

農地轉用과 農地投機規制의 政策課題

朱 奉 圭*

<目 次>

- I. 問題의 提起
- II. 農地保存과 農地投機의 理論定立
- III. 農地轉用과 農地投機
- IV. 政策課題

I. 問題의 提起

急速한 經濟成長과 工業化 및 都市化로 農地資源의 他用途 目的轉用이 크게 增加하여 農地의 絕對面積이 매년 減少趨勢에 있는 것이 오늘의 現實이다. 그동안 經濟發展과 人口增加에 따른 各種 非農業部門의 土地需要增加로 農地의 他用途 目的轉用이 두드러지게 나타나게 되었고 그에 따라서 農地保全이 重要한 課題로 登場되어 있으며 동시에 그것은 또한 農地投機의 促求手段이 되어 있다는 點에서 農地轉用に 대한 適切하고도 合理的인 對策講究가 要請되고 있다. 이에 農地轉用이 農地投機에 聯關되고 있는 內容을 實證의 資料의 바탕에서 살펴보고 農地投機規制의 政策課題를 摸索하여 보기로 한다.

II. 農地保存과 農地投機의 理論定立

一般的으로 土地資源의 保存에 關한 一般理論을 살펴보면 렌느(R.R. Renne)教授⁽¹⁾는 土地資源保存에 關한 意義를 浪費의 開拓에 對應한 保護側面에서 理論을 展開하고 있으며, 그레이(L.C. Gray)教授⁽²⁾는 土地資源保存의 根幹은 土地資源利用에 照應하여 未來의 畵引

* 本研究所 研究員, 서울大學校 農業經濟學科 教授.

(1) R.R. Renne, "Conservation Means Protecting Land Resources Against Wasteful Exploitation," *Land Economics*, 1958, p.177.

(2) L.C. Gray, "Economic Possibilities Conservation," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 29, 1913.

率을 決定하는 것에 있다는 理論을 펴고 짐머만(E.W. Zimmermann)教授⁽³⁾는 土地資源의 保存이란 後孫의 利益目的을 위하여 消費 및 減耗率을 低減케 하는 行動의 一種이란 立場에서의 理論을 試圖하고 있다. 그 밖에도 바로우(R. Barlowe)教授⁽⁴⁾는 土地資源保存이란 秩序整然하고 效率의인 資源에 關한 利用을 意味하는 것이며 經濟的 및 社會的 浪費의 除去 그리고 社會的 純報酬의 極大化라는 側面에서 理論을 展開하고 있다. 또한 土地資源의 保存이란 人類에게 賦與된 土地資源을 비롯하여 모든 可用資源을 效率의인 側面에서 活用하고 동시에 그것들의 浪費減耗 및 消費를 最大限으로 低減케 하려 하는 人類共通의 關心事에 對한 行爲이며 社會經濟的 收益의 極大化를 追求하는 理論內容이라는 見解⁽⁵⁾도 있다.

이렇듯 土地資源保存이 갖는 多角의인 重要性에 비추어 農地轉用に 對應한 農地保存課題의 緊要性을 充分히 認識하게 되는 것이 事實이나 한편에 있어서는 農地轉用이 農地投機의 좋은 對象이 되어 있다는 點에서 이에 對한 適切한 規制課題의 摸索이 要請된다고 할 수 있다. 그런데 農地轉用과 農地投機에 關한 理論과 實際는 農地價格形成理論에서 그의 內容을 살펴볼 수 있게 된다.

一般的으로 農地價格은 理論的으로 말하여 地代를 통상의 利子率로서 資本還元한 것을 말한다. 따라서 農地價格을 P , 地代를 R , 그리고 利子率을 i 라고 할 때 農地價格 P 는 다음과 같이 표시된다.

$$P = \frac{R_1}{1+i} + \frac{R_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+i)^n} = \frac{R}{i}$$

이와 같은 農地價格理論은 地代가 將來에 걸쳐서 매년 一定不變이라는 假定에서의 農地價格形成의 理論內容인 것이나, 오늘날 經濟發展에 따른 工業化 및 都市化의 急速的인 推進에서 農地가 住宅用地, 商工業用地 및 道路用地 등으로 轉用되어 農地의 蠶蝕現象에 따른 農地轉用現象下에서의 農地價格形成은 다음과 같은 內容으로 展開케 된다. 즉 어느 一定年度의 年度末에 轉賣되리라고 보는 可能的 轉賣價格을 P_n 라고 前提할 때, 農地轉用に 따른 農地價格 P 는 다음과 같다.⁽⁶⁾

$$P = \left[\frac{R_1}{(1+i)} + \frac{R_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+i)^n} \right] + \frac{P_n}{(1+i)^n}$$

한편 農地 自體가 資產이며 農地市場에 있어서 하나의 資產으로서 農地價格이 形成되고

(3) E.W. Zimmermann, *World Resources and Industries*, Harper and Brothers, 1951, p. 807.

