

한계농지개발사업의 개발전망과 활성화 방안

한경수 · 김영주* · 최수명**

한국농촌공사 농어촌연구원 · *경상대학교 농업생명과학연구원 · **전남대학교 농업과학기술연구소

An Activation Proposal for the Marginal Farmland Redevelopment Project in Korea

Han, KyengSoo · Kim, YoungJoo* · Choi, SooMyung**

Rural Research Institute, Korea Rural Community & Agriculture Corporation

*Institute of Agriculture & Life Sciences, Kyeongsang National Univ.

**Institute Agricultural Science & Technology, Chonnam National Univ.

ABSTRACT : Recently, Korean government has been initiating various schemes for reactivation of the marginal farmland use. However, although about ten years have passed from the introduction of the marginal farmland redevelopment projects in 1995, there have been very few research works on their systematic and objective appraisal. Therefore, this study checked the statutory concept and development schemes of the marginal farmland, firstly. And, through case studies on 5 completed project sites and questionnaire/interview surveys on local government officers/private developers, problems and suggestions on project implementation were analysed. Finally, in consideration with analysed results and suggestions together, tentative project directions and reaction schemes on marginal farmland development were proposed.

Key words : Marginal farmland, Green tourism, Rural reactivation

I. 연구배경 및 목적

우리나라에서 한계농지를 농림수산업적 목적 이외의 다른 용도 즉 택지 등 다목적 형태로의 개발이 시도된 것은 농어촌정비법이 제정되면서 부터이다(1995년 6월 시행). 초창기에는 택지 및 부속농지 등의 조성을 목적으로 1998년까지 31개 지구를 시범사업으로 추진코자 하였으나 국내외 제반여건의 변화와 맞물려 4개 지구에 대한 시범사업만이 추진되었다. 한계농지정비사업의 대상지역, 사업종류, 시행자 등을 지나치게 엄격하게 제한하여 주택개발 등 다양한 비농업적 개발이 미진한데서 비롯되었다.

시행체계상에서는 사업시행자, 대상사업에 대한 지원과 인센티브 제공이 미흡하여 실제 투자에 많은 문제가 발생되었다. 또한 사업시행자가 지자체, 한국농촌공사, 농협 등으로 제한되어 민간사업자의 경우 참여가 사실상 불가능하였으며, 대상사업 항목도 과수·원예·축산단지·양어장 등 농림수산업적 이용, 관광농원 등 농어촌휴양자원 이

용, 택지 및 부속농지, 공업·문화·체육시설 등으로 제한하고 있었다. 또한, 한계농지정비사업에 대한 세제상의 혜택 등 인센티브가 없어 투자에 많은 한계가 있어 이를 개선하기 위해 농림부에서는 사업시행자격의 폐지, 정비대상 사업범위의 다양화 및 농지조성비 감면 등을 골자로 농어촌정비법을 개정하였다(2003. 1).

2003년 4월에는 「한계농지개발 활성화 지침」을 작성·배포하였고, 그리고 동년 7월에는 한계농지개발 제도개선내용 등에 대한 홍보와 함께 도시자본의 농촌투자유치 대책 설명회가 전국 순회형식으로 개최되기도 하였다. 이러한 정책적 여건변화에 따라 한계농지의 개발·정비방안 도출 및 민간·공공투자의 효율성 증대를 위한 체계적인 접근과 제도적 정책방향 제시가 요구되고 있다.

본 연구는 한계농지의 개념과 정비제도를 검토하고, 지금까지 수행되어 왔던 한계농지의 개발·정비 사례와 그에 따른 문제점 등을 분석하여 향후 한계농지 개발전망 및 활성화 방안을 모색하는 것을 연구목적으로 하고 있다.

II. 연구방법

본 연구에서는 한계농지 현황 및 제도적인 문제점을 파

Corresponding author : Kim Young-Joo

Tel : 055-751-5433

E-mail : yjkim7171@gnu.ac.kr

약하기 위해 관련문헌 및 인터넷을 통해 자료를 수집·분석하였고 한계농지로 지정·고시되어 사업이 실시된 지구를 직접 방문하여 현황 및 개발 실태를 분석하였다.

한계농지개발 지자체 담당 공무원이 인식하고 있는 한계농지 사업추진관련 제반사항을 분석하여 정책추진상의 문제점 및 개선사항 등의 도출을 목적으로 설문조사를 실시하였다. 설문대상은 농경지면적 대비 한계농지면적이 10%이상인 74개 시·군의 업무담당자를 대상으로 하였으며, 일부 시·군은 연구자가 직접 방문하여 설문조사와 면담조사를 병행 실시하였다. 기타 시·군은 우편조사를 수행하였으며 회수된 40부(회수율 54%)를 분석에 이용하였다.

III. 한계농지의 개념과 정비제도

1. 한계농지의 개념 및 현황

한계농지란 농어촌정비법상의 용어로서 농업진흥지역 밖의 농지 중 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지라고 정의하고 있다(농어촌정비법 제2조 제9항). 경제적으로는 차액지대가 가장 적은 농지로서 이들 농지는 대부분 일반적으로 중산간지역에 산재되어 있으며, 경사도 15% 이상이거나 집단체화 규모가 2ha 미만인 농지가 해당된다.

우리나라 농경지 면적은 국토면적의 18.9%인 1,876천ha이며, 이중 논이 1,146천ha(61.1%), 밭은 730천ha(38.9%)이다. 농지법에 의한 농업진흥지역 면적은 1,165천ha(62.1%), 진흥지역밖 농지는 711천ha(37.9%)를 차지하고 있고, 이중 한계농지로 분류되고 있는 농지는 총 농지면적의 11%에 해당되는 206천ha로 추정되고 있으며, 관리지역(국토계획법 이전 준농림지역)에 속하는 농지면적 711천ha의 29%를 차지하고 있다.

이들 한계농지는 다시 농지이용적성에 따라 농업유지구역, 다목적구역, 유보구역으로 용도가 구분되고 있는데, 그 대부분(86%)이 유보구역에 속해 있고, 택지 등 다목적으로 이용할 수 있는 구역과 농업유지구역은 각각 7%인 14,672ha와 14,450ha에 불과하다(표 1 참조).

