

연구보고 R761 | 2015. 10.

우량농지 보전을 위한 정책프로그램 개발

채 광 석 부 연 구 위 원
김 홍 상 선 임 연 구 위 원

한국농촌경제연구원

연구 담당

채광석 부연구위원 연구 총괄 및 각 장 집필
김홍상 선임연구위원 제도개선 방안 등

머리말

1990년에 우량농지를 확보하고 농업생산성 향상을 도모하기 위한 목적으로 농업진흥지역 제도가 도입되었고, 지금까지 비농업부문의 개발수요에 대응하여 우량농지를 보전하는 데 일정부분 기여하고 있다.

전체 81만 1,000ha의 농업진흥지역면적 중 논이 71만 4,000ha, 밭이 9만 7,000ha로 농업진흥지역은 논을 중심으로 지정되어 있다. 하지만 우리 식품소비가 쌀 중심에서 과일·채소로 변화되면서 밭을 농업의 주요 자원으로 인식하고 적극적인 보전·관리가 필요하다.

현재 농업진흥지역 밖의 지역주민이 농업진흥지역 편입을 희망하는 경우 농업진흥구역으로 지정할 수 있다. 하지만 농업진흥지역으로 지정될 경우 각종 행위제한 등으로 인해 농지가격이 저평가되면서 대부분의 농업인은 자신의 농지가 농업진흥지역으로 지정되는 것을 반대하고 있다. 따라서 규제 중심의 농업진흥지역 제도가 가지는 한계점을 보완한 다양한 우량농지 보전 지원프로그램을 개발하여 기존 제도의 사각지대를 최소화하는 것이 필요하다.

이 연구의 목적은 규제 중심의 농지보전체계의 한계와 문제점을 분석하여 개선 방안을 모색하고, 나아가 기존 제도가 합리적으로 운영될 수 있도록 제도를 보완하는 차원에서 다양한 정책 프로그램을 개발하는 데 있다. 이를 통해 농지법하의 농지전용 허가제 및 농업진흥지역 지정 중심의 한계를 극복할 수 있는 정책 대안을 제시하고자 한다. 이 연구 결과가 제도 개선의 기초 자료로 활용되기를 바라며, 연구 수행에 도움을 주신 여러 기관 관계자분들께 감사드린다.

2015. 10.

한국농촌경제연구원장 최세균

요약

우량농지를 보전하려는 노력은 우리나라와 유사한 일본만이 아니라 땅이 넓은 미국에서조차 농지는 가능한 한 농업용으로 사용되도록 많은 정책 프로그램을 운용하고 있다. 우리나라는 국가적으로 우량농지인 농업진흥구역의 지정 기준을 농지집단화 및 토지생산성의 기준으로 구분하며, 신규 지정, 편입 및 주민희망지역 등의 방법으로 지정하고 있다. 하지만 농업진흥지역으로 지정될 경우 각종 행위제한 등으로 인한 농지가격 저평가로 대부분의 농업인은 자신의 농지가 농업진흥지역으로 지정되는 것을 반대하고 있다. 즉, 농업진흥지역 내 농지에 대한 우대지원 대책이 미흡하여 실효성 있는 농지보전 제도로 정착되지 못하고 있다. 보전농지로 농업진흥지역 면적을 확대하기 위해서는 직접적인 금전보상뿐만 아니라 다양한 형태의 보상지원이 필요하다.

현행 농업진흥지역 재조정 또는 제도 관련 법, 제도의 개편은 아니더라도 다양한 우량농지 보전 지원프로그램을 개발하여 기존 제도의 사각지대(밭농업 활성화, 농지이용 안정성 확보 등)를 최소화할 수 있는 연구가 필요하다.

이를 위해 본 연구에서는 문헌조사, 설문조사, 통계자료분석, 계량분석 등을 활용하여 분석하였다. 문헌조사는 기존의 농지보전 관련 통계자료와 국내외 관련 선행연구자료 등을 활용하였다. 이 과정에서 외국의 정책 프로그램도 같이 검토하였다. 설문조사는 농업인(KREI 현지통신원) 1,566명에게 이메일 설문조사를 실시하여 412명이 응답하였다. 통계자료는 농업경영체 DB 원자료를 활용하여 경지이용 및 휴경 실태를 파악하였다. 그리고 국토교통부에서 전국의 표준지 50만 필지를 대상으로 조사한 공시지가를 활용하여 농지보전 정책수단(농업진흥지역 지정, 생산기반 정비)이 농지자산에 미치는 영향을 Hedonic 모형을 통해 분석하였다.

이와 같은 농지보전 제도 및 현황자료를 바탕으로 파악한 제도개선 방향은 다음과 같다.

첫째, 지속가능하고 안정적인 농지이용을 도모하고, 둘째, 농지보전을 위한 관련 주체들의 협력적 거버넌스 체계를 구축하고, 셋째, 농지보전의 친환경성을 확보하고, 넷째, 규제보다 유인정책을 통한 농지보호 정책을 강구한다.

이러한 제도개선 방향을 바탕으로 구체적인 제도개선 과제는 다음과 같다.

첫째, 농업진흥지역 내 「조세특례제한법」상 조세 감면 확대한다. 이를 위해 부재지주가 양도소득세 감면을 받기 위해서 불법적 농지임대차를 조장하여 농지의 효율적 이용을 저해시키는 경우가 많은 8년 이상 자경농지의 양도소득 면제 제도를 폐지하고, 농업진흥지역 내 농지의 장기보유특별공제(소득세법 제95조 참조) 제도를 도입한다. 즉, 농업진흥지역 내 농지에 소득세법 제95조의 장기보유 특별 공제율 개념을 적용하여, 이용규제에 대한 보상개념으로 일반공제나 1세대 1주택보다 높은 장기보유 특별 공제율을 적용하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 또한, 농업진흥지역 내 농지의 상속·증여세 유예 제도를 도입하여 상속인이 20년 동안 농지를 전용하지 않고 계속 농업 목적으로 이용할 경우에는 상속 또는 증여세 납부가 유예되고 20년이 지난 이후는 상속 또는 증여세 납부가 면제되는 제도를 도입한다.

둘째, 자경농가와 비자경농가(휴경 포함) 간의 재산세를 차등 부과한다. 현재 자경(임대 포함)과 휴경으로만 구분되어 있는 재산세 차등 부과(안)를 자경(농지은행을 통한 임대차), 개인 간 임대차, 휴경으로 구분한 복수세율 재산세 제도를 도입하여 자경 유도 및 농지이용의 효율화를 도모한다.

셋째, 농지보전부담금의 부과율을 농업진흥지역 안팎별로 차등 부과한다. 우량농지의 농지전용 억제라는 농지보전부담금 제도의 도입 목적 달성과 농지보전부담금 제도의 지속적인 안정성을 유지하기 위해서는 농업진흥지역 안의 부과율을 기존 30%에서 최소 50% 이상 높여 상대적으로 농업진흥지역 밖 농지보다 농업진흥지역 내의 농지전용을 원하는 부작용 문제를 해소한다.

넷째, 농지보전직불제를 도입한다. 농업의 다원적 기능을 제고할 수 있도록 쌀고정직불제와 밭농업직불제를 중장기적으로 농지직불(안)로 통합한다. 직불금은 농업진흥지역 내 농지에 한하여 지급하고, 농업진흥지역

밖의 농지는 최소 10년간 비농업 목적으로 전용하지 않겠다는 계약을 국가 또는 지자체와 체결한 농지에 한해 지급한다.

다섯째, 장기적으로 개발권 양도제를 도입한다. 개발권 양도제는 손실보상이나 세제상의 혜택보다 개발이익이 큰 수도권 또는 대도시 인근 지역에 한정해 제도를 중장기적으로 도입·검토가 필요하다.

ABSTRACT

Development of Policy Programs for Preserving Prime Farmland

Research Background

The efforts for preserving prime farmland have been made by enforcing many policy programs to use good land for agriculture in both Japan in an environment similar to Korea and the US with wide land areas. Korea categorizes the standard of specifying agricultural development regions which are prime farmland on the basis of collective farmland and land productivity, and the regions are designated through new designation, incorporation and areas requested by farmers. However, farmers do not want their farmland to be designated as an agricultural development region because price of the farmland is evaluated low due to limitation of activities if their farmland is specified as an agricultural development region. That is, a weakness of the current Farmland Promotion Program is that farmland owners of agricultural development regions are not fully supported with complementary programs for their farmland. Various types of compensation support programs are required, rather than just monetary compensation, in order to expand the agricultural promotion area through preserved farmland.

It is necessary to establish more programs for prime farmland preservation supporting farmers although they are not for reorganization of current agricultural promotion areas, program-related regulations or program restructuring in order to minimize blind spots of established programs (vitalize upland farming, ensure stabilized use of farmland).

Method of Research

The result of this study was obtained efficiently through literature review, a questionnaire survey, statistics data analysis and quantitative

analysis. Literature review is based on published statistics data related to farmland preservation, Korean and overseas prior study data. In this process of review, policy programs of other countries were also reviewed. The questionnaire survey was carried out with 1,566 farmers (local correspondents of KREI) through e-mails, and 412 farmers replied. Statistics data from the original data of the Agricultural Management DB were used to examine use of good land and fallow. The officially assessed reference land prices covering the area of 500,000 lots (pilji) of standard land across Korea by the Ministry of Land, Infrastructure and Transport were used to analyze the effect of farmland preservation policies (designating agricultural promotion areas, maintaining production infrastructure) on farmland assets by using the Hedonic model.

Conclusion and Implication of Research

The direction of improving programs identified on the basis of the aforementioned farmland preservation programs and current data is described below.

First, seek sustainable and stable use of farmland. Second, build a cooperative governance system of bodies for farmland preservation. Third, ensure farmland preservation based on eco-friendliness. Fourth, establish farmland protection policies by policies through encouragement rather than regulation.

Specific tasks of institutional improvement based on the aforementioned institutional improvement suggestions are described below.

First, expand application of tax exemption in the Restriction of Special Taxation Act in the agricultural promotion areas. The regulation can be improved by discarding the exemption program for transfer tax of farmland cultivated by land owners for more than 8 years which encourages absentee land owners to take advantage of the Act by illegal farmland rent to be exempted from the transfer income tax to deter efficient use of farmland in many cases. Another suggestion is to give the benefit of Special Deduction for Long-term Holding (see Article 95 of the Income Tax Act) to farmland owners in the agricultural promotion areas. That is, it is possi-

ble to consider applying the concept of special deduction for long-term holding described in Article 95 of the current Income Tax Act to apply a higher special deduction rate for long-term holding than general deduction or one house per one household to compensate for restriction of use.

Second, impose different property taxes on owner-farmers and owners (no farming). For the present differential property taxation (draft) categorized as farmers (owner-farmers, including farmers who rent farmland for farming) and owners (no farming), introduce the property taxation by multiple tax rates for farming (by owner-farmers, farmland rent through the Farmland Bank), person-to-person rent, and fallow to encourage farming by owner-farmers and implement efficient use of farmland.

Third, impose different levies for farmland preservation in and out of the agricultural promotion areas. One solution suggested is to settle the side effect of wanting farmland conversion relatively more in the agricultural promotion area than out of the area by raising the rate in the agricultural promotion area from current 30% to at least 50%. This solution aims to achieve the purpose of the Farmland Preservation Levy Program to deter farmland conversion of good farmland, and keep continuous stability of the Farmland Preservation Levy Program.

Fourth, enforce the Farmland Preservation Direct-Payment Program. Enhance multifunctionality of agriculture and integrate the fixed direct payment program for rice and the direct payment program for upland farming into farmland direct-payment on a mid- and long-term basis. To this end, supply direct payment only to farmers who enter an agreement with the government or local government not to use the farmland in/out of the agricultural promotion areas for non-agricultural purpose for at least 10 years.

Fifth, enforce the Transferable Development Rights (TDR) on a long-term basis. It is necessary to select just areas around large cities rather than the capital region where development profits are greater than the loss compensation or taxation benefit to enforce and review the TDR.

Researchers: Chae Gwangseok, Kim Hongsang

Research period: 2015. 1. ~ 2015. 10.

E-mail address: *****

차 례

제1장 서론

1. 연구필요성 및 연구목적	1
2. 선행연구 검토	5
3. 연구내용 및 방법	8

제2장 농지보전 정책 현황

1. 농지보전 체계	11
2. 농지면적과 경지이용 변화	24
3. 농지이용 실태	31
4. 시사점	34

제3장 우량농지 보전 필요성 및 개념 설정

1. 기존 농업진흥지역 제도의 역할과 기능에 대한 인식	37
2. 새로운 우량농지 보전 프로그램 개발의 필요성	46
3. 우량농지 개념 및 정책대상	52
4. 시사점	57

제4장 우량농지 보전을 위한 정책수단

1. 금전적 보상 방안	61
2. 인센티브 부여	72
3. 지역지원 방식	79
4. 시사점	83

제5장 농지보전 정책프로그램 도입 방안

1. 제도개선 기본 방향	85
2. 우량농지 보전을 위한 제도 개선 방안	87
3. 농지보전 운영 체계	97
부록: 농지보전 현황 및 정책에 관한 조사 및 결과	103
참고 문헌	111

표 차례

제1장

표 1- 1. 농업인 대상 설문조사 결과의 연령 분포	9
-------------------------------	---

제2장

표 2- 1. 농지 관련 법률의 규정 분야	11
표 2- 2. 용도지역 구분	13
표 2- 3. 토지생산성 기준 농업진흥구역 지정 기준	15
표 2- 4. 주민희망지역의 지정 기준	16
표 2- 5. 연도별 농업진흥지역 지정현황	17
표 2- 6. 용도별 농지전용 현황(2010~2014년)	20
표 2- 7. 농지관리기금 실적자료	23
표 2- 8. 시·군별 연평균 농지면적 증감률(2001~2013년)	25
표 2- 9. 휴경농지 현황(연도별 현황)	28
표 2-10. 지역별 휴경농지 현황(2014년 기준)	29
표 2-11. 임차농지 비율 추이	31
표 2-12. 재배 작목별 임대차계약 기간	32
표 2-13. 농업진흥지역 안팎별 농지거래 실적 비교(2010~2014년)	33
표 2-14. 농업진흥지역 안팎별 농지매매 가격 비교(2010~2014년)	33

제3장

표 3- 1. 농업진흥지역 제도에 대한 인식조사 결과	37
표 3- 2. 농업진흥지역 면적 수준에 대한 만족도 조사 결과	39
표 3- 3. 농업진흥지역 추가 지정 필요성 조사 결과	39
표 3- 4. 농업진흥지역 지정에 따른 보상 수준에 대한 만족도 조사 결과	40

표 3- 5. 농업진흥지역 제도 도입당시의 우대지원 내용	42
표 3- 6. 농업진흥지역 안팎별 지급단가	43
표 3- 7. Hedonic 분석 모형 결과	45
표 3- 8. 1인 1년당 식품공급량	48
표 3- 9. 경영체 DB를 통한 시도별 농지임대차 비율	49
표 3-10. 경영체 DB를 통해 본 품목별 자경 비율	50

제4장

표 4- 1. 농업직불금 제도 현황	62
표 4- 2. 일본의 다원적기능형 직불제(2015년)	63
표 4- 3. 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 정책	66
표 4- 4. 영농상속공제금액 연혁	75
표 4- 5. 경영승계 원활화를 위한 상속세 및 증여세의 특례조치	75
표 4- 6. 농지재산세에 대한 분리과세 현황	76
표 4- 7. 호당 농가 토지자산(전, 답, 과수원) 평가액 및 재산세 과세액	77
표 4- 8. 지역특구 지정현황	82

제5장

표 5- 1. 농업진흥지역 농지의 장기보유특별공제율 예시	89
표 5- 2. 연도별 농업진흥지역 안팎별 공시지가 추이	91
표 5- 3. 직불금 개편 시 농업진흥지역 편입에 대한 의향조사 결과	93
표 5- 4. 장기협약 체결에 대한 의향조사 결과	94
표 5- 5. 농지소유자와 경작자간의 직불금 분배 수준에 대한 의향조사 결과	95
표 5- 6. 이용권과 개발권 분리에 대한 의견 조사 결과	96
표 5- 7. 각 농지보전 주체별 역할	99

그림 차례

제1장

그림 1- 1. 농업진흥지역 면적 변화	2
-----------------------	---

제2장

그림 2- 1. 진흥지역 안팎별 농지전용 현황	19
그림 2- 2. 농지보전부담금 수납액 추이	22
그림 2- 3. 논밭별 경지면적 변화(1990~2014년)	24
그림 2- 4. 연도별 논·밭 전환면적 추이	26
그림 2- 5. 농지면적 증감현황	27
그림 2- 6. 유휴농지 현황	29

제3장

그림 3- 1. 경기도 주요 시·군 농업진흥지역 안팎별 농지면적 감소 비율	38
그림 3- 2. 강원도 고랭지배추 재배지역	56

제4장

그림 4- 1. 미국 환경보전정책의 유형별 기금비중	66
------------------------------	----

제5장

그림 5- 1. 우량농지 보전을 위한 정책 패러다임의 전환	87
그림 5- 2. 농업생산자 조직의 주요 역할	97
그림 5- 3. 농지보전 프로그램 진행 과정	100

1. 연구필요성 및 연구목적

1.1. 연구배경 및 필요성

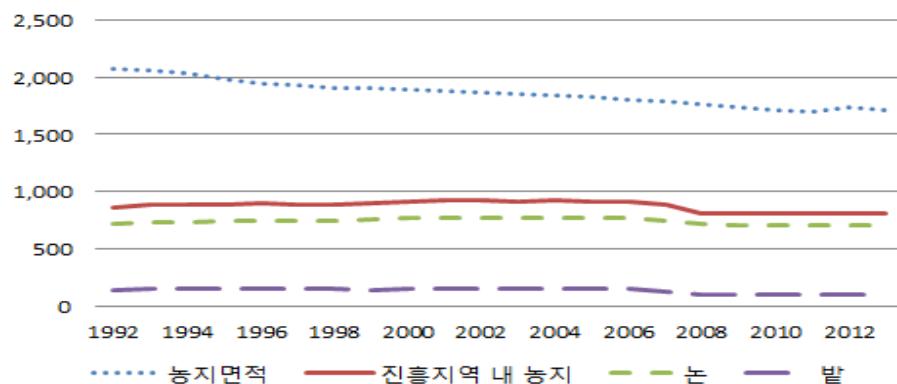
우리나라는 보호해야 될 농지를 농업진흥지역으로 별도 지정하여 관리하고 있다. 농업진흥지역 제도는 1990년에 우량농지를 확보하고 농업생산성 향상을 도모하기 위한 목적으로 도입되었고, 1992년 농업진흥지역이 구체적으로 지정되었다.

하지만 농업진흥지역 제도는 현재 우량농지의 양적확보라는 목적을 충분히 달성하지 못한 실정이다. 농지보전과 관련하여 국제적 경험을 기초로 농업진흥지역이라는 합리적 제도정비가 이루어졌지만, 새로운 대체농지 지정이나 신규 조성(간척 개발 등)이 힘든 현실 속에서 보전해야 할 우량농지가 여전히 대규모로 전용되고 있어 농지의 합리적 보전과 이용이 이루어지지 않는 문제가 발생하고 있다(채광석 외 2011). 농업진흥지역 지정 면적은 2004년 92만 2,000ha로 전체 농지면적 중 50.2%에 달하였으나, 이후 점차 감소하고 있어 2014년에는 81만 1,000ha로 전체 농지면적의 48.0%를 차지하고 있다.¹

¹ 참고로 일본은 우리나라의 농업진흥지역에 해당되는 농용지면적이 전체 농지면적의 약 85% 수준이다.

2 서 론

그림 1-1. 농업진흥지역 면적 변화



자료: 농림축산식품부(2015). 『농림축산식품 주요 통계』.

농업진흥지역 등 보전과 관련하여 보전 대상이 되는 우량농지는 지금까지 밭보다 논 위주로 설정되어 보전 관리되어 왔다.² 이로 인해 <그림 1-1>에서 보듯이 전체 농업진흥지역 면적 중 논면적이 88%를 차지하게 되는 상황이 되었다. 반면, 벼농사에 비해 상대적으로 소득 수준이 높은 밭작물이 늘어나면서 밭이 농업의 핵심자원으로 부상하고 있지만, 이를 효과적으로 관리할 수 있는 농지 이용제도는 부족한 상황이다. 실제로, 문경시는 논에 비해 생산조건이 상대적으로 열악한 지역을 오미자 생산단지 특구로 지정하여 농지의 위탁경영 및 임대·사용대를 허용하는 제도적 지원을 통해 지역산업을 육성하고 있다. 이와 같이 지역단위에서는 보전대상 우량농지의 개념이 다를 수 있다.

이와 같이, 우량농지 개념에는 기존의 자연적·물리적 특성에 경제학적 특성도 추가되어야 하는 것으로 생각된다. 농지는 농업경영에 있어 중요한 생산요소로 경영 지속가능성의 관점에서 볼 때 농지의 장기적이고 안정적

² 논은 10ha 이상 집단화 가능한 지역은 대부분 농업진흥지역으로 지정됐는데, 밭은 30ha 이상 집단화 가능한 지역을 중심으로 지정됐다. 그만큼 논에 비해 밭에 대해서는 적극적 보전 관리 의지가 약했다고 할 수 있다(김홍상, 한국농어민신문 기고문. “우량농지보전 관리 강화하자.” 2014. 12. 19.).

이용가능성 보장이 필요하다. 다시 말하면 농산물 가격 변화나 사회·경제적 여건 변화에 따라서 경제적 지대가 달라지므로 기존의 자연적·물리적 개념만으로는 우량농지를 정의하는 것은 한계가 있다. 현대 농업생산에 있어 열등농지란 농업생산 투입 요소의 결합비율을 바꿀 수 없는 토지, 다시 말하면 토지의 자연적·물리적 속성에 기인하는 것이 아니라 그러한 투입요소의 결합비율을 변화시킬 수 없는 기술적·제도적 속성에 기인한다고 할 수 있다(김정호 외 1989). 따라서 농지를 장기적으로 안정되게 이용할 수 있는 보완적 규정이 필요하다.

우리나라와 유사한 일본만이 아니라 땅이 넓은 미국에서조차 농지는 가능한 한 농업용으로 사용되도록 우량농지 보전 정책프로그램이 많이 운용되고 있다. 미국은 국가(연방정부) 차원의 농지보호정책(Farmland Protection Policy Act: FPPA)을 통해 농지가 더 이상 불필요하게 비농업 용도로 전용되는 것을 억제하고 있다. 그렇지만, 일반적으로 연방정부 차원보다는 지역단위(주정부 차원)에서 지역 특성을 고려한 농지보전 프로그램이 활성화되어 있다.

우리나라는 우량농지인 농업진흥구역의 지정 기준을 농지집단화 및 토지생산성의 기준으로 국가 수준에서 구분하며, 신규 지정, 편입 및 주민희망지역 등의 방법으로 지정하고 있다. 그럼에도, 농업진흥지역 제도 운용상의 문제로 농업진흥지역 면적은 계속 감소하고 있다. 현재 농업진흥지역 밖의 지역주민이 농업진흥지역 편입을 희망하는 경우 농업진흥구역으로 지정할 수 있다. 하지만 농업진흥지역으로 지정될 경우 각종 행위제한 등으로 인해 농지가격이 저평가될 것을 우려하여 대부분의 농업인은 자신의 농지가 농업진흥지역으로 지정되는 것을 반대하고 있다. 즉, 농업진흥지역 제도가 농업인에게 실효성 있는 제도로 인식되지 못하는 이유는 우대지원 대책이 미흡하기 때문이다. 현재 농지은행사업, 배수개선사업, 쌀고정직불 제 등 일부 농림사업에서는 농업진흥지역 농지를 우대하여 지원하고 있으나, 농지소유자의 재산권 제약 수준에는 못 미친다는 지적이 많다.

하지만 농업진흥지역 제도와 같은 정부규제로 인한 농지소유자의 경제적 손실을 보상해야 하는가는 별도의 문제이다. 사실 토지이용 규제로 인

4 서 론

해 손실이 발생할 수 있는 토지는 절대적 보전이 강요되는 토지로 종래의 목적대로 토지이용이 가능한 경우에는 제외된다. 보상의 대상은 절대적 보전으로 말미암아 종래의 목적대로 토지이용이 불가능한 경우에 한정된다 (류해웅 2000). 따라서 농업진흥지역으로 지정 당시 농지였던 토지가 농지로서 이용될 수 있다면 절대적 보전이 강요된다 하더라도 보상이 될 수 없다. 그렇지만 개발행위 제한으로 재산권 행사 제약 또는 재산상 손실을 보고 있는 농업진흥지역 농지에 대해서 직접적인 손실보상보다 다양한 형태의 보상지원이 필요하다. 농지는 식량안보 능력을 담보해 줄 뿐만 아니라 홍수예방 등으로 대표되는 국토와 환경보전 기능마저 생산하고 있으므로 개인의 효율성만을 기준으로 하여 평가·이용되는 것은 공공성 측면에서 농업의 다기능성 상실로 인한 사회적 비용 부담을 크게 하는 선택이기 때문이다.³ 보전농지로 농업진흥지역 면적을 확대하기 위해서는 직접적인 금전 보상보다 다양한 형태의 보상 지원이 필요하다.

현행 농업진흥지역 재조정⁴ 또는 제도⁵ 관련 법, 제도의 개편은 아니더라도 다양한 우량농지 보전 지원 프로그램을 개발하여 기존 제도의 사각지대 (밭농업 활성화, 농지이용 안정성 확보 등)를 최소화할 수 있는 연구가 필요하다.

³ 김수석 외(2009b)에 의하면 환경보전 기능의 가치가 6조 376억 원이고, 농업·농촌 경관 제공기능의 가치가 1조 3,059억 원에 해당된다고 주장하고 있다.

⁴ 기존의 농업진흥지역 재조정을 위한 구체적인 기준 마련 등은 농업진흥지역에 대한 전면적인 실태조사가 병행되어야 하기 때문에 본 연구에서 고려하지 않고, 추후 연구과제로 고려한다.

⁵ 우량농지 보전을 위해서는 무엇보다 기존의 우량농지, 즉 농업진흥지역 농지의 전용을 방지하는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 하지만 본 연구에서는 우량농지 보전·지원 프로그램에 중점을 두고 연구할 계획이다. 따라서 우량농지의 다른 한 축인 전용 방지 및 억제 방안도 추후 연구가 필요하다.

1.2. 연구 목적

기존 농지보전 관련 연구에서는 농업진흥지역 제도 설계나 관련 법 등 정책 방안에 대한 연구가 중심이었다면, 이번 연구에서는 논 농업과 규제 중심의 농지보전체계의 한계와 문제점을 분석하여 개선 방안을 모색하고, 나아가 기존 제도가 합리적으로 운영될 수 있도록 다양한 손실보상 및 세제지원 정책 프로그램을 개발하는 데 중점을 두고자 한다. 현행 농지법하의 농지전용 허가제 및 농업진흥지역 지정 중심의 한계를 극복할 수 있는 정책 대안을 제시하고자 한다.

2. 선행연구 검토

2.1. 농업진흥지역 제도 연구

지금의 농업진흥지역 제도의 기초 연구로 김성호 외(1988)는 농지보전과 농촌지역의 토지이용체계를 정비하기 위하여 필지보전을 보완하는 권역보전 방식 도입을 주장하였고, 김정호 외(1989)는 필지별 농지보전을 대체하는 권역적 보전방식을 도입해야 하고, 이를 바탕으로 토지이용계획을 수립해야 한다고 제안하였다.

박석두(2006)는 “농업진흥지역 관리방안 연구”에서 2005년 농림부의 농업진흥지역에 대한 전면적인 실태조사를 바탕으로 농업진흥지역 해제 특례의 기준을 제시하고 농업진흥지역 유지관리를 위한 보완대책을 기술하였다. 구체적으로 농업진흥지역 대체지정제도의 개선방안과 농업진흥지역에 대한 우대 지원 확대 등을 제안하였다. 농업진흥지역 우대조치로 고정직불금의 농업진흥지역 안팎 간 차등지급 강화, 농업진흥지역 농지보전 직불금 도입, 농업진흥지역 내 농지의 기반정비 및 재정비 실시, 농업진흥지역 내 농지 양도 시 세제혜택 등을 제안하였다.

