

© 2006-35 | 2006.10

농지의 정의 개선 및 식량위기시 농지활용방안

김홍상 김정호 박석두

농림수산식품자료실



0017740

한국농촌경제연구원

농지의 정의 개선 및 식량위기시 농지활용방안

김 홍 상 연구 위 원
김 정 호 선임연구위원
박 석 두 연구 위 원

연구 담당		
김 홍 상	연구 위원	연구 총괄,
김 정 호	선임연구위원	일본의 제도 분석
박 석 두	연구 위원	농지이용 관련 제도 분석

머 리 말

최근 농지의 이용 및 보전과 관련하여 농가소득 증대, 농촌 활성화, 새로운 성장 동력 창출 등을 위해 농지 관련 규제를 완화하자는 주장과, 곡물자급률이 30% 미만인 상태에서 식량위기시(유사시) 대책 수립이 중요하며 이를 위해 적정 규모의 농지보전과 활용 대책을 수립해야 한다는 상반된 주장이 제기되고 있다. 그리고 최근 농촌사회의 혼주화, 생활방식의 전환, 도시 확장 과정에서 마을 및 도시내 축사 이전 요구 등 축사 관련 민원 증대로 축산인들의 축사 부지 확보가 곤란해지자 농지전용 절차를 거치지 않고 농지 위에 축사를 건립할 수 있도록 하는 농지법 개정(안)이 제안되었다.

이 연구는 농지 이용 관련 국내외 여건의 변화에 대응하여 전통적인 농지의 정의에 대해 정책적·법리적 차원에서 재검토하고 필요시 농지의 정의와 범위 변경 및 그 대안 검토를 통한 국민 경제 생활의 편익을 도모하고, 식량위기시 국민의 안정적인 식량 확보 및 농지의 효율적 활용 방안을 모색하기 위해 수행되었다.

이 보고서는 두 부분으로 나누어 제1부 축사부지 관련 농지 정의 변경, 제2부 식량위기시 농지 확보 및 활용 방안으로 구성된다. 제1부에서는 농지 관련 법령에서 축사부지와 관련된 농지의 정의에 대한 정책적·법리적 해석을 기초로 농지 정의 변경 대안 검토와 대안별 문제점 및 보완과제를 제시하였다. 제2부에서는 기상재해, 남북통일 등 유사시 긴급적인 농지이용 방안에 대해 국내외 사례를 통해 검토하고 관련된 법 및 제도적 보완과제를 도출하였다.

이 보고서가 합리적인 농지제도를 마련하는데 도움을 주며, 관련 연구자들에게 유용한 자료로 이용되기를 기대한다.

2006. 12.

한국농촌경제연구원장 최 정 섭

요 약

이 연구는 국내외 농정 여건의 변화에 대응하여 전통적인 농지의 정의에 대해 정책적·법리적 차원에서 재검토하고 필요시 농지의 정의와 범위 변경 및 그 대안 검토를 통한 국민 경제 생활의 편의를 도모하고, 식량위기사 국민의 안정적인 식량 확보 및 농지의 효율적 활용 방안을 모색하는 데 연구 목적이 있다. 구체적으로 농지 관련 법령에서 적용된 축사부지와 관련된 농지의 정의에 대한 정책적·법리적 해석과 정의 변경에 따른 문제점을 검토하고, 그 개선방안을 모색하고자 하였다. 그리고 기상재해, 남북통일 등 유사시 공원부지 등의 농지 환원 등 긴급적인 농지이용 방안에 대해 국내외 사례를 통해 검토하고 관련된 법 및 제도적 보완과제를 도출하였다.

이 보고서는 크게 두 부분으로 나누어 제1부 축사부지 관련 농지 정의 변경, 제2부 식량위기사 농지 확보 및 활용 방안으로 구성된다. 두 가지 과제가 쌀 공급 과잉에 따른 농지 이용 규제 완화 가능성 증대, 식량자급률 제고를 위한 농지 확보 방안 마련 필요성 증대 등 최근의 농정 여건과 농지이용 여건의 변화에 따라 제기될 수 있다는 점에서 함께 다룰 수 있지만, 기본적으로 과제의 내용이 다르며, 접근방법도 달라 두 부분으로 분리하여 검토하였다.

제1부에서는 최근 농촌사회의 혼주화, 생활방식의 전환, 도시 확장 과정에서 축사 이전 요구의 증대로 축산인들이 축사 부지 확보의 어려움을 겪으면서 농지전용 절차를 거치지 않고 농지 위에 축사를 건립할 수 있도록 농지법 개정안을 요구하고 있는 현안을 중심으로 검토하였다.

우선 축사부지를 농지에 포함시키는 농지법 개정 논의의 배경과 전개 과정을 살펴보았다. 구체적으로 축산업의 성장과 신규 축사부지 요구 실태, 축사 설치를 위한 농지 전용을 둘러싼 갈등, 비축산계의 축사 관련 민원과 축사 이전 요구의 실태, 축사 설치와 관련된 법률적 제약을 포함한 다양한 축산인의 민원 제기 등을 살펴보았으며, 축산계와 국회에서 제기된 농지법 개

정안의 내용 검토와 관련 이해당사자 및 전문가들의 주장을 검토하였다.

둘째, 축사부지에 대한 현행제도의 대응 측면을 용도지역과 토지이용규제, 농지정의와 농지전용제도를 중심으로 검토하고, 농지 정의 변경을 둘러싼 주요 쟁점을 살펴보았다. 특히 축사 설치와 관련된 농지법 등 관련 법률에서 농지의 정의가 불명확한 점, 농지법상의 농지와 지적법상의 지목간의 불일치 문제, 축사 부지 관련 주요 법률들간의 불일치 문제 등을 검토하였다.

셋째, 농지 정의 변경에 따른 농지법 정신의 훼손 논란, 제도 개선의 효과성 논란, 축산인의 진정한 민원의 수준에 대한 이해 차이, 축사 설치와 관련된 환경 등의 문제 해결 가능성과 관련 법률 정비 문제 등에 대한 검토를 통해 축사 부지 공급 확대를 위한 대안을 설정하였다. 대안으로 현행 정의 유지 및 농지전용 규제 완화 방안, 축사부지를 농지에 포함시키는 농지 정의 개정안, 농업용시설용지 개념을 새롭게 정립하여 축사, 버섯재배사 등 농업용시설 관련 농지전용 질서를 체계하는 방안 등을 제시하였다.

그리고 다양한 대안별 농지법 개정 내용과 관련된 보완과제를 제시하였다. 농지전용규제 완화 방안과 관련하여 농지관리위원회 운용 개선, 허가전용제도의 개선 필요성을 제시하고, 이를 위한 보완과제를 제시하였다. 축사부지를 농지에 포함시키는 농지법 개정안과 관련해서는 농지의 취득, 관리 등과 관련된 법률적 보완과 축사 시설에 대한 환경적 문제에 대한 보완 대책 강화 필요성을 제시하였다. 끝으로 농업용시설용지 재정립 방안에 대해서는 중장기적으로 농지의 체계적 관리방안 마련을 연계시켜 중장기적인 대안으로 제시하였다.

제2부에서는 최근 식량자급률 목표 설정 법제화 논의 과정에서 제기된 식량위기시(유사시) 긴급식량안전공급대책 수립 차원과, 중기재정계획 수립 과정에서 “필요시 농지로 재활용 가능하면서 이용 및 운용 과정에서 어느 정도 수익성이 보장되는 농지 개발 방안” 마련 차원에서 식량위기시(유사시) 식량작물재배지로 활용가능한 비농업용토지의 개발 및 확보 방안에 대해 검토하였다.

우선 곡물자급률이 30%미만인 상태에서 식량위기시(유사시) 대책 차원에

서 적정 규모의 농지보전과 활용 대책을 수립하는 것이 매우 중요한 의미를 지닌다는 점을 확인하고, 식량위기의 개념 설정과 대책 마련을 강구하였다. 일반적인 식량안보 대책과는 달리 구체적 식량위기 상황에 대한 대책을 강구한다는 문제의식을 분명히 하고, 우선 국내외 연구 자료를 기초로 식량위기의 개념적 범위를 구체화하고 식량위기의 수준을 구분하였다. 식량위기의 개념 설정과 관련해서는 일본 등 주요 국에서 설정하고 있는 “예상하지 않는 사태”, 구체적으로 국내에서 기상이변에 따른 대홍작 및 돌발적인 사건·사고에 따른 농업생산 혹은 유통 혼란, 수입의존도가 높은 품목의 수출국의 국내 사정으로 인한 수출 금지 등만이 아니라 한국적인 특수 상황으로서 급변통일 상황을 함께 고려하였다.

둘째, 식량위기사 대책을 수립하는 경우 일본 등의 예처럼 위기의 심각도에 따라 3 단계로 구분하여 대책을 수립하였다. 주요 품목의 수급이 부족하여 식생활에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 경우인 ‘단계 0’에서는 농림부 차원의 대책본부 설립과 식량 관련 자료 수집과 가격 동향 파악 등에 노력하는 대책을 제시하였다. 국민의 최저한도 필요로 하는 열량의 공급은 가능하다고 보여지나 주요 품목의 공급이 평상시보다 20%이상 감소하는 것으로 예측되는 상황인 ‘단계 1’에서는 긴급 증산 대책, 가격 규제, 범 정부 차원의 대책본부 마련 등을 제시하였다. 남한내 국민 1인당 1일 공급열량이 2,000kcal 이하로 예측되는 ‘단계 2’에서는 생산전환과 농지 이외의 토지 활용, 할당 등을 제시하였다.

셋째, 식량위기사 농지 확보 및 활용 대책을 일반적인 식량위기 대책과 차별적으로 인식할 필요성을 제시하고, 기존 농지 활용 제고, 비농업용토지의 식량작물재배지로의 전환 등 주요 사안별 대책을 분석하였다. 비식량작물재배지의 식량작물재배지로의 전환 방안과 관련하여 사전 정보 수집과 생산전환 계획 수립의 필요성을 제시하였다. 그리고 비농업적 토지의 활용 방안과 관련하여 이용가능한 토지 자원에 대한 전면적 조사, 식량위기사 식량재배지로 활용한다는 조건하에 농지의 개발 허용 방안 법제화 등을 제안하였다. 특히 식량위기사 농지로 활용 가능한 승마연습장, 체험형 공원 등에 대한 사전

등록제도 도입, 조건부 농지전용 적용 등 적극적 농지 개발 및 관리 방안도 제안하였다.

끝으로 식량위기식 농지의 확보 및 활용을 위한 법 및 제도적 정비 방안과 관련 조직의 정비 방안을 제시하였다. 구체적으로 농업·농촌기본법을 개정하여 식량위기시 대책 수립의 근거를 마련하도록 하고, 조건부 농지전용을 적용하기 위한 농지법 개정, 유휴농지 관리를 위한 농지법·농어촌정비법의 정비와 농지은행의 활용 범위 확대 필요성 등을 제시하고, 정부 차원의 대책본부 설치, 식품산업계와의 협력체계 구축, 전문가위원회 구성 방안 등을 제안하였다.

ABSTRACT

Redefining farmland concept and finding programs for farmland conservation and utilization during a food crisis

This study aims to reappraise traditional farmland concept in the political and legalistic views for confronting the changes in the domestic and foreign agricultural situations and to seek ways for the stable procurement and the efficient utilization of farmland during a food crisis, pursuing the benefit of a national economy through the modification of farmland concept and its scope, and finally review their alternatives.

Specially the farmland concept related to the livestock feeding sites prescribed in the laws of the association is reviewed in the view of political and legalistic interpretations and some problems followed by the modification of its concept are drawn out. Furthermore, some schemes to solve those problems are considered. This study also investigates ways to utilize the farmland in case of emergency through the domestic and foreign case studies and derives the associated tasks in legal and institutional aspects.

This study consists of the two parts; the first part deals with the modification of farmland concept relating the livestock feeding sites and the second part proposes schemes for efficient procurement and utilization of farmland in case of a food crisis.

The first part examines the background and progress of the discussion regarding the Agricultural Land Act revision, intended to include livestock feeding sites into farmland concept. The current system regarding the livestock feeding sites are investigated, focusing on the regulation of farmland utilization, farmland concept, and farmland diversion system. The main issues surrounding the modification of farmland concept are also discussed. Those investigations lead to suggest the improved alternatives of the farmland concept including the livestock feeding sites, and present methods and tasks for institutional reforms across the alternatives. Lastly, general directions and major practical tasks that improve its associated systems are proposed.

The second part first identifies a distinct feature of this study that finds countermeasures to procure and utilize farmland in case of a food crisis. It concertizes the conceptual range of a food crisis, based on the previous

research documents, and classifies levels of the food crisis. It also presents countermeasures in line with major issues such as the utilization of existing farmland and the diversion of non farmland into crop areas. Lastly, for procurement and utilization of farmland in case of a food crisis, this study suggests the improvements of the legal and institutional framework and relating organizations.

Researchers: Hong-Sang Kim(hskim@krei.re.kr)
Jeong-Ho Kim(jhkim@krei.re.kr)
Seok-Doo Park(sdpark@krei.re.kr)

목 차

제1부 축사부지 관련 농지 정의 변경

제1장 논의의 배경과 경과

1. 축산업의 성장과 축사부지 요구 증대 1
 - 1.1. 축산업의 성장과 축사용 농지전용의 증가 1
 - 1.2. 축사부지 수요의 증가 4
 - 1.3. 농지이용 여건의 변화와 농지이용규제 완화 필요성 7
2. 농지전용을 둘러싼 갈등 9
3. 축산인의 민원 제기와 농지법 개정 논의 14
 - 3.1. 농지제도 개선 관련 축산인의 민원 제기 14
 - 3.2. 농지법 개정 논의 16

제2장 축사부지 관련 현행 제도의 대응

1. 용도지역과 토지이용규제 20
 - 1.1. 농지법에 의한 용도지역과 토지이용규제 20
 - 1.2. 국토계획법에 의한 용도지역과 토지이용규제 21
2. 농지 정의와 전용제도 22
 - 2.1. 농지법의 농지 정의와 전용제도 22
 - 2.2. 일본·대만의 농지 정의와 전용제도 24
3. 농지 정의 관련 현행제도의 문제점 26
 - 3.1. 농지 범위의 불명확 문제 26
 - 3.2. 농지법상 농지와 지적법상 지목간의 불일치 문제 27
 - 3.3. 축사부지 관련 주요 법률 내용의 불일치 문제 27

제3장 농지 정의 변경에 관한 주요 쟁점과 대안 설정

1. 농지법 정신의 훼손 문제	29
2. 제도 개선의 효과성 문제	33
2.1. 축사부지 관련 주요 현안의 해결 가능성	33
2.2. 축사부지 불법 전용의 방지 가능성	35
3. 관련 법률의 정비 문제	36
3.1. 법 개정에 대한 축산인의 민원 수준	36
3.2. 농지전용 절차의 간소화 가능성	38
3.3. 농지법 이외의 법률 정비	39
4. 농지 정의 변경의 대안 설정	41
4.1. 기본 전제	41
4.2. 대안 설정	43

제4장 대안별 제도 개선 및 보완과제

1. 현행 정의 유지 및 농지전용 규제 완화 방안	45
1.1. 기본 인식과 법 개정 내용	45
1.2. 보완 과제	48
2. 축사부지를 농지에 포함시키는 방안	49
2.1. 기본 인식과 법 개정 내용	49
2.2. 보완 과제	52
3. 농업용시설용지 재정립 방안	55
3.1. 기본 인식과 법 개정 내용	55
3.2. 보완과제	56

제5장 제도 개선 추진 방안

1. 기본 방향	58
2. 주요 실천 과제	60

제2부 식량위기시 농지 확보 및 활용 방안

제1장 연구의 목적과 범위

1. 연구의 배경과 목적 64
2. 연구의 범위 67
 - 2.1. 연구 범위 설정의 관점 67
 - 2.2. 연구의 범위와 주요 내용 69

제2장 식량위기의 개념 설정과 대책 검토

1. 식량위기의 개념 설정 70
 - 1.1. 식량위기(유사시) 개념 설정의 필요성과 관점 70
 - 1.2. 주요 국가들의 식량위기(유사시) 개념 설정 74
 - 1.3. 식량위기(유사시)의 개념 설정 76
2. 식량위기(유사시) 대책 검토 79
 - 2.1. 접근 시각 79
 - 2.2. 일본의 사례 80
 - 2.3. 유럽 국가들의 사례 84
 - 2.4. 기존 연구에서 제시된 대책 86
 - 2.5. 주요 대책 설정 87
3. 식량위기 수준별 대책 분류 90
 - 3.1. 식량위기 수준 분류의 기준 90
 - 3.2. 식량위기 수준별 대책 분류 91

제3장 유사시 식량 생산을 위한 농지 확보 및 활용 방안

1. 접근 시각 93
2. 주요 사안별 대책 96
 - 2.1. 기존 농지의 이용 효율 제고(생산성 제고) 96

2.2. 비식량작물의 식량작물 재배지로의 생산 전환	97
2.3. 유휴농지의 적정 관리 및 활용	98
2.4. 비농업용 토지의 활용	99
2.5. 기타 유사시 대책 (평상시 대책 포함)	101
3. 단계적 전략 수립	102
3.1. 단계별 대책 수립의 관점	102
3.2. 단계별 전략 수립	102
제4장 관련 법 및 제도 정비 방안	
1. 접근 시각	104
2. 사안별 법률 및 제도 정비	106
3. 관련 조직 체제 정비	108
 부록	 111
 참고문헌	 148

표 차 례

제1부 축사부지 관련 농지 정의 변경

제1장

표 1-1. 축산업 생산액 및 산업 비중 변화	2
표 1-2. 최근 5년간 축사 설치를 위한 농지전용(허가·신고) 현황	3
표 1-3. 최근 5년간 지역별 축사 설치 농지전용(신고·허가)	4
표 1-4. 농지의 휴경 및 전용 면적	8
표 1-5. 최근 3년간 농지내 축사시설 설치 관련 민원 발생 현황	11

제3장

표 3-1. 최근 5년간 축사 설치 후 용도변경 현황	35
표 3-2. 대안 설정 시나리오	44

제2부 식량위기시 농지 확보 및 활용 방안

제2장

표 2-1. 식량자급률 형태별 수준 비교	72
표 2-2. 사태의 심각도(레벨)의 판단기준	81
표 2-3. 식량위기(비상) 수준별 유형	92

제3장

표 3-1. 식량위기(비상) 수준별 유형	103
------------------------------	-----

그림 차례

제2부 식량위기시 농지 확보 및 활용 방안

제2장

- 그림 2-1. 칼로리 자급률 추이 전망 72
- 그림 2-2. 사태의 심각도(레벨)에 따른 대책 82

제3장

- 그림 3-1. 식량자급률 목표 설정과 유사시 식량안전보장간의 관계 94
- 그림 3-2. 식량자급률 제고대책과 식량위기 대책간의 관계 95

제1부 축사부지 관련 농지 정의 변경

제 1 장

논의의 배경과 경과

1. 축산업의 성장과 축사부지 요구 증대

1.1. 축산업의 성장과 축사용 농지전용의 증가

○ 축산업의 성장 추세

- 최근 들어 축산업 생산액은 꾸준히 증가하여 2003년부터는 쌀(미곡) 생산액을 능가하게 되고, 2005년 117,672억원으로 미곡 생산액의 1.4배에 이르고 있음.
- 농업총생산액에서 축산업이 차지하는 비중도 2000년 25.3%에서 2002 28.1%, 2005년 33.5%로 꾸준히 증가하는 추세를 보임(표 1-1).
- 최근 축산업이 농촌의 주요 소득원으로 확산되고 있으며, 한·미 FTA 등 농산물 시장 개방 확대에 대응하여 농가의 중요한 소득원인 축산 경영의 발전을 지원할 필요가 제기됨.

표 1-1. 축산업 생산액 및 산업 비중 변화

단위: 억원, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
농업총생산액 (a)	319,678	323,831	321,637	318,087	361,555	350,889
미곡생산액	105,046	107,217	95,564	88,359	99,631	85,368
축산업생산액(b)	80,824	83,120	90,519	88,696	108,399	117,672
b/a 비율	25.3	25.7	28.1	27.9	30.0	33.5

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 2006.

○ 최근 들어 축사와 관련된 농지전용이 증가하는 추세

- 2003년 이후 축사 관련 농지전용면적이 증가 추세이며, 2005년은 전년 대비 건수와 면적으로 거의 2배나 증가함(표 1-2).
- 신고전용과 허가전용 면적은 비슷하지만, 농업진흥지역의 경우 허가전용이 압도적으로 많음. 농업진흥지역밖은 신고전용이 훨씬 많음.
- 연도별 축사 관련 농지전용 건수 비중을 각 도별 변화 추이를 보면, 경기도가 2001년 15.9%에서 2002년 20.6%로 증가하다가 2005년 7.4%로 크게 줄고, 강원도가 2001년 7.6%에서 2003년 9.0%로 증가하다가 2005년 6.9%로 약간 줄고, 충청남북도가 2001년 31.9%에서 2003년 19.4%로 줄어들다가 2005년 35.7%로 크게 증가하고, 전라남북도가 2001년 16.9%에서 2004년 22.2%로 증가하다가 2005년 18.8%로 약간 감소하고, 경상남북도도 전라남북도와 비슷하게 2001년 25.3%에서 2004년 33.8%로 증가하다가 2005년 28.9%로 약간 감소함. 제주도는 2001년 0.4%에서 2005년 0.7%로 늘어나 전체 비중은 적으나 증가율은 약간 높은 것으로 나타났음. 전체적으로 수도권 대도시 근교 지역인 경기도의 비중 감소가 뚜렷하고, 충청남북도가 2003년 이후 비중이 크게 증가하고 있음(표 1-3).
- 축사 관련 농지전용 면적 비중을 기준으로 각도별 변화 추이를 보면, 농지전용 건수 비중의 변화와 비슷한 추이를 나타내고 있음. 한편 수

도권 주변인 경기도의 경우 신고전용보다 허가전용의 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타남(부록 1).

표 1-2. 최근 5년간 축사 설치를 위한 농지전용(허가·신고) 현황

연도별	구 분	축사설치를 위한 농지전용(허가·신고) 현황			
		건수	농지전용면적 (㎡)		
			계	농업진흥지역	농업진흥지역밖
총계	계	32,894	52,454,089	14,052,396	38,401,693
	허가(협의)	13,793	21,804,688	13,349,273	8,455,415
	신고	19,101	30,649,401	703,123	29,946,278
2001	계	5,457	7,785,007	1,508,008	6,276,999
	허가(협의)	1,771	2,365,808	1,406,392	959,416
	신고	3,686	5,419,199	101,616	5,317,583
2002	계	6,703	10,247,064	2,409,525	7,837,539
	허가(협의)	2,915	4,010,698	2,260,107	1,750,591
	신고	3,788	6,236,366	149,418	6,086,948
2003	계	5,275	8,387,214	2,174,138	6,213,076
	허가(협의)	2,464	3,928,498	2,068,087	1,860,411
	신고	2,811	4,458,716	106,051	4,352,665
2004	계	5,394	8,971,808	2,555,411	6,416,397
	허가(협의)	2,428	4,131,043	2,443,876	1,687,167
	신고	2,966	4,840,765	111,535	4,729,230
2005	계	10,065	17,062,996	5,405,314	11,657,682
	허가(협의)	4,215	7,368,641	5,170,811	2,197,830
	신고	5,850	9,694,355	234,503	9,459,852

자료: 농림부 농지과.

표 1-3. 최근 5년간 지역별 축사 설치 농지전용(신고·허가)
건수 비중 변화

단위 : %

	2001	2002	2003	2004	2005	총계
특별/광역시	1.9	2.9	2.7	2.2	1.7	2.2
경기	15.9	20.6	15.8	11.2	7.4	13.5
강원	7.6	7.3	9.0	7.6	6.9	7.5
충청	31.9	22.0	19.4	22.2	35.7	27.5
전라	16.9	19.7	20.0	22.2	18.8	19.4
경상	25.3	27.2	32.5	33.8	28.9	29.3
제주	0.4	0.3	0.7	0.9	0.7	0.6
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 농림부¹⁾

1.2. 축사부지 수요의 증가

- 기존 마을내 축사 이전 요구 증대
 - 마을내 주민 구성의 다양화, 생활방식의 전환 등에 따라 기존 마을내 축사의 이전 요구로 기존 축사의 이전 필요성이 증대됨.
 - 마을내 악취, 파리 증가 등으로 생활 불편 문제가 대두
- 도시 편입에 따른 기존 축사의 이전 수요 발생
 - 기존도시 확장, 신도시 건설, 혁신도시 건설 등으로 기존 축사의 이전 필요성 제기
 - ※ 평택시의 경우 미군기지 이전으로 기지 이전대상지역 소재 축산농가 92호가 일시에 다른 지역(특히 인근 평야지역)으로 이전해야 하는 문제 발생

1) 각 지역별 축사 설치 농지전용건수와 전용면적을 신고전용, 허가전용으로 구분하고, 농업진흥지역 여부를 구분하여 분석한 표와 그림은 <부록 1>을 참조

- 수도권 등 도시근교의 고지가 문제로 축사부지 이용의 한계가 나타나면서 값싼 축사 부지의 신규 공급 확대의 필요성이 제기됨 (농지가격이 상대적으로 싼 농촌지역 평야지역으로 이전 희망)
- 환경과 질병 문제 등을 완화시키기 위한 기존 축사 이전 필요성 제기
- 축사 밀집 지역에서 밀집 사육으로 인한 질병 빈발 및 확대 문제가 발생하는데, 이를 완화하기 위해서도 축사 부지의 신규 공급 확대가 필요하다는 요구가 많음. 특히 평야지역 농업진흥지역 농지에 축사 진입을 원활히 할 필요성을 제기
 - 최근 신규 축사가 기존 마을을 피해 상류지역(산 속)에 설치되어 축사에 의한 심각한 오염 문제가 발생하자, 오염 피해를 줄이는 차원에서 축사를 하류지역(평야지역)으로 이전해야 한다는 주장이 제기됨.
- 고품질의 친환경 농산물 생산을 위해 경종농업과 축산업이 상호보완하는 자연순환형 농법을 확산시켜 나갈 필요성이 제기되면서 평야지역에 축사 진입이 요구됨.
- 고품질 친환경 농산물에 대한 수요 증대
 - 2003년말 기준 양분초과율은 질소 90.6%, 인산 125.1%, 칼리 85.7% 등으로 화학비료와 축산분뇨에 대한 양적 관리(가축사육두수 제한) 필요
 - 쌀 재고 증가, 유희 농지 증가 추세속에서 쌀 재배지 및 유희지의 축산부지, 조사료 생산지 등으로 적극적 활용 필요
 - 경종농업 중심의 평야지역에서 유기질 비료 확보 차원에서 축산과의 적절한 연계 강화 필요 증대 구체적 사례 출현(축산과 경종간 연계를 통한 자연순환형농업의 다양한 사례에 대해서는(부록 2 참조)
- 2004년말 기준 농업진흥지역내 목장 설치 수요에 대한 축종별 조사 결과에 의하면, 10% 이상의 축산 농가가 축사 이전 계획을 가진 것으로 나타남(축종별 기존 축사 이전 및 증설 수요 조사 결과에 대해서는 <부록 3>

참조).

- 한우협회 조사 결과 한우 농가 중 약 15%가 축사 이전을 계획하고 있는 것으로 나타남.
 - 낙농육우협회에서 경기도 지역 젖소농가에 한정하여 조사한 결과 25%가 이전할 계획이며, 이전 계획 농가 중 13.7%는 경기도 외 지역으로 이전 계획 중인 것으로 나타남.
 - 양돈협회에서 사육규모가 많은 전국의 28개 양돈 밀집지역에 대해 조사한 결과, 약 10% 수준이 이전 계획 중인 것으로 나타남.
 - 양계협회의 조사 결과, 수도권 지역 양계농가의 10%, 그 외 지역은 5%가 축사시설 이전을 계획하고 있는 것으로 추정함. 이전 계획 비율은 다른 축종에 비해 상대적으로 낮음.
- 최근 환경관련 규제 강화, 한·미 FTA 추진 등으로 축산농가의 부담이 가중되는 상황 하에서 친환경축산, 조사료 생산 확대, 가축사육밀도 완화 등 축사부지 및 농지이용과 관련된 규제 완화 및 정책 지원에 대한 요구가 증가하고 있음.
- 축산인들은 농업생산액 중 축산업이 차지하는 비중이 쌀 비중과 비슷한 상태에서 축산업에 대한 지원이 상대적으로 적고 규제가 심한 것으로 인식
 - 축사부지의 농지진입 제한을 최소화하라는 축산인들의 요구 증대
- 한편 2004년말 기준 낙농육우협회에서 경기도 지역 젖소 농가의 축사 이전 계획 사유를 조사한 결과, 도시 개발 때문이 24.2%, 분뇨 처리 어려움이 24.1%로 나타남. 이는 수도권 지역의 특성을 보여주는 것이지만 낙농이 대부분 대도시 부근에 발달한 점을 고려하면, 이러한 축사 이전 사유 내용은 낙농 이외의 축종에도 해당되는 일반적인 현상으로 이해할 수 있음.
- 도시개발 사유 180호(24.2%), 분뇨처리 어려움 179호(24.1%), 사료작물

포 부족 114호(15.3%), 기타 271호(36.4%)

- 도시 근교 지역에서 새로운 신규 이전 부지 확보의 수요가 많은 것으로 이해됨.

1.3. 농지이용 여건의 변화와 농지이용규제 완화 필요성

- 최근 쌀 재고 증가, 농촌인력 감소와 고령화로 유휴 농지가 증대되고, 농가소득 증대 차원의 농지이용 규제 완화의 필요성이 제기됨.
 - 2005년 현재 논면적은 110.5만ha이나 2010년 적정 벼 재배면적은 약 85만ha 정도이므로 논을 타용도로 활용하거나 휴경해야 하는 실정이며, 밭을 포함할 경우 유휴 농지는 크게 증가할 전망이다.
 - 한편 우량농지 확보를 위한 간척 및 농지개량사업이 추진되고 있지만, 1970년 이후 농지의 유휴화가 꾸준히 진행되어 왔음(표 1-4). 1975~2003년 발생한 유휴지의 누계면적은 16만ha 정도에 달하고, 여기에 2004년 휴경면적 4만여ha를 더하면 1975-2004년간 휴경농지·유휴지의 누계면적은 약 20만ha 정도로 추산되며, 앞으로도 WTO/DDA, FTA 추진 등으로 많은 농지가 휴경·유휴지로 전환될 것으로 전망됨 (박석두·김수석, 2005).
 - 유휴·휴경농지 발생의 원인이 노동력 부족, 영농조건 불량, 부채지주 소유 등인데, 농업생산기반정비 투자의 제한 등으로 유휴·휴경농지의 영농조건 개선 여지가 거의 없으며, 노동력의 노령화와 부채지주 소유 농지의 비중은 심화될 전망이므로 유휴 휴경농지의 급증이 예상된다.

표 1-4. 농지의 휴경 및 전용 면적

구 분	'85	'90	'95	'97	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
경지면적(천ha)	2,144	2,109	1,985	1,924	1,899	1,889	1,876	1,863	1,846	1,836	1,824
휴경면적(천ha)	20.2	40.4	64.6	29.5	17.0	16.8	16.6	20.0	46.4	47.8	44.2
전용면적(천ha)	2.1	10.6	16.3	15.4	12.0	9.9	10.2	13.2	13.0	15.7	15.7

자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 각 연도.

- 농지이용 여건의 변화에 따라 기획예산처의 중기재정계획(국가재정운용계획) 농업분야작업반 논의에서 ‘쌀수급대책 중 사전적 생산 감축 방안’으로서 농지의 정의 변경, 농지의 타용도 개발 등의 필요성이 제기됨(부록 4).
- 농지의 정의를 재조정하여 농용시설 건축 등 소득원 개발을 적극 도모함. 예컨대 농지의 형상을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 시설물이 들어가는 소득원 개발 차원의 농용시설에 대해서는 농지 활용이 가능하도록 허용하는 등의 제도 개선을 추진함.
 - 필요시 농지로 재활용 가능하면서도 이용 및 운용과정에서 어느 정도 수익성이 보장되는 농지 개발 방안을 추진함. 예컨대 지방자치단체 등에서 농지의 형상을 가능한 한 유지하면서 활용할 수 있는 가칭 “자연형 공원”(운동시설, 자연체험공간 등 포함) 등으로 개발하는 방안 검토
 - 전 국토 활용에서 비농업적 개발 수요를 농지에서 수용하여 벼 재배 면적 감축을 유도함. 비농업적 전용에 대해서는 토지이용계획을 전제로 이용규제를 대폭 완화하되(선계획·후전용), 농지이용 규제를 지속적으로 완화하도록 하고, 농지 보전을 위해 산지 전용 규제를 완화하던 기존의 정책 기조를 전환하여 한계농지의 조립 방안 등을 검토함.

2. 농지전용을 둘러싼 갈등

- 축산업계의 축사부지 확보가 어렵다는 주장에 대하여 축산업계 이외에서는 농지 관련 이용 규제 때문이라기보다 기존 축사에서 발생한 악취, 분뇨 방출 등 부정적 요소 때문에 초래된 것이라는 인식이 강함.
 - 축산업계의 기술진보, 시설기준의 강화 등으로 문제 해결이 가능하다고 하지만, 여전히 비축산계의 부정적 시각이 온존함.
 - * 송미령 외 (2003)의 『국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구』에서 농촌지역의 생활환경을 악화시킨 개발 행위 사례 중 축사 부분이 가장 심한 것으로 조사 결과가 제시됨.
 - * 저수지·담수호 중 260개소가 농업용수 수질기준을 충족시키지 못하고, 260개소 중 70개소(27%)는 축산폐수가 원인이라고 지적됨.
 - * 가축분뇨 퇴·액비중 인산에 의한 토양집적 우려 및 구리·아연 농도가 비료공정 규격의 중금속 허용기준을 초과
 - * 새만금 상류 수질오염은 익산 왕궁 양돈단지 등의 축산분뇨가 주요 원인으로 지적됨: 오염원 비중 BOD 기준 37.9%, T-P 기준 66.8%

- 인근 경작 농민 및 마을 주민의 축사 관련 다양한 민원이 제기되고 있음.
 - 축산폐수로 인한 피해(인근 농업인 영농방해), 악취로 인한 피해(인근 농업인 영농방해), 외지 고소득자에 대한 반감(좋은 차를 몰고 악취를 풍긴다는 식) 등 다양한 민원이 제기됨.
 - 특히 악취 문제가 상대적으로 심각한 양돈 농가의 경우 인근 주민들의 반발로 축사부지 확보 곤란 문제가 심각한 상태이며, 축산인의 다양한 불만 사례도 발생(대한양돈협회의 조사 자료)
 - 전남 해남 양돈 농가 사례 : 농지관리위원이 냄새난다고 도장을 안 찍어줌.

