

한국 농지정책의 발전방향



이태호 교수
(서울대학교 농경제사회학부)

1. 한국의 농지 현황과 문제점

현재 한국은 DDA(Doha Development Agenda) 협상과 쌀 협상을 진행하고 있다. 이와 같은 협상들은 농산물 시장 개방을 촉진하는 성격을 가지고 있으므로 앞으로 농산물시장은 더욱 개방될 것이다. 개방에 따라 값싼 해외 농산물이 수입되면 농지가격이 하락하고 농지면적도 감소하게 될 것이다. 벌써 농지면적은 연간 1.2만 ha 씩 감소하고 있으며 2002년 농지이용 면적 202만 ha 중 휴경농지는 20만 ha(10%)에 달한다.¹⁾

농지면적 감소를 재촉하는 또 하나의 요인은 소득증가에 따른 국민 식생활의 변화다. 쌀 소비는 꾸준히 감소하고 있는데 1970년대에 130kg을 상회하던 연간 1인당 쌀 소비량은 현재 80kg대로 감소하였으며 곧 70kg대로 떨어질 것이 예상된다. 이렇게 되면 70만 ha 정도의 논 면적만 가지고도 쌀 자급을 달성할 수 있게 되므로 현재 보유하고 있는 100만 ha의 논 중 30만 ha 정도가 남게 된다

는 계산이 나온다.

현재 한국의 농지면적은 약 185만 ha이나 농산물 시장개방과 쌀 소비량 감소로 농산물 생산에 사용되는 농지면적 수요는 145만 ha 정도로 감소할 전망이다. 한편 국토연구원의 전망에 의하면 산업구조가 고도화 되고 도시팽창이 한계에 이르게 됨에 따라 농업 이외 부문에서 추가로 필요로 하는 토지 면적은 약 50만 ha 정도에 그치게 될 것이라고 한다. 필요한 50만 ha 중 30만 ha 정도가 임야를 전용하여 충족된다고 하면 농지는 20만 ha 정도 전용되게 된다. 현재 농지면적 185만 ha 중 20만 ha를 다른 용도로 전용하면 165만 ha가 남게 되는데 농산물 생산에 필요한 양은 145만 ha이므로 20만 ha의 잉여가 생기게 된다는 계산이다.

한편, 국민소득의 증가와 주 5일 근무제 실시로 인하여 국민의 여가공간으로서 농촌공간이 활용될 여지가 많아지고 있으며, 도시 주민의 열린 공간에 대한 욕구를 충족시키고, 국토의 황폐화

1) 2003년 현재 남한 면적 약 996만 ha 중 산림면적은 641만 ha, 농지 면적은 186만 ha, 기타 면적은 169만 ha(도시지역 138만 ha)이다. 농지 중 농업진흥지역은 106만 ha(논 91만 ha, 밭 15만 ha), 비농업진흥지역은 80만 ha(논 23만 ha, 밭 57만 ha)를 차지하고 있다. 2002년 농지이용 면적 202만 ha 중 휴경농지는 20만 ha(10%), 임차농지는 84만 ha(45%), 농가 1호당 이용면적은 1.46ha이다.

를 막는다는 차원에서 휴경되거나 버려지는 농지를 계속 관리해야 할 필요성이 높아지고 있다. 그러나 농촌 인구와 농업인의 숫자는 계속 감소하고 있어서 지역사회와 농지관리에 중대한 지장을 초래하고 있다. 이와 같이 농지관리의 중요성이 높아지고 있는데도 농지를 관리할 농업인의 수가 계속 감소하는 현상은 현재의 농지정책에 문제가 있으며 효율적인 농지의 관리와 이용을 위해서 농지정책을 개선할 필요가 있다는 것을 뜻한다.

