農村 整備와 換地 政策

배 청*

1. 문제 제기
2. 농지 및 농촌정비방향
3. 농지 농촌정비를 위한 새로운 환지기법
4. 요약 및 정책제언

1. 문제 제기

농산물 시장 개방화로 미곡시장마저 개방하지 않으면 안될 경우에 우리 나라 농업은 이제는 더 이상 대변혁을 통하지 않고는 살아남을 수 없다. 미가 수준이 국제가격에 가까워지도록 생산비용을 낮추든지 혹은 월등히 질 좋은 쌀 생산으로 국제가격보다 훨씬 높은 가격을 받아도 판매나 생산에 영향이 적도록 하든지 그렇잖으면 생산을 포기하는 세 가지 대안을 생각할 수 있다(박진환 1991).

장래 우리 나라 두 가지 새로운 농업생산 타입으로 첫째로, 장래 농지 유동화 정책이 효과적으로 진행되어 임대차에 의한 농업경영 규모가 확대되고 농업 전문기술자 계층의 출현으로 미곡 생산이 임차지에서 상업적인 대규모 영농조직으로 경영되는 경우이다. 둘째로, 토지의 제약에서 벗어나서 도시형, 공장형, 자본 및 기술집약형의 첨단 과학영농 형태이다. 우리 나라와 같이 토지 가격이 높고, 대도시의 소비시장의 지척에 두고 있으며, 또한 일본 등 선진국 농산물 시장이 개방되면 시설 영농에 의한 기술 중심의 영농으로 밖에 나갈 수 없지 않느냐는 것이 대체로 의견의 합의가 되어 가고 있다(허신행 1991).

현재와 같이 소필지로 분산되어 있는 상태에서 과학적인 첨단 농업을 실천이 불가능하며 대중 규모의 기계화 농업이 자리를 잡을 수가 없다. 만약에 지금의 형태의 농촌을 그대로 변화 없이 둔다면, 1960년대 이후 농촌 노동력이 도시 산업노동자로 변화하였듯이 농촌 공간은 곧 대도시의 종속적인 제2차 생활 공간으로 개편될 것이다. 농업생산은 일부의 자본 기술 집약농 및 대규모 기술영농 조직의 출현에도 불구하고, 도시화된 농촌에서 제2차 겸업농업 생산 형태가 주종을 이루게 되며, 국제 경쟁력을 잃어버린 즉 농업의 포기의 상태로 될 것이다.

1960년대와 70년에 우리 나라의 도시는

* (주)남광 엔지니어링 부사장

구획정리 사업 방식으로 개발되고 농촌은 경지정리 사업으로 많은 농경지가 정비되었다. 독일, 네덜란드 등 구라파 선진 농촌은 도시로부터 도시 설계 방식(지구 상세 계획)을 도입하여 농촌 마을을 개조하고 주변 농지는 농업경영 ·합리화를 목표로 정부 농민이 힘을 합하여 국토의 재편성 작업을 광범위하게 이룩하였다.

우리도 이제는 초보적인 경지정리 방식을 더욱 발전시키고 한 차원 높은 농촌 공간 구조의 합리적인 재편성이라는 목표를 세워서 우리 체질에 맞는 농촌의 생산 공간은 물론 생활 공간도 함께 정비하는 대변혁을 시도해야 할 것이다. 우리 실정에 맞고 미래 농촌 농지의 공간 재편성을 실제로 설계할 수 있는 환지(換地)에 대한 새로운 시각이 요구된다. 환지는 농경지 정리사업시에 토지 교환의 수법으로 알고 있지만, 실제 농촌 공간 재편성의 강력한 실천력을 갖춘 개발 수법으로 발전시켜 나아갈 수 있다.

본고에서는 제2장에서 농지 및 농촌 정비 방향에 대하여 기술하고, 제3장에서 새로운 환지 방법을 제안하고자 한다. 제4장에서 요약 및 우리 나라 농촌 정비를 위한 실천적인 환지 정책에 대한 제언을 하고자 한다.

2. 농지 및 농촌 종합 정비의 방향

2.1. 우리 나라의 농지 정비 실태

농가의 평균 농지 소유 규모가 1.2ha 밖에 되지 않으면서 4~5 필지로 흩어져 있는 상태에서 영농의 기계화나 과학적 영농이란 제대로 될 수가 없다. 우리 나라 농촌에도 이제는 농지의 분산에 따른 애로를 조사대상 84.4% 농민이 느끼고 있고, 88.8%가 농지의 집단화 사업에 동의를 표시하고 있다(김성호·김정부 외 1991). 우리 나라 농지의 약 1/4 이상인 약60만ha의 농지가 광복 이전부터 현재까지 경지정리 사업이 완료된 논이지만 실질적인 농지의 집단화를 이루어지지 못하고 단순한 정형화 외수로 및 농로의 신설과 정비에 불과한 일차적인 농지개량 사업에 그쳐 왔다. 경지정리는 논의 경우에 한하고 밭 경지정리는 거의 전무한 실정이다. 영농규모의 확대와 중대형 농기계가 보편화되어 가면서 기존 정리된 경지에 대해서도 경지 재정리사업의 요구가 일어나고 있다(농어촌진흥공사 1993).

2.2. 외국 농촌 및 농지 정비 실태

1950년대 중반 구라파의 여러 나라들이 농장 집단화를 위한 대대적인 사업을 벌려왔다. 프랑스는 총 경지 면적의 40%이상 1400만ha의 농경지의 통합의 필요성이 인정되었고 1969년까지 벌써 600만ha이상 경지통합 과정을 마쳤다. 독일(서독)은 당시 농경지의 50% 이상인 1500만ha가 농지 정비를 필요로 하였으며 1957년부터 1968년 사이에 약 330만ha, 매년 약 30만ha가 농경지 정리가 이루어졌고 1,000여 개 마을이 정비되었다. 포르투갈과 스페인도 총 경지면적의 60% 수준으로 경작지의 재정비가 진행되었

다(Clout 1972, Pccione 1983).

1950년대 농지 집단화는 주로 소유권을 중심으로 통합이 이루어졌으며 불란서의 경우에는 대개 농민 스스로 자발적인 통합 운동이 일어났으나 독일이나 네덜란드의 경우에는 정부 주도하에서 교환 분합 및 농경지 재정비 사업이 활발하게 진행되었다. 이들은 농업 구조개선 사업의 기본 핵심 사업으로서 농장 집단화 사업을 국가의 강력한 정책 목표로 하였다.

