

碩士學位論文

우리나라 農業振興地域
指定・管理制度의 改善方案에 관한 研究

指導教授 林 利 澤

木浦大學校經營行政大學院

地域發展政策學科

任 敬 旭

2003年 8月

우리나라 農業振興地域
指定・管理制度의 改善方案에 관한 研究

Study on the Improvement of the Designation and Management
System of the Farming Promotional Areas in Korea

指導教授 林 利 澤

木浦大學校經營行政大學院

地域發展政策學科

任 敬 旭

**우리나라 農業振興地域
指定・管理制度의 改善方案에 관한 研究**

木浦大學校經營行政大學院

地域發展政策學科

任 敬 旭

上記者의 地域發展政策學 碩士論文을 認准함.

審査委員長 (印)

審査委員 (印)

審査委員 (印)

2003年 6月

目 次

第1章 序 論	7
1. 研究의 目的	7
2. 研究의 方法 및 範圍	10
第2章 우리나라 및 外國의 農地制度 概括	11
第1節 우리나라 農地制度의 變遷過程	11
1. 農地制度 沿革	11
2. 農地法 制定	12
3. 農地法의 主要內容	14
4. 農地法 施行 以後 農地制度 變更	15
第2節 우리나라 主要 農地制度의 特徵	17
1. 農地所有 및 去來制度	17
2. 農地의 利用增進 制度	19
3. 農地의 保全과 轉用制度	20
4. 其他 農地關聯 制度	22
第3節 外國의 農地制度	23
1. 農地의 所有 및 去來制度	23
2. 農地의 利用 및 保全制度	25
第3章 農業振興地域 指定・管理制度 및 現況	28
第1節 農業振興地域 指定・管理制度의 概要	29
1. 制度導入 및 指定沿革	29
2. 農業振興地域 指定	31

第2節 農業振興地域 指定・管理現況	34
1. 農業振興地域 指定現況	34
2. 農業振興地域 解除 및 代替指定	35
第4章 農業振興地域制度의 問題點 및 改善方案	37
第1節 問題點	37
1. 運營上の 問題點	37
2. 制度上の 問題點	39
第3節 改善方案	45
1. 運營上の 改善方案	45
2. 制度上の 改善方案	50
第5章 結 論	55
參考文獻	58

表 目 次

〈표 1〉	농지전용허가·협의 권한위임 범위	21
〈표 2〉	농업지대 구분 기준	32
〈표 3〉	농지 집단화 기준	33
〈표 4〉	토지생산성의 기준	33
〈표 5〉	농업진흥지역 변화추이	34
〈표 6〉	시·도별 농업진흥지역 지정현황	38
〈표 7〉	'96년 이후 농지가격 추이	40
〈표 8〉	2003. 1/4분기 도별 농지가격	41
〈표 9〉	농지취득자격증명 발급현황	41
〈표 10〉	농지조성비 농지별 단위당 금액조정	42
〈표 11〉	농지조성비 단가인상 현황	43
〈표 12〉	경지정리가 시행된 논 1천㎡를 전용할 경우 부담액 비교	44
〈표 13〉	전라남도 시·군별 농업진흥지역 및 경지정리 현황	46
〈표 14〉	농림부의 쌀 수급조정 계획	47
〈표 15〉	개발행위 허가대상	48
〈표 16〉	건폐율·용적율	48
〈표 17〉	사전환경성 검토 대상	49
〈표 18〉	2002년 용도구역별·지목별 농지전용면적	50
〈표 19〉	각종 시설물의 농업진흥지역내 농지전용 허용범위	51
〈표 20〉	농지조성비 및 전용부담금 수납현황	53

그 립 목 차

〈그림 1〉 농지법 시행 이전 및 이후 농지관련 법률체계	13
---------------------------------------	----

Study on the Improvement of the Designation and Management System of the Farming Promotional Areas in Korea

Kyung - uk, Im

*Department of District Development Policy, Management and Administration Graduate School,
Mokpo University
(Professor Rhee-Taik, Lim)*

Abstract

The farmlands are the base for providing the people with foods and preservation of environment as well as the limited precious resource influencing the agriculture and balanced development of national economy, so they must be carefully preserved, used and managed to be suitable for the public welfare. The limit and responsibility are followed in exercising the rights of farmlands and the farmlands must be used and owned to the direction of increasing the productivity, and the government and local government manage and preserve the farmlands focused on the laws of farmlands in order to actualize the basic idea regarding the farmlands.

The demands for the farmlands keep increasing as the communities are getting industrialized. Therefore, the improved systems are required for using, managing and preserving the farmlands more effectively. This study consisting of five (5) chapters was performed to correspond to these current trends.

Chapter 1 The purpose of this study and researching scope and method are stated in this "Introduction."

Chapter 2 In the part of generalization "Farmland systems in Korea and foreign countries", changing process of our farmland system is reviewed, and overall farmland systems stipulated in our laws of farmlands such as ownership and transactional systems of farmlands, using promotional system of farmland, preservation and exclusive using system of farmlands are reviewed. Also, ownership

and transactional systems of farmlands, using and preservation system of farmlands in Germany, Japan and Taiwan are reviewed.

Chapter 3 In the system "Designation and management of farming promotional area, introduction background and designation history of system regarding the farming promotional areas, which is our representative farmland management system, and the designation and management status of farming promotional areas are reviewed as well.

Chapter 4 In this chapter of "Problems and improving plan of system of farming promotional areas", ownership and transactional systems and problems in the systems of imposing the fees for the farmland development and supporting the farming promotional areas are considered after classifying the problems in the system and management and their improving plans are considered as well in terms of the balanced development in districts.

Chapter 5 In the "Conclusion", the plans and effects influencing the development and balanced developments in the districts and farming structural improvement are suggested by summarizing and sorting the researching results and improving and complementing the system of farming promotional areas.

第 1 章 序 論

1. 研究의 目的

사회안정을 위해서 세계은행과 세계식량기구(FAO)에서는 국민이 활동적이고 건강한 생활을 할 수 있도록 항상 충분한 식량을 확보하거나, 국민이 안전하고 영양적으로 충분한 식량을 얻을 수 있으면 식량안보는 달성된다고 보고 있다. 과학기술자문회의는 식량안보란 '국민의 생존을 위한 식량의 안정적 공급원을 중장기적으로 확보하는 것'으로 정의하고 있다. 식량안보를 위해서는 일정량의 식량 비축과 안정적인 해외조달 방안의 강구도 필요하나 가장 중요한 것은 필요한 식량을 스스로 생산하는 자급능력을 확보하는 것으로 규정하고 있다.¹⁾

해외의 곡물시장에서는 몇 개의 곡물 메이저가 전세계 곡물시장의 75%를 차지하고 있으며 첨단정보망을 구축하여 큰 영향력을 행사하고 있다. 한국 및 동남아시아가 주요 시장인 쌀은 1개 메이저의 유통개입만으로도 가격을 좌우 할 수 있다. 그 예로 일본이 1993년 가을 냉해로 쌀을 긴급 수입 할 때 가격이 3개월만에 2배나 폭등하였다. 일정수준 이상의 농업생산기능을 유지하는 것은 예측 불가능한 사태 및 장래의 수급압박 가능성에 대한 위험을 경감시키며, 식량부족으로 인한 국민의 식량확보에 관한 불안감을 제거하여 사회적 안정에 기여하게 된다.

2002년말 현재 농촌에는 138만호의 농가와 403만명의 농가인구가 살고 있다. 이중에서 전업농가는 928천호이며, 농업에 취업하고 있는 인구는 2,203천명으로 전체 취업인구 21,061천명중 10.5%의 비율을 차지하고 있다. 한편 농경지는 그 자체로서 농업인에게 일자리를 제공해줄 뿐 아니라 농기계와 농자재, 농산물 가공산업, 농산물 유통업 등 그와 관련된 산업이 발달할 수 있는 토대를 제공함으로써 농업관련 산업분야의 고용창출에도 기여하게 되는 것이다. 우리나라의 실업자는 889천명이고 실업률은 4.1%(통계청,2002.5)나 된다.²⁾

1) 농림부홈페이지(<http://www.maf.go.kr>), 농지보전사이트(<http://rgis.karico.co.kr/nongji>), 「2002산 쌀 생산비조사」 참조.

2) 농림부홈페이지(<http://www.maf.go.kr>), 농지보전사이트(<http://rgis.karico.co.kr/nongji>), 업무용게시판.

실업을 줄이는 것은 중요한 국가 경제정책중의 하나이다. 농업은 일자리를 제공하는 산업으로 국가의 경제를 안정적으로 이끄는 데 매우 중요한 역할을 하고 있다. 농업이 농업인과 농업관련 산업종사자에게 일자리를 제공하지 못한다면 실업의 증가와 함께 그만큼 복지재원의 부담이 증가하게 된다. 그리고 일자리가 부족하면 실업상태에 처한 사람의 생활이 타격을 입을 뿐만 아니라 국민경제에 악영향을 끼치는 등 많은 문제가 발생하게 된다.

농업은 1차 산업으로 국가와 지역의 경제를 안정시키는 역할을 담당한다. 2002년도 우리나라 국내 총생산액(GDP)은 517조원이며, 이중 농업생산액은 20조4,000 억원으로 농업이 차지하는 비율은 3.9%이다. 세계무역기구(WTO)체제 출범 이후, 무역자유화라는 국제규범에서 더 이상 자유롭지 않게 되었지만, 국가는 여전히 국민이 일상적으로 소비하는 주요 농산물을 안정적으로 확보 할 의무가 있다.

특히 농산물은 국민이 매일같이 소비해야 하는 생필품이기 때문에 수급이 불안정할 경우 이것이 국가경제에 미치는 영향은 크다. 유행에 민감한 일반소비자는 경제사정이 나빠지면 소비를 미루면 되지만, 식량 소비는 늦출 수 없기 때문이다. 1997년 우리나라가 세계통화기금(IMF)관리체제에 들어갔을 때에도 주곡인 쌀을 비롯한 주요 농산물을 자급하고 있었던 것이 국가경제의 악화를 막는데 크게 기여한 것으로 평가되는 것도 바로 이런 이유에 기인하는 것이다.

지방자치시대에 지역경제의 활성화 차원에서도 농업이 기여하는 바는 매우 크다. 주요 성장산업이 수도권과 대도시에서 집중되어 있는 우리나라의 현실에서는 농업이 여전히 중·소도시를 포함한 많은 지역에서 산업에 미치는 영향이 매우 크기 때문이다. 실제로 공업화가 별로 이루어지지 않은 시·군 지역은 농업과 거기에서 파생되는 제조업 및 서비스업으로 경제가 구성되어 있다고 해도 과언은 아니다. 그러므로 농업과 그 관련산업을 고려해 볼 때, 농업이 지역경제의 안정과 성장에 미치는 효과는 매우 크다. 이렇게 산업으로써 농업이 차지하는 비중은 대단히 중요하며 그 산업의 터전을 이루고 있는 것이 바로 농지이다.

농지는 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 균형 있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이다. 따라서 소중히 보전되어야 함은 물론, 공공복리에 적합하게 이용·관리되어야 하며, 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다.³⁾

3) 상계자료.

농지는 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 투기의 대상이 되어서는 안된다. 국가 및 지방자치단체는 이러한 농지에 관한 기본이념을 구현하기 위하여 시책을 수립하고 이를 시행하고 있다. 국가 및 지방자치단체에서 농지관리에 필요한 규제와 조정을 통하여 농지를 보전하고, 합리적으로 이용할 수 있도록 함으로써 농업의 육성과 국민경제의 발전에 이바지하고 있다.⁴⁾

모든 국민은 농지에 관한 기본이념을 존중하고, 농지를 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용하여야 하며⁵⁾, 개인의 사유재산일지라도 재산권의 행사는 공공복리에 적합하게 하여야 한다⁶⁾. 또한 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력⁷⁾하고 있으며, 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용, 개발과 보전을 위해 법률에 의하여 그에 필요한 제한과 의무를 부과하고 있다.⁸⁾

그러나 최근 농산물시장 개방과 쌀의 과잉생산으로 농지제도의 개선이 불가피한 상황이다. 그 동안 식량의 안정적 공급이라는 목표 아래 농지의 보전을 위한 규제 일변도의 농지정책이 의미가 없어진 것이다. 혹자는 통일을 대비하여 지금의 농지정책 기조를 유지해야 한다는 주장도 있지만 지금의 제도적 틀로는 국제화시대에 농업의 경쟁력을 키워나갈 수 없다.

특히, 농업 외 부문에 필요한 농지수요를 충족시키고, 토지의 효율적인 이용 측면에서 불합리한 제도는 개선하고, 불필요한 규제는 완화하여 지역간 균형발전의 발판을 마련해야 한다. 더욱이 농업비중이 높은 지방의 입장에서는 농지제도의 획기적인 개선으로 지역간 개발의 균형을 유도하고 소득격차를 해소해 나가는 대안이 될 수 있다.

본 연구에서는 이런 점을 감안하여 현행 농지제도와 외국의 농지제도를 개괄적으로 살펴보고, 그 중 농업진흥지역 지정 및 관리제도의 현황을 검토하고 분석하여 문제점을 파악함으로써 앞으로 개선방안을 제시하고자 하였다.

4) 농지법 제4조 제1항

5) 농지법 제3조 제2항

6) 헌법 제23조

7) 헌법 제121조

8) 헌법 제122조, 농지법 제3조 제1항

2. 研究의 方法 및 範圍

본 연구는 정부의 농지제도에 대한 정책연구의 일환으로 국내·외 관련문헌 조사와 관련기관의 자료 수집·분석 그리고 평소 농업인들의 주장을 참고하였다. 특히 현행 농지법을 중심으로 시행하고 있는 농지제도를 집중 검토·분석하였으며, 최근 국내에 발표된 농지관련 논문들을 참고하고, 정부와 학계, 그리고 농업인의 의견을 중심으로 논리를 정리하였다.

정부에서는 이미 현행 농지제도로는 농업의 경쟁력을 키워나갈 수 없다는 판단아래 새로운 농지제도 개선방안을 연구 중에 있으며, 앞으로 농지의 소유와 거래를 자유화하고 농지신탁 및 휴경제까지도 수용하는 방안으로 검토 중에 있다. 본 연구의 목적은 정부의 이런 농지제도 개선 연구과정에서 간과할 수 있는 부분을 비판적으로 검토하고 의견을 제시하는데 그 의의를 두었다.

그런 관점에서 1950년 농지개혁 이후 우리나라 농지제도 변천과정을 살펴보고, 현행 농지법에서 규정하고 있는 농지의 소유 및 거래제도, 농업진흥지역 지정·관리제도와 농지조성비 부과제도 등 농지제도의 현황을 검토하고자 하였다. 또한 우리나라의 실정과 비슷한 외국의 농지제도를 검토하였으며, 우리나라의 대표적인 농지보전제도라 할 수 있는 농업진흥지역 지정·관리제도의 실태를 분석하고 검토하여 문제점을 알아보고 그에 대한 개선방안을 모색하고자 하였다.

특히, 농업진흥지역 제도와 관련된 농지정책들이 지역발전에 미치는 영향을 검토하여 현실에 맞게 개선함으로써 우량농지의 보전은 물론, 한계농지 등 비우량 농지의 효율적인 이용으로 농촌경제 활성화의 계기를 마련코자 하였다.

第 2 章 우리나라 및 外國의 農地制度 概括

第 1 節 우리나라 農地制度의 變遷過程

1. 農地制度 沿革

농지법 제정 이전의 농지제도는 1950년 농지개혁으로 자작농 체제를 구축⁹⁾하여 소작농지 및 3ha초과 농지는 정부에서 매수하여 자작농가에 분배하였으며, 비농민의 농지취득을 제한하고 농가당 3ha를 초과하는 농지취득을 제한하여 자작지 비율이 1945년에는 35%이던 것이 1951년에는 92%까지 올라갔다.