- 경기 평택시 고덕면 양돈 농가 사례: 시청에서 경지정리된 우량농지라 반대(실질적으로는 악취로 인한 주민 민원 우려가 주요 요인인 것으로 확인됨)
 - 경기 포천군 영북면 양돈 농가: 농업진흥지역 소유 농지 전용 신청 시 인근 농지 폐수 유입, 악취 발생 우려로 시청에서 반대
 - 충남 홍성 양돈농가: 서산의 대규모 간척지를 매입하여 친환경 농업을 시도하려고 했으나 주변의 반대로 계획 연기
- 농림부 자체 조사에 의하면, 농지이용 관련 민원 중 축사 관련 민원 건수가 전체 민원의 63.6%, 면적 기준 36.3%를 차지할 정도로 축사에 대한 부정적 인식이 강함.
- 경기도 등 도시근교의 주민 민원이 많은 상태임. 민원 건수 비중에 비해 연간 축사 관련 농지전용면적은 상대적으로 적음. 이는 기존의 축사 관련 민원이 많은 점과 관련됨.
 - 축사와 관련하여 다양한 민원이 발생하고 있는데, 기 설치된 축사의 분노 배출과 악취 관련 민원이 가장 많으며, 다른 유형의 민원도 궁극적으로는 악취와 분노 배출 가능성과 관련이 있는 것으로 조사됨(표 1-5).
 - 축사 설치를 위한 농지 전용 관련 민원 실적을 보면, 최근 3년간 농지 내 축사 시설 설치 관련 전체(유형 1, 2, 3, 4) 민원건수의 65.9%를 경기도가 차지함. 또한 경기도가 유형 1 사례(기 설치된 축사 인근 축분노 배출 및 악취 관련 민원 사례)는 1,125건으로 전체 1,770건의 63.6%를 차지하여 기존 축사 관련 민원도 경기도가 압도적 비중을 차지함(부록 5).

표 1-5. 최근 3년간 농지내 축사시설 설치 관련 민원 발생 현황

	계	유형 1	유형 2	유형 3	유형 4
건수(개)	3,319	1,770	540	671	338
면적(m ²)	5,801,780	2,615,151	1,212,364	1,408,493	565,772

주: 유형 1 : 기설치된 축사 인근 축분뇨 배출 및 악취 관련 민원 사례
 유형 2 : 전용신고·허가 후 축사신축시 민원 사례
 유형 3 : 축사신축, 이주를 위한 농지전용 관련 민원 사례
 유형 4 : 기타 민원(이격거리 요구, 지가하락, 넘비 현상, 농지관리위원 확인 거부 등)
 자료: 농림부.

- 농지관리위원의 확인 거부로 축사 부지를 확보하기 어렵다는 의견이 제기됨.
- 농지법에 따르면, 농지관리위원회는 농지의 정비 상태, 피해방지 계획의 수립(토사유출, 폐수배출, 악취발생, 일조·통풍·통작에의 영향), 용수의 취수로 인한 피해 등 다양한 측면을 확인하게 됨.
 - 농지전용허가 심사시, 당해 농지의 전용이 농지개량시설 또는 도로의 폐지 및 변경이나 토사의 유출·폐수의 배출 또는 악취의 발생 등을 수반하여 인근 농지의 농업경영과 농어촌생활환경의 유지에 피해가 예상되는 경우에는 대체시설의 설치 등 피해방지계획의 적정성 등을 심사하게 됨.
 - 실제 축사 관련 농지 전용 실태에 대한 현지 조사에 의하면, 축사 관련 농지전용시 국토계획법에 의해 개발행위허가를 받아야 하는데, 이러한 개발행위허가 과정에서 농지법, 건축법, 하수법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음진동규제법, 오분법 관련 심의를 받아야 하며, 이들 절차 중 실질적으로 가장 통과하기 어려운 절차가 농지법에 의한 농지관리위원 확인 절차라고 얘기함.
 - 건축법, 하수법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음진동규제법, 오분법 등의 절차의 경우 시설 기준만 충족되면 개발허가(농지전용허가)를 받을 수 있고, 실제 소규모 축사의 경우 대부분 시설 설치 제한 규

정을 받지 않음.

- 앞서 지적했듯이 농지관리위원의 경우 농지의 정비 상태만이 아니라 농어촌 생활과 관련된 피해 방지 계획을 종합적으로 평가하는 역할이 부여되어 인근 주민의 민원, 우량농지 보전 등을 모두 고려하여 축사 관련 농지전용에 대해서는 확인 거부 현상이 자주 발생하는 것으로 나타남.

○ 정부 당국의 농지전용 허가 기피 사례가 발생하고 있음.

- 인근 경작농가와 마을주민의 민원제기, 우량농지 감소 및 훼손 등을 이유로 최근 정부 당국(축사 허가 관련 지방자치단체와 농림부)의 농지전용 허가 기피
- 평택시 사례 : 평택시 미군기지 이전 대상 지역 축산농가 92호가 대부분 경지정리된 수리답 지역(농업진흥지역)에 소재하여 신규 축사부지 확보 곤란 문제에 부딪혀 있음. 평야지역인 평택시의 경우 대부분 농지가 농업진흥지역내 농지로 축사용 농지 확보 곤란 문제가 발생함.
- 2006년 1월 22일 축사 관련 농지전용 규제 완화가 이루어졌지만, 우량농지의 보전이라는 기조는 여전히 유지되며, 농지관리위원 확인서 등에서는 농지의 정비 상태(경지정리 여부, 수리시설 등 생산기반 정비 여부)는 농지전용 심사시 중요한 기준으로 남아 있음.

※ 농지정의 변경 논란과 더불어 축사 부지 확보 곤란을 부분적으로 해소하기 위한 노력으로 정부 차원에서 축사의 농지내 진입 관련 규제 완화 (2006. 1. 22 시행)

- 농지법 시행령 개정으로 축사설치에 대한 농지전용 규제 완화
- 농업진흥지역밖 농지에 대한 농지전용신고 상한 확대
 - (현행) 1ha (양돈, 양계 3ha) → (변경) 축종 구분없이 3ha
- 농업진흥지역안 농지전용시 농지보전부담금 감면 확대
 - (현행) 1ha까지 면제, 1ha 초과분 50% 부과 → (변경) 3ha까지 면제

* 2006. 1. 22 이전 축사부지 관련 농지전용제도

- 농지전용방식은 농업진흥지역 안 농지는 허가 전용, 밖 농지는 1ha 까지 신고 전용, 그 이상은 허가 전용(전용면적규모 제한은 없음)
- 농지보전부담금은 농업진흥지역 밖 농지는 면제, 안 농지는 1ha까지 면제, 그 이상은 50% 감면

- 기타 축산인들의 축사 부지 관련 다양한 애로 사항이 발생함(축산인에 대한 전화조사, 축산단체, 농림부 등의 조사 결과).
 - 농지전용과정에서 인허가 기간의 문제
 - ※ (주)하림의 대규모 농지전용시 국토계획 변경 등으로 인해 장기화 되는 경우도 있음. 물론 ‘수개월 또는 1년’이나 걸린다는 주장은 현행 법을 고려하지 않은 과장된 표현일 수 있음.
 - 비용 발생(부담금, 취득세, 등록세)
 - 농지전용 및 국토계획 변경 등 소요 비용(부담금)
 - 건축법에 의한 건폐율 50% 규정의 적용
 - 준공 후 취득세, 등록세 등 많은 세금
 - 새로운 제도에 의한 규제 : 기반조성부담금(60평 이상 축사) 부담 문제 등
 - 기타 농지관리위원 등 설득 비용
 - 초지와 농지가 구분되어 대규모 사료생산단지 조성 곤란 : 쌀 생산처럼 충분한 정책지원이 이루어지지 않은 것에 대한 불만
 - 기타 농업인으로서 인정받지 못하는 박탈감 등의 문제
 - 버섯재배사, 고정식온실 등과 차별화, 축산은 농업이 아니라는 인식 등

3. 축산인의 민원 제기와 농지법 개정 논의

3.1. 농지제도 개선 관련 축산인의 민원 제기

- 2005년 2월, (주)하림의 “농지제도 개선 건의서” 제출
 - 경쟁력 제고 차원에서 농업진흥지역을 포함한 대규모 농지를 대상으로 양계장 건립 계획을 수립했으나, 이를 위한 축산부지 확보 곤란 문제가 발생함.
 - 축사를 농업용시설로 인정하지 않고 공장과 같은 일반 건물로 취급하여 까다로운 농지전용 및 인허가 절차를 거쳐 축사 신축 시 수개월에서 1년 이상의 장기간 인허가 절차, 농지전용과 국토이용계획변경으로 많은 비용 발생, 건폐율 제한, 많은 취득세와 등록세 부담 등의 문제를 제기함.
 - 축산업의 국제경쟁력 제고를 위해서 축사부지를 농지로 인정하여 농지에 축사시설을 직접 설치할 수 있도록 해달라고 요구함.
 - “주식은 쌀이다”라는 고정 관념에서 벗어나 육류도 중요한 주식으로 보는 인식의 전환이 필요하다는 주장도 제기함.

- 2005년 4월 19일, 경인지역 21개 축협조합의 농지제도 개선 요구
 - 경인지역 21개 축협조합이 ‘경인지구 축협 운영협의회(회장 윤상익 여주축협조합장)’을 구성하여, 농업진흥지역내 축사시설 진입 허용 요구와 친환경축산을 위한 농지법 개정을 요구함.
 - 조합장들은 “현행 농지법은 농업진흥지역 내에 축사 설치를 규제해 축사가 관리지역에 밀집되는 등 많은 문제를 낳고 있다”고 지적하고, “현행 농지법을 개정해 농업진흥지역내에 축사시설 진입을 허용해줘야 축산 발전은 물론 친환경축산이 가능해진다”며 농지법 개정을 촉

구하는 건의문을 채택함.

- 2005년 9월 23일, 한국낙농육우협회(회장 이승호)는 축사시설부지를 농지 범위에 포함시켜줄 것을 요구하는 성명 발표
 - 성명서를 통해 “농지내 축사시설 설치에 따른 제약으로 농업의 자연 순환적 기능 유지 및 축산 분뇨 자원화 촉진 등 축산업 발전에 저해가 되고 있다”, “정부와 국회는 농지법 개정 등 법적·제도적 장치를 조속히 마련해 환경과 조화된 지속가능한 농업생산과 환경친화적인 농축산업 유도로 농가소득 향상을 꾀할 수 있도록 해야 한다”면서 농지법 개정을 요구함.

- 2005년 10월 14일, 축산계 요구를 반영한 축산 전문가의 농지내 축사 신축 허용 필요성 제기
 - 조일현 국회의원 주최 “축산업과 경종농업의 동반발전을 위한 농지법 개정의 바람직한 방향” 관련 입법 공청회에서 건국대학교 정찬길 교수는 주제발표에서 “농지의 효율적 관리와 친환경농업을 위해서는 축산업과 경종농업이 연계될 수 있도록 농지 내 축사 신축이 필요하다”면서 “경종농가가 생산한 볏짚·총채벌레 등은 축산으로, 축산농가가 생산한 퇴·액비는 경종농업으로 순환함으로써 두 산업의 동반발전과 함께 농지의 영구보존도 가능하다”고 강조함. 그리고 “민원 발생을 고려해 악취발생을 최소화할 수 있는 가축분뇨 처리시설과 퇴·액비 시설을 갖춰야 하며, 특히 자연경관을 해치지 않는 축사 신축이 이뤄져야 한다”고 함.

- 2006년 4월 13일, 범축산대책위원회 농지법개정대책소위원회(위원장 이승호 한국낙농육우협회장)는 농림부 차관과 면담을 통해 농지법 개정 입법안의 조속한 처리 요구
 - 소위원회 대표단은 “유휴농지가 급증하는 상황에서 농지 내 축사설치

제약이 농업의 자원순환적 기능 등 농축산업 발전을 저해하고 있다”
 며 “조기에 농지법 개정이 이뤄질 수 있도록 농림부가 노력해 달라”
 고 요청함.

- 요컨대, 축산인 및 축산 관련 기관에서는 농지법에 의하면 전, 답, 과수
 원만이 아니라 토지개량시설과 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와
 그 부속시설, 농막, 간이퇴비장 등 시설의 부지도 농지에 포함시키고 있
 는데, 축사 또한 농업생산시설이라 할 수 있으므로 축사부지도 농지에 포
 함시켜 농지전용절차 없이 농지에 축사 시설을 설치할 수 있도록 해야
 한다고 주장하면서 농지법 개정을 요구함.

3.2. 농지법 개정 논의

- 2005년 9월 26일, 조일현 국회의원 대표 발의로 국회에 농지법 제2조 제1
 호 나목 개정으로 농지의 범위에 축사시설 부지를 포함하는 내용과 승인
 제도를 통해 일정 요건을 갖춘 축사만 농지에 자유롭게 진입하도록 하는
 농지법 개정(안) 제출
 - 조일현 의원 발의 농지법 개정안은 일부 축사시설이 창고 등으로 불
 법 전용되는 문제를 해결하기 위해서는 축사시설 부지를 농지 상태로
 두어 관리감독을 강화해야 한다는 취지와 승인제도를 두어 축사의 난
 립을 막아 친환경축산을 유도하자는 취지가 강함.
 - 조일현 의원 발의안의 구체적 내용은 <부록 6> 참조
- 2005년 10월 14일, 조일현 국회의원 “축산업과 경종농업의 동반 발전을
 위한 농지법 개정의 바람직한 방향” 관련 입법 공청회 개최
 - 조일현 의원은 “쌀 비중이 낮아져 남는 농경지는 늘고 있는데 비해 농
 립업 생산액의 30%를 차지하는 축산업은 가축을 사육할 땅이 없어 고
 통받고 있다”고 지적하면서 “장기적인 농지보전의 관점에서 축사 부
 지를 농지로 인정해 축사 설치가 용이하도록 법 개정이 이뤄져야 한

다”고 밝힘.

○ 2005년 11월 25일, 국회 농해수위 법률안 심사소위에서 심사

- 축사 부지를 농지로 간주해야 한다는 주장은 직접적으로는 농지전용 신고 또는 허가를 받지 않고도 농지에 축사를 지을 수 있도록 하자는 것으로서, 농지이용여건 및 축산현안을 고려할 경우 일부 타당성이 있으나 농지 및 국토 이용·관리 관련 법률 및 제도면에서 문제점이 많기 때문에 신중한 검토가 필요한 것으로 논의됨.
- 입법취지는 공감하나 전통적인 농지개념·범위를 변경하는 데 따른 법체계상 신중한 검토가 필요하다는 입장에서 현행제도를 유지하되, 현실적인 문제를 해결할 수 있는 실천방안을 정부 차원에서 강구할 필요성이 제기됨.
- 한편 농지법 개정안의 내용 중 축사부지를 농지로 간주할 경우 일정 요건을 갖춘 경우만 허용한다는 사전승인제도 운용 그 자체가 또 다른 전용 절차로 이해되든가 법리상 문제가 있다는 반론도 제기됨.
- 결론적으로 동 안건을 소위원회에 계류하기로 결정

* 농지의 정의에 축사를 포함하는 문제에 대한 국회 농림해양수산위원회 법률안심사소위원회의 논의 내용

- 종전 축사부지는 농지가 아니고 신규축사부지는 농지가 되어 토지 거래 및 이용시 혼란발생이 우려됨 (M 의원, S 의원)
- 축사입지에 대한 인·허가가 사실상 불가능하여 환경문제 및 민원 발생이 우려됨(M 의원)
- 농지의 생산기능 훼손 및 축사난립이 예상되어 국토의 계획적 이용에 위배(K 의원)
- 전통적 농지개념과 가치를 바꾸는 중요한 내용인데 반해, 축사신설 및 축사이전에 대한 수요예측, 가축종류 제한 등에 대한 검토 부족 (K 의원)

- 현행 농지정의를 유지하되, 농지에 축사를 설치하는 과정에서 발생할 수 있는 현실적인 문제를 해결할 수 있는 구체적인 실천방안을 정부차원에서 강구한 다음 추진할 필요성이 있음(M의원, Y 의원)
- * 축사 설치·운영 계획 승인 제도에 대한 국회 농림해양수산위원회 법률안심사소위원회의 논의 내용
- 현재 농업진흥지역 밖에서 축사를 설치하는 경우 전용 신고만으로 가능하나, 개정안은 소규모 축사도 반드시 축사 설치·운영계획을 수립하여 자치단체장의 승인을 받도록 하고 있으므로, 불편을 가중시키고 규제를 강화하는 측면이 있음(M의원, S 의원)
 - 고정실 온실 등에 대해서는 별도의 승인절차가 없는 데 반해, 축사에 대해서만 제한규정을 두는 것은 차별적 규제에 해당됨(M 의원)
 - 승인을 받지 않고 축사를 설치한 경우 벌칙규정이 없어 강제성이 없으므로, 법적 실효성과 벌칙부과의 적정성 여부를 함께 고려하여 판단할 필요(M 의원, 수석전문위원)
- 국회에서 농지법 개정을 둘러싸고 정부(농림부)내 축산분야와 농지분야간의 상반된 의견으로 입장 정리 필요성 제기
- 농지관리 관련 정부 부서에서는 ① 현행 농지법의 농지전용신고 또는 허가로도 농지에 축사를 지을 수 있으나 진입하지 못하는 현실적인 이유는 주민의 반대가 대부분이고, ② 축사 부지를 농지에 포함하도록 농지법을 개정하더라도 건축법(건축허가)과 환경정책기본법(사전환경성 검토)의 규제 등은 해결되지 않고, ③ 농지법은 전체적으로 경종농업과 축산업이 구분되어 있어 농지 정의 외의 다른 조항을 개정해야 할 뿐만 아니라 개정 전의 축사부지는 농지가 아닌데 개정 후에는 농지로 되는 등의 문제가 발생한다는 것 등을 들어 반대하였음.
 - 축산 관련 정부 부서에서는 축산인 및 축산관련단체의 문제제기를 근거로 하여 ① 친환경농업을 위한 경종과 축산의 연계 필요성, ② 도시

외연 확대 등에 의한 축사부지 확보 문제, ③ FTA·환경규제 등 축산 농가의 부담에 대한 지원책 필요, ④ 가축 밀집 사육으로 인한 환경과 질병문제, ⑤ 유헴 농지의 증가 전망 등에 대처하기 위해서도 농지에 축사 진입을 원활히 할 필요를 강조하고, 이미 국회에 제출되어 있는 농지법 개정안(조일현 의원 대표 발의)의 국회 심의과정에서 미비점을 보완하여 “축산을 농지 위에서 할 수 있는 행위로 허용하자” 입장을 견지함.

제 2 장

축사부지 관련 현행 제도의 대응

1. 용도지역과 토지이용규제

1.1. 농지법에 의한 용도지역과 토지이용규제

- 현행 농지법에서는 농업목적의 우량농지를 보전하기 위하여 ‘농업진흥지역’을 지정하여 운용하면서, 농업진흥지역에 대해 엄격한 토지이용규제를 실시하고 있음.
 - 농지법 제34조에 의하면, “농업진흥구역안에서는 농업생산 또는 농지 개량과 직접 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없다”고 하면서 “농업인주택 기타 대통령령이 정하는 농업용 또는 축산업용 시설의 설치”의 토지이용행위의 경우에는 예외를 적용하고 있음(부록 7).
 - 즉 농업진흥지역내에서 축사 시설의 설치가 예외적으로 허용되는 방식으로 되어 있어 전용 절차를 받게 되어 있음.
 - 우량농지 보전 및 조성만이 아니라 농지의 지나친 전용을 억제하기 위한 수단인 농지보전부담금 부과 제도도 농업진흥지역 안과 밖을 구분하여 적용하고 있음.

- 축사 시설 설치와 관련된 토지이용규제
 - 농업진흥지역밖의 농지에서는 3ha 이내는 신고제, 그 이상은 허가제로 운용하며, 농업진흥지역안에서는 모두 허가사항임.
 - 농지보전부담금제도와 관련해서도 농업진흥지역밖은 면제, 농업진흥지역안은 3ha까지만 면제하고, 3ha를 초과시는 농지보전부담금의 50%를 부과하고 있음.

1.2. 국토계획법에 의한 용도지역과 토지이용규제

- 현행 국토의계획및이용에관한법률(국토계획법)에서는 합리적 이용과 보전을 위하여 국토를 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하고, 각각에 대해 행위제한을 하고 있음.
 - 도시지역내의 농지를 포함하는 녹지지역 보전녹지, 생산녹지, 자연녹지 등으로 구분하여 행위제한을 달리 하고 있으며,
 - 관리지역에서도 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역으로 세부 용도지역을 나누어 행위제한을 달리 하고 있음.
- 국토계획법 제56조제1항의 규정에 따라 축사시설을 설치하는 경우 개발 행위 허가를 받아야 하는데, 세부 용도구역별 축사 시설 설치 가능 여부를 명시함.
 - 생산녹지지역, 자연녹지지역, 자연환경보전지역, 관리지역 등에서는 도시계획조례로 축사시설 설치가 가능하지 않으며, 농림지역은 도시계획조례와 농지법에 의해 축사시설 설치가 가능함(부록 8).
 - 건축할 수 있는 건축물 중 축사는 건축법시행령 제3조의4 제21호 가목에 해당되는데, ‘개발행위허가 규모’가 용도지역별로 달리 설정됨. 예컨대 보전녹지지역 5천㎡ 미만, 관리지역 3만㎡ 미만, 농림지역 3만㎡ 미만, 자연환경보전지역 5천㎡ 미만임.
 - 그리고 건축법시행령에서는 우량농지 등에 해당하지 아니하여 보전의

필요가 없을 것, 개발행위로 인하여 당해지역 및 그 주변지역에 대기 오염·수질오염·토지오염·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염·생태계파괴·위해 발생 등이 발생할 우려가 없을 것 등을 개발행위 허가기준으로 제시하고 있음.

2. 농지 정의와 전용제도

2.1. 농지법의 농지 정의와 전용제도

- 한국의 경우 일본과 유사하게 농지법이 별도로 제정되어 있으며, 농지의 정의에 관한 한 ‘농지법’ 규정이 기본이 됨(부록 7).
 - 농어촌발전특별조치법 제2조 제6호에서는 “ ‘농지’라 함은 농지법 제2조 제1호의 규정에 의한 농지를 말한다”고 하여 기본적으로 농지법의 정의를 따르고 있음.
 - 농지라 함은 “전·답 또는 과수원 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지 현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지”를 기본으로 하며, “가 목의 토지의 개량시설의 부지와 고정식온실, 버섯재배사 등 농업생산에 필요한 시설 중 대통령령이 정하는 시설의 부지”를 포함하고 있음(농지법 제2조 제1호).
 - 고정식온실, 버섯재배사 등의 시설이 “농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지”에 설치되는 경우는 허용하며, 그 시설의 부지는 농지로 인정함.
 - 여기에서 농업생산시설에 해당되는 축사의 부지는 제외되어 있음.
- 농지법에서 “ ‘농지의 전용’이라 함은 농지를 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지 등 농업생산 또는 농지개량외의 목적에 사용하는 것을 말한다”고 정의하였듯이 농지법에서의 농지의 정의는 농지전용제도와 직접적

관련이 있음. 농지법상 축사부지는 농지의 정의에 포함되지 않으며, 전용 절차를 거쳐 농지 위에 설치 가능함.

- 농지법에서 축사시설은 ‘축산업용’으로, 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설은 ‘농업용’으로 구분하고 구체적이고 체계적인 ‘농업용시설’의 개념정의가 없고, ‘농업용’과 ‘축산업용’을 구분하고 있음(농지법 34조 3항).
 - 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설은 농지 위에 전용 절차 없이 설치 가능하지만, 축사시설은 농지 위에 전용 절차를 거쳐야 설치 가능함.
 - 농지법상 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설의 부지는 농지에 속하지만, 축사시설의 부지는 농지가 아님.
 - 축사시설은 기본적으로 농업진흥지역 등 용도구역안에서의 행위제한이 있음(농지법 제34조).
 - 한편 농어촌발전특별조치법, 농업·농촌기본법 등에서는 축사는 ‘농업용시설’로 규정하고 있듯이 축사는 일반적으로 ‘농업용시설’로 인식되어 농지보전부담금 감면 대상 농업시설 범위에 속함(농지법 제40조).
 - 농지법에서 농업용시설의 구분 내용에 대해서는 (부록 9) 참조
- 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설, 축사 등 다양한 농업용 시설과 관련하여 농지법에서 농지의 정의 범위, 농지위에서 허용 행위, 농지의 전용 행위 등을 이해함에 있어서 다음과 같은 인식이 필요함.
- “고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설의 부지는 농지이다”라는 이해방식은 틀린 것은 아니지만 올바른 것은 아님.
 - “고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설은 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 농지 위에 설치되는 것이 허용되는 시설이기 때문에 그 시설의 부지는 농지이다”가 올바른 이해 방식임.

- 즉 “농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지”가 아닌 다른 지목 위에 설치된 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설의 부지는 농지가 아님.

※ 축사를 버섯재배사 등과 같이 농지 위에 설치가능한 시설로 농지제도를 개선한다고 해도 모든 축사의 부지가 농지가 되는 것은 아님.

2.2. 일본·대만의 농지 정의와 전용제도

- 일본은 우리나라와 마찬가지로 농지와 채초방목지 및 축사부지를 엄격히 구분하여 축사부지는 목장 지목으로 분류됨. 농지란 “경작목적에 제공되는 토지”로서 지목상 전·답에 해당됨(일본은 별도의 과수원 지목이 없음).

- 단, 일본은 토지개량시설의 부지도 농지가 아니므로 농지전용 절차를 거쳐 다른 지목으로 변경됨. 즉 농지전용 절차와 지적 분류가 체계화 되어 있음.

* 지목 분류: 전, 답, 택지, 염전, 광천지, 지소, 산림, 목장, 원야, 묘지, 경내지, 운하용지, 수도용지, 용오수로, 저수지, 제방, 구거, 보안림, 공중용도로, 공원, 잡종지 등 21종

- 농지법에서 농지, 농용지, 농업용시설용지를 개념적으로 구분함.

* 농용지 = 농지 + 채초방목지

- 농업용시설용지에 토지개량시설, 가공, 유통, 축사, 농사 등 시설형태의 이용 모두가 해당되며, 농지의 전용 절차를 거쳐 사용 가능함.

- 농지전용 규제 관련 주요 법률은 농지법, 농용지이용증진법, 농업진흥지역정비법(농업진흥지역 정비에 관한 법률) 등임. 농지법에서 농지의 정의와 농지 전용의 개념을 정의하고, 농업진흥지역정비법에 의해 농용지구역을 지역하고, 농용지이용증진법에 의해 농용지구역에서는 농지를 농업용으로만 이용하도록 규제함.

* 농업진흥지역정비법에서 현황지목은 답, 전, 수원지, 채초방목지, 혼목임지(대나무), 농업용시설용지로 구분함. 농업용시설용지는 답, 전,

채초방목지와 구분되며, 축사부지는 농업용시설용지에 속함.

- 대만의 경우 한국 및 일본과는 달리 농지법이 별도로 제정되어 있지 않으며, 토지법에서 토지 소유, 지적, 사용, 전용 등을 다루며, 농업발전조례에서 ‘농업용지’를 규정하고, 구역계획법시행세칙에서 ‘농목용지’라는 용어를 사용하고 있음.
 - 토지법에서 토지 자원의 낭비와 남용을 방지하고 합리적 이용을 촉진하기 위하여 국가의 경제정책, 각 지방의 수요 상황 및 토지사용상의 성질에 따라 각종 사용 구분을 설정하고, 어떤 용도로 편입된 토지는 원칙적으로 다른 용도로 사용할 수 없도록 하고 있음. 다만, 당해 시현의 지정기관의 승인을 받아 다른 용도로 사용할 수 있음. 이에 따라 토지가 농업생산용지로 편성되면 비농업용도로 사용이 허가되지 않으므로 농지 자원이 보전됨.
 - 농업발전조례의 농업용지: 농작, 삼림, 양식, 목축 및 농업경영과 불가분의 관계에 있는 농사, 축사, 창고, 저장설비, 건조장, 집하장, 농로, 관개, 배수 및 기타 농업 용도에 제공되는 토지. 농민단체와 협작농장 소유로 직접 농업에 제공하여 사용하는 창고, 냉동(냉장)고, 농기계센터, 잠종제도(번식)장, 집하장, 검사장 등 용지
 - 구역계획법시행세칙의 농목용지: 농업생산 및 그 시설의 사용에 제공되는 토지
 - 농지법 체계가 아니므로 비도시지역 토지의 대부분을 차지하는 농지를 포함하여 용도구분을 하고, 용도구역별 허용행위에 대한 사용허가 절차에 따라 농지이용이 이루어짐.
 - 축사 건축과 관련해서는 미국, 유럽 등과 유사하게 축사부지를 농업발전조례의 ‘농업용지’와 구역계획법시행세칙에서 ‘농목용지’로 인정하여 농지에서 축사 건축은 허용행위로서 별도의 전용 절차 없이 가능함.

- * 농지·농업용시설용지·축사부지 관련 한국·일본·대만간의 법 내용 비교에 대해서는 <부록 10>를 참조

3. 농지 정의 관련 현행제도의 문제점

3.1. 농지 범위의 불명확 문제

- 지목주의와 현상주의의 혼재
 - 농지법상(제2조 제1호)에서 “ ‘농지’라 함은 ……전·답 또는 과수원 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지”라고 정의하고 있어 다른 지목인 경우에도 “실제의 토지현상이 작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지”인 경우 농지로 인정하고 있으므로, 다른 지목 예컨대 잡종지나 대지라 해도 농지로 될 수 있음.
- 지목주의와 현상주의의 혼재 속에서 농지와 초지의 구분, 농업용시설부지의 포함 등 모호한 정의 규정의 문제가 발생함.
 - 현상주의에 의해 잡종지나 대지라도 3년 이상 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용하는 경우 농지로 파악되는데, 초지법에 의해 조성된 토지는 농지에서 제외함.
 - 초지법(제2조제1호)에 의하면, 축사의 부지는 초지에 속하는데, 농지법에 의하면, 초지는 농지가 아니라고 명시하고 있음.
 - * 「초지법」 제2조제1호: 초지라 함은 다년생개량목초의 재배에 이용되는 토지 및 사료작물재배지와 목도·진입도로·축사 및 농림부령이 정하는 부대시설을 위한 토지를 말한다.
 - 건축법의 ‘동물 및 식물 관련 시설’, 도시계획법의 ‘농업관련시설’ 등의 내용에는 축사를 농업용으로 이해하고 있음(부록 7).

3.2. 농지법상 농지와 지적법상 지목간의 불일치 문제

- 농지법상의 농지, 초지법상의 초지, 지적법상의 목장용지 등에서 축사부지의 성격이 모호하여 축사부지에 대한 관련 법률의 내용도 불일치하는 문제가 발생함.
 - 기본적으로 농지의 개념을 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지로 한정하고 초지 및 축사부지와 농지를 구분하는 일본의 방식을 따르면서 일부 농업용 시설 부지를 농지의 범위에 포함시키는 모호한 점이 있음. 일본은 농업용시설부지는 농지와 구분하여 별도로 이해함.
 - 예컨대 지목상 전, 답, 과수원 등 농지 위에 설치된 일부 토지개량시설의 부지가 농지의 범위에 포함되면서 원래 지목이 아닌 제방, 구거, 유지용지로 바뀌고(지목변경), 나아가 이들 시설의 용도가 폐기될 경우 잡종지로 전환되기도 함.
 - 초지와 축사부지는 지적법상의 목장용지에 포함됨.
 - 지목분류체계와 농지법상의 분류가 잘 조화되지 않고 있음. 기존 농지의 보호와 효율적인 이용 차원의 시설이라 해도 시설 부지는 별도로 다루어야 법리적으로 명확한데, 그렇지 못한 부분이 있음.
 - * 지적법상 지목: 전, 답, 과수원, 목장용지, 임야, 광천지, 염전, 대, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 도로, 철도용지, 하천, 제방, 구거, 유지, 양어장, 수도용지, 공원, 체육용지, 유원지, 종교용지, 사적지, 묘지, 잡종지 등 28종

3.3. 축사부지 관련 주요 법률 내용의 불일치 문제

- 다양한 법률에서 농용시설의 내용과 허용행위 범위 등이 설정되어 있으며, 각 법률의 목적이 달라 허용범위 설정 내용이 상충되어 축사시설, 축산업용시설 범위에 대한 인식의 차이가 존재함.

- 건축법에서는 축사, 버섯재배사, 온실, 축사 등은 건축법의 건축물(‘동물 및 식물 관련 시설’)로 규정하고 있지만, 도시계획법에서는 축사가 시가화조정구역안에서 허가대상 건축물(‘농업용시설’)로 명시되어 있지만, 버섯재배사는 명확하지 않음.
- 이러한 내용은 농지 범위 및 농업용시설 범위 관련 농지법, 농어촌발전특별조치법, 농업·농촌기본법, 건축법, 도시계획법 등에서의 내용이 약간 다르게 규정되어 있음을 의미함.
- 한편 이와 같이 여러 법령들에서 농업용시설의 범위가 상이하기 때문에 농업인들의 민원이 발생할 여지가 있음.

제 3 장

농지 정의 변경에 관한 주요 쟁점과 대안 설정

1. 농지법 정신의 훼손 문제

- 축사부지를 농지에 포함하는 것을 주요 내용으로 하는 농지 정의 변경 관련 농지법 개정안에 대한 핵심적인 논란은 기존의 전통적 농지법의 정신을 어떻게 이해할 것인가 하는 문제임.
 - 조일현 의원 대표 발의 농지법 개정(안) 등 축사부지를 농지에 포함하는 농지 정의 변경(안)의 취지가 기존의 농지 보전 정신을 유지하고, 축산 활동이 중단된 축사의 부지를 농지로 관리하자는 정신, 경종농업과 축산업을 연계한 자연순환형 농업의 구축을 위한 농지이용체계의 구축 등 농지법의 정신을 보다 확대 및 발전시킨 측면이 있음.
 - 그러나 조일현 의원 대표 발의 농지법 개정(안)에 대해 국회 농림해양수산위원회 법률안심사소위원회 등의 논의에서 “입법취지는 공감하나 전통적인 농지개념·범위를 변경하는 데 따른 법체계상 신중한 검토가 필요하다”는 입장이 강하며, 가능한 한 현행제도를 유지하되, 현실적인 문제를 해결할 수 있는 실천방안을 정부 차원에서 강구할 필요가 제기됨.

