

농지보존에 대한 수도권 주민 의식 조사 연구

A Study on Preservation and Development of Agricultural Land

박영춘* · 이성우** · 민성희***

전주대학교 도시공학과 · 서울대학교 농경제사회학부

Park, Youngchoon · Lee, SeongWoo* · Min SungHee

Dept. of Urban Engineering, Jeonju University
School of Agricultural Economics and Rural Development, Seoul National University

---ABSTRACT---

The condition and management of land resources has become an increasing matter of concern in recent years, because of the pressure placed upon land for agricultural use by expanding populations and economic development. Pressures upon land quality can lead to various forms of land degradation, such as in soil erosion, soil fertility decline, adverse changes in water resources, salinization of irrigated areas, or decline in the biological condition of forests or rangelands. In 1992, World Bank estimates that the cost of degraded areas has been estimated as 10-50 times higher than that of measures to prevent degradation. Based upon a survey interviewed with people living in rural areas, the present study argue that it is important to establish policies for preventing changes in agricultural land use, to provide early warning of adverse trends and identification of problem areas. The present study also stresses that stewardship of agricultural land resources plays a leading role in achieving sustainable rural development not to mention agricultural and forestry production.

** 교신저자: 서울대학교 농경제사회학부 지역사회개발전공

TEL: 031-290-2543, E-MAIL: seonglee@snu.ac.kr

1. 연구의 배경

불안한 세계식량사정과 통일을 대비한 식량확보, 그리고 농지의 공익적 기능 등을 감안할 때 적절한 수준의 농지면적은 국가경영전략 차원에서 반드시 확보해 나갈 필요가 있다. 정부는 농지확보의 중요성을 인식하여 농지이용에 대하여 법적, 또는 행정적인 규제를 지속적으로 시행해 왔으며, 제4차 국토종합계획(2000~2020)에는 반드시 확보해야 할 농지 소요면적 규모를 170만ha로 추정하고 있다. 그러나 농지면적은 최근 5년 간('95~'99) 연평균 27천ha씩 감

소함으로써 1999년 현재 1,899천ha로 감소되고 있는 상태이다(농림부, 1999; 성진근 외 5인, 1999; 성진근 외 2인, 2000).

이러한 감소는 경제발전과 도시확장에 따라서 농지에 대한 타용도로의 전용수요가 증가함에 따라 전용을 억제하기 위한 농지전용규제가 계속되어 왔으나 실효를 거두지 못하고 있는데 주로 기인한다. 또한 세수확보를 위한 자치단체의 개발 욕구와 토지 소유자의 지가상승 기대가 일치되면서 농지에 대한 개발 압력이 증대되어 왔다. 이러한 결과 일관성, 공정성을 상실한 규제 완화조치로 인해 토지이용기강의 문

란을 초래하여 수도권 농지를 중심으로 한 준농림지의 난개발(亂開發)문제가 심각한 사회적 문제로 등장하게 되었다(김정부 외 3인, 1994; 황환철 외 1인, 1997; 장상환, 2000).

최근 논의가 되고 있는 새로운 국토이용 계획체계에서는 현행 5개 용도지역을 4개 용도지역(도시, 관리, 농림, 자연환경보전)과 9개 세부 지역으로 구분하여 도시계획법상의 용도지구를 전 국토공간에 걸쳐 확대적용하여 농지의 무분별한 전용을 방지하려는 시도를 하고 있다(송미령, 2001). 하지만 이러한 논의에서도 준농림지의 상당부분이 관리지역으로 편입된 연고로 난개발의 방지효과를 가져올 수 있을 지는 의문시되고 있다.

현재 전체 농지의 36%에 해당하는 준농림지역에 속하는 농지 약 70만ha가 국토이용관리법에 의해서 급지행위열거 방식으로 전용규제가 완화되었으며, 무분별한 농지전용을 초래한 농지전용허가권한이 지자체로 위임되었다(김성배, 1997). 또한 농지의 전용에 따른 개발이익의 사회환원장치가 불완전한 점 등 확고한 토지공개념이 확립되지 못하고 있는 상태에서 불법 또는 편법적인 전용이 지속되고 있다. 농지불법전용건수를 살펴보면 '95년(1,892건), '96년(2,292건), '97년(3,709건), '98년(3,781건), '99년(3,249건)으로 나타나고 있어서 1999년을 제외하고는 계속적인 증가추세에 있다(국토연구원, 1999).

농지보전에 대한 또 다른 시각은 정부가 농지전용을 억제하기 위한 제도를 농지에 대해서만 차별적으로 규제정책을 시행해 왔으며, 이러한 제도로 인해 일반 국민은 물론 농업인들의 헌법에 보장된 사유권 행사가 제한된다는 것이다. 즉, 여타 부문에 있어서의 규제완화와 달리 농지의 소유와 이용에 대해서만 차별적으로 규제가 심하다는 농민들의 불만이 누적되어 왔으며, 농업진흥지역에 포함된 농지와 포함되지 않은 농지에 대한 규제의 차별화에 따른 농지 소유자의 불이익을 보상할 수 있는 제도가 미흡했다는 것이다. 식량자급을 위한 농지의 획일적인 보존정책은 개인의 사유재산권의 보호라는 측면이 일부 간과될 수 있다. 그러므로 헌법이 보장하는 합리적인 개인재산권의 보호라는 측면에서 불필요하거나 과도한 농지이용의 규제조치에 대한 재검토가 이루어져야 할 것이다(임상봉, 1995; 김정부 외 2인, 1998; 성진근, 1999; 농림부, 2000).

본 연구에서는 준농림지에 거주하고 있는 주민들을 대상으로 농지의 보존 및 정책에 대한 인식조사를 실시하였다. 준농림지에 실제 거주하는 주민들의 농지 정책에 대한 인식조사는 합리적인 농지정책의 수립을 위한 정책수립에 있어서 필수적인 절차라 하겠다. 본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제 II장에서는 농지보존에 대한 이해와 선진국의 농지보존을 살펴보고, 제 III장에서는 최근의 농지이용현황 및 변동추세를 다양한 지표로 가지고 살펴본다. 제 IV장에서는 준농림지 거주 주민들의 농지에 관한 설문결과를 분석하였으며, 마지막 장에서는 분석결과에 대한 정책적 시사점을 다루고 있다.

II. 농지보존에 대한 이해

II-1. 농지의 개념과 보존의 의미

1960년대부터 본격적으로 진전된 산업화와 도시화, 그리고 이와 관련된 국토개발정책으로 도시용 토지이용은 급증한 반면, 농지는 계속적으로 감소하는 추세에 있다. 농지는 도시용 토지의 수요를 충족시키기 위해 일단 도시용 토지로 전용하면 다시 농지로 바꿀 수 없는 비가역성(非可逆性)이 큰 특성을 지니고 있다. 하지만 지속적인 경제성장과 국민들의 생활공간 확보차원에서 도시적 용도로의 토지 수요를 주어진 좁은 국토공간의 여건상 불가피하게 농지의 전용을 통해서 적정한 수준으로 충족시켜 나가야 할 처지에 놓여 있다(유해웅, 1996; 진영환, 2000).

지속적인 경제발전과 도시화의 추세에 적응하여 국민 삶의 질을 향상시키기 위해서는 일정면적의 도시용지를 농지전용 등의 방법을 통해서 공급해나갈 수 있어야 한다. 그러나 인구대국으로써 필요한 수준의 식량자급율과 도시의 쾌적성을 유지하기 위해서는 최소한의 농지규모도 동시에 확보해 나가야 한다(성진근, 2000).

장기적 관점에서 보면 농지는 생산력에 있어서 무한한 가능성을 가지는 것처럼 보일 수 있으나, 생산력 증대를 위한 기술수준의 발달에는 한계가 있을 수밖에 없으며 이러한 기술수준 하에서는 유한한 농지가 유일한 자원일 수밖에 없으므로 합리적 이용이 요구된다(김정호, 1989).

