

농지전용 관련 부담금제도의 개선방안

박 석 두*

1. 머리말
2. 농지조성비와 전용부담금 부과 현황
3. 농지조성비와 전용부담금제도의 문제점
4. 농지조성비와 전용부담금제도의 개선방안
5. 맺음말

1. 머리말

산업화와 도시화에 따라 날이 갈수록 농지 전용이 증가하고 있다. 1981년에 1,521ha였던 농지전용 면적은 1985년에 2,122ha, 1990년에 10,593ha, 1995년에 16,279ha, 1996년에 16,611ha 등 해가 갈수록 증가되고 있는 것이다. 특히 1990년에는 전년대비 72.2%가 늘었으며, 1995년에는 전년에 비해 35.8%가 증가하였다. 용도별 전용면적을 보면, 1981~96년에 총 전용면적 119,631ha의 40.6%(48,585ha)가 학교시설을 포함한 공용·공공용 시설 부지, 19%(22,723ha)가 농어업용시설, 39.4%(47,184ha)가 주택·광공업·댐·기타 등 민간 비농업용으로 전용되었다. 민간 비농업용으로 전용된

면적을 연도별로 보면 1981년에 440ha, 1985년에 745ha, 1990년에 5,526ha, 1995년에 6,340ha, 1996년에 6,908ha로 계속 증가되는 추세이다. 농지전용이 농지면적 감소의 주범으로 등장하게 된 것이다.

농지전용은 단순히 농지면적 감소로 그치지 않는다. 휴경이 농지로서 일시적인 기능정지라면 농지전용은 일단 전용이 되고 나면 다시는 농지로 회복할 수 없는 영원한 기능상실이라고 할 수 있다. 휴경은 휴경하는 농지만의 기능정지에 국한되는데 반해 농지전용은 인접농지의 기능상실까지 야기한다. 휴경이 농민에 의한 기능정지 조치라면 농지전용은 비농민에 의한 기능상실 처분이라고 할 수 있다.¹ 농지전용이 농지보전 문제와 관련하여 가장 민감한 사안일 수밖에 없는 것도

¹ 대도시 근교 휴경농지 중에는 비농민에 의한 휴경이 많지만, 이는 대부분 휴경이 목적이 아니라 전용을 목적으로 한 휴경이므로 현상은 휴경이지만 본질은 전용에 해당된다고 할 수 있다. 또한 농지전용 중에는 농업용 시설을 목적으로 하는 농민에 의한 전용도 있으나 그 면적 비중은 전체의 19%에 불과하므로 농지전용의 대부분은 비농민에 의해 이루어진다고 할 수 있다.

바로 이 때문이다.

농지전용에 대한 농정 방침은 두 가지로 요약된다. 첫째, 농지전용은 불가피하므로 이를 허용하되 무질서한 전용을 방지하기 위하여 허가를 받아 전용토록 한다(농지전용허가제). 둘째, 농지전용시 대체농지조성비와 농지전용부담금을 부과하여 이 자금으로써 농지를 조성하여 면적 감소를 완화하고, 농업구조개선사업을 실시한다(농지조성비와 전용부담금 부과 제도). 이 중 농지전용허가제는 농지전용을 방지하는 제도가 아니라 허가를 통해 전용을 허용하는 제도이다. 더욱이 현행의 농지전용허가제는 개별적·분산적 전용을 허용하도록 되어 있어 계획적·집단적 전용과는 거리가 멀며,² 농지보전을 위한 제도로서는 물론 무질서한 전용을 방지하는 역할도 극히 제한적으로 이루어질 뿐이다. 또한 농지전용자의 입장에서는 전용허가 절차를 밟아야 한다는 번거로움은 있을지 모르나 전용 금지 용도로 전용하지 않는 한 전용하는 데 어려움이 없으며, 무질서한 전용을 해서는 안된다는 법 취지도 충분히 납득할 수 있을 것이므로 별 문제가 없다고 할 수 있다. 농지전용허가제는 농정 당국이나 농지소유자·전용자 모두에게 현실적인 관심사가 되지 않고 있는 것이다.

농지조성비와 전용부담금제도는 농정 당국 및 농업부문 전체의 입장에서 현실적으로

가장 유용한 제도라 할 수 있다. 농지조성비는 간척 등 농지조성사업의 재원이 되고 있으며, 전용부담금은 농어촌구조개선사업의 재원으로 쓰이고 있기 때문이다. 반면, 농지전용자의 입장에서는 농지조성비와 전용부담금을 부담해야 하므로 이에 대한 불만을 제기하고 있다. 농지조성비와 전용부담금제도는 농정 당국·농업 부문과 농지소유자·전용자의 양 당사자 간에 참여한 이해대립이 현실화되어 있는 문제인 것이다.

농지조성비와 전용부담금제도에 관해 농지소유자·전용자들이 제기하고 있는 문제는 농지조성비와 전용부담금이 이중부담이며 과중부담이라는 것으로 집약된다. 반면, 농정 당국의 입장에서는 현재 추진 중인 간척사업을 완료하면 더 이상 간척사업을 벌이지 않을 계획으로 있어 농지조성비를 거들 명분을 잃게 된다. 농지조성비와 전용부담금은 과연 이중부담이며 과중부담인가. 농지조성사업이 중단된 이후에도 농지조성비를 거들 수 있겠는가. 여기서는 이같은 문제들을 검토하여 현행 농지조성비와 전용부담금제도의 개선 방안을 모색하고자 한다.

2. 농지조성비와 전용부담금 부과 현황

2.1. 농지조성비와 전용부담금제도의 연혁

농지조성비는 1973년부터 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」(이하 「농지보전법」으로 약칭함)에 의해 부과되기 시작하였다. 이 때에는 국가·지방자치단체가 시행한 농지개발사업지구 내의 농지 전용시 간척·개간·

² 유럽의 경우 농지전용은 허가제일 뿐만 아니라 계획적·집단적 전용만을 허용하게 되어 있어 개별적 전용은 있을 수 없다. "계획 없는 개발 없다"는 표어가 농지전용에도 적용되는 것이다. 따라서 이들 나라의 경우 대로변이나 강변을 따라 음식점·숙박업소 등이 난립되어 있는 광경을 볼 수 없다.

경지정리·농업용수개발 사업비의 3할 상당액을 투자비 회수 명목으로 부과하였다. 농지 조성비 부과 대상 농지의 범위가 극히 제한적이었으며, 부과의 논리적 근거도 농지개발 사업에 투자된 공공자금을 회수한다는 것이었다.

1976년 1월에는 「농지보전법」을 개정하여 절대농지를 전용할 경우 그에 대체되는 농지를 조성하거나 조성에 소요되는 비용을 납부토록 하였다. 이 때 비로소 농지전용이란 농지훼손이며, 따라서 농지훼손의 원인을 제공한 전용자에게 원인자부담금으로서의 농지조성비를 부과한다는 개념이 도입되었다고 할 수 있다. 그러나 이 때에도 전국 일원의 농지를 대상으로 하지 않고 절대농지만을 대상으로 하였으므로 제한적이었다고 할 수 있다.

1981년 4월에는 「농지보전법」을 개정하여 도시계획구역 내의 농지를 제외하고 절대농지는 물론 상대농지를 전용할 경우에도 농지조성비를 납부토록 하였으며, 곧이어 7월 29일에는 「대체농지조성비 부과 기준에 관한 훈령」에 의해 도시계획법 규정에 의한 녹지지역·개발제한구역·도시개발 예정구역 내 농지의 용도 혹은 형질 변경시에도 농지조성비를 부과토록 하였다. 농지훼손의 원인을 제공한 자에게 원인자부담금을 부과한다는 입법취지가 이 때 비로소 전국 일원에 적용되었던 것이다. 그러나 이 때에는 도시계획구역 내 농지의 경우 농수산부 훈령에 의해 농지조성비가 부과되는 형식이었기 때문에 법적 근거가 확실치 않았다.

이리하여 1990년 4월에는 「농지보전법」을 개정하여 도시계획구역 내의 농지를 전용

할 때에도 농지조성비를 부과한다는 규정을 신설하였다. 법적 뒷받침 아래 전국의 모든 농지에 대해 농지전용시 농지조성비를 부과하게 된 것이다.