표 1. 관리지역내 농지와 한계농지의 용도구분
(단위 : 1,000ha, %)

구분	계	농업유지구역		다목적구역		유보구역	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율
관리지역 ①	710.8	381.0	53.6	47.4	6.7	282.4	39.7
한계농지 ②	205.9	14.5	7.0	14.7	7.1	176.7	85.9
②/①×100	29.0	3.8		31.0		62.6	

자료 : 농림부·농업기반공사, 2001, 준농림지역내 농지실태보고서

표 2. 시도별 한계농지 현황

(단위 : ha, %)

시도별	경지면적	한계농지	비율	한계농지 내역		
				농업유지구역	다목적구역	유보구역
전국	1,888,198.0	205,866.7	100.0	14,450.5	14,672.0	176,744.2
특별·광역시	82,629.0	729.7	0.9	6.9	33.0	689.8
경기	202,628.0	6,645.7	3.2	219.6	572.7	5,863.4
강원	118,459.0	24,135.9	20.4	1,848.5	753.6	21,533.8
충북	141,686.0	15,555.7	11.0	852.9	1,073.6	13,629.2
충남	256,827.0	11,918.7	4.6	1,093.7	591.0	10,234.0
전북	217,487.0	13,226.9	6.1	1,062.9	943.1	11,218.9
전남	332,800.0	37,655.8	11.3	1,514.1	2,060.7	34,081.0
경북	296,692.0	58,871.1	19.8	2,616.9	4,770.1	51,484.1
경남	179,792.0	34,096.6	19.0	5,204.3	3,815.5	25,060.8
제주	59,198.0	3,030.6	5.1	30.7	50.7	2,949.2

자료 : 농림부, 2001, 준농림지 실태조사 결과

한계농지는 지역적으로 강원, 경북, 경남 등 3개 지역에 편중되어 있으며, 이들 지역에서 한계농지는 각기 도 전체 경지면적의 약 20%를 차지하고 우리나라 전체 한계농지의 57%를 차지하고 있다(표 4 참조). 한계농지가 10% 이상인 시·군은 158개 시·군 중(광역시를 제외한 9개도) 83개 시·군이 해당되며, 이들 시·군의 한계농지가 전체 우리나라 한계농지의 90%를 차지하고 있다.

한편, 한계농지가 많이 분포되어 있는 지역은 대개 인구구조면에서는 고령화가 심화되고 있을 뿐만 아니라 인구감소현상이 뚜렷하며, 경제적 활력도도 하위권에 속해 있어 소위 낙후지역에 해당된다. 2003년의 인구동태에 비추어 보면 인구가 감소된 81개 시·군 중 66개는 군 지역이었고, 이 중에서 51개 군이 한계농지가 많이 분포하고 있는 지역이었다. 특히 군 지역 중에는 65세 이상의 고령인구가 전체인구의 20% 이상에 달하는 곳도 적지 않았다. 경남 의령·남해군이 24.7%, 경북 의성군 23.6%, 군위군 23.5% 등 고령인구 비율이 높은 군은 한계농지가 많은 지역으로 분석되었다. 또한, 전국의 시·군별 활력도 조사결과(행정자치부)에 의하면 234개 시·군·구 중 활력도가 하위권에 속하는 50개 시·군 중 한계농지가 많은 군이 38개 군(76%)이나 포함되어 있어 경제적으로 낙후지역인 것으로 파악되었다.

일반적으로 한계농지는 대부분이 중산간지역의 경사면에 분포되어 있어 영농에는 가장 열악한 농지이나, 한계농지가 위치한 주변 환경은 생활터전과 산림을 연결하는 접이지대로서, 맑고 깨끗한 청정지역이라는 속성을 또한 지니고 있다. 따라서 한계농지가 속해 있는 지역은 농업조건이 지극히 불리한 것으로만 단정되기 쉬우나, 어느 면에서는 유리한 측면도 있다. 즉 조방(粗放)형 작목의 선택이 용이하고 축산입지의 확대, 고랭지 채소, 과수 등에는

유리한 일면을 지니고 있기도 한다.

2. 한계농지 개발 · 정비제도

한계농지의 정비제도는 1994년에 제정된 농어촌정비법에 근거를 두고 있으며, 동 법률의 “한계농지 등의 정비의 종류” 조항에는 개발 대상과 유형 등이 규정되어 있다. 개발유형은 2003년 개정을 통하여 보다 다양한 매뉴가 추가되었는데 그 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

- ① 농림수산업적 이용 : 과수, 원예, 특용작물, 축산단지, 양어장
- ② 농어촌휴양자원 이용 : 농촌관광휴양단지, 관광농원, 관광숙박시설,
- ③ 다목적 이용 : 주택 · 택지 및 부속농지, 공업시설, 전시장 · 박물관 등 문화예술 관련 시설, 체육시설, 청소년 수련시설, 의료시설, 교육연수시설, 노인복지시설 등과 이밖에 식물원, 화초 및 분재 등의 온실, 휴게소, 관광 탐, 야외극장촬영소, 영 · 유아 보육시설, 유치원 등 아동 관련시설 등

이러한 유형의 개발은 비단 한계농지만을 대상으로 한 것은 아니며, 농산어촌지역에서 개발가능한 항목이라 할 수 있는데, 2003년부터는 한계농지를 대상으로 하는 경우에 다양한 혜택을 법적으로 보장하고 있는 것이 다르다. 즉, ①일반적으로 농지를 전용, 개발할 경우 부담하게 되어 있는 대체농지 조성비를 한계농지 개발 시에는 이를 면제받게 되며(대체조립지 포함), ②한계농지정비사업에 대한 인 · 허가에 있어 타 법률의 의제처리 등 절차를 용이하게 하고, ③한계농지만을 대상으로 하여 펜션, 전원주택 등을 소규모로 건립할 수도 있고, 10ha 이내에서 한계농지정비지구로 지정받아 택지, 공장용지, 관광휴양단지, 체육시설 등으로 조성할 수 있는 등의 혜택이 주어지고 있다.

이 밖에 정비사업 시행자를 종전 한국농촌공사, 시장 · 군수로 한정하였으나 일반기업이나 개인에게도 문호를 개방하였으며, 정비사업으로 조성된 토지 및 시설의 분양 · 임대자격에 관한 제한도 폐지되었다. 이와 같은 조치는 최근 정부가 적극적으로 추진하고 있는 부동산에 대한 투기억제대책과는 달리 정부가 추천하는 일종의 부동산 투자 상품인 셈이다. 결국 한계농지는 정비 · 개발조건이 불리한 점을 커버하기 위하여 상당한 인센티브를 주고 있는 동시에 개발절차의 간소화와 개발에 따르는 여러 가지 제약조건을 완화시켜 개발 · 활용의 문호를 개방한 사업대상이 된 것이다.

여기서 특히 주목해야 할 것은 한계농지 개발절차가 이원화되어 있다는 점이다. 즉 종전의 한계농지개발사업에서 볼 수 있었던 한계농지와 주변의 산지, 임야를 동시에 개발하는 경우 이외에 한계농지 만을 타 용도로 전용, 전원주택, 펜션 등 시설을 조성할 수 있게 한 것이다. 이것은 소액의 자본에 의한 투자유치를 가능하게 하는 장점이 있다. 또 이들 두 가지는 모두 시장 · 군수에 의해 인 · 허가 등이 이루어진다는 면에서 행정절차가 크게 간소화된 셈이다. 전원주택이나 펜션 등을 1~2동 한계농지에 건립할 수도 있고(한계농지 개발), 대 · 중규모로 한계농지정비지구로 지정받아 관광휴양단지 및 공장단지, 체육시설 등을 10ha(30,000평) 이내에서 조성할 수도 있어(한계농지정비사업) 다양한 방식으로 개발이 가능토록 한 것이다.

