

# 출장보고서

## 1. 출장 개요

1. 출장건명 : 대만의 농지제도와 운용실태 조사
2. 출장목적 : 대만의 농지제도, 특히 농지전용제도와 운용 실태 조사 및 관련자료 수집
3. 출장지역 : 대만의 타이베이(臺北)와 이란현(宜蘭縣)
4. 출장기간 : 2008. 12. 21~12. 24(3박 4일)
5. 출 장 자

부서명(기관명)	직 급	성 명
농업구조경영연구센터	연구위원	박 석 두

## 6. 출장일정

일 자	시 간	주요 활동내용	비고
12월 21일(일)	10 : 30~12 : 10 13 : 00~14 : 00 14 : 00~15 : 00	출국(인천~타이베이) 이동(공항~호텔) 行政院農業委員會企劃處 經濟研究科簡任技正兼科長 黃振德 박사 면담	항공편 승용차편
12월 22일(월)	09 : 00~10 : 30 10 : 30~11 : 20 11 : 20~12 : 00 14 : 00~15 : 00 15 : 00~16 : 00	顏愛靜 교수 면담 이동(타이베이~宜蘭縣) 農業處林務科長 張素蓉 면담 三星地區農會 休閒旅遊部主任 林張發 등 면담 三星地區 현장 시찰	國立政治大學 宜蘭縣 宜蘭縣 三星鄉
12월 23일(화)	09 : 30~11 : 00 14 : 00~16 : 20	行政院 農業委員會 企劃處 簡任技正 林茂雄 면담 林國慶 교수 면담	國立臺灣大學
12월 24일(수)	09 : 30~10 : 30 13 : 10~16 : 50	이동(호텔~공항) 귀국(타이베이~인천)	항공편

## II. 출장조사 결과

### 1. 면담조사 결과

- 농지농용 원칙으로의 전환 배경
  - 농지농용 원칙 하에서는 농민들만 토지매매 가능하였기 때문에 농지매매의 확대를 위해서는 비농민이 농지를 매입할 수 있도록 해야 하였으며, 비농업 부문으로부터 자본을 유인하는 데 목적이 있음.
  - 다만 농가호수의 20%가 전업농, 80%가 겸업농인데, 농지농용 원칙으로는 80%에 달하는 겸업농을 이끌기 어렵다. 누가 농민인지 파악하기도 어렵다. 겸업농이 농사를 그만두면서도 농지를 팔려고 하지 않는다. 이유는 농민이 아니면 농지를 매입할 수 없어 농사를 그만두고 농지를 팔면 다시 살 수 없기 때문이다.
  - 쌀이 제일 중요한 산업인데, 재배농은 대부분 겸업농이다. 쌀 재배소득이 낮기 때문에 반드시 농외소득이 있어야 다른 농사만큼 소득이 가능하다(전업농의 주작물은 축산, 과수, 양식, 채소 등).
  - 전업농의 농지소유 비율이 낮기 때문에 농지농용 원칙은 전업농에게 도움이 되지 않는다. 겸업농의 주소득원은 비농업이므로 비농민의 농지매입 허용은 별 문제가 안된다.
  - 농지를 농업에 이용하지 않고 治産에 이용하는 사람 많다. 겸업농도 마찬가지로 생각을 갖고 있다. 자산수입을 올리기 위해 농지매매의 자유화를 요구한다. 따라서 농지농용 원칙의 효과가 없고 겸업농은 이를 수긍하지 않는다.
- 농지농용 원칙으로의 전환에 대한 반응
  - 농민들은 호의적: 지가 상승 기대로
  - 학자들은 반대: 농지유희화와 농지전용 증가 우려 때문
- 농지농용으로 전환 후 효과: 비농민 농지소유와 농지전용 증가, 농지가격 상승
  - 농지전용에 대한 엄격한 규정이 있지만 지키지 않음.
  - 농지전용 규제 장치가 기능하지 못하는 이유: 농업발전조례 제32조와 35조에 법규 위반에 대해 조사하도록 되어 있으나 적극 조사하지 않기 때문
  - 농업위원회에서 법규 위반의 고발에 대해 포상금을 많이 지급하자 고발자가 많아지게 되었고, 이에 포상금을 인하자 고발이 줄어들었음.
  - 농지소유자가 농지에 주택을 건설하는 사례가 증가하였고, 비농민이 농지를

