

사단법인 한국토지공법학회
토지공법연구 제56집 2012년 2월
Korea Public Land Law Association
Public Land Law Review
Vol. 56, February, 2012

농지이용 특성에 따른 농지관리제도 개선에 관한 연구*

- 수도권과 전라북도의 농지를 중심으로 -

A Study on the Improvement of Farmland Management System in the
Characteristics of Farmland Use

- the case of the farmland in the metropolitan area and Jeonlabuk do -

정 회근 (남서울대학교 부동산학과 교수)

Jeong, Hoe-Keun / Namseoul University, Dep. of Real Estate

- I. 서 론
- II. 농지제도의 이론적 고찰
- III. 사례지역의 농지 현황 및 특성 분석
- IV. 지역별 농지이용 특성을 고려한 농지제도의
개선 방안
- V. 결 론

국문초록

본 연구의 목적은 수도권인 서울과 경기도 그리고 비수도권인 전북지역을 사례지역으로 선정하여 농지이용 특성을 분석하고, 그 특성에 따른 농지이용 및 관리 방향을 제시하는 것이다. 분석 결과 수도권지역은 전북지역에 비해 농지면적 감소 비율과 농지전용 면적 비율도 높았다. 그러나 주곡농업 면적은 전북지역이 수도권에 비해 더 높은 특성을 보였다.

이러한 지역별 농지이용 특성을 고려한 향후 개선되어야 할 농지이용 및 관리 제도는 첫째, 수도권은 도시적 용도의 후보지로서의 농지이용성격이 강함으로 농업생산적 측면은

* 이 논문은 2011학년도 남서울대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

물론 도시경제적 측면과 사회환경적 편익측면도 고려해야함을 제시했다. 그리고 전라북도의 농지는 수도권과 달리 농지이용에 있어서 규모의 경제를 실현하기 위해 농지의 영농집단화가 필요하며, 이에 대해 정부적 차원의 지원이 필요함을 제시했다. 둘째, 영농을 위한 농지소유 및 경작 규모 완화, 셋째, 농지의 유형별 관리의 필요를 제시했다. 그리고 지역별 영농실태, 주민의사 등을 조사 반영하여 지역별 농지이용계획을 수립하여 무분별한 농지이용이 되지 않도록 해야 함도 제시했다.

Abstract

The purpose on the studying is to analyze farmland use characteristics of the areas that are Seoul and Gyeonggi-do that are a metropolitan area and Jeonlabuk-do that is not a metropolitan area as an case study area, and to show the farmland use and a management direction according to the characteristics.

As a result, a decrease ratio of farmland area in metropolitan area was higher than Jeonlabuk-do, and the diversion ratio of the farmland was high, too.

However, as for the main grain agriculture area, the ratio of Jeonlabuk-do area was higher than metropolitan area in comparison with a case study area.

The future farmland use and the management system that must be improved based on farmland use characteristics are as follows.

First, the metropolitan area is strong in the farmland use character as the part for urban land use. Therefore, it was showed what all the parts about the urban economic part, the part of agricultural production and the part of social environmental benefits must be considered totally in the farmland use of metropolitan area.

It is showed facts that the collective of the farmland is necessary, because of the economy of scale, facts that the support of the government for this is requested in the farmland use of Jeollabuk-do.

Second, It was showed that the possession and a cultivation scale of the farmland for the agriculture must be relaxed.

Third, it was showed that the management according to the type of the farmland is required.

A regional farmland use planning must be established according to the area that reflected the farming actual situation and the opinion of inhabitants.

(주제어) 농지(farmland), 농지이용(farmland use), 농지이용 특성(Characteristics of farmland use), 수도권(metropolitan area), 농업진흥지역(agricultural development region), 농지소유(Own of farmland), 농지전용(Diversification of farmland)

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

농지는 국민의 식량 공급과 국토 환경 보전의 기반이고 농업과 국민경제의 균형있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이다. 따라서 농지법에서는 농지에 대한 기본 이념으로 “농지는 소중히 보전되어야 함은 물론 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다¹⁾. 또한 농지는 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유 및 이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 안된다²⁾”라고 규정하고 있다.

그리고 농지법에서 “국가 및 지방자치단체는 농지에 관한 기본 이념이 구현되도록 농지에 관한 시책을 수립하고 이를 시행하여야 하며, 국가와 지방자치단체는 농지에 관한 시책을 수립할 때 필요한 규제와 조정을 통하여 농지를 보전하고 합리적으로 이용할 수 있도록 함으로써 농업을 육성하고 국민경제를 균형 있게 발전시키는 데에 이바지하도록 하여야 한다.³⁾”라고 규정하고 있다.

이러한 규정과 함께 그 동안의 우리나라 농업은 시장경제 원칙보다는 사회경제적 측면에서 정부의 보호와 지원 속에서 생존 전략을 찾아 왔다⁴⁾.

우리나라 농업의 경제 상황은 1993년 우루과이 라운드(UR) 타결 이후 농산물 개방과 함께 악화되기 시작했다. 지속적으로 농업부문에 대한 투자를 하였지만 경쟁력은 늘 제자리 걸음상태이며 농가 인구 감소로 농업 탈농 현상, 공동화 현상은 지속화 되고 있으며 고령농, 영세농의 문제점까지 나타나 농업의 위상은 점점 위축되고 있는 실정이다⁵⁾.

최근 들어서 가속화되고 있는 이상기후 변화와 각국과의 WTO체결 추세는 향후 농업의 향방에 커다란 영향을 미칠 것이고 이에 따라 농지 이용의 패턴도 크게 달라질 것으로 예측된다.

우리나라의 농업은 크게 성과없는 정부의 과도한 농업의 보존정책에서 탈피하여 기술과 자본 집약적 생산방식으로 변화되어 가야 하는 시점에 있다.

1) 농지법 제1조 1항.

2) 농지법 제3조 제2항.

3) 농지법 제4조 제2항.

4) 송덕진, “농기업 활성화방안”, 자유기업원, 2010. p.1.

5) 상계논문, p.1.

그런데 최근 정부가 우량 농지조성 등을 목적으로 지정한 농업진흥지역의 재산권 행사 를 크게 제한하고 있어 농가들의 불만을 사고 있다⁶⁾. 이 점은 지역상황과 특성을 무시한 획일적 농지이용규제로 인한 주민들의 불만을 보여주고 있는 것이다.

그리고 수년째 쌀 공급 과잉상태가 계속되고 있다. 2009년에는 국가 전체의 쌀 재고량 이 약 100만 톤에 육박하고 있다. 이로 인해 공공비축에 소요되는 재정부담도 7,169억 원이나 됐다.

그런데 우리나라의 농지는 농업생산의 목적으로만 활용된 것이 아니고, 도시용지의 후보지 로서의 역할도 병행하여 왔다.

