

국토연 2003-22



Metadata, citation and

Provided by K-Developedia(KDI School) Repository

국토의 효율적 관리를 위한
농지이용관리제도의 발전방향
Directions for Development of
the Agricultural Land Use Management System



최혁재 · 지대식 · 최 수



연구진

연구책임 최혁재 책임연구원

연구반 지대식 연구위원
최 수 책임연구원

연구심의위원 김용웅 부원장 (주심)
최영국 연구위원
정희남 연구위원
송미령 한국농촌경제연구원 연구위원
이성원 농림부 사무관

연구협의(자문)위원 김병철 농업기반공사 경제조사분석팀장
박석두 한국농촌경제연구원 연구위원
서진교 한국농촌경제연구원 부연구위원
이태호 서울대 농경제사회학부 교수
임상봉 농어촌연구원 책임연구원
최지현 한국농촌경제연구원 연구위원

발 간 사

우리 농업은 오랜 전통산업으로서 국민식량의 공급원이라는 중요한 역할을 맡아왔다. 그러나 산업화 및 도시화가 진전되면서 타 부문보다 뒤쳐지기 시작하여, 이제는 젊은 층이 농촌정주를 기피하기에 이르렀다. 이로 인해 농촌인구가 줄어들고 고령화되면서, 농촌은 점점 활력을 잃어가고 있다. 더구나 지난 UR협상에서 농업이 다자무역체제에 편입되고부터는 우리 농업은 안팎으로 이중고를 겪고 있다.

그런 가운데 다시 WTO 농업협상이 시작되고, DDA 출범, FTA 확산으로 시장 개방의 폭은 갈수록 확대되고 있다. 개방화 시대를 맞아 향후 10년간 세계 농업 구조는 지난 반세기에 걸쳐 변화해 온 것보다 더 많이 변화할 것으로 예상되고 있다. 공급과잉의 시대가 도래함에 따라 경쟁력 있는 농업과 농업인만이 생존할 수 있는 상황이 되고 있는 것이다.

이에 따라 이제 우리 농업과 농촌도 변화하지 않을 수 없다. 농업은 토지와 노동에 의존하던 데에서 벗어나, 기술과 자본이 결합된 종합산업으로 탈바꿈할 것이 요구된다. 그리고 농촌은 농촌다움(rurality)을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 변모되어야 한다. 앞으로 농촌은 기술집약적이고 친환경적인 농업과 도시 못지 않은 생활환경 및 문화시설, 다양한 농외소득원이 복합된 활력 넘치는 공간으로 바뀌어져야 한다.

농촌지역을 활성화하기 위해서는 무엇보다 사람과 자본의 농촌유입이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 농촌이 계획적으로 정비·개발되어야 하며, 농지의 다

원적 기능이 조화롭게 발휘되어야 한다. 이 과정에서 농촌공간과 농촌토지이용에도 커다란 변화가 일어날 것으로 예상된다. 그러나 종전의 준농림지역에서 일어났던 난개발 등의 무질서한 토지이용이 재연되면, 오히려 농촌지역을 심각하게 파괴하여 회생불가능한 상태로 만들게 된다.

이러한 점에서 농지의 계획적 이용관리는 앞으로 농촌지역 발전의 성패를 좌우하는 관건이 될 것으로 보인다. 따라서 이 연구는 농촌지역 정비·개발의 바탕이 되는 농지이용관리제도의 발전방향을 모색하고 있어 시의적절한 연구라고 본다. 이 연구에서는 일차적으로 대내외적인 농업환경 변화에 대응하여 농촌지역을 활성화하는데 필요한 농지이용관리제도의 큰 틀만 다루고 있다. 실제로 제도를 개선하여 시행하기 위해서는 향후 이와 관련한 더욱 세부적인 연구가 이어져야 할 것으로 본다.

아무쪼록 이 연구결과가 앞으로 농지의 계획적인 이용관리를 위한 정책방향을 수립하는데 이바지하게 되기를 기대하며, 어려운 여건 속에서 연구를 완수한 최혁재 박사를 비롯한 연구진의 노고에 감사의 뜻을 전한다.

2003년 12월

국토연구원장 이 규 방

서 문

우리 농촌의 앞날이 크게 우려되고 있다. 농업인구의 감소 및 고령화, 도·농간의 소득격차 심화, 농업개방에 따른 경쟁력 약화 등 여러 가지 어려운 문제에 직면해 있기 때문이다. 그런데 걱정은 여기서 끝나지 않는다. 이로 인해 국토이용관리에 혼란이 야기될 우려가 있는 까닭이다. 농업개방이 본격화되면 유희농지는 더욱 늘어나고, 개발이익이 기대되는 농지는 여기저기서 전용될 것으로 예상된다. 이는 농촌지역의 난개발과 국토이용관리의 비효율로 이어질 개연성이 다분하다.

우리 농촌이 이 같은 어려운 상황에 처함에 따라, 최근 정부는 농업·농촌에 대한 향후 10년간의 중장기 투융자계획과 함께, 새로운 농정의 기본틀을 발표하였다. 정부는 농정의 기본목표를 도시와 농촌이 더불어 사는 균형발전 사회에 두고, 농촌을 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 만들기 위해 농촌의 성격을 농업생산만의 공간에서 농업생산과 정주 및 휴양 등이 복합된 공간으로 재인식하고, 농촌지역 개발과 사회안전망 강화, 복지인프라 확충을 실천전략으로 제시하였다.

이에 따라 앞으로 농지는 식량생산 기능에서 정주·산업·휴양·환경보전 등의 다원적 기능을 수용하여 농촌활성화의 기반이 될 것으로 전망된다. 그런데 이를 달성하기 위한 농촌정비·개발사업과 각종 농외소득원 개발사업은 결국 농촌토지이용의 변화를 수반할 수밖에 없다. 종래의 전통적인 농촌토지이용에서는 생산과 주거가 자연스럽게 하나로 이루어졌으나, 이와 같은 다양한 개발행위가

산발적으로 이루어지면, 토지이용의 상충 등 외부불경제 나아가 난개발 현상까지 유발할 우려가 있다.

본 연구는 이러한 문제를 농업부문만의 문제로 보고 종래의 시각에서 접근해서는 바람직한 해결책이 나오지 않는다는 생각에서 시작되었다. 농지의 다원적 이용이 필요한 상황으로 정책환경이 바뀌에 따라, 농지이용관리의 시각도 농업적 이용만 보는 것에서 비농업적 이용까지 포함하는 것으로 확대되어야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 국토 전체의 효율적 관리 차원에서 농지이용관리제도가 여건변화에 효과적으로 대처할 수 있는 방안을 찾고자 하였다.

본 연구는 문제해결을 위한 기본방향으로 농지이용의 계획적 관리를 도출하였다. 그리고 제도개선을 위한 몇 가지 방안을 제시하였다. 농촌공간계획체계의 정비, 농지용도구분의 개편, 농지용도구분별 행위제한, 농지전용제도의 개편, 농업진흥지역의 조정, 농지조성비제도의 기능전환이 그것이다. 그러나 사실상 이들 대안 하나 하나는 모두 큰 정책과제이다. 연구의 초점을 제도개선의 큰 틀을 마련하는데 둔 까닭에, 이번 연구는 여기에 머무를 수밖에 없었다. 따라서 실제로 제도를 개선하기 위해서는 본 연구를 바탕으로 보다 세부적인 방안에 대한 연구가 이어져야 할 것이다.

아무쪼록 본 연구가 앞으로 대내외 농업환경 변화에 대응하기 위한 농지이용관리제도의 발전방향을 수립하는데 참고가 되어, 우리 농촌을 쾌적하고 활력있는 삶의 공간으로 만드는데 이바지할 수 있기를 바란다.

2003년 12월
최혁재 책임연구원

요 약

지금 우리 농촌은 인구감소 및 고령화 현상이 심화되고, 도·농간의 소득격차마저 점점 크게 벌어지면서 활력을 잃어 가고 있다. 이대로 가면 농촌이 공동화되는 것을 피할 수가 없을 것으로 보인다. 여기에다 농산물시장까지 본격적으로 개방되면, 경쟁력을 잃은 농가의 경작포기 및 경지면적 축소로 유휴농지가 크게 증가할 것으로 예상된다. 유휴농지는 시간이 지나면 황폐화된다. 그런가 하면 높고있는 농지를 다른 용도로 전용하려는 수요가 늘어나고, 기존에 농업진흥지역으로 묶여 있는 농지를 해제하라는 압력이 날로 팽배해질 것으로 예상된다.

이를 그대로 두면 도시적 용도로 개발할만한 가치가 없는 지역은 과소지역으로 전락하여 황폐화되고, 개발수요가 뒷받침되는 지역에서는 각종 시설이 여기저기에 무계획적으로 입지하여 자연환경과 농촌경관을 훼손할 가능성이 다분하다. 농촌지역의 황폐화와 난개발이 동시에 일어날 우려가 있는 것이다. 이는 바로 국토이용관리에 심각한 비효율이 발생하는 것을 의미한다.

이러한 상황에서 현재의 농지이용관리제도는 농업환경 변화에 적절히 대응하여, 앞으로 국토의 효율적 관리를 차질없이 수행할 수 있도록 정비되어 있는가? 본 연구는 이러한 의문에서 출발한다.

제1장 서론에서는 연구의 배경과 목적, 범위와 방법, 연구의 기본틀 등을 논의하였다. 본 연구는 현행 농지이용관리제도가 국내의 농업환경 변화에 대응하여 국토의 효율적 관리 차원에서 농지를 계획적으로 이용·관리할 수 있도록 개선 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 따라서 본 연구는 농지이용계획, 농업진흥

지역, 농지전용규제 등 농지의 이용 및 보전과 관련된 사항만을 연구범위로 한정한다. 연구방법으로는 문헌연구 및 법제분석, 실태분석 및 설문조사, 외국제도 분석, 연구협의회 및 정책토론회를 통한 전문가자문 등의 방법을 사용하였다.

제2장에서는 농지이용관리제도의 체계와 주요내용을 정리하였다. 현재 농지이용관리는 국토계획법·농지법·기타 개별법에 의해 이루어지고 있다. 국토계획법에서는 농촌지역에 대해 도시(군)계획을 수립하며, 농림지역·생산관리지역·생산녹지지역 등을 지정하여 행위제한을 가하고 있다. 또 개발행위허가제와 제2종 지구단위계획을 적용한다. 또 농지법에서는 농지이용계획을 수립하며, 농업진흥지역을 지정하여 행위제한을 가하며, 허가·신고 등을 통해 농지전용을 규제한다. 그밖에 농어촌정비법 등 개별법에서는 각종 농촌정비계획을 수립하여 정비사업을 실시토록 하고 있다.

제3장에서는 농지이용관리의 실태와 문제점을 분석하였다. 농지이용관리의 문제점은 제도상의 문제점과 운영상의 문제점으로 나누어 파악하였다. 먼저 제도상의 문제점을 보면, 농지이용관리체계에 있어서는 국토계획체계의 농촌공간에 대한 계획기능 미흡, 도시내 농지에 대한 국토계획법과 농지법의 부정합을 지적할 수 있다. 농촌공간계획에 있어서는 농촌정비계획과 농촌토지이용계획의 괴리, 농지이용계획의 종합적인 토지이용관리기능 미흡, 농지용도구분의 불합리, 농지이용계획의 법적 구속력 결여를 문제점으로 들 수 있다. 농업진흥지역에 있어서는 용도구역에 대한 행위제한 방식의 부적절 및 행위제한 내용의 불합리가 문제이다.

다음으로 운영상의 문제점을 보면, 농촌공간계획에 있어서는 농촌정비계획 추진의 비효율성과 농지이용계획의 실효성 결여가 문제점이다. 농업진흥지역에 있어서는 유휴농지 증가 및 농업진흥지역 해제압력 증대, 농업진흥지역의 조정 필요성 대두가 문제로 지적되었다. 농지전용규제에 있어서는 우량농지의 전용과 소규모 분산전용에 의한 난개발을 문제점으로 들 수 있다.

제4장에서는 주요 외국의 농지이용관리제도를 검토하여, 우리나라 제도의 발

전방향을 모색하는데 참고하였다. 일본·대만과 영국·프랑스·독일 등 유럽선진국의 제도를 검토한 결과, 다음과 같은 시사점을 얻었다.

첫째, 프랑스·독일·영국은 도·농통합적 토지이용계획체계 하에서 별도의 농지법 없이 일반적인 토지 및 도시관련법으로 농지를 이용·관리하고 있다. 일반법으로도 도시개발시 농지보전을 충분히 배려한다면, 굳이 농지법 등으로 규제할 필요가 없음을 보여주고 있다. 앞으로 우리나라도 국토계획체계에서 농촌공간의 형성·정비에 관한 계획기능을 제고해 나가야 함을 알 수 있다.

둘째, 이들 국가는 단순히 농지만을 보전하는 데에서 벗어나, 농촌지역 전체를 계획적으로 보전하는데 정책의 초점을 두고 있다. 우리나라도 장기적으로는 농촌공간 및 자연환경 보전을 정책기조로 하여 농촌지역을 계획적으로 보전할 필요가 있으며, 중·단기적으로는 일본·대만처럼 우량농지 보전을 위해 농지특성에 따라 용도지구를 지정하고 행위제한을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 각국은 농지보전방식이 구역제도이든 토지이용계획이든 간에, 공통적으로 무분별한 농지전용이나 무계획적인 개발을 엄격히 규제하고 있다. 우리나라도 농지를 입지조건이나 등급에 따라 세분화하여 우량농지는 이용 및 전용규제를 엄격히 할 필요가 있으며, 아울러 형평성 확보 차원에서 전용으로 인한 개발이익 환수방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 각국은 정도의 차이는 있지만, 공통적으로 농지의 다원적 기능과 농촌정비를 종합적으로 추구하고 있다. 앞으로 우리나라도 단순한 농지보전 차원을 넘어 농업·농촌정비 차원에서 보다 종합적으로 접근할 필요가 있음을 시사하고 있다.

제5장에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 하여, 농지이용관리제도의 개선방안을 모색하였다. 이를 위한 제도개선의 기본틀을 다음과 같다. 먼저 국내외 농업환경 변화로 인해 앞으로 농지필요량 및 경지면적의 감소될 것이라는 전망이 논의의 출발점이다. 그리고 이는 다시 유휴농지 증가 및 농업진흥지역 해제압력, 농지전용증가 및 분산전용, 농지투기 등의 문제를 유발할 것이다. 이 같은 문제

의 본질은 앞으로 농촌지역에서 난개발이 확산되어, 전체적인 국토이용관리에 비효율을 초래할 우려가 있다는 것이다. 따라서 이를 근본적으로 해결하기 위한 농지이용관리제도 개선의 기본방향은 농지의 계획적 이용관리로 설정한다.

이와 같은 기본방향 하에서 농지이용관리제도의 개선방안은 다음과 같이 제시되었다. 첫째, 농촌공간계획체계의 정비이다. 이를 위해 농지관련계획과 농촌정비계획을 통합·일원화하여 종합적인 농촌공간계획체계를 정립한다. 그리고 국토계획과 농촌공간계획을 수평·수직적으로 연계한다. 즉, 농어촌정비종합계획은 국토종합계획과 연계하고, 농어촌정비기본계획은 도종합계획과 연계하는 동시에 시·군종합계획에 반영한다. 그리고 시·군종합계획에 따라 농어촌정비계획을 수립한다.

둘째, 농지에 대한 용도구분의 개편이다. 농지전용을 집단적으로 유도하고 종합적·계획적으로 관리하기 위해 농업적·비농업적 이용을 포괄하여 농촌토지 이용을 종합적으로 관리하도록 농지용도구분을 개편하는 것이다. 이들 용도구분은 시·군이 지역특성에 따라 선택적으로 지정할 수 있도록 한다. 구체적인 용도구분을 예시하면, 농림지역은 농업진흥지구 및 농업보호지구로 지정하고, 생산관리지역은 취락지구·농어촌산업지구·농어촌휴양지구·유보지구로, 생산녹지지역은 유보지구로 지정하는 방안을 들 수 있다.

셋째, 농지용도구분에 대한 행위제한의 설정이다. 새로 정비되는 계획체계의 실효성 확보를 위해 농지용도구분별로 행위제한을 설정하는 것이다. 행위제한의 방식은 허용행위 열거방식을 채택하고, 허용행위의 범위는 누적식으로 설정하며, 허용행위의 유형은 기본적으로는 건축법 시행령상의 '용도별 건축물의 종류'를 원용한다.

농지용도구분별 행위제한의 강도로는 농업진흥지구는 현행 농업진흥구역의 행위제한에서 크게 벗어나지 않도록 하되, 농업보호지구는 현행 농업보호구역보다 다소 엄격히 규제한다. 특히 농업환경 보호에 저해되는 1천㎡ 이하의 공장·2천㎡ 이하의 공동주택·3천㎡ 이하의 기타시설은 허용대상에서 제외한다. 농어

촌휴양지구에서는 농업진흥지구 및 농업보호지구에서 허용되는 행위에 더하여, 도시민 유치 및 농촌관광에 필요한 시설을 허용한다. 농어촌산업지구에서는 이상의 용도구분에서 허용되는 행위에 더하여, 일정한 범위 안에서 주민공동생산 및 소득증대를 위한 공장 등의 설치를 허용한다. 또 유보지구에 대해서는 별도의 행위제한을 정하지 않고, 국토계획법상의 행위제한에 따르도록 한다. 농업진흥지구와 농업보호지구 외의 용도구분이 지정되지 않은 경우에는 국토계획법상의 용도지역에 따른 행위제한만 적용된다.

넷째, 농지전용제도의 개편이다. 현재 허가제한 대상시설에 의해 정해지는 농지전용의 허용범위를 행위제한에서 규정하여, 앞으로는 행위제한 및 심사기준만으로 전용을 규제한다. 다만, 농업진흥지구 및 농업보호지구 외의 용도구분이 지정되지 않은 경우에는 국토계획법상의 행위제한에 위배되지 않는 경우에 한해 허가 여부를 심사하도록 한다.

한편, 농업진흥지역 안은 행위제한이 현재에서 크게 달라지지 않으므로, 농업진흥지구 및 농업보호지구의 행위제한에 위배되지 않는 경우에 한해 농지전용이 허가된다. 농업진흥지역 밖은 취락지구·농어촌산업지구·농어촌휴양지구 등에 주민편익이나 지역개발을 위한 다양한 시설이 입지하므로 행위제한이 지금보다 완화되고, 이에 따라 전용규제도 완화된다.

다섯째, 농업진흥지역의 조정이다. 농업진흥지역의 대체지정제도는 향후의 농지필요면적과 대체지정의 현실적인 가능성 등을 감안하여 폐지하는 방안을 검토한다. 농업여건이 불리한 농지는 농업진흥지역에서 제외하고, 당초 불합리하게 농업진흥지역으로 지정되었거나, 여건변화로 인해 불합리해진 부분은 우선적으로 해제한다. 그러나 농업진흥지역에서 해제되는 농지 중 농업기반투자가 이루어진 우량농지는 생산관리지역으로 편입한다. 기존의 농업보호구역은 지정목적에 부합하도록 농업환경 보호 및 농업부대시설 중심으로 정비한다. 이와 함께 농업진흥지역으로 계속 유지되거나 새로 편입되는 농지소유자의 반발을 해소하기 위해 우량농지에 대한 소득보전조치 등 집중적인 지원을 강구한다.

여섯째, 농지조성비제도의 기능전환이다. 농지조성비의 기능을 대체농지조성에서 개발이익환수로 전환하는 것이다. 이를 통해 농지규제의 수혜집단과 피해 집단 간의 형평성 도모하고, 규제가 해제·완화되지 않는 농지소유자의 상대적 박탈감을 완화하여 규제의 실효성을 제고한다. 환수방법은 농지조성원가를 기초로 한 정액식 부과방식에서 공시지가를 기준으로 한 정률식으로 전환한다. 이때 일정한 요건을 갖춘 농업인은 부담금을 감면하여 농민반발을 방지하고 농촌활력 증진을 도모한다. 부담금 수입은 농업진흥지구 등 우량농지에 대한 지원 또는 농지구입자금으로 활용한다.

마지막으로 제6장에서는 결론과 함께, 본 연구에서 미처 다루지 못한 연구의 한계를 밝혔다.

차 례

발간사	i
서 문	iii
요 약	v

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	3
3. 연구의 기본틀	5
1) 주요 선행연구의 동향	5
2) 연구의 기본 틀	8

제2장 농지이용관리제도의 체계와 주요내용

1. 농지이용관리제도의 체계	11
1) 국토계획법에 의한 농지이용관리	11
2) 농지법에 의한 농지이용관리	15
3) 기타 관련법령에 의한 농지이용관리	16
2. 농지이용관리제도의 주요내용	18
1) 농지이용계획제도	18
2) 농업진흥지역제도	20
3) 농지전용규제제도	24

제 3 장 농지이용관리의 실태 및 문제점

1. 농지이용관리의 실태	33
1) 국토이용구조의 변화추이	33
2) 농지면적의 변화추이	34
3) 용도지역의 지정현황	36
4) 용도지역별 농지분포현황	37
2. 농지이용관리 제도상의 문제점	39
1) 농지이용관리체계의 문제점	39
2) 농촌공간계획의 문제점	41
3) 농업진흥지역의 문제점	47
3. 농지이용관리 운영상의 문제점	53
1) 농촌공간계획의 문제점	53
2) 농업진흥지역의 문제점	55
3) 농지전용규제의 문제점	58

제 4 장 주요 외국의 농지이용관리제도

1. 외국 농지이용관리제도 검토의 배경	61
1) 의의	61
2) 목적	62
2. 일본의 농지이용관리제도	64
1) 농지현황	64
2) 농지이용 및 보전제도	64
3) 향후 정책방향	67
3. 대만의 농지제도	69
1) 농지현황	69
2) 농지이용 및 보전제도	69
3) 향후 정책방향	72

4. 서유럽 주요국의 농지제도	73
1) 프랑스	74
2) 독일	76
3) 영국	81
5. 각국의 공통점과 최근동향 및 정책적 시사점	85
1) 토지이용계획체계의 확립	85
2) 구역제도 및 토지이용계획에 의한 우량농지 보호	86
3) 농지이용 및 전용규제의 엄격한 실시	89
4) 농지의 다면적 기능과 농촌정비의 추구	90

제 5 장 농지이용관리제도의 향후 발전방향

1. 제도개선의 기본방향	93
1) 농업환경 변화에 따른 농촌토지이용의 변화 전망	93
2) 농지이용관리제도 개선의 기본방향	95
2. 농지이용관리제도의 개선방안	97
1) 농촌공간계획체계의 정비	97
2) 농지에 대한 용도구분의 개편	99
3) 농지용도구분에 대한 행위제한의 설정	105
4) 농지전용제도의 개편	109
5) 농업진흥지역의 조정	111
6) 농지조성비제도의 기능전환	113

제 6 장 결 론

참고문헌	121
SUMMARY	123
부 록	127

표 차례

<표 1-1> 농지이용관리의 정책기조 변천	2
<표 2-1> 농림지역 지정의 대상지역	13
<표 2-2> 개발행위허가 대상규모	14
<표 2-3> 농촌지역내 마을단위별 주요 추진사업	17
<표 2-4> 농지전용신고 대상시설의 범위·규모 등	30
<표 3-1> 국토이용구조의 변화추이	34
<표 3-2> 농지면적의 변화추이	35
<표 3-3> 용도지역의 지정현황	36
<표 3-4> 용도지역별 농지분포 현황('94.1)	37
<표 3-5> 도시지역내 녹지지역의 농지분포 현황('98)	38
<표 3-6> 농지이용계획과 농촌정비계획의 이원적 체계에 대한 전문가 의견 ..	42
<표 3-7> 농지의 다원적 활용에 대한 전문가 의견	44
<표 3-8> 현행 농지이용구분 및 관리체계에 대한 전문가 의견	46
<표 3-9> 농지에 대한 용도지역별 행위제한	49
<표 3-10> 각종 농촌정비계획의 가장 큰 문제점	54
<표 3-11> 연도별 농업진흥지역 지정현황	55
<표 3-12> 연도별 휴경면적의 현황	57
<표 3-13> 농업진흥지역 지정면적의 증가요인	58
<표 3-14> 연도별·전용방식별·용도별 농지전용면적	59
<표 4-1> 서구유럽의 시대별 농업농촌정책의 추이	62
<표 4-2> 서구유럽 주요 국가의 농촌환경시책	63
<표 4-3> 일본과 우리나라의 농업진흥지역제도 비교	65
<표 4-4> 농용지구역 내 특별토지구분	66

<표 4-5> 일본의 농지전용허가기준 등	66
<표 4-6> 일본의 생산노력 및 적정농지면적 목표	67
<표 4-7> 일본의 최근 농지면적 감소추이	68
<표 4-8> 대만 농업위원회가 추진한 농지구분방안	70
<표 4-9> 대만의 농지전용에 대한 개발이익환수금의 단가산정방식	72
<표 4-10> 서유럽 주요국가의 농업관련 일반현황	73
<표 4-11> 건축지역과 건축구분	78
<표 4-12> 독일의 지역구분별 토지에 대한 개발통제의 개요	80
<표 4-13> 영국의 지방정부에 의한 계획이득(planning gain)의 종류	82
<표 4-14> 영국 농업·농촌보전청(FRCA)의 기능	83
<표 5-1> 농업환경 변화에 따라 농업·농촌에서 가장 우려되는 문제	94
<표 5-2> 농업환경 변화에 따른 농지면적의 예상	94
<표 5-3> 농업환경 변화에 대응하기 위해 중점 추진할 농지정책	95
<표 5-4> 농지의 용도구분에 대한 전문가 의견	101
<표 5-5> 농지용도구분의 대상지역 및 지정기준(예시)	104
<표 5-6> 농지조성비제도에 대한 전문가 의견	114

그림 차례

<그림 1-1> 연구의 흐름 및 체계	9
<그림 2-1> 농지전용허가절차(허가권자가 시장·군수·구청장인 경우)	25
<그림 3-1> 농지의 지대별·용도별 구분	45
<그림 4-1> 일본의 적정농지확보를 위한 시책의 추진체계	68
<그림 5-1> 농지이용관리제도 개선의 기본틀	96
<그림 5-2> 농촌공간계획체계의 정비	98
<그림 5-3> 농지에 대한 용도구분의 개편(예시)	102

CHAPTER 1

서 론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 우리 농업을 둘러싼 대내외적인 환경이 크게 변하고 있다. 국내적으로는 농가인구가 급속히 감소하고 있다. 1960년 총인구의 58.3%이던 농가인구가 산업화 및 도시화 과정을 거치면서 급감하여, 1990년에는 15.5%(666만명)로 크게 낮아졌다. 농가인구는 그 후에도 계속 감소하여 2002년에는 359만명으로 줄어들었고, 비중도 7.5%까지 떨어졌다. 더욱이 농가인구는 갈수록 고령화되어, 50세 이상인 인구비율이 1990년에 34.5%이던 것이 2001년에는 52.4%로 증가하였다. 또 65세 이상인 고령농민의 비율은 1990년 11.5%에서 2002년에는 26%로 늘어났다.

이와 함께 농가소득도 하락하고 있다. 1990년 도시근로자소득의 97.4%에 달하던 농가소득이 2002년에는 73%로 급감하여 도시·농촌간의 소득격차가 심화되고 있다. 이에 젊은 층이 소득수준과 생활환경 및 교육·문화여건 등이 상대적으로 열악한 농촌정주를 기피함으로써 농촌지역이 공동화될 우려가 있으며, 이와 함께 농지관리 측면에 있어서는 유휴농지가 크게 증대될 것으로 예상된다.

그런 가운데 국외적으로는 도하개발아젠다(DDA)의 출범, 중국의 WTO 가입

등 농업의 국제화가 우리 농업에 큰 어려움을 가져다 주고 있다. WTO 농업협상의 진전에 따라 농산물시장 개방의 폭이 확대되면서, 국내농산물은 점점 공급과잉과 가격하락 상태에 빠져들고 있다. 국내 농산물시장이 가격경쟁력을 잃게 되면, 경쟁력을 상실한 농가는 아예 영농을 포기하거나 경작면적을 대폭 축소할 수밖에 없게 된다. 이는 그만큼 유휴농지가 증가한다는 것을 의미한다.

이와 같이 앞으로 유휴농지가 증가하고 농촌사회가 공동화되면, 농업생산 측면뿐만 아니라 국토관리 차원에서 심각한 문제가 발생할 것으로 예상된다. 유휴농지가 늘어남에 따라 농지전용압력과 농업진흥지역에 대한 해제압력도 함께 증가하게 되고, 이는 농지의 분산전용 및 무계획적인 개발을 유발하여 종국적으로 농촌난개발을 초래할 가능성이 크다. 앞으로 농지문제는 농업생산의 문제에서 끝나는 것이 아니라, 농촌토지이용 나아가 전체적인 국토이용관리의 비효율 문제로 직결될 우려가 있는 것이다.

이에 최근 정책기조가 농업중심에서 농촌중심으로 전환되고 있다. 그동안 농업생산성에 집중되었던 정책적 관심이 농업인 복지, 농촌지역 활성화 등으로 확대되고 있는 것이다. 농촌활성화 방안의 하나로 도시자본의 농촌유입을 촉진하기 위해 2003년 1월부터 1,000㎡ 미만 주말농장 목적의 외지인 농지소유 허용 및 농지취득절차를 간소화하고 소유상한을 폐지한 것도 그러한 예의 하나이다.

<표 1-1> 농지이용관리의 정책기조 변천

시 기	정 책 기 조	주 요 정 책
'60년대	농지개혁과 경자유전의 원칙	농민의 농지소유상한을 제한하고, 비농민의 농지취득을 규제
'70~'80년대	농지잠식·투기와 규제정책	농지잠식 방지를 위해 농지를 절대·상대농지로 구분하여 규제
'90년대	유휴·한계농지 증가와 규제완화	농지취득시의 통작거리·사전거주요건 폐지 및 소유상한 확대
2000~	농산물시장 개방과 농촌활성화	소유상한 폐지, 도시민의 주말농장 허용 등을 통해 경영규모 확대 및 도시자본 유입 도모

이처럼 정책기조가 전환됨에 따라 앞으로는 농촌지역의 발전을 위한 국토관리 정책의 역할 또한 크게 증대되고 있다. 더욱이 2003년부터 국토의계획및이용에 관한법률(이하 '국토계획법'이라 함)에 의해 새로운 국토이용체계가 시행됨에 따라 농촌지역도 도시(군)계획 수립의 대상지역이 되었다. 즉, 앞으로는 농촌토지에 대해서도 종합적·계획적인 이용관리가 요구되고 있는 것이다.

이와 같은 증대한 정책환경 변화에 따라 농지이용관리에 대해서도 새로운 시각과 접근방법이 필요해지고 있다. 농지가 가지고 있는 식량생산의 기반으로서의 중요성에는 변함이 없지만, 유휴농지 증가현상이 앞으로 더욱 심각해질 것으로 예상되는 상황에서는 이의 활용방안도 모색하지 않을 수 없는 것이다. 농지는 농업생산 외에 정주·산업·휴양·환경보전 등의 기능을 가지며, 그 다원적 기능이 조화롭게 발휘될 수 있도록 종합적인 계획 하에 이용·관리하는 것이 국토 전체의 효율적 이용 및 농촌활성화를 위해 바람직하게 된 것이다.

더욱이 새로 제정된 국토계획법에서는 농지이용관리를 농지법에 일임하고 있다. 따라서 국토의 효율적 관리를 위해 양 법률 및 정책 사이에 정합성이 요구되는 상황에 있다. 농지이용관리가 전체 국토이용체계의 틀 안에서 이루어져야 한다는 것이다. 이에 본 연구는 농지이용관리제도가 국내외 농업환경의 변화에 대응하여 새 국토이용체계 안에서 농지를 계획적으로 이용·관리할 수 있도록 개선방안을 모색함으로써 국토의 효율적 관리에 기여하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

통상적으로 현행 농지제도는 크게 농지의 소유제도, 이용제도, 보전제도로 구분되고 있다. 농지소유제도에는 농지소유자격 및 상한규제·농지취득자격증명제도 등이 있으며, 농지이용제도는 농지이용계획 및 농지임대차 제한 등을 주요 내용으로 한다. 또 농지보전제도는 농업진흥지역제도 및 농지전용규제를 주요내용으로 하고 있다. 이 때 농지이용은 농지를 농업용으로 사용하는 것을 가리키

며, 도시용도 등으로 사용하는 것은 농지이용이 아니라 농지전용에 해당한다.¹⁾ 농지를 농업외 용도로 이용하는 것은 농지보전의 측면에서 관리하고 있다.

본 연구는 국토의 효율적 관리 차원에서 농지이용관리제도의 발전방향을 모색하는 것에 목적을 두고 있는데, 여기서 농지이용관리라 함은 농지의 농업적 이용 및 비농업적 이용을 포함하는 개념이다. 즉, 농지가 국토 전체의 차원에서 농업 생산 외에 정주·산업·휴양·환경보전 등의 다원적 기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 관리하는 것을 의미한다. 이에 따라 본 연구는 현행 농지제도 중 농지의 이용 및 보전에 관한 내용을 연구대상으로 한다. 단, 농지임대차는 농업경영의 한 형태로서 토지이용 자체에 큰 변화를 가져오지는 않으므로 이와 관련된 사항은 연구대상에서 제외한다. 그러므로 본 연구는 농지이용계획, 농업진흥지역, 농지전용규제와 관련된 사항만을 연구범위로 한정한다.

그런데 농지이용계획의 문제점 및 발전방향을 검토함에 있어서는 현행 농지법에 규정된 농지이용계획의 측면에서가 아니라 농촌공간계획의 측면에서 검토한다. 농촌지역이라는 공간범역은 농경지와 취락을 포괄하는 생산 및 생활공간으로서 존재하는 것이므로 농촌계획에서는 이제 농지를 대상으로 하는 농지이용계획과 취락을 대상으로 하는 취락지역개발계획, 생활환경정비계획을 통합하여 종합적인 농촌토지이용계획을 수립할 필요가 있기 때문이다²⁾.

본 연구를 수행하는데 사용한 연구방법으로는 먼저 문헌연구 및 법제분석을 시도하였다. 이를 통해 농업환경 및 정책기조 변화에 부응하지 못하거나 새로운 국토이용체계 안에서 효율적인 농지이용관리를 저해할 우려가 있는 제도적 미비점을 잠정적으로 파악하였다. 다음으로는 공무원 및 주민면담 등을 통해 농지이용관리의 실태를 분석하고 제도적 미비점을 검증하였다. 그리고 인터넷 검색 등을 통해 농업환경 변화에 대응하기 위한 주요 외국의 농지이용관리제도를 분석하여 정책적 시사점을 도출하였다.

1) 박석두·김홍상, 도시지역 농지의 이용과 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2002, p.65

2) 이정환 외, 농촌계획법 제정을 위한 기초연구, 농촌경제연구원, 1993, p.75

또한 관련전문가를 대상으로 설문조사를 실시하여 농업환경 변화에 따른 대응 방안 및 농지이용관리의 정책방향에 대한 의견을 수렴하였다. 이 조사에서는 농업 및 농촌부문과 관련된 대학교수·연구원·공무원·공사직원, 기타 관련단체 관계자 등을 대상으로 총 500부의 설문지를 우송하여 320부를 회수하였다(회수율 64.0%). 응답자의 구성비는 교수가 22.8%, 연구원이 21.3%, 공무원이 45.3%, 공사직원 및 기타가 10.6%이었다. 그밖에 연구협의회 및 정책토론회를 통하여 관련전문가, 기관 및 단체 등의 의견을 수렴하여 대안설정에 반영하고 대안의 현실적합성 등을 검증하였다.

3. 연구의 기본 틀

1) 주요 선행연구의 동향

농지의 효율적 이용 및 관리에 관해서는 이미 상당한 양의 연구가 수행되었다. 박재길 외(도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비, 2002)에서는 농촌 지역의 계획적 정비체제 구축을 위한 기본 틀을 공간계획제도·토지이용관리제도·개발사업추진제도의 측면으로 나누어 정비방안을 제시하였다. 구체적으로는 도시(군)계획을 통한 계획적 시설배치와 서비스 확충, 주민들의 자발적인 마을단위계획 수립의 필요성을 강조하고, 주민들에 의한 경관협정 체결 및 지구단위계획 수립 등 자율적인 토지이용규제를 위한 제도적 여건을 마련할 것을 제안하였다. 또 국토계획법상의 경관지구·개발진흥지구 등 용도지구를 활용한 농촌 지역의 용도지역 세분화, 조례에 의한 토지이용규제 설정을 제안하였다.

송미령 외(국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립, 2001)에서는 국토이용체계 개편을 앞두고 농촌계획의 문제점과 과제를 농지보전과 이용, 농촌경관 관리, 농촌의 지속가능성과 어메니티, 농촌계획의 주체 등의 측면에서 검토하고 농촌계획의 방향을 제시하였다. 구체적으로는 새 국토이용체계 속에서

의 농촌계획 내용의 포괄, 제2중지구단위계획의 유연화, 저개발 농촌의 지역활성화 수법, 마을계획제도의 시범도입 등을 강조하고, 농지에 대한 인식전환 및 국토관리정책과의 연계성 강화, 토지적성평가 등 계획정보기반의 구축, 공간계획 체계 확립 및 농지구분체계 세분화, 농지보전면적의 확대, 농지관리주체의 일원화 등을 제시하였다.

박석두 외(도시지역 농지의 이용과 정책과제, 2000)에서는 도시지역 농지의 발생과정과 존재형태 및 필요성을 밝히고, 그 효율적 이용·관리 방안을 제시하였다. 이 연구에서는 도시지역 농지를 도시계획시설에 포함할 것과 생산녹지내 농지의 보전의무화 및 보상조치, 도시와 농촌을 포괄하는 광역도시계획 수립, 공적 투자에 의한 생산 및 생활기반 정비, 주말농원 등 다면적 활용을 위한 지원, 관련 통계 정비 및 민관협력체제 구축 등을 정책과제로 제시하였다.

박헌주 외(한정된 국토와 농지의 효율적 관리방안, 1999)에서는 국토관리 차원에서 도시용지를 적절히 확보하는 한편, 우량농지의 효율적인 보전·관리를 위한 정책방향을 제시하였다. 또 농지관리제도의 중·단기적 개선방안으로 농업진흥지역의 확대 조정, 농업진흥지역 밖 농지관리 강화 및 등급별 관리, 도시계획 구역내 농지의 개념 정립과 관리주체 일원화, 준농림지역의 개념 재정립 및 농지의 집단적 관리, 농지평가기준 개선 및 전용기준의 지역 차등화 등을 제시하는 한편, 장기적 개선방안으로는 국토이용관리체계의 일원화, 토지의 공공성 강화를 제시하였다.

김정부 외(농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 1998)에서는 농지전용규제 완화에 따라 농지전용이 급증하고 조건불리지역을 중심으로 유휴농지가 확대되는 상황 하에서, 농지총량의 확보·농지의 효율적 이용·농지관리체계의 구축을 농지보전정책의 기본방향으로 하여 개선방안을 제시하였다. 구체적으로는 농지총량의 확보를 위해 농업진흥지역의 확대지정, 농지전용규제 강화 및 완화의 명확화, 농림지역외 농지의 종합적 관리를 제안하였다. 또 농지의 효율적 이용을 위해 조건불리지역에 대한 직불제 실시, 휴경농지에 대한 경지조건 개선 등을 제안

하는 한편, 농지관리체계 구축을 위해 필요농지 총량의 명시, 필요농지의 농업진흥지역에서의 확보방침 마련, 불법전용에 대한 감시체계 철저화를 제안하였다.

김홍상(농지이용계획 수립의 의의와 정책과제, 1996)에서는 농지법 제정과 함께 도입되어 수립단계에 있는 농지이용계획제도의 문제점과 정책과제를 검토하였다. 이 연구에서는 농지이용계획의 제도상의 문제점으로 계획대상의 제한, 법적 구속력 미비, 다른 계획과의 관계 미정립, 총괄기능의 부재를 지적하고, 계획수립 과정상의 문제점으로 지자체의 지역이기주의, 계획전문인력의 부족을 지적하였다. 향후 정책과제로는 계획대상의 확대, 지대별·용도별 농지구분에 대한 행위제한의 도입, 지역중심의 관련기관간 협력체계 구축, 충실한 자원조사 및 준비, 지역계획에 의거한 다목적지구 지정, 지자체의 자율성 및 전문성 제고, 지역중심의 생산농지정비사업 추진 등을 제시하였다.

