

요약

농지 정보DB 만들고 임차농에 임대료 지원 농업생산 인프라 구축해 생산성 증대 필요

최근 삶의 질에 대한 인식변화에 따라 생태환경과 여가 생활을 동시에 누릴 수 있는 도시 내 농업활동에 관심이 높아지고 있다. 그러나 주거, 상업 시설의 개발압력이 높아 농업활동을 할 수 있는 농지가 대부분 전용·멸실되었고 남아있는 농지는 거의 없는 실정이다. 농지는 기본적으로 식량 공급 외에도 건전한 생태·환경의 유지, 재해 방지와 같은 공익적 서비스를 제공하지만, 지가(地價)가 낮아 개발 시 경제적 유익을 제공하며 넓은 면적의 토지가 밀집되어 개발 시 대규모 신규용지 공급이 쉬운 특징이 있다. 따라서 도시·택지개발 시 농지는 전용순위가 높은 토지였고, 특히 서울은 농지 감소율이 다른 도시에 비해 월등히 높아 사회적 수요가 많은 농지를 보전하기 위한 정책적 노력이 필요하다.

따라서 이 연구의 목적은 사회적 수요가 증가하고 있는 도시 내 농지를 보전하는 방안을 제시하는 데 있다.

서울시 농지, 2014년 480ha로 39년 새 93%나 감소 ‘전국 최대’

통계청에서 매년 발표하는 「농지면적조사」를 살펴보면 1975년 당시 전국적으로 약 224만ha였던 농지는 2014년 169만ha로 약 24.5%가 감소하였다. 같은 시기에 서울시는 6,922ha에서 480ha로 93.1%가 감소하여 전국 최대치를 보였다. 농지가 감소하는 이유는 대부분 택지개발이나 도시계획시설 공급과 같은 공익사업을 목적으로 전용되기 때문이다.

[표 1] 농지면적 변화

(단위: ha)

지역 구분	1975년	2014년	변화량	변화율(%)
전국	2,239,692	1,691,113	-548,579	-24.5%
서울시	6,922	480	-6,442	-93.1%
경기도	300,267	176,028	-124,239	-41.4%
비수도권	1,932,504	1,494,505	-437,999	-22.7%

출처: 통계청, 농지면적조사(2014)

서울시는 1950년대부터 이미 인구가 꾸준히 증가하였으며, 국가의 대규모 생산 인프라가 집적하고 있어 산업경쟁력이 낮은 농업용지보다는 도시생활에 필수적인 주거공간이나 생산시설, 서비스시설 용지의 필요성이 높다. 또한, 1차 산업의 산업경쟁력 약화로 농가의 수입감소문제와 농업인구의 고령화로 영농후계자가 줄어드는 등의 문제가 중첩되면서 농지전용 속도가 가속화되고 있다. 특히 서울시는 다른 지역에 비해 전반적으로 지가가 높아 영농환경이 열악하고 산업경쟁력을 갖추 수 있는 일정 규모 이상의 농지확보가 어려워 농지를 보전하기 위한 노력은 다양한 각도에서 이루어질 필요가 있다.

농지는 사유재이면서 공공재 성격... 수질보전 등 다양한 가치 창출

농지는 일반적으로 시장적 가치와 비시장적 가치를 모두 생산하여 사유재이면서도 공공재적 성격을 갖는 토지이다. 일차적으로는 생산되는 작물을 거래하여 재화를 창출하며 작물을 생산하는 과정에서 대기 및 수질 보전, 홍수 저감·토양유실 감소 등 생태·환경적 서비스를 제공하기도 한다. 나아가 전통문화계승과 문화유산 보호, 공동체 의식 함양과 같은 사회적 서비스를 제공하는 등 긍정적인 외부효과를 창출한다.



