

식량안보에 대응한 일본의 농지보전 제도

채 광 석*

1. 식량자급 관련 농지 정책

일본은 1970년대 초반의 세계적인 식량위기를 겪으면서 식량안보에 관한 관심이 일기 시작하였으며, 이후 사회적 관심과 논의 과정을 거쳐 1996년에 ‘식료·농업·농촌법’에서 식량안보의 개념과 방안 등을 설정하였다.¹⁾

일본 정부는 식료·농업·농촌기본법에서 농업정책의 4가지 목표 중 하나로 식료²⁾의 안정적인 공급을 설정하고, 5년 주기로 재설정하는 법정계획인 「식료·농업·농촌 기본계획」에서 정부가 식료자급률 목표치를 설정해야 함을 명시하였다.

‘식료·농업·농촌 기본계획(이하에서는 ‘기본계획’으로 약칭)’은 식료·농업·농촌 기본법에 의거해 식료·농업·농촌 분야의 향후 10년 내외의 정책방침을 설정한 것으로서 정세 변화 등을 고려하여 5년 단위로 변경하는 것을 원칙으로 하고 있다. ‘식료·농업·농촌 기본법’이 1999년 제정된 이래 현재까지 5년 단위로 총 5회(2000, 2005, 2010, 2015, 2020년) 마련되었는데, 기본계획에서는 ‘식료의 안정공급 확보’, ‘다원적 기능 발휘’, ‘농업의 지속적 발전’, ‘농촌 진흥’ 등을 실현을 목표로 하고 있다.

기본계획에서는 식료의 안정공급을 확보하고 농업의 다원적 기능 발휘를 도모하기 위해 서는 그 전제가 되는 농업기반으로서 적정 규모의 농지 확보가 필요하다는 점을 강조하고 목표로 하는 자급률을 달성하기 위한 필요 경지면적을 산출하여 제시하고 있다.

제5차 기본계획에서는 2030년 식료자급률 목표(칼로리 기준 45%)와 주요 품목별 생산량

* 한국농촌경제연구원 연구위원(gschae@krei.re.kr)

본고는 2022년 12월에 발간한 보고서 “적정농지 확보계획 수립 방안 연구” 중에서 일본 사례를 중심으로 작성됨.

1) 1961년에 제정된 농업기본법을 대체하여 식료·농업·농촌기본법을 1999년 7월에 제정하였음.

2) 식료(食料)는 식량과 비슷한 개념으로 사용되기도 하나 엄밀하게는 식량을 포괄하는 개념임. 식량(食糧)이 쌀이나 밀 등의 주식을 의미하는 것에 반해, 식료는 식용으로 활용하는 모든 것을 포함하는 개념으로서 육류, 어류, 채소 등을 포괄하는 의미로 사용됨.

목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 필요 경지면적을 산출하여 경지이용률을 고려한 후 적정 농지면적을 제시하였다.

〈표 1〉 일본의 2030년 기준 소비 전망 및 생산량 목표

단위: 만 톤, kg/년

품목	2018년 수요량	2030년 수요량	2018년 생산량 목표	2030년 생산량 목표
쌀	845 (54)	797 (51)	821	806
밀	651	579	76	108
대두	356 (6.7)	336 (6.4)	21	34
메밀	14 (0.7)	13 (0.7)	2.9	4.0
채소	1,464 (90)	1,431 (93)	1,131	1,302
과실	743 (36)	707 (36)	283	308

주: 괄호 안의 숫자는 연간 1인당 소비량임.

자료: 일본 농림수산성, 「식료·농업·농촌 기본계획의 개요(食料・農業・農村基本計画の概要)」

〈표 2〉 일본의 식량자급률 목표 및 농지면적 전망과 관련 대책

단위: %, 만ha

구 분		2020	2025	2030
식량자급률	칼로리 기준	50%	45%	45%
	생산액 기준	70%	73%	75%
농지면적 전망	농지면적	461만ha	440만ha	414만ha
	경지이용면적	495만ha	443만ha	431만ha
관련 대책	농지보전	• 농업진흥지역제도 • 농지전용 억제 등		
	유휴농지 해소	• 경작포기지 해소 • 경지이용률 증대 등		

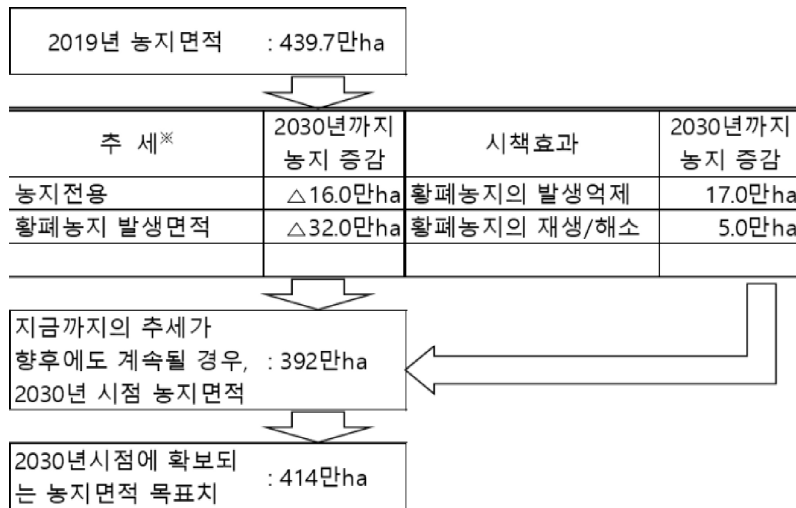
주: 상단의 연도는 목표연도임

자료: 일본 농림수산성의 「식료·농업·농촌 기본계획(食料・農業・農村基本計画)」

일본 정부는 현재와 같은 추세로 감소한다면 농지면적이 2019년 439만 7천 ha에서 2030년 392만 ha까지 감소할 것으로 추산하였다. 감소하는 농지 규모는 48만 ha에 달할 것으로 전망되는데 이 중 농지전용에 의해 16만 ha, 황폐농지 발생으로 인한 감소가 32만 ha에 달할 것으로 전망하였다. 한편, 2030년 식량자급률 목표치를 달성하기 위한 경지면적은

