

地域農業振興을 위한農地保全方案

— 全北地域 事例 —

1988. 10.

研究擔當：全州大 湖南地域開發研究所

林完淳(研究所長)

李容晚(研究教授)

鄭喆謨(研究教授)

趙佳鈺(常任研究員)

빈 면

머 리 말

경제성장에 따른 都市化·産業化의 進展은 農地의 非農業的 需要를 加增시키고 있다. 이에 따라 農村地域의 土地利用構造는 크게 변하고 있으며, 특히 大都市 또는 工業都市와 周邊部에서는 市街地의 팽창에 의한 농지의 스프롤화와 農業生産 環境의 惡化는 물론 農地利用 秩序를 혼란시키고 있다. 農村地域이 과거 그 주된 토지이용 형태인 農業的 利用으로부터 都市的 利用으로 급속히 전환되고 있는 것이다.

이러한 문제에 대응하기 위하여 제도적으로 각종 토지이용규제에 관한 법률이 마련되었으며, 특히 1972년에 제정된 「農地의 保全 및 利用에 관한 法律」은 絶對農地의 指定을 통하여 우량농지를 보전하고 農地의 他目的 轉用을 제한하여 農地減少를 最小化시킨 것이 사실이다. 반면 이러한 農地保全體系는 筆地保全이라는 농지보전 방식의 制度的 限界를 내포함과 동시에 保全爲主의 정책목표에 대한 顯在的 必要性이라는 점에서 그 改善이 요구되고 있다. 또한 農村地域의 土地利用을 細分化한 현행 國土利用管理體系는 地域農業의 進興 및 農村地域 綜合開發의 관점에서 制度的 改編이 요구되고 있다.

이 報告書는 이러한 현실적 필요성에 따라 당 연구원에서 農地基金 補助事業으로 수행한 「農地의 保全 및 利用合理化 方案研究」의 3個地域 事例研究에 대한 最終 研究結果이다. 이 연구사업에 참여한 研究陣들의 勞苦에 감사하며, 이 자료가 研究者 및 農政關係者에게 도움이 되기를 바라는 바이다.

1988. 10.

韓國農村經濟研究院長 金榮鎮

비

면

目 次

I. 序 論	7
1. 研究의 必要性	7
2. 研究內容 및 方法	10
3. 事例研究地域의 空間的 位置	13
II. 産業化와 農村地域의 農地利用 및 保全	14
III. 全北地域의 農地利用 및 保全實態와 問題點	18
1. 農地利用側面에서의 實態와 問題點	18
2. 農地保全側面에서의 實態와 問題點	25
가. 筆地保全方式의 限界	25
1) 絶對農地의 指定實態와 問題點	25
2) 農地轉用의 實態와 問題點	31
나. 都市化와 農地保全의 問題點	37
1) 都市地域內 農地規模와 減少展望	37
2) 都市化와 地域空間의 土地利用	38
3) 都市發展과 農地保全의 상충	40
3. 그밖의 農地保全法上의 問題點	48
가. 代替農地造成費부과의 劃一性	48
나. 農地轉用許可基準의 問題點	50
IV. 國土利用計劃上 農地利用 및 保全의 問題點	52
1. 國土利用管理法上 用途地域指定의 問題點	52
가. 耕地地域과 聚落地域의 分離	52
나. 開發促進地域指定의 問題點	57
2. 土地利用關聯法體系의 問題點	59
가. 現行 土地關聯法制의 一般的 問題點	59
나. 土地利用規制 制度의 改善方向	61

V. 外國의 農地利用 및 保全制度	64
1. 日 本	64
2. 台 灣	66
3. 프 랑 스	68
4. 英 國	70
VI. 圈域的 保全方式의 導入構想	71
1. 圈域的 農地保全方式의 概念과 意味	71
2. 農業地域設定 作業體系	75
가. 理想的 作業體系	75
나. 本 研究의 作業體系	80
3. 農業地域의 調整方法과 問題點	81
가. 作業方法	81
나. 指標의 選定	81
다. 選定指標의 檢證	86
라. 調整地域의 設定과 問題點	98
4. 農業振興地域의 綜合整備方向과 課題	100
가. 綜合整備의 必要性	100
나. 綜合整備方向과 課題	102
VII. 要約 및 建議	107
I. 參考文獻	112
II. 附 錄	115
1. 日本의 農村·都市·國土計劃의 土地利用 改編方向	115
2. 農地制度 實態調查表	134

表 目 次

<表 1- 1>	農耕地面積 推移(全國)	7
<表 1- 2>	農地の 轉用に 따른 農地減少展望	9
<表 1- 3>	研究推進 概要	11
<表 3- 1>	全北地域の 農地面積 및 利用實態	18
<表 3- 2>	全北地域の 人口變化(1970 ~ 1985)	19
<表 3- 3>	全北地域の 作物別 農地利用率 推移(1977 ~ 1987)	20
<表 3- 4>	人蔘栽培의 有利性(鎭安郡 事例).....	20
<表 3- 5>	금붕어 養殖과 米穀生産間의 純所得 比較	22
<表 3- 6>	市道別 絶對農地告示現況(1987)	26
<表 3- 7>	① 全北의 土地利用變化實態(1980 ~ 1986)	26
<表 3- 7>	② 國土利用計劃에 따른 用途地域 指定變化(全北).....	27
<表 3- 8>	事例地域內 貯水池實態(益山郡 金馬面 東古都里)	28
<表 3- 9>	全北地域 土地利用適性等級別 分布.....	30
<表 3-10>	全北地域の 農地轉用實態(1983 ~ 1987)	32
<表 3-11>	農地保全類型別 農地轉用實態(全北)	32
<表 3-12>	許可主體別 農地轉用實態(全北)	33
<表 3-13>	轉用內容別 農地轉用實態(全北)	33
<表 3-14>	全州 第3 工團의 農地編入比率.....	35
<表 3-15>	都市地域內 土地利用實態(1985)	37
<表 3-16>	土地需給計劃(1987 ~ 1991)	38
<表 3-17>	土地形質變更과 地價變動	40
<表 3-18>	裡里市의 主要發展指標	42
<表 3-19>	裡里市 周邊地域의 不在地主實態.....	46
<表 3-20>	地目別 代替農地 造成費基準.....	48
<表 3-21>	地域別 地價變動	49
<表 3-22>	農地轉用時 代替農地造成費 賦課 및 減免基準.....	50
<表 4- 1>	國土利用管理法上 用途地域區分의 變化.....	52
<表 4- 2>	원천耕地整理事業地區 概要	54

<表 4-3>	全北地域의 聚落地域 現況	55
<表 4-4>	規模別 마을分布(完州郡 鳳東邑 事例).....	57
<表 4-5>	用途地域의 管理義務(法 14-2 ①)	60
<表 4-6>	韓·日·英·美의 比較土地利用規制 概觀	62
<表 5-1>	台灣의 土地利用 編成基準	67
<表 6-1>	外國의 農業地域의 類形區分事例(要約)	72
<表 6-2>	人口概念에 의한 都市地域 分類.....	76
<表 6-3>	地區 分級要因.....	82
<表 6-4>	農業的地區 分級要因.....	83
<表 6-5>	農用地 分級要因.....	84
<表 6-6>	精密土壤度에 의한 地目別 適性等級分類와 內容(논 例示).....	85
<表 6-7>	農業生產基盤의 概念과 對象事業	103

그 립 목 차

〈그림 1- 1〉	都市化 趨勢	8
〈그림 1- 2〉	事例研究地域의 空間的 位置.....	13
〈그림 2- 1〉	産業化가 農業·農村에 미치는 影響	15
〈그림 2- 2〉	都市化와 農村地域의 農地利用과 保全	16
〈그림 3- 1〉	事例地域의 空間的 位置(益山郡 五山面 南田里).....	21
〈그림 3- 2〉	農地不法 轉用實態	22
〈그림 3- 3〉	事例地域의 空間的 位置(益山郡 金馬面 東古都里).....	28
〈그림 3- 4〉	絶對農地 指定事例	29
〈그림 3- 5〉	絶對農地の 過多指定事例(完州郡 鳳東邑).....	31
〈그림 3- 6〉	全州 第3工團의 位置.....	36
〈그림 3- 7〉	地域空間構造의 틀	39
〈그림 3- 8〉	中心地로부터의 距離와 社會的 效率性	39
〈그림 3- 9〉	都市化에 따른 農地の 轉換過程	41
〈그림 3-10〉	都市地域의 農地轉用規制와 都市成長.....	42
〈그림 3-11〉	裡里市 行政區域 擴大.....	43
〈그림 3-12〉	裡里市 都市計劃區域의 擴大.....	43
〈그림 3-13〉	裡里市 地形分析圖	44
〈그림 3-14〉	裡里市 市街地の 飛地的 發展	45
〈그림 3-15〉	農地保全에 따른 裡里市의 不均衡發展	45
〈그림 3-16〉	裡里都市發展에 따른 不在地主實態 調查地域	46
〈그림 4- 1〉	農村空間에 대한 多元的 認識	53
〈그림 4- 2〉	원천地區의 空間的 位置.....	55
〈그림 4- 3〉	원천耕地整理事業地區 計劃平面圖	56
〈그림 4- 4〉	開發促進地域의 指定實態	58
〈그림 5- 1〉	日本の 都市計劃區域과 農振地域間的 關係	65
〈그림 5- 2〉	日本の 農振地域의 概念圖	65
〈그림 5- 3〉	프랑스의 用途地域 指定	69
〈그림 6- 1〉	圈域的 農地保全方式의 用語定義.....	72

<그림 6-2>	理想的 作業體系	75
<그림 6-3>	國土利用計劃의 都市地域 分類.....	76
<그림 6-4>	土地利用類型의 區分	76
<그림 6-5>	定住體系에 따른 農村的 土地利用의 分類.....	77
<그림 6-6>	農村土地利用의 類型區分	77
<그림 6-7>	農業地域의 設定	78
<그림 6-8>	農業地域의 調整概念圖	79
<그림 6-9>	農業地域의 類型區分과 綜合的 開發方向	79
<그림 6-10>	農業地域 設定을 위한 作業體系 要約.....	80
<그림 6-11>	作業方法.....	81
<그림 6-12>	農業地域 設定 및 調整適用指標	86
<그림 6-13>	事例研究地域 位置圖	86
<그림 6-14>	「事例研究Ⅰ」地域의 位置圖	87
<그림 6-15>	事例研究地域의 非農家率과 平均地價.....	88
<그림 6-16>	地目別 傾斜圖	89
<그림 6-17>	地目別 適性等級 區分.....	90
<그림 6-18>	地價 等高線	91
<그림 6-19>	2000 年代의 裡里市의 發展方向	93
<그림 6-20>	「事例研究Ⅱ」地域의 概況	94
<그림 6-21>	地目別 適性等級 分類.....	95
<그림 6-22>	地價 等高線	96
<그림 6-23>	農業地域의 調整	97
<그림 6-24>	國土空間에 있어서 農村地域의 理論的 定住體系.....	101
<그림 6-25>	農村地域의 定住體系設定(全北 高敞)	102
<그림 6-26>	農業基盤의 綜合整備 方向	104

I. 序 論

1. 研究의 必要性

지난 20여년간 급격한 經濟社會의 變化는 農業·農村에 대해서 커다란 충격을 가져왔다.

특히 高度成長年代의 大都市·工業中心의 開發政策推進은 필연적으로 農地에 대한 非農業的 需要의 증대를 초래하여 農地의 他目的 轉用에 따른 농지감소 <표1-1>를 가져왔을 뿐만 아니라 종래의 쌀농사위주의 農地利用패턴도 國民所得增大등에 따른 食生活유형의 변화에 따라 축산, 과수, 채소, 원예 및 관광농업등으로 다양화됨으로서 선택적 영농규모의 확대를 통한 地域農業開發의 필요성이 강조되고 있다.

특히 향후 쌀의 供給過剩이 전망되고 農産物의 시장수요가 다양화되며 農村地域의 노동력 부족(老齡化, 婦女化)으로 경지이용율이 급속하게 저하되고 있는 현실에서 農地利用構造의 합리적 재편성은 중요한 農政上的 과제라고 하겠다.

<표 1-1> 농경지 면적 추이(全國)

구 분	농 경 지 면 적			농가호 당 농경지면적	국민 1인당 농경지면적
	계	논	밭		
	(1,000 ha)			(ha)	
1960	2,025	1,206	819	0.862	0.080
1965	2,256	1,286	970	0.900	0.080
1968	2,319	1,289	1,023	0.900	0.075
1970	2,317	1,284	1,033	0.925	0.073
1975	2,240	1,277	963	0.941	0.065
1980	2,196	1,307	889	1.018	0.058
1985	2,144	1,325	819	1.110	0.053
년평균증감율(%) (1960~85)	0.25	0.38	0.07	0.98	△ 1.70

자료 : 농림수산부, 농림수산통계연보, 각년도

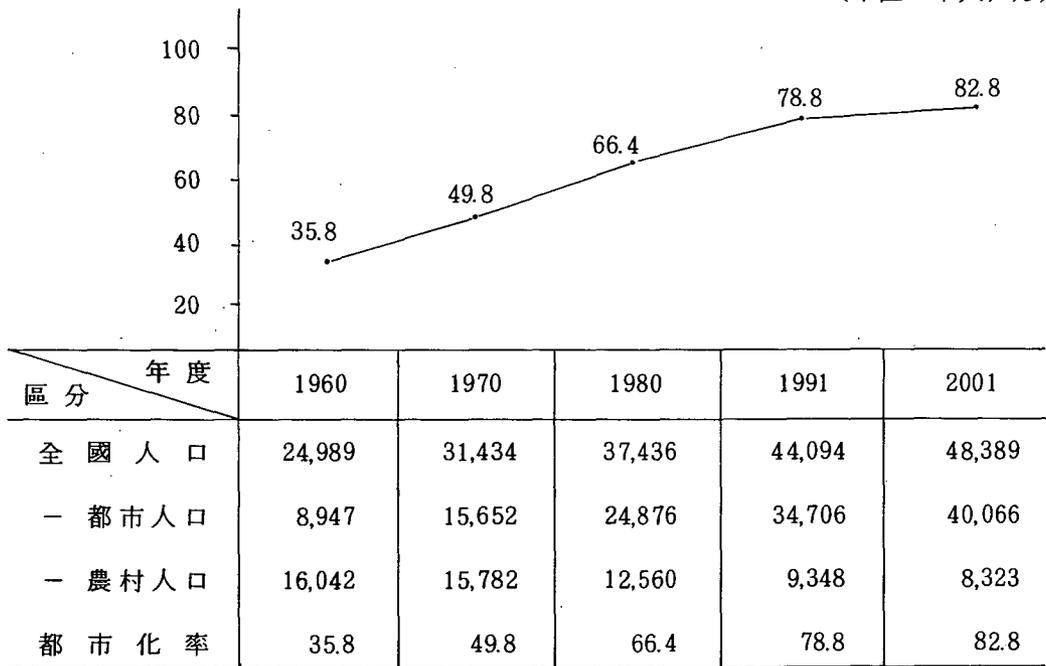
따라서 향후 高度産業社會의 급속한 都市化率의 증가추세에 따른 非農業的 土地需
 要를 적절하게 충족시키면서 國民食品의 안정적 공급에 필요한 적정규모의 農地를
 장기적인 관점에서 계획적으로 확보해야 하는 문제가 國土資源의 합리적 利用과 保
 全이라는 차원에서 국가적 관심사가 되고 있다.

그러나 기존의 「農地利用 및 保全에 관한 法律」(以上 農地保全法으로 약칭)에 의
 한 제도적 장치는 産業化가 농업에 미치는 직·간접적인 문제를 효율적으로 대처하
 는 데 한계를 갖고 있을 뿐만 아니라 筆地를 단위로 하고 있어 農業生産基盤인 優良
 農地를 확보하는데 현실적으로 어려움이 있을 뿐만 아니라 地域農業의 振興을 위한
 효율적인 農地利用에도 많은 제약을 주고 있다. 더우기 향후 더욱 촉진될 도시화 추
 세(2001년에는 도시화율이 82.8%에 달할 것으로 추정됨)에 따른 도시개발과도 여
 러가지 측면에서 상충되어 “도시공간의 불균형성장”과 “도시주변지역에 대한 토지투
 기” 현상등을 초래하는 역효과를 낳고 있다.

<그림 1-1>

都市化 趨勢

(單位：千人，%)



註) 1. 都市人口는 市 및 人口 2萬以上の 邑을 대상으로 함.

2. 第2次 國土綜合開發計劃修正計劃에 의한 수치임

資料：建設部 都市局

(單位：千ha)

區 分	1984 ~ 1986	1987 ~ 1991	1984 ~ 1991
他 用 途 轉 換 (A)	44.4	84.7	129.1
新 規 開 發 (B)	12.0	40.4	52.4
- 干 拓	4.0	25.4	29.4
- 野 山 開 發	8.0	15.0	23.0
A - B	32.4	44.3	76.7

資料：大韓民國政府，第 2 次 國土綜合開發計劃 修正計劃，1987. p. 50

第 2 次 國土綜合開發計劃 修正計劃에서 추정한 1987 ~ 1991 年間 農地減少는 干拓과 野山開發로 충족한다고 할지라도 32.4 千ha에 이를 것으로 전망되고 있다.

이와같은 農地減少에 대한 合理的인 代案의 모색은 國土空間의 效率的 利用이라는 측면에서 검토되어야 할 것이다.

또한 國土利用管理法에 의한 10 개의 用途地域指定은 農村地域이 갖는 공간적 특성과 현실적인 여건을 적절히 반영치 못한 채 획일적인 선긋기 작업에 그쳐 산업화 사회속에서의 都市·農村(工業·農業) 간의 합리적인 土地利用이라는 본래의 목적을 다하지 못하고 있는 실정이다.

이상과 같은 맥락에서 볼 때, 기존의 農地利用 및 保全方式이 갖는 문제점에 대한 실증분석을 통하여 향후 2000 년대의 고도산업사회에 부응하는 합리적인 대안의 모색은 시급한 과제라 할 수 있다. 이러한 새로운 代案의 모색은 「農業만의 農地」라는 주곡생산위주의 한정된 시각으로부터 탈피하여 「産業社會속의 農村地域」이라는 관점에서 체계적으로 이루어져야 한다. 더우기 地方化時代의 전개는 農村地域에 대한 보다 합리적인 土地利用 및 保全의 필요성을 더욱 강조할 것으로 전망된다.

따라서 기존의 「農地保全法」이 갖는 한계와 문제점을 총체적으로 分析하는 작업은 새로운 農地利用 및 保全方式의 도입을 위한 기초연구일 뿐만 아니라 기존의 國土利用計劃의 발전적 개편을 위한 것이기도 하다.

그러므로 本 研究가 갖는 의미는 단순한 農地의 利用과 保全이라는 차원을 넘어서 産業社會의 農村地域 綜合開發을 위한 새로운 農村土地利用 및 保全方式을 모색한다는 데 있다.

2. 研究内容 및 方法

가. 研究內容

本 研究는 産業化의 충격속에서 급속한 變化를 겪고 있는 農業·農村의 農地利用 및 保全이라는 문제를 全北地域을 中心으로 한 사례연구를 통하여 總체적으로 分析하여, 향후 2000 년대의 제반수요에 부응할 수 있는 새로운 農地利用 및 保全方向을 모색하는 데 그 목적이 있다.

따라서 本 研究의 주된 內容은 지금까지의 農地利用 및 保全에 관련된 연구가 총량적인 농지의 수요와 공급이라는 총론적인 수준에 머무르고 있어 실증적인 연구가 부족했었다는 점을 감안해서 주요한 문제점에 따른 事例研究를 中心으로 추진하였다. 이러한 事例中心의 실증분석은 새로운 代案을 모색하는데 있어서 매우 구체적인 논거를 제시한다는 점에서 그 가치가 있다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 本 研究의 내용은 다음과 같이 구성되었다.

첫째, 산업화가 農業·農村에 미치는 여러가지 영향을 체계적으로 파악하기 위한 시도로서 산업화가 農業·農村에 미치는 영향의 개념적 틀을 구성하였다. 이것은 크게 두가지로 구분되는데 그 하나는 都市化·工業化가 미치는 직접적 효과인 農地의 非農業的 利用이라는 측면이고 다른 하나는 産業化에 따른 農業構造의 조정과 연관되는 地域農業의 진흥에 관한 것이다. 전자는 주로 農地保全과 그 맥락을 같이 하는 것으로 볼 수 있으며 후자는 農地의 효율적 利用이라는 측면과 연관된다.

둘째, 앞에서 논한 개념적 틀을 바탕으로 農地利用 및 保全에 관한 문제점을 크게 현행 「農地保全法」의 문제점과 國土利用計劃상의 문제점으로 구분하여 事例分析을 中心으로 검토하였다.

「農地保全法」상의 문제점을 다시 農地利用의 측면, 農地保全의 側面 및 기타 관련된 제도적 측면으로 구분하여 分析하였으며 國土利用計劃상의 문제점은 用途地域 指定의 문제점과 國土利用管理法와 관련된 문제점으로 구분하였다.

셋째, 이상과 같은 事例研究 結果를 바탕으로 새로운 農地利用 및 保全을 위한 대안으로서 圈域的 農地利用 및 保全方式을 시론적으로 검토하였다.

이상과 같은 本 研究內容은 農地利用 및 保全의 새로운 方式을 도입키 위한 실태와 문제점 分析 및 代案의 모색에 국한되는 한계를 갖고 있기 때문에 결론적으로 제시된 圈域的 農地利用 및 保全方式에 대한 보다 구체적이고 현실적인 지표의 연구와

이를 뒷받침할 수 있는 제도적인 체계에 관한 연구가 향후 보다 깊이있게 체계적으로 연구되어야 할 것으로 생각된다.

나. 研究 方法

本 研究은 일차적으로 “산업화와 農業·農村간의 개념적 틀”을 구상하기 위해서 文獻調査를 하였으며 이와함께 外國의 事例에 관한 資料分析을 동시에 진행하였다.

農地利用 및 保全에 관한 事例研究은 1 次로 사례연구지역의 선정과 함께 그 지역에 대한 개괄적인 농지이용 및 보전의 문제점을 파악하기 위한 현지답사를 3 차에 걸쳐 실시하였다.

사례연구지역에 관한 보다 구체적인 분석을 위하여 「농지이용 및 보전제도」에 관한 설문서를 이리시주변의 익산군지역(황등면, 춘포면, 금마면, 왕궁면, 삼기면, 오산면)과 김제군지역(백구면)의 자연부락 이장에게 우편조사 하였으며 회송된 설문서에서 나타난 문제지역에 대해서는 보완조사를 실시하였다.

이러한 기초조사를 바탕으로 한 사례지역에 관한 圖面作業은 國土利用計劃圖, 都市計劃圖, 각종 地形圖(1/25,000, 1/50,000 및 1/5,000) 및 地籍圖(1/500)와 林野圖(1/1,200)를 中心으로 分析하였으며 최종도면은 축소하여 재작성하였다.

事例地域의 관련자료는 해당 市·郡 및 道の 關係관과의 수차에 걸친 協議와 韓國 農村經濟研究院 關係관과의 3 번에 걸친 協議 및 諮問을 통해서 보완 정리하였다.

關聯統計資料는 기존 통계자료를 주로 이용하였으며 필요한 경우에는 실무관계 부처의 내부자료를 인용하였다.

<표 1-3>

研究 推 進 概 要

구 분	일 시	연 구 추 진 내 용
1. 협의회 개최	1988. 5. 3 ~ 4 (장소 : 전주 전주대)	<ul style="list-style-type: none"> • 농지 보전의 실태 및 문제점 파악 • 참석자 : 한국농촌경제연구원, 전북도 및 시·군 관계관 및 각 대학 연구 참여 교수
2. 현 지 조 사	1988. 6 월 ~ 7 월	<ul style="list-style-type: none"> • 전북도내 농지전용 실태자료 수집 • 사례연구지역 기초통계 및 현지답사 • 행정리별 인구동향 조사 • 행정리별 농가/비농가/지가조사

구 분	일 시	연 구 추 진 내 용
3. 자문/협의	1988. 7월 1988. 8	<ul style="list-style-type: none"> • 도 실무관계기관 협의 • 전문가 현지자문(성신여대: 장재훈 교수) <ul style="list-style-type: none"> - 내용 : 기후 기형학 측면에서의 도시 발전방향 • 사례지역 군 및 면 관계관과의 협의
4. 문헌 조사	1988.5월~7월	<ul style="list-style-type: none"> • 외국의 농지보전 제도 관련 문헌 <ul style="list-style-type: none"> - 영·미·일 등 • 국내 토지이용관련 문헌
5. 우편 조사	1988. 8 ~ 9월	<ul style="list-style-type: none"> • 농지이용 및 보전제도의 문제점에 관한 자연부락 이장 우편조사 <ul style="list-style-type: none"> - 익산군(6개면) 김제군(1개면) - 발송 350/회송 95매
6. 현지집중조사	1988. 8 ~ 9월	<ul style="list-style-type: none"> • 문제지역에 대한 정밀조사 <ul style="list-style-type: none"> - 농민의견 청취, 지적도 분석 • 사진촬영
7. 도면분석 및 통계조사 분석	1988. 6월~7월	<ul style="list-style-type: none"> • 농업용수 개발 10년 계획도(농림수산부) • 국토이용 계획도(건설부) • 산지이용 계획도(산림청) • 정밀 토양도(농진청) • 사례지역의 지적도 및 임야도
9. 실무협의	1988. 6 ~ 9월 (4차)	<ul style="list-style-type: none"> • 한국농촌경제연구원과 실무협의 <ul style="list-style-type: none"> - 연구방법 및 내용 - 중간보고 및 협의 - 사례조사의 내용협의 (지역별 특성에 따른 연구방향)
10. 보고서 작성 및 유인	1988. 9 ~ 10월	○ 최종보고서 작성 및 제출

3. 事例研究地域の 空間的 位置

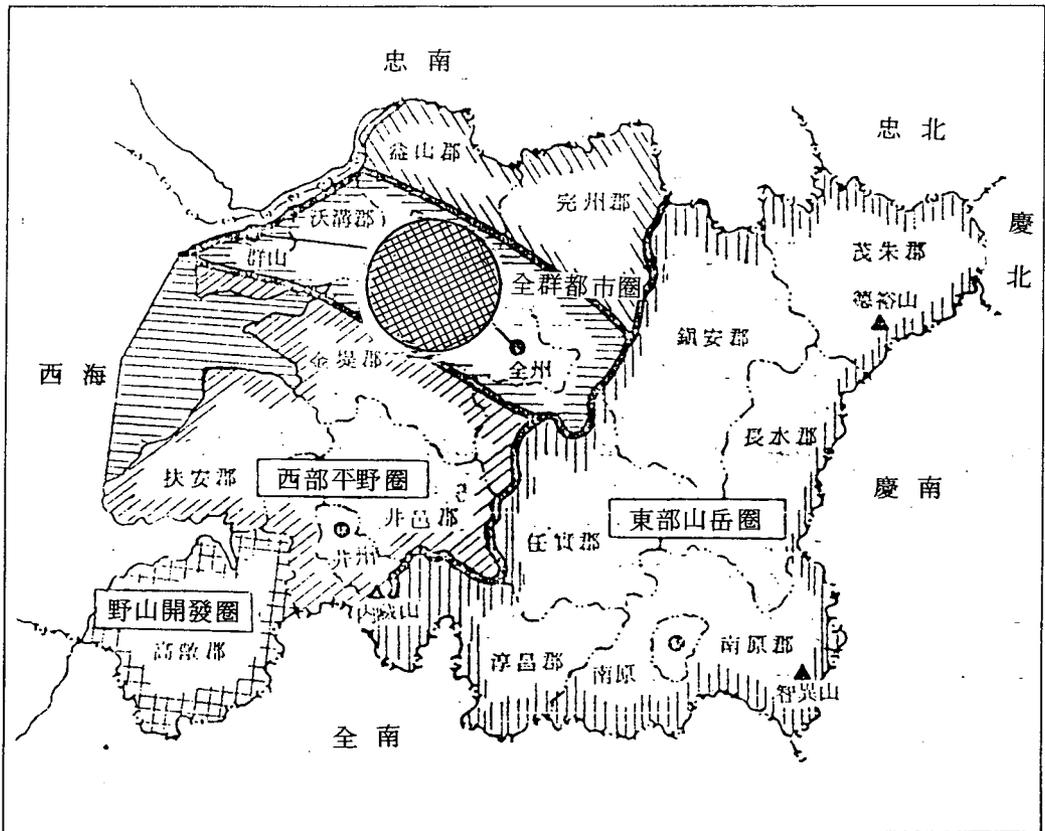
本 研究の 事例研究地域은 全·群都市圏을 중심으로 설정하였다.

왜냐하면 全北地域에서 都市化에 따른 農地保全上의 문제점을 많이 내포하였을 뿐만 아니라 農村的인 土地利用 特性도 함께 나타내는 지역이기 때문이다.

裡里市와 그 주변농촌지역은 주로 都市化와 農地保全 문제를 중심으로 사례조사 하였으며 農村地域의 土地利用問題는 익산군과 김제군, 완주군 및 山村地域인 진안군 지역을 선정하여 조사하였다.

그밖에 本 研究의 추진과정에서 검토가 필요한 사례지역은 필요에 따라 보완하였 다.

<그림 1-2> 事例研究地域の 空間的 位置



Ⅱ. 産業化와 農村地域의 農地利用 및 保全

農業은 인간의 삶을 지탱케하는 체계(human life supportig system)라는 관점에서 볼 때, 農村에서 일어나는 가장 기본적인 活動을 대표하는 산업이었으나 대도시·공업중심의 거대한 産業化의 흐름속에서 오늘날 근본적인 변화를 겪고 있다.

農業이 당면하고 있는 이러한 충격은 <그림 2-1>에서 나타난 바와 같이 크게 두가지로 구분해서 생각할 수 있다.

하나는 도시화의 영향으로서 이것은 다시 새로운 비농업적 고용기회의 집중과 시장기능의 증대 및 農地에 대한 都市的 土地需要의 증대로 구분된다. 여기서 농촌인구의 도시이동은 농촌에서 노동력의 노령화·부녀화를 초래하여 농업기계화를 촉진시키는 한편 농촌인구감소에 따른 영농규모의 확대에 기여하게 되어 궁극적으로 농업구조의 변화에 영향을 끼치게 된다. 따라서 도시화의 급속한 진전에 따른 農地의 非農業的土地로의 전용은 農業에 대한 投資의 不確實性을 초래하게 된다.

이와함께 산업화가 農業에 미치는 비도시적 영향은 기술수준의 변화, 생활수준의 변화에 따른 食品消費구조의 변화, 도로 교통의 발달에 따른 地域間 경쟁의 증대 및 정치권력의 地方化인 地方分權등에 의해 선택적 영농규모의 확대를 가져오며 이것은 곧 地域農業의 촉진을 초래한다. 이러한 비도시적 영향은 農業構造의 본질적인 變化를 낳는다.

이러한 산업화의 충격이 농업에 미치는 효과는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 갖게되며 이에 대한 농업의 반응은 상호 보완 및 갈등관계를 형성케 된다.

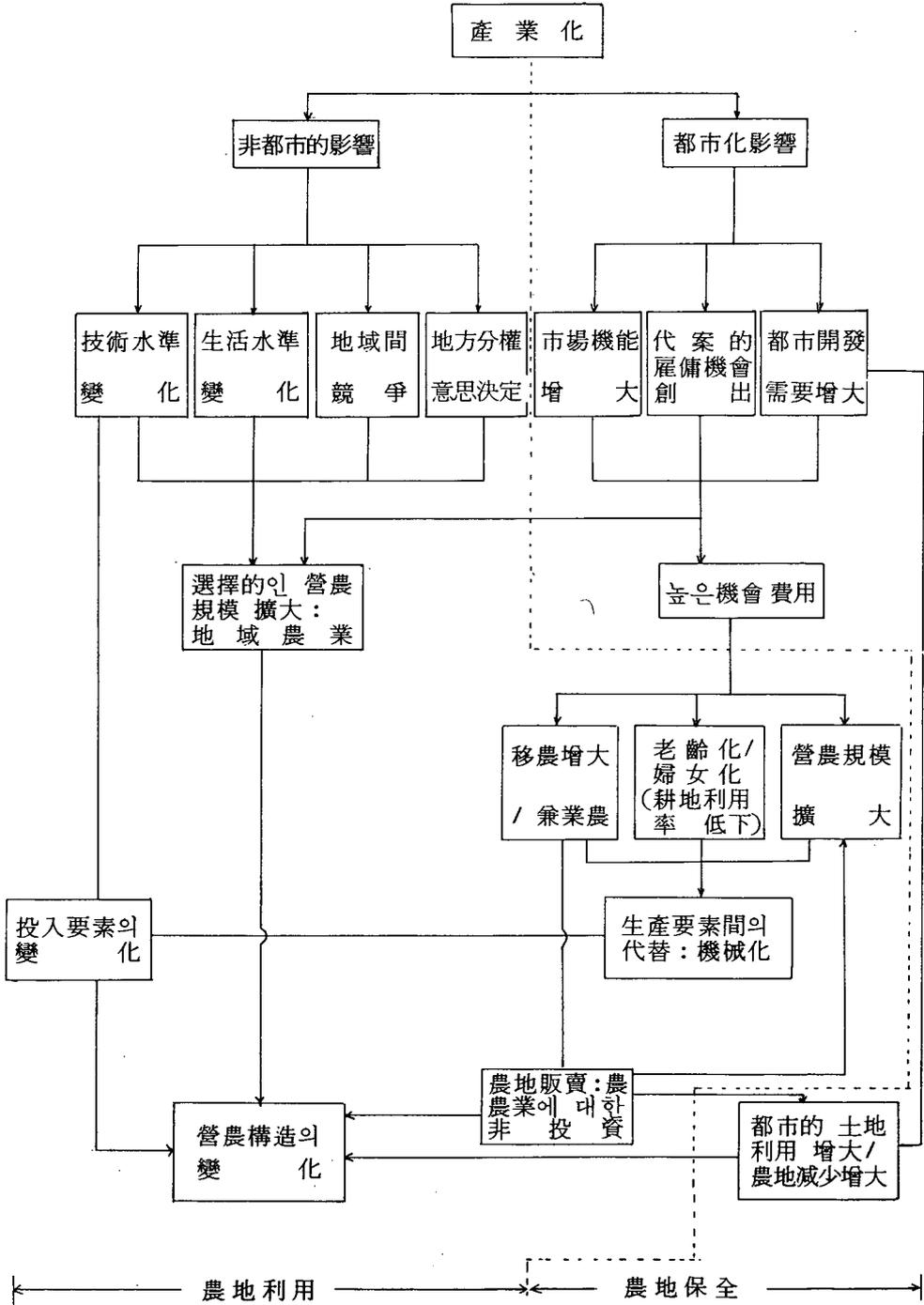
産業化가 農業에 미치는 外部的 영향은 農業生産基盤인 農地의 他目的轉用 증대라는 직접적인 負의 효과와 함께 간접적으로 農業體系의 수정을 요구한다.

이러한 맥락에서 특히 都市化에 따른 農村地域의 農地利用과 保全의 문제점을 총체적으로 개념화 시키면 <그림 2-2>와 같다.

이와같이 개념화된 이론적 틀을 바탕으로 할 때, 향후 農村地域의 農地利用 및 保全의 합리적 개편은 그림에 나타난 바와 같이 크게 두가지 측면에서 접근되어야 한다. 즉 國民食品의 소비구조 변화에 따른 다양한 農產物需要를 충족시키기 위해서는 지역농업진흥등을 통한 보다 효율적인 농지이용제도의 개선방안의 검토가 이루어져야

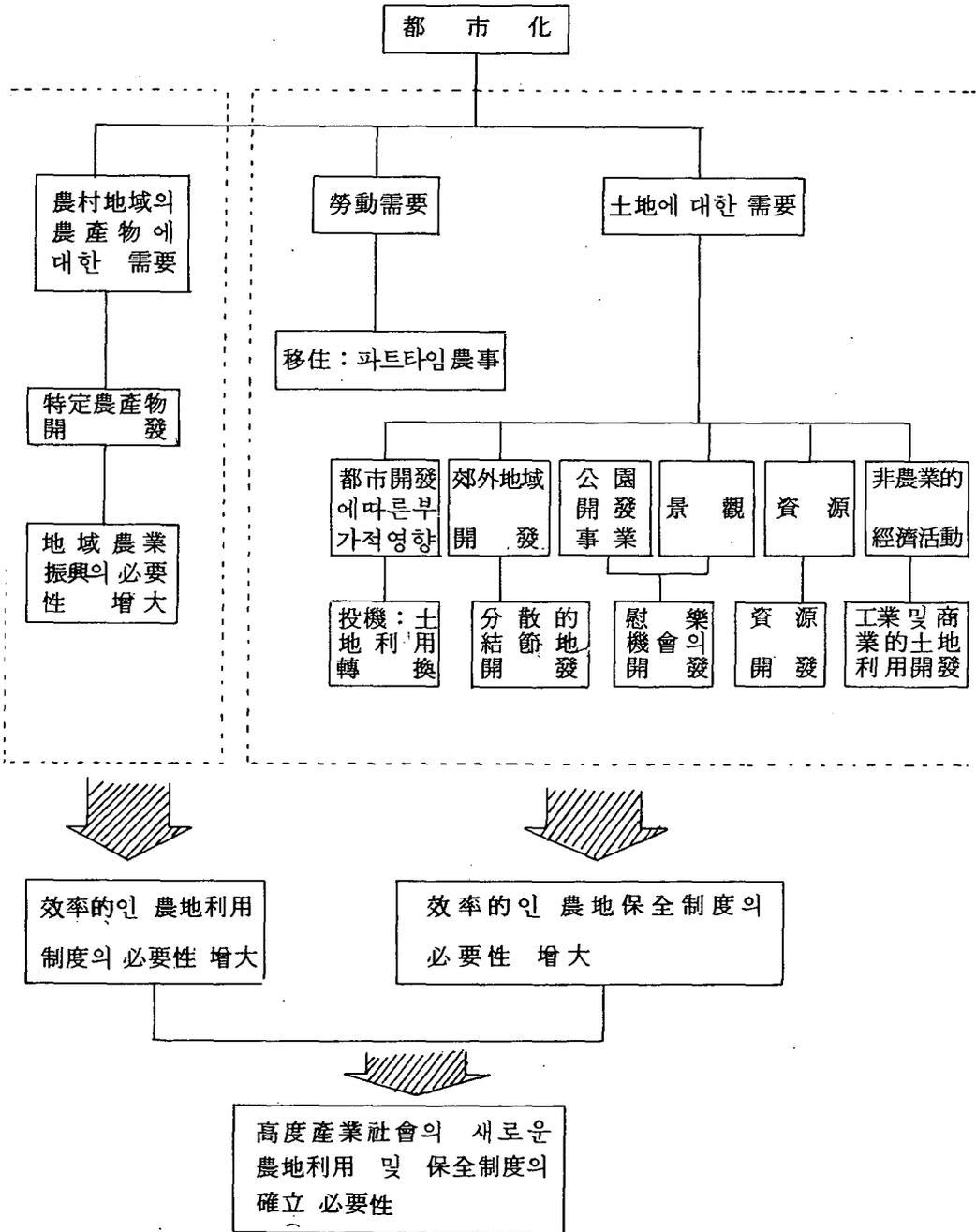
<그림 2-1 >

産業化가 農業·農村에 미치는 영향



<그림 2-2>

都市化와 農村地域의 農地利用과 保全



하며 이와함께 都市化의 확대에 따른 農地에 대한 都市的利用目的의 전용증대를 적절히 조정·통제할 수 있는 체계적이고 합리적인 개선방안이 모색되어야 한다.

이러한 바탕에서, 高度産業社會에 따른 새로운 農地利用 및 保全方式이 보다 종합적인 관점에서 도출될 수 있다고 판단된다.

Ⅲ. 全北地域의 農地利用 및 保全實態와 問題點

1. 農地利用側面에서의 實態와 問題點

全北地域의 農地面積은 '76 ~ '86 年間 年平均 0.2%의 減少趨勢를 보이고 있으며 畓面積보다는 田面積의 減少趨勢가 훨씬 커서 年平均 2.5%의 감소현상을 나타내고 있다. <表 3-1>

이러한 현상은 畓의 경우 田과 기타 地目的 開畓으로 인한 畓轉換이 많은 반면에 田의 경우는 대부분 相對農地가 많아 農業外 他目的轉換이 용이하기 때문인 것으로 보인다.

農業側面에서의 또다른 문제점은 農地利用率이 都市化로 인한 農村地域의 人口의 급격한 減少에 따라 農村勞動力이 老齡化·婦女化되고 있다는 사실이다.

이러한 農村人口의 감소는 農地利用率의 감소와 연계된다.

全北地域의 農地利用率의 추이를 分析하면 1976 ~ 1986 年間 年平均 2.3%의 減少趨勢를 보이고 있으며 이중 畓은 $\Delta 1.5\%$, 田은 $\Delta 3.7\%$ 를 나타내고 있다.

진술한 農地面積의 減少趨勢뿐만이 아니라 이와같은 農地利用率의 감소현상은 農業成長에 커다란 제약요인이 되고 있다. 農地利用率의 이러한 감소현상은 일면 全北地域의 人口減少趨勢에 따른 것으로 설명될 수도 있다. 즉 1970 ~ 85 년간 年平均 人

<表 3-1>

全北地域의 農地面積 및 利用實態

(單位: ha, %)

區 分	農 地 面 積 (ha)			農 地 利 用 率		
	計	畓	田	計	畓	田
1976	251,684.7	172,423.3	79,261.4	353,111	230,714	122,397
1980	249,827.2	175,441.3	74,385.7	309,373	206,574	102,799
1985	246,757	183,256	63,501	287,003	200,351	86,652
1986	246,357	184,536	61,821	281,223	197,510	83,713
'76~86增減率	$\Delta 0.2$	0.7	$\Delta 2.5$	$\Delta 2.3$	$\Delta 1.5$	$\Delta 3.7$

資料: 全羅北道, 全北統計年報, 各年度
農林水産部, 作物統計, 各年度

口減少率이 農家人口의 경우 4.0%의 減少趨勢를 나타내고 있을 뿐아니라 이러한 農家人口 減少는 農家人口중 60세이상 인구가 차지하는 比率의 增大(1975年의 6.8%에서 1985년에는 13.5%)를 가져와 農村人力의 老齡化 현상을 보여주고 있다.