[그림 1] 농업(농지)의 공익적 기능

그러나 농업에 대한 인식은 생산물에 대한 생산·수익적 부분만을 고려하는 의식이 팽배하다. 더욱이 생산과정에서 부수적으로 발생하는 공익적 서비스는 무임승차(Free-Ride)의 성격이 강해 농업에 대한 인식과 평가는 협소하고, 농지가 공급하는 공익적 서비스에 대한 기능이 소외되었다. 최근 들어 농업활동에 대한 인식변화와 생산 활동에서 발생하는 공익적 서비스에 대한 가치를 인식함에 따라 농업의 공익적 기능에 적절한 보상을 해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 특히 공익적 기능은 시장을 통해 공급될 수 없는 재화이기 때문에 정부의 개입이 필요하다는 주장이 함께 제기되고 있다. 이처럼 농지가 가진 다양한 이익과 가치는 농지를 보전하기 위한 근거가 된다.

현행 법체계에서는 도시 내 농지보전 어렵고 농지전용 비교적 용이

도시 내 농지를 보전하기 위한 법체계는 크게 2가지로 구분할 수 있다. 첫째, 국토의 공간적 배분과 토지이용을 규정하는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」)이다. 도시 지역은 국토계획법에 따라 4가지 용도지역으로 구분하고 있다. 토지의 용도를 구분 짓는 이유는 토지의 사용 목적에 따라 부정적 외부효과가 발생할 수 있기 때문이다. 서울시 농지는 보통 녹지지역에 있으며 세부적으로는 개발제한구역(그린벨트) 내에 있어 공익목적에 위한 공공개발 외에는 개발·건축행위가 금지되어 농지전용이 어렵게 되어 있다.

둘째는 농지와 관련한 내용을 세부적으로 담고 있는 「농지법」이다. 농지법은 농지의 소유·임대·전용·진흥지역의 지정 등과 같은 내용을 담고 있다. 기본적으로 농지 규모가 큰 지역은 농업진흥지역으로 지정하여 우량농지를 보호함과 동시에 농지의 농업 외 사용을 철저히 금하고 있다. 또한, 농지전용의 요건을 명시하여 경자유전의 원칙을 준용하고 농지를 보전하기 위한 방어적 임무를 수행한다. 그러나 현행 법체계에서는 도시 내 농지를 보전하기 어려운 한계점을 내포하고 있다.

첫째로, 「국토계획법」상 토지는 용도지역·지구·구역제를 통해 토지의 이용 목적을 달리하게 되는데 이와 같은 토지관리체계가 가장 상위에서 작용함에 따라 토지(농지)는 다양한 성격과 정체성을 갖게 되고 농지를 일관성 있게 유지 관리하기 어렵다.

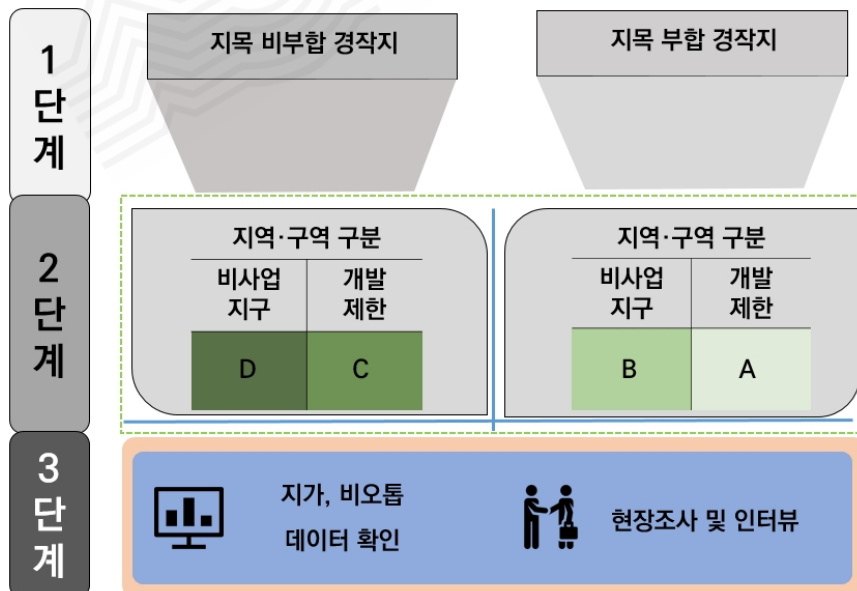
둘째로, 국토계획법상 반드시 수립하게 되어 있는 도시기본계획은 수립 특성상 향후 도시 상을 정확하게 예측하지 못하기 때문에 주거·산업용 토지 수요를 과대 측정하게 되고 이 과정에서

농지는 전용되는 경향을 보일 수밖에 없다. 더욱이 수립된 기본계획은 가변성이 낮아 도시의 사회·경제적 변화에 신속하게 대응하지 못한다.