1972년에 「농지의보전및이용에관한법률」 제정으로 주곡의 자급에 필요한 농지확보를 위한 농지보전시책을 강화하였으며, 농지의 타목적 사용시 농지전용허가제도를 도입하고, 우량농지를 절대농지로 지정하여 타목적으로의 사용을 엄격하게 제한하였다. 또한 논이나 경사도 15% 이하의 밭에 대해서는 다년생식물 재배를 금지하는 등 농지관리를 철저히 하였다.¹⁰⁾

1980년에 들어서 법률로 정하는 임대차 및 위탁경영을 허용하고, 1986년 「농지임대차관리법」을 제정하여 농지의 임대차 및 위탁경영을 합법화하는 단계에 이르렀다. 이 법은 임차농민보호 위주의 농지임대차를 제도화하였으나, 부채지주 등의 동요로 시행이 유보되었다.

1987년에는 헌법에 경자유전원칙¹¹⁾을 추가하여 경자유전원칙의 실현을 위해 농지구입자금 지원제도를 신설하고 농지관련 세제개선도 병행해서 추진하였다. 1988년에는 농지매매증명제도의 운영강화를 통한 농지 투기억제대책을 추진하기 위해 농지개혁법 시행규칙을 개정하여 농지 구입시 6개월간 사전 거주 의무를 부

9) 농지개혁법 제정(1949년)

10) 홍성찬, 「농지개혁연구」, (서울 : 연세대학교출판부), 2001, pp.56~57.

11) 헌법 제121조

① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정한다.

과하였다. 1990년도에 들어 경영규모 확대 및 농지전용의 규제완화를 추진하여 시·군별로 농지임차료 상한을 설정하고, 통작거리를 20km로 제한하였으며 농지관리위원회를 전국 시·군·구, 읍·면·동별로 1,545개소(40천명)를 설치하였다.

「농어촌발전특별조치법」이 1990년에 제정되어 영농목적의 영농조합법인에게 농지소유를 허용하고, 농가의 소득증대 및 생활편익시설의 설치에 대한 농지전용 신고제를 도입하였으며, 영농의 규모화 및 집단화 지원사업을 「농업기반공사및 농지관리기금법」¹²⁾을 통해 본격적으로 실시하였다.

1992년부터는 농어촌구조개선 투자재원 마련을 위한 전용부담금제를 도입하여 농지전용시 당해 토지 공시지가의 20%를 전용부담금으로 징수하였으며, 농지전용신고수리 권한을 읍·면장에게 위임할 수 있도록 하고 농작물의 재배시설 설치의 자유화하였다. 또한 농어촌발전특별조치법을 개정하여 농업진흥지역 제도를 도입하여 집단화된 우량농지 1,034천ha를 농업진흥지역으로 지정하고 종전의 절대·상대 농지제도를 폐지하기에 이르렀다.

1993년에는 농어촌발전특별조치법을 개정하여 농업진흥지역안의 농지 소유상한을 3ha에서 10ha로 확대하였고, 비농민에게 소유농지를 처분하도록 의무를 부과하고 미처분시 농업기반공사에서 협의하여 매수할 수 있는 제도를 마련하였다. 1994년에는 농지전용규제를 추가로 완화하여 준농림지역의 농지전용허가 제한방식을 허용행위 열거방식에서 제한행위 열거방식으로 변경하였다. 아울러 농지전용 허가권한을 시·도지사, 시장·군수에게 모두 위임하였으며, 농지구입시 농지소재지에서 사전 6개월간의 거주요건을 전면 철폐하였다.¹³⁾

2. 農地法 制定

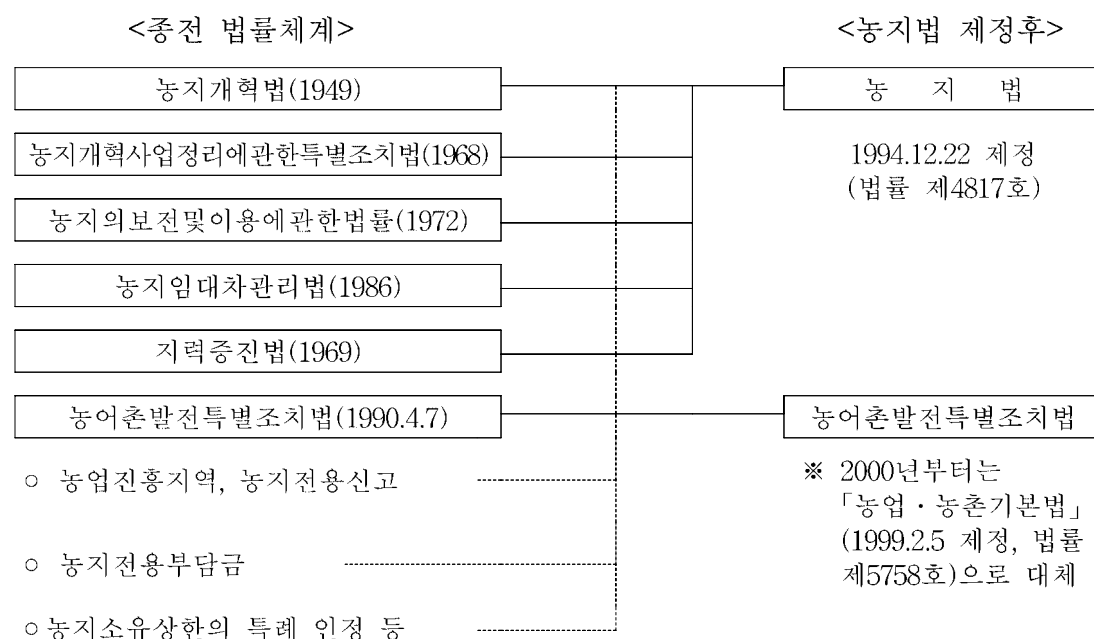
우리나라의 농지제도는 1949년에 농지개혁을 위해 제정된 한시적 성격의 농지개혁법과 1972년에 제정된 농지의보전및이용에관한법률 등에 의해 경직적으로 운영되어 왔기 때문에 대내외적 여건변화에 대응하기 어려운 점이 있었다. 대외적으로 농업부문의 국제화·세계화 추세가 진전됨에 따라 경영규모의 확대를 통한 경쟁력 제고가 시급하고, 대내적으로도 농업노동력이 고령화되면서 농업으로

12) 1990년 제정

13) 농림부, 「농지업무편람 2002」, pp.15~17.

부터 은퇴하고자 하는 농가가 급속히 증가하고 있어 이러한 여건변화에 능동적으로 대응하여 농어촌구조개선을 효율적으로 뒷받침할 수 있는 새로운 농지제도의 정립이 필요하게 되었다.¹⁴⁾

농지법의 기본방향은 농업구조개선의 촉진을 위한 농지의 소유 및 이용제도를 새롭게 정립하여 건전한 자본의 농업참여를 유도하여 규모화 되고 경쟁력 있는 농업경영체를 육성하는데 핵심을 두었다. 또한 농업기반을 유지하기 위한 적정면적의 농지확보 및 보전이 필수조건으로, 집단화된 우량농지는 국민식량의 안정공급과 국토환경 보전 등 공익적기능 수행을 위해 최대한 보전하는 쪽으로 방향을 설정하였으며, 농업과 농어촌의 활성화를 위해 농지의 체계적인 활용방안을 마련해 건전한 2·3차 산업의 농촌입지를 유도하여 농촌에 사람이 모여 살 수 있는 복합산업공간으로 육성코자 하였다.¹⁵⁾



〈그림 1〉 농지법 시행이전 및 이후 농지관련 법률체계

자료 : 농림부 「농지업무편람 2002」

14) 홍성찬, 전계서, pp.70~71.

15) 농림부, 전계서, pp.17~18.

1994.12.2에 농지법안이 국회의 의결을 거쳐 그 해 12.22에 농지법¹⁶⁾이 공포되었으며, 1995년 말에는 농지법시행령¹⁷⁾과 농지법시행규칙¹⁸⁾을 공포하기에 이르렀다. 우리나라는 농지법의 시행으로 농지제도의 기본 틀이 갖춰졌으며, 현재의 농지제도도 그 틀을 바탕으로 수정과 규제의 완급을 조절해 왔다.

3. 農地法の 主要内容

농지법에 명시하고 있는 주요 농지제도를 보면 첫째, 농지소유원칙의 정립이다. 농지는 원칙적으로 농업인 또는 농업법인만이 소유하도록 하고, 자기의 농업경영에 이용하지 않는 농지는 처분의무를 부과하였다. 둘째, 농지 소유상한을 확대하였다. 농업진흥지역안의 농지는 소유상한을 폐지한 반면, 농업진흥지역밖에는 3ha 소유상한을 계속 유지하였다. 셋째, 농지거래규제의 완화이다. 농지취득시 20km 통작거리 제한과 농지소재지 거주요건을 폐지하고, 농지매매증명을 농지취득자격증명으로 변경하였다.

넷째, 자경증명 발급제도를 도입하여 시·구·읍·면장이 농지원부, 농지관리위원회 확인 등을 근거로 자경증명을 발급토록 하였다. 다섯째, 농지의 일부 위탁경영을 허용하여 농지소유자격을 자경목적에서 농업경영(자경+부분위탁)으로 확대하였으며, 완전위탁은 징집·복역 등 불가피한 경우와 농지이용증진사업에 참여하는 경우에만 허용하게 되었다. 여섯째, 농업회사법인제도를 도입하여 조합형태의 '영농조합법인' 이외에 영농을 목적으로 하는 회사형태의 농업회사법인제도를 도입하고 농지소유도 허용하였다.

일곱째, 성실한 농업경영을 위해 사후관리제도를 마련하여 1996.1.1이후에 취득하는 농지에 대해 자기가 경영하지 않는 농지 등은 1년 이내에 처분하도록 의무를 부과하였다. 또한 처분의무 기간내 미처분시 시장·군수가 6개월 이내에 당해 농지를 처분할 것을 명령할 수 있도록 하고, 시장·군수의 처분명령을 이행하지 않으면 공시지가의 20%를 이행강제금으로 매년 반복하여 부과하였다.

여덟째, 임대차 허용범위, 임대차 방법 및 기간 등 종전 농지임대차관리법의

16) 법률 제4817호(1994.12.22)

17) 대통령령 제14835호(1995.12.22)

18) 농림수산부령 제1217호(1995.12.29)

내용을 농지법에서 흡수하여 규정하였다. 아홉째, 농지이용계획 수립 및 농지이용증진사업을 시행하여 장기적이고 종합적인 농지이용계획을 수립하여 농지의 효율적인 이용과 체계적인 보전을 도모하고 농업경영규모의 확대 및 집단지화, 공동작업의 확대 등을 위하여 농지의 매매, 교환·분합, 장기임대차사업 등을 시행하게 되었다. 마지막으로 산업촉진지구내에서의 농지전용허가의 특례를 두어 산업용지의 원활한 공급과 농어촌지역의 활성화를 도모하고, 준농림지역 농지의 무분별한 훼손을 방지하고자 신고만으로 전용토록 완화하였다.

4. 農地法 施行 以後 農地制度 變更

1996년부터 시행된 농지법은 1997년 들어 풍수해 피해에 따른 식량부족으로 농지보전을 위한 전용제한을 강화하고 위임범위도 축소하였다. 농업진흥지역내 신고전용 요건도 강화하여 농업진흥지역안에서 축사, 농업인주택, 마을회관, 양어장, 양식장 등을 설치시 신고만으로 전용하던 것을 허가제로 전환하였다.¹⁹⁾

1999년에는 규제정비계획에 따른 농지소유 상한의 확대 및 임대차기간 등을 폐지하고 농업보호구역내 행위제한 강화 및 공장설립 절차 등을 완화하였다. 2002년에는 농지취득절차를 간소화하고 농업보호구역내 행위제한을 강화하기 위해 농지법의 일부를 개정하였으며, 2002년 들어 농지법 개정에 따른 하위법령을 정비하여 비농업인이 농업경영 목적으로 농지를 신규 취득시 최소취득 면적제한을 개선하였으며, 농업보호구역내에서 음식점, 안마시술소, 골프연습장 등의 설치를 제한하였다. 또한 농업진흥지역 해제 및 변경요건 일부를 완화하였으며, 중소기업체의 부담경감을 위해 준공일에 관계없이 농지조성비를 분할납부 할 수 있도록 하였다.²⁰⁾

세부적인 변경내용을 살펴보면, 1997.1.1부터 농지보전강화를 위한 전용제한 강화 및 위임범위를 축소하였으며, 농지개량의 정의를 신설하여 농지의 생산성을 높이기 위한 구획정리, 성토, 절토 등 형질을 변경하는 행위로서 인근 농지의 관개·배수·통풍·농작업 등에 영향을 미치지 아니하는 것으로 규정하였다.

19) 농업진흥지역밖은 종전대로 신고제도 유지.

20) 농림부, 전게서, pp.20~26.

1999.3.31부터는 규제정비계획에 따른 농지소유상한 확대 및 임대차 기간 등을 폐지하였으며, 농업진흥지역밖의 농지소유상한을 3ha에서 5ha로 상향조정하고, 시장·군수의 초과농지소유인정제도를 폐지하였다. 농지의 위탁경영 허용범위 중 '6월 이상의 국외여행'을 '3월 이상 국외여행'으로 조정하고, 시장·군수·구청장이외의 자가 농지이용증진사업 시행계획을 수립·시행하고자 할 경우 이해관계인의 동의 및 시·군 농어촌발전심의회 심의를 생략하도록 하였다.

1999.4.19부터 농업보호구역내 행위제한을 강화하고 공장설립 절차 등은 완화하였다. 아울러 농업진흥지역 대체지정제도의 근거를 마련하고, 농업인주택의 범위를 명확히 하였다. 농업보호구역에서 음식점·숙박시설 등 설치제한 면적을 100㎡로 축소하여 농업환경보호를 강화하는 한편, 공장설립 및 택지개발예정지구 개발을 위한 농지전용 협의시 농지관리위원회 확인을 생략하도록 하였다.

1999.5.21부터 농지법시행령 개정에 따른 하위법령 정비로 농지취득자격증명 발급시 농지취득자격 확인 기준을 구체화하고 발급기간은 5일에서 4일로 단축하였다. 1999.10.11부터는 농지취득자격증명 발급과 농지전용허가 및 농지의 타용도 일시사용허가 등 민원사무의 처리기간을 단축하고, 농지법의 개정으로 농지의 임대차기간, 임차료, 임대차계약 해지의 제한제도 등이 폐지됨에 따라 관련규정을 정비하였다. 농지 일시사용 기간을 1회에 한하여 3년의 범위에서 연장허용하고, 한계농지정비사업 용지, 농어촌주거환경개선사업용지, 민간 영유아보육시설, 국가유공자 자활용사촌의 주택 및 복지공장용지에 대하여 농지조성비를 감면조치 하였다.

1999.12.7부터는 농지취득인정의 절차를 구체적으로 규정하고, 농지법 개정으로 소유상한 초과농지의 소유인정제도가 폐지됨에 따라 관련규정을 정비하였다. 농지취득자격증명 발급 신청시에 제출하는 농지원부 등본은 전산망에 의하여 농지원부의 내용을 확인할 수 있는 경우에는 그 첨부를 생략하도록 하고, 정보통신망에 의하여 농지원부를 관리하는 경우에는 농지원부 화일을 농지원부 또는 농지원부의 사본으로 간주하였다.

