農地保全의 理論과 方法*

農地保全方式 轉換을 위한 接近

金 正 鎬**

Ⅰ. 農村 土地利用에 대한 問題意識
Ⅱ. 農地保全의 體系
Ⅲ. 圈域的 農地保全의 方案
Ⅳ. 政策的 含蓄

Ⅰ. 農村 土地利用에 대한 問題意識

최근 토지자원의 상대적 희소성이 강조되면서 어떻게 하면 農地를 농지로서 합리적으로 이용하느냐 하는 私經濟的 合理性뿐만 아니라 國民經濟的 側面에서도 그 농지의 適正利用을 위한 새로운 방향, 엄밀히 말하면 代替的 土地利用의 必要性이 대두되고 있다. 특히 1960년대부터 본격적으로 추진된 國土開發政策은 이른바 産業構造 改編을 위한 近代化 作業이었으며, 이로 인한 都市化·工業化의 進展은 국토이용 환경의 기존 질서를 크게 변화시켜 왔다. 그리고 이러한 토지이용 문제에 대응하기 위한 모든 제도가 1960년 이후에 마련되어 國土空間 秩序의 확립이 추구되었다. 그중에서도 1972년에 제정된 國土利用管理法과 農地保全法(農地의 保全 및 利用에 관한 法律)은 농촌토지의 이용에 대한 각종 제한과 규제의 핵심적 기능을 담당하고 있다.

그러나 국토이용관리법과 농지보전법은 제정 후 몇 차례의 개정을 통하여 제도적인 결점을 보완하여 왔으나 아직도 그 시행과정에서 많은 문제점이 지적되고 있다. 특징적인 것은 이 제도가 土地의 公的利用을 중시하여 국토이용의 硬直化를 초래하고 있으며, 특히 농촌 토지에 대해서는 保全的 側面이 지나치게 강조되고 있다는 점이다. 이로 말미암아 농지보전의 일차적 과제인 優良農地의 量的 確保에도 限界가 있을 뿐만 아니라 농촌 토지가 生産空間과 生活空間의 연계성을 갖지 못하고 구조적으로 分離되고 있는 문제가 지적된다. 물론 1960년대 이후 土地利用秩序가 급속하게 혼란되어 온 점에 비추어 볼 때 이 제도의 공과는 평가되겠으나, 당초 목적한 입법 취지대로 효과를 발휘하고 있는가 하는 점이 문제시되는 것이다.

본고에서는 農地保全과 農村土地利用에 관련된 制度的인 問題点을 검토하고 그 改善方案을 제시하고자 한다. 구체적으로는 현행 農地保全方

---

* 本稿는 金聖昊·金正鎬 外,「農地의 保全 및 利用合理化方案硏究」, 硏究報告 166, 韓國農村經濟硏究院, 1988.의 내용중 일부를 재구성·보완한 것임.

** 副硏究委員.

式의 轉換을 위한 理論的·方法論的 接近方向을 고찰코자 한다.

1. 筆地別 農地保全의 限界

농지보전법은 그 목적에서 農地轉用을 적절히 규제하여 優良農地의 保全을 도모하고 그 利用度를 높임으로써 농업생산력의 증진을 도모하도록 하고 있으며, 그 구체적인 방법으로 絶對農地 指定, 農地轉用 制限, 代替農地 造成, 농지의 地目變更 禁止, 誠實耕作 義務와 代理耕作 指示 등을 규정하고 있다. 또한 이러한 농지이용의 제한과 규제는 筆地 單位로 이루어진다. 다시 말하면 필지 단위로 用途를 指定하고 당해 용도에 대해서 그 利用을 規制하는 筆地別 保全方式을 채용하고 있는 것이다.

현행 農地保全制度의 한계는 바로 이 筆地保全이라는 管理特性과 保全 爲主의 政策目標에서 파생된다. 특히 필지보전의 문제는 農地의 減少 및 스프롤화에 대응할 수 없다는 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째의 農地面積 減少는 農地轉用 許可制度의 有效性과 관련된다. 농림수산통계에 의하면 우리나라의 농지면적은 1968년에 최고 232만ha에 달하였으나 그후 계속 감소하여 1987년 현재 약 214만ha로 나타나 있다. 이 수치를 보면 그동안 연평균 약 1만ha 정도로 농지면적이 감소했다는 계산이 된다. 이에 대해서 농지보전법 제4조는 許可(協議, 同意, 承認)轉用과 任意轉用(用途證明)을 규정하여 법 적용을 배제한 지역[1] 외의 농지전용을 강력히 규제하고 있다. 〈表 1〉은 농지보전법이 시행된 1973년부터 1987년까지의 轉用面積을 집계한 것인데, 이러한 許可轉用은 통계상의 農地面積 減少量과 비교할 때 1973~87년 평균하여 8.9% 수준에 불과하며 최근에 들어서야 20%를 상회하고 있다. 이를 볼 때 농지보전법에 의한 許可轉用은 실제의 농지전용이 극히 일부에 불과하며 농지감소의 상당 부분이 거의 방치되고 있는 것이다. 여기에는 물론 不法轉用도 있겠으나 문제는 앞에서 열거한 농지보전법 적용 배제지역의 지정과 이 지역의 확장에 따른 合法的인 農地蠶食을 제도적으로 허용하고 있다는 점이다(그림 1 참조). 이것은 농지보전법이 筆地別 保全으로서 都市的 利用의 圈域에 대응할 수 없는 제도적 한계 때문이다.

두번째의 문제는 농지보전법이 現狀이 農地인 토지만을 규제 대상으로 하여 스스로 農地 스프롤화를 초래한다는 점이다. 즉 우량농지로 확보

[1] 농지보전법에 의한 任意轉用 可能地域은 도시계획법상의 住居地域·商業地域·工業地域, 공업배치법의 工業團地豫定地, 지방공업개발법의 工業開發奬勵地區, 산업기지개발촉진법의 産業基地開發地區, 관광진흥법의 觀光地, 국토이용관리법의 工業地域 및 觀光休養地域, 자연공원법의 公園地域 등이다. 농림수산부가 1987년에 상기 用途地域內의 農地面積을 조사한 바에 의하면 전체 114천ha로 나타나 있다.

