

한계농지의 산지전용을 위한 정책제언:  
전용규제에 대한 법·제도를 중심으로  
Policy Suggestions for Encouraging the Conversion of  
Marginal Farmland to Forestland

김재경 한국환경정책·평가연구원 연구원<sup>1)</sup>

안소은 한국환경정책·평가연구원 책임연구원<sup>2)</sup>

※ 주요단어 : 용도구분체계, 농지전용규제, 산지전용규제, 한계농지, 산지전환

I. 서론

II. 농지와 산지의 용도구분과 전용규제

1. 국토이용구분 체계상의 농지와 산지
2. 농지와 산지에 대한 전용규제
3. 농지와 산지 상호 전용추이

III. 전용장소로서의 한계농지와 한계농지 관련정책

1. 농지와 산지의 상호전용 장소: 한계농지
2. 한계농지의 실태와 관련 정책

IV. 한계농지의 산지 전용방안

1. 중·대규모 한계농지정비사업과의 연계방안
2. 소규모 한계농지개발사업과의 연계방안
3. 직불제 형식의 보조금 제도

V. 결론

1) 제1연구자

2) 교신저자 (seahn@kei.re.kr)

본 연구는 한국환경정책·평가연구원이 수행중인 2005년 기본과제 「온실가스 저감을 위한 탄소흡수원 활용방안」 연구비 지원에 의해 수행되었음

## I. 서론

2004년 한해 농업의 유희화로 인해 감소한 경지면적은 약 4,800ha로써 전체 경지면적 감소의 23%를 차지하고 있다.<sup>1)</sup> 이와 같은 경지면적 감소는 농업인구의 감소 및 고령화, 도·농간의 소득격차 심화, 농업개방에 따른 국제경쟁력 약화와 같은 국내의 농업환경 변화에 그 원인을 찾을 수 있으며, 향후에도 당분간은 감소추세를 이어갈 것으로 예상된다. 유희농지는 농업생산성이 낮은 경지를 중심으로 발생하는 것이 일반적이어서 방치할 경우 시간이 경과함에 따라 황폐화 될 가능성이 큰 한편, 개발수요를 수용할 수 있는 장소로써 인식되어 도시적 용도로의 전용압력이 집중되고 있는 곳이기도 하다. 이러한 관점에서 유희농지에 대한 적절한 관리부재의 장기화는 결국 토지의 황폐화 또는 난개발을 초래하게 될 가능성이 높다. 따라서 지금은 유희농지에 대한 효율적이고 구체적인 관리방안 마련이 요청되는 시점이다.

이러한 배경아래 최근 일각에서는 유희농지 활용방안의 하나로써 ‘퇴경환림(退耕還林)’<sup>2)</sup>이 정책적 관심의 대상으로 대두되고 있다. 퇴경환림이란 유희농지에 숲을 조성하여 산림으로 전환하는 것을 말하는 데, 산림이 제공하는 여러 가지 공익적 기능의 확대측면에서 친환경적이어서 정책 입안자에게는 물론 일반국민들에게도 긍정적으로 인식되고 있다. 특히 탄소흡수원(carbon sink)으로써의 산림의 역할 즉, 광합성을 통해 대기 중의 이산화탄소를 탄소로 전환하여 토양이나 바이오매스에 저장하는 역할은 교토의정서의 발효와 맞물려 국제적인 관심과 연구가 활발히 진행 중이다<sup>3)</sup>. 따라서 퇴경환림은 유희농지의 효율적 활용의 정책적 대안뿐만 아니라 온실가스 저감에도 기여할 것으로 보여 이로 인한 추가적인 정책적 기대효과도 예상해 볼 수 있다 하겠다.

한편 유희농지의 산지전용을 현실적인 유희지의 활용방안으로 고려할 경우 먼저

1) 실제로 경작에 이용되지 않고 유희화된 농지는 경지면적 통계에 잡히는 수치 이상일 것이라는 일반적인 추측이다. 이는 경지면적의 조사가 당해년도에 경작되고 있거나, 혹은 일시적으로 작물이 재배되지 않고 있는 농지에 한정되어, 당해 년도 이전에도 계속해서 경작이 이루어지지 않은 농지의 경우에는 경지면적 조사 대상자체에서 제외되기 때문이다. 다시 말해서 단기적인 유희지만 통계에 잡힐 뿐 장기적인 유희지는 포함되지 않아, 이를 고려할 경우 현재 유희화된 농지면적은 증가할 것으로 예상된다.

2) ‘퇴경환림(退耕還林)’이란 용어는 주로 중국의 사막화 방지를 위해서 대규모로 경작지를 산지로 전환하는 국가 프로젝트의 명칭으로 알려져 있다. 비록 퇴경환림이 전문적인 학술 용어는 아니지만, 본 연구에서는 ‘유희농지의 산림전환’을 의미하는 함축적인 용어로서 사용하고자 한다.

3) 교토의정서는 선진국의 비용효과적인 온실가스 저감의무 달성을 돕기 위해 교토메카니즘(배출권 거래제도, 공동이행제도, 청정개발체제)에 추가·보조적인 저감수단으로 토지이용·토지이용변화·임업(Land Use, Land Use Change, and Forestry: LULUCF)을 인정하고 있다 (교토의정서 제 3조 3항 및 4항). 교토의정서 상의 LULUCF 활동은 신규조림(afforestation), 재조림(reforestation), 산림전용(deforestation)과 같이 토지이용변화를 수반하는 활동과 토지이용변화를 수반하는 것은 아니지만 개선된 산림관리를 통해 탄소 저장량을 변화시키는 산림경영활동으로 크게 구분할 수 있다 (안소은과 한기주, 2004)

살펴보아야 할 사항이 농지와 산지의 전용과 관련된 법규정 및 제도이다. 우리나라는 좁은 국토에 높은 인구밀도와 산업화로 인한 개발압력으로 토지이용에 대한 경합이 심하기 때문에 이를 적절히 규제하고 동시에 효율적인 국토이용을 도모하기 위한 여러 가지 형태의 토지이용규제가 복잡하게 얽혀져 왔다. 더욱이 농지의 경우에는 그 동안 식량안보 차원에서 보전 논리에 묶여 여러 가지 법적 장치로 전용을 규제해 온 것이 사실이다. 따라서 농지와 산지의 전용과 관련된 법제적 고찰은 유희농지의 산지전용을 논하기 위해서는 반드시 선행되어야 할 필수조건이다.

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 농지와 산지의 상호전용과 관련된 법과 제도를 국토이용구분체계라는 큰 틀에서 이해하고, 현재 적용되고 있는 다양한 전용관련 토지이용규제를 정리하여 농지와 산지간의 상호전용에 대한 법제도상의 제한요소들을 확인하는 한편, 현실성 있는 유희농지 특히 한계농지의 산지전환 방안을 제안하는데 있다. 특히 우리나라는 현재 토지이용규제와 관련하여 용도지역·지구제를 채택하여 운영하고 있으며 동시에 인·허가를 중심으로 한 규제도 병행하고 있음을 고려하여 이에 대한 내용을 중점적으로 살펴보고자 한다.

농지 및 산지의 전용에 대한 선행 연구들은 다수가 존재하지만, 주로 도시적 용도로의 토지공급 곧 개발에 초점이 맞추어져 있으며, 농지와 산지간의 상호전용관계에 대한 연구, 특히 제도나 법률적인 사항에 대한 연구는 거의 전무한 형편이라는 점에서 본 연구와 기존연구의 차별성을 찾을 수 있다. 또한 본 연구는 산지전환을 유희농지 활용방안의 정책적 대안으로 가정하였을 때, 정책의 현실적 이행을 위한 기초자료 제공으로써의 의의도 가진다 하겠다.

## II. 농지와 산지의 용도구분과 전용규제

### 1. 국토이용구분 체계상의 농지와 산지

토지이용규제란 피규제자의 토지이용을 공적 주체의 의지 하에 두는 활동으로써, 개별적인 토지이용행위를 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하기 위해 법적·행정적인 조치에 의거하여 제한하는 것으로 정의할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국내에서는 용도지역·지구제를 채택하고 있기 때문에 지역·지구·구역 등의 지정에 의한 토지이용규제와 인·허가를 내용으로 하는 절차에 의한 토지이용규제를 병행하고 있다.<sup>4)</sup>

현행 용도지역·지구제의 최상위법은 국토의계획및이용에관한법률<sup>5)</sup>이며, 동법을

4) 류해웅, 2000. 「토지법제론」. 서울: 부연사, pp110-115.