431만 ha에 달하고, 경지이용률 제고 등까지 고려하면 적정 농지면적을 414만 ha로 추산하였다. 경지이용률은 최근 91%³⁾ 내외를 기록하고 있으나, 일본 정부는 유휴농지 해소 등을 통하여 2030년의 경지이용률을 104%까지 높인다는 전제하에서 적정 농지면적을 산정하였다.

〈그림 1〉 2030년 농지확보 목표 및 확보 방법



※ 추세는 농지전용과 황폐농지의 발생면적이 같은 수준으로 계속되는 경우의 농지면적 감소분을 나타냄

자료 : 일본 농림수산성, 「식료·농업·농촌 기본계획의 개요(食料・農業・農村基本計画の概要)」

결과적으로 2030년의 농지면적 전망치와 비교해 추가적으로 확보해야 하는 농지는 22만 ha 규모이고, 일본 정부는 유휴농지(황폐농지·경작포기지) 해소 및 발생 방지 시책 등을 통하여 필요 농지를 확보한다는 계획이다.⁴⁾

일본 정부는 농지 확보를 위해 직불제(다면적기능직불, 중산간지역 등직불)와 농지중간 관리기구 운용, 황폐농지 발생 방지 및 해소를 위한 각종 시책을 실시한다는 계획이다. 다면적기능직불과 관련해서는 2019년부터 활동조직의 광역화 추진, 비농업인(농촌주민) 참여 촉진을 위한 체제 강화 등의 추가적인 지원책을 실시할 계획이다.

3) 일본 경지이용률 : 2017년 91.7%, 2018년 91.6%, 2019년 91.4%, 2020년 91.3%, 2021년 91.4%

4) 일본은 “황폐농지”를 따로 정의하여 사용하는데, ‘황폐농지란 현재 경작하지 않고 있는 농지 중 통상적인 농작업으로는 작물 재배가 객관적으로 불가능한 농지’를 의미함. 참고로 경작포기지만 과거 1년 이상 작물을 경작하지 않았고, 향후 수년 간 작물을 재배할 계획이 없는 농지를 지칭함.

중산간지역등직불과 관련해서는 2020년부터 시행되고 있는 제5기 대책에서 집락협정의 광역화, 인재확보와 농업생산성 향상을 위한 직불금 가산 조치 신설확충 등의 조치를 계획하고 있다. 농지중간관리기구와 관련해서는 선도농업인으로서의 농지집적을 가속화시키기 위해 2019년에 농지은행법을 이미 개정한 바 있으며 이를 통하여 ‘사람·농지 플랜(人·農地プラン)⁵⁾의 실질화 촉진 및 이를 위한 기반정비 등을 실시할 계획이다. 일본 정부는 황폐농지의 해소(재생)를 통하여 5만 ha의 농지를 확보하고, 정책 시행을 통하여 향후 발생할 수 있는 황폐농지 발생을 17만 ha 방지하여 총 22만 ha의 농지를 확보한다는 계획을 세우고 있다.

반면, 최근 경지이용률이 저조한 점을 고려하면 2030년 적정 농지면적 규모는 정부 발표치보다 확대될 수밖에 없어 효율적인 경지 이용을 위한 정책 강화가 요구되는 상황이다. 최근 5년(2017~2021년) 경지이용률 평균은 91.5%에 그치고 있는데 반해 2030년 경지이용률은 104%까지 상승하는 것으로 가정하였다. 만약 경지이용률이 현재 수준에서 정체된다고 가정하면 적정 농지면적은 471만 ha에 달해 정부 목표치 대비 13.7% 더 추가 확보하여야 한다.

2. 우량농지 확보 및 관리 제도

2.1. 농업진흥지역제도의 도입 배경과 개요

일본에서는 농촌의 우량농지 확보와 효율적 이용 및 비농업적 수요에 적절히 대응하기 위해 농업진흥지역제도와 농지전용허가제도를 통해 계획적인 토지이용을 추진해 왔다. 1960년대 고도경제성장기에 인구 및 산업이 도시지역으로 급격하게 집중함에 따라 공장용지, 상업용지, 도로용지 등 비농업부문의 토지에 대한 수요증가와 함께 농지의 무질서한 이용과 토지투기 지가폭등 등 농업진흥상 불합리한 현상이 전국적으로 발생하였다. 전국 국토의 종합적이고 계획적 이용의 필요성이 대두되어 1968년에 도시계획법이 제정되었으며, 이에 대응하여 농업용 토지이용 구분을 명확히 하기 위해 1969년 농업진흥지역의 정비

5) 사람·농지 플랜이란, 고령화 등으로 농업 노동력 문제가 심각화되고 있는 가운데, 지역의 농업인이 중심이 되고 행정과 협력하여 향후 5년 후, 10년 후까지, 지역내의 농업의 중심적인 역할을 할 것으로 예상되는 농업인(중심 경영체)과 해당 지역의 농지 이용 계획 등을 설정하는 것을 의미함.