(4) R. Barlowe, *Land Resources Economics*, Prentice-Hall, 1958, p. 248.

(5) 朱奉圭, 『土地經濟學』, 서울大出版部, 1983, pp. 231-232.

(6) 같은책, pp. 229-231.

〈표 1〉 耕作收益과 資産收益과의 關係

項 目	第 1 期	第 2 期……………第 n 期
第 1 期末의 資源價値	$r(1)+p(2)$	
第 2 期末의 資産價値	$r(1)(1+i)+r(2)p(2)$	
⋮	⋮	
第 n 期末의 資産價値	$r(1)(1+i)^{n-1}+r(2)(1+i)^{n-2}+……………r(n)+p(n)$	

동시에 一定期間에 提供되어지는 農地의 서어비스에 對하여서도 價格形成이 있게 된다. 어느 特定農地의 農地占有者에 對하여 提供되어지는 서어비스에 對한 價格은 넓은 意味의 經濟的 地代가 되는 것이며 그것은 일정기간에 그의 農地所有者에 對하여서는 耕作收益 (income gain)을 形成한다. 한편 資産으로서의 農地는 그 自體가 經濟主體의 資産選擇對象으로 되는 것인데, 그 價格은 일반적으로 地價라 불리어지고 그 地價上昇에 의해서 획득되는 農地所有者의 取得利益은 農地所有者에 對하여 資産收益(capital gain)을 形成케 된다.

어느 t期에 있어서 地代를 $r(t)$ 라 하고 t期에서의 農地의 資産價値를 $p(t)$ 라 하며 一般市場收益率을 i 라 하면, 農地에서의 耕作收益(income gain)과 資産收益(capital gain)과의 關係는 〈표 1〉과 같이 나타나게 된다.

이와 같이 第n期까지에서 豫想되어진 地代의 흐름과 第n期 期初의 地價가 주어지면 그 土地의 現在價値 $p(0)$ 는 다음과 같은 式으로 표시된다.

$$p(0) = \sum_{t=1}^{n-1} \frac{r(t)}{(1+i)^t} + \frac{p_n}{(1+i)^n}$$

또한 地代의 無限의 흐름을 考慮할 때의 $p(0)$ 는 다음과 같이 된다.⁽⁷⁾

$$p(0) = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{r(t)}{(1+i)^t}$$

III. 農地轉用과 農地投機

經濟成長에 따른 工業化 및 都市化展開로 因해 農地轉用이 顯著化됨에 따라서, 農地保存과 保護의 側面에서 1973년에 制定하여 1975년에 施行을 보게 된 「農地의 保全 및 利用에 關한 法律」의 發動으로 農地資源의 侵蝕과 減縮으로 나타나게 된 農地轉用이 어느 程度 制動을 받게 되었다. 더우기 農地資源의 保存과 保護를 實質化하기 위하여 絕對農地⁽⁸⁾를 指

(7) 櫻井 豊, 『土地經濟と土地利用』, 1976, pp. 87-89.

(8) 絕對農地란 ① 公共投資에 의한 水利安全畚 ② 耕地整理가 施行된 集團化農地 ③ 畦畔整理가 잘된 農地로서, 機械化營農이 可能한 農地를 말한다.