농어촌정비법 상에 규정되어 있는 한계농지 정비관련 규정의 개정 전후(1994년 제정 당시와 2002년 12월 및 2005년 6월의 개정)를 비교해 보면, 한계농지의 보다 손쉬운 개발 · 이용을 촉진하기 위하여 취해진 개정의 초점은 ①정비종류의 다양화, ②정비절차의 간소화 등으로 제77조는 전자에, 제78조~제81조까지의 4개 조항은 후자에 속한다. 특히 제77조에서는 한계농지 정비의 종류에 관광휴양단지, 관광휴양 숙박시설 등이 추가되었고, 이 밖에 전시장, 박물관, 청소년 수련시설, 의료시설, 교육연수시설, 노인복지시설 등 다양한 시설을 추가시켜 한계농지의 개발 · 정비의 폭을 넓히는데 초점이 맞추어져 있다.

IV. 한계농지의 개발 · 정비 사례인 인식조사

1. 한계농지정비지구 개발 사례

가. 한계농지개발 사례 : 법률 개정전

한계농지 관련 법률 개정전(2003년) 한계농지를 대상으로 한 개발사업은 농어촌정비법이 제정되면서 시범사업으로 시행한 5개 지구의 한계농지정비사업을 들 수 있다. 이 중 4개 지구는 한국농촌공사(구 농업기반공사), 1개 지구는 지자체(횡성군)에서 시행한 것이다. 이들 5개 지구는 모두 문화마을조성사업의 이름으로 농어촌정비법상에 규정되어 있는 세 가지 유형의 사업 중 다목적 이용에 해당하는 주택단지 조성을 목적으로 한 것이었다. 사업은 '96~'97년에 시작되었으며, 당시 면의 중심(거점)마을 조성을 위한 문화마을조성사업이 정부사업으로 추진되고 있었던 시대적 배경을 바탕으로 한 것이다. 또 정책적으로는 영농조건이 열악한 한계농지도 문화마을로 조성하므로서 보다 다양한 유형의 개발이 가능하다는 것을 시사하고 있다.

이들 5개 지구의 사업은 시범사업으로 추진되었으나, 강원 가리내 지구와 나머지 4개 지구는 그 결과에 있어

표 3. 한계농지정비사업 실적 -사업개요-

(단위 : ha, 백만원)

지구명	위치	면적	총 사업비			공사기간	분 양	
			계	단독	근린		공고일	분양완료일
계		36.1	20,551	13,478	7,073			
가리내	강원 횡성	9.9	3,800	1,150	2,650	97.07~99.05	99.08.16	02.11
신 계	충북 진천	4.2	3,059	2,430	629	97.12~99.05	99.10.11	04.09
수 락	충남 논산	9.8	5,998	4,000	1,998	96.12~98.11	97.12.29	02.11
대 곡	전남 화순	4.7	3,086	2,440	646	97.12~99.01	99.09.21	05.02
상 송	경북 포항	7.5	4,65	3,458	1,150	97.12~00.06	00.06.07	05.01

자료 : 농업기반공사, 2004, 한계농지정비사업 경과보고서

큰 차이를 보이고 있다. 그 하나는 사업주체가 전자는 지자체(횡성군)이었고 후자는 공기업인 한국농촌공사였다는 점과, 전자는 수도권에 근접해 있고 정비대상 한계농지의 입지조건이 농촌관광휴양지로서의 기능을 겸하고 있었다는 점에서 개발 후의 분양이 비교적 순조롭게 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 분양과정에서 펜션단지라는 명목으로 분양홍보를 하였다는 측면에서 당초의 문화마을조성의 취지를 발휘하지 못했다는 것이 아쉬움으로 남는다.

5개 지구의 입지조건은 주로 경사진 사면을 택지로 집단 개발한 것이어서 주택단지 조성의 적부를 쉽게 짐작할 수 있다. 특히, 지구에 따라서는 급경사면에 계단식으로 조성한 택지의 단구차이가 2m 이상으로 사면이 차지하는 면적이 과다할 뿐만 아니라, 부지조성에 소요되는 공사비도 과다하게 소요될 수 밖에 없었다. 한편 한국농촌공사의 경우 4개 지구의 택지조성이 완료된 후 분양촉진을 위한 다양한 노력에도 불구하고 1개 지구(화순 대곡지구)는 실투자액의 40%에도 미치지 못하는 가격으로 2005년 2월에 일괄 매각처분 되었다. 나머지 3개 지구는 거의 총 투자액에 가까운 가격으로 분양을 끝냈으나 분양지연으로 인한 농지관리기금 이자부담과 유지관리비의 증가 등으로 4~5%의 기업 손실이 발생한 것으로 추정하고 있다.

이러한 분양과정에서 도출된 주요 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다. ①입지측면에서 주변의 마을 및 근린 생활시설, 편익시설 등과의 원근 등 전원주택지로의 적부, ②시설측면에서 주변 관광지 등 테마시설의 유무 및 전원적 수요를 유도할 수 있는지의 여부, ③경관측면에서 경관의 개방성 여부 또는 시각적 결절점에 장애요인이 있는지의 유무 등이다. 결국 이들 시범사업은 한계농지를 대상으로 집단적인 전원마을조성사업을 추진하는데 한계가 있음을 보여준 것이라 할 수 있다. 표 4는 5개 시범사업 지구의 지구별 문제점을 분석한 것으로 한계농지를 대상으로 전원마을을 조성하기 위해서는 입지선정에 신중을 기해야 하고, 브랜드 창출을 통한 홍보 및 마케팅도 중요하다.

나. 한계농지정비지구 개발실태 : 법률 개정후

한계농지를 대상으로 한 개발수요는 지역에 따라 크게 엇갈리고 있다. 강원지역에서는 상당한 수요를 보이고 있으며, 충북, 전남, 경북 등 일부지역에서 다소의 수요가 있음에 반하여 경기, 충남, 전북, 경남 등지에서는 반응이 미비한 상태이다. 한계농지 개발을 누구에게나 개방하고 개발을 유도하기 위해 관련 법률상의 규제를 완화하고 활성화지침이 마련되는 등 정부차원의 적극적인 노력에도 불구하고 개발수요는 아직까지 미미한 편이다. '03년 6월부터 '05년 6월까지 2년 동안 시·군에 의해 지정·고시된 한계농지는 특별시, 광역시를 제외한 9개도 158시군 중 10개 군에 불과하며, 주로 강원도의 4~5군에서 소규모 주택용지, 전남 해안지대의 펜션 등 휴양숙박시설, 경북 경주 등지의 휴양마을 등으로서 총 개발규모는 38개소, 34.9ha이다. '04년 6월에서 '05년 6월까지의 전년에 비해 약 2배 가까이 증가되었는데, 이는 경북지역에서 4개소 10.5ha가 증가된 것이 주도한 것이며 강원도 6.3ha, 전남 3.5ha가 증가되었을 뿐이다. 전체적으로 개발해 보면 극히 한정된 일부지역에서 이루어지고 있기는 하나 약간의 증가세를 보이고 있다.