셋째로, 농지법은 지방의 우량농지보전에 초점을 맞추고 있어서 도시 내 농지를 보전하기에는 부적절하다. 도시 내 소규모 농지를 보전하기 위해서는 현행 농업진흥지역 설정이 큰 도움이 되지 못한다. 더욱이 농지 전용여건의 간소화와 농업진흥지역 외 지역의 전용허가 범위가 이전 보다 확대되는 등 농지의 효율적 이용이라는 미명하에 도시 내 농지의 전용이 지속되었다.

서울시 농지, 지목·용도지역·이용현황에 따라 4개 유형으로 구분 가능

서울시의 농지분포와 특성을 살펴보기 위해 국토교통부에서 제공하고 있는 「토지특성자료」를 토대로 분석을 시도하였다. 농지는 농지법상 지목을 불문하고 경작행위를 하는 모든 토지로 정의된다. 따라서 현재 토지 속성인 지목과 용도지역·지구 외에도 현재의 실제 토지이용을 확인해야 한다. 또한, 개발 가능성을 통해 장기영농의 가능성을 확인하기 위해서는 농지의 도시개발사업지구 해당 여부와 개발제한구역의 지정을 함께 확인해야 할 필요성이 있다. 이렇게 본다면 농지는 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있는데 이는 [그림 3]과 같다.

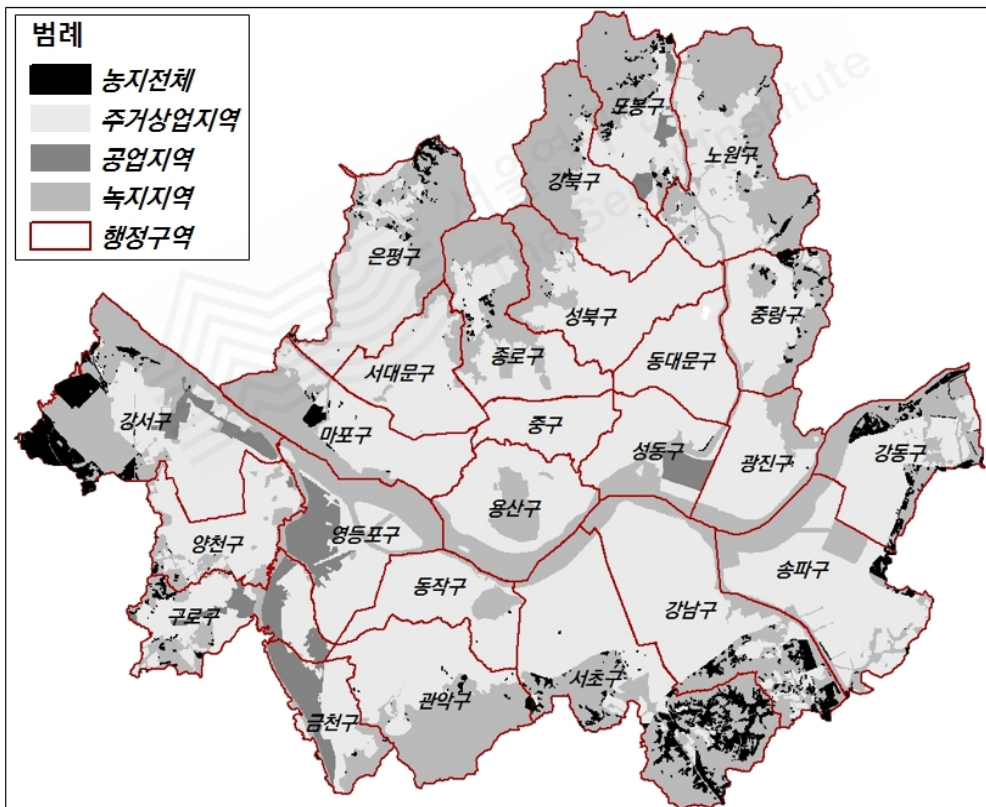


[그림 2] 농지유형 구분 및 분석 흐름

먼저 농지의 유형을 지목과 실제 토지이용상황, 개발제한구역의 지정 여부, 도시개발 및 계획사업지구의 지정 여부를 통해 4가지로 구분한다. 농지의 유형을 확인하기 위해 면적, 필지 수 등을 고려하여 대표 자치구를 선정하여 세부적인 사항을 검토한다.

