

농지의 효율적 보전방안에 관한 연구

김 정 부 연 구 위 원

김 태 곤 책임연구원

김 홍 상 부연구위원



연구담당자	담 당 분 야
김 정 부	연구 총괄 및 조사, 제1장, 제5장 집필
김 태 곤	제2장, 제3장 제1절, 제4장 3, 4, 5절, 제6장, 제7장 집필
김 홍 상	제3장 2, 3절, 제4장 1, 2절 집필

머 리 말

비농업부문의 토지수요가 확대되고, 농지전용에 대한 규제가 완화됨에 따라 농지전용이 급증하고 있다. 국내외적으로 식량문제가 심각해지고 있는 여건을 감안할 때 적정 규모의 농지 보전과 확보된 농지의 효율적인 이용이 중요한 정책과제로 제기되고 있다.

최근 전용면적에 필적하는 농지가 유희화되고 있는 점을 고려할 때, 효과적인 농지보전을 위해서는 농지의 양적 확보와 동시에 적절한 이용과 지력의 유지·증진이라는 측면도 함께 고려되어야 한다. 지금까지 우리 나라의 농지보전정책은 농지의 양적 확보만을 위하여 규제라는 수단을 통하여 농지의 전용을 억제해 왔다. 이러한 규제 일변도의 농지보전정책에서 전환하여 제한된 국토자원의 효율적 보전과 이용이라는 관점에서 개선방안을 모색해야 할 것이다.

이 연구는 농지법 등 농지의 보전과 직접적인 관계가 있는 개별법만이 아니라 국토자원의 관리제도의 문제점을 진단하고, 현지조사를 통하여 농지의 유희화, 불법적인 농지전용 등 농지보전의 실태와 문제점을 파악, 농지보전을 위한 논리를 개발하고, 정책과제와 개선방향을 제시하였다.

이 연구결과가 농지제도를 개선하고, 앞으로의 연구에 기초자료로서 활용되기를 기대한다. 그리고 이 연구를 수행한 연구자들의 노고를 치하하며, 연구에 적극 협조해 준 농림부 농지관리과, 조사지역의 관계자 및 현지 주민들에게도 감사를 드린다.

1998. 9

한국농촌경제연구원장 박 상 우

빈

면

목 차

제 1 장 서 론

1. 연구 과제 1
2. 연구 방법 및 연구 체계 2
3. 연구의 구성 4

제 2 장 농지의 감소 및 전용 현황

1. 농지면적의 국제 비교 7
2. 농지의 감소 추이 10
3. 농지전용의 현황과 문제점 14

제 3 장 농지관리제도의 검토

1. 농지관리제도의 체계 19
2. 국토이용관리제도의 문제점 28
3. 농지보전제도의 문제점 38

제 4 장 사례지역의 농지보전 실태와 문제점

1. 사례조사지역의 개요 52
2. 농지전용의 실태와 문제점 56
3. 농지 유희화와 문제점 63
4. 불법전용의 실태와 문제점 67
5. 농지처분명령제도의 시사점과 문제점 72

제 5 장 외국의 농지보전정책 검토

1. 일본의 농지보전정책과 시사점 79
2. 대만의 농지보전정책과 시사점 86

제 6 장 농지보전정책의 개선방안

1. 농지보전정책의 방향 94
2. 농지보전정책의 개선방안 96

제 7 장 요약 및 결론

1. 요약 106
2. 결론 111

부록: 가케가와시 생애학습지역진흥 토지조례 119

표 목 차

제 2 장

표 2- 1	농지면적의 국제 비교	8
표 2- 2	농지 감소 내역(1995~97년)	12
표 2- 3	연도별·전용 목적별 농지 전용 실적	14
표 2- 4	농지전용의 총괄	15
표 2- 5	농지의 감소 및 전용면적 추이	17

제 3 장

표 3- 1	농지 취득 현황	21
표 3- 2	농지처분대상자 현황	27
표 3- 3	용도지역안에서 국토이용계획 내용	31
표 3- 4	용도지역별 개별법상의 지역·지구	32
표 3- 5	국토이용계획상 용도지역 지정 현황	33
표 3- 6	산업용 토지의 농지·산지 공급 현황	36
표 3- 7	산지와 농지의 전용 실적 비교	37
표 3- 8	농업진흥지역안박별 농지전용허가권자의 허가 범위	40
표 3- 9	농업보호구역 안에서의 농지전용 허용면적	41
표 3-10	준농림지역 안에서의 농지전용 허용면적	41
표 3-11	농업진흥지역 고시 현황(1995년)	42
표 3-12	연도별 농지전용 중 농업진흥지역농지 전용 비중	42
표 3-13	신고전용의 대상	45
표 3-14	농지조성비 부과금액	47

제 4 장

표 4- 1	조사대상지역 선정	53
표 4- 2	사례지역 조사결과 개요	55
표 4- 3	조사지역의 농지전용 실태(1996년)	56
표 4- 4	김제시 진봉면의 신고전용 현황(1997년)	58
표 4- 5	휴경농지의 발생 원인	64
표 4- 6	휴경논 실태조사(창원시 북면, 1996년)	66
표 4- 7	불법농지전용의 적발건수 및 조치 내용	68
표 4- 8	불법전용의 실태(창원시 북면, 1997년)	69
표 4- 9	불법전용의 실태(용인시 남사면, 1997년)	70
표 4-10	농지처분의무 통지 현황(경남)	73
표 4-11	농지이용실태 조사결과(용인시, 1998년)	75
표 4-12	매입자 직업별 농지처분사유	75
표 4-13	매입자 거주지별 농지처분사유	76

제 5 장

표 5- 1	비도시토지 사용구분표	91
--------	-------------------	----

제 6 장

표 6- 1	농지면적 감소 전망	99
표 6- 2	농산물 수입량과 그 생산에 필요한 식부면적(시산)	100

그림 목 차

제 1 장

그림 1-1 연구의 체계	3
---------------------	---

제 2 장

그림 2-1 한국의 곡물 자급률 추이	9
그림 2-2 주요 국가의 곡물 자급률 순위	9
그림 2-3 경지면적 감소 추이	13
그림 2-4 도별 농지 변동 추이(1980=100)	13

제 3 장

그림 3-1 농업진흥지역의 분포(1996년)	23
그림 3-2 농지의 용도별 구분	26
그림 3-3 국토 이용계획 체제	28

제 5 장

그림 5-1 조건불리지역 다락논보전 직불제도의 개요	82
------------------------------------	----

제 6 장

그림 6-1 경지 증감 내역(1968~97년)	97
---------------------------------	----

빈 면

제 1 장

서 론

1. 연구 과제

종래의 농지보전은 농지의 전용에 대하여 어떻게 대응하느냐가 과제이었다. 그러나 최근의 농지보전을 둘러싼 상황은 다소 복잡한 양상을 보이고 있다. 즉, 농업외적으로는 비농업부문의 토지수요가 확대되고 농지전용에 대한 규제가 완화되는 추세 속에서 농지 전용이 급격히 증가하는 한편, 농업내적으로는 조건불리지역을 중심으로 유휴농지가 대량으로 발생하는 등 농지보전에 있어서 서로 대립하는 양상이 발생하고 있다.

농지는 생산활동을 통하여 곡물자급률을 향상하고, 지역사회를 유지하며, 공익적 기능을 발휘하는 등의 역할을 하기 때문에 지역별로 일정량의 농지보전이 필요하다. 그러나 최근 농지유희화가 확대되고 있는 점을 감안할 때, 농지의 「확보」와 동시에 효율적인 「이용」이 중요하게 고려되어야 한다.

이 연구의 과제는 이와 같은 점에 유의하면서 현재 농지의 보전에

중요한 영향을 미치는 제도적인 요소로서 농지보전제도와 국토이용 관리제도상의 문제, 농지보전을 내부에서 붕괴시키고 있는 농지의 유희화문제, 불법적인 농지전용문제 등을 중심으로 농지보전에 있어서 문제점을 파악하여, 농지보전을 위한 새로운 논리를 개발하고, 농지보전정책의 방향 및 개선방안을 제시하는 것이다.

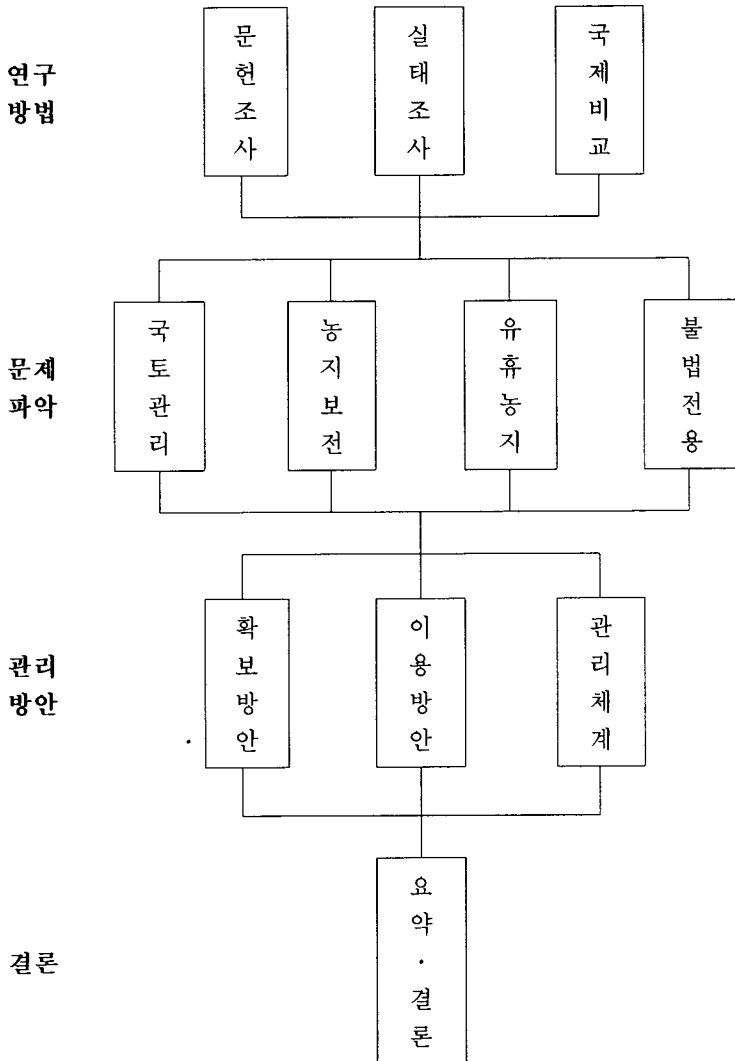
2. 연구 방법 및 연구 체계

이 연구의 목적은 국내외적으로 식량문제가 심각해지고 있는 여건 아래서 농지의 보전과 효율적인 이용을 위한 농지보전제도의 개선방안을 제시하여 농지를 장기적으로 보전하는 것에 있다. 이를 위하여 국내외 문헌 조사와 관련기관의 자료 수집·분석, 그리고 사례 연구를 병행하기로 한다.

그리고 농지보전에 관한 제도와 실태간의 괴리를 밝히기 위하여 농지보전의 실태가 상이한 4개 사례지역을 대상으로 실태조사를 실시한다. 또 효율적인 보전방안을 모색하기 위하여 농지전용 실태 및 제도적인 여건이 유사한 일본·대만 등에 대한 해외 실태조사와 정책 분석을 통하여 정책방향과 개선방안을 마련하는데 시사점을 얻기로 한다.

이 연구에서는 농지를 농지로서 적절히 이용·보전·관리하는 행위를 ‘농지관리’로 정의하고, 이러한 관점에서 국토관리, 농지보전, 유희농지, 불법전용 등 4가지 측면에서 문제를 파악하여, 농지의 확보방안과 이용방안, 그리고 관리체계를 포함하는 다양한 방안을 결론으로 제시하고자 한다.

그림 1-1 연구의 체계



3. 연구의 구성

농지보전에 대한 문제의 핵심은 농지에 대한 도시적 수요가 높은 지역에서는 비농업 용도로 전용이 확대되고 있고, 생산조건이 불리한 지역에서는 휴경농지가 대량으로 발생하고 있다는 점이다. 이러한 두 가지 문제에 적절히 대응하여 농지를 장기적으로 보전하면서 효율적으로 이용하는 것이 농지보전정책의 과제이다.

농지보전과 관련된 연구에서는 단순한 농지의 전용규제 만이 아니라 효율적인 이용이 주요 연구과제로 포함되어야 한다. 농지의 효율적인 보전을 위해서는 전용규제를 비롯하여 농지의 적절한 이용 및 사후 관리를 포함하는 개념으로 확대할 필요가 있다는 점을 강조하면서 이 연구에서는 다음과 같은 내용을 다룬다.

먼저 제2장에서는 농지의 감소와 전용의 실태에 대하여 언급한다. 우선 농지면적의 국제 비교를 통하여 우리 나라의 국민 1인당 농지면적이 다른 국가와 비교하였을 때 어느 정도의 위치에 있는가를 제시한다. 국민 1인당 농지면적과 관련하여 곡물자급률의 국제비교를 통하여 우리 나라의 자급률이 다른 나라에 비하여 얼마나 낮은 수준에 있는가를 살펴본다. 그리고 농지감소 실태에 대하여 살펴본다. 우리 나라의 농지감소는 그 동안 전용에 의한 감소에만 관심의 대상이 되었으나 실제로 전용에 필적하는 면적이 유헴·유실·매몰 등에 의하여 감소되고 있다는 점을 밝힌다. 또한 농지전용의 실태에 대하여, 1990년대에 있어서 농지전용의 동향과 특징을 살펴보고, 이를 통하여 현행 전용제도가 지니는 문제점을 제시한다.

제3장에서는 농지의 관리에 대한 제도적인 특징을 살펴본다. 즉 농지법을 중심으로 한 농지관리체계의 특징을 살펴보고, 국토이용관

리제도를 농지관리라는 관점에서 검토한다. 요컨대 국토이용관리체계 아래서 농지보전제도가 지니는 문제점을 제시하여 농지보전제도의 개선방안에 관한 시사점을 찾는다.

제4장에서는 농지보전에 관한 실태조사를 통하여 현장의 문제점을 발굴, 제도개선 방향과 방안을 도출한다. 조사지역은 도시지역 및 도시근교지역으로서 경상남도 창원시와 경기도 용인시, 농업지역으로서 전라북도 김제시, 산간지역으로서 강원도 양양군 등 4개 지역이며, 조사내용은 농지전용, 농지유희화, 불법전용, 농지처분명령제도 등의 실태에 대하여 조사하여 관련된 문제점을 제시한다.

제5장에서는 일본과 대만의 농지보전정책에 대하여 검토한다. 일본의 농지보전정책에 대해서는 최근 휴경농지와 관련하여 조건불리 지역 다락논 보전 직불제도와 지방자치단체의 농지이용과 보전의 장기계획으로 유명한 가케가와시의 토지조례에 대하여 소개하며, 이를 통하여 정책적 시사점을 찾아본다. 그리고 대만의 농지보전정책에 대해서는, 토지법에 의한 토지이용구분과 함께 전국적인 토지이용구분 및 권역 설정을 규정한 구역계획법에 대한 검토를 통하여 정책적 시사점을 제시한다.

제6장에서는 농지보전정책의 방향과 개선방안을 제시한다. 먼저, 농지보전에 대하여 종전과는 다른 개념을 설정하여 농지를 장기적으로 보전하는 제도적 장치로서 농지보전정책의 방향을 제시한다. 그리고 농지총량의 확보방안, 농지의 효율적인 이용방안, 농지관리체계의 구축이라는 점을 중심으로 농지보전정책의 개선방안을 제시한다.

마지막으로 제7장에서는 이 연구 결과를 요약한다.

제 2 장

농지의 감소 및 전용 현황

이 장에서는 농지의 감소와 전용의 실태에 대하여 언급한다. 먼저 농지면적에 대한 국제 비교를 통하여 우리 나라의 국민 1인당 농지면적이 다른 국가와 비교하였을 때 어느 정도의 위치에 있는가를 살펴본다. 그리고 국민 1인당 농지면적과 관련하여 곡물자급률에 대한 국제비교를 통하여 우리 나라의 자급률이 다른 나라에 비하여 극히 낮은 수준에 있고, 동시에 계속 감소하고 있다는 점을 밝힌다. 이러한 검토과정을 통하여 농지보전의 필요성을 제기할 것이다.

다음에 농지 감소의 특징을 살펴본다. 농지감소는 전용에 의한 감소와 유헴·유실 등에 의한 감소로 구분된다. 농지감소에 대한 기존의 연구에서는 전용에 의한 감소만 관심의 대상이 되었으나, 실제로 전용된 농지면적에 필적하는 면적이 유헴·유실 등에 의하여 감소되고 있다. 이러한 사실은 농지감소를 줄여나가기 위해서는 전용대책과 함께 유헴화 등에 대한 대책을 마련해야 한다는 점을 시사한다.

마지막으로 농지전용의 실태에 대하여 언급한다. 1990년대에 있어서 농지전용의 동향과 특징을 살펴보고, 이를 통하여 현행 전용제도가 지니는 문제점을 두 가지 측면에서 제시한다.

1. 농지면적의 국제 비교

우리 나라의 농지면적은 다른 나라와 비교해 볼 때 어느 정도의 수준인가를 살펴볼 필요가 있다. 이것은 왜 농지를 보전해야 하는가에 대한 이유를 밝히는 주요한 근거가 될 수 있다. 우선, 국민 1인당 농지면적은 호주가 25.6ha로서 가장 넓은 면적을 가지고 있으며, 캐나다가 2.3ha, 미국이 1.5ha정도이나, 우리 나라는 0.04ha에 불과하다. 이것은 곡물 등의 주요 수출국인 미국의 1/38, 캐나다의 1/58, 호주의 1/640, EU의 1/8에 불과한 수준이다. 아시아지역에서는 일본과는 비슷하나 중국의 1/10 정도로 협소한 면적이다. 또, 농가 1호당 경영규모는 미국의 1/146, 캐나다의 1/189, 호주의 1/3,085, EU의 1/14정도로서 더욱 영세성을 보여주고 있다.

국민 1인당 농지면적과 연동하는 것이 곡물자급률이다. 1996년 현재 곡물자급률은 호주가 297%로 가장 높으며, 그 다음이 프랑스(198%), 캐나다(185%), 미국(138%) 순이다. 우리 나라는 1996년 현재 26%로서 일본(29%)보다도 낮은 수준이다(표 2-1).

우리 나라의 곡물자급률을 1965년 이후 30여년간의 추세를 보면 감소 경향을 나타내고 있다. 연도에 따라서는 일시적으로 증가하는 경우도 있으나 장기적으로는 급격하게 감소하고 있는 것을 알 수 있다(그림 2-1).

한편, 세계 주요국가의 곡물자급률 순위를 비교하면, 역시 호주가 1960년대 이후 계속 1위를 유지하고 있다. 또 미국과 프랑스가 상위를 유지하고 있으며, 독일과 영국이 순위가 향상되고 있는데 반하여 우리 나라는 1961년 32위(99%)에서 1992년 103위(34%)로 추락하고 있다(그림 2-2).

표 2-1 농지면적의 국제 비교

	총인구 (만명)	국토 면적 (만km ²)	농가수 (만호)	농지면적			곡 물 자급률 (%)
				총면적 (백만ha)	농가호당 (ha/호)	국민 1인당 (ha/인)	
미 국	26,994	936	206	392	190	1.5	138
캐나다	2,968	997	28	68	246	2.3	185
호 주	1,805	774	12	436	4,011	25.6	297
EU(15)	37,281	324	734	128	18	0.3	126
프랑스	5,833	55	73	28	39	0.5	198
독 일	8,192	36	57	17	30	0.2	118
이태리	5,723	30	248	15	6	0.3	86
영 국	5,837	24	23	16	70	0.3	130
중 국	123,208	959	23,282	496	2.1	0.40	96
일 본	12,535	38	339	4.99	1.4	0.04	29
한 국	4,554	10	150	1.98	1.3	0.04	26

주 : 1) 인구, 국토면적은 1996년 현재임.

2) 농가호수, 농지면적은 1995년 현재임.

3) 곡물자급률은 1996년 현재임.

자료 : FAO, 「Production Yearbook」, 1996.

한국 농림부, 「농림업주요통계」, 1998.

日本 農林水産省, 「農林水産業に關する主要指標」, 1998.

그림 2-1 한국의 곡물 자급률 추이

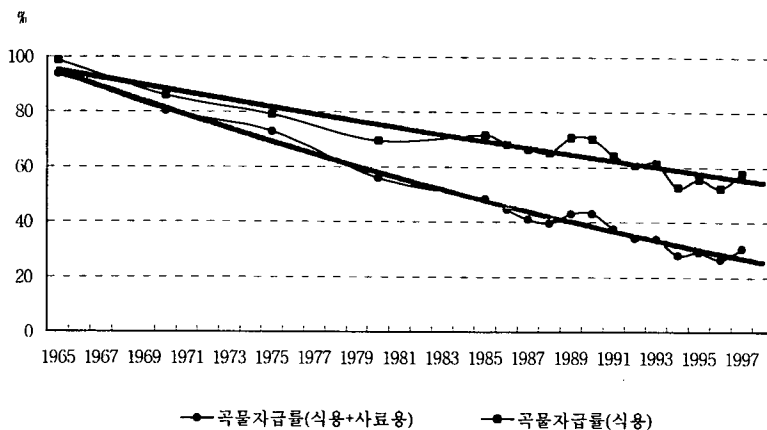
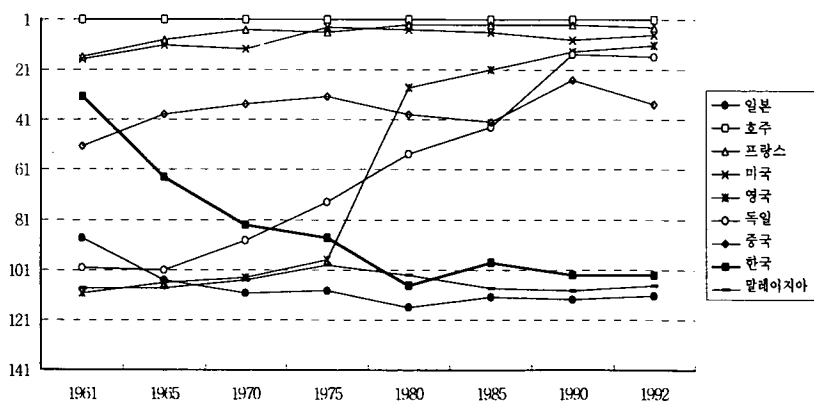


그림 2-2 주요 국가의 곡물 자급률 순위



자료: 日本 農林水産省, 「1996年 農業白書附屬統計表s」, 1997.

이와 같이 곡물자급률이 급속도로 감소하고 있는 것은 인구 증가와 국민 1인당 곡물소비량의 증가에 의하여 곡물 수요는 그 동안 꾸준히 증가해 왔으나 공급은 이에 미치지 못하였기 때문이다. 곡물의 공급은 단수와 식부면적에 의하여 결정되나 그 동안 단수는 증가하였으나 농지면적의 지속적인 감소에 의한 식부면적의 감소가 곡물의 공급 증가를 제약하였기 때문이다.

이상에서와 같이 국제비교에서 본 우리 나라의 국민 1인당 농지면적의 영세성, 곡물자급률의 저위성을 고려한다면 종래와 같은 농지면적 감소에 제동을 걸 필요가 있다. 그리고 일정량의 농지확보와 이를 통한 식량의 안정적인 공급을 보장하기 위한 정책적 노력이 필요하다.

2. 농지의 감소 추이

2.1. 농지의 감소

우리 나라의 총농지면적은 1968년을 정점으로 하여 계속 감소하고 있다. 농지의 증가요인은 개간·간척 등 농지조성이며, 감소요인은 전용·유허·유실 등이다. 1968년 이후 농지감소가 계속되고 있는 것은 증가요인보다는 감소요인이 크게 작용하였기 때문이다.

최근의 동향에서 볼 때, 전체적으로 농지조성은 감소하고 있는데 대하여 전용·유허화 등에 의한 감소는 대폭 확대되고 있다. 전체적으로 농지의 감소추세는 1980년대 중반이후 빠르게 증가하고 있으며, 1990년대 초반부터는 전용규제가 완화되는 것을 계기로 더욱 급격히 감소하는 경향을 보이고 있다.

농지의 감소 내역을 보면, 1995~97년 3개년간 총감소면적은 148천

ha에 달하고 있다. 이 중 전용에 의한 감소가 77천ha, 유휴·기타에 의한 감소가 71천ha로서 전체의 52%가 전용, 48%가 유휴·기타에 의한 것이다. 또 1988년 이후 농지감소가 현저하게 늘어나고 있으며, 이것은 전용과 유휴·기타가 동시에 증가한 결과이다. 한편 유휴·기타는 유휴를 비롯하여 유실·매몰 등을 말하며, 최근 이와 같은 면적 감소가 두드러져 전용에 의한 감소 못지 않게 심각한 문제로 등장하고 있다(표 2-2).

농지의 감소 내역을 전답별로 살펴보면, 논·밭의 감소가 74천ha, 밭의 감소가 73천ha로 비슷한 면적이 감소되고 있다. 논은 전용에 의한 감소가 59%를 차지하고 있으며, 밭은 유휴·기타가 55%를 차지하고 있다. 특히 전용에 의한 감소는 밭보다는 논에서, 시도별로는 서울을 비롯한 광역시와 경기·충북·전남·전북 등에서 큰 비중을 차지하고 있다. 반면에 유휴화에 의한 감소는 논보다는 밭에서, 또 시도별로는 강원·경북·경남·제주에서 현저하게 나타나고 있다.

2.2. 시도별 감소 추이

앞에서 언급한 바와 같이 총농지면적은 1968년 이후 감소하고 있지만, 감소의 정도는 1970년대 중반이후 확대되기 시작하여 1980년대 중반에 축소하는 추세를 보이다가 1988년 이후 다시 급격히 늘어나고 있다(그림 2-3).

한편 1980년대 이후 도별 농지변동의 추이를 보면, (그림 2-4)에서와 같이 1980년대 중반부터 도별로 농지증감의 변동이 확대되고 있으며, 특히 1994년부터 정체와 감소가 현저하게 확대되고 있다.

농지면적이 극히 적은 서울과 광역시를 제외하고는 제주가 증가한 반면에 나머지 도는 감소하고 있다. 감소하는 도 중에서도 경기·강원·충북·경북·경남은 급격한 감소, 전남·전북·충남은 완만한 감소를 보이고 있다. 제주가 증가한 것은 논면적은 감소하고 있으나

발면적이 증가하였기 때문이다. 급격히 감소하는 지역 중에서 강원·경남·경북은 유휴화, 경기·충북은 전용에 의한 영향이 큰 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 도별 농지변동의 격차가 현저한 점을 고려한다면 향후 농지감소에 대한 대책은 지역별로 다양하게 마련할 필요가 있다고 하겠다.

표 2-2 농지 감소 내역(1995~97년)

단위: ha, %

		전용	유휴·기타	합계
합 계		76,801(52.0)	71,035(48.0)	147,836(100.0)
지목별	전	32,982(44.9)	40,499(55.1)	73,481(100.0)
	답	43,819(58.9)	30,536(41.1)	74,355(100.0)
시도별	서울	131(72.0)	51(28.0)	182(100.0)
	부산	989(61.5)	618(38.5)	1,607(100.0)
	대구	1,209(64.4)	668(35.6)	1,877(100.0)
	인천	1,813(62.6)	1,083(37.4)	2,896(100.0)
	광주	1,506(90.9)	151(9.1)	1,657(100.0)
	대전	797(82.2)	173(17.8)	970(100.0)
	경기	15,449(53.7)	13,326(46.3)	28,775(100.0)
	강원	6,470(39.5)	9,895(60.5)	16,365(100.0)
	충북	5,586(63.3)	3,244(36.7)	8,830(100.0)
	충남	8,633(54.0)	7,364(46.0)	15,997(100.0)
	전북	7,924(56.7)	6,062(43.3)	13,986(100.0)
	전남	4,336(55.6)	3,469(44.4)	7,805(100.0)
	경북	9,879(45.1)	12,046(54.9)	21,925(100.0)
	경남	11,471(49.2)	11,844(50.8)	23,315(100.0)
	제주	608(36.9)	1,041(63.1)	1,649(100.0)

주: 1995~97년간의 합계임.

자료: 농림부 농업정보통계관실.