5) 국토의계획및이용에관한법률은 국토의 난개발 방지 및 환경친화적인 국토이용 도모를 목적으로 선계획-후개발 체계 도입을 통한 국토의 지속가능한 이용체계 구축을 위하여 2002년 도시계획

근거로 하여 국토이용구분체계가 설정되어 있다. 이러한 국토이용구분체계 상에서 농지와 산지의 분포는 <표 1>과 같다. 농지의 경우 농지법에 의한 농업진흥지역은 농림지역으로6), 산지의 경우에도 산지관리법에 의한 보전산지는 농림지역으로 구분되고, 이에 대한 실질적인 지정·관리는 농지법 및 산지관리법에 위임하고 있다. 농업진흥지역 외의 농지는 도시지역의 생산녹지, 관리지역 및 자연환경보전지역에 분포하고 있으며, 보전산지 외의 준보전산지는 보전녹지나 자연녹지지역, 관리지역 및 자연환경보전지역에 분포하고 있다. 특히 관리지역은 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분화되어 있으나, 농업진흥지역 외의 농지와 준보전산지가 어느 하나의 세분된 관리지역에 국한되어 구분되는 것은 아니다.7)

<표 1> 국토이용구분체계상의 농지 및 산지

국토이용구분체계상 용도구분		면적* (km <sup>2</sup> )	농지의 분포		산지의 분포	
			●농업진흥지역 ○농업진흥지역외 농지	●보전산지 ○준보전산지		
도시지역	전체	15,172 (15.2%)				
	주거지역	1,898				
	상업지역	245				
	공업지역	715				
	녹지지역	11,751	● ○	● (공익용:보전녹지)		
관리지역	전체	26,330 (26.4%)				
	계획관리지역		○	○		
	생산관리지역		●**○	○		
	보전관리지역		○	○		
농림지역		51,286 (51.3%)	●	● (생산용/공익용)		
자연환경보전지역		7,079 (7.15%)	● ○	● (공익용)		

\* 국토면적은 2001년 말 기준이며, 용도지역별 면적은 2000년 말 현재 미지정(1,197km<sup>2</sup>)을 제외한 도시계획구역(555개소 14,609km<sup>2</sup>)을 기준으로 하였다.

\*\* 관리지역 내 농업진흥지역의 경우에는 그 정의 상 향후 주로 생산관리지역에 귀속될 가능성이 크다.

법과 국토이용관리법을 통합하여 제정되었으며, 토지이용제한을 규정하는 기본법적인 성격을 갖는다.

6) 국토의계획및이용에관한법률에서의 농림지역은 산지관리법에 의한 보전임지와 함께 도시지역에 속하지 않는 농지법에 의한 농업진흥지역을 대상으로 하고 있다.(국토의계획및이용에관한법률 제6조) 그러나 농지법 상으로는 농업진흥지역이 농림지역 외에도 도시지역 내 녹지지역, 관리지역, 자연환경보전지역을 대상으로 지정될 수 있다. 이로 인해서 농림지역은 농업진흥지역으로 구성되어 있지만, 농업진흥지역이 반드시 농림지역에만 국한해서 분포하지는 않게 된다.

7) 주로 보전성이 낮은 농업진흥지역 외의 농지와 준보전산지로 구성되었던 준도시지역과 준농림지역을 통합한 관리지역은 국토의계획및이용에관한법률에 의해서 제정 도입되었지만, 이를 보전관리, 생산관리, 계획관리지역으로 향후 세분화하는 것은 건설교통부 주관 하에 토지적성평가를 실시 그 결과를 바탕으로 이루어진다.

## 2. 농지와 산지의 전용규제

국토의계획및이용에관한법률에서는 각 용도지역별로 기본적인 행위제한<sup>8)</sup>을 규정하고 있으며, 농지와 산지도 이에 적용을 받는다.<sup>9)</sup> 또한 동법에서는 토지의 형질변경을 해당 지자체장에게 허가를 받아야 하는 개발행위로 규정하고 있기 때문에, 농지와 산지의 전용도 이에 적용을 받게 된다. 그러나 농지의 경우 경작목적의 토지 형질변경에 한하여 동법의 행위제한 규정에 적용을 받지 않는다. 또한 농림지역 내 보전산지나 생산·보전관리지역, 자연환경보전지역안의 산림에서의 토지 형질변경에 대해서도 동법의 개발행위허가제를 적용받지 않고, 산지관리법에 의한 산지전용허가를 받도록 하고 있다(국토의계획및이용에관한법률 제56조 제3항). 정리하면 농지와 산지에서의 토지이용행위는 주로 국토의계획및이용에관한법률에 의해서 규제되고 있지만, 이 중 전용과 관련된 규제는 국토의계획및이용에관한법률과 함께 농지법, 산지관리법에도 바탕을 두고 있다고 할 수 있다.

먼저 농지의 전용규제는 농지관련 특별법인 농지법을 통해서 전반적 전용규제가 이루어지고 있다. 1993년 제정된 농지법은 기존의 농어촌발전특별조치법에 의해서 지정·관리되던 농업진흥지역에 관한 지정 및 이용행위제한에 대한 규정<sup>10)</sup>들을 흡수하였다. 이와 함께 농지의보전및이용에관한법률 및 농어촌발전특별조치법에서 분산 규정되어있던 농지의 전용허가·협의 및 신고에 관한 규정을 통합적인 체계로 구축하였다. 농어촌발전특별조치법 제정이전에는 농지의이용및보전에관한법률만으로 농지전용규제가 이루어졌지만, 농업진흥지역 도입 이후에는 농업진흥지역 내의 농지는 농어촌발전특별조치법의, 농업진흥지역 밖의 농지는 농지의이용및보전에관한법률의 규제를 받게 되었다. 1994년 이후부터는 농지법에 의한 통합적인 전용규제가 이루어지고 있다.

만일 현행 농지법 하에서 농지를 다른 용도 전용하려면 농림부 장관<sup>11)</sup>의 허가를 받아야 한다. 전용허가 시 심사사항은 우선 농업진흥지역을 포함한 용도지역의 토

8) 국토의계획및이용에관한법률에 따라 용도지역별로 제한되는 행위는 용도지역내 건축물과 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한(동법 제76조), 건폐율(동법 제77조), 용적율(동법 제78조) 등 이다.

9) 단 건축제한의 경우 농림지역 중 농업진흥지역과 보전산지는 각각 농지법과 산지관리법의 규정에 따르도록 하고 있다.(국토의계획및이용에관한법률 제76조 제5항)

10) 1990년 농업진흥지역 제도가 도입되기 이전까지 농지전용에 대한 규제는 농지의이용및보전에관한법률에 의한 절대농지/상대농지의 구분방식에 의존하였다. 이 때 절대농지/상대농지의 구분은 필지별 보전방식이었으며, 이러한 필지별 보전방식은 일정 영농규모 유지를 위해 집단화하여 농지를 보전해야 할 필요성이 대두되면서 집단적 농지보전방식인 농업진흥지역제도로 농어촌발전특별조치법 제정(1990년)을 통해 전환되었다.

11) 단 위치와 규모에 따라 시도지사 및 시장군수(지자체장)에게 위임 가능하다.(동법 제36조 제1항 및 제53조 시행령 제72조)

지이용규제 저촉여부, 시설의 규모·용도 및 지역여건 등을 고려하였을 때 전용목적 사업에 적합하게 이용될 수 있는지의 여부, 전용면적이 전용목적사업의 실현을 위하여 적정한 면적인지의 여부, 전용하고자 하는 농지가 경지정리·수리시설 등 농업 생산기반이 정비되어 있거나 집단화되어 있어 농지로서의 보전가치가 있는지의 여부 등이다. 한편 농지를 산지로 전용하려 할 경우 산지로의 전용행위가 농업진흥지역의 제한행위(동법 제34조)에 포함되지 않을 뿐만 아니라, 한계농지의 경우에는 앞서 열거된 전용허가 심사사항에 크게 저촉되지 않으므로 법 규정 상 큰 제약이 없음을 확인할 수 있다. 이러한 사실은 농지의 산지전용 시 주요 걸림돌로 예상되었던 법·제도상의 규제가 실질적으로는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 해석할 수 있다.

또한 위와 같은 허가절차와 함께 농지를 전용하려 할 경우에는 그에 상응하는 농지를 확보할 수 있는 투자재원 확보 마련을 위해서 농지조성비 납부가 의무화 되어 있다. 그러나 이러한 농지조성비는 공적인 목적 등 법적으로 규정된 용도로의 전용에 한해서 감면이 된다. <표 2>는 농지에서 산지로의 전용 시 감면대상과 비율을 나타낸 것으로써 특히 일정한 기준에 따라 지자체장의 추천이 있을 경우 농업진흥지역 밖의 농지는 농지조성비 전액을 감면 받을 수 있도록 하고 있다.