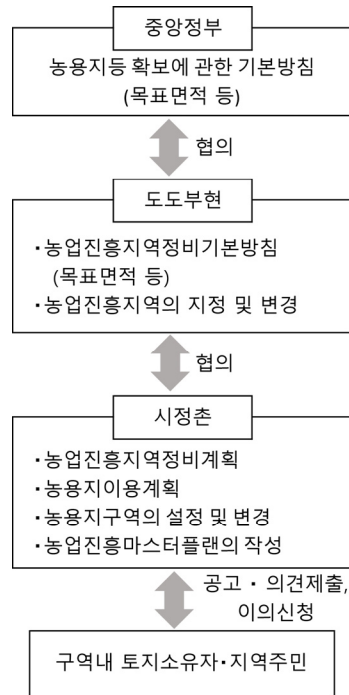
에 관한 법률(약칭, 농진법 : 農振法)이 제정되었다.

농진법은 기본적으로 국가에 의한 「농용지등의 확보에 관한 기본방침」, 도도부현(都道府県)의 「농업진흥지역정비기본방침」의 책정 및 농업진흥지역 지정 기준의 설정, 시정촌(市町村)의 「농업진흥지역정비계획」 책정을 중심으로 국내 농업생산 기반인 농용지 등을 확보하기 위한 기본이 되는 제도이다. 국가의 방향성을 제시한 기본방침과 도도부현의 기본방침에 입각하여 시정촌이 정하는 농업진흥지역정비계획에서 지역농업진흥을 위해 강구해야 하는 시책의 구체적인 실시 방향을 기본계획(마스터 플랜)으로서 명시하여 해당 시책의 효용이 충분히 발휘될 수 있도록 토지이용계획을 정하고, 개발행위나 농지전용 제한 등의 조치를 강구한다. 또한 농업에 관한 공공투자 등 농업진흥지역의 정비를 위한 시책은 농업진흥지역 정비 계획에 따라 계획적인 추진을 원칙으로 하고 있다.

2.2. 농용지 확보 체계

중앙정부의 농림수산대신은 「식료·농업·농촌 정책심의회」의 자문을 바탕으로 각 도도부현에서 확보해야 할 농업용지 등의 면적목표와 설정기준 등 「농용지등 확보에 관한 기본방침」을 정한다. 이를 바탕으로 도도부현 지사는 농림수산대신과 협의를 통해 지역의 「농업진흥지역정비 기본방침」을 세우고 이를 바탕으로 농업진흥지역을 지정한다. 농업진흥지역으로 지정된 시정촌에서는 지사와 협의를 통해 농용지 등의 이용계획과 농용지구역의 설정 및 변경, 농업진흥 마스터플랜 등을 내용으로 한 「농업진흥지역 정비계획」을 정하며, 공고 후 농용지구역내 토지소유자 및 지역주민들의 의견 등을 수렴하여 반영하고 있다. 기본방침은 기본계획의 변경에 맞춰 5년마다 변경하도록 하고 있으며 이제 맞춰 도도부현의 기본방침과 시정촌의 농업진흥지역계획도 변경함으로써 도도부현 및 중앙정부가 일체가 되어 기본방침에 근거한 농용지등 면적 목표 달성에 임하도록 하고 있다.

〈그림 2〉 행정주체별 농지확보 업무 및 구조



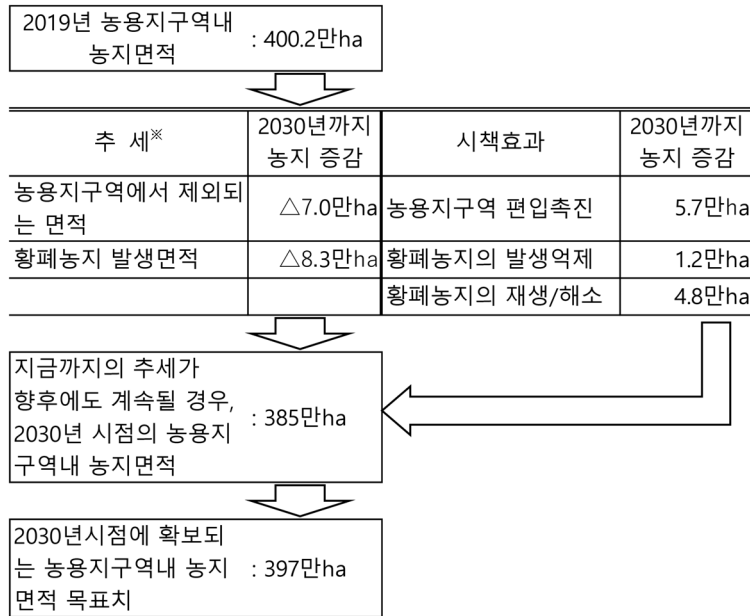
자료: 농림수산성 홈페이지 「농업진흥지역제도」 내용을 바탕으로 저자작성

2.3. 농용지등 확보에 관한 지침

농진법 제3조에 따라 농림수산대신은 「농용지 등의 확보에 관한 기본지침」을 정한다. 기본지침은 ①농용지 등 확보에 관한 기본적인 방향 ②도도부현에서 확보해야 하는 농용지 등의 목표면적의 설정기준에 관한 사항 ③농업진흥지역의 기본에 관한 사항 ④기타 농업진흥지역을 정비할 경우 배려해야 하는 중요사항에 대한 내용으로 구성된다.

