

도시지역내 농지소유자의 농지이용 의향 분석

- 서울특별시의 사례를 중심으로 -

황한철* · 박선용** · 최수명***

*한경대학교 농촌공학과 · **서울시특별시농업기술센터 · ***전남대학교 농공학과

Landowner's views on their agricultural land uses in an urban area : The case of Seoul

Hwang, Han Cheol* · Park, Sun Yong** · Choi, Soo Myung***

*Dept. of Rural Engineering, Hankyong National University

**Seoul Agricultural Technology Center

***Dept. of Agricultural Engineering, Chonnam National University

ABSTRACT

In spite of importance of the farm area in the city, the urbanization and industrialization strongly results in decrease of the farm area. The purpose of this study is to establish an effective way of agricultural land uses by examining on the intention of the farmers based on the survey in Seoul area. The areas, the agricultural types, the landowner's ages, and farm land sizes, were surveyed and analyzed with respect to urban agricultural planning and land use planning. All the collected data were basically analyzed with Contingency Table and Chi-square Test using SAS statistical package. The structures of the intention of agricultural land uses were understood with the comparative analyses of the agricultural land owners, the agricultural land leaseholders, the areas, landowner's ages, farming types, and so on.

I. 서론

우리 나라의 농지면적은 1998년 말 현재 1백91만ha로 전년도에 비해 1만3천ha가(전체농지면적 대비 감소율 1%) 줄어든 것으로 나타났다. 이전에 비해 감소율이 다소 둔화되었다고는 하지만(95년 2.3%, 96년 2.0%, 97년 1.1%), 농지면적은 여전히 감소 추세에 있다. 농지면적이 이처럼 줄어드는 것은 건물 건축과 공공시설 용지 등으로 전용되는 농지가 많기 때문이며,

이렇게 농지면적이 감소되는 주된 곳은 도시화·산업화의 영향으로 용도전용의 강한 압력을 받고 있는 대도시 지역내의 농지 또는 도시근교 농촌지역의 농지 등을 들 수 있다.

우리 나라의 도시계획구역내 농지는 전체농지의 약 11%인 212천ha를 차지하고 있다. 도시지역내의 농지는 도시민의 먹거리를 생산·제공하는 농업적 기능은 물론 환경보전 기능(생태계 보전, 오염제거, 기상조정, 토지보전 등)과 정서적 공간(교육·문화·사회)을 제

공하는 등 다양한 공익적 기능을 수행하고 있는 중요한 공간이다. 특히 최근에는 관광농원, 주말농원 등 도시민의 휴식·체험공간으로도 많은 인기를 차지하고 있다.

그러나 이와 같은 중요성에도 불구하고 도시화, 산업화의 진전과 함께 도시개발의 압력, 지가상승 등으로 인하여 농지의 잠식은 날로 가중되고 있으며, 대도시지역은 그 정도가 한계에 달하고 있는 실정이다. 더욱이 농지법 시행으로 농지거래 및 소유가 대폭 완화되고 또 앞으로도 농지에 대한 규제는 계속 완화될 것으로 보이며, 개발제한구역(green belt)내 규제 역시 상당히 완화되고 있어 농지전용은 더욱 심화될 것으로 사료된다.

국가발전의 과정 속에서 도시·산업적 토지수요는 필수불가결하며 이에 농지 전용은 불가피하다고 할 수 있다. 그러나 농지전용의 압력에 능동적으로 대응하고 합리적인 농지 전용을 피하기 위해서는 농지이용 및 관리에 대한 충분히 대책이 마련되어야 한다. 특히 일반 농촌지역에 비해 도시지역내에 혼재하고 있는 농지는 사회적 변화에 따라 민감하게 반응하기 때문에 농지의 이용·관리에 보다 신중을 기하여야 한다. 토지(농지)는 개인의 사유재산이므로 지권자(地權者)의 토지이용 의향이 기초가 되지 않은 이용관리 대책은 실패하기 십상이기 때문이다.

지금까지 도시지역의 농지이용 등에 관련된 연구를 살펴보면 농지(토지)의 개발 및 보전 등에 관한 연구 4,5,8,9,10,11,14,15)와 도시농업과 농지문제 등의 연구 1,2,6,7,12,13) 등으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 도시지역의 토지(농지)정책과 제도, 농지보전·이용·규제 등에 관한 내용이 주를 이루고 있으며, 후자는 도시농업 현황 및 개발에 관한 내용과 도시주변 농촌지역의 변화와 농지문제 등을 주로 다루고 있다. 그러나 이들 연구의 대부분은 도시지역의 농업 및 농지이용변화에 가장 많은 영향을 주는 지권자인 농지소유자의 농지이용 의향을 토대로 한 연구는 전무한 실정이다.

