農地轉用과 代替農地造成費 賦課의 差等化 構想*

農工地區 開發事業의 事例

李 桐 弼
責任硏究員, 地域經濟室

Ⅰ. 問題의 提起
Ⅱ. 農地轉用과 代替農地造成費
Ⅲ. 農工地區開發과 農地轉用利益의 發生
Ⅳ. 代替農地造成費의 差等化와 政策的 含蓄性

Ⅰ. 問題의 提起

최근 정부는 제6차 경제사회발전 5개년계획이 끝나는 1991년까지 총 180개의 農工地區를 조성하는 長期農工地區開發構想을 밝힌 바 있다(農林水産部 1987). 農工地區란 농어촌지역에 조성하는 小規模 工業團地로서 여기에 공장을 집단적으로 유치하여 취업기업회를 확대하고 農外所得을 증대시킴으로써 農村人口를 현지에 정착시키는 한편 산업 및 지역간 均衡開發을 도모할 목적으로 추진되고 있는 農村工業開發施策이다.

이와 같은 農工地區開發에는 농촌지역 空間構造의 성격상 불가피하게 農地의 工業用地로의 轉用이 수반된다. 그러나 農地는 국민식량을 공급하는 기본적인 生産要素로서 본질적으로 再生産할 수 없으며, 다른 생산수단과 대체하기가 곤란하기 때문에 제한된 지역의 한정된 용도를 위해서만 農地轉用을 허가할 수 있도록 규정하고 許可節次를 까다롭게 하는 한편 代替農地造成費를 납부해야만 전용이 가능하도록 하고 있다.

한편 農村經濟의 침체와 농촌인구의 급격한 감소 및 都市·農村 문제의 累積的 惡循環과 같은 우리 농촌의 현실상황을 고려할 때 농촌지역의 공업개발과 사회간접자본 시설 및 生活便益施設의 확충 등은 매우 중요한 정책과제가 되고 있다. 특히, 背後農村地域은 불리한 입지 여건으로 市場 메니카니즘을 통한 自生的인 비농업부문 개발이 어려우므로 국토공간의 均衡開發이라는 차원에서 농촌입지의 불이익을 극복할 수 있도록 하는 비농업부문 개발에 관한 정책적인 배려가 크게 요구되고 있다.

이와 같은 상황에서, 기본적으로 非農業部門 開發을 뒷받침하기 위해 저렴한 用地를 안정적

* 本論文은 當硏究院 院內 세미나(1985. 12. 18)에 發表한 內容을 修正, 補完한 것이다. 論文 作成過程에서 유익한 助言을 해 주신 農林水産部 農村所得課 趙壹鎬課長, 中央大學校 金完培 敎授 및 當硏究院의 吳刃元 硏究員에게 감사드린다.

으로 확보하는 것은 農地轉用 억제(혹은 대체농지조성)은 동전의 양면처럼 동시에 추구하기 어려운 과제이다. 우리 農政이 처한 현실적인 여건으로 볼 때 그러하지만, 배후 농촌지역의 비농업 부문을 개발하는 것은 앞으로 지향해 나가야 할 정책방향이기도 하다.

더구나 현행 制度는 農地轉用을 억제하고 전용된 농지만큼 代替農地를 조성하기 위해 농지의 가격에 관계없이 면적을 기준으로 ―地價가 평당 1만원이든 10만원이든 동일하게―代替農地造成費를 부과하고 있어서, 지역에 따라서는 대체농지 조성비가 농지가격을 상회하는 경우도 있을 수 있다. 이와 같은 대체농지 조성비 부과방식은 既開發地域의 추가적인 개발은 촉진하고 落後地域의 개발은 제약하는 요인으로도 작용함으로써, 본래 의도와는 달리 지역간 균형개발을 제도적으로 제한하는 하나의 요인이 되고 있어서 이에 대한 재검토가 필요하다.

本稿에서는 지역간 균형개발을 위한 정책수단 강구의 일환으로써, 農工地區 開發事例를 중심으로 현재의 대체농지 조성비 부과방식이 지닌 문제점과 대책을 검토하였는데, 論理를 단순화시키기 위해서 다음과 같은 사실을 前提로 하였다.

첫째, 농촌경제의 활성화, 농촌 인구의 현지정착 및 지역간 균형개발 등을 위해서 농촌지역의 사회간접자본과 便益施設의 확충 및 非農業部門의 개발은 매우 중요하며, 이를 위해서 부득이한 경우라면 농지전용을 택할 수도 있다.

둘째, 농업생산의 기본요소인 農地를 안정적으로 확보하기 위해서는 대체농지 조성비를 부과함으로써 농지의 他用途轉用을 억제하거나 또는 농지의 內·外延的 축소를 방지하는 것은 원칙적으로 필요하다. 다만, 대체농지 조성비의 크기나 실제 사용용도는 다른 차원의 문제이므로 여기서는 기존의 금액 및 용도를 전제로 한다.

세째, 國土空間의 균형개발이라는 차원에서 첫번째 전제에서 열거한 사업의 추진은 가능한 한 落後된 농촌지역부터 우선적으로 이루어져야 하며, 이를 위해서는 落後地域에 보다 많은 혜택이 주어져야 한다.

이상의 전제는, 기본적으로 農地轉用은 억제되어야 하지만 농공지구 등 非農業部門의 개발촉진을 위해 부득이한 경우에는 전용할 수 있어야 하며, 또한 국토공간의 균형개발이란 차원에서 도시인근보다 낙후 농촌지역에 더 많은 혜택이 지원될 수 있도록 배려되어야 한다는 것이다.

Ⅱ. 農地轉用과 代替農地造成費

農地轉用은 어떻게 규제되고 있으며, 어떤 경우에 어떤 절차를 통해서 轉用이 이루어질 수 있는가? 농지전용을 규제하고, 전용한 만큼 代替農地를 조성하도록 하기 위해서 부과하고 있는 代替農地造成費는 얼마나 되며, 어떤 경우에 얼마나 減免받을 수 있는가? 또한 대체농지 조성비의 부과가 농촌지역의 農工地區와 같은 非農業部門 開發에 대해서 가지는 의미는 무엇인가?

1. 農地轉用에 대한 規制措置

경제성장과 함께 추진되어 온 都市化 및 工業化의 진전은 농경지의 非農業的 需要를 확대시켜 왔으며, 이는 농업생산의 기본요소인 농경지의 감소를 초래하고 있다.