1970년대에 들어오면서 독일이나 네덜란드를 중심으로 농지 정비 사업은 더욱 활발하여 국토 공간의 개조 사업으로 확산되어 갔다. 농지뿐 아니고 인근의 농촌 마을을 포함하고 그리고 사업 지역 규모는 면 단위로 크게 늘어나며 때로는 몇 개의 면 단위가 묶어서 시골의 장기 종합 실천 계획 및 집행 사업으로 추진되어 농촌, 농지 종합개발 사업으로 변하였다(송인상 1986, 三菱硏究所 1986).

일본의 농지 및 농촌 정비사업은 구라파 제국의 농업생산 공간과 농촌 공간의 대대적인 개편 작업과는 달리, 피동적인 농지 보전을 위한 농지 정책과 최근의 취락 지역 정비사업으로 나누어 진행되었다. 농촌 지역은 선긋기만 하여 마스터 플랜만 만들었지 실제 농촌과 농지의 체계적인 공간 정비는 마련하지 못하였다(김정호 외 1989).

2.3. 우리 나라의 농촌 농지 정비 방향

지난 30년간 우리 나라는 급격한 도시화와 산업화를 거쳤음에도 불구하고 무질서한 도시 확장을 효과적으로 방지함으로써 대도시 주변에 있는 농촌마저 상당히 독립성을 유지하며 도시와 농촌의 토지이용의 분리된 현상을 초래하여 국토 이용의 이중 구조 현상을 가져왔다.현재까지는 도시의 외연적인 확장으로부터 농지와 농촌을 효과적으로 잘 지켜 왔지만 앞으로 10년 후나 20년 후에는 그린벨트를 넘어선 대도시 주변 농촌 지역에 있어서 도시화는 급격히 진행하여 농촌과 도시의 혼재화는 피할 수 없는 현상이 될 것이다.

지금이 이러한 농촌의 도시화가 급속히 진행하기 직전의 시점인 바, 조속히 농지와 농촌의 재정비 사업을 추진하여 농촌 지역의 효과적인 토지이용을 할 수 있도록 준비하여야 할 것이다. 이 시기를 놓치면 우리도 일본과 같이 농촌 공간의 체계적인 재정비를 할래야 하기가 어려운 입장이 될 것이다(Bae 1991).

다음 세기에는 서울 대도시 권역이 런던이나 동경처럼 200여km까지 확산되고(Hall 1989 ; 헤데미쯔 1986), 부산, 대구, 광주권이 50~100km권까지 확산되고 지방화 시대가 도래하면 전국에 수많은 새로운 환경 마을(Rural Environmental Villages)이 농촌에 자리잡게 되지 않을까 한다(배청 1993).

현실적으로, 피폐된 농촌을 어떻게 재정비하느냐가 당면 과제이나 앞으로는 돌아오는 농촌, 풍요로운 농촌, 도시와 농촌이 공존하는 차원 높은 농촌 마을, 신기술의 농업 및 산업사회에 걸맞는 농촌 마을이어야 할 것이다.

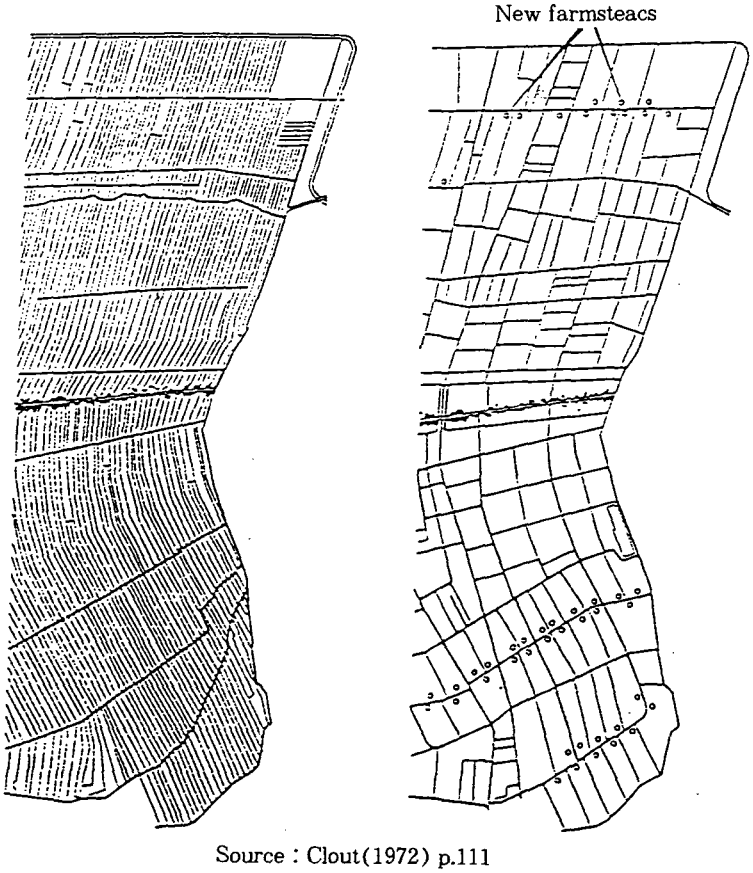
우리 나라가 앞으로 정비해야 할 대체적인 농지 면적은 대략 100만ha로 상정할 수 있다. 총 경지면적이 1992년말 현재 약

207만ha에 이르고 농업진흥지역으로 지정된 면적이 약101만ha에 이르러 전체의 48%를 구성하고 있다. 앞으로 2년간을 준비기간으로 하고 1995년부터 향후 10년간 농촌 공간 구조 개편이라는 국가 목표를 설정하고 매년 약 10만ha씩 농지 재정비 사업을 수행할 수 있다. 지난 1970년 농촌 근대화 촉진법을 제정하고 경지정리 사업을 본격화한 후 지금까지 약 45만ha가 시행된 점을 상기할 때 매년 10만ha에 이르는 농지와 농촌 지역을 종합 재편성하는 작업은 결코 쉬운 일이 아닐 것이다.