설광언(농촌지역 토지자원의 효율적 이용에 관한 연구, 1995)에서는 WTO체제 출범에 따라 제기되고 있는 농지활용문제를 둘러싼 경자유전 원칙의 존폐문제, 농지규제 완화논쟁 등의 주요쟁점을 검토하고 그 결과를 바탕으로 농지이용 효율화를 위한 정책방향을 제시하였다. 구체적으로는 농업적 이용의 효율화를 위해 GIS 등을 활용한 농업의 과학화, 이·탈농 및 고령농가 농지의 영농법인으로의 집적 유도, 농지의 일괄상속 유도를 위한 세제혜택, 농업진흥지역내 농지거래 자유화 등을 제안하였다. 아울러 지역특성에 맞는 효율적인 농촌공간의 정비를 위해 국토이용계획에서는 기본방향만 제시하고 지방정부가 각종 사업계획과 함께 토지이용계획을 포함하는 농촌종합개발계획을 수립하는 방안을 제안하였다.

농어촌진흥공사(유휴·한계농지의 다목적 활용방안 : 대심포지엄보고서, 1995)에서는 한계농지 활용의 원칙으로서 인근의 자연적·문화적 관광자원의 종합적 개발, 도시인근에 주말농원 등 도시민의 여가공간 조성, 향후 계속농지로 사용할 지역에 대한 지속적인 농업기반정비 추진, 농지환원 및 타용도 활용 가능성이 없는 휴경지에 대한 조림 등을 제시하였다. 그리고 한계농지의 효율적 이용을 위한 제도개선 방향으로 토지이용계획과 시설배치계획을 포괄하는 농어촌계

획법의 제정, 환경보전형 농업 및 환경관리계약제 도입, 한계농지개발사업과 환경보전형농업의 통합, 한계농지와 임지의 통합경영 등을 제안하였다.

이정환 외(농촌계획법 제정을 위한 기초연구, 1993)에서는 농촌공간을 종합적·계획적으로 관리하기 위한 농촌계획법 제정의 기본방향을 제시하였는데, 국토이용관리와 관련한 상·하 공간계획의 계층성과 공간계획과 사업계획의 연계구조 측면에서 현행 농촌계획체계 및 관련법체계의 문제점을 분석한 후, 농촌계획의 위상과 함께 이를 뒷받침할 법률의 골격을 검토하고 농촌토지이용체계 설정의 대안을 제시하였다. 구체적으로는 농촌계획을 기존의 농지종합정비계획·산지이용계획·마을정비계획·농어촌휴양단지조성계획 등을 종합하는 농촌권역의 최상위계획으로 설정하며, 수직적으로는 국토이용계획→농촌계획→마을정비계획의 위계를 가지고, 수평적으로는 도시계획·자연환경보전계획 등과 등위의 관계에서 정합성을 유지하는 계획체계를 제시하였다.

2) 연구의 기본 틀

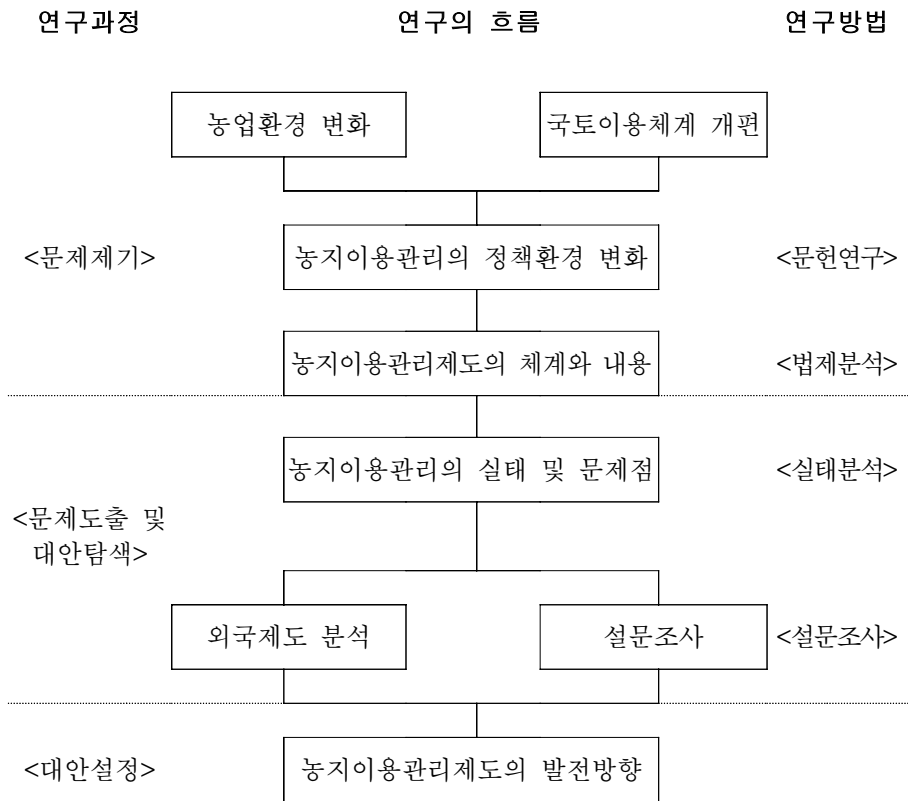
지금까지의 선행연구는 주로 농업생산성 차원에서 농지문제에 접근하고 있으며, 대부분 연구의 초점을 전 국토의 종합적 관리 측면보다 주로 농업적 이용 및 보전에 두고 있다. 물론 일부 연구(김홍상, 이정환외)에서는 농촌공간 또는 농지에 관한 계획을 연구대상으로 하고 있으나, 종전의 국토이용제도를 바탕으로 한 연구인 까닭에 새 국토이용체계의 틀에 부합되지 않는 측면이 있다. 또한 최근의 일부 연구(박재길외, 송미령외)는 농촌공간계획체계의 기본 틀을 제시하고 있으나, 구체적인 제도개선 방안을 제시하는 데에는 이르지 못하는 것으로 보인다.

이에 비해 본 연구는 국내외 농업환경 변화가 농촌토지이용에 큰 영향을 미칠 것이라는 예상 하에, 국토 전체의 종합적 관리 차원에서 새로운 국토이용체계에 부응하여 농지를 계획적으로 이용·관리하기 위한 방안을 찾는데 주안점을 둔다. 즉, 농업환경 변화에 따라 예상되는 유휴농지 및 농지전용압력 증가, 분산전

용 등으로 인해 국토이용관리에 비효율이 발생하지 않도록 하자는 것이다.

이를 위해 앞으로의 농지이용관리는 다음과 같은 기본인식 위에서 이루어져야 한다고 본다. 첫째, 농지도 농업적 이용과 비농업적 이용을 포괄하여 계획적으로 이루어질 필요가 있다. 둘째, 우량농지는 선별하여 철저히 보전하되, 여타농지는 다양한 용도로 활용할 필요가 있다. 셋째, 개별적·단편적인 농지전용수요를 종합적·집단적으로 유도할 필요가 있다.

<그림 1-1> 연구의 흐름 및 체계



CHAPTER 2

농지이용관리제도의 체계와 주요내용

1. 농지이용관리제도의 체계

1) 국토계획법에 의한 농지이용관리

(1) 농촌지역에 대한 도시(군)계획의 수립

새 국토이용체계에서는 도시지역뿐만 아니라 비도시지역까지 포함하여 전 국토의 통합적 관리를 도모하고 있다. 2003년부터 시행되고 있는 국토의계획및이용에관한법률에서는 원칙적으로 모든 시·군으로 하여금 관할구역에 대해 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시(군)기본계획을 수립하도록 하고 있다.³⁾ 또 이를 기본으로 당해 시·군의 개발·정비 및 보전을 위하여 용도지역·지구·구역의 지정 및 변경, 기반시설의 설치·정비, 도시개발사업·재개발사업에 관한 계획, 지구단위계획 등을 내용으로 하는 도시(군)관

3) 예외적으로 수도권에 속하지 않고 광역시와 연결하지 않는 인구 10만명 이하인 시·군, 관할구역 전부에 대하여 광역도시계획이 수립되어 있는 시·군 등은 도시기본계획을 수립하지 않을 수 있다(국토의계획및이용에관한법률 제18조 및 동법시행령 제14조).

리계획을 수립하도록 하고 있다.

이에 따라 앞으로는 종전과 달리 농촌지역에 대해서도 도시(군)계획이 수립된다. 먼저 도시(군)기본계획으로 농촌지역의 공간구조, 생활권 설정, 토지용도별 수요·공급, 기반시설 정비, 경관관리 등에 관한 종합적 계획이 수립된다. 다음으로 도시(군)관리계획에서 농촌토지는 주로 농림지역과 (생산)관리지역 및 자연환경보전지역으로 지정될 것이다. 또 농촌토지에 대해서는 용도지구 및 용도구역의 지정도 가능한데, 대체로 경관·방재·보존·취락·개발진흥지구 등의 용도지구와 개발제한·수산자원보호구역 등의 용도구역이 지정될 수 있을 것이다.

<농촌의 개념>

□ 법령상의 구분

- 농촌 : 군 지역과 시 지역중 농림부장관이 농촌소득의 증대를 위하여 필요하다고 인정하여 중앙농정심의회 의 심의를 거쳐 농촌으로 고시하는 지역(농업·농촌기본법)
- 농어촌 : 군 지역과 시 지역중 농어촌 소득증대를 위하여 필요한 지역으로서 농림부장관 및 해양수산부장관이 중앙농정심의회 의 심의를 거쳐 농촌 및 어촌으로 고시하는 지역(농어촌정비법)
- 준농어촌 : 광역시 자치구 구역 중 농지법에 의한 농업진흥지역과 개발제한구역(농어촌정비법)

□ 행정구역에 의한 구분

- 도농복합시 출범 이후 동⇒도시, 읍·면⇒농촌으로 구분하거나, 동·읍⇒도시, 면⇒농촌으로 구분

□ 도시계획 적용여부에 의한 구분

- 종전 도시계획법상의 도시계획구역을 제외한 모든 지역을 농촌으로 파악하였으나, 읍·면 지역 내에도 도시계획구역이 있고, 도시지역 내에도 농지나 취락이 존재

그러나 국토계획법은 국토의 용도구분 중 하나로 농림지역을 두고 있을 뿐이며, 실질적인 농림지역의 지정·관리는 농지법 및 산림법에 일임하고 있다. 국토계획법에서는 농림지역은 도시지역에 속하지 않는 농지법에 의한 농업진흥지역과 산림법에 의한 보전임지 등을 대상으로 하고 있다(동법 제6조). 또 관리지역

안에서 농업진흥지역으로 지정·고시된 지역은 농림지역으로 결정·고시된 것으로 보도록 하고 있다(동법 제42조 제2항). 따라서 도시지역을 제외하고는 농업진흥지역의 지정이 대부분 농림지역의 지정으로 연결되도록 되어 있다.

<표 2-1> 농림지역 지정의 대상지역

	지정 대상지역	의제	최종적인 용도지역
도시지역	농업진흥지역	⇒	도시지역
	비농업진흥지역	⇒	도시지역
관리지역	농업진흥지역	⇒	농림지역
	비농업진흥지역	⇒	관리지역
농림지역	농업진흥지역	⇒	농림지역
	비농업진흥지역	⇒	농림지역
자연환경 보전지역	농업진흥지역	⇒	농림지역
	비농업진흥지역	⇒	자연환경보전지역

(2) 농림지역 등의 행위제한

한편, 국토계획법은 기본적으로 각 용도지역별로 행위제한을 규정하고 있으며, 마찬가지로 농림지역에 대해서도 행위제한을 직접 규정하고 있다(동법 제76조 제1항 및 시행령 제71조). 또 생산관리·보전관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 안에서 농림어업용 또는 주민생활 편의증진을 위한 건축물의 건폐율은 60% 이하의 범위 안에서 도시계획조례로 따로 정할 수 있도록 하고 있다(동법 제77조 제4항 제3호 및 시행령 제84조 제6항).

그러나 농림지역 중 농업진흥지역에 대한 행위제한은 농지법이 정하는 바에 의하며, 생산관리·보전관리지역에 대해서도 농지보전에 필요한 경우 농지법으로 행위제한을 할 수 있도록 하고 있다(동법 제76조 제5항 제3호 및 제6항). 따라서 농지에 대한 행위제한은 국토계획법에서 기본적인 사항을 규정하되, 필요한 경우에는 농지법에서 추가적으로 정할 수 있다.

(3) 개발행위허가제의 적용

아울러 국토계획법에서는 종래 도시지역에만 적용하던 개발행위허가제를 농촌지역에까지 확대 적용하고 있다. 이에 따라 농지에 대해서도 개발행위허가제가 당연히 적용된다. 다만, 농지의 경우 경작을 위한 토지형질변경은 개발행위허가대상에서 제외되며, 녹지지역·관리지역·농림지역 안에서의 농림어업용 비닐하우스 설치는 경미한 행위로서 허가가 면제된다(동법 제56조 제1항 제2호 및 시행령 제53조 제3호 다목).

따라서 농지도 이와 같은 영농목적 외의 다른 용도로 개발하는 경우에는 개발행위허가제에 의해 일정한 토지이용규제를 받게 된다.⁴⁾ 이때 개발행위에 대한 허가대상 규모는 용도지역에 따라 다른데, 농림지역과 관리지역의 경우는 3만㎡ 미만, 생산녹지의 경우는 1만㎡ 미만이다. 다만, 농림지역과 관리지역에 대해서는 이 면적의 범위 안에서 허가대상규모를 도시계획조례로 따로 정할 수 있다(동법 시행령 제55조 제1항). 또 개발행위 허가시 미리 관계행정기관장과 협의한 경우에는 농지전용허가 등을 받은 것으로 의제된다(동법 제61조 제1항 제5호).

<표 2-2> 개발행위허가 대상규모

용도지역		허가대상 규모
도시지역	주거·상업·자연녹지·생산녹지지역	1만㎡ 미만
	공업지역	3만㎡ 미만
	보전녹지지역	5천㎡ 미만
관리지역		3만㎡ 미만
농림지역		3만㎡ 미만
자연환경보전지역		5천㎡ 미만

4) 생산관리·보전관리·농림·자연환경보전지역 안의 산림에서의 토지형질변경 및 토석채취에 대해서는 개발행위허가제를 적용하지 않고 산림법에 의한 산림형질변경을 받도록 하고 있다(국토계획법 제56조 제3항).

(4) 제2종 지구단위계획제도의 적용

또한 국토계획법에서는 종래 도시계획구역에만 적용하던 지구단위계획제도를 확대하여 제1종 및 제2종 지구단위계획을 신설하였다. 제1종 지구단위계획은 토지이용의 합리화·구체화, 도시 또는 농·산·어촌의 기능증진, 미관개선, 양호한 환경 확보를 목적으로 하며, 제2종 지구단위계획은 계획관리지역과 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발·관리하기 위한 것이다(동법 제49조 및 제51조 제3항).

이 가운데 계획관리지역에 대해 제2종 지구단위계획구역을 지정하기 위해서는 최소면적이 요구되는데, 토지면적이 최소한 3만㎡ 이상이어야 한다⁵⁾(동법 시행령 제44조 제1항 제1호 나목). 또 개발진흥지구에 대해 제2종 지구단위계획구역을 지정하기 위해서는 주거개발진흥지구 및 복합개발진흥지구(주거기능 포함)는 계획관리지역에, 산업주거기능·유통주거기능·복합개발진흥지구(주거기능 불포함)는 계획관리·생산관리·농림지역에, 관광휴양개발진흥지구는 도시지역 외의 지역에 각각 위치하여야 한다(동법 시행령 제44조 제2항 제2호). 따라서 계획관리지역 안의 3만㎡ 이상인 농지나 개발진흥지구 안의 농지에 대해서는 제2종 지구단위계획제도를 적용할 수 있다.

2) 농지법에 의한 농지이용관리

농지법에서는 먼저 농지의 효율적 이용을 위하여 농지이용계획의 수립을 의무화하고 있다. 이에 시장·군수·자치구 구청장은 관할구역 안의 농지의 종합적인 이용에 관한 계획인 농지이용계획을 수립하여야 한다(동법 제13조 제1항). 다만, 관할구역 안의 농지면적이 3천만㎡ 이하인 시·구에 대해서는 농지이용계획

5) 제2종 지구단위계획에 아파트·연립주택 건설계획이 포함되는 경우에는 30만㎡ 이상일 것을 요하나, 이때 예외적으로 수도권정비계획법에 의한 자연보전권역인 경우에는 10만㎡ 이상이면 가능하도록 하고 있다(국토계획법 시행령 제44조 제1항 제1호 가목).

수립의무를 면제하고 있다(동법 시행령 제15조). 농지이용계획에는 농지의 지대별·용도별 이용계획, 농지의 경영규모확대계획, 농지의 농업외 용도로의 활용계획이 포함된다(동법 제13조 제2항).

다음으로 농지의 효율적인 이용·보전을 위해 농업진흥지역제도를 두고 있다. 농지법 제31조는 시·도지사로부터 하역금 국토계획법에 의한 녹지지역(특별시는 제외)·관리지역·농림지역·자연환경보전지역 안의 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하도록 하고 있다. 농업진흥지역은 다시 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분 지정할 수 있다. 이때 녹지지역 또는 계획관리지역이 농업진흥지역에 포함될 경우에는 농림부장관이 승인하기 전에 건교부장관과 협의하여야 한다(동법 제32조 제3항).

또 농지법에서는 농지전용을 규제하고 있다. 농지를 농업목적 외의 다른 용도로 전용하려는 경우에는 허가·신고·협의를 거치도록 하고 있다. 이때 국토계획법상의 도시지역·계획관리지역·개발진흥지구 안의 농지가 아니면, 오염물질 배출시설 등 농업진흥 및 농지보전을 저해하는 시설로 전용하는 것에 대해서는 허가를 제한하고 있다.

3) 기타 관련법령에 의한 농지이용관리

그밖에 다른 농업 및 농촌에 관한 법령에서도 농지이용관리와 관련된 사항을 규정하고 있다. 농어촌정비법에서는 농림부장관 또는 해양수산부장관이 농어촌정비종합계획을 수립하여, 농어촌의 생산기반·생활환경·관광휴양자원·한계농지 등의 개발·정비를 추진하도록 하고 있다(동법 제4조 제1항). 농어촌지역의 공간형성과 관련된 농어촌 생활환경정비의 경우, 농림부장관이 농어촌생활환경정비 기본방침을 수립하고, 시장·군수·구청장은 시·군의 면 구역 및 광역시 자치구의 준농어촌지역(광역시 자치구의 농업진흥지역과 개발제한구역)에 대해 생활환경정비개발계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 얻은 후 정비사업을 시

행한다(동법 제30조 내지 제31조의2).

또 마을단위 계획으로서는 시장·군수·구청장이 국토계획법상의 도시지역·계획관리지역·관리지역내 취락지구 등에 대해 생활환경정비사업기본계획을 수립하여 시·도지사에게 보고하면, 시·도지사는 농림부장관의 승인을 얻어 마을정비구역을 지정한다. 마을정비구역에 대한 생활환경정비사업은 시장·군수·구청장·농업기반공사가 시행한다(동법 제32조 및 제33조).

또 한계농지에 대해서는 농림부장관이 한계농지 등의 정비에 관한 기본방침을 수립하고, 시장·군수는 한계농지를 조사하여 정비 필요성이 있는 지역에 대해 시·도지사의 승인을 얻어 한계농지정비지구를 지정한다. 정비사업은 시장·군수 또는 사업계획을 수립하여 시장·군수의 승인을 받은 자가 시행한다(동법 제76조, 제79조, 제81조).

그밖에도 농촌지역의 공간형성과 관련해서는 행정자치부 등 관계부처에서 오지개발촉진법, 도서개발촉진법, 지방소도읍육성지원법 등의 각종 개별법에 의해 여러 가지 농어촌정비사업을 추진하고 있다.

<표 2-3> 농촌지역내 마을단위별 주요 추진사업

사업명	주관부처	추진시기	비고
정주권개발사업	농림부	'90~	농어촌정비법('94.12), 농어촌생활환경정비사업으로 전환(00.1)
문화마을조성사업	농림부	'91~	농어촌정비법('94.12)
녹색농촌체험시범마을사업	농림부	2002~	농업농촌기본법('94.12)
산촌개발사업	산림청	'95~2004	임업및산촌진흥촉진에관한법률
어촌종합개발사업	해양수산부	'95~2006	-
농어촌주거환경개선사업	행정자치부	'95~	농어촌주택개량촉진법('95.12)
소도읍개발사업	행정자치부	'72~	지방소도읍육성지원법(2001.7)
도서개발사업	행정자치부	'88~2007	도서개발촉진법('86.12) 1차계획 완료, 2차계획 추진중
오지개발사업	행정자치부	'90~2004	오지개발촉진법('88.12) 1차계획 완료, 2차계획 추진중
아름마을개발사업	행정자치부	2001~	-
정보화시범마을	정보통신부	2000~	2001년 행자부로 이관

자료 : 박운호·전영미, 농촌마을의 특성화와 향후 정비방향, 새국토연구협의회 제1회 공동개최 세미나, 2002. 5. 30을 수정·보완

2. 농지이용관리제도의 주요내용

1) 농지이용계획제도

(1) 도입배경 및 목적

농지이용계획제도는 1993년말 국토이용관리제도 개편시 준농림지역이 도입됨에 따라 농지의 난개발을 방지하기 위해 도입한 제도이다. 전체 농지의 52.1%에 해당하는 농업진흥지역 밖의 농지가 개발이 가능한 준농림지역에 편입됨으로써 농지의 난개발이 우려되는 상황에서 농지의 효율적 이용을 도모하고 농업의 목적을 위한 농지전용을 계획적으로 관리하기 위해 1994년 농지법을 제정하면서 도입한 것이다. 당시 농지는 용도구분이 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖으로만 구분되어 있어, 구체적인 이용계획이 없으면 국토이용관리법·도시계획법 등의 개정으로 인해 난개발될 우려가 있다고 본 것이다.⁶⁾ 이에 농지의 용도구분을 세분화하여 농지이용에 계획개념을 도입하고자 한 것이 농지이용계획이다.

(2) 계획수립 대상지역

농지이용계획은 군 지역과 농지면적이 3천만 m^2 (3천ha)를 초과하는 시 및 자치구의 관할구역 안의 농지에 대해 수립한다. 그러나 농지면적이 3천만 m^2 이하인 시 및 자치구라도, 시장·구청장이 당해 지역의 여건을 감안하여 필요하다고 인정하는 경우에는 농지이용계획을 수립할 수 있다(농지법 제13조 제1항 및 시행령 제15조). 당시 국토이용계획상의 용도지역별로 보면, 농지이용계획은 농림지역·준농림지역·자연환경보전지역 내의 농지를 대상으로 하였으며, 도시지역 및 준도시지역 내의 농지는 제외되었다.

6) 김홍상, 농지이용계획 수립의 의의와 정책과제, 농정연구포럼, 1996, p.6

(3) 계획의 내용

농지이용계획에는 농지의 지대별·용도별 이용계획, 농지의 경영규모확대계획, 농지의 농업외 용도로의 활용계획을 포함하며, 구체적으로는 다음과 같은 세부사항을 포함한다(동법 제13조 제2항, 시행규칙 제12조 제1항).

- 농지이용계획의 목표와 기본방향에 관한 사항
- 농지의 지대구분 및 용도구분에 관한 사항
- 농업생산기반의 정비방향 및 계획에 관한 사항
- 농업경영규모확대 목표 및 계획에 관한 사항
- 농지의 농업환경보전에 관한 사항
- 농지의 농업외 용도로의 이용에 관한 사항
- 농지이용계획의 집행 및 관리에 관한 사항 등

여기서 농지의 지대별 구분은 농지법 제30조에 의한 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖의 구분을 의미하는데, 농업진흥지역은 다시 농업진흥구역과 농업보호구역으로 분류하고 농업진흥지역 밖은 농업유지구역, 다목적구역으로 분류한다.

농지의 용도별 구분은 경사도·토성·토양배수·유효토심·토지적성등급 등의 토양특성과 경지정리 가능성, 수리상태 등 자연적인 현황과 지역주민 및 관련기관의 의향, 농지이용실태 등을 토대로 지역발전방향과 지역농업구조개선방향을 고려하여 분류하는 것이다. 용도별 구분은 농업진흥지역을 경종농업·시설농업·과수·축산·농업보호지구 등 5개 지구로 구분하되, 경종농업지구는 논전용지·발전용지·논밭겸용지로 세분한다. 또 농업진흥지역 밖의 농업유지구역은 경종농업·시설농업·과수·축산·농업유지지구 등 5개 지구로 구분하되, 경종농업지구는 논전용지·발전용지·논밭겸용지로 세분한다. 다목적구역은 관련법령 등에 의하여 개발계획이 이미 수립되어 있는 농지와 농업적 활용계획 수립이 곤란한 지역으로서 이미 시가화 되었거나 향후 5년 이내에 시가화 될 것이 확실한 지역 안에 있는 농지를 대상으로 지정한다.7)

(4) 계획의 성격 및 지위

농지이용계획은 농업·농촌기본법에 의한 농업·농촌발전계획, 농어촌정비법에 의한 농업기반정비사업기본계획, 국토계획법에 의한 도시기본계획 기타 다른 법률에 의한 토지 등의 이용에 관한 계획과 조화를 이루어야 한다(동법 시행규칙 제12조 제2항). 또 농지의 소유권이전·임차권설정·위탁경영 촉진사업 및 농업경영체 육성사업 등의 농지이용증진사업 시행계획을 수립함에 있어서는 농지이용계획을 기본으로 하여야 한다.(동법 시행규칙 제14조 제1항)

(5) 계획수립절차

농지이용계획을 수립하는데 있어 시장·군수·자치구 구청장은 미리 농지이용실태를 조사하여 이를 반영하며, 공청회를 개최하여 지역주민의 의견을 들은 다음 계획을 입안한다(동법 시행령 제16조, 시행규칙 제13조). 입안된 농지이용계획은 시·군·구 농정심의회 심의를 거치고 시·도시사의 승인을 얻어 확정·고시된다(동법 제13조 제1항 및 제3항).

2) 농업진흥지역제도

(1) 도입배경 및 목적

농업진흥지역제도는 우량농지를 집단화하여 농업의 생산성 향상을 도모하고 비농업적 토지수요에 탄력적으로 대응하기 위해 종래 필지별 보전방식인 절대·상대농지 제도를 권역별 보전방식으로 전환하여 도입한 제도이다. 집단화된 우량농지는 농업진흥지역으로 지정하여 생산기반투자를 집중하고 환경오염으로부터

7) 상계서, p.11

터 보호하여 농업생산기지화하고, 농업진흥지역 밖의 농지는 전용규제를 완화하여 산업용지 등의 원활한 공급을 도모하고자 하는 것이다.⁸⁾

(2) 지정 대상지역

농업진흥지역의 지정은 국토계획법에 의한 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역을 대상으로 한다. 다만, 특별시의 녹지지역은 제외한다(동법 제31조).

(3) 용도구역의 구분

농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 지정할 수 있다. 농업진흥구역은 농지가 집단화되어 농업목적으로 이용하는 것이 필요한 다음의 지역을 대상으로 한다(동법 제30조 제2항).

- 농지조성사업·농업기반정비사업이 시행되었거나 시행중인 지역으로서 농업용으로 이용되고 있거나 이용할 토지가 집단화된 지역
- 그 외 지역으로서 농업용으로 이용하고 있는 토지가 집단화된 지역

농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경을 보호하기 위해 필요한 지역이다.

(4) 지정절차

농업진흥지역은 시·도지사가 시·도농정심의회 의 심의를 거쳐 농림부 장관의 승인을 얻어 지정하며, 농림부 장관은 국토계획법에 의한 녹지지역·계획관리지역이 농업진흥지역에 포함될 경우에는 건교부장관과 협의하여 승인해야 한다. 시·도지사가 농업진흥지역을 지정한 때에는 지체없이 이를 고시하는 한편, 농

8) 농림부, 농지업무편람, 2002. 7, p.57

림부장관에게 보고하고 관계기관에 통보하여야 하며, 시장·군수·구청장에게 통지하여 일반이 열람할 수 있게 하여야 한다(동법 제32조 제1항 내지 3항).

(5) 지정변경 및 해제

시·도지사는 다음의 경우 농업진흥지역 또는 용도구역을 변경하거나 해제할 수 있다(동법 제33조 제1항, 시행령 제33조 제1항).

- 국토계획법에 의한 용도지역을 변경하는 경우(농지전용을 수반하는 경우에 한함)
- 국토계획법에 의한 도시지역 안에 주거·상업·공업지역 또는 도시계획시설을 지정·결정하기 위해 농지전용에 관한 협의를 하는 경우
- 당해지역의 여건변화로 농업진흥지역의 지정요건에 적합하지 않게 된 경우(토지면적이 1만㎡ 이하인 경우에 한함)
- 당해지역의 여건변화로 농업진흥지역 밖의 지역을 농업진흥지역으로 편입하는 경우
- 당해지역의 여건변화로 농업보호구역의 전부 또는 일부를 농업진흥구역으로 변경하거나 농업진흥구역 안의 3만㎡ 이하의 토지를 농업보호구역으로 변경하는 경우

농업진흥지역 또는 용도구역을 변경하거나 해제하는 절차는 이를 지정하는 경우와 같으나, 다만 다음의 경우는 시·도농정심의회의 심의 또는 농림부장관의 승인을 생략할 수 있다(동법 제33조 제2항, 시행령 제33조 제3항).

- 농업보호구역을 농업진흥구역으로 변경하는 경우에는 시·도농정심의회의 심의 및 농림부장관의 승인을 생략
- 농업진흥구역 안의 3만㎡ 이하의 토지를 농업보호구역으로 변경하는 경우에는 시·도농정심의회의 심의를 생략

(6) 용도구역 안에서의 행위제한

농업진흥지역에 대해서는 농업진흥구역 및 농업보호구역의 용도구역별로 나누어 행위제한을 적용하고 있다. 농업진흥구역 안에서는 농업생산·농지개량과 직접 관련되지 않는 토지이용행위를 할 수 없다. 다만, 다음의 행위는 예외적으로 허용한다(동법 제34조 제1항).

- 농수산물 가공·처리시설 및 농수산업관련 시험·연구시설의 설치
- 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활편익 및 이용시설의 설치
- 농업인주택 등 농업용 또는 축산업용 시설의 설치
- 국방·군사시설의 설치
- 하천·제방 등 국토보전시설의 설치
- 문화재 보수·복원·이전, 매장문화재 발굴, 비석·기념탑 등 설치
- 도로·철도·전기공급시설 등 공공시설의 설치
- 지하자원의 개발을 위한 탐사 및 지하광물의 채광과 광석의 선별 및 적치장소로 사용하는 행위
- 농어촌소득원 개발 등 농어촌발전을 위해 필요한 시설의 설치

또 농업보호구역 안에서는 다음의 토지이용행위를 할 수 없으며, 다만 농업진흥구역에서 허용되는 행위는 예외적으로 허용한다(동법 제34조 제2항).

- 대기오염물질 배출시설의 설치
- 폐수배출시설의 설치
- 폐기물처리시설의 설치
- 제1종근린생활시설중 휴게음식점, 제2종근린생활시설중 일반음식점·휴게음식점·골프연습장·단란주점·안마시술소·노래연습장의 설치
- 숙박시설 및 위락시설의 설치
- 1천㎡ 이상의 공장, 2천㎡ 이상의 공동주택(기숙사 제외), 3천㎡ 이상의 기타 시설의 설치

3) 농지전용규제제도

(1) 농지전용허가제도

① 허가권자

농지를 전용하고자 하는 자는 농림부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 농지면적·경계 등 중요사항을 변경하는 경우에도 마찬가지이다. 농림부장관의 허가권한은 전용되는 농지의 위치 및 규모에 따라 시·도지사 및 시장·군수에게 위임되어 있다. 현재 농업진흥지역 밖에서 전용하는 경우에는 전용규모가 1만~10만㎡은 시·도지사, 1만㎡ 미만은 시장·군수가 허가한다. 또 농업진흥지역 안에서 전용하는 경우에는 전용규모가 3천~3만㎡은 시·도지사, 3천㎡ 미만은 시장·군수가 허가한다(동법 제36조 제1항 및 제53조, 시행령 제72조).

② 허가면제대상

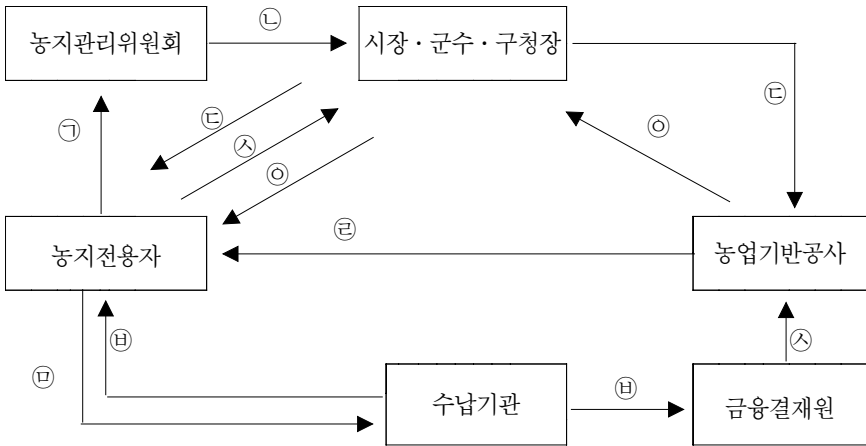
그러나 예외적으로 다음과 같은 경우의 농지전용에 대해서는 허가를 요하지 않는다(동법 제36조 제1항 제1호 내지 5호).

- 다른 법률에 의해 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우
- 도시지역 안의 농지로서 전용협의를 거쳤거나 협의대상에서 제외되는 농지를 전용하는 경우
- 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우
- 불법으로 개간된 농지를 산림으로 복구하는 경우
- 하천관리청의 허가를 받아 농지를 형질변경하거나 공작물 설치를 위해 농지를 전용하는 경우

③ 허가절차

농지전용허가는 허가신청서 제출 → 농지관리위원회의 확인 및 송부(5일 이내) → 시장·군수·구청장의 심사 및 송부(12일 이내) → 시·도지사가 종합심사의견서 농림부장관 제출(10일 이내) → 허가통보 → 농지조성비 납부 → 농지전용허가대장 기재 및 허가증 교부의 절차를 거쳐 이루어진다(동법 시행령 제37조 및 제38조).

<그림 2-1> 농지전용허가절차(허가권자가 시장·군수·구청장인 경우)



- ㉠ 허가신청서 접수
- ㉡ 농지관리위원회(소위원회) 확인후 송부(확인서 첨부)
- ㉢ 검토·심사후 허가 또는 불허가 통보, 허가시 농업기반공사에 농지조성비 부과결정 통보
- ㉣ 농지조성비 납입통지서 발급
- ㉤ 농지조성비 납부
- ㉥ 농지전용자에게 영수증 발급, 수납기관은 금융결제원에 농지조성비 지로장표 송부
- ㉦ 영수증 제시, 금융결제원은 농업기반공사에 농지조성비 처리내역 통지
- ㉧ 허가증 교부(농지조성비 납부사실 확인후), 농업기반공사는 시장·군수·구청장에게 농지조성비 납입 통지

④ 확인 및 심사기준

농지전용 허가신청이 있는 경우 당해 농지의 소재지를 관할하는 농지관리위원회는 다음과 같은 확인기준에 따라 확인한 후, 그 결과를 기재한 확인서를 시장·군수·구청장에게 송부하여야 한다(동법 시행령 제37조 제2항).

- 전용대상농지가 경지정리·수리시설 등 농업생산기반이 정비되어 있는지 여부
- 당해 농지전용으로 인근농지의 농업경영과 농어촌생활환경 유지에 피해가 예상되는 경우 그 피해방지계획의 수립 여부
- 전용목적사업이 용수취수를 수반하는 경우 그 시기·방법·수량 등이 농수산업 또는 농어촌생활환경 유지에 피해가 예상되는지 여부

또 이를 송부받은 시장·군수·구청장은 허가신청에 대해 다음의 심사기준에 따라 심사하여야 한다(동법 시행령 제38조 제1항).

- 농업진흥지역 행위제한 및 농지전용 허가제한 규정에 위배되는지 여부
- 전용대상농지가 전용목적사업에 적합하게 이용될 수 있는지 여부
- 전용대상농지의 면적이 전용목적사업의 실현을 위해 적정한 면적인지 여부
- 전용대상농지가 농업생산기반이 정비되어 있거나 집단화되어 있어 농지로서의 보전가치가 있는지 여부
- 인근농지에 대한 피해가 예상되는 경우 타당성있는 피해방지계획 수립 여부
- 사업계획 및 자금조달계획이 전용목적사업의 실현에 적합하도록 수립되어 있는지 여부

⑤ 허가의 제한

농림부장관은 국토계획법에 의한 도시지역·계획관리지역·개발진흥지구 안의 농지를 제외하고는 다음 시설의 부지로 사용하는 경우에 대해서는 농지전용을 허가할 수 없다(동법 제39조, 시행령 제49조, 시행규칙 제35조의2).

- 대기오염배출시설로서 제1종사업장 내지 제4종사업장 시설, 제5종사업장 중 특정대기유해물질 배출시설(자원의절약과재활용촉진에관한법률에 의한 재활용시설·폐기물관리법에 의한 폐기물처리시설·의료법에 의한 세탁물처리시설은 제외)
- 폐수배출시설로서 제1종사업장 내지 제4종사업장 시설, 제5종사업장 중 특정수질유해물질 배출시설(재활용시설·폐기물처리시설·축산물공판장은 제외)
- 농업진흥·농지보전을 저해할 우려가 있는 다음의 시설
 - 부지면적이 7,500㎡를 초과하는 기숙사
 - 부지면적이 15,000㎡를 초과하는 공동주택
 - 위락시설
 - 부지면적이 500㎡를 초과하는 제1종 근린생활시설 중 휴게음식점, 제2종 근린생활시설 중 일반음식점·휴게음식점·안마시술소·골프연습장, 일반숙박시설
 - 부지면적이 1,000㎡를 초과하는 단독주택, 제1종 근린생활시설(변전소·휴게음식점 제외), 제2종 근린생활시설(일반음식점·휴게음식점·안마시술소·골프연습장 제외), 문화 및 집회시설(전시장·동식물원 제외), 교육연구 및 복지시설(학교·교육원·직업훈련소·학원·연구소·도서관 제외), 운동시설, 업무시설(국가 및 지자체 청사·외국공관 건축물 제외), 위험물저장 및 처리시설, 자동차관련시설, 묘지관련시설, 관광휴게시설
 - 부지면적이 30,000㎡를 초과하는 판매 및 영업시설(도매·소매시장에 한함), 공장 및 창고시설, 관광농원사업시설
 - 이상에 해당되지 않는 시설로서 부지면적이 10,000㎡를 초과하는 시설(농업진흥구역 안에 설치할 수 있는 시설, 도시계획시설, 마을정비구역에 설치하는 시설, 고속국도 부속물시설은 제외)
 - 기타 농지규모·농지보전상황 등 농업여건을 감안하여 시·군 조례로 정하는 농업진흥·농지보전 저해시설

(2) 농지전용협의제도

① 협의대상

주무부장관 또는 지방자치단체장은 다음과 같은 경우 농림부장관과 미리 농지전용에 관한 협의를 하여야 한다(동법 제36조 제2항).

- 국토계획법에 의한 도시지역 안에 주거·상업·공업지역을 지정하거나 도시계획시설을 결정할 때 당해지역 또는 시설예정지 안에 농지가 포함되어 있는 경우(이미 지정된 주거·상업·공업지역을 다른 지역으로 변경하거나 이들 지역에 도시계획시설을 결정하는 경우 제외)
- 국토계획법에 의한 도시지역 안의 녹지지역·개발제한구역 안의 농지에 대해 국토계획법에 의한 개발행위허가를 하거나 개발제한구역의지정및관리에 관한특별조치법에 의한 토지형질변경허가를 하는 경우

② 협의절차

주무부장관 또는 지방자치단체장이 농지전용협의를 하고자 하는 경우에는 농지전용협의요청서를 농림부장관에게 제출하여야 한다. 이에 대해 농림부장관은 농지관리위원회의 확인을 거쳐 심사기준에 따라 심사한 후 동의 여부를 결정한다. 다만, 다음의 경우에는 농지관리위원회의 확인을 생략할 수 있다(동법 시행령 제39조).

- 국토계획법에 의한 도시지역 안에 주거·상업·공업지역을 지정하거나 도시계획시설을 결정할 때 당해지역 또는 시설예정지 안에 농지가 포함되어 있는 경우
- 국토계획법에 의한 도시계획시설(도시지역 외에 설치하는 것에 한함)을 설치하기 위해 농지를 전용하려는 경우

- 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지 안의 농지를 전용하려는 경우
- 국토계획법에 의한 도시지역 안의 녹지지역으로서 읍·면의 관할구역에 속하지 않는 지역의 농지를 전용하려는 경우
- 공업배치및공장설립에관한법률에 의한 공장설립을 위해 농지를 전용하려는 경우
- 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구 안의 농지를 전용하려는 경우
- 전용허가를 받은 농지의 위치·전용허가를 받은 자의 명의·설치하고자 하는 시설의 규모를 변경하려는 경우

(3) 농지전용신고제도

① 신고수리권자

농지전용신고는 농업인이 생산활동 및 생활편익을 위한 시설 등을 설치하는데 필요한 농지를 보다 간편한 절차를 통해 전용할 수 있도록 하기 위한 제도이다. 이에 농지를 다음 시설의 부지로 전용하고자 하는 경우에는 당해 농지소재지 관할 농지관리위원회의 확인을 거쳐 시장·군수·구청장에게 신고하도록 하고 있다. 신고한 사항을 변경하고자 하는 경우에도 마찬가지이다(동법 제37조 제1항).