〈丑 2〉 絕對農地의 告示現況

(單位: 千ha, %)

年 度	計			畚			田		
	耕地面積	告示面積	告示比率	耕地面積	告示面積	告示比率	耕地面積	告示面積	告示比率
1 9 7 6	2,238.2	860.0	38.4	1,290.0	860.0	66.7	948.2	—	—
1 9 7 7	2,231.2	1,137.1	51.0	1,303.2	869.6	66.7	928.0	267.6	28.8
1 9 7 8	2,221.9	1,126.2	50.7	1,312.0	880.1	67.1	910.0	246.0	27.0
1 9 7 9	2,207.1	1,123.1	50.9	1,311.0	877.9	67.0	896.1	245.2	27.4
1 9 8 0	2,196.0	1,127.8	51.4	1,307.0	877.3	67.9	889.0	240.5	27.1
1 9 8 1	2,188.3	1,136.3	68.3	1,308.1	892.9	68.3	880.2	243.4	27.7
1 9 8 2	2,180.1	1,165.3	53.5	1,311.5	912.3	69.6	868.6	253.0	29.1
1 9 8 3	2,167.0	1,169.0	54.0	1,316.1	915.6	69.6	851.0	253.4	29.8

資料: 農水産部 農地局 地政課.

〈丑 3〉 農耕地轉用 現況分析

(單位: 千ha)

年 度	總農地 面積	增 加					減 少					增 減
		開墾	干拓	公共 施設	其他	合計	流失 埋沒	建物 建築	公共 施設	其他	合計	
1967	2,311.9	30.0	1.6	0.4	23.7	55.7	6.4	2.9	2.8	28.3	40.4	15.3
1968	2,318.8	19.7	1.7	0.5	19.2	41.1	2.1	3.0	5.6	23.5	34.2	6.9
1969	2,311.2	12.4	1.3	0.3	11.3	25.3	3.8	3.5	6.4	19.2	32.9	△7.6 ⁽¹⁾
1970 ⁽²⁾	2,298.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1971	2,277.3	15.7	2.0	0.7	37.3	55.7	5.4	10.3	12.4	67.4	95.5	△39.8
1972	2,242.3	15.5	2.0	2.0	23.1	42.6	7.3	5.1	13.8	45.4	71.6	△29.0
1973	2,241.3	14.1	2.2	0.7	30.9	47.9	2.3	5.9	6.7	36.1	49.0	△1.1
1974	2,238.4	7.0	0.7	0.1	0.8	8.6	1.2	4.0	3.0	3.2	11.4	△2.8
1975	2,239.7	11.3	0.4	0.1	0.7	12.5	0.3	3.5	4.6	2.8	11.2	1.3
1976	2,238.2	6.8	3.4	0.1	0.3	10.6	0.3	2.5	6.0	3.2	12.0	△1.4
1977	2,231.2	6.5	0.3	0.1	0.3	7.2	0.3	4.5	4.7	4.7	14.2	△7.0
1978	2,221.9	4.3	1.5	0.1	0.3	6.2	0.2	6.0	3.8	5.4	15.4	△9.2
1979	2,207.1	2.9	0.3	0.1	0.2	3.5	0.7	5.4	6.5	5.7	18.3	△14.8
1980	2,195.8	2.5	0.1	0.1	0.5	3.2	0.5	4.1	5.1	4.8	14.5	△11.3
1981	2,188.0	1.5	0.1	—	0.3	1.9	0.7	2.2	2.4	4.1	9.4	△7.5
1982	2,180.0	2.6	1.7	—	0.6	4.9	0.2	3.8	4.3	4.8	13.1	△8.2
1983 ⁽³⁾	2,167.0	1.7	0.3	—	0.3	2.3	0.2	5.8	3.2	6.2	15.4	△13.1
期間中累計 (1967~83)		154.5	19.6	5.3	149.8	329.2	31.9	70.5	91.3	264.8	458.5	△129.3

資料: 農水産部 統計官室.

註: (1) △는 減少表示임.

(2) 資料 없음.

(3) 1983年度 數値는 暫定值임.

定告示한 바 있거니와, 1976年 以後 絕對農地에 關한 公示面積은 다음과 같다. 즉 1983年 末 現在 全體農地의 59.0%에 해당되는 1,169ha가 絕對農地로 告示되어 있고 이 가운데

畝이 915.6ha로서 全體畝面積의 69.6%가 되어 있으며 田은 253.4ha로서 全體田面積의 29.8%가 되어 있다(〈表 2〉參照).

農地保存을 위한 絕對農地의 指定告示에도 不拘하고 1967년부터 1983년에 이르는 동안 農耕地의 變化를 살펴보면 開墾 干拓 公共施設 및 其他에 依한 農耕地의 增加는 329.2千ha 임에 反하여 流失埋沒, 建物建築, 公共施設 및 其他 등에 依한 減少는 458.5千ha로서, 結局 129.3千ha가 農地轉用に 依한 農耕地의 減少現象으로 나타나 있음을 살펴볼 수 있다(〈表 3〉參照).