그림 2-3 경지면적 감소 추이

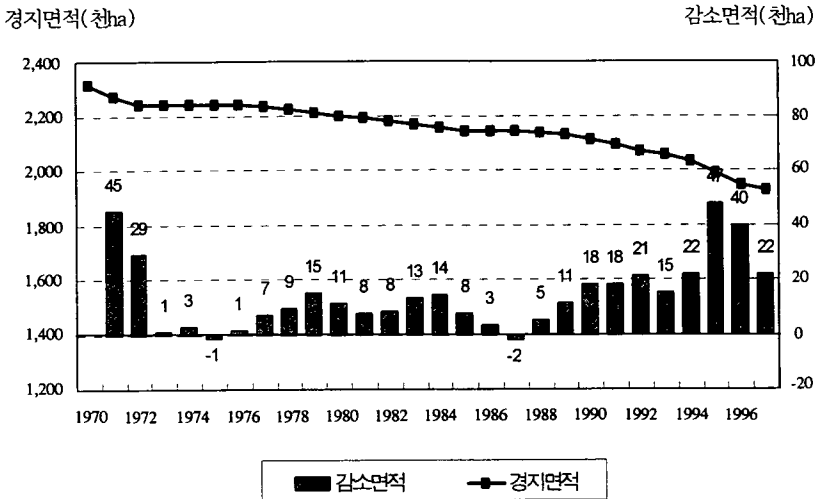
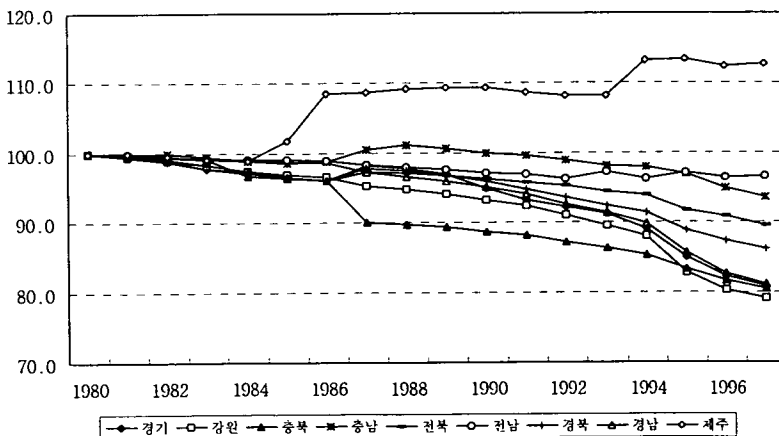


그림 2-4 도별 농지 변동 추이(1980=100)



3. 농지전용의 현황과 문제점

3.1. 농지전용의 현황

농지의 전용면적은 그 동안 전용규제의 강약에 따라 다소 변동하는 추세를 보여 왔다. 1990년대 이후는 농지전용에 대한 규제완화의 흐름속에서 전용면적이 꾸준히 증가해왔다. 그러나 (표 2-3)에서와 같이 1997년에는 전년에 비해 감소하는 현상을 보이고 있다. 이것은 쌀 식부면적을 확대하기 위하여 논에서의 전용을 가급적 억제하고 임야 등으로 전용을 유도하기 위하여 전용규제를 강화한 결과, 농지전용이 크게 감소하였기 때문이다.

표 2-3 연도별 · 전용 목적별 농지 전용 실적

단위: ha

연도	합 계	공공용지	주택용지	공업용지	농업용지	기타
1990	10,593	4,474	2,229	2,415	593	882
1991	11,861	4,911	2,882	1,730	1,744	594
1992	12,255	6,629	1,465	1,325	2,300	1,036
1993	13,207	5,495	1,482	1,148	4,112	970
1994	11,984	3,495	1,722	1,382	3,701	1,684
1995	16,279	5,252	2,352	1,675	4,687	2,313
1996	16,611	5,421	2,787	1,602	4,282	2,519
1997	15,395	5,862	2,839	1,920	2,365	2,409

자료: 농림부 농지관리과.

1990년 이후 농지전용의 현황을 보면, 용도별로는 도로·철도·항공 시설 등의 수요가 증가함에 따라 공공용지로의 전용이 증가하고 있고, 반면에 농업시설용으로의 전용은 1995년까지 크게 증가하였으나 그 이후 감소하는 경향이다. 한편 주택용지·공업용지로의 전용은 정체하고 있다.

용도지역별로는 농업진흥지역밖의 농지가 주로 전용되고 있으나, 진흥지역안에서도 매년 3천ha에 가까운 농지가 전용되고 있다. 전용 방식별로는 허가전용은 증가하나, 농가에 의한 신고전용은 감소하는 추세를 보이고 있다.

표 2-4 농지전용의 총괄

단위: ha, 건

			1995	1996	1997
총괄	건수 면적		91,041	95,444	78,146
			16,279	16,611	15,395
전용방식	허가 신고 임의		10,548	11,686	12,930
			5,300	4,925	2,463
			431	0	2
용도	공공용지 주택용지 공업용지 농업용지 기타		5,252	5,421	5,862
			2,352	2,787	2,839
			1,675	1,602	1,920
			4,687	4,282	2,365
			2,313	2,519	2,409
용도지역	진흥지역 진흥지역밖		2,832	2,734	2,802
			13,447	13,877	12,593

자료: 농림부 농지관리과.

3.2. 농지전용의 문제점

현재 농지전용의 문제점은 다음과 같이 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째 사회간접자본 등에 대한 공공용지로의 전용수요 증가는 불가피한 현상이다. 그러나 필요 이상의 과다전용과 진흥지역안에서 매년 3천ha에 달하는 우량농지가 전용되고 있는 것이 문제이다.

농업진흥지역 농지는 집단화되고 토지개량투자가 행해진 우량농지로서 장기적으로 보전해야 할 농지이다. 이러한 농업진흥지역에서 매년 3천ha에 달하는 농지가 전용되고 있다는 점이 현행 농지보전제도에 내재되어 있는 문제이다. 현재에도 농업진흥지역내의 농지전용을 가급적 억제하고 농업진흥지역밖 농지와 산지의 전용을 유도하고 있기는 하나, 더욱 적극적으로 이러한 방향으로 유도해야 할 것이다.

둘째, (표 2-5)는 최근 3개년간(1995~97년) 시도별로 농지의 감소면적과 전용면적을 계산한 것이다. 여기서 감소면적은 경지면적 통계조사에 의한 3년간 감소한 면적으로서 전용면적을 포함하여 유�휴·유실·매몰·기타 등의 합계이며, 전용면적은 허가·신고·협의 등 농지법에 근거하여 법률적인 허가를 거쳐 전용된 면적이다.

이 표에 의하면 대전시를 예외로 한다면, 전용면적은 감소면적의 50%미만이며, 전국 평균으로는 33%에 불과한 수준이다. 이것은 실제로 감소하는 농지의 3분의 2정도가 전용규제의 대상에서 제외되어 있다는 것을 의미한다. 즉 농지보전제도에 의한 전용면적의 2배나 되는 농지가 농지보전제도 밖에서 감소되고 있다는 것으로서 이것이 현행 전용규제제도가 지니는 한계이다.

1995~97년 3년간 감소한 면적은 148천ha에 달한다. 이 중에서 48천ha가 농지법에 의하여 허가 전용된 면적이다. 그리고 나머지 100천ha는 다른 제도에 의하여 전용되었거나, 유�휴·유실·매몰로서 형질상 농지로서 사용할 수 없는 상태로 변경되었거나, 아니면 불법행위 등

에 의하여 전용된 것으로 볼 수 있다. 따라서 다른 제도에 의한 전용, 유휴·유실·매물 및 불법행위 등에 대하여 적절하게 대응할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다.

표 2-5 농지의 감소 및 전용면적 추이

단위: ha, %

	농지면적 (1997) (A)	감소면적 (1995~97) (B)	전용면적 (1995~97) (C)	감소율 (1995~97) (B/A)	감소대비 전용비율 (C/B)
서 울	2,117	182	90	8.6	49.5
부 산	10,527	1,607	354	15.3	22.0
대 구	12,482	1,877	518	15.0	27.6
인 천	25,207	2,896	578	11.5	20.0
광 주	14,378	1,657	624	11.5	37.7
대 전	6,812	970	1,278	14.2	131.8
경 기	215,478	28,775	12,576	13.4	43.7
강 원	119,784	16,365	3,915	13.7	23.9
충 북	138,466	8,830	3,888	6.4	44.0
충 남	263,369	15,997	6,413	6.1	40.1
전 북	223,787	13,986	3,623	6.2	25.9
전 남	332,679	7,805	3,241	2.3	41.5
경 북	303,412	21,925	4,734	7.2	21.6
경 남	198,507	23,315	5,704	11.7	24.5
제 주	56,517	1,649	749	2.9	45.4
합 계	1,923,522	147,836	48,285	7.7	32.7

주: 1) 감소면적은 경지면적 통계조사상의 면적임.

2) 전용면적은 농지법에 의한 신고·협의·허가 전용의 합계임.

자료: 농림부, 「농림통계연보」.

제 3 장

농지관리제도의 검토

이 장에서는 농지보전이라는 용어 대신에 농지관리라는 관점에서 농지에 대한 제도적인 특징을 살펴본다. 제1장에서 정의한 농지관리의 개념에 따라서 먼저 농지법을 중심으로 한 농지관리체계의 특징에 대하여 검토한다. 검토 내용은 현행 농지법에서의 농지관리체계를 정리한 후 각각의 수단에 대하여 문제점을 살펴본다.

다음에는 국토이용관리제도를 농지관리라는 관점에서 검토한다. 현재의 국토이용관리제도가 농지관리를 위하여 어떠한 관리 체계를 가지고 어떠한 문제를 발생시키고 있는가에 대하여 살펴봄으로써 효율적인 농지관리를 위하여 개선해야 할 점을 제시한다.

그리고 이러한 국토이용관리체계 아래서 농지보전제도가 지니는 문제점을 검토하여 농지보전제도의 개선방안에 관하여 모색한다. 이 장에서 제시한 농지관리제도가 지니는 문제점에 대해서는 제4장의 실태조사를 통하여 현장에서 발생하는 제도와 실태간의 괴리 등을 중심으로 살펴본다.

1. 농지관리제도의 체계

농지를 효율적으로 이용하기 위하여 농지에 관한 권리관계를 보호·조정하여 효율적인 농업생산을 실현하는 것이 농지관리의 역할이다. 이를 위하여 효율적인 농업생산을 저해하는 요인을 제거하여, 우량농지를 장기적으로 보전하는 동시에 농지의 유희화를 방지하는 것이 과제이다.

현행 농지법에서는 농지를 「국민의 식량공급과 국토·환경보전의 기반」으로 보고, 「농업과 국민경제의 균형 있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원」으로 인식하고 있다. 따라서 소중히 보전하고, 공공복리에 적합하게 관리하기 위하여 농지에 관한 권리 행사에 있어서 제한과 의무를 부과할 것을 규정하고 있다.

이에 따라 농지법에 의한 농지관리제도의 수단은, 첫째 성실경작을 실현하기 위한 농지의 취득제한, 둘째 우량농지를 확보하고 보전하기 위한 농업진흥지역제도 및 농지전용의 규제, 셋째 농지의 효율적인 이용을 유도하기 위한 농지처분명령제도, 대리경작제도 및 농지관리위원 등에 의한 농지이용에 대한 자율적인 감시제도 등의 체계로 구성되어 있다.

1.1. 농지취득의 제한

먼저 농지의 취득에 대해서는 부적합한 농지의 취득을 제한하여 농지의 성실경작을 도모하기 위하여 그 동안 농지취득을 엄격하게 규제하였으나 현행 농지법에서는 취득규제를 대폭 완화하는 대신, 이용규제를 강화하는 시스템으로 전환하였다.

즉 종래 농지취득시에 규제하고 있던 통작거리 제한, 거주 제한,

소유상한 제한 등을 설정함으로써 농지의 취득에 제한을 두고 있었다. 그러나 현행 농지법에서는 농지 취득제한 등 농업으로의 진입장벽을 완화하여 농업을 활성화하고, 또 농지의 유동화를 촉진하기 위하여 이러한 규제를 폐지하고 대신에 취득목적대로 이용하지 않는 농지는 강제처분을 유도하는 처분명령제도를 도입하고 있다.

이와 같이 농지의 취득제한이 대폭 완화됨에 따라 1996년에 농지법이 시행된 이후 농지거래가 급격히 늘어나고 있다. 1993년까지 농지거래는 감소하고 있었으나, 그 이후 1995년까지는 다소 증가, 1996년에는 전국 시도에서 급격히 증가하고 있다(표 3-1).

이 결과 농업경영의 규모확대가 진전되었는지, 비농업인의 진입으로 농업이 활성화되었는지에 대해서는 현단계에서는 확인하기 어렵지만 취득한 농지를 목적대로 이용하지 않고 유희화하는 등 부작용은 실태조사 결과 나타나고 있다. 이러한 점에 대해서는 4장에서 언급한다.

표 3-1 농지 취득 현황

단위: 천건, 천ha

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
합 계	건수	250.0	211.0	169.0	131.1	139.7	185.3	350.6	306.3
	면적	57.8	50.0	41.0	35.2	34.1	45.4	83.8	70.2
경 기	건수	40.0	32.0	24.0	21.1	23.7	30.7	66.0	59.4
	면적	11.0	8.3	7.0	5.6	6.1	8.2	15.7	12.5
강 원	건수	12.0	10.0	9.0	7.7	8.4	10.9	29.3	24.0
	면적	4.0	3.5	3.0	2.7	3.0	3.9	10.7	7.8
충 북	건수	19.0	15.0	13.0	10.1	9.6	12.0	22.8	21.5
	면적	5.0	3.8	3.0	2.6	2.3	3.0	6.0	5.3
충 남	건수	37.0	30.0	24.0	17.1	17.2	24.9	40.5	39.3
	면적	9.1	7.7	6.0	4.7	4.6	6.1	10.2	9.4
전 북	건수	27.0	21.0	18.0	15.3	14.5	19.1	30.6	28.0
	면적	7.1	5.8	5.0	6.3	4.3	5.0	7.2	6.9
전 남	건수	40.0	32.0	25.0	18.0	19.6	27.1	43.6	38.0
	면적	8.1	7.5	6.0	4.4	4.3	6.6	10.4	8.9
경 북	건수	39.0	37.0	29.0	22.2	24.2	29.9	52.0	45.9
	면적	8.0	7.7	6.0	5.0	5.3	6.8	11.7	10.1
경 남	건수	32.0	30.0	24.0	15.6	18.5	23.0	40.6	32.2
	면적	5.0	5.2	4.0	3.0	3.4	4.0	7.1	5.7
기 타	건수	4.0	4.0	3.0	4.0	4.0	7.7	20.8	18.2
	면적	0.5	0.5	1.0	0.9	0.8	1.8	3.8	3.5

주: 기타에는 제주도를 비롯하여 특별시와 광역시를 포함함.

자료: 농림부 농지관리과.

12. 농지전용의 규제

우량농지를 보전하기 위한 수단으로서는 농업진흥지역의 지정과 용도지역별 전용에 대한 규제행위가 있다. 전용규제는 용도별로 차등화하여 생산력이 높은 진흥지역안의 농지는 가급적 보전하고 진흥지역밖의 농지, 기타 비농지의 전용을 유도하고 있다.

농업진흥지역은 (그림 3-1)에서와 같이, 국토이용관리법에 의한 용도지역 중, 농림지역에는 전농지, 도시지역·자연환경보전지역에는 일부의 농지가 진흥지역으로 지정되어 있다. 또 준농림지역·준도시지역의 전농지는 농업진흥지역밖으로서 농지전용을 용이하게 하고 있다.

농업진흥지역안의 농지분포를 보면 농림지역 930천ha, 도시지역 50천ha, 자연환경보전지역 4천ha 등 3개 용도지역에 걸쳐서 약 990천ha의 농지가 분산·지정되어 있다. 진흥지역밖의 농지분포를 보면, 준농림지역 740천ha, 도시지역 190천ha, 자연환경보전지역 20천ha, 준도시지역 10천ha 등 4개 용도지역에 걸쳐 960천ha의 농지가 지정되어 있다. 이와 같이 농지는 국토이용관리법상의 지정목적이 서로 다른 5개 용도지역에 분포되어 있다(그림 3-1).

이러한 분포가 농지의 효율적인 관리라는 관점에서 볼 때, 어떠한 문제를 야기하고 있는가에 대해서는 향후 검토해야 할 과제로서 제기해 둔다. 최근 농지전용 수요가 늘어남에 따라 전용이 늘어나는 동시에 지역에 따라서는 불법전용도 증가하고 있는 문제가 실태조사 결과로 나타나고 있다.

한편 진흥지역이 지정됨에 따라 시군은 농지이용계획을 수립, 각 용도구역별로 지구를 설정하여 농지의 효율적인 이용을 도모하도록 하고 있으나 이러한 농지이용계획은 사례조사지역에서 거의 활용되지 않고 있었다(그림 3-2).

그림 3-1 농업진흥지역의 분포(1996년)

단위: 만 ha

국토(994)	농지(194)	임야 등(800)
준도시지역(10)	1	9
준농림지역(272)	74 농업진흥지역외 (96)	198
자연환경보전지역(69)	0.4 2	67
도시지역(139)	5 19	115
농림지역(504)	93 농업진흥지역 (99)	411

자료: 농림부 농지관리과.

1.3. 농지의 이용감시

농지의 이용에 대한 감시제도로는, 첫째 농지를 취득목적에 맞게 이용하고 있는가를 확인하여, 이에 위반하여 소유하는 농지에 대해서는 처분을 명령하는 농지처분명령제도, 둘째 유휴농지를 농업용으로 이용하기 위한 대리경작제도, 셋째 농지의 불법전용을 포함하여 일체의 불법행위에 대하여 신고를 한 경우에 포상금을 지급하는 등 지역주민에 의하여 농지감시를 실시하는 포상금지급제도 등을 들 수 있다.

먼저 농지처분명령제도는 농지의 취득제한을 폐지하는 등 사전적 규제를 완화하여 농지거래를 용이하게 한 대신, 취득한 농지를 자신의 농업경영에 이용하지 않을 경우 이를 처분하게 함으로써 농지의 투기적 소유를 막고 효율적으로 이용하기 위한 것이다.

처분대상이 되는 경우는 취득한 농지를 정당한 사유없이 자신의 농업경영에 이용하지 않는 경우, 농지를 소유하고 있는 농업회사법인이 농업법인 요건에 적합하지 않는 경우, 전용허가를 받고 취득한 농지를 2년 이내에 그 목적사업에 착수하지 않는 경우, 농지의 소유상한을 초과하여 농지를 소유한 경우, 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 소유한 경우, 정당한 사유없이 농업경영계획서의 내용을 이행하지 않는 경우 등이다.

처분절차는 먼저 농지이용실태조사를 거쳐, 처분사유가 있는 경우에 시장군수가 처분의무를 통지하며, 처분명령을 받은 자는 1년 이내에 처분하여야 한다. 그러나 처분하지 않는 경우는 당해 농지 가액의 20/100에 상당하는 이행강제금을 처분명령 이행시까지 매년 부과하는 것이다. 농지처분명령제도를 통해본 처분사유별 처분대상자를 보면 (표 3-2)와 같으며, 1996년 1월부터 1997년 9월까지 취득한 521천명을 대상으로 한 농지이용실태조사 결과, 4,264명이 처분의무 대

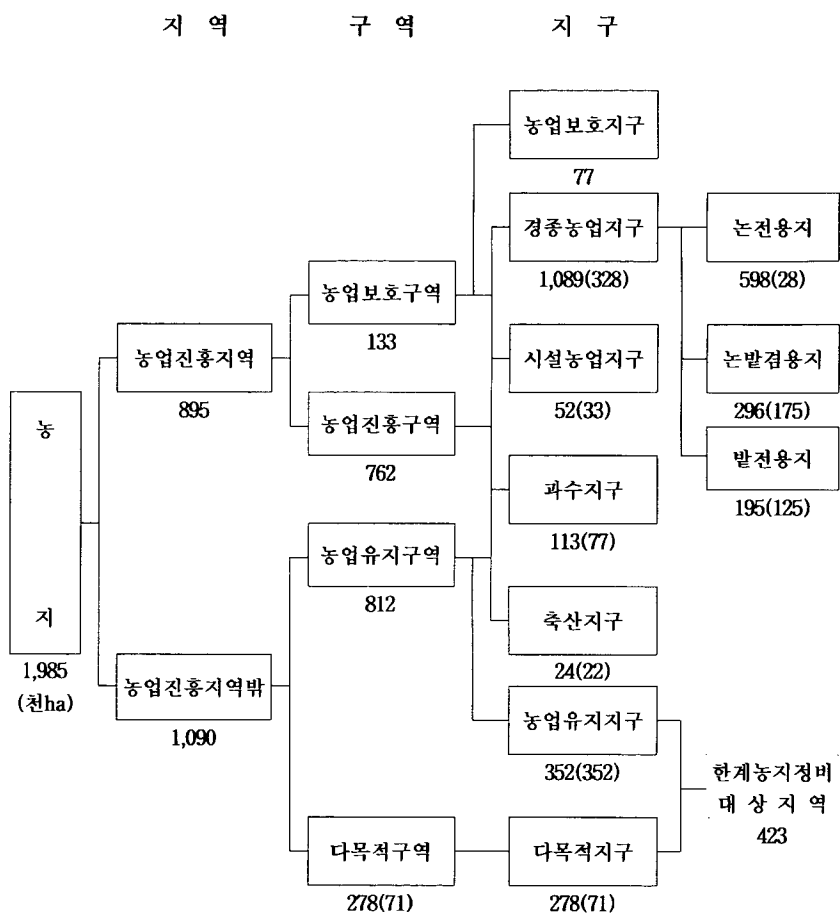
상자로 결정되었다. 처분사유별로 보면, 휴경이 69.2%를 차지하며, 임대 23.8%, 사용대 4.4%, 위탁경영 1.5% 등의 순서이다. 휴경이 처분 대상의 약 7할을 차지할 정도로 문제가 되고 있는 것을 알 수 있다. 이 제도에 대해서는 실태조사를 통하여 구체적인 문제를 제시한다.

한편 경작조건이 불리한 지역을 중심으로 휴경농지가 발생하는 것을 방지하기 위하여 대리경작제도를 도입, 효율적인 이용을 도모하고 있다. 대리경작시에는 간이경지정리, 노력지원 등을 동시에 추진하고 있으며, 이 점에 대해서도 창원시와 용인시의 실태를 통하여 효과와 문제를 살펴보기로 한다.

마지막으로 농지에 대한 위법사항에 대해서는 농지관리위원, 지역농가의 신고에 대한 포상급을 지급하는 포상금제도를 도입, 감시하는 시스템을 구축하고 있으나, 실제로 한건의 사례도 없는 실정이다.

이상과 같이 농지를 중심으로 한 농지관리의 관점에서, 제도의 효과, 제도와 현장과의 괴리 등에 대해서는 사례조사지역의 실태조사를 통하여 파악한다.

그림 3-2 농지의 용도별 구분



주: 1) 다목적구역 278천ha중에는 도시지역농지 207천ha가 포함되어 있음.
2) ()내는 농업진흥지역밖 면적임.

표 3-2 농지처분대상자 현황

단위: 명, ha

	조사대상	처분사유							
		계	휴경	임대	사용대	위탁 경영	상한 초과	자격 상실	기타
합계	521,391 (111,509.5)	4,264 (1,209.3)	2,952 (790.8)	1,016 (329.8)	188 (60.2)	66 (19.2)	1 (1.2)	1 (0.1)	40 (8.0)
서울	777 (89.2)	1 (0.3)	-	1 (0.3)	-	-	-	-	-
부산	2,664 (423.5)	82 (11.1)	79 (10.9)	2 (0.1)	-	-	-	-	1 (0.1)
대구	6,991 (821.1)	2 (0.2)	1 (0.1)	1 (0.1)	-	-	-	-	-
인천	-	-	-	-	-	-	-	-	-
광주	2,235 (160.7)	17 (2.3)	12 (1.7)	2 (0.4)	-	-	-	-	3 (0.2)
대전	1,441 (227.8)	90 (14.8)	45 (8.3)	19 (3.6)	18 (2.5)	-	-	-	8 (0.4)
울산	291 (61.0)	30 (6.8)	29 (6.6)	1 (0.2)	-	-	-	-	-
경기	97,184 (24,610.4)	1,201 (324.4)	1,010 (260.9)	142 (52.6)	17 (3.8)	21 (5.2)	-	-	11 (1.9)
강원	40,013 (17,488.7)	485 (225.9)	325 (147.4)	114 (51.3)	33 (21.7)	12 (5.4)	-	1 (0.1)	-
충북	36,578 (9,436.0)	400 (119.4)	259 (78.0)	130 (38.1)	5 (1.4)	6 (1.9)	-	-	-
충남	62,003 (15,222.9)	393 (112.1)	199 (55.6)	162 (48.5)	17 (3.4)	13 (3.3)	1 (1.2)	-	1 (0.1)
전북	47,970 (2,834.4)	303 (83.8)	130 (25.0)	127 (46.9)	42 (11.7)	-	-	-	4 (0.2)
전남	52,926 (11,749.0)	328 (76.1)	139 (29.5)	159 (37.6)	17 (6.0)	8 (1.5)	-	-	5 (1.5)
경북	88,478 (18,216.2)	333 (104.0)	227 (64.2)	81 (29.6)	17 (5.9)	1 (0.7)	-	-	7 (3.6)
경남	68,580 (9,792.0)	595 (125.9)	495 (101.3)	73 (19.6)	22 (3.8)	5 (1.2)	-	-	-
제주	13,260 (376.6)	4 (2.2)	2 (1.3)	2 (0.9)	-	-	-	-	-

주: 1) 1996. 1~97. 9까지의 농지취득자를 대상으로 한 것임.

2) ()는 면적임.

3) 인천은 미완료임.

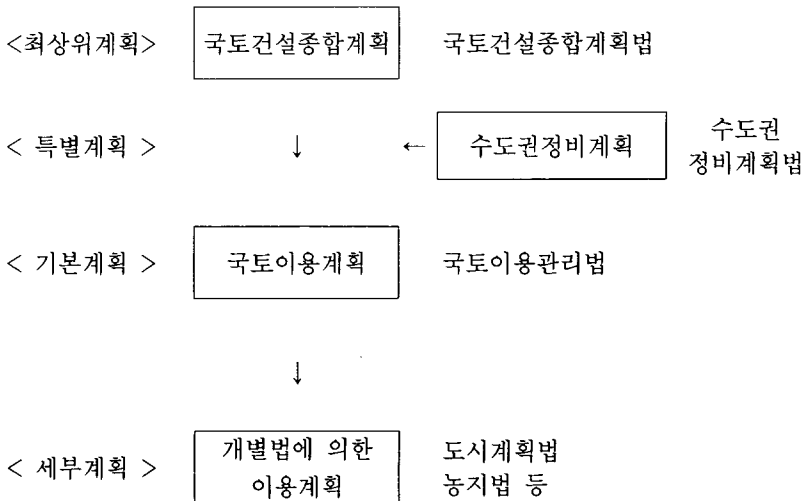
자료: 농림부 농지관리과.

2. 국토이용관리제도의 문제점

2.1. 국토이용계획의 체계

우리 나라의 토지이용제도는 (그림 3-3)에서와 같이 국토이용관리법에 의하여 국토이용계획을 수립하여, 전국을 5개의 용도지역으로 구분·지정하고, 용도지역별로 개별법에 근거하여 이용·관리하는 체계이다.

그림 3-3 국토 이용계획 체계



국토이용계획이란 것은 국토를 균형있게 발전시키고 양호한 생활 환경을 확보하기 위하여 선보전·후개발의 원칙하에서 토지의 기능과 적성에 따라 적정 용도를 부여하고, 용도지역별로 토지이용행위를 제한하여 자연환경을 보전하고, 한정된 토지자원을 계획적·효율적으로 이용하기 위한 것이며, 또 다른 법률에 의한 토지이용계획의 기본계획이 된다.

2.2. 국토이용계획과 용도지역

국토이용계획의 주된 내용은 전 국토를 대상으로 하여 용도지역이나 용도지구를 지정하는 것이다. 그러므로 용도지역을 지정·변경하거나 용도지역을 용도지구로 세분하고자 할 때는 새로운 국토이용계획을 수립하거나 기존의 국토이용계획을 변경하여야 한다.

앞에서 이미 지적했듯이 국토이용계획에 의한 용도지역은 1993년의 국토이용관리법 개정으로 종전의 10개 용도지역에서 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 축소하여 단순화하였다.

용도지역을 5개로 축소한 것은 개발과 보전을 보다 효율화하기 위한 것으로, 농림지역과 자연환경보전지역은 보전목적의 용도지역, 준농림지역은 보전목적과 개발목적의 용도지역, 그리고 도시지역과 준도시지역은 개발목적의 용도지역으로 이용하도록 되어 있다.