- 특히 K 의원의 “전통적 농지개념과 가치를 바꾸는 중요한 내용인데 반해, 축사신설 및 축사이전에 대한 수요예측, 가축종류제한 등에 대한 검토 부족”, “농지의 생산기능 훼손 및 축사난립 예상되어 국토의 계획적 이용에 위배” 등의 주장, M 의원의 “축사입지에 대한 인·허가가 사실상 불가능하여 환경문제 및 민원발생이 우려됨” 등처럼 전통적 농지법의 정신을 훼손할 가능성이 있는 축사부지의 농지 포함은 신중한 접근이 필요하다는 주장이 많이 제기됨.
- 현실적으로 농지의 난개발, 농촌생활환경의 저하 등 다양한 문제가 상존하는 속에서 기존의 농지 질서를 크게 변화시킬 가능성이 높은 농지 정의 개정에 대한 신중한 접근이 요구되고 있음.
- 농지, 농용지, 농업용시설부지의 개념이 모호한 현행 농지관리체계를 그대로 수용하면서 농지의 정의와 범위를 확대하는 것이 바람직하지 않을 수 있음.
 - 앞서 지적했듯이 일본에서는 농지법과 농용지이용증진법 두 개의 법률에 의거하여 농지의 전용 절차를 받고 있는데, 농지와 농업용시설부지간의 구분을 엄격히 하여 전용 절차를 거쳐 농지를 농업용시설부지로 전환 가능하도록 함. 물론 농업용시설부지의 전용절차는 다른 경우와 구분하여 간소화하고 있음. 온실, 축사, 작업장 등 농업경영상 필요한 시설로 전용하는 경우 2ha까지는 신고전용, 그 이상은 허가전용임(농지법 제4조).
 - 대만에서는 축사 등은 농업용시설이면서 농업용지에서 허용 시설이므로 별도의 전용절차가 필요하지 않음. 대만은 일본·한국과 같은 별도의 농지법을 제정하지 않고 유럽국가와 같은 토지법 체계를 갖추고 있으며, 구역계획법에 따라 농목용지(농목생산 및 그 시설의 사용에 제공되는 토지)로 용도 지정과 허용시설에 대한 엄격한 심사 방식, 축사시설에 대한 엄격한 심사가 있음. 농지의 보전과 관련해서는 농업발전조례에서 농지의 비농업적 용도로 변경되는 것을 엄격히 심사하

- 며, 농업생산구역으로 지정되어 생산 환경을 유지하도록 하고 있음.
- 한국은 일본과 함께 농지법 체계에 따라 농지와 채초방목지 그리고 축사부지를 엄격히 구분하면서도 일본과는 달리 토지개량시설이나 고정식온실 등 농업용시설부지와 농지를 엄격히 구분하지 않고 있음. 즉 한국은 일본과 달리 토지개량시설의 부지 등을 농지의 부속시설로 인식하여 농지의 범위에 속하게 하면서, 대만의 제도와 마찬가지로 “농지에 허용되는 시설의 부지”로서 부분적으로 반영함으로써 축사부지도 농지의 범위에 포함할 수 있다고 하는 논란의 소지가 제공된 것임.
 - 현행 농지법 체계하에서 농지, 농용지, 농업용시설부지의 개념이 모호하다고 볼 수 있으며, 이러한 점이 명확하게 정리되지 않은 상태에서 농지의 정의와 범위를 확대하는 논의는 명확한 답이 도출되기 곤란함. 농지법은 기본적으로 농지를 잘 보전하고 효율적으로 이용하기 위한 법이므로 농지의 전용 행위(콘크리트구조물 건물 등)에 대한 문제는 농지법에서 다루어야 함. 따라서 축사는 농업생산시설이므로 농지전용절차 없이 농지 위에서 허용되는 행위로 하고 축사 시설 설치에 대해서는 오분법이나 건축법의 규제를 받아 엄격히 관리하자는 내용의 농지법 개정 방안은 전체 국토관리, 농지관리체계 등과 연계되어 체계적 검토가 필요함.
- 축사부지의 전용에서는 국토계획법상 개발행위허가를 받아야 함. 시행령 등에서 우량농지 보전, 환경오염 방지 등이 명시되어 있는데 이를 체계적으로 반영할 방안이 모색될 필요가 있음.
- 축사용 농지전용은 시·군에서 허가시 도시관리과 소관으로 종합민원 처리 차원에서 다룸. 이는 국토계획법상 개발행위허가를 종합적으로

다루기 때문임.

- 그런데 축사부지를 농지에 포함시켜도 무방할 정도로 국토이용관리 체계가 정비되어 있지 않음.
- 향후 농업여건 변화에 따라 다양한 형태의 농업용 시설이 나타날 가능성이 높는데, 고정식온실이나 대형버섯재배사 등 시설의 부지를 농지에 포함시키는 현행 체계는 합리적 농지 관리를 저해할 수 있음.
- 앞서 지적했듯이 건축행위가 이루어지는 경우는 농지의 범위에 포함시킬 것이 아니라 일본처럼 시설 부지 개념을 도입하여 별도의 전용 절차를 거치도록 하는 것이 현행 농지법 체계 하에서는 논리적이고 합리적일 수 있음.
- 소규모 버섯재배사의 경우 원상회복이 쉬우나 규모화되고 대형 건축물 형태의 버섯 재배사의 경우와 대규모 축사는 대형구조물, 축산분뇨처리 등과 연계되어 별도의 접근방법이 필요함. 또한 대형 건축물 형태의 버섯 재배사의 경우도 간소한 절차라 해도 전용절차를 거치도록 하는 방안을 검토할 필요
 - ※ 건축법에서는 축사, 가축시설, 도축장, 도계장만이 아니라 버섯재배사, 종묘배양시설, 화초 및 분재 등의 온실도 건축물 중 동물 및 식물 관련시설로 규정하고 있음(건축법시행령 제3조의 4항 관련 별표, 부록 7 참조).
- 축사부지를 농지에 포함시킬 경우에는 농업용 창고, 농업용 보관·가공·처리시설의 부지도 농지에 포함해야 하는 문제가 발생함.
- 과거 체계적인 농촌토지이용관리질서를 구축하지 않은 채 농업인의 소득원 확보, 민원성 규제완화 차원에서 농지전용규제 완화가 큰 원칙이 없이 이루어져 온 시행착오를 답습하는 우를 범하지 않아야 함.

2. 제도 개선의 효과성 문제

2.1. 축사부지 관련 주요 현안의 해결 가능성

- 축사부지 및 축산업 발전 관련 주요 현안(민원) 중 과연 현행 농지 정의 때문에 해결되지 않는 과제가 무엇인가에 대한 명확한 진단이 필요함.
 - 농지전용 관련 인허가 기간의 문제는 제도 개선 과제로 검토가 가능하고, 비용 발생(부담금, 취득세, 등록세)의 경우도 제도 개선 과제로 검토 가능
 - 현재 농지에 사료 생산이 되지 않는 것은 제도적 제약이 아니라 경제성 문제이므로 대규모 사료생산단지 조성 곤란 등의 문제는 농지 정의와 무관
 - 농업진흥지역에서도 축사 설치가 허용되고 있기 때문에 축사 관련 농지전용상의 문제는 허용면적 상한 완화와 농지전용부담금 경감 등 축사설치 및 지원 기준 강화 문제로 이해할 수 있음.
 - ※ 농업진흥지역밖 농지에 대해서는 3ha까지는 신고전용으로 가능하고, 그 이상과 농업진흥지역이라 해도 전용 절차를 통해 축사설치를 위한 농지전용이 무한정 가능함. 다만, 농지보전부담금이 농업진흥지역에서 3ha까지만 면제되고 초과분에 대해서는 50% 부과라는 차등이 있어 대규모 전용이 곤란한 문제가 발생하는 경우도 친환경축산인 경우 농지전용부담금을 면제하는 방안도 검토 가능함.
 - ※ 현행법상 간척지, 대규모 평야지역에서의 축사 진입이 금지된 것은 아님.
 - 인근 경작농가와 마을주민의 민원제기는 농지 정의와 무관한 문제로 축산행위로 인한 악취, 분뇨 방출과 관련된 문제임.
 - 농지전용과정에서 농지관리위원의 확인 절차 때문에 농민들의 민원이

생긴다는 주장은 민원을 회피하고자 하는 생각일 수 있음.

- 정부 당국의 농지전용 허가 기피도 결국 민원 문제와 연계되어 있으며, 영세고령 경종 농가들이 고소득축산농가에 대한 반감 등의 현실도 고려해야 함.
- 농지 정의 변경, 농지전용 절차의 생략이 중장기적으로 축산업의 발전에 도움이 되지 않을 수도 있다는 인식이 제기될 수도 있음.
- 농지법은 농지를 특정 시설 부지로 활용할 수 있는지 여부를, 전용절차를 정하고 있는 것인데, 현재 농지법에서는 일정 요건만 갖추면 농업진흥지역에서도 축사 진입을 허용하고 있음(일본에서는 불가피한 농업용시설이라 하더라도 농용지에는 진입 제한).
 - 이미 막대한 시설 투자가 이루어진 이후 사후적으로 지역에서의 갈등과 민원 발생으로 더 심각한 문제가 야기될 수 있으므로 전용 절차를 거치는 것이 중장기적으로 축산인의 관점에서 유리할 수 있음.
- 축산업계 이외에서는 신규 축사부지 확보 곤란 문제와 관련하여 기존 축사에서 발생하는 악취나 분뇨 방출 등의 문제를 우선적으로 해결해야 한다는 인식이 강하여 농지법 개정보다 다른 관련 법의 개정이 필요하다는 견해가 보편적임.
- 대규모 친환경축산단지 조성 등으로 민원이 발생하지 않게 하는 방안이 실천되기 어려운 이유를 밝혀 대책과 관련 법 정비를 강구할 필요
 - 현재의 경종농업의 특성과 기후 조건하에서 경종농업과 축산업이 상호의존적으로 발전할 수 있는 현실적인 방안이 얼마나 실천 가능하고, 이러한 방안으로 포함되지 못하는 축산 부지 관련 현안을 종합적으로 검토할 필요

2.2. 축사부지 불법 전용의 방지 가능성

○ 조일현 의원 발의 농지법 개정안의 취지에 대한 이해

- 앞서 지적했듯이 현실적으로 수도권 주변 축사의 불법 전용이 매우 심각한 상태인 것으로 조사되고 있으며, 축사 부지의 경작 농지로의 환원 등을 위해서도 축사 부지를 농지로 정의할 필요 발생
- 특히 평야지역에 ‘나 홀로 축사’의 경우 축산 활동 중단시 반드시 농지로 환원되어 주변 농지의 이용에 피해를 주지 않고 효율적으로 이용될 수 있도록 해야 함.
- 축사부지의 불법 전용은 전용면적에 비해 용도변경 실적 미미함(표 3-1). 그러나 송미령 외(2003) 등에 의하면 수도권 주변 축사부지의 불전전용은 매우 많은 것으로 조사됨.
- 농지이용 실태조사를 통해 축사의 불법 전용 최소화와 농지의 축사로의 과다 전용 억제를 도모할 필요
- 그러나 농지법 개정안이 농업인의 축사 진입 자유화를 요구하는 것인지, 축사용지의 타 용도 불법 전용을 막고 친환경 축산을 장려하기 위한 것인지에 대한 명확한 목적이 제시되어야 함. 축사의 불법 전용을 막기 위해서는 다른 법률 또는 행정적 조치로도 가능함.

표 3-1. 최근 5년간 축사 설치 후 용도변경 현황

연도별	용도변경 현황		비 고
	건 수	면 적(ha)	
총계	375	32	
2000	128	10	
2001	91	8	
2002	53	4	
2003	51	4	
2004	52	6	

- 중장기적 농지 관리 차원에서 농지전용 절차 없이 축사 허용 방안이 유리하다는 주장은 구체적 현실을 반영한 것인가에 대한 검증이 필요함.
 - 불법 전용의 문제는 농지전용 그 자체와는 관계가 적음. 물론 축사의 불법 전용을 전제로 농지의 과다 전용 문제가 발생하고 있어 오히려 축사의 전용 허가 그 자체가 문제이도 함.
 - 농지 상태로 있으면 행정적으로 농지이용실태조사가 가능한 점 등의 유리성이 있지만, 축사부지를 농지(논, 밭) 지목으로 유지하는 것이 농지보전에 유리하다는 것은 검증되지 않았음.
 - 현실적으로 축사부지를 농지로 전환시키는 비용이 농지의 가치를 넘어선다면 다시 농지로 환원하는 것은 곤란할 수 있음.

3. 관련 법률의 정비 문제

3.1. 법 개정에 대한 축산인의 민원 수준

- 축사부지 확보 곤란 관련 축산인의 민원 해결 요구 수준이 과연 축사시설 입지에 대한 규제 완화 수준(기존 농지 정의 유지)인지 축사시설 설치자유화(농지 정의 변경) 수준인지에 대한 논란이 여전히 제기되고 있음.
 - 축산단체에서 축사부지를 농지로 포함하여 농지에서 축사설치 자유화가 필요하다는 요구, 축사부지의 불법전용을 막기 위해서도 농지 정의 개정이 필요하다는 요구가 지속적으로 제기되었지만, 현지조사에 의하면 일부 축산인들은 축사부지를 농지로 포함시키는 농지법 개정 방안보다 축사 설치 기준의 완화, 농지관리위원의 확인 절차 간소화 등 규제 완화를 요구하고 있음.
 - 기존 축산인 가운데 축사 부지 이전 필요성이 상대적으로 적은 경우 축사부지가 농지가 아닌 잡종지로 쉽게 전환될 수 있는 것으로 인식되어 자산상의 이익이 발생하고 있는 현실적인 요인도 반영된 것으로

이해됨.

- 따라서 축사부지 관련 축산인의 구체적인 요구 사항이 무엇인가를 객관적으로 분석한 후 관련 법 정비의 수준을 정해야 함.
- 현단계에서 축산단체 및 농림부(축산국, 농업구조정책국) 자료만으로는 농지 정의 변경 관련 농지법 개정의 타당성에 대한 명확한 답을 얻기 곤란한 상태임. 부분적인 전화인터뷰조사 등에 의하면, 축산인들의 구체적인 민원도 지역별, 축종별, 경영형태별 다르게 나타나고 있어 축산 관련 지원 대책 마련이 선결과제이며, 농지 정의 변경 논의로 확대되어야 하는 명확한 논거가 제시되지 않고 있는 실정임.
- 축사부지 관련 축산인의 구체적인 제도 개선 요구(민원)의 내용은 축산인의 입장에 따라 다른 것으로 나타남.
 - 축사이전, 기존 축사 확대, 신규 진입 등 다양한 측면에서 이해할 필요가 있으며, 어디에 초점을 둘 것인가는 지역마다 달라야 함.
 - 양돈(폐수, 악취), 양계(악취), 낙농 등 축종별 애로사항의 유형과 차별성 및 수도권, 대도시 주변, 호남·영남 농촌지역 각각의 지역별 특성도 구체적으로 밝혀져 대안 접근이 가능해야 함.
 - 최근 연간 축사부지 800~1,700ha 정도의 전용실적으로 보아 축사부지로 활용되는 농지감소면적이 논란의 대상이 아니라 어느 지역에서 발생하느냐가 문제임.
 - 수도권의 경우 농지 정의 변경이 있어도 현실적으로 고지가 현상으로 축사부지로 활용 곤란한 문제 발생
 - 대개 수도권, 대도시 주변 축산 농가는 축사부지 이전 문제에 봉착해 있으며, 이들이 상대적으로 농지 값이 싼 충청, 영·호남 평야지역으로 이전할 경우 축산에 대한 부정적 시각, 외지인에 대한 거부감, 상대적 고소득자인 축산인에 대한 영세고령 경종농가들의 상대적 박탈감 등 현지인들의 반발이 다양하게 나타날 수 있음.
 - 각각의 구체적인 사례에서 근본적 해결 대책이 매우 다양하게 나타남.

단순히 농지 정의 변경으로 해결될 수 없는 경우도 많음. 축산업계 스스로 해결해야 하는 고유의 문제도 많은 것으로 조사됨.

- 축사 부지 확보 곤란과 관련하여 제기되는 다양한 민원을 해결하는 차원에서 농지전용 과정에서 인허가 기간의 문제, 각종 부담금과 세금 관련 비용 발생(기반조성부담금, 취득세, 등록세 등), 농지관리위원 운용 문제, 건축법에 의한 건폐율 50% 규정의 적용 등과 관련된 제도 개선이 우선적으로 해결되어야 함.

3.2. 농지전용 절차의 간소화 가능성

- 축사 관련 농지전용 절차 중 농지법 개정을 통해 농지관리위원회의 확인 절차를 생략하자는 축산인의 요구가 제기되는 현실적인 이유가 무엇인가에 대한 구체적인 이해가 필요함.
 - 앞서 지적한 바 있듯이 축사 관련 농지전용(국토계획법에 의한 개발 행위허가) 심의 절차 중 건축법, 하수법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음진동규제법, 오분법 등의 절차에서는 시설 기준만 충족하면 되고, 실질적으로 가장 통과하기 어려운 절차가 농지법의 농지관리위원회 확인 절차로 이해됨(축사 설치 관련 법률의 주요 내용에 대해서는 부록 8 참조).
 - 축사 건립에 대한 비축산계의 부정적 시각을 고려하여 축산업계에서는 건축법, 하수법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음진동규제법, 오분법 등에 의해 충분한 보완이 가능하다고 하지만, 현지조사 결과 이들의 법률적 규제는 관련 시설 설치 기준만을 제시하고 있어 사전적 점검 기능을 하지 못하는 것으로 나타남.
 - 또한 허가전용을 신고전용으로 규제 완화한다고 하더라도 농지관리위원회의 확인 절차가 필요함.
 - 따라서 축산인들은 농지관리위원회의 전용절차를 없애기를 원하며, 이를 가능하게 하기 위해 농지 상태에서 축사를 자유롭게 설립할 수 있

도록 축사시설 부지를 농지로 인정해 달라는 요구가 발생함.

- 현실적으로 축사부지와 관련하여 비축산인의 민원을 반영할 수 있는 농지법상의 농지관리위원회 운용은 현장에서 축산인의 입장에서는 매우 중요한 갈등 요인이지만, 농촌지역사회 전체의 측면에서는 사전적 갈등 예방 기제이기도 함.
 - 농지법상 농지전용 없이 축사를 설치할 경우 환경문제 발생에 대하여 사전 예방적 장치 미흡, 이에 대한 보완 필요
 - 친환경축산에 대한 명확한 기준도 정립되어 있지 않고, 축산분뇨에 대한 현실적인 문제가 아직 미해결 상태이며, 설계·준공·시행과정에서의 수질 문제에 대한 제도적 장치가 마련될 필요
 - 자연순환형 농법으로 추진하기 위해서는 기술적인 문제가 해결되어야 하고, 경종농가와의 공감대 형성이 필요
 - 농지관리위원회를 대체할 만한 농어촌생활폐수에 대한 지역주민들의 의견수렴 장치 필요
 - 지역주민의 의견수렴장치 등의 사전 장치가 없는 경우 축사 관련 민원을 근본적으로 해결하는 기제가 사라지게 되는 결과를 낼 수도 있음. 이와 관련 시·군 단위에 별도의 가칭 ‘분쟁조정위원회’를 설치하는 방안도 가능하지만, 농지전용에 대한 일반적 토지관리 관련 농지관리위원회가 유지되는 상황 하에서 별도의 위원회 구성이라는 문제가 있음.

3.3. 농지법 이외의 법률 정비

- 축산법 등을 단순히 축산업의 진흥과 발전지원법으로만 이해할 것이 아니라 축산업의 ‘합리적인’ 발전 지원법으로 이해하여 축산업에 대한 문제점을 최소화하는 방안이 동시에 담겨져 환경규제 등을 적극 수용하는 것이 바람직할 수 있음.
 - 친환경축산에 대해서는 농지법이 아니라 축산법 등에서 다룰 문제임.

- 앞서 강조했듯이 축사부지 확보 곤란은 농지법(농지정의 변경)의 문제가 아니라 축산행위로 인한 악취와 폐수 처리 및 축산업과 경종농업의 조화로운 발전 여건 마련 문제일 수 있음.
- 현실적으로 축사부지를 농지에 포함시켜도 무방할 정도로 국토관리체계가 정비되어 있지 않으며, 농지·초지의 지적이 체계적으로 정비되어 있지 않음.
- 농지법상의 농지, 초지법상의 초지, 지적법상의 목장용지 등에서 축사부지의 성격이 모호하여 불일치하는 문제를 해소하기 위한 법제 정비가 우선되어야 함.
 - 지목상 전, 답, 과수원 등 농지 위에 설치된 일부 토지개량시설의 부지가 농지의 범위에 포함되면서 원래 지목이 아닌 제방, 구거, 유지용지로 바뀌고(지목 변경), 나아가 이들 시설의 용도가 폐기될 경우 잡종지로 전환되기도 함. 축사부지도 이러한 연유로 쉽게 잡종지로 전환되는 경향이 있음.
- 축사와 관련하여 다양한 법률에서 설정되어 있는 농용시설, 허용행위범위 등이 일관성 있도록 관련 법률을 정비할 필요가 있음.
- 여러 법령들에서 농업용시설의 범위가 상이하기 때문에 발생하는 농업인들의 민원을 최소화하기 위해 농지 범위 및 농업용시설 범위 관련 농지법, 농어촌발전특별조치법, 농업·농촌기본법, 건축법, 도시계획법 등의 정비가 필요함.
- 지구단위 접근, 축산지구 지정 등을 통한 축사부지 확보 및 농지전용 절차 간소화 방안을 검토할 필요가 있음.
- 축산인들이 축산지구 지정을 수용하지 않는 이유가 무엇인지 명확히 할 필요
 - 지나친 밀집·집단화로 질병 발생 등의 위험이 있지만, 진정 축산을

- 원한다면 특정 지구에서 집단적으로 할 수 있는 방안도 검토할 필요
- 또한 지구단위 접근이 제도적으로 접근되지 않는 이유도 농촌토지이용계획상의 곤란 문제인지 아니면 축산농가들의 재산상의 문제인지가 구체적으로 밝혀질 필요
- 현행 농지법 제13조에 의하여 농지이용계획이 수립되어 있으며, 농업진흥지역에서도 축산지구 지정이 가능하도록 되어 있음.
- * 축사부지를 농지에 포함시키는 경우 보완되어야 할 과제에 대해서는 구체적인 농지 정의 방안 검토에서 다룸.

4. 농지 정의 변경의 대안 설정

4.1. 기본 전제

- 기본적으로 농지 정의 변경 관련 쟁점들이 다양하지만, 기존 농지법 정신의 유지 여부(축사부지의 농지에 포함 여부), 농지 정의 변경 (농지법 개정) 방식의 차이(축사부지의 농지에 포함하는 방식의 차이), 농지 정의 관련 농지법 체계 개편 등을 중심으로 대안을 설정하고자 함.
- 1단계 구분
 - 기존 농지법 정신의 유지 여부(축사부지의 농지에 포함 여부)와 관련하여는 농지 정의 변경의 필요성에 대한 인식의 차이를 반영하여 축사 부지 관련 농지 정의 개정을 하는 경우와 하지 않는 경우를 구분함.
 - 농업용과 축산업용을 구분하는 기존의 농지법 체계를 유지하는 방안과 기존 농지법 체계를 개편하는 방안을 구분함. 후자는 농업용과 축산업용을 농축산업용으로 통합하는 방안을 의미함.

○ 2단계 구분 (1)

- 농업용과 축산업용을 구분하는 기존의 농지법 정신을 수용하고, 축사 부지 관련 민원을 해결하는 방안에 대해서는 현실적으로 축사시설 설치를 위한 농지전용 절차에서 축산인들이 가장 구체적으로 부딪히고 심각한 장애요인으로 이해하는 농지관리위원회 등의 운용 개선, 농업진흥지역에서의 농업용 시설 설치에 대한 허가 전용제도의 개선 등을 고려함.
- 농지관리위원회 확인 절차 생략 여부
- 농지전용제도를 허가전용을 신고전용으로 규제 완화 여부

○ 2단계 구분 (2)

- 농업용과 축산업용을 구분하는 기존의 농지법을 개정하여 농지의 정의를 변경하여 축산 활동을 농업활동으로 이해하는 경우는 가축 사용에 이용되는 토지를 농지로 포함시키는 적극적 대안(농지법 제2조 제1호 ‘가’목 수정)과 축사를 버섯재배사 등과 마찬가지로 농지 위에 설치 가능한 시설로 규정하는 방안(농지법 제2조 제1호 ‘나’목 수정)으로 구분 가능함.
 - ‘가’목 수정은 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로서 전통적 농지 개념을 벗어나는 인식으로서, 현상주의를 따르는 농지법에 의하면 농지 아닌 지목에 설치된 축사의 부지도 농지가 될 수 있음.
 - ‘나’목 수정은 기본적으로 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로서 전통적 농지 개념을 수용하는 것으로, 농지법의 현상주의 정신을 따르더라도 농지 아닌 지목에 설치된 축사의 부지는 농지가 될 수 없음.
- * 이는 농지 아닌 지목, 예컨대 대지 등에 설치된 버섯재배사의 부지가 농지가 아니라 대지인 것과 같은 논리임.

○ 3단계 구분

- 일본의 농지 관련 법제에서처럼 농업용시설용지를 농지와 별도로 구

분하여 버섯재배사·고정식온실·축사 등 건축물 형태의 농업용시설의 부지를 모두를 ‘농업용시설용지’로 범주화하여 이해하고, 농업용시설용지에 대해서는 현행 축사시설처럼 별도의 전용 절차는 거치도록 하는 방안이 가능함.

- 기본적으로 현행 농지법에서 농지·농업용지·농업용시설용지의 개념이 모호한 문제점을 근본적으로 해결하고, 농지의 난개발의 한 원인이 되는 농업부문의 무원칙적인 농지이용규제 완화를 좀더 체계적으로 추진하는 중장기적인 접근 방법임.
- 이 경우는 기존의 버섯재배사 등의 일부 건축물의 경우 규제 강화 현상이 나타나는 문제가 있음.
- 물론 농업용시설용지에 대해서는 전용 절차를 대폭 간소화하는 방안이 함께 강구될 필요가 있음.

4.2. 대안 설정

- 위의 기본 전제를 두고 <표 3-2>처럼 세 가지의 대안을 설정함.
 - <대안 1> 현행 정의 유지 및 농지전용 규제 완화 방안, <대안 2> 축사 부지를 농지에 포함시키는 방안, <대안 3> 농업용시설용지 재정립 방안(농지법 체계 합리화 방안, 일본체계 수용) 세 가지의 대분류 방식을 적용함.
 - 각각의 대분류 속에서 제도 개선의 수준 등에 따라 소분류를 함.

표 3-2. 대안 설정 시나리오

대분류	소분류 및 세부 내용
현행 정의 유지 및 농지전용 규제 완화 방안	농지관리위원회 운영개선 농지전용 규제 완화 (농지전용 절차 간소화)
축사부지를 농지에 포함시키는 방안	적극적 수용 방안 (농지법 제2조 제1호 '가'목 수정) 소극적 수용 방안 (농지법 제2조 제1호 '나'목 수정) (조일현 의원 발의안 포함)
농업용시설용지 재정립 (일본체계 수용)	농업용시설용지를 농지와 구분하고, 시설용지는 모두 전용 절차 유지

제 4 장

대안별 제도 개선 및 보완과제

1. 현행 정의 유지 및 농지전용 규제 완화 방안

1.1. 기본 인식과 법 개정 내용

- 농지 정의 변경에 따라 예상되는 다양한 문제에 대해 충분한 시간을 가지고 점진적으로 해결해 나간다는 취지 하에 기존 농지법 체계를 유지하면서 축산인들의 축사 부지 관련 현실적인 민원을 수용하는 방안임.
 - 축산인들의 현실적인 요구는 축사부지 확보 곤란을 해소해달라는 측면이 강하므로 우선 축사용 농지전용 절차를 최대한 간소화하고 규제를 완화하는 방안을 강구
 - 축사부지 확보가 곤란한 핵심적인 이유는 농지전용규제 문제보다도 축산업 행위로 인한 악취나 오폐수 발생 문제로 인식하며, 이러한 문제를 해소하는 데 노력하면서 농지전용 규제를 완화하고 농지관리위원회 운영을 합리화함.
 - 농지허가전용절차를 신고전용절차로 농지전용규제를 대폭 완화함.

- 어떤 형태로 어떤 법률적 적용을 받든 축사의 건립은 별도의 승인 대상

이 되어야 한다는 인식임.

- 축산업도 중요한 농업생산활동으로 국민의 중요한 먹거리를 생산하는 것이며 축산폐수처리 기술 발달 등 다양한 기술진보와 축산인의 노력이 있지만, 건축물이 필요한 생산활동으로 농지 환원에 따른 많은 비용이 발생하는 점을 고려하여 전통적 농지법 정신을 일단 유지할 필요가 있다는 관점
 - 물론 건축물이 필요한 버섯재배사 등과의 차별 대우 문제가 있는데, 이 점에 대해서도 <대안 3> 농업용시설용지 재정립 방안(농지법 체계 합리화 방안, 일본 체계 수용) 등을 포함한 종합적 대안 검토가 충분히 이루어지기까지는 농지 정의 변경 등에 대한 신중한 접근이 필요하다는 관점
 - 농지전용 문제 이전에 축산폐수 배출, 악취 등으로 인한 경작 피해, 농촌생활환경 및 경관 훼손 등 지역의 갈등 및 민원 발생이 있는 한 축사 건축 허가는 불가피할 뿐만 아니라 중장기적으로 축산업 발전 전체를 위해서도 건축허가 과정이 필요하다는 관점
- 중장기 농지 수급 전망, 축사 관련 농지전용 수요 전망 등을 고려할 경우 현실적인 축산인의 현안을 적극 수용하는 농지전용 규제 완화 및 절차 간소화 방안을 마련할 수 있다는 현실적인 관점임.
- 연간 축사부지로 전용되는 농지면적이 연간 800~1,700ha이고, 그 중에서 농업진흥지역안은 200~500ha 수준에 불과하므로, 우량 농지 보전 차원에서 농업진흥지역안의 축사 관련 전용 규모 상한을 들 필요성이 거의 없음.
 - 일정 요건을 갖추면 규모에 관계없이 농지전용을 허용하도록 하는 방안을 적극 고려할 수 있음.
 - 도시근교 축산 시설의 이전 대상 부지의 확보, 경종농업과 축산업이 상호보완적으로 이루어지는 자연순환형 농업기반 조성, 가축사육밀도 완화, 조사료생산 확대 등 여러 형태의 문제는 결국 농지가격이 상대

적으로 낮거나 자연순환형 농업을 할 수 있는 지역의 농지, 구체적으로 농업진흥지역 또는 평야지역에서 농지의 축사부지로의 자유로운 이용을 보장하는 것으로 이해됨.

- 축사부지 확보가 곤란하다는 축산인의 민원은 결국 일반 경종 농업인 및 지역 주민의 반대가 심하다는 점을 반영한 것이며, 이를 해소하는 것이 근본적 대책이라는 인식을 전제로 함.
 - 다수의 축산인, 관련기관 종사자들도 축사 건립 자유주의를 주장하는 것은 아니므로, 인근지역 경종농업 농업인이 겪는 악취와 폐수에 따른 고통, 주변 환경 악화에 따른 자산상의 불이익 등을 해결하는 방안을 적극 찾아야 하는 상황임.
 - 농지전용 절차 간소화만이 아니라 악취, 폐수 등을 처리할 수 있는 적극적인 방안과 이를 수용하는 주변 농업인의 인식 전환 등이 주요 논점임.
 - 축사 인근 지역 농지를 집단적으로 매입, 임차 등을 통해 민원을 해결하거나 인근 농업인과 협의하여 대규모 친환경농업 생산단지를 조성하거나 조사료포를 조성하는 등 공생하는 방안을 찾는 것이 선결과제임.
 - 현실적으로 적절한 조건만 갖추면 축사 건립을 위한 농지전용의 제한은 없음. 따라서 농지전용 절차나 정의 변경이 주요 논제가 아닐 수 있음.
 - 주변의 일반 농업인의 동참을 전제로 한 경종농업과 축산업의 연계 발전으로 모범사례지역인 친환경농업지구의 경우 농지 정의 논란이 심각하지 않음.
 - 예컨대 평택시 팽성읍 평궁리 사례, 파주시 탄현면 갈현리 사례 등 기존 우수 사례지역의 경우 모두 농지전용 절차를 거쳤으며, 이 과정에서 주민들의 동의가 이루어진 가장 좋은 사례로 이해될 수도 있음.
 - 모범 사례에서는 농지전용 절차 그 자체는 그야말로 절차일 뿐이지

규제가 아닌 것으로 이해될 수 있음. 오히려 농지 전용 절차를 통해 지역 주민들의 민원을 적극 해결하려는 노력이 생긴 것일 수 있음.

1.2. 보완 과제

- 조일현 의원이 지적하였듯이 축사부지가 농지로 환원되기도 힘들게 되고, 축사의 불법전용에 의한 과도한 농지전용을 막을 수 없다는 한계를 지님.
 - 축사의 불법전용을 막을 수 있는 보완 대책이 강구될 필요가 있으며, 농지이용 실태조사보다 더 강력한 수단이 강구되어야 함.
- 농지관리위원회의 확인 절차 유지시 농지관리위원회 운용 개선 필요
 - 농지관리위원들이 주민 반대를 근거로 모호한 결정을 함으로써 불필요한 오해와 비용이 발생하는 사례를 고려하여 농지관리위원회의 확인 사항을 좀더 구체화하도록 함.
 - 농지관리위원 선정 및 교육 등에 대해서도 개선이 필요함.
- 농지허가전용절차를 신고전용절차로 농지전용규제를 완화함으로써 발생할 수 있는 부분에 대한 보완 대책이 필요함.
 - 농지전용허가 심사시 주요 확인사항에 대한 보완 필요
 - 예컨대 당해 농지의 전용이 인근 농지의 농업경영과 농어촌생활환경의 유지에 피해가 예상되는지, 대체시설의 설치 등을 통해 피해방지 계획을 적절히 수립했는지 등에 대한 점검과 관련 제도적 보완이 필요함.
- 농지전용 절차 간소화 및 전용 규모 대폭 확대 등의 조치를 하되, 비상시 식량작물 생산 명령이 가능하도록 조치가 필요함.
 - 식량위기사 식량작물 재배 기반 구축 차원에서 또는 비농업적 활용 토지의 농지로의 재활용이라는 측면에서 승마 관련 체험장, 운동장, 간이골프장 겸용 공원 등 유사시 식량작물 재배가 가능한 비농업적

토지이용을 적극 수용하는 방안 모색 필요

- 현실적으로 유휴농지가 늘어나는 상황 하에서 미래의 식량작물 재배 기반 유지 차원에서 수익성이 발생하면서 관리 가능한 활용 방안을 적극 고려
- 한편 농지관리위원회의 확인 절차 생략 등의 규제 완화가 이루어질 경우 농지관리위원회를 대체할 시·군에 가칭 ‘분쟁조정위원회’ 설치 방안을 검토할 필요
- 현실적으로 농지관리위원들은 농지의 정비상태만이 아니라 농지전용으로 인한 농어촌생활에 대한 피해 등을 종합적으로 고려하여 판단하면서 사전적 갈등 조정 기제 기능을 수행했는데, 이것이 생략될 경우 다양한 민원을 해결하기 위한 시·군에 가칭 ‘분쟁조정위원회’를 설치하는 방안을 검토할 필요

2. 축사부지를 농지에 포함시키는 방안

2.1. 기본 인식과 법 개정 내용

- 축사시설을 주요한 농업생산시설로 이해하고, 축사시설의 부지도 농지에 포함시켜 농지위에 축사 시설 설치를 농지전용절차 없이 직접할 수 있도록 하는 방안임.
- 축사시설의 부지를 토지개량시설과 고정식온실·버섯재배사 등의 부지와 동일한 농업용시설로 인식하는 관점
 - 농지법 제2조 제1호 농지의 정의에 축사 부지를 포함
 - 축산활동을 농업활동으로 간주하고, 농지법에서 농업용과 축산업용을 구분하는 규정을 없앴.

