

# 일본의 지방분권적 농지보전제도 운용과 시사점 - 법정수탁사무 개념 도입을 중심으로\*

김 홍 상

## 1. 머리말

농지의 보전과 관련하여 핵심적인 사항인 농지전용제도와 농업진흥지역지정제도의 운용과 실태를 중심으로 살펴본다.

농지보전제도는 보전 필요성이 강한 농지에 대한 별도의 관리지역을 설정하는 방안(농업진흥지역지정제도 운용) 마련 차원과 보전해야 할 농지의 타용도 전환을 억제하는 농지전용허가제도 운용 차원으로 구분하여 이해할 수 있다. 농업진흥지역지정제도 및 농지전용허가제도 운용과 관련된 사무는 모두 국가사무적 성격이 강하고, 규제행정 측면이 강하다. 그러나 농지의 타용도 개발이 지역개발의 주요 내용이 되어 지방분권 강화 차원의 제도 개혁 논의의 핵심과제가 되기도 한다. 최근 우리나라에서도 대통령소속 지방분권추진위원회 등에서 농지전용허가 및 협의권한의 지방이양 확대, 농업진흥지역 지정·변경 등 농지관리 관련 국가사무의 지방이양을 요구하고 있다.

구체적으로 우리나라의 경우 지방분권추진위원회는 2009년 4월 17일 회의에서 시·도지사가 농업진흥지역을 지정하고자 할 경우 “시·도 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회” 심의를 거쳐 농림수산식품부 장관의 승인을 받도록 되어 있는 농림수산식품부 장관의 “농업진흥지역 지정 승인” 권한을 폐지하도록 결정하고, 2009년 6월 26일 회의에서 지역경제를 활성화한다는 목표로 현재 대통령령으로 시·도지사

\* 본 내용은 김홍상 연구위원이 “지방분권 추진에 대응한 농지관리사무의 효율적 처리방안에 관한 연구”에서 일본 농림수산성, 지방자치단체 등을 방문 조사하여 정리한 것이다(hskim@krei.re.kr, 02-3299-4236).

에게 위임된 20ha(20만㎡)미만의 농지전용 협의 권한을 50ha(50만㎡)미만으로 시·도 지사에 대한 위임범위를 확대하도록 결정하는 등 농지관리 관련 국가사무의 지방 이양을 강화하고자 하였다.

또한 국가사무의 지방이양, 권한 위임 범위 확대 등 지방분권 강화와 더불어 최근에는 기관위임사무를 폐지하고<sup>1)</sup> (가칭)법정수임사무 개념을 도입하여 기존의 국가사무-자치사무-기관위임사무-단체위임사무 등의 사무 구분 체계를 국가사무-자치사무-(가칭)법정수임사무로 전환하려는 등의 행정체계 개편을 추진하고 있다.

우리나라 농지법에 의하면, 기관위임사무의 주된 내용은 농지전용과 관련된 내용이다. 그리고 기관위임사무 폐지, 이양 확대 또는 (가칭)법정수임사무 도입시 농지 관련 업무추진체계 정비가 요구되고, 또한 농지법 및 농지정책의 기본 목표이자 이념에 해당하는 적정규모의 농지 보전과 농지의 효율적 이용에 기여할 수 있는 농지관리 방안을 마련하는 것이 중요한 과제로 등장한다. 이와 관련하여 이미 지방분권 차원에서 법정수탁사무 개념을 도입하여 운용하고 있는 일본의 사례를 살펴보는 것은 현단계 지방분권 추진 과정에서 합리적 농지관리 방안을 마련하는데 도움이 될 것으로 판단된다. 특히 농지의 보전과 관련하여 핵심적인 사항인 농지전용제도와 농업진흥지역지정제도의 운용과 실태를 중심으로 살펴본다.

## 2. 지방분권과 법정수탁사무 개념의 도입

### 법정수탁사무 개념 도입의 배경과 내용

일본은 1947년 헌법 제정·공포와 더불어 지방자치의 기본법인 지방자치법도 함께 제정·공포하였다. 이후 지방자치법은 수차례에 걸쳐 개정되었지만 중앙집권통치 수단의 하나로 이해되었던 기관위임사무만큼은 개정의 대상에서 제외하였다. 그러나 1990년대 장기불황 이후 행정개혁의 요구가 강하게 요구되면서 중앙정부의 권한과 기구를 축소함과 동시에 지방자치단체의 권한과 기능을 강화시키는 지방분권개혁 요구가 강하게 제기되었다.

일본의 지방분권개혁은 1993년 6월에 있던 국회 양원의 ‘지방분권의 추진에 관한 결의’ 및 1995년 5월 ‘지방분권추진법’의 제정이 직접적인 계기가 되었다. ‘지방분권추진법’에 근거하여 ‘지방분권추진위원회’가 설치되었다. 지방분권추진위원회

일본의 지방분권개혁은 1993년 6월에 있던 국회 양원의 ‘지방분권의 추진에 관한 결의’ 및 1995년 5월 ‘지방분권추진법’의 제정이 직접적인 계기가 되었다.

1) 기관위임사무는 국가적 사무(지방자치법 제11조)의 성격을 가지며, 사무를 수임한 지방자치단체의 장은 사무를 위임한 국가 또는 상급 지방자치단체의 하부행정기관의 지위에서 위임사무를 처리하게 된다. 또한 해당 국가사무가 지방자치단체장에게 위임되더라도 국가사무로서의 법적 성질은 변하지 않는다. 기관위임사무의 법령상 경비부담 관계는 국가 및 상급 자치단체가 각 사무별로 소요비용 전액을 부담하여야 하나(지방재정법 제18조 2항 및 제24조) 실제로는 교부금 등으로 포괄적으로 부담하고 있다.

의 5차에 걸친 지방분권 추진을 위한 권고가 이루어졌으며, 이에 기초하여 1999년 7월 이른바 ‘지방분권일괄법’이 제정되었다. 지방분권일괄법이 2000년 4월부터 시행됨으로써 지방자치단체의 자율성을 저해하고 중앙집권적인 행정체제를 가능하게 했던 기관위임사무의 전면 폐지가 이루어지게 되었다<표 1>.

표 1 일본 기관위임사무의 폐지 과정

|           |                                                 |
|-----------|-------------------------------------------------|
| 1993년 6월  | 지방분권추진법의 제정을 衆·參양원에서 결의                         |
| 1993년 10월 | 제3차 행정개혁심의위원회가 지방분권의 입법화를 담신                    |
| 1994년 5월  | 정부의 행정개혁추진본부에 지방분권부회를 설치                        |
| 1995년 5월  | 지방분권추진법이 5년의 한시법으로 성립                           |
| 7월        | 지방분권추진위원회가 발족                                   |
| 1996년 3월  | 지방분권추진위원회가 기관위임사무 폐지의 중간보고                      |
| 1998년 5월  | 1차 지방분권추진계획                                     |
| 1999년 3월  | 정부가 지방분권일괄법안을 각의결정, 국가의 공공사업의 삭감 등의 2차 지방분권추진계획 |
| 7월        | 지방분권일괄법 제정                                      |
| 2000년 4월  | 지방분권일괄법 시행, 기관위임사무 전면 폐지                        |

일본의 지방분권 추진 기본 틀을 제시한 1998년 5월 각의에서 결정한 “지방분권 추진계획” 자료에 의하면, 일본의 지방분권 추진은 “국가와 지방공공단체가 국민 복지의 증진을 위해 상호 협력한다는 전제하에서 지방공공단체의 자주성과 자립성을 제고하고 아울러 개성이 풍부하고 활력이 넘치는 지역사회 실현을 도모하기 위하여 국가와 지방공공단체가 분담해야할 역할을 명확히 하고 주민에게 가까운 행정은 가능한 한 친근한 지방자치단체가 처리하도록 하는 것을 기본으로 실행하여야 한다”는 기본 개념에 바탕을 두었다. 그리고 이러한 지방분권 추진의 기본 개념이 제시하고 있는 취지를 실현하기 위하여 국가와 지방공공단체간의 역할분담의 바람직한 방향을 정하고 국가와 지방공공단체간의 새로운 관계를 구축하기 위한 각종 제도의 개혁을 추진하기로 하였다.

## 법정수탁사무의 법정 개념과 내용

일본은 1999년 지방분권일괄법의 제정 및 2000년 4월 시행으로 기관위임사무를 폐지하고, 이를 지방자치단체의 자치사무와 법정수탁사무, 국가사무 등으로 재편하였다. 법정수탁사무는 반드시 법에 명시하여야 하는데, 개정된 일본 지방자치법은 지방자치단체의 사무를 자치사무와 법정수탁사무로 구분하고 있다. 자치사무는 법정수탁사무 이외의 지방자치단체가 수행하는 사무라는 공제개념을 원용하고 있으면서(지방자치법 제2조 제8항), 지방자치법 제2조에서 법정수탁사무의 개념을 ‘제1호 법정수탁사무’와 ‘제2호 법정수탁사무’로 구분하여 명시하고 있다(지방자치

법 제2조 제9항). 제1호 법정수탁사무는 국가사무를 도도부현, 시정촌 및 특별구가 처리하는 경우를, 제2호 법정수탁사무는 도도부현의 사무를 시정촌 및 특별구가 처리하는 경우로 구분하고 있다.