- 사서 별장을 짓는 사례가 많아졌음.
- 비농민은 농지를 수입한 지 2년 후부터 주택 건설 가능
  - 대만의 농촌은 농지 한가운데 농가주택이 들어서 집촌이 아니라 산촌 형태이므로 농촌이 농촌 같지 않고 도시와 농촌의 구분 모호
    - 정부에서도 농촌이 농촌다움을 잃었다고 우려
    - 농지한가운데 주택이 들어서 집단화에 장애가 될 것이라는 지적에 대해 평균 경작면적이 호당 1ha로 작기 때문에 집단화의 효과가 크지 않다는 반박
    - 도시와 비도시의 구분: 도시를 지정하면 나머지는 비도시
    - 현청에서 도시구역을 지정하고 도시계획 수립
  - 농지농용원칙의 장단점: 농지농용으로 전환 후 비농민의 농지소유 40% 증가, 농지가격 상승은 전용 용도에 따라 상이
    - 장점: 농지에 농가주택, 별장 등을 지어 농가수익 증대
    - 단점: 오염·훼손 증가
    - 농지농용 원칙으로 전환의 후유증 있지만 전환하지 않을 경우 문제점 또한 많다. 비농민은 농지를 매입할 수 없다는 건 이상하지 않은가?
  - 농지전용 허가 절차
    - 전국 토지: ▪ 도시토지-도시계획에 의한 규제
      - 비도시토지-비도시토지사용관계규칙 제4장 사용지변경 편정
    - 공장용지로 전용시 주변환경과 지가상승을 고려하여 허가하며,回饋金 부과: 대만에서도 초기에 학자들은 공시지가 개념을 사용하여 지가의 5%를 부과하여 농업발전에 사용하려고 하였음.
    - 1ha 이상의 농지전용은 「비도시토지사용관계규칙」 제3장 土地使用分區變更의 규정에 의하며, 1ha미만은 제4장 使用地變更編定の 규정에 의함.
    - 分區(zoning): 특정농업구(水田), 일반농업구(旱田), 삼림구, 山坡地保育區, 향촌구, 공업구, 풍경구, 국가공원구, 하천구역, 기타사용분구(혹은 특정전용구) 등 10개지구로 구분
    - 使用地: 갑종건축, 을종건축, 병종건축, 정종건축, 농목용지, 임업용지, 양식용지, 염업용지, 광업용지, 요업용지, 교통용지, 수리용지, 遊憩용지, 고적보존용지, 생태보호용지, 국토보안용지, 분묘용지, 특정목적사업용지 등 18종
    - 농지농용원칙은 18종의 사용지 중 농목용지에 적용됨.
  - 농지임대: 1949년 농지개혁에서 농지임대 할 수 있도록 하였지만 2000년 농지

- 농용 원칙으로 전환하기 전까지는 농지소유자가 농지임대를 기피하였음.
- 농지농용으로 전환 후 농지임대가 늘었는지 여부에 대한 통계는 없음.
- 경작자는 농지가격이 비싸므로 농지매입보다는 임차에 의해 농지 확보
- 농지임대 장려정책
  - 농지임대시 임차료의 절반을 정부에서 보조
  - 농지임대시 용자 무이자
- 경관보전직접지불제: 1ha당 4,500 NTs 지급
  - 1기작 벼농사, 2기작 경관작물(삼성지구는 코스모스 등, 해안은 해바라기 등)
- 농지농용 원칙으로 전환한 목적은 농지소유규제 폐지와 농지전용규제 강화라고 생각되는데, 실제로는 농지전용규제가 완화되고 농지전용이 증가한 것 아닌가라는 질의에 대해 다음과 같이 관련규제가 강화되었다는 답변이었음.
  - 농지전용허가 절차: 1975년부터 실시→강화
  - 농지전용(수익)에 대한 과세: 1975년 이전에도 존재→강화
  - 농지전용규제 위반(불법 농지전용)시 처벌→강화
  - 回饋金 부과 및 농업발전기금 납부: 이전에도 존재(전용용도별로 지가상승 차이가 있으나 상승한 지가의 12% 부과)
  - 1975년 이전에는 전용허가제도가 없었음.
  - 2000년 농지농용 원칙으로 전환하면서 농지전용 질서가 잡히게 되었다고 평가할 수 있으나, 궁극적으로는 정부가 계획 세워 개발하는 것이 중요함.
- 농지의 절반도 농업에 사용 않고 있다. 휴경지 계속 증가 추세
  - 휴경지 경작의 경제성 없다: 경작할 경우 농산물 가격 하락으로 농가소득 보전을 위한 정책비용이 증가하게 된다. 따라서 대경영농가에 농지를 집중하는 정책이 중요하다.
- 저발전농촌은 농업발전지구로 구분 지정하여 면세와 직불제 등의 혜택을 집중하는 등 지역계획(Regional Planning)이 필요하다. 그런데 국민들은 농업발전 구역에 편입되는 것을 기피하므로 정부에서도 구분을 접낸다.

## 2. 수집 자료

- 1) 行政院農業委員會 편, 『農地利用管理相關法規彙編』, 2007, 953p.
- 2) 林子欽, 『農地移轉及地價之調查與分析』, 國立臺北大學, 93p.
- 3) 黃振德, “第三章 我國農業(地)政策走向, 農地管理與法制問題分析”, pp.57-110.

- 4) 臺灣農地制度改變期間之農地利用管理概況參考資料, p.29
- 5) 林茂雄, “我國農地改革的回顧與前瞻”, 11p.
- 6) 顏愛靜, “臺灣集村興建農舍政策之檢視與展望”, 『地政學訊』, 2008.7.11.  
pp.1-3