

제164호(2018. 7. 2.)

# 영농여건불리농지 지정제도 운영실태 및 개선방향

채광석 이현정 손학기



목 차  
contents

- 1. 영농여건불리농지제도란? ..... 1
- 2. 영농여건불리농지 지정 및 이용 현황 ..... 4
- 3. 영농여건불리농지 지정 효과 ..... 12
- 4. 영농여건불리농지 제도 개선 방향 ..... 17

|         |            |              |                    |
|---------|------------|--------------|--------------------|
| 감 수     | 박시현 선임연구위원 | 061-820-2343 | shpark@krei.re.kr  |
| 내 용 문 의 | 채광석 연구위원   | 061-820-2377 | gschae@krei.re.kr  |
| 자 료 문 의 | 성진석 선임전문원  | 061-820-2212 | jssaint@krei.re.kr |

- 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지([www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr))에서도 보실 수 있습니다.

KREI 농정포커스 제164호

### 영농여건불리농지 지정제도 운영실태 및 개선방향

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2018. 7.

발행인 | 김창길

발행처 | 한국농촌경제연구원

우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인쇄처 | (주)한디자인코퍼레이션

ISBN | 979-11-6149-176-9 93520

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
- 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

## 요약 Summary

- 우리나라 농지제도는 ‘경자유전 원칙’을 기본이념으로 하고 있음. 하지만 농업농촌을 둘러싼 제반 상황이 점점 어려워지면서, 이러한 문제점을 해소하고자 생산성이 낮은 농지를 영농여건불리농지로 지정고시하여 소유제한을 폐지하고 농지전용 절차를 간소화함.
  - 영농여건불리농지의 도입 이유는 농지에 대한 일률적 규제를 합리화하여 영농여건이 불리한 한계농지의 규제를 완화하고, 헌법상 경자유전 원칙의 범위 내에서 비농업인의 농지 소유 규제를 완화하여 국가경제 및 농촌경제 활성화에 기여하고자 하는 데 있음.
- 하지만, 영농여건불리농지는 농업적 활용뿐만 아니라 비농업적 활용에도 한계가 존재하며, 제도 도입을 통한 농지의 유희화 방지 및 도시민의 귀농 촉진은 미흡
  - 2016년 기준 영농여건불리농지 지정면적 110,415ha 중 단지 5.7%만이 비농업적 목적으로 토지가 활용되고 있고, 이마저도 용도지역 간 큰 차이가 발생
  - 2015년 기준 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지의 휴경률은 12.8%로 매우 높고, 경작농가 평균 연령, 영농경력 역시 일반 농업경영체에 비해 긴 편
  - 영농여건불리농지 경작농가의 농업시작 및 종사형태 분석결과, 제도 도입으로 인한 신규 농업경영체의 농업활동은 미흡하고, 기존 농업경영체의 농업활동이 상대적으로 많음.
- 영농여건불리농지 지정으로 인해 농지가격의 상승효과가 발생하는 것으로 나타났으며, 비농업적 활용은 지정 지역, 지형·지세, 도로 접근성과 관련
  - 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지가격 상승효과는 6.7% 수준
  - 영농여건불리농지 중 지형·지세가 높고, 경사도가 클수록, 간선도로와의 거리가 멀수록 비농업적 목적의 토지 활용도가 낮아지는 것으로 파악
- 영농여건불리농지 제도 개선을 위해서는 휴경농지 임대수탁사업 도입, 유희토지 지정, 농지부담금 감면 등의 유인 제공, 지역에 따른 지정기준 차등 적용이 필요
  - 현행 영농여건불리농지 지정방식은 영농여건불리농지와 개발수요와의 괴리, 낮은 농지이용률과 높은 휴경률 등의 문제를 야기
  - 제도 개선에 앞서 최근 논의되고 있는 직불제 개편, 식량자급률 목표치 달성을 위한 농지 보전, 급격한 농업·농촌 인구 고령화 대응, 헌법 개정논의 대응을 고려한 개편방안 모색 필요



## 01 | 영농여건불리농지란?

### 영농여건불리농지제도의 도입을 통한 농지의 효율적 이용 기대

#### 1.1. 영농여건불리농지 제도 도입 배경 및 목적

- 1950년 농지개혁 이후 지금까지 우리나라는 농지소유에 있어서 ‘경자유전 원칙’을 기본이념으로 하고 있음.
  - 1996년 「농지법」이 도입되면서 원칙적으로 농업인과 농업법인만이 농지를 소유할 수 있게 되어 있고, 「농지법」 제6조에 의해 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다”라고 명시
- 이와 같이 농지는 원칙적으로 자기의 농업경영 목적 이외의 소유가 제한되어 있어 농어촌 지역 내 경작 여건이 어려운 농지는 처분·이용이 쉽지 않음. 특히 경사도가 높아 영농조건이 불리한 지역에서 어려움이 더욱 가중되고 있는 상황임.
  - 이러한 문제점을 해소하고자 생산성이 낮은 농지를 영농여건불리농지로 지정·고시하고 소유제한 폐지 및 농지전용절차 간소화 추진
- 2009년 「농지법」을 개정하면서 영농여건불리농지에 대해서는 소유와 이용 규제를 완화하여 농지의 이용 효율화 및 농어촌 지역 경제 활성화를 도모할 수 있게 하였음.
  - 영농여건불리농지에 대해서는 취득이 자유롭고 임대가 허용되며, 시·군에 신고할 경우 농지전용 가능
- 제도 도입으로 영농여건불리농지는 자기의 농업경영을 목적으로 이용하지 않더라도 누구든지 취득하여 소유할 수 있으며, 임대도 가능하기 때문에 고령으로 인해 영농활동이 어려운 농업인의 농지 유희화 방지 등 농지의 효율적 이용이 기대되었음.
  - 영농여건불리농지를 취득하려는 경우에는 일반 농지와 달리 농업경영계획서를 작성하지 않고도 농지취득자격 증명 신청이 가능
  - 지자체 고시에 의해 영농여건불리농지로 지정된 농지에 대해서는 소유 제한이 폐지되며, 조사료나 특용작물 재배지 등으로 임대가 가능하고, 농지전용 절차도 신고제로 간소화

□ 영농여건불리농지 제도 도입을 통해 얻게 되는 긍정적 기대효과는 1) 농지의 소유 및 임대차 제한 폐지로 도시민의 귀농 및 농촌정주 촉진 2) 농지거래 활성화에 의한 농지가격 상승에 따른 농가자산 증대가 있음.

○ 반면, 부정적 기대효과로는 1) 농지면적 감소를 가속화시키고 농업생산기반 약화 2) 무분별한 농지전용 및 개발로 농촌사회의 위화감을 조성할 수 있다는 문제점이 제기

## 1.2. 영농여건불리농지 제도의 법적 근거 및 지정기준

□ 영농여건불리농지는 생산성이 낮고, 경작이 어려운 등 아래에 제시된 요건을 모두 충족하는 농지로서 시장군수가 고시한 농지이며, 법적 근거는 「농지법」 제6조제1항제9호의2, 「농지법 시행령」 제5조의2임.

