ChungNam Report
충남리포트 Vol.318
2018. 7. 17

농업진흥지역의 지속적인 보전관리 방안

박 석 두
GS&J 인스티튜트 연구위원, gogoneo@hanmail.net

이 연구는 농지보전제도의 핵심을 이루는 농업진흥지역제도 현황과 문제점을 파악하여 농업인과 지역 주민 및 지방자치단체 등이 주체가 되어 농지보전을 추진하는 방안을 제시함.

CONTENTS

1. 농업진흥지역 보전관리의 필요성
2. 농업진흥지역제도의 내용
3. 농업진흥지역제도의 운용 실태
4. 일본의 농업진흥지역제도
5. 농업진흥지역의 지속적 보전 방안

요 약

현행 농지보전제도는 농업진흥지역제도와 농지전용허가제도 및 농지보전부담금제도로 구성되어 있는데, 그 중에서도 농업진흥지 역제도가 가장 핵심적인 제도임.

2016년 기준 충남의 농업진흥지역 면적은 133,348ha로 시 · 도별 전체 농지면적 3위, 농업진흥지역 면적 2위인데, 농업진흥지역 농지면적 비율은 62.0%로 전국 1위를 차지하였음.

농업진흥지역에 대해 투자우선과 자금지원 · 세제지원 등을 통해 우대하도록 하였으나 실제로는 고정직불금 차등지원만 있을 뿐 농업진흥지역 외의 농지에 비해 지가가 낮아 불만을 사고 있음.

농업진흥지역 내 농지면적이 전체 농지면적에서 차지하는 비중은 47.4%에 불과하며(일본의 경우 90%), 농업진흥지역 지정 해제와 연평균 2,800㏊에 달하는 농지전용을 통해 계속 감소한 반면 농업진흥지역을 확대하는 수단은 제한되어 있고, 소규모의 필지별 분산 농지전용이 허용되고 있음.

농업진흥지역의 지속적 보전 방안은 다음과 같음. ① 보전해야 할 농지의 총량 목표를 법제화하고 농업진흥지역 농지 면적의 비 중을 확대함. ② 농업진흥지역 농지의 전용을 금지하고 농업진 흥지역 지정 해제 등에 대한 심의를 강화함. ③농업진흥지역 농지 소유자에 대한 보상과 지원 등을 강화함. ④농지 · 물 · 자연 환경을 함께 관리하는 다기능 관리조직을 도입하도록 함.

충남연구원
ChungNam Institute

01 농업진흥지역 보전관리의 필요성

● 농업진흥지역이란 “농지를 효율적으로 보전하기 위하여” 시·도지사가 지정하는 지역으로 농지의 소유·이용·보전에 관해 규정하는 농지법에서 농지보전을 위한 가장 핵심적인 제도임.

- 농지 소유 관련 규정: 농지의 소유자격·소유상한·취득자격증명·위탁경영, 농업경영에 이용하지 않고 있는 농지의 처분, 담보농지 취득 등
- 농지 이용 관련 규정: 농지의 이용증진과 임대차
- 농지 보전 관련 규정: 농업진흥지역의 지정과 운용, 농지전용, 농지원부 등

● 농업진흥지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 규정된 용도지역에서 ①도시지역의 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역 중 서울특별시의 녹지지역을 제외한 녹지지역, ② 관리지역, ③농림지역, ④자연환경보전지역에 있는 농지를 대상으로 지정하며, 농업진흥지역 안에서는 농업생산 및 농지개량과 직접 관련되지 않는 행위를 할 수 없도록 규제하는 한편, 기반 정비와 시설 설치 사업 등을 우선 지원하도록 하고 있음.

- 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분되는데, 농업진흥구역은 농지조성사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농지가 일정규모(평야지역 10ha, 중간지역 7ha, 산간지역 3ha) 이상 집단화되어 있는 지역을 대상으로 지정함.
- 농업진흥구역에서 농업생산 및 농지개량과 직접 관련되지 않으나 할 수 있는 행위로는 ①농·림·축·수산물 가공·처리 시설과 관련 시험·연구 시설, ②어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활에 필요한 편의 시설 및 이용 시설, ③농업인·어업인 주택이나 농·축산업용 및 어업용 시설, ④국방·군사 시설, ⑤하천·제방 등 국토보존시설, ⑥문화재의 보수·복원·이전과 매장 문화재의 발굴 및 비석이나 기념탑 등, ⑦도로·철도 등 공공시설, ⑧지하자원 개발을 위한 탐사 또는 지하광물 채광과 광석의 선별·적치 장소로 사용하는 행위, ⑨농어촌 소득원 개발 등 농어촌 발전에 필요한 시설의 설치 등으로서 과다함.