표 5. 한계농지 지정·고시 현황('04년과 '05년의 비교)

도별	연도	지구수	필지수	면 적 (㎡)			
				계	논	밭	기타
계	04년6월	17	139	193,598	28,219	165,379	-
	05년6월	38	209	349,348	59,109	281,720	8,519
강원	04년6월	12	12	39,018	5,661	33,357	-
	05년6월	26	30	53,494	8,915	44,579	-
충북	04년6월	1	1	5,167	-	5,167	-
	05년6월	2	2	6,767	-	6,767	-
전남	04년6월	4	126	149,413	22,558	126,855	-
	05년6월	6	155	184,364	27,963	151,574	4,827
경북	04년6월	1	1	1,000	-	-	1,000
	05년6월	3	22	103,723	22,231	78,800	2,692

자료 : 농림부 농촌정책국 농촌진흥과 내부자료(2005)

표 6. 한계농지정비사업 실적(법 개정후)

사업명	위치	면적	총사업비	사업목적	공사기간	주요시설 내용
중도 “개별휴양타운”	전남 신안	76,852m ²	220억원 (민자부분)	우천 해수욕장 주변 한계농지와 임야를 관광자원으로 개발	'04.7 ~'05.10	갯벌 전시관, 관광객 숙박시설(132실) 및 편의시설 등
산내 고원 한방휴양마을	경북 경주	86,955m ²	838억원	친환경적 생태마을 조성을 기본테마로 하여 한방치료 기술과 건강체험·휴식을 향유 할 수 있는 자생마을 설립	'05.7 ~'10.12	한방건강 체험시설, 한방의료시설, 휴양시설, 공공편익시설, 문화전시 집회시설, 교육연구복지 학습시설, 체육시설, 관광휴게시설, 주거시설 등
모화 허브관광농원	경북 경주	8,923m ²	512백만원	도시민의 여가, 농촌체험 공간 조성	'05.5 ~'08.5	허브농원, 숙박시설, 편의시설 등

이들 고시지구 중에서 지구당 사업규모가 1ha 이상인 것은 총 38개소 중 8개소에 불과하지만, 면적으로는 29.1ha를 차지하고 있어 고시된 총면적의 83%를 차지한다. 고시내용을 보면 강원도 횡성·정선·영월군에서 고시한 22개소는 모두 300평 이내이며, 이 중 횡성군의 8개소는 단지화 규모 2ha 미만에서 선정된 것으로 한계농지의 두 가지 판별기준(경사 15% 이상과 단지화 규모 2ha 미만)을 충분히 활용한 선정이라 할 수 있다. 또한, 총 고시지구의 약 2/3가 300평 미만의 소규모 단일 또는 2~3필지의 한계농지만을 대상으로 한 것인데, 이는 농지법에 의한 전용한도를 의식한 선정이었다고 할 수 있다.

한계농지정비지구로 지정하여 사업이 추진되고 있는 곳은 전남 신안의 중도 갯벌휴양타운사업과 경주시의 산내 고원 한방휴양마을사업, 모화허브관광농원 사업 등 3개소에 불과하다(표 6 참조). 갯벌휴양타운 사업은 민간전문업체와 지자체가 공동개발하는 민관공동사업의 첫 시도라는 점에서 의의를 찾을 수 있고, 산내고원 한방휴양마을은 소위 마을단위 농촌관광사업의 첫 시도라는 점에서 의미를 갖는다.

다. 한계농지 개발의 제약요인

한계농지개발에 있어 가장 큰 제약요인은 한계농지의 실체가 없다는 것이다. 즉, 민간에서는 막상 어떤 것이 한계농지에 해당하는 것인가(실체)를 파악하기 쉽지 않을 뿐만 아니라 개발시의 관련법규의 저촉여부 등을 가리거나 짐작하기가 어렵다는 것이다. 토지소유자 역시 자기가 소유한 농지가 한계농지에 해당하는지의 여부를 모르고 있는 처지이다 보니 개발의사를 가진 민간인이 있다 해도 개발적지를 선정 할 수 있는 여지가 극히 제한적일 수밖에 없다.

아직까지 한계농지개발이 활성화되지 못한 데는 한계농지의 소재지가 민간에게는 아직 알려져 있지 않는 상태 이기는 하나 현행제도나 추진지침에 비추어 민간투자의 제약요인은 네 가지로 짐작할 수 있다. 첫째, 사업절차의 복잡성 둘째, 소요기간의 장기화 셋째, 사업지원제도의 부

재 마지막으로 채산성의 불확실성이다. 세부적으로 살펴보면, 우선 한계농지개발사업은 24개 관련법규의 의제처리를 규정하고 있으나 사실상 개별 관련법규에 의한 인·허가와 거의 비슷한 절차를 거쳐야 한다. 또한 실제 사업기간이 길어지면서 투자회임기간이 장기화한다는 점이다. 1999년 시행한 가리네지구의 경우 대상지 선정에서 분양금 징수 완료까지 약 9년의 장시일이 소요되었다. 그리고 한계농지개발사업에 대한 국고 또는 지방비가 지원되고 있지 않아 초기 투자비가 높다는 점이다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하여 채산성의 전망을 어둡게 하고 장단기에 걸친 개발이익을 불확실하게 하고 있는 등 민간의 적극적인 개발을 저해하는 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

2. 한계농지개발에 대한 의식조사 결과

한계농지 업무담당자의 2/3 이상이 업무종사기간이 2년 이하로 새로운 개념이 적용된 한계농지개발에 대한 업무 파악이 미흡한 실정이다. 이러한 사실은 관련법률 및 제도상 개선이 필요한 사항이 있는가에 대한 질문에 과반수 이상이 “잘 모르겠다” 또는 “없다”라고 응답하는 등 한계농지개발사업에 대해 전반적으로 이해의 폭이 낮은 것으로 판단된다.

한계농지개발관련 담당자의 업무파악이 낮은 이유로는 현재까지 한계농지 도면을 열람하거나 실제로 개발을 신

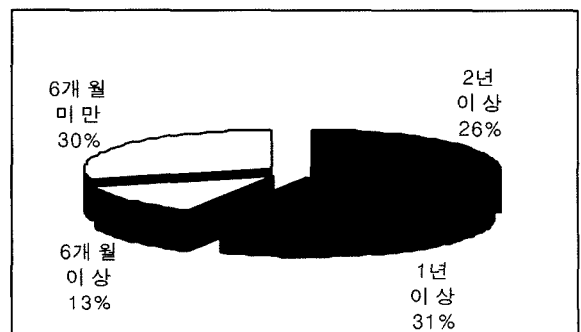


그림 1. 한계농지개발 관련업무 종사기간.