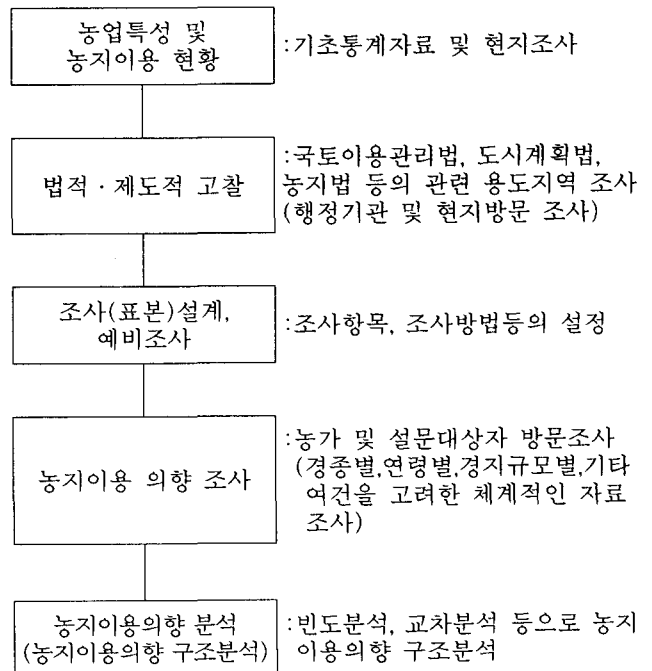
따라서, 본 연구에서는 도시지역내 농지의 효율적 이용을 도모하고 나아가 합리적인 농업계획 및 농지이용 계획 수립을 위한 기초 연구로서, 도시지역내 농지소유자의 장래 농지이용 의향을 농지소유형태별, 재배작목별, 농지규모별, 소유동기별, 지역적 여건 등의 다양한 조건에 따른 특성을 조사·분석하고 농지이용 의향의 구조(패턴)를 파악하고자 하였다.

II. 연구내용 및 방법

본 연구를 성공적으로 수행하기 위해서는 사례연구가 필수적인데, 본 사례 연구지역은 서울특별시를 대상으로 하였다. 서울특별시는 도시성장 과정에서 주변의 농지들이 급격히 감소하여 현재에는 외곽지역을 중심으로 북부 중랑구 일대의 과수지대, 남부지역의 채소 및 화훼지대, 서부지역은 수도작 및 채소지대, 동부지역이 채소 및 화훼지대 등, 전체적으로 4개의 농업지역만으로 나뉘어 남아있는 실정이다.

대도시에 잔존하고 있는 농지는 지권자(地權者)의 장래 토지이용 의향이 도시 장래농업의 방향을 결정하는 중요한 요소라고 할 수 있을 것이다. 따라서, 본 연구에서는 서울시 농업의 장래 전망과 합리적인 농업계획 및 농지이용계획을 수립하기 위해서 지권자의 토지(농지)이용 의향을 보다 체계적이고 명확하게 파악하도록 하였다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 일련의 연구과정(내용 및 방법)을 요약하면 <그림 1>과 같다. 먼저, 서울지역의 농업특성과 농지이용 현황을 기초통계자료 및 현지답사를 통하여 면밀히 검토하여 서울지역의 농업에 대한 기초 현황을 파악하고 농업지역내의 각종



<그림 1> 연구의 흐름도

법률상의 용도지역 지정현황 등을 행정기관 및 관련문헌을 토대로 분석하여 토지이용상의 법적·제도적 관련성을 고찰하였다. 지권자의 토지이용 의향을 체계적으로 조사·파악하기 위하여 지역별, 재배작목별, 농지소유 형태별, 연령별 등 다양한 계층의 표본을 선정하고, 해당표본에 대한 토지이용 의향을 설문조사 하였다. 본조사를 실시하기에 앞서 예비조사를 실시하여 본조사에서 일어날 수 있는 문제점에 미리 대비하고 조사내용 및 방법 등을 수정하여 자료의 신뢰성 확보에 만전을 기하였다.

설문조사 내용으로는 도시지역 농지이용계획을 파악하기 위하여 농지소유주와 농업인에 대한 농지이용계획과 앞으로의 농지규모 변경에 대한 계획 그리고 10년 후 예상되는 농지이용 변화, 전업 및 은퇴시의 농지승계방법 등을 중심으로 지역별, 연령별, 농지소유형태별, 재배작목별로 각각 조사하였다.

설문조사방법은 자경농과 임차농의 경우는 개별 면담조사를 실시하였으며 각 지역단위 작목반 집단영농교육시 설문내용의 상세한 설명과 함께 단체 설문도 병행하였다.

그리고 부재지주의 경우는 개별 면담이 어려워 우편조사를 실시하였으나 회수율이 저조하여(20%) 전화면담 조사를 추가로 실시하였다.