“(지방자치법 제2조 제8항)이 법률에서 ‘자치사무’란 지방공공단체가 처리하는 사무 중 법정수탁사무 이외의 것을 말한다.”

“(지방자치법 제2조 제9항)이 법률에서 ‘법정수탁사무’란 다음의 각호에서 규정한 사무를 말한다.

1. 법률 또는 이에 근거한 정령에 따라 도도부현, 시정촌 또는 특별구가 처리하는 사무 중, 국가가 본래 수행하여야만 하는 역할과 관계되는 것으로, 국가에서 그 적정한 처리를 특히 확실히 할 필요가 있어 법률 또는 이에 근거한 정령이 정하고 있는 것(이하 ‘제1호 법정수탁사무’라 말한다)
2. 법률 또는 이에 근거한 정령에 의해 시정촌 또는 특별구가 처리하는 사무 중, 도도부현이 본래 행하여야만 하는 역할에 관계하는 것으로, 도도부현에서 그 적정한 처리를 특히 확실히 할 필요가 있어 법률 또는 이에 근거한 정령이 정하고 있는 것(이하 ‘제2호 법정수탁사무’라 말한다)”

기관위임사무와 법정수탁사무는 <표 2>에서처럼 여러 측면에서 차이가 있다. 법정수탁사무 개념의 도입으로 국가와의 관계에서 지방자치단체의 자율성이 크게 신장되는 것으로 이해된다. 법정수탁사무의 경우 기관위임사무와 달리 지방의회의 독자적 조례제정을 통한 사무 처리가 가능하고, 국가의 포괄적 지휘·감독을 받지 않아도 된다. 법률상으로는 지방자치단체가 국가와 대등한 관계를 형성하게 됨을 의미한다.

표 2 기관위임사무와 법정수탁사무의 차이

| 구분      | 기관위임사무                                      | 법정수탁사무                                 |
|---------|---------------------------------------------|----------------------------------------|
| 국가와의 관계 | 일선 행정기관의 지위                                 | 국가와 대등한 법률관계                           |
| 경비부담    | 국가 전액부담                                     | 국가 전액부담                                |
| 지방의회    | 조례제정 불가                                     | 조례제정 가능                                |
| 쟁송권     | 권한쟁의 불가                                     | 권한쟁의 가능                                |
| 국가 관여   | 포괄적 지휘·감독권<br>조언·권고/자료제출요구<br>시정조치요구/직무집행명령 | 조언·권고/자료제출요구<br>협의, 동의, 인·허가, 승인지시/대집행 |

한편 일본의 지방분권추진위원회는 지방자치단체가 국가와 법률적으로 대등한 관계를 형성하도록 하는 법정수탁사무 개념을 도입하면서 다음과 같은 기준에 의해 법정수탁사무를 지정하고 있다.

- ① 국가통치의 기본과 밀접한 관련을 가지는 사무

- 국정선거사무, 호적사무, 외국인등록사무, 여권교부사무, 국세조사 등 국가의 지정통계에 관한 사무, 지방자치단체의 존립에 관한 사무 등
- ② 근간적 부분을 국가가 직접 집행하고 있는 사무로서 다음과 같은 사무
  - 국가가 설치한 공물의 관리 및 국립공원의 관리와 국정공원(國定公園) 내에 있어서의 지정 등에 관한 사무
    - 국립공원 내에 있어서의 경미한 행위의 허가 등에 관한 사무
    - 국정공원 내에 있어서의 특별지역·특별보호지구 등의 지정 등에 관한 사무
  - 광역에 걸쳐 중요한 역할을 하는 치산·치수 및 천연자원 적정관리에 관한 사무
    - 1급하천의 지정구간 관리사무
    - 2급하천의 관리사무
    - 유역보전보안립의 지정·해체 등에 관한 사무 등
  - 환경보전을 위하여 국가가 설정한 환경의 기준 및 규제 기준을 보완하는 사무
    - 환경기준 유형의 적용에 관한 사무(수질, 교통소음 등)
    - 총량규제 기준 설정에 관한 사무
    - 대기오염, 수질오염, 토양오염, 교통소음 상황의 감시에 관한 사무
  - 신용질서에 중대한 영향을 미치는 금융기관 등의 감독에 관한 사무
    - 신용사업을 행하는 농업협동조합의 감독 등에 관한 사무
  - 의약품 등의 제조 규제에 관한 사무
    - 승인기준이 작성된 의약품 등 제조승인 및 제조업 허가에 관한 사무
  - 마약 등의 단속에 관한 사무
    - 마약, 각성제, 대마, 아편의 감시 등에 관한 사무
- ③ 전국 단일제도 또는 전국적으로 일률적 기준에 의해 행하는 보조금 지급 등에 관한 사무로 다음과 같은 사무
  - 최소한의 생존권을 확보하기 위해 전국 일률적 공평·평등하게 행하는 보조금의 지급 등에 관한 사무
    - 생활보호의 결정·실시에 관한 사무(시정촌에 대한 도도부현의 사무감사의 사무를 포함)
    - 아동부양사무수당, 장애아복지수당 등에 관한 사무
  - 전국 단일 제도로써 국가가 각출하여 운영하는 보험 및 보조금의 지급 등에 관한 사무
    - 공해건강피해의 보상금 지급에 관한 사무
    - 아동수당의 지급에 관한 사무
  - 국가가 행하는 국가보상급부 등에 관한 사무
    - 국가유공자 등의 원호에 관한 사무 등
- ④ 광역에 걸쳐 국민에게 건강피해가 발생하는 것을 방지하기 위하여 행하는 전염

- 병의 만연방지나 의약품 등의 유통단속에 관한 사무
- 법정전염병의 만연방지에 관한 사무
  - 법정 및 지정전염병, 가축전염병의 만연방지에 관한 사무
- 공중위생상 중대한 영향을 미칠 위험이 있는 의약품 등의 전국적인 유통단속에 관한 사무
  - 의약품, 식품, 농약 등에 관한 단속
- ⑤ 정신장애자 등에 대한 본인 의사에 의하지 않는 입원조치에 관한 사무
  - 정신장애자, 마약중독자에 대한 입원조치에 관한 사무
- ⑥ 국가가 행하는 재해구조에 관한 사무
  - 재해구조법에 근거한 재해구조에 관한 사무
- ⑦ 국가가 직접 집행하는 사무의 전제가 되는 절차의 일부만을 지방공공단체가 처리하는 사무로 당해 사무만으로는 행정목적은 달성할 수 없는 것
  - 국가가 행하는 농지의 매수 등에 관한 절차에 관한 사무
  - 국가가 사업인정을 행하는 수용사업에 관한 수용재결 등의 사무
  - 긴급방제에 관한 유해동식물의 보고사무
  - 그 밖에 보호관찰처분대상자에 대한 응급구호·원호에 필요한 비용징수사무, 사적·명승지·천연기념품의 임시 지정 등에 관한 사무 등
- ⑧ 국제 협정 등과 관련하여 제도 전체에 걸친 재검토가 가까운 시일 내에 예정되어 있는 사무
  - 농지법에 근거한 대규모 농지의 전용허가 등에 관한 사무

### 3. 농지보전제도 및 관련 법정수탁사무의 내용

농업진흥지역 지정·운용 및 농지의 전용 부분을 모두 포함하는 우리나라의 ‘농지법’ 운용과는 달리 일본의 경우 농업진흥지역 지정·운용은 ‘농업진흥지역의 정비에 관한 법률’(이하 농진법)에서, 농지의 전용 부분은 ‘농지법’에서 다룬다.

#### 농업진흥지역제도 운용 및 국가/지방간 역할 분담

##### (1) 농업진흥지역 지정의 의의

일본의 농진법의 “(제1조 목적) 이 법률은 자연적·경제적·사회적 조건을 고려하여 종합적으로 농업의 진흥을 도모할 필요가 있다고 인정되는 지역에 대하여, 그 지역의 정비에 관하여 필요한 시책을 계획적으로 추진하기 위한 조치를 강구함으로써 농업의 건전한 발전을 도모하고 아울러 국토자원의 합리적인 이용에 기여함을 목적으로 한다”는 지적처럼 농업진흥지역 지정 및 운용 제도는 농업의 진흥을

일본의 경우 농업진흥지역 지정·운용은 ‘농업진흥지역의 정비에 관한 법률’에서, 농지의 전용 부분은 ‘농지법’에서 다룬다.

도모할 필요가 있는 지역, 즉 우량 농지를 합리적으로 보전하고 효율적으로 이용하기 위한 것이다. 보다 구체적으로 표현하면, 농진법은 ‘농업진흥지역정비계획’에 따라 ‘농용지구역’을 지정하는 법인데, 동법 ‘제3조(정의)’의 ‘농용지등’으로 용도를 지정하는 것으로 이해할 수 있다.