- 농업인주택, 농업용시설, 농수산물유통·가공시설
- 어린이 놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활 편의시설
- 농수산관련 연구시설, 양어장·양식장 등 어업용시설

② 신고대상범위

구체적인 전용신고 대상시설의 범위·규모·농업진흥지역 안에서의 설치제한·설치자의 범위 등은 다음과 같다(동법 제37조 제2항, 시행령 제41조, 별표1).

<표 2-4> 농지전용신고 대상시설의 범위·규모 등

시설의 범위	설치자의 범위	규 모
1. 농업진흥지역밖에 설치하는 농업인 주택	무주택인 농업인세대의 세대주	세대당 660㎡ 이하
2. 농수산물 건조·보관시설, 농업용시설	농업인과 농업법인	• 농업인 : 세대당 1천500㎡ 이하 • 농업법인 : 법인당 7천㎡(농업진흥지역안은 3천300㎡) 이하
3. 농업진흥지역밖에 설치하는 축사·야생조수인공사육시설·간이양축시설·축산업용시설	농업인과 농업법인	세대·법인당 1만㎡ 이하(양돈·양계시설의 경우에는 3만㎡ 이하)
4. 자기가 생산한 농수산물을 처리하기 위해 농업진흥지역밖에 설치하는 집하장·선과장·판매장·가공공장 등 농수산물 유통·가공시설(창고·관리사 등 필수부대시설 포함)	농업인과 이에 준하는 임·어업인	세대당 3천300㎡ 이하
5. 구성원(조합원)이 생산한 농수산물을 처리하기 위해 농업진흥지역밖에 설치하는 집하장·선과장·판매장·창고·가공공장 등 농수산물 유통·가공시설	생산자단체·영농조합법인·농업회사법인, 어촌계·수산업협동조합 및 중앙회 또는 영어조합법인	단체당 7천㎡ 이하
6. 농업진흥지역밖에 설치하는 다음 시설 가. 어린이놀이터·마을회관 나. 창고·작업장·농기계수리시설·퇴비장 다. 경로당·보육시설·유치원 등 노유자시설, 정자, 보건진료소 라. 목욕탕·구판장·운동시설·마을공동주차장·마을공동취수장	제한없음	제한없음
7. 농수산업관련 시험·연구시설	비영리법인	법인당 7천㎡(농업진흥지역 안은 3천㎡) 이하
8. 농업진흥지역밖에 설치하는 양어장·양식장	농업인 및 이에 준하는 어업인, 농업법인 및 영어조합법인	세대·법인당 1만㎡ 이하
9. 농업진흥지역밖에 설치하는 어업용시설 중 양어장·양식장을 제외한 시설	농업인 및 이에 준하는 어업인, 농업법인 및 영어조합법인	세대·법인당 1천500㎡ 이하

주 : 1) 2 및 7의 시설 및 설치자의 범위는 농업진흥구역 밖의 해당시설 및 설치자를 포함함
 2) 1의 시설은 당해 설치자가 설치하는 최초의 시설에 한하며, 2 내지 9의 시설규모를 적용함에 있어서는 농지전용신고일 이전 5년간 전용한 면적을 합산함
 3) 1, 3, 6, 9의 시설에는 농업진흥지역 안의 시설이 포함되지 않음

③ 신고절차

농지전용신고는 농지전용신고서 제출 → 농지관리위원회 확인 → 시장·군수·구청장에게 확인서 송부(5일 이내) → 시장·군수·구청장의 신고사항 검토 → 농지전용신고대상 기재 및 신고증 교부의 절차를 거쳐 이루어진다(동법 시행령 제40조).

④ 확인기준 및 검토사항

농지전용신고서가 제출된 경우 농지관리위원회는 신고내용을 다음의 확인기준에 따라 확인한 후, 그 결과를 기재한 확인서를 시장·군수·구청장에게 송부하여야 한다(동법 시행령 제40조 제2항).

- 당해 농지전용으로 인근농지의 농업경영과 농어촌생활환경 유지에 피해가 예상되는 경우 그 피해방지계획의 수립 여부
- 전용목적사업이 용수취수를 수반하는 경우 그 시기·방법·수량 등이 농수산업 또는 농어촌생활환경 유지에 피해가 예상되는지의 여부

또 이를 송부받은 시장·군수·구청장은 신고내용이 신고대상시설 및 설치자의 범위 등에 적합한지 여부를 검토하여, 적합하다고 인정되는 경우에는 농지전용신고증을 교부하고, 부적합하다고 인정하는 경우에는 그 사유를 명시하여 반려하여야 한다(동법 시행령 제40조 제4항).

3 CHAPTER

농지이용관리의 실태 및 문제점

1. 농지이용관리의 실태

1) 국토이용구조의 변화추이

2002년말 현재 지적통계자료를 기준으로 할 때, 우리나라의 국토면적은 99,585 km²인 것으로 나타나고 있다. 전체 국토면적 중에서 산림지가 65,018km²로 65.3%를 차지하여 가장 많고, 그 다음으로는 농지가 21.0%인 20,894km²를 차지하고 있다. 그밖에 공공용지가 2,766km²(2.8%), 대지가 2,426km²(2.4%), 공장용지가 561km²(0.6%), 하천 및 기타토지가 4,560km²(7.1%)인 것으로 나타나고 있다. 이 중에서 대지·공장용지·공공용지는 도시적 토지이용, 즉 도시용지로 볼 수 있다. 또 이들 토지이용을 지목으로 보면, 산림지는 임야, 농지는 전·답·과수원에 해당한다. 공공용지는 학교용지·도로·철도용지를 합한 것이다.

이 같은 국토이용구조는 계속 변화해 오고 있는데, 도시화 및 산업화의 급진전과 함께 도시용지는 계속 증가하는데 반해, 농지와 임야는 지속적으로 감소되는 추세를 보이고 있다. 지난 1980년에 3,446km²로 국토면적의 3.9%이던 도시용지(대

지·공장용지·공공용지)는 1990년에는 4,295km²(4.4%)로 증가하였고, 2002년말 현재는 5,753km²로 국토면적의 5.8%로 증가하였다. 이에 반해 농지는 1980년에 22,363km²로 국토면적의 22.6%이던 것이 1990년에는 21,855km²(22.0%)로 감소하였고, 2002년말 현재는 20,894km²로 국토면적의 21.0%로 감소하였다.

<표 3-1> 국토이용구조의 변화추이

(단위 : km², %)

지 목 \ 연도별	1980년	1990년	2002년
국 토 면 적	98,992(100.0)	98,274(100.0)	99,585(100.0)
농 경 지	22,440 (22.7)	22,300 (22.5)	21,454 (21.5)
농 지	22,363 (22.6)	21,855 (22.0)	20,894 (21.0)
목장용지	77 (0.1)	445 (0.5)	561 (0.5)
산 림 지	66,129 (66.8)	65,571 (66.0)	65,018 (65.3)
도 시 용 지	3,446 (3.4)	4,295 (4.4)	5,753 (5.8)
대 지	1,721 (1.7)	1,937 (2.0)	2,426 (2.4)
공장용지	102 (0.1)	246 (0.3)	561 (0.6)
공공용지	1,623 (1.6)	2,112 (2.1)	2,766 (2.8)
하천 및 기타	6,977 (7.1)	7,108 (7.1)	7,360 (7.4)

주 : 농지는 지목상 전·답·과수원, 산림지는 임야, 공공용지는 학교용지·도로·철도용지의 면적을 각각 합한 것임

자료 : 건설교통부, 2003년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서 및 1991년도 국토이용에 관한 연차보고서

2) 농지면적의 변화추이

한편, 농림부자료에 의하면 2002년 현재 농지면적은 186.3만ha인 것으로 나타나고 있다. 1960년에 202.5만ha이던 농지면적이 1968년에 231.9만ha(논 128.9만ha, 밭 103만ha)로 최고를 기록한 이후 계속 감소하는 추세를 보이고 있다. 이를 연대별로 보면, 1990년대 이후 농지가 가장 많이 감소하였으며, 특히 최근 3년간(2000년~2002년) 12.2만ha가 감소하여 1970년대 및 1980년대의 10년간에 감소된 면적을 웃돌고 있다.

농지면적 감소추이를 논과 밭으로 나누어 보면, 논은 1960년에 120.6만ha이던 것이 2002년에 113.9만ha로 감소하였고, 밭은 1960년 81.9만ha에서 2002년 72.4만ha로 감소하였다. 연대별로는 논은 1980년대까지는 대체로 증가하다가, 1990년대에 들어와 감소하기 시작하였으며, 이에 비해 밭은 1970년대부터 감소하기 시작하였다. 즉, 산업화 및 도시화로 인해 늘어나는 도시용지 수요에 충족하기 위해 상대적으로 개발이 용이한 밭이 일찍부터 전용되다가, 1990년대부터는 농업환경이 악화되기 시작하면서 논도 함께 감소하기 시작한 것으로 보인다.

한편, 이 같은 농지면적 감소추세에도 불구하고, 농가 1호당 경지면적은 계속 증가하고 있다. 1960년에 0.86ha이던 농가 호당 경지면적은 해마다 늘어나 2001년에는 1.39ha에 달하고 있다. 이는 1960년에 235만호이던 농가가 2001년에는 135.4만호까지 줄어들어 농지면적이 감소하는 추세보다 더욱 급속히 감소한 데에서 기인한다.

<표 3-2> 농지면적의 변화추이

(단위 : 만ha)

연 도	농지		논		밭		농가호당 경지면적 (ha)
	면적	증감	면적	증감	면적	증감	
1960	202.5	-	120.6	-	81.9	-	0.86
1965	225.6	23.1	128.6	8.0	97.0	15.1	0.90
1970	229.8	4.2	127.3	△1.3	102.5	5.5	0.93
1975	224.0	△5.8	127.7	0.4	96.3	△6.2	0.94
1980	219.6	△4.4	130.7	3.0	88.9	△7.4	1.02
1985	214.4	△5.2	132.5	1.8	81.9	△7.0	1.11
1990	210.9	△3.5	134.5	2.0	76.4	△5.5	1.19
1995	198.5	△12.4	120.6	△13.9	77.9	1.5	1.32
2000	188.9	△9.6	114.9	△5.7	74.0	△3.9	1.37
2001	187.6	△1.3	114.6	△0.3	73.0	△1.0	1.39
2002	186.3	△1.3	113.9	△0.7	72.4	△0.6	-

자료 : 농림부 농지과

3) 용도지역의 지정현황

2002년까지 전 국토는 국토이용계획에 의해 도시지역·준도시지역·농림지역·준농림지역·자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 구분되어 왔다.9) 2002년말 현재 용도지역별 지정면적을 보면, 농림지역이 51,018km²로 전체 지정면적의 51.1%에 달하여 가장 넓게 지정되어 있다. 그 다음으로는 준농림지역이 25,310km²로 25.3%, 자연환경보전지역이 7,049km²로 7.1%, 도시지역이 15,541km²로 15.5%, 준도시지역이 963km²로 1.0%인 것으로 나타나고 있다.

이들 지정면적을 용도지역을 5개로 처음 구분·지정했던 1994년의 지정면적과 비교해 보면, 도시지역은 13.8%에서 15.5%로 증가한 반면, 준농림지역은 27.2%에서 25.3%로 감소하였다. 이는 도시용지 수요에 충족하기 위해 도시지역 외에 준농림지역이 상당량 개발된 것을 의미한다. 준농림지역은 보전과 개발용도의 성격을 함께 가지고 있는 토지인데 그동안 도시용지 공급원의 역할을 해왔음을 알 수 있다.

<표 3-3> 용도지역의 지정현황

(단위 : km², %)

용도지역	1994. 1		2002. 12	
	지정면적	구성비	지정면적	구성비
전체 지정면적	99,313.66	100.0	99,881.15	100.0
도시지역	13,708.81	13.8	15,540.97	15.5
준도시지역	984.76	1.0	963.16	1.0
준농림지역	27,020.73	27.2	25,310.19	25.3
농림지역	50,634.48	51.0	51,018.49	51.1
자연환경보전지역	6,964.88	7.0	7,048.75	7.1

자료 : 건설교통부, 2003년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서 및 1994년도 국토이용에 관한 연차보고서

9) 1972년말 국토이용관리법 제정 당시에는 6개 용도지역이던 것을 1982년말 도시·취락·경지·산림보전·개발촉진·공업·자연환경보전·관광휴양·수산자원보전·유보지역의 10개 용도지역으로 개편하였다가, 1993년말 다시 5개 용도지역으로 개편하였다.

4) 용도지역별 농지분포현황

농촌이라고 해서 농지나 임야만 있는 것이 아니라 취락·공장 등도 있는 것처럼, 도시 안에도 농지나 임야가 존재할 수 있다. 실제로 농지는 농림지역 및 준농림지역이나 자연환경보전지역은 물론이고, 도시지역 및 준도시지역에도 일부 분포하고 있다. 1994년 1월 1일 현재, 농지는 농림지역에 91.5만ha(44.5%), 준농림지역에 84만ha(40.9%)가 분포하여, 이 두 지역에 대부분의 농지가 존재하는 것으로 나타나고 있다. 그 다음으로는 도시지역에 25.6만ha(12.5%), 자연환경보전지역에 2.7만ha(1.3%), 준도시지역에 1.7만ha(0.1%)가 분포하고 있다.

농지가 분포하는 용도지역과 농업진흥지역과의 관계를 살펴보면, 농림지역에는 농업진흥지역인 농지만 분포하고, 준농림지역과 준도시지역에는 농업진흥지역이 아닌 농지만 있는 것으로 나타났다. 도시지역과 자연환경보전지역의 경우는 농업진흥지역인 농지와 농업진흥지역이 아닌 농지가 모두 존재하는 것으로 나타났다. 이는 1993년말 국토이용관리법 개정시 부칙에서 경지지역 중 농업진흥지역은 농림지역으로, 농업진흥지역이 아닌 지역은 준농림지역으로 지정한 것으로 보도록 하는 규정을 둔 결과이다.

<표 3-4> 용도지역별 농지분포 현황('94.1)

(단위 : 만ha, %)

용도지역	지정면적	농지면적		
		합계	농업진흥지역	농업진흥지역외
합계	993.1	205.5(100.0)	97.3	108.2
도시지역	137.1	25.6 (12.5)	5.6	20.0
준도시지역	9.8	1.7 (0.1)	-	1.7
농림지역	506.3	91.5 (44.5)	91.5	-
준농림지역	270.2	84.0 (40.9)	-	84.0
자연환경보전지역	69.7	2.7 (1.3)	0.2	2.5

주 : ()안은 구성비

자료 : 농림부 농정기획심의관실, 업무자료, 1995 ; 박석두·김홍상, 도시지역 농지의 이용과 정책과제, 2000, p.12에서 재인용

이러한 농지분포현황을 시계열적으로 파악할 수 있는 통계는 없는데, 개별공시지가 평가시의 토지특성조사 자료를 통해 용도지역별 농지분포 비율은 추정해 볼 수 있다.¹⁰⁾ 이를 통해 분석한 1997년말 현재 용도지역별 농지분포 비율을 보면, 도시지역이 15.3%, 준도시지역이 0.9%, 농림지역이 41.5%, 준농림지역이 39.8%, 자연환경보전지역이 2.6%로 나타났다.¹¹⁾ 1994년 초에 비해 주로 농림지역 안의 농지가 감소하고, 도시지역 안의 농지가 증가한 것을 알 수 있다.

한편, 앞에서 보았듯이 도시지역에도 상당한 양의 농지가 있는 것으로 나타났는데, 이는 주로 녹지지역에 분포하는 것으로 보인다. 1998년말 현재 도시계획구역 안의 녹지지역에는 19.1만ha의 농지가 존재하는데, 자연녹지지역에 12.7만ha, 생산녹지지역에 5.9만ha, 보전녹지지역에 0.5ha가 각각 분포하고 있다. 이를 논과 밭으로 나누어 보면, 논은 생산녹지지역과 자연녹지지역에 비슷하게 분포하고 있는데 비해, 밭은 대부분 자연녹지지역에 분포하고 있다.

이처럼 도시내 농지가 주로 자연녹지지역에서 밭의 형태로 존재한다는 것은 장래 다른 용도로 개발될 가능성이 있음을 의미한다. 자연녹지지역은 도시용지공급을 위해 불가피한 경우 제한적인 개발이 허용되는 지역이며, 토지이용규제도 생산녹지나 보전녹지지역에 비해 다소 약하기 때문이다. 이는 1994년 초 25.6만ha이던 도시내 농지가 1998년 말에 19.1만ha로 줄어든 것으로도 알 수 있다.

<표 3-5> 도시지역내 녹지지역의 농지분포 현황('98)

(단위 : 만ha)

구 분	합 계	보전녹지지역	생산녹지지역	자연녹지지역
녹지지역 면적	104.3	3.1	6.8	94.4
농 지 면 적	19.1	0.5	5.9	12.7
논 면적	10.4	0.2	5.3	4.9
밭 면적	8.7	0.3	0.6	7.8

자료 : 농림부 농지과 ; 박석두·김홍상, 도시지역 농지의 이용과 정책과제, 2000, p.25에서 재인용

10) 개별공시지가 자료는 2,700만 필지의 과세대상 토지만을 대상으로 하는 까닭에, 분석결과 얻어지는 용도지역별 농지면적은 실제 농지면적과 차이가 나지만, 분포비율은 참고할 수 있을 것으로 본다.

11) 박헌주 외, 한정된 국토와 농지의 효율적 관리방안, 국토연구원, 1999, p.242

2. 농지이용관리 제도상의 문제점

1) 농지이용관리체계의 문제점

(1) 국토계획체계의 농촌공간 계획기능 미흡

2003년부터 시행된 새 국토이용체계는 전 국토에 대한 계획적·종합적 관리를 기본골격의 하나로 삼고 있다. 이에 도시(군)계획의 대상공간을 비도시지역으로 까지 확대하여 전 국토에 도시계획적 관리기법을 적용하고자 하였다.¹²⁾ 그러나 실제로 국토종합계획 - 도종합계획 - 시·군종합계획으로 이어지는 국토계획체계 안에서 농촌공간을 형성·정비하기 위한 계획기능은 여전히 미흡한 것으로 보인다.

현재 국토계획법 안에서 농촌공간과 관련해서 규정하고 있는 내용은 도시(군)기본계획에서 대략적인 농업발전방향을 정하고 도시(군)관리계획에서 농림지역 등을 지정하도록 하는 정도에 불과하다. 즉, 국토계획법 시행령은 도시(군)기본계획의 내용에 산업의 개발·진흥에 관한 사항을 포함하도록 하고(동 시행령 제15조), 계획수립기준의 하나로 농어촌 및 산촌지역의 인구밀도, 토지이용의 특성 및 주변환경 등을 종합적으로 고려하여 지역별로 계획의 상세정도를 다르게 하되, 기반시설의 배치계획, 토지용도 등은 도시와 농어촌 및 산촌지역이 서로 연계되도록 하며(동 시행령 제16조), 농림지역의 지정·변경을 도시관리계획으로 결정하도록 하는 규정(동법 제36조 제1항)을 두고 있는데 그치고 있다.

또 국토계획법은 농업 및 농촌공간에 관한 계획이 국토계획체계 안에서 차지하고 있는 위상에 대해서도 명확한 규정을 두지 않고 있다. 즉, 국토계획법은 도시(군)계획은 다른 법률에 의한 토지이용계획의 기본이 되고, 각 부문별 계획을

12) 이를 위해 새 국토이용체계에서는 토지이용체계 통합, 용도지역체계 개편, 지구단위계획 및 개발행위허가제 확대 도입, 기반시설연동제 신설 등을 핵심적 내용으로 포함하고 있다.

수립하는 때에는 도시기본계획의 내용과 부합되게 하여야 한다는 도시(군)계획의 지위에 대해서만 규정하고 있다(동법 제4조). 이렇게 볼 때, 새 국토이용체계는 국토의 통합적 관리를 표방하고 있음에도, 실제로 농촌공간을 어떻게 형성하고 정비할 것인가에 대해서는 구체적인 방안이나 관리수단을 마련하지 못하고 있는 것으로 볼 수밖에 없을 것이다.

(2) 도시내 농지에 대한 국토계획법과 농지법의 부정합

현행 국토계획법과 농지법에서는 도시지역 내에 있는 농지에 대해 서로 다른 시각을 가지고 있다. 국토계획법에서는 농림지역의 지정대상을 도시지역에 속하지 않는 농업진흥지역과 보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역으로 규정하고 있다(동법 제6조 3호). 즉, 도시지역에 있는 농지는 농림지역의 지정대상에서 제외하고 있는 것이다. 이는 도시내 농지는 농림지역과 다른 별도의 차원에서 관리하려는 취지인 것으로 볼 수 있다.

이에 반해, 농지법에서는 농업진흥지역의 지정대상으로 농림지역·자연환경보전지역·관리지역 외에 도시지역 내의 녹지지역(특별시 제외)도 포함하고 있다(동법 제31조). 이는 도시 내에 있는 농지도 농업진흥지역으로 지정하여 그와 같은 차원에서 관리하려는 취지라고 할 수 있다. 즉, 도시내 농지도 우량농지는 철저히 보전하려는 것이다. 이는 도시내 농지에 대한 양 법간의 부정합을 말해주는 것이다.

이처럼 양 법에서 도시내 농지를 보는 시각이 서로 다르게 되면, 농림지역으로 지정되지 않은 농지가 농업진흥지역으로 지정되거나, 농업진흥지역이 농림지역에서 벗어나는 경우를 초래할 우려가 있다. 도시계획 담당부서는 도시내 농지를 개발유보지로 인식하는 반면, 농지관리의 책임을 지는 농림당국은 농촌지역의 농지관리방식을 그대로 적용하여 전체 농지관리의 효율성도 보장받지 못하고 비농업 측으로부터 강한 비판을 받아 농지보전의 논리도 약화되는 문제가 발생한

다. 예컨대, 도시계획구역 내 농지, 특히 농업진흥지역 농지를 도시용지로 전용하려 할 경우 농지전용에 대한 동의를 받아야 하는데, 집단화된 우량농지인 경우 동의를 받지 못해 도시계획이 기형화된다는 비판이 제기되고 있다.¹³⁾ 동일한 토지에 대한 양 법의 규정이 서로 정합성을 갖지 못함으로 인해 농지이용관리의 효율에 문제를 가져오고 있는 것이다. 따라서 도시내 농지의 성격과 기능을 어떻게 볼 것인가에 대한 양 법간의 입장을 조정할 필요가 있다.

2) 농촌공간계획의 문제점

(1) 농촌정비계획과 농촌토지이용계획의 괴리

농촌계획은 “농촌주민(계획수익자)이 농촌(계획대상)에서 생산과 생활의 안정·향상을 도모하도록(계획목적) 농촌당국(계획주체)이 농촌을 합리적으로 건설하는 방책(계획수단)을 계획하는 일”이라고 정의되고 있다.¹⁴⁾ 농촌계획은 농업부문의 산업계획과 농촌공간에 대한 지역계획으로 대별할 수 있고, 지역계획은 다시 지역개발(정비)계획과 토지이용계획으로 나눌 수 있다. 그런데 오늘날 농업부문의 산업정책적 차원의 농촌계획은 점차 토지정책적 차원 혹은 국토 공간정책적 차원의 농촌계획으로 그 성격이 변화·발전하고 있다. 이제 농촌계획은 농촌지역의 산업계획 부문과 농촌공간계획 부문으로 이원화되기에 이르렀으며, 더 나아가 전자는 농업계획으로, 후자는 농촌계획으로 분류·발전할 것으로 전망된다.¹⁵⁾

현재 농촌지역을 대상으로 하는 계획제도를 보면, 지역개발과 관련해서는 농어촌정비종합계획·생활환경정비개발계획·오지개발계획·도서개발계획 등의

13) 박석두·김홍상, 전계서, pp.58~59

14) 최양부, 농촌발전과 농촌계획, 국토계획, 18권 2호, 1983, p.174 ; 이정환 외, 농촌계획법 제정을 위한 기초연구, 농촌경제연구원, 1993, p.80에서 재인용

15) 이정환 외, 전계서, pp.77~78

각종 농촌정비계획을 수립하고, 토지이용에 대해서는 농지이용계획을 수립하는 이원적인 계획체계로 되어 있다. 그런데 이와 같은 공간형성 및 정비를 위한 계획은 중국적으로는 토지이용으로 귀착되지만, 이들 농촌정비계획에는 토지이용 계획이 수반되지 않고 있다. 또 각종 농촌정비계획간에도 관계가 불분명할 뿐만 아니라, 상호 연계되지도 않고 있는 실정이다.¹⁶⁾ 농촌정비계획은 공간적으로는 농지를 비롯한 농촌전체를 포함하는 공간적 포괄성을 가지지 못했고, 토지이용·시설·사업계획으로서의 절차적 자기완결성도 결여한 채, 오직 부분적 공간에 대한 사업계획적 측면을 강조하고 있다.¹⁷⁾ 그 결과, 농촌공간을 종합적이고 체계적으로 형성·정비하기 어렵게 하는 결과를 가져오고 있다.

앞서 제1장에서 밝혔듯이, 본 연구에서는 농지이용관리의 문제점과 발전방향에 대해 농업 및 농촌과 관련된 전문가들의 의견을 수렴하기 위해 설문조사를 실시하였다. 설문조사에서 농촌공간을 대상으로 하는 이원적인 계획체계에 대해 의견을 물은 결과, 이원적인 계획체계를 통합하여 일원화하는 것이 바람직하다는 견해가 압도적이었다. 관계전문가들 중 62.8%는 농지이용계획과 농촌정비계획을 통합한 종합적인 계획을 수립해야 한다는 견해를 보였고, 34.7%는 각각 별도의 계획을 수립하되 서로 연계시키는 것이 바람직하다는 견해를 보였다.

<표 3-6> 농지이용계획과 농촌정비계획의 이원적 체계에 대한 전문가 의견

전문가 의견	빈도	비율
양자를 통합한 종합적인 계획 수립이 바람직	201	62.8
별도의 계획을 수립하되, 서로 연계하는 것이 바람직	111	34.7
서로 성격이 다르므로 별개로 수립하는 것이 바람직	8	2.5
합 계	320	100.0

16) 각종 농촌정비계획간의 연계성 부족은 농촌공간계획에 관한 선행연구들에서도 하나같이 문제점으로 지적되고 있다. 이정환 외, 전계서, p.87 ; 설광언, 농촌지역 토지자원의 효율적 이용에 관한 연구, 1995, p.59 ; 김홍상, 전계서, p.18 ; 송미령·김홍상, 국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립, p.53 ; 박재길 외, 도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비, p.181 등 참조
 17) 송미령·김홍상, 국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립, 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회, 2001, p.51

(2) 농지이용계획의 종합적인 토지이용관리기능 미흡

농촌지역이라고 하여 농지만 있는 것은 아니다. 농촌지역에서도 취락·공장 등 비농업적 토지이용이 불가피한 경우가 적지 않다. 따라서 농촌지역에 대해서도 이를 포괄하는 종합적인 계획이 필요하다. 그러나 현재 농지이용계획은 농지 즉, 농업적 토지이용만을 대상으로 하고 있다. 더욱이 농지면적이 3천만²m² 이하인 시·구는 농지이용계획의 수립대상에서조차 제외되고 있다. 최초로 농지이용계획을 수립할 당시 계획수립 대상지역에서 제외되는 농지면적은 모두 54,870ha(시 지역 31,361ha, 자치구 지역 23,509ha)에 달하였다. 현재의 농지이용계획은 농지만을 대상으로 하는 것이라는 점에서 근본적인 한계를 지니고 있다.¹⁸⁾ 농촌지역 전체에 대한 종합적인 토지이용관리기능이 미약한 것이다.

오늘날 농업·농지만 강조해서는 농촌지역의 발전을 기대하기 어려운 실정이다. 농촌발전의 문제는 농지만의 문제도 아니고 아울러 농업만의 문제도 아니므로 비농업 용도로 전용될 농지, 생활공간, 도시적 토지이용을 포괄하는 농촌지역 최상위의 토지이용계획이 수립되는 바탕 위에서 농지이용계획이 수립됨이 타당하다.¹⁹⁾ 이러한 점에서 농지에 대해서는 농업생산 외에 정주·산업·휴양관광·환경보전 등의 다양한 용도를 수용하기 위한 새로운 용도구분이 필요하다고 본다.²⁰⁾

전문가 설문조사에서도 이 같은 농지의 다원적 기능으로의 활용에 대하여 농지도 필요하면 다원적으로 활용해야 한다는 의견이 45.6%를 차지하였고, 제한적인 범위 내에서 농지의 다원적 활용을 인정할 수 있다는 의견이 44.1%를 차지하였다. 전문가들의 89.7%가 농지의 다원적 활용에 대해 긍정적인 의견을 보이고

18) 김홍상, 전계서, p.17

19) 상계서, p.77

20) 이정환 외(1993)에서는 농지이용계획은 취락토지이용계획, 비농업적 토지이용계획 등과 종합적으로 연계된 계획이 아니라는 점에서 농촌공간 전반을 대상으로 하여 용도분류, 개발행위의 내용 및 규모·위치 설정, 토지수급계획 등을 다루는 농촌계획(농촌토지이용계획)에 통합시켜야 한다고 주장하고 있다. 이정환 외, 전계서, p.77

있는 것이다. 이에 반해, 농지는 식량생산의 역할에 충실해야 한다는 의견은 7.8%에 불과하였다.

<표 3-7> 농지의 다원적 활용에 대한 전문가 의견

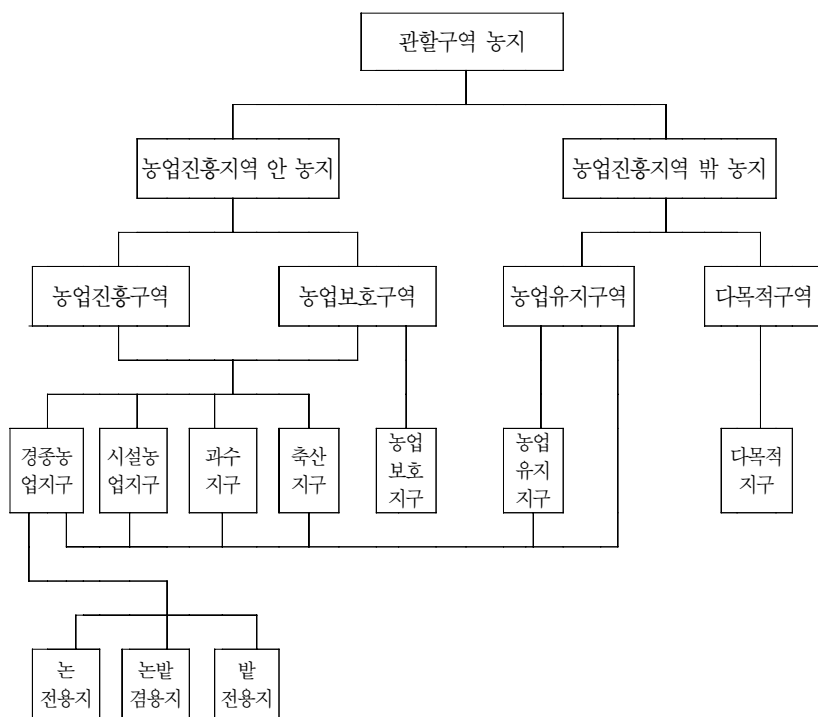
전문가 의견	빈도	비율
농지는 식량생산의 역할에 충실해야 함	25	7.8
제한적인 범위내에서 다원적 활용을 인정함	141	44.1
농지도 필요하면 다원적으로 활용할 수 있음	146	45.6
기 타	8	2.5
합 계	320	100.0

(3) 농지이용계획에 의한 농지이용구분의 불합리

기존에 수립된 농지이용계획에 의한 농지이용구분을 보면, 용도별 구분으로 농업진흥구역을 경종농업지구·시설농업지구·과수지구·축산지구로 나누고, 경종농업지구는 다시 논전용지·밭전용지·농밭겸용지로 나누고 있다. 그러나 이는 사실상 용도구분이라기보다 단순한 작목구분에 불과한 것이라고 할 수 있다. 농업에 고유한 생산주기·시장여건의 변화에 따라 농업경영의 형태는 수시로 변화할 수밖에 없는 것인데, 이렇게 용도를 사전에 지정하여 다른 용도로의 전환을 제한하면 많은 문제가 야기될 것이다.²¹⁾ 실제로 경작자가 이러한 용도별 구분에 따를 것으로 기대하기 어렵고, 설사 이에 따른다 하더라도 오히려 농지이용을 경직적으로 만드는 불합리한 결과를 초래할 우려가 있는 것이다. 농지를 농업생산 목적으로 이용하는 한, 구체적인 용도는 경작자에게 일임하는 것이 더 효율적일 수 있는 것이다.

21) 김홍상, 전계서, p.44

<그림 3-1> 농지의 시대별·용도별 구분



한편, 시대별 구분과 관련해서는 농업보호구역은 불필요하므로 이를 농업진흥구역과 통합해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이는 다음과 같은 두 가지 측면에서 기인하는 것으로 보인다. 먼저 현재 농업보호구역이 과다하게 지정되어 있는 점이다. 2002년말 현재 농업보호구역의 지정면적은 195.9km²로서 전체 농업진흥지역의 17.0%나 차지하고 있다. 농업진흥구역의 농업환경 보호라는 목적을 감안할 때 지정면적이 과다한 점이 있는 것이다. 그 다음으로는 농업보호구역에 대한 행위제한이 엄격하지 못하여 농업환경 보호를 목적으로 하면서도 이를 저해할 우려가 있는 행위가 허용되고 있어 그 성격이 불분명하다는 것이다.

이와 같은 농지이용구분 및 관리체계에 대한 전문가 의견을 보면, 농업진흥구

역과 농업보호구역을 통합해야 한다는 의견이 40.0%로 가장 많으나, 현행 농지 이용구분 및 관리체계가 합리적이라는 의견도 30.3%로 만만치 않은 것으로 나타나고 있다. 그밖에 농업진흥지역 안팎 모두를 성격에 따라 구분해야 한다는 의견이 17.8%, 농업진흥지역 안의 농지를 작목에 따라 세분해야 한다는 의견이 7.8%인 것으로 나타났다.

<표 3-8> 현행 농지이용구분 및 관리체계에 대한 전문가 의견

전문가 의견	빈도	비율
현행의 농지이용구분 및 관리체계가 합리적	97	30.3
농업진흥지역 안의 농지는 작목에 따라 세분	25	7.8
농업진흥지역 안팎의 농지 모두를 성격에 따라 구분	57	17.8
농업진흥구역과 농업보호구역을 통합	128	40.0
기 타	13	4.1
합 계	320	100.0

(4) 농지이용계획의 법적 구속력 결여

토지이용계획에서 용도지역·지구 등을 지정하면, 이를 실현하기 위해 그 안의 토지에 대해서는 법령에 근거하여 일정한 행위제한을 가하는 것이 일반적이다. 토지이용계획이 법적 구속력을 가지지 못하게 되면 실효성이 없는 이른바, paper plan으로 전락할 우려가 크기 때문이다. 농지이용계획도 예외는 아니다.

그러나 농지이용계획의 경우에는 농지의 지대별 구분에 대해서는 행위제한을 적용하나, 용도별 구분에 대해서는 행위제한에 관한 규정을 두지 않고 있다. 법적 구속력이 없는 농지이용계획으로는 농지소유자로 하여금 용도별 구분에 따르도록 강제하는 것이 불가능하다. 지금과 같은 상황에서 농지이용계획상의 용도별 구분은 생산기반정비 등 정부의 농업투융자사업을 위한 기준에 불과한 실정

이다. 따라서 농지의 용도별 구분에 대해서도 일정한 행위제한을 적용하여 법적 구속력을 가지도록 할 필요가 있다. 다만, 작목구분에 불과한 현재의 용도별 구분 하에서 농지이용행위를 강제하는 것이 바람직하지 않다고 본다.

3) 농업진흥지역의 문제점

(1) 용도구역에 대한 행위제한 방식의 부적절

용도지역·지구 등의 지정에 수반하여 행위제한을 하는 방법에는 제한행위 열거방식(negative list system)과 허용행위 열거방식(positive list system)이 있다. 제한행위 열거방식에서는 용도지역의 지정목적에 부합하지 않는 일정한 토지이용행위만 열거하여 제한하므로 그 밖의 행위는 모두 허용된다. 이에 반해, 허용행위 열거방식에서는 용도지역의 지정목적에 부합하는 일정한 토지이용행위만 열거하여 허용하므로 그 밖의 행위는 일체 금지된다.

입법기술상 이들 제한행위나 허용행위를 일일이 열거하는 데에는 한계가 있다. 따라서 제한행위 열거방식에 의하는 경우에는 제한되는 행위보다 허용되는 행위의 범위가 넓어지는 것이 보통이다. 이와 반대로 허용행위 열거방식에 의하는 경우에는 허용되는 범위보다 허용되지 않는 범위가 더 넓어진다. 따라서 보다 적극적인 규제가 필요한 경우에는 허용행위 열거방식이 유리하며, 새로운 토지 수요 등의 여건변화에 신속적 대처하는 데에는 제한행위 열거방식이 앞서는 것으로 볼 수 있다.²²⁾ 이러한 점에서 보전을 목적으로 하는 경우에는 허용행위 열거방식을, 개발을 목적으로 하는 경우에는 제한행위 열거방식을 채용하는 것이 보통이다.

농업진흥지역은 우량농지 보전을 목적으로 하는 지역으로서 농지법은 이를 농업진흥구역과 농업보호구역으로 나누어 각각 일정한 행위제한을 가하고 있다.

22) 건설교통부·국토연구원, 국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구, 2002. 6, p.42

행위제한의 방식으로는 농업진흥구역은 허용행위 열거방식을 채용하고 있는데 비해, 농업보호구역은 제한행위 열거방식에 의하고 있다. 농업보호구역의 경우 보전을 목적으로 하면서도 허용행위의 범위가 지나치게 포괄적인 적절치 못한 행위제한 방식을 채용하고 있는 것이다. 더욱이 허용되는 행위 안에는 지정목적에 배치되는 행위까지 포함되어 있는 불합리한 점이 발견된다. 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경 보호라는 지정목적과 달리 축사·목욕탕·1,000㎡ 이하의 공장·2,000㎡ 이하의 공동주택·3,000㎡ 이하의 기타시설 등이 허용되어 농업환경을 저해할 우려가 있는 것이다.

(2) 용도구역에 대한 행위제한 내용의 불합리

농지를 농업 외의 용도로 이용하는 행위는 다각도로 규제되고 있다. 앞에서 본 바와 같이 농지법에서 용도구역에 대해 행위제한을 가하는 외에도, 그에 앞서 국토계획법에서 농림지역·생산관리지역·생산녹지지역 등에 대해 일정한 행위제한을 가하고 있다. 또 농지법은 농지전용에 대해서는 허가를 받도록 하는 한편, 농업진흥이나 농지보전을 저해할 우려가 있는 시설로는 전용을 허가하지 못하도록 제한하고 있다.

그런데 이처럼 행위제한과 함께 농지전용허가 및 허가제한 등을 혼용함으로써 규제내용이 복잡해지고 체계성이 저하될 우려도 있다. 실제로 농지와 관련된 용도지역 및 구역 등에 대한 행위제한 내용을 분석해 보면, 규제의 강도가 역전되는 사례가 발견된다. <표 3-9>는 국토계획법과 농지법에 의한 농림지역·생산관리지역·생산녹지지역·농업진흥구역·농업보호구역 등에 적용되는 행위제한의 내용을 비교한 것인데, 음영으로 표시된 부분이 규제강도가 역전된 경우이다. 예컨대, 휴게음식점(300㎡ 미만)은 생산관리지역에서는 금지되는데 비해, 그 보다 더욱 엄격한 행위제한이 적용되어야 할 농업보호구역에서는 3,000㎡ 미만이면 허용되는 있는 것이 그러한 경우이다.