- 농업진흥지역 우대지원: 국가와 지방자치단체는 농업진흥지역에 대하여 농지 및 농업시설의 개량·정비, 농어촌도로·농산물유통시설의 확충, 그 밖에 농업 발전을 위한 사업에 우선적으로 투자하여야 하며, 농업진흥지역 농지 경작 농업인·농업법인에게 자금 지원이나 조세 경감 등 필요한 지원을 우선 실시하여야 함
- 하지만 실제 우대지원은 쌀 소득보전직불제의 고정직불금으로 농업진흥지역 안 농지 1ha당 107만6천원, 농업진흥지역 바깥 농지 80만7천원의 차등지원뿐인 반면 농업진흥지역 안 농지 지가는 바깥 농지의 일부에 불과함

● 농지전용과 유휴지 등으로 인해 전체 농지 면적이 매년 지속적으로 감소하고 있으며, 농업진흥지역의 농지 면적 또한 농업진흥지역의 해제와 농지전용 등에 의해 감소하여 전체 농지 면적에서 차지하는 비율은 47.4%에 불과함.

- 전체 농지면적은 1995년 1,985천ha에서 2015년 1,679천ha로 20년 간 연평균 0.84%씩 총 15.4%가 감소하였으며, 2021년에 1,628천ha, 2026년에 1,599천ha로 감소할 것으로 전망되었음.
- 농업진흥지역 내 농지 면적은 1995년 893천ha, 2000년 919천ha, 2005년 919천ha, 2010년 807천ha, 2015년 810천ha로 연평균 0.5%씩 총 9.3%가 감소하였으며, 2016년에는 농지 3만ha와 비농지 22천ha, 합계 42천ha를 농업진흥지역에서 해제함으로써 농업진흥지역 안 농지 면적은 780천ha로 줄었음.
- 전체 농지면적에서 농업진흥지역 내 농지 면적이 차지하는 비율은 1995년의 45.0%에서 2005년 50.4%로 증가하였다가 2015년 48.2%, 2016년 47.4%로 절반에 미달함(일본의 경우 2015년에 농업진흥지역 농용지구역의 경지면적 비율이 90%).
- 농업진흥지역 농지면적의 감소 원인은 표면적으로는 농지전용으로 나타나지만 본질적으로는 농업진흥지역 안팎 간 농지전용 가능성 차이에 근거하여 형성되는 농지가격 격차가 근본 원인이라고 할 수 있음.

● 도시용지·산업용지를 공급하기 위해서는 농지전용이 불가피하다고 할 수 있으므로 비우량농지를 계획적·집단적으로 전용하도록 하고 우량농지에 해당하는 농업진흥지역 농지는 최대한 유지·보전하도록 규제할 필요가 있음.

02 농업진흥지역제도의 내용

● 농지보전제도는 농지법에 규정된 농업진흥지역제도와 농지전용허가제도 및 농지보전부담금 제도로 구성되어 있음. 농지법은 먼저 전국의 농지를 대상으로 농업생산기반이 정비되고 집단화된 농지는 권역 전체에 대해 농업진흥지역으로 지정하여 농지전용을 제한하고, 농지를 전용할 경우 허가를 받도록 하되 농지보전부담금을 납부하도록 하고 있음.

- 농업진흥지역제도: 집단화된 우량농지는 농업진흥지역으로 지정하여 기반정비 투자를 집중하고 농업생산기지로 보전하며, 농업진흥지역 밖의 농지는 이용규제를 완화하여 농외 부문의 토지수요에 탄력적으로 대응하기 위한 제도로서, 시·도지사가 농업진흥지역을 지정함(농지법 제28조).
- 농지전용허가제도: 농지를 농업생산·농지개량 이외의 목적으로 사용하기 위해서는 농림축산식품부장관의 허가를 받도록 한 제도로서, 다만 협의전용·신고전용·임의전용은 전용허가 대상에서 제외됨(농지법 제34조).
- 농지보전부담금제도: 농지전용 허가·협의·신고 등에 의해 농지를 전용하려는 자는 농지보전부담금을 농지관리기금에 내도록 한(농지법 제38조) 제도로서, 부과액은 전용하려는 농지에 산정된 공시지가의 30%임(농지법 시행령 제71조).

● 농업진흥지역제도는 1990년 4월 제정된 「농어촌발전특별법」에 의해 도입되어 1994년 제정된 농지법에 이관된 이후 현재까지 여러 차례 개정되었는데, 그 변천의 특징을 다음과 같이 요약할 수 있음.

- 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」에 따라 필지별로 절대농지·상대농지를 지정하던 필지별 농지보전 방식을 「농어촌발전특별조치법」과 「농지법」에 따라 권역별로 농업진흥지역을 지정하는 권역별 농지보전제도로 전환한 목적은 필지별 보전의 경우 하나의 들녘 또는 권역 내에서도 전용필지와 보전필지가 혼재하여 효과적으로 농지를 보전하기 어렵다는 문제를 해소하기 위함이었음.
- 1999년까지는 농업보호구역 설치 불가 시설 면적과 준농림지역 농지전용 허용 면적의 축소, 농지전용

허가권한 위임 범위와 농지전용신고 대상의 축소, 농업진흥지역 대체지정 신설, 농업보호구역 내 음식점·숙박시설의 허용면적 축소 등 농지전용 규제를 강화하였음.