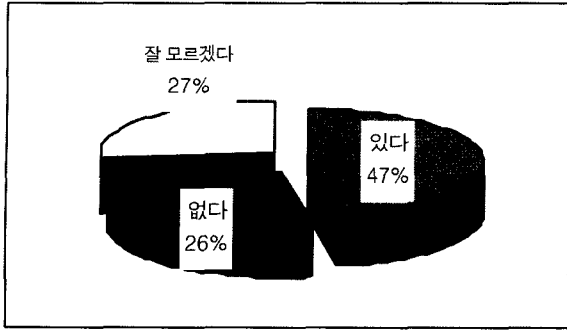


그림 2. 법률·제도상 개선이 필요한 사항.

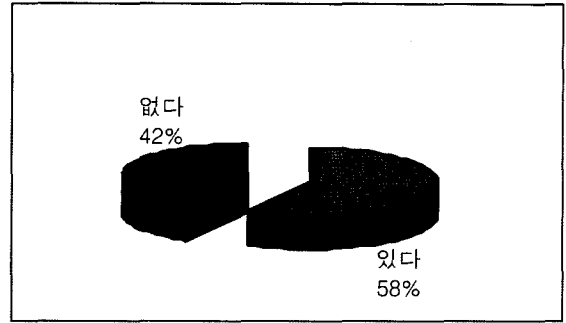


그림 5. 한계농지 조사의 필요성.

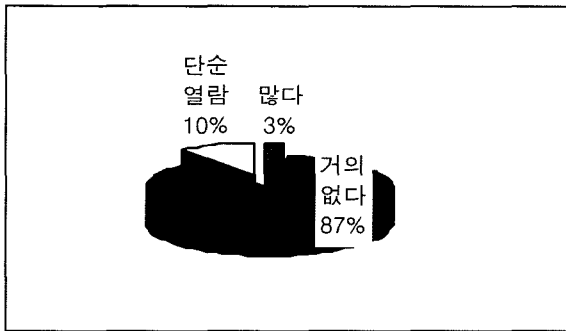


그림 3. 한계농지 도면 열람현황.

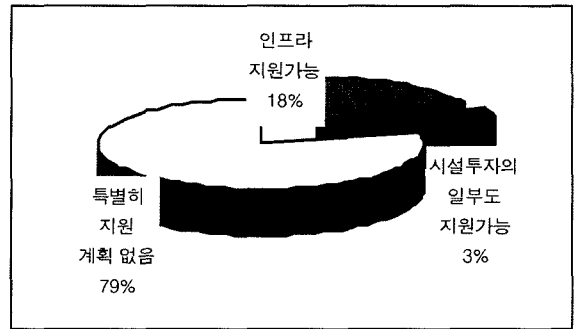


그림 6. 한계농지개발시 지자체 지원 여부.

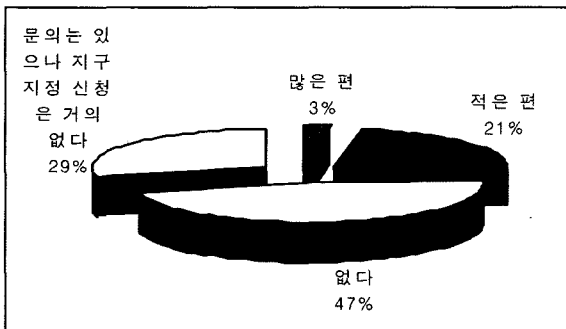


그림 4. 한계농지 개발 희망자현황.

청한 사례가 적어 관련 업무를 직접 경험하지 못했기 때문에 사료된다. 한계농지 도면열람의 경우 대다수 민원인이 도면의 존재를 인지하지 못하고 있기 때문이며, 개발 신청이 적은 것은 아직까지 개발사례 등이 적을 뿐만 아니라 한계농지개발사업에 대한 홍보가 충분하지 않았기 때문으로 사료된다.

한계농지 조사에 대해서는 58%가 필요하다고 응답하였는데, 현재 한계농지는 법규정에 의한 한계농지 조건만 있을 뿐 실제로 조사된 결과는 없는 실정이다. 즉, 한계농지의 실체가 없는 상태라 할 수 있으며, 당장 민원인이 어디에 한계농지가 있는가에 대해 민원을 제기하였을 때 대처할 수 없는 실정이다. 또한 실제 한계농지로 지구·지정을 받기 위해서는 신청인이 측량성과를 제출하도록

하는 등 앞으로 본 사업이 활성화되면 민원의 소지를 충분히 안고 있다고 할 수 있다. 이러한 여건에 비추어 한계농지 조사의 필요성은 더욱 절실해 진다고 볼 수 있다. 한계농지개발사업 목적의 하나인 도시민 유치에 대해서는 지자체 차원의 개발전략이 필요하나 80% 가까운 응답자들이 특별히 지원계획을 갖고 있지 않다고 응답하고 있다. 즉, 아직까지도 지자체에서는 한계농지 개발에 대한 인식이 낮을 뿐만 아니라 앞으로 어떻게 이끌어 갈 것인가에 대한 검토도 미흡한 것으로 판단된다.

현재까지 한계농지개발이 미진한 이유에 대해서는 한계농지 개발에 대한 관심이 없기 때문(32%)→개발적지가 될 만한 곳이 없기 때문(26%)→개발이익이 보장될 것 같지 않기 때문(21%)→한계농지에 대한 정보를 모르기 때문(13%) 순으로 나타났다. 전술한 바와 같이 현재 한계농지에 대한 실체는 없는 상태로, 한계농지를 개발하고자 하는 투자자의 입장에서 어디에 있는지도 모르는 한계농지를 대상으로 투자계획을 마련한다는 것은 기대하기 어렵다. 따라서 한계농지개발은 한계농지의 실체를 파악·제시하는 것이 무엇보다도 먼저 선행되어야 하는 선결과제라 할 수 있다. 지자체 여건에 따라 모든 한계농지를 조사하기 어려운 경우, 여건이 유리한 곳을 선정하여 우선적으로 조사를 실시하고 한계농지로 지구·지정을 한 후, 개발 진행 상황에 따라 점차적으로 확대하는 방안이 검토될 수 있다.

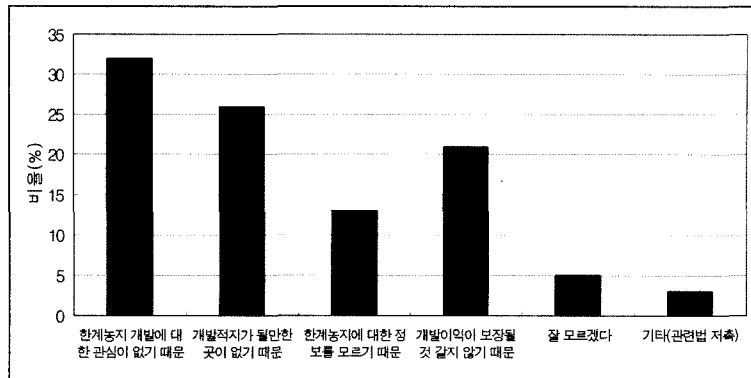


그림 7. 한계농지개발(지구·지정)이 안 되는 주된 이유.