工業化 및 都市化의 擴散속에서 農地轉用이 이루어진 現象의 內容把握은 田畝面積의 年度別 減少比率의 比較에서도 可能케 되고 그에 對한 實質性을 알 수 있게 된다. 1967年을 基準으로 한 農耕地 즉 田畝의 減少率을 1983年의 對比下에서 살펴보면 $\Delta 0.6\%$ 의 減少率로 나타나 있음을 알 수 있고 이로부터 農地轉用の 實相을 알 수 있게 된다(〈表 4〉參照).

그 밖에 農地轉用に 關한 內容把握은 農協調查部의 農地利用에 關한 調查研究結果報告⁽⁹⁾에서도 알 수 있고, 大邱 蔚山地域의 事例調查研究結果에 關한 內容⁽¹⁰⁾에서도 알 수 있게 된다. 또한 農村經濟研究院에서 試圖한 Markov Chain Model利用의 推定式에 따른 耕地面

〈표 4〉 農耕地面積의 年度別 減少比率

(單位: 千ha)

年 度	田 畝	增 減 率	田	增 減 率	畝	增 減 率
1 9 6 7	2,312	—	1,021	—	1,291	—
1 9 6 8	2,319	(0.3)	1,030	(0.9)	1,289	($\Delta 0.2$)
1 9 6 9	2,311	($\Delta 0.3$)	1,028	($\Delta 0.2$)	1,283	($\Delta 0.5$)
1 9 7 0	2,118	($\Delta 8.4$)	923	($\Delta 10.2$)	1,195	($\Delta 6.9$)
1 9 7 1	2,271	(7.2)	1,006	(9.0)	1,265	(5.6)
1 9 7 2	2,242	($\Delta 1.3$)	983	($\Delta 2.3$)	1,259	($\Delta 0.5$)
1 9 7 3	2,241	($\Delta 0.0$)	978	($\Delta 0.5$)	1,263	(0.3)
1 9 7 4	2,238	($\Delta 0.1$)	969	($\Delta 0.9$)	1,269	(0.5)
1 9 7 5	2,240	(0.1)	963	($\Delta 0.6$)	1,277	(0.6)
1 9 7 6	2,238	($\Delta 0.1$)	948	($\Delta 1.6$)	1,290	(1.0)
1 9 7 7	2,231	(0.1)	928	($\Delta 2.1$)	1,303	(1.0)
1 9 7 8	2,222	($\Delta 0.4$)	910	($\Delta 1.9$)	1,312	(0.7)
1 9 7 9	2,207	($\Delta 0.7$)	896	($\Delta 1.5$)	1,311	($\Delta 0.1$)
1 9 8 0	2,196	($\Delta 0.5$)	889	($\Delta 0.8$)	1,307	($\Delta 0.3$)
1 9 8 1	2,188	($\Delta 0.4$)	880	($\Delta 1.0$)	1,308	(0.1)
1 9 8 2	2,180	($\Delta 0.4$)	869	($\Delta 1.3$)	1,311	(0.2)
1 9 8 3	2,167	($\Delta 0.6$)	851	($\Delta 2.1$)	1,316	(0.4)

資料: 韓國農村經濟研究院, 『農村經濟』, 第8卷 第1號, 1985. 3, p. 44.

(9) 農協中央會 調查部, 『農地利用에 關한 調查研究結果報告』, 調查資料, 第21輯, p. 35.

(10) 農村振興廳, 『農事試驗研究報告』, 第24輯, (農機, 農經, 蠶業), 1982. 12, pp. 41-46.

積의 推定結果值⁽¹¹⁾를 보더라도 2000년에 있어서 農耕地面積은 農地轉用に 의해서 減縮傾向으로 나타날 것으로 展望되고 있는 事實 등에서 農地轉用に 對應된 農地의 保存課題가 重要的한 것으로 提起된다.

이렇듯 農地轉用은 農地保存이란 重要課題를 隨伴하는 것이나 또한 農地轉用은 農地投機의 助長的 促求劑가 되어 있다는 點에서 規制에 關한 課題摸索이 重要하다는 立場에서 우리의 關心을 集約케 하고 있다. 즉 農地轉用이 農地投機에 作用케 되는 契機가 되어 있으며 동시에 그에 對한 促求劑가 되어 있다는 것은 都市化農村에로의 變貌過程에 의한 農地價格의 上昇에 대한 期待值의 事實때문이라 할 수 있다.