그러나 농경지는 본질적으로 再生産할 수 없으며 다른 生産手段과 대체가 곤란하기 때문에 食糧生産基盤이나 農家所得源의 확보라는 측면

에서 農地保全이 중요한 과제가 되고 있다. 특히, 일단 훼손된 농경지를 본래 용도로 환원시키는 데에는 상당한 기간이 소요되며, 개간이나 간척 등으로 새로운 농경지를 조성하는 데에는 엄청난 비용이 소요된다는 점에서, 한정된 농경지의 보존과 그 효율적인 이용에 많은 관심을 기울이고 있다.[1]

따라서 정부는 「農地의 保全 및 利用에 관한 法律」 (法律 第2887號, 1975. 12.)을 제정하고 농경지의 타용도 전용을 엄격히 규제하고 있다. 즉, 農地轉用은 都市計劃法에 의한 都市計劃區域, 각종 工業團地,[2] 國土利用管理法에 의한 공업지역 및 관광휴양지역, 觀光團地開發促進法에 의한 관광지, 自然公園法에 의한 공원구역 안에 있는 농지를 전용하는 경우를 제외하고는 원칙적으로 농림수산부장관의 許可를 받도록 규정하고 있다. 물론 上記 지역들을 지정하거나 결정할 때 당해 구역내에 농지가 포함되어 있는 경우에는 협의를 거쳐야 하며, 그밖의 지역에서의 농지전용은 ① 중요 산업시설·공익시설·주거시설 또는 관광시설용지 등 중앙행정기관의 長이 국가시책상 불가피하다고 인정하여 추천하는 施設用地로서 농림수산부장관이 타당하다고 인정하는 시설용지, ② 鑛業法의 규정에 의한 광물을 채굴하기 위하여 직접 필요한 시설용지, ③ 농수산물 처리가공 시설용지, ④ 농가주택용지, ⑥ 농업시설 용지, ⑦ 농촌지역 주민의 농외소득 증대를 위하여 설치하는 중소기업 규모의 工場用地로서 농림수산부 장관이 타당하다고 인정하는 용지, ⑧ 기타 중앙행정기관의 長이 필요하다고 인정하는 사업에 소요되는 용지에 한하여 轉用을 허가할 수 있도록 제한하고 있다. 이 경우 전용하고자하는 農地에 상당하는 농지의 조성에 소요되는 代替農地造成費 납부를 전용허가의 전제조건으로 하고 있다.

뿐만 아니라 이들 농지의 轉用節次도 여러 단계의 심사와 검토를 받도록 함으로써 간접적으로 농지전용을 규제하고 있다. 즉, 相對農地 2만평 (혹은 絶對農地 3천평) 미만인 경우에는 市郡에서 전용허가 신청서를 접수하여 1차심사를 하고 심사의견서를 첨부하여 道에 제출하면, 道에서는 이를 검토하여 허가증을 작성하여 市郡을 경유하여 신청자에게 교부한다. 그러나 그 이상 규모의 農地轉用은 市郡 및 道의 심사를 거쳐 農林水産部에서 허가해 주고 있으며, 3천평 이상의 개발농지와 1만평 이상의 絶對農地를 전용할 때에는 國務會議의 의결을 거치도록 규정하고 있다.

이와 같이 농지의 본래 목적인 農業生産 이외의 他用途轉用은 대상지역이나 전용목적에 의한 轉用可能地의 명문화와 代替農地造成費의 부과 및 복잡하고 까다로운 轉用許可 節次에 의해서 매우 엄격하게 규제되고 있다. 특히 이 중에서도, 대체농지 조성비의 부과는 벌과금의 형태로 농지전용의 직접적인 규제수단이 되고 있으며, 事後的으로 타용도로 전용된 만큼의 農耕地를 확보하는 農地基金의 財源이 된다.

2. 代替農地造成費 賦課와 그 意味

농지의 타용도 전용에 대해서는, 許可의 전제조건으로 일정액의 代替農地造成費를 납부하도

---

[1] 이 점에 대해서는 최근 다른 시각 즉, 食品消費構造의 변화와 主穀의 自給達成 등을 이유로 농경지의 他用途轉用 촉진을 주장하는 입장도 있다. 그러나 本稿에서는 농지전용에 따른 代替農地造成費 부과방법에 관한 사항을 주제로 하고 있기 때문에 농지전용의 타당성 여부를 論키로 한다.

[2] 여기에 해당하는 工團에는 地方工業開發法 제2조의 규정에 의한 工業開發奬勵地區, 工業配置法 제20조 제1항의 규정에 의한 工業團地豫定地, 産業開發促進法 제5조의 규정에 의한 産業基地開發區域, 輸出自由地域設置法 제3조의 규정에 의한 輸出自由地域 등이 포함된다.

록 하고 있다.[3] 대체농지 조성비는 전용된 농지에 상당하는 代替農地를 조성하는 데 소요되는 비용으로 農林水産部 告示 第82-42號(1982. 8. 5)에 의거하여 地目 및 筆地를 기준으로 田과 畓 각기 絶對農地와 相對農地로 구분하여 面積當 一定額을 일률적으로 부과하고 있다〈表 1 참조〉.

한편, 대체농지 조성비는 大統領令으로 정하는 重要 産業施設을 위해 전용하는 경우, 국가 또는 地方自治團體가 公用 또는 公共用의 목적에 전용할 경우, 기타 主務長官의 추천에 의해 農林水産部長官이 타당하다고 인정하는 경우에는 減免할 수 있도록 되어 있는데, 「대체농지 조성비 부과규정」(農林水産部 訓令 第594號, 1984. 12. 28)에 의한 대체농지 조성비의 부과 및 감면 기준은 〈表 2〉와 같다.