**<표 2> 농지조성비 감면 비율(산지로의 전용을 중심으로)**

관련법규 및 시설구분	감면비율(%)	
	농업진흥지역	농업진흥지역 밖
산림법 제10조의 4의 규정에 의한 임도	100	100
수목원조성및진흥에 관한법률 제2조제1호의 규정에 의한 수목원	50	50
산림법 제2조제1항제1호의 규정에 의한 산림 (단 농림부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 군수,구청장의 추천이 있는 경우에 한한다.)	0	100

산지의 전용규제 역시 2002년에 제정된 산지관리법의 규정에 기본을 두고 있다. 산지관리법은 보전산지 내에서도 보전이 특히 필요한 산지의 경우에는 산지전용제한지역으로 지정<sup>12)</sup>하여 철저히 보전·관리하는 한편, 보전산지 전용제도와 산림형질 변경허가제를 통합하여 산지전용허가제를 마련하였다<sup>13)</sup>. 또한 일정면적 이상의 산

12) 산지전용제한지역은 주요 산출기의 능선부로서 자연경관 및 산림생태계의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 산지와 명승지·유적지 그 밖에 역사적·문화적으로 보전의 가치가 있다고 인정되는 산지 등 경관보전지역, 산사태 등 재해발생 우려지역이 그 대상이 되며, 국방·군사시설·도로·철도 등 국가공공사업을 위하여 부득이한 경우에 한하여 시설설치가 가능하도록 행위제한을 강화하였다.

13) 이전까지 산지를 전용하고자 하는 경우 산지가 보전임지/준보전임지에 따라 인·허가 체계

지를 개발하고자 하는 경우에는 산지전용의 타당성에 대하여 산지관리위원회의 심의를 받도록 규정하였다.

한편 산지관리법에 의해서 산지를 전용하려면 이에 대한 산지전용허가나 신고를 해야 한다. 이때 전용허가 기준은 보전산지 및 산지전용제한지역의 행위제한규제 저촉여부, 인근 산림 경영·관리에 대한 영향 여부, 우량산림 다수 포함 여부 등이며, 이러한 허가 기준은 준보전산지에 대해서는 적용이 일부 면제되는데, 이를 통해서 준보전산지를 중심으로 전용 및 개발이 이루어지도록 유도 하고 있다.

앞서 살펴본 농지조성비와 유사하게 산지에 대한 전용허가를 취득하려 할 경우에도 산지전용에 따른 대체산림자원조성에 드는 비용을 「농어촌구조개선특별회계법」에 의한 농어촌구조개선특별회계에 미리 납부하도록 규정하고 있다(동법 제19조 제1항).

**<표 3> 대체산림자원조성비 감면 내역(농지로의 전용을 중심으로)**

관련법규 및 시설구분	감면비율(%)	
	보전산지	준보전산지
농어촌정비법 제2조 제2호 규정에 의한 농어촌정비사업을 위한 시설 (농어촌정비법 제79조의 규정에 의한 한계농지정비지구에 동법 제77조 각호의 1의 규정에 의한 시설을 설치하는 경우에는 수도권정비계획법 제2조 제1호 또는 지방자치법 제2조 제1항 제1호의 규정에 의한 수도권 또는 광역시에 속하지 아니하는 읍면지역에 설치하는 경우에 한한다.)	100	100
농림어업인의 주택 및 그 부대시설, 농축산물의 창고, 집하장 또는 그 가공시설, 농로 및 농업용수로	100	100
농지 또는 초지 조성	0	100

농지조성비와 유사하게 대체산림자원조성비<sup>14)</sup>의 경우에도 공적인 목적 등 규정된 특정 용도로의 산지전용을 하는 경우 등에 대해서는 이를 감면해 주고 있다(<표 3>). 앞서 언급했던 농지에서 산지로의 전용과 유사하게 산지에서 농지로의 전용의 경우에도 준보전산지인 경우에는 100% 대체산림자원조성비를 감면받을 수 있다.

가 달라, 보전임지의 경우 전용허가·협의 또는 임의전용으로, 준보전임지의 경우에는 형질변경허가 또는 신고를 하도록 규정하고 있었다. 산지관리법에서는 이를 통합 산지전용허가 또는 협의를 받거나 산지전용신고를 통해서 산지전용을 규제하도록 규정하였다.

14) 이러한 대체산림자원조성비는 본래 대체조림비와 산림전용부담금로 구분 징수되었다. 1990년 산림법 개정으로 신설된 대체조림비 납입 규정은 처음에는 보전임지 전용에 한하여 부과하여 왔으나 1992년 이후에는 준보전임지로 확대 적용되었다. 한편 산지를 전용할 경우 해당 토지의 공시지가의 20%에 해당하는 비용을 국고에 납입하는 산림전용부담금제도가 1991년 산림법 개정으로 운영되었으나, 2002년 준조세정비방안의 일환인 부담금관리기본법 제정으로 농지전용부담금과 함께 폐지되어, 이후 산지관리법에서는 현행 대체산림자원조성비 제도로 단일화되게 되었다.

농지와 산지간의 상호전용이 주로 보전목적으로 지정되어 있는 농업진흥지역이나 보전산지에서 발생하기 보다는 농업진흥지역외 농지와 준보전산지에서 발생할 가능성이 크다<sup>15)</sup>는 사실을 고려해 볼 경우, 전용과 관련한 특별한 법제적 제약이 크지 않음을 알 수 있다. 더욱이 이들 지역의 경우 용도지역·지구제를 기반으로 한 토지이용규제에서 일반적으로 허용행위에 농지 및 산지간의 전용행위가 포함되어 있거나 반대로 규제행위에는 포함되어 있지 않으며, 전용 허가과정에서 납부해야 할 ‘조성비’가 완전 면제된다는 점을 고려해 볼 경우, 농지와 산지 간에 발생하는 전용은 주로 경제적 측면에서 다루어야 할 문제임을 확인할 수 있다. 특히 규제로 인해 보전지역에 비해서 보통 상대적으로 지가가 높은 이들 지역에서 일정정도 이상의 수익성이 보장되지 않는다면 상호간의 전용이 발생하기 어려울 수 있다.

### 3. 농지 및 산지의 전용추이

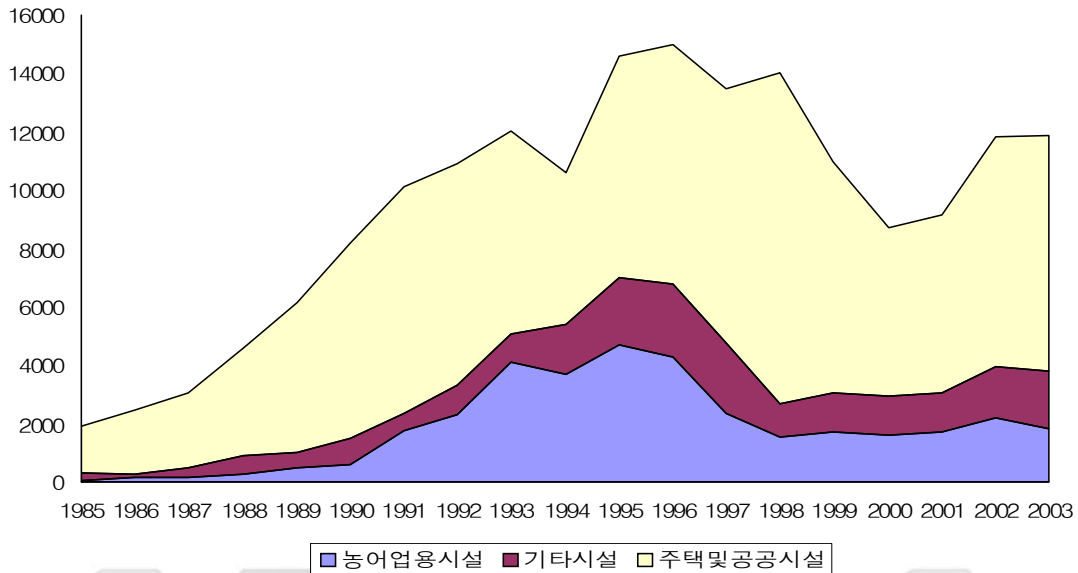
<그림 1>은 농지의 타 용도로의 전용면적 추이를 나타내고 있다. 우선 전체적으로 1996년 이전까지는 농지전용의 지속적인 증가추세를 볼 수 있다. 1990년부터 1994년까지 이러한 증가 추세가 둔화되었다 1994년부터 다시 급증하게 되는데, 이는 1993년 말 개정된 국토이용관리법<sup>16)</sup>에 따라 준농림지역을 중심으로 한 전용면적 급증에서 그 연유를 찾을 수 있다. 한편 쌀 자급을 위한 우량농지 보전시책 강화의 일환으로 1996년 “쌀산업 발전 종합대책”이 시행되면서, 농지법 상의 농지전용허가제도를 활용한 전용허가심사가 대폭 강화된 한편, IMF 등으로 인한 경기침체의 영향이 증폭되어 전용면적이 감소추세를 보였다. 이러한 점은 1994년 현행 농지법이 정립된 이후, 인·허가 제도를 정책 당국이 농지 전용면적 규모를 탄력적으로 조절하는 일종의 ‘노즐’로서 활용하고 있음을 보여준다고 할 수 있다. 법제 자체를 개정하기보다 내부 심사기준의 완급을 조절하여 전용의 규모를 관리하고 있어 사실상 전용의 가장 확실한 규제 수단으로 자리매김하고 있다고 볼 수 있다. 이에 덧붙여서 이러한 전체적인 농지전용과는 달리 농지에서 산지로 전용은 통계 작성 기관