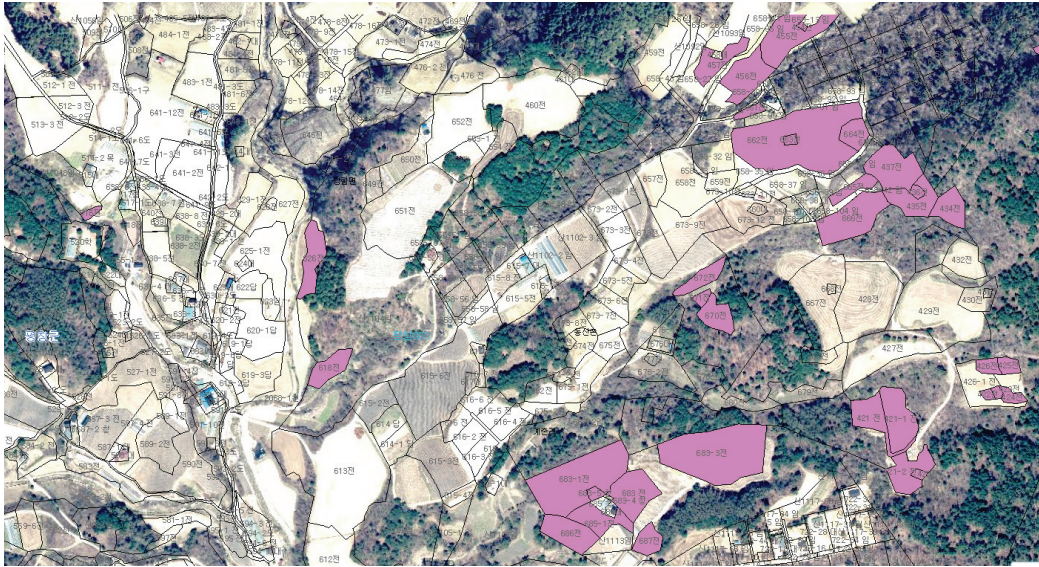
- ① 농업진흥지역 밖 농지 중에서 최상단부부터 최하단부까지의 평균경사율이 15% 이상인 농지
- ② 시·군의 읍·면지역에 있는 농지
- ③ 평균경사율이 15% 이상인 농지를 포함해 해당 지역의 집단화된 농지의 규모가 2ha 미만인 농지
- ④ 농기계의 이용과 접근이 어려운 농지
- ⑤ 농업용수·농로 등 농업생산기반의 정비 정도와 농기계의 이용 및 접근 가능성, 통상적인 영농 관행을 참작할 때, 영농여건이 불리하고 생산성이 낮다고 인정되는 농지

□ 영농여건불리농지는 농지의 집단화된 상황을 종합적으로 고려하기는 하지만, 필지 단위로 지정되기 때문에 제도 도입 목적이 유사한 조건불리지역과는 지정 방식<sup>1)</sup>이 다름.

○ 영농여건불리농지는 필지별 구분 방식이기 때문에, <그림 1>에서 보듯이 분산되어 지정되어 있음. 필지별 지정 방식은 사회경제 또는 지역적 여건에 관계없이 개별 농지의 물리적 조건에 따라 대상지를 선정하는 방식임.

1) 조건불리지역직불제 사업 대상 지정 단위는 법정리(행정단위)이며, 육지지역은 경지율(22% 이하), 경사도(14% 이상), 농지면적 50% 이상 포함하고 있는 법정리, 도서지역(제주도 포함)은 경지율 및 경사도와 관계없이 읍면 지역 모든 법정리가 포함됨.

〈그림 1〉 영농여건불리농지 지역 예시



주 1) 분홍색으로 표시된 지역이 영농여건불리농지임.

2) 강원도 평창군 방림면 계촌리 일대.

자료: 한국농어촌공사 농지공간포털(<http://njj.mafra.go.kr>).

□ 다만, 영농여건불리농지라고 하더라도 정당한 사유 없이 휴경을 한 경우 휴경사유가 발생한 날로부터 1년 이내에 농지를 처분해야 함.

## 02 | 영농여건불리농지 지정 및 이용 현황

영농여건불리농지는 농업적 활용뿐만 아니라 비농업적 활용에도 한계 존재

### 2.1. 영농여건불리농지 지정 현황

□ 농림축산식품부에서 농지정보화사업의 일환으로 구축한 농지공간포털의 영농여건불리농지 통계 자료에 의하면 2016년 기준 영농여건불리농지 지정면적은 110,415ha로 전체 농지면적의 약 6.7%를 차지

○ 지역별로는 영농여건불리농지 지정면적이 경북(25,594ha), 강원(19,104ha), 경남(16,537ha) 순으로 넓게 나타났고, 광역시, 제주 지역을 제외하면 경기도가 6,365ha로 가장 작음.

〈표 1〉 영농여건불리농지 지정 현황(2016년 기준)

단위: ha

| 지역 | 전        | 답       | 과수원     | 기타      | 총면적       |
|----|----------|---------|---------|---------|-----------|
| 부산 | 73.6     | 165.8   | 45.1    | 4.9     | 290.5     |
| 대구 | 248.5    | 159.6   | 5.8     | 2.8     | 418.7     |
| 인천 | 360.6    | 53.4    | 6.8     | 12.1    | 434.7     |
| 울산 | 183.5    | 305.5   | 71.9    | 9.5     | 571.6     |
| 세종 | 266.4    | 89.0    | 30.9    | 16.9    | 403.5     |
| 경기 | 4,646.7  | 1,393.4 | 98.7    | 207.6   | 6,365.2   |
| 강원 | 16,637.4 | 1,795.5 | 55.0    | 579.5   | 19,104.4  |
| 충북 | 9,611.3  | 1,479.4 | 269.4   | 250.0   | 11,627.0  |
| 충남 | 5,707.2  | 1,243.5 | 96.7    | 101.6   | 7,157.4   |
| 전북 | 5,745.3  | 1,581.8 | 90.5    | 129.9   | 7,566.3   |
| 전남 | 10,565.9 | 3,321.0 | 157.6   | 236.3   | 14,310.8  |
| 경북 | 18,576.0 | 6,108.7 | 646.7   | 224.5   | 25,594.0  |
| 경남 | 10,249.5 | 5,579.4 | 483.0   | 186.1   | 16,536.5  |
| 제주 | 33.3     | 0.1     | 0.8     | 0.3     | 34.4      |
| 합계 | 82,871.9 | 23,276  | 2,058.1 | 1,961.7 | 110,380.6 |

자료: 농림축산식품부, 농지공간포털(<https://njl.mafra.go.kr>).



□ 영농여건불리농지의 용도지역 현황은 도시지역(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역) 지정면적이 5,466ha로 전체 영농여건불리농지의 5.2% 수준

- 지역별로 영농여건불리농지에 해당하는 면적 중 도시지역 비율은 부산(56.2%), 대구(45.9%), 울산(36.0%) 순으로 높게 나타남.
- 반면, 동 비율은 제주(0.7%), 전북(2.8%), 세종(2.9%) 순으로 낮게 나타남.

〈표 2〉 영농여건불리농지 용도지역별 현황

단위 : ha, %

| 지역 | 도시지역        |             |             |             | 비도시지역      |          |         |              |           | 도시지역<br>비율<br>(A,B,C,D) |
|----|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|----------|---------|--------------|-----------|-------------------------|
|    | 주거지역<br>(A) | 상업지역<br>(B) | 공업지역<br>(C) | 녹지지역<br>(D) | 개발제한<br>구역 | 관리지역     | 농림지역    | 자연환경<br>보전지역 | 용도<br>미지정 |                         |
| 부산 | 0.8         | 0.0         | 9.6         | 147.0       | 122.7      | 0.0      | 0.0     | 0.0          | 0.0       | 56.2                    |
| 대구 | 0.0         | 0.0         | 0.0         | 187.8       | 209.8      | 0.0      | 5.4     | 6.4          | 0.0       | 45.9                    |
| 인천 | 0.0         | 0.0         | 0.0         | 19.1        | 0.0        | 397.8    | 7.4     | 0.0          | 0.0       | 4.5                     |
| 울산 | 1.1         | 0.0         | 5.6         | 194.2       | 132.0      | 181.8    | 29.5    | 13.4         | 0.0       | 36.0                    |
| 세종 | 0.0         | 0.0         | 2.0         | 9.3         | 0.6        | 368.0    | 0.5     | 6.0          | 0.0       | 2.9                     |
| 경기 | 29.2        | 0.2         | 3.5         | 506.9       | 368.1      | 5,253.2  | 30.8    | 84.1         | 3.3       | 8.6                     |
| 강원 | 3.9         | 0.0         | 4.5         | 505.7       | 0.0        | 14,258.8 | 51.1    | 501.9        | 2.0       | 3.4                     |
| 충북 | 7.8         | 0.2         | 10.2        | 414.9       | 127.9      | 9,978.0  | 35.7    | 894.0        | 0.2       | 3.8                     |
| 충남 | 4.7         | 0.0         | 7.6         | 250.6       | 20.9       | 6,582.4  | 47.1    | 139.0        | 3.1       | 3.7                     |
| 전북 | 3.6         | 0.0         | 1.6         | 199.8       | 0.0        | 6,784.5  | 59.6    | 380.4        | 0.0       | 2.8                     |
| 전남 | 5.5         | 0.0         | 1.1         | 853.9       | 196.7      | 11,312.2 | 310.3   | 1,342.4      | 4.5       | 6.1                     |
| 경북 | 4.8         | 0.1         | 17.4        | 958.0       | 73.8       | 21,632.5 | 862.4   | 1,175.9      | 14.7      | 4.0                     |
| 경남 | 6.2         | 0.0         | 30.5        | 1,057.0     | 278.5      | 13,808.8 | 107.0   | 1,061.9      | 0.1       | 6.7                     |
| 제주 | 0.0         | 0.0         | 0.0         | 0.2         | 0.0        | 31.8     | 0.2     | 2.1          | 0.0       | 0.7                     |
| 합계 | 67.6        | 0.5         | 93.6        | 5,304.4     | 1,530.9    | 90,589.9 | 1,547.2 | 5,607.6      | 27.8      | 5.2                     |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