<表 3 - 2 >

全北地域의 人口變化(1970 ~ 1985)

(單位:人,%)

區 分	1970	1980	1985	'70 ~ '85 增 減 率
總 人 口	2,434,522	2,287,689	2,202,243	△ 0.7
農 家 人 口	1,741,980	1,213,484	940,770	△ 4.0
非 農 家 人 口	692,542	1,074,205	1,261,473	4.1
60歲以上農家人口率(%)	119,222 (6.8)	121,348 (10.0)	126,543 (13.5)	0.4

資料: 全羅北道, 全北統計年報 各年度

農地利用率의 제고는 農地面積이 減少되고 있을 뿐만 아니라 零細한 農業構造를 갖고 있는 우리나라의 農業實態에서 볼때 매우 중요한 生産增大要因이 되는 것이다.

따라서 이러한 관점에서 農地利用率을 높이는 것은 실질적인 農地利用面積의 확대를 가져오는 중요한 정책수단이 될 수 있는 것이다.¹⁾

한편, 作物別 利用推移<表 3 - 3 >를 보면 食糧作物은 보리재배의 急激한 減少(年平均 15.5%)에 따른 재배면적 감소현상을 나타내고 있으나 特用作物과 施設作物은 급격한 栽培面積 擴大를 보이고 있다. 이것은 國民所得向上에 따른 食品消費패턴의 變化에 기인하는 것으로 종래의 主穀중심의 농지이용패턴이 變化하고 있음을 입증하는 것이다.

이상과 같은 맥락에서 볼 때, 지금까지 農地利用을 食糧作物爲主로 規制해오고 있는 「農地利用 및 保全에 관한 法律」도 이러한 農地利用패턴의 變化를 積極的으로 수용하여 地域農業을 活性化 시킬 수 있는 方向으로 調整되어야 할 것이다.

이러한 主穀中心의 農地利用을 위해 畓과 경사도 15%이하 田에 관한 多年生식물의 재배를 금지(農地保全法 8 ①)시키고 있는 현실이 갖고 있는 문제점을 事例研究를 통해 살펴보면 다음과 같다.

註 1) 農業協同組合中央會, 農協年鑑, 서울, 農協中央會, 1986. p. 86.

<表 3 - 3 >

全北地域의 作物別 農地利用率推移 (1977 ~ 1987)

區 分	1977			1982			1987			
	計	畓	田	計	畓	田	計	畓	田	
食糧作物	263,866	201,570	62,296	228,158	184,827	43,331	203,745	176,674	27,071	△3.6
米 穀	166,113	163,497	2,616	169,090	165,174	3,916	173,398	168,700	4,698	0.4
麥 類	59,107	36,386	22,721	30,364	17,913	12,451	10,978	7,052	3,926	△15.5
其 他	38,646	1,687	36,959	28,704	1,740	26,964	19,369	922	18,447	△6.7
菜 蔬	28,585	2,109	26,476	34,453	3,267	31,186	28,556	2,527	26,029	0
特用作物	8,485	586	7,899	10,464	312	10,152	19,339	411	18,928	8.6
果 樹	3,349	-	3,349	4,324	-	4,324	3,287	-	3,287	△0.2
桑 田	6,951	-	6,951	2,484	-	2,484	1,237	-	1,237	△15.9
樹 園 地	1,976	67	1,909	1,550	140	1,410	1,665	220	1,445	△1.7
其他作物	19,840	11,465	8,375	20,696	12,599	8,097	19,610	10,377	9,233	△0.1
施設作物	-	-	-	676	456	220	1,530	941	589	17.7
計	333,052	215,797	117,255	302,805	201,601	101,204	278,969	191,150	87,819	△1.8

資料：農林水産部，作物統計，各年度

全北 鎭安地域의 경우 인삼생산이 全北道의 50%를 차지하고 있으며 '80 ~ '84 年間 年平均 16.7%의 증가율을 보이고 있다.

이러한 人蔘을 畓에 재배할 경우 20%정도의 生産量增大效果가 있어서 畓에 人蔘을 栽培하는 傾向이 증대하고 있다. 耕地整理가 된 畓(절대농지)에는 다년생 作物栽培가 不可能하기 때문에 人蔘栽培를 위해 耕地整理를 원하지 않는 경우도 나타나고 있다. 왜냐하면 수도작보다 人蔘栽培가 10a 當 平均 484 千圓의 초과수익을 얻을 수 있기 때문이다. <表 3 - 4 >

<表 3 - 4 >

人蔘栽培의 有利性(鎭安郡事例)

區 分	10 a 當生産量	道收益(年間)	生産費(年間)	10 a 當收益
수 도	486 kg	425 千圓	240 千圓	185 千圓
인 삼 ¹⁾	750 kg	1,500 千圓 ²⁾	831 千圓 ³⁾	669 千圓

1) 4년근 수삼기준

2) 畓에 人蔘을 경작할 경우 4년재배후 3년의 휴한기를 갖는데 이 3년중 2년은 수도를 재배하고 1년은 휴경기가 되기 때문에 자체 人蔘수확기간을 5년으로 본다.
(4년도수익 7,500 千圓 ÷ 5年 = 1,500 千圓/年)

3) 畓 임차료 600,000 圓 제외

鎭安人蔘의 사례에서와 같이 畚에 대한 수도작 이외의 農地利用이 특작으로 인해 점차 활성화되는 실정임을 고려할 때 주곡중심의 농지이용은 지역적 특성에 따라 多樣化될 수 있도록 制度的인 改善이 요구된다.

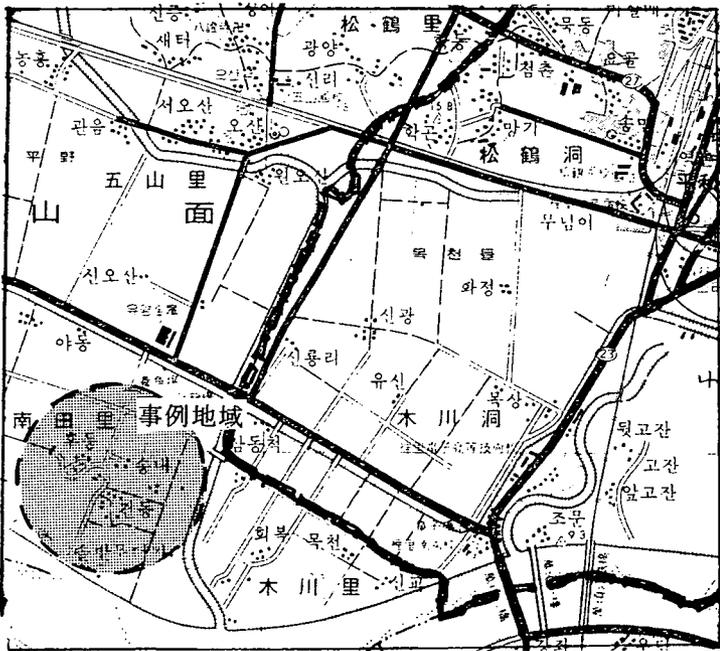
이상과 같은 問題點은 裡里市周邊의 益山郡 五山面內 금붕어양식에 따른 절대농지 전용관계에 있어서도 발견된다.

益山郡 五山面 南田里의 절대농지에 일부 不法的으로 擴大 <그림 3-2> 되고 있는 금붕어양식장의 경우는 주곡생산이 자급자족단계에 들어선 현시점에서 農地利用을 農民의 所得增大라는 관점에서 볼것이나 아니면 國民食糧의 안정적 공급이라는 주곡생산의 增大라는 관점을 견지할 것인가에 대한 심각한 문제를 제기하는 사례로서 그 중요성이 크다.

즉 미곡생산을 통한 純所得과 금붕어양식을 통한 순소득을 비교한 결과 금붕어양식의 所得이 미곡생산의 3.7 배에 이르고 있다. 이와같이 농지의 基盤을 變形시킴이 없이 所得의 劃期的 增大를 가져오는 주곡이외의 農地利用을 어떻게 合理的으로 조정할 것인가라는 기본적인 問題가 제기되는 것이다.

行政機關에서는 이러한 금붕어양식장을 위한 農地轉用이 급격히 증대하자 주곡생

<그림 3-1> 事例地域의 空間的 位置 (益山郡 五山面 南田里)



<表 3 - 5 >

금붕어養殖과 米穀生産과 純所得比較 *

區 分	生 産 量	單 價 (원)	粗收益(萬원)	經營費(萬원)	純所得(萬원)
금붕어養殖	120,000 마리	60	720	250	470
米穀生産	25 가마	73,000	183	55	128

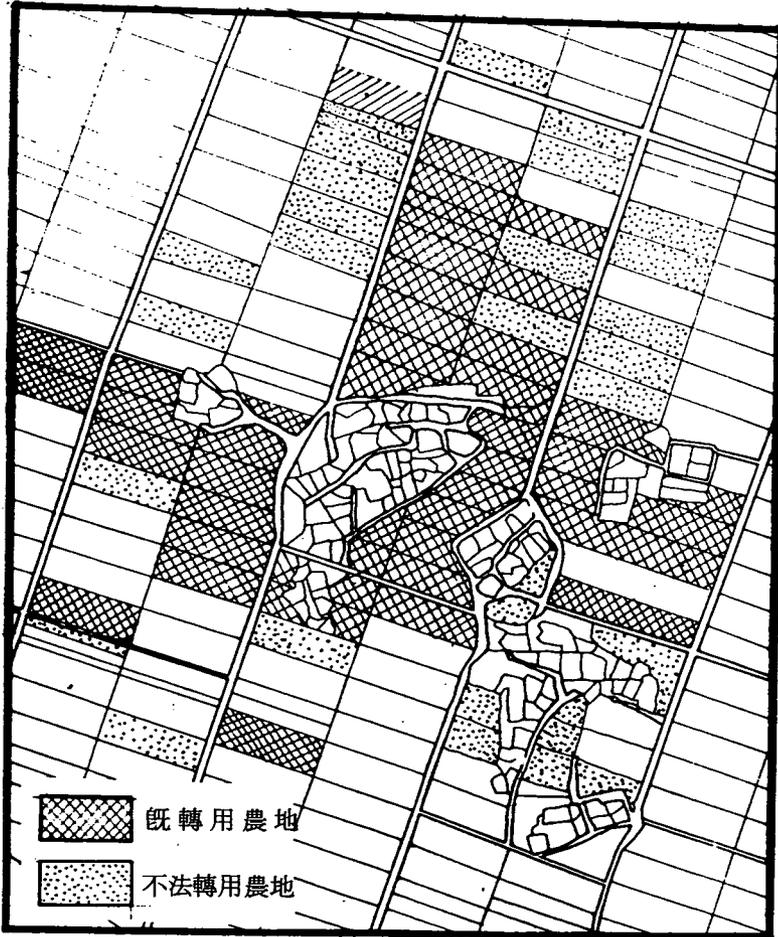
* 現地 住民調査를 基礎로 재작성한 것임.

산을 위하여 農地轉用을 抑制하고 있는 반면에 住民들은 불법적으로 轉用을 하고 있는 實情으로 行政機關과 住民間의 마찰을 가져오고 있다.

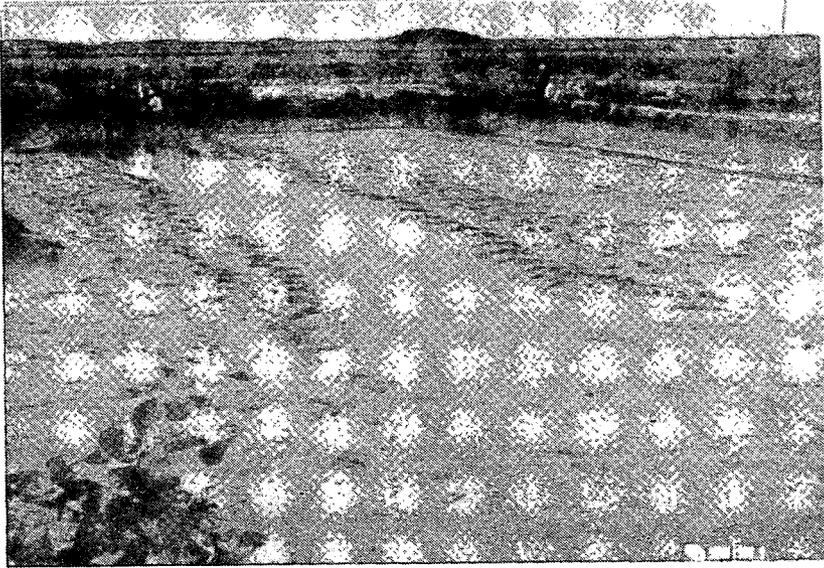
이러한 問題는 本 事例뿐만이 아니라 앞으로 主곡이외의 多樣的 農地利用 需要가 점차 擴大될 것을 展望할 때 이에 대한 깊이있는 研究가 시급히 要請된다.

<그림 3 - 2 >

農地不法轉用實態

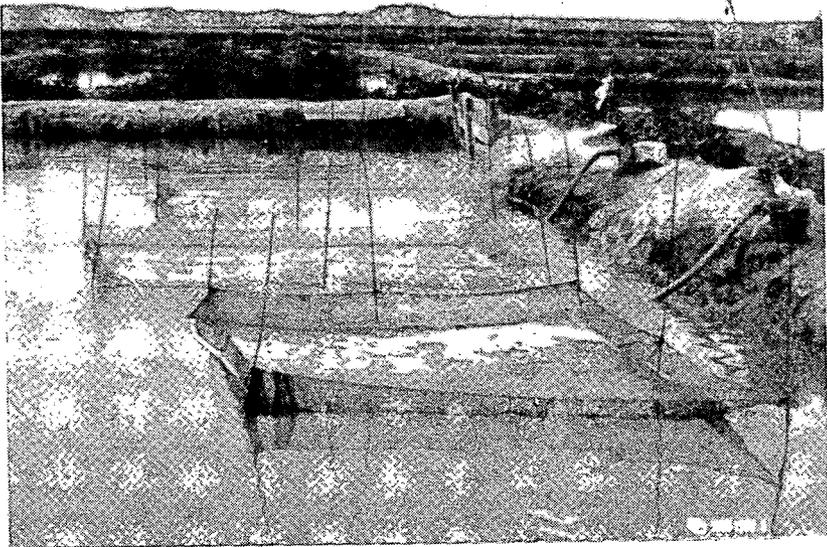


<사진 1>은 農地의 根本的인 形質變更없이 이루어지고 있는 양식장개설사진이며 <사진 2>는 絶對農地내 기존용된 양식장시설이고 <사진 3><사진 4>는 絶對농지 전용억제에 따라 일종의 편법으로 推進되고 있는 수도작과 금붕어양식의 공동이용실태를 보여주고 있다.



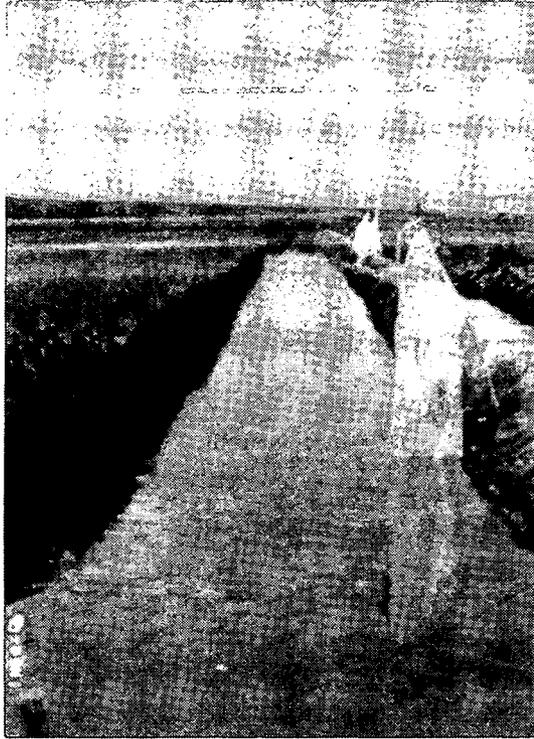
<사진 1>

農地를 금붕어 養殖場으로 變更



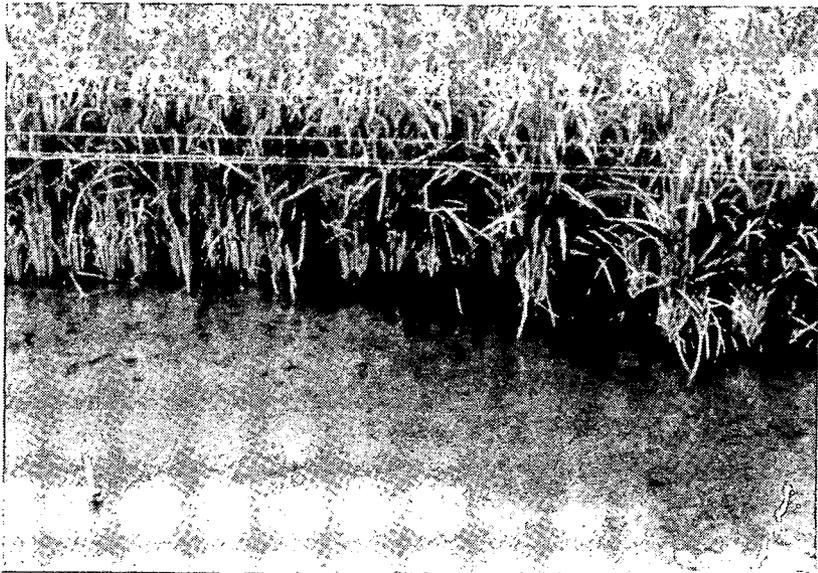
<사진 2>

絶對農地內 既轉用된 금붕어 養漁場



<사진 3 >

水稻作과 함께 금붕어 養殖을 한 農地



<사진 4 >

水稻作과 금붕어 養殖의 共同利用

2. 農地保全側面에서의 實態와 問題點

가. 筆地保全方式의 限界

1) 絶對農地の 指定實態와 問題點

「農地保全法」第2條 ⑤, ⑥號에서 定義한 絶對農地는 公共投資에 의해 조성된 農地, 農業基盤이 整備된 農地 및 集團화된 農地로서 그 轉用을 合理的으로 規制하고 利用을 調整하기 위해서 農林水産部長官이 指定한 農地이다. 그러나 이러한 絶對農地는 예외규정(法 第2條 5號, 令 2①)을 盾으로 해서 都市化·工業化에 따른 급격한 農地의 非農業的 轉用을 억제하는데 根本的인 限界를 갖고 있다.

더욱이 「農地保全法」에 의한 農地保全은 個個의 필지에 대해 그 轉用을 規制하는 筆地保全의 法律이기 때문에 國土空間上 農村·農業圈域을 보전하는데 실질적인 限界를 갖고 있다.²⁾

全北地域의 絶對農地는 1987年 現在 全體農地의 68.2%(畓 71.2%, 田 58.0%)로서 他道에 비해 絶對農地指定比率이 相對的으로 높다. 이것은 全北地域이 平野農村地域이라는 地域的 特性에 기인한 것으로 파악된다. <表 3-6>

여기서 問題가 되는 점은 논·밭의 絶對농지지정비율에 비해 밭의 絶對농지지정비율이 相對的으로 낮다는 사실이다. 이것은 현행 農地保全制度가 논위주로 치중되어 있음을 나타내는 것으로 相對農地의 比率이 높은 밭은 非農業的 土地利用을 위해 쉽게 轉用될 수 있기 때문에 논·밭간의 絶對농지지정비율의 적절한 조화가 필요하다. 왜냐하면 <表 3-7>에서와 같이 급격히 증대하는 工業用地的 수요에 따라서 轉用이 容易한 밭의 非農業的 利用이 增大됨으로서 農村地域內 分散立地하는 工場으로 인한 農業生産環境의 惡化를 초래할 수 있기 때문이다.

註 2) 金聖昊外, 農地制度 및 農地保全에 관한 調查研究, 韓國農村經濟研究院, 1984, pp 240~241

<表 3 - 6 >

市・道別 絕對農地 告示現況 (1987)

(單位: km, %)

區 分	總 農 地 面 積			告 示 面 積			比 率
	合 計	畜	田	合 計	畜	田	
總 計	21,409.95	13,285.29	8,124.66	13,618.55	10,097.32	3,521.23	63.6
서 울	28.83	13.41	15.42	9.84	9.30	0.54	34.1
釜 山	56.72	43.40	13.32	40.98	35.83	5.15	72.2
大 邱	75.04	42.60	32.44	42.10	32.35	9.75	56.1
仁 川	35.86	24.24	11.62	21.75	17.76	3.99	60.0
京 畿	2,821.92	1,870.34	951.58	1,972.13	1,504.27	467.86	69.9
江 原	1,463.01	610.73	852.28	706.08	446.68	259.40	48.2
忠 北	1,653.10	852.77	800.33	934.14	593.52	340.62	56.5
忠 南	2,850.43	1,976.41	874.02	1,900.88	1,468.12	432.76	66.7
全 北	2,463.57	1,845.36	618.21	1,679.59	1,320.96	358.63	68.2
全 南	3,554.38	2,292.74	1,261.64	2,401.05	1,756.78	644.27	67.6
慶 北	3,444.12	2,053.02	1,391.10	2,303.33	1,635.05	668.28	66.9
慶 南	2,419.32	1,650.23	769.09	1,545.49	1,267.60	227.89	63.9
濟 州	543.65	10.04	533.61	61.19	9.10	52.09	11.3

資料: 農林水產部

<表 3-7 > ①

全北의 土地利用 變化實態(1980~86)

(單位: km, %)

區 分 \ 年 度	1980	1985	1986	80~86 年平均增減率
總 面 積	8,044.9 (100.0)	8,050.1 (100.0)	8,051.1 (100.0)	0.01
都市的土地利用	334.1 (4.2)	360.2 (4.5)	362.5 (4.5)	1.4
垆 地	143.8 (1.8)	148.3 (1.8)	147.0 (1.8)	0.4
工場用地	3.3 (0.04)	6.7 (0.1)	7.2 (0.1)	13.9
公共用地	187.0 (2.3)	205.2 (2.6)	208.3 (2.6)	1.8
農業的土地利用	7,710.8 (95.8)	7,689.9 (95.5)	7,688.6 (95.5)	△ 0.05
農 地	2,414.2 (30.0)	2,416.4 (30.0)	2,412.6 (30.0)	△ 0.01
牧場用地	2.0 (0.02)	9.9 (0.1)	11.6 (0.1)	34.0
山林地	4,744.4 (59.0)	4,707.5 (58.5)	4,699.1 (58.4)	△ 0.2
其他(河川等)	550.2 (6.8)	556.1 (6.9)	565.3 (7.0)	0.5

<표 3-7> ② 國土利用計劃에 따른 用途地域指定 變化〔全北〕

單位 : km², %

區 分	1983 (A)	1988 (B)	B-A / A (%)
計	8,078.190	8,078.190	
都 市 地 域	717.47	731.495	1.95
聚 落 地 域	20.313	21.055	3.65
耕 地 地 域	3,150.346	3,102.483	△ 1.52
山 林 保 全 地 域	2,937.453	2,802.849	△ 4.58
工 業 地 域	0.270	3.757	1,291.48
自然環境保全地域	520.18	(重複) 685.769 31.009	31.83
觀 光 休 養 地 域	0.781	0.349	△ 55.31
水產資源保全地域	-	15.420	-
開 發 促 進 地 域	731.377	715.013	△ 2.24
留 保 地 域	-	-	-

앞에서도 지적한 바와 같이 「農地保全法」은 필지보전방식이기 때문에 전용이 용이한 밭의 개개필지들이 비농업적토지이용을 위해 전용되는 것을 抑制하지 못하기 때문이다.

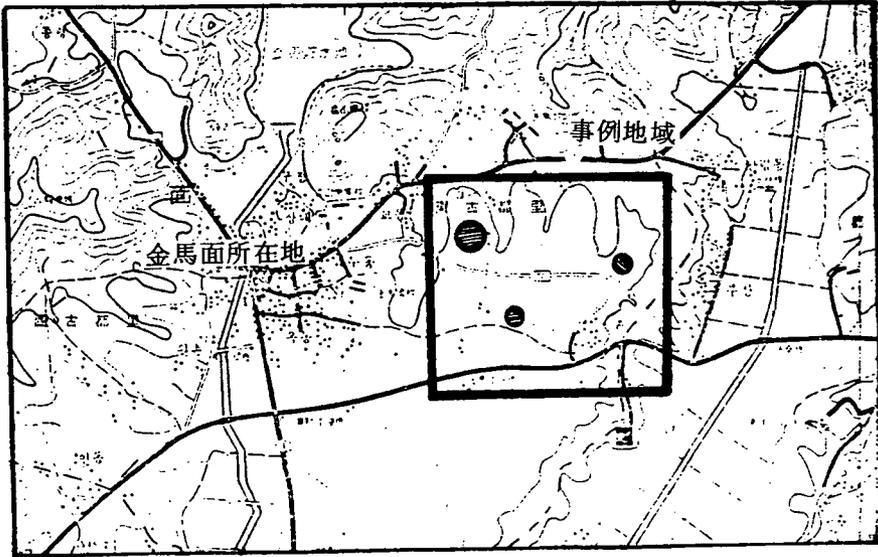
한편 絕對農地指定에 있어서 나타나는 주요한 문제점은 指定基準이 지역여건을 적절히 감안하지 못한채 이루어졌다는 점이다. 관개시설과 경지정리가 된 농지와 2ha 이상 집단화된 農地의 대부분을 포함하는 이와 같은 絕對農地의 일률적인 지정이 갖는 문제점을 익산군 금마면의 사례조사를 바탕으로 검토하면 다음과 같다.

익산군 금마면 동고도리 일대의 절대농지 指定事例에서 나타나는 주요한 문제점은 劃一的인 指定基準의 적용이 갖는 불합리성이다.

事例地域은 裡里市 주변의 面所在地 地域으로서 향후 이리시 발전에 따른 都市化의 영향이 예상되는 곳으로 <그림 3-3>에서와 같이 호남고속도로와 이리시를 연결하는 주요 간선도로변에 입지하고 있다.

이러한 事例地域의 絕對農地 指定實態를 지적도상에 파악한 결과는 <그림 3-4>과 같다.

<그림 3-3> 事例地域の 空間的 位置 (益山郡 金馬面 東古都里)



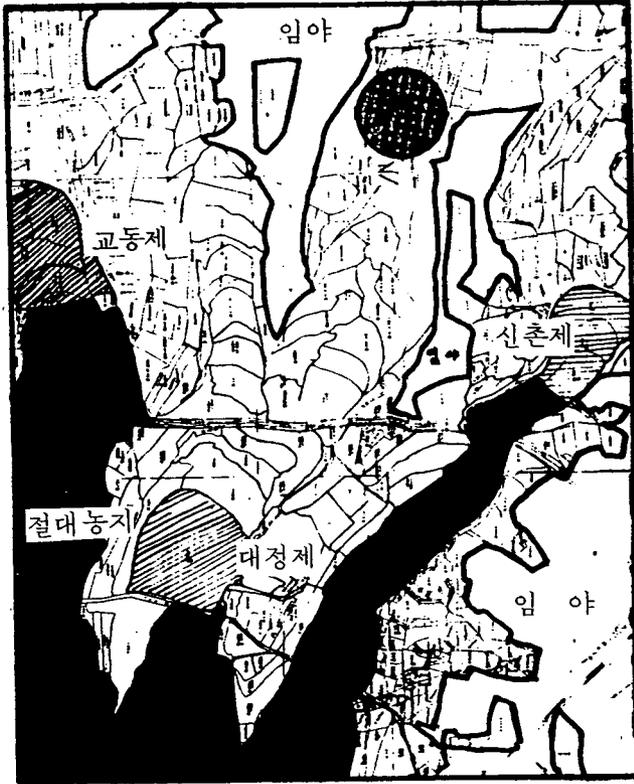
<그림 3-4>에서 나타나는 바와 같이 동 事例地域內 絶對農地指定은 3개 저수지 (A :신촌, B :대정, C :교동) 아래의 몽리구역을 중심으로 되어있다.

그러나 事例地域內 저수지는 모두 1945년에 축조된 小規模 저수지로서 내한능력이 미약하기 때문에 절대농지로 指定된 農地는 주변의 상대농지와 비교할 때 실질적으로 農業生産여건에 큰 차이가 없다고 판단된다. 3개 저수지의 저수량은 기존의 토사량유입으로 기능이 현저히 약화되어 봄철의 모내기에만 저수지로서의 기능을 하고 있다.

<表 3-8> 事例地域內 저수지 실태(益山郡 金馬面 東古都里)

區 分	位 置	竣 工 年 度	몽리면적 (ha)	한 발 빈 도
신촌(A)	금마면 동고도리	1945	3.8	1
대정(B)	"	1945	7.4	3
교동(C)	"	1945	3.7	1

農業振興公社, 水利施設物水源工一覽表, 1986. 12.



이러한 실정을 고려할 때, 絶對農地로 묶인 농지를 보유한 農民들의 不滿은 都市化의 영향으로 地價가 상승되는 곳이 상대농지를 중심으로 이루어진다는 데 있다. 이러한 현상은 <그림 3-4>의 ㉠地域의 工場立地로 인한 土地價格의 증대에서도 드러난다. 즉 공장입지로 그 주변의 상대농지는 地價가 10萬원 이상을 증가하고 있으나 絶對農地는 대부분 12,000 ~ 14,000 원선에 머물고 있다는 사실에서 잘 나타나고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 地域實情을 고려치 않은 劃一的인 基準에 의한 絶對農地의 지정은 보다 다원적인 관점에서 보완되어야 한다.

첫째, 都市化가 예상되는 都市周邊地域에 있어서 絶對農地의 劃一的인 指定은 그것이 전반적인 土地地價의 상승억제에 상당한 기여를 하고 있다고 볼 수 있지만 都市周邊地域에 있어서는 農地가 그것이 갖는 生産性에 의해서보다는 도시화에 따른 開發差益을 노리는 土地投機에 의해서 絶對農地와 相對農地間에 엄청난 價格差를 낳고 있다는 現實을 간과해서는 안된다. 都市에 인접한 주변농촌지역의 이러한 現實은 農民의 營農意慾을 현저히 저하시키는 물론 營農規模의 확대를 위한 農地購入費用을 비

정상적으로 증가시켜 農業投資에 대한 不確實性만을 가중시킨다는 점이다. 이러한 農業投資 의욕의 상실이 가져오는 문제점은 향후 농업발전의 관점에서 볼 때 매우 큰 의미를 갖는다.

둘째로 都市周邊地域의 相對農地를 중심으로 한 農地의 他目的轉用의 가장 큰 비중을 차지하는 工場의 分散입지가 갖는 문제이다. <그림 3-4>의 ②지역내 있는 식품공장의 경우에서도 잘 나타나는 바와 같이 농촌지역내 공장입지는 地價上昇 뿐 만 아니라 農業生産環境을 저해하는 주된 요인이 되고 있다.

셋째, 絕對農地의 指定이 土壤分析등 과학적인 근거없이 관행적으로 행해진다는 점이다. 예를 들면, 農村振興廳의 精密土壤圖分析에 의한 土地利用等級에 따른 農地利用 추천면적이 絕對農地指定에 고려되지 않는다는 점이다.

全北地域의 경우 土地利用適性等級에 따른 農地추천면적을 분석하면 I, II級地가 畝의 47%, 田의 47.1%를 점하고 있다. 이러한 규모는 현재 絕對農地指定比率(畝: 71.2%, 田: 58%)과 비교할 때 상당한 차이를 나타내고 있음을 알 수 있다. <表3-9>

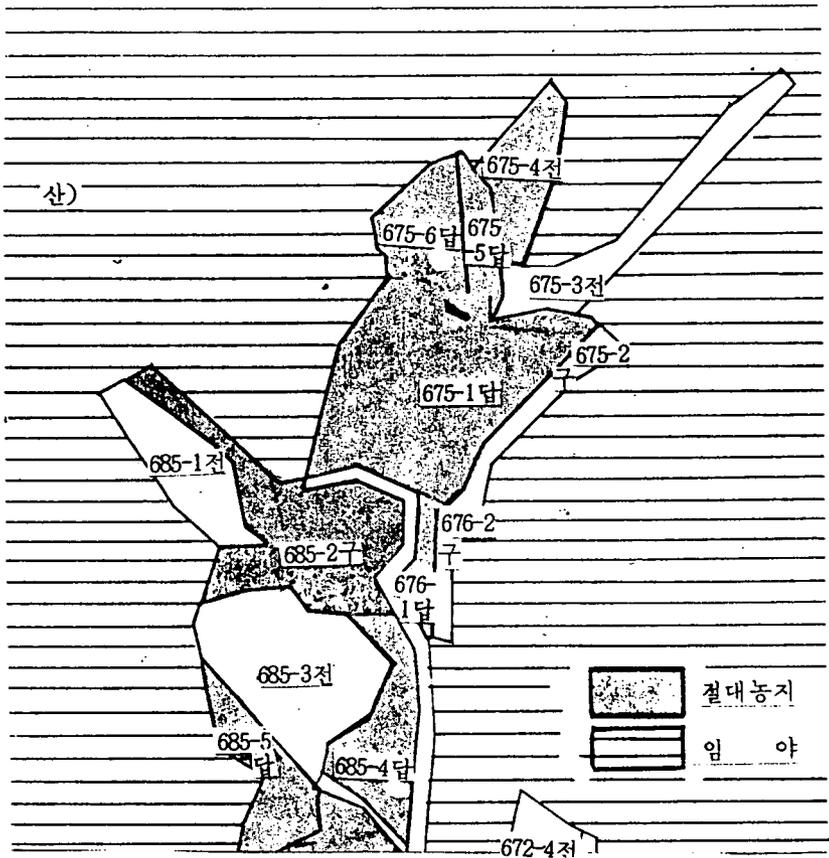
이상의 資料分析에서 알 수 있는 바와 같이 현재의 絕對農地指定基準이 갖고 있는 문제점을 개선하기 위해서는 土地의 生産性에 관한 고려가 보다 과학적인 방법으로 이루어져야 한다.

네째, 絕對農地의 지정에 있어서 집단화된 農地를 대부분 포함하게 됨으로서 경우에 따라서는 谷間畝까지 불합리하게 지정되는 문제를 낳고 있다. <그림 3-5>는 完州郡 봉동읍의 사례조사에서 파악된 자료로 絕對農地의 과도한 지정사례를 잘 보여 주고 있다.

<表 3-9> 全北地域 土地利用適性等級別 分布

等 級	農 業 生 產 性	農 地 推 薦 面 積	
		畝	田
1 等 級	높 음	23.7	18.1
2 等 級	보 통	23.3	29.0
3 等 級	낮 음	39.3	41.4
4 等 級	매 우 낮 음	13.7	11.5
5 等 級	극 히 낮 음	-	-
計		100.0	100.0

註 ; 等級에 대한 관련지표는 農村振興廳의 精密土壤圖解說 참조.



이상과 같은 絶對農地의 획일적 指定이 갖는 문제점을 綜合해 볼 때, 향후 고도산업사회의 農地利用의 패턴變化와 都市化에 따른 주변농지의 都市的利用增大 등을 효율적으로 조정할 수 있는 合理的인 개선방안이 모색되어야 한다.

2) 農地轉用의 實態와 問題點

全北地域의 農地轉用面積은 최근 들어 급격히 증대되고 있으며 이러한 증대요인은 全北地域의 都市 및 工業開發이 서서히 촉진되고 있다는 점에서 찾을 수 있다.

1983 ~ 87年間 年平均 103 ha정도의 農地가 他用途로 전용되고 있으며 同期間內 年平均 代替農地造成費의 규모도 약 100억원에 이르고 있다.

<表 3-10 >

全北地域의 農地轉用 實態^{*}(1983~87)

區 分	件 數	面 積 (ha)			代替農地 造成費
		計	논	밭	
計	2,555 件	513	276	237	50,020
1983	451	82	41	41	8,735
1984	470	69	37	32	6,731
1985	465	78	40	38	8,506
1986	597	156	91	65	16,739
1987	572	128	67	62	9,309

* 타부처와의 協議를 통해서 農林水産部長官이 전용하는 농지면적은 제외된 수치임.

<表 3-11 >

農地保全類型別 農地轉用 實態 (全北)

區 分		地 目		
		計	논	밭
1985	絶對農地	86,212 (36.2)	55,753	30,460
	相對農地	151,872 (63.8)	65,188	86,684
	小計	238,085 (100.0)	120,940 (50.8)	117,145 (49.2)
1987	絶對農地	157,704 (40.7)	118,354	39,350
	相對農地	229,779 (59.3)	85,747	144,036
	小計	387,483 (100.0)	204,097 (52.7)	183,386 (47.3)

農地轉用に 있어서 絶對농지·상대농지別, 논·밭別 轉用比率은 대략 50% 수준으로 나타나고 있다<表 3-11 >.

許可主體別·用途別 農地轉用實態를 보면 道知事의 許可나 協의를 통한 공공부문의 농지전용비율이 급격히 증대되고 있다.

全北地域에서 1980~1987年間 公共部門의 농지전용비율은 13.3%에서 66.1%로 급격히 증대되고 있는 반면 邑·面長에 의한 任意轉用に 의한 農地轉用面積은 同期間 54.8%에서 10.7%로 대폭 감소하고 있다 <表 3-12 >.

<表 3-12 >

許可主體別 農地轉用實態 (全北)

(單位：坪)

區 分			1980			1985			1987		
			計	논	밭	計	논	밭	計	논	밭
道 知 事	公共 部門	協 議 同 承 認	11,648 (13.3)	8,004	3,644	152,495 (46.8)	93,622	58,873	256,129 (66.1)	152,356	103,773
	民間	許 可	27,966 (31.9)	10,582	17,384	38,474 (11.8)	13,671	24,803	89,845 (23.1)	42,591	47,254
邑 面 長	部 門	任 意 轉 用	48,097 (54.8)	19,813	28,284	47,116 (14.5)	13,647	33,469	41,509 (10.7)	9,150	32,359
計			87,711 (100)	38,399 (43.8)	49,312 (56.2)	238,085 (100)	120,940 (50.8)	117,145 (49.2)	387,483 (100)	204,097 (52.7)	183,386 (47.3)

<表 3-13 >

轉用 內容別 農地轉用 實態 (全北)

(單位：坪)

區 分		1980				1987			
		件 數	面 積			件 數	面 積		
			計	논	밭		計	논	밭
道 路		6	2,375 (2.7)	1,839	536	45	235,524 (60.8)	142,707	92,817
公 共 施 設		11	11,171 (12.7)	6,165	5,006	58	29,881 (7.7)	13,910	15,971
產 業 施 設		1	111 (0.1)	-	111	61	27,174 (7.0)	6,078	21,096
農 業 用 施 設	許 可	46	25,623 (29.2)	10,248	15,375	81	46,428 (12.0)	28,879	17,549
	任 意	414	48,097 (54.8)	19,813	28,284	299	41,509 (10.7)	9,150	32,359
	小 計	460	73,720 (84.0)	30,061	43,659	380	87,937 (22.7)	38,029	49,908
其 他		1	334 (0.4)	334	-	28	6,965 (1.8)	3,372	3,593
計		479	87,711 (100)	38,399 (43.8)	49,312 (56.2)	572	387,483 (100)	204,097 (52.7)	183,386 (47.3)

農地轉用 內容別 實態를 보면 특히 道路開發에 따른 轉用面積比率이 가장 급격하게 증대되어 1980年의 2.7%에 불과한 것이 1987년에는 60.8%에 달하고 있으나 農業用施設을 위한 轉用面積比率은 반대로 급격히 감소되어, 1980년에는 84.0%에 이르던 것이 1987년에는 22.7%에 그치고 있다<表 3-13>.

이상에서 나타난 바와 같이 대부분의 農地轉用이 공공부문에서 발생하고 있다는 사실은 향후 농지보전을 위한 효율적인 대안의 모색에 중요한 시사를 하는 것으로 판단된다.

그러나 앞에서 분석된 農地轉用許可面積은 실제적으로 이루어지고 있는 農地減少面積의 극히 일부분에 대한 것이라는 사실이다. 즉 기존의 조사연구³⁾에서 잘 나타난 바와 같이 全國의 全體農地減少面積 가운데 道知事水準이하에서의 허가전용면적이 차지하는 비율이 1973~1983年間 단지 6.3%에 불과하며 최근에서야 10%수준에 이르고 있다는 사실은 현행 「農地保全法」이 실질적으로 그 본래의 기능을 다하지 못하고 있다는 점을 극명하게 나타내준다고 할 수 있는 것이다.

이것은 다음과 같은 例外條項에 의해서 農地轉用規制가 배제되는데 가장 큰 이유가 있는 것이다(法 2條 5號, 令 2①).

(農地保全法의 農地轉用規制가 배제되는 地域)

- ① 農地擴大開發促進法 및 山林法에 의한 不法 개간지와 하천의 敷地
- ② 都市計画法에 의한 住居地域, 商業地域 및 工業地域
- ③ 工業配置法에 의한 工業團地 豫定地域
- ④ 地方工業開發法에 의한 工業開發獎勵地區
- ⑤ 產業基地開發促進法에 의한 產業基地開發區域
- ⑥ 輸出自由地域設置法에 의한 輸出自由地域
- ⑦ 國土利用管理法에 의한 工業地域 및 觀光休養地域

이상과 같이 「農地保全法」이 農地轉用을 규제하는데 있어서 유명무실하게 된 근본적인 원인은 이것이 필지보전법률에 지나지 않아서 都市計画法이나 工業配置法등과 같은 圈域法이 農地를 잠식해 들어오더라도 이에 대항할 수 없기 때문이다.

즉 一定農地가 他圈域法의 境界내에 포함할 경우 「農地保全法」의 규제는 자동적으로 배제되어 農業生産空間을 방어할 수 없게 된다.

이러한 事例로서 本 研究에서 조사한 地域은 全州市 北쪽에 있는 봉동읍지역내 開

註 3) 金聖昊外, 農地制度 및 農地保全에 관한 調查研究, 韓國農村經濟研究院, 1984, pp. 243 ~ 245.