농지는 국민의 공유재산으로서 유한하고 재생불

가능한 자원인 동시에 식량생산의 절대적 수단이다. 따라서 농지를 포함한 토지자원의 이용에 있어서는 국가 경제적인 측면 뿐만 아니라 사경제적으로도 적절한 토지이용을 통하여 사회적 최적과 사적 최적의 조화를 꾀할 필요가 있다. 그러나 이러한 토지이용의 조화가 이상적이기는 하지만 현실적으로는 부조화가 발생하기 마련이다. 하지만 우리나라의 경우 토지이용에 있어서 도시적 토지이용은 지대부담력이 높으며 입지획득 경쟁에서 우위에 있으므로 우량농지를 무질서하게 전용하게 되었고, 전용이 아니더라도 많은 우량농지의 유향화라는 사례를 낳고 있다(김정부 외, 1998). 즉 토지이용에 있어서 사회적 최적과 사적 최적과의 괴리가 날로 첨예화되고 있는 것이다.

최근 논의되고 있는 것은 농지를 농업목적에만 이용해야 하느냐에 대한 것으로 주로 경제학적 기회비용의 측면에서 바라보는 시각이다. 그러나 농업의 목적에 이용되는 우량지는 대체로 도시적 이용의 측면에서도 우량지일 수밖에 없는 상황에 문제의 핵심이 있다. 이에 따라 국민 식량확보를 위한 우량농지가 계속 도시적 목적으로 잠식되어 나가는데 농지보전에 대한 문제가 있다. 이러한 점은 특히 최근에 논의되고 있는 식량의 무기화와 세계 식량시장에서의 수급의 불균형을 볼 때 특히 중요하다 하겠다.

자연자원이라는 측면에서 살펴 볼 때 농지는 <재고(stock)자원>적 성격과 <유동(flow)자원>적 성격의 양면성을 지니고 있다(김정호, 1989). <유동자원>적 성격에 기인하는 보전의 필요성이라는 측면에서 조명하면 농지는 합리적으로 이용되는 한 재생산되어 소모되지 않는다. 그러나 이용도를 증가시켜 일정한 한계를 넘게 되면 비옥도 감퇴를 야기하게 되고 그 결과 회복 불가능한 토양악화에 이르게 된다. 이 비옥도 감퇴와 토양악화는 경제적으로 보면 지대의 저하와 직결된다. 특히 비옥도 감퇴는 추가적인 비용 투입으로 일정 정도 회복이 가능하지만 토양악화는 지대의 영구적인 저하로서 그 회복은 거의 불가능하다. 다시 말하면 토양의 물적 생산성을 원래의 상태로 회복시키기 위한 비용이 이를 유지시키기 위하여 투입된 이자를 포함한 비용보다 훨씬 많게 되는 전환이 불가능한 상태에 이르는 것이다.

<유동자원>적인 농지보전에 있어서 강조되는 것은 합리적 이용의 측면이다. 그러나 농지보전을 위

한 합리적 이용과 일반적인 의미의 합리적 이용과는 약간의 차이가 있다. 일반적인 의미로 합리적 농지이용의 논리는 개별경영의 목표인 최고 토지순수익(지대 + 이윤)의 지속적인 확보를 목적으로 하고 있으나, 농지보전에서 말하는 합리적 이용은 적정 토지이용도의 실현이라고 할 수 있다. 따라서 농지보전 측면의 합리적 이용은 농지의 유지관리를 중시한 적정 토지이용의 실현이라 하겠다.

<재고자원>적 성격에 기인하는 농지보전의 필요성은 첫째, 농지는 일단 타 용도로 전용되고 나면 그것이 잘못된 이용으로 판명되더라도 원상 복구가 대단히 곤란하다는 측면, 즉, 많은 시간과 노력 및 비용을 들이면 일정 수준의 복구가 가능하다는 것만, 이 경우 막대한 사회적 비용의 손실을 초래한다는 것이다. 둘째는 농지의 무질서-무계획적인 전용에 따른 황폐화는 미래에 대한 토지이용의 선택가능성을 좁게 한다는 점이다. 따라서 <재고자원>적인 농지보전을 위해서는 가능한 한 농지의 전용이나 황폐화를 방지함과 동시에 전용이 불가피한 경우에는 그것이 적정한지 여부를 면밀히 검토할 필요가 있다.

이와 같이 <재고자원>적인 농지보전은 구체적으로는 우량농지의 양적 공간확보라고 할 수 있다. 본래 이 측면의 보전은 국토라고 하는 토지자원을 대상으로 하고 있으며, 그 이용주체 또한 국민 전체가 된다. 따라서 사회 공익적 성격이 강하게 표출되어 그 이용에 있어서도 사적인 이익보다는 공적인 이익이 우선시 된다. 즉 토지이용의 조정과정에서 나타나는 대체적 토지이용의 선택에 있어서 공익적 기준에 합치하는 토지이용이 요구되는 것이다. 경제적 가치만으로 판단하면 농지로서보다는 타 용도에 이용하는 것이 적합한 농지도 당연히 있을 수 있다. 오히려 농지로서의 이용보다는 타용도의 이용에 적합한 농지가 많은 것도 사실이다.

농지로서 이용하는 것이 적정이용이 될 것으로 생각되는 농지인 경우에도 그 이용상의 속성으로 볼 때 타 목적 이용에 비하여 지대부담력이 낮은 것이 사실이며, 특히 지대부담력이 높은 도시적 이용과 입지 경쟁이 되는 경우에는 농지는 대부분이 열세이기 때문에 일방적이고 또한 대량으로 전용되는 위험성을 가지고 있다. 이러한 위험성은 비록 농업생산력이 높으며 농업경영에서는 반드시 확보해야 할 우

량농지라고 하더라도 예외가 될 수 없다. 이러한 측면에서 <재고자원>적인 농지보전의 필요성이 대두된다고 하겠다(김정호, 1994; 성진근, 1998).

이상과 같은 논의를 요약하면, 가치가 있는 자원을 이용하는 경우에 이것이 회복 가능한 범위 내에서 이용되는 한은 문제되지 않는다는 것이다. 그러나 그 자원이 회복 불가능하게 되는 가능성이 증대함에 따라서 사회는 자원의 장래에 대한 이용가능성을 남겨 두기 위하여 현재의 이용률을 낮출 필요가 발생하게 된다. 다시 말하면 현재와 미래의 자원이 용에 대한 충돌이 대두된다. 이것은 윤리적인 측면에서도 제기될 수 있는데, 즉, 현재의 자원이용 세대와 자원의 고갈에 따라 어려움을 겪게 될 후속세대간의 도덕적 충돌의 문제이기도 하며, 이것이 농지 보전의 또 다른 핵심문제인 것이다. 다음의 사례에서 보듯이 선진국들의 모임인 OECD국가들의 경우에도 이러한 자원 보존적 논리는 농지보존정책의 근간이 되고 있다.

II-2. 외국의 농지보존 정책

OECD 회원국가들에서 볼 수 있는 농지의 전용과 관련된 정책입안은 크게 다음의 3가지로 분류할 수 있다. 첫째는 농지의 소유와 임차에 관한 법률적 정비, 둘째, 물리적계획(physical planning)과 용도구역지정(zoning)을 통한 보전농지의 지정, 셋째, 농지와 관련된 조세정책이다. 대부분의 회원국들은 농지보전을 위해 한가지 이상의 농지 이용 및 전용에 대한 규제 정책을 사용하고 있다(김정부, 1993; Asian Productivity Organization, 1995; OECD, 1998; 농림부, 2000).

농지면적이 크고 식량을 자급하고 있는 선진국들도 농지보존을 위한 노력을 최근에 더욱 강화하고 있는 실정이다. 미국은 풍부한 농지자원을 가지고 있고 식량과잉생산이 문제임에도 불구하고 1996년 농업법에서 농지보호 프로그램을 더욱 강화하도록 선언하였고 1998년 중간선거에서 농지보전정책을 지지하는 후보자들이 대거 당선된 바 있다(장상환, 2000).

영국과 독일은 '계획없는 개발은 없다'는 정신에 입각하여 전국토를 그린벨트화 하다가 하여 농지보호 등 국토환경보호에 노력하고 있다. 프랑스는

1999년 신농업기본법에서 농지나 임야의 감소를 수반하는 도시계획수립시 농업회의소의 의견 수렴을 의무화하였고 농업보호구역제도를 창설하였다(OECD, 1998).

일본은 1999년 21세기 신기본법 농정에서 국가 전체가 필요한 농지의 확보 방침을 명시하고 있다. 농지가 단순한 자산이 아니라 사회전체가 필요로 하는 공공성이 높은 재화라는 점을 인식하여 2010년 농용지구역내 농지면적을 1999년 면적인 419만ha와 비슷한 수준인 417만ha의 확보방침을 확정해 놓고 있다(장상환, 2000).