表 1 地目別 m^2 當 代替農地造成費

단위 : 원

	絶對農地	相對農地
畓	3,260	2,380
田	1,970	1,410

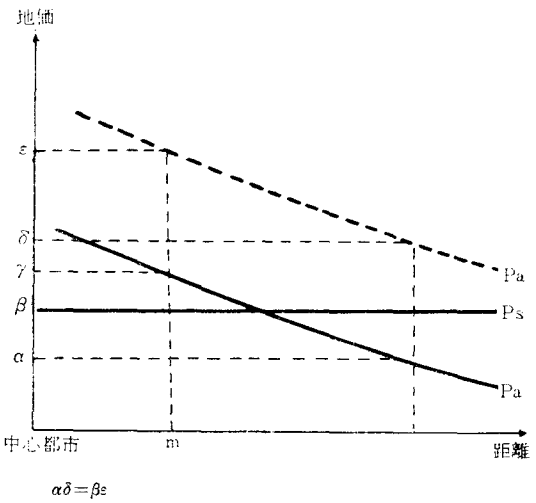
表 2 農地轉用時 代替農地造成費 賦課 및 減免基準

施 設 區 分	減免基準
▩公用 및 公共用 施設用地	
1. 국방, 군사시설(절대농지)	50%감면
2. 道路法상의 도로와 철도, 공항 및 항만 시설	50%
3. 제방 및 사방 등 국토 보존시설	전액면제
4. 특정 다목적댐, 발전댐 및 상수도댐의 제당 수몰지 및 그 부대시설	50%감면
5. 학교 시설	
·국민학교 시설	50%감면
·기타 학교 시설	전액부과
6. 하수, 폐수, 분뇨, 산업폐기물, 쓰레기 등의 종말처리 시설	50%감면
7. 기타 공용, 공공용 시설	전액부담
■一般 施設 用地	
1. 국가시책에 의거 생산촉진을 추진하는 석탄 생산업체, 탄광 종업원의 사택 및 복지후생 시설	50%감면 (단, 중앙행정기관장의 추천)
2. 정부투자기관이 국가 또는 지방자치단체의 위탁에 의해 공공자금으로 대행하는 근로자의 복지후생시설)	〃
3. 농가주택 및 농업용 시설(허가대상농지)	전액면제, (단 비농가가 설치하면 전액부과)
4. 기타시설	전액부과

資料 : 農林水産部 訓令 第594號, 1984. 12. 28.

代替農地造成費의 賦課는 근본적으로 농지의 他用途 전용 억제 내지 轉用된 농지에 상당하는 代替農地를 조성하기 위한 것이므로, 실질적인 대체조성의 가능성이나 조성금의 사용 용도에 관계없이 賦課의 필요성은 충분히 인정된다. 그러나, 농지를 전용하여 非農業部門에 이용할 때 農地價格 이외에 대체농지 조성비를 추가적으로 납부해야 하므로 그만큼 開發事業費를 과중시키는 의미를 가지고 있다. 〈그림 1〉에서, 農地價格(P_a) 및 대체농지 조성비(P_s)가 각기 주어졌을 때, 농공지구 개발을 위해 농지를 구입전용할 때 실제 개발에 필요한 용지가격은 P_a에 P_s를 합한 P_a'에서 결정되는데, 이는 P_a를 P_s만큼 水平移動한 것이다. 이렇게 결정된 用地價格이 다

그림 1 代替農地造成費 賦課의 의미



[3] 「農地의 保全 및 利用에 관한 法律」第4條 및 同法 施行令 第6條.

행히 여기서 얻는 이익 즉, 인근의 기존 공업용지 時價와 대체농지 조성비를 부담하고 전용한 用地 가격과의 차액이 +로 발생하면 개발이 촉진될 수 있지만, 그렇지 않고 기존 공업용지 가격보다 개발용지의 가격이 높을 경우에는 개발이 제한될 수밖에 없다.

뿐만 아니라, 일반적으로 地價의 경우 土地生産性과 함께 장래의 집약적 이용에 대한 기대나 地價上昇에 대한 기대 때문에 〈그림 1〉에서 中心都市를 기준으로 m에서 m'로 멀리 떨어질수록 낮게 형성되는데 비해 대체농지 조성비는 지역이나 地價에 관계없이 면적에 따라 일정금액이 부과되므로[4] 도시 인근지역에 비해 背後農村地域의 개발비 부담을 상대적으로 과중시키는 의미를 가지고 있다. 왜냐하면, 같은 地目 동일한 면적의 농지를 전용하더라도 지역에 따라 이들의 地價가 상당한 차이를 가지고 있어서 결과적으로 개발용지 가격에서 차지하는 대체농지 조성비의 비중은 地價가 높은 m 지역보다 m' 지역이 훨씬 크기 때문이다.

Ⅲ. 農工地區開發과 農地轉用利益의 發生

農工地區 開發事業의 추진은 농촌지역의 空間的인 성격상 불가피하게 農地轉用을 수반하게 된다. 농지를 전용하면 轉用利益이 발생하게 되는데 여기서는 농공지구 개발과 관련한 농지전용 실태를 살펴보고, 구체적으로 어떤 과정을 통해 전용이익이 발생하는지를 규명하고자 한다.

1. 農工地區開發과 農地轉用

최근 정부는 농어촌지역에 새로운 所得源을 개발하여 就業機會를 확대하고 農外所得을 증대시킴으로써 産業間 및 地域間의 균형개발을 이룩한다는 목적하에 농공지구개발을 중심으로 하는 農漁村所得源 開發을 적극적으로 추진하고 있다. 농어촌 소득원 개발사업은 開放農政의 추진에 의한 農業所得의 감소와 농촌경제의 침체를 극복하기 위한 방안이 되기도 하지만 다른 한편으로는 영세한 경영규모를 가진 우리 나라 농업의 현실을 고려할 때 장기적으로 농업만으로는 모든 農家의 성장이 곤란하다는 限界意識과 1960~70년대 大都市 偏向的인 경제사회 개발의 폐해——인구를 비롯한 정치·경제·사회·교육·문화·의료 등의 과도한 도시집중——와 그 결과로 빚어진 都市·農村問題의 累積的 惡循環을 동시에 극복할 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있다는 점에서 그 중요성이 강조되고 있다.

農工地區는 인구 20만 이하인 市와 郡을 포함하는 농어촌지역에 조성하는 小規模 工業團地로서 1984년에 개발에 착수하여 1986년에는 31개 지역을 농공지구로 지정하였으며, 第6次 經濟社會發展 5個年計劃이 끝나는 1991년까지는 전국 농촌에 180개의 농공지구를 개발할 계획으로 있다.

이들 농공지구에 入住하여 농어촌소득원 개발사업을 운영하려는 사업체에 대해서는 敷地確保 내지 工場設立에 필요한 각종 認許可節次의 簡素化와 稅制 및 金融支援, 기술·경영지도 등 많은 혜택을 부여하고 있다. 특히, 농촌지역에서 工業用地를 수월하게 확보할 수 있게 農地轉用

[4] 代替農地造成費를 地目別 혹은 絶對 및 相對農地別로 區分하여 부분적이나마 土地生産性을 반영하고 있다는 점에서는 일률적이라 보기 어렵다. 여기서의 일률적이라는 의미는 동일한 地目이나 筆地라 하더라도 위치에 따라 價値나 價格이 현저히 다른데 같은 금액의 대체농지조성비를 부과한다는 뜻이다.

