

개발제한구역에 대한 서울지역 농업인의 인식 분석

황한철* · 최수명**

*한경대학교 지역자원시스템공학과 · **전남대학교 생물산업공학과

Farmers' Views on the Green Belt in Seoul

Hwang, Han-Cheol* · Choi, Soo-Myung**

*Dept. of Bioresource & Rural Systems Eng., Hankyong Nat'l Univ.

**Dept. of Biosystems & Agricultural Eng., Chonnam Nat'l Univ.

ABSTRACT : The purpose of this study is to examine farmers' intentions, attitudes, and the type of farming they are involved in, including to provide supporting data for planning the agricultural strategy and Green Belt policy in Seoul. All the collected data was analyzed using the contingency tables and the Chi-square test using the SAS computer statistical package. The leaseholders did not want to change the current Green Belt policy for the study area, while the landowning farmers hoped for either its revision or dissolution. Both groups pointed out that the Green Belt policy resulted in the delay of development and complained about the difficulty of changing the land use type. The older generation supported the dissolution of the Green Belt policy, as compared with the younger generation who wanted to maintain or modify the policy. The leaseholders worried that the possible changes in the Green Belt policy might affect the current agricultural land contract system, whereas the landowning farmers were very interested in easing restrictions on changing land use. The compensation plan, which is indemnified land owners for their loss of restrictions on land use, might be useful to sustain urban farming in the Green Belt.

Key words : Agricultural land use, Compensation plan, Landowning farmers, Leaseholders, Green Belt

1. 서론

1971년 개발제한구역제도가 우리나라에 도입된 이래 수도권권을 포함한 대도시권과 중소도시를 대상으로 전 국토면적의 5.4%인 5,324.4km²(2001년 기준)가 지정되어¹⁾ 다양한 기능을 수행하면서 많은 긍정적, 부정적 영향을 끼쳐왔다. 즉 도시의 지속가능성을 향상시키는 측면에서 환경오염 방지 및 자연환경보전 기능을 수행하였고 국토의 균형발전과 도시 내에서 후손들의 미래용도를 위한 후보지로서 보전에 대한 상당한 가치를 부여하고 있다(양병이, 1993). 그러나 구역 내 행위제한에 따른 생활환경의 악화와 재산권 행사의 어려움 등으로 토지 소유자의 불만을 초래하고 있어(박지상과 이기철, 1998) 이해 당사자에 따라 그 평가는 상이함을 알 수 있다.

따라서 개발제한구역에 대한 정책 입안시 무엇보다도 다양한 계층의 의사가 존중·반영되어야 함은 매우 중요하다. 그러나 지금까지 개발제한구역 제도 등에 관한 연구는 주로 제도에 대한 기능과 인식을 중심으로 대부분 도시적 관점에서 이루어져 왔다(박지상과 이기철, 1998, 이병일, 1997, 조해익, 1998, 심경호, 1999, 손진권, 1996 등). 그러나 본 연구의 사례지역인 서울시를 비롯하여 대부분의 도시지역 내 농지는 개발제한구역으

1) 개발제한구역 지정 현황

구분	전국	구역전체	대도시권(수도권)	중소도시권
면적(km ²)	99,299.8	5,324.4	4,221.3(1,480.6)	1,103.1
전국대비(%)	100.00	5.4	4.3(1.5)	1.1
구역대비(%)		100.0	79.3(27.8)	20.7

* 자료 : 건설교통부. 국토이용에 관한 연차보고서. 2001
2001년 현재 우리나라의 개발제한 구역 면적은 전 국토면적의 5.4%인 5,397.1km²이다. 그 중에서 수도권권을 포함한 대도시권 면적은 4.3%인 4,221.3km²로 개발제한구역중 79.3%에 달하여 대부분 대도시권을 중심으로 지정되어 있다. 이 중에서 수도권 권은 1,480.6km²으로 구역대비 27.8%를 차지하고 있다.

Corresponding author : Hwang, Han-Cheol

Tel : 031-670-5133

E-mail : hchwang@hnu.hankyong.ac.kr

로 지정되어 있어 이 제도가 농업적 이용에 긍정적인든 부정적이든 큰 영향을 끼치고 있는 것이 현실이다.