- 농지정의 변경(농지법 개정) 방식의 차이를 기준으로 구분될 수 있는 대안 두 가지를 제시할 수 있음.
 - 가축사육에 이용되는 토지를 농지로 포함시키는 적극적 대안(농지법 제2조 제1호 ‘가’목 수정)과 축사를 버섯재배사 등과 마찬가지로 농지 위에 설치 가능한 시설로 규정하는 방안(농지법 제2조 제1호 ‘나’목 수정)으로 구분 가능함.

- 대안 1 : 농지법 제2조 제1호 ‘가’목 수정
 - 농지법 제2조 제1호 ‘가’목의 농지 정의 부분에서 “가축사육에 이용하는 토지”를 농지에 포함하는 방안
 - ‘가’목 수정은 농작물의 경작 또는 다년생식물 재배지로서 전통적 농지 개념을 벗어나는 인식으로서 현상주의를 따르는 농지법에 의하면, 농지 아닌 지목에 설치된 축사의 부지도 농지가 될 수 있음.
 - 농지취득 과정에서 ‘자경목적’ 확인시 축사용도로 구입하는 것도 허용하게 됨.
 - 농지법 규정 개정
 - * 제2조 제1호: ‘농지’라 함은 다음 각 목의 1에 해당하는 토지를 말한다.
 - 가. 전·답 또는 과수원 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되거나 가축의 사육에 이용되는 토지. 다만, 초지법에 의하여 조성된 토지등 대통령령이 정하는 토지를 제외한다.

- 대안 2 : 농지법 제2조 제1호 ‘나’목 수정
 - 농지법 제2조 제1호의 ‘나’목에서 “고정식온실, 버섯재배사 등 농업생산에 필요한 시설 중 대통령령이 정하는 시설의 부지”에 축사를 포함시켜, 축사부지를 농지에 포함시킴으로써 농지 위에 축사 시설을 전용 절차 없이 가능하도록 하는 방안

- 기본적으로 농지에 설치 가능한 농업용시설 부지는 가목의 기본 인식 “전·답 또는 과수원 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년성식물재배지로 이용되는 토지”의 제한을 받음. 즉 기 축사부지와 다른 지목의 축사부지는 농지가 아님.
- 농지법 규정 개정
 - * 제2조 제1호: ‘농지’라 함은 다음 각 목의 1에 해당하는 토지를 말한다.
 - 나. 가 목의 토지의 개량시설(유지, 양·배수시설, 수로, 농로, 제방 기타 농지의 보전이나 이용에 필요한 시설로서 농림부령이 정하는 시설을 말한다)의 부지와 고정식온실, 버섯재배사, 축사 등 농업생산에 필요한 시설 중 대통령령이 정하는 시설의 부지
- 농지법시행령 개정
 - * 제2조 3항: (농지)법 제2조 제1호 나 목가에서 “대통령령이 정하는 시설”이라 함은 농작물의 경작 또는 제1항 각호에 규정된 다년성식물의 재배지로 이용되고 있는 토지에 설치한 다음 각 호의 시설을 말한다.
 - 가. 고정식온실·버섯재배사·비닐하우스 및 축사와 그 부속시설
 - 나. 농막 또는 간이퇴비장.

○ 대안 2-1: 대안2 + 축사승인제도 됨

- 한편 조일현 의원 발의 농지법 개정안은 <대안 2>와 동일한 내용이면서 승인제도를 도입하여 축사의 난립을 막고 친환경축산을 유도하는 방안임.
- * 일부 축사시설이 비농업용 창고 등으로 불법 전용되는 문제를 해결하기 위해서는 축사시설 부지를 농지 상태로 두어 농지이용실태조사 등 현행 법 제도를 이용한 관리감독을 강화해야 한다는 취지
- * 농업진흥지역밖이라 해도 난개발이나 무분별한 축사 입지의 제한 필요

2.2. 보완 과제

○ 농지 정의 관련 농지법의 보완 필요

- 농지법 제2조 가목은 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지를 농지로 정의하고 있으므로, 시행령 제2조에 축사를 포함할 경우 축산을 영위하는 표현을 추가하여 정의할 필요
- 농지법 제2조 ‘농업경영’과 ‘자경’의 정의 수정: 농업경영과 자경의 개념을 혼동하여 사용, 농업경영의 개념농지법상 경종산업 중심의 조문 전개를 축산업 경영을 포함하는 개념으로 정비
- 농업경영 목적으로 농지를 취득하고자 하는 자는 법 제8조 규정에 따라 농업경영계획서를 작성해야 하고 농지취득자격증명 발급이 필요한데, <대안 1>은 축사 설치 목적으로 농지 취득이 가능하며 <대안 2>의 경우 축사 설치 목적으로 농지 취득이 불가능함.
- * 농지법 시행령 제2조의 농막·간이퇴비장 또는 간이액비저장고 설치를 목적으로 농지취득은 불가능하며, 축사도 동일하다는 내용이 <대안 2>에서는 그대로 적용됨.
- 농지법 제9조 및 22조의 농지의 위탁경영과 임대차·사용대차 사유에 해당하는 자경과 농업경영에 축산업 경영도 포함될 수 있는지 여부도 <대안 1>과 <대안 2>에서 다르게 나타남.

○ 농지 정의 개정에 따른 기타 농지법 정비 필요

- 축사의 부지가 농지로 정의함으로써 농지법 제36조~제38조의 농지전용대상(타용도일시사용허가)에서 축사부지 제외: 이 경우 농지전용허가(협의·신고) 없이 축사설치가 가능하나, 농지관리위원회 확인사항 중 폐수의 배출, 악취의 발생 등으로 인한 인근농지의 피해방지계획 등의 확인 등 사전예방 기능 축소
- 농지법 제40조 이하 축사설치를 위한 농지전용시 농지보전부담금 면제: 현행 진흥지역의 경우 3ha를 초과하는 부분에 대해서만 50%를 부

- 과하는 축사부지가 농지가 될 경우 전액 면제
- 농지법 제43조는 예외적인 경우를 제외하고는 농지를 전·답·과수원 외의 지목으로 변경하지 못하도록 지목변경을 제한: 지적법상 축사의 부지는 목장용지나, 농지법상 목장용지가 농지이므로 지목변경할 수 있도록 허용
- 시행령 제71조 농지원부 작성대상에 축산업을 영위하는 농업인도 포함하여 작성

○ 농지법 이외 관련 법 정비

- 초지법상 초지를 축사로 보고 있기 때문에 초지법 개정 필요 : 초지법상 초지에 대하여는 국토의계획및이용에관한법률상 용도지역의 명시적인 규정이 없으나, 농지정의를 변경될 경우 이에 대한 검토가 필요함. 예를 들면, 농지법에 의한 농업진흥지역은 국토계획법상 농림지역으로 구분되는바, 축사의 부지가 진흥지역으로 편입될 경우 농림지역으로 분류
- 농지의 범위와 지적법상의 지목의 조화 문제 : 축사의 부지를 농지에 포함시키고 지목을 목장용지로 바꿀 경우, 목장용지 중에는 농지법의 관리를 받는 부분이 새로 생기는 결과를 초래
 - * 지적법상 축사의 부지는 ‘목장용지’로 분류
 - * 현재 목장용지는 초지법과 기타 토지관련 일반법의 적용을 받고 있음(농지법 관리대상이 아님)
- 법인세법·소득세법·지방세법 등 세법상의 문제 : 농지내 축사를 설치하는 경우에는 농지로 보나, 농지외에 설치시에는 목장용지로 보아 세법적용시 상이한 과세대상이 됨
 - * 지방세법은 전·답·과수원, 목장용지를 분리과세대상으로 하나, 소득세법 및 법인세법은 비사업용토지의 범위에 전·답·과수원과 목장용지를 구분
- 농지법상 농지전용 없이 축사를 설치할 경우 환경문제 발생에 대하여

사전 예방적 장치 미흡, 이에 대한 보완 필요: 친환경축산에 대한 명확한 기준도 정립되어 있지 않고, 축산분뇨에 대한 현실적인 문제가 아직 미해결 상태이며, 설계·준공·시행과정에서의 수질 문제에 대한 제도적 장치 마련 필요

- 축사 시설 설치 관련 악취방지법에 의한 악취 문제 해결을 위한 제도적 장치 마련 필요
- 농지를 전용할 경우 사전에 농지관리위원회의 농어촌생활폐수에 대한 지역주민들의 의견수렴 장치 필요
 - 지역주민의 의견수렴장치 등의 사전 장치가 없는 경우 민원 해결에 대한 근본적 해소는 어려움

○ 농지, 농용지, 농업용시설부지 등으로 엄격히 구분하는 일본 방식과도 다른 또 다른 비합리적인 농지관리 체계일 수 있음.

- 앞서 지적한 바 있듯이 일본은 농업용 시설부지는 기본적으로 농지의 전용 절차를 거쳐 가능하도록 하고 있으며, 농지 훼손이 적은 농업용 시설에 대해서는 전용 절차를 간소화하는 방안을 채택하고 있음.
- 특히 축사 설치에 관해서는 농지법이 아니더라도 오분법, 건축법 등의 규제가 심한 실정이므로 농지법에서는 농지전용절차를 별도로 둘 필요가 없다는 주장보다 대통령령이 정하는 축사시설의 경우 농지전용절차를 대폭 간소화하는 방안이 민원도 해결하고, 농지 관리, 지목 관리 등의 혼란도 막는 방안이 현실적일 수 있음을 일본 사례는 잘 보여줌.

* 현실적으로 축사시설은 다양한 지목, 전, 답, 과수원, 목장용지, 임야 등에 설치 가능한 것인데, 축사시설의 부지가 다양한 지목 형태로 존재하게 됨.

○ 사전승인제도 도입에 따른 보완 과제

- 축사부지를 농지로 간주할 경우 일정 요건을 갖춘 경우만 허용한다는

사전승인제도 운용할 경우 축사의 유형별 농지법의 적용이 달라지는 문제 발생

- 농지법 개정으로 농지에 조성된 친환경 축사 시설 부지는 지목상 원래 지목인 전, 답, 과수원을 따르면서, 일반 축사 시설 부지는 목장용지(초지 포함)로 존재하는 개념 및 지목상의 혼란 발생
 - ※ 농업진흥지역 안에서 축사 시설이라는 농지 아닌 토지의 존재 문제는 별개의 문제임. 본래 농업진흥지역은 권역 개념으로서 농지만을 대상으로 한 것이 아니라 취락 등도 포함됨.
- 한편 사전승인제도가 또 다른 전용허가 규제로 작용될 수도 있어 문제임.

3. 농업용시설용지 재정립 방안

3.1. 기본 인식과 법 개정 내용

- 일본의 농지법 체계에서처럼 농지의 개념을 경종작물 재배지로 한정하되, 농지 위에 설치할 수 있는 시설, 즉 농업용시설용지 개념을 별도로 도입하여 건축행위가 이루어지는 경우는 농지의 범위에 포함시킬 것이 아니라 별도의 전용 절차를 거치도록 하되 농업용에 대한 대폭적인 규제완화를 적용하는 방안
 - 농지의 정의에서 토지의 개량시설, 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설의 부지를 제외(삭제)시키고, 이들 시설과 대통령령이 정하는 축사와 그 부속시설을 포함시켜 별도로 규정하는 방안
 - 양·배수장, 고정식온실 등 일부 농업용시설 부지를 농지로 정의하고 있는 현행 제도의 개념상 혼란을 막으면서 농지위에 축사를 지을 수 있다는 주장
 - 소규모 버섯재배사의 경우 원상회복이 쉬우나 규모화되고 대형 건축

물 형태의 버섯 재배사의 경우와 대규모 축사는 대형구조물, 축산분뇨처리 등과 연계되어 별도의 접근할 필요가 있음. 이 점에서 규모화되고 대형 건축물 형태의 버섯 재배사의 경우도 간소한 절차라 해도 전용절차를 거치도록 하는 방안을 검토할 필요

- 기존의 무원칙적인 농지전용 규제 완화 과정에서 허용된 행위에 대한 규제 수준 재조정 등 중장기적인 제도 개선 방향 정립이 필요하다는 관점
 - 콘크리트구조물로 된 대규모 버섯재배사, 고정식 온실, 축사시설부지 등을 농업용 시설부지로 범주화하고, 농업용이든 비농업용이든 건축물 형태의 농지이용은 농지의 형상을 변화시키는 전용행위로 간주하여 농지전용 절차를 거치게 하면서 계획적 입지를 유도하도록 할 필요
 - 다만 농업용 시설에 대해서는 허가절차를 대폭 간소화하는 방안 등이 검토될 필요가 있음.
- 최근 우리 사회에서 농촌토지의 난개발, 농촌생활환경의 저하 등 농지이용 관련 다양한 문제가 주요 과제로 제기되는 상황에서 현행 농지관리 체계를 좀더 개선시키는 방향이 될 수 있음.
 - 현행 농지법 체계에서는 개념적으로 모호한 상황인 농지, 농용지, 농업용시설부지 등의 개념을 좀 더 구체화하고 합리화하는 방안이라 할 수 있음.

3.2. 보완과제

- 고정식온실, 버섯재배사 등 농지 위에 농지전용 절차 없이 설치 가능했던 농업용시설에 대한 농지전용 절차 적용에 대한 반발 등에 대한 대책도 고려해야 함.
 - 농업용시설용지의 시설 유형을 세분화하고, 고정식온실, 버섯재배사,

축사 등 농업용시설에 대한 전용 규제 완화 방안 모색 필요

- 농업생산 및 정책 여건의 변화에 따라 다양한 농업용시설용지 수요가 증대될 것으로 전제로 농업용시설용지에 대한 설치기준, 허용기준, 전용 규제 수준 등에 대한 체계적인 검토가 필요함.
- 농촌토지의 계획적 이용, 합리적 관리 차원에서 농지, 농용지, 농업용시설부지 등개념적 구분이 불명확한 현행 농지법의 한계를 극복하고, 국토계획법의 전면 개편과 농지법의 폐지 등에 대한 중장기적인 재편 방향에 대한 기초 연구가 필요
 - 일본의 농지법 체계가 지니는 한계를 분명히 하고, 대만, 유럽 등의 농지관리체계(농지법 부재)를 도입하는 방안 등을 적극 고려하는 방안 등의 장단점에 대한 기초적인 검토 필요

제 5 장

제도 개선 추진 방안

1. 기본 방향

- 농지 관련 법률과 제도 그리고 농지관리 실태를 충분히 조사한 후 농지 정의 변경을 포함하는 관련 법 개정을 추진하는 것이 바람직함.
 - 농지 정의 변경 문제에 대해서는 농지법 및 관련 법 개정, 축산농가와 경종농가간의 공감대 형성, 친환경 축산 여건 조성, 제반 정책 변화 등을 종합적으로 고려하여 추진해야 함.
 - 축사부지 관련 현행 농지법 개정안에 대해서는 국회 농림해양수산위원회 법률안심사소위원회에서 K 의원의 주장처럼 “충분한 수요 조사 등을 거친 후”, 즉 1~2년간의 준비과정을 거쳐 추진하는 것이 바람직함.
 - 축사 부지 확보 곤란 관련 축산인의 민원을 해결하기 위한 농지전용 규제 등을 우선적으로 추진하며, 축사 설치로 인한 민원을 최소화하기 위한 다양한 축산업 지원 대책을 강구해야 함.

- 축사부지 관련 농지 정의 개정 논의 이전에 축사부지 확보 곤란 관련 축산인의 민원 해결 요구 수준이 과연 축사시설 입지에 대한 규제 완화 수

준(기존 농지 정의 유지)인지 축사시설 설치 자유화(농지 정의 변경) 수준인지에 대한 객관적인 조사 작업이 선결되어야 함.

- 축사부지에 대한 축산인들의 요구 수준이 축종별·지역별·농가별로 다르게 나타나고 있으며, 중장기 축산업의 발전을 위해 어느 방안이 더 바람직하나에 대해서도 인식의 차이를 보임.
 - 우선 현단계 농지정의 변경을 둘러싼 농지법 개정 논의가 가능할 정도로 축사부지 및 축산업 관련 현안에 대한 충분한 대안 검토가 사전적으로 이루어진 것으로 보기 곤란함.
 - 축사부지 관련 현안 해결, 경종과 축산업의 연계 발전 등을 위해서는 농지 정의 변경이 있어야만 가능한지, 과연 다양한 축사부지 관련 현안 과제들이 농지전용 제한 때문에 실천되기 힘든 것인지 등에 대한 검토가 미흡한 상태임.
 - 축산업의 당면 과제에 대한 적극적 대응이 필요하지만, 농지 정의 변경 방안이 최종적 대안인가 하는 의문에 대한 명확한 설득 논리가 부족함.
- 농촌생활 및 농업생산 여건의 개선, 농가소득 증대 등을 위한 농지관리 체계의 합리화 차원의 부분적인 규제 강화를 수용하되, 가능한 한 농지이용 규제를 완화하는 방안을 강구하며, 농지이용 규제 완화와 더불어 농촌의 계획적 관리, 농지 관련 법률 및 제도 간의 불일치 문제를 해소하도록 함.
- 중장기적으로 축산업을 중요한 농업생산 활동으로 보며, 버섯재배사 및 축사 등을 모두 농업용시설용지로 규정하여 현행 농지법에서의 농지·농업용지·농업용시설용지의 개념적 불명확성을 해소함.
 - 농지법상 농지는 지적법에 의한 지목과 현상주의를 적용하여 농지에 대한 정확한 면적 추산이 어려우며, 이에 따라 농지원부와의 괴리문제가 발생하는데, 차제에 농지법 체계와 지적법간의 불일치문제 등을 해소하는 관련법 정비 방안에 대한 체계적인 연구 검토가 필요함 (농

지원부는 사람 중심으로 작성되어 농업·농촌기본법에 의한 농업인의 정의와 관련된 자료로 활용되고 있지만, 농지법에 의한 농지관리대상 확정에 이용되지 못하는 실정).

- 현행 정의 유지 및 농지전용 규제 완화 방안(신고전용 확대, 농지관리위원회 운용 개선), 축사부지를 농지에 포함시키는 방안(농지법 제2조 제1호 가목 수정, 나목 수정), 농업용시설용지 재정립 방안(농지법 체계 합리화 방안, 일본체계 수용) 등 여러 대안 중 규제에 대한 인식 차이나 농업인의 수용 가능성 등을 고려하여 대안을 선택함.
 - 규제의 수준: 신고전용 확대 ≪ 농지관리위원회 운용 개선 ≪ 농지정의 변경 대안 1 (농지법 제2조 제1호 나목 수정) ≪ 대안 2 (농지법 제2조 제1호 가목 수정) ≪ 대안 2 + 사전승인제도 도입 ≪ 농업용시설용지 개념 도입
 - 농업용시설용지 개념의 도입이 규제의 수준은 낮은 것으로 이해될 수 있음. 부분적으로 버섯재배사 등의 건축물을 전용절차를 거치게 하는 문제가 있지만, 전체적으로 농업용시설 설치에 대한 전용규제를 완화하는 효과가 있음.
 - 축사 부지 관련 농지 정의 변경 방안을 수용할 경우 농지관리와 관련하여 부작용이 적은 순, 즉 (대안 2 + 승인제도), (대안 2), (대안 1)의 순으로 도입하는 방안을 고려할 필요

2. 주요 실천 과제

- 축사 부지 확대 공급을 위한 규제 완화와 지원 대책을 강구함.
 - 농지관리위원회 운용 개선 (농지관리위원회 확인사항을 좀더 구체적으로 명시)
 - 축사 관련 허가전용의 범위를 축소하고, 신고전용의 대상 범위를 확대

- (농업진흥지역내 신고전용 대상 상한 확대, 농업진흥지역의 경우도 일정 규모까지는 신고 전용)
- 축산업 지원 정책 추진: 축산 관련 악취, 분뇨 배출 등의 문제를 최소화하기 위한 정책적 지원 확대 등
- 합리적 농지 제도 개선, 축사 관련 농지 정의 변경 논의를 과학적으로 마무리하기 위한 기초자료 조사를 실시함.
- 축사 이용실태 조사
 - 전국적 차원에서의 축사 이전 수요 조사
 - 축사 관련 민원 유형에 대한 실태조사
 - 해외 선진국의 축산 설치 관련 규제와 농지관리 체계 조사
 - 농지관리위원회 운용, 농지원부 관리 등 현행 제도상의 문제점 조사 등
- 농지, 농용지, 농업용시설용지의 개념적 위상 정립과 축사의 농지 포함을 고려한 중장기 농지관리체계 합리화 방안에 대한 연구를 추진함.
- 농지법 등에서 다루는 농업용시설용지(버섯재배사, 축사, 가공시설 등)의 유형 구분 및 이를 근거로 한 합리적 관리 체계 구축을 위한 주요국의 사례 분석
- 축사의 불법 전용을 원천적으로 방지하기 위한 전면적인 이용실태조사를 실시하여 불법전용에 대해서는 원상회복을 명령함.
- 조일현 의원의 지적처럼 축사의 불법 전용 문제가 심각한데, 문제의 실태를 먼저 파악하고 그 대안으로서 농지 정의 변경이 최선인지 검토할 필요
- 중장적으로 기존의 농지법의 체계나 정신을 크게 변동시킬 가능성이 높은 축사부지를 농지에 포함시키는 방안(농지법 제2조 제1호 가목 수정,

나목 수정), 농업용시설용지 재정립 방안(농지법 체계 합리화 방안, 일본 체계 수용) 등을 체계적으로 연구 검토하고, 앞서 제시한 관련된 다양한 보완과제를 충실히 정비함.

- 농지법의 현상주의와 지목주의의 혼재 문제 해결, 농지 정의 개정에 따른 관련 법 정비 등을 체계적으로 추진하고, 농지 정의 변경 및 농업용시설용지 개념 도입의 여건을 조성

제2부 식량위기시 농지 확보 및 활용 방안

제 1 장

연구의 목적과 범위

1. 연구의 배경과 목적

- 우리나라 국민이 필요로 하는 식량을 안정적으로 공급하는 것은 농업이 담당해야 할 중요한 역할이며, 이러한 역할을 수행하기 위하여 정부는 식량 생산의 기반인 우량농지를 보전하고 비농업적인 전용을 억제하는 농지정책을 견지하고 있음.
 - 식량의 안정 공급을 위한 정책수단으로 국내 공급능력 향상과 해외조달 능력 제고가 상호 보완적으로 작용되도록 하고 있으며, 1978년에 식량자급을 달성한 이래 주곡인 쌀만큼은 국내에서 자급해야 한다는 국민적인 공감대가 형성됨.
- 그러나 최근 들어 농업의 생산성 향상과 외국산 농산물 수입으로 인해 일부 품목에 대해서는 생산과잉의 징후가 나타나기 시작하고, 주곡인 쌀도 과잉 기조를 나타내면서 2002년에는 산지 쌀값이 하락하는 사태를 맞게 됨. 특히 2003~05년에 쌀 생산조정(생산 감축)이 실시되면서 그 동안 유지되어 온 농지보전 정책을 재검토해야 한다는 주장이 강하게 제기됨. 이와 같이 농지의 타 용도 활용을 통해 쌀 수급 조절 등을 도모해야 한

다는 주장이 제기되는 반면, 한편으로는 식량안보를 위한 농지보전의 당위성과 아울러 만일의 식량위기에 대비한 농지의 확보 및 활용방안이 모색되어야 한다는 주장도 강함.²⁾

- 쌀 공급 과잉으로 인한 농지보전 의지의 약화, 농지 활용도 제고와 관련하여 제1부에서 언급했듯이 “축사 부지를 농지에 포함시키는” 내용의 농지법 개정안이 제기되기도 하고, 최근 중기재정계획 논의과정에서 쌀 재배면적 감축을 위한 소모적 예산 지원의 틀을 벗어나 평상시 농지의 일정 부분을 공원용지, 체육시설부지 등으로 활용하다가 유사시 농지로 활용하는 방안이 적극 검토되어야 한다는 의견도 제시되는 등 농지이용 효율의 증대, 유휴농지의 적극적 활용 등을 위한 측면에서 농지이용 규제완화의 필요성이 적극 논의되고 있음.
 - 한편으로는 세계곡물시장의 불안정 가능성 등을 전제로 「농업·농촌기본법」에 근거하여 식량자급률 목표를 설정하고, 그에 필요한 농지면적을 확보해야 한다는 주장을 하면서, 정부에서 식량작물 재배 면적의 확보를 위해 다양한 정책 대안을 모색할 것을 요구하고 있음.
- 안정적 식량 공급 기반을 위한 농지 면적의 확보 문제는 유지해야 할 최소한의 농업의 규모 설정과 관련될 뿐만 아니라 식량위기시(유사시) 식량을 안정적으로 확보하는 수단으로서 국내 식량 공급 능력을 확보하는 것과 관련됨.
- 일본의 경우 식료의 안정적 공급을 농정의 4대 대강 중 첫 번째로 설정하여 그 핵심을 국내 공급력의 유지·강화에 두고 ‘식료·농업·농촌기본계획’에 식량자급률 목표와 그를 위해 유지해야 할 농지면적을 제시할 뿐만 아니라 식량 부족 단계별 대책을 제시하면서 2단계 대책

2) 이러한 영향으로 식량위기에 대한 인식도 다르게 나타남. 다수의 전문가들은 세계 식량위기의 가능성과 우리나라의 지나치게 낮은 식량자급률을 감안하여 식량자급률 제고 노력, 나아가 자급률 목표 설정의 필요성을 주장하고 있으나, 국제화·개방화의 여건 속에서 식량의 안정적 확보는 해외시장에 의존하여 안정적으로 대응하는 방안 마련이 중요하다는 주장도 제기됨.

에 비식량작물 재배를 식량작물 생산으로 전환하고 농지 이외의 토지도 농지로 이용하도록 하였음.

- 우리나라는 농업·농촌기본법의 개정에 대한 논의에서 식량자급률 목표 설정에 관한 문제가 핵심 쟁점이 되고 있으며, 농업의 다원적 기능 중 첫 번째로 식량안보 기능이 주장되고 있으나 식량위기사 식량의 안정적 공급 문제와 그를 위한 농지 확보 문제에 대한 연구는 이루어지지 않은 상태임.³⁾
- 앞서 지적했듯이 중기재정계획 수립 논의과정에서 평상시 농지의 일정 부분을 농지 형상을 크게 변화시키지 않는 범위내에서 비농업용으로 활용하다가 유사시 농지로 활용하는 방안이 적극 검토되어야 한다는 의견도 제시됨.

- 이 연구는 국내외 농정 여건의 변화에 대응하여 식량위기사(유사시) 국민의 안정적인 식량 확보를 위한 식량생산에 필요한 농지의 효율적 확보 및 활용 방안을 모색하는 데 목적이 있음. 구체적으로 기상재해로 인한 국내 공급 급감, 식량 수출국의 생산 급감에 의한 식량 수입 곤란, 갑작스런 남북통일로 일시적 긴급 식량 지원 필요 등 유사시에 대비하여 기존 농지의 효율적 이용 기반을 구축하는 방안, 공원(간이골프장)·승마장 등 유사시 식량작물 재배농지로의 긴급적 토지이용 전환 방안 등을 다양한 국내외 사례를 통해 검토하고, 이를 위한 관련 법률 및 제도 정비 방안을 도출하고자 함.

3) 우리나라에서는 「농업·농촌기본법」 제6조에 “국가와 지방자치단체는 적절한 식량자급수준의 목표를 설정·유지하도록” 되어 있고, 제42조에 “「농업·농촌발전기본계획」 수립시 ‘식량의 적정 자급목표’를 포함하도록” 되어 있음. 그러나 현재 지방자치단체는 물론 정부도 이 조항들을 제대로 실행하지 않고 있고, 이에 대해 보고를 받도록 되어 있는 국회와 지방의회도 적절한 조치를 취하지 않고 있는 가운데 「식량자급률 목표 설정 법제화」를 둘러싸고 찬반의견이 분분함.

2. 연구의 범위

2.1. 연구 범위 설정의 관점

- 현실적으로 쌀 공급 과잉 문제 발생, 휴경·유휴농지의 증대 등의 여건 변화 속에서 식량자급률 제고 차원의 적정 규모 이상의 농지 보전 정책을 주요 현안으로 이해하기 힘들. 식량자급률 제고 대책과 달리 불확실한 미래에 대비하여 사회의 안정망 구축 차원에서 가능한 유사시 상황을 설정하고, 이에 대한 정부 차원의 대책 수립, 특히 정책적·제도적 틀을 마련할 필요가 있다는 관점에서 접근함.
 - 따라서 전쟁 상황을 설정하기보다 국내 생산 감축, 남북통일, 주요 곡물 수출국의 흉작 및 수입 곤란 등 현실화 기후변화, 불안정한 국제정세 등과 관련하여 현실화될 가능성이 높은 다양한 식량위기 상황을 설정하여 연구함.
 - 전쟁의 시기, 규모, 방법 등의 측면에서 현대의 전쟁 상황하의 농지활용 방안은 무의미함.
- 다양한 식량위기 상황 설정에 대해 지나친 심층 분석 및 검토보다 식량위기시 필요한 대안으로서 다양한 농지 확보 및 활용방안이라는 대안 제시에 연구 목적이 있음을 분명히 하고, 식량재배지 확보 차원의 농지 확보 및 비농지 활용 방안에 대한 다양한 국내외 사례를 분석하여 기초자료를 제공하는 데 노력함.
 - 대책 마련이 주요 연구 목적이므로 미래의 식량위기시 필요한 농지면적 추계 등의 작업은 연구범위에서 제외하며, 유사시에 대한 개념 설정과 유사시에 효율적으로 대응하기 위한 대응 방안을 제시하는데 연구의 초점을 두고, 특히 정책 방안에 대해서는 일본 등 외국의 사례를

검토함.

- 유사시 식량작물 재배를 위한 농지 확보 문제는 비식량작물 재배농지를 식량작물 생산으로 전환하는 문제만이 아니라 농지가 아닌 토지의 농업적 이용도 포함하는 것으로 함.
 - 이와 관련하여 유희화된 농지의 식량생산지로의 전환을 위한 법, 제도적 보완 방안을 검토하고, 식량생산지로의 전환 가능한 비농업적 활용 토지의 유형을 검토하여 이들의 유사시 활용을 위한 법, 제도적 보완 방안을 연구함.
- 남·북 분단이라는 한국의 특수상황을 고려하여 갑작스런 한반도 통일 등 긴급식량지원이 요구되는 상황도 식량위기 개념이 포함하여 검토함.
- 한편 수탁연구과제로서 과업지시서 상의 연구 범위를 연구 내용으로 함.
 - 기상이변 등 유사시의 농지 환원 등 긴급적인 농지 이용 방안
 - 한반도 통일시 식량수급 상황 및 이에 대비한 농지 확보 방안
 - 일본 등 외국의 입법례, 사례 발굴 및 적용 방안
 - 농지 환원 대상 시설 및 설치 기준 제시
 - 유사시 농지 확보 방법의 효율적인 실행 방안: 법제화 가능성 및 집행 가능한 정책적 결정 판단의 효율성
- 이 연구에서는 연구의 목적에 따라 식량위기와 같은 비상시기에 대한 개념 정립과 대책 수립 차원에서 농지의 확보 및 활용 방안을 검토하되, 기존 농지의 활용도 제고 차원을 넘어서 유희 농지의 적절한 관리와 활용 그리고 비농업적 이용 토지의 식량생산지로의 전환 등을 고려한 유사시 농지활용 대책에 초점을 두어 연구 범위를 설정함.

2.2. 연구의 범위와 주요 내용

- 유사시 및 식량위기의 개념과 필요한 식량 확보 방안
 - 기상재해, 남북 통일, 해외시장 조건 변화 등 예상될 수 있는 위기 상황을 전제로 개념 정립과 확보 방안 마련
- 유사시 국내공급 식량 확보를 위한 식량 생산에 필요한 농지의 확보 방안
 - 기존의 비식량작물 재배지의 식량작물 생산 전환 방안
 - 농지 환원 가능한 기존 유휴지, 비농업용토지(공원용지 등)의 활용 방안
- 관련 제도적 법적 보완 과제 검토
 - 농지 환원 대상 비농지의 유형 분석 및 전환 기준 분석
 - 유사시 농지 확보 방법에 대한 법제화 가능성, 집행 가능한 정책 검토
- 외국의 사례
 - 일본 등 주요국의 비상시 식료안정보장대책(식량식료기본계획에 식량 부족 단계별 대책) 등 검토
 - 유휴지 복구, 식량재배 강제, 농지 형상을 최대한 보전하는 비농업적 토지이용 형태(공공시설부지, 공원, 체육시설, 골프장 운용 등) 등의 사례 조사

제 2 장

식량위기의 개념 설정과 대책 검토

1. 식량위기의 개념 설정

1.1. 식량위기(유사시) 개념 설정의 필요성과 관점

- 식량안보와 연계된 개념으로 국가 유지를 위한 중요한 과제
 - 식량은 국민생활에서 가장 기초적이고 전략적인 물자이기 때문에 언제나 어떤 사태가 발생하더라도 국민의 건강유지에 필요한 최소한의 기본 식량을 확보해두지 않으면 안된다는 측면에서 식량안보(food security)는 국방안보와 더불어 국가 유지의 중요한 명제임(황연수, 2006).
 - 식량위기 대책은 식량 안보의 한 측면으로 이해가능하며, 식량위기(유사시) 개념 설정의 필요성은 식량안보 개념의 설정 필요성과 유사한 논거를 지님. 그러나 식량안보는 식량위기(유사시) 예방 대책의 의미가 강하며, 본 연구에서의 식량위기(유사시) 대책은 구체적 식량위기 상황이 발생했을 때의 대책을 다룬다는 측면에서 차별성이 있음.
 - 식량위기는 폭발하는 세계인구, 중국·인도 등 개도국의 소득증가와 1인당 식량 수요 증가, 지구 부양능력의 한계, 부족한 농업용수, 파괴되

는 지구환경과 이상기후의 빈발, 기술혁신의 불확실성, 세계 곡물시장의 과점적 구조와 다국적 곡물메이저의 영향력 등을 감안할 때 도래할 가능성은 높다고 볼 수 있음.