한계농지개발에 주안점을 둔 농촌투자유치대책에 대한 전망에 대하여 40% 이상이 투자유치가 어려울 것으로 보고 있으며, 50% 이상은 관망의 입장을 취하고 있고, 5%만이 투자 붐이 일 것으로 내다보고 있다. 이러한 원인으로서는 현재까지 농촌투자 자체에 대한 부정적 인식이 한계농지 개발에 그대로 반영된 결과로 해석될 수 있다. 즉, 입지여건이 좋은 장소도 개발이 이루어지지 않는데, 입지여건이 불리한 곳의 개발이 잘 될 것인가에 대한 회의적인 인식이 높은 것으로 판단된다. 또한 수도권 및 대도시권 인근 지역을 제외한 대다수 농촌지역에 대한 투자 효율성이 있을 것인가에 대한 견해도 반영된 것으로 사료된다. 현실적으로 모든 한계농지가 개발의 대상이 될 수 없는 상황에서 개발대상이 아닌 한계농지의 관리방안에 대해서는 그대로 두는 수밖에 없음(35%)→산림으로 복원하는 것이 바람직(31%)→재해에 대한 대책 강구 필요(21%)→상당부분 농지정비 필요(13%) 순으로 나타났다.

한계농지를 개발할 때 필요한 시설종목(복수응답)에 대해서는 펜션 등 관광숙박시설(78%)→청소년 수련시설(58%)→택지조성(55%)→노인복지시설(53%)→체육시설(45%) 등의 순으로 선호도가 높게 나타났다. 펜션 등 관광숙박시

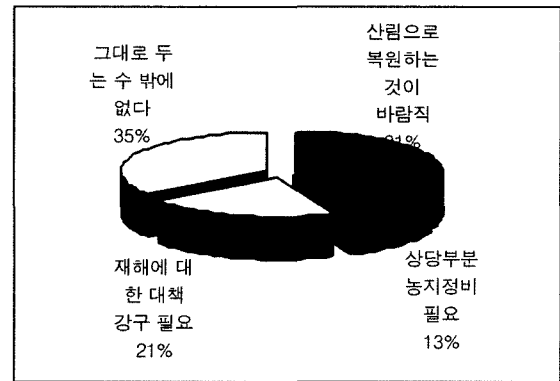


그림 9. 개발대상이 아닌 한계농지 관리방안.

설에 대한 선호가 높은 것은 제도적 정비가 미흡했던 시기에 흥정계곡과 안면도를 중심으로 일어났던 펜션 붐의 영향이 반영된 것으로 판단된다.

V. 한계농지 개발전망 및 활성화 방안

1. 한계농지개발사업의 전망과 과제

이상의 한계농지 사례조사 및 설문조사, 관련문헌조사 등을 종합적으로 분석한 결과를 토대로 다음과 같이 한계농지의 개발전망과 과제를 추출하고, 이에 준거하여 한계농지개발사업의 활성화방안 도출하였다.

가. 개발·정비대상 한계농지의 개발·보전책의 재정립

한계농지의 필지별 소재 등 실체가 조속히 조사·확정되어야 하며, 이를 바탕으로 개발·보전책이 재정립되어야 한다. 현재까지 한계농지 실체에 대한 계통적인 조사가 이루어진 적이 없다.

현 단계에서 한계농지의 실상은 다음과 같은 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 아직 한계농지의 실존면적은 조사·파악된 적이 없으며, 대부분의 농업종사자는 자기가 경작하고 있는 농지가 한계농지에 속한다는 것으로 모르고 있

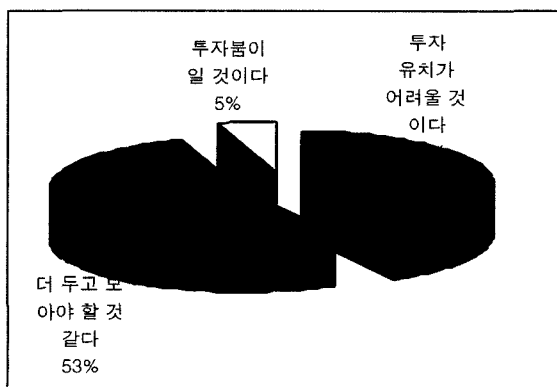


그림 8. 한계농지개발에 주안점을 둔 농촌투자유치대책에 대한 전망.

다. 둘째, 조건불리지역 직불제 대상지역을 제외한 나머지 지역의 한계농지에는 직접지불금 대상지가 없다. 셋째, 한계농지에도 더러 한·수해대책 등이 강구되어 왔으며, 상류부 농지의 침식·유실 등으로 하류부에 피해를 입는 경우가 적지 않다. 마지막으로 시군에서는 한계농지의 조사 필요성은 인정하고 있으나 실제조사에 나서고 있지는 않다는 점이다.

나. 한계농지개발의 실효성 제고

한계농지개발에 대한 현행 법제는 개발수요 및 추진과 괴리되어 있어 실효성에 문제가 있으므로, 지자체가 중심이 되어 지역개발계획의 일환으로 조정되어야 한다. 여러 가지 정책적 고려에도 불구하고 개발수요가 미미하다는 것은 한계농지의 개발은 지역에 따라 그 기여도가 크게 다르다는 것을 뜻하기도 한다. 한계농지개발은 전적으로 그 지역주민의 선택에 달려 있다 할 수 있으며, 역외자본의 유치에는 개발대상 한계농지에 대한 홍보 등이 중요하다. 한계농지개발은 자칫 잘못하면 투자손실은 물론 환경파괴의 위험성을 내포하고 있기 때문에 신중한 대처를 요한다.

다. 한계농지의 보전·관리수단

한계농지 중 계단식 논, 사면발 등에는 주변의 경관 등을 고려하여 전통농업 재현 등 휴양자원으로 특별 관리대책을 강구하는 것이 바람직하다. 한계농지는 중산간지역 등 조건불리지역의 토지이용계획의 한 종목인 동시에 농산어촌의 휴양자원개발의 대상이기도 하다. 최근 여가문화가 생활의 중요한 부분으로 인식되어 감에 따라 농업·어업조건이 불리한 농산어촌은 여가산업의 공간으로 이용될 가능성이 높아지고 있다. 즉 조건불리지역의 농산어촌은 여가환경의 정비차원에서 새로운 개발대상이 될 수 있다는 것이다. 다만 이를 한계농지라는 제한된 공간에서 찾기에 는 무리가 따른다. 그러나 조건불리지역에 위치한 농산어촌이 처해 있는 현실은 이농·이촌이 누증되면서 휴경, 경작포기 농지가 확산되는 등 농업 유지 자체가 어려워져가고 있어 공익적 기능이 점차 쇠퇴해 가고 있는 것이 문제이다. 이것은 곧 농산어촌이 가졌던 휴양기능이 손상되고 있다는 측면에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

라. 민간자본의 유치가능성

한계농지개발에 도시자본이 유치될 가능성은 제한적이기는 하나 가능할 것으로 예측된다. 그러나 펜션 등에 대해서는 경관파괴의 부조화, 환경훼손 등의 문제를 배제할 수 없다는 사실에 비추어 난개발 방지책을 보다 강화할 필요

가 있다. 공무원 대상 설문조사결과에 의하면, 한계농지를 농업이외의 목적으로 개발하는 경우 펜션 등 숙박시설이 우위를 차지하고 있다. 그러나 도시자본의 유치가능성에 대해서는 지역에 따라 상반된 견해를 보이고 있다. 즉 집단적인 택지개발에 도시자본 유치가 가능하다는 견해와 개발수익 기대 어려움 등을 이유로 들어 부정적인 의견도 나타나고 있다.