농용지등 확보에 관한 기본적인 방향에 관한 내용으로 2030년까지 확보해야 하는 전국의 농용지 목표면적은 2019년의 400.2만ha보다 3만ha 적은 397만ha로 설정하고 우량 농지의 확보와 효율적인 이용을 적극적으로 추진한다는 점을 담고 있다. 목표면적은 지금까지의 농지 증감 추세에 비추어 농용지 구역에서 제외될 것으로 예상되는 면적이 7만ha, 황폐농지의 발생으로 인한 감소 면적이 8.3만ha로 도합 15.3만ha가 감소하는 반면, 농용지구로의 편입촉진과 황폐농지 발생억제 및 해소와 관련된 시책의 효과로 11.7ha가 확보된다는 예상 하에 설정된 목표치이다.

〈그림 3〉 농용지구역내 농지의 목표면적



주: 추세는 농용지 구역에서 제외되는 농지와 황폐농지의 발생면적이 같은 수준으로 계획되는 경우의 농지면적 감소분을 나타냄.
자료: 농림수산성(2020) 「농용지 등 확보에 관한 기본방침」

다음으로 농업진흥지역 제도의 적절한 운용을 위해 도도부현 지사가 정하는 「농업진흥지역정비기본방침」 및 시정촌이 정하는 「농업진흥지역정비계획」에 관한 사무를 자치사무로 규정하여 도도부현 및 시정촌이 주체적으로 책정하고 관리할 수 있다고 명시하고 있다. 이는 각 지역별 사정에 맞춰 농업진흥에 관한 계획을 세우도록 하고 있음을 의미한다. 또한 농업진흥시책을 계획적이고 집중적으로 실시하면서 농지전용을 원칙적으로 인정하지 않는 농용지구역에 관해서는 향후에도 가능한 보전 및 확보해 가는 취지로 편입요건을 충족하는 농지는 적극적으로 편입하면서 진흥지역의 지정해제는 가능한 억제하는 방향으로 농용지구역에 관한 제도의 적절한 운용의 필요성을 명시하고 있다.

제반 시책을 통한 농용지 등의 확보를 위한 추진내용으로는 농지의 보전 및 효율적 이용과 농업생산기반의 정비, 비농업적 토지에 대한 수요에 관한 대응을 제시하고 있다. 먼저 농지의 보전 및 효율적 이용에 관해서는 다면적기능지불제도 및 중산간지역 직접지불제도를 통한 공동활동에 대한 지원, 「사람·농지플랜」의 실질화사업을 통한 지역 마을의 향후 농지이용에 관한 의견교환의 촉진, 농지중간관리기구를 통한 농업 후계자로의 농지이용의

집적화의 추진, 농지법상의 유휴농지에 관한 조치 등을 통한 황폐농지의 발생방지 해소 및 효율적인 이용을 추진을 제시하고 있다.

농업생산기반 정비에 관한 내용으로는 농지중관관리기구와의 연계를 통한 농지의 대구획화, 논·밭의 범용화, 자동주행 농기계나 ICT물관리 등 노동력 절감 기술관련 농업생산기반의 정비, 농업용배수시설의 수명연장 등 농업생산기반의 정비 및 보전관리를 통해 양호한 영농조건을 갖춘 농지의 확보를 추진하도록 하고 있다. 특히 현재 농용지구역 이외의 토지의 경우라도 해당 토지를 포함시켜 정비하는 것이 적합하다고 인정될 경우에는 해당 토지를 적극적으로 농용지구역에 편입하도록 하고 있다.

비농업적 토지수요에 대한 대응에 관한 내용으로는 농지전용을 수반하는 농용지구역의 지정해제 조치의 엄격한 운용과 시정촌 지역의 진흥에 관한 계획이나 도시계획 등 다른 토지이용계획과 조정을 하면서 계획적인 토지이용을 하도록 하고 있다. 이와 같이 농업진흥지역정비계획은 계획적인 실시가 중요하며 관리상 변경은 원칙적으로 대략 5년마다 실시하는 기초조사 등에 의거하여 실시하도록 하고 있다.

아울러 농림수산대신은 기본계획의 변경에 맞춰 5년마다 기본지침을 변경하도록 하고 있으며, 기본방침을 새로 정하였을 경우 지체없이 공표해야 한다. 또한 기본방침과 관련한 경제사정의 변동이나 정세의 변화 등이 발생하였을 경우 이에 맞춰 기본방침을 변경하도록 하고 있다.

2.4. 농업진흥지역정비 기본 방침

도도부현에서 작성하는 「농업진흥지역정비 기본방침」은 각 도도부현의 농업진흥지역제도 운영상의 기본적인 방침으로, 농업진흥지역의 지정 및 정비계획의 책정시의 기준 내지 기본이 되어야 할 사항(이하 ①-③)에 대하여 정하고 향후 10년 정도를 전망하여 책정하고 있다.

- ① 확보해야 할 농용지 등의 면적목표와 기타 농용지 등의 확보에 관한 사항
- ② 농업진흥지역으로 지정하는 지역의 위치와 규모에 관한 사항
- ③ 농업진흥지역의 다음에서 열거하는 사항의 기본적 사항
 - 농업생산기반 정비 및 개발
 - 농용지 등의 보전
 - 농업경영의 규모확대와 농업용지 또는 농업용지로 적당한 토지의 농업상의 효율적 종합적 이용의 촉진
 - 농업 근대화를 위한 시설 정비
 - 농업 후계자 육성 및 확보를 위한 시설정비
 - 농업종사자의 안정적인 취업 촉진
 - 농업구조개선을 목적으로 하는 농업종사자의 양호한 생활환경의 확보를 위한 시설 정비

①의 확보해야 할 농용지등의 면적목표는 기본방침과 기본지침과 정합성을 가지면서 각 도도부현에서 정한 목표치 달성 상황을 적절히 관리하는 관점에서 기본방침에서 정한 설정 기준을 근거로 하는 부분과 각 도도부현에서 독자적으로 고려한 지역사정에 관한 부분에 대해 명확히 정하도록 한다. 또한, 「농업진흥지역정비 기본방침」은 기타 법률규정에 따른 지역진흥에 관한 계획과 도로·하천·철도·항만·공항 등 시설에 관한 중앙정부의 계획 및 도시계획 등과 조화를 이루어야 한다.