- 워싱턴 소재 국제전략문제연구소(CSIS; the Center for Strategic and International Studies)는 2025년의 세상을 예측하면서 “세계 인구는 현재보다 20억이 늘어나고, 물·에너지·식량으로 대별되는 자원은 전체적으로 확보 문제보다는 배분의 문제가 발생하게 될 것이다. 식량 수요를 맞추려면 수확량을 80% 정도 늘려야하는데 생명공학이 와일드카드가 될 것”이라고 전망.
 - 세계적인 식량·환경 문제 연구기관인 월드워치(World Watch)연구소는 “식량확보에 실패한 나라는 정부 존립기반이 위태롭게 되고, 식량안보가 군사안보보다 우위에 놓이게 될 것이다. 인구증가에 뒤지는 식량생산과 그로 인한 식량부족, 여러 나라의 수입수요 급증, 세계 곡물재고량의 감소로 인해 ‘식량의 대기근 또는 전쟁의 발생’ 가능성이 크고, 그 위기는 곧 인류의 생존을 위협하는 대재앙이 될 것이며, 세계평화는 무너지고 인류가 종말을 고하는 사태로까지 발전될 수도 있을 것”이라고 강조(황연수, 2006).
- 우리나라는 현재 매우 낮은 수준의 식량자급률을 나타내고 있으며, 지금까지의 식량생산 및 소비패턴을 반영할 경우 10년 후에는 식량자급률이 더 하락할 것으로 전망됨. 따라서 빈번한 기상이변과 자연재해로 인해 세계 곡물생산의 불안정성이 지속되고 주요 식량 수출국들의 생산이 꺾박하여 해외 농산물의 도입이 힘들 경우 국내의 식량 사정은 대단히 불안정할 것으로 전망됨.
- <표 2-1>에서 보는 바와 같이 우리나라의 사료포함 곡물자급률은 2004년 현재 26.8%에 불과하며, 칼로리 기준 자급률은 46.7%임.
 - 2015년 식품류별 자급률 추세를 보면, 2015년까지 하락하여 칼로리 자급률은 37% 수준까지 하락하는 것으로 전망됨(그림 2-1).

- 한국의 경우 낮은 식량자급률 문제에 대응하여 근본적으로 식량자급률 제고를 위한 노력이 중요하며, 다른 한편 구체적 식량위기가 발생하였을 경우 긴급 대책도 수립해두어야 사회의 안정을 도모할 수 있음.

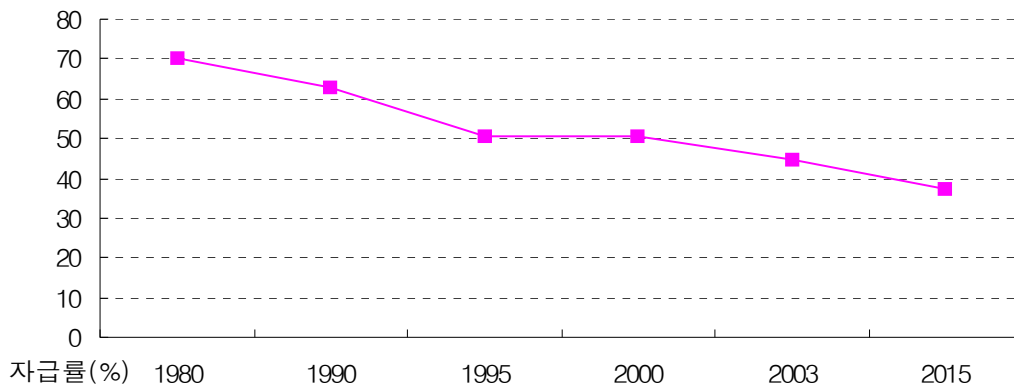
표 2-1. 식량자급률 형태별 수준 비교

단위 : %

구 분	1995	1998	2000	2003	2004)
사료포함 곡물 자급률1)	29.1	31.4	29.7	27.8	26.8
주식용 곡물 자급률2)	66.2	73.0	70.5	68.2	65.3
칼로리 자급률	50.6	54.2	50.6	45.6	46.7
금액 기준 자급률	81.1	88.9	n.a.	87.0	n.a.
사료 자급률3)	25.0	23.0	26.0	25.5	25.0

주: 1), 3) 농림부 발표수치임. 2) 주식용 곡물은 쌀과 맥류만을 고려함. 4)는 잠정치임.
 자료: 농림부, 「농림업주요통계」, 2005, 한국농촌경제연구원, 「식품수급표」, 2004
 최지현 외(2006)에서 재인용

그림 2-1. 칼로리 자급률 추이 전망



자료: 최지현 외(2006)에서 재인용

- 합리적인 대책 수립을 위한 식량위기(유사시) 개념 범위 설정 필요
- 세계 각국은 식량의 수출국이든, 수입국이든 자국이 처한 상황에 따라 여러 가지 방법으로 식량안보를 강화하고 있음. 그러나 아무리 식량안보가 중요하다고 하더라도 식량의 비축 및 공급 기반 구축에는 많은 비용이 발생하고, 식량위기의 가능성은 너무나 다양한 차원에서 제기될 수 있기 때문에 합리적 대책 수립을 위한 적절한 개념적 범위의 설정이 필요함.
 - 식량자급률 목표 수준이 엄청난 사회적 비용을 결정하기 때문에, 무리하게 80%나 90%를 설정할 수 없듯이 식량위기시(유사시) 대응전략도 주어진 조건 하에서 최소한의 안전 조치 개념으로 접근해야 함. 4)
 - 또한 식량자급률 목표 설정의 경우 가시적인 일정 목표 수준을 설정하고 중장기적으로 대응하는 경우이지만, 식량위기시(유사시) 대책은

4) 김정부 외(1998)에서 당시 주요 곡물 식부면적과 수입곡물의 국내 생산 환산 식부면적으로 시산하여 곡물자급기반을 100%를 유지하는 데에는 국내 식부면적 1,342천ha의 4배가 넘는 5,732천ha를 제시한 바 있다(표 2-2). 게다가 통일대비 필요 식부면적을 고려하면 더욱 많아질 것이다. 이는 실제 우리나라 경지조건이나 토지여건으로 보아 불가능한 것이다. 즉 매우 높은 식량자급률 목표 설정과 이를 기초로 한 식량위기 대책 수립은 무의미하다. 그러나 이 연구에서 제시한 최소한의 농지총량 확보 개념 도입의 중요성은 존재한다.

농산물 수입량과 그 생산에 필요한 식부면적(시산)

	1996년 수입량(천톤)	필요 식부면적(천ha)
소 맥	3,025	825
옥수수	8,428	2,107
대두	1,467	898
기타작물		73
축산물(사료환산)		487
계		4,390
국내 곡물식부면적		1,342
식부면적 합계		5,732

자료 : 수입량은 「식품수급표」, 단수는 「농림업주요통계」

주 : (1) 필요 식부면적은 곡물에 대해서는 품목별로 수입량을 단수로 나누어서 시산하였고, 축산물은 사료곡물(옥수수)로 환산하여 계산하였음.

(2) 축산물 1kg당 사료곡물 환산율(옥수수)은 닭고기 4kg, 돼지고기 7kg, 쇠고기 11kg로 적용하였음.

“예상되지 않은 요인에 의해 갑작스럽게 발생하는 식량공급 곤란 상황”에 대한 긴급조치 대책으로서 다른 차원의 대응이라 할 수 있음.

- 이러한 측면에서 식량위기(유사시) 대응 전략 수립은 “식량자급률 목표설정(법제화)” 논의와 유사하면서도 차별적인 의미를 지님. 실제 두 측면의 다양한 대책은 유사하거나 동일한 내용을 나타낼 수도 있지만, 차별화하여 접근되어야 함.

- 식량위기시(유사시) 합리적이고 효율적인 대응 전략을 수립하기 위해서는 식량위기(유사시)의 개념적 범위를 구체화하는 것이 중요함. 이는 식량자급률 목표 설정 논의와도 유사한 한계를 지니지만, “예상되지 않은 요인에 의해 갑작스럽게 발생하는 식량공급 곤란 상황”에 대한 긴급조치 대책도 기본적으로 국내 식량공급기반의 안정적 구축을 전제로 좀더 탄력적으로 수립될 수 있다는 점에서 일정 수준으로 목표와 범위의 설정이 중요함.

1.2. 주요 국가들의 식량위기(유사시) 개념 설정

○ 일본의 사례

- 식료공급에 영향을 미치는 예측하지 못한 요인을 중심으로 설정
- ① 국내에서 기상이변에 따른 대홍작, 돌발적인 사건·사고에 따른 농업생산 혹은 유통 혼란, 안전성이라는 면에서의 식품판매 규제
- ② 해외(주요 생산국·수출국)에서 기상이변에 따른 대홍작, 항구의 파업 등에 따른 수송장해, 지역분쟁 혹은 돌발적 사건·사고 등에 따른 농업생산 혹은 무역의 혼란, 수출규제, 안전성이라는 면에서의 대일본 수출규제 등
- 일본은 1999년 7월 시행된 「식료·농업·농촌기본법」에서 식량안전보장을 농정의 핵심으로 삼고, 총리 주관 아래 식량자급률 목표 설정을 범국가적 의제(Agenda)로 다루었으며, 일본은 2000년 3월에 40%에 불과한 칼로리 기준의 식량자급률을 2010년까지 45%로 끌어올린다는 목

표를 세우고 이를 ‘법제화’하였음.

- 시장개방 확대추세에도 불구하고, 일본이 이러한 조치를 취한 것은 식량자급률의 급속한 저하와 불안정한 세계 식량수급 사정 등에 큰 위기를 느꼈기 때문임.
- 식량은 인간의 생명유지에 필수적이므로 흉작이나 수입 중단 등 비상사태가 발생한 경우에도 최저한도의 필요량은 확보할 필요가 있다고 보고, 일본 정부는 2002년 3월 「식료안전보장 매뉴얼」을 책정, 비상사태의 레벨에 따라 국민이 최저한도 필요로 하는 식량의 공급확보를 위한 조치를 마련하였음.
- 「식료안전보장 매뉴얼」은 2003년 7월 25일, 2004년 4월 1일 일부 개정됨(매뉴얼의 구체적 내용은 김태곤, 2005 참조).

○ 유럽 국가(스위스·스웨덴·핀란드·노르웨이·독일)의 사례

- 유럽(EU) 국가들은 제2차 세계대전 이후 식량자급 기반 구축의 중요성을 인식하여 1960~70년대에 강력한 농업보호정책을 추진하여 1970년대 이후 오히려 식량자급률이 100%를 넘어서서 최근에는 과잉생산, 재정적자 확대 등의 문제로 생산 감축 대책을 추진하고 있음. 따라서 식량자급 기반 구축 필요성은 다소 약화됨.
- ‘식량자급’을 통한 식량안보를 추구하기보다는 식량위기사(유사시) 필요한 식량을 안정적으로 확보하는 ‘국가안보’라는 종합적 차원의 성격이 강함(황연수, 2006).
- 스위스·스웨덴·핀란드·노르웨이·독일 등 대부분의 나라들은 식량위기(유사시)의 명확한 개념 정립을 없지만, 식량위기 도래 가능성을 전제로 기존의 법률이나 새로운 법률을 제정하여 식량위기(유사시) 칼로리 소비량 등을 설정하고 평상시 비축제도를 운용하는 등의 대책을 수립하고 있음.

1.3. 식량위기(유사시)의 개념 설정

○ 식량위기(유사시) 개념 설정의 기본 전제

- 일본의 개념 설정이 우리의 실정에 가장 가까운 것으로 이해되므로, 이를 준용함.
- 유럽의 여러 나라 사례에서 일반화될 수 있는 사항, 특히 식량위기(유사시)의 개념 설정과 유사시 칼로리 소비량 설정 등의 내용은 수용함.
- 식량위기(유사시)는 각국의 식량사정에 따라 달리 설정될 수 있으며, 한국의 경우 일본 등과 달리 남북 분단 등 특수 사항을 별도로 고려함.
- 식량위기의 상황에 대한 판단은 일본의 사례에서처럼 국내생산 감축 비율, 1일 1인당 칼로리 소비량 등 객관화된 가이드라인을 둘 수 있지만, 정치·사회·경제 여러 측면에서 전문성을 갖춘 전문가집단에서 할 수 있도록 함.

○ 급변 통일 등 긴급식량지원이 요구되는 경우를 설정함. 북한은 연속적인 자연재해와 심각한 경제적 어려움으로 인하여 광범위한 식량부족을 겪고 있는 북한의 식량 공급 능력 저하 문제를 전제로 다룸.

- 통일시 구체적인 대책보다 급변 통일로 발생할 수 있는 식량위기를 설정함.
- 남·북 통일을 대비하는 차원에서 중장기적 북한 농지의 개량, 생산기반정비 확대 지원 논의는 논외로 함.
- 권태진 외(2004) 등 기존 연구에 의하면, 북한은 2004/5년도 양곡연도의 곡물소요량은 최소영양섭취 기준의 75%를 적용하더라도 513만톤이 필요한데, 자체 공급량은 424만톤에 불과하고, 정상적인 영양섭취를 적용한다면 식량부족량은 200만톤 이상인 것으로 분석됨.
- 남·북한 전체 한반도의 곡물 수요는 2,490만톤인데 비해 공급량은 928만톤에 불과하여 연간 1,500만톤 이상을 외부에서 조달해야 함.

- 남북통일 이후 북한 지역 주민의 식량 수요가 기초대사량을 충족하는 수준으로 증가할 경우 남북한의 식량부족량은 연간 1,700만톤으로 증가하며, 북한 지역의 농업생산성 증대없이 단기적으로 북한 지역 주민의 식량수요가 남한과 동일해질 경우 한반도의 식량부족량은 2,100만톤으로 전망됨.
 - 충분히 예측하지 못한 상태에서 급작스럽게 남북한이 통합되었을 경우 북한 농업의 안정과 남북한 농업의 순조로운 통합을 위하여 북한 주민이 필요로 하는 식량의 긴급한 확보는 매우 중요한 과제라 할 수 있음.
 - 예상하지 않은 상태에서 이루어진 급변 통일시 남한의 국내 식량수급 여건상 잉여양곡을 우선 지원하고, 부족량은 해외에서 확보하는 등의 조치가 필요하며, 식량공급 능력 제고를 위한 다양한 대책이 필요함.
- ‘유사시’의 개념 정립과 관련하여 다음과 같은 구체적 상황을 설정함.
- ① 특정 품목의 국내생산 대폭 감소
 - 일본의 예에서처럼 국내 기상이변에 따른 대홍작, 돌발적인 사건·사고에 따른 농업생산 혹은 유통 혼란
 - 안전성이라는 면에서의 식품판매 규제 등을 고려할 수 있음.
 - ② 수입의존도가 높은 품목의 수출국의 국내사정으로 인한 수출금지
 - 일본의 예에서처럼 해외(주요 생산국·수출국)에서 기상이변에 따른 대홍작, 항구의 파업 등에 따른 수송 장애, 지역분쟁 혹은 돌발적 사건·사고 등에 따른 농업생산 혹은 무역의 혼란, 수출규제
 - 안전성이라는 면에서의 대 한국 수출규제 등을 들 수 있는데, 특히 쌀 등 주요 품목에 대한 수출국의 사정을 고려하여 판단함.
 - ③ 급변 통일을 대비한 안정적인 식량공급 확보
 - 연속적인 자연재해와 심각한 경제적 어려움으로 인하여 광범위한 식량부족을 겪고 있는 북한의 현실을 고려하여 갑작스런 통일 가능성을 가정하여 북한내 식량공급 기반과 기초 소비량을 감안하여

판단함.

- 식량위기(유사시) 개념 설정의 핵심 내용이라 할 수 있는 구체적 식량위기의 도래와 대책 수립의 시점을 판단하는 문제에 대해서는 전문가위원회 등을 구성·운용하면서 다양한 측면을 종합적으로 고려하여 판단할 수 있도록 함.
 - 국내생산 감축의 경우 주곡 평년작의 20% 이상 감수시 등을 고려할 수 있지만, 구체적으로 범위를 제도화하지는 않음. 식량위기 판단의 기준이 되는 국내감축의 수준을 일정 비율로 정하는 것은 삼갈 필요가 있음.
 - 다만, 일본의 예에서처럼 특정 주요 품목의 공급이 평소 공급의 약 2할 이상 감소하는 경우, 국민 1인당 1일 칼로리 공급량이 2,000kcal를 하회하는 상황이 예측되는 경우 등 일정한 가이드라인의 제시는 필요함.
 - 식량자급률 대책과는 달리 특정 시기에 자급률이 몇 %가 된다는 점이 중요한 것이 아니라 비상시(식량위기)라고 판단되는 특정 시기에 국민의 기초 식량을 일정 수준(국민 1인당 1일 칼로리 공급량이 2,000kcal)을 안정적으로 공급할 수 있는 대책 마련이 중요함.
 - 식량위기 상황 설정 등은 관련 전문가위원회를 설치하여 정치·사회·경제적 여건을 고려하여 유연하게 판단할 수 있도록 할 필요가 있음.
 - 식량위기(유사시) 대책의 수립 여부는 단순히 국내 식량 생산 감축만이 아니라 국제시장여건, 국제곡물가격, 외환보유고 등 다양한 측면이 동시에 고려되어 판단되어야 하므로 식량의 수입여건, 정치적 안정, 구매능력, 국내 생산가능토지의 범위 등을 고려하여 전문가위원회를 통해 판단할 수 있도록 함.

2. 식량위기(유사시) 대책 검토

2.1. 접근 시각

- ‘유사시’의 일반적 개념은 다음과 같은 구체적 상황을 설정하고, 그 상황별 대책을 검토하기로 함.
 - ① 특정 품목의 국내생산 대폭 감소, ② 수입의존도가 높은 품목의 수출국의 국내사정으로 인한 수출금지, ③ 남북 통일을 대비한 안정적인 식량공급 확보 등 주요 지표만이 아니라 국제시장여건, 국제곡물 가격, 외환보유고 등을 종합적으로 고려하여 대책의 수준을 차별화하여 접근함.
 - 성명환 외(2000) 등에서 제시하였듯이 식량부족 발생의 원인에 따라 대책도 달라야 한다는 관점에서 ‘구조적으로 심각한 식량부족’과 ‘연속적 심각한 식량부족’으로 식량부족 발생 원인을 구분하여 대책을 수립하도록 함.
 - 그리고 동북아 협력체계 등 지리적 근린성, 식생활의 유사성 등을 근거로 한국적 식량위기(유사시) 대응 전략으로 동북아 협력체계 구축 방안도 동시에 고려하여야 하지만, 구체적인 실천 방안은 논외로 함.
- 대책과 관련해서는 위에서 제시한 상황을 타개하기 위한 농지의 효율적인 활용방안 제시, 각각의 조치에 대한 근거법률, 실행 체제 등을 제시하는 것으로 함.
 - 일본의 경우처럼 평상시 대책, 비상상태수준별 유형, 법제도 정비와 정부 차원의 체제 정비 차원으로 나누어 접근함.
 - 일본 사례에서처럼 유희지 복구, 비식량작물 재배지의 식량작물 재배지로의 전환 단계, 유통통제 단계, 비농업적 토지의 용도 전환 단계

등 단계별 접근도 고려함.

- 다양한 시나리오 설정 중 현실적 가능성, 타당성을 고려하여 대안을 모색함.
 - 외국의 사례에서처럼 골프장 등 기존의 비농업용지를 농지로 전환하는 것은 전시상황이 아니면 현실적으로 어려울 것이라는 가정하에 보다 실천가능한 대안 모색이 필요함.
 - 다만, 사전적으로 유휴농지의 증대 속에서 유사시 전환 가능한 공원·간이골프장·승마장 등 비농업용 토지에 대한 적극적 관리 방안을 모색하고자 함.
 - 비농업용도로 이용되던 토지의 농지로의 전환, 비식량작물 재배지의 식량작물 재배지로의 전환 등과 관련해서는 법, 제도, 실행체계 등에 대한 준비가 필요함.

2.2. 일본의 사례

- 식량위기시(유사시) 대책이지만, 평시대책과 식량위기시(유사시) 대책으로 구분
 - 평상시 대책은 식량자급률 목표 설정과 이를 위한 대책을 의미하며, 식량위기시(유사시) 대책은 “예측 불가능한 사태에 대한 대책”을 의미함.
 - 평상시 대책의 내용이 결국 비상시 대책의 탄력도를 높이는 측면에서 두 측면을 동시에 고려함. 이는 기본적으로 한국과 일본이 식량자급률이 매우 낮은 나라로서 식량자급률이 100%를 상회하는 미국, 호주, 유럽 나라들과 다른 측면임.
 - 식량위기 상태의 심각도의 판단 기준은 <표 2-2>와 같음.

표 2-2. 사태의 심각도(레벨)의 판단기준

레벨	판단기준	예상되는 사태(예)
레벨 0	○ 사태 추이에 따라서는 특정 품목의 수급 긴박에 의해 식생활에 중대한 영향이 발생할 가능성이 있는 경우 (레벨 1이후의 사태로 발전할 우려가 있는 경우)	○ 일본에서 대홍작 예상 ○ 주요 수출국에서 대홍작 예상, 수출규제 움직임 ○ 주요 수출국에서 돌발적인 사건·사고등에 의한 무역 혼란 등 ○ 안전성 관점에서 행하는 식품 판매등의 규제
레벨 1	○ 국민이 최저한도 필요로 하는 열량공급은 가능하지만, 특정 품목의 수급 긴박에 의해 식생활에 중대한 영향이 발생할 우려가 있는 경우 (특정 품목의 공급이 평상시 공급을 2할 하회할 것으로 예상되는 경우)	○ 쌀의 대홍작 발생 (예, 1993년 쌀 부족) ○ 주요 수출국에서 수출규제 실시 (예, 1973년 대두가격 폭등)
레벨 2	○ 국민이 최저한도 필요로 하는 열량의 공급이 곤란할 우려가 있는 경우 (1인 1일당 공급열량이 2,000kcal를 하회할 것으로 예상되는 경우)	○ 곡물, 대두 및 관련제품의 수입이 대폭 감소

○ 평상시 대책과 유사시 대책의 구체적 내용(그림 2-2)

- 평시에는 우량농지·농업용수 확보, 농업인력 양성 및 농업기술 개발·보급 등으로 주식인 쌀은 물론 밀·콩 등을 일정량 비축하고, 안정적 수입선 확보를 위해 식량수출국과 우호관계를 유지하면서 정보교환에 주력함.
- 비상시에는 심각한 수준에 따라 3단계로 구분하여 ①「레벨 0」은 사태 추이에 따라서는 특정품목의 수급이 어려워져 식생활에 중대한 영향을 줄 가능성이 있는 경우로서, 국민불안이 증대되어 심각한 사태가 되지 않도록 예방대책에 중점을 두며 정보수집, 비축식량 활용, 규격

외 제품 출하·폐기 억제, 가격동향 감시 등을 실시하고, ②「레벨 1」은 특정품목의 공급이 평시의 20%이상을 하회할 것으로 예측되는 경우(1973년 미국의 대두 금수로 인한 대두가격 급등, 냉해로 인한 1993년의 쌀 부족사태)로서, 생산에서 유통에 이르는 과정에서의 국가통제를 강화하고 긴급 증산을 내용으로 한 「긴급식료확보계획」 책정, 표준가격 설정 등 가격통제, 적정유통을 위해 매도·수송·보관 등을 지시하며, ③「레벨 2」는 국민이 최소한 필요로 하는 열량(1일 1인당 2,000kcal) 공급이 곤란하게 될 우려가 있는 경우로서, 구근류 등 열량효율이 높은 작물로 생산전환, 배급, 물가통제 등 통제위주의 대책을 추진하는 한편 석유를 농림어업자에게 우선적으로 공급하는 것으로 되어 있음.

* 일본의 유사시 식료안전보장대책에 대해서는 <부록 11> 참조

그림 2-2. 사태의 심각도(레벨)에 따른 대책

레벨 0	<p>‘레벨 1’ 이후의 사태로 발전할 우려가 있는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 식량공급 전망에 관한 정보 수집, 분석, 제공 ② 비축 활용 및 수입선 다변화, 대체품수입 확보 ③ 규격외품 출하 및 유통, 폐기억제 등 식품산업사업자 대응 촉진 ④ 가격동향 조사 및 감시, 관계사업자에 요청, 지도 등
레벨 1	<p>특정품목의 공급이 평상시의 2할 이상 하회할 것으로 예상되는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 긴급증산(국민생활안정긴급조치법, 이하 긴급법) ② 적절한 유통확보를 위한 매도, 수송, 보관 지시(긴급법, 매점방지법, 식량법) ③ 표준가격 설정 등 가격규제(긴급법) 등
레벨 2	<p>국민 1인1일 공급열량이 2,000kcal 를 하회할 것으로 예상되는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 열량확보를 우선한 생산전환(긴급법) ② 기존농지 이외의 토지이용 ③ 할당, 배급, 물가통제(긴급법, 식량법, 물가통제법) ④ 농림수산업자에 석유 우선공급(석유수급적정화법) 등

- 일본은 비상시(식량위기시) 대책을 위한 “유사시 식량안전보장 매뉴얼”을 작성하고 있는데, 근거 법률은 “식료·농업·농촌기본법”, “국민생활안정 긴급조치법” 등임.
 - 앞서 지적한 바 있듯이 “유사시 식량안전보장 매뉴얼”은 2000년 2000년 3월 25일 농림수산성 결정, 2003년 7월 25일 일부 개정, 2004년 4월 1일 일부 개정 등의 과정을 경과하여 마련됨.
 - 일본의 ‘유사시 식량안전보장 매뉴얼’은 예측 불가능한 사태가 발생한 경우, 적절하고 신속하게 대응하기 위해, 정부가 강구해야 할 대책의 기본적인 내용, 근거 법률, 실시 수순 등을 제시한 것임.
 - 매뉴얼 작성은 ‘식료·농업·농촌기본법’에, 또 사태발생 단계별 관련 조치는 ‘긴급법’, ‘매점방지법’, ‘식량법’, ‘석유법’, ‘물가통제법’ 등에 근거하고 있음.
 - 스위스의 “국가경제물자공급에 관한 연방법(1982)”, 독일의 “식료안전 확보법(1965)” 등과 같은 유사시 국민생활안정대책의 차원에서 접근하면서, 독일의 “식료긴급대처법(1990)”과 같은 긴급조치법 형태를 지님.
 - * 일본의 유사시 식료안전보장 매뉴얼의 법률적 근거 및 법률 내용에 대해서는 <부록 12> 참조

- 농지활용대책은 기본적으로 일정기간의 생산기간이 필요하다는 측면에서 긴급 곡물 조달, 유통통제 등과는 차별화되어 ‘레벨 1’ 이후에서 나타남. ‘레벨 0’처럼 초기 식량위기 단계에서는 주로 시장 정보 수집, 비출 활용 및 수입 확보 등으로 대응하며, 농지의 작부 전환 등을 고려하지는 않음.
 - 생산전환과 농지 이외의 토지 이용은 ‘레벨 2’에서 작동함. ‘레벨 1’에서는 농지이용 효율 증대, 유휴지 복구 등으로 대응함.
 - 농지 활용 대책을 식량자급률 제고 대책 등 평상시 대책, 중장기 대책과 유사한 측면이 강함.

2.3. 유럽 국가들의 사례

○ 유럽 국가(스위스·스웨덴·핀란드·노르웨이·독일)의 사례

- 유럽 국가들은 식량자급률이 대부분 100%를 상회하고, 강한 유럽공동체를 구축하고 있어서 ‘식량자급’을 통한 식량안보를 추구하기보다는 식량위기시(유사시) 필요한 식량을 안정적으로 확보하는 ‘국가안보’라는 종합적 차원의 성격이 강하며, 한국·일본과는 차별화됨.
- 대부분의 대책이 식량위기시(유사시) 칼로리 소비량 설정, 생산전환 계획 등을 수립하고 있는 수준임.

(스위스)

- “연방헌법” 제31조 및 “국가경제물자공급에 관한 연방법(1982)”에서 평상시 칼로리 기준 자급률을 65%로 정해놓고 있으며, 비상시 칼로리 소비량(1인 1일 기준)을 평상시의 3,300칼로리에서 2,300칼로리로 억제한 것이 특징임.
- 제빵용밀·사탕·쌀·식용유 등에 대한 기업의 비축의무 실시(기본적으로 6개월분 목표), 가정 비축 실시(2주일분) 등의 내용도 담겨져 있음.
- 또 식량위기시(유사시)에 대비하여, 국내생산·수입·비축의 결합에 의한 식량공급 계획(생산전환에 의한 국내생산 확대 등)을 수립해 놓고 있음.
- 식량위기시(유사시) 생산전환은 정부가 농가별로 전환계획 및 공원 등의 식부계획을 수립(2년마다 개정)

(스웨덴)

- 2003년 식량자급률이 129%에 이르는데도 헌법 제13조에 하루 한 사람당 2,900칼로리의 공급 목표를 세워놓고 있으며, 제빵용밀·사탕·쌀·두류·식물유 등에 대한 국가비축을 실시하고, 가정내 비축도 장

려하고 있음.

- 식량위기시(유사시)에는 배급제를 실시하고, 동식물성 식량에서 식물성 식량으로 국내 생산 및 식생활을 전환하는 내용도 포함되어 있음.

(핀란드)

- 식량자급률이 100%를 훨씬 상회하지만 1992년에 제정한 「공급보장법」에 식량공급 목표를 정해놓고 있음.
- 식용 곡물(1년분 목표), 사료용 곡물(6개월분 목표) 등에 대한 국가비축 실시, 가정내 비축장려 규정도 들어있음.

(노르웨이)

- 「곡물공급법」에 식량공급 목표를 설정해 놓고 있음.
- 빵용밀(6개월분 목표), 사탕, 유지 등에 대한 국가 비축 실시와 가정 비축 장려
- 식량위기시(유사시)에 농지면적을 확대하고 수입선 다변화 등을 실시함.

(독일)

- 「식료안전확보법(1965)」, 「식료긴급대처법(1990)」에 근거
- 빵용밀·밀·귀리·두류·쌀 등은 국가비축 실시(1개월분 목표), 가정 비축 장려(2주분)
- 식량위기시(유사시) 대응으로서 농산물의 생산·출하·공출·배급·보관·가공등에 관하여 법규명령에 의해 필요한 규칙의 제정이 가능하고, 현재 공급위기가 선언된 후 배급카드 등에 의한 식료 통제를 행하기 위한 법령(식료관리통제령, 1997) 등이 제정됨.

2.4. 기존 연구에서 제시된 대책

- 식량위기 대책과 관련된 국내의 기존 연구는 매우 제한적임.
 - 성명환 외(2000)이 대표적인데, 이는 기본적으로 식량위기 발생시 대책이라기보다 식량안보, 즉 식량위기 예방대책의 차원에서 접근한 것임. 그러나 주요 내용이 식량위기사(유사시) 대응 능력 제고 차원의 접근이라는 점에서 식량위기사 대책과 관련성이 높으며, 다양한 대책을 제시하고 있음.
 - 황연수(2006)도 마찬가지로 식량안보와 식량자급률 목표 설정의 필요성 차원에서 접근한 것으로 부분적으로 식량위기사(유사시) 대책을 제시하고 있음.
 - 두 연구는 식량위기사(유사시) 대책과 관련하여 내용이 유사하며, 시각도 비슷함.
 - 아래의 내용은 두 연구 중 식량위기사(유사시)와 직접, 간접적으로 관련된 대책을 중심으로 정리한 내용임.

- 필요한 식량의 안정적인 공급과 비상사태에 대처하기 위한 기본 방향을 아래와 같이 제시하고 있는데, 이는 평상시 대책과 비상시 대책이 혼재되어 있음(성명환 외, 2000).
 - 국내 농업생산을 기본으로 우량 농지 확보와 효율적 활용, 경영이 우수하고 효율적이며 안정적인 후계자 육성, 농업기술의 향상을 통한 식량생산 유지 및 확대
 - 단기적 수입변동에 대비하여 최소한의 식량공급이 확보되도록 주요 식량의 비축제도 구축과 효율적인 운용 및 관리
 - 수입의 중단 등 돌발 사태 발생에 대비한 조기경보체제 등 위기 관리 체계의 구축
 - 식량자급률 목표를 정하여 생산 및 소비 양면에서 장단기 식량계획을 수립

- 안정적인 수입 확보를 위해 수출국과의 상호신뢰 관계 유지 등 식량 외교의 적극적 추진, 해외정보 수집체계의 정비와 수입국의 다원화
 - 평상시의 다양한 식량 생산·유통 프로그램을 수립하고 비상시를 대비한 일정량의 식량 비축, 저소득층을 위한 식량 접근성 제고, 식품제조업체의 일정 수준 이상의 식재료 확보 필요
- 국내 생산 감소, 주요 곡물 생산국과 수출국의 생산 감소, 국제분쟁에 따른 농산물 수입의 대폭적인 감소나 중단사태 등으로 심각한 식량부족시를 대비하여 국내 공급 능력을 확대하는 방안을 수립 제안
- 식량위기(유사시) 발생의 구조에 대해서는 수요가 생산을 만성적으로 초과하여 식량부족 문제가 발생하는 ‘구조적으로 심각한 식량부족’과 주요 수출국·생산국의 연속 흉작, 동시 흉작, 수송 장애에 의한 수입 지체 장기화 등으로 국내 비축으로 대응하기 곤란한 ‘연속적 심각한 식량부족’으로 구분하여 살펴보고 대책을 제시
 - 식량위기(유사시) 발생 구조에 대한 차별적 인식은 차별적 대책(대응 전략) 수립과 관련됨.

2.5. 주요 대책 설정

- 접근 시각
- 식량자급률 제고 대책과 연계하여 접근할 수 있으며, 국내외 사례에서 처럼 평상시대책과 유사시 대책으로 구분할 수 있으며, 또한 비상사태 수준별 차별화된 전략 수립이 필요함.
 - 우리나라의 식량공급체계, 식량안보 필요성 등을 근거로 작성한 성명환 외(2000), 황연수(2006) 등에서 제시한 내용을 토대로 접근할 수 있으며, 다른 한편 우리나라와 농지이용체계 및 주곡이 유사한 일본의 대책을 적극 수용함.
 - 또한 우리와 토지조건, 식량소비패턴 등은 다르지만, 유럽 국가들이 수립한 식량위기(유사시) 대책 중 유사시 표준 소비량 설정, 생산 강

제 등 일반화된 내용과 제도를 도입함.

○ 평상시 대책

- 성명환 외(2000), 황연수(2006)에서 제시한 것처럼 평상시에 식량안보 기반을 확보하는 차원의 다양한 대책, 특히 국내 농업생산을 기본으로 우량 농지 확보와 효율적 활용, 경영이 우수하고 효율적이며 안정적인 후계자 육성, 농업기술의 향상을 통한 식량생산 유지 및 확대, 주요 식량의 비축제도 구축과 효율적인 운용 및 관리 등을 적극 추진할 필요가 있음. 이는 식량위기(유사시) 대책의 선택의 폭을 확대하는 역할을 하므로 매우 중요한 의미를 지님.
- 또한 우리나라와 농지이용체계 및 주곡이 유사한 일본의 평상시 대책을 대부분 수용하는데, 구체적으로 우량농지·농업용수 확보, 농업인력 양성 및 농업기술 개발·보급 등으로 주식인 쌀은 물론 밀·콩 등을 일정량 비축하고, 안정적 수입선 확보를 위해 식량수출국과 우호관계를 유지하면서 정보교환에 주력할 필요
- 한편 성명환 외(2000)의 제안처럼 지역간 비축제도의 활용 방안으로서 ‘동북아 협력체계 구축 방안’을 적극 모색할 수 있음. 지역적 근린성과 식생활의 유사성 등을 고려하여 식량위기 대응 전략으로서 협력체 구축의 필요성이 제기됨.