發促進地域을 中心으로 선정된 全州 第3工團地域이다<그림 3-6>. 100萬平規模의 工團地域內에 편입된 農地는 전체면적의 50%에 이르며, 이 가운데 절대농지가 차지하는 비중은 農地의 66.5%에 달하고 있다<表 3-14>. 여기에서 분명하게 드러난 것은 현행 「農地保全法」이 필지보전법틀이어서 國土利用計劃圖上에 그 圈域을 설정할 수 없기 때문에 이와 같이 工業開發聯關法律에 의한 工團의 指定을 통해 전체면적의 50%나 되는 이 지역의 農地가 合法的으로 轉用되는 것을 제한할 수가 없게 된다.

이러한 사례는 84年~87年間 全北地域內 指定되어 開發된 農工地區에서도 마찬가지로 결론을 도출하게 된다 (10個 農工地區에 편입된 總農地面積은 286千坪으로 전체면적의 69%에 이룸).

특히 全州 3工團에 편입된 농지면적 50萬坪은 全北地域의 83~87年間 年平均 農地轉用面積 30.9萬坪의 1.6배에 달하는 면적이라는 사실 하나로도 기존 「農地保全法」이 갖는 한계가 더욱 명확하게 드러난다.

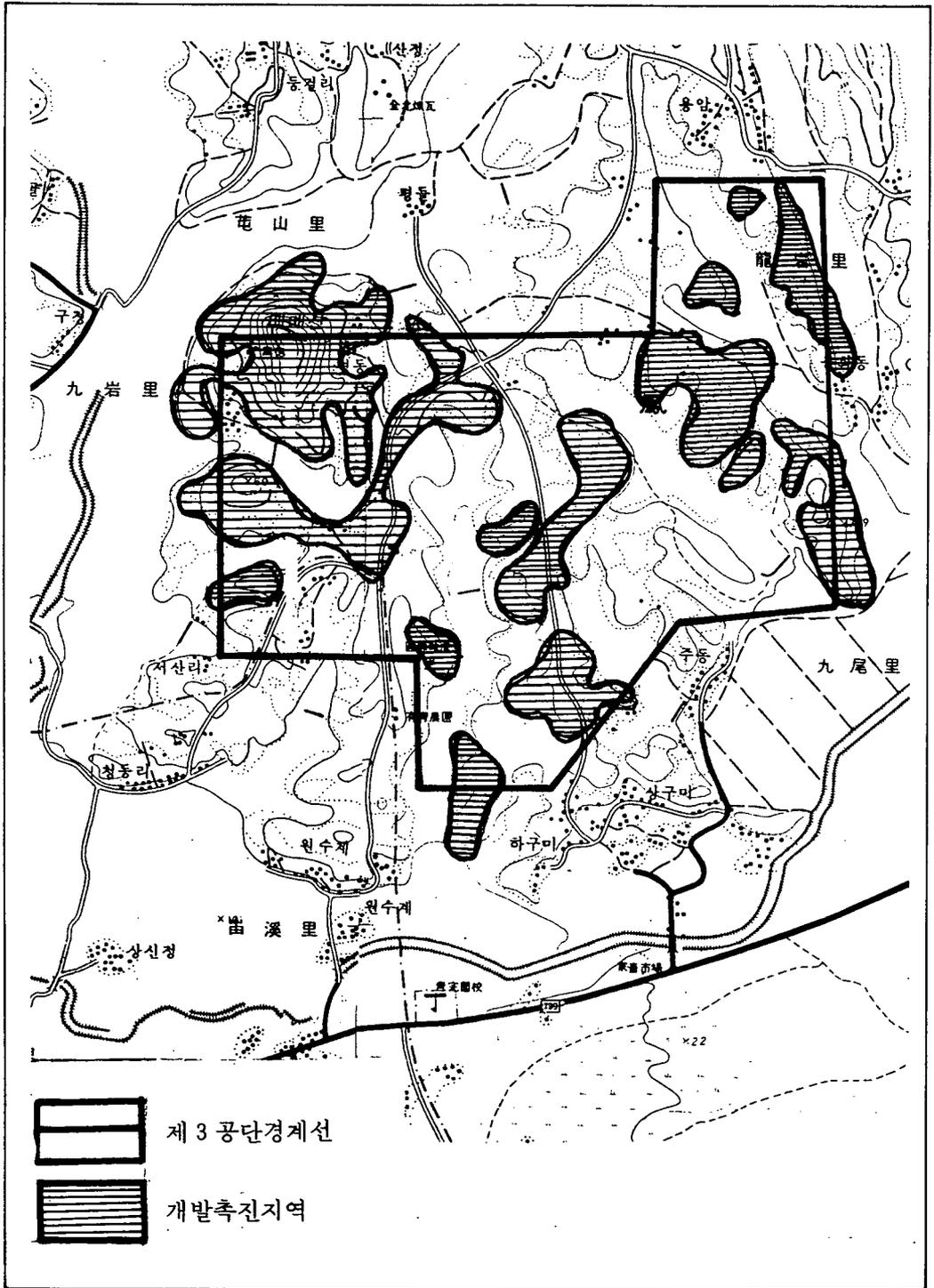
따라서 이상과 같은 「農地保全法」의 農地轉用규제를 받지않는 他法에 의한 농지 잠식에 효율적으로 대응하기 위한 圈域的인 農地保全方式의 도입이 필요하다. 이것은 國土利用의 합리화를 위한 制度的 장치로서 향후 더욱더 심화될 農地의 他目的轉用 문제를 보다 발전적인 관점에서 해소키 위한 것이다.

<表 3-14 >

全州 第3工團 農地編入比率

(單位: ㎡)

總面積	農地			林野	其他
	小計	絕對農地	相對農地		
3,305,786 (100.0)	1,653,070 (50.0)	1,099,232 (33.3)	553,838 (16.7)	1,442,994 (43.7)	209,722 (6.3)



나. 都市化와 農地保全의 問題點

1) 都市地域內 農地規模와 展望

우리나라 都市地域(市·邑의 行政區域)內 土地利用을 살펴보면 1985년 현재 農地가 全體面積의 24.4%를 점유하고 있으며 이러한 都市地域內 農地面積은 全國의 農地面積의 23.1%에 이르고 있다 <표 3-15>.

이것은 대부분의 도시가 평야지역에 입지하고 있음을 시사하는 것으로서 향후 도시화추세(第2次 國土綜合開發計劃修正計劃(1987~1991)에서는 2001년의 도시화율을 82.8%로 전망하고 있음)를 고려할 때 都市開發과 農地保全은 상당한 갈등을 야기시키게 될 것으로 생각된다.

이것은 <표 3-16>의 第2次 國土綜合開發計劃上의 土地需給計劃(1987~1991)에 있어서 垡地수요의 50%, 工業用地 需要의 27.4%, 公共用地的 50%를 모두 農地에서 충족시킬 계획으로 설정하고 있다는 사실에서도 간접적으로 파악된다.

한편 都市計劃區域內 農業的 土地利用을 위한 生産線地 指定은 1985년 기준으로 전체의 6.7%에 불과하며 대부분의 地域이 自然線地(전체의 75.5%)로 지정되어 있는 실정이다.

<표 3-15>

都市地域內 土地利用實態(1985)

單位: km², %

區 分	行政區域	住宅地 面 積	農 地 面 積			林 野	其 他
			小 計	논	밭		
計	20,249.37 (100.0)	927.60 (4.6)	4,949.42 (24.4)	2,175.16 (10.7)	2,774.16 (13.7)	11,435.46 (56.5)	2,936.89 (14.5)
市	7,101.86 (100.0)	668.50 (9.4)	1,669.6 (23.5)	691.80 (9.7)	977.80 (13.8)	3,443.02 (48.5)	1,320.49 (18.6)
4 大都市	1,701.61 (100.0)	338.64 (19.9)	290.91 (17.1)	110.04 (6.5)	180.87 (10.6)	596.62 (35.1)	475.44 (27.9)
4 大都市 以外市	5,400.25 (100.0)	329.86 (4.6)	1,378.69 (19.4)	581.76 (8.2)	796.93 (11.2)	2,846.4 (40.1)	845.3 (11.9)
邑	13,147.51 (100.0)	259.10 (2.0)	3,279.72 (24.9)	1,483.36 (11.2)	1,796.36 (13.7)	7,992.44 (60.8)	1,616.25 (12.3)

資料: 都市年鑑, 內務部, 1986.

區 分	農 地	草 地	工業用地	埭 地	公共用地
需 要	847	505	84	280	292
供 給	404	505	84	280	292
- 農 地	-	-	23	140	146
- 山 地	150	505	27	129	134
- 干 拓 · 埋 立	254	-	34	11	12

資料 : 大韓民國政府, 第 2 次 國土綜合開發計劃修正計劃, 1987. p. 114.

또한 行政區域과 都市計劃區域이 불일치(일반적으로 大都市는 都市計劃區域이 行政區域 보다 넓으며 中小都市로 내려갈수록 行政區域의 시가화된 일부지역만이 도시 계획구역으로 지정되어 있다) 됨으로써 도시에 있어서 行政區域內的 土地利用規制가 이원화 되고 있어 合理的인 土地利用 및 保全에 차질을 초래하였다. 이와 함께 都市地域의 土地利用規制가 都市의 規模나 機能을 고려함이 없이 일률적으로 적용됨으로써 地域의 特性에 따른 효율적인 土地利用規制가 근본적으로 제약되고 있다.

2) 都市化와 地域空間의 土地利用

都市化에 따른 地域空間의 構造와 토지이용에 관한 체계적 연구에 의하면 그 공간구조의 틀을 다음과 같이 제시하고 있다.⁴⁾

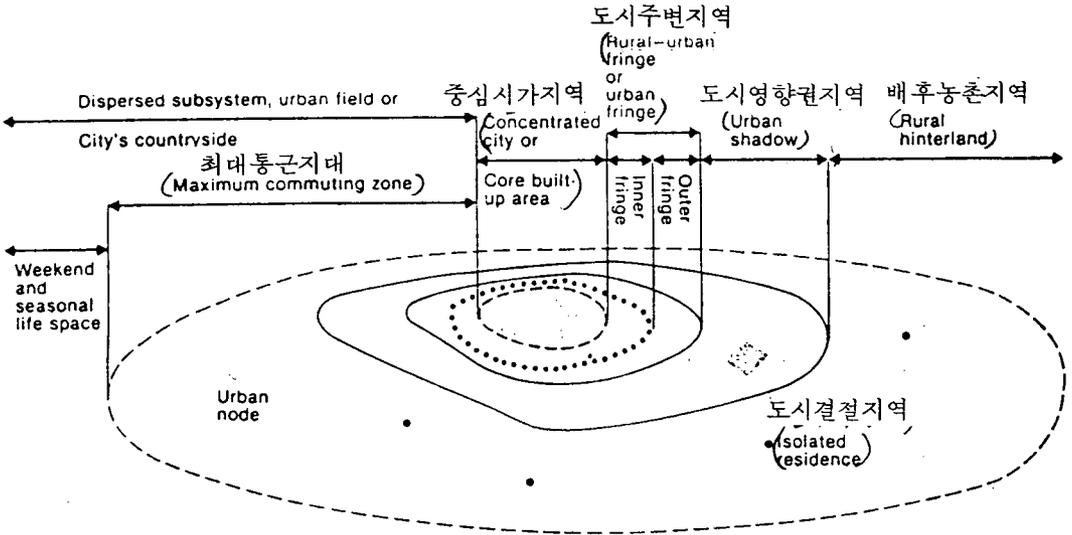
<그림 3 - 7>에 나타난 바와 같이 이론적으로 지역공간구조는 크게 중심시가지 지역, 도시주변지역, 도시영향권지역, 배후농촌지역으로 구분된다.⁵⁾ 이러한 유형의 지역공간 구조는 대개 대도시를 중심으로 한 지역에서 발견되는 것으로서 지방 중소도시에서는 반드시 일치되지는 않는 것이나 우리가 本 論文에서 규명코자 하는 도시화에 따른 도·농간의 농지이용 및 보전문제를 공간적으로 살펴볼 수 있는 하나의 시각을 제공한다는 점에 그 의미가 있다고 하겠다. 급격한 都市化에 따라 農地利用 및 保全의 관점에서 특히 문제가 되는 지역은 도시주변 지역과 도시영향권 지역으로 볼 수 있다.

註 4) C. R. Bryant, L. H. Russwurm, A. G. McLellan, The city countryside ; Land and it management in the rural - urban fringe, London & Newyork, Longman LTD. 1982 pp. 8 ~ 18.

註 5) 이들 地域에 관한 명확한 概念規定은 地域與件이나 都市規模에 따라 상이하기 때문에 어떤 실증적 기준은 없다.

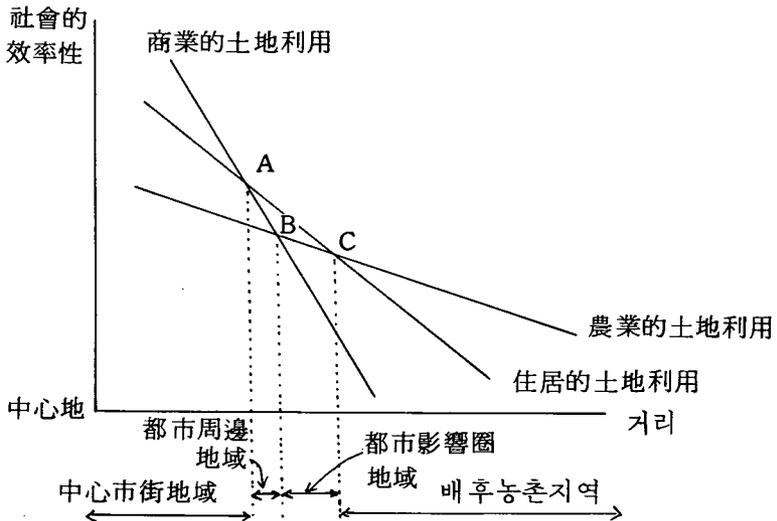
<그림 3 - 7 >

지역 공간구조의 틀*



<그림 3 - 8 >

中心地로부터의 거리와 社會的 效率性



이러한 지역공간구조를 바탕으로 中心地로부터의 거리와 사회적 효율성간의 상관 관계를 상업적 토지이용, 주거적 토지이용 및 농업적 토지이용의 3 가지 관점에서 살펴보면 <그림 3 - 8 >과 같이 도식화 시킬 수 있다. 여기에서 볼 수 있는 바와 같

* Russwurm, L. H., Land policies across Canada ; thought and Viewpoints, pp. 25 ~ 29 in Battle for Land Conference Reports, Community Planning association of Canada, Ottawa, 1975.

이 개념상으로는 주거적 토지이용과 농업적 토지이용의 효율성이 교차하는 C 점에서부터 배후 농촌지역의 공간범위가 설정될 수 있음을 알 수 있다. 토지투기의 가능성이 매우 높고 도시적 토지이용과 농업적 토지이용간의 갈등이 발생하는 지역은 B와 C 간의 구역이 될 것이다.

따라서 都市地域과 農村地域 간의 합리적인 권역을 설정하기 위해서는 이와 같은 地域空間構造의 틀을 체계적으로 확립할 수 있는 실증적인 연구가 뒷받침 되어야 한다.

圈域的인 農地利用 및 保全方式의 도입을 위한 시도는 이러한 기본적인 틀을 바탕으로 한 것이어야 한다.

3) 都市發展과 農地保全의 상충

지속적인 都市化의 증대와 이에 따른 都市地域의 擴大(1986년말 현재 우리나라 도시지역내 住宅供給率은 58.5%에 불과함)는 필연적으로 주변 농촌지역의 農地를 잠식하게 된다. 더우기 우리나라는 都市가 대부분 평야지에 입지하고 있어서 우량농지의 잠식을 어떻게 효과적으로 억제하면서 都市的 土地利用 需要를 충족시키느냐 하는 문제가 제기되고 있다.

都市化의 진전에 따른 土地의 形質變更과 地價變動간의 관계는 기존 연구결과 <표 3-17>과 같이 나타나고 있다.⁶⁾ 즉 농경지를 대지로 전용할 경우는 약 5배, 林野를 대지로 전용할 경우에는 약 17배의 地價上昇을 유발하게 됨으로써 土地投機에 따른 비정상적인 지가폭선을 형성케 하고 있다.

<표 3-17>

土地形質變更과 地價變動

單位：倍

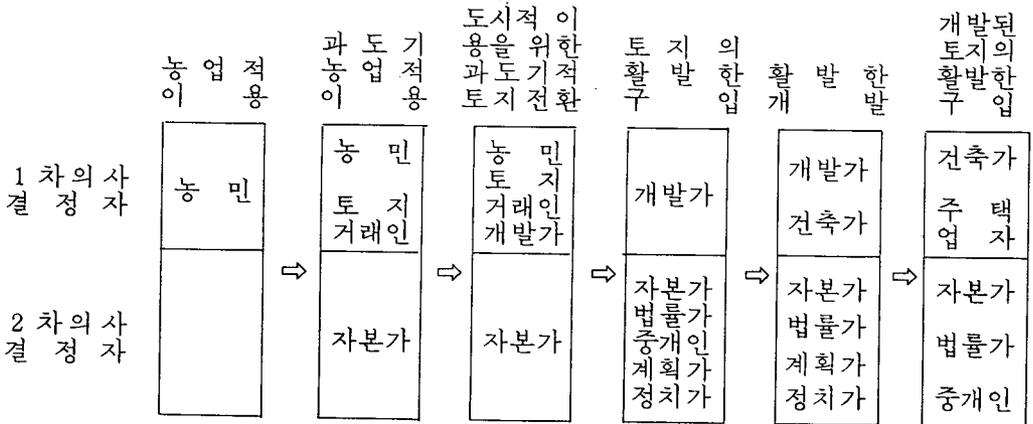
變更前 \ 變更後		土地形質			
		垆地	田地	畜地	林野
垆	地	1.00	0.22	0.19	0.06
田	地	4.65	1.00	0.88	0.27
畜	地	5.28	1.14	1.00	0.31
林	野	16.97	3.65	3.22	1.00

註 6) 朱奉圭, “農地轉用に 따른 地價變動 究明”, 農業政策研究. 13(1), 1986.

이와 같은 地價의 급격한 變動은 다음과 같이 農地의 轉換過程을 통해서 이루어진다. <그림 3 - 9 >

<그림 3 - 9 >

都市化에 따른 農地의 轉換過程



출처 : C. R. Bryant, L. H. Russwurm, A. G. McLellan, The citys countryside, London & Newyork, Longman LTD. 1982, p. 56.

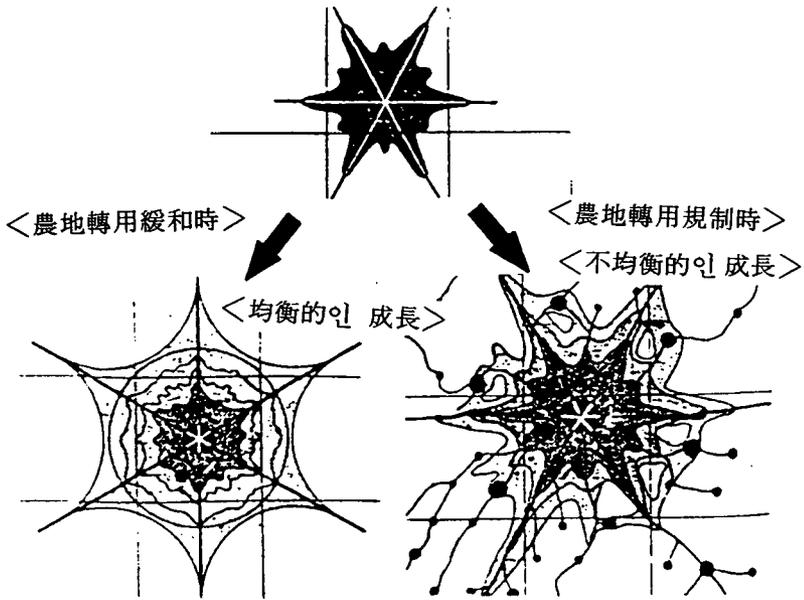
都市의 발전과정에 있어서의 空間的 範域의 확대는 農地轉用の 규제정도에 따라 <그림 3 - 10 >과 같이 긍정적 또는 부정적 영향을 받게된다. 즉, 농지전용 규제가 배제 또는 완화된 경우에는 도시의 균형적인 확산이 가능하지만 규제가 엄격하게 실시될 경우에는 도시공간 발전의 不均衡을 초래하게 된다. 우리나라의 경우 農地의 타목적 전용규제가 엄격하여 일반적으로 都市공간의 외연적 확산이 억제되어 불균형 개발되는 사례를 나타내고 있다.

都市化·工業化가 급속히 진전되고 있는 지방중소도시에서도 農地의 타용도 전용에 대한 규제는 도시공간의 불균형발전을 초래하고 있다.

이와 같은 都市化에 따른 農地의 他目的 轉用을 억제키 위해 「農地保全法」이 규정하고 있는 절대농지 지정은 農地保全機能을 지나치게 강조한 나머지 都市發展을 不合理的하게 왜곡하는 결과를 초래하고 있다.

本 研究에서는 都市開發과 農地保全간의 상충을 실증적으로 分析하기 위하여 裡里市와 그 주변지역을 중심으로 事例調査를 실시하였다.

裡里市는 全北의 내륙공업 중심지로서 최근 급격히 도시규모가 확대되고 있는 지역이다. 裡里市의 主要開發指標는 <표 3 - 18 >과 같다.



<표 3-18>

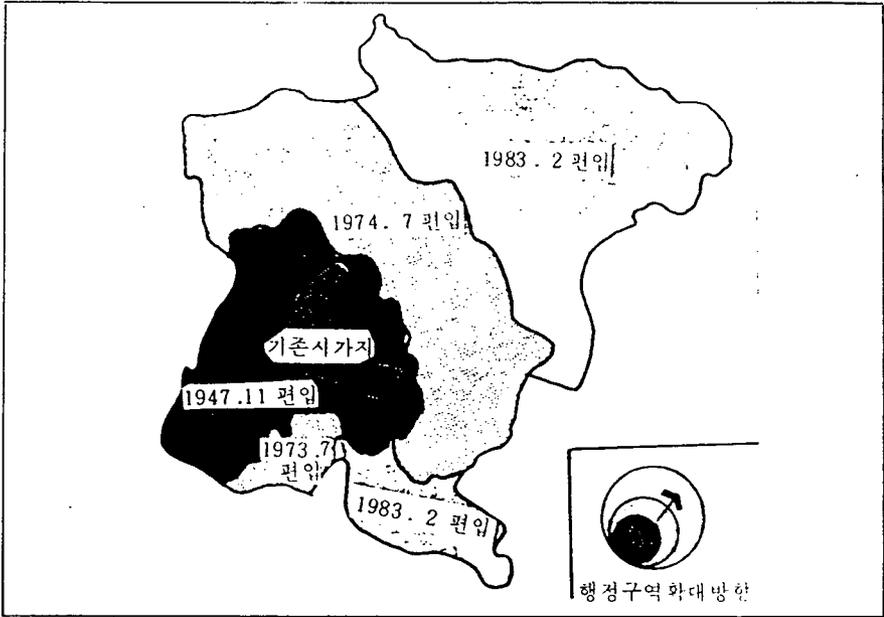
裡里市의 主要發展指標

區 分		1980	1986	1991	1996	2001
人 口	(千)	157.6	186	226	265	300
家 口	(戶)	29,582	41,430	52,560	64,630	75,000
住 宅 普 及 率		64.9	71.0	75.5	85	90.0
產 業 構 造 (%)	1 次	5.7	2.6	2.9	2.1	1.6
	2 次	40.1	45.5	54.4	60.8	68.0
	3 次	54.3	52.0	42.7	37.0	30.5
道 路 率		15.4	16	18	20	23
道 路 鋪 裝 率		50.5	60	75	80	85

資料：裡里 都市長期綜合開發計劃(案) 요약서, 1980.

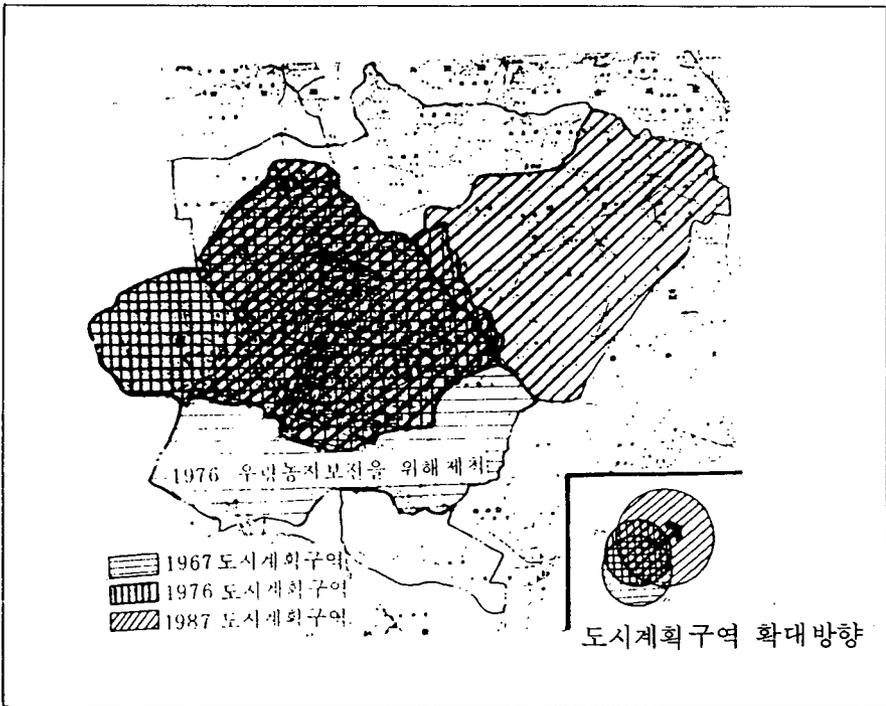
<그림 3-11 >

裡里市 行政區域 擴大



<그림 3-12 >

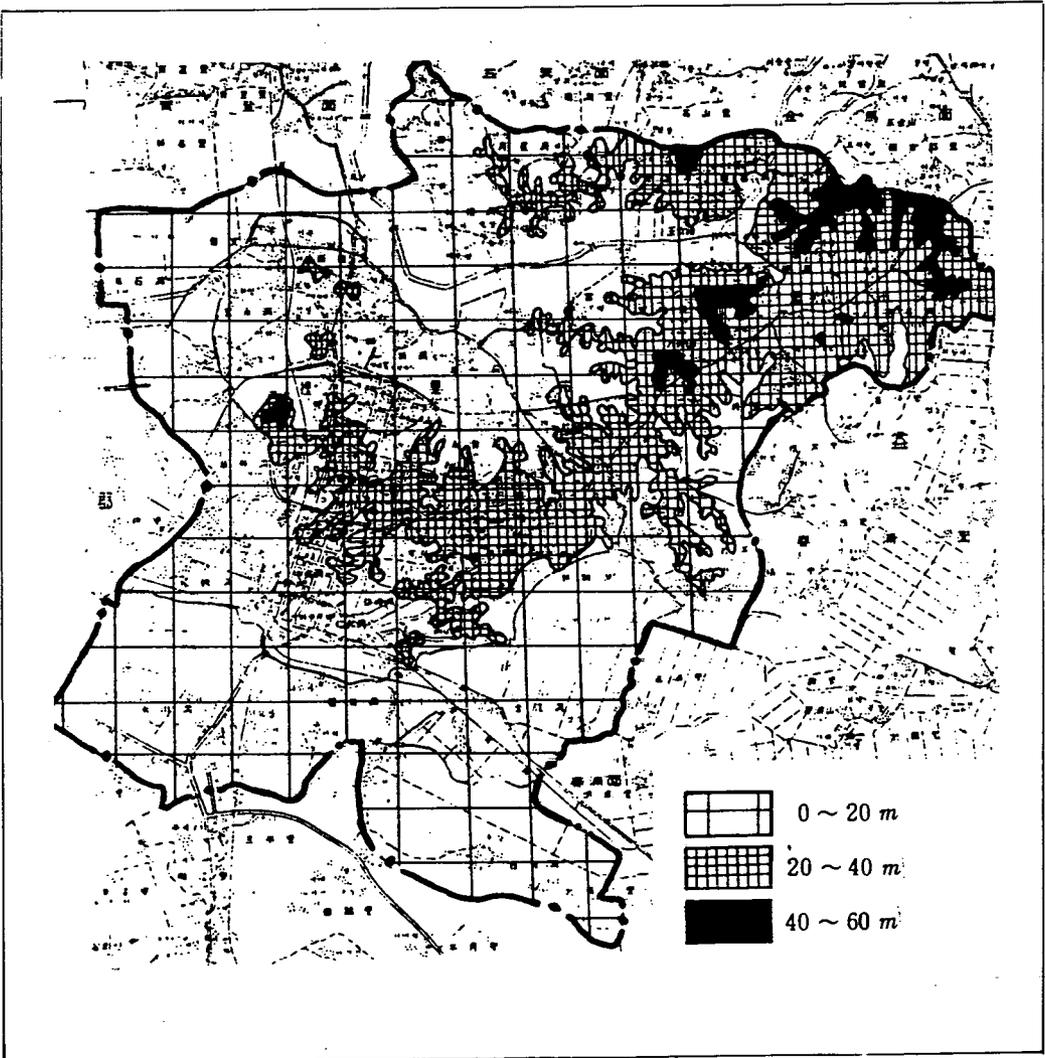
裡里市 都市計劃區域의 擴大



裡里市의 發展에 따른 都市地域의 外部的 擴散은 <그림 3-11>의 行政區域擴大에 따른 都市計劃區域의 擴大 <그림 3-12>를 통하여 이루어지고 있다.

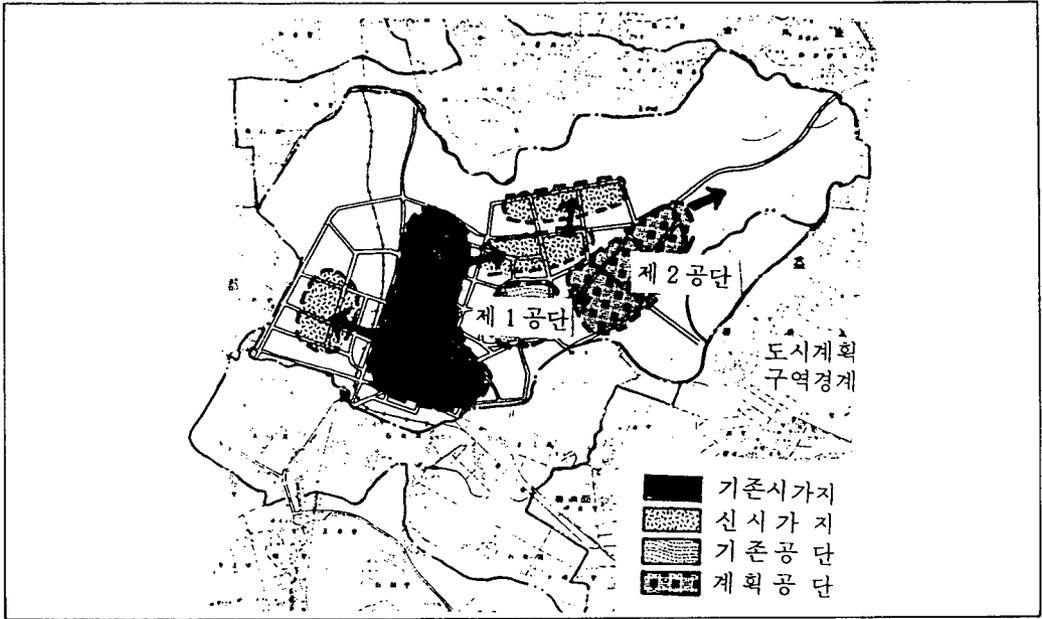
이와같은 裡里市의 擴大는 주변지역의 丘陵농지(絶對農地指定) 保全을 위한 제한으로 都市空間의 均衡發展이 원천적으로 제약되고 있다. 이러한 결과 都市發展이 谷地를 中心으로 飛地的으로 확대 <그림 3-14>되어 不均衡의인 都市形態를 나타내고 있다 <그림 3-15>

<그림 3-13> 裡里市 地形分析圖



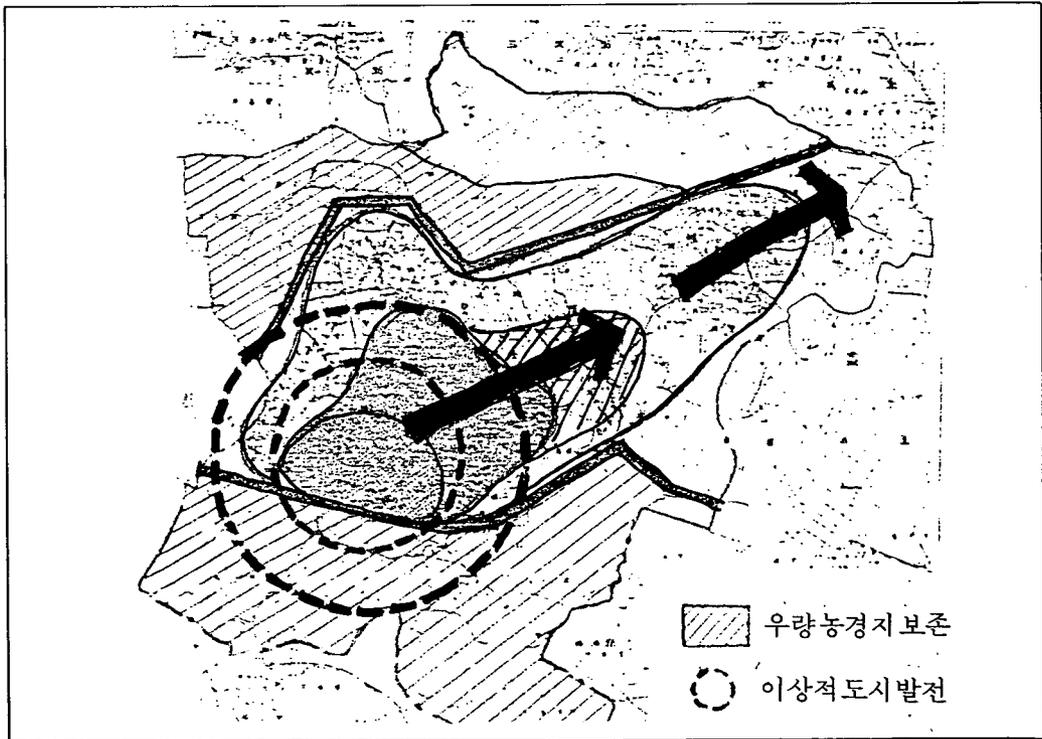
<그림 3 - 14 >

裡里市 市街地의 飛地的 發展



<그림 3 - 15 >

農地保全에 따른 裡里市의 不均衡開發



한편 都市化의 영향으로 인한 문제점을 파악하기 위해서 裡里都市 주변의 농촌지역을 그 특성에 따라 5개소로 구분하여 不在地主實態를 우편조사 하였다.

그 결과 다음의 <표 3-19>에 나타난 바와 같이 都市發展의 영향력이 큰 지역일수록 不在地主의 比率이 상대적으로 크게 나타나고 있음이 파악되었다.

이러한 현상은 都市發展에 따라 農村地域의 농지가 급속히 도시의 자본가에게 전환되고 있음을 잘 보여준다.

<표 3-19>

裡里市 주변지역의 不在地主實態*

(單位：%)

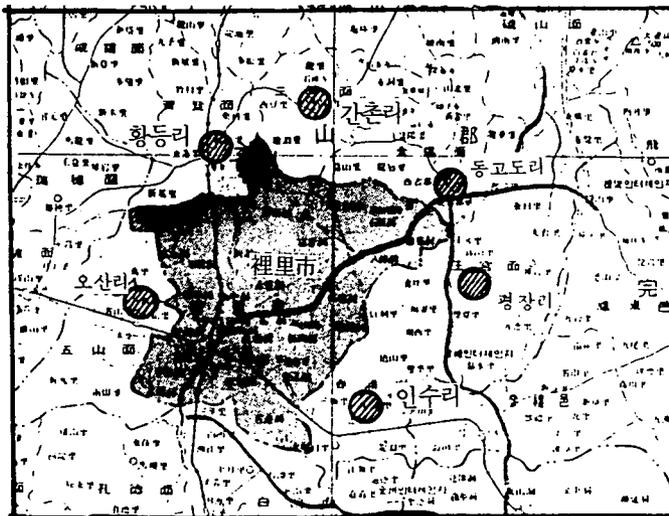
調查地域	區分	논	밭	임야**	비고
金馬面 東古都里 누동		63	60	-	도시화 영향큰 면소재지
五山面 五山里 오산		40	30	-	이리시 인접 면소재지
黃登面 黃登里 시동		20	20	-	면소재지
春浦面 仁壽里 신화		20	30	40	농촌지역
王宮面 平章里 관동		10	20	-	농촌지역
三箕面 間村里 하표		20	20	-	농촌지역

* 行政里의 이장에 대한 우편조사

** 춘포면 인수리 이외는 林野가 거의 없음.

<그림 3-16>

裡里都市發展에 따른 不在地主 實態調查 地域



특히 이리시의 개발촉진상에 입지한 全馬面 東古都里 누동의 경우 不在地主比率이 60% 이상을 나타내고 있다. 이 지역의 경우 절대농지의 지가는 평당 12,000~13,000 원 수준이나 相對農地 및 林野의 지가는 5~10 만원 이상으로서 이와같은 지가의 비정상적인 상승은 裡里市의 都市發展에 따른 개발차익을 노리는 土地投機에 의한 것으로 현지답사 결과 파악되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 都市 주변지역의 우량농지에 대한 絕對農地指定은 그 地域의 여건에 따라서 약간의 차이는 있겠지만 대부분의 경우 都市空間의 均衡發展에 제약요인이 되고 있다. 이러한 제약에 따른 不均衡的인 都市空間의 外연적 擴散은 都市開發 豫定地域과 도시개발촉 주변의 相對農地와 임지를 中心으로 한 비정상적인 土地投機를 초래하고 있다. 土地의 生産性에 근거하지 않은 개발차익만 노리는 土地投機는 지역내 農地價格의 상승을 가져올 뿐만 아니라 農民의 農業에 대한 투자욕을 감퇴시킴으로서 農業生産基盤을 위협하게 된다. 즉, 획일적이고 一律的으로 엄격하게 保全되는 농지보전정책이 오히려 도시주변지역의 農業發展을 저해하는 중요한 要因중의 하나가 되는 역설적인 問題를 가져오게 되는 것이다.

3. 그밖의 農地保全法上의 問題點

가. 代替農地 造成費 부과의 획일성

農地保全法 4 ②에는 農地의 轉用許可를 받고자 하는 자와 協議·同意·承認을 얻어 農地를 轉用하고자 하는 者는 그 轉用하고자 하는 農地에 相當하는 農地의 造成에 必要되는 費用을 납부토록 하고 있다.

農地轉用に 따른 代替農地造成費 基準은 農林水産部 告示 第 82 ~ 42 號(1982. 8. 5)에 의거 다음과 같이 地目 및 筆地를 基準으로 面積當 一定額을 정하고 있다.

<표 3 - 20 >

<표 3-20> 地目別 代替農地 造成費 基準(원/坪當)

구 분	절 대 농 지 (A)	상 대 농 지 (B)	B / A
논	10,758	7,854	73.1
밭	6,501	4,653	71.6

이러한 代替農地造成費의 부가방식이 갖는 가장 큰 문제점은 地域에 따라 상이한 地價水準을 반영하지 못한다는 사실이다. 즉 지가에 관계없이 面積에 따라 一定額을 일률적으로 부과함으로써 都市 주변지역에 비해 배후농촌지역의 開發費負擔이 상대적으로 가중되어 落後地域의 不均衡開發을 구조적으로 초래하게 된다(절대농지(논)의 경우 坪當地價와 代替農地造成費가 거의 같음)

農工地區 開發事業의 事例에서 농지전용에 따른 대체농지조성비부과의 差等化構想을 검토한 기존 研究⁷⁾에 따르면 '86年度 全國의 農工地區開發事業費중 용지매수 및 보상비에서 대체농지조성비가 차지하는 비중이 29.8%에 이르고 있음을 보여주고 있다.

이와같은 사실과 함께 地域 및 地目別 地價變動실태를 분석(1983. 10 ~ 1984. 10)⁸⁾한 研究에서 나타나는 바와 같이 大都市地域, 中小都市地域, 農村地域의 平均적 지

註 7) 李桐弼, “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”, 農村經濟 第 10 卷 第 2 號, 韓國農村經濟研究院 1987. 6, pp. 99 ~ 111

註 8) 朱奉圭, 農地轉用に 따른 地價變動究明, 農業政策研究 13(1), 韓國農業政策學會, 1986

가상승이 각각 21.6%, 11.3%, 10.9%로서 상대적으로 農村地域의 지가변화가 적은 점을 감안할 때, 현행의 代替農地造成費의 부과방식은 地價와 연계되어져서 부가기준이 地域에 따라 差等化 되어져야 한다.

이와함께 代替農地造成費賦課의 減免基準(農林水産部 訓令 第 594 號 1984.12.18)도 農村地域의 發展이란 관점에서 몇가지 問題點을 내포하고 있다.

첫째로는 앞에서 논한 代替農地造成費賦課의 지역별 差等化와 마찬가지로 減免基準이 지역여건과 開發水準에 따라 差等化되어져야 한다는 점이다.

둘째는, 現行 國土利用計劃에 의해 聚落地域으로 지정된 일부의 農村聚落을 제외한 대부분의 마을은 耕地地域내 포함되어 있어 마을 共同施設이나 생활편익시설의 개발을 위한 農地의 轉用이 어려울 뿐만 아니라 代替農地造成費의 감면이 되고 있지 않다는 사실이다.

이것은 취락지역으로 指定되어 계획이 樹立된 곳은 公共施設用地가 토지이용계획에서 확보된 반면에 그밖의 대부분의 마을은 國土利用計劃法上的 耕地地域으로 지정되어 있어 농지전용에 제약이 있기 때문이다.