- 2000년대 이후 농지조성비 또는 농지보전부담금 감면 확대, 농지전용 허가권한 위임 범위 확대, 농업진흥지역 해제 범위 확대, 농업진흥구역 내 설치 허용 시설과 규모 확대, 농지의 범위 확대, 농업진흥지역 대체지정제도 폐지 등의 조치를 통해 농지전용 규제와 농업진흥지역 행위제한 규제를 완화해 왔음. 그 취지는 농업인의 소득과 편의를 증대하려는 것이었음.

● 농업진흥지역은 시·도지사가 지정하는데 먼저 시·도지사는 시장·군수·구청장으로 하여금 관할 구역의 농업진흥지역 지정안과 지정계획도를 작성·제출하도록 한 다음 시·도 농업·농촌 및 식품산업정책심의회의 심의를 거쳐 농림축산식품부장관의 승인을 받아 농업진흥지역을 지정하며, 이를 고시 및 관계기관에 통보하고 일반인에게도 열람하도록 함.

● 지역 주민이 농업진흥지역에 편입하기를 희망하는 지역은 농업지대 구분에 관계없이 집단화 정도와 경사도 및 토지등급 기준을 적용하여 농업진흥지역으로 지정함.

- 농업진흥구역은 농림축산식품부장관이 정하는 규모(평야지 10ha, 중간지 7ha, 산간지 3ha) 이상으로 농지가 집단화되어 농업목적으로 이용하는 것이 필요한 지역, 농지조성사업·농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역을 우선 지정함.
- 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보와 수질보전 등 농업환경을 보호할 필요가 있는 지역을 대상으로 지정함.

● 농업진흥지역의 변경·해제는 다음 사유가 있을 때 지정 절차를 준용하여 처리하며, 농업진흥지역 편입은 농업생산기반정비 등에 의해 지정 요건을 새로 갖춘 경우 신규 지정의 기준 및 절차를 준용하여 편입하도록 함.

- 농업진흥지역을 해제하는 경우: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 용도지역 변경(농지전용을 수반하는 경우에 한함), 도시지역 안에 도시계획시설을 결정할 때 그 안에 농지가 포함되어 있어 미리 농지전용 협의를 하는 경우, 당해지역의 여건변화로 농업진흥지역 지정요건에 적합하지 않게 된 토지가 3ha 이하인 경우
- 농업진흥지역 밖의 지역을 농업진흥지역으로 편입하는 경우

- 농업보호구역의 전부 또는 일부를 농업진흥구역으로 변경하거나 농업진흥구역 내 3ha 이하의 토지를 농업보호구역으로 변경하는 경우

● 현행 농업진흥지역제도의 법 규정상 문제점으로는 다음을 들 수 있음.

- 첫째, 농지법의 농업진흥지역 관련 규정에는 농업진흥지역 지정 기준, 지정·변경·해제 절차 등에 관한 규정만 있을 뿐 농업진흥지역 농지의 적정 면적이나 그 확보 방안 등 농업진흥지역 농지 면적을 확대할 수 있는 방법과 수단에 관한 규정은 들어 있지 않음.
- 둘째, 농업진흥지역 농지 면적의 감소를 초래할 수 있는 수단은 다양한데, 예컨대 농업진흥지역 지정 해제 기준, 농업진흥지역 대체지정제도 폐지, 농업진흥지역 안에서의 행위제한 완화와 농업진흥지역 농지전용, 농업진흥지역 농지를 포함한 농지 전체에서의 분산 소규모 필지별 농지전용 등을 들 수 있음.
- 셋째, 가장 기본적인 문제로서 농업진흥지역 안의 농지가격이 밖의 농지가격의 1/2에 달할 만큼 상대적으로 낮고, 이로 인해 농업진흥지역 농지 소유자의 불만이 큰데, 농지법이 규정하는 농업진흥지역 우대지원은 쌀 소득보전직불제의 고정직불금 차등지급 외에는 없음.
- 넷째, 지엽적인 문제로서 농지의 집단화 규모와 농업생산기반정비 여부, 토지등급 등을 농업진흥지역 지정 기준으로 설정한 결과 농업진흥지역이 논과 평야지역 위주로 지정되었으며, 이에 따라 지역적으로 편중되어 지역 간 불균형과 대립이 발생하게 됨.

03 농업진흥지역제도의 운용 실태

● 농업진흥지역 지정 면적은 1993년 1,032천ha에서 2006년 1,153천ha까지 꾸준히 증가하였다가 2007~2010년에 계속 감소하였으며, 2011~2015년에 약간씩 증가하였다가 2016년에 994천ha로 감소하였음.