용도지역안에서의 국토이용계획에 따른 사용용도는 (표 3-3)과 같으며, 용도지역안에서 지정되는 각 개별법상의 지역과 지구는 (표 3-4)와 같다. 농림지역은 농지법에 의한 농업진흥지역과 산림법에 의한 보전임지 등으로 구성되어 있으며, 준농림지역은 농지법에 의한 농업진흥지역밖의 지역과 산림법에 의한 준보전임지 등으로 구성되어 있다.

용도지역이 지정되면 토지소유자는 그 토지를 당해 용도지역의 지

정목적에 적합하게 이용하여야 하고, 행정기관의 장은 다른 법령에 의하여 허가·인가 또는 승인 등으로 토지이용행위를 허용할 때에 국토이용관리법에 의한 토지이용행위의 제한범위 안에서 이를 행하도록 하고 있다.

또한 국가 또는 지방자치단체는 용도지역의 효율적인 이용·관리를 위하여 당해 지역에 관한 개발·정비 및 보전에 필요한 조치를 강구하여야 하며, 각 개별법령에 의하여 확정 또는 설치하는 각종 지역·구역·지구는 국토이용계획상 적정 용도지역내에서만 지정토록 하고 있고, 용도지역을 지정 또는 변경할 때에는 입안된 국토이용계획을 사전에 공고하여 주민의 의견을 듣도록 하고 있다.

표 3-3 용도지역안에서 국토이용계획 내용

용도지역	사 용 용 도
도시지역	- 도시계획법에 의하여 당해 지역의 건설·정비·개량 등을 시행하였거나 시행할 지역 - 택지개발예정지구, 국가공업단지, 지방공업 단지, 전원개발사업구역 및 예정구역으로 지정하여 개발하였거나 개발할 지역
준도시지역	- 도시지역에 준하여 토지의 이용과 개발이 필요한 집단적 생활근거지 - 국민여가선용과 관광휴양을 위한 체육 및 관광휴양시설용지 - 농공단지, 집단묘지 기타 각종 시설용지로 이용되고 있거나 이용될 지역
농림지역	농업진흥지역 및 보전임지 등으로 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위한 지역
준농림지역	농업진흥지역밖 지역의 농지 및 준보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림보전을 위하여 이용하되, 개발용도로 이용할 수 있는 지역
자연환경 보전지역	자연경관·수자원·해안·생태계 및 문화재 보전과 수산자원의 보호육성을 위하여 필요한 지역

표 3-4 용도지역별 개별법상의 지역·지구 등

용도지역	개별법상의 지역·지구 등
도시지역	○ 「도시계획법」에 의한 각종 용도지역 ○ 「산업입지및개발에관한법률」에 의한 국가공단, 지방공단 등 ○ 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발예정지구 ○ 「전원개발에관한특별법」에 의한 전원개발사업 구역
준도시지역	○ 취락지구(도시계획에 준하여 개발) ○ 「관광진흥법」에 의한 관광지 ○ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 농공단지 ○ 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 의한 체육시설(골프장, 스키장 등) ○ 「매장및묘지등에관한법률」에 의한 공설묘지 및 사설묘지의 집단화구역 중 일정면적이상 구역
농림지역	○ 「농지법」에 의한 농업진흥지역 ○ 「산림법」에 의한 보전임지 ○ 「낙농진흥법」에 의한 낙농지대 ○ 「초지법」에 의한 초지조성지구 및 단지조성지구
준농림지역	○ 「농지법」에 의한 농업진흥지역밖 지역 ○ 「농지확대개발촉진법」에 의한 개발촉진지역 ○ 「낙농진흥법」에 의한 낙농지대 ○ 「초지법」에 의한 초지조성지구
자연환경 보전지역	○ 「자연공원법」에 의한 공원구역과 공원보호구역 ○ 「수도법」에 의한 상수원보호구역 등 ○ 「문화재보호법」에 의한 문화재보호구역 ○ 「자연환경보호법」에 의한 녹지보전지역 ○ 「농지법」에 의한 농업진흥지역 ○ 「산림법」에 의한 보전임지

2.3. 용도지역의 지정 현황

국토이용관리법에 의하여 국토이용계획으로 결정·고시된 용도지역의 지정면적은 육지부분이 약 99,000km², 해면부분이 약 5,000km²로서 총 104,000km²이다(표 3-5). 이 중 보전용도지역인 농림지역과 자연환경보전지역이 59.5%로서 62,215km²이고, 보전 및 개발용도지역인 준농림지역이 26.0%로 27,158km²이고, 개발용도지역인 도시지역과 준도시지역이 14.5%인 15,156km²이다. 즉 1993년 국토이용관리법 개정 이후 전 국토면적 중 개발가능지역이 차지하는 비중이 1993년 15.5%에서 크게 높아져 1995년 현재 40.5%로 되었다고 할 수 있다. 이러한 변화는 농지를 대상으로 보아도 잘 나타나는데, 농지의 절반이 개발가능지역으로 편입되어 있다.

표 3-5 국토이용계획상 용도지역 지정 현황

구 분		면 적(km ²)	구성비(%)
전 국		99,697.5	100.0
개발목적	소 계	15,014.5	15.0
	도시지역	13,975.2	14.0
	준도시지역	1,029.3	1.0
개발 및 보전목적	준농림지역	26,319.2	26.4
보전목적	소 계	58,374.1	58.6
	농림지역	51,370.9	51.6
	자연환경보전지역	7,003.2	7.0

자료: 국토개발연구원.

2.4. 국토이용관리의 문제점

2.4.1. 토지문제의 원인에 대한 인식의 문제

1993년 국토이용관리법의 개정시 법개정을 적극 추진한 담당자들은 지가상승의 원인이 “토지제도가 국토보존을 위한 이용규제와 투기억제를 주된 목적으로 하고 있어 토지의 적극적인 개발·공급, 이용, 거래측면이 크게 제약된 데”¹ 있는 것으로 보고, 현단계 토지문제를 해결하기 위해서 공장용지나 택지의 원활한 공급이 필요하며, 그것을 위하여는 “현재의 보전위주의 국토이용관리제도를 개발과 보전이 조화되도록 정비하고 토지이용규제를 완화해야”² 할 필요가 있다고 주장하였다. 1993년 개정된 국토이용관리법의 실질적 목적을 보다 간략히 요약하면, 보전대상으로 되어 있는 농지와 임지의 상당부분을 개발 가능한 토지로 전환시켜 비농업용 토지의 공급을 확대시키자는 것이다. 이는 국제화와 개방화에 대응한 국제경쟁력 제고라는 관점에서 진행된 것이다.

이들은 토지가격의 상승과 토지투기의 근본적 원인은 개발이익을私有化할 수 있는 구조에 있다는 점을 인식하지 못하고 있으며, 그 원인을 개발용토지의 공급이 부족한 데에서 찾고 있다. 즉 이들은 토지가격의 상승을 토지의 초과수요·공급부족으로만 설명한다. 결국 이들은 지가상승을 부추긴 가장 중요한 원인으로 원활한 토지공급을 제한한 토지이용규제(예컨대 농지전용금지, 녹지지정 등에 관한 것을 명시한 토지관련규제법)를 들고 있다. 요컨대 이들은 농지전용규

¹ 경제기획원, 「신경제5개년계획 토지제도개선지침」, 1993. 4.

² 토지제도개선부문 실무작업반, 「신경제5개년계획 토지제도개선부문」, 1993. 6. 7. p. 2.

제→주택용 및 공장용 토지의 공급제한→도시용토지의 가격상승→농지에 대한 가수요 발생→농지가격상승→전토지의 가격상승이라는 메카니즘을 제시하면서, 국토의 많은 부분을 차지하고 있는 농지의 일부를 공장용지와 택지로 전용한다면 값싼 공장지와 택지가 공급되어 공장지와 택지가격이 낮아져 오늘날 가장 심각한 문제의 하나인 공장지와 주택지의 부족문제를 해결할 수 있을 것이라고 주장한다.

이들의 주장은 토지개발을 생산과 주거면에서 생산적이고 바람직한 방향으로 전환시킬 수 있는 대안도 되지 못하고 또한 농지전용으로 인한 지대상승과 토지소유독점의 강화현상을 전혀 고려하지 못한 잘못된 것이다. 특히 선지정·후개발의 문제를 발생시킨다. 현실화되지도 않은 지역을 미리 용도를 지정하는 것은 농지투기를 불러일으키고, 농지가격을 상승시킨다는 점을 보지 못한 잘못된 것이다. 이러한 잘못된 경험은 1972년 12월 31일 국토이용관리법의 공포, 1987년의 대통령 선거를 위한 개발공약시 토지투기와 지가급등현상이 야기된 사실에서 쉽게 확인된다.

2.4.2. 종합적인 토지이용계획의 부재

국토이용관리상의 또 다른 문제로 이용 가능한 산지와 농지 등 국토자원 전체에 대한 철저한 기초조사의 미비와 이로 인한 농지, 산지를 포괄하는 종합적인 토지이용계획이 없다는 점을 들 수 있다.

신규 택지개발과 공업단지개발이 농지와 산지의 전용을 통하여 공급되고 있으나, 최근에는 산지전용에 비하여 농지전용이 훨씬 많았다. 특히 개간·간척 등 추가적인 농지조성이 어려운 상태에서 국토여건상 산업용 토지수요의 대부분을 농지와 산지에서 충당할 수밖에 없으나 1990년 이후 농지전용규제의 완화로 농지의 타용도 전용이 크게 확대되었다. (표 3-6)에 의하면, 1985~90년간에는 농지전용면적과 산지전용면적이 각각 30,760ha, 29,589ha로 비슷하였으나, 1990년

이후 농지전용면적은 증가하고, 산지전용면적은 감소하면서 1995년에는 농지전용면적이 16,279ha이고 산지전용면적이 5,715ha에 불과하여 농지전용면적이 산지전용면적의 2.8배에 이르게 되었다. 그리고 (표 3-7)에 의하면, 1992~95년간 도시용지로의 전용면적이 산지전용은 142km²인데, 농지전용은 무려 790km²나 된다. 그리고 도시용지의 확보 계획에 대비한 비율을 보아도, 산지전용은 목표 달성률이 35.6%에 불과한데, 농지전용은 목표 달성률이 120.1%로 목표량보다 과다한 전용이 이루어졌다. 지난 30년간(1968~97)의 농지전용면적은 374천ha로 전체 농지의 16.0%를 차지한다. 이러한 사실은 산지보다 농지의 전용이 훨씬 많았음을 잘 보여준다.

표 3-6 산업용 토지의 농지·산지 공급 현황

단위: ha, %

구 분	1985~90	1991~93	1994	1995
농 지	30,760 (51)	37,323 (64)	11,984 (65)	16,279 (74)
산 지	29,589 (49)	21,073 (36)	6,503 (35)	5,715 (26)
계	60,349(100)	58,396(100)	18,487(100)	21,994(100)

자료: 농림부 농지관리과.

표 3-7 산지와 농지의 전용 실적 비교

단위: km², %

구 분	제3차계획 목표치 1992~2001(A)	실적 1992~1995 (B)	목표달성률 (B/A)
산지→도시용지로의 전용	399	142	35.6
농지→도시용지로의 전용	658	790	120.1

주: 산지는 택지·공장·광업용시설·도로로의 전용, 농지는 건물건축·공공시설로의 전용을 합산한 것임.

자료: 국토개발연구원.

한편 종합적인 토지이용계획의 부재 문제와 관련하여 도시용지 중심의 토지소요량의 개념에 의거한 국토관리체계가 지니는 문제를 검토할 필요가 있다. 현행 토지소요는 도시용지 중심의 일방적인 개념으로 농업용지·임야 등은 미개발지로 간주하여 토지소요량 추계에서 제외되어 왔다. 향후 환경문제의 강조, 세계식량위기의 가능성 제고 등의 여건 변화 속에서 토지소요는 도시용지개념만이 아니라 농업용지, 보전용지를 포함한 생산용지 개념에서 접근이 필요하다. 따라서 국내 농업생산력의 유지증진이라는 관점에서 농업용지의 소요량을 국토관리에 반영할 필요가 있다. 즉 국토이용계획에 농업용지의 확보계획을 포함해야 한다.

2.4.3. 국토이용관리제도의 운용상의 문제

국토이용관리제도의 운용상 문제이다. 농업진흥지역지정제도의 도입목적은 국토이용관리법에 의한 용도지정 목적과 전혀 다른 것인데, 이를 무시하고 농업진흥지역지정제도에 의한 농지용도구분내용을 국토이용관리법에 의한 용도구분에 그대로 편입시켜 농지관리체계를 구축함으로써 발생하는 문제이다.

즉 농지의 효율적 보전과 관리목적하에 지정된 농업진흥지역밖의 농지를 비농업용으로 개발 가능한 준농림지역으로 편입시켜, 지나치게 많은 농지를 개발가능농지로 지정함으로써, 무질서한 농지전용을 초래하고 있다(표 3-5). 국토이용계획상 용도지역별 농지분포를 보면, 1996년 기준 전체 농지면적은 194만ha인데, 이 중 개발 가능한 농업진흥지역밖 농지가 49.5%인 96만ha이다. 향후 10년간 농지전용을 통해 충족되어야 할 도시용 토지 수요가 20만ha 이하인데도 도시용 토지수요의 거의 5배에 달하는 엄청난 농지가 개발 가능한 토지로 편재되어 있다.

3. 농지보전제도의 문제점

3.1. 농지보전정책의 전개

우리 나라의 농지보전정책은 농지의 양적 확보를 위하여 비농업적 수요에 강력히 대응해 온 것이 특징이다. 효과적인 농지보전을 위해서는 농지의 양적 확보와 동시에 적절한 이용과 지력의 유지증진이라는 농지의 질적 측면도 함께 고려되어야 한다. 그러나 우리 나라의 농지보전정책은 농지전용의 규제라는 수단을 통하여 농지의 비농업적 공급을 억제하는 방식으로 대응하여 왔다.

농지전용에 대한 규제는 고도성장과정에서 농지의 비농업적 수요가 늘어나자 1960년대 후반부터 구체적으로 대응해 왔다. 농지보전 방식은 「필지별 보전방식」으로 추진되다가 1990년대에 들어와서 「권역별 보전방식」으로 전환하였다.³

³ 한편 농지전용허가제도의 변화를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 농지전

- ① 1969년 「농지전용 및 유희농지 처리요강」(필지별)
- ② 1971년 「농경지보호를 위한 시책요강」(필지별)
- ③ 1972년 「농지보전법」(필지별 : 절대농지제도)
- ④ 1990년 「농발법」(권역별 : 농업진흥지역제도)
- ⑤ 1994년 「농지법」(권역별 : 농업진흥지역제도)

3.2. 농지보전제도의 개요

국토이용관리법보다 하위법에 속하는 농지법 등 개별법에 의한 농지보전제도로는, ① 농업진흥지역제도, ② 농지전용허가제도, ③ 농지조성비제도, ④ 전용부담금제도 등을 들 수 있다.

3.2.1. 농업진흥지역제도

농업진흥지역제도는 종전 필지별 농지보전관리방식인 절대·상대 농지제도를 권역별 농지보전관리방식으로 개편하여 농지의 효율적

용허가제도는 적정규모의 농지보전 차원에서 유지되다가 여건의 변화에 따라 많은 수정보완이 있었다. 1972년 제정된 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」에 의하여 1980년까지는 농지전용을 원칙적으로 불허하고 사회간접자본, 공공시설 등 불가피한 경우에 한하여 전용을 허용하였다. 1989년 농어촌발전종합대책 수립 이후 농지전용규제 완화를 지속적으로 추진하여 1990년 제정된 「농어촌발전특별조치법」에 의해 신고전용제도의 도입 등 제도적인 보완조치와 함께 시장·군수에게 처음으로 전용허가권을 부여하였다. 1992년에는 버섯재배사, 유리온실 등 농작물 재배시설의 설치행위를 농지이용행위로 적용하여 전용허가 없이 설치가능하게 하고, 1994년에는 농지전용허가대상시설이 종전 허용행위열거방식에서 제한행위 열거방식으로 변경되는 등 규제완화조치가 이루어졌다. 그 결과 토지의 공급과 이용이 쉬워졌으나, 농지의 타용도 전용이 급증하고 국가경쟁력 제고와 직접 관련이 없는 러브호텔, 호화음식점, 아파트 등이 농지에 난립하는 등 부작용이 발생되어 농지보전을 위하여 1996년 12월 농지법 시행령을 개정하였다.

인 이용 및 보전을 통해 농업의 생산성을 향상시키고자 도입한 제도이다. 농업진흥지역 농지는 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분된다. 농업진흥지역에 대해서는 농업목적 이외의 시설 설치를 규제하는 한편 경지정리·배수개선 등 생산기반투자를 집중적으로 지원하여 농지로 계속 보전하며, 농업진흥지역 밖의 보전가치가 적은 농지는 농어민의 소득증대나 농어민의 생활에 필요한 용지, 공장용지 등으로 활용토록 하는 등 합리적인 농지관리시책을 추진하고 있다. 농업진흥지역 중에서도 농업진흥구역은 공공시설 등 예외적인 것을 제외하고 농지전용이 거의 불가능하고, 농업보호구역에 대해 허용면적 제한을 두어 일부 농지전용을 허용하고 있을 뿐만 아니라 (표 3-8)에서 처럼 농업진흥지역의 농지전용은 농업진흥지역밖에 비해 농지전용규모가 매우 제한적이다. 그만큼 농업진흥지역의 농지전용이 힘들게 되어 있다. (표 3-9)와 (표 3-10)에서 보듯이 농업보호구역(농림지역)과 농업진흥지역밖(준농림지역)의 농지전용허용면적이 큰 차이를 보일 뿐만 아니라 농림지역에서는 허용되지 않는 시설이 많다.

표 3-8 농업진흥지역안밖별 농지전용허가권자의 허가 범위

	농림부장관	시·도지사	시장·군수·구청장
농업진흥지역 안의 농지	2만㎡ 이상	2천~2만㎡	2천㎡ 미만
농업진흥지역 밖의 농지	6만㎡ 이상	6천~6만㎡	6천㎡ 미만

표 3-9 농업보호구역 안에서의 농지전용 허용면적

시설별	개정 전(1996년까지)	개정 후(1997년 이후)
공 장	1,500㎡ 이하 허용	1,000㎡ 이하 허용
공동주택	3,000㎡ 이하 허용	2,000㎡ 이하 허용
숙박·위락시설	1,000㎡ 이하 허용	500㎡ 이하 허용
음식점·골프연습장	10,000㎡ 이하 허용	500㎡ 이하 허용
기타시설	10,000㎡ 이하 허용	3,000㎡ 이하 허용

표 3-10 준농림지역 안에서의 농지전용 허용면적

시설별	개정전 (1996년까지)	개정후
공동주택	10,000㎡ 이하 허용	7,500㎡ 이하 허용
숙박시설·음식점·골프연습장 등	30,000㎡ 이하 허용	500㎡ 이하 허용
근린생활시설·청소년수련시설 등	30,000㎡ 이하 허용	1,000㎡ 이하 허용
공장·창고·판매시설	30,000㎡ 이하 허용	20,000㎡ 이하 허용
학교·연구시설 등 기타	30,000㎡ 이하 허용	10,000㎡ 이하 허용

농업진흥지역은 (표 3-11)에서 보는 바와 같이 1995년말 현재 약 1,050천ha 지정하였다. 이의 지목별 지정내용은 논 744천ha, 밭 140천ha, 기타 102천ha, 그리고 비농지 64천ha로 구성되어 있다. 따라서 순수한 농업진흥지역의 지정면적은 986천ha로서 총농지의 50%이다.

표 3-11 농업진흥지역 고시 현황(1995년)

단위: 천ha, %

총농지면적			농업진흥지역 고시면적						비율	
계(A)	논	밭	계(B)	농지				비농지		
				계(C)	논	밭	기타			
1,985	1,206	779	1,050	986	744	140	102	64	52.9	49.7

자료: 농림수산부.

한편 농업진흥지역지정제도 도입의 중요한 목적의 하나가 집단화된 우량농지의 효율적 보전에 있다. 농업진흥지역밖에서 집중적인 전용이 이루어지고 있는 등 농업진흥지역 지정 제도의 도입으로 우량농지의 보전이 종전보다 원활히 이루어지고 있음은 (표 3-12)에서 확인할 수 있다. 농업진흥지역제도 도입전에는 농지전용면적의 40% 이상이 절대농지에서 이루어졌으나, 농업진흥지역제도 도입 이후에는 농업진흥지역농지의 전용면적이 총 농지전용의 20%에도 미치지 않고 있다. 그러나 앞에서 지적했듯이 농지의 50%만이 농업진흥지역이며, 농지전용이 1992년 농업진흥지역지정제도 도입 이후 크게 증대되었다는 것이 문제이다.

표 3-12 연도별 농지전용 중 농업진흥지역농지 전용 비중

단위: ha, %

	진흥지역지정 전			진흥지역지정 후			
	1987	1990	1992	1993	1994	1995	1996
총면적	3,542	10,593	12,255	13,207	11,984	16,279	16,611
진흥지역·절대농지	1,283 (36.2)	5,727 (54.1)	4,962 (40.5)	2,063 (15.6)	1,955 (16.3)	2,831 (17.4)	2,734 (16.5)

자료: 농림부.

3.2.2. 농지전용허가제도

농지의 보전, 즉 농지의 타용도 전용 억제에 대한 직접적인 수단은 농지전용의 허가제도이다. 농지전용허가제도에 의해 이루어지는 농지전용에는 허가전용, 신고전용, 협의전용, 임의전용, 용도변경승인, 농지일시사용허가 등 다양한 종류가 있다.

전용허가 신청자는 국가기관 및 지방자치단체를 제외한 모든 자연인·법인·단체로서, 농지를 전용하고자 하는 당사자이며, 농지전용 허가권자는 농림부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장 등이다.

농지전용의 허가심사기준은, ① 농지전용 불허 시설에 해당되는지 여부, ② 전용하려는 농지가 전용목적에 적합하게 이용될 수 있는지 여부와 그 면적이 적정면적인지 여부, ③ 전용하려는 농지가 농업생산기반 정비, 집단화 등 보전가치가 있는지 여부, ④ 전용으로 인하여 도로 폐지, 토사 유출, 폐수 배출 등 영농과 생활환경에 대한 피해 여부와 그 피해방지 계획의 타당성 여부, ⑤ 전용목적사업이 용수 취수를 수반하는 경우 영농 및 생활환경에 미치는 영향이 있는지 여부 등이다. 이러한 심사기준은 농지전용 허가시 우량농지의 보전, 전용대상지 인근농지의 보전 등을 위한 것이라 할 수 있다.

한편 농지전용 불허 시설⁴이 있는데, 여기에는 대기오염물질 배출시설, 폐수 배출 시설, 농업의 진흥이나 농지보전을 저해할 우려가 있는 시설⁵, 기타⁶ 등이 있다.

⁴ 국토이용관리법상의 도시지역·준도시지역은 제외

⁵ 농업의 진흥이나 농지보전을 저해할 우려가 있는 시설은 7,500㎡ 초과 공동주택·기숙사, 위락시설, 500㎡ 초과 일반음식점·휴게음식점·안마시설·소·골프연습장·숙박시설, 1,000㎡ 초과 단독주택·근린생활시설·근린공공시설·종교시설·노유자시설·운동시설·업무시설·관람집회시설·위험물저장 처

전용허가대상이 아닌 농지전용으로 중요한 것이 협의전용과 신고전용인데, 신고에 의해 농지를 전용할 수 있는 자는, 농업인, 농어촌 산업지구 내의 농지를 국토이용관리법 제6조 규정에 의한 준도시지역 안에서 허용되는 토지이용행위에 전용하고자 하는 자 등이다. 신고전용의 대상은 (표 3-13)과 같다.

협의전용의 지역 및 시설에는 도시계획구역 등을 결정·고시할 때 구역 내에 있는 농지를 전용할 경우와 녹지지역·개발제한구역·도시개발예정구역 안에 있는 농지의 용도·형질 변경시 등이 있다.

한편 공용·공공용 목적의 전용은 농림부장관의 협의, 동의, 승인을 받아 전용해야 하는데, 협의의 대상은 농업진흥지역 안의 농지를 사용하는 국방·군사시설용지, 철도·항만·공항 시설용지, 농지개량시설용지, 국토보전시설용지, 다목적댐의 시설용지와 수몰대상지, 교육시설의 확장용지 등이며, 동의의 대상은 국가기관이 위 협의의 대상 이외 공용·공공용 시설의 용도로 농지를 전용하고자 하는 경우이며, 승인 대상은 지방자치단체가 위 협의의 대상 이외 공용·공공용 시설의 용도로 농지를 전용하고자 하는 경우이다.

리시설·자동차 관련 시설·묘지시설·관광휴게시설·청소년수련시설, 2만㎡ 초과 판매시설·공장·창고, 1만㎡ 초과 기타 시설 등을 의미한다.

⁶ 기타의 경우는 우량농지로 보전할 필요가 있는 경우, 인근 농지의 농업경영과 농지개량시설을 해칠 우려가 있는 경우, 전용 목적을 실현하기 위한 사업계획·자금조달계획이 불확실한 경우, 전용하려는 면적이 그 목적 실현을 위한 면적보다 과다한 경우 등을 의미한다.

표 3-13 신고전용의 대상

시설의 범위	설치자 범 위	허용규모
○ 농업인주택	무주택 농업인	세대당 660㎡ 이하(1회한)
○ 자가생산 농산물의 보관·건조시설과 탈곡장·잠실·애누에사육장· 입담배건조실·농업자재 생산 보관시설·농업용관리사	농업인	1,500㎡ 이하
	농업법인	7,000㎡ 이하(진흥지역밖)
		3,300㎡ 이하(진흥지역안)
○ 농업진흥지역밖의 축사·야생조 수사육시설·간이양축시설·축산 용 관리사와 축산자재 생산 보 관시설	농업인 농업법인	7,000㎡ 이하
○ 농업진흥지역밖의 자가생산 농 산물의 유통·가공시설	농임여업인	3,300㎡ 이하
○ 농업진흥지역밖의 조합원 생산 농산물의 유통·가공시설	생산자단체	7,000㎡ 이하
○ 농업진흥지역밖의 농업인의 공 동생활 편의·이용시설	제한없음	제한 없음
○ 농수산 시험·연구시설	비영리법인	7,000㎡ 이하(진흥지역밖)
		3,000㎡ 이하(진흥지역안)
○ 농업진흥지역밖의 양어·양식장	농어업인	7,000㎡ 이하(진흥지역밖)
	농업법인	3,300㎡ 이하(진흥지역밖)
○ 농업진흥지역밖의 양어·양식장 외 어업용 시설	농어업인 농업법인	1,500㎡ 이하

3.2.3. 농지조성비제도 및 전용부담금제도

농지조성비제도는 전용으로 인해 감소되는 농지를 대체할 수 있도록
록 개간·간척 등에 의해 농지를 새로 조성하는 데 필요한 재원을

마련하여, 농지의 절대 면적을 유지하여 식량자급 기반을 유지하기 위한 것이다. 그리고 농지전용부담금제도는 농수산물 수입자유화에 대응한 농어촌구조개선사업의 효율적 추진과 투자재원의 안정적 확보, 농지전용으로 인해 토지가격이 상승함으로써 농지전용자에게 이익이 발생한다는 것을 전제로 그 이익의 일부를 환수하는 것이다. 즉 농지조성비제도와 전용부담금제도는 농지전용에 대한 금전적 납입을 강요하여 농지전용수요를 억제시키는 기능을 수행하고 있다는 측면에서 농지보전제도로서의 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

농지조성비는 농지법 제40조 제1항(농지조성비 납입 대상자), 전용부담금은 농발법 제45조의 2(전용부담금)에 근거를 두고 있다. 그리고 농지조성비의 납입대상자는 농지법 제36조 1항에 의해 농지전용허가를 받는 자, 농지법 제36조 제2항에 의해 농지전용협의를 거쳐 농지를 전용하고자 하는 자, 농지법 제36조 제1항 제1호의 다른 법률에 의해 농지전용허가가 의제되는 협의를 거친 농지를 전용하고자 하는 자, 농지법 제37조 또는 제45조의 농지전용신고에 의해 농지를 전용하고자 하는 자 등이다. 또한 전용부담금의 납입대상자는 농지법 제40조 제1항에 의해 농지조성비를 납입해야 하는 자, 농지확대개발촉진법 제53조 제3항에 의해 농지를 새로 개발하는 데 필요한 금액을 납부해야 하는 자 등이다.

농지조성비 부과금액은 농지별·단위별로 농림부장관이 결정·고시하는데, (표 3-14)와 같다. 그리고 전용부담금은 전용부담금 납입의무 결정 시점의 공시지가를 기준으로 하되, 구거·농로 등 공시지가 혹은 시장·군수가 산정한 지가가 없는 토지의 경우 시장·군수가 인근 농지의 공시지가를 기준으로 자체 산정한다. 부과율은 공시지가의 20/100수준이다.