다음으로 농업진흥지역정비 기본방침을 바탕으로 한 농업진흥지역의 지정은 자연적·경제적·사회적 제반조건을 고려해 농업진흥을 도모하는 것이 적합하다고 인정되는 지역을 지정하고 있으며 지정요건은 다음과 같다.

- ① 지역의 토지 자연적 조건 및 이용 동향으로 보았을 때 농용지 등으로 이용하는 것이 마땅한 상당 규모의 토지가 있는 경우
- ② 지역의 농업취업인구와 기타 농업경영에 관한 기본적 조건 상황 및 장래 전망에 비추어 보았을 때 그 지역의 농업 생산성 향상과 기타 농업경영의 근대화에 확실히 기대가 되는 경우
- ③ 국토자원의 합리적 이용의 측면에서 그 지역에 있는 토지의 농업상 이용의 고도화를 도모하는데 합당하다고 인정되는 경우

상기 ①-③의 내용은 농림수산성이 작성한 「농용지등 확보에 관한 기본방침」에 명시된 요건과 기본적으로 동일한 내용이다.

또한 농업진흥지역의 지정은 도시계획법 제7조 제1항의 시가화구역으로 지정된 구역에 관해서는 지정할 수 없으며, 농업진흥지역으로 지정하려 할 경우에는 관계 시정촌과 협의의를 거쳐야 한다. 그리고 농업진흥지역으로 지정한 경우 농림수산성령에 따라 공고해야 하며 농림수산대신에 보고하여야 한다. 「농업진흥지역정비 기본방침」의 변경 또는 경제사정의 변동 기타 정세에 따라 변경할 필요가 있을 경우 지정한 농업진흥지역의 구역을 변경 혹은 지정을 해제할 수 있다.

2.5. 농업진흥지역정비계획

「농업진흥지역정비계획」은 농업진흥지역으로 지정된 시정촌에서 작성하는 지역의 농업진흥에 관한 종합 계획서로 우량 농지의 확보와 농업진흥을 위한 각종 시책을 계획적이고 집중적으로 실시함을 목적으로 하고 있다. 기본적으로 이 계획은 농업진흥지역으로 지정된 시정촌 단위에서 작성하지만 계획범위가 광역에 걸쳐 있거나 광역적 관점에서 정하는 것이 마땅한 경우 관계 시정촌의 동의를 얻어 도도부현에서 수립할 수도 있다.

계획 변경은 정기적 변경과 임시적 변경으로 나누어지며, 정기적 변경은 대략 5년 마다 기초조사의 결과 및 경제사정의 변동 등 기타 정세의 추이에 따라 필요한 경우 내용을 변경한다. 임시적 변경은 현의 기본방침이 변경되었거나, 농업진흥지역 구역의 변경, 경제사정 변경 등에 따라 변경하게 되는 것으로 정기변경 시기까지 기다릴 상황 아닌 경우 등 긴급성에 따라 대응한다.

계획서 작성에 있어서 시정촌 정비계획 추진에 필요한 농업생산기반정비, 농업근대화시설정비 등과 관련하여 농업협동조합, 토지개량구 및 삼림조합, 농업위원회 등 관련 단체의 의견을 청취하여 반영한다.

또한, 농업진흥지역정비계획을 변경할 경우에는 농업위원회 등 관계기관의 의견을 청취하여 변경안을 작성해 공개 열람한 후 도도부현 지사와 협의(농용지이용계획의 변경이나 농용지구역으로의 편입 제외는 동의가 필요) 한다.

시정촌에서 작성하는 「농업진흥지역 정비계획」의 내용은 크게 농업용으로 이용할 토지를 확보하기 위한 토지이용규제의 기초가 되는 「농용지이용계획」과 농업생산 향상을 위한 기반정비나 건조시설 등 시설정비, 농업 후계자 육성 및 확보를 위한 방향성과 계획 등을 정하는 「농업진흥 마스터플랜」으로 구성된다.

「농용지이용계획」에서는 농용지 등으로 이용하는 토지 구분(농용지구분)과 그 지역 안에 있는 토지의 농업상 용도를 지정하여 장기적으로 농업적 이용이 마땅한 토지구역을 정하는 것으로 농용지구역에 포함되는 토지는 다음 ①~⑤로 규정하고 있다.

- ① 10ha 이상의 집단적 농용지
- ② 농업생산기반정비사업 대상지
- ③ 토지개량시설용지
- ④ 농업용시설용지(2ha 이상 또는 집단적 농지와 농업생산기반정비사업 대상지에 인접한 농지)
- ⑤ 기타 지역의 농업진흥에 필요하다고 인정되는 토지

또한 중앙정부 직할·보조사업 및 용자사업에 따른 농업생산기반사업 등에 관해서는 원칙적으로 농용지 구역을 대상으로 하며, 농용지 구역 내의 토지는 원칙적으로 전용을 인정하지 않으며 택지 조성이나 건물 설치 등의 개발행위도 엄격히 제한하고 있다.

