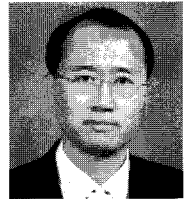


## 농지의 효율적 이용을 위한 농지제도 개편의 방향



김홍상 박사  
(한국농촌경제연구원 연구위원)

우리나라에서는 인구에 비해 상대적으로 좁은 국토면적, 부족한 가용토지, 낮은 식량자급률 등의 문제를 안고 있는 여건 하에서 가용토지의 대부분을 차지하는 농지의 효율적 이용은 매우 중요한 국가적 과제로 제기된다. 농지의 효율적 이용을 위한 농지제도 및 정책은 여러 측면에서 이해될 수 있다. 우선 전체 농지의 효율적 이용이라는 측면에서는 토지 및 농지 전반의 합리적 배분과 관리체계의 구축으로 이해될 수 있으며, 이는 농지이용규제, 농업진흥지역 지정 및 전용규제, 관리지역 세분화(준농림지역 농지 중 우량농지의 분리), 난개발 방지, 휴경지 관리, 농지개발을 위한 기반정비 투자 등을 포함한다. 둘째, 개별 농가의 입장에서는 얼마나 안정적으로 농지를 확보하여 안정적으로 영농계획을 수립하고 중장기적으로 투자계획을 수립할 수 있는 여건이 마련되어 있는가 하는 문제인데, 이는 자작농주의(경자유전)나 차지농주의나 논란과 관련된다. 셋째, 국가 정책적 입장에서는 보다 효율적으로 농지를 이용할 수 있는 우수한 전업농가나 신규창업농에게 농지를 집적시켜 농지이용 효율을 제고하는 것인데, '선택과 집중'이라는 정책 방향과 관련된다. 넷째, 앞의 정책 목표를 달성하기 위한 수단으로서 '농지관리기구'의 설립, 개발이익의 환수, 보전농지

에 대한 보상 등이 간접적으로 농지의 효율적 이용에 기여하게 된다.

위에서 제시된 농지의 효율적 이용을 위한 다양한 정책을 현 단계 정부의 농지제도 개편(안)과 관련시켜 주요 쟁점별 논점과 개선방향을 제시하면 다음과 같다.

우선 농지법 제3조 '농지에 관한 기본이념'에서 "①농지는 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 균형있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 함은 물론 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다. ② 농지는 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며 투기의 대상이 되어서는 아니 된다"고 하였듯이 여러 측면에서 농지, 특히 우량농지는 안정적으로 보전되어야 한다. 그러나 현실적으로 개발이익환수제도와 보전농지에 대한 보상체계가 미흡한 상황에서 농업생산기반정비투자가 이루어진 우량농지도 농지소유자들의 반발로 농업진흥지역으로 지정하여 관리하기 힘든 상태이며, 농지의 비농업용으로의 전용압박은 계속된다. 도시화, 공업화의 진전에 따라 농지전용은 불가피하다. 그러나 우량농지를 중심으로 한 일정 규모의 농지의 안정적 확보, 기존의 농업

진흥지역의 체계적인 보전이 매우 중요하며, 소규모 분산적인 개발이 허용되어서는 아니 된다. 정부의 농지제도 개선(안)에서 “농업인과 농업인생산자 단체의 농산물 가공·처리·판매시설 등 설치를 확대”하는 등 “농업경쟁력과 농업인의 소득·편의가 증대되도록 행위제한을 완화”한다는 농업진흥지역 행위 제한 조정 방안이 제시되어 있다. 그러나 비록 농업인의 편의·소득 증대 차원이라 해도 개별분산적인 전용허용은 곤란하고 이른바 ‘다목적 지구’의 지정을 통해 집단적 계획적 전용이 가능하도록 하여야 한다. 또한 우리의 안정적 식량 확보 등을 위해서는 농업진흥지역 농지만으로는 부족하므로 관리구역(과거 준농림지역) 농지 중 상당부분을 ‘생산관리지역 또는 보전관리지역’으로 지정하여 이에 대한 행위제한을 농업진흥지역과 비슷한 수준으로 설정하여 실질적으로 우량농지를 안정적으로 확보할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 그리고 농업진흥지역과 생산(보전)관리지역 내에서는 휴경농지가 주변 농지의 영농에 부정적 영향을 미치지 않도록 보완조치를 강구할 필요가 있다. 또한 중장기적으로 급증할 것으로 예상되는 한계농지의 휴경에 대한 적극적 관리대책, 예컨대 위탁영농관리, 신탁관리 등 다양한 대책을 수립하여 전체 농지의 이용 효율을 제고시키도록 노력해야 한다.