도시지역내의 농지는 도시민의 먹거리를 생산·제공하는 농업적 기능은 물론 생태계 보전, 오염제거, 기상조절, 토지보전 등의 환경보전 기능과 교육, 문화, 사회 등의 정서적 공간을 제공하는 등 다양한 공익적 기능을 수행하고 있는 중요한 공간으로 특히 최근에는 관광농원, 주말농원 등 도시민의 휴식·체험공간으로도 많은 인기를 차지하고 있다(황한철, 2002).

그러나, 이와 같은 중요성에도 불구하고 도시화, 산업화의 진전과 함께 도시개발의 압력, 지가상승 등으로 인하여 농지의 잠식은 날로 가중되고 있으며, 서울과 같은 대도시지역은 그 정도가 한계에 달하고 있는 실정이다. 더욱이 농지법 시행으로 농지거래 및 소유가 대폭 완화되고 또 앞으로도 농지에 대한 규제는 계속 완화될 것으로 보이며, 개발제한구역 내 규제 역시 상당히 완화되고 있어 농지전용은 더욱 심화될 것으로 보인다.²⁾

이러한 도시지역의 개발제한구역내의 농지는 개발제한구역제도의 해제 또는 완화 등 정책의 변화에 따라 그 이용형태에 있어 많은 변화를 가져올 수 있으며, 농지소유형태별, 지역별(재배작목별), 연령별 등 각 집단과 계층간에 농지이용 변화도 크다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 서울시를 사례로 장래의 농업정책과 농업인의 관점에서 개발제한구역에 대한 농업인의 속성에 따른 의식을 파악하고 지역이나 개인에게 미치는 영향과 제도의 해제 또는 완화에 따른 지역주민들의 농업 및 농지이용 의향을 조사하여 서울지역의 농업정책은 물론 개발제한구역제도의 정책 수립에 필요한 기초 자료를 제공하고자 한다.

II. 연구내용 및 방법

본 연구는 서울지역의 개발제한구역에 대한 농업인의 의식을 파악하기 위하여 농지소유형태, 지역특성,

2) 국가발전의 과정 속에서 도시·산업적 토지수요는 필수불가결하며 이에 농지 전용은 불가피하다고 할 수 있다. 그러나, 농지전용의 압력에 능동적으로 대응하고, 합리적인 농지전용과 농업발전을 피하기 위해서는 농지이용 및 관리에 대한 충분히 대책이 마련되어야 한다. 특히 일반 농촌지역에 비해 도시지역내에 혼재하고 있는 농지는 사회적 변화에 따라 민감하게 반응하기 때문에 농업 및 농지의 이용·관리에 보다 신중을 기하여야 하고, 토지(농지)는 개인의 사유재산이기 때문에 지권자(地權者)의 토지이용 의향과 농업특성에 기초가 되어야하며 그렇지 않은 이용관리 대책은 많은 불합리성과 문제점을 야기시킬 수 있다.

표 1. 표본의 특성 (단위 : 명, ()는 %)

구분	분류	설문자수	계
농지소유 형태별	자경농가	44(25.29)	174 (100)
	임차농가	84(48.28)	
	부재지주	46(26.43)	
지역별	동부(강동, 송파구)	56(32.20)	174 (100)
	서부(강서, 양천구)	28(16.09)	
	남부(강남, 서초구)	60(34.48)	
	북부(중랑, 은평구)	22(12.64)	
	기 타	8(4.59)	
재배작목별	수 도 작	18(10.35)	174 (100)
	채 소	56(32.18)	
	화 훼	30(17.24)	
	과 수	19(10.92)	
	축 산	5(2.87)	
	부재지주	46(26.44)	
연령별	40세 이하	28(16.09)	174 (100)
	41~50세	51(29.31)	
	51~60세	61(35.06)	
	61세 이상	34(19.54)	

재배작목, 연령 등 다양한 계층의 표본을 추출하고 각각 설문조사를 실시하였으며, 또 서울지역 농업의 일반 현황을 파악하기 위하여 서울시농업기술센터 등의 행정자료 등을 활용하였다.

설문조사방법은 자경농과 임차농의 경우는 개별 면담조사를 실시하였고, 또 각 지역단위 작목반 집단 영농교육장에서 본 연구의 조사 내용에 관한 상세한 설명과 함께 단체설문도 병행하였다. 부재지주의 경우는 개별 면담이 어려워 우편조사를 실시하였으나 회수율이 저조하여(20%) 전화를 통한 면담조사를 추가로 실시하였다.

