

## 한계농지개발의 새로운 개념 정립 방향

### New Concept and Direction of Marginal Farmland Development

엄 대 호\*  
Um, Dae Ho

#### 1. 한계농지의 개념정립의 필요성

농지로서 생산력이 떨어지는 농지를 다목적으로 이용하여 농지의 활용성을 높이기 위한 한계농지정비사업이 활성화가 미흡함으로써, 근래에는 그린투어리즘에 적극 활용하려는 정책으로 전환되고 있다. 또한, 조건불리지역을 활성화시키기 위해 영농조건이 열악한 경사지에 직접지불제 도입이 적극 검토되고 있다.

한계농지는 「농지법」에서 규정한 개념이 아니라 농업생산기반정비사업중 한계농지정비사업을 규정한 「농어촌정비법」과 관련되는 개념으로 그 기준에 대한 근거가 명확하지 않을 뿐 아니라 토질이 나쁘거나 비탈이 심해 생산성이 떨어지는 농지 개념의 한계농지라는 용어에 부합되지 않으므로 한계농지에 대한 새로운 개념 정립이 필요한 시점이다. 기존 한계농지에 대한 개념을 재정립함과 동시에 기존 한계농지를 대상으로 시행하려고 하는 발농업직불제, 그린투어리즘, 한계농지정비사업 등에 대한 관계 설정이 필요하다.

#### 2. 농어촌정비법에 근거한 현재의 한계농지

##### 1) 한계농지개발의 목적

농어촌정비법에 근거한 현재의 한계농지 개발의 목적은

첫째, 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 한계농지를 체계적으로 정비하여 다양한 용도로 활용함으로써 한정된 국토자원의 이용도를 높이고, 농촌경제의 활성화와 농촌 활력증진을 도모하고,

둘째, 한계농지에 주택·체육·관광·복지·문화시설 등이 설치됨으로서 농촌에 부족한 생활·레저·문화공간 등을 확보하여 삶의 질 향상코자 한다.

셋째, 한계농지정비사업을 통해 도시민과 도시자본이 농촌에 유입·정착되도록 하여 농촌 주민에게는 소득증대의 기회가 되도록 하고, 도시민은 자주 농촌을 방문하여 농촌의 여유로움과 풍부한 인정을 경험하면서 여가를 즐길 수 있도록 하여 도농교류의 계기를 마련하는 것이다.

\*농업기반공사 농어촌연구원 (udh@karico.co.kr)

## 2) 한계농지의 정의 및 지정요건(농어촌정비법 제2조, 시행령 제3조)

농어촌정비법에 의한 한계농지의 정의는 최상단부에서 최하단부까지의 평균 경사율이 15% 이상이거나 집단화된 농지의 규모가 20,000m<sup>2</sup> 미만인 농지를 말하며, 경지정리사업 또는 농업용수개발사업이 시행된 지역과 농촌정비를 위한 자원조사 결과 농림부장관이 농업생산기반정비사업 기본계획을 수립할 필요가 있다고 인정되는 지역의 농지는 제외된다.

그리고, 경사율 15% 이상인 경우 면적과 상관 없고, 집단화된 2ha 미만인 농지는 경사도와 관계없이 한계농지라 하며, 또한, 광업법에 의한 광업권이 기간만료 또는 취소로 소멸된 광구의 인근지역 농지로서 토양오염 등으로 인하여 농업목적으로 사용하기 부적당한 농지로 정의되어 있다.

## 3) 한계농지정비의 종류(법 77조 및 규칙 제44조의 3)

농어촌 정비법에 의한 한계농지정비의 종류로는 첫째, 과수, 원예, 특용작물, 축산단지, 양어장 등 농림수산업을 위한 농지의 조성 및 시설의 설치

둘째, 농촌관광휴양단지, 관광농원, 관광숙박 시설 등 농어촌관광 휴양자원의 개발·이용을 위한 시설의 설치

셋째, 주택·택지 및 부속농지, 공법시설, 전시장, 박물관 등 문화예술관련시설, 체육시설, 청소년수련시설, 의료시설, 교육연수시설, 노인복지시설의 설치

넷째, 식물원, 화초 및 분재 등의 온실, 휴게소, 관광탐, 야외극장 촬영소, 영유아 보육시설, 유치원 등 아동관련시설 등을 하는 것 등이다.

## 4) 한계농지개발의 추진방향

농어촌정비법에 의한 한계농지개발의 추진방향으로는 한계농지를 개발수요에 맞추어 다양한 유형으로 개발, 정비하여 지역여건에 따라 공공 또는 민간개발로 농촌경제를 활성화 지자체의 인가를 거침으로서 자연환경과의 조화, 난개발 방식을 도모하며, 국토의계획및이용에관한법률과 연계하여 한정된 국토의 효율적 활용을 도모코자 하는 것이다.

또한, 개발수요를 한계농지로 유도하여 농업진흥지역의 우량농지 보전과 도시의 건전한 자본을 농촌에 유입하여 지역균형발전 도모코자 하는 것이다.