표 3-14 농지조성비 부과금액

고시일자	근 거	시행일자	단위	절대농지		상대농지	
				답	전	답	전
1981. 3	지정1141.1-402	1981. 4	원/평	4,320	4,320	-	-
1981. 6	고시 제3203호	1981. 7	"	7,560	5,910	5,480	4,290
1982. 8	고시 제82-42호	1982. 8	원/m'	3,260	1,970	2,380	1,410
1989. 1	고시 제89-5호	1989. 1	"	3,600	2,160	2,630	1,550
1990. 5	고시 제90-17호	1990. 5	"	"	"	"	"
1991. 1	고시 제91-2호	1991. 1	"	"	"	3,600	2,160
1992. 9	고시 제92-36호	1992. 9	"	"	"	"	"
1996.12	고시제96-98호	1997. 1	원/m'	답		전	전답
				경지 정리	용수 개발	경지 정리 용수 개발	경지 정리 그외 전답
				5,840	9,600	11,840	4,710 3,600

- 주: 1) 1991년부터 농업진흥지역제도에 의해 절대농지와 상대농지의 구분이 없어짐.
 2) 개인 간척지 등 개인이 사업비 전부를 투자하여 경지정리한 농지는 제외.
 3) 고시 단가 적용시 지목 구분: 주재배작목에 따라 답·전으로 구분(과수원은 전, 농지개발시설 부지는 답을 기준으로 조성비 산출).

3.2.4. 농지보전제도의 문제점

가. 농업진흥지역밖 농지에 대한 관리체계의 미비

앞 절에서 이미 지적했지만, 농지보전문제의 가장 중요한 문제는 지정목적이 다른 농지법에 의한 농업진흥지역지정제도와 국토이용관리법의 용도지역 지정제도간의 부조화로 인하여 준농림지역 농지, 즉 농업진흥지역밖 농지가 비효율적으로 관리되고 있다는 점이다.

이와 관련하여 가장 문제가 되는 것은 농업진흥지역밖의 농지의 과다한 개발과 난개발 문제이다. 농지의 절반 이상이 개발가능한 토지로 편입되었으며, 농지법의 취지와는 무관하게 국토이용관리법에 의하여 농지전용규제가 포괄적으로 완화됨으로써 농지의 과다한 전용문제와 비계획적 개발이 문제로 되고 있다.

준농림지역의 토지이용과 관련된 제도는 매우 복잡한데, 준농림지역이 기본적으로 국토이용관리법에 의한 국토이용계획상의 용도지역이므로 그 관리체계는 국토이용관리체계의 틀 속에서 살펴보아야 한다. 국토이용관리법은 용도지역별로 행위제한방식을 달리하는데, 농림지역은 허용행위열거방식(positive list system), 준농림지역은 금지행위열거방식(negative list system)에 의해 토지이용의 행위가 제한된다. 즉 준농림지역에 대한 행위제한방식은 허용행위열거방식에서 금지행위열거방식으로 변경된 것이다. 준농림지역에서는 관련법에 규정하지 않는 모든 행위는 허용되기 때문에 전용규제가 크게 완화된 것이다. 즉 전체 농지의 절반이상이 되는 농지가 농업적인 이용을 목적으로 하는 농지법이 아니라 농지의 타용도 개발을 강조하는 국토이용관리법에 의해 토지이용규제가 이루어짐으로써, 농지의 효율적 이용 및 관리가 되지 못하고 비계획적으로 개발되고 있다.

나. 농지법과 국토이용관리법간의 상충 문제

앞에서 지적했듯이 국토이용관리법에서는 농지를 농림지역과 준농림지역으로 구분하여 준농림지역의 농지에 대하여 금지행위열거방식(negative list system)에 의해 토지이용의 행위를 제한하는 등 규제를 달리하기도 할 뿐만 아니라 크게 양분된 상태에서 포괄적으로 토지이용행위에 대한 제한을 강화 또는 완화하고 있다. 반면 농지법에서는 농업진흥지역(국토이용관리법에 의한 농림지역)을 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 행위제한을 달리하고 있다. 그런데

양 법이 제정 취지가 달라 국토이용관리법에 의한 준농림지역 토지 이용 규제보다 농지법에 의한 농업보호구역(농림지역)에 대한 토지 이용규제가 더 강한 경우가 발생하여 농림지역 농지가 준농림지역 농지보다 쉽게 전용되는 등 효율적 농지보전을 보장하지 못하는 경우가 발생한다. 즉 농지법과 국토이용관리법간의 법적 관계가 모호하여 농지의 비효율적 보전문제를 낳고 있다.

또한 농지전용과 관련하여 특정 필지에 대하여 개별법으로서 농지법에서는 농지전용을 불허하고, 국토이용계획이나 도시계획 차원에서는 농지전용을 허용하는 경우가 발생하여 현실적으로 농지전용업무담당자들이 효율적으로 농지를 관리하지 못하는 문제가 있다.

이와 관련하여 농지전용업무의 경우 농림부 감사시는 농지전용허가를 비판하고, 내무부 감사시는 농지전용불허를 비판하여 시·군의 업무담당자가 혼란스러운 경우가 발생한다.

다. 계획적 농지전용의 곤란

농지법과 국토이용관리법간의 관계 뿐 만아니라 농지에 대한 종합적인 자원조사와 이용계획이 수립되지 않아 농지의 난개발이 가속화되는 측면도 있다. 비록 농지법에 의해 시장·군수들은 시·군 단위 농지이용계획을 수립하도록 되어 있지만, 농지이용계획이 구속력을 지니지 못하고 있어 농지의 계획적 이용이 이루어지지 못하고 있다.

게다가 농지개발의 실수요자들이 지가상승에 따른 시세차익(자본이득, capital gains) 확보에 관심이 높아 개별입지를 선호하고 있기 때문에 계획적 농지이용계획이 수립되어도 잘 집행되기 어려운 요인들이 남아있다.

라. 농지의 효율적 이용과 보전간의 연계 부족

농지의 장기적인 보전은 농지의 확보만이 아니라 확보된 농지의

효율적인 이용이 전제되어야 하는데, 현행 농지보전제도는 농지의 효율적 이용과 농지의 보전간의 연계가 미흡하다. 농지의 개간, 간척에 의한 농지의 개발·확대 못지 않게 기존 농지의 효율적 이용이 농지의 실질적 개발·확대로 인식되어야 한다. 농지법에서는 이용조정, 이용권장 등을 통한 농지의 효율적 이용을 위한 제도적인 장치는 마련되어 있으나, 이러한 제도의 운용에 있어서 연계가 이루어지지 않아 유향화하는 사례가 발생되고 있다.

마. 농지의 총량수급관리 개념의 부재

농지총량을 관리하는 규정이 미비하여, 보전해야 할 농지총량의 설정과 보전방안에 대한 근거를 마련하지 못하여, 농지보전의 목표치가 불명확한 문제가 있다. 그 결과 농지전용규제의 필요성과 규제의 강도가 원칙에 의해 정해지는 것이 아니라 쌀자급 여건 등 정책여건의 변화에 따라 수시로 바뀌어 농지정책의 일관성 부재 문제가 발생하고 있다.

그 외 도시계획법에 의해 신규로 도시계획구역에 편입되는 농지에 대해서는 농지법에 의해 협의를 거쳐야 하는데, 이미 도시계획구역에 편입된 농지에 대해서는 농지법의 적용을 받지 않는 경우가 발생하는 등 농지전용을 규제하는 농지법의 적용범위가 한정적인 문제가 있다.

바. 농지보전 운영제도상의 문제

농지보전제도 운영상의 문제로는 우선 농업진흥지역지정제도와 관련하여 너무나 적은 면적의 농지가 농업진흥지역으로 지정되었다는 점을 들 수 있다. 이 점은 앞에서 누누히 강조했기 때문에 상술하지 않는다.

농지전용허가제도의 운영과 관련하여 시·군 자치단체의 전문성 부

족으로 합리적인 농지전용이 이루어지지 않고 있다는 점을 지적할 수 있다. 또한 농지전용부담금제도 운영의 경우에도 부과수준이 지역에 따라 농지전용억제 효과를 낳지 못하고 있다. 이와 관련된 실패에 대해서는 제4장에서 다룬다.

제 4 장

사례지역의 농지보전 실태와 문제점

이 장에서는 농지전용에 관한 실태조사를 통하여, 제3장에서 언급한 농지관리제도가 지니는 문제점을 발굴하고 제도개선 의 방향과 방안을 도출하고자 한다. 조사지역은 경상남도 창원시, 경기도 용인시, 전라북도 김제시, 강원도 양양군 등 4지역을 선정하였다. 또한 조사 내용은 농지전용, 농지유희화, 불법전용, 농지처분명령제도 등의 실태와 문제점이다.

1. 사례조사지역의 개요

농지전용, 농지의 유희화 등 농지보전의 실태와 문제점을 파악하기 위하여 본 연구에서는 조사지역의 지역적 특성을 도시근교지역, 산간지역, 평야지역, 공업단지지역으로 구분하여 (표 4-1)과 같이 네 개의 시·군을 사례지역으로 선정하였다. 그리고 농지의 휴경화, 신고전용 등의 실태와 문제점을 더욱 구체적으로 살펴보기 위하여 각

각의 조사 대상 시·군마다 한 곳의 면을 선정하여 조사하였다.

표 4-1 조사대상지역 선정

구 분	조사대상지역	비 고
도시근교지역	경기 용인시 및 남사면	농지투기가 심한 지역
산간지역	강원 양양군 및 서면	관광휴양지역의 특성 검비 지역
평야지역	전북 김제시 및 진봉면	밭과 임야가 거의 없는 지역
도시근교지역	경남 창원시 및 북면	계획적 공단 및 온천개발 지역

농지의 보전과 관련된 사례조사지역의 특징을 정리하면, (표 4-2)와 같다. 용인시의 경우 서울 근교지역으로 수도권에 거주하는 비농민들의 농지매입이 적극적이며 농지거래가 매우 활발한 지역이다. 농지전용도 다른 지역에 비해 매우 많고, 불법전용도 빈발하게 발생하고 있는 지역이다. 1997년 기준 농지전용면적이 203.3ha로 양양군, 김제시, 창원시 3개 시·군의 총 농지전용면적보다 훨씬 많다. 또한 비농민의 농지소유로 인한 농지의 불성실경작이 많은 것으로 조사되었다.

양양군은 설악산 동쪽에 위치한 산악지역이면서 인근 대도시가 없는 지역으로 농지전용수요가 상대적으로 적은 지역이다. 특히 서면의 경우 전형적인 산악지역으로 대부분의 토지가 임야이며, 전체 면적의 약 4%만이 농지이다. 산악지역으로서 농업생산기반투자도 부족하고 영농조건이 불리하여 고산지역 농지의 휴경화가 크게 진전된 지역이다. 일부 농지는 실제로 임야로 전환된 것도 있으며, 일부 농지소유자들은 농지관리가 곤란하여 임야로 지목변경을 요구하기도

한다. 한편 최근 국민소득의 증대로 양양군은 동해안 관광휴양지로 유명해졌으며, 우수한 자연조건으로 노령은퇴인구의 노후 정착희망 지역으로 인식되면서 도시인들의 농지수요가 늘고 있는 지역이다.

김제시는 금산면 등 일부 준산간지역을 포함하고 있지만, 전형적인 평야지역으로 농업이 중심인 지역이다. 김제시의 농지면적은 용인시의 약 3배이지만, 농지전용의 실적을 보면 용인시의 1/5에 불과하다. 특히 진봉면의 경우 산과 밭이 거의 없는 지역이다. 도시적 개발이 거의 없는 지역인데, 최근 농가들이 농가소득 증대 차원에서 농지의 이용도가 다양해지면서 농지전용이 늘고 있는 지역이다.

창원시의 경우 계획적으로 공업단지로 조성된 지역으로 오래전에 이미 광범위한 지역을 도시계획구역으로 편입시켜 도시개발을 해왔기 때문에, 도시의 팽창이 빠른 속도로 진전되지만 최근 농지전용의 실적은 매우 적은 지역이다. 대부분의 농지가 도시권역안 또는 인근 지역에 입지하고 있지만, 1997년 창원시의 농지전용실적은 농업이 중심으로 전형적인 평야지역인 김제시보다 적다. 이는 아직도 도시한 가운데 나대지에 농작물이 심어져 있을 정도로 과다하게 농지전용이 이루어져 있기 때문이다. 다만 농지거래는 매우 활발하고 불법 농지전용이 빈발하는 지역이다. 북면의 경우 최근 온천이 개발되고, 창원시의 인근지역으로 베드타운적 성격이 추가되면서 농지전용이 크게 늘고 있는 지역이다.

표 4-2 사례지역 조사결과 개요

	경기 용인시	강원 양양군	전북 김제시	경남 창원시
농지면적(ha)	9,805	4,225	29,549	6,692
농지전용면적(ha)	203.3	25.2	44.8	29.5
신고전용	50.2	8.6	27.2	10.6
허가전용	153.0	16.6	17.6	18.8
진흥지역	19.1	1.0	1.5	5.7
진흥지역밖	184.2	24.2	43.3	23.9
불법전용단속건수(건)				
조사대상면	12	2	0	18
휴경농지				
조사면적(ha)	239	17.1	-	228
사유별면적			-	
노동력부족		-		171
영농조건불량		17.1		55
부채지주소유		-		2
기타		-		-
경작면적	199			173
불경작면적	40			55
농지이용실태조사				
농지취득자(명)	7,858	3,118(필)	6,390	1,675
면적(ha)	1,517	4,323	7,677	391.8
처분대상자				
처분대상자수(명)	341	612	36	12
처분면적(ha)	88.2	86.4	19.8	2.9
처분사유별면적(ha)				
휴경	81.9	52.1	1.7	0.72
임대	5.2		18.1	2.17
사용대	1.0		-	-
위탁	-	34.3	-	-
지역 특징	○ 농지전용 다수 ○ 농지거래 활발 ○ 불법전용 빈발 ○ 휴경농지 다수	○ 농지전용 소 ○ 농지거래 한산 ○ 휴경농지 ○ 조방적 경작	○ 농지전용 다수 ○ 신고전용 다수 ○ 휴경농지 무	○ 농지전용 소 ○ 거래활발 ○ 불법전용 빈발 ○ 밭휴경화 소

주: 1) 수치는 1997년 현재임.

2) 불법전용단속건수의 수치는 조사대상시군의 1개면의 실적임.

2. 농지전용의 실태와 문제점

2.1. 농지전용의 실태와 특징

사례조사지역의 1996년 기준 농지전용의 실적을 허가전용과 신고전용 유형별 그리고 농업진흥지역과 농업진흥지역밖으로 구분하여 정리한 것이 (표 4-3)이다.

표 4-3 조사지역의 농지전용 실태(1996년)

단위: ha, %

		계	농업진흥지역	농업진흥지역밖
용인시	허가전용	154.6 (75.3)	3.5 (18.1)	151.1 (81.2)
	신고전용	50.7 (24.7)	15.8 (81.9)	35.0 (18.8)
	소계	205.3(100.0)	19.2(100.0)	186.1(100.0)
		(100.0)	(9.4)	(90.6)
양양군	허가전용	15.2 (55.8)	0.5 (24.8)	14.7 (58.5)
	신고전용	12.1 (44.2)	1.7 (75.2)	10.4 (41.5)
	소계	27.3(100.0)	2.2(100.0)	25.1(100.0)
		(100.0)	(8.1)	(91.9)
김제시	허가전용	22.1 (28.6)	0.4 (3.5)	21.7 (32.6)
	신고전용	55.0 (71.4)	10.1 (96.5)	44.9 (67.4)
	소계	77.1(100.0)	10.5(100.0)	66.6(100.0)
		(100.0)	(13.6)	(86.4)
창원시	허가전용	17.6 (58.1)	1.6 (26.4)	16.1 (65.8)
	신고전용	12.7 (41.9)	4.4 (73.6)	8.4 (34.2)
	소계	30.4(100.0)	5.9(100.0)	24.5(100.0)
		(100.0)	(19.5)	(80.5)

1996년 농지전용면적은 용인시가 205.3ha로서 양양군의 7.5배, 창원시의 6.8배, 김제시의 2.7배나 되는 등 도시근교지역에서 농지전용이 크게 늘어나고 있음을 확인할 수 있다.

전체적으로 농지전용은 대부분 농업진흥지역밖의 농지에서 이루어져 우량농지의 보전이 잘 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 김제시와 창원시의 경우 농업진흥지역의 전용비율이 높은데,⁷ 현지조사 결과 농업진흥지역내의 농지전용의 대부분은 농업보호구역에서 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 김제시의 경우 허가전용보다 신고전용의 비율이 높은 것으로 보아 농지전용을 비농민보다 농가가 주도하고 있는 것으로 해석할 수 있는 반면, 용인시는 다른 지역에 비해 허가전용의 비율이 가장 높아 비농민의 농지전용이 주도하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

농업진흥지역내의 농지전용의 대부분은 지역에 관계없이 신고전용이 압도적이다. 즉 농업진흥지역내 농지전용은 농민에 의한 농지전용이 주도하고 있음을 알 수 있다. 진흥지역밖의 경우 신고전용의 비율이 가장 높은 곳은 김제시이며, 다음이 양양군, 창원시, 용인시 순서이다. 신고전용의 비율이 높은 김제시 진봉면의 신고전용 실태를 보면, (표 4-4)와 같다. (표 3-13)에 자세히 언급되어 있듯이 신고전용 허용 대상이 주로 농가소득 증대 차원의 농업용시설과 농가주택이기 때문에 신고전용의 실적이 농가주택, 축사, 농산물건조장, 농업용 창고에 집중되어 있음을 잘 확인할 수 있다. 특징적인 것은 농가주택을 위한 농지전용의 비율이 매우 높다는 점이다. 이는 1993~96년간 농지전용을 주도한 것이 사회간접자본, 공업용지 등과 함께 농

⁷ (표 4-2)에서 1997년 기준 농업진흥지역 농지의 전용이 1996년 농지전용실적에 비해 크게 감소한 것은 1996. 12. 31 농지법 시행령의 개정으로 농업진흥지역농지에 대한 농지전용규제가 크게 강화되었기 때문인 것으로 조사되었다.

표 4-4 김제시 진봉면의 신고전용 현황(1997년)

	건 수	면 적(m')		
		계	진흥지역	진흥지역밖
농가주택	9(56.2)	3,457	-	3,457
축사	1(6.3)	1,413	-	1,413
건조장	2(12.5)	474	-	474
창고	4(25.0)	1,021	211	810
계	16(100.0)	6,365	211	6,154

자료: 김제시 진봉면.

가주택을 위한 농지전용이라는 전국적인 상황을 잘 반영한 결과라고 할 수 있다.

2.2. 농지전용의 문제점

2.2.1. 농지취득의 규제완화와 농지전용의 증가

1996년 농지법이 시행됨에 따라 농지의 소유와 전용 규제가 크게 완화되어 농지거래가 활발해지는 등의 긍정적 효과가 있었지만, 비농민의 농지소유가 증대되고 이들에 의한 농지의 불성실 경작과 전용이 크게 늘어나고 있다. 물론 농지전용규제 완화에 따라 농민에 의한 농지전용도 매우 크게 늘어나고 있다. 특히 앞에서 지적했듯이 신고전용에 의한 농민들의 농지전용이 크게 늘어나고 있다.

현지조사에 따르면, 대부분의 농가나 농지업무담당자들은 1996년 농지법 시행에 따라 농지의 소유와 전용이 크게 자유로워진 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 일부는 농지법에 의한 농지의 소유 및 이용규제가 지나치게 완화되어 농지의 효율적 관리 그 자체가

곤란한 실정이라는 반응을 보였다. 특히 용인시, 양양군의 현지조사에서는 농업인의 정의가 애매모호하여 신고전용의 허용범위, 신고전용된 농지의 활용범위를 명확하게 정하지 못하여 농지관리상의 어려움을 겪을 뿐만 아니라 필요 이상의 농지전용이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 예컨대 농업용 또는 농가주택 목적으로 신고전용된 농지가 일정기간 지나면 비농업용으로 활용되는 경우가 많은데, 농업인의 정의, 농가소득증대 행동의 범위가 애매모호하여 이러한 행위를 단속하기도 곤란할 뿐만 아니라 농가들이 가능한 한 신고전용시 필요 이상의 면적을 전용하고 있는 것으로 조사되었다. 그 결과 농지를 농업목적으로 효율적으로 이용하고 있는 농가와 농지를 비농업목적으로 이용하려고 하고 그렇게 할 수 있는 자본력을 갖춘 일부 농가들 사이에 빈부격차문제 등의 부작용이 발생하는 것으로 조사되었다.

한편 양양군의 경우 농지전용의 대부분은 농가주택용인데, 농가주택 중 일부는 민박용으로 활용하는 경우가 있지만, 상당수는 도시자녀의 별장기능을 하고 있는 것으로 조사되었다. 농가주택에 대해서만 농지전용규제가 완화되고 농촌의 비농업인 영세민에 대한 혜택이 없어 사회문제로 되고 있는 것으로 조사되었다. 양양군청 담당자는 이러한 현상과 관련하여 “이러한 농민 중심의 농지전용규제 완화가 비농업부문의 농지전용규제완화 요구로 연결되고 있으며, 궁극적으로 농지전용규모제의 전반적인 완화로 연결될 것이다. 따라서 적정규모의 농지보전이 필요하다면, 농민·비농민 구분 없이 합리적인 기준에 의하여 농지전용을 억제해야 한다”고 주장하였다.

한편 현지조사에 의하면, 최근 급증하던 신고전용에 의한 농지전용 중 축사·농가주택 등에 대한 수요는 어느정도 충족되어 이에 대한 추가적인 전용수요는 적어질 것으로 전망되고 있는 것으로 조사되었다. 게다가 IMF관리체제의 등장으로 농지전용수요가 전반적으로

위축되어, 당분간 1997년 이전과 같은 농지전용현상은 발생하지 않을 것으로 나타났다. 일부 지역에서는 농지전용 허가를 받고 농지전용부담금까지 납입한 사람들이 농지전용을 취소하고 농지전용부담금을 환불받기 위한 조치를 취하는 경우도 있었다.

2.2.2. 우량농지의 잠식

최근 농지전용의 큰 비중을 차지하는 농민들의 신고전용에 의한 농지전용, 특히 농가주택용 농지전용이 우량농지에 발생하고 있어 문제이다. 기존 취락지역에서는 자동차, 대형농기계의 진입이 곤란하여 농가들이 기존의 주택을 개량하는 방식을 택하지 않고 자동차, 농기계 진입이 용이한 일반도로 또는 잘 정비된 농로 주변의 농지를 선호하는 것으로 조사되었다.

또, 농가주택 건립은 농업용 창고, 건조장 등의 용지까지 우량농지에서 확보하는 문제로 연결되어 우량농지의 잠식이 확대되는 것으로 조사되었다.

한편 우량농지의 잠식문제와 관련하여 잘못 지정된 농업진흥지역 농지 문제가 발생하고 있는 것으로 조사되었다. 현지조사에 의하면, 우량농지인데도 농업진흥지역으로 지정되지 않아 농업진흥지역 밖 농지로 분류되는 농지가 많은데, 농업진흥지역 밖 농지에 대한 포괄적인 전용규제 완화로 우량농지의 잠식이 확대되고 있는 것으로 나타났다.

2.2.3. 경직적인 제도 운영의 문제

1996년 12월 31일 농지전용 억제를 목적으로 한 농지법시행령 개정에 따라 농지거래, 농지전용이 크게 감소되고 있는 것으로 조사되었다. 특히 준농림지역에서 숙박시설, 음식점의 농지전용 허용면적이 9,000㎡에서 500㎡로 크게 축소 조정됨으로써 전용이 감소되고 있으

며, 전용면적의 50%이상이 산지일 경우 전용부담금을 감면하는 등의 조치로 농지전용이 상대적으로 억제되는 등의 효과가 있는 것으로 조사되었다. 그러나 중앙정부 중심의 경직적인 제도 운용으로 제도 개선의 효과가 반감되는 경우가 발생하고 있는 것으로 조사되었다.

예컨대 김제시 등 평야지역의 경우 활용할 산지가 없어 산지 활용 유도를 전제로 한 산지전용규제완화·농지전용규제강화 조치로 농민들의 불편만 가중되고 있다는 불만이 야기되고 있는 것으로 조사되었다.

양양군의 경우 가족 중심의 휴양시설, 예컨대 콘도식의 숙박시설이 필요한데, 숙박업소, 음식점에 대해 500㎡이내만 허용하고 있어 러브호텔식의 여관만 난립되고 콘도식의 숙박시설의 건축이 불가능하여 불필요한 농지전용이 확대되고 있는 것으로 조사되었다. 즉 대도시 주변 지역의 숙박업소의 난립 방지를 위한 규제 강화가 양양군과 같은 가족중심의 휴양지에 그대로 적용되어 부작용이 발생하고 있다.

또한 양양군의 경우 산악지역으로서 산이 많지만, 산지전용에 대해서는 산림청과 환경부의 반대가 심하고, 산지개발과정에서 훼손되는 주변지역에 대한 원상복구비용과 기반시설 설치비용이 많이 소요되어 김제시에서처럼 산지전용규제완화·농지전용규제강화 조치로 농민들의 불만이 발생하고 있는 것으로 조사되었다.

앞에서 이미 지적한 사항이지만, 현지조사에서 대부분의 지역에서 주택 건축시 건폐율 등의 규정을 확일적으로 적용하여 농지가 필요이상으로 전용되는 문제가 발생하였다. 예컨대 건평 20평 짜리 주택을 건축하려고 할 때, 건폐율 20/100인 경우 100평의 농지를 전용해야 한다. 실제 60~80평의 농지만 전용하려고 해도 건폐율 규정으로 필요이상으로 농지가 과다전용되는 문제가 발생한다.

2.2.4. 농지법 운영체계상의 미비

대부분의 지역에서 1996년 농지법 시행 이후 신규로 농지를 취득한 외지인 중 다수가 농지전용신청을 하고 있어 문제이다. 이들 신규 농지구입자들은 농지전용 허가를 받을 경우 비농민의 농지소유문제, 불성실 경작 문제 등이 사라질 수 있다는 현행 법률의 허점을 악용하는 사례가 발생하고 있다.

신고전용이 가능한 농업인의 정의가 불명확하여 발생하는 문제인데, 현행 농지법상 1,000㎡ 정도의 농지를 신규 취득한 후 3년이 지나면 농업인으로서 자격을 취득할 수 있어 이들이 신고전용방식으로 신규취득 농지를 전용하는 경우가 향후 발생할 가능성이 높다는 점이 현지조사에서 밝혀졌다.

또한 농지법에 예외규정이 많아 농지전용허가와 관련하여 범위 설정이 부분적으로 불명확하여 농지관리가 어려워지는 경우가 발생하는 것으로 조사되었다.

2.2.5. 비계획적 농지전용

창원시의 경우 농지의 실세지가와 공시지가 사이의 격차가 매우 크기 때문에 공시지가를 기준으로 납입금을 정하는 농지전용부담금 등의 측면에서 개별입지가 계획입지에 대한 불이익이 매우 적어 개별입지를 선호하는 것으로 조사되었다. 또한 공업단지의 확대로 개별입지의 경우 지가상승에 따른 자본이득을 얻을 수 있기 때문에 개별입지를 선호하는 것으로 조사되었다. 창원시 농지업무담당자는 “과다한 농지전용을 막기 위해서는 개별입지에 대해서는 전용부담금, 농지조성비를 더 올려야 하며, 계획입지의 경우 과감한 지원이 있어야 한다”고 주장하였다.

현실적으로 대부분 조사지역에서 시·군개발지역은 활용되지 않

고 개별입지를 선호하고 있는 것으로 조사되었다.

3. 농지 유희화와 문제점

3.1. 휴경지의 면적과 휴경사유

최근 휴경농지가 심각한 문제로 등장하고 있다. 전국 기준으로 볼 때, (표 4-5)에서와 같이 휴경의 원인은 1996년은 이전 4년간과 다른 결과를 보이고 있으나 대체로 노동력 부족을 비롯하여, 영농조건이 불량하거나, 부재지주가 소유하는 농지에서 휴경화되는 경향이 높다.

휴경농지의 면적은 통계조사상 「유희지」가 경지면적에서 제외되는 관계로 실제면적보다 적게 조사되는 문제가 있다. 즉 현재 경지면적 통계조사상 휴경지는 일시적인 사유로 인하여 경작을 포기한 농지를 말하며, 유희지는 2년 이상 휴경한 농지 중, 경지로서의 형태를 상실하고, 타용도로 이용되지 않는 상태로서 향후 경지로 이용하기 어려운 토지를 말한다. 경지면적 통계조사상 전자는 경지로 계산되나 후자는 경지에서 제외하고 있기 때문에 실제로 경작포기되고 있는 면적은 휴경농지에 유희지를 더한 면적이 된다.