즉, 우리나라는 그동안 급속한 경제발전에 필요한 산업용지·택지·공공용지 등의 도시 용지 수요를 농지와 산지로 충당해 왔다. 그럼에도 도시용지는 늘 부족한 상태였고, 이 문제의 해결은 역대 정부의 공통된 과제였다.

인구집중이 심화되고 있는 수도권과 인구감소가 진행되고 있는 전라북도의 농지이용에 있어서는 농작물 경작이라는 공통점이 있지만, 지역별 농지의 성격은 차이가 있을 것이다. 그렇다면 수도권과 비수도권 농지의 이용에 있어서도 농지관리의 차별화가 있어야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 인구가 집중하는 수도권인 서울과 경기도 그리고 인구가 감소하는 전라북도의 농지 특성을 파악해보고 지역별 농지이용·관리의 발전 방안을 제시한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서 사용하고 있는 농지의 내용적 범위는 농지법 제2조에서 규정하고 있는 범 률적 규정으로 한정한다⁷⁾.

본 연구의 농지이용특성이라 함은 농지현황 특성, 농지의 소유 및 이용 특성, 농지의 보 전 특성, 농지 전용 특성 등의 내용을 포괄하는 것이다.

그리고 본 연구에서 사용하고 있는 우량농지와 비우량농지의 구분에 있어서 우량농지는 농지법 상의 농업진흥구역과 농업보호구역을 의미하며, 비우량 농지는 우량농지 외의 지역 을 의미한다.

본 연구의 공간적 범위는 수도권 중에서 인천을 제외한 경기도, 서울시 그리고 전라북 도 지역으로 한정한다.

경기도와 전라북도를 본 연구의 공간적 범위로 한정한 이유는 2009년 시도별 경지면적

6) 이창민, 정부 우량 농지 조성 목적 지정 “농업진흥지역 재산권 제약” 제민일보(<http://www.jemin.com>) 2004년 07월 02일 (금) 21:39:51

7) 지목이 전, 답, 과수원이 아닌 타 지목도 3년 이상 연속하여 영농을 하면 농지로 보며, 지목이 임야인 토지로서 형질을 변경하지 아니하고 다년생식물을 재배하면 농지가 아님. 단, 초지법에 따라 조성된 초 지는 농지가 아님.

(전답)에 있어서, 경기도는 183,466ha⁸⁾, 전라북도는 205,668ha로 경기도와 가장 근접한 경지면적 규모이기 때문이었다.

본 연구의 시간적 범위는 농지개혁법⁹⁾이 제정된 1949년 6월 21일부터 2012년 현재까지로 한정한다.

본 연구의 방법은 크게 이론연구와 사례조사 연구의 2가지로 구분된다.

첫째, 이론연구에 있어서는 농지 관련 문헌자료를 수집하여 유형화하여 활용한다.

둘째, 사례연구에 있어서는 서울, 경기도, 전라북도 지역의 농지 관련 자료를 수집하여, 유효한 자료들의 단순 비교 분석방법을 활용한다.

II. 농지제도의 이론적 고찰

1. 농지의 개념과 구분

(1) 농지의 개념

농지법에서 정의하고 있는 농지는 “전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지이다. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다. 실제의 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지의 개량시설과 이 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지는 농지에 해당한다.”

그리고 농지는 측량 수로조사 및 지적에 관한 법률상 지목이 전, 답, 과수원인 경우(단, 1973년 1월 1일 이전부터 농지 외 다른 용도로 사용하였다는 것이 객관적 자료에 의해 입증되는 토지는 농지가 아님)이다. 그리고 지목이 전, 답, 과수원으로 1973년 1월 1일 이후 현재까지 나대지나 잡종지상태로 되어 있다면 휴경으로 보아 농지에 해당된다. 그런데 지목이 전, 답, 과수원이 아니더라도 3년 이상 연속하여 농작물의 경작 또는 다년생 식물 재배지로 이용되었음을 객관적 자료에 의해 입증될 경우에는 농지에 해당된다.

3년 이상 농지로 사용되었으나 현재 이용되고 있지 않고, 용도가 변경되지 않는 상태에 있다면 휴경하고 있는 것으로서 농지에 해당된다.

측량 수로조사 및 지적에 관한 법률상 지목이 임야인 토지로서 형질을 변경하고 3년 이상 다년생식물 재배지로 이용한 토지도 농지에 해당된다.

8) 한국농어촌공사 농지은행처, 시도별 경지면적. 농업생산기반 정비사업 통계연보, 2009, p.30.

9) 농지개혁법이란, 1949년 6월 21일에 제헌국회에서 제정하여 농지를 농민에게 적절히 유상 분배함으로써 자영농 육성과 농업생산력 증진으로 인한 농민생활의 향상목적으로 제정된 법안이다. 농지개혁법에 의한 농지 매수/분배사업은 미군정의 귀속농지 매각사업과 함께 대한민국 농지개혁의 주요 사업 중 하나였다.

그러나 형질 변경이 산지관리법상 불법산지전용에 해당하여 원상복구 명령 대상인 경우는 농지가 아니다.

고정식 온실, 벼섯재배사, 비닐하우스 및 그 부속시설과 농막 또는 간이퇴비장시설부지도 농지에 해당된다.

농지 개량시설의 부지(유지, 양수장, 배수장, 수로, 농로, 제방 등과 토양의 침식이나 재해로 인한 농작물의 피해를 방지하기 위하여 설치한 계단, 흙막이, 방풍림, 기타 이에 준하는 시설)도 농지에 해당된다.

(2) 농지의 구분 및 지정 절차

농지의 구분은 농지를 효율적으로 이용하고 보전함으로써 국민식량생산에 필요한 우량 농지의 확보 및 농업의 생산성 향상을 도모하고 공장용지 등 비농업적 토지수요에 탄력적으로 대응하기 위하여 종전의 필지별 보전방식인 절대농지와 상대농지를 권역별 보전방식으로 도입했다. 진흥지역 밖의 농지는 전용규제를 완화하여 산업용지 등의 원활한 공급을 도모한다.

1) 농업진흥지역 지정과 용도구역 구분

농지법 제 28조에 따르면 시·도지사는 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정한다. 집단화된 우량농지는 진흥지역으로 지정하여 농업생산기반 투자를 집중하고 환경오염으로부터 보호하여 농업생산 기지화하여 생산성 향상을 도모하기 위함이다.

농업진흥지역은 측량 수로조사 및 지적에 관한 법률상 지목이 전, 답, 과수원이 아닌 경우에도 지정 가능하다. 농업진흥지역은 <표 1>과 같이 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분된다.

