 경우가 약 78%이고 나머지 11%는 소유주와 임차농이 여러 형태로 거래하고 있는 것으로 나타남. 단, 이 부분 조사결과는 마을이장 혼자 실제 소유주와 경작자 간 정확한 거래 파악이 불가능한 점이 있음.

[표 5] 조사대상 마을의 농지정보 실태

구분	분석결과
○ 농업직불금 종류별 수령 현황	- 쌀고정직불금 33.9%, 쌀변동직불금 30.5%, 밭고정직불금 20.7%, 논이모작보조금 1.0%, 친환경직불금 6.8% 순
○ 농업직불금 수령 유형별 현황	- 정상으로 수령하는 경우(실제 경작자가 수령하는 경우) 78.3% - 소유주와 임차농 분배하는 경우 6.3% - 소유주가 전액 수령하는 경우 4.2% - 소유주가 전액 환원하여서 임차인 수령하는 경우 0.5% - 모르거나 해당사항 없는 경우 10.7%
○ 개별공시지가 현황	- 법정리별 평균값은 최소 11,000원/㎡ 대부터 최대 18,000원/㎡ 대까지 분포 - 개별공시지가 편차가 큰 지역은 A마을이 속한 법정리와 C마을이 속한 법정리

주 : 저자 작성함.

- 마을농지 통합데이터 분석결과로서 필지별 행정자료·실제 경작자와 행정자료 명의·주소지와 경영주 주소지·자경임차와 행정자료 자경임차 등 일치여부(〈표 6〉 참고)
  - 총 1,146건의 필지별 농업경영체 등록정보 필지(농지번호)와 각종 농지관련 행정자료 간 일치율 분석을 통해서 행정자료 관리 상태를 파악하고자 하였는데 평균 일치율은 82.1%인 것으로 나타남.
  - 총 1,146건의 필지별 마을농지 전수실태조사 실제 경작자명과 각종 농지관련 행정자료 소유자명 간 일치율 분석을 통해서 실제 경작자와 소유자 일치 여부를 파악하고자 하였는데 평균 일치율은 50.9%인 것으로 나타남. 일치 수준이 절반 정도에 그쳐서 향후 제도개선 필요성 알려주는 근거, 행정자료와 현장 조사결과 간 차이가 있음은 향후 정확한 농지정보 관리 필요성을 시사하는 대목임.
  - 총 1,146건의 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 각종 농지관련 행정자료 경영주 주소지 간 일치율 분석을 통해서 부재지주·외지인 소유·경작자와 필지 간 지역 차이를 파악하고자 하였는데 평균 일치율은 78.1%인 것으로 나타남. 일치율이 낮을수록 부재지주, 외지인 소유 가능성 높음을 의미(약 22%가 부재지주 및 외지인 소유일 가능성)하고, 개인정보보호법으로 인하여 토지대장 세부 주소 미공개로 정확한 파악 불가함.
  - 총 1,146건의 필지별 마을농지 전수실태조사 자경임차와 각종 농지관련 행정자료 자경임차 간 일치율 분석을 통해서 자경 및 임대차 관리 여부 파악하고자 하였는데 마을농지 전수실태조사 결과와 비교 시 농지원부, 농업경영체 등록정보 모두 낮은 수준, 필지별 자경과 임차 실태는 마을농지 전수실태조사나 행정자료 모두 정확한 판단 불가한 것으로 진단함.