表 1 農地減少 推移와 許可轉用面積의 比較

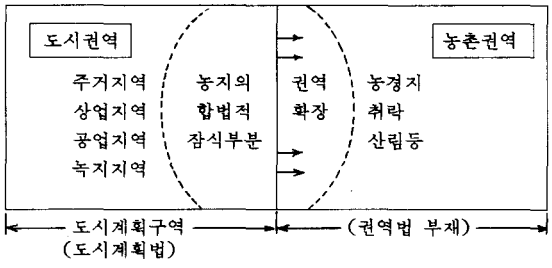
單位 : 千ha, %

區分 / 年度	總面積	增減面積		許可轉用面積(B)	B/A
		增 加	減少(A)		
1973	2,241	47.9	49.0	0.7	1.4
74	2,238	8.6	11.4	0.3	2.6
75	2,239	12.5	11.2	0.5	4.5
76	2,238	10.6	12.0	0.5	4.2
77	2,231	7.2	14.2	1.4	9.9
78	2,222	6.1	15.4	1.2	7.8
79	2,207	3.5	18.3	1.2	7.1
80	2,196	3.2	14.5	1.0	6.9
81	2,188	2.0	9.5	1.5	15.9
82	2,180	4.9	13.2	1.2	9.1
83	2,167	2.6	16.0	2.0	13.0
84	2,152	4.1	18.4	1.9	10.5
85	2,144	5.7	13.6	2.1	15.6
86	2,141	5.9	9.4	2.6	27.4
87	2,143	18.2	15.7	3.5	22.5
計	—	**143.0**	**241.8**	**21.8**	**8.9**

註 : 許可轉用面積은 許可, 協議, 同意, 承認 및 任意轉用面積의 合計이며, 農地保全法의 適用을 받는 農地의 轉用面積임.

資料 : 農林水産部 農漁村開發局

그림 1 筆地保全方式의 限界 圖示



한 絶對農地라고 하더라도 그 농지에 인접한 非農地가 轉用되어 도시적 이용으로 전환되는 경우에는 주변농지의 生産環境에 惡影響을 미치게 되고 결과적으로 農地로서의 機能을 상실하게 된다. 또한 이러한 악영향은 그 정도에 따라서 土地生産力을 저하시키고 收益性의 減少를 초래하여 농가의 經營規模 擴大를 제약할 뿐만 아니라 결국은 農地의 遊休化 내지 荒廢化로 인한 농지이용의 후퇴를 가져 오고 있다.

이와 같은 악영향을 배제하기 위해서는 농지를 「農地」로서 보전하고 이용하게 하는 강력한 利用規制가 필요한 것이다. 그러나 경직된 토지이용 규제는 상대적인 부작용을 초래할 우려가 있다. 현실적으로 농업적 이용에 우량한 농지는 도시적 이용에도 우등지일 수밖에 없으므로 농지의 無斷·不法轉用 規制에는 限界가 있다. 아울러 농지이용을 食糧作物 위주로 규제해 온 농지보전법이 所得追求的 地目變更 또는 一時轉用을 어느 정도까지 규제하느냐 하는 것도 문제이다. 곧 政策目標의 轉換이 요구되는 것이다.

2. 國土利用管理體系의 轉換 要求

국토이용관리법에 의한 用途地域 指定은 전국토를 그 특성에 맞는 용도지역 또는 지구로 구분하여 관리할 수 있게 한 체계이며, 이는 국토이용공간의 질서를 확립하기 위한 전략으로 평가된다. 이러한 용도지역 지정은 1972년의 법 제정 후 1982년까지 4차례의 國土利用計劃 告示를 통하여 전국토의 82.5%에 달하는 토지를 6개 용도지역(도시지역, 농업지역, 산림지역, 공업지역, 자연 및 문화재 보전지역, 유보지역) 및 5개 용도지구(자연환경 보전지구, 관광휴양지구, 수산자원 보전지구, 문화재 보전지구, 해안 보전지구)로 편성하였다. 그후 다시 1983년에 개정된 법률에 의한 10개 用途地域으로 조정 및 편입을 거쳐 1987년 현재 전국토의 93.2%가 都市地域, 聚落地域, 耕地地域, 山林保全地域, 工業地域, 自然環境保全地域, 觀光休養地域, 水産資源保全地域, 開發促進地域, 留保地域 등으로 지정되어 있다.

이러한 용도지역 지정은 經濟開發政策을 수행하기 위한 제도적 장치로 창안된 배경 하에서 〈表 2〉에서 보는 바와 같이 농촌의 土地利用空間인 경지지역, 산림 보전지역, 자연환경 보전지역, 수산자원 보전지역 등은 保全爲主의 用途地域으로서 국토의 형상을 그대로 용도지역으로 편입시킨 것에 지나지 않고 있다. 따라서 都市的 利用이 확장됨에 따라 이들 보전 위주의 용도지역은 뚜렷한 개발계획 없이 도시적 이용에 충당

表 2 國土利用管理法에 의한 用途地域 利用現況(1987年)

單位 : 千ha, %

區分 / 用途地域	告示面積		利用計劃樹立面積		備考
	面積	構成比	面積	對告示比率	
都市地域	1,280	13.8	1,276	99.6	開發計劃樹立對象地域
工業地域	5	0.1	3	47.7	
聚落地域	87	0.9	2	2.5	
開發促進地域	246	2.7	34	13.6	
觀光休養地域	15	0.2	12	84.5	
耕地地域	2,437	26.3	–	–	保全爲主用途地域
山林保全地域	4,634	50.1	–	–	
自然環境保全地域	484	5.2	–	–	
水産資源保全地域	55	0.6	–	–	
留保地域	2	0.1	–	–	
計	9,247	100.0	1,327	14.3	