6 서 론

김수석 외(2009b)는 “농지보전과 농업진흥지역 제도 개선방안” 연구에서 농지보전과 개발용지의 원활한 공급이라는 두 가지 목적을 조화롭게 달성하고, 농업·농정의 전반적인 환경변화에 합리적으로 대응할 수 있는 농지보전 및 농업진흥지역 제도의 개선방안을 제시하였다. 보전해야 할 필요 농지의 규모를 시나리오별로 제시하고, 농업진흥지역 제도를 적정농지 확보에 부합하는 제도로 재구성하였다. 구체적으로 농지의 계획적 이용 관점에서 농업진흥지역의 용도지역을 세분화하는 방안 등을 제시하였다.

1990년 농업진흥지역 제도가 도입된 이후 영농여건 변화 등으로 농업진흥지역 지정요건에 부적합한 지역이 많아지고 있지만, 농업진흥지역을 조정·보완할 수 있는 정비시스템이 부족하여 많은 민원이 발생하였다. 채광석 외(2011)는 “농업진흥지역 관리를 위한 주기적 정비체계 구축방안” 연구에서 주변 여건 변화, 공간적 입지 등을 고려하여 농업진흥지역을 조정·보완할 수 있는 정비시스템을 구축방안으로 제시하였다.

2.2. 농지보전 개선 연구

김정부 외(1998)는 농지보전을 위하여 농지의 일정 규모 이상을 확보하고, 농업진흥지역의 농지전용을 억제하며 농지를 효율적으로 이용하는 방안을 마련하는 것이 긴요하다고 주장하였다. 구체적으로 농지 감소와 전용의 추이 및 현황을 전국적 자료 분석과 사례지역 연구를 통해 유형을 도출하고, 농지법, 국토이용관리법 등을 모두 포함하여 농지보전과 관련된 제도적인 개선 사항과 정책과제를 제시하였다.

김홍상 외(2006)는 전통적인 농지의 정의에 대해 정책적·법리적 차원에서 재검토하였다. 농지의 정의와 범위 변경 및 그 대안 검토를 통한 국민 경제 생활의 편의를 도모하며, 식량위기 시 국민의 안정적 식량 확보를 위한 농지의 효율적 확보 및 활용 방안을 모색하였다. 구체적으로 기상재해로 인한 국내 공급 급감, 식량 수출국의 생산 급감에 의한 식량 수입 곤란, 갑작스러운 남북통일로 일시적 긴급 식량 지원 필요 등 유사시에 대비하여

기존 농지의 효율적 이용 기반을 구축하는 방안, 공원(체험형공원)·승마장 등 유사시 식량작물 재배농지로의 긴급적 토지이용 전환 방안 등에 관해 다양한 국내외 사례를 들어 검토하고, 이를 위한 관련 법률 및 제도 정비 방안을 도출하였다.

송미령 외(2003)는 국토계획체계의 변화가 농촌지역의 난개발 방지, 계획적 개발을 위한 장치로써 충분하고 적절한가를 검토하고, 그렇지 못한 부분에 대해서 바람직한 대안을 제시하였다. 농지보전과 관련한 주요 개선 방안으로 농지를 국토계획체계상 토지적성평가를 활용해 보전농지와 개발 농지로 구분하고, 보전농지는 전용허가 요건과 절차를 강화하여 철저히 보전하되 규제에 대한 보상 프로그램을 실시하며, 개발농지는 국토관리 차원에서 농지전용허가와 개발행위허가를 통합 운용할 것을 제안하였다.

채광석·김홍상(2011)은 현행 농업진흥지역 지정 및 농지전용 허가제 중심의 농지보전 체계의 한계를 극복할 수 있는 대안으로 농지총량 관리제를 제안하였고, 농지총량 관리제 도입의 법적·제도적·재정적 여건 등을 검토하여 정부 및 지자체에서 농지 총량 제도를 도입하기 위해 필요한 준비사항 등을 제시하였다.

2.3. 기존 연구와의 차별성

지금까지 농업진흥지역 제도로 대변되는 우량농지 보전 방안 연구는 중앙정부 차원의 제도설계나 개선방안에 대한 연구가 중심이었는데, 이번 연구에서는 농지보전 정책이 이루어질 수 있는 정책지원 프로그램을 개발하는 데 중점을 두고자 한다.

그리고 우량농지인 농업진흥지역에 대한 농지지원현황 분석과 효과계측을 통해 우량농지 보전에 대한 보상 필요성에 대한 논리적 근거를 제시하고, 외국의 사례 등을 벤치마킹하여 농지를 보전하고 효율적으로 이용할 수 있는 정책 대안을 제시하고자 한다.

3. 연구내용 및 방법

3.1. 연구내용

제1장 서론에서는 현재 우량농지 보전을 목적으로 농업진흥지역 제도가 운영되고 있는데, 현 시점에서 새로운 농지보전 정책프로그램이 필요하게 된 배경과 필요성에 대해서 언급하였다.

제2장에서는 기존 농지보전 체계 및 농지이용 실태를 검토하여 기존 농지보전 제도의 문제점과 시사점을 도출하였다.

제3장에서는 우량농지 보전의 필요성과 개념을 설정하였다. 기존 농업진흥지역 제도의 역할과 기능에 대해서 평가하고, 이를 바탕으로 새로운 우량농지보전 프로그램 개발의 필요성과 구체적인 정책대상을 서술하였다.

제4장에서는 우량농지 보전을 위한 정책 수단을 검토하였다. 본 장에서는 우량농지 보전을 위한 정책수단으로 직불금 지급, 개발권 매입 등의 금전적 보상 방안과 조세특례제한법상의 양도세 또는 상속·증여세 감면 규정 등을 검토하였다. 그리고 지역특구 또는 들녘경영체 육성사업 등 지역 방식의 정책 수단을 검토하여 농지보전을 위한 시사점을 도출하였다.

제5장에서는 농지보전 정책프로그램 도입 방안을 제시한다. 먼저 우량농지 보전을 위한 제도개선의 기본방향을 제시하고, 이를 바탕으로 구체적인 제도개선 방안을 제시하였다. 우량농지 보전을 위한 제도개선 방안으로 농업진흥지역 내 「조세특례제한법」상의 조세 감면 확대, 재산세 차등 부과, 농지보전부담금 차등 부과, 농지보전직불 도입, 개발권 양도제 도입 등이 있다. 그리고 마지막으로 이러한 제도개선 방안을 바탕으로 구체적인 지역 단위에서 실행가능한 농지보전 프로그램을 제안하였다.

3.1. 연구방법

본 연구에서는 효율적 결과를 도출하기 위해서 문헌조사, 설문조사, 통계자료분석, 계량분석 방법 등을 활용하였다.

문헌조사는 기존의 농지보전 관련 통계자료와 국내외 관련 선행연구자료 등을 활용하였다. 이 과정에서 외국의 정책 프로그램도 같이 검토하였다. 설문조사는 농업인(KREI 현지통신원) 1,566명에게 이메일 설문조사를 실시하여 406명이 응답하였고, 응답률은 25.9%이다.

통계자료는 농업경영체 DB 원자료를 활용하여 경지이용 및 휴경 실태를 파악하였다. 그리고 국토교통부의 2008년 전국 표준지 50만 필지를 대상으로 조사하는 표준지 공시지가를 활용하여 농지보전 정책수단(농업진흥 지역 지정, 생산기반 정비)의 농지자산에 미치는 영향을 Hedonic 모형을 통해 분석하였다.

표 1-1. 농업인 대상 설문조사 결과의 연령 분포

단위: 명, %

구간	농업인	
	표본 수	백분율
20대	-	-
30대	14	3.4
40대	61	15.0
50대	163	40.1
60대	150	36.9
70대 이상	18	4.4
합계	406	100.0

농지보전 정책 현황

제2장

1. 농지보전 체계

1.1. 농지보전 관련 법령 분류

농지 관련 법률은 헌법과 농어업·농어촌 및 식품산업기본법, 농지법, 국토계획법과 농어촌정비법, 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 등에 의해 규율된다고 할 수 있다. 그중에서도 농업기본법, 국토계획법, 농지법 등에서 농지보전과 관련된 규정을 포함하고 있다.

표 2-1. 농지 관련 법률의 규정 분야

	헌법	농업기본법	농지법	국토계획법	농어촌정비법	농어촌공사법
농지소유	○	○	○			
농지이용	○	○	○			
농지보전		○	○	○		
농지전용			○	○		
농지정비		○			○	○
농지조성					○	○

자료: 박석두(2015). 농지포럼 발표자료.

12 농지보전 정책 현황

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)은 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 관리하던 것을 하나로 통합한 것이다. 도시지역은 도시계획법에 의해 도시계획구역안의 토지를 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분하고, 비도시지역은 국토이용관리법에 의해 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하였다. 이를 국토계획법으로 통합하여 전국을 4개의 용도지역(도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)으로 구분하고 용도별 행위를 규정하고 있다(김수석 외 2009a).

4개 용도지역에는 국토계획법과는 별도로 각각의 개별법에서 토지이용 및 행위에 대해서 규정하고 있다. 예를 들어 농지법에서는 농업진흥구역에 대해서 국토계획법과는 별도로 행위제한을 규정하고 있다. 따라서 우리나라 농지는 국토계획법과 농지법이 서로 연계·기능함으로써 전체적으로 하나의 토지이용제도를 형성하고 있다(채광석·김홍상 2014).

농어업·농어촌 및 식품산업기본법 제32조에서는 농지보전정책(32조 제1항) 및 우량농지 보전(32조 제2항) 등에 관해 규정하고 있다. 동법 32조 제1항에서는 국가와 지방자치단체는 농지가 적정한 규모로 유지될 수 있도록 농지의 보전에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다고 선언적으로 규정하고 있다. 그리고 동법 32조 제2항에서는 제1항에 따른 정책을 세우고 시행할 때에 농업생산기반이 정비되어 있거나 집단화되어 있는 우량농지를 우선적으로 보전하도록 하고 있다.

농지법에서는 농지의 소유·이용·보전·전용 등에 규정하고 있는데, 농지보전과 관련된 제도로는 농업진흥지역 지정, 농지전용 허가, 농지보전부담금 제도 등을 들 수 있다.

1.2. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

국토계획법의 국토관리 체계는 용도지역 구분과 용도지역별 행위제한 등을 통해 농지의 보전과 전용 등에 관여하고 있다.

국토계획법은 전 국토를 4개 용도지역으로 구분하고 이를 다시 9개 지역으로 세분하고 있다. 도시지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 편입·관리되고, 기존 고밀도개발지역을 제외한 지역을 관리지역으로 지정하여 토지적성평가 등을 기초로 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분하고 있다. 그리고 농림지역과 자연환경보전지역으로 구분하고 있다.

이상의 용도지역 내용을 정리하면 <표 2-2>와 같다.

표 2-2. 용도지역 구분

구역명	지역 정의	상세지역
도시지역	인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역	주거지역 상업지역 공업지역 녹지지역
관리지역	도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리할 필요가 있는 지역	계획관리지역 생산관리지역 보전관리지역
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역	
자연환경보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역	

자료: 김수석 외(2009a).

하지만 용도지역제의 문제점은 누적형 행위제한으로 보전 기능이 미흡하다는 점이다. 토지적성평가에 의해 관리지역을 세분화하여 우량농지를 보전하고자 하는 취지가 충분하게 달성되지 못하고 있고, 용도지역 사전 지정으로 개발용도와 보전용도 간 지가 격차가 발생하여 값싼 보전용도지역의 개발을 유인하는 한계가 있다(박석두·채광석 2013).

또한, 국토계획법에서는 개발행위허가제를 통해 법령에 맞더라도 기반시설이 부족하거나 주변 경관과 조화를 이루지 못하는 경우에는 개발을 불허하거나 조건부로 허가하고 있다. 그 대상이 되는 개발행위허가 대상은 건축물 건축, 공작물 설치, 토지형질 변경, 토석 채취 등이다. 개발행위 허가 대상이 되는 개발 규모는 연면적 200m^2 이상이거나 3층 이상 건축물 건축, 150m^2 이상 공작물 설치, 경작 목적을 제외한 660m^2 이상 토지형질 변경과 공유수면 매립, 채취면적 250m^2 이상인 토지에서 500m^3 부피의 토석 채취, 토지불할, 물건 적치 등의 경우 시장·군수 등에게 개발행위허가를 받도록 하고 있다(박석두·채광석 2013).

하지만 개발행위허가제의 문제점은 계획 없는 개발과 소규모 분산 개발이 가능하다는 점이다. 예를 들어 200m^2 미만의 2층 건물 건립을 반복하면서 개발행위허가제를 피해갈 수 있으며, 허용행위일 경우 불허 조치가 거의 없어 소규모 분산 개발을 유도하게 된다.

1.3. 농업진흥지역 제도

1.3.1. 도입 목적

농업진흥지역 제도는 농지를 효율적으로 이용·보전함으로써 국민식량 생산에 필요한 우량농지의 확보 및 농업의 생산성 향상을 도모하고 공장용지 등 비농업적 토지수요에 탄력적으로 대응하는 데 목적을 두고 있다. 집단화된 우량농지를 진흥지역으로 지정하여 생산기반투자를 집중하고 환경 오염으로부터 보호하는 한편, 이용규제 완화를 통해 농업진흥지역 밖의 농지는 농외 부문의 농지전용 수요에 탄력적으로 대응한다는 취지이다.

1.3.2. 지정대상⁶

농업진흥지역의 지정대상은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시지역(녹지지역)·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역을 대상으로 하며, 특별시의 녹지지역은 제외한다.

농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하는데, 농업진흥구역은 농업의 진흥을 도모하여야 하는 지역으로서 농림부장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용하는 것이 필요한 지역이다. 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역이다.

표 2-3. 토지생산성 기준 농업진흥구역 지정 기준

지대별	논		밭		과수원	
	경사도	토지적성등급	경사도	토지적성등급	경사도	토지적성등급
평야지	5% 이하	2급지 이상	7% 이하	2급지 이상	15% 이하	3급지 이상
중간지	5% 이하	3급지 이상	"	"	"	"
산간지	7% 이하	"	"	"	"	"

자료: 농림축산식품부(2014). 농지업무편람.

시·도지사가 농업진흥지역을 지정하도록 되어 있는데, 농업진흥구역의 지정 기준은 농지집단화 정도와 토지생산성으로 구분하여 적용된다. 평야지⁷는 집단화 규모가 10ha 이상, 중간지⁸는 집단화 규모가 7ha 이상, 산간지⁹는 3ha 이상인 지역을 농업진흥구역으로 지정한다. 또한, 토지생산성은 농촌진흥청에서 분류한 우리나라 토양의 지목별 토지적성등급과 지대별

⁶ 농림축산식품부(2014) 농지업무편람.

⁷ 영농권 내 전체 농경지의 평탄지 분포비율이 25% 이상인 지역.

⁸ 영농권 내 전체 농경지의 평탄지 분포비율이 25% 이하이고 곡간선상지 분포비율이 45% 이상인 지역.

⁹ 영농권 내 전체 농경지의 평탄지 분포비율이 25% 이하이고 곡간선상지 분포비율이 45% 이하인 지역.

16 농지보전 정책 현황

경사도에 따르는 기준을 적용하되, 농업생산기반정비사업으로 토양개량이 가능한 지역은 기준 이하라도 진흥구역에 포함한다.

그리고 지역주민이 농업진흥지역 편입을 희망하는 지역은 농업지대 구분에 관계없이 다음의 <표 2-4>의 기준을 적용한다.

지역주민이 진흥지역 편입을 희망하는 지역으로서 <표 2-4>의 조건에 모두 해당하는 경우에는 경사도 기준에 관계없이 진흥구역으로 지정할 수 있다. 농지가 대규모로 집단화되어 있고 장차 농업 목적으로 장기간 활용 가능하며 투기 목적의 소유가 우려되지 아니하거나, 당해 지역의 재배작목과 영농형태를 감안할 때 경영규모 확대가 필요한 지역이거나, 경지정리·농업용수개발 기타 생산기반투자가 가능하고 상당 수준의 농업기계화가 가능하면 진흥구역으로 지정할 수 있다.

표 2-4. 주민희망지역의 지정 기준

농지 집단화도	토지 생산 성					
	논		밭		과수원	
	경사도	토지등급	경사도	토지등급	경사도	토지등급
3ha 이상	7% 이하	3급지 이상	15% 이하	3급지 이상	15% 이하	3급지 이상

자료: 농림축산식품부(2014). 농지업무편람.

농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보 및 수질보전을 위하여 필요하거나 기타 농업진흥구역의 농업환경을 보호하기 위해 지정한다.

1.3.3. 농업진흥지역 지정 면적

농업진흥지역 지정 면적은 2007년 농업진흥구역을 중심으로, 2008년에는 농업보호구역을 중심으로 지정해제가 이루어지면서 2007년과 2008년에 크게 감소하였다. 2009~2014년 사이 농업진흥지역 면적은 4,000ha가 감소하였다. 2014년 기준 농업진흥지역으로 지정된 면적은 81만 1,000ha이며, 이 중 논이 약 71만 4,000ha, 밭이 9만 7,000ha 수준이다. 이는 전체 농지

169만 1,000ha 중 48.0%이다. 논면적이 전체 93만 4,000ha인 상황에서 전체 논면적의 76.5%가 농업진흥지역으로 지정된 반면, 밭면적은 75만 7,000ha 중 12.8%인 9만 7,000ha가 농업진흥지역으로 지정되어 있다. 즉, 전체 진흥지역 면적 81만 1,000ha 중 논면적이 차지하는 비중이 88.0% 수준으로 농업진흥지역은 논을 중심으로 지정됨을 알 수 있다.

하지만 우리의 식습관이 쌀 중심에서 벗어나 과일·채소 등의 소비가 확대되고 있는 추세를 감안할 때 벼농사 중심의 우량농지 개념에서 밭도 농지보전 대상에 포함하여 관리하여야 할 것이다.

표 2-5. 연도별 농업진흥지역 지정현황

단위: 천 ha, %

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
농 지 면 적(A)	1,759	1,737	1,715	1,698	1,730	1,711	1,691
	논(B)	1,046	1,010	984	960	966	934
	밭(C)	713	727	731	738	764	757
진흥지역농지면적(D)	815	811	807	807	809	808	811
	진흥구역	758	754	751	751	753	752
	보호구역	57	57	56	56	56	56
논(E)	716	713	710	710	712	711	714
	밭(F)	99	98	97	97	97	97
	D/A	46.3	46.7	47.1	47.5	46.8	47.2
E/D		87.9	87.9	88.0	88.0	88.0	88.0
E/B		68.5	70.6	72.2	74.0	73.7	73.8
F/C		13.9	13.5	13.3	13.1	12.7	13.0
							12.8

자료: 농림축산식품부 농업정책국 농지과.

1.4. 농지전용허가 제도

1.4.1. 제도 도입 목적 및 절차¹⁰

농지전용이란 농지를 농작물의 경작·다년생식물의 재배 등 농업생산 또는 농지개량 외의 목적에 사용하는 것을 의미한다(농지법 제2조 제7호). 농지전용허가제도란 농지가 불법적으로 농업생산·농지개량 이외의 목적으로 사용되는 것을 억제하기 위해서 농림축산식품부장관의 허가를 받도록 하고 있다. 농지를 전용하려면 농지전용허가, 농지전용협의, 농지전용신고 등 3가지 중 하나의 절차를 거쳐야 한다.

농지전용허가의 신청은 농지를 전용하고자 하는 자가 신청한다. 농지전용협의는 개발용도로 토지이용계획을 수립할 때 해당 지역 안에 있는 농지 전체를 대상으로 농지전용에 관해 일괄협의하거나, 혹은 다른 법률에 의한 인·허가 시 농지전용허가를 의제처리하는 경우를 의미한다. 농지전용신고는 전용신고만으로 농지를 전용하는 제도로서, 일정 규모 이하의 농업인주택, 농축산업용시설, 농수산물 유통·가공시설, 어린이놀이터·마을회관 등 농업인 공동생활편의시설, 농수산연구시설과 양어장·양식장 등을 농지전용신고에 의해 농지를 전용할 수 있다.

1.4.2. 농지전용 추이

농지 전용면적은 전용 규제의 강약에 따라 다소 변동하는 추세를 보이지만 이전까지 꾸준히 증가해 오다, 2007년 이후 감소 추세를 보이면서 2014년에는 8,932ha까지 하락하였다.

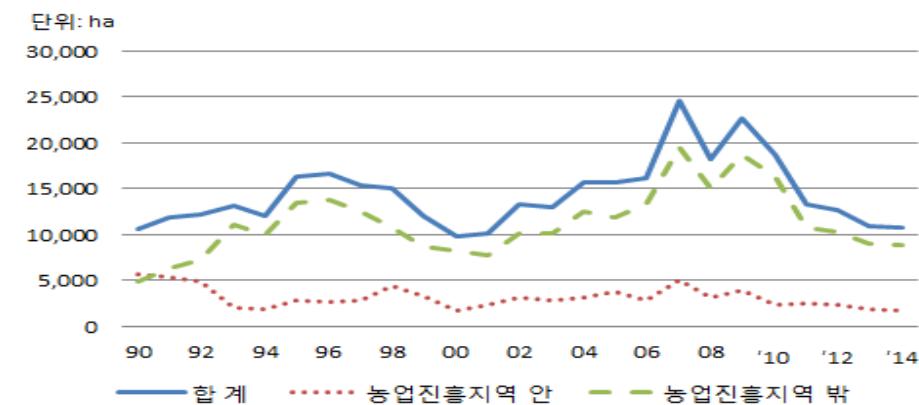
전체 농지전용 면적 중에서 농업진흥지역 내 농지전용 면적은 2009년까지는 연간 3,000ha 내외로 일정한 수준을 유지하다가, 정부 주도의 대규모 농지전용이 줄면서 농업진흥지역 내 농지전용 면적이 1,786ha까지 감소하

¹⁰ 농림축산식품부(2014). 농지업무편람.

였다. 농업진흥지역 밖의 농지전용 면적이 1990년에는 농업진흥지역 안팎 별로 큰 차이가 없었으나, 이후 농업진흥지역 밖의 농지전용 면적이 증가하여 2007년에는 24,666ha 정도의 농지전용이 이루어졌다가, 2014년에는 8,932ha 수준으로 감소하였다.

<그림 2-1>에서 보듯이 농업진흥지역 내 우량농지도 매년 전용이 이루어지긴 하지만 농지전용 면적 증가에 가장 큰 영향을 미치는 것은 농업진흥지역 밖 농지이다. 우량농지의 보전 방향에 대한 정책적 합의가 이루어지지 않은 상황에서 농업진흥지역 밖의 농지가 대규모로 전용되고 있다.

그림 2-1. 진흥지역 안팎별 농지전용 현황



자료: 한국농어촌공사(각 연도). 농지전용통계 자료집.

최근 5년간(2010~2014년) 전체 농지전용 면적에서 농업진흥지역 내에서 전용이 이루어지는 면적은 전체 전용면적의 22% 수준이다. <표 2-6>의 용도별 농지전용 현황을 보면 2014년 기준 농업진흥지역 내 농지의 대부분은 공공용시설(70.5%), 농어업시설(12.2%) 용도가 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다.

농업진흥지역 안팎 구분 없이 필지별 소규모 농지전용이 허용되면서 농업진흥 내 우량농지가 잠식될 뿐 아니라 어떤 농지나 전용할 수 있다는 인식을 갖게 되었다.

20 농지보전 정책 현황

표 2-6. 용도별 농지전용 현황(2010~2014년)

단위: ha, %

	2010년		2012년		2014년	
	농업진흥 지역 안	농업진흥 지역 밖	농업진흥 지역 안	농업진흥 지역 밖	농업진흥 지역 안	농업진흥 지역 밖
공공용시설	1,210 (79.9)	6,453 (43.4)	1,653 (70.9)	3,409 (33.0)	1,260 (70.5)	2,690 (30.1)
주거시설	123 (8.1)	3,485 (23.4)	151 (6.5)	2,925 (28.3)	138 (7.7)	2,173 (24.3)
광공업시설	2 (0.1)	508 (3.4)	227 (9.7)	1,390 (13.4)	69 (3.9)	1,129 (12.6)
농어업시설	126 (8.3)	520 (3.5)	251 (10.8)	418 (4.0)	218 (12.2)	379 (4.2)
기타	53 (3.5)	3,912 (26.3)	51 (2.2)	2,202 (21.3)	101 (5.7)	2,561 (28.7)
전체	1,514 (100.0)	14,878 (100.0)	2,333 (100.0)	10,344 (100.0)	1,786 (100.0)	8,932 (100.0)

자료: 농림축산식품부 내부자료.

1.5. 농지보전부담금 제도

1.5.1. 제도 도입 목적¹¹

농지보전부담금은 농지법 제38조 제1항에 근거하여 식량자급기반 유지 및 우량농지 보전을 위하여 농지전용 허가 등을 받은 자에게 농지를 보전·관리·조성하는 데 소요되는 비용을 납부하게 하는 제도이다.

농지보전부담금 제도는 1973년 농지전용허가를 받은 농지가 국가 또는 지방자치단체가 투자하여 시행한 농지개량사업지구 내의 농지일 경우에는

¹¹ 농림축산식품부(2014). 농지업무편람.

당해 투자비용을 농지전용자에게 부담하게 함으로써 농지전용을 억제하는 동시에 농지조성을 도모하여 일정한 농지면적을 유지하는 ‘농지공공투자비용부담제도’에서 기원한다.

1.5.1. 농지보전부담금 부과형태 및 납입 추이

2006년 농지조성비의 명칭을 ‘농지보전부담금’으로 명칭을 변경하고, 부과기준도 대체농지 조성원가($10,300\sim21,900$ 원/ m^2)에서 공시지가를 기준으로 바꾸어 부과하고 있다. 제도 변경으로 공시지가가 낮은 농촌지역의 경우 농지전용에 따른 부담이 경감되었다. 부담률은 전용하는 농지의 개별 공시지가의 100분의 30이고, 상한액은 5만 원/ m^2 (공시지가 16.7만 원/ m^2 이상의 농지인 경우에 적용)이다.

농지보전부담금은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제34조와 동법 시행령에 의해 농지관리기금에 납입되어 아래와 같은 용도에 사용된다.

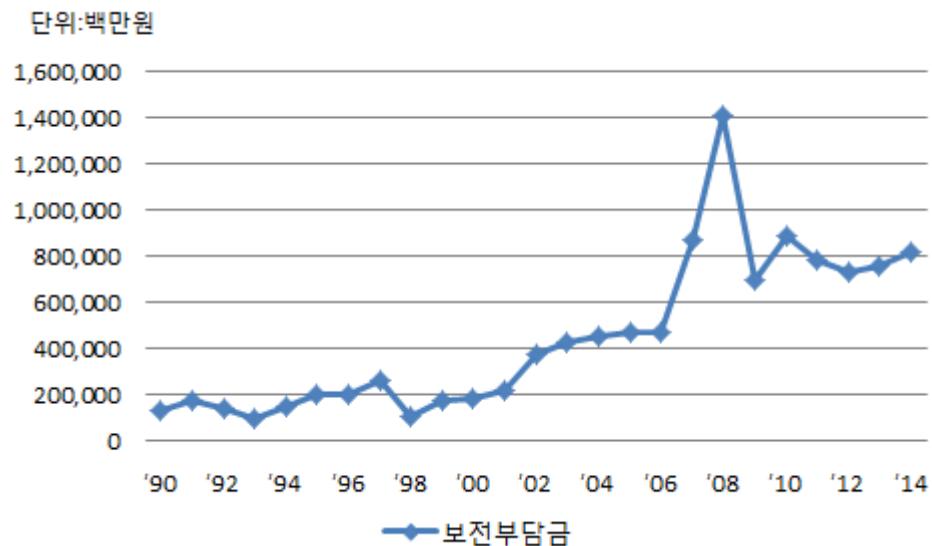
- ① 농지매매사업 등에 필요한 자금의 융자
- ② 농지의 장기임대차사업에 필요한 자금의 융자 및 장려금의 지급
- ③ 농지의 교환 또는 분리·합병사업과 집단환지사업의 청산금 융자 및 필요한 경비의 지출
- ④ 농지의 재개발사업에 필요한 자금의 융자 및 투자
- ⑤ 농지의 매입사업에 필요한 자금의 융자
- ⑥ 다음 각 목의 농지 및 농업기반시설의 관리, 보수 및 보강에 필요한 자금의 보조 및 투자
 - 공사가 농업생산기반정비사업 시행자로부터 인수하여 임대한 간척농지
 - 위 간척농지의 농업생산에 이용되는 방조제, 양수장, 배수장 등 대통령령으로 정하는 농업기반시설
- ⑦ 경영회생 지원을 위한 농지매입사업에 필요한 자금의 융자
- ⑧ 농지를 담보로 한 농업인의 노후생활안정 지원사업에 필요한 자금의 보조 및 융자
- ⑨ 「농어촌정비법」에 따른 한계농지 등 정비사업의 보조·융자·투자

22 농지보전 정책 현황

- ⑩ 농지조성사업에 필요한 자금의 융자 및 투자
- ⑪ 농지보전부담금의 환급 및 포상금의 지급
- ⑫ 해외농업개발 사업에 필요한 자금의 보조, 융자 및 투자
- ⑬ 기금 운용관리에 필요한 경비의 지출
- ⑭ 그 밖에 기금 설치 목적 달성을 위하여 대통령령으로 정하는 사업에 필요한 자금의 지출

농지관리기금에 납입되는 농지보전부담금은 2007년 혁신도시 개발 등으로 인해 수납액이 1조 4,126억 원까지 증가하였으나, 2009년 이후에는 수납액이 연간 8,000억 원 내외 수준을 유지하고 있다. 2014년 농지관리기금에 납입한 농지보전부담금은 8,226억 원 수준이다. 농지전용면적은 조금씩 감소하고 있지만, 농지보전부담금 수납액은 공시지가 상승으로 크게 하락하고 있지 않다.

