

地域農業振興을 위한農地保全方案

— 慶南地域 事例 —

1988. 10.

研究擔當

金 厚 根 (慶尚大 農業經濟學科 教授)

金 秉 鐸 (慶尚大 農業經濟學科 副教授)

研究補助

楊 尚 勲 (慶尚大 農業經濟學科 大學院)

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 加増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

빈 면

目 次

I. 序 論	7
1. 研究의 重要性	7
2. 研究의 目的	8
3. 研究方法 및 調査地域 選定	8
4. 報告書의 構成	10
II. 慶南의 地域經濟動向과 工業化	11
1. 課 題	11
2. 慶南地域의 經濟動向과 工業化	11
3. 慶南의 工業化 水準	15
4. 調査圈域의 都市擴大過程	20
III. 農地轉用實態와 農地保全	26
1. 課 題	26
2. 土地利用과 絶對農地指定	26
3. 農地轉用實態 分析	31
4. 都市擴大와 農地保全	42
5. 農地遊休化 및 限界農地利用實態	48
IV. 耕地地域內 工場分散과 農地保全	61
1. 課 題	61
2. 耕地地域內 工場分散過程	61
3. 工場分散과 農地轉用	73
4. 工場設置와 制度上의 問題點	82
V. 耕地地域內 工場分散과 農業構造改善	85
1. 課 題	85
2. 農村工業化와 兼業化	86
3. 農地流動과 構造改善	92

4. 工場分散과 農業生産·····	110
5. 工場分散과 農地價格上昇·····	119
VI. 農地保全制度의 問題點과 改善方案·····	127
1. 課 題 ·····	127
2. 現行 農地保全方式의 問題點과 限界·····	127
3. 農地保全制度의 改善方案·····	135
VII. 要約 및 結論·····	147
1. 研究의 要約·····	147
2. 結 論 ·····	150
參考文獻·····	152
附 表·····	155

表 目 次

＜表Ⅱ- 1＞	GNP 및 GRP의 産業別 構成比	12
＜表Ⅱ- 2＞	地域別 産業構造 및 1人當 GRP(1985)	16
＜表Ⅱ- 3＞	製造業種別 事業體의 地域別 分布(1985)	17
＜表Ⅱ- 4＞	地域別 工業集中度	18
＜表Ⅱ- 5＞	用途地域別 工場分布比率	20
＜表Ⅱ- 6＞	馬山市 都市計劃과 沿革	21
＜表Ⅱ- 7＞	用途地域 變更現況	22
＜表Ⅱ- 8＞	業種別 排出業所現況	23
＜表Ⅲ- 1＞	慶南의 土地利用現況	27
＜表Ⅲ- 2＞	地域別 絶對農地 指定現況, 1979	30
＜表Ⅲ- 3＞	用途別 農地轉用 規制方法과 上限規模	33
＜表Ⅲ- 4＞	轉用主體別 및 用途別 農地轉用現況	38
＜表Ⅲ- 5＞	規制方法別 轉用面積	40
＜表Ⅲ- 6＞	地域別 農地轉用實績	41
＜表Ⅲ- 7＞	農林水産부가 同意한 用途別 農地規模	43
＜表Ⅲ- 8＞	農林水産부가 同意하지 않은 用途別 農地面積	44
＜表Ⅲ- 9＞	用途地域別 農地現況, 1985	46
＜表Ⅲ- 10＞	都市區域內 未指定地區의 農業轉用과 遊休化	53
＜表Ⅳ- 1＞	工場建物 許可與否	62
＜表Ⅳ- 2＞	從業員規模別 工場分布	64
＜表Ⅳ- 3＞	居住地別 從業員數	65
＜表Ⅳ- 4＞	投資規模別 工場分布	66
＜表Ⅳ- 5＞	年間 賣出額規模別 工場分布	67
＜表Ⅳ- 6＞	現工場の 新築年度別 工場分布	70
＜表Ⅳ- 7＞	工場の 現地會社 設立 혹은 移轉與否	71
＜表Ⅳ- 8＞	工場을 移轉하게 된 理由	72
＜表Ⅳ- 9＞	工場新築理由	72

<表Ⅳ-10>	工場敷地の 地目別 面積	73
<表Ⅳ-11>	調査工場에 對한 農地轉用許可面積	77
<表Ⅳ-12>	工場の 農地利用 및 所有現況	79
<表Ⅳ-13>	工場敷地の 地目別 面積 및 坪當 購入價格	80
<表Ⅳ-14>	擴大하려는 敷地面積	81
<表Ⅴ- 1>	戶當平均 勞動力 保有現況	87
<表Ⅴ- 2>	經營主 年齡分布	87
<表Ⅴ- 3>	戶當平均 農耕地現況	88
<表Ⅴ- 4>	主要農機械 保有臺數	88
<表Ⅴ- 5>	就業類型別 農家戶數	89
<表Ⅴ- 6>	農外就業者와 經營主와의 關係	90
<表Ⅴ- 7>	就業地域別 分布	90
<表Ⅴ- 8>	耕作規模別 農家所得	91
<表Ⅴ- 9>	耕作規模別 農家分布	95
<表Ⅴ-10>	耕作規模階層間 移動經路, 1978 → 1982	96
<表Ⅴ-11>	耕作規模階層間 移動經路, 1982 → 1987	97
<表Ⅴ-12>	第2期の 耕作規模擴大要因	99
<表Ⅴ-13>	第2期の 耕作規模縮小要因	99
<表Ⅴ-14>	農地賣却 및 買入實績	100
<表Ⅴ-15>	賣却한 畓의 相對方居住地別 賣却件數	100
<表Ⅴ-16>	農地所有形態別 農家構成	103
<表Ⅴ-17>	耕作規模와 所有規模階層, 1978	104
<表Ⅴ-18>	耕作規模와 所有規模階層, 1982	105
<表Ⅴ-19>	耕作規模와 所有規模階層, 1987	105
<表Ⅴ-20>	畓 所有主體	107
<表Ⅴ-21>	賃借畓所有者의 居住地	107
<表Ⅴ-22>	賃借農家の 農地賃借事由	109
<表Ⅴ-23>	自作農의 農地賃借意向	110
<表Ⅴ-24>	賃借農家の 追加賃借意向	110
<表Ⅴ-25>	工場 때문에 農事に 입는 피해 정도	112
<表Ⅴ-26>	工場이 들어온 후 農業生産에 미친 影響	113

<表 V-27>	農地周邊의 工場때문에 벼농사에 입는 피해 정도	114
<表 V-28>	피해보상 항의대상별 面積	114
<表 V-29>	피해보상해 줄 것을 항의하지 않은 理由	115
<表 V-30>	農地周邊에 工場이 들어온 후 農業에 미친 影響	116
<表 V-31>	工場新築後 農地所有關係에 미친 影響	117
<表 V-32>	耕地地域에 工場이 들어와 야기된 問題의 解決方法	118
<表 V-33>	農地周邊에 工場이 들어온 후 農地價格의 上昇程度	121
<表 V-34>	漆原面의 農地賣買證明發給現況	126
<表 VI- 1>	日本의 農業振興地域 指定基準	139
<表 VI- 2>	日本의 農用地區域의 設定基準	140
<表 VI- 3>	農地保全體系	142

附 表 目 次

<附表 1>	함안군 칠원면 소재 工場現況	155
<附表 2>	의창군 내서면 소재 工場現況	157
<附表 3>	本社の 所在地別 工場分布	159
<附表 4>	工場建坪 規模別 工場分布	159
<附表 5>	工場敷地面積 規模別 工場分布	160
<附表 6>	擴大하려는 建坪規模	160
<附表 7>	工場을 신축한 후 農地價格 上昇程度	161
<附表 8>	農外就業者의 年齡別 分布	161
<附表 9>	農外就業者의 職業別 分布	162
<附表 10>	教育水準別 月給水準	162
<附表 11>	機能別 月給水準	163
<附表 12>	1人當 農地所有規模別 農外就業理由	163
<附表 13>	義昌郡 內西面의 農地賣買證明發給現況	164

그 립 목 차

<그림 I-1>	調査地域의 位置圖.....	9
<그림 II-1>	慶尙南道 開發軸.....	13
<그림 II-2>	馬山市 都市計劃圖.....	24
<그림 III-1>	內西面 都市計劃區域의 用途指定	45
<그림 III-2>	未指定地區內的 畚轉用 및 遊休化 事例 I	50
<그림 III-3>	未指定地區內的 畚轉用 및 遊休化 事例 II	51
<그림 III-4>	耕地地域內的 畚 遊休化 事例.....	54
<그림 III-5>	우리나라 쌀의 가상적 供給曲線.....	56
<그림 III-6>	한계답의 폐답화 事例 I	58
<그림 III-7>	한계답의 폐답화 事例 II	59
<그림 IV-1>	調査地域內的 工場位置.....	68
<그림 IV-2>	耕地地域內的 雜種地를 工場敷地로 이용한 事例	74
<그림 IV-3>	耕地地域內的 農地를 工場敷地로 이용한 事例	75
<그림 V-1>	年度別 畚賣却 地價	120
<그림 V-2>	調査地域의 地價分布(平當 價格)	122
<그림 VI-1>	日本の 農地轉用の 許可節次	130
<그림 VI-2>	日本の 農業振興地域制度의 圖解	138
<그림 VI-3>	農山漁村地域의 土地利用區分과 開發計劃	141
<그림 VI-4>	칠원면 農山漁村地域 指定과 用途區域 設定	145
<그림 VI-5>	칠서면 農山漁村地域 指定과 用途區域 設定	146

I. 序 論

1. 研究의 重要性

都市化・工業化가 진행됨에 따라 非農業分野의 土地需要가 증가하고 이에 따라 農地가 非農業分野에 잠식되는 事例가 급증해 왔다. 이에 대비하여 農業分野에서는 1972年 「農地の 保全 및 利用에 關한 法律」(以下 「農地保全法」이라 한다)을 제정하여 실시함으로써 農地를 合理的으로 保全하고 效率的으로 利用하려고 노력해 왔다.

그러나 現行의 「農地保全法」에 의거한 農地保全方式으로서는 他 法規에 의거한 農地轉用에 대해 排他的으로 대항하지 못하고 있어 大規模의 農地가 合理的으로 轉用되는 結果를 초래하였다는 批判이 많다. 아울러 「國土利用管理法」上에는 耕地地域內에 施設物을 설치할 수 있도록 규정하고 있는데 비해 「農地保全法」上으로는 筆地別로 絶對・相對農地로 구분하여 筆地保全方式을 택함에 따라 耕地地域內에 施設物設置를 배제할 수 없게 되어 있다.

이러한 結果로 인해 耕地地域內에 工場이 無計劃的으로 分散・立地하여 農地를 잠식하고 있다. 이것은 農地價格의 上昇, 粗放의 農地利用, 農地の 財産的 所有, 農村公害問題등의 諸問題를 불러 일으키게 되고 나아가 農業構造改善을 포함한 農業發展의 阻害要因으로 작용하고 있다.

한편, 非農業分野에서는 農地保全이 지나치게 경직화되어 있고 非彈力的으로 운영되고 있어 現行의 農地保全制度가 經濟成長의 桎梏이 되어있다고 주장하고 있는 실정이다.

아울러 農業分野에서도 農地保全을 위시하여 土地利用計劃의 全面的인 修正을 요청하고 있는 처지이다. 農業所得増大만으로 農家所得을 증대시키는데 현재의 농업구조하에서는 그 限界를 인정하지 않을 수 없으므로 농외소득 등을 증대시켜 農家所得을 높이기 위한 方案으로 地域綜合開發을 추진하고 있고 이의 根幹이 農村工業化인데 現行의 農地保全方式이 農村工業化를 지연시키고 있다는 批判이 일고 있다.

따라서 農地保全과 利用을 둘러싸고 일어나는 諸問題를 農業的 내지 非農業的 側面에서 多角的으로 분석하고 고찰하여 農業發展 내지 地域開發에 기여할 수 있도록 農地保全制度를 개선해 나갈 것이 절실히 요청되고 있다.

2. 研究의 目的

本 研究에서는 多角的인 側面에서 農地保全과 利用實態를 분석하여 農地保全을 둘러싸고 일어나는 問題를 究明하고 合理的이고 效率的인 農地保全方案을 찾는데 研究 目的을 두었고 具體的인 研究內容은 다음과 같다.

- 都市擴大過程에서 야기되는 農地保全問題
- 農地轉用實態와 農地保全
- 農地의 遊休化와 限界農地利用實態
- 工場의 地方分散과 農地保全
- 耕地地域內의 工場分散이 農業 내지 農家經濟에 미치는 效果와 農地保全
- 地域農業振興을 위한 農地保全制度

3. 研究方法 및 調查地域 選定

가. 研究方法

本 研究目的을 수행하기 위하여 다양한 研究方法을 動員하였는데 具體的인 研究 方法은 다음과 같다.

1) 文獻考察

農地保全과 관련되는 國內外 文獻을 고찰하여 合理的인 農地保全方式에 대한 先例를 찾아낸다.

2) 現場調查

가) 有關機關調查

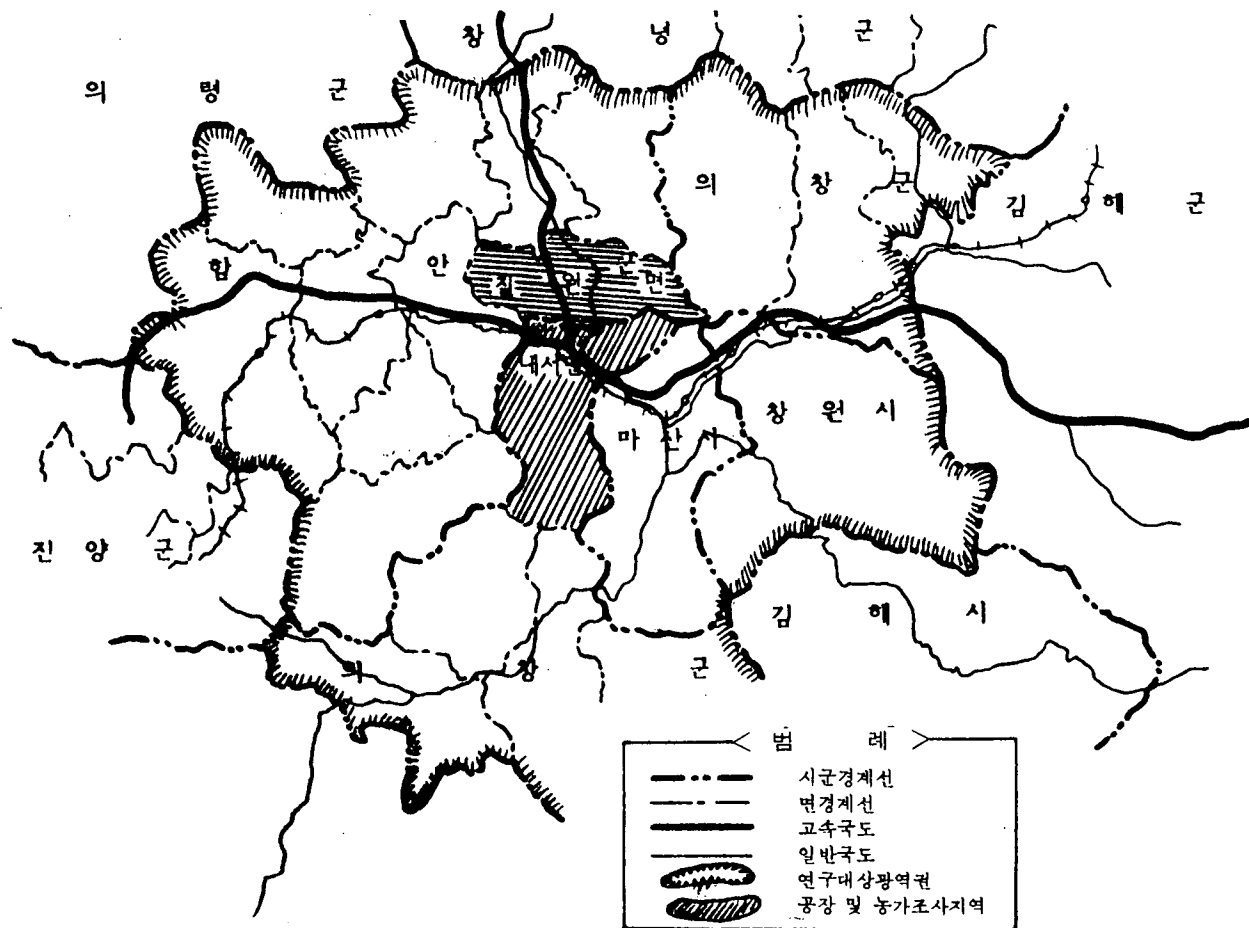
行政機關에 비치되어 있는 農地轉用許可原簿를 정리하여 農地轉用實態를 파악한다. 아울러 行政機關 내지 有關機關에 근무하는 農地政策擔當者와의 面談으로 農地轉用に 따른 問題點과 現行 農地保全制度의 未備點 등을 밝혀낸다.

나) 工場調查

耕地地域內에 산재해 있는 工場調查를 통하여 工場의 分散立地過程, 農地轉用實態, 그리고 農地保全制度上的 問題點 등을 밝혀낸다.

<그림 I-1>

調査地域の 位置圖



다) 農家調査

耕地地域內에 위치한 工場周邊의 農地를 경작하고 있는 農家를 조사하여 工場分散이 農家經濟構造, 農地價格, 農地流動, 農業構造改善 및 農業生産에 미치는 效果를 분석하여 現行 農地保全方式이 안고 있는 問題點을 찾아낸다.

나. 調査地域 選定

慶南은 東部, 中部, 西部 등 3個의 廣域經濟圈으로 나누어 지는데, 研究對象地域은 中部廣域圈中心都市인 馬山市, 昌原市와 이들의 周邊地域인 義昌郡, 咸安郡 등의 4個市·郡에 국한시켰다.

또한 研究對象圈內에서 耕地地域에 工場이 分散 立地하고 있는 事例가 많은데 義昌郡 內西面과 咸安郡 漆原面을 有意選定하여 調査表를 작성해서 工場과 農家를 직접 방문하여 面接調査하였다.

研究對象圈域 및 工場과 農家調査地域의 位置는 <그림 I - 1>에 제시되어 있다.

4. 報告書의 構成

本章以下 II章에서는 慶南의 地域經濟概況을 약술하고 研究對象圈의 都市化·工業化 擴大過程을 고찰하여 耕地地域內에 工場이 분산하게 된 背景을 설명한다.

III章에서는 1972年 「農地保全法」이 제정된 이후에 일어난 農地의 非農業的 利用實態와 農地保全에 따른 問題를 制度的 側面에서 고찰한다. 아울러 都市擴大過程에서 야기된 農地轉用實態와 農地保全을 고찰하고 農地利用上의 問題點을 찾아낸다. 특히 都市擴大過程에서 일어날 農地遊休化와 限界農地의 利用實態를 분석한다.

IV章에서는 耕地地域內에 工場이 分散立地하게 된 過程과 農地轉用實態를 분석하고 나아가 現行農地保全方式의 限界를 찾아낸다.

V章에서는 耕地地域內에 工場이 침투함에 따라 農家經濟構造 내지 農業構造改善에 어떤 變化를 가져오는지를 분석한다. 여기서는 工場分散이 農家經濟構造變化에는 肯定的인 效果를 가져오고 農地價格 形成 및 農業構造改善에는 부정적인 影響을 미친다는 基本假說을 설정하고 이를 검정한다. 아울러 現行 農地保全方式의 問題點을 찾아낸다.

VI章에서는 II章에서 V章까지의 分析에서 도출된 結果를 綜合的으로 검토하고 地域農業振興을 위한 農地保全方式을 찾아낸다.

VII章에서는 研究를 요약하고 結論을 내린다.

II. 慶南의 地域經濟動向과 工業化

1. 課 題

經濟成長과 더불어 非農業分野의 土地需要가 증가함에 따라 農地가 非農業 分野로 매년 대량으로 전용되고 있다. 특히 都市化, 工業化의 擴大過程에서 農地轉用이 일어나고 있는데 現行 農地保全方式으로서는 여기에 彈力的으로 대처하지 못하고 있다는 비판이 높은 실정이다.

이와같은 農地轉用과 農地保全을 둘러싸고 일어나는 問題를 규명하기 위한 선행단계로서 本章에서는 慶南의 經濟動向, 工業化水準 및 工業化擴大過程과 아울러 都市化擴大過程을 고찰한다. 특히 本 研究에 있어서 研究對象圈域인 中部圈의 都市化 및 工業化過程을 집중적으로 분석함으로써 都市問題를 규명하여 農家 및 工場調査地域인 馬山인근의 耕地地域에 工場이 침투하게된 背景을 설명한다.

또한 都市化過程에서 일어난 農地轉用과 이에 따른 農地保全問題를 究明하기 위한 前提로서 用途地域別 工場分布現況도 고찰한다.

2. 慶南地域의 經濟動向과 工業化

가. 地域與件

慶南의 總面積은 1,186 千 ha로 全國土의 11.9 %를 차지하고 있고, 全國의 13 個市·道中에서 4 位에 이르고 있다. 總耕地規模는 1985 年 현재 242 千 ha인데 總面積에서 차지하는 比率은 20.4 %로 全國의 農耕地率 21.6 %와 비슷한 수준이다. 戶當平均耕作規模는 0.9 ha로 全國의 1.1 ha에 비해 영세하다.

1985 年の 總人口는 351 萬으로 全國 總人口의 8.7 %를 차지하여 全國順位 第4 位이다. 한편 都市人口比率은 經濟開發初期段階인 1965 年에는 26.6 %에 불과했는데 1985 年에는 그 比率이 63.4 %로 증가하였다. 經濟成長과 더불어 都市化가 급격히 進行되어 왔다고 할 수 있으나 全國의 都市人口比率 77.3 % 水準에는 미치지 못하고 있다.

나. 慶南의 廣域經濟圈 設定

1960年代부터 실시해온 經濟開發政策過程에서 慶南地域에는 東南海岸을 따라 基幹産業工業團地가 조성되어 工業地帶가 형성되었다. 工業團地가 조성된 地域은 蔚山, 蔚州, 梁山, 金海, 昌原, 馬山이다. 이에 따라 <그림Ⅱ-1>에 보는 바와 같이 釜山→梁山→蔚山→金海→昌原→馬山→晉州→順川으로 연결하는 開發軸이 이루어졌다. 또한 馬山地域의 工場이 馬山—大邱間 國道を 따라 分散되어 감에 따라 昌原→馬山→昌寧→大邱로 향하는 開發軸이 형성되어 가고 있다.

낙후된 西部慶南農村地域을 개발하기 위해 三千浦→晉州→居昌→大邱로 연결되는 새로운 開發軸을 중점적으로 개발할 필요가 대두되고 있다.

한편 生活圈과 經濟圈을 기준으로 하여 慶南地域을 東部圈, 中部圈, 西部圈 등의 세 廣域經濟圈으로 나눌 수 있는데 각 圈域에 속하는 市·郡은 <表Ⅱ-2>에 제시되어 있다.

앞에서 제시한 開發軸을 고려한다면 擴域圈別로 經濟構造와 工業化의 程度가 상이하고 1人當 GRP는 地域間에 격차가 클 것으로 판단된다. 이에 대해서는 후술한다.

本 研究에서 유의선정한 農家調査 및 工場調査地域은 昌原→馬山→昌寧→大邱를 연결하는 開發軸上에 위치하고 있다.

다. 産業構造

慶南의 GRP에 차지하는 農林水産業의 構成比는 1985年 現在 14.9%로 全國의 構成比 13.9%에 비해 약간 높다. 그러나 鑛工業部門의 構成比는 全國의 31.6%에 비해 慶南은 50.7%로 월등히 높다 <表Ⅱ-1 참조>. 反面에 三次産業의 構成比는 全國의 55.3%에 비해 慶南은 33.3%로 뒤지고 있는 실정이다.

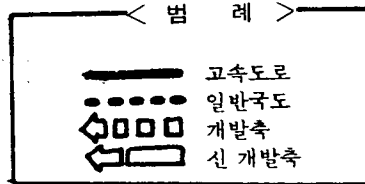
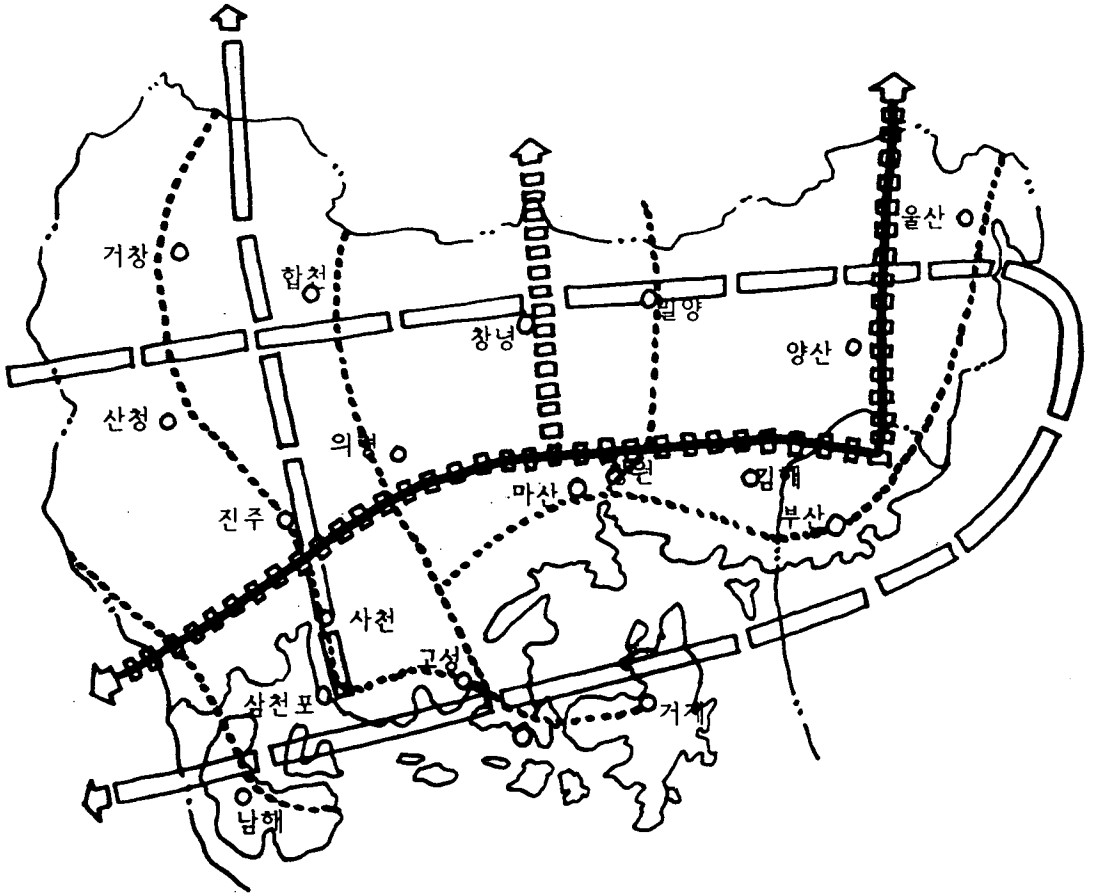
<表Ⅱ-1>

GNP 및 GRP의 産業別 構成比

單位：%

區 分 産業別	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	全 國	慶 南	全 國	慶 南	全 國	慶 南	全 國	慶 南	全 國	慶 南	全 國	慶 南
農 林 水 産 業	15.1	15.0	16.5	17.9	15.2	16.1	14.1	15.3	13.8	14.9	13.9	14.9
鑛 工 業	32.0	49.6	32.0	50.6	31.1	51.9	30.8	52.6	31.6	50.7	30.7	51.8
社會間接資本 및 서 비 스	52.9	35.4	51.5	31.5	53.7	32.0	55.1	32.1	54.6	34.4	55.3	33.3

資料：경상남도 통계관실



이와같이 慶南은 全國에 비해 상대적으로 鑛工業의 比重이 큰 産業構造를 이루고 있고 三次産業이 취약한데 이 要因은 다음과 같다.

첫째, 1960年代以後에 실시해온 經濟開發政策遂行 過程에서 慶南의 臨海地域에 重化學工業基地를 집중적으로 조성한 결과 二次産業이 급성장하였다.

둘째, 慶南의 中心部に 釜山市가 위치하고 있어 廣域生活圈中心地는 釜山을 核으로 하여 형성되어 있기 때문에 慶南의 서비스産業은 釜山에 의존하고 있어 三次産業은 취약하다.

慶南의 産業構造는 鑛工業爲主로 개편되어 鑛工業이 급격하게 성장되어 가고 있으나 産業構造의 改善程度는 地域間에 격차가 크다는 問題를 안고 있다.

<表Ⅱ-2>에는 GRP의 産業別 構成比와 1人當 GRP 및 人口등이 市郡別로 제시되어 있다. GRP에서 차지하는 鑛工業의 比重이 市와 郡間에 격차가 크게 나타난 것은 당연하다고 하겠으나 郡間에 격차가 크다.

東部圈에 속하는 蔚州郡의 경우 GRP에서 차지하는 鑛工業構成比는 73.5%에 달하고 梁山郡과 巨濟郡의 그 構成比는 각각 60% 이상 수준이다. 반면에 西部圈에 속하는 郡중에서 鑛工業의 構成比가 가장 높은 郡은 河東郡인데 13.0%에 불과하다.

이와같이 工業化의 程度와 地域間의 격차가 큰데, 東部圈域의 中心都市背後農村地域일수록 工業化가 급격하게 진행되고 있고 반면에 西部圈域에는 全地域에 걸쳐 工業化가 낮은 水準에 머무르고 있다.

地域經濟를 成長시키기 위해서는 工業化가 첩경인지 아닌지에 대해서는 論外로 하고 여기서 지적하고 싶은 점은 工業化의 水準이 높을수록 1人當 GRP가 높다는 사실이다. 1985年 현재 慶南의 1人當 GRP는 2,183.5千원으로 全國의 1人當 GNP 1,772.9千원에 비해 높다. 그러나 慶南內에서는 1人當 GRP가 地域間에 격차가 크게 나타나 있다.

<表Ⅱ-2>에는 1人當 GRP의 크기를 市郡別로 나타내었다. 東部圈內의 各郡은 慶南內에서 上位圈에 속하고 다음은 中部圈이고, 西部圈內의 各郡은 下位圈에 속한다.

이와같이 工業化程度의 크기가 바로 1人當 GRP 水準의 크기와 직결된다고 할 수 있는데, 이는 農林水產分野를 개발하여 所得을 증대시키는 데는 限界가 있다는 사실을 나타낸다고 하겠다.

工業化程度는 地域의 人口增加와 직결된다. 慶南道內 各市에는 人口가 증가하고 있고 郡중에서 工業化가 급격하게 진행되고 있으며 1人當 GRP의 크기가 上位圈에 속하는 東部圈의 蔚州郡, 梁山郡, 巨濟郡의 人口는 증가하고 있는 반면 他郡에서

는 人口가 감소하고 있다.

이와같이 産業構造, 1人當GRP 및 人口增加率이 地域間에 큰 격차를 나타내고 있는데 이는 慶南이 안고있는 地域開發政策의 當面課題라 하겠다.

鑛工業의 比重이 높은 地域일수록 非農業分野의 土地需要가 많고 이에 따라 農地轉用이 확대된다고 할 수 있다. 따라서 東部圈內에서 鑛工業의 比重이 높은 郡에는 農地轉用이 크게 이루어 졌을것으로 판단된다. 아울러 中部圈內에서 農地轉用이 진행되고 있을 것으로 추측된다.

이러한 근거하에 本 研究에서는 農地轉用과 農地保全의 問題를 究明하기 위한 事例調査圈域으로 中部圈을 선정하였고 農家調査와 工場調査地域은 中部圈의 地域中心都市인 馬山市의 背後地域인 義昌郡과 咸安郡을 有意選定하였다.

3. 慶南의 工業化 水準

가. 地域別 工業集中度

工業化가 農地轉用に 미치는 效果를 間接적으로 추론해 내기 위한 방안의 하나로 製造業體의 市郡別 分布現況을 表Ⅱ-3에 제시하였다.

1985年 12月末현재 慶南의 總製造業體數는 2,413個인데, 이중 934個業體가 東部圈 7個市郡에 집중되어있다. 製造業體數가 많은 市郡은 梁山郡으로 283個에 달하며 分布比率은 11.73%이다.

中部圈 9個市郡에 분포되어 있는 製造業體數는 909個로 東部圈과 비슷한 水準이다. 한편 西部圈 11個市郡에 分布되어 있는 製造業體數는 570個에 불과하여 工業化水準이 가장 낮다.

이와같이 東部圈農村과 中部圈 내지 西部圈 農村地域間에 工業化의 격차가 큰데, 이는 蔚山, 梁山, 馬山, 昌原, 巨濟, 蔚州 등에 工業團地를 조성하여 東南部海岸 工業地帶가 형성되어 있기 때문이다. 反面에 西部圈地域은 工業立地條件으로서 大都市의 接近度가 불리하고 道路와 交通條件 등 工業化의 基盤條件이 불리하여 工業團地造成에 制限을 받기 때문에 工業化 水準이 낮다.

<表Ⅱ-2>

地域別 産業構造 및 1人當 GRP, 1985 年

區 分 地域別		産業別 構成比(%)			1人當 GRP(千圓)			地 域 人 口(千人)		
		農 林	鑛工業	其 他	金 額	順 位	比 率 ^D	1980	1985	増減率
慶 南		14.9	51.8	33.3	2,183.5	—	100.0	3,322.1	3,556.7	7.1
東 部 圈	蔚 山 市	1.1	71.7	27.2	3,767.0	3	172.5	418.3	551.0	31.7
	金 海 市	12.1	43.5	44.4	1,912.1	6	87.6	—	77.9	—
	梁 山 郡	9.3	67.1	23.5	3,540.9	4	162.2	143.1	142.5	△ 0.4
	蔚 州 郡	13.2	73.5	13.3	3,912.2	2	179.2	116.9	118.7	1.5
	金 海 郡	43.2	29.9	27.0	1,359.2	14	62.2	166.3	95.3	42.7
	密 陽 郡	43.0	11.2	45.7	1,148.2	18	52.6	161.6	151.7	△ 6.1
	巨 濟 郡	10.6	69.6	19.8	1,700.5	9	77.9	109.6	173.7	58.5
中 部 圈	馬 山 市	5.7	41.5	52.8	2,302.1	5	105.4	386.8	448.7	16.0
	昌 原 市	0.8	77.1	22.1	4,642.1	1	212.6	111.7	173.5	55.3
	忠 武 市	32.6	12.0	55.4	1,476.8	10	67.6	75.5	87.5	15.9
	鎮 海 市	5.1	38.8	56.1	1,106.1	21	50.7	112.0	121.3	8.3
	義 昌 郡	45.9	27.6	26.5	1,423.3	12	65.2	87.8	74.9	△ 14.7
	昌 寧 郡	57.3	2.1	40.6	1,109.5	19	50.8	115.8	99.1	△ 14.4
	咸 安 郡	57.5	8.2	34.3	1,438.0	11	65.9	80.4	71.3	△ 11.3
	統 營 郡	59.5	5.7	34.8	900.9	27	41.3	65.6	58.4	△ 11.0
西 部 圈	固 城 郡	46.7	4.2	49.1	1,084.3	22	49.7	92.9	82.6	△ 11.1
	晉 州 市	2.1	24.9	73.0	1,732.3	8	79.3	202.7	227.3	12.1
	三 千 浦 市	42.6	7.2	50.6	1,870.2	7	85.7	64.7	62.5	△ 3.4
	晉 陽 郡	58.6	3.9	37.5	1,178.3	17	54.0	100.8	83.5	△ 17.2
	泗 川 郡	55.8	10.7	33.5	1,024.7	26	46.9	70.9	62.7	△ 11.6
	陝 川 郡	51.9	3.8	44.2	1,108.3	20	50.8	115.7	98.6	△ 14.8
	咸 陽 郡	60.3	4.1	35.6	1,278.8	15	58.6	82.8	70.4	△ 15.0
	居 昌 郡	52.9	7.3	39.8	1,259.7	16	57.7	102.4	91.6	△ 10.5
	南 海 郡	37.2	3.8	59.0	1,072.3	25	49.1	103.1	89.9	△ 12.8
	宜 寧 郡	55.6	1.3	43.0	1,079.6	24	49.4	64.2	55.7	15.3
	河 東 郡	47.4	13.0	39.6	1,070.4	22	49.0	97.6	83.3	△ 14.7

1) 慶南 平均値를 100 으로한 比率임.

資料：慶尙南道 統計官室.

<表Ⅱ - 3>

製造業種別 事業體의 地域別 分布, 1985 年 12 月

區 分 地域別		計		飲 食	纖 維 · 衣 服 · 가 죽 品 製	木 材 製 紙 印 刷	化 學 石 油 石 炭 고 工 品	非金屬 鑛 物	第 1 次 金 屬 產 業	其 他 製 造 業	總 比 率 ²⁾
		業體數	比 率 ¹⁾	料 品							
慶 南		2,413	100	16.99	10.19	11.48	11.77	10.07	37.01	2.49	100.0
東 部 圈	蔚 山 市	248	100.0	8.87	1.61	7.66	28.23	3.63	50.00	-	10.28
	金 海 市	115	100.0	14.78	20.87	16.52	15.65	3.48	19	9.57	4.77
	梁 山 郡	283	100.0	10.60	12.37	14.13	25.80	9.19	24.73	3.18	11.73
	蔚 州 郡	81	100.0	9.88	6.17	6.17	20.99	34.57	18.52	3.70	3.36
	金 海 郡	86	100.0	12.79	12.29	12.79	27.91	12.79	16.28	4.65	3.56
	密 陽 郡	83	100.0	19.28	37.35	6.02	4.82	21.69	10.84	-	2.44
	巨 濟 郡	38	100.0	47.37	-	2.63	2.63	15.79	31.58	-	1.57
	小 計	934									38.71
中 部 圈	馬 山 市	417	100.0	4.32	8.63	12.95	2.88	2.40	62.83	6.00	17.28
	昌 原 市	164	100.0	-	1.83	7.93	5.49	15.24	69.51	-	6.80
	忠 武 市	97	100.0	22.68	6.19	16.49	3.09	2.06	49.48	-	4.02
	鎭 海 市	76	100.0	35.53	3.95	6.58	10.53	13.16	30.26	-	3.15
	義 昌 郡	49	100.0	28.57	2.04	12.24	10.20	12.25	28.57	6.12	2.03
	昌 寧 郡	28	100.0	28.57	7.14	14.29	7.14	21.43	21.43	-	1.16
	咸 安 郡	40	100.0	25.00	12.50	5.00	7.50	10.00	32.50	7.50	1.66
	統 營 郡	22	100.0	59.09	-	-	22.73	9.09	9.09	-	0.91
	固 城 郡	16	100.0	31.25	-	18.75	12.50	25.00	12.50	-	0.66
	小 計	909									37.67
西 部 圈	晉 州 市	255	100.0	9.02	25.49	10.98	6.27	7.06	40.39	0.78	10.57
	三 千 浦 市	113	100.0	80.53	1.77	4.42	0.88	2.65	9.73	-	4.68
	晉 陽 郡	25	100.0	20.00	-	16.00	8.00	32.00	24.00	-	1.04
	泗 川 郡	16	100.0	25.00	31.25	-	12.50	12.50	18.75	-	0.66
	陝 川 郡	31	100.0	41.94	3.23	19.35	3.23	32.26	-	-	1.28
	咸 陽 郡	23	100.0	26.09	4.35	17.39	-	43.48	8.70	-	0.95
	居 昌 郡	36	100.0	27.78	11.11	25.00	5.55	19.44	11.11	-	1.49
	山 清 郡	28	100.0	17.86	3.57	32.14	7.14	39.29	-	-	1.16
	南 海 郡	19	100.0	21.05	-	10.53	10.53	5.26	52.63	-	0.79
	宜 寧 郡	14	100.0	42.86	-	35.71	-	14.29	7.14	-	0.58
	河 東 郡	10		40.00	10.00	20.00	-	-	30.00	-	0.41
	小 計	570									23.62

1) 業種別 事業體數의 比率임.

2) 市·郡別 事業體數의 比率임.

資料：慶尙南道 「企業體現況」, 1986.

＜表Ⅱ-4＞

地 域 別 工 業 集 中 度

單位：人，%

年 度 別 地 域 別		1981 年			1985 年		
		人口數(A)	從事員數(B)	B / A	人口數(C)	從事員數(D)	D / C
慶 南		3,419,566	250,382	7.32	3,519,160	319,969	9.09
東 部 圈	蔚 山 市	450,541	66,236	14.70	551,320	87,535	15.88
	金 海 市	70,701	7,489	10.59	77,925	11,176	14.34
	梁 山 郡	149,082	20,850	13.99	142,507	29,928	21.00
	蔚 州 郡	117,181	13,521	11.54	119,038	13,390	11.25
	金 海 郡	98,898	2,666	2.70	95,279	5,195	5.45
	密 陽 郡	161,555	3,257	2.02	151,805	3,774	2.49
	巨 濟 郡	127,365	16,751	13.15	173,777	28,522	16.41
	小 計	1,175,323	130,770	11.13	1,311,651	179,520	13.69
中 部 圈	馬 山 市	400,501	54,278	13.55	449,247	57,377	12.77
	昌 原 市	128,095	37,145	29.00	173,543	48,883	28.17
	忠 武 市	78,621	2,168	2.76	87,485	3,258	3.72
	鎭 海 市	114,060	2,954	2.59	121,406	4,562	3.76
	義 昌 郡	88,611	1,679	1.89	74,894	2,331	3.11
	昌 寧 郡	115,746	518	0.45	99,598	468	0.47
	威 安 郡	80,790	698	0.86	71,347	1,515	2.12
	統 營 郡	65,437	382	0.58	58,386	850	1.46
西 部 圈	固 城 郡	93,810	249	0.27	82,635	350	0.43
	小 計	1,165,671	100,071	8.58	1,218,541	119,601	9.82
	晉 州	210,439	12,666	6.02	227,441	14,050	6.18
	三 千 浦 市	65,439	2,004	3.06	62,506	2,024	3.24
	晉 陽 郡	99,229	527	0.53	83,511	650	0.78
	泗 川 郡	70,610	1,267	1.79	62,651	935	1.49
	陝 川 郡	114,979	753	0.65	98,707	486	0.49
	威 陽 郡	81,289	814	1.00	70,378	731	1.04
東 部 圈	居 昌 郡	102,431	519	0.51	91,606	624	0.68
	山 清 郡	72,294	475	0.66	62,985	484	0.77
	南 海 郡	101,575	241	0.24	90,086	118	0.13
	宜 寧 郡	63,163	74	0.12	55,763	305	0.55
	河 東 郡	96,998	201	0.21	83,334	441	0.53
	小 計	1,078,572	19,541	1.81	989,968	20,848	2.11

調査地域인 義昌郡과 咸安郡에 위치하는 製造業體數는 각각 49개, 40개로 中部圈農村地域중에서 工業化水準이 높은 地域이다.

地域別 集中度를 평가하는 指標로서 總就業者數에 대한 製造業體 從事者數의 比率은 이용하기도 하는데, 各 地域別 就業者數가 파악되지 않아 편의상 總人口에 대한 製造業體數의 比率을 원용한다.

<表Ⅱ - 4>에서 市郡別 總人口數와 製造業體從業員數가 제시되어 있다. 總人口數에 대한 製造業體從事者의 比率은 東部圈에서 13.69%에 달하고 있는데 비해 西部圈의 그 比率은 2.11%에 지나지 않고 있다.

總人口에 대한 製造業體從事者의 比率이 급성장한 農村地域은 東部圈에서는 梁山郡인데, 1981年의 13.99%에서 1985년에는 21%로 증가하였다. 그다음은 金海郡, 金海市 順으로 나타나 있다.

한편 中部圈內에서 工業化가 가장 빨리 진행되고 있는 農村地域은 義昌郡으로 1981年의 2.59%에서 1985년에는 3.76%로 급증하였고 咸安郡의 경우에는 同期間에 0.86%에서 2.12%로 급성장하였다. 이와같이 調査地域에는 工業化가 급격하게 진행되고 있으므로 農地轉用 내지 農地保全을 둘러싸고 많은 問題가 야기되고 있을 것으로 전망된다. 이에 대해서는 Ⅳ章과 Ⅴ章에서 고찰하기로 한다.

나. 用途地域別 工場分布

工業化過程에서 農地轉用이 어느정도 야기되고 있으며 農地保全問題가 일어날 가능성이 있는가를 間接적으로 檢討해보는 資料로서 用途地域別 工場分布度를 <表Ⅱ - 5>에 제시하였다.

東部圈農村地域에는 總 571 個의 工場이 있는데 이중 43.3%가 「國土利用管理法」에서 지정한 工業地域 내지 都市計劃區域內의 工業地區에 분포되어 있고 餘他地域에는 10.2%에 해당하는 工場이 분포되어 있다.

한편 中部圈農村地域에는 聚落地域 내지 住居地域에 工場이 가장 많이 分布되어 있는데 그 比率은 35.1%에 달하고 있다. 세 圈域중에서 耕地地域에 工場이 가장 많이 分布되어 있는 地域은 中部圈農村地域이다. 따라서 이 地域에는 農地轉用 내지 農地保全을 둘러싸고 일어나는 問題가 심각할 것으로 판단된다. 이 資料를 근거로 하여 本研究에서는 中部圈農村地域을 調査地域으로 유의 선정하였다.

西部圈農村地域에서 工業地域과 工業地區에 분포되어 있는 工場比率은 0.5%에 불과하고 工場은 주로 聚落地域이나 住居地域에 분포되어 있는데 그 比率은 60.9%에

달한다. 즉 小規模의 工場이 住宅과 혼재하고 있다는 사실을 나타낸다.

<表Ⅱ-5> 用途地域別工場分布比率

單位：%

用 途 地域別	工業地	準 工業地	住 居 및 聚 落	耕 地	綠 地	商業地	其 他	計
東 部 圈 農 村	43.3	1.1	23.6	10.2	10.7	1.8	9.3	100.0 ¹⁾ (571)
中 部 圈 農 村	5.8	13.0	35.1	14.9	9.1	0.6	21.4	100.0 (155)
南 部 圈 農 村	0.5	5.0	60.9	1.5	7.9	5.4	18.8	100.0 (202)
計	27.7 (257)	3.9 (36)	33.7 (313)	9.1 (84)	9.8 (91)	2.4 (22)	13.4 (125)	100.0 (928)

1) () 안은 工場數임.

資料：慶尙南道, 「企業體現況」1986. 12.

4. 調查圈域의 都市擴大過程

가. 馬山市 都市計劃區域의 變遷過程

農地가 非農業分野用으로 전용되는 가장 큰 要因은 都市의 擴大와 工場의 農村地
域擴散이다. 따라서 農地轉用過程에서 수반되는 問題點과 現行 農地保全方式의 限界
를 究明해 내기 위해서는 都市의 擴大過程과 工場의 地方分散經路를 밝혀내어야 한
다. 이를 위한 前提條件으로서 都市計劃區域의 擴大過程을 考察한다.

馬山市의 都市計劃區域 變遷過程이 表Ⅱ-6에 나타나 있다.

1964 年 馬山市都市計劃區域을 第 1 次로 再整備할때에 都市區域 總面積은 119.6 *km*²
이었다. 그 이후 1970 年 3 月에 公有水面 1.7 *km*²를 매립하여 輸出自由地域을 설치하
여 都市區域은 136.3 *km*²로 擴大되었다.

1973 年 都市計劃 第 2 次 再整備計劃을 수립할 때에 260.1 *km*²의 開發制限區域이 지
정되었는데, 이 당시 昌原郡의 內西面一部, 鎭東面一部, 龜山面一部, 成安郡 漆原面
一部가 開發制限區域으로 편입되었다. 또한 行政區域改偏으로 당시 昌原郡의 昌原面,
上南面, 熊南面 全域이 馬山市에 편입되어 馬山市의 都市區域面積은 341.5 *km*² 확대되
었다.

1974 年에는 馬山市로 편입된 昌原郡의 上南面, 熊南面一帶에 21.8 *km*²에 달하는 現在의 昌原機械工業團地를 조성하였다.

第3次 都市計劃 再整備計劃을 확정할 때 당시의 昌原郡 鎭東面一部가 馬山市 都市計劃區域에 편입되어 都市計劃區域은 345.6 *km*²로 확대되었다.

뒤이어 1976 年에는 昌原機械公團이 소재하는 昌原地區를 馬山市에서 분리시켜 慶南直轄 昌原出張所로 行政區域을 개편하고 都市計劃區域을 분리시켰다. 이에 馬山市의 都市計劃區域은 173.5 *km*²로 축소되고 昌原地區 都市計劃區域은 171.6 *km*²로 확정했다.

1980 年에 이루어진 行政區域改偏으로 昌原地區出張所는 昌原市로 승격되고 昌原郡은 義昌郡으로 명칭을 바꾸었다.

1983 年에는 馬山市의 召番洞, 北洞, 동정동, 中洞이 昌原市로 이관됨에 따라 馬山市의 都市計劃區域은 또 다시 127.1 *km*²로 축소되었다.

1986 年 第6次 都市計劃을 수립할 때 義昌郡 內西面一圓을 馬山市 都市計劃區域에 편입시켜 建設部長官의 승인을 받게 되었고 이에 따라 馬山市의 都市計劃區域은 146.6 *km*²로 확대되어 현재에 이르고 있다.

이상에서 고찰한 바와 같이 馬山市의 都市計劃區域面積의 변동폭이 심한데 이는 臨海工業團地의 造成과 行政區域의 改偏에서 비롯되었다.

<表Ⅱ-6>

馬山市 都市計劃의 沿革

年 月	告示番號	告 示 廳	內 容	區域面積	計劃人口
1941. 4	556	朝鮮總督府	都市計劃決定	43.3 <i>km</i> ²	8 萬
64. 8	1,018	建 設 部	都市計劃第1次再整備決定	119.6	40
69. 4	232	"	都市計劃第2次再整備決定	181.0	50
73. 6	258	"	開發制限區域決定	341.5	50
75. 2	26	"	都市計劃第3次再整備決定	343.1	100
76. 3	37	"	都市計劃第4次再整備決定	345.0	100
77. 4	70	"	都市計劃區域分離決定(馬山昌原)	173.5	70
83. 7	220	"	都市計劃區域變更決定	127.1	70
86. 7	211	"	都市計劃第5次再整備決定	146.6	50

資料 : 馬山市, 「시정백서」, 1987

나. 用途地域指定

<表Ⅱ-7>에는 馬山市 都市計劃區域內의 用途地域別 面積이 年度別로 나타나 있다.

用途地域面積變動은 都市計劃區域面積의 變動에 의거하여 크게 변동해 왔다.

여기서는 工場의 地方分散과 직접적으로 관련되는 工業地域의 變遷過程을 고찰해 본다.

1973年 第2次都市計劃區域 再整備計劃時에는 工業地域規模가 13.3 km^2 이었으나 1971年 山潮川邊 工業地域과 陽德洞一部 工業地域이 住居地域으로 用途가 변경됨에 따라 工業地域은 11.9 km^2 로 축소되었다.

그 이후 昌原機械工團造成으로 工業地域은 19.7 km^2 로 확대되었다가 이 工團이 昌原市로 이관되어 工業地域은 3.4 km^2 로 격감되었고 뒤이어 1986년에 義昌郡 內西面一部가 都市計劃區域으로 편입됨에 따라 工業地域은 4.1 km^2 로 확대되어 現在에 이르고 있다.

<表Ⅱ-3>에 제시되어 있는 바와 같이 馬山市에 소재하는 製造業體數는 417個에 달하고 있는데 비해 馬山市의 工業地域은 3.4 km^2 에 불과하다. 이것은 工業이 住居地域 혹은 商業地域에 분포되어 있다는 사실을 나타내고 이 地域에 산재해 있는 工場은 年次的으로 周邊農村地域으로 확산되어 나갈 것으로 전망된다. 왜냐하면 馬山市

<表Ⅱ-7>

用途地域 變更現況

單位：千 km^2

年度別 \ 區分	計	住居地域	商業地域	工業地域	綠地地域	其他地域
1964	119.6	26.5	3.1	9.2	36.3	44.7
1969	181.0	29.4	2.4	13.3	135.9	
1973	345.1	31.0	2.5	11.9	296.3	
1975	343.1	32.6	5.5	19.2	285.8	
1976	345.0	32.7	5.4	19.7	287.2	
1977	173.5	11.6	2.6	3.4	155.8	
1983	127.1	10.4	2.6	3.4	110.7	
1986	146.6	10.2	3.4	4.1	115.6	

資料：馬山市, 「시정백서」, 1987

에는 工業地域으로 用途變更하거나 새로 지정할 수 있는 土地가 없기 때문이다.