<표 3-9> 농지에 대한 용도지역별 행위제한

건축물 용도	용도지역	녹지지역			관리지역			농림 지역	자연 환경	농업진흥 지역		보전 임지
		자연	생산	보전	계획	생산	보전		보전 지역	진흥 구역	보호 구역	
1. 단독주택		●	●	▲1)	●	●	●	●	▲2)	△3)	○4)	△5)
2. 공동주택	아파트	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○6)	×
	다세대주택, 연립주택	●	●	×	●	●	×	×	×	×	○6)	×
	기숙사	●	●	×	●	●	×	×	×	×	○6)	×
3. 제1종 근린생활 시설	수퍼마켓, 일용포소매점 (1,000㎡ 미만)	●	●	○7)	●	●	●	●	●	×	○4)	×
	휴게음식점(300㎡ 미만)	●	●	○7)	●	×	×	×	×	×	○4)	×
	이·미용원, 일반목욕장, 세탁소	●	●	○7)	●	●	●	●	×	▲8)	▲8)	×
	의원, 치과의원, 한의원, 침 술원, 접골원, 조산소	●	●	○7)	●	●	●	●	×	×	○4)	×
	탁구장, 체육도장(500㎡ 미 만)	●	●	○7)	●	●	●	●	×	×	○4)	×
	동사무소, 파출소, 소방서, 우체국, 보건소 등(1,000㎡ 미만)	●	●	○7)	●	●	●	●	●	×	○4)	×
	마을공회당, 마을공동작업 소, 마을공동구판장	●	●	○7)	●	●	●	●	●	●	●	×
4. 제2종 근린생활 시설	일반음식점, 기원	●	○9)	×	●	▲10)	▲10)	▲10)	×	×	▲10)	×
	휴게음식점(300㎡ 이상)	●	○9)	×	●	×	×	×	×	×	×	×
	서점(1,000㎡ 이상)	●	○9)	×	●	●	●	●	×	×	○4)	×
	테니스장, 체력단련장, 당구장, 골프연습장 등(500㎡ 미만)	●	○9)	×	●	●	●	●	×	×	△11)	×
	종교집회장, 공연장, 비디 오물감상실·소극장(300㎡ 미만)	●	○9)	▲12)	●	●	●	●	▲13)	×	○4)	▲14)

<범례> ● : 전면허용, ○ : 일부 규모만 허용, ▲ : 일부 용도만 허용, △ : 일부 용도 및 규모만 허용, × : 금지

- 주 1) 다가구주택은 허용되지 않음
- 2) 현저한 자연훼손을 가져오지 않는 범위 안에서의 농어가주택에 한함
- 3) 부지면적 660㎡ 이하의 농업인주택에 한함
- 4) 부지면적 3,000㎡ 미만에 한함
- 5) 부지면적 1,500㎡ 이하의 농업인주택에 한함
- 6) 부지면적 2,000㎡ 미만에 한함
- 7) 당해 용도에 쓰이는 바닥면적 합계가 500㎡ 미만인 것에 한함
- 8) 농업인이 공동 운영·사용하는 목욕탕에 한함
- 9) 당해 용도에 쓰이는 바닥면적 합계가 1,000㎡ 미만인 것에 한함
- 10) 일반음식점은 허용되지 않음
- 11) 부지면적 3,000㎡ 미만에 한하며, 골프연습장은 허용되지 않음
- 12) 종교집회장에 한함
- 13) 지목이 종교용지인 토지에 건축하는 종교집회장에 한함
- 14) 종교시설의 신축·개축·증축에 한함

건축물 용도		용도지역	녹지지역			관리지역			농림 지역	자연 환경 보전 지역	농업진흥 지역		보전 임지
			자연	생산	보전	계획	생산	보전			진흥 구역	보호 구역	
4. 제2종 근린생활 시설	금융업소, 사무소, 부동산중개업소, 결혼상담소, 출판사(500㎡ 미만)	●	○9)	×	●	●	●	●	×	×	○4)	×	
	제조업소, 수리점, 세탁소(500㎡ 미만)	●	○9)	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	게임제공업소, 멀티미디어문화컨텐츠설비제공업소 등(500㎡ 미만)	●	○9)	×	●	●	●	●	×	×	○4)	×	
	사건관, 표구점, 학원(500㎡ 미만), 장의사, 동물병원, 독서실 등	●	○9)	×	●	●	●	●	×	×	○4)	×	
	단란주점(150㎡ 미만)	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
	의약품도매점, 자동차영업소(1,000㎡ 미만)	●	○9)	×	●	●	●	●	×	×	○4)	×	
	안마시술소, 노래연습장	●	○9)	×	●	●	●	▲15)	×	×	×	×	
5. 문화 및 집회시설	종교집회장(300㎡ 이상)	●	×	●	●	×	●	●	▲16)	×	○4)	●	
	공연장(300㎡ 이상)	●	×	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	집회장(300㎡ 이상)	●	●	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	관람장(1,000㎡ 이상)	●	×	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	전시장	●	●	●	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	동·식물원	●	×	×	●	×	×	●	×	×	○4)	×	
6. 판매 및 영업시설	도매시장	▲17)	▲18)	×	×	▲18)	×	×	×	×	○4)	×	
	소매시장	▲17)	▲18)	×	×	▲18)	×	×	×	×	○4)	×	
	상점(수퍼마켓 등 1,000㎡ 이상, 게임제공업소 등 500㎡ 이상)	×	▲18)	×	×	▲18)	×	×	×	×	○4)	×	
	여객자동차·화물터미널	●	×	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	철도역사	●	×	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	공항시설	●	×	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	항만 및 종합여객시설	●	×	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
7. 의료시설	병원	●	●	●	●	●	●	●	×	×	○4)	△19)	
	격리병원	●	●	●	●	●	●	●	×	×	○4)	△19)	
	장례식장	●	●	●	●	●	●	●	×	×	○4)	×	

<범례> ● : 전면허용, ○ : 일부 규모만 허용, ▲ : 일부 용도만 허용, △ : 일부 용도 및 규모만 허용, × : 금지
주 15) 안마시술소는 허용되지 않음

16) 지목이 종교용지인 토지에 건축하는 경우에 한함

17) 도시계획조례로 정하는 경우 농수산물공판장, 농수산물직판장(바닥면적 합계 10,000㎡ 미만), 대형할인점, 중소기업공동판매시설에 한함

18) 도시계획조례로 정하는 경우 농·임·축·수산업용에 한함

19) 부지면적 10,000㎡ 미만에 한함

건축물 용도		용도지역	녹지지역			관리지역			농림지역	자연환경보전지역	농업진흥지역		보전임지
			자연	생산	보전	계획	생산	보전			진흥구역	보호구역	
8. 교육연구 및 복지시설	학교	●	▲20)	▲20)	●	▲20)	▲20)	▲21)	▲21)	×	○4)	×	
	교육원	●	▲22)	×	●	▲22)	×	×	×	×	○4)	×	
	직업훈련소	●	●	×	●	×	×	×	×	×	○4)	▲23)	
	학원	●	×	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	연구소	●	×	×	●	×	×	×	×	△24)	○4)	▲25)	
	도서관	●	×	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	아동·노인복지·근로복지시설	●	●	●	●	●	●	×	×	●	●	△26)	
	생활권수련시설	●	●	●	●	●	×	●	×	×	○4)	×	
9. 운동시설	탁구장, 체육도장, 테니스장, 골프연습장 등(500㎡ 이상)	●	●	×	●	×	×	×	×	×	○4)	○27)	
	체육관(관람석 1,000㎡ 미만)	●	●	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
	운동장(관람석 1,000㎡ 미만)	●	●	×	●	×	×	×	×	×	○4)	×	
10. 업무시설	공공업무시설	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○4)	×	
	일반업무시설	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○4)	×	
11. 숙박시설	일반숙박시설	▲28)	×	×	△29)	×	×	×	×	×	○4)	×	
	관광숙박시설	▲28)	×	×	△29)	×	×	×	×	×	○4)	×	
12. 위탁시설	단란주점, 주점영업, 유원시설업, 카지노업소, 무도장·무도학원	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
13. 공장	물품제조·가공·수리에 계속사용하는 건축물	▲30)	▲31)	×	▲32)	▲33)	×	×	×	△34)	△35)	△36)	
14. 창고시설	창고(냉장·냉동창고 포함), 하역장	●	●	▲37)	▲37)	▲37)	▲37)	▲37)	×	△38)	○4)	○39)	

<별례> ● : 전면허용, ○ : 일부 규모만 허용, ▲ : 일부 용도만 허용, △ : 일부 용도 및 규모만 허용, × : 금지
주 20) 초·중·고등학교에 한함

- 21) 초등학교에 한함
- 22) 도시계획조례로 정하는 경우 농·임·축·수산업관련 교육시설에 한함
- 23) 부지면적 30,000㎡ 미만에 한함
- 24) 부지면적 3,000㎡ 미만의 농수산업관련 시험·연구시설에 한함
- 25) 기업부설연구소, 특정연구기관에 한함
- 26) 부지면적 10,000㎡ 미만에 한함
- 27) 지역주민 소득증대와 지역사회 개발에 필요한 시설로서 지역주민이 공동 참여하는 5,000㎡ 미만의 시설
- 28) 도시계획조례로 정하는 경우 관광 및 관광단지에 한함
- 29) 당해 용도에 쓰이는 바닥면적 합계가 660㎡ 이하이고 3층 이하로 건축하는 것에 한함
- 30) 도시계획조례로 정하는 경우 아파트형공장, 도정공장, 식품공장, 읍면지역 제재업공장, 첨단업종공장에서 환경오염물질을 배출하지 않는 것에 한함
- 31) 도시계획조례로 정하는 경우 도정공장, 식품공장, 1차산업생산품 가공공장, 읍면지역 첨단업종공장에서 환경오염물질을 배출하지 않는 것에 한함
- 32) 현지근린공장, 첨단업종공장에서 환경오염물질을 배출하지 않는 시설에 한함
- 33) 도시계획조례로 정하는 경우 도정공장, 식품공장, 읍면지역 제재업공장에서 환경오염물질을 배출하지 않는 것에 한함
- 34) 부지면적 3,000㎡ 미만의 농수산물 가공처리시설, 유기질비료·사료 제조시설, 농업기계 수리시설에 한함
- 35) 부지면적 3,000㎡ 미만에 한하며, 환경오염물질을 배출시설은 허용되지 않음
- 36) 부지면적 10,000㎡ 이하의 목재가공시설, 특정유해물질을 배출하지 않는 공장의 100% 이내 층수에 한함
- 37) 농·임·축·수산업용에 한함
- 38) 농업용·축산업용 창고, 부지면적 10,000㎡ 미만의 농산물집하·선별·포장시설에 한함
- 39) 부지면적 10,000㎡ 미만에 한함

건축물 용도		용도지역	녹지지역			관리지역			농림지역	자연환경보전지역	농업진흥지역		보전임지
			자연	생산	보전	계획	생산	보전			진흥구역	보호구역	
15.	주유소·석유판매소, 액화석유가스충전소, 위험물제조소·저장소, 액화가스취급소·판매소, 유독물보관·저장시설, 고압가스충전·저장소		●	●	▲40)	●	●	●	▲40)	×	×	○4)	×
16.	주차장, 세차장, 폐차장, 검사장, 매매장, 정비공장, 운전학원·정비학원, 차고·주기장		●	▲41)	×	●	▲41)	×	×	×	×	○4)	×
17.	축사(양잠·양봉·양어시설, 부화장 포함)		●	●	●	●	●	●	●	▲42)	●	●	○43)
	가축시설(가축용운동시설·인공수정센터·가축용차고·가축시장·동물검사소 등)		●	●	●	●	●	×	●	×	●	●	○43)
	도축장		●	●	×	●	●	×	●	×	×	○4)	×
	도계장		●	●	×	●	●	×	●	×	×	○4)	×
	버섯재배사		●	●	●	●	●	●	●	●	●44)	●44)	○45)
	종묘배양시설		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○45)
	화초·분재 등의 온실		●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○45)
18.	분뇨·폐기물처리시설, 고물상, 폐기물재활용시설		●	●	×	●	●	×	●	×	×	○4)	●
19.	교도소		●	●	●	●	●	●	●	×	×	○4)	×
	감화원		●	●	●	●	●	●	●	×	×	○4)	×
	군사시설		●	●	●	●	●	●	●	×	●	●	●
	발전소		●	●	×	●	●	●	●	●	●	●	×
	방송국		●	●	×	●	●	●	●	×	×	○4)	×
	전신전화국		●	●	×	●	●	●	●	×	×	○4)	×
	촬영소		●	●	×	●	●	●	●	×	×	○4)	×
통신용시설		●	●	×	●	●	●	●	×	●	●	●	
20.	화장장, 납골당, 부수건축물		●	●	●	●	▲	●	●	●	×	○4)	●
21.	야외음악당·극장, 어린이휴게시설		●	×	×	●	×	×	×	×	×	○4)	▲46)

<별례> ● : 전면허용, ○ : 일부 규모만 허용, ▲ : 일부 용도만 허용, △ : 일부 용도 및 규모만 허용, × : 금지

주 40) 액화석유가스충전소, 고압가스충전·저장소에 한함

41) 운전학원, 정비학원, 차고 및 주기장에 한함

42) 양어시설(양식장 포함)에 한함

43) 부지면적 30,000㎡ 미만의 축산용시설

44) 부지면적 1,500㎡ 이하인 콩나물재배사도 허용

45) 부지면적 10,000㎡ 미만의 농업어업용시설

46) 지역주민 소득증대와 지역사회 개발에 필요한 시설로서 지역주민이 공동 참여하는 5,000㎡ 미만의 시설

3. 농지이용관리 운영상의 문제점

1) 농촌공간계획의 문제점

(1) 농촌정비계획 추진의 비효율성

<표 2-3>에서 보았듯이, 현재 각종 농촌정비계획은 여러 부처에서 개별법에 의해 제각각 도입되어 온 탓에 복잡다기하여 실제 운영에 있어서 혼란스러운 면이 없지 않다. 그 뿐만 아니라, 계획구역·계획내용 등이 서로 중복되거나 불일치하고, 계획과 개발사업간의 연계성이 부족한 등의 문제점을 가지고 있다. 예컨대, 생활환경정비개발계획은 면 단위로 수립하는데 비해, 오지개발계획 및 도서개발계획은 면소재지를 대상에서 제외하며, 지방소도읍종합육성계획은 읍·면소재지만을 대상으로 하고 있다. 또 주택은 취락지구개발계획으로, 도로는 농어촌도로정비계획으로, 오폐수처리시설은 주거환경개선계획으로 같은 지역 내에서 각 사업들이 분절화되고 개발시점도 일치하지 않고 있다.²³⁾

이처럼 동일한 지역단계에서 유사한 성격의 계획이 서로 다른 근거법령과 방식으로 추진되는 결과 이들 계획수립에 불필요한 예산·인력·시간이 소요되는 등 일선 행정기관의 행정낭비가 초래된다. 또 각 부문의 개발사업이 계획과 연계되지 못하고 계획내용과 상관없이 집행됨으로써 계획의 실효성이 저하되는 경우도 발생하고 있다.²⁴⁾

전문가 설문조사 결과에서도 전문가들 중 55.3%가 각종 농촌정비계획이 가지고 있는 가장 큰 문제점으로 단편적인 정비사업 위주로 수립되는 점을 지적하였다. 또 26.0%는 여러 부처에 의해 수립되어 연계되지 못하는 점을 문제점으로 들었으며, 17.2%는 토지이용계획과 연계되지 못한다는 점을 지적하였다.

23) 송미령·김홍상, 전계서, p.53

24) 이정환 외, 전계서, p.88

<표 3-10> 각종 농촌정비계획의 문제점에 대한 전문가 의견

전문가 의견	빈도	비율
농촌공간의 종합적·체계적 형성보다 단편적인 정비사업 위주로 수립	177	55.3
토지이용계획과 연계되지 못하여 농지의 계획적 관리에 지장 초래	55	17.2
여러 부처에서 수립하고 서로 연계되지 못해 비효율적	83	26.0
기타	5	1.5
합 계	320	100.0

(2) 농지이용계획의 실효성 결여

농지이용계획은 1996년말 149개 대상 시·군·구에 대해 최초로 수립되었다.²⁵⁾ 그러나 이때 수립된 농지이용계획은 지역여건에 부합하는 실효성있는 계획이 되지 못한 것으로 평가되고 있다. 당시 계획수립의 주체인 시·군은 전문인력이 부족하고 전반적인 계획역량이 미약하여, 농어촌진흥공사가 제공한 농지이용계획 구상안을 그대로 답습하는 경우가 많았던 것으로 지적되고 있다. 또 농지의 용도별 구분에 있어서 농업외 용도를 필요 이상 과도하게 지정하는 경우가 많았다.²⁶⁾

더욱이 시·군 담당자의 이해 부족으로 계획이 미래지향적으로 수립되지 못한 데다가, 실제 농지여건 및 지역사정을 제대로 반영하지도 못하였다. 그리고 처음 계획수립 후 시간이 지나면서 여러 가지 사회·경제적 여건이 변화하였음에도, 지금까지 이에 따른 계획의 수정·보완이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이처럼 현재 농지이용계획은 아무런 실효성 없이 사실상 방치되고 있는 상태에 있다.

25) 농지이용계획의 수립을 위해 농림부는 1995년 9월 농지이용계획 수립지침을 각 시·도에 시달하고, 농어촌진흥공사는 같은 해 10월 농지이용계획 수립요령을 작성하는 한편, 시·군의 원활한 계획수립을 돕기 위해 1995년 9월부터 1996년 8월까지 관련자료를 수집·분석하고, 이를 기초로 하여 시·군별로 농지이용계획 구상안을 작성하여 각 시·군에 전달하였다. 각 시·군은 이를 바탕으로 1996년 10월~11월 공청회를 거쳐 농지이용계획안을 작성하고, 시·도지사의 승인을 받아 고시하였다.
 26) 계획수립 과정에서 시·군 자치단체가 농지를 비농업용으로 전용하기 위한 지구인 다목적지구를 과도 지정하고, 유보지구마저도 비농업용으로 이용하려는 경향이 나타났다. 김홍상, 전게서, p.19

2) 농업진흥지역의 문제점

(1) 유희농지 증가 및 농업진흥지역의 해제압력 증대

2002년말 현재 농업진흥지역의 지정면적은 114.9만ha로서, 전체 농지면적인 186.3만ha의 61.7%를 차지하고 있다. 농업진흥지역 지정면적은 매년 증가하는 추세를 보이고 있다. 1992년 농업진흥지역이 처음 지정될 당시에 100.8만ha이던 지정면적이 그동안 14.1만ha가 증가하여 증가율이 13.9%에 달하고 있다. 또한 농업진흥지역내의 농지면적도 1992년에 95.1만ha이던 것이 11.2만ha가 증가하여, 2002년에는 106.3만ha에 달하고 있다.

<표 3-11> 연도별 농업진흥지역 지정현황

(단위 : 만ha)

연도	구분	농업진흥지역 면적			농업진흥지역내 농지면적		
		계	진흥구역	보호구역	계	논	밭
1992		100.8	84.1	16.7	95.1	80.7	14.4
1993		103.2	85.1	18.1	97.3	82.5	14.8
1994		103.4	85.4	18.0	97.3	82.4	14.9
1995		105.0	86.6	18.4	98.6	83.7	14.9
1996		105.5	87.1	18.4	99.1	84.2	14.9
1997		105.5	87.1	18.4	98.8	84.0	14.8
1998		105.6	87.2	18.4	98.6	83.8	14.8
1999		108.1	89.4	18.7	100.8	86.1	14.7
2000		114.7	95.1	19.6	105.5	90.4	15.1
2001		114.8	95.2	19.6	106.3	91.3	15.0
2002		114.9	95.3	19.6	106.3	91.4	14.9

주 : 논에는 구거, 농로 등 기타농지 포함, 밭에는 과수원 포함
 자료 : 농림부 농지과

그러나 이제 상황이 달라지고 있다. WTO 농업협상으로 인해 앞으로 속도나 정도의 차이는 있겠지만, 농산물시장의 개방 확대는 불가피할 것으로 전망된다. 농산물시장이 본격적으로 개방되면, 경쟁력을 잃은 농가가 선택할 수 있는 길은 대체로 두 가지 정도일 것으로 보인다. 한 가지는 경작면적을 대폭 줄이고 노동력을 주로 농외소득 획득에 투입하는 것이다. 이때 나머지 농지는 임대할 수밖에 없는데, 이 같은 농지의 임대공급이 임대수요를 초과하게 되면 휴경농지가 발생하게 된다. 다른 한 가지는 아예 영농 자체를 포기하고 탈농을 하는 방법이다. 이 경우에도 경작포기 농지의 매각이나 임대가 여의치 않으면, 휴경이 불가피하게 된다.

휴경상태가 일정기간 이상 계속되면 유휴농지가 되는데, 앞으로 경쟁력을 잃은 농지의 상당부분이 유휴화될 것으로 우려된다. 지금으로서는 휴경농지를 농업부문 내에서 모두 소화하기란 사실상 불가능하다고 보기 때문이다. 한꺼번에 쏟아져 나올 휴경농지를 임대차시장에서 소화하기는 어렵고, 그렇다고 공공부문에서 이를 모두 수용하기도 쉽지 않을 것이다.

2002년 현재 전국의 휴경농지는 2만ha로서 휴경율이 0.9%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 휴경면적은 1965년 이후 경지이용률의 하락과 함께 계속 증가해 오다가, 농지법 시행을 앞두고 있던 1995년부터 감소하고 있다. 그러나 현재 경지면적 통계조사에서 휴경농지는 일시적인 사유로 인하여 경작을 포기한 농지에 국한하여 파악되고 있다. 이에 비해 2년 이상 휴경한 농지 중 경지로서의 형태를 상실하고 타용도로 이용되지 않는 상태로 향후 경지로 이용하기 어려운 농지는 유휴농지로 분류하여 경지에서 제외하고 있다. 즉, 휴경농지는 경지면적에 포함되나 유휴농지는 경지면적에서 제외하고 있기 때문에, 실제로 경작포기되고 있는 면적은 휴경농지에 유휴농지를 더한 면적이 되는 것이다.²⁷⁾ 유휴농지의 면적을 정확히 파악할 수 있는 자료는 없으나, 앞으로 현재의 휴경농지보다는 훨씬 많은 유휴농지가 발생할 것으로 우려되는 것이다.

27) 김정부 외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1998, p.62

한편, 유휴농지는 농업진흥지역 안팎을 가리지 않고 증가할 것으로 예상되는데, 이와 함께 기존의 농업진흥지역에 대한 해제압력이 팽배해질 것으로 우려된다. 따라서 경쟁력을 잃어 유휴화된 농지를 농업진흥지역으로 계속 유지하는 데에는 농지소유자의 민원 등 상당한 무리가 따르게 된다. 따라서 사실상 우량농지가 아님에도 농업진흥지역으로 지정되어 있는 불합리한 부분은 우선적으로 조정해야 할 필요성이 제기되고 있다.

<표 3-12> 연도별 휴경면적의 현황

(단위 : 만ha, %)

연도	경지면적	이용면적	이용률	휴경면적	휴경율
1965	225.6	356.0	157.8	-	-
1970	229.8	347.8	151.3	-	-
1975	224.0	314.4	140.4	-	-
1980	219.6	276.5	125.3	-	-
1985	214.4	259.2	120.4	2.02	0.9
1990	210.9	240.9	113.3	4.04	0.9
1995	198.5	219.7	108.1	6.46	1.2
2000	188.9	209.8	110.5	1.68	0.9
2001	187.6	208.9	110.6	1.66	0.9
2002	186.3	202.0	107.6	2.00	1.1

자료 : 농림부 농지과

(2) 농업진흥지역의 조정 필요성 대두

그동안 농업진흥지역의 지정면적이 증가한 주된 요인은 경지정리 등으로 생산기반이 정비된 농지가 농업진흥지역에 신규로 편입된 것이다. 또 주민들의 편입 희망이나 개발계획 변경에 의한 경우와 간척지의 신규편입 및 농업진흥지역 해제 적용되는 대체지정에 의한 경우도 들 수 있다.

그러나 앞으로는 농업진흥지역을 확대하기보다 이를 조정할 필요성이 대두되

고 있다. 앞으로 유희농지가 증가하는 상황에서는 농업진흥지역을 외연적으로 확대할 것이 아니라, 이를 재정비하여 집중관리하는 것이 바람직하다고 본다. 농업진흥지역이 과다해진 상황에서 정부지원이 분산되면, 경쟁력 제고의 효과가 제대로 나타나지 않기 때문이다.

또 현실적으로 앞으로 농업진흥지역을 확대하기 어려운 점도 있다. 최근 매품·간척은 환경보전과 관련하여 사회적 논란을 야기하고 있어 더 이상 추진하기 곤란하다. 농업진흥지역 해제시의 대체지정도 적절한 대체농지를 확보하기가 어려운 실정에 있다. 아울러 이러한 상황이 대두되면, 대체농지 조성의 명분이 퇴색되어 농지조성비 부과의 정당성에 대한 논란도 야기될 가능성이 있다.

<표 3-13> 농업진흥지역 지정면적의 증가요인

계(ha)	간척지	생산기반 정비	주민편입 희망, 개발계획 변경	대체지정 등 기타
1,909	186	1,277	338	108

자료 : 농림부 농지과

3) 농지전용규제의 문제점

(1) 우량농지의 전용

농지전용은 농지법이 시행된 1996년 이후 감소하다가 2001년부터 다시 증가하는 양상을 보여, 2002년에는 70,557건에 13,275ha의 농지가 전용되었다. 1996년 이후 2002년까지 총 92,531ha의 농지가 전용되어, 연평균 약 13,219ha의 농지가 감소되고 있다. 그런데 특히 농업진흥지역 안의 농지전용면적이 20,412ha로서 전체 전용면적의 약 22.1%를 차지하고 있다. 보전가치가 높은 우량농지가 다량 전용되는 것이 문제인 것이다.

전용되는 용도별로는 공공시설이 45.1%로 가장 많지만, 그밖에 주거시설

15.3%, 기타 12.8%, 광공업시설 10.1%로 도시적 용도에 해당하는 전용도 상당한 것으로 나타나고 있다.

<표 3-14> 연도별 · 전용방식별 · 용도별 농지전용면적

(단위 : 건, ha)

연도		'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	계
구분	건수	95,444	78,146	47,650	55,395	56,499	57,524	70,557	461,215
	면적	16,611	15,395	15,141	12,017	9,883	10,209	13,275	92,531
	농업진흥지역안	2,734	2,802	4,376	3,339	1,667	2,376	3,118	20,412
	농업진흥지역밖	13,877	12,593	10,765	8,678	8,216	7,833	10,157	72,119
전용 방식별	허가(협의)	11,686	11,930	13,637	10,537	8,641	8,710	11,565	76,706
	신고	4,925	2,465	1,504	1,480	1,242	1,499	1,710	14,825
용도별	공공시설	5,421	5,862	9,253	6,481	4,059	4,838	5,857	41,771
	주거시설	2,787	2,830	2,080	1,442	1,742	1,277	1,971	14,129
	광공업시설	1,602	1,920	1,114	1,054	1,142	1,048	1,471	9,351
	농어업시설	4,282	2,365	1,566	1,712	1,581	1,706	2,172	15,384
	기타	2,519	2,409	1,128	1,328	1,359	1,340	1,804	11,887

자료 : 농림부 농지과

(2) 소규모 분산전용에 의한 난개발 우려

최근 농지전용의 규모를 보면, 2000~2002년의 3년 동안 모두 184,580건에 33,367ha의 전용이 이루어진 것으로 나타나고 있다. 건당 평균 전용규모가 0.18ha(약 547평) 정도이다. 이 정도의 개발규모는 대부분의 농촌토지이용이 조방적으로 이루어지고 있는 특성에 비추어 볼 때, 소규모인 것으로 볼 수 있다.

그런데 현행 농지전용규제제도는 농지전용수요를 단편적·개별적으로 허용하는데 그칠 뿐, 이를 계획적·집단적으로 수용하여 관리하지 못하는 한계를 가지고 있다. 근본적으로 농지전용제도는 농지전용을 억제하기 위한 수단이며, 전용수요를 공간적으로 배치·유도하는 계획기능은 가지고 있지 않기 때문이다. 따

라서 앞으로 농지에 대한 타용도 개발수요가 증대될 경우에는, 농지의 소규모 분산전용으로 인해 농촌난개발 현상이 야기될 우려가 농후하다. 현행 농지이용관리제도 안에서 이러한 문제를 해결할 수 있는 정책수단을 찾는 것은 불가능하다.

그렇다면 국토계획법에 의한 계획적 관리수단으로 이를 해결할 수 있는가? 현재 국토계획법상의 지구단위계획은 향후 비시가화지역의 '선계획-후개발' 체제 적용에 있어서 가장 중요한 계획수단이 될 것으로 예상된다. 즉, 지금까지 국토이용관리법에 의한 용도지역이나 행위제한에 의하여 느슨하게 운용되어 오던 비도시지역은 지구단위계획에 의하여 도시지역과 같이 체계적인 틀 속에서 엄격한 관리가 이루어질 것으로 생각되며, 아울러 도시지역의 녹지지역도 개발제한구역의 해제 등에 의해 향후 많은 개발수요가 발생할 것으로 예상되는 상황 하에서 지구단위계획의 중요성이 더욱 부각될 것으로 기대되고 있다.²⁸⁾

그러나 비도시지역의 계획적 개발을 위해 도입한 제2종 지구단위계획제도는 대상지역을 계획관리지역과 개발진흥지구로만 한정하고 있다. 또한 대상규모도 3만㎡ 이상으로 하고 있다. 따라서 제2종 지구단위계획제도로는 그 이하의 소규모 개발수요를 계획적으로 관리하는 데에 한계가 있다.

또 제1종 지구단위계획은 그 목적에 농·어·산촌의 기능증진, 미관개선, 양호한 환경확보를 포함하고 있으며, 도시지역내의 녹지지역에 대해서는 이를 적용하도록 하고 있다. 그러나, 이 제도가 실제 주된 대상으로 삼고 있는 것은 주택용지 등의 도시적 개발이다. 따라서 지금과 같은 상황에서는 제1종 지구단위계획제도로는 농촌지역의 계획적 정비를 기대하기 어렵다고 본다.

그밖에 농지전용에 대응할 수 있는 것으로는 개발행위허가제가 있으나, 이 또한 농지전용제도와 마찬가지로 개발수요에 단편적·개별적으로 접근하는 제도이다. 따라서 소규모 분산전용을 일정한 방향으로 유도하기는 어렵다. 결국 현재로서는 농지법뿐만 아니라 국토계획법으로도 농지의 소규모 전용수요를 계획적·집단적으로 관리하기에는 한계가 있는 것으로 보인다.

28) 문 체, 비시가화지역 지구단위계획의 운영방안에 관한 연구, 국토연구원, p.19

CHAPTER 4

주요 외국의 농지이용관리제도

1. 외국 농지이용관리제도 검토의 배경

1) 의의

외국의 농지이용관리제도를 검토하는 의의로서는 적어도 다음과 같은 두 가지를 들 수 있다. 그 첫 번째 의의는 각국의 농지이용관리제도 및 시책이 어떤 공통성을 가지고 있는지를 탐색하는 것이다. 농업문제는 사회경제적 여건변화로부터 파생되며, 농지제도와 시책은 이러한 농업문제에 대한 하나의 대응수단으로서 형성되는 것이기 때문이다. 각국의 제도와 시책은 각기 다른 특이성과 함께 공통성을 가지고 있을 것인 바, 공통성을 찾을 수 있다면 이는 우리나라 제도와 시책 방향을 설정하는 데 유용한 시사점이 될 수 있다.

두 번째 의의는 각국의 농지제도와 시책이 어떤 여건변화에 대응하기 위한 수단으로 등장하고 변화되었는가를 탐색하는 것이다. 외국제도와 시책에 대한 성립배경이나 조건을 연관시켜 파악함으로써, 그 제도와 시책이 현재 우리 여건에서 과연 어떤 유용성과 현실성을 가지고 있는가를 파악할 수 있기 때문이다.

2) 목적

제4장의 목적은 외국의 농지이용관리제도 및 시책을 살펴보고 그 변화방향을 파악함으로써, 우리 제도 개선을 위한 정책적 시사점을 도출하는 데 있다. 비교 연구의 대상국가로는 우리나라와 여건이 비교적 유사하다고 생각되는 일본과 대만을 비롯하여, 유럽의 프랑스·독일·영국을 중심으로 검토하고자 한다.

분석의 전제는 전술한 바와 같이 “여건변화에 따른 과급영향으로 농업문제가 발생하고, 그 대응수단으로서 농지제도 및 시책이 제시된다”는 일반적인 인식을 기본으로 하고 있다. 이를 전제로 할 때, 외국의 농지이용관리제도 및 시책을 효과적으로 검토하기 위해서는 우선 <표 4-1> 및 <표 4-2>와 같은 서구유럽의 농정 기조 및 여건변화에 대한 이해가 필요하다.²⁹⁾

<표 4-1>의 농업농촌정책에 대한 과제 추이에서 보는 바와 같이, 서구유럽은 1950년대 및 1960년대 초반까지 각각 식량증산과 농업구조개선에 치중하였으나, 그 후 1970년대 중반까지 이미 농업구조개선과 생활환경정비를 병행하였으며, 1970년대 이후 현재까지는 농촌공간과 자연환경의 보전으로 정책기조를 전환하여 <표 4-2>와 같은 농촌환경시책을 전개하고 있다.

<표 4-1> 서구유럽의 시대별 농업농촌정책의 추이

1950년대 초반까지	토지생산성 향상에 의한 식량증산
1960년대 초반까지	노동생산성 향상에 의한 농업구조개선
1970년대 중반까지	농업구조개선과 생활환경정비
1970년대 이후	농촌공간보전과 자연환경보전

자료 : 일본 농림수산성, 농촌진흥국(<http://www.maff.go.jp/nouson/>)

29) 본 연구는 외국제도 및 시책을 검토함에 있어서 위의 두 가지 의의를 충족시킬 만큼 깊이 있고 체계적인 내용을 다루기는 곤란하므로, 가능한 한 분석하고자 하는 목표를 염두에 두고 주요 외국의 농지이용관리제도를 파악하는 데 치중하고자 한다.

<표 4-2> 서구유럽 주요 국가의 농촌환경시책

프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌환경대책(1962~) <ul style="list-style-type: none"> - 농도(農道), 상하수도, 스포츠시설 등 농촌생활환경의 개선·농지정비 사업 등 실시에 대해, 생울타리, 계단밭, 수리시설 등의 경관보전 ○ 농촌전화(電化)기금(1991~) <ul style="list-style-type: none"> - 농촌다운 경관유지를 위하여 역사적 유물 등의 주위에서 전선의 지하 매설에 대해 조성(助成)
독일	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌정비대책(농지정비법 개정, 1976년) <ul style="list-style-type: none"> - 토지이용계획 하에서 농지정비와 함께 공공시설용지를 창설함과 동시에, 택지조성, 도로·상하수도 정비, 경관보전 등을 종합적으로 실시 ○ 환경보전계획(州 獨자의 계획. 예: 바이에른州) <ul style="list-style-type: none"> - 생울타리나 농지 수목의 식재 등 경관보전 조치의 실행에 대해 조성
영국	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경보전지역(1987~) <ul style="list-style-type: none"> - 국가와 농가가 환경보전적인 농지이용의 관리협정을 체결하고, 농가에 조성 ○ 전원지역지킴이사업(1991~) <ul style="list-style-type: none"> - 농지와 농촌의 경관 및 자연환경의 보전 등에 관하여 농업자와 토지소유자에 대해 조성 ○ 전원지역특별수당사업(1998~) <ul style="list-style-type: none"> - 휴경대책에 참가한 농가 중, 전원경관의 보전 등의 활동에 대해 조성
스위스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경보전 목적의 직접지불(1992~) <ul style="list-style-type: none"> - 환경보전의 추진을 목적으로, 환경을 배려한 조방적(粗放的) 농업을 행하는 농가에 대해 직접 지불하는 제도

자료 : 일본 농림수산성, 농촌진흥국(<http://www.maff.go.jp/nouson/>).

2. 일본의 농지이용관리제도

1) 농지현황

2000년도를 기준으로 할 때, 일본은 인구밀도 336인/km², 1인당 경지면적 3.8a(농가 호당 1.5ha)로서 1인당 및 농가 호당 경지면적의 평균규모 면에서 우리나라와 비슷한 수준에 있다.³⁰⁾ 2001년 말 현재 일본의 경지면적은 4,794ha(는 2,624, 밭 2,170)로서 전체 국토면적의 12.7%를 차지하고 있다. 1965년 이후 경지면적은 지속적으로 감소추세에 있으며, 1990년 이후에는 매년 약 4만ha씩 감소되어 오고 있다.³¹⁾ 2001년도의 농가 호당 경지면적은 1.6ha이며, 농지이용률은 94.5%이다.

2) 농지이용 및 보전제도

(1) 농업진흥지역제도로 우량농지 확보

일본은 1969년 농업진흥지역정비에관한법률(약칭 '농진법')을 제정하고 농업진흥지역을 지정하여 도시지역의 팽창으로 인하여 토지이용이 무질서하게 진행되는 것을 방지하고 있다. 당시 전체 농지면적(500만ha)의 98%인 488만ha를 농업진흥지역으로 지정하였는데, 이 중 농업용으로 이용토록 하는 '농용지구역'은 440만ha(전체 농지면적의 88%)를 지정해서 이 구역 내의 농지는 원칙적으로 전

30) 2000년도 기준 우리나라의 인구밀도는 473인/km²이며, 1인당 경지면적은 4.0a(농가 호당 1.4ha)이다.

농림부 농림자료실, 농업주요통계(http://www.maf.go.kr/asp/05_data/data01_01.asp).

31) 일본에서 '94~'99년간 농지감소의 주요 요인은 주택 등으로의 전용과 경작포기였다(농림수산성 구조개선국, 2000. 4). 농림수산성의 「경지 및 작부면적조사」에 의한 최근 1년간(1999. 8~2000. 7)의 전국 경지면적 감소비율은 0.08%로서, 그 내역은 공장용지·택지 등으로의 전용이 0.34%, 경작포기가 0.40%, 자연재해·식림(植林) 기타가 0.08%로 되어 있어, 전용과 경작포기가 각각 절반 가량을 점하고 있다. 지역별 경지감소의 발생률은 츄고쿠(中國)·시코쿠(四國)에서 높고 홋카이도(北海道)·호쿠리쿠(北陸)에서는 낮았으며, 중산간지역의 비율이 높은 츄고쿠·시코쿠에서는 경작포기가 많이 발생하고 대도시권을 포함하고 있는 토카이(東海)·킨키(近畿)에서는 택지 등으로의 전용 비율이 높았다(농림수산성, 平成13年度 食料・農業・農村の動向に関する年次報告, 2001).

용을 불허하고 있다.

그러나 도도부현 지사의 허가를 받아 시정촌이 농업진흥지역정비계획을 수립하면, 시정촌은 동 계획에 의해 지정 용도에 맞게 토지를 이용토록 권고할 뿐 개발제한을 할 수 없어 진흥지역 지정에도 불구하고 농지전용이 증가하는 문제가 있었다. 이 같은 현상을 시정하기 위하여 1975년에 농용지구역의 토지개발은 도도부현 지사의 허가사항으로 개정하였다. <표 4-3>은 우리나라와 일본의 농업진흥지역제도의 주요 차이점을 대비해 놓은 것이다.

<표 4-3> 일본과 우리나라의 농업진흥지역제도 비교

구 분	일본(2000년 개정)	우리나라
행위제한	농산물 제조·가공·판매시설 추가 허용	농산물 판매시설의 설치 불허
지역지정 근거	과거 통달로 제시한 설정기준을 2000년부터 법제화	농업진흥지역지정관리규정(훈령)으로 규정
특별용도 지정	2000년부터 농용지구역 내의 일정구역에 있어 특별토지구분을 설정하여 세분화 가능	지역에 관계없이 농지이용계획의 수립을 통해 지대별·용도별 이용계획 수립 가능(현재 사문화)

최근에는 농지를 양호한 상태로 보전하기 위하여 농진법을 개정해서 2000년 3월 20일부터 농용지구역 내 특별토지구분을 실시하고 있다. 즉, 농용지구역 내의 일정구역에서 당해 구역의 특성에 맞는 농업진흥을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 특별토지구분을 설정함으로써, 농업상의 용도를 세분화하여 지정할 수 있도록 하고 있다.

(2) 농지전용허가제를 통한 우량농지 전용 억제

일본은 구(舊) 농지법(1952년 제정)상 전용허가에 의한 농지보전제도를 계승하여, 1998년 11월 농지법 일부를 개정함으로써 <표 4-5>와 같은 농지전용허가 기준을 법정화 하였다.