1997년 1월부터는 농지법 시행령을 개정하여 농촌지역에 비농업시설을 설치할 경우 소요 부지 면적의 70% 이상을 준보전임지로서 조달하고 농지전용에 의해 조달되는 면적을 30% 이하로 할 경우 농지조성비와 전용부담금을 면제해 주도록 하였다. 또한 농촌지역에 조성되는 산업단지에 대해서도 농지조성비와 전용부담금을 면제해 주도록 하였다. 도시화·산업화 추세에 따라 도시용지를 공급하지 않을 수 없고, 도시용지를 공급하기 위해서는 농지전용이 불가피한 현실에서 농지가 아닌 토지를 도시용지로 공급하자는 발상에 입각한 궁여지책이었다. 또한 농지전용의 용도가 주로 유흥음식·숙박 시설의 설치라는 현실을 감안하여 농지가 전용되더라도 산업용지로 이용되도록 하자는 것이었다. 이를 통해 농지조성비 부과 대상이 축소된 것은 아니지만, 1996년까지의 확대 과정에 비하면 농지조성비 부과의 전환 조짐이라고 할 수 있을 것이다.

농지전용부담금은 1992년 2월 22일 「농어촌발전특별조치법」이 시행되면서 부과되기 시작하였다. 농지조성비를 납부하는 자는 농지전용부담금도 납부해야 한다는 규정이 신설되었던 것이다. 이 때부터 농지전용시 농지조성비와 전용부담금의 두 가지를 부담하게 되었으며, 이에 따라 이중부담·과중부담이라는 주장이 제기되었다.

2.2. 부과 근거와 목적

농지조성비는 「농지법」 제40조 1항에 의거하여 부과되며, 농지전용부담금은 「농어촌발전특별조치법」 제45조의 2와 그 시행령 제52조의 2에 의거하여 부과된다. 농지전용이라는 하나의 행위에 대하여 서로 다른 두 개의 근거 법령에 의해 두 가지 부담금이 부과되고 있는 것이다.

농지조성비와 전용부담금의 법적 근거가 서로 다르듯, 논리적 근거 또한 다르다. 농지조성비는 농지전용이 일종의 농지훼손이라는 논리를 근거로 하는 데 비해 전용부담금은 농지전용으로 인해 토지가격이 상승함으로써 농지전용자에게 이익이 발생한다는 것을 전제로 그 이익의 일부를 환수한다는 논리에 입각해 있는 것이다.³

농지조성비와 전용부담금의 부과 목적 또한 서로 다르다. 농지조성비의 부과 목적은 농지전용으로 인해 감소되는 농지를 대체하는 새로운 농지를 개간·간척 등에 의해 조성하는 데 필요한 재원을 마련하는 데 있으며, 농지전용부담금의 부과 목적은 농수산물 수입자유화에 대응한 농어촌구조개선사업의 투자 재원을 안정적으로 확보하는 데 있다.⁴

2.3. 농지조성비와 전용부담금의 납입 대상자와 납입 대상 농지

농지조성비를 납부해야 하는 자는 농지법 제40조 1항에 다음과 같이 규정되어 있다. 즉, 농

지법 제36조 1항에 의해 농지전용허가를 받는 자, 농지법 제36조 2항에 의해 농지전용협의를 거쳐 농지를 전용하고자 하는 자, 농지법 제36조 1항 1호의 다른 법률에 의해 농지전용허가가 의제되는 협의를 거친 농지를 전용하고자 하는 자, 농지법 제37조 또는 45조의 농지전용신고에 의해 농지를 전용하고자 하는 자 등이다. 요컨대, 허가·협의·의제협의·신고 등 농지전용의 행정적 절차가 어떠한 농지를 전용하려는 자는 모두 농지조성비를 납부해야만 한다.

전용부담금의 납입대상자는 농어촌발전특별조치법 제45조의 2에 규정되어 있다. 즉, 농지법 제40조 1항에 의해 농지조성비를 납입해야 하는 자, 농지확대개발촉진법 제53조 3항에 의해 농지를 새로 개발하는 데 필요한 금액을 납부해야 하는 자는 모두 농지전용부담금을 납부해야 한다. 요컨대 농지조성비를 납부하는 자는 모두 전용부담금을 납부해야 한다.

농지조성비와 전용부담금을 부과하는 농지는 「농지법」 제40조 1항(농지조성비 납입대상자), 36조 2항 1호와 2호(도시계획구역 내 농지전용 협의) 등에 의거 농지전용 허가·협의·동의·승인을 얻어 전용하려는 농지, 농지법 37조와 45조의 농지전용신고에 의해 전용하려는 농지 등이다. 또한 도시계획구역 내외, 농업진흥지역 내외를 막론하고 전용하려는 농지는 모두 부과 대상이 된다.

이상을 한마디로 요약하면, 전용하려는 농지는 모두 농지조성비와 전용부담금 납부 대상이며, 농지 전용 신청자는 모두 농지조성

³ 농지조성비와 전용부담금의 논리적·법적 근거가 서로 다른 하나의 경제행위에 대해 두 가지의 부담금을 부과해도 좋은가 하는 문제가 존재한다. 이에 대해서는 후술하는 농지조성비와 전용부담금의 문제점에 관한 설명에서 검토하게 된다.

⁴ 농지조성비와 전용부담금의 근거 법령과 부과 목적이 다르기 때문에 그 납입회계 또한 다르다. 농지조성비는 농기관리기금의 농지조성계정에 납입되며, 전용부담금은 농어촌구조개선특별회계에 납입되는 것이다.

표 1 농지조성비의 고시 단가 연혁

고시일자	근 거	시행일자	단위	절대농지		상대농지	
				답	전	답	전
1981. 3.30	지정1141.1-402	1981. 4. 1	원/평	4,320	4,320	-	-
1981. 6.27	고시 제3203호	1981. 7. 1	"	7,560	5,910	5,480	4,290
1982. 8. 5	고시 제82-42호	1982. 8.11	원/m ²	3,260	1,970	2,380	1,410
1989. 1.20	고시 제89-5호	1989. 1.20	"	3,600	2,160	2,630	1,550
1990. 5.15	고시 제90-17호	1990. 5.14	"	"	"	"	"
1991. 1. 4	고시 제91-2호	1991. 1.15	"	"	"	3,600	2,160
1992. 9.15	고시 제92-36호	1992. 9.21	"	"	"	"	"
1996.12.31	고시 제96-98호	1997. 1. 1	원/m ²	답		전	전답
				경지 정리	용수 개발	경지정리와 용수개발 정리	이외의 전답
				5,840	9,600	11,840	4,710

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).

비와 전용부담금 납부 대상자인 것이다.

준으로 자체 산정한다.

2.4. 농지조성비와 전용부담금의 부과 금액

농지조성비의 부과액은 부과대상 농지 면적(m²)에 지목별 농지조성비 고시단가(원/m²)를 곱한 뒤 감면에 해당될 경우 감면율을 곱하여 산출한다. 농지조성비 고시단가는 농림부장관이 결정고시하는데, 그 연혁은 <표 1>과 같다. 표에서 보듯이 고시단가는 몇 년에 한 번씩 개정 인상되었는데, 어느 경우에도 지역별 매매지가 차이와 무관하게 전국 일원에 획일적으로 적용된다는 특징이 있다. 이는 농지조성비 고시단가를 개간·간척 등에 의한 농지조성시 실제 소요된 비용을 기준으로 한 데 기인한다.

전용부담금의 부과 금액은 전용부담금 납입의무 결정 시점의 공시지가에 20/100을 곱하여 산출하며, 구거·농로 등 공시지가 혹은 시장·군수가 산정한 지가가 없는 토지의 경우 시장·군수가 인근 농지의 공시지가를 기

2.5. 농지조성비와 전용부담금의 감면 시설 및 비율

농지조성비의 감면 규정은 농지법 제40조 2항에 규정되어 있다. 즉, ①국가 또는 지방자치단체가 공용·공공용 목적으로 농지를 전용하는 경우, ②대통령령이 정하는 중요 산업시설을 설치하기 위하여 농지를 전용하는 경우, ③농지법 제37조 1항의 농지전용신고 대상 시설과 기타 대통령령이 정하는 시설을 설치하기 위하여 농지를 전용하는 경우 등으로서, 농지법 시행령 제57조의 별표 2에 감면 비율과 대상 사업이 명시되어 있다. 이를 정리한 것이 <표 2>이다.