면에서 특혜를 주고 있다. 농어촌종합개발을 활성화할 목적으로 입안된 「農漁村綜合對策」에서는 農工地區·農漁村觀光休養地·魚類養蓄 등의 소득원 개발사업을 위해 원활히 농지전용을 할수 있게 轉用節次를 간소화하였다.[5] 즉, 이제까지 國務會議의 의결에 의해 전용이 가능했던 開發農地 3천평, 絶對農地 1만평 이상 농지의 전용을 각기 5만평 이상으로, 道知事가 허가할 수 있는 농지전용 규모인 絶對農地 3천평, 相對農地 2만평 上限을 각기 3만평과 5만평으로 上向調整하였다. 뿐만 아니라 농지전용시에 납부하도록 되어 있는 代替農地造成費를 3년간 (1986. 3~1988. 3) 전액 면제해 줌으로써 農地轉用 規制를 완화시켰다.

이와 같은, 농지전용 절차의 간소화와 대체농지 조성비의 면제는 농촌경제의 활성화 방안의 하나로 알려진 농공지구 개발사업의 신속한 추진과 개발사업비 부담을 경감시켜 효율적인 農村工業化를 도모할 목적으로 실시되고 있다.

물론 이것 때문만은 아니지만, 농공지구 개발사업은 당초의 우려와는 달리 많은 工場들이 농공지구 入住를 희망하여 1986년말에는 31개 地區 853천평이 농공지구로 지정·개발되고 있는데 농지전용과정을 거쳐 이들 농공지구 개발사업에 편입된 농지를 地目別로 살펴보면, 논이 120천평(14.1%), 밭이 246천평(28.8%)으로 전체 농공지구 개발면적의 42.9%가 농경지를 工場用地로 전용한 것이다. 여기에는 絶對農地 111천평, 相對農地 255천평이 각기 포함되어 있다.[6]

농공지구개발을 위한 농지전용에 대해서는 농촌경제의 미래를 전망하는 시각에 따라서 각기 다른 입장을 가질 수 있지만, 한 가지 분명한 사실은 농촌지역 공간구조의 성격상 農地轉用이 불가피하며, 정부가 계획한 대로 農工地區開發이나 農村地域 綜合開發事業이 순조롭게 진행된다면, 앞으로 이같은 농지의 타용도 전용은 더욱 크게 확대될 것으로 전망된다는 점이다.

2. 農地轉用과 地價變動

우리 나라에서는 土地를 「國土利用管理法」이나 「都市計劃法」, 「山林法」 및 「農地의 保全 및 利用에 관한 法律」 등으로 그 용도를 구분하고 엄격히 타용도 전용을 규제하고 있기 때문에 현실적으로 土地價格은 과연 어떤 용도에 사용할 수 있는 토지인가에 따라 크게 영향을 받게 된다. 즉, 토지의 용도지정은 당해 토지가 가지고 있는 效用이나 相對的 稀少性을 규정함으로써 土地生産性을 결정짓고 이에 의해 토지의 가격이 결정되기 때문이다.

결국 토지가격이 높다는 것은 그만큼 地價를 지불하더라도 거기서 충분한 경제적 이윤이 발생한다는 의미를 갖고 있으며, 이는 토지의 용도나 이용방법에 따라 地價가 변화한다는 사실을 뜻한다. 따라서 하나의 中心都市를 가지고 있는 지역을 상정할 때, 이지역의 土地利用은 地價가 높은 중심지에서부터 商業用이나 業務用, 住居用, 工場用 및 農業用 등의 순으로 용도가 결정되어 〈그림 2〉와 같은 토지이용의 分化가 생긴다(朱奉圭 1985, 237). 이와 같은 사실은 곧 中心都市에 가까울수록, 그리고 土地의 이용이 집약적일수록 地價가 높다는 점을 분명히 해 주고 있다.

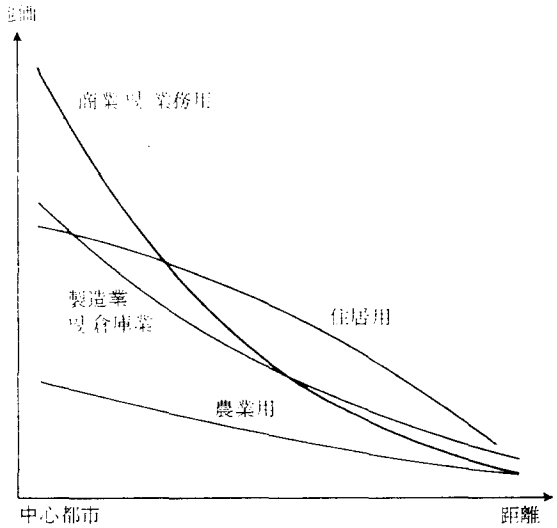
한편 이렇게 결정된 토지가격은 有效需要의 증대나 利用方法의 변화 혹은 변화에 대한 기대 등으로 인해 변동하게 되는데 1983. 10~1984. 10

---

[5] 1986년 3월 5일 經濟企劃院이 발표한 「農漁村綜合對策」 참조.

[6] 農林水産部 農村所得課, 1987. 2.

그림 2 地價와 土地利用의 分化



資料 : 朱奉圭(1980, 237).

의 기간에 地域 및 地目別 지가변동 실태는 〈表 3〉과 같다. 이 기간의 地價上昇率은 농촌지역이 10.7%이었는데 도시지역에서는 17.7%로 훨씬 높았으며, 地目別로는 垈地가 14.1%, 畓이 13.4%, 田이 11.6% 등으로 나타나 전체적으로 농촌지역의 농지가격보다 도시지역의 垈地價格이 좀더 높은 上昇率을 보이고 있다.

한편, 地價變動은 토지의 용도나 形質變更에 의해서도 크게 영향을 받게 되는데 이것은 〈그림 2〉에서 토지의 용도에 따라 결정된 地價가 용도를 타목적에 전용함으로써 地價變化를 초래하게

表 3 地域別 地價變動

단위 : %

地域 \ 地目	平均	田	畓	垈地	林野
大都市地域[1]	21.6	22.7	29.4	21.3	17.7
中小都市地域[2]	11.3	12.6	12.8	10.6	11.5
農村地域[3]	10.9	10.4	12.1	10.3	10.7
全國	13.2	11.6	13.4	14.1	11.4

1) 大都市 地域은 6개 도시지역.
2) 中小都市地域은 44개 市地域.
3) 農村地域은 132개 郡地域.
資料 : 朱奉圭(1986, 5).