이에 都市化農村과 一般農村地域의 地價形成에 대한 事例結果의 內容에서 地域別 畓·田·林野의 坪當地價를 살펴보면 農村地域에서의 地價構造는 畓地價>田地價>林野地價로서 地目別 生産力差等に 따른 地價形成을 낳고 있는 反面에 都市化農村에서의 地價構造는 畓地價<田地價≤林野地價로서 地目別 生産力差等に 의한 地價形成이 이루어지는 것이 아니고 도리어 逆轉現象에서 農地價格이 形成되어 있다. 이것은 곧 地價가 農業生産力과 乖離되어 農地의 農業의 利用을 制約하고 있을 뿐만 아니라 마침내 耕作收益(income gain)이 아닌 資產收益(capital gain)을 目的으로 한 農地投機의 對象이 되어 있다는 點에서 農地轉用은 農地投機에 對한 規制課題로 取扱되어야 한다는 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 地域別 畓·田·林野의 坪當地價 (單位: 원)

都農別	地域別	農家率	畓	田	林野	備 考
都市化農村	A①	34.0	27,000<40,000<45,000			① 都市計劃地域으로 都市化進行에 의한 農地轉用進行地域
	B①	64.3	10,000<30,000=30,000			
	C①	56.6	8,000<20,000>10,000			
	D②	70.8	8,000<12,000> 2,000			② 都市計劃區域에 隣接되어 있어 農地轉用이 展望되는 地域
	E②	95.6	5,000< 8,000> 1,000			
	F②	66.1	5,500< 6,000> 200			
	G③	90.0	— 40,000 —			
平均	66.4	10,600<22,300>15,500			③ 일부 都市計劃區域으로 農地轉用이 認定, 事實화된 地域	
一般農村	A④	86.5	10,000> 5,000> 1,000			④ 一般農村地域 // // // // //
	B④	80.6	10,000> 6,000> 1,000			
	C④	82.9	6,500> 5,000> 500			
	D④	80.1	5,000> 2,800> 600			
	E④	91.9	5,000> 2,500> 100			
	平均	94.2	7,300> 4,300> 600			

資料: 事例調査結果.

(11) 韓國農村經濟研究院, 『80年代 農政의 基本構想』, 1981.12, p. 60.

〈丑 6〉 畜의 實勢地價와 收益地價의 比較

(單位: 원/坪)

年 度	①實勢地價	②土地純收益	③收益地價 (②/0.08)	④相對地價 (①—③)
1 9 6 3	106	4	50	56
1 9 6 4	133	5	63	70
1 9 6 5	159	6	71	88
1 9 6 6	173	10	125	48
1 9 6 7	185	13	163	22
1 9 6 8	194	16	200	△6
1 9 6 9	214	21	262	△48
1 9 7 0	253	21	263	△10
1 9 7 1	279	44	550	△271
1 9 7 2	399	48	600	△201
1 9 7 3	644	52	650	△6
1 9 7 4	1,008	105	1,313	△305
1 9 7 5	1,556	102	1,275	281
1 9 7 6	2,109	158	1,975	134
1 9 7 7	2,926	201	2,513	413
1 9 7 8	3,212	159	1,988	1,224
1 9 7 9	3,478	293	2,662	816
1 9 8 0	3,757	105	1,313	2,444
1 9 8 1	4,597	295	3,668	909
1 9 8 2	5,054	363	4,538	516
1 9 8 3	6,143	263	3,288	2,855

資料: 農水產部, 『農家經濟調查結果報告』, 各年度版.

또한 農地轉用이 農地投機로 作用케 되고 따라서 그것을 規制하여야 한다는 것은 獨占資本의 土地擔保需要에 의한 實勢地價와 收益地價의 乖離 및 騰貴現象을 스스로 빚어내고 있다는 側面에서 指目된다. 實勢地價 즉 去來地價가 收益地價보다 有利하게 作用되고 있는 與件에서 財產增殖手段 즉 農地投機手段으로서 農地轉用이 促求될 수 밖에 없다는 事實에 비추어 볼 때 農地轉用은 當然히 規制對象이 될 수 밖에 없다고 할 수 있다.

