

효율적인 農地利用計劃樹立 方向에 관한 연구

任 相 奉

농어촌진흥공사 농어촌연구원

A Study on the Directions of Effective Farmland Use Planning

Im, Sang-Bong

Rural Research Institute, Rural Development Corporation

ABSTRACT

The initiative to determine farmland use has been transferred to local side under the decentralized government system in Korea. New Land Act and Rural Development Act support it. Changes in external and internal environments of Korean agriculture require to diversify farmland use. Local development plan may be implemented when specific farmland use plan is prepared. However, farmland use planning has not been prepared by the local governments yet. This study aims to identify problems encountered in current farmland use and suggest directions of effective and reasonable farmland use planning relevant to local conditions. Questionnaire method was used to prove topographical differences of community land demand.

Statistical analyses show that farmers desire to utilize marginal farmland for income increase. Growing grass(42.0%) and cash crops(41.7%) was greatly demanded by them. They were generally eager for developing touristic farm (52.1%). By topographical characteristics, the eager was greatest in coastal areas, on the contrary, it was relatively low in mountainous areas. There were more farmers who want to expand their farmland in rice farming(48.4%) or rice-horticulture farming(46.9%) areas. Potential retiree among farmers were most in suburban areas. However, it was expected that there would be the highest retirement rate in rice farming areas because of the high rate of aged farmers.

Farmland use planning should be incorporated into food production policies and community people's needs for income increase and life improvement. Agriculture promotion areas must be maintained for scale optimized farming and cash crop farming as much as possible. However, minimum portion for other uses in each village or farming community unit should be adopted. Less favored areas will have to be utilized for both agriculture and non-agriculture uses. Priority can be put into touristic resorts as a non-agriculture use. Furthermore, such areas can be used for sustainable agriculture as well as for residence, industry, animal breeding.

I. 문제의 제기

기존의 농지이용계획에서는 농지이면 농업을 해

야 한다는 일반 원칙아래, 그 이용이 농지소유자와 경작자에게 거의 전적으로 일임되어 왔다. 정부수매에 의존한 수도작 위주의 경영방식에서는 그러

한 농지이용 원칙에 큰 문제가 없었다. 그러나 머지 않아 국내 쌀도 외국산과 경쟁해야 하고, 그리하여 정부수매가격에 의존하기보다는 시장가격에 기초하여 생산비 절감에 의한 가격경쟁을 해야 하는 상황에서는 농지이용 방식도 새롭게 바뀌어야 할 시점에 와 있다고 하겠다. 더욱이 지방자치시대를 맞이하여 지역사회 개발의 책임과 권한이 지방자치단체와 해당 지역사회 주민에게 돌아가고 있는 상황에서는 농지이용 방향에 대한 재평가와 적극적인 대응방안의 모색이 필요한 시점이다(류우익, 1995).

이제까지의 농지이용 방식 하에서 오늘의 지역사회 발전수준이 결정되었다고 본다면, 앞으로의 농지이용 방향은 무엇이 되어야 하겠는가? 물론 전적으로 농지이용의 비효율성에 의해 오늘의 농촌저발전이 야기되었다고 볼 수는 없다. 하지만, 농지는 농업생산에 있어서 중요한 투입요소일 뿐만 아니라 각종 비농업적 개발분야의 전용 후보지이기도 한 만큼, 앞으로 지역사회의 모습과 발전수준을 결정짓는 데 중심적인 역할을 할 것이다.

그러므로 무역자유화 시대의 농정목표와 지방자치시대에 있어서 지역사회의 발전과제에 맞추어 농지의 이용방향을 재정립하는 것은 매우 중요한 문제라고 하겠다.

농지이용에 대한 기존의 연구는 크게 두 가지의 서로 다른 측면에서 접근하여 왔다. 하나는 농지의 농업적 이용을 효율화하는 방안이고, 다른 하나는 농지의 비농업적 용도로의 전용을 주장하는 것이다(최진욱 외, 1992). 전자는 농림수산부를 중심으로 한 농업 중심의 시각이고(농림수산부 양정국, 1989; 농림수산부, 1992), 후자는 건설교통부 중심의 도시 건설 및 확장과 농업 이외의 산업개발에 주안점을 둔 시각이다(건설부, 1992; 국토개발연구원, 1987, 1989; 김성배, 1994, 박양호, 1994). 그런데 세부적인 농지이용계획을 수립하는 문제가 단순히 양자 중의 어느 한 편에 선다고 해서 해결되는 것은 아니다. 사회가 도시화, 공업화된다고 해도 안정적으로 식량을 확보하고, 지역사회를 활력있게 유지하기 위해서 일정규모 이상의 농지를 보존할 필요가 있다. 동시에 농업적으로 이용이 유리한 농지라고 하더라도

국가적인 대규모 개발사업이나 지역사회 주민의 삶의 질 향상을 위하여 이를 전용할 필요가 있다. 또한 농업진흥지역밖 농지 중 영농조건이 불리하여 농업생산성이 낮다고 해서 모두 관광휴양지나 주거지 또는 공업용지로 전용할 수 있는 것도 아니다. 어떤 농지는 현재 생산성이 낮을지라도 농업 이외의 목적으로는 적합하지 않아서 축산목적의 부지나 과수재배지로 활용하거나 농지기반을 재정비하여 농업적으로 계속 활용해야 하는 경우도 있는 것이다.

따라서 농지의 농업적 이용과 관련하여 개선해야 할 것은 무엇이며, 비농업적 이용으로 전환해야 할 부분은 어떤 것인가에 대한 해답을 찾아야 할 것이다. 해당지역 농지의 농업생산성과 수익성을 높이기 위해서는 농지이용체계를 어떻게 개선해야 하며, 어느 곳이 관광농원이나 농어촌휴양지, 주거지 개발, 공장유치 등이 유리한 입지인가 등을 고려하여 지역특성에 적합한 농지이용계획을 수립해야 할 것이다. 또한 정부의 농정목표 달성을 위한 농지수요와 지방자치단체를 중심으로 하는 지역사회의 개발목표 설정과 지역사회주민의 개발요구에 따른 농지전용 수요를 어떻게 절충하느냐도 앞으로 중요한 과제가 될 것이다. 이제까지 지방 중심의 독자적인 농지이용계획이 존재하지 않았던 현실에 비추어 볼 때 앞으로 이에 대한 대비가 매우 시급하고도 절실히 요청된다고 하겠다.

이 연구의 목적은 효율적인 농지이용을 위한 계획수립 방안을 모색하는 데 있다. 이를 위하여 농지이용계획의 수립과 관련하여 현재 안고 있는 문제점과 이의 개선을 위한 고려사항을 검토하고자 한다. 농지이용계획수립 방안을 제시하는 데 있어서는 농지이용과 전용에 대한 일반적인 원칙을 설정하는 데 주안점을 두고자 한다. 실증검증을 위하여 사례지구를 중심으로 한 현지주민 설문조사 분석결과와 공공기관의 기존 통계자료를 활용하였다.

Ⅱ. 농지이용계획 수립의 필요성과 문제점

1. 농지이용계획 수립의 필요성

농지이용계획은 농촌개발계획을 수립하는 데 있어서 근간이 된다고 볼 수 있다. 이것은 토지이용계획의 하위개념이기는 하지만, 농촌지역에 있어서는 임야를 제외하면 농지가 대부분을 차지한다는 점에서 매우 중요한 위치에 있다고 하겠다. 특히 그 동안 도시중심의 산업화 과정에서 농촌에서의 농업은 절대적인 위치를 점하여 온 만큼 농지의 보전에 대한 법적인 장치도 상당히 공고하다고 볼 수 있다. 이로 말미암아 공단조성 등 국가적인 대규모 사업의 경우에 있어서는 농지의 전용이 매우 쉬운 반면에, 지방자치단체나 민간단체에 의해 수행될 수 있는 소규모 개발사업에 대해서는 여전히 농지전용과 이용에 대한 원칙이 불분명한 상황에 처해 있다.