表 4 土地形質變更과 地價變動

단위 : 倍

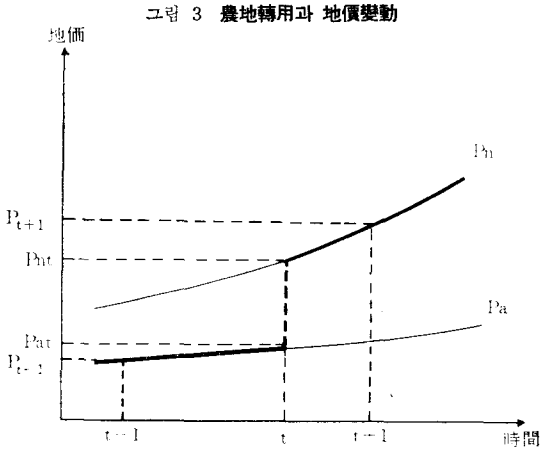
變更前 \ 變更後	垈地	田地	畓地	林野
垈地	1.00	0.22	0.19	0.06
田地	4.65	1.00	0.88	0.27
畓地	5.28	1.14	1.00	0.31
林野	16.97	3.65	3.22	1.00

資料 : 朱奉圭(1986, 16).

되는 것이다. 이와 같은 사실은 〈表 4〉의 토지형질변경과 지가변동에서 잘 나타나고 있는데, 농경지를 垈地로 전용할 경우에 약 5배, 林野를 垈地로 전용할 경우에는 약 17배의 地價上昇을 유발하게 된다.

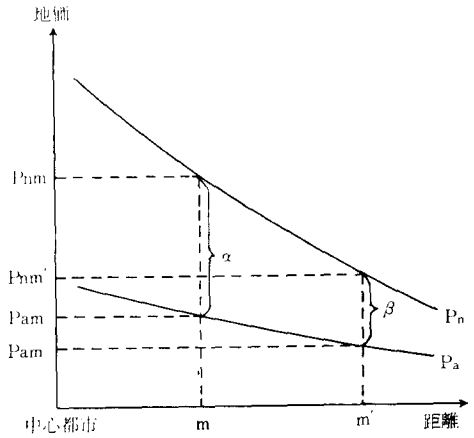
이상에서 살펴본 地價의 決定과 그 變動에 관한 검토결과를 요약하면 〈그림 3〉과 같다. 즉, 農地와 工業用地 價格이 각기 P_a와 P_n으로 주어졌을 때 시간이 경과하면서 地價가 상승하게 되는데, 이때 P_a의 기울기 보다 P_n의 기울기가 훨씬 크기 때문에 농지보다는 공업용지가 더 크게 상승하며 아울러 t 시점에서 농지를 공업용지로 전용할 경우 당해 용지의 가격선은 P_a에서 P_n으로 이동함으로써 $P_{nt}-P_{at}$ 만큼의 轉用利益이 발생하게 된다.

그림 3 農地轉用과 地價變動



이와 같은 전용이익을 지역별로 살펴보면 〈그림 4〉와 같이 背後農村地域보다는 도시 인근지역에서 훨씬 크게 나타나고 있다. 즉, 中心都市에서부터 각기 m, m' 거리에 있는 두 지역에서 農地를 工業用地로 전용하여 農工地區로 개발할 경우 당해 용지의 가격선은 P_a에서 P_n으로 이동하게 되며, 地價는 각기 $P_{am} \rightarrow P_{nm}$ 및 $P_{am}' \rightarrow P_{nm}'$로 상승하여 α와 β만큼의 轉用利益이 발생하게 된다. 이때 중심도시와의 거리차로 인하여 m 지역의 기울기가 m' 지역보다 크기 때문에 도시 인근 지역에서는 背後農村地域보다 $\alpha-\beta$(단, $\alpha>\beta$)만큼 더 많은 轉用利益이 발생하게 된다.[7]

그림 4 農地轉用과 地域別 轉用利益의 發生



Ⅳ. 代替農地造成費의 差等化와 政策的 含蓄性

이상에서 農工地區 開發事業의 효율적인 추진을 위해서는 農地轉用이 불가피한 경우가 있고, 이때 비록 현재는 면제되고 있지만 1988년부터는 전용한 농지의 補塡을 위해 대체농지 조성비를 납부해야 한다는 사실을 살펴보았다. 그렇다면 과연 농공지구 개발사업비에서 차지하는 대체농지 조성비의 비중은 얼마나 되는지? 또한 면제혜택이 만료되는 1988년 이후에는 어떻게 해야 할 것인지?

여기서는 1984년에 지정한 7개 農工地區를 중심으로 개발사업비에서 대체농지 조성비가 차지하는 비중을 살펴보고, 地價와 무관하게 부과되는 대체농지 조성비의 문제와 農地轉用利益을 대체농지 조성비의 조정을 통해 환수함으로써 효율적인 농공지구 개발사업의 추진은 물론 농지의 보전과 지역의 균형개발을 동시에 추구할 수 있는 방안을 모색해 보았다.

1. 農工地區 開發事業費와 代替農地造成費

農工地區 開發事業費는 土地買入費(地上物補償 및 代替農地造成費 포함)와 施工費 및 기타 附帶施設費로 구분되는데 부대시설비는 전액 國費補助하고 나머지 토지매입과 施工費는 融資로 입주업체가 부담하게 된다. 이때 代替農地 造成費는 편입된 농지의 地目과 규모에 의해 결정되는데 1984년에 지정하여 현재 工團造成을 완료한 7개 地區의 農地編入 실태는 〈表 5〉와 같다.

한편 이와 같은 農地轉用에 따르는 대체농지 조성비가 전체 사업비에서 차지하는 비중은 〈表 6〉과 같다. 즉, 도시계획 구역내의 공업지역에 개발한 咸陽 지구를 제외하면 약 2만평 규모의 농공지구 개발에 평균 907.3백만원의 사업비가 소요되는데, 이 중 대체농지 조성비는 57.3백만원으로 전체 사업비의 6.3%, 用地買收 및 補償費의 29.8%를 차지하고 있어서 결코 작은 비중

[7] 轉用利益의 크기는 土地價格線과 그 기울기에 의해 좌우되는 것으로 中心都市와의 거리에 따라서 항상 $\alpha>\beta$인 것만은 아닐 것이다. 다만 여기서는 論理를 단순화하기 위해 〈그림 4〉의 일반적인 土地價格 分化를 가정하였다. 때문에 $\alpha>\beta$의 조건이 성립할 수 있다.