1986 年에 확정된 都市計劃區域內의 用途地域이 <그림 Ⅱ-2>에 제시되어 있다.

다. 馬山 都市開發의 限界

馬山市 都市計劃區域중 行政區域이 馬山市로 되어있는 都市地域內에는 開發制限區域이 42.73 km²을 점유하고 있어 全體의 58.7%에 달하고 있고 이에 따른 都市開發의 限界가 크다. 특히 現在의 都市開發區域內에는 宅地開發이 가능한 地域은 전무한 실정이고 宅地開發條件이 양호한 土地는 全部 開發制限區域으로 묶여있다. 公有面積을 매립하여 宅地로 개발하는 計劃이 추진되고 있으나 規模는 한정되어 있다.

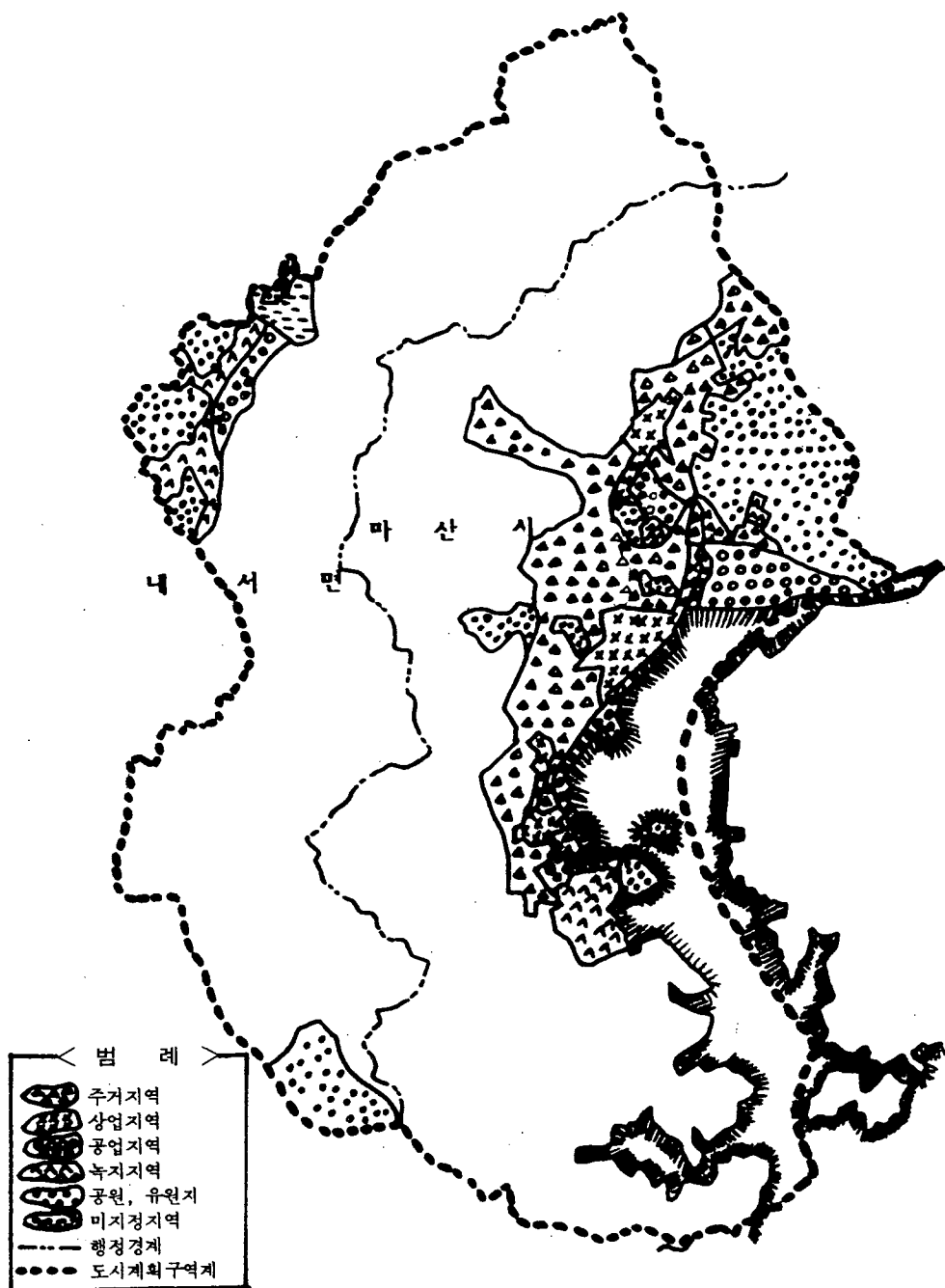
馬山人口가 인접한 昌原市로 유출됨으로써 人口增加問題는 해결될 수 있다고 기대할 수 있으나 유출규모는 中產層以上の 所得階層에 한정되어 있다. 왜냐하면 昌原市는 新工業都市로서 住宅建設基準이 까다롭기 때문이다. 昌原市의 住宅建設規制實情을 보면 住居地域에서는 垆地의 下限이 90 m²이고 建蔽率이 60%이며 容積率이 300%이다. 이러한 條件下에서는 庶民用 住宅建設은 어렵다. 따라서 無住宅者가 昌原市에 住宅을 마련하여 移住하기는 어렵고 전세방을 얻기에도 어려운 실정이다. 그러므로 馬山市의 低所得層은 인근 農村地域으로 역류해 갈 가능성이 높다.

住居地域이나 商業地域에 분산되어 있는 公害工場의 移轉問題가 심각하다. <表Ⅱ-8>에 제시되어 있는 바와 같이 馬山市에는 排出業所가 430 개에 달하고 있고 現

<表Ⅱ-8> 業種別 排出業所 現況, 1984

業 種 別	業 所 數	業 種 別	業 所 數
計	439	皮 革 製 品	3
第 1 次 金 屬 製 品	11	고 무 製 品	9
金 屬 製 品	41	石 油 및 石 炭	3
機 械 機 器	105	유 리 및 土 石	12
飲 食 料 品	25	化 學 製 品	1
纖 維 工 業	13	沐 浴 湯	94
製 材 및 木 材	8	洗 車 場	23
製 紙 및 종 이 製 品	3	其 他 아 파 트 事 務 室 等	87
印 刷 및 出 版	1		

資料 : 馬山市, 「馬山都市基本計劃」, 1984.



在 100 個 業體가 이전하길 희망하고 있다.

內西面 中里 一圓의 都市區域內 工業地域은 0.6 ㎢ 에 불과한데 현재 40 여개의 工場이 입주해 있고 추가로 30 개 정도의 工場이 입주 가능하다. 현재로서는 公害排出 業所의 移轉對策이 수립되지 못한 실정이고 이들 工場은 馬山과 大邱를 잇는 國道邊의 耕地地域에 침투해 가고 있다. 이에 대해서는 IV章에서 고찰한다.

이와 같은 馬山市의 都市問題를 해결하기 위한 방안으로 인근 農村地域을 都市計劃區域으로 편입시켰는데 이에 따른 農地轉用과 農地保全問題는 다음 章에서 분석하고 고찰한다.

Ⅲ. 農地轉用實態와 農地保全

1. 課 題

農地가 無計劃的으로 非農業分野로 전용되는 것을 방지하고 農業分野內에서는 農地를 效率的으로 이용할 목적으로 「農地保全과 利用에 관한 法律」을 公布하여 시행해 오고 있다.

그러나 現行의 農地保全方式으로서는 他法規에 의거한 農地轉用을 合理的으로 막지 못하고 있고 아울러 農地保全法이 제대로 시행되지 못하고 있다는 批判이 일고 있는 실정이다.

이러한 問題意識에 입각하여 本章에서는 農地保全制度의 問題點을 制度的인 측면에서 究明하기로 한다.

우선 慶南地域의 土地利用 現況과 問題點을 고찰한 후 「農地保全法」에 의거한 絶對農地 告示에 따른 문제점을 규명하고 나아가 農地轉用實績을 分析하여 農地轉用に 따른 문제점과 現行 農地保全方式의 限界를 고찰한다. 農地轉用 實績分析에 있어서 資料의 制約으로 慶南道知事が 위임받은 權限內에서 協議 同意 내지 許可하여 전용한 農地와 法的根據下에 임의로 전용한 農地에 대해서만 고찰한다.

農林水產部長官 權限에 의거하여 전용된 실적은 분석하지 못했다.

한편 馬山市 都市計劃區域 擴大에 따른 農地轉用事例를 이용하여 都市化 過程에서 야기되는 農地保全問題를 고찰하고 아울러 農地遊休와 限界農地에 관해서도 고찰한다.

2. 土地利用과 絶對農地指定

가. 慶南의 土地利用現況

1985년 현재 慶南의 總土地面積은 1,189.5千ha인데 이중 農耕地規模는 249.3千ha로 總土地의 21.0%를 차지하고 있다. 農耕地率은 全國에 비해 낮고 林野가 차지하는 構成比는 68.8%로 全國에 비해 높다〈表Ⅲ-1〉.

〈表Ⅲ-1〉

慶南의 土地 利用現況

單位：千ha, %

年度別 地目別		1975		1980		1985		增 減 率		
		面 積	構成比	面 積	構成比	面 積	構成比	'75→'80	'80→'85	'75→'85
總 計		1,186.5	100.0	1,184.9	100.0	1,189.5	100.0	△ 0.1	0.4	0.3
農 耕 地	畚	175.3	14.8	171.7	14.5	170.1	14.3	△ 2.1	△ 0.9	△ 3.0
	田	82.9	7.0	82.1	6.9	79.2	6.7	△ 0.1	△ 3.5	△ 4.5
	小 計	258.2	21.8	253.8	21.4	249.3	21.0	△ 1.7	△ 1.8	△ 3.5
草	地	-	-	1.4	0.1	2.1	0.2	-	50.0	-
林	野	825.5	69.6	819.2	69.1	816.4	68.8	△ 0.8	△ 0.3	△ 1.1
垜	地	19.9	1.7	18.3	1.5	19.2	1.6	△ 8.0	4.9	△ 3.5
工 場	用 地	-	-	2.8	0.2	4.0	0.3	-	42.9	-
學 校	用 地	-	-	1.4	0.1	1.7	0.1	-	21.4	-
道 路・鐵 道		14.5	1.2	18.1	1.5	20.5	1.7	24.8	13.3	41.4
河川・堤防・구거		52.4	4.4	53.5	4.5	59.4	5.0	2.1	11.0	13.4
水道用地・公園・		0.2	-	0.4	-	0.6	-	100.0	50.0	200.0
運動場・遊園地		3.3	0.3	4.9	0.4	4.9	0.4	48.5	0.0	48.5
宗教・史蹟地・墓地		5.3	0.4	4.3	0.4	4.3	0.4	△18.9	0.0	△18.9
雜 種	地	7.2	0.6	6.8	0.6	7.1	0.6	△ 1.4	4.4	△ 1.4
其	地									

資料：경상남도 「경남통계연보」, 1987.

總土地面積은 과거 10년간 크게 변동하지 않았으나 各 用途別 面積規模는 크게 변동하고 있다. 우선 農耕地 變動을 보면 1975년에는 258.2千ha이었으나 1985년에는 249.3千ha로 감소하여 10年間 3.5% 감소하였다. 1970년대 후반에는 畓의 減少率이 田보다 높았으나 1980년대 전반에는 田의 減少率이 畓보다 높다. 1970년대에는 工業用地 내지 都市의 擴大로 畓이 大規模로 전용되는 事例가 많았고 1980年代에 와서는 相對農地의 對한 一般轉用이 많은 것으로 판단되는데 相對農地는 대부분 田으로 구성되어 있다.

用途別로 보면 工場用地가 가장 큰 쪽으로 增加했는데 1980年の 2.8千ha에서 1985년에 4.0千ha로 5年間에 42.9% 늘어났다. 이는 前章에서 고찰한 바와 같이 慶南地域의 工業化가 급격하게 進行되고 있다는 사실을 나타낸다.

한편 林野面積은 감소하고 있는데, 1980年代前後에 復合營農事業의 일환으로 林野를 草地로 개발한 規模가 크고 工場用地로도 전용되었기 때문이다.

이상에서 고찰한 바와같이 工業化 내지 都市化가 확대되어 감에 따라 農耕地와 林野는 每年 非農業用으로 전용되고 있다고 하겠다.

나. 絶對農地 指定

1) 絶對農地 指定 過程

經濟成長過程에서 農耕地가 非農業用으로 전용되는 것은 불가피하다고 하겠으나 農業側面에서는 限界農地順으로 전용되는 것이 바람직하다. 그러나 現實으로 平坦地의 優良農地일수록 轉用機會가 많고 山間地 限界地일수록 轉用機會가 적다.

이에 따라 優良農地의 轉用을 規制하고 農地의 利用度를 높이기 위한 目的으로 絶對農地를 指定 告示하고 絶對農地의 他用途에의 轉用은 엄격하게 규제되고 있다.

「農地保全法」第3條에는, “農水産部長官은 農地의 轉用을 合理的으로 規制하고 그 利用을 調整하기 위하여 大統領이 정하는 바에 따라 絶對農地를 指定하여 告示한다”라고 규정하고 있다.

한편 同法 第2條에는 “農地” “絶對農地” “相對農地”에 대해 다음과 같이 명확하게 정의하고 있다.

첫째, “農地라 함은 그 法的地目 如何에 불구하고 實際의 土地現狀이 農耕地 또는 多年生 植物栽培地로 利用되는 土地와 그 改良施設의 敷地를 말한다”라고 명시되어 있다. 廣義의 概念, 그리고 實質的인 측면에서 農地를 정의하고 있으나 農地轉用의 측면에서 볼 때는 農地保全의 實現性이 낮다고 하겠다. 왜냐하면 農地轉用을 規制하는 條項은 地目에 근거를 두고 있기 때문이다.

둘째, “絶對農地라 함은 公共投資에 의하여 造成된 農地, 農業基盤이 整備된 農地, 集團화된 農地로서 農水産部長官이 지정한 農地를 말한다”라고 규정되어 있다.

셋째, 相對農地는 絶對農地 이외의 農地로 정의하고 있다.

絶對農地의 定義는 概略적으로 내려져 있으나 絶對農地를 指定하고 告示할 때는 현실적으로 많은 문제가 대두되었다. 農地轉用의 機會가 적은 地域에서는 自己所有 農地가 絶對 혹은 相對農地 어느 쪽으로 지정되던지 상관없으나 都市化가 진행되거나 可能性이 있는 地域에서는 地價形成에 커다란 영향을 미친다. 이는 農地轉用의 難易에서 비롯된다.

「農地保全法」施行令 第2條에는 絶對農地指定에서 제외시킬 수 있는 農地를

명확하게 규정하고 있는데, 이는 ① 불법개간지와 하천개간지, ② 도시계획법상의 주거지역, 상업지역, 공업지역내의 농지, ③ 공업단지 예정지내의 농지, ④ 공업장려지구내의 농지, ⑤ 산업기지 개발구역내의 농지, ⑥ 수출자유지역내의 농지, ⑦ 공업지역 관광휴양지역내의 농지 등이다.

제외시킬 수 있는 농지는 규정되었으나 지정해야 하는 農地는 명확하게 규정하지 않았고 또한 현실적으로 명확하게 규정하기 어렵기 때문에 絕對農地의 지정은 담당 공무원의 判斷에 맡길 수 밖에 없었다.

2) 絕對農地 指定現況

〈表Ⅲ-2〉에는 慶南의 市郡別 絕對農地面積이 제시되어 있다.

1972년에 「農地保全法」이 공포된 후 1974년에 처음으로 絕對農地가 指定 告示되었고 뒤이어 1979년에 一次로 수정하여 지정하였고, 1985년에 두번째로 수정하여 지금에 이르고 있다. 一次 수정때는 큰 변동이 없었고 二次로 수정할 때는 絕對農地의 告示面積이 크게 늘어났다. 絕對農地로 고시된 農耕地面積은 소폭으로 수정되었으나 「農地保全法」 第3條에 명시된 “農地”의 定義에 의거하여 農地改良施設의 부지와 絕對農地에 부수된 제방, 구거, 소류지를 絕對農地에 포함시켰다. 이와같이 絕對農地指定에 있어 農地의 廣義 概念을 적용시킴으로써 農地改良施設의 保護와 이에 부수된 農地轉用을 억제시키는 역할은 크다고 하겠다.

그러나 公式統計에는 協義로 정의한 「農地」를 이용하고 있어 絕對農地의 指定比率를 산출할 때는 資料의 制約을 받는다. 이러한 연유로 인해 여기서는 1979年 資料를 이용하여 설명한다. 앞서서도 지적한 바와 같이 絕對農地로 지정된 農耕地의 面積은 크게 변동되지 않았다. 애초에 지정할 때 잘못되었다 하더라도 絕對農地, 相對農地의 지정은 畓所有者의 利害에 직접 관련되므로 추후에 수정하기는 현실적으로 어렵다.

〈表Ⅲ-2〉에서 보는 바와 같이 1979年 現在 慶南의 農耕地面積은 250,186 ha인데 이중 136,924 ha의 農耕地가 絕對農地로 지정되어 그 比率는 54.7%이다. 總畓面積에서 69.4%에 해당하는 畓이 絕對農地로 지정되었고 田중에서 絕對農地로 지정된 面積의 比率는 25.8%이다.

慶南全體로 볼 때는 絕對農地指定이 合理的이었던가를 판단할 수 없으나 地域間에 비교해 보면 不合理한 지정이었다고 평가된다. 東部圈에 속하는 金海郡, 中部圈의 義昌郡, 咸安郡, 昌寧郡은 平野地帶에 위치하고 있다. 西部圈의 山淸郡, 咸陽郡

〈表Ⅲ-2〉

地域別 絶對農地 指定現況, 1979

單位: ha

區分 市·郡別	總農地面積			絶對農地面積			絶對農地比率		
	畓(A)	田(B)	小計(C)	畓(D)	田(E)	小計(F)	D/A	E/B	F/C
마 산 시	759.6	316.0	1,075.6	18.5	-	18.5	2.4	-	1.7
울 산 시	1,921.2	786.1	2,027.3	1,106.6	100.7	1,207.3	5.2	12.8	59.6
진 주 시	680.8	368.9	1,049.7	284.1	14.1	298.2	41.7	3.8	28.4
의 창 군 ¹⁾	9,233.0	2,886.0	12,119.0	7,449.3	1,213.5	8,662.8	80.7	42.0	71.5
진 해 시	583.3	350.1	933.4	206.0	29.8	235.8	35.3	8.5	25.3
충 무 시	11.9	402.0	413.9	1.7	-	1.7	14.3	-	0.4
삼천포시	1,182.3	546.0	1,728.3	457.0	7.2	464.2	38.7	1.3	26.9
진 양 군	9,699.6	5,341.7	15,041.3	7,029.7	1,836.3	8,866.0	72.5	34.4	58.9
의 령 군	5,612.9	4,283.3	9,896.2	4,032.7	742.6	4,775.3	71.8	17.3	48.3
함 안 군	9,009.3	5,511.0	14,520.3	6,973.2	2,698.5	9,671.7	77.4	49.0	66.6
창녕 군	9,775.1	6,645.6	16,420.7	7,386.7	1,645.6	9,032.3	75.7	24.8	55.0
밀 양 군	12,807.5	5,677.0	18,484.5	10,022.9	1,704.8	11,727.7	78.3	30.0	63.4
양 산 군	8,427.0	3,214.6	11,641.6	5,242.8	724.9	5,967.7	62.2	22.6	51.3
울 주 군	10,815.9	3,495.0	14,310.9	7,007.7	852.4	7,860.1	64.8	24.4	54.9
김 해 군	13,138.7	3,461.4	16,600.1	10,042.0	1,091.1	11,131.1	76.4	31.5	67.1
통 영 군	1,910.4	3,262.0	5,172.4	725.4	156.9	882.3	38.0	4.8	17.1
거 제 군	4,979.2	2,351.0	7,330.2	2,312.8	386.9	2,699.7	46.4	16.5	36.8
고 성 군	8,930.3	3,700.6	12,630.9	5,941.1	681.7	6,622.8	66.5	18.4	52.4
사 천 군	6,050.8	2,670.0	8,720.8	4,515.8	1,052.2	5,568.0	74.6	39.4	63.8
남 해 군	5,291.1	3,415.3	8,706.4	2,239.4	695.2	2,934.6	42.3	20.4	33.7
하 동 군	8,860.0	3,156.8	12,016.8	5,994.8	682.0	6,676.8	67.7	21.6	55.6
산 청 군	8,071.6	8,405.4	16,477.0	5,655.4	759.6	6,415.0	70.1	9.0	38.9
함 양 군	7,526.6	3,714.7	11,241.3	6,173.2	1,280.3	7,453.5	82.0	34.5	66.3
거 창 군	8,663.8	4,643.0	13,306.8	6,806.5	1,390.7	8,197.2	78.6	30.0	61.6
합 천 군	11,889.2	5,644.2	17,533.4	7,565.3	1,986.9	9,552.2	63.6	35.2	54.5
합 계	165,938.1	84,248.6	250,186.7	115,190.6	21,733.9	136,924.5	69.4	25.8	54.7

1) 현재의 昌原市가 포함되었음.

資料: 경상남도 농어촌개발과

居昌郡은 山間地帶에 속한다. 그런데 絶對農地로 지정된 農耕地의 比率이 이들 地域間에는 격차가 없다.〈表Ⅲ-2〉에서 보는 바와 같이 咸安郡 金海郡의 그 比率이 각각 66.6%, 67.1%인데 咸陽郡, 居昌郡의 그 比率도 각각 66.3%, 61.6%로 平野地帶와 山間地帶間에 격차가 없다. 이는 地域의 農地條件을 무시하고 農耕地 중 一定比率 以上을 絶對農地로 지정하도록 암묵적으로 上部機關에서 지시한 것에서 비롯되었다고 할 수 있다.

또한 絶對農地比率을 地目制로 나누어 볼 때도 유사한 문제가 드러나고 있다. 도서지역 내지 海岸地域을 제외하고는 絶對農地로 지정된 畓面積比率이 유사하다. 즉 대부분의 畓이 기반정비된 金海郡과 限界畓이 많은 山淸郡의 그 비율은 76.4%와 70.1%로 격차가 적다.

이와같은 絶對農地 指定에 따른 모순은 바로 農地保全과 利用에 직결되어 나타난다. 平野地帶는 廣域中心都市의 近郊地域이므로 相對農地로 지정된 優良農地가 非農業分野로 전용되고 있고, 山間地帶에는 限界畓이 絶對農地로 지정되어 絶對農地가 遊休化 내지 荒廢化되는 事例가 나타나고 있다. 都市近郊農地의 遊休化와 限界畓의 荒廢化에 대해서는 第5節에서 고찰한다.

3. 農地轉用實態分析

가. 農地轉用の 法的規制

農地の 轉用을 合理的으로 규제하기 위한 目的으로 「農地保全法」을 시행하고 있는데 규제내용을 보면 크게 세가지로 나누어진다.

1) 「農地保全法」外 他法規에 의해 農地를 轉用할 때 적용하는 規制

都市計劃區域(都市計劃法 第2條 1項), 工業團地豫定地(工業配置法 第20條 第1項), 工業開發獎勵地區(地方工業開發法 第2條), 產業基地開發區域(產業基地開發促進法 第5條), 輸出自由地域(輸出自由地域設置法 第3條), 觀光地域(觀光團地開發促進法 第2條 1號), 工業地域(國土利用管理法 第6條 第7號), 公園區域(自然公園法 第4條) 등을 결정하거나 지정할 때에 그 안에 農地가 포함되어 있으면 主務部長官은 農水産部長官과 協議하여야 한다(農地保全法 第4條).

協議는 同意에 비해 規制力이 약하지만 中央政府의 部處間에 협의할 때는 關係

적으로 同意와 큰 차이가 없는 것으로 해석하고 있다. 그러나 農地轉用協議權者가 누구인가에 따라 좌우되므로 자의적인 요소가 많다. 또한 農地保全法 以外 他 法規에 명시된 用途地域은 일정한 面積을 배타적으로 이용하는 圈域設定이다. 이른바 선긋기 식으로 農地를 잠식하는 결과가 된다. 이에 農地保全方式은 필지별로 보존하기 때문에 농지잠식에 彈力的으로 대항하기 어렵다.

2) 「農地保全法」에 의거하여 公共的으로 전용할 수 있는 用途와 規制方法

「農地保全法」 第5條에는 公用 혹은 公共用으로 전용할 수 있는 用途와 規制內容이 명시되어 있는데 이를 정리하여 <表Ⅲ-3>에 제시하였다.

國防軍事施設用으로 절대농지를 전용할 때는 農林水產部長官과 협의하여야 하고 相對農地는 임의로 전용할 수 있다. 그외 ①도로, 철도, 항만, 공항시설용, ②農地改良施設, ③국토보존시설, ④다목적댐의 시설용지와 水沒對象農地, ⑤기존학교 시설의 확장등의 목적으로 農地를 轉用하고자 할 때는 絶對農地, 相對農地를 불문하고 農林水產部長官과 협의하여야 한다. 河川管理廳인 河川管理를 목적으로 農地를 轉用하고자 할 때는 임의로 轉用할 수 있다.

이상에서 열거한 용도 이외 公用 혹은 公共用으로 農地를 전용하고자 할 때, 轉用主體가 國家機關이면 農林水產部長官의 동의를 받아야 하고 地方自治團體이면 農林水產部長官의 承認을 받아야 한다.

3) 民間部門이 非農業用으로 전용할 수 있는 用途 및 規制方法

民間部門에서 非農業用으로 전용할 수 있는 用途는 ②중요산업시설, ②공익시설, ③광업시설, ④관광시설, ⑤주거시설, ⑥농수산물 처리가공시설, ⑦농외소득 증대에 기여하는 중소규모의 공장설치, ⑧비농가용 농업창고 등에 한정되는데, 絶對農地, 相對農地를 불문하고 農林水產部長官의 許可를 받아야 한다.

또한 民間部門에서 河川管理廳의 許可를 받아 農地의 형질을 변경하거나 工作物을 설치하고자 할 때는 絶對農地이든지 相對農地이든지 임의로 轉用할 수 있다.

4) 農家가 農業用으로 전용할 수 있는 用途와 規制方法

農家가 農家住宅이나 農業用施設物을 설치할 目的으로 農地를 轉用할 때, 전용하고자 하는 農地가 絶對農地이면 農林水產部長官의 許可를 받아야 하고 相對農地이면 임의로 전용할 수 있으나 전용규모는 制限되어 있다.

〈表Ⅲ－3〉

用途別 農地轉用 規制方法과 上限規模¹⁾

	轉 用 目 的	農 地 區 分			
		絕 對 農 地		相 對 農 地	
		規制方法	上限規模	規制方法	上限規模
公 共 部 門	國防軍事施設	協 議	없 음	任 意	없 음
	道路・鐵道・港灣・空航施設	"	"	協 議	"
	農地改良施設	"	"	"	"
	國土保存施設	"	"	"	"
	다목적댐의 施設用地	"	"	"	"
	水沒對象農地	"	"	"	"
	學校施設の 擴張	"	"	"	"
	河川管理을 위한 轉用	任 意	"	任 意	1 萬㎡
	상기의 公共用으로 轉用	承 認	1 萬㎡	承 認	6 萬㎡
民 間 部 門	重要產業施設	許 可	1 萬㎡	許 可	6 萬㎡
	公益施設	"	"	"	"
	鑛業施設	"	"	"	"
	觀光施設	"	"	"	"
	住居施設	"	"	"	"
	農產物處理加工施設 및 農外所得增大工場	"	"	"	"
	非農家用 農業倉庫	"	"	"	"
	農家住宅	"	"	任 意	1,000 ㎡
	固定式 비닐하우스	"	"	"	3,300 ㎡
	애누에 共同飼育場	"	"	"	1,200 ㎡
	이외 農業用施設	"	"	"	660 ㎡
	河川管理廳의 許可를 받아 形質變更 및 工場物 設置	任 意	없 음	"	없 음

1) 道知事가 農林水產部長官으로 위임 받은 권한내의 상한규모임.

農家住宅用으로 相對農地를 轉用할 수 있는 上限規模는 1,000 ㎡이고, 고정식 비닐하우스용은 3,300 ㎡, 애누에 共同飼育場은 1,200 ㎡, 이외 農業用施設을 설치할 목적으로 轉用할 수 있는 規模는 660 ㎡이다.

「農地保全法」 第4條 3項과 同法 施行令 第7條 4項에 의하면 農林水產部長官은 農地轉用을 許可・同意 또는 承認할 때 絕對農地에 한하여 그 規模가 3 萬㎡

을 초과할 경우에는 國務會議의 審議를 거쳐야 한다고 규정되어 있다.

또한 「農地保全法」 第 19 條에 의하면 農林水産部長官은 農地轉用に 관한 權限의 일부를 道知事에게 위임할 수 있고 轉用하고자 하는 用途와 上限規模는 同法 施行令 第 20 條에 명시되어 있는데 이를 정리하여 <表Ⅲ-3>에 제시하였다.

나. 農地轉用の 行政節次

여기서는 道知事 權限으로 許可, 協議, 同意, 承認한 農地轉用實績을 분석함으로써 이에 대한 行政號 行政節次를 고찰해 보기로 한다.

1) 農地轉用許可

農地轉用許可를 받고자 하는 자는 일정한 양식의 신청서와 다음에 열거하는 서류를 添附하여야 한다.

- ① 申請人이 法人인 경우에는 法人登記簿謄本
- ② 事業計劃概要書
- ③ 轉用하고자 하는 農地の 所有權을 證明하는 書類 또는 使用承諾書
- ④ 轉用하고자 하는 農地の 地籍圖 및 지형도
- ⑤ 轉用하고자 하는 農地가 農地改良組合의 蒙利區域內에 있는 경우에는 그 農地改良組合長의 意見書
- ⑥ 重要産業施設, 公益施設, 住居施設, 觀光施設用地 등의 目的으로 轉用하고자 할 때는 中央行政機關長의 推薦書
- ⑦ 주위의 農地에 被害를 입힐 可能性이 있는 경우에는 被害防止 計劃書

農地를 轉用하고자 하는 者は 上記書類를 구비하여 申請書를 提出하면 郡守는 다음과 같은 審査基準에 의거하여 審査를 필하여야 한다.

- ① 轉用目的의 實現性 與否
- ② 轉用目的을 실현하기 위한 最小限의 面積인가 아닌가
- ③ 轉用하고자 하는 農地가 부근 農地の 中心部에 位置하거나 集團化된 農地를 蠶食하는 등 農地保全에 현저하게 영향을 미칠 可能性 有無
- ④ 부근 農地の 일조, 통풍, 통작등에 미치는 영향은 어떠한가
- ⑤ 轉用の 目的事業이 취수 또는 배수를 요하는 것인 경우에는 그 時期, 方法, 數量, 水質 등으로 보아 農水産業에 미치는 영향이 어느 정도인가

- ⑥ 轉用에 따르는 土砂의 流出 등으로 부근농지 또는 農地改良施設을 損壞할 우려가 있거나 轉用目的事業이 農水產業에 유해한 가스, 분진, 매연, 廢水 등을 발생시키는 事業인 경우에는 이에 대한 방제계획이 完備될 可能性이 있는가 없는가
- ⑦ 轉用으로 인하여 農地改良施設 또는 道路의 廢止 등을 수반하는 可能性이 있다면 부근농지의 農業生産 條件에 영향이 없도록 하는 代替施設의 設置計劃 與否
- ⑧ 絶對農地 與否

이상에서 열거한 기준에 의거하여 綜合審査 意見書를 添附하여 道知事에게 農地轉用許可를 申請하게 된다. 申請을 接受받은 道知事は 許可與否를 결정하는데 우선 農地轉用 目的이 「農地保全法」의 上位法이라 할 수 있는 「國土利用管理法」에 명시된 用途地域內에서 할 수 있는 行爲認可를 判定하여야 한다.

「國土利用管理法」에 의거하여 耕地地域內에 할 수 있는 行爲는 制限되어 있다. 「國土利用管理法」第 15條 3項에 의하면, “耕地地域안에서는 農畜產業에 직접 관련된 目的외의 土地利用行爲는 이를 할 수 없다. 다만, 大統領이 정하는 事項에 관하여는 그러하지 아니하다”라고 명시되어 있고 施行令 第 14條에는 耕地地域안에서 할 수 있는 行爲를 규정하고 있는데, 요약하면 다음과 같다.

- ① 農地를 1年이내의 期間에 다른 目的으로 使用하는 行爲
- ② 양어장·養殖場 등 漁業用으로 이용하는 施設의 設置
- ③ 農產物 林產物의 第 1 차적인 加工등을 위한 施設
- ④ 畜產物 또는 水產物의 第一次의 簡易處理를 위한 施設의 設置
- ⑤ 農產物, 畜產物, 水產物 또는 林產物의 集荷場의 設置
- ⑥ 農業, 畜產業, 水產業 또는 林業用 實驗 研究施設의 設置
- ⑦ 石材의 加工 또는 적차를 위한 場所로 使用하는 行爲
- ⑧ 도자기 또는 기와등의 工場의 設置
- ⑨ 耕地地域內에 위치한 土地의 地目이 雜種地, 垆地, 工場用地에 대해서는
 - ㉞ 排出施設中 소음 및 진동배출시설과 ㉟ 排出施設物이 아닌 施設建築物의 設置, ㊱ 産業廢棄物終末處理施設이 아닌 施設, 建築物 기타 工作物의 設置 등을 할 수 있다.
- ⑩ 關係法令의 許可를 받아 道路邊 休憩所, 停車場 및 注油所 등의 設置
- ⑪ 地下資源의 開發을 위한 探查 및 地下鑛物의 채광

⑫ 레미콘 및 아스콘의 製造를 위한 施設・建築物 其他의 工作物

⑬ 土石의 採取

⑭ 民俗酒의 製造施設

⑮ 既存 工場敷地面積의 50 퍼센트 이하의 범위안에서의 工場增設

以上에서 열거한 行爲中 ⑭項과 ⑮項은 1986년 12월에 「國土利用管理法」 施行令을 개정할 때 추가로 添附되었다.

耕地地域內에 행할 수 있는 行爲중 工場設置에 관하여 整理하면 다음과 같다.

첫째, 耕地地域內의 農地에 設置할 수 있는 工場은 ①農産物・林産物의 第1次的인 加工工場, ②石材加工工場, ③도자기工場 및 기와工場, ④레미콘 및 아스콘工場, ⑤民俗酒製造工場등인데 農地를 이용할 때는 「農地保全法」에 의거 轉用許可를 받아야 한다.

둘째, 耕地地域內 垡地, 雜種地, 工場用地에는 排出施設中 소음 및 진동배출하는 工場과 排出施設物이 아닌 施設物을 設置할 수 있다.

세째, 耕地地域內의 工場은 既存敷地面積의 50%內에서 工場敷地를 擴大할 수 있는데, 이때에 農地를 轉用할 수 있다.

이와같이 耕地地域內에도 工場이 입지할 수 있고 工場敷地를 확대할 수 있도록 制度的 裝置를 마련해 두었기 때문에 農地保全과 利用에 많은 問題가 대두되고 있고 이에 대한 根本的인 解決策이 要求되고 있다고 할 수 있는데, IV章에 問題點을 分析하고 VI章에 해결방안을 提示한다.

2) 農地轉用の 協議, 同意, 承認

國家機關 또는 地方自治團體가 農地轉用に 관한 協議를 하거나 동의 또는 承認을 얻고자 할 때는 ①轉用하고자 하는 農地의 所在地 地番, 地目, 地籍, ②轉用目的 및 轉用事由, ③豫算措置內容, ④轉用時期 등이 기재된 要請書를 道知事에게 提出하여야 하고 동시에 다음과 같은 書類를 添附하여야 한다.

① 事業計劃書 概要

② 施設計劃略圖

③ 轉用하고자 하는 農地의 地籍圖 및 지형도

道知事が 農地轉用 要請書를 接受하면 農地轉用을 許可할 때와 동일한 審査基準에 의거 審査하여 協議, 同議, 承認 與否를 決定하여야 한다.

3) 任意轉用

「農地保全法」에 의거 農地를 임의로 轉用할 경우에는 별정의 行政節次를 필요로 하지 않고 다만 轉用한 農地의 地目을 變更할 경우에는 邑·面長이 발행하는 用途證明書を 발부받아야 한다.

다. 農地轉用 實績

道知事の 權限內에서 協議, 同意, 承認, 許可한 農地轉用面積과 「農地保全法」에 의거하여 임의로 轉用한 面積을 다각적인 측면에서 分析하였다.

「農地保全法」이 施行된 1973년부터 1987년까지의 資料를 分析하였는데 1973년부터 1977年 期間에 이루어진 임의전용면적은 누락되었다.

1) 轉用主體別 轉用實績

農地를 轉用하는 主體는 國家機關, 地方自治團體, 公共機關, 그리고 民間으로 나눌 수 있는데, 여기서는 크게 公共部門과 民間部門으로 나누어 설명한다. 또한 <表Ⅲ-3>에 제시되어 있는 細部用途는 「農地保全法」과 同法 施行令에 명시된 대로 分類되어 있는데 여기서는 轉用目的이 유사한 것은 같이 묶었다.

1973년부터 1987년까지 16年間に 걸쳐 道知事 權限下에서 農地轉用을 協議, 同意, 承認, 許可해준 面積과 任意轉用을 합한 農地轉用面積은 1,781.8 ha에 달한다. 이중 公共部門에 轉用한 面積은 949.2 ha로 53.3%를 차지하고 나머지는 民間部門에서 轉用했다(<表Ⅲ-4>).

用途別 轉用實績을 보면 公共部門에서는 道路, 鐵道, 港灣, 公항시설등 社會間接資本擴充用으로 轉用된 面積이 510.2 ha로 總轉用面積의 28.6%를 차지하여 公共 民間部門을 통털어 가장 많다. 또한 民間部門에서는 農家住宅이나 農業用施設用地로 임의전용한 面積이 가장 많은데 그 規模는 332.9 ha로 總面積의 18.6%를 占하고 있다.

年度別 總農地轉用面積 변동추세를 보면, 每年 꾸준히 增加해 온 추세이나 年度別 變動振幅이 크다. 이는 公共部門에서 轉用한 面積이 매년 크게 變動하고 있는 것에 기인하고 있다.

民間部門에서는 農家住宅 및 農業用施設 目的으로 轉用한 面積規模가 매년 크게 변하고 있는데, 이는 政府의 住宅改良事業과 직결된다. 즉 住宅改良事業에 補助 내

〈表Ⅲ-4〉

轉用主體別 및 用途別 農地轉用 現況

單位：ha, %

轉用主體別用途		1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	合計
合 計		3.47 (100.0)	7.93 (100.0)	6.83 (100.0)	22.59 (100.0)	75.46 (100.0)	305.59 (100.0)	164.27 (100.0)	115.66 (100.0)	99.57 (100.0)	104.66 (100.0)	135.82 (100.0)	100.97 (100.0)	104.07 (100.0)	291.97 (100.0)	242.92 (100.0)	1,781.78 (100.0)
公 共 部 門	國 防 軍 事 施 設	-	-	-	-	0.21	0.06	4.63	10.49	4.80	-	-	-	0.12	-	35.26	55.57 (3.1)
	社會間接資本施設	-	0.48	0.82	2.71	6.72	33.29	0.62	7.98	32.38	43.15	49.24	44.71	83.31	128.65	76.12	510.18 (28.6)
	學 校 및 公 共 施 設	0.85	2.54	1.65	1.98	12.18	13.18	63.07	9.03	9.34	15.47	10.03	16.03	3.29	63.14	28.11	249.89 (14.0)
	國土保存 및 河川管理	0.14	-	0.33	-	0.02	37.00	21.15	20.69	4.87	3.45	9.29	-	0.09	-	-	97.03 (5.5)
	農 地 改 良 施 設	-	0.12	1.54	4.76	0.31	-	1.74	0.56	-	-	-	-	0.18	27.27	-	36.48 (2.1)
	小 計	0.99 (28.5)	3.14 (39.6)	4.34 (63.5)	9.45 (41.8)	19.44 (25.8)	83.53 (27.3)	91.21 (55.5)	48.75 (42.1)	51.39 (51.6)	62.07 (59.3)	68.56 (50.5)	60.74 (60.2)	86.99 (83.6)	219.06 (75.0)	139.49 (57.4)	949.15 (53.3)
	產 業 施 設	2.01	1.77	0.96	9.99	50.69	16.58	16.17	8.59	7.14	2.70	8.40	3.76	1.56	4.45	11.49	146.26 (8.2)
民 間 部 門	其他非農業施設	0.47	2.06	-	2.05	1.76	15.61	16.82	10.45	2.54	1.72	0.52	4.43	0.35	1.63	9.57	69.98 (3.9)
	公 益 施 設	-	-	1.53	0.29	0.11	0.76	2.86	1.42	1.37	0.51	1.33	1.81	1.68	5.80	2.51	21.98 (1.2)
	農家住宅 및 農業用施設	-	-	-	-	2.55	39.36	20.99	35.63	14.48	23.39	38.61	23.33	11.16	52.17	71.26	332.93 (18.7)
	山 林 復 舊 用	-	-	-	-	-	136.70	1.40	-	8.89	5.67	2.86	-	-	-	-	155.52 (8.7)
	農產物處理加工	-	0.83	-	0.64	0.72	3.79	9.08	3.02	3.55	1.81	1.52	2.43	1.36	2.58	4.16	34.96 (2.0)
	基 他 施 設	-	0.13	-	0.17	0.19	9.79	5.74	7.80	10.21	6.79	14.02	4.47	0.97	6.28	4.44	71.00 (4.0)
	小 計	2.48 (71.5)	4.79 (60.4)	2.49 (36.5)	13.14 (58.2)	56.02 (74.2)	222.06 (72.7)	73.06 (54.5)	66.91 (57.9)	48.18 (48.4)	42.59 (40.7)	67.26 (49.5)	40.23 (39.8)	17.08 (16.4)	72.91 (25.0)	103.43 (42.6)	832.63 (46.7)

資料：경상남도 농어촌개발과

지 融資를 많이 해준 年度에는 農地轉用面積이 많은 것으로 나타났다.

한편 1987년에는 民間部門에서 產業施設용으로 전용한 面積이 급증했는데 이는 耕地地域內에 이미 설치되어 있는 產業施設은 既存敷地面積의 50%범위내에서 施設敷地를 擴大할 수 있도록 1986년에 「國土利用管理法」 施行令을 개정했기 때문이다. 앞으로도 產業施設의 敷地 擴張용으로 轉用되는 農地가 급증할 것으로 전망된다. 이에 따라 農地保全에 많은 문제가 야기될 것으로 判斷된다. 이점이 바로 現行 農地保全方式에 내포되어 있는 問題點중의 核心이라 하겠다. 이에 대해서는 Ⅳ章에서 상세히 分析하여 Ⅵ章에서 해결방안을 제시하기로 한다.

2) 規制方法別 農地轉用 實績

農地를 轉用하는 측에서 볼 때 轉用難易의 정도는 許可, 承認, 同意, 協議, 任意轉用の 順인데 承認, 同意, 協議對象은 公共部門에만 한하고 있고 許可는 民間部門에만 적용되고 任意轉用은 民間部門과 公共部門 양쪽 다 可能하다.

轉用規制方法別 轉用實績이 <表Ⅲ-5>에 提示되어 있다. 지난 16년간 道知事の 協議, 同意, 承認을 받아 轉用한 農地規模는 8473 ha로 總轉用面積의 47.7%를 점하고 있고 任意로 轉用한 面積比率은 31.3%에 달하고 道知事の 許可를 받아 轉用한 面積은 全體의 21.1%에 불과하다.

이로 미루어 볼때 農地轉用の 許可制는 農地轉用 抑制에 寄與한다고 할 수 있다. 그러나 地域開發을 위해 地方自治團體나 地域住民들은 產業施設을 農村地域에 유치하려고 노력하고 있고 企業主들도 이에 호응하고 있으나 現行農地保全制度가 이를 방해하고 있다는 불만이 커지고 있는 실정이다. 즉, 現行的 農地保全制度가 農林地域開發의 질곡이 되고 있다고 주장하고 있다.

이러한 측면에서 본다면 현재의 農地保全制度가 어떤 方式으로든지 改善되지 않는한 地域住民의 불만의 소리가 높아져 갈 것은 確實하다.

3) 地域別 轉用實績

市郡別 農地轉用實績이 <表Ⅲ-6>에 나타나 있다. 慶南道內에서 工業化가 급속하게 進行되고 있는 東部圈 6個 市郡의 總轉用面積이 805.6 ha로 전체의 45.3%를 차지하고 있다.

總轉用面積에 대한 地域別 構成比를 보면 蔚山市의 構成比가 28.0%로 全市郡에 가장 높고 두번째가 咸安郡으로 26.7%에 달한다. 특히 咸安郡은 1987년에 轉

〈表Ⅲ－5〉

規制方法別 轉用面積

單位：ha

轉用區分 \ 年 度	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
協議・同意・承認	0.99 (28.5)	3.14 (39.6)	4.34 (63.5)	9.45 (41.8)	19.43 (25.9)	46.47 (15.2)	65.44 (39.8)	21.49 (18.6)
許 可	2.48 (71.5)	4.79 (61.4)	2.49 (36.5)	13.14 (58.2)	56.03 (74.7)	47.11 (15.4)	57.80 (35.2)	32.93 (28.5)
任 意 轉 用	-	-	-	-	-	212.09 (69.4)	41.03 (24.9)	61.26 (52.9)
合 計	3.47 (100.0)	7.93 (100.0)	6.83 (100.0)	22.59 (100.0)	75.46 (100.0)	305.67 (100.0)	164.27 (100.0)	115.68 (100.0)

轉用區分 \ 年 度	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	合 計
協議・同意・承認	44.04 (44.2)	58.62 (56.0)	67.64 (51.3)	60.74 (60.2)	87.00 (83.6)	219.06 (75.0)	139.49 (57.4)	847.34 (47.7)
許 可	25.06 (25.2)	13.97 (13.3)	28.26 (21.4)	21.40 (21.2)	6.14 (5.9)	21.75 (7.4)	42.52 (17.5)	376.87 (21.1)
任 意 轉 用	30.47 (30.6)	32.08 (30.6)	35.81 (27.2)	18.83 (18.7)	10.95 (10.5)	51.19 (17.5)	60.91 (25.1)	555.63 (31.2)
合 計	99.57 (100.0)	104.67 (100.0)	131.71 (100.0)	100.97 (100.0)	104.09 (100.0)	292.00 (100.0)	242.92 (100.0)	1,779.84 (100.0)

資料：慶尙南道 農漁村開發課

用面積이 급증하였는데 앞에서도 지적한 바와 같이 耕地地域內의 工場은 기존 敷地面積의 50%한도내에서 工場敷地를 늘일 수 있는 措置가 마련되었기 때문이다. 威安郡內의 調査地域에는 馬山市에서 移轉하거나 신축한 工場이 다수이다. 이에 대해서는 다음章에서 分析한다.

또한 工業化가 급속하게 進行되어 온 東部圈內의 巨濟郡과 蔚州郡의 轉用面積이 많은데 總轉用面積에서 차지하는 構成比는 각각 23.6%, 20.8%이다.

工業化의 程度가 가장 낮은 西部圈의 각각 市郡은 轉用實績이 낮고 總面積에 차지하는 構成比도 10%內外인데 晉陽郡만은 24.6%로 이 郡은 1986년 한해 轉用面積이 많기 때문이다.

市郡別 轉用面積의 增加 추세를 보면 역시 工業化가 빠르게 進行되고 있는 郡일 수록 轉用面積의 增加趨勢도 빠르다.

이와같이 工業化가 進行됨에 따라 農地轉用面積이 크게 늘어나고 있으므로 금후

〈表Ⅲ－6〉

地域別 農地轉用實績

單位：ha

年度 地域別		'73~'77	'78~'82	'83	'84	'85	'86	'87	合 計
慶 南		116.84	789.75	131.80	100.97	104.09	292.00	242.92	1,777.81(100.0)
東 部 圏	蔚 山 市	3.13	205.32	6.41	0.31	7.65	2.28	0.21	225.31(28.0)
	梁 山 郡	0.93	16.61	9.65	2.37	5.57	10.48	5.37	50.98(6.3)
	蔚 州 郡	3.66	27.54	6.88	5.50	14.78	51.4	58.02	167.83(20.8)
	金 海 郡	18.64	46.98	20.35	8.46	3.95	4.24	3.70	106.32(13.2)
	密 陽 郡	5.12	31.62	5.21	2.42	6.64	9.14	4.80	64.95(8.06)
	巨 濟 郡	48.34	77.73	6.95	11.57	21.82	11.51	12.28	190.20(23.6)
	小 計	79.82	405.80	55.45	30.63	60.41	89.10	84.38	805.59(45.31)
中 部 圏	馬 山 市	0.64	12.45	1.38		0.30	0.10	0.09	14.96(5.4)
	昌 原 市	0.32	15.35	0.04	0.04	1.23	0.01	1.74	19.73(7.1)
	忠 武 市	0.32	12.82	0.45	0.25	0.35	0.39	3.17	17.75(6.4)
	鎭 海 市	0.04	8.79	1.16	0.82	0.09	1.30	1.02	13.22(4.8)
	義 昌 郡		12.21	7.67	6.02	0.03	5.55	1.74	33.22(8.8)
	昌 寧 郡	1.99	12.17	3.82	3.93	0.69	0.48	1.22	24.30(8.8)
	咸 安 郡	5.02	33.94	4.78	1.56	1.31	6.92	20.45	73.96(26.7)
	統 營 郡	0.38	8.80	1.75	1	1.9	1.96	1.15	17.07(6.2)
	固 城 郡	4.52	31.55	6.46	3.71	9.19	3.74	3.56	62.73(12.)
	小 計	13.23	148.08	28.51	17.44	15.11	20.45	34.12	276.94(15.6)
西 部 圏	晋 州 市		11.74	0.14	6.77	0.19	1.47	32.96	53.54(7.8)
	三 千 浦 市	0.29	12.59	0.06	1.79	1.37	0.07	14.74	30.91(4.5)
	晋 陽 郡	5.04	51.56	3.19	1.06	4.16	86.34	17.94	169.29(24.6)
	泗 川 郡	1.68	29.93	1.58	1.00	1.15	52.87	3.01	91.22(13.3)
	陝 川 郡	5.11	10.38	10.53	4.27	8.65	10.60	29.18	78.62(11.4)
	咸 陽 郡	0.86	12.36	0.93	1.24	3.31	0.86	2.92	22.48(3.3)
	居 昌 郡	4.21	12.96	9.61	1.33	0.97	1.04	1.65	31.77(4.6)
	南 海 市	2.05	40.09	11.27	11.46	7.52	5.12	10.06	87.57(12.7)
	宜 寧 郡	0.07	11.04	1.26	1.11	3.03	21.72	2.81	41.04(6.0)
	河 東 郡	4.48	33.90	8.30	13.11	6.36	4.60	3.54	74.29(10.8)
	小 計	23.79	233.7	46.87	43.14	36.71	184.69	118.81	687.99(38.7)

資料：慶尙南道 農漁村開發課

에는 農地轉用이 가속되어 갈 것으로 보인다. 그러므로 農地保全制度의 改善이 시급한 실정이라 하겠다.

4. 都市擴大와 農地保全

가. 都市區域 擴大와 農地保全

3節에서 고찰한 바와 같이 「農地保全法」 以外 他法規에 의거하여 農地를 簞食하는 用途地域은 9개에 달하는데 이중에서 都市計劃區域의 擴大로 인한 農地 蠶食이 가장 심각한 문제로 대두되고 있다. 都市計劃區域은 선긋기式으로 擴大해 나가는 반면에 農地保全方式은 이에 彈力的으로 對向해 가지 못하는 실정이다.

이러한 問題를 해결하기 위한 方案으로 本節에서는 研究對象圈域의 都市擴大와 이에 따른 農地轉用과 農地保全問題를 고찰한다.

馬山市의 경우 開發制限區域을 제외하고는 포화상태에 이르고 있어 都市를 개발해 나갈 여지가 없다. 이에 비해 住居地域 내지 商業地域에 산재해 있는 公害排出業所를 이전시켜야 하는 問題를 포함하여 都市問題가 심각한 실정이다. 이런 問題를 해결하기 위한 하나의 方案으로 인접한 義昌郡 內西面 一部를 馬山市 都市計劃區域에 편입시켰다.