## (2) 농업진흥지역 지정시 국가/지방자치단체간의 역할분담

농업진흥지역은 도도부현이 농업진흥을 위해 지정한 지역을 의미하며, 농용지구역은 시정촌이 매 10년을 통하여 농용지로서 이용할 토지로 설정된 구역을 의미한다.

일본에서 농업진흥지역제도 운용과 관련해서는 기본적으로 국가 사무라는 인식이 매우 강하며, 국가와 지방자치단체간의 명확한 역할 분담이 중요시된다(그림 1 참조).

국가는 농용지등의 확보 등에 관한 기본지침(확보해야 할 목표면적 설정 등)을 제시하고, 도도부현은 농업진흥지역정비기본방침(면적 목표 등)과 농업진흥지역의 지정 및 변경 업무를 담당하고, 시정촌은 농업진흥지역정비계획, 농용지이용계획(농용지구역의 설정과 변경), 농업진흥의 마스터플랜 수립 등의 업무를 담당한다.

농업진흥지역은 도도부현이 농업진흥을 위해 지정한 지역을 의미하며, 농용지구역은 시정촌이 매 10년을 통하여 농용지로서 이용할 토지로 설정된 구역을 의미하게 된다. 이러한 과정에서 농업진흥지역의 지정 주체는 광역자치단체인 도도부현이지만, 기본적으로 농용지등의 확보에 관한 사항에 대해서는 국가(농림수산대신)의 동의 절차를 거치기 때문에, 시정촌 단계의 농용지구역 설정까지 국가의 지침에 따라 이루어진다고 볼 수 있다.

## (3) 농업진흥지역 및 농용지의 설정 기준·조건

농진법(제6조)에 의하면, 도도부현은 농업진흥지역정비기본방침에 의거하여 일정 지역을 농업진흥지역으로 지정하는데, 그 자연적·경제적·사회적 조건을 고려하여 대체로 농업의 진흥을 도모하는 것이 적당하다고 인정되는 지역으로서 다음의 각호의 요건을 전부 갖춘 지역을 대상으로 한다.

- “(농진법 제6조) 1. 그 지역내에 있는 토지의 자연적 조건 및 그 이용의 동향으로 볼 때 농용지등으로서 이용해야 할 적당한 규모의 토지가 있을 것
2. 그 지역에서 농업취업인구 기타 농업경영에 관한 기본적 조건의 현황 및 장래의 전망에 비추어 보아 그 지역내에 농업의 생산성 향상 기타 농업경영의 근대화할 도모할 수 있는 가능성이 확실할 것
  3. 국토자원의 합리적 이용이라는 견지에서 보아 그 지역내에 있는 토지의 농업상의 이용의 고도화를 도모하는 것이 적당하다고 인정될 것”(동법 제6조)
- 시정촌에서 담당하는 농업진흥지역의 핵심 부분인 농용지 구역 설정의 경우 그 설정 요건은 다음과 같다.

- 집단적 농용지(20ha 이상)(2010년 6월부터 10ha 이상으로 변경)

- 농업생산기반정비사업의 대상지
- 농도, 용배수로등의 토지개량시설용지
- 농업용시설용지(2ha 이상 또는 집단적 농용지, 농업생산기반정비사업의 대상지에 인접한 것)
- 기타 농업진흥을 위하여 필요한 토지

#### (4) 보전목표 개념의 설정과 제도 운용 실태

일본의 경우 국가(농림수산성)는 국가적으로 필요한 확보해야 할 농지의 목표면적을 설정하고 있다. 농지보전목표 설정 개념이 없는 한국과는 차이가 있다. 2009년 국가의 농용지 면적 추가 확보 의지를 강화하였다.

국가(농림수산성)의 “농용지 등의 확보 등에 관한 기본 지침”에 따라 2020년까지 농용지 확보 면적이 현재 407만ha에서 415만ha로 증대되어 8만ha의 추가적인 농용지 지정이 이루어져야 한다. 이에 따라 농지전용에 대한 자치사무화, 법정수탁사무 도입 등의 변화에도 불구하고 실질적으로 농지전용은 더욱 엄격하게 관리되고 있는 실정이다. 2009년 2월 24일 농지법 개정을 통해 더 이상의 농지 감소 방지와 농지 추가 확보를 위해 국가 또는 도도부현이 설치하는 학교, 병원 등의 공공시설에 대해서도 허가 대상에 포함시키고, 농지 위반 전용에 대한 벌칙을 강화하였다.

농지전용 사무와 농업진흥지역 관리 사무는 매우 유기적으로 연계되어 있으며, 국가의 농용지 추가 확대 의지에 따라 국가(농림수산대신)의 협의 권한을 통하여 도도부현(지사)의 농지전용 권한은 엄격히 관리되고 있는 실정이다.

농용지 설정 요건으로서 ‘집단적 농용지(20ha 이상)’ 요건이 2010년 6월부터 ‘집단적 농용지(10ha 이상)’으로 변경된 것은 추가적인 농용지 지정을 보다 원활히 하기 위한 조치로 이해된다. 한국의 농업진흥지역 관련 규제 완화 논의와는 큰 차이를 보이는 내용이다.

한편 농업진흥지역 지정과 관련해서는 기본적으로 도도부현이 처리하는 사무로 되어 있지만, 기본적으로 목표 면적 개념을 국가가 엄격히 적용하여 자치사무로 보기가 힘든 실정이다. 도도부현은 농업진흥지역정비기본방침(면적 목표 등)을 수립함에 있어서 국가의 승인을 받아야 하며, 목표면적 설정이 국가에 의해 강제되는 상황이라 엄밀한 의미에서 국가사무적 성격이 매우 강하다고 볼 수 있다.

일본의 경우 국가(농림수산성)는 국가적으로 필요한 확보해야 할 농지의 목표면적을 설정하고 있다. 농지보전목표 설정 개념이 없는 한국과는 차이가 있다.

### 농지전용제도의 운용 및 국가/지방자치단체간 역할 분담

#### (1) 농지전용제도의 내용과 농지전용어가제도 운용 원칙

일본의 농지법에서는 농지의 전용 관련 사항은 ‘농지법 제4조 (농지전용의 제한)’ 부분에 제시되어 있다. 기본적으로 농지전용 관련 부분은 제4조의 내용제목인

기본적으로 농지전용 관련 부분은 규제 행정으로 이해된다. 농지법의 기본이념이 농지의 적절한 보전에 있으며, 농지전용에 대해서는 철저한 허가제도를 운영하고 있다.

‘농지전용의 제한’에서 보듯이 규제 행정으로 이해된다. 농지법의 기본이념이 농지의 적절한 보전에 있으며, ‘농지를 농지 이외의 것으로 하는’ 농지전용에 대해서는 엄격히 제한한다는 내용을 담고 있다. 그에 따라 농지전용에 대해서는 철저한 허가제도를 운영하고 있다<sup>2)</sup>.

농지전용허가제도를 운영하고 있으면서, 일본의 경우 우리나라와는 달리 농지전용 허가권자는 도도부현지사와 농림수산대신이며, 기초자치단체장인 시정촌장은 아니라는 점이다. 우리나라의 경우 농지전용의 주요 허가권자가 기초자치단체장인 시장·군수·구청장인데 비해 일본의 경우 농지전용에 관한 한 주요 허가권자가 국가(농림수산대신) 및 그 권한 위임을 받은 광역자치단체장인 도도부현지사이다. 농지의 전용과 관련된 사무는 기본적으로 국가적 사무라는 인식이 강하며, 권한 위임도 농지보전 목표 개념을 반영할 수 있는 도도부현지사에 한정하고 있으며 시정촌장에게는 농지전용 허가 권한이 기관위임되어 있지 않다는 점이 특징이다. 물론 뒤에서 다루겠지만, 시가화구역내에서 신고로 농지전용이 가능한 경우에 한정하여 기초자치단체장인 시정촌장의 경우도 농지전용 사무를 담당한다. 또한 시정촌장은 농업진흥지역정비계획 수립, 농용지구역 설정·조정 등에 참여하고 있음으로써 간접적으로 농지전용 사무에 관여하게 된다.

일본 농지법상 농지전용허가 제도의 운용 원칙은 다음과 같다. 우선 입지기준의 관점에서 보면, 농업생산에 지장이 적은 농지부터 순차적으로 전용하도록 유도한다는 원칙을 지니고 있다. 그리고 ① 전용목적 실현성이 인정되지 않는 경우(타법령의 인허가의 대상이 아닌 경우, 관계 권리자의 동의가 없는 경우 등)<sup>3)</sup>, ② 주변 농지への 피해방제 조치가 적절하지 않는 경우, ③ 일시전용의 경우에 농지への 원상회복이 확실하게 인정되지 않는 경우에는 원칙적으로 농지전용을 불허한다.