그렇다면 농촌개발계획을 수립하고 사업을 수행하는 데 있어서 농지이용계획이 왜 필요한가? 먼저 급변하는 사회변화에 부응해야 한다는 시대적 요청에서 그 필요성을 찾아볼 수 있다. WTO체제 출범과 함께 국제적인 농업무역환경이 급속히 달라지고 있고, 대내적으로는 지방화 추세와 함께 농촌지역에 대한 산업개발, 주거공간 및 여가공간 개발 등의 수요가 급증하고 있다. 농업부문에서는 수도작을 중심으로 하는 대규모 경영의 필요성이 대두되었고, 유기농업이나 시설원예, 특작재배, 축산 등 고부가가치 품목에 대한 지역특화전략이 필요하게 되었다. 비농업 부문에서는 산업시설 유치나 주거단지 개발, 관광농원이나 농어촌휴양지 조성 등 지역사회개발을 촉진하기 위하여 농지의 용도를 변경해야 할 필요성이 점증하고 있다. 이와 같이 농촌내외부의 환경변화에 부응하여 농지의 효율적, 합리적 이용을 꾀하기 위해서 각 지역사회에 대한 농지이용계획이 수립되어야 하는 것이다.

둘째, 농지를 둘러싼 이해당사자들의 이해관계 조정의 측면에서 농지이용계획의 필요성을 찾아볼 수 있다. 일정 면적 이상의 우량농지를 확보하려는 정부의 정책목표와 농지의 이용가치와 보유가치를 높이려는 농업인 또는 농지소유자간에 이해가 상충될 우려가 있다. 합리적이고, 객관적인 농지이용 기준을 설정하여 이에 따라 농지이용계획을 수립해 나가지 않는다면, 농지이용에 대한 실수요자 중심

의 소유권 변동이 어렵게 될 것이다. 따라서 지역사회 개발방향에 맞추어 농지이용계획을 수립하는 것은 매우 시급한 과제라 하겠다.

셋째, 새로 제정된 농지법에서 지방자치단체의 농지이용계획 수립을 의무화하고 있는 점을 들 수 있다. 1994년 12월에 통과된 농지법 제13조에서는 시장·군수 또는 자치구청장이 시·군 농어촌발전심의회를 거쳐 관할구역 안의 농지에 대한 종합적인 계획을 수립토록 규정하고 있다. 이와 같은 제도적인 요구에 적극적으로 대처하기 위해서도 효율적인 농지이용계획의 수립은 필요한 것이다.

넷째, 농어촌정비법을 토대로 한 한계농지개발 등 농지의 비농업적 이용계획이 필요하다는 점을 들 수 있다. 농촌지역을 발전시키기 위해서는 농업은 물론 관광이나 제조업 등 타산업과 생활환경 등 비농업 분야의 획기적인 개선이 요구되고 있다. 이와 같은 농지이용을 대폭적으로 변화시켜 나가기 위해서는 체계적인 농지이용계획의 수립이 필수적이라 하겠다.

2. 농지의 용도구분

농지의 용도 구분은 크게 법적인 분류와 실제적인 이용형태별 분류로 대별할 수 있다. 법적인 분류에서는 농지의 보존에 대한 긴요도가 중요한 기준이 되고 있다. 그리하여 국토이용관리법에서는 농지에 임야를 포함하여 이를 농림지와 준농림지로 나누고 있다. 농림지는 농업생산과 자연환경 보전을 위하여 보존할 지역으로 설정하고 있으며, 준농림지는 비농업적 이용목적에 의해 전용할 후보지로 설정하고 있다. 이 중에서 농지는 농어촌발전특별조치법(농발법)과 농지법에 의하여 농업진흥지역과 농업진흥지역밖으로 구분되어 있고, 농업진흥지역 농지는 다시 농업진흥구역과 농업보호구역으로 나뉘어 있다. 한편 농업진흥지역밖 농지에 대해서는 농어촌정비법에 의해 영농조건이 불리한 지역을 중심으로 한계농지를 따로 설정하고 있다. 농어촌진흥공사에서는 농지이용계획수립 목적을 위하여 한계농지에 속하지 않는 농업진흥지역밖 농지를 농업유지구역과 다목적 구역으로 구분하고 있다 (농어

촌진흥공사 농지이용사업처, 1995).

편의상, 이용형태별로 농지의 용도를 구분하여 보면, 크게 농업적 이용, 산업적 이용, 관광휴양적 이용, 생활환경적 이용, 환경보전적 이용으로 나눌 수 있다. 앞의 3가지는 농촌의 소득을 향상시키는데 초점을 맞춘 것이고, 뒤의 2가지는 생활환경을 개선하는데 초점을 둔 것이다. 농업적 이용에는 농업경영규모를 확대하는 형태와 고부가가치 작목을 재배하는 형태 및 각종 농축산업 관련시설을 설치하는 것 등이 포함된다. 산업적 이용은 농공단지의 조성과 같은 각종 산업시설의 유치나 도로의 설치 등을 말하며, 관광휴양적 이용에는 관광농원의 설치나 농어촌휴양지의 조성 등이 포함된다. 생활환경적 이용에는 주거단지의 조성, 문화·휴식공간의 조성, 편의시설의 설치 등이 포함되며, 환경보전적 이용에는 정화시설이나 자연재해 방지시설의 설치 등이 속한다.

3. 현 농지계획의 문제점

다양한 농촌지역사회개발의 수요에 맞추어 농지 이용 방향을 설정하고, 농지이용계획을 수립할 수 있는 세부기준이 아직 마련되어 있지 못하다. 현재의 농지법에서는 시장·군수가 시군발전심의회 심의를 거쳐 농지이용계획을 수립하고, 세부적으로 농민의 의견을 수렴하여 농지이용증진사업 시행계획을 세우도록 하고 있다. 그러나 농지의 농업적 이용 측면에 있어서는 규모화, 집단화를 촉진하는 방향으로 농지를 이용해야 한다는 일반원칙만이 있을 뿐 구체적인 방안이 마련되어 있지 않다. 더욱이 현재 농어촌진흥공사에서 영농규모적정화와 집단화를 위해서 추진하고 있는 농지규모화사업에서는 농업진흥지역농지를 대상으로 하고 있으며, 지원대상자도 쌀전업농 위주로 제한되어 있는 실정이다.

농업진흥지역밖 농지의 이용에 대해서는 농지법과 농어촌정비법에서 부분적으로 언급하고 있다. 여기에서 주요 방향은 농업진흥지역밖 농지 중 농업적 이용이 가장 유리한 곳은 농업을 지속하고, 주거지나 공장부지, 또는 관광휴양지 등의 용도로

활용이 유용한 곳은 이와 같은 목적으로 이용하며, 그 밖의 지역은 유보지로서 다목적으로 이용하도록 하는 것이다(정영일, 1995; 임재환, 1995). 그런데 농업진흥지역밖 농지가 전체 농지의 거의 절반에 이룸에도 불구하고, 이 것이 지역적으로 편중되어 있다는 데에 문제가 있다. 한계농지가 많은 산간지대는 비농업적으로 전용할 수 있는 농지가 많다 하더라도 관광휴양지로서 입지가 유리한 일부 지역을 제외하고는 실제로 전용가치가 높은 농지가 별로 없다는 점도 문제를 복잡하게 만들고 있다.

이와 같은 상황에서 농지이용계획상 문제가 되는 것은 무엇보다도 지역특성별로 농지이용을 차별화하기 위한 구체적인 기준이 없다는 점이다. 농업진흥지역은 최소한의 국민식량을 안정적으로 확보하고자 하는 정부의 정책목표에 의해서 지정되어 있는 데 반해, 지역사회개발을 위한 농지이용계획은 지역사회 주민과 지방자치단체에 의해서 수립된다는 점에서 상호 충돌이 야기될 수 있다. 정부에서 농업적으로 이용하는 것이 가장 바람직하다고 판단하여 농업진흥지역으로 지정한 우량농지 중 일부가 지역사회 주민의 입장에서 보면 주거지 조성이나 축사설치 및 농업유통시설 설치 등을 위하여 시급히 전용되어야 할 농지로 인식될 수도 있는 것이다.

농지법에 의하면 농업진흥지역내에도 각종 농업시설이나 공동이용시설 및 농가주택 등을 건립할 수 있도록 예외규정이 마련되어 있다. 그러나 아직 구체적인 허가기준이 설정되어 있지 못하여 지역사회 개발수요에 부응하는 합리적인 농지이용이 이루어지지 못하고 있다. 또한 농어촌정비법에 의하면 한계농지 등을 비농업적으로 활용할 수 있도록 규정하고 있으나, 이것도 역시 구체적인 전용기준이 마련되어야 할 형편에 있다.