그러나 유럽 여러 나라, 특히 독일은 매년 약 30만ha의 농촌 지역을 재정비하여 농촌 공간의 재정비로 국토의 효율적인 이용을 유도하고 농업 체질을 강화시켰고, 네덜란드의 대대적인 농촌 종합 정비사업의 추진으로 오늘날 선진 농업을 자랑하는 기틀을 세운 점은 우리에게 좋은 교훈이 될 것이다.

〈그림 1〉은 네덜란드의 북부 지방 브리젠 마을의 종합 정비한 사업을 보여주고 있다. 재정비 사업 시행 이전에는 길고 좁은 종래의 경종 농업 중심으로 세분화되었던 농경지는 새로운 농업경영에 알맞는 형태의 농장으로 집단화되어 도로 및 수로 등의 생산 기반이 재정비되었다. 뿐만 아니

그림 1 네덜란드 브리젠빈 마을의 농지 및 농촌 재정비 사업 시행 전후의 비교 도면



Source : Clout(1972) p.111

라 종전에는 마을 가운데 지나는 지방 도로 중심으로 양편에 농촌 마을이 형성되었으나 사업 시행 후 마을 북쪽과 남쪽에는 원예시설 농업에 합당하게 농가 주택이 농장과 인접하여 분산 배치되었다. 이러한 시설 영농에 맞게 도로, 농로, 수로가 재정비되고 농지도 재구성되었다. 이와 같이 농촌, 농지 종합 개발 사업으로 새로운 농촌 건설과 선진 농업의 조건에 알맞도록 농촌 지역을 재정비하였다.

3. 농지·농촌 정비를 위한 새로운 환지 기법

3.1. 경지 정리 산업 및 농지 농촌정비를 위한 환지

우리 나라는 換地와 交換 分合을 달리 해석하고 있다. 환지는 경지정리사업 과정에서 종전의 소유지와 대응한 토지를 사업 시행 후에 교환해 주는 작업이라고 하고, 교환 분합은 2인 이상의 토지 소유자가 농지개량 사업과 관계없이 농지의 집단화를 위하여 상호 교환하는 것이라고 일반적으로 알고 있다. 이 두 가지는 근본적으로 토지를 바꾼다는 점에서 기술적 업무 영역이 유사성을 갖고 있다. 농어촌진흥공사가 설립된 중요한 목표 중의 하나가 교환 분합을 통한 농지 집단화 사업이고 1992년도 예산이 107억원에 이르렀으나 토지 소유자 당사자간 교환시 차액을 융자 지원한 일부 금액 이외에는 일정 구역을 대상으로 한 교환 분합 사업은 전무한 실정이다. 또한 비교적 토지 집단화가 용이한 신규 경지정리 사업시에도 집단화 환지는 크게 진전이 없어 왔다.

농촌 근대화 촉진법 제126조 ①항에서는 원위치를 중심으로 한 집단 환지로 하도록 하였으나 ②항에서는 농업경영 합리화를 위해서 환지의 융통성의 길을 놓고 있기 때문에 환지 계획서를 농림수산부 장관의 인가를 받으면 보다 융통성이 있는 환지 방법을 강구할 수 있었음에도 불구하고 농지의 집단화에는 별로 진전이 없었다.

경지정리 및 구획정리 개발 방식의 가장 중요한 기법은 환지이다. 환지 기법에 의하여 종전의 토지의 위치에 감보를 제하고 종전 토지의 크기에 상응하는 토지를 찾아 주는 것을 원칙으로 하고 이를 원위치 환지 혹은 제자리 환지라고 한다. 제자리 환지를 해줄 때, 본래의 위치에 따라 토지를 할당해 줌으로 기본적으로 지주의 불평이 최소화하는 장점이 있으며 신속한 환지의 종결이 되므로 일제시대부터 현재까지 제자리 환지 원칙에 따라 경지정리 사업이 수행되어 왔다.

1970년 농촌 근대화 촉진법이 토지개량 사업을 대신하여 우리 나라 농촌의 대규모적인 농지정리 사업을 추진함에 있어서 기계화 영농을 위한 농지의 집단화를 목표로 하였으나 결과는 제자리 환지를 못벗어나고 농지의 분산 상태를 그대로 지속되었다. 1991년 낙후된 농업 구조를 개선함이 시급하여 다시 농어촌진흥공사 및 농촌관리기금법이 제정되면서 토지의 교환 분합을 제일의 설립 목적으로 하였다. 그러나 농지의 집단화 사업은 더 진전할 기미가 보이지 않고 있다.

본 논문은 어떻게 하면 농지의 집단화 사업을 원활히 하여 앞으로 농업 개방화에 따라 우리 농업과 농촌의 체질을 강화시켜 경쟁력 있는 농업생산 기반을 마련하느냐 하는 것을 목적으로 하였다. 그렇게 하자면 환지 방법 즉 제자리·환지를 대신할 새로운 환지 기법을 마련하지 않으면 안된다.

앞으로 우리 나라 농촌의 공간 구조를 재편하는 대규모의 농지 정비가 시행되려면 종전의 환지 기술로서는 이를 담당하기 어려울 것이다. 우선 환지의 기본 원칙을 어떻게 세울 것인가에 대해서 면밀히 검토하고 환지의 큰 원칙을 세워야 한다. 환지는 개인의 이해관계가 첨예하게 나타나는 것이기 때문에 농지 정비사업의 범위와 목표를 먼저 정하고 그에 따라서 환지 원칙을 적용하게 된다. 다음은 환지의 새로운 원칙을 알기 쉽게 그림으로 표시하면서 하나하나 설명하고자 한다.

3.2. 새로운 환지 원칙의 수립

농장 집단화를 유도하는 환지 원칙으로 다음의 여덟 가지 새로운 환지 원칙을 수립하고자 한다.

1) 환지 원칙 1 : 대표 농지의 위치를 중심으로 집단으로 환지한다(그림2-1 참조). 환지의 기본 원칙은 제자리 환지이다. 집단화하는 경우에도 이 기본 원칙을 이유 없이 흐트러져서는 아니된다. 집단화를 목표로 할 때 제자리 환지 원칙에서 최근거리 원칙을 수립해야 한다. 농지 상호간에 최단거리, 특히 중심이 되는 필지를 기초로 집단 환지하여야 함을 원칙으로 해야 한다.