**둘째,** 농업인의 입장에서 안정적으로 농지를 확보하여 중장기적으로 안정적인 영농계획을 수립하고 투자계획을 실천할 수 있도록 하는 제도보완이 필요하다. 안정적인 영농계획 수립과 투자계획의 실천이 농지의 효율적 이용을 가능하게 하며, 이는 결국 농지의 소유와 이용 방식의 문제로 귀결된다. 경자유전의 원칙(자작농주의)도 농업인의 안정적 농지 확보를 확실하게 보장하는 방안의 하나로 이

해된다. 그러나 현실적으로 농지가격이 농업수의성에 비해 높은 상황에서 아무리 경자유전을 주장해도 실현가능성이 작다. 현실적으로 경자유전의 원칙(자작농주의)도 차지농주의도 허상에 불과하고 현실적으로 존재하지도 않는다. 농지법에서는 오직 농업인만이 농지를 소유할 수 있다는 경자유전의 원칙을 천명하고 있지만, 이농·상속 등 예외조항을 광범위하게 인정함으로써 임대차 농지가 농지의 40%를 넘어서고 있으며, 이러한 비율은 꾸준히 상승하고 있다. 현재의 추세대로 진행된다면 약 10년 후에는 80%의 농지가 임대지로 될 전망이다. 현실적으로 수용되는 것은 자경하는 농업인, 전업농업인을 우대해야 한다는 ‘경작자우대정책’의 실천이다. 현행 농지법에서 누구나 영농계획서만 제출하면 농지를 취득할 수 있으며, 300평 이상 자경하게 되면 농업인이 될 수 있다. 이런 상황에서 주말·체험영농 목적의 비농민 농지소유 상한을 300평에서 900평으로 확대하겠다는 정부의 개편방안은 곤란하다. 주말·체험영농 목적으로 비농민의 농지소유 상한을 확대하고, 비농민의 농지소유를 전면적으로 허용하게 되는 농지의 임대차·위탁영농을 허용하는 정부의 농지제도 개편방안은 토지의 난개발을 부추기고, 비농민의 소규모 분산적인 농지 소유를 확대시켜 농업인으로 하여금 안정적인 영농계획과 투자계획을 곤란하게 하는 부작용을 야기할 것으로 전망된다. 따라서 합리적인 농지보전 체계 구축, 개발이익환수제도의 완비 등이 전제되지 않은 상태에서 비농민의 농지소유를 확대하는 농지제도 개편은 현단계로서는 곤란하다. 비농민의 농지소유 허용이 비농민의 투기적 농지소유와 난개발로 이어지지 않고, 전업농 육성, 농업구조개선의 계기로 연결될 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 예컨대 농지전용규제가 엄격한

농업진흥지역 농지를 우선 대상으로 하여 비농업인이 '농지관리기구' 및 전업농 등에 장기임대하는 경우에 한정하여 임대차(위탁영농)를 허용하는 방안 등을 검토하여 전업농업인이 보다 효율적으로 농지의 집적과 대규모 경영을 도모할 수 있도록 제도 개선을 할 필요가 있다. 요컨대 '농지관리기구'를 통해 비농민의 농지소유 허용이 농업구조개선(영농규모화)을 방해하는 것이 아니라 오히려 촉진하는 방향으로 작동하도록 유도하는 제도개선이 요구된다.