한편 일본의 경우 농지(용도)구분별 농지전용허가 방침이 다르게 설정되어 있는데, 즉 농업진흥지역 지정 제도와 농지전용제도가 유기적으로 연계되어 있는데, 일본 농지법상 농지구분과 농지전용 허가 방침은 다음과 같다.

- 농용지 구역내 농지(시정촌이 정한 농업진흥지역정비계획에서 농용지구역으로 지정된 구역내의 농지) : 원칙적 농지전용 불허
- 갑종농지(시가화조정구역내의 농업공공투자후 8년 이내 농지, 집단농지로 고성능 농업기계로 영농 가능한 농지) : 원칙적 불허, 예외 허가(농업용시설, 농산물가공·판매시설, 토지수용사업의 인정을 받은 시설, 집락 접속 주택 등, 지역의 농업

2) 우리나라 농지법의 내용도 농지전용허가제도를 적용하고 있지만, 농지의 전용 제한이라는 내용제 목이 없이 농지전용 허용 범위 등이 적시되어 있다.

3) 우리나라 지방자치단체의 농지 관련 사무에 대한 감사 자료를 보면, 전용 허가를 받은 후 허가 목적에 맞도록 실행하지 않은 문제가 심각한 것으로 나타나는데, 이는 농지전용 허가 심사시 농지전용 목적의 실현성에 대한 충실한 심사가 이루어지지 않은 것으로 이해된다. 일본의 이러한 부분에 대한 기준은 시사하는 바가 많다.

- 진흥에 관한 지방공공단체의 계획에 의한 시설 등 예외 인정)
- 제1종농지(10ha 이상 집단 농지, 농업공공투자 대상 농지, 생산력이 높은 농지 등)  
: 원칙 불허, 예외 허가
  - 제2종농지(농업공공투자의 대상이 될 수 없는 소집단의 생산력이 낮은 농지, 시가지로 발전 가능성이 있는 농지 등) : 제3종농지에 입지곤란한 경우 허가
  - 제3종농지(도시적 정비가 된 구역내의 농지, 시가지에 있는 농지 등) : 원칙적 농지전용 허가

## (2) 농지전용 허가권자별 허가 대상 범위와 권한의 지방 이양 기준

농지전용 허가와 관련하여 국가(농림수산대신)와 도도부현지사의 허가 대상이 구분되어 있는데, 철저히 농지의 보전 및 농업생산기반의 유지를 도모하고 있다.

4ha이상의 농지전용은 국가(농림수산대신)의 허가대상이며, 도도부현지사는 4ha 미만의 농지 전용만을 허가대상으로 삼고 있다. 4ha미만의 농지에 대한 도도부현지사의 농지전용허가사무도 2ha 미만은 도도부현의 자치사무, 2~4ha는 도도부현의 법정수탁사무로 구분되어 있다<표 3>.

표 3 농지전용 허가 대상 범위와 허가권자

| 허가대상                  | 허가권자       | 비고                  |
|-----------------------|------------|---------------------|
| 4ha 이상                | 국가(농림수산대신) |                     |
| 4ha 미만                | 도도부현지사     |                     |
| 2~4ha                 | 도도부현지사     | 제1호법정수탁사무, 농림수산대신험의 |
| 2ha 미만                | 도도부현지사     | 자치사무                |
| 시가화구역내<br>신고전용(2ha미만) | 시정촌장       | 제2호법정수탁사무           |

농지전용 허가와 관련하여 국가와 도도부현지사의 허가 대상이 구분되어 있는데, 철저히 농지의 보전 및 농업생산기반의 유지를 도모하고 있다.

농지전용허가 권한의 지방 이양 과정을 살펴보면, 4ha미만 농지의 도도부현지사 농지전용 허가 권한도 1998년부터 가능하였으며, 1998년 이전에는 2ha 미만의 농지에 대해서만 도도부현지사의 농지전용허가 권한의 부여되었으며, 2ha 이상 농지의 전용 사무는 국가(농림수산대신)의 허가대상이었다.

1998년 이전까지는 2ha를 초과하는 농지의 전용에 대해서는 농림수산대신의 허가를 받아야 했다. 다만, 1991년 2ha를 초과하는 농지전용에 대해서도 農工法(농촌지역공업등도입촉진법) 등의 地域整備法에 의한 경우 지사허가를 말도록 하였다(행정사무에 관한 국가와 지방간의 관계 정리 및 합리화에 관한 법률 제79호).<sup>4)</sup>

4) 일본의 경우 국가 사무의 지방 위임 과정에서 반드시 “행정사무에 관한 국가와 지방간의 관계 정리 및 합리화에 관한 법률” 등에 따라 이루어지며, 개별 법(예컨대 농지법 등)에서 지방자치단체에게 일방적으로 위임하는 사례가 많은 한국의 경우와 큰 차이가 있다. 법정수탁사무 도입도 지방자치법에 사무 내용을 명시하고, 이를 농지법에 반영하고 있다.

1998년 농림수산대신의 권한 일부 위임 및 농지전용허가기준이 법정화되었는데, 2~4ha의 농지전용에 대해서는 도도부현지사 허가(지역정비법에 의한 농지전용에 관해서는 4ha를 초과해도 도도부현 지사 허가),<sup>5)</sup> 당분간 농림수산대신과 협의하도록 하였다.<sup>6)</sup> 1998년 큰 변화는 농지전용허가기준을 행정사무 기준을 명확히 하기 위해 법정화한 점이라 할 수 있다.

그리고 2001년 그동안 도도부현에 대한 기관위임사무로 되어 있던 2ha미만의 농지전용 허가사무 등을 도도부현의 자치사무로 하였다. 도도부현이 수행하던 2ha미만의 농지전용허가사무에 관해서는 도도부현지사의 자치사무(지사사무, 지방자치법 제2조 제8항)로 하고, 시정촌이 행하는 2ha 미만의 시가화구역내 농지전용신고사무에 관해서는 제2호 법정수탁사무(지방자치법 제2조 제9항 제2호)로 하였다.<sup>7)</sup>

한편 2ha 미만 또는 4ha 미만의 농지에 대한 도도부현지사의 전용허가 대상으로 삼고 있는 일본의 농지전용 관련 사무의 처리과정에서 정부는 철저하게 농업생산기반의 유지와 우량농지의 보전의지가 담겨 있음을 확인할 수 있었다. 1998년 이전 농지전용의 농림수산대신 허가대상면적인 '2ha 이상 농지 전용'은 제도 발생 당시(1941년 임시농지등관리령)에는 '5000평 초과'로 되어 있었는데, 1966년 계량법의 개정으로 5,000평 $\approx$ 1.65ha인 것을 고려하여 2ha로 하였다. 이는 당시 경지정리사업에 의해 형성된 경지조직, 수도작 물관리에 적합한 최대 면적으로 도로, 용배수로 등 항구적 시설에 접해 있는 체계적으로 구획된 농지 규모를 의미하였다. 그리고 1998년 농지법 개정시 이 구획규모가 평균 4ha로 확대된 것을 고려하여 잘 구획되어 농업생산기반정비의 최소 규모가 훼손되지 않도록 4ha 이상의 대규모 농지의 전용은 농림수산대신이 전용허가를 하는 것으로 하였다. 그만큼 농지전용 허가 대상 범위의 설정과 관련하여 국가(정부)의 생산기반정비가 잘 이루어진 우량농지의 보전 의지가 강하게 적용되고 있다고 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

농지전용에 대한 국가사무적 철학에 기초하면서도 농지사무의 처리과정에서 국민들의 편의를 도모하기 위하여 신청 절차 등의 사무는 자치단체의 역할을 강조하고 있다.

### (3) 농지전용허가의 신청 절차와 사무 구분

농지전용에 대한 국가사무적 철학에 기초하면서도 농지전용 등 농지사무의 처

- 5) 2~4ha 농지전용에 대해 지사허가로 한 것은 1996년 지방분권추진위원회 제1차 권고, 1997년 규제완화추진계획(각의결정) 등을 반영한 것이다. 이러한 절차는 한국의 경우와 유사하다.
- 6) 농림수산대신과 협의하도록 한 도도부현지사 허가 사항인 2~4ha 농지전용의 경우 도도부현지사가 농림수산대신에 직접 농지전용협의를 하는 것이 아니라 지방농정국이라는 특별지방행정기관을 통해 사무를 처리한다. 일본의 경우 국가(중앙부처)의 정책을 내부적으로 위임 받아 지역에서 국가사무를 직접 처리하는 지방농정국이라는 특별행정기관이 있어 농지전용 관련 국가와 지방자치단체간의 갈등을 최소화할 수 있었고, 정책의 일관성과 전문성을 유지할 수 있었다.
- 7) 2001년 2ha이하의 농지전용 허가사무 등을 도도부현의 자치사무로한 것은 1996년 지방분권추진위원회 제1차 권고, 1998년 지방분권추진계획 등을 반영한 것이다.
- 8) 한국의 지방분권추진위원회에서 지방자치단체(시·도지사)의 농지전용협의 권한을 현재 20ha(20만 $m^2$ )미만에서 50ha(50만 $m^2$ )미만으로 확대하자는 권한 이양 결정과 비교하면 일본의 농지전용 허가 권한의 지방이양은 매우 제한적이라 할 수 있다.