2) 환지 원칙 2 : 농가 주택 및 마을 주변으로 집단 환지한다(그림2-2 및 그림2-4 참조). 영농의 합리화를 위하여 농가가 분산하여 입지한 경우에는 그 농가 인근에 가능하면 한 울타리를 만들 수 있으면 최상의 선택이고 그렇잖으면 가장 가까운 곳에 집단 환지하여 농장을 만들어 준다. 또한 자기 마을에 환지하여 통작 거리를 줄이도록 집단화하여 환지한다.

3) 환지 원칙 3 : 농업지대별로 집단 환지한다(그림 2-3 참조). 사업 시행구역에 대한 농업경영 합리화를 위한 지대별 농업계획이 우선하여야 한다. 농민이 현재 경영하고 있거나 혹은 원하는 농업경영 유형에 따라 환지해 주는 경우이다. 과감한 비환지(飛換地)를 전제로 하므로 농민간의 합의와 공정한 토지 평가가 전제되어야 한다.

4) 환지 원칙 4 : 장기 임차지는 농업경영자의 토지와 함께 집단 환지한다(그림2-5 참조). 장기 임대차를 통한 경영규모 확대를 위한 집단화를 유도한다. 앞으로는 차지에 의한 경영규모 확대가 보편화될 것이므로 개별적인 혹은 정책적인 인센티브를 주어 장기 임대차를 유도하고, 차지 경영자의 소유 농지와 함께 집단화하여 경영규모의 확대를 위한 환지를 한다.

5) 환지 원칙 5 : 불환지(不換地 ; A) 및 이종환지(異種換地 ; B)(그림2-6 참조) 및 생활환경개선 등 공공용지 확보 등을 위한 신설환지(新設換地)를 가능하도록 한다(그림2-7 참조).

(1) 불환지는 영농을 포기하는 경우에 환지를 받지 않고 금전으로 받은 경우이다. 유동화가 촉진될 수 있는 장점이

있는 대신 재정적인 부담이 따른다.

(2) 농지 이외의 다른 용도의 토지를 새로 만들어 영농을 포기하거나, 새로운 토지이용 수요자에게 환지하는 경우이다.

공정한 토지 평가가 전제되어야 한다. 마을 종합개발 사업으로 상당한 토지개발 이익을 얻을 수 있는 경우도 있을 것이므로, 개발 이익의 분배 등 세밀한 검토와 원칙이 세워져야 한다. 신설환지는 마을 신규 건설 혹은 마을 재정비 사업을 위한 마을 범위를 확대함으로 필요한 공공시설, 공동사용시설 및 환경 시설과 녹지 공간의 확보 등 비농업토지를 신규로 확보하는 경우이다. 감보로 처리하는 경우와 불환지 혹은 이종환지나 토지 보상 등으로 처리할 수 있다.

6) 환지 원칙 6 : 대규모 사업과 병행한 경우에 지역 공간 재편성을 실천한다(그림 2-8 참조). 대단위 건설 사업과 병행할 때, 농지 집단화, 불환지, 이종환지 많은 비환지 등이 동시 일어나고 농경지도 크게 재편되며 경우에는 농촌 공간구조가 크게 변화된다. 사업을 수행하는 데에 시간과 경비가 많이 소요되며, 면밀한 계획과 노련한 집행이 요구된다.

7) 환지 원칙 7 : 대규모 목장 혹은 장래 예상되는 대규모 목장 조성 사업이나 대단위 기계 영농단에 의한 농장 조성시 및 산림 혹은 과수원 조성에 맞는 특수환지 방법이 연구되어야 한다. 또 경우에 따라서 지금과 같은 소유의 환지 개념이 아닌 공유지분에 의한 환지 개념을 도입해야 할지도 모른다. 대필지 상호간에 서로 토지를 교환해야 할 경우도 고려해야 한다.

8) 환지 원칙 8 : 신속한 마을 재정비 및 부분 재정비를 위한 약식 환지 절차를 허용해야 한다(그림2-9 참조). 마을의 간선도로 등 개설 후 종전 토지의 접근성을 확보하고자 블록 내 교환 분합을 할 수 있도록 약식 환지도 가능하도록 해야 한다. 주민 스스로 합의에 의하여 교환 분합을 유도하거나, 도로 등 공공사업 시행시에 동시에 추진하도록 한다.