**셋째,** 국가 정책적 입장에서는 보다 효율적으로 농지를 이용할 수 있는 우수한 전업농가나 신규창업농에게 농지를 집적시켜 농지이용 효율의 높이고 우리 농업의 경쟁력을 제고시키는 기반을 마련해야 한다. WTO의 출범, DDA 농업협상 등의 기본 방침이 농산물 시장 개방의 폭을 더욱 확대하는 것이고, 쌀 시장 추가개방을 둘러싼 쌀재협상문제가 2004년내로 마무리되어야 하는 상황에서 우리의 쌀산업은 획기적인 구조개선이 요구된다. 1988년 농지구입자금지원사업 시행, 1990년 농가영농규조적정화사업 시행, 1995년 쌀전업농육성사업 시행, 1997년 경영이양직접지불제와 연계된 쌀전업농육성사업 시행, 그리고 최근 경영이양직접지불제의 확대 실시 등 여러 가지 노력에도 불구하고 여전히 국내 쌀값은 국제가격 수준의 4~6배에 이르고, 쌀생산농가의 호당 평균 경영규모는 1.0ha에 불과하고 쌀전업농의 경우도 4ha가 되지 못하여 우리나라 쌀산업은 국제시장에서 경쟁력을 갖추었다고 하기 힘들다. 또한 농촌의 노령·영세농가의 순조로운 이농과 탈농이 이루어지지 않고, 이에 대한 체계적인 대책이 마련되지 못하여 구조개선이 부진한 상태이다. 최근 정부가 이른바 '119조원 사업'의 실천계획으로 제시

한 「농업·농촌종합대책」의 구조조정정책은 '정부 주도의 가격지지를 시장지향적으로 개편', '미래농업을 선도할 정예인력 중점 육성', '전업농으로 발전할 수 있도록 영농규모화 촉진', '시대변화에 맞게 농지제도를 혁신', '수익자 위주의 선진 농업금융제도로 개편'을 제시하고, 경영이양직불제 확대 개편, FTA지원대책 추진, 농업인의 복지지원 강화라는 보완대책을 확충하는 것으로 구성되어 있다. 여기에서 핵심적인 과제는 시장개방 체제하에서 경쟁력 있는 전업농가(미래농업을 선도할 정예인력)의 중점 육성이라 할 수 있으며, 농지제도 개선(안) 등이 이를 얼마나 잘 뒷받침할 수 있을 것인가가 정책평가의 기준이 될 수 있다. 그러나 현행 농지법은 비농민 소유 농지가 전업농에게 체계적으로 임대되어 효율적으로 이용되어 우리 농업의 구조개선을 촉진시키는 기능을 담고 있지 못하며, 또한 신규창업농의 진입을 적극적으로 유인하는 제도적 조치도 미흡하다. 농지제도만으로는 충분하지 않지만, 현행 농지법은 법 자체에 이러한 정책적 의지가 포함되어 있지 못한 한계를 지니고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위한 제도적 보완이 필요하다. 예컨대 '농지관리기구'를 설립 운영하여, 비농민 및 이농·탈농 희망 농가의 농지를 임차 및 매입하여 전업농에게 임대 및 매도하여 전업농가를 육성하고, 수년 후 실질적으로 영농에 참여하고자 하는 사람(준비단계의 사람)이 사전적으로 농지를 단계적으로 매입할 경우 농지은행 등 농지관리기구에 매입농지를 임대관리 위탁하는 등의 방안을 강구함으로써 신규 영농 참여 희망 비농업인에 대한 진입장벽을 최소화하고, 나아가 비농업부문에서 은퇴 이후 영농 참여 비농업인의 조기 농지소유 동기를 충족시키도록 할 필요가 있다.