표본의 특성을 살펴보면 표 1에서 보는 바와 같이 총 174매(전체농가 2,526중 6.90%)가 수집되었는데 농지소유형태에 따라 농지소유자인 자경농가 44매(25.29%)와 부재지주 46매(26.43%), 비소유자인 임차농가 84매(48.28%)로 집계되어 서울지역 농가특성에 비추어 임차농가가 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

지역별로는 동부지역(강동, 송파구) 56매(32.20%), 서부지역(강서, 양천구) 28매(16.09%), 남부지역(강남, 서초구) 60매(34.48%), 북부지역(중랑, 은평구) 22매(12.64%), 기타지역 8매(4.59%)의 분포를 보이고 있다. 그리고 재배작목별로는 수도작농가 18매(10.35%), 채소농가 56매(32.18%), 화훼농가 30매(17.24%), 과수농가 19매(10.92%), 축산농가 5매(2.87%), 부재지주 46매(26.44%)로 나타났다. 연령별로는 40세 이하 28매(16.10%), 41-50세 51매(29.30%), 51-60세 61매(35.10%),

61세 이상이 34매료(19.50%)의 50세를 기준으로 하여 전후로 비교적 고른 분포를 보이고 있다.

조사된 자료는 SAS통계패키지를 통해 빈도분석, 교차분석 등을 실시하였다.

III. 서울지역 농업인의 개발제한구역에 대한 인식 분석

1. 개발제한구역에 대한 규제 의식

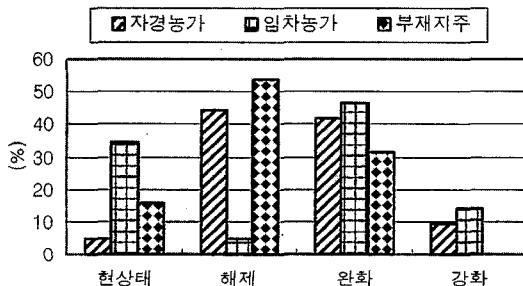
서울지역 농업인들의 개발제한구역의 규제에 대한 의식을 살펴보면 표 2에서 보는 바와 같이 전체적으로 완화해야 한다(36.74%)라는 인식이 가장 높게 나타나고 있으며, 다음으로 해제해야 한다(27.59%), 현 상태로 유지(25.23%), 강화해야 한다(10.44%) 순으로 조사되었다. 결과적으로 완화 및 해제 쪽의 의견이 지배적인 것을 알 수 있으며 개발제한구역으로 인하여 긍정적인 효과 보다는 부정적인 영향이 더 많음을 간접적으로 시사하고 있다.

농지소유형태별로 살펴보면 그림 1에서 보는 바와 같이 임차농가의 경우는 완화(46.43%) 또는 현상태유지(34.52%)가 대부분인 반면 농지소유자인 자경농가와 부재지주는 해제 (44.19%, 53.33%)와 완화(41.86%, 31.11%)에 매우 높은 응답률을 보이고 있어 각각의 이해관계에 따라 현저한 의견 차이를 잘 나타내주고 있다.

표 2. 연령별 개발제한구역의 규제 인식 (단위 : %)

구분	응답수(명)	현상태 유지	해제해야 한다	완화해야 한다	강화해야 한다
40세 이하	28	50.00	10.71	21.43	17.86
41 - 50세	51	27.45	11.76	52.94	7.84
51 - 60세	60	8.33	33.33	48.33	10.00
61세 이상	33	15.15	54.55	24.24	6.06
전체(평균)		25.23	27.59	36.74	10.44