- 농업진흥지역 면적 감소는 농지전용과 농업진흥지역 지정 해제에 의해 이루어졌는데, 2007년에 농업진흥구역 해제 42,403ha, 2008년에 농업보호구역 해제 80,337ha, 2016년에 농업진흥지역 해제 85천ha 등으로 농업진흥지역 지정 해제에 의해 농업진흥지역 면적이 크게 감소하였음.

● 농업진흥지역 내 농지 면적이 전체 농지면적에서 차지하는 비중은 증가하다가 감소 추세로 돌아섬.

- 전체 농지면적은 1993년 2,055천ha에서 2016년 1,644천ha로 매년 감소하였으며, 그 결과 농업진흥지역 내 농지 면적이 전체 농지 면적에서 차지하는 비중은 1993년 43%에서 2006년 50.9%까지 계속 증가하였다가 2007년 49.5%, 2008년 46.3%로 감소한 이후 2009년 46.7%, 2016년 47.4%를 유지하고 있음. 일본의 경우 2015년에 전체 경지면적 450만ha 중 농업진흥지역 내 농용지구역의 경지면적이 403만ha로 90%를 차지하고 있음.
- 농업진흥지역 내 농지 면적에서 논이 차지하는 비중은 1993년 83.2%에서 2005년 83.9%, 2010년 88.0%, 2015년 88.0%로 증가하였다가 2016년 87.1%로 감소하였음.

● 2016년 시·도별 농업진흥지역 면적은 전남 167,629ha, 충남 133,348ha, 경북 117,710ha, 전북 111,563ha, 경기 80,068ha 순이었으며, 전체 농지면적에서 차지하는 농업진흥지역 농지면적의 비율은 충남 62.0%, 인천, 60.9%, 전남 56.2%, 전북 55.6%, 경남 48.9%, 경기 47.3% 순이었음.

- 시·도별 전체 농지면적을 보면, 전남 298,095ha, 경북 268,461ha, 충남 215,100ha, 전북 200,720ha,

경기 169,435ha 순이었음.

- 충남은 시·도별 전체 농지면적에서 3위, 농업진흥지역 면적에서 2위인데, 농업진흥지역 농지면적의 비율에서는 전국 평균 47.4%보다 압도적으로 많은 62.0%로 1위를 차지하였음.

● 2017년 충남 각 시·군의 농지 현황을 보면, 전체 농지 면적은 서산시 27,032ha(충남 전체 농지면적의 12.4%), 당진시 25,422ha(동 11.6%), 논산시 19,275ha(동 8.8%), 예산군 19,122ha(동 8.7%) 순이었으며, 농업진흥지역 농지면적은 당진시 23,548ha(충남 농업진흥지역 농지면적 169,016ha의 13.9%), 서산시 23,378ha(동 13.8%), 논산시 14,282ha(동 8.5%), 예산군 13,457ha(동 8.0%) 순이었음.

- 충남의 각 시·군별 농업진흥지역 농지면적이 전체 농지면적에서 차지하는 비율은 당진시 92.6%, 태안군 89.7%, 서산시 86.5%, 부여군 83.8%, 서천군 80.0% 순이었으며, 농업진흥지역이 지정되지 않은 계룡시를 제외하고 농업진흥지역 농지면적의 비율이 가장 낮은 금산군도 50.2%로 농지의 절반 이상이 농업진흥지역이었음.

● 농지전용 면적은 1981~2016년의 36년 간 414,532ha에 달하였는데, 시기별로 연평균 농지전용 면적을 보면 1981~1990년의 3,743ha에서 1991~2000년에 13,463ha로 크게 증가한 데 이어 2001~2010년에 다시 16,833ha로 증가하였다가 2011~2016년에 12,355ha 로 감소하였음.

- 연도별로 농지전용 면적을 보면, 1976년까지는 연간 500ha 안팎, 1977~1986년에는 1천~2천ha 안팎이었다가 1987년부터 농지전용 면적이 급증하기 시작, 1990년에 1만ha를 넘어서 1996년에 16,611ha에 달한 뒤 2000년에 9,883ha까지 줄었으나 이후 다시 증가하기 시작하여 2007년에 24,666ha로 최대치를 나타냈으며, 이후 2010년 18,732ha로 약간 줄어든 데 이어 2011~2014년에 감소 추세를 나타냈다가 2015년부터 다시 증가추세를 나타내고 있음.

● 1981~2016년에 이루어진 농지전용의 용도별 면적을 보면, 학교시설·도로·철도·항만 등 공용·공공용 시설 용도로 전용한 면적이 178,275ha로 전체의 43%를 차지하였으며, 주택시설 72,859ha(전체의 17.6%), 기타 65,715ha(전체의 15.9%), 농·어업용 시설 50,138ha(전체의 12.1%), 광·공업시설 47,545ha(전체의 11.5%) 등이었음.