리과정에서 국민들의 편의를 도모하기 위하여 농지전용의 신청 절차 등의 사무는 자치단체의 역할을 강조하고 있다.

농지전용허가의 신청 절차 및 사무 구분의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 농업위원회(시정촌)에의 신고(시가화구역내 2ha 미만 농지의 신고 전용)
  - 제2호법정수탁사무(지방자치법 제2조 제9항 제2호)
  - 농지전용 신청자가 시정촌의 농업위원회에 신청서를 제출하고, 농업위원회가 직접 신청자에게 농지전용 수리 통지를 함.
- ② 지사의 허가(4ha 미만 및 지역정비법이 정한 바에 따른 전용)
  - 2ha 미만의 농지전용허가사무는 도도부현의 자치사무(지방자치법 제2조 제8항)
  - 2ha 초과 4ha미만의 농지전용 허가사무는 제1호 법정수탁사무(지방자치법 제2조 제9항 제1호)
  - 신청자가 시정촌의 농업위원회에 신청서를 제출하면, 농업위원회에서 의견을 첨부하여 도도부현지사에게 송부하여 도도부현지사는 도도부현농업회의의 의견을 청취하여 신청자에게 허가 통지를 함(지사가 2ha~4ha의 경우 농림수산대신(실질적으로 지방농정국이라는 특별 지방행정기관)에게 협의 절차를 거침).
- ③ 농림수산대신(지방농정국장등)의 허가(①, ② 이외의 4ha 초과 농지 전용)
  - 4ha 초과 농지전용 허가사무
  - 신청자가 도도부현지사에게 신청서를 제출하면, 도도부현지사는 의견을 첨부하여 농림수산대신에게 송부하여 농림수산대신이 신청자에게 허가 통지를 함.

## 농지관련 법정수탁사무의 내용과 실태

### (1) 농지관련 법정수탁사무의 내용

일본에서 2000년 법정수탁사무 개념을 도입하면서 농지 관련 법정수탁사무의 기준으로 구체화된 내용은 (1) ⑦ 국가가 직접 집행하는 사무의 전제가 되는 절차의 일부만을 지방공공단체가 처리하는 사무로, 당해 사무만으로는 행정목적을 달성할 수 없는 것 중 “국가가 행하는 농지의 매수 등에 관한 절차에 관한 사무”, (2) ⑧ 국제 협정 등과 관련하여 제도 전체에 걸친 재검토가 가까운 시일 내에 예정되어 있는 사무 중 “농지법에 근거한 대규모 농지의 전용허가 등에 관한 사무” 두 가지가 해당된다. 주요 내용은 아래에서 확인되듯이 국가가 직접 집행하는 사무의 일부 절차에 해당하는 단순한 사무와 농지전용 관련 사무이다. 그리고 대규모 농지전용에 해당되는 내용은 이미 기관위임되어 있던 4ha 미만(2ha 이상)의 농지전용 허가 권한을 도도부현(광역자치단체)의 법정수탁사무로 전환한 것을 의미한다.

법정수탁사무는 반드시 법에 명시해야 하는데, 농지관련 법정수탁사무의 내용은 지방자치법과 농지법에 동시에 명시되어 있다. 농지 관련 사무 중 법정수탁사무로

농지전용에 대한 국가사무적 철학에 기초하면서도 농지사무의 처리과정에서 국민들의 편의를 도모하기 위하여 신청 절차 등의 사무는 자치단체의 역할을 강조하고 있다.

전환한 사무는 지방자치법 별표(별표 제1 제1호법정수탁사무(제2조관계), 별표 제2 제2호법정수탁사무(제2조관계))에 명시하고 있으며, 그 내용을 개별법인 농지법 제 63조(제1항 제1호법정수탁사무, 제2항 제2호법정수탁사무)에 명시하고 있다.

농지법 제63조 제1항에 담긴 제1호법정수탁사무의 내용은 다음과 같다.

“농지법 제63조(사무의 구분) 이 법률의 규정에 따라 도도부현 또는 시정촌이 처리하는 것으로 되어있는 사무 가운데, 다음 각 호 및 차 항 각 호에 언급한 것 이외의 것은, 지방자치법 제 2조 제 9항 제 1호에 규정한 제1호 법정수탁사무라고 한다.

1. 제3조 제4항의 규정에 따라 시정촌이 처리하는 것으로 되어 있는 사무(동향의 규정에 따라 농업위원회가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한다)<sup>9)</sup>
2. 제4조 제1항, 제3항(동조 제 6항에 있어 준용한 경우를 포함한다) 및 제5항의 규정에 따라 도도부현이 처리하는 것으로 되어 있는 사무(동일한 사업의 목적에 제공하기 위해 2ha를 초과한 농지를 농지 이외의 것으로 한 행위에 관계된 것을 제외한다)<sup>10)</sup>
3. 제5조 제1항 및 제4항의 규정 및 동조 제 3항 및 제 5항에 있어 준용한 제4조 제3항의 규정에 따라 도도부현이 처리하는 것으로 되어 있는 사무(동일한 사업의 목적에 제공하기 위해 2ha를 초과한 농지 또는 그 농지와 아울러 채초 방목 지위에 얹고 제3조 제1항 본문에 언급한 권리를 취득한 행위에 관계된 것을 제외한다.)<sup>11)</sup>

9) 제3조의 내용은 ‘농지 또는 채초방목지의 권리의동의 제한’ 관련 부분이다. 제3조 제4항의 내용은 다음과 같다.

“(제3조 제4항) 농업위원회 또는 도도부현지사는, 전항의 규정에 따라 제1항의 허가를 하려고 할 때는, 미리 그 농지 또는 채초방목지가 존재한 시정촌의 장에게 그 취지를 통지하는 것으로 한다. 이 경우에 있어 해당 통지를 받은 시정촌장은, 시정촌의 구역에 있어서 농지 또는 채초방목지가 농업상 적정하면서 종합적인 이용을 확보한 견지로부터 필요하다고 인정할 때는 의견을 말할 수 있다.”

10) 제4조의 내용은 ‘농지 전용의 제한’ 관련 부분이다. 제4조 제1항, 제3항, 제5항의 내용은 다음과 같다.

“(제4조 제1항) 농지를 농지 이외의 것으로 하는 자는, 정령(政令)으로 정한 바에 따라 도도부현지사의 허가(그 자가 동일한 사업의 목적에 제공하기 위해 4헥타르를 초과한 농지를 농지 이외의 것으로 하는 경우<농촌지역공업 등 도입촉진법 (昭和 46년 법률 제 112호), 그 밖의 지역의 개발 또는 정비에 관한 법률로 정령으로 정한 것 [이하 「지역정비법」이라고 한다] 이 정하는 대로 따르고, 농지를 농지 이외의 것으로 하는 경우에 정령으로 정하는 요건에 해당하는 것을 제외한다. 제5항에 있어 동일>에는, 농림수산대신의 허가)를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 한쪽에 해당하는 경우에는, 이 범위에 해당되지 않다.”

“(제4조 제3항) 도도부현지사가 제1항의 규정에 의하여 허가를 하려고 하는 경우에는, 미리 도도부현농업회의의 의견을 듣지 않으면 안된다.”

“(제4조 제5항) 국가(國) 또는 도도부현이 농지를 농지 이외의 것으로 하고자 하는 경우 (제1항 각 호의 어느 한쪽에 해당하는 경우를 제외한다.)에 있어서는, 국가(國) 또는 도도부현과 도도부현지사와의 협의 (그 자가 동일한 사업의 목적에 제공하기 위해 4헥타르를 초과한 농지를 농지 이외의 것으로 한 경우에는, 농림수산대신과의 협의)가 성립한 것으로써 동항의 허가가 있었던 것으로 간주한다.”

11) 제5조의 내용은 ‘농지 또는 채초방목지의 전용을 위한 권리의동의 제한’ 관련 부분이다. 제5조

4. 제30조 제1항으로부터 제3항까지, 제31조, 제32조, 제33조 제1항, 제34조 및 제35조 제1항의 규정에 따라 시정촌이 처리하는 것으로 되어 있는 사무<sup>12)</sup>
5. 제44조의 규정에 따라 시정촌이 처리하는 것으로 되어 있는 사무<sup>13)</sup>
6. 제49조 제1항, 제3항 및 제5항 및 제50조의 규정에 따라 도도부현이 처리하는 것으로 되어 있는 사무(제2호, 제3호 및 다음 호에 언급한 사무에 관계된 것에 한한다.)<sup>14)</sup>
7. 제51조의 규정에 따라 도도부현이 처리하는 것으로 되어 있는 사무(제2호 및

제1항, 제4항의 내용은 다음과 같다.