□ 영농여건불리농지 토지 위치 현황을 보면 조사대상 중 59.4%가 간선도로로부터 500m 이상 떨어진 것으로 파악

- 간선도로와 인접한 농지는 약 4,000ha 수준이고, 100m 이내에 인접한 농지는 14.7% 정도로 나타남.
- 이로 인해 도로로부터 500m 이상 떨어진 거리에 위치한 비농업적 토지의 이용률은 5.0%에 그치는 것으로 나타나 비농업적 활용에 한계가 존재하는 것으로 나타남.

〈표 3〉 영농여건불리농지의 간선도로 근접도

단위: ha

| 구분 | 조사 제외   | 당해 지역   | 50m 이내  | 100m 이내 | 500m 이내  | 500m 이상  |
|----|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| 부산 | 280.1   | -       | -       | -       | -        | -        |
| 대구 | 17.9    | 9.5     | 14.2    | 13.3    | 133.0    | 221.6    |
| 인천 | 17.1    | 20.9    | 23.6    | 22.1    | 100.4    | 240.2    |
| 울산 | 130.4   | 12.6    | 17.2    | 20.9    | 110.3    | 266.2    |
| 세종 | 2.0     | 18.1    | 18.7    | 23.9    | 128.6    | 195.2    |
| 경기 | 479.3   | 253.4   | 325.2   | 326.8   | 1,728.6  | 3,166.1  |
| 강원 | 151.5   | 804.1   | 820.7   | 706.3   | 2,731.1  | 10,144.3 |
| 충북 | 286.6   | 551.1   | 549.0   | 584.3   | 3,006.3  | 6,491.6  |
| 충남 | 100.4   | 224.3   | 415.9   | 401.5   | 2,400.1  | 3,513.1  |
| 전북 | 102.8   | 290.2   | 380.6   | 367.8   | 2,101.6  | 4,186.7  |
| 전남 | 482.9   | 608.7   | 756.4   | 719.1   | 3,817.3  | 7,642.2  |
| 경북 | 303.0   | 640.8   | 1,276.1 | 1,293.6 | 5,514.1  | 15,711.9 |
| 경남 | 674.3   | 594.7   | 946.7   | 891.4   | 4,546.6  | 8,696.2  |
| 제주 | 0.2     | 0.1     | 1.4     | 0.8     | 10.1     | 21.6     |
| 전체 | 3,028.5 | 4,028.5 | 5,545.8 | 5,372.0 | 26,327.9 | 60,466.9 |

주: 도로거리는 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역, 도시지역 외 용도미지정지역에 대해서만 조사를 실시함.

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

#### □ 영농여건불리농지의 도로 접근성 현황을 도로조건(도로접면)을 활용하여 분석한 결과 자동차 통행이 불가능한 토지의 면적은 89,706ha로 전체 영농여건불리농지 면적의 85.7%를 차지

○ 또한 이륜자동차 통행도 불가능한 맹지도 전체 영농여건불리농지의 68.3%로 나타나 비율이 비교적 높은 것으로 확인됨.

- 자동차 통행이 불가능한 토지에 해당되는 ‘자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지’, ‘자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면 이상 접하고 있는 토지’, ‘이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지’의 비중이 상대적으로 높기 때문에 영농여건불리농지의 대부분이 교통 접근성이 매우 낮은 것으로 분석됨.

〈표 4〉 영농여건불리농지의 도로 접근성 현황

단위 : ha

| 구분  | 면적       |
|---|----------|
| 폭 25m 이상의 도로에 한면이 접하고 있는 토지                             | 24.8     |
| 광대로에 한면이 접하고 소로(폭 8m 이상 12m 미만) 이상의 도로에 한면 이상 접하고 있는 토지 | 7.0      |
| 광대로에 한면이 접하면서 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지        | 2.7      |
| 폭 12m 이상 25m 미만 도로에 한면이 접하고 있는 토지                       | 251.2    |
| 중로에 한면이 접하면서 중로, 소로, 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지 | 14.4     |
| 폭 8m 이상 12m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지                       | 4,722.7  |
| 소로에 한면이 접하면서 소로, 자동차통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지      | 73.2     |
| 자동차 통행이 가능한 폭 8m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지                  | 9,669.2  |
| 자동차 통행이 가능한 세로에 두면 이상이 접하고 있는 토지                        | 206.9    |
| 자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지          | 18,004.8 |
| 자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면 이상 접하고 있는 토지        | 255.1    |
| 이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지(맹지)           | 71,446.1 |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

## 비농업적 이용 저조, 높은 휴경률, 도시민의 귀농 촉진 미흡

## 2.2. 영농여건불리농지의 이용 현황

□ 영농여건불리농지의 토지 이용 상황별 구분 결과, 농업적(전, 답, 임야)으로 이용되는 토지의 면적은 98,744ha로 전체의 94.1%에 해당

- 5.7%만이 비농업적 목적으로 토지가 활용되고 있는 것으로 나타남. 영농여건불리농지의 농업적 이용 비율이 가장 높은 곳인 제주(98.8%)와 가장 낮은 곳인 부산(82.1%)이 약 16.8%p 차이가 나지만 지역별로 편차가 크지는 않은 것으로 분석됨.

〈표 5〉 영농여건불리농지의 토지 이용 현황

단위 : ha, %

| 지역 | 농업적 이용   |          | 비농업적 이용 |        |        |       |          |        |       |       |       | 농업적 이용 비율 (A,B) |
|----|----------|----------|---------|--------|--------|-------|----------|--------|-------|-------|-------|-----------------|
|    | 전, 답 (A) | 임야 (B)   | 주거용     | 상업·업무용 | 주상 복합용 | 공업용   | 전, 답 _기타 | 임야 _기타 | 특수 토지 | 공공 용지 | 기타    |                 |
| 부산 | 229.2    | 11.7     | 3.5     | 0.2    | 0.8    | 6.7   | 11.3     | 0.9    | 13.5  | 2.3   | 13.5  | 82.1            |
| 대구 | 364.0    | 32.3     | 3.0     | 0.4    | 0.2    | 0.8   | 4.1      | 0.0    | 0.1   | 4.6   | 0.1   | 96.8            |
| 인천 | 371.6    | 14.4     | 15.2    | 2.6    | 0.3    | 0.0   | 15.4     | 1.0    | 0.0   | 3.9   | 0.0   | 91.0            |
| 울산 | 503.6    | 16.9     | 4.4     | 0.0    | 0.1    | 3.4   | 16.6     | 1.9    | 2.0   | 8.8   | 2.0   | 93.0            |
| 세종 | 320.8    | 16.0     | 5.3     | 0.6    | 0.3    | 1.4   | 35.8     | 1.8    | 2.0   | 2.5   | 2.0   | 86.7            |
| 경기 | 4,723.4  | 825.3    | 233.2   | 18.9   | 7.5    | 41.1  | 294.7    | 20.3   | 28.2  | 86.7  | 28.2  | 88.0            |
| 강원 | 11,371.1 | 2,886.3  | 242.3   | 19.0   | 18.4   | 21.0  | 537.1    | 6.3    | 49.7  | 176.7 | 49.7  | 92.7            |
| 충북 | 9,689.8  | 1,114.4  | 147.4   | 15.5   | 3.4    | 26.3  | 310.7    | 27.3   | 26.7  | 107.0 | 26.7  | 94.0            |
| 충남 | 6,345.9  | 269.8    | 125.4   | 7.1    | 2.3    | 19.8  | 227.0    | 14.2   | 2.7   | 41.1  | 2.7   | 93.7            |
| 전북 | 6,136.4  | 817.9    | 80.7    | 6.6    | 5.5    | 7.3   | 316.8    | 6.6    | 5.2   | 46.6  | 5.2   | 93.5            |
| 전남 | 11,860.4 | 1,107.6  | 161.9   | 11.9   | 7.2    | 13.9  | 708.7    | 18.6   | 33.2  | 99.4  | 33.2  | 92.3            |
| 경북 | 21,395.1 | 2,707.7  | 182.0   | 12.1   | 3.0    | 25.3  | 295.4    | 30.5   | 13.7  | 74.4  | 13.7  | 97.4            |
| 경남 | 14,260.5 | 1,317.6  | 174.0   | 11.6   | 10.2   | 39.8  | 392.4    | 15.7   | 24.8  | 102.3 | 24.8  | 95.1            |
| 제주 | 25.9     | 8.0      | 0.2     | 0.0    | 0.0    | 0.0   | 0.2      | 0.0    | 0.0   | 0.1   | 0.0   | 98.8            |
| 합계 | 87,597.8 | 11,146.0 | 1,378.5 | 106.4  | 59.1   | 206.8 | 3,166.0  | 145.2  | 201.9 | 756.4 | 201.9 | 94.1            |