<표 1> 농업진흥지역의 용도구역 구분

농업진흥지역 구분	대상
농업진흥구역	<p>농업의 진흥을 도모하기 위한 지역</p> <p>⑦ 농업의 진흥을 도모하기 위하여 농림수산식품부장관이 정하는 규모로 농지가 집단화된 지역(3㏊~100㏊ 이상)으로 농지조성사업 또는 농업기반 정비사업이 시행되었거나 시행중인 지역이나</p> <p>⑧ 그 외 지역으로서 농업용으로 이용하고 있는 토지가 집단화되어 있는 지역(경지정리가 되지 않는 농지도 지정)이다.</p> <p>⑨ 제28조에 따른 농업진흥지역 지정은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역을 대상으로 한다. 다만, 특별시의 녹지지역은 제외한다.</p>
농업보호구역	농업보호구역은 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경을 보전하기 위하여 필요한 지역으로 농지가 아닌 임야, 잡종지, 대지 등도 지정 가능하다.

농업진흥지역 구분	대상
농업보호구역	<ul style="list-style-type: none"> ⑦ 농림지역, 녹지지역, 관리지역, 자연환경보전지역으로 농업진흥구역의 용수원 확보와 수질보전을 위하여 필요한 지역 ⑧ 기타 농업진흥구역의 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역 <ul style="list-style-type: none"> - 농업진흥구역으로 둘러싸인 잡종지 또는 임야 - 농업진흥구역의 안 또는 주변지역에 있는 축산단지, 소규모 공장 또는 위락시설 등이 있는 지역 - 농업진흥구역의 안 또는 주변지역에 있는 사찰·문화재 또는 10호 미만의 마을(10호 이상 밀집된 마을은 마을내의 농지를 포함하여 제외) ⑨ 도시 지역 내 녹지지역으로 농업진흥구역에 필요한 수원공의 직접 유역 안에 있는 지역이나 공단폐수 또는 생활하수로부터 농업진흥구역의 농업환경을 보호할 필요가 있는 지역

2) 농업진흥지역의 지정과 변경 및 해제 절차

시·도지사는 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시·도 농어업·농어촌 및 식품산업정책심의회(이하 “시·도 농어업·농어촌 및 식품산업정책심의회”라 한다)의 심의를 거쳐 농림수산식품부장관의 승인을 받아 농업진흥지역을 지정한다.¹⁰⁾

이때 시·도지사는 농업진흥지역을 지정하면 자체 없이 이 사실을 고시하고 관계 기관에 통보하여야 하며, 시장·군수 또는 자치구구청장으로 하여금 일반인에게 열람하게 하여야 한다.

그리고 농림수산식품부장관은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 녹지지역이나 계획관리지역이 농업진흥지역에 포함되면 제1항에 따른 농업진흥지역 지정을 승인하기 전에 국토해양부장관과 협의하여야 한다.

그러나 시·도지사는 대통령령으로 정하는 사유가 있으면 농업진흥지역 또는 용도구역을 변경하거나 해제할 수 있다.¹¹⁾

이 때 농업진흥지역 또는 용도구역의 변경 절차나 해제 절차 등에 관하여는 농지법 제30조를 준용한다. 다만, 농업보호구역을 농업진흥구역으로 변경하는 경우 등 대통령령으로 정하는 사항의 변경은 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도 농어업·농어촌 및 식품산업정책심의회의 심의나 농림수산식품부장관의 승인 없이 할 수 있다.

이와 같은 농업진흥지역의 지정과 변경 및 해제 절차에 있어서, 그 동안 해당 지역 주민들의 의견을 철저히 배제하고 중앙 정부와 지방정부의 의도대로 농업진흥구역의 지정과 변경 및 해제를 해 왔다.

그러나 2012년 1월 17일 신설된 농지법 제 31조 2에 주민 의견청취의 내용을 규정하고 있다. 농지법 제 31조의2에 따르면 “시·도지사는 제30조 및 제31조에 따라 농업진흥지역

10) 농지법 제30조.

11) 농지법 제31조.

을 지정·변경 및 해제하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 해당 토지의 소유자에게 그 내용을 개별통지하고 해당 지역주민의 의견을 청취하여야 한다. 다만, 다른 법률에 따라 토지소유자에게 개별 통지한 경우, 통지를 받을 자를 알 수 없거나 그 주소·거소, 그 밖에 통지할 장소를 알 수 없는 경우의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있다.

3) 농업진흥지역에 대한 개발투자와 농지 매수

농지법 제33조에 따르면 “국가와 지방자치단체는 농업진흥지역에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지 및 농업시설의 개량·정비, 농어촌도로·농산물유통시설의 확충, 그 밖에 농업 발전을 위한 사업에 우선적으로 투자하여야 한다.”고 규정하고 있다.

그리고 “국가와 지방자치단체는 농업진흥지역의 농지에 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 농업인 또는 농업법인에게 자금 지원이나 「조세특례제한법」에 따른 조세 경감 등 필요한 지원을 우선 실시하여야 한다.”고 규정하고 있다.

농업진흥지역 농지의 매수 청구에 대해 2012년 1월 17일 신설된 농지법 33조의2에 따르면 “농업진흥지역의 농지를 소유하고 있는 농업인 또는 농업법인은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사(이하 “한국농어촌공사”라 한다)에 그 농지의 매수를 청구할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 그리고 “한국농어촌공사는 제1항에 따른 매수 청구를 받으면 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 감정평가업자가 평가한 금액을 기준으로 해당 농지를 매수할 수 있고, 한국농어촌공사가 농지를 매수하는 데에 필요한 자금은 농지관리기금에서 응자한다.”라고 규정하고 있다.

4) 영농 여건이 불리한 농지의 범위

농지법 시행령 제5조의2에 따르면 평균경사율이 15퍼센트 이상인 영농 여건이 불리한 농지란 “농지법 제6조제2항제9호의2에 따르면, 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시·군의 읍·면 지역의 농지일 것, 집단화된 농지의 규모가 2만제곱미터 미만인 농지일 것, 시장·군수가 농업용수·농로 등 농업생산기반의 정비 정도, 농기계의 이용 및 접근 가능성, 통상적인 영농 관행 사항을 고려하여 영농 여건이 불리하고 생산성이 낮다고 인정하는 농지일 것의 요건을 모두 갖춘 농지로서 시장·군수가 조사하여 고시한 농지(이하 “영농 여건불리농지”라 한다)를 말한다.”라고 규정하고 있다.

이때 시장·군수는 제1항에 따라 영농여건불리농지를 고시한 때에는 그 내용을 관할 광역시장 또는 도지사를 거쳐 농림수산식품부장관에게 보고하여야 한다.