[표 6] 마을농지 통합데이터 분석결과

구분	분석 결과
○ 필지별 행정자료 일치 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 필지별 농업경영체 등록정보와 일치율 높은 행정자료는 토지대장 및 토지이용계획 등 자료(농지정보 관리수준 높음)</li> <li>- 그 다음 농지조서, 직불금 내역자료, 농지원부 순으로 낮은 일치율(농정전담 행정기관의 농지정보 관리수준 상대적으로 낮음)</li> <li>⇒ 필지별 농업경영체 등록정보와 7개 행정자료 간 평균 일치율은 82.1%</li> </ul>
○ 필지별 실제 경작자 명의와 행정자료 명의 일치 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 필지별 실제 경작자와 소유자 간 일치율 다소 높은 자료는 농업경영체 등록정보와 직불금 내역자료</li> <li>- 그 다음 농지원부, 토지대장, 농지취득 순으로 낮은 일치율</li> <li>⇒ 필지별 마을농지 전수실태조사 실제 경작자와 5개 행정자료 상 소유자 간 평균 일치율은 약 50.9%</li> </ul>
○ 필지별 주소지와 경영주 주소지 일치 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 필지별 주소지와 경영주 주소지 간 일치율 높은 자료는 농업경영체 등록정보, 농지조서</li> <li>- 그 다음 직불금 내역자료, 농지원부, 농지취득 순으로 낮은 일치율</li> <li>⇒ 마을농지 전수실태조사 필지 주소지와 6개 행정자료 경영주 주소지 간 평균 일치율은 약 78.1%</li> </ul>
○ 필지별 자경임차와 행정자료 자경임차 일치 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 마을농지 전수실태조사 자경임차와 농지원부 자경임차 간 일치율 34.2%, 불일치율 37.6%, 파악불가 28.2% 등 각 30%대로 유사한 비율</li> <li>- 마을농지 전수실태조사 자경임차와 농업경영체 등록정보 간 일치율 61.6%</li> <li>⇒ 필지별 자경임차와 2개 행정자료 자경임차 간 일치율은 마을농지 전수실태조사 결과와 비교 시 농지원부, 농업경영체 등록정보 모두 낮은 수준, 정확한 판단 불가</li> </ul>

주 : 저자 작성함.

## 03

# 충남 마을의 농지소유 및 농지이용 실태 (정성 측면)

### • 농지소유 실태

- ① 외지인 소유 중 투기세력이 소유한 농지, 비자경 상속농지가 농지의 농업적 이용에 있어서 가장 큰 걸림돌이 된다는 점
- ② 농지소유에 따른 세금 감면혜택은 부채지주, 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 점

### • 농지이용 실태

- ④ 농지임대차가 일반적으로 이뤄지는 현실 속에서 이를 뒷받침하지 못하는 법과 제도의 한계점, 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 점

### • 농지정보 실태

- ⑦ 마을이장 중심으로 관리하는 인적 행정관리체계(행정리 단위), 각종 통계를 생산하고 관리하는 행정정보체계(법정리 단위)가 서로 불일치하여서 부채지주 농지, 외지인 소유 농지, 투기세력 농지에 대해서 정확히 파악하기 힘든 구조

- ⑧ 농지정보 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 일원화 되지 않아서 관리감독이 부실할 수 있다는 점, 수요자 입장에서 자료들이 제공하는 정보의 다층적 구조로 인한 복잡함·어려움·번거로움 등이 있음.

● **농지종합 실태① : 농지소유와 농지이용 불일치로 인해 발생한 제도 현주소를 보여주는 농업경영체 등록 사례**

- 현재 농업경영체 등록은 농지원부보다 충실히 신고하는 편이지만 여전히 불편한 진실이 존재함.
- 다른 자격유지를 위한 수단으로, 상속을 위한 수단으로, 세금혜택을 위한 수단으로, 각종 보조금과 직불금을 수령하기 위한 수단으로서 전락한 사례 등이 있음.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부재지주 소유주가 실제 경작자가 농업경영체 등록을 하지 못하게 하는 경우</li> <li>- 다른 직종에 종사하는 소유주 중 일부는 농민자격 증명수단으로서 구두로만 임대하고 본인이 경작자인 경우</li> <li>- 불법농지에서 경작하는 관계로 농업경영체 등록을 하지 못하는 경우</li> <li>- 임대차계약을 작성하지 않았기 때문에 농지원부 등록 및 농업경영체 등록을 못하는 경우</li> <li>- 부모가 농업경영체에 등록하고 실제 경작은 자식과 친척 등이 경작하는 경우</li> <li>- 직불금 및 보조금 수령을 위해 경작증명 수단으로서 농업경영체에 등록하는 경우</li> <li>- 의료보험 및 국민연금 수령을 위해서 농사를 짓지 않더라도 농민자격 증명수단으로서 농업경영체에 등록하는 경우</li> <li>- 부모가 고령이라서 의료보험 및 국민연금, 농협 조합원 등의 자격을 갖추기 위해 농업경영체 등록은 부모로 하고 자녀가 실제 경작하는 경우</li> <li>- 농사를 하지 않은 고령농 혹은 은퇴농이지만 농협 정조합원으로 가입하거나 자격유지를 위해서 농민자격 증명수단으로서 농지원부 및 농업경영체에 등록하는 경우(실제 경작은 타인)</li> <li>- 농협 조합원 가입을 위해 농지 일부를 자기 명의로 남기려고 하는 경우</li> <li>- 농지를 재산으로 인식해 증여나 상속 시 세금 감면혜택을 받고자 할 때 (임차농이지만) 본인 명의로 된 농지원부나 농업경영체를 소유하고 싶어하는 경우</li> </ul>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