그림2-1 일반적인 농지 집단화

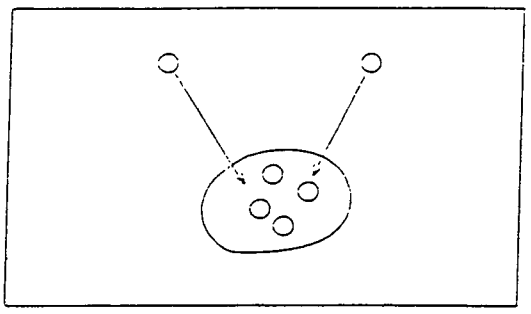


그림2-2 농가주변 농지 집단화

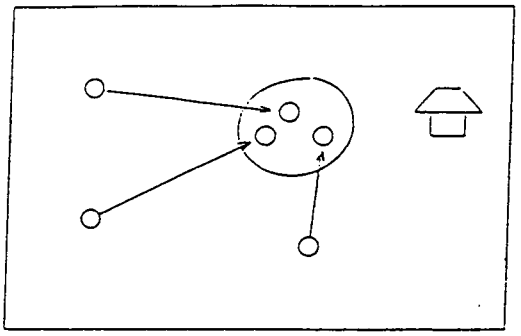


그림2-3 농업지대별 농지 집단화

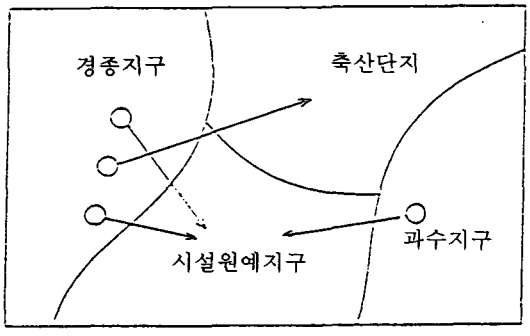


그림2-4 마을 주변 농지 집단화

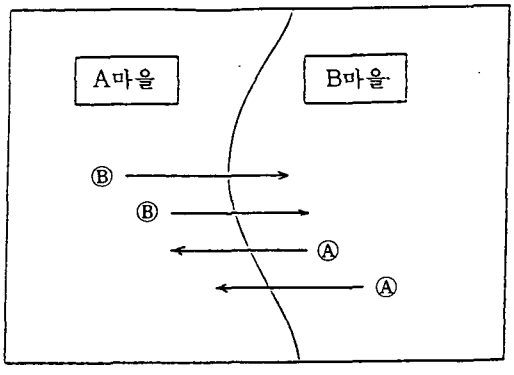


그림2-5 장기 임차지의 농지 집단화

A : 전업농가의 농지 B : 장기 임대차 농지

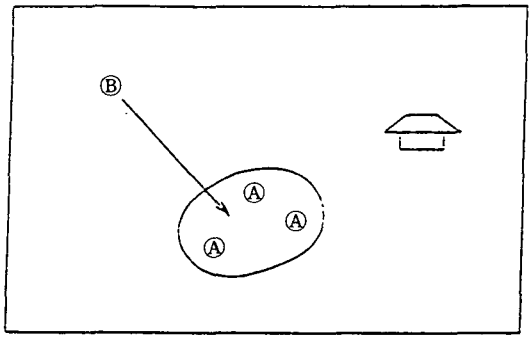


그림2-6 불환지 및 이종환지

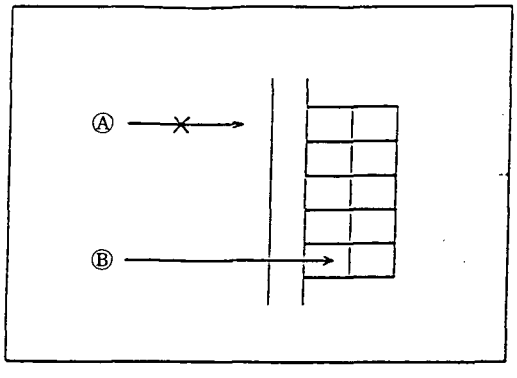


그림2-7 공공농지 등 신설환지

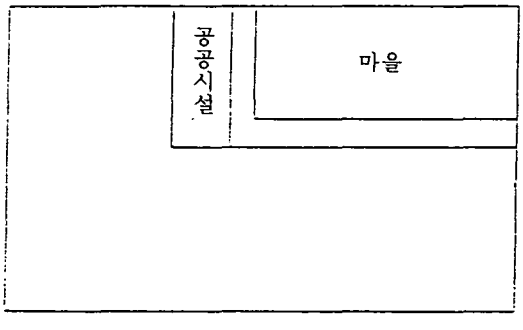


그림2-8 대단위 종합 환지그림

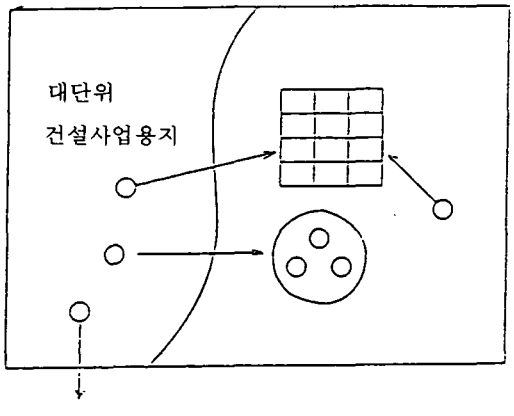
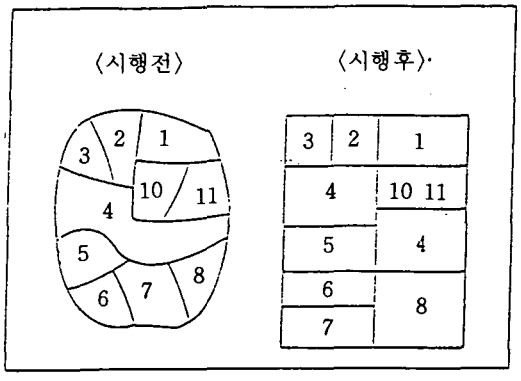


그림2-9 마을 정비를 위한 약식환지



3.3. 환지 원칙에 관한 토의

첫째로, 새로운 환지 기법을 위한 환지 원칙은 무엇보다도 먼저 제자리 환지 원칙의 변화이다. 우리 나라 농업의 치명적 약점인 농지의 소필지 분산 상태를 개선하지 않으면 안된다. 그러므로 농지 집단화를 위해서, 환지의 기본 원칙인 제자리 환지 원칙의 대대적인 수정이 필요하다.

둘째는, 환지 원칙 (1)에서 (8)까지 예시한 것 중에서 가장 단순한 형태가 환지 원칙 (1)의 경우로, 각 농가의 대표 농지(母地)를 중심으로 하여 집단화한다. 가장 단순한 환지 원칙의 변형이라고는 하지만 실제로 환지를 시행할 때는 지역 농민 전체의 합의를 도출하는 것은 결코 쉽지 않다. 때로는 한 곳에만 집단화하기 보다는 두 곳에 환지하되, 한 곳을 주(主)집단화 농장으로 하고 다른 곳은 부(副)농장으로 환지 지정을 할 수 있다. 이러한 불편을 최소화하기 위해서는 가능한 농지 조건을 균등하게 해주어 어디에 환지를 받아도 큰 차이가 없도록 해 주어야 한다.

셋째로, 검토해야 할 사항은 농업경영 혁신을 목표로 하여 과감한 환지를 전제로 하는 농업지대별 환지를 시도하는 환지 원칙 (3)이다. 이것은 농촌 농가 농지의 종합적인 재편성을 전제로 하여 시설원예농업을 하고자 하는 집단, 축산농업을 전문으로 하는 집단 혹은 과수 전업농 등을 구분하여 그 전문화된 업종에 따라 종전의 토지가 어디에 있든지 새로운 기준에 의하여 원하는 영농 지구에 환지를 받는 경우이다. 종전의 토지의 위치와 상관하지 않고 영농자의 전문화에 따라 환지하게 되므로 많은 비환지를 통하여 농촌과 농지를 영농 목적에 따라 재편성하는 것을 목적으로 한다. 그러나 현실적으로 이와 같은 환지는 과감한 혁신을 전제로 하므로 기존 지주의 반발을 가져올 수 있다. 기존의 농장을 중심으로 하여 다른 지구에 분산된 농지를 모아 주고 기존 농장을 넓히어 나아가는 경우가 보다 현실적으로 설득력이 있는 방법이 될 것이다.

