

해 외 출 장 결 과 보 고 서

본부장	부원장

1. 출장목적

- 프랑스 농지제도 조사
 - 농지소유 및 임대차제도
 - 농지보전 및 전용제도
 - 농지관리제도
- 프랑스 국토관리제도 조사
 - 국토계획 및 이용제도
 - 국토정비 및 관리제도

2. 출장개요

출 장 자			출 장 지 역	출 장 기 간
소 속	직 위	성 명		
농업농촌정책 연구본부	연구위원	김 수 석	프랑스	2008. 12. 7 ~ 12. 13 (7일간)

3. 출장일정

일 자	일 정	면담자 및 면담시간	조사 내용
12월 7일	서울 출발, 프랑스(파리) 도착		
12월 8일	토지정비및농촌시설회사 (SAFER) 방문	André Barbaroux (SAFER 사장), 오후 2시	◦프랑스 농지관리제도 ◦농지은행제도 ◦선매권 제도 ◦프랑스 농지시장 현황
12월 9일	국토경쟁력부처간 기구 (DIACT) 방문 SAFER 노르망디 지부 방문	Cartheine Prevost/ Anne-Marie Zigmant (DIACT 국제협력과), 오전 10시 Pascal Bénard (SAFER 지부장) 오후 2시	◦프랑스 국토관리제도 ◦국토계획 및 이용제도 ◦국토관리제도와 농지제도의 관계 ◦SAFER의 농지관리 및 이용 실태 조사
12월 10일	농수산부 방문	Dominique Gigan (국제협력과) 오전 10시 Christophe Poupard (농지정책과장), 오후 2시	◦프랑스 농지제도 ◦농지소유 및 임대차제도 ◦농지상속제도 ◦농지전용제도 ◦농지관리제도 ◦농지데이터 관리시스템
12월 11일	파리제2대학(Universite Panthéon Assas) 도서관 방문 및 서점 자료수집	도서관 이용 (9시 ~ 16시)	프랑스의 국토관리제도 및 농지제도 관련 자료 수집
12월 12일-13일	프랑스(파리) 출발 → 서울 도착		

4. 면담자

Mr. André Barbaroux

Directeur Général of SAFER
 91, rue du Fg Saint-Honoré
 75008 Paris, France
 Tel: +33-1-4469-8620
 Fax: +33-1-4387-9656
 E-mail: andre.barbaroux@safer.fr

Mrs. Catherine Prevost

International Department
DIACT
1, av. Chartes Fioguet
75343 Paris Cedex07, France
Tel: +33-1-4065-1085
Fax: +33-1-4065-1240
E-mail: catherine.prevost@diact.gouv.fr

Mrs. Anne-Marie Zigmant

International Department
DIACT
8, rue de Penthièvre
75800 Paris Cedex08, France
Tel: +33-1-4065-1117
Fax: +33-1-4065-1100
E-mail: anne-marie.zigmant@diact.gouv.fr

Mr. Pascal Bénard

Directeur Général Délégué
SAFER de Haute-Normandie
42, Rue Join-Lambert
76235 Bois-Guillaume Cedex, France
Tel: +33-2-3559-6695
Fax: +33-2-3559-6698
E-Mail: direction@safer-hn.fr

Mr. Emmanuel Hiest

Président FDSEA 27
B.P. 3244
27032 Évreux Cedex, France
Tel: +33-2-3227-2903
Fax: +33-2-3227-5826
E-mail: fdsea27@wanadoo.fr

Mr. Dominique Gigan

Chargé de mission Asia de l'Est
Ministère de l'Agriculture
3, rue Barbet-de-joy
75349 Paris 07 SP, France
Tel: +33-1-4955-4869
Fax: +33-1-4955-4671
E-mail: dominique.gigan@agriculture.gouv.fr

Mr. Christophe Poupard

Chef du bureau des relations bilatérales
Ministère de l'Agriculture
3, rue Barbet-de-joy
75349 Paris 07 SP, France
Tel: +33-1-4955-4564
Fax: +33-1-4955-5942
E-mail: christophe.poupard@agriculture.gouv.fr

Mr. Roger Jumel

Chef du bureau du foncier et biodiversité
Ministère de l'Agriculture
3, rue Barbet-de-joy
75349 Paris 07 SP, France
Tel: +33-1-4955-5488
Fax: +33-1-4955-5987
E-mail: roger.jumel@agriculture.gouv.fr

Mr. Bernard Duvoux

Chargé de mission
Bureau de l'animation des territoires et du développement agricole
Ministère de l'Agriculture
19, avenue du Maine
75732 Paris Cedex 15, France
Tel: +33-1-4955-5939
Fax: +33-1-4955-8693
E-mail: bernard.duvoux@agriculture.gouv.fr

5. 주요 조사내용

5.1. 프랑스 농지제도

□ 프랑스 농지제도의 기본방향

- 프랑스의 농지제도는 농업구조정책을 구현하기 위한 것인데, 여기서 말하는 농업구조정책은 시장의 자유가 도달할 수 없는 일반적 이해를 위하여 경제활동자의 행위를 농지의 범주에서 제한하는 모든 법적 장치를 의미한다. 여기에는 다음과 같은 두 가지 장치가 있다.