또한 농지이용에 대한 정책이 아직도 규제 위주로 이루어지고 있다는 점도 문제로 꼽을 수 있다. 물론 농지를 보전하는 것은 농정에 있어서 중요한 사항이지만, 전용기준의 미비로 농촌 지역사회개발을 위하여 농지전용이 반드시 필요한 부분에 대해서조차도 이를 제대로 시행하지 못하고 있다. 제도

적으로는 농밭법이나 농지법에 의해 농업진흥지역에 대해서도 농업시설 등을 설치할 수 있도록 되어 있으나, 세부기준의 미비와 농지이용 방향에 대한 확신의 결여로 제도운영에 허점이 노출되고 있는 것이다.

끝으로, 농지이용계획 수립절차가 정착되지 못한 점을 들 수 있다. 아직 농지법이 시행되기 전 단계이기는 하지만, 농지이용계획 수립에 대한 농민의 역할, 지자체의 역할 및 정부의 역할이 불분명하다. 농지이용계획을 효율적으로 수립하기 위해서는 농지의 이용과 전용에 관한 합리적인 원칙을 설정함과 동시에, 계획수립과정에서 지방자치단체가 농촌 주민의 농지전용에 대한 요구와 정부의 농지보전에 대한 정책목표 사이에서 합리적인 의견수렴 절차와 의사결정과정을 거치는 방안이 확립되어야 할 것이다. 농지법에는 타 법률에서 정하는 특별한 경우를 제외하고는 농지를 전용하기를 원하는 자가 관할 농지관리위원회의 확인을 거쳐 농림수산부 장관의 허가를 받도록 하고 있다. 여전히 지방자치단체나 지역사회 주민에게 농지의 이용방향을 결정할 수 있는 권한을 부여하지 않고 있는 것을 알 수 있다. 반면에 동법 시행령에 따르면 농지이용증진사업 시행계획 수립에 있어서는 주민의 2/3 이상의 동의를 얻으면 이를 시행할 수 있도록 하고 있다. 물론 이 경우는 농업목적의 이용을 전제로 하기 때문에 주민에게 사업내용을 선택할 수 있는 권한을 대폭 위임하고 있다고 볼 수 있지만, 농지이용자의 다수가 원하는 방향이 무조건 바람직한 방향이라고 말할 수는 없다. 쌀과 같은 주식의 자급률을 일정 수준 이상 유지하기 위한 정책목표를 반영하는 등의 절차적인 문제가 남아 있는 것이다.

4. 효율적인 농지이용을 위한 과제

농촌지역사회개발을 위한 농지의 이용에 대한 모식도를 제시하면 그림 1과 같다. 농촌지역사회개발이란 한 마디로 말하면 농촌지역사회 주민의 삶의 질을 향상시키는 것으로서 일정수준 이상의 소득향상과 생활여건의 개선으로 나타난다고 볼 수 있다. 결국 농업진흥지역과 농업진흥지역밖으로 구

분되어 있는 농지를 효율적으로 활용하여 지역사회개발의 목표를 실현하는 것이 농지이용계획의 과제라고 하겠다. 그런데 지역사회개발 목표가 해당 지역사회 주민의 개발수요를 충족시키는 측면에서만 수립될 수는 없다. 자원이 제한되어 있어서 주민의 개발요구를 충분히 충족시킬 수 없음은 물론, 공익차원에서 수립되는 중앙 단위의 상위개발계획도 반영해야 하기 때문이다.

따라서 농지의 이용에 대하여 중앙과 지자체 또는 지역사회주민 사이에 갈등이 야기될 소지를 안고 있다. 특히 우량농지는 농업목적으로 보전해야 한다는 국가차원의 목표와 지역사회주민의 소득향상이나 생활편의를 위하여 농지를 전용하고자 하는 욕구가 충돌할 경우가 대표적인 예에 속한다. 정부는 농업진흥지역과 같은 일반적인 기준을 중심으로 농지를 보전하려 하지만, 그 분포가 마을이나 기초생활권 등의 입지여건에 따라 판이하게 다르기 때문이다. 효율적이고, 안정적인 식량생산을 위한 농지의 보전과 지역사회주민의 소득향상과 생활환경개선을 위한 농지의 전용을 어떻게 조화시키느냐가 지방자치시대에 있어서의 효율적인 농지이용을 위한 선결 과제라고 하겠다.

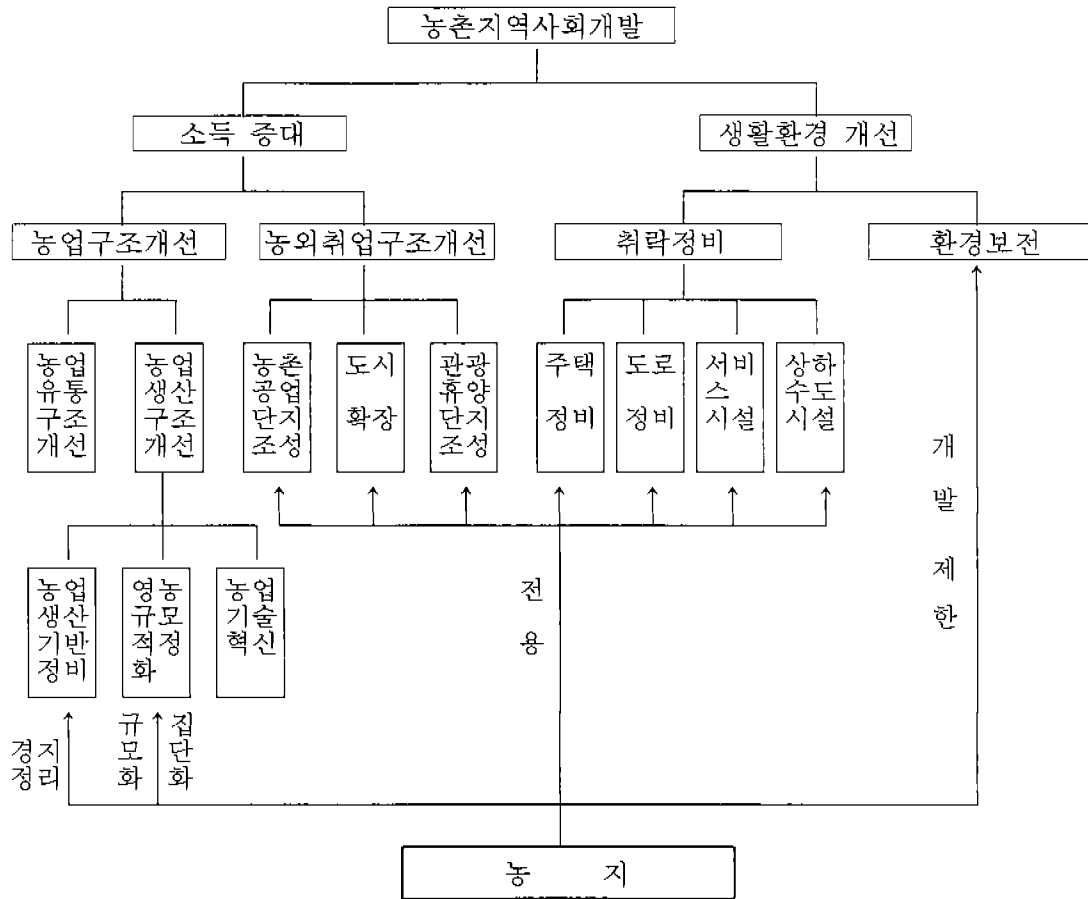
III. 농지이용계획 수립을 위한 고려사항

농지이용계획을 구체적으로 수립하기 위해서 기본적으로 고려해야 할 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지대별 농업진흥지역의 비율에 차이가 있으며, 지역적 특성을 충분히 반영하고 있지 못하다는 점이다. 1992년말을 기준으로 한 지대별 농업진흥지역 농지 비율을 살펴보면 평야지대가 60.7%로 가장 높고, 준산간지대와 도시근교지대가 각각 51.8%와 40.3%로서 그 다음이며, 산간지대가 30.2%로 가장 낮다 (표 1 참조). 도시근교지대는 농지전용에 대한 수요가 상대적으로 큰 만큼, 우량농지를 확보할 목적으로 농업진흥지역을 지정해 놓았다 하더라도 보전에 취약한 농지가 많다는 뜻이 된다. 반면에 산간지대는 경사지가 많음으로 인하여 영농

조건이 불리한 농지가 농업진흥지역에서 많이 배제되어 있지만, 일부 관광농원이나 농어촌휴양지 후보지를 제외하고는 농업이외 목적으로의 활용가능성이 낮다는 점에서 농업지원을 받는 데 불리한 입장에 있다고 볼 수 있다. 따라서 농업진흥지역이나

여부만을 가지고 농지이용 방향을 정할 것이 아니라, 지역사회에 대한 농지의 용도별 수급 상황을 고려하여 농지이용계획을 수립하도록 하여야 할 것이다.