세부적인 사항은 첫째로 영농경쟁력을 파악하기 위해 지가를 활용하며 공익적 서비스의 제공 가능성과 보전의 필요성을 동시에 확인할 수 있는 도시생태현황(비오톱 유형평가)을 활용한다. 마지막으로 현장에서 영농상황을 확인하기 위한 실사와 인터뷰를 진행하였다.

분석결과 서울시의 농지는 약 1,580ha(15,082필지)가 있는 것으로 확인되었으며 대부분 용도지역상 자연녹지지역(약 1,440ha, 91.9%)과 개발제한구역(약 1,255ha, 79.4%)에 해당했다. 따라서 현재 남아있는 서울시 농지는 공익목적의 도시개발사업이나 도시계획시설 공급이 없는 한 자연적으로 보전·유지될 가능성이 있을 것으로 보인다.



[그림 3] 용도구역별 서울시 농지분포

세부적으로는 필지별 농지면적이 대체로 0.1ha 미만의 소규모 필지가 분산되어있으며 경작지는 대부분 밭으로 이용되고 있다. 논 농지는 일차적으로 1970~1980년대 강남의 대규모 택지개발 과정에서 대규모로 전용·멸실 되었으며, 이후 진행된 도시개발사업들에 의해 서울시의 논 농지는 강서구를 제외하고는 사실상 그 자취를 감추었다. 이에 남은 농지는 점 형태로 소규모 농지만이 외곽에 넓게 분산되어 분포하는 것이다. 서울시에 지정된 개발제한 구역은 대부분 시 외곽에 산지를 포함하고 있어 상당수의 농지는 일반적인 평지지대보다는 산자락에 위치한다. 따라서 논보다는 밭 위주의 경작형태가 나타날 수밖에 없다.

농지의 평균지가(공시지가)는 m^2 당 약 33만 원으로 법으로 정하고 있는 소득보전을 위한 영농 규모인 $1,000m^2$ 의 경작은 어려울 것으로 판단된다.

유형별로 농지를 살펴본 결과 A 유형의 농지가 가장 많이 분포하고 있는 지역은 서초구, B 유형의 농지가 가장 많이 분포하고 있는 지역은 강남구, C 유형의 농지가 가장 많이 분포하고 있는 지역은 강서구, D 유형의 농지가 가장 많이 분포하고 있는 지역은 마포구로 나타났다.

[표 2] 유형별 데이터 분석결과

유형	자치구 (필지 수)	주요 정보			
		필지당 면적	토지이용	평균 m^2 당 지가	생태유형평가
A	서초구 (3,274)	0.1ha 이하 (70.5%)	밭 (98.3%)	20만 원~40만 원 (47.5%)	2등급 (48.9%)
B	강남구 (534)	0.1ha 이하 (83.5%)	밭 (97.0%)	100만 원 초과 (36.9%)	5등급 (34.8%)
C	강서구 (1,058)	0.1ha 이하 (69.0%)	밭 (93.4%)	20만 원 이하 (51.3%)	2등급 (35.7%)
D	마포구 (40)	0.1ha 이하 (60.0%)	논 (60.0%)	100만 원 초과 (37.5%)	2등급 (50.0%)

A 유형은 개발제한구역 내 농업활동에 적합한 지목의 농지로 필지 수와 규모를 고려하였을 때 서초구가 대표유형으로 나타났다. 대체로 필지의 면적규모가 작고 세분되었으며 점 형태로 분산되어있다. 산자락(청계산)에 위치하여 대부분 분재, 화훼와 같은 밭 형태의 경작지가 주를 이룬다. 필지의 가격은 m^2 당 343,642원으로 대규모 영농이 어려울 것으로 보이며 생태현황이