○ 식량위기(유사시) 대책 및 비상상태 수준별 대책

- 유희지 복구, 비식량작물 재배지의 식량작물 재배지로의 전환 단계, 유통통제 단계, 비농업적 토지의 용도 전환 단계 등 단계별 접근
- 유사시는 스위스처럼 정부가 농가별로 전환계획 및 공원 등의 식부계획을 수립(2년마다 개정)하는 유사시 생산전환 정책을 구체적으로 수립하는 방안도 가능하며,
- 또한 스웨덴처럼 동식물성 식량에서 식물성 식량으로 국내 생산 및 식생활을 전환하거나 일본처럼 비식량작물의 식량작물 재배지로의 전

환 등을 적극 추진할 필요

○ 식량위기(유사시) 발생의 구조에 따른 대책 차별화

- 수요가 생산을 만성적으로 초과하여 식량부족 문제가 발생하는 ‘구조적으로 심각한 식량부족’에 대해서는 기본적으로 최저로 필요한 식량 확보를 위한 토지이용률 제고와 작부체계의 전환을 도모함. 이는 식량자급률 목표 설정 및 실천 방안과 유사한 것임. 식량자급률 수준이 30% 미만인 한국으로서 구체적으로 논을 최대한 이용하는 쌀 생산, 답리작을 최대한 활용하는 곡물 생산, 휴경농지의 농작물 생산, 과수나 미활용 식료작물·수목의 이용, 산지 활용 제고, 식량생산이 가능한 토지(하천부지, 골프장, 스키장 등)의 최대한 활용 등이 대책으로 가능함.
- 주요 수출국·생산국의 연속 흉작, 동시 흉작, 식량수송 장애에 의한 수입 지체 장기화 등으로 국내 비축으로 대응하기 곤란한 ‘연속적 심각한 식량부족’에 대해서는 생산 체제의 전환, 비축식량의 활용, 지역 국가간 비축제도 활용 등으로 대응하거나 앞의 ‘구조적으로 심각한 식량부족’ 대책이 함께 추진될 필요가 있음(성명환 외, 2000).

○ 정부 차원의 체제 정비와 관련 법 및 제도 정비

- 가칭 ‘비상대책 본부’ 설치 방안
- 관련 법 개정 : “국가경제물자공급에 관한 연방법”에서 식량위기시(유사시) 칼로리 소비량 설정(평사시의 65%수준으로 억제)한 스위스 사례, “곡물공급법”에서 유사시 대책을 제시한 노르웨이 사례 등 원용
- 새로운 법제 정비 방안 : 일본의 “국민생활안정긴급조치법”, 독일의 “식료긴급대처법” 등의 사례
- 농지 확보 총량 지표 작성

○ 세계 식량 위기의 가능성에 대한 진단 능력 제고

- 기후변화, 국제 정세 불안 등 고려
- 수입의존도 높은 식량작물 확보 문제 차별화
- 식량안보에 대한 총체적 의식 전환 노력(황연수, 2006)

3. 식량위기 수준별 대책 분류

3.1. 식량위기 수준 분류의 기준

- 식량위기의 수준 구분은 식량위기(유사시) 개념 설정 및 식량위기 도래 선언 등과 마찬가지로 전문가위원회에서 결정하도록 하지만, 일정 수준의 가이드라인을 설정할 필요가 있음.
 - 비상 수준을 일본의 사례에서처럼 세 단계(레벨 0, 레벨 1, 레벨 2)로 구분하여 각각에 대한 사태의 심각도에 따라 단계를 구분함.
 - 미국, 호주, 유럽국가들은 식량안보, 식량위기(유사시) 대책에 대한 관심이 상대적으로 적어 식량위기 수준을 구분하여 구체적인 대책 수립을 하지는 않고 있어 우리가 필요로 하는 식량위기별 대책 수립은 일본의 사례를 원용할 필요가 있음.
 - 단계(레벨) 0, 예컨대 일본의 예에서처럼 “예측하지 못한 사태의 추이에 따라서 식생활에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 경우”에 대한 판단은 전문가위원회에서 결정하는데, 주요 식량 작물의 수급 동향에 대한 일상적 분석 추이를 기초로 하고 수입여건, 국내 토지 여건, 외환보유고 등을 고려하여 판단함.
 - 단계(레벨) 1과 단계(레벨) 2의 차이는 일본 사례처럼 시장메카니즘을 기본으로 할 수 있느냐 없느냐 (국가의 직접 개입 수준)로 구분함.

3.2. 식량위기 수준별 대책 분류

- 일본의 비상 수준별 유형 구분을 원용하여 나름대로 설정함 (일본의 비상 수준별 유형은 표 2-3과 부록 11 참조).
 - 앞서 제시했듯이 비상 수준을 세 단계(레벨 0, 레벨 1, 레벨 2)로 구분하여 각각에 대한 사태의 심각도와 관련 대책을 설정함.
 - 관련 대책은 식량위기(유사시) 대책의 경우 농지활용대책만이 아니라 전반적인 대책을 제시함.
- 단계(레벨) 1과 단계(레벨) 2의 차이는 시장메카니즘의 유지 여부에 의해 구분하듯이 대책의 경우에도 시장메카니즘의 활용 여부로 구분할 수 있음.
 - 단계(레벨) 1에서는 시장메카니즘을 긴급중산 유도 (높은 구매 가격 결정 등), 적절한 유통 체계 구축, 시장 안정을 위한 기준 가격 제시 등을 실시함.
 - 단계(레벨) 2에서는 국민의 최소한의 기초 칼로리를 제공하기 위하여 시장의 기능에 맡기기 곤란하다고 판단하여 법률의 의해 강제적인 생산전환(비식량작물의 식량작물로의 전환), 농지 이외의 토지의 이용, 할당 및 배급제 실시, 물가통제 등을 추진하는 것으로 설정함.
- 한편 한국의 경우 일본 등과는 달리 급변 통일 등의 상황하에서는 다른 차원의 대책 수립도 필요
 - 예컨대 단계(레벨) 1에서는 시장메카니즘을 긴급중산 유도 (높은 구매 가격 결정 등), 적절한 유통 체계 구축, 시장 안정을 위한 기준 가격 제시 등을 안정적으로 추진할 수 없는 상황이 발생할 수 있으므로 일정 기간 동안 남·북통일 상황이지만, 시장의 분리 정책이 유지될 필요가 있음.

표 2-3 식량위기(비상) 수준별 유형

구분	사태의 심각도와 관련 대책
단계 0	<p style="text-align: center;">(사태의 심각도)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 전문가위원회에서 선정한 쌀·콩·우유 등 특정 품목의 수급이 부족하여 식생활에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 경우 ○ 급변통일 상황하에서 북한과 남한의 주곡(쌀, 밀, 콩 등)의 수급이 부족하여 정치적 불안정으로 이어질 우려는 있는 경우 ○ 단계 1 이후의 사태로 발전할 우려가 있는 경우 <p style="text-align: center;">(관련 대책)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 식료공급에 관한 정보의 수집·분석·제공, 비축 활용과 수입 확보, 식품산업사업자 등의 대응강화, 가격동향 등의 조사·감시, 관계사업자 지도 등 ○ 농림부 차원의 대책본부 설치
단계 1	<p style="text-align: center;">(사태의 심각도)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국민이 최저한도 필요로 하는 열량의 공급은 가능하다고 보여지나, 전문가위원회에서 선정한 쌀·콩·우유 등 특정 품목의 공급이 평소 공급을 2할 이상 하회한다고 예측되어 식생활에 중대한 영향이 생길 우려가 있는 경우 ○ 남한의 주곡 수급 상 문제는 없으나 북한의 식량사정이 극히 좋지 않은 상태에서 긴급 통일 상황이 발생하는 경우 <p style="text-align: center;">(관련 대책)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 긴급 증산, 적정한 유통의 확보, 가격 규제 등 ○ 범정부 차원의 대책 본부 설치 (국무총리가 주재)
단계 2	<p style="text-align: center;">(사태의 심각도)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 남한내 1인당 1일 공급열량이 2,000kcal를 하회한다고 예측되어 정부의 직접적 개입이 없이는 전국민이 최저한도 필요로 하는 열량의 안정적 공급이 곤란할 우려가 있는 경우 ○ 남한의 주곡 수급상황이 평상시보다 20% 이상 감소한 상태에다가 북한까지 식량사정이 극히 좋지 않은 상태에서 긴급 통일 상황이 발생하는 경우 (남북한이 비슷한 기후 변화의 문제가 발생하면서 긴급통일이 이루어지는 경우) <p style="text-align: center;">(관련 대책)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 생산전환과 농지 이외의 토지 이용, 할당, 배급과 물가통제 실시, 석유공급이 감소할 경우의 대응책 ○ 범정부 차원의 대책 본부 설치 (국무총리가 주재)

제 3 장

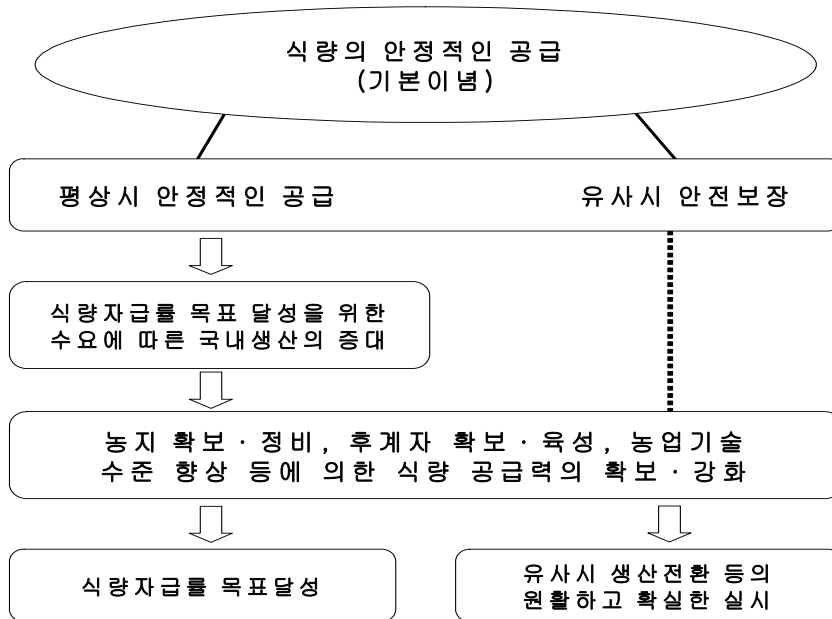
유사시 식량 생산을 위한 농지 확보 및 활용 방안

1. 접근 시각

- 식량 위기 대책 중 농지 관련 대책에 한정하여 접근하고, 가격통제, 유통 통제 등은 논외로 함.
- 일본 등의 사례처럼 농지정책은 전체적인 식량공급 능력 제고 차원의 대책 차원과 식량위기의 수준이 높은 단계에서 실시되는 것으로 구분하여 볼 수 있음.
 - 일본의 비상시 식료안정보장대책에서 농지활용대책은 ‘레벨 1’ 이후에서 나타나듯이 각 수준별 대책을 차별화하여 접근함.
- 일본 등의 사례처럼 유사시 농지 활용 대책은 유통통제정책 등과는 달리 식량 공급을 위해 일정 기간이 소요되고 면적 확보가 쉽지 않은 측면이 있어 평상시 대책 성격과 중장기 대책 성격이 강한 점을 고려하여 대책의 범위를 설정함.
 - 평상시 대책 성격이 강한 식량자급률 제고 대책(식량위기 예방대책)과

구체적 식량위기 상황이 발생한 경우의 식량위기(유사시) 대책을 적절히 종합하여 접근할 필요(그림 3-1)

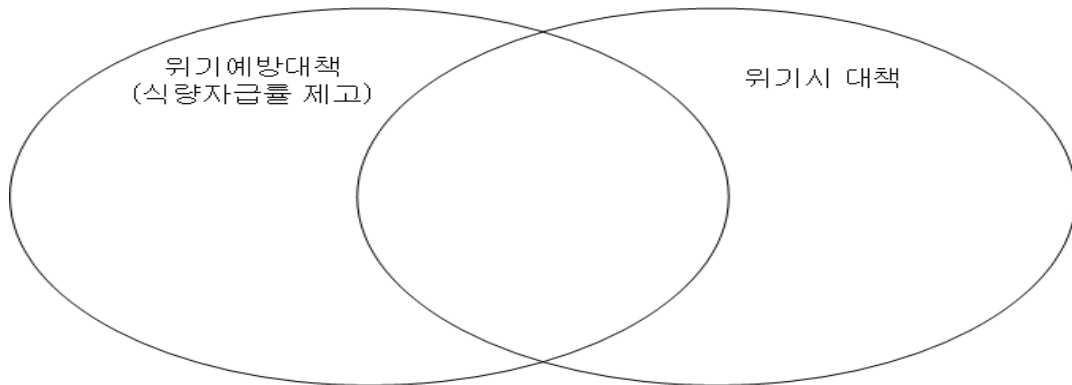
그림 3-1. 식량자급률 목표 설정과 유사시 식량안전보장간의 관계



자료: 김태곤(2005) 재인용.

- 일본의 경험에서 지적했듯이 식량자급률 목표 설정과 이를 위한 대책, 즉 식량위기 예방 대책적 성격의 평상시 대책의 내용이 결국 식량위기(유사시) 대책의 탄력도를 높이는 측면에서 두 측면을 동시에 고려할 필요
 - 식량위기 예방 대책으로서 식량자급률 제고 대책과 식량위기 대책은 <그림 3-2>과 같은 관계로 이해됨.
 - 식량자급률이 100%를 상회하는 미국, 호주, 유럽 나라들의 식량위기 대책과는 차원이 다름.

그림 3-2. 식량자급률 제고대책과 식량위기 대책간의 관계



- 유사시 농지 확보 및 활용과 관련하여 외국사례, 기존연구 등에서 밝혀진 다양한 농지정책을 여러 차원에서 도입하는 방안 마련
 - 식량확보를 위한 토지이용률 제고와 작부체계의 전환, 기존 식량작물 재배지의 생산성 제고, 답리작을 최대한 활용하는 곡물 생산, 휴경농지의 농작물 생산, 과수나 미활용 식료작물수목의 이용, 산지 활용 제고, 식량생산이 가능한 토지(하천부지, 골프장, 스키장 등)의 최대한 활용 등이 대책으로 가능함.
 - 식량재배 토지의 확보의 측면에서는 농지의 비축 개념을 도입하여, 한국농촌공사(농지은행)의 농지매입비축사업을 적극적으로 활용하는 방안을 강구할 필요
 - 한국의 급격한 농지 유희화 확대 추세를 반영하여 유희지 관리 및 활용 측면이 강조될 필요
 - 소득 증대 차원의 작부 전환 확대 추세를 반영하여 평상시는 소득이 높은 비식량작물로 두다가 식량위기시 기존 농지 활용 차원에서 비식량작물의 식량작물재배로의 전환 방안 강구
 - 한편 농지활용시는 시기의 선택 문제 등이 중요함. 식량위기(유사시) 대책과 관련된 농지 활용은 과거 가뭄 때 구황작물 재배 등의 경우와

비슷한 접근이 필요함. 벼의 경우 가을에 추가로 심을 수 있는 것이 아니므로 유희지 등이 있다고 하더라도 가을에 벼 생산이 될 수 있는 것이 아님.

- 비농업적 토지의 전환에 대해서는 다음의 두 측면을 동시에 고려함.
 - 첫째, 현상적으로 농지 전환이 가능한 토지의 발굴과 전환 대책 수립
 - 둘째, 현 농지의 효율적 이용, 소득 증대 차원의 용도 전환을 적극 고려하되, 정부가 정한 일정 기준에 해당되는 시기에는 식량작물 재배지로 전환한다는 전제하에 시설물 설치를 허용하는 적극적 농지 활용 방안 고려: 예컨대 승마 연습장, 놀이공원, 간이골프장 등 건설 허용

2. 주요 사안별 대책

2.1. 기존 농지의 이용 효율 제고(생산성 제고)

- 답리작 재배 확대(경지이용율 제고)
 - 농지의 새로운 확보가 힘든 긴급 상황하에서 우선적으로 기존 농지의 이용율을 증대시키는 방안이 실질적 농지의 확대 효과를 가져올 수 있다는 점에서 쌀의 답리작으로 보리, 밀의 재배 권장 등의 조치를 취함. 이 경우 식량위기시(유사시)라는 특수 상황을 고려하여 적절한 가격 보장이 중요함.
- 단기적 생산성을 높이기 위한 차원에서 농자재의 긴급 투입과 농업기술 향상 및 지원 확대
 - 단기간 작물의 생산단수를 제고하기 위한 가장 효율적인 수단으로서 비료, 농약의 적절한 공급 및 투입 증대 도모 필요
 - 경작중인 농작물의 생산성을 제고시키기 위한 농업기술 향상 및 지원

확대

- 우수 경영체 육성 및 긴급 경영 참여
 - 기존 농지의 식량공급 능력 제고는 농지의 개량(기반정비)와 더불어 우수 경영체가 농지의 이용 효율을 높일 수 있도록 우수 인력에게 농지이용을 집중시킴.

2.2. 비식량작물의 식량작물 재배지로의 생산 전환

- 시장메카니즘 속에서 비식량작물 재배지의 식량작물 재배지로의 전환은 매우 어려운 상황임. 따라서 식량위기시(유사시) 상당한 수준의 경제적 유인(높은 표준가격 설정 등)과 제도적 보완이 요구됨.
 - 비식량작물의 식량작물재배지로의 전환을 적극 유도하는 정책과 더불어 실질적으로 가능한 자원에 대한 정부 차원의 기초 조사 필요
 - 현재 쌀 공급 과잉의 문제가 발생하고 있지만, 1990년 전후로 논에서의 다년생작물재배의 허용 등 농지이용규제가 크게 완화되면서 김천시, 영동군 등 일부 지역에서 빠른 속도로 쌀 재배시가 포도밭으로 전환되는 경우가 발생하였음.
 - 이미 식량작물의 재배가 크게 감축된 상태이기도 하지만, 향후 농지이용규제의 완화가 계속되고, 식량작물의 수익성이 상대적으로 낮은 상태에서 식량작물 재배면적의 감축이 예상됨.
- 한편 식량위기시(유사시) 신속하게 생산전환을 유도하기 위해서는 생산전환이 가능한 대상 토지를 사전에 파악하고 있어야 함.
 - 정밀토양도 분석에서처럼 쌀, 조사료, 밀, 콩, 보리 등 주요 작물별 재배 적지에 대해 데이터베이스를 구축하여 식량위기시(유사시) 식량작물 재배의 대상을 고시하는 방안을 강구할 필요가 있음.
- 스위스처럼 농가 단위 전환 계획 수립 등 구체적 실천 프로그램 구상 필요

2.3. 유희농지의 적정 관리 및 활용

- 농지라는 것이 쉽게 창출할 수 있는 것이 아니며 우리나라가 대부분의 국토가 이용이 힘든 산지라는 점을 고려하면, 유희농지는 식량위기시(유사시) 가장 활용 가능한 대상이기 때문에 유희농지의 적절한 관리와 활용 대책 수립이 요구됨.
 - 박석두 외(2005) 등에서 밝혔듯이 휴경농지·유희지는 노동력 부족과 농지의 영농조건 불량 때문에 주로 발생하고 있어 예방하거나 억제하기가 지극히 어렵다는 한계가 있음. 다양한 정책과 대책이 그 발생을 억제하거나 사후복구·재활용하도록 하는 데 별 효과를 발휘하지 못하고 있어 문제임.
 - 일본의 경우에도 중산간지역 직불제도 등을 활용하여 다양한 유형의 휴경농지 발생 억제 및 재활용 대책을 지속적으로 실시하고 있지만, 그 효과는 미미한 것으로 나타남.
 - 현실적으로 휴경농지·유희지는 농지로 이용하기에는 너무나 많은 비용의 기반정비비용이 들기 때문에 평상시 전면적 기반정비 실시는 어렵다고 볼 수 있음. 비농업용 등으로 적절히 이용하게 하면서 식량위기시(유사시) 식량작물 재배지로 전환될 수 있는 형상을 유지하는 것이 식량위기(유사시) 대책의 차원에서 효율적인 것이라 할 수 있음.
 - 그리고 식량위기시(유사시) 식량작물 재배지로 이용 가능한 유희농지에 대한 기초조사와 이에 대한 DB 구축이 요구됨.
 - 휴경농지·유희지는 기본적으로 그 발생의 원인으로 보아 평상시 농업목적, 식량작물 재배지로 유지하기 곤란하지만, 전체 자원 관리는 필요함.
- * 일본의 유희지 관리
- 조건불리지역 다락논 보전 직불제도 도입 등 유희농지 보전 관리 정

책 추진

- 중앙정부, 지방정부 차원의 유휴농지해소 종합대책사업 등 다양한 휴경지 대책이 있지만, 현실적으로 실효성이 낮은 것으로 평가됨.
- 유휴지(경작포기지)의 발생을 막기 위하여 농업경영기반강화법 개정 등을 통해 시정촌의 마스터플랜의 책정, 농업위원회에 의한 지도 강화의 촉진, 도도부현 지사의 재정에 의한 이용권의 설정, 시정촌장에 의한 경작포기지의 긴급적인 관리 등에 관한 조치를 강구하고 있지만, 그 효과가 미미한 것으로 나타남.
- 또한 경작포기지의 방지 및 해소 차원에서 주식회사의 임차농업 허용 등 다양한 제도 개선의 노력도 있지만, 현실적으로 성공 가능성이 적은 것으로 조사됨.
- 중장기 농지이용 전망에 따르면, 우량농지가 많은 평야지역의 수도작 지역의 농지는 잘 보전되고, 고지대 평야 형태의 산간지역은 밭작물 전문생산지로서 발달할 가능성이 있지만, 중간 형태의 준산간지역의 경우 농지의 유휴화(생산조정 포함)가 급진전된 전망이다.
- 준산간지역의 집락영농형태의 법인화 노력은 10%의 성공 가능성이 있을 정도로 영농후계인력의 확보가 힘들고 농지의 유휴화가 불가피할 전망이다.

2.4. 비농업용 토지의 활용

- 활용 가능한 유형 발굴
 - 골프장 농지로의 전환 사례: 영국의 예(제2차 세계대전 중 18호 골프코스가 13홀코스로 전환 사례)
 - 공원, 스키장 등의 식량생산지로 전환 계획(스위스 식부계획)
 - 승마 관련 체험장, 자연형 공원, 운동장 등 최근 논의(한국)
- 필요시 농지로 재활용 가능하면서도 이용 및 운용과정에서 어느 정도 수익성이 보장되는 농지 개발 방안을 추진함.

- 현 여유 농지의 효율적 이용, 소득 증대 차원의 용도 전환을 적극 고려하되, 정부가 정한 일정 기준하의 시기에는 식량작물 재배지로 전환한다는 전제하에 승마연습장, 놀이공원, 간이골프장 등 비농업적 이용을 능동적으로 추진하는 경우 농지전용 절차 간소화 및 전용 규모 대폭 확대 등의 조치를 하되, 비상시 식량작물 생산 명령 가능하도록 조치
- 현실적으로 유휴농지가 늘어나는 상황에서 미래의 식량작물 재배 기반 유지 차원에서 수익성이 발생하면서 관리 가능한 활용 방안을 적극 고려
- 지방자치단체 등에서 농지의 형상을 가능한 한 유지하면서 활용할 수 있는 가칭 “자연형 공원”(운동시설, 자연체험공간 등 포함) 등으로 개발

* 이용 가능한 토지자원 조사

- 정부의 일체 자원 조사: 이 경우는 지나친 조사 비용이 발생하는 부작용이 있음.
- 사전등록제 도입: 자발적 참여를 유도하여 자원 파악 효과와 함께 식량위기시(유사시) 참여 유도가 쉬워지는 장점이 있음. 물론 그 실효성에 대한 논란의 여지가 있음.
- 사전등록제와 정부의 일체 자원조사 두 가지 방안을 적절히 혼용하여 행정 비용을 최소화할 필요가 있음. 현재 국토이용 관련 DB를 활용하여 조사 대상지 범위를 좁히고, 부분적으로 사전등록제도를 적용하여 토지소유자들의 참여를 유도하도록 함.

* 사전등록제도 도입

- 골프장, 승마장, 공원 등의 농지전용부담금 감면 조치
- 각 레벨에 따라 긴급 조달 동의
- 농지로 활용시 기존 형상을 유지할 수 있게 하며, 원상 복구 비용 정

부 지원 필요

- 농지법 개정 등 관련 법 및 제도 정비 필요

* 식량위기 단계별 전환 가능 토지의 구분과 차별화된 전략 수립 필요

- 레벨 1: 승마장, 공원 (체험 형태) 등 농지 환원이 상대적으로 쉬운 것
- 레벨 2: 골프장, 공원 (고투자, 농지환원에 대한 큰 기회 비용)

2.5. 기타 유사시 대책 (평상시 대책 포함)

○ 산지 활용 기반 조성

- 식량위기사(유사시) 대책 수립 차원에서 과거 야산개발사업을 원용하여 이용가능한 자원에 대한 기초조사와 환경훼손이 되지 않는 범위내에서 기반 조성
- 식량작물 생산 가능지에 대한 기초 자료 구축
- 산지가 약 66%인 국토여건을 고려하여 산지의 적절한 개발을 통해 도시적 개발 수요를 일정 부분은 흡수하여 농지의 감소 요인의 최소화하는 대책과 산지에서 가능한 축산을 장려하여 사료곡물 수요를 대체하는 방안 강구

○ 기타 평상시 대책으로 이해될 수 있는 부분이면서 유사시 대책에 도움이 되는 예

- 불법전용 토지의 원상 복구 : 평상시 불법 전용 토지가 발견되더라도 완전한 농지로 원상 복구가 잘 이루어지지 않는 것에 대한 철저한 행정 지도를 실시하여 유사시 식량작물 재배로 가능하도록 농지의 형상이 잘 유지되도록 함.
- 우량농지의 확보와 효율적 이용을 위한 농업생산기반정비(농지개량) 실시 등: 식량작물재배지로 전환이 용이하도록 평상시 생산기반정비를 논·밭겸용 등이 가능하도록 함.
- 농지은행의 농지매입비축사업 등을 적극 활용하여 식량작물재배 가능

지의 확대 : 농지은행의 농지매입비축사업의 범위에 홍수터, 환경보전 지구 등과 관련된 대상지역으로 농지 형상 유지 상태로의 관리하는 방안 등 고려

3. 단계적 전략 수립

3.1. 단계별 대책 수립의 관점

- 식량위기기(유사시) 대책, 특히 일본의 비상수준별 대응전략을 수용
 - 세 가지 단계로 구분하여 접근하면서 각 단계별 대책을 달리 함.
- 농지의 확보 및 활용 대책은 식량위기(유사시) 일반 대책과는 달리 농지 고유의 특성과 이용을 통한 식량 확보과정상의 특성(일정 시간 필요, 자산적 성격 등) 등으로 동일 대안이라 이용 형태에 따라 활용단계가 다를 수 있음.
 - 예컨대 비농업용 토지의 활용이라는 대안을 고려하는 경우에도 하천 부지의 활용은 비상 수준이 낮은 단계(레벨 1, 레벨 0)에서도 가능하지만, 골프장 등 개발 투자가 많이 소요된 경우는 비상 수준이 매우 높은 단계(레벨 2)에서나 가능함.
 - 비식량작물 재배지의 식량작물 재배지로의 전환의 경우에도 재배작물의 특성에 따라 달리 접근해야 사회적 갈등이 적을 것임.

3.2. 단계별 전략 수립

- 식량위기(유사시) 식량안전보장대책에서와 마찬가지로 세 가지 단계로 나누어 대책을 수립하지만, 레벨 0의 단계에서는 평상시 대책을 함께 제시함.
 - 농지의 확보 및 활용 대책은 평상시 대책이 식량위기기(유사시) 대책

의 선택에 큰 영향을 미치며, 관련되어 구체적 대책 설정이 가능함.

표 3-1 식량위기(비상) 수준별 유형

구분	선택가능한 관련 대책
평상시 대책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지이용 실태조사, 이용가능 비농업용 토지의 자원 조사 ○ 유희지 자원조사 및 관리·비축 ○ 생산기반정비 확대 ○ 우수경영체 육성 ○ 산지 활용 기반 조성 및 산지 축산 장려(사료곡물 소비 대체) ○ 불법전용 토지의 전면조사와 원상 복구 ○ 농지은행의 농지매입 비축사업 범위 확대
단계 0	<ul style="list-style-type: none"> ○ 답리작 재배 확대 권장 ○ 이용 가능한 토지 자원의 등급 분류 ○ 유희지 복구 사업 실시
단계 1	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국유 및 공유 하천부지의 식량작물 재배 확대 ○ 체험형 공원의 식량작물 재배 유도 및 기반 정비 지원 ○ 우수 경영체의 긴급 경영 참여 확대 유도 ○ 승마연습장 등 초지 형태 놀이공원의 식량작물 재배 유도 ○ 비식량작물의 식량작물 재배로의 유도
단계 2	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비식량작물 재배지의 강제적 생산 전환 ○ 사전등록 승마연습장 등 초지 형태 놀이공원, 공원, 간이 및 공공골프장의 식량작물 재배 강제 ○ 기타 사설골프장 등 식량작물 재배 가능지의 식량작물 재배 유도

제 4 장

관련 법 및 제도 정비 방안

1. 접근 시각

- 평상시 대책 차원의 법 및 제도 정비와 식량위기시(유사시) 적용하는 법 및 제도 정비를 구분하여 접근함.
 - 식량위기시(유사시) 대책을 위한 법 및 제도는 긴급조치 관련 사항이 많으므로 평상시 운용하는 법 및 제도와는 차별화하여 접근되어야 함.

- 식량위시기(유사시) 식량 일반 대책과 농지 확보 및 활용 대책을 구분하되, 법 및 제도가 통합적으로 인식되어야 할 것은 통합해서 이해함.
 - 식량위시기(유사시) 대응을 위한 관련 근거 법률 제정 및 기존 법률 개정은 일반 대책 차원에서 접근함.
 - 일본, 독일 등의 예에서처럼 긴급조치법적 성격의 법률에 의해 관련된 농지의 생산전환 등도 포함하지만, 농지의 활용 등과 관련해서는 평상시 대책을 수립한다는 측면에서 농지법, 개별 농지 관리 및 활용과 개발사업 관련 법률과 제도(정책 포함)를 다룸.
 - 예컨대 미래의 식량재배 가능성을 고려한 비농업용 목적의 농지 활용

에 대한 농지전용 규제 완화 등은 농지법 등에서 다룰 문제임.

- 유사시 체제 정비라는 차원에서 정부·지자체·민간을 구분하여 각각의 체제 정비를 제시함.
 - 우선적으로 정부의 체제 정비에 초점을 두고, 민간부문과의 협력체계 구축에 초점을 두고 접근함.
 - 위기상황의 판단을 위한 평상시 자료 수집 등의 기능을 하기 위한 평상시 체제와 유사시 체제를 구분하여 접근함.
 - 식량위기 선언에 따라 정부 차원의 별도의 대책 본부를 구성하고, 여기에서 유사시의 대책 수립을 위한 자료 수집 등의 업무를 맡아 하도록 하여, 평상시 일상적인 자료 수집 업무와 구분함.
- 식량위기(유사시) 전체 식량 확보 차원의 체제 정비를 기본으로 하되, 농지 확보 및 활용 방안 차원의 특수성을 고려하여 별도의 체제 정비 방안을 구분하여 마련하도록 함.
 - 농지의 확보 및 활용은 긴급한 유통정책과 달리 다양한 장단기 사업이 혼합되어 추진되고, 거의 절반 수준의 농지 소유자들이 비농민이며, 농지가 중요한 자산의 일부라는 점 등 특수성이 있음을 고려하여 별도의 대책반을 구성하도록 함.
- 우리와 유사한 일본의 법 및 제도 수용
 - 특히 식량위기(비상시) 개념에 대한 이해, 주요 작물(특정 품목) 관리에 대한 인식, 비상 수준별 단계적 접근, 각 단계별 대책 내용 등 여러 측면에서 유사한 점이 많으므로 관련 법 및 제도도 유사하게 설정할 수 있음을 반영
 - 단, 미국, 호주, 유럽 국가들에서 공통적으로 나타나는 최소한의 기초 칼로리 수준의 설정 및 이에 대한 법적 근거 마련, 유사시 대책 전반에 대한 법적 근거 마련 등에 대해서는 가능한 수용

○ 급변 통일 상황 설정

- 북한 농지의 긴급 정비 등 한국적 특수성을 반영하여 정부의 체계를 달리 구성하는 방안을 검토하도록 함.

2. 사안별 법률 및 제도 정비

○ 근거 법률 제정 및 개정

- “국가경제물자공급에 관한 연방법”에서 식량위기시(유사시) 칼로리 소비량 설정(평상시의 65%수준으로 억제)한 스위스 사례, “곡물공급법”에서 유사시 대책을 제시한 노르웨이 사례 등을 원용하여 관련 법률 개정을 도모할 수 있음. 예컨대 우리의 양곡관리법에서 평상시 위주의 법체계를 보완하여 식량위기시(유사시) 양곡 수급 관리의 규정을 포함시키는 방안도 가능함. 그러나 이는 식량위기 대책으로서 담아야 하는 다양한 측면, 특히 식량작물재배지로의 토지이용의 강제 등을 담을 수 없는 한계를 지니므로 별도의 법률적 근거 마련이 필요함.
- 새로운 법제 정비 방안으로서는 일본의 “국민생활안정긴급조치법”, 독일의 “식료긴급대처법” 등의 사례를 원용할 수 있지만, 이러한 법률 정비는 우리나라의 정치·사회 여건상 곤란한 것으로 평가됨.
- 기본적인 법적 근거와 대책 관련 계획 수립의 근거는 일본의 “식료·농업·농촌기본법”과 같은 “농업·농촌기본법”에서 마련하는 것이 무난함. 그리고 일본의 예에서처럼 이를 근거로 식량위기시 식량안전보장 매뉴얼을 마련하는 등 구체적 실천계획을 수립할 수 있도록 하는 방안이 보다 현실적이라 판단됨.
- 구체적으로 농업·농촌기본법의 제8조(안전한 식품의 안정적 공급) 부분에 “적정한 식량자급수준의 목표를 설정·유지하고 식량사정, 흉작 등 예측 불가능한 요인에 의한 식량수급의 불안정성에 대비한 정책을 수립하여 적정한 식량재고량이 확보될 수 있도록 노력하여야 한다”는

내용을 추가하고,

- “유사시에 대비한 식량안보” 조항을 신설하여 “국가는 식량안보의 중요성을 감안하고, 재해, 세계 곡물수급 불안정 등 유사시에 대비하여, 칼로리 자급률 향상 노력, 국제 식량수급 및 교역 관련 정보 수집, 유사시 대비 식량의 적정비축사업 확립 등 식량의 안정적 공급을 위해 필요한 시책을 강구하여야 한다”, “정부는 재해 등으로 인한 식량위기에 대비하여 국제 식량수급 정보수집, 식량의 적정 생산·비축 등 필요한 시책을 강구하여야 한다” 등의 내용을 추가하도록 함.