2. 농지이용의 행위제한

2012년 1월 17일 신설된 농지법 제32조 제 1항에 따르면 “농업진흥구역에서는 농업 생

산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 토지이용행위는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있다. 그 내용을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 농업진흥구역에서 행위 제한

구분	내용
불허용행위	농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위
허용 행위	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령령으로 정하는 농수산물(농산물·임산물·축산물·수산물을 말한다. 이하 같다)의 가공·처리 시설의 설치 및 농수산업(농업·임업·축산업·수산업을 말한다. 이하 같다) 관련 시험·연구 시설의 설치 2. 어린이놀이터, 마을회관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 농업인의 공동생활에 필요한 편의 시설 및 이용 시설의 설치 3. 농업인 주택, 어업인 주택이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 농업용 시설, 축산업용 시설 또는 어업용 시설의 설치 4. 국방·군사 시설의 설치 5. 하천, 제방, 그 밖에 이에 준하는 국토 보존 시설의 설치 6. 문화재의 보수·복원·이전, 매장 문화재의 발굴, 비석이나 기념탑, 그 밖에 이와 비슷한 공작물의 설치 7. 도로, 철도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치 8. 지하자원 개발을 위한 탐사 또는 지하광물 채광(採礦)과 광석의 선별 및 적치(積置)를 위한 장소로 사용하는 행위 9. 농어촌 소득원 개발 등 농어촌 발전에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치

그리고 농업보호구역에서는 농지법 제 32조 제1항 각 호에 따른 토지이용행위, 농업인 소득 증대에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물·공작물, 그 밖의 시설의 설치, 농업인의 생활 여건을 개선하기 위하여 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물·공작물, 그 밖의 시설 외의 토지이용행위를 할 수 없다.

그러나 농업진흥지역 지정 당시 관계 법령에 따라 인가·허가 또는 승인 등을 받거나 신고하고 설치한 기존의 건축물·공작물과 그 밖의 시설에 대하여는 농지법 제 32조 제1항과 제2항의 행위 제한 규정을 적용하지 아니한다.

그리고 농업진흥지역 지정 당시 관계 법령에 따라 건축물의 건축, 공작물이나 그 밖의 시설의 설치, 토지의 형질변경, 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 행위에 준하는 행위에 대하여 인가·허가·승인 등을 받거나 신고하고 공사 또는 사업을 시행 중인 자(관계 법령에 따라 인가·허가·승인 등을 받거나 신고할 필요가 없는 경우에는 시행 중인 공사 또는 사업에 착수한 자를 말한다)는 그 공사 또는 사업에 대하여만 농지법 제 32조 제1항과 제2항의 행위 제한 규정을 적용하지 아니한다.

3. 우리나라 농지소유 및 이용제도

(1) 농지의 취득

1) 농지의 소유자격

농지법 제 6조에 따르면 농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다. 그러나 농업경영에 이용하지 아니할지라도 농지는 소유할 수 있다. 그리고 농지법 제23조제2호부터 제6호까지의 규정에 따라 농지를 임대하거나 사용대차를 하는 경우에는 제1항에도 불구하고 자기의 농업경영에 이용하지 아니할지라도 그 기간 중에는 농지를 계속 소유할 수 있다.

또한 헌법 121조 경자유전의 원칙에 따라 농업인과 농업법인으로 제한하고 있다.

농지를 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 농지를 소유할 수 없다.

그러나 ⑦ 상속에 의하여 1만m² 이내의 농지를 소유하는 경우, ⑧ 8년 이상 농업경영을 하던 자가 이동 당시 소유하고 있던 농지 중 1만m²이내의 농지를 계속 소유하는 경우, ⑨ 농지전용허가를 받거나 농지전용신고를 한 자가 농지를 소유하는 경우, ⑩ 농지전용협의가 완료된 주거·상업·공업지역이나 도시계획시설부지로 결정된 농지, ⑪ 1996년 1월 1일 이 전부터 소유하고 있던 농지, ⑫ 주말 체험영농 목적으로 취득한 1m² 미만의 농지는 농업인(농업법인)이 아니더라도 예외적으로 농지 소유를 인정한다.

2) 농지의 소유상한

농업경영 목적으로 농지를 취득하는 경우는 제한이 없다. 그러나 상속 및 8년 이상 농업경영 후 이동한 자는 당시 소유 농지 중 1만m²이하, 주말체험영농목적으로 취득한 때는 1천m²미만의 농지로만 소유해야 한다.

(2) 농지의 소유와 관리

농지는 원칙적으로 경자유전의 원칙에 의해 임대차가 금지되며, 농지를 취득 목적으로 사용하지 않을 경우에는 처분해야 한다. 농지 소유자가 처분 사유가 발생한 날(처분의무통지)로부터 1년 이내 처분(처분의무기간)해야 한다. 처분의무기간 내 이행하지 않을 경우에는 처분명령이 6개월의 기간으로 처분명령이 발효된다.

처분명령을 받고 정당한 사유 없이 처분기간 안에 농지를 처분하지 않는 소유자에게는 공시지가의 20%에 해당되는 이행강제금이 매년 부과된다. 그러나 농지은행을 이용하면 농지처분의무를 면할 수 있다.

(3) 농지의 전용

농지법 시행령 제32조에 따르면, 농지법 제34조제1항에 따라 농지전용의 허가 또는 변경허가를 받으려는 자는 농지전용허가신청서에 농림수산식품부령으로 정하는 서류를 첨부

하여 해당 농지의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 자치구구청장에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

그리고 시장·군수 또는 자치구구청장은 제32조제1항에 따라 농지전용허가신청서 등을 제출받은 때에는 다음 각 호의 심사기준에 따라 심사한 후 농림수산식품부령으로 정하는 서류를 첨부하여 그 제출받은 날부터 10일 이내에 시·도지사에게 보내야 하며, 시·도지사는 10일 이내에 이에 대한 종합적인 심사의견서를 첨부하여 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다. 이때 농림수산식품부장관은 심사기준에 적합하지 아니한 경우에는 농지의 전용허가를 하여서는 아니 된다.

또한 주무부장관 또는 지방자치단체의 장이 농지법 제34조제2항에 따라 농지의 전용에 관하여 협의(다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 포함한다)하려는 경우에는 농지전용협의요청서에 농림수산식품부령으로 정하는 서류를 첨부하여 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다. 농림수산식품부장관은 제1항에 따른 농지의 전용에 관한 협의요청이 있으면 제33조제1항 각 호의 사항에 대한 심사를 한 후 그 동의 여부를 결정하여야 한다. 농지법 제38조에 따르면 농지전용을 하려는 자는 농지의 보전·관리 및 조성을 위한 부담금(이하 “농지보전부담금”이라 한다)을 농지관리기금을 운용·관리하는 자에게 납부하여야 한다.