資料 : 建設部, 「國土利用에 관한 年次報告書」, 1988

될 수밖에 없다. 특히 耕地地域 指定은 이를 農業的 利用의 土地區域으로 설정한 것처럼 보이나, 이는 논·밭 등 토지 형상이 農地인 것을 크게 묶어 놓은 선긋기에 불과한 실정이다. 여기에 農地保全法이 대응하고 있지만 경지지역의 지정은 농지보전에 별로 기여하지 못하는 것이 사실이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 이러한 用途地域 指定이 土地利用計劃과 연계되지 못하고 있는 문제이다. 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 都市地域의 경우에는 都市計劃法에 의하여 거의 대부분 利用計劃이 수립되어 있으나 그밖의 용도지역은 극히 저조한 실정이다. 특히 農村의 聚落地域은 거주공간으로서 정비가 요구되지만 利用計劃 樹立은 용도지정 지역의 2.5%에 불과하다. 또한 開發促進地域에 대해서는 세부적인 開發地區(농지, 택지, 초지, 공업용지, 채광, 채석, 채토, 집단묘지, 시설용지)로 지정할 수 있도록 하고 있으나, 특히 工業用地地區를 따로 지정하는 것은 도시지역의 工業地域과 지역 지정상의 혼란을 줄 뿐만 아니라 주변의 農業生産環境에 커다라 영향을 미치게 된다. 이것은 개발촉진지역이 대부분 농지를 둘러싸고 있는 야산 구릉지로서 직접적인 轉用 또는 開發에 대한 假需要에 따라 農地 스프롤화(sprawl)를 조장하는 요인이기 때문이다.

더욱이 이러한 用途地域 指定 및 管理特性은 農村地域의 土地利用空間을 細分化시키고 分離시키고 있다. 위의 용도지역 중 耕地地域, 聚落地域, 開發促進地域, 山林保全地域 등은 그 토지 형상이 농경지, 마을, 그리고 그 배후지로서 相互依存的 關係에 있음에도 불구하고 이를 별개의 용도지역으로 지정함으로써 오히려 농촌의 토지 이용 질서를 혼란시키고 있는 것이다. 특히 耕地는 대부분 聚落과 연계되어 있으며, 마을은 이러한 住居機能과 生産機能이 複合된 空間이므로 이를 分離하는 것은 農村의 特性을 무시한 것이라고밖에 볼 수 없다. 관련하여 農地와 山地가 保全目的으로 過保護되고 있음이 지적되고 있으나(徐昌源, 1985, 17−31), 이는 한편으로는 農村土地를 計劃的으로 利用할 수 있도록 하는 制度的 裝置가 확립되지 못한 것에서 기인함을 부인할 수 없다.

이러한 문제는 용도지역이 적절하게 지정되고 또한 합리적으로 관리될 필요가 있음을 시사한다. 保全爲主의 현행 農地保全制度에도 문제가 있지만 이와 함께 用途地域 管理도 개선될 필요가 있는 것이다.

Ⅱ. 農地保全의 體系

1. 農地保全의 槪念

최근에 保全(conservation)이라는 용어는 널리 사용되고 있으나 그 정의는 명확하지 않으며, 더욱이 이 용어 자체에는 感情的 呼訴가 내포되어 흔히 남용하는 경향이 있다. 이러한 연유로 일찍이 짐머만(E.W.Zimmerman)은 "保全이라는 용어에 대하여 決定的인 定義를 내리는 것은 不可能하다"라고 지적하였다. 다시 말하면 사용하는 사람에 따라서 保全의 뜻이 다르게 사용된다는 것을 암시한다.[2]

이는 「農地保全」에서도 마찬가지이다. 특히 장기적으로 볼 때 자연자원으로서의 農地는 生産力

[2] 保全과 거의 비슷하게 사용하는 用語로 保護(protection), 維持(preservation), 復原(restoration) 등이 있다. 또한 保全과 利用은 서로 表裏關係에 있으나 本稿에서는 農地保全을 農地의 量的 確保와 合理的 利用의 體系化로 인식한다.

면에서 無限의 可能性을 가지며 質的으로나 量的으로 무한하다고도 할 수 있다. 다만 여기에는 合理的 利用이 전제될 것이다. 즉 일정 시점에서는 技術水準에도 한계가 있으며, 일정한 기술수준 하에서는 農地 또한 有限한 資源일 수밖에 없으므로 「保全」은 「利用」과 어떻게 연계되느냐에 따라서 그 성패가 좌우될 것이다.

이에 착안하여 완트럽(S.V.Wantrup) 등은 자연자원을 크게 스톡(stock)資源과 플로우(flow)資源으로 분류하고 있다.[3] 이러한 자원의 성격 구분은 農地保全의 槪念을 정립하는 데 좋은 실마리를 준다.

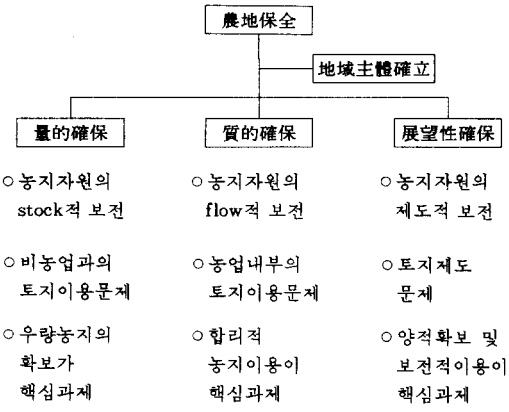
먼저 스톡 資源的 性格으로 인하여 기인하는 農地保全의 必要性에 대해서 보자. 그 필요성은 첫째로, 농지의 성격상 일단 다른 목적으로 전용되면 다시 농지로서의 기능을 회복하기 어려우며, 만일 회복이 가능하다 할지라도 여기에는 막대한 社會的 損失을 가져오게 된다는 점이다. 둘째는 농지가 無秩序하게 전용됨으로써 장래의 土地利用에 選擇의 範圍를 축소시킨다는 점이다. 따라서 가능한 한 농지의 전용을 회피하는 동시에 불가피하게 전용이 필요한 경우에는 그것이 適正한지 여부를 충분히 검토할 필요가 있다. 이러한 측면의 農地保全을 요약하면 優良農地의 量的·空間的 確保라고 할 수 있다.

다음은 농지보전의 플로우 資源的 性格에서 기인하는 필요성이다. 농지는 합리적으로 이용하는 한 再生産되며 消耗할 것이 없으나 그렇지 못할 경우에는 회복 불가능한 土壤惡化를 초래하게 된다. 이러한 肥沃度 減退와 토양악화는 경제적으로 보면 地代의 低下를 의미한다. 다시 말하면 토양의 물적 생산성을 원래의 상태로 회복시키기 위한 비용이 이를 유지시키기 위하여 투입된 비용보다는 많게 되는 農地利用인 것이다. 따라서 保全的 側面의 농지이용으로 適正土地利用度의 實現과 地力의 維持 및 回復을 위한 農地의 質的 確保가 요구된다.

