

[비즈 칼럼] 국토 개발과 농지 보전, 양립의 길 찾아야

중앙일보 입력 2023-03-07 00:02:00



김승종 국토연구원 연구위원

2021년 통계청에 따르면 우리나라의 농지 규모는 155만ha로 전체 국토면적의 15.4%를 차지하고 있다. 산지가 전체 국토면적의 약 63%를 차지하는 국내 여건을 고려하더라도, 경제 강국인 프랑스가 34.5%, 독일이 33.2% 수준을 유지하고 있는 데 반해 낮은 수준이다.

농지는 매년 연간 약 1만5000ha씩 개발 사업 등으로 인해 감소 중이고, 최근 감소 폭은 확대되고 있다. 현재의 감소 추세가 지속한다면, 100년 뒤 농지는 모두 사라질 수도 있다. 한편, 매년 공익사업을 위해 약 1만3000ha의 토지가 필요하므로 농지의 개발은 불가피하다.

그렇다면 과연 국토 개발과 우량 농지 보전은 양립할 수 없는 것인가?

첫째, 토지 이용의 우선순위를 바꿀 필요가 있다. 국토는 장래의 이용을 고려해 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분된다. 특히, 관리지역은 도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위해 개발을 목적으로 지정된 지역이고, 농림지역은 도시지역에 속하지 아니하는 농업진흥지역, 보전산지 등으로 구성된 지역이다.

그러나 국토의 체계적 개발을 위해 용도 지역을 구분하도록 한 취지가 무색하게 지가가 저렴한 농림지역이 개발을 목적으로 한 관리지역에 비해 개발수요가 높아지는 문제가 발생하고 있다. 농업 생산성을 높이고자 정부 예산으로 공들여 정비한 농업진흥지역이

훼손되는 이유이기도 하다. 우량 농지를 개발하는 경우에는 부담금을 더 많이 부과해 토지 이용의 우선순위 원칙을 다시 세워야 한다.

둘째, 농지 보전 정책을 종합적으로 수립할 수 있는 중장기 계획의 제도화가 필요하다. 식량자급률 목표를 고려해 정부 차원의 농지 관리계획을 수립하여 농업진흥지역을 중심으로 농지를 보전해야 한다. 정부 차원에서 농지 보전 목표를 설정할 뿐 아니라 도도부현 차원에서도 농지 보전 목표 면적을 설정해 관리하는 일본의 사례 또는 광역계획권별로 해제 총량을 정해 관리하는 우리나라의 그린벨트 사례를 참고할 필요가 있다.

셋째, 우량 농지에 대한 지원책을 마련해야 한다. 현재 농업진흥지역 안에서 농업을 영위하는 경작자에게 농업진흥지역 밖보다 직불금을 더 지급 중인데, 지가 차이에 비해 그 규모가 크지 않다. 우량 농지를 소유한 농업인들이 농지를 보전하도록 인센티브를 제공하는 제도를 고민해야 할 때다.

한정된 자원인 국토를 효율적으로 개발하려면 우선순위가 중요하다. 도시지역과 관리지역의 보전 가능성이 낮은 농지를 먼저 개발하고, 보전가치가 높은 농업진흥지역 농지는 최대한 보전하는 체계적인 접근이 필요하다.

김승종 국토연구원 연구위원