앞으로 미곡 생산지는 줄이고 대신 시설원예 및 시설화훼 단지를 새로이 조성하고 기존의 수도작 농가의 전업을 추진하는 경우에는, 농민들을 옮겨 시설 영농단지 등에 집단적으로 이전 사업을 추진할 수 있다. 이러한 경우에는 종전의 제자리 환지 원칙에 대수술을 거쳐 농업지대별 집단환지 방식을 채택하여야 할 것이다. 무리하게 정부에서 토지를 매입하여 조성한 후에 다시 농민에게 되파는 비싼 정책보다는 이 환지 원칙에 의하는 것이 훨씬 유용하고 저렴하며 효과적인 방법이다.

넷째로, 토의해야 할 중요한 과제는 장기 임차지의 환지를 정하는 환지 원칙 (4)이다. 앞으로의 영농규모 확대는 많은 경우에 차지에 의할 것이므로 이들을 농업경영자의 집단화된 농장 인근에 환지하여 줌으로 하나의 농장으로 확대할 수 있는 이점이 있다. 차지의 환지 원칙에 전제되어야 할 것은 장기 임대차 조건이다. 1~2년의 단기 임대차인 경우에는 환지를 옮겨 지정해 준다는 것은 타당하지 못하다. 왜냐하면 한번 환지해 주면 토지는 영속성이 있기 때문에 좀처럼 옮길 수가 없다. 따라서 적어도 5년 이상 혹은 10년 이상 등 임대차 기간에 대한 검토가 있어야 한다.

다섯째로, 불환지와 이종환지의 적용 범위에 대하여 논하여 보자. 앞으로 농업을 포기하고 은퇴하는 노령 계층이 늘어날 것이다. 토지를 환지 받아 토지는 소유하나 위탁경영으로 실제로 영농 활동을 하지 않는 경우가 있고, 아예 농지를 환지받지 않고 금전으로 청산하겠다고 하는 불환지의 경우가 생긴다. 농지 매매를 하려고 해도 사는 이가 없든 차에 농지 정비 사업시에 불환지 신청하는 경우가 특히 도시와 먼 거리에 있는 평야지나 한계지에서 발생할 확률이 높다. 앞으로 지가 상승이 기대되지 않는 곳에서 개인이 매입하여 경지 규모 확대를 원하지 않는 경우에 불환지를 가능하게 하는 방법은 국가나 공공기관의 재정에 의할 수 밖에 없는 바, 이에 대한 대책도 생각해 두어야 한다.

농업을 포기하고 농업 이외의 용도의 토지로 환지하는 경우는 마을 정비 및 관광단지 사업 등과 함께 시행하는 경우에는 원활한 전업을 유도할 수 있다. 농업 대신에 주말 등 민간 숙박업 내지 건물 임대 소득으로 생계를 영위할 수 있는 경우도 예상할 수 있다.이종환지의 경우 신규로 얻는 토지의 가격이 종전의 농지 가격 보다 높은 경우가 대부분이므로 철저한 토지 평가액에 의한 환지 원칙이 지켜져야 한다. 또한 이종환지가 많이 발생한 경우에는 개발 이익을 얻을 수 있는 장점이 있다. 생활환경 개선을 위한 필요한 녹지 공간, 도로 및 주차장 공간, 마을 공동시설 용지도 확보하여 조성 원가 혹은 무상으로 공여될 수 있으므로 마을 종합개발 계획 수립과 함께 환지 원칙 (5)를 활용하면 농촌 정비의 유용한 개발 수법이 될 수 있다.

여섯째로, 환지 원칙 (6)은 환지 기법을 더욱 확대하여 적용하는 경우로, 대규모 지역 및 국토 개발사업과 병행하여 실시할 수 있다. 종전에는 비행장, 철도 역사, 공업단지 조성 등 대규모 개발사업이 있는 경우에 편입되는 토지에 대한 보상 조치만으로 끝나고 이주 대책은 각자의 책임하에서 이루어져 왔다. 이주 대책이라고 해보아야 주택단지를 새로 건설해 주는 외에 농업경영의 지속적인 조치는 전무하였다. 어느 일정 지역에 대단위 개발사업 등이 입지하므로 지역 농업을 재편할 수 있는 좋은 기회를 살리자는 환지 원칙이다. 종전의 영농을 계속할 자, 새로운 영농 유형을 원하는 자, 농촌 및 농업에서 도시로 떠날 자, 혹은 재촌이농을 원하는 자, 다른 업종 전환을 원하는 자 등등 여러 경우를 놓고 농지, 농촌 구조를 개편하는 경우에 유용한 환지 방법이다.

보편적으로 흔히 있는 경우가 아니고 업무가 복잡하고 여러 조치가 복합적으로 처리해야 하므로 사전 계획이 충분히 준비되어야 한다. 특히 보상 처리가 원만하게 처리되어 불만이 해소되어 보상금 이주 대책 등이 공개되고 주민의 수용 체제가 완료된 연후에, 농지의 정비와 농촌 생활환경 정비 및 신규 주택단지 조성 등이 체계적으로 순서 있게 진행되어야 한다.

장래 21세기 초반에는 농촌에 여러 종류의 새로운 형태의 수요가 발생하고 농촌 마을이 재구성되고 광범한 농촌 정비가 이루어질 때에는 이 환지 원칙은 유용한 원칙이 될 것이다(환지 원칙 8).