1984 年에 馬山市 基本計劃을 수립할 때 義昌郡 內西面 一部를 都市區域豫定地域으로 지정하였고 1986 年 7 月에 「第五次 馬山市 再整備計劃」을 수립할 때 豫定地域을 都市計劃區域으로 확정하고 用途地域을 지정하였다.

都市區域을 결정하거나 지정할 때 그 안에 農地가 포함되어 있으면 農林水産部長官과 협의하도록 규정하고 있다. 農林水産部에서는 都市區域 擴張에 대해서는 馬山市가 計劃한 원안을 동의하였으나 用途地域 指定에 있어서는 동의한 地域과 동의하지 않은 地域이 있다.

〈表Ⅲ-7〉에는 農林水産部에서 동의한 用途地域 변경구역내의 農地規模를 제시하였다. 都市計劃區域 擴大로 인해 轉用되는 總農地規模는 153,566 坪이고 이중 畚面積은 133,356 坪이고 田은 小規模에 지나지 않는다. 한편, 總農地規模중 絶對農地를 절반가량 차지하고 있다.

〈表Ⅲ-8〉에는 農林水産부가 동의하지 않은 用途地域 變更區域內의 農地規模가 제시되어 있다.

〈表Ⅲ－7〉 農林水産部가 同意한 用途別 農地規模

單位：坪

用 途 地 域	地 目	農 地 區 分		小 計
		絶 對 農 地	相 對 農 地	
聚 落 地 域 住 居 ↓ 地 域	畓	1,975	6,536	8,511
	田	1,122	8,800	9,922
	小 計	3,097	15,336	18,433
自 然 綠 地 地 域 住 居 ↓ 地 域	畓	-	19,349	19,349
	田	-	6,064	6,064
	小 計	-	25,413	25,413
聚 落 地 域 商 業 ↓ 地 域	畓	276	1,088	1,364
	田	-	31	31
	小 計	276	1,119	1,395
都 市 地 域 商 業 ↓ 地 域	畓	-	2,578	2,578
	田	-	-	-
	小 計	-	2,578	2,578
都 市 地 域 工 業 ↓ 地 域	畓	69,233	17,780	87,013
	田	903	134	1,037
	小 計	70,136	17,914	88,050
山 林 保 全 地 域 公 園 ↓	畓	-	14,541	14,541
	田	247	2,909	17,697
	小 計	247	17,450	32,238
合 計	畓	71,484	61,872	133,356
	田	2,272	17,938	20,210
	小 計	73,756	79,810	153,566

資料：馬山市 都市計劃課

耕地地域을 流通團地로 用途變更하고 協議한 土地規模는 91,960 坪인데 이중 農地規模는 67,609 坪이다. 이 地域은 〈그림Ⅲ－1〉의 A와 B지역인데, A地域의 農地는 基盤整備가 완비된 優良農地이나 주변의 雜種地에는 아파트와 工場이 입지하고 있어 農業生産에 어느정도 被害를 받고 있는 地域이다. 南海岸高速道路와 邱馬高速道路가 交叉하는 交通요지이므로 馬山市에서는 市內交通問題를 덜기 위하여 貨物터미날을 비롯한 流通센터를 設치할 計劃으로 農地轉用을 計劃했으나 農林水産

〈表Ⅲ－8〉 農林水産部가 同意하지 않은 用途地域別 農地規模

單位：坪

用 途 地 域	地 目	農 地 區 分			備 考
		絶對農地	相對農地	小 計	
耕 地 地 域 ↓ 流 通 團 地	畓 田	10,271	45,480	55,751	未 指 定
		132	11,726	11,858	
	計	10,403	57,206	67,609	
聚 落 及 山 林 保 全 地 域 ↓ 住 居 地 域	畓 田	5,604	35,547	41,151	未 指 定
		-	2,568	2,568	
	計	5,604	38,115	43,719	
聚 落 及 耕 地 地 域 其 他 施 設	畓 田	48,390	38,271	86,661	生 産 綠 地 地 域 으 로 變 更 指 定
		6,871	9,389	16,260	
	計	55,261	47,660	102,921	

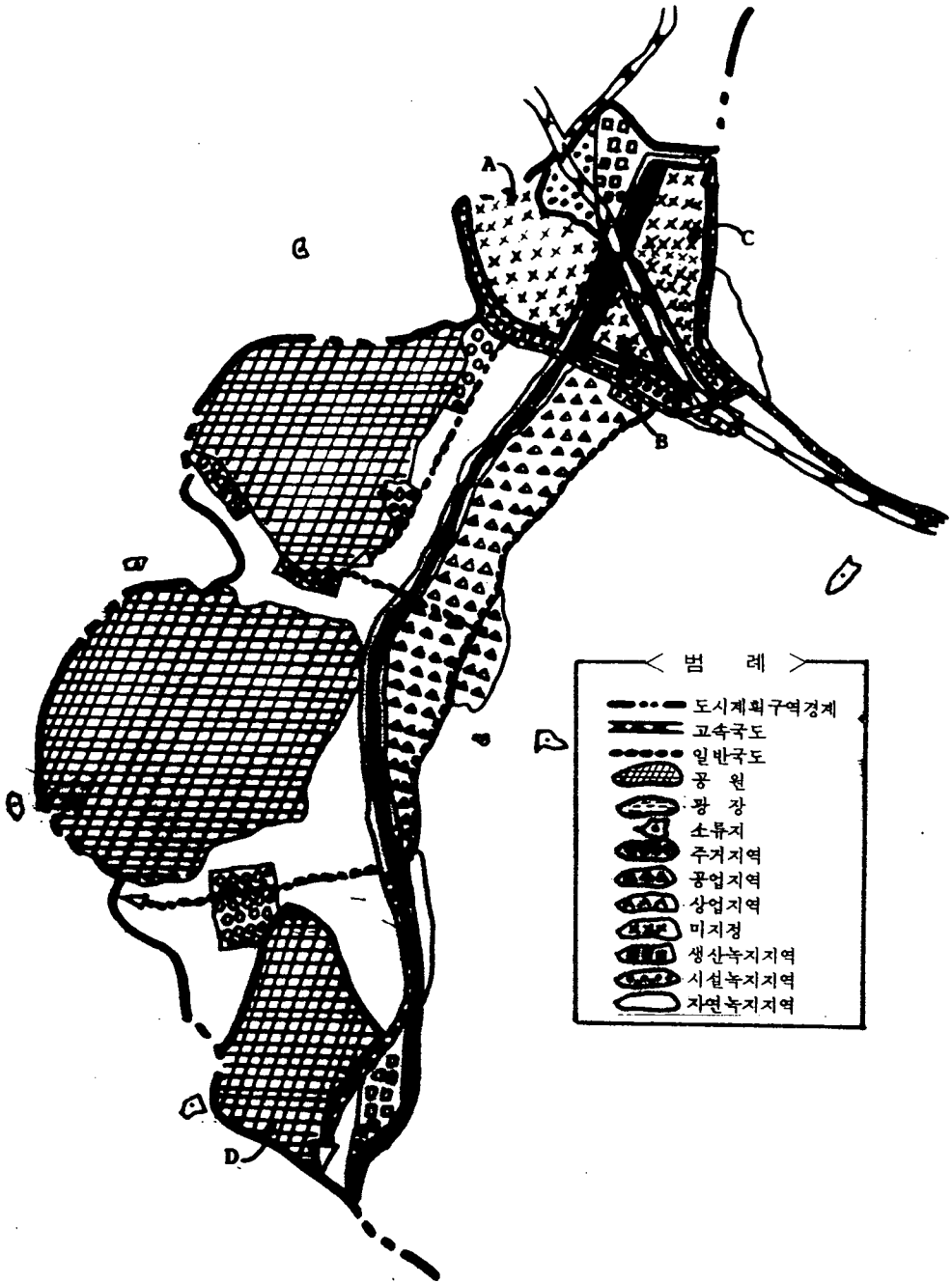
資料：馬山市 都市計劃課

部와 協議되지 않아 현재 用途地區가 未指定狀態로 방치되어 있다.

基盤整備된 優良農地이므로 農業側에서 볼 때는 保全하는 것이 당연하겠으나 用途地域이 地價形成에 미치는 영향이 크므로 地域住民은 流通센터로 동의해 줄 것을 강력히 요청하고 있는 실정이다. 이러한 事例는 現行農地保全方式에 많은 問題가 내포되어 있음을 시사하고 있는데 VI章에 고찰하기로 한다.

農林水産部가 農地轉用に 동의하지 않은 地域은 또한 聚落地域과 山林保全地域을 住居地域으로 用途變更한 地域인데 〈그림Ⅲ－1〉의 C地域이다. 여기에 포함된 農地는 總 43,719坪인데 거의 대부분이 畓이다. 地目上으로 農地이나 실질로는 他用途로 轉用되고 있거나 遊休化되고 있어 이른바 農地の 스프롤화가 일어난 地域이다. 여기에 대해서는 다음 節에서 상세히 分析한다. 이와같이 실질적으로는 農地로서 保全價値가 없는 地域임에도 불구하고 農林水産部가 동의하지 않는다고 住民들의 불만이 고조되어 있고 동의해 줄 것을 全住民이 집단으로 진정하고 있는 실정이다.

聚落地域과 耕地地域을 其他施設地域으로 用途變更하려고 農地轉用을 협의한 地域이 〈그림Ⅲ－1〉의 D地域인데 總農地規模는 102,921坪에 달한다. 農林水産部の 동의를 얻지 못하자 馬山市에서는 生産綠地地域으로 變更하여 指定하였다. 基盤整理는 되지 않았으나 집단화된 平坦地이고 轉用目的이 次要하지 않은 地域으로 판단



〈表Ⅲ－9〉

用途地域別 農地現況，1985

單位：ha

區分 地域別		合計	都 市 計 劃 區 域 內								聚落 地域	工業 地域	觀光 休養 地域	開發 促進 地域
			小計	住居 地域	商業 地域	工業 地域	綠 地 地 域							
							小計	自然	生產	制限				
慶 南		57,458	47,319	2,417	128	1,774	43,000	11,703	10,962	20,335	8,552	243	64	1,310
東 部 圈	蔚 山 市	2,175	2,175	119	1	266	1,789	614	307	868				
	金 海 市	2,877	2,877	72		31	2,774	275	748	1,751				
	梁 山 郡	6,776	6,107	463	11	48	5,585	679	1,284	3,622	119	16	15	519
	蔚 州 郡	9,847	6,869	286	7	1,027	5,549	1,067	888	3,594	2,978			
	金 海 郡	6,274	5,595	102	7	38	5,448	373	801	4,274	365	18		332
	密 陽 郡	3,040	1,747	77	14	7	1,649	294	1,355		1,289	4		
	巨 濟 郡	1,107	850	214	31	78	527	474	53		257			
	小 計	32,096	26,220	1,333	71	1,495	23,321	3,776	5,436	14,109	5,008	38	15	851
中 部 圈	馬 山 市	653	653				653			653				
	昌 原 市	582	582	120		101	361	53		308				
	忠 武 市	427	427	53	1		373	19		354				
	鎮 海 市	762	711	28		77	606	453	97	56	5	44		2
	義 昌 郡	2,334	2,319	49	2	26	2,242	65	24	2,153	2		13	
	昌 寧 郡	2,676	2,463	174	32	17	2,240	1,719	521		207			6
	咸 安 郡	1,265	1,200	36			1,164	470	694		25	25		15
	統 營 郡	1,006	726	48			678	38	340	300	147	133		
	高 城 郡	1,239	1,046	41			1,005	471	534		151		4	38
小 計	10,944	10,127	549	35	221	9,322	3,288	2,210	3,824	537	202	17	61	
西 部 圈	晉 州 市	1,836	1,836		4	18	1,814	1,298	359	157				
	三 千 浦 市	1,592	1,592	5		5	1,582	1,056	526					
	晉 陽 郡	3,196	2,234	100	1	3	2,130	138	78	1,914	962			
	泗 川 郡	919	851	101	10	9	731	409	141	181	62			6
	陝 川 郡	986	715	71	3		641	420	206	15	182		1	82
	咸 陽 郡	1,527	989	93	3	11	882	396	486		538			
	居 昌 郡	2,232	1,549	36		4	1,509	663	846		463		24	196
	南 海 郡	902	337	6			331	119	212		454		7	104
	宜 寧 郡	674	575	78		8	489	127	362		99			
	河 東 郡	554	294	45	1		248	13	100	135	247	3		10
小 計	14,418	10,972	535	22	58	10,357	4,639	3,316	2,402	3,007	3	32	398	

資料：慶尙南道，農漁村開發課

되므로 農林水産部가 동의하지 않은 것은 당연하며 都市區域 擴大에 의한 無계획적인 農地轉用을 방지한 좋은 一例라 하겠다.

나. 都市計劃區域內的 農地現況

農地가 소재한 地域이 「國土利用管理法」의 用途地域이 무엇이냐에 따라 轉用難易의 격차가 크다.

〈表Ⅲ-8〉에는 耕地地域을 제외한 他用途地域안에 위치하고 있는 農地規模를 제시하였는데, 總規模는 57,458 ha로 慶南의 總農地面積 243,136 ha (1985년)의 23.6%에 해당한다.

都市計劃區域內的 住居地域, 商業地域, 工業地域과 「國土利用管理法」상의 工業地域, 觀光休養地域에 소재한 農地는 언제든지 전용할 수 있다. 都市化 및 工業化가 급격하게 진행되고 있으므로 이 地域의 農地는 가까운 장래에 전용되리라 判斷되는데 이의 總規模는 4,625 ha이다.

또한 都市計劃區域內的 綠地地域에 있는 農地를 轉用하고자 할 때는 農林水産部長官과 協議하여야 하는데 開發制限區域內的 農地를 제외하고는 현실적으로 동의해 줄 수 밖에 없다. 여기에 해당하는 農地를 22,665 ha이다.

따라서 農地가 가까운 장래에 非農業用으로 轉用될 가능성이 있는 農地規模는 總 27,290 ha로 慶南 總農地規模의 10% 水準을 초과하고 있다.

이러한 觀點에서 본다면 耕地地域內的 農地를 合理的으로 保全하는 課題가 얼마나 중요한가를 실감할 수 있다.

5. 農地遊休化 및 限界農地利用實態

가. 農地利用의 制度的 裝置

農地를 合理的으로 보전하고 效率的으로 이용하기 위한 제도적 조치로서 「農地保全法」을 시행하고 있다. 同法 第8條에서 第17條까지는 農地利用에 관한 이행사항과 규제사항이 명시되어 있는데 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 農地所有者 혹은 利用者는 農地의 用途에 따라 성실하게 이용할 임무를 지닌다.

둘째, 農地를 놀리거나 耕作 또는 栽培를 게을리 할 경우에는 郡守가 效率的으로 이용하도록 必要한 指示를 할 수 있다.

세째, 農地의 所有者 또는 利用者는 농지를 놀리게 될때는 邑・面長에게 신고하여야 한다.

네째, 유휴농지와 年間收穫量이 2年以上 基準値에 미달한 農地에 대해서는 代理耕作者를 지정할 수 있다.

다섯째, 畓 및 傾斜 15%以下인 田에는 多年性 植物 또는 觀賞樹를 栽培하거나 식재할 수 없다.

여섯째, 이와같은 제 규정은 農地轉用의 許可 등의 승인을 받았거나, 협의를 필한어도 轉用目的이 실현되지 않은 농지에도 적용되며 아울러 都市計劃區域內에서 非農業用으로 用途가 지정되었다 하더라도 전용이 실현되지 않았으면 적용된다.

이와같이 農地를 效率的으로 이용하도록 法的 規制를 가하고 있으나 現實的으로 農地가 유휴화되거나 황폐화되고 있는 사례가 많다. 이것은 「農地保全法」이 제대로 시행되지 못하고 있다는 사실을 나타낸다.

이 節에서는 都市區域內의 농지유휴화 내지 耕地地域內의 農地遊休化의 사례를 분석하여 農地利用에 관한 문제점을 찾아내고 아울러 限界畓의 황폐화 과정에 대해서도 고찰한다.

나. 都市區域內의 農地遊休化

馬山市가 都市計劃區域을 확장함에 있어 耕地地域을 流通團地로 用途變更하고 聚落地域을 住居地域으로 用途變更하고자 農地轉用을 農林水產部와 협의하였으나 협의가 성립되지 않아 用途가 미지정 상태로 남아 있다고 前節에서 언급하였다.

農林水産部에서는 優良農地가 集團化되어 있다는 판단하에 동의하지 않았다. 지적도상에는 농지가 집단화되어 있는 것으로 나타났으나 現場에 가서 조사해 본 결과 <그림Ⅲ-1>의 A地域을 제외하고는 農地가 他用途로 전용되거나 유희화 내지 粗放的으로 이용되고 있다는 사실로 판명되었다.

現場답사하여 農地가 이용되고 있는 그대로 지적도상에 표시하고 토지대장에 의거하여 면적을 산출하였다.

聚落地域內에서 農地가 어떻게 이용되고 있는가에 대해 알기 위해 한 사례를 지적도상에 나타낸 것이 <그림Ⅲ-2>이다.

썩이 주택지로 이용되고 있고 河川邊의 雜種地는 工場부지로 이용되고 있으며 그 가운데 썩에 식재되어 있는 작목은 水稻, 관상수, 콩, 옥수수 등이며 유희화되어 있는 썩도 많다.

주택지로 되어 있는 썩중에는 지적도상으로는 썩이나 農地가 농가주택으로 임의 전용하고 地目變更을 하지 않고 있는 썩도 있다.

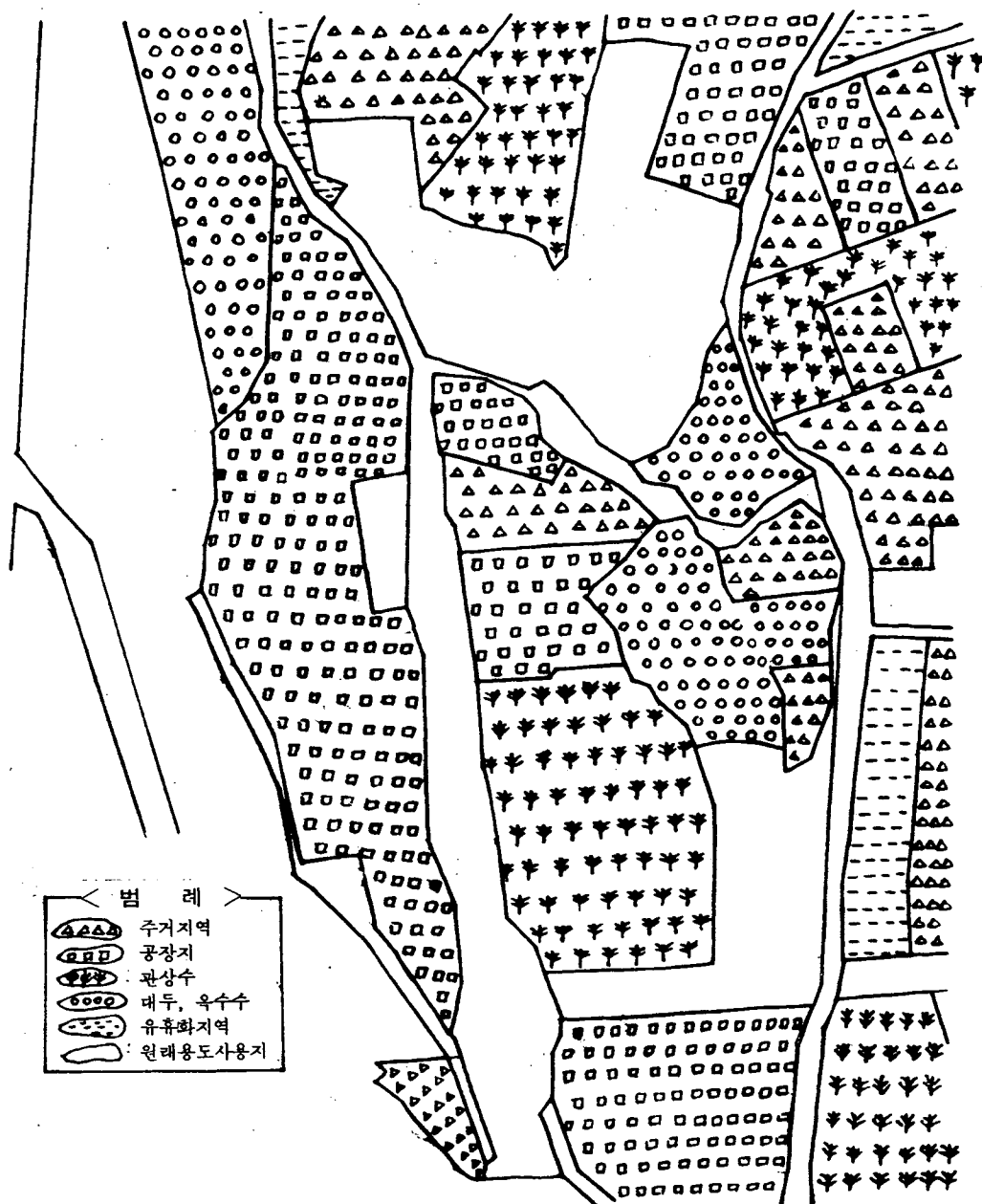
이상과 같은 사례는 현재의 農地保全方式으로는 聚落地域內의 農地를 보전하고 이용하는데 많은 限界가 있음을 나타낸다. 즉, 雜種地에 工場설치를 許用하고 農家住宅은 相對農地이면 어느곳이든지 建築할 수 있는 현재의 農地保全方式은 문제가 많다. 住宅 및 工場이 農地 주위에 위치하고 있는 한 農地로서 이용하기 어렵기 때문에 관상수를 식재하거나 콩이나 옥수수를 심는 등 農地를 粗放的으로 이용하고 있다.

또한 이 地域의 農地價는 坪當 30萬원을 초과하고 있고 거의 대부분의 농지를 都市人이 소유하고 있으므로 誠實耕作의 義務를 이행하지도 않는다. 그대로 버려둔 農地를 주위 사람들이 大豆나 옥수수를 재배하고 있다. 所有者가 직접 경영하는 썩이라야 겨우 관상수가 식재되어 있는 실정이다.

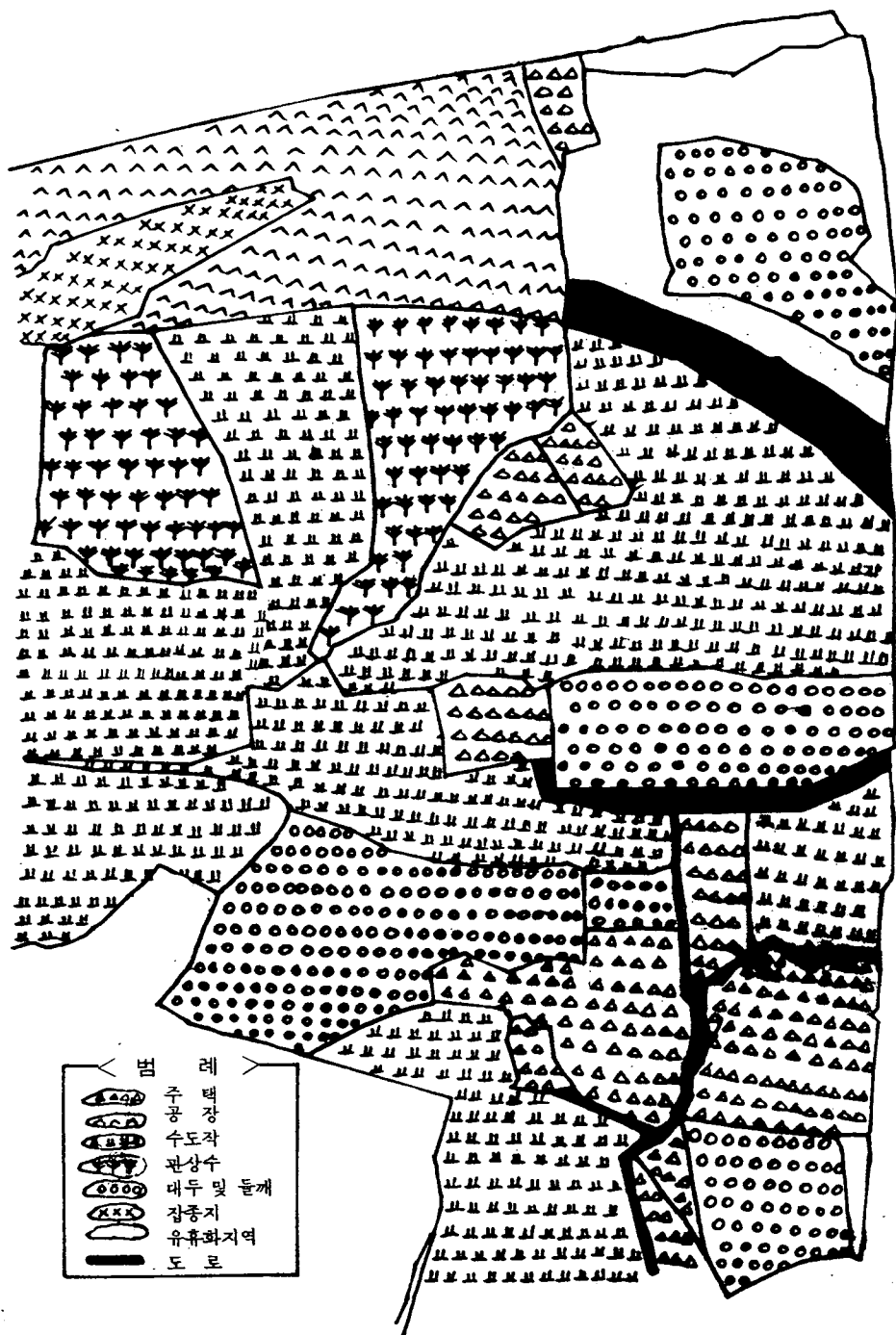
耕地地域이 都市計劃區域에 편입되어 農地轉用協議가 성립되지 않아 現在 未指定狀態로 남아있는 두 地域(<그림Ⅲ-1>의 A와 B 地域)에서 農地의 利用上 問題가 많은 B지역 一部の 農地利用 實態를 지적도상에 나타내었다<그림Ⅲ-3>

이 地域은 주택지로 이용되고 있는 썩은 적으나 雜種地에는 공장이 들어와 있다. 썩은 원래의 用途대로 이용되는 경우도 있고 多年性植物(관상수)이 식재되었거나 大豆 들깨 등을 재배하여 粗放的으로 이용되고 있다.

上記 두 地域에서 원래의 用途대로 이용되지 못하고 있는 農地를 조사하여 現在 利用되고 있는 用途別로 面積을 산출하여 <表Ⅲ-10>에 제시하였다.



<그림 Ⅲ-3> 未指定地區內의 畜 轉用 및 遊休化 事例Ⅱ
 (耕地地域이 都市地域으로 編入된 地域)



원래의 用途대로 이용되지 못하고 있거나 방치되어 있는 總面積은 122,601 坪에 달하고 있다. 이 面積은 두 地域이 속해 있는 2개 法定里의 總農地面積 626,678 坪의 18.0 %에 해당한다.

不法으로 전용되거나 이용되고 있는 總面積 122,601 坪中에서 방치되고 있는 面積이 36,591 坪으로 가장 많은데 全體의 32.5 %를 차지하고 있다. 다음은 觀賞樹가 식재된 農地인데 그 規模는 31,013 坪에 달한다.

이 地域은 農地條件이 유사한데도 畓中에서 絕對農地로 지정된 경우도 있고 相對農地로도 지정되어 있다. 어떤 근거하에 絕對 혹은 相對農地로 지정되었는지 밝히내기 어렵다.

地目이 동일하더라도 絕對 혹은 상대농지냐에 따라 不法利用의 정도가 다르다. 絕對農地인 畓이 방치되었다거나 他用途로 이용되고 있는 面積은 22,902 坪인데 비해 相對農地인 경우에는 82,157 坪에 달한다. 農地保全法에 의하면 絕對 혹은 相對農地냐에 따라 처벌받는 刑罰에 輕重의 차이가 있기 때문에 이러한 事例가 나타나다고 하겠다.

相對農地가 방치되거나 不法으로 利用되고 있는 總規模는 86,644 坪으로 2 個 法定里에 있는 相對農地 總面積 184,881 坪의 47.9 %에 해당한다. 이러한 측면에서 볼때 絕對農地로 指定해 둠으로써 農地轉用이나 유희화를 방지하는데 어느정도 效果를 가져왔다고 할 수 있다.

農地保全法에 의하면 畓에는 永年生 作物을 식재할 수 없고 農地가 원래의 목적대로 이용되지 못하고 粗放的으로 이용되거나 유희화 되었을 경우에는 代理耕作者를 指定할 수 있도록 규정하고 있으나 이러한 事例는 없고 더구나 처벌된 경우도 없다.

上記 두 地域은 현재는 都市計劃區域으로 편입되었으나 이와같이 農地가 粗放的으로 이용되거나 방치되는 事態는 都市計劃區域으로 편입되기 전부터 발생되었다는 데 더욱 심각한 문제가 있다고 하겠다. 都市近郊地域으로서 농지의 스포를화가 나타나고 사후에 都市地域으로 편입되었는데, 他耕地地域에 農地不法轉用 내지 不法利用에 본보기가 된다. 어떤 식으로든지 農地를 원래의 用途대로 이용하지 못하도록 만들어버리면 事後에 用途를 바꾸어 주는 事例가 된다고 하겠다.

이러한 事態는 農地保全과 利用政策의 不在라 하겠는데, 현 制度가 바람직하지만 실현성이 없거나 애초에 잘못되었다거나 둘중에 하나라도 사실만은 분명하다. 지금까지의 분석에 비추어 후자가 분명하다고 하겠다. 말하자면 耕地地域으로 지

<表Ⅲ-10>

都市區域內 未指定地區의 農地轉用과 遊休化

單位：坪

區分 地目		工場・住宅 其他建物	遊休化	觀賞樹	大豆・ 옥수수 개	合 計 (A)	總農地積 (B)	A / B (%)
畓	絕 對	— ()	2,942 (12.8)	15,728 (68.7)	4,232 (18.5)	22,902 (100.0)	414,086	5.5
	相 對	22,884 (27.9)	29,860 (36.3)	13,320 (16.2)	16,093 (19.6)	82,157 (100.0)	145,947	56.3
	小 計	22,884 (21.8)	32,802 (31.2)	29,048 (27.6)	20,325 (19.3)	105,059 (100.0)	560,033	18.8
田	絕 對	248 (23.5)	807 (76.5)	—	—	1,055 (100.0)	27,711	3.8
	相 對	1,540 (23.7)	2,982 (46.0)	1,965 (30.3)	—	6,487 (100.0)	38,934	16.7
	小 計	1,788 (23.7)	3,789 (50.2)	1,965 (26.1)	—	7,542 (100.0)	66,645	11.3
計	絕 對	248 (1.0)	3,749 (15.5)	15,728 (64.9)	4,232 (17.6)	23,957 (100.0)	441,797	5.4
	相 對	24,424 (27.6)	32,842 (37.0)	15,285 (17.2)	16,093 (18.2)	88,644 (100.0)	184,881	47.9
	小 計	24,672 (21.9)	36,591 (32.5)	31,013 (27.5)	20,325 (18.1)	112,601 (100.0)	626,678	18.0

1) () 內는 合計에 대한 구성비 (%)

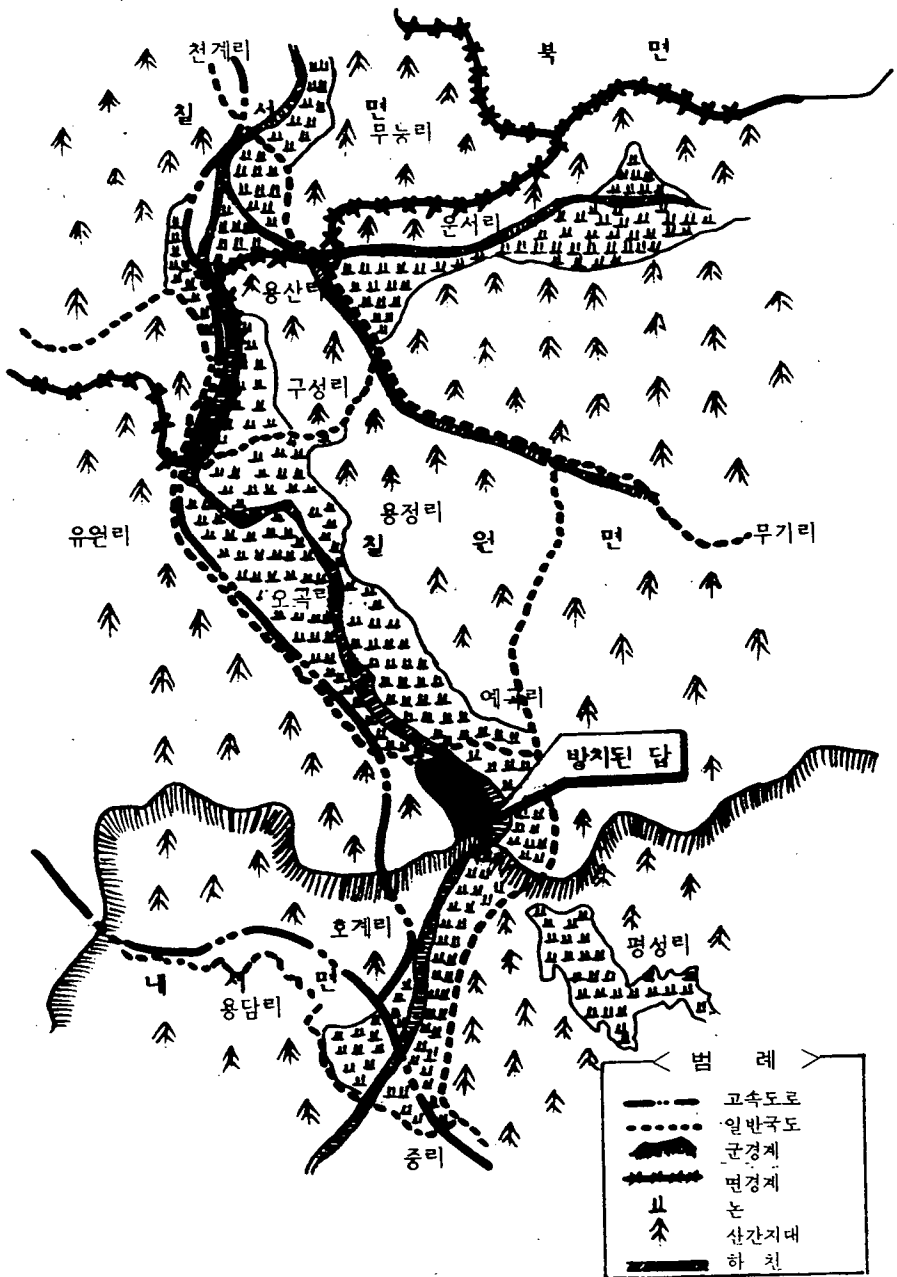
정하여도 필지보전은 한계가 많으며 聚落地域內에서도 土地利用計劃이 樹立되어야 한다는 사실은 단적으로 나타내고 있다.

다. 耕地地域內의 農地遊休化

耕地地域內에 工場이 입지하여 주변의 農地가 방치되는 事例가 나타나고 있으나 여기서는 생략하고 農地保全法에 의거하여 일시전용했다가 방치한 사례를 분석한다.

調査地域內의 一部地域에는 河川邊에 雜種地가 일부있고 그 안쪽에는 平坦地의 畓이 있는데 이 地域全部가 현재 유헴화되어 있다. 내서면의 주정공장에서부터 주정부산물을 구입하여 햇별에 건조시키는 건조장으로 이용되고 있다. 이 地域이 <그림Ⅲ-4>에 표시되어 있다.

이 地域은 表土밑에 자갈이 많이 매장되어 있고 관수조건이 불리하여 水稻作條



件이 불리한 畓이 많았다. 자갈채취업자가 10 년전 부터 雜種地를 구입하고 郡當局으로부터의 자갈채취허가를 받아 자갈을 채취하기 시작하였다. 雜種地에 있는 자갈을 채취하고 나서는 주위의 畵를 구입하여 「農地保全法」에 의거 農地 一時轉用許可를 받아 자갈을 채취하였다. 지난 '86 年까지 <그림Ⅲ-4>에 표시되어 있는 地域內의 畓을 農家로부터 전부 구입하여 자갈을 채취하였다.

農家側에서는 段收가 낮은 畓을 인근의 肥沃한 畓보다 비싼값으로 자갈 채취업자가 사들이게 되니 매각하는 편이 유리하다고 판단되어 농가가 소유한 畓은 全部 자갈채취업자들에게 매각되었다.

農地를 1 年間 一時轉用하고 나면 원상복구해야 하므로 자갈 채취업자는 형식적으로 원상복구시켜 원래의 畓所有者 혹은 部落內의 農家에게 낮은 賃借料를 받거나 賃借料없이 임대하였다. 임차한 農家が 一年程度 水稻를 재배하였으나 經營收支가 맞지 않는다고 판단되어 수도재배를 포기하게 되자 그대로 방치되고 현재 主정부산물 건조장으로 이용되고 있다.

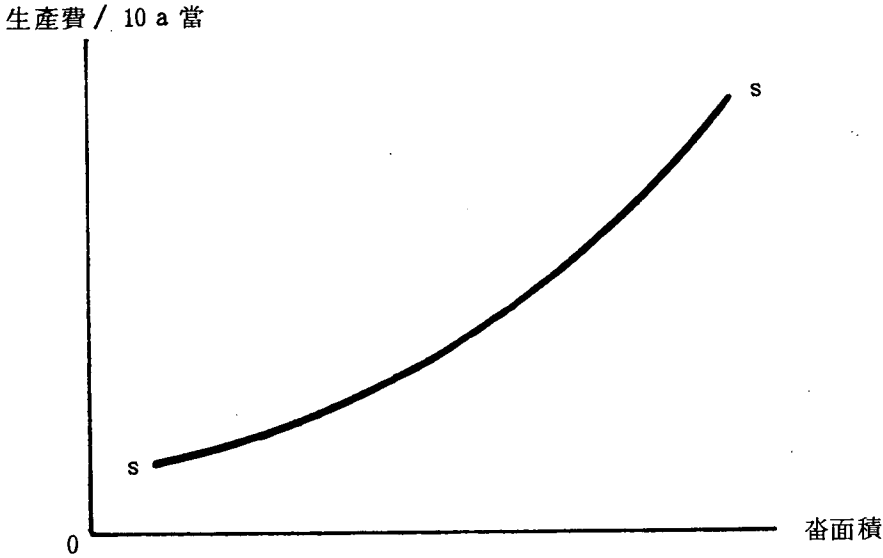
이와같은 절차를 거쳐 방치되어 있는 畓의 總面積은 36,000 餘坪에 달하고 있는데 農地로서 역할을 할 수 없는 상태이고 현재 全部 不在地主가 소유하고 있다. 주변의 雜種地에 工場이 다수 입지하고 있으므로 가까운 장래에 耕地地域에서 他用途地域으로 변경될 것을 기대하고 이 土地는 비싼 값을 매기고 있어 去來되지 않고 있다.

어떤 節次를 거치든지 일단 農地의 機能을 파괴시키고 나면 行政當局에서도 묵인할 수 밖에 없고 「農地保全法」에 의거 원상복구 내지는 성실하게 경작하도록 지시할 수 없다고 地域住民이 믿고 있다. 이것 역시 現實을 무시한 實效性 없는 「農地保全法」인지 아니면 農地保全方式 自體가 잘못된 것인지 둘중의 하나인데 根本的인 원인은 후자이다.

라. 限界畓의 廢畓化

1) 限界畓의 定義

1987 年度의 우리나라 水稻 總植付面積은 1,237 千 ha인데, 單位面積當 쌀 生産費가 가장 낮은 畓부터 높은 순으로 배열한다면 <그림Ⅲ-5>와 같은 쌀供給曲線이 도출될 것이다. 물론 엄밀한 의미의 供給曲線은 面積을 쌀 生産量으로 바꾸



어 넣어야 하나 面積 그대로 이용한다고 해도 큰 무리는 없다.

이 그림에서 볼때 生産費가 높은 쪽의 畝를 限界畝이라 한다. 經營成長과 더불어 農業勞賃을 비롯한 生産要素價格이 상승하고 自家勞動力의 機會報酬가 높아지면 生産費가 상승하게 된다. 政府買入價格이나 市場價格이 限界畝의 生産費를 충분히 보상하지 못한다면 限界畝에 대해 水稻植付를 포기하게 한다.

한편 쌀의 需要減少로 쌀 植付面積을 제한시켜야 한다면 限界畝부터 포기해야만 資源을 效率的으로 利用하게 된다.

지금까지의 고찰에서는 어디까지나 全國을 母集團으로 하여, 勞動力을 포함한 資源이 地域間에 彈力的으로 이동한다는 전제를 두고 있다.

그러나 現實으로는 資源이 地域間에 彈力的으로 移動하지 못하고 있고 특히 農業勞働의 地域間 이동이란 고려할 수도 없다.

따라서 農家가 직면하는 外部條件이 地域間에 差異가 크고 家族勞働의 機會報酬도 격차가 클 경우 個別農家次元에서 혹은 地域次元에서 규정하는 限界畝는 地域間에 격차가 크게 나타난다.

2) 限界畓의 廢畓化

本 研究에서의 調査地域은 馬山市와 昌原市에 출·퇴근 農外就業이 可能하고 이 地域內에 工場이 많아 在村 農外就業機會도 높다. 그러므로 이 地域과 畓의 生産基盤條件은 동일하나 農家가 직면하는 外部經濟與件이 이 地域에 비해 불리하다면 이 地域에서는 水稻植付를 포기한 限界畓일지라도 他地域에서는 水稻를 재배하게 될 것이다.

이러한 假定을 전제로 調査地域中 義昌郡 內西面에 局限시켜 限界畓의 이용상태를 調査하였다.

基盤條件이 불리한 谷間限界畓이 廢畓化하는 事例가 많이 나타났는데 특히 開發制限區域內에서 廢畓化하는 事例가 더 많았다. 이는 他用途로 轉用하기 어렵기 때문이라고 판단된다.

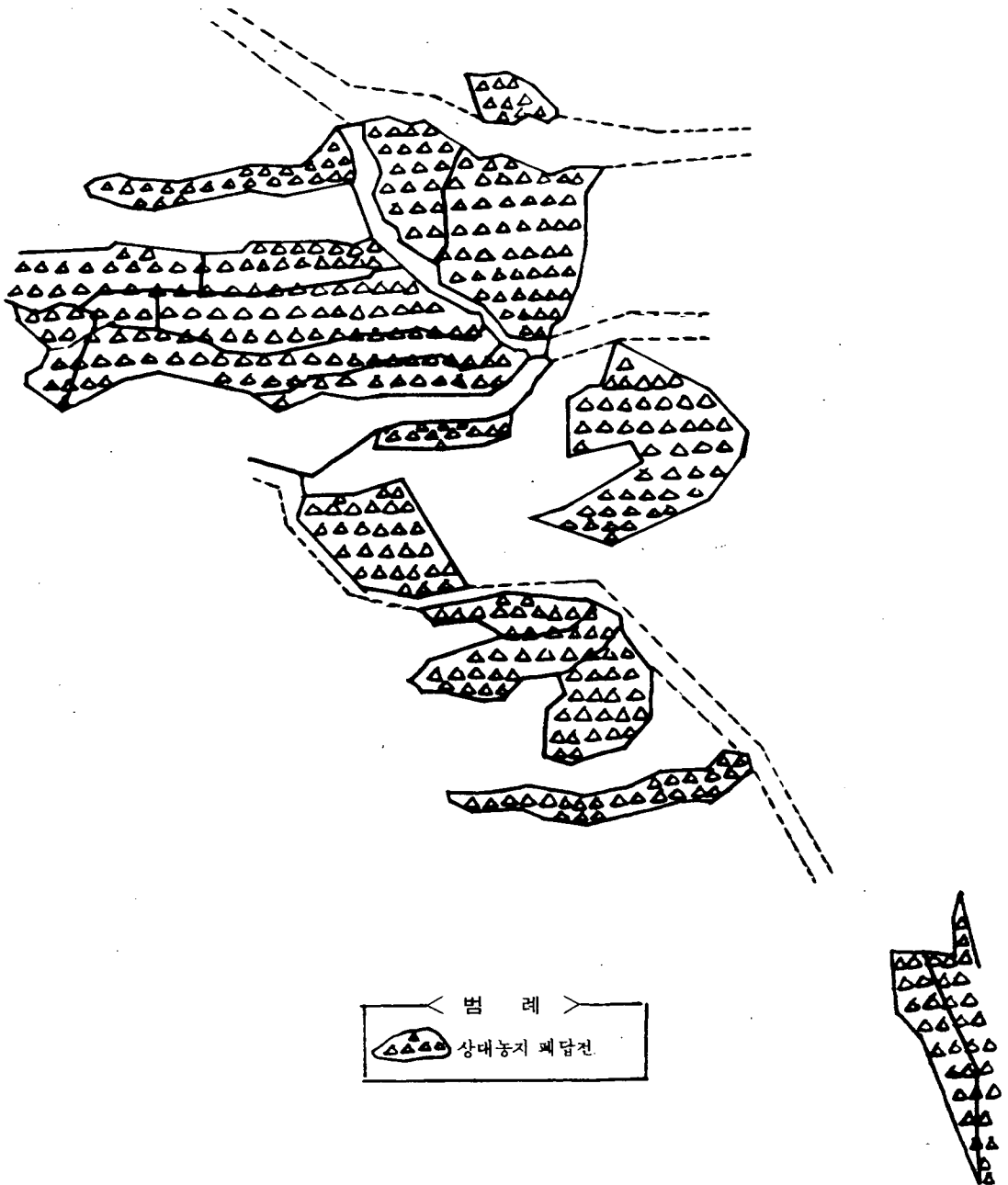
限界畓이 廢畓化되는 事例를 지적도상에 나타내 보았는데 農家에서 거리가 멀고 山地에 둘러쌓인 畓이 廢畓化된 事例는 <그림Ⅲ-6>에 제시하였다. 또한 傾斜는 약간 높으나 集團化된 畓中에서 條件이 불리한 畓부터 이른바 이 地域內的 限界畓이 廢畓化되어 가는 事例를 <그림Ⅲ-7>에 제시하였다.

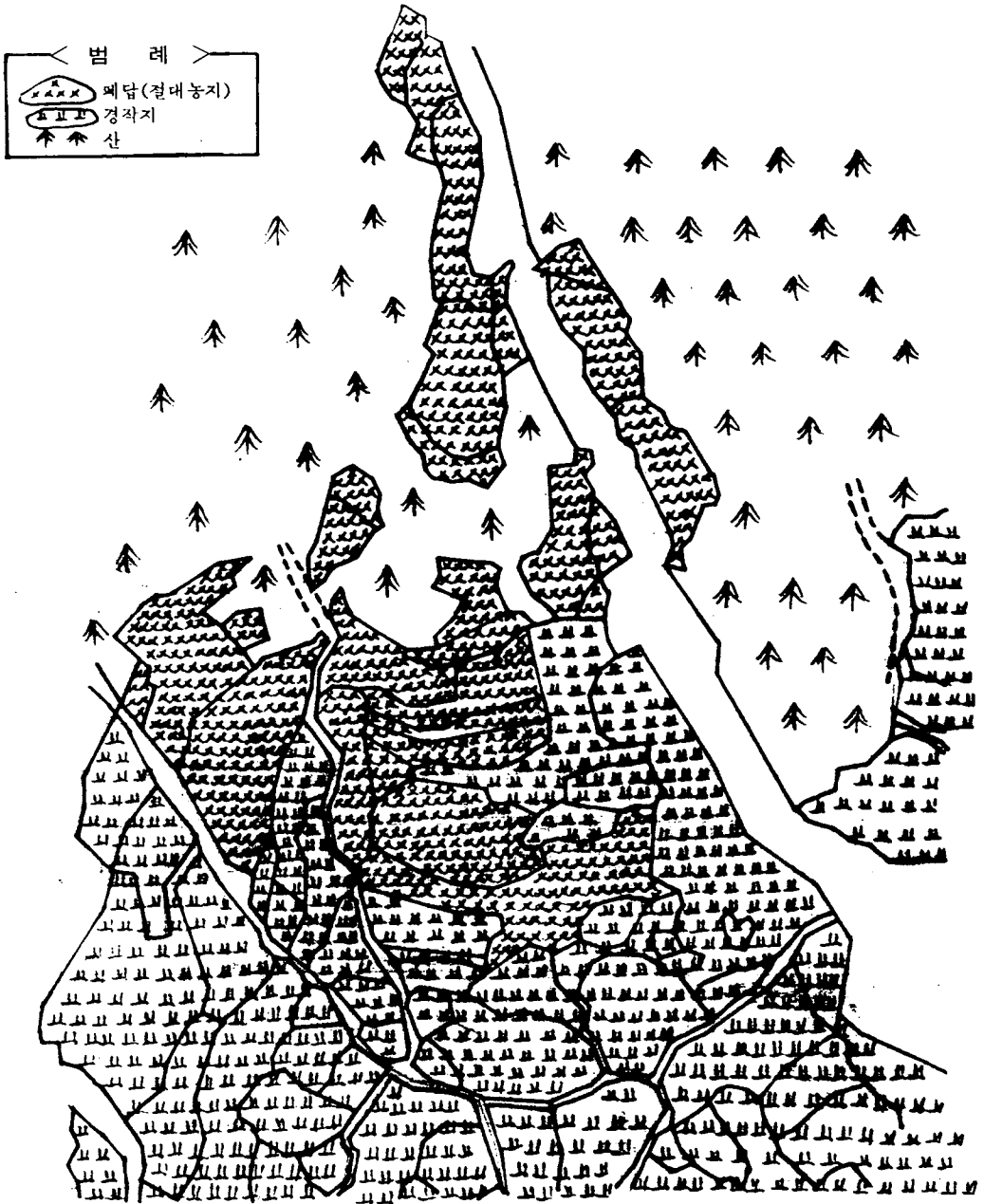
이와같이 限界畓이 廢畓化된다는 사실은 무료로 임차할 농가도 없고 또한 소유한 농가가 田作物을 재배하지도 않고 있기 때문에 荒廢化되어 가고 있다. 農外就業이 可能하고 地域內的 一日 賃金水準이 15,000 원 水準이므로 限界畓을 耕作하여 얻는 勞動報酬보다는 農外就業하거나 막노동자로 일시 就業하면 더 많은 報酬를 얻을 수 있기 때문에 경작을 포기한다.

<그림Ⅲ-7>에 제시된 바와 같이 限界畓이 점차로 내려오고 이에 준하여 廢畓化되는 畓도 밀으로 확대되어 오고 있다. 여기서 重要點은 廢畓化된 논이 絕對農地로 지정되어 있다는 事實이다.

前項에서 고찰하였듯이 都市計劃區域內的 優良農地는 상대농지로 지정되어 있고 山間地 限界畓은 절대농지로 지정되어 있는데 이 絕對農地가 황폐화 되어가고 있다 이런 경우에는 「農地保全法」에 規定된 대로 執行한다면 代理耕作者를 지정해야 하거나 耕作할 농가가 없으므로 방치되고 있는 논에 대해 代理耕作이란 성립되지 않는다.

이와같이 限界農地가 廢畓 廢田化된 農地面積을 內西面에 국한시켜 조사하였는데 廢畓規模는 38,500 坪, 廢田은 14,000 坪인데 全部가 開發制限區域內에 위치하고 있





다. 廢田 廢畝化된 농지는 원상회복이 어려운 상태이므로 지적도를 정리하고 統計
上의 農耕地面積에서 제외시키는 것이 바람직하다. 農耕地로 利用하려면 勞動粗放
的인 유실수를 식재할 것이 요망된다. 나아가 限界農地에 대한 綜合的인 利用方案
이 講究되어야 할 것이다.

IV. 耕地地域内 工場分散과 農地保全

1. 課 題

「國土利用管理法」上에서는 農地가 집산되어 있는 地域을 “耕地地域”으로 분류하고 있고 「農地保全法」에 農地의 轉用을 제한하고 있다.