주: 전, 답\_기타 혹은 임야\_기타는 주변의 토지이용상황이 전, 답, 임야로서 일부 교육시설, 종교시설, 창고 등으로 활용되고 있는 토지를 의미함.

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

□ 영농여건불리농지의 이용 현황을 분석하기 위해 2015년 기준 농업경영체 DB를 활용하여 분석한 결과, 등록된 영농여건불리농지는 43,038ha로 전체 영농여건불리농지 110,415ha 중 약 39.0%에 해당

- 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지 중 휴경 및 폐경면적은 5,504ha로 농업경영체 DB에 등록된 전체 영농여건불리농지 면적의 12.8%에 달하는 것으로 분석됨. 2015년을 기준으로 우리나라 농지의 휴경률이 2.6% 수준임을 감안했을 때, 영농여건불리농지의 휴경률은 매우 높은 편이라고 할 수 있음.

□ 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지의 임대차 면적은 14,643ha로 전체 영농여건불리농지 면적의 38.0% 수준이며, 약 61%의 영농여건불리농지는 농업경영체가 소유하지 않고 있다고 추정 가능

- 2015년 통계청 자료에 따른 임대차 면적이 50.9%이고, 농업경영체 DB상 임대차 면적이 47.9%임을 감안했을 때, 영농여건불리농지의 임대차 비율은 일반적인 농지 임대차 비율보다는 낮은 것으로 파악됨. 이는 영농여건불리농지의 특성상 경사도가 높고 도로 접근성이 열악하여 임차인이 영농여건불리농지를 선호하지 않는 것으로 판단됨.

〈표 6〉 영농여건불리농지의 임대차 현황

단위: ha, %

| 구분 | 공유    | 임차       | 자경       | 합계       | 임차비율 |
|----|-------|----------|----------|----------|------|
| 부산 | 1.2   | 14.8     | 88.0     | 103.9    | 14.2 |
| 대구 | 3.5   | 23.7     | 114.0    | 141.2    | 16.8 |
| 인천 | 0.2   | 25.8     | 116.6    | 142.6    | 18.1 |
| 울산 | 2.2   | 48.2     | 174.8    | 225.1    | 21.4 |
| 세종 | 0.6   | 47.4     | 104.8    | 152.7    | 31.0 |
| 경기 | 7.3   | 397.4    | 1,330.7  | 1,735.3  | 22.9 |
| 강원 | 5.7   | 1,730.5  | 3,194.1  | 4,930.3  | 35.1 |
| 충북 | 28.6  | 1,692.0  | 2,370.2  | 4,090.8  | 41.4 |
| 충남 | 8.6   | 997.8    | 1,693.6  | 2,700.0  | 37.0 |
| 전북 | 6.4   | 1,485.3  | 1,571.0  | 3,062.7  | 48.5 |
| 전남 | 2.1   | 2,187.1  | 3,150.1  | 5,339.3  | 41.0 |
| 경북 | 43.6  | 3,953.0  | 5,881.2  | 9,877.7  | 40.0 |
| 경남 | 18.0  | 2,039.5  | 3,968.3  | 6,025.7  | 33.8 |
| 제주 | 0.0   | 0.8      | 2.3      | 3.2      | 26.6 |
| 전체 | 127.9 | 14,643.2 | 23,759.5 | 38,530.6 | 38.0 |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

□ 농업경영체 DB 상 영농여건불리농지를 경작하고 있는 농가는 2015년 기준 총 175,928호이며 농가당 평균 1.8필지의 영농여건불리농지를 경작하고 있음.

- 농가의 경영주 연령 평균은 64.6세, 평균 영농경력은 33.4년으로 나타남. 이 중 전업농가 비율은 81.3%로 나타났고, 다른 사업에서 전환한 농가 비율은 27.2%로 분석됨.

〈표 7〉 영농여건불리농지 경작농가 현황

단위: 세, %

| 구분                | 평균   |
|-------------------|------|
| 연령                | 64.6 |
| 영농경력              | 33.4 |
| 전업농가 비율           | 81.3 |
| 다른 사업에서 전환한 농가 비율 | 27.2 |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석)

□ 영농여건불리농지 경작농가의 영농경력과 연령 간 관계는 일반 농업경영체와 비교 시 영농경력이 길고 나이가 많음.

- 이를 통해 농지의 소유 및 임대차 제한 폐지에 따른 도시민의 귀농 촉진은 미흡하다고 볼 수 있고, 고령으로 인한 농지 유희화 방지가 어려울 것으로 판단됨.

〈표 8〉 영농여건불리농지 경작농가의 영농경력과 연령 관계

단위: 호, %

| 구분                  | 5년 미만  | 5~10년  | 10~20년 | 20~30년 | 30~40년 | 40년 이상 | 전체      | 5년 이하 신규취농 비율 | 전체 농업경영체의 5년 이하 신규취농 비율 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------------|-------------------------|
| 30세 미만              | 137    | 89     | 29     | 0      | 0      | 0      | 255     | 53.7          | 62.1                    |
| 30대                 | 580    | 737    | 834    | 125    | 0      | 0      | 2,276   | 25.5          | 32.8                    |
| 40대                 | 2,101  | 2,628  | 4,206  | 4,251  | 850    | 0      | 14,036  | 15.0          | 20.1                    |
| 50대                 | 4,430  | 5,360  | 7,567  | 7,483  | 15,496 | 2,742  | 43,078  | 10.3          | 13.3                    |
| 60대                 | 2,935  | 4,602  | 6,850  | 4,073  | 10,609 | 26,939 | 56,008  | 5.2           | 7.5                     |
| 70세 이상              | 496    | 1,066  | 2,913  | 1,957  | 3,026  | 50,817 | 60,275  | 0.8           | 1.4                     |
| 전체                  | 10,679 | 14,482 | 22,399 | 17,889 | 29,981 | 80,498 | 175,928 | 6.1           | 8.8                     |
| 30대 이하 비율           | 6.7    | 5.7    | 3.9    | 0.7    | 0.0    | 0.0    | 1.4     | -             | -                       |
| 전체 농업경영체의 30대 이하 비율 | 9.5    | 6.9    | 4.6    | 1.1    | 0.0    | 0.0    | 2.4     | -             | -                       |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

□ 영농여건불리농지 경작농가의 농업시작 형태는 영농경력 5년 이하의 영농여건불리농지 경작농가 중 다른 산업에서 전환한 농가 비율이 21.5%로 일반 농업경영체와 비슷한 수준

- 농지의 소유 및 임대차 제한 폐지로 도시민의 귀농 축진은 미흡한 것으로 평가됨.