(4) 농지이용계획의 수립

농지법 제14조 제1항에 따르면, “시장·군수 또는 자치구구청장은 농지를 효율적으로 이용하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역 주민의 의견을 들은 후, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제15조에 따른 시·군·구 농어업·농어촌 및 식품산업정책심의회의 심의를 거쳐 관할 구역의 농지를 종합적으로 이용하기 위한 계획(이하 “농지이용계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.”고 규정하고 있다.

농지이용계획에는 농지의 지대(地帶)별·용도별 이용계획, 농지를 효율적으로 이용하고 농업경영을 개선하기 위한 경영 규모 확대계획, 농지를 농업 외의 용도로 활용하는 계획이 포함되어어야 한다. 그리고 시장·군수 또는 자치구구청장은 동법 제1항에 따라 농지이용계획을 수립하면 관할 특별시장·광역시장 또는 도지사의 승인을 받아 그 내용을 확정하고 고시하여야 하며, 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 또한 동법 14조 제 4항에서 “시·도지사, 시장·군수 또는 자치구구청장은 농지이용계획이 확정되면 농지이용계획대로 농지가 적정하게 이용되고 개발되도록 노력하여야 하고, 필요한 투자와 지원을 하여야 한다.”고 규정하고 있다.

III. 사례지역의 농지 현황 및 특성 분석

1. 전국의 농지면적 현황과 추이

<표 3> 지목별 국토면적에 의하면 2010년말 우리나라 전체 국토면적은 100,033ha이며, 이중 전은 7,783ha(7.8%), 담은 11,834ha(11.8%), 임야는 64,504ha(64.5%), 대지는 2,744ha (2.7%), 도로는 2,858ha(2.9%), 하천 2,834ha(2.8%), 기타 7,477ha(7.5%)를 차지하고 있다. 2010년과 2002의 지목별 국토면적을 비교하면, 2002년말 전의 면적 8,048ha(8%)에서 2010년 말 7,783ha(7.8%)로 0.2%가 감소했고, 2010년 말 담의 면적은 2002년 12,303ha(12.4%)에서 11,834ha(11.8%)로 0.6% 감소했다. 그러나 대지는 2002년에 비해 0.3% 증가했다.

<표 3> 지목별 국토면적

(단위 : km²)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	99,585	99,601	99,617	99,646	99,678	99,720	99,828	99,897	100,033
전	8,048	8,007	7,975	7,956	7,929	7,889	7,852	7,821	7,783
담	12,303	12,256	12,205	12,152	12,083	12,012	11,946	11,895	11,834
임야	65,018	64,948	64,885	64,805	64,731	64,638	64,546	64,472	64,504
대지	2,426	2,460	2,498	2,533	2,575	2,611	2,659	2,706	2,744
도로	2,398	2,451	2,493	2,564	2,626	2,673	2,743	2,807	2,858
하천	2,800	2,797	2,799	2,803	2,824	2,831	2,839	2,837	2,834
기타	6,591	6,682	6,763	6,833	6,911	7,066	7,243	7,359	7,477

출처 : 국토해양부, 『지적통계연보』, 2011.

기타 : 과수원, 목장용지, 제방, 철도용지, 학교용지, 공장용지, 광천지, 염전, 주유소 용지 등
작성기준일 : 매년 12월말

2. 농지면적의 감소 추세와 농지전용

전답의 면적은 감소하고, 대지의 면적은 증가하고 있는 이유는 농지 전용에 있다.

<표 4>에 의하면 농지 전용면적은 2007년에 24,666ha로 전년 대비 52.1%가 급증했는데, 그 이유는 2007년 세종시·혁신도시·기업도시 등 대규모 개발에 5,722ha의 농지가 전용되었기 때문이다.

2008년은 미국발 금융위기 여파로 18,215ha가 전용되어 전년대비 26.2%가 급감했다. 그러나 미국발 금융위기 회복에 따라 2009년에는 22,680ha가 농지전용되어 전년대비 24.5%

가 급증하기도 했다. 그 이후 농지전용면적은 계속감소하고 있는데, 2011년 상반기 농지전용면적은 6,452ha로 전년대비 40.8%(4,446ha)가 감소했다.

<표 4> 최근 5년간 농지전용 추이

구분	('06)	('07)	('08)	('09)	('10)	('10상)	('11상)
전용면적(ha)	16,215	24,666	18,215	22,680	18,732	10,898	6,452
전년대비 증감율(%)	3.6	52.1	△ 26.2	24.5	△ 17.4	-	△ 40.8

자료 : 농림수산식품부 농지과, 2011. 9. 7. 보도자료

최근 5년 사이 연간 농지 전용면적은 연평균 2만ha이고, 상반기 평균 농지 전용면적은 1만ha 수준이며, 2011년 상반기에는 이보다 낮은 수준이었다.

2011년 상반기의 농지전용이 2010년 상반기 보다 40.8%가 감소한 것은 부동산경기 침체의 여파로 산업단지 조성 등 공장설치, 주거시설 용도의 택지개발을 위한 농지전용이 줄었기 때문으로 판단된다.

<표 5> 2011년 상반기 용도지역 및 지목별 농지전용 현황

구분	계	답	전
계 (ha)	6,452	3,452	3,000
농업진흥지역 안	1,404	1,134	270
농업진흥지역 밖	5,048	2,318	2,730

출처 : 농림수산식품부 농지과, 2011. 9. 7. 보도자료

<표 5> 2011년 상반기 용도지역 및 지목별 농지전용 현황에 의하면, 2011년 상반기 농지전용면적 총 6,452ha 중에서 농업진흥지역 안의 농지전용면적은 1,404ha로 21.8%였고, 농업진흥지역 밖의 농지전용면적은 5,048ha로 78.25였다.

총 전용면적 중에서 답의 전용면적은 3,452ha로 53.5%였고, 전의 전용면적은 3,000ha로 46.5%였다. 농업진흥지역 안에서 답의 전용면적은 1,134ha로 80.7%였고, 전의 전용면적은 19.2%였다. 농업진흥지역 밖에서 답의 전용면적은 2,318ha로 45.9%였고, 전의 전용면적은 54.1%였다. 농업진흥지역 안에서는 답의 농지전용이 더 큰 것으로 나타났다.

<표 6> 농지가 전용된 용도에 따르면 농지가 전용된 용도별로 보면, 도로·철도 등 공공시설에 3,083ha, 산업단지 등 공장시설에 776ha가 전용되어 공공시설과 공장 설치를 위한 농지전용이 3,859ha로 전체 농지전용 면적의 60%를 차지했다.

그리고 2011년 상반기 광·공업시설은 산업단지 지정 추세가 둔화되면서 농지전용 면적

은 68% 감소하였으며, 택지 등 주거시설도 부동산 경기 둔화 등으로 농지전용면적은 66% 감소하였다.