그러나 現行 農地保全은 筆地保全方式을 채택하고 있어 “耕地地域”內에 地目이 農地가 아닌 雜種地, 垡地 등의 土地에는 工場設置가 可能하도록 되어있다. 아울러 既存工場은 총 부지면적의 50% 범위내에 農地를 工場敷地로 전용할 수 있다. 이에따라 耕地地域內의 農地를 適法 혹은 不法으로 工場用地로 전용하는 事例가 많다. 특히 調査地域에는 都市地域에서 생산하기 어려운 公害排出工場이 불법으로 입지하고 있어 農地保全과 農業生産에 많은 問題를 야기시키고 있다.

이러한 觀點에 입각하여 本章에서는 耕地地域內의 工場分散過程을 밝히고 工場分散이 農地利用과 保全에 어떤 영향을 미치고 있는가를 규명한다. 이 목적을 달성하기 위해 調査地域인 義昌郡 內西面과 咸安郡 칠원면내의 耕地地域內에 소재하고 있는 工場을 全數 調査하였다.

2. 耕地地域内 工場分散過程

가. 工場 一般概況

1) 生産品目 類型現況

調査地域內의 耕地地域에 입지하고 있는 工場數는 74 個인데 工場의 生産品目を 中分類基準에 의거하여 分類한 工場數가 <表Ⅳ-1>에 제시되어 있다. 74 個 工場中에서 非金屬鑛物製品을 생산하는 工場이 25 個로 全體의 33.8%를 차지하고 있다. 다음은 化學 고무 및 플라스틱製品을 생산하는 工場으로 18 個에 달하고 있다.

이외같이 中分類基準에 맞추어 볼때는 耕地地域內에 산재한 工場은 都市地域內 혹은 工場地域內에 위치한 工場과의 生産製品類別上의 차이점은 알 수 없으나 生産品目を 세분해 본다면 耕地地域內에 분산되어 있는 工場의 특수성을 이해할 수 있게

된다.

<附表 1> 과 <附表 2>에 제시되어 있는 바와 같이 非金屬鑛物製品을 생산하는 工場中 多數는 벽돌, 불럭生産業體(9個), 레미콘工場(2個), 석재공장(1個) 등 都市地域에서는 입지하기 어려우나 國土利用 管理法上 耕地地域內에 설치할 수 있는 工場이 많다. 한편, 化學製品, 고무, 플라스틱類를 생산하는 工場 18 個中에서 비닐再生工場이 무려 10 개에 달하고 있다. 이 工場들은 耕地地域內의 土地가 垡地, 工場敷地, 雜種地라 할지라도 설치할 수 없게 규제하고 있다. 이는 이들 工場이 農地利用側面에서나 農業生産에 많은 問題點을 야기시키고 있다는 事實을 시사해 주고 있다.

2) 工場建物の 許可取得與否

耕地地域內에 산재한 74 개의 工場中 無許可 建물이 무려 27 개에 달하고 있다<表Ⅳ-1>. 이들 無許可 建물이 設置된 경위는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 耕地地域內에서는 생산할 수 없는 品目を 생산하는 工場이 設置된 경우인데, 空氣, 水質 및 土壤을 汚染시키는 公害排出業所는 耕地地域內에 설치할 수 없다.

둘째, 農地를 工場用地로 不法으로 轉用하고 있는 경우

세째, 耕地地域內의 雜種地 혹은 垡地를 工場敷地로 이용하여 생산할 수 있는 品

<表Ⅳ-1>

工場建物 許可與否

單位：個

業種別	許可可否	許可	無許可	計
飲 食 料 品		10	1	11
纖 維 工 業		2	1	3
製材業・나무製品 및 家具		2	—	2
종 이 ・ 종 이 製 品		5	—	5
化學・고무 및 플라스틱		7	11	18
非 金 屬 鑛 物 製 品		14	11	25
鐵 鋼 產 業		—	1	1
金屬製品・機械 및 裝備		6	2	8
醫 療 ・ 光 學 ・ 專 門 科 學		1	—	1
合 計		47	27	74

目이나 工場建築物이 된 경우

네째, 畜舍, 農用倉庫 등의 農業用 施設을 신축하는 목적으로 面長으로부터 用途證明을 받아 農地로 임의전용하여 農業用建築物을 신축한 후 이를 工場用으로 이용하고 있는 경우

다섯째, 一定面積 以上の 工場敷地를 확보해야 하는 品目인 경우인데 불력工場은 부지가 1,000 坪以上이어야 工場許可가 可能하다.

여섯째, 工場을 新築할 수 있는 雜種地를 임차하여 工場敷地로 利用하는 경우인데, 土地所有者가 許可建築物을 新築하지 않는 條件으로 土地를 임대해 주는 경우가 여기에 해당된다. 合法的으로 建物을 新築하면 土地所有者가 土地를 임의로 매각 처분할 수 없다는 점을 우려한 결과 이러한 事例가 유발되고 있다.

<表Ⅳ-1>에서 보는 바와 같이 無許可建物은 非金屬鑛物製品과 化學, 고무 및 플라스틱 製品을 생산하는 工場에 집중되어 있는데, 앞에서 열거한 조건과 결부시키면 첫째와 다섯째에 해당하는 工場이 가장 많다는 사실을 알 수 있다. 즉, 産業쓰레기 再生工場과 시멘트 불력製造工場 내지 고물상 등의 工場建築物이 주로 無許可 建物이며 이들 工場은 農地를 不法으로 轉用하고 있는 事例가 많다.

3) 從業員規模 및 農家就業機會 擴大

從業員 規模別 工場分布現況이 <表Ⅳ-2>에 제시되어 있다.

한편 「中小企業 基本法」 第2條에 의하면 中小企業者를 小企業者와 中企業者로 구분하고 있고 同法 別表에는 小企業과 中企業의 범위를 규정하고 있다. 즉, 工業 기타 製造業 鑛業 또는 運送業을 主된 事業으로 經營하는 企業體에 있어서는 常時 從業員이 20 人以下이면 小企業이고 常時從業員이 21人以上 300人以下인 경우에는 中企業으로 分類하고 있다.

이 基準에 의하면 調査工場 74 個中 從業員數가 21 人以下인 小企業이 50 個로 全體의 68%를 차지하고 있다. 나머지 14 個는 中企業에 속하고 大企業은 하나도 없다. 이와같이 耕地地域內에 浸透해 있는 工場은 大部分이 零細企業인데 특히 無許可工場이 많이 포함되어 있는 化學, 고무 및 플라스틱 製品을 생산하는 企業이 더욱 零細하다. 즉, 耕地地域內에는 無許可 零細企業이 많다고 할 수 있다.

<表Ⅳ-2>

從業員 規模別 工場分布

單位：個，%

業種別	從業員數	1~5名	6~10	11~20	21~30	31~50	51~100	101~200	計
飲 食 料 品		2	3	3	1	—	2	—	11
纖 維 工 業		1	—	1	—	—	—	1	3
製材業・나무製品 및 家具		1	—	1	—	—	—	—	2
종 이 ・ 종 이 製 品		—	—	1	—	2	1	1	5
化學・고무 및 플라스틱		5	7	4	—	1	1	—	18
非金屬鑛物製品		6	7	4	4	2	1	1	25
鐵 鋼 產 業		—	—	—	1	—	—	—	1
金屬製品・機械 및 裝備		1	2	1	2	—	2	—	8
醫 療 ・ 光 學 ・ 專 門 科 學		—	—	—	—	1	—	—	1
合 計		16 (21.6)	19 (25.7)	15 (20.3)	8 (10.8)	6 (8.1)	7 (9.5)	3 (4.8)	74 (100.0)

이들 74 개 工場이 고용하고 있는 總從業員數는 1,971 명인데, 이를 居主地別로 分類해 놓은 것이 <表Ⅳ-3>이다.

여기서 보는 바와 같이 總從業員中에서 現地農村에 거주하는 從業員數는 872 명으全體의 44.2 %를 차지하고 있다. 이를 類別로 보면 勞動集約的인 品目인 纖維工業의 경우 現地農村거주자는 종업원의 61.1 %를 차지하고 있다. 또한 勞動集約的이고 單純勞務職을 많이 고용하는 飲食料品(주로 김치류 제조공장) 分野에서는 現地農村住民의 比率이 67.3 %에 달하고 있다. 反面에 相對的으로 技術集約的인 산업에서는 종업員중에서 차지하는 現地農村居住者의 比率이 낮다.

이와같이 耕地地域에 소재하고 있는 工場의 生産품목은 相對的으로 勞動集約的인 산업이고 이에 따라 農村住民의 雇傭效果가 크다고 하겠다.

4) 投資規模 및 賣出額規模

耕地地域에 침투해 들어온 工場들이 어떤 類型의 工場인가를 判別하는 基準으로 事業體 單位別 投資額이나 賣出額 規模를 이용한다.

〈表Ⅳ－3〉

居住地別 従業員數

單位：人，%

業種別 區分	工場數	居住地別			
		現地農村	馬山・昌原	其 他	計
飲 食 料 品	11	165 (67.3)	72 (29.4)	8 (3.3)	245 (100.0)
織 維 工 業	3	157 (61.1)	75 (29.2)	25 (9.7)	257 (100.0)
製材業・나무제품 및 家具	2	31 (93.9)	2 (6.1)	-	33 (100.0)
종 이 ・ 종 이 製 品	5	137 (46.0)	161 (54.0)	-	298 (100.0)
化學・고무 및 플라스틱	18	110 (47.7)	136 (55.3)	-	246 (100.0)
非 金 屬 鑛 物 製 品	25	114 (20.4)	428 (76.7)	16 (2.9)	558 (100.0)
鐵 鋼 產 業	1	3 (12.5)	4 (16.7)	17 (70.8)	24 (100.0)
金 屬 製 品 ・ 機 械 및 裝 備	8	125 (48.1)	130 (50.0)	5 (1.9)	260 (100.0)
醫 療 ・ 光 學 ・ 專 門 科 學	1	30 (60.0)	16 (32.0)	4 (8.0)	50 (100.0)
合 計	74	872 (44.2)	1,024 (52.0)	75 (3.8)	1,971 (100.0)

〈表Ⅳ－4〉에는 事業體單位別 投資額規模를 生産品目類型別에 맞추어 분류해 놓았다. 投資規模를 基準으로 하더라도 耕地地域內에 산재한 工場은 零細規模에서 大規模까지 분포되어 있으나 거의 大多數의 工場이 中小企業에 해당한다. 특히 無許可 工場이 많은 非金屬鑛物製品과 化學, 고무 및 플라스틱製品을 생산하는 工場을 대부분이 投資規模가 영세하다.

이와같이 投資額을 基準으로 판단할 때 耕地地域內에는 영세규모의 家內工業形態의 工場과 資本集約적인 大規模의 工場이 혼재하고 있는데 영세규모의 前近代的인 工場이 먼저 침투해 들어왔고 最近에 들어온 工場은 工場建物과 施設을 제대로 갖춘 工場이 많다는 事實이 밝혀졌다.

〈表Ⅳ－4〉

投資規模別 工場分布

單位：個

投資額 業種別	1 千 萬 圓 以 上	1 ~ 5	5 ~ 10	10 ~ 20	20 ~ 30	30 ~ 50	50 ~ 100	100 以 上	計
飲 食 料 品	1	1	-	2	-	2	1	2	11
纖 維 工 業	1	-	-	1	-	-	-	1	3
製材業・나무제품및家具	-	-	1	-	1	-	-	-	2
종 이 · 종 이 製 品	-	-	-	2	1	-	-	2	5
化學·고무및플라스틱	3	6	3	4	1	1	-	1	18
非 金 屬 鑛 物 製 品	-	14	6	1	-	-		2	25
鐵 鋼 產 業	-	1	-	-	-	-	-	-	1
金屬製品·機械및裝備	-	2	2	-	-	2	1	1	8
醫療·光學·專門科學	-	1	-	-	-	1	-	-	1
合 計	5 (6.8)	24 (32.4)	12 (16.2)	10 (13.5)	3 (4.1)	7 (9.5)	3 (4.1)	9 (12.2)	74 (100.0)

한편 年間賣出額規模別 工場分布 現況이 〈表Ⅳ－5〉에 제시되어 있다. 여기에서 賣出額이 없는 工場이 4개 있는데 1988년 8월 1일 현재 工場建物은 신축되었으나 가동되지 않고 있는 工場을 나타낸다.

年間賣出額이 5千萬圓이하로 영세한 工場이 19개로全體의 25.7%를 차지하고 있고 반면에 年間賣出額이 10億 以上인 工場도 11개에 달하고 있다. 賣出額을 基準으로 할 때에도 耕地地域內에 소재하는 工場의 規模는 전형적인 中小企業에 속한다고 할 수 있다.

〈Ⅳ-5〉

年間 賣出額 規模別 工場分布

單位：個，%

業種別	賣出額 없음 ¹⁾	1千 萬 원 以上	1~5	5~ 10	10~ 20	20~ 30	30~ 50	50~ 100	100 以上	計
飲 食 料 品	1 (9.1)	-	1 (9.1)	4 (36.4)	-	1 (9.1)	-	2 (18.2)	2 (18.2)	11 (100.0)
纖 維 工 業	-	1 (33.3)	-	-	1 (33.3)	-	-	-	1 (33.3)	3 (100.0)
製材業·나무제품	-	-	-	-	1 (50.0)	1 (50.0)	-	-	-	2 (100.0)
家具	-	-	-	-	-	1 (20.0)	1 (20.0)	-	3 (60.0)	5 (100.0)
종이· 종이製品	1 (5.6)	1 (5.6)	6 (33.3)	1 (5.6)	4 (22.2)	3 (16.7)	-	-	2 (11.1)	18 (100.0)
化學·고무및플라 스틱	-	-	9 (36.0)	7 (28.0)	3 (12.0)	-	1 (4.0)	3 (12.0)	2 (8.0)	25 (100.0)
非金屬鑛物製品	-	-	-	1 (100.0)	-	-	-	-	-	1 (100.0)
織 鋼 產 業	2 (25.0)	-	1 (12.5)	1 (12.5)	1 (12.5)	1 (12.5)	-	1 (12.5)	1 (12.5)	8 (100.0)
金屬製品· 機械 및 裝備	-	-	-	-	-	-	-	1 (100.0)	-	1 (100.0)
醫療·光學·專 門科學	4 (5.4)	2 (2.7)	17 (33.0)	14 (18.9)	10 (13.5)	7 (9.5)	2 (2.7)	7 (9.5)	11 (14.9)	74 (100.0)
合 計										

1) 1988年 8月 1日 現在 工場은 신축되었으나 가동되지 않아 매출액이 없는 工場

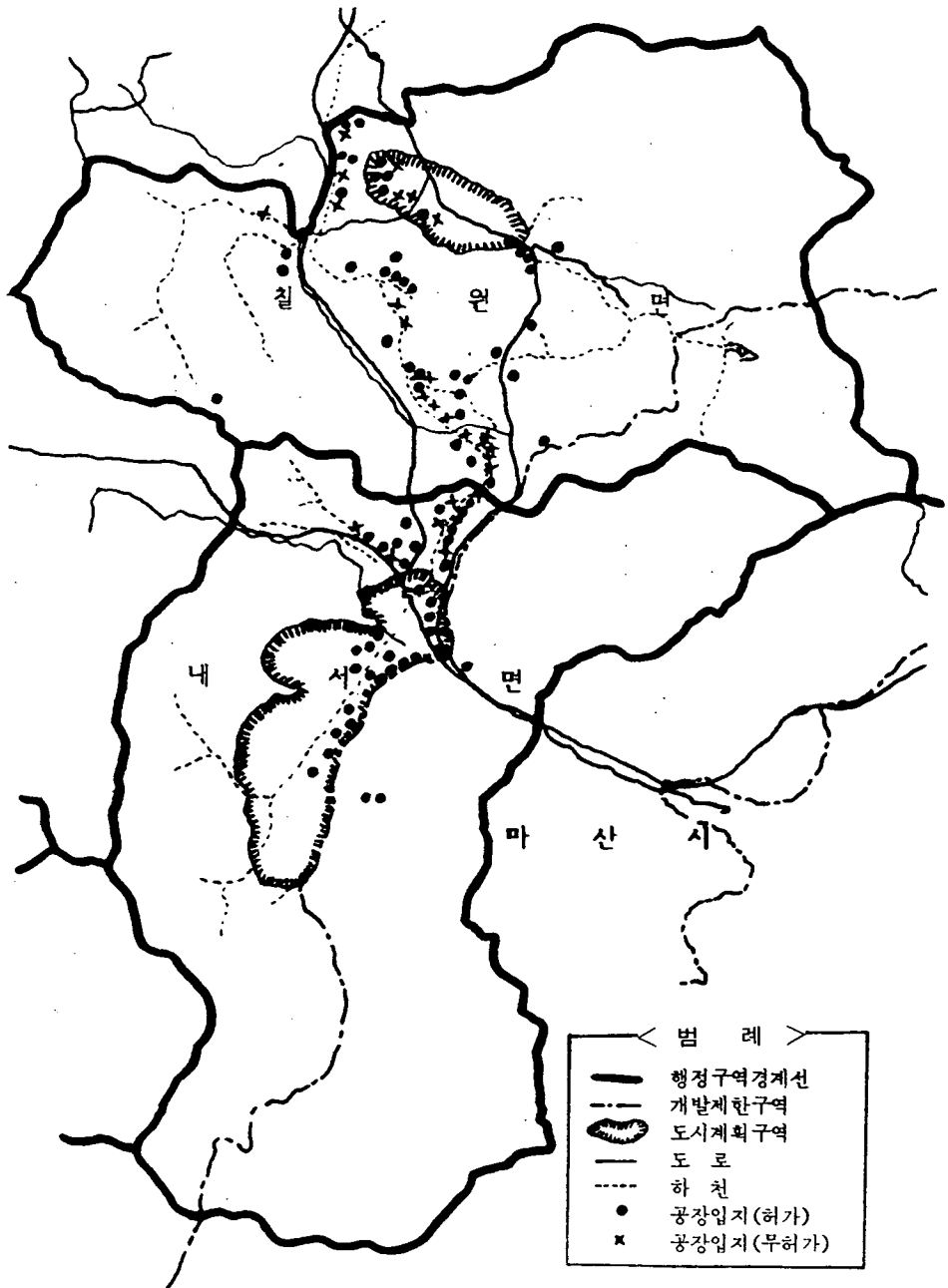
나. 耕地地域內 工場分散 過程

1) 工場分布 現況

調査地域內에 입지하고 있는 工場의 分布圖가 〈그림Ⅳ-1〉에 제시되어 있다.

이 그림에서 보는 바와같이 義昌郡 內西面과 咸安郡 鎭元면에 각각 1個씩 都市地域에 있다. 義昌郡 內西面의 都市地域은 1986年에 확정되었는데 都市地域內에 소재하고 있는 工場은 都市地域이 확정되기 전에 입지하고 있었다. 즉 耕地地域內에 工場이 무계획적이고 산발적으로 들어온 후에 都市地域으로 확정되었다.

한편 咸安郡 鎭元면의 都市地域內에 입지한 工場數는 적은데, 이는 都市地域內의



生産品目類別로 보면 비닐재생, 콘크리트제조, 시멘트벽돌, 석재가공업등 都市地域에서는 생산하기 어려운 品目이 우선적으로 들어왔고 近年에 들어와서는 機械類를 生産하는 工場이 급증하고 있다.

工場の 설치년도를 <그림Ⅳ-1>의 圖面에 도시하여 馬山市에서 가까운 地域順으로 工場이 耕地地域에 침투해 갔는지를 검토해 보았는데 內西面의 耕地地域에는 칠원면 보다 먼저 입지한 것은 확실하나 칠원면 지역에서는 馬山市까지의 거리와 工場設置年度와는 무관하였다. 즉, 馬山市까지의 거리와는 상관없이 河川邊의 雜種地에 우선적으로 工場이 설치되었고 雜種地에 工場이 입지한 후에 農地轉用許可를 받거나 혹은 不法으로 農地에 工場이 설치된 것으로 밝혀졌다.

耕地地域內에 산재하고 있는 工場을 대상으로 他地域에서 이전해 왔는지 아니면 會社를 설립함과 동시에 工場을 신축하였는지를 조사하여 <表Ⅳ-7>에 제시하였다.

이 表에 밝혀져 있는 바와같이 他地域에서 이전해 온 工場數가 43 個로 全體의 58.1%를 차지하고 있고 會社를 創設하여 신축한 工場數는 28 個이고 主工場은 他地域에 있고 이곳에 分工場을 신축한 工場은 3 個에 불과하다.

化學, 고무 및 플라스틱製品을 생산하는 工場은 18 個인데 이중 13 個 工場이 他地域에서 移轉해 왔고 非金屬 鑛物製品을 생산하는 工場은 25 個인데 他地域에서 이전해 온 工場은 14 個에 달하고 있다.

이전한 工場의 원래 소재지는 전부 馬山市와 昌原市인 것으로 나타났다. 앞에서도 밝힌 바와 같이 여기에 속하는 工場은 주로 産業쓰레기再生工場과 시멘트벽돌내지 석재가공 콘크리트제조 工場인데, 이러한 品目은 都市地域에서는 公害問題로 生産하기 어려운 品目이므로 당초에는 都市地域에 工場이 위치하고 있다가 都市擴大와 더불어 耕地地域으로 밀려난 것으로 판단할 수 있다.

이전해 온 工場에 대해 이전하게된 理由를 조사하여 <表Ⅳ-8>에 제시하였다. 여기에 보면 總 應答數는 이전해 온 工場數보다 많은데 이는 問項中에서 1 個 以上을 선택하도록 조사하였기 때문이다.

행정당국으로부터 이전명령이나 권고를 받아 이전했다고 응답한 工場은 10 個이고 이전명령이나 권고는 받지 않았으나 住民들의 항의 때문에 이전할 수 밖에 없었다고 응답한 工場도 10 個에 달한다.

한편 工場敷地를 싸게 구입할 수 있어 이전하는 것이 經濟的으로 유리하기 때문에 이전한 工場은 36 個에 달한다. 반면에 값싼 勞動力을 확보할 수 있어 이전했다는

鑛工業區域 面積이 협소하기 때문이다.

이 두 都市地域을 제외한 地域中 工場이 입지한 지역은 「國土利用管理法」에 의거한 耕地地域인데 總 工場數는 74 個이고 이들 工場이 소재한 지적도상의 地審대로 工場을 표시하여 地圖를 작성하였다.

〈그림Ⅳ-1〉에서 보는 바와 같이 耕地地域內에 소재한 工場은 주로 하천을 따라 분포되어 있고 一部는 馬山 大邱間 國道邊에 위치하고 있다. 이들 工場은 河川邊의 雜種地나 農地에 입지하고 있으며 許可를 받아 신축한 工場과 無許可 工場이 혼재하고 있다.

2) 工場의 分散過程

耕地地域內의 工場分散이 農業保全과 農地利用에 미치는 效果를 分析해 내기 위한 전제조건으로 耕地地域內에 工場이 입지하게 된 경로와 要因을 밝히는 것이 중요하다.

우선 工場이 건립된 년도를 보면 〈表Ⅳ-6〉 總 74 個 工場中 1980 年以前에 건립된 工場은 11 個에 불과하고 주로 1980 年 以後에 신축되었는데 工場數는 每年 기하급수적으로 증가해 왔다.

〈表Ⅳ-6〉

現 工場의 新築年度別 工場分布

單位：個

業 種 別	新築年度 ~'70	'71~ '75	'76~ '80	'81~ '85	'86	'87	'88 ¹⁾	計
飲 食 料 品	1	-	1	3	-	4	2	11
纖 維 工 業	-	-	2	1	-	-	-	3
製材業·나무製品및家具	-	-	-	2	-	-	-	2
종 이 · 종 이 製 品	-	1	1	1	1	1	-	5
化學· 고무및 플라스틱	-	-	1	4	3	6	4	18
非 金 屬 鑛 物 製 品	1	1	2	11	3	4	3	25
鐵 鋼 產 業	-	-	-	1	-	-	-	1
金屬製品· 機械및裝備	-	-	-	1	-	3	4	8
醫療·光學· 專門科學	-	-	-	1	-	-	-	1
合 計	2 (2.7)	2 (2.7)	7 (9.5)	25 (33.8)	7 (9.5)	18 (24.3)	13 (17.6)	74 (100.0)

1) 1988 年 8 月 1 日 現在까지의 合計

工場은 3 個에 불과하다. 調査地域에서 馬山市나 昌原市에 出退勤이 가능하고 또한 工場의 移轉年度가 1980 年 以後이므로 값싸고 질좋은 勞動力을 확보할 수 있다는 이점은 없었다고 할 수 있다.

〈表Ⅳ-7〉

工場의 現地會社設立 혹은 移轉如否

單位：個，%

業 種 別 設立 혹은 移轉 如否	會社設立과工場新築	工 場 移 轉	分工場新築	合 計
飲 食 料 品	5 (45.5)	5 (45.5)	1 (8.0)	11 (100.0)
纖 維 工 業	2 (66.7)	1 (33.3)	-	3 (100.0)
製材業·나무제품및家具	1 (50.0)	1 (50.0)	-	2 (100.0)
종 이 · 종 이 製 品	2 (40.0)	3 (60.0)	-	5 (100.0)
化學·고무및플라스틱	5 (27.8)	13 (72.2)	-	18 (100.0)
非 金 屬 鑛 物 製 品	10 (40.0)	14 (56.0)	1 (4.0)	25 (100.0)
鐵 鋼 產 業	1 (100.0)	-	-	1 (100.0)
金屬製品·機械및裝備	2 (25.0)	5 (62.5)	1 (12.5)	8 (100.0)
醫療·光學·專門科學	-	1 (100.0)	-	1 (100.0)
小 計	28 (37.8)	43 (58.1)	3 (4.1)	74 (100.0)

이와같이 耕地地域에 이전해 온 工場은 都市地域에서 생산하기 어려운 品目으로 이전할 수 밖에 없었던 工場이 부지를 값싸게 확보할 수 있는 耕地地域으로 침투해 왔고 또한 都市地域에 위치하고 있어도 무방하나 저렴한 부지를 확보할 수 있어 이전에 부수되는 經濟的 이점이 있기 때문에 이전해 온 工場도 많다.

公害排出業所에 대해 이전장소도 마련하지 않고 이전하도록 권고하거나 행정조치를 내리는 政策은 이와같이 農地保全과 利用에 많은 問題를 야기시킬 것으로 판단된다. 이에 대해서는 다음 節에서 고찰한다.

耕地地域에 工場을 신축한 利點을 조사한 結果가 〈表Ⅳ-9〉에 제시되어 있는데 부지를 값싸게 구입할 수 있었기 때문에 신축한 工場이 19 個로 가장 많고 生産品목이 都市地域에서는 생산할 수 없기 때문에 어쩔 수 없이 신축한 工場도 6 個에 달하고 있다. 이와같이 工場을 신축한 경우나 都市에서 이전해 온 경우를 불문하고 公

〈表Ⅳ－8〉

工場을 移轉 하게 된 理由

單位：應答數

業 種 數	移轉理由 移轉이나 命令을 받은 때	이웃 주민 들의 불 평 때문	工場敷地를 싸게 購入 할 수 있다.	값싼 勞動 力을 확보 할 수 있어 서	其 他	計
飲 食 料 品	1	-	5	1	2	9
織 維 工 業	-	1	1	2	-	4
製材業·나무제품및家具	1	-	1	-	-	2
종 이 · 종 이 製 品	1	-	3	-	-	4
化學·고무및플라스틱	3	4	9	-	1	17
非金屬鑛物製品	2	5	12	-	-	19
金屬製品·機械및裝備	1	-	4	-	1	6
醫療·光學·專門科學	1	-	1	-	-	2
計	10 (15.9)	10 (15.9)	36 (57.1)	3 (4.8)	4 (6.3)	63 (100.0)

〈表Ⅳ－9〉

工 場 新 築 理 由

單位：應答數

業 種 別	新築理由 工場生産 品의 都 市 地 域 에 生 產 不 가능한 品目	工場敷地를 싸게 購入 할 수 있 기 때 문	값싼 勞動 力을 확보 할 수 있었 기 때 문	原料나 生 産物의 輸 送 上 利 點이 있 기 때 문	其 他	計
飲 食 料 品	2	5	2	1	-	10
織 維 工 業	-	1	-	-	-	1
製材業·나무제품및家具	-	1	-	1	-	2
종 이 · 종 이 製 品	-	2	-	-	-	2
化學·고무및플라스틱	2	2	1	-	1	6
非金屬鑛物製品	2	4	2	2	-	10
鐵 鋼 產 業	-	1	-	-	-	1
金屬製品·機械및裝備	-	3	-	-	-	3
計	6 (17.1)	19 (54.3)	5 (14.3)	4 (11.4)	1 (2.9)	35 (100.0)

害發生業體가 耕地地域에 침투하여 農業生産과 農地保全에 많은 問題를 불러 일으키고 있다고 판단된다. 아울러 이러한 사실로 보아 經濟成長에 부응하여 土地利用計劃이 彈力的으로 조정되지 못한 結果로 인해 土地가 非效率的으로 이용되고 있다고 판단할 수 있다.

3. 工場分散과 農地轉用

가. 工場의 農地轉用類型

耕地地域內에 분산되어 있는 74 個 工場이 敷地로 이용하고 있는 土地規模는 162.9 千坪인데 이중 地目이 雜種地인 土地는 113.1 千坪으로 全體의 69.4 %를 점하고 있고 農地面積은 41.8 千坪으로 總 敷地面積의 25.7%를 차지하고 있다 <表Ⅳ-10 參照>. 이중 畚은 22.1 千坪이고 田은 19.7 千坪이다.

<表Ⅳ-10>

工場敷地の 地目別 面積

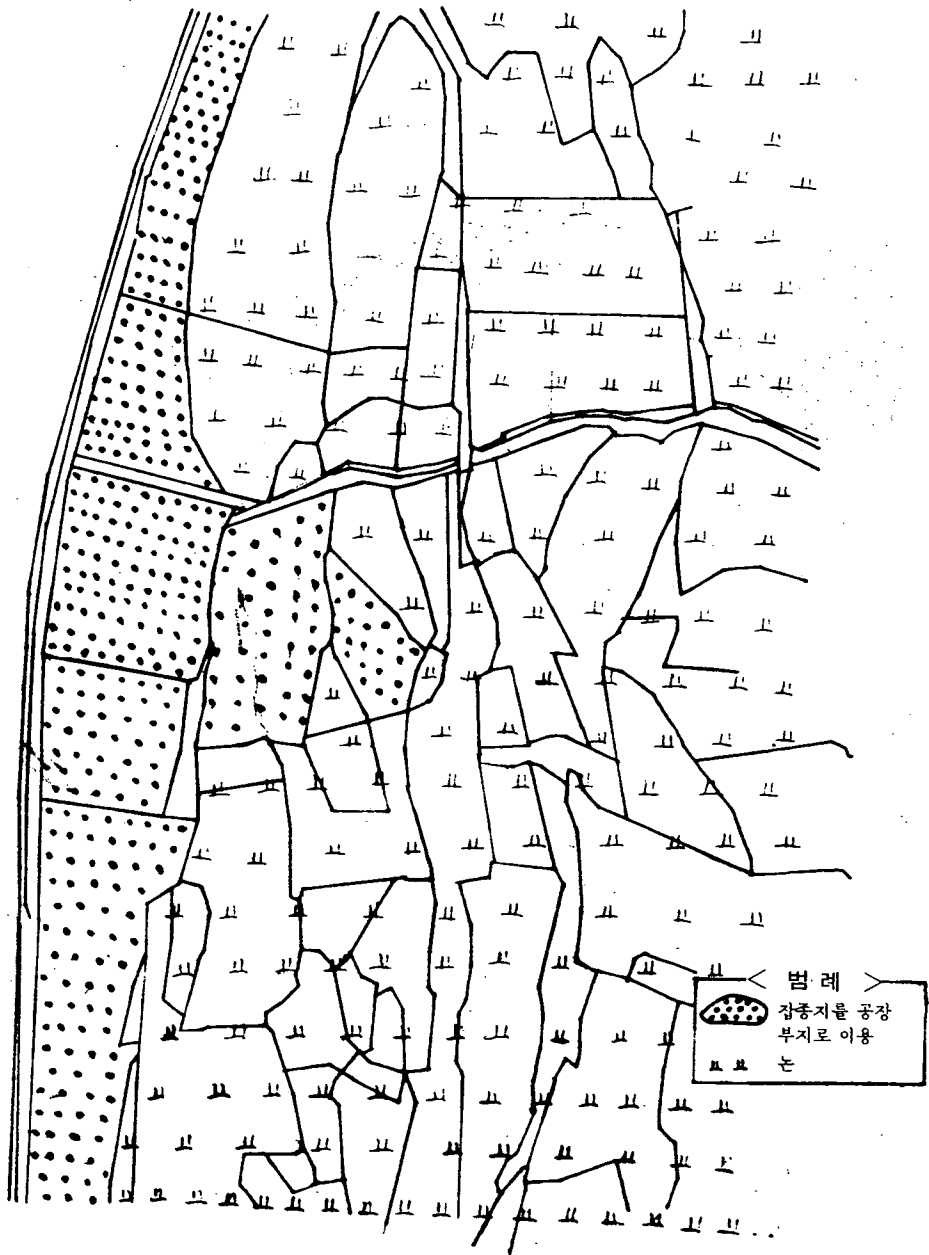
單位：千坪

區分	工場數	農 地			林野	岱地	雜種地	其 他	計
		畚	田	小計					
新 築 當 時	74	15.6 (10.7)	14.6 (10.0)	30.2 (20.7)	0.4 (0.3)	5.2 (3.6)	107.9 (73.9)	2.4 (1.6)	146. (100.0)
첫번째敷地擴張	10	5.8 (38.7)	4.9 (32.7)	10.7 (71.3)	-	-	4.3 (28.7)	-	15 (100.0)
두번째敷地擴張	5	0.7 (38.9)	0.2 (11.1)	0.9 (50.0)	-	-	0.9 (50.0)	-	1. (100.0)
合 計	74	22.1	19.7	41.8 (25.7)	0.4	5.4	113. (69.4)	2.4	162. (100.0)

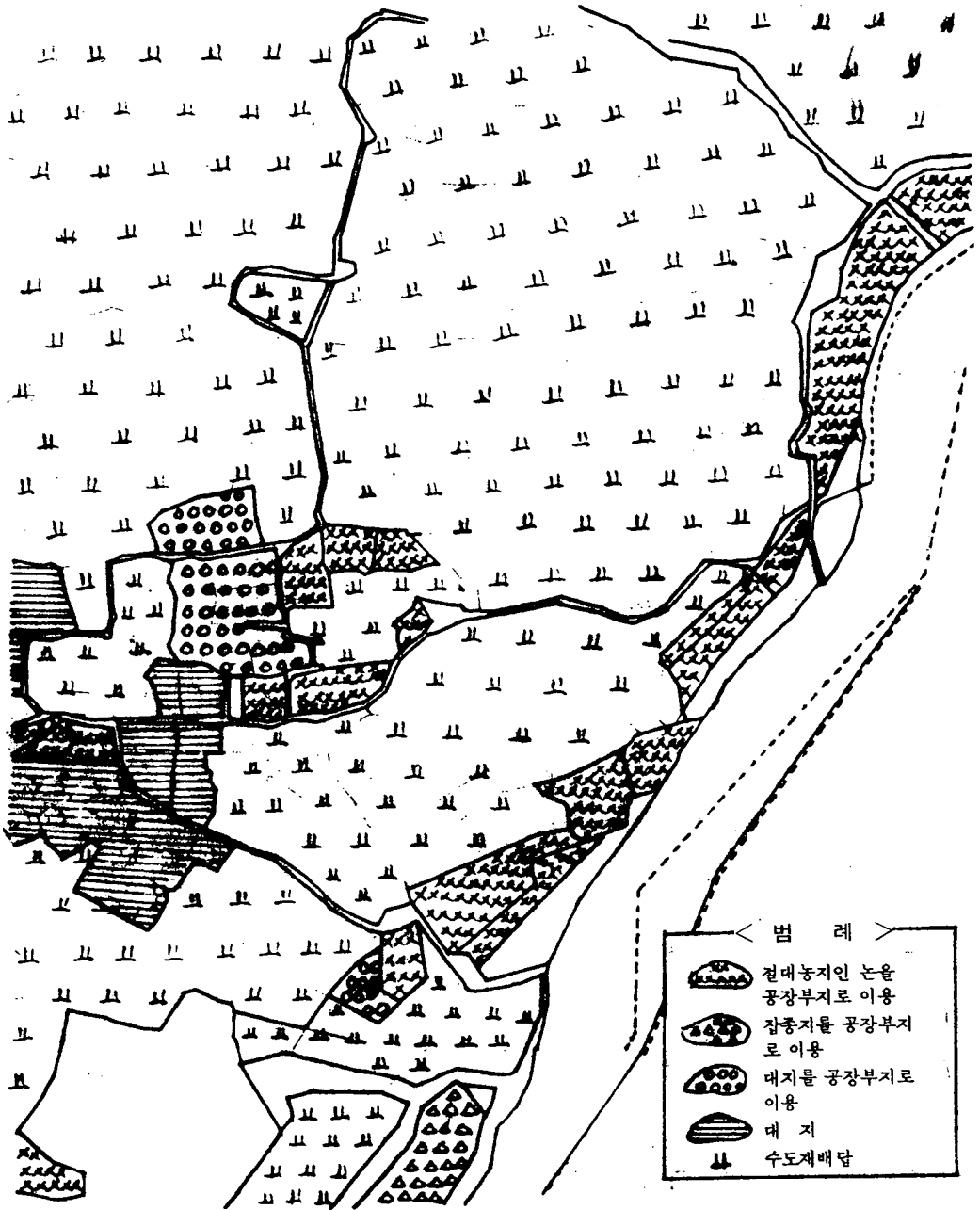
여기에 제시되어 있는 地目別 工場敷地面積은 工場經營主 面接調査에서 밝혀진 結果이고 실제로 측량한 規模는 아니다. 工場所在地의 地畚을 조사하였으나 그 地畚에 해당하는 面積全部를 工場敷地로 이용하고 있을 경우에는 地目別 工場敷地の 面積을 정확하게 계산해 낼 수 있으나 일부만 이용하고 있을 때는 실측해야만 面積을 계산해 낼 수 있다. 특히 農地를 不法으로 轉用하고 있을 경우에는 실측하기 어렵다.

이와같이 耕地地域內에 분산되어 있는 工場의 敷地로 이용되고 있는 土地의 地目

〈 그림 IV-2 〉 耕地地域内の 雜種地를 工場敷地로 利用한 事例



< 그림 IV-3 > 耕地地域의 農地를 工場敷地로 利用한 事例



이 다양한데 農地를 포함한 工場敷地의 利用類型은 다음과 같이 分類할 수 있다.

첫째, 신축당시부터 雜種地에 工場을 신축하고 工場敷地를 확대하지 않은 工場인데, 農地를 전용하고 있지 않다.

둘째, 신축당시에는 雜種地만 이용하였으나 工場敷地를 확대할 때 農地轉用許可를 받아 工場敷地로 이용한 경우

세째, 신축당시에는 雜種地만 이용하고 차후에 農地를 不法으로 轉用한 경우

네째, 신축당시에 雜種地만으로는 工場敷地가 협소하여 農地轉用許可를 받아 農地를 工場敷地의 一部로 이용한 경우

다섯째, 신축당시에는 雜種地로만 이용할 것으로 工場建立許可를 取得하고 農地를 不法으로 전용한 경우

여섯째, 신축당시부터 工場用地全部가 農地인데 轉用許可를 받아 신축한 경우

일곱째, 신축당시에 農地를 不法으로 轉用하여 無許可建物을 건립할 경우

이와같이 耕地地域內的 工場이 農地를 잠식한 類型은 다양한데, 調査地域에 있어서는 앞에서 열거한 類型中에서 여섯째 類型은 없고 他類型은 고루 나타나고 있다. 그러나 앞에서도 언급한 바와 같이 전용한 農地面積은 실측할 수 없었기 때문에 面接調査 結果值만 이용할 수 밖에 없었다.

耕地地域內에 위치한 雜種地를 工場敷地로 이용하고 있는 事例가 〈그림Ⅳ-2〉에 제시되어 있다. 工場敷地를 지적도에 표시하고 축소하여 제시하였다.

이 지적도에서 보는 바와 같이 河川邊의 雜種地에 工場이 위치하고 있는데 周邊은 農地이다. 農地를 잠식하지는 않았으나 農業生産 혹은 地價形成에 영향을 미칠 수 밖에 없는 상황으로 위치하고 있다.

지적도에는 農地로 되어 있는데 工場敷地로 이용되고 있는 事例는 〈그림Ⅳ-3〉에 제시되어 있다. 勿論 이 그림에는 雜種地를 이용하고 있는 工場도 나타나 있다. 여기에서 제시되어 있는 경우에는 거의 대부분이 農地를 不法으로 轉用하고 있다.

나. 農地轉用 實績

1) 合法的 農地轉用

耕地地域內的 地目에는 관계없이 설치할 수 있는 工場은 ①農產物·林產物の 第1次的인 加工工場 ②石材加工工場 ③도자기工場 및 기와工場 ④레미콘 및 아스콘 工場 ⑤民俗酒製造工場 등이다. 또한 耕地地域內에 있는 土地의 地目이 雜種

地, 垡地, 工場用地인 土地에는 排出施設物중 소음 및 진동을 배출하는 工場과 排出施設物이 아닌 工場을 설치할 수 있다. 나아가 耕地地域内の 工場은 既存敷地面積의 50 % 內에서 工場敷地를 확대할 수 있다.

물론 農地를 이용할 수 있다고 하더라도 農地轉用許可를 받아야 한다.

〈表Ⅳ-10〉에 나타나 있는 바와 같이 74 個 工場이 신축당시에 이용한 總敷地面積은 146.1 千ha인데 이중 雜種地가 73.9 %를 차지하고 農地를 全體의 20.7 %를 차지하고 있다. 耕地地域에 설치할 수 있는 工場일 경우 農地轉用許可를 받았는지는 확실하게 究明할 수 없고 調査工場에 대하여 農地轉用을 許可해 준 面積이 〈表Ⅳ-11〉에 제시되어 있다.

〈表Ⅳ-11〉 調査工場에 대한 農地轉用許可 面積

單位：坪

	畓	田	計
1983	-	574	574
1984	1,006	-	1,006
1985	1,374	-	1,374
1986	170	142	312
1987	130	903	1,033
1988	5,307	273	5,580
合 計	7,987 (80.8)	1,892 (19.2)	9,879 (100.0)

農地轉用을 許可해 준 總 面積은 9,879 坪으로 이중 畓面積이 7,987 坪으로 全體의 80.8 %를 차지하고 있다. 이는 工場이 주로 畓作地帶内の 雜種地에 위치하고 있기 때문이다.

1987 年 以後 農地轉用許可面積이 급증하고 있다. 앞서서도 언급한 바와 같이 耕地地域內에 소재하고 있는 工場은 既存敷地の 50 % 한도內에서 工場敷地를 확보할 수 있도록 1986 年 12 月에 「國土利用管理法」施行令을 개정했기 때문에 그 이후부터 農地轉用에 許可申請이 쇄도하고 있다.

農地轉用許可를 받아 전용하기 보다는 不法轉用하며 이미 工場敷地로 이용하고 있고 이를 事後에 許可해 주고 있는 실정이다.

畓 주위의 雜種地에 위치하고 있는 工場이 周邊의 畓에 대해 轉用許可를 신청했을 경우 許可權者는 許可해 주지 않을 수 없는 입장이다. 왜냐하면 畓所有者 내지

耕作者는 工場때문에 營農할 수 없다고 호소하고 있고 또한 工場側에서는 이 畚을 時價보다 비싼 값으로 사들이기 때문에 畚所有者나 耕作者들이 전용허가해 줄 것을 요청하고 있는 실정이다.

이러한 제반문제는 耕地地域內에 工場을 설치할 수 있도록 제도적 장치를 마련한 데서 비롯되었다. 既存의 工場이 年次的으로 敷地를 확대해 나간다면 耕地地域의 畚은 全部 잠식되어 버릴 가능성이 높다. 이렇기 때문에 耕地地域內에 絶對農地의 坪當價格이 5 萬원이상 호가하고 있다 <表Ⅳ-13 參照>..

2) 不法의 農地轉用

農地를 불법으로 전용하는 類型은 ①雜種地에 工場設置許可를 받아 工場을 설치할 때 주위의 農地를 불법으로 잠식한 경우 ②신축당시에 農地에 불법으로 工場을 신축한 경우 등인데 耕地地域內의 雜種地일 지라도 工場을 신축할 수 없는 公害排出業所는 ②의 類型에 해당하는 경우가 많다.

불법으로 轉用한 農地規模가 어느 정도인지 실측해 내기는 어렵고 工場敷地面積중의 農地面積과 당국에서 農地轉用許可를 해 준 面積을 비교하여 不法으로 轉用한 農地面積을 계산해 낼 수 있다.

<表Ⅳ-10>에 제시되어 있는 바와 같이 74 個 工場의 工場敷地 總規模는 162.9 千坪인데 이중 地目이 農地로 되어 있던 面積이 41.8 千坪으로 전체의 25.7%를 차지하고 있다. 田畓別 工場敷地面積은 工場側과 面接調査할 때 工場側에서 밝힌 面積이고 실제로 측량한 規模는 아니다. 따라서 사실상의 面積과 여기에 제시한 農地面積과는 어느정도 차이가 날 것은 당연하다.

그렇다고 치더라도 工場側에서 應答한 工場敷地중의 農地面積은 41,800 坪인데, <表Ⅳ-11>에 제시되어 있는 바와 같이 당국에서 허가해 준 面積은 9,879 坪에 불과하다. 따라서 74 個 工場이 불법으로 農地를 工場敷地를 전용하고 있는 規模는 최소한 31,920 坪 이상이라 할 수 있다.

또한 工場을 調査할 때 ‘귀하의 工場에서 어쩔 수 없이 工場敷地로 이용하고 있는 農地가 얼마가 되느냐’고 조사했는데 이의 結果과 <表Ⅳ-12>에 제시되어 있다.

總 74 個 工場중 轉用許可를 받지 않고 논을 불가피하게 工場敷地로 이용하고 있는 工場은 9 個이고 轉用面積은 10.3 千坪이며, 밭을 불법전용하고 있는 工場은 8 個로 面積은 2.24 千坪이다. 전용 허가를 받지 않고 불법으로 工場敷地로 이용되고 있

는 總 農地規模는 12.5 千坪에 달한다.

調査過程에서 발견된 놀라운 사실은 工場側에 불법전용한 農地規模를 당당하게 應答해 준 점이다. 즉 이와 설치된 工場인데 工場周邊의 農地를 農業用으로 이용되는 것보다 工場敷地로 이용하는 편이 農地를 더 效率的으로 이용하는 결과를 가져온다고 자랑스럽게 주장하고 있는 실정이다.

農村地域內에 들어온 工場은 農村住民에게 雇傭機會를 주고 地方政府의 稅收增大에 공헌하는 등 地域經濟發展에 기여하고 있으므로 農地의 불법전용쯤이야 무슨 문제이냐는 식의 主張이 지배적이다.

〈表Ⅳ-12〉

工場의 農地利用 및 所有現況

單位：個，千坪

地目別 區分	畜		田		合 計	
	工場數	面 積	工場數	面 積	工場數	面 積
農地利用 ¹⁾	9	10.3	8	2.2	17	12.5
農地所有 ²⁾	6	7.3	3	50.7	9	58.0

1) 農地를 不法으로 工場敷地로 轉用한 工場數와 面積

2) 앞으로 工場敷地로 利用하려고 所有하고 있는 農地面積과 工場數

말하자면 農地를 불법으로 전용하는 工場側의 잘못보다는 農地를 工場敷地로 마음대로 이용하지 못하게 하는 制度가 잘못되었다고 주장하고 있다.

어쨌든 이런 結果는 耕地地域內에 工場을 설치할 수 있도록 규정한 「國土利用管理法」에서 비롯되었다고 할 수 있다.

3) 農地의 不法轉用過程

2)에서 農地를 불법으로 전용한 類型을 설명했는데, 여기서는 어느 類型이 지배적인가를 고찰해 본다.

〈表Ⅳ-10〉에 의하면 工場敷地를 확대했다고 應答한 工場이 10 個인데 이중 5 個 工場은 한번만 했고 나머지 5 個 工場은 工場敷地를 두번 확장했다. 부지확장에 이용된 總 土地面積은 16.8 千坪인데 이중 農地面積이 11.6 千坪으로 69%를 차지하고 있다. 74 個의 工場이 신축할 때는 總 工場敷地面積의 20.7%만이 農地이었다는 事實과 비교한다면 工場敷地의 확장때는 農地를 잠식한다고 할 수 있다.

이러한 事實은 工場이 구입한 地目別 面積을 보면 확실하게 판명된다. 〈表Ⅳ-13〉

에는 地目別 土地의 購入面積과 坪當價格이 年度別로 나타나 있다.

여기서 보는 바와 같이 1985 年 以前에는 주로 雜種地와 垡地, 그리고 工場用地를 구입하였고 1986 年 以後에는 農地를 구입하여 工場敷地로 利用한 工場數가 急增했다.

〈表Ⅳ-13〉 工場敷地의 地目別 面積¹⁾ 및 坪當購入 價格

單位：坪, 千圓

年度	地目	畓			田			垡地			雜種地			林野			其他 ²⁾			年度別 總面積
		工場數	面積	坪當 價格	工場數	面積	坪當 價格	工場數	面積	坪當 價格	工場數	面積	坪當 價格	工場數	面積	坪當 價格	工場數	面積	坪當 價格	
1970		1		7							2	40,220	2.							47,220
1973											1	250	3							250
1974		1	2,000	8																2,000
1977		1	3,000	9	2	2,600	16.8				1	100	4							5,700
1978								3	3,250	18	2	1,510	20							4,760
1980		2	4,120	16.8							2	2,400	37							6,520
1981																	2	3,390	50	3,390
1982											3	12,800	16.4				1	1,000	50	13,800
1983											6	2,200	23.3							2,200
1984								1	200	18	6	14,350	20.4	1	350	100	1	1,110	160	16,010
1985								2	300	71.3	3	1,550	58.9				1	1,000	200	2,850
1986		2	1,700	63							6	3,100	13.2				1	1,000	290	5,800
1987		2	5,200	52	4	11,130	41.7	4	800	65.5	14	12,720	18.6				1	15,800	100	45,650
1988		4	4,020	50.9	2	1,750	65	4	770	20.6	6	19,900	18.2				1	500	200	26,940
合計			27,040			15,480			5,320			111,100			350			23,800		183,090

1) 임차하고 있는 工場敷地는 除外

2) 工場用地로 地目變更되었거나 地目이 불분명한 土地

그러므로 〈表Ⅳ-10〉과 〈表Ⅳ-13〉에서 나타난 事實을 종합한다면 지금까지 설치된 74 個의 工場은 설치 당시에는 주로 雜種地를 工場敷地로 利用했고 확대하는 과정에서 農地를 잠식한다는 사실을 알 수 있다. 이 때 專用許可를 받아 전용하는 경우와 불법으로 잠식하는 경우로 나누어지는데 後者에 해당하는 面積이 월등히 높다. 특히 1986 年 以後에는 農地를 전용하여 工場敷地를 확장할 수 있으므로 복잡한 行政的 節次를 거치지 않고 우선 農地를 잠식하고 事後에 轉用許可를 얻거나

불법전용상태로 남아 있게 된다.

다. 農地轉用 擴大可能性

1986년부터 耕地地域에 있는 既存工場은 工場敷地를 확보할 수 있게 되었고, 調査地域內에는 工場數가 증가하게 되자 農業生産에 미치는 영향이 높아져 農地轉用을 許可해 줄것을 地域住民이 要請하고 있는 실정이므로 合法的 혹은 不法的 農地轉用이 擴大될 可能性이 높다.

74個 工場을 대상으로 調査한 結果에 의하면, 工場規模를 擴大할 의사를 나타낸 工場이 40個에 달하고 이들 工場이 필요로 하는 敷地規模를 <表Ⅳ-14>에 제시하였다. 확대하려는 敷地面積이 대개 工場當 300坪이고 總 敷地規模는 크다고 할 수는 없으나 既存의 工場은 耕地地域內에 산재해 있고 雜種地는 더 이상 남아있지 않으므로 農地를 잠식할 수 밖에 없다는 데에 많은 문제가 내포되어 있다.