2. 농지정책의 중요성

농지정책이 중요한 첫 번째 이유는 농지정책에 의해 농지의 공급량, 가격 등이 결정되면 그에 따라 농업의 양태와 생산구조²⁾가 결정되게 된다는 것이다. 농지의 공급량이 충분하면 조방적인 토지이용형 곡물농업이 발달하고, 농지가 부족하면 집약적인 채소, 화훼 농업이 발전하게 된다. 여기서 주의할 것은 한 요소의 공급량이 '충분하다'는 것은 다른 요소에 비하여 상대적으로 충분하다는 것이다. 실제로 농지가 협소한 유럽의 몇몇 나라에서 여전히 상당한 규모의 곡물농업이 유지되고 있는 이유는 이들 나라의 농업임금이 농지가격보다 상대적으로 높기 때문에 농지가 협소함에도 불구하고 노동력이 적게 소요되는 곡물 농사가 오히려 경쟁력이 있기 때문이라고 생각된다. 한국의 논농사가 유지되는 것은 전통적으로 쌀 자급을 위하여 벼농사 중심의 농지정책, 즉 벼농사

를 위하여 토지를 충분히 공급하는 농지정책(예를 들자면 농업진흥지역 제도 같은 것)을 펴왔기 때문이다. 이렇게 보면 한국에서는 쌀 자급 정책의 맥락에서 농지정책을 시행하여 왔다고 할 수 있다.

농지정책이 중요한 두 번째 이유는 한국에서는 농지가격이 농업경쟁력을 좌우하게 된다는 것이다. 예를 들어 현재 한국의 쌀 생산비에서 토지용역비가 차지하는 비중은 약 45%³⁾이다. 농업 발전을 위해서는 충분한 농지를 공급하여 생산에 투입되는 농지의 비용을 감소시켜 주어야 한다. 그리고 확고한 농지확보정책과 개발이익환수 정책으로 농지 전용(轉用) 기대심리를 제압하여 농지의 가격을 안정시켜야 한다.

농지정책이 중요한 세 번째 이유는 농지정책은 한 번 시행되면 되돌리기 어렵다, 즉 장기적으로 국민생활에 영향을 미친다는 데 있다. 일단 농업에서 다른 용도로 전용된 토지는 다시 농업용으로 환원되기 어려운 비가역성(irreversibility)을 가지고 있으므로 장기적 국토계획에 의한 신중한 농지정책이 필요하다.

3. 농지정책의 두 가지 문제와 그 해결방향

가. 경자유전(耕者有田)의 원칙은 지켜져야 하는가?

'경자유전'의 원칙은 원래 소작제도를 방지하기 위하여 도입된 것이었으나, 소작제도가 임대차제도로 바뀐 지금은 본래의 의미를 상실하였다고 볼 수 있다.⁴⁾ 농지에서 얻을 수 있는 이익을 농사를 짓

2) 여기서 생산구조는 생산을 위하여 토지, 노동, 자본 등의 생산요소를 결합하는 방식을 말한다.

3) 2002년 쌀 생산비(80kg당 생산비 87,995원) 구성을 보면 토지용역비(농지임차비용) 45.4%, 노력비 21.3%, 농구비 15.2%이다.

4) 소작제도와 임대차제도가 다른 점은 소작제도가 지주와 소작인 사이의 임의계약에 기초하는 데 반하여 임대차는 유명계약(benannter vertrag, 有名契約)에 의해 이루어진다는 점이다. 유명계약은 일상생활상 자주 반복되는 계약으로서 그 전형(典型)이 민법에 규정되어 있는 계약을 말한다.

거나 농사와 관련된 행위를 하여 얻는 '농업이익'과 농지를 단지 소유함으로써 얻는 '소유이익'으로 나눈다면, 경자유전 원칙을 헌법에 삽입하여 소작제도를 금지한 원래 취지는 농사짓는 사람이 정당한 농업이익을 가져갈 수 있도록 하는 데에 있다고 볼 수 있다. 소작제도가 임대차 제도로 바뀌어 농업인이 정당한 농업이익을 가져갈 수 있게 된 지금 '농사를 짓는 사람만이 농지를 소유할 수 있다'는 원칙의 의미는 '농사를 짓는 사람만이 농지의 소유이익을 누릴 수 있다'는 것으로 다시 해석되어야 한다. 다시 말해 경자유전의 원칙을 준수하느냐 무시하느냐 하는 것은 농지의 소유이익을 농업인만 누릴 수 있게 하느냐 아니면 비농업인도 누릴 수 있게 하느냐 하는 문제로 귀착된다고 할 수 있다.