그림 2-2. 농지보전부담금 수납액 추이



자료: 한국농어촌공사(2014). 농지전용통계 자료집.

표 2-7. 농지관리기금 실적자료

구 분		'12년까지	연평균 (최근 5년)	'13년 계획
조달부문(A)		259,179	22,800	19,174
조달	○ 농지보전부담금	98,565	9,030	8,306
	○ 응자원리금회수	64,562	3,735	3,451
	○ 조성토지매각대	9,541	958	823
	○ 정부출연금	17,004	232	-
	○ 공공자금차입금	61,739	-	-
	○ 기타이자수입 등	4,985	490	345
	○ 예탁금회수	2,783	9	264
	○ 전년도이월액	-	8,346	5,985
운용부문(B)		252,682	13,782	15,241
융자	○ 농지은행사업	89,472	5,106	6,196
	○ 해외농업개발	972	194	330
	○ 농지재개발	135	-	-
투자	○ 농지조성사업	60,895	2,918	3,082
보조	○ 기타보조사업등	1,063	63	50
운영비	○ 기금관리비	209	14	14
	○ 사업운영비	8,171	503	569
기타	○ 차입금상환	84,615	3,984	-
	○ 공자기금예탁	7,150	1,000	5,000
차년도이월액(A-B)		6,497	9,018	3,933

자료: 한국농어촌공사 내부자료.

농지관리기금 운용의 상당부분을 차지하는 간척지 등의 농지조성사업 신규 착수가 불가능한 상황에서 2020년 새만금 간척지가 완공될 예정이므로 농지보전부담금의 사용 목적을 다양화할 필요가 있다. 이를 위해서는 외부불경제 창출자가 낸 부담금을 재원으로 삼아 농지규제로 재산권 행사에 제약을 받는 농업진흥지역 내 농업인들에게 직접 보상하거나 관련 농지보전 정책프로그램의 재원으로 활용하는 방안이 필요하다. 2014년 말 기준으로 공자기금 예탁금을 포함하여 1조 7,500억 원 여유재원이 있고, 연평

24 농지보전 정책 현황

균 4,000억 원 수준으로 여유자금이 발생할 전망이다.

『한국농어촌공사 및 농지관리기금법』 제34조에 의해 농지관리기금의 용도가 법으로 제한되어 있는데, 사용목적을 다양화할 필요가 있다. 농지보전 개념이 단순히 양적으로 농지를 일정 수준 유지하는 것만이 아니라 농업경영체가 영농을 유지할 수 있도록 하는 모든 행위가 농지보전에 포함되기 때문이다.

2. 농지면적과 경지이용 변화

2.1. 논·밭별 경지면적 변화

1990~2014년 사이 전체 경지면적은 연평균 0.9% 감소하여 2014년 169만 1,000ha이다. 2014년 논면적 93만 4,000ha, 밭면적 75만 7,000ha로 밭면적 감소량은 동기간 연평균 0.03%로 변화가 미미한 반면, 논면적은 연평균 1.5% 감소하였다. 1990년 논과 밭의 비중이 6.4 대 3.6이었으나 2014년에는 5.5 대 4.5 수준으로 전체 면적에서 밭의 비중은 연평균 0.9% 증가한 반면, 논의 비중은 0.6% 감소하였다.

그림 2-3. 논밭별 경지면적 변화(1990~2014년)



자료: 통계청(각 연도). 농업면적조사.

2.2. 시·군별 논·밭 면적 변화

2001~2013년 동안 시·군별¹² 농지면적 추이를 살펴본 결과, 전체 133개 시·군 중에서 총 6개 시·군(양구군, 경산시, 철원군, 의성군, 정선군, 영광군, 고흥군)을 제외한 모든 지역에서 농지면적이 감소한 것으로 나타났다. 특히 논면적은 고흥군(851ha 증가)과 철원군(707ha)을 제외하고는 동기간 모두 감소한 것으로 나타났다. 하지만 밭면적의 경우는 전체 조사대상 시·군 133개 지역 중에서 51.1%인 68개 시·군 지역에서 밭 면적이 증가한 것으로 나타났다.

2001~2013년 사이 시·군별 전체 농지면적은 연평균 0.75%씩 감소하는 것으로 나타났다. 시부에서는 전체 평균보다 약간 높은 0.81%와 군부에서는 0.69%씩 감소하는 것으로 나타났다. 즉 농지면적 감소에 있어 시지역과 약간의 차이는 있지만, 개발수요가 적은 군지역에서도 꾸준히 감소하는 것으로 나타났다.

표 2-8. 시·군별 연평균 농지면적 증감률(2001~2013년)

	전체	논	밭
농지면적 증가율 상위 5개 지역	양구군(0.8%)	철원군(0.6%)	광양시(5.3%)
	경산시(0.7%)	고흥군(-0.5%)	양구군(4.3%)
	철원군(0.6%)	의성군(-0.0%)	완주군(3.4%)
	의성군(0.1%)	신안군(-0.1%)	금산군(3.4%)
	정선군(0.1%)	김제시(-0.2%)	장성군(3.1%)
농지면적 감소율 상위 5개 지역	남양주시(-3.9%)	남양주시(-8.8%)	장흥군(-3.2%)
	고양시(-3.0%)	정선군(-7.8%)	창녕군(-3.8%)
	괴산군(-2.6%)	광양시(-7.5%)	남양주시(-2.7%)
	경기	단양군(-7.1%)	구미시(-2.2%)

¹² 8개 도(제주도 제외) 지역 중에서 2013년 시·군 농지면적이 1,000ha가 넘지 않는 시·군지역과 동기간 행정구역 조정이 이루어진 지역은 제외하였다(경기도 수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 동두천시, 과천시, 광명시, 오산시, 군포시, 의왕시, 하남시, 강원도 태백시, 속초시, 충북 증평군, 충남 계룡시, 舊 연기군, 전남 목포시, 경북 울릉군).

26 농지보전 정책 현황

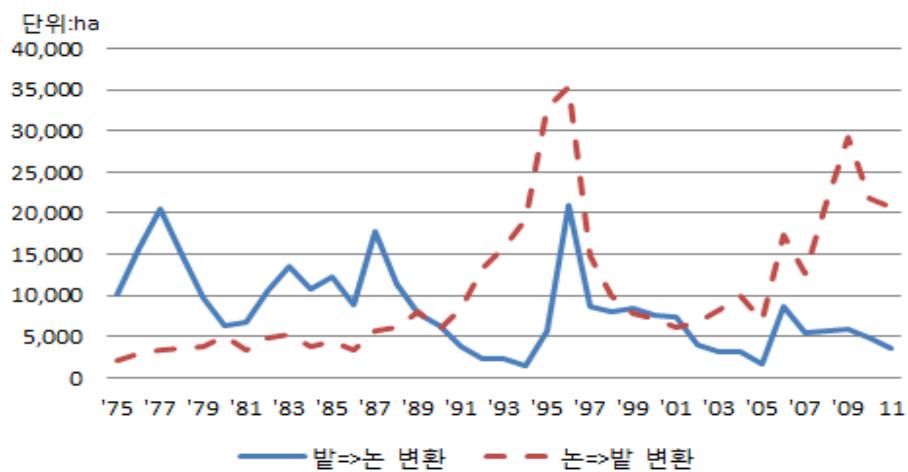
(계속)			
	전체	논	밭
농지면적 감소율 상위 5개 지역	광주시(-2.4%) 양산시(-2.2%)	금산군(-6.9%)	양산시(-1.9%)
평균	시부 군부 전체	-0.81% -0.69% -0.75%	-1.42% -1.26% -1.34%
		0.20%	0.17%
		0.18%	

자료: 도별 통계연보(2001, 2013).

2.3. 논·밭 이용 전환

1990년 이전에는 주곡인 쌀의 안정적 자급 기반 확충이 핵심 농정이었던 시기로 논 중심의 농지이용이었던 것이, 최근에는 밭농업의 소득률이 논농업에 비해 높아지면서 논의 밭으로 전환 현상이 두드러지게 나타나고 있다.

그림 2-4. 연도별 논·밭 전환면적 추이



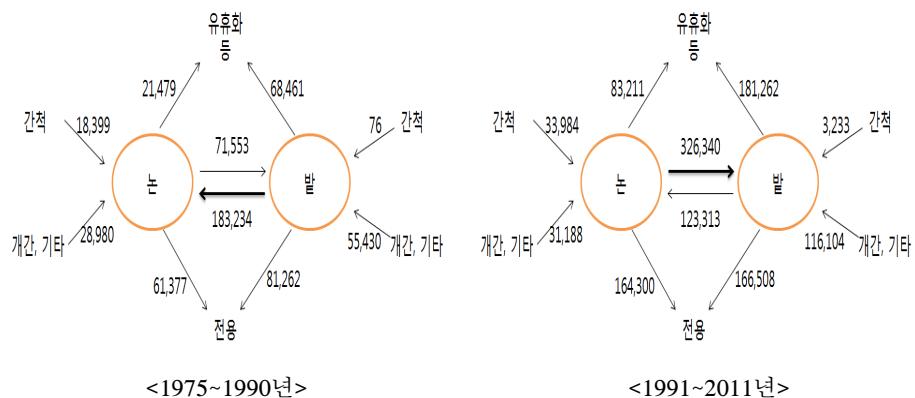
주: 경지면적 조사는 2012년부터 위성영상 활용한 원격탐사로 조사방법이 전환하여 표본 단절.
자료: 통계청(각 연도). 농업면적통계.

1980년대 후반 우루과이라운드 농산물 시장 개방 협상이 본격화되면서 농가소득 증대 등의 목적으로 1990년 이후 논에서의 다년생 작물 재배 허용 등 논과 밭의 지목 구분의 엄격성이 약화되면서, 논이 밭으로 전환된 면적보다 밭이 논으로 전환된 면적이 많아지게 되었다. 2000년 이후 전체 경지면적은 10.4%(17만 7,000ha) 감소하였으나, 밭면적은 74만 8,000ha로 오히려 1% 증가하였다. 밭면적이 증가한 것은 쌀 소비량이 줄면서 쌀보다 수익성이 높은 시설채소, 과수 등 수익성이 높은 밭작물 재배를 위해 논을 밭으로 전환했기 때문이다. 1990년 이후 구체적인 논·밭 농지면적 증감 현황을 살펴보면 <그림 2-5>와 같다.

과거에 우리나라에서는 평지의 대부분은 논으로 개발되고 밭은 주로 산을 개간하여 조성되었다. 밭은 논과 비교하여 중산간 지역에 위치하고 집단화 여건이 불리하고 규모가 영세하다는 특징을 지닌다. 이로 인해 시장 개방 등에 따른 농가교역조건 악화로 생산여건이 불리한 밭이 논에 비해 유리화되는 면적이 많았다.

그림 2-5. 농지면적 증감현황

단위: ha



주: 경지면적 조사는 2012년부터 위성영상을 활용한 원격탐사로 조사방법이 전환되면서, 표본단절이 발생하였다.

자료: 통계청(각 연도). 농업면적통계.

28 농지보전 정책 현황

<그림 2-5>의 우측그림에 의하면 1991~2011년 사이 밭에서 비농업용으로 전용된 면적이 16만 6,000ha이고, 유휴화 등으로 빠져나간 면적이 18만 1,000ha으로 대략 34만 7,000ha의 밭면적이 감소하였다. 하지만 기존의 밭보다 영농조건이 양호한 농지로 이해되는 논에 밭작물을 적극적으로 재배하면서 동기간 32만 6,000ha의 논이 밭으로 전환되어 밭면적은 크게 감소하지 않았다.

2.4. 휴경농지 면적 추이

매년 실시되는 통계청 경지면적 조사에서 파악된 휴경농지 면적은 <표 2-9>와 같다. 다만, <표 2-9>의 연도별 휴경농지 면적은 그해까지 발생한 휴경농지의 누적 또는 신규 면적이 아니다. 휴경농지 중 2년 이상 계속 휴경되어 경지로서의 형상과 기능을 상실한 농지는 유휴지로 파악되어 경지면적에서 제외되고, 유휴지가 아닌 휴경농지는 2~3년간 계속 농지로 파악되기 때문이다(박석두·김수석 2005).

전체적으로 휴경률은 논보다 밭이 모든 기간에서 높게 나타났다. 이는 논에 비해 상대적으로 밭이 영농조건 등이 불리하기 때문에 휴경률이 높다고 할 수 있다.

표 2-9. 휴경농지 현황(연도별 현황)

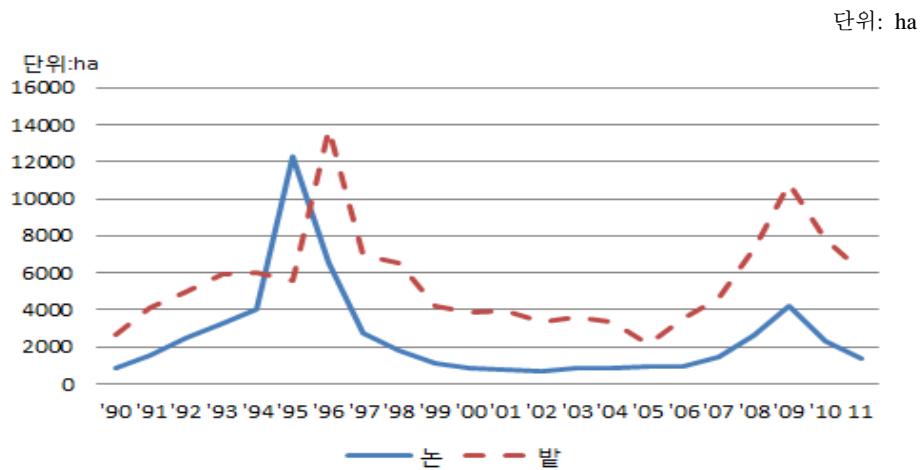
단위: 천 ha

		'95	'00	'05	'10	'11	'12	'13	'14
경지 면적	계	1,985.3	1,888.8	1,824.0	1,715.3	1,698.0	1,730.0	1,711.4	1,691.1
	논	1,205.9	1,149.1	1,104.8	984.1	959.9	966.1	963.9	933.6
	밭	779.4	739.7	719.2	731.2	738.1	769.9	747.6	757.5
휴경 농지 면적	계	64.6	16.8	44.2	50.5	54.6	45.1	40.8	39.7
	논	33.5	4.3	24.1	20.2	22.4	15.2	14.1	13.7
	밭	31.1	12.5	20.1	30.4	32.2	29.9	26.7	26.0
휴경 률 (%)	계	3.2	0.9	2.4	2.9	3.2	2.7	2.4	2.3
	논	2.6	0.4	2.2	2.1	2.3	1.6	1.5	1.4
	밭	4.1	1.7	2.8	4.2	4.4	4.1	3.5	3.7

주: 휴경률은 전년경지면적에 대한 당년 휴경면적 비율임.

자료: 농림축산식품부(2014). 농림축산식품 주요통계.

그림 2-6. 유휴농지 현황



주: 경지면적 조사는 2012년부터 위성영상을 활용한 원격탐사로 조사방법이 전환되면서, 표본단절이 발생하였다.

자료: 통계청(각 연도). 농업면적통계.

1990~2011년 사이 발생한 총 유휴지 면적은 17만 6,000ha 수준이며, 논에서 약 5만 5,000ha(31.1%), 밭에서 12만 1,000ha(68.9%)가 유휴화되었다. 시기별로 1990~1996년에는 증가 추세를 보였다가, 1997~2002년에 다시 감소세, 이후 2005~2009년 이후 증가세로 반전되었으나 2010년부터는 다시 감소하고 있다.

표 2-10. 지역별 휴경농지 현황(2014년 기준)

구분	휴경+폐경(A)		휴경면적		폐경면적		단위: ha, %	
	진홍지역 여부		진홍지역 여부		진홍지역 여부			
	밖	안	밖	안	밖	안		
서울	19	0	14	0	5	0		
부산	111	0	51	0	61	0		
대구	270	4	131	3	139	0		
인천	313	8	169	2	145	6		
광주	215	0	83	0	133	0		

30 농지보전 정책 현황

구분	휴경+폐경(A)		휴경면적		폐경면적		(계속)	
	진홍지역 여부		진홍지역 여부		진홍지역 여부			
	밖	안	밖	안	밖	안		
대전	121	0	47	0	75	0		
울산	324	4	131	2	195	3		
세종	116	3	55	1	61	2		
경기	4,108	109	1,654	56	2,478	54		
강원	16,117	158	2,032	84	14,171	75		
충북	5,655	146	1,539	72	4,194	74		
충남	3,654	199	1,291	111	2,397	90		
전북	4,627	173	1,837	107	2,833	66		
전남	9,665	388	3,087	215	6,644	175		
경북	9,691	298	5,330	168	4,815	131		
경남	4,617	196	2,494	135	2,139	61		
제주	3,960	1	388	1	3,579	0		
전체	63,584	1,687	20,334	956	44,065	739		

자료: 농림축산식품부(2014). 농업경영체 DB 원자료 분석.

농업경영체 DB를 통해서도 휴경 및 폐경농지를 확인할 수 있다.¹³ 2014년 농업경영체 등록자료를 분석한 결과 전체 휴경 및 폐경면적은 6만 3,584ha로 집계되었으며, 그중에서 휴경면적은 2만 1,290ha이고 폐경면적은 이보다 많은 4만 4,804ha로 조사되었다. 이는 일시적으로 영농을 중지한 것이 아니고 영구적으로 영농활동을 중단한 농지면적이 더 많다는 것을 의미한다.

휴경 및 폐경이 이루어지는 농지는 거의 대부분 농업진홍지역 밖의 농지다. 그리고 산간지역 및 도서지역이 많은 강원, 경북와 전남지역에서 휴경 및 폐경이 많이 이루어지고 있다.

휴·폐경이 많이 이루어진 시·군 상위 5개 지역으로 정선군이 3,366ha로 가장 많았고, 다음으로 제주시(2,415ha), 화천군(2,313ha), 홍천군(2,197ha), 문경시(2,078ha) 순이다.

¹³ 농업경영체 DB상의 휴경 및 폐경면적과 통계청 농지면적조사상의 휴경면적이 다른데, 이는 조사방식의 차이에 기인한다.

3. 농지이용 실태

3.1. 임차농지 비율 확대

1996년 농지법이 도입되면서 농지법상 임대규제 대상 농지면적이 계속 증가하고 있지만, 현실에서는 임차농지가 차지하는 비율도 계속하여 증가하고 있다. 1995년 전체 농지에서 임차농지가 차지하는 비중이 42.2%에서 2014년 49.9%까지 높아지면서, 농지의 안정적 이용을 위한 농지임대차 관리가 농지 관리의 중요한 고려사항으로 대두되고 있다.

표 2-11. 임차농지 비율 추이

단위: a, %

구 분	전체농지	임차농지	비율
'90	2,109	789	37.4
'95	1,985	838	42.2
'00	1,889	824	43.6
'05	1,824	772	42.3
'06	1,800	774	43.0
'07	1,782	763	42.8
'08	1,759	756	43.0
'09	1,737	797	45.9
'10	1,715	821	47.9
'11	1,698	803	47.3
'12	1,730	826	47.8
'13	1,711	856	50.0
'14	1,691	844	49.9

자료: 통계청(각 연도). 농지임대차조사.

채광석·김홍상(2014)의 연구결과에 의하면, 재배작물에 따라 조금씩 다르지만, 대부분 임대차계약 기간은 4~5년이 33.1%로 제일 많이 이루어지

32 농지보전 정책 현황

는 형태이고, 다음으로 6년 이상이 28.6%, 단년(1년) 계약이 25.4%로 5년 이하 임대차가 과반수 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 벼농사 같은 경우에는 1년 계약이 가장 흔한 것으로 조사되었지만, 다년생 작목인 과일이나 초기 시설투자가 필요한 시설 농가의 경우에는 장기 임대차계약을 많이 하는 것으로 나타났다. 과수의 경우 4년 이상 임대차계약이 76.4%이고, 시설원예의 경우 4년 이상 임대차계약을 맺는 경우는 84.4% 수준이다.

표 2-12. 재배 작별 임대차계약 기간

단위: %

주 재배 작목	1년	2년	3년	4~5년	6년 이상
쌀	130 (37.0)	7 (2.0)	30 (8.5)	100 (28.5)	84 (23.9)
과수	8 (11.1)	4 (5.6)	5 (6.9)	24 (33.3)	31 (43.1)
채소(노지)	8 (13.6)	5 (8.5)	6 (10.2)	15 (25.4)	25 (42.4)
채소(시설)	3 (9.4)	2 (6.3)	- (0.0)	20 (62.5)	7 (21.9)
특작	- (0.0)	2 (4.7)	6 (14.0)	23 (53.5)	12 (27.9)
일반 밭작물	7 (16.7)	3 (7.1)	6 (14.3)	15 (35.7)	11 (26.2)
기타	2 (8.7)	1 (4.3)	3 (13.0)	9 (39.1)	8 (34.8)
총 합계	158 (25.4)	24 (3.9)	56 (9.0)	206 (33.1)	178 (28.6)

자료: 채광석·김홍상(2014).

3.2. 농지매매 동향

2010~2014년 사이 농업진흥지역 안팎별 농지거래 실적을 살펴보면, 경기, 경남을 제외하면 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 하지만 동기

간 안팎별 농지가격을 비교해보면 경기도 지역이 농업진흥지역 내 농지가격이 진흥지역 밖 농지가격의 40.7% 수준이고, 경북지역이 농업진흥지역 내 농지가격이 진흥지역 밖 농지가격의 68.8% 수준인 것으로 나타났다.

진흥지역 밖의 농지는 언제든지 전용할 수 있다는 인식을 갖게 되면서 생산기반이 우수한 농업진흥지역 내 농지보다 농지가격이 월등히 높게 형성되고 있다.

표 2-13. 농업진흥지역 안팎별 농지거래 실적 비교(2010~2014년)

단위: 건, %

구분	농업진흥지역 안		농업진흥지역 밖		A/ (A+C)	B/ (B+D)	진흥지역 비율
	논(A)	밭(B)	논(C)	밭(D)			
경기	18,253	3,829	35,926	48,443	33.7	7.3	50.0
강원	10,458	3,424	15,851	45,356	39.8	7.0	35.7
충북	13,653	4,066	16,761	32,110	42.9	11.2	37.7
충남	36,832	6,550	23,736	36,571	60.8	15.2	60.3
전북	35,736	4,561	30,662	38,976	53.8	10.5	55.8
전남	56,435	12,281	45,607	53,796	55.3	18.6	55.0
경북	52,604	15,071	58,535	68,181	47.3	18.1	43.6
경남	34,170	3,096	59,894	50,524	36.3	5.8	48.8
제주	28	198	684	26,006			

주: 밭은 과수원을 포함.

자료: 농지은행 홈페이지(www.fbo.co.kr).

표 2-14. 농업진흥지역 안팎별 농지매매 가격 비교(2010~2014년)

단위: 원/m², %

구분	농업진흥지역 안			농업진흥지역 밖			A/D	B/E	C/F
	논(A)	밭(B)	과수원(C)	논(D)	밭(E)	과수원(F)			
경기	75,347	92,659	105,444	185,265	185,841	213,514	40.7	49.9	49.4
강원	25,445	28,694	28,113	46,531	40,982	71,910	54.7	70.0	39.1
충북	25,301	26,889	28,136	40,836	35,049	59,169	62.0	76.7	47.6
충남	24,369	34,603	54,171	47,054	47,146	89,945	51.8	73.4	60.2
전북	13,611	16,459	16,322	25,720	21,579	22,819	52.9	76.3	71.5

34 농지보전 정책 현황

(계속)

구분	농업진흥지역 안			농업진흥지역 밖			A/D	B/E	C/F
	논(A)	밭(B)	과수원(C)	논(D)	밭(E)	과수원(F)			
전남	10,593	10,454	15,996	17,308	14,578	18,624	61.2	71.7	85.9
경북	24,112	21,128	26,607	35,061	27,540	37,138	68.8	76.7	71.6
경남	33,364	34,940	51,243	59,928	51,994	64,031	55.7	67.2	80.0
제주	38,165	26,756	23,766	57,181	55,602	60,966	66.7	48.1	39.0

자료: 농지은행 홈페이지(www.fbo.co.kr).

4. 시사점

□ 농업진흥지역 밖의 농지의 유효 이용 도모 필요

농업진흥지역 내 우량농지도 전용이 이루어지고 있지만, 농지전용 면적 증가에 가장 큰 영향을 미치는 것은 농업진흥지역 밖의 농지이다. 우량농지 보전 및 수준에 대한 국민적·사회적 합의가 이루어지지 않은 상황에서 농업진흥지역 밖의 농지가 대규모로 전용이 이루어지고 있다.

현재, 전체 농지면적 중 논은 76.5%가 농업진흥지역으로 지정되어 농지이용의 안정성이 이루어지고 있지만, 밭은 전체 면적의 12.8%인 9만 7,000ha만 농업진흥지역으로 지정되어 있다. 하지만 우리 식습관이 미곡 중심에서 과일·채소 등으로 소비가 확대되면서, 농업진흥지역 밖의 밭도 농지보전 대상에 포함하여 관리되어야 할 것이다.

□ 농지관리기금을 농지보전 정책프로그램 재원으로 활용

농지조성사업은 농지보전부담금으로써 운용하는 핵심사업인데, 2000년부터 간척사업의 신규 착공을 중단함으로써 현재 공사 중인 간척사업이 완공되면 농지조성사업은 시행되지 않을 것이다. 따라서 2020년 이후 현재보

다 더 많은 농지관리기금 잉여가 발생할 수 있다.

지금까지 농지규모화·경영회생지원농지매입·농지매입비축·농지연금 등
의 농지은행사업은 모두 융자사업으로서 농업구조개선에 필수적인 사업이
고, 앞으로도 계속 지속되어야 할 것이다. 하지만 이들 사업은 개별 농가를
대상으로 하며, 농업법인 등 조직경영체를 대상으로 하지 않는다는 점에서
농업구조개선사업으로 한계가 있다는 점을 문제로 지적할 수 있다.

따라서 농지보전과 개별경영체가 아닌 지역단위 조직경영체 육성 및 지
원사업에 농지관리기금을 연계하여 지원·활용하여 방안을 고려할 필요가
있다.

□ 농지의 안정적 이용 및 관리 필요성 증대

농지법이 도입되었지만, 전체 농지에서 임차농지가 차지하는 비중은
1995년 42.2%에서 2014년 49.9%까지 계속 높아지고 있다. 또한, 다년생
작물 재배와 시설농업이 확대되면서, 농지의 안정적 이용을 위한 농지임대
차 관리가 농지 관리의 중요한 고려사항으로 대두되고 있다.