한편, 일반적으로 農地로 이용하는 것이 適正利用이 될 것으로 생각되는 토지라고 하더라도 그 이용상의 속성으로 볼 때 他目的 利用에 비하여 地代 負担力이 낮은 경우가 많다. 특히 지대부담력이 높은 都市的 土地利用 등과 立地競爭이 되는 경우 농지는 대부분 열세하기 때문에 도시적 수요에 일방적으로 대량의 전용을 초래할 염려가 있다. 이러한 점에서 앞에서 지적한 農地의 量的 確保와 함께 이에 대한 質的 確保가 동시에 이루어져야 하며, 나아가서는 이 두 가지를 제도적으로 보장하는 展望性 確保가 필요하다.

〈그림 2〉는 이러한 農地保全의 槪念을 체계화한 것이다. 즉 농지보전은 우량농지를 양적으로 확보하는 1차적 과제와 확보된 농지를 합리적으로 이용하고 관리하는 質的確保의 2차적 과제, 그리고 제1·2과제에 대한 미래적 전망성을 확보

그림 2 農地保全의 體系



[3] 완트럽(S.V.Wantrup)과 번스(A.C.Bunce)는 자연자원을 스톡(stock)資源과 플로우(flow)資源으로 나누어, 전자는 현재 多量으로 이용하면 장래에는 利用量이 減少하게 되는 資源이며, 후자는 合理的으로 利用하는 한 再生産되어 消耗되지 않는 資源으로 규정하고 있다.

하는 3차적 과제를 통하여 체계화된다. 이러한 맥락에서 볼 때 農地保全의 槪念은 「自然資源으로서의 農地를 量的 및 質的으로 가장 바람직한 狀態를 維持하면서 利用하는 것」으로 정의할 수 있을 것이다.

2. 農地保全의 方法

앞에서 농지보전의 스톡적인 측면과 플로우적인 측면에 대해서 고찰하였으나 우리 나라와 같이 資源制約이 큰 農地의 경우에는 保全方法의 體系化가 절실히 요구된다. 이러한 농지보전의 一般的 方法으로 브라이안트(W.R.Bryant)는 다음과 같은 5가지를 제시하고 있다(辻雅男, 1981, 4-5). 즉, ①토지이용 형태를 농업적 이용에 한정하여 용도를 지정하는 農業專用地區의 設定, ②토지의 평가를 농업경영에 알맞도록 다른 토지와 차별하여 평가하는 差等課稅 評價方法, ③농업구역으로 설정된 농지에 대하여 차등과세를 적용함과 동시에 기타 農業奬勵에 관한 조치를 연계시키는 농업구역 설정 방법, ④開發權을 設定하고 비농업적 이용을 제한하는 방법, ⑤지방자치체에 의한 開發權의 買收 등의 5가지 방법이다.

이 중에서 ③의 農業區域 設定은 지정된 구역내에서 농지의 非農業的 轉用을 저지하는 한편 다음과 같은 농업 장려에 관한 방법이 채용된다. 즉, ①농지에 대해서는 財産稅를 免除받을 수 있으며, 면제받는 토지가 전용되는 경우에는 면제액을 환불할 것, ②구역내에서는 農業 및 農作業을 지나치게 제한하지 않음, ③商業的 農業經營을 유지하기 위한 제반 조치를 강구함, ④농업지구내의 농지를 公的利用으로 受容하는 權利를 제한함, ⑤농업지구 내에서 非農業的 發展을 촉진할 우려가 있는 제반권리를 제한함, ⑥농지에 대하여 상하수도, 전기, 배수시설 등의 특별세를 부과하는 권리를 제한함 등으로 농업적 이용에 대한 제한과 특혜가 부가될 수 있다.

이와 같이 농지보전의 방법 중에서 주요한 것은 直接的 土地利用規制로서의 農業專用地區 또는 地域指定(zoning)과 間接的 土地利用規制로서의 差等課稅制度이며, 많은 선진 외국에서 채용하고 있다. 특히 전자의 방법은 어떠한 보상도 없이 私有財産權을 제한하게 되는 문제가 있으나 이에 대해서는 일반적으로 土地의 公的利用의 論理에서 이해되고 있다(柳海雄 1986, 41-55).

한편 브라이안트(W.R.Bryant)가 제시한 농지보전 방법은 앞에서 언급한 스톡적 보전의 측면이 강조되고 있으나, 최근에는 地域自律的인 計劃的 利用 및 開發과의 調和가 강조되고 있다. 이러한 부류로서 ①법적 규제를 부과한 地域區分, ②開發許可制度, ③最適利用 誘導政策, ④計劃的 開發, ⑤地域住民의 自主的 規制 등이 제시되기도 한다(和田照男, 1980, 243-244).

어떻든 이러한 농지보전 방법은 우리나라에서도 불충분하게나마 채용되어 왔다. 農業專用地區로서의 地域指定으로는 국토이용관리체계하의 用途地域 指定과 농지보전법의 絶對農地 指定(團地 개념) 등이 있으며, 또한 차등과세에 대해서도 農地關聯稅의 輕減措置 등이 실시되고 있다. 그러나 우리 나라의 농지보전 정책은 선진 외국에 비하면 그 출발이 늦고 농지보전에 대한 관심도 높지 못한 것이 사실이다. 일례로 미국에서는 1935년에 土壤保全局(Bereau of Soil Conservation)이 설치되고 일련의 농지보전 운동이 일어나면서 農地保全의 體系化는 물론 이에 대한 국민적 공감대가 형성되어 왔다.

이상에서 일반적으로 제시되는 농지보전의 방법을 검토하였으나 우리 나라 농지보전 시책의

성격과 관련하여 볼 때 다음과 같은 두 가지 문제가 지적된다.