주 : 저자 작성함.

● **농지종합 실태② : 농지소유와 농지이용 불일치로 인해 발생한 제도 현주소를 보여주는 농업 직불금 수령 사례**

- 경작자의 농지소유가 실현되지 않고 임대차가 불법이 되는 현실로 인해서 농업직불금과 같은 현금성 지원사업은 실제 경작자와 실제 소유자 간 다양한 거래유형을 낳음.
- 실제 임차농은 30~40%로서 직불금 수령 받지 못하고 소유주가 농지임대료 할인 조건으로 직접 수령하는 경우가 많다고 함.



- 향후 농지개혁이 안 된 상태에서 농업직불금이 더 확대된다면, 마을 특징별 상황 차이가 있지만 대부분의 마을에서 발생할 수 있는 일들을 상상한 결과는 농업직불금 규모 확대가 전체적으로 농지임차료 상승에 기여할 것이고 그에 따라 농지확보에 어려움이 가중될 것으로 인식, 농지 조건에 따른 차이가 있는데 지역별 농사입지조건 격차를 더 확대할 것이라고 인식(조건이 좋은 지역은 일할 사람 증가, 조건불리지역은 일할 사람 감소), 농사규모에 따라 차이가 있는데 대농과는 상관없고 오히려 소농에게는 도움이 되는 것으로 인식하고 있었음.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- (재촌지주 및 원주민 출신을 포함한 다양한 형태의) 부재지주가 농업직불금을 전액 수령하는 경우</li> <li>- 부재지주 일부가 농업직불금을 수령하는 경우(면적에 따른 비율배분)</li> <li>- 부재지주가 농업직불금을 전액 수령한 후 경작자에게 농지임대료를 인하여주는 경우</li> <li>- 부재지주가 농업직불금을 전액 수령한 후 일부를 다시 지급하는 경우</li> <li>- (실제 경작하지 않는)부재지주가 농업직불금 수령한 후 농지임대료를 협의하는 경우</li> <li>- 읍내지역에 거주하면서 경작하지 않는 고령자 부재지주가 농업직불금을 수령하는 대신 농지임대료는 소액을 받거나 받지 않는 경우</li> <li>- 경작자와 쌀고정직불금 및 쌀변동직불금을 분리하여 수령하는 경우</li> <li>- 경작자가 농업직불금을 수령한 후 소유주가 농지임대료를 인상하는 경우</li> <li>- 소유주가 농지원부 및 농업경영체 작성을 거부하는 경우</li> <li>- 농업경영등록제 등록 후 농업직불금을 포기하게 하는 경우</li> <li>- 농지임대차 계약서 작성자체를 거부하면서 농업경영체 등록은 물론 농업직불금도 받지 못하게 하는 경우</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

주 : 저자 작성함.