- 공용·공공용 시설로 전용한 농지면적은 1998년 9,253ha까지 증가추세를 나타냈다가 이후 2001년

까지는 감소추세로 전환되었으나 2002~2007년에 증가추세로 바뀌었으며, 이후 2014년까지 감소추세였다가 2015년부터 증가추세로 전환되었음.

- 농·어업용 시설로의 농지전용 면적은 1992~1997년에 가장 많이 이루어졌으며, 이후 감소추세로 전환되어 2008년부터는 1천ha 미만으로 감소하였음.
- 기타시설로 전용된 농지의 내역을 보면 2016년에 기타시설 농지전용 면적 3,200ha 중 근린생활시설 1,640ha(51.3%), 기타 1,312ha(41.0%), 유통시설 99ha(3.1%), 체육시설 80ha(2.5%), 숙박시설 39ha(1.2%), 교육시설 30ha(0.9%) 순이었음.

● 2000~2016년의 17년 간 총 252,348ha의 농지가 전용되었는데, 그 중 농업진흥지역 안의 농지가 47,634ha(18.9%), 농업진흥지역 밖의 농지가 204,714ha(81.1%)였으며, 논이 134,207ha(53.2%), 밭이 118,141ha(46.8%)였음.

- 같은 기간 농업진흥지역 안 농지의 전용은 연평균 2,802ha에 달하였으며, 2004~2009년 시기에 많이 이루어졌는데, 특히 2007년에 5,125ha로 가장 많았음.
- 농업진흥지역 안 농지전용 면적을 전답별로 보면, 논이 37,589ha(78.9%), 밭이 10,045ha(21.1%)로 논이 압도적으로 많은 반면, 농업진흥지역 밖 농지전용의 경우 밭의 전용이 52.8%로 논보다 많았음.

● 가장 최근인 2009~2016년에 총 115,544ha의 농지가 전용되었는데, 그 중 농업진흥지역 안 농지전용 면적이 19,494ha로 16.9%를 차지하였으며, 용도별로는 공공시설 46,382ha(40.1%), 기타 23,941ha(20.7%), 주거시설 22,343ha(19.3%), 광·공업시설 17,291ha(15.0%), 농·어업시설 5,587ha(4.8%) 순이었음.

- 같은 기간 용도별 농지전용 면적에서 농업진흥지역 안 농지전용 면적이 차지하는 비율을 보면, 농어업시설의 경우 38.2%, 공공시설은 29.5%로 높은 비율을 차지한 반면 광공업시설은 8.9%, 주거시설은 5.6%, 기타시설은 3.8%로 낮았음. 요컨대 농업진흥지역 안 농지전용의 주범은 공공시설과 농어업시설임을 알 수 있음.
- 같은 기간 농업진흥지역 안 농지전용 면적 19,494ha의 용도별 면적 비중을 보면, 공공시설이 70%, 농어업시설이 11%, 광·공업시설이 8%, 주거시설이 6%, 기타시설이 5%를 차지하였음. 반면, 농업진흥지역 밖 농지전용 면적 96,050ha의 용도별 비중을 보면, 공공시설 34%, 기타시설 24%, 주거시설 22%, 광·공업시설 16%, 농어업시설 4%로 농어업시설을 위한 농지전용 면적 비중이 현저히 낮았음.

● 2012~2016년 농지전용 면적 60,803ha에 대해 시·도별 면적을 보면, 경기도의 농지전용 면적이 14,402ha(전체의 23.7%), 경남 8,827ha(14.5%), 경북 7,648ha(12.6%), 충북 5,497ha(9.0%), 전남 5,384ha(8.9%), 충남 5,172ha(8.9%) 순이었음.

● 농업진흥지역제도 운용의 문제점을 다음과 같이 지적할 수 있음.

- 첫째, 농업진흥지역제도는 농지보전제도의 핵심을 이루는 제도임에도 현재 농업진흥지역 안의 농지면적은 전체 농지면적의 47.4%에 불과하며, 더욱이 보전해야 할 적정 농지면적에 관한 개념과 기준이 결여되어 있음.
- 둘째, 연평균 2,800ha 정도의 농업진흥지역 농지가 전용됨으로써 매년 농업진흥지역 농지 면적이 감소되는 원인이 되고 있으며, 특히 농업진흥지역 농지 전용의 70%가 공용·공공용 시설의 설치에 의해 이루어지고 있음.
- 셋째, 농업진흥지역 농지의 전용 등에 의해 발생하는 3ha 이하 자투리 농지의 경우 농업진흥지역 지정을 해제하도록 한 반면, 농업진흥지역으로 지정하려면 농지소유자의 동의를 받도록 되어 있어 지정은 어렵고 해제는 쉽게 되어 있음.
- 넷째, 농업진흥지역제도는 권역별 농지보전제도인 반면 농지전용은 필지별 분산 소규모 농지전용이 허용됨으로써 어느 곳에서나 농지를 전용할 수 있다는 기대심리가 형성되어 농업진흥지역 안팎 간 농지가격 격차를 유발하고 농지보전을 훼손하고 있음.