* $\chi^2 = 43.474, p=0.001$



* $\chi^2 = 61.181, p=0.001$

그림 1. 농지소유형태별 개발제한구역의 규제 의식

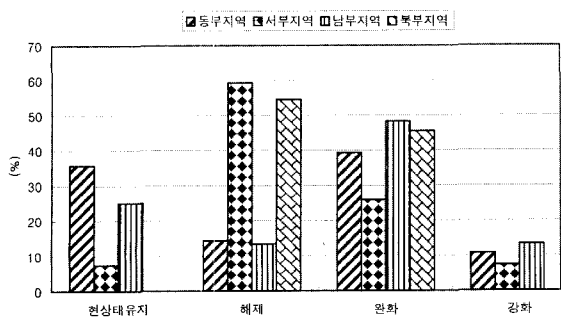
개발제한 구역에 대한 연령별 규제의식에서는 매우 특징적인 경향을 보이고 있다. 40세 이하의 경우 현상태 유지(50.00%), 완화(21.43%), 강화(17.86%)의 순으로 나타난 반면, 41세 ~ 50세에서는 완화(52.94%) 또는 해제(11.76%)의 주장이 높게 나타났다. 그리고 51세 ~ 60세는 완화(48.33%)와 해제(33.33%)의 응답이 높게 나타났고 61세 이상에서는 해제(54.55%), 완화(24.24%), 현상태 유지(15.15%)의 순으로 높게 나타났다<표 2>. 이런 결과로 볼 때 연령이 높을수록 완화보다는 해제를 주장하고 있음을 알 수 있고 연령이 낮을수록 현 상태 유지 또는 완화를 주장하고 있음을 알 수 있다. 즉 연령이 높을수록 농지에 대하여 농업목적으로 이용하겠다는 의지보다는 토지로 인한 재산 가치에 보다 더 큰 관심을 두고 있는 것으로 해석할 수 있다.3)

지역별 개발제한구역에 대한 규제 의식을 살펴보면 그림 2와 같이 지역특성4)에 따라 뚜렷한 의식차이를 확인할 수 있었다. 동부지역의 경우 현 상태 유지(35.71%) 및 완화(39.29%)가 해제(14.29%)와 강화(10.71%)보다 매우 높은 응답률을 보였고, 서부지역의 경우는 해제(59.26%)의 의견이 완화(25.93%), 현 상태 유지(7.41%)나 강화(7.41%)보다 월등히 높은 것으로 조사되었다. 반면 남부지역은 완화(48.33%), 현상태 유지(25.00%), 해제(23.33%), 강화(13.33%) 등의 순으로 응답률을 나타내고 있다. 북부지역은 서부지역과 유사하게 해제해야 한다(54.55%)와 완화해야 한다(45.45%)의 의견이 매우 높은 양상을 보였다.

3) 대체로 경영규모가 클수록, 경영주 연령이 젊을수록, 경영주 학력이 높을수록 집약적인 상업적 농업을 수용하는 경향이 강하게 나타난다(김기혁, 1992, 박효립, 1993).

4) 서울특별시 도시성장 과정에서 주변의 농지들이 급격히 감소하여 현재에는 외곽지역을 중심으로 북부 중랑구 일대의 과수지대, 남부지역의 채소 및 화훼지대, 서부지역은 수도작 및 채소지대, 동부지역이 채소 및 화훼지대 등, 전체적으로 4개의 농업지역만으로 나뉘어 남아 있는 실정이다. 서울특별시의 농지면적은 2000년 현재 2,106ha(답 753ha, 전 1,353ha) 전체 행정구역면적(60,552ha)의 약3.5%를 차지하고 있으며, 농가호수는 2,526호이며 농가인구는 10,633명이다. 최근 5년 사이 농가호수는 25% 감소하였고, 농가인구 역시 27.4%의 감소를 보이고 있다. 농지면적은 4% 감소로 그 추세가 완만하기는 하지만 여전히 줄어들고 있고 이와 같은 현상은 앞으로도 계속될 것으로 전망된다.

또 최근 5년간 주요 작목별 재배면적의 변화추이를 살펴보면 벼 재배면적은 꾸준히 감소(903ha→658ha)하는데 비해 채소 재배면적(1,416ha→1,855ha)과 화훼재배면적(206→277ha), 과수 재배면적(66ha→83ha)은 계속 증가하고 있는 것을 볼 수 있어 전체 농지면적이 계속 감소한 것을 감안하면 큰 변화로 보여지고 있다. 이와 같이 집약농업의 형태인 시설하우스 재배와 고소득의 과수재배가 꾸준히 증가하는 것은 도시농업의 한 특징이라고 할 수 있다(자세한 서울시 농업현황 및 농업인의 영농의식은 황한철 등(2002)을 참조할 것).