〈표 9〉 영농여건불리농지 경작농가의 농업시작 형태

단위: 호, %

| 구분          | 5년 미만 | 5~10년 | 10~20년 | 20~30년 | 30~40년 | 40년 이상 | 전체      | 영농경력 5년 이내 비율 | 전체 농업경영체 중 5년 이내 영농경력 비율 |
|-------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|---------|---------------|--------------------------|
| 다른 산업에서 전환  | 7,083 | 8,973 | 12,609 | 6,314  | 1,791  | 1,261  | 32,978  | 18.6          | 22.3                     |
| 전 생애 농업에 종사 | 914   | 1,494 | 3,834  | 7,112  | 21,753 | 66,881 | 161,757 | 0.9           | 1.7                      |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

□ 영농여건불리농지 경작농가의 농업종사 형태는 겸업농가 비율이 13.1%로 일반 농업경영체에 비해 매우 낮은 수준

- 영농여건불리농지 제도 도입 이후 최근 5년 이내 영농경력을 가진 농가의 농업종사 형태를 살펴보면 전·겸업 형태 모두 전체 농업경영체 농가 대비 비율이 낮은 것으로 나타남. 따라서 영농여건불리농지 도입에도 신규 농업경영체에 의한 농업활동은 미흡하고, 기존 농업경영체에 의한 농업활동이 상대적으로 더 많다고 볼 수 있음.

〈표 10〉 영농여건불리농지 경작농가의 농업종사 형태

단위: 호, %

| 구분                  | 5년 미만  | 5~10년  | 10~20년 | 20~30년 | 30~40년 | 40년 이상 | 전체      | 영농경력 5년 이내 비율 | 전체 농업경영체 중 5년 이내 영농경력 비율 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------------|--------------------------|
| 전업                  | 6,543  | 8,551  | 13,918 | 12,423 | 24,987 | 76,658 | 207,135 | 4.6           | 6.3                      |
| 겸업                  | 4,136  | 5,931  | 8,481  | 5,466  | 4,994  | 3,840  | 31,222  | 12.6          | 16.0                     |
| 전체                  | 10,679 | 14,482 | 22,399 | 17,889 | 29,981 | 80,498 | 238,537 | 6.1           | 8.8                      |
| 겸업농가 비율             | 38.7   | 41.0   | 37.9   | 30.6   | 16.7   | 4.8    | 18.7    |               |                          |
| 전체 농업경영체 대비 겸업농가 비율 | 47.0   | 50.6   | 46.5   | 37.0   | 19.5   | 6.6    | 25.9    |               |                          |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

## 03 | 영농여건불리농지 지정 효과

### 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지가격 상승효과 발생

#### 3.1. 농지가격 변화 및 유동화 효과 분석

##### □ 영농여건이 불리한 지역 간에도 공시지가는 지역별로 매우 큰 차이가 발생

- 2016년을 기준으로 영농여건불리농지의 평균 공시지가 수준은 경기(66,225원/㎡)와 부산(66,211원/㎡)이 제곱미터당 66,000원으로 가장 높게 나타났음.
- 한편, 평균 공시지가가 가장 낮은 곳은 제주(6,151원/㎡), 전남(6,224원/㎡), 전북(6,940원/㎡) 순으로 평균 공시지가가 가장 높은 부산과 경기의 1/10인 6,500원/㎡ 내외 수준인 것으로 나타남.

〈표 11〉 영농여건불리농지의 평균 공시지가

단위: 개, 원/㎡

| 지역 | 관측표본 수(n=1,158,057) | 평균 공시지가  |
|----|---------------------|----------|
| 부산 | 3,761               | 66,211.3 |
| 대구 | 5,717               | 26,630.1 |
| 인천 | 6,570               | 51,936.0 |
| 울산 | 8,011               | 37,044.2 |
| 세종 | 4,244               | 46,587.3 |
| 경기 | 64,752              | 66,224.7 |
| 강원 | 106,024             | 13,622.0 |
| 충북 | 112,360             | 10,574.0 |
| 충남 | 77,740              | 18,520.1 |
| 전북 | 85,838              | 6,940.1  |
| 전남 | 170,830             | 6,223.6  |
| 경북 | 274,447             | 7,695.5  |
| 경남 | 237,489             | 12,856.5 |
| 제주 | 274                 | 6,150.9  |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).



## □ 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지가격 상승효과는 6.7% 수준

- 영농여건불리농지의 지정 목적 중 하나는 농지 소유 규제를 완화하여 농지거래 활성화에 의한 농지가격 상승으로 농지자산 증대 효과를 도모하는 것임. 이를 분석하기 위해 표준지공시지가 자료를 활용하여 패널자료를 구축 후 이중차분법<sup>2)</sup>을 이용하여 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지가격 변동효과를 분석<sup>3)</sup>하였음.
- 분석결과, 2010년 대비 2015년 농지가격 상승률은 22.6% 수준인 것으로 나타났으며, 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지가격 상승효과는 6.7% 수준으로 분석됨(연평균 1.3%씩 상승효과).

## □ 농지유동화 효과는 발생하지 않음.

- 중산간 지역인 경북 영양지역을 대상으로 제도 도입 전(2008~2010), 제도 도입 후(2011~2013) 3개년의 농지취득자격증명 발급건수를 통해 살펴본 농지유동화 효과는 무의미한 것으로 나타남.
- 채광석·김홍상(2014)의 연구보고서에 의하면 농가는 농지가격이 상승하게 되면 전용을 기대하면서 농지를 매각하지 않고 영농을 지속하거나 임대를 하게 되는 것으로 나타남. 즉, 농지가격과 농업인의 농지매각은 부(-)의 관계가 존재하는 것으로 나타나 농지가격이 상승 시 농지유동화는 저해되는 것을 알 수 있음.

〈표 12〉 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지유동화 효과(경북 영양군 사례)

단위: ha, %

| 구분         | 연도   | 전체 농지취득자격증명<br>발급건수 | 영농여건불리농지 농지취득자격증명<br>발급건수 | 백분율  |      |
|------------|------|---------------------|---------------------------|------|------|
| 제도<br>도입 전 | 2008 | 283                 | 47                        | 16.6 | 19.7 |
|            | 2009 | 336                 | 61                        | 18.2 |      |
|            | 2010 | 295                 | 72                        | 24.4 |      |
| 제도<br>도입 후 | 2011 | 261                 | 41                        | 15.7 | 18.5 |
|            | 2012 | 310                 | 84                        | 27.1 |      |
|            | 2013 | 273                 | 31                        | 11.4 |      |

자료: 자체 작성.

2) 이중차분법(Difference-in-difference: DID)은 정책성과 분석방법 중 하나로 처치집단과 통제집단의 특성이 동질하다는 가정이 성립한다면 두 집단 간의 가격 차이를 이용하여 정책효과의 인과적 관계를 정교하게 분석할 수 있는 장점이 있음.

3) 이중 차분 방법은  $(A - C) - (B - D) = (A - B) - (C - D)$

- A : 처치집단에서의 정책도입 전 평균 농지가격
- B : 처치집단에서의 정책도입 후 평균 농지가격
- C : 대조집단에서의 정책도입 전 평균 농지가격
- D : 대조집단에서의 정책도입 후 평균 농지가격

분석모형은  $\ln(\text{price}) = \beta_0 + \beta_1 \times \text{year}_{it} = \beta_2 \times \text{land}_{it} + \beta_3 \times (\text{year}_{it} \times \text{land}_{it}) + \delta \times X_{it} + \epsilon_{it}$

- 영농여건불리농지 지정 전후(2010년 대비 2015년)를 나타내는 더미변수로  $\text{year}_{it}$ 와 영농여건불리농지로 지정된 농지(처치집단)를 나타내는 더미변수  $\text{land}_{it}$ 를 적용함.
- $X_{it}$ 는 개별특성 변수로서 농지가격(공시지가)에 영향을 주는 용도지역, 토지이용 상황, 지대, 도로접면 정도 등을 나타냄.

## 영농여건불리농지의 비농업적 활용은 지역, 지형·지세, 도로 접근성에 영향

### 3.2. 영농여건불리농지의 전용 상태

□ 영농여건불리농지의 비농업적 활용에 있어 용도지역 간 큰 차이를 보임.

- 도시지역(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역) 영농여건불리농지의 절대 다수는 녹지지역에 속해 있는 것으로 파악되었고, 녹지지역을 제외한 도시지역 내 영농여건불리농지의 47.9%가 비농업적으로 활용되고 있음.
- 녹지지역 내 영농여건불리농지의 비농업적 활용률은 8% 수준이고, 관리지역 내 농지는 5.7%, 농림지역과 자연환경보전지역은 각각 3.0%와 4.2% 수준에 불과한 것으로 나타남.