III. 농지이용현황 및 변동 추세

III-1. 농지이용 및 전용 현황

우리나라 전체 국토면적은 9,941천ha이며, 이중 농지는 1,899천ha(19.1%), 산림은 6,441천ha(64.8%), 기타 하천과 도로·주택 등 도시적 용지는 1,601천ha(16.1%)를 차지하고 있다. '99년 말 농지면적 1,899천ha중 논면적은 1,153천ha(60.7%), 밭면적은 746천ha(39.3%)이며, 농지는 '68년 2,319천ha을 고비로 하여 30년 동안 420천ha가 감소하여 왔다. <표 1>에서 보는 바와 같이 국토이용관리법개정(1994) 이후 농지전용허가와 협의권한의 일부가 중앙정부로 환원된 1997년 이후에는 감소추세가 일부 완화되고 있으나 감소추세는 지속적으로 이어지고 있다.

농지 중에서 집단화된 지역이고, 행위제한이 강한 농업진흥지역 안의 우량 농지는 1,008천ha(53.1%)이며, 농업진흥지역 밖(준농림지역, 도시지역 등)의 농지는 891천ha(46.9%)이다. 그리고 농업진흥지역 농지비율 53.1%는 과거 절대농지비율 65%보다 낮은 수준이며 진흥지역비율이 낮은 주된 이유는 농업진흥지역 안과 밖의 농지가격 차이가 커서 진흥지역 지정에 반대가 심한 것에 주로 기인한다.

<표 2>는 1995-1999년 동안의 농지면적 추이를 살펴 본 것으로 최근 5년 간 농지는 매년 약 27천ha씩 감소하고 있는 것으로 나타났다. 이런 추세가 계속되면 앞으로 국민식량의 안정적 공급의 차질과, 농지가 가지는 환경적 기능의 소멸로 인한 재해가 우려된다.

〈표 1〉 1990년 이후의 농지감소면적

구 분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
농지면적(천ha)	2,108	2,090	2,069	2,054	2,032	1,985	1,945	1,923	1,910	1,899
감소면적(천ha)	△18	△18	△21	△15	△22	△47	△40	△22	△14	△11

자료: 농림부 농지과

〈표 2〉 최근 5년간 연도별 농지감소면적

(단위 : 천ha)

구 분	' 95	' 96	' 97	' 98	' 99	평균감소(' 95-' 99)
농지면적	1,985	1,945	1,923	1,910	1,899	
전년대비	△48	△40	△22	△14	△11	△27
논 면 적	1,206	1,176	1,162	1,157	1,153	
밭 면 적	779	769	761	753	746	

자료: 농림부 농지과

〈표 3〉 우리나라와 G-7 국가의 농지여건 비교(97년)

G-7 국가	농지면적(천ha)	농지면적 비교(배)	국민1인당 농지면적(a)
한 국	1,924	1	4.2
미 국	179,000	93	65.9
일 본	4,295	2.2	3.4
독 일	12,060	6.3	14.7
프 랑 스	19,468	10.1	33.3
영 국	6,425	3.4	10.9
이탈리아	10,927	5.7	19.0
캐 나 다	45,700	23.8	151

자료: 농림부 농지과

우리의 농지면적은 G-7국가들과 비교할 때 절대 면적이 가장 적고, 국민 1인당 농지면적도 일본보다는 많으나 역시 낮은 수준이다. 일본은 우리나라와

같이 농지여건이 열악하지만 절대농지로 지정된 면적의 비율이 전체 농지의 약 98%에 달하고 있어 농지보전 의지가 강력함을 알 수 있다. 이러한 일본의

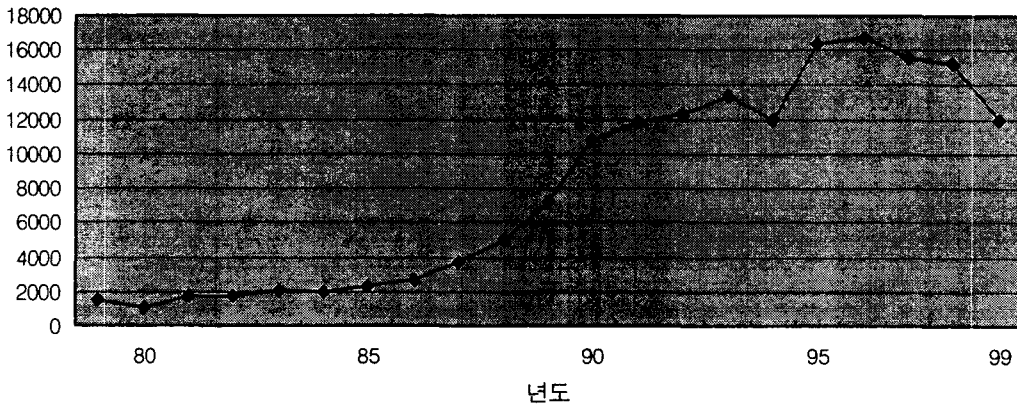
농지보전정책은 식량수입국들의 농지정책에 있어서 서금석과 같은 모범적인 정책으로 평가되고 있다 (<표 3>참조)

III-2. 농지전용 현황

최근의 농지전용 면적은 다소 줄고 있으나 전용건

수는 증가하고 있는 추세이다. '99년도의 농지전용 면적은 12,017ha로서 '98년 15,141ha보다 20.6%(3,124ha) 감소하였고, 전용건수는 55천 건으로서 '98년(48천건)보다 16.3% 증가하였다(<그림 1>참조). 이것은 대단위 개발계획의 수립 없이도 농지전용이 가능한 준농림지제도의 도입으로 인한 것으로 보이며, 농지전용으로 인한 식량자급을 저하

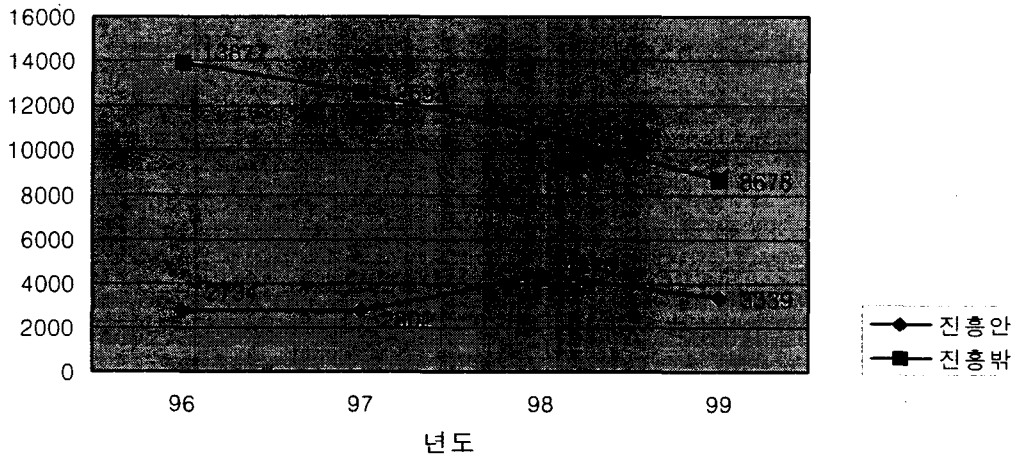
(단위:ha)



<그림 1> 농지전용현황

자료: 농림부 농지과

(단위:ha)



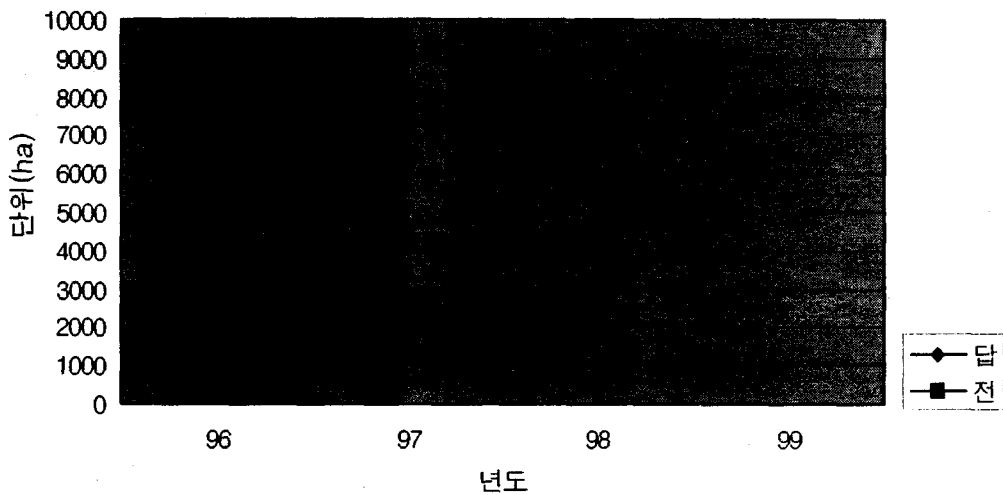
<그림 2> 진흥지역안밖농지전용현황

자료: 농림부 농지과

라는 문제 이외에도, 소규모 토지의 전용으로 인한 난개발을 초래하는 문제점을 드러내고 있다.