농용지의 용도 구분은 농지(논, 밭, 과수원 등), 농업용시설용지(출하 건조시설 축사 농기구 격납고 등), 채초방목지, 혼방림지(삼림지와 방목지)의 4가지로 구분하고 있으며, 이에 더해 농지의 경우 고생산성농업구역이나 시민농원구역, 농업용시설용지의 경우 온실단지나 양돈단지와 같이 특별한 용도로 지정할 수 있다.

한편 농업진흥지역내 농용지구역 밖에 위치하는 농지(약칭, 農振白地)는 농지의 집단성이 낮고 토지개량사업이 실시되지 않은 등 농업적 생산성이 낮은 농지로, 생활용과 같은 비농업적 토지이용과 농업생산을 겸하는 비농가의 농작물 생산활동이나 생활공간 등 농업적 이용을 촉진하도록 하고 있다.

또한 농용지 등을 농용지구역에서 제외할 경우(지정 해제할 경우), 「농용지이용계획」의 변경절차가 필요하다. 농용지구역의 변경에 관한 결정은 관계권리자의 의향을 반영할 필요가 있기 때문에 변경계획안을 공고한 후 약 30일간 공표하고 15일간 이의제출 기간을 둔다. 또한 농지전용을 수반하는 경우 농지전용허가처분과의 일관성을 취하기 위해 사전에 전용허가권자와 조정하여야 한다. 이러한 절차를 거쳐 「농용지이용계획」을 변경한 후 농지법상 전용허가를 받아야 한다.

농업진흥지역에서 제외, 즉 지정 해제시에는 다음 요건을 충족해야 한다.

- ① 농용지구역 이외에 대체할 토지가 없는 경우
- ② 해제로 인해 토지의 농업상 효율적·종합적인 이용에 지장을 주지 않는 경우
- ③ 효율적·안정적인 농업경영을 하는 자에 대한 농지 이용 및 단지화에 지장을 끼치지 않는 경우
- ④ 해제로 인해 농용지구역내 토지개량시설이 가진 기능에 지장을 주지 않는 경우
- ⑤ 농업기반정비사업종료 후 8년 이상 경과한 경우

농업진흥마스터 플랜은 농업생산기반 정비개발계획, 농용지 보전계획, 규모확대를 위한 농용지 등 효율적 이용촉진계획, 농업 근대화시설의 정비계획, 농업 후계자 육성 및 확보를 위한 시설 정비계획, 농업종사자의 안정적 취업 및 촉진계획, 생활환경시설의 정비계획, 필요에 따라 농림정비와 기타 임업진흥과 관련된 사항 등으로 구성된다. 이와 같은 마스터 플랜을 실현하기 위해 각 사업별로 개별 계획이 책정되어 실시되고 있는데, 각 사항과 관련한 기본적 내용은 다음과 같다.

2.6. 농업진흥지역정비계획 달성을 위한 조치

한편, 개별 주체가 설정한 계획을 달성하기 위한 조치로 생산기반정비 등 농업정책의 집중적인 실시, 농지집단화 교환·분합, 시설의 적절한 배치 등에 관한 협정, 세제우대조치 등이 있다.

먼저 농업정책의 집중적 실시와 관련하여 중앙정부나 지자체가 직접 또는 보조사업으로 실시하는 사업은 기본적으로 농용지 구역을 대상으로 실시하도록 하고 있다. 구체적으로는 농지정비사업이나 관개배수사업 등 토지개량사업과 같은 농업생산기반정비 및 개발에 관한 사업이 해당된다. 또한 농업생산근대화시설 정비사업으로 라이스센터, 집·출하시설, 격납고, 육모시설 등의 사업, 농지보유합리화 사업 등이 해당된다.

다음으로 중앙정부나 지자체가 직접 또는 보조사업으로 시행하는 사업으로 농업진흥지역 내 농용지 구역을 대상으로 실시하는 사업에는 마을 길, 마을 배수, 집회시설, 농촌공원 등 생활환경을 확보하기 위한 시설정비사업인 생활환경 정비사업과 대규모 유통가공시설을 정비하는 사업이나 광역농도에 관한 사업 등이 해당된다. 이에 더해 농업생산기반 정비 개발에 필요한 자금이나 농지 취득에 필요한 자금, 토지이용형 농업경영 개선에 필요한 자금의 용자 역시 농용지 구역을 대상으로 실시하는 사업이 있다.

세제우대 조치에는 소득세, 법인세, 등록면허세 및 부동산 취득세에 관련된 우대조치가 강구되어 있다. 소득세, 법인세에 관해서는 농용지 구역 내의 토지나 토지에 관한 권리를 양도한 경우의 양도소득특별공제나, 과세특례, 교환 분합에 의해 토지를 취득한 경우의 양도소득 과세 특례, 양도세 특례, 특별공제 등이 있다. 또한 부동산취득세와 관련해 농용지 구역내 토지를 취득한 경우와 교환 분합으로 토지 등을 취득한 경우 과세표준 등을 감액한다. 이외 상속세와 증여세 고정자산세 관련으로 농용지 구역 내 농지를 모두 순농지로 평가하며, 농용지 구역 내 농업시설용지는 농지가액에 통상적으로 필요한 조성비 상당액을 가산하여 평가하고, 농용지 구역 내 농용지 개발예정지에 있는 납세유예 제도를 적용하도록 하는 등 우대조치를 취하고 있다.

