

도시화지역 농지의 이용에 대한 기본문제와 전개방향

-일본의 도시지역 농지이용을 중심으로-

박종포 총장
전국농업기술자협회

1. 들어가며

1980년대 후반에 들어 일본농업이 농산물생산을 담당하는 역할뿐만이 아니고, 21세기에 있어 농업 본래의 존재의의와 농업의 다면적(공익적) 역할론이 본격적으로 논의되기에 이른다.

그 하나는, 국제화 시대와 함께 무역자유화에 의한 국제분업론으로서 일본농업에 대한 재편을 지향하는 체질개선을 목표로 하는 농업론이다.

또 하나의 농업론은, 에코로지컬(생태환경적인 역할)의 시점과 지역자원론을 기본으로 한 농업의 의의나 역할을 논한 것이다. 이것은 특히, 환경보전, 지역자원의 보전, 농업의 공익적 역할 등을 강조한 지역경제의 활성화를 도모하고자 하는 것이고, 또한 수입식품이나 잔류농약 등 농산물에서 발생하는 생명의 위협에서 탈피하기 위한 유기농업, 자연농법 등을 중심으로 하는 안전한 농업과 그 역할론이다.

본고는 현재 도시농업에 대한 논의가 활발히 진행되는 속에서 도시농업의 위치를 어떻게 잡고 가야될 것인가, 그리고 도시농업을 위해 행정이나 농협은 어떠한 역할을 해야 할 것인가를 일

본의 사례를 통해 이해할 수 있도록 하고, 또한 도시농업을 통해 지향해야할 과제는 무엇인가를 알아보고자 한다.

2. 지속적인 농지이용과 전용에 있어 행정과 농협의 지원에 대한 과제과 전망

농지의 농업적, 비농업적토지이용에 있어서 생활공통자본(농업, 농지)의 시각을 분명히 하고 지속적인 보존과 유지로 도시화지역의 지역사회를 형성해 가는 것이 21세기의 과제라 할 수 있다.

농업적 이용으로서, 요코하마시의 농업전용지구(農業專用地區) 제도가 전형적인 사례로서 주목을 받고 있다. 즉, 카모이히가시혼고(鴨居東本郷)에서는 생협과 계약재배로 산지제휴를 체결하여 고부가가치의 도시농업을 실시하고 있다.

지게후루사또무라(寺家ふるさと村)는, 농촌문화관을 시작으로, 도에 등 지역전통문화를 유지하면서, 가족모두가 농업과 접촉, 녹지 속에 운동장을 만들어 도시생활자와 농가와의 교류

를 도모하고, 각종 이벤트를 통하여 새로운 지역사회의 공동체의식과 농업의 다면적기능이나 환경보전 등 농업공원형 도시농업을 실시하고 있다.

마이오카후루사모무라(舞岡ふるさと村)는, 요코하마 미나미(横浜南)농협의 적극적인 지도와 지역농가가 중심이 된 추진협의회가 중심이 되어, 도시농업의 특징인 다품목 소량생산을 하여, 다양화된 소비자 니즈에 부합하는 수요를 창출하고 있다.

이와 같은 도시사회의 미니멈으로서의 도시농업을 위한 농지의 확보는 중요한 문제라고 할 수 있다. 현재는 도시화의 기대와 경작에 유리한 농지라고 해도, 토지이용의 고도화, 시설화에 의해 농지의 필요면적이 적어지고, 시설용지 이외의 농지가 유희화하는 경우도 있다. 이러한 농지를 효율적으로 활용하기 위해, 도시지역내의 농지 정보를 정확히 파악하고, 적절한 유동화조치를 취할 필요가 있다.

한편, 도시화지역의 농가에 의한 비농업적토지이용으로의 전환은, 생활에 관계된 매우 중요한 선택의 문제이다. 즉, 지금까지 경작하여 그곳에서 생산한 농산물로 생활을 하여 왔지만, 농업에서 비농업으로 토지를 전환하면, 경작하는 토지가 없어진다는 것을 의미한다. 농지가 없으면 농산물을 생산할 수 없으므로 농가는 이를 대신하여 전용한 토지에서 그것을 추구할 수밖에 없다.

도시계획법의 선긋기에 의해, 도시화구역내의 농지를 소유하고 있는 농가는, 행정의 압력(택지병과세, 상속세 등)과 도시압(고임금, 고지가, 고지대, 공해 등), 또는 고령화, 후계자부족 등으로 할 수 없이 농지를 전용하는 경우가 있다. 그리고 농지를 전용하여 임대주택, 주차장 등을 경영하는 경우 그 자금조달도 문제이고, 경영리스크

도 높다. 만일 경영에 실패했을 때 다시 일어서기가 어렵고, 농지로 되돌리는 것도 불가능하다. 비농업적토지이용의 지식이나 경험이 없는 농가는 좀처럼 토지전용을 하지 못하고, 결국 아무대책도 없이 상속 등에 직면하게 되어, 농지를 매도하거나 또는 이익만을 추구하는 부동산업자나 주택업자에게 소중한 토지를 넘기는 상황에 직면하게 된다.