첫째의 문제는 이제까지의 농지보전 방법에서 政策論이 선행하여 그 기초가 되어야 할 理論的·方法論的 검토가 충실하기 못하다는 점이다. 이를테면 絶對農地 指定方法이나 耕地地域 指定方法으로서 어떠한 객관적 자료를 이용할 수 있는지, 그 방법은 어떠한지에 대하여 이론적이나 방법론적 검토가 등한시된 상태에서 정책론이 우선하고 있는 것이다. 다만 우리 나라의 경우에는 1970년대 이후 土地利用秩序가 급속하게 혼란되어 온 때문에 졸속하게나마 優良農地 혹은 優良하다고 생각되는 農地를 정책적으로 보전하여 온 점에 대해서는 그 나름대로 의의를 가진다. 그러나 이미 지정된 농지의 用途變更 또는 앞으로 우량농지를 선정한다거나 農業地區 또는 地域을 지정할 때에는 科學的 方法論이 선행되어야 할 것이다.

두번째의 문제는 종래의 농지보전에서 農地의 質的確保보다는 量的確保에 치우친 방법이 중시되고 있는 점이다. 극단적으로 말하면 지금까지의 농지보전은 농지를 양적으로 확보하는 문제로 밖에 이해되지 못하고 있다. 그러나 앞에서도 지적하였듯이 농지보전은 農地의 量(우량농지 확보)과 質(농지의 합리적 이용)이라는 두 가지 측면이 유기적으로 결합되어 있는 것이다. 이 경우에도 확보된 농지가 適正利用度를 실현하고 있는가 또는 지력의 회복이 가능한가 하는 判定方法은 물론 판정 결과를 農地利用의 改善과 연계시키기 위한 방법 등이 확립될 필요가 있다.

Ⅲ. 圈域的 農地保全의 方案

앞에서 고찰한 바와 같이 土地利用의 規制, 특히 地域指定(zoning)에 관한 정책에 관해서는 기본적으로 土地利用 構造를 개선하려는 정책이념이 근간이 되고 있다. 여기에는 市場·價格 메카니즘에 의한 토지이용 조정기능만으로는 불충분하다는 판단하에 계획적인 토지이용을 꾀하여야 한다는 필요성과 함께, 土地用途의 중복을 피하고 지정된 용도로서의 기능을 충분히 발휘하게 하려는 의도가 전제되어 있다. 그러나 우리 나라의 農地保全 및 利用體系는 얼핏보면 이러한 맥락에서 수립·시행되고 있는 것 같이 보이나, 앞의 현상 문제에서 지적한 바와 같이 農地의 量的 減少는 물론 農地의 機能을 상실하고 있는 문제가 심화되고 있는 실정이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 農地保全體系의 轉換이 요구된다. 그 방법은 현행 筆地別 保全方式을 보완하는 의미에서 圈域的 保全方式을 도입하는 것이다.

그러나 권역적 농지보전의 필요성에 대해서는 어느 정도 설득력을 가지고 있지만 이를 어떻게 도입할 것인가에 대해서는 아직 구체화되고 있지 못하다. 따라서 본절에서는 圈域保全의 內容과 導入方法에 대해서 검토하고자 한다. 아울러 권역보전에는 구체적인 土地利用計劃을 위한 方法論이 제시되어야 하나, 이에 대해서는 차후의 연구과제로 하고 여기서는 언급을 피한다.

1. 圈域保全의 槪念

圈域保全의 의미는 일반적으로 土地利用規制의 手段으로 채용되는 專用地區 또는 地域의 設定이나 用途地域 指定으로 특정화되는 地域指定(zoning)으로 파악된다. 여기서도 이러한 맥락에서 이해하고 특히 筆地保全에 대응하는 개념으로 사용하기로 한다. 다만 그 의미는 명확히 해둘 필요가 있다.

먼저 土地利用規制의 측면에서 地域指定의 類

型은 다음과 같은 3가지 종류로 대별할 수 있다(喜田美登, 1979, 40－41).

① 土地利用區分 : 행정기관이 토지의 기본적 용도별로 土地行政事務를 분담하는 경우에 각각 정책의 대상으로 하여야 할 土地의 區域을 정하는 것이다. 이러한 구분의 목적은 담당 행정기관이 각기 주어진 책임을 다하기 위해서 土地管轄을 행할 對象을 명확히 하려는 것이다.

② 土地利用計劃 : 토지이용 구분에 대응하는 기본적 용도마다 보통 지방자치제가 관할 행정구역을 표준 단위로 하여 土地利用計劃(開發 및 整備를 포함)의 適用區域을 정하는 것이다. 농촌토지를 都市的利用과 農業的利用로 나누어 각각 토지이용계획을 수립하는 것이 여기에 해당된다. 이러한 이용계획구역의 설정은 土地所有者에 대한 직접적인 義務를 부과하지 않은 것이 원칙이다. 따라서 그 자체로는 利用規制의 근거가 되지는 못하지만 계획된 목표대로 이용을 유도하는 일반적인 법적 효과를 갖는다.

③ 土地利用規制 : 토지이용 행위에 대하여 직접적으로 法的 效力을 가지는 특별한 規制가 정해져 있는 區域이다. 개인의 이용행위에 대하여 직접적인 규제를 행하며, 그 규제가 당해 구역이외와는 특별한 것으로서 適法化되어 있기 때문에 地域指定의 수단으로는 가장 강력한 구속력을 가진다. 본래 의미의 地域指定이라 할 수 있다. 이러한 규제에는 일정한 利用行爲 내지 일정한 形態로의 利用을 금지하는 禁止的 規制, 일정한 이용행위 내지 일정한 형태로의 이용을 촉진하는 奬勵的 規制 등의 방법이 채용된다.

이상에서 3가지 유형의 내용을 제시하였으나 이들 각 유형은 서로 긴밀한 관계를 지닌다. 엄밀히 말하면 ③型이 본래 의미의 地域指定이라고 하겠으나 ③을 정하기 위해 정당화되는 것은 ②이며, 또한 ②를 정하기 위해서는 용도구분을 명확히 하기 위한 ①이 필요하다.

우리 나라의 국토이용관리 체계를 보면 ①型의 土地利用區分은 국토이용관리법의 用途地域 指定에 해당하며, ②型의 土地利用計劃은 도시계획법에서 都市地域의 詳細化 計劃을 수립하는 것이 대표적인 예이다. 또한 ③型의 土地利用規制는 個別法에 의한 利用規制 措置가 해당된다고 하겠다. 이렇게 볼 때 農村地域 土地利用는 상기한 ①형의 土地利用區分만이 있을 뿐이며, ②형의 利用計劃은 농촌토지의 일부인 聚落地域과 開發促進地域에 대해서 극히 부분적으로 실시되고 있으나 거의 없는 것이나 다름없다. 특히 ③형의 利用規制는 區域 또는 地域單位가 아니라 농지에 한하여 筆地別로 실시되고 있는 것이다.