1. 기존 농업진흥지역 제도의 역할과 기능에 대한 인식

1.1. 비농업부문의 농지전용 억제

도시계획법상의 용도 구역과 유사한 행위 제한이 수반되면서 농업진흥지역으로 일단 지정되면 농지전용이 어렵다는 인식을 가지고 있다. 이로 인해 농업진흥지역은 농지법상의 다른 행위 규제 제도에 비해 강력한 농지보전 수단으로 인식되어 왔다. KREI 현지통신원을 대상으로 농업진흥지역 제도가 제도 도입 목적대로 운영되고 있는지에 대한 설문조사 결과 궁정적인 응답이 44.8%로 부정적인 응답 22.8%보다 약 2배 정도 높게 나타났다.

표 3-1. 농업진흥지역 제도에 대한 인식조사 결과

		농업진흥지역 제도가 목적(농지전용 및 투기적 소유 억제)대로 운영되고 있다고 생각합니까?				
		매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
응답률	7.3%	37.5%	32.4%	17.0%	5.8%	

자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

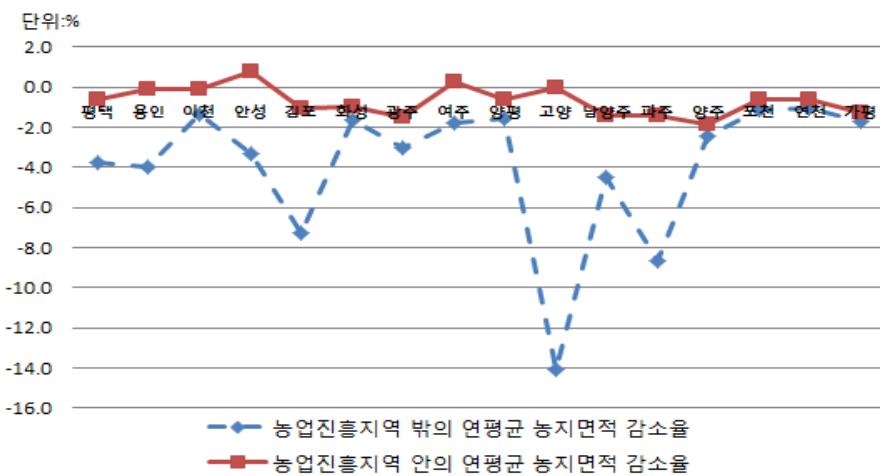
2001~2012년 사이 개발수요가 많은 경기도 지역의 시·군별 농지면적 감소율을 살펴본 결과, 개발수요가 많은 서울 인근의 평택, 용인, 김포, 고양,

38 우량농지 보전 필요성 및 개념 설정

남양주, 파주 등에서 농업진흥지역 밖의 농지면적 감소율은 크게 나타났으나, 농업진흥구역 내 농지면적 감소율은 지역 간에 큰 차이가 없는 것으로 조사되었다. 즉, 농업진흥지역 제도가 비농업부문의 개발수요에 대응하여 우량농지를 보전하는 데 일정 부분 기여하고 있다는 것을 알 수 있다.

모든 지역에서 농업진흥지역 내 농지면적 감소율이 농업진흥지역 밖 농지면적 감소율보다 낮게 나타났다. 고양시의 경우는 농업진흥지역 밖의 연평균 농지면적 감소율이 14% 수준인 반면에 농업진흥지역 안은 0% 수준이다. 양주시, 포천시, 연천시, 가평군의 경우에도 농업진흥지역 밖의 농지면적 감소율이 각각 2.5%, 1.1%, 1.0%, 1.7%로 작은 수준이지만, 농업진흥지역 내 농지면적 감소율은 이보다 더 작은 1.8%, 0.6%, 0.6%, 1.2% 수준에 불과하다.

그림 3-1. 경기도 주요 시·군 농업진흥지역 안팎별 농지면적 감소 비율



주: 2001~2012년 사이 해당지역의 농지감소 면적을 연평균으로 환산한 결과이다.

자료: 경기도 통계연보(2001, 2013).

1.2. 제한된 농업진흥지역 면적으로 농지보전의 어려움

농업진흥지역지정, 농지전용허가, 농지보전부담금 등 제도적 정비에도 불구하고, 충분한 농지면적을 농업진흥지역으로 지정하지 못하여 농지보전 관리가 개발압력에 효과적으로 대응할 수 없게 되어 있다. 장기적으로 보전이 필요한 농지를 농업진흥지역으로 지정하였으나, 전체 농지의 절반 수준인 48.0%에 불과하다.

KREI 현지통신원을 대상으로 한 설문조사에서도 현재 우리나라 농업진흥지역으로 지정된 면적 수준에 대해서 충분하다는 긍정적인 응답이 42.7%로 부정적인 응답 28.4%보다 높게 응답하였다. 그리고 현재 우리나라 농업진흥지역 면적이 부족하다고 응답한 사람 중에서 70.3%가 농업진흥지역 추가 지정을 통해 면적을 확대해야 한다고 대답하였다.

표 3-2. 농업진흥지역 면적 수준에 대한 만족도 조사 결과

	우리나라 농업진흥지역 면적 수준(81만 1,000ha)에 대해서 충분하다고 생각합니까?				
	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
응답률	7.7%	35.0%	28.9%	23.0%	5.4%

자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

표 3-3. 농업진흥지역 추가 지정 필요성 조사 결과

	농업진흥지역을 추가 지정이 필요하다고 생각합니까?				
	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
응답률	16.2%	54.1%	6.3%	13.5%	9.9%

주: 본 설문문항은 농업진흥지역 면적이 충분하지 않다고 응답한 사람만을 대상으로 설문이 이루어졌다는 점을 강조한다.

자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

40 우량농지 보전 필요성 및 개념 설정

하지만 국가적으로 2020년 새로운 식량자급률 목표치를 달성하기 위해 필요한 농지면적을 김정호 외(2011)의 연구에서는 175만 2,000ha로 추정하였다. 2014년 농지면적이 171만 ha 수준인 상황에서 모든 농지를 농업진흥 지역으로 지정하여 보전관리하는 것은 현실성이 떨어진다.

농지를 안정적으로 보전하려면 농업진흥지역 밖의 농지를 적극적으로 농업진흥지역으로 지정하여야 한다. 하지만 <표 3-2>와 <표 3-3>에서 보듯이 농업인조차 현재의 농업진흥지역 면적 수준에 만족해하고 있는 비율이 높고, 농업진흥지역이 충분하지 않다고 응답한 사람 중에서도 70.3%만이 추가지정이 필요하다고 응답하였다. <표 3-4>에서 보듯이 농업진흥지역으로 지정된 농지에 대한 우대지원 정책이 미흡하여 농업인들은 자신의 농지가 농업진흥지역으로 지정되는 것을 반대하고 있다. 농업진흥지역 지정에 따른 보상 수준에 대한 설문조사 결과 충분하다고 응답한 사람이 10.9%에 불과한 반면, ‘보통이다’라고 응답한 사람이 42.4%, 불충분하다고 응답한 사람이 46.8%로 매우 높게 나타났다. 이로 인해 제도적으로 지역주민이 농업진흥지역 편입을 희망하는 지역은 농업진흥지역으로 지정이 가능하나 지금까지 지역주민 요청에 의한 농업진흥지역 편입은 1건에 불과하다.¹⁴

표 3-4. 농업진흥지역 지정에 따른 보상 수준에 대한 만족도 조사 결과

농업진흥지역으로 지정된 농지에 대한 보상 수준에 대해서 어떻게 생각합니까?					
	매우 충분하다	충분하다	보통이다	아니다	전혀 아니다
응답률	1.3%	9.6%	42.4%	30.1%	16.7%

자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

밭농업이 농업의 주 소득원으로 부각되면서 밭이 농업의 핵심자원으로 부상하고 있다. 농업진흥지역 지정도 주로 논 위주여서 변화되는 농업여건에 효과적으로 대응하기 어렵다. 현재 농업진흥지역 중에서 논면적이 71만

¹⁴ 경북 영주시 장수면 호문리 일대 3.4ha.

4,000ha이다. 김정호 외(2011)의 연구에서 쌀재배에 필요한 농지면적을 79만 ha로 현재 농업진흥지역으로 지정된 논 면적이 필요농지의 90% 수준을 유지하고 있다. 하지만 농업진흥지역으로 지정된 밭면적은 전체 밭면적의 13% 수준인 9만 7,000ha 수준에 불과하고, 밭농업 부문 식량자급률 목표치 달성을 위해 필요한 농지면적 96만 2,000ha의 10.1%에 불과한 수준이다.

따라서 농업진흥지역 밖의 농지라도 지원을 통해 유효한 상태로 유지·보전하고, 안정적 이용을 도모할 수 있도록 제도적 지원이 필요하다. 밭이 논 이외의 농지라는 소극적 인식에서 벗어나 우리 사회의 핵심 미래자원이라고 인식하고 보전하려는 노력이 필요하다.

1.3. 규제에 대한 보상 미흡으로 농업진흥지역 면적 확대 어려움

현재 농업진흥지역은 여러 가지 농정상 혜택이 주어지고 있다. 농지법 시행령 제31조에 의해 국가와 지자체는 농업진흥지역 및 해당 지역의 농업인 등에 대하여 아래의 사업에 대해서 우선적으로 투자 및 자금 지원 등 필요한 지원을 할 수 있다.

1. 농지 및 농업시설을 개량·정비하기 위한 사업
2. 농업용수를 개발하기 위한 사업
3. 농어촌도로를 확충하기 위한 사업
4. 농업기계화를 촉진하는 사업
5. 농업인 또는 농업법인의 경영규모 확대를 지원하는 사업
6. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 후계농업경영인과 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 전업농업인을 육성하는 사업
7. 농산물의 집하장·선과장(選果場), 그 밖의 농산물유통시설을 확충하기 위한 사업
8. 농업인의 생활환경을 개선하기 위한 사업

42 우량농지 보전 필요성 및 개념 설정

표 3-5. 농업진흥지역 제도 도입당시의 우대지원 내용

사업명	주요내용
추곡수매량 우대배정	-진흥지역 내 농가가 진흥지역 밖 농가보다 수매량이 많도록 배정
생산기반 정비 가. 경지정리 나. 농로정비 다. 놀·밭 범용화사업 라. 농업용수 개발, 배수개선 마. 토양개량제, 객토 우대지원	-경지정리는 진흥지역을 중심으로 실시 -진흥지역은 자부담 10%를 국고에서 전액 부담 -경지정리 재정비사업도 진흥지역에 한해 실시 -진흥지역에 한하여 사업 실시 -진흥지역에 한하여 사업 실시 -2001년까지 진흥지역 100% 수리안전답화 -진흥지역 내 보조비율 확대(20%→30%) -진흥지역 내 객토 용자조건 완화 및 단가현실화
전업농 육성 가. 전업농 육성 나. 기계화 전업농 지원	-진흥지역 농가의 우선 선정 -기계화 지원은 진흥지역 내 농가에 한정지원 -보조율 확대(10%→20%)
농지매매 자금지원	-매매자금 지원은 진흥지역 내 농지에 한해 실시
유통가공시설 우선지원	-진흥지역면적 비율이 높은 지역에 우선적 시설 유치(산지유통시설, 산지가공산업 육성, 미국종합처리장, 수출용 과수 저온 저장고, 전통식품 개발 지원 등)
농업생산활동 집중지원	-진흥지역면적 비율이 높은 지역의 생산지원 강화(농작물병충해방제 지원강화, 성장작목 종합시범단지, 시설채소시범단지, 채소재배시설 현대화, 수경재배 시설지원, 과수시설 현대화 지원 등)
농어촌생활 환경개선 사업 우선 실시	진흥지역 비율이 높은 마을에 우선 실시(농어촌 정주생활권 개발, 농어촌 가로등 설치 등)

자료: 농림수산부(1992). 농업진흥지역지정계획(안).

구체적인 현금보상으로는 직불금 지급 시 농업진흥지역 안팎별로 차등 지급인데, 2001년 처음 논농업직불제가 도입될 당시 농업진흥지역 안은 1ha당 25만 원을 지원한 반면, 농업진흥지역 밖은 1ha당 20만 원을 지원하였다. 이후 점차 직불금 규모가 확대되면서 농업진흥지역 안팎별 지급규모 차이가 커지게 되었고, 2015년 기준으로는 농업진흥지역 안은 1ha당 107만 6,416원을 지원하고 있고, 농업진흥지역 밖은 1ha당 80만 7,312원을 지원

하고 있다. 농업진흥지역 내 직불금 지급 수준이 높아지고 있지만, 2015년 기준으로 농업진흥지역 안팎별 직불금 차이는 m^2 당 26.9원(평당 약 89원) 수준에 불과하다.

표 3-6. 농업진흥지역 안팎별 지급단가

단위: 원/ha

연도	농업진흥지역 안	농업진흥지역 밖
2001년	250,000	200,000
2002년	500,000	400,000
2003~2004년	532,000	432,000
2005년	640,000	512,000
2006~2012년	746,000	597,000
2013년	850,127	680,102
2014년	970,187	727,640
2015년	1,076,416	807,312

농업진흥지역 내에 한정하여 실시하는 경지정리 사업의 효과¹⁵를 살펴보면 경지정리사업으로 소득이 10a당 11.2%가 상승하고, 노동력은 10a당 15시간이 절감되는 것으로 조사되었다. 1999년에 조사된 결과를 현재의 쌀 생산비 자료로 전환하면 m^2 당 쌀소득은 67.7원이 증가하는 것으로 나타났다. 노동력 절감효과는 2012년 정규직 시간당 평균 임금 1만 6,403원(통계청 자료)에 10a당 15시간 절감효과를 곱하여 m^2 당 246원이 발생한다. 따라서 경지정리를 통한 소득증가와 노동력 절감효과를 합하면 매년 m^2 당 313.7원의 소득증대가 발생하였다. 이를 40년간 계속 소득이 발생한다고 가정하고 할인율 4%로 적용하면 m^2 당 6,209원의 경지정리 사업의 경제적 가치 효과가 발생한다. 농업진흥지정으로 인한 경지정리 사업효과와 직불금 차등지급액(m^2 당 24.3원)을 모두 현재가치화한다면 m^2 당 6,741원의 농

¹⁵ 한국농지개발연구소. 1999. 『농업생산기반정비사업 총람』.

업진홍지역 지정으로 경제적 효과가 발생하는 것으로 나타났다.

다음으로, 국토교통부에서 전국의 표준지 50만 펄지를 대상으로 조사하는 표준지 공시지가를 활용하여 농지보전 정책수단(농업진홍지역 지정, 생산기반 정비)의 농지자산에 미치는 영향을 분석하였다.

Hedonic 모형을 통해 농지 특성변수가 농지가격(공시지가)에 미치는 영향을 분석하였는데, 분석대상은 2008년 국토교통부 전국 50만 표준펄지 중 위치환경이 농경지역이면서 지목이 전, 답, 과수원, 대지, 공장용지, 주차장 용지, 주유소용지, 창고용지인 경우에만 한정하여 약 23만 펄지를 분석대상으로 삼았다.

분석 결과 다른 모든 조건이 동일하다고 가정할 경우 지목상 전, 답이 비농업용지인 대지로 지목이 전환되면 m^2 당 16만 1,486원이 상승하는 것으로 나타났다. 그리고 주차장이나 창고용지로 지목변경이 이루어질 경우에도 각각 m^2 당 24만 3,801원과 13만 8,008원으로 농지가격(공시지가)이 상승하는 것으로 나타났다. 따라서 전, 답에서 개발용지로 농지전용이 수반될 경우 자산가치가 급증하는 것을 알 수 있다.

반대로 위치환경에 따른 농지가격(공시지가) 변화를 살펴본 결과, 경지정리 여부에 따른 농지가격(공시지가) 변화가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 우선 다른 조건(지목, 용도구역)이 모두 동일하다고 하여도 순수 농경지역에서 경지정리가 이루어진 지역에서는 경지정리가 이루어지지 않는 지역에 비해 농지가격이 m^2 당 2,547원이 더 하락하는 것으로 나타났다.

표 3-7. Hedonic 분석 모형 결과

변수명		계수값	S.E	Pr> t
지목 (비교대상: 논, 밭)	절편	5694.673	387.2487	<.0001
	대지	161486	2301.768	<.0001
	공장용지	113371	6564.757	<.0001
	주차장	243801	15706	<.0001
	주유소용지	636593	12279	<.0001
용도구역 (비교대상: 농림지역)	창고용지	138008	5861.936	<.0001
	주거지역	88030	905.3198	<.0001
	상업지역	145032	4530.311	<.0001
	공업지역	28492	2160.336	<.0001
	녹지지역	27746	407.542	<.0001
	그린벨트	51639	561.6146	<.0001
	관리지역	1925.499	320.7606	<.0001
주위환경 (비교대상: 순수농경지대)	환경보전	-5544.92	628.0952	<.0001
	산간	-7189.06	395.2684	<.0001
	국도주변	12701	619.8436	<.0001
	지방도주변	12277	610.2188	<.0001
	마을주변	6365.76	355.0092	<.0001
	근교	59542	696.1928	<.0001
	시가지주변	73506	745.8172	<.0001
	읍소재지	-10341	1074.395	<.0001
	면소재지	-2819.03	935.9203	0.0026
	해안	8155.98	800.1881	<.0001
	순수 경지정리	-2546.64	490.0465	<.0001
	국도주변 경지정리	3749.661	898.2219	<.0001
	지방도주변 경지정리	681.3467	970.7722	0.4828
	마을주변 경지정리	-3512.89	585.7193	<.0001
	근교 경지정리	9166.582	1325.019	<.0001
맹지여부 (비교대상: 맹지)	시가지주변 경지정리	31402	1417.974	<.0001
	읍소재지 경지정리	-11334	2074.022	<.0001
	면소재지 경지정리	-9220.1	1596.992	<.0001
	해안 경지정리	-5027.34	1599.358	0.0017
	도로접면	9837.106	257.9318	<.0001

46 우량농지 보전 필요성 및 개념 설정

국도주변 지역에서는 경지정리 여부에 따라 m^2 당 8,952원, 지방도 주변에서는 m^2 당 1만 1,596원, 마을주변지역에서는 m^2 당 9,879원, 근교농업지역의 경우는 m^2 당 5만 375원, 시가지주변 농업지역에서는 경지정리 여부에 따라 m^2 당 4만 2,104원으로, 개발가능성이 높은 지역일수록 경지정리 여부에 따른 농지가격 격차가 확대되는 것으로 나타났다. 즉, 경지정리가 이루어진 우량농지는 그렇지 못한 농지에 비해 농지가격(공시지가)이 낮은 것을 알 수 있다. 이는 경지정리가 이루어진 농지는 농업진흥지역으로 지정되어 부(-)의 자산효과를 발생시키기 때문이다.

따라서 앞서 농업진흥지역 지정으로 인한 소득 증대의 경제적 효과와 농업진흥지역 지정으로 인한 부(-)의 경제적 효과를 비교하여 보면, 순수 농경지대에서는 농업진흥지역 지정의 소득 증가의 경제적 효과가 자산가치 하락의 효과보다 크게 나타난 것을 알 수 있다. 하지만 국도주변, 지방도 주변, 시가지 주변, 읍·면 소재지 주변에서는 반대로 농업진흥지역으로 지정되어 발생하는 소득 증대효과보다 자산가치 하락의 효과가 더 크게 나타났다.

2. 새로운 우량농지 보전 프로그램 개발의 필요성

2.1. 논농업 위주의 우량농지 개념 탈피

농업진흥지역 지정 제도로 대변되는 농지보전은 비농업부문의 전용 수요에 대응하여 논농업 중심의 우량농지의 양적·공간적 확보에 주력하였다. 지금까지의 우량농지 개념은 물리적 혹은 자연과학적 요인인 토질, 경사도, 수리시설 여부, 집단화 정도 등 농지의 항구적 특징을 중심으로 형성되었다.

우리나라에서는 전통적으로 주곡인 쌀 생산을 강조하여, 논 개발이 핵심적 과제로 인식되고 밭은 논이 되지 못한 농지로 이해되는 경향이 많았다.

이로 인해 현재 전체 논면적의 90%가 농업진흥지역으로 지정되었다.

농업진흥지역을 논 중심으로 설정하고 농업생산기반사업을 집중 투자하였는데, 여전 변화를 반영한 우량농지 개념의 재설정과 생산기반정비사업 추진형태의 변화가 필요하다. 논의 경우는 2010년 기준 전체 논면적 98만 1,000ha 중 73.3%인 82만 1,000ha의 논에서 경지정리 사업이 실시되었고, 배수개선사업은 대상면적 23만 3,000ha 중 64.1%인 14만 9,000ha의 논에서 진행되었다. 반면, 1994년부터 본격적으로 추진된 밭기반정비사업 실적은 2013년 기준 10만 1,000ha(착수 기준)로 전체 밭면적 74만 8,000ha의 14% 수준에 불과하다.

2.2. 전체 먹거리체계에서 밭 작물 재배의 중요성 고려

우리 식습관이 미곡 중심에서 과일·채소 등의 소비가 확대되는 추세를 감안하여 밭도 보전관리 대상에 적극 포함해야 할 것이다. 쌀 소비량은 2002~2013년 사이 연평균 - 1.4%씩 감소하고 있는 반면, 채소류는 연간 소비량이 145kg에서 정체된 상태지만 과일류는 연간 1.1%씩 증가 추세이다.

벼농사에 비해 상대적으로 소득 수준이 높은 밭작물 재배가 확대되고 있다. 하지만 밭은 아직까지 체계적인 보전·관리가 이루어지지 못하고 있다. 예를 들어, 논농업보다 밭농업이 중심인 강원도지역에서는 현재의 농업진흥지역과 같은 보전 제도는 밭작물 재배농가의 안정적 농지 이용에 큰 도움이 되지 못한다. 따라서 농업진흥지역 밖의 밭이 농업진흥지역으로 편입될 수 있도록 정책적 지원을 강구하고, 적극적인 보전·관리가 필요하다.

48 우량농지 보전 필요성 및 개념 설정

표 3-8. 1인 1년당 식품공급량

단위: kg

	쌀	채소류	과일류
2002	91.1	144.6	42
2003	87.8	152.6	39.5
2004	88.6	156.8	41.6
2005	83.2	145.5	44.7
2006	84.1	153.8	44.6
2007	82.8	149.9	48.3
2008	83.2	154.2	46.9
2009	80.5	148.9	48.3
2010	81.5	132.2	44.2
2011	80.6	154.6	46.7
2012	79.4	139.2	46.2
2013	77.8	146.5	47.5

자료: 2013년 식품수급표.

2.3. 농지이용의 장기적 안정성 도모

바람직한 농지보전이란 생산자원으로서의 농지를 양적으로 확보하고, 지력을 유지하면서 적정 농지이용도를 실현하는 것이다. 하지만 지금까지 우리나라의 농지보전 제도는 비농업적 농지수요에 대응한 농지의 양적 확보에만 머물고 있었다.

부재지주가 많아지고 있는 상황에서 농지이용의 장기적 안정성이 보장되지 않는 우량농지의 확보는 농업경영주 또는 경작자 입장에서 우량농지라 인식할 수 없다. 즉 우량농지를 확보하기 위해서는 농지의 합리적 이용이 전제되어야 한다.

표 3-9. 경영체 DB를 통한 시도별 농지임대차 비율

단위: ha, %

구분	자경(A)	임차(B)	공동소유(C)	A/(A+B+C)	B/(A+B+C)	C/(A+B+C)
서울	389	307	1	55.9	44.0	0.2
부산	3,877	2,620	47	59.3	40.0	0.7
대구	5,814	2,416	47	70.2	29.2	0.6
인천	12,323	6,204	25	66.4	33.4	0.1
광주	5,243	5,059	5	50.9	49.1	0.1
대전	2,710	1,453	12	64.9	34.8	0.3
울산	6,575	3,362	71	65.7	33.6	0.7
세종	4,968	3,227	11	60.5	39.3	0.1
경기	101,709	57,849	208	63.7	36.2	0.1
강원	65,744	46,825	96	58.4	41.6	0.1
충북	58,189	49,474	163	54.0	45.9	0.2
충남	131,958	109,277	189	54.7	45.3	0.1
전북	100,217	134,440	398	42.6	57.2	0.2
전남	154,252	204,481	240	43.0	57.0	0.1
경북	142,514	118,892	507	54.4	45.4	0.2
경남	100,539	83,577	277	54.5	45.3	0.2
제주	36,276	29,108	179	55.3	44.4	0.3
전체	933,296	858,570	2,477	52.0	47.8	0.1

자료: 농림축산식품부(2014). 농업경영체 DB 원자료 분석.

<표 3-9>에서 보듯이 우리나라 전체 농지의 약 47.8%가 임차면적이다. 농지 이용의 질적 관점에서 보면 우리나라의 농지보전은 불완전한 체계에 있다고 할 수 있다. 따라서 우량농지 개념을 재정립하여 새롭게 농지를 확보하더라도 장래에 불합리하게 전용 내지 유휴화되지 않고 생산력이 높은 농지로서 유지될 수 있도록 농지이용 및 임대차 관련 제도 정비가 필요하다.

50 우량농지 보전 필요성 및 개념 설정

표 3-10. 경영체 DB를 통해 본 품목별 자경 비율

단위: %

구분	벼	식량작물(벼 제외)	과수류	채소류(과채류 제외)	시설농업
서울	83.8	72.1	63.4	35.4	77.7
부산	57.9	74.7	86.2	53.8	66.1
대구	72.1	73.6	82.7	64.0	53.5
인천	61.4	78.3	84.2	76.9	29.9
광주	48.9	40.7	75.3	54.4	54.2
대전	61.6	65.7	75.9	66.3	55.2
울산	60.8	77.0	81.7	68.9	58.7
세종	56.9	69.3	69.8	67.6	57.7
경기	62.3	70.6	70.9	55.6	54.1
강원	53.8	61.0	82.3	55.8	35.0
충북	48.8	50.0	72.7	53.5	48.5
충남	50.9	61.0	73.4	66.6	45.3
전북	42.0	39.7	57.5	47.1	49.0
전남	38.6	43.1	68.4	48.4	45.0
경북	46.7	52.7	71.0	51.8	43.3
경남	47.2	50.0	72.3	59.9	41.2
제주	31.9	35.9	77.7	49.0	18.7
전체	47.6	50.8	71.8	54.4	45.3

자료: 농림축산식품부(2014). 농업경영체 DB 원자료 분석.

<표 3-10>의 품목별 농지임차 비율을 살펴보면, 쌀의 경우 자경 비율이 47.6%로 과반수 이상이 임차지에서 재배되고 있다. 자경비율이 가장 높은 품목류는 과일류로 자경비율이 71.8%이다.

주요 밭작물인 과일류, 채소류의 경우 대부분 농업진흥지역 밖에서 재배되고 있다. 현재 농업진흥지역 밖에 대한 농지보전 수단이 전무한 상황에서 이 작목들을 안정적으로 재배할 수 있는 농지 이용 체계 구축이 필요하다. 과일류의 경우 자경비율이 가장 높은 수준이지만, 다년생 작물이라는 품목 특성상 10년 이상의 안정적 농지 이용이 매우 중요하다. 마찬가지로 시설농업도 초기에 시설투자비가 많이 소요되고, 시설투자비 회수에 시간이 많이 필요하다. <표 3-10>의 농업경영체 DB 자료에 의하면 벼재배보다 농지 자경비율이 낮은 것으로 나타났다. 시설농가의 경영안정성을 도모할 수 있는 제도적 장치 마련이 시급하다고 할 수 있다.

임차지 비율이 높다는 것은 농업경영체가 안정적으로 농업경영 활동을 유지하기 어렵다는 것을 의미한다. 정부의 농지보전 및 이용 관련 추가적인 지원 정책이 없는 현재의 여건하에서는 비농업인의 농지보유는 확대될 전망이다. 따라서 농업경영체가 안정적인 농업경영 활동을 유지할 수 있는 기본적인 농업생산 여건을 조성해 줄 필요가 있다.