지역별로 보면 김제시와 같은 평지지역에서는 휴경농지가 거의 없다. 그러나, 창원·용인 등의 도시근교지역과 양양군과 같은 산간지역에서 많이 발생하고 있다. 용인시의 경우를 보면, 도시화의 영향이 강한 용인·기흥·모현 등지에서는 특히 휴경농지가 많이 발생하고 있으나, 이동·원삼·외사 등지에서는 농업적 성격이 강한 관계로 휴경농지의 발생이 적은 편이다.

표 4-5 휴경농지의 발생 원인

단위: 백ha, %

휴경원인	1992	1993	1994	1995	1996
노동력 부족	296(42.9)	306(46.0)	277(44.3)	275(42.5)	125(36.3)
영농조건 불량	148(21.5)	148(22.3)	154(24.6)	182(28.1)	140(40.6)
부채지주 소유	184(26.7)	182(27.4)	174(27.8)	169(26.2)	78(22.8)
기 타	61(8.9)	29(4.3)	20(3.3)	20(3.2)	-
합 계	689(100.0)	665(100.0)	625(100.0)	646(100.0)	343(100.0)

주: 「휴경지」는 일시적인 사유로 인하여 경작을 포기한 농지를 말하며, 「유휴지」는 2년 이상 휴경한 농지 중, 경지로서의 형태를 상실하고, 타용도로 이용되지 않는 상태에서 향후 경지로 이용하기 어려운 토지를 말한다. 경지면적 통계조사상 전자는 경지로 계산되나 후자는 경지에서 제외하고 있다.

자료: 농림부.

창원시 북면의 사례를 보면, 휴경이 발생하는 원인으로는 영농조건 불리가 50.2%로서 주된 원인이 되고 있으며, 부채지주 소유가 27.5%, 노동력 부족이 11.4%의 순이다. 이 지역의 경우는 다른 지역과는 달리 경작이 불가능한 저습지 논에서 유희화하는 경우가 다소 있다. 그러나, 경사지의 밭에서는 단감나무 식재로 유희지가 거의 발생하지 않는 특징이 있다. 즉 밭에서는 소득원 작목이 있기 때문에 유희농지가 발생하지 않는다고 한다.

휴경농지의 발생원인으로 볼 때, 향후 노동력 부족이나 부채지주 소유는 더욱 늘어날 전망이어서 휴경농지는 계속 늘어날 것이다. 특히 도시근교지역과 산간지역에서는 농지보전을 위해서는 전용규제 못지 않게 유희지를 포함한 유희농지대책이 중요한 정책과제로 등장

할 것이다.

3.2. 휴경농지의 생산화시책

현재 지방자치단체에서는 휴경농지대책으로서 「노는 땅 생산화 시책」을 추진하고 있다. 휴경농지에 대해서는 주로 논이 대상이 되지만 쌀 식부면적을 확대하기 위한 방안으로 시·군 등 지방자치단체가 생산화를 위하여 적극적으로 노력하고 있다. 쌀 생산화를 위하여 시·군 등이 독자 예산으로 보조금을 지급하고, 간이 경지정리 등을 실시하여 휴경농지 해소에 노력하고 있다.

쌀 생산화를 위한 시·군의 보조금 지급 조건은 지역별로 다소 차이는 있다. 창원시의 경우, 시 독자 예산으로 경운비 ha당 40만원과 농약, 자재, 비료대의 일부를 농협이 지원하고 있다. 용인시의 경우 경기도와 용인시가 동액 부담으로 경운비 ha당 50만원, 농약, 자재, 비료대의 일부를 농협이 지원하고 있다. 이 외에도 용인시는 간이경지정리, 노력지원 등을 실시하는 등 휴경농지의 해소에 적극적으로 노력하고 있다.

3.3. 생산화시책의 문제점

이와 같은 유휴농지에 대한 대책으로서의 「노는 땅 생산화 시책」은 행정기관의 경작 권유로 원래의 경작자가 경작을 계속하거나 대리경작에 의하여 경작으로 전환되고 있는 점에서는 그 효과가 인정되고 있다고 할 수 있다. 그러나 실태조사 결과, 지속적인 경작으로 연결되기 위해서는 몇가지 개선해야 할 점을 찾아보았다.

먼저 휴경농지 실태조사가 선행되어야 한다. 앞에서도 언급한 바와 같이 경지면적조사에서 유휴지를 제외하는 관계로 실제로 경작포기되는 면적이 적게 조사되는 현상이 나타나고 있다. 현재 시·군 등 지자체의 노는땅 생산화를 위한 휴경농지 조사는 논 중심의 생산화

가 가능한 것에 한하여 조사집계되는 경향이 있기 때문에 역시 휴경·유헌화의 실태와 궤리가 있다. 따라서 전용에 의한 감소와는 별도로 휴경·유헌화에 의한 감소면적이 정확한 통계조사 결과로서 밝혀져야 한다.

둘째, 휴경농지를 대상으로 한 생산화 시책은 그 제도적인 근거가 농지법의 대리경작제도이다. 그러나 실시되는 과정에서 본래의 대리경작제도와는 달리 변형된 형태로 운용되고 있다. 예를 들면 (표 4-6)에서와 같이, 창원시 북면의 경우는 당초에는 대리경작이라는 형태로 이 제도를 운용해 왔으나 최근 간이경지정리가 추가되는 경우 소유자가 경작하는 경우가 대부분을 차지하고 있다. 북면은 136ha의 휴경농지 중에서 1996년에는 35ha의 농지를 생산화하고 있으나, 대부분이 대리경작이 아닌 소유자에 의해 경작되고 있다. 이러한 제도적인 혼란도 시정되어야 할 점이다.

표 4-6 휴경농 실태조사(창원시 북면, 1996년)

	휴경농 실태조사	중 대리경작
필지수(필)	116	35
면적(10a)	135.7(100.0)	52.0
지역(10a)		
농진지역	50.8(37.4)	
농진지역밖	84.9(62.6)	
휴경사유		
노동력부족	15.5(11.4)	
영농조건불리	68.1(50.2)	
부재지주소유	37.3(27.5)	
상습침수지	14.8(10.9)	

주: 휴경농 조사는 논에 대한 조사이므로 밭은 제외되어 있음. 대리경작은 간이 경운비를 지원받아서 소유자 본인이 경작하는 경우도 포함되어 있음.

자료: 창원시 북면.

셋째, 현재 추진되고 있는 노는땅 생산화 시책을 지속적인 정책으로 전환할 필요가 있다. 이 생산화 시책은 논을 대상으로 쌀 식부면적 확대를 목적으로 실시되고 있다. 만약 쌀 식부면적이 확보되거나, 예산상의 사정이 있는 경우에는 중단될 가능성이 있는 시책이다. 이 제도가 현행 농정에서 유일하게 휴경농지를 대상으로 하고 있다는 점에서 그 중요성은 인정되고 있다. 또 제도의 성격상 직불제와 유사한 면이 있다.

그래서 이 제도를 그 중요성에 비추어 직불제도로 전환, 지속적인 정책으로 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 이러한 농지에 대하여 보전해야 할 필요성과 지원대상자, 지원행위 등을 명확히 한 후에 재원부담에 있어서 현재 지방부담으로 되어 있는 것을 국가와 지방의 부담 등에 대하여 검토를 거쳐야 할 것이다.

4. 불법전용의 실태와 문제점

4.1. 불법전용의 실태

일반적으로 농지전용에 대한 수요와 규제간의 불일치로서 불법행위가 발생한다. 즉 전용수요가 증가하나 규제가 지나치게 강화된다면 불법적으로 전용하는 사례가 발생하게 된다. 그러나 (표 4-7)에서와 같이 최근의 경향은 전용규제가 완화되고 있음에도 불구하고 불법전용의 건수는 늘어나고 있다. 이러한 현상의 원인을 찾아보고 불법전용의 문제점, 개선점을 살펴보기로 한다.

표 4-7 불법농지전용의 적발건수 및 조치 내용

단위: 건, 천㎡

	계		고 발		원상복구명령		성실경작지시등	
	건 수	면 적	건 수	면 적	건 수	면 적	건 수	면 적
1994	1,078	2,048	267	526	660	1,267	151	255
1995	1,892	3,312	373	832	1,234	2,075	285	405
1996	2,279	3,593	775	1,426	1,457	2,044	47	123
1997	3,709	4,846	1,358	1,828	2,259	2,878	92	140
계	8,958	13,799	2,773	4,612	5,610	8,264	575	923

자료: 농림부 농지관리과.

우선 불법전용의 유형은 다음과 같이 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저, 농지전용을 하는 경우 신고나 허가를 얻어서 전용하여야 하나 신고 또는 허가없이 전용하는 경우로서 소위 무허가 전용이다. 둘째, 신고 또는 허가를 얻어 전용을 하되, 전용목적대로 이행하지 않거나 면적을 초과하여 전용하는 경우로서 소위 전용목적위반이다.

불법전용에 대한 조사는 단속에 의한 결과이다. 불법전용의 단속은 농림부·행정자치부의 지시, 민원, 감사원 감사, 면 단독 등 부정기적으로 실시하고 있으나 불법전용의 전체적인 규모 파악은 불가능하다. 단지 1997년 1년간에 창원시 북면과 용인시 남사면에서 적발된 불법전용의 실태는 (표 4-8)과 (표 4-9)와 같다.

표 4-8 불법전용의 실태(창원시 북면, 1997년)

위 치	지목 · 면적(㎡)	전용유형	전용동기	처리결과 · 기타
화천 827	답 2,463 중 1,230	무허가	폐기물 야적	원상복구
화천 170 화천 171	전 2,496 중 33 전 2,238 중 30	무허가	관리사 건립	원상복구
상천 1123	구거 5,098 중 50	목적위반	옹벽구축	원상복구 (농가주택허가를 얻어 주택으로 전용하면서 인접한 구거를 전용)
감계 303	답 749 전부	무허가	풀 ^표 연습장	원상복구
마산 1011 마산 1012-6	답 193 전부 답 1,286 중 495	무허가	성 토	원상복구 (성토한후 타용도 로 전용하는 사례 많음)
동전 526 527 529	전 1,078 전부 전 704 전부 전 694 전부	목적위반	주차장	추인(고수골가든)
동전 495-4	답 473 전부	목적위반	주차장	원상복구 (정자나무집)
동전 201-1	답 330 전부	목적위반	주차장	원상복구(대성갈비)
동전 521-4 540-1	답 2,374 중 1,714 답 1,987 중 662	목적위반	주차장	추인(우주평가든)
감계 100-4	답 387 전부	목적위반	주차장	원상복구(감나무집)
감계 689-2	답 887 중 227	목적위반	주차장	원상복구(그린가든)
감계 42외 4필	전 3700 전부	목적위반	주차장	추인(부길가든)
무곡 100-3	답 483 전부	목적위반	진입로	원상복구(금농정)
무곡 154-2	답 2,350 중 1,690	목적위반	주차장	원상복구(금호가든)
무곡 107-1	답 420 전부	목적위반	주차장	원상복구(장터)
화천 436-6 436-7	답 314 전부 답 397 전부	목적위반	주차장	원상복구(거성관)
내곡 11	답 470 전부	목적위반	주차장	원상복구(송회정)
신촌 927-2	답 329 전부	목적위반	주차장	원상복구 (가마설령탕)

자료: 창원시 북면.

표 4-9 불법전용의 실태(용인시 남사면, 1997년)

주소	지목·면적(m ²)	전용유형	전용동기	처리결과·기타
창리 377-9	답 1,095 중 480	불법전용	모래야적	원상복구 행위자(수지거주)
봉무 236-2	전 793 전부	불법전용	건축폐기물야적	원상복구 소유자(성남거주) 행위자 미상
창 507-3 320 507-1	답 652 전부 구거 1,749중 300 답 477 중 100	불법전용	모래야적	원상복구
통삼 760	전 867 전부	불법전용	폐타이어야적	원상복구 행위자(오산거주)
북 573	답 598 중 233	용도변경	창고로 전용후 의류공장법용도변경	고발중
봉명 74-1	전 136 중 89	용도변경	농가주택 허가후 공장 사용	원상복구(주택) 행위자(서울거주)
북 655-2 655-3	답 787 중 138 답 325 전부	용도변경 불법전용	소매점허가후식당 주차장	원상복구(소매점) 원상복구(농지)
봉명 208-3	답 787 전부	불법전용	공장	고발중
완장 773-1	답 2,000 중 1,340	초과전용	농가주택 허가후 전체매립	원상복구
창 377-8 377-1	대 1,157 전부 답 260 전부	불법전용	철골조설치, 창고 사용	원상복구
아곡 56	전 3,435 중 1,000	불법전용	계분퇴적장	원상복구
완장 394-1 389 390 391 392 393	전 3,435 전부 전 1,702 중 60 답 952 중 630 3,035 중 675 답 69 전부 답 1,640 중 544	불법전용	양어장 관리사 경철골(미사용) 경철골(개사육) 경철골(개사육) 콘크리트양어장	양성화(추인) 원상복구 원상복구 원상복구 원상복구 원상복구

자료: 용인시 남사면.

이것을 보면, 창원시 북면의 경우는 무허가 전용보다는 전용목적
을 위반한 사례가 많고, 용인시 남사면의 경우는 전용목적 위반보다
는 무허가전용이 많은 것이 특징이다.

4.2. 불법전용의 문제점

먼저, 창원시 북면은 창원시와 마산시의 도심에 인접하기 때문에
도로변에 음식점(가든) 개설을 위한 전용이 많은 지역이다. 전용지역
은 대체로 준농림지역이 많으며, 전용허가를 받아 일단 전용을 한 후
일정기간이 지나감에 따라 추가전용에 의한 당초의 목적을 위반하는
사례가 대부분이다. 다시 말하면, 일련의 허가전용이 「추가적인 불법
전용」으로 농지전용이 확산되고 있는 문제를 일으키고 있다.

용인시 남사면의 경우는 12건, 21필지에 대한 불법행위 중 8건 15
필지가 무허가, 5건 6필지가 목적위반에 의한 불법행위이다. 창원시
와는 달리 무허가에 의한 불법행위가 많은 것이 특징이다. 대체로 허
가없이 산업용 자재 야적 등의 사례가 많으며, 또 목적위반은 농가에
의한 불법행위가 많다. 전용행위자는 지역주민과 외지인도 있으며,
무질서한 전용이 남용되고 인근지역의 농업생산에 영향을 끼치고 있
는 문제를 일으키고 있다.

둘째, 처리결과에 대한 문제이다. 불법행위에 대해서는 대부분 원
상복구를 하고 있으나, 「추인」에 의해 양성화되고 있는 경우가 창원
시 북면에서 3건, 용인시 남사면에서 1건 등 4건이 발견되고 있다.
추인이란 전용당사자의 불법전용행위에 대하여 그 불가피성이 인정
되거나 원상복구가 불가능한 경우에 한하여 읍면장의 재량으로 인정
을 해 주는 제도이다. 불법행위에 대하여 읍면장이 양성화하는 것에
대하여 추가적인 실태조사가 요구되기는 하지만, 제도의 운용에 따
라서는 무질서한 전용을 초래할 여지가 있는 부분이다. 예를 들면 창
원시 북면의 경우, 3건 모두 주차장으로 목적위반에 의한 불법행위

를 한 것에 대하여 추인을 하고 있지만 다른 목적위반 사례와 비교해 볼 때, 전용규모가 오히려 큰 편이다.

5. 농지처분명령제도의 시사점과 문제점

5.1. 농지처분명령제도의 목적

농지법에서는 농업으로의 신규참입과 경지규모의 확대를 도모하기 위하여 농지의 취득제한을 대폭 완화하는 대신에, 농지에 대한 이용규제를 강화하는 방향으로 농지정책의 기조를 전환하고 있다. 추가된 이용규제는 매입농지를 취득목적대로 이용하지 않는 경우 강제처분을 명령하는 「농지처분명령제도」이다.

농지처분명령제도는 처분을 통보받은 소유자는 1년이내에 대상농지를 매각하여야 하며, 매각하지 않으면 매년 해당농지에 대하여 공시지가의 20%에 상당하는 이행강제금을 부담하게 된다. 이것은 농지를 매입목적대로 이용하지 않는 경우 강제매각을 강요함으로써 실수요자만이 농지의 소유·이용을 유도하여 효율적인 이용을 도모하는 것이 목적이다.

5.2. 농지처분명령제도의 시사점

1996년 농지법 시행이후 이 제도가 처음 실시되었다. 1996년 1월부터 1997년 9월까지 취득한 농지를 대상으로 취득 목적대로 이용되고 있는가에 대한 실태조사를 거쳐, 당초의 목적대로 이용되지 않는 농지에 대해서는 농지취득자에게 처분의무명령이 내려졌다. 전국 단계의 시도별 결과는 제3장의 (표 3-2)와 같으며, 경남의 시군별 결과는 (표 4-10)과 같다.

우선 여기서 지적하고 싶은 것은 (표 3-2)의 시·도별간, (표 4-10)의 시·군간에 있어서 조사대상에 대한 처분대상의 비율이 편차가 큰 것을 알 수 있다. 이것은 이용실태조사가 시·도별, 시·군별로 통일되지 않는 면이 있는 동시에, 지역간 실태조사에 있어서 정밀도의 차가 존재하고 있다는 점이 사례조사지역에서 알 수 있었다.

표 4-10 농지처분의무 통지 현황(경남)

단위: 필, 명, ha

시·군	조사 대상		처분의무 농지면적				
	필지수	면 적	계	휴 경	임 대	사용대	위탁 경영
합 계	68,580	9,792	125.9(595명)	101.3(495명)	19.6(73)	3.8(22)	1.1(5)
창원시	4,799	688	0.8(3)	0.6(2)	0.2(1)	-	
마산시	3,544	442	0.2(1)	0.2(1)	-	-	
진주시	5,152	901	4.9(29)	2.2(16)	1.9(9)	-	0.7(4)
진해시	406	38	0.9(10)	0.9(10)	-	-	
통영시	2,318	215	14.5(66)	14.5(66)	-	-	
사천시	2,423	279	2.9(9)	2.9(9)	-	-	
김해시	7,276	1190	11.1(65)	11.1(65)	-	-	
밀양시	3,230	658	1.8(8)	0.9(5)	0.7(2)	0.2(1)	
거제시	1,298	220	8.4(36)	8.4(36)	-	-	
양산시	2,890	355	18.8(96)	18.5(94)	0.3(2)	-	
의령군	1,580	182	2.8(10)	2.8(10)	-	-	
함안군	2,575	319	1.8(13)	1.4(10)	0.4(3)	-	
창녕군	6,171	978	17.7(70)	6.1(31)	11.1(37)	0.1(1)	0.4(1)
고성군	5,061	581	11.7(41)	10.4(38)	1.4(3)		
남해군	2,738	225	7.2(39)	5.0(27)	1.0(4)	1.1(8)	
하동군	2,420	272	0.5(3)	0.5(3)	-		
산청군	3,919	480	0.4(3)	0.4(3)	-		
함양군	3,659	670	15.2(72)	11.8(56)	1.1(4)	2.4(12)	
거창군	1,252	278	1.0(5)	-	1.0(5)	-	
합천군	5,869	820	3.3(16)	2.8(13)	0.4(3)	-	

주: 1996.1.1~97.9까지의 취득자 대상.

자료: 경상남도 농정국.

경기도 용인시의 농지처분명령 통지결과를 가지고 이 제도가 시사하는 바를 몇가지 찾아본다. 용인시의 경우, 농지이용실태조사를 거쳐 처분의무명령을 받은 농지면적은 341명이 취득한 601필지, 88.2ha이다. 조사대상자 7,858명 중 처분대상자는 3.4%이고, 이들이 소유한 농지는 조사대상농지의 5.8%에 달한다(표 4-11). 341명이 취득한 601필지를 가지고 처분사유별, 직업별, 거주지별로 처분사유를 살펴보면, 먼저 처분사유는 93%가 휴경, 6%가 임대, 1%가 사용대로서 대부분의 경우 휴경이 처분사유가 되고 있다(표 4-12, 표 4-13).

또 처분자의 직업별로는 농업이 184필지, 비농업이 417필지로 비농업자가 취득한 농지가 주로 처분대상이 되고 있다는 점이다. 거주지별로는 용인시내 거주자가 432필지, 시외 거주자가 169필지로서 용인시내 거주자가 대부분이며, 시외는 경기도내 거주자가 72필지, 서울 거주자가 97필지이다.

이상에서 볼 때, 서울 등 일부 용인시외 거주자를 포함하면서 주로 용인시내의 비농업인이 취득한 농지가 휴경 등의 사유로 처분대상이 되고 있음을 알 수 있다. 이 점에서 판단할 때, 농지취득규제의 완화가 비농업인의 농지취득을 확대하고, 이것이 주로 유희화되고 있는 등 바람직하지 않는 농지이용을 초래한다고 할 수 있다.

표 4-11 농지이용실태 조사결과(용인시, 1998년)

	소유자 수(명)	면적(ha)
조사 대상	7,858(100.0)	1516.7(100.0)
정상 이용자	7,517(95.7)	1,428.5(94.2)
처분 대상자	341(4.3)	88.2(5.8)
처분 사유		
휴경	322(94.4)	81.9(92.9)
임대	14(4.1)	5.2(5.9)
사용대	5(1.5)	1.1(1.2)
소유자격 상실	-	-
소유상한 초과	-	-
기타	-	-
계	341(100.0)	88.2(100.0)

주: 조사대상은 1996년 1월 1일~97년 9월 30일 사이에 취득한 농지이며, 조사기간은 1998년 1월 1일부터 1월 31일까지 임.

자료: 경기도 용인시.

표 4-12 매입자 직업별 농지처분사유

단위: 필

	휴 경	임 대	사용대	계
농 업	165	18	1	184
비농업	404	7	6	417
계	569	25	7	601

주: 1) 1996년 1월 1일~97년 9월 30일까지의 매입농지 대상.

2) 처분의무명령자수 341명이 매입한 농지 601필지 대상.

자료: 경기도 용인시.

표 4-13 매입자 거주지별 농지처분사유

단위: 필

		휴 경	임 대	사용대	계
관 내		410	16	6	432
관 외	경기도	67	4	1	72
	서 울	92	5	0	97
	소 계	159	9	1	169
합 계		569	25	7	601

주: 1) 1996년 1월 1일 ~ 97년 9월 30일까지의 매입농지 대상.

2) 처분의무명령자수 341명이 매입한 농지 601필지 대상.

자료: 경기도 용인시.

5.3. 농지처분명령제도의 문제점

금년도 처음 처분명령이 내려진 이 제도가 가지는 문제점으로는, 첫째 시군 등 일선 행정기관에서 제도 취지에 대해 충분히 이해하지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 그래서 실태조사 자체가 부실하거나 최초 조사시에서는 조사를 하지 않는 시군도 다수 있었다. 경상남도에서는 1차 조사시에는 21개 시군 중에서 10개 시군이 실태조사를 실시하지 않아 재조사를 지시할 정도이다.

둘째, 일선 행정기관에서의 인력 및 예산의 부족이 문제이다. 이용 실태조사는 읍면이 농지관리위원의 협조를 받아 실시하는 것으로 되어있다. 창원시 북면의 경우 산업개발계의 농지행정담당자 1인으로 담당, 조사를 실시하고 있으나 정확한 조사가 불가능하다고 한다.

셋째, 조사기준상에 불명확한 점이 있다는 점이다. 특히 휴경농지의 기준이 명확하지 않아 조사시에 누락될 여지가 있고, 휴경여부에 대하여 민원이 제기되고 있다. 그리고, 임대·사용대·위탁경영 등의

행위를 처분대상으로 하는 것에 대해서는 현장에서 논란이 되고 있다. 즉 임대차, 사용대차, 위탁경영을 위법으로 취급하여 처분대상으로 하는 것에 대해서는 농지법의 근간에 관련되는 부분이기 때문에 여기서는 언급을 생략한다.

제 5 장

외국의 농지보전정책 검토

이 장에서는 일본과 대만의 농지보전정책에 대하여 검토한다. 일본의 농지보전정책에 대해서는, 농지보전과 직접적으로 관련되는 농지전용규제제도 및 농업진흥지역제도는 김정부 외(1993) 등 그 동안 다른 지면을 통하여 검토, 소개된 바 있으므로 생략한다. 대신에 최근 휴경농지와 관련하여 조건불리지역 다락논보전 직불제도와 지방자치단체의 농지이용과 보전의 장기계획으로 유명한 가케가와시의 토지조례에 대하여 소개하며, 이를 통하여 시사점을 찾아본다.

그리고 대만의 농지보전정책에 대해서는, 토지법에 의한 토지이용구분을 비롯하여 전국적인 토지이용구분과 권역설정을 규정한 구역계획법에 대하여 검토한다. 구역계획법에 의한 토지이용방향은 토지이용의 합리적 배분과 농업생산 및 공업생산의 증대, 환경파괴의 방지와 인간생활에 쾌적한 공간 확보, 도시와 지방간의 균형있는 개발의 도모, 천연자원의 개발과 보전, 자원이용에 의한 경제성장의 조장 등의 관점에서 검토한다.

1. 일본의 농지보전정책과 시사점

1.1. 조건불리지역 다락논 보전 직불제도

1.1.1. 도입 배경

일본의 조건불리지역 다락논보전 직불제도⁸는 부락을 단위로 하는 농지보전활동에 대하여 직접소득보상을 행하는 일본의 독특한 직불제이다. 이 제도는 직불제와 간이 기반정비라는 수단을 동시에 도입하고 있다는 면에서 생산조건의 불리함을 개선하고, 생산조건의 불리함을 보상하는 일본 특유의 제도이다.⁹

조건불리지역은 규모확대에 의한 생산비 절감에는 한계가 있다. 그러나 이러한 지역의 농업은 식량 공급을 비롯하여 국토·환경의 보전, 수자원 함양 등 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 조건불리지역을 진흥하기 위하여 평지지역과는 다른 관점에서 시책을 도입할 것이 검토되어 왔다.

조건불리지역에서는 입지조건을 살린 특색있는 농업이 육성되어야 하고, 또 식량공급·국토보전을 위하여 각종 시책이 추진되어야 한다는 관점에서 직불제와 같은 공적인 지원을 강구할 필요성이 제기되고 있다. 그러나 EU형 직불제 도입을 둘러싸고는, 조건불리지역은 생산조건면에서 평지지역에 비해 불리한 점이 많아서 적절한 생

⁸ 자세한 것은 다음 자료를 참고하기 바란다.

「조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구」(7 일본과 미국과 직접지불제), 한국농촌경제연구원, 1998. 8.

⁹ 田代洋一「食料主權-21世紀農政課題」, 日本經濟評論社, 1998.

산활동을 유지하기 위해 보완책을 강구할 필요가 있고, 적절한 농업 생산활동을 통하여 국토·환경 보전, 수자원 함양 등 경제외적인 가치가 생산되며, 이것을 국민 다수가 향유하고 있고 이러한 공헌을 하는 농가에 대하여 지원할 필요가 있기 때문에 조기에 도입되어야 한다는 주장이 있다.

반면에 조건이 다른 EU형 직불제를 그대로 도입하는 것은 영세한 농업구조를 온존시키는 동시에 농가의 생산의욕을 감퇴시킬 우려가 있다. 다양한 주민으로 구성되는 지역사회에서 농가만을 지원하는 것에 대하여 지역주민이 납득하기 어렵다. 또 지원대상지역·대상자의 범위 등을 설정하는데 문제가 있다는 이유로 직불제에 대하여 소극적인 주장으로 양분되어 있다. 그러나 국토·환경 보전, 수자원 함양, 자연·경관 제공 등 공익적 기능이 발휘되는 농촌지역에 대하여, 이와 같은 기능의 수혜자인 국민의 참가를 전제로 하여 최근 조건불리지역 다락논보전 직불제가 도입, 실시되고 있다.

조건불리지역이 가지는 식량 공급을 비롯하여 국토·환경의 보전, 수자원 함양 등 공익적 기능을 유지하기 위하여 우선적으로 조건불리지역의 다락논을 도시주민의 참여와 함께 이를 보전하는 활동에 대하여 직접소득보상을 실시하고 있는 것이다.

1.1.2. 재원 조달

직접보상에 소요되는 재원은 다락논이 있는 전국 40개 현을 대상으로 다락논기금을 설치하고, 향후 3년간 국가가 80억엔, 현이 160억엔을 각출하여 240억엔을 조성한 다음, 기금의 이자 및 기금의 일부로써 사업비를 마련하여 추진하고 있다.