일반적으로 민간자본이 자의적으로 선택하는 사업은 수익성의 보장이 절대적인 요건인데, 이 요건을 충족시키는 것은 대상 시설의 입지조건과 관련법규에 의한 개발절차 및 관리에 관한 규정이나 지원제도 등에 좌우된다. 민간기업이 관광시설 등의 개발을 추진하는 경우, 관광진흥법에 의한 관광개발분야 중의 농어촌관광개발과 농어촌정비법에 의한 한계농지개발분야 중의 농어촌휴양자원개발이라는 두가지 선택대상이라고 할 때 한계농지를 대상으로 하는 휴양자원개발은 개발의 범위가 지극히 제한되어 있기 때문에 특별히 다른 우위조건이 없는 한 관광진흥법에 의한 개발을 선택하게 될 것이다.

2. 한계농지개발사업의 활성화 방안

가. 한계농지 실체 파악

한계농지가 법정 개발종목으로 채택된 지 10년이 지났으나 아직 그 실체에 대해 계통적인 조사가 이루어진 적이 없다. 현재 206천ha로 추정되는 한계농지와 그 용도별 구분인 농업유지구역, 다목적 구역, 유보구역 등의 분류는 2001년 농림부가 준농림지 실태조사에서 1/25,000 지형도 상에서 구제한 것으로 도면상에서 한계농지의 형상과 위치를 파악하기에는 현실적으로 어려움이 많다. 따라서 한계농지 실체파악을 위한 조사가 선행되어야 한다.

나. 한계농지 개발정책의 다변화

1) 한계농지대책의 조건불리지역대책으로의 전환

현행 한계농지대책을 조건불리지역대책의 일환으로 전환하는 등 전면적인 개념 재정립을 검토할 필요가 있다. 즉 정비대상 범위를 넓혀 조건불리지역에 대한 정비로의 정책전환을 고려할 필요가 있다. 특히 농지에 대한 가치는 영농조건외 양부를 막론하고 입지조건에 따른 잠재적 개발가치에 의해 좌우되고 있다. 따라서 물리적인 기준(토지적성등급 기준)에 의해 한계농지로 분류된 농지라 할지라도 위치와 개발잠재력에 따라 평가가치가 크게 달라진다. 즉, 경사도 15% 이상, 단지화 규모 2ha미만이란 기준에 의해 분류된 한계농지라 할지라도 그 위치가 수도권이나 그 인근지역 또는 도시근교이나 공동화되어 가는 산간오지이냐에 따라 개발의 가능성 내지 개발 후의 부가가치가 크게 다르다.

또한, 한계농지에 대한 현행 정책은 두 가지 측면에서 어려움을 안고 있다. 그 하나는 물리적으로 가장 열악한 조건하에 있는 한계농지를 별다른 지원 보장없이 민간자본만으로 개발이 활성화되리라고 생각하는 것은 무리라는 것이며, 다른 하나는 수요증대가 기대되는 농촌휴양자원 개발의 경우 한계농지는 너무나 대상범위가 한정되어 있어 적지선정에 한계가 있다는 점이다. 따라서 한계농지에 대한 개발정책은 조건불리지역 정책의 일환으로 전환하는 것이 바람직하다 하겠다.

2) 지역개발사업과의 연계

'80년대 후반 이래 지금에 이르는 약 20년 동안 농촌공간에 대한 계획 내지 개발은 ①농촌지역종합개발(군)→②농촌정주생활권개발(면)→③농촌마을종합개발(마을)체제로 변천해 왔다. 이와 같은 일련의 농촌지역개발사업에 의해 그 동안 시·군단위 또는 면단위에서 생산 및 생활기반에 대한 정비가 이루어졌고, 이제 마을단위의 종합개발사업으로 발전된 것이다. 이 소권역 단위의 농촌마을종합개발사업은 “농촌다운 경관의 유지보전과 주변의 환경정비를 통한 쾌적한 농촌공간 조성, 그리고 잠재자원의 특성화 등으로 농촌 자립기반을 구축함에 목적을 둔” 새로운 발상이라 할 수 있다. 사업은 종합개발이라는 개념하에 시도되는 첫 농촌마을사업이라는 점에서 개발메뉴도 다양하다.

여기서 고려해야 할 것은 다양한 개발메뉴의 수용에는 적절한 배치구상과 함께 합리적인 토지이용 및 개발기법이 계획·적용되어야 한다. 대상마을이 소권역이라는 점에 비추어 소권역 단위의 토지이용계획은 자원의 효율적인 이용개발에 필수조건이라 할 수 있으며, 지역에 따라서는 한계농지가 농촌관광자원으로 개발될 수 있는 기초자원이 될 수 있다. 즉, 한계농지의 보전 및 개발이 소권역의 농촌마을종합개발사업과 연계되는 것이 한계농지만을 대상으로 하는 사업 못지않게 실효를 거둘 수 있을 것으로 사료된다.

3) 계단식 논, 사면발 등의 특별보전대책

한계농지 중에는 역사적인 가치를 지닌 다락논도 적지 않다. 논이 경사별 토지이용상황에 비추어 보면 경사 15% 이상에 위치한 논이 약 45천ha나 되는데 이들은 대체적으로 높고 낮은 수평단구로 형성되어 있는 계단식 논들이다. 이 계단식 논은 주변의 경관과 어우러져 농촌다움을 표현하며, 수원함양, 홍수방지 등을 포함한 환경공익적 기능을 가진다.

점점이 산재되어 있는 농산촌마을과 그 주변에 흩어져 있는 계단식 논과 사면발은 그 자체가 하나의 경관상품이며, 전통적인 농법을 접할 수 있는 곳이어서 농산촌 체

험관광의 대상이 될 수 있다. 또한, 도시민들에 계단식 논을 소유하게 하고 농촌주민이 농사용역을 제공하는 “계단식 논 오너제”(일본)의 도입도 한계농지 보전의 한 수단이 될 수 있다. 특히, 계단식 논이나 사면발의 형성 역사를 발굴하여 의미를 부각시키는 것도 보전가치를 높이는 방법이 될 것이다.