일곱째로, 목장, 과수원, 산림 조성을 위한 대규모 필지 환지에 대한 연구로 필요하다(환지 원칙 7). 또한 주식회사의 주식과 같은 방식으로 대농장의 지분을 갖도록 하는 환지도 장래 필요할지 모른다. 앞으로 대규모 기계농이 위탁경영을 하고 있는 경우에 임차한 농지를 다른 위탁농에게 재임차하는 경우와 임차지를 상호 교환하는 경우 등에도 이 환지 원칙을 적용할 수 있을 것이다. 농지의 집단화는 한번 했다고 끝나는 것이 아니고 조건이 변하고 시간이 경과함에 따라 2차, 3차 집단화가 시행되어야 한다. 구라파에서 장기간에 걸쳐 농지 집단화가 이루어져 왔다.

여덟째로, 약식환지의 경우(환지 원칙 8)는 마을 정비만 따로 시행하는 경우에 복잡한 과정과 장기간의 시간과 비용을 들여서 하기보다는 간단한 절차에 의하는 것이 편리하다. 또한 마을 정비사업으로 인하여 기존 필지의 정비가 절실히 요구되는 경우가 많이 발생하나, 개인간의 토지의 교환은 아무리 단순한 것이라도 쉽지 않다. 마을 전체 혹은 블록별로 사업을 수행할 수 있을 것이다.

아홉째로 여러 환지 방식의 비교와 평가식 환지 개발과 기법에 관한 폭넓은 연구 검토가 뒷받침되어야 한다. 대표 농지를 중심으로 하는 집단환지나 농가 주택이나 마을 주변으로 환지할 때 평가식 환지보다 농지의 경작 조건, 토양 조건, 관개 조건 등을 감안한 점수제 방식, 표준지 비준 방식으로도 족하다. 농업지대별로 환지할 때는 표준지 비준 방식으로 족할 경우도 있으나 평가식을 가미해야 재산상의 가치의 평형을 유지해야 될 경우도 있을 것이다. 지가가 과도하게 차이가 나는 지역은 평가식에 가깝도록 환지하는 것이 타당하다.

불환지, 이종환지, 신설환지 및 대규모 사업과 병행하는 경우에는 평가식 환지가 꼭 필요하다. 넓은 농경지 전체를 대상으로 평가식 환지를 적용하는 것은 작업의 형편상 맞지 않은 경우에는 농지 정리는 절충식 내지 표준지 비준 방식으로, 마을 정비 및 지가가 높은 토지의 환지에서는 평가식에 기초해야 한다.

일본에서 현재 시행하고 있는 환지 방식을 빌려 오거나 약간 변형하여 사용하여도 된다는 안이한 생각은 버리고 보다 문제를 적극적으로 포괄적으로 파악하여 해결하는 자세가 필요하다. 일본의 앞선 환지 방식도 참고하여야 하겠지만(中央換地 センタ 1988) 독일이나 네덜란드의 농촌 공간 개편 기법 및 집행 경험도 좋은 도움이 될 것으로 본다. 또한 우리의 독특한 농지의 관행이나 우리의

토착적인 요소나 더 나아가서 도시 개발 과정에서 많은 노하우를 쌓은 평가식 환지 방식도 농촌 환지 실무에 많은 도움을 줄 것이다(배청 1983).

4. 요약 및 정책 제언

4.1. 요 약

급변하는 농업 농촌의 변화에 효과적으로 대처하기 위하여 수천년 동안 내려오던 구습의 우리 농촌 공간은 조속히 재편성되어야 함이 선진 농업으로의 선결 조건이 됨은 구라파 여러 나라들의 경험으로 입증되었다.

구라파 여러 나라들은 1950년부터 농지 정비를 대대적인 국가사업으로 추진하여 왔다. 독일은 1957년부터 1968년 사이 매년 30만ha씩 농지를 정비하고 마을 1,000여 개가 정비하였다. 네덜란드 농지 및 농촌 정비 현황은 〈그림 1〉에서 사업 시행 전후를 비교하고 있다.

일본은 구라파와 달리 농지 정비와 농촌 취락 정비를 분리하여 실시하였다. 급속한 도시화 현상으로 우량 농지 보전 정책이 우선하고 다음에 전국적인 도시화 현상에 따라 농촌 생활환경 정비사업이 뒤따랐다.

우리 나라 농업이 국제 경쟁력을 갖기 위한 최우선의 조치로 농지의 재정비를 통한 농촌 정비이며, 이를 효과적으로 수행하기 위해서 새로운 환지 기법의 개발이 필요하다. 특히 지금까지 환지는 제자리 환지 원칙을 고수하여 환지가 농지의 집단화에 가장 유용한 수단임에도 불구하고 제대로 활용되지 못하였다.

농지 집단화를 위한 비교적 단순한 환지 기법은 환지 원칙 (1), (2)에 의한 기존 소유 농지와 마을 중심으로 환지가 이루어지는 경우이고, 환지 원칙 (3)은 농업지대별로 환지하여 농업경영의 구조를 개편하는데 환지를 폭넓게 활용한다. 환지 원칙 (4)는 임차지의 환지 원칙을 소개하고, 환지 원칙 (5), (6), (7)은 복잡한 농촌 공간의 구조 재편성이라는 커다란 명제를 실행하기 위한 고차원의 환지 기법을 예시하고 있다.

4.2. 정책 제언

첫째, 무엇보다도 손쉽게 할 수 있고 많은 예산이 들지 않으면서 농촌 공간을 재정비하는 실천 방법인 환지 기법을 새로이 연구 개발해야 한다. 종전에 해 온 마스터 플랜의 마을 종합개발 계획(이정환 외 1991)이나 정주권 개발 계획은 실천 방법이 없고 단지 개발 방향만 제시할 뿐이나 환지는 공간을 재정비하는 실제적인 방법이다. 따라서 농지 및 농촌 공간의 재정비는 환지에 의해 될 수밖에 없다. 그러나 현재로는 새로운 환지 방법의 연구는 전무한 상태이므로 조속히 몇 개의 사례 지구를 모델로 하여 한국의 농지 및 농촌에 맞는 새로운 환지 기법을 연구 개발해야 한다.

둘째, 현재의 자발적인 교환 분합 정책이나 일본식의 농진 지역의 우량 농지 우선 확보 정책과 제한적인 정비 정책으로서는 원대한 농촌 공간의 재편성을 기대하기 곤란하다. 앞으로 농촌에 다양하고 새롭게 창

조되는 공간 수요와 역도시화 현상에 따른 개발 수요에 응할 수 있도록 하며 농촌과 도시가 일체하는 미래 지향적인 정비 방향이 되어야 한다. 현재의 단위 농경지 사업의 추진을 목표로 하는 농촌 근대화 촉진법의 약간의 손질로는 곤란하고 대폭적인 개정을 통한 재제정 혹은 새로운 농지 및 농촌 정비법의 제정이 필요하다.