따라서 農地轉用에 따른 대체농지조성비부담의 감면기준은 마을을 단지 農業生産空間으로 인식하는 종래의 시각에서 탈피하여 生産과 生活공간을 포괄하는 農村住民의 삶의 터로 재인식하는 관점에서 마을의 公共施設이나 生活便益施設개발과 관련된 대체농지조성비 부담은 전액 면제되어야 할 것으로 보인다.

<표 3-21>

地域別 地價變動

(單位: %)

區 分	平 均	田	畚	垆 地	林 野
大 都 市 地 域	21.6	22.7	29.4	21.3	17.7
中 小 都 市 地 域	11.3	12.6	12.8	10.6	11.5
農 村 地 域	10.9	10.4	12.1	10.3	10.7
全 國	13.2	11.6	13.4	4.1	11.4

資料: 朱奉圭, “農地轉用에 따른 地價變動究明” 農業政策學會, 13(1), 韓國農業政策學會, 1986.

施 設 區 分	減 免 基 準
公用 및 공공용 施設用地 1. 國防·軍事施設(絕對用地) 2. 도로법상의 도로와 철도·공항 및 港灣施設 3. 제방 및 사방등 國土保存施設 4. 특정 多目的댐·發展댐 및 상수도댐의 제당 수몰지 및 부대시설 5. 學校施設 • 國民學校 시설 • 其他 學校施設 6. 하수·폐수·분뇨·산업 廢棄物·쓰레기등의 終末處理 시설 7. 其他 公用·공공용 施設	50 % 減免 50 % 全額 免除 50 % 減免 50 % 減免 全額 賦課 50 % 減免 全額負擔
一般施設 用地 1. 國家施策에 의거 생산촉진을 推進하는 석탄생산업체, 탄광 從業員의 사택 및 복지후생시설 2. 政府 投資機關이 국가 또는 地方自治團體의 위탁에 의해 공공자금으로 대행하는 勤勞者의 복지후생시설 3. 農家住宅 및 農業用施設(허陸대상 용지) 4. 其他施設	50 % 減免(단, 중앙 행정기관장의 추천 " 全額免除(단, 비농가가 설치하면 전액부과)

나. 農地轉用許可基準의 問題點

현행 絕對農地의 轉用許可에 있어서 도지사는 絕對農地 10,000 m^2 , 相對農地 60,000 m^2 이하에 대하여 권한을 위임받고 있다.

이와같은 轉用許可規模는 실질적으로 地域特性에 적합한 개발을 통제하기에는 그

위임의 정도가 미약하다고 판단된다. 또한 地域開發의 일선기관이라고 할 수 있는 市長·郡守에게는 권한위임이 없는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

地方化時代를 맞이하여 향후 地方自治의 단계적 확대실시를 전망할 때 보다 많은 권한이 下位行政官廳의 長에게 위임되어야 한다.

이러한 農地轉用許可基準의 재조정은 權限과 責任을 동시에 고려하는 것이어야만 한다. 왜냐하면 지나친 轉用許可權의 하향적 위임은 農地의 他目的轉用을 비정상적으로 촉진시켜 國土利用秩序의 混亂을 수반할 가능성이 크기 때문이다.

따라서 國土利用管理法上的의 현행 용도지역을 재정립하여 地方政府의 長이 農地轉用의 권한을 상당히 行使할 수 있는 地區를 특별히 설정하는 것도 하나의 代案이 될 수 있다.

특히 급격한 開發이 추진되고 있는 市·郡地域에 관해서는 가칭 개발예정지구를 설정하여 地域特性을 최대한 반영시킬 수 있는 제도적 장치등 농지전용규제에 대한 탄력적 운용방안이 검토되어야 한다.⁹⁾ 왜냐하면 농촌을 발전을 農業所得과 農外所得의 조화로운 增大가 뒷받침 되어져야 가능한 것이기 때문이다. 따라서 순수농촌지역에 있어서 工業活動이 農業生產環境을 저해함이 없이 적절히 分散配置될 수 있는 土地利用規制의 탄력적 적용이 요망된다.

註 9) 都市 주변지역에 대해선 都市計劃法上 市街化 調整區域이나 都市開發 豫定區域의 설정이 가능하나 農村地域에 있어서 이러한 유형의 용도지역의 설정이 現行土地法體系上 不可能하다.

IV. 國土利用計劃上 農地利用 및 保全의 問題點

1. 國土利用管理法上 用途地域指定의 問題點

가. 耕地地域과 聚落地域의 分離

1983年12月 시행된 國土利用管理法上의 用途地域變更으로 既存의 6個地域이 10個地域으로 재조정됨에 따라 農業地域은 耕地地域과 聚落地域으로 區分되어 分離指定되었다<表4-1>.

그러나 이와같은 既存 農業地域의 分離指定은 農村地域이 갖는 空間의性格을 도의 시한 기능주의적이고 단편적인 農村地域에 대한 인식에 基盤을 둔것으로 보인다.

農村地域의 空間利用과 開發이라는 관점에서 農村地域이 갖는 基本적 特性을 살펴 보면 다음과 같다.¹⁰⁾

<表4-1> 國土利用管理法上 用途地域 區分의 變化

1983. 12. 31 以前		1983. 12. 31 以後
1. 都市地域		1. 都市地域
2. 農業地域	耕地地區 聚落地區	2. 耕地地域 3. 聚落地域(3個地區)
3. 山林地域	山林保全地區 開發促進地區	4. 山林保全地域 5. 開發促進地域(9個地區)
4. 工業地域	工業專用地區 準工業地區	6. 工業地域
5. 自然 및 文化財 保全地區	自然環境保全地區 文化財保全地區 海岸保全地區 觀光保全地區 觀光休養地區 水產資源保全地區	7. 自然環境 保全地域 8. 觀光休養地域 9. 水產資源 保全地域
6. 留保地域		10. 留保地域

註 10) 地域社會計劃センター編, 農山漁村 環境整備事業手引, 東京創造書房, 1982.pp16 ~ 18.

첫째, 農村空間은 生産基盤인 동시에 生活環境基盤으로서의 기능적성격을 갖고 있기 때문에 空間利用의 複合성을 갖는다.

둘째, 農村空間은 都市空間에 비해 居住密度가 낮고 聚落의 分散立地를 그 특성으로 한다. 따라서 農村空間의 정비는 都市空間처럼 일원적인 整備가 非效率的이므로 聚落을 단위로한 小規模 分散整備가 일반적이다.

셋째, 農村空間은 農業活動의 기본적 生産條件을 우선적으로 안정시켜야 한다.

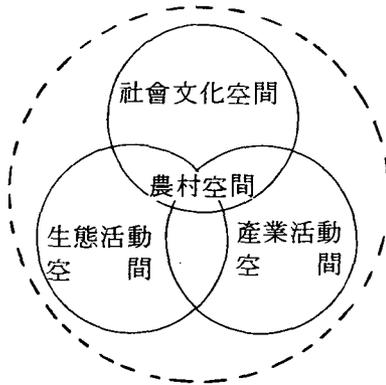
넷째, 農村空間은 自然資源의 순환적 이용과 農業의 適正生産活動維持 등을 통하여 生態系를 保全하는 기능을 갖는다.

다섯째, 農村空間은 그것이 갖는 分散立地性格으로 인하여 地緣的 커뮤니티의 형성과 生活圈에 따른 圈域의 重層성을 갖는다.

여섯째, 農村空間은 都市空間과는 달리 自然的 條件에 의한 영향을 크게 받으므로 地域的 特性을 勘案해야 한다.

따라서 向後 2000年代를 指向한 農村에 대한 인식은 지금까지의 단순한 「食糧生産의 空間」차원에서 「삶의 공간」이라는 다원화된 차원으로 認識되어야 한다. 즉 農村空間 그 자체를 하나의 통합된「産業活動空間, 社會文化 定住空間, 生態環境空間」으로 把握하여야 한다.¹¹⁾

<그림 4-1> 農村空間에 대한 多元的 認識



註 11) 21世紀 農政企劃班編, 21世紀를 向한 農政과 新戰略(中間報告書), 韓國農村經濟研究院, 1988. 2.p. 39.

이러한 관점에서 볼 때, 現行 國土利用管理法上的 耕地地域과 聚落地域의 分離指定은 農村地域의 效率的인 土地利用과 保全을 綜合的으로 推進하는데 있어서 根本的인 問題가 되고 있다.

이와같은 問題點을 事例研究를 통하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 聚落地域과 耕地地域의 분리는 耕地地域內的 耕地整理事業對象을 食糧生産基盤인 農地에 局限시켜 推進함으로서 聚落地域의 開發과 乖離된 채 이루어지고 있다.

이러한 事例는 東津農組가 推進中에 있는 원천地區耕地整理事業에서 발견되고 있다.

3 個工區로 나뉘어 단계적으로 推進되고 있는 동 耕地整理事業의 規模는 總1,050.56 ha로 家口數 1,241 戶(農家 1,029 戶, 非農家 212 戶)에 이르는 大規模事業이다.

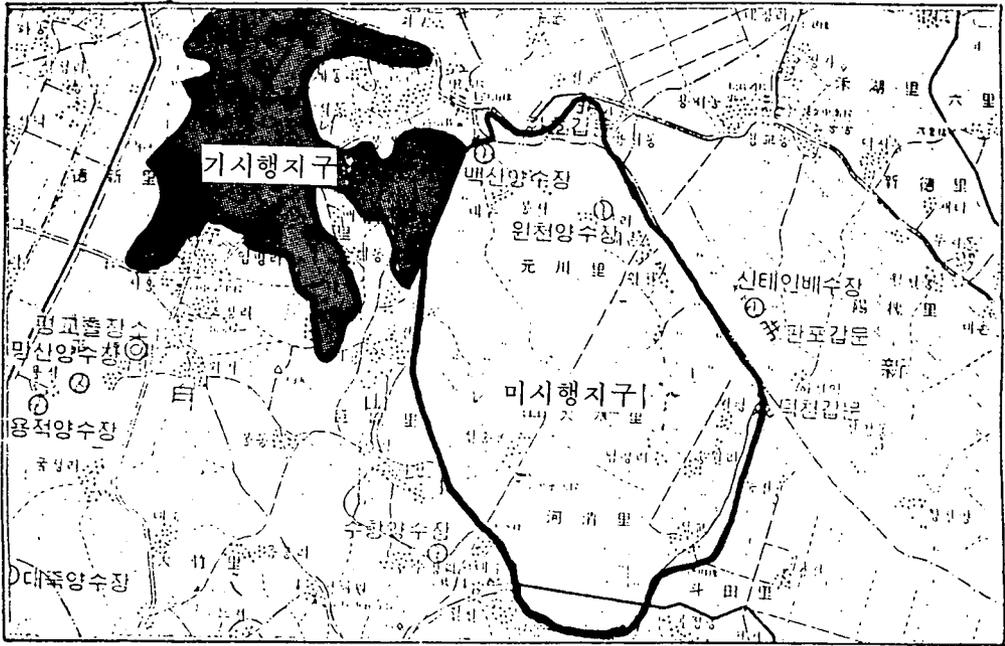
筆地規模는 1,200 坪을 單位로 하고 農路는 4 m를 基準으로 하며 幹線農路 5 m로 設定하고 있다.

이상과 같은 大規模 農業基盤事業에 있어서 주된 事業은 農地에 국한되고 있다. 住民이 원할 경우 進入路鋪裝을 동시에 推進하고 있을 뿐이다. 이러한 實態는 同事業地區의 計劃平面圖인 <그림 4-3>을 보더라도 잘 나타나 있다. 聚落地域에 대한 考慮가 完全히 排除되어 있다.

<表 4-2> 원천耕地整理事業地區 概要

區 分	位 置	期 間	面 積
1 工 區	부안군 백산면 원천리 대수리 정읍군 이평면 두전리 신태인읍 화호리	87. 11. 20 ~ 88. 5. 15 (完了)	308.76 ha (蒙利面積 : 288.98ha)
2 工 區	부안군 백산면 하청리 원천리 거룡리 용계리 김제군 부량면 옥정리	88. 11. 20 ~ 89. 4. 30 (豫定)	426.70 ha (蒙利面積 : 367.52 ha)
3 工 區	부안군 백산면 용계리 오곡리 평교리	89. 11. 20 ~ 90. 4. 30 (豫定)	294.90 ha (蒙利面積 : 250.91 ha)
計			1,050.36 ha

<그림 4-2> 원천地區的 空間的 位置



둘째로 聚落地域의 指定이 갖는 問題點은 다음과 같다.

1) 聚落地域指定基準(都市計劃區域이외의 地域으로서 住民의 集團的 居住地로 利用되거나 向後 이용될 地域: 家口數 50 戶以上, 常住人口 250 人以上)은 農村聚 落의 分散立地의 特性을 도의시한 集村化構想으로서 현실과 乖離된다.

全北地域의 聚落地域指定 現況을 보면 全體 自然部落 6,106 個中 聚落地域으로 指 定된 곳은 113 個에 불과한 실정이다.

<表 4-3.> 全北地域의 聚落地域 現況(1987)

(單位: 個所)

行政里	自然部落	國土利用管理法上 指定		
		聚落地域(小計)	計劃樹立	未 樹 立
5,088	6,106	133	79	54

資料: 全北道 都市課 地域計劃系

<그림 4 - 3> 원전耕地整理事業地區 計劃平面圖



<表 4 - 4 >

規模別 마을分布 (완주군 봉동읍 事例)

區 分	計	30 戶未滿	30 ~ 50 戶	50 ~ 100 戶	100 戶以上
自然部落	57	3	20	30	4
(%)	(100)	(5.3)	(35.1)	(52.6)	(7.0)
聚落地域指定	2	-	-	-	2

특히 完州郡 봉동읍地域을 事例를 보면 <表 4 - 4 >에 나타난 바와 같이 50 戶未滿의 自然部落이 40.4 %에 이르고 50 戶以上은 59.6 %이다. 그러나 同地域의 聚落地域 指定은 2 個所에 불과하다.

이상과 같이 國土利用計劃上의 聚落地域指定은 現實을 도외시한 이상론이 가쳐온 事例를 代表的으로 보여준다고 할 수 있다.

또한 聚落地域中 開發計劃樹立對象地의 選定과 計劃樹立에 있어서도 다음과 같은 問題點을 드러내고 있다. 즉, 앞에서 論한바와 같이 農村地域의 定住體系가 갖는 階層性에 대한 고려없이 단순히 劃一的인 人口規模(半徑 500 m이내 人口規模 500 人 이상의 聚落)를 그 選定基準으로 삼고 있다. 더우기 既存 聚落地域開發計劃은 마을과 農耕地間의 綜合的 開發側面을 도외시한 채 단순한 用途地域指定의 선긋기에 그치고 있는 실정이다. 또한 이러한 聚落地域開發計劃이 長期間 執行되지 못한채 「計劃」 자체로 그치고 있어 住民의 私有財產權의 侵害라는 問題가 지적되고 있다.

이상에서 드러난 바와 같이 現行 國土利用管理法의 用途地域指定에 있어서 耕地地域과 聚落地域의 分離가 갖고 있는 問題點은 農村地域의 空間的 特性和 우리나라의 農村聚落의 分散立地패턴을 고려할 때 시급히 現實에 맞도록 해결되어야 할 것이다. 이것은 農村地域의 綜合開發의 觀點에서도 선결되어야 할 課題이다.

나. 開發促進地域指定의 問題點

開發促進地域의 指定基準에 따르면 그 對象을 “山林地, 雜種地 기타 利用도가 낮은 土地”에 한정하고 있다.

이러한 開發促進地域은 다시 9 個地區로 區分되고 있다(農地地區, 宅地開發地區, 草地地區, 工業用地地區, 採鑛地區, 採石地區, 採土地區, 集團墓地地區, 施設用地地區)

이러한 開發促進地區는 그 내용상 실질적으로 모든 開發行爲가 가능한 潛在力이

큰 地域이기 때문에 土地投機의 온상이 되고 있다.

특히 國土利用計劃上的 開發促進地域指定實態를 보면 <그림 4-3>과 같이 農村地域內 대부분의 구릉지가 包含되고 있어서 급격히 성장하고 있는 都市周邊의 開發促進地域은 상당부분이 工業用地로 開發됨으로서 주변의 農業生産基盤을 蠶食하고 있다. 이러한 開發促進地域內 無秩序한 分散立地는 公害等 農業生活環境을 惡化시키게 된다.¹²⁾

이러한 관점에서 볼때, 開發促進地域의 指定은 農地利用 및 保全과 상충되는 기능을 갖게 된다. 따라서 이와같은 開發促進地域指定이 갖는 問題點을 解決하기 위해서는 窮極의으로 國土利用計劃上的 用途地域區分이 再調整되어야 한다.

<그림 4-4> 開發促進地域의 指定實態



註 12) 金聖昊外, 「農地制度 및 農地保全에 관한 調査」韓國農村經濟研究院, 1984, p. 251.

즉 國土利用計劃上 「農業地域」내에 耕地地域, 聚落地域, 開發促進地域의 概念이 統合되어져야 한다. 이러한 前提下에 農業地域內 土地利用計劃이 樹立되어야 할 것이다.

2. 土地利用關聯法體系의 問題點

가. 現行 土地關聯法制의 一般的 問題點^{*}

우리나라의 現行 土地關係法體系가 갖는 一般的인 問題點을 要約하면 다음과 같다.

1) 土地法體系의 複雜多岐

1960年代以後 양산된 土地法制는 그 種類가 79個에 달할 뿐 아니라 土地利用에 대한 促進과 抑制機能이 相互混在되어 있다. 더우기 각개 法律에 따른 우선순위의 불명료로 인하여 混亂을 招來하고 있다. 이와같은 合理的인 土地法體系의 未備로 인한 重複規制 및 相衝은 土地政策의 長期的인 一貫性缺如에 기인한다.¹³⁾

더우기 이러한 現行土地法이 대부분 行政爲主로 運用되어 指針, 內規, 規定 등에 근거하고 있는 點도 指摘되어야 할 것이다.

2) 土地利用規制의 硬直性

土地利用規制에 대한 法規의 適用이 地域的 特殊性을 反映하지 못한채 一律으로 適用됨으로서 法制定目的과 現實이 乖離되는 問題를 낳고 있다. 즉 下向的·劃一的인 土地利用管理로 인하여 현실의 諸般與件變化에 伸縮的인 對應이 困難하다.

3) 部處別 土地利用規制의 多元化

各 部處別로 土地關聯業務가 分離된 채 規制됨으로서 土地利用管理의 綜合的 調整機能이 결여되고 있어 開發事業推進의 效率性이 低下되고 있다.

土地利用類型에 따라 所管部處別 認·許可事項이 複雜多岐하여 원활한 土地利用이

* 全國經濟人聯合會, 土地法制整備·改善方案, 1986. 10

註 13) 1986年 現在 土地關聯法上 用途地域地區指定數 164個에 이룸

制約되고 있다.

4) 地域·地區·區域·圈域等 用語의 概念規定과 위계의 不明瞭

明確하게 規定되지 못한 多樣的 概念의 無原則的 使用으로 인하여 土地利用 管理에 制約을 초래하고 있다.

5) 土地法制的 土着性 결여

<表 4 - 5> 用途地域의 管理義務 (法 14 의 2 - ①)

用途地域	管理義務者	管理義務의 內容
都市地域	建設部長官 地方自治團體의 長	都市計劃의 樹立·施行
聚落地域	地方自治團體의 長	農家의 集團化, 住民生活環境의 改善 및 所得增大를 위한 聚落地域開發計劃의 樹立·施行
耕地地域	農水産部長官 地方自治團體의 長	農地의 保存 및 利用에 관한 法律과 農地擴大開發 促進法의 規定에 의한 耕地地域의 保全·管理
	農村振興廳長	土壤精密調查實施 및 地圖의 調製 普及
山林保全 地域	山林廳長	山林計劃의 樹立·施行 山林의 利用區分精密調查實施 및 地圖의 調製· 普及
工業地域	建設部長官	産業基地開發區域·工業開發獎勵地區·誘致地域· 電源
	關係行政機關의 長	開發事業豫定區域의 指定·管理
自然環境 保全地域	關係行政機關의 長	環境汚染의 防止와 自然景觀·水資源·生態界·文 化財의 保全을 위한 調查·保護對策의 講究
觀光休養 地域	交通部長官 地方自治團體의 長	觀光地造成計劃의 樹立·施行
水産資源 保全地域	水産廳長	水産動植物의 繁殖·保護에 필요한 調查實施 및 地圖의 調製·普及
開發促進 地域	關係行政機關의 長 地方自治團體의 長	細部開發計劃의 樹立·施行 基地의 集團化措置 講究

資料：國土開發院, 國土利用關係法令 資料集, 1985. p. 71.

우리나라의 諸般與件에 바탕을 둔 實質的인 土地法制가 整備되지 못한 채 外國法制의 답습이 이루어짐으로서 法の 運用에 있어 行政體系가 뒷받침되지 못하는 事例를 초래하고 있다.

나. 土地利用規制制度的 改善方向*

우리나라의 근대적 土地利用規制는 그 歷史가 짧은 가운데서도 몇가지 주된 흐름을 보여주고 있다.

즉 첫째로 나타나고 있는 점은 都市中心의 土地利用規制로 부터 地域的·全國的 土地利用規制로의 擴散을 들 수 있다. 1972年 제정된 國土利用管理法은 우리나라 최초의 國土를 對象으로 한 綜合的인 土地利用法制였다. 그러나 既存의 目的別·對象別로 중복되고 다기화된 土地利用關聯法律의 근본적인 整備없이 法이 제정됨으로서 混亂의 가중과 屋上屋의 결과를 가져왔다. 이것은 우리나라 土地利用規制 制度的 발전에 가장 큰 研究課題이다.

둘째로, 個體的·面的 規制에서 集團的·立體的規制로의 전환이다. 土地利用이 고도화되고 規制內容이 다양하게 變化됨에 따라 單一目的의 土地利用制度는 한계에 부딪히게 되어 綜合的인 土地利用의 필요성이 增大되고 있다.

外國의 경우 이러한 傾向을 보여주는 代案들로서 計劃單位開發(Planned unit development), 特別地區制度 및 地區計劃制度 등의 擴大適用이 있으며 그밖에 誘導的 地域制(incentive zoning), 浮動的 地域制(floating zoning), 過渡的 地域制(interim zoning), 成果基準制(performance standards), 土地利用強度制(land use intensity rate), 時差的 地域制(time zoning), 開發權讓與制(transfer of development right) 등의 새신적 接近方式이 據論되고 있다.

셋째로, 우리나라 土地利用規制의 특성이 物理的·空間的側面에 대한 강조로부터 社會經濟的側面의 도입을 시도하고 있다는 점이다. 즉 土地利用規制가 物理的인 土地利用뿐만이 아니라 그밖의 社會經濟的인 政策目標를 성취키 위한 수단으로 認識되고 있다는 것이다.

이상과 같은 몇가지 주요한 土地利用規制 흐름의 變化를 고려할 때, 우리나라의 土地利用規制制度的 改善方向은 다음과 같다.

* 崔相哲：比較土地利用規制 制度에 관한 研究, 環境論叢 第22卷 서울대 環境大學院, 1988

<表 4-6>

韓·日·英·美의 比較土地利用規制 概觀

	韓 國	日 本	英 國	美 國
1. 政府構造				
中央政府	建設部, 內務部	建設省, 國土廳	環境廳 (Department of Environment)	住宅, 都市開發省 (Department of Housing and Urban Development)
地方政府	特別市, 直轄市, 道, 市, 郡	道, 都, 府, 縣, 市	카운티 (County), 디스트릭트 (District)	州 (State), 카운티 (County) 市
2. 中央과 地方과의 關係	정책과 計劃이 中央政府에 의한 決定 中央都市計劃委員會, 國土政策審議會는 議決 또는 審議 機關임	中央政府의 指針下에 地方政府決定 中央都市計劃委員會는 諮問機關임	中央政府에 의한 承認일 指針에 의존	中央政府의 直接的 關與는 없으며 住宅, 都市政策樹立과 補助金, 融資擔保機能
3. 土地利用規制의 形式	法律 (法, 令, 規則, 規程 등) 地方政府條例	法律 (法, 令, 規則, 通達, 例規, 要綱 등)	Act, Statutory Instrument, Circular Bulletin, Note, Manual	Planning Code, Zoning Code, Building Code, Housing Code
4. 土地利用計劃體系	土地利用基本計劃 土地利用施行計劃 都市基本計劃 都市再整備計劃	全國計劃 都道府縣計劃 市町村計劃 都道府縣都市計劃 市町村都計劃	國土利用計劃 都市計劃	General Plan, Zoning, Sub-division Control, Official Map
5. 紛爭의 解決方法	陳情, 建議, 行政的 妥結	行政的 妥結	行政的 妥結	司法的 妥結
6. 開發利益의 還元	讓渡所得稅, 開發利益金制, 開發負擔金制	讓渡所得稅, 受益者負擔金	Betterment Charge, Development Land Tax	Special Assessment, Transfer of Development Right
7. 開發制限區域存否	開發制限區域	市街化調整區域	Green Belt	Growth Management Policy에 따라 都市間에 차이가 큼
8. 社會的, 空間的 構造	空間的 社會的 混在 (同質的 平等社會)	空間的, 社會的 混在 (同質的 平等社會)	社會的 分離 (身分的 分化)	空間的 分離 (人種的, 所得階層的 分化)
9. 住宅政策	民間 및 公共住宅混合, 住宅公社, 土地開發公社	民間部門 支配的이나 住宅 및 都市整備公團	公共住宅役割이 큼 (32%) New Town Corporation	民間部門 支配的, 公共住宅 貧弱 (3%)

1) 中央集權的 土地利用規制로부터 地方分權的 土地利用規制로의 전환이 요청되고 있다. 즉 地方의 특성과 여건이 고려될뿐만 아니라 向後 地方自治에 對應할 수 있는 地方分權的 土地利用規制가 구상되어야 할 것이다.

2) 土地利用目的 상호간에 대한 調整機能이 確立되어야 한다. 成文法的 경직성과 部處間 이해의 상충을 극복할 수 있는 土地利用規制方案이 體系化되어야 한다. 이와함께 效率的인 行政的 裁量이나 利害當事者인 地域住民의 參與機會擴大를 통해서 融通性이 보다 增大되어야 한다.

3) 全國的이고 劃一的인 土地利用規制를 止揚하고 地域間, 都·農間 特性에 적합한 土地利用規制의 差別化가 全體的인 土地利用體系속에서 確立되어야 한다.

이상과 같은 改善方向에 대한 檢討는 보다 體系的인 接近을 통하여 合理的인 國土空間의 效率的 利用·保全을 뒷받침할 수 있도록 研究補完되어야 할 것이다.

V. 外國의 農地利用 및 保全制度

1. 日 本

日本の 土地利用法制는 國土利用計劃法, 都市計劃法, 農村振興地域整備에 관한 法 森林法, 自然公園法 및 自然環境保全法 등 6 개의 法定土地利用計劃法으로 구성되어 있다. 그밖에 農村綜合整備計劃, 農村地域工業導入促進法, 生産緣地法 등의 地域整備와 관련된 計劃制度가 있다. 6 개의 法定土地利用計劃은 병렬적인 것으로 國土利用計劃法에 基盤을 둔 全體的인 土地利用目的을 총망라하는 綜合的 土地利用計劃이나 기타의 5個 關聯計劃法은 특정의 土地利用目的에 대한 計劃을 規定하는 것이다.

日本の 土地利用法制에서 주목되는 것은 農村振興地域의 지정 및 개발이다. 이것은 1968년 新都市計劃法이 제정되어 급격한 도시화가 예상되는 市の 都市計劃區域에 「市街化區域」과 「市街化調整區域」을 설정하여 都市計劃을 樹立토록 한데 따른 農業分野의 「領土宣言」이라고 일컫는 「農村振興地域의 整備에 관한 法律」이 1969年 제정됨에 따른 것이다.

이 法의 본래 의도는 農地의 圈域的 保全과 利用에 目的을 둔 것이었으나 1975年 大幅 改編되어 종합적인 農業振興을 위한 地域農政의 法律體系로 確立되었다.

農振法은 都市計劃上의 「市街化調整區域」을 農業振興地域에 包含시켰다. 즉 <그림 5-1>과 같이 10年이내에 시가화될 農地는 用途轉用을 해주고 10年이후의 시가화 예정구역은 「시가화조정구역」으로서 農業振興地域과 都市地域이 重複指定케 함으로써 農地轉用과 農地開發抑制를 적절히 조정할 수 있도록 協義에 의한 용도지역전용을 緩和하였다.

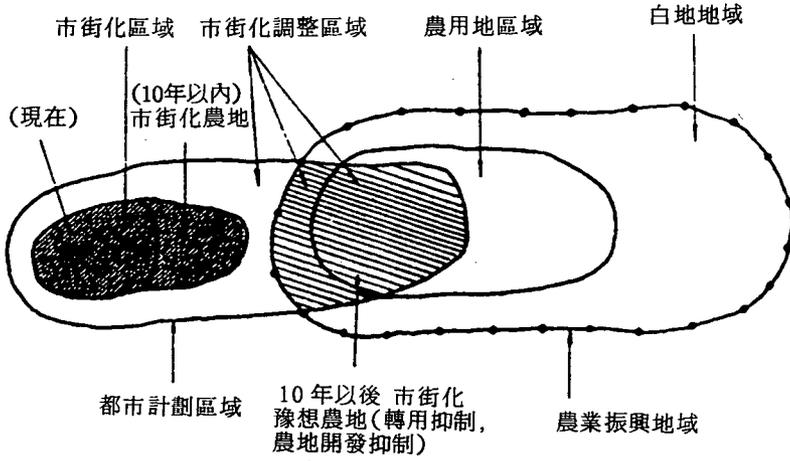
農業振興地域內에는 灌排水施設, 耕地整理, 農地開發 등 집중적인 農業基盤造成投資를 위해 「農用地區域」을 별도로 지정하고 있다.

그러나 日本の 農村地域의 土地利用은 農振法에 의한 農用地利用計劃만이 작성되어 있을 뿐 土地利用의 전체에 대한 計劃의 法的根據는 아직 없어 실제적인 農村土地利用計劃의 策定이 지연되고 있는 실정이다.

* 日本の 土地利用法制과 土地利用秩序 및 土地利用秩序를 위한 土地分級에 관해서는 附錄 彥 現代農村計劃論, 東京大學出版會, 1984 第5章 1.2節을 拔萃하여 번역한 것) 參照

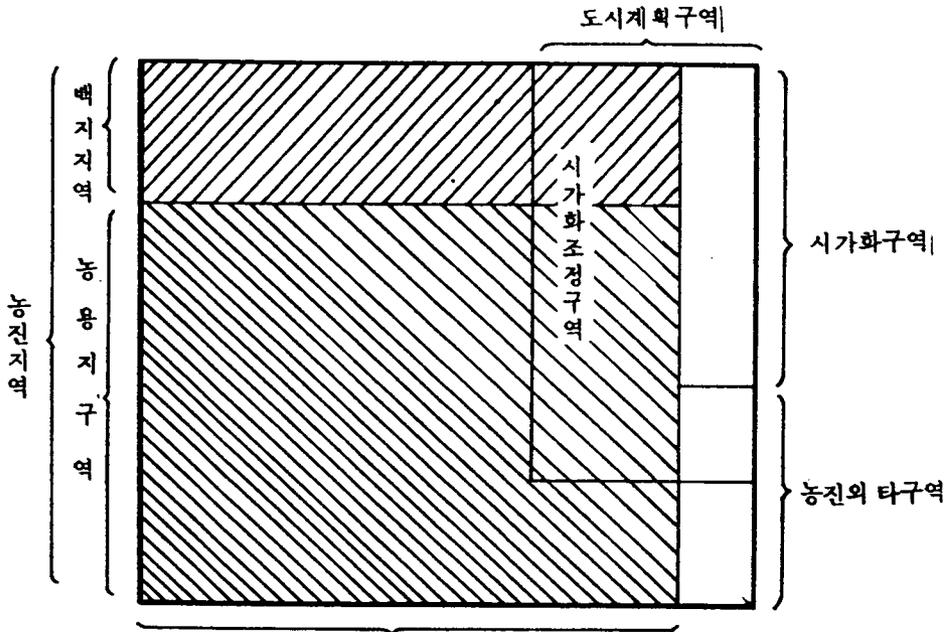
<그림 5 - 1 >

日本の 都市計劃区域과 農振地域간의 關係



<그림 5 - 2 >

日本の 農村振興地域の 概念圖



2. 台 灣

대만의 土地利用은 1974年에 「地域計劃法」을 제정하여 종합적인 土地利用計劃을 樹立함으로써 效率적인 土地利用과 地域開發均衡을 추진하고 있다.

土地利用計劃에 있어서 用途地域의 설정은 크게 都市土地와 非都市土地로 區分되며 非都市土地는 다시 8個地區로 區分 指定되고 있다.

대만의 用途地域設定의 구체적 내용은 다음과 같다.

(1) 都市土地 ... 都市計劃法에 規定된 都市地域

(2) 非都市土地 ... 都市土地以外的 地域으로서 다음의 用途區로 區分한다.

- ① 特定農業區 ... 優良農地 또는 既投資로 重要的한 農地改善施設이 完了되어 農業關係機關과 合議하여 特히 保存하기로 決定한 土地
- ② 一般農業區 ... 特定農業區를 除外한 農業에 利用되고 있는 土地
- ③ 工業區 ... 工農開發의 促進을 爲하여 關係機關과 合議하여 工業用地로 使用하기로 決定된 土地, 다만 優良農地의 使用은 除外하여야 한다.
- ④ 鄉村區 ... 農民이 集團으로 居住하는 地區로서 農村의 生活環境을 改善하기 위해 그 地方의 實情을 참작하여 關係機關과 協議하여 決定된 土地
- ⑤ 森林地 ... 森林法等 關係法令에 따라 關係機關과 合議하여 決定된 土地
- ⑥ 傾斜地保護區 ... 水土 및 自然資源을 保護하기 위하여 關係法令에 따라 關係機關과 合議하여 決定된 土地
- ⑦ 風景區 ... 自然景觀을 保護하고 國民의 休息 및 慰樂環境의 改善 등을 위하여 關係法令에 따라 關係機關과 合議하여 決定된 土地
- ⑧ 其他利用區 또는 專用區 ... 實際의 必要에 따라 關係機關과 合議하여 決定된 土地

이와함께 市·郡에서는 용도지구를 지정함에 있어서 다음과 같은 18個用지를 제 도화하여 用地의 機能과 특성 및 地域의 需要를 고려하여 區劃을 결정하고 이를 지적도상에 명시하도록 구체화하고 있다.

- ① 甲種建築用地 ... 農業地區의 農蓄舍 또는 農業施設과 關係있는 建築을 위한 土地
- ② 乙種建築用地 ... 鄉村區內의 建築을 위한 土地
- ③ 丙種建築用地 ... 森林區 또는 傾斜地保護區 및 風景區內의 建築을 爲한 土地
- ④ 丁種建築用地 ... 工業區內의 工場 또는 工業施設의 建築을 爲한 土地

利用地의 編成番號	利用區分編成區分	1	2	3	4	5	6	7	8
	利用區分 編成原則 利用地種別	特定 農業區	一般 農業區	鄉 村 區	工 業 區	山 林 區	傾斜地 保護區	風 致 區	特定 專用區
1	甲種建築用地	△	V						
2	乙種 "			V					
3	丙種 "					△	△	△	
4	丁種 "	△	△	△	V	△	△	△	
5	農牧用地	V	V	V	V	V	V	V	
6	林業 "	×	V	V	V	V	V	V	
7	養殖 "	×	V	V	×	V	V	V	
8	鹽業 "	×	△	×	×	V	×	×	
9	鑛業 "	△	△	×	×	△	△	△	
10	窯業 "	×	△	×	△	×	×	×	
11	交通 "	V	V	V	V	V	V	V	
12	水利 "	V	V	V	V	V	V	V	
13	休息 "	△	V	V	V	V	V	V	
14	生態保護用地	V	V	V	V	V	V	V	
15	古蹟保存用地	V	V	V	V	V	V	V	
16	國土保安用地	V	V	V	V	V	V	V	
17	墳墓用地	△	V	△	×	△	△	△	
18	特定目的事業用地	V	V	V	V	V	V	V	

V : 現在의 用途地域內에서 轉用可能

△ : 關係部處와 協議後 轉用可能

× : 現 用途以外의 用途로 轉用可能

- ⑤ 農牧用地 … 農牧의 生産을 爲한 土地
- ⑥ 林業用地 … 營林과 그의 施設을 위한 土地
- ⑦ 養殖用地 … 水産養殖과 그의 施設을 위한 土地
- ⑧ 鹽業用地 … 소금 製造와 그의 施設을 위한 土地
- ⑨ 鑛業用地 … 鑛業의 採鑛과 그의 施設을 爲한 土地
- ⑩ 窯業用地 … 기와, 벽돌의 製造와 그의 施設을 위한 土地
- ⑪ 交通用地 … 鐵道, 道路, 港口, 空運, 氣象, 郵便, 電信 等과 그의 施設을 爲한 土地
- ⑫ 水利用地 … 水利의 施設을 爲한 土地
- ⑬ 休息用地 … 國民休息 施設을 爲한 土地
- ⑭ 古蹟保全用地 … 古蹟의 保全을 위한 土地
- ⑮ 生態保護用地 … 生物의 保護를 爲한 土地
- ⑯ 國土保安用地 … 國土의 保安을 위한 土地
- ⑰ 墳墓用地 … 死身 또는 骨灰를 埋葬하기 위한 土地
- ⑱ 特定目的의 事業用地 … 各種 特定目的의 事業을 위한 土地

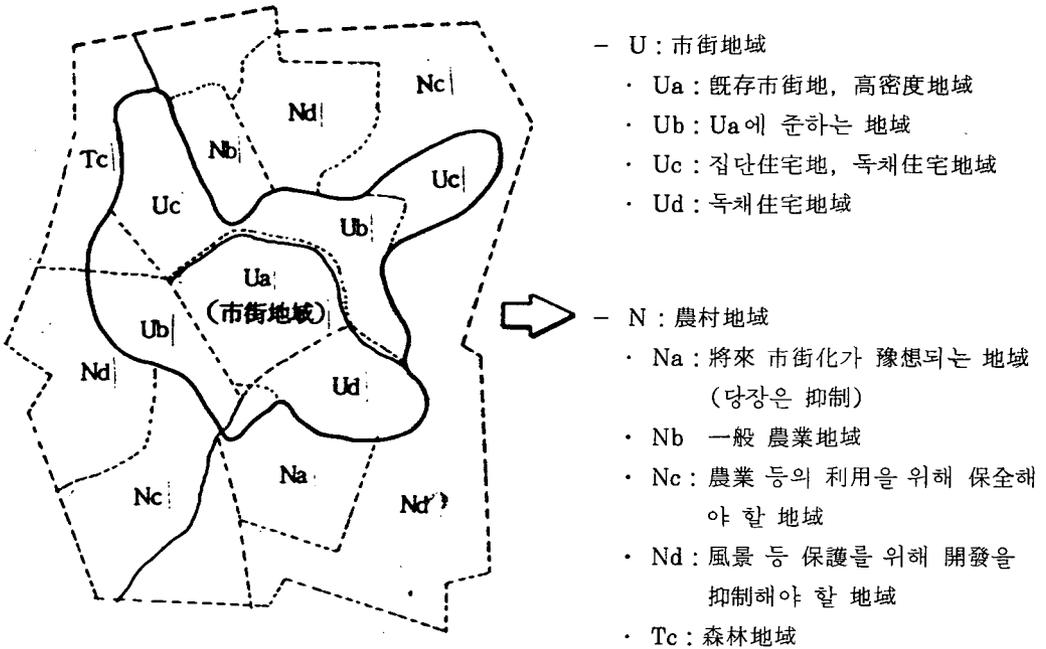
이상과 같은 用途地域과 用地區分을 결정할 때는 土地利用編成基準 <表 5 - 1>에 의거하여 합리적으로 조정하고 있으며 農業地域은 特定農業地區와 一般農業地區로 구분하여 農地의 타목적 전용을 최대한 抑制하고 있다.

3. 프랑스

프랑스의 土地利用計劃에 있어서 用途地域區分은 <그림 5 - 3> 과 같이 크게 都市地域과 農村地域으로 구성되어 있다.

農村地域은 ① 장래 시가화가 될 地域 ② 一般農業地域 ③ 農業등의 利用을 위하여 보전해야 할 地域 ④ 景觀보호를 위해서 개발을 抑制해야 하는 開發抑制 地域 ⑤ 森林地域 등 5個地域으로 區分되고 있다. 이러한 프랑스의 용도지역지정은 農村地域 중 시가화가 진전될 展望이 높은 地域은 사전에 배제시켜 農地를 圈域的 概念에 의거 보전시키고 있다는 데 그 特徵이 있다.

프랑스의 農村地域整備는 1970年에 제정된 農村整備制度 (PAR)에 의해 이루어진다. 이 제도의 目的은 ① 農村的 성격을 가진 지역의 개발과 시설 등에 대한 바람직한 展望을 설정하고 ② 地域整備의 方針, 地域開發의 方向 및 都市計劃整備의



기본구상과 兩立케 하는데 있다. ③ 이것에 의해서 法律的 效果는 權利를 제약하거나 創出하지는 않으며 다만 지표적 計劃으로서의 성격을 제시하는데 있다.

農村地域整備計劃은 1 만명 미만의 郡의 土地利用作成이 결정될 경우에는 農村整備 備를 위한 기초조사를 의무화하고 있다.

同 計劃의 내용은 다음과 같다.

- ① 計劃地域의 現況分析과 금후 動向에 대한 分析
- ② 다음 사항에 대한 구상작성
 - a) 農林業活動 및 農林水産物의 가공유통개발
 - b) 非農業活動(工業, 商業, 手工業)
 - c) 物理的, 生物學的 均衡, 만족할 수 있는 生活環境을 위한 천연자원, 空間및 農村景觀의(生産目的 以外的) 開發利用과 保護
 - d) 上記活動 및 目的에 따른 土地利用 配分
 - e) 計劃地域의 組織, 특히 거점지역 및 기타 居住地區의 역할과 서비스 및 시설의 일반적 성격

4. 英 國

英國의 土地利用計劃의 特徵은 都市·農村을 통하여 美國이나 日本과 같이 地域區分을 制定하여 直接 土地利用을 規制하는 것과는 달리 計劃을 담당하는 地方市에 많은 裁量權을 부여하여 개별적으로 제기되는 事業의 許可如否를 결정해가는 方法을 취하고 있는 점이다.