농업경영체 육성을 위해서는 안정적이고 장기적인 농지 이용·관리가 필요하다. 이를 위해서는 농지보전과 이용 측면의 조화가 필요하고 농지보전을 위한 제도적·경제적 우대지원 장치가 마련되어야 한다. 가령 문경시에서는 오미자 생산단지 조성 및 가공산업 육성을 위해 집단적·안정적 토지 이용 보장이 필요한데 지역특화발전특구 지정을 받아 농지의 위탁경영 및 임대차를 협용하였다.

2.4. 미래농업 대응 및 다원적 가치 증진을 위한 농지보전 정책 필요

최근 주요 국가의 농정개혁을 보면 상이점도 있지만, 공통점으로는 농가 소득 측면이나 식량안보 면에서 중요한 역할을 한 쌀 등 특정 품목에 대한 지원을 축소하는 대신 농업의 다원적 기능을 증진하는 방향으로 농정의 무게중심이 이동되고 있다는 점이다.

EU는 2013년 CAP 개혁에서 종전의 단일직불제를 개편하면서 녹색직불제(Green Payment)로 대폭적인 전환을 시도하였다. 미국도 2014년 농업법에서 직접지불제를 폐지¹⁶하고, 보전 프로그램도 일부 통합했지만, 보전유보제도(CRP), 환경질개선장려제도(EQIP), 환경보전관리제도(CSP) 등을 재승인하고 두 개의 새로운 환경보전제도(ACEP, RCPP)를 신설하였다. 일본도 2014년 다원적 기능을 발휘하기 위한 공동활동이나 영농활동 등을 지

¹⁶ 경기변동대응직불제(CCP)와 수입보전직불제(ACRE)는 다른 이름으로 계승 유지하고 있다.

원하여 다원적 기능이 확산되고 후계자 육성 등 구조개혁을 실현한다는 목적에서 다원적 기능 직불제를 도입하였다(김태곤 2014. 10.).

우리나라에서는 쌀시장 개방의 대비책 중 하나로 쌀 가격이 떨어지더라도 쌀 생산농가의 소득을 적정 수준으로 유지시키기 위해 쌀소득보전직접지불제를 시행하고 있다. 또한 지역 균형발전 차원에서도 농업만으로 충분한 소득을 올리기 어려운 조건불리지역에 대한 지원을 통해 소득보조 및 지역사회 활성화를 도모할 목적으로 조건불리직불제를 도입하였다. 그리고 친환경농업직불제 역시 친환경농업이 가지는 환경보전적 가치를 반영해 직불금을 지속적으로 지급하는 것이 아니고 한시적으로 5년간 친환경농업과 일반농업의 소득 차이를 보전하는 수단으로 이용되고 있다.

즉, 우리나라에서 시행되고 있는 직불제는 주로 농가 소득보조에 중요한 역할을 담당하고 있고 다원적 기능 증진을 위한 수단으로 직불제가 활용되지 못하고 있다. 농업진흥지역 제도의 도입 목적도 농지의 다원적 가치 증진보다는 우선 쌀 중심의 국민 식량에 필요한 우량농지의 확보가 주요 목표라 할 수 있다.

3. 우량농지 개념 및 정책대상

3.1. 법·제도상의 우량농지 개념

보전 대상이 되는 농지를 어떻게 설정할 것인가는 매우 중요하다. 우리나라 농업, 농촌이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정하는 농업·농촌 및 식품산업기본법 제32조 제2항에서는 “국가와 지방자치단체는 농업생산기반이 정비되어 있거나 집단화되어 있는 우량농지가 우선적으로 보전될 수 있도록 하여야 한다”라고 규정하고 있다.

농업·농촌 및 식품산업 기본법

제32조(농지의 보전)

- ① 국가와 지방자치단체는 농지가 적절한 규모로 유지될 수 있도록 농지의 보전에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 정책을 세우고 시행할 때에 농업생산기반이 정비되어 있거나 집단화되어 있는 우량농지가 우선적으로 보전될 수 있도록 하여야 한다.

하지만 농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정하는 농지법에서는 우량농지에 관한 별도의 정의 규정을 두고 있지 않다. 다만, 농지법 제37조 제2항 제1호에 “전용하려는 농지가 농업생산기반이 정비되어 있거나 농업생산기반 정비사업 시행예정 지역으로 편입되어 우량농지로 보전 할 필요가 있는 경우”라는 표현에서 알 수 있듯이 일반적으로 우량농지란 농업생산기반 정비가 이루어진 농지를 의미한다.

『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법』 시행규칙 제6조 제2항에 개발제한구역에 주택 또는 근린생활시설을 신축할 수 있는 토지의 입지 기준에 우량농지가 아닐 것이라고 표현하고 있는데, 여기서 우량농지에 대한 정의를 괄호로 “경지정리·수리시설 등 농업생산기반이 정비되어 있는 농지를 말한다”라고 표현하고 있다.

이와 같이 우리나라에서 법·제도상으로 우량농지란 경지정리 혹은 수리시설 등 농업생산기반이 정비되어 있는 농지를 말한다고 할 수 있다. 일본 농림수산관계 용어집에서도 우량농지를 경지정리된 농지와 농업수리시설 정비 등이 실시되어 생산성이 향상된 양호한 영농조건을 갖춘 농지로 정의하고 있다.

미국 농무부(USDA)에서는 우량농지(Prime farmland)를 식량, 사료, 섬유 및 지방종자 작물 등을 생산하기 위한 물리적, 화학적 특성의 최적 조합이 가능한 토지로 정의하고 있다. 일반적으로, 우량농지는 경사도 0~6도 사이, 관개, 적절한 온도, 허용 가능한 산성 또는 알칼리성, 염 및 나트륨 함량 등이 허용 가능한 적정 수준이고, 물과 공기 투과성이 높은 토지를 의미한다.

54 우량농지 보전 필요성 및 개념 설정

또한, 우량농지는 장기간 과도한 침식 또는 침수가 이루어지지 않으며, 자주 범람하지 않거나 범람으로부터 보호되어 있는 지역이다.

미국에서 고유농지(Unique farmland)는 우량농지라 정의된 토지 이외에 감귤류, 견과류, 올리브, 크랜베리, 그리고 기타 과일이나 채소와 같은 특정 고부가가치 식품 및 섬유 작물의 생산에 이용되는 토지를 의미한다. 고유농지는 국가 기준에 따르지 않고, 지역기준에 따라 정의한다. 예를 들어 캘리포니아 와인밸리지역 등이 고유농지의 한 예이다. 이외에도 일부 지역에서는 우량농지 또는 고유농지의 기준을 충족하지 않는 땅 중에서도 식품, 사료, 섬유, 사료 및 종자 작물의 생산을 위한 ‘주 전체의 중요한 농지(farmland of statewide importance)’ 또는 ‘지역의 중요한 농지(farmland of local importance)’로 정의·보전하고 있다. 이 농지는 해당 지역 기관에 의해 지정되며, 지역조례에 의해 보호되는 등 지역에 따라 정의가 다양하다.

3.2. 학문적 우량농지 개념

우량농지 개념에 대해서는 크게 두 가지 접근이 가능하다. 첫째는 토양학을 중심으로 한 자연과학적 개념이고, 둘째는 농업경영 관점에서 접근하는 개념이다.

자연과학적 측면의 우량농지는 농경지의 화학성, 토양특성, 기상, 수리조건 등 농지의 항구적 특성만으로 파악하는 개념이다. 그러나 기본적인 문제는 자연적 요인을 종합적으로 평가하는 방법을 마련하기가 어렵다는 점이다. 작물별로 재배적지와 토양특성이 상이하여 명확하게 제시하기가 곤란하기 때문이다.

농업경영적 관점에서 우량농지는 물리적·자연적 조건은 다소 열등하더라도 넓은 면적이 확보되어 있고, 단위면적당 순수익이 높으면 그것이 바로 우량농지라는 것이다. 어떻든 농업생산에 있어서 농지의 넓이는 중요한 요인이다. 아무리 우량한 농지라도 넓이가 작으면 이를 우량한 농지로서 이용하기가 곤란하기 때문이다. 우량농지의 속성으로서 공간적 크기, 즉

집단화는 대단히 중요하다고 하겠다.

이외에도 이론적으로 리카도의 차액지대 개념을 바탕으로 한 우량농지 개념을 상정할 수 있다. 이는 일정 면적의 토지를 어떻게 하면 유효하게 이용할 것인가 하는 발상에서 출발한 것이다. 이론적으로는 동일한 투자 자본량에 대하여 단위면적당 가장 높은 경제지대를 생산하는 토지로 정의되고 있다(김정호 외 1989). 그러나 이러한 우량농지의 개념은 일부 특수한 경우를 제외하고는 농지임대차를 금지하는 우리나라의 현실에서는 이론적으로는 의미를 가진다고 하더라도 현실적으로 파악이 어렵다는 단점이 있다.

이러한 자연과학적 혹은 농업경영학적 개념하에서 모두 우량농지가 파악되더라도, 농업생산의 장기 안정성이 도모되어야만 농지 보전 및 이용 대상이 될 수 있을 것이다.

3.3. 우량농지 개념 정립

지금까지의 법·제도적, 학문적 개념 검토를 기초로 우량농지에 대한 개념 정립을 할 필요가 있다.

우량농지는 규모화되고 집단화된 농지로 장기적으로 이용할 수 있는 가능성이 우선되어야 한다. 그리고 토지생산성을 결정하는 데 중요한 토지의 자연적·물리적 요인, 즉 농지의 입지조건과 단위면적당 순수익을 생각할 수 있다. 여기서 농지의 입지조건이란 토질, 경사도, 수리조건 등을 의미한다. 그러나 농업경영학적 측면에서 보면 자연과학적으로 우량한 농지에서 작물을 재배하더라도 순수익이 높다고 보장할 수 없다. 이를 보완한 척도가 단위면적당 순수익이다.

단위면적당 순수익은 농지에 재배되는 작물을 기준으로 농업경영 관점에서 평가하는 개념이다. 이것은 우량농지일수록 단위면적당 순수익이 높고 그 결과 경영성과도 높게 나타난다.

따라서 우량농지는 다음의 4가지 요소로 개념화할 수 있다. 첫째, 규모

56 우량농지 보전 필요성 및 개념 설정

화·집단화가 가능한 넓은 지역, 둑째, 토질, 경사도, 수리조건, 생산기반 등
의 토지조건이 양호한 지역, 셋째, 안정적으로 장기간 토지를 이용할 수 있
는 지역, 넷째, 작물 재배에 있어 단위면적당 순수익이 높은 지역이다.

현재 우리나라에서는 집단화된 농지를 농업진흥지역으로 지정하여 생산
기반 투자를 집중하고 보전·관리하고 있다. 현재의 농업진흥지역 내 일부
농지는 위의 모든 조건을 충족하는 것도 있겠지만, 위의 기준을 충족하지
못하는 농지들도 있을 것이다.

이렇게 개념화된 우량농지라고 하더라도 전국의 모든 지역단위에 일괄
적용하고, 위의 4가지에 포함되지 않는 지역은 비우량농지라고 정의 내리
기는 어려운 점이 있다. 일례로, 고랭지배추 주산지인 강원도 강릉시 왕산
면 대기리 지역(일명 안반데기 마을)은 앞서 우량농지 개념에서 두 번째와
세 번째 기준을 충족하지 못한다. 그렇지만 이 지역은 우리나라에서 고랭
지배추의 최대 재배지로 해당 지역에서는 매우 중요한 농업자원으로 보전
가치가 높다. 따라서 미국의 연방정부 사례처럼 국가 차원의 우량농지 개
념 정립뿐만 아니라 위의 기준에 충족되지 못하더라도 특수한 지역단위
(시·군) 기준의 보전농지를 지역조례 등을 통해 보호하는 제도적 정비 방
안 마련이 필요하다.

그림 3-2. 강원도 고랭지배추 재배지역



4. 시사점

□ 농업진흥지역 제도는 농지보전 및 전용 억제의 유효한 정책수단

설문조사 결과 농업진흥지역으로 일단 지정되면 농지전용이 어렵다는 인식을 가지고 있다. 실제로도 개발수요가 많은 경기도 지역의 시·군별 농지면적 감소율을 살펴본 결과, 개발수요가 많은 서울 인근의 평택, 용인, 김포, 고양, 남양주, 파주 등에서 농업진흥지역 밖의 농지면적 감소율은 크게 나타났으나, 농업진흥구역 내 농지면적 감소율은 지역 간에 큰 차이가 없는 것으로 조사되었다.

즉, 농업진흥지역 제도가 비농업부문의 개발수요에 대응하여 우량농지를 보전하는 데 일정 부분 기여하고 있다는 것을 알 수 있다.

□ 규제에 대한 보상이 충분치 않아, 농업진흥지역 면적 확대 어려움

농업진흥지역은 여러 가지 농정상의 혜택이 주어지고 있다. 생산기반정비사업, 영농규모화사업 등 전업농 육성지원사업, 직불금 차등 지급 등을 하고 있다. 하지만 농업진흥지역 지정으로 인한 정책효과를 분석한 결과 순수 농업지역에서는 농업진흥지역 지정으로 인한 소득 증가 효과가 자산 가치 하락 효과보다 크게 나타났지만, 반대로 개발수요가 있는 지역에서는 농업진흥지역으로 지정되어 발생하는 소득 증대 효과보다 자산가치 하락 효과가 더 크게 나타났다.

따라서 개발수요가 많은 지역은 어떤 정책적 우대 지원을 하더라도 토지 소유자의 농지전용 수요를 억제하기 어렵다. 따라서 개발수요가 많은 지역의 농지를 영구히 보전하기 위해서는 개발권 양도제(Transferable Development Rights: TDR) 등의 도입을 검토할 필요가 있다.

□ 다원적 가치 증진을 위한 농지보전 정책 필요

주요 선진국들은 특정품목에 대한 보호 수준을 감축하고, 다원적 기능을 증진하는 방향으로 농정의 무게중심이 이동되고 있다는 점이다. EU는 2013년 CAP개혁에서 종전의 단일직불제를 개편하면서 녹색직불제(Green Payment)로 대폭적인 전환을 시도하였고, 미국도 2014년 농업법에서 직접 지불제를 폐지하고, 일부 보전 프로그램도 통합하였지만 새로운 환경보전 제도(ACEP, RCPP)를 신설하였다. 일본도 2014년 다원적 기능을 발휘하기 위한 공동활동이나 영농활동 등을 지원하여 다원적 기능이 확산되고 후계자 육성 등 구조개혁을 실현한다는 목적에서 다원적 기능 직불제를 도입하였다(김태곤 2014).

우리나라는 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하고 농업용으로 활용만 했지 다원적 역할에 대한 보전 기능이 미흡했다. 우리나라도 선진국처럼 농업의 다원적 기능 증진을 위해 농촌경관 유지나 환경보전 등의 행위에 대해 직불금을 지원해야 한다.

□ 지역단위의 우량농지 보전 개념 정립 필요

우리나라에서는 경지정리와 수리시설 등 농업생산기반이 정비되어 있는 농지를 우량농지로 정의하고 농업진흥지역으로 지정·관리하고 있다. 과거에는 주곡인 쌀 생산이 강조되면서 논 개발이 핵심적 과제로 인식되면서 논 중심의 우량농지 개념이 설정되었다. 하지만 전체 먹거리 체계에서 밭 작물 재배의 중요성이 강조되면서 생산기반정비 패턴 변화와 우량농지의 개념 재설정이 요구되고 있다.

미국 연방정부도 우리나라의 우량농지 개념과 같이 ‘Prime farmland’를 식량, 사료, 섬유 및 지방종자 작물 등을 생산하기 위한 물리적, 화학적 특성의 최적 조합이 가능한 토지로 정의하고 있다. 하지만 우량농지(Prime farmland)에 대한 연방정부 차원의 개념 설정뿐만 아니라 고유농지(Unique farmland), 주 전체의 중요한 농지(farmland of statewide importance), 지역

의 중요 농지(farmland of local importance) 등 지역 기준에 맞는 우량농지 개념을 설정하여 정의하고 지역조례에 의해 보호하고 있다.

따라서 우리나라도 고랭지배추 재배지역(예, 강원도 강릉시 안반데기 마을 등)과 같이 전통적인 우량개념에는 충족하지 못하지만 지역단위에서 매우 중요한 농업자원으로 보전가치가 높은 지역이 있다. 이런 지역은 지역 단위(시·군)의 지역조례 등을 통해 보전농지로 보호하는 제도적 방안 마련이 필요하다.

1. 금전적 보상 방안

우량농지 보전을 위한 금전적 보상 방안을 크게 세 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 직불금 지급 방식으로 규제에 대한 손실보상을 실시하는 방법이고, 둘째, 우량농지로 지정된 농지에 대해서 토지소유자가 국가에 매수청구권을 요청하는 방법이고, 셋째, 토지소유권으로부터 개발권을 분리하여 개발권에 대해서 보상하는 방법이다.

1.1. 직불금 지급

1.1.1. 우리나라 직접지불제 현황 및 문제점

농지는 식량생산의 주요 기반일 뿐만 아니라 농촌의 경관형성, 환경보전, 수원함양 등 다원적 기능을 가지고 있기 때문에 일정 부분의 농지 확보는 필수적이다. 하지만 사익과 공익이 일치되지 않으면 안정적 농지 확보하기가 현실적으로 어렵다.

현재 우량농지 보전에 대한 보상으로 농업진흥지역 안팎별 쌀 고정직불금을 차등(차등률 25%) 지급하고 있는데, ha당 단가 차액이 약 26만 9,000 원 수준이다.

62 우량농지 보전을 위한 정책수단

현재 우리나라는 총 8개 농업직불금 제도가 운용되고 있지만, 농업생산과 직접 관련 있는 직불금은 친환경농업직접지불제, 쌀소득 등 보전을 위한 직접지불제, 조건불리지역직접지불제, 경관보전직접지불제, 밭농업직접지불제 5개이다<표 4-1>. 경관보전직접지불제를 제외한 모두 농가소득 안정 또는 보전이 주요 목적이다.

표 4-1. 농업직불금 제도 현황

제도명	시행연도	근거법
경영이양직접지불제	1997	농산물 생산자를 위한 직접지불제도 시행 규정(1997)
친환경농업직접지불제	1999	
쌀소득 등 보전을 위한 직접지불제(고정, 변동)	2001	농업소득의 보전에 관한 법률(2002)
피해보전직접지불제	2004	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법(2004)
폐업지원금	2004	
조건불리지역직접지불제	2004	
경관보전직접지불제	2005	농산물 생산자를 위한 직접지불제도 시행 규정(1997)
밭농업직접지불제	2012	

자료: 충남발전연구원(2015). 농정 제도개선을 위한 국회 심포지엄.

현재 쌀 고정직불금에서는 농업진흥지역 지정으로 인한 규제 보상 측면에서 쌀 직불금을 차등하여 지급하고 있지만, 농업직불금 수령에 따른 의무조건은 제시하고 있지 않다. 현 직불금을 신청할 수 있는 조건만 명시하고 있다.

그리고 직불금 집행 측면에서 1년 단위 사업집행구조(친환경농업직불제는 3년 한시 지원)로 농지보전을 강구할 수 있는 실질적인 통제수단이 없다. 즉, 1년 단위로 사업비가 집행되는 사업구조로 직불금의 성과 및 사후 관리가 어렵다.

우량농지를 보전하기 위해서는 장기적 관점에서 제도 운영이 이루어져야 하는데, 단순히 규제에 대한 일부 손실 보상에 머무르고 있는 상황이다. 따라서 농지보전 관점에서 정책성과를 달성하기 위해 장기적 관점에서 집

행해야 할 것이고, 사업성과를 제고하기 위한 통제수단(이행조건 강화)이 요구된다.

1.1.2. 일본의 농지보전 관련 직불 현황¹⁷

일본은 최근 직접지불제를 대폭 개편하면서 쌀에 대한 직불금을 대폭 감소하는 대신에 쌀을 대체하는 밭작물에 대한 직불금을 확충하고 다원적기능 직불제를 새롭게 도입하였다.

표 4-2. 일본의 다원적기능형 직불제(2015년)

명칭		성립	지원내용	지불대상	다원적기능
다 원 적 기 능 직 불 제	농지유지 직불	신규	다원적 기능을 발휘하는 공동활동 지원 (3,000엔/10a, 논)	활동조직 (농가조직)	다원적기능을 유지하기 위한 활동 비용
	자원향상 직불	개편	지역자원(농지, 수로, 농도 등)의 질적향상을 도모하는 공동활동 지원 (2,400엔/10a(공동활동), 논)	활동조직 (주민포함)	다원적기능과 관련한 농촌자원의 질적 향상 비용
중산간지역 직불제		유지	중산간지역 등 조건불리지역과 평지지역과의 생산비 격차 지원 (21,000엔/10a(급경사))	마을협정 개별협정	조건불리지역에서 다원적기능을 유지하기 위한 영농상의 추가 비용
환경보전형농업 직불제		유지	환경보전효과가 높은 영농활동의 추가적인 생산비 지원 (8,000엔/10a(녹비작물))	농가 (그룹포함)	다원적기능을 향상하기 위한 활동비용

자료: 농림수산성 농촌진흥국.

¹⁷ 본 절은 위탁연구를 수행한 김태곤 박사에 의해 작성되었다. 본 자료는 2014년 10월 「세계농업」의 「일본의 새로운 농업보호와 다원적기능 직불제」를 요약하여 정리·보완한 결과물이다.

64 우량농지 보전을 위한 정책수단

일본의 직불제는 ‘경영안정형’과 ‘다원적기능형’으로 유형화할 수 있는 데, 다원적기능형은 다원적기능 직불제(농지유지지불, 자원향상지불(공동 활동), 자원향상지불(시설의 장기보전활동)), 중산간지역 직불제, 환경보전형농업 직불제 등이 있다. 다원적기능형은 지역정책의 범주에 포함된다.

다원적기능 직불제는 농지유지활동과 자원향상활동 등 두 가지 활동에 대해 지원하여 다원적기능을 유인한다. 전자는 다원적기능을 발휘하는 ‘공동활동’을 지원하는 것이고, 후자는 농지·수로·농도·저수지 등과 같은 지역 자원의 기능을 향상하는 공동활동을 지원하는 것이다. 농지유지활동은 ① 농지의 논두렁이나 경사면의 풀베기, 수로 진흙 치우기, 농도 노면유지 등과 같은 기초적인 보전활동, ② 농촌의 구조변화에 대응한 체제의 확충과 강화, 보전관리계획의 작성 등을 말한다. 또한 자원향상활동은 ① 수로·농도·저수지 등의 경미한 보수, ② 조림에 의한 경관 형성, ③ 비오토프 만들기 등을 말한다.

다원적기능 직불제가 도입·확충된 배경에는 2가지 요인이 있다. 하나는 농업이 가지는 다원적기능을 발휘하기 위한 정책 의지가 작용한 것이고, 다른 하나는 쌀 과잉문제를 해소하기 위해 쌀 고정지불의 감액과 폐지, 변동지불의 폐지 등에 대한 보상이라는 성격도 있다. 전자와 관련하여 최상위 농정 이념인 다원적기능의 발휘가 새로운 농업보호 수단이 되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.¹⁸ 후자와 관련하여 쌀 과잉 문제를 안고 있으면서도 쌀농업에 예산을 집중하여 과잉의 악순환에 빠져 있는 우리나라로 적용될 수 있는 정책 전환이다.

다원적기능 직불제는 농가가 단순히 작물을 재배하는 것으로 지급되는 것이 아니라, 지역의 농가·주민·단체 등으로 구성되는 활동조직이 지역자원을 공동으로 보전·관리하는 ‘공동활동’에 대해 지급된다. 먼저 ‘활동조직’을 설립하고, 이 조직이 ‘활동계획’을 작성하여 지자체의 인정을 받아 활동을 실천하는 방식을 통하여 정책의 실효성을 높이고 있다는 점이 특징이다.

¹⁸ EU도 2013년 직불제 개혁을 통하여 단일직불제를 감축하는 대신에 다원적기능 직불제를 확충하고 있다는 점에서 EU와 일본은 유사한 점이 있다.

정책추진 방식에서 다원적기능의 발휘라는 정책 효과를 제고하기 위하여 농업진흥지역정비 제도, 경영안정대책, 농업생산기반정비시책, 농촌환경정비시책, 농산물생산체질강화시책, 우량농지확보시책, 환경보전형농업추진시책, 도시·농산어촌 상생·교류시책 등과 조화를 도모하면서 실시하는 점도 다른 제도에서는 볼 수 없는 특징이다.

1.1.3. 미국의 농지보전 관련 직불 현황

미국 연방정부는 토양과 물이 농업생산과 농가경제에 있어서 매우 필수적인 요소라는 것을 오래전부터 인식하고, 농업자원 및 환경보전을 목적으로 20개 이상의 종합적인 환경보전프로그램(Conservation Programs)을 시행해 왔다. 먼저 농업자원 및 환경보전을 위한 지원정책은 농업인들의 자율적 의지에 따라 참여를 결정할 수 있으며, 대상토지의 경작여부와 정책적인 목적에 따라 경작농지 지원 제도(Working Lands Programs), 휴경농지 지원정책(Land Retirement and Easement Programs)¹⁹, 지역권 정책(Easement Programs), 기타 지원정책(Other Conservation Programs and Provisions)의 4개 유형으로 구분할 수 있다.

경작농지 대상 지원정책은 경작 가능한 농지에 대하여 친환경적인 영농활동을 이행하는 경우 농업인들에게 비용보전과 금융적·기술적 지원을 해주는 제도이다. 토지를 경작 시 친환경적 방식으로 경작하는 경우 그 소요 경비의 일부를 지원하는 제도로 환경질개선장려제도(Environmental Quality Incentives Program), 보전책임제도(Conservation Stewardship Program), 농업관리지원제도(Agricultural Management Assistance Program) 등이 있다.

¹⁹ 휴경농지 지원정책은 농지를 토지이용의 일시적 변화 혹은 환경적인 이익 달성을 위한 관리 목적으로 농업생산으로부터 장기간 휴경시키는 조치를 의미하며, 기간은 최소 10년 동안 휴경을 하도록 규정하고 있다. 이와 같이 농경지를 경작하지 않고 휴경상태로 보전하는 경우 농업인에게 임대료 수준의 직불금을 지원하는 대표적인 제도로 보전유보제도(conservation reserve program)가 있다.

66 우량농지 보전을 위한 정책수단

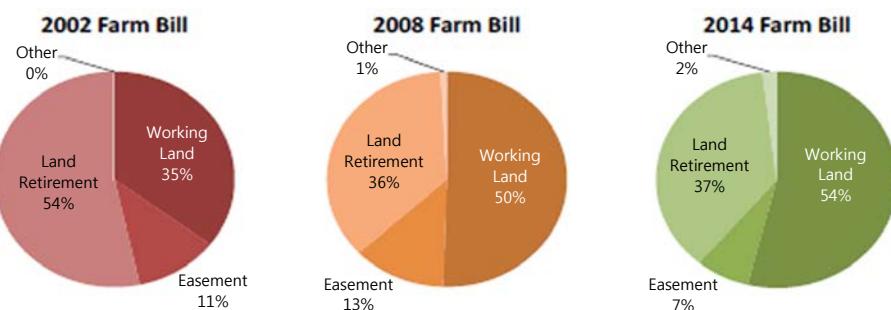
지역권 정책은 농지의 잠재적 개발가치를 배제하여 농경지가 필요한 농업인들에게 금융적·기술적 지원을 하는 제도이며, 생산성이 높은 농지와 습지의 비농업적 사용을 방지하는 농지지역권(Agricultural Land Easement)과 습지지역권(Wetland Reserve Easement) 등이 있다.

표 4-3. 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 정책

정책 유형		정책 종류
지원정책	경작(활용)농지 대상 지원정책 Working Lands Programs	<ul style="list-style-type: none"> 환경 개선 지원 제도(EQIP) 보전 책임 제도(CSP) 농업 관리 지원 제도(AMA)
	휴경농지 대상 지원정책 Land Retirement and Easement Programs	<ul style="list-style-type: none"> 보전 유보 제도(CRP)
	지역권 정책 Easement Programs	<ul style="list-style-type: none"> 농업 보전 지역권 제도(ACEP) <ul style="list-style-type: none"> 농지 지역권(ALE) 습지 지역권(WRE)
	기타 지원정책 Other Conservation Programs and Provisions	<ul style="list-style-type: none"> 지역 보전 협력 제도(RCPP) 보존 혁신 포상금(CIG)
규제정책 (의무준수)	토양침식 방지	<ul style="list-style-type: none"> 경작지 보호 제도(sodbuster)
	습지 보전	<ul style="list-style-type: none"> 습지 보호 제도(swampbuster)

자료: Stubbs(2015) 재구성.