表 5 農工地區開發事業의 農地轉用 實態

단위 : m^2

	地區面積	農耕地面積						
		計	畓			田		
			小計	絶對	相對	小計	絶對	相對
강원 횡성	122,315	26,332[2)] (21.5)	18,845 (15.4)	6,317 (5.2)	12,528 (10.2)	7,487 (6.1)	—	7,487 (6.1)
충북 진천	52,979	42,336 (79.9)	—	—	—	42,336 (79.9)	42,336 (79.9)	—
충남 공주	86,542	26,001 (30.0)	8,964 (10.4)	7,097 (8.2)	1,867 (2.2)	17,037 (19.7)	—	17,037 (19.7)
전북 남원	40,601	19,819 (48.8)	17,554 (43.2)	17,554 (43.2)	—	2,265 (5.6)	2,265 (5.6)	—
전남 함평	92,562	15,650 (28.1)	—	—	—	15,650 (28.1)	—	15,650 (28.1)
경북 영천	55,624	43,835 (78.8)	1,197 (2.2)	1,197 (2.2)	—	42,638 (76.7)	—	42,638 (76.7)
경남 함양	40,409[1)]	—	—	—	—	—	—	—
計	450,623	173,973 (38.6)	45,560 (10.3)	32,165 (7.1)	14,395 (3.2)	127,413 (28.3)	44,601 (9.9)	82,812 (18.4)

1) 미착공 지역(도시계획상 준공업 지역).
2) 1차년도 사업지구만 포함.
資料 : 農林水産部 農村所得課(1986).

表 6 農工地區開發費 중 代替農地造成費 比重

단위 : 千원

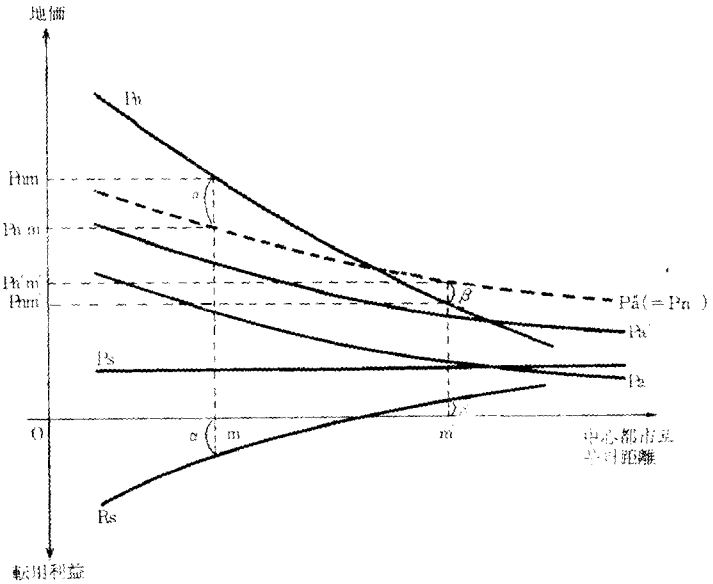
	事業費總額 (A)	用地買收및 補償費 (B)	代替農地 造成費 (C)	構成比		坪當地價[2)]	坪當事業費
				C/A	C/B		
강원 횡성	1,175,219	224,293	60,967	3.2	27.2	11.2	58.8
충북 진천	995,178	360,472	83,402	8.4	23.1	22.0	60.7
충남 공주	1,057,481	235,407	51,602	4.8	21.8	9.0	40.6
전북 남원	874,404	76,158	61,688	7.1	81.0	7.6	87.
전남 함평	588,558	74,080	22,067	3.7	29.8	4.9	39.2
경북 영천	743,112	181,022	64,022	8.6	35.4	12.0	49.1
平均	907,325	192,071	57,291	6.3	29.8	11.2	52.9

* 農地轉用面積에 代替農地 造成費 適用 計算(補償費 포함).
資料 : 農林水産部 農村所得課(1986).

이 아님을 알 수 있다.

더구나 지역별로 용지매수 및 보상비 즉, 地價가 평당 4.9천원에서 22.0천원까지 무려 4배 이상의 차이가 있는데도 불구하고 대체농지 조성비는 면적 단위로 균등하게 부과하고 있는데, 이것을 轉用利益과 결합시켜 보면 農地轉用利益이 지역에 따라 크게 차이가 있다는 사실을 알 수 있다. 〈그림 5〉에서 기존의 農地와 工業用地價格이 각기 P_a와 P_n으로 주어져 있고 토지의 物理的 條件이 같은 m, m' 지역에서 동일한 地目으로 구성된 같은 면적의 農地를 전용하여 農工地區를 조성하고자 할 때 農地轉用에 따른 이익은 R_s線으로 나타나 중심도시에서 가까운 m 지역에서는 $\alpha(=P_{nm}-P_{n'm})$만큼의 이익이 발생하여 農工地區開發을 촉진한다. 이에 비해, 중심도시에서 멀리 떨어진 m' 지역에서는 오히려 $\beta(=P$

그림 5 代替農地造成費 均等賦課의 문제점



$_{nm}' - P_n'_{m}'$)만큼의 손실이 발생하여 농공지구개발을 억제하게 된다. 왜냐하면 P_a 및 P_n 線의 기울기가 다른데도 불구하고 동일한 대체농지 조성비를 부과함으로써 새로이 조성되는 工業用地價格 P_n' 는 인근의 기존 공업용지 가격 P_n에 비해 오히려 비싼데, 이는 m 지역의 α가 m' 지역의 β보다 훨씬 크기 때문이다. 특히, 農工地區 入住業體의 대부분이 그 수효가 한정되어 있는 移轉業體나 分工場으로 동일한 혜택을 줄 경우 m' 지역보다는 기존공업용지에 비해 地價가 저렴한 m 지역으로 入住하는 것을 선호하게 되고, 결과적으로 이미 과도하게 개발되었거나 상당한 수준의 개발이 이루어진 도시 인근지역의 農工地區에 보다 많은 업체들이 入住를 신청하게 되어 배후농촌지역의 개발을 제한하게 되는 것이다.

이와 같은 관계는 開發利益이 직접 개인에게 귀속되지 않는 公共部門 開發에도 마찬가지로 적용될 수 있는데, 예를 들어 農地를 전용하여 道路를 개설할 경우 地價를 기준으로 보면 배후농촌지역에서 상대적으로 과중한 대체농지 조성비 부담을 안게 되며, 일반적으로 이들 지역이 財政自立度가 낮고 豫算規模가 적다는 사실을 감안하면 背後農村地域의 개발이 그만큼 억제된다는 사실을 알 수 있다.