2001.9.12부터는 농지조성비 환급시 농지의 원상회복 여부를 확인토록 하고, 농수산물유통센터·유통단지·우주센터 등에 대해 농지조성비를 감면하였다.

2002.1.14부터는 농지취득절차를 간소화하고 농업보호구역내 행위제한은 강화하였다. 농지를 취득하고자 하는 자가 농지관리위원 확인을 받지 아니하고 농지

취득자격증명 발급신청시 읍·면장 등이 농지관리위원 확인을 받아 동 증명을 발급할 수 있도록 하였다. 농지의 타용도일시사용허가·협의 권한 및 농지관리위원회 통합설치 승인권한을 각각 시장·군수·구청장 또는 시·도지사에게 이양하고, 농지조성비의 분할납부시 보증보험증서 등을 예치하도록 하고, 농지처분의 무 통지전 청문절차 및 농업진흥지역내 신고전용제한 근거를 마련하였다.

2002.3.30부터는 비농업인이 농업경영 목적으로 농지를 신규 취득시 최소 취득면적의 제한제도를 개선하고, 농업진흥지역의 해제와 변경요건을 완화하여 여건변화로 지정요건에 부적합하게 된 경우 1만㎡이하 범위 내에서 농업진흥지역의 해제근거를 마련하고, 여건변화시 3만㎡이하 범위 내에서 농업진흥지역을 농업보호구역으로 변경할 수 있도록 하였다. 또한, 농업보호구역을 농업진흥구역으로 변경하거나 농업진흥구역안의 3만㎡이하의 토지를 농업보호구역으로 변경하는 경우 시·도 농정심의회 심의를 생략하도록 하고, 용도변경 승인기간도 전용 후 8년에서 5년으로 단축하였다.

2002.4.11부터 농업진흥구역안에 설치할 수 있는 농업용 시설의 범위에 1,500㎡이하의 콩나물재배사를 추가하여 신고전용이 가능토록 하고 농지조성비를 감면토록 하였다.

第 2 節 우리나라 主要 農地制度의 特徵

1. 農地所有 및 去來制度

헌법의 「경자유전의 원칙」에 따라 농지의 소유자격을 원칙적으로 농업인과 농업법인으로 제한하고, 특별한 경우를 제외하고는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이를 소유할 수 없도록 규정하고 있다.²¹⁾

농지의 소유상한과 관련하여 농업진흥지역안의 농지는 경지정리·농업용수 등 생산기반이 잘 정비되어 있고 원칙적으로 농작물 재배와 농업용시설의 설치 등 농업생산과 관련된 토지이용행위만 허용되기 때문에 대규모 영농을 지원하기 위하여 소유상한을 두지 않고 있으며, 농업진흥지역밖은 농지가 집단화되어 있지

21) 농지법 제6조 제1항

않아 대규모 영농이 어려운 반면, 농지이용규제가 대폭 완화되어 투기목적으로 농지를 많이 소유할 우려가 있으므로 소유상한을 제한하고 있다.

신규로 농지를 취득할 경우에는 읍·면·동에서 농지관리위원의 확인을 거쳐 읍·면·동장이 발급하는 농지취득자격증명을 첨부하여야 등기가 가능한데 농지취득자격증명제도²²⁾는 농지매수인의 농지소유자격과 소유상한을 확인·심사하여 적격자에게만 농지의 취득을 허용함으로써 비농민의 투기적 농지소유를 방지하고자 도입한 제도이다.²³⁾

농지취득자격증명 규정은 강행규정으로서 농지의 소유권 이전등기에 필수적인 첨부서류이며, 농지취득자격증명 발급시에는 반드시 농업인 또는 농업인이 되고자 하는 자, 그리고 농업법인, 농지전용허가를 받은 자 등 농지소유요건에 적합한지 여부와 농업경영능력 등 취득자격요건을 확인해야 한다.

농지의 임대차와 관련해서는 소작제도의 폐해를 방지하기 위하여 헌법에서 소작제도를 금지함에 따라 소유 농지를 타인에게 임대 또는 사용대하는 것을 원칙적으로 금지²⁴⁾하고 있으며, 농업의 생산성 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정이 있는 경우에 한해 법률로 이를 인정하고 있다. 농지법에서 임대차가 허용되는 농지는 1만㎡미만의 상속받은 농지와 8년이상 영농한 사람이 이농당시 소유하던 1만㎡미만의 농지, 그리고 농지전용허가를 받거나 신고를 한 자가 소유한 농지 및 농지법 시행 이전부터 소유하고 있는 농지 등에 한하고 있다.

농지 취득시 통작거리제한 폐지 등 사전적 규제를 완화하여 농지거래를 쉽게 한 대신, 취득한 농지를 자기의 농업경영 등 취득목적대로 이용하지 않을 경우 이를 처분하게 함으로써 농지의 투기적 소유를 막기 위하여 취득농지에 대한 사후관리제도를 운영하고 있다. 소유농지를 처분해야 하는 경우²⁵⁾는 ①소유농지를 자연재해·농지개량·질병 등 정당한 사유없이 자기의 농업경영에 이용하지 아니하거나, ②농지를 소유하고 있는 농업회사법인이 법인자격을 상실하게 된 후 3월이 경과한 때, ③농지를 취득한 자가 그 농지를 당해 목적사업에 이용하지 아

22) 농지법 제8조, 농지법시행령 제8조 내지 제10조

23) 김정부 외, “농지소유 및 전용제도 개편의 영향과 대책에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원, 1994, p.47.

24) 농지법 제22조

25) 농지법 제10조

니하게 되었을 때, ④농지를 취득한 자가 자연재해·농지개량·질병 등의 정당한 사유없이 그 농지를 주말·체험영농에 이용하지 아니하게 되었을 때, ⑤농지를 취득한 자가 취득한 날부터 2년 이내에 그 목적사업에 착수하지 아니한 때, ⑥농지의 소유상한을 초과하여 농지를 소유한 것이 판명된 때, ⑦사위 기타 부정한 방법으로 농지취득자격증명을 발급받아 농지를 소유한 것이 판명된 때, ⑧자연재해·농지개량·질병 등 정당한 사유없이 농업경영계획서의 내용을 이행하지 아니하였다고 인정된 때 등이 해당되며, 이와 같은 사유가 발생하였을 때에는 1년 이내에 소유농지를 처분하여야 한다.

부당한 농지소유 실태를 점검하기 위하여 매년 1회 이상 정기적으로 시장·군수·구청장 책임하에 농지이용실태조사를 실시하고 있으며, 시장·군수 또는 구청장은 농지의 처분의무가 생긴 농지의 소유자에게 처분대상농지·처분의무기간 등을 명시하여 해당 농지를 처분하여야 함을 통지하고 있다.²⁶⁾

시장·군수 또는 구청장은 농지소유자가 처분의무기간 내에 처분대상 농지를 처분하지 않을 경우 6월 이내의 기간을 정하여 농지소유자에게 처분명령을 하고, 처분명령을 받은 농지소유자는 필요시 농업기반공사에 농지의 매수청구가 가능하다. 처분명령을 받은 후 정당한 사유없이 이를 이행하지 아니한 자에 대하여는 당해 농지의 토지가액의 20/100에 상당하는 이행강제금을 부과하며 이는 처분명령 이행시까지 매년 반복해서 부과한다.²⁷⁾

2. 農地의 利用増進 制度

장기적이고 종합적인 농지이용계획을 수립²⁸⁾하여 농지의 효율적인 이용과 체계적인 보전을 도모코자 농지의 지대별·용도별 이용계획, 농업경영규모 확대계획, 농지의 농업 외 활용계획 등을 주 내용으로 시장·군수 또는 자치구청장이 지역실정에 맞게 농지이용계획을 입안하여 주민의견을 수렴하고, 시·군 농어촌발전심의회 심의를 거쳐 시·도지사의 승인을 얻어 확정·고시한 후 주민들에

26) 농지법 제10조 제2항 및 제57조

27) 처분명령 및 매수청구(농지법 제11조)

28) 의무수립대상 : 군 및 농지면적 3천ha 이상인 시·구(전체 230개 시·군·구 중 148개 시·군·구가 해당)

게 열람토록 하고 있다.

또한, 농지이용증진사업을 위해 농업경영규모의 확대, 농지의 집단화, 공동작업의 확대 등을 통하여 농업경영을 개선하기 위하여 농지의 매매, 교환·분합, 장기임대차 사업 등을 추진하고 있으며, 농지의 유희화 방지 등 농지의 효율적 이용을 위해 대리경작명령제도²⁹⁾를 운용하여 유희농지에 대해 시장·군수·구청장이 당해 농지의 인근지역에서 농업경영을 하는 농업인 또는 농업법인으로서 당해 농지를 효율적으로 경영할 능력이 있다고 인정되는 자를 대리경작자로 지정하는 제도이다.

3. 農地의 保全과 轉用制度

(1) 農業振興地域 指定

과거 필지별로 절대농지와 상대농지가 지정되어 있었으나, 그것을 우량, 비우량 농지로 구분하여 우량농지만 보전하는데는 한계가 있으므로, 일정면적 이상으로 우량농지가 집단화된 권역을 농업진흥지역으로 지정·보전하는 한편, 농지를 다른 용도로 전용하고자 할 때에는 상대적으로 생산성이 낮은 진흥지역밖의 농지를 우선적으로 전용토록 함으로써 비농업 부문의 토지수요증가에 계획적으로 대응코자 도입한 것이다.³⁰⁾

지정대상은 지정당시 국토이용관리법에 의한 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역과 도시계획법에 의한 녹지지역³¹⁾이었으며, 농업진흥구역은 일정규모 이상 농지가 집단화된 지역으로서 농업목적으로 이용하는 것이 필요한 지역으로 하고, 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보 및 수질보전 등을 위해 농업환경을 보호하여야 할 필요성이 있는 지역을 대상으로 하였다.

29) 대리경작기간은 원칙적으로 1년으로 하고, 토지사용료는 수확량의 10/100으로 함.

30) 문명성, 「농지의 보전 및 이용」, (서울 : 부연사), 1998, p.33.

31) 특별시의 녹지지역은 제외.

(2) 農地轉用 許可・申告

농지전용 허가제도는 농지를 농업 외의 목적으로 전용하고자 하는 자는 농림부 장관의 허가를 받도록 하는 제도로서, 일정면적 미만의 허가권한은 시·도지사 및 시장·군수에게 위임되어 있다. 농지전용신고제도는 농민의 소득증대, 생활편의를 위하여 농지를 신고로써 전용할 수 있도록 하였다. 즉, 농업인주택, 농업용시설, 양어장, 어린이 놀이터, 마을회관 등은 일정 면적 이하까지 시장·군수(읍·면장)에게 신고³²⁾만으로 농지전용이 가능토록 한 것이다.

〈표 1〉 농지전용허가·협의권한 위임범위

구 분	시장·군수	도지사	농림부장관
농업진흥지역내	3천㎡미만	3천㎡이상 ~ 3만㎡미만	3만㎡이상
농업진흥지역밖	1만㎡미만	1만㎡이상 ~ 10만㎡미만	10만㎡이상
국토이용계획변경 (진흥지역 밖)		10만㎡미만 (30,250평)	해당면적 전체 (10만㎡이상)
도시기본계획협의			해당면적전체
산업단지지정협의		10만㎡미만	농업진흥지역이 편입 되어 있거나 편입면적이 10만㎡이상

주 : 전용목적사업이 실현되기 이전에 농지를 추가로 전용하고자 하는 경우 기 전용된 농지면적을 합산하여 위임범위 적용.

자료 : 전라남도 농업기반과

(3) 農地造成費

농지전용허가 등 절차를 거쳐 농지를 전용하는 자에게 전용으로 감소되는 농지만큼 대체조성하는데 소요되는 비용을 납입하도록 하는 제도이다. 농지조성비 부과권자는 농림부장관(시·도지사, 시장·군수·자치구구청장)이고, 조성비 고지 및 수납업무는 농업기반공사로 하여금 대행하도록 하고 있다.

32) 농지법 제37조 : 읍·면장신고(동의 경우 시장)의 범위

- 농업진흥지역내 : 농산물보관, 농업자재생산시설 및 농수산업관련 시험연구시설은 1,500㎡이하.
- 농업진흥지역밖 : 축산업용, 양어·양식장 : 7,000㎡(양계, 양돈 30,000㎡) 농업인의 공동편의를 위한 시설(마을회관, 경로당, 유치원 등)은 제한 없음.

4. 其他 農地關聯 制度

(1) 農地管理委員會

농지관리위원회는 복잡한 이해관계가 수반되는 농지문제를 일반 행정기관에서만 처리하기보다는 이해 당사자인 농업인들로 구성되는 농지관리위원회에서 자율적으로 조정·관리함으로써 농지행정의 객관성과 공정성 확보를 도모하기 위하여 도입한 제도로써 1990년 말에 설립되어 시·구·읍·면 단위로 설치되고, 위원장은 시·구·읍·면장이 된다. 위원은 위원회당 10~40인으로 구성되며, 이 중 5~30인은 시장·군수가 위촉하는 농업인, 5~10인은 농협 등 농업관련기관장이 추천하는 임·직원으로 구성되어 있다. 현재 전국의 농지관리위원회는 1,538개이며 총 위원은 약 38천명이다.³³⁾

위원회의 주요기능은 자기의 농업경영에 이용하지 않는 농지 등의 조사와 농지이용증진사업 시행계획 수립에 관한 자문과 농지취득자격증명 발급시 확인, 그리고 농지전용허가 및 농지전용신고에 관한 확인 등을 해주고 있다.³⁴⁾

(2) 農地原簿

시·구·읍·면장이 농지의 소유 및 이용실태를 파악하여 이를 효율적으로 관리하기 위하여 농지원부를 작성, 비치³⁵⁾하도록 하고 있으며, 이에 따라 현재 농지원부는 농지취득자격증명발급, 농지전용 등에 활용하고 있다. 농지원부는 일종의 농업인 증명서로서 농업인임을 증명할 수 있는 유일한 자료이다.

33) 김정부 외, “농지관리위원회 활성화 방안”, 한국농촌경제연구원, 1993, pp.23~24.

34) 농지법 제47조, 제48조

35) 농지법 제51조 및 동법 시행령 제71조

第 3 節 外國의 農地制度

1. 農地의 所有 및 去來制度

세계 각국은 법률 혹은 명령에 의하여 농지의 소유와 거래를 통제하여 왔다. 그 목적은 농민에 의한 농지소유 실현, 농지가격의 안정, 농지의 세분화 방지, 농지소유의 집중방지에 있다.

(1) 日 本

일본은 1952년에 「농지법」을 제정하고 농지의 소유와 거래를 엄격하게 규제하여 왔다. 소유와 거래에 관한 통제는 소유자격통제, 소작지 소유통제, 소유규모통제 등 세가지 차원에서 이루어졌다. 모든 농지의 소유권 이동은 현지사(縣知事) 혹은 농업위원회의 허가를 받아야 이루어질 수 있었다. 1970년에 들어서는 '농지소유합법화법인'도 농지유동촉진사업을 위하여 농지매매와 임대차사업을 할 수 있도록 허용하고, 이 기구의 사업에 대해서는 농지법에 의한 소유규제, 임대차규제를 배제하도록 하였다. 농지소유자격을 농협·농산법인·농지공사로 확대함으로써 이농 혹은 탈농하는 농가들의 농지처분이 용이하게 이루어질 수 있도록 하려는 것이었다.³⁶⁾

또한, 1970년에 이농자 또는 그 상속인이 이농시에는 10년 이상 소유하고 있던 농지는 0.5~1.5ha 범위내에서 소유권을 유지할 수 있도록 허용하였다. 농지소유자격을 이농한 농가에게까지 제한적으로 허용함으로써 농지소유문제 때문에 이 탈농이 억제됨으로써 농지유동이 저해되는 부작용을 해소하려는 것이었다. 더 나아가 1975년에는 시·정·촌(市·町·村)이 추진하는 '농지이용증진사업'으로 이루어지는 농지임대차에 대해서는 소작지 소유제한규정을 배제하도록 하여 소작지 소유가 대폭 자유화되었다. 농지이용증진사업이란 시·정·촌이 주관하는 집단적인 농지매매 및 임대차사업을 말한다.³⁷⁾

현재 일본의 농지소유와 거래의 기본 틀은 경작자 주의(耕者有田) 원칙하에 농

36) 유승규, 「농지」, (서울 : 일신서적), 1994, pp.58~59.