04 일본의 농업진흥지역제도

● 일본 농업진흥지역제도는 1969년에 제정된 「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 의해 시행되었는데, 그 구성과 운용 절차는 다음과 같이 요약할 수 있음.

① 농림수산대신은 확보해야 할 농용지 등의 면적 목표 등을 정하는 「농용지 등의 확보 등에 관한 기본지침」을 책정함.

② 도・도・부・현 지사는 기본지침에 의거하여 확보해야 할 농용지 면적 목표 등을 정하는 「농업진흥지역 정비 기본방침」을 책정하는데, 이 때 농용지 등의 확보에 관한 사항 등에 대해서는 농림수산대신의 동의가 필요함.

③ 도・도・부・현 지사는 「농업진흥지역 정비 기본방침」에 의거하여 농업진흥지역을 지정함.

④ 도・도・부・현 지사가 지정한 농업진흥지역 구역 내에 있는 시・정・촌은 「농업진흥지역 정비계획」을 책정하는데, 이 때 농용지 이용계획에 대해서는 도・도・부・현 지사의 동의가 필요함.

⑤ 시・정・촌은 농업진흥지역 정비계획에서 농용지 등으로 이용해야 할 토지의 구역, 즉 농용지구역을 책정함(농용지이용계획).

● 일본 농업진흥지역제도의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있음.

– 첫째, 농업진흥지역 내 농용지구역 농지면적의 목표치를 책정하여 그 총량을 달성하도록 의무화하고 있음. 현재 농업진흥지역 농용지구역의 농지 면적이 전체 농지면적의 90%를 차지하고 있는데, 농업진흥지역 정비 기본지침에 10년 단위의 확보해야 할 농용지 면적 목표를 책정하여 이를 도・도・부・현–시・정・촌 농업진흥지역 정비 기본방침과 정비계획에 반영하도록 하고 있음.

– 둘째, 농업진흥지역 농용지구역 농지보전을 위하여 중앙정부–도・도・부・현–시・정・촌의 각급 행정단위의 역할 분담과 연계 협력이 긴밀하게 이루어지고 있음.

– 셋째, 농업진흥지역을 대상으로 각종의 정책사업을 우선 실시함. 농용지구역을 대상으로 하는 사업으로는 ①농업생산기반의 정비・개발 관련 사업, ②농업생산 근대화 시설 정비사업, ③농지보유합리화 관련 사업이 있으며, 농용지구역 외의 구역(이른바 농진백지지구)을 대상으로 ①생활환경정비

사업, ②농산물 광역유통·가공 근대화 시설 등의 정비사업이 있음. 이외에 융자사업으로서 농업생산 기반 정비·개발에 필요한 자금, 농지 등의 취득에 필요한 자금 및 토지이용형 농업경영의 개선에 필요한 자금의 융통은 농용지구역을 대상으로 실시되는 것이 있음.

- 넷째, 농용지구역 농지에 대한 세제상의 특례조치로서 ①양도소득세 과세 특례, ②부동산취득세 과세 표준 감액조치, ③상속세 우대조치로서 농용지구역 내에 있는 농지는 모두 '순농지'로 평가하고 농업용 시설 용지는 농지가액에 조성비용 상당액을 가산한 금액으로 평가, ④증여세 납세유예, ⑤고정자산세 평가에서 농업용 시설 용지는 농지가액에 조성비용 상당액을 가산한 금액으로 평가 등이 있음.

● 일본의 농지전용허가제도는 1952년에 제정된 「농지법」에 의해 운용되고 있는데, 농지를 전용하는 경우 또는 전용하기 위하여 권리를 설정하거나 이전하는 경우 도·도·부·현지사 또는 시·정·촌장의 허가를 받도록 하는 제도로서, 농지전용허가권자는 허가신청이 있을 경우 다음의 입지기준과 일반기준에 의거하여 허가 여부를 판단함.

- 입지기준: 농지를 영농조건 및 시가지화 정도에 비추어 농용지구역농지·갑종농지·제1종농지·제2종농지·제3종농지 등 5종으로 분류하여 우량농지의 전용을 엄격히 제한하며, 농업생산에 미치는 영향이 작은 제3종농지 등의 전용을 유도하고 있음.
- 일반기준: 허가신청 내용에 대해 신청목적 실현의 확실성(토지조성만을 하는 전용은 시·정·촌이 행하는 것 등을 제외하고는 불허), 피해방제조치 등에 대하여 심사하며, 적당하다고 인정되지 않은 경우는 허가하지 않음.

● 농지전용허가 절차는 농지전용허가 신청 면적 규모와 용도지역에 따라 다음과 같이 정해져 있음.