* $\chi^2 = 52.698, p = 0.001$

그림 2. 지역별 개발제한구역의 규제 의식

이러한 결과를 토대로 정리해 보면 지역별 주변여건과 재배작목별 특징에 따라 개발제한구역제도에 대한 규제인식의 차이를 알 수 있다. 즉 자경농가의 비율이 높고 주로 수도작 지역인 서부지역과 배 등의 과수재배지역인 북부지역은 개발제한구역에 대한 반대의사를 분명히 하고 있으나 자경농가의 비율이 낮고 임차농가의 비율이 높으며 채소재배와 화훼재배 주산단지를 이루고 있는 남부지역과 동부지역은 현 상태 유지 또는 완화해야 한다 라는 의견이 비교적 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.⁵⁾

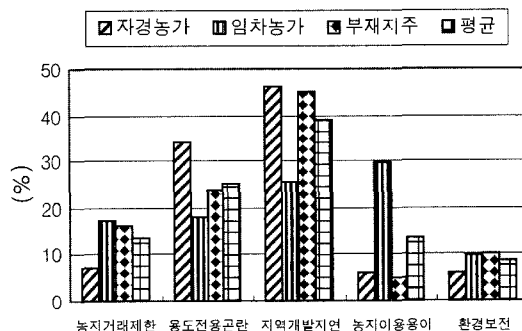
2. 개발제한구역의 영향

개발제한구역이 지역이나 개인에게 미치는 영향을 조사한 결과(2개 항목 선택), 전체적으로 지역개발지연

- 5) 그리고 외지인 소유의 토지는 전업농민에게 재 임대되어 시설농업 등 집약적인 토지이용이 이루어지기도 하며 농업여건이 좋지 않을 경우 휴경화 함으로써 조방적인 토지이용이 이루어지기도 한다. 집약적인 토지이용도 소유권이 바뀔 경우 장애가 불투명하게 되고, 집약화와 조방화가 존재하는 이러한 토지이용의 불안정성이 서울주변 농촌지역 토지이용의 중요한 특색이 되고 있다. 다른 한편으로 용도 전환이 비교적 쉬운 밭이 공장용지나 대지로 활발하게 전환 되기도 하는데, 용도전환이 거의 불가능한 논에서 비농사만이 답습적으로 이루어지기도 한다. 이 때 논은 단순히 재산보유 목적으로 소유되기 때문에 농업에 대한 투자는 이루어지지 않아 토지이용은 조방화되기 쉽다(문옥표, 1993, 이정훈, 1994). 도시의 외형적 확대에 따라 탈기성 자본이 유입하면서 원주민 소유의 농경지 면적이 감소하고 임차농의 비율이 높아지게 되며, 토지소유권의 이전이 빈번하기 때문에 소작권이 예민한 문제로 등장하는 요인이 된다. 또 유리한 조건으로 제공되는 임대토지를 이용하여 상업적 농업을 영위할 농업인구가 유입하는 경향이 나타나기도 한다. 빈번한 토지소유권 변화와 도시 지향적 원예농업의 도입확대에 대한 농민의 반응은 노동력이나 자본 등 개인적 요인과 농경지의 농업환경에 따라 달라지며, 영농에 대한 적극적 의지로 집약적인 농업을 하는 농민과 비농사 위주의 소극적 영농을 하는 농민으로 양극화된다(김기혁, 1992, 박효림, 1993).

(38.95%), 용도전용의 어려움(25.27%), 농지거래제한(13.60%), 개발제한으로 인한 농지이용 용이(13.59%), 환경보전(8.59%) 등의 순으로 나타났다. 다시 농지소유 형태별로 구분하여 살펴보면 그림 3과 같이 임차농가의 경우는 개발이 제한됨에 따라 농지이용이 용이하다(29.66%)는 응답이 가장 높은 반면 자경농가는 매우 낮은 응답(6.10%)을 보여 양자간의 큰 의식의 차이가 있음을 알 수 있다. 그리고 지역개발지연이라고 응답한 자경농가(46.34%)와 부채지주(45.00%)에 비하여 임차농가는 25.52%로 낮은 응답률을 보임으로서 농지소유자와 비소유자간의 이해관계의 차이를 확인할 수 있었다.

개발제한구역으로 인하여 미치는 영향을 지역별로 살펴보면 표 3과 같다. 동부지역과 서부지역의 경우 지역개발의 지연(31.68%, 33.33%)과 농지이용의 용이(28.71%, 38.67%)가 주를 이루었으나, 북부지역과 남부지역은 용도전용 곤란(38.10%, 26.13%)과 지역개발의 지연(38.10%, 28.83%)에 높은 응답을 보였다. 즉 지역적 농업여건과 주변환경에 따라 개발제한구역이 미치는 영향에 대한 반응이 각각 다르게 나타나고 있음을 알 수 있었다.