<表Ⅳ-14> 擴大하려는 敷地面積 單位：個

業 種 別	擴大敷地面積 ~ 50坪	50 ~ 100坪	100 ~ 150坪	150 ~ 250坪	250 ~ 300坪	300坪 以上	計
飲 食 料 品	2	2	3	-	-	-	7
纖 維 工 業	-	-	-	-	-	-	-
製材業·나무제품및家具	1	-	-	-	-	-	1
종 이 종 이 製 品	2	-	-	1	1	-	4
化學·고무및 플라스틱	3	1	2	4	-	-	9
非 金 屬 鑛 物 製 品	3	5	1	2	-	2	13
鐵 鋼 產 業	-	-	-	-	-	-	-
金屬製品·機械및裝備	-	2	2	2	-	-	6
醫療·光學·專門科學	-	-	-	-	-	-	-
合 計	11	10	8	9	1	2	40

이와같이 多數의 工場이 부지확보를 目的으로 農地轉用許可를 要請했을 때 당국에서 耕地地域內의 畝作地帶라는 理由만으로는 거절할 수 없는 어려움이 많다. 地域經濟의 활성을 위해 또는 地域住民의 여론에 못이겨 줄 수 밖에 없다고 판단된다.

工場敷地를 擴大할 目的으로 所有하고 있는 農地規模가 <表Ⅳ-12>에 나타나 있다. 農地를 소유하고 있다고 應答한 工場은 9個이고 이들 工場이 所有하고 있는

農地規模는 58 千坪에 달한다. 이는 어디까지나 工場經營主가 당당하게 應答한 面積
이므로 실제로 소유하고 있는 規模는 여기에 나타나 있는 規模보다 훨씬 많다는 사
실은 자명하다.

4. 農場設置와 制度上的 問題點

가. 設置過程上的 隘路事項

1) 工場新築에 따른 隘路要因

지금까지의 分析에서 밝혀진 바와 같이 調査地域內的 耕地地域에는 74 個의
工場이 산발적으로 입지하고 있다. 이들 工場중 다수는 馬山市에서 이전해 왔다. 馬
山市에 소재했던 工場들이 이전명령이나 주민들의 불평에 의해 어쩔 수 없이 이전한
工場도 많고 馬山市內에 있던 高價의 工場敷地를 처분하고 값싼 敷地를 찾아 移轉
한 工場도 있다.

이들 工場들은 耕地地域內的 河川邊에 연해있는 雜種地 혹은 農地에 입지하게 되
었는데 工場이 입지할 수 있도록 基盤이 정비되지 않았기 때문에 新築當時 겪은 隘
路事項이 많은 것으로 나타났다. 新築當時의 隘路事項을 문의한 結果는 다음과 같
이 요약할 수 있다.

첫째, 工場敷地確保에 隘路事項이 많았다. 工場을 설치하려고 雜種地를 구입하였
으나 雜種地만으로 부지가 협소하여 農地轉用許可를 제출하였으나 雜種地에만 設置
할 수 있는 品目이라는 이유로 거절당하고 어쩔 수 없이 農地를 不法轉用한 事例가
많다.

둘째, 도로사정이 나빴다. 國道에서 耕地地域內的 農路를 통과하여 工場위치로 진
입하게 되므로 도로사정이 좋지 않다. 現在는 擴張되었으나 新築當時에는 工場設備
를 운반하기 어려운 실정이었다.

셋째, 工場新築當時에는 工場周邊의 耕作者로부터 항의가 많았다. 그러나 지금은 항
의가 강하지 않은 것으로 나타났다.

네째, 馬山에서 移轉命令을 받고 耕地地域內的 雜種地를 구입하였으나 耕地地域內
에서는 설치 수 없는 工場은 無許可로 新築하였고 행정당국과 마찰이 많았다.

이와같이 基盤條件을 갖추지 않고 산발적으로 無計劃적으로 工場이 하나 둘 입지
하게 되어 工場設置에 따른 隘路事項이 많은 것으로 나타났다. 그러나 工場移轉에

다른 經濟的 利點보다는 어쩔 수 없이 耕地地域에 이전한 工場이 많아 基盤條件의 미비에도 불구하고 다수의 工場이 입지하게 되었다.

2) 工場擴大에 따른 隘路事項

앞에서도 제시한 바와 같이 既存의 工場은 多數가 工場을 확대하길 희망하고 있다. 工場擴大에 있어 가장 큰 애로요인은 敷地確保인 것으로 나타났다. 工場周邊에 雜種地가 남아있다고 하더라도 이 雜種地는 거의 인근 工場이나 不動產投機者들이 所有하고 있어 매각조차 하지도 않거니와 價格이 터무니 없이 비싸다고 호소하고 있다.

周邊의 農地價格은 相對的으로 저렴하지만 農地轉用節次가 복잡하고 申請書를 제출한다고 해서 許可를 받을 保障은 없는 實情이다. 이에따라 周邊의 農地를 購入할 수 있으면 구입하여 不法으로 轉用하고 있다. 그러나 工場周邊의 絕對農地所有者는 不在地主이므로 매입하기가 어려운 것으로 밝혀졌다.

또한 農地轉用に 대한 許可는 大企業을 우선으로 하고 中小企業이 申請한 境遇에는 轉用許可를 해주지 않는다는 불평도 나오고 있다.

특히 零細規模의 工場은 臨時建物을 사용하고 있는 境遇가 많은데 이들 工場은 주로 馬山에서 이전해 온 工場으로서 地價가 싼 곳으로 이동하고 있는 것으로 밝혀졌다. 즉 現在의 工場敷地價格이 상승하면 매각처분하고 더 싼 곳으로 이동하게 된다. 이러한 事例가 나타나는 要因은 耕地地域內的 雜種地와 垆地에 工場을 설치할 수 있도록 制度的으로 裝置를 마련해 두었기 때문이다.

나. 農地保全에 관한 要望事項

耕地地域內에 들어와 있는 工場經營主들은 工場設置로 인해 農業生産 내지 農業構造改善에 관련되어 많은 問題들이 야기된다는 사실을 시인하고 있고 또한 耕地地域內的 雜種地에 工場設置를 可能하게 한 現 制度의 問題點도 시인하고 있는 實情이다.

이들 工場중에는 大都市에서 축출되어 어쩔 수 없이 이 곳에 移轉한 工場이 많다. 즉, 排出業所가 입주할 수 있는 工團이나 工業地域을 設置하지 않은채 移轉 命令이나 勸告를 받게되어 土地利用計劃이 근본적으로 시정되어야 한다는 사실을 나타낸다.

調査地域内에는 耕地周邊에 74 個의 工場이 분산되어 있어 周邊의 農地는 農地로서 保全價値가 없다는 事實이 확실함에도 불구하고 農地轉用에 대해 선별적으로 許可해 주는 조치는 부당하다고 主張하고 있다. 工場敷地擴張에 따라 農地轉用을 一律적으로 許可해 주든지 이 地域의 耕地地域을 工業地域으로 용도변경해 줄 것을 強力히 要請하고 있는 實情이다.

現在의 耕地地域에 適法 혹은 不法을 불문하고 工場이 더 많이 입지하게 되면 義昌郡 內西面의 事例에서 경험한 바와 같이 都市區域으로 편입되거나 用途地域이 變更될 것으로 믿고 있는 實情이다. 이에따라 農地投機가 성행하고 있다.

이와같은 諸問題는 現在 農地保全制度가 근본적으로 再檢討되어야 함을 시사하고 있다. 이에 관해서는 VI章에서 고찰한다.

V. 耕地地域內 工場分散과 農業構造改善

1. 課 題

耕地地域內에 工場이 無計劃的으로 분산되어 입지하게 되면 農家經濟 내지 農業生産에 미치는 영향이 크다. 農家の 家口員이 직면하는 農外就業機會가 확대되면 農外所得이 증대되어 農家所得問題가 완화된다. 특히 農家の 農業所得에 限界가 있을 경우에는 農村工業化가 農家所得増大의 契機가 된다. 이는 農村工業化의 肯定的인 측면이라 하겠다.

反面에 農村工業化가 農業에 미치는 否定的인 영향도 크다고 가정할 수 있다. 農外就業機會가 증대하면 農地流動이 일어나 農家階層分化를 가져오게 되는데, 바람직한 方向으로 農家階層이 分化될 수도 있지만 小·中農規模의 營農과 兼業化가 고착되는 問題도 야기된다. 이런 경우에는 農村工業化가 農業構造改善의 질곡이 된다고 하겠다.

또 한편으로는 工場이 耕地地域에 分散하게 되면 耕地地域의 用途變更을 기대하여 非農業的 動機에 의한 農地需要가 늘어나 土地投機가 야기되고 이에 따라 農地價格이 상승하게 되어 農家の 耕作規模擴大를 기대할 수 없게 된다. 아울러 兼業農家は 農業生産要素로서 農地를 소유하는 것이 農家財産으로서 農地를 소유하게 될 것이다.

이러한 問題意識에 입각하여 本章에서는 農村工業化가 農家經濟에는 肯定的인 效果를 가져오고 農業構造改善에는 否定的인 영향을 미칠 것이라는 基本的인 假說을 설정하고 이를 검증하기로 한다. 이를 위해서 工場周邊의 農地를 耕作하고 있는 農家를 조사하여 분석하였다. 특히 農家階層分化와 農地流動을 분석하기 위해 10年間 追跡하여 所有, 耕作, 임차, 임대, 매입 및 매각면적을 조사하고 賣買地價와 相對方의 居住地도 조사하였다.

2. 農村工業化와 兼業化

가. 調査地域

調査地域은 「國土利用管理法」의 用途는 耕地地域으로 지정되어 있고 IV章에서 분석한 바와 같이 耕地地域內的 農地周邊에 工場이 산재해 있다. 그리고 馬山·大邱間 國道邊에 위치하고 있고 馬山에서의 거리는 16 km以內로 調査地域에서 馬山까지 出退勤 農外就業이 가능하다.

耕地地域內的 農地는 주로 畓이며 平坦地로서 集團化되어 있으나 基盤整備는 갖추어져 있지 않다. 이는 이 地域에 1970年 後半부터 工場이 침투해 들어와 地域住民이 耕地基盤造成을 원하지 않은 것에 기인한다. 이 점은 農村工業化가 農業에 미치는 否定的인 影響으로서 중시된다.

나. 調査農家 一般現況

1) 勞動力 保有現況

調査農家 70戶의 戶當平均家族數는 4.1人으로 이중 同居家族數는 3.5人으로 耕作規模間에 有意的인 差異는 없다. 營農從事者數는 2.2人이고 이를 成人勞動力으로 환산하면 1.7人인데 夫婦勞動力이 農家の 基幹勞動力으로 구성되어 있다. 農外就業者는 戶當 0.94人이고 耕作規模가 영세할 수록 農外就業者가 많은 것으로 나타났다.

經營主의 年齡分布를 보면<表V-2>, 50세 이상의 經營主가 全體의 74.3%를 차지하고 있어 農業勞動力의 老齡化가 심각하게 대두되고 있는데 이는 農家の 兼業化에서 초래된 결과라 하겠다.

2) 農耕地 保有現況

戶當 平均耕作規模는 2,153坪으로 全國平均値에 훨씬 미달하고 있고 畓比率이 95%에 달하는 전형적인 畓作小農構造라 하겠다.

戶當平均 賃借規模는 畓이 840坪, 田이 8.5坪으로 賃借地比率은 39.8%로 全國平均値 31.5%보다 약간 높다<表V-3>.

耕作規模別 農家分布를 보면<表V-2> 0.5ha이하인 農家가 22戶로 全體의 31.4

%를 점유하고 있고 0.5 ~ 1.0 ha規模의 農家は 34 戸로 가장 많다. 우리나라의 戶當平均 耕作規模가 1.1 ha이므로 耕作規模가 0.5 ha이하인 農家を 小農, 0.5 ~ 1.5 ha階層의 農家を 中農, 1.5 ha以上の 農家を 大農으로 각각 규정한다면 調査農家は 小農階層이 31.4 %, 中農階層이 61.4 %, 大農階層이 0.72 %로 각각 구성되어 있고 兼業化地帶의 特徵이 그대로 나타나 있으며 農業構造改善의 限界를 반영하고 있다고 하겠다.

<表 V-1>

戶當平均 勞動力 保有現況

單位：人

耕作規模 區分	總家族數	同居家族數	營農從事者數	成人換算者 營農者	農外就業者數
~ 0.5 ha	3.8	3.2	1.9	1.4	1.14
0.5 ~ 1.0 ha	4.2	3.6	2.1	1.6	0.67
1.0 ~ 1.5 ha	4.1	3.3	2.4	1.9	0.56
1.5 ~ 2.0 ha	5.7	4.3	3.3	2.5	1.00
2.0 ~ 3.0 ha	3.5	3.0	2.0	1.7	-
平均	4.1	3.5	2.2	1.7	0.94

<表 V-2>

經營主 年齡分布

單位：人, %

耕作規模 年齡	30 ~ 40	40 ~ 50	50 ~ 60	60 이 상	合 計
0.5 ha미 만	3 (13.6)	3 (13.6)	9 (40.9)	7 (31.8)	22 (100.0)
0.5 ~ 1.0 ha	4 (11.8)	5 (14.7)	19 (55.9)	6 (17.6)	34 (100.0)
1.0 ~ 1.5 ha	1 (11.1)	1 (11.1)	4 (44.4)	3 (33.3)	9 (100.0)
1.5 ~ 2.0 ha	1 (33.3)	-	-	2 (66.7)	3 (100.0)
2.0 ~ 3.0 ha	-	-	2 (100.0)	-	2 (100.0)
小 計	9 (12.9)	9 (12.9)	34 (48.6)	18 (25.7)	70 (100.0)

<表 V—3>

戶當平均 農耕地 現況

單位：坪

地目別 形態別 耕作規模	畓				田				과수원 상 묘포장	經營 規 模
	소유	임차	임대	경영	소유	임차	임대	경영		
~ 0.5 ha	736	227	45	917	23	-	-	23	-	940
0.5 ~ 1.0 ha	1,277	730	47	1,960	77	-	-	77	-	2,037
1.0 ~ 1.5 ha	1,933	1,577	111	3,400	133	67	-	200	-	3,600
1.5 ~ 2.0 ha	3,666	600	-	4,266	466	-	-	466	400	5,132
2.0 ~ 3.0 ha	-	6,500	-	6,500	-	-	-	-	-	6,500
平 均	1,257	840	51	2,046	82	8.5	-	90	17	2,153

3) 農機械保有現況

調査農家 70 戶가 소유하고 있는 耕耘機는 35 臺로 2 戶當 1 臺씩이며, 트랙터와 콤바인을 각각 1 臺에 불과하고 移秧機는 總 6 臺이다. 耕作規模가 영세한 兼業農家가 다수를 차지하고 있기 때문에 農機械保有水準이 낮고 水稻作의 機械化水準도 낮다. 耕地基盤條件이 열악하고 戶當耕作規模도 영세하므로 休日에 農外就業家族을 동원하여 主要作業을 수행하고 있는 실정이다. 이른바 水稻作+農外就業의 經營類型이 고착되어 있고 餘假營農이 두드러지게 나타나고 있다. 이전 상황에서는 農業構造改善을 기대하기 어려운 실정이다.

<表 V—4>

主要 農機械 保有臺數

單位：臺

機 種 耕作規模	경운기	트랙터	이앙기	동탈 력 곡기	바인더	콤바인
~ 0.5 ha	9	-	-	5	1	-
0.5 ~ 1.0 ha	16	-	-	13	-	-
1.0 ~ 1.5 ha	8	-	4	8	3	-
1.5 ~ 2.0 ha	1	1	1	1	1	-
2.0 ~ 3.0 ha	1	-	-	1	1	1
計	35	1	5	28	6	1

다. 農家의 兼業化

1) 農家の 兼業化

調査農家 70 戸中 兼業農家は 48 戸이고 專業農家は 20 戸이다. 兼業農家중에 農外所得이 農業所得보다 많은 이른바 2種兼業도 16 戸에 달한다<表 V—5>.

耕作規模別로 보면, 0.5 ha 以下階層인 農家は 22 戸인데 兼業農家は 17 戸이고 0.5 ~ 1.0 ha 階層인 農家は 44 戸인데 兼業農家は 23 戸에 달한다. 耕作規模가 1 ha 미만이인 農家階層에서 專業農家が 16 戸인데, 이들 農家は 農外就業할 수 있는 家口員이 없고 經營主年齡이 고령인 農家인 것으로 밝혀졌다.

70 戸의 調査農家中 農外就業者가 66 名인데 農外취업하고 있는 農家經營主는 8 名이고 經營主의 婦人이 9 名이며 나머지는 전부 經營主의 子女이다<表 V—6>. 經營主나 經營主의 婦人이 農外就業한 兼業農家は 모두 17 戸인데 1 戸를 제외한 모든農家の 耕作規模가 1 ha 以下인 階層에 속한다. 農外就業機會는 많은데 비해 1 ha 이하인 農家中 經營主兼業農家が 9 명에 불과한 것은 經營主가 고령이고 水稻作의 機械化水準이 낮기 때문이다.

同居·非同居別, 그리고 農外就業地域別 農外就業者數가 表 V—6에 제시되어 있는데, 66 명의 農外就業者中 家族과 동거하고 있는 農外就業者는 41 名이고 이혼한 農外就業者는 25 名이다. 집에서 다니는 農外就業者중 근무지가 在村工場인 취업자가 23 名이고 馬山이나 昌原으로 출퇴근하는 農外就業者가 18 人이다. 이와같이 農村工業化는 農家の 在村農外就業機會를 창출하고 있다.

<表 V—5>

就業類型別 農家戶數

單位：戶

就業類型 耕作規模	專業農家	兼 業 農 家			合 計
		I 種 ¹⁾	II 種	小 計	
~ 0.5 ha	5	9	8	17	22
0.5 ~ 1.0 ha	11	16	7	23	44
1.0 ~ 1.5 ha	4	4	1	5	9
1.5 ~ 2.0 ha	-	3	-	3	3
2.0 ~ 3.0 ha	2	-	-	-	2
計	22	32	16	48	70

1) 農業所得이 農外所得보다 많은 農家は I 種兼業

<表 V—6>

農外就業者와 經營主와의 關係

單位：人，%

耕作規模 \ 關係	經 營 主	婦 人	子 女	合 計
~ 0.5 ha	5 (20.0)	2 (8.0)	18 (72.0)	25 (100.0)
0.5 ~ 1.0 ha	3 (9.1)	6 (18.2)	24 (72.7)	33 (100.0)
1.0 ~ 1.5 ha	-	-	5 (100.0)	5 (100.0)
1.5 ~ 2.0 ha	-	1 (33.3)	2 (66.7)	3 (100.0)
小 計	8 (12.1)	9 (13.6)	49 (74.2)	66 (100.0)

한편 職場이 馬山·昌原인데도 불구하고 출퇴근하지 않고 이혼한 就業者도 20명에 달하는데 이들의 대부분은 형제중의 學生과 동거하고 있는 것으로 밝혀졌다
<表 V—7>.

在村農外就業者 41명중 常時就業者는 28名이고 나머지 13名은 農閑期에 한하여 농외취업하고 있다.

<表 V—7>

就 業 地 域 別 分 布

單位：人，%

區 分 \ 就業地域	在 村	馬山·昌原	釜 山	서 울	合 計
同 居	23 (56.1)	18 (43.9)	-	-	41 (100.0)
非 同 居	1 (4.0)	20 (80.0)	2 (8.0)	2 (8.0)	25 (100.0)
小 計	24 (36.4)	38 (57.6)	2 (3.0)	2 (3.0)	66 (100.0)

2) 農外就業者의 職種 및 賃金水準

農外就業者가 근무하고 있는 職種은 다양한데<附表9>, 66명의 農外就業者중 工場從業員이 32名으로 全體의 48.5%를 차지하고 있고 事務員은 10명에

불과하나 막노동자로 일하는 農外就業者는 7명인데 이들은 주로 農業經營主들이다 한편 農外就業者의 學歷水準과 취업하고 있는 職種과는 직접적인 관련이 없다.

66 명의 農外就業者중에서 日當을 받고 근무하는 사람은 12명이며 나머지는 月給을 받고 있다. 學力水準에 따라 月給水準의 差異가 있는가를 검토하였으나<附表 10>學歷과 月給水準과는 差異가 나타나지 않고 機能에 따라 月給水準의 차이가 크다<附表 11>.

3) 農外就業事由 및 農家所得

農外就業者의 農外就業事由를 조사하여 農耕地所有規模와의 關係를 분석하였는데<附表 12>, 所有規模가 작은 農家の 農外就業者는 農耕地規模가 작아 農業所得만으로 생활이 困難하여 農外就業했다는 農外就業者가 많았다. 그러나 전체적으로 볼 때 耕作規模와는 關係없이 學校卒業後에 취직하였다는 응답자가 많다.

農外就業이 農家所得增大에 어느정도 기여하고 있는지를 알기위해 耕作規模別 農業所得과 農外所得을 <表 V-8>에 제시하였다. 여기서의 農外所得은 전부 農外勞賃收入이다. 農業外 兼業所得을 얻고 있는 農家は 없었고 移轉收入은 조사하기 어려워 포함시키지 못했다.

調査農家の 戶當平均 農家所得은 6,647 千원이고 이중 農外所得은 1,860 千원으로

<表 V-8>

耕作規模別 農家所得

單位：千원，%

所得 耕作規模	農業所得	農外所得	農家所得
~ 0.5 ha	3,612 (61.7)	2,242 (39.3)	5,854 (100.0)
0.5 ~ 1.0 ha	4,560 (68.7)	2,079 (31.3)	6,639 (100.0)
1.0 ~ 1.5 ha	5,025 (85.7)	837 (14.3)	5,862 (100.0)
1.5 ~ 2.0 ha	10,291 (92.1)	880 (8.9)	11,171 (100.0)
2.0 ~ 3.0 ha	12,224 (100.0)	-	12,224 (100.0)
平均	4,787 (72.0)	1,860 (28.0)	6,647 (100.0)

農外所得依存度は 28 %로 全國平均値 34.6 % (1986 年)에 비해 낮다. 이것은 調査農家에는 移轉收入을 계상하지 않았기 때문이다. 全國의 경우 農外所得에서 차지하는 移轉收入의 比率은 47.9 %에 달하고 있다. 따라서 순수한 農外勞賃收入이 農家所得의 28 %를 차지하고 있다는 것은 全國平均値에 비해 農外所得依存도가 월등히 높다는 사실을 나타낸다.

耕作規模가 작을 수록 農外所得依存도가 높고 이에 따라 農家所得은 階層間에 큰 차이가 없다.

그러므로 農村工業化는 農家の 農外就業機會를 확대시키고 農外所得을 증대시켜 都農間所得階差 혹은 農村内部의 所得隔差問題를 완화시키는데 기여한다고 하겠다. 이것이야말로 肯定的인 側面에서 본 工場의 地方分散效果라 하겠다.

3. 農地流動과 構造改善

가. 農家階層分化 및 農地流動의 分析背景

우리나라의 總農家戶數는 1951 年부터 계속 증가하여 1967 年에는 2,587 千戶로 頂點에 도달했고 그 이후부터 감소하기 시작하여 1985 年까지 年平均 1.6 %씩 감소해 왔다.

總農家戶數가 감소해온 期間中の 耕作規模別 農家戶數 構成比를 비교해 보면 0.5 ha 以下の 小農階層構成比와 1.5 ha 以上の 大農構成比가 상대적으로 감소하고 0.5 ~ 1.5 ha 階層인 中農의 構成比가 지속적으로 증가해 왔다. 이를 일컬어 韓國의 農家階層分化는 「中農化」 혹은 「中農標準化」라는 특징을 나타내고 있다고 한다. (金聖昊外, 1984, 120).

農家戶數의 減少와 더불어 農家階層分化가 「中農化」로 나타났다면 脫農이 階層間에 동일하게 나타나지 않았거나 階層間에 農地流動이 일어난 것을 의미한다. 또한 두 要因이 동시에 작용하여 階層分化가 가속화되었다고 할 수 있다.

따라서 小農階層과 大農階層의 構成比가 상대적으로 감소해 온 要因은 위에서 지적한 두가지로 설명할 수 있다.

우선 小農階層이 상대적으로 더 많이 감소한 要因은 다음과 같다고 할 수 있다.

첫째, 經濟成長과 더불어 非農業分野에 취업할 수 있는 機會가 증가하면 탈농하는 農家が 증가하게 되는데 小農階層의 脫農比率이 높다.

둘째, 農地를 매입하여 中農階層으로 上向移動한 農家が 他階層에 비해 상대적으로 더 많다.

세째, 農地를 임차하여 中農階層으로 上向移動한 農家が 더 많다.

그런데 첫째要因에 대해서는 公式資料로서 검정할 수 있는 方案이 없고 小農階層의 減少要因은 둘째와 세째要因으로 설명할 수 밖에 없는데 세째要因이 더 크게 작용한 것으로 나타나 있다(李貞煥外, 1983 a, 1 ~ 11).

한편 大農의 상대적인 減少要因으로는 大農階層의 農家중에서 農地를 임대하며 經營規模를 축소시키고 中農階層으로 下向移動한 農家が 많았다는 사실을 지적하고 있다(李貞煥外, 1983 b, 31 ~ 38).

經濟成長과 더불어 農村勞賃이 상승하고 年雇體制가 무너져 大農은 家族勞動으로 耕作할 수 있는 規模로 축소시킬 수 밖에 없었는데 農地를 방매하여 耕作規模를 축소시킨 農家보다는 農地를 임대하여 축소시킨 農家が 더 많았다고 주장할 수 있다.

이러한 결과로 우리나라의 農家階層分化는 1967年 이후부터 「中農化」로 고착되어 왔다.

그렇다면 이러한 小農構造는 지속될 수 밖에 없는가? 환언하면 溫帶몬순地帶에 위치하고 있는 우리나라의 農業構造는 畚作為主의 中小農構造로 정착될 수 밖에 없는가에 대해 검토하는 것이 중요하다.

이러한 課題에 대한 해답을 얻기 위해 經濟成長의 時間差는 있으나 經濟成長過程類型과 農業의 立地條件 내지 農業構造가 우리와 유사한 日本의 階層分化過程을 검토해 본 研究가 있다(金聖昊外 1984 : 112 ~ 120).

日本의 경우 1949年부터 1965년까지는 「中農化」가 나타났고 1966년에는 「兩極分化」의 過程으로 전환되어 현재까지 兩極分化가 심화되고 있다는 사실이 밝혀져 있다.

「中農化」에서 「兩極分化」로 전환된 外生的 要因은 農外就業機會의 擴大와 水稻作의 大型農機械 一貫作業體係의 도입으로 지적하고 있다.

經濟成長과 더불어 農村工業化가 진행됨에 따라 農家が 직면하는 農外就業機會가 증가하게 된다. 中農은 都市家計水準의 所得을 확보하지 못하고 있을 때는 耕作規模를 축소시키고 農作業에 투입되는 農家勞動의 일부를 빼내어 農外就業하거나, 耕作規模를 확대하여 大規模專業農으로 上向移動하게 되는 이른바 中農層分解가 야기된다. 이에따라 中農階層分化는 「兩極分化」로 나타나게 된다.

이러한 日本의 農家階層分化過程에서 나타난 經驗을 원용하여 우리나라에도 農外

就業機會가 증가하면 農家階層分化는 「兩極分化」로 전환될 것으로 예측하고 있다.

한편 農外就業機會가 다른 奧地地域, 中間地域, 都市近郊地域 등 세 地域의 農家階層分化를 分析한 研究에 의하면 (金厚根, 1986, 37 ~ 40), 都市近郊地域에서는 兩極分化가 나타나기 시작했다고 주장하고 있다. 이 研究에서 선정된 都市近郊地域은 平野地帶로서 工場이 耕地地域內에 분산된 地域이 아니다. 즉 農地保全이 잘 이루어지고 있는 地域이다.

따라서 本 研究의 調査地域과 같이 農村內部的 耕地地域에 工場이 침투해 온 地域에는 農家階層分化가 어떻게 야기되고 있는가를 검토해 보는 것이 중요하다. 즉 農地保全이 제대로 수행되고 있지 못하는 地域의 階層分化를 분석하여 農村工業化가 農業構造改善에 미치는 영향을 찾아낸다면 現行 農地保全制度의 問題點과 改善方案을 강구할 수 있을 것이다.

나. 農家階層分化

1) 耕作規模別 農家分布

耕地地域內에 소재한 工場周邊의 農地를 경작하고 있는 農家 70 戶를 대상으로, 農家階層分化와 農地流動을 분석하기 위해 과거 10 年間 소급하여 農地의 所有賃借, 賃貸, 賣却, 買入規模를 조사하였다.

5 年間을 기점으로 耕作規模別 農家分布現況을 <表 V-9>에 제시하였다. 여기서 總農家戶數가 불변인데 이것은 現農家를 대상으로 과거 10 年間 추적하여 조사하였기 때문에 1978 년에는 0.5 ha 以下 階層의 農家戶數는 24 戶이고 構成比는 34.3 %이며 0.5 ~ 1.0 ha 階層農家の 構成比는 44.3 %, 1.0 ~ 1.5 ha 階層 農家の 構成比는 17.1 %이며 1.5 ha 以上 階層農家の 構成比는 4.3 %에 불과하다.

5 年後인 1982 年에도 小農, 中農, 大農階層의 構成比는 변함이 없고 단지 0.5 ha ~ 1.0 ha 階層에 속하는 農家가 3 戶증가하였고 1.0 ~ 1.5 ha 階層의 農家가 3 戶감소하였을 뿐이다.

1987 年에 와서는 5 年前인 1982 年에 비해 小農階層이 3 戶 감소한 반면에 大農階層이 3 戶 증가하였다. 즉 이 期間에 있어서 中農層의 分解는 일어났다고 할 수 없다.

耕作規模階層을 기준으로 할 때는 農外就業機會가 확대되어도 農家階層은 크게 분

화되지 않고 「中農化」가 고착되어 있다고 할 수 있다. 農外就業機會가 확대되면 中農層의 分解가 일어날 것으로 기대했는데도 「中農化」가 고착되어 있는 理由가 무엇일까? 이는 다음 두가지로 해석할 수 있다.

첫째, 「中農」이라고 정의한 0.5 ~ 1.5 ha의 耕作規模로는 畓作為主의 경우에는 規模를 축소하지 않아도 農外就業할 수 있다고 가정할 수 있다. 앞 節에서 분석한 바와 같이 調査地域의 農外就業者중에는 大都市로 출퇴근하는 農外就業者보다 在村工場에 農外就業한 農家가 더 많았다. 그리고 調査地域은 畓作為主의 營農構造이다. 中農階層은 耕作規模를 축소하지 않아도 農外就業이 가능하다고 할 수 있다.

둘째, 調査農家 70 戶중 農業經營主가 農外就業한 農家は 8 戶에 불과하다. 따라서 子女가 農外就業한다고 하더라도 여가를 이용하여 營農을 도우고 있으므로 經營主가 農外就業하지 않는 한 耕作規模를 축소할 필요는 없다고 할 수 있다.

調査地域에서 農家階層이 「兩極分化」로 일어나지 않은 要因은 위의 二要因이 동시에 작용한 것으로 판단할 수 있다. 따라서 兼業化가 진행되면 農家階層이 「兩極分化」한다는 主張은 農業經營主가 農外就業할 때에 한한다고 해도 무리는 아니라고 판단된다.

<表 V-9>

耕作規模別 農家分布

單位：戶，%

耕作規模 年度別	~ 0.5 ha	0.5 ~ 1.0 ha	1.0 ~ 1.5 ha	1.5 ~ 2.0 ha	2.0 ~ 3.0 ha	合 計
1978	24 (34.3)	31 (44.3)	12 (17.1)	2 (2.9)	1 (1.4)	70 (100.0)
1982	24 (34.3)	34 (48.6)	9 (12.9)	2 (2.9)	1 (1.4)	70 (100.0)
1987	22 (31.4)	34 (48.6)	9 (12.9)	3 (4.3)	2 (2.9)	70 (100.0)

2) 農家の 階層間 移動과 農地流動

耕作規模別 農家分布만으로는 農家の 階層間 移動과 이의 原因이 되는 農地流動을 把握할 수 없고 階層間 移動過程을 별도로 분석해 보아야 한다.

<表 V-10>에는 1978 年을 기점으로 한 1982 年の(第 I 期라 한다) 階層間移動經路가 제시되어 있다.

여기서 從軸은 1978 年의 耕作規模別 農家戶數를 나타내고 橫軸은 1982 年의 耕作規模別 農家戶數를 나타내고 있다. 그러므로 대각선상의 農家戶數는 階層間에 이동하지 않은 農家를 나타내고 '대각선상에서 오른쪽으로 갔으면 1978 年에 비해 1982 年에는 耕作規模를 확대한 農家數를 나타내고 왼쪽으로 갔으면 反對現象을 나타낸다.

1978 年에는 耕作規模가 0.5 ha 이하인 農家は 24 戶이었는데 1982 年에 와서 同一한 階層에 남아있었던 農家は 22 戶이고 0.5 ~ 1.0 ha 階層으로 上向移動한 農家와 1.0 ~ 1.5 ha 階層으로 上向移動한 農家は 똑같이 1 戶이다.

동일하게 해석하여 1978 年에는 0.5 ~ 1.0 ha 階層에 속하는 農家は 31 戶이었는데 이중 29 戶는 그대로 남아있고 2 戶는 0.5 ha 以下 階層으로 下向移動했다.

第 1 期에 일어난 階層間 移動經路를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 耕作規模를 확대시킨 農家は 2 戶인데, 小農階層에서 中農階層으로 上向移動했다.

둘째, 耕作規模를 축소시킨 農家は 모두 6 戶인데 이중 2 戶는 中農階層에서 小農階層으로 下向移動했고 4 戶는 規模를 축소시켰으나 中農階層에 머무르고 있다.

세째, 이와같은 결과로 인해 耕作規模의 變動은 일어났으나 小農, 中農, 大農의 階層間 分布比率는 1978 年과 1982 年이 동일하다.

<表 V-10> 耕作規模 階層間 移動經路, 1978 → 1982.

單位: 戶, %

1978 \ 1982	~ 0.5 ha	0.5 ~ 1.0	1.0 ~ 1.5	1.5 ~ 2.0	2.0 ~ 3.0	合 計
~ 0.5 ha	22 (91.7)	1 (4.2)	1 (4.2)	-	-	24 (100.0)
0.5 ~ 1.0 ha	2 (6.5)	29 (93.5)	-	-	-	31 (100.0)
1.0 ~ 1.5 ha	-	4 (33.3)	8 (66.7)	-	-	12 (100.0)
1.5 ~ 2.0 ha	-	-	-	2 (100.0)	-	2 (100.0)
2.0 ~ 3.0 ha	-	-	-	-	1 (100.0)	1 (100.0)
小 計	24 (34.3)	34 (48.6)	9 (12.9)	2 (2.9)	1 (1.4)	70 (100.0)

第Ⅱ期の階層間移動經路が <表 V-11>에 제시되어 있는데 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 1982 年에 비해 1987 年에 耕作規模를 확대한 農家は 總 11 戶인데, 小農에서 中農으로 上向移動한 農家は 8 戶이고 小農에서 大農으로 上向移動한 農家は 1 戶이다. 耕作規模는 확대했으나 中農階層에 남아있는 農家が 2 戶이고 나머지 2 戶는 中農에서 大農으로 上向移動했다.

둘째, 耕作規模를 축소한 農家は 總 11 戶인데, 이중 7 戶는 中農階層에서 小農으로 下向移動했고 3 戶는 耕作規模를 축소했지만 中農階層에 그대로 남아있고 나머지 1 戶는 大農에서 中農으로 下向移動했다.

<表 V-11>

耕作規模 階層間 移動經路, 1982 → 1987

單位: 戶, %

1982 \ 1987	~ 0.5 ha	0.5 ~ 1.0	1.0 ~ 1.5	1.5 ~ 2.0	2.0 ~ 3.0	合 計
~ 0.5 ha	15 (62.5)	6 (25.0)	2 (8.3)	-	1 (4.2)	24 (100.0)
0.5 ~ 1.0 ha	7 (20.6)	25 (73.5)	2 (5.9)	-	-	34 (100.0)
1.0 ~ 1.5 ha	-	3 (33.3)	4 (44.4)	2 (22.3)	-	9 (100.0)
1.5 ~ 2.0 ha	-	-	1 (50.0)	1 (50.0)	-	2 (100.0)
2.0 ~ 3.0 ha	-	-	-	-	1 (100.0)	1 (100.0)
小 計	22 (31.4)	34 (48.6)	9 (12.9)	3 (4.3)	2 (2.9)	70 (100.0)

以上에서 고찰한 바와 같이 第Ⅰ期에 비해 第Ⅱ期에 들어와 耕作規模의 變動이 급격하게 일어났는데 이는 農地流動이 활발하게 전개되었다는 사실을 나타낸다.

3) 耕作規模變動要因

靜態的인 分析으로는 耕作階層이 「中農化」가 고착되어 있는 것으로 나타났으나 動態分析을 통하여 農地流動이 활발하게 전개되었다는 事實이 밝혀졌다. 특히 調査地域內的 耕地地域에 工場이 본격적으로 침투해 들어온 第Ⅱ期에 前期보다 農

地流動이 더 활발하게 진행되었다는 사실이 밝혀졌다. 여기서는 이러한 農地流動過程을 밝히기로 한다.

調査農家中 農地를 증여받은 農家は 없었으므로 耕作規模의 變動은 所得規模의 變動, 賃貸規模의 變動, 賃借規模變動으로 설명할 수 있다.

所有規模의 變動要素는 ① 農地買入(所有增加), ② 農地賣却(所有減少), ③ 所有不變 등의 세 가지이며 마찬가지로 賃貸規模의 變動要素는 ① 賃貸增加, ② 賃貸不變, ③ 賃貸減少 등의 세 가지이고 賃借規模의 變動要素는 ① 賃借增加, ② 賃借不變, ③ 賃借減少 등의 세 요소이다. 따라서 耕作規模의 變動要因을 설명하는 總 경우의 수는 $3 \times 3 \times 3 = 27$ 個인데 이를 이용하여 耕作規模의 擴大要因과 縮小要因을 설명한다.

小農, 中農, 大農 등의 階層內部에서 이동한 農家は 생략하고 各階層間에 이동한 農家만 대상으로 분석한다.

第1期에 있어 耕作規模를 확대하여 小農에서 中農으로 上向移動한 農家は 2 戶인데 이중 1 戶는 賃貸規模가 不變이고 所有規模를 증가시켜 規模를 확대했고 1 戶는 賃貸回收에 의해 規模를 확대했다. 여기서 賃貸不變이나 賃借不變이라는 뜻과 賃貸農家 혹은 賃借農家와는 별개의 概念이다. 즉 1978 年에 自作農이 1982 年에도 自作農일 경우에는 賃借不變에 해당한다.

또한 第1期에 있어 耕作規模를 축소한 農家は 2 戶가 中農階層에서 小農階層으로 이동했는데 縮小要因은 所有減少이다.

한편 第2期の 耕作規模擴大要因이 <表 V-12>에 나타나 있다. 小農에서 中農으로 上向移動한 農家は 8 戶인데 이중 4 戶는 賃貸規模는 不變이고 所有規模를 증가시켜 規模를 확대했고 3 戶는 所有規模를 縮小시키고 賃借規模를 늘였는데 賣却한 規模보다 더 많이 賃借하여 規模를 확대했다. 나머지 1 戶는 賃借規模만 확대하였다.

이 期間에 있어 中農에서 大農으로 이동한 農家は 2 戶인데 1 戶는 賃借規模만 확대하였고 1 戶는 所有規模와 賃借規模 둘다 확대했다.

第2期の 耕作規模縮小要因이 <表 V-13>에 제시되어 있다. 大農階層에서 中農으로 下向移動한 農家は 1 戶인데, 農地를 賣却하여 耕作規模를 축소했다. 中農에서 小農으로 下向移動한 農家は 7 戶인데 이중 5 戶는 農地를 賣却하여 耕作規模를 축소했고 1 戶는 所有規模도 축소시키고 賃貸하여 耕作規模를 축소했다. 나머지 1 戶는 所有規模는 축소시키고 賃借規模는 늘였으나 축소한 規模가 확대한 規模보

다 커 耕作規模는 축소했다.

이와같이 과거 10年間 農家階層分化는 크게 일어나지 않았으나 農地流動은 활발하게 일어났다. 前期 5年間に 비해 工場이 본격적으로 침투해 들어온 後期 5年間に 農地流動이 촉진되었다.

農地賣買 및 農地賃貸借에 대한 農地流動이 일어났는데, 특히 耕地地域에 工場이 본격적으로 입주하게 된 第2期の 5年間に 農地流動이 더욱 활발해 졌는데 農地賣買가 두드러지게 나타나고 있다.

<表 V - 12>

第2期の 耕作規模 擴大要因

單位：戶，%

擴大要因		所有增加 賃貸不變	所有不變 賃貸增加	所有縮小 賃貸不變	所有增加 賃貸不變	計
階 層	小 農	4	1	3	-	8
	中 農	1	-	-	-	1
	大 農	5	1	3	-	9
	小 計					
中 農	大 農	-	1	-	1	2
計		5	2	3	1	11

<表 V - 13>

第2期の 耕作規模 縮小要因

單位：戶，%

縮小要因		所有減少 賃貸不變	所有減少 賃貸增加	所有減少 賃貸不變	計
階 層	中 農	1	-	-	1
	小 農	-	-	-	-
	小 計	1	-	-	1
	中 農				
中 農	小 農	5 (71.4)	1 (14.3)	1 (14.3)	7 (100.0)
計		6	1	1	8

다. 農地賣買와 農地投機

調査地域에는 1980年代에 工場이 본격적으로 耕地地域内に 침투해 들어왔고 이때부터 農地賣買가 활발하게 일어났다는 사실을 밝혔다. 그런데 農地를 賣却한 農家數는 많은데 비해 買入한 農家數는 적었다. 이것은 都市人에 의해 農地投機가 일어났다는 사실을 말한다.

이것을 밝히기 위해, 과거 10年間 農家が 農地를 매각하거나 매입한 相對方의 居住地와 賣却·買入件數 및 規模를 調査하여 <表 V-14>와 <表 V-15>에 제시하였다.

前期 5年間 畓을 매각한 件數는 20件이고 賣却面積은 15,179 坪이다. 田의 賣却 件數는 1件에 불과하다. 그런데 調査農家の 畓買入件數는 5件, 買入面積은 1,950 坪에 지나지 않았다.

後期에 들어와서는 農地賣買가 활발하게 일어났는데 總賣却件數는 41件, 賣却面積은 33,183 坪으로 前期에 비해 2배로 늘어났다. 畓作地帶로 발면적도 적고 산밀에 붙어 있으므로 投機價値가 없어서 인지 農地賣買는 주로 畓위주로 이루어 지고 있다.

<表 V-14>

農地賣却 및 買入實績

單位：坪

農地別 年度別	賣 却				買 入	
	畓		田		畓	
	件 數	面 積	件 數	面 積	件 數	面 積
1978 ~ 1982	20	15,179	1	600	5	1,950
1932 ~ 1987	40	33,053	1	130	6	4,737
計	60	48,232	2	930	11	6,687

<表 V-15>

賣却한 畓의 상대방 居住地別 賣却件數

買入主體 期間別	영농거리내 농 촌	영농거리밖 농 촌	都 市	小 計
1978 ~ 1982	9	5	7	21
1983 ~ 1987	10	8	23	41
計	19	13	30	62

農家の 農地買入은 後期에 들어와 급격히 늘어났는데, 農地買入件數는 6件으로 前期水準이나 面積은 크게 늘어났다. 그러나 農家와 매입한 農地는 매각한 農地の 1할 수준이다.

이와같이 買入賣却規模에 비해 買入面積이 적은 것은 農家間에 農地賣買가 이루어 진것이 아니고 不在地主의 農地投機가 일어났다고 할 수 있다.

이것을 밝히기 위해 畓을 매입한 者를 居住地別로 나타내었다<表 V-15>. 前期에 있어 農家가 매각한 畓을 구입한 자가 營農距離內 農家인 경우의 賣却件數는 9件으로 全體의 절반 수준이다. 그러나 後期에 들어와서는 總賣却件數 41件중 營農距離內의 農家가 구입한 것은 10件에 지나지 않고 나머지는 全部 不在地主가 구입하였다. 이 중에서 都市人이 매입한 件數는 23件으로 절반이상을 차지하고 있다.

이와같이 耕地地域에 工場이 본격적으로 들어온 이후에는 都市人의 農地投機가 일어났다. 工場이 들어와 農地價格이 상승하게 되자 農家は 農地를 都市人에게 매각하였다. 그런데 農地를 매각한 農家가 많은 데도 불구하고 耕作規模變動이 크게 일어나지 않았는데 不在地主가 農地를 매입하였기 때문에 農家は 農地를 매각하고 다시 임차하였기 때문이라고 할 수 있다. 이는 質貸借構造를 분석해 보면 판명된다.

라. 農地質貸借構造

1) 分析背景

1950年代 初半에 실시된 農地改革의 덕분으로 耕者有田의 原則과 所有上限制를 根幹으로 하는 農地制度가 확립되었다.

그러나 經濟成長과 더불어 農地를 둘러싼 經濟與件이 급변함에 따라 農地所有, 質貸借 등 農地를 둘러싸고 일어난 現象은 農地改革當時의 耕者有田의 原則이라는 基本概念과는 멀어졌다.

특히 1967年 이후부터 總農家戶數가 감소하기 시작했는데 이때부터 우리나라의 農家階層分化는 「中農化」로 전환되기 시작하여 현재에 이르고 있다. 農家階層分化는 農地流動을 전제로 하는데, 주로 農地의 質貸借에 의해 階層分化가 일어났고 昨今에 이르러서는 農地質貸借가 일반화되어 있다.

한편으로는 農業所得을 증가시킴과 동시에 農產物의 國際競爭力을 높이기 위해서

는 經營規模를 확대해야 하는데, 주로 賣買地價가 收益地價를 상회하고 있어 農地 買入에 의한 規模擴大는 어렵고 農地賃借에 의한 規模擴大가 불가피하다는 당위론이 제기되었다.

이러한 經濟的 背景으로 政策當局에서는 1986年 12월에 「賃貸借管理法」를 공포하기에 이르렀다. 이의 主要骨字는 ① 農地賃貸借를 許用하고 ② 賃借料上限線을 설정하며 ③ 賃貸借期間을 3年以上으로 하고 ④ 農地委員會의 활동을 강화시키는 것 등이다.

이와같은 制度的 裝置를 마련한 背景에는 農地の 賃貸借는 주로 農家間에 이루어지고 있다는 前提가 내포되어 있다. 그러나 앞에서 고찰한 바와 같이 農村工業化가 진행된다면 不在地主의 土地投機가 일어나고 農地賃貸借는 農家間 보다는 農家와 不在地主間에 이루어질 가능성이 높다.

따라서 여기서는 農村工業化가 農地賃貸借構造에 어떤 變化를 가져오는 지를 분석하여 農地保全制度 내지 農地制度改善에 관한 政策的 含意를 究明해 낸다.

2) 農家類型別 農家構成

農家の 耕地所有 및 賃貸借規模를 기준으로 크게 自作農, 賃借農, 賃貸農으로 분류한다. 賃借農을 ① 所有規模가 賃借規模보다 크면 自借農, ② 賃借規模가 所有規模보다 크면 借自農, ③ 所有農地가 없으면 純賃借農 등으로 나눈다. 또한 賃貸農은 ① 耕作規模가 賃貸規模보다 크면 自賃農, ② 耕作規模가 賃貸規模보다 작으면 賃自農, ③ 남의 農地를 賃借하고 本人農地를 賃貸할 경우는 借賃農으로 나눈다.

이러한 農家類型別 農家戶數가 <表 V-16>에 제시되어 있다. 여기서는 賃貸農戶數가 적어 세분하지 않았다. 또한 調査農家 70戶를 대상으로 과거 10年間 소급하여 農地の 所有, 賃貸借規模를 조사했기 때문에 調査農家は 항상 일정하다.

1978년에는 自作農은 54戶이고 賃借農比率은 20.0%에 불과했다. 賃借農중에서는 自借農이 7戶로 제일 많았으나 純賃借農도 3戶이었다.

그런데 5年後인 1982년에는 賃借農이 17戶로 늘어나 賃借農比率은 24.3%로 증가했다. 自借農은 그대로이나 借自農과 純賃借農이 각각 2戶씩 늘어났다. 借自農이 증가한 要因은 확실하게 究明할 수 없으나 純賃借農이 증가한 것은 1978年の 耕作地중에 本人 所有地로 있었으나 1978~1982年 期間에 所有地全部를 매각처분했다는 사실을 나타낸다.

1987년에는 賃借農이 36戶로 5年前에 비해 2배 이상 증가하였고 賃借農比率은

51.4 %에 달하고 있다. 특히 賃借農중에서 自借農과 純賃借農이 2 배이상 증가하였다. 이 要因을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 借自農은 1 戶가 증가하였는데 自借農은 13 戶, 純賃借農이 5 戶 늘어났으므로 自作農이 自借農으로 전환했다. 自作農이 所有規模는 축소시키지 않고 農地를 임차하여 自借農으로 탈바꿈한 경우인데, 이런 경우에는 階層分化가 일어난다. 또한 自作農이 耕作規模를 축소시키고 축소시킨 규모정도를 임차했으면 農地流動은 일

<表 V-16>

農家所有 形態別 農家構成

單位: 戶, %

區分 年度	總 農家數	自作農	賃 借 農				賃貸農
			自借農	借自農	純賃借農	小 計	
1978	70 (100.0)	54 (77.1)	7 (10.0)	4 (5.7)	3 (4.3)	14 (20.0)	2 (2.9)
1982	70 (100.0)	53 (75.7)	7 (10.0)	5 (7.1)	5 (7.1)	17 (24.3)	2 (2.9)
1987	70 (100.0)	31 (44.3)	20 (28.0)	6 (8.6)	10 (14.3)	36 (51.4)	3 (4.3)

어나지만 農家階層分化는 일어나지 않는다. 앞에서 분석한 내용을 참조한다면 調査地域은 後者에 속한다고 할 수 있는데 이를 다시 분석하기로 한다.

둘째, 純賃借農이 5 戶에서 10 戶로 증가하였는데 이는 이 期間中에 耕作地중의 自家所有地 全部를 매각처분한 農家가 5 戶에 달한다. 만약 調査地域과 같은 農村工業化가 이루어진 地域이 아닌 他地域에서 이러한 現象이 나타났다면 심각한 農民層分解가 야기되었다고 할 수 있다.

이와같이 自作農이 격감하고 賃借農이 급증하였는데, 自作農이 耕作規模를 확대시키기 위하여 農地를 임차하고 賃借農이 되었는지, 아니면 自作地規模를 축소하고 賃借하여 賃借農이 되었는지를 검토해 보기로 한다.

이를 위해서 1978 年, 1982 年, 1987 年 各 年度의 所有規模階層과 耕作規模階層을 대비하여 <表 V-17>, <表 V-18>, <表 V-19>에 각각 제시하였다.

이들 表에서는 대각선상의 農家戶數는 所有規模와 耕作規模가 일치하는 自作農을 의미하고 대각선에서 水平으로 오른쪽에 있는 農地를 임차하여 規模를 확대했다는 것을 나타내고 왼쪽에 있는 農家は 規模를 축소하여 賃貸農이 되었다는 것을 의미한다.

1978 年의 경우 所有規模가 0.5 ha이하인 農家は 32 戶인데, 이 중 24 戶는 所有規模와 耕作規模가 일치하는 自作農이고 6 戶는 農地를 임차하여 耕作規模가 0.5 ~ 1.0 ha인 階層으로 上向 이동하였고 1 戶는 農地를 임차하여 耕作規模가 1.0 ~ 1.5 ha인 階層으로 上向 이동했다. 나머지 1 戶는 農地賃借에 의해 2.0 ~ 3.0 ha階層으로 上向 이동했다.

所有規模가 0.5 ~ 1.0 ha階層에 속하는 農家は 27 戶인데 이 중 自作農은 25 戶이고 耕作規模를 확대한 賃借農은 2 戶이다. 他階層에서는 賃借農이 없다.

이번에는 1982 年을 검토해 보면 <表 V-18>, 所有規模가 0.5 ha인 農家は 35 戶로 5 年前에 비해 3 戶 늘었다. 즉 所有規模를 축소하여 所有規模가 이 階層으로 하향이동한 農家 3 戶이다. 물론 同一階層內에서의 所有規模變動은 이 表에는 나타나지 않는다. 35 戶중 24 戶는 自作農이고 賃借農은 11 戶이다. 所有規模가 0.5 ~ 1.0 ha階層에 속하는 農家は 26 戶로 5 年前에 비해 1 戶 줄었고 1.0 ~ 1.5 ha階層의 農家は 7 戶로 5 年前에 비해 2 戶 줄었다. 그런데 耕作規模別 農家構成比는 1978 年과 1982 年間에 큰 차이가 없고 小農, 中農, 大農으로 구분하여 보면 階層別·地域別로 동일하다. 이는 農家が 所有農地를 매각하고 이를 다시 임차했다는 사실을 나타낸다.