따라서 여기서 제시하는 圈域的 農地保全은 ①형에 해당하는 農業地域 또는 農村地域을 설정하되 이는 농촌토지의 生産空間과 生活空間이 통합된 개념으로 이해되어야 하며, ②형과 같은 구체적인 土地利用計劃 하에서 농촌토지의 이용공간을 정비하고 계획적인 이용을 꾀하는 동시에, 특별히 優良農地로 보전할 필요가 있는 토지를 ③형과 같은 特殊한 利用區域(예를 들면 農用地區域)으로 지정하여 利用規制를 행하는 것으로 정의된다. 요약하면 농촌토지의 공간적 개념하에서 구체적인 土地利用計劃을 바탕으로 장래 農地로 확보할 區域을 지정하고 정비해 나아가는 것이다.

2. 圈域保全方式의 導入方案

가. 用途地域 指定의 轉換

권역적 농지보전을 위해서는 먼저 국토이용관리법에 의한 用途地域 指定을 재검토할 필요가

있다. 앞에서 지적한 바와 같이 현행 용도지역 지정은 地域區分의 細分化로 인하여 管理機關이 重複됨은 물론 경우에 따라서는 上位法인 國土利用管理法보다 下位法인 각종 土地利用 關聯法規가 더 포괄적인 경우도 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국토이용관리법의 用途地域을 單純化시키고, 관련되는 토지이용 관련 법규도 과감히 통합 조정할 필요가 있다. 현행 용도지역 구분을 개선하기 위해서는 다음과 같은 원칙이 전제되어야 한다.

첫째로 용도지역 지정은 앞에서 검토한 地域指定 類型 중 ①형인 土地利用區分에 해당하는 것으로서, 행정기관이 각각 정책의 대상으로 하여야 할 土地區域을 정하는 것이어야 한다.

둘째로, 이러한 용도구분은 단순한 선긋기가 아니라 용도별로 利用側面을 고려하여 綜合的이고 計劃的인 土地利用을 가능하게 하고 關聯部署도 單純化될 수 있도록 지정하여야 한다.

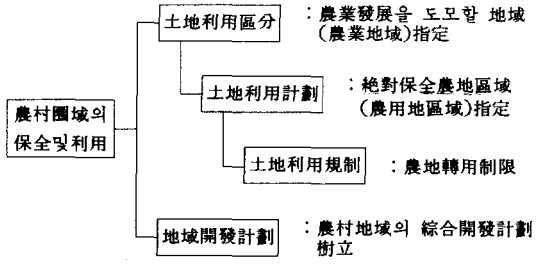
셋째는 制度의 彈力性의 문제이다. 현재 用途地域 變更에 대한 民願이 상당수 발생하고 있는 것이 사실이나 이는 용도지역이 잘못 지정되었거나 또는 用途가 硬直되어 있음에서 비롯된다. 이러한 土地利用 需要에 彈力的으로 대응하기 위해서는 用途地域 區分의 科學的 方法論이 확립되어야 한다. 아울러 계획수립에 관련분야의 전문가의 참여를 확대하고 地域의 特殊性이나 地域住民의 需要도 충분히 반영하여야 할 것이다.

이러한 원칙 아래서 기존의 保全爲主 또는 開發計劃 樹立對象이라는 二元的 體系를 통합하고 각 용도지역은 詳細化 計劃(土地利用計劃)의 對象이 된다. 특히 현행의 耕地地域, 聚落地域, 開發促進地域, 山林保全地域 등의 농촌토지는 용도지역의 성격에 따라서 「農業地域」으로 과감히 통합 조정하여 農業發展과 農村開發(농촌·산촌·어촌을 포괄함)을 도모하여야 할 대상으로 설정하여야 한다. 都市地域이 計劃的 開發을 위한 複合空間으로 설정된 것과 마찬가지이다. 또한 「農業地域」에 대해서는 세부적인 土地利用計劃 樹立과 土地利用規制가 행해지며, 生産基盤整備 등 국가의 農業開發 投資는 이 지역을 중심으로 이루어져야 할 것이다.

나. 圈域保全의 內容

앞에서 언급한 바와 같이 圈域的 保全方式은 ①토지이용 구분에 의하여 農業地域(용도지역)을 설정하고, ②각 용도지역에 의거하여 土地利用計劃 또는 地域整備·開發計劃을 수립하며, ③특히 장래 農地로 확보할 農用地 區域을 지정하여 他目的 利用을 규제하는 것으로 요약할 수 있다. 따라서 상기 ①에 의한 用途地域에 대해서는 전항에서 農業地域 指定의 必要性과 方案을 제시한 셈이 된다. 이러한 圈域保全의 體系는 〈그림 3〉과 같이 요약된다.

그림 3 圈域保全의 體系



1 土地利用 區分

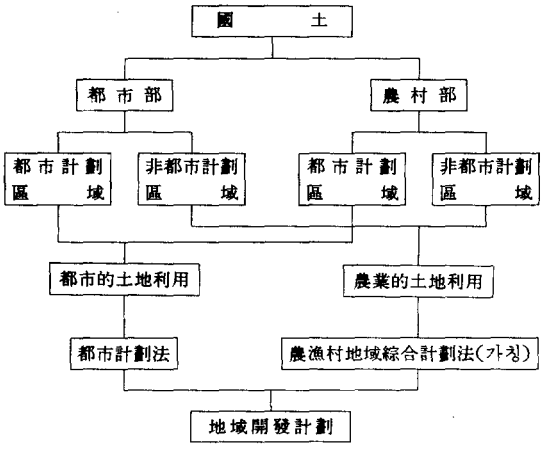
현행 국토이용관리법의 용도지역을 통합 조정하여 앞으로 農業發展을 도모할 대상지역을 「農業地域」으로 지정하는 단계이다. 여기서 農業地域은 都市地域을 제외한 나머지 지역으로 廣域化하는 방안도 제시될 수 있으나, 이러한 用途地域은 국가 전체의 土地利用區分이므로 이를 土地利

用計劃을 수립하는 관계법률 또는 관할부서의 성격과 결부시킬 당위성은 없을 것이다. 이렇게 볼 때 「都市地域=都市計劃地域」이라는 국토이용관리법 규정은 개정될 필요가 있다. 「農業地域」은 앞으로 농업발전이 요구되는 지역을 農政의 對象으로 설정하는 것이 주된 목적이다.