<표 4-4> 농용지구역 내 특별토지구분

용도	지정 이유 (예)
농지(高生産性農區)	특히 생산성이 높고 지역농업의 핵심을 이루는 농지로서 보전·정비(대규모 토지이용형 농업구역)
농지(農園區域)	도시근교의 농지 등, 도시와 농촌의 교류 및 녹지공간으로서 보전·정비(시민농원, 초등학교농원)
농지(계단식 논)	계단식 논으로서 보전·정비(지형조건 등)
농업용시설용지(온실단지)	집단적인 온실단지로서 정비(방충·방역·집축하 등의 효율화, 온실이용에 의한 특산지화 등)
농업용시설용지(양돈, 양계단지)	집단지 양돈·양계단지로서 정비(폐수처리 등의 일원화 관리, 방역 및 집축하 등의 효율적 실시 등)

<표 4-5> 일본의 농지전용허가기준 등

○ 농지구분 및 허가기준(입지기준) : 농지를 영농조건 및 시가화 상황에 따라 5종류로 구분, 농업생산에 영향이 적은 제3종농지로 전용을 유도

구분	영농조건 및 시가화 상황	허가기준
농용지구역 내 농지	시정촌이 정한 농업진흥지역정비계획상 농용지구역 내의 농지	불허가 원칙
갑종 농지	시가화조정구역 내 토지개발사업의 대상농지로 특히 영농조건이 양호한 농지	불허가 원칙
제1종농지	20ha 이상의 규모화 된 농지, 토지개발사업의 대상농지 등 양호한 영농조건을 갖춘 농지	불허가 원칙(단, 학교·노인·복지시설 등 공공성이 큰 시설은 허가)
제2종농지	철도역으로부터 500m 이내에 있는 시가화 예상 농지 또는 생산성이 낮은 소집단 농지	주변의 다른 토지에 입지가 불가능한 경우 허가
제3종농지	철도역으로부터 300m 이내에 있는 시가화구역 또는 현저하게 시가화 경향이 있는 농지	허가 원칙

* 제1종농지라도 그 후 도시화의 진전이 있는 경우에는 제3종농지로 판단
 * 국도와 지방도에 접한 유통업무시설과 도로변 서비스시설, I/C 주변 농지, 시정촌의 농촌활성화구상에 입각한 주택·공장 건설의 경우 등은 우량농지(제1종농지)라도 전용허가가 가능

○ 일반기준(입지기준 이외의 기준) : 전용신청목적의 실현가능성, 주변농업에 대한 피해방지 조치 등에 관해 심사하여 적당할 경우에 허가

○ 전용허가권한 : 농지를 전용하고자 하는 자는 도도부현 지사의 허가(4ha 초과 시 농림수산대신이 허가, 2~4ha는 지사가 농림수산대신과 협의, 2ha 미만은 지사)를 받아야 하며, 도도부현 지사는 현(縣)농업회의의 의견을 청취

* 도도부현 허가 시에도 농업회의의 동의를 요하는 등 전용절차가 매우 엄격

(3) 개발이익환수 및 농지이용강제의 제도 부재

일본에는 농지전용 시 개발이익을 환수하는 제도는 없으며, 농업구조개선과 농지소유자의 재산권 제한에 대한 보상에 필요한 재원은 일반예산으로 지원하고 있다. 또한 농지취득 후 농작물 경작의무를 부과하지 않아, 휴경이 자유롭게 되어 있다. 소작농지·초지로서 소작한 농업인에게 매도치 않은 경우에는 농업위원회에서 매수결정을 받아 국가가 당해 농지를 매수한다. 그리고 이행강제금 부과제도는 없으나, 투기목적 등으로 농지를 적정하게 이용치 않는 사실이 있는 자의 농지권리취득을 배제하고 있다.

3) 향후 정책방향³²⁾

현재 일본은 식량자급률 및 농지전용 추세를 감안하여, 2010년도 470만ha의 농지면적 유지를 목표로 설정하고 있다.

<표 4-6> 일본의 생산노력 및 적정농지면적 목표

구 분	1997년	1998년	2010년
연작부면적 (만ha)	472	462	495
경지이용률 (%)	95	94	105
농지면적 (만ha)	495	491	470

자료 : 농림수산성, 『식량·농업·농촌기본계획』, 2000.

최근 일본에서는 비농업적 토지수요의 증대 및 경작포기의 증대 등으로 매년 4만ha 가량의 농지가 감소되고 있는 바, 이를 반영할 경우 2010년도의 농지면적은 목표치보다 28만ha 미달하는 442만ha 수준으로 감소될 것으로 예상하고 있다.

32) 일본에서 최근 논의되고 있는 “농산촌지역의 새로운 토지이용체계 구축”과 “농지법 및 농지제도의 재검토”에 관한 개요와 주요논점에 대해서는 <부록 1>과 <부록 2>를 참조.

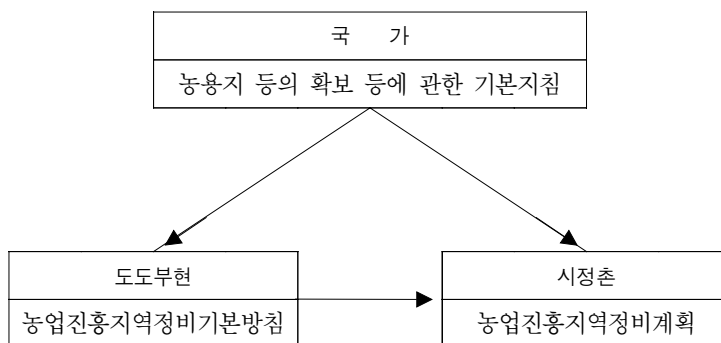
<표 4-7> 일본의 최근 농지면적 감소추이

구 분	경지면적(천ha)	농지감소면적(천ha)		
		합 계	농지전용면적	기타감소면적
1997년	4,905	44	26.2	17.8
1998년	4,866	39	24.2	14.8
1999년	4,830	36	22.4	13.6
2000년	4,794	36	21.6	14.4

자료 : 농림수산업성 통계정보부, 『2002 농림수산업성 통계』

따라서 일본은 현실적으로 적정 농지면적(2010년 470만ha)을 유지하기 어려우므로, 정책적으로 농지보전 노력이 필요하다고 인식하여 <그림 4-1>과 같은 체계로써 시책을 추진하고 있다. 즉, 농지로서 이용하여야 할 토지는 농업적으로 이용토록 확보하고, 효율적이고 안정적인 농업경영을 영위하고자 하는 자에게는 농지이용집적 등을 기함으로써 농지를 보전하고 있다. 아울러 시정촌에 의한 유휴농지 활용계획의 수립을 촉진하고 유휴농지의 해소에 기여하는 각종 사업과의 연계를 도모하는 등, 시정촌 단계의 경작포기 해소대책을 추진하고 있다.

<그림 4-1> 일본의 적정농지확보를 위한 시책의 추진체계



3. 대만의 농지제도

1) 농지현황

2000년도를 기준으로 할 때, 대만은 인구밀도 617인/km², 1인당 경지면적 3.8a (농가 호당 1.1ha)로서 1인당 및 농가 호당 경지면적의 규모 면에서 약간 미흡하나 우리나라와 거의 비슷한 수준에 있다.

2001년 말 현재 대만의 경지면적은 849천ha(논 439, 밭 410)로서 전체 국토면적의 23.6%이며, 1990년대 이후 경지면적이 지속적인 감소추세(매년 약 4천ha 감소)에 있다. 대만의 2001년도 농가 호당 경지면적은 1.2ha이며, 농지이용률은 103.3%이다. 지난 30년 간 호당 경지면적은 약 14% 증가한 반면, 농지이용률은 80% 이상 감소되어 있다.

2) 농지이용 및 보전제도

(1) 구역계획법에 의한 비도시토지이용관리규칙으로 농업구 보호

대만은 손문(손원, 孫文)의 삼민주의(三民主義) 중에서 민본주의의 실천을 위한 수단인 평균지권(平均地權)과 자본통제를 토지제도의 이념으로 삼아 개발이익의 사유화 방지에 노력해 오고 있는데, 이러한 원칙은 농지전용을 억제하는 데 크게 기여하였다는 평가를 받고 있다.

대만은 토지법에서 토지분류를 규정하고 지정된 용도 이외의 사용을 금지하고 있다. 즉, 토지법은 자원의 남용을 방지하고 토지의 합리적 이용을 촉진하기 위하여 현(縣)·시 정부로 하여금 관할구역 내의 토지용도를 지정하게 하여, 특정 용도로 지정된 토지에 대해서는 그 용도 이외의 토지이용을 금지하게 하고 있다.

이와 같이 대만은 필지보전방식을 엄격하게 채용하고 있는 동시에, 구역계획

법에 의한 비도시토지이용관리규칙으로 전체 토지를 농업구(특수 및 일반농업구) 등 10개 용도로 구분하고, 농업기반이 잘 갖춰진 농지는 특수농업구에 포함하여 보호하고 있다. 현·시 정부는 구역계획법에 따라 비도시적 토지의 용도를 일반농업구, 특수농업구 등으로 구획을 정하고 있는데, 특히 특수농업구로 구획된 지역 내에서 농지를 전용할 때에는 인접농지와 20m(일반농업구는 10m) 폭의 농로 또는 그린벨트를 조성하여야 하는 것으로 되어 있다.

최근 대만 농업위원회는 농업의 보호, 기본식량 안보 및 국토보안의 확보, 생태보육에 필요한 토지를 명확히 하기 위하여 서로 다른 농업용지를 구분(<표 4-8>)해서 차별적으로 관리하는 방안을 추진하였으나, 그 방식이 토지에 대한 최상위법인 구역계획법과 상치되어 백지화된 바 있다.

<표 4-8> 대만 농업위원회가 추진한 농지구분방안

중요 농업생산용지	장기적인 농업생산을 위하여 보유하여야 할 토지로서, 재해방지, 오염방제 및 농민의 주택용지나 국가의 중대한 건설사업에 필요한 용지구획은 물론 변경사용을 엄격히 제한
보육(保育)용지	대부분 경사지 또는 삼림지로서 수도자원(水土資源)의 보육을 위하여 보유할 필요가 있는 토지를 제공하며, 그 이용에 있어서는 수도보전 및 생태보육의 기능에 대한 방해를 금지
부차적인 농업생산용지	비교적 농업생산력이 낮고 농업기반시설이 부족한 지역으로서, 이들 농지는 정부가 계획적으로 변경할 수 있으며, 토지소유권자가 발전허가제를 준수하고 관련규정에 의거하여 비농업부문의 발전을 위하여 사용 가능

자료 : 농림부 농업정책국, 일본·대만의 협동조합과 농지제도(해외출장 결과보고서), 2003. 2

(2) 농업발전조례에 의한 농지농용(農地農用)의 엄격한 적용

최근 개정된 대만의 농업발전조례는 농지소유 규제완화의 부작용을 최소화하기 위하여 기존 “농지농유(農地農有), 농지농용”의 농지관리정책을 “농지농유의 완화, 농지농용의 실현” 정책으로 조정하고 농지농용을 엄격히 적용하고 있다. 동 조례 제10조는 농지를 전용하려면 농업주관기관(각 지방정부)의 허가를 받도록 하여, 농지가 비농업적 용도로 전용되는 것을 엄격히 심사하고 있다. 특히 전

용면적이 10ha 이상인 경우에는 내정부(우리나라의 행자부에 해당함)의 허가를 받아야 하는데, 내 정부는 이를 위해 농업위원회와 지방정부가 함께 참여하는 농지전용허가 특별위원회를 설치하여 대처하고 있다.

또한 각종 유인장치를 통하여 농지농용을 장려하고 있는데, 소유권 이전 후 계속해서 농업용으로 사용하는 농지에 대하여 토지증치세(土地增價稅)를 징수하지 않는다거나 또는 증여·상속받은 농지를 5년 이상 농업에 사용하는 토지와 그 농작물에 대해서는 상속세·증여세를 면제하는 등 관련세제 상의 특혜를 부여하고 있다. 반면, 농지의 위법한 사용에 대해서는 단속과 처벌을 강화하고 있다. 즉, 구역계획법이나 도시계획법을 위반한 자에게는 벌금을 인상하여 처벌을 강화하고, 기한을 정해 원상복구 하게 하며, 이를 준수치 않는 자에 대해서는 단전·단수, 강제철거 등의 조치를 취하고 있다.

(3) 농지의 집중 및 토지투기를 막기 위한 제한조치

대만은 최근 농지거래규제가 완화된 후의 농지집중과 토지투기를 막기 위하여 개인이 취득하는 경지면적이 20ha를 초과할 수 없도록 제한(농업발전조례 제11조)하였고, 농지의 세분화를 방지하기 위하여 필지분할의 최소단위도 0.25ha (2,500m²)로 현실화하였다. 한편, 대만은 농지에 대한 필지별 관리방식으로 인해 도시와 농촌이 혼재하고 농지가 무분별하게 전용되는 문제가 있으나, 다른 한편에서는 이것이 농외소득을 증대시키는 원인이 되기도 한다는 평가를 받고 있다.

(4) 농지전용 시 개발이익을 환수하여 농업발전기금을 조성·운동

대만에서는 매년 전체 경지면적의 4%(약 3천~4천ha) 가량이 전용되고 있는데, 농지전용으로 발생하는 시세차익은 개발이익 환수금으로 정부에 귀속되어 농업투자재원(농업발전 및 농민복지 용도)으로 조성되고 있다. 즉, 개발이익 환

수금은 농업발전기금의 재원으로 충당되는데, 1983년부터 각종 정책자금을 통합·관리 중인 농업발전기금은 현재 영농규모 확대를 위한 농지구매 자금지원, 농기계 대부, 농촌건설을 가속화하기 위한 대부와 농업인의 주택보수자금 등으로 운용되고 있다.

한편, 개발이익 환수금의 단가는 <표 4-9>에서 보는 바와 같이 전용목적에 따라 1%~15%로 다르게 되어 있는데, 최근 2년 간('01~'02)에는 약 248백만 NT\$(86.7억원)의 개발이익 환수금이 징수된 바 있다.

<표 4-9> 대만의 농지전용에 대한 개발이익환수금의 단가산정방식

국립공원으로 변경시	면적×100%×경지단가×15%
레크리에이션시설 부지로 변경시	면적×40%*×경지단가×12% * 40%는 건물이 들어서는 비율
산업시설 부지로 변경시	면적×100%×경지단가×5%
사적지로 보존시	면적×100%×경지단가×1%
기 타	면적×100%×경지단가×12%

자료 : 농림부 농업정책국, 일본·대만의 협동조합과 농지제도(해외출장 결과보고서), 2003. 2

3) 향후 정책방향

대만은 현재 농지면적이 지속적으로 감소되고 있어 농정당국이 향후 정책방향으로서 농지보전에 대한 노력을 경주하고 있다. 우선 우량농지의 확실한 보전을 위하여 그 전용을 철저히 규제하되, 확보된 농지에 대해서는 농지이용의 효율을 높이기 위해 관광농업, 고품질 작물재배 등으로 활용하도록 하고 있다.

물론 타 부처로부터 농지전용에 대한 압력이 있지만, 큰 면적의 전용은 상호 협의를 거쳐 허용하되 작은 면적에 대해서는 불허가 원칙을 고수하고 있다. 다만, 비도시토지 사용허가집행요령(容許使用執行要點, 내정부 제정)에 의거하여 지방정부의 허락을 받으면 작은 규모의 농용시설은 지을 수 있게 하고 있다.

4. 서유럽 주요국의 농지제도

각국의 농지 부존량과 농산물 수출입 여하에 따라 농지이용관리제도가 어떻게 되어 있는가를 살펴보는 것도 의미 있는 작업이라고 생각되나, 여기서는 연구의 제약상 농지가 많고 농산물 수출국인 미국·호주·캐나다 등에 비해 상대적으로 농지가 적고 농산물 수입국에 해당하는 서유럽 주요국가에 한정하여 농지이용관리제도를 고찰하기로 한다.³³⁾

<표 4-10> 서유럽 주요국가의 농업관련 일반현황

(단위 : 천ha, 천명, 백만불)

구 분		프랑스	독 일	영 국
국토면적		55,150	35,703	24,291
	경지면적(%)	19,582(35.5)	12,020(33.7)	5,928(24.4)
총 인 구	(1인당 경지면적 : a)	59,238(33.1a)	82,017(14.7a)	59,634(9.9a)
	농가인구(%)	1,985(3.4)	2,062(2.5)	1,072(1.8)
	인구밀도(인/km ²)	107	230	245
농림축산물	수출액/수입액	33,390/23,225	24,147/34,489	16,684/25,877
농 산 물	수출액/수입액	21,950/15,627	16,288/23,074	6,927/17,484

자료 : FAOSTAT DATABASE, FAO 농업생산연감 2000, 농림부 농림업 주요통계 2002

서유럽 주요국의 농지제도에 들어가기 전에 최근 유럽연합(EU)에 있어서의 농지보전정책을 개관하면 다음과 같다.³⁴⁾ 즉, EU는 농지보전을 위하여 휴경보상제(set-aside rule)를 실시하고 있는데, 영국에서는 보유 농지의 20% 이상을 휴경할 경우 200파운드, 20% 미만 휴경 시 일시적 휴경의 경우 150파운드, 윤환식으로 계속 휴경할 경우 180파운드를 각각 ha당 지급하고 있다. 휴경보상제의 도입

33) 다만, 프랑스는 유럽 제일의 농업국가로서 농업생산과 경지규모 면에서 EU 전체 농업의 약 20%를 점유하는 농업대국이다.

34) 유럽 각국의 농업농촌정책을 이해하기 위해서는 다소 복잡한 몇 가지 정책구도에 대한 이해가 필요한데, 그 중 하나가 각국의 국내정책과 EU 정책간의 연계성에 관한 것이다. 많은 경우 EU회원국의 농업 및 농촌개발정책은 EU의 공동농업정책(CAP) 범주에서 이뤄지고 있으며, 각국의 자체예산과 EU예산이 결합되어 시행되고 있다.

(1992년) 이후 EU에서는 “녹색의제(green agenda)”를 채택하고, 맹독성 농약과 화학비료의 사용을 줄이는 친환경농업에 대하여 재정적인 지원을 하는 친환경농업보상제³⁵⁾를 실시하고 있다. EU 회원국 중 국가에 따라 농촌지역을 보전하는 것과 농지 자체를 보전하는 정책이 사용되고 있는데, 후자의 정책은 경제성 등에서 점점 그 타당성을 상실하고 있다. 따라서 농지전용을 막기 위해서는 농촌공간 보호정책의 적극적인 도입이 필요하다고 인식하고 있다.

1) 프랑스

(1) 토지이용계획 및 개발규제

프랑스는 "계획이 없으면 개발도 없다"는 원칙 하에서 토지이용계획 및 개발허가제도 등에 의해 계획적인 토지이용을 유도하고 있다. 현재 프랑스의 계획체계는 도(département) 단위로 이루어지는 ‘지역경제사회개발 및 국토정비에 관한 계획’과 시읍면(commune ; 36,000여 개) 단위로 이루어지는 도시구상계획(SD ; Schéma Directeur) 및 토지점용계획(POS ; Plans d’Occupation des Sols)으로 구성되어 있다.³⁶⁾

여기서 전자의 계획은 중앙정부가 국가적 계획을 지역단위로 적용하는 성격의 것이며, 실질적인 토지이용계획은 SD와 POS로 이루어진다. SD는 정부와 공공기관만을 구속하여 농지전용에 대해 직접적으로 규제하지 않으며, 농지전용은 POS라는 지방계획에 따라 좌우된다. 따라서 POS는 계획이라기보다는 규제적 성격을 지니고 있으며, 토지이용과 건축관련 규제사항을 상세하게 규정하고 있다.

POS는 시읍면 전체를 도시구역(U구역)과 자연구역(N구역)으로 나누어 지역구분을 하고 있는데, 자연구역은 시가화예상구역(NA구역), 건축행위제한구역

35) 당시 보상금액은 ha당 연간 600ECU(약 650달러)였다.

36) 지대식, 토지분야 규제개혁 추진방안, 산업연구원, 지식기반 성장시대의 규제개혁 추진방안(III), 2002, pp.1094~1095

(NB구역), 우량농지 등 자연자원을 보호하기 위해 개발을 억제하는 구역(NC구역)과 자연경관 보호를 위하여 개발을 금지하는 구역(ND구역) 등으로 구분되어 관리되고 있다.

과거에는 시읍면에 따라 POS 없이 환경보호구역만을 설정하는 경우도 있었으나, 1983년부터 POS 없이는 신규건축이나 개발행위를 할 수 없게 하였기 때문에 모든 시읍면이 POS를 수립하고 있다. 이로써 “계획 없이 개발 없다”는 원칙이 전 국토에 걸쳐 관철되고 있다는 평가를 받고 있으며, 1983년의 과감한 분권화정책 이후에 POS의 수립과 수정이 지방정부에 위임되어 자치적으로 관리되므로 농지보전을 위하여 상급정부가 직접 개입하지는 않는다.

(2) 농촌정비 및 농지보전

프랑스에서는 별도의 농지법을 제정하지 않고 일반토지법으로 농지를 관리하며, 농촌지역에 대해서는 농촌정비계획(PAR ; Plan d'Aménagement Rural)을 수립하고 있다. 프랑스의 농촌정비계획은 농림수산업의 생산·가공·판매활동, 비농림수산 활동, 자연자원보호에 관한 계획과 이를 위한 토지조달방법 등을 포함하고 있다. 농촌정비계획 자체는 토지이용을 규제하는 것은 아니나, 이러한 계획사항을 반영해서 POS를 수립토록 함으로써 농업계의 의사를 토지이용계획에 반영하고 있다.

프랑스는 지방의 토지이용계획을 활용하여 농지를 보전하고 있으며, 농업적 가치가 높고 경지로서 유지하는 것이 바람직하다고 생각되는 지역은 농업적 이용구역으로 유보하여 보전하고 있다. 다만, 위에서 언급한 분권화조치 이후에는 지방정부들이 미래의 개발을 보다 많이 고려하게 될 것이므로 향후 농지보전에 대한 부정적인 영향이 우려되고 있다.

(3) 최근의 동향

프랑스는 유럽의 다른 나라와는 달리, 강한 농지보호의 전통이나 도시성장 억제 정책이 약하다는 평가를 받아왔으나, 1999년의 신농업기본법(1999년, 농업의 방향정립에 관한 법률)을 통해 농지보전의 의지를 크게 강화한 것으로 보인다. 신농업기본법은 자연자원, 생물다양성 보전, 자연경관 유지 등을 위하여 농업의 다면적 기능을 강조함으로써 농지보전의 의지를 강화하고 있다.³⁷⁾ 이에 따라 종전까지 생산이나 경쟁력 향상이 중심이었던 정책목표가 환경보전과 경관유지, 식품의 안전성 확보, 농업고용의 촉진으로 방향을 전환하게 된 것이다.

신농업기본법의 제정으로 농지나 임야의 감소를 수반하는 도시계획에 대해서는 농업회의소 등의 의견수렴이 의무화되고, 농업보호구역제도가 창설되었다. 또 농업경영체는 자연경관과 환경보전 등 국토환경사항에 대하여 국가와 계약을 맺을 수 있는데, 이 계약을 체결한 경영체를 국가가 지원하는 “국토관리계약”(CTE ; Contrats Territoriaux d'Exploitation) 제도가 도입되었다. CTE는 농업의 경제적·환경적·사회적 기능을 고려하면서 농업의 지속적인 발전을 목표로 하고 있다.

2) 독일

(1) 토지이용계획 및 개발규제

독일은 본격적으로는 1960년의 연방건설법부터 용도계획에 따라 농지를 포함한 전체 토지의 이용을 엄격히 규제하는 체계가 확립되었다. 현재 독일은 건설법전(Baugesetzbuch, 1987년)에 따라 기초자치단체인 시읍면(gemeinde)이 관할구역

37) 프랑스에서 2년간에 걸친 다양한 사회적 논의 끝에 제정된 신농업기본법은 농업의 개념을 새롭게 하는 한편(서비스 생산기능의 인정), 농업의 다면적 기능을 경제적·환경적·사회적 기능이라는 세 가지 차원에서 공식적으로 인정한 법률이다. 이 법은 농업의 다면적 기능에 대한 선언적 의미에서 그치지 않고, 법률을 구성하는 각 장에 구체적인 정책수단과 추진 메커니즘을 자세히 규정하고 있다.

전체를 대상으로 건설유도계획(Bauleitplan)을 수립함으로써 “계획후 개발체제”를 구축하고 있다. 건설유도계획은 토지이용계획(F플랜 ; Flächennutzungsplan)과 지구상세계획(B플랜 ; Bebauungsplan)의 2층 구조로 구성되며, 각 지자체는 필요시 비법정계획인 도시발전계획, 도시일부개발계획을 내부계획으로 수립하고 있다.

토지이용계획(F플랜)은 지자체 관할구역 전체를 대상으로 하여 장래 발전전망에 따라 용도지역제를 내용으로 하는 필요한 토지이용의 기본적 틀을 제시한다. 동 계획의 기능별·부문별 계획으로는 교통·경관·농업부문 등이 포함되며, 전체 토지이용계획 속에서 농업구조개선 프로그램이 실행된다.

지구상세계획(B플랜)은 가구단위(5~20ha)로 토지이용을 상세히 규정하여 토지이용계획을 집행하는 계획으로서 개발을 규제 또는 유도한다. 이 계획은 토지소유자를 직접 구속하며, 계획기간은 5년 단위이나 지구의 크기 및 계획내용에 따라 결정된다. 토지의 건축적 이용구분, 도로·주차장 등 교통시설, 기타 공공시설, 건축허용한도(건폐율·용적률 등), 건축양식 등을 계획내용으로 포함한다.

각 시읍면은 B플랜에 기초하여 건축조례에 의한 건축허가를 수행함으로써 최종적인 규제를 행하는데, 건축허가를 위해 건설유도계획의 유무와 관계없이 전국도를 개발허가구역(내부지역)과 개발억제구역(외부지역)으로 구분·관리한다.

(2) 건설유도계획과 농촌·농업적 토지이용의 관계

건설법전과 농촌토지이용의 관계, 즉 건설유도계획(F플랜과 B플랜)과 농촌·농업적 토지이용의 관계를 살펴보면, 우선 건설유도계획은 도시계획구역이나 건축적 이용만을 대상으로 하는 소위 건설적 계획에 그치지 않고, 포괄적 토지이용 계획 내지는 국토종합정비계획이라는 성격을 지닌다는 점에 유의할 필요가 있다. 이는 건설법전에서 건설유도계획의 임무와 개념으로서, “건설유도계획의 임무는 시읍면에서의 토지의 건축적 이용 및 기타 이용을 준비하고 지도하는 것이다”고 규정되어 있다는 점에서도 명확하게 되어 있다.

F플랜에는 기본적으로 토지이용의 종류, 공공시설의 배치, 건축적 이용의 정도와 계획 프로그램이 표시되며, 토지이용의 종류에는 건축적 이용을 위한 용지 뿐 아니라 비건축적 이용을 위한 용지도 포함된다. 건축적 이용에 대해서는 우리나라의 도시계획과 유사한 지역구분(주택지역, 혼합지역, 상공업지역 및 특별지역)이 행해지고, 이들 각각의 지역에 대해서 더욱 상세한 종류인 건축지구의 구분이 이루어진다.³⁸⁾ 비건축적 이용을 위한 토지에 대해서는, 녹지(공원·집단지체소단지, 운동장, 캠프장 등), 수면·수리용지, 농업용지·임업용지 등의 용도구분이 이루어진다. 그밖에 기타 토지이용의 종류로서는, 환경오염에 대한 예방·제한 목적의 용지, 방재 목적의 용지, 재개발지구, 타 법률에 의거해 결정되는 특정부문계획·이용규제지구 등 특수사항도 표시된다.

B플랜의 내용으로 정할 수 있는 사항에 대해서는 건설법전과 건축이용령이 그 세부사항을 정하고 있으나, i) 건축적 이용의 종류, ii) 건축적 이용의 정도, iii) 건폐 가능한 부지로 할 수 없는 면적의 구별, iv) 지구교통을 위한 용지의 4개 항목은 당해 계획이 완전한 B플랜으로서 성격을 갖기 위해 불가결한 것이다. B플랜에서 정할 수 있는 건축지구로서 건축지역 및 건축구분은 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 건축지역과 건축구분

건축지역(Bauflächen)	건축구분(Baugebiete)
주택지역 (Wohnflächen ; W)	소주택단지지구(Kleinsiedlungsgebiete ; WS)
	주택전용지구(reine Wohngebiete ; WR)
	일반주택지구(allgemeine Wohngebiete ; WA)
	특별주택지구(besondere Wohngebiete ; WB)
혼합지역 (gemischte Bauflächen ; M)	촌락지구(Dorfgebiete ; MD)
	혼합지구(Mischgebiete ; M)
	중심지구(Kerngebiete ; MK)
상공업지역 (gewerbliche Bauflächen ; G)	상공업지구(Gewerbegebiete ; GE)
	공업지구(Industriegebiete ; GI)
특별지역 (Sonderbauflächen ; S)	특별지구(Sondergebiete ; SO)

38) 단, 건축지구의 구분은 B플랜에서 반드시 행해져야 하나, F플랜의 단계에서는 꼭 필요하지 않다.

건축지구 중에서 농촌적 토지이용과의 관계에서 주목해야 할 것은 촌락지구인데, 이는 주로 농업·임업용지 및 이들 업무 종사자를 위한 주택에 충당되는 지구이지만 기타 일반적인 주택의 건축도 가능한 지역이다. 이 지구는 농촌에 지정될 뿐만 아니라, 예컨대 대도시 중에 옛날부터 잔존해 있는 촌락이라든가 또는 도시주변의 지역 등에도 지정할 수 있는데, 대개는 도시부와 농촌부의 이행영역에서 토지에 대한 세부적인 이용계획을 세우고자 하는 것으로 사료된다. 우리나라의 농업진흥지역의 일부나 취락지구에 해당되는 것과 같은 지구를 건설법전에서 일원적으로 정함으로써 조정할 수 있는 체제로 되어 있다. B플랜은 F플랜보다는 지역적이며 특정부문 계획적인 도시건설계획으로서의 성격이 강함에도 불구하고, 단순히 도시계획을 위한 수단으로서만 사용되는 것이 아니라 그 실질은 소위 도시농촌계획이라고 할 수 있는 점이 바로 여기서 이해될 수 있다.

(3) 농지보전 및 전용규제

독일은 농지뿐 아니라 환경보전을 위한 녹지 등 보전이 필요한 토지에 대해서는 철저히 보전하고 있다. 즉, 도시계획(건축계획-B플랜-F플랜)에 대응한 경관생태계획(세부경관계획-녹지정비계획-경관생태계획) 등이 있기 때문에, 녹지보전 등이 체계적으로 이루어지고 있다. 우리나라의 경우 도시계획은 구속력이 있으나, 환경관련계획과 농지이용계획 등은 구속력이 없는 것과 대조적이다.

현재 독일은 별도의 농지법을 제정하지 않고 연방의 건설법전에서 우량농지의 전용제한 원칙을 규정하는 등 토지 및 도시관련 일반법으로 농지를 이용·관리하고 있다. 따라서 일반법에 의해 도시건설 시 농지보호 및 보전을 충분히 배려한다는 원칙이 준수된다면, 구태여 농지법 등으로 관여할 필요가 없다는 입장이다. 이는 우리나라와 일본이 별도의 농지법을 제정하여 농지전용을 규제하거나 농업진흥지역 등을 지정하는 것과는 대조적인 것이다.

그리고 각 주는 연방법의 정신에 따라 주 계획법을 제정하여 주의 정비계획을

수립하고 있는데, 이 계획에서 농림어업의 이익을 보호하기 위한 농림어업지역을 명확히 지정하고 있다. 즉, 연방의 전체 토지이용규제정신에 따라 농림업의 이익을 고려한 주정부 토지이용계획을 지역발전계획에 반영함으로써 농림업지역이 지정된다. 또 토지의 사회화를 천명한 1919년 바이마르 헌법에 입각하여 "계획없이 개발없다"는 대명제에 따라 국토를 이용·관리하고 있는데, <표 4-12>와 같이 전 국토를 세 종류의 토지로 구분해 각각 개발통제를 실시하고 있다.

<표 4-12> 독일의 지역구분별 토지에 대한 개발통제의 개요

기존 시가지지역	주변과 조화되는 개발행위만 허용
지구상세계획(B플랜)지역	이미 수립되어 있는 정밀한 개발계획에 맞는 개발행위만 허용
나머지 지역	농림수산업용 건물이 아니고는 건축을 금지

독일에서도 다른 서유럽 국가와 마찬가지로, 농지이용은 식량과 원료생산 기능 이외에도 휴식공간으로서의 역할, 자연경관 보호와 생태계의 균형 도모(공익적 기능)라는 사명이 중시되고 있다.

(4) 농촌지역의 도시화 압력에 대한 제도적 대응

독일에서는 우리나라와 같은 급격한 도시인구 집중은 아니지만, 농촌지역에 적지 않은 도시화의 압력이 존재해 왔던 바,³⁹⁾ 그에 대한 제도적 대응으로는 다음 세 가지를 들 수 있다.

첫째, 다음과 같은 몇 가지 건설법전의 규정을 전제로 하여, 전술한 건축억제 지역이라는 관념에 의해 건축행위에 대한 일반적인 억제를 수행하고 있다. 우선, 대전제가 되는 건설유도계획의 수립에 있어서는 그 고려사항의 하나로서 “농림

39) 독일연방 내 산업구성(제1차, 제2차, 제3차 산업의 비중)의 추이는 1850년에 각각 85%, 11%, 4%이었던 것이 1995년에는 각각 1.5%, 34.5%, 64%로서, 지난 145년 간 독일에서는 현저한 속도로 취업구조의 변화가 있었다고 할 수 있는데, 이로 인해 농촌지역에서 도시화의 압력이 높았음을 알 수 있다.

수산업의 중요성"이 열거되어 있다. 건설법전은 이러한 제반 고려사항을 열거한 다음에 "토지는 절약하여 소중하게 취급하지 않으면 안 된다. 농업용 혹은 삼림 또는 거주용에 이용되고 있는 토지는 필요 불가결한 범위에서만 타 목적으로 전용이 예정되거나 또는 전용되는 것으로 한다"고 규정하고 있다.

둘째, 농지정비 등 농지측면과의 조정절차로서, 시읍면의 건설유도계획과 농지정비청에 의한 농지정비계획 등 농업개선조치 사이의 조정절차를 건설법전에 규정하고 있다. 즉, 도시측면의 계획과 농촌측면의 계획 사이에 불일치를 초래하지 않도록 건설유도계획 준비작업의 가능한 한 빠른 시기에 농업개선조치 제(諸)기관의 참가, 농지정비청과 시읍면 계획의도의 가급적 조속한 합치의무 및 그 합의의 농지정비 완료까지의 구속성 등에 대하여 규정하고 있다. 아울러 도시적 토지이용의 필요성 때문에 농업종사자가 입는 손실에 대한 특별 보상조치, 도시적 토지이용의 뒤처리로서 농지정비절차에 관한 규정 등⁴⁰⁾을 두고 있다.

셋째, 건축이용령의 촌락지구에 관한 규정에서는 농림업의 현상 보전과 발전에 대한 우선적 배려를 명시하고 있다. 여기서 우선적 배려란, 예컨대 주택의 건설이 그 입지에 의해 농업활동에 제한을 가하는 것으로 연결되는 경우에는, 그 주택의 건설이 억지(抑止)되는 것 등을 의미한다.

3) 영국

(1) 토지이용계획과 개발규제

영국은 일찍이 런던의 그린벨트법(1933년)을 제정하고, 1955년에는 중앙정부가 지방정부로 하여금 그린벨트의 설치를 권유하였던 바, 현재 영국(잉글랜드)

40) 예컨대, 도시건설 상의 조치에 의해 농림업용지가 희생된 경우 당해 토지소유자에게 발생한 토지의 상실을 보다 넓은 범위의 소유자에게 배분하여야 한다든가, 또는 도시건설 상의 조치에 의해 토지개발에 있어서 발생하는 손실을 피하기 위하여 필요한 경우에는 시읍면의 요청에 의해 농지정비절차에 들어갈 수 있다고 하는 규정이다.

전체면적의 약 10%가 그린벨트로 지정되어 있다.

영국에서는 1947년 국토이용관리의 전반을 규정한 도시·농촌계획법(Town and Country Planning Act)에 의한 개발통제제도(Development Control System)를 통하여 농지전용을 규제하고 있다. 토지이용계획체계는 광역자치단체(county)의 구조계획(Structure plan)과 기초자치단체(district)의 지방계획(Local plan)으로 구성되는데, 전자는 기본계획인데 비해 후자는 구조계획이 제시하는 정책 및 계획의 내용을 실현하기 위한 구체적인 실천계획이다. 비교적 최근에 도시·농촌계획법(1990년)은 1980년이래 개별법으로 지정되었던 기업구역계획구역(Simplified Planning Zone)을 통합하여 개발허가를 종전보다 용이하였다.

(2) 도시기반시설 비용부담을 통한 농지개발 억제

영국의 지자체는 건축허가 등을 하는 경우에 개발자와 교섭을 통하여 도시기반시설 부담을 조건으로 허가하고 있는데, 이 경우 공공의 관점에서 이익을 얻게 되는 것을 가리켜 계획이득(planning gain)이라고 한다.

<표 4-13> 영국의 지방정부에 의한 계획이득(planning gain)의 종류

종 류	예 시	비 고
개발을 보다 바람직하게 하는 것	디자인이나 재료의 지정, 부지내 공공공간의 확보	신청된 개발과 직접적인 관련 있음
개발로부터 발생하는 악영향을 완화하는 것	도로·주차장의 건설	
도시계획 관련목표를 달성하는 것	사회주택의 건설, 고용의 확보	신청된 개발과 직접적인 관련 없음
도시계획과 무관한 목표를 달성하는 것	자치체의 일반재원에 기부, 특정 조직에 대한 헌금	

이와 같이 영국에서는 계획합의(planning agreement)를 통한 계획이득에 의하여 일정부분 토지의 난개발을 방지하고 농지개발을 억제하는 기능을 수행하고 있다. 즉, 이는 지자체가 토지의 개발·이용을 제한하는 것을 목적으로 그 토지

에 권익을 갖고 있는 자와 미리 협정을 체결하는 것을 인정하는 제도이다.

이 제도는 개발자가 자발적으로 동의하는 것이므로 통상의 개발규제에서 달성할 수 없는 계획이득을 얻을 수 있으며, 그 토지가 양도되는 경우에 새로운 소유자도 이 조건에 구속된다. 1970년 이후 부동산 개발붐에 대해 영국의 지자체는 계획적인 개발, 난개발 방지 등 보다 질 높은 규제를 하기 위하여 인프라 구축에 대한 재정부담 없이 정책효과를 달성코자 계획합의를 활발히 이용해 오고 있다.

(3) 중앙정부의 농지이용계획과 최근동향

영국은 1980년 이후 농산물의 과잉생산과 집약적 농업에 의한 환경과피, 농산물 수출보조금의 부담으로 인하여 1986년의 농업법에서 농업의 안정과 효율을 추구하는 외에 농촌의 환경보존도 중시하게 되었다. 생산의 조방화(粗放化), 경지의 휴경화, 농지의 산림화를 내용으로 하는 환경보전정책은 1992년 EC의 CAP(Common Agricultural Policy ; 공동농업정책) 개혁에서도 반영된 바 있다.

<표 4-14> 영국 농업·농촌보전청(FRCA)의 기능

농촌경제	농촌경제 제반 사항에 관하여 MAFF에 정책 및 기술적 지원
농지이용	지방정부가 다음 분야의 개발계획을 수립하고자 MAFF에 의뢰한 경우 이를 심의 · 농업과 농촌경제에 영향을 미치는 지역개발계획과 전략 · 5개 등급(1, 2, 3a, 3b, 4, 5등급)으로 분류된 농지 중 우량농지인 1, 2, 3a 등급의 농지를 20ha 이상 개발하는 경우 개발계획 상담 · 광물채취 또는 오물폐기지역을 농지로 전환코자 하는 경우 그 토지의 회복과 사후관리 · 농지분류제도 유지, 환경관련 정책결정에 필요한 D/B 관리
오염방지	농업생산에 영향을 미칠 수 있는 자원의 오염방지 및 농업생산으로 인한 자원의 오염방지에 대한 지원
환경보조금	환경혜택을 주는 토지를 유지하는 농민 등에 대한 보조금 지급 · 환경적으로 민감한 지역(ESA ; Env'tally Sensitive Areas) · 농촌지역 보호자(Countryside Stewardship) · 질소오염 우려지역·농촌 접근 보조금 · 서식지 보조금(Habitat Scheme), 황무지 보조금 · 유기물 보호 보조금(Organic Aid Scheme)
야생보호	농업생산에 해롭지 않은 야생물의 보호

1997년 4월 1일, 농지이용관리 전문기관으로서 농업·농촌보전청(FRCA ; Farming and Rural Conservation Agency)을 농수산식품부(MAFF) 산하에 설립 하였는데, 이 기관은 농지이용 전반, 특히 지방개발계획에 관한 지도업무를 관장 함으로써 전국의 농지보전에 영향력을 행사하고 있다(<표 4-14> 참조).