* $\chi^2 = 112.164, p = 0.001$

그림 3. 개발제한구역의 영향

표 3. 지역별 개발제한구역의 영향 (단위 : %)

구분	응답수(명)	농지거래제한	용도전용곤란	지역개발지연	농지이용용이	환경과농지보전
동부지역	101	17.82	11.89	31.68	28.71	9.90
서부지역	75	10.67	16.00	33.33	38.67	1.33
남부지역	111	13.51	26.13	28.83	12.61	18.92
북부지역	42	4.76	38.10	38.10	11.90	7.14
전체(평균)		82.25	11.69	23.03	32.98	9.33

* $\chi^2 = 134.787, p = 0.001$

3. 개발제한구역의 제도변화에 따른 농지이용

개발제한구역제도가 해제 또는 완화될 경우에 예상되는 변화로는(2개 항목 선택) 표 4에서 보는 바와 같이 전체적으로는 농지가격 상승(29.19%), 개발로 인한 농지전용(26.51%), 농지소유주의 농지임대 기피로 농지임대차관계 혼란(22.73%), 환경오염 및 녹지훼손 증가(21.57%) 등의 순으로 비교적 고른 분포를 보이고 있다. 그러나 농지소유형태별로 살펴보면 임차농의 경우 임대차 관계의 혼란(41.89%)을 가장 크게 우려하고 있었으며, 농지소유자인 자경농가(12.33%)나 부채지주(13.95%)와 큰 차이를 보였다. 반면 자경농가 및 부채지주는 개발 등으로 인한 농지전용(42.47%, 25.58%)이나 농지가격 상승(35.62%, 33.72%)을 가장 높게 응답한 것에 비해 임차농가는 가장 낮은 응답률을 보여 농지소유주와 농지를 소유하지 않은 임차농가 사이에 뚜렷한 의식의 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다.⁷⁾

4. 보상제도에 대한 의식

개발제한구역내 농지의 효율적인 이용 및 보전을 위한 방안으로 농지소유주에게 환경 보전 및 개발제한에 대한 보상제도가 그 대안으로 거론되기도 한다.⁸⁾ 서울

- 6) 토지소유의 불안정으로 도시주변지대에서는 농민, 특히 임차농의 경쟁적 지위가 취약하여 임차농의 보호가 요구된다(Munton, 1988).
- 7) 농촌의 상대적 침체로 도시화의 영향 외에 농촌 내부적인 힘에 의한 인구이출, 직업구성의 단순화, 인구구조의 변화 등이 발생하고 이러한 과정을 통해 나타나는 농민의 감소가 도시주변지대에서는 도시주민의 유입으로 보충되면서 농촌 구성의 층층적 분화가 발생한다. 이에 따라 농촌의 성격이 변화하는 과정에서 토지를 소유한 농민은 소유토지를 유지 혹은 증대시키면서 전업농민으로 존속하기도 하고, 또는 겸업농민으로 전환하기도 하는데 이들은 토지를 계속 소유하더라도 생산목적 보다는 재산보유 목적일 경우가 많고 일부 농민은 주촌 통근자 혹은 탈농지주로 전환되기도 한다(Bunce, 1992).

도시 주변지대 농업적 토지이용의 변화와 관련해서 생각할 수 있는 또 하나는 토지소유 및 임대관계로 토지소유자의 다양한 태도는 토지의 가용성에 영향을 미치며 이에 따라 계획의 입장이 달라지므로 결국 도시주변 농촌지역의 개발과정에 중대한 영향을 미친다(Pyle, 1985). 도시의 개발확대를 기대하는 개발업자에 의한 토지소유가 발생하고 도시에서 축적된 자본이 재산보유 목적으로 토지시장으로 유입되면서, 기왕에 농민이 농촌토지를 소유하던 단순한 토지소유 구조가 복잡하고 다양한 변화를 거치게 된다. 도시자본의 유입에 의한 비 농민의 토지소유는 투기와 불확실성을 유발하며, 이는 농촌지역 토지이용 불안정의 한 요인이 되기도 한다. 농촌인구 이출이 진행중인 지역에서는 토지를 가지지 못한 사람이 비록 토지구입 능력이 없다 하더라도 부채자의 토지임차가 가능하게 된다(Preston, 1980).