그림 4-1. 미국 환경보전정책의 유형별 기금비중



자료: Stubbs(2015).

과거에는 보전유보제도(CRP) 등의 휴경농지 대상 지원 정책이 중요하였으나, 원자재 가격의 상승, 토지 임대료의 변화, 그리고 새로운 보전기술 등의 환경변화로 농지보전 정책이 전통적인 휴경농지 대상 지원정책으로부터 경작농지 대상 지원정책으로 변화되고 있다. 휴경농지 대상 지원정책 기금은 감소하고 있는 반면 경작농지 대상 지원정책기금은 상대적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다<그림 4-1>.

경작농지 대상 지원정책 중 가장 대표적인 보전정책인 환경개선지원제도(EQIP)는 1996년 농업법에서 처음으로 도입되었다. 농업인이 자율적으로 참여하는 사업으로, 최장 10년까지 계약을 통해 경작지의 토양과 수질 등 자연자원의 보전을 하는 데 필요한 재정 및 기술지원을 해주고 있다. 규모로는 보전유보제도(CRP)에 이어 두 번째로 크고, 경작농지 대상 지원정책 중에서는 가장 큰 규모의 제도이다.

지역권 정책 중 대표적인 농업보전지역권제도(ACEP)는 기존의 농경지 보전정책인 습지보전유보제도(Wetlands Reserve Program: WRP), 농지보호제도(Farmland Protection Program: FPP), 초지보전유지제도(Grasslands Reserve Program: GRP)를 폐지하는 대신 2014년 농업법에서 기존 제도들을 통합한 것이다. 농업보전지역권제도(ACEP)는 두 개의 제도로 나뉘는데, 농지보전지역권(Agricultural Land Easement)과 습지보전지역권(Wetland Reserve Easement)으로 구분된다. 먼저 농지보전지역권(ALE)은 기존 농경지 보전정책인 농지보호제도(FPP)와 초지보전제도(GRP)를 통합한 것이다. 이 제도들은 일시적인 제도가 아니라 장기적인 농업용지 및 환경보전을 목적으로 하고 있다. 천연자원과 농지 및 습지보전을 위해 주정부, 지방정부, 인디언 부족, 혹은 기타 단체나 개인 등이 농지와 습지를 구매하거나 보전 의무를 이행할 때 정부에서 비용을 지원한다.

1.1.4. 겸토의견

최근 주요 선진국에서는 생산주의에서 다원적 기능 증진과 이행의무 (cross compliance) 강화로 농정의 무게중심이 이동되고 있다. 미국(농업보

전지역권), 일본(다원적기능 직불) 등 선진국에서는 농지의 다원적 기능을 발휘하기 위한 영농활동에 직불금 등을 지원하고 있다.

우리나라는 농업진흥지역 지정으로 인한 규제 보상 측면에서 농업진흥 지역 안팎별로 쌀 직불금을 차등 지급하고 있지만, 농업직불금 수령에 따른 의무조건은 제시하고 있지 않다. 그리고 직불금 지급대상자로 농지소유자가 아닌 경작자에게 지급하다 보니 농지소유자의 농지보전 유인이 적다.

현재 쌀 직불금도 농업진흥지역 안팎별로 25% 정도 차등을 두고 있는데, 농업진흥지역 중심으로 농업생산이 집중되고 농지소유자에게 농지보전에 대한 보상이 충분히 이루어지기 위해서는 농업진흥지역 내 농지에 한해서 직불금을 지급해야 할 것이다. 농업진흥지역 안팎별 차등폭을 지금보다 확대하여 지급할 경우 국가재정 부담이 확대되기 때문에 현실적으로 지속 가능성성이 떨어진다. 일본에서도 쌀 고정지불의 감액과 폐지, 변동지불의 폐지 등에 대한 보상 성격으로 다원적 기능 직불제를 도입하였다.

1.2. 매수 청구권 부여

토지의 매수 청구권이란 용도지역 지정 등으로 인해 토지의 이용가능성이 배제되거나 토지소유자가 토지를 종래 허용된 용도대로 사용할 수 없어 현저한 재산적 손실이 발생하는 경우에 원칙적으로 사회적 제약의 범위를 넘는 수용적 효과를 인정하여 토지를 국가가 매수하도록 토지소유자에게 권리를 부여하는 것이다.

현재 매수청구권 제도는 여타 법령에서 운영되고 있는데, 개발제한구역의 토지매수청구권(개발제한법), 도시계획시설부지의 매수청구권(도시계획법), 자연공원지정토지의 매수청구권(자연공원법) 등이 있다. 농업진흥지역은 농지의 지목이 전, 답인 경우는 본래의 용도(전, 답)로 사용하는 것을 제한하지 않기 때문에 사실상 매수청구권을 부여하기 어렵다.

다만, 농지법 제33조의 2의 제1항에 의하면 “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 명시하고 있다.²⁰

현재 한국농어촌공사에서는 2010년부터 농지매입·비축사업을 진행하고 있는데, 2014년까지 총 5,332농가에 6,864억 원을 지원하여 3,192ha의 농지를 매입·비축하고 있다. 농지매입·비축사업은 농지법에 근거하여 시행된 사업이라기보다, 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 근거하여 2010년부터 진행된 사업으로 고령 은퇴, 이농·전업 희망농가의 원활한 농지매도 지원을 통한 농지시장 안정 및 농지이용의 효율화를 도모하는 것이 목적이 다.²¹ 따라서 타 법령에 의한 매수청구 제도와 달리 매입대상 토지가 제한되어 있다. 예를 들어 매입대상 제외로 2,000m² 미만의 소규모 펼지, m²당 감정평가가격이 2만 5,000원(한국농어촌공사 사장이 지역의 농지가격 수준을 감안하여 따로 가격 기준을 정한 경우에는 그 가격을 말함)을 초과하는 농지 등은 매입 대상에서 제외하고 있다.

2013년 전체 농어촌공사에서 매입·비축사업을 통해 매입한 농지면적이 730ha인데, 이 중 매수청구에 의한 물량은 5ha(0.7%) 수준에 불과한 상황이고, 2014년에는 실적이 전무하다. 이는 농업진흥지역 내 농지의 경우 이미 토지이용규제로 인해 지가가 농업진흥지역 밖의 농지보다 상대적으로 낮은 상황에서 현 농지가격 수준으로 국가에 매수청구권을 요구한다는 것이 토지소유자에게 큰 경제적 이득을 발생시키지 못하기 때문이다. 따라서 우량농지 보전을 위한 매수청구권은 효율적인 정책수단이 되지 못한다.

²⁰ 2012년 1월 17일 본 조항이 신설되었고, 2012년 7월 18일부터 시행되고 있다.

²¹ 근거법령은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제24조의 2(농지의 매입·매도 등) 제2항, 제34조(기금의 용도) 제1항 제5호 및 제13호, 동법 시행령 제31조(기금에 의한 그밖의 사업) 제7호, 「농지법」 제11조(처분명령과 매수청구) 및 제33조의 2(농업진흥지역의 농지매수 청구)이다.

1.3. 소유권에서 개발권을 분리 보상

1.3.1. 개발권선매제(Purchase of Development Rights)

개발권선매제도는 토지소유권은 인정하되, 개발권을 정부가 토지소유자로부터 미리 매입하는 제도이다. 미국에서 개발권선매제도는 우량농지 보전을 목적으로 시작하였는데, 1972년 뉴욕주의 서포크 군이 최초로 실시한 이후 미 동북부의 인구조밀지역에 빠르게 보급되었다.

개발권선매제도는 장기적으로 농지를 보전하는 데에는 효과적이라는 평가를 받게 되었다(이정전 1999). 첫째, 개발권선매제도는 어디까지나 이해당사자들 사이의 합의에 입각한 제도이므로 우선 농민들의 호감을 살 수가 있다. 실제로, 팔겠다고 내놓은 개발권이 지방정부가 사들일 수 있는 것보다 더 많아서, 지방정부는 소정의 심사를 거쳐 가장 적합한 우량농지만 골라서 보전할 수 있었다. 둘째, 개발권선매제도는 앞으로 농업에 종사하려는 사람들이 농지를 보다 손쉽게 매입할 수 있게 되어 농지보전의 영속성이 높다. 왜냐하면, 개발권을 매각한 농지의 가격은 저렴한 수준으로 떨어질 뿐만 아니라 투기적 요소가 사라지므로 농지의 가격이 장기적으로 안정화되기 때문이다. 셋째, 개발권선매제도는 농민들의 재정적 안정성을 높인다. 어차피 계속 농사에만 전념하려는 농민은 개발권을 매각함으로써 목돈을 손에 쥘 수 있어, 많은 농민들이 개발권 매각대금으로 저렴한 농지를 구입하여 영농규모를 늘리거나 시설확장에 투자하거나 혹은 빚을 청산했던 것으로 나타났기 때문이다.

단점으로는 개발권매입에 막대한 자금이 필요하다는 것이다. 특히 보전 가치가 높은 대도시 근처 농지의 개발권을 매입하기 위해서는 막대한 자금이 필요하다. 그래서 미국의 많은 지방정부는 그 자금원을 채권에 의존하고 있다. 이 외에도 농지보전에 있어서 집적의 이익 내지는 규모의 경제를 달성하는 데에 큰 어려움을 겪는다는 약점이 있다(이정전 1999).

1.3.2. 개발권양도제(Transferable of Development Rights)

앞에서 말했지만, 높은 인기에도 불구하고 개발권선매제도가 지닌 약점은 개발권매입에 소요되는 막대한 비용 조달 문제이다. 개발권양도제도는 개발권선매제도의 바로 이런 약점을 보완하기 위한 대안으로 등장한 제도이다.

개발권양도제도란 보전대상 토지소유자에게 개발권을 양도받아 다른 지역에서 그 개발권을 행사하게 허용하는 것이다. 예를 들어 도시지역에 인접한 어떤 우량농지를 유지하는 한 가지 방법으로 이 지역의 농지에 대하여 소유권을 인정하되 개발권을 행사하지 못하게 제한하는 것이다. 하지만 이런 방법은 당연히 농지소유자들의 강력한 반발을 사게 될 것이다. 따라서 농지소유자 반발을 무마할 필요가 있는데, 그 한 가지 효과적인 방법은 농지소유자에게 개발권을 인정해 주되 다만 그 우량농지에서 행사하지 않고 다른 지역에서 행사하게 만드는 것이다.

개발권양도제에는 3개의 당사자가 존재하는데, 첫째가 토지소유자이자 개발권양도자로서 해당 지역을 송출지역(sending area)이라고 하며, 둘째는 개발권을 양수하는 자로서 해당 지역을 수용지역(receiving area)이라고 하며, 마지막으로 양자를 조절 또는 규율하는 행정당국이 존재한다. 개발권양도제가 성공적으로 운영되기 위해서는 사전적으로 송출지역은 엄격한 토지이용규제가 유지되어야 하고, 수용지역 선정 시에는 개발수요·도시계획·기반시설 등에 대한 고려가 필요하다. 또한, 개발권은행의 설치·운영이 필요하다는 것과 구체적인 실시방안을 위한 지역 조례가 필요하다는 점이다. 즉, 개발권양도제는 우량농지 보전을 위한 효율적인 정책수단이 될 수 있다. 하지만 개발권양도제는 모든 농업진흥지역에 적용하기에는 현실적으로 어려움이 많기 때문에, 토지개발 수요가 많은 일부지역에 한정해 정책이 장기적으로 도입될 필요가 있다.

2. 인센티브 부여

2.1. 조세특례제한법상의 인센티브

농지법 제33조 제2항에 의하면 “국가와 지방자치단체는 농업진흥지역의 농지에 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 농업인 또는 농업법인에게 자금 지원이나 조세특례제한법에 따른 조세 경감 등 필요한 지원을 우선 실시하여야 한다”라고 명시하고 있지만, 이와 관련된 농지법시행령이나 시행규칙이 제정되지 못한 상황이다. 조세특례 제한은 기본적으로 국세에 한정된다. 농지와 관련된 국세 중 양도소득세, 상속·증여세, 종합부동산세가 이에 해당된다고 할 수 있다.

먼저, 양도소득세와 관련하여 조세특례제한법 제69조에 의하면 농업진흥지역 안팎 구분 없이 8년 이상 자경농지에 대해서는 양도소득세를 전액 감면하도록 되어 있다. 이는 자작농 정책의 일환으로 농지의 양도에 따른 조세부담을 경감시켜 주자는 데 있다.²² 하지만 최근 정부에서는 자경하지 않는 비농업인이 8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세 감면을 악용하고 있다는 우려를 반영하여 8년 자경기간 계산 시 총급여, 사업소득금액(농업·축산업·임업 발생소득, 비과세 농가부업소득 및 부동산임대소득 제외)이 3,700만 원 이상인 연도는 자경기간 계산 시 제외하도록 소득세법을 개정하였다(2013. 8. 8.). 또한, 자경의 의미로 거주자가 그 소유농지에서 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 상시 종사하거나 농작업의 2분의 1 이상을 자기의 노동력에 의하여 경작 또는 재배하는 것을 두고 있다.

일반적으로 조세우대조치를 설정하는 이유는 조세우대조치로 달성하려는 공익 또는 정책효과가 조세우대조치의 실시에 따른 부정적인 효과보다 크다고 판단하기 때문이다. 따라서 조세우대조치를 설정하기 위해서는 당해 조세우대조치의 도입에 의하여 달성하려고 하는 정책목적이 명료하여

²² 대법원. 1995. 2. 3. 선고 94누11859 판결.

야 함은 물론이고, 그 정책목적의 효과가 그와 같은 조세우대조치의 설정으로 인하여 야기되는 부작용보다 큰 경우에 해당된다(이전오 외 2010). 2015년 국회예산정책처의 ‘농업보조사업 평가’ 중 8년 이상 자경농지 양도시 양도소득세 면제 조항은 당초의 정책목표인 자경농지 확대를 통한 농지 감소 추세를 완화시키는 데 대한 적절한 유인책이 된다고 보기 어렵다라고 지적하였다(조윤희 2015). 8년 이상 자경농지의 양도소득세 면제는 이농자 등이 주된 수혜자가 되고 있다. 종전에 일정기간 농지를 직접 경작하였다는 사실이 조세우대조치를 적용받아야 할 근거 내지 이유가 될 수는 없다(최명근·김완석 2001).

1996년 농지법이 시행된 이후 소유권이 변경된 농지에서 부재지주의 비율이 높았고 이들 농지에서 비합법적 소유가 많아지면서, 불법적 임대차가 양산되고 있다(김수석 외, 2009a). 부재지주가 양도소득세 감면을 받기 위해서 불법적 농지임대차를 조장하여 농지의 효율적 이용을 저해하는 경우가 발생하고 있어 폐지 또는 개정이 필요하다.

따라서 조세특례제한법 제69조의 8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세 감면제도 대신 소득세법 제95조의 장기보유 특별 공제율 개념을 적용하여, 농업진흥지역 내 농지의 경우는 이용규제에 대한 보상개념으로 일반공제나 1세대 1주택보다 높은 장기보유 특별 공제율을 적용하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

제95조 (양도소득금액)

- ① 양도소득금액은 제94조에 따른 양도소득의 총수입금액(이하 “양도가액”이라 한다)에서 제97조에 따른 필요경비를 공제하고, 그 금액(이하 “양도차익”이라 한다)에서 장기보유 특별공제액을 공제한 금액으로 한다.
- ② 제1항에서 “장기보유 특별공제액”이란 제94조 제1항 제1호에 따른 자산(제104조제3항에 따른 미등기양도자산 및 제104조의 3에 따른 비사업용 토지는 제외한다)으로서 보유기간이 3년 이상인 것 및 제94조 제1항 제2호 가목에 따른 자산 중 조합원입주권(조합원으로부터 취득한 것은 제외한다)에 대하여 그 자산의 양도차익(조합원입주권을 양도하는 경우에는 「도시 및 주거환경정비법」 제48조에 따른 관리처분계획 인가 전 토지분 또

74 우량농지 보전을 위한 정책수단

는 건물분의 양도차익으로 한정한다)에 다음 <표 1>에 따른 보유기간별 공제율을 곱하여 계산한 금액을 말한다. 다만, 대통령령으로 정하는 1세대 1주택(이에 땅린 토지를 포함한다)에 해당하는 자산의 경우에는 그 자산의 양도차익에 다음 <표 2>에 따른 보유기간별 공제율을 곱하여 계산한 금액을 말한다.

보유기간	일반공제	1세대1주택
3년 이상 4년 미만	10%	24%
4년 이상 5년 미만	12%	32%
5년 이상 6년 미만	15%	40%
6년 이상 7년 미만	18%	48%
7년 이상 8년 미만	21%	56%
8년 이상 9년 미만	24%	64%
9년 이상 10년 미만	27%	72%
10년 이상	30%	80%

기존의 8년 자경 시 양도소득세 면제 제도를 폐지하고 직접 자경과 상관없이 농업진흥지역 내 농지에 대해서 장기보유 특별공제 방식의 양도소득세를 감면하는 방안을 고려할 수 있다. 다만, 농업진흥지역 내 부채지주의 경우는 직접 자경을 하지 않더라도, 장기 협약을 맺고(10~20년간) 전업농 또는 법인경영체(또는 들녘별 법인경영체, 마을영농조합, 한국농어촌공사 등)에게 농지를 임대할 경우에도 양도소득세 면제 혜택을 부여한다. 농지를 직접 자경하는 것도 중요하지만 농지를 가장 효율적으로 이용할 수 있는 사람이 이용하게 하는 것이 농지보전 측면뿐만 아니라 사회적으로 최적의 자원배분으로 효율을 증가시킬 수 있기 때문이다.

농업진흥지역 내 농지에 대한 조세특례제한법상 조세 경감의 하나로 상속·증여세를 고려해 볼 수 있다. 영농상속이란 피상속인이 영농에 종사하는 경우에 상속재산 중 농지 등 해당하는 재산의 전부를 상속인 중 영농에 종사하는 상속인이 상속받는 것을 의미한다. 이러한 영농상속에 대하여 상속세 산출 시 5억 원을 한도로 공제를 허용하고 있다(국세청 2014).

표 4-4. 영농상속공제금액 연혁

적용기간	대상	공제액
~1996. 12. 30.	영농, 양축, 영어 상속인	1억 원
	임업상속인	2억 원
1997. 1. 1.~1998. 12. 31.	영농, 양축, 영어, 임업 상속인	2억 원
1999. 1. 1.~2011. 12. 31.	영농, 양축, 영어, 임업 상속인	영농상속가액 (한도 2억 원)
2012. 1. 1.~	영농, 양축, 영어, 임업 상속인	영농상속가액 (한도 5억 원)

자료: 국세청(2014). 가업승계지원제도 안내.

표 4-5. 경영승계 원활화를 위한 상속세 및 증여세의 특례조치

구분	근거조항	도입 시기	대상 자산	특례내용
농지 등에 대한 상속세의 납세유예	조세특별조치법 제70조의 6	1975년	농지 등	-농업투자가격을 초과하는 부분에 대한 상속세에 대해 납세 유예, 상속인 사망 시 또는 신고 후 20년 경과 시 등 납세 면제
농지 등의 증여에 대한 증여세 납세유예	조세특별조치법 제70조의 4	1964년	농지 등	-증여세 납세 유예 -증여자 사망 시 등 납세 면제

자료: 김진 외(2010)의 자료에서 수정.

영농상속공제의 대상이 되는 자산은 농업진흥지역 안팎 구분 없이 농지(비과세·감면 및 소액부정수의 경우도 포함), 초지, 산림지, 어선, 어업권이다. 영농(양축, 영어 및 영림을 포함) 상속인의 경우 상속세 과세 대상에서 영농상속 재산가액을 공제한다. 단, 그 가액이 5억 원을 초과하는 경우에 5억 원을 한도로 한다(국세청 2014).

일본은 농지상속에 대한 납세 유예제도를 운영하고 있는데, 농업을 영위 하던 피상속인 또는 농업경영기반강화촉진법에 의한 대부를 하고 있던 피 상속인으로부터 상속인이 일정한 농지 등을 상속받아 농업을 영위하는 한 납세를 유예했다가 조건을 만족하는 시점에 납세가 면제되는 제도이다(채

광석·박석두 2012). 따라서 우리나라도 농업진흥지역 내 농지를 농업경영인에게 상속할 경우 5억 원의 상속가액 한도를 예외 적용하는 상속 또는 증여세 납부 유예 제도를 고려할 필요가 있다. 이는 농업진흥지역 내 농지를 소유하고 경작하는 농업인에 대한 세제상 지원뿐만 아니라 우량농지인 농업진흥지역 농지가 세분화되지 않고 농업경영체에게 상속될 수 있도록 지원하는 효과도 있다.

2.2. 지방세인 재산세법상의 인센티브

우리나라는 지방세인 재산세는 토지의 지목에 따라 세율이 다른데, 농지인 전·답·과수원에 부과하는 재산세율이 다른 재산세율보다 낮다. 지방세법 제111조에 의하면 규모에 상관없이 전·답·과수원은 최저세율인 과세표준의 1천분의 0.7(0.07%)로 분리과세 대상이다.²³

지금까지 농지에 대한 공시지가와 과표적용률은 다른 토지에 비해 낮게 적용해왔다. 그러나 <표 4-6>와 <표 4-7>에 의하면 토지에 대한 실가과세 원칙에 따라 농지 역시 공시지가와 과표적용률을 현실화하여 농민들의 농지에 대한 보유세 부담은 조금씩 증가하고 있다(채광석·김홍상 2011).

표 4-6. 농지재산세에 대한 분리과세 현황

지목	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	단위: 억 원
전	749	747	767	755	833	
답	1,101	1,094	1,115	1,125	1,184	
과수원	78	79	81	82	89	
목장용지	36	37	35	34	41	
과세액	1,964	1,957	1,998	1,996	2,146	

주: 세액 = 과세표준 × 0.07%

자료: 행정자치부(각 연도). 『지방세정연감』.

²³ 골프장 및 고급 오락장용 토지는 과세표준의 1천분의 40, 그 밖의 토지는 과세표준의 1천분의 2.

표 4-7. 호당 농가 토지자산(전, 답, 과수원) 평가액 및 재산세 과세액

단위: 천 원

지목	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
평가액	201,952	207,960	223,462	224,204	241,231
과세액	141	146	156	157	169

자료: 통계청(각 연도). 농가경제 원자료.

재산세 부과는 농업진흥지역 안팎별로 차이를 두고 있지 않지만, 휴경농지에 대해서는 종합합산과세(0.2~0.4%) 대상으로 분류하여 일정 부분 농지가 계속 이용되도록 유도하고 있다. 미국 등에서는 농지보전 정책 수단으로 농지 차등 평가를 통하여 경향적으로 농지보전이 이루어지도록 하고 있다. 하지만 우리나라는 현재 농업진흥지역 내 농지와 그렇지 않은 농지간의 공시지가 차이로 인한 재산세액의 차이 말고는 과세율의 차이가 없는 상황이다.

※ 경작 포기농지에 대한 과세강화

일본 농림수산성은 2015년도 세제개정요망에 농지은행 이용 활성화를 위해 처음으로 방치농지에 대한 과세 강화안을 포함하였다. 농지를 농지은행에 빌려주면 고정재산세를 면제하며, 경작포기면적의 고정재산세는 2~3배로 인상하여 농지은행으로의 임대를 촉진시키고 있다.

농수성에 따르면 고정자산세를 2배로 인상하면 약 15억 엔, 3배라면 약 30억 엔의 증세가 예상된다.

또한, 농지은행 활성화를 위해 농지를 임대한 지역이나 개인에 대한 지원금제도도 준비하고 있다. 예를 들어 농지를 10년 이상 임대하는 약속을 한 농가에는 연간 최대 70만 엔을 협력금으로 지급한다.

78 우량농지 보전을 위한 정책수단



현재, 휴경농지에 대해서는 종합합산과세(0.2~0.4%) 대상으로 분류하고 있는데, 자경농지에 대해서만 최저세율(0.07%)인 과세표준의 1천분의 0.7로 분리과세하는 것이 바람직하다. 비합법적 임대차에 대해서도 종합합산과세(0.2~0.4%) 대상으로 분류하고, 만약 농지은행을 통해 10년 이상 장기 임대하는 약속을 한 토지소유자에게는 자경농지와 같은 최저세율(0.07%)로 분리과세를 부과하는 것이 필요하다. 미국의 경우도 재산세 과세대상 농지에 대해 개발가치가 아닌 현재 이용가치로 평가·과세함으로써 농지를 개발하지 않고 보전하도록 유인하고 있다.

자경농지와 비자경농지 간의 복수세율 재산세 제도를 실시하여 지방세 수의 감소 없이 농지이용의 효율화를 도모할 수 있다. 따라서 이 경우에는 지방세수의 감소가 발생하지 않는다. 이는 농지보전을 위한 예산 확대가 어려운 우리나라 상황에 부합되는 정책이 될 수 있다.

3. 지역지원 방식

3.1. 들녘경영체 육성사업

농식품부는 2009년부터 개별 영농의 한계를 극복하고 조직화·규모화를 통한 생산비 절감 및 품질향상으로 농가 소득증대를 위해 들녘경영체 육성을 추진하고 있다. 50ha 이상을 조직화하여 경작하는 법인 또는 농가조직체를 선정하여 컨설팅 및 관련 시설·장비를 지원하고 있다. 시설장비로서는 농가의 조직화 및 비용절감 효과가 큰 육묘 및 방제작업의 공동화를 지원하기 위한 공동육묘장, 광역방제기, 무인헬기 지원 등이 있다.

2015년부터 사업명칭을 ‘들녘경영체 육성사업’(2014년까지는 들녘별경영체 육성사업)으로 개명, 2014년까지 158개 들녘경영체를 선정 지원하였다. 2014년 말 158개 들녘경영체는 평균 150농가가 참여하고 공동 경작면적 200ha 수준으로 농지의 단지화를 통한 공동경영, 공동작업을 통하여 일정부분 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다.

들녘경영체 육성사업의 정책사업 메뉴는 쌀농업의 육묘·방제작업의 공동화를 지원하는 데 한정되어 있어, 점차 중요성이 커지고 있는 밭농업의 경영체 육성에는 미흡하다. 들녘경영체 지원사업이 컨설팅 및 관련 시설·장비 지원에 집중되다 보니, 농지의 효율적·합리적 이용을 위한 농지이용 조정, 농지기반 정비 등과 관련한 사업과의 연계가 이루어지지 못하고 있다. 육성된 경영체가 지속가능한 조직체로 발전되기 위해서는 장기적이고 안정적인 농기계의 공동이용과 농지이용의 단지화·집단화가 요구되는데, 이에 대한 지원체계가 부족하다. 예를 들어 들녘경영체 참여 농가가 운영주체인 법인에게 농지를 임대하는 데 지장이 있거나, 최근 임차농지가 확대되는 상황에서 사업 참여 농지의 안정적 이용이 곤란한 문제 등을 들 수 있다. 따라서 농업진흥지역 내 농지를 경작하는 들녘경영체에게 농기계 임대 사용 우선권 등 포괄·병행 지원이 필요하다.

3.2. 농지이용계획 수립²⁴

1994년 농지법을 제정하면서 농지이용계획 수립 제도가 도입되었다. 당시 농지는 용도구분이 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖으로만 구분되어 있고, 구체적인 이용계획이 없으며 국토이용관리법·도시계획법 등의 개정으로 인해 난개발될 우려가 있었다.²⁵ 이에 농지의 용도구분을 세분화하여 농지이용에 계획 개념을 도입하고자 한 것이 농지이용계획이다.²⁶ 일본에서는 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 의거, 시정촌 안의 농업진흥 지역을 대상으로 농업진흥 계획이 수립되고 있다.