즉 英國에 있어서 土地利用計劃이나 조정의 기본문제는 마스타 플랜적인 土地利用計劃의 策定보다는 개개의 土地利用變更의 許可判斷을 어떠한 資料에 根據하여 어떠한 觀點과 論理로 행하는가에 있다(和田照男, 土地利用에 관한 기술상의 제문제, 日本農村計劃學會誌, 4권 4호, 1974).

급격한 都市化·工業化에 따른 農業土地利用計劃의 기본관점도 도시화 가운데 優良農耕地를 어떻게 確保할 것이냐는 觀點에서 脫皮하여 農地로서의 적합성의 資料를 기초로 하여 都市的 土地利用에 따른 社會的 費用을 최소화하는데 주된 관심을 두고 있다(農振公, 農村計劃資料2, 1987, p. 356-7).

VI. 圈域的 保全方式의 導入講想

2000 년대에 國土를 均衡的으로 開發하고 地域特性에 맞는 地域開發을 促進하기 위하여는 農地의 效率的인 保全과 利用을 위한 政策的 構想이 絶실히 要請되고 있다. 韓國의 産業社會化가 더욱 성숙되면서 都市化, 工業化등에 따른 農地의 非農業的 需要도 增大되게 되고 地域住民들의 農地 利用需要도 다양화될 것이기 때문이다.

결국 이 問題를 解決하기 위하여는 지금까지 筆地 혹은 圈地中心의 農地保全 및 利用方式을 圈域的 保全方式으로 轉換해야 한다는 견해가 많은 설득력을 얻고 있다.

그러나 圈域別 保全方式을 어떻게 導入할 것인가 하는 問題는 아직 구체화되고 있지 못하다.

따라서 本章에서는 圈域的 農地保全 方式의 導入方案은 무엇이고 그것이 갖고 있는 問題點은 무엇인가를 檢討하고자 한다. 그러나 地域特性에 맞는 圈域的 農地保全方式을 導入하는데는 많은 研究가 先行되어야 하기 때문에 本 研究는 試論에 불과하다는 것을 밝혀 둔다.

1. 圈域的農地保全方式의 概念과 意味

가. 概念의 定義

圈域的 農地保全方式이란 一定한 地理的 空間을 중심으로 非農業地域과 境界를 劃定하는 農業分野의 用途地域을 指定하는 것을 意味한다.

圈域的 農地保全方式을 導入함에 있어서 그 空間的 範域을 어떻게 設定할 것인가 하는 問題와 함께 用語를 어떻게 定義할 것인가도 重要하다. 用語의 정의에는 여러가지가 있을 수 있다.

外國에 있어서도 農地保全方式은 産業化의 促進過程에서 農地의 他用途 轉換을 원활히 하면서 農地의 效率的 保存을 위해서 圈域的 保全方式을 採擇하고 있는 나라가 많음을 본다. 그러나 圈域的 保存方式에 대한 用語는 <表 6-1>과 같이 다양하다.

日本의 경우 土地利用을 ①都市의 土地利用地域, ②農林業振興地域, ③自然 및

<表 6-1> 外國의 農業地域의 類型區分 事例(要約)

	土地利用區分	農業地域의 類型區分의 用語	
		絶對保存地區	相對保存地區
日本	① 都市的 土地利用地域 ② 農林業振興地域 ③ 自然 및 文化財保全地域	農用地地區	白地地區
台灣	① 都市土地 ② 非都市土地	特定農業區	一般農業區
프랑스	① 市街地 ② 農村地域	保存農業地域	一般農業地域

文化財 保全地域으로 크게 區分하고 農林業振興地域 가운데 絶對保存地域을 「農用地區域」, 相對保存地域을 「白地地域」으로 區分하고 있다.

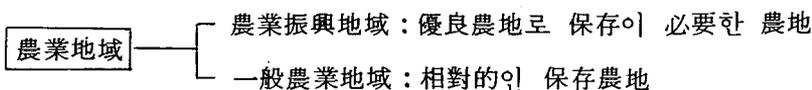
台灣은 土地利用을 都市土地와 非都市土地로 크게 구분하고 非都市土地 가운데 絶對保存農地는 「特定農業區」로, 相對保存農地는 「一般農業區」로 區分하고 있다.

프랑스는 土地利用을 市街地域과 農村地域으로 크게 區分하고 農村地域 가운데 絶對적으로 保存할 農地는 「保存農業地域」으로 相對的 保存農地는 「一般農業地域」으로 分類하고 있다. 農業的 土地利用의 具體的인 區分方法을 圖表化 하면 <表 6-1>와 같다.

本 研究에서 圈域的 農地保存方式을 涵축할 수 있는 用語는 <그림 6-1>과 같이 定義하고자 한다.

農地를 非農業地域과 區分하여 通稱하는 一般的인 用語는 「農業地域」이라 부르고 이 가운데서 絶對적으로 保存해야 할 농지는 「農業振興地域」으로, 相對적으로 保存해야 할 地域은 「一般農業地域」으로 부르고자 한다. 이 用語는 國土利用計劃上의 用途地域과 脈을 같이하면서 保存農地를 명확히 할 수 있다는 유리성이 있다.

<그림 6-1> 圈域的 農地保存方式의 用語定義



나. 政策的 意味

圈域的인 農地保存方式은 지금과 같이 農地를 可能的 他用途로 轉用하는 것을 抑制하는 것이 아니고 産業化가 성숙되면서 非農業用地로 轉用이 불가피한 農地는 그 規制를 緩和시켜 주고 반면에 장기적으로 保存이 必要한 農地는 絶對적으로 保存하고 開發해 나가자는 것이다. 다시 말하면 地域特性에 맞는 地域開發을 促進시키면서 優良農地는 圈域的으로 絶對 保存함으로써 實效性이 있는 農地保全을 圖謀하자는 方式이다.

圈域的 農地保全方式이 갖고 있는 政策的 意味는 다음과 같이 要約될 수 있다.

첫째, 地域特性에 맞는 效率的인 農地保存이 可能하다. 1973년에 農地保存法을 制定 公布하고 優良農地의 他用途 轉用을 最大限 規制하여 왔다. 그러나 1970年代에 産業化가 促進되면서 農地의 他用途 轉用은 급격히 進行되어 왔다. 優良農地의 他用途 轉用이 促進된 要因은 여러가지가 있겠으나 農地保全法에 他法律에 의한 農地規制의 배제조항이 있고 絶對農地 指定表示가 地籍圖上에만 표시되어 있어 地形圖上에서 육안적으로 쉽게 알 수 없다는 事實도 重要的 要因의 하나로 지적될 수 있다. 都市化·工業化에 따른 農地의 轉用은 대부분 大規模로 이루어지고 있다. 이 過程에서 地形圖上에서 適正한 범역이 선긋기 作業이 이루어지고 調整 協議가 이루어진다. 이와같은 선긋기 作業過程에서 國土利用計劃의 用途地域은 1/25,000 圖面에 표시되고 있으나 絶對農地의 표시는 그러하지 못하고 있기 때문에 어디가 優良農地인지 쉽게 식별이 될 수 없는 경우도 많게 된다. 또한 他法の 배제조항이 있기 때문에 非農業 關聯部處에서는 優良農地라 할지라도 協議 또는 조정의 의하여 非農業的 用途轉用이 可能해질 수 있다는 認識이 뿌리박혀 있기 때문에 優良農地의 規制는 큰 意味가 없는 것으로 認識되기도 한다.

따라서 圈域的 農地保全方式은 일정한 空間的 범역을 確定하고 地域特性에 맞게 彈力的으로 農地를 保存함으로써 産業化의 促進過程에서 他部處와 마찰을 줄이면서 效率的인 農地保全을 할 수 있게 된다.

둘째, 國土利用計劃과 農地保全方式을 일원화시킬 수 있다. 國土利用計劃에서 耕地地域 指定을 圈域的으로 하고 있다. 그러나 절대농지는 耕地地域內의 一部分이 筆地 또는 團地로 指定되어 있기 때문에 大規模 農地轉用이 必要할 경우 먼저 國土利用計劃의 用途地域을 變更시키고 基本計劃이 만들어진 후에 絶對農地의 轉用 協議가 이루어진다. 國土利用計劃은 農地保全法의 上位計劃이기 때문에 用途地域이

調整되고 일단 開發範圍의 선이 그어지면 協議가 된다고 할지라도 優良農地의 轉用規制는 약해질 수 밖에 없다.

圈域的 農地保全方式은 國土利用計劃의 耕地地域과 連繫시키면서 圈域的으로 設定되기 때문에 國土利用計劃과 農地保全方式이 一元化되면서 쉽게 優良農地를 保全할 수 있다.

세째, 長期的으로 保存해야 할 農地의 綜合的 整備가 可能해진다. 圈域的 農地保全方式은 保存圈域을 聚落, 道路, 河川, 農業生産基盤등을 綜合的으로 整備될 때 그 實效性이 높아진다. 특히 이러한 綜合的인 整備는 마을이 生産空間이면서 生活空間의 機能을 하고 있기 때문에 靑草한 福祉農村建設을 위해서는 聚落과 耕地를 하나의 開發圈域으로 設定하여 綜合적으로 정비해 나갈 필요성이 있다.

이러한 綜合的인 整備는 國土利用計劃에서 耕地地域, 聚落地域, 開發促進地域으로 分離 指定된 用途地域을 農業地域으로 統合하는 것이 先行되어야 한다. 이러한 統合調整이 이루어지지 않을 경우 農業地域에서의 綜合的인 整備는 不可能하기 때문이다.

네째, 地域特性에 맞는 地域開發이 이루어질 수 있다. 地方自治制가 定着될 경우 地方行政單位에서는 地域의 長期發展計劃을 樹立 推進하게 된다. 이 計劃이 地域特性에 맞고 地域住民의 開發需要를 기초로 한 開發計劃으로 定着, 發展되기 위해서는 무엇보다도 土地利用 특히 農地利用計劃의 樹立이 重要하다. 非農業的으로 利用될 農地와 農業的으로 利用될 農地를 區分하고 그에 따른 具體的인 利用計劃이 樹立되어야 한다.

현재와 같이 農地保全이 筆地 또는 團地中心으로 이루어지고 繼續的인 規制가 強化될 경우 地域特性에 맞는 農地利用計劃의 樹立은 극히 制約받을 수 밖에 없다. 郡單位에서 絕對農地 指定地域을 把握하기란 쉽지 않다. 絕對農地指定 筆地가 數萬筆地가 되고 絕對農地 指定地域도 地域에 따라서는 수없이 分散되어 地形圖上에서 표시도 不可能한 것이 우리의 現實이기 때문이다.

農地의 圈域的 保全方式은 이와같은 既存의 農地保全方式의 短點을 補完함으로써 合理的인 農地利用計劃을 地域特性에 맞게 彈力的으로 樹立할 수 있게 함으로써 效率的인 地域開發을 促進할 수 있다.

2. 農業地域設定 作業體系

가. 理想的 作業體系와 方法

農業地域 設定을 위한 理想的 作業體系를 圖式化하면 <그림 6-2>과 같다. 한편, 作業段階別 具體的인 作業內容을 概念圖로 整理하면 다음과 같다.

<그림 6-2>

理想的 作業體系

段 階 別	作 業 內 容
第 1 段 階	土地利用 類型의 區分
第 2 段 階	農村土地利用의 用途區分
第 3 段 階	農業地域의 設定
第 4 段 階	農業地域의 調整
第 5 段 階	農業地域의 類型區分과 綜合的 開發構想

1) 土地利用 類型의 區分

土地利用 類型區分은 都市的 土地利用과 農村的 土地利用으로 구분하는 것이다. 이 作業은 國土空間을 土地利用 側面에서 都市와 農村土地로 二分化한다는 점 에서 중요한 意味를 갖게 된다.

지금까지 農村地域은 空間的으로 區分된 것이 아니고 <表 6-2>와 같이 人口 概念에 의거 區分되었고 分析機關에 따라 그 概念도 다양하기 때문이다. 또한 都市地域의 概念도 우리가 흔히 使用하는 都市地域과 國土利用計劃에서 보는 都市地域과도 차이가 있기 때문이다. 우리가 흔히 쓰고 있는 都市地域은 行政區域上 市나 邑을 意味하게 되나 國土利用計劃에서 보는 都市地域은 都市計劃이 樹立되었거나 樹立되어야 할 地域을 의미하고 있다.

즉 國土利用計劃上的 都市地域은 市와 邑 뿐만 아니라 面所在地에도 존재하게 되어 우리가 흔히 概念化하고 있는 都市地域의 概念과 많은 차이가 있다.

따라서 農業地域을 設定하는데 있어서 첫번째 作業은 土地利用 觀點에서 都市的 土地利用과 農村的 土地利用을 類型化시킬 必要가 있다. 土地利用類型은 <그림 6-4>와 같이 都市計劃이 樹立되어 있는 地域이나 樹立되어야 할 地域, 다시 말

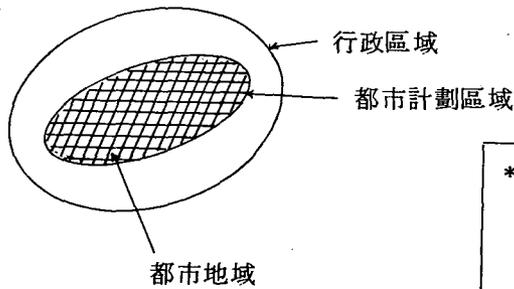
하면 都市計劃區域을 都市의 土地利用의 對象으로 보고 都市計劃區域 以外의 地域은 農村的 土地利用의 對象으로 區分하는 것이다.

<表 6-2> 人口概念에 의한 都市地域 分類

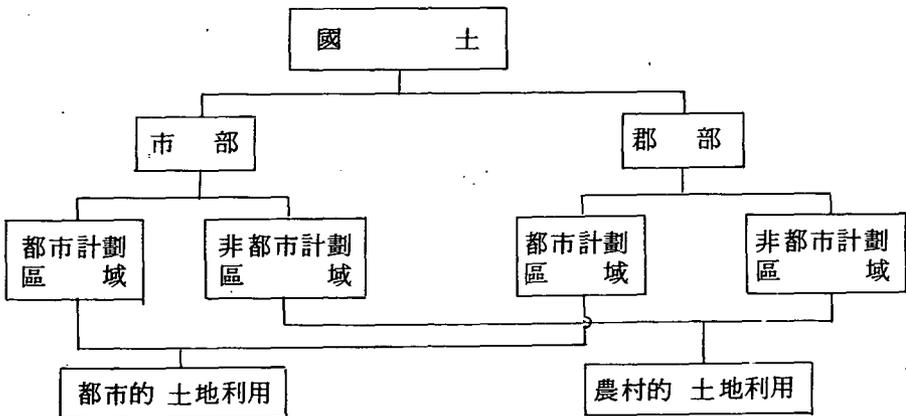
區 分	市		邑		面
	10萬以上	10萬以下	2萬以上	2萬以下	
國土開發研究院	都市地域			農村地域	
內 務 部	都市地域				農村地域
人口保健研究院	都市地域			農村地域	
經 濟 企 劃 院 ¹⁾	都市地域	農村地域			

1) 農家所得源 開發促進法에서의 區分基準임.

<그림 6-3> 國土利用計劃의 都市地域 分類



<그림 6-4> 土地利用類型의 區分



2) 農村的 土地利用의 用途 區分

農村的 土地利用 類型의 區分은 農村土地의 機能에 따라 그 用途를 指定 分類하는 것이다.

農村土地의 機能은 ① 農業的 機能, ② 工業的 機能, ③ 文化保存 및 休養地 機能 ④ 山林的 機能의 4 가지로 크게 區分될 수 있다.

- ① 農業的 機能 : 農畜產業을 위한 土地
- ② 工業的 機能 : 工業用地用 土地
- ③ 文化保存 및 休養地 機能 : 史蹟地, 公園, 觀光地
- ④ 山林的 機能 : 山林生產을 위한 土地

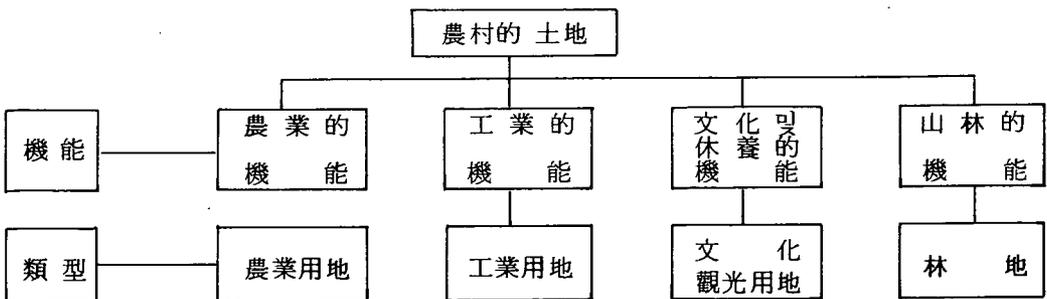
따라서 農業地域을 設定하기 위한 두번째 作業은 現在의 土地利用과 既存開發計劃을 고려하여 農村土地를 그 機能에 따라 現行 用途를 分類하는 作業이다.

<그림 6 - 5> 定住體系에 따른 農村的 土地利用의 分類

市 部	市	都市的 土地利用 (都市計劃區域)	農村的 土地利用
郡 部	邑		
	面 (I)		
	面 (II)		農村的 土地利用
	面 (III) 마을		

- * 面(I)은 所在地 人口가 1,000 名以上으로 周邊마을의 서비스 機能이 큰 이른바 中心性이 큰 面所在地임.
- * 面(II)는 所在地 人口規模가 적으나 地域開發 與件上 都市計劃區域으로 指定이 不可避한 面所在地
- * 面(III)은 所在地 人口規模가 一般 마을수준이고 行政的인 서비스 機能만을 하고 10 年이내에 面所在地 人口의 급격한 增加 展望이 없는 面所在地

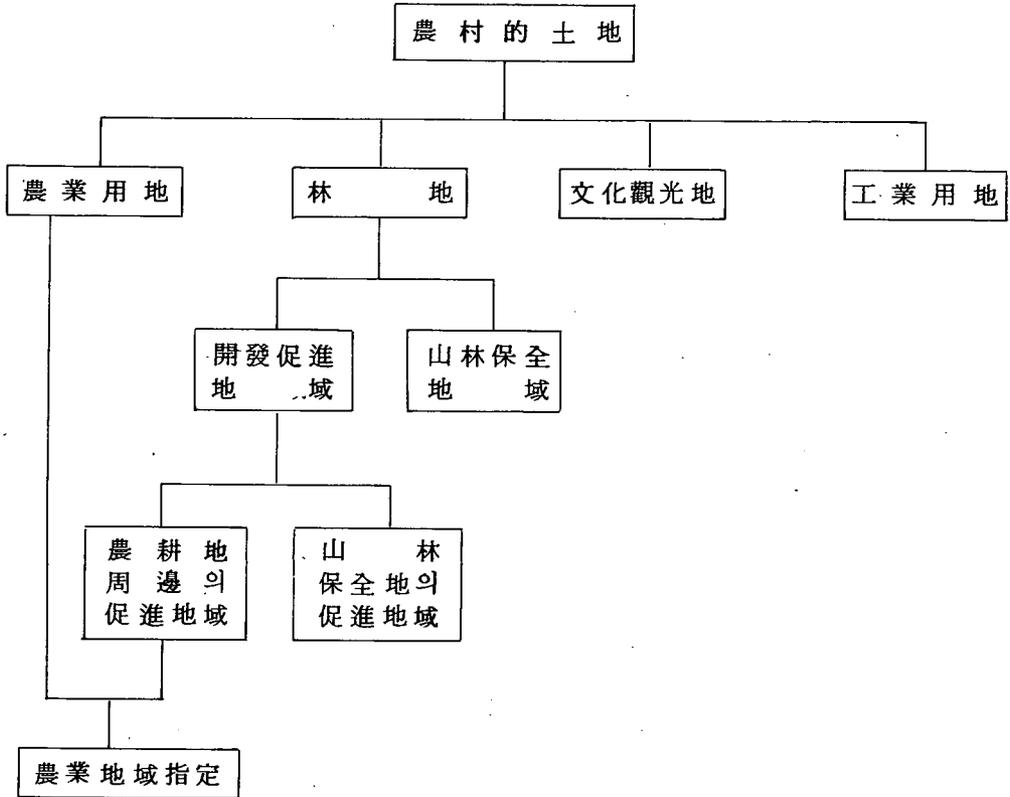
<그림 6 - 6> 農村土地利用의 類型 區分



3) 農業地域의 設定

農業地域의 設定은 2段階 作業結果를 기초로 하여 設定한다. 즉, <그림 6-7>과 같이 現在의 農業用地와 林野 가운데 논, 밭에 隣接되어 있는 開發促進地域을 農業地域으로 設定한다.

<그림 6-7> 農業地域의 設定

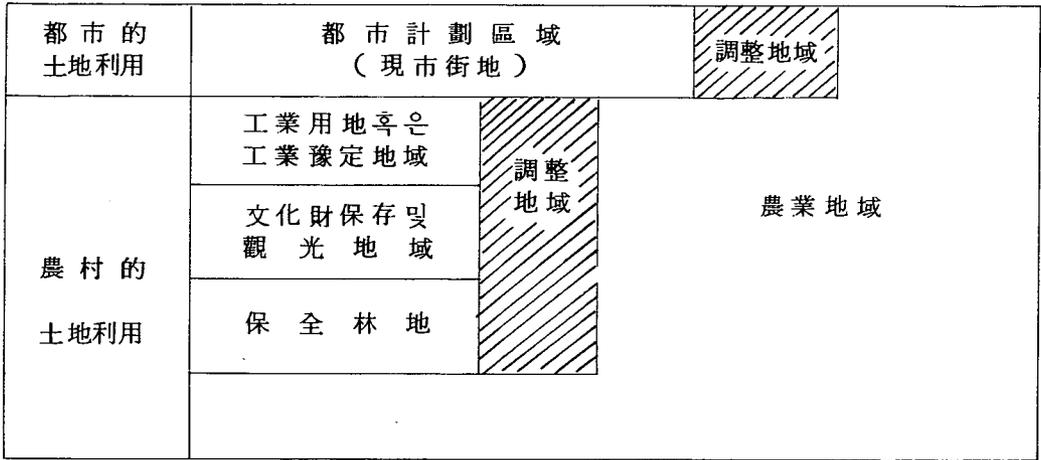


4) 農業地域의 調整

經濟가 發展되면서 農地의 非農業的 轉用은 불가피하게 일어난다. 따라서 農業地域이 장기간에 걸쳐 農業的 機能을 갖게 하기 위하여는 農業地域 가운데 非農業的으로 利用될 農業用地는 他用途로 쉽게 轉用할 수 있는 길을 더놓을 必要가 있다. 왜냐하면 農業用地로 保全하려고 하여도 결국은 他用途로 轉用되는 것이 우리의 現實이기 때문이다.

그러나 이 段階의 作業에서 가장 重要한 問題는 「어떤 指標」에 의해서 「어느 地域」을 他用途地域으로 轉用시켜야 할 것인가 하는 問題가 提起된다. 農業의 인 측면에서는 絶대적으로 保存해야 農地이지만 非農業的인 측면에서 볼때는 絶대적으로 用途轉換이 必要한 農地일 수도 있는 경우가 많기 때문이다.

<그림 6 - 8> 農業地域의 調整概念圖



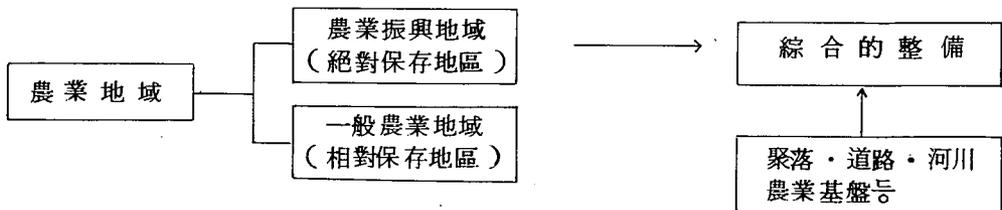
* : 農業地域中 장래 非農業用地로 轉換될 必要가 있는 地域

5) 農業地域의 類型區分과 綜合的 整備

이 段階에서는 調整地域을 除外한 農業地域 가운데 絶대적으로 保存해야 할 地域과 相對적으로 保存할 地域으로 區分하고 絶대적으로 保存해야 할 地域에 대해서 段階적으로 綜合的인 整備方案을 모색하는 作業이 이루어져야 한다.

調整地域을 除外한 農業地域이라 할지라도 모든 地域을 保存側面에서만 檢討할 경우 地域特性에 맞는 非農業開發을 制約함으로써 地域經濟를 活性化시키는데 어려움이 따르기 때문이다.

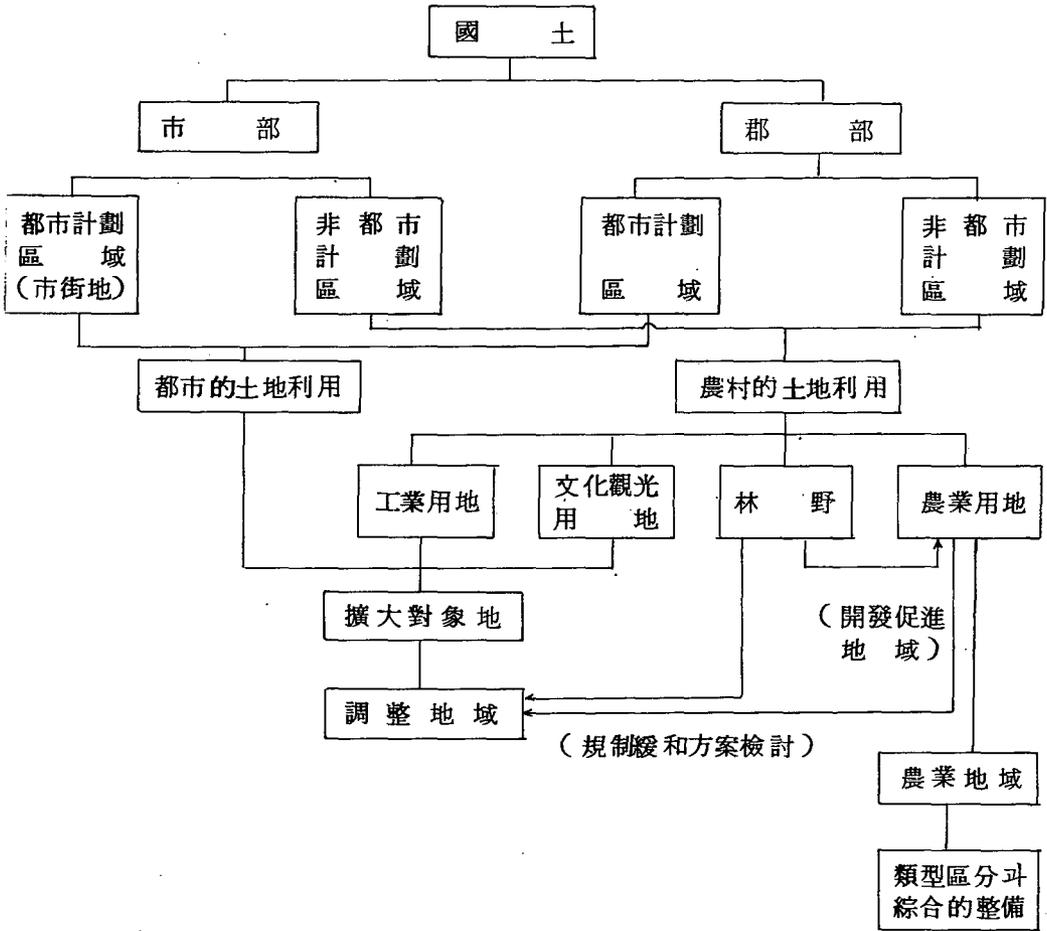
<그림 6 - 9> 農業地域의 類型區分과 綜合的 開發方向



6) 作業體系의 要約

이상에서 檢討한 理想的 作業體系를 綜合하면 <그림 6-10>과 같다.

<그림 6-10> 農業地域 設定을 위한 作業體系의 要約



나. 本 研究의 作業體系

앞에서 檢討한 5段階의 作業 가운데 第1,2段階는 現地調査를 통하여 圖上에서 쉽게 作業이 可能하고 第5段階 作業은 第4段階의 作業이 確定된 後에 可能한 作業이다.

따라서 本研究에서 農業地域의 設定과 關聯하여 가장 重要한 作業인 第4段階 作業, 즉 農業地域의 調整을 어떻게 할 것인가 하는 問題를 重點的으로 事例地域

을 중심으로 檢討하기로 한다.

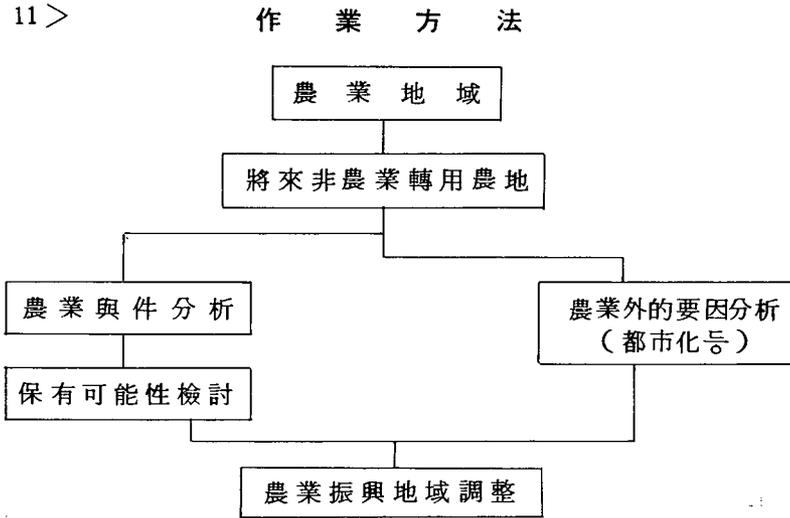
調整地域을 除外한 農業地域의 設定은 絶對保存地區로 할 것이나 相對保存地區로 할 것이나 하는 問題가 多角的으로 檢討되어야 하고 圈域의 設定은 調整地域 問題만 解決되면 自動적으로 劃定할 수 있기 때문이다.

3. 農業地域의 調整方法과 問題點

가. 作業方法

農業地域內에서 將來 非農業轉用農地를 調整하는 作業은 먼저 農業的인 측면에서 保存可能性을 면밀하게 檢討한 後 都市化等 農業外的인 要因을 고려하여 調整되어야 한다. 이는 食糧이 武器化되고 있는 과거의 經驗을 基礎로 할때 國民 食品의 安定的인 供給을 위해서는 優良農地는 優先적으로 保存해야 하는 것이 우리의 現實이기 때문이다.

<그림 6 - 11>



나. 指標의 選定

1) 適用可能指標의 檢討

農業地域의 設定과 調整을 위하여는 區域을 劃定할 수 있는 指標가 選定되어야 한다. 指標는 農業的인 指標와 都市化의 指標가 利用되고 있다.

<表 6 - 3 >

地 區 分 級 要 因

	要 因	圖面, 資料	要 因 量
農 業 的 地 區 分 級 要 因	農 家 構 成	農 業 聚 落 카-드	農業本業農家率, 經營耕地 1 ha以上 農家率, 經營耕地 0.5 ha未滿 農家率, 農產物販賣金額 100萬圓以上 農家率, 農產物販賣金額 30萬圓未滿農家率, 第2種 兼業農家率, 畜產業農家率, 施設園藝農家率
	農 業 就 業 人 口	"	農業就業人口 男子 29歲以下比率, 農業就業人口 65歲以上比率, 後繼 農業專從農家率
	農 家 規 模	"	戶當 經營耕地面積, 戶當 農產物販賣金額, 耕地利用率
	農 業 經 營 安 定 性	"	農家數增減率, 耕地面積增減率, 農業就業人口增減率
	土 壤 生 產 性 ¹⁾	土 壤 生 產 性 分 級 圖	等級別 퍼센트
	農 用 地 規 模	農 業 聚 落 카-드 等	畝率, 樹園地率
	基 盤 整 備 · 施 設 狀 況	基 盤 整 備 狀 況 圖	圍裝整備 完了 面積率
都 市 的 地 區 分 級 要 因	聚 落 安 全 性	自然條件圖	常習洪水地帶面積率, 軟弱地盤地帶面積率
	人 口 密 度	現 地 資 料	人口密度
	宅 地 率	土 地 利 用 現 況 圖	住宅用地面積率, 工場用地面積率
	耕 地 面 積 增 減 率	農 業 聚 落 카-드 等	耕地面積增減率 ²⁾
	國 民 學 校 等 數	生 活 關 聯 施 設 狀 況 圖	國民學校, 幼稚園 및 保育院數
	日 常 購 買 品 店 舖 數	"	日常購買品店舖數
	鐵 道 驛 · 버 스 정 거 장 數	"	鐵道驛 · 버스정거장수
	幹 線 · 準 幹 線 道 路 率	"	幹線 · 準幹線道路의 延長
	都 市 的 開 發 區 域 面 積 率	基 盤 整 備 狀 況 圖	都市的 開發區域 面積率
	下 水 道 處 理 區 域 面 積 率	"	下水道處理區域 面積率

註 1) 畝 및 田地土壤生產 可能性分級圖에 있어서의 土壤生產可能性을 가르킨다.

2) 宅地化의 變動要因으로서 생각한다.

日本の 경우 既存의 農業地域의 設定이 단순한 線긋기 작업에 불과하기 때문에 統計的 要因分析에 의한 지표가 개발되어야 한다는 전제하에 <表 6-3>과 같이 農業的 地區分級要因과 都市的 地區分級要因으로 구분해 지표를 選定하고있다. 또한 農業的 地區分級要因은 <表 6-4>과 같이 25個 指標를 선정하여 구체화 시키고 있다.

한편 우리나라의 경우 都市化指標는 地理學에서 郊外地域(農村의 都市化 程度가 높은 地域) 區分指標로 다음과 같은 指標를 適用하여 3가지 基準 가운데 2가지 條件을 充足시키면 郊外地域으로 設定하고 있다.(권용우, 1986, p 55)

- ① 非農業 從事者率이 50% 이상인 地域
- ② 人口密度가 200인 / km²以上인 地域
- ③ 지난 10年의 期間中 人口增加率이 10%以上인 地域

<表 6-4> 農業的分級要因

要因 番號	要 因 名	要因 番號	要 因 名
1	戶當 經營耕地面積	12	第 2 種兼業農家率
2	戶當 農產物販賣金額	13	畜產農家率
3	耕地利用率	14	施設園藝農家率
4	農家數增減率(1975 / 1970)	15	農業就業人口 29歲以下比率
5	耕地面積增減率(1975 / 1970)	16	農業就業人口 65歲以上比率
6	農業就業人口增減率 (1975 / 1970)	17	後繼 農業專從農家率
7	農業本業農家率	18	畝率
8	經營耕地 1 ha以上 農家率	19	樹園地率
9	經營耕地 0.5 ha未滿 農家率	20	圃場整備區域面積率
10	農產物 販賣金額 100 萬圓以上 農家率	21	土壤生產性Ⅰ等級面積率
11	農產物 販賣金額 30 萬圓未滿 農家率	22	土壤生產性Ⅱ等級面積率
		23	土壤生產性Ⅲ等級面積率
		24	土壤生產性Ⅳ等級面積率
		25	土壤生產性無指定面積率

<表 6 - 5 >

農用地分級要因

分級要因	Category	Category 의 內容
農用地率	1	5%未滿
	2	5~49%
	3	50~94%
	4	95%以上
宅地率*	1	5%未滿
	2	5~49%
	3	50~94%
	4	95%以上
土地利用混在度	1	混在
	2	若干混在
	3	均質, 分離
農用地規模	1	孤立
	2	一部連續
	3	周圍連續
道路密度**	1	200 m 以下
	2	200 ~ 500 m 以下
	3	500 ~ 1 km 以下
	4	1 km 超過
水路密度**	1	200 m 以下
	2	200 ~ 500 m 以下
	3	500 ~ 1 km 以下
	4	1 km 超過
區劃形狀	1	小·不整形
	2	大略整形
地形區分***	1	I
	2	II
	3	III
	4	IV

* : 住宅, 公共用地, 工場, 業務用地, 停車場

** : ha當 延長

*** : Category 化는 親用 (1981) 에서

I : 中位段丘平坦面 B·C, 下位段丘, 沖積低地

II : 上位段丘凸凹, 平坦面 B·C, 中位段丘平坦面 A

III : 上位段丘凸, 丘段級斜面

IV : 丘段斜面, 人工改變地

2) 本 研究의 指標選定

앞에서 檢討한 指標는 統計的 모델에 의거 要因分析을 위한 指標이고 地域單位에서 구하기 힘든 統計도 있다. 그리고 農業地域 指定이나 調整作業은 一線 行政機關에서 主導해야 하기 때문에 달관적으로 區分이 可能한 指標만을 選定해야 하는 어려움도 따르게 된다.

本 研究에서도 適用指標는 農業의 指標와 都市化指標로 區分하고 各各에서 指標를 選定하였다.

農業的 指標는 ① 傾斜度, ② 有效土深, ③ 表土의 자갈 含量, ④ 農業生産力, ⑤ 團地化程度, ⑥ 農業基盤整備 可能性 등이 考慮되었다. 그러나 6 個의 指標를 同時에 綜合利用하기에는 어려움이 있다. 따라서 本 研究에서는 ① ~ ④ 까지의 指標는 <表 6 - 6>에서 보는 바와 같이 農村振興廳의 精密土壤圖에 地目別로(논, 밭, 果樹桑田, 草地, 林野) 綜合된 適性等級이 全國의으로 1 / 25,000 圖面에 正確히 표시되었기 때문에 地目別 適性等級으로 代替하고 3 가지 指標, 즉 ① 精密土壤도에 의한 地目別 適性等級, ② 團地化 程度, ③ 農業基盤造成可能性(이미 整備된 地域과 整備possible한 地域)을 適用하였다.

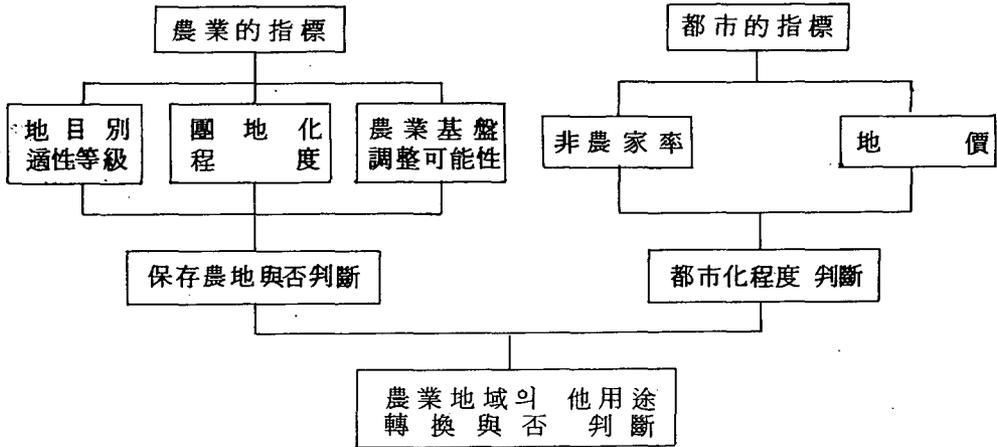
都市化指標는 非農家率(非農業就業者率을 代替)과 地價를 考慮하였다.

本 研究에서 適用指標를 圖式化하면 <그림 6 - 12>과 같다.

<表 6 - 6> 精密土壤圖에 의한 地目別 適性等級分類와 內容(논例示)

等級	定 意	適 用 指 標 와 內 容			
		浸蝕程度	有效土深	자갈含量	傾 斜 度
I 級地	生産力 높음.	없 거 나 약간있음.	100cm이상	없 거 나 약간있음.	2%이하
II 級地	生産力 普通	"	100 ~ 50	"	2 ~ 7%
III 級地	生産力 낮음.	있 음	50 ~ 20	있 음	7 ~ 15
IV 級地	生産力 매우 낮음.	있 음	50 ~ 20	많 음	15 ~ 30

1) 地目에 따라 指標의 分類基準은 다름.

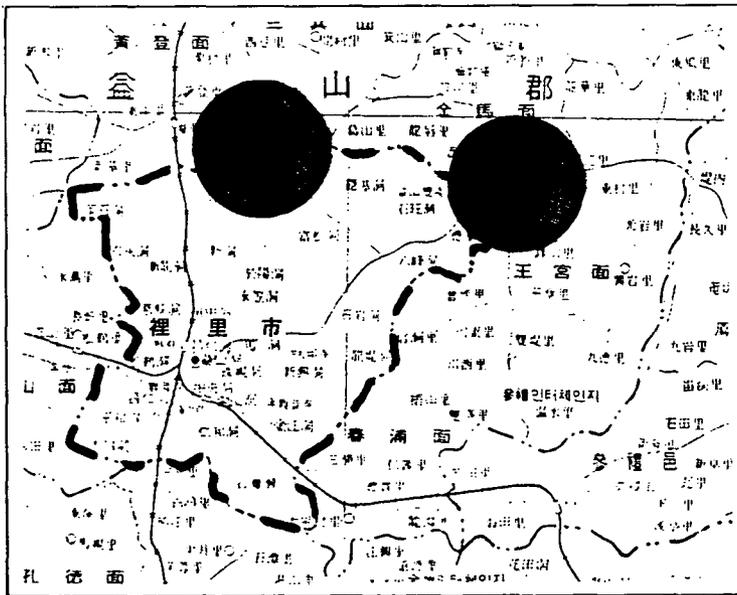


다. 選定指標의 檢證 : 2個地區 事例研究

앞에서 選定한 指標가 과연 現實的으로 適用이 可能한가를 判斷하기 위하여 2個 地區를 選定하여 檢討하였다.