2. 代替農地造成費의 差等化 方案

代替農地 造成費는 부수적으로 農地轉用을 억제하는 수단이 되기도 하지만 근본적으로는 他用途로 轉用한 農地만큼 대체농지를 확보하기 위한 것이기 때문에 앞으로도 계속해서 이같은 제도적인 장치는 유지되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 農工地區의 개발 역시, 農外所得의 증대와 지역간 균형개발을 위한 정책수단으로 背後農村地域을 중심으로 계속해서 확대되어야 하고, 현실적으로 정부에서도 그와 같은 계획을 수립해 놓고 있다. 그렇다면 문제는 어떻게 하면 農地轉用에 따른 대체농지 조성비를 확보하면서 농공지구 개발사업을 균형적이고 효율적으로 추

진해 나갈 것인가 하는 것으로 귀결된다. 즉, 도시 인근지역과 동일한 지원혜택을 부여할 때 과연 배후농촌지역의 농공지구 개발이 가능할 것인지? 또한 낙후지역의 농공지구 개발을 제한하지 않으면서 이들 사업을 위해 불가피하게 전용된 농지를 보충하기 위한 대체농지 조성비를 여하히 확보할 것인지? 물론 정부에서도 농공지구의 지역간 균형적인 개발을 위해 工業集積度를 기준으로 지역을 구분하고 공업개발이 뒤떨어진 背後農村에 대한 추가적인 金融支援 등의 혜택를 검토하고 있다. 그러나 이와 같은 직접적인 지원방식은 入住業體들의 自生的인 기반구축을 전제하지 않을 때 임시방편적인 수단에 그칠 수밖에 없으며 과연 이때 발생하는 財政負擔을 지속적으로 감당할 수 있을 것인가 하는 의문도 제기된다.

이상의 문제를 해결하기 위해 추가적인 財政負擔 없이 낙후된 농촌지역의 개발비 부담을 경감시키는 한편 農地의 保全과 지역간 均衡開發이라는 두 가지 목표를 동시에 추구하는 방안의 하나로 代替農地 造成費 부과의 差等化를 제시할 수 있는데 이는 농지전용시에 발생하는 轉用利益을 대체농지 조성비의 차등적 적용을 통해 조정하는 것이다. 물론 이와 같은 방법이 背後農村地域의 농공지구 개발을 직접적으로 결정지우는 것은 아니지만 기존의 농공지구 개발에 대한 각종 지원혜택과 보완적으로 결합하여 적어도 用地確保라는 점에서는 도시 인근지역에 비해 상대적 유리성을 제도적으로 보장해 준다는 의미를 가지고 있다.

그렇다면 대체농지의 부과는 어떻게 차등화할 수 있을까? 대체농지 조성비의 差等化方案으로는 地域區分에 의한 차등부과 방법과 轉用된 農地와 같은 용도로 사용되고 있는 인근의 토지가격에 비례해서 대체농지 조성비를 연동적으로 부과하는 방법을 들 수 있다.

먼저 地域區分에 의한 차등화 방안이 있다. 이는 전국의 농촌지역을 開發程度에 따라서 開發地域·中間地域·落後地域으로로 구분하고, 구분된 지역별로 대체농지 조성비 부담액을 차등화시키는 방법이다. 이 방법은 비교적 손쉽게 적용할 수 있는 장점이 있지만 이를 위해서는 먼저 地域區分이 先行되어야 하고 아울러 지역의 개발 정도에 따라 주기적으로 이를 再調整해야 하는 번거로움이 수반된다.

한편, 代替農地造成費를 地價에 따라 일정 비율을 적용하는 차등화 방안도 있는데 이는 轉用된 농지의 인근 지역에 있는 같은 용도로 사용되고 있는 土地의 時價에 비례해서 대체농지 조성비를 부과함으로써 비단 農工地區 開發事業뿐만 아니라 그밖의 모든 경우의 農地轉用에 일반적으로 적용할 수 있다는 장점이 있다. 地價를 기준으로 한 대체농지 조성비의 차등 적용방안을 좀더 구체적으로 설명하기 위해서 1984년에 농공지구로 지정하여 현재 工團造成을 완료한 J郡과 H郡을 대상으로 실제 적용의 例와 그 效果를 살펴보면 〈表 7〉과 같다.

즉, 首都圈에 인접한 J郡과 배후농촌지역에 위치한 H郡의 평당 농지가격은 22.0천원과 4.9천원이고, 같은 용도로 사용될 수 있는 공업용지 가격은 각기 75.0천원과 25.0천원이다. 분석의 편의상 이들 지역에서 施工費는 평당 25.0천원으로 동일하고, 각기 절대농지를 전용하여 농공지구를 조성한다고 할 때 현재와 같이 地目別로 일정한 금액을 절대농지의 경우 평당 약 10.0천원을 동일하게 부과하는 방법(假定Ⅰ)과 같은 대체농지 조성비를 확보하되 이를 地價에 비례해서 차등적으로 부과하는 방법(假定Ⅱ)간에는 많

表 7 代替農地造成費 差等化의 例

단위 : 千원

		假定 I		假定 II[2]	
		J 郡	H 郡	J 郡	H 郡
既存地價(坪當)	農地價格(P_a)	22.0	4.9	22.0	4.9
	工業用地價格(P_n)	75.0	25.0	75.0	25.0
假定	代替農地造成費(P_s)	10.0(17.5)	10.0(25.1)	15.0(24.2)	5.0(14.3)
	地區施工費(x)	25.0	25.0	25.0	25.0
農工地區開發費	用地買入및 補償費($P_a'=P_a+P_s$)	32.0(56.1)	14.9(37.3)	37.0(59.7)	9.9(28.4)
	開發事業費($P_a''=P_a'+x$)	57.0(100.0)	39.9(100.0)	62.0(100.0)	34.9(100.0)
	開發利益($\alpha=P_n-P_a''$)	18.0	△14.9	13.0	△9.9

1) 假定 I : 기존의 부과방식.
假定 II : 地價基準 差等化 方式.
2) P_s의 總額이 假定 I과 같은 수준인 P_n의 20% 적용.

은 차이가 있다. 먼저 假定 I의 경우 신규로 조성한 농공지구의 평당 가격(개발사업비 : x)이 J郡의 경우 57.0천원으로 기존 인근 공업용지의 時價 75.0천원에 비하면 약 18.0천원이 싼데 비해 (開發利益의 발생), H郡에서는 농공지구의 用地價格이 39.9천원으로 인근 工場用地의 時價 25.0천원에 비해 약 14.9천원이 비싸다(開發損失의 발생) 따라서 H郡에서는 굳이 工場들이 농공지구 入住를 희망하지 않고 인근의 값싼 기존 工業用地를 활용하는 것이 유리하기 때문에 자연 이 지역의 농공지구 개발사업이 지연되게 된다.