15) 농업진흥지역이나 보전산지의 경우에는 상호간 전용에 대한 규제가 존재한다. 이들 지역은 허용행위 열거방식(positive list)으로 전용을 규제하고 있는데, 이때 상호간의 전용은 허용행위에 포함되어 있지 않기 때문에 전용 자체가 이루어질 가능성이 적다.

16) 1990년대에 들어서면서 토지정책의 기본방향이 수요억제정책과 공급확대정책의 병행으로 선회하게 되었으며, 이러한 정책적 기초 하에 1993년 국토이용관리법이 개정 되면서 국토이용구분체계도 큰 변화를 겪게 되었다. 우선 10개 용도지역을 5개 용도지역으로 재편 단순화하였는데, 특히 개발이 가능한 용도지역 특히 준농림지를 확대함으로써 택지·공장용지 등의 개발용지 공급기반이 마련되었다. 그러나 비록 전 국토에 대해서 용도지역·지구제가 운용되고 있었지만, 실제로 비도시지역의 실질적인 관리는 종합적인 계획 없이 각 개별법에 일임됨으로써 산만하게 이루어져 개발용지의 공급확대라는 정책의 취지와는 별도로 준농림지역을 중심으로 국토의 난개발 문제가 심각하게 대두되게 되었다.

에서 개별적인 항목으로 잡지 않을 정도로 그 정도가 미미한 것으로 나타났다.

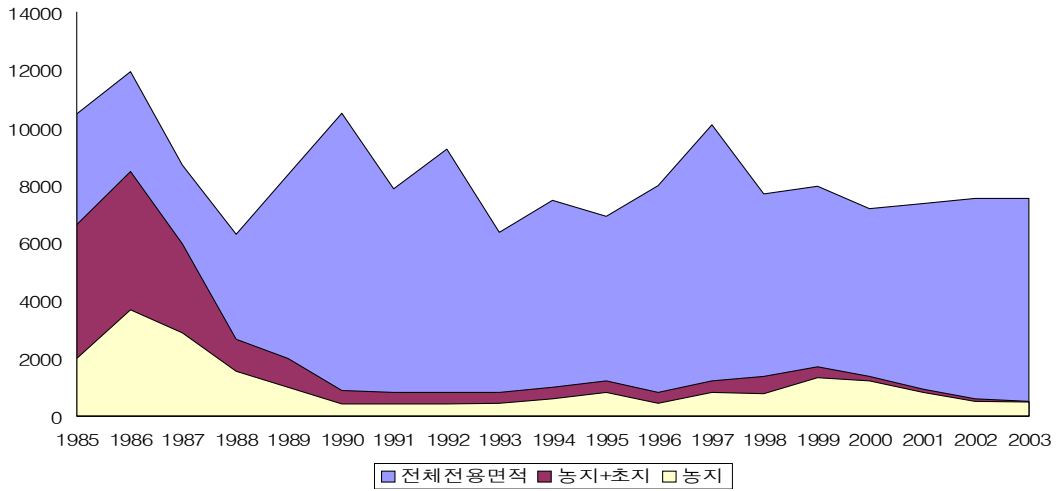
<그림 1> 농지전용 추이



산지의 경우에는 전반적으로 큰 추세가 없이 일정범위 내에서 전용이 이루어져 왔다 (<그림 2>). 농지와는 달리 1993년 국토이용관리법 개정에 대해서 큰 영향을 받지 않았던 것으로 보이는데, 이는 주로 농림지역 중 개발이 용이한 농지를 중심으로 전용이 이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 한편 산지전용의 가장 두드러진 특징은 농업용도로의 전용이 1988년을 기점으로 큰 폭으로 감소하여 1990년대에는 평균 전체 전용면적의 10%정도를 차지하게 되었다는 점이다. 이는 이전의 개간을 통한 농지조성에서 주로 간척을 통한 농지조성으로의 전환과 함께 농업 소득의 감소로 간척을 통한 농지조성에 대한 관심도 감소했기 때문인 것으로 보인다. 반면 지속적으로 도시적 용도로의 전용이 농업적 용도로의 전용을 대체하고 있어, 산림 전용 면적에는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

이상을 통해서 농지와 산지간의 전용관계는 우선 1990년 이전 개간을 통해서 산지에서 농지로의 전용이 있었지만, 1990년대에는 대폭 감소했으며, 농지에서 산지로의 전용은 매우 미미했음을 알 수 있다. 이러한 사실은 앞서 언급한 바와 같이 농지와 산지간의 전용을 법·제도적인 측면보다는, 오히려 경제적인 측면에서 접근하는 것이 설명력을 가질 수 있음을 보여준다. 상호전용에 대한 특별한 법·제도적인 규제의 변화가 없는 상태에서, 더욱이 보전성이 낮은 지역의 경우에는 규제 자체가 거의 없음에도 불구하고, 상호전용 실적이 거의 없음은 다른 요인 특히 수익성과 관련된 경제적 요인이 크게 작용하였을 가능성이 크기 때문이다.

<그림 2> 산지전용 추이



### Ⅲ. 전용장소로서의 한계농지와 한계농지 관련 정책

#### 1. 농지와 산지의 상호전용 장소 : 한계농지

농지와 산지간의 상호전용에 대한 법제적 사항을 논의할 때, 앞서 언급한 전용규제와 함께 농지와 산지의 정의, 곧 어디까지가 농지이고 어디까지가 산지인지에 대한 구분에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 순수한 법률적인 의미에서 농지와 산지의 정의는 약간 모호한 면이 있다. 우선 법률적 의미에서 농지의 정의는 실제로 농경지 또는 다년생 식물 재배지로 이용되는 토지 및 그 개량시설 부지로서, 지목이 전(밭), 답(논), 과수원 등이 아니더라도 실제로 농경지로 사용되고 있다면, 법적으로는 농지가 된다(농지법 제1조 제1항).

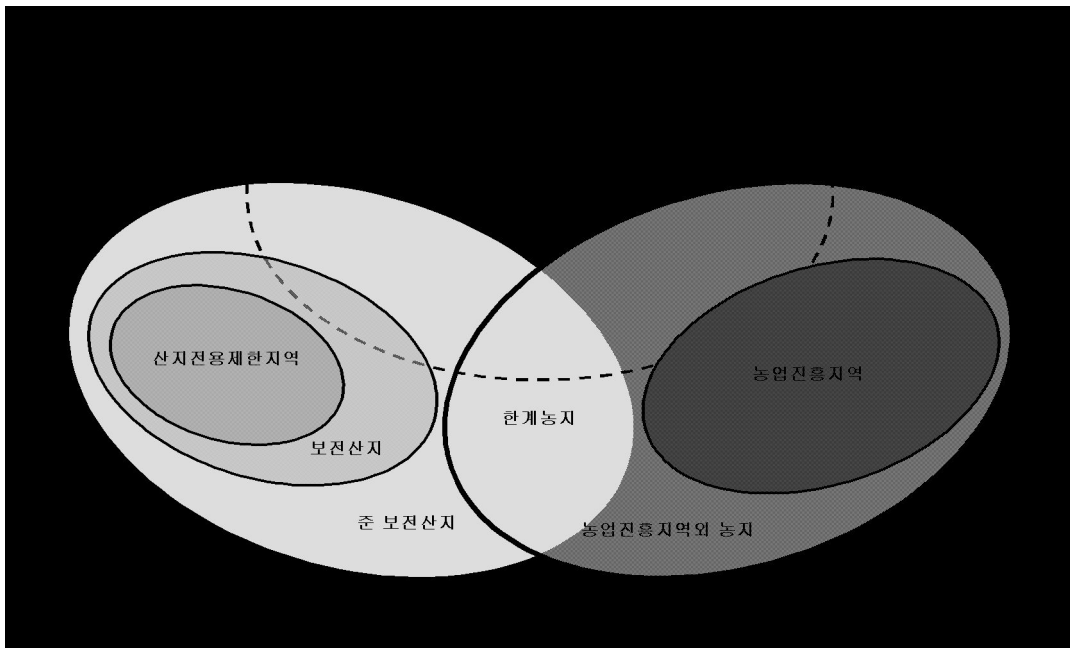
산지의 경우도 마찬가지다. 산지는 임목(林木), 죽(竹)이 집단적으로 생육하고 있거나 또는 이전에 생육하였다 일시적으로 상실된 토지로 정의되는데, 이때 지목이 임야임에도 불구하고 (불법)산림훼손으로 실제로는 밭으로 이용되고 있다면, 법적 지위는 산지인 동시에 농지가 되게 된다.<sup>17)</sup> 이처럼 개별법령에 따라 농지 또는 산지를 규정하고 있어 지목과 실제 토지이용이 다를 경우, 농지로 볼 것인지 산지로 볼 것인지 법령의 충돌이 생기고 구별이 명확하지 않는 경우가 발생하기도 한다.<sup>18)</sup>