표본의 특성을 살펴보면 총 174매(전체농가 2,526 중 6.9%)가 수집되었는데 <표 1>에서 보는 바와 같이 농지소유형태별로는 임차농가 84매(48.28%), 자경농가 44매(25.28%), 부재지주가 46매(26.44%)로 집계되어 현재의 농지소유형태별 비율과 비슷한 분포율을 보였다. 지역별로는 동부지역(강동구, 송파구) 56매(32.2%), 서부지역(강서, 양천, 구로구) 28매(16.1%), 남부지역(강남, 서초구) 60매(34.5%), 북부지역(중랑, 은평구) 22매(12.6%), 기타지역 8명(4%)의 분포를 보이고 있다. 재배작목별로는 벼농가 18매(10.3%), 채소농가 56매(32.1%), 화훼농가 30매(17.2%), 과수농가 19매(10.9%), 축산농가 5매(2.8%) 등으로 나타났다. 연령별로는 40세 이하 28매(16.1%), 41~50세 51매(29.3%), 51~60세 61매(35.1%), 61세 이상이 34매로(19.5%)의 비교적 고른 분포를 보이고 있다.

조사된 자료는 SAS통계패키지를 통해 빈도분석 및 교차분석 등을 실시하였고, 각 경우에 따른 농지이용의향의 정도에 대한 유의성을 검증하였다. 즉 어느 경우 어느 상황에서 어떤 토지이용의 의사를 나타내는지

<표 1> 설문현황

단위 : 매수, ()는 %

구분	분류	설문수	계
농지소유형태	자경농가	44(25.3)	174 (100)
	임차농가	84(48.3)	
	부재지주	46(26.4)	
지역별	동 부	56(32.0)	174 (100)
	서 부	28(16.1)	
	남 부	60(34.5)	
	북 부	22(12.6)	
	기 타	8(4.0)	
재배작목별	벼	18(10.3)	174 (100)
	채 소	56(32.1)	
	화 훼	30(17.2)	
	과 수	19(10.9)	
	축 산	5(2.8)	
연령별	40세 이하	28(16.1)	174 (100)
	41~50	51(29.3)	
	51~60	61(35.1)	
	61세 이상	34(19.5)	

등의 결과를 분석함으로써 장차 농지(토지)이용의 방향을 정립할 수 있도록 하여 장래 농지이용 구조의 틀을 보다 명확하게 이해함으로써 가장 현실적이고 합리적인 농지이용계획이 수립되고, 나아가서는 도시지역의 농지정책, 토지정책 등의 근간이 되는 자료가 되도록 하였다.

Ⅲ. 농지이용 의향 분석

1. 서울지역의 농가 및 농지 현황

서울특별시의 농지면적은 1997년말 현재 2,117ha로(답 739, 전1,378ha) 전체면적의 약 35%를 차지하고 있으며, 농가호수는 2,515호이며 농가인구는 11,083명이다(표 2).

서울지역의 농가와 농가인구 및 경지면적 변화추이를 살펴보면 최근 5년 사이 농가호수는 25% 감소하였고, 농가인구도 15,406명에서 11,083명으로 28%감소하고 있는 것을 알 수 있다. 농지면적 역시 감소의 추세가 완만하다고는 하지만 여전히 2,330ha에서 2,117ha로 10% 감소하고 있는 것을 확인할 수 있는데 이와 같은 현상은 앞으로도 계속될 것으로 전망된다.

〈표 2〉 서울지역의 농가 및 농지현황

년도별	농가현황		농지면적 (ha)		
	농가호수 (가구)	농가인구 (명)	계	논	밭
1985	4,100	22,461	2,999	1,432	1,488
1990	3,410	15,204	2,574	1,294	1,280
1991	3,894	18,967	2,413	1,140	1,270
1992	3,394	15,406	2,330	1,090	1,231
1993	3,345	14,629	2,185	963	1,222
1994	3,140	13,480	2,150	870	1,280
1995	2,745	11,352	2,187	789	1,398
1996	3,284	13,731	2,130	762	1,368
1997	2,515	11,083	2,117	739	1,378

(자료 : 서울특별시농업기술센터, 1998)

2. 농지소유형태별 연령분포

농지소유형태별 구성농가의 연령분포를 살펴보면 〈표 3〉과 같이 51세 이상 비교적 고령의 경우 자경농가에서 가장 많은(74.42%) 분포를 보였으며, 다음으로 부재지주(65.21%), 임차농가(38.56%) 순으로 나타났다. 즉 자경농가보다는 부재지주의 연령이 낮고 부재지주보다는 임차농가의 연령이 낮은 것을 알 수 있다. 이는 도시농업에서의 중요한 세대교체의 과정을 나타내는 현상으로 자경농가들이 은퇴하면서 자본가들이 자경농가들의 농지를 매입하고 매입한 농지를 다시 임대하면서 비교적 영농의욕이 강한 젊은층의 임차농가들이 형성되고 있는 것으로 판단된다(40세 이하에서 자경농가 2.33%, 부재지주 8.7%, 임차농가 26.51%). 따라서 앞으로 도시농업에서는 임차농가의 비율이 젊은층을 중심으로 지속적으로 늘어날 것으로 보이며 이러한 임차농 중심의 농업형태가 도시농업의 기본적인 농업구조가 될 것으로 사료된다.