(1) 농지임대차에 대한 규정

(2) 농업구조 통제장치: ① 경작허가제도 ② SAFER의 개입

□ 프랑스의 농지임대차제도

① 농지임대차제도의 기본구조

- 1789년 프랑스대혁명 이후의 민법은 전문에 기본원칙으로 사적소유를 명시하고 있다. 구체제(앙시앵 레짐)에서는 소유권은 집단적 또는 공동소유의 형태를 취했다. 프랑스 민법 544조에 의하면, 소유권은 법규에 의하여 금지되지 않는 경우에 사물을 향유하고 사용하는 절대적 권리이다.
- 지난 150년 동안 절대적 소유권과 계약의 자유는 프랑스 농지를 사유화하였다. 1942~1943년에 농림부가 만들어졌으며, 이 시기에 농지임대차 기간은 최소 9년으로 규정되었고 임대차료가 관리통제되었으며 임차인에게 임차농지의 개선의무가 부과되었다. 농지임대차와 관련한 사항들은 공공질서(ordre public)에 해당한다. 이는 농지임대차에 관련한 사항들이 임의의 지침이 아니라 의무사항이고 이를 위반했을 때는 법에 의해 처벌됨을 의미한다.

② 임대차료

- 임대차료는 계약당사자들 간에 자유롭게 결정되는 것이 아니라 농업활동의 결과에 기초하여 정해진다. 임차인은 매년 당해의 시장가치로 환산된 액수(quintaux de ble)에 해당하는 현금을 임대료를 지불한다. 임대료는 도별, 그보다 작은 자연 지역별(petite region naturelle)로 정해진다. 그것은 농업수입에 따라서 프레페(prefet, 도 단위에 파견된 중앙정부의 대표

자)에 의하여 결정되며, 휴경지와 농업건축물의 임대차에도 적용된다. 이 자료는 농림부의 도단위 농업국에서 관장한다.

③ 임대차계약기간

- 임대기간은 두 가지 방식으로 규정된다. 첫째, 9년 이하의 계약은 성립되지 않는다. 둘째, 계약갱신의 권리를 임차인에게 부여한다. 계약갱신을 원하는 임차인은 다음과 같은 경우를 제외하고는 재계약할 수 있다.
 - 농지소유자 자신이나 배우자 또는 상속인이 직접 경영하기를 원하는 경우(이 때 사전통지가 되어야 함)
 - 농지소유자의 요청 또는 법원의 판결에 의하여, 최초 임차인이 소유자의 배우자나 상속인에게 계약을 양도하는 경우

④ 임대인과 임차인의 권리와 의무

- 계약 만료시 임차인에 의해 행해진 투자에 임대인은 보상해야 한다. 임차인은 임차농지에 투자한 가치를 당초의 농지소유자와만 협상할 수 있다. 이는 임차를 종료한 임차인은 신규의 계약당사자(상속인)와는 협상할 수 없다는 것을 의미한다.
- 1945~1946년에 임차인에게 광범위한 권리를 부여했고, 농지소유자에게는 자유롭게 새로운 계약자를 선택할 수 있는 권한을 부여하지 않았다. 즉 농지임대차계약은 가족관계를 제외하고는 양도가 불가능한 것이고 신규의 임차인과의 임대차계약을 허가하지 않았다. 임차인이 경영주이며 농지의 이용방법을 결정하는 유일한 사람이 되게 했다.

□ 경작허가제도

① 배경: 농업구조정책

- 1950년대 말 농업인구는 전체인구의 20%였다. 1ha 미만 규모의 농업인인 총인구 5,500만 명 중 200만 명 이상을 차지하고 3만 명의 농업인만이 100ha 이상을 경작하였다. 1977년 1ha 미만 농업인이 10만 명으로 감소하였는데, 이는 1960년대에 수립된 농업구조정책의 결과이다.
- 농업구조정책은 농업구조개선을 통해 농업으로 생활이 가능한 농업경영체를 육성하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 지나치게 작은 경작지에서서의 경영을 지양함과 동시에(소규모 농가들의 탈농 유도), 지나치게 대규모 영농도 억제하는 정책을 추진하였다. 이에 따라 임금노동자를 고용

하는 비농업인의 농업경영을 반대하였다.