전용부담금의 감면 비율과 대상 사업은 농어촌발전특별조치법 시행령 제52조의 2에 규정되어 있다. 이를 정리하면 <표 3>과 같다. 농지조성비의 감면 비율은 농업진흥지역 안과 밖에 따라 다르게 적용되는 데 반해 전

표 2 농지조성비의 감면 시설과 감면 비율

감면비율		사 업 명
농업진흥 지역 안	농업진흥 지역 밖	
100%	100%	도로, 농어촌도로, 임도, 철도(시설·전용 제외)와 도시철도, 국가·지자체 시행 제방과 사방시설, 다목적댐의 제당·수몰지, 농어촌생활환경정비사업용지, 농어업인주택, 초지조성용지, 국가·지자체에 무상증여된 공용·공공용시설용지, 농지법 37조 1항에 의한 농지전용신고 시설, 농어업용 시설과 농·임·어업인 및 농업법인·생산자단체 설치 국내산 농산물 유통가공시설용지(진흥지역 내 3300㎡ 초과시는 50% 감면), 준보전임지 70% 이상 포함 주택·공업용지·유통단지·여객화물터미널 부지, 수도권 신공항시설(배후지원단지 제외)
-	100%	국가·지자체 시행 수도권 농공단지, 수도권 제외 산업단지
50%	100%	농어촌 휴양사업용지·특산품단지, 농·임·어업인과 생산자단체가 농산물부산물을 활용하기 위해 설치하는 유기질비료·사료 제조 시설과 종자·종묘·가축육종·농기계의 시험·연구 시설(진흥지역 안에서 3,300㎡ 이하), 국방·군사시설
50%	50%	공항·항만·어항 시설, 발전댐·상수도댐의 제당과 수몰지, 국공립학교와 농어촌 사립 학교, 국가·지자체 설립 수목원, 농어촌 비영리법인 설치 의료·복지시설, 한전·전기통신공사·가스공사·석유개발공사 설치 전원·전기통신·가스공급·석유저장·송유관·집단 에너지시설, 제주도개발특별법 11조에 의한 사업, 기타 국가·지자체 설치 공용·공공용시설 등
-	50%	농기계수리시설, 석탄광산 근로자의 사택·복지시설(중앙행정기관장의 추천이 있을 때 함한), 국가·지자체·근로복지공단 설치 근로복지시설

주: 1) 준보전임지 70% 이상 활용시 농지조성비 면제 사업: 택지개발사업, 주택건설·대지조성·아파트지구조성사업, 도시계획법에 의한 일단의 주택지·공업용지·여객 및 화물터미널 설치사업, 공장용지·부지조성사업, 중소기업협동화단지조성사업, 수출자유지역조성사업, 유통단지조성사업, 여객자동차터미널·화물터미널사업, 건축법시행령별표1에 의한 건축물·시설(관광지·관광단지·골프장·스키장·유원지와 부속 건물·시설 제외)

2) 중앙행정기관장(위임받은 자 포함)의 감면추천을 받아 농지조성비 등의 감면을 받고자 하는 자는 농지전용허가 신청시 감면추천서를 함께 제출해야 함.

용부담금의 감면 비율은 농업진흥지역 안팎에 상관없이 적용된다는 차이가 있으며, 농어촌발전특별조치법 시행령 제52조의 2 제2항에서는 농지조성비가 감면되는 경우로서 동조 제1항에 규정된 감면 비율을 초과하거나 감면되지 않는 경우 전용부담금의 감면 비율은 농지조성비 감면 비율과 동일한 비율로 감면하도록 되어 있다. 즉, 전용부담금의 감면 비율은 농지조성비의 감면 비율과 같도록 되어 있는 것이다.

2.6. 농지조성비와 전용부담금의 부과 절차

농지조성비와 전용부담금의 부과·결정권자는 농지전용허가 관할청인 시·도지사, 시장·군수·구청장이다(농지법 시행령 제52조와 농어촌발전특별조치법 시행령 제52조의 3). 농지전용신고의 수리, 도시계획구역 내의 주거·상업·공업지역 또는 도시계획시설 결정지역과 개발계획이 수립된 준도시지역 내 농지전용에 대한 농지조성비와 전용부담금의 부과·징수권한은 농지 규모에 상관 없이 시장·군수·구청장에 위임되어 있으며, 그 외 농지

표 3 전용부담금의 감면 시설과 감면 비율

감면비율	사 업 명
100%	국가·지방자치단체 설치 공용·공공용 시설, 철도·도시철도 시설, 수도권 신공항 시설, 항만 시설, 학교 시설, 전기통신설비, 전원개발사업, 석유비축시설, 사립 도서관·박물관·미술관, 국가·지자체 이외의 자가 공공용 시설을 설치하여 무상으로 기부채납하는 시설용지, 수도권 제외 산업단지, 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법 제2조12호에 의한 사업시행자가 설치하는 도로·철도·도시철도·항만·공항·다목적댐·수도·하수도·하수종말처리장·어항시설·폐기물처리시설·전기통신설비 등 제1종사회간접자본시설
70%	국가·지방자치단체 시행 택지개발·주택건설·대지조성·수도권 산업단지조성사업
50%	정부투자기관·지방공사·지방공단이 시행하는 택지개발·도심지재개발(국가·지자체 포함)·관광단지 조성(국가·지자체 포함)·주택건설·대지조성사업 및 공공용 시설, 수도권 산업단지개발, 농림어업용 시설 및 국내생산 농산물 유통·가공 시설과 부산물 가공 유기질비료·사료 제조시설, 도소매 집배송단지 시설, 화물터미널 시설, 중소기업 창업 공장, 농어촌 비영리 법인의 의료·복지 시설, 정부투자기관·지방공사·지방공단·사회간접자본에 대한 민간자본유치촉진법 제2조 12항에 의한 사업시행자가 설치하는 제2종사회간접자본시설 중 가스공급시설·집단에너지시설·전산망·유통단지·화물터미널·창고·여객자동차터미널·항만종합여객시설·관광지·관광단지·노의주차장·도시공원·폐수종말처리시설·축산폐수정화시설·자원재활용시설·생활체육시설·청소년수련시설
기 타	농지조성비가 감면되는 경우 농지조성비 감면 비율 이상으로 감면

전용외의 경우 농지 규모에 따라 농림부장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 부과·결정권을 갖는다.

농지조성비와 전용부담금의 부과 및 수납 절차는 다음과 같다.

- ① 농지전용 신청자가 농지전용 허가청·관할청에 농지전용 신청서를 제출한다.
- ② 농지전용 허가청·관할청에서는 농지전용 허가 등의 결정에 따른 농지조성비와 전용부담금 부과 결정서 및 부과명세서를 작성하여 수납대행기관인 농어촌진흥공사에 발송한다. 이 때 농지조성비 등의 부과 기준일은 전용허가의 경우 허가일, 전용신고의 경우 신고수리일, 농지전용협의를 거친 지역이나 시설 예정지 안의 농지를 전용하는 경우 허가일·실시계획 승인·인가일·시행계획 확정일 등이다.
- ③ 농어촌진흥공사에서는 농지조성비와 전용부담금 납부 일괄고지서를 발부

한다.

- ④ 일괄고지서를 받은 전용 신청자는 고지서 발행일로부터 30일 이내에 농지조성비와 전용부담금을 금융기관에 납부해야 하며, 금융기관에서는 납입영수증을 납부자에게 발급하는 한편 납입금을 농어촌진흥공사에 입금한다.
- ⑤ 농어촌진흥공사는 수납된 농지조성비는 농지관리기금의 농지조성계정에, 전용부담금은 농어촌구조개선특별회계에 납입하는 한편, 농지조성비와 전용부담금 수납통지서를 허가청·관할청에 송부한다.
- ⑥ 농지전용 신청자가 농지조성비와 전용부담금 납입 영수증을 농지전용 허가청·관할청에 제출하면, 허가청·관할청에서는 전용신청자에게 농지전용 허가증·승인서 등을 발부한다.
- ⑦ 시·도지사 또는 시장·군수의 전용부담금 부과 결정 업무에 대한 수수료로서

표 4 농지조성비와 전용부담금의 수납 실적, 1981~96

단위: 백만원

	1981-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996
농지조성비	396,132	170,440	141,780	99,450	145,108	197,491	200,500
전용부담금	-	-	54,032	100,768	244,056	252,099	315,000

자료: 농정기획심의관실, 「업무자료」, 1997. 7

전용부담금 납입액의 5/100, 전용부담금 납입통지 및 수납업무를 대행하는 농어촌진흥공사에 납입액의 2/100를 수수료로 지급한다. 그러나 농지조성비의 경우 수수료는 지급되지 않는다.