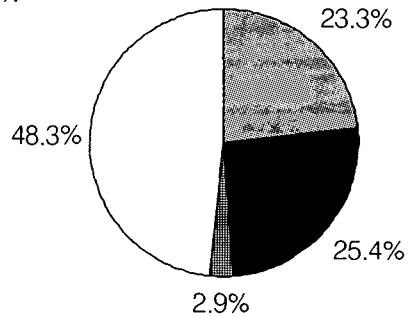
〈표 3〉 농지소유형태별 연령구성 분포

(단위 : %)

구분	응답수	40세 이하	41~50세	51~60세	61세 이상
자경농가	43	2.33	23.26	46.51	27.91
임차농가	82	26.51	34.94	28.92	9.64
부재지주	46	8.7	26.09	34.78	30.43
전체(평균)		12.51	28.09	36.73	22.66

3. 농지소유 동기 및 이용기간

임차농가(49%)를 제외한 서울지역 농지소유자들의 농지소유 동기로는 상속 및 증여(23.3%), 농업용 매입(24.4%), 재산증식용 매입(2.9%) 등의 순으로 나타났다(그림 2).

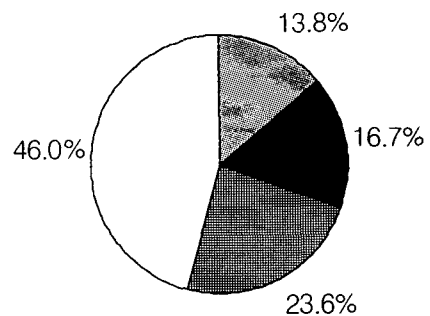


■ 상속 증여 ■ 농업용 매입 ■ 재산증식 □ 임차

〈그림 2〉 농지소유동기별 분포

상속·증여와 농업용 매입이 대부분인 반면 재산증식용 매입이 매우 낮은 것은 개발제한구역의 토지이용 제한에 의한 것으로 판단된다.

현 농지의 이용기간으로는 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 16년 이상(46.0%)이 가장 높게 나타났고 11~15년(23.6%), 6~10년(16.7%), 5년 이하(13.8%) 순으로 전체적으로는 비교적 장기간 소유 또는 이용하고 있는 것으로 나타났다.



■ 5년 이하 ■ 6-10년 ■ 11-15년 □ 16년 이상

〈그림 3〉 농지이용기간별 분포

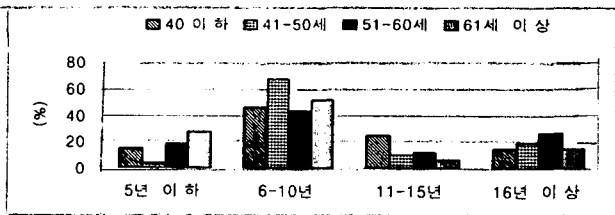
4. 농지의 계속 이용 의사

현 농지를 앞으로 얼마나 계속 이용할 것인가에 대하여 서울지역 농업인(부채지주 포함)의 의향을 조사한 결과 6~10년 동안 계속 이용할 계획(52.6%)이라는 응답이 가장 높게 나타나고, 다음으로 16년 이상 이용(20.3%), 5년 이하 이용(15%), 11-15년 이용(12.1%) 등의 순으로 나타났다(표 4). 즉 전체응답자중 85% 이상이 5년 이상 계속 이용할 것이라고 응답해 비교적 중장기적으로 이용할 계획임을 밝혀 특별한 변화가 없는 한 현재의 농지는 상당한 기간동안 계속 이용될 것이라는 예상을 할 수 있다.

〈표 4〉 현 농지의 계속 이용 의사

구분	5년 이하	6~10년	11~15년	16년 이상	계
응답수	26	91	21	35	173
비율(%)	15.0	52.6	12.1	20.3	100

그리고 연령별로 약간의 차이를 볼 수 있었는데 연령이 높을수록 이용기간은 짧게 나타났으며 반대로 연령이 낮을수록 오랫동안 이용할 것이라는 응답을 보였다(그림 4). 이의 결과로 볼 때 앞으로 젊은층을 중심으로 농지이용 및 농업이 존속될 수 있을 것으로 판단된다.



($\chi^2 = 19.983, P=0.053$)

〈그림 4〉 연령별 농지의 계속 이용 의사

농지소유형태별 농지이용계획을 보면 단기적 이용기간인 5년 이내에서는 자경농가(13.96%), 임차농가(14.29%), 부채지주(17.78%)에서 비슷한 분포를 보였으나 6~10년은 임차농가(61.90%)의 비율이 상대적으로 높고 장기적 이용(16년 이상)에서는 자경농가(25.58%)와 부채지주(28.89%)가 비교적 높은 의사를 보였다(표 5). 농지를 임차해야 하는 임차농가의 경우

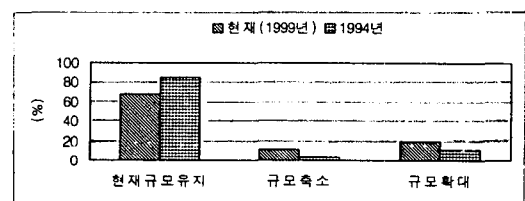
6~10년 사이의 중기적인 기간에 많은 분포를 보인 반면, 농지를 소유한 자경농가와 부채지주의 경우 어떤 목적으로든 장기적으로 소유·이용할 의사를 보이고 있어 농지소유자들의 계속 소유 또는 이용하겠다는 의지가 높게 반영된 것으로 사료된다.