2個 事例地區는 <그림 6 - 13 >과 같다. 「事例Ⅰ」地區는 裡里市에 있으면서 도 전형적인 農業地域의 性格을 띄고 있는 反面에 「事例Ⅱ」地區는 裡里市와 隣接되어 있는 地域으로 1988年 봄에 土地投機가 급격히 進行된 地域이다.

事例研究地域 位置圖



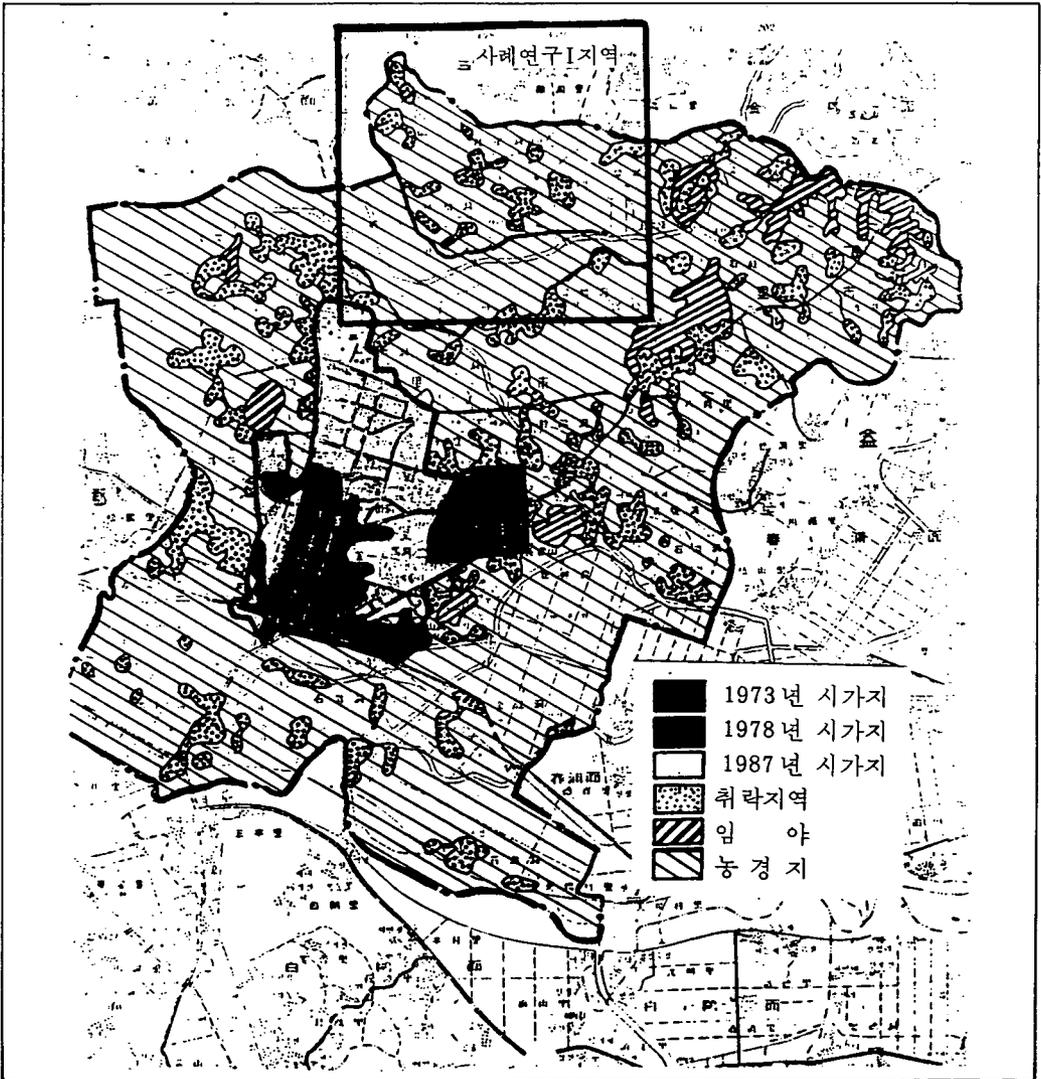
事例研究 I

1) 地區概要

이 地區는 裡里市에 있으면서도 規模가 큰 林相平野가 가로 놓여 있기 때문에 都市再整備때마다 都市計劃區域에서 除外되고 있기 때문에 裡里市에 있으면서도 都市의 影響을 전혀 받지 못하고 있는 奧地農村地域에 속하고 있다.

<그림 6 - 14>

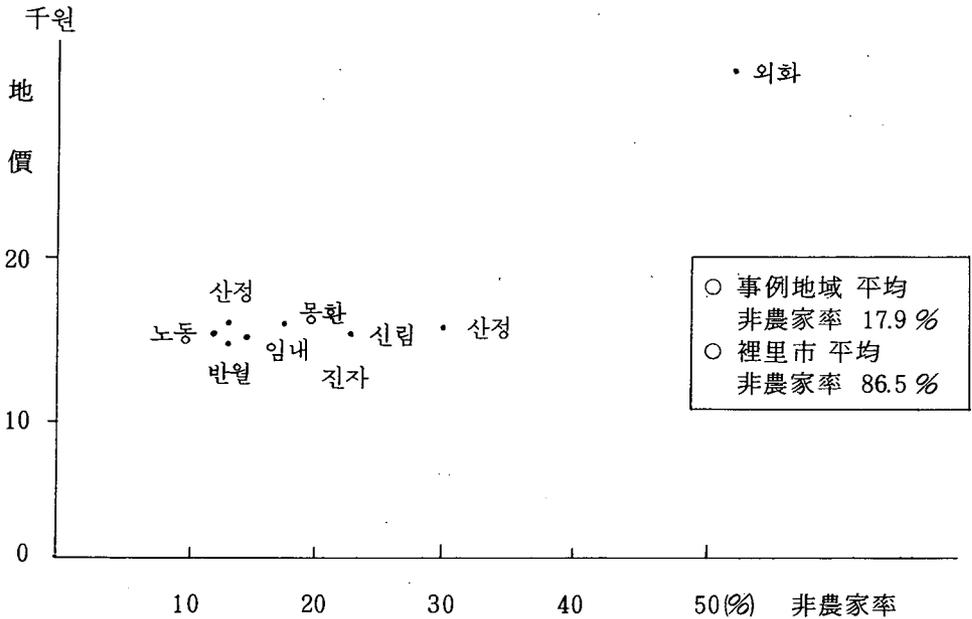
事例研究 I 地域의 位置圖

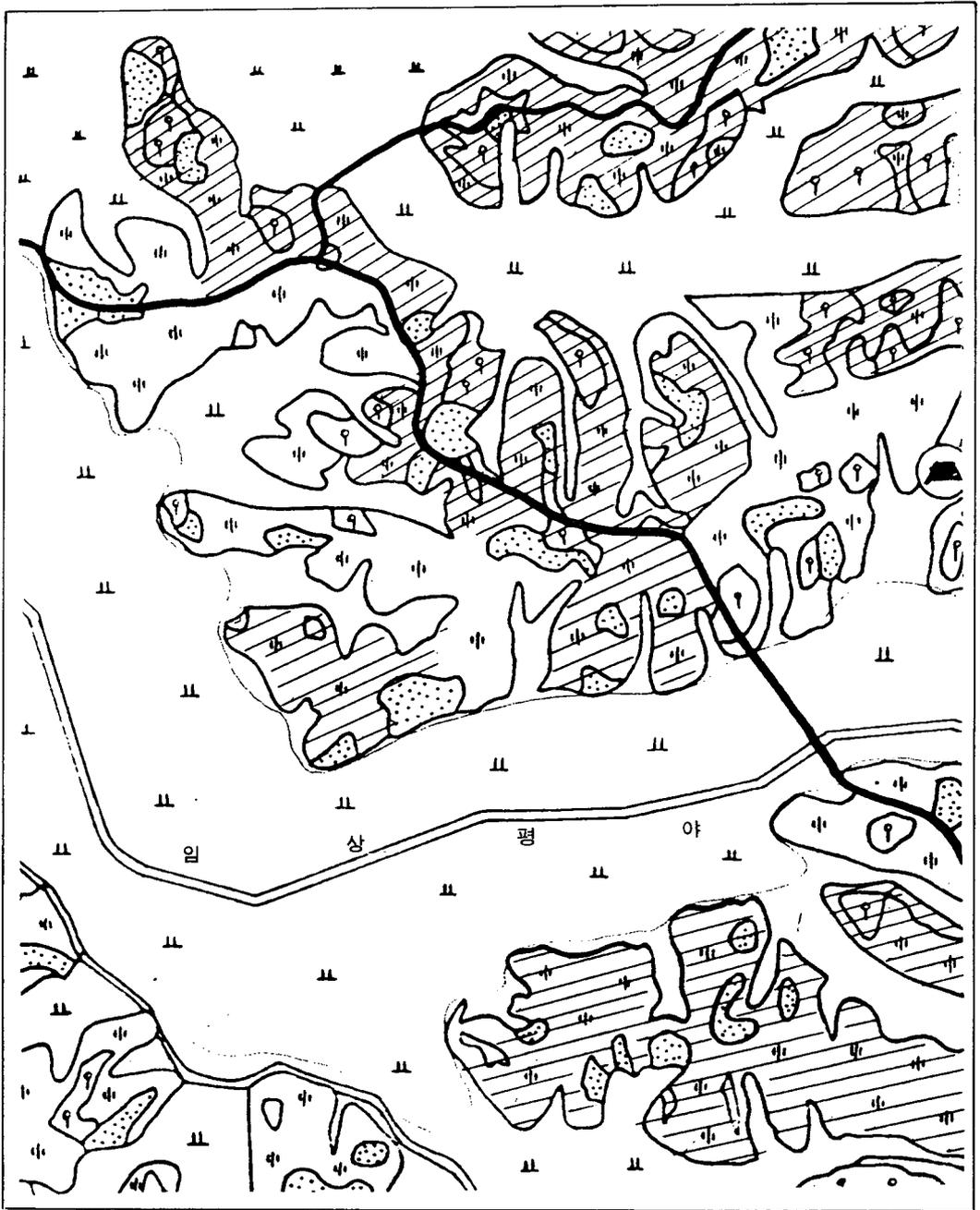


이 地區는 <그림 6 - 14 >에서 보는 바와 같이 林野는 極히 적고 傾斜가 15% 以下の 논과 밭이 團地化되어 있다.

非農家率과 地價를 보면 <그림 6 - 15 >과 같이 裡里市에 位置하고 있으면서도 奧地農村과 큰 差異가 없음을 알 수 없다. 非農家率은 마을에 따라 약간 差異가 있으나 事例地域 平均 非農家率은 17.9%로 裡里市 平均非農家率 86.5%보다 월등히 적다. 地價는 15,000 ~ 16,000 원 水準이며 논과 밭간의 地價差異도 거의 없는 地域이다.

<그림 6 - 15 > 事例研究地域 非農家率과 平均地價





범례  취락  경지정리지구  경사도 7~15%

2) 指標에 의한 調整可能性 檢討

가) 農業的 指標에 의한 調整

事例研究地域의 農業地域의 調整可能性을 農業的 指標에 依據 檢討한 것이 <그림 6-17>이다.

- ① 이 지구는 대단위 임상평야가 水利畚이기 때문에 耕地整理가 이미 完了 되었다. 임상평야이외의 農地는 경사 15%以下의 低丘陵平野이며 地下水가 豊富하여 논이나 밭에는 큰 물걱정은 없다.
- ② 地目別 適性等級은 2級地가 大部分이고 밭의 一部分이 3級地가 分布되어 있어 대부분 絶對農地로 指定되어 있다.
- ③ 以上の 分析結果를 基礎로 할 때 이 지구는 農業的인 立場에서 볼 때는 優良農地이며 絶對的으로 保全되어야 할 農地라 할 수 있다.

<그림 6-17>

地目別 適性等級 區分



범례 2급지 : 2급지 3급지 : 3급지 취락 : 취락

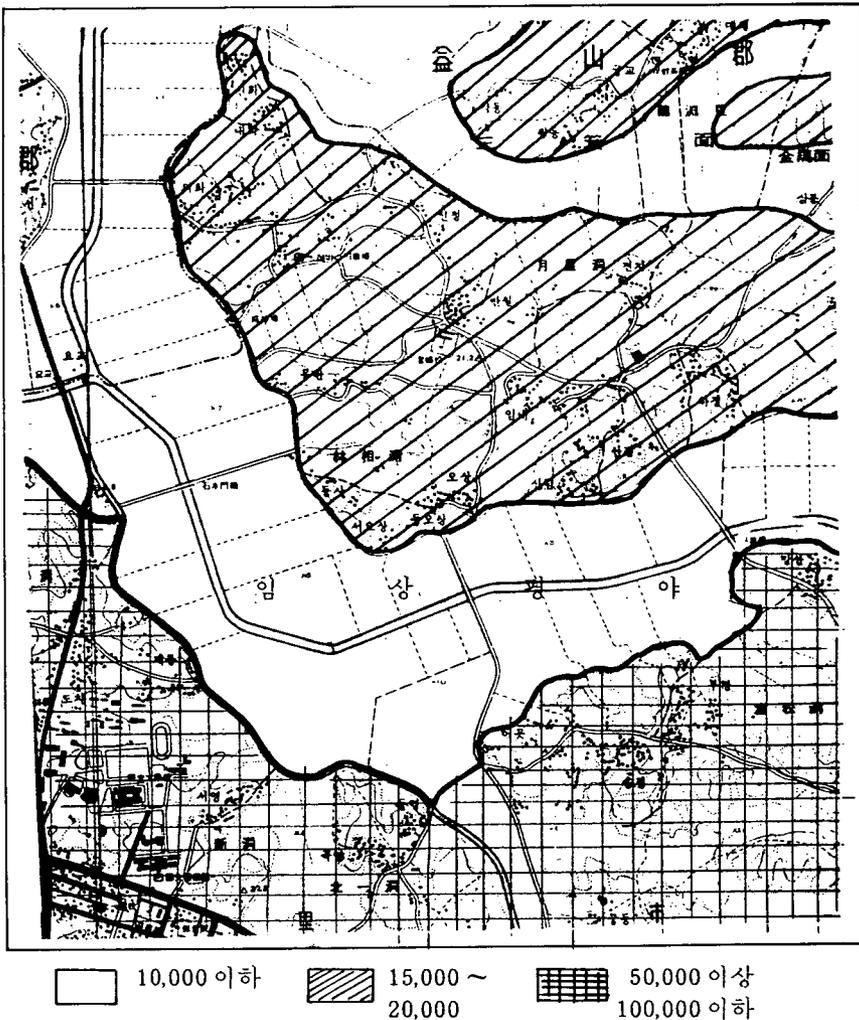
나) 都市化 指標에 의한 調整

<그림 6 - 15>에서 보는 바와 같이 이 지구는 裡里市에 位置하고 있으면서도 地區平均 非農家率은 18%로 典型的인 農村의 範域을 벗어나지 못하고 있다.

또한 이 지구의 地價는 <그림 6 - 18>에서 보는 바와 같이 裡里市 都市計劃과의 距離에 따라 차이를 보이고 있으나 임상평야 南部地域은 坪當 50,000 원 ~ 100,000 원 이 呼價되고 있다. 그러나 임상평야와 그 北部地域의 農地는 坪當 15,000 ~ 20,000 원 線을 넘지 못하고 있어 一般農村의 地價와 큰 차이가 없다.

<그림 6 - 18 >

地 價 等 曲 線



다) 綜合評價

이 지구는 農業的 指標나 都市化 指標를 綜合하여 볼 때 農業地域으로 指定하는 것이 바람직하다.

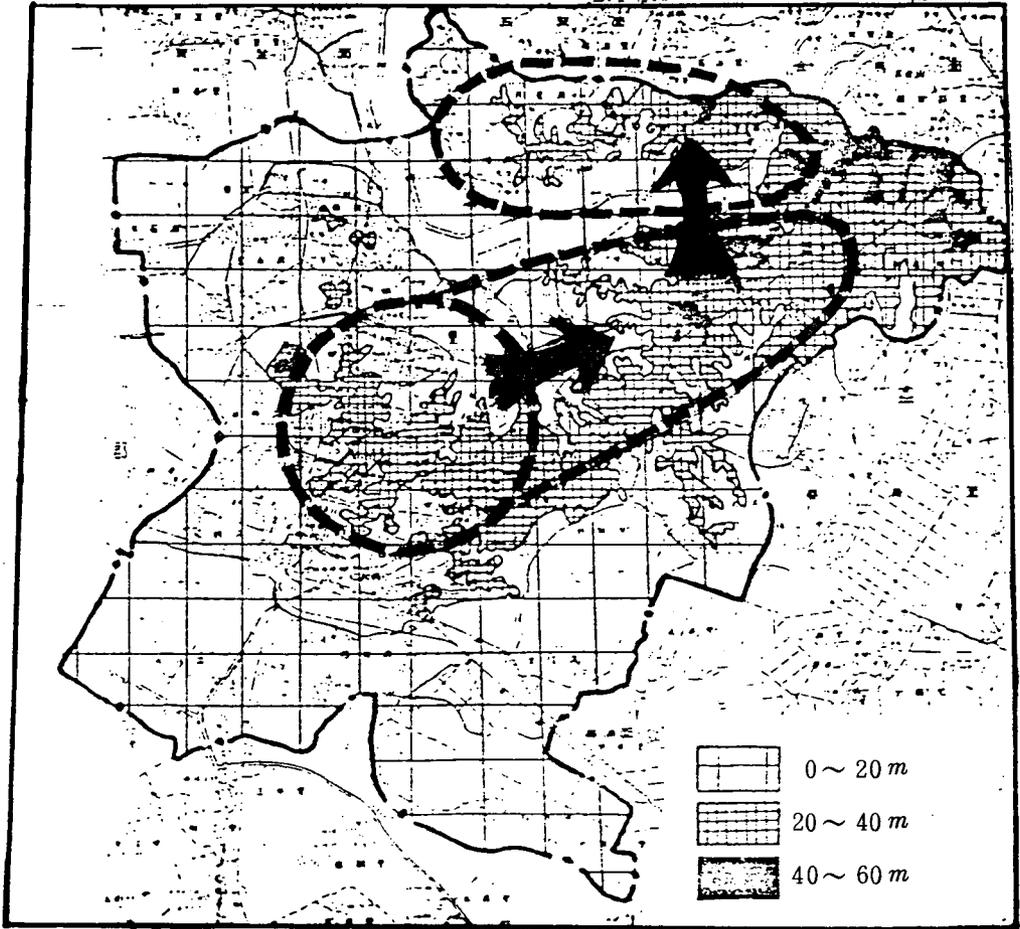
그러나 長期的으로 裡里都市 發展을 고려하여 보면 農業的으로 保全하는데는 限界가 있는 地域이기도 하다.

裡里市는 <그림 6 - 14 >에서 보는 바와 같이 大規模 임상평야가 絶對農地로 指定되었기 때문에 지난 20 餘年동안 이 地域이 都市計劃區域에 包含되는데는 制約要因이 컸다. 따라서 裡里都市는 自然히 裡里市 東部方向인 북일과 팔봉方向으로 擴大되어 왔다. 이러한 裡里市의 擴大는 裡里市의 擴大를 帶狀形으로 發展시킴으로서 不均衡的 擴大라는 評價도 없지 않으나 북일이나 팔봉地域이 丘陵野山地帶였다는 點에서 土地利用 側面에서는 바람직하였다는 見解도 많다.

2000 年代를 展望할 때 西海岸時代가 도래하면서 群山에 産業基地가 建設되고 42,000 ha의 새만금干拓事業(金堤, 扶安郡 一圓)이 이루어지고 裡里에 100 萬坪規模의 第 2 工團이 造成될 境遇 裡里市의 都市計劃區域은 再調整될 必要性이 提起된다. 이 境遇 裡里市의 都市計劃區域을 팔봉과 隣接한 금마쪽으로 擴大하여 갈 것인가 그렇지 않으면 임상평야地域으로 擴大하여 갈 것인가 하는 問題가 提起되게 된다.

2000 年代의 裡里都市의 바람직한 擴大發展方向은 裡里市의 均衡發展이라는 觀點에서 볼 때 農業的으로 保全價値는 크다고 할지라도 裡里市民의 輿論이나 地方行政機關의 立場에서 볼 때는 임상평야 方向으로 뻗어 나가지 않을 수 없을 것으로 보인다. 다시 말하면 農業的인 側面에서 아무리 임상평야지역을 保存하려고 規制한다고 할지라도 結局은 都市計劃區域으로 包含시키게 된다는 事實이다.

이렇게 보았을 때 이 地區는 農業的인 側面에서는 꼭 保存해야 할 地域이나 都市發展이라는 側面을 考慮할 때는 都市地域으로 包含하여 農地規制를 緩和해야 하는 地域이라고 結論내릴 수 있다.



事例研究 II

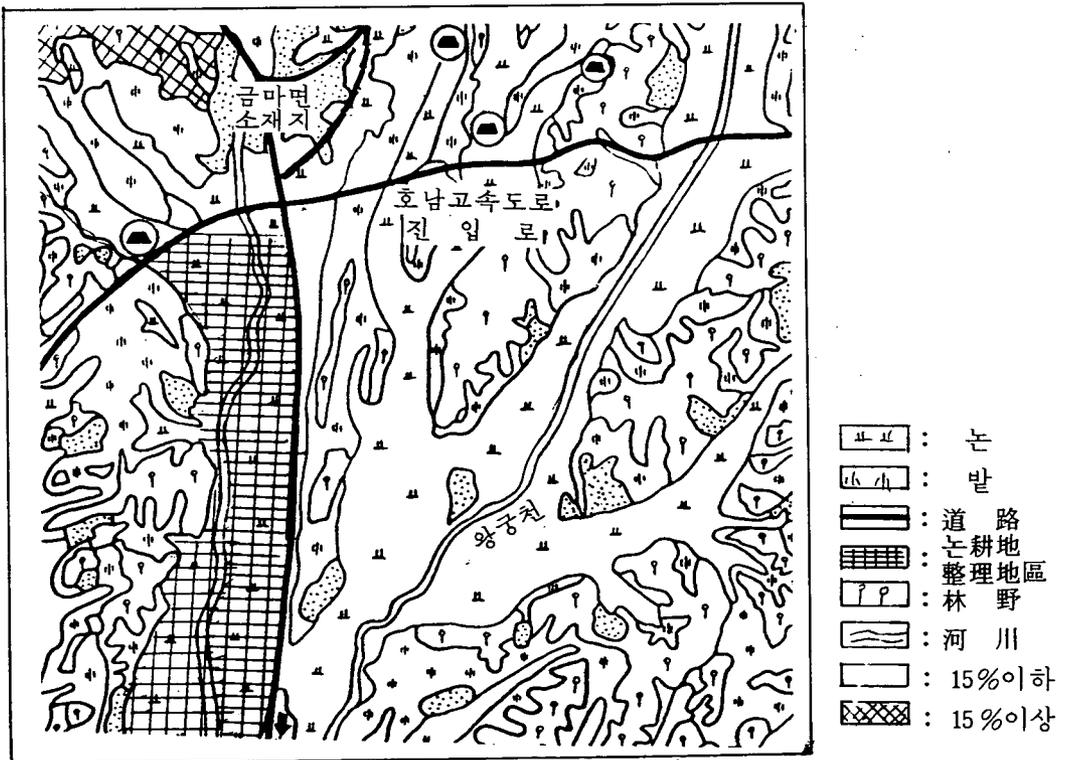
1) 地區概要

이 地區는 裡里市와 境界地域에 있으면서 금마면 所在地와 隣接되어 있는 地域이다. 湖南高速道路 裡里 進入路가 貫通하고 있고 全州-論山間 1級國道가 지나고 있다.

이 地區는 금마우회도로 開發計劃이 1988 年에 確定告示되고 西海岸開發과 함께 금마면소재지 一圓이 裡里市에 編入될 것이라는 루머가 퍼지면서 1988 年 여름부터 土地投機가 일어났던 地域이기도 하다.

특히 이 地域이 土地投機對象이 된 것은 耕地整理地區만이 絶對農地로 指定되어 있고 其他地域은 相對農地이고 대부분 경사가 완만한 非山非野地帶라는 事實도 重要한 原因의 하나였다고 할 수 있다. (<그림 6-20>參照)

<그림 6-20> 「事例研究 II」 地域의 概況



이 地區의 農事는 대부분 金마면 所在地와 裡里市 淸洞 住民에 依하여 耕作되고 있기 때문에 이 地區의 非農家率은 平均 60%로 매우 높다.

2) 指標에 의한 調整可能性 檢討

가) 農業的 指標에 의한 調整

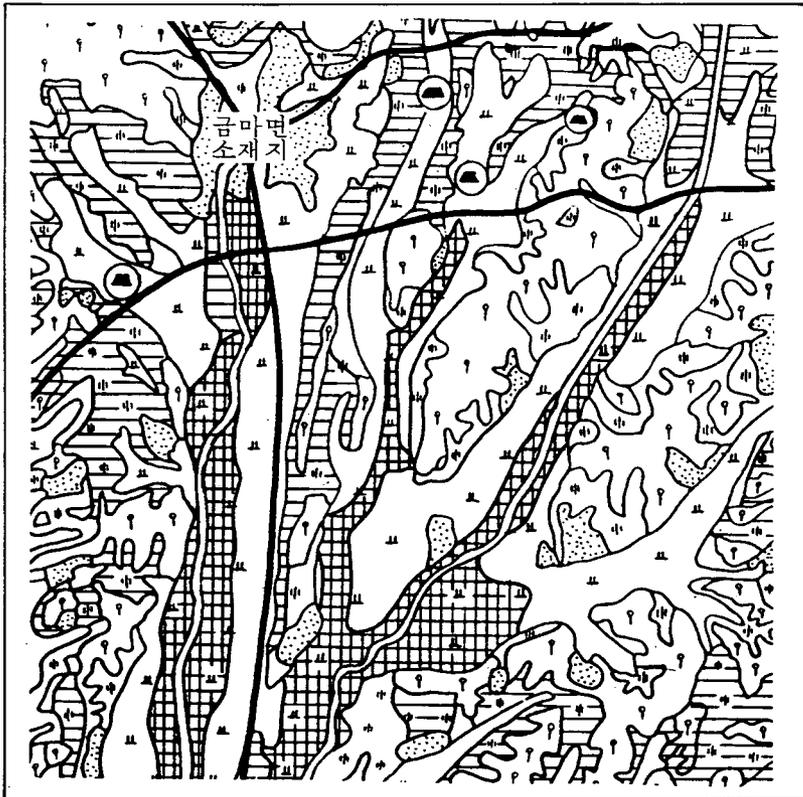
이 地區의 農地와 林野의 대부분은 <그림 6-21>과 같이 2級地와 3級地로 되어 있으며 밭의 一部分이 4級地로 되어 있다.

또한 金마저수지와 연동저수지가 있기 때문에 水利施設은 좋은 편이며 耕地整理可能地區는 모두 耕地整理가 完了되었다.

따라서 農業的인 側面에서 보면 이 地域은 農業的으로 保全되어야 하는 地域이다.

<그림 6-21>

地目別 適性等級 分類



□ : 1,2 級地
 ▨ : 4 級地

▩ : 3 級地
 ◡ : 저수지

나) 都市化 指標에 의한 調整

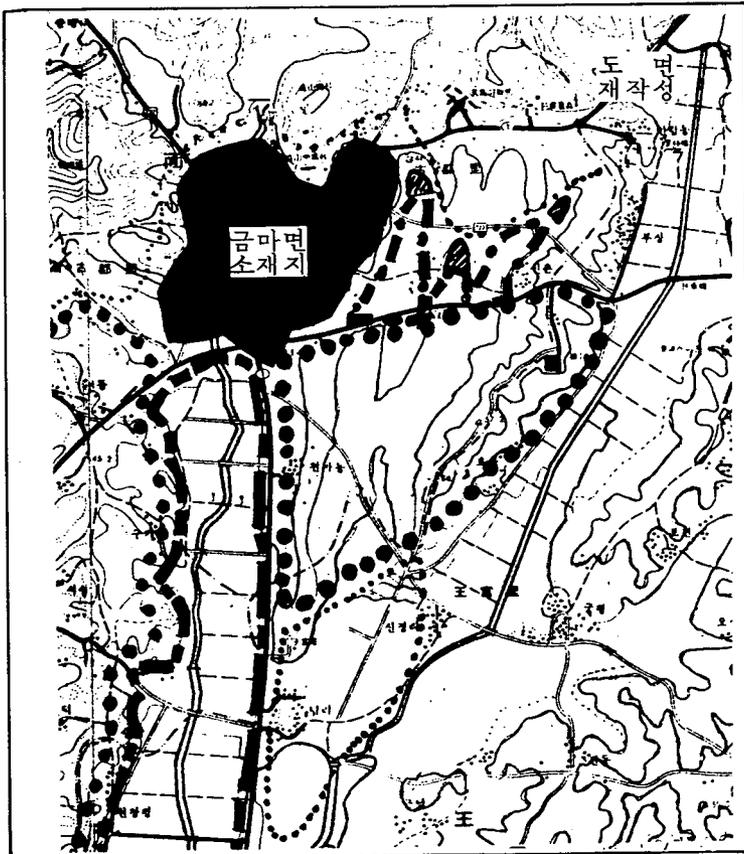
前述한 바와 같이 이 地域의 非農家率은 60%에 이르고 있다.

이 地區의 地價는 <그림 6-22>과 같이 地域與件에 따라 많은 차이를 보이고 있다.

絶對農地로 指定된 耕地整理地區의 坪當地價는 15,000 원 線으로 지난 4年동안 거의 地價上昇이 나타나지 않고 있다. 그러나 그 周邊地域의 地價는 1988年의 土地投機에 따라 急激한 地價上昇으로 1988年 去來地價를 最低 50,000 원에서 最高 200,000 萬원에 이르고 있다.

이러한 現象은 農業地域의 設定에 急激한 地價上昇을 어떻게 適用해야 할 것인가 하는 問題도 檢討課題라는 事實을 우리에게 示唆해 주고 있다.

<그림 6-22> 地價等曲線



- 凡例
- 절대농지
12,000 ~
15,000
 - ○ ○ ○

50,000 ~
100,000
 - ● ● ●

100,000 ~
200,000
 - 면소재지지역
200,000 이상

다) 綜合評價

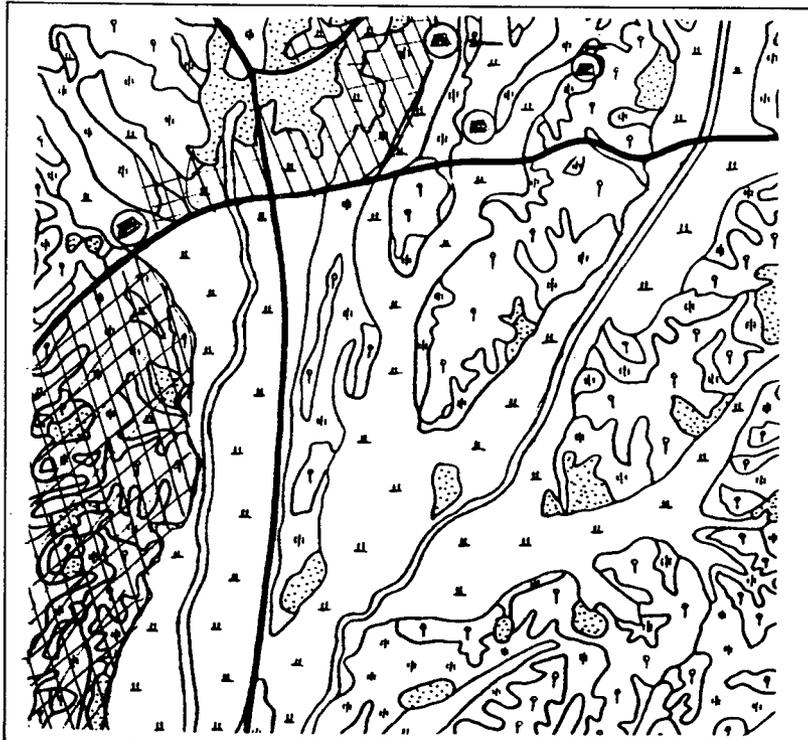
이 地區는 裡里市 境界地域과 금마면 所在地와 隣接되어 있다는 事實을 考慮할 때 地域特性을 考慮하여 農業地域의 調整이 必要한 地域이다.

이 地區의 農業地域의 調整結果를 概念圖로 整理한 것이 <그림 6-23>이다.

- ① 金마면 所在地 周邊의 農地는 앞으로 金마면 所在地의 擴大를 考慮하여 市街化 豫定地로 設定한다. 金마면에는 百濟時代에 建立된 米祿寺止가 復元되고 있고 復元事業이 完了되면 이 地域을 大單位 史蹟觀光地로 開發할 計劃으로 있다. 따라서 金마면 所在地는 앞으로 繼續 擴大될 展望이 기 때문이다.
- ② 또한 裡里市 都市計劃區域에 包含되어 있는 地域은 市街化 豫定地로 包含시킨다.
- ③ 其他地域은 急激한 地價上昇이 일어나고 있다고 하더라도 農業地域으로 設定 一定期間까지는 農地를 保全하도록 한다.

<그림 6-23 >

農業地域의 調整



□ : 農業地域

▣ : 農業地域 除外地域

라. 調整地域의 設定과 問題點

農業地域內에서 市街化豫定地等 非農業的으로 利用될 可能性이 높은 農地는 「調整地域」으로 설정, 農地轉用規制를 段階的으로 완화하자는 見解가 많다. 國土의 均衡發展이나 地域特性에 맞는 地域開發을 促進하기 위하여서는 非農業用地와 農業用地間에 相衝이 일어나는 農地는 規制를 強化시키는 것 보다 완화하는 것이 바람직하다.

그러나 이와같은 相衝地域을 어떠한 방식으로 완화시켜 줄 것인가 하는 것이 重要한 課題가 된다. 一般的으로 都市計劃區域에 農地가 包含되어 市街化區域으로 用途가 轉換되면 不動產投機붐이 불고 따라서 地價가 급격히 上昇하게 된다. 都市 周邊에 있는 農地의 대부분은 우리나라 都市가 대부분 平垣地에 立地하고 있기 때문에 農地의 대부분도 優良農地에 속하게 된다. 따라서 이러한 地域을 非農業的인 側面만을 重要時하여 「調整地域」으로 指定하여 農地轉用規制를 완화시킨다는 認識이 一般化될 때 調整地域 역시 不動產投機의 對象이 되고 이로인한 地價의 上昇을 促進시키게 되어 地域開發이나 農業發展에 오히려 制約要因이 될 可能性도 높다.

日本의 經驗을 살펴보면 日本의 境遇 將來 市街化豫定地는 調整地域으로 指定하고 農地轉用規制를 완화시키고 있다. 이 制度는 地域均衡發展에 肯定的인 면도 많았으나 不定的인 면도 많았고 이에 따라 調整地域의 農地轉用規制를 다시 強化시키려는 움직임이 나타나고 있다. 調整地域에 위치하면 地價에 큰 차이가 있게 되기 때문에 土地所有者 또는 開發業者들은 한 筆地라도 많이 調整區域 또는 市街化區域에 包含되기를 希望하고 計劃當局에 壓力을 가하게 된다. 그러나 開發이 반드시 計劃대로 進전되는 것은 아니다. 廣大한 農用地를 蠶食하여 膨脹한 市街化區域은 地價의 급격한 上昇으로 인하여 企業의 開發利益이 적어져 都市의 開發이 안되는 事態가 發生하고 있기 때문이다.

따라서 日本의 地方公共團體에서는 위와 같은 土地의 買占 亂開發을 미연에 防止하기 위하여 土地利用規制를 다시 強化시키는 作業이 進行되고 있다. (山本敏, 1974)

富士官市の 境遇는 「어떻게 든지 土地를 팔고 싶은 사람에게는 5年間の 再買入의 特約에 의한 契約으로 市價의 8할로 農協이 買收하여 5年後에 그 元利金合計만으로 再買入토록 하고 있다. 5年後에 地價上昇分の 追加融資를 받아서 再契約도 認定하고 만일 팔고저 하는 사람은 農協이 買入하여 Pool로 備置하여 농고 經營을 擴大하고 싶은 農家에게 양도하여 業者의 農地購入을 防止하는 制度를 도입하고 있다」

埼玉縣에서는 1974 年에 市街化區域과 調整區域으로 나눈 現在의 線긋기도 原則的으로 당분간 棟結한다고 公式的으로 宣言함과 同時에 이것과 併行하여 調整區域內的 農業振興地域制度의 適用方針을 明白히 하여 轉用規制를 強化하고 있다.

農林省에 있어서도 1973 年 4 月에 「農林地の 確保를 위한 措置에 관하여」에 의하여 最近에 있어서의 民間資本에 의한 農地, 採草放牧地, 山林原野等の 土地翻得은 農林業經營 擴大, 優良農林地の 振興, 山林의 公益的 技能의 維持增進等に 좋지 않은 影響을 끼치는 것도 있다고 지적하고 이와같은 狀況에 對處하기 위하여 다음과 같은 措置를 講究하기도 하였다.

① 情報의 收集連絡等 — 農用地 林野等に 대한 權利取得 또는 그 交渉에 관한 情報의 早期把握.

② 農地法의 勵行 — 農地法 38 條의 規定에 의하여 違反是正을 위한 措置命令 또는 同 命令 또는 同法 92 條의 規定에 의한 罰則의 發動을 前提로한 勸告 其他措置.

③ 農振地域制度의 活用 — 農振地域의 지정 및 農用地域의 設定과 同區域에 編入을 進行시켜 農振施策의 推進에 相應한 農用地 및 農用地開發適地의 計劃的인 保全

④ 農地保有合理化法人에 의한 土地의 買入等 — 優良農用地 및 農用地開發適地의 確保를 꾀하기 爲해 農地保有合理化 法人에 의한 土地買入等

⑤ 農業先産法人制度의 健全한 運用 — 農業生産法人에 對하여 그의 適法性的의 確保 및 農業經營의 效率的인 實施를 爲한 特段의 指導監督.

⑥ 森林法의 勵行 — 保安林制度의 엄정 및 定確한 운용, 山林法 第 10 條 1 項의 伐採届出의 勵行確保에 대한 指導森林 利用의 狀況把握

이렇게 보았을 때 農業地域內에서 非農業用地와 相衝되는 地域의 農地規制緩和時 「調整地域」의 概念을 導入시켜 一般化시킬 것인가 다른 制度를 마련하여 規制를 緩和시킬 것인가 하는 方案도 신중히 檢討되어야 한다.

4. 農業振興地域의 綜合整備方向과 課題

가. 綜合整備의 必要性

2000年代를 展望할 때 農村도 快適한 삶의 質에 대한 欲求는 매우 높아 질 것이다. 快適한 삶의 質을 높이는 데는 무엇보다도 快適한 營農環境의 造成이 絶실히 要求된다. 이를 위하여는 農業地域가운데 絶對적으로 保存이 必要한 이른바 「農業振興地域」의 綜合的인 整備가 必要하다. 다시말하면 農業生産基盤整備를 圈域的으로 정비하는 것이다. 즉 마을을 中心으로 農業生産基盤整備圈域을 設定하고 이 圈域에서 農地利用計劃을 樹立하고 이를 기초로 해서 農業用水, 耕地整理, 道路, 聚落構造改善, 河川등 住民의 營農, 生活環境改善과 關聯된 事業을 綜合적으로 연계개발하는 것이다.

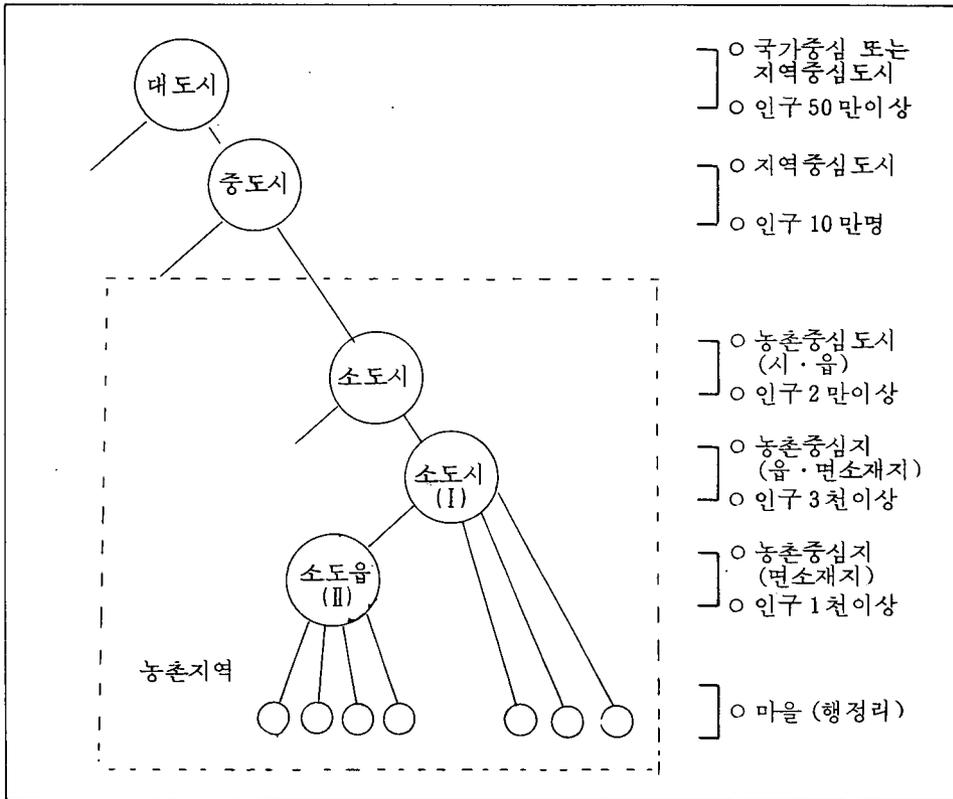
農村地域의 定住體系는 <그림 6 - 24 > 과 같이 小都市, 小都邑, 마을로 크게 區分될 수 있다.

小都市는 인구 2 만이상 10 만이하의 市나 邑을 의미하며 行政區域上 郡廳所在地가 여기에 속한다.