〈표 13〉 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지와 용도지역 간의 관계

단위: ha, %

| 지역         | 도시지역            |                 |                 |                 | 비도시지역      |          |          |              |           | 도시지역<br>비율<br>(A,B,C,D) |
|------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------|----------|----------|--------------|-----------|-------------------------|
|            | 주거<br>지역<br>(A) | 상업<br>지역<br>(B) | 공업<br>지역<br>(C) | 녹지<br>지역<br>(D) | 개발제한<br>구역 | 관리<br>지역 | 농림<br>지역 | 자연환경<br>보전지역 | 용도<br>미지정 |                         |
| 부산         | 0.7             | 0.0             | 6.8             | 23.2            | 8.5        | 0.0      | 0.0      | 0.0          | 0.0       | 78.2                    |
| 대구         | 0.0             | 0.0             | 0.0             | 9.2             | 3.9        | 0.0      | 0.0      | 0.0          | 0.0       | 70.1                    |
| 인천         | 0.0             | 0.0             | 0.0             | 2.2             | 0.0        | 35.5     | 0.7      | 0.0          | 0.0       | 5.8                     |
| 울산         | 0.9             | 0.0             | 3.3             | 13.1            | 5.3        | 11.9     | 0.9      | 1.7          | 0.0       | 46.7                    |
| 세종         | 0.0             | 0.0             | 0.2             | 0.5             | 0.0        | 47.5     | 0.0      | 1.5          | 0.0       | 1.4                     |
| 경기         | 20.5            | 0.0             | 2.2             | 77.8            | 19.9       | 601.2    | 4.2      | 4.9          | 0.1       | 13.8                    |
| 강원         | 3.3             | 0.0             | 3.7             | 44.6            | 0.0        | 988.8    | 1.5      | 28.6         | 0.1       | 4.8                     |
| 충북         | 1.4             | 0.0             | 5.1             | 22.5            | 3.0        | 584.9    | 3.1      | 44.3         | 0.2       | 4.4                     |
| 충남         | 0.8             | 0.0             | 5.7             | 24.8            | 2.4        | 395.8    | 2.3      | 6.3          | 1.5       | 7.1                     |
| 전북         | 2.7             | 0.0             | 0.6             | 12.2            | 0.0        | 421.9    | 1.5      | 36.4         | 0.0       | 3.3                     |
| 전남         | 3.3             | 0.0             | 0.4             | 65.3            | 26.0       | 891.5    | 18.2     | 49.9         | 4.1       | 6.5                     |
| 경북         | 0.9             | 0.1             | 2.6             | 41.3            | 1.3        | 556.5    | 11.4     | 21.8         | 0.8       | 7.1                     |
| 경남         | 1.0             | 0.0             | 11.2            | 86.0            | 11.1       | 621.1    | 3.3      | 37.9         | 0.1       | 12.7                    |
| 제주         | 0.0             | 0.0             | 0.0             | 0.0             | 0.0        | 0.4      | 0.0      | 0.0          | 0.0       | 0.0                     |
| 합계         | 35.5            | 0.1             | 41.8            | 422.9           | 81.5       | 5,156.9  | 46.9     | 233.3        | 6.8       | 8.3                     |
| 모집단        | 67.6            | 0.5             | 93.6            | 5,304.4         | 1,530.9    | 90,589.9 | 1,547.2  | 5,607.6      | 27.8      | 5.2                     |
| 비농업적 활용 비율 | 52.5            | 16.0            | 44.7            | 8.0             | 5.3        | 5.7      | 3.0      | 4.2          | 24.4      |                         |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

□ 영농여건불리농지 중 지형·지세가 높고 경사도가 클수록, 간선도로와의 거리가 멀수록 비농업용 목적의 토지 활용도가 낮아지는 것으로 분석

- ‘간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 지대의 토지’, ‘간선도로 또는 주위의 지형지세와 높이가 비슷하거나 경사도가 미미한 토지’에 해당하는 경우 주변 토지의 경사도가 완만하거나 낮기 때문에 비농업용 목적의 토지 활용 비율이 10% 이상인 것으로 나타남.

〈표 14〉 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지와 지형·지세와의 관계

단위: ha, %

| 구분  | 비농업적 토지이용 면적 | 영농여건불리농지 대비 비율 |
|---|--------------|----------------|
| 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 낮은 지대의 토지(저지)              | 31.6         | 11.6           |
| 간선도로 또는 주위의 지형지세와 높이가 비슷하거나 경사도가 미미한 토지(평지)       | 958.4        | 12.2           |
| 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15° 이하인 지대의 토지(완경사지)   | 3,973.6      | 5.5            |
| 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하는 지대의 토지(급경사지) | 794.3        | 4.0            |
| 간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 높은 지대의 토지(고지)              | 199.1        | 3.9            |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

- 그러나 ‘간선도로 또는 주위의 지형지세보다 높고 경사도가 15°를 초과하는 지대의 토지’, ‘간선도로 또는 주위의 지형지세보다 현저히 높은 지대의 토지’에 해당하는 급경사지, 고지의 경우 비농업용 목적의 토지 활용 비율이 5% 이하인 것으로 나타나 농업적 활용뿐만 아니라 비농업적 활용도도 낮은 것으로 분석됨.

〈표 15〉 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지와 간선도로와의 거리 관계

단위: ha, %

| 구분      | 비농업적 토지이용 면적 | 영농여건불리농지 면적 대비 비율 |
|---------|--------------|-------------------|
| 당해 지역   | 470.7        | 11.7              |
| 50m 이내  | 428.3        | 7.7               |
| 100m 이내 | 322.7        | 6.0               |
| 500m 이내 | 1,398.1      | 5.3               |
| 500m 이상 | 3,007.7      | 5.0               |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

## □ 영농여건불리농지 중 자동차의 접근이 용이할수록 비농업적 목적으로의 활용 가능성이 증대

- 영농여건불리농지 중 비농업적 목적으로 이용되고 있는 토지의 도로 접근성을 분석한 결과 ‘자동차 통행이 가능한 폭 8m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지’가 1,034ha로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났고, 도로 접근성이 좋은 곳은 영농여건불리농지 면적 대비 비율이 높은 것으로 나타남.
- 그러나 교통 접근성이 떨어지는 ‘자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지’, ‘자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면 이상 접하고 있는 토지’, ‘이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지’의 면적은 1,011ha이고 영농여건불리농지 면적 대비 비율은 각각 3.2%, 1.8%, 0.6%에 그치는 것으로 나타남.
  - 영농여건불리농지의 비농업적 활용은 용도지역 간, 도로 접근성에 따라 영향을 받는 등 특정 지역에 한정되어 있음.
  - 이에 비추어 보았을 때, 자동차 접근이 불가능한 영농여건불리농지의 경우 소유규제를 완화하더라도 농지의 비농업적 활용, 즉 농지전용이 어려운 것으로 보임.

〈표 16〉 비농업적으로 활용되고 있는 영농여건불리농지와 도로 접근성과의 관계

단위: ha, %

| 구분  | 비농업적 토지이용 면적 | 영농여건불리농지 면적 대비 비율 |
|---|--------------|-------------------|
| 폭 25m 이상의 도로에 한면이 접하고 있는 토지                             | 8.3          | 33.7              |
| 광대로에 한면이 접하고 소로(폭 8m 이상 12m 미만) 이상의 도로에 한면 이상 접하고 있는 토지 | 4.6          | 65.3              |
| 광대로에 한면이 접하면서 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지        | 0.1          | 3.6               |
| 폭 12m 이상 25m 미만 도로에 한면이 접하고 있는 토지                       | 48.7         | 19.4              |
| 중로에 한면이 접하면서 중로, 소로, 자동차 통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지 | 5.7          | 39.9              |
| 폭 8m 이상 12m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지                       | 484.1        | 10.3              |
| 소로에 한면이 접하면서 소로, 자동차통행이 가능한 세로(가)에 한면 이상 접하고 있는 토지      | 15.4         | 21.1              |
| 자동차 통행이 가능한 폭 8m 미만의 도로에 한면이 접하고 있는 토지                  | 1,034.0      | 10.7              |
| 자동차 통행이 가능한 세로에 두면 이상이 접하고 있는 토지                        | 10.8         | 5.2               |
| 자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 한면이 접하고 있는 토지          | 572.8        | 3.2               |
| 자동차 통행이 불가능하나 이륜자동차의 통행이 가능한 세로에 두면 이상 접하고 있는 토지        | 4.5          | 1.8               |
| 이륜자동차의 통행이 불가능한 도로에 접한 토지와 도로에 접하지 아니한 토지(맹지)           | 434.1        | 0.6               |

자료: 자체 작성(2015년 한국농어촌공사 농지공간포털의 영농여건불리농지공간자료(GIS)와 국토교통부 공시지가 원자료 분석).