<表 V-17>

耕作規模와 所有規模 階層, 1978

單位: 戶, %

耕作規模 所有規模	~ 0.5 ha	0.5 ~ 1.0	1.0 ~ 1.5	1.5 ~ 3.0	2.0 ~ 3.0	合 計
~ 0.5 ha	24 (75.0)	6 (18.8)	1 (3.1)	-	1	32 (100.0)
0.5 ~ 1.0	-	25 (92.6)	2 (7.4)	-	-	27 (38.6)
1.0 ~ 1.5	-	-	9 (100.0)	-	-	9 (100.0)
1.5 ~ 2.0	-	-	-	2 (100.0)	-	2 (100.0)
小 計	24 (34.3)	31 (44.3)	12 (17.1)	2 (2.9)	1 (1.4)	70 (100.0)

한편 1987 年과 1982 年을 비교해 보면 앞에서 언급한 事實이 확실하게 밝혀진다
<表 V-19>.

1982 年에는 所有規模가 0.5 ha이하인 農家戶數는 35 戶이었는데 1987 年에는 44 戶

로 증가했다. 즉 農地를 매각하고 이 階層으로 하향이동한 農家は 9 戶에 달하고 있다. 44 戶중에서 自作農이 21 戶이고 賃借農은 23 戶인데 小農階層에 속하는 自作農이 農地를 임차하여 中農階層으로 상향이동한 農家は 21 戶에 달하고 나머지 2 戶는 大農으로 이동했다.

한편 1982 年에는 所有規模가 0.5 ~ 1.0 ha인 農家は 26 戶이었는데 1987 年에는 18 戶로 감소했고 所有規模가 1.0 ~ 1.5 ha 階層인 農家は 同一期間에 7 戶에서 6 戶

<表 V-18>

耕作規模와 所有規模階層, 1982

單位: 戶, %

耕作規模 所有規模	~ 0.5 ha	0.5 ~ 1.0	1.0 ~ 1.5	1.5 ~ 2.0	2.0 ~ 3.0	合 計
~ 0.5 ha	24 (68.6)	8 (22.9)	2 (5.7)	-	1 (2.9)	35 (100.0)
0.5 ~ 1.0	-	26 (100.0)	-	-	-	26 (100.0)
1.0 ~ 1.5	-	-	7 (100.0)	-	-	7 (100.0)
1.5 ~ 2.0	-	-	-	2 (100.0)	-	2 (100.0)
小 計	24 (34.3)	34 (48.6)	9 (12.9)	2 (2.9)	1 (1.4)	70 (100.0)

<表 V-19>

耕作規模階層과 所有規模階層, 1987

單位: 戶, %

耕作規模 所有規模	~ 0.5 ha	0.5 ~ 1.0	1.0 ~ 1.5	1.5 ~ 2.0	2.0 ~ 3.0	合 計
~ 0.5 ha	21 (47.7)	17 (38.6)	4 (9.1)	-	2 (4.5)	44 (100.0)
0.5 ~ 1.0	1 (5.6)	16 (88.9)	1 (5.6)	-	-	18 (100.0)
1.0 ~ 1.5	-	1 (16.7)	4 (66.7)	1 (16.7)	-	6 (100.0)
2.0 ~ 3.0	-	-	-	2 (100.0)	0	2 (100.0)
小 計	22 (31.4)	34 (48.6)	9 (12.9)	3 (4.3)	2 (2.9)	70 (100.0)

로 감소했다. 1.5 ha 以上の 階層에서는 所有規模의 變動이 없다.

이와같이 1982 年과 1987 年을 비교해 보면 所有規模를 확대하여 上位階層으로 이동한 農家は 없고 所有規模를 축소하여 所有規模가 下位階層으로 이동한 農家は

많고 賃借農家は 급증하였다. 반면에 耕作規模別 農家戶數는 큰 變動이 없다. 이것은 앞에서도 언급한 바와 같이 農地를 매각하여 所有規模는 下向移動했으며 農地를 임차함으로써 耕作規模는 變動이 없기 때문이다.

이상에서 분석한 내용을 종합하면, 農村工業化가 급격하게 진행된 1980年代 이후에는 所有規模를 축소한 農家は 많고, 이들 農家は 農地를 임차하게 되어 賃貸農家が 급증하였다. 다시 말하면 農村工業化로 인해 農地價格이 상승하게 되자 農家は 所有規模를 都市投機者에게 매각하고 이를 임차하게 됨에 따라 自作農은 賃借農으로 전락되었다. 農地流動은 활발하게 전개되어 왔으나 耕作規模를 기준으로 한 農家階層分化는 일어나지 않았다.

이것이야 말로 農村工業化가 農地流動과 農家階層分化에 미치는 效果중에서 核心이라 하겠다.

2) 賃借料 水準 및 賃借料 支拂方法

「賃貸借管理法」이 1986年 12월에 공포되었으나 施行令이 마련되지 않아 이 법을 집행하지 못한 채 오늘에 이르고 있다. 시행될 것을 前提로 한다면 農地賃貸借에 영향을 미칠 수도 있다. 「賃貸借管理法」의 骨格을 앞에서 언급한 바와 같이 賃貸料 上限線設定과 賃貸借를 文書로 하되 期間을 3年以上으로 규정하는 것이다.

調査農家の 農地賃貸借契約을 조사하열는데, 文書로 계약한 農家は 없고 대부분의 農家は 契約期間을 정하지 않고서 임차하고 있다.

賃借料는 定率制이고 地域內的 平均賃借料는 50%水準이었는데 賃借料의 分布는 40%~55%이었고 河川을 관수로 이용하므로 水利費負擔은 없고 農地稅는 대부분 地主가 부담하고 있다.

이와같이 「賃貸借管理法」의 公布에도 불구하고 農地賃貸料는 관행대로 이루어지고 있고, 단지 通作하는 事例가 약간 증가한 것으로 밝혀졌다.

4) 農地所有者의 分類 및 農地投機

1980年代에 들어와 農家は 農地를 都市人들에게 매각하고 이를 다시 임차함으로써 自作農이 賃借農으로 전락되었다고 앞에서 언급하였는데, 여기서는 이러한 사실을 재확인하고자 현재 임차하고 있는 畚의 所有主體를 분석하였다.

農家が 임차하고 있는 畚의 所有者別 賃貸面積이 <表V-20>에 나타나 있다. 이 表에서 立地單位한 논 몇필지가 한군데 모여있고 所有者가 동일인이고 실제로

賃貸借가 이루어지는 單位를 말한다.

農家가 임차한 總畚規模는 62.4 ha인데 거의 대부분이 個人所有 (84.1 %)이고, 會社가 소유하고 있는 畚이 8.3 ha로 全體의 13.3 %를 차지하고 있다. 여기서의 會社는 耕地地域內에 들어와 있는 工場을 말하며 農地를 工場敷地로 전용할 目的으로 소유하고 있는 것이다.

不在地主가 소유하고 있는 畚規模가 어느 정도 인지를 알아보기 위해 賃借畚의 所有者가 個人인 경우에 한하여 畚所有者의 居住地를 조사하여 <表 V—21>에 제시하였다.

農家가 임차한 畚所有主가 個人인 경우에 總畚規模는 62.1 ha인데 이중 營農距離內에 있는 農家가 소유한 畚이 10.5 ha로 16.9 %, 營農距離밖에 있는 農家가 소유하고 있는 面積은 總面積의 4.2 ha에 불과하다.

한편 不在地主가 소유한 畚은 全體의 78.9 %에 달하고 이중 都市人이 소유하고

<表 V—20> 畚 所 有 主 體

所有主體 區 分	個 人	公共機關	會 社	位 士	計
立 地 單 位 數	48 (80.0)	1 (1.7)	10 (16.7)	1 (1.7)	60 (100.0)
面 積 (ha)	52.5 (84.1)	1.2 (1.9)	8.3 (13.3)	0.4 (7)	62.4 (100.0)

<表 V—21> 賃借畚所有者의 居住地

居住地 區 分	農 業			非 農 家			計
	營農距離內	營農距離밖	小 計	동일지역	도 시	小 計	
立 地 單 位 數	9 (15.3)	3 (5.1)	12 (20.4)	5 (8.5)	4.2 (71.2)	47 (79.7)	59 (100.0)
面 積 (ha)	10.5 (16.9)	2.6 (4.2)	13.1 (21.1)	3.4 (5.5)	45.6 (73.4)	49.0 (78.9)	62.1 (100.0)

있는 畚은 全體의 73.4 %에 달한다. 즉 都市人의 農地投機가 일반화되어 있다.

5) 農地流動. 展望

農業의 效率性を 높이기 위해서는 經營規模를 확대시켜나가야 하는데, 經營規

模를 확대하는 方案은 農地買入이나 農地賃借이다. 賈買地價가 收益地價를 상회하면 農地를 매입하여 規模를 확대해 나가는 어렵고 農地를 임차하여 規模를 확대해 나갈 수 밖에 없다.

특히 앞에서도 밝힌 바와 같이 調査地域에서 究明된 바와 마찬가지로 工場이 農村地域에 분산하게 되면 農地價格이 상승하여 農家は 農地를 매각하게 되는데 이를 他農家は 매입하지 못하고 都市資本이 매입하게 된다. 따라서 農地買入에 의한 規模擴大는 기대할 수 없게 된다.

農外就業機會가 많은 地域에서는, 農業所得만으로 家計費를 충당할 수 없는 農家は 耕作規模를 축소하고 農外就業하거나 農地를 임차하여 耕作規模를 확대할 것이다 이른바 中農層의 分解가 일어나 農家階層은 「兩極分化」로 전환될 것으로 전망하였다.

그러나 調査地域에서는 農地流動은 활발하게 일어났으나 階層分化는 일어나지 않았다. 이미 中小農規模의 水稻作과 農外就業이 결합된 類型으로 고착되어 있다고 하겠다.

장차 農家階層이 분화되어 갈 전망이 있는가를 검토하기 위해 自作農과 賃借農에 대해 農地賃貸借意向을 조사하였다.

우선 賃借農을 대상으로 農地를 임차하고 있는 事由를 조사했다<表V—22>. 賃借農家は 36戶인데 이 表에는 應答者가 70人인 것은 한 賃借農家로 하여금 2개의 問題를 선택하도록 조사했기 때문이다. 그러므로 “생활비 확보를 위해서”라는 問項과 “노동력이 남기 때문에”라는 問項은 묶어서 해석해야 하고 “규모확대하여 농기계 도입”이라는 問項과 “농기계의 사용시간을 늘이기 위해”라는 問項은 綜合하여 해석하여야 한다.

이 表에 나타난 바와 같이 거의 대부분의 賃貸農이 勞動力이 남고 生活費를 확보하기 위하여 임차했다고 응답했는데, 이들 農家들은 거의 모두 耕作規模가 작은 階層의 專業農家인데 經營主가 농외취업할 수 없고 高齡이어서 大農으로 상향이동할 수 없는 農家들이다.

반면에 규모확대하여 農機械를 도입하거나 혹은 도입한 農機械의 利用時間을 늘이기 위해 임차했다고 응답한 農家は 극소수이다. 그런데 특이한 것은 地主의 事情을 봐주어 할 수 없이 짓고 있는 農家가 14戶에 달한다. 즉 農外就業으로 家計費를 충당할 수 있을 정도로 충분한 所得은 얻고 있으나 親戚 혹은 親知의 부탁에 못이겨 임차하고 있다고 하겠다. 第2의 農地改革을 염려하거나 다른 要因때문에 위험

이 높아 안전하게 親戚이나 親知에게 논을 맡겨놓자는 배려가 작용한 것으로 판단된다.

한편 自作農에 대해 農地를 빌릴 意向이 있는가에 대해 물었는데, 自作農 31 戶중 빌리겠다는 農家は 耕作規模가 영세한 5 農家に 불과했고 <表 V-23>, 農地를 임대해 줄 意向을 물었는데 임대하겠다는 農家は 3 戶에 불과했다.

따라서 自作農에 한해서는 農地流動이 일어나리리라 기대할 수 없다. 즉 1 ha 이하의 水稻作 + 農外就業의 類型이 정착되어 있다.

賃借農家に 대해 추가로 임차할 意向이 있는가에 대해 질문한 결과가 <表 V-24>에 나타나 있다. 35 戶의 賃借農家中 17 戶가 임차하겠다고 응답했는데, 專業賃借農은 빌릴 意思가 있으나 農外就業하고 있는 賃借農은 빌릴 意思가 없는 것으로 밝혀졌다. 또한 임차하려는 規模는 1,000 坪미만이었는데 이로보아 耕作規模가 큰 賃借農이 출현하기는 어렵다.

이상에서 분석하고 고찰한 結果를 종합한다면, 農家間에 農地流動이 일어나 農家階層分化가 일어날 것이라고 기대하기는 어렵고 中小規模의 水稻作 + 農外就業의 類型이 정착되어 지속할 것으로 내다 보인다.

이와같이 農村工業化가 완속되고 農地價格이 상승된 이후에는 農家が 規模擴大하지도 않고 할 수도 없는 結果가 초래된다고 하겠다. 즉 農業生産要素로서 農地를 소유하고, 매각하거나, 매입하고, 임차할 수 있도록 하기 위해서도 收益地價와 賣買地價의 괴리를 방지해야 한다. 따라서 이를 뒷받침할 수 있는 農地制度 내지 農地保全方式이 강구되어야 할 것이다.

<表 V-22>

賃借農家の 農地賃借事由

單位：戶，%

賃借事由 耕作規模	생 활 비 확 보	노동력이 남 는 다	규모확대 하려 농 기계도입	농기계의 사용시간 늘이 기 위해	위 토 이 므 로	지주의 사 정을 봐서 할 수 없 이 짓는다	合 計
~0.5 ha	6 (42.9)	5 (35.7)	-	-	1 (7.1)	2 (14.3)	14 (100.0)
0.5~1.0	13 (34.2)	16 (42.1)	-	1 (2.6)	1 (2.6)	7 (18.4)	38 (100.0)
1.0~1.5	4 (33.3)	3 (25.0)	-	1 (8.3)	-	4 (33.3)	12 (100.0)
1.5~2.0	-	1 (50.0)	-	1 (50.0)	-	-	1 (100.0)
2.0~3.0	1 (25.0)	-	1 (25.0)	1 (25.0)	-	1 (25.0)	4 (100.0)
小 計	24 (34.3)	25 (35.7)	1 (1.4)	4 (5.7)	2 (2.9)	14 (20.0)	70 (100.0)

<表 V-23>

自作農의 農地賃借 意向

單位：戶，%

賃借意向 耕作規模	빌 리 겠 다	빌리지않겠다	合 計
~ 0.5 ha	4 (28.6)	10 (71.4)	14 (100.0)
0.5 ~ 1.0	1 (7.7)	12 (92.3)	13 (100.0)
1.0 ~ 1.5	-	2 (100.0)	2 (100.0)
1.5 ~ 2.0	-	2 (100.0)	2 (100.0)
小 計	5 (16.1)	26 (83.9)	31 (100.0)

<表 V-24>

賃借農家の 追加賃借意向

單位：戶，%

意 向 耕作規模	있 다	없 다	合 計
~ 0.5 ha	3 (42.9)	4 (57.1)	7 (100.0)
0.5 ~ 1.0	10 (52.6)	9 (47.3)	19 (100.0)
1.0 ~ 1.5	3 (50.0)	3 (50.0)	6 (100.0)
1.5 ~ 2.0	1 (100.0)	-	1 (100.0)
2.0 ~ 3.0	-	2 (100.0)	2 (100.0)
小 計	17 (48.6)	18 (51.4)	35 (100.0)

4. 工場分散과 農業生産

가. 分析背景

지금까지는 農村地域에 工場이 分散하게 됨에 따라 農家の 就業構造를 비롯한 農家經濟에 미치는 效果와 農業構造改善에 미치는 影響을 分析하였다. 그런데 農村에 工場이 分散되는 형태는 다양하다. 農工團地를 조성하거나, 農村地域內에 工業地域을 指定하거나, 工業團地를 設치하여 工場을 입지하게 할 수 있다. 또한 本 研究의 調査地域과 같이 耕地地域內에 工場이 無계획적이거나 산발적으로 分散立地하는 경우도 있다.

農工團地 혹은 工業團地를 조성하거나 工業地域을 지정하여 團地나 地域內에는 철저한 配置計劃에 의거하여 工場이 배치되고 公害施設이나 終末處理場을 완비하게 된다. 그러므로 이런 형태의 農村工業化는 農家經濟나 農業構造改善에만 영향을 미치고 農業生産에 미치는 영향은 적다. 단지 農地轉用에 따른 問題는 있을 수 있다.

그러나 農村의 耕地地域內에 工場이 무계획적으로 분산하게 되면 農家經濟 내지 農業構造에 變化를 가져오는 것은 물론이거니와 農業生産에 직접적인 영향을 미친다.

따라서 本 節에서는 耕地地域內에 工場이 분산됨에 따라 農業生産에 미치는 영향을 분석하고 農地保全의 問題點을 찾아내어 改善方案에 대한 示唆를 얻기로 한다.

나. 農業에 미치는 影響

調査地域인 義昌郡 內西面과 咸安郡 漆原面の 耕地地域을 관통하여 河川이 통과하고 있는데 이 河川은 이 地域에 있는 耕地의 農業用水로 이용되고 있다. 이 河川은 인접한 漆西面の 平野地帶를 통하여 洛東江에 이르는데, 이 平野地帶의 農業用水로도 이용된다. 그런데 前章에서 분석한 바와 같이 이 河川邊을 따라 工場이 分散되어 있다.

「國土利用管理法」상의 규정대로 耕地地域內에 大氣, 水質, 土壤을 汚染시키는 排出業所가 耕地地域內에 설치되지 않고 소음이나 진동정도를 배출하는 工場만 설치되었다면 農業生産에 미치는 직접적인 영향이 적을지도 모른다.

그러나 前章에서 考察한 바와 같이 「國土利用管理法」의 規定이 준수되지 않고 있을 뿐만 아니라 無許可 公害排出工場이 다수이다. 그러므로 工場이 農業生産에 미치는 影響은 짐작이 가고도 남는다.

工場分散으로 農業生産에 끼치는 피해는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 水質을 오염시키는 排出業所에서 배출되는 폐기물이 이 河川에 흘러들어온 경우와 排出業所가 아니더라도 工場의 오염물질이 빗물에 씻겨 河川에 흘러 들어와 이 물을 農業用水로 이용했을 때 農業生産에 미치는 직접적인 피해와 作業時間에 미치는 피해 및 作業者の 人體에 미치는 피해 등이다. 公害防止施設을 갖추었다고 하더라도 이런 피해는 불가피하다고 할 수 있는데 調査地域內의 工場은 公害防止施設을 완벽하게 갖추었다고 할 수 없고 또한 無許可工場이 많다. 調査地域에 있는 河川汚染이 農業用水로 적합한지를 분석하여야 하나 本 研究에서는 수행하지 못하고 간접적으로 조사하였다.

둘째, 土壤汚染과 이 土壤에서 생산된 쌀에 함유되어 있을 가능성이 있는 汚染物質인데, 河川에서 가까이 있는 논에는 맨발로 作業을 할 수 없는 정도로 보아 土壤汚染이 심각한 것으로 판단되지만 本 研究에서는 분석하지 못했다.

셋째, 工場原料나 쓰레기가 논에 들어가서 입는 피해인데, 「國土利用管理法」에서는 레미콘工場이나 아스콘工場은 耕地地域內에 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 工場옆에 논이 있다면 논에 자갈이나 모래가 들어갈 것이라는 것은 말할 필요가 없다. 調査地域內에는 논 가운데에 레미콘工場이 다수 들어와 있다. 또한 産業쓰레기 再生工場의 경우를 보면 비닐 등이 인근 논으로 바람에 날려 들어가고 있는 실정이다.

넷째, 耕地地域內의 農路에 工場進入車輛이 다님으로서 農路의 破壞 내지 農機械 運行時間에 입는 피해 등을 들 수 있다.

以上에서 열거한 피해정도를 알기 위해서는 生物化學的 내지 工學的 分析方法을 동원하여 정밀분석해야 한다. 그러나 本 研究에서는 農家에 직접 피해정도를 청취조사할 수 밖에 없었다.

피해내용에 대해 主要項目別 피해정도가 <表-25>에 제시되어 있다. 피해를 입은 정도를 數量化할 수 없어서 “아주 심하다” “심하다” “어느 정도 피해있다” “피해없다” 등으로 나누어 조사하였다.

農路에 自動車가 다녀서 農路가 파괴되어 입는 피해는 심각하지 않은 것으로 나타났다. 아주 심하다고 응답한 農家は 5戶이고 이들이 이 工場周邊에 경작하고 있는 畝面積은 2,692 坪인데 工場周邊 總農地面積의 3.6%에 해당한다. 多數의 農家は

<表 V - 25> 工場때문에 농사에 입는 피해정도

피해정도		아주심하다	심 하 다	어느정도 피해없는다	피해없다	計
區 分						
농로에 자동차가 다녀 농로파괴정도	面積	2,692 (3.6)	12,581 (16.7)	52,560 (69.7)	7,612 (10.1)	75,445 (100.0)
	戶數	5	11	45	9	70
농로에 자동차가 다녀 농사에 입는 피해	面積	1,843 (2.4)	9,749 (12.9)	56,241 (74.6)	7,612 (10.1)	75,445 (100.0)
	戶數	3	8	50	9	70
공장폐수로 입는 피해	面積	27,489 (36.4)	20,866 (28.8)	19,478 (25.8)	7,612 (10.1)	75,445 (100.0)
	戶數	20	20	21	9	70
쓰레기나 폐기물로 입 는 피해	面積	21,165 (28.1)	21,747	24,921 (33.0)	7,612 (10.1)	75,445 (100.0)
	戶數	15	19	27	9	70

어느정도 피해를 입는다고 응답했다.

農路에 自動車가 다녀 農事에 직접 입는 피해여부에 多數의 農家가 보통정도라고 응답했다. 農路에 自動車가 다녀 직접 農事に 주는 피해로는 原材料가 논에 떨어져 입는 피해를 들 수 있는데 레미콘이나 아스콘工場の 材料輸送이 여기에 해당한다.

工場廢水로 水稻作에 받은 피해가 심각한 것으로 나타났다. 調査地域에서는 河川水를 직접 農業用水로 이용하고 있으므로 이에 따른 피해와 工場의 汚染物質이 직접 빗물과 함께 논으로 흘러들어와 입는 피해를 들 수 있다. 아주 심하다고 응답한 農家는 20 戶이고 피해규모는 27,489 坪으로 全體의 36.4 %를 차지하고 있다. 심하다고 응답한 農家는 20 戶, 피해받은 畓規模는 全體의 27.7 %를 차지하고 있다. 어느정도 심각한지는 측정할 수 없으나 못자리期間중 가뭄이 오면 河川水의 汚染度가 짊어 못자리의 벼가 말라죽는 예가 많다는 事例를 볼 때 피해정도는 심각한 것으로 판단할 수 있다.

마찬가지로 工場의 쓰레기나 廢棄物이 직접 논에 들어와 水稻作에 입는 피해도 심각한 것으로 나타났다. 調査地域에는 産業쓰레기를 재생시키는 無許可工場이 다수인데 이들 工場으로 부터 입는 피해가 심한 것으로 나타났다.

<表 V - 26 >

工場이 들어온 후 農業生産에 미친 影響

單位：個

問 項 業 種 別	공장주위 에 농지가 없 다	아무영향 을 끼치지 않았다.	농작물생 산에 어느 정도 피해 를 줌	직접적인피 해를 주지 않 는데도 농민 이 농사를 소 홀히 함	농 사 에 피 해 를 많 이 줌	計
飲 食 料 品	1	9	-	-	1	11
纖 維 工 業	-	-	3	-	-	3
製材業·나무제품및家具	-	2	-	-	-	2
종 이 · 종 이 製 品	-	2	1	2	-	5
化學· 고무및 플라스틱	2	12	3	1	-	18
非 金 屬 鑄 物 製 品	2	15	8	-	-	25
鐵 鋼 產 業	1	-	-	-	-	1
金屬製品·機械및裝備	1	7	-	-	-	8
醫療·光學·專門科學	-	1	-	-	-	1
合 計	7	48	15	3	1	74

한편 工場設置로 農業生産에 미치는 피해에 관해 工場측에도 조사하였는데, 이의 結果가 <表 V-26>에 나타나 있다. 農家主張과는 다소의 차이가 있으나 工場측에서도 어느정도 시인하고 있다. 調査工場 74 個중 工場주위에 農地가 없는 工場은 7 個에 불과하고 周邊에 農地가 있는 工場중에서는 정도의 차이는 있지만 피해를 주고 있다고 응답한 工場은 19 個이다.

農家에서 피해를 받고 있다고 주장하고 또한 工場측에도 시인하고 있으므로 水稻作의 수확량에 미치는 피해정도를 조사하여 <表 V-27>에 제시하였다.

쌀 減收量이 10% 이내라고 응답한 農家가 28 戶로, 피해면적비율 48.4%로 가장 높다. 作業時間에는 지장을 받지만 收量減收는 없다고 응답한 農家數가 두번째이다. 이와같이 다소간의 쌀 收量減收는 가져오지만 失農할 정도는 아닌 것으로 판단된다. 農家가 피해를 입었으면 피해보상을 요구하거나 항의하게 되는데, 이를 조사한 結

<表 V-27> 農地周邊의 工場때문에 벼농사에 입는 피해정도 單位: 坪, %

區 分 \ 피해정도	작업시간에 지장을 받지만 수량감수는 없다	쌀 수 량 10% 이내 감 수	10~20% 정도 감수	20~50% 정도 감수	피해없다	計
피 해 면 적	28,473 (37.7)	36,517 (48.4)	1,243 (1.7)	1,800 (2.4)	7,412 (9.8)	75,445 (100.0)
농 가 호 수	31	28	2	1	8	70

果가 <表 V-28>에 나타나 있다.

피해를 받고도 항의해 보지 않은 農家가 53 戶로 가장 많고 항의한 農家數는 17 戶에 지나지 않고 있다. 피해보상을 항의한 農家중에서 公式的인 行政節次를 밝히

<表 V-28> 피해보상 항의 대상별 面積 單位: 坪, 戶

對象別 \ 區 分	항 의 대 상			항의 하지 않았음	合 計
	會 社 側	郡·面行政機關	小 計		
面 積	26,728 (35.4)	800 (1.1)	27,528 (36.5)	47,917 (63.5)	75,445 (100.0)
農家戶數	16	1	17	53	70

정식으로 항의한 農家는 없고 대부분의 農家가 피해를 주고 있는 會社에 직접 항의한 것으로 나타났다.

한편 피해를 받고도 항의하지 않은 農家에 대해 그 理由를 물어 보았는데 <表 V-29>, 工場이 들어와 땅값이 올랐으므로 피해받은 정도는 問題도 되지 않는다고 응답한 農家가 23 戶로 가장 많다. 또한 귀찮아서 하지 않았다고 응답한 農家도 16 戶에 달한다. 귀찮아서 하지 않았다고 응답한 農家도 그 이면에는 땅값이 오른 것 때문에 만족하고 있다고 推論할 수 있다.

이러한 事實은 農地保全에 중요한 示唆을 던져주고 있다. 工場이 들어와 水稻作에 입는 피해를 항의하기는 커녕 오히려 다행으로 생각하고 있을 정도이고 工場피해가 극심하여 絶對農地인 畓의 地目이 雜種地로 전환될 것을 기대하고 있고 심지어는 고의적으로 畓을 황폐화시키는 事例도 나타나고 있다. 調査地域의 경우 畓의 坪當價格은 5 萬원 内外인데 雜種地는 坪當 15 萬원 内外로 호가하고 있으니 이러한 조치는 당연한 귀결이라 하겠다.

한편 피해보상을 會社側에 직접 항의한 農家중에는 정당한 보상을 받았다는 農家は 2 戶에 불과하고 대부분의 農家は 會社와 타협한 것으로 밝혀졌다. 會社側에는 의례적으로 部落住民의 행사에 참여하여 향응을 베풀기도 하며, 部落發展을 위한 支援金을 찬조하기도 한다. 農家로 부터 직접 항의를 받으면 적당히 보상하고 農家を 설득시키는 작전을 펴고 있다. 工場이 들어와서 農地價格이 상승하였으므로 農家立場에서는 오히려 유리하고 工場이 많이 들어와서 周邊의 農事に 피해를 많이 입게 되면 絶對農地인 畓이 相對農地로 바뀌고 나아가 耕地地域이 工業地域으로 바뀌게 된다고 설득하고 있다. 여기에 설득당한 農家は 피해보상을 정식으로 요청하지 않고 간접적으로 會社에 항의하고 그 댓가로 향응을 받고 있는 실정이다.

<表 V-29> 피해보상해 줄것을 항의하지 않은 理由 單位：坪，戶

問 頂 區 分	땅값이 올랐으므로 그 정도 피해는 별거 아니다	어디에 항의해야 할지 몰라서	귀찮아서 하지 않았다	임차료를 싸게 지불하고 있기 때문에	計
面 積	21,405 (56.0)	600 (1.6)	15,000 (39.3)	1,200 (3.1)	38,205 (100.0)
農 家 數	23	2	16	1	42

다. 營農의 粗放化 및 農地保全

工場이 耕地地域에 분산하게 되면 農業生産에 직접적인 피해를 입히는 것은 물론 農地價格上昇을 초래하여 兼業農家は 農地를 生産要素로서 소유하지 않고 耐久消費財 내지는 固定資本増殖目的으로 農地를 소유하게 된다. 이렇게 되면 農地는 集約的 내지는 効率的으로 이용되지 못하고 粗放的으로 이용되거나 遊休化하게 된다.

農地遊休化에 대해서는 Ⅲ章에서 고찰하였으므로 여기서는 農地利用의 粗放化를 고찰한다. 이를 위해서는 水稻作의 投入・産出關係를 조사해야 하나 本 研究에서는 本來의 研究目的遂行에 따른 부담 때문에 調査를 수행하지 못하였다. 따라서 農家와 工場을 대상으로 農地利用에 관한 輿論調査結果로서 대체하고 간략하게 설명한다.

農地周邊에 工場이 들어온 후 農業의 무엇이 달라졌는가를 알기 위해 조사한 結果가 <表 V - 30>에 제시되어 있다. 그런데 農家側에서는 農事를 소홀히 하고 있다고 응답한 農家は 2 戶에 불과하고 工場이 들어오자 農地賣買가 활발하게 이루어 졌다고 응답한 農家は 38 戶에 달한다. 반면에 변한 것이 없다고 응답한 農家도 상당수이다.

이와같이 農家輿論調査로는 農地利用의 粗放化에 관한 증거자료를 찾아낼 수 없으나 現場에 가보면 工場周邊의 農地가 粗放的으로 이용되고 있다는 사실이 확연히 나타난다.

農家に 질문한 내용을 工場側에도 조사했는데 이의 結果가 <表 V - 31>에 제시

<表 V - 30> 농지주변에 공장이 들어온 후 농업에 미친 영향

單位：戶

問項 耕作規模	변한 것이 없다.	농사를 소홀히 한다.	농지매매가 활발해졌다.	合 計
~ 0.5ha	9 (40.9)	1 (4.5)	12 (54.5)	22 (100.0)
0.5 ~ 1.0	16 (47.1)	1 (2.9)	17 (50.0)	34 (100.0)
1.0 ~ 1.5	3 (33.3)	—	6 (66.7)	9 (100.0)
1.5 ~ 2.0	2 (66.6)	—	1 (33.3)	3 (100.0)
2.0 ~ 3.0	—	—	2 (100.0)	2 (100.0)
小 計	30 (42.9)	2 (2.9)	38 (54.3)	70 (100.0)

되어 있는데, 工場側에서는 農家가 農事를 소홀히 한다고 응답한 경우가 많다. 즉 調査工場 74 個中, 工場이 들어와 農地價格이 상승하게 되자 땅주인이 바뀌었다고 응답한 工場經營主가 35 人으로 가장 많고 다음은 땅값이 오르자 農事를 소홀히 한다고 대답한 工場經營主는 18 人으로 全體의 24 %에 해당한다.

직접 영농에 참여하는 經營主들은 農事를 소홀히 하고 있지 않다고 응답할 것이 당연하며, 客觀的인 立場에서 본 工場經營主들은 農家가 農地價格 上昇에만 관심을 기울이고 있고 農事는 소홀히 하는 것으로 평가하고 있다.

어쨌든 農地周邊에 工場이 입지함으로써 農地價格이 급상승하게 되고 어느 정도는 農地를 粗放的으로 이용하고 있다고 하겠다.

〈表 V - 31〉 工場新築後 農地所有關係에 미친 影響

單位：個

業種別	問 題 變 化 的 事 實 變 化 的 事 實 變 化 的 事 實	변한 것이 없다	농지 價格이 올라 땅주인 이 바뀌었다	농지 價格이 하락하여 농민이 농지 를 확대함	땅값이 오르 자 농사를 소홀히 하 는 것 같음	計
飲 食 料 品		3	4	—	4	11
纖 維 工 業		—	2	—	1	3
製 材 業 · 나무제품및家具		—	1	1	—	2
종 이 · 종 이 製 品		—	4	1	—	5
化 學 · 고무및플라스틱		6	7	—	5	18
非 金 屬 鑛 物 製 品		2	16	1	5	25
鐵 鋼 產 業		—	—	—	1	1
金 屬 製 品 · 機 械 及 裝 備		5	1	—	2	8
醫 療 · 光 學 · 專 門 科 學		—	—	1	—	1
合 計		17	35	4	18	74

라. 農地保全上의 問題點

耕地地域內에 工場이 분산하게 되면 農業生産에 直 · 間接的으로 피해를 주고 있는데도 불구하고 農家は 피해보상을 요구하거나 항의하지 않고 農地價格 上昇으로 인한 固定資本의 價値가 높아진 사실에 만족하고 있다.

또한 農地를 粗放的으로 이용하고 있는 事例가 나타났고 增産에 힘쓰기 보다는 工場 때문에 畛으로 이용가치가 적은 理由를 들어 地目을 변경해 줄 것을 요청하고 있는 실정이다.

이러한 問題는 「國土利用管理法」와 現行 農地保全 方式의 오류에서 비롯되었다. 즉 「國土利用管理法」에 의하면 耕地地域內에서도 석재공장, 農產物 加工工場, 레미콘工場, 아스콘工場 등을 地目여하를 불문하고 설치할 수 있고 耕地地域內의 雜種地에는 진동이나 소음, 排出業所를 설치할 수 있다. 空氣, 水質 내지 土壤을 오염시키는 工場은 설치할 수 없는 것으로 되어 있으나 現實的으로는 지키기 어렵고 또한 無許可工場을 설립하는 事例가 많은 데도 묵인해 줄 수 밖에 없는 실정이다.

現行의 農地保全은 필지보전이므로 이와같은 事例를 막을 수 없다. 따라서 根本的인 對策이 마련되어야 할 것이다.

農業에 피해를 주더라도 農地價格上昇을 가져오게 되어 地域住民은 工場設置를 환영하고 있고 工場이 설치된 이후에는 耕地地域을 工業地域으로 전환해 줄 것을 요구하게 된다. 耕地地域에 工場이 들어와서 일어난 제반문제의 解決方案을 農家에 질문하였는데 「表 V - 32」, 대부분의 農家가 耕地地域을 工業地域으로 전환해야 한다고 주장하고 있다.

耕地地域에 工場이 무계획적으로 들어온 이후에 都市計劃區域으로 전환된 事例가 調査地域內의 義昌郡 內西面에 현실로 나타났다. 이러한 경험에 비추어 어떤 方式으로든지 農地를 잠식하고, 農地로서의 保全價値가 없도록 만들고 나면 他用途 地域으로 바뀌고 이에 따라 地價가 상승된다는 사실을 地域住民들은 보아왔고 또한 믿고 있다. 그러므로 農地保全方式의 改善은 필연적이다.

〈表 V - 32〉 耕地地域에 工場이 들어와 야기된 問題의 解決方法

單位：坪，戶

解決方法 區 分	공장 주변의 농지를 공업 용지로 바꾼다	공장을 이동 시켜야 한다	임차하고 있 으므로 상관 없다	計
面 積	53,345 (70.7)	8,200 (1.1)	13,900 (18.4)	75,445 (100.0)
農 家 數	58	6	6	70

5. 工場分散과 農地價格 上昇

가. 分析背景

耕地地域內에 工場이 분산됨에 따라 야기되는 諸問題, 이른바 農地利用의 粗放化 農地賣買促進에 의한 農地流動, 自作農이 賃借農化, 農地에의 投機등의 문제가 심각하다. 地價上昇을 기대하여 農地에 대한 假需要가 증가하고 이에따라 地價가 상승한 結果에서 유래된다고 할 수 있다. 말하자면 앞에서 열거한 諸問題의 원인은 地價上昇이라 하겠다.

工場이 분산되어 農地價格이 상승하면 賣買地價와 收益地價가 파괴되어 農地를 買入하여 規模를 擴大할 수 있으리라 기대할 수 없게 되며 아울러 調査地域에서와 같이 農家가 農地를 매각하면 이를 都市資本家が 전부 매입하게 되므로 農地流動은 農家間에 일어나는 것이 아니고 都市資本가와 農家間에 일어나게 되어 賃借에 의한 規模擴大도 기대할 수 없게 된다. 오로지 農家側에서는 財産으로 農地를 소유하게 되므로 生産要素로서의 農地概念은 사라지게 된다.

이러한 諸問題는 農地制度의 未備 내지 農地保全方式의 오류에서 비롯되었다고 할 수 있다. 農地保全이란 결국 農地를 生産要素로서 效率의으로 이용하는데 目的을 두고 있는데, 이의 淸景은 農地價格上昇의 抑制이라 하겠다.

이러한 觀點에서 여기서는 耕地地域에 工場이 분산됨에 따라 地價形式에 어떠한 영향을 미치고 있는 지를 검토해 보기로 한다.

나. 地目別 地價變動

農地流動과 農家階層分化를 분석하기 위해 과거 10年間 農地の 賣却 및 買入實績을 조사하였는데 이때에 農地の 去來價格도 調査하였다. 農家は 畓을 매각했으나 買入實績은 미미하였는데 年度別 畓의 坪當 판매 價格을 <그림 V - 1>에 제시하였다.

坪當 價格變動을 보아도, 1978년에는 4千원이었는데 1980년부터 상승하기 시작하여 1988년에는 坪當 5萬원으로 급상승하였다. 즉 10年間に 12.5배 오른 셈이다. 특히 1985년부터 눈값이 급상승 하였는데, 前章에서 분석한 年度別 工場新築現況과 대조한다면 쉽게 이해할 수 있다. 즉 신축되는 工場數가 기하급수적으로 늘어감에 따라 地價上昇도 비례해서 가속화되어 왔다.

또한 1985년부터 農地價格上昇을 가속화시킨 要因중의 하나는 義昌郡 內西面 一圓

을 1984년에 都市區域 豫定地域으로 발표한 때문으로 판단된다. 1984년에 豫定地域으로 발표되고 1986년에 확정됨에 따라 都市區域을 벗어난 耕地地域內的 住民 내지 都市資本家들은 언젠가는 都市區域으로 편입될 것으로 기대하고 農地에 대한 假需要가 증가하여 農地價格이 폭등하는 結果를 초래했다.

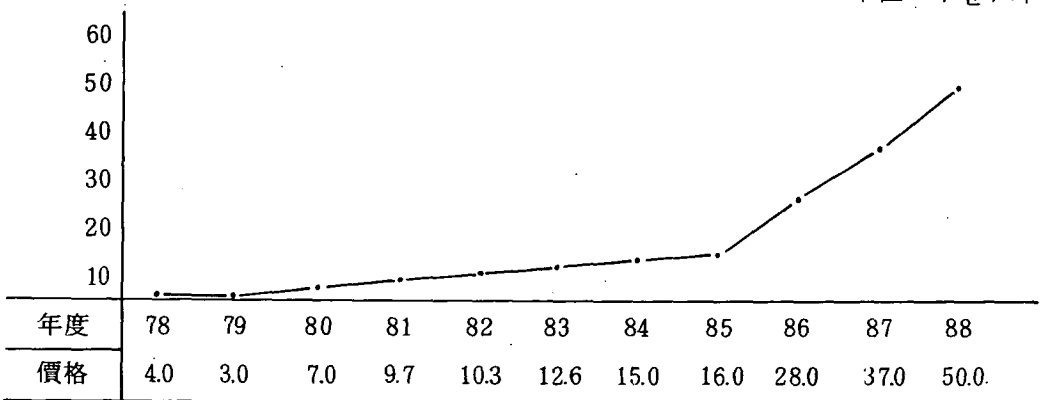
한편 畚價格을 보면 同一 年度라 할지라도 工場이 구입한 價格이 높다. 이는 工場이 구입하는 畚은 工場周邊에 위치한 畚인데 轉用할 目的으로 小規模로 구입하기 때문에 비싸게 구입한다. 즉 農地の 需要와 供給에 의해 결정되는 地域內的 均衡價格은 農家が 販賣한 畚 가격이고 「그림 V - 1」, 〈表Ⅳ - 13〉에 제시된 價格은 地域內的 均衡價格을 참조하여 買入者와 販賣者間의 合意에 의해 결정된 價格이다.

地目別 價格을 보면 1980年 以前에는 畚 價格이 雜種地價格보다 높았는데, 工場이 본격적으로 분산되어 오기 시작한 1980年 以後에는 雜種地價格이 畚價格을 상회하였고 그 이후부터는 隔差가 심화되어 왔다. 1987年의 경우 坪當 畚價格은 5萬원 정도인데 雜種地價格은 18萬원을 초과하고 있다. 이는 앞에서도 언급한 바와 같이 耕地地域의 土地일지라도 農地일 경우에는 轉用許可를 받아야 하고 또한 설치할 수 있는 業種이 한정된다. 그러나 雜種地는 轉用許可를 받을 필요도 없을 뿐만 아니라 空氣, 水質, 土壤을 오염시키는 排出業所를 제외하고는 어떠한 業種의 工場도 설치할 수 있기 때문이다.

工場이 설치되면 周邊의 農地價格이 상승하는데, 이를 알기 위해서 農家와 工場經營主에게 設問調査를 하였다. 農家調査의 結果는 〈表Ⅴ - 33〉에 제시하였고 工場調査結果는 〈附表 6〉에 나타내었다.

〈그림 V - 1〉 年度別 畚賣却 地價

單位：千圓 / 坪



〈表V-33〉에 의하면 의하면, 工場이 설치될 경우 地價上昇에 미치는 영향이 地目에 따라 다른데 雜種地 價格이 가장 크게 영향을 받고 地價上昇效果가 작은 地目は 林野이다. 이 地域의 林野는 험준하여 工場敷地로 이용하기 어렵기 때문이다.

地價上昇程度에 대한 農家의 반응을 보면, 畚의 경우에 있어서 工場이 설치되면 周邊의 地價가 2배에서 5배정도 오른다고 응답한 農家數가 가장 많다. 이러한 結果는 工場調査에서도 나타났다.

〈表 V - 33〉 農地周邊에 工場이 들어온 후 農地價格의 上昇程度

單位：戶

上昇程度 農地別	1 배	2 배	3 배	4 배	5 배	6 배	計
畚	6 (8.8)	12 (17.7)	12 (17.7)	18 (26.5)	11 (16.2)	9 (13.2)	68 (100.0)
田	11 (16.2)	21 (30.9)	18 (26.5)	9 (13.2)	8 (11.8)	1 (1.5)	68 (100.0)
雜種地	2 (2.9)	6 (8.8)	6 (8.8)	8 (11.8)	8 (11.8)	38 (55.9)	68 (100.0)
林 野	24 (35.3)	35 (51.5)	7 (10.3)	1 (1.5)	1 (1.5)	—	68 (100.0)

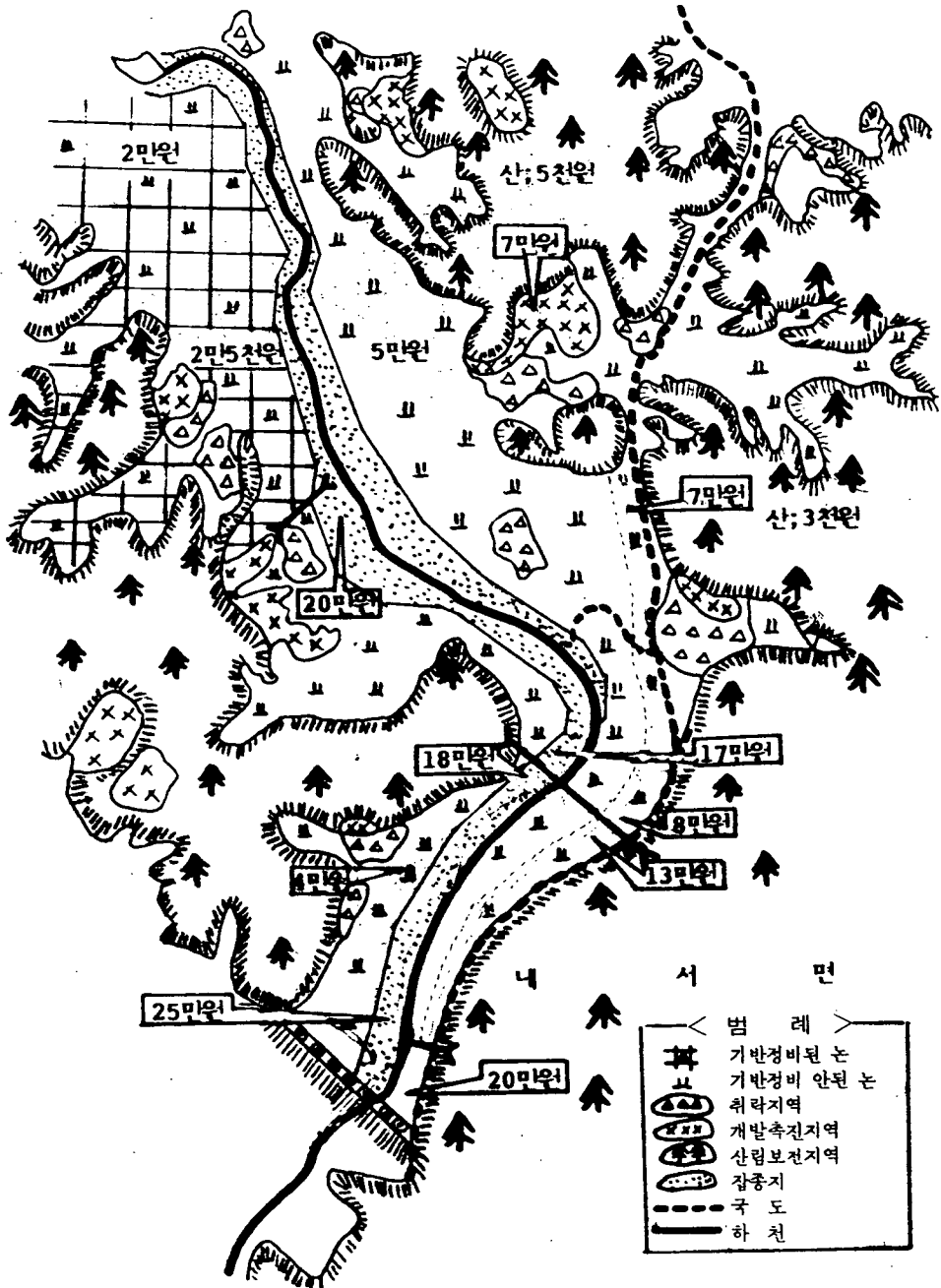
다. 地價分布

工場이 분산되어 있는 耕地地域內의 地價를 조사하여 (1987年 12月 基準) 地圖에 표시한 것이 〈그림 V - 2〉이다.

坪價地價에 영향을 미치는 要素는 ①地目 ②行政區域 ③道路 ④地域 中心都市인 馬山으로 부터의 距離 ⑤周邊에 工場設置 有無 ⑥畚일 경우 耕地基盤整備如何 등이다. 이에 대해 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 都市計劃區域을 벗어나 耕地地域內에 있는 道路邊 100 m 이내의 地價는 坪當 20 萬원 水準이고 馬山—大邱間 國道따라 올라갈 수록 地價는 하락하여 義昌郡內西面과 咸安郡 漆原面 境界지점에 오면 11 萬원 선으로 하락한다.

둘째, 同一地域內인데도 內西面に 위치한 畚과 漆原面に 위치한 畚間에는 坪當 3 萬~4 萬원 정도의 隔差가 나타나고 있다. 都市計劃區域을 확대하거나 馬山市의 行政區域을 확장할 경우를 상정할 때 面爲主의 行政區域單位로 확대되어 나갈 것으로



기대하고 있고 실제로 그렇게 이루어져 왔기 때문에 이러한 隔差가 야기되고 있다.

셋째, 都市計劃區域을 벗어난 지점의 雜種地는 坪當 25 萬원으로 畓에 비해 5 萬원 정도 높다. 하천을 따라 북상하면서 坪當 地價는 떨어져 面境界地點에 오면 坪當 20 萬원 수준이다. 즉 논은 都市區域에서 멀수록 地價下落幅이 큰데 비해 雜種地의 下落幅은 작다. 畓은 都市計劃區域에 편입했을 때 예상한 假需要에 의해 價格이 결정되고 雜種地는 工場을 설치할 수 있기 때문에 顯在化한 需要가 반영되어 價格이 높다.

넷째, 논과 雜種地의 隔差는 漆原面內의 耕地地域內에서 두텁이 나타난다. 國道邊의 坪當 논값은 7 萬원 内外인데 비해 雜種地의 價格은 17 萬원 内外이다.

다섯째, 同一位置上的 畓이라고 할지라도 耕地基盤이 완비된 畓의 坪當 價格은 2 萬원 内外인데 基盤이 정비되지 않은 畓은 坪當 5 萬원 이상이다. 工場數가 많아 用途地域이 변경될 경우 基盤이 정비된 畓은 제외된다는 추측을 하는 데서 이러한 事例가 대두되었다. Ⅲ章에서 고찰한 바와 같이 內西面에 馬山市 都市計劃區域을 확정할 때, 耕地基盤이 정비된 地域은 流通團地로 용도변경하려고 협의하였으나 農水産部の 同意를 얻지 못해 미지정상태로 남아있는 先例를 地域住民들은 잘 알고 있다.

여섯째, 同一한 條件의 畓이라도 工場周邊의 논이 坪當 萬원정도 비싸다. 이는 工場數地를 확정할 때 전용될 가능성이 있으므로 畓所有者는 獨占力을 발휘할 수 있기 때문이다. 轉用可能性을 내다본 시점에서 萬원 정도 격차가 나지만 工場이 부지확장하려고 구입할 경우에는 畓所有者가 요구하는 대로 지불할 수 밖에 없다.

以上에서 고찰한 바와 같이 工場이 분산됨에 따라 收益地價는 農地價格形成에 영향을 미치지 못하고 他要因에 의해 地價가 좌우된다. 말하자면 生産要素로서의 農地去來는 이미 사라졌다고 하겠다. 이러한 結果는 現行 農地保全方式의 疇점에서 비롯되었다고 할 수 있다.

라. 都市人의 農地投機

1) 分析背景

앞에서 고찰한 耕地地域內에 工場이 들어온 이후부터 農地價格이 급등했는데 이것은 農地에 대한 需要가 증가했기 때문이다. 農地需要者는 農家, 在村工場, 都市資本家 등인데 第3節에서 분석한 바와 같이 農家が 매각한 畓의 買入者는 都市資本家로 밝혀졌고 在村工場은 부지확장할 農地는 이미 확보하고 있는 상태이다. 따라서

農地의 需要者는 都市資本家라고 할 수 있다. 이 事實을 밝히기 위해 調査地域인 두개面의 農地賣買證明書 發給現況을 분석한다.

1950년에 실시한 農地改革에 의한 農地制度가 일단 확립되었었다. 이의 基本骨格은 ①耕者有田 ②小作禁止 ③所有上限制 등인데, 農地改革의 基本理念을 계승 발전시켜 나갈 農地法이 제정되지 못한 채 오늘에 이르렀다. 또한 農地를 둘러싼 經濟現象을 보면 農地賃貸借는 일반화되어 있고 이를 許用하는 것이 바람직하다는 판단하에 1986年 「農地賃貸借管理法」를 公布하기에 이르렀다.