37) 홍성찬, 전계서, pp.64~65.

지매매허가제를 통하여 비농가의 농지소유를 규제하고 농지취득은 시·정·촌 농업위원회로부터 허가를 받아야 가능하다. 농지취득자의 거주지와 농지소재지간 거리를 감안하여 농지의 효율적 경영이 가능할 때 농지취득을 허용하고 있다.

(2) 獨 逸

독일의 농지거래에 관한 규제는 1918년의 「연방참의원 포고령」에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이 포고는 제1차 세계대전의 결과로 나타난 식량부족과 인플레이션, 그에 따른 농지투기에 대응하기 위한 조치였다. 이와 같은 농지거래 통제는 1937년 나치체제 아래서 '토지거래 포고령'으로 부활되었다. 2차대전 후에도 식량확보와 농지의 소유집중 방지를 목적으로 농지거래를 규제하는 포고와 법령이 발표되었다.³⁸⁾

1962년에 제정된 「농지거래법」은 전업적 자경농민에 의한 농지소유, 농지의 세분화 방지, 구조정책의 효과유지 등을 목표로 하고 있다. 유럽연합(EU)이 결성되어 역내무역이 자유화되고 국제수지 개선으로 세계무역관세규제(GATT)의 개도국 특별조항에 의한 수입제한이 어렵게 되어 농산물시장이 급격히 개방될 수밖에 없는 상황에서 농산물시장 개방에 대응하고 경쟁력 강화를 위해서는 농장 규모의 확대를 중심으로 구조개선이 필요했던 것이다.

농지거래법에서는 가까운 친인척간 농지거래와 일부 소규모 농지거래를 제외한 모든 농지거래를 정부의 허가사항으로 규정하였으며, 농지거래가 구조개선 목표에 반하는 경우, 거래가격이 적절한 수준을 현저하게 상회하는 경우, 농지를 세분화시키는 경우에는 거래허가를 거부하거나 보완조치를 취한다는 조건부로 허가하도록 하였다. 원칙적으로 비농업인의 농지소유를 막지는 않으나, 농업인과 같은 조건으로 농지를 매입하고자 할 때 농업인의 농지선매권을 보장하고 있다.

(3) 臺 灣

대만은 손문의 이른바 삼민주의를 기초로 하고 있으며, 그 기본정신의 하나는 토지의 공평한 소유와 이득의 공평한 분배에 있다고 할 수 있다. 이와 같은 정신

38) 유승규, 전게서, p.61.

에 입각하여 1953년에 「경자유전조례」가 제정되어 모든 농지를 경작농민에게 분배하는 농지개혁이 단행되었다. 3ha를 초과하는 지주소유의 농지를 정부가 매입하여 경작농민에게 매도하였는데, 그 결과 63% 수준이었던 자작지 비율이 95%로 증가하였다.³⁹⁾

이와 같은 경자유전의 원칙은 「토지법」에 계승되어 동일지역에 거주하는 전업농민이거나, 농과계 학교를 졸업하였거나, 영농에 종사하고 있는 청년으로서 동일지역에 거주하는 자경능력이 있는 자로 농지소유를 제한하였다.

한편, 농지의 분할이나 공유를 제한하는 제도를 도입하여 농지의 세분화를 방지하였다. 인접 자경농가에 매각하는 경우, 상속하는 경우, 법률에 의거 일부가 전용되는 경우에만 소유 혹은 분할이 가능하고, 그 외에는 분할과 공유를 허용하지 않았다. 공동상속을 받은 경우에도 1년 이내에 경작능력이 있는 자에게 매각하도록 하여 상속으로 인하여 경자유전이 훼손되지 않도록 하였다.

경자유전의 원칙을 수호하기 위하여 이와 같이 소유와 거래에 대한 강력한 통제가 이루어졌으나, 1973년에 「농업발전조례」에서 위탁경영도 자경으로 간주한다는 조항을 도입함으로써 경자유전의 원칙은 크게 후퇴하고 사실상 임대차 자유화 방향으로 선회하였다. 이것은 강력한 경자유전원칙을 고수하는 한 농지의 유동성이 저해되고, 농업구조 개선을 기대하기 어렵다는 인식이 확산되었기 때문이다.⁴⁰⁾

2. 農地의 利用 및 保全制度

각 나라마다 경제발전에 따라 농지가 비농업용지로 전용되고, 그에 따른 농지의 훼손문제가 대두되고 있다. 농지보전에 관한 제도와 시책은 농업생산의 유지라는 생산적 측면과 국토의 효율적 이용, 그리고 환경보존이라는 세가지 차원에서 변화되어 왔다고 할 수 있다.

39) 유승규, 상계서, p.68.

40) 오호성 외, 「농지제도 : 문제의 본질과 대책」, (서울 : 농민신문사), 1994, pp.245~256.

(1) 日 本

일본에서 농지의 전용을 통제하여 농지를 보전하려는 시책은 1941년의 「임시 농지관리령」에서 비롯되었다. 이 명령은 농지를 전용하거나 전용을 목적으로 취득하는 것을 규제하고 경작 포기시에는 강제경작명령을 내릴 수 있도록 하였다. 그 후 「농지조정법」을 거쳐 1952년 「농지법」으로 계승되었다.

농지법에 의하면 농업공공투자가 이루어진 농지, 집단화되어 있는 농지, 생산력이 높은 농지 등은 전용을 최대한 억제하는 반면, 공공성이 높은 사업용도, 지역개발에 기여하는 용도, 주변농지에 피해가 없는 용도에 한하여 지사가 전용을 허가할 수 있도록 하였다. 이와 같이 농지의 전용을 규제하여 농지를 보전한다는 입장에서 좀 더 적극적으로 농업용도지역을 지정하여 권역적으로 농업용지를 보호하기 위하여 1969년에 「농업진흥지역정비에관한법률」을 제정하였다. 이 법률은 도시의 팽창으로 토지이용이 무질서하게 진행되는 것을 방지하여야 한다는 인식에서 출발하고 있다.⁴¹⁾

이 법률에 의하여 전체 국토의 47%가 농업진흥지역에 편입되었는데, 이 중 29%인 515만ha가 농지였다. 이와 같이 농업진흥지역이 70%나 차지하고 있어 정·촌(町·村) 단위로 농진지역에 편입되었으며, 그 안에 상당한 규모의 농지가 있고, 농업근대화의 전망이 있고, 국토이용관점에서 농지로 보전하는 것이 적당한 지역은 '농용지구역'으로 지정되었다.

그러나 농용지구역에 대해 토지의 용도에 맞게 이용하도록 행정기관에서 권고 조정할 뿐 결국 농지의 보전은 농지법의 전용규제에 의존할 수밖에 없었다. 따라서 농업진흥지역 제도의 도입에도 불구하고 농진지역이 선포된 1970년대 초 농지전용면적은 도리어 급증하였다.

이러한 취약점을 보완하기 위하여 1975년에는 농용지구역의 토지개발은 지사의 허가를 받지 않으면 인되도록 하였고, 농용지구역에 포함되지 않은 지역의 개발행위에 대해서도 지사가 일정한 권고를 할 수 있도록 하여 농진지역의 농지보전정책을 강화하였다. 또한 최근 발표한 21세기 신기본법 농정에서는 농지보전 강화정책의 기초하에 2010년까지 소요농지 470만ha의 확보방침을 확정·추진하고 있다.

41) 상계서, pp.257~258.

(2) 獨 逸

독일의 농지이용제도의 특징은 농지전용규제가 도시법에 의해 이루어지고 있다는 점이다. 일본이나 한국과 같이 농지법에 의하여 전용을 규제하거나 보호권역을 설정하지 않고 도시법에서 농지보호와 보존을 충분히 배려한다는 원칙을 준수함으로써 효과를 거두도록 한다는 것이다.

도시건설이 이루어질 때 주변농지에 대하여 유해한 영향을 주지 않도록 도시법에서 충분히 배려한다면 농업법에서 구태여 관여할 필요가 없다는 입장이라고 생각된다. 연방건설법을 보면 토지이용에서 농업상의 이익이 충분히 고려되어야 하다고 규정하고 그렇지 않은 경우 그 계획은 위법이라고 해석하고 있다. 농림업적 토지이용을 전체 경제의 중요한 생산부문으로 유지하기 위하여 우량한 농지는 절대로 필요한 범위 내에서만 타용도로 제공하고 있다.⁴²⁾

(3) 臺 灣

대만에서는 농지의 보호와 보존이 토지법, 구역계획법, 농업발전조례 등에서 중복적으로 규정하고 있다. 먼저 토지법에서는 시·현(市·縣)은 관할구역내의 토지에 대하여 각기 용도를 지정한다고 규정하였고, 특정요도로 지정된 토지는 타용도로 사용할 수 없다고 규정하였다. 또 구역계획법에서는 시·현은 해당지역의 토지용도를 구분하고 5년마다 재검토하도록 하였다. 이 때 용도를 변경하려고 할 때에는 반드시 농업기관의 동의가 있어야 한다고 규정하여 농지보존을 강화하였다. 또한 1979년의 건축용지의 제한적 확대방안에서는 지목변경을 규제하여 필지별 보존을 강화하였다.

그러나 토지법에서도 일정한 절차를 거쳐 용도전환이 가능하도록 하였고, 구역계획법에서는 5년 주기로 구역계획을 조정하도록 하여 토지이용의 신축성을 높이려고 하였다. 요컨대, 농지의 보존을 강화하려는 방향과 용도변경에 신축성과 현실성을 부여하려는 정책이 병행되어 왔다고 할 수 있다.

최근에는 전국의 토지용도를 구분하고, 각 용도별로 이용규제를 강화하여 토지용도는 특정농업구, 일반농업구 등 10개 구역으로 구분하여 지정목적 이외에는 사용을 엄격하게 제한하고 있다. 또한 농지전용시 시세차익을 정부에 귀속시켜 농업투자재원으로 활용하고 있다.⁴³⁾

42) 상계서, p.261.

第 3 章 農業振興地域 指定・管理制度 및 現況

농지제도는 농지법 시행 이후에도 많은 부침을 거쳐 관련법령이 여러차례 개정되어 변화해 왔다. 농지법 시행 초창기에는 식량의 부족으로 규제를 더 강화하는 측면이 있었고, 최근 들어서는 경지정리, 수리시설, 농업용수 등 농업생산기반 시설의 정비와 우량 종자의 보급 및 작부체계의 개선, 쌀 소비량의 감소, 농산물 시장개방 등으로 잉여농산물이 많아 농지규제를 완화해 나가는 추세다.

특히, WTO의 새로운 협상이 진행되고 중국의 시장개방으로 농업은 위기국면에 처해 있으며, 이에 능동적으로 대처하지 못할 경우 우리나라 농업은 활로를 찾기가 어려운 상황이다. 농지는 농업정책의 근간이 되고 농업의 기본바탕으로써 농지제도의 개선은 반드시 필요하며, 정말 미래지향적인 대안이 세워져야 할 것이다. 이런 상황과 시점에서 그 동안 수행되어 온 농지제도 중에서 지역의 균형 발전과 농촌의 활성화에 직접 관련이 있는 농업진흥지역 지정·관리제도를 검토하고 아울러 이와 연관이 있는 농지제도도 고찰해 보고자 하였다.

현행 농지법에서는 농업진흥지역에 대한 개발투자의 확대와 우선지원을 규정하고 있으나, 실제로는 개발투자가 선행된 후 진흥지역으로 지정되어 진흥지역 농지에 대한 보상이라고는 보기 어려우며, 농업진흥지역의 농지를 경작하는 농업인에 대한 우선지원으로는 논농업직불제의 차등지원을 들 수 있다.

농업진흥지역의 농지 등 농지로 보전하도록 강제되고 있는 농지의 경우 농지보전에 대한 보상은 커녕 농지보전 및 이용규제로 인한 지가차손 등의 불이익을 받고 있어, 그 소유자의 불만이 클 뿐 아니라 농지 소유·이용규제의 완화 또는 폐지를 주장하여 농지보전에 지장을 초래하므로 농지보전에 대한 보상방안을 강구할 필요가 있다.⁴⁴⁾ 보전농지에 대한 수요를 유지하고 농지가격 하락을 방지하기 위해서도 농업소득 및 농가소득 보전 및 농지보전에 대한 보상이 필요하다.

43) 상계서, pp.275~279.

44) 박석두, “농지의 효율적 이용을 위한 정책방행과 과제”, 농어업·농어촌특별대책위원회 발표자료, 한국농촌경제연구원, 2002, pp.15~16.

第 1 節 農業振興地域 指定・管理制度의 概要

1. 制度導入 및 指定沿革

(1) 制度導入 目的

농지를 효율적으로 이용하고 보전함으로써 국민식량생산에 필요한 우량농지의 확보 및 농업의 생산성 향상을 도모하고, 주택 및 산업용지 등 비농업적 토지수요에 탄력적으로 대응하기 위하여 종전의 필지별 보전방식인 절대·상대농지제도를 권역별 보전방식으로 개편코자 도입하였다. 본 제도 도입의 목적은 집단화된 우량농지는 진흥지역으로 지정하여 생산기반투자를 집중하고 환경오염으로부터 보호하여 농업생산기지화하며, 농업진흥지역밖의 농지는 전용규제를 완화하여 산업용지 등으로 원활한 공급을 도모코자 하였다.

(2) 農業振興地域 指定推進

1989년 상반기에 대통령의 지시에 따라 농어촌발전종합대책 수립되었으며, 1989.10월부터 1990.3월까지 농업진흥지역 지정 등 농어촌발전특별조치법(안)에 대한 간담회와 공청회를 정치권에서 개최하였다. 이와 함께 농어촌발전특별조치법(안)을 국회에 제출하였으며, 1990.4월 제148회 임시국회에서 농어촌발전특별조치법을 여·야 만장일치로 제정하고 농어촌발전특별조치법 부칙상 농업진흥지역 지정시한을 '92.12.31까지로 확정하였다.

농어촌발전특별조치법 제정 이후 농업진흥지역 지정기준을 마련하기 위하여 농업기반공사에서 전국 16개군을 대상으로 예비조사를 실시하였으며, 1991년 초에 「농업진흥지역의 지정요령」을 설정하여 각 지방자치단체에 시달하기에 이르렀다. 이와 더불어 지정구상을 위한 예비도면을 작성하고 농업기반공사와 읍·면·동이 합동으로 현지조사를 실시하였다.

1991년 하반기에 지정구상안이 개괄적으로 작성되어 이것을 토대로 시·도와 시·군에서는 농업진흥지역 지정안을 작성하게 되었다. 농림부에서는 각 지방자치단체에서 작성한 지정안을 검토·보완하여 1992.12.15에 농업진흥지역 지정승

인을 하였으며, 그 해 12.24에는 농업진흥지역 지정고시까지 마무리된 것이다.⁴⁵⁾

(3) 農業振興地域 再整備

1992년 농업진흥지역 지정시 종전 절대농지로서 잠정 지정된 지역을 조기에 확정하여 농민들의 불편을 해소하고, 우량농지가 과다하게 제외된 일부지역과 당초 지정기준에는 미흡하나 장기적으로 투자가치가 있는 지역은 새로 편입하여 영농불편 해소 및 우량농지 확보를 위하여 1993년에 재정비 작업을 거쳐 그 해 말에 재정비 결과를 농림부에서 고시하였다.