② 경작허가제도의 내용

- 생활 영위가 가능한 영농의 개념은 영농인에게 직업적인 안전을 보장하는 것인데, 여기에 필요한 것은 소유제도가 아니라 임대차제도이다.
- 농지를 소유한 비농업인으로부터 임대차제도에 따라 생활가능영농 수준의 농지면적을 임차한 농업인은 프레페(prefet, 도 단위에 파견된 중앙정부의 대표자)로부터 경작허가를 얻어야 한다. 경작허가는 주로 농업분야의 농민단체대표자로 구성된 농업(지향) 도위원회(CDOA, Commission Departementale d'Orientation de l'Agriculture)의 결정에 따라 이루어진다. 경작지를 확보하기 위해서는 경작허가가 필요하고, “생활가능경작면적”이 요구되며, 경작면적의 단위가 최소정착면적(SMI, Surface Minimum d'Installation)으로 법으로 정해져 있다. 최소정착면적(SMI)은 도단위 행정 및 직능기관이 해당지역의 상황을 고려하여 정한다.
- 경작허가관리기관은 생활가능경작면적을 획득하기 위해 농지를 구매하거나 임차하기를 원하는 신청자들의 신청을 받아 다음과 같은 우선순위에 따라 경작허가권을 배분한다.
 - 제1 순위: 농업직업교육을 받은 청년농업인(BEPA, BPA자격증 소유자)
 - 제2 순위: 적정면적이 부족한 것으로 판단된 농업인이 경작지를 확대하려는 경우
 - 제 3순위: 신청인의 기타 사항 고려 (예를 들어, 농외소득이 최저임금의 일정 수준을 초과하지 않는 경우)
- 경작허가 배분과정은 공개입찰과 같은 과정이고 판결 같은 과정이 아니다. 여기서 기준은 농업경영을 위한 것으로서 “높은 가격을 부른” 사람에게 우선권이 있는 것이 아니라, “농업구조정책에 관점에서 적절한” 사람에게 우선권이 있다.
- 현재 프랑스에서는 1년에 약 4만 건의 경작허가가 신청되며, 그 중 90% 정도가 허가된다.

□ SAFER(Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural; 토지정비및농촌시설회사)의 역할

- SAFER는 「1960-1962년 농업기본법」에 의해 창립되었는데, 농촌의 농업직능대표와 공공기관이 공동으로 경영하는 농촌자산(농지)의 매매를 담

당하는 특수부동산 회사이다.

- SAFER는 「농촌법전」 L.111-2에 따라 농촌개발을 활성화하기 위해 농지의 재분배와 재정리를 목적으로 하며, 경제적, 사회적, 환경적 기능을 고려하여 농지와 산지를 재정비하는 역할을 담당한다.
 - 농지시장 조사(농지가격 및 교환분합할 농지규모)
 - 농업인의 정착과 농업구조의 개선을 목적으로 농지를 매입하기 위해 우호적 매입 또는 선매 방식으로 농지시장에 개입
- 경작허가와 마찬가지로 SAFER는 농지를 매입한 후에 그 농지를 분배하는데, 이해당사자의 의견을 수렴하여 공표해야 하며, 높은 가격을 제시한 신청자가 아니라 일반적인 이해(interest general)에 적절한 신청자를 법이 정한 우선순위와 농업구조개선에 적합한 우선순위에 따라 선정한다.
- SAFER는 1960년대부터 지방자치단체의 부동산 문제를 관리하기 위해 지방자치단체에 대한 기술적 지원이나 환경보호를 위한 농업자산의 재배치 등의 영역으로 역할을 확장하고 있다.
- SAFER는 연 50만ha의 농지거래 중에서 약 8만ha의 거래에 개입하고 있다. SAFER는 총거래농지의 15%에 개입하고 있으며, 그 중 약 11%에 우호적 개입이며 2%가 교환, 2%가 선매이다.
- 1999년 7월 9일의 「농촌법전」은 환경보호에 관련하여 SAFER의 선매권을 확장하고 있다. 「농촌법전」 R.141-2에 따라 선매권을 행사하고, 「농촌법전」 L.141-1에 의거 건물 판매에 대한 협상권을 갖는다.
 - 2005년 2월 24일의 「농촌농지개발 관련법」 또한 도시주변지역의 농지 및 자연공간 보호정책을 시행하기 위해 개별 도와 협력하도록 SAFER의 권한을 확대하고 있다.
 - 2006년 1월 5일의 「농업기본법」은 지방자치단체와 협력할 수 있도록 SAFER의 역할과 수단 보존하고 강화하고 있다.

□ 농업보호지구(Zones Agricoles Protégées, ZAP)제도

- 1999년 7월 9일의 법 개정(농촌법전 L112-2조)에 따라 공공의 이해를 위해 특정지구를 농업보호지구(ZAP)로 설정할 수 있다. 이 지구는 농업회의소, INAO, CDOA의 의견과 공청회를 거쳐 기초자치단체의 제안과 동의에 의하여 프레페(prefet)의 명령에 의하여 지정된다.
- 모든 토지의 용도구분(affectation)과 이용방식의 개정은 농업회의소와 CDOA의 찬성을 얻어야 한다. 어느 한쪽에서 부정적 의견을 제시한 경우

에는 프레페의 결정에 따른다.