농지법 제14조 제1항 및 시행령 제13조에 의해 농지면적이 3,000ha 이상인 시·군·구에서는 농지이용계획이 수립하도록 되어 있지만, 제대로 활용되지 못하고 있다. 시·군 농정조직이 취약하고 전문성이 부족한 탓도 있지만, 농지이용계획의 성격과 관련하여 현행 농지법이 일반적인 계획이 가지고 있는 규제 또는 법적 구속력을 갖지 못하기 때문이다. 농지법상의 농지이용계획과 농지이용증진사업 등이 시·군·구 단위에서 수립되도록 법에 명시되어 있으나 투·융자 계획이 따르지 않아 유명무실한 상태에 있다(채광석·김홍상 2011).

2010년부터 광역지역발전특별회계가 도입되면서 지자체에 포괄적으로 재정 지원이 가능해졌다. 광특회계 제도가 도입되면서 지역적 특성을 반영한 농정이 어느 정도 가능한 재정적 토대가 마련되었다.

과거에는 ‘농어업·농어촌 및 식품산업발전계획’, ‘농지이용계획’, ‘농지이용증진사업’, ‘농어촌정비종합계획’, ‘생산기반정비사업 기본계획’과 ‘한계 농지정비사업’ 등이 법상 명시되었지만 법적 구속력과 경제적 유인이 없어 지역단위에서 체계적 사업추진이 곤란하였다. 하지만 포괄보조금제도 도입

²⁴ 채광석·김홍상(2011)의 보고서 중 농지이용계획 수립과 관련된 부분을 요약 정리하였다.

²⁵ 김홍상. 1996. 『농지이용계획 수립의 의의와 정책과제』. 농정연구포럼.

²⁶ 일본에서는 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 의거, 시정촌 안의 농업진흥 지역을 대상으로 농업진흥 계획이 수립.

을 통해 시도별 재원 한도 내에서 지자체가 자율적으로 세부내역을 설계·집행할 수 있게 되었다(채광석·김홍상 2011).

시·군·구 차원에서 ‘농어업·농어촌 및 식품산업발전계획’, ‘농지이용계획’ 등을 전제로 ‘생산기반정비기본계획’을 수립하면, 시·도에는 광특회계를 활용하여 시·군에 대한 사업비(인센티브) 지원이 가능할 것이고, 중앙정부에서는 시도의 노력에 대해서 농지관리기금 등을 활용하여 사업비(인센티브)를 차별 지원하는 방식의 지원책도 가능할 것이다.

3.3. 지역 특구 방식

지역특구제도는 지자체의 지역특화산업을 지원하기 위하여 일정지역을 특구로 지정하여 선택적으로 규제특례를 적용하는 제도로 국가균형발전 7대 과제²⁷ 중 하나이다. 2004년 3월 「지역특화발전특구에 대한 규제 특례법」이 제정되어 2004년 9월부터 본격 시행되고 있으며, 2015년 4월 현재 166개의 지역특구가 지정·추진되고 있다.

지역특구는 6가지 유형이며, 여기에서 말하는 특구란 「지역특화발전특구에 대한 규제 특례법」에 따라 지역의 특화발전을 위하여 지정·고시하는 구역으로써, 차별화된 특화사업을 발굴·발전시킬 수 있도록 규제특례 등 제도적으로 지원하는 사업을 의미한다.

중앙정부 중심의 개발전략은 지방의 실정과 특성이 반영되기 곤란하다는 한계가 있으므로 지방 정부 중심으로 전환함으로써, 지방경제에 활력을 불어넣고 경제적 측면에서의 지방자치제 정착과 재정의 자립화를 확립하는 데 지역특구 제도의 목적이 있다.

²⁷ 국가균형발전 7대 과제(2003. 6. 12.): 3대 특별법(국가균형발전특별법, 행정중심복합도시, 지방분권특별법) 제정, 공공기관 지방이전, R&D 지방 지원 비율 확대, 지역혁신체계 시범사업, 국가균형발전 5개년 계획, 지역특구 도입, 낙후 지역 대책 수립.

82 우량농지 보전을 위한 정책수단

표 4-8. 지역특구 지정현황

지정연도	의료·복지	관광·레포츠	교육	산업·연구	향토자원진흥·유통물류	합 계
2004		2	1	1	2	6
2005	2	7	5	3	18	35
2006	1	5	3	3	19	31
2007		5	4	5	11	25
2008	1	9	4	1	7	22
2009		5	1	1	7	14
2010		3	2	1	5	11
2011		1	2	1	4	8
2012		1	2			3
2013		2	1	1	1	5
2014	1	1			6	8
2015		1			3	4
지정해제	2	2			2	6
계	3	40	25	17	81	166

자료: 중소기업청(2015. 4.). 『지역특구 지정 현황』.

지자체 중심의 자율적 특화발전 계획을 수립하여 특구 지정을 신청하면 중앙정부는 계획에 대해 심사하여 사업이 추진될 수 있도록 지원한다. 중앙정부에서는 재정 또는 세제 등의 직접적 지원은 배제하는 대신, 특구로 지정해 주고 여기에 선택적으로 규제를 해소해 운영의 합리화를 도모한다. 문경 오미자산업 특구의 경우 오미자의 안정적 생산 확보를 위해 특구 내 농지의 위탁경영 및 임대·사용대를 허용하였다.

현재 농업진흥지역 내 농지는 농업생산용 행위만 허용된다. 지자체에서는 우량농지인 농업진흥지역 농지의 보전 및 이용활성화를 위해서는 농지 이용계획 수립과 연계한 지역농업생산특구 개념을 적용할 수 있다. 지자체에서는 보전해야 될 우량농지를 지역농업생산특구로 지정하고, 토지 이용 관련 규제 완화(소유 및 임대차 허용하는 대신 전용규제 유지) 등의 제도 지원 방식을 적용할 수 있다.

4. 시사점

□ 농지소유자에게도 직불금을 지급하여 농지보전 유인

선진국에서는 다원적 기능 증진 강화로 농정의 무게중심이 이동되고 있다. 우리나라는 농업진흥지역 지정으로 인한 규제 보상 측면에서 농업진흥 지역 안팎별로 쌀 직불금을 차등 지급하고 있지만, 농지의 다원적 기능 발휘를 위한 공동활동이나 영농활동 등의 의무조건은 제시하고 있지 않다. 그리고 농업진흥지역 안팎별로 25% 정도 직불금 지급 차등을 두고 있고, 직불금을 농지소유자가 아닌 경작자에게만 지급하다 보니 농지소유자의 농지보전 유인이 적다.

따라서 농업진흥지역 중심으로 농업생산이 집중되고 농지소유자에게 농지보전에 대한 보상이 충분히 이루어지기 위해서는 농업진흥지역 내 농지에 한해서 직불금을 지급하고 수급권자로 경작자뿐만 아니라 소유자에게 일부 지급하여 농지보전이 이루어지도록 해야 할 것이다.

□ 농지진흥지역 농지소유자에게 인센티브 부여

농지법 제33조 제2항에 의하면 국가와 지방자치단체는 조세특례제한법에 따른 조세 경감 등 필요한 지원을 우선 실시할 수 있다라고 명시하고 있다. 하지만 이와 관련된 농지법 시행령이나 시행규칙이 제정되지 못한 상황이다. 현재 조세특례제한법과 관련하여 8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세 감면제도와 영농상속공제 제도가 있지만, 이는 대상농지가 농업진흥지역 안팎 구분 없이 모든 농지에 혜택이 부여되고 있어 농업진흥지역 농지에만 해당되는 조세 경감 지원이 아니다.

따라서 농업진흥지역 내 농지에만 한정된 「조세특례제한법」상의 양도소득세 및 상속·증여세의 감면제도가 필요하다. 예를 들어 현재 도입 목적과 달리 운영되고 있는 8년 이상 자경농지에 대한 양도소득세 감면제도 대신

84 우량농지 보전을 위한 정책수단

『소득세법』 제95조의 장기보유 특별 공제율 개념을 적용하여 농업진흥지 역 내 농지의 양도소득세를 감면해주거나, 일본의 농지상속에 대한 납세 유예제도를 농업진흥지역 내 농지에 한해 5억 원인 가업상속공제 한도를 예외 적용하는 방식을 고려할 필요가 있다.

□ 지역단위의 포괄적 지원제도 도입

지역단위에서 지원 방식으로 들녘경영체 육성사업, 농지이용계획수립, 지역 특구제도 등이 있다. 하지만 각각의 개별 사업 및 제도로는 효과적인 농지보전 및 이용 관리가 어렵다. 들녘경영체 육성사업은 최근 임차농지가 확대되는 상황에서 사업 참여 농지의 안정적 이용이 곤란한 문제가 발생하고 있고, 농지이용계획은 시·군·구 단위에서 수립하도록 법에 명시되어 있지만 투·융자 계획이 없어 유명무실한 상태이다. 지역 특구 제도도 규제를 선택적으로 해소해 주는 것으로 직접적 지원은 배제하고 있다.

지자체에서는 우량농지의 보전 및 이용활성화를 위해서 농지이용계획 수립과 연계한 지역농업생산특구 개념을 적용할 수 있다. 지자체에서는 보전해야 될 우량농지를 지역농업생산특구로 지정하고, 토지 이용 관련 규제 완화(소유 및 임대차 허용하는 대신 전용규제 유지)와 들녘경영체 육성사업 등을 연계하여 지원하는 방식을 적용할 필요가 있다.

1. 제도개선 기본 방향

1.1. 지속가능하고 안정적 농지이용 도모

과거에는 비농업부문의 농지전용 수요에 대응하여 농지를 양적으로 확보하는 것이 중요하였다면, 최근에는 농지전용 수요가 감소하면서 농지의 효율적 이용 관리가 중요해지고 있다. 앞서 보았듯이 농지임대차가 면적이 많아지고 있기 때문에 농지이용의 장기적 안정성 도모가 더욱 중요하다.

초기 투자비가 많이 소요되는 시설농업의 임차면적 비율이 54.7%로 임대차 농지에서 불안정한 농업생산이 이루어지는 경우가 절반을 넘는다. 다년생 작물인 과수류의 경우는 임차농지 비율 28.2% 수준으로 다른 품목류 보다 낮지만, 임차면적이 많은 과수농가는 토지개량 투자 및 시설투자에 어려움이 존재한다.

1.2. 농지보전을 위한 관련 주체들의 협력적 거버넌스 체계 구축

지금까지 우리나라는 농지진흥지역 지정과 농지전용허가 등에 있어 중앙정부 중심의 농지보전 정책이 핵심이었으나, 주요 선진국에서는 농지보전 정책에 있어 지방정부의 역할이 확대되고 있다. 미국의 경우는 지방자

치단체가 중심이 되어 농업구역을 설정하여 농지를 보전하고 각종 인센티브를 제공하고 있다.

농지가 효율적으로 보전되기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체, 유관기관, 농업경영체 등의 협력적 거버넌스 구축이 필요하다. 지방자치단체는 지역단위에서 농업경영체(또는 법인경영체)와 농어촌공사 지역지사 등과 연계하여 투·융자 계획이 포함된 농지이용계획 수립을 통한 농지이용의 안정성을 도모하고, 정부에서는 지방자치단체의 계획을 평가하여 국고 또는 농지관리기금 등을 활용하여 매칭펀드 방식으로 지원하는 방식이 필요하다.

1.3. 직불제를 통한 농지의 다원적 기능 증진

최근 주요 선진국에서는 농정의 무게중심이 소득보전에서 미래농업에 대응한 농업·농촌의 다원적 가치 증진으로 이동하고 있다. 따라서 농지의 다원적 기능(환경보전, 휴양적 기능)을 제고할 수 있는 영농활동 지원이 필요하다. EU, 미국, 일본 등에는 농지의 다원적 가치 증진을 위한 직불제를 확대하고 있다.

하지만 농지 다원적 가치 증대를 위한 직불금 지급은 막대한 정부 예산이 소요된다. 따라서 납세자 동의를 구하기 위해서는 이행조건 강화를 바탕으로 한 제도 설계가 필요하다.

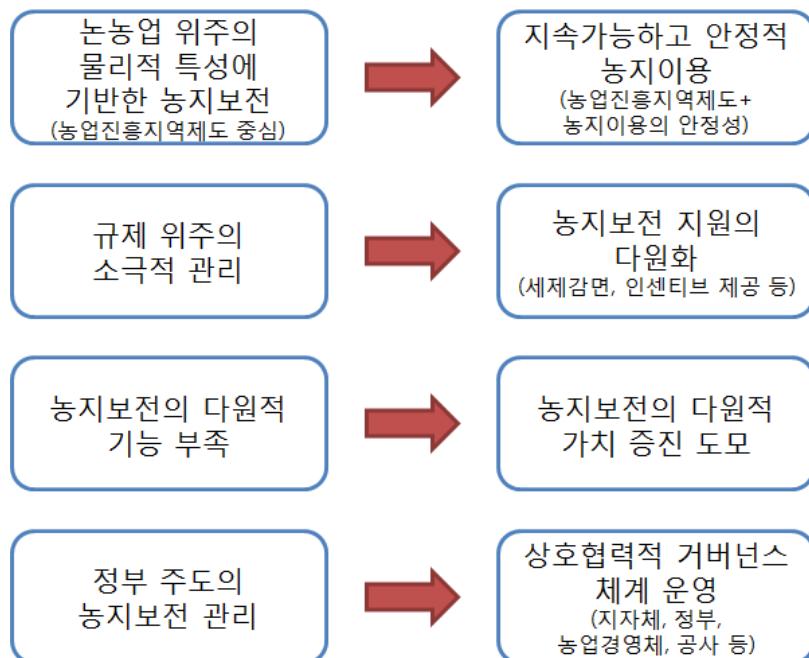
1.4. 규제보다 유인정책을 통한 농지보호 정책 강구

농지의 자산적 가치가 중요해지면서, 과거 용도지역 지정과 같은 규제 중심의 일방적 농지보전 제도를 계속 유지하는 데는 한계가 있다. 따라서 효율적인 농지보전이 이루어지기 위해서는 중앙정부 차원의 재정적 지원 수단이 필요하다.

농업생산용 행위만 할 수 있는 농업진흥지역 농지에 대한 다양한 형태의

보상지원이 실시되어야 한다. 행위제한이 강한 보전농지를 유지하는 제도를 정립하기 위해서는 보전농지의 상대적 손실을 보전해주는 보상대책의 수립이 필수적이다(김수석 외 2009b).

그림 5-1. 우량농지 보전을 위한 정책 패러다임의 전환



2. 우량농지 보전을 위한 제도 개선 방안

2.1. 농업진흥지역 내 농지 장기소유자에게 세제 감면 혜택 부여

『농지법』 제33조 제2항에서는 농업진흥지역의 농지에 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 농업인 또는 농업법인에게 『조세특례제한법』

에 따른 조세 경감 등 필요한 지원을 우선 실시할 수 있다고 명시하였다. 하지만 이와 관련하여 국세인 양도소득세와 상속·증여세와 관련한 농지법 시행령이나 시행규칙이 제정되지 못한 상황이다. 단지, 농업진흥지역 안팎 구분 없이 8년 이상 자경농지에 대해서는 양도소득세를 전액 감면하거나, 영농상속에 대하여 상속세 산출 시 5억 원을 한도로 공제를 허용하고 있는 수준이다.

농업진흥지역 농지에 대해 농업진흥지역 밖 농지와 차별화되는 정책적 지원을 실시하고, 농업생산용 행위만 허용된 농업진흥지역 농지에 대해서는 특별한 손실보상 방안을 마련하여 농업진흥지역 안팎 간 지가상의 손실 격차를 완화할 필요가 있다.

양도소득세 감면을 받기 위해서 불법적 농지임대차를 조장하고 농지의 효율적 이용을 저해시키는 8년 이상 자경농지의 양도소득 감면 제도를 폐지하고, 농업진흥지역 내 농지에 한해 장기보유특별공제(「소득세법」 제95조 참조) 제도 도입이 필요하다.

농업진흥지역 내 농지의 경우는 현재 소득세법 제95조의 장기보유 특별 공제율 개념을 적용하여, 이용규제에 대한 보상개념으로 일반공제나 1세대 1주택보다 높은 장기보유 특별 공제율을 적용하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 다만, 농지법에서 인정하는 농지임대차를 제외하고 농업진흥지역 내 농지를 직접 자경하지 않는 경우에는 장기보유특별공제 1/2 수준만 인정한다. 예를 들어, 농업진흥지역 내 농지를 5년간 자경하고 이후 개인상의 이유로 농업인이 소유농지를 농지은행을 통해 임대할 경우 10년 장기 임대차 계약을 체결하면, 기존 5년 동안 장기보유특별공제율 50%와 10년간 농지은행을 통한 장기임대차 계약으로 장기보유특별공제율 50%를 적용받아 양도소득세를 전액 감면받을 수 있게 된다. 또한, 부재지주가 농업진흥지역 내 농지를 구입하여 20년간 농지은행을 통해 임대계약을 체결한 경우에도, 20년 후에는 양도소득세를 전액 공제받을 수 있다. 농업진흥지역 밖 농지는 일반공제 수준을 유지한다.

표 5-1. 농업진흥지역 농지의 장기보유특별공제율 예시

단위: %

보유기간	일반공제	1세대1주택	농업진흥지역 안
3년 이상 4년 미만	10	24	30
4년 이상 5년 미만	12	32	40
5년 이상 6년 미만	15	40	50
6년 이상 7년 미만	18	48	60
7년 이상 8년 미만	21	56	70
8년 이상 9년 미만	24	64	80
9년 이상 10년 미만	27	72	90
10년 이상	30	80	100

주: 단, 농업진흥지역 내 농지를 휴경할 경우에는 보유기간에서 제외하고, 농지은행을 통해 임대 시에는 1/2만 인정한다.

또한, 농업진흥지역 내 농지의 상속·증여세 유예 제도를 도입하여 상속인이 20년 동안 농지를 전용하지 않고 계속 농업 목적으로 이용할 경우에는 상속 또는 증여세 납부를 유예하고 20년이 지난 이후는 상속 또는 증여세 납부가 면제되는 제도를 도입한다. 이는 농업진흥지역 내 농지소유자에 대한 세제상 지원뿐만 아니라 우량농지인 농업진흥지역 농지가 세분화되지 않고 농업경영체에게 상속될 수 있도록 지원하는 효과도 발생한다. 만약, 상속 및 증여받은 후 20년 이내에 농지소유자가 농지를 전용할 경우에는 해당기간 동안 발생한 수익을 소급하여 회수한다.

이를 통해 농업생산용 행위만 허용된 농업진흥지역 농지소유자에게 일정 부분 재산상 손실에 보상이 가능하고, 상대적으로 개발수요가 적은 농업진흥지역 밖의 농지를 농업진흥지역으로 편입하게 하는 경제적 유인이 발생하게 된다.

2.2. 재산세 차등 부과를 통한 농지이용 효율화 도모

우리나라는 지방세법 제111조에 의하면 규모에 상관없이 전·답·과수원·목장용지 및 임야는 최저세율(0.07%)인 과세표준의 1천분의 0.7로 분리과세하고 있다.

재산세 부과는 농업진흥지역 안팎별로 차이를 두고 있지 않지만, 휴경농지에 대해서는 종합합산과세(0.2~0.4%) 대상으로 분류하여 일정부분 농지가 계속 이용되도록 유도하고 있다.

따라서 현재 자경(임대 포함)과 휴경으로만 구분되어 있는 재산세 차등 부과(안)를 자경(농지은행을 통한 임대차), 개인 간 임대차, 휴경으로 구분한 복수세율재산세 제도를 도입하여 자경 유도 및 농지이용의 효율화를 도모한다. 비자경농지(휴경 제외)도 비사업용 토지로 인정하여 재산세법 상의 ‘그 밖의 토지’로 분류하여 과세표준의 0.2%를 부과한다. 농지은행을 통해 장기임대차 체결하거나, 지자체 혹은 농업생산단체와의 장기 농지이용 협약 등을 체결한 경우에도 저율 분리과세를 실시한다. 일본도 2015년 세제 개편을 통해 경작 포기 농지에 대한 과세를 강화하고 농지은행 활성화를 위해 농지를 임대한 지역이나 개인에게 지원금을 지원하고 있다.

농업진흥지역 안팎별 구분 없이 세제 개편을 통해 자경 농업인과 비자경 농업인과의 재산세를 차등 두어 자경을 유도하고, 부득이하게 농지를 임대하게 되는 농지소유자에게는 농지은행을 통하여 재산세 감면 효과를 얻을 수 있다.

농업진흥지역은 상대적으로 공시지가가 낮아 상대적으로 재산세가 낮은 상황에서 굳이 재산세율의 차이를 둘 필요가 없다.

2.3. 우량농지 보전을 위한 농지보전부담금 차등 부과

우량농지가 전용되는 것으로 억제하기 위해서는 농지보전부담금의 부과 요율을 농업진흥지역 안팎으로 차등화해야 한다. 농업진흥지역 안팎 구분

없이 부과율 30%를 부과하는 현 방식에서는 전체적으로 농지전용 억제 효과를 발휘하고 있지만, 농업진흥지역 밖 농지보다 농업진흥지역 내 농지의 전용을 더 원하게 하는 문제가 발생되고 있다.

표 5-2. 연도별 농업진흥지역 안팎별 공시지가 추이

연도	농업진흥지역 안			농업진흥지역 밖		
	답	전	과수원	답	전	과수원
1996	4,839	4,081	6,605	8,838	7,357	11,430
1997	5,080	4,368	6,663	9,541	8,046	11,522
1998	5,457	4,841	7,306	10,223	8,895	11,724
1999	5,294	4,713	6,913	9,477	8,363	11,061
2000	5,637	5,063	7,255	9,986	8,790	11,682
2001	5,986	5,555	7,130	10,800	10,288	12,505
2002	6,006	5,486	7,523	10,390	9,336	12,044
2003	6,329	6,067	7,817	10,850	10,102	12,238
2004	7,792	7,849	9,192	13,926	13,453	14,516
2005	10,878	11,651	12,643	19,019	19,008	18,736
2006	13,745	15,199	16,464	23,844	22,957	23,133
2007	15,033	17,253	17,443	25,716	24,647	24,327
2008	16,008	18,582	18,530	27,422	26,489	25,380
2009	15,715	19,110	18,447	26,464	25,618	23,885
2010	16,133	19,528	18,253	26,299	26,085	23,541
2011	16,624	20,274	18,753	26,479	25,865	23,736
2012	18,077	18,612	19,269	30,789	24,834	31,761

자료: 한국농어촌공사 내부자료.

<표 5-2>의 농업진흥지역 안팎별 공시지가 추이를 보면 지목별로 조금씩 차이가 있지만, 논의 경우는 농업진흥지역 안의 공시지가는 농업진흥지역 밖의 공시지가의 60% 수준, 밭은 70% 수준에 불과하다. 2012년 논을 기준으로 농업진흥지역 안에 부과되는 농지보전부담금이 농업진흥지역 밖에 부과되는 농지보전부담금과 비슷해지려면 평균적으로 약 20% 이상(농

92 농지보전 정책프로그램 도입 방안

업진홍지역 밖은 30% 현 수준을 유지하고 농업진홍지역 내 농지의 부과요율을 높인다고 가정 시) 더 높은 부과요율을 부과하여야 한다(채광석 외 2013).

- 농업진홍지역 안: $18,077\text{원}/\text{m}^2 \times 50\% = 9,039\text{원}$
- 농업진홍지역 밖: $30,789\text{원}/\text{m}^2 \times 30\% = 9,237\text{원}$

따라서 우량농지의 농지전용 억제라는 농지보전부담금 제도의 도입 목적 달성과 농지보전부담금 제도의 지속적인 안정성을 유지하기 위해서는 농업진홍지역 안의 부과율을 기존 30%에서 최소 50% 이상 높여 상대적으로 농업진홍지역 밖 농지보다 농업진홍지역 내 농지의 전용을 더 원하도록 하는 문제를 해소한다.

2.4. 농지보전 직불과 장기협약프로그램 도입

우리나라 직불제는 대부분 농가 소득안정 및 보전이 주요 목적이다. 그 중에서는 쌀 소득 중심의 편중된 직불금 지급으로 현재 쌀 과잉문제를 해소하기 어려운 상황이다.

최근 주요 선진국에서는 생산주의에서 다원적 기능 증진과 이행의무 (cross compliance) 강화로 농정의 무게중심이 이동되고 있다(ex, 농업보전지역권(미국), 다원적기능직불(일본), 녹색직불(EU) 등). 이들 직불제의 공통점은 농지의 다원적 기능이 증진되도록 영농활동을 지원하고 있다는 것이다.

2001년 논에 대해서 논농업직불제가 도입되었고, 2015년부터는 밭에 대해서도 고정형 밭직불제가 시행 중에 있다. 밭농업 직불제와 쌀고정 직불제 모두 생산 비연계 직불로서 다원적 기능 확산과 연계한 제도들이다. 따라서 농업의 다원적 기능 제고를 위해 밭농업 직불제와 쌀고정 직불제를 중장기적으로 농지보전 직불로 통합한다.

기본적으로 쌀고정직불금과 밭직불금 대상은 농업진홍지역 내 농지로 한정한다. 이를 통해 농업진홍지역 내 농지에 한정된 직불제 운용으로 농

업정책 및 생산이 농업진흥지역 중심으로 집중되게 되고, 농업진흥지역 밖의 농지소유자가 농업진흥지역 편입을 희망하는 정책적 효과가 발생하게 된다. <표 5-3>의 설문조사에 의하면 직불금(쌀고정, 밭직불)을 농업진흥지역 내 농지만 지급한다고 가정할 경우, 농업진흥지역 밖에 소유하고 있는 농지소유자가 농업진흥지역으로 편입되기를 희망하는 비율이 29.3%로 나타났다. 지금까지 지역주민 요청에 의한 농업진흥지역 편입이 1건(경북 영주시 장수면 호문리 일대 3.4ha)에 불과한 상황에서 농업진흥지역 내에 한정된 직불금 지급은 농업진흥지역 밖 농지를 농업진흥지역으로 편입하는데 유효한 정책수단이 될 것이다. 일본도 직불제 등을 통해 농용지를 농업정책의 주요 대상으로 삼고 있고, 전체 농지의 85% 이상을 농업진흥지역으로 지정하고 있다.

표 5-3. 직불금 개편 시 농업진흥지역 편입에 대한 의향조사 결과

	직불금(쌀고정, 밭직불)을 농업진흥지역 내 농만 지급한다고 가정하면, 농업진흥지역 밖에 소유하고 있는 농지가 농업진흥지역으로 편입되기를 희망합니까?				
	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
응답률	6.4%	22.9%	13.4%	42.9%	14.4%

자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

현재의 직불금 제도는 1년 단위 사업집행 구조로 농지보전을 강구할 수 있는 실질적인 통제수단이 없다. 현재 농업진흥지역 밖의 농지는 언제든지 전용이 가능하다. 우량농지를 보전하기 위해서는 장기적 관점에서 제도 운영이 이루어져야 하는데, 현재는 단순히 소득 보상에 머무르고 있는 상황이다. 농지보전 관점에서 정책성과를 달성하기 위해 장기적 관점에서 집행해야 할 것이고, 사업성과를 제고하기 위한 통제수단(이행조건 강화)이 요구된다. 따라서 농업진흥지역 밖의 농지라도 최소 10년간 비농업 목적으로 전용하지 않겠다는 계약을 국가 또는 지자체와 체결한 농지에 대해서는 농업진흥지역 내 농지에 준하는 직불금을 지급한다. <표 5-4>의 설문조사에

94 농지보전 정책프로그램 도입 방안

의하면 농업진흥지역 내 농지만 직불금을 지급하는 상황에서, 국가와 장기 협약(최소 10년 이상) 체결 시 농업진흥지역 내 농지와 동일한 금액의 직불금을 지급한다고 하면 장기협약을 체결할 의향이 49.2%로 과반수 정도가 참여의향이 있는 것으로 나타났다. 미국도 농지보전 관련 직불제의 경우 장기간(최소 5년) 협약을 체결한 농지만 직불금의 지급대상으로 한정하고 있다.