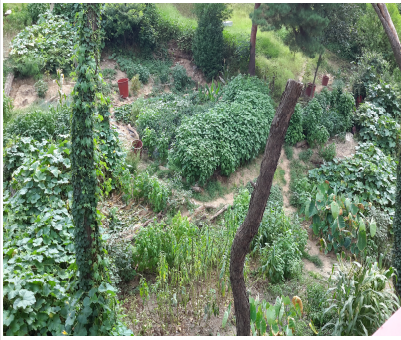
우수해 보전이 필요한 지역에 해당한다.

B 유형은 개발제한구역 및 도시개발사업지구로 지정되지 않은 농지 중 농업활동에 적합한 지목의 경작지로 강남구가 대표적인 유형으로 나타났다. A 유형과 마찬가지로 필지의 면적이 작고, 세분되었으며 점 형태로 분포하고 있는 특징은 유사하다. 그러나 4가지 유형 중 농지의 지가가 815,184원으로 가장 높고 주거지 주변에 위치한다는 특성에서 A 유형과 차이점이 있다.

C 유형은 개발제한구역으로 지정된 농지 중 농업활동에 적합하지 않은 지목의 경작지로 A·B 유형과는 다르게 대규모 농지가 밀집된 형태를 보이며 유일하게 논 형태의 영농을 보이기도 하였다. 대표 자치구로는 강서구가 선정되었으며, C 유형의 농지에 A 유형의 농지가 인접하여 두 가지 형태의 농지가 공존하는 것으로 나타났다. 4가지 유형 중 지가가 상대적으로 낮아 영농경쟁력을 갖출 수 있는 환경이 조성되어 있으며 생태등급이 우수하고 저지와 평지 위주의 경사도를 보여 서울에서 가장 영농환경이 우수한 곳으로 평가되었다.

D 유형은 개발제한구역 및 도시개발사업지역으로 지정되지 않은 농지 중 농업활동에 적합하지 않은 지목으로 구성된 농지로 빠르게 농지가 전용·멸실 되는 유형이다. B 유형과 마찬가지로 주거지에 위치하는 경우가 많으며 농지로 활용되기보다는 다른 용도로 불법점유되는 경우가 많이 발견되었다. 대표적으로는 마포구가 D 유형의 농지 비율이 높다. 마포구 내 농지는 필지의 수나 면적이 가장 적은 유형으로 지목이 농업적 이용보다는 개발이 가능한 목으로 구성되어 있어 지가가 매우 높게 형성되어 있다. 그러나 농지가 위치한 인접 지역에 교육기관이 밀집되고 있어 실제 생산 활동보다는 교육목적으로 활용될 것으로 전망된다.

[표 3] 유형별 농지특성 및 현장 사진

농지유형	특성	현장 사진
A 유형 (서초구)	- 필지의 수가 많고 면적이 좁음 - 점 형태로 여러 군데 분산되어 분포 - 지가가 높아 영농경쟁력 열악 - 산자락의 환경사지대에 위치 - 분재, 발작물, 과일 재배의 영농 - 생태환경 양호	
B 유형 (강남구)	- 필지의 수가 많고 면적이 좁음 - 점 형태로 넓은 지역에 분산되어 분포 - 4가지 유형 중 지가가 가장 높음 - 산자락이나 환경사지대에 위치 - 주거·상업 시설 주변에 위치 - 발작물 위주의 영농 - 생태환경이 다소 열악	
C 유형 (강서구)	- 필지 수나 면적규모가 영농에 적합 - 비교적 밀집된 형태로 분포 - 4가지 유형 중 지가가 가장 낮음 - 주거·상업 시설에서 멀리 떨어짐 - 저지대나 평지지대에 위치 - 논, 밭이 공존하며 서울사에서 유일한 논 경작지 위치 - 생태환경이 매우 우수하여 보전이 필요한 지역	
D 유형 (마포구)	- 필지의 수나 면적, 규모가 적은 유형 - 지가가 높고 인접 지역의 개발압력으로 인해 전용 멸실 가능성이 큼 - 주거·상업지역에 위치 - 환경사 및 평지지대에 위치 - 발작물 위주의 영농 - 생태환경이 열악 - 교육기관 주변에 위치하여 생산 위주보다는 교육목적으로 활용 가능	