〈표 5〉 농지소유형태별 농지의 계속 이용 의사

구분	응답수	5년	6~10년	11~15년	15년 이상
자경농가	43	13.96	48.84	11.63	25.58
임차농가	84	14.29	61.90	10.71	13.00
부채지주	8	17.78	40.00	13.33	8.89
		$\chi^2 = 14.977, P=0.092$			

5. 농지이용규모의 변경 의사

최근 3년 이내에 농지이용규모의 변경 의사를 살펴보면 현재 규모로 그대로 유지(67.3%)하겠다는 응답자가 가장 많은 분포를 보였고, 규모를 확대하겠다는 의사도 20.0%를 보이고 있다. 반면 규모를 축소하겠다는 의사가 11.5%로 농지규모를 축소하겠다는 의사보다는 현상유지 또는 확대하겠다는 의사가 지배적임을 알 수 있었다. 또 1994년 농촌진흥청3)에서 조사한 경영상담 조사자료와 비교하여 보면 〈그림 5〉와 같이 현재규모로 유지하겠다는(84.8%)는 응답이 1999년 현재의 응답보다 높은 반면, 규모를 축소하겠다는 응답(3.8%)은 본 연구의 조사 결과(11.5%)에 비해 낮은 응답을 보여 5년 전에 비해 현재의 농가들이 영농에 대한 의지가 다소 떨어지고 있는 것으로 사료된다.



($\chi^2 = 83.643, P=0.001$)

〈그림 5〉 농지이용규모의 변경 의사

농지소유자인 자경농가와 임차농가를 비교해 보면 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 자경농가의 경우(21.93%)가 임차농가의 경우(3.83%)에 비해 농지이용규모를 축소하겠다는 의사가 매우 높게 나타났다. 반면 농지이용규모 확대 의사를 살펴보면 임차농가의 경우(34.21%)가 자경농가(9.60%)에 비해 매우 높은 의사를 보여

임차농가에서 영농에 대한 강한 의욕을 보이고 있음을 알 수 있다. 결과적으로 임차농가의 경우 자경농가에 비하여 농업소득이 가정경제에 중요한 영향을 미치고 있어 영농규모 확대 등의 강한 영농의욕을 보이고 있는 것으로 판단된다. 또한 자경농가의 경우는 비교적 고령층이 많아 자녀들의 사회진출, 출가 등 금전적 지출요인이 적어지고 농지의 재산적 가치증가로 인하여 심리적인 안정감 등이 힘든 육체적 활동이 요구되는 농업에 대하여 의욕이 낮아지고 있는 것으로 사료된다.

〈표 6〉 농지소유형태별 농지이용규모의 변경 의사
(단위 : %)

구 분	응답수	현재규모로 유지	규모축소	규모확대
자경농가	43	68.47	21.93	9.60
임차농가	79	61.96	3.83	34.21
부채지주	42	80.95	16.67	2.38

$\chi^2 = 31.907, p = 0.001$

〈표 7〉 지역별 농지이용규모의 변경 의사
(단위 : %)

구 분	응답수	현재규모로 유지	규모축소	규모확대
동부지역	50	64.00	10.00	26.00
서부지역	27	88.89	0.00	11.11
남부지역	58	63.79	15.52	20.69
북부지역	22	68.18	23.98	7.84

$\chi^2 = 104.580, P=0.010$

지역별로 살펴보면 〈표 7〉과 같이 동부지역의 경우 타 지역에 비해 규모확대 의사(26.00%)가 높게 나타났고, 서부지역에서는 현 상태 유지(88.89%)가 높게 나타난 반면 규모축소는 전무하며, 남부지역은 비교적 평균적인 응답률을 보이고 있고 북부지역은 규모 축소 의사(23.98%)가 타 지역에 비해 높게 나타났다. 이러한 결과는 지역별 농업여건의 차이라고 볼 수 있는데 서부지역은 주로 벼 재배 지역으로 농지규모변화 만으로는 농가수입에 큰 변화를 기대하기 어렵기 때문에 현 상태를 유지하겠다는 의사가 높은 것으로 판단된다. 반면 동부와 남부지역은 시설재배지역으로 농지의 집약화가 이루어져 적은 농지확대만으로도 큰 농가수입의 변화를 가져올 수 있기 때문에 농지규모 확대의사를 강하게 보인 것으로 해석된다.