(4) 영국 농지이용관리제도의 특징

이상에서 소개한 영국의 농지이용관리제도의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 도시계획에 의한 개발규제와 개발이익 환수가 일반화되어 있어, 토지재산 권이 이용권과 개발권으로 분리됨으로써 국가가 개발권을 보유하여 농지개발 등 난개발로 인한 국토훼손의 여지를 봉쇄하고 있다. 특히 토지의 용도변경이나 건축을 하려면 정부로부터 개발권을 매입해야 가능한데, 계획담당자들은 개발을 원하는 측과 사전 협상을 통하여 공공기반시설 공급비용의 부담이나 일부 토지의 기부채납 등의 협약을 맺고 개발을 승인하는 경향이 지배적이다.

둘째, 농지전용(개발)은 허가를 받아야 하나, 흔히 농촌토지의 개발이 열린 농촌의 경관을 해칠 뿐 아니라 농지는 전략적 자산이기 때문에 개발허가를 받기 어렵게 되어 있다. 계획수립권은 지방정부가 보유하며, 지역계획에서 농업목적의 토지이용을 개발에서 제외함으로써 농업적 토지이용을 보호하고 있다.

셋째, 계획부서는 5개 등급으로 분류된 농지 중 우량농지(1, 2, 3a 등급) 20ha 이상을 개발하고자 할 때에는 MAFF 장관과 사전 협의하여야 한다. 농촌지역에서는 단지 농업관련 건축물만 개발허가를 받지 않아도 되게 함으로써 개발을 매우 제한하고 있다.

넷째, 과거에는 농지의 농업생산성 측면을 강조하였으나, 최근에는 농지의 환경가치 측면을 보다 강조하면서 농지를 보전하고 있다.

5. 각국의 공통점과 최근동향 및 정책적 시사점

전술한 바와 같이 외국의 농지이용관리제도를 검토하는 의의 및 목적은 각국의 농지제도 및 시책이 어떤 공통점과 변화의 방향성을 가지고 있는지를 탐색함으로써 궁극적으로 우리나라의 제도발전을 위한 시사점을 얻는 데 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이, 외국의 농지이용관리제도 및 시책을 토대로 정리한 각국의 공통점과 최근동향에 비추어 우리나라 관련제도의 개선을 위한 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

1) 토지이용계획체계의 확립

아직까지 2원(도시·비도시)적 1단계 토지이용계획체계라 할 수 있는 우리나라와 일본·대만은 별도의 농지법을 제정하여 농지전용을 규제하거나 농업진흥지역 등을 지정 관리하고 있으나, 프랑스·독일·영국 등 선진국은 1원(도시·농촌 통합)적 2단계 토지이용계획체계⁴¹⁾ 하에서 별도의 농지법을 제정치 않고 일반적인 토지 및 도시관련법으로 농지를 이용·관리하고 있다

현재 프랑스의 실질적인 토지이용계획체계는 시읍면에 의한 도시구상계획(SD)과 토지점용계획(POS)으로 이루어진다. 농촌지역에 수립하는 농촌정비계획(PAR)은 그 자체가 토지이용을 규제하는 것은 아니나, 그 계획사항은 농업계의 의사로서 POS 수립에 반영되고 있다. 독일은 시읍면(gemeinde)이 관할구역 전체를 대상으로 건설유도계획(Bauleitplan)을 수립함으로써 “계획후 개발체제”를 구축하고 있다. 건설유도계획은 토지이용계획(F플랜)과 지구상세계획(B플랜)의 2층 구조로 구성되어 있는데, 각 시읍면은 바로 이 B플랜에 기초하여 건축조례에 의한 건축허가를 수행함으로써 최종적인 규제를 행하고 있다. 영국의 토지이용

41) 외국의 토지이용계획체계에 대해서는 지대식, 토지분야 규제개혁 추진방안, 산업연구원, 지식기반 성장시대의 규제개혁 추진방안(III), 2002, pp.1092~1101을 참조

계획체계는 광역자치단체(county)의 구조계획(Structure plan)과 기초자치단체(district)의 지방계획(Local plan)으로 구성되는데, 전자는 기본계획인데 비해 후자는 구조계획이 제시하는 정책 및 계획의 내용을 실현하기 위한 구체적인 실천 계획이다.

이들 서유럽 국가들은 "계획이 없으면 개발도 없다"는 원칙 하에서 토지이용 계획 및 개발허가제도 등에 의해 계획적인 토지이용을 유도하고 있으며, 별도의 농지법을 제정하지 않고 일반법으로 우량농지의 전용제한 원칙을 규정하는 등 농지를 이용·관리하고 있다. 따라서 일반법에 의해 도시건설 시 농지보호 및 보전을 충분히 배려한다는 원칙이 준수된다면, 구태여 농지법 등으로 관여할 필요가 없다는 입장이다.

예컨대, 독일의 건설유도계획(F플랜과 B플랜)은 도시계획구역이나 건축적 이용만을 대상으로 하는 소위 건설적 계획에 그치지 않고, 포괄적 토지이용계획 내지는 국토종합정비계획이라는 성격을 갖는 것이다. B플랜에서 정할 수 있는 건축지구 중에서 농촌적 토지이용과의 관계에서 주목해야 할 것은 혼합지역에 포함되어 있는 촌락지구인데, 이는 대개 도시부와 농촌부의 이행영역에서 토지에 대한 세부적인 이용계획을 세우고자 하는 것이다.

따라서 B플랜은 단순히 도시계획을 위한 수단으로서만 사용되는 것이 아니라 실질적으로는 도시농촌계획이라고 할 수 있는 바, 우리나라의 농업진흥지역의 일부나 취락지구에 해당되는 것과 같은 지구를 건설법전에서 일원적으로 정함으로써 조정할 수 있는 체제로 되어 있다. 향후 우리나라도 장기적인 과제로서 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 명실상부한 1원적 2단계 토지이용계획체계의 확립을 지향해 나가야 할 것이다.

2) 구역제도 및 토지이용계획에 의한 우량농지 보호

농업농촌정책에 대한 농정기조 및 여건변화에서도 알 수 있듯이 서구유럽은

1970년대 중반까지 농업구조개선과 생활환경정비를 완료하였으며, 진작부터 농촌공간과 자연환경의 보전으로 정책기조를 전환하여 농촌환경시책을 전개해 오고 있다. 농지보전정책과 관련된 접근방법으로는 농촌지역을 계획적으로 보전하는 것과 농지 자체를 단순히 보전하는 것을 대별할 수 있는데, 서유럽 주요국가에서는 후자의 정책이 점차 경제성 등에서 타당성을 잃고 있기 때문에 농지전용을 막기 위해서는 후자의 농촌공간 보호정책을 적극적으로 도입할 필요가 있다고 인식하고 있다.

프랑스는 지방의 토지이용계획을 활용하여 농업적 가치가 높고 경지로서 유지하는 것이 바람직한 지역은 농업적 이용구역으로 유보하여 보전하고 있다. 다만, 분권화조치 이후에는 보다 많은 개발을 고려하는 지방정부에 의해 농지보전에 부정적 영향이 우려되고 있으나, 최근 신농업기본법의 제정으로 농지 등의 감소를 수반하는 도시계획에 대하여 농업회의소 등의 의견수렴이 의무화되고 농업보호구역제도가 창설되었다.

독일은 농지는 물론 녹지 등과 같이 환경보전을 위하여 필요한 토지에 대해서 철저히 보전하고 있는 바, 주정부는 연방의 전체 토지이용규제 정신에 따라 농림업의 이익을 고려한 각 주의 토지이용계획을 지역발전(정비)계획에 반영함으로써 농림업지역이 명확하게 지정되고 있다. "계획 없는 개발은 없다"는 대명제에 따라 전 국토를 기존 시가지지역, 지구상세계획지역, 기타 지역으로 구분하여 이용·관리하고 있는데, 특히 농림업지역에 대해서는 농림업용 건물이 아니고는 건축을 금지하고 있다.

영국은 도시농촌계획에 의한 개발규제와 개발이익 환수가 일반화되어 있어, 토지이용권과 개발권으로 분리하여 국가가 개발권을 보유함으로써 농지전용 등 난개발의 여지를 봉쇄하고 있다. 지방정부가 계획수립권을 보유한 지역계획에서 농업목적의 토지이용은 개발에서 제외함으로써 농업적 토지이용을 보호하고 있으며, 농촌지역에서는 농업관련 건축물만 개발허가를 면제해줌으로써 개발을 매우 제한하고 있다.

이에 비해 우리나라와 일본·대만은 우량농지 보전을 위한 구역제도를 기본으로 하여 농지를 그 자체로서 단순하게 관리해 오고 있으며, 각국마다 정도의 차이는 있으나 비교적 최근에 농업구조개선과 생활환경정비를 병행하면서 이제 막 농촌환경시책에 시야를 돌리고 있는 실정이다. 일본은 농업진흥지역을 지정하여 도시지역의 팽창으로 인한 무질서한 토지이용의 진행을 막고 있으며, 특히 농용지구역 내의 농지에 대해서는 원칙적으로 전용을 허용치 않고 있다. 대만은 구역계획법에 의한 비도시토지이용관리규칙으로 농업구(특수 및 일반농업구) 등 10개 용도로 구분하고, 농업기반이 잘 갖춰진 농지는 특수농업구에 포함하여 보호하고 있다.

이와 같은 상황에서 최근 일본과 대만이 농지에 대한 구분관리의 필요성을 인식하고 다음과 같이 농지의 용도를 세분화해서 지정 관리하려는 한 것은 특기할 만한 일이다. 일본은 농지를 양호한 상태로 보전할 목적으로 농진법을 개정해서 농용지구역 내의 일정구역에서 당해 구역의 특성에 맞는 농업진흥을 위하여 필요한 경우에 특별토지구분(고생산성 농업구역, 농원구역, 계단식 논, 온실단지·양돈양계단지 등 농업용시설용지)을 설정할 수 있도록 하였다. 반면, 대만의 경우는 농업위원회가 농업보호, 식량안보 및 국토보안, 생태보육에 필요한 토지를 명확하게 하기 위하여 농업용지를 구분(중요 농업생산용지, 보육용지, 부차적 농업생산용지)해서 차별적으로 관리하는 방안을 추진하였으나, 그 방식이 구역계획법과 상치되어 백지화되었다.

따라서 우리나라는 장기적으로 서유럽국가들과 같이 농촌공간 및 자연환경 보전을 정책기조로 하여 농촌환경시책을 전개해 나가면서 농촌지역을 계획적으로 보전하는 접근을 취함으로써 무분별한 농지전용 및 훼손을 막아야 할 것이며, 과도기적(중·단기적)으로는 일본·대만의 예에서 보는 것처럼 적정량의 우량농지를 양호한 상태로 보전하기 위하여 농지의 특성에 따라 구역(용도지구)을 세분해서 지정하고 나아가 행위제한 등을 차별적으로 적용하는 방안이 검토될 필요가 있다.

3) 농지이용 및 전용규제의 엄격한 실시

각국은 그 농지보전방식이 구역제도에 의하든 토지이용계획체계에 의하든 간에, 모두 한결같이 무분별한 농지전용이나 무계획적인 농촌지역의 개발을 엄격하게 규제하고 있다.

일본은 전용허가제를 통한 우량농지 보전을 위하여 농지전용허가기준을 법정화하고 있는데, 입지기준(영농조건 및 시가화 상황)에 따라 농지를 5종류(농용지구역, 갑종농지, 제1종~제3종 농지)로 구분해서 농업생산에 영향이 적은 제3종 농지로 전용을 유도하고 있으며, 특히 도시화의 진전이 있는 경우 등에는 우량농지(제1종농지)라도 제3종농지로 판단하는 등 허가기준을 달리하고 있다.

대만은 최근 농지소유 규제완화의 부작용을 최소화하기 위하여 농업발전조례에 의해 농지농용을 엄격히 적용함으로써 농지가 비농업적 용도로 전용되는 것을 엄격히 심사하고 있으며, 각종 유인장치를 통하여 농지농용을 장려하고 농지의 위법한 사용에 대해서는 단속과 처벌을 강화하고 있다. 또한 대만에서는 평균지권 등을 이념으로 한 개발이익의 사유화방지 노력이 농지전용의 억제에도 크게 기여하였는데, 현재도 농지전용으로 발생하는 개발이익을 환수하여 농업발전기금을 조성·운용하고 있다.

프랑스는 POS에 의해 시읍면 전체를 도시구역(U구역)과 자연구역(N구역)으로 나누고, 자연구역(농촌지역)은 시가화예상구역(NA), 건축행위제한구역(NB), 우량농지 등 자연자원을 보호하기 위한 개발억제구역(NC)과 자연경관 보호를 위한 개발금지구역(ND) 등으로 구분 관리하고 있다. 분권화정책 이후에는 POS의 수립과 수정이 지방정부에 위임되어 자치 관리되기 때문에 농지보전을 위하여 상급정부가 직접 개입하지 않는 관계로 농지보전에 대한 부정적인 영향이 우려되었으나, 최근 신농업기본법의 제정으로 농지보전의 의지를 크게 강화하고 있다.

독일은 건설법전 및 건축이용령에 의한 제도적 대응으로써 “농촌지역=건축억

제지역”이라는 관념에 의해 건축행위가 일반적으로 억제되고 있는데, 동 법령에는 건설유도계획의 수립 시 농림수산업의 중요성에 대한 고려와 건설유도계획과 농지정비계획 등 농업개선조치 사이의 조정절차, 농림업의 현상 보전과 발전에 대한 우선적 배려가 명시되어 있다.

영국은 도시·농촌계획법에 의한 계획허가제도를 통하여 농지전용을 규제하고 있으며, 계획협정을 통한 계획이득에 의하여 일정부분 토지의 난개발을 방지하고 농지개발을 억제하는 기능을 수행하고 있다. 농지전용(개발)은 허가를 받아야 하나 개발허가를 받기 어렵게 되어 있으며, 지방정부는 지역계획에서 농업목적의 토지이용을 개발에서 제외함으로써 농업적 토지이용을 보호하고 있다. 특히 5개 등급(1, 2, 3a, 3b, 4, 5등급)으로 분류된 농지 중 우량농지(1, 2, 3a 등급)를 20ha 이상 개발하는 경우에는 사전협의 및 개발계획 승인이 필요하게 되어 있다.

이상에서 알 수 있듯이 향후 우리나라도 농지의 입지기준이나 등급에 따라 보다 세분화해서 우량농지에 대해서는 농지이용 및 전용규제를 엄격히 적용해 나갈 필요가 있다. 특히 소유규제 완화 시 전용허가권의 지방위임에 따른 부작용의 발생가능성에 유의하고, 소득재분배 및 외부불경제의 시정 측면에서 전용으로 인한 개발이익 환수방안을 재검토할 필요가 있다.

4) 농지의 다면적 기능과 농촌정비의 추구

서유럽국가들을 비롯하여 현재 각국은 모두 정도의 차이는 있으나 농업의 다면적 기능을 강조하면서 농지보전 및 농업농촌정비에 대한 정책적 의지를 강화해 가는 추세에 있다

일본은 현실적으로 적정 농지면적의 유지가 어려우므로 정책적으로 농지보전 노력이 필요하다는 인식 하에 중앙정부 및 지자체를 망라한 적정농지확보시책을 추진하고 있는데, 농지로 이용하여야 할 토지를 농업적으로 이용토록 확보하고 농지이용집적 등을 통해 농지를 보전하는 반면 유휴농지와 경작포기를 해소하기

위한 대책을 추진하고 있다.

대만도 현재 농지면적이 지속적으로 감소되고 있어 향후 정책방향으로서 농지 보전에 대한 노력을 경주하고 있으며, 우량농지의 확실한 보전을 위하여 그 전용을 철저히 규제하되 확보된 농지에 대해서는 농지이용의 효율을 높이기 위해 관광농업과 고품질 작물재배 등으로 활용토록 하고 있다.

프랑스는 최근 제정된 신농업기본법에서 자연자원과 생물다양성 보전 및 자연경관 유지 등을 위하여 농업의 다면적 기능을 강조함으로써 농지보전의 의지를 강화하고 있다. 이에 따라 종전까지 생산이나 경쟁력 향상이 중심이었던 농정목표가 환경보전과 경관유지, 식품의 안전성 확보, 농업고용의 촉진으로 방향을 전환하게 되었다.

독일도 다른 서유럽 국가와 마찬가지로, 농지이용은 식량과 원료생산 기능 이외에도 휴식공간으로서의 역할, 자연경관 보호와 생태계의 균형 도모(공익적 기능)라는 사명을 중시하고 있다.

영국은 과거의 농산물 과잉생산과 집약적 농업에 의한 환경파괴, 농산물 수출 보조금의 부담으로 인하여 농업법(1986년)에서 농업의 안정과 효율을 추구하는 동시에 농촌의 환경보존도 중시하게 되었는데, 생산의 조방화, 경지의 휴경화, 농지의 산림화를 내용으로 하는 영국의 환경보전정책은 EC의 공동농업정책(CAP) 개혁(1992년)에도 반영된 바 있다. 이에 따라 지난날 농지의 농업생산성 측면을 강조하였던 영국은 최근 농지의 환경가치 측면을 보다 강조하면서 농지를 보전하고 있다.

이상과 같이 각국의 농정은 정도의 차이는 있지만, 거의 공통적으로 농지의 다면적 기능과 농촌정비를 종합적으로 추구하는 단계로 진전되어 가고 있다. 비교적 최근에 일본이 농업농촌에 대한 정비사업을 통하여 도시주민에게 아름답고 풍부한 전원공간을 제공함으로써 도시와 농촌의 공생·대류(對流)를 실현하고자 노력해 오고 있는 예를 볼 때, 향후 우리나라도 단순한 농지보전의 차원을 넘어 농업농촌정비 차원에서 보다 종합적인 접근이 필요함을 시사해준다고 하겠다.

5 CHAPTER

농지이용관리제도의 향후 발전방향

1. 제도개선의 기본방향

1) 농업환경 변화에 따른 농촌토지이용의 변화 전망

농가인구의 감소 및 고령화, 농산물시장의 개방확대 등 국내외 농업환경 변화는 농가소득 감소 및 경작면적 감소 등의 농업생산 측면뿐만 아니라, 농촌토지이용에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 앞으로 농산물시장의 개방이 본격화되면, 경쟁력을 잃은 농가는 아예 영농을 포기하거나 경작면적을 축소할 수밖에 없게 된다. 그 결과 유휴농지가 크게 증가할 것으로 예상된다.

이와 함께 기존에 농업진흥지역으로 지정되어 있는 농지소유자들로부터 농업진흥지역에 대한 해제요구가 빗발칠 것으로 예상된다. 그러한 가운데 경쟁력을 잃은 농지에 대해서는 이를 타용도로 사용하고자 하는 수요가 증대되면서 농지전용압력도 팽배해질 것으로 예상된다. 최근 5년간의 농지감소 추세(년 1.2만ha)를 감안하면, 2020년의 농지면적은 약 165만ha 정도인 것으로 추정된다. 그러나 이 같은 요인으로 인해 실제 농지면적은 훨씬 더 적어질 것으로 예상된다.

전문가 설문조사에서도 농업환경 변화와 함께 앞으로 농업 및 농촌에서 가장 크게 우려되는 문제로 농업소득 감소(30.9%)와 농촌인구 감소(28.8%) 외에, 농지 이용과 관련해서는 유휴농지 증가 및 관리부실(16.9%)과 농지전용압력 증대 및 난개발(14.2%)을 지적하였다.

<표 5-1> 농업환경 변화에 따라 농업·농촌에서 가장 우려되는 문제

전문가 의견	빈도	비율
유휴농지 증가 및 관리부실	108	16.9
농지가격 하락	34	5.3
농지전용압력 증대 및 난개발	91	14.2
농촌인구 감소	184	28.8
농업소득 감소	198	30.9
기 타	25	3.9
합 계	640	100.0

또 향후 농지면적의 전망에 대해서는 93.1%에 달하는 대부분의 전문가가 크게 감소할 것으로 예상하였다. 농지면적이 감소되는 위치로 보면, 전문가의 45.0%는 농업진흥지역 안팎에서 감소할 것으로 보았으며, 40.6%는 대도시주변 농업진흥지역 밖에서 크게 감소할 것으로 예상하였다.

<표 5-2> 농업환경 변화에 따른 농지면적의 예상

전문가 의견	빈도	비율
농업진흥지역 안의 농지면적이 크게 감소	24	7.5
대도시주변 농업진흥지역 밖의 농지면적이 크게 감소	130	40.6
농업진흥지역 안팎의 농지면적이 크게 감소	144	45.0
농지면적이 그다지 변하지 않음	13	4.1
기타	9	2.8
합 계	320	100.0

2) 농지이용관리제도 개선의 기본방향

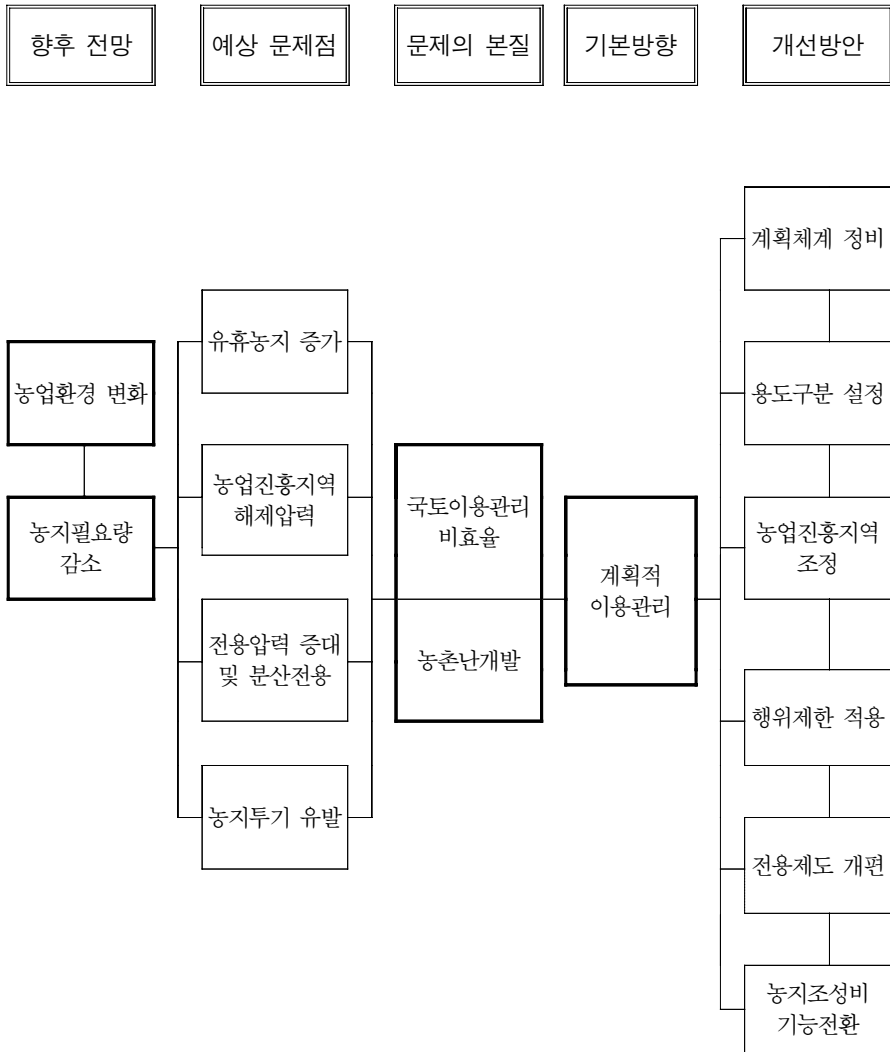
이상과 같은 전망은 앞으로 농촌지역의 토지이용에 있어서 적지 않은 혼란이 야기될 우려가 있다는 것을 시사하고 있다. 유휴지가 크게 증가하면서, 대도시 주변지역을 중심으로 개발열풍이 불어와 농촌지역에까지 확산될 것으로 보인다. 그 결과 농촌토지가 우량농지 여부와 관계없이 무계획적으로 분산 개발될 가능성이 있다. 이들 토지는 주로 도시적 용도에 충당하기 위해 개발될 것인데, 이와 함께 지가상승 이익을 노린 농지투기가 초래될 우려도 있다. 앞으로 대도시 주변 지역은 물론이고, 농촌지역에까지 난개발이 확산되어 국토 전체의 효율적인 이용관리에 심각한 문제가 발생할 우려가 있음을 말해 준다. 이러한 점으로 볼 때, 농업환경 변화에 따라 앞으로 야기될 농지이용상의 문제해결을 위한 기본방향은 농지의 계획적인 이용관리로 설정할 필요가 있다.

전문가들은 농업환경 변화에 대응하기 위해 가장 중점적으로 추진해야 할 농지정책으로 우량농지를 재정비하고 이를 집중 지원해야 한다는 의견을 40.6%로 가장 많이 제시하고 있다. 그밖에 유휴농지를 타용도로 활용할 방안을 모색해야 한다는 의견이 24.4%, 경쟁력이 낮은 농지 및 농가의 퇴출을 지원해야 한다는 의견이 20.0%, 농지전용을 엄격히 규제해야 한다는 의견이 12.2%로 나타났다.

<표 5-3> 농업환경 변화에 대응하기 위해 중점 추진할 농지정책

전문가 의견	빈도	비율
우량농지를 재정비하고 이를 집중 지원	130	40.6
농지보전 등을 위해 농지전용을 엄격히 규제	39	12.2
유휴농지의 타용도 활용방안을 모색	78	24.4
경쟁력이 낮은 농지 및 농가 퇴출을 지원	64	20.0
기타	9	2.8
합 계	320	100.0

<그림 5-1> 농지이용관리제도 개선의 기본틀



2. 농지이용관리제도의 개선방안

1) 농촌공간계획체계의 정비

(1) 개선방안

농촌공간은 농경지와 취락, 자연환경이 함께 존재하는 공간이다. 그동안 농촌은 주로 농업생산공간으로만 여겨져 왔으며, 농지는 우선적으로 보전되어야 할 대상으로 인식되어 왔다. 그러나 근래에 들어 농촌은 생산공간과 생활공간, 휴양공간이 복합된 공간으로 그 인식이 변화하고 있으며, 농지의 다원적 기능이 조화롭게 발휘되도록 할 것이 강조되고 있다.⁴²⁾ 이제 농촌을 활성화하기 위해서는 농업생산기반 정비뿐만 아니라, 농촌생활환경을 정비하고 농의소득원을 개발하며 자연환경을 보전하는 종합적인 관리가 국토계획 단계에서부터 이루어져야 한다.

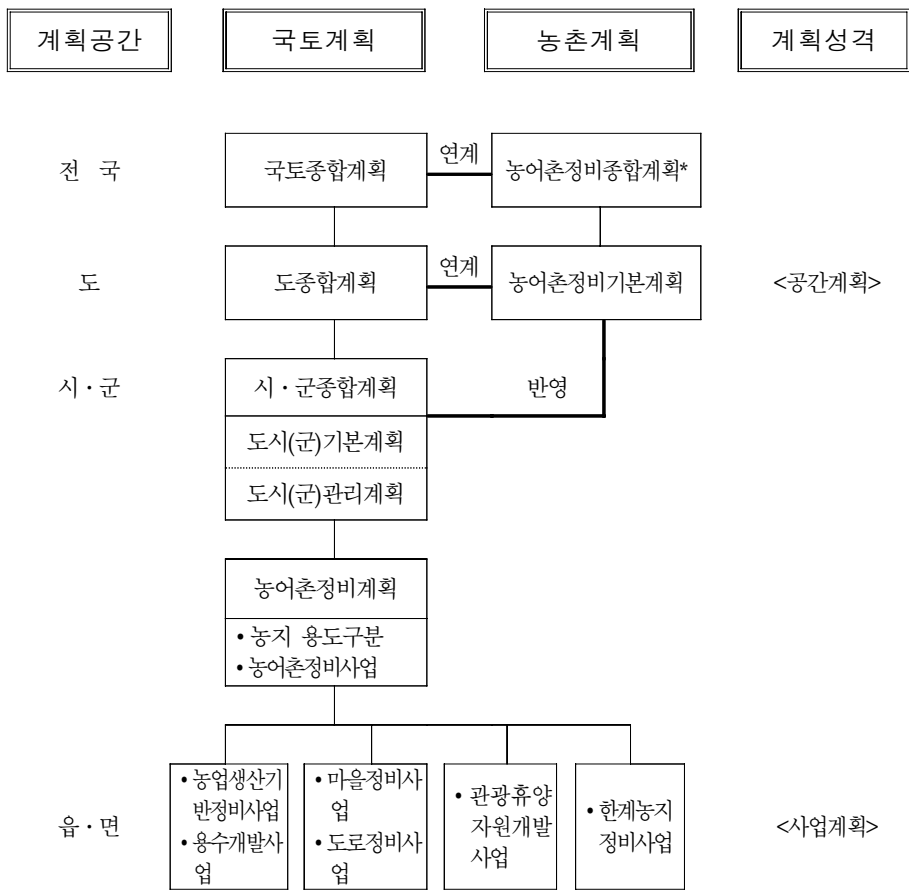
이를 위해서는 먼저 농촌공간에 대한 계획단계에서부터 농지관련계획과 농촌정비계획을 통합하여 일원화할 필요가 있다. 농촌과 농지를 포괄하는 종합적인 농촌공간계획체계를 정립하는 것이다. 농촌정비계획과 농촌토지이용계획이 하나의 틀 안에서 같이 움직여야 한다는 것이다. 구체적인 방안으로는 중앙정부는 전국 차원에서 가칭 농어촌정비종합계획을 수립하고, 도에서는 농어촌정비기본계획을 수립하도록 한다. 또 시·군은 농지이용계획과 각종 농촌정비계획을 통합한 농어촌정비계획을 수립하며, 읍·면 단위에서는 이들 계획에 따라 각종 정비사업 실시하도록 한다. 이때 농어촌정비계획은 도시(군)계획의 하위계획으로서 농지에 대한 용도구분과 농어촌정비사업에 대한 계획을 내용으로 한다.

아울러 국토공간 전체의 효율적 이용관리를 위해서는 이와 같은 농촌공간계획

42) 농업환경의 급변에 따라 정부는 2003년 11월 11일 향후 10년간(2004~2013) 총 119조원의 농업·농촌 투융자계획을 발표하면서, 도시와 농촌이 더불어 사는 균형발전을 목표로 하여 농촌을 농촌다움을 갖춘 쾌적한 삶의 공간으로 정비한다는 비전을 제시하는 한편, 농촌의 성격을 농업생산공간에서 생산·정주·휴양공간이 복합된 것으로 보고, 이를 달성하기 위한 부문별 추진과제를 제시하였다.

이 은 국토계획체계와 연계되어야 한다. 먼저 전국계획인 농어촌정비종합계획은 국토종합계획과 연계하도록 한다. 다음으로 도단위 계획인 농어촌정비기본계획은 도종합계획과 연계하는 동시에 이를 시·군종합계획에 반영하도록 한다. 또 시·군 단위에서는 시·군종합계획에 따라 농어촌정비계획을 수립하도록 한다. 이때 양 계획체계가 더욱 원활히 작동되도록 하기 위해서는 계획기간, 목표연도 등이 상치되지 않도록 조정하는 것이 바람직하다.

<그림 5-2> 농촌공간계획체계의 정비



(2) 제도화방안

앞에서 제시한 바와 같이 농지관련계획과 농촌정비계획을 통합하여 이를 제도화하기 위해서는 현행 농어촌정비법상의 관련규정을 개정할 필요가 있다. 동법 제7조 및 제8조(농업기반정비사업기본계획 및 시행계획), 제30조(농어촌생활환경정비 기본방침), 제32조(마을정비구역의 지정) 등의 규정이 다음과 같이 개정되어야 한다. 먼저 농림부장관이 각각 별개로 수립하고 있는 농업생산기반정비계획과 농어촌생활환경정비기본방침을 통합하여 농어촌정비종합계획으로 개편하여야 한다. 다음으로 시·도지사를 수립권자로 하는 농어촌정비기본계획을 신설하도록 한다. 그리고 시장·군수·구청장(준농어촌지역)이 수립권자인 현행 생활환경정비사업개발계획은 이를 확대하여 농업생산기반정비까지 포함하는 농어촌정비계획으로 개편할 필요가 있다. 또 마을정비구역 지정권자는 시·도지사에서 시장·군수·구청장으로 변경하여야 한다.

한편, 이에 맞추어 국토계획법도 다듬을 필요가 있다. 현행 국토계획법 제4조(도시계획의 지위)를 개정하여, 시·군종합계획(도시계획)의 수립시 농어촌정비종합계획의 내용을 반영하도록 하는 의무규정을 신설할 필요가 있다.

2) 농지에 대한 용도구분의 개편

(1) 개선방안

도시화·산업화의 급진전, 생활권의 광역화 등으로 농촌공간의 기능변화와 함께 농촌토지이용의 수요도 다양하게 변하고 있다. 농지가 농업생산 외에, 주거·산업·휴양·공공시설 등 다양한 용도로 전용되고 있다. 농지전용허가·신고 등을 통해 비농업시설이 농촌지역 여기저기에 산발적으로 입지하고 있는 것이다. 그 결과 최근 농촌지역에서는 서로 다른 용도의 토지이용이 상충되는 사례가 나

타나고 있으며, 삶의 질에 대한 인식이 제고되면서 환경문제가 야기되고 있다. 종래 흔히 농가와 인접하여 입지하던 축사 등이 이제는 취락에서 이격하여 설치되도록 요구받고 있는 것이 그러한 예이다. 농촌지역에서도 토지이용의 순화를 통해 전체적인 효율을 도모할 필요성이 현실적으로 제기되고 있는 것이다.

이처럼 소규모로 분산되는 농지전용을 집단적으로 유도하고, 이를 종합적·계획적으로 관리하기 위해서는 다양한 농촌토지이용 수요를 계획체계 안으로 끌어들이는 것이 바람직하다. 이를 위해 농업적 이용뿐만 아니라 비농업적 이용도 포함하여 농촌토지이용을 종합적으로 관리할 수 있도록 농지에 대한 용도구분을 개편할 필요가 있다. 그런데 이와 관련하여서는 '농촌에서도 도시처럼 단일 기능의 토지용도 구분을 분명히 할 수 있겠는가, 그리고 그 효용이 도시처럼 증가하는 문제가 고려되어야 한다는 지적이 제기되고 있다. 현실적으로 그간 농촌지역에 도시계획과 같은 수단이 도입되지 않은 이유는 도시계획과 같은 단일 기능의 토지용도 구분 및 행위제한 등의 필요성이 상대적으로 적었기 때문이기도 하며, 오히려 전통적인 농촌지역에서는 도시지역에서처럼 용도지역·지구·구역 등의 구분 논리보다 미분화가 더 효율적인 토지이용 시스템으로 작동하는 특성을 지녔기 때문이라는 것이다. 요컨대, 도시계획과 농촌계획은 계획의 조건이 다르며, 계획의 상세 수준 등이 달라야 한다는 것이다.⁴³⁾

그러나 이와 같은 우려는 농지에 대한 용도구분을 어느 정도 상세하게 하느냐에 따라 해소할 수 있다고 본다. 농촌토지이용의 특성을 고려할 때, 농지에 대한 용도구분을 도시지역 수준으로 상세하게 하는 것은 역시 바람직하지 않은 것으로 보인다. 그러나 농지의 계획적·종합적인 관리를 위해서는 소규모 농지전용을 집단화하고 농지의 다원적 기능을 수용할 수 있을 정도의 기본적인 용도구분은 가능하며, 또 필요하다고 판단된다. 전문가 설문조사에서도 57.5%가 농지에 대한 용도구분의 필요성을 인정하였는데, 용도구분의 상세 수준에 대해서는 기본적인 용도구분이 필요하다는 의견이 42.6%로 가장 많았고, 도시토지에 준하여

43) 송미령·김홍상, 전제서, p.62

상세하게 용도구분을 해야 한다는 의견은 14.9%로 나타났다. 이에 비해 농지에 대해서는 용도구분은 바람직하지 않다는 시각은 24.1%에 머물렀다.

<표 5-4> 농지의 용도구분에 대한 전문가 의견

전문가 의견	빈도	비율
도시토지에 준하는 용도구분이 바람직함	47	14.7
상세하지 않은 기본적인 용도구분이 필요함	134	41.9
분산전용을 허용하되, 환경기준을 강화하면 됨	59	18.4
농지에 대한 용도구분은 부적절함	77	24.1
기 타	3	0.9
합 계	320	100.0

아울러 이 같은 농지용도구분에 대한 우려는 그 운영상의 융통성을 보장하는 방안을 마련함으로써 해소할 수 있다. 농업진흥지구 및 농업보호지구는 지금까지 모든 지역에서 의무적으로 지정하되, 그 외의 용도구분은 모든 지역에 획일적으로 강제하는 것이 아니라, 시·군이 지역특성에 따라 선택적으로 지정할 수 있도록 하는 것이다. 용도구분이 필요한 지역에서 필요한 용도구분만 하는 식으로 융통성있게 운영하면 별 문제가 없다고 본다.

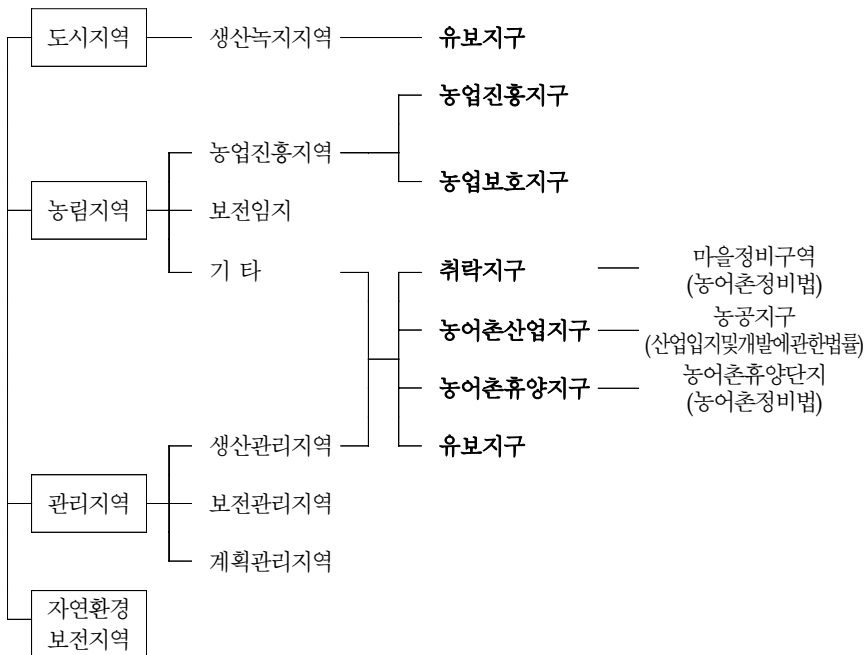
한편, 구체적인 농지용도구분은 관점에 따라 여러 가지로 설정할 수 있는데⁴⁴⁾, 본 연구에서는 농림지역은 농업진흥지구와 농업보호지구로 나누어 지정하며, 생산관리지역 안의 농지는 취락지구·농어촌산업지구·농어촌휴양지구·유보지구로 지정하고, 생산녹지지역 안의 농지는 유보지구로 지정하도록 하는 방안을 검토할 만하다고 본다. 여기서 농업진흥지구는 집단화된 우량농지의 보전을 목적으로 하며, 농업보호지구는 농업부대시설 및 농업환경의 보호를 목적으로 하는 지구이다. 농업진흥지구와 농업보호지구는 각각 현재의 농업진흥구역 및 농

44) 다양한 토지이용분류의 예는 이정환 외, 전거서, p.122 이하를 참조할 수 있다.

업보호구역에 해당하는데, 다른 농지용도구분과의 통일성을 위해 명칭을 지구로 개칭할 필요가 있다. 또 취락지구는 주민의 집단적 생활근거지의 확보, 농어촌산업지구는 주민공동생산 및 소득증대를 위한 공장 등의 설치, 농어촌휴양지구는 도시민의 여가수요 유치를 목적으로 한다. 유보지구는 이상의 용도지구에 해당하지 않는 지역으로서 현재의 농지이용상태를 유지하되, 장래 필요한 경우 다른 농지이용을 위한 용도지구로 지정할 수 있는 유보적 성격을 가지는 것으로 한다. 따라서 유보지구는 도시내 농지에 대한 국토계획법과 농지법간의 직접적인 충돌을 막는 역할을 한다. 농업진흥지역으로 지정된 도시내 농지를 유보지구로 개편하면, 일단 개발이 유보되기 때문이다.

<그림 5-3> 농지에 대한 용도구분의 개편(예시)

<국토계획법상의 용도지역> <농지의 용도구분> <개별법상 사업구역>



(2) 제도화방안

농지에 대한 용도구분을 개편하기 위해서는 그 법적 근거부터 마련하여야 한다. 현행법제상 농지용도구분을 규정할 만한 법률로는 농지법과 농어촌정비법이 있다. 근거규정을 농지법에 둘 경우에는, 현행 농지법 제13조(농지이용계획), 제30조(농업진흥지역 지정) 등을 개정하여 새로운 농지용도구분에 관한 내용을 보완하여야 한다. 그렇지 않고 농어촌정비법에서 농지용도구분을 하려면, 새로 근거규정을 신설하여야 한다.