2.7. 농지조성비와 전용부담금의 수납 및 사용 실적

전국의 모든 농지를 대상으로 농지전용시 농지조성비를 납부하게 되었던 1981년 이후

1996년까지 농지조성비와 전용부담금의 수납 실적은 <표 4>와 같다. 전용부담금이 도입된 첫 해인 1992년에는 전용부담금이 농지조성비의 38%에 불과하였으나 93년부터 전용부담금이 농지조성비를 능가하여 96년에는 전용부담금 수납액이 농지조성비 수납액의 1.6배에 이르렀다. 이처럼 전용부담금 수납액이 농지조성비의 그것보다 많게 된 것은 양자의 부과방식이 다르기 때문이다. 농지조성비는 m²당 정액제의 고시단가를 인상치

표 5 농지관리기금의 운용 실적

단위: 백만원

		~1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
농지관리계정	정부출연금	451,907	157,700	130,000	304,834	-	-	-
	국채관리기금	-	-	-	-	207,700	277,946	313,737
	채권 발행	150,000	127,700	210,000	215,000	-	-	-
	채특 차입금	45,000	-	-	-	134,166	162,576	213,641
	융자금회수 등	10,191	51,374	67,146	76,265	141,834	167,232	195,260
	전기 이월	-	3,191	1,565	52	18,995	44,514	23,388
	소 계(A)	657,098	339,965	408,711	596,151	502,695	652,268	746,026
	규모화사업비	652,317	333,460	331,585	428,000	238,240	280,000	336,540
	채권원리금 상환	1,590	4,940	77,074	149,156	219,941	348,880	351,170
	차기 이월	3,191	1,565	52	18,995	44,514	23,388	25,983
농지조성계정	농지조성비 징수	396,230	170,440	141,781	99,450	145,108	197,491	200,467
	조성토지매각대	9,822	1,031	596	1,397	5,463	3,224	1,870
	수입이자 등	41,985	14,702	19,461	9,845	10,216	17,299	23,029
	전기 이월	-	101,934	143,241	50,058	20,008	52,311	80,321
	소 계(B)	448,037	288,107	305,079	160,750	180,795	270,325	305,687
	농지조성사업비	328,903	139,611	148,109	117,885	123,491	184,787	219,546
	농지재개발	-	-	-	-	-	-	939
	정보, 교육, 홍보비	16,190	4,694	6,378	7,338	4,417	4,649	4,720
	기금관리비	1,010	561	534	519	576	568	718
	재정예탁 차기이월	-	-	100,000	15,000	-	-	-
합 계(A+B)	1,105,135	628,072	713,790	756,901	683,490	922,593	305,687	

자료: 농어촌진흥공사, 「농지규모화사업 총람」, 1997, 387~391쪽에서 작성.

표 6 농어촌구조개선특별회계 구조개선계정 예산 중 전용부담금의 비중

단위: 백만원

	1992예산	1993예산	1994예산
구조개선 계정	1,121,911	2,330,284	2,741,287
농지전용부담금	54,032	100,768	244,056
비율(%)	4.8	4.3	8.9

않는 한 전용한 면적에 의해서만 수납액이 정해지는 데 비해 전용부담금은 공시지가의 20%로 되어 있어 공시지가가 상승되면 전용부담금 수납액 또한 자동으로 증가되는 것이다.⁵

농지관리계정과 농지조성계정으로 구분되어 있는 농지관리기금의 운용 실적을 정리한 것이 <표 5>이다. 표에서 보듯이 농지조성계정의 수입은 농지조성비와 그 이자수입이 전부라 해도 과언이 아니다. 농지조성계정은 대부분 서남해안 간척사업과 대단위 종합개발사업 등의 농지조성사업비로 사용된다. <표 5>에서 보듯이 1990년까지 농지조성계정의 73.4%인 3,289억원이 농지조성사업비로 사용되었으며, 91-92년에 48.5%, 93년에 73.3%, 94년에 68.3%, 95년에 68.4%, 96년에 71.8%가 농지조성사업비에 사용되었다. 연도별로 농지조성사업비가 증감된 것은 실제 간척 등 농지조성사업에 소요되는 비용의 증감에 의한 것이며, 당년도 사업비로 사용되고 남은 기금은 다음 해로 이월된다. 따라서 농지조성사업이 중단되거나 축소되는 경우 농지조성계정의 이월금은 누증될 것이며, 그

경우 농지조성비의 징수에 대한 반발이 거세어질 것으로 예상된다.

시도별로 농지조성비의 수납액을 보면, 1990~96년 기간에 경기도에서 3,400억원, 경남에서 1,360억원, 충남에서 950억원 등 전국 의 모든 시·도에서 총 8,860억원이 수납되었는데, 농지조성사업에 대한 투자는 전남에 5,160억원, 충남에 2,710억원, 경기도에 1,440억원 등 3개 도에 집중되었다. 따라서 농지조성사업이 전무한 서울·부산·대구·인천·광주·대전·강원·충북·제주 지역과 농지조성사업 투자액이 농지조성비 수납액에 크게 미달되는 경기·경북·경남 지역에서는 당해 지방자치단체에서 수납한 농지조성비는 당해 지역에서 사용할 것을 주장하고 있다.⁶

한편, 농지전용부담금은 농어촌구조개선특별회계의 구조개선사업계정에 전입하여 각종 농어촌구조개선사업자금에 사용된다. <표 6>에서 보듯이, 구조개선계정 중 농지전용부담금이 차지하는 비중은 1992년 4.8%, 93년 4.3%에서 94년 8.9%로 높아진 이후 10% 정도를 차지하는데, 농지전용 면적과 그 공시지가가 더욱 증가될 것이므로 그 액수와 비중도 더욱 커질 것으로 예상된다. 농

⁵ 따라서 부과금을 부과·징수하는 입장에서는 고시단가를 개정하지 않아도 징수액의 크기가 매년 증가된다는 점에서 전용부담금의 부과 방식이 농지조성비의 부과 방식보다 편리하고 효과적이라고 할 수 있다. 납부자의 입장에서는 물론 납부액이 증가되지 않는 부과 방식을 선호할 것이다.

⁶ 그러나 이런 주장은 농지조성비를 수납하는 법 취지에 합당하지 않다. 농지조성비는 어디까지나 농지조성사업에 투자해야 하는 것이며, 따라서 농지를 조성할 수 있는 적지가 있는 지역에 투자하는 것이 당연하기 때문이다.

지전용부담금은 농어촌구조개선사업을 위한 중요한 재원인 것이다.

3. 농지조성비와 전용부담금제도의 문제점

3.1. 농지조성비와 전용부담금의 조세적

성격: 이중부담금 문제

농지조성비와 전용부담금에 관하여 검토할 첫번째 문제는 이중부담이 아닌가라는 점이다. 이는 특히 농지전용자들로부터 가장 많이 제기되고 있는 문제이다. 농지조성비와 전용부담금이라는 명백히 다른 명칭의 두 가지 부담이라는 점, 1992년 이전에는 농지조성비만 납부하였는데 92년에 전용부담금이 추가되었다는 점을 들어 이중부담이라고 인식하고 있으며, 두 가지를 부담함으로써 농지전용에 따르는 부담이 그만큼 늘게 되었는데, 무엇 때문에 두 가지를 부담해야 되는지 쉽사리 납득하지 않고 있는 것이다.