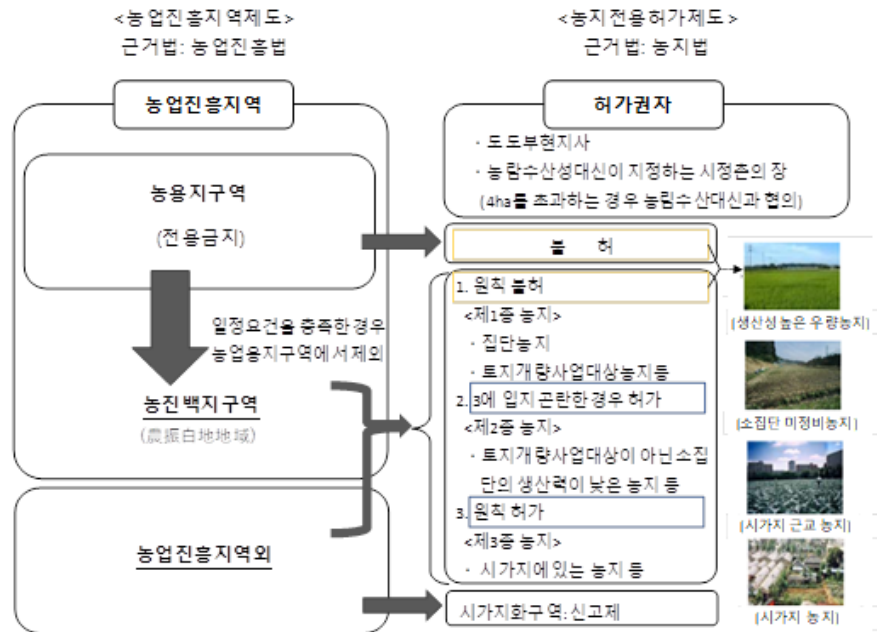
3. 농업진흥지역 내 농지전용 절차

3.1. 농업진흥지역내 농지전용기준

농업진흥지역 내 농용지 구역의 농지전용은 원칙적으로 금지되어 있으며 농업용시설용지에 농산물 집출하시설을 설치하는 경우와 같이 「농용지이용계획」에서 지정된 용도로 제공되는 경우에 한 해 인정된다. 또한 「농용지이용계획」의 변경(농용지구역에서 해당지역을 제외)이 필요하다고 인정되는 경우에 한 해 「농용지이용계획」에서 농용지 구역에서 해당 농지를 제외시킨 후 농지법상의 전용허가 절차에 따라 전용이 가능하다. 반면 농진백지구역과 농업진흥지역 밖의 농지는 농지의 상태와 조건에 따라 전용이 가능하다.

농지전용허가는 농지법상에서 규정하고 있으며 농지를 입지 기준에 따라 농용지 구역내 농지, 갑종농지, 제1종 농지, 제2종 농지, 제3종 농지로 구분하여 허가방침이 규정되어있다. 제1종 농지와 갑종농지는 원칙적으로 전용을 금지하고 있으나 토지수용법 대상사업 등 공익성이 높은 사업용으로 제공되는 경우에 한 해 허가를 받을 수 있으며, 제2종 농지는 주변의 다른 토지에서 사업 목적이 달성되지 않는 경우나 농업용 시설을 설치할 경우와 공익성이 높은 사업용으로 제공될 경우에 한 해 허가된다. 시가지화 구역에 있는 제3종 농지의 전용은 원칙적으로 허가된다.

〈그림 4〉 농업진흥지역내 농지의 전용



자료: 농림수산성, 「農地振興地域制度、農地転用許可制度等について」

농용지 구역은 농업을 위해 이용하는 토지를 보호하는 구역으로 원칙적으로 농업 이외 목적으로의 이용이 제한되지만 도로나 지역농업진흥에 관한 시정촌 계획에 기반한 시설과 같이 공익성이 특히 높다고 인정되는 사업과 같이 어쩔 수 없이 농용지 구역 내의 농지를 도로나 주택 등의 용지로 이용하고자 하는 경우에는, 농진법에 근거한 다음의 5가지 조건을 충족하고 그 사업을 행하는 데 있어서 필요한 다른 법령의 허가를 받을 수 있는 경우에만 한다.

1. 대체필요성 : 농용지 이외의 토지에 전용하는 것이 필요하고 합당하지만, 농용지 구역 이외에 대체할 토지가 없는 경우
2. 농업상 효율적이고 종합적인 이용 : 농업상 효율적 종합적 이용에 지장을 줄 염려가 없는 경우
3. 효율적 안정적인 농업경영 영위 : 효율적 안정적인 농업경영을 영위하는 자에 대한 농업용지 이용 집적에 지장을 줄 염려가 없을 경우
4. 배수로 등 시설기능 : 농업용 배수시설이나 농도 등 농용지 보전 또는 이용상 필요한 기능에 지장을 줄 염려가 없는 경우
5. 토지개발사업 토지기반정비사업 완료 후 8년을 경과한 경우

또한 농지전용이 예정되지 않은 농지는 농업진흥지역에서 제외할 수 없다. 아울러 농지법에서는 농업생산에 지장이 적은 농지부터 순차적으로 전용되도록 유도하고 있으며, 전용 목적의 실현성을 심사하여 투기적 농지취득을 방지하고 있다.

3.2. 농업진흥지역내 농지전용절차

농지를 전용하는 경우 혹은 농지를 전용하기 위해 소유권 권리를 설정하거나 이전하는 경우에는 도도부현 지사의 허가가 필요하며, 농지가 4ha를 초과할 경우에는 농림수산대신의 허가를 받아야 한다. 다만 시가지화 구역 안의 농지를 전용할 경우에는 농업위원회에 신청서 제출만으로 가능하다.