농업진흥지역 안밖의 농지전용현황을 살펴보면

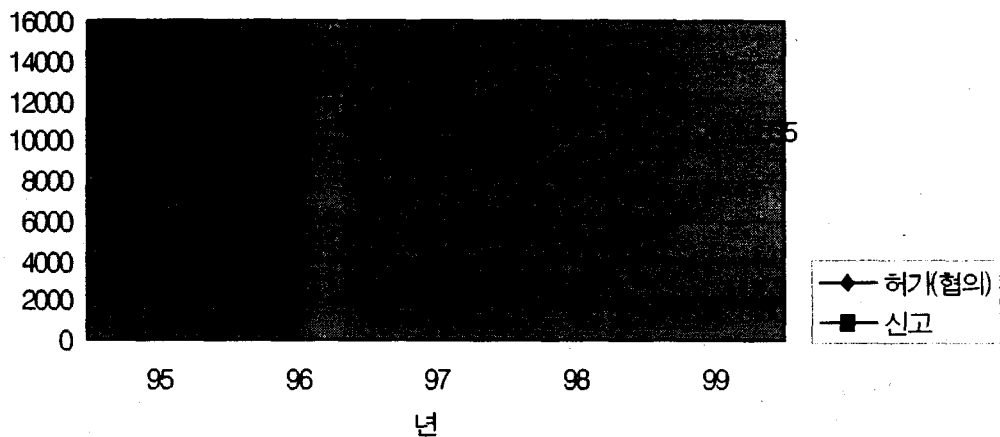
진흥지역 밖의 농지전용면적은 '96년 13,877ha에서 '99년 8,678ha로 3년 사이에 5,199ha 감소하였다. 반면 진흥지역 안의 농지전용면적은 '98년까지



〈그림 3〉 지목별 농지전용 현황

자료: 농림부 농지과

(단위:ha)

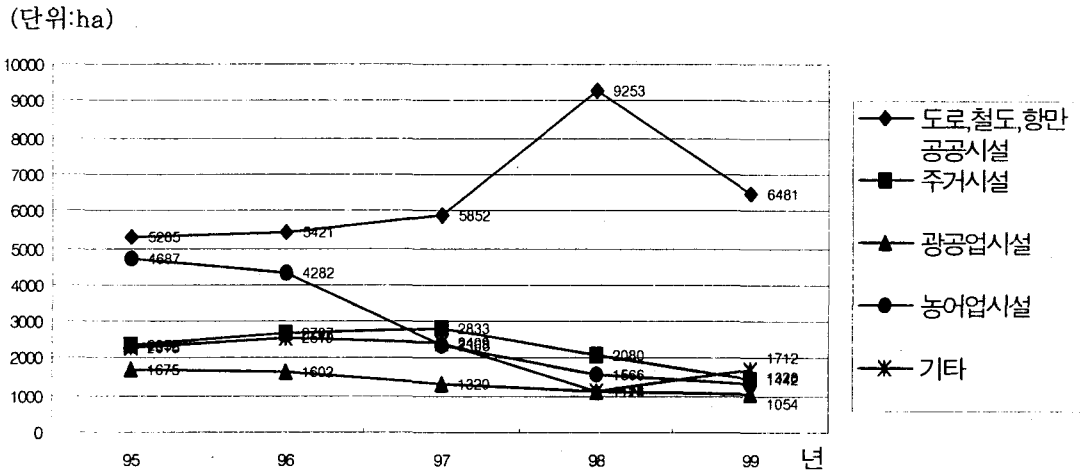


〈그림 4〉 전용 방식별 농지전용 현황

자료: 농림부 농지과

다소 증가하다 감소 추세에 놓여 있다(〈그림 2〉참조). 농업진흥지역안의 전용은 일반적으로 그 전용 목적이 농업용 시설의 설치 등과 같은 농업용 목적이 그 주된 사유이나, 진흥지역 밖의 전용은 대부분

면 창고, 근린생활시설, 물류센터, 야적장 등 기타 시설로의 농지전용면적은 '98년 1,128ha에서 1,712ha로 오히려 크게 증가하였다(〈그림 5〉참조). 시도별 농지전용 현황을 살펴보면 〈그림 6〉과 같



〈그림 5〉 용도별 농지전용 현황

자료: 농림부 농지과

비농업적 목적의 전환이 주류를 이루고 있어서 더욱 문제가 되고 있는 부분이다.

〈그림 3〉과 같이 지목별 농지전용 현황을 살펴보면 논외의 전용면적은 '98년 9,279ha에서 '99년 6,745ha로 대폭 줄었으며 밭은 점진적으로 감소하는 추세를 보이고 있으나, 여전히 상당한 수준의 농지가 매년 농업 이외의 사용목적으로 전환되고 있다.

전용방식별 농지전용현황을 살펴보면 〈그림 4〉와 같다. 허가(협의)에 의한 농지전용은 '98년까지 13,635ha로 증가하다 '99년에 10,535ha로 감소하고 있으며, 신고방식에 의한 농지전용은 '99년 1,480ha로 점차 감소 추세에 있다.

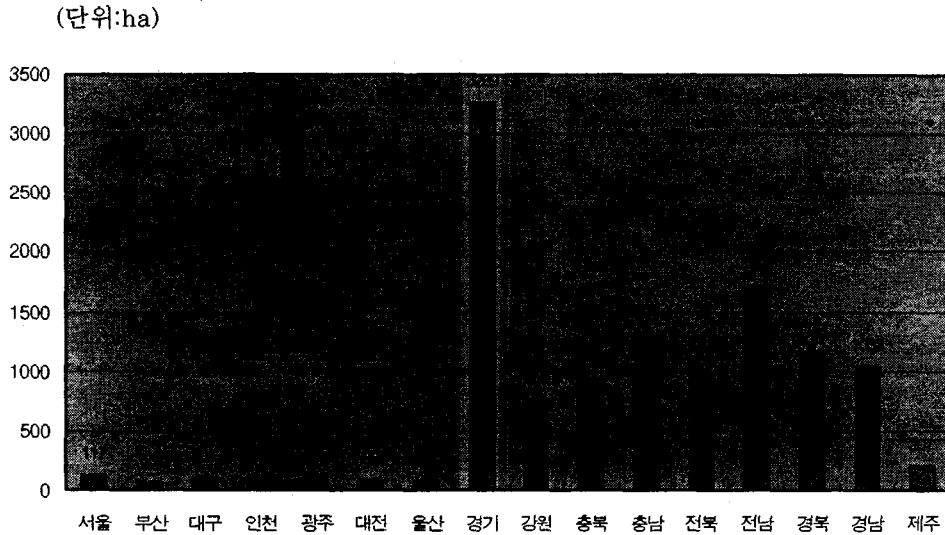
용도별 농지전용현황을 살펴보면 최근 모든 용도에서 감소추세를 보이고 있음을 알 수 있으며, 도로 등의 SOC건설로 인한 농지전용이 가장 큰 사유를 나타내고 있으며 그 다음이 주거목적의 농지전용이 그 다음 사유였다. 도로, 철도 등 공공시설로의 전용면적이 6,481ha로서 '98년 9,253ha보다 크게 감소하였고, 농어업시설 전용 역시 '95년에 비해 급격히 감소하였다. 또한 주거시설 전용면적도 '98년 2,080ha에서 '99년 1,442ha로 감소하였다. 반

다. 농지전용 면적은 경기, 전남, 충남 순으로 경기도 가장 많이 나타났는데, 이는 수도권을 중심으로 개발압력이 높게 나타나고 있음을 보여주고 있다. 농지전용은 전반적으로 미미한 감소추세에 있으나 최근의 주택 및 주거수요와 관련하여 수도권과 농촌지역이 대다수를 점유하고 있는 지역에서도 준농림지의 전용 압력이 증가함에 따라 비합리적인 전용수요에 대한 대책이 반드시 요망된다고 하겠다.