그러나 農地制度의 基本骨格인 ①農地所有資格 ②賃貸借許用如否 ③所有上限制 등에 대한 制度的 措置는 마련되지 못하고 있다. 단지 農地를 매입하여 등기를 필하고자 할 때 農地賣買證明書가 첨부되어야 하는데 이 農地賣買證明書는 農地委員會의 確認을 받아 面長이 발급하고 있다. 따라서 명의이전을 필한 農地去來實績은 農地賣買證明書 實績을 분석하면 알 수 있다.

2) 農地賣買와 農地投機

農地賣買證明書を 발급받으려면 農地委員會의 확인을 받아야 하는데 현재는 里長 단독으로 대행하고 있다. 里長은 農地買入者가 在村農家이고 영농할 目的으로 農地를 매입하고자 한다고 확인해 주면 面長은 賣買證明書を 발급해 준다. 이때 里長의 確認如否만 판정하고 同一面內의 주민등록표에 등재되어 있는 지는 확인하지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 里長의 확인에는 자의적인 판단이 게재될 여지가 많다.

어쨌든 農地買入者는 전부 農家로 되어 있으므로 不在地主가 農地를 매입했는지는 알 수 없다. 그러나 買渡者가 不在地主인지 農家인 지는 買賣證明書에 기재되어 있다. 그러므로 農地買渡者를 분류해 본다면 農地投機가 어느 정도 일어나고 있는지 간접적으로 판단할 수 있다.

不在地主가 될 경위는 다음과 같다.

첫째, 農村에 살다가 이촌하였는데 農地를 매각하지 않은 경우

둘째, 都市에 거주하는 者가 農地를 상속받았거나 증여받은 경우

셋째, 都市人이 農地를 매입했을 경우

〈表V-34〉에는 咸安郡 漆原面의 農地賣買證明發給 件數와 去來面積이 제시되어 있는데 1984年과 1986年은 資料가 누락되었다. 여기서 賣買者가 面內에 거주하면 在村, 面밖에 거주하면 不在로 각각 규정하고 이에 따라 賣買件數와 面積을 분류하였다

우선 總賣買實績을 보면, 畓과 田을 합한 總賣買件數는 1981 年의 135 件에서 1987 年에는 200 件으로 급증하였고 賣買面積은 19.2 ha에서 38.4 ha로 급증하였다. 특히 1988 年 賣買實績은 9 月까지의 合計인데도 불구하고 1987 年에 비해 賣買件數와 賣買面積이 2배가량 증가하였다.

한편 田畓別로 보면, 畓의 賣買面積이 田보다 월등히 많다. 이는 이 地域이 畓作地帶인 데다 工場이 畓주위에 분산되어 있기 때문이다.

賣渡者가 在村인 경우와 不在인 경우를 비교하면 不在者의 實績은 年間 總去來의 33%를 차지하고 있다. 그런데 이 地域은 都市近郊地域이므로 1980 年代에 離村者는 적고 오히려 人口가 증가하고 있는 추세이다. 따라서 離村으로 不在地主가 된 경우는 거의 없다고 판단할 수 있다.

또한 賣渡者가 판매한 面積만큼 매년 상속받았다고 생각할 여지조차 없다.

따라서 都市人이 住民登錄을 임시로 옮겨 農地를 구입했다가 農地移轉登錄을 펼한 후 住民登錄을 옮겨 갔거나 편법으로 農地를 매입했다가 매도한 것으로 밖에 볼 수 없다.

農家가 農地를 매각할 때의 買入者는 都市人이라는 사실을 前節에서 밝혔다. 이 뿐만 아니라 都市人間에도 農地賣買가 활발하게 이루어 지고 있다는 사실을 알 수 있다.

이러한 結果로 인해 坪當 논값은 5 萬원 이상을 호가하고 있다.

義昌郡 內西面의 賣買證明發給現況은 <附錄 12>에 제시하였는데 農地賣買와 農地投機는 漆原面보다 더 활발하게 전개되고 있다. 이 地域은 都市計劃에 포함된 面積이 더 많으므로 구체적인 說明은 생략한다.

絕對農地인 畓에도 投機가 일어났는데 이는 耕地地域內의 畓 혹은 畓周邊의 雜種地에 工場이 74 개 들어와 있으므로 머지않아 工業地域이나 都市地域으로 변경될 것이라고 기대하고 있기 때문이다. 이것이야말로 現行 農地保全方式의 모순점을 단적으로 나타낸 實例라 하겠다.

〈表 V - 34〉

漆原面の 農地賣買證明 發給現況

單位：件，ha

地目 區分 年度	番						田						合 計								A/B (%)	C/D (%)
	件 數 ¹⁾			面 積			件 數			面 積			件 數			面 積						
	在 村	不在 ²⁾	小 計	在 村	不在	小 計	在 村	不在	小 計	在 村	不在	小 計	在 村	不在 (A)	小 計 (B)	在 村	不在 (C)	小 計 (D)				
1981	72	35	107	9.6	4.4	14.0	19	9	28	3.3	1.9	5.2	91	44	135	12.9	6.3	19.2	33	33		
1982	39	24	63	7.0	5.5	12.5	36	7	43	5.9	0.9	6.8	75	31	106	12.9	6.4	19.3	29	33		
1983	...	...	71	...	...	10.8	...	...	40	...	...	6.4	...	...	111	...	...	17.2	...	...		
1985	...	...	96	...	...	17.8	...	...	43	...	...	6.6	...	...	139	...	...	24.4	...	...		
1987	91	34	125	17.3	10.7	28.0	63	12	75	8.6	1.8	10.4	154	46	200	25.9	12.5	38.4	23	33		
1988 ³⁾	180	94	274	21.9	17.9	29.8	91	43	134	14.4	7.4	21.8	271	137	408	36.3	25.3	61.6	34	41		

'81~87

增減率

1) 賣買 證明 發行件數

2) 매도자가 不在地主인 경우

3) 1988年 1月1日~9月30日 까지의 累計

資料：함안군 칠원면 사무소

VI. 農地保全制度의 問題點과 改善方案

1. 課 題

前章까지는 우리나라에서 현재 채택하고 있는 農地保全方式에 따른 문제점을 규명해 내기 위해 다각적인 측면에서 분석을 시도했다. 특히 都市擴大過程에서 일어난 農地轉用에 따른 문제점과 現行農地保全方式의 限界를 규명했다. 아울러 工業化 擴大過程에서 耕地地域內에 工場이 침투하게 된 제도적 모순을 밝히고 이에 따라 야기되는 제문제를 규명하고 現行 農地保全方式의 限界를 밝혔다.

本章에서는 II章에서 V章까지의 分析結果를 토대로 現行農地保全方式의 問題點과 限界를 재정리하여 地域農業振興을 위한 農地保全方式의 改善方案을 제시한다.

바람직한 農地保全制度를 정립하기 위한 방안으로 外國의 農地保全方式을 고찰하고 이를 원용한다. 특히 經濟成長패턴과 農業을 둘러싼 外的經濟條件과 農業內部條件이 우리와 유사하고 우리나라 보다 經濟成長이 앞서가고 있는 日本과 대만의 土地利用과 農地保全方式을 집중적으로 고찰하고 우리나라 農地保全制度의 改善方案을 찾아낸다.

改善方案을 모색한 후에는 이의 실시방안도 시도해 보는데 사례지역으로서는 咸安郡 칠원면 칠서면을 유의 선정하였다. 칠서면은 漆原面に 인접해 있고 耕地地域 내지 開發促進地域에 工場이 분산되기 시작하여 漆原面에서 겪은 農地保全의 試行錯誤가 반복될 가능성이 높은 地域이다. 이 地域에 국한시켜 土地利用計劃을 수립하고 새로운 農地保全方式을 적용해 봄으로써 農地保全制度의 改善方案이 확립될 것으로 기대된다.

2. 現行 農地保全方式의 問題點과 限界

가. 絶對・相對農地 指定과 農地轉用

優良農地나 集團化된 農地가 非農業分野에 轉用되는 것을 막기 위하여 絶對農地를 指定하여 告示하고 있다. 그러나 絶對農地에 포함시키지 않아도 되는 農地는 명확하게 규정해 놓고 있지만 지정해야 할 農地에 대한 基準은 명확하지 않았고 一線

面單位の 行政公務員의 재량에 맡긴 결과 많은 問題가 나타났다.

Ⅲ章 2節에서 고찰한 바와 같이 慶南의 경우 平野地帶에 위치한 郡과 山間地帶의 郡間에 農耕地에 대한 絶對農地面積 比率이 유사하다. 優良農地를 保全하기 위해 轉用을 까다롭게 하기 위한 目的으로 絶對農地를 지정했다면 이 사실로 볼 때 무의미하다. 왜냐하면 平野地帶에는 東南海岸工業地帶가 펼쳐져 있어 農地轉用의 機會가 높고 山間地帶는 非農業 分野로 전용될 機會가 거의 없는 실정이기 때문이다.

絶對農地를 지정할 당시에 絶對農地 指定의 意義를 一線 公務員에게 숙지시키지 못한 결과 一線 公務員은 上部機關에서 農耕地中 一定比率 以上을 絶對農地로 지정해야 한다는 암묵적인 지시에 따라 지정했다는 사실이 一線行政機關과의 면담결과 밝혀졌다.

특히 調査地域內의 어떤 面에서는 面所在地에서 먼곳의 畓부터 지정해 오니 一定比率이 초과하게 되자 平坦地의 畓은 絶對農地에서 제외되었다는 사례도 있다.

실사 絶對農地를 指定함에 있어 하자가 없다 손치더라도 現行 農地保全制度下에서는 絶對農地 指定은 원래의 使命을 다할 수 없게 되어 있다. 이것은 다음의 事實에서 관명된다.

첫째, 民間部門에서 農地를 非農業으로 전용하고자 할 때는 絶對農地 相對農地를 불문하고 허가를 받아야 한다. 만약 絶對農地에 對해서는 특수한 경우를 제외하고는 전용할 수 없다고 규제했으면 별문제겠지만 現行 制度로서는 차이가 없다. 이에 따라 Ⅳ章에서 고찰한 바와 같이 耕地地域內의 雜種地에 설치한 工場이 工場敷地를 확보할 목적으로 絶對農地인 畓의 轉用許可를 신청했을 때 許可權者인 道知事は 허가해 줄 수 밖에 없다. 왜냐하면 既存의 工場에 의해 주위의 農地에 피해를 주고 있기 때문에 農地로서 保全價値가 없고 非農業分野로 전용하는 것이 타당하다고 인정하지 않을 수 없기 때문이다. 만약 전용허가를 해 주지 않는다면 住民들의 여론에 견딜 수 없는 처지가 된다.

둘째, 農家가 農家住宅用이나 農業施設用으로 農地를 전용하고자 할 때 絶對農地이면 許可를 받아야 하지만 相對農地이면 一定面積 以下에서는 임의로 전용할 수 있다. 그런데 밭이 어느정도 집단화된 農地중에 포함되어 있는데 이는 相對農地로 지정되어 있고, 고립되어 있는 논은 絶對農地로 지정되어 있으므로 農家は 相對農地에 農家住宅이나 農業用 施設을 설치하게 된다. 이렇게 되면 우량농지는 파괴되고 고립된 농지는 보전되는 결과를 초래한다. Ⅲ章 5節에서 고찰한 바와 같이 都市計劃 區域에 편입된 취락지역에서 야기된 예를 보면 쉽게 이해할 수 있다. 즉 集團화된

農地中 相對農地에 農家が 農家住宅을 건축하여 이를 매각처분하고 다시 相對農地에 住宅을 건축하게 되는데 다수의 農家が 이렇게 하게 되니 優良農地중 絶對農地로 지정된 논만 남게 되는데 農地로서 기능을 다하지 못하고 관상수가 식재되거나 옥수수 대두가 재배되기도 하고 일부는 유향화되고 있다.

한편 日本의 경우에 있어서는 우리보다 農地가 세분되어 있고 등급에 따라 轉用의 難易가 확실하게 구분되어 있다. 都市計劃區域外의 農地는 1種, 2種, 3種 農地로 구분하고 있는데 轉用申請을 받아 許可權者가 農地의 種類를 판단하여 轉用許可하도록 규제하고 있다.

都市計劃區域은 市街化 調整區域과 市街化區域으로 나누어져 있고 市街化調整區域內의 農地는 甲種農地와 乙種農地로 나누고 乙種農地는 1種, 2種, 3種農地로 나누고 있다. 市街化調整區域內의 農地를 轉用하고자 할 때는 許可를 取得해야 하고 市街化區域內의 農地는 임의로 전용하고 農地委員會에 申告만 하면 된다.

都市計劃區域外에 農地分類에 있어, 第1種 農地란 生産力이 높은 農地, 集團화된 農地 및 農業公共投資가 이루어진 農地를 말한다. 第2種地는 가까운 장래에 市街地로 발전될 환경에 처해있는 農地 및 農業公共投資의 對象이 되어 있는 많은 小團地의 農地를 말한다. 第3種 農地란 都市的 施設이 정비된 區域內의 農地 및 市街地內의 農地로 규정하고 있다.

한편 市街化調整區域內의 甲種 農地는 集團의 農地 혹은 農業生産基盤整備事業을 計劃中이거나 實施中인 農地 또는 完了後 8年이 경과되지 않은 農地등이 포함되고 2種 農地는 甲種 以外의 農地로 규정되어 있다.

이렇게 農地를 세분하고 轉用許可制의 目的과 基準을 명확하게 제시하고 있는데 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 優良農地, 集團화된 農地는 計劃의으로 保全한다.

둘째, 市街地에 近接한 區域의 農地로 부터 順次的으로 전용하여 가도록 유도한다.

셋째, 具體的인 轉用事業計劃을 수반하지 않는 資産保有 目的 또는 投機的인 農地 取得을 인가하지 않음으로써 農地의 遊休化 및 地價上昇을 防止한다.

다섯째, 農地의 都市的 利用에 대해서는 相互 調整을 통하여 用途를 전환함으로써 計劃的인 土地利用을 도모한다.

이와같은 原則下에 農地轉用許可制를 실시하고 있는데 轉用許可 節次는〈그림Ⅵ-1〉에 제시되어 있다.

以上에서 고찰한 바와 같이 日本의 경우에 있어서는 農地가 立地條件, 集團化的

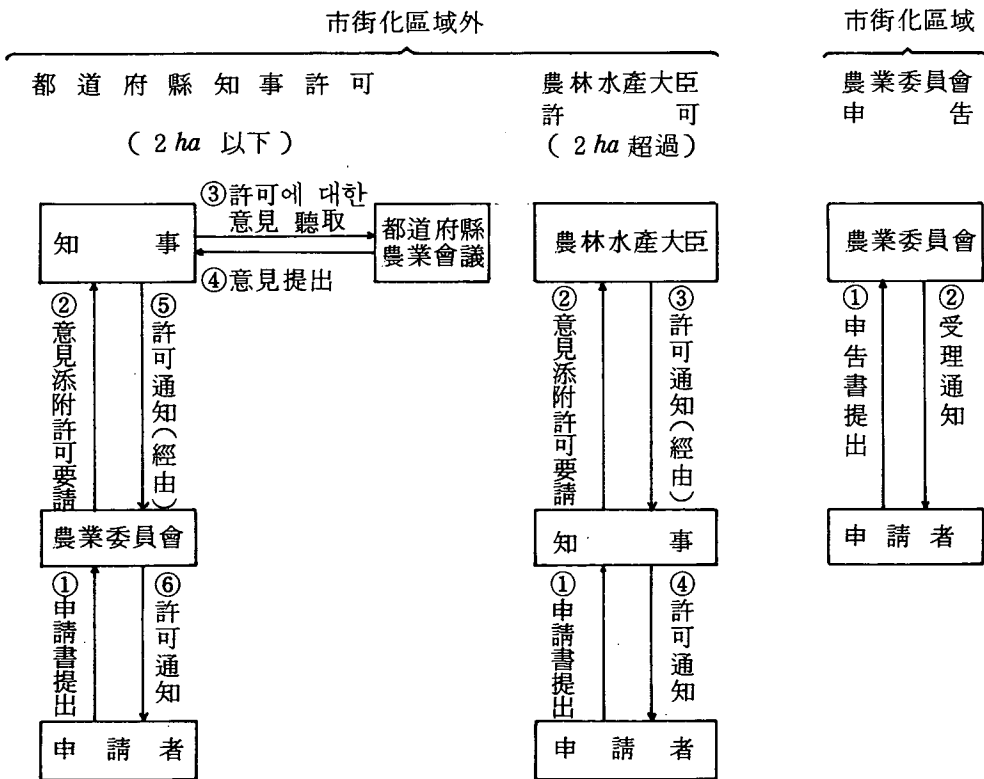
程度, 農業生産에 미치는 效果, 公共投資에 의한 基盤整備事業의 實施如否 및 實施可能性등을 기준으로 하여 農地를 세분하고 他用途 轉用을 彈力的으로 규제하고있다.

한편 대만의 경우를 보면, 全 農地를 1~26 等級으로 분류하였고 1~8 等級의 農地에 대해서는 土地 所有者가 農家住宅을 건축하는 경우를 제외하고는 轉用을 불허하고 있고 9~26 等級 農地에 해당하는 農地를 전용하고자 할 때는 行政機關의 認可를 받도록 규제하고 있다.

日本과 대만의 例와 우리나라의 農地區分을 비교한다면 우리나라의 絶對・相對農地의 區分으로는 優良農地를 保全할 수 없다는 사실이 밝혀진다. 즉 권역을 설정하여 보존하지 않고 단순히 필지를 기준으로 하여 絶對・相對로 구분하고 絶對農地에 대해서는 相對農地보다 轉用 許可基準을 약간 까다롭게 규정한 現 農地保全方式으로는 원래의 목적을 달성할 수 없다.

나. 農地遊休化에 대한 規制未備

〈그림 VI - 1〉 日本의 農地轉用の 許可節次



「農地保全法」에는 農地를 그 用途에 따라 効率的으로 이용하도록 규제하고 있으나 Ⅲ章 5節에서 분석한 바와 같이 현실적으로는 제대로 실행되지 않고 있다.

‘農地所有者와 혹은 利用者는 農地의 用途에 따라 성실하게 이용할 의무를 지닌다’라고 명시하였고 農地를 놀리거나 耕作 또는 栽培를 게을리 할 경우에는 効率的으로 利用하도록 필요한 지시를 할 수 있고 특히 遊休農地에 대해서는 代理耕作者를 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 취락지역내 혹은 경지지역내에 優良農地가 방치된 사례가 나타났다. 이의 根本原因은 農地所有 資格을 규제할 수 있는 農地制度가 마련되지 못한 데 있고 아울러 現行 農地保全方式의 限界에서도 그 原因이 있다고 하겠다.

방치되어 있는 農地나 논에 관상수가 식재되어 있거나 大豆 혹은 옥수수를 재배하는 논의 소유자는 대부분이 부재지주였다. 投機目的으로 구입한 농지를 방치해 두면 농지주위의 농가들이 콩이나 옥수수를 재배하고 있는 실정이다.

이와같이 농지가 遊休化되거나 粗放的으로 이용되고 있는데 이는 無計劃的인 농지 전용으로 초래되었다. 이 集團化된 농지라 할지라도 農家住宅用 혹은 農業施設用으로 相對農地를 임의전용할 수 있고 雜種地나 垡地는 工場敷地로 이용할 수 있도록 제도적 장치를 마련해 둔 결과, 住宅이나 他建物로 포위되어 있는 畓에는 水稻을 재배할 수 없게 된다.

農地가 방치되거나 원래의 用途대로 이용되지 못하고 있는 경우에는 代理耕作者를 지정하도록 되어 있으나 이것을 실행한 사례는 없고 현실적으로 실행하기도 어렵다.

또한 耕地地域內에서 논이 방치된 사례에서는 他目的으로 一時 轉用했다가 원상 복구시켰으나 논으로서의 機能을 충분히 발휘할 수 있는 상태로 복구시키지 않고 논으로서의 형태만 갖추고 水稻作으로 이용할 수 있겠음 복구시키지 않는 사례가 있었다. 이런 경우에도 代理耕作者를 지정한다 해도 실현가능성은 없다.

한편 대만의 경우를 보면 農地遊休化에 대해 엄격한 제재를 가하고 있다. 수시로 農地 利用實能를 調査하고 等級을 조정하고 廢耕農地에 대해 荒地稅를 부과하고 復耕期限 1년을 넘기면 「土地法」第 89條에 의거하여 수용하고 있다.

대만과 비교한다면 우리나라의 農地利用制度는 형식에 지나지 않는다고 판단된다. 都市地域內의 住宅地 혹은 工場用地가 遊休化되고 있을 경우에는 高率의 空閑地가 부과되고 있으나 유희화되고 있는 農地에 대해서는 稅制上的 조치가 없다. 유희화된 農地의 所有者는 不在地主라는 사실을 감안한다면 대만의 경우처럼 遊休地稅 부과를 강구할 필요가 있다.

그러나 農地를 合理的으로 保全하고 効率的으로 이용할 수 있도록 根本對策을 마련해야 하고 農地制度를 재정비하여야 할 것이다. 즉 필지보전에서 권역보전으로 발전시키고 아울러 農地利用實態를 명확히 파악하여 農地等級을 세분하고 優良農地가 방치되지 않도록 조치해야 할 것이다. 이렇게 된다면 Ⅲ章 5節에서 분석한 바와 같이 廢畝化할 논을 絶對農地로 지정하는 전철은 밟지 않을 것이다. 經濟成長과 더불어 限界畝의 廢畝化는 불가피하므로 地目을 변경하거나 他用途로 전용하는 방안도 고려하여야 할 것이다.

다. 現行 筆地保全의 限界

1) 他法規에 의거한 農地轉用과 農地保全

都市計劃區域, 工場團地地域, 工業開發獎勵地區, 產業基地開發區域, 輸出自由地域, 觀光地域, 工場地域, 公園區域등을 指定할때는 關聯法規에 의거하여 선 굵기로 農地를 잠식하고 있다. 즉 상기 用途地域은 권역을 설정하고 있는데 비해 農地는 個別 筆地單位로 보전하고 있고 권역보전이 아니다.

물론 上記 用途區域을 決定하거나 지정할 때 農地가 포함되어 있으면 農水産部長官과 협의하여야 한다고 「農地保全法」에 규정하고 있으나 農地轉用을 彈力的으로 규제하지 못하고 있다.

한편 非農業分野의 立場에서 고려한다면 農業分野에서 農地로서 保存할 區域과 양보할 수 있는 區域을 미리 설정해 놓는다면 土地利用을 合理的으로 수립할 수 있게 될 것이다. Ⅲ章 4節에서 고찰한 바와 같이 都市計劃區域 경계선 밖에서 農地의 스프롤화가 야기된 이후에 都市計劃區域으로 편입시킨다면 農地가 都市用途로 잠식되는 것은 물론이거니와 農地를 포함한 土地가 무계획적으로 이용된 이후에는 用途區域別로 효율적으로 이용할 수 없게 된다. 이러한 사태를 방지하려면 日本에서 같이 都市計劃區域을 市街化區域과 市街化調整區域으로 구분하여 놓고 사전에 無計劃의인 土地利用을 방지해야 한다. 이렇게 되어야만 都市計劃區域을 확대했을 경우에 土地를 効率的으로 이용할 수 있다.

이러한 結果는 결국 農業分野에서 農業의 領土를 확정지어 놓지 않은데서 비롯되었다. 따라서 全國을 대상으로 土地利用區分을 명확하게 해 두어야 하는데 農業分野에서도 양보할 수 있는 農業地域과 없는 地域을 설정해 두어야 土地를 効率的으로 이용할 수 있게 된다.

2) 耕地地域 指定과 筆地保全

「國土利用管理法」에 의하면 全國土를 10 個의 用途 地域으로 指定하고 効率的인 이용을 시도하고 있다. 都市地域, 工業地域, 聚落地域, 開發促進地域, 觀光休養地域 등의 5 個地域에 대해서는 開發計劃을 수립하여 이용하도록 규정하고 있으나 耕地地域, 山林保全地域, 自然環境保全地域, 水資源保全地域, 留保地域 등의 5 個地域은 保全爲主의 用途地域이다.

이와같이 農村地域에 대해 생산기반인 農地(耕地地域)와 생활기반으로서의 마을(聚落地域) 및 그 배후지인 야산(開發促進地域)이 별도의 用途로 지정되어 있는데, 이들 세 用途地域은 相互 有機的 연관을 지니고 綜合的으로 이용해야만 農村開發이 가능하다.

耕地地域과 開發促進이 유기적으로 연결되지 못하고 파괴됨으로써 農業에 미치는 영향에 대해서는 이미 研究된 바 있다(金聖昊外, 1984, 238 ~ 256). 開發促進地域에 대해서는 地方自治團體의 長이 ①農地開發地區 ②宅地開發地區 ③草地開發地區 ④工業用地 開發地區 ⑤採鑛地區 ⑥採石地區 採土地區 ⑦集團墓地地區 ⑧施設用地 地區 등의 用途地區로 이용할 수 있게 되어 있다. 그런데 耕地地域에 둘러싸인 開發促進地域에 工場이 입지하게 되면 農業生産을 파괴하게 되어 農地를 効率的으로 이용할 수 없는 결과를 초래한다고 밝히고 있다.

本 研究에서는 「國土利用管理法」에는 圈域保全 대상으로 耕地地域을 지정했는데 여기에 대응한 「農地保全法」에서는 筆地保全方式을 原則으로 農地를 보전한 결과로 인해 農地保全과 利用과 관련해서 야기된 문제를 집중적으로 조사하고 분석하였다.

「國土利用管理法」에는 하나의 圈域으로서 耕地地域을 지정해 두었고, ‘耕地地域 안에는 農畜産業에 직접 관련된 目的외의 土地行爲는 이를 할 수 없다’라고 명시해 놓고는 뒤이어 ‘다만 大統領이 정하는 事項에 관하여는 그러하지 아니하다’라고 例外規定을 두고 있다. 同法 施行令 第 14 條에는 耕地地域안에서 할 수 있는 행위를 규정하고 있는 데 工場設置와 관련시켜 요약하면 다음과 같다.

첫째, 耕地地域內的 農地에 설치할 수 있는 工場은 ①農產物·林產物의 第1次的인 加工工場 ②石材加工工場 ③도자기 工場 및 기와工場 ④레미콘工場 및 아스콘工場 ⑤民俗酒製造工場 등이다.

둘째, 耕地地域內的 垡地 雜種地 工場用地에는 排出施設物中 소음 및 진동을 배출하는 工場과 排出施設物이 아닌 施設物을 설치할 수 있다.

세제, 耕地地域內的 工場은 既存敷地面積의 50 %內에서 工場敷地를 확대할 수 있다. 즉 農地에 들어왔던 雜種地에 설치되었던 간에 일단 工場이 설치되고 나면 農地를 잠식할 수 있다.

「國土管理法」과 施行令에 의거하면 이와같이 耕地 地域內에 工場을 설치할 수 있게 되어 있는데 만약 「農地保全法」이 筆地保全을 원칙으로 하지 않고 圈域保全을 고수했다면 耕地地域에 工場침투를 막을 수 있었을 것이다.

그런데 調査地域의 분석에서 밝혀진 바와 같이 耕地地域內에 74 개의 工場이 무계획적으로 산재해 있다. 工場이 분산되어 온 初期段階에는 「國土管理法」에 의거하여 耕地地域內에 설치할 수 있는 공장이 설치되었으나 나중에는 「國土利用管理法」에 설치할 수 없다고 규정한 公害排出業所가 都市에서 축출되어 耕地地域에 침투해 들어왔다.

集團化되어 있는 畚作地帶에 工場이 분산입지하게 됨에 따라 農業生産에 직접적인 피해를 입히고 있을 뿐만아니라 논은 都市資本家の 投機對象으로 전락되어 坪當 5萬 원 이상을 호가하게 되었다고 農業生産要素로서의 역할은 더 이상 기대할 수 없다.

耕地地域內에 산재한 工場은 農地轉用許可를 받아 工場敷地를 확장하는 事例도 많지만 農地를 不法으로 그리고 당당하게 전용하고 있으나 行政力으로 더 이상 제재할 수 없는 처지이다. 더구나 事後에 점차적으로 전용을 허가해 주고 있는 실정이다. 아울러 工場周邊의 農地가 荒廢化되는 事例도 많으나 不在地主는 固定資産 增殖目的으로 農地를 소유하고 있으므로 工場側에 항의하기는 커녕 農地로서 諸機能을 다하지 못하게 되길 바라고 있다. 耕地地域이 工業地域 혹은 都市地域으로 用途變更되리라 기대하고 있기 때문인데 이와같은 실례를 이웃한 內西面에서 경험했다.

耕地地域에 工場이 침투해 들어와 農地價格이 상승하게 됨에 따라 農家は 소유하고 있던 農耕地를 都市資本家に 매각하고 이를 임차하게 되어 自作農이 임차농으로 전락되었고 中小規模의 水稻作과 農外就業이 結合된 兼業農으로 고착되어 農業構造改善은 더 이상 기대할 수 없는 상태로 악화되었다.

이상과 같은 諸般問題가 야기된 根本要因은 圈域을 설정하여 農地를 排他的으로 保全하지 않고 個別 筆地별로 保全한 데 기인한다.

따라서 앞에서 고찰한 先行研究와 本 研究에서 도출된 결과를 綜合한다면 현재 「國土利用管理法」에 의거 지정된 耕地地域, 聚落地域, 開發促進地域, 山林保全地域, 水産資源保全地域 등의 5개 用途地域을 有機的으로 결합시켜 農村地域으로 묶어 圈域化하여 綜合的으로 개발하고 保全해야 한다는 結論이 내려진다.

3. 農地保全制度의 改善方案

가. 分析背景

農業分野從事者の 所得을 增大시키려면 農業勞動生産性を 提고시키고 農家交易條件을 改善해 주어야 한다. 農家交易條件을 改善하려면 農產物價格을 지지해 주든지 農業生産要素價格을 보조해 주어야 하는데 理論上으로는 兩者의 效果는 同一하다. 短期的으로 볼때는 農產物價格支持가 農業所得의 提昇이라 하겠으나 長期的인 觀點에서 본다면 開放經濟體制가 확대되어 갈 것이므로 農產物價格支持에는 限界를 인정하지 않을 수 없다.

따라서 農產物의 國際競爭力을 강화시킴과 동시에 農業所得을 증대시키는 長期的인 方案은 經營規模의 확대를 통한 勞動生産性 提高라고 하겠다. 土地利用型 作目에서는 耕作規模를 확대하여야 하는데 이를 위해서는 農地가 生産要素만의 역할을 할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 즉 他用途로 전용될 機會가 없을 때만이 農地에 대한 假需要가 일어나지 않고 이에 따라 地價가 안정되고, 農家は 農地를 買入 혹은 賃借하여 耕作規模를 확대할 수 있게 된다.

한편으로는 우리나라 總耕作規模는 일정하므로 戶當 耕作規模를 확대해 나간다면 多數의 農家が 脫農해야 하는데 離村脫農하게 되면 都市問題를 악화시키게 되므로 되도록이면 在村脫農이 바람직하다.

農家が 農村을 떠나지 않고 탈농을 유도할 수 있는 방안은 農村工業化인데 지금까지의 本 研究에 도출된 分析結果로부터 알고 있는 바와 같이 現在와 같은 土地利用體系下에서 農村工業化가 이루어지면 農地를 農業生産要素로서가 아니라 固定資本增殖手段으로 소유하게 되므로 農業構成改善 내지 農業發展에 치명적인 타격을 가하게 된다.

따라서 農村工業化를 비롯한 農村開發에는 農村內部에 있어 體系的이고 綜合的인 土地利用計劃이 선행되어야 한다.

이러한 觀點에서 여기서는 지금까지의 研究結果를 토대로 바람직한 農地保全制度를 비롯한 農村土地利用政策을 고찰한다.

우선 日本의 事例를 고찰하여 우리나라의 農地保全制度에 대한 示唆를 찾아낸 다음 農地保全制度의 改善方案을 강구한다. 구체적인 실행계획은 次後의 研究課題로 남겨두고 2個地域을 선정하여 간략하게 시도해 본다.

나. 日本의 農業振興地域制度

1) 制度定立의 背景과 經過

經濟成長과 더불어 非農業分野의 土地需要가 크게 증대하여 農地の 無分別한 轉用, 農業用地的 利用度低下, 地價上昇등의 問題가 야기되었다. 이에 따라 農業構造가 바람직한 方向으로 개선되지 않게 되자 1967 年에 「構造改善의 基本方針」이 發表되고 이러한 構造政策을 수행해 나가기 위해서는 무엇보다 農村의 土地利用區分을 명확히 해놓고 土地를 效率的으로 이용해야 할 필요성을 절감하게 되었다.

한편 非農業側에는 1968 年 都市計劃法을 全面改正하여 都市計劃區域을 市街化區域과 市街化調整區域으로 구분하여 지정하였다. 이에 따라 農業側에서도 農用地利用區分을 확실하게 설정할 것이 요청되어 1969 年에 「農業振興地域 整備에 관한 法律」(以下「農振法」이라 한다)을 제정하여 都市分野의 土地利用과 調整을 시도함과 동시에 農業側에서도 「農業의 領土宣言」을 감행하여 全國土를 對象으로 農業振興을 도모할 地域을 지정하게 되었다. 그중에서도 특히 農業用地로 이용할 區域을 明確히 區分하고 이 地域에 대해서는 綜合的인 農業振興計劃을 수립하도록 도모했다.

그후 都道府縣知事に 의한 農業振興地域 指定이 완료되고 市町村別로 農業振興 整備計劃의 作成이 완료됨에 따라 農業振興地域의 土地利用計劃을 보강해야 할 필요성이 나타나 1975 年에 「農振法」을 개정했다. 이때의 추가내용은 ① 農用地利用計劃에 農業用 施設用地를 포함시키고, ② 交換分合制度의 創設, ③ 農用地利用 增進事業 創設, ④ 特定利用權 設定制度 創設, ⑤ 農用地區域內의 開發行爲制限에 관한 規定 등이 添加 등이다.

한편 高度經濟成長과 더불어 農家の 兼業化와 農業勞動의 高齡化가 가속화 되고 農村地域에 農家와 非農家が 混在하게 되고 農村의 過疎化등의 諸問題가 야기되자 農業 내지 農村을 綜合的으로 재정비해야 할 필요에 의거 1984 年에 「農振法」을 개정하기에 이르렀다. 여기서는 다음과 같은 事項이 보강되었다.

첫째, 農地の 權利取得을 원활화시키고 이용을 조정하고 農業就業者의 就業促進과 生活環境을 재정비하는 등의 農業振興計劃 內容을 擴充시켰다.

둘째, 施設의 設置 및 維持運營을 원활하게 하기 위하여 協定制度를 創設하였다.

셋째, 農地の 交換分合制度를 확충시켰다.

以上에 고찰한 바와같은 過程을 거쳐 日本의 農業振興制度는 정착하게 되었다.

2) 農業振興制度의 內容

都道府縣知事は 農業振興地域整備基本方針을 수립하여 農林水産大臣의 승인을 받고 이에 의거하여 農業振興地域을 지정한다. 指定을 받은 해당 市町村에서는 農業振興地域整備計劃을 策定하여 知事の 許可를 받으면 農振制度는 완비되고 이 整備計劃에 따라 農業振興地域을 정비해 나가게 된다. 이의 구체적 節次와 內容은 다음과 같다.

첫째, 知事が 農業振興地域을 지정할 때는 市町村과 협의한다.

둘째, 市町村에서 農振整備計劃을 수립할 때는, ①農用地 利用計劃, ②農業生産基盤의 整備開發計劃 ③農用地의 綜合的 利用促進計劃, ④農業近代化施設의 整備計劃, ⑤生活環境施設의 整備計劃, ⑥安定的 就業의 促進計劃, ⑦農業振興과 林業振興과의 關係등을 포함시켜야 한다.

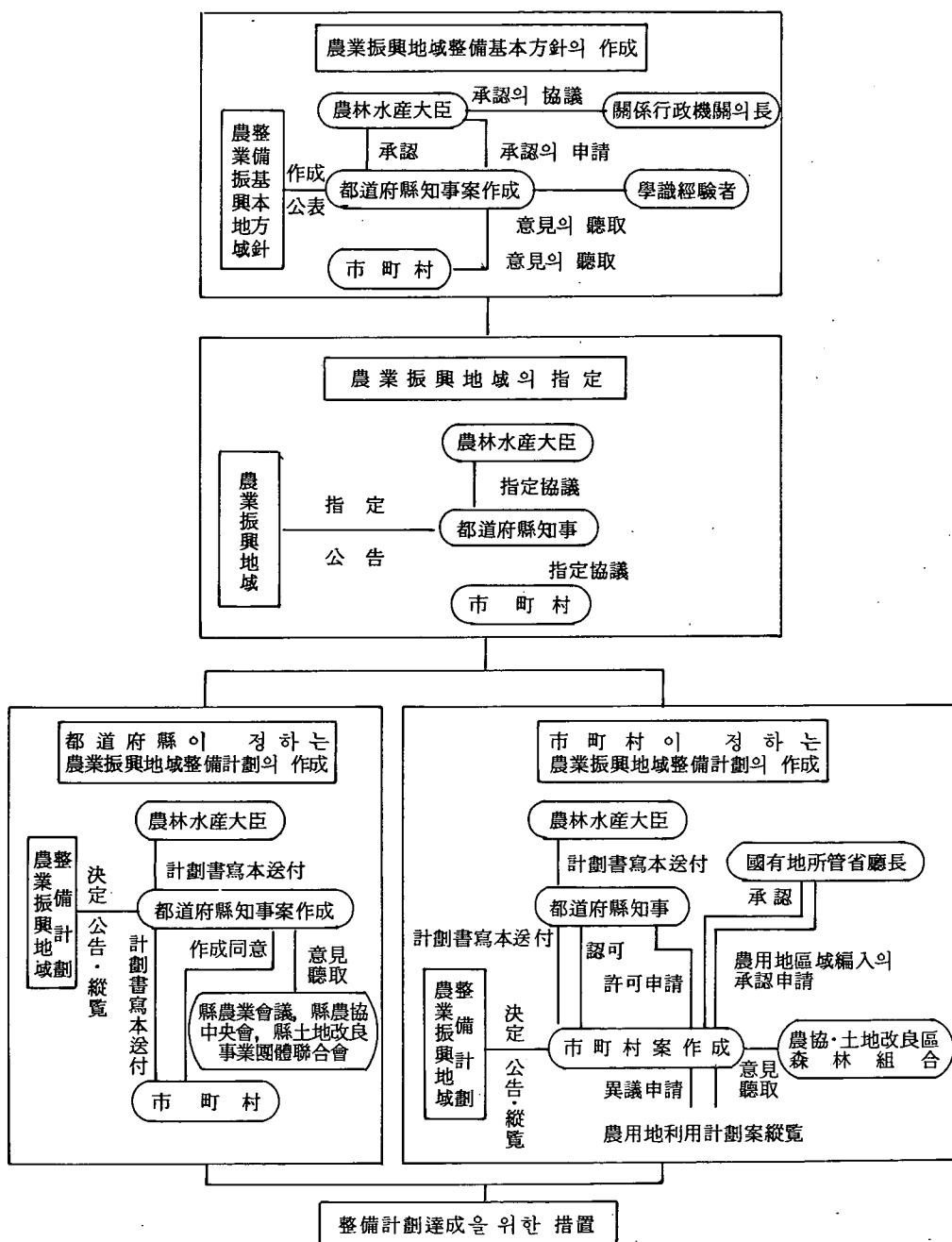
세째, 農用地區域을 결정할 때는 農協, 農組, 森林組合, 農業委員會등의 意見を 참조해야 하며 知事の 許可를 받아야 한다.

이와같은 農振地域의 지정과 農振地域整備計劃의 樹立過程이 〈그림Ⅵ-2〉에 도시되어 있다.

農振地域에 대해서는 土地利用과 관련하여 市町村長의 勸告, 知事の 調整, 特定利用權 設定, 開發行爲制限 및 協定制度和 農地の 交換分合制度가 마련되어 있고 나아가 整備計劃을 추진하기 위한 指導, 經費補助, 國有財産讓渡 稅制上的 優待 등의 제도적 장치가 구비되어 있다. 나아가 農業分野에 대한 公共投資는 原則적으로 農振地域에 한하여 수행하도록 규제하고 있다.

農振制度가 실시됨에 따라 日本의 農地保全制度는 筆地別로 農用地의 權利移動과 轉用을 제한하는 農地法과 圏域別로 土地의 用途를 지정하는 農振法이 상호 보완함으로써 優良農地를 확보하고 건전한 農村環境을 보전하고 農村을 綜合적으로 개발할 수 있게 되었다.

農業振興地域의 指定基準은 〈表Ⅵ-1〉에 農用地區의 設定基準은 〈表Ⅵ-2〉에 참고로 제시하였다.



資料：韓國農村經濟研究院 「日本과 臺灣의 農地保全制度」, 1988. 8.

〈表Ⅵ-1〉

日本の 農業振興地域 指定基準

(1) 指定을 위한 資格要件	(2) 指定에서 除外할 地域地區	備 考
① 集團의 農用地(團地規模가 대체로 20 ha以上) ② 土地基盤整備事業 對象地 當該地域(通常 市町村單位)內에 上記 ①, ②를 合計한 土地가 大개 200 ha以上일 것. (註) 山村, 離島, 都市近郊(市街化調整區域)에서는 上記 ①의 團地規模가 大개 10 ha以上, 合計 面積이 大개 100 ha以上으로 彈力的 取扱	① 都市計劃法の 市街化區域 ② 都市計劃法の 用途地域 혹은 臨港地區, 流通業務區域, 國立公園 또는 國定公園의 特別保護地區, 各種 法律制度에 의하여 用途가 指定된 土地區域 ③ 都市의 人 既成市街地 및 今後 大개 10 年以內에 市街化될 것이 確實視 되는 區域 ④ 規模가 큰 森林區域으로 林業 또는 國土保全을 위해 利用될 土地 ⑤ 面積이 大개 50 ha以上인 工場, 住宅, 團地, 工通 團地 等	資格要件은 대체로 市町村을 單位로 하는 農振地域으로서의 資格要件 임. 따라서 (1)의 ①과 ②에서 정한 區域만을 農振地域으로 指定하는 것은 아니며, 一定한 範圍로 指定된 農地地域에서는 (2)에서 정한 小規模의 農用地 또는 非農用地가 포함 됨.

資料：韓國農村經濟研究院, 「日本과 대만의 農地保全制度」, 1988. 8

다. 農地保全制度 改善方案

1) 農村振興地域 設定

本 研究에서는 都市擴大化에 따른 都市地域 編入地域과 耕地地域을 集中的으로 조사하고 분석하여 現行 筆地保全의 限界를 명백히 규정하였다. 「國土利用管理法」上으로는 農業에 이용하는 用途地域으로서 耕地地域을 지정하고 있으나 「農地保全法」에 의거하여 農地를 筆地單位로 보전하고 이용함으로써 地域農業의 振興 내지 地域經濟發展에 기여하지 못하는 결과를 초래한다. 즉 現行의 農地保全方式은 農業側面에서나 非農業側面에서 바람직 하지 못한 制度라는 事實이 判明되었다.

〈表Ⅵ-2〉

日本의 農用地域의 設定基準

(1) 農用地區域에 포함하는 土 地	(2) 農用地區域에 포함하지 않는 土 地	備 考
① 集團的 農用地 (團地規模가 대체로 20 ha以上) ② 土地基盤整備事業의 對象 ③ ①또는 ②의 土地와一體的으로 保全, 整備 또는 開發하는 것이 適當한 土地 ④ 林業經營에 支障이 우려되지 않는 混牧林 ⑤ ①부터 ④까지의 土地保全 또는 利用施設用地 (農道, 耕作防風林等)로서 ①부터 ④까지의 土地와 接하고 있는것. (註) 山村, 離島에서는 上記 ①의 團地規模가 大개 10 ha以上으로 運用됨.	① 다음과 같은 地區等에 포함되는 土地로서 그 地區設定의 趣旨와 兩立하여 農業을 行할 수 없는 土地區域 國立公園 또는 國定公園의 特別保護地區以外의 特別地域, 保安林 또는 保安施設地區, 保安林整備計劃으로 保安林指定이 計劃되어 있는 土地區域, 河川區域 또는 河川豫定地, 海岸保全區域, 急傾斜地 또는 崩壞危險區域, 砂防指定地 史跡名勝天然記念物等 ② 工場立地 調査等に 관한 法律의 工適團地로서 登錄되어 있는 土地區域 ③ 都市計劃 기타國家, 地方公共團體等の 具體的인 計劃으로 住宅地, 工場, 道路, 鐵道 기타 各種施設用地로 決定되어 있는 土地	農用地區域은 (2)의 土地를 除外하고, (1)의 要件에 該當하는 土地區域에 대해 設定되어 今後 土地基盤整備開發의 對象地로 되며, 近代의 農業生産의 場이 됨.

資料：韓國農村經濟研究院 「日本과 대만의 農地保全制度」, 1988. 8

따라서 日本의 農地保全制度를 참고로 하여 農業發展 내지 地域經濟發展에 기여할 수 있는 農地制度를 마련하여야 할 것이다.

「國土利用管理法」에는 全 國土를 10개의 用途地域으로 지정하고 있는데 用途管

理에 있어서 他法과 중복되거나 상충되고 있으므로 再整備해야 할 필요가 있다. 또한 都市地域 工業地域 聚落地域 開發促進地域 觀光休養地域 등의 5個 地域에 대해서는 開發計劃을 수립하여 이용하도록 규제하고 있으나 本 研究에서 밝혀진 바와 같이 聚落地域에는 開發計劃이 수립되지 않은 채 農地가 無計劃으로 전용되고 아울러 土地가 非效率으로 이용되고 있다.

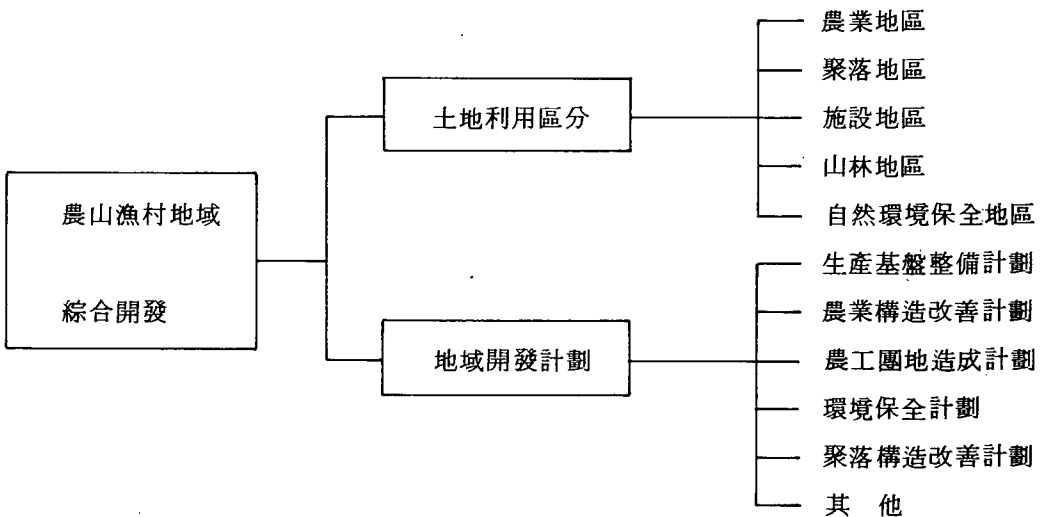
先行研究(金聖昊外, 1984, 238~256)에 의하면 開發促進地域에도 開發計劃이 수립되지 않은 채 이용되므로써 農業生産에 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

聚落地域과 開發促進地域, 耕地地域, 山林保全地域, 水資源保全地域은 農村內에 소재한 土地를 別度の 用途로 지정되어 있으나 相互 有機的으로 결합시켜 이용해야만 農業振興 내지 地域經濟發展에 기여할 수 있다. 따라서 上記 5個 用途地域을 農村圈域으로 설정하고 細部的인 用途地區로 구분하고 整備計劃을 수립하여 수행해 나가야 할 것이다. 여기서의 農村圈域의 명칭은 “農山漁村地域” 혹은 단순히 日本의 경우처럼 “農業振興地域” 해도 무방하지만 前者가 더 포괄적인 概念일 것이다.

“農山漁村地域”의 細部的인 用途와 開發計劃은 <그림 VI-3>에 도시하였다.

<그림 VI-3>

農山漁村地域의 土地利用區分과 開發計劃案



“農山漁村地域”內의 聚落地區에는 住民便益과 직접관계가 있는 施設 예를들면 목욕탕, 이발소, 탁아소, 商店 등의 施設外 다른 施設物은 設置할 수 없도록 규제하여야 한다. 또한 현재 실시중인 聚落構造改善事業을 확대 보강하여 農家住宅을 개량해 나아가 할 것이다.

施設地區에는 公共施設區域과 農工團地區域으로 나누어진다. 公共施設區域에는 官公署 公共團體施設을 설치하는 區域이고 農工團地는 農家の 農外就業을 擴大하기 위한 方案으로 工場을 유치하는 區域이다. 현재 「農漁村所得源開發促進法」에 의거하여 農村地域에 農工團地를 조성하고 있는데 土地利用計劃이 선행되지 않고 있어 農地를 非效率的으로 전용하고 있는 실정이다. 따라서 現在 추진중인 農工團地造成計劃은 農山漁村振興計劃에 흡수시켜야 할 것이다.

山林地區와 自然環境保全地區는 農村地域의 生態界를 파괴시키지 않도록 보존되어야 한다. 건전한 生活環境을 조성할 수 있도록 山林과 自然環境이 보존되어야 한다.

2) 農地保全體系

農山漁村地域은 農村地域으로서 土地利用은 農業的 利用과 都市的 利用으로 병행하고 있다. 農業地區는 農地의 圈域保全地區으로 설정하고 他用途地區에 대해서는 筆地保全方式을 적용할 것이 요망된다. 農地保全體系는 <表Ⅵ-3>에 제시하였다.

農山漁村地域內的 農業地區는 優良農地가 집산되어 있는 地域으로 食糧確保를 위해 최소한도로 필요한 農地面積算定에 포함되어 있으므로 절대적으로 保全해야 할

<表Ⅵ-3> 農地保全體系構想

圈域區分	農山漁村地域		都市地域
用途區分	農業地區	施設地區 聚落地區	綠地地區
保全基準	우량농지가 집단화된 지역 : 적극적 농지보전 구역 (절대보전)	農業生産目的外 他用 途의 수요에 충당 (상대보전)	기존의 「都市計 劃法」에 의거하 여 보전
農地保全方式	圈域保全	筆地保全	筆地保全
農地轉用許可權	中央政府	地方政府	地方政府

農地이다. 따라서 이 地域內的 農地를 圈域保全方式을 적용하여 배타적으로 이용해야 한다. 農地轉用을 許可하지 않는 것이 原則이나 불가피한 사정에 의해 전용할 경우에는 農林水産部長官의 許可를 받도록 규제한다.

農山漁村地域의 施設地區와 聚落地區用的 農地는 農業用 뿐만 아니라 住居施設 公共施設 農工團地造成등 非農業分部の 土地需要에 충당할 수 있도록 彈力的으로 보전해야 하므로 筆地保全方式을 適用한다. 이들 地區의 指定과 開發計劃은 地方政府가 수립하고 집행하게 되므로 農地轉用許可權을 地方政府에 위임하는 것이 바람직하다.

또 한편 「都市計画法」에 의해 설정된 綠地地域內的 農地는 現行의 筆地保全方式을 그대로 운용해 나간다.

이와같이 農地를 세부적으로 用途區分하고 절대적으로 보전할 農地와 彈力的으로 保全할 農地를 설정하고 圈域保全과 筆地保全을 병행하여 보전함으로서 農地를 포함한 土地를 效率的으로 이용할 수 있고 나아가 農山漁村開發에 크게 기여하게 될 것이다.

3) “農山漁村地域” 指定 및 農業地區設定 基準

農山漁村地域을 지정하거나 地域內的 農業地區를 설정할 때는 客觀的이고 說得力 있는 基準에 의거하여야 하고 地域住民의 意見을 수렴해야 할 것이다. 왜냐하면 소유하고 있는 農地가 地域이나 地區에 포함되느냐 않느냐에 따라 地價上昇程度에 差異가 있기 때문이다. V章 5節에서 분석한 바와같이 동일한 耕地地域內的 絶對農地의 畓의 경우 基盤整備 완료된 畓은 坪當 2萬圓 以下인데 비해 기반정비가 되지 않은 畓의 坪當 시세는 5萬에서 7萬정도로 호가되고 있다는 事實에서 잘 알 수 있다. 地域住民의 利害關係와 직결되는 문제이고 또한 地方開發에 치중하여 農業地區의 설정을 위축시킬 가능성도 크다.