## 3. 한계농지의 새로운 개념 정립 방향

한계농지는 토질이 나쁘거나 비탈이 심해 생산성이 떨어지는 농지라고 할 수 있다. 동일한 양의 자본과 노동을 투입하더라도 생산량이 다른 토지에 비해 현저히 적을 경우에 해당된다. 한계농지는 「농지법」에서 규정한 개념이 아니기 때문에 한계농지를 분류하는 정확한 기준은 없다. 농지의 경사도와 고도, 토양, 생산량 등 여러가지를 따져야 한다. 최근에는 농업생산성이 우수하더라도 지역여건을 감안할 경우 수익성이 상대적으로 낮은 농지에 대해서도 한계농지라 부른다. 이러한 농지의 생산성이 현격히 떨어지는 농지를 한계농지라고 본다면 「농어촌정비법」에 근거한 한계농지 개념을 새롭게 정립되어야 할 것으로 생각된다.

#### 4. 한계농지개발의 새로운 방향 제시

조건불리지역 직불제는 산간오지지역의 농업 축소, 인구 감소 및 지역사회 붕괴 우려에 대해 심각한 문제점이 제기되면서 직불보조금을 통하여 농촌 지역 사회 유지가 절실히 요구됨으로써, WTO 규정 내에서 보조금을 지급하여 산간오지를 살리려는 뜻에서 시작되었다. 지역의 균형 발전을 위한 EU, 일본 등 선진국에서 자기 농업·농촌을 보호하기 위하여 시행하는 정책으로써 우리나라에서도 2000년부터 시행한 쌀농업직불제가 그 대표적인 직불보조금 지원 정책이다. 밭에 대해서도 2001년부터 구체적으로 검토되기 시작하여, 2005년도에 시범사업으로 시행중에 있다.

조건불리지역 직불제는 자연조건, 경제·사회적 조건이 불리함으로 인해 농업의 경쟁력이 떨어지는 지역에 대하여 지역사회유지를 위하여 지원되는 정책으로써, 한계농지정비사업, 용수개발, 도로, 상하수도 등 지역개발정책과는 정책 개념 자체가 다르다. 지역개발 정책은 그 지역의 용수개발 등 농업 생산성을 높이고, 도로, 상하수도 등 생활환경개선을 통하여 지역의 균형 발전을 도모하는 것인데 반하여, 조건불리지역 직불제는 자연조건 불리등으로 농업경쟁력이 급격히 떨어지는 지역에 대하여 농업의 다원적 기능 유지로 국토전체의 환경보전, 지역보전이 필요하다고 국민 전체의 공감대 속에서 공익적 차원의 지원 정책으로 혜택을 받는 개인의 이해에 국한해서는 안된다는 것이다.

조건불리지역 직불제와 한계농지정비사업과의 가장 큰 차이는 첫째, 직불제는 직접적이고 금전적인 지원인데 반하여 한계농지정비사업은 지역주민의 공동을 위한 간접적인 지원형태로 나타나며, 조건불리지역 직불제의 사업대상이 되는 지역적 범위를 보면 산간오지 및 도서지역과 농업중심지역

의 중간지대인 중산간지역의 주민을 대상으로 개인을 수혜자로 하여 이루어지는 사업인데 반하여 한계농지정비사업은 중산간지역을 대상지역으로 하면서 도시민의 자본을 농촌에 끌어들려 농촌의 활성화와 농촌소득을 증대시키는 역할을 한다.

한계농지정비사업은 농림수산업적 이용 및 농어촌휴양자원 이용, 농어촌주택·택지, 공업·문화 및 체육시설 등의 이용 외에도 관광숙박시설, 전시장, 박물관 등 관광휴양시설, 체육시설, 청소년 수련시설, 의료시설, 교육연수시설, 노인복지시설 등으로 다양화해 민간부문에서도 활발한 투자가 가능하도록 하여 농촌관광시설의 확충, 농업소득 및 농외소득향상 효과가 있는 반면에 조건불리직불제는 사업자체가 단순하고 직접적인 소득보전효과가 크고 다른 지역개발사업과의 연계성은 그의 없으며, 또한 조건불리직불제는 개인적으로 금전적 효과는 직접적으로 발생하나 단발성에 그치는 대신 한계농지정비사업은 효과의 발생이 간접적이고 시차를 두고 발생하며 지속성을 가지고 있다.

조건불리지역직불제와 지역개발사업중의 하나인 한계농지정비사업은 농촌사회를 활성화시키기 위한 정책중의 하나로서 직불보조금을 받는 대상지가 한계농지개발사업으로 개발되면 직불보조금 지급 대상에서 제외되므로 대상지가 중복된다든지 하는 상충관계에 있는 것이 아니라는 농민의 소득을 향상시키고, 농촌사회 유지 및 활성화를 도모할 수 있게 서로 보완관계를 유지하면서 추진되어야 할 것이다.

#### 참고문헌

1. 심완보·엄대호 외, 2003, "조건불리지역 발전전 및 활성화 방안에 관한 연구", 농어촌연구원.