IV. 설문조사분석

IV-1. 설문조사개요

본 조사는 준농림지 개발 및 토지자원에 대한 지역주민의 의사를 수렴하여 준농림지의 개발과 보전을 조화롭게 시행할 수 있는 방안을 모색하기 위해 실시되었다. 설문조사는 2000년 11월 6일부터 2000년 11월11일까지 최근 난개발이 상당히 진행되어온 지역이나, 개발의 진행도는 상대적으로 낮은 편이나 개발압력이 높아지고 있는 수도권의 용인시, 고양시, 김포시, 파주시에서 조사원들이 직접 주민들을 면접하여 실시되었다. 지역주민 설문조사는 각



〈그림 6〉 시도별 농지전용 현황('99)

자료: 농림부 농지과

시군내에서 조사대상자를 무작위로 면접하여 실시되었으며, 시별 인구비례를 적용하여 용인시, 고양시, 파주시, 김포시에서 각각 59, 136, 34, 25부가 배부되어 회수되었다.

준농림지 개발 및 토지자원에 대한 주민의식조사에서 일반적 특징을 지역별, 성별, 연령별, 직업별, 교육수준별, 준농림지 소유여부별로 살펴보면 〈표 7〉과 같다. 지역별로 살펴보면, 고양시 응답자들이

〈표 7〉 표본의 인구 및 사회-경제적 특성

지역	빈도	%	성별	빈도	%	연령	빈도	%
용인	59	23.2	남자	153	60.2	20세미만	1	0.4
고양	136	53.6	여자	101	39.8	20-29	20	7.9
파주	34	13.4			30-39	47	18.6	
김포	25	9.8			40-49	75	29.6	
					50-59	63	24.9	
					60세이상	47	18.6	
계	254	100.0	계	254	100.0	계	253	100.0
직업	빈도	%	교육수준	빈도	%	토지소유여부	빈도	%
농림축산업	96	37.9	중졸이하	97	38.3	소유	128	50.8
비농림축산업	99	39.1	고졸	116	45.8	비소유	124	49.2
기타	58	23.0	대졸	40	15.8			
계	253	100.0	계	253	99.9	계	252	100.0

53.5%으로 가장 많았고, 다음으로 용인 23.2%, 파주 13.4%, 김포 9.8% 순이었다. 성별로는 남자가 60.2%, 여자가 39.8%의 비율을 나타내고 있으며,

학생 등, 기타가 23.0%로 나타났다 교육수준별로는 중졸이하가 38.3%, 고졸이 45.8%, 대졸이상인 15.8%로 고졸이 가장 많은 비율을 차지하고 있다.

〈표 8〉 농지에 대한 일반적 견해

구 분	절대적으로 농지보전		다른 목적 전환 가능		전적으로 개인의 재산권 행사		기타 견해	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
총계	126	49.6	84	33.1	42	16.5	2	0.8
지 역								
용인	33	55.9	19	32.2	7	11.9	0	0.0
고양	68	50.0	45	33.1	22	16.2	1	0.7
파주	13	38.2	14	41.2	6	17.6	1	2.9
김포	12	48.0	6	24.0	7	28.0	0	0.0
성 별								
남자	76	49.7	47	30.7	28	18.3	2	1.3
여자	50	49.5	37	36.6	14	13.9	0	0.0
연 령			0					
20세미만	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
20-29	9	45.0	10	50.0	1	5.0	0	0.0
30-39	25	53.2	14	29.8	8	17.0	0	0.0
40-49	28	37.3	32	42.7	15	20.0	0	0.0
50-59	35	55.6	15	23.8	13	20.6	0	0.0
60세이상	27	57.4	13	27.7	5	10.6	2	4.3
직 업								
농림축산업	56	58.3	22	22.9	16	16.7	2	2.1
비농림축산업	42	42.4	42	42.4	15	15.2	0	0.0
기타	27	46.6	20	34.5	11	19.0	0	0.0
교육수준								
중졸이하	59	60.8	22	22.7	14	14.4	2	2.1
고졸	51	44.0	43	37.1	22	19.0	0	0.0
대졸	16	40.0	18	45.0	6	15.0	0	0.0
토지소유여부								
소유	61	47.3	43	33.3	23	17.8	2	1.6
비소유	64	51.6	41	33.1	19	15.3	0	0.0

연령별로는 20세미만이 0.4%, 20-29세가 7.9%, 30-39세가 47%, 40-49세가 29.6%, 50-59세가 24.9%, 60세이상인 18.6%의 비율을 나타내고 있으며, 40세이상인 다수를 차지하고 있다. 직업별로는 농림축산업이 37.9%, 비농림축산업이 39.1%, 주부

준농림지 소유여부별로는 소유한 사람이 50.8%, 소유하지 않은 사람이 49.2%로 비슷한 비율을 나타내고 있다.

IV-2. 분석결과

1. 일반적 사항

(1) 농지에 대한 일반적 견해

농지에 대한 일반적 견해는 <표 8>에서와 같이, “절대적으로 농지를 보전해야 한다” 가 49.6%로 과반수를 차지하고 있고, “다른 목적으로 농지전

환이 가능하다” 는 33.1%, “농지 처분과 관련된 문제는 전적으로 개인의 재산권 행사로 여겨져야 한다” 가 16.5%, 기타가 0.8%의 비율로 나타나서 농지보존과 개발에 대한 의견이 반분되고 있는 것으로 나타났다. 지역별로 살펴보면 “절대적으로 농지를 보전해야 한다” 는 의견이 상대적으로 상당한 수준의 난개발을 이미 경험한 용인시, 고양시에서 높게 나타나고 있으며, 파주시는 “다른 목적으로 농지전환이 가능하다” 는 의견이 높은 비율로

<표 9> 준농림지내 임야와 농지의 개발과 보존에 대한 견해

구 분	임야와 농지		임야		농지		용도 상관없이 개발		기타	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
총계	82	32.3	51	20.1	68	26.8	46	18.1	7	2.8
지역										
용	25	42.4	7	11.9	20	33.9	6	10.2	1	1.7
고	40	29.4	31	22.8	36	26.5	24	17.6	5	3.7
파	10	29.4	8	23.5	8	23.5	8	23.5	0	0.0
김	7	28.0	5	20.0	4	16.0	8	32.0	1	4.0
성별										
남	52	34.0	27	17.6	41	26.8	26	17.0	7	4.6
여	30	29.7	24	23.8	27	26.7	20	19.8	0	0.0
연령			0							
20세미	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0	0	0.0
20-2	8	40.0	6	30.0	3	15.0	3	15.0	0	0.0
30-3	16	34.0	11	23.4	12	25.5	6	12.8	2	4.3
40-4	21	28.0	18	24.0	18	24.0	18	24.0	0	0.0
50-5	22	34.9	7	11.1	18	28.6	14	22.2	2	3.2
60세이	15	31.9	9	19.1	15	31.9	5	10.6	3	6.4
직업										
농림축산	29	30.2	16	16.7	30	31.3	18	18.8	3	3.1
비농림축산	37	37.4	18	18.2	23	23.2	17	17.2	4	4.0
기	16	27.6	17	29.3	14	24.1	11	19.0	0	0.0
교육수준										
중졸이	32	33.0	19	19.6	29	29.9	14	14.4	3	3.1
고	38	32.8	20	17.2	31	26.7	25	21.6	2	1.7
대	12	30.0	12	30.0	8	20.0	6	15.0	2	5.0
토지소유여부										
소	30	23.3	32	24.8	39	30.2	22	17.1	6	4.7
비소	52	41.9	18	14.5	29	23.4	24	19.4	1	0.8

나타났다.