○ 유희지 활용 및 관리 측면

- 유희농지의 친환경농업단지 개발 등으로 식량작물 재배 기반 유지
- 한계농지개발 관리사업시 유사시 식량작물 재배기반 유지
- 유희농지 비축 관리 : 농지은행 활용
- 농지법, 한국농촌공사및농지관리기금법, 농어촌정비법, 친환경농업육성법 등 정비

○ 비식량작물재배지의 식량작물 재배지로 전환 측면

- 경제적 인센티브 제공
- 긴급 명령제 도입 및 관련 법률 정비

○ 비농업용지의 식량작물재배지로의 전환 측면

- 긴급 명령제 도입 : 근거 법률과 동일 차원 접근
- 의도적 농지 활용 및 전용 관리 측면
- 능동적 농지 활용 측면 농지 전용 제도 개정
- 농업용 시설용지의 세분화와 규제 완화

○ 조건부 농지전용 관련 법 및 제도 정비

- 충남 태안시의 기업도시(서산간척지 B지구 일원) 농지전용 협의시 “식

- 량위기시 농지로 환원한다는 조건”하에 농지의 협의 전용 허가 사례
- 농지법상 조건부 전용의 규정을 명시적으로 추가하는 법 정비 필요
- 조건부 농지전용에 대한 판단 기준 등을 보완할 필요

- 조건부 농지전용과는 차원을 약간 달리하면서 경작지 및 다년생식물재배지로서 농지의 형상을 크게 훼손하지 않는 비농업용 토지 이용 중 식량위기시(유사시) 식량작물재배지로 전환을 전제로 한 농지전용을 사전에 등록하도록 하여 미래의 식량작물재배지를 확보하는 사전등록제도 도입
 - 농지로 활용시 기존 형상을 유지할 수 있게 하며, 원상 복구 비용 정부 지원 및 농지전용부담금 감면 조치 적용

3. 관련 조직 체제 정비

- 정부 차원의 체제 정비
 - 식량작물 수급(농업생산)의 주무 부서인 농림부 차원의 대책과 절차 마련
 - 일본의 예에서처럼 정부 차원의 대책본부를 농림부에 설치하고, 농림부 장관이 대책본부장을 맡고, 식량정책국이 간사를 맡고 사무국을 설치함(농지 활용 관련 농업구조정책국의 협력체계를 동시에 구축하여 사무국에 농지과장 등이 참여함).
 - * 일본: 농림수산대신이 본부장, 종합식료국장이 간사, 간사 하에 사무국 설치
 - 정부 차원에서 식량위기(유사시) 판단 기준 마련
 - 범 정부 차원의 대책 및 절차 마련: 사태의 심각도가 높아질 경우(단계 1, 단계 2로 진전된 경우) 농림부 장관이 국무총리에게 보고하고, 범정부 차원의 대책본부 설치 협의
 - 타 부서 차원의 대책 및 절차 마련: 일본의 예에서처럼 긴급한 식량증

산 등과 에너지간의 관련(에너지 공급급 우선 순위 조절, 가격 조정 등) 관련 부서의 협조가 중요해짐.

- 전체 식량위기 대책반하에서 별도의 농지 확보 및 활용 대책반을 동시에 구성하여 운용하여 농지의 적절한 관리와 생산기반정비 추진 체계 구축
- 한편 긴급 남북통일로 인한 식량위위기시(유사시)는 농림부 차원의 대책이 아니라 통일부 나아가 범정부 차원의 대책 마련이 검토될 필요가 있음.

○ 지방자치단체 차원의 대책 및 절차 마련

- 일본의 사례에서처럼 지자체 내에 대응 조직 마련
- 식량의 수급 등은 생산지와 소비지가 전국적으로 산재되어 있는 특성이 있어 중앙정부 차원에서 통제만으로는 해결하기 곤란한 과제이므로 지자체의 적극적 참여가 중요함.

○ 식품산업계와의 협력 관계 구축

- 식품산업계에 대한 통제와 협력 동시 구축
- 이미 국민의 식료의 상당부분이 식품산업계에서 담당하고 있는 현실을 반영하여 농업인 단체, 소비자 단체만이 아니라 식품산업계의 적극적 참여 유도가 중요함.

○ 비상수준별 대책 마련

- 유사시 공급열량 제시를 위한 별도의 연구 실시
- 생산전환명령 등의 효율적 추진을 위한 국가(정부) 차원의 국토 자원에 대한 전면적 조사 기구 마련 및 DB 구축

○ 세계 식량 위기에 대한 진단 능력 제고

- 기후 변화, 국제 정세 불안 등 고려

- 수입의존도 높은 식량작물 확보 문제 차별화
 - 식량안보에 대한 총체적 의식의 전환 노력
- 주요 식량작물 선정 및 식량위기 범위 설정을 위한 전문가 위원회 구성
- 쌀, 밀, 콩 등 주요 식량작물 선정 및 식량위기 심각도(단계 구분) 판단을 위한 전문가위원회 구성
 - 기본적으로 대책본부에서 일상적 의사 결정을 하지만, 전문가위원회를 통해 객관성 확보 필요
 - * 일본에서는 정책대책본부가 레벨 판정과 함께 식량의 안정적인 공급을 위한 정부 일체의 대책 결정

부 록

부록 1: 지역별 축사 설치 농지전용 건수 및 면적 추이 변동

건수총계	총계	2001	2002	2003	2004	2005
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
특별/광역	2.2	1.9	2.9	2.7	2.2	1.7
경기	13.5	15.9	20.6	15.8	11.2	7.4
강원	7.5	7.6	7.3	9.0	7.6	6.9
충청	27.5	31.9	22.0	19.4	22.2	35.7
전라	19.4	16.9	19.7	20.0	22.2	18.8
경상	29.3	25.3	27.2	32.5	33.8	28.9
제주	0.6	0.4	0.3	0.7	0.9	0.7

건수(허가)	총계	2001	2002	2003	2004	2005
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
특별/광역	2.8	1.8	4.1	3.4	2.8	2.0
경기	21.7	25.2	34.9	26.3	18.3	10.3
강원	5.3	5.4	3.3	6.1	5.2	6.2
충청	19.5	25.4	14.8	11.9	15.6	27.0
전라	17.5	12.8	15.2	17.4	19.4	19.8
경상	33.2	29.4	27.7	34.9	38.6	34.5
제주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

건수(신고)	총계	2001	2002	2003	2004	2005
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
특별/광역	1.8	2.0	2.0	2.0	1.7	1.4
경기	7.5	11.5	9.6	6.5	5.3	5.4
강원	9.2	8.6	10.4	11.6	9.6	7.4
충청	33.2	35.1	27.6	25.9	27.6	41.9
전라	20.8	18.9	23.1	22.3	24.4	18.1
경상	26.5	23.3	26.7	30.5	29.8	24.8
제주	1.0	0.7	0.6	1.2	1.6	1.2

면적총계	총계	2001	2002	2003	2004	2005
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
특별/광역	1.9	1.8	2.5	2.0	1.8	1.5
경기	14.7	17.3	20.6	18.8	12.1	9.4
강원	7.1	7.0	7.1	8.2	6.9	6.6
충청	29.7	34.5	24.6	19.3	26.2	37.6
전라	22.0	19.4	22.7	25.3	26.1	18.8
경상	24.0	19.4	22.1	25.5	25.9	25.4
제주	0.7	0.7	0.4	0.8	1.0	0.6

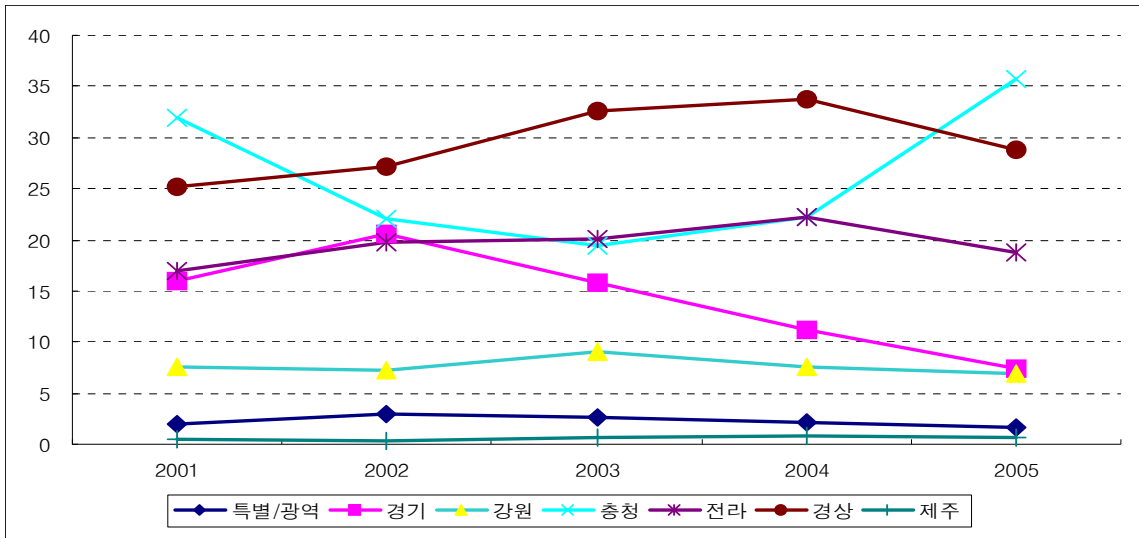
면적(허가)	총계	2001	2002	2003	2004	2005
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
특별/광역	2.3	1.2	3.9	2.7	1.9	1.8
경기	22.4	24.6	34.4	30.9	19.7	12.1
강원	4.9	4.5	3.5	4.3	4.7	6.0
충청	22.5	30.8	17.9	13.3	17.5	30.0
전라	21.2	15.4	17.4	21.6	28.1	21.1
경상	26.7	23.6	23.0	27.0	28.0	28.9
제주	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0

면적(신고)	총계	2001	2002	2003	2004	2005
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
특별/광역	1.5	2.0	1.6	1.3	1.7	1.2
경기	9.3	14.1	11.8	8.1	5.7	7.4
강원	8.6	8.1	9.4	11.7	8.7	7.0
충청	34.9	36.2	28.8	24.6	33.7	43.4
전라	22.5	21.2	26.2	28.6	24.4	17.2
경상	22.0	17.5	21.5	24.1	24.1	22.8
제주	1.1	1.0	0.7	1.6	1.7	1.0

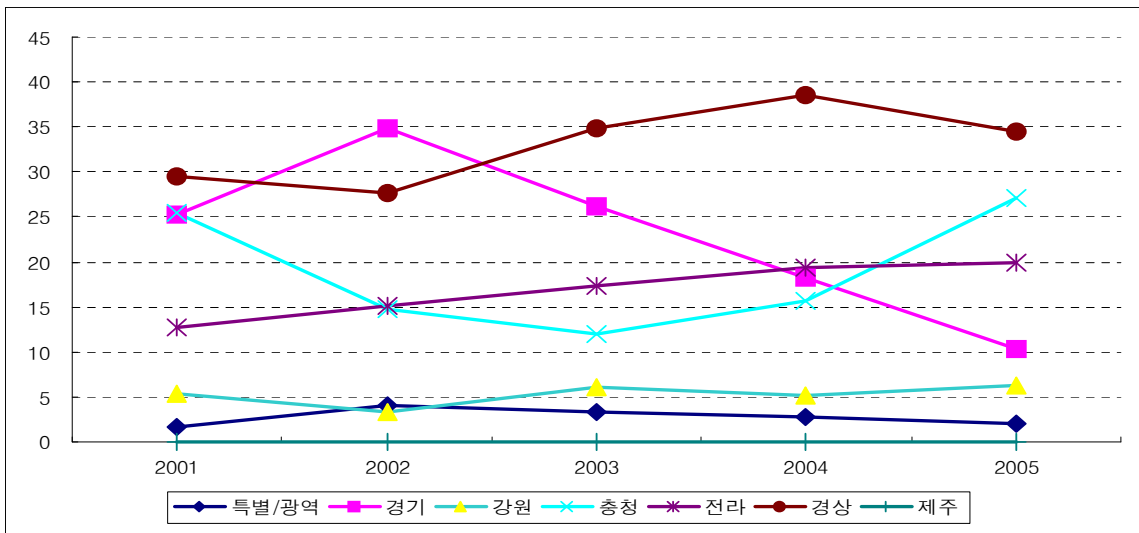
주 : (허가), (신고)는 각각 허가전용, 신고전용을 의미함.

자료 : 농림부 농지과

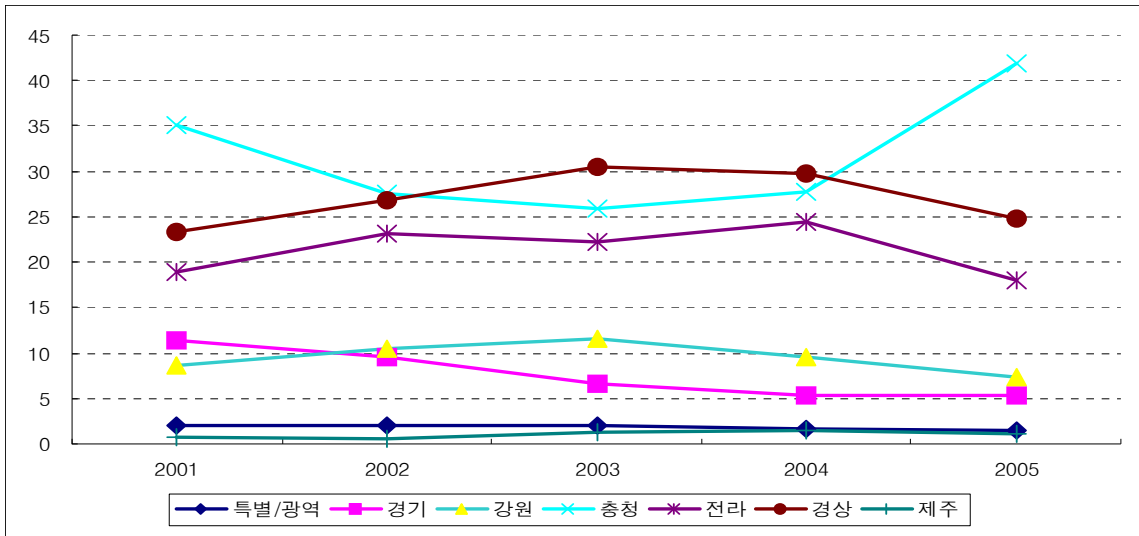
<총 전용 건수 기준>



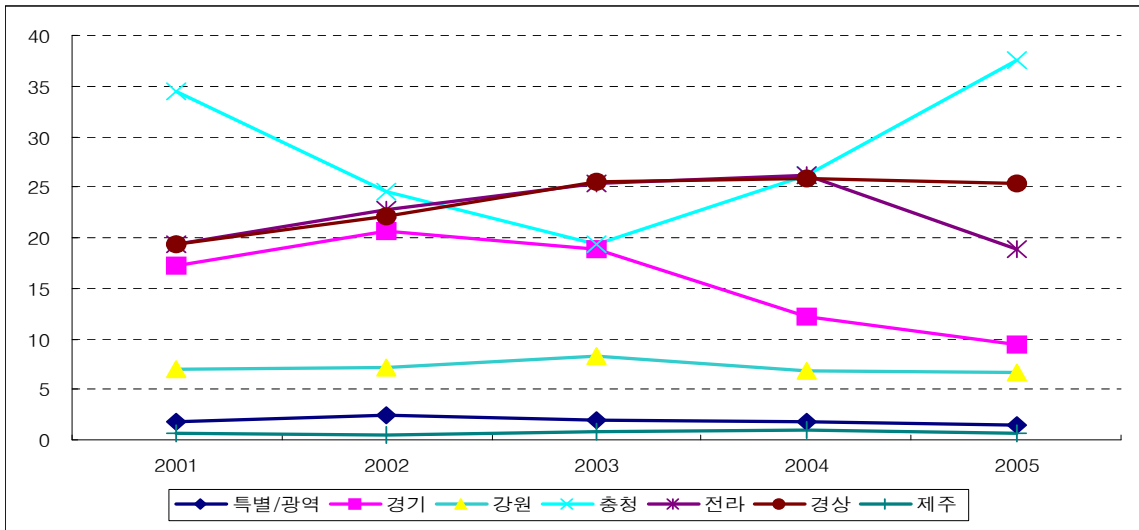
<허가전용 건수 기준>



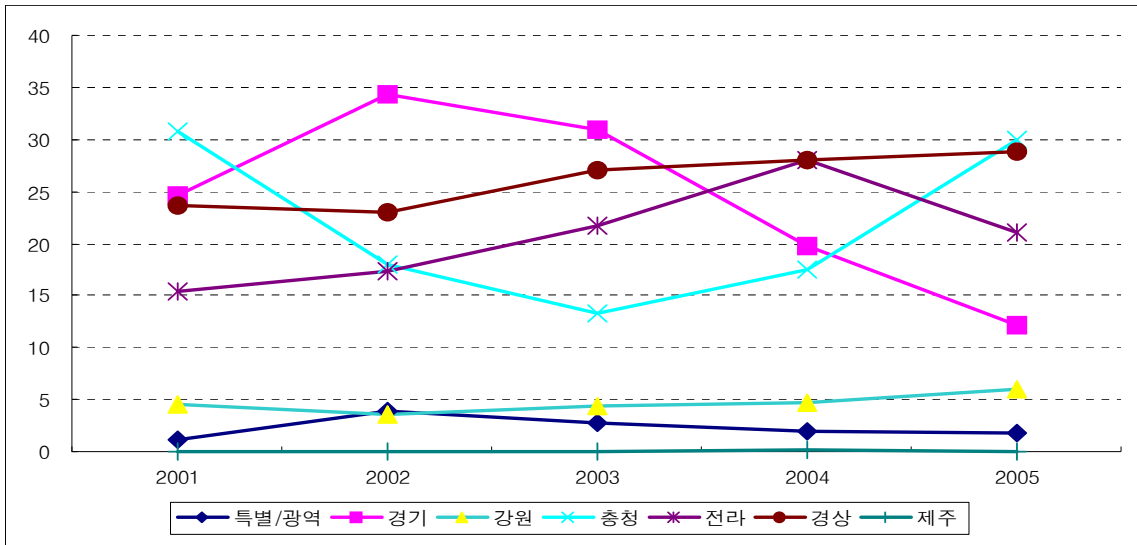
<신고 전용 기준>



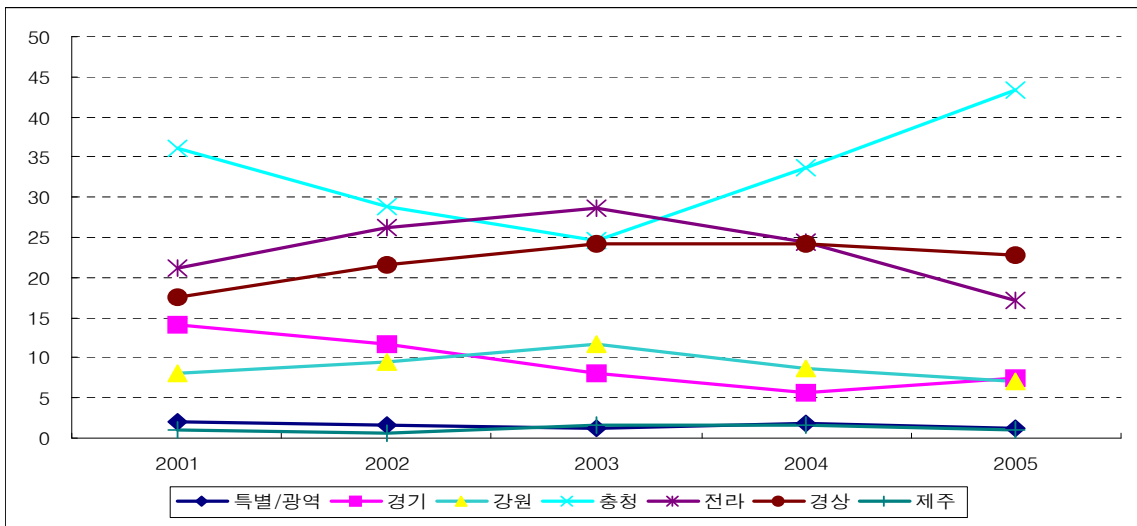
<전용 면적 총계 기준>



<신고 전용 면적 기준>



<신고 전용 면적 기준>



부록 2: 축산과 경종간 연계를 통한 자연순환형농업 사례⁵⁾

<사례 1 : 평택시 팽성읍 평궁리 일원>

- 평택시에서 마을 환경개선을 위하여 10여년전 마을내에 있는 축사시설을 인근 경지정리된 농업진흥구역에 이전을 유도
 - 마을내 젓소 사육농가 등 축산농가 7~8호가 농지로 이전 설치
- 농장 주변 경종농가(5~6호)와 연계하여 축산농가에서 생산된 가축분뇨 액비를 사용하여 화학비료 절감, 쌀 생산성과 미질 향상
 - 축산농가에서 농업기술센터의 지도를 받아 무상으로 가축분뇨 퇴·액비 살포, 살포후 경운작업은 경종농가에서 실시(경종농가는 벧짚 무상 제공)



5) 농림부 축산국 자료.

* 인근 경종농가(심영모, 벼농사) 면담 결과

- 가축분뇨 퇴·액비를 쌀농사에 이용시 미질 및 생산성 향상
- 농지내에 축사시설의 진입을 제한할 필요가 없으며, 농지에서도 축산 활동과 연계, 자유스러운 활동 등이 필요하다는 의견
- ※ 건축허가를 받고도 주민반대로 축사설치를 못하고 있는 사례 발생 (홍천, 고창)

<사례 2 : 파주군 탄현면 갈현리 일원>

- 7~8년전 농업진흥구역내 농가 소유 농지에 양돈시설 이전 설치
 - 퇴비화 및 정화처리(활성오니)시설 설치운영으로 인근 수질 및 환경오염 우려 해소(관련기관 점검 결과)
- 파주축협에서 액비저장조(21개소)를 운영, 관리하면서 인근 축산농가의 액비를 수거하여 경종농가에 살포
 - 생산된 쌀은 파주축협에서 구매, 브랜드화하여 고가에 판매
- 참여 경종농가(70~80호)의 경우 친환경 농업으로 전환, 미질개선 등으로 경쟁력 향상



<사례 3 : 충북 진천군 초평면 용산리>

- 2002년 3월 농지 전용절차를 거쳐 돈사(부대시설 포함 8동) 신축
- 2,400두 정도의 돼지를 사육, 1일 분뇨 발생량은 20톤 수준
 - 주변의 논·밭 12,000평(벼·고추·담배·마늘·쌈채소 등 재배)에 액비로 살포

- 토양의 특성에 맞는 퇴·액비 살포를 위해 농협에 매년 1회 이상 비료 성분검사를 의뢰하여 작물별 시비량을 결정
- 가축분뇨를 완전히 발효시킨 후 살포하여 냄새로 인한 민원이 없고 비료 살포에 별도의 노동력이 필요치 않으며 작물생육이 좋아 경종농가의 액비 수요가 점증하고 있음

<기타 사례>

- 충북 충주시 노은면 수룡리: 돼지 3,200두를 사육하는 축산농가가 가축분뇨를 퇴·액비화하여 논에 살포(화학비료 90% 축소)
- 경기도 이천시 백사면 백우리: 젓소 30두를 사육하는 축산농가가 인근 논 4ha(경종농가 3호)에 퇴비 공급(경종농가 벼짚 무상제공)
 - 축사가 마을에서 1km 이상 떨어져 민원 발생 없음.
- 경기도 남양주시 와부읍 율석리: 한우 50두를 사육하는 축산농가가 인근 경종농가 3호에 축분퇴비 420톤을 공급
- 전북 김제시 공덕면 황산리: 조사료 생산 영농조합(에버그린)이 인근 축산농가 40호(양돈 20, 소사육 20)에서 가축분뇨 퇴·액비를 공급받아 총 체보리, 옥수수 등 사료작물 재배(170ha)
 - 양돈 분뇨는 고액분리 후 저장조에서 6개월 이상 발효시켜 액비화

부록 3: 농업진흥지역내 목장 이전 및 증설 수요 조사 (2004년말 기준)⁶⁾

<한 우>

- 조사 주체: 한우협회
- 농지진입 예상 한우 사육 규모
 - 2004년말 기준 총사육두수의 15%인 180,000두
 - 농지내 축사 허가 예정 규모 : 180ha (2006년말 사육 두수 기준)
(180,000두 × 3평 = 540,000평)
 - 한우사육을 위한 농지 규모: 900ha (2006년말 사육 두수 기준)
(18ha × 5배 (축사 건폐율 20% 기준) = 900 ha)

<젖 소>

- 조사 주체: 낙농육우협회
- 주요 대상: 경기도 지역 목장 이전 수요
 - 경기도 지역 서울우유 목장 실태 조사
 - 경기도 이외 지역의 목장도 친환경 축산에 따른 조사료포 확보 등을 위한 농업진흥지역으로 이전을 원하는 농가들이 다수 있는 것으로 추정됨.
 - 특히 농업진흥지역내에 축사증축 허용시 농지조성비 등 비용경감이 검토되어야 함.
- 이전 규모
 - 경기도 전체 목장수 2,972호 농가 중 25.0%인 744호가 이전 계획

6) 축사부지 문제와 관련하여 한우협회, 낙농육우협회, 양동협회, 양계협회 등에서 어느 정도의 이전 수요가 발생하고 있는지를 기존 축산농가에 대한 의견조사를 실시한 것임. 새로운 신규 참여 수요를 포함한 것이 아님. 이는 전국적인 축사 이전 수요 상황을 개략으로 파악하기 위한 조사로서 실질적인 축사 이전 및 증설 수요로 보기는 곤란함. 다만, 전반적인 축사부지 이전 및 증설 수요의 일반적인 현황을 이해하는데 도움이 됨.

- 이전계획 농가 중 13.7%인 102농가가 경기도 외 지역으로 이전 계획
 - 규모별 이전계획 농가의 비율을 보면, 1-9두층은 17.9%로 가장 낮고, 10-19두층 29.9%, 20-29두층 26.3%, 30-39두층 26.2%, 40두 이상 22.8%로 10-39두층의 이전 희망 비율이 상대적으로 높음.
- 이전사유
- 도시개발 180 농가 (24.2%)
 - 분뇨처리 어려움 179 농가 (24.1%)
 - 사료작물포부족 114 농가 (15.3%)
 - 기타 271 농가 (36.4%)

<양 돈>

- 조사 주체: 양돈협회
- 이전 대상: 28개 밀집지역의 10% 수준이 이전 필요할 것으로 전망
 - 1,863농가 1,311,096두 수준
- 종돈장 이전 수요 별도 고려 필요

<양 계>

- 조사 주체: 양계협회
- 이전 대상: 수도권지역의 경우 전체 사육농가의 10%, 그 외 지역은 5%내 외가 이전해야 할 것으로 사료됨.
 - 2004년말 기준 가축 통계에 의하면, 전국 10,000수 이상 사육 양계농가는 3,636호에서 100,339천수를 사육함. 이 중 경기 지역의 경우 632호에서 24,378천수를 사육함.
 - 사업장을 이전해야 할 양계 농가는 경기지역의 경우 63농가, 그 외 지역은 150농가로 전국적으로 213농가로 추산됨.

부록 4: 중기재정계획의 농지 이용 관련 논의

(국가재정운용계획 농업분야작업반 자료; 김정호, 2006)

※ ‘쌀수급대책 중 사전적 생산 감축 방안’으로서 다음을 제시

- 농지의 정의를 재조정하여 농용시설 건축 등 소득원 개발을 적극 도모함.
 - 농지의 형상을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 시설물이 들어가는 소득원 개발 차원의 농용시설에 대해서는 농지 활용이 가능하도록 허용하는 등의 제도 개선 추진
- 필요시 농지로 재활용 가능하면서도 이용 및 운용과정에서 어느 정도 수익성이 보장되는 농지 개발 방안을 추진함.
 - 지방자치단체 등에서 농지의 형상을 가능한 한 유지하면서 활용할 수 있는 가칭 “자연형 공원”(운동시설, 자연체험공간 등 포함) 등으로 개발
- 전 국토 활용에서 비농업적 개발 수요를 농지에서 수용하여 벼 재배면적 감축을 유도함.
 - 비농업적 전용에 대해서는 토지이용계획을 전제로 이용규제를 대폭 완화하되(선계획·후전용), 농지이용 규제를 지속적으로 완화
 - 농지 보전을 위해 산지 전용 규제를 완화하던 기존의 정책 기조를 전환하여 한계농지의 조립 방안 등을 검토
- 국가적 차원에서 재해 관리, 하천 수질 및 환경 관리를 위한 농지 활용 방안을 적극 검토하여 벼 재배면적 감축을 유도함.
 - 최근 한탄강댐 등 홍수조절용 댐 건설 대안으로 제시되는 홍수터 확대 방안 검토시 주변 농지를 홍수터 대상 지역으로 활용
- 벼 적정재배 면적 유도를 위한 생산조정 및 전작대책을 추진함.

- 쌀 관측제도를 구축하여 분기별 재배면적, 가격, 수급전망 등 시장정보를 농업인, RPC 등에게 제공
 - 논에 벼를 대체할 수 있는 논콩 재배의 지속 추진 및 사료용 총채벼, 수단그라스 등 사료작물 재배농가 실증시험 실시
 - 생산조정은 생산감축 효과와 구조조정 저해 등 단점을 함께 고려할 필요
- 쌀 소득보전제의 목표가격 변동, 변동형 직접지불금의 생산중립적응용 등을 통하여 쌀 증산 억제를 강구함

부록 5: 농지내 축사시설 관련 민원 발생 현황 ('03년 ~ '06.9월)

시도별	유 형 1		유 형 2		유 형 3		유 형 4	
	건수	면적(m ²)	건수	면적(m ²)	건수	면적(m ²)	건수	면적(m ²)
계	1,770	2,615,151	540	1,212,364	671	1,408,493	338	565,772
서울	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	-	-	1	1,485	-	-	-	-
대구	-	-	-	-	-	-	-	-
인천	10	10,243	7	16,376	-	-	-	-
광주	44	31,000	4	5,400	1	1,519	-	-
대전	-	-	1	2,279	-	-	-	-
울산	3	846	1	2,993	-	-	1	98
경기	1,125	949,228	238	492,012	530	846,837	294	476,895
강원	55	187,278	20	47,381	18	65,079	5	3,454
충북	23	117,063	14	74,093	18	110,538	5	12,276
충남	295	563,310	40	87,472	51	186,564	-	-
전북	39	160,415	26	101,587	15	82,881	5	33,533
전남	28	54,539	44	80,930	14	18,602	-	-
경북	36	78,489	49	139,346	15	86,708	15	21,100
경남	8	13,614	5	13,662	5	8,219	11	15,573
제주	104	449,126	90	147,348	4	1,546	2	2,843

주: 유형 1은 기 설치된 축사인근 축분뇨 배출 및 악취관련 민원사례.

유형 2는 전용신고, 허가 후 축사 신축시 민원사례.

유형 3은 축사신축, 이주를 위한 농지전용관련 민원사례.

유형 4는 기타민원(이격거리 요구, 지가하락, 넘비현상, 농지관리위원회 확인 거부 등).

부록 6: 조일현 의원 대표 발의 농지법 개정(안)

- 2005년 9월 26일 「농지법 일부개정법률안」이 조일현 의원 대표발의로 제출됨.

1. 제안이유

- 축산물 시장이 다른 농산물에 비해 일찍이 큰 폭으로 개방됐음에도 불구하고 축산업은 매년 성장을 거듭한 결과 2004년에는 그 생산액이 10조 8,399억원에 달하여 쌀 생산액(9조 9,631억원)을 능가하는 등 농촌경제에서 중요한 비중을 차지하고 있음.
- 그러나 현재의 축산업은 특정지역에 축사가 밀집되어 있고, 단위면적당 가축사육 두수가 과도하여 가축분뇨 과다 발생, 악취, 가축질병에 대한 취약성 등의 문제를 안고 있으며, 또한 각종 개발로 기존 축사 부지가 사라져 가고 있는 데 비해 환경 관련 규제 강화, 민원 등으로 축사 이전을 위한 적절한 입지를 찾기가 어려운 실정임. 한편, 농산물 시장개방 확대와 국민의 식품 소비패턴의 변화로 쌀재고가 증가하고 있고, 친환경 축산물의 수요는 지속적으로 증가되고 있음.
- 이러한 여러 가지 요인을 고려할 때, 우리나라에 친환경적인 농축산업을 적극 육성할 필요가 있으며, 그러한 의미에서 이제 농지는 경종과 축산을 포괄하는 농업용 토지로 활용되어야 함.
- 그러나, 현행 규정은 농지를 경종작물의 경작을 위한 토지로만 간주하여 농지에 축사를 설치하기 위해서는 농지 이외의 용도로 전용 절차를 거쳐야 하며, 특히 농업진흥지역은 경지정리 등 농업생산기반이 정비되어 있

다는 이유로 축사부지 용도로 전용이 거의 불가능한 실정임.

- 따라서, 축사 부지를 농지로 보아 농지에 축사를 설치·운영하는 것을 원칙적으로 가능하도록 하되, 농지이용 규제 차원에서 시장·군수 또는 자치구구청장이 그 설치·운영계획을 검토하여 주변 환경이나 경관에 미칠 영향을 고려해서 적절하다고 판단되는 경우에 한해 축사 건축을 승인하도록 하는 등 현행 규정의 미흡한 점을 보완하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 그 부지가 농지로 정의되는 시설의 종류에 축사를 포함함(안 제2조제1호나목).
- 나. 농지내 축사 설치 절차와 관련하여
 - 1) 농지에 축사를 설치·운영하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 축사의 설치·운영 계획을 작성하여 시장·군수 또는 자치구구청장의 승인을 얻도록 하고(안 제20조의2제1항 신설),
 - 2) 시장·군수 또는 자치구구청장이 축사 설치를 승인하고자 할 때에는 환경오염 방지대책의 적정성과 주변 경관과의 조화 여부 등을 검토하도록 함(안 제20조의2제2항 신설).
 - 3) 축사의 설치·운영계획의 승인기준은 농림부령으로 정하도록 함(안 제20조의2제3항 신설).
- 다. 축사의 설치·운영이 승인기준에 부합하지 않을 경우 필요한 개선조치를 취하도록 하고, 정당한 사유 없이 1년 이상 축사를 방치하거나 6개월을 초과하여 타용도로 사용하는 경우, 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」이 정한 기준을 초과하여 개선명령을 받고서도 이를 이행하지 않는 경우에는 축사 철거 및 원상복구를 명할 수 있도록 함(안 제20조의2제4항 신설).

부록 7: 농지 정의·전용 등 관련 법률의 주요 내용

○ ‘농지법’ 및 ‘농지법시행령’상의 농지 정의 내용

(농지법)

- 제2조 제1호 : ‘농지’라 함은 다음 각 목의 1에 해당하는 토지를 말한다.
 - 가. 전·답 또는 과수원 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현상이 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지로 이용되는 토지. 다만, 초지법에 의하여 조성된 토지등 대통령령이 정하는 토지를 제외한다.
 - 나. 가 목의 토지의 개량시설(유지, 양·배수시설, 수로, 농로, 제방 기타 농지의 보전이나 이용에 필요한 시설로서 농림부령이 정하는 시설을 말한다)의 부지와 고정식온실, 버섯재배사 등 농업생산에 필요한 시설 중 대통령령이 정하는 시설의 부지
- 제2조 제9호 : ‘농지의 전용’이라 함은 농지를 농작물의 경작 또는 다년생식물재배지 등 농업생산 또는 농지개량외의 목적에 사용하는 것을 말한다.