당초 지정시 주민합의가 이루어지지 않아 종전 절대농지를 그대로 지정한 지역과 우량농지가 과다하게 제외되어 지정이 필요한 지역이 주로 재정비 대상이었으며, 기타 농업진흥지역 편입을 희망하는 지역으로 농업진흥지역에 준하는 요건을 갖추고 장기적으로 농업투자의 효과가 있다고 판단되는 지역 등을 새로 농업진흥지역으로 편입하였다.

(4) 農業振興地域詳細圖 作成

농업진흥지역 지정당시 1/25,000 지형도에 작성하여 고시된 도면에는 세부적인 필지가 표시되지 않아 농업진흥지역을 효율적으로 보전·관리하기 위하여 1998년에 농업진흥지역을 1/5,000 지번도에 이기하고 토지조서를 재작성하여 상세도면을 완성하였다.

특히, 당초 1/25,000 지형도중 오류부분을 수정하고 고시후 변동사항을 정비한 다음 이어서 농업진흥지역 토지조서를 재작성하고 데이터베이스(DB)구축까지 완료하였다.

45) 농림부, 전계서, pp.57~58.

2. 農業振興地域 指定

(1) 用度區域

농업진흥지역은 농지를 효율적으로 이용·보전함으로써 농업의 생산성 향상을 도모하기 위하여 지정하였다.⁴⁶⁾ 농어촌발전특별조치법 제40조 내지 제43조와 농지법 제30조 내지 제33조에 지정근거를 두고, 시·도지사가 농림부장관의 승인을 얻은 후 지정하게 되어 있다.

농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분되는데, 농업진흥구역의 경우 농림부장관이 정하는 규모로 농지가 집단화된 지역으로서 농업목적으로 이용하는 것이 필요한 지역으로서 농지조성사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행중인 지역 또는 농업목적으로 이용하고 있는 토지가 집단화되어 있는 지역이 그 대상이며, 답작지대 뿐만 아니라 전작지대도 지정가능하고 경지정리가 되지 않은 농지도 지정이 가능하도록 규정하고 있다. 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경을 보전하기 위하여 필요한 지역으로서 농지뿐만 아니라 임야·잡종지·대지 등도 지정이 가능하도록 규정하고 있다.⁴⁷⁾

(2) 指定對象

지정당시 국토이용관리법 제6조의 규정에 의한 농림지역·준농림지역 및 자연환경보전지역과 도시계획법 제32조 제1항 제4호의 규정에 의한 녹지지역만이 지정 가능하도록 하였다.⁴⁸⁾

따라서, 당초 법상 지정대상이 아닌 용도지역(종전의 국토이용관리법상 취락지역, 관광휴양지역, 산림보전지역 등)이 지정된 경우는 명백한 행정착오이므로 이는 시·도지사가 직권으로 정정조치가 가능하다.⁴⁹⁾

46) 농지법 제30조제1항

47) 농지법 제30조 제2항

48) 농지법 제31조

49) 농업진흥지역지정·관리규정

(3) 指定基準

농업진흥지역을 지정함에 있어서는 지역의 자연적, 경제·사회적 특성을 충분히 반영함으로써 농업진흥지역의 합리적인 보전·이용을 도모하기 위하여 농업지대를 구분하고 농업지대별로 지정기준을 적용하고 있다.

농업지대는 읍·면 단위의 행정구역을 세분하여 영농권을 설정하고 영농권별로 농지가 분포하는 비율에 따라 평야지·중간지·산간지로 구분하였다. 이 때 영농권은 답작지대, 전작지대, 혼작지대 등 영농유형을 구분하고 작목반과 생산유통조직 등을 감안하여 설정하였다.

〈표 2〉 농업지대 구분 기준

구분	기 준	비 고
평야지	영농권내 전체 농경지의 평탄지 분포비율이 25%이상인 지역	농지분포비율은 농촌진흥청에서 발행한 토양도를 기준으로 산정
중간지	영농권내 전체 농경지의 평탄지 분포비율이 25%이하이고 곡간선상지 분포비율이 45%이상인 지역	
산간지	영농권내 전체 농경지의 평탄지 분포비율이 25%이하이고 곡간선상지 분포비율이 45%이하인 지역	

자료 : 농림부 「농지업무편람 2002」

농업진흥구역의 지정기준은 농지집단화도의 기준과 토지생산성의 기준으로 구분하며, 신규지정, 편입 또는 대체지정시와 주민희망지역지정시의 기준을 다르게 적용한다. 신규지정의 경우 개간·간척 등으로 농지가 새로 조성된 지역 또는 기존 농업진흥지역이 없는 지역에 새로 지정하는 것이며, 편입은 기존 농업진흥지역과 연결된 농업진흥지역밖의 지역을 농업진흥지역으로 편입하는 것을 말하며, 대체지정은 농업진흥지역 해제시 해제면적에 상응하는 농업진흥지역을 지정하는 것이다. 또한, 주민희망지역지정은 말 그대로 주민이 농업진흥지역 편입을 희망하는 경우에 지정하는 것을 뜻한다.

〈표 3〉

농지 집단화 기준

지대별	집단화 기준	비 고
평야지	집단화 규모 10ha 이상인 지역	
중간지	집단화 규모 7ha 이상인 지역	
산간지	집단화 규모 3ha 이상인 지역	

주 : 1) 기준이하의 소규모 농지집단은 인접농지와 종합하여 집단화 정도를 측정한다.

2) 여건변화로 농업진흥지역에 연접된 농업진흥지역밖 농지를 농업진흥지역으로 편입하는 경우에는 기존 농업진흥지역과 종합하여 집단화 정도를 측정한다.

자료 : 농업진흥지역 지정·관리규정(농림부훈령 제893호, 1997.3.24)

〈표 4〉

토지생산성의 기준

지대별	논		밭		과 수 원	
	경사도	토지적성등급	경사도	토지적성등급	경사도	토지적성등급
평야지	5%이하	2급지이상	7%이하	2급지이상	15%이하	3급지이상
중간지	5%이하	3급지이상	“	“	“	“
산간지	7%이하	“	“	“	“	“

주 : 농촌진흥청에서 분류한 우리나라 토양의 지목별 토지적성등급과 경사도에 따르는 기준을 농업지대별로 적용하고, 농지개량사업으로 토양개량이 가능한 지역은 기준이하라도 농업진흥구역에 포함.

자료 : 농업진흥지역 지정·관리규정(농림부 훈령 제893호, 1997.3.24)

농업보호구역의 지정기준은 농업진흥구역의 용수원 확보와 수질보전을 위하여 필요한 지역으로서 농업진흥구역에 필요한 수원공(저수지 등)의 직접 유역안에 있는 모든 토지와 직접유역 밖에서는 농업진흥구역의 농지를 오·폐수의 오염으로부터 보호하여야 할 필요성이 있는 지역의 농지가 대상이 되며, 기타 농업진흥구역의 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역중 농업진흥구역으로 둘러싸인 잡종지 또는 임야나 농업진흥구역의 안 또는 주변지역에 있는 축산단지, 소규모

공장 또는 위락시설 등이 있는 지역 그리고 농업진흥구역의 안 또는 주변지역에 있는 사찰·문화재 또는 10호미만의 마을이 있는 지역도 대상이 된다.

第 2 節 農業振興地域 指定・管理現況

1. 農業振興地域 指定現況

농업진흥지역 최초 지정당시인 1992년에는 농업진흥지역 지정면적이 1,008천ha에 불과했으나, 1993년 농업진흥지역 재정비 작업으로 우량농지 누락분과 주민들의 편입희망으로 24ha가 증가하였다. 아울러 그 동안 농업생산기반정비사업의 지속적인 추진과 간척사업 등으로 진흥지역으로 편입요건을 갖춘 농지는 증가하여 2002년말 기준 농업진흥지역은 1,149천ha로 최초 지정당시보다 무려 141ha가 증가하였다.

〈표 5〉 농업진흥지역 변화추이

(단위 : 천ha)

구 분	용도구역			농 지				비농지
	계	진흥	보호	소계	답	전	과수원등	
'92 당초	1,008	841	167	951	723	136	92	57
'93 재정비	1,032	852	180	973	735	139	99	59
2002.12.31 현재	1,149	953	196	1,064	771	139	154	85

자료 : 농림부 농지과

전체 농지면적은 감소하는 추세임에도 농업진흥지역은 오히려 증가하고 있어 조정과 보완이 필요하며, 개선을 함에 있어서도 기존 농지제도와 관계, 지역간의

형평성, 통일을 전제한 식량수급문제 등을 고려하여야 할 것이다. 특히, 농지 규제가 개인의 사유재산권 행사를 제한하고 있는 민감한 사안으로 규제정책과 지원정책의 조화를 유지하여 식량자급과 농업환경의 보존이라는 공공목적을 실현하고, 농지의 주인인 농업인에 대한 생계소득 보장책도 마련되어야 하겠다.

2. 農業振興地域 解除 및 代替指定

(1) 農業振興地域 解除

각 지방자치단체에서는 개발수요에 의거 ①국토의계획및이용에관한법률 제6조의 규정에 의하여 국토이용계획을 변경하는 경우(농지의 전용을 수반하는 경우에 한한다)⁵⁰⁾ ②도시계획구역안에 주거지역·상업지역·공업지역 또는 도시계획시설을 지정 또는 결정하기 위하여 농지의 전용에 관한 협의를 하는 경우 ③당해지역의 여건변화로 농업진흥지역의 지정요건에 적합하지 아니하게 된 경우 중 그 토지의 면적이 1만㎡ 이하인 때에 한해서는 농림부장관에게 농업진흥지역의 해제승인을 요청할 수 있다.⁵¹⁾

농업진흥지역은 농업목적으로 보전하기 위하여 지정한 지역이므로 해제가 불가피한 경우에도 목적사업에 필요한 최소면적에 한해 해제를 요청하여야 하며, 해제의 불가피성이 인정되지 않음에도 지가상승과 개발수요를 기대하고 무분별하게 해제를 요구해서는 안된다.

(2) 解除時 代替指定

농업진흥지역 해제시에는 그 해제하는 면적에 상응하는 새로운 지역을 농업진흥지역으로 지정하여야 한다.⁵²⁾ 따라서 각 지자체에서는 농업진흥지역 해제승인 요청시 대체지정계획서를 함께 제출하도록 규정하고 있다. 최근 농업진흥지역의

50) 국토이용계획을 도시지역, 자연환경보전지역으로 변경하는 경우는 농지전용이 직접 수반되지 않으므로 변경 대상이 아님.

51) 농지법 제33조 및 동법 시행령 제33조

52) 농지법시행령 제33조 제2항

증가와 일부 지방자치단체의 대체지정지 부재로 대체지정제도가 일부 수정되어 모든 지자체가 동일하게 대체지정 하도록 하던 것을 농업진흥지역 지정비율이 전국평균보다 높은 지방자치단체에 대해서는 대체지정을 생략할 수 있도록 개선하였다.

대체지정제도의 개선으로 인해 농업진흥지역 비율이 전국 평균보다 높은 지방자치단체는 농지를 개발수요에 맞춰 이용할 수 있게 되었으며, 이로 인해 그 동안 개발에서 소외되었던 지역들이 다소 신축적으로 농지를 이용할 수 있을 것으로 보인다.

第 4 章 農業振興地域制度의 問題點 및 改善方案

第 1 節 問題點

1. 運營上의 問題點

농지를 효율적으로 이용·보전함으로써 국민식량생산에 필요한 우량농지의 확보 및 농지의 생산성 향상을 도모하고, 비농업적 토지수요에 탄력적으로 대응하기 위해 '92년 말부터 운영하고 있는 농업진흥지역제도는 제도 도입 후 10년이 경과하여 도로개설, 산업단지조성 등 개발사업으로 인해 현실적으로 불합리한 지역이 많으며, WTO의 새로운 협상에 능동적으로 대응하고 농어촌경제의 활성화를 위해 현실에 맞게 농업진흥지역을 조정하는 것이 절실히 필요하다.

처음 지정당시 국내 식량사정이 여의치 않아 일부 지방자치단체에서는 일정면적 확보를 위해 기준에 맞지 않은 지역까지도 농업진흥지역으로 편입되어 지금까지 농업진흥지역으로 관리하고 있다. 또한 저수지가 있는 지역의 상류는 대부분 농업보호구역으로 지정되어 지금은 저수지의 기능이 상실하였음에도 농업진흥구역으로 묶여 있는 형편이며, 대규모 댐 주변은 농업보호구역임과 동시에 수자원보호구역으로 묶여 이중적 규제를 받고 있다. 무엇보다 지역별 농업진흥지역 지정 편차가 심하여 지역간 개발사업에 균형이 맞지 않고, 이로 인해 지역균형발전에 장애가 되고 있는 측면도 있다.

특별시와 광역시 및 제주도를 제외한 도 단위에서 충남은 농업진흥지역 지정 비율이 경지면적 대비 79.5%인 반면, 강원도와 충남은 46.4%와 49.2%에 불과해 무려 33%라는 격차를 두고 있다. 물론 강원도의 경우 산간지라는 지역적 특성도 있겠지만, 이같은 지역편차가 진흥지역 문제로 끝나는 것이 아니고 토지수요를 전제로 하는 지역개발과 맞물려 지역간 산업구도에 지대한 영향을 미치고 있다.

물론, 농업진흥지역 지정 당시에는 추곡의 전량 수매제도와 함께 농업진흥지역 면적에 따라 추곡수매량을 배정하여 농가에서 농업진흥지역으로의 편입을 원하는 사례도 있었다. 최근 논농업직불제와 생산조정제 시행으로 일부 농가에서 진

홍지역 편입을 원하는 경우도 이와 같은 사례라고 볼 수 있다.

〈표 6〉 시·도별 농업진흥지역 지정현황

(단위 : ha)

시 도	경지면적 (A)	농업진흥지역(B)			비율 (B/A)
		계	진흥구역	보호구역	
계	1,862,622	1,149,251	953,397	195,854	61.7
서울	2,018				
부산	9,704	424	385	39	4.4
대구	11,538	1,960	1,512	448	17.0
인천	24,435	15,824	14,628	1,200	64.9
광주	13,689				
대전	6,094				
울산	14,041	4,778	3,381	1,397	34.0
경기	205,299	135,010	113,214	21,796	65.8
강원	116,288	53,961	49,105	4,856	46.4
충북	132,187	64,984	51,282	13,702	49.2
충남	253,516	201,584	165,571	36,013	79.5
전북	215,179	149,811	128,741	21,070	69.6
전남	330,261	232,754	188,689	44,065	70.4
경북	293,740	177,951	141,366	36,549	60.6
경남	177,128	106,473	92,357	14,116	60.1
제주	59,167	3,769	3,166	603	6.4

주 : 2002년말 기준
자료 : 농림부 농지과

1998년 이후 계속된 벼농사의 풍작과 수확량의 증가로 쌀을 비롯한 각종 농산물이 과잉생산되고 있어 재고량 증가로 인해 잉여농산물의 처분비용과 보관료 그리고 농산물의 판로확보를 위한 과도한 경제적 손실과 행정력을 낭비하고 있는 실정이다. 이런 문제의 해결을 위해서도 앞으로 농지관리제도의 획기적인 개선의 필요성이 대두되고 있다.