표 5-4. 장기협약 체결에 대한 의향조사 결과

농업진흥지역 내 농지만 직불금을 지급하는 상황에서, 국가와 장기협약(최소 10년 이상) 체결 시 농업진흥지역 내 농지와 동일한 금액의 직불금을 지급한다고 하면 협약체결을 희망합니까?					
	매우 그렇다	그렇다	보통이다	아니다	전혀 아니다
응답률	10.4%	38.8%	15.7%	25.6%	9.4%

자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

그리고 단순히 농지의 양적 확보뿐만 아니라 질적인 관리를 위해 직불금 수급조건으로 농지형상 유지 등의 이행조건을 부과하여 경향적으로 품목연계가 아닌 생산연계가 이루어지도록 해 농지보전 및 이용이 가능하도록 한다. 즉, 선진국처럼 농업의 다원적 기능 유지를 위한 직불금을 지원해야 한다. 하지만 우리나라의 경우 직불금 지급대상자로 농지소유자가 아닌 경작자에게만 지급하다 보니 농지소유자의 농지보전 유인이 적다. 따라서 농지소유자에게 농지보전에 대한 보상이 충분히 이루어지기 위해서 농업진흥지역 내 농지에 한해서 직불금을 지급하고 수급권자로 경작자뿐만 아니라 소유자에게 일부 지급(소유자 50% 대 경작자 50%)하여 농지보전이 이루어지도록 해야 할 것이다. <표 5-5>의 설문조사에 의하면 현행처럼 경작자에게 100%로 지급해야 한다고 응답한 사람이 32.3%로 나타났다. 반면 효율적인 농지보전을 위해서는 조금이라도 농지소유자에게 직불금을 지급해야 한다고 응답한 사람이 67.6%이고, 그중에서 50% 이상 농지소유자에게 지급해야 한다고 응답한 사람도 33.3%로 나타났다.

표 5-5. 농지소유자와 경작자 간의 직불금 분배 수준에 대한 의향조사 결과

		현행 직불금 중 농지소유자에게 어느 정도 지급해야 한다고 생각합니까?						
		60% 이상	50%	40%	30%	20%	10%	0%
응답률	7.8%	25.5%	3.0%	12.4%	8.3%	10.6%	32.3%	
	자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.							

자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

2.5. 개발권 양도제 도입

개발권 양도제는 일반적으로 농지보전을 위한 대책으로 지역·지구제의 취지에 따라 우량농지를 농업지역으로 묶고 나서 토지이용 규제의 대폭 강화를 통해서 개발압력을 억제하고 경제적 손실을 보상하는 것이다. 그러나 이 방법은 대도시(수도권지역)에 인접한 우량농지에 대해서는 그리 큰 효과가 없다. 앞서 Hedonic 모형을 통해 농지가격(공시지가) 분석에서 알 수 있듯이 개발 억제에 대한 손실보상보다는 농지전용을 통한 개발이득이 훨씬 크기 때문이다. 즉, 대도시 주변지역은 개발 억제에 대한 손실보상에는 한계가 존재한다. 세계상의 감면 이익보다 개발이익이 위낙 크기 때문이다.

그리고 앞서 논의한 농지보전 직불제의 도입도 많은 국가재정이 소요되는 단점이 있다. 하지만 개발권 양도제는 과도한 국가재정이 필요치 않고 우량농지를 보전할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 개발권 양도제가 도입되기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요하다. 첫째, 농업진흥지역 내 농지에 대하여 엄격한 토지이용 규제가 있어야 한다는 점이다. 어떤 농업진흥 지역 내 농지를, 예컨대 보전하기 위해서는 이 토지에 대하여 엄격한 규제를 가하지 않고는 보전이 매우 어렵다. 둘째, 토지이용 규제 대상 농지소유자에게 충분한 보상이 이루어져야 한다. 아무리 공익상 바람직한 정책이라도 이해관계들의 반발이 강해서는 당초의 정책의도가 좌절되거나 왜곡될 우려가 있기 때문이다.

96 농지보전 정책프로그램 도입 방안

개발권 양도제를 모든 농업진흥지역에 적용하기에는 현실적으로 어려움이 많다. 우리나라에서는 토지개발 수요가 많은 수도권 일부 지역에 한정될 수밖에 없다. 왜냐하면 개발권 양도제가 성공하기 위해서는 수용지역이 잘 선정되어야 하는데, 수용지역은 개발적지이어야 할 뿐만 아니라 되도록 즉시 개발이 가능하여야 한다. 즉, 고밀도 개발이 가능한 지자체에서만 가능한 제도이다. 땅값이 싼 지역에서는 고밀도 개발에 대한 수요 자체가 없어서 개발권 양도제가 성립될 수 없다.

따라서 개발권 양도제는 손실보상이나 세제상의 혜택보다 개발이익이 큰 수도권 또는 대도시 인근 지역에 한정해 제도를 중장기적으로 도입·검토가 필요하다. 개발권 양도제를 도입하기 위해서는 시행절차, 송출지역, 수용지역 등 법적·행정적 조치가 뒷받침되어야 하기 때문에 농업진흥지역 내 농지에 개발권 양도제의 구체적인 도입방안 등에 대해서는 추후 연구가 필요하다. <표 5-6>의 설문조사에서도 즉시 이용권과 개발권을 분리해야 한다고 응답한 사람이 35.3%인 반면, 분리해서는 안 된다고 응답한 사람이 38.2%로 높게 나타났고, 점진적으로 추진해야 한다고 응답한 사람도 26.5%로 나타났다.

표 5-6. 이용권과 개발권 분리에 대한 의견 조사 결과

농업진흥지역 지정에 따른 보상방안으로 이용권과 개발권을 분리하여 보상하는 방안에 대해서 어떻게 생각합니까?			
응답률	이용권과 개발권 분리해야 한다	점진적으로 실시해야 한다	분리해서는 안 된다
	35.3%	26.5%	38.2%

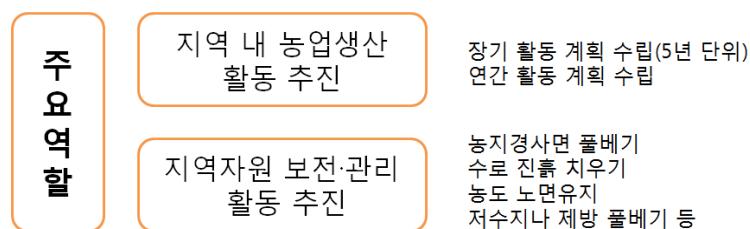
자료: KREI 현지통신원 대상 설문조사.

3. 농지보전 운영 체계

3.1. 참여형태

효율적인 농지보전이 이루어지기 위해서는 개별경영체 중심의 농지보전 보다 법인경영체 혹은 들녘경영체 등에 의한 지역적·집단적 농지보전이 보다 효율적이다. 따라서 농지보전 프로그램 참여도 들녘 경영체사업과 연계하여 개별경영체가 아닌 농업인(농가, 농업생산법인)으로 구성되는 농업인 생산자 조직(들녘경영체 등) 형태로 참여하도록 한다. 지역 내 농업생산자 단체 또는 법인은 조직을 설립하고 공동생산 등 영농 세부실행계획과 다원적 기능 증진을 위한 지역자원 보전관리 추진 활동계획을 작성하여 해당 시·군 지자체에 제출한다. 활동조직이 설립되면 이 조직은 다원적기능을 발휘하는 구체적인 활동을 실시해야 한다. 이를 위해 조직 규약을 비롯한 활동계획을 작성해야 한다. 사업계획은 원칙적으로 5년이 기본이다.

그림 5-2. 농업생산자 조직의 주요 역할



3.2. 대상 농지

농지보전 프로그램에 참여할 수 있는 대상 농지는 농업진흥지역 지정 기준에 준하여 집단화 정도와 토지생산성 등을 기준으로 선정한다. 우선 농업진흥지역 내 평야지는 집단화 규모가 최소 10ha 이상, 중간지는 집단화 규모가 7ha 이상, 산간지는 3ha 이상인 지역을 정책 대상지역으로 선정한다. 위의 기준에 해당되지는 않지만, 해당 지자체에서 별도로 보전필요성이 높다고 인정되는 지역은 별도의 조례를 통해 지정할 경우에 정책대상에 포함시킬 수 있다.

농업진흥지역 밖의 농지는 해당 지자체와 계약을 체결하여 10년 동안 자신들의 토지 이용을 농업용으로 이용할 것으로 제한한 농지에 한정하여 참여하도록 한다.

3.3. 이행조건

농지보전 프로그램에 참여하여 직불금을 수령하기 위해서는 지역자원보전·관리 활동 추진계획에 의해 활동을 진행해야 한다. 구체적인 이행조건으로는 대상 농지 내 유휴 농지 발생 방지, 논두렁·농지경사면의 풀베기 등의 농지관리와 말단 수로 주변의 풀베기 및 진흙 치우기 등이다.

3.4. 참여 주체별 역할 분담 체계

중앙정부(농림축산식품부)·지자체·한국농어촌공사·농업생산자조직 간의 상호 협력적 거버넌스 체계를 구축한다.

중앙정부는 농지보전 프로그램의 정책효과를 높이기 위하여 우량농지 확보 정책, 다원적 기능 증진을 위한 직불제사업, 농업생산기반정비사업 등이 조화될 수 있도록 유관기관 협조 체계를 구축하고, 관련 재원을 확보한다.

시·군 지자체에서는 농업생산자 조직의 활동계획서를 기반으로 농지이용계획과 농업생산기반정비 기본계획을 수립하여 계획적인 투·융자 원칙을 정립한다.

한국농어촌공사는 시·군 지자체가 생산기반 정비 관련 계획 수립에 적극적으로 참여하여 지역특성을 반영한 계획이 수립되도록 유도한다. 그리고 농지관리기금을 활용한 지역단위 조직경영체 육성 및 지원 신규사업을 도입한다. 지금까지 개별 농가의 영농규모 확대를 지원하는 농지규모화사업과 별도로 지역단위 조직경영체를 육성·지원하도록 한다.

농업생산 조직은 공동생산과 지역자원의 보전·관리 활동 계획을 수립한다. 들녘경영체 사업과 연계하여 농업생산과 관련하여 규모화되고 집단화된 토지이용을 통해 효율적인 농지이용이 가능하도록 한다. 그리고 마을 혹은 들녘 단위로 하는 농지보전 및 다원적 기능 증진을 위한 공동활동을 통하여 지역의 농지·수로·농도 등 지역자원의 보전관리를 도모한다.

표 5-7. 각 농지보전 주체별 역할

기관	역할
중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> - 농지보전 프로그램 총괄 기획 및 유관기관 협조체계 구축 - 농지보전 직불 재원 확보 - 지자체 농지이용계획을 반영한 농업생산기반 정비계획 수립
지자체	<ul style="list-style-type: none"> - 농업생산자 조직 활동계획을 반영한 농지이용계획 수립 - 행·재정적 지원(농지이용 규제 완화 추진 및 세제 지원 등)
한국농어촌공사	<ul style="list-style-type: none"> - 농지보전을 위한 생산기반 정비사업 실시 - 농업생산자 조직 지원을 위한 신규 사업 추진(농지관리기금 활용)
농업생산 조직	<ul style="list-style-type: none"> - 공동생산 등 세부실행계획 수립 및 활동 추진 - 지역자원 보전·관리 수립 및 활동 추진

3.5. 정책프로그램 운영방식

농지보전 프로그램 실시과정은 <그림 5-3>과 같다. 먼저 이 프로그램에 참가하여 대상활동을 실시하고 지원금을 수급하기 위해서는 ① 조직 설립, ② 사업계획 작성, ③ 신청서류 제출, ④ 활동 실시, ⑤ 활동 기록·보고 등의 과정을 거친다. 먼저 농지보전 프로그램에 참여하기 위해서는 활동조직을 설립해야 한다. 지원은 이 활동조직에게 지급된다.

그림 5-3. 농지보전 프로그램 진행 과정



조직이 설립되면 이 조직은 농지보전 및 다원적 기능을 발휘하는 구체적인 활동을 실시해야 한다. 사업계획은 원칙적으로 5년이 기본이고, 농지유지 활동을 추진해야 한다. 농지유지활동은 농지·수로·농도·저수지 등 지역 자원의 기초적인 보전활동과 생산활동 유지이다.

해당 시·군은 조직활동 내용 등을 반영한 농지이용계획을 수립하고, 이 계획에 따라 각종 생산기반정비사업 등을 우선 실시한다. 농업생산특구 개

념으로 해당 지구에는 대규모 경작을 위한 임대차 규제를 완화하여, 농지 이용권의 교환·분합을 추진한다. 그리고 해당 지구를 농지보전직불의 정책 대상으로 한정한다.

부록

농지보전 현황 및 정책에 관한 조사 및 결과

현지통신원 여러분 안녕하십니까? 저희 연구원의 조사업무에 변함 없이 협조해 주신 데 대해 진심으로 감사를 드립니다. 연구원에서는 현재 '우량농지 보전을 위한 정책프로그램 개발'에 관한 연구를 수행하고 있습니다. 기존 농지보전 체계의 한계와 문제점을 분석하여 개선 방안을 찾기 위한 연구입니다. 그 일환으로 KREI 현지통신원분들을 대상으로 현재 농업진흥지역으로 대변되는 농지보전 정책에 대해 인식 및 선호도를 조사하고자 합니다. 조사 결과는 연구 외의 어떤 용도로도 이용하지 않을 것입니다. 바쁘시겠지만 잠시만 시간을 내어 응답해 주시기 바랍니다.

2015. 10.

한국농촌경제연구원장 최세균

조사 관련 문의: 채광석 부연구위원, 061-820-2377, *****

【 일반사항 】

성명		성 별	<input type="checkbox"/> 남	<input type="checkbox"/> 여
나이	세	농사경력		년
주소				
전화번호		통신원번호		

농지소유 및 거래 현황

1. 선생님께서 소유하고 계시는 농지(과수원은 제외) 현황은 어떻게 되십니까? 임차농지 제외

농업진흥지역 내 논: _____ 3.3m²(평)

농업진흥지역 내 밭: _____ 3.3m²(평)

농업진흥지역 밖 논: _____ 3.3m²(평)

농업진흥지역 밖 밭: _____ 3.3m²(평)

2. 선생님께서 소유하고 있는 농지의 농업진흥지역 안팎별 평균가격은 어느 정도입니까?

농업진흥지역 내 논: ()/3.3m²(평)

농업진흥지역 내 밭: ()/3.3m²(평)

농업진흥지역 밖 논: ()/3.3m²(평)

농업진흥지역 밖 밭: ()/3.3m²(평)

- 2-1. (농업진흥지역 내 농지소유자만 응답) 선생님께서 소유하고 있는 농업진흥지역 내 농지의 지난 5년간 농지가격 변화는?

- ① 매우상승(20% 이상) ② 상승(10~20%) ③ 보통(0~10%)
 ④ 하락(0~-10%) ⑤ 매우하락(-10% 이상)

1)	매우 상승(20% 이상)	46명(15.28%)
2)	상승(10 ~ 20%)	78명(25.91%)
3)	보통(0 ~ 10%)	144명(47.84%)
4)	하락(0 ~ -10%)	21명(6.98%)
5)	매우 하락(-10% 이상)	12명(3.99%)

- 2-2. (농업진흥지역 밖 농지소유자만 응답) 선생님께서 소유하고 있는 농업진흥지역 밖 농지의 지난 5년간 농지가격 변화는?

- ① 매우 상승(20% 이상) ② 상승(10~20%) ③ 보통(0~10%)
 ④ 하락(0~-10%) ⑤ 매우 하락(-10% 이상)

1) 매우 상승(20% 이상)	65명(21.52%)
2) 상승(10 ~ 20%)	86명(28.48%)
3) 보통(0 ~ 10%)	135명(44.7%)
4) 하락(0 ~ -10%)	13명(4.3%)
5) 매우 하락(-10% 이상)	3명(0.99%)

3. 선생님께서 거주하고 계신 지역은 주변에 농지전용이 많이 이루어지는 곳입니까?

- ① 아주 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 조금 있다 ⑤ 전혀 없다

1) 아주 높다	26명(6.62%)
2) 높다	67명(17.05%)
3) 보통이다	129명(32.82%)
4) 조금 있다	128명(32.57%)
5) 전혀 없다	43명(10.94%)

4. 선생님께서는 지난 10년 사이 농지를 매도(매각)한 경험이 있으신지요?

- ① 있다 ② 없다

1) 있다	124명(31.63%)
2) 없다	268명(68.37%)

4-1. (매도 경험자만 응답) 만약 농지매도 경험이 있다면, 총 거래 펼지는 어떻게 되십니까?

- 농업진흥지역 내 : ()필지
농업진흥지역 밖 : ()필지

4-2. (농업진흥지역 내 농지매도 경험자만 응답) 선생님께서는 농업진흥지역 내 농지를 매도(매각)하는 데 있어 농업진흥지역 밖의 농지보다 불편하신 점이 있었습니까?

- ① 매우 불편하였다 ② 조금 불편하였다 ③ 보통이다
④ 없는 편이다 ⑤ 전혀 없었다

1) 매우 불편하였다	13명(15.12%)
2) 조금 불편하였다	19명(22.09%)
3) 보통이다	19명(22.09%)
4) 없는 편이다	27명(31.4%)
5) 전혀 없었다	8명(9.3%)

4-2-1. (불편하다고 응답한 사람만) 농지 매도에 불편한 점이 있었다면 아래의 내용들이 얼마만큼 영향을 주었습니까?

	매우 중요	중요	보통	아주 조금	전혀 아님
1) 농업진흥지역 내 농지를 매입하려는 사람이 적음	11명 (33.3%)	14명 (42.4%)	6명 (18.2%)	2명 (6.1%)	0명 (0명)
2) 농업진흥지역 밖보다 상 대적으로 낮은 농지가격	12명 (40.0%)	5명 (16.7%)	6명 (20.0%)	3명 (10.0%)	4명 (13.3%)

농업진흥지역 정책에 대한 인식 및 선호도 조사

5. 농업진흥지역 제도는 농지를 효율적으로 이용·보전함으로써 국민식량 생산에 필요한 우량농지의 확보 및 농업의 생산성 향상을 도모하고 공장용지 등 비농업적 토지수요에 탄력적으로 대응하는 데 목적을 두고 있습니다. 현재 농업진흥지역 제도가 목적(농지전용 및 투기적 소유 억제)에 맞게 운영되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

1) 매우 그렇다	29명(7.34%)
2) 그렇다	148명(37.47%)
3) 보통이다	128명(32.41%)
4) 아니다	67명(16.96%)
5) 전혀 아니다	23명(5.82%)

6. 농업진흥지역으로 지정된 농지는 생산기반정비(경지정리, 농로정비, 논·밭 범용화사업 등), 전업농 육성 지원, 농지매매 자금 지원, 직불금 차등 지원(2014년 기준 ha당 농업진흥지역 내 농지: 970,187원; 농업진흥지역 밖 농지: 727,640원) 등 농업 정책상의 혜택이 주어지고 있습니다. 선생님께서는 현재의 보상 수준에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 충분하다 ② 충분하다 ③ 보통이다
 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

1) 매우 충분하다	5명(1.26%)
2) 충분하다	38명(9.6%)
3) 보통이다	168명(42.42%)
4) 아니다	119명(30.05%)
5) 전혀 아니다	66명(16.67%)

7. 현재 우리나라는 2014년 기준 약 170만 ha의 농지 중 81.1만 ha를 농업진흥지역으로 지정·관리하고 있습니다. 선생님께서는 현재의 농업진흥지역 면적은 충분하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

1) 매우 그렇다	30명(7.67%)
2) 그렇다	137명(35.04%)
3) 보통이다	113명(28.9%)
4) 아니다	90명(23.02%)
5) 전혀 아니다	21명(5.37%)

7-1. (충분하지 않다고 응답한 사람만) 선생님께서는 만약 농업진흥지역이 충분히 지정되지 않았다면 농업진흥지역을 추가 지정해야 한다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

1) 매우 그렇다	18명(16.22%)
2) 그렇다	60명(54.05%)
3) 보통이다	7명(6.31%)
4) 아니다	15명(13.51%)
5) 전혀 아니다	11명(9.91%)

8. 쌀 고정직불제를 농업진흥지역 안팎 간 차등 지원(2014년 기준 ha당 농업진흥지역 내 농지: 970,187원; 농업진흥지역 밖 농지: 727,640원)하고 있는데, 만약 고정직불금을 농업진흥지역 내 농지만 지급한다고 가정하면, 선생님께서는 농업진흥지역 밖의 농지를 소유하고 계신다면 농업진흥지역으로 편입되기를 희망하시겠습니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

1) 매우 그렇다	25명(6.43%)
2) 그렇다	89명(22.88%)
3) 보통이다	52명(13.37%)
4) 아니다	167명(42.93%)
5) 전혀 아니다	56명(14.4%)

9. 만약 고정직불금을 농업진흥지역 내 농지만 지급하는 상황에서, 농업진흥지역 밖의 농지라도 국가와 장기 협약(예를 들어 최소 10년간 농지전용을 하지 않고 농업 목적으로 이용할 것을 국가와 계약 체결)을 체결하면 농업진흥지역 밖의 농지라도 직불금을 농업진흥지역 내 농지와 동일한 금액을 지급한다면 선생님께서는 국가와 장기 협약 체결에 참여하실 의향이 있습니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
 ④ 아니다 ⑤ 전혀 아니다

1) 매우 그렇다	41명(10.41%)
2) 그렇다	153명(38.83%)
3) 보통이다	62명(15.74%)
4) 아니다	101명(25.63%)
5) 전혀 아니다	37명(9.39%)

10. 현재 쌀소득보전직불제, 밭농업직불제 등 모든 소득보전 직불제는 모두 농지소유자가 아닌 경작자에게 지급하고 있습니다. 하지만 농지의 효율적 보전을 위해서는 경작자보다 농지소유자에게 일정부분 인센티브(경제적 이익)를 제공해야 농지를 장기적으로 보전·이용이 가능하다는 주장이 있습니다. 선생님께서는 만약 농지를 효율적으로 보전하기

위해서 직불금의 어느 정도 수준을 농지소유자에게 지급해야 한다고 생각합니까?

- ① 60% 이상 ② 50% ③ 40% ④ 30% ⑤ 20% ⑥ 10% ⑦ 0%

1)	60% 이상	31명(7.83%)
2)	50%	101명(25.51%)
3)	40%	12명(3.03%)
4)	30%	49명(12.37%)
5)	20%	33명(8.33%)
6)	10%	42명(10.61%)
7)	0%	128명(32.32%)

11. 농업진흥지역 지정으로 인한 손실보상 방안의 하나로 소유권과 개발권 분리, 즉 농업진흥지역 내 토지이용권은 소유자가 갖고 그 토지를 개발(혹은 전용)할 수 있는 권리에 대해서 보상하여 비농업용으로 전용되는 것을 막는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 규제에 대한 손실보상 문제 해결을 위해, 이용권과 개발권 분리를 추진해야 한다
 ② 토지소유자의 반발이 클 것으로 점진적으로 실시해야 한다
 ③ 소유권과 개발권을 분리해서는 안 된다

1)	이용권과 개발권 분리를 추진	139명(35.37%)
2)	토지소유자의 반발이 클 것으로 점진적 실시	104명(26.46%)
3)	소유권과 개발권을 분리해서는 안 된다	150명(38.17%)

12. 농업진흥지역 내 농지소유자의 손실보상 일환으로 지금과 같이 농지전용은 엄격히 규제하는 대신, 비농업인(도시민)의 농지를 자유롭게 구입(구입농지는 반드시 농지은행사업을 통해 농업인에게 임대)하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

장점: 농지수요자의 증가로 농지가격 상승 예상

단점: 실경작자의 농지구입 어려움

- ① 매우 잘된 것 ② 잘된 것 ③ 보통
 ④ 잘못된 것 ⑤ 매우 잘못된 것

110 부 록

1)	매우 잘된 것	58명(14.68%)
2)	잘된 것	113명(28.61%)
3)	보통	86명(21.77%)
4)	잘못된 것	78명(19.75%)
5)	매우 잘못된 것	60명(15.19%)

▣ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

참고 문헌

- 국세청. 2014. 『가업승계지원제도 안내』.
- 김성호 외. 1988. 『농지의 보전 및 이용합리화 방안연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 외. 2009a. 『경제사회 여건변화에 따른 농지제도 개편방안』. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2009b. 『농지보전과 농업진흥지역 제도 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 외. 1998. 『농지의 효율적 보전방안에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외. 1989. 『농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정호 외. 2011. 『농업생산기반정비사업 적정소요 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김진 외. 2010. 『주요국의 가업상속제도 및 정책적 시사점』. 한국조세연구원.
- 김태곤. 2014.10. “일본의 새로운 농업보호와 다원적기능 직불제.” 『세계농업』 제170호. 한국농촌경제연구원.
- 김홍상. 1996. 『농지이용계획 수립의 의의와 정책과제』. 농정연구포럼.
- _____. 2014. 12. 19. “우량농지보전 관리 강화하자.” 『한국농어민신문』 기고문.
- 김홍상 외. 2006. 『농지의 정의 개선 및 식량위기 농지활용방안』. 한국농촌경제연구원.
- 농림수산부. 1992. 농업진흥지역지정계획(안).
- 농림축산식품부. 2014. 농지업무편람.
- 농림축산식품부. 2014. 농림축산식품 주요통계.
- 류해웅, 2000. 『신수용법론』. 부연사.
- 박석두. 2006. 『농업진흥지역 관리방안 연구』. (사)한국조세연구포럼.
- 박석두. 2015. “농지보전제도 개선방안.” 농지포럼 발표자료.
- 박석두·김수석. 2005. 『휴경농지의 실태와 정책방향』. 한국농촌경제연구원.
- 박석두·채광석. 2013. 『농지전용의 원인과 영향에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2003. 『국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 이전오 외. 2010. 『양도소득세 비과세·감면제도의 평가 및 개선방안』. 한국농촌경제연구원.
- 이정전. 1999. 『토지경제학』. 박영사.

- 조윤희. 2015. 『농업보조사업 평가』. 국회예산정책처.
- 채광석·김홍상. 2011. 『농지 총량 관리에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2014. 『농지 거래 행태조사와 제도 개선 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·박석두. 2012. 『농지상속 실태와 정책 과제』. 한국농촌경제연구원.
- 채광석 외. 2011. 『농업진흥지역 관리를 위한 주기적 정비체계 구축방안』. 한국농촌경제연구원.
- 채광석 외. 2013. 『농지보전부담금 부과기준 개선 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 최명근·김완석. 2001. 『부동산 자본이득과세 개선방안 연구』. 최명근세법연구소.
- 충남발전연구원. 2015. 농정 제도개선을 위한 국회 심포지엄.
- 통계청. 각 연도. 농가경제원자료.
- 통계청. 각 연도. 농업면적조사.
- 한국농어촌공사. 2012. 내부자료
- 한국농어촌공사. 2014. 농지전용통계자료집.
- 한국농지개발연구소. 1999. 『농업생산기반정비사업 총람』.
- 한국농수산식품유통공사. 2014. 9. 12. “자체기획 일본농정관련 이슈조사.” 제15호.
- 한국농촌경제연구원. 2013. 『식품수급표』.
- 농지은행 홈페이지. <www.fbo.co.kr>.
- 중소기업청 홈페이지. <www.smba.go.kr>. (검색일: 2015. 4). 지역특구지정 현황.
- American farmland trust. 1997. Saving American Farmland: What Works.
- American Farmland Trust, 2006. 8, Farmland Protection Policy Act, Farmland Information Center. <http://www.farmlandinfo.org/documents/29480/FPPA_8-06.pdf>.
- Megan Stubbs. 2015. Agricultural Conservation A Guide to Programs, Congressional Research Service, R40763, Washington D.C.
- 有田博之. 2002. “農地管理區の設定による集団的農地保全.” *Agriculture and horticulture* 77(7): 755-762
- 八木洋憲. 2000. “コミュニティによる農地保全と自治体行政.” Proceedings of annual conference of the Agricultural Economics Society of Japan 2000. pp. 26-28.
- 谷本 一志. 2000. “農地保全と地域再組織化.” 『農政調査時報』 (525): 10-21.

연구보고 R761
우량농지 보전을 위한 정책프로그램 개발

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)
인 쇄 2015. 10.
발 행 2015. 10.
발행인 최세균
발행처 한국농촌경제연구원
우) 58217 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500 <http://www.krei.re.kr>
인쇄처 크리커뮤니케이션
02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

ISBN 978-89-6013-831-5 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.