(농지법시행령)

- 제2조 3항 : (농지)법 제2조 제1호 나 목가에서 “대통령령이 정하는 시설”이라 함은 농작물의 경작 또는 제1항 각호에 규정된 다년생식물의 재배지로 이용되고 있는 토지에 설치한 다음 각 호의 시설을 말한다.
 - 가. 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설
 - 나. 농막 또는 간이퇴비장.

(농지법시행규칙)

- 제2조 : (농지)법 제2조 제1호 나 목가에서 “농림부령이 정하는 시설”이라 함은 토양의 침식이나 재해로 인한 농작물의 피해를 방지하기 위하여 설치한 계단·흙막기·방풍림 기타 이에 준하는 시설을 말한다.

- ‘농지법’상의 축사부지 규정 내용
 - 농업진흥구역안에서는 농업생산 또는 농지개량과 직접 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없다. 다만, 다음 각호의 토지이용행위의 경우에는 그러하지 아니한다(제34조).
 - 3. 농업인주택 기타 대통령령이 정하는 농업용 또는 축산업용 시설의 설치
 - 농지를 다음 각호의 1에 해당하는 시설의 부지로 전용하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 농지의 소재지를 관할하는 농지관리위원회의 확인을 거쳐 시장·군수 또는 자치구구청장에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다(제37조 제1항).
 1. 농업인주택, 농업용시설, 농수산물유통·가공시설
 - 농림부장관은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 농지보전부담비를 감면할 수 있다(제40조 제5항).
 - 3. 제37조 제1항 각 호의 규정에 의한 시설 및 기타 대통령령이 정하는 시설을 설치하기 위하여 농지를 전용하는 경우

- 농업·농촌기본법에서의 농업의 정의에 축산업 포함 내용
 - 제3조(정의) 1. ‘농업’이라 함은 농작물생산업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령이 정하는 것을 말한다.

- 건축법에서 건축물 관련 기준 제시와 “동물 및 식물관련시설” 범위 설정

(축사와 버섯재배사를 모두 ‘동물 및 식물 관련 시설’로 분류함)

- (건축법 시행령 제3조의 4항 관련 별표 1) 동물 및 식물관련시설
 - 가. 축사 (양잠·양봉·양어시설 및 부화장 등을 포함한다)
 - 나. 가축시설 (가축용운동시설, 인공수정센터, 관리사, 가축용창고, 가축시장, 동물검역소, 실험동물사육시설 기타 이와 유사한 것을 말한다)
 - 다. 도축장
 - 라. 도계장
 - 마. 버섯재배사
 - 바. 종묘배양시설
 - 사. 화초 및 분재 등의 온실
 - 아. 식물과 관련된 마목 내지 사목의 시설과 유사한 것(동·식물원을 제외한다)

- 도시계획법에서 시가화조정구역안에서의 행위제한대상 (허가사항) 농업·임업·어업 관련 시설 규정
 - (도시계획법 시행령 제65조제1항) 법 제57조 제2항 제1호에서 “대통령령이 정하는 종류와 규모의 건축물”이라 함은 농업·임업 또는 어업을 영위하는 자가 설치하는 다음 각호의 건축물을 말한다.
 1. 축사
 2. 퇴비사
 3. 잠실
 4. 창고 (저장 및 보관시설을 포함한다)
 5. 생산시설 (단순가공시설을 포함한다)
 6. 관리용건축물 (기존 관리용건축물의 면적을 포함하여 33제곱미터 이하인 경우에 한한다)
 7. 양어장

- 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률(시행규칙): 처리대상 사육동물 명시
 - (제2조제11호) “가축”이라 함은 환경부령이 정하는 사육동물을 말한다.
 - (시행규칙 제8조의 2항) 제2조제11호에서 “환경부령이 정하는 사육동물”이라 함은 소·돼지·젓소·말·닭·오리·양 및 사슴을 말한다.

부록 8: 축사 설치 관련 법률의 주요 내용

1. 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률

※ 2006.9.27 폐지, 2007.9.28자로 ‘가축분뇨의관리및이용에관한법률’ 적용

- 가축분뇨 배출시설에 대한 설치허가·신고(법 제24조의2)
 - 일정규모 이상의 축사를 설치할 경우 시장·군수·구청장에게 신고를 하거나 허가를 받아야 함
 - * 허가대상시설: 돼지 사육시설 1,000㎡, 소·젓소·말 사육시설 900㎡ 이상
 - * 신고대상시설: 돼지 50~1,000㎡, 소·말 100~900㎡, 젓소 100㎡ 미만

- 가축분뇨 처리시설 설치(법 제25조)
 - 가축분뇨 배출시설 설치 허가·신고 대상 농가는 가축분뇨 처리시설을 설치하여 적정처리 해야 함
 - * 오분법시행규칙 제53조제1항 축산폐수처리시설의설치기준: 참고4

2. 국토의계획및이용에관한법률

- 국토의계획및이용에관한법률 제56조제1항의 규정에 따라 축사시설을 설치하는 경우 개발행위 허가를 받아야 함.

용도구역	설치가능 여부(동법 시행령 제71조제1항)
보전녹지지역	X (도시계획조례로 가능)
생산녹지지역	O (도시계획조례로 불가)
자연녹지지역	O (도시계획조례로 불가)
보전관리지역	X (도시계획조례로 가능)
생산관리지역	X (도시계획조례로 가능)
계획관리지역	O (도시계획조례로 불가)
농림지역	X (도시계획조례로 가능, 농지법으로 적용, 가능)
자연환경보전지역	X (도시계획조례로 불가)
관리지역	O (도시계획조례로 불가)

※ 건축할 수 있는 건축물 중 축사는 건축법시행령 제3조의4 제21호가목에 해당

<개발행위허가 규모>

- 보전녹지지역 5천㎡ 미만, 관리지역 3만㎡ 미만, 농림지역 3만㎡ 미만, 자연환경보전지역 5천㎡ 미만

<개발행위 허가기준>

- 우량농지 등에 해당하지 아니하여 보전의 필요가 없을 것, 개발행위로 인하여 당해지역 및 그 주변지역에 대기오염·수질오염·토지오염·소음·진동·분진 등에 의한 환경오염·생태계파괴·위해 발생 등이 발생할 우려가 없을 것 등

3. 악취방지법

- 2005년까지 대기환경보전법에서 적용되던 악취배출시설을 악취방지법에 적용하되, 2006년부터는 한국표준산업분류표에 의거 분류하고 고기가공 및 저장처리 시설 추가
 - 돼지 50㎡, 소·말 100㎡, 닭·오리·양 150㎡ 이상, 사슴 등 그 밖의 축산 시설은 500㎡이상인 축산시설의 경우 악취배출시설로 지정

⇒ 사전 예방적 조치 미흡, 개선명령·사용중지명령·과징금 처분 등 사후적 조치 위주

4. 지적법

- 지적법상 축사의 부지는 ‘목장용지’로 분류되어 농지법 관리대상이 아님
 - 축사의 부지를 농지에 포함시키고 지목을 목장용지로 바꿀 경우, 목장용지 중에는 농지법의 관리를 받는 부분이 새로 생기는 결과
 - * 농지법은 예외적인 경우를 제외하고는 농지를 전·답·과수원외의 지목으로 변경하지 못하도록 제한하므로 이를 허용하는 규정 필요

5. 상속세법·양도소득세법·법인세법·소득세법·지방세법 등 관련 세법

- 농지내 축사를 설치하는 경우에는 농지로 보지만, 농지외에 설치시에는 목장용지로 보아 세법적용시 상이한 과세대상이 됨
 - * 지방세법은 전·답·과수원, 목장용지는 동일한 세율이 적용되지만, 소득세법 및 법인세법은 비사업용토지의 범위에 전·답·과수원과 목장용지를 달리 함
- 자경 또는 상속으로 취득하는 농지의 취득세·등록세 감면규정에는 농지의 범위에 목장용지 포함
- 양도소득세·상속세·증여세의 감면규정은 농지·초지·산림지 등 관계법에 따라 적용대상을 달리함

6. 환경정책기본법

- 일정규모 이상의 축사 건축시 사전 환경성 검토 필요
 - 보전관리·자연환경보전지역 5,000m² 이상, 농림·생산관리지역 7,500m² 이상, 계획관리지역 10,000m² 이상

7. 건축법

- 건축물을 건축 또는 대수선하고자 하는 자는 시장·군수·구청장·도지사의 허가를 받아야 함(건축법 제8조)
 - 축사 연면적 400m² 이하는 건축신고, 400m² 초과는 건축허가
 - * 연면적이 100m² 이상이 간이축사용 비닐하우스의 경우 지자체가 정하는 조례로 허가 가능
 - 건축허가시 개발행위 허가, 농지전용허가, 폐수처리시설허가 등도 함께 처리
 - * 건축허가시 사전환경성검토, 개발행위허가, 농지전용허가·신고 및 협의 등이 포함된 사전결정서, 설계도서 및 건축허가 등을 받거나 신고하기 위하여 해당법령에서 제출하도록 의무화하고 있는 신청서·구비서류 등 검토
- ⇒ 건축허가(신고)를 받거나, 준공검사를 받을 경우 건축설치 기준을 심사하나, 설치후 시설물 운용과정에서 나타난 법 위반 사안에 대하여는 벌칙 등으로 제재하는데는 한계

8. 학교보건법

- 학교환경위생정화구역 설정 및 제한행위
 - 교육감이 학교 보건·위생 및 학습환경 보호를 위해 학교경계선으로부터 200m² 이내에서 학교환경위생정화구역 설정(법 제5조)

- 정화구역내에서는 축산폐수 배출시설(축사), 축산폐수 처리시설 처리 시설 설치 금지(법 제6조)

9. 수도법

- 상수도보호구역안에서는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제2호의 규정에 따른 가축분뇨를 버리는 행위는 제한
 - 다만, 관할 시장·군수·구청장의 허가를 받은 경우에는 축사의 신축 가능

10. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법

- 개발제한구역에서 축사설치를 하는 경우에는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 함(법 제11조제11항제1호나목)
 - 수도권 및 부산권의 개발제한구역안에 설치할 수 있는 축사의 규모는 1가구당 500㎡ 이하(동법 시행규칙 제3조의2)

11. 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률 및 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률

- 수변지역에서의 새로운 설치 제한
 - 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률 제2조제4호의 규정에 의한 축산폐수배출시설은 수변지역에서 설치가 제한

참고 1

허가대상 축산폐수 배출시설(오분법 제11조관련)

배출시설의 종류	시 설 면 적
돼지 사육시설	o 면적 1,000㎡이상. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 면적 500㎡이상으로 한다
소 (젖소를 제외한다) 사육시설	o 면적 900㎡이상. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 면적 450㎡ 이상으로 한다
젖소 사육시설	o 축사면적 900㎡이상 또는 운동장 면적 2,700㎡이상. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 축사면적 450㎡ 이상 또는 운동장 면적 1,350㎡ 이상으로 한다
말 사육시설	o 면적 900㎡이상. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 면적 450㎡ 이상으로 한다

- 비고: 1. “수질보전특별대책지역등”이라 함은 제2조의제2제1호 내지 제7호 각목에 해당하는 지역 또는 구역을 말한다.
2. “운동장”이라 함은 휴식이나 운동을 목적으로 젖소가 일시적으로 머무르는 장소를 말한다.
3. 동일 사업장안에 같은 종류의 시설이 2이상 있는 경우에는 각 시설의 면적을 합산한 것을 당해 시설이 규모로 한다.
4. 동일 사업장안에 다른 종류의 시설이 2이상 있는 경우에는 다음식에 의하여 산출한 수치의 합이 1이상이면 허가대상 축산폐수배출시설로 본다.

$$\frac{\text{제1축산폐수배출시설의 면적}}{\text{해당 축산폐수배출시설의 기준면적}} + \frac{\text{제2축산폐수배출시설의 면적}}{\text{해당 축산폐수배출시설의 기준면적}}$$

신고대상 축산폐수 배출시설(오분법 제14조관련)

배출시설의 종류	시 설 면 적
돼지 사육시설	○ 면적 50㎡이상 1,000㎡미만. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 면적 50㎡이상 500㎡미만으로 한다
소 (젖소를 외한다) 사육시설	○ 면적 100㎡이상 900㎡미만. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 면적 100㎡이상 450㎡미만으로 한다
젖소 사육시설	○ 축사면적 100㎡미만 또는 운동장 면적 300㎡이상 2,700㎡미만. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 축사면적 100㎡이상 450㎡미만 또는 운동장 면적 300㎡이상 1,350㎡ 미만
말 사육시설	○ 면적 100㎡이상 900㎡미만. 다만, 수질보전특별대책지역 등에서는 면적 100㎡이상 450㎡미만으로 한다
닭·오리·양 사육시설	○ 면적 150㎡이상
사슴 사육시설	○ 면적 500㎡이상

비고: 허가대상 축산폐수 배출시설과 동일

참고 2

축산폐수처리시설의 설치기준(오분법시행규칙제53조관련)

1. 구조물의 천정·바닥 및 벽은 누수되거나 빗물·지표수 등이 유입되지 아니하도록 방수재료로 만들거나 방수재를 사용하여야 한다.
2. 구조물은 토압·수압·자체중량 기타 하중에 견딜 수 있는 구조이어야 하며 부식 또는 변형되지 아니하는 재료를 사용하여야 한다.
3. 점검·보수, 오니·스컴 및 찌꺼기의 청소를 쉽고 안전하게 할 수 있는 구조이어야 한다.
4. 펌프 등 기계류는 계속하여 가동될 수 있는 내구성이 있는 구조로 하되 소음 및 진동을 방지할 수 있어야 한다.
5. 축산폐수의 배관은 막힘·역류 및 누수를 방지할 수 있는 구조이어야 한다.
6. 가스배출장치는 이물질이 유입되지 아니하고 발생가스가 충분히 배출될 수 있도록 설치하여야 한다.
7. 악취가 발산될 우려가 있는 부분은 밀폐하거나 악취를 방지할 수 있는 시설을 설치하여야 한다. 다만, 약품 등을 이용하여 악취를 제거할 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
8. 축산폐수의 유입량이 증감되어도 처리시설에는 일정량이 유입되어 처리 기능에 지장을 주지 아니하는 구조로 설치하여야 한다(생물학적, 물리·화학적처리방법의 경우에 한함)
9. 축산폐수배출시설에서 배출되는 축분을 1월 이상(툽밥 등 수분조절재를 사용하는 경우에는 2월 이상) 건조·발효할 수 있는 퇴비화시설을 설치하여야 하며 발효시설 등은 수분의 증발이 쉬운 구조로 설치하여야 한다(퇴비화방법의 경우에 한함)
- 9의2. 퇴비화시설을 설치한 경우에는 생산된 퇴비를 최종처분하기 전까지 저

장할 수 있는 퇴비저장시설을 갖추어야 한다. 이 경우 퇴비저장시설은 퇴비가 외부로 유출되거나 빗물·지표수 등이 유입되지 아니하는 구조이어야 한다.

10. 액비화시설에는 축사에서 발생된 축산폐수를 6월 이상 저장할 수 있는 저장조를 설치하여야 한다. 다만, 교반장치가 설치되지 아니한 저장조를 설치하는 경우에는 저장조를 2단으로 설치하여 축산폐수가 1단계 저장조를 거쳐 2단계 저장조로 유입되도록 하여야 하며, 1단계 저장조는 축산폐수를 6월 이상, 2단계 저장조는 축산폐수를 1월 이상 저장할 수 있는 용량이어야 한다.
11. 축산폐수의 처리방법상 축산폐수의 저장·보관이 필요한 경우에는 빗물로 인한 축산폐수의 유출이 없도록 비가림시설 또는 축산폐수 유출방지턱을 설치하여야 하고, 축산폐수배출시설중 운동장을 설치하는 경우에는 축산폐수 유출방지턱을 설치하여야 한다.

부록 9: 농지법상 농업용시설 구분

	법	시행령	시행규칙
농수산물 (농수산업)범위	○ 제34조 용도구역안에서의 행위제한 -농산물(농업)·임산물 (임업)·축산물(축산업)· 수산물(수산업)		
농업용시설	○ 제34조 용도구역안에서의 행위제한 -축산업용시설과 구분 ○ 제37조 농지의 전용신고 ○ 제38조 농지의 타용도 일시사용허가등 -간이농업용시설 : 간이축산업용시설이 포함되는지 여부⇒해석상 포함	○ 제12조 농지에 관한 매수청구 -농지매수청구서 기제사항 : 농지에 설치한 농업용시설 등에 관한 사항(⇒해석상 축산업 포함 ○ 제34조 농업진흥구역안 에서 할 수 있는 행위 -축산업용시설과 구분 ○ 제71조 농지원부의 작성	○ 제51조 농지원부등의 관리
축산업용시설	○ 제34조 용도구역안에서의 행위제한 -농업용시설과 구분	○ 제34조 농업진흥구역 안에서 할 수 있는 행위 -농업용시설과 구분	○ 제23조 농업·축산업 영위에 필요한 농업용·축산업용시설의 범위
농수산물유통· 가공시설	○ 제37조 농지의 전용신고 -농수산물의 간이처리시설		
어업용시설	○ 제37조 농지의 전용신고	○ 제34조 농업진흥구역 안에서 할 수 있는 행위	○ 제24조 기타어업용 시설의 범위
축사		○ 제34조 농업진흥구역 안에서 할 수 있는 행위	

※: 농업·농촌기본법상 농업의 정의에서 농작물생산업: 식량작물생산업·원예작물생산업·
특용작물생산업·양잠업 및 종자생산업, 축산업: 가축의 사육업·부화업 및 종축업, 임
업: 영임업(자연휴양림의 조성 또는 관리·운영업을 포함한다), 임산물생산업 및 야생
조수사육업

부록 10: 한국 · 일본 · 대만의 농지이용제도 비교

농지, 농용지, 농업용시설용지 개념 및 농지전용절차	
한국	<p>* 농지 = 지목상 전, 답, 과수원 및 토지개량시설의 부지와 고정식온실, 버섯재배사 등 농업생산에 필요한 시설 중 대통령령이 정하는 시설의 부지 ※ '농용지'라는 용어를 사용하지 않음.</p> <p>* 농업용시설용지 중 토지개량시설의 부지와 고정식온실, 버섯재배사 등 일부 농업생산에 필요한 시설에 대해서는 시설부지가 아니라 농지로 봄으로써 용어 사용에서 좀 모호한 부분이 있음.</p>
일본	<p>* 농지, 농용지, 농업용시설용지를 개념적으로 구분함.</p> <p>* 농지 = 경작목적에 제공되는 토지로서 지목상 전, 답(일본은 별도의 과수원 지목이 없음) ※ 농지와 채초방목지를 엄격히 구분</p> <p>* 농용지 = 농지 + 채초방목지</p> <p>* 농업용시설용지에 토지개량시설, 가공, 유통, 축사, 농사 등 시설형태의 이용 모두가 해당되며, 농지의 전용 절차를 거쳐 사용 가능</p>
대만	<p>* 농지법 체계가 아니라 농지를 농업용지로 사용(농업용지로 구분된 토지를 농지라 함)</p> <p>* 농업용지; 농작, 삼림, 양식, 목축 및 농업경영과 불가분의 관계에 있는 농사, 축사, 창고, 저장설비, 건조장, 집하장, 농로, 관개, 배수 및 기타 농업 용도에 제공되는 토지. 농민단체와 합작농장 소유로 직접 농업에 제공하여 사용하는 창고, 냉동(냉장)고, 농기계센터, 잠종제도(번식)장, 집하장, 검사장 등 용지는 농업용지로 봄.</p> <p>* 농목용지 = 농업생산 및 그 시설의 사용에 제공되는 토지</p>

* 축사도 농업생산에 필요한 시설이면서 토지개량시설과 고정식온실 등과는 별도로 목장용지라는 지목으로 분류되고 전용절차를 통해 농지를 이용할 수 있음.

* 농용지이용증진법에 의해 농용지구역에서는 농지전용을 제한

* 농업진흥지역정비법에서 현황지목은 답, 전, 수원지, 채초방목지, 혼목임지(대나무), 농업용시설용지로 구분

* 농지법 체계가 아님. 농업발전조례에 '농업용지', 구역계획법시행세칙에서 '농목용지'라는 용어를 사용하고 개념정의함.

* 농지법 체계가 아니므로 비도시지역 토지의 대부분을 차지하는 농지를 포함하여 용도구분을 하고, 용도구역별 허용행위에 대한 사용허가 절차에 따라 농지이용이 이루어짐.

축사부지의 법적인 성격	
일본	* 축사부지의 지목 = 목장 * 축사부지는 농용지구역밖의 농업용시설용지로서 기본적으로 농지전용절차를 통해서만 가능
한국	* 축사부지의 지목 = 목장용지 * 축사부지는 농업진흥지역 안팎 구분없이 전용을 통해 가능
대만	* 축사부지는 농업용지이자 농목용지 (전용절차 없음)

<부록 11> 일본의 유사시 식료안전보장대책 개요)

○ 평상시 대책

- 일본은 예측하지 못한 비상시 식료안전을 보장하기 위해 평소부터의 대책을 중요시 하고 있다. 평상시 대책으로는 다음 사항을 강구하고 있다.
 - (1) 농지 및 경영주체 확보, 농업기술수준 향상을 통한 식료자급률 제고, 비상시를 대비한 농업기술의 연구개발을 촉진하여 예측하지 못한 비상시 식료공급 능력의 확보 및 향상을 도모한다.
 - (2) 식료공급이 부족한 경우를 대비하여, 적절하고 효율적인 비축의 운용을 하며, 안정적인 수입을 확보한다.
 - (3) 대책을 신속하게 실시할 수 있도록 국내외 식료수급에 관한 정보의 수집 및 분석체제를 확립하고, 평상시 식료공급량을 예측한다. 또한, 국민에 대한 각종매체를 통한 정보발신기능을 강화한다.
 - (4) 식료사정, 비상시 대책 등의 방법에 대해 국내 각계 각층의 이해를 촉진한다.

7) 한국농촌경제연구원, 세계농업정보. 2002. 1. 4. 재인용.

○ 비상사태 수준별 유형

- 예측하지 못한 비상사태의 심각도에 따라 단계 0, 단계 1, 단계 2 등 3 단계로 설정한다.

비상 수준별 유형

구분	사태의 심각도
단계 0	<ul style="list-style-type: none"> ○사태의 추이에 따라서 특정 품목의 수급이 부족하여 식생활에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 경우 ○단계 1 이후의 사태로 발전할 우려가 있는 경우
단계 1	<ul style="list-style-type: none"> ○국민이 최저한도 필요로 하는 열량의 공급은 가능하다고 보여지나, 특정 품목의 수급이 부족하여, 식생활에 중대한 영향이 생길 우려가 있는 경우 ○특정 품목의 공급이 평소 공급을 2할 이상 하회한다고 예측되는 경우 기준
단계 2	<ul style="list-style-type: none"> ○국민이 최저한도 필요로 하는 열량의 공급이 곤란할 우려가 있는 경우 ○1인당 1일 공급열량이 2,000kcal를 하회한다고 예측되는 경우를 기준

○ 비상시 대책의 체제정비

(농림수산성 체제 정비)

- 예측하지 못한 사태의 추이에 따라서 식생활에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는(단계 0) 경우, 농림수산성대책본부를 설치한다.
- 농림수산성대책본부가 필요하다고 인정되는 경우에는 지방농정국 등에서도 체제를 정비한다.

(정부 일체가 된 체제정비)

- 농림수산성 장관은 단계 1, 단계 2의 발생이 예측되는 경우, 총리에게 이를 신고한다.
- 총리는 필요하다고 인정될 때에는 정부단계의 대책본부를 설치한다.

○ 단계 0인 경우 대책

- 단계 1 이후의 심각한 사태로 발전하지 않도록, 신속하게 정보수집, 제공 등의 초동적·예방적 대책을 실시한다.

(식료공급에 관한 정보의 수집, 분석, 제공)

- 예측하지 못한 요인에 즉시 대응한 정보의 수집·연락체제를 강구, 각종매체를 통해 적기에 적절한 광고활동, 국민·시장의 불안감을 불식시키기 위해 노력하며, 국민의 이해와 노력을 촉구한다.

(비축 활용과 수입 확보)

- 쌀, 소맥, 대두와 사료곡물에 관해 비축의 계획적 활용을 도모한다. 또한 수입다각화를 도모하고, 공급이 부족한 농산물과 대체할 수 있는 품목의 수입 확보를 도모한다.

(식품산업사업자 등의 대응강화)

- 생산자 등에 대해 농산물의 조기출하 혹은 규격외 제품의 출하 촉진을 요청한다. 또한 식품사업자에 대한 폐기 억제, 규격외 제품의 유통 등의 촉진을 요청한다.

(가격동향 등의 조사·감시, 관계사업자 지도 등)

- 식료 및 생산자재의 가격 동향 등을 조사·감시한다. 사태의 상황에 맞추어 매점매석과 가격인상의 방지, 국내 농산물의 출하량 확보, 관계자의 자주적인 대처를 촉진한다.

○ 단계 1인 경우 대책

- 단계 0의 대책을 강력하게 추진하며, 시장 메카니즘을 기본으로 하여 필요에 따라 규제조치를 실시한다.

(긴급 증산)

- 가능한 한 식료의 공급을 확보하기 위해 국내에서 증산 가능한 것에 관해 국민생활안정긴급조치법에 의해 표준가격 등을 설정한다.

(적정한 유통의 확보)

- 식료 등의 적정한 유통이 확보되지 않을 우려가 있는 경우에 국민생활안정긴급조치법에 의해 매도, 수송, 보관에 관한 지시 등을 한다.

(가격 규제)

- 식료 등의 가격이 안정되지 않을 우려가 있는 경우 국민생활안정긴급조치에 의해 기준가격 등을 설정한다.

○ 단계 2인 경우 대책

- 국민이 최저한도 필요로 하는 열량을 확보하기 위해 국민의 이해와 협력, 법률에 의해 열량확보를 우선으로 한 농업생산으로 전환하며, 식료를 공평하게 분배하기 위한 할당, 배급 및 물가통제를 실시한다.

(생산전환과 농지 이외의 토지 이용)

- 국민생활안정긴급조치법에 의해 비식용작물 등에서 열량효율이 높은 작물로 생산전환을 실시한다. 기존농지뿐만 아니라 필요한 열량의 확보가 곤란한 경우에는 기존농지 이외의 토지를 이용한다.

(할당, 배급과 물가통제 실시)

- 국민생활안정긴급조치법과 정부의 수급 파악에 따라 식료는 할당 및 배급을 통해 공급하며, 필요한 경우 공정가격을 지정한다.

(석유공급이 감소할 경우의 대응책)

- 석유의 대폭적인 공급부족이 생기는 경우, 석유수요적정화법에 준하여 농림어업자에게 우선적인 공급 확보, 공급의 알선을 실시한다. 또

한, 석유 공급이 대폭 통제되고, 연료·비료·농약 등의 공급이 감소될 경우는 농법전환 등으로 대응한다.

부록 12: 일본의 유사시 식량안전보장 매뉴얼에 관한 법률적 근거⁸⁾

(1) 식료·농업·농촌기본법(1999년, 법률제106호)

○ 제2조 (식량의 안정적인 공급 확보)

② 국민에 대한 식량의 안정적인 공급에 대해서는, 세계 식량수급 및 무역이 불안정한 요소를 가지고 있는 것을 감안하여, 국내 농업생산 증대를 도모하는 것을 기본으로 하고, 이것과 수입 및 비축을 적절히 결합하여 행하여야 한다.

④ 국민이 최저한도로 필요로 하는 식량은, 흉작, 수입 중단 등 예측 불가능한 요인에 의해 국내 수급이 상당기간 현저하게 긴박하거나 긴박할 우려가 있는 경우에 국민 생활의 안정 및 국민경제의 원활한 운영에 지장이 생기지 않도록 공급 확보가 도모되어야 한다.

○ 제19조 (유사시 식량안전보장)

국가는 제2조 ④항에 규정하는 경우에 국민이 최저한도 필요로 하는 식량의 공급을 확보하기 위해 필요하다고 인정할 때에는, 식량 증산, 유통 제한, 기타 필요한 시책을 강구하여야 한다.

※ 이 규정에 근거하여 ‘유사시 식량안전보장 매뉴얼’ 작성

8) 김태곤. “일본의 유사시 식량안전보장 매뉴얼”(내주 검토자료). 2005. 8. 24. 재인용.

- (2) 국민생활안정긴급조치법(1973년, 법률제121호)
- 제 3조 (표준가격의 결정등)
 - 제 6조 (표준가격등의 표시등)
 - 제 7조 (표준가격에 관한 지시등)
 - 제 8조 (특정표준가격의 결정등)
 - 제14조 (생산에 관한 지시등)
 - 제16조 (수입에 관한 지시등)
 - 제20조 (보관에 관한 지시등)
 - 제22조 (매도, 수송 또는 보관에 관한 지시등)
 - 제26조 (할당 또는 배급등)
- (3) 생활관련물자등의 매점매석에 대한 긴급조치에 관한 법률(1973년, 법률제 48호)
- (4) 주요 식량의 수급 및 가격 안정에 관한 법률(1994년, 법률제113호)
- 제37조 (긴급시의 대응)
 - 제38조 (미곡의 출하 또는 판매 사업을 행하는 자에 대한 명령)
 - 제39조 (미곡의 생산자에 대한 명령)
 - 제40조 (미곡의 할당 또는 배급등)
- (5) 석유수급적정화법(1973년, 법률제122호)

참 고 문 헌

- 권태진 외. 북한 농업 및 농정동향 분석. 한국농촌경제연구원. 2002.
- 권태진 외. 북한의 농업부문 개혁·개방 정책과 남북협력. 한국농촌경제연구원. 2004.
- 김기성. 농지개혁법에 관한 대법원판례 연구. 한국농촌경제연구원. 1989.
- 김성호·김정호. 日本의 農地三法. 한국농촌경제연구원. 1988.
- 김운근 외. 북한의 농업생산능력 평가. 한국농촌경제연구원. 1983.
- 김운근 외. 통일대비 북한 지역 농작물의 적정배치와 농업생산량 예측. 농진홍청. 1996.
- 김운근 외. 통일대비 북한 농림업 부문 계획 수립을 위한 연구. 한국농촌경제연구원. 1998.
- 김정부 외. 대만의 농지관련제도. 한국농촌경제연구원. 1992.
- 김정부 외. 외국의 농지전용 허가 기준 : 일본과 대만을 중심으로. 한국농촌경제연구원. 1993.
- 김정부 외. 농지의 효율적 보전 방안에 관한 연구. 한국농촌경제연구원. 1998.
- 김정호. “농업정책의 방향과 주요과제” 『농정연구』 2003. 봄호(통권5호).
- 김정호. “2006-2010년 국가재정운용계획 : 농업분야” (국가재정운용계획 농업분야작업반 토론회 자료). 2006. 3. 23.
- 김태곤. “일본의 유사시 식량안전보장 매뉴얼” (내부 정리 자료). 2005. 8. 24.
- 김홍상. “농지문제의 특성과 농지정책의 방향”. 정영일교수 정년퇴임기념논문집 간행위원회. 『21세기 농업·농촌의 재편전략』. 2006.
- 김홍상 외. 쌀협상 이후의 농지이용구조 변화 전망과 대책. 한국농촌경제연구원. 1998.
- 농림수산부. 농지법(안) 해설집. 1994. 7.
- 농림부. 농지업무편람. 2006. 5.
- 농림부. “축사 관련 농지법 개정 요구 검토”(농림부 내부 검토자료). 2005.
- 농림부 농지과. “축사 관련 농지법 개정 검토”(농림부 내부 검토자료). 2006.11.

- 농림부 축산국. “농지의 축산업적 이용 촉진 방안 검토”(농림부 내부 검토자료). 2005.10.
- 농림부 축산국. “축사 관련 바람직한 농지법 개정 방향”(농림부 내부 검토자료). 2006.2.
- 농림부 축산국. “축사 설치 관련 농지규제 완화 방안”(농림부 내부 검토자료). 2006.4.
- 농림부 · 농업기반공사. 농지법령집. 2003.
- 농림부 · 한국농촌공사. 농지법령집. 2006.
- 료헤이 가다(Ryohei Kada). “21세기 일본의 식량안보와 농정개혁”. 『21세기 세계 식량안보전략』. 제4회 「농업인의 날」 기념 국제학술대회. 한국농촌경제연구원. 1999.
- 박석두 · 김수석. 휴경농지의 실태와 정책방향. 한국농촌경제연구원. 2005.
- 박헌주 외. 한정된 국토와 농지의 효율적 관리방안. 국토연구원. 2005.
- 법무법인 정평. “농지법 개정안에 관한 의견서”. 2006.4.4.
- 성명환. “일본 비상시 식료안전보장대책 확보”. 『세계농업뉴스』 한국농촌경제연구원. 2002. 1.
- 성명환 외. 21세기 식량안보 확보방안. 한국농촌경제연구원. 2000.
- 성명환 외. 식량의 안정적 공급을 위한 쌀 비축제도 연구. 한국농촌경제연구원. 2003.
- 성진근 외. 적정수준의 식량자급을 위한 농지보전규모의 추정과 농지평가기준. 충북대학교 농업과학기술연구소. 2000.
- 송미령 외. 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구. 한국농촌경제연구원. 2003.
- 이정환. 농업의 구조전환 그 시작과 끝. 한국농촌경제연구원. 1998.
- 조일현 외. 농지법 일부개정법률안. 의안번호 2726. 2005. 9. 26.
- 최막중 외. 2000. 산지전용 타당성 평가기준 정립에 관한 연구. 산림청.
- 최지현 외. 식량자급률 목표치 설정에 관한 연구. 한국농촌경제연구원. 2006.
- 최혁재 외. 유휴농지의 효율적 활용 · 관리방안 연구. 국토연구원. 2005.
- 한국농촌경제연구원. 세계농업정보. 2002. 1.
- 황연수. “식량안보와 식량자급률 목표설정 필요성”. 최지현 외. 식량자급률 목표치 설정에 관한 연구. 한국농촌경제연구원. 2006.

農林水産省. 食料・農業・農村の動向に関する年次報告.(第156回國會(常會)提出).
2002.

渡辺洋三・稻本洋之助 編. 現代土地法の研究 : 土地法の理論と現状 (上. 下). 岩波書店. 1982.

磯辺俊彦. 日本農業の土地問題 : 土地經濟學の構成. 東京大學出版會. 1987.

行政院農業委員會 編印. 農地管理相關法規暨解釋彙編. 臺灣 行政院農業委員會. 1996.

Margaret Rosso Grossman and Wim Brussaard (ed.) *Agrarian Land Law in the Western World*. C.A.B International. 1992.

CXXX

농지의 정의 개선 및 식량위기시 농지활용방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2006. 11.

발 행 2006. 11.

발행인 최정섭

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전 화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6110 <http://www.krei.re.kr>

인 쇄 ○○인쇄 02-000-4000 <http://www.>

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.