부동산업자 등은 이익추구를 위해 집단적, 계획적이 아닌 경우가 많고, 점적인 개발 또는 난개발을 부추기가 쉽다.

때문에 농협의 지원 하에서, 농지소유자가 공동으로 기반을 정비(구획정리)를 실시하여 농지와 택지를 계획적으로 구분하고, 택지공급, 임대주택 건설, 시민농원 제공, 농산물의 직매 등을 추진하여 조합원의 자산 확보와 계획적인 거리조성을 실현하는 농주도시구상에 추진하게 된 것이다.

비농업적 토지이용에 대해 수동적이었던 농가와 농협이 농주도시구상에 의해 정부의 지원조치를 받아, 주체가 되어 비농업적 토지이용을 실시하게 된 점은 주목할 필요가 있다.

그렇지만, 지금까지 비교적 무리 없이 진행되었던 토지구획정리사업도 보류지처분의 정체와 보조대상사업이 국가의 재정위기로 그 자금이 삭감되는 등, 자금조달 면에서 곤란한 국면이 표면화되고 있다. 따라서 이 사업의 공공성을 고려하여 운전자금에 대한 재정적인 금리보조나 국가의 자금조달이 어려울 때에는 이사업을 직접 행정지도하고 있는 시청이 시채 발행 등으로 자금을 일시적으로 융통할 수 있는 방향을 검토해야 할 것이다.

농협지원을 받지 않고 농가가 독자적으로 사업을 실시하는 사례도 보인다. 그것은, ① 저금리가 지속되어 이자보조사업 신청, 준공계동의

사무수속이 복잡하기 때문에 농협을 경유한다. ② 일반 주택업자의 설계계획보다 농협이 늦기 때문에 농가가 빠른 쪽을 선택한다. ③ 젊은 후계자들은, 부동산업자, 건설회사, 금융기관 등에 친구가 있기 때문에 인간관계상 농협이외의 루트에서 계획이 진행되는 경향도 있다.

이러한 상황에 대해 보다 빨리 대응을 할 수 있도록 개선하여 사무처리를 간단히 할 수 있도록 하고, 설계를 일반업자보다 빨리 할 수 있도록 전문직원을 양성하는 등, 대응책이 요구되고 있다.

이상과 같이 농협은, 어떻게 비농업적으로 토지전용을 한 후의 운영과 임대주택 등 주거환경을 추구하고 있는 입주자니즈에 대응하면서 계획적으로 거리조성을 추진하는 것이 중요한 과제일 것이다.

또한, 시가화구역내에서는, 계획적인 도시화의 일환으로 구획정리사업이 실시되었다. 구획정리는 주택개발의 시점에서 중요한 사업이지만, 영농의 시점에서 보면 영농환경의 악화를 초래하는 것도 사실이다. 작물의 생육환경에 우수한 농지에서 도시구획내의 소규모 분산적인 농지로 변하는 것이다. 때문에 시가화구역내의 농지에 대해서도 생산농지 등과 같이 어느 정도의 집단화를 도모하고, 우량농지를 보호하기 위하여 행정과 농협은 구획정리의 진행방법을 연구하고, 도시농업과의 공생을 도모해야 한다.

농가가 내발적으로 농지를 지속적으로 농업적, 비농업적 이용을 추진함으로써 행정과 농협의 지원이 매우 중요하다. 그 지원은 ① 국가나 지자체에 의한 구역을 지정하는 지원, ② 국가나 지자체에 의한 토지기반정비의 지원, ③ 국가나 지자체에 의한 도시농업시설정비의 지원, ④ 국가나 지자체에 의한 농주도시건설의 지원, ⑤ 농

협에 의한 도시농업지원, ⑥ 생협에 의한 도시농업지원, ⑦ 농협에 의한 농주도시건설의 지원 등이 있다.

3. 도시생활자와 공생하는 도시농업, 농주건설의 과제와 전망

도시농업은, 혼주사회 속에서 도시주민에 대한 농업의 이해를 높이는 것과 생활환경의 보전이나 건강과 영양의 공급, 전원경관 등 인간생활과 생명에 관계된 산업이고, 또한 문화적인 측면에서 도시농업의 지속적인 존속이 과제가 되고 있다.