성별, 연령별로는 “절대적으로 농지를 보전해야 한다”가 그룹별 차이 없이 평균과 비슷하게 높은 비율을 나타나고 있으며, 직업별로는 농림축산업 종사자는 “절대적으로 농지를 보전해야 한다”는 비율이 58.3%로 높게 나타났고, 비농림축산업 종사자가 “절대적으로 농지를 보전해야 한다”는 응답과 “다른 목적으로 전환가능하다”는 응답이 42.5%로 같게 나타났다. 교육수준별로는 학력수준이 높을수록 농지보존에 대한 의견이 줄어들어 중졸이하에서 “절대적으로 농지를 보전해야 한다”는 응답이 60.8%로 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

토지소유자별 농지보존에 대한 의사는 별다른 차이가 없는 것으로 나타났다. 준농림지내에서 토지를 소유하고 있는 사람들의 약 절반이 농지보존에 공감하고 있는 것으로 나타났으며 전환이 필요하다는 의견은 전체의 33% 수준에 머물렀으며, 토지를 소유하지 않고 있는 사람들의 의견도 비슷하게 나타났다. 이러한 결과는 개인재산권행사의 제한으로 인한 민원으로 농지에 대한 규제완화가 필요하다는 의견이 주로 도시민들 또는 투기적 목적의 계층에서 제기되는 것으로 농지소유자들의 주류 의견은 아닌 것으로 드러났다. 특히 조사대상지역이 최근 다양한 개발압력이 있는 지역임을 감안하면 개인 재산권 행사를 위한 농지규제의 완화의 논리는 그다지 설득력이 없는 것으로 보인다.

(2) 준농림지내의 농지와 임야의 보존에 대한 견해

준농림지내의 임야와 농지 보존에 대한 견해는 <표 9>에서와 같이 “임야와 농지는 절대적으로 보전해야 한다”가 32.3%, “임야만은 절대적으로 보전해야 한다”가 20.1%, “농지만은 절대적으로 보전해야 한다”가 26.8%로 나타나 임야와 농지 모두 보존해야한다는 의견이 제일 많았으나 임야보다는 농지에 대한 보존필요성에 더 많은 사람들이 공감하고 있는 것으로 보인다. 지역별로는 용인시, 고양시, 파주시는 “임야와 농지를 절대적으로 보

전해야 한다”가 높은 비율을 차지하고 있으나, 김포시는 “개발하는 것이 바람직하다”가 높은 비율을 차지하고 있다. 성별, 연령별, 교육수준별로는 “임야와 농지를 절대적으로 보전해야 한다”가 평균과 마찬가지로 높게 나타나고 있다. 직업별로는 농림축산업 종사자가 “농지만은 절대적으로 보전해야 한다”가 높게 나타났고, 비농림축산업 종사자는 “임야와 농지를 절대적으로 보전해야 한다”가 가장 높게 나타났다. 준농림지 소유자는 “농지만은 절대적으로 보전해야 한다”가, 비소유자는 “임야와 농지를 절대적으로 보전해야 한다”가 가장 높은 비율을 나타냈다.

(3) 준농림지에 대한 규제강화로 인해 생기는 손해에 대한 의견

준농림지에 대한 규제강화로 인해 생기는 손해에 대한 의견은 <표 10>에서와 같이 “공공의 이익을 위해서는 어쩔수 없다”가 22.8%, “규제가 강화되면 보상을 해야 한다”가 69.7%로 규제가 강화되면 보상을 바라는 응답자들이 대부분을 차지하고 있었다. 조사대상 4개지역 모두 “규제가 강화되면 보상을 해야 한다”가 대다수를 차지하고 있었으며, 특히 김포시는 88.0%로 다른 지역보다 높은 비율을 나타냈다.

교육수준이 높을수록 공익적 목적으로 인한 개인의 희생이 불가피하다는 의견이 높게 나타났으며, 토지소유여부는 별 차이가 없는 것으로 나타났다.

(4) 규제완화시 나타날 수 있는 문제점에 대한 의견

규제완화시 나타날 수 있는 문제점에 대한 의견은 <표 11>에서와 같이, “준농림지의 난개발과 가격상승”이 42.6%, “농지 및 식량생산량의 감소”가 28.3%, “환경오염 및 자연재해 빈발”이 21.9%, 기타가 7.2%로 나타났다. 지역별로는 고양시, 파주시, 김포시는 규제완화시 “준농림지의 난개발과 가격상승”이 높게 나타났으며, 용인은 “농지 및 식량생산량 감소”가 높게 나타났다.

남, 녀 모두 준농림지의 난개발과 가격상승의 우려에 높은 비율을 보이고 있다. 이러한 경향은 나이가 어릴 수록 “준농림지의 난개발과 가격상승”에 높은 우려를 나타내고 있으며, 나이가 많은 사람들일수록 “농지감소로 인한 식량감소”에 대한 우려가 높아졌다. 직업에 상관없이 준농림지의 난개발

의 난개발과 가격상승에 응답한 비율보다 높았고, 고졸, 대졸이상은 모두 준농림지의 난개발과 가격상승에 응답한 비율이 높았다. 준농림지 소유여부에 관계없이 준농림지의 난개발과 가격상승에 응답한 비율이 평균과 비슷하게 나타났다.

〈표 10〉 준농림지 제도로 인해 생기는 손해에 대한 의견

구 분	공공이익을 위해 희생		남의 땅에 대한 규제는 부당		규제로 인한 손해를 국가가 보상		기타	
	N	%	N	%	N	%	N	%
총계	58	22.8	15	5.9	177	69.7	4	1.6
지역								
용	16	27.1	4	6.8	38	64.4	1	1.7
고	33	24.3	8	5.9	92	67.6	3	2.2
파	7	20.6	2	5.9	25	73.5	0	0.0
김	2	8.0	1	4.0	22	88.0	0	0.0
성별								
남	37	24.2	12	7.8	100	65.4	4	2.6
여	21	20.8	3	3.0	77	76.2	0	0.0
연령								
20세미	0	0.0	0	0.0	1	100.0	0	0.0
20-2	0	0.0	0	0.0	20	100.0	0	0.0
30-3	14	29.8	1	2.1	32	68.1	0	0.0
40-4	18	24.0	4	5.3	52	69.3	1	1.3
50-5	15	23.8	5	7.9	42	66.7	1	1.6
60세이	11	23.4	5	10.6	29	61.7	2	4.3
직업								
농림축산	19	19.8	9	9.4	66	68.8	2	2.1
비농림축산	30	30.3	4	4.0	63	63.6	2	2.0
기	9	15.5	2	3.4	47	81.0	0	0.0
교육수준								
중졸이	18	18.6	8	8.2	70	72.2	1	1.0
고	27	23.3	6	5.2	80	69.0	3	2.6
대	13	32.5	1	2.5	26	65.0	0	0.0
토지소유여부								
소	27	20.9	8	6.2	91	70.5	3	2.3
비소	31	25.0	7	5.6	85	68.5	1	0.8

과 가격상승에 응답한 사람이 평균과 비슷한 비율을 나타내고 있다. 교육수준별로는 중졸이하가 농지 및 식량 생산량 감소에 응답한 비율이 준농림지

2. 다변량분석결과: Ordered Probit

〈표 11〉 규제완화 시 나타날 수 있는 문제점에 대한 의견

구 분	농림지의 난개발과 가격상승		농지감소 및 식량생산 감소		환경오염과 자연재해		기타	
	N	%	N	%	N	%	N	%
총계	107	42.6	71	28.3	55	21.9	18	7.2
지역								
용인	18	30.5	22	37.3	15	25.4	4	6.8
고양	57	41.9	35	25.7	33	24.3	11	8.1
파주	23	69.7	6	18.2	3	9.1	1	3.0
김포	10	41.7	8	33.3	4	16.7	2	8.3
성별								
남자	72	47.4	39	25.7	30	19.7	11	7.2
여자	36	36.0	32	32.0	25	25.0	7	7.0
연령								
20세미만	1	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
20-29	13	65.0	4	20.0	2	10.0	1	5.0
30-39	20	43.5	10	21.7	9	19.6	7	15.2
40-49	34	45.3	22	29.3	17	22.7	2	2.7
50-59	24	38.1	19	30.2	16	25.4	4	6.3
60세이상	15	32.6	16	34.8	11	23.9	4	8.7
직업								
농림축산업	38	40.0	33	34.7	18	18.9	6	6.3
비농림축산업	45	45.5	27	27.3	18	18.2	9	9.1
기타	25	43.9	11	19.3	18	31.6	3	5.3
교육수준								
중졸이하	28	29.2	38	39.6	23	24.0	7	7.3
고졸	58	50.4	25	21.7	24	20.9	8	7.0
대졸	21	52.5	8	20.0	8	20.0	3	7.5
토지소유여부								
소유	57	44.5	34	26.6	29	22.7	8	6.3
비소유	50	40.7	37	30.1	26	21.1	10	8.1

앞서 살펴본 설문대상자들의 응답에 기초한 기본적인 준농림지에 관한 평면적 분석결과는 응답자들의 사회경제적 관련변인이 통제되지 못한 단점이 있다. 여기에서는 다변량분석을 통해 준농림지의 제도에 관한 주민의견을 살펴보고자 한다. 관련 준농림지 제도에 대한 평가 변인은 서열 척도이다. 즉 부

정적(1), 보통(2), 긍정적(3)의 세 범주 중 하나에 응답한 변인이다. 설문내용에 있어서 부정적이라고 답한 내용은 준농림지의 개발에 따른 문제점을 염두에 두고 응답하도록 설계되어 있으며,¹⁾ 현재의 제도가 긍정적이라고 답한 사람들은 느슨한 준농림지의 개발에 따른 편익을 착안하여 응답하도록 고안되었다.²⁾ 이러한 서열식 응답의 분석을 위한 연계함수로

1) 난개발의 확대, 자연경관 훼손, 기업의 준농림지 확보경쟁으로 인한 지가상승, 자연재해 등.