## 04 | 영농여건불리농지 제도 개선 방향

### 영농여건불리농지 제도 개선을 위한 사업 도입, 유인 제공, 지정기준 차등 적용 필요

#### □ 현행 영농여건불리농지 지정방식은 영농여건불리농지와 개발수요와의 괴리, 낮은 농지 이용률과 높은 휴경률 등의 문제를 야기

- 영농여건불리농지 지정면적 110,415ha 중 단지 5.7%만이 비농업적 목적으로 토지가 활용되고 있고, 이마저도 용도지역에 따라 차이가 매우 큰 것으로 나타남.
- 영농여건불리농지에 대해서는 소유와 이용규제를 완화하여 농어촌 지역 경제 활성화를 도모하고자 하였으나, 특정지역에 한정되어 효과가 발생함.
- 지역 간 공시지가 차이가 큰 상황에서 영농여건불리농지 지정으로 인한 농지가격 상승효과가 발생할 경우 도시근교지역 내 영농여건불리농지의 농지소유자가 더 큰 혜택을 받음.
- 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지는 전체 영농여건불리농지 중 약 39.0%에 그치고, 등록되지 않은 농지는 일부 비농업 목적으로 활용되는 것을 제외하면 대부분 유휴화에 따른 산지화가 진행되고 있음.
- 2015년 기준 농업경영체 DB에 등록된 영농여건불리농지의 휴경률은 12.8%로 매우 높고, 경작농가 평균 연령 역시 일반 농업경영체에 비해 높으므로 고령으로 인한 농지 유휴화가 일반 농업지역보다 급격하게 이루어질 것으로 판단됨.

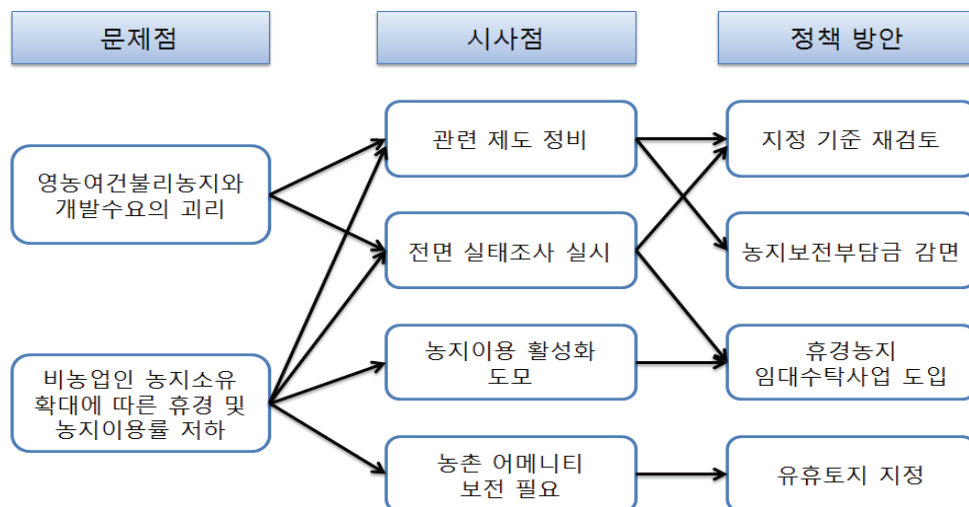
#### □ 영농여건불리농지 제도 개선에 앞서 최근 논의되고 있는 직불제 개편, 식량자급률 목표치 달성을 위한 농지 보전, 급격한 농업·농촌 인구 고령화 대응, 헌법 개정논의 대응을 고려한 개편 방안 모색 필요

- 기존 소득 보전 중심의 직불제에서 공익형 직불제를 확대하는 방식으로의 농정전환이 이루어지고 있고, 2025년 식량자급률 목표치 53.4%를 달성하기 위해서는 현재의 농지전용 규제 수준이 지속되어야 함.
- 농업·농촌 제반 상황이 더욱 악화되고 있으며 자연적·사회적으로 불리한 과소개발지역에 어려움이 가중되고 있으므로 고령화와 과소화 지역을 중심으로 핵심 생산기반 보전 및 농지이용 효율화를 도모해야 함.
- 최근 새 정부 수립 후 30년만에 헌법 개정 논의가 이루어지고 있는데, 이에 대응하여 새 정부 공약 및 농식품부에서는 ‘경자유전 원칙’을 고수하는 방향의 의견을 검토 중임.

□ 이를 바탕으로 영농여건불리농지제도 개선을 위해서는 휴경농지 임대수탁사업, 영농여건불리농지의 유희토지 지정, 영농여건불리농지의 농지부담금 감면, 지역에 따른 지정기준 차등 적용 등을 도입

- 휴경농지 임대수탁사업 도입으로 농지의 적극적 활용을 통한 유희화를 최소화하고, 농지의 효율적 이용 및 안정적 관리가 가능할 것으로 예상됨. 다만, 이 사업은 영농 규모화보다는 귀농·귀촌인의 안정적인 정착 지원과 농촌의 경관개선에 주안점을 둘 필요가 있으며 기존 영농상황에 불부합(규모 확대와 상충, 지역민과의 갈등 등)되지 않도록 추진해야 함.
- 영농여건불리농지도 유희토지로 지정할 수 있도록 하여 농가의 작목 선택권 제공 및 토지의 효율적 이용을 도모함. 현재 한계농지 등의 유희토지에 유실·약용·특용수종 등 조림사업을 추진하여 농가 소득 증대에 기여하고 있음.
- 영농여건 및 개발여건이 모두 불리한 영농여건불리지역에 농지보전부담금 감면을 통해 개발유인을 마련함. 영농여건불리농지의 경우 경작이 힘든 농지를 전업농 등에게 임대할 수 있도록 하여 농지 이용의 효율화를 도모하는 것도 있지만, 「농지법」상의 엄격한 자경 의무를 완화해 주면서 농사 외의 타 용도로 활용할 수 있도록 하는 목적도 있음. 현재 영농여건불리농지와 지정기준이 유사한 한계농지의 경우 개발을 목적으로 하는 사업이며, 「농어촌정비법」 제93조에 의거 농지보전부담금이 100% 감면되고 있음.
- 실태조사 후 지정기준 차등 적용은 현행 경자유전 원칙과의 상충 문제 등을 고려하여 영농여건불리농지 제도 도입으로 개발수요가 많이 발생한 도시근교지역에 대해서는 현행 기준을 적용하되, 상대적으로 지정효과의 혜택이 미미한 과소개발 지역을 중심으로 지정 기준을 완화하여 차등 적용함. 이를 통해 개별농지의 물리적 조건에 따라 대상지를 선정하여 지역 간 사회경제 여건 차이를 고려하지 못했던 기존의 제도를 보완하고, 지정지역과 개발수요 간 괴리를 줄일 수 있을 것으로 기대됨. 다만, 구체적인 지정 기준은 전체적인 농지이용실태조사가 이루어진 이후의 결과를 바탕으로 검토하는 것이 필요함.