“(제5조 제1항) 농지를 농지 이외의 것으로 하기 위해 또는 채초 방목지를 채초 방목지 이외의 것(농지를 제외한다. 차항 및 제4항에 있어 동일)으로 하기 위해, 이러한 토지에 관하여 제3조 제1항 본문에 언급한 권리를 설정하고, 또는 이전하는 경우에는 정령으로 정한 바에 따라 당사자가 도도부현지사의 허가(이러한 권리를 취득한 자가 동일한 사업의 목적에 제공하기 위해 4헥타를 초과한 농지 또는 그 농지와 아울러 채초방목지에 관한 권리를 취득한 경우 [지역정비법이 정하는 바에 따라 이러한 권리를 취득한 경우에서 정령으로 정한 요건에 해당하는 것을 제외한다. 제4항에 있어 동일] 에는, 농림수산대신의 허가)를 받지 않으면 안된다. 다만, 다음 각 호의 어느 한쪽에 해당하는 경우에는, 이 범위에 해당되지 않다.”

“(제5조 제4항) 국가(國) 또는 도도부현이, 농지를 농지 이외의 것으로 하기 위해 또는 채초방목지를 채초방목지 이외의 것으로 하기 위해, 이러한 토지에 관하여 제3조 제1항 본문에 언급한 권리를 취득하려고 할 경우(제1항 각 호의 어느 한쪽에 해당하는 경우를 제외한다)에 있어서는, 국가(國) 또는 도도부현과 도도부현지사와의 협의(이러한 권리를 취득한 자가 동일한 사업의 목적에 제공하기 위해 4헥타를 초과한 농지 또는 그 농지와 아울러 채초 방목지에 대해 권리를 취득한 경우에는, 농림수산대신과의 협의)가 성립한 것으로서 제1항의 허가가 있던 것으로 간주한다.”

- 12) 제30조의 내용은 ‘이용상황조사 및 지도’, 제31조의 내용은 ‘농업위원회에 대한 신청’, 제32조의 내용은 ‘유휴농지임을 알리는 통지’, 제33조의 내용은 ‘유휴농지의 농업상의 이용에 관한 계획의 신고’, 제34조의 내용은 ‘권고’, 제35조의 내용은 ‘소유권 이전 등의 협의’ 관련 부분이다. 제35조 제1항의 내용은 다음과 같다.

“(제35조 제1항) 농업위원회는 제30조 제3항 제1호에 해당하는 농지에 관하여 전 조 제1항의 규정에 의한 권고를 한 경우, 해당 권고를 받은 자가 해당 권고에 따르지 않을 때는 해당 권고에 관계된 유휴 농지의 소유권의 이전 또는 임차권의 설정, 또는 이전(이하 「소유권의 이전 등」 이라고 한다. )을 희망한 농지보유합리화법인, 농지이용집적원활화단체 또는 특정 농업 법인(농업경영기반강화촉진법 제23조 제4항에 규정한 특정 농업 법인을 말한다)으로 농림수산성령으로 정한 요건에 해당하는 것들(이하 「농지보유합리화법인등」 이라고 한다) 가운데 소유권의 이전 등에 관한 협의를 행한 자를 지정하고, 그 자가 소유권의 이전 등에 관한 협의를 행한 취지를 해당 권고를 받았던 유휴 농지의 소유자등에 통지하는 것으로 한다.”

- 13) 제44조의 내용은 ‘조치명령’ 관련 부분인데, 법률 내용은 다음과 같다.

“(제44조) 시정촌장은, 제32조의 규정에 따른 통지 또는 공고에 관계된 유휴 농지에 있어서 병해충의 발생, 토석, 그 밖에 이것과 유사한 것이지만 퇴적, 그 밖에 정령으로 정한 사유에 의해 해당 유휴 농지의 주변 지역에 있어서 영농 조건에 현저한 지장이 생기거나 생길 우려가 있다고 인정하는 경우에는, 필요한 한도에서 해당 유휴 농지의 소유자등에 대하여 기한을 정하고, 그 지장의 제거 또는 발생의 방지를 위해 필요한 조치(이하 이 조에 있어 「지장의 제거등의 조치」 라고 한다. )를 강구할 것을 명령할 수 있다. (중략)

(제4항) 시정촌장은, 전항의 규정에 따라 동항의 지장의 제거 등의 조치의 전부 또는 일부를 강구할 때는, 해당 지장의 제거 등의 조치에 필요로 한 비용에 관하여, 농림수산성령으로 정한 바에 따라 해당 유휴 농지의 소유자등에게 부담시킬 수 있다.

(제5항) 전항의 규정에 의하고 부담시키는 비용의 징수에 관해서는, 행정대집행법(1948년 법률 제43호) 제5조 및 제6조의 규정을 준용한다.”

- 14) 제49조의 내용은 ‘입회조사’, 제50조의 내용은 ‘보고의 징구’ 관련 부분이다.

제 3호에 언급한 사무에 관계된 것에 한한다.)<sup>15)</sup>

8. 제52조의 규정에 따라 시정촌이 처리하는 것으로 되어 있는 사무<sup>16)</sup>”

농지법에서 국가사무를 도도부현, 시정촌 및 특별구가 처리하는 경우인 제1호법정수탁사무로 지정된 내용을 정리해보면, ① 농지의 권리이동 관련 시정촌장의 의견 제시, ② 2ha 초과 4ha 미만 농지의 전용에 대한 도도부현 지사의 허가, ③ 농지전용을 위한 권리 이동 관련 도도부현 지사의 허가, ④ 농지이용상황조사, 농지이용증진 도모 필요 농지와 유휴농지 관리 등 관련 시정촌의 사무, ⑤ 유휴농지에 대한 지장의 제거 등의 조치 명령 관련 시정촌의 사무, ⑥ 농지 매수 및 처분 관련 입회조사, 보고 요청 등 관련 도도부현의 사무, ⑦ 농지전용 위반에 대한 처분 관련 도도부현의 사무, ⑧ 농지 정보 제공 관련 시정촌의 사무 등으로 구성되어 있다.

한편 농지법 제63조 제2항에 담긴 제2호 법정수탁사무 관련 내용은 다음과 같다.

“ 농지법 제63조 제2항 이 법률의 규정에 따라 시정촌이 처리하는 것으로 되어 있는 사무 가운데, 다음에 언급한 것은 지방자치법 제 2조 제 9항 제 2호에 규정한 제2호 법정수탁사무라고 한다.

1. 제4조 제1항 제7호의 규정에 따라 시정촌이 처리하는 것으로 되어 있는 사무 (동일한 사업의 목적에 제공하기 위해 2ha를 초과한 농지를 농지 이외의 것으로 한 행위에 관계된 것을 제외한다. )<sup>17)</sup>
2. 제5조 제1항 제6호의 규정에 따라 시정촌이 처리하는 것으로 되어 있는 사무 (동일한 사업의 목적에 제공하기 위해 2ha를 초과한 농지 또는 그 농지와 아울러 채초방목지에 관하여 제 3조 제 1항 본문에 언급한 권리를 취득한 행위에 관계된 것을 제외한다)<sup>18)</sup>”

15) 제51조의 내용은 ‘위반전용에 대한 처분’ 관련 부분인데, 법률 내용은 다음과 같다.

“(제51조) 농림수산대신 또는 도도부현지사는 정령으로 정한 바에 따라, 다음 각호의 어느 한쪽에 해당하는 자 (이하 이 조에 있어 「위반전용자등」 이라고 한다) 에 대해 토지의 농업상 이용 확보 및 다른 공익과 관계인의 이익을 형량해서 특히 필요하다고 인정할 때는, 그 필요의 한도에서 제4조 또는 제 5 조의 규정에 의한 허가를 취소하고, 그 조건을 변경하거나 새롭게 조건을 붙이고, 또는 공사 그 밖의 행위의 정지를 명하거나, 또는 상당한 기한을 정하고 원상회복 그 밖에 위반을 시정하기 위해 필요한 조치 (이하 이 조에 있어 「원상회복등의 조치」 라고 한다) 를 강구할 것을 명할 수 있다.”

16) 제52조의 내용은 ‘정보의 제공 등’ 관련 부분인데, 법률 내용은 다음과 같다.

“(제52조) 농업위원회는, 농지의 농업상 이용의 증진 및 농지의 이용 관계의 조정에 이바지하기 위해, 농지의 보유 및 이용의 상황, 임대차 등의 동향, 그 밖의 농지에 관한 정보의 수집, 정리, 분석 및 제공을 수행한다.”

17) 제4조의 내용은 ‘농지 전용의 제한’ 관련 부분이다. 제4조 제1항 제7호의 내용은 다음과 같다.

“(제4조 제1항 제7호) 시가화 구역 (도시계획법 (昭和 4 3년 법률 제100호) 제 7 조 제1항의 시가화 구역이라고 정해진 구역에서, 동법 제 2 3 조 제 1 항의 규정에 의한 협의가 이루어진 것을 말한다) 안에 있는 농지를, 정령(政令)으로 정한 바에 따라 미리 농업위원회에 신고하고 농지 이외의 것으로 한 경우”

18) 제5조의 내용은 ‘농지 또는 채초방목지의 전용을 위한 권리이동의 제한’ 부분이다. 제5조 제1항 제6호의 내용은 다음과 같다.