2 土地利用計劃

토지이용계획을 세우기 위해서는 이를 구체적으로 행할 수 있는 制度的 裝置가 필요하다. 현재 都市地域에 대해서는 都市計劃法에 의하여 세부적인 토지이용계획이 수립되고 지역에 대한 개발이 이루어지고 있으나 農村地域에는 제도적 장치가 없는 실정이다. 다만 국토종합개발계획법에 의하여 郡單位 計劃을 수립하도록 하고 있으나 사장되어 있는 상태이다. 〈그림 4〉는 현재의 국토이용과 지역개발의 관계를 도시한 것이다. 현재 행정단위로 이루어지고 있는 土地利用計劃은 都市的 土地利用에 대해서만 都市計劃法이 대응하고 있으나 農業的 土地利用을 위한 가칭 「農漁村地域綜合計劃法」과 같은 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

그림 4 國土利用과 地域開發의 體系



이 단계의 土地利用計劃은 農業地域을 대상으로 하여 농지로 절대 확보하여야 할 「農用地 區域」 및 기타 用地(주거, 시설, 환경보전 등)를 구분하는 것이다. 이 경우 農用地 區域은 단지 토지형상이 農地인 것뿐만 아니라 農業用施設 및 그밖의 토지에 대해서도 綜合的으로 生産空間을 整備한다는 목적으로 통합되어야 할 것이다.

3 土地利用 規制

위의 토지이용 구분에 의한 使用地는 그 목적대로 사용하여야 하며, 특히 農用地 區域內의 토지는 農業生産의 目的으로 확보되었으므로 開發行爲 制限, 他目的 轉用 禁止, 合理的 利用 勸告 등을 행할 수 있다.

4 地域開發計劃

農業地域에 대해서는 위에서 언급한 농어촌지역종합계획법(가칭)에 의한 開發計劃이 수립된다. 이 계획에는 기본적으로 농업지역내의 土地利用計劃과 농업발전을 위한 生産基盤整備計劃 및 生活基盤整備計劃 이외에 施設整備計劃, 農地流動化計劃, 農外所得擴大計劃, 環境保全計劃 등이 포함될 수 있다.

3. 農地保全의 綜合體系

가. 農地保全制度의 體系化

앞에서 검토한 圈域的 保全方式은 農地를 量的·質的으로 確保하는 동시에 農村地域을 計劃的·綜合的으로 開發해 나아갈 수 있는 基礎條件이다. 다시 말하면 지역특성에 맞는 開發을 誘導하면서 優良農地는 圈域을 지정하여 보전함으로써 실효성 있는 農地保全을 도모하는 것이다. 그러나 圈域的 保全方式 그 하나만으로는 農地保全

의 目的을 달성할 수 없으며, 이는 현행 筆地別 保全方式과 병행하여야 그 效果를 높일 수 있다. 〈表 3〉에서 비교한 바와 같이 필지별 보전과 권역적 보전은 각각 그 장단점이 있기 때문이다.

〈表 4〉는 圈域的 保全方式의 도입에 의한 農地保全體系를 요약한 것이다. 이 표에서 보는 바와 같이 앞으로 農業的으로 利用되어야 할 農地는 「農業地域」에 편성된다. 또한 「農用地 區域」은 우량농지가 집단화되어 있는 團地의 槪念으로 積極的 農地保全 地域의 性格을 가지며, 農地轉用은 강력히 규제된다.

農業地域에서 農用地 區域에 편입되는 지역 이외의 토지는 주로 農業生産外의 목적인 生活空間 및 기타 施設空間으로서 집단적으로 정비된다. 여기에는 부분적으로 農地가 포함될 수 있으나,

表 3 筆地別保全과 圈域的保全의 長短點

筆地別保全	圈域的保全
(장 점)	
-개별적으로 농지를 投機對象으로 하거나 資産保有目的으로 이용함을 배제.	-종합적으로 농지를 용도별로 구분하여 그 구분에 따라 國土의 效率的 利用을 圖謀
-국민생활에 긴급한 용도로 이용할 경우 小規模의 轉用容易	-행정상 土地管理가 용이하고 농업경영에도 計劃的인 營農이 可能
(단 점)	
-無秩序한 轉用行爲로 농지의 스프롤화초래	-廣域適用이 되므로 개별적이거나 국부적인 토지이용의 저해 우려.

表 4 農地保全의 綜合體系 方向

圈域區分	農業地域		都市地域
用途區分	農用地區域	農用地區域外 (住居,施設, 其他등)	綠地地域
農地性格	優良農地가 集團化된 積極的 保全 地域 (絶對保全)	農業生産目的外 他用途利用과의 調整地域 (相對保全)	都市的 利用需要에 따라 用途 轉換 (相對保全)
農地保全方式	圈域保全	筆地保全	筆地保全
農地轉用許可權	中央政府	地方政府	地方政府

이 지역의 농지는 相對保全의 性格을 가진다. 따라서 지역개발의 요구에 따라서 지방정부가 轉用許可를 할 필요가 있다.

나. 農地轉用 許可制度의 改善

상기의 農地保全體系에 의하여 農地保全의 目的을 원활히 수행하기 위해서는 農地轉用 許可制度의 改善이 요구된다. 농지전용 허가는 筆地別 農地保全의 핵심이기 때문이다. 그 방법으로 현행 농지보전법에 의한 絶對農地와 相對農地의 二元的 分類體系를 보다 細分化하여 관리할 필요가 있다. 곧 農地轉用 基準을 客觀化하는 것이다.

우리 나라와 농업 여건이 비슷한 日本과 臺灣의 경우를 보면 토지등급을 세분화하고 등급에 따라 轉用의 難易를 확실하게 구분하고 있다. 즉 日本은 농지가 都市計劃區域內에 속해 있느냐 혹은 밖에 있느냐에 따라서 도시계획구역 외의 농지에 대해서는 第1種, 第2種, 第3種 등으로 구분하여 제3종 농지로부터 전용이 용이하며, 도시계획구역내의 농지는 그 농지가 市街化調整地域인 경우에 甲種 및 乙種으로 구분하여 을종 농지부터 전용하도록 유도하고 있다. 또한 市街化區域의 농지에 대해서는 이를 관할하는 農業委員會에 申告만 하도록 하고 있다.