그러나 같은 금액의 代替農地 造成費를 확보하면서도 이를 地價에 비례해서 差等化한 假定 II에서는 농지전용에 따라 발생하는 開發利益을 대체농지 조성비로 조정하여 J郡이 13.0천원으로 개발이익이 축소된 반면 H郡에서는 개발손실이 9.7천원으로 손실의 폭이 당초보다 많이 적어졌다는 사실을 알 수 있다. 따라서 이들 지역의 농공지구 용지가격은 J郡이 坪當 62.0천원, H郡이 34.9천원으로 보다 큰 차이를 유지함으로써 도시지역에서 멀리 떨어진 背後農村地域에 위치한 H郡의 農工地區開發도 비교적 활발하게 이루어질 수 있게 된다. 물론 도시 인근지역의 入住業體들이 이와 같은 추가적인 부담을 감수하고도 과연 농공지구에 입주할 것인지? 또는 여전히 개발손실이 발생하고 있는 背後農村地域에 이 정도의 혜택만으로 과연 농공지구개발이 활발하게 추진될 것인지는 여전히 의문으로 남는다. 다만 한 가지, 기존의 代替農地 造成費 부과방식의 조정을 통해 既開發地域의 추가적인 개발억제와 落後地域의 개발촉진에 다소나마 보탬을 줄 수 있음은 분명하다.

3. 代替農地造成費 差等化의 政策的 含蓄性

이상에서 살펴본 대체농지 조성비의 差等適用은 農工地區開發이나 農漁村地域 綜合開發事業 등의 추진과 관련해서 어떤 의미를 가지고 있는가?

첫째, 代替農地 造成費의 差等化는 정부의 추가적인 財政負擔 없이 지역간 균형개발 목표를 효과적으로 달성하기 위한 수단으로서 의미를 갖는다. 즉, 國民經濟의 均衡成長을 위한 노력의 일환으로 현재 落後地域을 중심으로 투자하고 있는 각종 지원과 이에 수반하는 재정부담 없이 단순한 대체농지 조성비의 차등화를 통해 農地轉

用利益을 조정하여 背後農村地域의 개발사업비를 경감시키는 한편 이미 개발이 상당히 이루어진 도시 인근지역의 개발비 부담을 증가시키는 것은 制度的으로 既開發地域의 추가적인 개발은 억제하고 낙후 농촌지역의 개발은 촉진하는 이른바 지역간 균형개발을 도모하는 효과적인 수단이 될 수 있다.

둘째는, 이제까지 轉用農地의 실수요자 즉, 개인에게 돌아가던 農地轉用利益의 상당 부분을 公共目的으로 환수함으로써 본래의 개발목적보다 轉用差益을 노리거나 단순히 土地의 投機 등을 목적으로 농지를 전용하는 사례를 줄일 수 있어서 결과적으로 농지의 효율적인 保全에 일익을 담당하게 된다.

세째, 당초 代替農地 造成費를 부과하는 목적대로, 전용한 만큼 새로운 농지를 개발하는 데 필요한 農地基金을 안정적으로 확보할 수 있다. 이와 같은 基金은 물론, 기본적으로는 개간이나 간척 등 農地의 外延的 擴大와 耕地整理·農業用水開發 등 農業基盤整備事業에 재투자되어야 하겠지만 그 일부를 낙후농촌지역의 非農業部門開發을 위한 投資財源으로 활용할 수도 있을 것이다.

이상에서 살펴본 地價基準에 의한 대체농지 조성비의 차등적용을 위해서는 현재 각기 부처마다 달리 告示되고 있는 土地價格을 단일화시켜서 지역 및 용도별 土地基準價格을 정할 필요가 있다.[8] 뿐만 아니라, 대체농지 조성비를 차등적용하면 순수 농촌지역의 優良農耕地가 전용될 가능성이 높은데, 이러한 농지를 효과적으로 保全할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 예를 들어 기존의 地目이나 筆地 중심의 보전방식에서 탈피하여 지역단위의 土地利用計劃을 실질적으로 활용할 수 있게 보완하고, 이에 기초하여 圈域單位로 농지를 보전 또는 개발하는 것과 같은 농지의 保全 및 利用方式으로 전환하고, 엄격한 심사를 통해 보존해야 할 農地의 타용도 전용을 최소화해야 한다는 것이 前提되어야 한다.

물론 현실적으로 이를 施策으로 채택할 때에는 구체적으로 어떻게 차등화할 것인지,[9] 地價를 기준으로 차등화 한다 하더라도 어떤 地價를, 어느 시점의 地價를 기준으로 할 것인지, 또한 代替農地造成費는 어느 정도로 부과해야 하며 轉用利益을 어떻게 환수해야 할 것인지 등에 대해서보다 구체적인 검토가 요청되며, 이는 앞으로의 硏究課題로 남겨 둔다. 다만 이 연구에서는 현재의 地目別 定額制 대체농지 조성비 부과방식의 문제를 제기하고 이를 극복할 수 있는 방안의 하나로 地價基準에 의한 대체농지 조성비의 差等化構想을 제시하였는데, 이는 비단 農工地區開發事業뿐 아니라 그밖에도 농지전용이 수반되는 農村下部構造와 生活便益施設의 확충 등 농촌지역 종합개발사업에 일반적으로 적용될 수 있다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

[8] 한 가지 代案은 鑑定院이 평가한 土地의 時價를 基準價格으로 活用할 수도 있을 것이다.

[9] 轉用差益에 대한 差等賦課는 開發利益의 還收라는 입장이 강하기 때문에 기존의 造成費 부과목적과는 다르다. 따라서 실제 代替農地造成費를 差等賦課할 때는 同法施行令의 근거규정을 개정해야 할 것이다.

參 考 文 獻

金沄根, 許榮九, "國土管理制度와 農地保全政策의 基本方向,"「農業政策硏究」12(1), 韓國農業政策學會, 1985.

朱奉圭,「土地經濟學」, 서울大學校 出版部, 1985.

_____, "農地轉用에 따른 地價變動 究明,"「農業政策硏究」13(1), 韓國農業政策學會, 1986.

黃明燦(編),「土地政策論」, 1985.

阪本楠彥(編),「土地價格の總合的硏究」, 農林統計協會, 1984.

建部好治,「土地價格形成の理論」, 東洋經濟, 1977.