2. 制度上の 問題點

(1) 行爲制限

농업진흥지역에서는 농업목적 외의 농지전용행위를 엄격하게 제한⁵³⁾하고 있다. 행위제한은 농업진흥지역으로 지정된 지역내의 모든 토지(비농지 포함)에 대하여 적용되며, 건물과 건축 등 시설물 설치행위 뿐만 아니라, 음식점 영업 등 당해 시설을 사용하는 행위에 대하여도 적용된다. 또한 농지법상의 용도변경승인 기간인 5년이 경과되어도 계속 적용하고 있다.

농업진흥구역은 농업생산을 목적으로 지정하므로 원칙적으로 농업생산 및 농지개량과 직접 관련된 토지이용행위만 허용하되, 예외적으로 농수산물 가공·처리시설 등 농어촌산업시설과 일부 공공시설 등만 허용한다는 원칙이다. 농업보호구역은 농업진흥구역의 농업환경을 보호하기 위해 지정한 지역이므로 환경오염물질 배출시설 설치를 제한하고 있다.

농업진흥구역에서 할 수 있는 행위(Positive)로는 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되는 토지이용행위로 농작물의 경작이나 농지개량사업이 이에 해당되며, 농수산물의 가공·처리시설, 그리고 어린이놀이터·경로당·목욕탕 등 농업인의 공동생활의 편의를 위한 시설, 농업인 주택, 기타 농업용·축산업용시설의 설치와 도로·철도 등 공공시설의 설치가 가능하다.

농업보호구역안에서 행위제한(Negative) 대상이 되는 것은 대기오염물질 배출시설, 폐수배출시설, 특정폐기물처리시설 등 오염물질을 유발하는 시설이며, 공장(1,000㎡이상)이나 공동주택(2,000㎡이상), 기타시설(3,000㎡이상) 등은 면적제한을 두고 있다.

이같이 농업진흥지역에서는 농지전용행위를 엄격하게 제한하고 있어 농지거래가 이루어지지 않고 가격은 하락하는 추세이다. 실제로 농업진흥지역내 농지는 금년 3월말 기준가격이 2000년보다 하락하였으며, 논·밭의 경우 2.2%가 낮은 가격으로 거래되는 실정이다. 또한 농업진흥지역과 농업진흥지역밖의 농지가격 차이가 많으며, 금년 3월말 밭의 가격은 농업진흥지역이 23.1%나 낮게 거래되고 있다.

특히 농업비중은 높은 반면, 수도권과 거리가 떨어져 개발여력이 낮은 전남·

53) 농지법 제34조

북의 경우는 지가 상승률이 낮은 뿐 아니라, 가격 면에서도 경기도나 제주지역의 절반수준에도 미치지 못하는 형편이다.

〈표 7〉 '96년 이후 농지가격 추이

(단위 : 원/평,%)

구 분 연 도	농업진흥지역 내		농업진흥지역 밖		개발예정지	
	논	밭	논	밭	논	밭
'95	22,321	27,962	28,767	37,037	59,362	69,016
'96	24,498	30,543	31,708	39,839	63,657	74,117
전년대비	9.8	9.2	10.2	7.6	7.2	7.4
'97	28,565	33,650	35,243	43,662	68,296	78,905
전년대비	16.6	10.2	11.1	9.6	7.3	6.5
'98	32,661	37,766	35,942	46,028	63,737	78,504
전년대비	14.3	12.2	2.0	5.4	-6.7	-0.5
'99	35,594	40,383	38,867	48,491	65,496	80,210
전년대비	9.0	6.9	8.1	5.3	2.7	2.2
2000	37,569	42,322	40,536	50,300	67,104	82,951
전년대비	5.5	4.8	4.3	3.7	2.4	3.4
2001	36,049	40,828	38,155	48,599	64,667	79,617
전년대비	-4.0	-3.5	-5.9	-3.4	-3.6	-4.0
2002	36,031	40,452	37,721	49,188	63,804	78,572
전년대비	-0.1	-0.9	-1.1	1.2	-1.3	-1.3
2003.3월말	36,726	41,476	39,619	51,081	67,419	82,880
전년대비	1.9	2.5	5.0	3.9	5.7	5.5

주 : 농업기반공사 전국 1,680 필지 표본조사 결과.
자료 : 농림부 농지과

〈표 8〉

2003. 1/4분기 도별 농지가격

(단위 : 원/평)

구 분	진흥지역내				진흥지역밖							
	농업지역				농업지역				개발예정지			
	논		밭		논		밭		논		밭	
	02.12/31	03.3/31	02.12/31	03.3/31	02.12/31	03.3/31	02.12/31	03.3/31	02.12/31	03.3/31	02.12/31	03.3/31
전국 평균	36,031	36,726	40,452	41,476	37,721	39,619	49,188	51,081	63,804	67,419	78,572	82,880
경기	46,080	44,980	73,560	74,960	57,833	63,533	109,267	117,100	94,500	96,500	144,500	148,000
강원	37,860	38,300	40,689	40,822	37,633	37,933	41,400	41,700	50,850	51,550	58,000	58,800
충북	38,660	40,640	36,020	35,620	34,233	37,633	33,133	35,967	54,600	56,750	65,500	70,950
충남	32,240	34,980	38,620	41,520	35,000	37,267	42,100	43,500	63,100	79,850	75,850	87,450
전북	28,269	28,281	26,138	31,388	34,000	34,800	51,467	51,367	58,275	59,135	72,250	71,750
전남	25,116	25,116	24,758	24,718	26,363	26,363	23,087	23,087	29,150	29,150	29,875	29,875
경북	34,180	33,840	32,280	31,880	33,600	33,567	36,967	36,833	54,850	55,850	62,950	62,450
경남	34,416	36,146	36,936	36,666	37,007	38,373	38,463	38,673	73,120	73,170	79,030	78,365
제주	74,133	75,133	79,700	81,967	58,056	64,556	86,125	94,875	170,417	192,083	180,125	221,375

자료 : 농림부 농지과

2003년 1/4분기 중 농지거래는 농지소재시 시·구·읍·면의 농지취득자격증명 발급상황 집계결과, 총 79천건에 18천ha로서 전년동기(65천건, 16천ha)에 비해 거래건수는 20.4%, 거래면적은 10.6%가 증가한 것으로 나타났다. 이는 농지법 개정으로 2003.1.1부터 가능하게 된 1,000㎡(302.5평) 미만 주말·체험영농을 위한 비농업인의 농지취득은 총 11천건, 668ha로서 전체 농지거래 건수의 14.1%(전체 거래면적의 3.6%)를 차지하며 농지거래 활성화에 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.

〈표 9〉

농지취득자격증명 발급현황

2002. 1/4분기 누계			2003. 1/4분기 누계			전년분기 대비 증감율(%)		
발급건수	필지수	면적(㎡)	발급건수	필지수	면적(㎡)	발급건수	필지수	면적(㎡)
65,921	103,714	166,025,266	79,353	120,402	183,592,888	20.4	16.1	10.6

자료 : 농림부 농지과

(2) 農地造成費 賦課

식량자급기반을 유지하기 위하여 전용으로 인하여 감소되는 농지를 대체조성 하는데 필요한 재원을 마련하고자 당해 농지를 전용하는 자에게 전용하고자 하는 농지에 상당하는 농지의 조성에 소요되는 비용을 납부하게 하고 있다.⁵⁴⁾

〈표 10〉 농지조성비 농지별 단위당 금액 조정⁵⁵⁾

농 지 구 분	제곱미터당 금액	비 고
1. 경지정리가 시행된 논	13,900원	
2. 용수개발이 시행된 논	18,300원	
3. 경지정리와 용수개발이 모두 시행된 논	21,900원	
4. 밭경지정리가 시행된 밭	12,500원	
5. 기타 농지(1,2,3,4를 제외한 농가)	10,300원	

주 : 경지정리가 시행된 논⁵⁶⁾, 용수개발이 시행된 논⁵⁷⁾, 밭경지정리가 시행된 밭⁵⁸⁾의 기준을 따로 정함.

납입대상은 농지법 제36조 제1항의 규정에 의하여 농지전용허가를 받는 자와 제36조 제2항 제1호의 규정에 의하여 농지전용협의를 거친 지역 또는 시설예정지 안의 농지(동조 동항 제1호 단서의 규정에 의하여 협의대상에서 제외되는 농지를 포함한다)를 전용하고자 하는 자, 제36조 제2항 제2호의 규정에 의하여 농

54) 농지법 제40조 제1항

55) 농림부고시 제2001-83호(2001. 12. 29)

56) “경지정리가 시행된 논”이라 함은 구획정리, 농로 및 용·배수로를 체계적으로 정비하여 이루어진 논(경지정리 사업시행 이후 논이외 타지목으로 변경된 농지를 포함한다) 및 그 농지의 개량시설의 부지를 말한다. 다만, 민간간척 등 민간이 사업비의 전부를 투자하여 경지정리를 시행한 것을 제외한다.

57) “용수개발이 시행된 논”이라 함은 농업기반공사 또는 수리계가 관리하는 수리시설로부터 관개혜택을 받는 논(농업용수 개발사업 시행이후 논이외 타지목으로 변경된 농지를 포함한다) 및 그 농지의 개량시설의 부지를 말한다.

58) “밭경지정리가 시행된 밭”이라 함은 구획정리 또는 밭 용수개발이 되었거나 농로 및 용·배수로의 체계적인 정비가 이루어진 밭(밭경지정리 사업시행 이후 밭 이외 타 지목으로 변경된 농지를 포함한다) 및 그 농지의 개량시설의 부지를 말한다. 다만, 민간간척 등 민간이 사업비의 전부를 투자하여 밭경지정리를 시행한 것은 제외한다.

지전용협의를 거친 농지를 전용하고자 하는 자, 다른 법률에 의하여 농지전용허가가 의제되는 협의를 거친 농지를 전용하고자 하는 자, 제37조 또는 제45조의 규정에 의하여 농지전용신고를 하고 농지를 전용하고자 하는 자로 규정하고 있다.

납입의무자는 농지조성비 납입의무자는 '당해 농지를 전용하고자 하는 자'이므로 농지전용 허가의 경우 허가를 받은 자이며, 농지전용 협의의 경우 협의 신청서류에 기재된 사업시행자이다. 농지조성비의 부과금액 산출요령⁵⁹⁾에 따라 정하며, 농지조성비의 단위당 금액은 농림부장관이 농지별로 결정·고시⁶⁰⁾한다.

2002년부터 적용된 현행 농지조성비 단가는 종전의 농지조성비와 농지전용부담금제중 농지전용부담금제가 폐지되고 다시 조정된 단가로서 문제점이 많이 있음에도 개선이 되지 않고 계속 시행되고 있다. 더욱이 전국적으로 모든 농지에 농지조성비 단가를 동일하게 적용하고 있어 지역간 형평성이 맞지 않아 실제 지가가 높은 지역은 농지조성비가 낮아지는 효과를 가져다 준 반면, 지가가 낮은 지역은 농지조성비가 오히려 인상되는 결과를 가져왔다. 예를 들어 경지정리가 시행된 논 1천㎡를 전용할 경우 공시지가가 1만원인 지역은 종전에 비해 51%나 인상된 비용을 부과하게 되었고, 공시지가 5만원인 지역은 19.2%의 비용이 낮아지는 효과를 가져왔다. 또한 농지조성비가 지가보다 높아 농지거래에 제약이 되므로 농업인들에게 불이익을 줄뿐만 아니라 지역개발에 장애가 되고 농외소득원을 확충하는데도 애로가 있다.

〈표 11〉 농지조성비 단가인상 현황

(단위 : 원)

농 지 구 분	㎡당 금액		인상액	인상율 (%)
	2001년이전	2002년이후		
1. 경지정리가 시행된 논	7,200	13,900	6,700	93.0
2. 용수개발이 시행된 논	11,900	18,300	6,400	53.8
3. 용수개발과 경지정리가 모두 시행된 논	14,600	21,900	7,300	50.0
4. 밭 경지정리가 시행된 밭	6,000	12,500	6,500	108.3
5. 기타 농지(1,2,3,4를 제외한 농지)	4,500	10,300	5,800	128.8

자료 : 전라남도 농업기반과

59) 부과금액 : 부과대상농지의 면적(㎡)×지목별 농지조성비 고시단가(원/㎡)×감면율 적용(해당되는 경우)

60) 농지법 제40조 제6항

실제, 수도권 지역의 경우 농지별 공시지가가 모두 5만원을 상회하는 반면, 농업비중이 높은 영·호남지역의 경우 2만원 안팎이다. 이런 현실에서 개발행위를 할 경우 농지가격과 농지조성비를 감안하면 오히려 수도권에서의 개발이 더 용이하다는 결론이 나온다. 이런 결과로 인해 제반 시설과 간접적인 여건이 잘 갖춰진 수도권은 개발수요가 계속 증가하고 지방은 상대적인 소외를 받게되는 것이다.

〈표 12〉 경지정리가 시행된 논 1천㎡를 전용할 경우 부담액 비교

(단위 : 천원)

공시지가	2001년 이전			2002년 이후	인상율 (%)
	계	조성비	부담금		
10,000원	9,200	7,200	2,000	13,900	51.0
30,000원	13,200	7,200	6,000	13,900	5.3
50,000원	17,200	7,200	10,000	13,900	△19.2

주 : 농지조성비는 ㎡당 단가이며, 전용부담금은 공시지가의 20/100임.

자료 : 전라남도 농업기반과

(3) 農業振興地域 農地에 대한 支援

농업진흥지역 농지에 대한 지원제도로는 첫째, 논농업 직접지불제도가 있다. 이 제도의 목적은 WTO농업협정의 허용정책인 직접지불제도⁶¹⁾를 논농업에 도입하여 논의 공익적 기능을 보전하고, 비료·농약의 적정사용 등 친환경적 영농의 확산을 유도하여 국토환경보전 및 안전한 농산물의 생산을 장려하기 위함이다. 논외의 형상과 공익적기능 유지에 적합한 논을 대상으로 실시하며, 친환경 기능을 강화하고 친환경농업직불제 수혜대상 농지중 논부분은 논농업직불제에 통합하여 지원한다. 지원단가는 농업진흥지역의 경우 ha당 50만원이며, 농업진흥지역밖의

61) 세계무역기구(WTO)협정의이행에관한특별법 제11조, 농업·농촌기본법 제39조, 농산물의 생산자를 위한 직접 지불제도 시행규정 제4장

논은 ha당 40만원이다.

농지매매사업은 농가의 영농규모를 확대하고 경영농지를 집단화함으로써 생산비 절감 및 경쟁력을 높이고, 젊은 인력을 농촌에 유치하여 규모화·전문화된 경영체로 육성하고자 추진하는 사업이다. 영농의 규모화 및 경영농지의 집단화로 쌀 산업의 경쟁력을 키우고, 발전가능성이 큰 우수경영체 위주로 지원을 강화하여 사업효과를 극대화시키고자 하며, 아울러 쌀전업농을 집중 육성하여 주곡의 안정적 생산기반 확보하고자 추진하는 사업이다. 농지매매자금은 최고 15ha까지 지원이 가능하며 연리 3%에 10~30년 균분상환 조건이다.

그 외에도 농업진흥지역 농지에 대해서는 경지정리, 용수개발 등 농업기반정비 사업을 우선 지원하고 있으며, 농업진흥지역내에서 농업용시설, 공용시설 등의 설치는 완화했다.

그러나 현재의 지원제도로는 우량농지 보전에 어려움이 있을 뿐 아니라, 농업을 영위하는 대다수 노령농가의 소득이 평균치 이하로 낮아 이에 대한 대책이 시급한 실정이다. 우량농지를 지키고 보전하며 공익적 기능을 수행하는 성실한 농업인에 대한 실질적 보상이 뒷받침되어야만 앞으로 계속하여 농지가 유지·보전될 수 있으며, 농지가 식량공급의 기능을 넘어 환경보전의 터전으로써 중요한 역할을 수행하게 될 것이다.