표 4. 개발제한구역 해제 또는 완화 시 예상 변화

(단위 : %)

구분	응답수(명)	농지전용	농지가격 상승	임대차 관계혼란	환경, 녹지 훼손
자경농가	73	42.47	35.62	12.33	9.58
임차농가	148	11.49	18.24	41.89	28.38
부채지주	86	25.58	33.72	13.95	26.75
전체(평균)		26.51	29.19	22.73	21.57

* $\chi^2 = 207.680, p = 0.001$

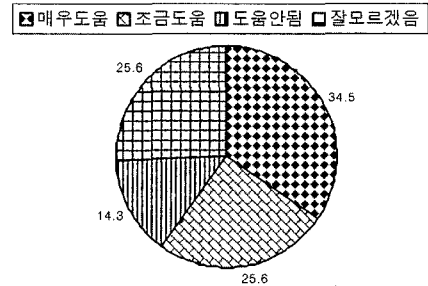
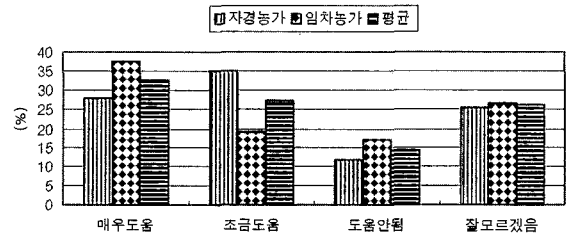


그림 4. 보상제도에 대한 의식



* $\chi^2 = 11.227, p = 0.260$

그림 5. 농지소유형태별 보상제도에 대한 의식

지역 농업인에 대하여 보상제도에 대한 의식을 조사한 결과 그림 4에서 보는 바와 같이 도움이 되지 않을 것이라고 생각하는 농업인(14.3%)에 비해 도움이 된다고 인식하는 농업인(매우도움 + 조금도움 = 60.1%)이 매우 많은 것을 고려할 때 보상제도가 농지를 계속 유지·보전하는데 상당한 효과가 있을 것으로 사료된다.

자경농가와 임차농가를 구분하여 비교해 보면 그림 5에서 보는 바와 같이 양자간의 뚜렷한 의식차이는 보이지 않고 있으며 자경농가(매우 도움 27.91%, 조금 도움 34.88%)와 임차농가(매우 도움 37.35%, 조금 도움 19.28%) 모두 비슷하게 보상제도가 도움이 된다는 긍정

- 8) 지금까지 개발제한구역에 대한 구체적인 보상제도는 마련되어 있지 않고 단지 그동안 개발제한구역에 대한 논의가 있을 때마다 보상제도의 필요성이 제기되고 있다. 이는 보상제도의 구체적인 내용에 대해서는 매우 민감한 사항일 뿐만 아니라 많은 변수들이 작용하여 아직 제대로 접근을 하지 못한 상황이며 그 자체가 매우 어려운 연구과제라고 판단된다. 따라서 본 연구에서 농업인의 입장에서 보상제도 자체가 도움이 될 것인가에 대한 관심만을 가지고 설문을 실시하였다.

적인 성향을 보이고 있었다. 이는 적정한 보상제도가 앞으로 도시농업의 근간이 되는 개발제한구역내의 농지를 계속 유지·보전하는데 큰 역할을 할 수 있음을 보여 주는 결과라고 할 수 있다.

IV. 결론

서울지역 농업인들의 개발제한구역제도에 대한 의식을 살펴본 결과 많은 응답자들은 긍정적인 시각보다는 완화 또는 해제 등의 부정적인 시각을 나타내고 있었으며 개발제한구역이 미치는 영향으로는 지역개발 지연과 농지전용의 어려움을 지적하고 있었다. 그러나 농지소유 특성에 따라서는 즉 임차농가의 경우 현상태 유지를 주장하고 있는 반면 농지소유주의 경우는 해제해야 한다는 의견이 지배적으로 나타나는 등의 상반된 결과를 보여 양자의 이해관계에 따라 뚜렷한 의식 차이를 보였다. 또 연령별로는 연령이 높을수록 개발제한구역의 해제를 바라고 있었으나 연령이 낮을수록 현상태 유지 또는 완화된 것을 희망하고 있는 것으로 나타났다.

개발제한구역의 해제 또는 완화된 미칠 영향으로는 임차농가의 경우 농지임대차 관계혼란을 우려하였고 농지소유주의 경우 개발로 인한 농지전용 가능성을 높게 평가하는 결과를 보여 이 또한 양자의 뚜렷한 의식 차이를 보여주고 있었다.