17) 이러한 농지를 '사실상의 농지'라 지칭한다

18) 현재는 지적법상 지목이 임야라 하더라도 농지에 해당하는 토지의 적용범위에 대하여 관계부처의 의견조정을 거쳐 사실상의 농지의 적용기준을 정하여 운영하고 있다.(농림부 농지 27210-754 92.9.9)

농지와 산지사이의 법률적 정의와 마찬가지로 법률의 적용범위의 경계 또한 모호한데, <그림 3>에서와 같이 농지관련 법률과 산지관련 법률이 규정하고 있는 적용범위가 중첩을 이루고 있으며, 그 중첩영역이 곧 한계농지라 할 수 있다.

<그림 3> 농지와 산지의 법률적 관심 범위



한계농지라는 용어는 본래 농업생산성의 관점에서 본 경작한계지를 지칭한다. 일반적으로는 토지이용에 대한 열등지의 대명사로서 추상적으로 사용되고 있지만, 엄밀히 말해서 한계농지는 경제학적 개념, 특히 지대이론과 관련된 ‘한계지’라 보는 것이 정확하며, 공간적·지리적인 면적을 갖는 토지구역이 아닌 ‘점’이나 ‘선’ 정도로 이해하는 것이 타당하다.<sup>19)</sup> 따라서 한계농지를 구분하는 경계는 경작이 가능한지의 여부가 결정되는 ‘선’이라 볼 수 있으며, 이러한 의미에 있어서의 한계지가 보다 엄밀한 의미에서의 농지와 산지의 구분이라 할 수 있다. 그러나 법률적 의미에서의 한계농지는 이와 같은 경제학적 의미의 한계지 보다는 좀 더 포괄적으로 규정되고 있다. 법률적인 한계농지의 정의는 농업진흥지역 밖의 농지 중에서 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지로서 경사도와 집단화 정도를 기준으로 규정하게 된다.<sup>20)</sup>

19) 김정호 외. 1992. “한계 농지의 이론적 고찰”, 농촌경제 제15권 제2호, p. 63

20) 보다 자세한 정의는 농업진흥지역 밖의 농지중에서 영농조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지

한편 이러한 한계농지는 임업의 관점에서 지위지수를 고려할 경우, 수목생장에 최고의 조건을 갖추고 있어 산지로의 전환 가능성이 높은 토지이다.<sup>21)</sup> 또한 역으로 산지에서 농지로 전환이 이루어 질 경우에도 전환된 토지가 한계농지로 편입될 가능성이 높다. 결국 산지와 농지사이의 전용은 한계농지를 중심으로 발생할 수밖에 없으며, 농지와 산지에 대한 관련규정들의 법률적 관심영역 역시 한계농지에 중첩되어 발생할 수밖에 없다. 이와 같이 농지와 산지에 대한 법제적 관심의 중첩지역이면서 결국 상호전용의 주 대상이 되는 곳이 바로 ‘한계농지’라 할 수 있다.

## 2. 한계농지의 실태와 관련정책

앞서 언급한 바와 같이 한계농지는 경제적 또는 법률적 정의에 따라 다르게 정의될 수 있으므로, 전체적인 규모를 파악하기 위해서는 일정한 기준이 필요하다. <표 4>는 2001년 기준으로 농림부와 농업기반공사의 조사<sup>22)</sup>에 의해 파악된 국내 한계농지의 현황<sup>23)</sup>으로서 조사 시 사용된 기준은 경사도와 농촌진흥청 발행 정밀토양도상의 토지적성등급이다.<sup>24)</sup> 조사에 의하면, 국내 한계농지 면적은 전체농지(약 188만ha)의 11% 정도인 약 20.6만ha에 이르는 것으로 추산되고 있다. 여기서 한계농지의 이용적성에 따른 용도별 분포를 주목해 볼 필요가 있는데,<sup>25)</sup>전체 한계농지의 대부분이라 할 수 있는 176천ha(85.9%)가 농업적 용도로는 물론 주택이나 공장 또는 농어촌 휴양용지 등으로도 활용하기 어려운 유보구역임을 알 수 있다. 반면 개발 가능지역으로서 볼 수 있는 다목적구역의 면적은 14.7천ha(7.1%)에 해당한다. 또한 농림부(2004)에 의하면, 실제로 개발수요가 큰 대도시 및 거점도시에

---

로서 최상단부에서 최하단부까지의 평균경사율이 15퍼센트이상이거나 집단화된 농지의 규모가 2만㎡(2ha)미만인 농지, 또는 광업법에 의한 광업권이 기간만료 또는 취소로 소멸된 광구의 인근 지역의 농지로서 토양오염등으로 인하여 농업목적으로 사용하기에 부적당한 농지를 의미한다. (농어촌정비법 제2조와 동법 시행령 제3조)

21) 정진현. 2004. 「한국의 산림입지: 산림토양」. 서울 : 국립산림과학원. p. 15.

22) 농림부 외. 2001. 「준농림지역내 농지실태보고서」. 경기 : 농림부.

23) 2001년 12월 농림부와 농업기반공사는 준농림지역내 농지실태 및 적성조사하여 농지능력 유형을 구분하였는데, 1-1유형(답, 전, 과수로 적합한 지역), 1-2유형(답, 전으로 적합한 지역), 1-4(답으로만 적합한 지역), 2유형(생산성이 낮은 지역)으로 분류하였으며, 한계농지는 이 중 2유형에 속한다.

24) 보다 자세한 기준은 경사도 15%이상이거나 토지적성등급이 답·전 4~5등급, 과수 3~5등급에 해당하는 경우 한계농지로 분류하였다.

25) 조사에서 파악된 한계농지를 농업유지구역, 다목적구역, 유보구역으로 농지이용적성에 따라 용도구분을 실시하였다. 여기서 농업유지구역은 토지생산성이 비교적 높고 식량, 채소, 과수, 축산 등에 적합하여 농지로 계속 이용·보전이 필요한 지역이며, 다목적지역은 농업적 활용가치가 적은 대신 주택용지나 공장용지, 농어촌휴양단지 등으로 활용가치가 높은 지역이며, 유보지역은 농업유지구역과 다목적지역을 제외한 지역으로 토지생산성이 낮고 영농기계화가 어려운 지역이다. (농림부 외 2001.)

인접한 시·군의 한계농지 내 다목적구역 면적은 약 3천ha정도<sup>26)</sup>로 추산되어 개발가능지역이 차지하는 비중이 전체 한계농지의 규모에 비한다면 매우 한정적임을 알 수 있다.

**<표 4> 한계농지 현황 (2001)**

시도별	경지면적 (ha)	한계농지 (ha)	비율 (%)	한계농지내역 (ha)		
				농업유지구역	다목적구역	유보구역
전국	1,88,198.0	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·농업기반공사(2001) 준농림지역내 농지실태보고서(농림부 외(2004) p.80 재인용)

이와 같이 한계농지 내 개발가능지역이 극히 적은 일부임에도 불구하고, 농지관리 정책당국의 한계농지에 대한 정책적 주된 관심은 ‘개발’에 있다. 농지관리정책 당국의 ‘개발’의 방향은 농어촌정비법에서 한계농지 및 한계농지정비지구 지정 및 이에 대한 개발사업에 대한 규정을 통해서 유추해 볼 수 있다. 우선 한계농지는 전용이 상대적으로 쉬운 곳이지만, 개발을 위한 민간차원의 농지전용수요가 적어 실제로는 전용이 많이 되지 않고 있으며<sup>27)</sup>, 그 결과 정책적 차원에서 한계농지정비사업을 지원·수행하고 있다.<sup>28)</sup> 이 사업의 기본방향은 크게 농림수산업적 이용, 농어촌관광휴양자원 이용, 다목적 이용의 세 가지로 볼 수 있으며<sup>29)</sup>, 특히 농어촌관광

26) 농림부 외. 2004. 「경관과 조화된 친환경적 한계농지개발 방안에 관한 연구」. 경기: 농어촌연구원. p. 97.