농지조성비와 전용부담금이라는 명칭에 관계 없이 그 조세적 성격은 양자 모두 부담금에 해당된다. 따라서 여기서는 농지조성비와 전용부담금이 과연 이중부담에 해당되는지 아닌지를 보기 위하여 먼저 부담금에 대해 살펴보기로 하겠다.⁷

부담금이란 특정 공익사업과 특별한 관계에 있는(이익을 얻거나 원인 제공, 손상 등) 자에게 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전 납부 의무로서, 부담금

이라고도 한다. 부담금은 수수료·사용료와 달리 경제적 이익을 사실상 누리는 것을 필요로 하지 않는다.⁸ 또한 특정 공익사업의 경비 충당을 위한 것이므로 일반 재정수요에 충당할 수 없으며, 특별한 관계에 있는 자가 납부하므로 일반납세가 아닌 특별재정부담이다.

현재 우리의 조세체계에서 부담금은 50종 가량 되는데, 사업의 종류별로 분류하거나(도로부담금, 하천부담금, 도시계획부담금, 사방부담금, 농지개발부담금 등의 예), 공익사업과의 관계에 의해 분류하거나(수익자부담금, 원인자부담금, 손상자부담금 등), 법적 성격에 의해 분류(수익자부담금, 단체부담금 등 유사조세적 부담금과 재정충당특별부담금, 유도적특별부담 등 비조세적 부담금)할 수 있다. 이 중 공익사업과의 관계에 의한 분류가 가장 많이 사용되므로 이에 대해 좀 더 설명하면 다음과 같다.

- ① 수익자부담금: 당해 공익사업으로부터 특별한 이익을 받는 사람에 대하여 그 수익의 한도 안에서 사업 경비의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 것으로서, 농지전용부담금, 개발부담금 등 20여종이 있다.
- ② 원인자부담금: 특정한 공사의 시행을 필요하게 한 원인을 조성한 자에 대해

⁷ 이하 부담금에 관한 설명은 한국법제연구원, 「각종 부담금제도의 분석과 개선방안 연구」, 연구보고 94-1, 1994.7에 의거하였다.

⁸ 부담금의 산정 원칙은 조세·사회보험료와 다르며, 수수료·사용료와 같다. 즉, 조세의 산정 원칙은 담세능력의 원칙이며, 수수료·사용료·부담금은 사업경비·이해관계 등에 의한 등가성·비용부담의 원칙, 사회보험료는 등가성의 원칙 및 사회보험법상 연대적 배분의 원칙에 의해 산정된다. 한국법제연구원, 「각종 부담금제도의 분석과 개선방안 연구」, 연구보고 94-1, 1994.7.

여 그 공사비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 것으로서 환경개선부담금, 과밀부담금 등 18종

- ③ 손상자부담금: 특정한 공익사업의 시설에 손상을 주는 행위를 한 자에 대하여 그 시설의 유지 또는 수선에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 것으로서 도로부담금, 하수도부담금 등 6종
- ④ 부담금 명칭을 사용치 않으나 원인자부담금 및 의무이행 확보 수단의 성격을 띠는 경우: 농지조성비, 대체조림비, 산림법의 예치금 등 5종

농지조성비는 농지전용이라는 원인에 의해 감소된 농지면적만큼 새로운 농지를 조성하는 데 필요한 비용을 그 원인제공자에게 부담케 한 것이라는 의미에서 원인자부담금에 해당된다. 따라서 원인자부담금으로서 농지조성비 부과액의 산정 기준은 새로운 농지조성에 필요한 비용이 되며, 현행의 농지조성비 부과액 기준, 즉 고시단가는 이런 기준에 부합된다. 다만, 고시단가의 수준이 과연 새로운 농지조성에 소요되는 비용의 전부에 해당되는가 아니면 일부에 해당되는가의 문제는 남는다.

전용부담금은 농지전용에 의해 발생하는 수익의 일부를 그 향유자인 농지전용자로부터 거두어 농어촌구조개선사업에 사용한다는 점에서 수익자부담금에 해당된다. 따라서 전용부담금의 부과액 산정 기준은 농지전용으로 발생하는 수익이어야 하는데, 공시지가의 20%로 되어 있는 현행의 전용부담금 부과액 산정 기준은 수익을 계산하지 않는다는 점에서 원칙에 어긋난다고 할 수 있다.

이상에서 보았듯이, 농지조성비와 전용부

담금은 원인자부담금과 수익자부담금이라는 차이는 있지만 양자가 모두 부담금이며, 따라서 이중부담이라는 문제가 제기되어 이중과세 금지 원칙에 반할 우려가 있으므로 일원화하는 것이 바람직하다.⁹

3.2. 地價對比 농지조성비와 전용부담금 부담률의 逆進性 문제

전용부담금은 공시지가의 20/100을 부과하도록 되어 있어 지역별 지가 차이가 반영된다. 그러나 농지조성비의 경우 경지의 기반정비 상태와 지목별로 구분하여 전국적으로 동일한 고시단가를 적용하므로 지가와는 무관하게 된다. 이에 따라 농지전용자가 농지전용시 실제 부담하게 되는 금액, 즉 농지조성비와 전용부담금을 합산한 금액을 공시지와 대비한 부담률을 보면 공시지가가 낮을수록 부담률이 높고 공시지가가 높을수록 부담률이 낮은 역진구조로 되게 된다. 이를 예시한 것이 <표 7>이다. 표에서 보듯이 농지조성비와 전용부담금을 합산한 금액은 공시지가가 낮을수록 낮지만, 공시지가에 대비한 부담 비율을 보면 공시지가가 높을수록 낮게 되어 있는 것이다.

이같은 현상을 확대 해석한다면 공시지가가 낮은 농지보다는 높은 농지를 전용하는 것이 유리하며, 따라서 공시지가가 낮은 산간오지의 농지보다는 공시지가가 높은 도시근교의 농지전용을 촉진시키는 결과를 초래하는 한편, 공시지가가 낮은 지역의 농지를 전용하려는 경우 형평성에 대한 불만을 갖게

⁹ 한국법제연구원, 「각종 부담금제도의 분석과 개선방안 연구」, 연구보고 94-1, 1994.7. 2 13쪽.

표 7 공시지가 수준별 농지조성비와 전용부담금 부과액 및 부담률

평당 공시지가(A)	경지정리되지 않은 논밭의 전용시 평당 부과액			지가대비 부담률(B/A)
	농지조성비	전용부담금	합계(B)	
10.000원	11.900원	2.000원	13.900원	139.0%
15.000원	"	3.000원	14.900원	99.3
20.000원	"	4.000원	15.900원	79.5
25.000원	"	5.000원	16.900원	67.6
30.000원	"	6.000원	17.900원	59.7
.....	"
50.000원	"	10.000원	21.900원	43.8
.....	"
100.000원	"	20.000원	31.900원	31.9

주: 경지정리·용수개발이 된 농지 전용시의 부담률 경향도 이 표의 결과와 마찬가지로임.

된다.¹⁰

한편, 1997년 1월부터 적용되는 농지조성비 고시단가의 경우 이전까지 전·답으로 구분하여 차등 부과하던 방식에서 경지정리된 논, 용수개발된 논, 경지정리와 용수개발이 된 논, 경지정리된 밭, 경지정리되지 않은 논 밭 등 5가지로 구분하여 농지조성비를 차등 부과하도록 되었다. 또한 경지정리되지 않은 전답의 농지조성비는 1996년 이전과 동일하지만 경지정리와 용수개발 중 어느 하나라도 된 농지의 그것은 1996년 이전보다 큰 폭으로 인상되었다. 이로써 경지정리 등이 된 농지의 전용은 억제하고 그렇지 않은 농지를 전용하도록 유도하는 효과는 있게 되었지만, 지가와 농지조성비의 관계에서 보면 농지전

용에 따르는 부담률의 역진성은 더욱 커졌다고 할 수 있다. 농림지역보다는 준농림지역의 농지, 경지정리된 농지보다 그렇지 않은 농지의 지가가 비싸며, 지가가 비싼 도시근교보다는 지가가 싼 평야지역의 농지가 경지정리 등이 잘 되어 있기 때문이다.

3.3. 농지조성비와 전용부담금의 과중성 문제

농지조성비와 전용부담금의 부담이 과중하다는 민원이 제기되고 있으나, 과중성 여부를 판단하기 위해서는 무엇을 기준으로 과중하다고 하는 것인지가 분명해야 할 것이다. 농지조성비와 전용부담금이 과중하다는 주장에는 일견 농지가격에 비해 부담액이 많다는, 농지조성비와 전용부담금의 두 가지를 부담한다는 것은 곧 이중부담이며 따라서 과중부담이라는 인식이 깔려 있는 것으로 보인다. 그밖에 농지전용 이후 지가상승이 크지 않았을 때 상대적으로 부담이 과중하다고 하는 경우도 있을 수 있다. 이런 인식과 주장은 과연 타당한가.