〈그림 2〉 영농여건불리농지 지정 제도 개선 방향



^ KREI 농정포커스 v

2018년

- 제164호 영농여건불리농지 지정제도 운영실태 및 개선방향(채광석, 이현정, 손학기)
- 제163호 한·EU FTA 발효 7년, 농축산물 교역 변화와 시사점(송우진, 이현근, 명수환, 유주영)
- 제162호 한·미 FTA 발효 6년, 농축산물 교역 변화와 과제(지성태, 이수환, 염정완, 박수연, 한석호)
- 제161호 농업·농촌에 대한 2017년 국민의식 조사 결과(송성환, 박혜진)
- 제160호 2018년 10대 농정 이슈(김병률, 이명기 등)

2017년

- 제159호 한·중, 한·베트남 FTA 발효 3년, 농축산물 교역 동향(지성태, 남경수, 염정완, 김만이)
- 제158호 국제농업개발협력 분야에서의 일자리 창출(허장)
- 제157호 농가유형에 따른 소득 변화와 시사점(우병준, 임소영, 이두영, 이형용, 한보현)
- 제156호 2017년 김장 의향 및 김장채소 수급 전망(김성우, 최선우, 임효빈, 한은수, 신성철, 김창수, 노호영, 김원태)
- 제155호 2017 국내외 친환경농산물 시장 현황과 과제(성재훈, 이혜진, 정학균)
- 제154호 신정부 쌀 산업 정책 방향(김태훈, 박동규, 김종진, 김종인, 윤종열, 조남욱, 채주호)
- 제153호 2017년 추석 성수기 주요 농축산물의 소비·출하 및 가격 전망(박미성, 노호영, 이형우, 김종인, 이상민, 황익식)
- 제151호 최근 귀농·귀촌 실태와 시사점(김정섭, 이정해)
- 제150호 한·EU FTA 발효 6년, 농축산물 교역 변화와 시사점(송우진, 이현근, 남경수, 김만이, 명수환)
- 제149호 소 사육 통계의 이력제 자료 대체와 시사점(이형우, 김진년, 서홍석, 김충현)
- 제148호 농산업의 청년 고용 창출 가능성 및 과제(마상진, 엄진영, 김경인)
- 제147호 한·아세안 FTA 발효 10년, 농축산물 교역 변화와 과제(지성태, 이수환, 유정호, 유주영)
- 제146호 효과적인 산불관리를 위한 개선과제(정호근, 안현진, 이상민)
- 제145호 미래를 위한 10대 농정 전략과 30대 과제(이명기, 송미령, 유찬희, 국승용, 김정섭, 김홍상, 박준기 등)
- 제144호 한·미 FTA 발효 5년, 농축산물 교역 변화와 과제(지성태, 이수환, 박수연, 정민국)
- 제143호 고병원성 조류인플루엔자 방역 정책 개선 방향(지인배, 김현중, 김원태, 서강철)
- 제142호 2017년 10대 농정이슈(김병률, 이용선, 김연중 등)
- 제141호 7차 HPAI 발생 이후 가금산물 가격 동향과 전망(이형우, 정세미, 지선우, 김형진, 한봉희)

2016년

- 제140호 2016년 한·영연방 FTA 이행과 농축산물 교역 동향(송우진, 이현근, 유정호, 한석호)
- 제139호 농업·농촌에 대한 2016년 국민의식 조사 결과(김동원, 박혜진)
- 제138호 2016년 한·중, 한·베트남 FTA 이행과 농축산물 교역 동향(지성태, 이수환, 염정완, 한석호)
- 제137호 농축산물 가격변화의 소비자물가 기여도 분석(박미성, 윤선희, 김라이)
- 제136호 쌀 수급 동향 및 안정 방안(김태훈, 조남욱, 김종인, 우병준)
- 제135호 2016년 가구의 김장 수요와 채소 공급 전망(김성우, 송성환, 노호영, 임효빈, 최선우, 한은수, 이형용, 노수정)
- 제134호 당류 저감 정책에 따른 과일산업의 대응과제(박미성, 신성철)
- 제133호 2016년 추석 성수기 주요 농림축산물의 소비·출하 및 가격 전망  
(박미성, 이상민, 성명환, 우병준, 김태훈, 김성우, 장철수, 송미령)



^ KREI 농정포커스 v

- |       |   |
|-------|---|
| 제132호 | 농가유형별 소득구조 변화와 정책적 시사점(김미복, 오내원, 황의식)                         |
| 제131호 | 2016 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망(정학균, 이해진, 김창길)                    |
| 제130호 | 수요간호복지사 제도 도입(김현중, 국승용)                                       |
| 제129호 | 청탁금지법 시행에 따른 농축산물 선물 수요 변화 전망(이용선, 이형우, 이미숙)                  |
| 제128호 | 브렉시트(Brexit)의 농업부문 파급영향 분석과 시사점(한석호, 서홍석, 지성태, 이상현, 염정완, 정호연) |
| 제127호 | 한·EU FTA 발효 5년, 농업부문 영향과 시사점(한석호, 남경수, 정호연)                   |
| 제126호 | 농식품 기능성 표시제도 개선(국승용, 최지현)                                     |
| 제125호 | 2016년 일본 아베 정부의 농정개혁 현황과 시사점(김종인)                             |
| 제124호 | 개도국 농촌개발을 위한 새마을운동의 국제적 확산(허 장, 이윤정)                          |
| 제123호 | 지역 단위 6차산업화의 추진 방향과 과제(정도채, 성주인, 심재현)                         |
| 제122호 | 곤충산업 실태와 육성정책 방향(김연중, 박영구)                                    |
| 제123호 | 지역 단위 6차산업화의 추진 방향과 과제(정도채, 성주인, 심재현)                         |
| 제122호 | 곤충산업 실태와 육성정책 방향(김연중, 박영구)                                    |
| 제121호 | 한·미 FTA 발효 4년, 농축산물 교역 변화와 과제(지성태, 이현근, 이수환, 유정호)             |
| 제120호 | 2016년 10대 농정 이슈(송미령, 김홍상, 박준기 등)                              |

## 2015년

- |       |   |
|-------|---|
| 제119호 | 농업·농촌에 대한 2015년 국민의식 조사 결과(김동원, 박혜진)                            |
| 제118호 | 닭고기 수급 불균형과 파급 영향(우병준, 김형진)                                     |
| 제117호 | 2015년 김장철 채소류 수급 전망과 절임배추 소비특성 분석(최병옥, 송성환, 노호영, 윤선희, 이형용, 노수정) |
| 제116호 | 쌀, 김치, 삼계탕 대중국 수출 검역협상 타결과 과제(정민국, 전형진, 김태훈, 우병준, 문한필)          |
| 제115호 | 농업부문 온실가스 감축 목표와 대응전략(정학균, 김창길)                                 |
| 제114호 | 환태평양경제동반자협정(TPP) 타결, 농업분야 협상결과와 시사점(이상현, 김종인, 정대희, 안수정)         |
| 제113호 | 지속가능개발목표(SDGs) 채택에 따른 국제농업개발협력 사업의 성과 관리(이대섭, 최민정, 하경진, 김동훈)    |
| 제112호 | 2014년 FTA 국내보완대책 평가와 향후 과제(박준기, 한석호, 남경수, 정호연)                  |
| 제111호 | 김치의 한·중 검역협상 동향과 수출 확대방안(최병옥, 노호영)                              |
| 제110호 | 주요 농림축산물의 2015년 추석 출하 및 가격 전망(박기환, 우병준, 김태훈, 최병옥, 장철수, 최지현)     |
| 제109호 | 대한민국 성장의 대지, 농업·농촌 70년의 성과와 새로운 도전(송미령, 문한필, 김미복, 성주인, 임지은)     |
| 제108호 | 2015 국내외 친환경농산물 생산실태 및 시장전망(김창길, 정학균, 문동현)                      |
| 제107호 | 최근 소 값 동향과 전망(이형우, 우병준)   |
| 제106호 | 한·EU FTA 발효 4년, 농축산물 수출입 변화와 시사점(지성태, 이현근, 이수환)                 |
| 제105호 | 여성농업인의 사회경제적 지위 향상을 위한 과제(정은미)                                  |
| 제104호 | 할랄 농식품의 한일 대응 실태와 과제(박기환)                                       |
| 제103호 | 귀농귀촌 증가 추세와 정책 과제(송미령, 성주인, 김정섭, 심재헌)                           |
| 제102호 | 한미 FTA 발효 3년, 농업부문 영향과 시사점(한석호, 정호연, 이수환, 윤정현)                  |
| 제101호 | 2015년 주요 농정이슈(확의식, 이계임, 석주인)                                    |