<그림 1> 농촌지역사회개발을 위한 농지이용 체계도

<표 1> 지대별 농업진흥지역 농지의 비율

구분	농지 면적 (A)	농업진흥지역 농지(B)	농업진흥지역 농지 비율(B/A)
도시근교지대	596,610	285,982	40.3
산간지대	217,285	65,565	30.2
준산간지대	581,648	301,313	42.5
평야지대	461,355	280,099	60.6
계	1,856,898	932,959	50.2

주) 군지역 농지만을 대상으로 하였음.

자료 : 농림수산부, 농업진흥지역 지정승인 내역, 1992

이해수 외, 농지신탁 및 임대차에 의한 유통화 촉진에 관한 연구, 1993, p. 99

둘째, 일정 지역 내(예를 들면 군 단위)에서도 영농권이나 마을과 같은 권역단위별로 농지의 특성이 다양하다는 점이다. 진흥지역이 많은 군이라도 진흥지역이 적은 마을이 있고, 그 반대의 경우도 많이 있다. 어떤 마을은 농지의 대부분이 진흥지역이어서 농업시설이나 비농업 부지 확보가 가장 큰 현안이 되고 있는가 하면, 마을내에 진흥지역농지가 거의 없어서 농업과 관련하여 정책적 지원을 받는 데, 어려움을 겪는 경우도 있다. 물론 법적으로는 진흥지역 내에도 각종 시설을 설치할 수

있도록 하고 있지만, 진흥지역과 비진흥지역에 대한 일반적인 농지이용 원칙을 준용하는 경우, 진흥지역 내에 원예나 축산시설을 설치하여 정책자금 지원을 받고자 할 때에 지원 우선순위에서 밀리는 상황에 있는 것이다. 따라서 농지이용계획을 수립하는 데 있어서는 이와 같은 세부 권역별 지역사회 주민의 개발수요를 충실히 반영하도록 노력하여야 할 것이다.

셋째는 농지의 수익지가와 현실지가의 차이가 지역적으로 다르다는 점이다 (김정부 외, 1992: 유시용, 1995). 진흥지역이나 진흥지역밖 농지를 구분하는 경우에 있어서는 단순히 농지이용의 적합성만을 따지지만, 농지가격은 농업생산성 외에 전용가능성과 같은 비농업적 요인이 결부되어 형성되고 있다. 그리하여 간척지 등의 평야지 농지와 영농조건이 불리한 농지 중 전용가능성이 거의 없는 농지를 제외한 많은 농지는 농업생산성 외에 전용가능성에 의해 가격이 형성되고 있는 것이다. 농지전용에 대한 막연한 기대심리의 확산은 영농규모화를 위한 농지의 거래를 위축시키고 있기도 하다. 이와 같이 농지전용에 대한 기대심리가 큰 곳과 그렇지 않은 곳의 농지이용에 대한 농업인 또는 농지소유자의 요구는 다를 수밖에 없다. 이는 농지이용 방향에 대한 합리적인 기준을 설정하지 못하면, 농지소유자의 이해관계에 의해 농지이용이 제한을 받을 소지가 있음을 암시하는 것이기도 하다. 합리적인 농지이용을 위한 세부기준을 마련하여 투명한 절차를 거쳐 농지이용계획을 수립함으로써 지역사회 주민들이 이에 수긍하고 호응할 수 있도록 준비해 나가야 할 것이다.

IV. 설문자료 분석 결과와 시사점

1. 조사대상자의 선정

농지이용 방향에 대한 농업인의 요구를 파악하고자 설문조사를 실시하였다. 이를 위하여 선정된 조사대상자는 크게 두 가지로 나뉘어 있다. 하나는 농업진흥지역농지 중심의 영농규모화에 대한 의견

을 묻기 위하여 선정한 집단이고, 다른 하나는 농업진흥지역밖 농지의 이용에 대한 의견을 파악할 목적으로 선정한 집단이다. 영농규모화에 대한 의견을 묻기 위하여 조사대상자를 지역농업 특성에 따라서 근교농업지역, 고냉지농업지역, 시설원예지역, 수도-원예 복합지역, 수도작 지역으로 분류하여 선정하였다. 각 지역의 특성을 갖는 곳을 1개 면씩 선정한 후, 해당 면당 2개 행정리씩을 선정하였으며, 면접대상자는 행정리당 16가구 내외(총 가구수의 약 30%)를 이장과 면담을 통하여 얻은 자료를 토대로 경작면적과 경영주 연령을 안배하여 무작위로 표집하였다. 농업경영주를 대상으로 한 면접조사는 1994년 7월 18일부터 8월 30일 사이에 실시하였다. 이와 같이하여 선정된 조사대상의 일반 현황을 요약하여 제시하면 표 2와 같다.

농업진흥지역밖 농지의 이용에 대한 의견을 파악하기 위한 조사대상자는 지대별로 분류하여 선정하였는데, 농업진흥지역농지의 이용방안 중에 휴양지 조성의 비중이 큰 점을 고려하여 해안지대를 포함하였다. 그리고 평야지대에는 농업진흥지역밖 농지가 많지 않기 때문에 이를 조사대상에서 제외시켰다. 그리하여 도시근교지대, 산간지대, 준산간지대, 해안지대로 분류하여 지대별로 1개 읍·면을 선정하였으며 그 중에서 진흥지역밖 농지가 많이 있는 마을을 중심으로 면접대상자를 가구수의 30%를 무작위로 표집하였다. 면접기간은 1992년 7월 14일부터 8월 30일이었었다. 그 결과 선정된 마을수와 응답자의 일반 현황은 표 2에 제시되어 있다(자세한 사항은 임상봉 외(1994), 최진욱 외(1992) 참조).

2. 농지규모화에 대한 의견

농지규모화에 대한 농업인의 의견을 살펴보면, 표 3에서 볼 수 있는 바와 같이 향후 10년 내에 현상태의 규모를 유지하겠다는 응답비율(42.1%)이 가장 많았고, 그 다음 규모를 확대하겠다는 응답(38.4%)의 순이었다. 규모축소에 대한 의견은 19.5%로 낮은 편이었다.

이는 대부분의 지역에서 핵심 경영체가 일시에 대규모 영농을 실현하기에는 농지가 부족함을 암시

〈표 2〉 조사대상자의 일반적 특성

구 분	조사대상지역	응답자 수	응답자 연령	농지소유면적 (평)	
영농규모화에 관한 의견조사	근교농업 지역	경기 여주군 가남면 신해1리, 건장리	32	53.2	3,200
	고냉지농 업지역	강원 평창군 방림면 방림5리, 계촌3리	32	53.3	3,300
	시설원예 지역	경북 성주군 벽진면 외기1리, 봉계1리	32	50.1	2,100
	수도-원예 복합지역	충남 부여군 남면 송암1리, 내곡1리	32	55.6	4,000
	수도작 지역	전북 부안군 동진면 안성리, 장등리	31	56.2	3,700
	계		159	53.3	3,200
농업진흥지역 밖 농지 에 대한 의견조사	도시근교 지대	경기 용인군 남사면 창3리, 통삼1리, 봉명2리 봉명3리, 원암3리, 방아3리 북3리, 완장1리, 완장3리	70	51.1	3,400
	산간지대	강원 인제군 남면 남전1리, 남전2리, 어른1리 수산리, 갑둔1리, 정자리 수산리, 신월리	88	45.7	4,500
	준산간 지대	전남 당양군 금성면 덕성1리, 금성1리, 금성2리 봉서2리, 봉황리, 외추리 원율리	73	50.9	2,700
	해안지대	경북 영덕군 영덕읍 구미리, 천전리, 남산1리 화수2리, 석리, 노물리 오보리	90	54.8	1,500
	계		321	50.6	3,000