<표 6> 농지가 전용된 용도

(단위 : ha)

구분	('08)	('09)	('10상)	('11상)
공공시설	8,369	9,427	3,870	3,083(△787)
공업시설	2,490	5,370	2,390	776(△1,614)
주거시설	2,424	2,632	2,788	950(△1,838)
농업용시설	893	849	438	389(△79)
기타시설	4,039	4,402	1,412	1,284(△128)

농림수산식품부 농지과, 2011. 9. 7. 보도자료.

2011년 상반기 농업용시설은 간이저온저장시설의 부지를 농지의 범위에 포함시키는 제도개선 등에 따라 농지전용 면적이 전년 대비 18% 감소하였다.

<표 7> 최근 5년간 농업진흥지역 농지전용 추이

(단위 : ha)

구분	('06)	('07)	('08)	('09)	('10)	('10상)	('11상)
전체 전용면적(ha)	16,215	24,666	18,215	22,680	18,732	10,989	6,452
농업진흥지역 전용면적(ha)	2,904	5,125	3,190	4,004	2,429	1,420	1,404
전용면적 비중(%)	17.9	20.8	17.5	17.7	13.0	12.9	21.8

자료 : 농림수산식품부 농지과, 2011. 9. 7. 보도자료.

<표 7>에 따르면, 2011년 상반기 농업진흥지역 내 농지의 전용은 1,404ha로 전체 농지 전용면적이 22%를 차지한 것으로 나타났다. 그리고 농업진흥지역의 농지전용추이를 보면 2006년부터 2011년 상반기까지 전체전용면적 중 농업진흥지역의 평균 전용면적은 매년 18.1%였다.

3. 사례지역의 농지 현황

사례지역인 서울특별시는 전 국토 면적의 0.6%인 605km²이고, 경기도는 전 국토 면적의 10.2%인 10,167km²이고, 전라북도는 전 국토면적의 8.1%인 8,067km²이다¹²⁾.

12) 국토해양부, 행정구역별 국토면적, '지적통계연보', 2011.

(1) 지역별 전답 경지면적 현황과 비중

<표 8> 2011년 사례지역의 논밭 경지면적 현황

(단위 : ha)

행정구역별	경지면적: 계	답	전
전국	1,698,040	959,914	738,126
서울	828	296	532
경기	178,844	98,205	80,639
전북	202,755	141,036	61,719

자료 : 통계청 사회통계국 농어업통계과 2011.

<표 8> 2011년 사례지역의 논밭 경지면적 현황에 따르면, 전국 전답의 경지면적이 1,698,040ha인데, 그 중 56.5%가 답이고, 43.5%가 전으로 나타났다. 전국의 경지면적 중 서울의 경지면적은 0.05%인 828ha였는데, 그 중 답은 35.7%, 전은 64.3%인 것으로 나타났다. 서울지역의 경지면적 비중은 답보다 전이 더 많은 비중을 차지함을 알 수 있다.

전국의 경지면적 중 경기도의 경지면적은 10.5%인 178,844ha인데, 그 중 답은 54.9%, 전은 45.1%인 것으로 나타났다. 서울지역과 달리 경기도지역의 경지면적 비중은 전보다 답이 더 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그러나 전국의 전답 면적에서 경기도지역 답의 면적 비중은 10.2%, 전의 면적 비중은 10.9%를 차지하는 것으로 나타났다.

전국의 경지면적 중 전북지역의 경지면적은 11.9%인 202,755ha인데, 그 중 답은 69.6%, 전은 30.4%인 것으로 나타났다. 전북지역에서는 경기도와 마찬가지로 전보다 답의 비중이 더 큼을 알 수 있다. 전국의 전답 면적에서 전북지역 답의 면적비중은 14.7%, 전의 면적 비중은 8.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

(2) 지역별 전답 경지면적 추이

<표 9> 지역별 전답 경지면적 추이

(단위 : ha)

시도별	전답별	2008	2009	2010	2011
전국	계	1,758,795	1,736,798	1,715,301	1,698,040
	답	1,045,991	1,010,287	984,140	959,914
	전	712,804	726,511	731,161	738,126
서울특별시	계	1,563	1,340	930	828
	답	544	536	318	296
	전	1,019	804	612	532

시도별	전답별	2008	2009	2010	2011
경기도	계	187,851	183,466	181,676	178,844
	답	105,936	103,939	101,896	98,205
	전	81,915	79,527	79,780	80,639
전라북도	계	208,521	205,668	203,899	202,755
	답	156,208	146,164	143,222	141,036
	전	52,313	59,504	60,677	61,719

자료 : 통계청 사회통계국 농어업통계과 2011.

<표 9> 지역별 전답 경지면적 추이에 따르면 2011년 서울지역의 경지면적은 2008년 대비 47%가 감소했고, 그 중 답은 45.6%가 감소했고, 전은 47.8%가 감소했다.

2011년 경기지역의 경지면적은 2008년 대비 4.8%가 감소했고, 그 중 답은 7.3%가 감소했고, 전은 1.6%가 감소했다.

2011년 전북지역의 경지면적은 2008년 대비 2.8%가 감소했고, 그 중 답은 9.8%가 감소했고, 전은 17.9%가 증가했다. 사례지역 전답의 경지 면적이 모두 감소하고 있는데, 전북 지역에서는 전의 면적이 오히려 증가하고 있는 특이점이 나타났다.

(3) 사례지역별 주곡 생산 현황

2011년 전국의 전답 경지면적 1,698,040ha에서 주곡생산 전답 경지면적은 62.7%인 1,064,296ha로 나타났다. <표 10> 사례지역별 2011년 주곡 생산 현황에 따르면, 서울지역의 주곡생산 면적은 전체 주곡생산 경지면적의 0.03%에 불과했고, 경기도는 10%, 전북지역은 15.7%를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 10> 사례지역별 2011년 주곡 생산 현황

(단위 : ha)

시도별	종류별	합계	벼(㏊)	논벼	밭벼	보리(㏊)	겉보리, 쌀보리(㏊)	겉보리
계	합계	1,054,296	853,823	850,798	3,025	42,098	22,060	4,591
서울	합계	302	268	268	0	0	0	0
경기	합계	105,386	91,727	91,689	38	180	179	73
전북	합계	157,432	130,696	130,549	147	14,254	10,417	1,038

자료 : 통계청 사회통계국 농어업통계과 2011.

(4) 사례지역별 농가 수, 농가인구

<표 11> 사례지역별 농가 수, 농가인구에 따르면, 전국 농가 1,194,715가구 중 서울지역 농가는 0.2%인 2,130가구였고, 경기지역은 11.5%인 137,336가구, 전북지역은 10%인 111,645가구인 것으로 나타났다. 농가의 가구 수는 전북지역보다 경기지역의 비중이 더 높았다.