“(제5조 제1항 제6호) 전조 제 1 항 제 7 호에 규정한 시가화 구역내에 있는 농지 또는 채초방목지

농지법에서 도도부현의 사무를 시정촌 및 특별구가 처리하는 경우인 제2호 법정 수탁사무 내용으로는 ① 시가화구역내에서 2ha 미만의 농지의 신고 전용과 관련된 시정촌의 사무, ② 시가화구역내에서 신고 전용과 관련 권리 이동 제한과 관련된 시정촌의 사무 등이 있다.

## (2) 농지관련 법정수탁사무 도입의 특성

일본의 농지관련 법정수탁사무의 핵심은 일부 농지전용 업무와 지방자치단체 차원의 조사, 일부 국가 사무의 전제가 되는 절차적 사무 등 단순한 현장 확인 업무 위주로 구성되어 있다는 점이다. 지방분권 강화 차원에서 법정수탁사무를 도입했지만, 농지 관리 사무의 처리 방식과 관련된 변화는 매우 미미하다는 특징을 지니고 있다. 이는 국가 사무적 성격이 강한 농지 관리 사무의 특징을 반영한다고 볼 수 있다.

농지 정책에서 중요한 것으로 인식되는 것 중 법정수탁사무로 분류된 것은 기본적으로 도도부현지사 허가 사항인 2~4ha의 농지전용허가 사무와 시가화구역내에서 2ha미만 농지의 신고 전용 관련 시정촌의 업무이다(대부분 시정촌은 시가화구역내에서 2ha미만 농지의 신고 전용 관련 업무를 농업위원회에 위탁관리하고 있음). 농지전용을 제외한 농지 관련 법정수탁사무는 농지의 권리이동 관련 현장조사 및 의견 제시, 농지이용상황조사, 유휴농지 관리, 농지 매수 및 처분 관련 입회조사, 보고, 농지 정보 제공 등 대부분 현장 확인조사 및 단순집행적 성격의 사무에 한정되어 있다.

요컨대 일본에서 2000년 농지관련 법정수탁사무로 전환한 것의 핵심은 도도부현지사 허가 사항인 2~4ha의 농지전용허가 사무와 이미 시가화구역내에서 2ha미만 농지의 신고 전용 관련 시정촌의 업무 등 농지전용 업무이지만, 법정수탁사무의 도입 과정에서 별도의 농지전용 관련 실질적 기관위임범위의 확대가 이루어진 것은 아니다. 앞서 지적한 바 있듯이 농지전용에 대한 심사 기준이 불명확한 상태에서 1998년 농지법 개정을 통해 법정수탁사무 도입과 무관하게 이미 지방분권 추진이 이루어졌다. 즉 1998년 지방분권 추진 및 행정사무의 기준을 명확히 하기 위하여 농지전용에 관하여 농림수산성 대신의 권한이었던 2ha 이상 농지전용허가 권한 중 2~4ha에 대해서는 지사(도도부현)에게 기관위임한 바 있다. 1998년에 이미 기관 위임된 2~4ha에 대한 지사(도도부현)의 농지전용 허가 사무가 2000년 법정수탁사무로 지정된 것에 불과하다고 볼 수 있다.

일본의 농지관련 법정수탁사무의 핵심은 일부 농지전용 업무와 지방자치단체 차원의 조사, 일부 국가 사무의 전제가 되는 절차적 사무 등 단순한 현장 확인 업무 위주로 구성되어 있다는 점이다.

에 대해, 정령으로 정한 바에 따라 미리 농업위원회에 신고하고, 농지 및 채초 방목지 이외의 것으로 하기 위해 이러한 권리를 취득한 경우”

## 4. 맺음말 : 시사점

### 국가/자치단체간의 합리적 역할 분담

행정사무의 처리 과정에서 국가와 지방자치단체간의 역할 분담을 분명히 하고 있으며, 정책적으로 농용지 보전 목표 면적 제시라는 구체적인 수단을 통해 농지 보전에 대한 명확한 정부 방침과 실천수단을 지니고 있다.

일본의 경우 법정수탁사무 개념 도입의 핵심 철학이 “국가와 지방자치단체간의 역할분담의 명확화”에 있듯이 전반적으로 행정사무의 처리 과정에서 국가와 지방자치단체간의 역할 분담을 보다 분명히 하고 있다. 비록 법정수탁사무의 도입에 따라 농지 전용 및 농업진흥지역 지정 및 운영 등과 관련된 사무처리 방식의 큰 변화가 없지만, 농지 사무 처리와 관련해서도 국가-도도부현(광역자치단체)-시정촌(기초자치단체)간의 역할 분담을 명확히 하고 있다.

식량안보를 위한 적정 규모의 농지 보전과 밀접한 관련이 있는 농지전용의 허가 권한 등을 기본적으로 국가가 지니며 4ha 미만 농지의 전용에 대한 제한적인 범위 내에서 도도부현에 기관위임하고 있다. 게다가 2~4ha의 농지전용 허가 업무는 도도부현의 법정수탁사무로 전환하였지만, 여전히 농림수산대신의 전용협의절차를 거치게 하고 있다. 기초자치단체인 시정촌장에게는 실질적인 농지전용 허가권한이 부여되지 않고 있다.

농업진흥지역 지정 및 운영 관리와 관련하여 국가의 농용지 확보 목표 면적을 제시하고, 농업진흥지역정비기본방침에 대한 승인 권한을 농림수산대신에게 부여하고 있어 전체적으로 농지 보전에 대한 국가 의지를 분명히 하고 있다. 농업진흥지역(실질적으로 농용지) 지정 및 해제 권한은 기본적으로 도도부현지사가 지니고 있지만, 농업진흥지역정비기본방침 수립 과정에서 목표 개념이 설정되고 농림수산성 대신의 승인을 받도록 되어 있다.

일본의 경우 농지전용에 대한 엄격한 국가 사무적 접근 의식과 함께 농업진흥지역 지정 및 운영과 관련해서도 기본적으로 국가정책적으로 농용지 보전 목표 면적 제시라는 구체적인 수단을 통해 농지보전에 대한 명확한 정부 방침과 실천수단을 지니고 있다. 농지보전이라는 정책목표가 있으며, 이에 적절한 국가-광역자치단체-기초자치단체간의 합리적 역할 분담이 중요해진다. 비록 법정수탁사무 도입의 취지가 지방 분권 강화에 있지만, 농지 관련 사무의 경우, 특히 농지 보전 관련 사무의 경우 국가 사무적 성격을 명확히 하고 있다. 아무리 지방 분권 추진의 필요성이 있다고 하더라도 농지관련 업무 추진체계 및 사무처리 개편의 결과 농지의 난개발 문제가 심각해지고, 국민의 안정적 먹거리 공급 기반이 훼손될 정도로 농지면적의 감소가 이루어진다면 국가적으로 심각한 문제이다. 따라서 지방분권의 기본 취지를 수용하면서 농지제도의 기본 이념인 적절한 농지 보전과 효율적 농지 이용이 가능한 방향으로 농지관련 업무 추진체계 및 사무처리 개편의 기본방향이 설정되

어야 한다.

한국의 경우도 농지 관련 기관 위임 확대 논의, 농지 관련 규제 완화 논의 등과 더불어 국가의 농지 확보 목표 면적 제시 등이 주요한 과제로 등장하고 있음을 고려하면 일본의 경험은 우리에게 시사하는 바가 많다고 볼 수 있다.

## 농지보전목표면적 법제와 및 실천 수단 강화

지방분권 추진은 나름대로 타당성과 필요성이 있고 지속적인 추진이 요구된다. 지방분권 추진에 따라 지역 개발에 긍정적 영향을 주기도 했지만, 농지의 개발 촉진으로 인해 적정규모의 농지보전 과제 등이 남게 된다. 게다가 우리나라에서는 농지보전과 밀접한 관련이 있는 농지전용허가 권한이 지방에 이양 또는 기관위임되어 있으면서 국가 차원의 뚜렷한 농지보전 목표 개념이나 법제화된 규정이 없어 문제이다. 농지의 적절한 보전을 위한 실천 수단이 필요하다. 적정 규모의 농지보전의 필요성을 주장만 할 것이 아니라 이에 대한 실천력을 담보할 수 있는 법제화 작업이 필요하다.

일본의 경우 2009년 농지법 개정을 통해 농지전용 규제를 더욱 엄격하게 하였을 뿐만 아니라 정책적 차원에서도 농용지 보전목표 면적을 과거보다 더 확대한 점을 유의할 필요가 있다. 일본의 경우 우량농지를 확보·유지하기 위해 “농용지 확보에 관한 기본 지침(국가)”, “농업진흥지역정비 기본방침(도도부현)”, “농업진흥지역 정비계획(시정촌)”으로 이어지는 법제화된 체계를 갖추고 국가 차원의 농지보전에 대한 목표 개념을 명확히 한 점을 명확히 인식할 필요가 있다. 게다가 2010년 6월부터 농업진흥지역(농용지) 추가 지정을 더 쉽게 하기 위하여 집단적으로 존재하는 농용지 규모 기준을 20ha에서 10ha로 완화하는 등 실천 수단을 보다 보완하였다.