〈표 3〉 지역특성별 농지규모 변동의사

구 분	확 대		현상유지		축 소		계	
	f	%	f	%	f	%	f	%
근교농업지역	10	31.3	16	50.0	6	18.8	32	100.0
고냉지농업지역	13	40.6	18	56.3	1	3.1	32	100.0
시설원예지역	8	25.0	17	53.1	7	21.9	32	100.0
수도-원예 복합지역	15	46.9	7	21.9	10	31.3	32	100.0
수도작 지역	15	48.4	9	29.0	7	22.6	31	100.0
계	61	38.4	67	42.1	31	19.5	159	100.0

한다. 지역의 농업특성별로는 현상유지에 대한 의견은 고냉지 농업지역과 시설원예지역 및 근교농업 지역에서 많았고, 영농규모 확대에 대한 의견은 수도작 지역과 수도-원예 복합지역에서 많았다. 규모축소에 대한 응답비율은 수도-원예 복합지역에서 상대적으로 높아서 이 지역에서 작부체계에 따른 경작규모의 재편이 비교적 활발히 일어나는 것으로 볼 수 있다.

그런데 문제는 어느 지역이나 농지규모를 축소하기 원하는 경우보다 확대하기를 원하는 경우가 많다는 점이다. 수도작 지역이나 수도-원예 복합지역이 다른 지역보다 규모축소에 대한 응답비율이 높기는 하지만, 확대희망자 또한 많기 때문에 농지수급이 불균형을 이루기는 마찬가지이다. 수도작을 중점 경작하는 지역에서는 오히려 대규모 영농에 대한 요구가 더 강하다고 볼 때, 오히려 영농규모 확대를 위하여 필요한 면적은 더 크다고 볼 수 있다. 이와 같은 사실을 통해 볼 때, 정부에서는 농업진흥지역 중심의 대규모 영농을 실현하고자 하지만, 실제 현장에서는 많은 제한점이 있는 것을 알 수 있다.

평야 수도작 지역이 영농규모 확대(48.4%)가 가장 많지만, 영농규모 축소희망자는 22.6%로서 오히려 수도-원예 복합지역(31.3%)보다 적고, 고냉지 농업지역이나 근교농업지역과 큰 차이가 없다. 정책적으로는 진흥지역 농지가 많은 평야지에서 수도작 중심으로 대규모 영농이 이루어져야 한다고 보지만(김정호 외, 1993, 1994), 실제로는 수도작만을 주로 경작하는 지역에서는 영농규모 축소농가의 대안이 적어서 시설원예가 도입되고 있는 수도-원예 복합지역보다도 오히려 규모확대가 더디게 진행될 가능성이 있다. 이는 정부에서 수도작 대규모화를

실현한다는 목표하에 농업진흥지역 농지의 이용을 엄격히 제한한다면 수도작 중심지역이 피해를 입을 것임을 보여준다. 일시에 많은 농지가 공급되지 않아서 규모확대는 제한되어 있는 가운데, 지역사회 주민들의 필요에 의한 부분적인 농지전용도 농업진흥지역이라는 이유로 제한 받기 쉽기 때문이다.

마을의 취락이 오래 전에 형성된 만큼 현재의 주거지역에 대한 주민요구를 충족하기에는 불합리한 점이 많다. 일시에 대규모화 실현이 곤란한 가운데 수도작을 통한 일정수준 이상의 소득증대가 어려운 상황에서는 축산이나 시설원예 등과 같은 작목과 복합화를 시도하는 농가가 점차 증가할 것이다. 이와 같은 상황에서는 지역농업의 특성에 따라서 주거지역 주변에는 시설원예가 증가하여 우량농지에 대해서도 대규모 영농이 포기되는 수가 많으며, 축산특화지역과 같은 곳에서는 축사부지로의 전용수요가 높을 수밖에 없다. 따라서 비록 우량농지 중심으로 구성되어 있는 곳이라도 해당 지역주민의 수요에 부응하여 최소한의 비율은 전용이 가능토록 원칙을 설정하도록 해야 할 것이다. 그렇게 함으로써 농지이용기준의 미비로 인한 무분별한 농지전용을 억제할 수도 있고, 지역사회 주민의 농지이용에 대한 요구를 지역적으로 고르게 반영할 수도 있다고 하겠다.

앞의 표에서 볼 수 있는 것처럼 현 상태의 경작규모를 유지하겠다는 농업인의 응답비율이 40%를 상회하고, 경작규모를 축소하겠다는 응답자는 20% 미만이었지만, 10년 이내에 농업을 은퇴할 것으로 예상한다는 응답비율이 42.5%에 이르러(표 4 참조) 농업인 스스로 원칙은 않을지라도 노령화 등에 의해 경작규모를 축소하는 농가는 20%를 넘을 것으로 미루어 짐작해 볼 수 있다. 지역 농업의 육성방

〈표 4〉 지역특성별 경영주 농업은퇴 희망시기

구 분	은퇴의사 없음		5년내		10년내		10년이후		계	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
근교농업지역	6	18.8	5	15.6	11	34.4	10	31.3	32	100.0
고냉지농업지역	11	34.4	6	18.8	6	18.8	9	28.1	32	100.0
시설원예지역	10	31.3	6	18.8	6	18.8	10	31.3	32	100.0
수도-원예 복합지역	14	43.8	3	9.4	9	28.1	6	18.8	32	100.0
수도작 지역	11	34.4	9	28.1	7	21.9	5	15.6	32	100.0
계	52	32.5	29	18.1	39	24.4	40	25.0	160	100.0

향에 맞추어 적극적으로 농지규모 변동계획을 수립한다면, 농지를 효율적으로 이용하는 방향으로 규모확대와 집단화 및 주산단지화를 촉진할 수 있음을 암시한다.

특히 수도-원에 복합지역과 같이 수도작 중심지역에 시설원예와 같은 고소득 작목이 도입되면서 영농규모 축소 희망자 비율(31.3%)이 다른 지역보다 월등히 높은 것은 시사하는 바가 크다. 수도작을 중점 경작하는 농가의 영농규모 확대는 해당 지역에 시설원예와 같이 토지를 집약적으로 이용하는 작목이 도입될 때 유리함을 알 수 있다. 시설원예를 중점 경작하는 경우 노동력이 많이 소요되므로 많은 면적의 쌀을 재배할 수 없기 때문이다. 이는 표 2에서 시설원예지역의 호당 평균 농지소유면적(2,100평)이 적은 것을 통해서도 뒷받침된다. 수도-원에 복합지역의 영농규모 축소 희망농가가 농지를 내놓는 것은 농업인력의 고령화 때문이 아니라 원예작물을 중점 경작하기 때문이라는 것은 이 지역에 은퇴희망자가 적은 응답결과(은퇴의사가 없다는 응답이 43.8%로 가장 높음)에 의해 뒷받침된다. 한편, 지역별로는 근교농업지역에서 은퇴의사가 없다는 응답이 가장 적어서 이 지역에 농업이외의 고용 기회와 소득획득 기회가 많은 현실을 반영하였고, 5년내 은퇴희망자가 수도작 지역에 가장 많아 농업노동력의 고령화 추세를 반영하였다. 이와 같은 분석 결과를 토대로 하여 볼 때, 대규모화 영농은 해당 마을이나 영농권의 농업인구의 변화추이를 감안하여 단계적, 점진적으로 추진되어야 하며, 작부체계의 변화를 통해서도 부분적으로 가능한 것을 알 수 있다.