이들 두 가지 방법은 각각 장·단점을 가지고 있다. 먼저 농지법은 이미 농지를 농업진흥지역으로 지정하고, 이를 다시 농업진흥구역과 농업보호구역으로 나누는 용도구분에 관한 규정을 두고 있다. 따라서 앞에서 든 다른 용도구분도 모두 농지법에서 규정하는 경우에는, 농지에 대한 모든 용도구분을 하나의 법에서 총괄적으로 관리할 수 있는 이점이 있다. 그러나 농지법에는 농촌공간정비의 기능이 없는 까닭에 농지용도구분과 농촌공간정비가 별개의 법으로 분리되는 문제가 생긴다.

다음으로 농어촌정비법에 근거규정을 두는 경우에는, 농촌공간계획과 농지용도구분을 동일한 법에서 규정할 수 있게 된다. 이렇게 되면, 농촌공간의 형성·정비가 계획적으로 일관성있게 이루어질 수 있다는 점이 큰 장점이다. 물론 이 경우 현재 농지법에서 규정하고 있는 농업진흥지역 등의 용도구분을 농어촌정비법으로 옮기는 일이 불가피해진다. 농업진흥지역만 농지법에 남겨두게 되면, 농촌토지이용의 종합적인 관리라는 기본방향이 퇴색된다.

따라서 역시 농지용도구분은 농어촌정비법에 근거규정을 두는 방안이 바람직한 것으로 본다. 이 방안은 무엇보다 앞에서 제시한 제도개선 방안인, 농지관련 계획 및 농촌정비계획을 통합하여 농촌공간계획체계를 일원화한다는 것과 하나의 맥락으로 연결되기 때문이다. 농촌공간계획의 수립과 농지용도구분이 유기적으로 연계되면 그만큼 농촌토지이용관리의 효율성을 기할 수가 있다.

이러한 근거규정과 함께 이들 각각의 용도구분에 대한 지정기준도 필요하다. 구체적인 지정기준은 시행령에서 규정하는 것이 적절할 것이다. 참고로 용도구분별로 지정기준을 예시하면, 다음 <표 5-5>와 같이 요약할 수 있다.

한편, 농어촌정비법의 개정과 함께 국토계획법상의 관련규정도 손질할 필요가 있다. 동법 제8조(타법에 의한 구역지정의 제한)를 개정하여 농지용도구분에 대해서도 지정제한의 예외를 인정할 필요가 있다. 즉, 농어촌정비법에 의해 농지용도구분을 하는 경우에도 건설교통부장관과의 협의와 중앙도시계획위원회의 심의를 생략할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

<표 5-5> 농지용도구분의 대상지역 및 지정기준(예시)

농지구분	지정목적	국토계획법상의 지정대상지역	지정기준
농업진흥지구	농업기반정비사업이 시행되었거나 시행중인 집단화된 우량농지의 보전	농림지역(농업진흥지역)	• 집단화규모가 3ha 이상인 지역
농업보호지구	농업진흥지구의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경의 보호	농림지역(농업진흥지역)	• 농업진흥지구의 농지에 필요한 용수원의 직접 유역 안에 있는 지역 • 농업진흥지구의 농지를 오·폐수의 오염으로부터 보호할 필요가 있는 지역
취락지구	농어촌지역 주민의 집단적 생활근거지의 확보	농림지역(비농업진흥지역) 생산관리지역	• 상주인구 150인 이상 또는 가구수 50호 이상
농어촌 산업지구	농어촌지역 주민의 공동생활활동에 필요한 시설 및 농어민의 소득증대를 위하여 필요한 공장 등의 설치	농림지역(비농업진흥지역) 생산관리지역	• 65,000~330,000㎡(농공단지의개발및운영에관한통합지침)
농어촌 휴양지구	농어촌의 자연자원·영농활동 및 전통문화 등을 활용한 도시민의 여가수요 유치	농림지역(비농업진흥지역) 생산관리지역	• 3~10만ha
유보지구	특정한 지구를 지정하지 않고 현재 상태의 토지이용을 유지	농림지역(비농업진흥지역) 생산관리지역 생산녹지지역	• 이상의 지구에 해당하지 않는 지역

3) 농지용도구분에 대한 행위제한의 설정

(1) 개선방안

이상에서 제시한 바와 같이 농촌공간계획을 수립하고 농지용도구분을 설정하더라도, 이것이 실현되도록 하기 위해서는 법적 구속력이 필요하다. 흔히 토지이용계획을 실현하는 수단으로는 토지이용규제가 이용된다. 따라서 새로 정비되는 계획체계의 실효성을 확보하기 위해서는 개편되는 농지용도구분별로 행위제한을 설정하여 적용할 필요가 있다. 국토계획법에서 농림지역·생산관리지역·생산녹지지역 등에 대해 적용하고 있는 기본적인 행위제한에 더하여, 농지용도구분에 대한 보다 세부적인 행위제한 규정을 마련하는 것이다. 그런데 실제로 행위제한을 설정하기 위해서는 몇 가지 기술적인 측면을 고려하여야 한다. 행위제한을 규정하는 방식, 행위제한의 위계를 정하는 방식, 행위제한의 대상을 유형화하는 방법 등이 그것이다.

먼저 행위제한을 규정하는 방식으로는 이들 농지용도구분의 근본목적에 비추어 볼 때, 허용행위 열거방식(positive list system)을 채용하는 것이 타당하다고 본다. 농지용도구분의 근본목적이 어떤 지역을 단일기능으로 특화하여 개발하려는 데 있는 것이 아니라, 유사한 성격의 농지이용을 한 곳으로 유도하여 토지이용의 효율을 높이고 난개발을 방지하려는 데 있기 때문이다. 이와 관련하여 농지용도구분 중 취락지구·농어촌산업지구·농어촌환경지구는 개발이 이루어지는 곳이므로 제한행위 열거방식이 적합하지 않느냐는 반론이 제기될 수도 있다. 그러나 이들 지구도 기본적으로는 보전을 전제로 하며, 허용되는 개발행위도 제한적 개발의 성격을 가지므로 허용행위 열거방식을 택하더라도 무리가 없다고 본다.

다음으로 행위제한의 위계, 즉 허용행위의 범위를 정하는 방법은 농지용도구분의 목적 및 성격에 따라 누적식으로 설정하는 것이 바람직하다고 본다. 용도지역제에서 행위제한의 위계를 설정하는 방식에는 누적식(cumulative system)과

비누적식(noncumulative system)이 있다. 누적식은 상위 용도지역에서 허용되는 행위는 하위 용도지역에서도 허용되는 방식이며, 비누적식은 상위 용도지역에서 허용되는 행위라 하더라도 하위 용도지역에서는 허용되지 않는 방식이다.⁴⁵⁾ 농지용도구분은 농지를 단일기능으로 특화하는 것이 아니라, 복합적인 이용이 조화를 이루도록 하려는 것이므로 누적식이 적합하다고 본다.

그리고 실제 토지이용행위는 복잡다양한 모습으로 나타나는데, 농촌지역이라고 해서 크게 다르지 않다. 통상 토지이용규제에서는 이처럼 다양한 행위에 대해 허용 여부를 정하기 위해 이를 유형화하고 있는데, 마찬가지로 농지용도구분에 있어서도 허용행위 및 시설 등의 유형을 나눌 필요가 있다. 복잡다양한 건축물 등의 건축행위를 유형화하지 않고는 이를 모두 포괄하는 체계적인 허용기준을 설정하기가 사실상 불가능하기 때문이다.⁴⁶⁾

현재 국토계획법에서는 용도지역별로 허용되는 행위의 유형으로 건축법 시행령 별표1에서 규정하고 있는 '용도별 건축물의 종류'를 원용하고 있다. 이는 이것이 현행 법제상 건축물의 용도 및 종류를 가장 포괄적이고 체계적으로 분류하고 있기 때문이다. 농지용도구분별 허용행위의 유형도 기본적으로는 이를 원용하는 것이 국토계획법과의 연계를 기할 수 있는 점에서 바람직하다고 본다. 그러나 현재 건축법상의 이 분류는 종전의 도시계획시설을 바탕으로 하여 도시 위주로 되어 있는 탓에 농업부대시설 등 농촌지역에 특유한 시설은 포괄하지 못하는 부분이 있다. 농지용도구분별로 허용행위의 유형이 정해지면, 이 분류에 농촌관련시설을 반영하여 해결할 필요가 있다.

이상과 같은 방식으로 농지용도구분별로 구체적인 행위제한의 강도를 설정하면 다음과 같다. 먼저 농업진흥지구는 현행 농업진흥구역의 행위제한을 그대로

45) 예를 들어, 용도지역의 위계가 주거지역-상업지역-공업지역의 순서로 설정된 경우, 가장 상위인 주거지역에서는 주거용만 허용되지만, 그 다음인 상업지역에서는 상업용 외에 주거용도 허용되고, 가장 하위인 공업지역에서는 공업용·상업용·주거용이 모두 허용되는 것이 누적식이다. 이에 비해 비누적식은 각각의 용도지역마다 허용되는 행위가 특정되어, 가장 하위인 공업지역이라도 공업용만 허용되고, 상위인 주거용 및 상업용은 허용되지 않는 방식이다.

46) 건설교통부·국토연구원, 국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안에 관한 연구, 2002, p.45

수용하여, 농업생산 및 농지개량과 직접 관련된 행위, 농수산물 가공·처리시설, 농수산업관련 시험·연구시설, 농업인이 공동 운영하는 생활편익·이용시설, 농업인 주택, 농어촌소득원 개발관련 시설, 공공시설 등에 한해 허용하도록 한다. 다만, 현재 농업인이 공동 운영하는 것만 허용하는 생활편익·이용시설은 농업인의 편익증진을 위해 농협 등 농업인 단체가 설치·운영하는 것까지 허용하는 방안을 검토할 만하다고 본다.

농업보호지구는 현행 농업보호구역보다 행위제한을 좀더 엄격히 할 필요가 있다. 농업진흥지구에서 허용되는 행위는 여기서도 허용되도록 하는 것은 물론이나, 현재 농업보호구역에서 허용되고 있는 1천㎡ 이하의 공장·2천㎡ 이하의 공동주택·3천㎡ 이하의 기타시설은 농업환경의 보호라는 지정목적에 배치되므로 허용대상에서 제외할 필요가 있다. 농업환경의 보호를 위해서라면 토지이용규제의 방법으로는 면적규제보다 용도규제가 타당한 접근방법일 것이다.⁴⁷⁾ 또한 만약 농업인의 편익증진을 위해 필요하다면, 행위제한을 완화하기보다 농업보호지구 자체를 축소 조정하는 것이 바람직하다고 본다.

농어촌휴양지구에서는 농업진흥지구 및 농업보호지구에서 허용되는 행위에 더하여, 도시민 유치 및 농촌관광에 필요한 시설을 허용하도록 한다. 그러한 시설로는 농림어업전시장·특산물판매시설·영농체험시설·농어촌숙박시설·휴양시설·체육시설 등을 들 수 있다. 또 농어촌산업지구에서는 이상의 용도구분에서 허용되는 행위에 더하여, 일정한 범위와 규모 안에서 주민공동생산 및 소득증대를 위한 공장 등의 설치를 허용하도록 한다. 또 유보지구에 대해서는 별도의 행위제한을 정하지 않고, 국토계획법상의 행위제한을 적용하여 현재의 이용상태를 유지하도록 한다. 또 농업진흥지구와 농업보호지구 외의 용도구분이 지정되지 않은 경우에도 국토계획법상의 용도지역에 따른 행위제한만 적용하게 된다.

47) 일반적으로 토지이용규제에서 사용하는 방법에는 건축물 등의 용도를 제한하는 용도규제, 건폐율·용적률·높이 등을 제한하는 밀도규제, 토지 또는 시설의 면적을 제한하는 면적규제, 토지의 분할을 제한하는 분할규제가 있는데, 수질보전 등 환경목적을 위해서는 오염원을 근원적으로 배제하는 용도규제를 주로 사용된다.

(2) 제도화방안

농지용도구분에 대한 행위제한 규정은 농지법에 두는 것이 적절하다고 본다. 농지용도구분에 대해 행위제한을 적용하는 중대한 이유 중의 하나는 농지보전에 있는데, 이를 위해서는 농지전용규제와 유기적으로 연계될 필요가 있기 때문이다. 즉, 농지전용에 대해서는 먼저 행위제한을 통해 토지이용의 순화 및 효율성 제고를 저해할 우려가 있는 행위를 금지하고, 이에 해당하지 않는 행위에 한하여 그 목적·규모·지역여건·보전가치 등을 심사하여 개별적으로 허가 여부를 결정하게 되므로, 이를 같은 법에서 규정하는 것이 합리적이라는 것이다. 따라서 농지용도구분에 대한 행위제한 규정은 농지법을 개정하여 신설하는 것이 바람직하다.

그리고 이에 맞추어 국토계획법도 손질하여야 한다. 동법 제76조 제5항에서는 용도지역·지구에 대한 행위제한을 직접 규정하고 있는데, 그 예외로서 농업진흥지역에 대한 행위제한은 농지법에 일임하고 있다. 그 배경에는 농지관리는 이를 전담하고 있는 주무부처에 맡는 것이 효율적이라는 판단이 깔려있다. 따라서 농지용도구분에 대한 행위제한도 농지법에서 할 수 있도록 하는 내용을 이 조항 안에 추가할 필요가 있다.

아울러 동조 6항에서는 생산관리지역 등에 대하여 필요한 경우 농지법에서 행위제한을 할 수 있도록 하되, 국토계획법상의 행위제한의 취지와 형평을 이루도록 할 것을 규정하고 있다. 따라서 농지용도구분별로 행위제한을 설정함에 있어서는 국토계획법상의 관련 용도지역·지구에 대한 행위제한의 내용을 비교·검토하여 서로 상충되지 않도록 조정하여야 한다. 토지이용에 관한 기본법인 국토계획법에서 허용하는 행위를 농지법에서 제한하는 것은 무방하나, 그 반대로 국토계획법에서 제한하는 행위를 농지법에서 허용하는 것은 법체계상 문제가 되기 때문이다.

4) 농지전용제도의 개편

(1) 개선방안

앞에서 제시한 개선방안대로 농지용도구분에 대한 행위제한을 도입하게 되면, 이와 함께 농지전용제도의 구조도 개편할 필요가 있다. 현재 농지전용의 허용범위는 상당부분이 허가제한 대상시설로 정해지는데, 이를 행위제한 규정으로 이전하는 것이 바람직하다. 일반적으로 허가제한은 허가권자의 허가남발 등 방만한 운영을 막고, 급격한 여건변화에 신속히 대처하기 위해 실시하는 것이다. 또 허가권자의 권한을 제한하는 만큼 되도록 예외적인 경우에 한해 실시한다.⁴⁸⁾ 농지용도구분에 대한 행위제한이 없는 상태에서는 이처럼 허가제한 대상시설을 정하여 전용의 허용범위를 설정해야 할 불가피한 측면이 있을지 모르나, 행위제한이 있는 경우에는 이는 불필요하게 된다.

따라서 앞으로는 행위제한 및 심사기준만으로 전용을 규제하도록 한다. 즉, 각각의 농지용도구분에 대해 정한 행위제한에 위배되지 않는 경우에 한해, 목적·규모·지역여건·보전가치 등을 심사하여 농지전용을 허가하도록 한다. 다만, 농업진흥지구 및 농업보호지구 외의 용도구분에 있어서는 시·군이 지역특성에 따라 이를 지정하지 않을 수 있게 하고 있으므로, 이 경우에는 국토계획법상의 행위제한에 위배되지 않는 경우에 한해 허가 여부를 심사하도록 한다. 농지전용의 허가제한은 원래의 취지대로 여건변화로 인해 기존의 심사기준으로는 전용을 적절히 통제하기 곤란한 경우 등에 실시하는 것이 바람직하다.

한편, 농지용도구분에 대해 행위제한을 적용하게 되면, 농지전용제도에 주로 의존하는 지금보다 규제가 한 단계 더 늘어나는 결과가 된다. 농지를 농업 외의

48) 국토계획법에 의한 개발행위허가제에서도 허가제한을 할 수 있으나, 녹지지역·계획관리지역으로서 수목의 집단생육지, 조수류 등의 집단서식지, 우량농지 등으로 보전할 필요가 있는 지역, 개발행위로 인해 주변환경·경관·미관·문화재 등이 크게 오염·손상될 우려가 있는 지역, 용도지역·지구·구역의 변경이 예상되고 그에 따라 허가기준이 크게 달라질 것으로 예상되는 지역 등 제한적인 경우에 적용하도록 하고 있다. 국토계획법 제63조 제1항 참조

목적으로 이용하기 위해서는, 일차적으로 농지용도구분별로 적용되는 행위제한에 위배되지 않아야 하고, 이를 통과하더라도 이차적으로 전용허가 심사기준을 충족하여야 하기 때문이다. 그러나 향후 예상되는 유희농지 증가현상을 고려하더라도, 지금보다 규제가 강화되어서는 곤란하다. 농지용도구분의 근본목적이 규제 강화에 있는 것이 아니라, 규제 합리화를 통한 농촌지역의 활성화에 있기 때문이다.

따라서 만약 농지용도구분에 대해 행위제한을 적용한다면, 전용규제의 강도도 그에 따라 결정될 것이다. 앞에서 제시한 농지용도구분별 행위제한의 내용에 따르면, 먼저 농업진흥지역 안에 대해서는 행위제한이 현재 상태에서 크게 달라지지 않으므로, 앞에서 개선방안의 하나로 제시한 농업진흥지구 및 농업보호지구 안에서의 행위제한에 위배되지 않는 경우에 한해 농지전용이 허가된다. 또 농업진흥지역 밖에 있어서는 취락지구·농어촌산업지구·농어촌휴양지구 등에 주민편익이나 지역개발을 위해 다양한 시설이 입지하게 되므로 행위제한이 지금보다 크게 완화되며, 이에 따라 전용규제도 완화된다.

(2) 제도화방안

위의 개선방안을 제도화하기 위해서는 전용허가 심사기준을 규정하고 있는 농지법 시행령 제38조 제1항을 개정할 필요가 있다. 현재 동 조항은 제1호에서 농업진흥지역 안의 농지에 대해서만 행위제한에 위배되는지를 심사하도록 하고 있다. 행위제한을 전용규제의 전제로 한다면, 농업진흥지역 밖의 농지에 대해서도 행위제한의 위배여부를 심사하도록 개정하여야 한다. 아울러 취락지구·농어촌산업지구·농어촌휴양지구 등이 지정되지 않은 경우에는 국토계획법상의 행위제한에 위배되는지의 여부를 심사하도록 하는 규정도 동 조항에 추가할 필요가 있다.

5) 농업진흥지역의 조정

(1) 개선방안

앞으로 농업개방 등 농업환경의 변화로 인해 경지면적이 줄어들고 유휴농지가 크게 늘어나는 상황이 되면, 농업진흥지역을 더 이상 확대할 필요는 없게 될 것이다. 오히려 일정한 수준의 식량자급률을 확보하는데 필요한 농지면적만큼 농지수요를 유지하는 것이 더 시급한 과제가 될 것이기 때문이다. 따라서 앞으로는 농업진흥지역을 외연적으로 확대하기보다는, 집단화된 우량농지만을 선별·정비하여 경쟁력을 높이는 것이 더욱 필요하다고 본다. 이러한 점에서 현행 농업진흥지역의 대체지정제도는 앞으로 전체적으로 유지해야 할 농지필요면적과 대체지정의 현실적인 가능성 등을 감안하여 폐지하는 것을 검토할 필요가 있다.

농업진흥지역의 조정은 농지용도구분의 개편과 함께 실시하는 것이 효과적일 것이다. 설사 농지용도구분이 개편되지 않더라도, 이는 꼭 이루어져야 한다. 특히 당초 불합리하게 농업진흥지역으로 지정되었거나, 여건변화로 인해 불합리해진 부분은 우선적으로 해소하여야 한다. 이를 방지하여 농지소유자의 반발을 초래해서는 농업진흥지역을 내실화하기 어렵기 때문이다. 그러나 농업진흥지역에서 해제되는 농지라도 농업기반투자가 이루어진 우량농지는 생산관리지역으로 편입할 필요가 있다. 아울러 기존의 농업보호구역은 지정목적에 부합하도록 농업환경 보호 및 농업부대시설 중심으로 정비하여야 한다. 그렇게 되면, 새 농지용도구분에서 농업보호지구에 해당하는 면적은 상당히 축소될 것으로 예상된다.

한편, 이러한 조정에는 농업진흥지역으로 계속 유지되거나 새로 편입되는 농지소유자와의 마찰이 예상된다. 특히 새로 농업진흥지역으로 편입되는 경우 더욱 반발이 심할 것이다. 이를 해소하기 위해서는 우량농지에 대한 소득보전조치 등 집중적인 지원이 반드시 수반되어야 한다. 농업진흥지역을 유지함으로써 입는 손실을 보전하지 않고는 규제의 정당성을 주장하기 어려울 것이다. 지원에 소

요되는 재원의 상당부분은 농업진흥지역 밖에서 농지를 전용할 때 발생하는 개발이익을 환수하여 조달할 수 있을 것으로 본다.

(2) 실시방안

농업진흥지역의 조정을 위해서는 이에 앞서 생산기반정비 및 집단지 정도, 농지여건 변화 등 농업진흥지역의 현황을 정확히 파악할 것이 요구된다. 이를 위한 구체적인 방법으로는 먼저 농지일제조사를 실시하는 방안을 생각할 수 있다. 그러나 전체 농지면적의 60%를 넘는 농업진흥지역을 일제히 조사하는 데에는 많은 시간과 비용이 소요될 것임은 쉽게 짐작할 수 있는 일이다.

이처럼 별도의 농지일제조사가 현실적으로 어렵다면, 2003년 국토계획법의 시행과 함께 각 시·군에서 도시(군)관리계획을 수립하기 위해 실시하는 토지적성평가를 활용하는 것이 바람직하다고 본다. 도시(군)관리계획은 수도권과 광역시 및 그 인접 시·군은 2005년까지, 여타 시·군은 2007년까지 수립하도록 되어 있는데,⁴⁹⁾ 이때 계획수립을 위한 기초조사의 하나로서 토지의 토양·입지·활용가능성 등 토지의 적성에 대한 평가를 실시하도록 하고 있다.⁵⁰⁾ 현재 도시(군)관리계획을 수립하고 있는 시·군에서는 대부분 토지적성평가를 관리지역을 세분·지정하는 데에만 실시하고 있는데, 농림지역 등에 대해서도 이를 확대하도록 할 필요가 있다.

이 토지적성평가의 결과를 기초로 농업진흥지역의 조정을 추진하면, 시간과 비용을 크게 절약할 수 있을 것으로 본다. 더욱이 도시(군)관리계획에서는 국토계획법에 의해 새로 개편된 용도지역·지구 등을 지정하므로, 농업진흥지역의 조정이나 농지용도구분의 지정을 이와 함께 추진하게 되면, 서로간의 불일치를 피할 수 있어 국토의 종합적 관리 차원에서 더욱 효과적일 것이다.

49) 국토의계획및이용에관한법률 부칙 제8조 참조

50) 국토의계획및이용에관한법률 제27조 제3항 참조

6) 농지조성비제도의 기능전환

(1) 개선방안

앞으로 유휴농지가 늘어남에 따라 농지의 대체조성이 불필요해지는 상황이 되면, 농지조성비제도도 존립근거를 잃게 될 것으로 예상된다. 농지가 사회 전체적으로 필요한 면적을 넘어서 남아도는 상태에서는 농지의 대체조성을 계속해 나갈 명분을 찾기 어렵기 때문이다. 그런 한편, 농업진흥지역 안의 우량농지를 보전하는 데에는 적지 않은 사회적 부담이 요구될 것으로 보인다.

먼저 사회적 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 농업진흥지역 안의 농지는 농업 목적으로만 이용해야 하는 엄격한 규제를 받는데 반해, 그 밖의 농지는 농업 외의 다양한 용도로 이용할 수 있어 농지소유자간에 불공평이 발생한다. 이는 나아가 농업부와 비농업부의 형평성 문제로 이어진다. 농지규제에 따른 수혜집단과 피해집단 간의 형평성 확보는 향후 농지제도의 정당성과 성패를 좌우하는 중요한 관건이 될 수 있다. 아울러 이러한 불형평을 해소하기 위해서는 규제손실에 대하여 어떠한 형태로든지 그에 상응하는 보상이 이루어져야 하는데, 이는 결국 사회 전체가 부담할 수밖에 없을 것이다.

이와 같은 상황변화를 고려할 때, 향후 중·장기적으로 농지조성비제도는 그 기능을 대체농지 조성에서 개발이익 환수로 전환할 필요가 있다. 농지조성비가 가칭 농지개발부담금 또는 농지보전부담금으로 개편하여, 농업진흥지역 밖의 농지전용으로 인해 발생하는 지가상승이익을 환수하자는 것이다. 구체적으로는 현재 농지조성원가를 기초로 하는 정액식 부과방식을 공시지가를 바탕으로 하는 정률식으로 전환할 필요가 있다. 그러나 종전의 농지전용부담금⁵¹⁾처럼 당해 농지의 공시지가에 일정률을 부과하는 것이 아니라, 농지개발에 따라 발생하는 지

51) 농지전용부담금제도는 1992년 농어촌구조개선에 필요한 투자재원을 마련하기 위해 도입되어, 농지 전용시 당해농지 공시지가의 20%를 전용부담금으로 부과하다가 2002년 1월 1일부터 폐지되었다.

가상승이익에 대해 일정한 부과율을 적용하여 부담금을 부과하는 방법을 택하는 것이 더 합리적이다.⁵²⁾ 또 이 방법은 종전의 농지전용부담금을 부활시키는 것이라는 오해를 피할 수 있는 점에서도 바람직하다.

아울러 일정한 요건을 갖춘 농업인 및 공공기관 등에 대해서는 부담금을 감면하는 것이 농지소유자의 반발을 방지하고 농촌활력의 증진을 도모하는데 바람직하다고 본다. 이때 감면대상으로서 농업인 여부를 판별하는 기준으로는 일정수준 이상의 경작기간 또는 보유기간 등을 고려할 수가 있을 것이다. 이상과 같이 농지조성비를 개발이익 환수수단으로 개편하면, 보전대상 농지에 해당되어 엄격한 규제를 받는 농지소유자의 상대적 박탈감을 해소하고 농지소유자간의 형평을 도모할 수가 있다. 전문가 설문조사에서도 농지조성비제도를 개발이익 환수기능으로 전환해야 한다는 의견이 42.2%로 가장 많이 나타났다.

<표 5-6> 농지조성비제도에 대한 전문가 의견

전문가 의견	빈도	비율
현행대로 유지	75	23.4
제도를 완화하여 유지	74	23.2
제도를 폐지	34	10.6
개발이익환수기능으로 전환	133	41.6
기타	4	1.2
합 계	320	100.0

한편, 농지조성비를 이와 같이 개편하면, 부담금 수입을 통해 상당한 재원이 조성될 것으로 기대된다. 다만, 개발이익의 크기에 따라 부담금 수입이 달라지므로 조성되는 재원규모는 부동산경기 등 시장요인에 의해 영향을 받을 것으로 보인다. 이 점에서 단기적으로 재원조달의 안정성이 부족하다는 약점이 없지 않음

52) 부담금의 세부적인 부과기준 및 방법 등을 정하는데 있어서는 기존의 개발부담금제도를 참고할 만하다고 본다.

나, 이를 기금으로 조성하여 운영하면 문제를 해결할 수 있을 것으로 본다. 부담금 수입은 농업진흥지구 등 우량농지에 대한 지원 또는 농지구입 및 비축 등의 자금으로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 제도화방안

농지전용에 대해 개발이익을 환수하는 방법으로는 두 가지 방법이 있다. 먼저 현행 개발이익환수에 관한 법률에 의한 개발부담금제도를 활용하는 방법을 검토할 수 있다. 즉, 기존의 개발부담금 부과대상사업에 농지전용을 추가하는 것이다. 그러나 이 방법은 새로운 제도를 도입하는 부담을 덜 수 있는 이점은 있으나, 부담금 수입 중에서 농지전용에 의한 부분만 분리하여 농업부문에 배정하기가 쉽지 않은 점이 문제이다. 특히 2004년부터 개발부담금 부과가 전면적으로 중지될 예정에 있어 더욱 적절치 않은 것으로 본다.

따라서 농지법 제40조(농지조성비)를 개정하여 개발부담금제도와 다른 가칭 농지개발부담금 또는 농지보전부담금제도를 별도로 신설하는 것이 보다 현실적인 방법이라고 본다. 아울러 이 법에서 부담금의 부과기준 및 방법, 징수, 감면 등에 관한 규정도 함께 규정하여야 할 것이다. 이와 관련하여서는 새로운 제도를 도입하는 점에서 이를 규제 신설로 보는 시각이 제기될 수도 있으나, 이는 급변하는 농업환경 변화에 대응하여 농촌을 활성화하기 위해서는 불요불가결한 대안이라는 사회적 공감대를 형성함으로써 극복할 수 있을 것으로 본다.

CHAPTER 6

결 론

본 연구는 대내외적 농업환경의 급격한 변화에 따라 앞으로 농지 및 농촌의 여건이 크게 변화하면서, 농촌지역의 난개발과 국토이용관리의 비효율 문제가 발생할 수 있다는 우려 섞인 시각을 바탕으로 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 현재의 농지이용관리제도가 이러한 여건변화에도 불구하고 앞으로 국토의 효율적 관리를 차질없이 수행할 수 있을지를 검토하였다.

그러나 현행 농지이용관리제도는 이 같은 상황에 대처할 준비가 거의 되어 있지 않은 것으로 나타났다. 농지에 대한 인식은 아직 농업생산의 측면에만 머물러 있고, 제도는 여전히 농지보전을 위주로 하고 있다. 더욱이 2003년부터 시행된 새로운 국토이용체계 역시 농촌지역의 계획적 관리를 기하기에는 미흡한 상태에 있다.

여건변화에 대한 대처능력이 없다는 점말고도, 현행 농지이용관리제도는 적지 않은 문제점을 안고 있다. 먼저 제도상으로는 국토계획법이 도시·농촌지역의 통합적 관리를 표방하면서도, 실제로는 농촌공간의 계획적 관리기능을 제대로 하지 못하고 있다. 더욱이 농지관련법에서도 농지이용계획과 농촌정비계획이 이원적으로 수립되어 종합적·체계적인 농촌공간 형성이 곤란하다. 또 농지이용계

획은 농업적 토지이용만을 대상으로 하고 있어, 농촌지역의 종합적인 토지이용 관리에 한계를 드러내고 있다. 농업진흥지역제도에서는 행위제한과 전용허가 및 허가제한 등이 혼용되고 있어 규제내용이 복잡하고 체계성이 저하되고 있다.

운영상의 문제점으로는 먼저 농촌정비계획이 비효율적으로 추진된다는 점을 들 수 있다. 각종 농촌정비계획이 복잡다기할 뿐만 아니라, 계획구역·내용 등이 중복되거나 불일치하여 계획의 실효성이 저하되고 있다. 농지이용계획은 여건변화에 따른 수정·보완도 이루어지지 않고 있어 유명무실한 상태이다. 또 농업진흥지역은 이를 확대하기보다는 정비하는 것이 시급한 문제가 되고 있다. 불합리하게 지정되었거나 경쟁력을 잃은 유휴농지는 농업진흥지역에서 제외할 필요성이 대두되고 있다. 그리고 농지전용규제에 있어서는 농업진흥지역 안의 우량농지가 다량 전용되는 것이 문제이다. 또 현재의 전용허가제나 국토계획법상의 제2종 지구단위계획과 개발행위허가제가 모두 전용수요를 계획적·집단적으로 관리할 수 있는 기능이 미약하여 소규모 분산전용에 의한 난개발이 우려되는 것은 더욱 큰 문제점이다.

이러한 문제점들을 해결할 수 있는 개선방안을 모색하는데 참고하기 위해 외국의 농지이용관리제도를 검토한 결과, 다음과 같은 시사점을 얻었다. 첫째, 국토계획체계가 농촌공간의 형성·정비에 관한 계획기능을 제대로 수행할 수 있어야 한다는 점이다. 둘째, 장기적으로는 농촌공간 및 자연환경 보전을 정책기조로 하여 농촌지역을 계획적으로 보전하되, 중·단기적으로는 우량농지 보전을 위해 농지특성에 따라 용도지구를 지정하고 행위제한을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 셋째, 우량농지는 이용 및 전용규제를 엄격히 하고, 전용으로 인한 개발이익을 환수하는 방안을 검토할 필요가 있다. 넷째, 앞으로는 단순한 농지보전 차원을 넘어 농업·농촌정비 차원에서 보다 종합적으로 접근할 필요가 있다.

앞에서 보았듯이, 앞으로 농촌토지이용에서 발생할 여러 가지 현상의 본질은 농촌의 난개발과 국토이용관리의 비효율이다. 그리고 현재 농지이용관리가 안고 있는 문제의 핵심은 계획적 관리기능이 미약하다는 점이다. 따라서 농지이용관

리제도 개선의 기본방향은 농지의 계획적 이용관리로 설정하는 것이 타당하다.

이러한 기본방향 하에 모색된 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 농촌공간계획체계의 정비이다. 이를 위해 먼저 농지관련계획과 농촌정비계획을 통합·일원화하여 종합적인 농촌공간계획체계를 정립한다. 그리고 국토계획과 농촌공간계획을 수평·수직적으로 연계한다.

둘째, 농지에 대한 용도구분의 개편이다. 농지전용을 집단적으로 유도하고 종합적·계획적으로 관리하기 위해 농업적·비농업적 이용을 포괄하여 농촌토지 이용을 종합적으로 관리하도록 농지용도구분을 개편하는 것이다. 아울러 이들 용도구분은 시·군이 지역특성에 따라 선택적으로 지정할 수 있도록 한다.

셋째, 농지용도구분에 대한 행위제한의 설정이다. 앞서서와 같이 개편되는 농지용도구분별로 행위제한을 설정하는 것이다. 행위제한의 방식은 허용행위 열거 방식을 채택하고, 허용행위의 범위는 누적식으로 설정하며, 허용행위의 유형은 기본적으로는 건축법 시행령상의 '용도별 건축물의 종류'를 원용한다.

넷째, 농지전용제도의 개편이다. 현재 허가제한 대상시설에 의해 정해지는 농지전용의 허용범위를 행위제한 규정에서 정하고, 앞으로는 행위제한과 심사기준만으로 전용을 규제한다. 다만, 농업진흥지구·농업보호지구 외의 다른 용도구분이 전혀 지정되지 않은 때에는 국토계획법상의 행위제한에 위배되지 않는 경우에 한해 허가 여부를 심사한다.

다섯째, 농업진흥지역의 조정이다. 농업진흥지역 대체지정제도는 향후의 농지 필요면적과 대체지정의 현실적인 가능성 등을 감안하여 폐지를 검토한다. 농업여건이 불리한 농지는 농업진흥지역에서 제외하고, 당초 불합리하게 농업진흥지역으로 지정되었거나, 여건변화로 인해 불합리해진 부분은 우선적으로 해소한다.

여섯째, 농지조성비제도의 기능전환이다. 농지조성비의 기능을 대체농지조성에서 개발이익환수로 전환하는 것이다. 이를 통해 농업개방의 수혜집단과 피해집단 간의 형평성 도모하고, 규제가 해제·완화되지 않는 농지소유자의 상대적 박탈감을 완화하여 규제의 실효성을 제고한다.

이상에서 보았듯이, 본 연구는 농업환경 변화에 따라 앞으로 농지필요면적과 경지면적이 감소하면서 유휴농지가 증가하고 농지전용압력이 팽배하는 등, 농촌 토지이용의 큰 변화를 전제로 하여 전개되었다. 그러나 농산물시장 개방 등 농업 환경의 변화가 농산물시장 및 농지수급에 어떻게 영향을 미치고, 그 결과 경지면적이 얼마나 줄어들고 유휴농지가 어느 정도 증가하는가에 대해서는 전혀 논의가 이루어지지 않고 있다. 이는 본 연구가 제도개선을 목적으로 하는 연구이며, 연구의 초점이 농지시장의 메카니즘을 규명하는데 있는 것이 아니라, 농촌토지이용의 계획적 이용·관리에 있기 때문이다.

그리고 본 연구는 농촌공간계획을 다루면서도 구체적인 농촌정비사업의 추진 과정이나 사업성과 등에 대해서는 언급하지 않고 있다. 이는 본 연구가 농업환경 변화라는 여건변화에 대처하기 위한 농지이용관리의 발전방향을 모색하는 제도의 큰 틀에 관한 연구이기 때문이다. 물론 농촌정비사업의 계획수립부터 사업집행까지를 모두 분석하면, 문제점을 보다 깊이있게 파악할 수 있을 것이다. 그러나 연구의 전체적인 균형이나 현실적인 연구여건상, 이를 포함하기는 어려웠다.

한편, 본 연구에서는 농지의 이용과 보전에 관한 제도만을 연구범위로 하고 있다. 그러나 농지의 소유와 이용은 따로 떼어서 보기가 어렵다. 농지소유규모 및 형태 등은 개인의 농지이용을 결정하는 한 요인으로서 전체적인 경지면적이거나 농지이용구조에 영향을 미칠 수도 있기 때문이다. 예컨대, 농지임대차나 위탁경영의 허용여부에 따라 휴경농지면적이 달라질 수 있다. 외국의 정책사례에서도 소유규제 완화와 이용규제 강화는 같이 움직이는 것이 보통이다. 그럼에도 본 연구에서는 연구여건상 소유제도를 연구범위에 포함하지는 못하고, 개선방안을 모색하는 단계에서 농지소유 및 규제현황을 고려하는데 그쳤다. 이를 전면적으로 다루지 못한 점은 본 연구의 한계라고 할 수 있으며, 이는 추후 보다 세부적인 개선방안에 관한 연구에서 보완되어야 할 점이라고 본다.

참고문헌

- 건설교통부·국토연구원, 국토이용체계 개편에 따른 세부운영방안 연구, 2002
- 김성호, 농촌사회의 변동과 농지제도 연구, 한국농촌경제연구원, 1992
- 김영수, 전환기 농지이용 개선방향, 농어촌과 환경, 2002년 12월호
- 김정부 외, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1998
- 김정연 외, 지방활성화와 소도읍 육성, 대한국토·도시계획학회, 도시정보, 2002. 12
- 김정호, 쌀수급 전망과 농지보전의 정책과제, 농어촌과 환경, 2002년 3월호
- 김홍상, 농지이용계획 수립의 의의와 정책과제, 농정연구포럼, 1996
- 노건길, 세계 각국의 농지이용정책과 우리의 과제, 농어촌과 환경, 2002년 12월호
- 농림부, 일본·대만의 협동조합과 농지제도, 2003
- 농어촌진흥공사, 유희·한계농지의 다목적 활용방안, 대심포지엄 보고서 1995
- 문 채, 비시가화지역 지구단위계획의 운영방안에 관한 연구, 국토연구원, 2002
- 박석두·황의식, 농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2000
- 박석두·김홍상, 도시지역 농지의 이용과 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2000
- 박윤호, 농촌마을 정비사업에 대한 평가와 개선방향, 농어촌과 환경, 2002년 9월호
- 박재길 외, 도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비, 국토연구원·한국농촌경제연구원, 2002
- 박현주 외, 한정된 국토와 농지의 효율적 관리방안, 국토연구원, 1999
- 배 청 외, 대도시 주변 농촌지역정비에 관한 연구, 경기개발연구원, 1996
- 설광언, 농촌지역 토지자원의 효율적 이용에 관한 연구, 한국개발연구원, 1995
- 송미령·김홍상, 국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립, 한국농촌경제

연구원 · 새국토연구협의회, 2001

성기석, 농경지와 농업의 환경보전기능, 농어촌과 환경, 2002년 3월호

윤주선, 도시자본의 지속적 유입을 위한 농어촌생활환경 개선방안, 농어촌과 환경,
2002년 9월호

이석주, 세계 주요국의 농촌정비사업 관련법 및 제도의 비교연구, 농어촌연구원, 2002

이정환, 농지문제에 대한 인식의 일곱가지 쟁점, 농촌경제, 1994년 가을호

이정환 외, 농촌계획법 제정을 위한 기초연구, 한국농촌경제연구원, 1993

임상봉, 효율적인 농지이용계획수립 방향에 관한 연구, 농촌계획, 제1권 2호(1995. 9)

임상봉, 세계 여러 나라의 농지보전정책, 농어촌과 환경, 2002년 3월호

한표환, 도시내 농지활용 및 보전에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1993

황한철, 농촌토지이용계획의 의의와 과제, 농어촌과 환경, 2002년 9월호

全國土地改良事業團體連合會, 食料・農業・農村基本法の下での農業農村整備の展開方向
; 新たな千年紀に向けて, 2000

橫川洋 外, 日本における農業の多面的機能論とグリーン・ツーリズム, 1999

OECD, Adjustment in OECD Agriculture : Reforming Farmland Policies, Paris, France,
OECD Publications, 1998

Powelson, John P. and Richard Stock, Peasant Betrayed : Agriculture and Land Reform in
the Third World, Cato Institute, 1990

SUMMARY

Directions for Development of the Agricultural Land Use Management System

Hyeok-Jae Choi, Dae-Sic Ji and Soo Choi

Nowadays our rural community is losing vitalities along with decrease of population, increase of the aged, and expansion of income disparity between urban and rural families. Moreover, in case that the agricultural products market is opened, the farm household which loses its competitive power will inevitably abandon cultivating its farmland or reduce the scale of cultivation. As a result, the idle farmland will increase and be devastated as time passes.