<표 11> 사례지역별 농가 수, 농가인구

행정구역별	농가(가구)	상대표준오차	농가인구(명)	상대표준오차(농가인구)	농가인구(남)(명)	농가인구(여)(명)
전 국	1,194,715	0.6	3,117,322	0.7	1,510,297	1,607,025
서울특별시	2,130	13.9	7,084	15.2	3,625	3,459
경기도	137,336	1.8	430,743	2.0	215,723	215,019
전라북도	111,645	2.0	285,584	2.4	138,343	147,240

자료 : 통계청 사회통계국 농어업통계과 2010. 2009년 기준.

농가인구 수에 있어서는 전국 농가인구 3,117,322명 중에서 서울 농가 인구수는 0.2%인 7,084명, 경기지역은 13.8%인 430,743명, 전북지역은 9.2%인 285,584명인 것으로 나타났다. 사례지역들 중에서 경기지역의 농가 가구 수와 농가 인구수는 전북지역보다 더 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

(5) 사례지역의 인구추이

<표 12> 사례지역의 인구현황과 추이에 따르면, 서울지역의 인구는 2010년 10,312,545명으로 2007년 대비 1.2% 증가했고, 경기지역은 2010년 11,786,622명으로 2007년 대비 5.8% 증가했고, 전북지역은 2007년부터 인구가 감소하다가 2010년에 전년대비 0.8%증가했는데, 2010년에는 1,868,963명으로 2007년 대비 0.4% 증가했다.

<표 12> 사례지역의 인구현황과 추이

시도별	2007	2008	2009	2010
서울	10,192,710	10,200,827	10,208,302	10,312,545
경기	11,106,211	11,292,264	11,460,610	11,786,622
전북	1,862,277	1,855,772	1,854,508	1,868,963

출처 : 경기도청 기획조정실 비전기획관실 통계분석담당.

(6) 사례지역 분석의 종합

우리나라 경지면적 중 서울지역은 0.05%로 극히 면적 비중이 적었고, 경기지역은 10.5%, 전북지역은 11.9%였다.

2011년 우리나라 전답의 경지면적은 2008년 대비 계속 감소하고 있는데, 사례지역 중 서울지역이 가장 큰 47%의 경지면적이 감소했고, 경기지역은 4.8%, 전북지역은 2.8% 감소했다. 그러나 전북지역은 답의 면적은 감소했지만 전의 면적은 증가하는 양상을 보였다. 전북지역은 답 위주의 주곡농업에서 전에서의 과수 채소 농업으로 전환하는 농지의 형질변경에 기인하는 것으로 판단된다.

경지면적 감소에 불구하고 2010년 사례지역의 인구는 2007년 대비 서울이 1.2%, 경기지역이 5.8%, 전북지역이 0.8% 증가했다. 인구의 증가와 경지면적의 감소는 상관관계가 있는 것으로 보여진다.

사례지역별 2011년 주곡 생산 현황에 따르면, 서울지역의 주곡생산 면적은 전체 주곡생산 경지면적의 0.03%에 불과했고, 경기도는 10%, 전북지역은 15.7%를 차지하는 것으로 나타났다.

농가 수, 농가인구에 따르면, 서울지역의 농가 가구 수는 전국 농가의 0.2%였고, 경기지역이 11.5%, 전북지역이 10%로서 농가의 가구 수는 전북지역보다 경기지역의 비중이 더 높았다.

농가인구 수에 있어서 서울은 전국의 0.2%, 경기지역은 13.8%, 전북지역은 9.2%인 것으로 나타났는데, 사례지역들 중에서 경기지역의 농가 가구 수와 농가 인구수는 전북지역보다 더 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

IV. 지역별 농지이용 특성을 고려한 농지제도의 개선 방안

1. 수도권과 비수도권의 지역별 농지이용 특성을 고려한 농지이용제도

지역별 농지의 입지분포 특성에 따라 농지이용을 다양화하여 사회적 편익 수요에 적극 대응하는 선별적 전략이 필요하다.

(1) 수도권(서울, 경기도)의 농지이용제도

그 동안 수도권 지역 농지는 대부분 도시적 용도의 토지로 전환되어 왔다.

따라서 수도권지역의 농지는 농업생산을 위한 본연의 용도라기 보다는 도시적 용도의 토지후보지로서의 성격이 더 강하다고 할 수 있다.

이 점을 고려할 때 서울 경기지역인 수도권역의 농지이용에 있어서는 농업생산적 측면

은 물론 도시경제적 측면과 사회환경적 편익측면을 고려한 새로운 농지이용제도가 필요하다고 본다. 예를 들면 수도권지역의 농지를 농업생산을 위해 활용한다면 가칭 도시형 첨단 농업지구와 같은 용도지구로 농지법상 농지의 구분을 세부 지정해서 활용하는 것도 고려해볼만 하다. 그리고 도시적 용도로 수도권 농지를 활용한다면, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 계획관리지역과 생산관리지역, 보전관리지역의 구분을 세분화하여 지정할 필요가 있다고 본다.

(2) 전라북도의 농지이용제도

전라북도 지역의 농지 특성은 답의 면적이 감소하고 전의 면적이 증가하고 있고, 주곡 농업의 비중이 본 연구의 사례지역 중 가장 높은 비중을 보이고 있는 농지이용특성이 있었다. 그리고 농지의 소유면적이 경기도 보다 높은 수준의 특성을 갖고 있었다. 또한 전라북도의 농지는 수도권과 달리 도시적 용도의 후보지로서의 농지의 성격보다는 농업생산을 위한 농지 본래의 성격이 더 강하다고 볼 수 있다.

따라서 이러한 농지특성을 활용하여 전라북도지역의 농지이용에 있어서, 대내외 농업환경의 변화에 따라 농업의 국제경쟁력을 높이고, 노동력 부족에 대처하기 위하여 농업기계화를 촉진하여야 한다. 이를 위해서는 농업의 기계화가 가능하도록 농지기반을 재정비하고, 농지의 집단화를 도모하여야 한다.

특히 농지이용의 규모의 경제를 달성하기 위해 답의 우량농지 집단화와 전의 우량농지 집단화를 고려해야 하며, 전 답의 집단화를 위한 농지제도가 필요하다.

진흥지역의 농지는 종합정비를 하여야 하며 농업진흥지역 밖의 농지도 꼭 필요한 경우에는 종합정비지역에 포함시키고 그렇지 않은 지역은 농업 외의 용도로 개발하는 이용합리화 방안도 강구하여야 한다.

농지의 이용에 있어서, 답 위주의 주곡농업에서 과채류 농업으로 전환하고자 전으로 형질 변경하는 경우, 국가적 차원의 지원이 있어야 한다.