는 ordered probit이 사용되었으며 개별 통제변수의 유의성을 제고하기 위해 응답자들의 사회경제적 지표들에 대한 일부 교정이 있었다.

잠재적이고 연속적인 변수 y_i^* 는 연속적인 크기로 조사대상자 i 번째 사람에 대한 준농림지 제도에 대한 평가 반응을 나타낸다. y_i^* 는 다음과 같이 가중치 α 를 가진 변수 X_i 에 대해 가중된 벡터의 linear함수이다.

$$y_i^* = X_i' \alpha + \epsilon_i \quad (1)$$

ϵ_i 는 평균이 0이고 분산이 σ^2 인 정규분포를 이루고, $\epsilon_i \sim N(0, \sigma^2)$ 이라 가정한다.

변수 y_i^* 는 실제 관측되지 않으며, y_i 로 나누는 y_i 에 의해 정의된다.

$$\begin{aligned} y_i &= 1 \text{ iff } y_i^* \leq \theta_1 \\ y_i &= 2 \text{ iff } \theta_1 < y_i^* \leq \theta_2 \\ y_i &= 3 \text{ iff } y_i^* > \theta_2 \end{aligned} \quad (2)$$

θ_1, θ_2 는 unobserved thresholds이다.

$\sigma^2=1$ 로 놓아 정규화를 시키고 (1)과 (2)를 합치면, 개인이 각각의 범주에 놓이지게 되는 확률은 다음과 같다.

$$\Pr[y_i=1] = \Phi(\mu_1 - X_i' \beta) \quad (3-a)$$

$$\Pr[y_i=2] = \Phi(\mu_2 - X_i' \beta) - \Phi(\mu_1 - X_i' \beta) \quad (3-b)$$

$$\Pr[y_i=3] = 1 - \Phi(X_i' \beta - \mu_2) \quad (3-c)$$

$\Phi(\cdot)$ 는 표준정규분포함수이고, 확률계산을 위한 likelihood 함수식은 다음과 같고

$$\begin{aligned} L &= \prod_{y_i=1} [\Phi(\mu_1 - X_i' \beta)] \prod_{y_i=2} [\Phi(\mu_2 - X_i' \beta) - \Phi(\mu_1 - X_i' \beta)] \\ &\quad \prod_{y_i=3} [1 - \Phi(X_i' \beta - \mu_2)] \end{aligned} \quad (4)$$

일반적인 ordered probit에서 사용되는 바와 같이 첫

번째 threshold $\mu_1=0$ 으로 한다. Log-likelihood 함수식으로 다시 정리하면 다음과 같다.

(5)

$$\begin{aligned} \ln L = L^* &= \sum_{y_i=1} \ln[\Phi(-X_i' \beta)] + \sum_{y_i=2} \ln[\Phi(\mu_2 - X_i' \beta) - \Phi(-X_i' \beta)] \\ &\quad + \sum_{y_i=3} \ln[1 - \Phi(X_i' \beta - \mu_2)] \end{aligned}$$

<표 12>는 ordered probit에 사용된 변인에 대한 설명과 회귀분석의 결과다

범주화된 간격이 3개이과 첫 번째 threshold parameter u_1 이 0으로 처리되고, 따라서 threshold parameter는 u_2 하나만 존재한다. 중장년계층(AG1, AG2)이 장년계층에 비해 개발에 대한 필요성이 적게 나타났으며, 남자가 여자보다 농지의 개발을 통한 편익에 더욱 우호적인 것으로 나타났으나(MALE) 통계적인 유의성은 없었다. 교육수준이 높을수록 농지의 전용을 통한 편익에 더욱 많은 관심을 두고 있었으며(EDU2), 농림축산업에 종사하는 사람들에 비해 비농림축산업에 종사하고 있는 사람들과(JOB1), 주부나 직장 없는 사람들이 농지전용으로 인한 자연환경훼손, 난개발 등에 대한 우려가 더욱 높은 것으로 나타났으나 비농림축산업 종사자의 추정치는 통계적 유의성이 없게 나타났다. 일반의 예상과 달리 토지소유자의 경우(OWN) 농지전용으로 인한 기대편익보다는 전용으로 인한 난개발, 환경훼손 그리고 자연재해에 더 많은 우려를 하고 있는 것으로 나타났으나 통계적인 유의성은 없었다. 지역별로는 상대적으로 많은 난개발을 경험한 용인의 경우보다 파주, 김포, 고양 등지의 주민들이 농지전용에 따른 문제점을 전용에 따른 편익보다 더욱 중요시하는 경향을 보이고 있다. 다음의 <표 13>은 ordered probit에 사용된 변수들을 가지고 식 (3-a) (3-b) (3-c)를 이용해 개별 집단간의 예측치를 추정한 것이다.

Ordered probit 의 결과를 가지고 추정한 개별 집단이 가지고 있는 농지전용에 대한 의식은 앞서 살펴본 회귀분석의 결과와 일치하고 있다. 면접자중 50세 이상의 경우가 현재 농지제도에 긍정적인 경우가

2) 기업의 용지난 해소, 농어민의 생활관련시설설치, 개발가능지 확대에 의한 지가안정, 용도변경 용이 등.

〈표 12〉 변인설명 및 준농림지 제도에 대한 평가 결과 (Ordered Probit)

변인	변인 설명	Ordered Probit 결과			
연령	AG1	39세 이하	Constant	0.8059 **	
	AG2	40세-49세	MU	0.9697	
	AG3	50세 이상(Reference)	AG1	-0.4063 *	
성별	MALE	남자	AG2	-0.3452 *	
	FEMALE	여자(Reference)	MALE	0.2208	
학력	EDU1	중졸 이하(Reference)	EDU2	0.4871 **	
	EDU2	고졸 이상	JOB1	-0.0107	
직업	JOB1	무직 및 기타	JOB3	-0.3926 *	
	JOB2	농림축산업(Reference)	OWN	-0.1692	
	JOB3	비농림축산업	LOC2	-0.4329 **	
준농림지 소유 여부	OWN	소유	LOC3	-0.4631 *	
	NOWN	비소유(Reference)	LOC4	-0.5329 *	
지역	LOC1	용인(Reference)			
	LOC2	고양	Intercept only	552.670	DF = 1
	LOC3	파주	With Covariates	536.294	
	LOC4	김포	* P < 0.1		** P < 0.05

37.57%로 농지보존이 더욱 중요하다고 응답한 경우보다 약 10%정도 높게 나타났으며, 이 나이집단의 개발에 대한 필요성은 타 나이집단보다 10%이상 높게 추정되었다. 남자가 여자의 경우보다 약 8%정도 농지전용으로 인한 개발에 많은 비중을 두고 있는 것으로 나타났다으며, 반대로 여자의 경우가 남자보다 농지보존의 필요성에 8%정도 더 많이 공감하고 있었다.

고졸이상의 학력을 소지한 집단이 중졸이하의 학력을 가진 집단보다 약 16%정도 더 많이 개발에 긍정적인 것으로 나타났으며, 농림축산업과에 종사하는 사람들이 비농림축산업에 종사하는 사람보다 농지보존으로 인한 기대수익을 기대하고 있었다. 앞서의 회귀분석에서와 마찬가지로 농지소유자가 가지는 개발에 긍정적인 확률은 27.05%로 조사지역내 농지비소유자의 32.92%보다 높게 나타나서 농지소유자일수록 현재 소유하고 있는 농지의 환경적, 공익적 기능에 더 높은

관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 개발의 편익이 상당부분 향유되고 있는 용인의 경우가 상대적으로 난개발이 덜 진행된 고양, 파주, 김포의 경우보다 농지전용 및 개발필요성에 더 많이 공감하고 있는 것으로 추정되었다.