3. 농업진흥지역밖 농지의 이용에 대한 의견

표 5는 지역특성에 따른 농업인의 한계농지에 대한 향후 이용계획을 분석한 결과를 보여주고 있다. 전체적으로 볼 때 자가이용이 52.9%로 가장 많은데, 매각과 임대도 31%에 달한다. 농업인들이 대체로 농지소유에 대한 욕구가 강함에도 불구하고 임대(5.5%)보다 매각(25.9%)에 대한 요구가 월등히 많은 것은 스스로는 해당 농지에 대한 활용방안을 찾지 못하거나, 비농업적 이용이 바람직하다고 판단하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 지대별 응답비율을 보면 자가이용에 대한 응답은 특히 산간지대(71.8%)에서 높다. 이는 이 지역에 우량농지가 부족하고, 농지의 농업외 활용 가능성이 적은 현실을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

산간지대 다음으로 농지의 경사도가 심한 준산간지대에서는 한계농지를 매각하겠다는 의사(41.8%)가 다른 지역보다 월등히 높은 것이 특이하다. 이는 상대적으로 산간지대에 비해 외부인의 접근이 용이하여 도시민과 같은 비농민의 해당 농지에 대한 수요가 많은 것으로 미루어 짐작할 수 있다. 유휴지로 방치하겠다는 의견과 임대를 희망하는 의견은 도시근교지대가 각각 28.8%와 13.6%로 다른 지역보다 상대적으로 응답비율이 높다.

한계농지를 매각하기를 원하나, 아직까지 그대로 이용하고 있는 것은 해당 지역사회 내에서는 그 농지를 이용하기 원하는 자를 찾지 못하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이 농지에 대한 활용방안이 마련되지 못한다면 점차 유휴지로 방치될 가능성도 높다고 하겠다. 무엇보다도 이들 농지의 많은 부분은 공업적으로 이용하기에는 입지여건이 적합하지 못하다는 데 문제가 있다. 그렇다면 농원이나 휴양지를 조성하는 외에 농업적 활용방안도 모색되어야 할 것이다. 진흥지역농지나 진흥지역밖 농지 중 점

<표 5> 지역특성별 한계농지의 이용계획

구 분	유휴지로 방치		자가이용		매 각		임 대		계	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
도시근교지대	17	28.8	24	40.7	10	16.9	8	13.6	59	100.0
산간지대	8	10.3	56	71.8	12	15.4	2	2.6	78	100.0
준산간지대	5	7.5	30	44.8	28	41.8	4	6.0	67	100.0
해안지대	16	18.0	45	50.6	26	29.2	2	2.2	89	100.0
계	46	15.7	155	52.9	76	25.9	16	5.5	293	100.0

근성이 용이한 우량농지 중에 산업시설 입지여건이 유리한 곳이 많고, 시설원예와 같은 고소득 작목 재배후보지도 많다. 정부에서 수도작이나 그 밖의 작목재배를 위하여 우량농지를 보전한다고 하나(그렇지만 당위성도 충분히 있다 (김정부 외, 1994: 114-117)), 우량농지에서 수도작 재배면적의 감소는 물론 정도의 차이가 있을 뿐 우량농지 자체도 감소할 것으로 예상된다(건설부, 1992). 그렇다면 식량자급률 확보 등과 같은 농정목표에 따라서는 한계농지 중 일부를 농업적으로 활용할 필요도 있다(이해수 외, 1993: 70). 또한 한계농지가 많은 산간지대 중에서 관광휴양지 등의 적지가 되지 못하는 곳에서는 농가의 낮은 소득을 보상해 주는 차원에서 농업을 통해 환경을 보전하고 지역사회를 유지하는데 대한 대가를 지불하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

만일 한계농지 개발사업이 실시된다면 희망하는 종목이 무엇인지를 질문한 결과, 목초지 조성(42.0%)과 특용작물 재배(41.7%)를 가장 선호하는 것으로 나타났다 (표 6 참조). 지역별로는 해안지대에서 목초지 조성에 대한 의견이 특히 많았고(51.2%), 특작 재배에 대해서는 산간지대(49.4%)와 준산간지대(47.6%)에서 많이 선호하였다. 물론 계

곡답과 같은 한계농지에서 이미 많이 재배되고 있는 수도를 제외하고 질문을 하였기 때문에 품목전환에 대한 요구 중심으로 응답내용을 파악할 수 있다. 그러나 이는 달리 해석하면, 한계농지에 재배되고 있는 수도에 대해서는 특별한 지원대책이 마련되지 않는 한, 점점 수익성이 하락하여 경작을 포기하는 부분이 증가하는 것으로 파악할 수 있다. 따라서 한계농지를 지속적으로 농업적으로 이용하기 위해서는 관광농원이나 휴양지를 조성하는 경우 등을 제외하고는 지역 특성에 따라 필요하다면 지원기준을 설정하여 특별지원대책을 마련하여야 할 것이다.

표 7에서는 지역특성별 농업인의 농원개발에 대한 호응도를 분석한 결과를 보여주고 있다. 대체적으로 찬성 비율이 반대 비율보다 월등히 높은 것을 알 수 있다. 따라서 현지 주민들은 대부분 농원개발과 같은 농지의 비농업적 활용을 희망하는 것으로 결론 내릴 수 있다. 단지 그 지역이 입지적으로 농원개발에 적합한지는 별도의 검토가 필요하다고 하겠다. 지역적으로는 해안지대가 농원개발에 대한 열의가 가장 강하고, 산간지대가 상대적으로 농원개발에 대해 미온적인 것으로 나타났다.

이는 해안지대는 해수욕장을 중심으로 한 관광

〈표 6〉 지역특성별 한계농지 개발시 희망종목

구 분	목초지		화훼단지		특작 재배지		양어장		조림지		계	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
도시근교지대	22	37.9	5	8.6	23	39.7	3	5.2	5	8.6	58	100.0
산간지대	29	35.8	10	12.3	40	49.4	1	1.2	1	1.2	81	100.0
준산간지대	26	41.3	3	4.8	30	47.6	2	3.2	2	3.2	63	100.0
해안지대	44	51.2	1	1.2	27	31.4	3	3.5	11	12.8	86	100.0
계	121	42.0	19	6.6	120	41.7	9	3.1	19	6.6	288	100.0

〈표 7〉 지역특성별 농원개발에 대한 태도

구 분	적극 찬성		찬 성		잘 모름		반 대		적극 반대		계	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
도시근교지대	17	24.3	35	50.0	14	20.0	4	5.7	-	-	70	100.0
산간지대	8	9.6	36	43.4	28	33.7	6	7.2	5	6.0	83	100.0
준산간지대	17	23.6	45	62.5	5	6.9	4	5.6	1	1.4	72	100.0
해안지대	30	33.3	39	43.3	17	18.9	2	2.2	2	2.2	90	100.0
계	72	22.9	155	49.2	64	20.3	16	5.1	8	2.5	315	100.0

지개발이 이미 진행되어 관광자원의 확대개발에 대한 주민의 기대수준이 높아져 있는 반면에 산간지대는 도시와의 접근도가 불리하여 관광농원과 같은 소규모 단위의 관광휴양지 개발에 대한 주민의 기대가 상대적으로 낮은 것으로 볼 수 있다. 산간지대보다 도시접근도가 유리하고 한계농지도 많이 분포되어 있는 준산간지대의 주민들은 다른 지역보다 농원개발에 대한 찬성 응답비율(62.5%)이 높은 반면, 잘 모르겠다는 응답(6.9%)은 적은 것으로 보아 대체적으로 지역사회 주민들 간에 농원개발에 대한 공감대가 형성되어 있다고 하겠다.

농원개발에 찬성하는 이유를 살펴보면, 소득증대에 대한 응답이 월등히 높아서, 농지이용 방향을 정립해 나가는 데 있어서 가장 중요시해야 할 것이 지역사회 주민의 소득을 증대시키는 것임을 알 수 있다 (표 8 참조). 지역별로는 도시근교지대의 주민이 소득증대 문제에 특히 민감한 모습을 보였다.

농지황폐화 방지에 대한 응답은 준산간지대(44.8%)와 해안지대(38.5%) 순으로 응답비율이 높아서 환경보전에 민감한 반응을 보였고, 산간지대는 도로개선에 대한 기대(25.7%)가 다른 지역보다 월등히 높아서 이 지역이 외부 사회와의 접근도가 불리한 현실을 반영하였다.

4. 설문분석 결과의 시사점

이상과 같이 농지이용에 대한 농업인의 의견을 분석한 결과를 토대로 하여 볼 때, 농지이용계획을 수립하는 과정에서 지역사회 주민들이 그 내용을 이해할 수 있도록 공론화 하는 과정을 거치고, 그

들의 현실적인 요구를 잘 반영한다면 계획의 실천에 대한 주민들의 호응도도 높고, 성과도 좋을 것으로 기대된다. 몇 가지 농지이용에 대한 설문분석 결과를 통해서 농지이용의 방향이 지역사회개발 목표에 맞추어 변화해야 하고, 지역별 특성 차이를 반영해야 하며(임상봉, 1995), 현지 주민들의 요구를 수렴해야 할 필요성이 어느 정도 밝혀졌다고 볼 수 있다. 이에 관한 사항을 요약하여 제시하면 표 9와 같다.