第 2 節 改善方案

1. 運營上의 改善方案

(1) 農業振興地域 再調整

현재의 농업진흥지역 중 경지정리 및 용수개발 등 농업생산기반이 갖춰지고, 규모화·집단화된 우량농지만 농업진흥지역으로 관리하고 그 외 농지는 농업진흥지역밖으로 해제할 필요성이 있다. 전라남도의 경우 현재 경지면적 대비 농업진흥지역 지정비율이 70.4%로 전국평균 61.7%보다 10%정도 높게 지정되어 있다. 이중 경지정리와 발기반정비사업 대상면적이 198,631ha로 전체 경지면적의 60%

이며 현재 전국평균 농업진흥지역 지정비율과 비슷한 수준이다. 전국 경지면적 1,862천ha 중 경지정리 대상지역은 990천ha로 경지면적의 53%이며, 이 중 90%는 경지정리가 완료되었다.

〈표 13〉 전라남도 시·군별 농업진흥지역 및 경지정리 현황
(단위 : ha)

시군별	경 지 면 적 (A)	농업진흥지역				경지정리사업		받기반정비사업	
		계 (B)	진흥구역	보호구역	비율 (B/A)	대상면적	완 료 (2002봄)	대상면적	완 료 (2002)
계	330,261	232,754	188,690	44,064	70.4	165,589	146,439	33,042	8,884
목포시	1,263					69	69		
여수시	10,314	2,072.2	1,517.8	554.4	20.0	2,503	1,727	737	465
순천시	15,619	5,640.2	4,870.0	770.2	36.1	5,175	5,069	579	308
나주시	24,249	18,957.6	13,569.7	5,387.9	78.1	12,825	11,501	335	163
광양시	6,916	2,767.3	2,219.7	547.6	41.5	1,648	1,660	245	135
담양군	10,787	9,616.2	7,623.2	1,993.0	89.1	6,135	5,493	81	28
곡성군	9,099	6,529.7	4,845.7	1,684.0	71.7	4,699	4,461	364	88
구례군	6,190	4,360.0	3,146.4	1,213.6	70.2	2,471	2,355	538	81
고흥군	22,647	16,026.8	13,584.9	2,441.9	70.3	9,542	8,320	1,538	468
보성군	15,724	12,100.6	10,479.4	1,621.2	76.9	9,310	8,603	296	135
화순군	11,970	8,036.0	5,588.5	2,447.5	67.1	5,560	4,930	274	
장흥군	13,413	11,621.0	10,318.6	1,302.4	86.7	9,685	8,088	528	189
강진군	13,894	12,999.6	11,253.3	1,746.3	93.5	11,412	10,567	377	186
해남군	38,470	26,058.6	20,596.6	5,462.0	67.8	18,254	14,981	4,320	1,240
영암군	23,028	16,951.6	15,705.9	1,245.7	73.7	13,614	12,005	3,353	1,139
무안군	20,615	16,789.9	14,375.7	2,414.2	81.3	8,372	7,657	5,733	1,613
함평군	14,382	12,539.0	9,759.7	2,779.3	87.1	8,132	7,497	771	420
영광군	17,159	13,263.9	10,377.0	2,886.9	77.3	10,502	9,077	4,004	375
장성군	12,096	9,727.7	6,687.8	3,039.9	80.4	7,158	5,745	866	73
완도군	8,872	2,918.1	2,368.2	549.9	32.9	2,497	2,050	3,736	606
진도군	12,674	10,077.7	7,371.2	2,706.5	79.4	6,441	5,987	1,645	338
신안군	20,880	13,700.3	12,430.7	1,269.6	65.5	9,585	8,597	2,721	834

주 : 2002.12월말 기준

자료 : 전라남도 농업기반과

정부에서는 국제시장기능에 의한 벼의 적정재배면적을 2005년까지 953천ha로 조정해 나간다는 계획을 가지고 있으며, 현재의 쌀 소비추세를 감안할 때 벼의

적정재배면적은 840ha로 잡고 있어 농업생산기반이 갖춰진 농지만을 농업진흥지역으로 관리함으로써 비용도 절감하고 효율적인 관리도 가능하게 될 것이다. 당장에 농업진흥지역에서 해제된다고 해도 대부분의 농지는 계속해서 농업목적에 이용될 뿐 아니라 논농업직불제로 지원되는 예산도 해제되는 면적만큼 절감할 수 있다.

〈표 14〉 농림부의 쌀 수급조정 계획

구 분	2003년	2004	2005
재배면적	1,013ha	98ha	953ha
생 산 량	3,430만석	3,310만석	3,200만석

자료 : 농림부 농지과

앞으로 쌀산업 전망은 국내적으로는 구조적인 공급과잉과 국제적으로는 도하개발아젠다(DDA), WTO 쌀재협상 등으로 시장 개방확대의 어려움에 직면해 있다. 과잉생산과 수입증가 등으로 공급은 늘어나는 반면 소비는 급격히 감소하여 구조적 공급과잉이 지속될 전망이다.⁶²⁾

정부에서는 이러한 구조적 문제를 해결하기 위하여 쌀산업에 대한 각종 직접지불제의 도입과 휴경보상제, 생산조정제를 도입하거나 검토 중에 있는 상황에서 현행 농업진흥지역의 재편은 불가피한 실정이다.

(2) 農業保護區域制度 廢止

현재 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분되어 있는 농업진흥지역 제도를 농업보호구역은 폐지하고 농업진흥구역으로 단일 운영하는 방안도 검토해 보아야 할 것이다. 농업진흥구역의 용수원 확보 및 수질보전 등 농업생산 환경을 보

62) 김정부 외, “농지소유 및 전용제도 개편의 영향과 대책에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원, 1994, p.67.

호하기 위하여 농업보호구역 제도를 운영하고 있으나, 농지법이 아닌 국토의계획 및이용에관한법률, 환경정책기본법 등에서 농업진흥구역 보호와 환경보전 기능을 충분히 수행하고 있다.

〈표 15〉 개발행위 허가대상

개발행위	도시지역	비도시지역
건축물 건축	모든 건축	연면적 200㎡ 또는 3층 이상
공작물 설치	50t, 50㎡, 25㎡ 초과	150t, 150㎡, 75㎡ 초과
토지형질변경	50cm초과 성·절토	660㎡초과 토지에서 50cm초과 성·절토
토석채취	25㎡, 50㎡초과	250㎡, 500㎡초과
토지분할	주거 60㎡, 상업·공업 150㎡, 녹지 200㎡이하로 분할	허가대상 아님
물건적치	50t, 50㎡, 25㎡ 초과	500t, 500㎡, 250㎡ 초과

자료 : 전라남도 지역계획과

〈표 16〉 건폐율·용적율

종 전				개 편			
용도지역		건폐율	용적율	용도지역		건폐율	용적율
도시지역	보전녹지	20	80	도시지역	보전녹지	20	80
	생산녹지	20	100		생산녹지	20	100
	자연녹지	20	100		자연녹지	20	100
준농림지역		40	80	계획관리지역		40	100
				생산관리지역		20	80
				보전관리지역		20	80
농림지역		60	400	농림지역		20	80
자연환경보전지역		40	80	자연환경보전지역		20	80

자료 : 전라남도 지역계획과

국토의계획및이용에관한법률은 용도지역별로 건축물의 용도, 종류, 규모 등을

제한하고 있는데, 그 구체적 내용은 시행령으로 규정하고 있고, 용도지구 내에서의 행위규제는 대통령이 정하는 범위 내에서 시·군 조례로 정할 수 있도록 되어있다. 농지 중 농업진흥지역밖은 국토계획법상 관리지역내 생산관리지역에 해당되며, 이 지역에 대해 개발행위허가제도⁶³⁾ 도입, 건폐율·용적율 적용의 강화⁶⁴⁾ 등 행위제한을 엄격하게 규제하고 있다.

또한 환경정책기본법에서는 각종 개발사업을 시행하는 경우 용도지역별로 사전에 환경청과 협의를 하도록 규정⁶⁵⁾하고 있어 농업보호구역이 관리지역으로 편입된다해도 기존의 보호기능을 충분히 수행할 수 있다는 것이다.

〈표 17〉 사전환경성 검토 대상

용도구분	개발면적	비 고
계획관리지역	10,000m ²	좌기 면적 이상 개발행위시 사업의 인·허가전에 환경청과 사전 협의
생산관리지역	7,500m ²	
보전관리지역	5,000m ²	
농림지역	7,500m ²	
자연환경보전지역	5,000m ²	

자료 : 전라남도 농업기반과

이렇게 상위법적 기능을 가지고 있는 국토의계획및이용에관한법률에서 우량농지의 보호기능을 수행하고 있음에도 농지법에서 보호구역을 지정·관리하면서 각종 규제를 하고 있어 이중규제적 측면이 있을 뿐 아니라 관리하는데 많은 비용과 노력이 수반되며, 일반 국민들은 농지법에 대한 인식을 규제 일변도의 법으로 생각하고 있다.

63) 국토의계획및이용에관한법률 제57조

64) 국토의계획및이용에관한법률 제77조

65) 환경정책기본법 시행령 제3조

2. 制度上の 改善方案

(1) 行爲制限

농업진흥지역에서는 원칙적으로 농업경영목적 외에는 전용행위를 금지하고 있으며, 농업용 시설과 공공시설 등 특별한 경우에만 전용을 허용하고 있다. 그러나 최근 쌀의 과잉생산으로 농지관리가 다소 완화되어 우량농지에도 시설물이 들어서는 상황이다. 농업진흥지역에서 가장 많이 설치하는 농가주택이나 축사 그리고 양어장 등은 반영구적인 구조물로 다시 농지로의 원상복구가 불가능할 뿐 아니라 오폐수 발생으로 인근 농경지의 농업환경에 많은 영향을 미치는 것이 사실이다.

지난해 전국적인 농지전용 면적중 농업진흥지역내 전용면적이 3,118ha에 이르며, 이는 대부분 공공시설과 농업용시설의 설치에 따른 전용이며, 전용된 면적은 농지의 기능을 상실하였으므로 농업진흥지역 면적이 그 만큼 감소한 것이다. 최근 농가에서는 농업소득 증대를 위해서 복합영농을 선호하고 있으며, 이에 따라 축사나 닭시터, 펜션 등의 급격한 증가로 우량농지를 잠식하고 있다.

〈표 18〉 2002년 용도구역별·지목별 농지전용면적

(단위 : ha)

합 계			농업진흥지역			농업진흥지역밖		
계	답	전	계	답	전	계	답	전
13,275	7,016	6,259	3,118	2,404	714	10,157	4,612	5,545

자료 : 농림부 농지과

우량농지의 잠식을 막고, 농업환경을 유지·보전하기 위해서는 공공시설을 제외한 전용행위는 농업생산기반이 정비된 우량농지에서 엄격히 제한할 필요가 있으며, 농지로의 원상회복이 불가능한 시설물의 설치에 전면 금지하여야 한다. 또한, 지역간 균형발전과 수도권의 비대화를 방지하기 위해서는 허용행위의 일부도 수도권과 비수도권간 차별 적용이 필요하다.

〈표 19〉 각종 시설물의 농업진흥지역내 농지전용 허용범위

시 설 별	농업진흥구역(시행령 제34조)		농업보호구역(시행령 제35조)	
	신 고	허 가	신 고	허 가
농가주택		660㎡이하 (무주택세대주)		660㎡이하 (무주택세대주)
농업인이 설치코자 하는 농산물 건조·보관시설 및 농업경영에 필요한 비료,종자, 농약,사료 등의 농업자재 생산 또는 보관시설	1,500㎡이하 (법인은3,300㎡이하)	1,500㎡초과 (제한없음)	1,500㎡이하 (법인은3,300㎡이하)	1,500㎡초과 (제한없음)
축사, 양축시설, 축산업용시설		제한없음		제한없음
당해시,군,읍,면에서 생산된 가공되지 아니한 농수산물을 직접원료로 가공하거나 건조·절단 등 간이처리를 하기 위한 시설		3,000㎡미만		3,000㎡미만
양곡관리법에 의한 미곡종합처리장 및 농산물 집하·선별 포장하는 시설		10,000㎡미만		10,000㎡미만
농업기계수리시설		제한없음		제한없음
농업인편익시설(어린이놀이터,마을회관등)		제한없음		제한없음
양어장 및 양식장		제한없음		제한없음
기타 어업용시설		1,500㎡초과 (제한없음)		1,500㎡초과 (제한없음)
농수산업관련 시험연구시설	법인 3,000㎡이하	3,000㎡미만	법인 3,000㎡이하	3,000㎡미만
공장				1,000㎡미만
창고, 판매시설				3,000㎡미만
생산자단체가 설치하는 영농자재창고		3,000㎡미만		
공동주택(기숙사 제외)				2,000㎡미만
일반음식점, 휴게음식점, 안마시술소, 골프연습장, 일반 숙박시설				
단독주택, 종교, 위험물저장 및 처리시설, 자동차 관련시설, 관광휴게시설(휴게소 등)				1,000㎡미만
묘지관련시설				
납시터 등 기타시설				3,000㎡미만

주 : 법인은 농업·농촌기본법 제15조의 영농조합법인과 제16조의 농업회사법인을 말함.

자료 : 전라남도 농업기반과

특히, 농지편입면적이 많은 공공건축물, 체육시설, 실버타운 등에 대해서는 지역간 차별정책으로 수도권에서 행위를 엄격히 제한하고, 대신에 농업비중이 높은 지역에 설치할 경우 인센티브를 주는 방법으로 지역균형발전을 유도해 나가야 할 것이다.

대부분의 국가에서 도입하고 있는 농지의 소유 및 거래의 자유화에 대해서 우리나라에서도 적극 검토하고 있으므로 머지않아 이 제도도 도입되리라고 생각된다. 그러나 본 제도의 전면적인 시행에 앞서 농업비중이 높고 경지면적이 많은 전남·북과 경남·북에서 먼저 시행하여 추진상의 문제점과 개선방안을 마련하여 시행착오를 범하지 않아야 할 것이다.

인구 및 국부의 절반 이상이 수도권에 집중되어 있고, 일부 지방에서는 인구의 유입을 위해 많은 행정력을 낭비하고 있는 상황에서 농지분야의 규제를 완화하고 소유와 거래마저 전면 자유화 할 경우 지역간의 격차는 심화될 것이며 수도권으로의 집중화는 더욱 가속되리라고 생각된다.

(2) 農地造成費 賦課

현재 전국적으로 동일한 단가를 적용하여 부과하고 있는 농지조성비를 종전의 농지전용부담금처럼 공시지가를 반영할 수 있도록 재조정하여야 한다. 2001년 말까지 부과하였던 농지전용부담금의 경우 m^2 당 공시지가의 20/100에 해당하는 금액을 부과하여 지가를 반영함으로써 전용하는 자에게도 부담을 줄이고 지가에 따라 공평한 부과가 이루어져 사업자의 불만을 해소할 수 있었다.

더욱이 현행 농지조성비 부과제도는 지역형편을 고려하지 않은 획일적인 단가 적용으로 지가가 높은 지역은 종전보다 감면되는 효과를 가져와 수도권과 개발수요가 많은 강원도 지역은 농지거래가 활발하게 이루어져 가격이 상승할 뿐 아니라 적극적인 개발사업으로 농외소득원을 확충할 수 있어 지역주민들의 소득이 향상되고 있다.

이에 반하여 농업비중은 높으면서도 지가가 낮은 지역은 농지조성비가 오히려 50%까지 인상되어 농지조성비가 지가보다 훨씬 높은 기현상이 초래되어 개발에 대한 부담이 많으며, 개발에 대한 매력도 없어 개발수요가 감소하므로 농가소득은 자꾸 낮아지는 현상을 감수하고 있다.