And it is predicted that demands in converting the idle farmland to other uses will increase and the pressure for cancelling the designation of the agriculture promotion area will expand. If these problems are left as they are, it is concerned that the devastation and disordered development will simultaneously occur in rural areas. It means that the serious inefficiency will come into existence in national land use management.

In this situation, is the existing agricultural land use management system well equipped enough to cope with changes in agricultural circumstances and to manage efficiently national land use? The study

starts from such a question.

Chapter 1 includes the purpose, scope, methodology and framework of the study with background mentioned above. This study aims to examine directions for developing the existing agricultural land use management system enable to cope with changes in agricultural circumstances and to manage efficiently national land.

In Chapter 2, the frame and main contents of existing agricultural land use management are reviewed. Currently the agricultural land use management is put in force by the law concerned national land planning and use (LNLPU), the agricultural land law (ALL) and other related laws such as the rural maintenance planning law (RMPL). The LNLPU enforces to establish the urban (county) plan, designates several agriculture-related zones, and regulates land use. The ALL enforces to establish the agricultural land use plan, designates the agriculture promotion area, and regulates land use and conversion. Other related laws enforce to establish various rural maintenance plans and execute relevant projects.

In Chapter 3, the present status and problems of agricultural land use management are analyzed. As a result, institutional problems of agricultural land use management are found out as following ; a) shortage of consideration of rural areas in the national land use planning system, b) dissonance between the LNLPU and the ALL to agricultural land within urban areas, c) severance of the rural maintenance plan and the agricultural land use plan, d) insufficiency of comprehensive land use management function in the agricultural land use plan, e) lack of legal binding power of the agricultural land use plan, f) irrationality of agricultural land use classification, g) inadequacy of methods and strength of land use regulations on the agriculture promotion area.

In addition to, operational problems of agricultural land use management are found out as following ; a) inefficiency in operation of rural maintenance plans, b) ineffectiveness of the agricultural land

use plan, c) increase of idle farmland, d) expansion of pressure for cancelling the designation of the agriculture promotion area, e) and increase of necessity to adjust the agriculture promotion area, f) conversion of superior agricultural land, g) disordered development by scattered and small conversion of agricultural land.

In Chapter 4, the agricultural land use management system of other advanced countries are reviewed. As a result, several policy implications for developing the system in Korea are found out as following ; a) in the future it is desirable to promote planning function for maintaining and forming the rural area in the national land planning system, b) it is necessary to manage the whole rural area by planning in the long term but to classify agricultural land use according to its characteristics and to apply land use regulations in the short term, c) it needs to apply strict regulations on land use and conversion of superior agricultural land, and to withdraw profits coming from conversion of agricultural land for equity, d) it needs to go over the dimension of preserving simply agricultural land and to approach more comprehensively in dimension of maintaining agriculture and rural area.

In Chapter 5, development directions of the agricultural land use management system are suggested on the basis of discussion till now. The basic direction for developing the system is to set up as planned utilization of agricultural land and several devices for improving the system are suggested as following.

First, the planning system on rural areas should be integrated. The agricultural land use plan and the rural maintenance plan need to be integrated and established as a comprehensive planning system on rural areas. And then this plan needs to be vertically and horizontally linked with the national land use planning system.

Second, the classification of agricultural land use should be reformed. The zoning on agricultural land is suggested to include not only agricultural use but non-agricultural use, so as to collectivize and

manage comprehensively agricultural land use and conversions.

Third, the land use regulation should be applied to each zoning classification of agricultural land. It is expected to enhance the effectiveness of the newly established planning system.

Fourth, the agricultural land conversion system needs to be reformed. It is recommended that the agricultural land conversion should be allowed through two steps. The first step is land use regulation and the second step is permission of conversion.

Fifth, the agriculture promotion area should be adjusted. The area, which designated irrationally from the beginning or changed irrationally because of other reasons needs to be preferentially adjusted. The agriculture protection zone is desirable to be reduced to be more focused on agricultural environment protection.

Sixth, the charge for agricultural land substitution should change its function ; from substituting agricultural land converted into other use to recapturing betterment gained by conversion. It will enhance equity between a beneficiary group by agricultural land conversion and a damaged group by agricultural land use regulations. And it will increase the effectiveness of regulations by means of relaxing relative deprivation of agricultural landowner.

Last, in Chapter 6, the conclusion of the study is presented and some problems to be tackled in the following study are revealed.

부 록



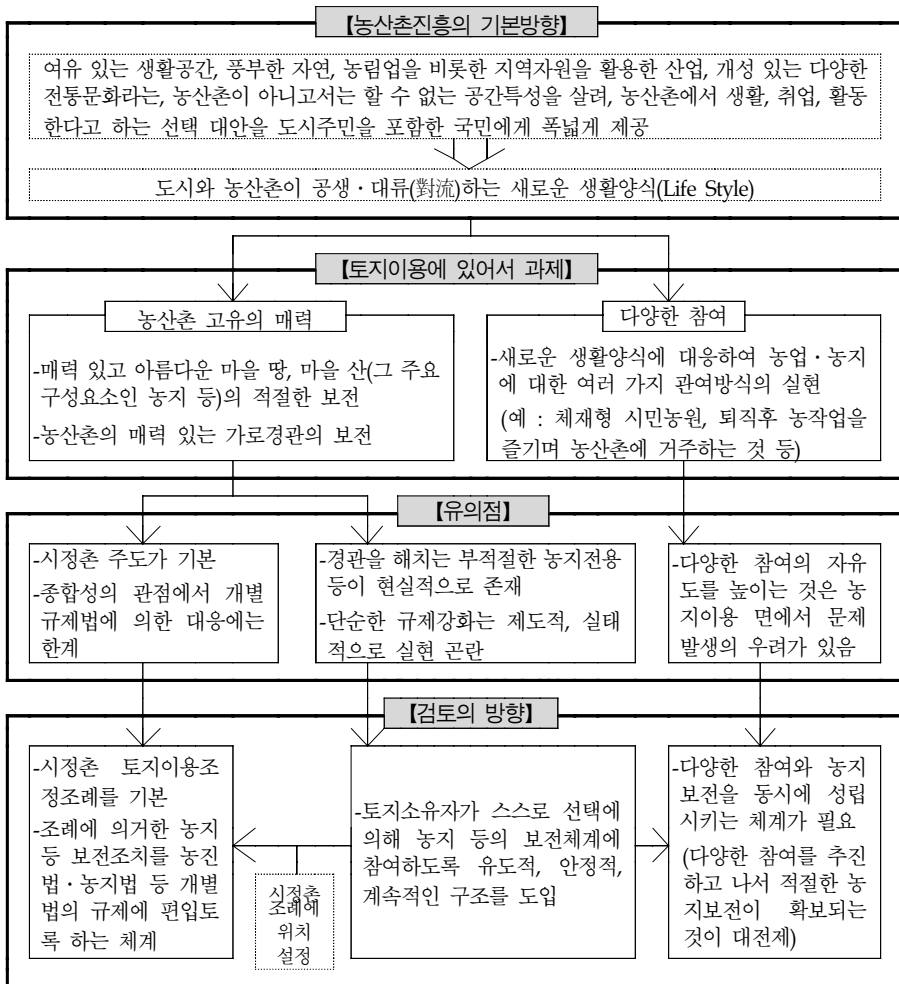
1. 일본 농산촌지역의 새로운 토지이용체계 구축
2. 최근 일본의 농지제도에 관한 주요논점
3. 농지이용관리제도의 발전방향에 관한 전문가 설문조사



<부록 1> 일본 농산촌지역의 새로운 토지이용체계 구축

1. 새로운 토지이용체계 구축에 관한 검토 상황

1) 검토의 관점



자료 : 일본 농림수산업성 농촌진흥국, 2002. 10. 7

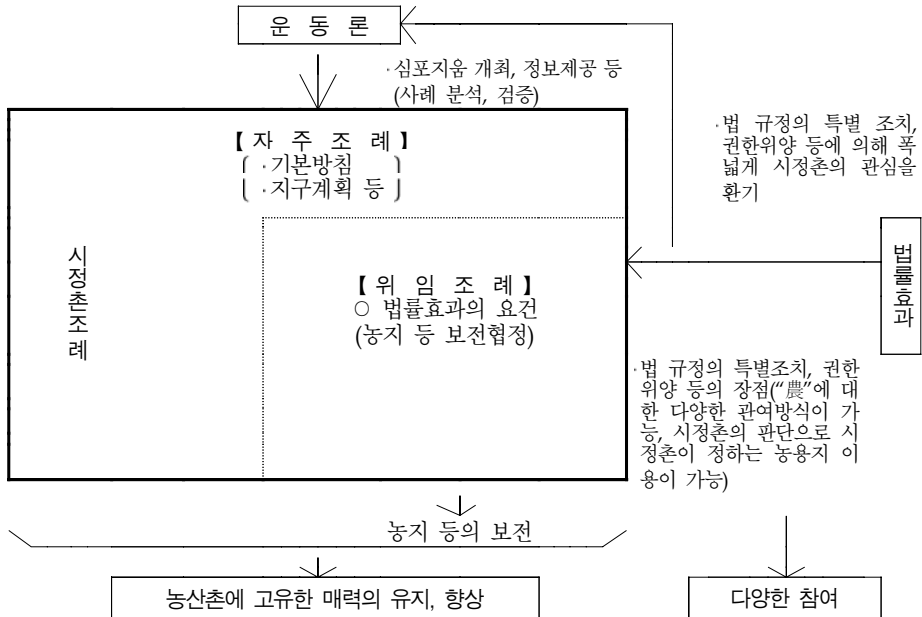
2) 농산촌지역의 새로운 토지이용체계

구분	내 용	비 고
목표	도시와 농산촌의 공생·대류의 촉진	
	↑	
	농산촌에 고유한 매력의 유지·향상	-풍부한 자연, 아름다운 경관의 보전·형성 ·아름다운 마을 땅·마을 산 ·경관·환경과 조화된 주거공간(쾌적성·편리성 가 미) -다양한 참여가 가능
	↑	
수법	“매력 있는 마을만들기”의 촉진	<조치 및 촉진책>
	시정촌에서 종합적인 토지이용 조정에 대한 대책의 촉진 = 토지이용조정조례의 책정	-관계자와 일체가 되는 운동론적 대처
	-종합적인 토지이용기본방침, 지 구의 토지이용계획의 수립	
	-집락부분은 도시측면에서 건축 물에 관한 구조·용도의 제한, 개발 의 제한	-현행법(도시계획법 및 건축기준법) 상으로도 조 례위임규정을 활용하여 지역실정에 따른 대응이 가능
	-농지부분은 농업측면에서 농지 의 타 용도로의 전용 제한, 개발 의 제한, 다양한 형태로의 이용	-현행법은 전국 일률적인 조치이므로, 금후에는 지역실정에 따라 시정촌의 토지이용조정조례에 농지의 보전 및 이용책도 포함시킨 형태로 대응 이 가능하도록 법개정에 의해 조치

자료 : 일본 농림수산성 농촌진흥국, 2002. 10. 7.

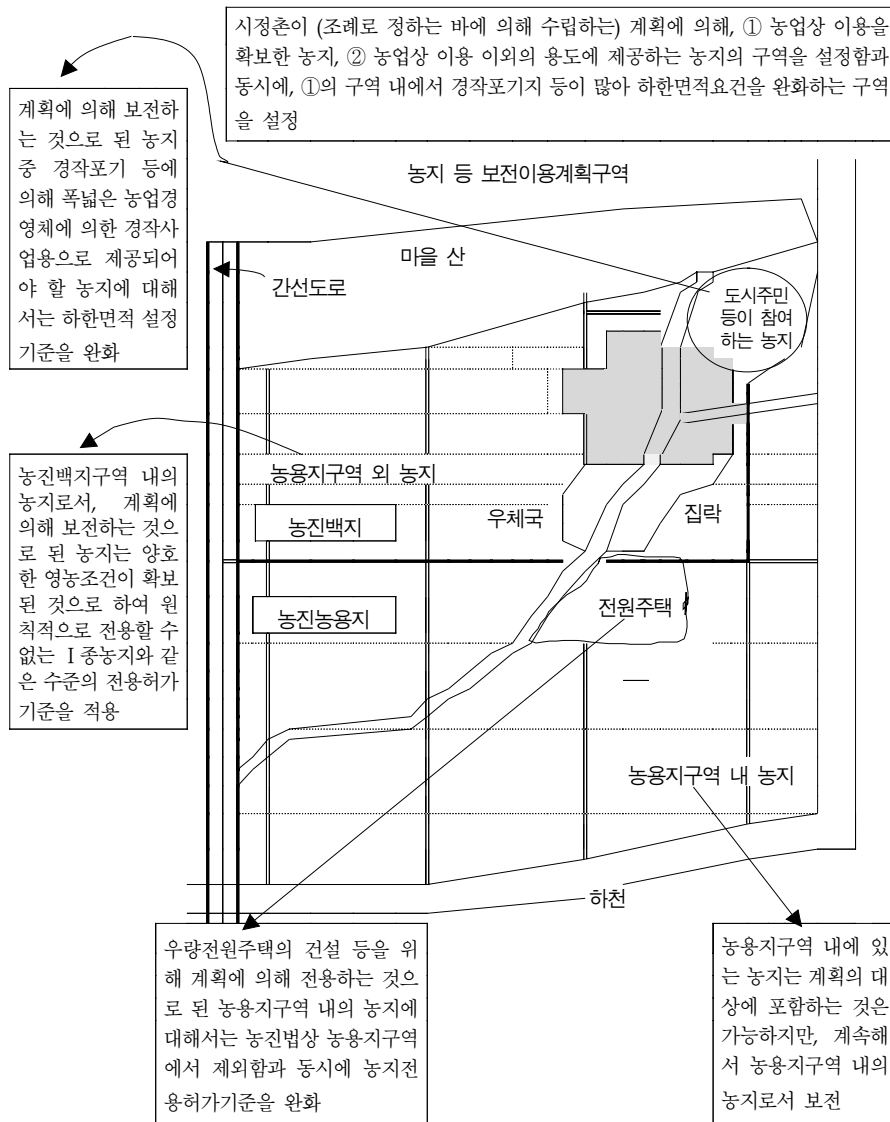
3) 조례의 이미지

체계 / 구분	자주조례	위임조례
목적	목적의 내용	
토지이용기본방침	-기본방침을 정하는 것 -기본방침의 규정사항 -작성절차(주민참가 등)	
지구의 토지이용계획	-계획을 정하는 것 -계획의 규정사항 -작성절차(주민참가 등)	
각종 구역의 지정 (Zoning)	-각종 구역의 종류와 이용방향 · ○○구역 · △△구역 · 농지 등 보전구역 -각종 구역의 지정절차	
농지 등 보전협정	-규정사항 -체결의 절차 -시정촌 인가의 조건 -인가절차	-협정을 체결하는 것 -규정사항 중 필요한 규정사항 -체결 절차 중 필요한 절차 -인가조건 중 필요한 인가조건(관점 정도)
법률상의 효과		인가된 협정의 대상농지에 대하여 농지법 등 규제의 특별 조치, 권한위양을 행하는 것



자료 : 일본 농림수산성 농촌진흥국, 2002. 10. 7

4) 신제도를 활용한 농지 등 보전이용계획구역내 토지이용조정 이미지



2. 새로운 토지이용체계 구축에 관한 주요 논점

1) 지역의 토지이용에 관한 합의(토지이용계획)

- 토지이용계획의 안정성, 계속성, 투명성을 확보하기 위해 어떠한 대책이 적당인가(토지이용계획의 근거, 합의형성의 방법 및 성숙도)
- 합의형성의 범위는 어느 정도의 넓이가 적당인가(시정촌 전역, 舊 시정촌·초등학교구 정도, 집락 단위)

2) 도시주민 등에 의한 농지취득에 관한 규제완화

- 권리이동규제의 완화(농지법 제3조)
 - 도시주민의 농지취득희망에 대한 현재 상황은 어떤가
 - 도시주민의 농지취득희망에 대해 현재 어떠한 대응을 하고 있는가
 - 도시주민 등의 취득을 인정하는 경우, 담당자에 대한 농지의 이용집적에 지장이 생기지 않도록 농지의 권리취득을 가능하게 하는 지구를 한정하는 것에 대해서는 어떻게 생각하는가. 또 이 경우 지구한정을 위한 농업자, 지역주민 등의 합의형성에 대해서는 어떻게 생각하는가
 - 도시주민 등에 의한 농지이용을 가능케 하는 경우에 어떠한 규제완화가 필요한가. 가령 하한면적의 완화가 필요하다고 생각하는 경우에는, 현행보다도 인하하더라도 하한을 설정해야 하는가, 하한을 폐지해야 하는가
 - 도시주민 등에 의한 농지소유의 요구가 있다고 생각하는가. 또 도시주민 등에 농지의 권리취득을 인정하는 경우 그 권리의 내용(소유권이나 임차권 등)에 대하여 어떻게 생각하는가
 - 도시주민 등에게 농지의 매매 또는 임차를 인정하는 경우, 장래적인 경작포

기나 유희화를 막을 구체적인 방법을 어떻게 생각하는가

- 현재 신규 취농자에게 적용하고 있는 시정촌 독자의 시책이 있는 경우, “農”을 즐기고 싶다고 해서 참여하는 도시주민 등과 구분하는 것에 대하여 어떤 구체적인 조건이 설정되어 있는가

○ 전용규제의 완화(농지법 제4조, 제5조)

- 전용규제 완화의 필요성에 대하여 어떻게 생각하는가
- (필요하다고 생각하는 경우에는) 현행법제에서도 지방공공단체의 계획에 의거하여 농용지이용계획에서 제외하는 농지를 정할 수 있는 바(농진법시행규칙 제4조의4 제1항 제27호), 본 제도의 적용에 관하여 보완·개선해야 할 점은 무엇인가

3) 농지의 보전을 위한 조치

- 현행제도로서 농지의 보전을 도모하는 구역으로서 농진법의 농용지구역이 있으나, 지구의 토지이용계획 중에서 농용지구역에 포함되지 않아 현상적인 농지전용규제로는 농지의 보전을 도모하기에 불충분한 농지가 있는가
- 농진계획의 재검토에 의한 백지구역의 농용지구역에의 편입이 추진되지 않는 이유를 어떻게 생각하는가
- 농진백지구역 내의 농지로서, 지구의 토지이용계획 중에서 장래적으로 보전하는 것으로 된 농지에 대해서는 원칙적으로 전용할 수 없는 I종농지와 같은 수준의 전용허가기준을 적용하는 것을 고려하고 있는데, 이에 대해 어떻게 생각하는가
- 농진법에 의한 농용지구역 제외가 유연하게 운용되고 있다는 점 등이 농산촌 지역의 토지이용에 관한 문제의 하나라고 지적되고 있는데, 이를 위한 대응에

대하여 어떻게 생각하는가

4) 시정촌합병과의 관계

- 시정촌합병에 의해 시정촌의 역할, 지구의 역할 등 토지이용조정의 방향에 어떤 변화가 생길 수 있다고 생각하는가
- 장래 시정촌합병이 진행되면 구역 내의 토지이용의 요구(센비키 및 농용지구 역 등)가 어떻게 변화한다고 전망되는가

5) 기타

- 지구의 토지이용계획 수립 시에 전용하는 것으로 되는 것은 농지뿐이라는 우려가 있는데, 이를 막을 구체적인 방법에 대하여 어떻게 생각하는가
- 국가, 도도부현, 시정촌의 토지이용에 관한 역할의 재검토에 대하여 어떻게 생각하는가(시정촌의 권한을 어디까지 인정해야 할 것인가. 또 국가, 도도부현 수준에서 최소한 행하여야 할 것은 무엇인가)

<부록 2> 최근 일본의 농지제도에 관한 주요논점

1. 취지 및 검토과제

1) 취지

- 일본 농림수산성에서는 『「食」 과 「農」 의 재생플랜』 (2002년 4 월)에 따라 서 법인화의 추진이나 농지의 이용집적 등 농업의 구조개혁을 가속화하는 관 점에서 농지법의 재검토 작업에 착수
- 이를 위해 2002년 6 월에 “경영의 법인화로 열어갈 구조개혁에 관한 유식자간 담회”를 설치하고, 농업생산법인제도를 비롯하여 농지법 전반에 걸친 문제점 등의 파악과 그것을 근거로 한 농지제도를 둘러싼 제반 문제에 대한 논점정리 에 대하여 논의, 검토를 수행
- 이하 동 간담회의 보고서 「농지제도에 관한 논점정리」 의 개요(일본 농림수 산성 경영국 구조개선과, 2002. 11. 26)를 소개

2) 검토과제 및 개요

- 검토과제
 - 농지의 권리이동규제의 방향에 대하여(경작자주의, 도시주민 등에 의한 농지 의 취득·이용 등)
 - 농업생산법인제도의 나아갈 방향에 대하여
 - 농지유동화의 가속화 방책, 농지의 유효이용 방책에 대하여
 - 농업위원회의 역할·의무의 방향에 대하여
 - 구조개혁특구의 활용에 대하여

○ 과제에 대한 논점의 개요

- 본 간담회는 농지법의 검토, 재검토 작업의 단서로서 위치 설정
- 경작자주의, 농업생산법인제도 등 견해가 두 가지로 나누어진 것은 양론을 병기
- 금후, 제도론의 관점에서 일정 정도 시간을 들여 검토·논의해야 할 사항과 구조개혁 가속화의 관점에서 구체적인 검토를 서둘러야 할 사항, 그 경우의 유의사항 등을 제기

2. 농지제도에 관한 주요 논점의 정리

1) 농지의 권리이동규제의 방향에 대하여

① 경작자주의의 현재적 의의

- 경작자주의에 대해서는 긍정적 견해와 부정적 견해의 양론이 갈림
 - 거듭해서 검증·재평가 할 필요성과 본 간담회에서 제기된 관점 등을 근거로 하여 별도로 검토·심의의 장을 마련해 일정 시간을 거치는 논의가 중요
- 현재 재검토가 필요하다는 견해
 - 경작자 적격주의, 자연인 주의, 「적정하고도 효율적인 경작」의 사고방식 등은 제도의 기본으로 되돌아오는 검토
 - 이념으로서의 경작자주의와 현행의 구체적인 요건과의 사이에는 어긋남이 있어, 그 대처가 논점
 - 현행 농지취득 시의 심사주체로부터는 토지이용의 계속, 실효성 심사로의 이행, 전용규제에 대한 특화가 중요
- 오늘날에도 유지하는 것이 적당하다는 견해

- 식량의 안정 확보, 다면적 기능의 발휘 등의 관점에서 그 의의는 불변이며, 농업경영체는 농민적 가족경영이 가장 적합적
- 경작자주의란 추상적인 이념을 가리키는 것이 아니라 농지 권리주체의 구체적 충족요건을 가리키는 것임
- 경작자주의는 공공적인 규제의 근거(허가제)가 되며, 비경작자의 농지취득 배제의 관점에서 그 유지가 중요

② 토지이용규제, 전용규제와의 관계

- 일본의 농지이용에 대해서는 잠식적 토지이용, 농용지구역 제외의 유연한 운용, 농가의 전용수입기대 등의 문제가 있어, 토지이용규제, 전용규제 등의 강화가 중요
- 토지이용규제의 방향에 대해서는 영구농지론과 사후규제를 중시하는 토지이용규제의 사고방식과 전용규제의 엄격한 운용, 전용규제가 농지법 제3조와 일체가 되는 사고방식을 제기하여, 전용규제강화와 재산권의 견해도 양론을 제기

③ 농지의 권리이동규제(농지법 제 3 조의 허가제) 방향

- 현행 권리취득 시의 심사를 탄력화하고 적정이용의 사후적 감시기능 강화가 중요하다는 사고방식이 있는 반면, 사후규제의 강화 하에서 다양한 경영주체의 허용은 경작자주의에 합치되지 않고 또 사후규제는 실패적으로 곤란하다는 사고방식도 있는 바, 어느 견해에 의하더라도 권리취득 후의 적정한 이용, 경작의 확보, 감시가 커다란 과제
- 하한면적이나 통작거리요건은 경작자주의의 구현화로서 유지가 중요하다는 사고방식이 있는 반면, 거둬드는 탄력적 대응이나 지방자치단체의 판단에 맡

기는 것이 중요하다고 하는 사고방식도 있음

- 현행 심사요건에 “효율적이고도 안정적인 농업경영의 육성”에 대한 효과의 파악, 다면적 기능의 발휘, 농촌환경기반을 충족시키는 공공재로서의 점검하는 관점의 가미가 중요하다는 사고방식이 있음

④ 도시주민 등의 농지취득·이용

- 규제완화가 적당하다는 견해
 - 금일적 요구에 대한 대응이 구해지고 있지만, 이용구역의 혼재 회피, 농지이용의 확실한 담보가 중요
 - 구조정책에 방해가 되지 않는 조건에서, 농지법의 획일적인 적용을 행하지 않고 허용될 수 있음
 - 시민적 경작에 의한 환경재로서의 기능 발휘, 경작포기지의 확대방지 관점에서 적극적인 위치부여
- 규제완화 등의 필요성이 낮다는 견해
 - 도시주민 등의 비영리 농작물재배는 현행 시민농원법, 특정농지대부법에 의해 대응 가능
 - 원격지 도시주민의 경작, 이용의 우려, 영농실패 후의 경작포기지화 우려
 - 지역이나 농업자의 대처, 지방자치단체의 대처에 맡기는 것으로 대응이 가능
- 금후 검토하는 경우의 유의사항
 - 주식회사의 농지취득 허용문제와의 구별, 현행 취급과의 정합성, 농지이용 확보의 구조, 특례조치 등 적용조건 등의 설정, 지방자치단체나 지역농업의 조건 고려, 현행 특정농지대부법과 시민농원법의 재검토의 가능성 고려

2) 농업생산법인제도의 나아갈 방향에 대하여

① 농업생산법인제도의 방향

- 제도의 재검토는 적당하며 또한 이를 허용하지는 견해
 - 농지의 적정경작이 확보되려면, 현행제도 외의 법인에 의한 농업도 검토할 만함(단, 주변영농과의 조화나 환경에 대한 배려, 지속성의 요건 중시가 중요하며, 경작자주의의 이념과 운용실태에서 괴리)
 - 이용권의 취득에 한정한다면, 농지이용의 확보 구조를 전제로 기업의 농지취득도 허용
 - 경작자주의에 대한 논의에 이르기까지 사이의 조치로서 요건완화에 의한 다양한 경영체의 참여가 중요
 - 경작자주의의 원리원칙 문제와 농업생산법인의 실제적인 대응책을 각기 구분한 검토가 중요

- 제도의 재검토는 곤란하며 또한 부적당하다는 견해
 - 신기본법의 농업경영 법인화는 농업생산법인을 가리키나, 지난번의 제도개정은 제도의 테두리 안에서 빠듯한 실정
 - 지역농업자에 의한 공동경영은 조합적 조직이 적합하며, 사단적 성격의 주식회사는 부적합
 - 주식회사 일반의 농업참여가 제도 없이 인정된다면, 농촌현장의 신뢰가 동요할 우려
 - 종전의 규제조치대로 규제완화만이 선행된다면, 투기목적의 농지취득이 조장될 가능성

- 금후의 검토
 - 농업생산법인제도의 방향 논의는 별도로 일정 시간을 들이는 검토가 중요

- 한편, 농촌현장에서의 제도의 요건완화 요망에 대해서는, 제도의 방향 재검토에 대한 찬반 입장을 떠나서, 현행제도 하에서 어디까지 검토, 논의가 가능한가에 대해 논점을 정리

② 농업생산법인제도의 요건완화

- 요건완화는 일정한 전제조건 하에서 적당하며 또 허용하자는 견해
 - 농업생산법인의 자회사에 대한 과도한 제약은 불필요하며, 또 농산물 유통·가공의 연계 강화나 특별한 관계에 있는 소비자 등의 경우 관련사업자의 요건완화가 가능
 - 전용규제의 현상과 지난번의 개정경위에 있지만, 원칙이나 기본적 사고방식을 명확히 한다면 검토가 가능
 - 출자제한의 완화는 농업생산법인만이 기업적 결합이 가능하다는 이유를 달아서, 경영집중의 전국적인 진행 우려 등을 충분히 염두에 두고 검토
- 더 이상의 요건완화는 문제라는 견해
 - 지난번의 개정은 경작자주의 하에서 간신히 이루어 낸 내용이며, 이 이상의 요건완화는 곤란
 - 농업생산법인 회사의 출자 시 요건완화와 행정·농협 전액출자의 농업생산법인은 경작자주의에서 문제
 - 관련사업자의 출자제한 완화는 현행 전용규제가 느슨하여 전용을 노린 기업의 농지취득이 우려
- 금후의 취급
 - 요건완화에 대해 금후 검토해 나가는 경우에는 농촌현장으로부터의 우려의 목소리, 토지이용규제조치에 대한 과제, 요건완화의 실정 파악·확인 등을 충분히 염두에 두는 것이 중요

3) 농지유동화의 가속화 방책, 농지의 유효이용 방책에 대하여

① 농지유동화 방책

- 인정농업자 등의 관점에 선 농지의 면적(面的) 집적을 위한 실효성 있는 대책의 강화가 필요하며, 농지유동화에 관한 토지소유자와 경작자의 권리·의무관계의 명확화가 중요
- 농지보유합리화사업은 임대차나 작업 수·위탁의 중시가 중요한 바, 그 경우 사업실시의 신속화와 농지보유합리화법인의 개입기능의 강화가 중요하며, 농용지이용개선단체나 특정농업법인제도를 가일층 활용한다는 관점에서의 재검토 필요

② 경작포기지 방지·해소대책, 농지의 유효이용대책

- 경작포기지 대책에 대해서는 적정경작의 의무를 명확화 하면서 다음과 같은 사후적인 점검이나 정책유도조치의 강화가 중요
 - 경제적 이익이 발생하는 경우와 그렇지 않은 경우를 준별해, 각각의 실태에 대응한 적절한 대책
 - 농지의 부적정 이용자에 대한 정책적 개입기능의 강화
 - 공공섹터의 역할 재검토
 - 중소가축, 원예 등의 경작포기지에 대한 대응 강화
 - 유희농지 권고제도 등의 실행성 강화

4) 농업위원회의 역할·의무의 방향에 대하여

- 보다 광범한 계층의 참여 가능성에 대한 검증이 필요

- 농지를 둘러싼 다양한 정책과제에는 운동론적인 대처가 중요한 바, 농업위원의 연령구성 실태 등도 포함해 조직의 방향에 대한 재검토가 중요
- 농지유동화 등의 관점에서 타 관계기관과의 협력관계의 구축 또는 일체화가 중요
- 농업위원회 활동의 지역차 및 위원정수가 과대하다는 지적이 있어, 금후 조직의 적정화·효율화가 중요
- 농지행정, 경영지원시책의 추진기관으로서의 역할 강화, 지역전체의 토지이용에 대한 관여 및 농지이용의 감시기능, 전업적인 농업자의 의향 파악, 정보공유화와 수·발신, 현장 및 담당자의 요구에 즉응한 사업의 실시, 가일층의 정보공개가 중요
- 금후의 취급
 - 농업위원회의 활동·조직 방향에 대한 과제는 농지제도 검증작업의 일환으로서 금후 대처하는 것이 중요

5) 구조개혁특구의 활용에 대하여

- 금후의 논점
 - 구조개혁특구는 종전의 농지제도에서는 다루어 오지 않은 측면이나, 농지유효이용 관점에서의 우려에 대해서는 유효한 대책이 필요하여, 특구가 도입되는 경우의 기본적인 사고방식과 유의사항에 대하여 정리
- 사고방식
 - 구조개혁특구의 활용이 기대되지만, 어디까지나 농업구조개혁을 목적으로 하여 우량농지의 확보와 효율적 이용을 우선한다는 사고방식

- 경작포기지 등의 발생으로 경작자주의의 사고방식으로는 대응 곤란한 지역에서 예외적인 규제완화는 있을 수 있지만, 지역특성요건의 설정, 지역경제에 대한 공헌, 담당자 정책과의 정합, 시정촌 등에 의한 대부방식의 한정, 사후적인 점검·평가체계가 필요하다는 사고방식
- 명확한 정책적 관점을 결여한 개별적인 규제완화의 요망은 오히려 농지이용, 농업경영의 효율화에 역행할 우려가 있다는 견해
- 농업특구구상에는 영구농지화의 규제와 상세한 농지이용의 기준(rule)화를 행하여야 한다는 사고방식

3. 결론

- 이번의 논점정리는 농지제도 검증작업의 출발점
- 그 내용으로는 경작자주의 등에 대해 찬반양론이 제시된 한편, 현행제도가 안고 있는 여러 가지 과제의 개선을 모색한다는 관점에서 다양한 의견 및 관점을 제기
- 이번 논점정리에서 제기된 주안점
 - 경작자주의, 농업생산법인제도, 토지이용규제·농지전용규제 등과 같이 계속해서 일정 정도 시간을 들여 다시 본격적으로 검토·논의하여야 할 사항
 - 농업생산법인제도 요건의 일부완화, 농지유동화대책, 구조개혁특구 등과 같이 당면한 시책의 구체화 검토작업 시의 유의사항
- 금후 본 간담회의 내용을 근거로 하여 농지제도의 재검토, 검증작업과 시책 검토작업의 구체화를 더욱 촉진하는 일이 필요

<부록 3> 농지이용관리제도의 발전방향에 관한 전문가 설문조사

안녕하십니까?

국토연구원은 국토의 효율적 이용 및 관리에 관한 정책수립에 기여할 목적으로 설립된 국책연구기관입니다. 우리 연구원은 현재 농지이용관리제도의 발전방향을 연구하고 있으며, 그 일환으로 이에 관한 전문가 의견조사를 실시하게 되었습니다.

잘 아시다시피 최근 우리 농업은 대내외적으로 여러 가지 변화를 겪고 있습니다. 대내적으로는 갈수록 농업인구가 줄어들면서 고령화되고 있으며, 대외적으로는 농업개방의 여파로 국내 농산물이 가격경쟁력을 상실하여 급격한 농업소득 하락 및 농업의 저성장이 우려되고 있습니다.

이와 같이 급변하는 대내외적인 환경변화로 인해 앞으로 농촌이 활력을 잃고 유휴농지가 크게 늘면서 농촌토지이용에 여러 가지 문제가 발생할 우려가 있습니다. 따라서 대내외적인 농업환경 변화에 대응하기 위해서는 농지이용관리제도의 전반적인 틀을 재검토할 필요가 있다고 봅니다. 이에 농지이용관리제도의 발전방향에 관한 전문가 여러분의 의견을 알아보고자 합니다.

조사결과는 연구목적 외에 다른 용도로는 일체 사용되지 않을 것을 약속드리며, 바쁘시더라도 우리나라 농지정책의 발전을 위해 잠시 시간을 내어 조사에 협조하여 주시면 감사하겠습니다.

2003. 8

국토연구원 원장

(우 431-712) 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6

국토연구원 토지·주택연구실 최혁재, 최 수

☎ (031)380-0276, 0281 FAX (031)380-0487

- ① 농지는 어디까지나 식량생산이라는 본래의 역할에 충실해야 한다.
- ② 농지의 다원적 활용은 부차적 기능이므로 제한적인 범위 안에서 인정할 수 있다.
- ③ 농지도 국토의 한 부분이므로 필요하면 다원적으로 활용할 수 있어야 한다.
- ④ 기타 ()

6. 대내외적인 농업환경 변화에 따라 농지소유제도도 바뀌어야 한다고 생각하십니까?

- ① 경자유전의 원칙은 이미 달성하기 힘든 비현실적인 목표가 되었으므로 폐지하고, 자작농이든 임차농이든 농업경영규모를 확대하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다.
- ② 비농민의 농지소유가 허용되면 농지가격이 상승할 우려가 있으므로 경자유전의 원칙을 존속시켜 농민의 농지소유규모 확대를 도모하는 것이 바람직하다.
- ③ 기타 ()

7. 현재 농촌에 대해 수립되는 농어촌정비종합계획 등 각종 정비계획이 가진 가장 큰 문제점은 무엇입니까?

- ① 농촌공간의 종합적·체계적인 형성보다 단편적인 정비사업 위주로 수립되고 있다.
- ② 토지이용계획과 연계되지 못하여 농지의 계획적 관리에 지장을 초래하고 있다.
- ③ 여러 부처에 의해 수립되고 서로 연계되지 못하여 비효율적이다.
- ④ 기타 ()

8. 현재 농지이용에 대해서는 농지이용계획이, 농촌공간에 대해서는 각종 정비계획이 수립되는 이원적인 계획체계에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 농지도 농촌공간의 일부이므로 양자를 통합한 종합적인 계획 수립이 바람직하다.
- ② 농지와 농촌공간에 대해 각각 별도의 계획을 수립하되, 서로 연계하는 것이 바람직하다.
- ③ 농지이용계획과 농촌공간계획은 성격이 다르므로 별개로 수립하는 것이 바람직하다.
- ④ 기타 ()

9. 농지를 농업진흥지역 안과 밖의 농지로 구분하고, 농업진흥지역은 다시 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하는 현재의 농지이용구분 및 관리체계에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 현행과 같은 농지이용구분 및 관리체계를 유지하는 것이 합리적이다.
- ② 농업진흥지역 안의 농지는 경작하는 작목구분에 따라 보다 세분할 필요가 있다.
- ③ 농업진흥지역 안의 농지만만 아니라, 그 밖의 농지도 성격에 따라 구분할 필요가 있다.
- ④ 농업진흥구역과 농업보호구역을 통합하여 관리하는 것이 바람직하다.
- ⑤ 기타 ()

10. 농지의 소규모 분산전용으로 인한 난개발을 방지하기 위해 농지에 대해 용도구분을 하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 농지도 도시토지에 준하는 용도구분을 하는 것이 바람직하다.
- ② 상세한 용도구분은 부적절하고 기본적인 용도구분이 필요하다.
- ③ 소규모 분산전용을 허용하되 환경기준을 강화하는 것이 바람직하다.
- ④ 농촌토지이용의 성격상 농지에 대한 용도구분은 부적절하다.
- ⑤ 기타 ()

11. 농업환경의 변화와 관련하여 소유하고 있는 농지를 농영경영에 이용하지 않는 경우 내리고 있는 처분명령 및 이행강제금제도에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 앞으로 유휴농지 증가가 예상되므로 현재와 같은 규제는 불필요하다.
- ② 유휴농지 방지를 위해서는 제도를 현행대로 유지할 필요가 있다.
- ③ 현행 제도의 일부 불합리한 점을 보완하여 유지할 필요가 있다.
- ④ 기타 ()

12. 농업환경의 변화와 관련하여 농지조성비제도에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 농업환경 변화와 관계없이 전용농지의 대체 조성을 위해서는 현행대로 유지해야 한다.
- ② 앞으로 유휴농지 증가가 예상되기는 하나 제도를 완화해서 유지하는 것이 바람직하다.
- ③ 앞으로 유휴농지 증가가 예상되므로 제도를 폐지하는 것이 합리적이다.
- ④ 농업환경 변화를 감안하여 개발이익 환수·조정기능으로 전환하는 것이 바람직하다.
- ⑤ 기타 ()

13. 농업환경의 변화와 관련하여 농지유동화 촉진을 위한 농지은행·신탁제도의 도입에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 농지유동화를 위해 시급히 도입할 필요가 있다.
- ② 현재의 농지관리기금을 활용하는 것이 바람직하다.
- ③ 장기적으로 도입을 검토할 필요가 있다.
- ④ 기타 ()

14. 귀하의 직업은 무엇입니까?

- ① 교수 ② 공무원 ③ 연구원 ④ 정부투자기관 직원 ⑤ 기타

◀ 성심껏 답변해 주셔서 감사합니다 ▶

국토연 2003-22 · 국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향

글쓴이 · 최혁재, 지대식, 최 수 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원

출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2003년 12월 26일 / 발행 · 2003년 12월 31일

주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)

전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474

값 · 6,000원 / ISBN · 89-8182-256-5

<http://www.krihs.re.kr>

©2003, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.