농업수익성 증대를 위하여 영농규모 확대를 희망하는 농업인이 상당히 많이 존재하고 있다. 이는 과거에 농가단위로 영세한 규모로 영위되어 오던 농지이용방식이 앞으로 규모화 영농으로 변화되어야 함을 의미한다. 모든 농업이 대규모를 요구하는 것은 아니지만, 특히 수도작을 포함하여 농업에 중점을 두고자 하는 농가들은 영농규모 확대를 원한다고 볼 수 있다. 그리고 시설원예나 노지원에 등을 중점 재배하는 경우에 있어서도 확대를 희망하는 규모가 수도작 만큼 크지는 않을지라도 일정 규모의 확대를 희망하는 농가가 많이 있다고 하겠다.

농업진흥지역밖 농지의 이용에 대한 의견을 토대로 하여 볼 때, 농지이용 형태의 변화에 대한 농민의 가장 큰 동기는 소득향상이라고 볼 수 있다. 따라서 관광휴양지나 농공단지 조성 등을 통한 농지의 전용은 해당 지역사회 주민의 소득 증대와 연계시킬 필요가 있다(심완섭, 1995). 이를 위하여 관광농원 개발 시에는 해당 지역사회 주민이 농원의 운영이나, 관리업무에 참여할 수 있도록 배려하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또한 농공단지 입주업종을 가능하면 해당 지역사회에서 원료를 조달하고

〈표 8〉 지역특성별 농원개발 찬성 이유

구 분	소득 증대		농지황폐화 방 지		도로개선		정부지원 증 가		거주인구 증 가		계	
	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%	f	%
도시근교지대	45	70.3	11	17.2	3	4.7	2	3.1	3	4.7	64	100.0
산간지대	29	41.4	10	14.3	18	25.7	6	8.6	7	10.0	70	100.0
준산간지대	23	34.3	30	44.8	-	-	7	10.4	7	10.4	67	100.0
해안지대	34	43.6	30	38.5	3	3.8	6	7.7	5	6.4	78	100.0
계	131	47.0	81	29.0	24	8.6	21	7.5	22	7.9	279	100.0

〈표 9〉 농지이용계획수립 방안과 향후과제

구분	개발 목표	농지이용 방향	농지이용 목표	농지이용계획	향후과제
정부	식량의 안정적 확보	농지보전	주식으로서의 쌀 재배지 확보	우량농지 중 쌀 재배지 선정	우량농지 중 쌀 재배면적 확보목표와 확보방안 및 대상지 선정기준 마련
				영농조건불리농지 중 수도작 유지지역 선정	우량농지에서의 쌀생산 부족분 추정과 한계농지 중 수도작 유지위한 대상지 선정기준 및 확보방안 마련
	국가발전 (공업화, 도시화)	농지전용	공단, 도시확장, 사회간접시설 부지로 활용	국토이용관리법, 도시계획법 등 준용	가능한 한 쌀 재배지를 전용대상에서 제외
지방자치단체	지역 및 지역사회 개발 (정부와 지역사회의 요구 절충)	농지보전	쌀과 소득작목 재배지 확보	지역특화농업 육성목표에 따른 주요재배 품목별 재배적지 구분	· 작목별 입지유리성 분석 · 농지특성별 주요작목의 재배 적합성 분석
		농지전용	국가단위 대규모 개발부지 확보 외에 지역사회의 전용수요에 부응	국토이용관리법, 도시계획법, 지역균형개발법 및 중소기업육성법 등 준용	· 지역특화농업 육성지역을 전용대상에서 가능한 한 제외시킴 · 관광휴양지 조성 등 한계농지의 고수익 창출 방안 마련
지역사회주민	삶의 질 향상 (소득증대+생활환경 개선)	농지보전	농가소득을 확대할 수 있는 방향으로 작부체계 확립	영농권 내의 경영체 특성별 농업노동력과 작부체계의 변화예측을 토대로 한 최적영농규모화 방안 마련	영농권별 농업경영체의 인력, 농기계 보유율, 영농기술, 농지특성, 농지소유형태 등을 감안하여 경영체별 작부체계 및 농지규모 변동과 농지집단화 실천계획 마련
		농지전용	농업시설, 주거시설, 생활편의시설 부지로 활용	지역사회 주민의 편익을 위하여 필요한 전용 적합지 구분	· 우량농지라도 마을별 또는 기초생활권별로 손쉽게 전용할 수 있는 최소범위 설정 · 허용범위내 농지전용에 대한 지방자치단체의 권한 강화

가공하는 분야 중심으로 하고 직업훈련 프로그램과 연계하여 현지 주민이 고용될 수 있도록 배려해야 할 것이다. 그렇지 않고, 비농업적 이용에 대한 뚜렷한 대안이 없는 경우에 있어서는 농업을 지속적으로 유지할 수 있게 하는 방안도 모색해야 할 것이다. 유기농업이나 환경유지, 보전에 대한 소득보상 형태의 농업 등을 예로 들 수 있다.

농업은퇴의사를 볼 때, 상당수 고령농가들이 점진적으로 농업에서 탈락할 것으로 예상된다. 이는 현재의 농업인들의 의견을 토대로 하여 볼 때에는 영농규모를 축소하고자 하는 농가가 절대적으로 부족하여 영농규모 확대를 희망하는 농가가 농지를 확보하기 어렵지만, 점차 고령화에 의한 자연 탈농으로 농지공급이 부분적으로 증가할 수 있음을 의미한다. 마찬가지로 농외취업을 통한 겸업화나 재촌탈농 또는 이촌과 같은 사회적인 요인에 의하여 영농규모를 축소할 수 있다. 따라서 농지법에 포함되어 있는 농지이용증진계획 등을 활용하여 해당지역사회의 변화와 발전 특성에 맞게 영농규모화를 지속적으로 추진하여 수도작의 규모경제를 실현하여 생산비를 절감하는 데에도 적극 노력을 기울여야 할 것이다.

농업진흥지역 농지에 대해서는 쌀과 같은 주식을 안정적으로 확보하고자 하는 농정의 목표 하에 대규모 영농의 실현을 촉진하는 데 중점을 두어야 할 것이다. 그러나 동시에 지역농업의 특성화 전략에 부응할 수 있도록 농지이용 방향이 조정될 필요성도 상존하고 있다. 식량을 안정적으로 확보하고자 하는 것은 국가 정책적인 목표이지만, 농지를 이용하는 농가의 입장에서는 수익을 증대시키기 위하여 고소득 작목을 재배하는 데 더 큰 관심을 기울일 수 있다. 또한 주택부지나 축사 또는 농산물유통·판매시설 등을 설치할 목적으로 농지를 전용하는 데 더 큰 관심을 기울일 수도 있다. 따라서 앞으로 쌀과 같은 식량을 안정적으로 확보하려는 농정이 지속된다고 볼 때, 농가의 목표와 농정 목표 사이에 갈등이 야기될 소지가 있다. 이는 달리 말하면 농업진흥지역 농지 중 수도작지에 규모화 영농을 지원하는 데 대해 당위성을 제공하는 것이기도 하다. 또한 농업진흥지역밖 농지만이 아니라,

농업진흥지역 농지에 대해서도 수도작 이외의 고소득 작목으로 대체는 물론 제한적으로나마 비농업적인 용도로의 전용을 허용하는 범위와 기준이 필요하다고 하겠다.

V. 결론 및 제언

세계 무역질서의 변화와 함께 정부가 수매가격을 결정하던 방식에서 시장경제 체제로 점차 전환해 가면서 농업경영에 대한 농업인 또는 농업경영체의 책임이 증대되고 있다. 이에 따라 농지이용에 대한 농업인의 권한도 강화되고 있다. 특히 농업에 있어서도 기업적 경영이 강화되면서 농업경영자의 농지이용에 대한 시각도 한층 수익성 중심으로 바뀌어가고 있다. 또한 지역발전에 대한 지역사회의 욕구증대와 함께 농지에 대한 비농업적 수요도 급증하고 있다. 반면에 농림수산부에서는 쌀전업농을 육성하여 대규모 경영의 실현을 꾀하고 있다.