이러한 도시농업은, 그 역할이나 기능을 시민들에게 인식시키고 이해시키는 일, 농업인 자신에게도 도시농업의 존재의의를 높일 수 있도록, 보다 거점적인 기능을 가진 조직형성이 필요하다. 각 조직이 도시농업진흥에 어떠한 역할을 담당할 수 있는가, 그것을 조정하는데 그치지 않고, 그것을 적극적으로 기획, 창조적으로 이끌어 갈 수 있는 거점적인 조직형성이 필요하다. 이를 위해서는, 농업인은 물론, 지역주민, 소비자, 관련업종종사자 등 각 방면에 참가를 요청하고, 보다 열린 시스템을 구축해야 한다.

이것은, 장래적으로는 도시농업센터라는 형태로 도시농업진흥과 함께, 도시주민과의 교류거점을 정비하는 방향도 검토해야 한다. 그리고 그곳에는 생태계보전농업, 우량농지보전, 직매소 등 농업진흥의 각종 정책이 통합적으로 이루어져야 된다고 생각한다.

도시주민의 이해와 협력이 없이는 도시농업이 존속할 수 없는 것을 말할 필요도 없다. 그렇다면, 어떠한 형태로 소비자와의 연대를 강화할 수 있는가. 일상적으로 연결고리를 강화하는 것밖에 없다. 그러한 활동으로서 시민농원, 체험농

업, 관광농업, 농업견학, 농업축제, 직거래, 생협과의 교류사업, 각종 이벤트 등 다양한 교류형태가 있다.

한편, 도시화 지역 내의 농지를 대상으로 하는 거리조성(비농업적토지이용)은, 토지를 갖고 있는 농가 스스로 이해와 내발적인 연구를 하지 않으면 성립되지 않는다. 즉, 토지구획정리사업에 의한 비농업적 토지이용으로서, 임대주택이나 농주도시건설을 토지소유자인 농민(조합원) 주도로 어떻게 추진할 것인가가 과제이다. 그것은 농협이 지역주민(조합원)의 생활과 환경을 지키는 협동조합의 입장에서 지원할 필요가 있다. 농협의 지원을 받은 농가그룹에 의한 “농이 있는 거리조성”으로, 도시생활자와 농가의 새로운 커뮤니티가 형성될 수 있으며, 농협도 다양한 사업으로 농협본래의 존재가치가 생길 수 있는 것이다.

이러한 농지이용(농업적, 비농업적)으로 도시화지역사회의 생활공통자본 보전과 도시생활자의 니즈에 대응하는 좋은 주거환경, 즉 농과 도시생활자가 공생할 수 있는 “농이 있는 거리조성”을 실현할 수 있다. 이는 도시화지역사회의 패러다임 전환 모델로서, 종래에는, 경제적 효율이 낮은 농업, 농지를 배제한 단기적 효율을 중시한 과밀형 도시사회였지만, 21세기에는 농의 다면적 가치를 혼재화 시키는 지속가능한 인간적 도시화사회의 형성인 것이다.

4. 생활공통자본으로서의 농지이용에 대한 과제와 전망

- 도시생활의 미니멈과 농업의 미니멈 -

도시화지역사회의 생활공통자본(농업, 농지)과 도시생활자와의 공생은, 농업적토지이용(토지+자본=도시농업)과 비농업적토지이용(자본+

토지=농주건설)을 통하여, 지역사회를 만들어 가는 것이다.

도시생활자와 공동으로 생활자원을 유지, 보전해 가는 속에서, 농이 있는 지역사회가 실현될 수 있는 것이다.

도시생활자는, 그와 같은 지역에 대해서, 농의 다면적 기능, 환경보전에 대한 니즈를 갖고 있다. 때문에 농가는, ① 안전하고 신선한 농산물의 제공, ② 농과 만날 수 있는 기회제공, ③ 녹지공간제공, ④ 농과 공생하는 지역사회 창조가 21세기의 커다란 과제이다.

이와 같은 도시생활자의 니즈에 대응한 농가의 내발적인 지역사회를 조성하기 위해서는, 생활공통자본의 지속적인 보전과 유지가 필요하고, 행정이나 농업단체, 소비자단체 등의 지원이 필요하다. 즉, 도시주민과 농업인이 생활공통자본인, “도시생활의 미니멈과 농업의 미니멈”으로서의 도시농업과 농지”를 지켜나가기 위해서는 공적섹터와 협동조합섹터의 지원에 의한 기반확립과 연대지원시스템을 확립하는 것이 필요하다.

이리하여, 도시와 농촌의 대립관계를 지양, 도시생활자와 농민과의 대립관계 지양, 공생을 목표로 하는 도시농업(농업적토지이용)과 농주건설(비농업적토지이용)에 의한 생활공통자본을 유지, 보전하는 것으로 21세기형 도시화지역사회가 창조되는 것이다. ㉞

※ 위 내용은 학위논문(동경농대, 1987, 박종포 「도시화지역 농지의 농업적 이용과 비농업적 이용에 대한 기본문제와 전개방향」)을 요약한 것으로 제도에 대한 문제는 현재와 다를 수 있음을 알려드립니다.