농지조성비를 지가를 반영하여 산출할 경우 이런 폐단을 충분히 해소할 수 있으며 특히, 지역간 개발수요의 균형을 유지할 수 있어 수도권의 과밀화를 예방하는 한편, 그 동안 개발에서 소외되었던 지역은 개발이 활성화 될 수 있다.

농지조성비 부과제도에서 또 하나 염두해 둘 것은 농업비중이 높은 지역에서 각종 공공시설물과 고용창출이 수반되는 시설물의 설치시 농지조성비를 전액 감면하여 투자를 유도할 필요가 있다. 시설물 입지지역의 지가가 낮고 농지조성비를 감면해 주는 등 각종 세제혜택을 부여한다면 굳이 수도권에 투자할 이유가 없다는 것이다.

이와 함께 검토해야 할 것이 농지조성비의 지역간 차등부과이다. 수도권 등 토지수요가 많은 지역에 대해서는 농지조성비 단가를 높게 부과하고, 소득이 낮고 토지수요가 적은 지역은 농지조성비의 전액 감면 또는 단가를 낮게 조정함으로써 지역간 균형개발을 유도해 나갈 수 있다.

(3) 農業振興地域 農地에 대한 支援

농지전용에 따라 부과되는 농지조성비는 농업기반공사에서 관리하는 농지관리기금 재원으로 활용되며, 이 재원은 간척사업, 경지정리사업, 용수개발 등 신규 농지조성과 농업생산기반 조성에 활용되고 있다.

〈표 20〉 농지조성비 및 전용부담금 수납현황

(단위 : 백만원)

연도별	계	농지조성비	전용부담금
1999	414,413	174,948	239,465
2000	441,030	181,852	259,178
2001	518,441	231,409	287,032
2002	496,406	374,234	122,172

자료 : 농업기반공사 조성기금부

그러나 간척사업의 경우 환경보전 차원에서 기존에 계획되었던 사업도 유보하는 추세이며, 일반 경지정리 사업은 대부분 마무리되어 대구환경지정리사업으로 방향을 전환하고 있다. 따라서 앞으로 농지관리기금은 많은 부분을 농업환경을 보전하는 정책에 활용되어야 한다. 그 대안으로 우량농지인 농업진흥지역에서 농사를 짓는 농업인에게 다양한 직접지불제도를 실시하여 지원을 확대해 나가야 할 것이다.

재원확보에는 큰 문제가 없으므로 정책결정만 다시 한다면 얼마든지 용이하게 농업환경을 유지·보전하고 농업인의 소득보전도 가능한 것이다. 농업의 공익적 기능과 국민들의 정서적인 측면에서 우량 농지는 반드시 보전해 나가야 하며, 그러기 위해서는 농업환경을 지켜나가는 농업인에게 상응한 소득보장과 지원을 아끼지 말아야 한다. 앞으로 농업인에게 지원할 수 있는 방법은 직접지불제 밖에 없으며, 현재 지원하고 있는 직접지불제도의 지원액을 대폭 인상하여 도시민과 농업인의 소득격차를 줄여야 한다.

第 5 章 結 論

농지의 용도는 다양하며 수요 또한 많은 데 반해 이용할 수 있는 농지의 양은 유한하기 때문에 농지의 소유와 이용을 둘러싸고 계층·부문·지역·세대간에 경합과 갈등이 발생하며, 그와 함께 독점·낭비·비효율적 이용 등의 문제가 발생할 수 있다. 농지제도는 유한한 농지의 소유와 이용을 둘러싼 대립과 갈등을 조정하고 이를 효율적·합리적으로 이용하도록 하기 위해 필수적인 제도적 장치로서, 농지의 소유·거래·이용·보전·전용·조성·정비에 관한 이념·원칙·방향·방법·절차 등을 규정한 법령·제도·정책을 총칭⁶⁶⁾하는 것이다.

사적 소유를 골간으로 하는 자본주의 체제에서 농지는 소유자가 자신의 의향대로 이용하는 것이 원칙이지만, 인위적으로 창출할 수 없고 양적으로 유한하며 불가역성·다용도성·영속성 등 토지의 특성 때문에 그 소유와 이용에 대한 제도적 개입이 불가피하다. 그 점에서 농지는 공공재적 성격이 있다고 할 수 있으며, 따라서 농지의 소유와 이용을 오로지 시장에 맡기는 것은 그 특성을 무시하는 것이라고 할 수 있다.⁶⁷⁾

농지제도의 궁극적 목표라고 할 수 있는 농지의 효율적 이용을 위해서 우리나라의 대표적인 농지관리제도로 농업진흥지역제도를 운영하고 있으나, 본 제도의 도입이후 벌써 10년이 경과하였으며 그간 국내외적인 환경이 많이 변화하여 본 제도의 검토와 보완은 불가피한 상황이다. 농업진흥지역의 재조정이 우선 시급한 과제이며, 그 안에서의 행위제한 문제와 농업진흥지역내 농지를 타용도로 전용할 경우 부과되는 농지조성비, 그리고 현재 추진중인 농업진흥지역 농지에 대한 지원대책 등을 전반적으로 검토하고 문제점을 도출하여 개선방안을 살펴보았다.

농업진흥지역은 우선 농업생산기반이 갖춰진 우량한 농지만을 관리하고 나머지는 농업진흥지역밖으로 해제하여 관리비용의 절감과 타용도의 토지수요에 맞춰나가야 할 것이다. 그리고 타 법령에서 국토의 종합적인 관리와 규제를 수행하고 있음에도 농업보호구역제도를 두어 이중적 규제를 하고 있으므로 이것도 폐지를 검토할 필요가 있다. 농지조성비는 개발이익환수체제로 정비하여 거두어들

66) 이영기, “농지법과 현단계 농지정책의 성격”, 농촌경제연구 제37집, 1996, p.21.

67) 박석두, 전제서, pp.20~21.

인 농지조성비는 보전대상으로 분류된 농업진흥지역에 대한 투자 및 보조금 지급재원으로 사용하는 방안을 검토하고, 논농업직불제나 밭농업직불제, 소득보전 직불제 등도 농가소득 보전차원 만이 아니라 농지이용 및 보전제도와 연계하여 추진함으로써 토지정책수단과 소득보전제도간의 시너지 효과도 추구할 필요가 있다.⁶⁸⁾

아울러 농지조성비는 공시지가를 반영하여 재조정하여야 하며, 지역간 균형발전을 위해서 농업비중이 높고 소득이 낮은 지역에서 전용행위를 할 경우에는 조성비를 감면하거나 낮춰주는 정책이 필요하다. 또한, 농업환경의 보호와 우량농지의 보전을 위해서 보전대상 농지인 농업진흥지역에 대한 지원책을 확대하여야 한다. 농지는 우리 국토 중 가장 소중한 자원이기 때문에 이를 지키고 보전하는 것이 중요하다면 이를 가꾸고 지켜나가는 농업인에게 상응한 보상을 하여야 한다는 것이다.

본 연구는 현행 농지법에 명시되어 있는 농업진흥지역 지정·관리제도의 개선 방안을 연구하여 정리한 것이다. 최근 규제완화의 흐름을 타고 일부 개발업자, 부동산업자, 투기목적의 비농업인 농지소유자, 지가상승을 기대하는 일부 농업인 등을 중심으로 농지규제에 대한 규제완화를 주장하고 있으나, WTO창설, 기상이변 상례화 등으로 인한 세계 식량사정의 불안정성 등을 계기로 주곡자급의 중요성이 재인식되면서 농민단체, 환경단체 심지어 국토연구원과 같은 개발관련 연구기관까지도 농지보전의 중요성에 대하여 새롭게 인식하고 있다.

그러나 최근 쌀의 과잉생산으로 농지의 보전에 대한 인식이 다소 낮아지고 있으나, 우리 국민의 식성과 기호에 맞는 Japonica계 쌀은 전세계 쌀생산량(3억 6천만톤)의 10~15% 수준인 연간 37~55백만톤에 불과하고, 이중 국제거래량은 5% (약 200만톤) 미만으로 유사시 적기에 필요한 물량확보에 애로가 있다. 제4차 국토종합계획에서는 제3차 국토종합개발계획에서와는 달리 '개발'이란 용어가 삭제되고, 국토개발연구원도 국토연구원으로, 토지개발공사도 토지공사로 명칭을 바꿨을 뿐 아니라 환경단체인 녹색연합이 농지지킴이 국민운동을 전개하는 등의 경우를 보는 바와 같이 국토를 개발에서 보전하는 방향으로 패러다임이 전환되고 있다. 농지규제가 개개인의 사유재산권 행사를 어느 정도 제한한 것은 사실이나, 이것은 국민식량의 안정적 확보라는 국가의 생존권의 확보 차원에서 불가피

68) 박석두, 전게서, p.17.

한 규제이며, 국민도 농지에 대한 인식을 전환하여 농지규제는 단순한 규제가 아니라 공동체를 유지하는데 필요한 최소한의 규범임을 인식해야 한다.⁶⁹⁾

농지 등 자연환경보호를 위한 규제는 국가안보, 항공기안전규제, 식품안전규제, 은행지급능력보증을 위한 규제 등과 더불어 국가의 적극적인 역할이 필요하다. 농지는 시장에서 금전만으로 측정할 수 없는 가치인 환경재 등 공공재를 생산하고, 시장은 단기적이며 공공재는 장기적 관점이 요구된다는 것이다. 따라서 시장은 미래가치보다는 즉각적인 개발가치에 더 관심을 가지며, 또한 8억 이상이나 되는 굶주리거나 영양이 부족한 사람들의 식량에 대한 요구를 반영하지 못한다. 시장경제를 존중하는 국가들조차 일반재화는 시장이 실패하더라도 짧은 기간에 시장기능의 회복에 기대할 수 있으나, 농지는 한번 전용되면 회복이 거의 불가능하다는 등의 이유로 농지보전을 시장에만 맡길 수 없다는 관점에서 농지보호를 위해 규제가 필요한 것이다.

앞으로 농지의 이용과 관리제도는 농업정책만이 아니라 국토관리의 큰 틀에서 조망하여 그 골격이 정해져야 하며, 이를 위해서는 범부처 및 국민적 논의과정을 거쳐 보전이 필요한 농지는 농업진흥지역으로, 그리고 개발압력이 높은 지역은 농업진흥지역밖으로의 조정작업이 선행되어야 하겠다. 또한, 각종 농지관련 제도를 보완하고 개선함에 있어서 지역의 균형발전과 농업환경의 보전도 간과해서는 안될 중요한 사안이다. 지역간 형평성을 고려한 농지정책의 입안과 제도의 도입으로 국토개발의 불균형과 수도권 과밀화 현상, 도·농간의 소득격차를 다소나마 해소할 수 있고, 식량의 안정적 공급은 물론, 농업환경도 보전해 나갈 수 있을 것이다.

69) 농림부홈페이지(<http://www.maf.go.kr>), 농지보전사이트(<http://rgis.karico.co.kr/nongji>), 업무용 게시판 참조.

參 考 文 獻

〈單 行 本〉

- 김인섭, 「농지법」, (서울 : 한국부동산문제연구소), 1998.
- , 「농지전용지침」, (서울 : 한국부동산문제연구소), 1998.
- 문명성, 「농지의 보전 및 이용」, (서울 : 부연사), 1998.
- 오호성 외, 「농지제도, 문제의 본질과 대책」, (서울 : 농민신문사), 1994.
- 유승규, 「농지」, (서울 : 일신서적), 1994.
- 행법사편집부, 「농지법령 해설 및 문답집」, (서울 : 행법사), 1998.
- 홍성찬, 「농지개혁연구」, (서울 : 연세대학교출판부), 2001.

〈論 文〉

- 김정부 외, “농지이용증진사업의 효율적 추진방안”, 한국농촌경제연구원, 1996.
- , “농지소유 및 전용제도 개편의 영향과 대책에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원, 1994.
- , “농지관리위원회 활성화 방안”, 한국농촌경제연구원, 1993.
- , “농지의 효율적 보전방안에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원, 1998.
- , “외국의 농지전용 허가기준”, 한국농촌경제연구원, 1993.
- 농어촌진흥공사, “농지구입청약제도에 관한 연구”, 1996.
- 백선기, “농지거래실태에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원, 1997.
- , “농지전용에 따른 가격변화에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원, 1998.
- 이정환 외, “농촌계획법제정을 위한 기초연구”, 한국농촌경제연구원, 1993.

박석두, “농지의 효율적 이용을 위한 정책방행과 과제”, 농어업·농어촌특별대책
위원회 발표자료, 한국농촌경제연구원, 2002.

이영기, “농지법의 문제점과 개정방향”, 농업정책연구 제23권 2호, 1996.

-----, “농지법과 현단계 농지정책의 성격”, 농업경제연구 제37집, 1996.

채미옥, “농지의 합리적 이용과 보전을 위한 정책과제”, 「농촌계획 어떻게 할 것
인가」 세미나 주제발표 논문, 한국농촌경제연구원, 2001.

〈其他資料〉

농림부, 「농업진흥지역의 지정요령」, 1997.

-----, 「농지업무편람 2002」.

-----, 「농지제도개선방안 : 의견수렴을 위한 시안」, 2002.

농림부홈페이지(<http://www.maf.go.kr>).

농지보전사이트(<http://rgis.karico.co.kr/nongji>).

우리나라 農業振興地域 指定・管理制度의 改善方案에 관한 研究

任 敬 旭

木浦大學校經營行政大學院 地域發展政策學科

(指導教授 林 利 澤)

(國文抄錄)

농지는 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 균형 있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이다. 따라서 소중히 보존되어야 하고 공공복리에 적합하게 이용·관리되어야 하며, 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다. 농지는 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며, 국가 및 지방자치단체는 농지에 관한 기본이념을 구현하기 위하여 농지법을 중심으로 관리·보전하고 있다.

산업사회로 접어들어 농지의 수요는 계속 늘어나고 이를 보다 효율적으로 이용하고 관리·보전하기 위해서 제도의 개선이 요구되고 있다. 본 연구에서는 이런 시대적 추세에 의해 이루어졌으며 총 5장으로 구성하였다.

제1장 「서론」에서는 본 연구의 목적과 함께 연구의 방법과 범위에 대해 기술하였다.

제2장 「우리나라 및 외국의 농지제도 개괄」에서는 그 동안 우리나라 농지제도의 변천과정을 살펴보았으며, 농지법에서 규정하고 있는 우리나라 농지제도중 농지의 소유 및 거래제도, 농지의 이용증진제도, 농지의 보전 및 전용제도와 기타 농지제도 등을 개괄적으로 살펴보았다. 또한, 독일, 일본, 대만의 농지소유 및 거래제도와 농지의 이용 및 보전제도에 대해서도 검토하였다.

제3장 「농업진흥지역 지정·관리제도」에서는 우리나라의 대표적인 농지관리 제도인 농업진흥지역제도에 대해 제도도입 및 지정연혁을 살펴보았으며, 지정개

요 및 현황과 관리실태 등을 검토하였다.

제4장 「농업진흥지역제도의 문제점 및 개선방안」에서는 관리상의 문제점과 제도상의 문제점을 구분하여 소유 및 거래제도와 농지조성비 부과, 농업진흥지역 지원제도에 대한 문제점을 고찰하고, 그에 대한 개선방안을 지역균형발전 측면에서 고찰하였다.

제5장 「결론」에서는 연구결과를 요약하여 정리하고 농업진흥지역제도를 현실에 맞게 개선하고 보완함으로써 지역개발은 물론, 지역간 균형발전과 농업구조 개선에 미치는 영향을 제시하였다.