재원 부담의 또 하나의 주체는 민간이다. 다락논 보전을 지원하는 민간의 기부금을 전제로 하고, 다락논기금에서 기부금과 동액을 각출하도록 하고 있다. 때문에 지자체가 도시주민에 대하여 다락논을

지키기 위한 계몽활동을 강화하여 기부금을 모금하여야 한다.

1.1.3. 추진 방법

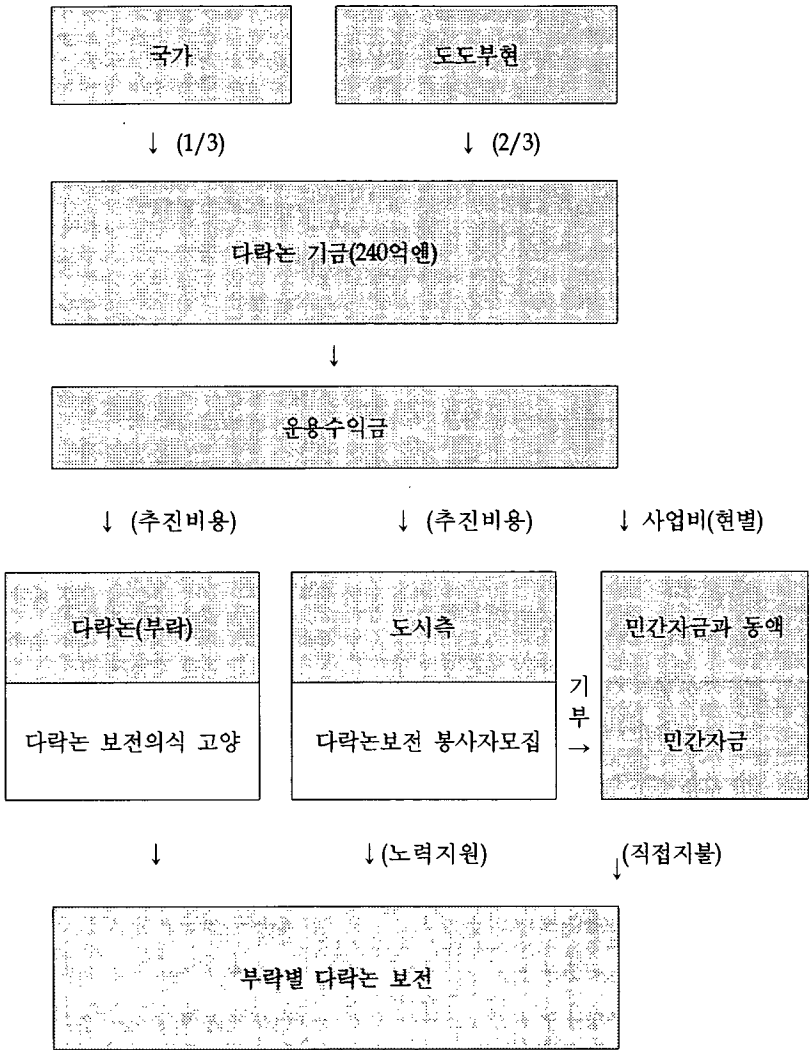
다락논 보전은 개별 농가의 노력만으로는 다락논 보전에 한계가 있다고 인식하여 부락을 단위로 추진하고, 또 노력부족을 보완하기 위하여 도시의 자원봉사자와의 연계를 도모하고 있다. 도도부현과 시정촌은 다락논보전계획을 수립하여야 하며, 이 계획에 의하여 사업대상이 되는 모델 부락을 선정하고, 모델 부락은 도시주민과 교류하면서 부락 단위로 다락논 보전활동을 착수하며, 이 경우 부락에 대하여 연간 10a당 3만엔을 지불하고 있다.

또 이 사업과 함께 유희농지를 방지하기 위하여 다락논의 경사면 개보수, 간이구획정리 등 간이기반정비사업을 병행하고 있다. 이것은 앞에서 언급한 조건불리지역에서 생산조건의 불리함을 개선하는 동시에 생산조건의 불리함에 대한 보상을 함으로써 이러한 지역의 농업경영의 존립을 보완하고자 하는 소위 일본형 조건불리지역정책의 특징이다.

이 제도는 조건불리지역 직불제의 한 형태로서 주목할 필요가 있다. 생산조건 및 생활조건의 불리함을 보상하는 방법으로서 재정부담을 비롯하여, 도시주민의 노력지원, 그리고 조건불리를 보완하는 방법으로서 간이기반정비 등을 복합적으로 추진하고 있다는 점이 특징이다. 이러한 수단을 종합적으로 추진함으로써 유희화되고 있는 다락논을 효과적으로 보전할 수 있다는 것이다.

또 직접소득지불의 대상자를 개별 농가가 아닌 부락을 대상으로 있다는 점이 EU형 직불제와는 대조적인 점이다. 이 점은 다락논 보전을 개별 농가차원에서보다는 부락을 단위로 하는 것이 효율적이라는 판단에서이다. 우리나라의 휴경농지 보전대책에 참고할 수 있는 점들이다.

그림 5-1 조건불리지역 다락논보전 직불제도의 개요



1.2. 가케가와시(掛川市)의 토지조례

가케가와시는 지방자치단체 독자적으로 농지이용 및 보전을 위하여 토지조례를 가지고 토지의 계획적 이용을 도모하고 있다. 지자체 단계에서 이러한 계획적 토지이용은 일본에서 드문 사례이며, 이해관계가 대립하는 지역 주민들의 합의를 거쳐 농지이용을 조정하고, 농지를 장기적으로 보전하고 있다는 면이 시사하는 점이다.

1.2.1. 개요

가케가와시는 토지이용을 제어하는 것이 지역진흥의 기초라는 원칙 아래서 1991년 3월 전국에서 최초로 「생애학습 지역진흥 토지조례¹⁰⁾」를 제정, 지역 주민의 자발적인 참여에 의한 지역진흥을 추진하고 있다.

이 조례의 주요내용을 보면, 첫째 지역주민이 토지이용방법을 중심으로 한 지역진흥계획을 수립하고, 둘째 토지소유자의 8할 이상의 동의를 얻어 市·지역주민대표·지권자 대표 등 3자가 지역진흥계획 협정을 체결하여, 셋째 협정을 체결한 구역(특별계획협정구역)별로 계획적으로 토지이용을 실천하는 제도이다.

구역내의 토지를 매매 또는 개발하는 경우에는 전부 신고제이며 계획을 위반하는 경우에도 벌칙은 없지만 市가 권고 또는 이름을 공표하는 조치를 취하는 정도이다. 주민들이 자발적으로 참여하여 계획을 만들었기 때문에 주민의 相互監視에 의하여 효과를 올릴 수 있는 시스템으로 평가되고 있다. 또 1994년 3월 조례를 개정하여 거주 세대의 8할 이상이 동의한다면 水質淨化에 대해서도 협정할 수 있도록 하고 있다.

¹⁰⁾ 조례의 구체적인 내용에 대해서는 <부 록>을 참조하기 바람.

1.2.2. 배 경

가케가와시에 신간선역이 생기게 된 1988년 전후부터 지가가 폭등하여 토지투기와 무질서한 개발이 시작되었다. 토지매매도 활발하여 1991년까지 지가폭등은 계속되었다. 이 사이 시가지 주변의 농지와 산지가 무차별하게 매수되어 도시계획이 붕괴할 위기감이 높아져 정신개혁을 포함하는 장기적인 관점에 선 강력한 운동을 전개할 필요성이 제기되었다.

1.2.3. 조례의 특색

토지의 소유와 이용에 관한 지역학습을 추진, 지권자와 지역주민이 推讓의 미덕에 의하여 지역의 미래상을 만들고 양호한 지역진흥을 장려하고 있다. 개발과 보전을 共存・平行시켜서 시민・지권자와 市の 합의에 근거하여 協定區域을 설정하고 市 전역을 유기적・체계적으로 기획조정하고 있다.

토지에 관한 私權과 利權에 우선하는 자치단체의 計劃權을 수립하고, 철저한 주민참가에 의한 지역진흥을 추진하고 합의성립을 그 원천으로 하고 있다. 그리고 조례의 실효성을 보장하는 수단으로서 벌칙규정을 설정하지 않고, 토지이용에 대해서는 5共益 5良質體制¹¹에 의하여 실효성을 제고하고 있다. 지권자가 아닌 지역주민이 계획수립과정에 참여하여 協定을 하면 市가 계획을 담보하고 있다.

1.2.4. 애로점

주민의 참가가 기본이기 때문에 지역단위의 사회의를 통하여 지역

¹¹ 지권자, 부락, 개발사업자, 신입주민・진출기업, 市 등 5者が 함께 이익을 누리고 함께 양호해지는 체제를 말한다.

진흥과 토지조례의 필요성에 대한 이해를 구하고 있으나 주로 야간에 회의를 가져야 하는 것에서 애로점이 많다고 한다. 때문에 자치회 임원(이·동장)을 책임자로 하여 추진하고 속도에 따라 추진 모체(지역진흥위원회)를 조직하는 방법을 택하고 있다.

자치회를 중심으로 한 것은 계획수립에 있어서 위원회의 대표제를 통하는 편이 용이하게 진행된다고 보았기 때문이다. 계획수립시에는 지역진흥위원회에 기존의 조직이 포함되고 있는 사례도 있다.

1.2.5. 조례의 성과

조례 시행부터 6년간에 걸쳐 각 지구에서 개최한 설명회 및 검토회는 75지구에서 연 390회, 출석자는 9,000명(시 인구의 약 11%)으로서 토지이용에 관한 학습을 겸하고 있다. 지역주민도 토지조례상의 계획수립에 참가할 수 있어 지역의 장래계획 및 토지이용 등에 대해서 폭넓게 토론할 수 있도록 되어 있다.

시내 전역에 순차적으로 계획을 수립하도록 되어 있어, 이것이 실현되면 시 전체의 토지이용계획이 수립되는 셈이다. 계획을 행정에 피드백시킴으로써 보다 큰 계획수립으로 전환할 수 있다. 지난 6년간 협정구역이 8지구(3,381ha)로 시 전체의 18.2%, 지역진흥계획안 중의 촉진구역이 8지구(1,371ha)로 시 전체의 7.4%이다.

1.2.6. 정책 과제

가케가와시는 도시계획법에 의한 시가화구역과 시가화조정구역으로의 용도구분을 하고 있지 않다. 그래서 용도구분과 토지조례의 관계에 대해서는 보다 많은 연구가 필요하고, 토지조례를 효과적으로 토지이용을 유도하고 규제하는 합의형성 수단으로 활용하는 방법을 강구하여야 한다. 토지의 경제적 가치에 중점을 둔 「절대적 토지소유권」개념이 강한 상황에서 토지조례에 의해 시민의 토지소유권에

관한 의식개혁이 가능할까가 문제이다.

지역진흥계획은 市의 기본적인 계획과 정합성을 가져야 하므로 주민의 요망과 시 정책간의 조정이 필요하다. 지역진흥계획의 조화·조정·연계에 대하여 市가 주도권을 가지고 각 지구가 어느 정도 만족하도록 유도해 가는 것이 과제이다.

계획이 개발형인 경우, 사회경제정세 및 시의 재정사황에 따라서는 특별계획협정구역으로 지정되어도 바로 사업으로 전환되지 않는 경우가 있다. 조건이 갖추어질 때까지 어떻게 추진할 것인가가 과제이다.

지방자치단체의 토지이용계획에 의하여 지역을 활성화하는 사례로서의 이 제도는 토지소유자·지역주민·행정기관 등 3자간의 협정을 통하여 토지의 효율적인 이용과 관리를 도모하고 있으며, 벌칙보다는 推讓의 미덕과 相互監視를 원칙으로 하는 시스템이라는 점에서 특이한 점이 있다. 지방자치단체 단계에서 효율적인 토지이용과 농지보전을 도모할 수 있다는 이와 같은 제도의 도입에 대하여 좀더 심층적인 연구가 필요하다고 본다.

2. 대만의 농지보전정책과 시사점

대만은 공업화 및 도시화의 급속한 진전, 활발한 산업활동, 인구증가 등으로 비농업부문의 토지수요가 날로 증대하여 해마다 많은 면적의 농지가 전용되어 왔다. 이에 따라 우량농지가 비농업용지로 전용되면서 농지자원의 감소와 더불어 농지의 저질화 및 생산 환경의 악화를 초래하여 농업발전에 막대한 영향을 미치게 되었다.

대만은 협소한 국토에서 한정된 토지자원을 경제발전의 수요에 부응시키기 위하여 각기 다른 산업부문간에 토지 수요를 조화시키는

조치가 필요하였다. 대만 정부에서는 이를 조화시키기 위하여 법률 등을 제정하여 각종 계획과 관리 및 규제的手段을 채택하고, 합리적이고 효율적으로 토지자원을 배분하고 있다. 즉 한편으로는 식량생산에 필요한 우량농지의 확보를 도모하고, 다른 한편으로는 경제발전 과정에서 필요로 하는 비농업부문의 토지수요를 충족시키기 위하여 계획적이고 합리적인 농지전용제도를 운용하고 있다. 이러한 여건에서 대만의 토지 이용 및 보전제도의 기본정신은 ‘地盡其利’¹²⁾와 ‘地利共享’¹³⁾의 목표를 달성하는 데 있다.

농지의 이용 및 보전제도의 기본정신도 농업생산과 소득의 제고를 통해 가족농 위주의 경영방식을 유지할 수 있도록 하는 ‘地盡其利’와 ‘地利共享’의 목표를 달성하는 것이다.

대만은 토지를 효율적으로 보전하고 이용하는 차원에서 농지정책을 추진하기 때문에 농지는 토지라는 큰 범주 속의 토지정책으로 보전되고 있다. 따라서 대만은 토지자원을 효율적으로 이용하기 위하여 토지의 사용용도를 편성하고, 또한 도시화와 공업화로부터 토지자원을 보호하기 위하여 토지에 권역을 설정하여 관리하고 있다.

대만의 토지정책 가운데서 농지보전과 관련된 법적 제도로 토지법, 구역계획법, 농업발전조례, 도시계획법 등을 들 수 있다. 따라서 농지의 효율적 보전과 이용을 위한 법적 제도와 그의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

2.1. 토지법

대만의 「토지법」은 1930년에 제정된 것으로 토지와 관련된 권리, 지적, 토지의 사용, 토지세, 토지의 수용 등을 규정한 법이다.

¹²⁾ 토지를 최대한으로 이용하여 이득을 취하는 것을 말한다.

¹³⁾ 토지이용에서 취한 이득을 다 함께 향유하는 것을 말한다.

토지법에서 자원의 낭비와 남용을 방지하고, 토지의 합리적 사용을 촉진하기 위한 규정은 제81조¹⁴ 및 제82조¹⁵이다.

토지에 대하여 국가의 경제정책, 각 지방의 수요 상황 및 토지사용상의 성질에 따라 각종 사용구분을 설정하고, 어떤 사용용도로 편입된 토지는 원칙적으로 다른 용도로 사용할 수 없도록 하고 있다. 이에 따라 토지가 농업생산용지로 편성되면 비농업용도로의 사용이 허가되지 않으므로 농지자원이 보전되는 것이다.

그리고 농지자원의 보호를 위해 토지법 제30조에서 사유농지의 이전대상을 제한하고 있다. 이는 ‘농지의 농민소유’라는 원칙을 지킴으로써 농지자원이 농업생산의 용도로 사용될 수 있게 하고, 농지가 비농민의 소유로 되는 것을 방지하여 토지 투기를 막는 것이다.

2.2. 구역계획법

대만의 토지이용관련 제도를 총괄하고 있는 것은 구역계획법이다. 1974년 총통령으로 제정·공포된 동법은 토지 및 천연자원의 보전과 이용, 인구 및 산업활동의 합리적인 분포를 촉진하고, 아울러 건전한 경제발전을 가속화시켜 생활환경의 개선, 공공복리를 증진하는 데 주된 목적이 있다.

구역계획법 제15조에는 비도시토지사용관리를 규정하고 있는 데¹⁶,

¹⁴ 제81조(토지의 사용구분 설정) 시·현의 지정기관은 그 관할구역내의 토지에 대하여 국가의 경제정책, 각 지방의 수요 상황 및 토지사용상의 성질에 따라 유관기관과 협의, 각종 사용구분을 편성할 수 있다.

¹⁵ 제82조(타용도의 사용 제한) 일반적으로 어떤 사용용도로 편입된 토지는 다른 용도로 사용할 수 없다. 다만, 당해 시현의 지정기관의 승인을 받아 다른 종류로 사용하는 것은 그러하지 않다.

¹⁶ 제15조 ① 구역계획의 공고 실시후 제11조에 해당하지 않는 비도시토지는 관계직할시 또는 현(시)정부에서 비도시토지사용계획에 따라서 비도시 토지사용분구도를 작성하고 각종 사용지를 편성하여 상급 주관기관

이에 따라 전국적인 권역 구분(8개 용도지역)이 실시되었다.

그리고 구역계획법시행세칙 제12조에서 구역의 토지사용관제는 도시토지와 비도시토지로 구분하도록 되어 있다.¹⁷⁾ 여기서 도시토지는 도시계획 및 도시계획법 제81조의 규정에 의해 새롭게 도시계획을 정하거나 도시계획을 확대하기 위해 선행적으로 확정된 계획구역의 범위에서 건축금지가 실시되어 있는 토지를 모두 포괄하며, 그 사용은 도시계획에 의해 제한한다. 또한 비도시토지는 도시토지이외의 토지를 말하며, 그 사용은 구역계획법 제15조에 의해 제정되는 비도시토지사용제한 규칙에 의해 제한하고, 이의 범위내에서 국가공원법에 의하여 확정된 국가공원토지가 있는 경우는 국가공원계획에 따라 제한하도록 되어 있다.

한편 구역계획법시행세칙 제13조에 의한 비도시토지의 사용구의 구분을 보면 비도시토지를 特定農業區, 一般農業區, 工業區, 鄉村區, 森林區, 山岳地保全區, 風景區, 國家公園區, 그 밖의 使用區 또는 專

에 보고한 다음에 이를 관리하여야 한다. 이를 변경하고자 할 때도 또한 같다. 그 관리규칙은 중앙주관기관이 정한다.

② 전항의 비도시토지구분도는 향·진(시)별로 작성하며, 중요 건축물 또는 지형적으로 현저한 표지를 이용하여 구역에 토지의 위치를 표시하여야 한다.

¹⁷⁾ 제12조(구역의 토지사용관제의 구분) ① 구역의 토지사용관제는 다음 각 호에 규정하는 바에 의한다.

1. 도시토지 : 기존에 공포된 도시계획 및 「도시계획법」 제81조의 규정에 의해 새롭게 도시계획을 정하거나 도시계획을 확대하기 위해 선행적으로 확정된 계획구역의 범위에서 건축금지가 실시되어 있는 토지를 모두 포괄한다. 그 사용은 도시계획에 의해 제한한다.

2. 비도시토지 : 도시토지이외의 토지를 말한다. 그 사용은 본법 제15조에 의해 제정되는 비도시토지사용제한 규칙에 의해 제한한다.

② 전항의 범위내에서 「국가공원법」에 의하여 확정된 국가공원토지가 있는 경우는 국가공원계획에 따라 제한한다.

用區로 되어 있다(표 5-1).¹⁸

또한 「구역계획법시행세칙」 제15조에는 비도시토지를 사용할 수 있는 使用地 편성 및 종류는 갑종건축용지, 을종건축용지, 병종건축용지, 정종건축용지, 농목용지, 임업용지, 양식용지, 염업용지, 광업용지, 요업용지, 교통용지, 수리용지, 관광용지, 고적보존용지, 생태보호용지, 국토보안용지, 분묘용지, 특정목적의 사업용지로 정의하고 있다.¹⁹

-
- ¹⁸ 1. 特定農業區 : 우량 수답(水畓) 또는 건설투자를 한 중요한 농업개발시설로 농업주무기관과 협의하여 특별한 보호가 필요할 경우 획정하는 것.
2. 一般農業區 : 특정농업이외의 농업사용에 사용되는 토지
3. 工業區 : 공업발전을 촉진하기 위해 관계기관이 협의하여 획정하는 것. 다만, 우량수답은 가능한 한 피하여야 한다.
4. 鄉村區 : 농촌인구가 集居하는 지구로 농촌의 생활환경을 개선하기 위해 지방수요를 참작하여 관계기관이 협의하여 정하는 것.
5. 森林區 : 森林法 등의 관계법령에 의해 관계기관이 협의하여 획정하는 것.
6. 山岳地保全區 : 水土 및 자연의 생태자원을 보육하여 경관 및 환경을 보호하기 위해 관계법령에 따라 관계기관이 협의하여 획정하는 것.
7. 風景區 : 자연경관을 유지보호하고 국민의 레크레이션환경을 개선하기 위해 관계법령에 따라 관계기관이 협의하여 획정하는 것.
8. 國家公園區 : 국가공원법에 따라 획정하는 것.
9. 그 밖의 使用區 또는 專用區 : 실제로 필요성이 있는 것은 관계법령에 의해 관계기관이 협의하여 획정하고 그 용도를 註記하는 것.
- ¹⁹ 1. 甲種建築用地 : 농업구내의 건축을 위한 사용하는 경우
2. 乙種建築用地 : 향촌구내의 건축을 위해 사용하는 경우
3. 丙種建築用地 : 삼림구, 산악지보전구 및 풍경구내의 건축을 위해 사용하는 경우
4. 丁種建築用地 : 공장 및 공업과 관계있는 시설의 건축을 위해 사용하는 경우
5. 農牧用地 : 농목생산 및 그 시설에 사용하는 경우

표 5-1 비도시토지 사용구분표

使用區分 使用地類型別	特定農 業區	一般農 業區	鄉村區	農業區	森林區	山坡地 保育區	風景區	特定專 用區
甲種建築用地	×	×	×	×	×	×	×	×
乙種建築用地	×	×	○	×	×	×	×	×
丙種建築用地	×	×	×	×	†	†	†	×
丁種建築用地	×	×	×	○	×	×	×	×
農牧用地	○	○	†	†	†	†	†	○
林業用地	×	†	×	†	†	†	†	○
養殖用地	×	†	×	×	†	†	†	×
鹽業用地	×	†	×	×	×	×	×	×
鑛業用地	†	†	×	×	†	†	†	†
窯業用地	×	×	×	×	×	×	×	×
交通用地	†	○	○	○	○	○	○	†
水利用地	○	○	○	○	○	○	○	○
遊憩用地	×	○	†	†	†	†	†	†
古蹟保存用地	○	○	○	○	○	○	○	○
生態保護用地	○	○	○	○	○	○	○	○
國土保安用地	○	○	○	○	○	○	○	○
墳墓用地	×	†	×	×	†	†	†	×
特定目的事業用	†	†	†	†	†	†	†	○

주: 1) ×표는 허가할 수 없는 지역.

2) †표는 관계기관의 認可가 필요한 이용형태.

3) ○표는 現狀대로 이용형태.

6. 林業用地 : 營林 및 그 시설에 사용하는 경우
7. 養殖用地 : 수산물의 양식 및 그 시설에 사용하는 경우
8. 鹽業用地 : 제염 및 그 시설에 사용하는 경우
9. 鑛業用地 : 광업에 실제로 사용하는 경우
10. 窯業用地 : 애와(磚瓦)의 제조 및 그 시설에 사용하는 경우
11. 交通用地 : 철도, 도로, 지하철, 항만, 비행장, 기상관측, 우편, 전신 등
및 그 시설에 사용하는 경우
12. 水利用地 : 수리시설에 사용하는 경우
13. 觀光用地 : 국민의 레크리에이션에 사용하는 경우
14. 古蹟保存用地 : 고적을 보존하기 위해 사용하는 경우
15. 生態保護用地 : 생태를 보호하기 위해 사용하는 경우
16. 國土保安用地 : 국토의 보안을 위해 사용하는 경우
17. 墳墓用地 : 관(棺) 또는 골재의 매장을 위해 사용하는 경우
18. 特定目的의 事業用地 : 각종 특정목적의 사업에 사용하는 경우

2.3. 농업발전조례

농업발전조례는 농지의 비농업적 수요 증대에 대비하여 농지자원을 보전하고, 농업생산을 증가시키기 위한 제도이다. 따라서 농업발전조례는 농지가 비농업적 용도로 변경되는 것을 엄격하게 심사하고, 농업내부에서 농지보전과 농업생산구역 지정 등으로 좋은 농업생산환경을 유지하도록 하고 있다.

농업발전조례에 규정된 농지보전에 관한 주요 내용은 제13조²⁰ 및 제14조²¹이다. 즉 법적으로 농업용지로 사용되는 토지를 비농업용으로 사용하기 위한 전환 또는 변경시에는 농업주관기관의 동의를 얻도록 하고, 공·사유의 농업용지는 이용 가능한 한도내에서 농업용으로 사용해야 하며, 그 수요에 따라 수질과 토양보호를 위해 적절한 조치를 취하도록 되어 있다.

2.4. 도시계획법

농촌지역 뿐만 아니라 도시계획구역에서도 적당한 녹지와 농지를 유지하도록 하여야 한다. 도시계획법 제33조²²에는 농촌지역 뿐만 아

²⁰ 제13조 경지 및 기타법에 의하여 농업용지로 사용되는 토지를 비농업용으로 사용하기 위한 전환 또는 변경시에는 농업주관기관의 동의를 얻어야 한다.

²¹ 제14조 ① 공·사유의 농업용지는 토지로서 이용 가능한 한도내에서 사용해야 하며, 그 수요에 따라 수질과 토양보호를 위해 적절한 조치를 취해야 한다. 사용한도를 초과하여 사용하거나 또는 수질과 토양보호를 태만히 할 경우에는 법령에 의해 강제로 사용인을 변경하거나 수질 및 토양보호조치를 실시할 수 있다.

② 이용이 낮은 개발 잠재력이 큰 면적지구는 정부가 단위를 지정하여 구획하고 그 이용을 보도한다.

²² 제33조 도시계획구역에서도 지리적 형세, 토지사용 현황, 군사안정상의

나라 도시계획구역에서도 적당한 녹지와 농지를 유지하도록 하기 위하여 농업지역을 유지하거나 또는 보전구역을 설치하여 건축용지로의 사용을 제한하고 있다.

수요 등을 감안하여 농업지역을 유지하거나 또는 보호구역을 설치하여 건축용지로의 사용을 제한할 수 있다.

제 6 장

농지보전정책의 개선방안

이 장에서는 제3장의 농지관리에 관한 제도상의 문제점과 제4장의 농지보전에 관한 실태조사결과 나타난 문제점에 대한 개선방안을 제시한다. 먼저, 농지보전에 대하여 종전과는 다른 개념을 설정하여 농지를 장기적으로 보전하는 제도적 장치로서 농지보전정책의 방향을 제시한다. 그리고 농지보전정책의 개선방안은 농지총량의 확보방안, 농지의 효율적인 이용방안, 농지관리체계의 구축이라는 점을 중심으로 제시한다.

1. 농지보전정책의 방향

1.1. 농지보전의 개념

농지보전에 관한 문제의 핵심은 농지전용과 유휴농지가 동시에 증가하고 있다는 점이다. 농지에 대한 도시적 수요가 높은 지역에서는 비농업 용도로 전용이 확대되고 있다. 한편, 생산조건이 불리한 지역에서는 노동력 부족, 생산기반의 불량, 부재지주가 소유하는 농지를

중심으로 휴경농지가 대량으로 발생하고 있는 것이 농지보전의 문제이며, 이러한 두 가지 문제에 적절히 대응하여 농지를 장기적으로 보전하면서 효율적으로 이용하는 것이 농지보전정책의 과제이다.

이러한 현상을 고려할 때 농지보전의 개념에는 단순한 농지의 전용규제 만이 아니라 효율적인 이용이 포함되어야 한다. 농지의 효율적인 보전을 위해서는 전용규제를 비롯하여 농지의 적절한 이용 및 관리를 포함하는 개념으로 확대할 필요가 있다.

1.2. 새로운 농지보전의 영역

1.2.1. 농지 총량의 확보

농지의 총량을 확보하는 것은 농업과 타산업간의 조정을 통하여 농지, 특히 우량농지를 일정량 확보하는 것을 의미한다. 이러한 측면에서의 농지보전은 현재 국토이용관리법에 의하여 5개 용도지역으로 구분하여, 농림지역 및 준농림지역 내에 있는 농지를 농업적 이용으로 확보하여, 이 중 농림지역의 농업진흥지역을 중심으로 보전하고 있으나 준농림지역에 대해서는 재조정이 필요하다.