기본적으로 농업진흥지역 내 농지전용에는 시정촌 농업진흥지역정비계획의 변경안의 작성이 필요하며, 변경안에 관련해 농업협동조합, 토지개량구, 농업위원회로부터 의견청취절차가 필요하다. 또한 정비계획안의 공고·종람·이의신청 기간을 두며 도도부현 지사의 동의를 받기 위한 협의를 한다. 이와 함께 농지법상 농지전용 허가와 관련한 수속 절차가 필요하다.

4. 일본 농지보전제도의 시사점

4.1. 농지의 총량 확보를 위한 체계 구축

일본에서는 2000년부터 식료·농업·농촌기본계획을 수립해 목표 식량자급률을 제시하고 달성을 위해 확보해야 하는 농지면적의 목표치를 설정하고 있다. 이에 맞춰 농업진흥지역 제도를 통해 농용지 확보에 대하여 중앙정부의 기본지침을 바탕으로 도도부현에서 각 지역마다 확보해야 할 농지면적 목표치를 설정하고 이에 맞춰 시정촌에서 목표치 달성을 위한 농용지 이용과 각종 시책사업에 대한 농지관리 계획을 세워 시행함으로써 우량농지를 확보하고 있다. 특히 각 지역별 농지의 목표치 설정 과정에 시정촌의 의견을 반영하여 실정에 맞는 지역단위 농지관리 계획을 수립하고 있다.

4.2. 농업진흥지역 농용지 지정과 농정 시책사업의 집중적 실시

농업진흥지역 농용지구역 중 농지면적은 406만 ha로, 논, 밭, 과수원 등 농지가 농업진흥지역내 농용지구역의 86.6%를 차지하고 있다. 즉 농지 대부분이 농용지구역으로 지정되어 있으며 농용지구역 내 농지에 대해 토지개량 및 농업생산기반 정비 등 생산 기반정비에 관한 사업을 비롯해 다면적기능지불직불금이나 증산간지역지불직불금 등과 같이 정책보조금의 대상 농지로 지정하여 농업시책을 집중적으로 실시함으로써 우량농지를 확보하고 보전하고 있다.

4.3. 농업진흥지역 농용지에 대한 전용허가에 대한 엄격한 관리

농업진흥지역 내 농용지는 기본적으로 전용이 불가하며 전용허가를 받기 위해서는 해당 지역의 농용지이용계획을 변경한 후 농지법상의 전용허가를 받도록 하고 있다. 그리고 개발행위의 제한과 농업진흥지역 지정 해제에 대해서도 엄격히 관리 제한하고 있다.

또한, 농지를 전용하는 경우 혹은 농지를 전용하기위해 소유권의 권리를 설정하거나 이전하는 경우에는 도도부현 지사의 허가가 필요하며, 농지가 4ha를 초과할 경우에는 농림수산대신의 허가를 받도록 하고 있다.⁶⁾

4.4. 경작포기지(황폐농지 포함)의 증가와 이에 대한 대응

일본에서 농지 총량 확보 목표와 관련하여 농업진흥지역으로의 편입 및 지정해제 면적은 예상과 큰 차이를 보이지 않으나 최근 경작포기지 면적이 증가하면서 실제면적과 목표면적의 괴리가 발생하고 있는 상황이다.

경작포기지(황폐농지 포함)에 대해서 일본에서는 농지전용 규제를 계속해 나아가는 것이 오히려 비합리적인 측면이 있기 때문에 시정촌 농업위원회가 해당 농지에 대한 비농지 판단을 하고 있다. 비농지 판단이란 현황이 사실상 삼림 상태를 갖추고 있어 농업상 이용 증진을 도모할 필요가 없는 농지를 의미한다. 비농지 판단의 기준은 농지법에서 규정하고

6) 참고로 우리나라는 농업진흥지역 안의 농지를 전용할 경우 3만㎡ 이상은 농식품부장관, 3천~3만㎡는 시·도지사, 3천㎡ 미만은 시장·군수·구청장이 농지전용허가·협의권을 행사하며, 농업진흥지역 밖의 농지를 전용할 경우 30만㎡ 이상은 농식품부장관, 3만~30만㎡는 시·도지사, 3만㎡ 미만은 시장·군수·구청장이 농지전용허가·협의권을 행사하고 있다.

있으며, 구체적 내용으로는 토지가 삼림화 되고 있는 등 농지로 복원하기 위한 물리적 조건 정비가 현저히 곤란한 경우나 토지 주변 상황을 보았을 때 해당 토지를 농지로 복원해도 경작자 확보의 어려움 등으로 계속해서 이용할 수 없다고 예상되는 경우에 비농지로 판단한다. 비농지로 판단된 토지는 농지법에서 전용을 규제하는 농지가 아니기 때문에 농지전용허가의 대상에서 제외하여 활용을 용이하게 하고 있다는 점에서 유휴지가 증가하고 있는 우리나라에도 정책상 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

참고문헌

〈국내자료〉

채광석 외 3인. “적정농지 확보계획 수립방안 연구” 한국농촌경제연구원 2023.

〈외국자료〉

日本農林水産省. 農業振興地域制度及び農地転用許可制度 (검색일: 2023.06.23.)

日本農林水産省. 農業振興地域制度に関するガイドライン (검색일: 2022.06.23.)

日本農林水産省. 農業振興地域制度に係る税制上の優遇措置について (검색일: 2022.06.23.)

日本農林水産省. 農用地等の確保等に関する基本指針 (검색일: 2022.06.23.)

日本農林水産省. 食料・農業・農村基本計画 (검색일: 2022.06.23.)

日本農林水産省. 食料・農業・農村基本計画の概要 (검색일: 2022.06.23.)

참고사이트

日本農林水産省. www.maff.go.jp

日本e-gov. 農業振興地域の整備に関する法律条文. (검색일: 2022.06.21.)