## 04

## 개선과제 및 정책방향

### • 개선해야 할 과제([그림 6] 참고)

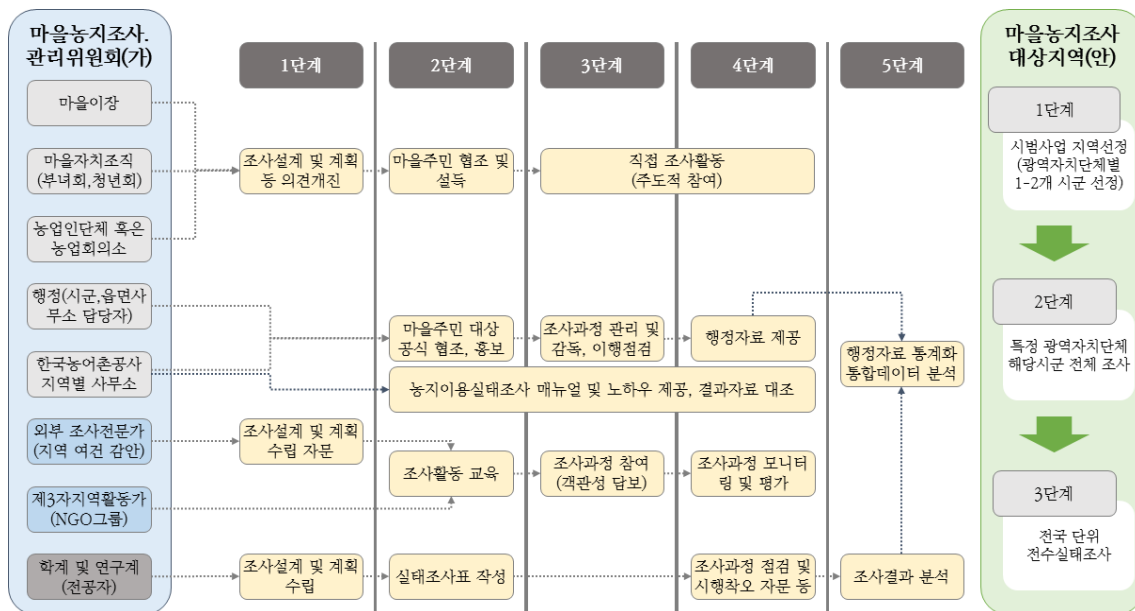
- 첫째, 농지관련 행정자료가 행정리 단위(자연마을)까지 세분화가 되어 있지 않아서 자연마을별 필지에 대한 세부 정보를 조사할 수 없는 한계가 있기에 개선노력 필요함.
- 둘째, 마을단위 지역농업 계획 수립과 실천, 신규로 유입되는 농업인이 경작가능한 농지에 대한 정보 부족, 경작할 수 있는 농지물량 자체의 부족 등으로 농업 진입에 실질적인 어려움이 많기에 마을단위 농지현황 파악을 위한 실태조사 등 개선노력 필요함.
- 셋째, 마을단위 농지전수실태조사가 부재한 관계로 농지에 대한 정확한 현황을 제대로 알지 못하는 현실, 농지관련 행정자료와 각종 정보에 대한 미흡한 관리감독 등으로 인해 신뢰가 무너진 상태, 농지제도를 둘러싼 행정의 신뢰성 회복 및 개선노력 필요함.
- 넷째, 농지관련 용어의 정의와 기준이 명확하지 않아서 생기는 응답의 혼동, 농지관련 행정 자료는 관리부서, 상위법률이 각각 달라서 유사한 정보임에도 불구하고 통합, 연계, 관리가 제대로 되지 않아서 오류 및 정보의 불일치 등이 발견, 필지별 농지관련 행정자료의 통합관리, 농지관련 용어의 정의와 기준 마련 등 개선노력 필요함.
- 마지막으로, 개인정보보호법으로 인하여 농지관련 행정자료 세부정보의 수집과 분석이 불가하기 때문에 과학적인 정책설계나 정책방안이 나올 수 없는 구조인데 상위법률 일부 관련조항 개정이 요구됨.