1.2.2. 농지의 효율적인 이용

확보된 농지를 그 특성에 따라 적합하게 이용하고 지력을 유지·증진할 필요가 있다. 현재 농업진흥지역만을 중심으로 농업생산기반 정비사업에 의하여 농지의 생산력을 증진하고 있지만, 산간지역에서도 질적 향상을 도모하여 이용도를 높여야 할 것이다. 생산기반이 불량하여 경작을 포기하는 사례가 늘어나고 있는 점을 감안한다면 산간지역과 같은 조건불리지역에서 생산조건의 불리한 점을 개선하는 것이 불가결하며, 동시에 이미 휴경화된 농지에 대해서는 경작으로 전환할 수 있도록 제도와 지원책을 마련해야 할 것이다.

1.2.3. 농지의 유지·관리

마지막으로 양적으로 확보되고, 질적으로 향상된 농지가 향후 전용되거나 유희화되지 않도록 장기적으로 감시·관리하는 제도적인 장치를 마련하는 것이 필요하다. 현행의 농지보전제도에 농지관리 개념을 도입하는 것이 필요하며, 이것이 농지를 장기적으로 보전하기 위한 조건이다.

2. 농지보전정책의 개선방안

2.1. 농지총량의 확보방안

2.1.1. 농지증감 동향(1968~97년)

농지 총량을 확보하는 지표로서 현행 농지의 감소 동향에 근거하여 감소면적을 추계하고, 그리고 농지소요량을 시산해 보고자 한다. 여기서 농지소요량은 식량자급률과 관련한 소요식부면적을 상징적으로 제시한다.

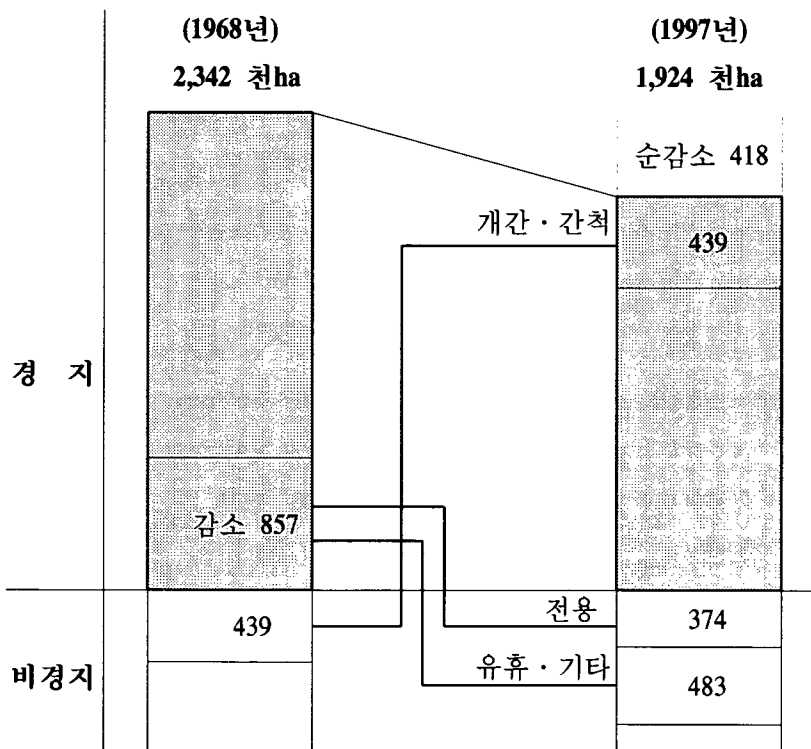
먼저, 농지의 증감 동향에서 농지총량의 확보방향을 제시하고자 한다. 지난 1968~97년간의 30년간 우리 나라의 농지면적 증감동향을 살펴보면, (그림 6-1)에서와 같이 개간·간척·복구 등에 의한 농지조성면적이 439천ha이다. 또 농지감소면적은 857천ha이며, 이 중 전용에 의한 감소면적이 374천ha, 유희·유실·매몰 등에 의한 감소면적이 483천ha에 달한다.

지난 30년간 농지전용과 농지조성을 비교하면, 농지조성이 농지전용을 약간 상회하고 있어 전용되는 것 이상으로 농지가 조성된 것을

알 수 있다. 물론 최근일수록 농지조성면적은 감소하는 대신 전용면적은 확대되는 경향이 있기는 하지만 지난 30년간의 조성파 전용을 비교하면 조성이 전용을 약간 상회하여 전용된 것은 적어도 조성되었다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 지난 30년간 농지감소의 주요 원인은 유휴·유실·매몰 등에 의한 것으로 이해할 수 있다. 농지의 총량을 확보하고자 하는 경우 이 점을 중요하게 고려해야 할 것이다.

그림 6-1 경지 증감 내역(1968~97년)



2.1.2. 농지감소면적과 농지소요량 시산

가. 감소면적의 전망

농지면적은 제2장에 살펴본 바와 같이 1980년대 중반이후 급격히 감소하기 시작하여 1990년대에 들어와 감소추세가 더욱 확대되었다. 또 시도별로 증감 폭의 차이가 확대된 것이 1980년대 중반부터이었다. 이러한 추세를 감안하여 향후 10년간(1998~2007)의 농지면적을 추계하였다. 방법은 1980~97년간의 감소추세를 근거로 하고, 시도별·전담별로 향후 10년간의 추세를 추계하였다. 그리고 감소내역은 감소면적을 전용면적과 유휴지등으로 구분한 것으로서 (표 2-2)의 1995~97년간의 전용비율과 유휴지율을 그대로 적용하여 계산하였다.

(표 6-1)에서와 같이 향후 10년간 감소면적은 248천ha에 달하며, 이중 전용면적은 129천ha, 유휴지 등이 119천ha이다. 또 2007년의 농지면적은 1,676천ha(논 977천ha, 밭 699천ha)로 전망되며, 2004년의 농지면적은 1,752ha(논 1,036ha, 밭 717ha)로 전망된다. 10년간 감소면적 248천ha는 논에서 186천ha, 밭에서 62천ha가 감소하며, 특히 밭에서는 전용에 의한 감소가 28천ha, 유휴화 등에 의한 감소가 34천ha로서 유휴화에 의한 감소가 전용에 의한 감소를 상회할 것으로 예상된다.

표 6-1 농지면적 감소 전망

단위: 천ha

		농지면적 (1997)	감소면적 (1997- 2007)	감소내역		농지면적전망	
				전용 면적	유휴지 등	2004년	2007년
전 국		1,924	248	129	119	1,752	1,676
도 별	경 기	243	53	29	24	206	190
	강 원	120	19	8	11	106	101
	충 북	138	51	32	19	105	87
	충 남	270	27	15	12	251	243
	전 북	224	28	16	12	204	196
	전 남	347	12	7	5	339	335
	경 북	316	26	12	14	298	290
	경 남	209	34	17	17	185	175
	제 주	57	-3	-1	-2	59	60
전답별	답	1,163	186	110	76	1,036	977
	전	761	62	28	34	717	699

주: 1) 감소면적은 1980~97년의 변화를 근거로 시도별·전답별로 향후 10년간의 추세를 추계하였음.

2) 감소내역은 (표 2-2)의 1995~97년간의 감소면적 중, 전용률과 유휴지율을 적용하여 계산한 것임.

3) 특별시 및 광역시는 각각 당해 지역의 도에 포함하였음.

나. 농지소요량 추계

한편 장래의 농지소요량은 곡물자급률을 기준으로 추계하는 방법, 쌀의 자급률 유지를 기준으로 추계하는 방법 등이 있다. 그러나 곡물자급률을 기준으로 소요량을 추계하는 경우는 자급률 수준을 어떻게 할 것이냐에 따라 달라지고, 쌀만의 자급률 유지로는 지금과 같은 곡물자급률의 하락을 저지하는 데 한계가 있다.

제2장에서 본 바와 같이 우리 나라의 곡물자급률 수준은 세계적으로 낮은 수준에 있다. 곡물자급률의 향상이 필요하다고 한다면, 곡물자급률의 목표설정이 전제되어야 한다. 그리고 곡물자급률 목표설정은 생산전망과 소비전망이 전제되어야만 가능해지나 이러한 전제는 아직 갖추어지지 않는 상태이다.

그래서 현재 수입 곡물을 국내에서 생산한다고 가정하는 경우, 이에 소요되는 식부면적을 상징적으로 시산해 보았다. (표 6-2)에서와 같이, 수입곡물을 국내에서 생산하는데 소요되는 식부면적은 4,390천ha에 달한다. 1996년도의 국내 식부면적은 1,342천ha으로서 곡물자급률 100%를 유지하는데 소요되는 식부면적은 5,732천ha가 소요된다.

표 6-2 농산물 수입량과 그 생산에 필요한 식부면적(시산)

	1996년 수입량(천톤)	필요 식부면적(천ha)
소 맥	3,025	825
옥 수 수	8,428	2,107
대 두	1,467	898
기타작물		73
축산물(사료환산)		487
계		4,390
국내 곡물식부면적		1,342
식부면적 합계		5,732

주: 1) 필요 식부면적은 곡물에 대해서는 품목별로 수입량을 단수로 나누어서 시산하였고, 축산물은 사료곡물(옥수수)로 환산하여 계산하였음.

2) 축산물 1kg당 사료곡물 환산율(옥수수)은 닭고기 4kg, 돼지고기 7kg, 쇠고기 11kg로 적용하였음.

자료: 수입량은 「식품수급표」, 단수는 「농림업주요통계」.

2.1.3. 농지총량의 확보방안

향후 농지조성은 감소하고, 전용이 지속되고 있는 추세를 전제로 하는 경우의 농지총량의 확보는, 첫째 지역별로 농지전용에 대해 억제제를 강화하거나 선택적으로 허용하면서, 둘째 농지의 유희화를 적극적으로 방지하는 방향으로 전환하고, 셋째 곡물자급률의 유지·확대라는 관점에서 농지총량을 확보하는 방향이 되어야 한다.

가. 농업진흥지역의 확대지정

이상과 같은 농지총량의 확보 방향에 따른 구체적인 확보 방안은, 첫째 농업진흥지역의 확대지정, 농지전용규제의 강화와 전용의 선택적 허용, 농림지역과 준농림지역 이외의 지역에 있는 농지의 종합적인 관리, 농지이외의 토지로의 전용유도 등을 들 수 있다.

첫째, 농업진흥지역을 확대하는 가장 중요한 방안은 국토이용계획에 있어서 준농림지역을 축소하고 농림지역을 확대하는 방안이다. 준농림지역은 개발대상과 보전대상 등 이중적 목적을 가진 지역이다. 현재 준농림지역안의 농지는 960천ha에 달하고 있다. 이를 개발대상과 보전대상으로 명확히 구분하여 보전대상은 농림지역으로 편입함으로써 농업진흥지역을 확대할 수 있다.

둘째, 조건불리지역 직접지불제도의 대상농지를 농업진흥지역으로 포함하는 방안이다. 조건불리지역 직불제 대상지역으로 구상하는 지역내의 농지는 1급지 54천ha, 2급지 87천ha 합계 142천ha에 달한다.²³ 이러한 농지는 농업진흥지역밖에 있는 농지로서 이것을 농업진흥지역으로 포함할 수 있다.

²³ 한국농촌경제연구원 「조건불리지역 및 환경경보전에 대한 직접지불제도 조사연구」, 1998. 8.

이 경우, 농업진흥지역에 대한 개념이 달라져야 한다. 현재의 진흥지역은 생산성 관점에서 「우량농지」를 중심으로 하여 지정되어 있다. 이것을 지역경제 또는 사회경제라는 관점에서 「우량농지+보전농지」의 개념으로 전환되어야 할 것이다. 이러한 농지를 보전해야 할 농지로서 정의하고, 이와 동시에 항구적으로 보전하기 위하여 기반정비·직불제 등의 경제적인 조치를 보완해야 할 것이다.

나. 농지전용규제의 강화와 농지전용의 선택적 허용

농업진흥지역안의 농지를 전용하는 것은 그 지정 목적상 가급적 억제되어야 한다. 따라서 농림지역 및 준농림지역의 보전목적의 농지에 대해서는 전용규제를 강화하여 전용을 억제하여야 한다. 단지 전용 수요에 대해서는 저급농지·산지 전용 등으로 선택적으로 허용하여 우량농지 및 보전농지에 대한 전용수요를 대체해야 한다.

농지전용규제 강화의 논거는 식량자급률의 향상과 이를 위한 농지총량의 확보가 전제되어야 한다는 점이다. (표 3-7)에서와 같이 농지로의 전용은 목표치를 초과한 상태이나 산지로의 전용은 아직 목표치의 36%에 불과하다. 따라서 좀더 적극적으로 규제의 강화와 선택적 허용을 명백하게 해야 할 필요가 있다. 즉 준농림지역 중 보전해야 할 농지와 직불제 대상농지를 진흥지역에 편입한 후, 농업진흥지역에서의 전용규제는 강화하는 대신 농업진흥지역밖에서의 전용규제는 완화하는 방안이다.

다. 기타 용도지역 농지의 종합적인 관리

국토이용계획상의 용도지역별 농지분포는 (그림 3-1)과 같다. 이를 보면 도시지역·준도시지역·자연환경보전지역 등에 분포하는 농지는 270천ha에 달하고 있다. 이러한 용도지역안의 농지에 대해서도 식량자급률의 유지와 농지총량의 관리라는 관점에서 종합적으로 관리

할 필요가 있다.

2.2. 농지의 효율적인 이용 방안

2.2.1. 농지의 휴경화 방지

현재가 문제가 되고있는 조건불리지역에서 농지의 휴경화를 방지하기 위해서는 생산조건의 불리한 점을 개선하고, 나아가 이러한 점을 보상하는 수단이 뒤따라야 한다. 조건불리지역에서 농지의 휴경화를 방지하는 것이 농지를 효율적으로 이용하기 위한 최대의 과제이다. 휴경농지가 발생하는 원인은 주로 경지조건 불량이나 노동력 부족 등에 있다. 간이경지정리·농로개설 등 경지조건을 개선하여 노동력을 농기계로 대체할 수 있도록 함으로써 휴경농지의 발생을 억제할 수 있을 것이다.

또 생산조건이 불리하여 경영상의 채산이 맞지 않는 경우에도 경작을 포기하게 된다. 이에 대비하여 이를 직접 소득으로 보상하는 직불제의 실시를 고려할 수 있다. 직불제에 대해서는 현재 지자체 독자적으로 실시하고 있는 휴경농지 생산화시책을 국가·지자체 공동부담에 의한 직불제로 전환하여 계획적인 농지의 관리를 도모할 수 있다.

2.2.2. 소득원 작목의 개발

지역특성을 살린 소득원 작목을 개발하여 유휴농지를 활용하는 방안이 강구되어야 한다. 지역의 입지조건을 살린 작목을 도입하여 농지의 유휴화가 억제되고 있는 사례를 보면, 우선 강원도 양양군의 사례로서 유휴농지를 약초 재배에 활용함으로써 농지의 유휴화가 줄어들고 있다.

또 전북 남원군의 사례를 보면 유휴농지에 고사리를 도입하여 고

소득을 획득하는 사례도 있다. 산내면의 경우, 이미 발생한 유휴농지를 단지화하여 고사리를 재배하여 농지를 효율적으로 활용하고 있다. 또 충북 충주시의 사례는 민간단체가 휴경논에 쌀을 생산하여 불우이웃돕기에 사용하고 있는 경우이다.

창원시 북면의 경우는 경사지 밭에 단감을 재배함으로써 다른 지역과는 달리 밭에서의 휴경농지가 거의 해소되고 있다. 이와 같은 사례를 다수 수집, 지역 특성에 적합하게 확산·보급함으로써 농지의 유휴화를 줄여 나갈 수 있는 것이다.

2.3. 농지관리체계의 구축

2.3.1. 필요농지 총량의 명시

한편 농지가 향후 전용되거나 유휴화되지 않도록 장기적으로 감시·관리하는 제도적인 장치를 구축하는 것이 필요하다. 현행의 농지보전제도에 농지관리 개념을 도입할 필요가 있다. 이것이 농지를 장기적으로 보전하기 위한 충분조건이다. 농지관리는, 첫째 필요 농지의 총량을 명시하고, 둘째 필요농지의 확보방침을 제시하여, 셋째 불법행위에 대하여 감시를 철저히 함으로써 가능해진다.

우선 필요 농지 총량의 명시는 식량안보나 농업정책 차원에서 국민 전체가 이해할 수 있도록 필요농지 수준을 명시할 필요가 있다. 현행 농정 내지 농지정책에서는 국가 전체의 필요 농지총량을 확보한다는 관점이 결여되어 있다. 식량수급의 불안이나 안정된 수입이 곤란한 사태가 발생해도 최소한 필요 영양을 국내에서 공급할 수 있는 생산기반의 확보가 필요하다. 명시 방법은 식량·농업정책의 관점에서 국가 전체의 필요농지 총량 수준을 목표년도를 설정·명시하고, 이것을 일정 기간별로 조정해 가는 것이 필요하다.

2.3.2. 필요농지 확보방침의 제시

필요농지가 명시되면 이를 농업진흥지역에 확보할 방침을 제시할 필요가 있다. 첫째, 우량농지의 확보방안의 강화되어야 한다. 효율적인 생산을 위해서는 생산력이 높은 농지가 단지화된 형태로 확보는 것이 필요하다.

둘째, 지역경제 또는 사회경제의 관점에서 볼 때, 조건불리지역의 농지에 대해서도 보전농지로 확보해야 할 방침을 설정해야 한다.

셋째, 농지는 경지정리 등에 의하여 상당부분 공공투자가 행해진 결과로 공공재로서의 성질이 높다. 때문에 농업상의 이용과 농업외의 이용간의 조정을 통하여 우량농지의 확보와 효율적인 이용을 촉진하기 위한 제한이 수반되어야 한다.

2.3.3. 불법 행위에 대한 감시강화

마지막으로 농지를 농업용으로 장기적으로 이용·유지해 가기 위해서는 불법행위에 대한 감시를 철저히 해야 한다. 현행 제도 아래서 제4장에서 언급한 바와 같이 농지이용실태조사와 농지처분명령제도를 강화함으로써 불법행위를 감시할 수 있다. 또 불법농지전용의 감시와 농지관리위원회의 활성화도 필요하다.

제도의 투명성을 높이기 위하여 이상의 관리체계를 법제화해야 한다. 농지법 또는 농정 차원에서 이를 제도화함으로써 효율적인 관리체계가 구축될 것이다.

제 7 장

요약 및 결론

1. 요약

최근 비농업부문의 토지수요가 확대되고 농지전용에 대한 규제가 완화되는 추세 속에서 농지전용이 급격히 증가하고 있다. 동시에 조 건불리지역을 중심으로 유휴농지가 급격히 늘어나는 등 종래와는 다 른 양상이 전개되고 있다.

농지는 생산활동을 통하여 식량 자급률을 향상하고, 국토 및 환경 보전 등 공익적 기능을 발휘하기 때문에 일정량의 농지보전이 필요 하다. 그래서 농지가 가지는 다양한 기능을 유지하기 위해서는 농지 의 확보와 동시에 효율적인 이용이 수반되어야 한다.

이와 같은 점을 중시하면서 현재 농지의 보전에 중요한 영향을 미 치는 제도적인 요소로서 농지보전제도와 국토이용관리제도, 농지보 전을 내부에서 붕괴시키고 있는 농지의 유휴화, 불법적인 농지전용 등의 면을 중심으로 문제점을 파악하여, 농지보전을 위한 새로운 논 리를 개발하고, 농지보전정책의 방향 및 개선방안 등을 제시하는 것

이 이 연구의 과제이었다.

농지의 보전과 효율적인 이용을 위한 농지보전제도의 개선방안을 제시하여 농지를 장기적으로 보전하는 것이 연구목적이며, 이를 위하여 국내외 문헌 조사와 관련자료의 수집·분석, 그리고 사례 연구를 병행하였다. 농지를 농지로서 적절히 이용·보전하는 행위를 농지관리로 정의하고, 농지관리라는 관점에서 국토관리, 농지보전, 유휴농지, 불법전용 등 4가지 측면에서 문제를 파악함으로써 농지의 확보방안과 이용방안, 그리고 관리체계를 제시하였다.

농지보전의 개념 속에는 단순한 농지의 전용규제만이 아니라 효율적인 이용이 포함되어야 효율적인 농지보전대책이 강구될 수 있다. 즉 농지의 효율적인 보전을 위해서는 전용규제를 비롯하여 농지의 적절한 이용 및 사후 관리를 포함하는 개념으로 확대할 필요가 있다. 이러한 개념에서 연구를 진행하였으며, 각 장별 연구내용을 요약하면 다음과 같다.

먼저 제2장에서는 농지의 감소와 전용의 실태에 대하여 살펴보았다. 국민 1인당 농지면적을 다른 나라와 비교해 보면, 우리나라는 주요 곡물수출국인 미국의 1/38, 캐나다의 1/58, 호주의 1/640, EU의 1/8에 불과한 수준이며, 아시아지역에서는 일본과는 비슷하나 중국의 1/10 정도의 수준이다. 농가 1호당 경영규모는 더욱 영세하다. 이와 같은 협소한 농지면적의 영향으로 곡물자급률은 계속 감소하여, 1996년은 사상 최저수준인 26%까지 하락하고 있다. 한편, 세계 주요 국가의 곡물자급률 순위를 비교하면, 우리나라는 1961년 32위에서 1992년 103위로 급격히 떨어지고 있다.

그리고 농지면적의 증감동향을 보면, 1968년 이후 농지감소가 계속되고 있으며, 최근 농지조성은 감소하고 있는데 대하여 농지의 전용·유휴화 등이 증가하고 있다. 농지감소의 내역을 보면, 1995~97년 3개년간 총감소면적 중 52%가 전용, 48%가 유휴화·유실매몰에 의

한 것으로 최근 후자에 의한 감소가 전지 못지 않게 심각한 문제로 등장하고 있다. 그래서 이 연구에서는 유희화에 대한 대책을 중요하게 고려하였다.

농지전용의 동향에서 나타나는 문제점은 사회간접자본 등에 대한 공공용지로의 전용수요 증가는 불가피한 현상이나, 필요 이상의 과다전용과 농업진흥지역안에서 매년 3천ha에 달하는 우량농지가 전용되고 있다는 점이다. 또 농지전용에 대하여 농지법의 전용허가에 의하여 전용된 것은 3분의 1에 불과하며, 감소농지의 3분의 2정도가 전용규제의 대상에서 제외되어 있다는 점이 현행 농지보전제도가 가지는 한계이다.

제3장에서는 농지의 관리에 대한 제도적인 특징을 살펴보았다. 먼저 국토이용관리제도에 있어서 국토관리의 이념과 운용상의 문제이다. 구체적으로는, 첫째 국토이용계획상의 토지소요량의 개념 문제로서 국토 관리를 도시용지 중심의 일방적인 개념으로 운용해 온 결과, 농업용지·임야 등은 미개발지로 간주하여 토지소요량 추계에서 제외되어 왔다는 점이다. 향후 토지소요는 도시용지 개념만이 아니라 농업용지, 보전용지 개념에서 접근할 필요가 있다. 그리고 농업생산력의 유지증진이라는 관점에서 농업용지의 소요량을 국토 관리에 반영할 필요가 있다. 두번째, 운용상 문제로서 지정목적이 다른 진흥지역밖의 농지를 준농림지역으로 편입시켜 지나치게 많은 농지면적을 개발 가능지역으로 지정함으로써 무질서한 농지전용을 초래하고 있다는 점이다.

다음에 농지보전제도의 문제점은, 첫째 농지전용을 규제하는 농지법의 적용범위가 한정적이라는 점, 둘째 농지의 장기적인 보전은 농지의 확보와 확보된 농지의 효율적인 이용이 수반되어야 하나, 현행 농지보전제도는 이용과의 연계가 미흡한 점, 셋째 농지총량을 관리하는 규정이 미비하다는 점 등이다.

제4장에서는 농지전용에 관한 실태조사를 통하여 현장의 문제점을 찾아내고, 나아가 제도개선의 방향과 방안을 도출하고자 하였다. 조사지역은 도시근교지역으로서 경상남도 창원시와 경기도 용인시, 농업지역으로서 전라북도 김제시, 산간지역으로서 강원도 양양군 등 4 지역이며, 농지전용·농지유희화·불법전용·농지처분명령제도 등의 실태와 문제점을 제시하였다.

먼저 농지전용의 문제점은, 첫째 1996년 농지법이 시행됨에 따라 농지의 소유와 전용 규제가 크게 완화되어 거래가 활발해지는 동시에 전용이 크게 늘어나고, 또한 신고전용에 의해 전용된 경우 일정기간 지나면 비농업용으로 다시 전용이 이루어지는 불법사태가 증가하고 있다는 점이다. 둘째, 농업진흥지역의 농지를 농업진흥지역 밖의 농지보다 우선적으로 보전할 필요가 있으나 농업보호구역과 농업진흥지역밖의 농지에 대한 허용행위가 동일한 것은 문제이다. 셋째, 1996년 이후 매입한 농지 중에서 휴경화되는 사례가 많다. 취득제한이 완화됨에 따라 원거리 거주자의 농지취득이 늘어나고 이러한 농지가 휴경화, 불성실 경작되는 경향이 있다.

휴경농지가 늘어남에 따라 이를 쌀 생산으로 전환하기 위하여 정책적으로 지원하고 있다. 행정기관의 경작 권유로 원래의 경작자가 경작을 계속하거나 대리경작에 의하여 경작으로 전환되고 있으나 경작이 장기적으로 계속될지는 불확실성이 강하다. 「노는 땅 생산화 시책」을 계획적으로 추진하기 하기 위해서는 이를 직불제로 발전시킬 필요가 있다. 또 경지면적 조사시에도 2년 이상 경작을 포기한 농지 중에서 경작이 불가능한 토지는 제외하고 있는 등 실태파악에 한계가 있다.

농지전용이 늘어나는 동시에 불법전용도 확대되고 있다. 창원시 북면은 도로변의 음식점 개설을 위한 전용이 많은 지역이며, 준농림지역농지에서 음식점 등의 개설 이후 이것이 다시 전용목적이외의 불법행위로 이어지는 경향이 많이 나타나고 있다. 또 용인시의 경우

는 산업폐기물의 처리 등 무허가 전용이 많은 것이 다른 지역과 대조적인 현상이다. 불법행위에 대해서는 사후관리 또는 감시를 강화해야 할 것이다.

한편 농지의 사후관리의 수단으로 농지법의 시행과 함께 취득목적에 맞지 않게 소유하는 농지에 대해서는 처분의무를 부과하는 농지처분명령제도를 도입하고 있다. 용인시의 경우, 주로 비농업인이 취득한 농지가 휴경 등의 사유로 처분대상이 되고 있음을 알 수 있고, 이것으로 보아 농지취득규제의 완화가 바람직하지 않는 농지이용을 초래한다고 할 수 있다.

이 제도에 대해서는 일선 행정기관에서 제도에 대한 이해부족으로 조사가 부실하다든가, 행정기관의 인력 및 예산의 부족으로 조사가 부실하다든가, 휴경농지에 대한 조사기준상에 불명확한 점이 있다든가, 임대·사용대·위탁경영 등의 행위를 처분대상으로 하는 것에 대해서는 현장에서 논란이 되고 있다.

제5장에서는 일본과 대만의 농지보전정책에 대하여 검토하였다. 일본의 농지보전정책에 대해서는 최근 휴경농지와 관련하여 조건불리지역 다락논보전 직불제도와 지방자치단체의 농지이용과 보전의 장기계획으로 유명한 가케가와시의 토지조례에 대하여 살펴보았다. 그리고 대만의 농지보전정책에 대해서는, 토지법에 의한 토지이용구분을 비롯하여 전국적인 토지이용구분과 권역설정을 규정한 구역계획법에 대하여 검토하여 제6장의 농지보전정책의 방향과 개선방안을 제시하는데 시사점을 얻었다.

2. 결 론

이 연구의 결론에 해당되는 부분이 제6장이다. 여기서는 농지보전 정책의 방향과 개선방안을 제시하였다. 먼저, 농지보전에 대하여 종전과는 다른 개념을 도입하여 농지를 장기적으로 보전하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음을 제시하였다. 그리고 농지보전정책과 관련해서는 농지총량의 확보방안, 농지의 효율적인 이용방안, 농지관리체계의 구축이라는 세가지 영역으로 구분하여 그 개선방향을 살펴 보았다.

농지보전의 과제는 증가하는 농지전용에 대하여 적절히 대응하는 동시에 농지의 유희화를 억제하고 유희화된 농지를 생산용지로 전환하는 것에 있다. 농지에 대한 도시적 수요가 높은 지역에서는 비농업 용도로 전용이 확대되고 있는 한편, 생산조건이 불리한 지역에서는 휴경농지가 발생하고 있는 것이 농지보전의 문제이다. 이러한 두가지 문제에 적절히 대응하여 농지의 이용을 통하여 장기적으로 보전하는 것이 농지보전정책의 과제이다. 이러한 점을 고려할 때 농지보전이란 단순한 농지의 전용규제만이 아니라 이용이 뒤따라야 한다.