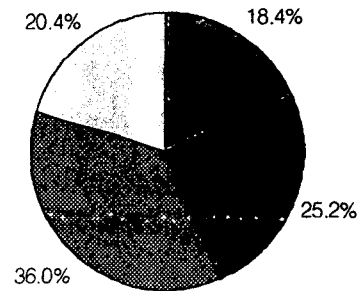
6. 전업 또는 은퇴시의 농지승계 방법

농지소유주가 전업 또는 은퇴할 경우 농지승계방법

을 어떻게 할 것인지를 조사한 결과 〈그림 6〉과 같이 농지임대(36.0%), 비영농자녀에게 승계(25.2%), 농지매도(20.4%), 영농자녀에게 승계(18.4%) 등의 순으로 나타나 전체적으로는 비교적 고른 분포를 보였다.

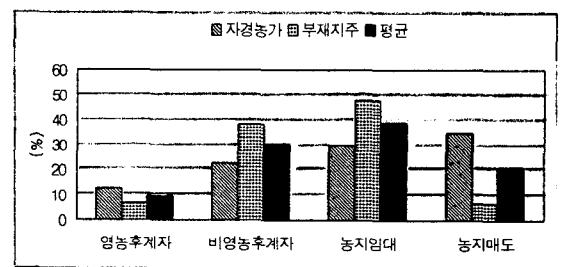
그러나 농지소유주인 자경농가와 부채지주를 구분하여 보면 뚜렷한 차이를 보이는데 자경농가의 경우 농지매도(35.35%)에 강한 의사를 보인 반면, 부채지주의 경우 농지임대(47.73%)를 선호하고 있는 것으로 나타났다(그림 7). 이는 자경농가의 경우 부채지주에 비하여 경제적 여유가 낮아 소득이 비교적 적은 농업에 종사하기보다는 우선적으로 농지를 매도하여 금전적 가치로 활용하기를 기대하고 있는 것으로 볼 수 있다.

부채지주의 경우는 비교적 경제적으로 안정되어 있는 것을 고려할 때 당장 금전적으로 활용하기보다는 미래에 보다 다양하게 활용하고자 하는 의도로 분석할 수 있다.



□ 영농자녀 승계 ■ 비영농자녀 승계 ▨ 농지임대 □ 농지매도

〈그림 6〉 전업 또는 은퇴시 농지승계 방법



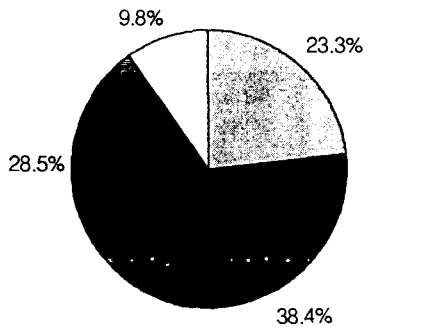
($\chi^2 = 39.497, P=0.001$)

〈그림 7〉 농지소유형태별 농지승계 방법

7. 현 농지의 이용 변화 전망

10년 후의 농지이용에 대한 변화 전망을 조사한 결

과 다음 <그림 8>과 같다. 전체적으로 주거 및 상업용도의 전용(38.4%)이 가장 높게 나타났으며 다음으로 공공시설 편입(28.5%), 현재농지 유지(23.3%), 기타(9.8%) 등의 순으로 나타나 장차 상당한 농지전용을 예고하고 있다. 이는 현재 개발제한구역의 규제완화 조치와 더불어 농지이용 제한도 완화될 것이라는 기대 심리가 상당히 작용한 것이라고 판단된다.



□ 현재농지유지 ■ 주거상업전용 ■ 공공시설 □ 기타
 〈그림 8〉 10년 후 농지의 이용 변화 전망

농지소유형태별로 살펴보면 임차농가의 경우는 현재 농지로 유지(27.71%)되거나 공공시설(34.94%)로 편입될 것이라는 응답이 상대적으로 높았으나 자경농가와 부채지주의 경우는 주거 및 상업용도의 전용(자경농가 46.51%, 부채지주 42.22%)될 것이라는 예상이 지배적이다(표 8). 이는 응답자의 이해 관계와 무관하지 않은 것으로 판단되며, 장차 농지소유자의 농지이용 의향이 간접적으로 시사되어 각자의 희망사항이 그대로 잘 반영되어 있는 것으로 사료된다.