小都邑은 郡廳所在地의 市나 邑을 除外한 邑·面 가운데 據點機能이 있는 邑面所在地를 의미한다. 小都邑에도 中心地의 성격에 따라 小都邑Ⅰ과 小都邑Ⅱ로 區分이 可能하다. 小都邑Ⅰ은 中心地의 인구가 3 천이상으로 3~4 개면 住民의 生活圈의 中心이 된다. 小都邑Ⅱ는 대부분 오지지역에서 나타나는 形態로서 1 개면 住民의 生活 中心地가 된다.

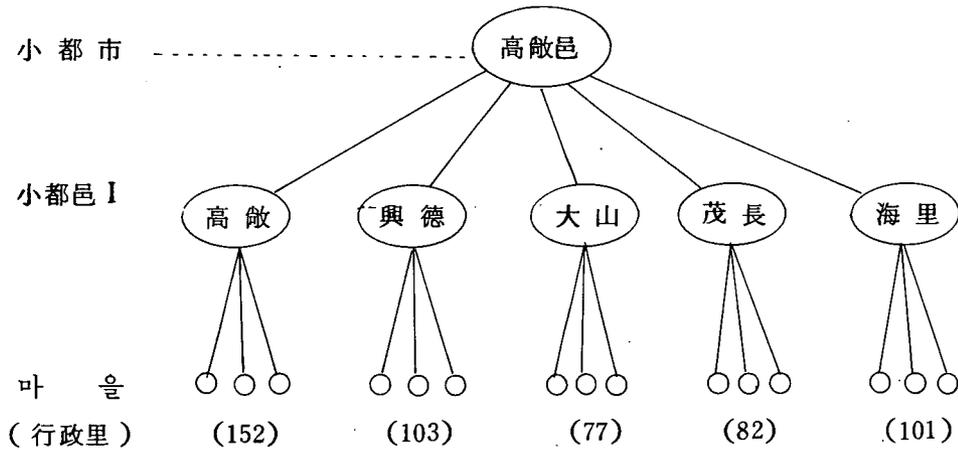
마을은 最低위 定住階層으로 實質的으로 自然部落을 의미하지만 行政 및 통계분석 상 편의를 위해서 보통 行政里 단위로 그 개념을 규정하기도 한다.

〈그림 6 - 24〉 国土空間에 있어서 農村地域의 理論的인 定住體系



* 우리나라의 경우 대체로 인구 10 만이하의 시나 읍급 도시들은 農村定住生活圈의 중심이 되는 農村中心都市라고 부를 수 있다.

〈그림 6 - 24〉의 理論的인 農村定住體系에 의거하여 農村地域의 定住體系를 설정한 事例는 〈그림 6 - 25〉과 같다. 〈그림 6 - 25〉에서 보면 農村地域에서 小都市는 1 個, 小都邑 I 은 5 개이며 마을 (行政里) 은 515 개가 된다.



* ()내 數字는 行政里數임.

이렇게 보았을 때 快適한 農村生活環境의 整備는 農村中心地의 整備도 중요하지만 農村地域의 대부분을 차지하고 있는 農村住民의 삶의 터전인 마을을 綜合的으로 整備하는 것도 또한 중요하다고 할 수 있다. 특히 마을은 전술한 바와 같이 農村住民의 住居空間이면서 生産空間이며 生活空間의 機能을 하고 있기 때문에 이 3 가지 공간을 하나의 圈域으로 하여 綜合적으로 整備할 必要가 있다.

나. 綜合整備 方向과 課題

農業振興地域의 綜合整備를 위하는 檢討되어야 할 과제는 매우 다양하나 본절에서는 綜合整備에 必要한 몇가지 과제를 중심으로 검토하기로 한다.

1) 農業生産基盤概念의 再定立

1960 ~ 70 년대에 우리나라는 農業國이면서 主穀(쌀, 보리)이 自給되지 못하고 있었기 때문에 主穀의 自給達成이 農政의 중요한 目標의 하나가 되었다. 이 때문에 安定的인 農業生産與件을 조성하기 위하여 農業用水, 耕地整理事業이 積極 推進되었다. 農業生産基盤造成의 基本目標는 增産에 있었다고 할 수 있다. 80年代에 이르러 主穀의 自給달성이 앞당겨 추진되면서 農業用水 등 農業生産基盤의 造成에 대한 調整方案등이 政策當局에 의하여 論議되기도 하였다.

2000年代를 展望할 때 우리나라는 高度産業社會가 되면서 農業勞動力의 不足問題는 더욱 심각하여 질 것으로 展望된다. 이 문제를 해결하기 위하여는 營農後繼者의 農村定居를 유도하기 위한 農業機械化가 절실히 요청되고 있다. 오늘날 農村에서는 장가들기도 어려워지고 있다. 특히 60 - 70년대와는 달리 大農집에는 시집을 가지 않겠다는 생각들이 많다고 한다. 이런 사실은 農村에서는 重勞動이 불가피하고 大農집일 수록 중노동은 더욱 심하기 때문이라는데 기인한다.

이렇게 보았을 때 農業도 快適한 營農環境이 조성되어야 하고 이를 위해서는 農業生産基盤造成도 증산 위주에서 營農環境의 改善이라는 차원에서 새롭게 認識되고 개발될 必要가 있다. 農業生産基盤을 營農環境의 改善이라는 次元에서 認識하는 것이 바람직하다고 할 때 農農生産基盤의 概念도 農業分野의 社會間接資本이라는 성격을 띤 「農業基盤」으로 再定義하고 여기에는 農業用水, 耕地整理 뿐만 아니라 所得源道路, 小河川등까지도 包含시킬 수 있도록 그 대상사업을 擴大시켜야 할 것이다.

〈表 6 - 7〉 農業生産基盤의 概念과 對象事業

구 분	현 재	앞 으 로
용 어 대 상 사 업	농업생산기반정비 農業用水, 耕地整理, 排水改善	농업기반정비 農業用水, 耕地整理, 排水改善 所得源道路, 小河川整備

2) 農業基盤의 綜合整備

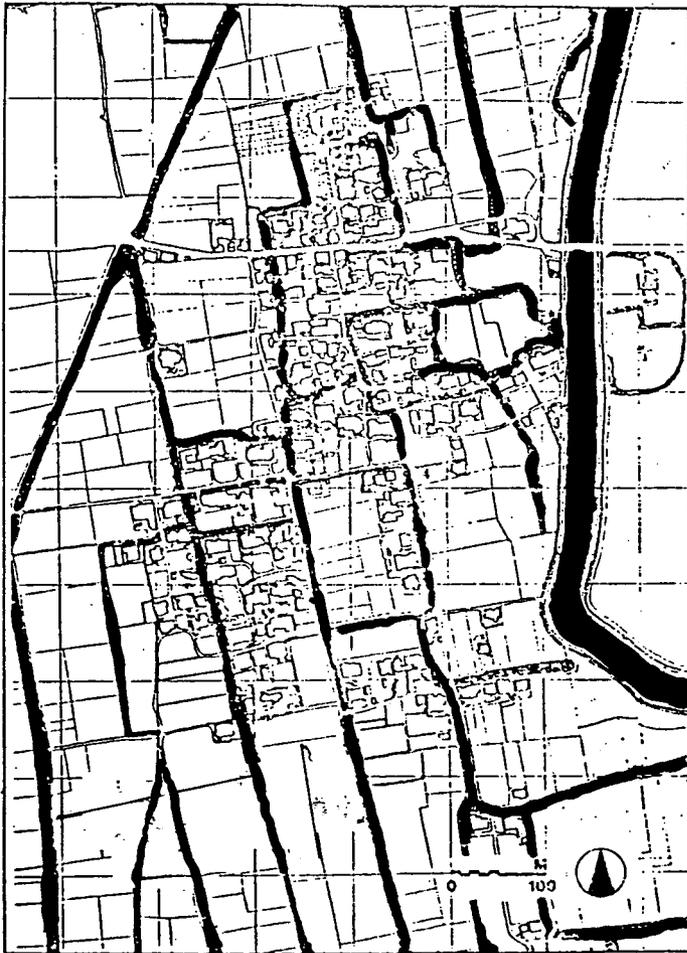
전술한 바와 같이 마을은 住居空間, 生産空間, 生活空間이 複合的으로 機能하고 있는 空間이다. 그러나 지금까지는 農村은 國民食品의 安定的인 供給이 중요시되고 있었기 때문에 農村은 「食糧生産만의 空間」으로 인식되었다. 따라서 경지정리시에 식량증산에만 역점을 두어 왔기 때문에 마을과 분리된 채 耕地整理가 실시되었다.

따라서 경지정리가 되었음에도 불구하고 마을과 연결도로가 未開發되어 農業機械化가 제약하기도 하고 地域에 따라서는 일부 營農分野에 있어서는 지계를 이용해야 하는 마을도 있다. 또한 聚落構造改善事業이 이루어졌음에도 불구하고 경지정리가 되지 않아 聚落은 近代化되었음에도 불구하고 營農은 前近代的인 形態를 벗어나지 못하고 있는 경우도 많다.

또한 聚落構造나 耕地整理사업은 完了되었으나 周邊地域의 道路, 河川등이 整備되지 않아 快適한 農村環境의 造成이나 效率的인 營農活動에 制約을 주는 경우도 많다.

이렇게 보았을 때 農業基盤整備도 이제는 事業別로 分散開發方式에서 <그림 6-26>과 같이 일정한 開發圈域을 설정하여 綜合的으로 整備하는 問題가 新중히 檢討될 必要가 있다. 물론 이러한 開發方式의 전환은 많은 投資가 隨伴되기 때문에 段階的으로 실시되어야 한다.

<그림 6 - 26> 農業基盤의 綜合整備方向
○ 現 況 圖



○ 計劃圖



3) 綜合整備模型의 開發

農業振興地域의 效率的인 綜合整備를 위하여는 地域特性에 맞는 開發模型이 만들어질 必要가 있다. 이를 위하여는 무엇보다도 각도에 1個地域씩 示範地區를 選定하여 綜合整備 模型과 整備上의 問題點에 대한 長期的인 實驗研究가 이루어져야 할 것이다.

아울러 農業振興地域의 綜合整備에는 많은 財政投資가 要求되고 또한 農民의 負擔을 가중시키는 문제를 誘發하게 된다. 따라서 綜合整備로 인한 農民의 財政負擔을 緩

和시킬 수 있는 方案도 신중히 검토되어야 할 것이다.

4) 國土利用計劃의 用途地域調整

農業振興地域의 綜合整備를 위하여는 國土利用計劃의 用途地域의 일부를 調整해야 하는 문제가 제기된다. 이 문제가 解決되지 않을 경우 綜合整備 때마다 國土利用計劃의 用途地域의 變更等 節次가 復雜하기 때문에 效率的인 綜合整備에 制限을 주게 되기 때문이다.

따라서 <표 6 - 2> 와 같이 現行國土利用計劃의 耕地地域 聚落地域, 開發促進地域을 農業地域으로 綜合調整하는 方案이 檢討되어야 할 것이다.

Ⅵ. 要約 및 建議

1. 本研究는 全北地域의 裡里市와 그 周邊地域인 益山郡, 金堤郡등을 中心으로 農地利用 및 保全實態를 分析하고 「圈域的 農地保全方式」의 導入可能性을 검토한 것이다. 圈域的 農地保全方式은 지역여건을 考慮하여 長期的으로 農業的으로 保存이 必要한 農地는 그 圈域을 설정하여 保存함으로서 長期的으로 우량농지를 安定的으로 確保하기 위한 새로운 구상이다.
2. 産業化의 促進過程에서 農地保全 및 利用에는 많은 變化가 야기된다. 특히 都市化의 擴大는 農地保全에 많은 問題點을 일으키고 있다. 産業化過程에서 都市地域의 擴大는 그 周邊地域의 農地를 都市計劃區域 또는 市街地로 잠식하게 될 뿐만 아니라 都市開發豫定地域은 不動產投機의 대상이 되어 地價가 급격히 상승하여 長期的으로 農業的 土地利用에 制약을 초래한다.
3. 産業化에 따른 農業構造의 變化는 논의 效率的 利用方案의 검토를 要求하고 있다. 農業勞動力의 不足으로 限界地의 農地가 休耕化되고 있을뿐만 아니라 住民의 所得增大을 위하여 지금까지의 쌀 중심의 논 利用이 施設園藝, 人蔘等 永年生作物의 재배가 증대되는등 다양화되고 있다.

이와같은 變化過程에서 지금과 같은 劃一的인 農地保全은 地域開發이나 安定的인 優良農地의 確保에 制약을 주게 된다. 다시말하면 農地保存 및 利用도 地域特性에 맞게 彈力的으로 運營되어야 한다는 이야기가 된다.

이러한 代案의 하나로 지금까지의 筆地團地中心의 農地保全 및 利用方式을 圈域的으로 保存하고 이를 綜合的으로 整備하자는 假說的 見解가 제기되고 있다.

3. 全北地域은 地形的인 特性으로 東高西低하여 西部平野地와 東部山間, 山岳地로 크게 區分되나 쌀農業이 主種을 이루고 있다. 그러나 農地保全法은 논에 쌀以外의 作目栽培를 規制하고 있기 때문에 (1987 年에 部分的인 해제는 했지만) 논의 效率的인 利用에 制約을 주고 있다. 全北진안군은 논에 人蔘이 많이 들어가고 있고 益山郡 오산면의 일부지역에서는 논에 金붕어 양식이 매년 擴大되어 地域住民의 農業所得增大에 크게 기여하고 있다. 그러나 논에 쌀以外의 作目栽培를 規制하는 農地保全 및 利用制度 때문에 오산면의 金붕어 양식은 위법사항이 되어 問題를 일으키고 있다. 地域特性에 맞게 논도 效率的으로 利用할 수 있는 制度改善의 必要性을 잘 立證해 주는 事例라 할 수 있다.

1. 1983 ~ 87 年에 全北道의 年平均農地의 他用途轉用은 100 ha에 이르고 있다. 지난 25 年동안에 韓國의 工業化過程에서 全北道는 農道的인 성격이 높기 때문에 農地의 他用途轉用은 상대적으로 적었다고 할 수 있다. 그러나 1988 년부터 西海岸開發이 促進되면서 全州第 3 工團 (100 萬坪)의 造成 등 工業開發이 積極 推進될 展望으로 있다.

1988 年에 計劃이 確定된 全州第 3 工團의 경우 100 萬坪의 工團用地 가운데 農地가 50 %인 50 萬坪이고 優良農地라 할 수 있는 絕對農地가 33 %인 33 萬坪에 이르고 있다. 大規模의 優良農地의 他用途轉用은 大規模開發事業 때문에 促進된다고 할 수 있다.

5. 이와같이 大規模開發事業에 集團化 된 우량농지가 他用途로 轉用되고 있는 原因은 ① 農地保全法의 農地轉用의 배제조항이 있고, ② 絕對農地指定의 表示方法이 地籍圖上에만 筆地單位로 表示되어 地形圖上에서는 그 位置를 쉽게 把握할 수 없다는 점 때문이다. 이 가운데서도 農地保全法의 農地轉用의 배제조항이 가장 큰 要因이 아닌가 생각된다. 즉 特定開發事業의 경우 農地轉用이 農林水産部와 협의에 의해 결정되기 때문에 關係部處에서는 優良農地의 절대적인 保存意識이 약하고 開發區域에 農地가 包含되면 그 規制가 사실상 어려워지게 되기 때문이다. 이 문제는 해결하기 위해서는 保存되어야 할 농지를 圈域的으로 설정하여 절대적으로 保存할 수 있는 方案의 검토가 先行되어야 한다.
6. 都市化의 擴大로 農地의 他用途轉用은 많은 爭點이 되고 있다. 1985 年 현재 行政區域上市나 邑에 包含되어 있는 農地는 3,280 km² 이며 이 面積은 全國農地面積의 23.1 %에 이르고 있다. 이와같은 都市地域에 있고 農地는 都市化가 擴大되면서 非農業用途로 轉用되고 있고 轉用過程에서 農地保全制度和 많은 摩擦을 일으키기도 한다. 都市地域이나 그 周邊에 있는 農地는 大部分 優良農地에 속한다. 따라서 農業的인 側面에서는 꼭 保存이 되어야 하는 農地이나 都市化發展面에서는 그 規制가 緩和되어야 하는 農地利用의 갈등문제 地價가 제기되는 地域이기도 하다.

都市地域內的 農地規制는 全北 裡里市에서 보는 바와 같이 都市의 均衡發展을 제약하기도 한다. 都市地域內에서는 落後地域을 發生시키고 都市가 發展되어 가는 周邊農村地域에서는 土地投機現象이 일어나 地價上昇으로 安定的인 農業用地로 利用하는 것이 제약되기도 한다.

都市地域內에 農地規制는 오히려 周邊地域의 優良農地의 都市로의 편입을 促

進시키고 결국에는 都市地域內的 農地도 都市的用地로 빼앗기는 현상을 誘發시키게 된다.

第2次國土綜合開發計劃에 의하면 2001년에 우리나라의 都市化率は 82.8%로 展望하고 있다. 따라서 都市化가 擴大되면서 農地의 都市的利用은 增大될 것이다. 長期的인 面에서 볼때 都市地域이나 都市化가 豫상되고 地域의 農地는 規制는 緩和하면서 保存하는 彈力的인 農地保全方式의 選擇이 絶실히 要請되고 있다.

7. 效率的인 農地保全이나 利用에 있어서 國土利用計劃의 用途地域指定도 문제가 있다.

첫째, 耕地地域과 聚落地域의 分離가 갖는 問題이다. 마을은 住居機能과 生産機能이 複合된 空間이다. 따라서 耕地는 대부분 마을과 연계되어 있다. 앞으로 快適한 農村空間의 造成이 必要하게 되며 이를 위하여는 무엇보다도 마을과 경지를 하나의 開發圈域으로 설정하는 綜合整備가 必要하게 된다. 耕地地域과 聚落地域의 用途地域의 分離는 이러한 綜合的인 整備를 制限하게 된다.

둘째는 開發促進地域의 指定問題이다. 開發促進地域은 개간이 可能한 임야로 대부분 農地周邊에 分散立地하고 있다. 開發促進地域은 土地投機의 대상이 되어 農地價格의 상승을 促進시키고 工場의 分離立地로 農業生産環境을 破壞시키기도 한다. 특히 國土利用計劃에 依據 指定된 開發促進地域이 小規模로 農地周邊에 分散되어 있다는 사실에서 農業에 미치는 否定的 效果는 더욱 크게 作用하고 있다.

따라서 國土利用計劃의 耕地地域, 聚落地域, 開發促進地域을 「農業地域」으로 用途地域을 綜合調整하는 문제가 검토될 必要가 있다.

8. 外國(프랑스, 日本, 臺灣)의 경우 農地保全은 圈域的 保存方式을 採擇하고 있음을 본다. 특히 프랑스나 日本의 경우 長期的으로 市街化豫定地는 調整地域 或은 市街化豫定地로 區劃을 設定하여 均衡的인 都市發展을 도모하면서 安定的인 農地保全을 하고 있음을 알 수 있다.
9. 圈域的 農地保全方式을 行政化, 一般化하기 위하여는 用語의 정의가 必要하다. 本研究에서는 圈域的 農地保全地域을 「農業地域」으로 定義하고 絶對적으로 保存되어야 할 一用의 農地는 「農業振興地域」으로 상대적으로 保存되어야 할 農地는 「一般農業地域」으로 설정하였다.
10. 圈域的 農地保全方式인 農業地域의 設定은 4段階의 作業過程을 거쳐 이루어질 수 있으나 가장 중요한 작업은 現在 農業用地中에서 長期的으로 非農業用으로 利

用될 農地를 어떻게 區分하여 農業地域을 설정하는가 하는 문제였다. 이 作業을 위하여 本研究에서는 農業的 條件(團地化程度 土壤精密圖에 의한 土地適性等級 農業基盤整備可能性)과 都市化程度(非農家率 地價)를 分析指標로 2個地區에 대한 事例分析을 시도하였다.

1. 하나의 事例地區는 裡里市에 位置하고 있으나 都市發展의 疎外地域으로 純粹한 農村的 性格이 높은 지역이다. 이 地區는 平均非農家率이 17%에 불과하고 地價는 平均 15000~20000원線에(裡里市 中心地 地價는 10~30 만원임) 불과하다. 이러한 현상은 이 지구내에 大規模畚耕地整理地區가 가로놓여 있기 때문에 絕對農地로 指定되어 都市的 土地利用으로의 轉換이 어렵기 때문이다. 이 地區는 農業條件이나 地價를 基準으로 볼 때는 農業地域으로 설정하는 것이 바람직하다. 그러나 裡里市의 均衡發展이라는 觀點에서 보았을 때는 都市的 土地로 利用되는 것이 바람직한 地域이다.

2. 또 하나의 事例地區는 裡里市의 境界地域과 금마면 소재지와 隣接하여 있는 地域이다. 이 地區는 88년에 裡里市 都市計劃에 包含된다는 이야기가 퍼지면서 急激한 土地投機가 일어나 坪當 地價가 2萬원 하던 것이 20萬원내지 30萬원까지 呼價된 地域이기도 하다. 이 地域은 地價가 급격히 上昇하고 있지만 農業的인 側面에서 農業地域으로 설정하는 것이 바람직한 地域이다.

이상을 要約하면 農業地域의 설정은 지역의 與件에 따라 많은 變異가 나타나기 때문에 다각적이고 신중한 연구가 必要하다고 할 수 있다.

3. 農業用地 가운데 非農業用地로 轉換이 必要한 농지는 「調整地域」으로 指定하여 農地轉用規制를 緩和하자는 견해도 있다. 이 見解는 現實的으로 매우 바람직하다. 그러나 調整地域이 公式化되었을 경우 이 지역은 土地投機의 대상이 되어 지가의 上昇을 誘發시켜 地域開發이나 農業生産에 다같이 否定的인 效果를 가져올 가능성이 많다. 따라서 어떠한 方法으로 農地轉用規制를 緩和시켜 줄 것인가 하는 문제도 檢討되어야 할 것이다.

14. 現在의 農地利用 및 保全制度가 갖고 있는 根本的인 問題點을 效率的으로 해소시킬 수 있는 새로운 代案의 摸索을 위하여는 다음과 같은 문제가 더욱 研究 檢討되어야 한다.

첫째, 農地의 量的 確保에 관한 것으로서 高度産業化社會속에서의 優良農地의 他用途 轉換을 效率的으로 規制함으로써 國民食糧의 安定的 供給을 可能케 할수 있는 「圈域的 農地保全方式」의 구체적인 導入方案이 體系的으로 研究되어야 한다.

둘째, 農業의 構造變化에 따른 地域農業振興과 關聯된 것으로서 農地의 效率的 利用을 增大시키는 質的 次元의 側面이다. 이를 위해서 農業生産基盤과 關聯된 綜合的 開發模型도 檢討할 必要가 있다.

세째로는, 이상과 같은 새로운 改善方案을 實質적으로 確立할 수 있는 法的·制度的 側面에서의 검토이다.

이에 관해서는 國土利用管理法의 再改編과 農地保全法의 改編 및 其他 土地利
用規制에 關聯된 제반 土地關聯法制的 綜合的 調整이 包含된다고 할 수 있다.

農地保全問題는 그 性格上 農村에 한정된 것이 아니고 都市化·産業化와 密接한 聯關關係를 갖는 것이기 때문에 法的·制度的 改善方案의 摸索은 보다 綜合的으로 검토되어야 할 것이다.

네째, 政策實驗事業의 推進이다. 2000年代의 效率的인 農地保全 및 利用方案의 구체적이고 실증적인 基盤 마련을 위하여는 地域特性을 考慮하여 政策實驗 地域을 設定하고 이에 대한 2~3年間의 體系的 研究가 이루어져야 할 것이다.

[參 考 文 獻]

- 金聖昊, 「農地制度 및 保全에 관한 調查研究」, 韓國農村經濟研究院, 1984
- _____「西南海岸 墾拓農地開發에 관한 調查研究」, 農業經濟研究 第 80 號, 國立農業經濟研究所. 1987
- 金俊輔, 土地問題와 地代理論, 서울, 한길사, 1987
- 南營佑, “土地問題와 土地政策의 再照明, 土地開發 第 7 卷第 7 號, 서울, 韓國土地開發公社, 1985
- 朴云塚, 韓國農業의 講想, 서울, 한길사, 1981
- 徐昌源, “國土利用計劃上 用途地域特性과 實態, 國土研究 第Ⅳ卷 國土開發研究院, 1985. 12
- 吳浩成, 經濟成長과 農地制度, 韓國農林經濟研究院, 1981
- 李桐弼, “農地轉用과 代賃農地造成費賦課의 差等化 構想, “農村經濟 第 10 卷第 2 號 韓國農村經濟研究院.
- 李源俊, 土地利用空間開發論, 韓國農村地域開發을 中心으로, 서울, 汎論社, 1988 .
- 李容晚, 吳及元, 2000 年代를 향한 農地利用과 保全政策의 基本構想, 研究報告 '98, 韓國農村經濟研究院, 1985 .
- 李正典, 土地經濟論, 서울 博英社, 1988
- 李貞煥, 「韓國農業의 與件變化와 發展戰略」, 研究報告 73, 韓國農村經濟研究院, 1983 .
- 李泰祐, 都市開發論, 서울, 文化世界社, 1973 .
- 장학식, “農地法 制定에서 본 戰後 日本의 農地政策”, 「農業政策研究」, 第 2 號, 韓國農業政策學會, 1984 .
- 朱奉奎, 農地轉用に 따른 地價變動究明”, 農業政策研究, 13(1), 1986
- 崔相哲, “比較土地利用制度에 관한 研究: 韓國, 日本, 英國, 美國을 中心으로 “環境論義 第 22 卷, 서울 大學教 增大學院, 1988 .
- 崔洋夫, 產業社會의 農村發展戰略: 새로운 農村地域綜合開發方式의 選擇, 研究叢書, 19, 韓國農村經濟研究院, 1987 .
- 崔洋夫, 「2000 年代를 向한 農村定住生活圈 開發基本構想: 慶南固城事例」, 1984 .
- 黃明燦, 土地政策論, 서울, 經營文化院, 1985
- _____ 地域開發論, 서울, 經營文化院, 1984

- 경희대부실 國土開發研究院：地域開發研究 11 集，1982.
- 國土開發研究院，都市計劃便鑑，1984.
- _____，國土利用關係法令資料集，1985.
- _____，大都市圈化에 따른 土地利用計劃 및 規制에 관한 研究，1984.
- 內務部，都市年鑑，各年度
- 農業振興公社，農村計劃資料 2（土地利用計劃），1987.
- 農業振興公社，水利施設物 水源工 一覽表，1986.
- 農林水產部，農業動向에 관한 年次報告書，1988.
- “ ”，農林水產統計年報，各年度.
- “ ”，作物統計年報，各年度
- 韓國農村經濟研究院，2000 年을 向한 國家長期發展構想 — 農業部門，1986.
- 韓國農村經濟研究院，21 세기 農政企劃班編，21 世紀를 向한 農政과 새 戰略（中間報告書），1988.
- 農村經濟研究院，日本과 臺灣의 農地保全制度 農地保全研究資料，1988.
- “ ”，日本の 農業振興地域制度，農地保全關係資料集（第 2 集），1988.
- 農協中央會，農協年鑑，1986.
- 農協中央會，“日本の 畜利用 再編對策 概要”，「農協調查月報」，1978.
- _____，“日本の 農村土地利用計劃”，「農協調查月報」，1977.
- 大韓民國政府，第 2 次 國土綜合開發計劃修正計劃，1987.
- 裡里市，裡里都市基本計劃（案），1984.
- _____，'87 主要業務計劃，1987.
- _____，裡里都市長期綜合開發計劃（ 요약서 ），1980.
- 全國經濟人聯合會，土地法制整備改編方向，1986.
- 全羅北道，全北統計年報，各年度
- Council for Agricultural Planning and Development, 「Preliminary Report on Regional Agricultural Development Planning in the Taiwan Area」. 1983.
- A.J. Harrison, Economis and Land Use Planning, New york, ST. Martinis Press, 1977.
- C.R. Bryant etc, The Citys countryside : Land and its management in The ruralurban fringe, London and New york, Longman Group Limited,1982.

David w. Countryman & Denise M. Sofranko ed, Guidelining Land Use
Decisions, Baltimons and London, The Johns Hopkins Univ. Press
1982.

Mosher. A.T., Creating A Progressive Rural structare, Agricultural
Development Council, Inc, New York, 1969.

相川哲夫, 農村空間整備論, 農村統計協會, 東京, 1985.

地域社會計劃ヒンター編, 農山漁村環境整備事業手引, 東京創造書房, 1982.

和田照男, 土地利用에 관한 기술상의 問題點, 日本農村計劃學會誌, 第4卷 第4號
1974.

富田正彦, 現代農村計劃論, 東京大學出版會, 東京, 1984.

日本の農村·都市·國土計劃의 土地利用 改編方向

1. 現行法制度와 土地利用秩序

農村地域을 農業生産, 生活의 場所로써 보다 좋은 狀態로 改善·整備하려는 農村 整備事業의 內容은 여러 갈래로 나누어졌지만 그것들은 극히 일부를 除外하면 明確한 對象地域을 지정하고 있는 점에서 공통적이다. 이러한 경우에도 대상지역의 將來 展望이 明確하지 않고 구체적인 整備狀態가 明瞭하지 않는다는가 或은 그러한 구체적인 整備가 거꾸로 엉뚱한 混亂을 초래할 수 있다. 즉 整備事業의 전체는 그것들의 종합적인 본질을 나타내는 것으로써 農村土地利用計劃이 必要함을 의미하고 있다. 이것은 1969年에 農業振興地域의 指定을 주요과제로한 農業振興地域의 整備에 관한法律(이하 農振法으로 約稱)이 제정되었던 이유의 하나이다.

그러나 土地를 어떻게 利用할 것인가는 그 土地에서 영위되는 地域社會의 本質과 거의 같은 의미라고 할 수 있으며 이것은 社會全體의 動向에 따라 제약 혹은 影響받게 된다. 따라서 過去 20年間의 高度經濟成長으로 상징되는 격렬하게 變化해가는 現代社會에 있어서는 農村土地利用도 또한 動態인 것이 되어야 하며 이러한 狀況下에서 土地利用計劃은 그러한 움직임을 「훌륭하게 리드」하는 것이 必要하다. 이것은 상당히 어려운 문제이며 社會現狀의 하나로 밖에 될 수 없는 土地利用動態는 자칫하면 인위적 설정인 土地利用計劃으로 인하여 적합하지 않는 形態로 變化한다. 즉 土地利用上의 混亂이 생긴다. 그러므로 이러한 事態에 빠지지 않고 土地利用動態를 「결과적으로 훌륭한 形態로」推移시키려면 어떻게 하면 좋은 것인가? 특히 그것의 달성에 必要하다고 생각되는 農村土地利用計劃과 그 樹立過程을 어떻게 행할 것인가가 오늘날의 문제이다.

그러나 農村土地利用計劃과 農地の 形態를 空間적으로 規定하려는 水準에서부터 縣水準에서의 土地利用基本計劃, 國家水準에서의 量的 目標設定인 土地改良長期計劃에 이르기까지 많은 것이 있으며 각각은 대상공간의 規定, 水準, 目的을 달리 하고 있다. 만약 이것들이 地域計劃의 일환으로써 적절한 것이라고 하면 각각의 관계에는 整合性이 있지만 各計劃의 성격의 차이에 의해서 計劃策定過程이 각각 달라질 수는 없다. 예를 들면 北村은 農村利用計劃을 1/1000 정도의 大縮尺圖上에 規定한 農業集落土地利用計劃과 流域등의 自然地理學的 擴大 속에서 地域資源의 最適利用構造등을 指向한 廣域土地利用計劃 및 이러한 두가지 計劃을 연결·통합한 中間計劃의 3階層構造

로 把握하고 있다. 그러나 現在의 土地利用計劃關係의 法制 또는 이러한 階層構造로 完成되지 않았고 前述의 分類로 말하면 中間計劃 水準을 대상으로 한 形態로 成立하고 있다. 그러한 中間計劃水準의 典型은 市町村인 것으로 여기에서는 市町村을 대상으로 現行法制度의 土地利用秩序形成上的의 問題點을 考察해 보자.

1-1 計劃圈域으로서의 市町村의 性格

市町村圈域內的의 農村土地利用計劃에 關여하는 行政制度로써는 前述의 農振法과 더불어 都市計劃法(이하 都市法이라 부른다), 國土利用計劃法(이하 國土法), 森林法, 自然公園法, 自然環境保存法의 6개의 法定土地利用計劃 및 農村綜合整備計劃 農村地域工業導人促進法, 生産緣地法등의 地域整備 關聯計劃制度가 있다. 이중 앞에서의 여섯개 法定土地利用計劃은 병렬적인 것이 아니며 國土法에 基礎를 둔 土地利用基本計劃은 모든 土地利用目的을 총망라한 綜合的인 土地利用計劃인 것임에 반하여 그외의 5개는 特정의 土地利用目的에 따른 計劃을 策定한 것이다. 이 5개의 計劃區域은 표1과 같이 서로 大幅的으로 重複되고 있는 본래의 目的인 利用目的의 明確한 規定이 불충분한 채로 이루어지고 있다. 또한 그 整合化에 지도성을 發揮하는 것이 본래의 當연한 目的인 土地利用基本計劃은 根據法인 國土法을 제정한 이유(경위)와는 달리 현재 이들 5가지의 特定利用目的別計劃을 追認하는데 그치고 있다.

이러한 것들이 현재 土地利用의 混亂狀態를 가져오고 있는 제도적 면에서의 원인 가운데 하나인 것은 이미 잘 알려진사실이다. 그러나 이것에 대해서는 이미 관련 도서가 많기 때문에 상세한 것은 생략하고(예 和田 1980) 여기에서는 市町村土地利用計劃上的의 計劃圈域과 그것들의 諸計劃과의 關係에서 市町村의 性格을 정리해 보 고자 한다.

<表 1>

5個地域의 指定狀況(1982.3)

(單位:千ha, %)

地 域	圈 域	全 國	
		面 積	比 率
都 市 地 域		9,248	24.8
農 業 地 域		17,430	46.8
森 林 地 域		25,570	88.6
自 然 公 園 地 域		5,286	14.2
自 然 保 全 地 域		85	0.7
五 地 地 域		57,619	154.7
白 地 地 域		262	0.4
合 計		57,881	155.4

資料: 國土廳

a) 現在 市町村의 행정구역은 일찌기 自然村등에 對應하여 명치초기부터 여러 번의 합병을 통해서 형성되어 왔다. 이 결과 自然村등이 가지고 있던 地緣性이 稀薄하게 되고 地域社會圈域으로서의 實體性이 缺乏되었다.

b) 특히 60年代(1965~75)의 市町村의 합병은 자치체재원의 절약과 그것에 수반한 自治體事業의 效率的인 對應(中學校 義務教育에 수반된 1950年代의 中學校區規模의 합병은 그 뚜렷한 예이다.) 및 교통이용편의 向上에 수반된 行政서비스區域의 擴大에 對應한 것이다. 그 결과 과거의 “村”의 대부분이 “市”나 “町”의 일부로 되었다. 이것이 都市計劃制度의 改革에 미친 影響은 크다.

c) 합병의 물결에 대응하여 市町村의 현재 행정구역의 規模, 面積, 人口 및 그 밖의 여러가지 側面에서 커다란 차이가 있다.

d) 해당지역의 예를 들면 면적으로는 클지라도 流域圈과는 반드시 일치하지 않게 되어 市町村圈은 自然地理의 圈域과 그다지 일치하고 있지는 않다. 또한 이 狀況은 平野地域 市町村에서 특히 현저하다.

e) 그러나 하수도, 농업용수시스템 등에서 현저히 나타나는 바와 같이 일반적으로 地域整備의 기반체계는 自然地理의 圈域을 開發圈域으로 計劃한 것이 많다. 이것은 그것이 합리적인 동시에 效率的이기 때문에 道路等 交通體系에 있어서도 정도의 차는 있을지언정 동일하다.

f) 이결과 많은 市町村은 서비스를 받는 基盤體系(hard system)가 開發圈域보다 작다. 이러한 種類의 計劃樹立이나 整備를 주요 業務로 하는 都市計劃部門에서도 1개의 市町村에 한정해서 計劃을 樹立하는 것은 불합리하다고 말할 수 있다. 이러한 것이 對應하는 地域體系 이미지(system image)를 상당히 明確하게 갖는 廣域行政圈을 보급하고 定住圈構想이 대두된 根本理由인 것이다.

g) 市町村은 直接選舉에 의해 選任된 首長을 추대한 자치체이고 土地利用 計劃의 단위으로써 주체성을 發揮할 수 있는 計劃主體이기 때문에 선정되고 있다. 自治體規模가 작은 西獨등에서는 市町村간 共同土地利用計劃으로써 策定되지 않는 많은 것을 日本의 많은 市町村에서는 單獨으로 만들수가 있다.

h) 이 주체들중에서 재정이 確實한 경우 그러한 計劃들속에 市町村 單獨事業으로 擔保能力을 구비할 수 있는 것도 포함된다.

i) 그러나 이 市町村의 主體性을 너무 강조할 경우 上位計劃과의 연계성에 지장을 초래하는 경우도 많다.

j) 이와 마찬가지로 이러한 市町村의 주체성이 獨走되는 경우 현재 市町村의 規

模가 自然村(일종의 community)을 상회하고 있는 지역에서는 관계 주민으로부터 반발을 초래하고 있다.

k) 위의 i) j)는 結論的으로 市町村計劃은 上位計劃과의 關係에서는 地域社會計劃이며 地域內住民에 대해서는 行政計劃이라는 양면성을 갖고 있는 것을 意味하고 있다.

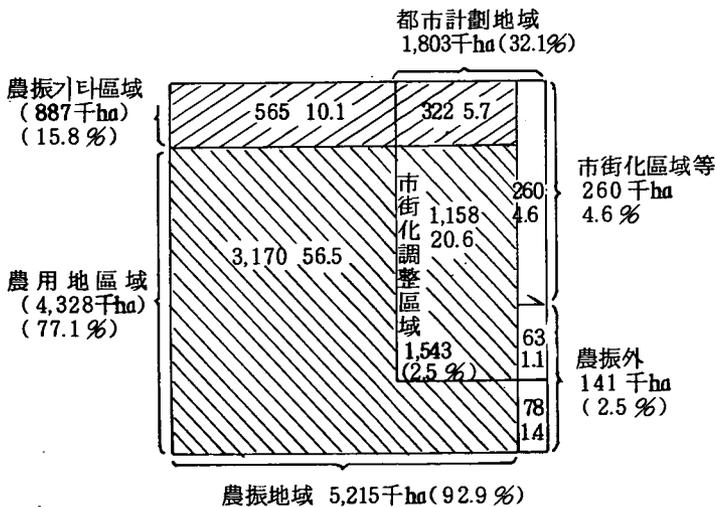
l) 다만 地域社會計劃的主體로서 上位計劃에 의한 道路, 鐵道등의 基盤體系(hard-system)의 整備與件에 관해서는 해당 市町村의 外部環境, 즉 가장 중요한 計劃與件의 變化에 따라가지 않을 수 없는 구조적인 약점도 가지고 있다.

1-2 土地利用秩序形成機能에서 본 그 實態와 課題

上述했던 6 가지 法定土地利用計劃法에서 森林法, 自然公園法, 自然環境保存法 3 가지는 必要한 規制法이고 이것들에 關聯된 설정구역은 國有林, 國立公園 各종의 自然保存地域등의 形態로 상당히 特定되고 있기 때문에 土地利用計劃主體로서 市町村이 干渉할 수 없게 된다. 換원해서 말하자면 聖域이라고도 말해야 할 것이다. 따라서 前項의 a)~l)의 性格을 갖는 市町村에 따라서 주체적으로 설정된 計劃이 所期의 土地利用秩序形成에 기여하고 있는가에 대한 검토는 나머지의 農振計劃, 都市計劃 및 國土法에 기초한 土地利用基土計劃(이 計劃主體는 嚴密하게는 都道府縣이지만 실질적으로는 市町村主導의 個別計劃의 追認의 形態에 지나지 않는다)의 考察을 必要로 한다. 이것은 바로 農用地와 市街化를 둘러싼 문제가 된다.

<그림 1>

区域區分別 農地面積(1975. 3)



따라서 이 3計劃은 土地의 利用目的을 지정하는 소위 法定土地利用計劃이다. 地區指定의 목적은 무질서한 擴散(sprawl)을 抑制하여 公共投資의 有效性을 確保하고 適正土地利用을 유지함으로서 地價의 抑制를 도모하는 데에 있다. 新都市計劃과 農振計劃(地域指定)의 지정에서 10여년을 경과한 현재 돌이켜 볼때 이들의 목적이 달성되어 왔다고 평가된다면 이러한 세가지 計劃은 土地利用秩序의 形成에 有效하게 기여해 왔다고 할 수 있다. 이 경우 法定地域地區指定에는 重複이 현저한 것을 前述했지만 가장 현저한 것이 都市計劃과 農振計劃에 의한 地域指定의 重複이다. 日本의 農地 상당부분이 <그림 1>에서 보듯이 이 두가지 法이 서로 교차됨에 따라 複雜하게 성격이 나누어져 있는 것을 念頭에 들 必要가 있다.

따라서 計劃策定後의 農地轉用の 經過는 <표 2>에서 나타난 바와 같으며 農地價格의 現況은 <그림 2>와 같이 된다.