서울시 농지, 영농환경 열악하지만 영농체험 등 다양한 활용 가능성

분석결과 대부분 농지는 인접지의 개발압력에 따른 지가의 상승으로 영농경쟁력이 낮고 현실적으로 자경이 어려울 것으로 판단된다. 현장조사결과와 영농여건을 종합적으로 살펴보면 자경보다는 임차농의 비율이 매우 높을 것으로 예상된다. 서울의 농지는 일부 지역을 제외하고 필지가 세밀하게 분리되어 분산형태의 분포를 나타내기 때문에 대규모 영농이 불가능하며 농업생산 인프라가 불량하여 지방과는 달리 대규모 영농이 불가능하다.

대체로 농업활동의 목적은 생계와 취미 목적의 영농이 대부분으로 판단된다. 더욱이 대체로 완경사지대에 농지가 위치하여 밭작물 외 다른 작물의 생산이 어렵다.

이와 함께 농가는 정책적 지원이 가능한 영농규모를 충족시키지 못하거나 불법점용, 불법 임대계약으로 인해 다양한 정책적 혜택을 받기 어려운 것으로 나타나 이를 해결하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

소규모로 생산된 농산물은 일반적인 유통거래가 어렵다. 현장조사결과 많은 농가가 생산물을 거래할 마땅한 장소가 없어 노상에서 판매하는 경우가 많았으며 대규모 영농을 통해 작물을 대량으로 생산하더라도 소비자에게 공급하는 과정이 복잡하여 어려움을 겪고 있었다.

그런데도 일부 농지는 주거지 및 교육시설에 근접하여 주민들이 영농체험을 하거나 교육적 목적으로 활용할 가능성이 있다고 판단되었으며, 남아있는 대부분 농지가 생태환경이 우수하고 보호종이 출현하는 등 환경적 여건이 우수하게 평가되는 등 농지보전의 목적과 방법이 비교적 명확하게 드러나고 있다. 따라서 친환경 영농을 통해 소비자가 선호하는 영농경쟁력을 신장시키고 도시에 필요한 녹지공간과 같은 공익적 서비스를 제공할 수 있다는 점에서 영농환경의 열악성과 다양한 활용 가능성이 공존하고 있음을 확인하였다.

농지보전정책은 시급성·타 정책 연계 등 고려해 단계별로 시행해야

서울시 농지의 보전 한계는 크게 4가지로 구분할 수 있다. 첫째, 현행법·제도는 도시적 상황을 반영하지 못하고 있으며 지방의 우량농지보전에 중점을 두기 때문에 도시지역의 농지를 보전하기에는 적합하지 않은 정책적 한계가 있다.

둘째, 농지관리 기준이 명확하지 않다. 현행 용도지역·지구제로 인한 토지의 다정체성은 농지의 일관된 유지·보전을 어렵게 하며, 정체성에 따라 농지의 관리주체가 분리되기 때문에 정책수립 역시 일관성을 담보하기 어려운 한계가 있다.

셋째, 농업경쟁력의 약화문제이다. 서울은 높은 지가로 인해 사실상 자경이 어렵고 지가에 상응하는 높은 임대료 수준으로 영세한 농가에는 상당한 부담감이 존재한다. 대체로 농가는 저소득계층 비율이 높아 현재보다 생활여건이 악화한다면, 영농을 포기할 가능성이 커지고 이는 농지의 훼손으로 이어질 수 있다.

넷째, 농업생산환경에 맞는 지원정책 부재의 문제가 있다. 생산물을 공급하고 거래할 수 있는 공간이 없거나, 있더라도 지역적으로 충분한 공간이 조성되어 있지 않다. 더욱이 영농경쟁력을 확보할 수 있는 기술 지원이 이루어지지 않아 농지를 보전하는 데 장애요소가 된다.