2. 영농을 위한 농지 소유 및 경작 규모 확대와 지원강화

농지소유 규모를 확대하고 경작자의 점유권을 강화하면서 농지소유 자격제한을 철폐하는 방향으로 농지제도를 변화시켜가야 한다.

농지소유 주체를 가족 농 그리고 보다 발전된 형태인 위탁영농이나 영농조합법인에 한정하고 소유 단위도 개인소유와 세대단위 경영이 일치되도록 하여야 하여, 농지소유 상한 현행 3ha 소유규모를 실경작자에게는 소유규모를 대폭 완화함으로써 보다 경쟁력있는 경작규모로 확대 조정되어야 할 것이다.

그리고 대농 경영의 소유규모 확대를 위해 농지금융 지원조건을 완화함으로써 농가의 농

지구입 능력을 보완(보유과세의 하향조정과 농지획득에 대한 취득세, 등록세 면제 등)시켜 주고 또한 장기임대차에 대한 임차료 일괄지불이나 분할납부 제도를 확대 또는 부분작업 위탁 등 영농협력조직의 활성화를 위한 지원을 적극 검토하여야 할 것이다.

또한 영세 경업농을 중심으로 장기 임대차제도를 활성화하고 이농적지에 대한 국가 또는 농어촌진흥공사 등 공적 기관의 매수와 분할 매각을 통하여 농지공급을 확대시켜 나가야 한다.

3. 주민의사가 반영된 지역별 농지이용계획 수립과 유형별 관리 필요

농업진흥지역의 농지에 있어서, 생산기반정비 실태, 영농실태, 주민의사 등을 지역별로 조사 반영하여 대상지구와 이 지역에 영향을 미치는 주거지역 등 배후지까지 농지이용계획을 수립하여 무분별한 농지이용이 되지 않도록 해야 한다. 그리고 지역사정에 따라 농업 진흥지역을 지구별로 세분하여 종합정비의 유형을 결정하는 제도가 필요하다. 예를 들면 영농유형을 벼 농사 중심지역, 전답겸농 지구, 시설농업 및 특용작물 중심지역, 과수 중심 지역 등으로 구분하고, 이 지역에 대한 농지 전용규정을 재편해야 한다.

그리고 전국의 영농불리 농지에 대해서는 지역 특성에 맞게끔 사회적 편익이 높게 이용될 수 있도록 여러 가지 활용방안이 제시되어야 하고, 지방 정부는 이를 적극 수용하여 합리적으로 활용될 수 있도록 지원 및 관리하는 방안도 필요하다.

왜냐하면 영농불리농지의 무분별한 전용으로 농지가격이 급등하여, 막대한 영농불리농지가 휴경되거나 방치될 가능성이 크기 때문이다.

V. 결 론

본 연구에서는 지역별 농지의 입지분포 특성과 농지이용특성이 상이할 것으로 예상되는 수도권인 서울과 경기도 그리고 비수도권인 전북지역을 사례지역으로 선정하여 농지 현황 및 이용특성을 분석했다. 그 결과 수도권지역은 전북지역에 비해 농지면적 감소 비율이 높았으며, 농지전용 면적 비율도 높았다. 그러나 농지이용에 있어서 주곡농업은 전북지역이 수도권에 비해 월등히 높은 특성을 보였다.

이러한 지역별 농지이용 특성을 고려한 향후 개선되어야 할 농지이용 및 관리 제도는 첫째, 수도권은 도시적 용도의 후보지로서의 농지이용성격이 강함으로 농업생산적 측면은 물론 도시경제적 측면과 사회환경적 편익측면도 고려해야함을 제시했다. 그리고 전라북도의 농지는 수도권과 달리 농지이용에 있어 규모의 경제를 실현하기 위해 농지의 영농 집단화가 필요하며, 이에 대하 정부적 차원의 지원이 필요함을 제시했다.

둘째, 영농을 위한 농지소유 규모 완화, 셋째, 농지의 유형별 관리의 필요를 제시했다.

그리고 지역별 영농실태, 주민의사 등을 조사하여 지역별 농지이용계획을 수립하여 무분별한 농지이용이 되지 않도록 해야 함을 제시했다.

우리나라의 농업은 사양산업의 길로 추락할 것인지 경쟁력있는 산업으로 갈 것인지에 대해서 중요한 기로에 있다고 본다. 과도한 농지이용의 규제와 정부적 차원의 미미한 농업보호 정책에서 벗어나 사회적 형평과 편익이 달성되면서 기술과 자본 집약적 농업생산방식으로 지역별 특성이 반영된 농지이용이 이루어질 수 있도록 하는 정책마련과 실현이 요구된다.

이러한 농업 환경에 대응하려면 우선적으로 농업 구조가 개편되어야 하며, 변화된 농업구조에 따르는 농지이용이 수반되어야 한다.

이상의 본 연구결과는 과거의 획일적인 농지이용 관리제도의 틀에서 벗어나 지역별 특성과 지역별 사회 편익에 적합한 농지정책과 수도권과 비수도권의 농지 이용 관리정책 입안에 중요한 역할 할 것으로 기대된다.

그러나 본 연구에서는 사례지역 별 세부 시 군 지역의 농지 현황 및 경작실태 특성까지 파악하지 못한 연구의 한계가 있다.

(투고일 : 2012. 2. 10. / 심사일 : 2012. 2. 15. / 확정일 : 2012. 2. 20.)

참 고 문 헌

- 김수석 외, “경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안”, 연구보고 R589, 한국농촌경제 연구원, 2009. 10
- 김은경, 농지규제의 현황과 개선방향, 규제연구 제16권 제1호, 2007.
- 김태곤 외, “농지제도 선진화를 위한 정책과제”, 연구자료 D234-7, 한국농촌경제연구원, 2007.
- 석태문, 농업환경변화에 대응한 바람직한 농지제도의 방향, 경북포럼 기획논단, 2004.
- 송덕진, “농기업 활성화방안”, 자유기업원, 2010.
- 이창민, “정부 우량 농지 조성 목적 지정, 농업진흥지역 재산권 제약” 제민일보(<http://www.jemin.com>) 2004년 07월 02일.
- 최혁재, “도시용지공급확대에 따른 농지관리 정책의 발전방향”, 국토연구원, 2010.
- 최희준, 국토의 효율적 관리를 위한 농지이용 관리제도의 발전방향, 국토연구원, 2004.
- _____, 농지비 개정과 농지은행사업 추진방향, 농어촌과 환경, 2006.
- 국토해양부, 『지적통계연보』, 2011.
- 한국농어촌공사 농지은행처, 시도별 경지면적. 농업생산기반 정비사업 통계연보, 2009.