〈表Ⅵ-1〉에는 日本에 있어 農業振興地域 指定基準이 제시되어 있고 〈表Ⅵ-2〉에는 日本에 있어 農用地區域의 設定基準이 제시되어 있다.

우리나라와 日本은 實例를 참조로 하여 우리실정에 맞는 基準을 찾아 내어야 할 것이다.

農山漁村地域을 지정할 때 제외시켜야 할 用途地域은 「國土利用管理法」에 명시된 10개 用途地域중에서 農山漁村地域에 포함되지 않은 5개의 用途地域이 될 것이다. 이점에 관해서는 日本과 우리와 다를 것이 없다.

그러나 指定하기 위한 구비요건으로서 日本에서는 集團化된 農地 20 ha以上을 포함한 農地規模가 200 ha以上인 地域으로 규정하고 있는데 이를 우리나라에서 그대로 적용해야 될지는 의문이다. 즉 都市近郊地域, 中間地域, 奥地地域등의 地域에 따라 혹은 平野地帶, 中間地帶, 山間地帶 等 農業地帶에 따라 指定基準이 상이하여야 한다고 판단된다. 그러나 本 研究때는 이에 대한 具體的인 研究를 수행하지 못했으므로 今後의 研究課題로 남겨둔다.

한편, 農山漁村地域內的 農業地區指定基準으로서 日本의 경우는 20 ha以上の 集團的 農地를 기준으로 하고 있는데 이것은 우리나라에 그대로 適用하기에 어느정도 타

당성이 있는 것으로 판단된다. 그러나 具體的인 農用地區의 設定基準은 마찬가지로 今後의 研究課題로 남겨둔다.

또한 農山漁村地域을 지정하기 위한 제도적 장치로서 都市計劃法에 상응하는 農漁村地域綜合開發計劃法(가칭)을 제정하여 土地利用計劃을 수립하여 農村地域을 綜合的으로 개발해 나갈 것이 요망된다. 아울러 各 用途地域을 규정하는 「國土利用管理法」을 全面的으로 개편할 것이 요망된다.

4) 農山漁村地域內의 用途區分事例

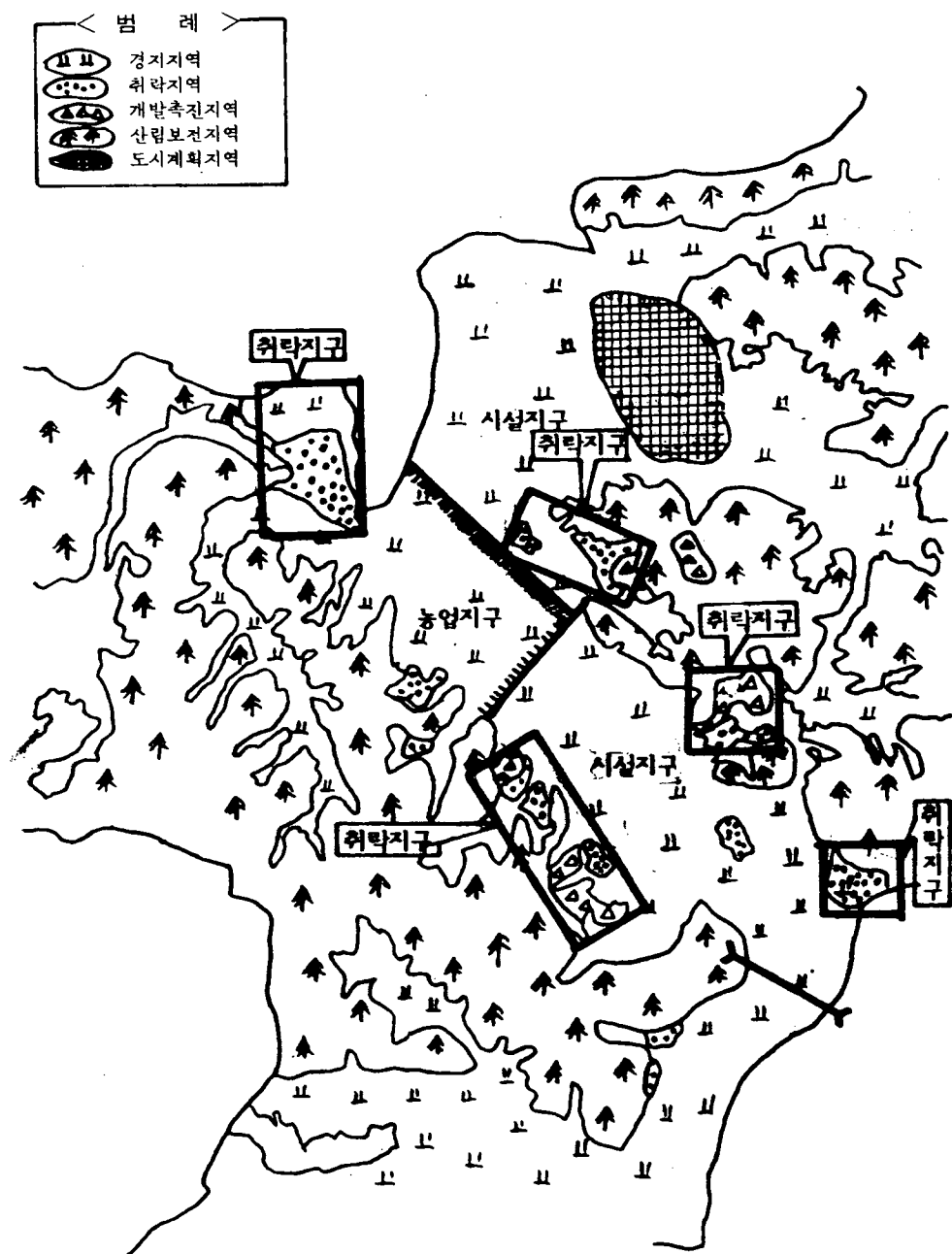
앞에서 제시한 農山漁村地域內의 用途地區 設定을 시도해 본다. 이를 위해서는 設定基準이 명확하게 규정되어야 하나 여기서는 단지 圖面作業에 치중한다.

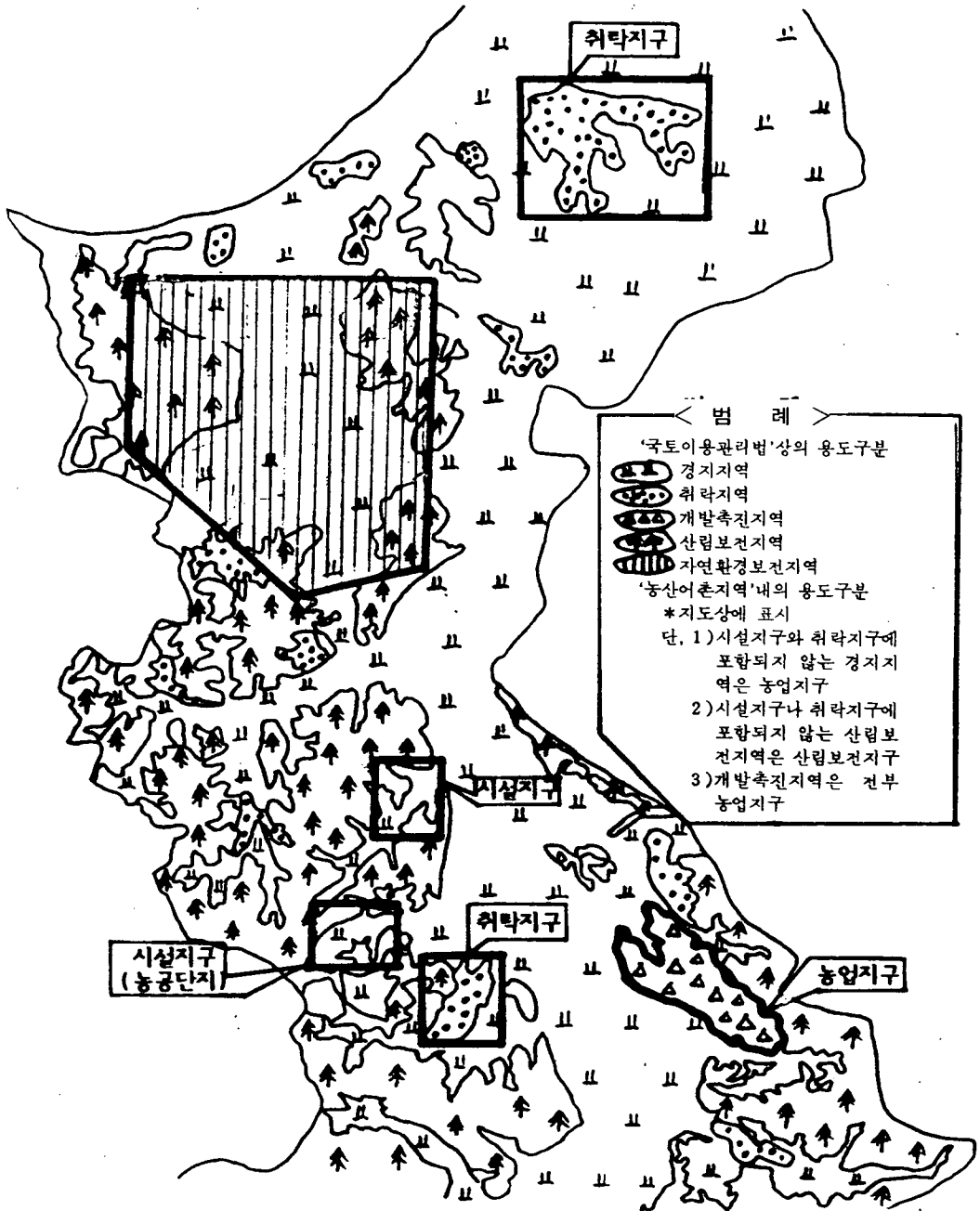
우선 本 研究에서는 工場 및 農家調查地域인 함안군 칠원면을 대상으로 農山漁村地域을 지정하고 地域內의 用途地區를 설정해 본다. 지금까지의 研究에서 밝혀진 바와같이 이 地域內의 耕地地域에는 基盤整備된 地區를 제외하고는 工場이 분산되어 있다. 따라서 工場이 分散되어 있는 耕地地域을 農山漁村地域으로 설정하느냐 아니면 工業地域으로 指定하느냐를 결정해야 한다. <그림Ⅵ-4>에 제시되어 있는 바와같이 本 研究에서는 農山漁村地域으로 지정하고 施設地區로 설정하였다. 農業地區로는 基盤整備가 集團化되어 있는 105 ha의 畝作地域을 설정했고 「國土利用管理法」상의 聚落地域에 背後의 開發促進地域을 포함시켜 聚落地區로 설정했다.

한편 칠원면에 인근해 있고 아직까지 耕地地域에 工場이 침투하지 않았으나 침투해갈 가능성이 높은 地域인 함안군 칠원면 全 地域을 農山漁村地域으로 지정하고 合理的인 用途地區를 설정하려고 시도했다. <그림Ⅵ-5>에 제시되어 있는 바와 같이 既存의 聚落地域을 확대하여 聚落地區로 설정했고 利用도가 낮은 農地나 주위의 늪지대를 포함하여 施設地區를 두개 설정했는데 두 地區 모두 農工團地로 이용하도록 계획했다. 이렇게 한다면 耕地地域이나 耕地地域 주변의 開發促進地域에 工場이 침투해 들어오는 것을 막을 수 있다.

耕地地域과 耕地地域周邊의 開發促進地域을 農業地區로 설정했다. 칠원면의 耕地地域內의 農地는 기반정비가 완료되었고 집 단화된 우량농지이므로 農地로서 保全해야 한다. 國土利用管理法에 의거 自然環境保全地域으로 지정된 地域은 自然環境保全地區로 설정했다. 聚落地區나 施設地區에 편입되지 않은 山林保全地域은 山林保全地域으로 설정했다.

以上에서 農村工業化가 진행된 1 個面과 農村工業化가 이루어지지 않은 純粹農村地域인 1 個面을 사례로 개략적인 用途地區로 설정했는데 具體的인 土地利用計劃은 次後의 研究課題로 남겨 둔다.





Ⅶ. 要約 및 結論

1. 研究의 要約

現行 農地保全制度의 問題點과 限界를 究明하여 農業振興 및 農村開發을 위하여 바람직한 農地保全方案을 모색해 내는데 本 研究의 根本目的을 두었고 이를 수행하기 위하여 다양한 研究方法를 동원하였다. 특히 都市化의 擴大過程에 따라 야기된 農地保全과 利用에 관한 問題를 구명하고 耕地地域內의 工場分散이 農地保全과 利用 및 農家經濟構造에 미치는 영향을 분석하기 위해 慶南中部圈의 中心都市인 馬山市 周邊 義昌郡 內西面과 咸安郡 漆原面을 調査地域으로 유의선정하고 工場과 農家を 면접조사하였다.

上記 研究目的下에 다양한 研究方法를 동원하여 수행된 本 研究의 結果는 다음과 같이 요약된다.

Ⅱ章에서는 Ⅲ章以下 分析의 先行段階로서 慶南地域의 地域經濟動向과 廣域經濟圈設定 및 工業化水準을 검토분석하여 本 研究對象圈域으로서 中部圈을 유의선정한 背景을 설명하였다. 아울러 馬山市의 都市擴大過程과 都市問題를 규명하여 調査地域인 內西面과 漆原面の 耕地地域內에 工場이 분산입지하게 된 背景을 설명하였다.

Ⅲ章에서는 慶南地域에 국한시켜 土地利用現況, 絶對農地指定과 이에따른 問題, 農地轉用實態와 農地保全의 限界, 아울러 都市擴大와 農地問題, 農地遊休化와 廢畜化 등 農地保全과 利用에 따른 問題를 制度的인 側面에서 고찰하였는데 이의 結果는 다음과 같다.

가. 慶南地域에 工業化가 급격하게 진행됨에 따라 土地利用構造가 급변하고 있는데 특히 工場用地가 급증하고 있고 農地規模는 감소하고 있다.

나. 市郡別 絶對農地 指定面積을 분석한 結果, 平野地帶와 山間地帶를 불문하고 農耕地規模에 대한 絶對農地比率이 유사하였는데 이는 絶對農地가 일정한 基準下에서 지정되지 않았다는 사실을 단적으로 나타낸다.

다. 農地轉用實績을 분석해 본 결과, 近年에 들어와 民間部門보다 産業施設用으로

전용한 실적이 급증한 것으로 밝혀졌다. 이는 1986년에 國土利用管理法 施行令을 개정하여 耕地地域內的 既存工場은 부지면적의 50%범위내에서 工場敷地를 확대할 수 있도록 조치한데서 기인한다. 이것은 現行 筆地保全方式의 限界를 단적으로 나타낸 증거라 할 수 있다. 한편 道知事가 農地轉用을 許可함에 있어 農地保全側面보다는 地域開發을 고려하지 않을 수 없는 실정이라는 사실이 밝혀졌다.

라. 都市區域擴大와 農地保全問題를 분석하였는데 지적도상에는 集團優良農地地域이므로 農地の 用途變更에 대해 農林水産部가 동의하지 않는 地域을 조사해 본 결과 農地の 스프롤化가 야기된 상태이었다. 특히 都市計劃區域으로 편입되기전 用途地域이 聚落地域인 地域의 農地는 農家住宅用 혹은 工場용으로 無計劃적으로 전용되어 都市計劃을 수립할 수 없을 정도로 土地利用이 문란한 상태이었다. 우리나라도 日本과 같이 都市計劃區域을 市街化區域과 市街化調整區域으로 구분하여 무질서한 土地利用을 방지해야 할 필요가 있다.

마. 都市計劃區域內 未指定地區의 農地遊休化를 조사하였는데, 聚落地域과 耕地地域內的 絶對農地인 논이 유허화되거나 관상수가 식재되어 있고 大豆, 옥수수를 재배하고 있는 사례가 나타났다. 이의 要因은 農地를 不在地主가 固定資本增殖目的으로 소유한데 기인하며 農地利用政策의 不在를 단적으로 나타내고 있다. 한편 限界畝이 絶對農地로 指定되어 있어 황폐화되어 가고 있는 事例가 급증하고 있다. 또한 耕地地域內的 絶對農地를 土石採取用으로 일시 전용했다가 방치시킨 事例도 나타났다. 이는 農地の 用途變更을 고려한 의도적인 조치이며 農地保全과 利用의 허점을 증명한 사례라 하겠다.

Ⅳ章에서는 耕地地域內的 工場이 분산된 過程을 究明하고 農地制度의 問題點을 분석했다. 耕地地域內的 雜種地에 工場을 설치할 수 있도록 國土利用管理法과 同法 施行令에 규정하고 있는데 반하여 農地保全은 筆地保全方式을 채택하였다. 이에 따라 調査地域의 耕地地域內的 雜種地의 工場이 침투해 들어왔고 工場數가 증가함에 따라 耕地地域內에 설치할 수 없는 公害排出工場이 無許可로 설치되었으나 행정적인 제재 조치를 가할 수 없는 상태에 이르렀다. 集團화된 畝作地域에 工場이 침투하여 不法으로 絶對農地를 전용한 事例가 많다. 또한 1986年 國土利用管理法 施行令이 개정된 이후에는 農地轉用許可 신청면적이 급증하고 있고 행정당국에서는 이를 허용하지 않을 수 없는 처지에 놓여있다. 아울러 多數의 工場은 農地를 불법으로 전용하고 난 후에 轉用許可를 받고 있는 실정이다. 이러한 結果는 現行의 筆地保全方式으로는 農

地를 合理的으로 保全할 수 없다는 사실을 입증하고 있고 農地保全制度의 改善이 불가피하다는 사실을 나타낸다.

V章에서는 耕地地域內的 工場分散이 農家經濟, 農業構造 내지 地價에 미치는 영향을 분석하였는데 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

가. 農村工業化에 의해 農家の 農外就業機會가 확대되어 農家の 대부분은 兼業化하였고 農家所得問題가 해결되었는데 이는 農村工業化가 農業에 미치는 肯定的인 效果라 하겠다.

나. 農村工業化에 따른 農家階層分화를 분석하였는데 兩極分화는 나타나지 않았고 中農規模의 水稱作과 農外就業이 결합된 유형으로 고착화되어 있고 農業構造改善의 可能性이 없는 것으로 밝혀졌다.

다. 工場이 耕地地域에 침투해 옴에 따라 農地價格이 상승하게 되자 自作農地를 都市資本家에 매각하고 이를 임차하게 됨에 따라 自作農은 賃借農으로 전락되는 결과를 초래한다.

라. 工場이 급증함에 따라 農地賣買가 활발해졌고 農地買入者는 전부 都市資本家이고 이에 따라 農地價格이 상승하여 耕地地域內的 絕對農地인 畚의 坪當 去來價格은 5萬 내지 7萬원 수준에 달하고 있다.

마. 工場設置에 의해 工場周邊의 水稱作에 피해를 입히고 있으나 耕作者는 항의하는 보다는 地價上昇에 만족하고 있는 실정이고 農域가 粗放的으로 이용되거나 방치되고 있는 事例가 나타났다.

이와같이 耕地地域內에 工場이 분산입지하게 됨에 따라 農地の 筆地保全體系는 완전히 무너졌고 農業振興 내지 農業構造改善에 치명적인 타격을 입게 된다는 사실이 밝혀졌다.

VI章에서는 II章에서 V章까지의 分析結果를 綜合하고 日本과 대만의 農地保全制度를 고찰하여 農地保全制度의 改善方案을 제시하였다. 本 研究에서 제기한 農地制度改善方案은 다음과 같다.

가. 國土利用管理法에 명시된 10個 用途地域중 農山漁村地域과 직접 관계되는 聚落地域, 耕地地域, 開發促進地域, 山林保全地域, 水資源保全地域을 결합시켜 農山漁村地域으로 지정하고 이의 用途地區를 설정한다.

나. 農山漁村地域內의 用途는 農業地區, 聚落地區, 施設地區, 山林地區, 自然環境保全地區 등으로 설정하고 각 用途地區에 적합하도록 開發計劃을 수립하고 수행해 나간다. 開發計劃에는 ①生産基盤整備計劃 ②農業構造改善計劃 ③環境保全計劃 ④聚落構造改善計劃 등이 포함되어야 한다.

다. 이에 부응하여 農地保全體系로는 圈域保全과 筆地保全을 병행하여야 하는데, 農業地區에는 農業用으로 이용할 수 있도록 排他的인 圈域保全方式을 적용하고 施設地區나 聚落地域內의 農地는 非農業의 需要에 증당할 수 있도록 하기 위해 筆地保全方式을 彈力的으로 적용해 나간다.

라. 都市計劃法에 대응하는 「農漁村地域綜合開發計劃法」(가칭)을 제정하여 農山漁村振興地域을 지정할 수 있도록 제도적 뒷받침을 마련하고 나아가 「國土利用管理法」를 全面的으로 개편해야 한다.

이와 같이 農地保全制度가 개선된다면 地域農業振興에는 물론 農村地域綜合開發에도 크게 기여하게 될 것이다.

2. 結 論

經濟成長과 더불어 農地가 非農業用으로 잠식되는 事例가 급증하게 되자 政府에서는 「農地保全法」을 제정하여 農地를 合理的으로 保全하고 效率的으로 이용하려고 노력하였다.

그러나 筆地保全方式을 주축으로 한 農地保全制度로는 圈域法인 都市計劃法 등 農地를 잠식하는 他法規에 대항할 수 없어 優良農地가 非農業用으로 大規模로 轉用되는 결과를 초래했다.

한편 國土利用管理體系로는 農村地域과 有機的으로 밀접하게 관련되어 있는 聚落地域과 耕地地域, 그리고 開發促進地域을 別個의 用途地域으로 되어 體系的인 土地利用計劃을 수립하지 못하고 關聯法規에 의거하여 農地를 포함한 土地가 無計劃的으로 이용되는 결과를 초래했다. 이에 따라 農村地域의 綜合開發이 效率的으로 이루어지지 못하고 있다.

특히 國土利用管理法과 同施行令에는 耕地地域內에 工場을 설치할 수 있도록 규정하는데 비해 農地保全에는 筆地保全方式을 적용함에 따라 耕地地域內에 工場이 침투하여 農地를 잠식하고 農業生産에 피해를 입히며 나아가 地價를 잠식하고 農地가 農業

生産要素로서의 機能을 못하게 되고 農業構造改善에는 치명적인 타격을 입게되었다.

아울러 都市近郊聚落地域內에서는 農地의 遊休化 내지 스포를화가 진행되고 있음에도 불구하고 現行의 農地保全方式으로는 이에 대처하기 못하고 있는 실정이다.

이러한 諸般問題를 감안할 때 現行의 筆地保全方式으로는 農地를 合理的으로 保全하지 못하고 있을 뿐만 아니라 農村開發의 障礙요인이 되고 있다고 할 수 있으므로 農地保全制度의 全面的인 改편이 불가피하다.

國土利用管理法에 規定한 耕地地域, 聚落地域, 開發促進地域, 山林保全地域, 水資源保全地域을 연계시켜 農山漁村地域으로 지정하고 地域內의 土地를 農業地區, 聚落地區, 施設地區, 山林保全地區, 自然環境保全地區 등의 5개 用途地區로 설정하고 各用途別로 적절한 開發計劃을 수립하여 綜合的으로 開發해 나가야 한다. 開發計劃에는 반드시 生産基盤整備計劃, 農業構造改善計劃, 環境保全計劃등 다각적이고도 綜合적인 開發計劃이 수반되어야 한다.

이러한 開發計劃이 원활하게 수행될 수 있도록 農地保全體系를 整備해야 하는데 農業地區는 農業用地로서 排他的으로 保全해야 하므로 圈域保全方式을 적용하고 他用途地區內의 農地는 彈力的으로 이용할 수 있도록 筆地保全方式을 적용하는 方案이 바람직하다.

이와같이 農村地域을 綜合的으로 개발하기 위해서는 제도적 장치가 뒤따라야 하므로 都市計劃法에 대응하는 農漁村地域綜合開發計劃法을 제정함과 동시에 「國土利用管理法」를 수정해야 할 것이다.

그러나 무엇보다 중요한 점은 農山漁村地域의 지정과 各用途地區 設定에 대한 기준이 명확하게 설정되어야 한다. 地域住民의 이해가 결부되어 있으므로 이 問題가 해결되지 않는 한 소기의 목적을 달성할 수 없게 된다. 이에 대한 具體的인 研究가 요망된다고 하겠다.

〈參考文獻〉

- 高永璟, “小農의 沒落과 大農化 傾向,” 「食糧과 農業」第2卷 第8號, 食糧農業經濟研究所, 1958.
- 奇梁度外, “國土開發政策과 土地制度,” 「地域開發研究」第8卷 第1號, 全南地域開發研究所, 1972.
- 金聖昊外, 「日本の 農業振興地域制度」韓國農村經濟研究院, 農地保全關係資料集, 1988.
- 金聖昊外, 「農地制度 및 農地保全에 關한 調查研究」韓國農村經濟研究院, 1984.
- 金聖昊, “아시아 畝作社會에 있어서 小農問題의 再認識,” 「農業經濟研究」韓國農業經濟學會, 1972.
- 金敏南, “農地制度에 대한 하나의 視角: 營農不便 申告制度의 實態 및 農民反應 調查分析,” 「農村經濟」第5卷 第3號, 韓國農村經濟研究院, 1982.
- 金英植外, 「營農機械化와 構造改善에 關한 研究」韓國農村經濟研究院, 1981.
- 金英植, “農業所得成長과 農業構造政策,” 「農村經濟」, 第6卷 第3號, 韓國農村研究院, 1983.
- 金英鎮外, 「農地貸借에 關한 調查研究」, 韓國農村經濟研究院, 1982.
- 金容漢, “農地立法을 위한 實態調查,” 「建大學術誌」建國大學校, 1974.
- 金厚根, “農地流通과 賃借料 形成에 關한 研究”, 東國大學校 大學院, 1986.
- 文八龍, “農業構造調整의 政策課題”, 「農業政策研究」第10卷 第1號, 韓國農業政策學會, 1983.
- 成光元, 「中小企業法概說」, 法令編業普及會, 1986.
- 潘性九, “農地改革後의 農地移動에 關한 實證의 考察”, 「農業經濟研究」, 韓國農業經濟學會, 1958.
- 安仁燦, “農業構造政策과 農地制度”, 「農業經濟研究」, 韓國農業經濟學會, 1980.
- 柳炳瑞, “農地流動化와 規模擴大의 方向,” 「農業經濟研究」, 韓國農業經濟學會, 1983.
- 李貞煥, 金殷淳, 「農地 및 勞動力의 流動性과 農業構造政策」韓國農村經濟研究院, 1984.
- 李貞煥, “農業構造의 概念과 構造理論: 試論”, 「農村經濟」, 第7卷 第4號, 韓國農村經濟研究院, 1984.

- _____, “大農의 相對的 減少要因과 새로운 大農層의 形成展望”, 「農村經濟」, 韓國農村經濟研究院, 1983.
- _____, “中小農의 相對的 增加原因과 農地流動化 戰略”, 「農村經濟」, 韓國農村經濟研究院, 1983.
- 韓國農村經濟研究院, 「日本과 臺灣의 農地保全制度」, 農地保全資料, 1988.
- 韓國農村經濟研究院, 「農地所有現況과 改善方案」, 政策協議會시리즈 31, 1986.
- 韓國農村經濟研究院, 80 年代의 農業發展과 農地制度政策세미나, 1978.
- 黃弘道, 「農漁村 工業開發效果의 調查研究」, 韓國農村經濟研究院, 1988.
- 伊藤喜雄, 現代日本農民解の研究, 東京: 御の水書房, 1973.
- 今村奈良臣, 現代農地政策論, 東京: 東京大學出版會, 1983.
- 大內力, 「日本における農民層の分解」東京: 東京大學出版會, 1969.
- 田邊勝正, 「現代農地制度論」東京: 御茶の水書房, 1967.
- 阪本楠彦, 「土地價格論」, 東京: 御茶の水書房, 1982.
- 西山武一, 「農業構造と農民層の分解」, 東京: 御茶の水書房, 1969.
- 廣澤吉平, 「農用地の移動と農業構造の變貌」, 東京: 農林統計協會, 1977.
- 細具大次郎, 「現代日本農地政策史研究」, 東京: 御茶の水書房, 1977.
- 今村奈良臣, “農地賃貸借の構造變化,” 「農業經濟研究」第 48 卷 第 3 號, 1976.
- 高橋正郎, “規模問題と構造政策の分解”, 「農業經濟研究」,
- 加藤辰夫, “借地料現象と理論的地代—水田借地料水準の形成とわぐつら—”, 「農業經濟研究」, 1980.
- 桐生司一郎, “農業構造政策のとしての經營規模擴大の意味とその前提案件,” 農業經濟研究, 第 47 卷 第 4 號, 1984.
- 賴 平, “農地價格の決定要因・勞動要因に關する實證的研究,” 「土地と農業」1972.
- 石田賴房, “都市計劃と農業—都市スプロールと近郊農業.” 「技術と普及」12, 1975.
- 杉田健三譯, 土地利用政策と農業: のびゆく農業, 農政調查委員會, 1977.
- 日本土地法學會, 「土地の所有と利用」, 土地問題雙書 7, 有斐閣, 1977.
- 石井啓雄, “土地政策の展開と今日の問題,” 農業經濟研究 48, 1976.
- 宮崎俊行, “わが國の土地制度と農業問題,” 「長期金融」50, 1976.
- 近藤康男編, 「土地政策と農業問題」, 日本農業年報 13, 御茶の水書房, 1974.
- 今村奈良臣, “現代の農地問題,” 農業および園藝 52, 1978.

喜田美登,「農村土地利用の變動と地域對應に關する實證的研究」,農技研報 53,
1979.

_____,「農地保全と土地利用計劃制度への對應」,農林水產技術會議事務局,
農林漁業における環境保全技術に關する總合研究—中間報告その 2, 1978.

_____,「地域計劃の展開と土地利用」,農林大臣官房企劃室・關東農政局,農村におけ
る土地利用のあり方に關する調査—板木縣鹿沼市, 1974.

_____,「都市化の進展と土地利用の變容」,市川市:市川市農業振興基本計劃報告書,
1979.

和田照男,「土地利用計劃と土地利用調整問題—農村土地利用計劃の課題と方向」,「農業お
よび園藝」52, 1977,

賴 平,「都市農業をどう保全・振興する」,「農業と經濟」40, 1974.

山内偉生,「農振法の改正と今後の對應」,「農業協同組合」21, 1975.

中村廣次,「農用地の保全をめぐる法制」,「シュリト」588, 1975.

甲斐道太郎,「國土利用計劃法と土地政策」,「法學セミナー」227, 1974.

桐生司一郎,「國土利用計劃法の成立と今後の課題—主體的な農地利用計劃の樹立こそ急
務」,「農業協同組合」20, 1974.

鰐部親良,「農地轉用の現状と農地の保全」,「長期金融」50, 1976.

石井啓雄,「土地をめぐる都市と農業—農業かうみた農地の轉用問題」,「都市問題」65, 1974.

宮澤哲,「都市化地帯における土地利用をめぐる諸問題—都市に調和する農業の確立を
めざして」,「農業協同組合經營實務」377, 1977.

<附表 1>

함안군 칠원면 所在 工場現況

番號	設 立 年 度	所在地	主 生 產 品 目	從 業 員 數	工場數地 面 (坪)	農地轉用 許可面積 (坪)	用途地域	
							都市	耕地
1	46. 9	용산리	도 정 공 장		877	—	○	
2	65	야촌	기 계 부 품 생 산	100	137	—		○
3	72. 4	구성	벽 돌 · 블 러	3	109	—		○
4	73	야촌	화 분 제 조	7	23	—		○
5	74. 5	오곡	수 산 물 가 공 처 리	10	320	—		○
6	77	곡촌	비 널 생 산	8	46	—		○
7	78. 6	용산	석 재	7	18	—		○
8	78	용산	목 재	10	128	—		○
9	78. 10	용산	석 가 탄	28	258	314	○	
10	78. 10	예곡	화 장 지	130	11,729	—	○	
11	78. 11	유원	흙 관 · 보 도 브 러	141	13,299	872	○	
12	78	구성	벽 돌 · 블 러	4	176	—		○
13	79. 3	곡촌	합 성 수 지	15	64	—		○
14	80. 3	용산	합 성 수 지 원 료		199	—	○	
15	80	야촌	숨 제 조	9	36.6	—		○
16	81	예곡	기 자 생 산	24	32	—		○
17	81	곡촌	비 널	10	24	—		○
18	81	곡촌	합 성 수 지 생 산	9	27	—		○
19	82	칠서	섬 유	225	915	—		○
20	82	곡촌	비 널 생 산	10	110	—	○	○
21	83. 8	용산	애 자 도 금		91	—	○	
22	88. 11	용산	방 직 기	5	—	—		○
23	84. 4	무기	콘 크 리 트	30	—	—		○
24	84. 6	구성	원 료 재 생	8	2,403	40	○	
25	84. 10	용산	애 자 도 금		300	—	○	
26	84. 11	예곡	수 저 류 제 조	21	—	—		○
27	84	야촌	플 라 스 틱 사 출	6	46	—		○
28	85. 3	구성	스 치 로 폴	21	599	—		○
29	85. 8	용산	고 물 수 집	2	23	—		○
30	85. 9	용정	·		1,399	—	○	
31	85. 9	용정	레 미 콘	63	3,080	4,664	○	
32	86. 10	용정	의 자	40	—	300	○	
33	86. 11	용정	오 토 바 이 부 품	47	—	390	○	
34	86. 10	용정	단 무 지	14	351	370		○
35	86	야촌	와 샤	5	18	—		○

番 號	設 立 年 度	所 在 地	主 生 產 品 目	從 業 員 數	工 場 數 地 面 積 (坪)	農 地 轉 用 許 可 面 積 (坪)	用 途 地 域	
							都 市	耕 地
36	86	곡 촌	폐 품 재 생	4	18	—		○
37	86. 12	유 원	자 동 차 부 품	20	1,180	593	○	
38	86. 12	곡 촌	벽	6	37	—		○
39	86	야 촌	블	4	110	—		○
40	87. 1	야 촌	선 박 의 장 품	25	303	—		○
41	87. 2	예 곡	천 파 이 프	—	419	—	○	
42	87. 3	용 정	이 산 화 염 소	11	145	—		○
43	87. 3	칠 서	식 품 소 분 업 · 생 산	10	—	—		○
44	87. 4	무 기	자 동 차 부 품	—	582	—		○
45	87. 4	용 산	섬 유 기 제	45	1,100	—	○	
46	87. 5	무 기	정 인 식 품 제 조	—	936	556		○
47	87. 6	용 산	전 자 제 품	70	1,012	—	○	
48	87. 7		벽 돌 · 블	4	92	—		○
49	87. 8	구 성	프 라 스 틱	54	300	—		○
50	87. 8	무 기	납 시 대	35	1,385	—	○	
51	87	예 곡	신 발 제 조	18	502	—		
52	87. 12	예 곡	기 계 제 조 업	11	—	287	○	
53	87	곡 촌	양 어 장	3	18	—		○
54	87	야 촌	합 성 수 지	7	92	—		○
55	87	야 촌	용 접 용 장 갑	19	41	—		○
56	87. 10	용 산	모 방 직 업	—	1,934	—	○	
57	87	용 정	자 동 차 부 품	26	220	—		○
58	88. 1	오 곡	공 기 압 축 기	—	5,000	—	○	
59	88. 2	예 곡	산 업 기 계	27	460	—	○	
60	88. 3	곡 촌	폐 품 수 집 · 분 채	5	18	—		○
61	88. 3	용 산	고 물 상	8	92	—		○
62	88. 5	예 곡	P V C 코 텅	31	224	—	○	
63	88. 6	야 촌	T.V 부 품 생 산	9	14	—		○
64	88	무 기	자 동 차 부 품	20	64	—		○
65	87. 6	야 촌	냉 장 고 박 스 제 조	34	76	—		○
66	78	용 산	수 지 생 산	12	181	—		○
67	87	야 촌	신 발 제 조	69	45	—		○
68	75	무 기	블	20	787	—		○
69	77	야 촌	중	140	3,025	—		○
70	77	용 정	레 미 콘	88	5,263	—		○
71	69	유 원	벽 돌 · 블	140	20,630	—		○

<附表 2>

義昌郡 內西面 所在 工場 現況

番號	設 立 年 度	所在地	主 生 產 品 目	從 業 員 數	工場敷地 面 (坪)	農地轉用 許可面積 (坪)	用途地域	
							都市	耕地
1	64	호계	해 태 제 과	14	492			○
2	70. 7	봉산	크 링 카 타 일	155	7,079		○	
3	70	호계	간 장	16	67			○
4	71. 5	진동	미송·나왕·육송각재	16	1,987		○	
5	71. 11	중리	특고압·저압애자	259	16,596		○	
6	72	호계	스 탠 그 룯	27	70			○
7	73. 7	호계	자 전 거 크 락 손	30	745		○	
8	74	호계	블 렉 · 벽 돌	6	303			○
9	74. 9	율리	내 화 용 벽 돌	178	6,954		○	
10	74	중리	수 산 물 냉 동	—	—		○	
11	75. 4	진동	유 리 병	355	17,402		○	
12	75. 10	송정	배 합 사 료	128	5,113		○	
13	76. 5	호계	골 탄 지 원 지	67	1,896		○	
14	76. 7	송정	키 타	23	776		○	
15	77. 8	중리	자 동 차 난 방 기 부 품	26	106		○	
16	77. 9	호계	육 박 · 식 용 유	13	533		○	
17	77	호계	섬 유 원 료 제 조	21	296			○
18	77	호계	멸 치 젓	5	242			○
19	77. 6	용잠	슈 즈 부 라 쉬	13	270		○	
20	78. 2	봉산	보 통 벽 돌	43	7,595		○	
21	78. 7	호계	아세틸렌 · 각종가스	41	3,928		○	
22	78. 7	중리	주 정	93	7,781		○	
23	78. 8	호계	수 저	27	239		○	
24	78. 8	호계	주 물	38	758		○	
25	78. 9	중리	우 유	108	2,574		○	
26	78. 9	제동	제 라 틴	19	639		○	
27	79. 3	중리	라디오 · 녹음기테프	186	1,888		○	
28	79. 1	호계	식 용 얼 음	12	1,000		○	
29	79. 7	금산	F . R . P case	33	813		○	
30	79. 3	신기	면 송 · 화 송	18	301		○	
31	79. 1	호계	식 용 유	—	—		○	
32	79. 7	호계	수 저	—	—		○	
33	80. 2	호계	벽 돌 · 블 렉	6	998		○	
34	80. 7	호계	마 네 킹	60	219		○	
35	80. 7	중리	대 용 식 물	9	378		○	
36	80. 8	호계	간 장	13	414		○	
37	81. 2	중리	자 동 차 부 품	26	378		○	

番號	設 立 年 度	所在地	主 生 產 品 目	從 業 員 數	工場敷地 面 積 (坪)	農地轉用 許可面積 (坪)	用途地域	
							都市	耕地
38	81. 3	호계	탄 지 상 자	15	399		○	
39	81. 5	무점	아 세 티 렌	12	673		○	
40	81.	호계	스 탠 그 룯	23	30			○
41	82. 2	중리	각 종 기 체 류	22	1,722		○	
42	82. 8	동선	납 돌 · 블 석	29	—		○	
43	82	호계	벽 돌 · 블 력	4	303			○
44	82	호계	스 탠 그 룯	—	—			○
45	83. 4	호계	블 력 생 산	8	303			○
46	83.	호계	수 저	—	—		○	
47	83. 4	중리	골 관 지 상 자	37	714		○	
48	83. 6	중리	자 동 차 엔 진 부 품	26	200		○	
49	83. 9	삼제	쇄 수 수 자	16	—		○	
50	83. 7	제동	옥 수 수 자	6	499		○	
51	84. 1	용잠	냉 장 고 부 품 case	11	367		○	
52	84. 3	내곡	쇄 석	29	—		○	
53	84. 6	무동	쇄 석	19	—		○	
54	84. 12	울리	가 죽 장 갑	66	2,077		○	
55	84. 3	호계	기 와	5	91			○
56	84. 3	호계	화 장 지	48	1300		○	
57	84. 4	호계	수 저	30	239		○	
58	84. 5	호계	수 저	14	100		○	
59	85.	호계	시 멘 트 제 조	5	45			○
60	85. 3	대산	고 압 기 기 용 붓 싱	14	541		○	
61	85. 7	용잠	골 관 지 상 자	9	300		○	
62	85. 7	호계	콘 크 리 트 기 와	6	1,018		○	
63	85. 11	제동	유 지 류	12	898		○	
64	85. 12	무동	쇄 석	23	—		○	
65	86. 1	호계	광 학 렌 즈 가 공	13	70		○	
66	86. 6	원계	화 학 제 품	15	180		○	
67	86. 6	지산	P. L (T. V 반제품)	24	247		○	
68	86. 7	중리	선 반 부 속 품	25	200		○	
69	86. 8	중리	트 렉 트 부 품	10	556		○	
70	86. 8	중리	자 동 차 변 속 기	15	299		○	
71	86. 10	중리	아 이 스 크 림	10	269		○	
72	86. 10	중리	선 박 부 속 품	14	97		○	
73	87. 10	호계	전 자 제 품 보 관	10	393			○
74	87. 10	호계	수 산 물 원 형 동 결	8	433			○
75	87	호계	석 재	6	211			○
76	88. 4	호계	제 관 작 업	19	127			○

〈附錄 3〉

本 社 의 所 在 地 別 工 場 分 布

業 種 別 \ 所 在 地	現地農村	馬山昌原	서 울	其他地域	計
飲 食 料 品	8	1	-	2	11
纖 維 工 業	3	-	-	-	3
製材業・나무製品 및 家具	2	-	-	-	2
종 이 ・ 종 이 製 品	5	-	-	-	5
化學・고무 및 플라스틱	18	-	-	-	18
非 金 屬 鑛 物 製 品	21	4	-	-	25
鐵 鋼 產 業	1	-	-	-	1
金屬製品・機械 및 裝備	7	-	1	-	8
醫療・光學・專門科學	1	-	-	-	1
合 計	66	5	1	2	74

〈附錄 4〉

工 場 建 坪 規 模 別 工 場 分 布

業 種 別 \ 工 場 建 坪	~10 坪	10 ~ 20 坪	20 ~ 30 坪	30 ~ 50 坪	50 ~ 100 坪	100 坪 以 上	計
飲 食 料 品	1	3	1	3	2	1	11
纖 維 工 業	-	-	1	1	-	1	3
製材業・나무製品 및 家具	-	-	-	1	1	-	2
종 이 ・ 종 이 製 品	-	2	-	-	2	1	5
化學・고무 및 플라스틱	9	4	3	-	1	1	18
非 金 屬 鑛 物 製 品	12	7	2	1	1	2	25
鐵 鋼 產 業	-	-	1	-	-	-	1
金屬製品・機械 및 裝備	3	-	1	3	-	1	8
醫療・光學・專門科學	-	-	1	-	-	-	1
合 計	25	16	10	9	7	7	74

<附錄 5>

工場敷地面積規模別 工場分布

業 種 別 \ 敷地面積	~ 30 坪	30 ~ 90 坪	90 ~ 120 坪	120 ~ 150 坪	150 ~ 300 坪	300 坪 以 上	計
飲 食 料 品	3	4	1	1	1	1	11
纖 維 工 業	-	1	1	-	-	1	3
製材業・나무제품 및 家具	-	-	-	1	-	1	2
종 이 ・ 종 이 製 品	-	1	-	-	-	-	1
化學・고무 및 플라스틱	7	4	5	-	1	1	18
非 金 屬 鑛 物 製 品	7	7	7	-	2	2	25
鐵 鋼 產 業	-	1	-	-	-	-	1
金屬製品・機械 및 裝備	2	3	-	1	1	1	8
醫療・光學・專門科學	-	1	-	-	-	-	1
合 計	20	22	14	3	6	9	74

<附錄 6>

擴大하려는 建坪規模

業 種 別 \ 擴大建坪規模	확대하지 않겠다	50 坪未滿	50 ~ 100 坪	100 ~ 149 坪	300 坪 以 上	計
飲 食 料 品	4	6	1	-	-	11
纖 維 工 業	3	-	-	-	-	3
製材業・나무제품 및 家具	1	1	-	-	-	2
종 이 ・ 종 이 製 品	1	2	1	1	-	5
化學・고무 및 플라스틱	9	8	1	-	-	18
非 金 屬 鑛 物 製 品	12	10	1	1	1	25
鐵 鋼 產 業	1	-	-	-	-	1
金屬製品・機械 및 裝備	2	4	2	-	-	8
醫療・光學・專門科學	1	-	-	-	-	1
合 計	34	31	6	2	1	74

〈附表 7〉

工場을 新築한 후 農地價格 上昇程度

業種別	上昇程度	1 배	2 배	3 배	4 배	5 배	6 배	7 배	8 배	計
飲 食 料 品	-	4	2	2	1	1	-	1	11	
織 維 工 業	-	1	-	-	1	1	-	-	3	
製材業・나무製品 및 家具	-	1	-	-	-	-	1	-	2	
종 이 ・ 종 이 製 品	-	1	2	1	1	-	-	-	5	
化學・고무 및 플라스틱	2	6	5	2	1	-	1	1	18	
非 金 屬 鑛 物 製 品	1	7	8	4	3	1	1	-	25	
鐵 鋼 產 業	1	-	-	-	-	-	-	-	1	
金屬製品・機械 및 裝備	1	2	3	1	1	-	-	-	8	
醫療・光學・專門科學	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
合 計	5	22	20	10	8	3	4	2	74	

〈附表 8〉

農外就業者의 年齡別 分布

單位：人，%

耕作規模	年 齡	20 ~ 30	30 ~ 40	40 ~ 50	50 ~ 60	合 計
~ 0.5 ha		16 (64.0)	6 (24.0)	1 (4.0)	2 (8.0)	25 (100.0)
0.5 ~ 1.0 ha		21 (63.6)	6 (18.2)	2 (6.1)	4 (12.1)	33 (100.0)
1.0 ~ 1.5 ha		5 (100.0)	-	-	-	5 (100.0)
1.5 ~ 2.0 ha		5 (66.7)	1 (33.3)	-	-	3 (100.0)
小 計		44 (66.7)	13 (19.7)	3 (4.5)	6 (9.1)	66 (100.0)

〈附表 9〉

農外就業者의 職業別 分布

單位：人，%

職業 教育水準	工場 從業員	事務員	公務員	商 業	막노동자	서비스業	製造業	合 計
國 退	-	-	-	-	2 (100.0)	-	-	2 (100.0)
國退・國卒	-	-	1 (33.3)	-	1 (33.3)	1 (33.3)	-	3 (100.0)
中退・中卒	3 (60.0)	-	1 (20.0)	-	1 (20.0)	-	-	5 (100.0)
高退・高卒	27 (57.4)	5 (10.6)	2 (4.3)	2 (4.3)	3 (6.4)	5 (10.6)	3 (6.4)	47 (100.0)
大 退 以 上	2 (22.2)	5 (55.6)	1 (11.1)	-	-	1 (11.1)	-	9 (100.0)
小 計	32 (48.5)	10 (15.2)	5 (7.6)	2 (3.0)	7 (10.6)	7 (10.6)	3 (4.5)	66 (100.0)

〈附表 10〉

教育水準別 月給水準

單位：人，%

月給水準 教育水準	10 萬圓 未 滿	15 ~ 20 萬	20 ~ 25 萬	25 ~ 30 萬	30 ~ 35 萬	35 ~ 40 萬	40 萬 以 上	合 計
國卒・國退	-	-	-	-	-	1 (50.0)	1 (50.0)	2 (100.0)
中退・中卒	1 (50.0)	-	-	-	-	-	1 (50.0)	2 (100.0)
高退・高卒	-	8 (19.5)	12 (29.3)	9 (22.0)	6 (14.6)	2 (4.9)	4 (9.8)	41 (100.0)
大 退 以 上	-	1 (11.1)	-	1 (11.1)	2 (22.2)	3 (33.3)	2 (22.2)	9 (100.0)
小 計	1 (1.9)	9 (16.7)	12 (22.2)	10 (18.5)	8 (14.8)	6 (11.1)	8 (14.8)	54 (100.0)

<附表 11>

機能別 月給水準

單位：人，%

月給水準 機能職	10 萬圓 未 滿	15 ~ 20 萬	20 ~ 25 萬	25 ~ 30 萬	30 ~ 35 萬	35 ~ 40 萬	40 萬圓 以 上	合 計
事 務 職	1 (6.3)	2 (12.5)	3 (18.8)	2 (12.5)	2 (12.5)	3 (18.8)	3 (18.8)	16 (100.0)
技 術 者	—	—	—	1 (14.3)	2 (28.6)	2 (28.6)	2 (28.6)	7 (100.0)
機 能 工	—	7 (35.0)	6 (30.0)	6 (30.0)	1 (5.0)	—	—	20 (100.0)
見 習 工	—	—	3 (100.0)	—	—	—	—	3 (100.0)
勞 務 者	—	—	—	—	1 (100.0)	—	—	1 (100.0)
其 他	—	—	—	1 (14.3)	2 (28.6)	1 (14.3)	3 (42.9)	7 (100.0)
小 計	1 (1.9)	9 (16.7)	12 (22.2)	10 (18.5)	8 (14.8)	6 (11.1)	8 (14.8)	54 (100.0)

<附表 12>

1人當 農地所有 規模別 農外就業理由

農外就業 理由	農業 所得 만으로 農家 生活 困難	農業 은 收支가 적어서	農耕地 面積이 적기 때문에 農事 일이 적어서	農閑 期에 農外 就業 으로 所得大	學校 卒業後 就職 하여	將來 農業의 展望이 없기 때문에 職業을 바꾸기 위하여	農事 짓기가 싫어서	結婚 費用 準備	農事 資金에 利用	其他	合計
所有規模											
~ 500 坪	9 (12.2)	—	16 (21.6)	5 (6.8)	27 (36.5)	3 (4.1)	1 (1.4)	9 (12.2)	3 (4.1)	1 (1.4)	74 (100.0)
500~1,000	2 (6.9)	2 (6.9)	5 (17.2)	3 (10.3)	8 (27.6)	2 (6.9)	—	4 (13.8)	2 (6.9)	1 (3.5)	29 (100.0)
1,000~1,500	—	—	1 (10.0)	1 (10.0)	4 (40.0)	1 (10.0)	1 (10.0)	1 (10.0)	1 (10.0)	—	10 (100.0)
1,500~2,000	—	—	—	1 (50.0)	—	1 (50.0)	—	—	—	—	2 (100.0)
小 計	11 (9.6)	2 (1.7)	22 (19.1)	10 (8.7)	39 (33.9)	6 (5.2)	2 (1.7)	14 (12.2)	6 (5.2)	2 (1.7)	115 (100.0)

＜附表 13＞

義昌郡 内西面 農地賣買證明發給現況

單位：件，ha

項目 件數 年度	畓						田						合 計						A/B	C/D
	件 數			面 積			件 數			面 積			件 數			面 積			(%)	(%)
	在村	不在	小計	在村	不在	小計	在村	不在	小計	在村	不在	小計	在村	不在	小計	在村	不在	小計		
1984	80	46	126	12.3	5.0	17.3	22	14	36	3.1	8.6	11.7	102	60	162	15.4	13.6	29.0	37	47
1985	58	37	95	9.0	4.7	13.7	18	5	23	1.3	1.2	2.5	76	42	118	10.3	5.9	16.2	36	36
1986	57	18	75	5.9	3.9	9.8	9	7	16	1.1	0.6	1.7	66	25	91	7.0	4.5	11.2	27	40
1987	120	79	199	17.4	19.2	36.6	55	19	74	4.3	1.4	5.7	175	98	273	21.7	20.6	42.3	36	49
1988	141	91	232	23.4	14.6	38.0	87	30	117	6.5	2.1	8.6	228	121	349	29.9	16.7	46.6	35	36
'81 ~ '87 增 減 率																				

註 1) 買賣證明 發給件數

2) 賣渡者가 不在地主인 境遇

3) 1988 年 1 月 1 日 ~ 9 月 30 日까지의 累計

資料：義昌郡 内西面 事務所

M24-3

地域農業振興을 위한 農地保全方案

— 慶南地域事例 —

1987년 12월

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.