서울시 농지보전을 위한 가장 큰 과제는 농지를 농업적으로 활용하는 것이다. 따라서 현재 농업활동 중인 농가의 경제 상황 개선이 가장 시급한 문제라고 할 수 있다. 특히 실질적으로 영농 활동을 하고 있음에도 농업활동의 지원을 누릴 수 없는 현실을 개선하는 것이 공익적 서비스를 제공하는 농가의 생계와 사회적 정의실현에도 미땅할 것으로 보인다.

다양한 문제를 안고 있는 서울시 농지보전을 위해서는 먼저 농지문제의 해결 가능성, 시급성, 타 정책과의 연계 가능성 등을 고려한 시기별 정책접근이 필요할 것으로 보인다. 단기적으로는 가장 시급하면서 해결이 쉬운 문제를 우선하여 다루고, 법령 재정비와 같이 문제 해결에 시간적 소요가 길고 타 정책과의 연계가 불가능한 사안들은 장기적인 과제로 다루어야 할 것이다.

단기적으로 다루어야 할 정책적 사안은 첫째로 서울시 농지와 농업현황을 확인할 수 있는 정보를 구축하는 것이다. 어디서, 무엇이 얼마만큼, 어떻게 재배되는지에 대한 명확한 정보가 구축되어 있어야 농가를 위한 지원책이 좀 더 구체화 될 수 있을 것이다.

둘째, 임차농을 위한 임대료지원이 시급하다. 농지를 농업 목적으로 활용되게 하는 것이 농지보전의 주된 과제인 만큼 현재 농업에 종사하는 농가의 생활여건을 개선하고 영농경쟁력 확보를 위한 임대료지원이 필요하다.

셋째, 농업생산 인프라를 구축하여 생산력을 증대시킬 필요가 있다. 서울시 농지 중 대다수는 산자락에 있는 환경사지대에 위치한다. 따라서 농업활동에 필요한 농업용수의 공급이 불안정한 상황에 있다. 현재는 산에서 흐르는 계곡물의 계류를 농업용수로 활용하고 있지만, 갈수기에는 이마저도 공급이 불안한 상황이다.

넷째, 생산물 유통망을 구축할 필요가 있다. 서울시 농지는 대체로 소규모 필지가 분산된 형태이며 생산물 역시 소규모이기 때문에 일반적인 유통구조에서는 생산물이 유통되기 쉽지 않은 상황이다. 따라서 직거래가 가능한 장소가 지역적으로 균형 있게 마련될 필요가 있으며 이를 소비자에게 홍보하여 시 정부는 생산자와 소비자를 연결해주는 임무를 수행해야 한다.

장기적으로 다루어야 할 정책적 사안은 다음과 같다. 첫째로 농지(농업)정책 위원회를 조직하는 것이다. 농지문제는 비단 토지문제를 넘어 농업이라는 산업문제와 그 맥락을 함께 해서 전문가의 의견이 반영되어야 한다. 농지의 정보 구축에서부터 이를 토대로 하나의 정책이 수립되기까지는 행정적 사안 외에도 작물·생산환경·농업경영·농가의 경제적 상황에 대한 사항이 종합적으로 반영되어야 하기 때문이다.

둘째로 「농지법」과 이하 관련법 및 지방조례가 개정되어야 할 필요가 있다. 현재 도시의 농지와 농업여건 상 임대차 거래가 불가피한 상황임에도 경자유전의 원칙을 고수하기 위해 이를 원칙적으로 차단하고 있다. 따라서 일정 규모 이상의 도시에 적용될 수 있으면서 경자유전의 원칙을 저해하지 않는 수준에서 임대차 거래의 예외조항 신설이 필요할 것으로 보인다. 또한 「소득보전법」에서 적용하고 있는 1,000㎡의 수혜범위를 확장할 필요가 있다. 그리고 수혜범위 산정 시 농지의 면적규모 외에도 생산방식과 기간, 위치에 따라서 추가적인 수혜 군을 지정하는 것이 농지를 농업적으로 활용하며 다양한 공익적 서비스를 제공한 농업인에게 적절한 사회적 보상이 될 것이다. 그밖에 서울시에서 도시농업 차원에서 지원할 수 있는 다양한 정책 대상을 확대하여 지방조례로 제정할 필요가 있다.