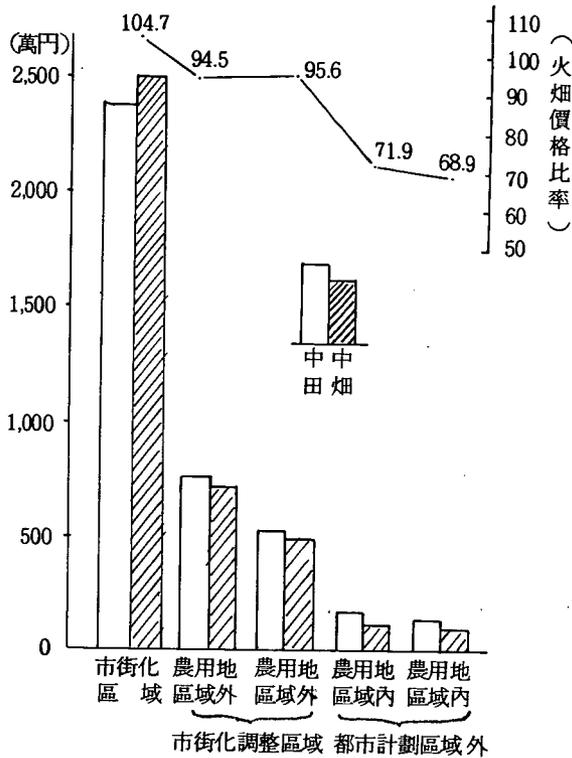
<表 2> 都市計劃区域内的의 農地轉用추이

(單位 : ha)

	市街化區域內	市街化調整區域內	都市計劃地域外
1970	2,823	5,400	40,464
71	13,707	5,500	25,462
72	16,602	5,500	25,059
73	17,795	5,600	31,764
74	10,324	5,600	20,343
75	8,938	19,761	
76	8,446	18,664	
77	8,183	17,837	
78	8,224	18,875	
79	8,728	19,301	
80	7,464	18,477	

〈그림 2〉

耕作目的의 田畑價格의 区域區分別 狀況(1981)



틀림없이 都市計画法에 의한 선긋기에 의해 작지만 調整區域內의 農地價格은 상당히 抑制되고 있고 또한 그후의 農地轉用은 절대면적에 있어서는 市街化區域에 있어서 進行되고 있으나 조정구역내의 農地轉用은 抑制되었다. 이것 나름대로의 效果는 있다고 말할 수 있다. 그러나 당초 시가화구역에서 받아들였던 農地 32만ha의 반절 이상은 아직도 農地로 남아있으나 조정구역을 뛰어 넘어선 隣接한 선긋기가 되지 않은 都市區域內에서는 전용이 廣範圍하게 進行되고 있다. 이렇게 된 것은 原則적으로 農地전용이 제한된 農용지구역이외의 소위 農振白地에 상당한 農地가 남아 있는데 기인한다. 또한 市街化調整區域, 都市計劃區域의 宅地, 工業用地開發이 農地전용에 의하지 않고 山林을 상당정도 이용함에 따라 防災와 地域景觀을 크게 破壞하고 있다. 이 山林은 소위 里所有山(주로 옛날의 薪炭林으로 현재는 有休雜木林의 狀態로 있는 800만ha에 이르는 地域)이 대부분이 農振地域外에 있다. 그렇지만 既存의 山林法, 自然公園法, 自然環境保存法은 전술한 바와 같이 “聖域” 保存에 치우쳐 있어

里所有山이 경관적 임업적 가치를 갖는다 하여도 그의 保全·整備에 관련된 法制度는 현재 그대로인 것은 아니다.

이상을 結論지으면 현행 지구지정제도(zoning)는 市街化區域에서의 地價上昇, 市街化調整區域內에서의 規制除外條項, 都市計劃區域外에서 無規制土地가 大量存在하고 있기 때문에 無計劃인 廣域擴散을 가져오고 있다.

한편으로는 이러한 전용에 의해서 農振白地가 감소되고 있으나 전농지의 약 10%에 해당하는 白地農地의 대부분은 역시 농지인채로 남아있다. 더구나 農用地 區域에 있어서도 農業生産活動이 活潑하다고는 꼭 말하기 어렵다.(물론 이것은 지역 지구제(zoning)의 責任은 아니다) 농용지구가 설정됨으로 해서 농지전용이 방지되어 農地保存의 역할을 수행해온 효용은 크지만 “農業振興”이 이 구역에서 특히 진행했다고는 보기 어렵다. 이와 같이 보게 되면 前述의 地域地區制의 目的을 달성하는 것이 土地利用秩序 形成의 意義라고 한다면 “農用地區域은 여하튼 農地로 保存되고 있다”는 사실을 제외하고는 큰 성과를 올리지 못한 것이 되기 때문에 土地利用秩序 形成의 의미를 새롭게 질문할 必要가 있다고 생각된다.

地域地區制(zoning)의 목적에 가장 부합되지 못하고 있는 것은 市街化區域이다. 市街化區域은 설정후 10年內에 시가화 되어야 할 區域으로 농지가 남아 있는 것은 구역설정이 明確하게 되지 못한데 있으며 크게 초과될 것은 縮小해야 한다는 의견등 여러가지 의견이 複雜하게 뒤섞여 있다. 또 조정구역내에서의 개발이 끊이지 않는것에 대해서는 일정규모 이상의 개발에서 빠져나갈 길을 남긴 新都市計劃法 制定時의 타협의 산물이라고 하는 비판도 있다.

이들의 목소리는 아무래도 선국기의 경계로서 市街地(및 그 豫定地)와 非市街地(農地)가 구별되는 것을 가지고 “土地利用의 秩序”가 確立되었다고 보는데 있다. 그러나 예를들면 宅地마다 과세에 유예조치가 강구된 것은 한편으로 所有農家의 強力한 주장 때문이라는 견해도 있고 또 하나로는 시가지와 혼재하는 농업이 있을 수 있다는 점 때문이다. 1983年에 이르러 都市計劃中央審議會는 “완만한 시가화가 예상되는 시가화구역의 非都市的 土地(農業)는 非農業的 전용을 최대한 통제한다”는 새로운 구상과 함께 「양호한 시가지의 形成을 도모하기 위한 對策」을 건설대신 앞으로 답신하였다. 늦은 감은 있지만 어찌면 당연한 歸結이다.

또 예를들면 調整區地內에서의 大規模開發市에는 周邊農地의 農業環境을 특히 저해하지 않고 새롭게 취업기회를 創出함으로써 地域住民에게 즐거움을 주고 있는 側面도 있다. 기타 事例의 하나 하나를 열거할 틈도 없지만 平野地域의 대부분이 農地

있던 高密度 小農社會의 전형이었던 日本의 都市化率의 狀態(強弱程度)는 말하자면 혼재지역이라고 말할 수 있는 변방(front)을 가지고 진행해 왔던 것이다(현재 동경이 당초 대도시내의 町名이 많은 것도 예전의 農業集落 이름을 따랐기 때문이다) 더구나 현재는 自動車와 TV, 電話의 보급에 의해 이동성과 意思傳達能力이 向上되고 都市의 서어비스의 提供可能地域이 비약적으로 擴大되고 있기 때문에 이러한 변경(front)의 幅은 비록 작을지라도 潛在的으로는 보다 넓게 擴大된다고 볼 수 있다.

土地利用 “秩序形成”이 만약 단순히 어떤 디자인을 향한 규제적 구속이 아니고 현실의 움직임을 유도적으로 규제하는 것에 의해서 새로운 秩序를 計劃的으로 創出하려고 하는 것을 意味한다고 하면 都市開發過程論的으로 현재에 存在하는 이 混住地域의인 變更(front)의 存在를 積極的으로 考慮하지 않는 現行 地域地區制(zoning) 區劃概念에는 약간의 무리가 있다고 보여진다. 橫線을 경계로 利用形態가 구별되는 유형을 지향하는 것은 분명히 하나의 질서추구이다. 그러나 자동차와 TV 그리고 電話가 生活化된 技術社會에 있어서는 前述의 潛在的인 變更의 潛在力이 갖는 의미를 計劃論的으로 음미하여 보면 「질서있는 混住地域은 어떠한 것인가」를 추구하는 것도 土地利用秩序의 추구를 위한 또 하나의 方法일지도 모른다. 「土地利用秩序란 무엇인가」하는 것은 따져 가면서 새로운 土地利用秩序를 형성해 가는 것이 격렬하게 變化해가는 現代社會의 土地利用秩序를 형성하는 방법이라고 할 수 있다.

이상으로부터 현행 지역지구제(zoning) 制度가 반드시 完璧한 것이 아니라는 것을 알 수 있지만 法制度의 改定은 一朝一夕으로는 不可能하다. 또 짧은 기간에 행해야 할 것도 아니다. 법개정에 의하지 않고서도 土地利用轉換메카니즘의 충분한 이해와 地域土地利用의 장래에 대한 思慮깊은 展望에 입각하여 적절하게 運用을 도모한다면 질서있는 土地利用은 상당한 정도까지 진행될 것이다. 다행히 市町村 水準의 土地利用計劃은 行政計劃과 地域社會自立計劃이 연관성을 갖고 있다. 여기에서 개발된 運用技術등이 주체성이 豊富한 市町村에 의해서 자체개발하여 보다 좋은 成果를 올린다는 것이 일반화되어 있다.

1-3 計劃作成方法

前項에서 말한 “적절한 運用”은 우선은 “적절한 橫線”과 동일한 의미이지만 現行的 橫線은 都市計劃法, 農振法 모두 計劃에 의한 達觀的인 原案을 공람을 통하여 주민의 합의를 얻음으로서 成立된다. 過剩設定 및 重復이 발생하는 것은 당연하다.

이점을 반성하여 國土法에서는 土地利用基本計劃의 樹立에 있어서 利用區分에 대응한 5 種類의 土地分級度를 검토하기 위한 데이터를 작성하기 위해 지도를 요구하고 있다. 이것은 計劃技術上의 일보전진이다. 그러나 5 種類의 利用區分으로는 여하간 토지분급구분으로서 상당한 說得性이 있는 분급평가가 될 수 없다. 또 다른 구분간의 高評價의 重復을 조정하는 방법을 갖지 못하기 때문에 토지분급도는 土地利用計劃區分の 판단에 유효한 효과를 갖지 못한다.

都市計劃調整體系의 開發이 이러한 문제의 突破口를 열었지만 이 체계도 시가지와 농지와의 조정에 머무르고 있다는 점에서 역시 완전하지는 않다.

1 - 4 農業振興地域實情의 背景과 實態

農振法은 都市計劃法이 금후의 都市領土의 優先的 宣言이라고도 말해야 할 地域地區制의 導入을 主內容으로 하는 根本的 改定을 급히 추진하고 있던 1967年更, 이 움직임에 대항하여 優良農地를 保存하고 또 그것을 可能하게 하기 위해 農村을 整備하는 것을 목표로 구상되었으나 당초 包含되어 있던 生活環境整備에 관한 규정의 조정에 時間이 걸린 결과 新都市計劃法의 公布보다 1년후인 1969年에 제정되었다. 이 법에 基盤하여 市町村을 計劃主體로써 農業生活基盤의 整備開發計劃, 農用地 利用計劃등을 내용으로 하는 農業振興地域整備計劃(이하 農振計劃이라 함)의 樹立이 시작되고 수년을 경과하여 全體 市町村의 市街化區域內農地를 除外한 모든 農地에 農振計劃이 樹立되기에 이르렀다. 이 農振地域 가운데는 農地面積의 약 2배에 이르는 林野가 包含되어 있다.

그러하기는 하나 都市計劃과의 대응상 신속한 樹立이 要求되고 高度經濟成長이 절정에 이르렀던 1970年 前後의 社會的 狀況에 있어서 地域農業의 振興方向, 農業近代化設施의 整備計劃등은 약간 白地計劃(paper plan)的이었다. 또 農用地利用計劃에 의한 土地利用區分設定(zoning)에 대해서는 計劃家인 市町村技術者와 地域住民에 있어서 처음 시도된 것으로 그 計劃內容도 가지각색이었다.

그 결과 발생한 가장 현저한 문제는 全國農地의 10%(農振地域內 農地로 한정하면 15%정도)에 이르는 소위 農振白地의 발생이다. 農業關係施策은 이후 基本的으로는 農用地區域內의 農業에 한정시키는 동시에 農用地區域內에서만은 原則적으로 농지전용을 인정할 수 없다(그렇지 않으면 新都市計劃의 대항조치라고 할 수 없는 것이다)고 말하는 것은 당시의 工業振興, 都市化의 影響下에서는 農用地를 편입하는 것이 단순히 農家뿐만 아니라 非農業的產業의 振興을 지향하는 市町村 당국에 대해서

양다리를 걸친 것이다. 이렇게 하여 발생했던 農振白地의 實態가 갖는 문제점에 대해서는 나중에 조금 상세하게 考察하겠지만 당초의 설정에서 10여년을 경과한 후 아직까지 대부분이 農振白地로서 殘存하고 있는 것을 유의할 必要가 있다. 또 한편 農用地區域내의 農地轉用은 小規模的으로 頻繁하게 일어나고 있다.

1 - 5 農用地區域內에서의 農業振興狀況

農振法制定의 경위에서 보면 農用地區域設定에 의한 農地轉用의 방지가 제 1의 목적인 것으로 이 목적은 확실히 어느정도 상당한 성과를 보고 있다. 그러나 본래의 목적은 역시 이 農用地區域設定도 하나의 수단으로써 거기에서 農業을 실질적으로 振興해야 하는 것이다. 그러나 불행하게도 바로 農振制度施行과 때를 같이하여 日本農業은 그 기간작목인 쌀의 生産調整을 休耕을 통해서 실시하는 混迷의 시대에 돌입했다. 당초 긴급히 해결해야 했던 이 狀況은 그후에도 심각한 길을 걷고 있으며 그 對策의 일환인 休耕으로 인하여 獎勵金을 받으면서 轉作으로 전환한 면적이 현재 全體 畝面積의 20%에까지 이르고 있다. 米作에 대해서 「경작하지 않으면 돈을 준다」라는 단순 休耕施策이 농민에게 끼쳤던 價値觀의 崩壞와 심각한 영향에도 불구하고 대략 이러한 施策을 받아들일 수 밖에 없었던 日本農業의 구조와 환경에 대해서는 이미 論할 수 없게 되었지만 열량에 기초한 自給率이 50%이하(생산소요 농지면적은 30% 이하)에 까지 떨어져서 食糧自給率의 향상이 쌀 以外の 作目擴大에 대한 요구가 높은 가운데 농용지로서 이용해야 할 土地인 農用地區域에서 活力있는 農業生産의 충분한 전개가 방해되어 왔던 사실을 冷情하게 받아 들이지 않으면 안된다.

歴史的으로 부족한 작목은 어느정도 있기 때문에 그것들로의 轉作이 可能하였다면 이러한 事態는 초래되지 않았다. 그렇게 되지 못한 것은 價格政策에 의지하였던 쌀 以外에는 平均 1ha인 小農經營의 日本農業에서 特作作目이 발견되지 않았기 때문이다. 轉作은 價格政策의 지지가 없어도 經營規模擴大를 실시할 수 있으면 可能하다. 그렇지 못한 것은 政策米價에도 미치지 못하고 兼業化에 의해 겨우 생계를 유지해온 日本農家の 영세함(1970年後半頃부터 兼業收入을 합쳐 農家の 家計 平均額은 都市 勞働者 세대의 所得을 상회하기에 이르렀으나 그 이유는 이미 消滅했다)과 지가양 등에 뒷받침된 農地에 대한 자산의식의 고취에 기인한다. 그러나 行政計劃의 目標年度(都市計劃, 農振計劃 모두 10年)는 어쨌든 하나의 절대목표년도라고 해도 좋은 정지인구(1.25億名: 후생성인구연구조사 豫側值)에 도달하는 21세기 전반을 잡아 보아도 그 시점에서 일본의 宅地·工場用地·公共用地의 非農業的 土地利用이 어떻

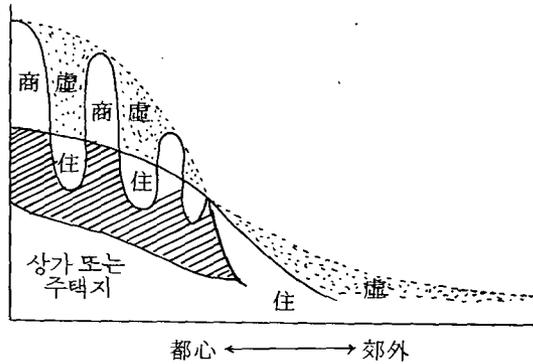
계 될 것인가를 어느정도 정확히 豫測해 보면 대략 100萬ha정도만 확보되면 충분하다는 계산이 나온다.

현재에 大規模 신도시는 농지전용보다는 오히려 구릉지를 개발하는 경우가 많다. 결국 신규 土地需要 100萬ha중 50%정도는 임야로부터 直接 개발한다고 보아도 무리가 없다. 금후 생각되는 日本의 농지전용은 그 나머지인 기껏해야 수십만ha정도에 불과하다. 이것은 현재 총농지의 10%밖에 되지 않는다. 그런데 市街化區域에 들어간 농지는 현재 총농지의 4%이며, 農振白地로 되고 있는 것이 12%로 합계 16%의 농지가 이미 市街化豫備地 혹은 農用地區以外로서 地域地區指定(zoning)되어 유보되어 있다. 이것은 만일 현재의 지역지구지정이 嚴格히 지켜지면 농용지구역 내에서의 농지전용은 앞으로 영원히 있을 수 없다는 점을 나타낸다. 農振白地라고 해도 그 50%정도는 전용될 기회를 끝까지 찾을 수 없다는 것을 의미하고 있다.

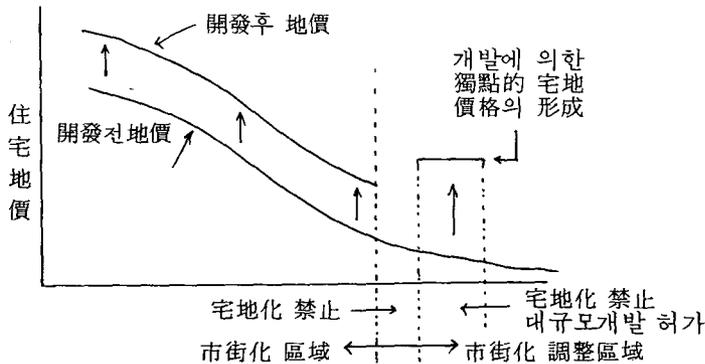
〈그림 3〉

地價上昇의 메카니즘

A. 地價水準과 土地利用構造



B. 宅地化 可能區域의 制限에 수반한 地價上昇



農用地區域의 지가가 農業生産所으로 환원한 地價를 현저하게 초월하는 것은 결국 환상에 지나지 않지만 이 환상을 許諾하고 있는 것은 수년마다 다시 재조정하여 제외를 행하고 있는 현행 zoning제도의 실상이다. <그림 3>은 기대지가발생의 메카니즘을 나타내고 있지만 이것들도 空間的, 時間的으로 산발적인 전용을 許容하고 있는 한 확실하게 農用地區域의 지가를 저위안정시키는 것은 바랄 수 없다. 地域地區制(zoning)가 갖는 최대효용의 하나는 地價抑制機能에 있다. 土地利用地價形成의 수단은 본래와는 달리 開發許可 誘導策, 計劃開發, 自主規制등이 여러 種類가 있고(和田 1980), 地域地區制(zoning)가 절대적인 것은 아니지만 地域地區制에 의한 이상 예를들면 농용지구역이 거의 영구설정된 것을 법정하는 등의 方法으로 유효한 地價抑制를 실현할 수 없는 한 無意味한 것이 될 것이다. 關係해서 발생하는 “보상없는 불공평”의 문제(和田 1980)는 必要한 보상조치를 추가법정하면 해결되는 것으로서 그것에 의해서 地域地區制(zoning)의 費用은 증가하며 적을지라도 현재 日本의 農地에 대해서는 生産調整費用과 함께 農業生産意欲의 減退가 가져올 損害가 얼마나 큰 것인가를 測定해 보아야 할 것이다.

1-6 土地利用秩序形成에 寄與하는 觀點에서의 地域指定의 本質

現行의 農用地區域의 區分은 그후의 영농에 명확한 展望을 갖지 않는채로 추상적인 優良農地性을 둘러싼 타협으로 成立하고 있다. 그 現況과 問題點은 2.2에서 분석하고 그것을 발판으로 농지의 動態保全을 可能케 하려는 새로운 概念의 農耕地整備를 수반한 새로운 農業計劃의 必要性을 論議했다.

農振農用地的 区分이 그와 같은 새로운 農業計劃의 展望에서 말한대로 되려면 특정의 整備構想에 기초하여 動態的인 보전의 責任을 다하는 전지에서 包含되는 농지와 自由營農을 매개로한 地域農業의 多樣화를 보장하는 농지와는 서로 다른 土地分級基準에 의해서 評價되는 것이 타당하다. 그위에서 이것을 종합하여 農用地區域으로서 一括하면 農振白地の 過剩發生도 防止될 수 있을 것이다. 集落豫備地(農振白地), 일시적인 농지(20년간은 농지) 영구농지(100년간 농지)의 3가지 區域을 정한 計劃에 따른 農耕地整備의 구상(元杉 大橋, 中川 1981) 등을 이러한 形態로 보다 적합하게 現행법으로 融合시키고 더욱 질서있는 農村土地利用을 創出하도록 考慮되어야 한다.

2. 土地利用秩序와 土地分級

2-1 土地利用의 競合性

日本과 같은 다습한 國土에서는 경사가 급한 山地를 除外하고 國土의 대부분은 農林·都市的 利用의 어디에도 적합하다. 즉 바람직한 土地利用이 경합하게 된다. 日本의 수도작농업은 층적평야가 주된 것이지만 층적평야는 또 平面的인 넓이, 수리의 편리에 의해서 日本에서 大都市의 주된 입지장소로 되고 있는 것등이 그러한 좋은 事例이다. 또 이것은 시가지의 무분별한 외연적 擴大를 초래하고 效率的인 都市體系의 構築을 困難하게 하는 한편 잠식된 農地에서 能率的인 농업의 전개를 저해하고 농지의 資源價値를 저하시키고 있다.

日本에서 農地·草地화가 可能한 山地는 약 150萬ha程度이고 이중 70萬ha는 이미 土地改良長期計劃에 들어 있으나 그 개발이 지연되고 있는 것은 대부분이 國有林으로 日本의 목재생산 임업의 우량지에 위치하고 있는 것에 기인한다. 食糧自給率의 저하도 그렇긴 하나 木材自給率도 또한 30%로까지 떨어지고 있는 日本의 현상에서 이러한 우량한 임야의 농지로의 개발은 신중하게 할 수 밖에 없는 것이다. 複雜하게 굴곡이 진 해안선을 가진 日本의 지형은 비교적 숨겨진 內海, 灣部の 수심이 얇은 천해를 발달시켜 해태, 양식어업의 적지로 되고 있는 반면에 加工貿易에 依存하는 日本에 있어서 大規模工業團地用 埋立適地도 있어서 高度經濟成長期를 통해서 많은 문제를 발생시켜 왔다. 다음의 <표>은 國土利用計劃策定에 기여할 목적으로 國土廳이 三菱總研과 공동 개발한 土地分級體系에 의한 이용목적별 적지(5단계 평가에서 등급 5의 경우)가 현재 어떠한 土地利用의 기초에 있는가를 종합한 것이다. 水田適地(358萬ha)와 林業適地(552萬ha)는 이미 각각 적지의 43.8% 54.3%가 해당목적에 이용되고 있지만 기타 적지의 현재 利用形態는 森林과 水田이 대부분이다. 특히 宅地適地の 40.9%는 현재 水田으로, 밭과 과수원지까지 包含한 農地全體로 보면 이 數字는 68.4%에 달한다. 앞에서와 같이 土地利用競合을 가져오고 있는 農地, 특히 水田地域이 갖는 汎用性을 잘 알 수 있다. 國土利用이 混亂하고 資源價値를 충분히 發揮할 수 없는 狀態는 이러한 경합성이 合理的인 土地利用計劃을 가지고 조정되지 못하고 있는데에서 하나의 큰 이유를 찾을 수 있다.

다음으로 國土資源利用上 현재 하나의 문제로서 대두되고 있는 것은 環境保存과의 관계이다. 大規模住宅團地등의 조성에 의한 교외緣地の 破壞, 登山道路建設에 의한 森林生態系의 破壞, 都市化 全般에 걸친 河川, 湖沿, 內海의 水質汚染등은 그의 대

表的인 것이다.

이것은 크게 新規土地利用보다는 從前의 “自然環境”이 消滅하는 形態에 依한 것과 土地利用變化의 影響으로 環境의 質이 低下되는 것으로 區分할 수 있다. 中 後者는, 例를 들면 水質汚染의 程度가 下水道整備와 크게 다르게 나타나듯이 그 影響은 技術, 文化의 形態, 水準을 媒介로한 間接的인 것이며 반드시 土地利用變化와 直結되지는 않는다.

前者의 境遇 그러한 自然環境의 消滅이 保存의 觀點에서 意識되는 일 自體는 從前 狀態가 遂行한 機能이 무엇인가를 積極的 評價를 주고 있다고 하는 것이며 이것은 短期的으로 말해 從前狀態가 自然狀態로서 그러한 機能을 遂行해 왔다는 意味에서 이것도 土地利用이었다고 看做할 수 있다.

따라서 環境保全問題도 包含하여 國土資源利用上의 問題는 앞에서 論한 土地利用 綜合成課 調整問題로 統一的으로 把握하는 것이 妥當하다고 생각된다.

<表 3 >

利用目的別適地の 土地利用狀況

(單位: %)

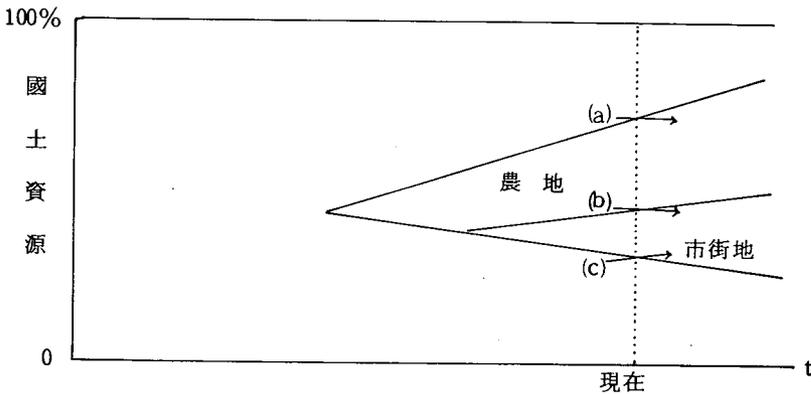
現 況		宅 地	水 田	畑	樹 園 地	森林荒地	海 浜	其 他
適 地 利 用 目 的	宅 地 25,774	14.3	40.9	25.1	2.4	13.8	1.5	2.0
	水 田 35,759	6.9	43.8	10.6	2.3	32.7	1.0	2.7
	畑 41,533	6.4	29.1	20.0	2.7	38.8	1.7	1.4
	樹 園 地 43,984	4.6	16.0	14.9	2.6	59.8	1.6	0.6
	林 業 地 52,218	4.9	24.5	11.6	2.1	54.3	1.5	1.0

2-2 土地利用의 分配論理의 考察

前項을 살펴보면 國土資源利用의 混亂은 <그림 4>에 나타난 a) b) c) 3 가지 過程에서 同時並行的인 同時에 非可逆的으로 發生하고 있다. 農地의 分布와 面積은 過程 a) b)에서 變化하고 市街地의 分布와 面積은 過程 b) c)에서 變化한다. 그러한 觀點에서 또 이 그림은 森林, 干瀉地域가운데 林業地域과 保全地域의 區分, 限界 農地의 林野化, 農地內部에서의 水田, 畑의 浩汗轉換등과 같은 微視的인 問題를 除外하면, 農地에 대해서는 都市計画法등의 2 個法에 依해서 國土資源利用이 巨視的으로 計劃, 規程되는 意味에서 볼 때 現在 日本의 國土利用法體系下에서 앞에서 말한

<그림 4>

國土資源利用變化 展望



國土資源利用의 混亂을 理解하는 틀이 된다. 卽 日本의 現實에서 市街地의 土地利用의 經濟的 效用이 다른 두가지에 比해서 壓倒的으로 높기 때문에 그 結果로 b)c) 過程만이 進行하고 過程 a)는 거의 發生하지 않는다. 그러므로 過程 b)를 規制하는 過程 a)를 促進하는 範疇으로써 農振地域이 또 a),c)의 進行을 許容 또는 促進範疇로서 都計法上 市街化地域이 設定되고 있다. 이 體系는 理念的으로 妥當함에도 不拘하고 現實에서 市街化區域의 市街地內에 狹小한 都市農家가 亦是 殘存하여 宅地供給增大의 길을 抑制하게 되며 區域의 過剩設定을 區域內에 編入된 集團農地의 基盤整備投資가 停滯되어 不得이하게 沈滯를 나타내고 있다. 또 反對로 農振地域에 있어서는 農地轉用을 規制한 結果 전직등 就勞狀態에 變化가 생긴 農家의 農地가 쓸데없이 粗放利用케 되는 한편, 法의 例外규정을 活用하여 非農業的 土地利用에로의 大規模轉換이 끊이지 않는다. 이러한 一連의 問題는 過程 b)를 둘러싸고 發生하고 있는 것을 알 수 있다. 結局 過程 b)라는 하나의 事實에 대한 農振法에서 그 規制의 論理와 都計法에서의 促進의 論理가 一致하고 있지않은 境遇에 이러한 問題發生의 原因이 있는 것으로 생각된다. 以上은 過程 b)를 둘러싼 農振法과 都計法의 關係에 대한 것이지만 過程 a) c)에 대해서도 林業, 自然環境 機能利用등의 觀點에서도 規制가 關聯된 境遇의 事態는 거의 同一하다.

이러한 脈絡에서 볼 때 合理的인 土地利用計劃을 갖고 앞서 論한 競合性을 調整하기 爲해서는 個個의 利用目的에 對應한 規制의 論理와 促進論理가 土地利用의 “分配論理”로 되지 않으면 안된다고 말하는 것이 理解될 것이다. 그렇지만 그러한 “分配論理”는 정말로 構築이 可能한가? 그림 5-2-1에서 보는 過程 b)c)의 활발함은 國民의 大部分이 農業以外에서 生計를 維持하고 있는 것이 當然한 結果이지만 어쨌든 肥大화된 人口는 現在 都市를 加一層 擴大하고 있으며 農村地域에 있어서는 混住

化를 깊이 뿌리내리게 하고 있다. 이러한 狀態를 가르쳐서 一般的으로 “都市化”라는 말이 利用되고 있다.

이 都市化가 갖는 意味에 대해서는 이미 序章에서 考察했던 것으로 要約하면 現代社會가 農業社會, 特히 日本의 境遇에 대해서 말하자면 高密度小農社會에서 工業社會에로의 非可逆的인 文明史過程에 있는 것이, 空間利用 構造上으로 反映될 수 밖에 없다는 것을 나타낸다. 또 여기에서 말한 都市化는 簡單히 말해 소위 “都市”의 外연적 擴大 뿐만 아니라 그 直接的인 理由인 生活과 生産의 兩面에서 科學, 技術化는 高密度 小農社會 그것에 까지 미침으로서 새로운 形態에로의 脫皮現狀으로서 發見되고 있다. 그러나 한편으로 이러한 都市化가 限定된 化石에너지에 基礎를 두고 있는 現代社會에 있어서는 太陽에너지로의 變換期로서 農地가 遂行하는 役割은 特히 크다. 第1章 4節에서 본 바와 같이 日本의 農地는 世界의 0.4%밖에 지나지 않고 半永久的으로 殘存하는 農地 450萬ha을 動態적으로 保存하지 않으면 안된다. 이 都市化 - 生活·生産의 科學技術化 - 와 殘存農地의 動態保存을 兩立시키는 方策이 高度의 農業技術 營農實態下에서 農地의 動態保存의 主要對象이 되는, ① 農業地區와 生産·情報施設의 高度集的에 따라서 科學·技術社會를 리드하는 ② 大都市化 어디에도 없는 혹은 어떠한 機能을 充分히 擔當하는 ③ 混住地域에 關한 國土의 巨視的 地域지구에 있음은 본서의 도처에서 論해될 것이다.

따라서 “分配의 論理”는 적을 지라도 巨視的으로는 앞서 論한 ① ② ③의 各各에 대해서 明確한 概念을 確立하고 그것에 비춰서 農振法的 規制는 ①의 對象地에 限定하고 都市計劃法的 促進은 ②의 對象地에 限定하고 ③의 對象地에 대해서는 適切한 規制 및 促進을 하기 爲해서 優先 ③의 空間構成 養式에 대한 바람직한 모습을 構築하는 것이라고 생각한다. 그러한 새로운 養式이 現狀에 대한 單純한 規制 및 促進만으로 스스로 實現된다고는 생각할 수 없기 때문이다.

2-3 現代國土計劃의 合理的 姿勢와 土地利用計劃의 意義

土地利用計劃의 平準化·生活水準의 全半的인 向上에서 農家가 土地를 所有한 俸給者化되고 土地와 집이 떨어진 마이홈(my home)을 찾는 都市 俸給者의 郊外進出이 同時에 進行된 結果 國土의 利用形態는 混住社會라고도 말할 수 있는 것 같이 全國이 一律적으로 均質化하는 傾向이 있다.

2-4 立地計劃資料로서의 土地分級

土地利用競合性的 調整은 客觀的인 데이터가 없이는 어떻게도 할 수 없다. 이 客觀的인 데이터를 導出하는 方法이 土地分級이고 日本에서는 農林水産技術會議가 農地開發適地の 判定方法의 開發의 一換으로서 처음으로 이 用語를 使用했다.²⁾ 이것은 「土地分類 → 土地分級 → 土地利用區分」이라는 一連의 構造가운데 나왔다. 이 構造中에 있어서 “分級”이라는 말은 獨自的인 意味를 가지고 있다. 이 構造自體는 多少의 修正을 가할 必要가 있지만 客觀的인 現狀認識과 主管的인 土地利用計劃을 훌륭하게 接屬하는 機能을 가진 “分級”은 그 機能의 獨自性조차 만들어진 말이지만 그 意味에 있어서는 改正될 必要가 없다.

土地分級研究가 美國에서 始作되었을 때 그 概念은 “經濟的 土地分類(Economic Land Classification)”이라는 말로 表示되었다. 舍澤등이 이 研究를 導入展開할 때 그 번역어로 「經濟的 土地分級」을 使用했다. 그 후 土地分級研究는 日本, 美國을 始作으로 各國에서 크게 發展을 거듭해 왔으며 土地分級을 둘러싼 外部의 狀況도 變化했다. 또 背景으로서의(特히) 農業의 形態도 日本, 美國에서는 크게 다르기 때문에 日本과 美國에서의 變化하는 것을 回避할 수 없다. 따라서 現在 우리들이 “分級”이라는 말을 使用하고 그 領域으로서 “Land - type Classification” 또는 Land Classification in use capabilities”를 使用하는 境遇에는 改正하여 어의를 明確하게 해 놓을 必要가 있다.

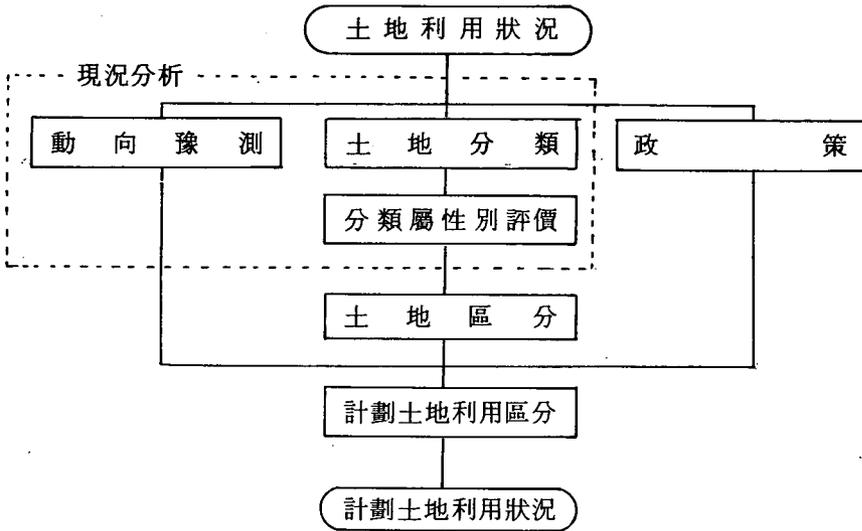
土地利用計劃을 實行하려는 境遇 技術會議는 「土地分類 → 土地分級 → 土地利用區分」이라는 흐름을 택했다. 이 흐름에서 나타나는 問題點의 하나는 分級에서 計劃立案에로의 連結이고 다른 하나는 그 計劃을 어떻게 有效化 시키는 가이다. 이들의 解決을 爲해 修正을 가한 흐름이 <그림 5>에 나타나 있다.

土地分給의 個別研究는 많은 學文分野에 있어서 多樣한 目的에 따라 여러 갈래에 걸쳐 있다. 그리고 分給方法도 또한 多樣하다. 分級單位, 分級基準, 分級尺度, 標本軸出方法, 適合性이 競合하는 境遇의 判斷方法등에 있어서 多樣性을 나타내고 있다. 數年에 걸친 學際的 研究를 通하여 綜合되었던 「土地分級」의 그러한 狀況을 잘 말해준다. 그러나 土地分給이 土地利用의 競合을 土地利用計劃에 依해 調整하기 爲한 基礎데이터로써 利用되기 爲해서는 그들의 相對的인 位置設定이 不可缺하다.

이 多樣한 集合體를 하나의 體系에서 位置시키는 것은 極히 複雜하지만 試驗的으로 「利用目的」에 依한 位置를 試驗하고자 한다.

<그림 5>

土地分級の 位置

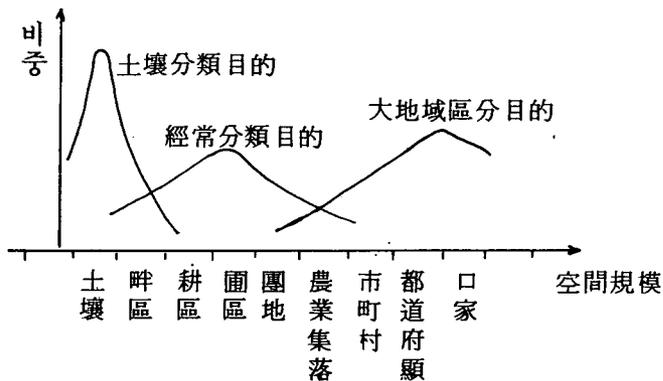


1) 分級單位的 規模에 따른 = 重要性

優先 分級單位를 空間軸上에 配列한다. <그림 6>은 農業的 土地利用의 境遇에 대해서 配列한 것이다. 分級の 目的에 따라서 이 軸上의 任意의 位置에 있어서 存在하는 重要도 <그림 6>의 곡선처럼 固有의 패턴을 보인다.

<그림 6>

分級單位規模의 比重



다만, 農業의 土地利用의 境遇 이 尺度 配列에 있어서 耕區, 圃區, 圃地의 部分은 經營主體別로 再配列하는 하는 쪽이 또 市町村, 都道府縣, 國家의 部門에 대해서는 經濟圈域에서 再配列하는 쪽이 各各 바람직할 지 모른다.

參 考 文 獻

1. 北村貞太郎：土地利用秩序와 土地利用計劃, 昭和56年, 71年, 農村土地利用秩序形成調查報告書(農業土木學會) 所收, 1982.
2. 和田照男：現代農業과 土地利用計劃, 東京大學出版會, 1980.
3. 中川 稔, 大橋欣治, 元杉昭男：農村總合整備의 課題와 展望, 農土誌, 49(10), 1981.
4. 三菱總合研究所：メツミュデータ 分級調査 報告書, 1979.
5. 農林水産技術會議：土地分級の 手順과 方法, 農林統計協會 1964
6. 金澤夏樹：經濟的 土地分級, 1973
7. 西口猛：土地分級, 農林統計協會 1981
8. 新澤嘉芽統, 小出進：耕地의 區劃整理 岩波書店 1963

農地制度 實態調査表

현행 농지제도는 급격한 도시화 / 산업화에 따라 여러가지 문제점을 내포하고 있습니다. 이에따라 한국 농촌경제 연구원과 저희 호남지역 개발연구소는 농정의 주요과제인 농지제도에 관한 기초 실태조사를 분석·검토하여 합리적인 개선방안을 모색하고 있습니다.

본 조사표는 이러한 연구사업의 일환으로 실시되는 기초조사이오니 바쁘시더라도 성의껏 기재하여 동봉된 반송봉투를 이용하여 88. 8. 13 (토)까지 우송하여 주시기 바랍니다.

1988. 8. 1

전주대학교 호남지역개발연구소

1. 귀 행정리에 인구 감 실태는 어떻습니까? (해당란에 ○표)

가. 증 감 나. 감 소 다. 정체 (현상유지)

2. 귀 행정리의 농가실태를 기재해 주십시오

총 농 가 수	농 가 수	비 농 가 수

3. 귀 행정리내 농가중 겸업농가는 몇호입니까?

호

4. 귀 행정리에서 실제 거래된 지가 수준에 대해 다음 사항을 기재하여 주십시오

(지가는 평균적인 지가를 기재해 주십시오)

구 분	논 (원 / 평)		밭 (원 / 평)		임 야 (원 / 평)
	절대농지	상대농지	절대농지	상대농지	
1980					
1985					
1987					

5. 귀 행정리내 부채지주 비율은 얼마나 됩니까

(단위 : %)

구 분	논	밭	임 야
재촌지주			
부채지주			
계	100 %	100 %	100 %

※ 귀 행정리내의 논면적과 밭면적을 기재해 주십시오

논 _____ 평 밭 _____ 평

6. 귀 행정리내 실질적인 부재지주가 소유한 토지의 대략적인 비율은 얼마나 됩니까?

구 분	논	밭	임 야
부재지주 소유비율	%	%	%

7. 귀 행정리에서 가장 가까운 시·읍·면 소재지까지의 거리는 얼마나 됩니까?

- 시까지의 거리 _____ 키로미터
- 읍까지의 거리 _____ 키로미터
- 면소재지까지의 거리 _____ 키로미터

8. 귀 행정리에서 재배되는 주요한 발작물은 무엇입니까?

9. 도시화 / 산업화에 따라서 상승되는 지가가 귀 행정리의 농업생산에 미치는 영향에 대해 기재하여 주십시오.

10. 농지보전을 위한 절대농지 지정이 갖고있는 현실적인 문제점은 무엇입니까?
(귀 행정리의 사례를 중심으로 기재하여 주십시오)

M24-2

地域農業振興을 위한 農地保全方案

— 全北地域事例 —

1988年 10月

發行人 金 榮 鎮

發行處 韓國農村經濟研究院

130-050

서울특별시 동대문구 회기동 4-102

登錄 1979年 5月 25日 第5-10號

電話 962-7311

印刷 東洋文化印刷株式會社

出處를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載 및 複製는 禁함.