農地轉用이 農地投機の 한 局面으로 作用되고 聯關을 갖게 된다는 것은 大都市地域, 中 小都市地域 및 農村地域에서의 田 畓 垆地 및 林野의 年度別 地價變動率의 內容에서도 알 수 있다. 즉 1974年の 地價指數를 100으로 한 1984年の 地價指數의 內容을 살펴보면 全國田의 地價指數는 647.99, 畓은 526.85, 垆地는 684.76, 그리고 林野는 559.70로서 地價上昇率幅이 크게 나타나 있다. 이와 같은 年度別 地價指數를 地域別로 살펴보면 大都市地域에서의 地價指數가 越等히 높게 나타나고 있는 反面에 農村地域에서의 그것은 僅少하게 나타나 있다. 예를 들면 畓의 경우 大都市地域에서의 1974年 對比 1984年の 地價指數는 100 對 1,190.75로서 越等히 높게 나타나고 있는 反面에, 農村地域에서의 畓의 경우는 겨우

〈丑 7〉 地域別 및 年度別 地價指數의 變動內容

年度別		1974	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
地域別									
全 國	平均	100	319.84	373.02	416.59	447.88	472.06	559.39	633.23
	田	100	360.48	415.67	453.29	484.39	506.67	580.64	647.99
	畚	100	298.85	328.70	347.21	372.77	394.39	464.59	526.85
	垡地	100	319.08	378.15	435.21	470.16	496.49	599.26	684.76
	林野	100	295.24	350.27	389.29	412.61	432.00	502.42	559.70
大 都 市 地 域	平均	100	387.44	472.53	552.95	592.26	625.43	823.69	1,001.61
	田	100	488.04	638.51	766.47	838.59	895.61	1,183.99	1,452.76
	畚	100	396.59	485.99	561.71	632.88	670.22	920.21	1,190.75
	垡地	100	327.24	395.40	462.50	491.50	519.52	684.73	830.58
	林野	100	359.73	510.35	604.56	680.80	709.39	914.40	1,076.25
中 小 都 市 地 域	平均	100	346.04	396.18	453.11	492.21	531.09	628.28	699.28
	田	100	386.62	441.25	503.91	539.94	575.04	677.97	763.39
	畚	100	324.37	354.79	385.02	411.86	440.69	527.07	594.53
	垡地	100	357.35	414.81	482.26	528.17	576.23	680.53	752.67
	林野	100	280.00	311.39	340.97	364.94	395.96	469.81	523.81
農 村 地 域	平均	100	255.46	287.29	310.82	332.95	349.59	396.44	439.65
	田	100	278.32	305.82	323.09	342.78	357.18	400.39	442.03
	畚	100	207.24	217.97	227.02	243.18	257.04	296.62	332.51
	垡地	100	275.20	329.11	369.06	400.54	421.23	472.19	520.83
	林野	100	263.78	305.45	339.39	357.68	373.42	426.82	472.49

資料：建設部, 『地價變動率』, 1981~84.

332.51로 가장 낮은 幅의 變動率을 나타내고 있다. 한편 中小都市地域에서도 594.53으로서 農村地域에서의 上昇幅보다도 높게 나타나 있어서 都市化 및 工業化展開에 依한 農地轉用은 農地價格形成의 有利性에 따른 農地投機의 魅力的인 對象이 되어 있고, 그 助長側面이 되어 있음을 否定할 수 없다. 따라서 農地投機와 깊이 聯關되어 魅力的인 對象이 되어 있는 農地轉用은 스스로 規制되어야 함을 알 수 있다.

그 밖에 都市化의 擴散下에서 農地轉用이 農地投機의 魅力的인 對象이 되며 또한 될 수 밖에 없다는 事理는 農業地域別 農地價格의 變動推移에서 살펴볼 수 있다. 農村地域 가운데서 都市近交農村地域에서의 農地價格形成이 有利하게 나타나고 있는 것은 바로 工業化 및 都市化의 擴大에 따른 農地轉用을 促求하고 이것이 마침내 農地投機의 助長的인 契機로 作用될 수 밖에 없다는 側面에서 農地轉用은 農地投機의 抑制를 위해서 規制되어야 한다고 하는 性格을 定立할 수 있게 된다.