이와 같이 농업인의 이해당사자에 따라 상반된 의식을 적절히 수렴하여 개발제한구역제도를 통하여 도시농업을 어떻게 지속적으로 유지·발전시켜 나갈 것인가에 대한 대책 마련이 시급할 것으로 사료된다.

그러나 그 대안의 하나로서 개발제한구역내 농지이용에 대한 보상제도를 들 수 있는데 이 제안에는 농지소유주와 임차농가 모두 농지를 계속 이용·보전하는데 큰 역할을 할 수 있을 것이라는 긍정적인 의견을 보였다. 따라서 개발제한구역내 농지이용에 대한 적절한 보상제도를 시행함으로써 개발제한구역내의 농지소유자들에게는 개발제한에 따른 불만을 완화시키고 임차농가들에게는 지속적이고 안정된 농지이용을 지원하며 아울러 도시민들에게는 건전한 생활공간과 여가 및 녹지공간이 제공될 수 있도록 하여야 할 것이다.

참고문헌

1. 건설교통부, 2001, 국토이용에 관한 연차보고서
2. 경기개발원, 1996, 대도시주변 농촌지역정비에 관한

연구

3. 김기혁, 1982, 농촌인구이출과 그에 따른 농촌의 사회경제적 변화, 서울대학교 석사학위논문
4. 김태복, 1993, 우리 나라 개발제한구역제도의 실태와 합리적 이용방안, 자치행정 65 : 23-39
5. 문옥표, 1993, 근교농촌의 해체과정-경기도 파주군 J부락의 사례연구, 한국정신문화연구원
6. 박미선, 1997, 수도권 준 농림지역의 토지이용특성에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문
7. 박지상, 이기철, 1998, 개발제한구역의 토지활용에 대한 시민의식 구조 분석, 한국정원학회지 16(1) : 83-92
8. 박효림, 1993, 대도시 주변 농민의 도시화 적응 형태연구-부산근교농촌지역을 사례로, 부산지리 2 : 39-60
9. 손진권, 1996, 개발제한구역내 취락지 주거환경개선방안에 관한 연구, 부산대학교 환경대학원 석사학위논문
10. 심경호, 1999, 개발제한구역에 대한 주민의식조사에 관한 연구, 광주대학교 경상대학원 석사학위논문
11. 심상옥, 1992, 대도시 근교지역의 토지이용과 토지정책, 고대행정문제연구소 92-04
12. 안건혁, 1993, 개발제한구역의 현황과 문제점, 도시문제 28 : 32-46
13. 양병이, 1993, 개발제한구역제도의 개선방향, 자치행정 65 : 7-22,
14. 이병석외, 1991, 우리나라 농업 및 농촌에 대한 도시민의식에 관한 연구, 농어촌진흥공사
15. 이병일, 1997, 주민의식조사를 통한 개발제한구역제도 개선방안에 관한 연구, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문
16. 이정훈, 1994, 서울시 인접 농업지역의 「비닐하우스촌」에 관한 연구, 서울대학교 석사학위 논문
17. 장병문, 1993, 개발제한구역의 개선방향, 도시문제 28 : 47-58
18. 장승변, 1996, 도시내 농지의 바람직한 활용방안에 관한 연구-강서구내 농지에 대한 지역주민의 의식조사, 중앙대학교 대학원 석사학위논문
19. 조해익, 1998, 개발제한구역의 주민의식에 관한 연구, 전남대학교 산업대학원 석사학위논문
20. 한국농촌경제연구원, 1994, 농촌도시지역의 토지소유와 이용에 관한 사례조사연구
21. 한표환, 1993, 도시내 농지활용 및 보전에 관한 연구, 한국지방행정연구원 163 : 92-18
22. 황한철, 박선용, 한경수, 2002, 서울지역 농업인의

- 영농의식, 농촌계획 8(1) : 94-104
23. Bunce, M., 1982, Rural Settlement in an Urban World, St.Martin's Press
24. Munton, R., 1974, Farming on the Urban Fringe in Johnson, J.H.Suburban Growth : 201-224
25. Preston, D. A., 1980, Environment, Society, and Rural Change in Latin America, John Wiley & Sons
26. Pyle, L. A., 1985, The Land Market Beyond the Urban Fringe, Geographical Review 75 : 32-43
27. 黃漢喆, 1992, 用途地域地區制とその問題點-韓國の農村土地利用規制手段について(1), 農村計劃學會誌 (日本) 11(3) : 43-53
28. 新農村開發センタ, 1978, 都市計劃調整システム化調査報告書