27) 농림부 외.(2004)는 한계농지의 기 개발지를 대상으로 한계농지 개발수요에 대한 설문조사를 실시하였다. 그 결과 개발 의사가 없다는 응답이 76%로 나타났으며, 이는 주로 개발 적지가 없거나 개발 이익이 불투명하기 때문인 것으로 나타났다.(농림부 외.(2004). pp.29-31.)

28) 본 연구에서의 한계농지 정비사업이란 농어촌정비법 제2조 제10항에 규정된 농어촌지역의 한계농지 등(한계농지와 그 주변산지 등 토지)을 활용하여 농림수산업적 이용, 농어촌관광휴양자원 이용, 다목적 이용 등의 형태로 개발하는 사업을 말한다.

29) 보다 자세한 정비사업 방향은 다음과 같다.(농어촌정비법 제77조)

1. 과수·원예·특용작물·축산단지·양어장 등 농림수산업을 위한 농지의 조성 및 시설의 설치
2. 농어촌관광휴양단지, 관광농원, 관광숙박시설 등 농어촌관광휴양자원의 개발 이용을 위한 시설의 설치
3. 주택·택지 및 부속농지, 공업시설, 전시장·박물관 등 문화예술 관련시설, 체육시설, 청소년 수

휴양단지, 관광농원, 관광숙박시설 등의 시설설치 등 농어촌관광휴양자원의 개발에 비중을 두고 있다<sup>30)</sup>. 이는 농지정책을 담당하는 농림부의 주된 관심이 도시 등 외부자본의 유치와 관광수요에 대응한 개발사업에 있기 때문인 것으로 보인다. 따라서 ‘개발’에 해당하지 않는 절대다수의 한계농지에 대해서는 특별한 정책적 관심을 보이지 않고 있는 실정이다.

그러나 전체적으로 한계농지개발사업 자체가 아직 활성화되지 않고 있는 실정이다. 1995년 농어촌정비법 제정을 계기로 택지 등의 다목적 형태로의 개발이 시도되어 1998년까지 31개 한계농지정비지구에 대한 시범사업이 추진되었으나, 실제로는 4개 지구에 한하여 실시되는데 그쳤다. 이러한 개발사업 실적저조로 인해 2003년에 사업시행자격의 폐지, 정비대상 사업범위의 다양화 및 농지조성비 감면 등을 골자로 한 농어촌정비법 개정과 「한계농지 활성화 지침」 등을 내놓았지만, 2004년 현재 개발대상 ‘한계농지’로 지정·고시된 지역은 25개소 22.4ha에 불과하여, 농지정책 당국의 정책방향에 대한 근본적인 제고가 필요함을 보여주고 있다.

반면 산림관리 정책당국인 산림청은 한계농지를 산림으로 전환하려는 관심을 지속적으로 가지고 있었던 것으로 보인다. 가령 1994년 산림법 개정 시 유휴토지를 산림으로 전환하는 것을 권장하는 규정을 신설했으며, 전환에 필요한 조치 및 이에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 규정<sup>31)</sup>하고 있다(산림법 제16조의 4). 또한 유휴토지의 범위에 한계농지를 포함시킴<sup>32)</sup>으로써 한계농지에 대한 산림청의 관심을 내비치고 있으나 규정 마련 후 이렇다할 사업추진실적이 없었다. 이후 「제4차 산림기본계획」이나 최근 관심의 대상이 되고 있는 기후변화 이슈와 관련하여 「산림분야 탄소흡수원 확충 기본계획」 등을 통해서 한계농지에 대한 산림전환사업에 대한 관심을 구체화시켰다. 가령 「제4차 산림기본계획」에서는 2003년부터 2007년까지 한계농지 5천ha를 대상으로 조림을 유도하기 위해서 관련 규정을 정비<sup>33)</sup>, 농산촌 관광자원 조성 및 연계하여 산림 조성을 유도<sup>34)</sup>하는 한편, 조림 등

---

련시설, 의료시설, 교육연수시설, 노인복지시설의 설치

4. 그 밖에 농어촌지역의 개발을 촉진하기 위하여 필요한 시설(종교집회장, 아동관련시설, 업무시설 및 공공용 시설(농어촌정비법 시행령 제44조 제3항))

30) 한계농지 및 한계농지정비지구 내에서는 전원주택, 펜션이나 관광휴양단지로 개발할 경우에는 전용 시 인.허가 절차가 간편화 하였으며, 수도권.광역시를 제외하고는 농지의 농지조성비가 면제받도록 규정하고 있다. 이러한 농지조성비 감면이 주요한 도시 자본의 유인이라 할 수 있다.

31) 지원 경비는 등기 또는 이에 관련된 수수료, 영림계획의 작성·변경에 소요되는 경비, 조림비 및 육림비, 기타 산림의 경영 및 소득증대를 위하여 산림청장이 필요하다고 인정하는 사업비로 규정하고 있다 (산림법 시행령 제22조의 5 제3항).

32) 유휴토지는 농어촌정비법 제2조제9호의 규정에 의한 한계농지와 함께 2년 이상 해당 토지 본래의 용도에 사용하고 있지 아니하는 토지를 말하며, 특히 토지의 현재의 이용 상태나 지리적여건등으로 보아 산림으로 전환하는 것이 효율적인 토지를 지칭한다.

산림조성비 지원 및 세제감면 등의 전용 인센티브를 주는 방안을 강구하고, 한계농지의 산림조성과 연계하여 부실초지를 산림으로 환원하는 계획을 수립·추진할 예정으로 있다. 또한 「산림분야 탄소흡수원 확충 기본계획」<sup>35)</sup>에서는 사업기간(2005년~2017년) 동안 국내 전체 한계농지에 해당하는 20만ha에 대하여 신규조림을 추진하고 있다.

그러나 이러한 사업들은 관련부처인 농림부와외의 정책적 입장차로 인해서 아직 구상 및 계획단계에 머물러 있어 이를 구체적으로 사업화 할 수 있을지에 대해서는 불투명한 것으로 보인다. 더욱이 산림청이 한계농지의 산지전용에 정책적 관심과 의지를 표명하고는 있지만, 정부부처의 편제 상 농림부에 소속되어 있어 이러한 관심과 의지를 관철시키기는 것은 쉽지 않을 것을 보인다.

#### IV. 한계농지의 산지 전용방안

앞서 살펴본 바와 같이 현행 한계농지 개발은 주로 전원주택단지나 휴양시설 단지 등 농어촌관광휴양자원의 개발에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 이러한 형태의 개발이 실현될 수 있는 한계농지는 극히 일부지역에 국한되어 있는 반면, 대부분의 한계농지는 물리적·경제적 여건상 개발이 어려운 지역에 위치하고 있다. 따라서 개발적지가 아닌 한계농지는 정책적 차원에서 접근하지 않는 한 개발수요의 부족으로 방치될 수밖에 없는 위험에 처해 있다. 이러한 시각에서 한계농지 특히 개발 가능성이 적은 한계농지를 중심으로 조림사업을 실시하여 산지로 전환하는 것이 하나의 현실적 대안이 될 수 있다. 위에서 언급한 여러 가지 조건과 상황을 토대로 본 연구에서는 다음과 같이 한계농지의 산지 전용방안을 제안한다.

우선 한계농지에 대한 적절하면서도 실현 가능한 관리 및 활용방안이 필요하다는 시각에서 현행 한계농지 개발사업과의 연계를 고려해 볼 수 있다. 현재 한계농지 개발은 지자체나 공공기관이 중심이 되어 일정규모의 정비지구를 지정하는 중·대규모 개발과 필지단위의 소규모 개발로 구분할 수 있는데, 각각의 경우에 대해서 산림조성 방안과 연계하여 고려해 볼 수 있다.

33) 구체적인 규정 정비 방향은 토지소유자의 희망에 따라 한계농지에 소나무, 잣나무, 참나무 등 장기성 수종을 심을 수 있도록 허용 및 한계농지에 나무를 심고 가꿀 경우 지목은 농지로 계속 존치하되 별채허가·전용허가에 대한 특례규정을 두어 손쉽게 별채·전용할 수 있도록 함으로써 자발적 조림을 유도하려 한다.