農地轉用이 農地投機의 對象이 되어 있으므로 強力히 規制되어야 한다는 事理는 農地轉

〈丑 8〉 農業地域別 農地價格 變動推移

(單位：원/坪, %)

地 域	1 9 7 5 年			1 9 8 0 年			年平均變動率		
	計	畚	田	計	畚	田	計	畚	田
平野地域	496	587	392	1,126	1,233	1,017	9.5	8.6	11.2
山間地域	426	476	352	952	1,101	803	9.3	9.8	9.6
都市近郊地域	858	914	802	2,245	2,206	2,284	11.3	10.3	12.3
海岸地域	570	629	508	1,224	1,338	1,111	8.9	8.7	9.1
中間地域	491	586	395	1,110	1,269	963	9.5	9.0	10.4

資料：朱奉圭, 「農地價格變動에 관한 究明」, 『農學研究』, 第9卷 第2號, 1984, p. 62.

〈丑 9〉 農地轉用으로서의 形質變更/用途地域變更과 地價變化

(單位：%)

變更前 \ 變更後		商業地域				住居地域				住居專用地域			
		垡地	田	畚	林野	垡地	田	畚	林野	垡地	田	畚	林野
商業地域	垡地	1.0	0.22	0.19	0.06	0.72	0.15	0.14	0.04	0.71	0.15	0.13	0.04
	田	4.65	1.0	0.88	0.27	3.33	0.72	0.63	0.20	3.30	0.71	0.63	0.19
	畚	5.28	1.14	1.0	0.31	3.78	0.81	0.72	0.22	3.75	0.81	0.71	0.22
	林野	16.99	3.65	3.22	1.0	12.17	2.62	2.30	0.72	12.06	2.59	2.28	0.71
住居地域	垡地	1.40	0.30	0.26	0.08	1.0	0.22	0.19	0.06	0.99	0.21	0.19	0.06
	田	6.49	1.40	1.23	0.38	4.65	1.0	0.88	0.27	4.61	0.99	0.87	0.27
	畚	7.38	1.59	1.40	1.43	5.28	1.14	1.0	0.31	5.23	1.13	0.99	0.31
	林野	23.73	5.10	4.49	1.40	16.99	3.66	3.22	1.0	16.84	3.62	3.19	1.0
住居專用地域	垡地	1.41	0.30	0.27	0.08	1.01	0.22	0.19	0.06	1.0	0.21	0.19	0.06
	田	6.55	1.41	1.24	0.39	4.69	1.01	0.89	0.28	4.65	1.0	0.88	0.27
	畚	7.44	1.60	1.41	0.44	5.33	1.15	1.01	0.31	5.28	1.14	1.0	0.31
	林野	23.94	5.15	4.53	1.41	17.14	3.67	3.25	1.01	16.99	3.15	3.22	1.0
自然綠地	垡地	1.69	0.36	0.32	0.10	1.21	0.26	0.23	0.07	1.20	0.26	0.23	0.07
	田	7.84	1.69	1.48	0.46	5.61	1.21	1.06	0.33	5.56	1.20	1.05	0.33
	畚	8.90	1.91	1.69	0.52	6.37	1.37	1.21	0.38	6.32	1.36	1.20	0.37
	林野	28.68	6.17	5.43	1.69	20.53	4.42	3.89	1.21	20.35	4.38	3.85	1.20
生產綠地	垡地	1.83	0.39	0.35	0.11	1.31	0.28	0.25	0.08	1.30	0.28	0.25	0.08
	田	8.49	1.83	1.58	0.50	6.08	1.31	1.15	0.36	6.03	1.30	1.14	0.35
	畚	9.64	2.07	1.83	0.57	6.90	1.49	1.3	0.41	6.84	1.47	1.30	0.40
	林野	31.02	6.67	5.87	1.83	22.21	4.78	4.21	1.31	22.01	4.73	4.17	1.30

資料：黃明燦編, 『土地政策論』, 경영문화원, 1985, p. 669.

用에 다른 形質 및 用途의 變更이 同時的으로 이룩됨으로써 發生되는 地價上昇의 期待值에 對한 魅力과 作動 때문이라 할 수 있다. 즉 위의 〈표 9〉를 살펴보면 農地轉用の 直接對象인 自然綠地 및 生產綠地の 경우 自然綠地の 畚이 住居地域의 垡地로 轉用變更될 때 地價는 6.37倍 上昇되는 것으로 나타나 있는 동시에 田의 경우는 5.61倍 上昇하는 것으로 나타

나 있다. 그 밖에도 生産綠地의 畚이 轉用變更되어 商業地域의 垆地로, 그리고 住居地域의 垆地 및 住居轉用地域의 垆地로 各各 轉用될 때, 그것들은 各各 9.64倍, 6.90倍 및 6.84倍의 增加變化에 對한 期待展望值에서 農地轉用이 農地投機의 좋은 對象으로 되어 있음을 알 수 있다(〈표 9〉 參照).