V. 결론

본 연구는 우리나라 농지 및 그 사용에 관한 실태를 알아보고, 준농림지에 거주하는 주민들의 농지 및 현재의 준농림지 정책에 대한 의식을 조사함으로써, 바람직한 농지정책을 입안하는 기본 자료로 사용되기 위해 이루어졌다. 분석에 따른 결과를 종합하면 다음

〈표 13〉 현재의 준농림지 제도 평가에 대한 집단별 추정치

변인		부정적(보존)	보통	긍정적(개발)
연령	39세 이하	0.4033	0.3619	0.2348
	40세-49세	0.3798	0.3662	0.2540
	50세 이상	0.2575	0.3668	0.3757
성별	남자	0.2987	0.3712	0.3301
	여자	0.3792	0.3663	0.2545
학력	중졸 이하	0.4438	0.3520	0.2042
	고졸 이상	0.2649	0.3680	0.3671
직업	무직 및 기타	0.2792	0.3698	0.3510
	농림축산업	0.2756	0.3694	0.3550
	비농림축산업	0.4194	0.3583	0.2223
준농림지 소유여부	소유	0.3607	0.3688	0.2705
	비소유	0.2995	0.3713	0.3292
지역	용인	0.2157	0.3562	0.4281
	고양	0.3618	0.3687	0.2696
	파주	0.3731	0.3672	0.2597
	김포	0.3998	0.3626	0.2376
전체 평균 조건일 경우		0.3298	0.3713	0.2989

의 두 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 해당지역에 거주하고 있는 주민들은 농지보존과 개발에 대한 의견이 반분되고 있었으나 농지보존에 대한 적극적인 의사표현이 약 50%에 달하고 있었다. 이것은 일반의 인식과는 달리 토지소유자들도 농지가 가지는 여러 가지 공익적 기능에 상당히 긍정적이라는 것을 의미한다. 또한 농지보존의 필요성에 대해서는 농업인 뿐만 아니라 다른 직업을 소유한 계층도 상당히 공감하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 조사대상자의 대부분이 농지보존에 대한 규제완화가 농지전용에 따른 난개발을 초래할 것으로 우려하고 있는 것으로 나타났다. 조사대상지역이 농지전용에

따른 개발이익이 상당히 기대되고 있는 점을 감안하면, 이러한 결과는 농지에 대한 과도한 규제가 해당 지역 거주민들에 대한 과도한 개인 재산권행사로 해당 지역주민들의 반발이 많다는 일부 개발론자들의 시각과는 거리가 있는 것으로 보인다.

이러한 측면에서 개발이익을 목적으로 하는 농지전용에 대한 가수요를 단절하고, 실수요자의 토지구입에 따른 경제적 부담을 최소화할 수 있는 미래지향적인 농지의 도시부문의용제도가 확립되어야 한다. 그리고 도시용 토지로 개발하는 것이 불가피한 최소한의 농지는 계획적으로 개발하고, 반드시 보전해야 할 우량농지는 용도전용을 최대한 억제하는 원칙 하에서

농지이용에 관련된 규제완화를 포함한 제도의 개선이 이루어져야 한다. 또한 규제완화로 기대되는 지가상승을 목적으로 하는 민원해소와 지역개발을 명분으로 하는 정치권과 지자체의 무원칙한 규제완화조치로 인한 준농림지의 난개발을 억제하고 궁극적으로는 생산성 향상과는 관계없는 땅값상승현상을 통제할 수 있는 합리적인 농지이용규제방안이 모색되어야 할 필요성이 있다.

급속한 산업화와 도시화 추세에 따른 토지의 도시적 수요확대를 수용해야 한다는 사회적 요구와 식량안보를 위한 기초조건으로서 일정면적의 우량농지를 확보해나가야 한다는 상충되는 사회적 요구를 조화시킬 수 있는 농지관련 규제개선 방향을 정리 및 제시할 필요성이 있다. 따라서 국토관리의 측면에서 토지이용의 효율성을 제고함과 동시에 농지의 보전과 합리적 이용을 통해 식량자급에 기여함은 물론 간과되어왔던 합리적 사유권 행사의 보장과 농지의 도시적 용도로서의 수요를 적절하게 충족시켜 나가는 방향으로 농지이용관련 정책이 실시되어야 할 것이다.

아울러 논 농업직불제 등 농업진흥지역내의 농지에 대한 지원액의 차별화와 토지개발을 계획에 따라서 허용하되, 개발권의 공유화를 통해서 개발이익의 사회환수장치를 도입하는 등 토지의 공공성을 강화하기 위한 시책이 시급히 도입되어야 하겠다. 확대되고 있는 농지의 도시적 수요(산업 또는 주택용도)를 충족시키면서 동시에 농지전용을 억제할 수 있는 농지이용과 관련된 규제조치의 정비가 난개발에 대한 국민적 관심이 높아진 것을 계기로 하여 반드시 확립되어야 할 시기이다.

參考文獻

1. 국토연구원, 한정된 국토와 농지의 효율적 관리방안, 안양: 국토개발연구원, 1999.
2. 김성배, 준농림지의 효율적 관리방안, 대한부동산학회, 1997.
3. 김정부, 김태곤, 김홍상, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구. (연구보고서 R382) 한국농촌경제연구원, 1998.
4. 김정부·백선기, 외국의 농지전용허가기준, 서울:한국농촌경제연구원, 1993.
5. 김정부, 백선기, 김홍상, 전창수, 농지소유 및 전용제도 개편의 영향과 대책에 관한 연구, (연구보고서 R305) 한국농촌경제연구원, 1994.
6. 김정호, 농지보전의 이론과 방법, 한국농촌경제연구원, 1989.
- , 농지·임야 전용규제의 평가와 대안, 한국지방행정연구원, 1994.
7. 농림부, 농업진흥지역의 지정요령, 농지27210-115, 1991.
- , 주요통계, 농림부 농업정보통계관실, 1998.
- , 농촌개발계획지침, 농림부, 1999.
- , 한국의 농지제도 및 규제, 농림부 농지과, 2000.
- , 세계각국의 농지보존정책, 농림부 농지과, 2000.
8. 성진근, 농업의 다기능에 관한 소고, '99동계심포지움자료집, 한국농업경제학회, 1998.
- , 새천년을 대비하는 농지자원의 보전과 이용전략, '99동계심포지움자료집, 한국농업경제학회, 1999.
- , 국토이용체계 개편과 농지보전 정책방향, 지속가능한 국토이용과 농지보전을 위한 정책토론회, <http://www.greenkorea.org/GreenLove.htm>, 2000.
9. 성진근외 5인, 적정수준의 식량자급을 위한 농지보전 규모의 추정과 농지평가기준, 국토연구원, 1999.
10. 성진근외 2인, 농지관련 규제개선 방안, 국무조정실, 2000.
11. 송미령, 농촌계획의 쟁점과 과제, 새국토연구협의회 창립1주년 종합대토론회. pp. 253-286, 2001
12. 임상봉, 효율적인 농지이용계획수립 방향에 관한 연구, 한국농촌계획학회, 1995.
13. 유해웅 편, 국토공간의 개발과 보전, 국토개발연구원, 1996.
14. 장상환, 농지보전의 현황과 과제, 지속가능한 국토이용과 농지보전을 위한 정책토론회, <http://www.greenkorea.org/GreenLove.htm>, 2000.
15. 진영환, 21세기 국토이용체계 개편방안, 21세기 국토이용 개편방안 공청회자료집, 건설교통부·국토연구원, 2000.
16. 통계청, 농업기본통계 조사결과. 통계기획담당관실, 2000.
17. 황환철·최수명, 농지이용계획의 합리적 책정을 위한 농지적성평가기법의 개발, <http://www.ansung.ac.kr/hchyang/papers/p5.html>

, 1997.

18. Asian Productivity Organization. 1995. Agricultural Land Use Management in Asia. Report of an APO Seminar 8-18 November 1994. Tokyo, Japan: Asian Productivity Organization.
19. OECD. 1998. Adjustment in OECD Agriculture: Reforming Farmland Policies. Paris, France: OECD Publications.