34) 농산촌 관광자원 조성 및 연계하여 산림 조성 촉진하기 위해서 마을과 인접한 지역에는 유실수, 특용수 등 단기소득 수종 식재하는 한편 산림과 인접한 지역에는 목재생산과 풍치·경관의 유지·증진을 위한 수종 식재하도록 유도할 예정이다.

35) 전체산림 625만ha(입목지)를 2022년까지 온실가스 흡수원으로 인정받을 수 있도록 3대 분야 7개 과제를 계획하고 있다.

## 1. 중·대규모 한계농지정비사업과의 연계방안

앞서 살펴본 바와 같이 한계농지에 대한 중·대 규모 개발사업은 민간 수요가 그리 크지 않아 공공부문 주도의 사업이 될 수밖에 없는 실정이다. 이와 관련하여 산림청 또는 산지 조성을 시행할 수 있는 공공기관이 사업에 직접 참여, 개발적지가 아닌 한계농지에 대한 경제적 및 환경적 타당성을 검토 한 후, 산지조성이 가능한 지역을 한계농지정비지구로 지정받아 조립할 수 있을 것이다. 특히 산지로 전환할 경우, 농지조성비를 감면 받을 수 있을 뿐 아니라 주거단지 조성 등과 같은 여타의 개발사업에 비해서 별다른 법적 제약이 없기 때문에 예산만 확보된다면 가장 확실하면서도 가시적 성과를 거둘 수 있는 방안이 될 수 있다. 특히 현행 농어촌정비법에는 비록 산지전환에 대한 구체적인 개발방향은 제시되어 있지 않지만, 산림조성이 ‘농림수산업적 이용’이란 개발방향의 범주에 포함될 수 있다는 점을 감안하여, 한계농지정비사업의 일환으로써 조립사업도 가능할 수 있을 것이다.

한편 이러한 공공기관에 의한 중·대규모의 조립사업에서 사업으로 조성된 중·대규모 조립지의 경제적 측면에서의 활용도 고려할 필요가 있다. 이는 중·대규모의 조립사업이 단순한 산림의 공익적 기능제고 및 개발적지가 아닌 한계농지의 활용차원이 아니라, 농지 소유자 및 해당지역 주민들의 소득원으로서도 활용이 가능할 때 보다 실효성이 높기 때문이다. 본 연구에서는 구체적인 중·대규모 한계농지정비사업과 조립사업의 연계방안으로서 다음과 같은 방안들을 제시하여 보았다.

첫째, 수목원이나 자연휴양림과 같이 입장료 수입을 확보하는 것은 물론 관광 자원화를 유도할 수 있는 사업의 형태를 취할 수 있을 것이다. 수목원과 연계하여 사업을 시행할 경우에는 수목원조성계획 승인(수목원조성및진흥에관한법률 제7,8조) 및 한계농지정비지구 지정(농어촌정비법 제79조)과 정비사업계획 승인(제81조) 등을 받게 되면 타법률의 인·허가가 의제 처리되어 절차가 용이하며, 특히 수목원 조성 시에 50%만 받게 되는 농지조성비 감면 혜택을 100% 받게 된다. 이와 유사한 혜택은 자연휴양림 조성사업과 연계할 경우(산림법 제31조)에도 받을 수 있다. 한계농지정비사업인 수목원·휴양림 조성사업과 함께 주위에 소규모 펜션단지나 전원주택 단지조성을 연계할 경우에는 관광자원화도 유도할 수 있어 해당지역의 소득향상에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 유실수 및 특용수 또는 목재로서의 가치가 많은 수종과 같은 경제수 위주의 중·대규모 임업단지를 조성하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 한계농지는 농업생산성으로 볼 때는 한계지이나 임목생장을 위해서는 최고의 입지조건을 가진 토지이므로 한계농지를 활용한 중·대규모 임업단지 조성은 충분한 타당성을 가진다. 특히

한계농지는 기존의 산지에 비해 경사도가 낮은 곳에 위치하고 있을 뿐만 아니라 도로까지의 접근성도 우수해 임업사업에도 유리한 조건을 제공하고 있다. 중·대규모 임업단지 조성은 사업의 주체인 공공기관이 직접 해당토지에 대한 소유권이나 기타 그 밖의 권리를 수용하는 편보다는 토지소유자나 지역주민과 공동 또는 수탁의 형태로 한계농지정비사업을 수립하여 지역 소득원으로서 활용하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 또한 해당 토지소유자나 관련지역 주민들이 해당지역에서 산출되는 목재를 포함한 인산물의 벌채나 채취에 대한 규정들을 완화시켜주는 인센티브도 필요할 것으로 보인다.

이와 같이 사업에 직접적으로 참여하는 방식 외에도 중·대규모 한계농지의 개발사업의 방향을 ‘경관 친화적인 개발’로 유도해 나간다는 견지에서 산림조성을 접근해 나갈 수 있을 것이다. 한계농지의 개발은 한계농지를 농지, 취락, 하천, 도로와 함께 산림이 어우러진 공간적으로 일체가 된 하나의 영역으로서 접근할 때 경관 친화적이 될 수 있으며<sup>36)</sup>, 이 때 산림의 존재 및 가꾸어진 정도는 큰 영향을 미칠 수 있게 된다. 구체적으로는 한계농지개발사업 허가 시 환경정책기본법에 따른 사전환경성 검토 사항 중 산림조성 및 관리사항들의 강화를 통해 한계농지 내 산림조성을 유도하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

## 2. 소규모 한계농지개발사업과의 연계방안

중·대규모 개발사업과 연계한 조림사업과 마찬가지로 소규모 한계농지개발사업과 연계하여 산림조성을 유도하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 특히 상대적으로 실적이 저조한 한계농지정비지구 지정을 통한 중·대규모의 개발사업보다는 최근 소득수준 향상과 노령화 사회진입의 영향으로 수요가 꾸준히 증가할 것으로 예상되는 전원주택이나 펜션 개발사업과 같은 민간차원의 소규모 필지별 개발사업이 현실적인 방안이 될 수 있다. 현행 건축법에는 면적이 200㎡ 이상이면 10%에 해당하는 면적에 식생을 하게 되어 있는 데(동법 제32조 및 시행령 제27조 제4항), 이 최소기준만 지키면 관계당국으로부터 인·허가를 받을 수 있다. 따라서 이러한 식생조성 규정과 관련하여서, 관계부처와 협의를 통해 한계농지에 한하여서는 식생비율을 확대하여 조림을 유도할 수 있을 것이다. 또한 사업자에게 시행법규나 지자체 조례 등을 통해 특정수종의 식재를 유도할 수도 있을 것이다. 특히 소규모 한계농지 개발사업과 연계된 조림사업은 중·대규모 개발사업보다 훨씬 ‘경관 친화적인 개발’로 유도해 갈 수 있다는 점에서 농촌경관 보전과 관리차원에서 바람직하다.

36) 농림부 외, 2004. 「경관과 조화된 친환경적 한계농지개발 방안에 관한 연구」. 경기: 농어촌연구원. pp 85-86.

### 3. 직불제 형식의 보조금 제도

이밖에 직불제 형식의 보조금 같은 경제적 인센티브를 활용하여 한계농지를 산지로 전환하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 그러나 경제적 인센티브를 활용하는 방안은 그 타당성 분석과 함께 보조금의 실질적인 수혜자가 누구인지에 대한 충분한 고려가 필요하다. 왜냐하면 보조금은 실경작자에게 지불되어 자발적으로 그들이 소유하고 있는 한계농지를 산지로 전환하도록 유도해야 하기 때문이다. 또한 현재 어떠한 경작행위도 일어나고 있지 않은 유휴지의 경우에는 토지 소유주가 실경작자가 아닐 수도 있다는 점을 감안하여 숙고해 볼 필요가 있을 것이다. 그러나 일단 보조금을 활용하는 방안의 타당성이 인정되고 보조금의 실제 수혜자에 대한 고려가 이루어진다면, 앞서 살펴본 바와 같이 농지 특히 한계농지의 산지로의 전용과 관련하여 법제적으로 걸림돌이 될만한 사항들이 거의 없기 때문에 그 실효성은 크다 볼 수 있다.

## V. 결론

본 연구에서는 농지와 산지의 상호전용과 관련된 법과 제도를 국토이용구분체계상의 토지이용규제, 농지 및 산지와 관련된 개별법 상의 전용규제, 그리고 실제 이들 사이의 전용의 무대가 되고 있는 한계농지를 중심으로 살펴보았다. 앞서 언급한 바와 같이 1980년대 후반까지 산지에서 농지로의 전용은 주로 농지확보 차원에서 개간의 형태로 이루어져 왔으나 1990년대 이후부터는 크게 감소하였다. 반대로 농지에서 산지로의 전용은 매우 미미하였으며, 그 이유는 아마도 농지에 대한 개발수요의 압력이 상대적으로 강해 대부분의 농지전용이 도시적 용도로 이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 따라서 그동안 농지에서 산지로의 전용은 정책적 관심의 대상에서 제외되어 있었다.