위와 같은 實際的인 資料分析에서 都市化 및 工業化에 따른 農地轉用이 農地價格形成의 有利性에 바탕을 둔 農地投機의 助長的인 促求劑가 되어 있다는 點에서 強力히 規制되어야 한다 할 수 있다. 農地投機가 規制되어야 한다는 事理는 農地投資와의 다음과 같은 本質的 差異에서 그 內容을 더욱 알 수 있게 된다.⁽¹²⁾

첫째, 對象의 差異. 農地投資는 一定의 開發을 對象으로 하는 것이나 農地投機는 주로 未成熟地를 對象으로 함으로써 對象上의 區別이 있다.

둘째, 目的의 差異. 農地投資는 投資家의 利用 및 管理가 主된 目的이나 農地投機에서는 讓渡差益을 獲得하는 것만을 目的으로 하는 것이므로 目的上의 差別이 있다.

셋째, 安全性의 差異. 農地投資는 合理的인 安全性을 前提로 하는 것이나 農地投機는 相當한 危險負擔을 內包하는 것이므로 安全性上의 區別이 있다.

넷째, 景氣豫測上의 差異. 農地投資는 景氣豫測에 따른 畚을 前提하지 않고 正常的인 側面에서의 經濟活動인 데 反하여 農地投機는 景氣 및 不動產의 畚을 前提로 하고 있으며, 그것을 活動目的으로 하고 있다는 點에서 景氣豫測上의 差異點을 살펴볼 수 있게 된다.

다섯째, 政策方向感覺의 差異. 農地投資行爲는 政策的으로 助長되고 勸誘되어 있는 反面에 農地投機는 政策的 側面에서 強力히 規制되어 있는 것이므로 政策方向感覺上의 差異가 있다.

그리하여 農地投資에 對應한 農地投機의 性格 自體에서도 그러하거니와, 동시에 農地轉用이 農地投機의 直接的인 促求手段이 되어 있다는 點에서 農地轉用이 規制되어야 한다 함을 再三 強調할 수 있게 된다.

IV. 政策課題

첫째, 農地轉用に 따른 農地投機의 規制課題는 農地 및 非農地資源에 聯關된 土地政策 및 行政機能이 國家的 次元에서 統合調整하는 側面에서 摸索됨이 重要하다 하겠다. 왜냐하면 우리나라의 農地 및 非農地資源의 土地에 關한 計劃機能과 開發機能이 行政管掌에서 分

(12) 朱奉圭, 『土地經濟學』, 서울大出版部, 1982, pp. 248-249.

散되어 있음으로 農地轉用 自體의 規制가 어렵게 되어 있음이 事實이기 때문이다. 現在 農地는 農水産部에서, 山林地는 內務部에서, 都市用地는 建設部에서 그리고 工業用地는 商工부와 建設部에서 各各 分散 管掌하고 있음으로써 農地轉用規制가 難題로 되어 있는 事實에서 그러하다.

둘째, 農地轉用に 다른 農地投機의 規制課題는 무엇보다도 絶對農地의 指定告示에 對한 擴大強化와 더불어 農地轉用の 許可規制의 強化를 통한 側面에서 摸索토록 함이 重要하다 하겠다.

셋째, 農地轉用現象에서 나타나는 農地投機의 規制課題는 農地轉用에서 이룩되는 地價上昇의 利益增加分을 모두 國家가 還收하여 地價上昇分을 個人에의 歸屬을 止揚한 社會還元化의 原則에 立脚하여 施行한다는 通念을 設定 實踐함이 重要하다 하겠다.

넷째, 農地轉用이 農地投機의 좋은 對象 및 促求手段이 되어 있다 함은 用途指定에 있어서 開發促進地域의 指定 擴散에서 이룩되고 있는 것도 事實이므로 開發促進地域에 對한 指定告示에 慎重을 期할 必要가 있다 하겠다. 왜냐하면 開發促進地域은 土地取得이 自由스러운 投機對象이 되어 地價를 昂騰시키고 있는 動機가 되어 있기 때문이다.