- 30a 이하의 농지전용: 허가 신청자가 농업위원회에 신청서를 제출하고, 농업위원회는 여기에 의견서를 첨부하여 도·도·부·현 지사 또는 지정 시·정·촌장에게 송부하면 허가권자가 신청자에게 허가 여부를 통지함.
- 30a이상의 농지전용: 허가신청자가 농업위원회에 신청서를 제출하면 농업위원회는 도·도·부·현 농업위원회네트워크기구의 의견을 듣고 의견서를 첨부하여 도·도·부·현 지사 또는 지정 시·정·촌장에게 송부하며, 이에 대해 도·도·부·현 지사 또는 지정 시·정·촌장은 농림수산대신(또는 지방농정국장)과 협의 후 신청자에게 허가 여부를 통지함.
- 시가화구역 내 농지전용: 농업위원회에 신고 후 농지전용

● 일본의 농지전용 허가 면적은 농지법의 농지전용 허가를 필요로 하지 않는 농지전용을 포함하여 1970년의 57,134ha에서 1973년 67,720ha로 최대치를 기록한 이후 감소추세로 바뀌어 1975년 34,603ha, 1986년 25,935ha로 감소하였다가 증가추세로 전환되어 1991년 35,781ha로 증가한 뒤 다시 감소추세로 돌아서 2000년 21,685ha, 2014년 15,235ha를 나타냈음.

- 용도별로는 1970~2014년에 5년 단위의 10개년도에 총 280,392ha의 농지가 전용되었는데, 그 중 30.2%가 주택용지로 전용되었으며, 17.6%가 기타 업무용지, 15.6%가 식림・기타, 14.0%가 도수로(道水路)・철도용지 등의 용도로 전용되었음.
- 허가권자별 농지전용허가 상황을 보면, 1970~2014년에 5년 단위의 10개년도에 총 280,392ha의 농지가 전용되었는데, 허가 건수의 99.8%, 허가 면적의 88.2%가 전용면적 기준 2ha이하로서 도・도・부・현 지사의 허가를 받은 것이었음.
- 농지전용 주체별로는 1970~2014년에 5년 단위의 10개년도에 총 280,392ha의 농지가 전용되었는데, 농업생산법인 이외 법인단체의 전용 면적 비율이 28.9%로 가장 많았고, 이어 농가 이외 개인이 전용한 면적의 비율이 26.6%, 농업생산법인을 포함하여 농가가 전용한 면적이 비율이 21.6%, 지방공사와 공단을 포함하여 지방공공단체가 전용한 면적의 비율이 18.1%를 차지하였음.
- 「농지법」의 농지전용허가를 받지 않고 이루어지는 공적 시설로의 농지전용 추이를 보면, 1986~2014년에 5년 단위의 7개 년도에 총 156,374ha가 전용되었는데, 공공・공익 시설로의 전용면적이 23,009ha로 전체 전용면적의 14.7%를 차지하였으며, 세부 용도별로는 도수로・철도용지를 위한 전용이 18,247ha(전체 공공・공익 시설 전용면적의 79.3%), 공원・운동장용지로의 전용이 2,330ha(10.1%), 관공서・병원 등 공적시설용지로의 전용이 1,527ha(6.6%), 학교용지로의 전용이 907ha(3.9%)였음.

● 택지 가격과 논 가격의 비교를 통해 경작목적과 전용목적의 농지가격을 비교하면, 시가화구역이나 시가화조정구역의 경우 후자가 전자의 2~4배에 달하였으며, 도시계획법의 선긋기를 하지 않은 시・정・촌의 경우 후자가 전자의 6~9배로 격차가 더 컸음.

● 일본 농지전용허가제도의 특징은 다음과 같음.

- 첫째, 농업진흥지역 내 농용지구역의 농지는 원칙적으로 농지전용을 금지하고 있음.
- 둘째, 농지를 영농조건 및 시가지화 정도에 비추어 5종으로 분류하여 우량농지의 전용을 엄격히 제한하며, 농업생산에 미치는 영향이 작은 제3종농지 등의 전용을 유도하고 있음.

- 셋째, 공용·공공용 시설은 허가받지 않고 농지를 전용하도록 하고, 시가화구역 농지는 농업위원회에 신고를 통해 전용할 수 있도록 하고 있음.
- 넷째, 농지전용 면적은 근래 들어 연평균 15,000ha 안팎으로 감소하여 전체 농지 면적이 절반에 미치지 못하는 한국의 연평균 농지전용 면적보다 작음.

05 농업진흥지역의 지속적 보전 방안

- 농업진흥지역 농지의 보전을 위해서는 먼저 보전해야 할 농지의 총량 목표를 법제화하여 주기적으로 갱신 설정하도록 하고, 농업진흥지역 농지 면적의 비중을 전체 농지 면적의 50% 이상으로 확대하도록 함.
  - 첫째, 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」의 식량자급률 목표에 보전해야 할 농지 면적 목표를 추가하여 주기적으로 갱신하도록 함.
  - 둘째, 「농지법」의 농업진흥지역제도에 전국과 시·도 및 시·군별로 지정해야 할 농업진흥지역의 농지 면적 목표를 제시하도록 규정할 필요가 있음.
  - 셋째, 농업진흥지역 농지 면적의 목표를 농업진흥지역 농지 면적이 전체 농지 면적에서 차지하는 적정 비율과 연동하도록 함.