4) 지자체의 지원 프로그램 운영

정부에서는 지자체 업무담당자의 역량을 극대화 시킬 수 있는 다양한 프로그램과 인센티브를 마련하여 업무담당자의 사기를 진작시킴과 동시에 실적우수 지자체에 대해서는 지역개발 관련 사업의 우선배정 등의 지원책을 강구할 필요가 있다. 지자체 업무담당자의 역량강화 프로그램으로서 한국농촌공사 도농교류센터에서 운영 중인 인력개발 프로그램을 적극 활용할 필요가 있고, 연 1회 이상 워크숍을 개최하여 업무담당자간 정보교류가 가능하도록 지원할 필요가 있다.

다. 민간자본의 투자유치 활성화

1) 규제완화 및 판별기준 완화

규제완화를 요하는 사항은 두 가지로 집약된다. 그 하나는 시행절차의 간소화이고, 다른 하나는 한계농지 판별기준의 완화이다. 절차의 간소화는 소규모 한계농지개발(주택 등)의 경우 지정·고시절차를 보다 신속하게 취하기 위하여 시·도지사의 승인절차를 생략하는 것이다. 소규모주택개발의 경우 여러 가지 관련법규에 의한 저촉여부는 시·군의 판단으로 충분하다는 것이 일선 지자체의 견해이다. 판별기준의 경우 경사율 15% 이상이라는 규정이 한계농지개발 대상을 상당히 제한하는 요인으로 작용하고 있다. 실제 15% 이상의 경사면에 택지를 개발할 경우 절토의 단차가 4~5m에 이르게 되어 절토작업과 단구보호 등에 과도한 비용이 소요되는 등 비효율적인 토지이용과 고액의 투자를 수반하게 된다.

2) 인프라 및 금융지원의 제도화

한계농지는 입지특성상 기설 도로망으로부터 멀리 떨어져 있는 경우가 많아 인프라 시설까지 개발주체가 부담해야 한다는 것은 투자제한 요인이 될 수 있다. 따라서 민간자본의 적극적인 유치를 위해서는 일정규모 이상의 정비사업지구에 대해 인프라 시설의 지원조치가 필요하며, 개발 그 자체에도 융자지원 등이 가능하도록 제도화 함이 바람직 할 것으로 사료된다.

3) 민·관 공동개발 추진

한계농지개발은 개발대상지 선정의 어려움, 관계법령 저

축여부의 검토·확인 등 복잡한 절차, 수익성의 불투명 등으로 민간기업이 투자를 꺼리는 사업이다. 민간기업이 사업을 추진하고자 하는 경우 인·허가를 전제로 한 행정절차에 대한 사전 상담은 시·군이 가장 정통하다고 할 수 있으며, 또한 사업내용에 지역자원으로 공익성이 강한 시설이 포함될 때에는 시·군과의 공동사업도 고려할 수 있다.

4) 지자체의 홍보활동 강화

현 단계에서 한계농지나 지역개발에 대한 정보는 지자체가 가장 잘 알고 있다. 지자체가 가지고 있는 이들 정보를 널리 알리는 홍보활동을 선행하는 것이 곧 도시자본 유치의 관건이라 할 수 있다. 결국, 한계농지개발에 민간자본을 유치하는데 있어 결정적인 역할은 지자체의 능동적인 개발의지에 좌우 된다고 할 수 있다.

VI. 요약 및 결론

최근 정부는 한계농지정비사업을 활성화하기 위해 다양한 시책을 검토하고 있음에도 불구하고 약 10년에 걸쳐 추진되어온 동 사업에 대한 객관적이고 체계적인 연구가 거의 없는 실정이다. 이에 따라 본 연구에서는 현행의 한계농지 개념과 정비제도를 검토한 다음 기개발 한계농지의 사례분석과 사업담당자 설문조사를 통해 본 사업의 문제점과 시사점을 도출하였다. 이를 바탕으로 한계농지개발의 개발전망과 활성화 방안을 모색하였는데 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

- 1) 한계농지로 분류되는 농지는 우리나라 전체 농경지면적(1,876천ha)의 11%에 해당하는 206천ha로 추정되고 있으며, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 용도지역 구분상 관리지역에 해당된다.
- 2) 한계농지는 지역적으로 강원, 경북, 경남 등 3개 지역에 편중되어 있고, 한계농지가 많은 지역은 인구구조면에서 고령화가 심하고 경제적인 활력도도 하위권에 속하는 소위 낙후지역이 대부분이다.
- 3) 한계농지 업무를 담당하고 있는 지자체 공무원(종사기간 2년 이하 74%) 뿐만 아니라, 일반 국민도 새로운 개념이 적용된 한계농지 개발을 잘 인지하지 못하고 있고, 지자체 차원의 한계농지개발 지원계획도 거의 없는 것으로 조사(80%)되었다.

4) 한계농지 개발·정비의 문제점으로는 펜션위주의 투자성향, 민간투자의 제약요인 등이 가장 심각하게 지적되었다. 또한, 한계농지에 대한 개발은 주로 택지조성에 집중된 반면, 농촌휴양자원 활용목적으로는 극히 미약하였으며 농림수산업적 이용은 그 추진실적이 전무하였다.

5) 한계농지개발사업을 활성화하기 위해서는 한계농지의 실제적 파악, 한계농지대책의 조건불리지역대책으로의 전환 및 지역개발사업과의 연계, 다락논·사면발 등에 대한 특별보전대책 마련, 지자체 지원프로그램 운영 등이 적극적으로 고려되어야 한다.

6) 한계농지개발을 위한 민간자본 투자유인책으로는 규제완화 및 한계농지 실체의 조속한 조사·공개, 인프라 및 금융지원, 민·관 공동개발, 지자체의 홍보활동 등이 유효할 것이다.

8) 마지막으로 한계농지정비사업을 본질적으로 한 단계 업그레이드시키기 위해서는 기존의 물리적 요소 이외에 문화적·경관적 요소를 함께 고려하고 더불어 생태계와 소생환경까지를 고려하여 이용목적별로 정교하게 정비방법을 강구하여야 할 것으로 사료된다.

참고문헌

1. 경주시, 2004, 모화 허브 관광농원 한계농지정비사업 계획서
2. 경주시, 2004, 산내 고원휴양마을 한계농지정비사업 계획서
3. 농림부, 2001, 준농림지 실태조사 결과
4. 농림부, 2003, 한계농지개발 활성화지침
5. 농업기반공사, 2001, 환경친화적 농어촌정비사업 설계 지침
6. 농업기반공사·한국농지개발연구소, 2001, 중산간지 조건불리지역 농경지개발모델 및 제도개선 방안에 관한 연구
7. 신안군, 2004, 중도 개발휴양타운 한계농지정비사업 계획서
8. 한경수, 2005, 경관과 조화된 친환경적 한계농지개발 방안에 관한 연구
8. 한국문화관광정책연구원, 2004, 관광진흥5개년계획(2004~2008)
9. 西村博行 外, 1994, 農村の環境保全, 富民協會

* 접수일 : 2006년 9월 14일