셋째, 정부 기관이나 연구소나 혹은 대학 안에 이 일을 전담하여 연구 개발할 팀을 조속히 구성하여 운용하여야 한다. 어느 곳에도 전문 연구팀이 구성되어 있지 않은 실정이다. 국토 계획으로부터 농업경영에 이르기까지 다양한 전문 분야의 도움을 얻어야 하겠지만, 실제로 토지를 다루어 본 경험과 환지에 경험이 있고 토지 평가와 도시계획 등 실제 계획 분야에 경험 있는 실무형 사람들의 모임이 주축이 되기를 권고한다.

넷째, 일단 이 사업이 본 궤도에 오르면 많은 기술 인력이 필요하다. 현재보다 약 3~5배의 환지 기술자가 필요하고, 현재의 업무를 담당하는 기술자는 새로운 환지 기법을 익히기 위해서 재교육하여야 한다. 계획 단위가 면 단위까지 가면 농촌 계획 전문가도 아주 많이 필요할 것이다. 그러나 현재는 이러한 필수 요원을 양성하는 기관이 정부나 대학이나 그 어디에서 찾아볼 수 없다. 독일의 뮌헨 대학에는 이 프로젝트를 수행하기 위해 농지정비 및 토지개발 석좌가 설치되어 있는 점을 참고할 만하다. 우리 나라의 농촌 농지 종합 정비사업이 약 10년간 제일단계 사업으로 농지 100만ha와 수많은 농촌 부락을 재정비해 나가자면 적어도 1,000여명의 전문기술자들이 추가로 필요할 것으로 예상된다. 정부나 대학은 이러한 인력 수요에 각별한 관심을 갖고 미리 대치해 나가야 할 것이다. 새로운 환지 기법 이외에 국토계획, 농촌계획, 농업경영, 농업 및 농촌정책, 토지 평가 및 토지 관련 법규를 폭넓게 가르쳐 농지와 농촌의 재정비를 담당할 전문 인력을 시급히 양성해야 한다.

다섯째, 농촌 공간의 재편성의 시급성을 인정하고 투자를 해야겠다는 국민적 합의가 도출되어야 할 것이다. 낙후된 농촌을 잘 정비하고 발전시켜야 나라 전체의 지속적이고 보다 높은 경제적인 발전을 이룩하며 좋은 국토 환경을 보전시키므로 국가의 재원을 과감히 투자해야 한다는 국민적인 공감대가 밑받침되어야 할 것이다.

농촌 공간 재편성은 막대한 자금과 시간이 요한다는 것은 사실이다. 그러나 보는 각도를 달리하면, 농촌 정비사업이 밑빠진 독에 물 붓기 식이 아니라 오히려 거대한 토지개발 이익의 잠재력을 가진 것을 간과하여서는 안될 것이다. 토지의 공개념에 의한 거대한 개발 이익을 발생시킬 수도 있을 것이다. 이러한 부의 잠재력을 농촌 및 농지 정비 자금원으로 활용할 수 있는 방안도 깊이 검토하여야 할 것이다.

여섯째, 해마다 10만ha에 이르는 농촌 농지 정비사업은 이 나라와 이 정권의 급소(急所)다. 앞으로 다가올 지방화 시대와 독일의 경험으로 볼 때 지방 정부가 주도적으로 농촌 정비 사업을 수행하는 것이 원칙이다. 도지사 직속하에 지방 농촌 정비기획단을 두고, 농림수산부에는 이를 지

원, 연구, 통괄하는 중앙 농촌 정비기획단을 둘 것을 제언한다. 그러나, 농어촌진흥공사의 거대한 공기업 조직을 거듭나게 하여 국토 공간 개편을 맡기는 것이 현실적인 대안이다.

참 고 문 헌

김성호, 김운근, 김정부, 김정호 외 (1991), 農業構造개선을 위한 農地制度 定立方向, 한국농촌경제연구원.

김정호, 김태곤, 박성훈 (1989), 「農地保全과 農村地域 土地利用體系定立에 관한 硏究」, 한국농촌경제연구원.

농어촌진흥공사 (1993), 농어촌 구조개선 사업의 추진 방향과 실천 계획 : 「농어촌 구조개선 대책과 농어촌진흥공사의 역할」.

박진환 (1991), "開放經濟下의 韓國農業의 選擇과 競爭力 強化, 21世紀의 耕地綜合整備를 위한 세미나," (財)韓國農地開發硏究所, pp.1～30.

배 청 (1983), 환지 계획과 토지 평가, 토지구획정리 사업 특집, 「도시 문제」, 6월호.

——— (1993), "農村 計劃의 事例 硏究 : 오산시 양산동 취락 지역", 「국토계획」, 28 (3), 대한국토 도시계획학회.

송인상 (1986), 「獨逸의 農村開發政策,」 한국농촌경제연구원.

이정환, 이인희, 이상문 (1991), 「시범 마을 종합정비계획 : 경남 합천군 묘산면 평촌리」, 한국농촌경제연구원.

허신행 (1991), "농어촌 구조개선 사업의 성과와 전망", 농어촌진흥공사 설립 2주년 기념 심포지움, pp.1～29.

헤데미쯔 (1986), "日本의 東京都 開發에 關한 事例硏究," 「대한국토학회지」, 15 (2), pp.74～86.

中央換地センタ (1988), 「やさしい 換地」, 全國土地改良事業團體連合會.(株)三菱總合硏究所 (1986), 「諸外國における市街地綠邊部の土地利用調整の問題と手法に關する調査報告書」, 國土廳土地局委託調査.

Bae (1991), "Green Belts and Urban Growth in London, Tokyo and Seoul Metropolitan Regions," Unpublished Ph.D. Thesis. University of London.

Bowler I. R. (1983), *Structure Change in Agriculture, In Progress in Rural Geography*, ed. by Pacione M, Croom Helmm, London.

Clout H. D. (1972), *Rural Geography : An Introductory survey*, Pergamon Press, Oxford.