농지조성비와 전용부담금의 합산액이 실제 농지 거래가격보다 높은 경우는 얼마든지 존재한다. 평당 농지조성비 고시단가를 보면,

¹⁰ 물론 어떤 지역에 있는 농지를 전용할 것인가 하는 문제는 반드시 농지조성비와 전용부담금을 합산한 총부담액과 공시지가 간의 비율에 의해 결정되는 것은 아니다. 그러나 바로 그렇기 때문에 농지전용자들은 농지전용에 다른 부담액이 지가에 비해하지 않고 오히려 역비례한다는 데 대한 불만을 제기하게 된다고 할 수 있다. 한편, 이동필(1987)은 농지조성비가 지가에 비해하지 않음으로써 낙후지역 개발에 제약요인이 된다는 점을 강조하고, 그 해결방안으로서 농지조성비를 지역별로 차등 부과하는 방안을 제시한 바 있다.

표 8 전용부담금 부과 현황, 1992~94

	부과면적 (ha)	부과금액 (백만원)	공시지가 평균		전용부담금 평균 (원/평)
			(원/m ²)	원/평	
1992	1,516	85,141	5,616	18,565	3,713
1993	2,794	167,715	6,003	19,845	3,969
1994. 6	1,759	111,506	6,339	20,955	4,191

논의 경우 경지정리와 용수개발이 되지 않았을 때 11,900원, 경지정리만 되고 용수개발은 되지 않았을 때 19,305원, 경지정리되지 않고 용수개발만 되었을 때 31,735원, 경지정리와 용수개발이 모두 되었을 때 39,140원이며, 밭의 경우 경지정리되었을 때 15,570원, 경지정리되지 않았을 때 11,900원이다. 여기에 얼마라고 제시할 수 없지만 소정의 전용부담금이 추가된다. <표 8>에 의하면, 1994년 6월 현재 전용부담금이 부과된 농지의 공시지가는 평당 평균 20,955원이었으며, 전용부담금은 평당 평균 4,191원이었다. 따라서 실제 농지거래가격이 평당 15,000원 이하 수준이라면 언제나 농지조성비와 전용부담금의 합산액이 실제 매매지가보다 높게 되며, 이 경우 농지조성비와 전용부담금 부과액이 과중하다고 할 수 있을 것이다. 그리고, 농지가격이 평당 15,000원 이하인 지역은 얼마든지 존재한다. <표 9>에서 보면, 1996년 현재 논·밭의 지가가 가장 싼 산간지대의 경우 논은 평당 평균 16,416원, 밭은 10,854원이었다. 평야지대 논 가격도 평당 평균 18,479원, 밭의 가격은 17,423원이었다. 이들 지역의 경우 농지

가격이 농지조성비와 전용부담금의 합산액에 미달되는 농지는 얼마든지 존재한다는 것을 알 수 있다.

이중부담이므로 과중하다는 주장은 그 자체로는 타당하다고 볼 수 없다. 앞에서 보았듯이 공시지가가 높을수록 농지조성비와 전용부담금의 부담률이 낮기 때문에 공시지가가 높은 지역의 경우 타당성이 없으며, 공시지가가 낮은 지역에서는 농지전용에 따르는 부담금이 실제 매매지가보다 높을 수 있기 때문에 부담이 과중하다고 할 수 있겠지만, 이는 이중부담이기 때문이 아니라 농지조성비가 지가에 연동되지 않기 때문이다.

농지전용 이후 지가가 이전에 비해 상승하지 않은 경우가 있을 수는 있다. 대지가격과 농지가격이 비슷한 지역의 경우 농지를 전용하여 집을 지었다면 농지전용 이전과 이후의 지가 간에 차이가 없을 것이다. 그러나 그런 지역의 경우 우선 농지전용자는 농가일 경우가 대부분일 것이고, 그렇다면 신고에 의한 농지전용에 해당되므로 농지조성비 등이 면제되어 과부담과는 무관하다. 또한 그런 지역의 경우 농지가격이 낮기 때문에 비농민이

표 9 지대별 전답 평균 지가, 1996

단위: 원/평

	평균	평야	준평야	산간	도시근교
논	19,998	18,479	21,751	16,416	39,292
밭	19,008	17,423	22,631	10,854	39,801

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 1997, 162~163쪽.

농지를 전용한 경우라도 농지전용 이전과 이후의 지가 차이를 따지기 이전에 농지가격이 농지전용에 따르는 부담금액에 미달할 것이므로 이는 이미 앞에서 언급한 첫번째 주장에 속하게 되는 것이다.

그러나 대부분의 경우 농지전용 이전과 이후의 지가 차이는 엄청나다고 할 수 있다. 필자가 사례조사한 예를 보자. 용인시 유방동의 농지 200평을 평당 20만 5천원씩 4,100만원에 구입하여 거기에 38평의 주택을 지은 조모씨의 경우 농지 구입에서 주택 건축까지 총 2억여원이 소요되었다. 그런데 인근 대지 가격은 평당 300만원이었다. 평당 20여만원이었던 농지가 농지전용을 통해 평당 300만원의 대지로 탈바꿈하게 된 결과 그는 총 2억여원을 투자하여 6억원대의 대지를 소유하게 되었다. 농지전용 이후 지가가 15배 상승한 셈이다. 이 때 조모씨는 200평에 대한 농지조성비로 1,425,600원, 전용부담금으로 245,500원, 합계 1,671,100원을 납부하였다. 이는 구입 농지가격의 4.1%에 해당된다. 이처럼 농지전용 이후 지가가 크게 상승한 예는 많지 않을지 모르지만, 어쨌든 도시근교의 경우 농지전용 이후 지가가 상승하는 것이 일반적이므로, 농지전용 이후 지가가 상승하지 않아 상대적으로 농지조성비와 전용부담금의 부담이 과중하다는 주장은 타당하다고 할 수 없다.

3.4. 농지조성비와 전용부담금의 부과 및 납부 시점 문제

농지조성비와 전용부담금은 농지전용허가의 전제조건이다. 양자를 납부할 것을 전제로 농지전용을 허가하므로 이를 납부치 않

면 전용허가는 취소되는 것이다. 이는 농지조성비와 전용부담금을 납부토록 하는 데 어떤 강제보다 강력한 효력을 발휘한다. 반면, 농지전용자는 농지전용에 따르는 비용이 늘어나는 것으로 인식하여 불만을 갖고 있다.

농지전용신청시 농지조성비와 전용부담금을 부과 및 납부토록 한 것은 무엇 때문인가. 농지조성비는 원이자부담금이며, 전용부담금은 수익자부담금이다. 원이자부담금은 원인행위를 허가하는 시점에서 부과되며, 수익자부담금은 개발이나 전용 행위가 완료되어 수익이 발생하는 시점에서 부과되는 것이 일반적이다. 이렇게 보면, 농지조성비는 농지전용신청시에 부과되고, 전용부담금은 전용이 완료된 후에 부과되는 것이 합당하다. 그런데도 전용부담금까지 농지전용신청시에 부과하게 된 이유는 무엇보다 행정편의 때문이 아닌가 생각된다. 농지조성비와 전용부담금 부과 업무는 모두 시·군·구의 산업과 농지관리계에서 담당하고, 양자를 납부하는 자 또한 동일한 농지전용신청자이다. 양자를 일괄 처리하는 것이 행정적으로나 부담자에게나 편리한 면이 있다는 말이다. 또한 농지전용부담금제도는 개발부담금제도가 도입(1989년)된 지 3년 후에 도입된 것으로서, 개발부담금제도를 대체하는 것이라면 농지전용으로 인한 수익을 모두 전용부담금 부과 대상으로 할 수 있겠지만, 그렇지 않았기 때문에 개발부담금의 일부를 농지전용부담금으로 할양받는 식이 되지 않을 수 없었다. 이 때문에 전용으로 인한 수익을 엄밀히 계산하는 방식 대신 공시지가의 20%를 농지전용신청시에 납부토록 하지 않았나 생각된다. 예컨

대 개발부담금이 부과되는 지역 내 농지를 전용하는 경우 먼저 농지전용부담금을 징수하고 개발이 완료된 후 개발부담금을 산정할 때 전용부담금을 개발비용에 포함시켜 공제하도록 하는 데서 저간의 사정을 짐작할 수 있을 것이다. 납부 시점에 관한 한 농지조성비는 문제될 게 없으며, 전용부담금 쪽에 문제가 있는 것이다.