농지보전의 영역은 다음과 같이 세가지 영역으로 나누어진다.

먼저, 농지의 총량을 확보하는 것이다. 농업과 타산업과의 조정을 통하여 농지, 특히 우량농지를 일정량 확보하는 것을 의미한다. 둘째, 확보된 농지를 그 특성에 따라 적합하게 이용하고 지력을 유지·증진하는 것이다. 현재 농업진흥지역만을 중심으로 농업생산기반 정비사업에 의하여 농지의 생산력을 증진하고 있지만, 산간지역에서도 질적 향상이 필요하다. 산간지역과 같은 조건불리지역에서 생산조건이 불리한 점을 개선함으로써 농지의 유희화를 방지할 수 있

을 것이다. 셋째, 농지가 향후 전용되거나 유희화되지 않도록 장기적으로 감시·관리하는 제도적인 장치를 마련하는 것이다.

이와 같은 영역별 구체적인 개선방안은, 첫째 농지총량의 확보방안, 둘째 농지의 효율적인 이용방안, 셋째 농지관리체계의 구축방안 등으로 요약할 수 있다.

먼저, 농지총량의 확보방안이다.

농지의 총량을 확보하기 위해서는 현행 농지의 감소 동향에 근거하여 감소면적을 추계하고, 그리고 농지소요량을 시산해 보았다. 여기서 농지소요량은 식량자급률과 관련한 소요식부면적을 상징적으로 제시하였다.

지난 30년간 농지감소의 주요 원인은 유희·유실·매몰 등에 의한 것으로 이해할 수 있다. 농지의 총량을 확보하는 경우에 이 점을 중요하게 고려해야 할 것이다.

향후 10년간 감소면적은 248천ha에 달하며, 이 중 전용면적은 129천ha, 유희지등이 119천ha이다. 또 2007년의 농지면적은 1,676천ha, 2004년의 농지면적은 1,752천ha로 전망된다. 10년간 감소면적 248천ha는 논에서 186천ha, 밭에서 62천ha가 감소하며, 특히 밭에서는 전용에 의한 감소가 28천ha, 유희화 등에 의한 감소가 34천ha로서 유희화에 의한 감소가 전용에 의한 감소를 능가하고 있다.

한편 장래의 농지소요량은 곡물자급률을 기준으로 추계하는 방법, 쌀의 자급률 유지를 기준으로 추계하는 방법 등이 있다. 그러나 곡물자급률을 기준으로 소요량을 추계하는 경우는 자급률 수준을 어떻게 할 것이냐에 따라 달라지고, 쌀 자급률 유지만으로는 전체 곡물자급률의 유지에 한계가 있다. 그래서 현재 수입 곡물을 국내에서 생산한다고 가정하는 경우, 이에 소요되는 식부면적을 시산해 보았다. 수입 곡물을 국내에서 생산하는데 소요되는 식부면적은 4,390천ha에 달한다. 1996년도의 국내 식부면적은 1,342천ha으로서 곡물자급률 100%를

유지하는데 소요되는 식부면적은 5,732천ha가 소요되는 셈이다.

농지총량의 확보방향은 향후 농지조성이 감소하고 농지전용이 지속되고 있는 추세를 전제로 하는 경우, 먼저 농지전용을 억제하거나 선택적으로 허용하면서, 둘째 농지의 유희화를 적극적으로 방지하는 방향으로 전환하고, 셋째 곡물자급률의 유지·확대라는 관점에서 농지총량을 확보하는 방향이 되어야 한다.

이와 같은 방향에 따른 농지총량의 확보방안은 다음 세가지로 요약할 수 있다. 첫째 농업진흥지역의 확대지정이다. 구체적으로는 국토이용계획에 있어서 준농림지역을 축소하고 농림지역을 확대하는 방안이다. 준농림지역은 개발대상과 보전대상 등 이중적 목적을 가진 지역이다. 현재 준농림지역안의 농지는 960천ha에 달하고 있다. 이를 개발대상과 보전대상으로 구분하여 보전대상은 농림지역으로 편입함으로써 진흥지역을 확대할 수 있다. 또, 조건불리지역 직불제 대상농지를 농업진흥지역으로 포함하는 방안이다. 조건불리지역 직불제 대상지역으로 구상하는 지역내의 농지는 1급지 54천ha, 2급지 87천ha 합계 142천ha에 달한다. 이러한 농지는 농업진흥지역밖에 있는 농지로서 이것을 농업진흥지역으로 포함할 수 있다.

둘째, 농지전용규제의 강화와 완화를 명확하게 하는 방안이다. 농업진흥지역의 농지를 전용하는 것은 그 지정 목적상 가급적 억제되어야 한다. 따라서 농림지역 및 준농림지역의 보전목적의 농지에 대해서는 전용규제를 강화하여 전용을 억제해야 한다. 단지 전용 수요에 대해서는 저급농지·산지 전용 등으로 선택적으로 허용하여 우량농지 및 보전농지에 대한 전용수요를 대체해야 한다. 식량자급률의 향상과 이를 위한 농지총량의 확보가 전제되어야 한다는 점이다.

셋째, 기타 용도지역을 포함하여 농지를 종합적으로 관리하는 방안이다. 국토이용계획상의 도시지역·준도시지역·자연환경보전지역 등에 분포하는 농지는 270천ha에 달하고 있다. 이러한 농림지역이외

의 농지에 대해서도 농지총량을 관리한다는 관점에서 종합적으로 관리할 필요가 있다.

다음은 농지보전의 두번째 영역인 농지의 효율적인 이용 방안이다.

첫째, 농지의 휴경화 방지를 방지하는 방안이다. 조건불리지역에서 농지 휴경화를 방지하기 위해서는 생산조건의 불리한 점을 개선하고, 나아가 이러한 점을 보상하는 수단이 뒤따라야 한다. 휴경농지에 대해서는 간이경지정리·농로개설 등 경지조건을 개선함으로써 부분적으로 해소될 수 있을 것이다. 또 생산조건이 불리하여 경영상의 채산이 맞지 않는 경우에 대비하여 이를 직접 소득으로 보상하는 직불제의 실시를 고려할 수 있다. 직불제에 대해서는 현행 휴경농지 생산화시책을 직불제로 전환하여 계획적인 농지의 관리를 도모할 수 있다.

둘째, 소득원 작목을 도입하여 휴경화를 해소하는 방안이다. 지역 특성을 살린 소득원 작목을 개발하여 유휴농지를 활용하는 방안이 강구되어야 한다. 지역의 입지조건을 살린 작목을 도입하여 농지의 유휴화가 억제되고 있는 사례가 늘어나고 있다. 이러한 사례를 다수 수집, 지역 특성에 적합하게 확산·보급함으로써 농지의 유휴화를 줄여 나갈 수 있는 것이다.

마지막으로 농지보전의 세번째 영역인 농지관리체계를 구축하는 방안이다. 농지가 향후 전용되거나 유휴화되지 않도록 장기적으로 감시·관리하는 제도적인 장치를 구축하는 것이 필요하다. 농지를 장기적으로 보전하기 위한 농지관리는 먼저 필요 농지의 총량을 명시하고, 둘째 필요농지의 확보방침을 제시하여, 셋째 불법행위에 대하여 감시를 철저히 함으로써 가능해진다.

우선 식량안보나 농정 차원에서 필요농지 수준을 명시할 필요가 있다. 현행 농정 내지 농지정책에서는 국가 전체의 필요 농지총량을 확보한다는 관점이 결여되어 있다. 식량수급의 불안이나 안정된 수

입이 곤란한 사태가 발생해도 최소한 필요 영양을 국내에서 공급할 수 있는 생산기반의 확보가 필요하다.

둘째, 필요농지가 명시되면 이를 농업진흥지역에 확보할 방침을 제시할 필요가 있다. 우선 우량농지의 확보방안의 강화되어야 한다. 효율적인 생산을 위해서는 생산력이 높은 농지를 확보하는 것이 필요하다. 또 지역경제 또는 사회경제의 관점에서, 조건불리지역의 농지에 대해서도 보전농지로 확보해야 할 방침을 설정해야 한다.

셋째, 농지를 농업용으로 장기적으로 이용·유지해 가기 위해서는 불법행위에 대한 감시를 철저히 해야 한다. 현행 수단으로는 농지처분명령제도를 보완, 강화할 필요가 있다. 또 불법농지전용의 감시와 농지관리위원회의 활성화도 필요하다. 제도의 투명성을 높이기 위하여 이상과 같은 농지관리체계를 법제화해야 한다. 농지법 또는 농정차원에서 제도화함으로써 효율적인 관리가 가능하다.

비

면

부록: 가케가와시 생애학습지역진흥 토지조례

빈

면

부록: 가케가와시 생애학습지역진흥 토지조례

제정 1991. 3. 27 가케가와시 조례 제9호

개정 1994. 3. 31 가케가와시 조례 제8호

1979년 전국 최초로 생애학습도시로 선언하고, 1990년 地球・美感・德育의 도시로 선언한 가케가와시는 그 기본이념에 근거, 아름다운 지역진흥, 덕이 있는 인재육성을 추진하면서, 자연과 農住商工과 레크리에이션 시설이 아름답게 공존하고 사려 깊은 시민이 대다수인 이상도시를 지향하고 있다.

가케가와시와 주민은 지역진흥 및 토지에 관한 소유・이용・조사・평가・거래 등에 대하여 자연환경의 보전을 포함하는 공공복지 우선의 입장에서, 상호 적절한 방침과 협정계획을 가질 필요가 있다. 또 지가가 상승한 경우에는 報德推讓의 정신에 입각 그 이익을 시민전체에 환원하여 사회적 공정의 확보에 이바지하여야 한다.

이를 위해 조례를 제정하여, 토지가 私物일지라도 높은 공공성을 가지는 것을 생애 학습하고, 토지의 이용은 5共益 5良質體制(지권자, 부락, 개발사업자, 진출기업・전입자 및 시 등 5者が 함께 이익을 누리고, 함께 양질인 체제)에 의해 시민참가의 원칙 아래서 종합적이고 계획적으로 행한다.

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 토지가 시민을 위하여 한정되고 생태계에도 귀중한 자원이면서 지역사회를 존립시키고 있는 공통의 기반인 점을 감

안하여 토지의 공공성에 의거, 그 적절한 이용에 관한 생애 학습 및 시민 주체의 토지시책을 책정하고 실시하는데 있어서 적극적인 시민참여에 대하여 정하고, 이로써 쾌적하고 양호한 지역진흥에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제2조(기본원칙) ① 시에 소재하는 토지는 지역사회 공통의 필요성 및 지역의 자연적, 사회적, 경제적 및 문화적 환경(수질, 경관 등을 포함한다.)을 고려하되, 이 조례에서 정한 바에 따라서 적절히 이용되어야 한다.

② 토지는 투기적 거래, 생활 및 생산에 직접 필요가 없는 대체지 요구 및 지가 신앙의 대상으로 이용해서는 아니된다.

③ 토지의 개발에 의해 특히 이익을 얻는 자는 그 이익에 따라 적절하고 공평한 부담을 하여야 한다.

제3조(市の 책무) 시는 前條에서 정한 기본원칙에 따라 지역진흥에 적극적인 시민의 참가를 도모하여 토지에 관한 시민의 생애학습을 장려함과 동시에, 시민 주체의 토지시책의 책정 및 실시를 종합적이고 계획적으로 행하여야 한다.

제4조(토지를 이용 또는 거래하는 자의 책무) 시에 소재하는 토지를 이용 또는 거래 (이것을 지원하는 행위를 포함한다.)하는 자는 제2조에서 정하는 기본원칙에 따라, 시민의 참가에 입각하여 시가 책정 및 실시하는 토지시책에 따라야 한다.

제5조(시민의 책무) 시민은 제2조에서 정하는 기본원칙에 따라 토지에 관한 생애학습 및 시에 의한 토지시책의 책정 및 실시에 적극적으로 참가함과 동시에 그 시책에 협력하여야 한다.

제2장 토지에 관한 시책

제6조(특별계획협정촉진구역의 지정) ① 시장은 다음의 각 호의 1에 해당하는 구역에 대해서 적절한 토지이용을 도모하려고 하는 경우에 필요하다고 인정될 때는 사전에 가케가와시 생애학습 토지심의회 (이하 「심의회」라고 한다)를 거쳐 특별계획협정촉진구역 (이하 「촉진구역」이라 한다)으로 지정할 수 있다. 단지 농업진흥지역에 관계있는 구역에서는 농업위원회와 협의하는 것으로 한다.

1. 시가지 주변농지 등에서 택지, 업무용지 등으로 전환하여 고도의 이용을 도모해야 할 구역
2. 경작이 포기된 농지 및 적절한 이용이 행해지고 있지 않는 삼림 등에서 고도의 이용을 도모해야 할 구역
3. 삼림 및 평야를 농지, 택지, 레크리에이션 시설용지 등으로 전환하여 유효한 이용을 도모해야 할 구역
4. 도로, 하천 등의 중요한 공공시설과 일체적인 토지이용을 도모해야 할 구역
5. 우량한 농지 및 삼림으로서 장래에도 보전해야 할 구역
6. 동식물의 보호, 史跡의 보존, 경관, 기타 양호한 환경으로 보전 혹은 증진해야 할 구역
7. 하수도의 정비 및 수질의 정화를 도모해야 할 구역
8. 전 각호에서 정하는 것 외에 시장이 이 조례의 목적을 달성하기 위해서 필요하다고 인정하는 구역

② 시장은 전항의 규정에 의하여 심의회를 거칠 때는 사전에 당해 촉진구역의 자치회의 의견을 듣고 그 취지 및 촉진구역을 공고하고, 공고한 날로부터 2주간 공중에 종람하여야 한다.

③ 전항의 규정에 의한 공고가 있는 때는 시민 및 당해 촉진구역내에

있는 토지 혹은 가옥의 소유자(이하 「토지 등의 소유자」라고 한다.)는 동항의 종람기간의 종료 일까지 종람된 案에 대해서 시장에게 의견서를 제출할 수 있다.

④시장은 전항의 의견서가 제출된 때에는 그 취지를 심의회에 보고하여야 한다

⑤ 시장은 촉진구역을 지정한 때는 그 취지 및 구역을 고시함과 동시에 당해 촉진구역내의 시민 및 토지 등의 소유자에 대해서 그 내용을 설명하여야 한다.

제7조(지역진흥계획협정의 책정) 자치회의 대표자 및 토지 등의 소유자 또는 그 대표자는 쾌적하고 양호한 지역진흥을 추진하기 위하여 다음 사항에 대해서 당해 촉진구역에 관계되는 지역진흥계획안을 책정하여야 한다.

1. 명칭
2. 지역진흥의 목표 및 방침
3. 구역
4. 토지이용의 방법
5. 기타 쾌적하고 양호한 지역진흥을 추진하기 위하여 필요한 사항

제8조(지역진흥계획협정의 체결) ① 시장은 촉진구역의 지역진흥계획안이 지역진흥에 관한 시의 종합적인 계획에 적합하다고 인정될 때는 당해 촉진구역의 지역진흥계획안을 추진하기 위하여 필요한 사항에 대해서 당해 촉진구역에 관계되는 자치회의 대표자 및 토지 등의 소유자 혹은 그 대표자간에 지역진흥계획협정을 체결할 수가 있다.

② 전항의 지역진흥계획협정을 체결하는 데에는 토지 등의 소유자의 10분의 8이상의 동의가 있어야 한다.

③ 전 2항에 관계없이, 시장은 제6조 제1항 제7호에 관계되는 지역진

홍계획 협정에 대해서는 당해 촉진구역의 자치회 대표자 및 당해 촉진구역에 거주하는 세대를 대표하는 자 혹은 그 대표자간에 제1항에서 정하는 지역진흥계획협정을 체결할 수가 있다. 이 경우 당해 촉진구역에 거주하는 세대를 대표하는 자의 10분의 8이상의 동의가 있어야 한다.

④ 시장은 지역진흥계획협정을 체결하는 때에는 사전에 심의회의 의견을 들어야 한다.

⑤ 시장은 지역진흥계획협정을 체결한 때에는 그 취지 및 구역을 고시하여야 한다.

⑥ 제2항부터 전항까지의 규정은 지역진흥계획협정을 변경 또는 폐지하는 경우에도 준용한다.

제9조(특별계획협정구역의 지정) ① 시장은 지역진흥계획협정이 체결된 구역을 특별계획협정구역(이하 「협정구역」이라고 한다)으로 지정하여야 한다.

② 시장은 협정구역을 지정한 때는 그 취지 및 구역을 고시해야 한다.

③ 전항의 규정은 협정구역의 변경 혹은 폐지에 대해서도 준용한다.

④ 시장은 협정구역을 지정한 때는 당해 구역에 관계되는 토지의 이용 또는 거래 등에 대해서 필요한 조사 및 연구에 노력하여야 한다.

제10조(협정구역내에서의 행위의 신고) ① 협정구역내에서 다음의 행위를 하려는 자는 規則으로 정하는 바에 따라 사전에 그 내용을 시장에 신고하여야 한다.

1. 토지에 관한 소유권, 지상권, 임차권 또는 이러한 권리의 취득을 목적으로 하는 권리(이하 「토지에 관한 권리」라고 한다)의 이전 또는 설정을 하는 계약(豫約을 포함한다. 이하「토지매매 등의 계약」이라고 한다)의 체결

2. 건축물 및 특정 공작물의 신축 또는 증축
3. 토지 용도의 변경
4. 토지의 구획 또는 형질의 변경

② 전항의 규정은 다음 각 호의 행위에 대해서는 적용하지 아니한다.

1. 통상의 관리행위, 경이한 행위 그 밖의 행위로서 규칙으로 정한 것
2. 법령 혹은 이에 근거한 처분에 의한 의무의 이행으로서 행하는 행위
3. 비상재해로 인한 필요한 응급조치로서 행하는 행위
4. 정부 및 지방공공단체가 행하는 행위

③ 제1항의 신고는 법령에 의한 허가, 인가 등의 신청 또는 신고를 하는 날의 前 2週間(법령에 의한 허가, 인가 등의 신청 또는 신고를 요하지 않는 행위는 당해 행위에 착수하는 날의 전 2주간)까지 행하여야 한다.

제11조(권고 등) ① 시장은 전조 제1항의 규정에 따라 신고가 있었던 경우 당해 신고에 관련된 행위가 지역진흥계획협정에 적합하지 않다고 인정될 때에는 당해 신고를 한 자에 대해서 당해 토지매매 등의 계약 체결의 중지 기타 그 신고에 관련된 사항에 대해서 필요한 조치를 강구해야 할 것을 조언 또는 권고할 수 있다.

② 시장은 전항의 규정에 의한 권고를 받은 자에 대해서 당해 권고에 의거하여 강구한 조치에 대해서 보고를 요청할 수 있다.

제12조(공표) ① 시장은 전조 제1항의 규정에 의한 권고를 받은 자가 당해 권고에 따르지 않을 때에는 그 취지 및 권고의 내용을 공표할 수 있다.

② 시장은 제10조의 규정에 따라 신고를 하지 않은 자가 있을 때는 그 자의 성명을 공표할 수 있다.

제13조(지역진흥자금) 전조의 규정에 의해 공표된 자는 그 자에 의한 제10조 제1항 각 호에서 정하는 행위가 지역진흥계획협정에 관계되는 공공시설 등 지역 환경을 정비하는데 예상외의 市의 지출을 필요로 할 때는 시장이 정하는 금액의 지역진흥자금을 납부하여야 한다.

제14조(유희토지에 관한 조치) 시장은 협정구역내의 토지가 상당 기간에 걸쳐 당해 지역진흥계획협정을 실시하는 경우에 적절한 용도로 제공되고 있을 때, 당해 토지의 적절한 이용을 촉진할 필요가 있다고 인정될 때는 당해 토지 등의 소유자 혹은 그 대표자에 대해서 필요한 조치를 강구해야 할 것을 조언 또는 권고할 수 있다.

제15조(토지에 관한 권리매수 청구) 협정구역내의 토지에 그 토지에 관한 권리가 있는 자는 제11조 제1항 및 전조의 규정에 의한 권고를 받은 때는 시장에 대해 당해 토지에 관한 권리를 매입할 것을 요구할 수 있다.

제16조(토지에 관한 권리매수 협의) ① 시장은 전조의 규정에 따라 청구가 있는 경우에는 토지에 관한 권리의 매수협의를 행하는 매수기관을 정해서 매수 목적을 제시하고, 당해 매수기관이 매수 협의를 행하는 취지를 당해 청구자에게 통지하여야 한다.

② 전항의 규정에 의한 통지는 청구가 있었던 날부터 기산하여 2주간 이내에 이것을 행하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 통지를 받은 자는 정당한 이유가 없으면 당해 통지에 관계되는 토지에 관한 권리의 매수협의를 행하는 것을 거절해서는 아니된다.

제3장 토지에 관한 생애학습의 장려 등

제17조(토지에 관한 생애학습의 장려) 시장은 토지에 관한 생애학습을 위한 강좌, 토론회, 강습회, 기타 집회를 개최하거나 장려하여야 한다.

제18조(토지에 관한 생애학습에 관계있는 조성 등) 시장은 토지에 관한 생애학습을 위한 사업을 행한다고 인정되는 자에 대해서 기술적인 원조를 행하거나 그 사업에 필요한 경비의 일부를 조성할 수 있다.

제3장의 2 개발자 등의 책무

제18조의 2(지역주민 및 관계자치회와의 협의) 토지의 개발을 하려는 자는 지역주민 및 관계자치회와 협의하여 5共益 5良質體制에 의한 양호한 지역진흥에 노력하여야 한다.

제18조의 3(공공시설 등의 정비에 대한 협력) 토지의 개발을 하려는 자는 개발을 함에 따라 필요하게 되는 공공시설 등의 정비에 관한 시의 정책에 협력하여야 한다.

제18조의 4(토지의 적절한 관리) ① 미이용지를 소유 또는 관리하는 자는 당해 미이용지의 적절한 관리 및 신속한 이용에 노력하여야 한다.
② 시장은 법령 등에 의하여 이용에 관계되는 허가 또는 인가 등이 있던 토지가 상당 기간에 걸쳐 당해 허가 또는 인가 등 신청의 목적대로 제공되고 있지 않다고 인정될 때는 당해 허가 또는 인가 등 신청의 신청자 또는 당해 토지의 소유자에 대해서 필요한 조치를 강구해야 할 것을 지도 또는 권고할 수 있다.

제4장 가케가와시 생애학습토지심의회

제19조(설치) 이 조례의 규정에 의한 사항을 처리하고, 시장의 자문에 응하여 시의 토지시책에 관한 기본적인 사항을 조사 심의하기 위해 심의회를 둔다.

제20조(조직) ① 심의회는 위원 20인 이내로 조직한다.

② 위원은 다음에 기재하는 자의 가운데 시장이 위촉하거나 임명한다.

1. 시의회의 의원
2. 자치회의 대표자
3. 공공단체 등의 대표자
4. 학식경험이 있는 자

③ 위원의 임기는 3년으로 한다. 단지, 결원이 생긴 경우의 보결위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

④ 위원은 재임하는 것을 허용한다.

제21조(회장) ① 심의회에 회장을 두며, 위원의 互選으로 정한다.

② 회장은 회무를 총리하여 심의회의 회의를 주재한다.

③ 회장에게 사고가 있는 경우에는 회장이 지명하는 의원이 그 직무를 대리한다.

제22조(議事) ① 심의회는 위원의 2분의 1이상이 출석하여야 회의를 열 수 있다.

② 심의회의 議事は 출석한 위원의 과반수로 결정하고 가부동수일 때는 회장이 결정하는 바에 의한다.

③ 심의회는 필요가 있다고 인정될 때는 관계인, 기타 참고인의 출석을 요청하여 그 의견 혹은 설명을 받을 수 있다.

제23조(사무) 심의회의 사무는 良質地域課가 처리한다.

제24조(심의회의 운영) 이 장에서 정하는 것 외에, 심의회의 운영에 대하여 필요한 사항은 심의회가 정한다.

제25조(위임) 이 조례에서 정한 것 외에, 이 조례의 시행에 대하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

(시행기일 등)

1. 이 조례는 공포한 날로부터 기산하여 3월을 넘지 않는 범위내에서 규칙으로 정하는 날부터 시행한다(1991년 5월 규칙 제14호에서, 1991년 6월 1일부터 시행).
2. 이 조례를 시행할 때 실제로 공사 등에 착수하고 있는 행위에 대해서는 이 조례의 규정은 적용하지 않는다(가케가와시 특별직의 위원으로 비상근인 자의 보수 및 비용 변상에 관한 조례의 일부 개정).
3. 가케가와시 특별직의 위원으로 비상근인 자의 보수 및 비용에 관한 조례(1956년 가케가와시 조례 제14호)의 일부를 다음과 같이 개정한다.
별표 비교항 중 「표창심사위원회위원」을 「표창심사위원회위원, 생애 학습토지심의회의위원」으로 변경한다.

부 칙(1994년 3월 31일 가케가와시조례 제8호)

이 조례는 1994년 4월 1일부터 시행한다.

참 고 문 헌

김성호 외, 「농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구」, 한국농촌경제연구원, 1984.

_____, 「농지의 보전 및 이용합리화 방안」, 한국농촌경제연구원, 1988.

김정부 외, 「농지의 이용 및 유동화 전개방안」, 한국농촌경제연구원, 1990.

김정부 외, 「외국의 농지전용 허가기준: 일본과 농 대만을 중심으로」 한국 농촌경제연구원, 1993.

_____, 「농지소유 및 전용제도 개편의 영향과 대책에 관한 연구」, 한국 농촌경제연구원, 1994.

김정호, 김태곤, 「농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구」, M26, 한국농촌경제연구원, 1989.

이정환 외, 「곡물의 증장기 수급전망과 대응정책」, C 97-6, 한국농촌경제 연구원, 1997.

한국농촌경제연구원, 「조건불리지역 및 환경보전에 대한 직접지불제도 조사연구」, 1998. 8.

田代洋一, 「農地政策と地域」, 日本經濟評論社, 1993.

_____, 「計劃的都市農業への挑戦」, 日本經濟評論社, 1991.

_____, 「食料主權」, 日本經濟評論社, 1998.

石田頼房, 「都市農業と土地利用計劃」, 日本經濟評論社, 1990.

富民協會, 「どうなる都市の農業・農地」「農業と經濟」, 1992. 7.

_____, 「新局面を迎えた都市の農地問題」「農業と經濟」, 1990. 2.

- 宮崎猛, 「都市農地保全施策の体系と課題」, 『農業と経済』, 1990. 11.
- 島本富夫, 「轉換期における土地問題と農地政策」, 日本経済評論社, 1993.
- 是永東彦, 「フランス農業構造の展開と特質」, 日本経済評論社, 1993.
- 中林吉幸, 「西ドイツの農業構造政策」, 日本経済評論社, 1992.
- 野口悠紀雄, 『土地の経済學』, 日本経済新聞社, 1989.
- 高橋壽一, “農地轉用に關する一考察”, 『社會科學研究』 38/4(1986), pp. 191 ~ 210.
- 神門善久, “農地流動化・農地轉用に關する統計的把握”, 『農業經營研究』 34/1(1996.6), pp. 62 ~ 75.
- Barlowe, Raleigh, *Land Resource Economics*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1986.
- Bealey, Timothy, “The Role of Expectations and Promises in Land Use Decisionmaking,” *Policy Sciences*, Vol. 22(1989), pp. 27 ~ 50.
- de Haven-Smith, Lance, “Regulatory Theory and State Land-Use Regulation,” *Public Administration Review*, Vol. 44(1984), pp. 413 ~ 420.
- Goulet, Denis, *The Cruel Choice*, New York : Atheneum, 1973.
- Hardy, Jean, *Values in Social Policy : Nine Contradictions*, London : Routledge & Kegan Paul, 1981.
- Kislev, Yoav and Willis Peterson, “Economic of Scale in Agriculture : A Reexamination of the Evidence,” Department of Agricultural and Applied Economics, Univ. of Minnesota, Staff Paper pp. 91-43, 1991. 10.
- Leone, Robert A., *Who Profits : Winners, Losers, and Government Regulation*, New York : Basic Books, 1986.
- Lowenberg-DeBoer, J., “The Impact of Farmland Price Changes on Farm Size and Financial Structure,” *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 68(1986), pp. 838 ~ 848.

연구보고 R382

농지의 효율적 보전방안에 관한 연구

찍은날 1998. 9. 펴낸날 1998. 9.

발행인 박 상 우

펴낸곳 한국농촌경제연구원(3299-4000)

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

찍은곳 東洋文化印刷株式會社 737-2104

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.