그러나 최근 일각에서는 유휴농지의 산지전용이 논의의 대상이 되고 있으며, 더욱이 교토의정서 발효이후 탄소흡수원으로써 산림의 중요성이 부각됨에 따라 한계농지를 산림으로 전환하는 정책에 대한 관심이 고조되고 있다. 본 연구에서 살펴본 바와 같이 지금까지는 농지와 산지간의 상호전용에 법률적 제한요인이 크게 작용했던 것으로는 보이지 않는다. 그동안 농지와 산지의 전용을 규제하기 위한 다양한 형태의 이용규제 및 절차들이 시행되어 왔지만, 규제의 초점이 주로 도시적 용도로의 전용에 맞추어져 왔기 때문에 상대적으로 농지와 산지의 상호전용에 대해서는 관대했었기 때문인 것으로 보인다. 이러한 결과는 한계농지의 산지전용 시 주요 걸림돌일 것이라 예상되었던 법적·제도적 규제가 실제로는 큰 문제가 되지 않은 것으

로 해석할 수 있다. 따라서 그 동안 농지와 산지의 상호전용 추이 상에 나타난 현상들은 주로 법제적인 요인보다 경제적인 요인 특히 수익성 측면에 의해서 좌우되었으며, 이는 향후 농지의 산지전환 정책을 고려할 경우 염두에 두어야 할 부분이라 할 수 있다.

한편 농지와 산지간의 전용은 결국 한계농지를 중심으로 발생할 수밖에 없게 된다. 전용의 장소가 공간적으로 제한된다는 사실은 '유희농지의 산지전용'에 대한 논의가 자칫 포괄적이면서도 추상적인 방향으로 흘러가는 것을 방지하고 보다 구체적이면서도 현실성 있는 방안을 도출할 수 있도록 해준다. 이러한 맥락에서 결국 한계농지의 산지전환 방안도 현재 농어촌정비법 하에서 시행되고 있는 한계농지 개발사업의 맥락에서 고려하여, 보완적으로 연계하는 것이 현실적일 수 있다. 현행 한계농지에 대한 정비사업의 방향은 주로 도시자본의 유입을 통한 농촌의 관광자원 '개발'에 초점이 맞추어져 있지만, 아직 사업이 활성화되지 않고 있을 뿐만 아니라 수요도 부족한 것이 현실이다. 더욱이 개발에 적합한 한계농지가 전체 한계농지에서 차지하는 비중 또한 크지 않아, 개발에서 소외되는 절대다수의 한계농지에 대한 정책적 고려가 시급하다. 따라서 우선 개발적지가 아닌 한계농지를 중심으로 공공기관 주도의 중·대규모 조림사업은 현실성이 있다. 특히 지역주민들의 소득원 차원의 활용을 고려한 수목원이나 휴양림 조성사업과 중·대규모 유실수나 특용수 단지조성 등이 구체적인 방안이 될 수 있다. 또한 민간주도의 필지별 소규모 개발사업, 예를 들면 전원주택이나 폐선사업에 산림조성을 연계시키는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이 경우 주로 인·허가 관련 법규정의 개정 등을 통해서 식재를 유도하는 것이 실효성이 클 것으로 생각된다.

그러나 무엇보다 한계농지의 산지로의 전환을 고려할 때 풀어야 할 과제는 보전논리로 일관해온 농지 정책당국의 인식의 변화를 이끌어 내는 일이라 할 수 있다. 비록 최근에 정책당국이 농지법 개정의 움직임 등을 통해서 보전의지를 완화하는 모습을 보이고 있는 것이 사실이지만, 다른 용도 특히 도시적 용도로의 전환보다 친환경적일 수 있는 산지로의 전환에 대해서 부정 또는 무관심으로 일관하고 있기 때문이다.

산림은 탄소고정효과를 비롯하여 여러 가지 긍정적인 외부효과를 발생시키며, 친환경적이라는 사실은 상식적인 이야기라 할 수 있다. 물론 산림으로 전환하는데 있어서 필요한 제반사항들 가령 수종선정이나 관리방안 등에 대한 연구 및 이행이 수반되어야 하겠지만, 농지의 유희화로 환경에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화시켜줄 수 있는 유희농지의 산지전용은 앞으로도 지속적인 정책적 관심과 연구가 필요하다 할 것이다.

## 참고문헌

1. 권택진. 1991. 「간척지 이용 배분 및 한계농지 활용방안 연구」. 서울: 한국농촌경제연구원.
2. 김정호. 권택진. 1992. “한계 농지의 이론적 고찰”. 농촌경제 제15권 제2호. pp 51-64.
3. 김정호. 권택진. 1992. “경지 유희화의 실태와 전망”. 농촌경제 제15권 제3호. pp 71-82.
4. 농림부. 농업기반공사. 2001. 「준농림지역내 농지실태보고서」. 경기: 농림부.
5. 농림부. 농업기반공사. 2004. 「경관과 조화된 친환경적 한계농지개발 방안에 관한 연구」. 경기: 농어촌연구원.
6. 농림부 농업정책국. 2001. “2000년도 농지전용 실태”. 농림부.
7. 박영규. 권순덕. 성규철. 2004. “산지이용구분방법의 문제점 및 개선방안”. 한국산림측정학회지 제7권 제2호 pp70-78.
8. 박현주. 채미옥. 최혁재. 최수. 1998. 「토지정책의 전개와 발전방향」. 경기: 국토개발연구원.
9. 류해웅. 2000. 「토지법제론」. 서울: 부연사.
10. 류해웅. 2004. 「토지개발과 주택건설 관련 법제해설」. 서울: 한국부동산연구원
11. 류해웅. 정유형. 1993. 「토지이용규제법령의 정비방안에 관한 연구」. 경기: 국토개발연구원
12. 산림청. 2005. “교토의정서 발효에 따른 산림분야 탄소흡수원 확충 기본계획”. 산림청
13. 산림청 산지정책과. 2004. 「산지관리법해설서」. 대전: 산림청
14. 산림청. 2003. “제4차 산림기본계획 변경(안)”. 산림청.
15. 안소은. 한기주. 2004. 「탄소고정을 위한 토지이용모델 활용방안에 관한 연구」. 서울: 환경정책평가연구원.
16. 정진현. 2004. 「한국의 산림입지 : 산림토양」. 서울: 국립산림과학원
17. 정희남. 최혁재. 2001. 「국토이용체계 개편에 따른 지역·지구·구역 등의 정비방향 연구」. 서울: 국토연구원.
18. 채미옥. 정희남. 2002. 「토지이용규제제도와 환경규제제도의 연계성 확보방안 연구」. 서울: 국토연구원.
19. 최혁재. 지대식. 최수. 2003. 「국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향」. 서울: 국토연구원.

ABSTRACTS

**Policy Suggestions for Encouraging the Conversion of  
Marginal Farmland to Forestland**

Jae-Kyung Kim · SoEun Ahn

※ Keywords : Land Use Zoning System, Conversion Regulations, Marginal Farmland, Conversion of Farmland to Forestland

The policy interest in effective and environment-friendly management of idle farmland is growing recently, and, in particular, the conversion of marginal farmland to forest is receiving a great deal of attention as a policy option. For a successful implementation of conversion policy, however, the careful consideration on the legislative regulations on the conversion between farmland and forestland need to be proceeded.

The purpose of this study is 1) to understand the legislative changes regarding the conversions of farmland and forestland under the land use zoning system, 2) to identify the barriers in converting farmland to forestland under the current zoning system, and 3) to derive some policy suggestions for the conversion of marginal farmland to forestland.

We do not observe much conversions between farmland and forestland over the years and, in addition, discover that there have been few legislative obstacles in the conversion between farmland and forestland. This finding, we believe, is due to the fact that the most regulations have been focused to prevent farmland and/or forestland from converting to developed uses. Therefore, it is likely that the conversions between farmland and forestland have been affected by economic factors rather than the government regulations.

Based on the our findings, we suggest some policies to facilitate the conversion to forestland. First, since the target of the policy is the marginal farmland, an effective instrument may be the policies that link current large- and/or small scale marginal farmland development projects to tree planting. Second, the direct economic incentives to landowners which induce voluntary afforestation may be one policy option. Lastly, different views on marginal farmland management between the Ministry of Agriculture and Forestry and Forest Service should be resolved for the most.