3.5. 농지조성사업의 중단 문제

현재 농지조성사업비는 대부분 서해안 간척사업과 대단위 종합개발사업에 사용된다. 어느 경우나 농지조성에 해당되는 사업이다. 그런데 앞으로는 간척사업을 더이상 하지 않을 계획으로 있다. 간척사업에 의한 갯펄의 소멸과 바다의 오염 및 생태환경 변화 등 간척에 의한 불리점이 농지조성의 이점보다 훨씬 크다는 주장이 거세기 때문이다. 간척에 의한 농지조성이 중단된다면, 농지조성비는 과연 어떻게 될 것인가. 농지조성도 하지 않으면서 계속 농지조성비를 부과할 수 있을까. 농지조성비는 농지전용으로 인해 감소된 농지 대신 새로운 농지를 조성하기 위한 비용의 일부 또는 전부를 농지전용자에게 부담토록 하기 위해 부과하는 부담금이다. 따라서 농지조성사업이 중단된다면 농지조성비를 부과할 명분이 사라지게 된다.

이와 같은 견해는 농지조성사업이 곧 농지의 외연적 확대 개발사업만을 의미한다는 인식에 입각하는 것으로서, 농어촌진흥공사의 농지조성사업 또한 여기에 부합되는 것이다. 그러나 농지조성이란 농지의 양적 확대만을 의미한다고 볼 수 없다. 질적 개량 또한 농지의 내포적 확대에 다름 아니다. 그렇다면

농지조성비는 농지개량사업에 사용될 수 있게 되며, 간척 등에 의한 농지조성사업이 중단되더라도 농지개량사업비 재원으로서 농지조성비를 부과할 수 있게 된다. 만일 농지조성비를 계속해서 부과하면서 간척사업 등을 중단하고자 한다면 농지조성사업의 범위를 농지개량사업까지 포함하는 것으로 넓혀야 할 것이다.

4. 농지조성비와 전용부담금제도의 개선방안

4.1. 농지조성비와 전용부담금제도의 일원화

현행 농지조성비와 전용부담금제도는 이중부담금 문제, 지가대비 역진성 및 과중성 문제, 농지조성사업의 중단에 따르는 문제, 이원화에 의한 행정업무 증가 문제 등을 안고 있음을 살펴보았다. 그렇다면 이같은 문제들을 해결할 수 있는 개선방향은 무엇인가.

먼저, 이중부담금 문제는 농지조성비와 전용부담금의 어느 한 쪽으로 일원화함으로써 해결될 수 있다. 그 경우 어느 쪽으로 일원화할 것인가. 제도의 탄생 시기로 따진다면 농지조성비가 먼저이고 전용부담금은 나중이다. 조세적 성격으로 본다면 농지조성비는 원인자부담금으로서 농지에만 국한되는 특수한 부과금인 데 반해 전용부담금은 수익자부담금으로서 일반 토지에 부과되는 개발부담금과 동일한 성격의 보편적인 부담금이라 할 수 있다. 농지조성비는 글자 그대로 농지조성, 즉 농업 부문에 사용되는 것으로 용도가 제한되는 데 반해 전용부담금은 개발부담

금의 일부로서 반드시 농업부문에 사용되어야 한다는 법이 없다. 농지조성비는 농지조성사업의 재원이며, 전용부담금은 농어촌구조개선사업의 재원이다. 이러한 대비로써는 도대체 어느 쪽으로 일원화해야 할 것인지 판단이 서지 않는다.

그러나, 중요한 것은 앞에서 거론한 문제들이 양 제도의 어느 쪽에서 발생하고 있는가, 개선이 필요한 쪽은 어느 쪽인가이다. 이를 기준으로 한다면, 문제는 모두 농지조성비 쪽에서 발생하고 있다. 앞에서 보았듯이 농지조성비는 지역별·지목별 지가와 비례하지 않음으로써 형평성과 부담과중이란 문제를 안고 있다. 반면 전용부담금은 공시지가를 기준으로 부과되므로 지가에 비례한다고 할 수 있다. 또한 농지조성비는 농지조성사업의 범위를 현재와 같이 간척사업 위주의 농지조성사업으로 국한할 경우 간척사업의 중단과 함께 부과할 명분을 잃게 된다. 농지조성비를 폐지하고 전용부담금으로 일원화한다면 앞에서 거론한 문제점들이 해결될 수 있는 것이다. 더욱이, 양자의 수납액을 비교하면 1996년 현재 전용부담금 수납액이 농지조성비 수납액의 1.6배에 달하며, 지가가 더욱 상승할 것이라는 점을 감안하면 이 격차는 더욱 커질 것으로 예상된다. 따라서 농지조성비와 전용부담금을 일원화한다면 전용부담금 쪽으로 일원화하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

한편, 농지조성비는 농지조성사업에, 전용부담금은 농어촌구조개선사업에 없어서는 안될 중요 재원이다. 농지조성사업과 농어촌구조개선사업의 타당성을 인정한다면 적어도 이들 사업에 필요한 재원은 당연히 확보

되어야 한다. 만일 농지조성비와 전용부담금을 폐지하려 한다면 1996년 현재 농지조성비 2천억원과 전용부담금 3,150억원, 합계 5천억원 이상의 자금이 일반회계 예산을 통해 확보되지 않으면 안된다. 그것이 아니라면, 농지조성비와 전용부담금을 폐지 혹은 경감할 수 없다는 말이다.

따라서 농지조성비와 전용부담금제도의 개선 방향은 농지조성비를 폐지하고 전용부담금제도로 일원화하되 적어도 농지조성비와 전용부담금의 합계액 이상을 전용부담금 수납액으로써 충당할 수 있도록 현행의 전용부담금제도를 개선하는 것으로 요약된다.

4.2. 전용부담금제도의 개선 방안

농지조성비를 폐지하고 전용부담금제도로 일원화하되 현행의 전용부담금제도를 개선해야 한다면 어떻게 개선해야 할 것인가. 또 전용부담금으로 일원화할 경우 그 관리와 집행 문제는 어떻게 해야 할 것인가.

현재 농지전용부담금은 전용농지 공시지가의 20/100으로 되어 있다. 이 방식은 농지전용으로 발생한 수익을 계산한 다음 그 수익의 일부를 전용부담금으로 징수하는 방식이라고 할 수 없다. 개발부담금 부과 방식(개발이익환수에 관한 법률 제8조)은 공시지가를 기준으로 하되 당해필지의 지가상승액-정상지가상승액-개발비용을 부과기준가액으로 하고 있다. 개발로 인한 수익을 계산하여 그 일부를 징수하는 방식인 것이다. 그런데, 개발부담금은 개발 이후에 부과되므로 개발이익을 계산할 수 있지만, 농지전용부담금은 전용신청시에 부과되므로 전용 수익을 계산하기 어렵다. 이 때문에 공시지가의 20%라

는 애매한 방식이 채택되었을 것이다. 전용 부담금 부과 방식은 부과 시기와 맞물려 있는 것이다. 따라서 전용부담금제도의 개선방안에서도 이 두 가지를 함께 고려해야 한다. 그럴 경우 방법은 두 가지로 나누어진다. 전용부담금이 수익자부담금이라는 점을 우선시하여 그에 따른 부과액 결정방식을 택한다면 당연히 부과 시기는 전용이 완료된 이후로 정해진다. 반면 농지전용신청시 전용부담금을 징수하는 것을 우선시한다면 전용부담금 부과방식은 전용이익을 엄밀히 계산하는 방식이 되기 어렵다. 이 두 가지 방안 중 어느 쪽을 택해야 할 것인가.