농지의 소유이익이란 농지를 단지 소유하고 있다는 사실만으로 얻을 수 있는 이익으로 소유 농지 주변의 환경이 개선되어 농지가격이 상승함으로써 얻는 이익, 소유 농지의 이용규제가 완화되어 보다 수익성 높은 다른 용도로 전용될 수 있게 됨으로써 얻는 이익 등을 말한다. 한국의 농지는 토지개혁 당시부터 농업 용도에 이용하여 얻는 이익만 향유할 수 있도록 이용제한을 가하고 그 대신 농업인에게 낮은 가격에 분배⁵⁾한 토지이다

로 농지의 소유이익은 원래부터 국가의 몫이라고 할 수 있다. 따라서 '경자유전의 원칙이 지켜져야 하는가·' 하는 문제는 농지의 소유이익을 국가가 환수함으로써 해결될 수 있다.

나. 농지가격은 올려야 하는가?

현재 한국 농업이 안고 있는 가장 큰 문제의 하나는 농산물 가격 하락으로 인한 농업소득의 감소이다. 한국농지시장에서 [농산물가격 하락] → [농업소득 감소] → [농지임차료 하락] → [농업생산비 하락] → [농업소득 회복]과 같은 연쇄 과정이 일어난다면 농산물 가격이 하락하여도 농업소득이 시장의 자동조절기능에 의해 회복될 수 있을 것이다. 다시 말하자면 농산물 가격이 하락하여도 농지임차료가 충분히 하락한다면 농사짓는 비용이 감소하여 소득감소분을 보충할 수 있다.

여기서 문제는 농지임차료 하락이 농지가격을 하락시키는 요인으로도 작용한다는 것이다. 현재와 같이 농업인 부채 문제가 심각한 국면에서 농지가격이 급격히 하락하면 농지를 담보로 융자를 받은 농업인들이 어려움을 겪을 수 있다. 사실 1990년대에 정부는 농가부채를 경감시키기 위한 대책으로 농지가격을 상승시키는 것을 고려한 적이 있다.⁶⁾

5) 토지개혁 당시 분배된 농지의 대가는 5년간 매년 해당농지 주생산물 수확량의 30% 씩을 곡물이나 화폐로 상환토록 하였다. 이것은 요즘의 쌀가격(16만원/80kg)으로 환산하면 1ha의 대가로 매년 약 300만원씩을 5년간 지불하는 것에 해당한다. 농지개혁은 1950년 3월 '분배농지예정지 통지서'를 배부하여 농지를 분배하기 시작함으로써 시작되었으나 그 해 6월 25일 한국전쟁이 발발되어 예정대로 진행되지 못하였으며 당초의 농지대금 5년 상환계획은 1964년까지 연장되었다.