- 농업진흥지역 농지의 보전을 위해서는 이미 지정되어 있는 농업진흥지역의 농지를 유지·보전하도록 해야 하며, 이를 위해서는 무엇보다 농업진흥지역 농지의 전용을 금지하고 농업진흥지역 지정 해제 등에 대한 심의를 강화하도록 함.
  - 첫째, 「농지법」에 농업진흥지역 농지의 전용을 금지하는 원칙을 규정하도록 함.
  - 둘째, 농업진흥지역을 세분화하여 시설농업구역 등을 신설하도록 함.
  - 셋째, 공공시설의 설치 등 불가피한 농업진흥지역 농지 전용과 농업진흥지역 지정 해제 등에 대한 심의를 하도록 함.

- 농업진흥지역 농지의 가격이 낮아 생기는 불만과 농업진흥지역 지정 기피 현상을 해소할 수 있도록 농업진흥지역 농지 소유자에 대한 보상을 강화하고 농업진흥지역 농지 보전에 대한 장려금을 지급하도록 함.

- 첫째, 쌀 소득보전직불제의 농업진흥지역 안팎 간 고정직불금 차등지급을 확대하여 농업진흥지역 농지에 대한 우대를 강화하도록 함.
- 둘째, 농지관리기금을 재원으로 하는 농업진흥지역 농지 보전 장려금을 신규 지급
- 셋째, 농업진흥지역 농지 소유자에 대한 조세지원으로서 양도소득세·취득세·상속세·증여세 등에 대한 과세특례 조치 도입

● 농업진흥지역 농지의 관리를 위해서는 농업경영체와 지방자치단체 및 지역주민들이 참여하여 농지만이 아니라 농지·물·자연환경을 함께 보전 관리하는 다기능 관리조직을 도입할 필요가 있음.

- 첫째, 농촌마을 또는 지역주민과 농지보전협약을 체결하여 보조금을 지불하도록 함.
- 둘째, 농업진흥지역 농지 보전에 적극적인 지방자치단체에 재정적인 인센티브를 지급하도록 함.
- 셋째, 한국농어촌공사에 농지선취권 및 이용조정권을 부여하여 농지이용조정사업을 추진하도록 함.

박 석 두
GS&J 인스티튜트 연구위원
02-3463-7624, gogoneo@hanmail.net

* 본 글은 2017년도 충남연구원 전략과제인 "농업진흥지역의 지속적인 보전관리 방안"을 수정, 보완한 것임

참고자료

김수석 외 (2009b), 『농지보전과 농업진흥지역제도 개선방안』, 한국농촌경제연구원

농림축산식품부 (2015), 농림축산식품 주요 통계

박석두 외 (2004), 『농지조성비제도 개선 연구』, 한국농촌경제연구원

박석두 (2006), 『농업진흥지역 관리방안 연구』, 한국농촌경제연구원

박석두 외 (2013), 『농지전용의 원인과 영향』, 한국농촌경제연구원

채광석 외 (2011), 『농업진흥지역 관리를 위한 주기적 정비체계 구축방안』, 한국농촌경제연구원

채광석・김홍상 (2015), 『우량농지 보전을 위한 정책프로그램 개발』, 한국농촌경제연구원

채미옥 외 (2007), 『선진사회를 향한 토지정책 방향 및 추진전략 연구(Ⅱ)』, 국토연구원

채미옥 (2008), "도시용지공급 원활화를 위한 토지이용규제 합리화 방안," 『국토』, 통권 319호(2008년 5월), 국토연구원

최혁재 (2003), 『국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향』, 국토연구원

최혁재・최수 (2002), 『토지이용규제 손실보전수단으로서의 개발권양도제 도입 및 활용방안 연구』, 국토연구원

충북개발연구원 (2009), 『난개발 방지를 위한 제조업 개별입지 관리방안: 충북음성지역을 중심으로』, 충북개발연구원

한국농촌경제연구원 (2017), 『농업전망 2017 : 미래를 향한 농업・농촌, 변화와 도전』

谷本 一志 (2000), "農地保全と地域再組織化", 『農政調査時報』 525號)

谷下雅義 (2009), "市街化区域内農地転用率の影響要因–東京圏内の特定市を対象にして", 日本都市計画学会 編, 『都市計画論文集』44号

遠藤和子 (2008), 『中山間地域の農地保全計劃論』, 農林統計協會

有田博之 (2002), "農地管理区の設定による集団的農地保全", 『Agriculture and horticulture』, 77(7)