### ※ 세부내용 보완설명 : 전국단위 마을농지 전수실태조사 방안([그림 5] 참고)

- 조사주체 : 마을농지조사관리위원회(가칭)를 만들어서 운영, 참여자 범위는 마을이장, 마을자치 조직(부녀회, 청년회, 노인회 등), 농업인 단체 혹은 농업회의소, 행정(시군 및 읍면사무소 담당자), 한국농어촌공사 지역별사무소, 외부조사전문가, 제3자 지역활동가(NGO그룹), 학계 및 연구계(전공자) 등으로 구성

- 조사대상 지역 : 1단계는 광역자치단체별 1개~2개 시군을 선정하여서 한 개 지역만이라도 완전하게 실체를 파악, 혹은 특정 시군 내에서도 행정리 단위가 아닌 법정리 단위 전체를 대상, 2단계는 특정 광역자치단체를 선정하고 광역에 속하는 해당시군 전체를 조사, 3단계는 1단계와 2단계를 거치면서 쌓은 경험과 시행착오를 반영하여 전국단위 마을농지 전수실태조사로 확대
- 기존 조사와 다른 점 : 기존 조사가 행정과 마을이장에게만 의존하는 구조였다면 향후 농업인 단체 혹은 농업회의소, 제3자 그룹인 시민단체와 지역활동가와 결합해서 조사과정 및 조사결과에 대한 객관성 및 신뢰성 확보함. 농민 스스로 자각하기 위해서라도 반드시 주도적으로 조사에 직접 참여, 활동함.

[그림 5] 전국단위 마을농지 전수실태조사 방안 구상도



주 : 저자 작성함.

#### • 정책방향([그림 6] 참고)

- 첫째, 헌법 상 경자유전 원칙 준수가 중요하지만 현실에서는 농지법 상 규제완화와 관련한 예외 조항만 늘어나고 있는 상황, 농지법 가치가 마을의 환경을 고려한 사람이 이용하게 해야 하는 이념임을 재차 강조해야 함.
- 둘째, 농지이용 활성화 혹은 확대를 위해서 현존하는 농지임대차 합법화 등 대대적인 검토와 수정이 필요함. 법률, 제도, 조례 등에 입각하여 원리, 원칙을 세우고 공정한 절차, 적법한 절차에 맞게 집행하여 농지정책에 신뢰를 쌓아가는 것이 중요함.

- 셋째, 마을농지 문제해결을 위한 민간의 자율기재원리가 작동할 수 있도록 마을단위 농지공동관리 규약, 마을농지·마을사람위원회와 같은 협의체 장치를 제도적으로 보장해주는 방법을 모색해야 함.
- 넷째, 충남은 물론 전국단위 마을농지의 소유와 이용에 대한 전수실태조사를 실시해야 함. 현실에서 구현가능하고 작동할 수 있는 수준의 제도개선을 위하여 현상 진단을 해야 하는데 출발 지점이 실태조사임.
- 다섯째, 전국단위 필지별, 주민별 전수실태조사를 통해서 부재지주, 상속농지, 임대차농지, 실경작자 농지, 실소유주 농지 등 민감한 정보들이 공개되어야 함. 농지정보에 대한 지속적인 관리, 투명한 공개, 상시열람, 꾸준한 모니터링, 민간의 자발적 노력과 결합한 정보의 업데이트 등 상시 소통하는 문제해결의 플랫폼을 만들어야 함.
- 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 함. 정보의 관리, 정보의 투명한 공개, 열람과 조회, 이를 통한 자정 능력 발현이 되면서 자연스럽게 농지문제 개선을 기대할 수 있음.
- 마지막으로, 분산되어 있고 산발적인 농지정보는 현행 농지제도의 실태를 종합적으로 보여주지 못하기에 농지관련 정보를 통합, 연계하여 종합적으로 관리하고 담당기관 및 부서도 일원화해야 함. 그리고 민간의 참여도 필요함. 이를 위한 기반으로서 상위법률의 제개정 작업 필요함.

[그림 6] 개선과제 및 정책방향 종합정리 구상도



주 : 저자 작성함.