臺灣은 농지구분을 세분화하여 전농지를 1~26等級으로 분류하고, 이 중 1~8等級의 농지는 農家住宅을 건축하는 경우 외에는 일체의 轉用이 금지된다. 또한 9~26등급의 농지에 대해서도 非都市 土地使用規則에 의한 用途에 한하여 許可轉用을 실시하고 있다.

우리 나라는 이미 절대농지와 상대농지의 구분이 있으므로 이를 보다 細分化하여 각 등급별로 轉用基準을 客觀化할 수 있는 방안이 모색될 필요가 있다. 또한 앞의 圈域 指定에서 都市的 利

用으로 편입되는 농지에 대해서는 지방정부의 전용허가 사항으로 하는 등 管理權限의 이양이 바람직할 것이다.

Ⅳ. 政策的 含蓄

현행 農地保全制度의 限界는 이것이 筆地別 保全方式에 의거하고 있음에서 비롯되는 것으로, 圈域的으로 토지를 이용하는 다른 법에 대해서 對應力이 미약하다는 것으로 요약된다. 구체적으로 耕地地域과 絶對農地의 指定이 서로 상충된다거나 開發促進地域이 細分化됨으로써 都市的 利用의 圈域擴張에 따른 農地蠶食을 배제할 수 없다. 또한 도시권역의 확장이 아니더라도 筆地別 轉用에 따른 農地 스프롤화가 문제로 남는다. 물론 현재도 農地轉用 許可制度에 의하여 농지면적의 감소를 최소화하고 있는 것은 사실이지만 이는 優良農地 確保나 농지의 合理的 利用의 측면에서 모두 한계가 있다. 우리와 농업사정이 비슷한 일본과 대만의 경우에도 農村圈域을 설정하여 「農業의 領土」를 확보하고 이를 계획적으로 개발하는 한편 筆地別 轉用許可制를 병행하여 농지 감소를 억제하고 있는 것은 우리에게 좋은 시사를 준다.

또 한 가지 유의해야 할 점은 단지 農地에 국한된 保全體系는 그다지 효과를 기대할 수 없다는 것이다. 즉 農地保全施策의 중요한 과제는 농촌토지 이용공간을 종합적으로 인식하여 土地利用管理를 體系化하는 것이다. 이는 곧 농촌을 떠나서는 농지를 지킬 수 없으며, 농촌의 計劃的 開發이 이루어짐으로써 비로소 農業保全이 가능함을 뜻한다. 농지는 농업·농촌의 生產基盤인 동시에 生活基盤이다. 따라서 이 두 가지 공간은 따로 떼어놓을 수 없으며, 이 두 가지가 종합적으로 계획되고 실시되어야 農地保全이 가능하게 된다. 현행 국토이용관리 체계에서 농촌지역의 토지이용공간이 耕地地域과 聚落地域으로 분리되고, 또한 생산기반 정비나 생활기반 정비에 관련된 각종 사업이 상호관련성을 갖지 못하고 시행되는 것은 생산과 생활이 동일 공간에서 이루어지는 農村地域의 特質을 등한시한 결과로 볼 수밖에 없다.

이 연구에서 農地保全方式 轉換의 필요성을 지적하고 그 구체적인 방법으로 筆地保全을 보완하는 圈域保全의 導入方案을 검토하였으나, 이러한 권역보전은 단지 農地保全의 측면뿐 아니라 농촌지역의 토지이용계획을 수립하고 농촌토지를 계획적으로 이용해 나아가기 위한 제1단계의 과제인 것이다. 다행히 현행 헌법 제123조에서 「農漁業 保護育成을 위하여 國家는 農漁村綜合開發과 그 支援計劃을 樹立 施行토록 하고……」라고 명시하여 여러 가지 조치들이 강구되고 있으나, 이를 위한 최우선 과제는 農村地域 土地利用空間의 體系的인 整備라고 할 수 있다.

圈域的 農地保全은 지금과 같이 가능한 한 農地轉用을 억제하려는 것이 아니고, 산업화 과정에 따라서 非農業的으로 轉用이 불가피한 農地는 規制를 緩和하는 반면에 장기적으로 保全이 필요한 농지는 絶對的으로 確保하고 整備해 나아가는 것이다. 다시 말하면 지역특성에 알맞는 開發을 誘導하면서 優良農地는 量的·質的 確保를 통하여 實效性 있는 農地保全을 도모하려는 것이다.

參 考 文 獻

金聖昊 外, 「農地制度 및 農地保全에 관한 調査硏究」, 韓國農村經濟硏究院, 1984.

金聖昊 外, 「農地의 保全 및 利用合理化 方案硏究 : 農地保全方式 轉換을 위한 接近」, 硏究報告 166, 韓國農村經濟硏究院, 1988.

徐昌源, "國土利用計劃上의 用途地域 特性과 實態," 「國土研究」, 第4卷, 國土開發研究院, 1985.

柳海雄, "土地財產權 制限의 論理," 「國土研究」, 第5卷, 國土開發研究院, 1986.

李廣遠・尹源根, "山地에 대한 用途地域 指定의 問題点과 改善方向," 「農村經濟」, 第11卷 第1號, 韓國農村經濟研究院, 1988.

李正典, "土地開發論과 土地保全論," 「國土研究」, 第4卷, 國土開發研究院, 1985.

Patterson, T. W., *Land Use PlanningTechniques of Implementation*, New York, Van Nostrand Co., 1979.

Wantrup, S. V., *Resource Conservation Economics and Policies*, Univ. of California Press, 1976.

辻雅男, 「農地保全の理論と方法：土地分級論による接近」, 農業技術研究所報告H 第54號, 1981.

和田照男, 「地域農業振興と農地利用計劃」, 東京：地球社, 1986.

喜田美登, 「農村土地利用の變動と地域對應に關する實證的研究：土地利用調整問題への一接近」, 農業技術研究所報告H 第53號, 1980.