그런데 많은 지역에서 단기간 내에 다수의 농가가 영농규모를 대폭 확대할 수 없는 것으로 나타나고 있다. 그리하여 수도작을 위주로 하는 평야지대에서도 시설원에 등으로 복합화 하는 농가도 증가하고 있다. 이와 같은 상황에서 고소득을 창출하고자 하는 농가의 목표와 주식인 쌀의 차급률을 일정수준 이상 확보하려는 국가 목표 사이에 충돌이 발생할 가능성이 상존하고 있다. 따라서 어떻게 하면 농가의 소득확대 및 생활여건 개선과 정부의 식량자급률 확보 목표를 조화시키느냐가 농지이용계획에 있어서 중요한 과제라고 하겠다.

먼저 정부 입장에서 쌀과 같은 주요 식량의 자급률 확보 목표를 설정하고, 이를 달성하도록 노력하되, 농업진흥지역 농지에 대해서도 영농권이나 마을별로 최소한의 농지전용 허용치를 제시해야 한다. 이와 같은 전제 하에서 지방자치단체는 해당지역사회의 산업, 농업, 경영체 및 농지의 특성을 종합적으로 고려하여 지역사회개발 방향에 적합하도록 농지이용의 다각화를 추진하여야 한다. 식량의 안정적 확보와 같은 농정목표 달성을 염두에 둔 가운데 지역사회 변화 방향에 맞추어 농지의 합

리적이고, 효율적인 이용을 위한 세부계획을 수립해 나가야 할 것이다. 시·군 단위 농지이용에 대한 기본방향과 원칙을 정립함은 물론 구체적으로 마을이나 영농권 등 개발권역 단위의 세부계획을 수립해야 하는 것이다. 이를 위해서는 농지이용계획의 실천성을 높일 수 있도록 일정 범위 내에서 지방자치단체의 농지이용에 대한 결정권을 강화할 필요가 있다.

농업진흥지역 농지라 할지라도 해당 지역사회의 개발방향에 비추어 용도의 변경이 필요하다면 이를 부분적으로 허용해야 할 것이다. 공업단지 건설, 주거단지 조성 등과 같은 상위수준에서의 개발수요가 있을 때는 물론, 축산단지나 농산물 유통시설을 설치하는 경우에 있어서도 농지의 전용이 필요하다면 제한적인 범위 내에서 이를 허용하여야 한다. 이를 위하여 마을이나 영농권별로 농업진흥지역 농지에 대한 최소한의 전용 허용범위를 설정할 필요가 있다. 특히 평야지 마을 중에는 진흥지역밖 농지가 거의 없는 곳도 많다. 이러한 경우 해당 지역 주민들의 생활편의와 소득증대를 위해서 보전농지의 부분적인 희생은 불가피하다고 하겠다.

농업진흥지역밖 농지에 대해서는 농업적 이용과 비농업적 이용에 대한 입지적 유리성을 동시에 고려해야 한다. 그리하여 영농조건이 불리한 농지 중에는 주변 경관이 수려하여 관광 휴양지 등 비농업적인 용도로의 개발이 유리한 곳이 많다. 이러한 농지이용계획을 수립하는 데 대해서는 농업생산성 향상보다 관광환경을 조성하는 데 더 역점을 두어

야 할 것이다. 반면에 진흥지역밖 농지 중에서 관광이나 공업 및 주거지 등의 용도로 활용되지 않는 곳은 점차 유향화되도록 방치할 것이 아니라 안전식품의 생산과 식량자급률 확보, 환경보전 및 지역 사회 유지 등의 정책목표와 연계하여 농업적으로 이용하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 동시에 초지조성이나 축사설치 목적으로의 이용방안도 검토될 수 있다.

앞으로 또 하나의 중요한 과제는 전문가에 의해서 농업진흥지역 및 진흥지역밖 농지의 이용 및 개발에 대한 기술적 지표의 분석이 뒷받침되어야 한다는 점이다. 예를 들면 지역사회 개발목표와 개발수요에 비추어 볼 때 농업진흥지역 내에 농업 및 비농업 관련 시설의 설치가 필요불가결한지 어떤 작물의 재배가 적합한지 또는 해당 지역 농업진흥지역밖 농지의 비농업적 전용이 입지적으로 타당한지 등에 대한 기술적인 검토의 문제이다. 일정 면적의 우량농지 확보라는 국가적인 목표와 특정 지역사회의 개발수요 충족을 위한 농지전용이라는 상충되는 조건 하에서 농지전용을 허용하는 것이 바람직한지, 그리고 전용을 허용한다면 그 범위는 얼마로 하는 것이 합리적인지에 대한 판단기준이 요구되고 있는 것이다. 또한 농업인들이 농업진흥지역밖 농지에 대한 현재의 작부체계를 바꾸고, 관광농원 등으로의 이용을 선호한다고 할 때, 이것이 입지적으로 타당한지를 추가적으로 분석하여 지역사회의 개발방향을 설정하고, 농지이용 방안을 마련해 나가야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 건설부 (1992), 제3차 국토종합개발계획, 건설부. 국토개발연구원 (1989), 제2차 국토종합개발계획의 추진실적 평가 (VI).
 국토개발연구원 (1987), 농지이용적정화방안 연구, 국토연 87-11.
 김성배 (1994), "21세기에 대비한 토지자원관리," 국토 2020의 전망과 과제, 국토개발연구원, pp. 73-93.
 김정부, 백선기, 김홍상, 전장수 (1994) 농지소유 및 전용제도 개편의 영향과 대책에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
 김정부, 백선기, 박문호 (1992) 농지가격과 소유 및 이용구조에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
 김정호, 권태진 (1994) 쌀 산업의 경쟁력 제고방안, 한국농촌경제연구원.
 김정호, 정기환, 박문호 (1993) 토지이용형 농업의 경영체 확립에 관한 연구: 수도작 대

- 농경영의 성립·발전을 위한 경영형태론적 접근, 한국농촌경제연구원.
- 농림수산부(1992) 제7차 경제사회발전 5개년 계획: 농어촌발전부문계획 1992-1996, 농림수산부.
- 농림수산부 양정국 (1989), 농업비관반론.
- 농어촌진흥공사 농지이용사업처 (1995) 총 농지와 한계농지 추정면적 자료, 농어촌진흥공사.
- 류우익 (1995) "지방화시대 농어촌 지역개발의 새로운 방향과 과제" 지방화시대의 농어촌종합개발 전략, 농어촌진흥공사, pp. 7-20.
- 박양호 (1994), "21세기 대약동을 향한 국토개발 과제," 국토 2020의 전망과 과제, 국토개발연구원, pp. 1-26.
- 심완섭 (1995) "도농교류형 소규모 단지개발을 통한 조건불리지역(Less Favored Areas)의 경제활성화 방안(상): LFA 농촌가계 소득 증대방안을 중심으로," 토지연구 제6권 제1호, pp. 83-100.
- 유시용 (1995) "우리나라 농지가격의 형성의 특성분석," 토지연구 제6권 제4호, pp. 125-147.
- 이해수, 임상봉, 박문기 (1993) 농지신탁 및 임대차에 의한 유동화 촉진에 관한 연구, 농림수산부, 농어촌진흥공사.
- 이태일 (1995) "한계지 (한계 농·임지)의 비농업적 이용방안" 유휴·한계농지의 다목적 활용방안, 농어촌진흥공사, pp. 243-260.
- 임상봉 (1995) "지역특성에 따른 농지소유 및 이용구조의 변화" 농촌사회 제5집.
- 임상봉, 박문기 (1994) 농지소유형태 변화에 따른 영농규모화사업 추진방향에 관한 연구, 농어촌진흥공사, 농어촌연구원.
- 임재환 (1995) "한계농지의 농업적 이용방안" 유휴·한계농지의 다목적 활용방안, 농어촌진흥공사, pp. 181-222.
- 정영일 (1995) "농업진흥지역밖 농지이용의 효율화 방향" 유휴·한계농지의 다목적 활용방안, 농어촌진흥공사, pp. 5-18.
- 최진욱, 임상봉, 김종덕 (1992) 농업진흥지역밖의 농지이용 및 개발방안에 관한 연구, 농림수산부, 농어촌진흥공사.