넷째, 우량농지의 안정적 확보가 농지의 효율적 이용의 기본적 전제이듯이, 우량농지의 안정적 확보를 가능하게 하는 개발이익의 환수와 보전농지에 대한 보상체계의 구축이 중요하다. 우선 농림부가 농지의 소유 및 이용규제 완화를 논의하기 이전에 계획적·집단적 농지전용제도의 확립, 개발이익·전용이익의 철저한 환수제도의 정립 등에 대해 재정경제부, 건설교통부 등에 강하게 요구해야 한다. 그리고 우량농지의 안정적 보전을 위하여 현재 시행중인 논농업직접지불제를 확대하고 보전농지(농업진흥지역 및 생산(보전)관리지역 농지)와 그 이외의 농지간의 차등지원폭을 획기적으로 확대하는 등의 보완조치가 필요하다. 이런 측면에서 농지조성비제도의 경우 농지조성원가 기준을 공시지가 기준으로 변경하여 대도시 근교의 농지전용이익을 보다 적극적으로 환수하고, 순수농촌지역의 농지전용에 대한 실질적인 부담을 경감시켜 농촌활성화에 도움이 되도록 하는 제도개선이 필요하다. 그리고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 시행에 따라 농업진흥지역밖 농지의 개발행위가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 규제되도록 되어 있는데, 농지의 특성을 고려하여 농지법에서도 별도의 전용규제를 추가하여 폐기물처리시설, 분뇨 및 쓰레기처리시설 등의 설치를 금지하도록 할 필요가 있다. 농지의 전용행위 제한, 농지조성비 제도 개선, 보전농지에 대한 보상 등은 농업구조개선과 직접적인 관련은 적지만, 기본적으로 우량농지의 안정적 보전·관리를 도모하는 것으로 농지의 집단화, 영농작업의 효율 증대, 경영효율화 등에 영향을 주어 농업구조개선 및 농지의 효율적 이용에 크게 기여할 것으로 전망된다.

다섯째, 농지은행 기능 도입 등 '농지관리기구'

의 적극적 도입을 위한 제도개선이 요구된다. 농림부의 농지제도 개선(안)에서 농지은행 기능 도입의 기본취지는 "우선적으로 농지유통화 정보 제공 및 신탁기능 등을 도입하고 보완적으로 단기 급격한 농지가격 하락에 대비해 농지매입기능 확충 방안을 검토"한다는 데 있는데, 농림부는 2005년에 정보제공·신탁기능을 도입하고, 2006년부터 매입기능을 확충하는 등 순차적 도입 방안을 제시하고 있다. 농지은행 기능 도입 방안에 대해서는 농지시장에 대해 정부의 직접적 개입이 어느 정도 이루어져야 하는가에 대한 논란이 있지만, 정부의 개편안이 적절하다고 본다. 우선적으로 농지유통화 정보제공 및 신탁기능 등을 도입하고 보완적으로 단기 급격한 농지가격 하락에 대비해 농지매입기능 확충 검토하는 방안을 수용하되, 농지가격 하락에 따른 농업인의 불안을 해소하고, 안정적인 농업구조개선을 도모하기 위한 차원만이 아니라 농지의 소유 및 이용규제 완화에 따른 부작용을 최소화하고 휴경농지를 적극적으로 관리하는 차원에서 종합적인 '농지관리기구' 도입과 연계하여 농지은행 기능을 검토하도록 할 필요가 있다. 이와 관련 기존의 농지의 효율적 이용과 전업농 육성을 위한 영농규모화사업의 전면적 재편과 확대 추진 방안이 요구된다. 특히 농지 매도·임대희망자와 농지 매입·임차희망자 사이의 직접적 관계를 벗어나 불특정 농지매도·임대희망자로부터 농지은행 및 '농지관리기구'가 농지를 임대·매입하여 우수한 전업농, 신규창업농 등 특정 농업인에게 집중적으로 농지를 매도·임대하는 방식의 획기적인 농지유통화 전략을 수립하고, 이미 집단화된 농지가 이농·상속·매도·임대 과정에서 세분화되는 것을 막을 수 있도록 보완대책을 수립해야 한다. ㉓