- 2008년 현재 15개의 ZAP이 지정되었다.

5.2. 프랑스 국토관리제도

□ 국토계획 및 관리체계

① 국토정비규정(Directives Territoriale d'Amenagement, DTA)

- 국가는 「도시계획법」 L.111-1조에 따라 국토의 개발 및 보호, 가치화를 위한 국토정비 및 균형을 목적으로 국토계획의 기본방향, 즉 국토정비규정을 설정할 수 있다. 이 규정은 주요 교통 인프라와 주요시설의 위치, 자연공간과 사이트, 경관 보호와 관련한 국가의 중요 목표를 정하고 있다.
- DTA는 지역, 도, 시(2만명 이상의 시와 시 연합), 코문과 협의하여 작성한다. 이 규정은 공청회와 국무회의를 통과해야 한다.
- 이하에 설명하는 SCOT(Schemas de Coherence Territoriale, 일관성있는 국토계획)는 DTA를 준수해야 한다. 그리고 SCOT가 없는 도시의 지역도시계획(Plans Locaux d'Urbanisme, PLU)과 각 코문의 계획(cartes communales)은 DTA를 준수해야 한다.

② “일관성있는 국토계획”(Schemas de Coherence Territoriale, SCOT)

- SCOT는 개별 시와 시연합의 발의로 「도시계획법」 L.122-1조 및 그 이하 규정에 의하여 만들어진다. SCOT는 해당지역의 상황을 분석하고, 국토이용 및 지속개발 계획을 제시하며, 계획에 적합한 공동도시정책 목표를 확정한다.
- SCOT는 보호해야 할 자연적, 농업적, 도시적 공간이나 사이트를 결정하고, 그 지역을 설정하거나(localisation) 경계를 정할(delimitation) 수 있다. 이 공간이나 사이트는 집단적(collectif) 교통지역의 건설을 위하여 자연지구나 농업지구를 도시용지로 공급할 수 있는데, 여기서 도시화된 지역에 있는 토지를 우선적으로 이용한다.
- SCOT는 DTA, SDAGE, PNR 차트(Charter de PNR)와 국가기반시설 프로그램(Programmes d'équipement de l'Etat)을 준수해야 한다.

③ 지역도시계획(Plans Locaux d'Urbanisme, PLU)

- PLU는 「도시계획법」 L.123-1조와 그 이하 규정에 따른 것으로, 개별 시(코뮌)의 토지 전체에 대하여 개별 시가 규정한 용도지역을 구분하며 경제개발, 농업, 공간정비계획, 환경, 주거의 사회적 균형, 교통 등에 대한 수요를 명시하는 지역계획이다.
- PLU는 국토정비와 그에 준하는 지속가능한 발전을 위한 계획이고 국토정비와 도시계획의 일반적인 방향을 정의한다. 또한 PLU는 토지 사용의 일반 규정으로서 건축금지 여부를 정하고, 도시지구(zones urbaines)와 보호해야 할 자연지구 또는 농업지구의 범위를 확정한다. 각종 회의소(chambres consulaires 중소기업, 수공업자의 발전을 위한 상공회의소, 수공업자회의소 등)는 PLU의 입안에 참여하고 PLU 안에 의견을 제시한다.

□ 국토관리 관련 특수제도 (PAEN)

- 개입허가지역(Périmètres de Protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains, PAEN)은 도시 주변의 농업 및 자연공간을 보호하고 가치화하기 위해 개발허가를 제한하는 지역이다.
- 「도시계획법」 L.143-1조에 의한 2005년 2월 23일의 DTR(Développement des Territoires Ruraux , 농촌토지 개발 법규)에 따라 도시 주변 지역의 농업 및 자연공간을 보호하기 위해, 도는 농업회의소의 의견과 공청회를 거쳐 해당 시의 동의를 얻어 개입허가지역(périmètre d'intervention)을 정할 수 있다.
- 이 지역은 도시계획에 근거해야 하며, 실행 프로그램은 국토정비 및 관리 방향에 맞게 만들어져야 한다. 해당 토지는 우호적 매입이나 수용에 의하여 또는 ENS지역(ENS, Espace Naturel Sensible par préemption 선매 가능한 자연공간)에 포함될 때, 도에 의하여 획득될 수 있다. ENS 이외의 지역은 도의 요청에 의하여 SAFER가 선매할 수 있다.
- 이렇게 규정된 토지는 도시화 예정지구(zones à urbaniser)에 포함될 수 없고, PAEN에 대한 모든 중요한 변경은 법령(decree)에 의해서만 가능하다.