농지전용에 의한 이익을 엄밀히 계산하여 전용부담금을 전용 완료 후에 부과하는 방안은 수익자부담금으로서의 부과 방식에 부합된다. 원칙적으로는 이 방식이 타당하다. 그러나 여기에는 현실적인 어려움이 있다. 첫째, 농지전용이 완료된 후에 전용부담금을 납부하게 될 경우 농지전용이 급증하고, 전용허가를 받은 후 공사 지연 등의 이유로 농지가 훼손된 채 방치되는 현상이 발생하거나, 체납자가 증가되는 등 농지보전 측면에서 심각한 문제가 발생할 우려가 크다. 둘째, 개발이익이 발생하는 지역의 경우 개발이익과 전용이익을 구분하기 어렵고 따라서 양자간에 경합관계가 성립되어 궁극적으로는 어느 한 쪽으로 대체되거나 양자간의 분할 비율을 정해야 하는 등의 문제가 발생한다. 셋째, 전용이익을 엄밀히 계산하여 전용부담금을 부과할 경우 지역에 따라서는 그 부과액이 현재보다 급증함으로써 부담자의 반발을 초래할 우려가 있다.

전용이익을 엄밀히 계산하지 않는다는 문

제가 있으나 전용부담금을 농지전용신청시에 부과하는 경우 부과액 결정 방식은 현행의 방식과 크게 다르지 않을 것이며, 따라서 첫번째 방안에서 우려되는 문제는 발생하지 않을 것이다.

이상과 같은 이유로 현행의 농지조성비를 폐지하고 전용부담금으로 일원화할 경우 그 부과 시기는 현행처럼 농지전용신청시로 하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 그 경우 현행 농지조성비와 전용부담금의 합계액 만큼을 징수해야 하므로 부과율을 높이거나 부과방식을 고쳐야 한다. 부과율을 현행보다 높이는 경우 현재 5천억원 이상에 달하는 농지조성비와 전용부담금 수납액이 확보될 수 있도록 하되, 공시지가가 높은 지역에서는 전용부담금 부과액이 과다해질 가능성이 있다는 것도 고려해야 할 것이다.

전용부담금 부과 시기는 현행대로 하고 부과액 결정 방식을 개선하는 방안으로는 공시지가 대신 실거래가격을 기준으로 하는 안을 생각해볼 수 있다. 앞에서 예로 들었던 용인시 유방동 조모씨의 경우 200평의 농지를 평당 20만 5천원에 매입하였는데, 농지조성비 1,425,600원, 전용부담금 245,500원, 합계 167만여원으로서, 전용부담금 산출 기준인 공시지가는 평당 1,228원이었다. 공시지가는 실거래가격의 1/167에 불과하였던 것이다. 만일 실거래가격의 20/100을 전용부담금으로 한다면 그 액수는 820만원으로서 농지조성비와 전용부담금 납부액의 4.9배에 해당된다. 그렇게 하더라도 농지전용으로 얻은 수익 4억원의 2%에 불과하다. 따라서 공시지가가 실거래가격에 근접하게 조정된다면 공시지가를 기준으로 전용부담금을 부과해도 되지만, 그

령지 않은 현재로서는 일원화된 전용부담금의 부과 방식을 실거래가격의 20/100으로 고정하는 것이 좋지 않을까 생각된다.

한편, 농지조성비는 농지관리기금의 농지조성계정에 납입되고, 전용부담금은 농어촌구조개선특별회계에 전입되고 있는데, 농지조성비를 폐지하고 전용부담금으로 일원화한다면 그 수납액은 농어촌구조개선특별회계에 납입되게 될 것이다. 그 경우 현재 농지조성사업의 자금으로 실시하고 있는 농지조성사업은 농어촌구조개선특별회계의 사업으로 편입시켜야 할 것이다.

또한 현재 농지조성비와 전용부담금의 부과결정과 내역서 작성은 행정관서, 납입고지 및 수납금 관리는 농진공에서 담당하고 있는데, 이를 개선하여 부과결정과 납입고지 업무는 행정관서에서 담당하고 수납금 관리만 농어촌진흥공사에서 담당토록 한다면 지금보다 처리 기간과 행정업무량이 줄어들 것이라고 생각한다.

5. 맺음말

농지전용시에 부과되는 농지조성비와 전용부담금은 농지조성사업과 농어촌구조개선사업을 실시하는 데 없어서는 안될 중요한 자원이다. 그러나 농지전용이라는 하나의 행위에 대해 원인자부담금에 해당되는 농지조성비와 수익자부담금인 전용부담금이 병과됨으로써 부담금의 이중부과라는 혐의를 벗어날 수 없으며, 농지조성비의 경우 전국 일원에 걸쳐 획일적으로 적용됨으로써 지역별·지목별 지가와 비례하지 않고 오히려 역비례하

게 되는 모순을 낳고, 나아가 지가가 낮은 지역에서는 농지조성비와 전용부담금의 부과액이 매매지가보다 높게 됨으로써 과중부담이라는 불만을 야기하기도 한다.

이같은 문제를 개선하기 위해서는 농지조성비를 폐지하고 전용부담금으로 일원화되되, 현재 '공시지가의 20/100'으로 되어 있는 전용부담금을 '실거래가격의 20/100'으로 고정하여 농어촌구조개선특별회계에 전입하도록 하고, 현재 농지조성비로 실시하고 있는 농지조성사업은 농어촌구조개선특별회계 사업으로 편입시키는 것이 좋을 것으로 생각된다. 그렇게 할 경우 부담금의 이중부과 문제 등 현행 농지조성비와 전용부담금제도에 내포되어 있는 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 그 수납액도 현재 농지조성비와 전용부담금 수납액의 합산액보다 증가되게 될 것이기 때문이다.

농지조성비를 폐지하고 전용부담금으로 일원화하는 방안을 실현시키기 위해서는 현행의 농지법과 농어촌발전특별조치법을 개정해야 하는 어려움이 존재한다. 또한 앞에서 제시한 방안대로 개선할 경우 농지가격이 낮은 지역의 경우 부담이 경감되고 농지전용을 촉진하는 효과가 있는 반면, 농지 가격이 높은 지역의 경우 부담이 크게 늘어나 농지전용을 억제하는 효과가 있는 한편 농지소유자 및 전용자의 반발이 커지는 등의 문제도 있을 것으로 예상된다. 농지조성비와 전용부담금의 개정은 쉬운 문제가 아니지만 그렇다고 현행대로 실시해도 좋을 만큼 문제가 가벼운 것은 아니라고 생각한다.

참 고 문 헌

- 김정부·백선기. 1993. 「외국의 농지전용 허가기준」, 연구보고 282, 한국농촌경제연구원.
- 김현식·김창현. 1990. 「토지관련세제에 관한 연구」, 국토개발연구원.
- 김현식의. 1986. 「토지이용규제의 합리화 방안 연구」, 국토개발연구원.
- 농림부. 1997.1. 「농림분야 행정쇄신(규제완화) 해설서」.
- 농림부. 1997. 「농림수산주요통계」.
- 농림부. 1997.3. 「농지법령집」.
- 농림부. 1997.1. 「농지보전 및 이용업무 편람」.
- 농어촌진흥공사. 1997. 「농지규모화사업 총람」.
- 농정기획심의관실. 1997.7. 「업무자료」.
- 박상희. 1994. 「각종 부담금제도의 분석과 개선 방안 연구」, 한국법제연구원.
- 백준호. 1996. 「준농림지역의 토지이용관리의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 법제처. 1993. 「대한민국 현행법령집」, 한국법제연구원.
- 이동필. 1987. “농지전용과 대체농지조성비부과의 차등화 구상.” 「농촌경제」10(2)
- 지대식·최혁재. 1992. 「개발부담금제도의 발전 연구」, 국토개발연구원.
- 한표환. 1993. 「도시내 농지 활용 및 보전에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
- 高橋壽一. 1986. “農地の轉用に關する一考察-西ドイツにおける土地取引法を素材として.” 「社會科學研究」38-4, 東京大學社會科學研究所.
- _____. 1988. “農地轉用論(1)(2)-西ドイツにおける農業的土地利用と都市的土地利用-.” 「社會科學研究」39-5, 39-6, 東京大學社會科學研究所.
- 關谷 俊. 1988. 「日本農地制度」, 第六章 農地の轉用, 農業振興地域調査會.