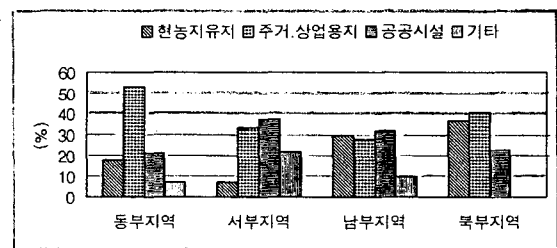
〈표 8〉 농지소유형태별 10년 후 농지의 이용 변화 전망

(단위 : %)

구분	응답수	현재농지 유지	주거 및 상업용도 전용	공공시설 편입	기타
자경농가	43	13.95	46.51	16.28	23.26
임차농가	83	27.71	31.33	34.94	6.02
부채지주	45	24.44	42.22	38.89	4.44
		$\chi^2 = 19.775, P = 0.019$			

지역별 농지이용 변화 전망을 살펴보면 <그림 9>에서 보는 바와 같이 동부지역(주거·상업용지 53.57%, 공공시설 37.04%, 현 농지유지 17.86%)과 북부지역(주거·상업용지 40.91%, 현 농지유지 36.36%, 공공시설

23.73%)에서는 주거 및 상업용지로 전용될 것이라는 의견이 가장 높게 나타났다. 반면 서부지역(공공시설 37.24%, 주거·상업용지 33.33%)과 남부지역(공공시설 31.69%, 현 농지유지 30%, 주거·상업용지 28.33%)에서는 각 항목별 비교적 고른 분포를 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 동부지역의 경우 하남시의 팔당호와 근접한 한강상류 지역으로 주변환경이 우수하여 주거 및 상업용지와 유흥지로서의 입지가 좋기 때문인 것으로 사료된다. 서부지역의 경우 공공시설에 비교적 많은 응답을 보인 것은 김포공항 주변의 소음 등으로 인하여 주거지보다 현재 진행중인 인천국제공항 고속도로건설과 서울시 화장터 예정부지등 대형 건설공사계획 등의 영향으로 판단된다. 북부지역의 경우 공공시설의 비율이 낮고 현 농지의 유지와 주거 및 상업용지의 활용을 전망하고 있는 것은 이 지역이 비교적 협소하고 산악지대이기 때문에 공공시설지역으로는 부적합하다고 판단하여 배, 과수원 등의 안정된 영농지역 또는 자연환경을 배경으로 한 일반주택지 등의 이용 가능성을 높게 평가하고 있는 것으로 사료된다.



($\chi^2 = 25.883, P = 0.039$)

〈그림 9〉 지역별 10년 후 농지의 이용 변화 전망

IV. 결론

도시지역내 농지는 먹거리를 생산·제공하는 농업적 기능은 물론 생태계 및 토지보전 등의 환경적 기능과 교육과 문화공간을 제공하는 정서적 기능 등 다양한 공익적 기능을 수행하고 있는 중요한 공간이다.

그러나 국가발전의 과정 속에서 도시·산업적 토지 수요는 계속 늘어가고 있는 추세에서 농지 전용은 불가피하다고 할 수 있다. 따라서 농지전용의 압력에 능동적으로 대처하고 합리적인 농지 전용을 유도하기 위해서는 농지이용 및 관리에 대한 충분한 대책이 마련

되어야 한다. 토지(농지)는 개인의 사유재산이므로 소유자의 토지이용 의향이 앞으로의 토지이용 변화에 가장 큰 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 서울지역을 대상으로 농지소유자의 장래 농지이용 의향을 농지소유형태별, 재배작목별, 농지규모별, 소유동기별, 지역적 여건 등 다양한 조건에 따른 특성을 조사·분석하고 농지이용 의향의 구조(패턴)를 파악하여 도시지역내 농지의 합리적 이용을 도모하기 위한 기초 연구를 수행하였으며 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

1. 서울지역의 농가 및 농가인구는 최근 5년 사이 급격한 감소(약 25%)를 보이고 있었으며 농지면적 또한 10%정도의 감소를 보였는데 개발제한구역의 규제완화 조치 등으로 인하여 이런 현상은 앞으로도 계속될 것으로 전망된다.

2. 농지소유형태별 연령분포를 살펴보면 자경농가보다는 부채지주의 연령이 낮고 부채지주보다는 임차농가의 연령이 낮음을 알 수 있었다. 이를 미루어 볼 때 임차농가의 비율이 젊은층을 중심으로 지속적으로 늘어날 것으로 보이며 이러한 임차농 중심의 농업형태가 도시농업의 기본적인 농업구조가 될 것으로 사료된다.

3. 서울지역 농지소유자들의 농지소유 동기로는 상속 및 증여와 농업용 매입이 대부분인 반면 재산증식용 매입이 아주 낮은 분포를 보였는데 이는 개발제한구역의 토지이용 제한에 의한 것으로 판단된다. 현 농지의 이용기간으로는 16년 이상(46.0%), 11~15년(23.6%), 6~10년(16.7%), 5년 이하(13.8%) 등의 순으로 나타나 전체적으로는 비교적 장기간 소유 또는 이용하고 있는 것을 알 수 있었다.

4. 농지의 계속 이용 의사는 연령이 높을수록 이용기간이 짧게 나타난 반면 연령이 낮을수록 오랫동안 이용할 것이라는 응답을 보여 앞으로 젊은층을 중심으로 농지이용 및 농업이 존속될 수 있을 것으로 판단된다. 또 농지를 소유한 자경농가와 부채지주의 경우는 어떤 목적으로든 장기적으로 소유·이용할 의사를 보이고 있어 농지소유자들의 계속 소유 또는 이용하겠다는 의지가 높게 반영된 것으로 사료된다.