우량 농지의 적절한 보전과 효율적 이용을 위해 지정·운영하는 농업진흥지역 지정 제도와 관련하여 광역자치단체가 스스로 농지보전 목표 개념이 불비한 상태에서 지정·해제에 대한 자율적 권리만을 갖도록 하겠다는 최근 우리나라의 지방분권 추진위원회의 논의는 농업진흥지역 지정 제도 그 자체를 위태롭게 할 우려가 있다.

요컨대 농지 관리 사무가 효율적으로 처리되기 위해서는 적정규모의 농지보전 등 가장 기본적인 원칙이 명확히 서야 한다. 특히 농지의 보전 목표면적 개념이 명확히 정립되어 각 지방자치단체가 중장기적으로 안정적 농지 관리 방안을 마련할 수 있도록 할 필요가 있다. 이러한 인식을 근거로 농업진흥지역 지정 및 해제 업무는 기본적으로 광역자치단체의 업무로 하되, 국가의 보전목표 개념을 엄격히 준수하도록 국가의 승인을 반드시 받도록 한다는 정책적 의지를 제시할 필요가 있다.

## 농지의 압리적 보전·관리 차원의 권한 이양 기준 설정

앞서 지적했듯이 농지전용과 관련하여 일본의 경우 기본적으로 국가사무라는

2009년 농지법 개정을 통해 농지전용 규제를 더욱 엄격하게 하였을 뿐만 아니라 정책적 차원에서도 농용지 보전목표 면적을 과거보다 더 확대한 점을 유의할 필요가 있다.

우리나라의 경우 국가 사무 성격이 강한 농지전용 업무의 특성을 충분히 고려하지 않은 채 기초자치단체의 장에게 기관위임 범위를 지나치게 확대하여 문제가 되고 있다.

인식을 전제로 광역자치단체(도도부현)에게 농지전용허가 권한을 제한적인 범위 내에서 허용하고, 기초자치단체(시정촌)에게는 농지전용 허가 권한을 부여하지 않고 있다. 다만, 시가화구역내에서 신고만으로 전용이 가능한 2ha미만의 농지전용 사무만을 시정촌(농업위원회)에게 맡기고 있다. 우리나라의 경우 1990년 극히 제한적 범위내에서(절대농지 200평, 상대농지 450평) 시장·군수에게 농지전용허가 권한을 처음 부여한 후 지방자치단체에 대한 위임범위를 확대하다가 1994년 규제완화라는 이름하에 시장·군수에게도 농업진흥지역에서 0→3,000㎡미만, 농업진흥지역밖에서 1,500→1만㎡미만으로 대폭 확대하였다. 우리나라의 경우 국가 사무 성격이 강한 농지전용 업무의 특성을 충분히 고려하지 않은 채 매우 제한적 범위의 국토면적을 대상으로 행정을 집행하는 기초자치단체의 장에게 기관위임 범위를 지나치게 확대하여 문제가 되고 있다.

실제 앞서 지적했듯이 1997년 1월 무분별한 농지 난개발의 문제로 일시적으로 농지전용 관련 기관위임 범위를 제한하기도 한 바 있다. 이제까지 우리나라에서는 농지전용과 관련하여 국가사무의 지방 이양 필요성에 대한 논의만 이루어졌지, 광역자치단체와 기초자치단체간의 역할 분담, 농지전용 관련 기초자치단체(시장·군수)의 허가권한 부여의 정당성 등에 대한 것은 충분한 논의가 이루어지지 않았다.

일본의 경우 농지전용위임 범위의 확대와 관련해서도 농지 보전 및 합리적 영농 활동 보장 등을 고려하여 범위를 정한다. 앞서 지적했듯이 농림수산대신의 허가대상 범위인 “2ha 초과”, “4ha 초과”, 지방자치단체 기관위임 범위인 “2ha 미만”, “4ha 미만” 등의 기준을 정함에 있어서 수도작에서 합리적 물 관리 및 효율적 영농 기반을 훼손하지 않는 범위, 우량농지의 합리적 보전 등을 고려하였다. 그러나 우리나라의 경우 위임 범위에 대한 기준도 없이 1만㎡에서 2만㎡로 확대, 2만㎡에서 4만㎡로 확대, 4만㎡에서 10만㎡로 확대, 10만㎡에서 20만㎡로 확대해왔으며, 최근 지방분권촉진위원회에서는 20만㎡를 50만㎡로 확대하라고 요구하고 있는 등 명확한 농지의 보전에 대한 인식도 없이 위임 범위 확대가 정치적 과정을 통해 이루어져 왔다는 문제가 있다.

## 특별행정기관(지방농정국) 등의 역할

일본에서 농지전용과 관련하여 핵심 사무수행단위인 도도부현(지사)의 입장은 이중적인 모습인 것으로 조사되었다. 정치적 선출직인 지사는 법정수탁사무인 2~4ha의 농지전용시 농림수산대신(국가)에 대한 협의 절차를 생략하고, 4ha이상 농지전용 권한도 이양할 필요가 있다고 주장하고 있는 한편, 농지 사무 관련 실무자들은 농지전용 업무의 지방이양 확대는 위험한 발상이라는 인식이 강한 것으로 조사되었다. 농지전용 사무의 지방 권한 위임 확대는 농용지 목표면적 확보 계획 달성 곤란 및 농지의 난개발을 초래할 것으로 이해한다. 실제 일부 지방자치단체의 난

일본의 경우 특별행정기관으로서 지방농정국이 설치되어 지역 단위에서 국가사무가 원활히 수행될 수 있는 행정체제적 기반이 마련되었다고 볼 수 있다.

개발(과다 전용) 문제가 제기되어 농림수산성 농촌진흥국장이 2008년 11월 28일 각 지방자치단체(특히 도도부현)에 대한 권고안(농지전용허가사무의 적정화 및 위반 전용 시정 등에 관한 조치 강화에 관하여)을 보내기도 한 바 있다.

법정수탁사무의 도입으로 형식적으로는 지방자치단체(특히 도도부현)가 주체성을 지니고 농지전용업무를 수행하는 것으로 되어 있지만, 여전히 농림수산대신과의 협의 절차를 거치기 때문에 지방자치단체 관점에서는 과거와 큰 차이가 없는 것으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

이러한 과정에서 일본의 경우 국가(중앙정부)의 농정을 내부적으로 위임받아 집행하는 지방농정국의 역할이 중요하다. 특히 농지 관리 사무와 관련하여 특별 행정기관인 지방농정국이 국가(농림수산대신)의 농지전용협의 절차 등을 대행하고, 시정촌의 농지 관리 업무를 농업위원회 등이 대행함으로써 행정의 비효율 문제를 최소화하고 있다. 우리나라에서도 기관위임사무가 폐지되고 농지 관련 사무가 전면적으로 자치사무, 국가사무, (가칭)법정수임사무로 전환할 경우 지역 차원의 농지사무가 전국적 통일적 기준에 의해 합리적으로 처리될 수 있도록 일본처럼 중앙부처의 특별지방행정기관 설립 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

일본의 경우 특별행정기관으로서 지방농정국이 설치되어 지역 단위에서 국가사무가 원활히 수행될 수 있는 행정체계적 기반이 마련되었다고 볼 수 있다. 특별행정기관으로서 지방농정국 조직이 있는 일본의 경험을 고려하면, 우리나라의 농지 관련 사무가 지나치게 권한의 지방 이양 및 위임 범위가 확대된 것은 특별행정기관 없이 국가사무가 기관위임 및 지방 이양이 이루어진 측면과도 관련된다고 볼 수 있다. 우리나라에서도 직접지불제 시행체계 개선 등과 맞물려 중앙부처의 지방 행정기관 설립 논의가 제기된 바 있는데, 차제에 이러한 과제가 적극 논의될 필요가 있다. 또한 제주도 국방·군사시설사업 농지전용 사례에서처럼 농지제도에 대한 잘못된 이해로 혼란을 야기하는 일이 더 없도록 국가사무적 성격이 강한 농업 및 농지관리 관련 특별행정기관 설립이 적극 검토될 필요가 있다.<sup>19)</sup>

---

19) 최근 제주도 해군기지 건설사업 추진 과정에서 지방자치단체장이 선거를 통한 선출직 공무원이기 때문에 관련 법 적용시 정책적 측면보다는 지역민심을 고려한 정치적 측면을 강조하고, 지방자치단체의 실무자들이 관련 법, 예컨대 농지법에 대한 전문성이 부족하여 법 집행의 일관성과 합법성을 유지 못하는 문제가 나타난 바 있다.

표 12 확보해야 할 농용지면적 목표 달성을 위한 체계