6) "강경식은 1991년에 농지거래를 자유화하면 농촌 지역에 농외전용 목적의 토지 수요가 증가하고 도시자본이 유입됨으로써 농가의 농외소득 기회가 확대되며, 농지 수요의 증가에 따라 농지가격이 상승하여 농가의 자산가치가 증대한다고 주장하였다. 그는 부총리 재임 중(1997년)에도 농업은 산업으로서의 경쟁력이 취약하므로 농업성장을 통한 농촌의 회생은 불가능하며, 농촌활성화를 위해서는 농외자본이 농촌으로 유입되어야 하므로 농지의 소유 및 이용에 대한 규제를 철폐하여 농지를 농외 용도로 자유롭게 사용하도록 해야 한다고 하고, ① 농업정책은 '농업'을 위한 정책에서 '농민'을 위한 정책으로 전환, ② 농지정책은 '경자유전'에서 '용자유토(用者有土)'로 전환, ③ 식량정책은 지급정책에서 수입정책으로 전환해야 한다고 주장하였다. 그 밖으로 ① 지역 특성과 경제원칙에 맞는 개발(지방화 시대), ② 농촌의 산업화와 지역균형발전 및 수도권 인구 분산, ③ 지가 상승을 통한 농민의 자산 가치 증대 → 농가부채경감 → 재정압박 완화, ④ 농민의 농외취업 확대를 통한 농외소득 증대, ⑤ 농지이용규제 해소로 전체 지가하락 → 부동산 투기 억제 등의 효과가 있다고 하였다." -박석두, 황의식 ("농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제," 농촌경제연구원, 2002)에서 인용-

물론 농지임차료는 농지가격을 결정하는 여러 요인 중의 하나에 불과하기 때문에 농지임차료가 하락하여도 농지가격은 상승할 수 있다. 농지의 가격은 농지에서 얻는 이익에 의해 정해지는데 농지에서 얻는 이익은, 앞에서 언급한 바와 같이, 농업이익과 소유이익으로 나눌 수 있다. 농지임차료는 농업이익만을 반영하는 것이므로, 농지임차료가 하락하여도 소유이익이 충분히 상승한다면 농지가격은 상승할 수 있다. 농지의 소유이익을 높이기 위해서는 그 농지가 속해 있는 지역의 농촌환경을 개선하거나 그 농지에 대한 이용제한을 완화하여 보다 수익성 높은 다른 용도로 전환할 수 있게 해 주어야 한다. 결국 농지임차료가 하락하는 국면에서 이렇다할 농촌환경 개선책 없이 농지가격을 상승시켜 농가부채를 해결한다는 것은 농지에 대한 이용제한을 완화한다는 것을 의미한다.

그렇다면 이용제한을 완화하면 농지의 가격이 오를 것인가? 앞에서 지적한대로 농지의 초과공급이 예상되는 상황에서는 도시 근처의 개발 가능성이 높은 몇몇 지역의 농지가격은 상승할 수 있어도 개발가능성이 높지 않은 대부분의 지역의 농지가격은 상승하기 어려울 것이다. 이용제한의 완화는 도시근처의 농지에 대한 부동산 투기를 조장할 가능성이 있다.

이상과 같이 생각해 본다면 농지임차료를 낮추

어 농업소득을 유지하면서 농지가격을 상승시켜 농가부채 문제를 해결하는 가장 좋은 방법은 농촌환경을 개선하는 농촌정책에 있다고 할 수 있다. 그러나 농촌정책은 오랜 시간이 걸리는 일이므로 단기적으로는 농지를 구입하여 농지가격의 급격한 하락을 막는 역할을 하면서 구입한 농지를 싼값에 임대하여 임차료를 낮추는 기능을 하는 농지은행 제도를 마련할 필요가 있다.

4. 맺는 말

앞에서 논의한 바와 같이 농지정책은 농업의 구조와 양태를 결정하는 가장 중요한 정책임에도 불구하고 정부가 구체적인 개선책을 내어 놓을 때마다 여러 가지 논쟁에 휘말려 이렇다 할 정책의 발전을 보지 못하고 있다. 그 이유는 농지정책이 농지에서 얻는 농업이익과 소유이익을 어떤 지역의 어떤 계층에 어떻게 분배하느냐 하는 민감한 사항을 결정하는 것이기 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 국토의 효율적 이용을 위해서는 농지정책의 전환이 필요하다. 정부가 개발이익 환수, 농촌환경개선, 농지은행 등 공공성이 높은 정책을 펴으로써 계층간, 지역간의 다툼을 최소화 하고 미래의 농업발전의 기틀을 마련할 것을 기대해 본다. ●