## 05 결 론

- 이번 연구를 통해서 발견한 시사점이자 의의

- 마을단위 농지소유와 이용에 관한 전수실태조사는 국가나 지자체 행정이 의지를 가지고 추진한다면 충분히 가능한 상황임을 확인함.
- 농지조사는 반드시 주민조사(소유자, 경작자, 농가 및 재촌 비농가 등)도 병행해야 마을농지 전체 구조를 자세하게 파악할 수 있음을 확인함.
- 현재 농지관련 행정자료는 다소 불충분하더라도 지속적으로 보완하면서 업데이트를 하면 훌륭한 정보가 될 수 있음을 확인함.
- 구축된 통합정보를 통해서 정책과 법률 상 미비점을 발견할 수 있고 제도개선이 필요한 과제, 정책방향, 상위법률 제개정사항 등을 도출할 수 있음을 확인함.
- 지속가능한 농업기반 유지를 위해서 마을단위 농지소유와 농지이용 문제는 각기 다른 것이 아니라 하나의 틀 속에서 통합적으로 접근해야 함을 도출한 것, 농지와 관련한 정보구축과 정보관리도 현장 실태만큼 중요함을 일깨워 준 것이 연구의 의의라고 봄.
- 궁극적으로 마을단위 농지소유와 농지이용 실태 분석결과를 통해서 농지를 자산수단이 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 봄.

- 이번 연구를 통해서 몇 가지 한계점 도출

- 조사대상 마을의 선정기준이 미흡하였고, 조사대상 마을이장의 의지, 협조 적극성에 따라 결과가 상이할 수 있음.

- 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 존재함.
- 상위법률(개인정보보호법 등)에 의거해 농지관련 행정자료 취득에 한계가 존재함. 특히 행정력이 뒷받침되지 않은 상태에서 연구기관의 단독적인 조사와 자료수집만으로 농지문제의 실체적 진실에 다가가는 것은 부족할 수밖에 없음.

## ● 정책제안 및 활용 내용(충청남도, 중앙정부)

### 〈농지소유 및 농지이용 측면〉

- 농지법 가치가 마을의 환경을 고려한 사람이 이용하게 해야 하는 이념임을 재차 강조
- 농지법 개정 건의사항 : 농지이용 활성화 혹은 확대를 위해서 현존하는 농지임대차 합법화 등 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〉

- 개인정보보호법 개정 건의사항 : 농지관련 행정자료 세부정보의 수집과 분석, 특정식별정보 제외 하되 정보에 대한 예외적인 이용, 정보조회에 있어서 접근 가능성 향상
- 농지법 개정 건의사항 : 농지관련 행정자료 및 정보를 통합·연계하여 종합적으로 관리, 정보 공개 시스템 구축, 농지관련 행정자료 담당기관 및 관리부서 일원화, 상위법률의 통합과 연계
- 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

## ● 향후 과제

- 농지문제의 근본 원인을 들여다보면 ‘소득’과 관련된 문제로 귀결함. 현재 농가경제의 현상을 농지문제로 더불어서 심층적으로, 다층적으로 들여다봐야 하는 숙제가 있음.
- 농지문제는 농민 혹은 농업인 정의와 개념 연관된 것이기 때문에 농지소유와 이용실태 연구 이후 연구과제이자 정책과제는 ‘농민이란 누구인가’라는 주제로 귀결되어야 함.



- 이번 연구는 실험 성격이 강했던 만큼 마을농지 및 마을주민 전수실태조사의 경험을 토대로, 시행착오를 토대로 향후 충남 전체, 전국단위 실험으로 확대되길 희망함.
- 이번 연구가 마을단위에서 농업생산수단인 농지소유와 농지이용 실태를 자세하게 들여다봄으로써 향후 제도개선에 실마리를 제공할 수 있기를 희망함.

※ 본 원고는 2019년 전략과제인 [충남 마을농지 소유 및 이용 실태와 정책방향 연구]를 수정, 보완, 요약한 것임.

#### 강 마 아

충남연구원 경제산업연구실 연구위원  
041-840-1210, kmaya@cni.re.kr

#### 이 도 경

충남연구원 경제산업연구실 연구원  
041-840-1185, lg6678@cni.re.kr