5. 농지이용규모의 변경 의사를 살펴보면 자경농가의 경우는 농지이용규모의 축소 의사를, 반면 임차농가의 경우는 확대 의사를 보여 대조를 이루었으며 임차농가가 영농에 대한 강한 의욕을 보이고 있음을 알 수 있었다. 지역별로는 동부지역의 경우 타 지역에 비해 규모확대 의사를, 서부지역에서는 현 상태 유지를, 북부지역은 규모 축소 의사를 강하게 비치고 있었고 남부지역은 비교적 평균적인 응답률을 보여 지역별 농업여건의 차이를 잘 반영해 주고 있다.

6. 농지소유주가 전업 또는 은퇴할 경우의 농지승계 방법으로는 농지임대(36.0%), 비영농자녀에게 승계(25.2%), 농지매도(20.4%), 영농자녀에게 승계(18.4%) 등의 순으로 나타나 전체적으로는 비교적 고른 분포를 보였다. 그러나 농지소유자인 자경농가와 부채지주를 구분하여 보면 뚜렷한 차이를 보이는데 자경농가의 경우 농지매도(35.35%)에 강한 의사를 보인 반면, 부채지주의 경우 농지임대(47.73%)를 선호하고 있는 것으로 나타났다.

7. 10년 후의 농지이용에 대한 변화 전망을 조사한 결과 전체적으로 주거 및 상업용도의 전용(38.4%), 공공시설 편입(28.5%), 현재농지 유지(23.3%), 기타(9.8%) 등의 순으로 나타나 장차 상당한 농지전용을 예고하고 있다. 이는 현재 개발제한구역의 규제완화 조치와 더불어 농지이용 제한도 완화될 것이라는 기대 심리가 상당히 작용한 것이라고 판단된다. 농지소유형태별로 살펴보면 임차농가의 경우는 현재농지로 유지(27.71%)되거나 공공시설(34.94%)로 편입될 것이라는 응답이 상대적으로 높았으나 자경농가와 부채지주의 경우는 주거 및 상업용도로 전용(자경농가 46.51%, 부채지주 42.22%)될 것이라는 예상이 지배적이었다. 지역별로는 동부지역과 북부지역에서는 주거 및 상업용지로 전용될 것이라는 의견이 가장 높게 나타난 반면 서부지역과 남부지역은 공공시설, 현 농지유지, 주거·상업용지 등 각 항목별 비교적 고른 분포를 보여 각 지역별 특성이 잘 반영된 결과를 보여 주었다.

이와 같이 부채지주를 비롯하여 농업인들의 다양한 측면의 농지이용 의향을 기초로 장차 서울지역의 농업 계획 및 농지(토지)이용계획을 합리적으로 수립하여 도시농업의 기틀을 마련하여야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 강인철, 서울근교 화훼재배농가의 현황에 관한 연구, 강원대학교 대학원 석사학위 논문, 1982
2. 김선균 외4인, 대전광역시 도시형 농업개발과 육성 방안, 관광농업연구, 한국관광농업 학회 제4권 1호, pp115-188, 1997
3. 농촌진흥청, 농가경영상담자료, 1994
4. 박미선, 수도권 준농림지역의 토지이용 특성에 관한 연구, 서울대학교대학원 석사학위논문, 1997
5. 심상옥, 대도시 근교지역의 토지이용과 토지정책, 고대행정문제연구소, no. 92-04, 1992
6. 이정훈, 서울시 인접 농업지역의 '비닐하우스촌'에 관한 연구, 서울대학교 석사학사 학위논문, 1994
7. 이재덕, 도시주변 농촌지역의 변화유형과 농업형태 분화, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1996
8. 장승변, 도시내 농지의 바람직한 활용방안에 관한 연구 - 강서구내 농지에 대한 지역주민의 의식조사, 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 1996
9. 조인수, 도시적 토지이용으로의 농지변화과정과 주민의 적응형태에 관한 연구, 부산대학교 대학원 석사학위논문, 1990
10. 한표환, 도시내 농지활용 및 보전에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 연구보고서 92-18(제163권), 1993
11. 한표환, 박희정, 대도시 농지전용요인에 관한 실증 연구, 지방행정연구, vol. 7, no. 4(1992.11), pp. 1-18, 1992
12. Bunce, M., Rural Settlement in an Urban World, St.Martin's Press, 1982
13. Munton, R., "Farming on the Urban Fringe" in Johnson, J.H., Suburban Growth, 201-224, 1974
14. Pyle, L.A., "The land market beyond the urban fringe", Geographical Review 75, 32-43, 1985
15. 黃漢喆外, 用途地域地區制とその問題點-韓國の農村土地利用規制手段について(1)-, 農村計劃學會誌, Vol.11, No.3, pp.43-53, 1992