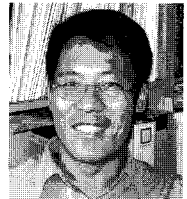


농지규제완화가 능사인가?



박용두 정책위원장
(전국농민총연맹)

1. 시작하며

최근 국내외 여건의 변화로 농지제도 개편에 대한 논의가 활발해지고 있다. 이러한 논의는 신자유주의 개방농정에 의한 농업농민이 처한 열악한 환경을 반영하고 있다.

신자유주의는 세계차원의 비교우위론에 입각한 국제분업을 강제하고 있고 신자유주의를 적극적으로 추진하고 있는 한국정부의 정책기조는 수출 공업화를 위한 농업축소정책으로 나아가고 있다.

WTO, DDA, FTA 등 외부환경의 영향과 이에 따른 농업의 축소, 농가인구 감소와 고령화, 도시·농촌 간 소득격차 심화 등 내부요인으로 인해 유희농지가 증가하고 농촌지역의 공동화가 가속화되고 있다.

이러한 농업환경의 변화로 말미암아 농민들은 농업에 대한 기대는 사라지고 농지가격이 올라가 기만을 바라고 있다. 또한 중산간지 논들이 잡초만 무성하게 자라고 있어 농지가 황폐화되고 있다.

특히 정부는 농민들의 이러한 상태를 이용하여 농촌경제의 활성화를 위해 도시자본의 농촌으로의 유입을 명분으로 농지규제완화를 적극 추진하고 있다. 산업자원부 마저 농업진흥지역 내에 공장건

설을 허용하겠다는 방침을 마련하고 있다.

농지를 바라보는 시각은 개발논리와 보전논리, 경제논리와 계획논리가 서로 대립되고 있다.

농업이 축소, 황폐화되고 있는 상황에서 보전논리 보다는 개발논리, 계획논리보다는 경제논리가 대세를 형성하고 있는 것은 사실이다.

그러나 식량자급도가 25%정도밖에 되지 않는 상황에서 농지규제완화는 장기적인 측면에서 우려를 갖기에 충분하다.

2. 농지의 지속적인 감소와 휴경농지의 증가

우리나라 전체 국토면적은 9,959천ha이며, 이중 2003년 말 기준으로 농지면적 1,846천ha 중 논 면적은 1,127천ha(61.1%), 밭 면적은 719천ha(38.9%)이다.

농지는 1968년 2,319천 ha을 고비로 하여 30년 동안 42만ha가 감소하여 왔다. <표1>에서 보는 바와 같이, 농지전용허가와 협의권한의 일부가 중앙정부로 환원된 1997년 이후에는 감소추세가 일부 완화되고 있으나, 전반적으로 볼 때 감소추세는 지속적으로 이루어지고 있다. 또한 최근 5년 동안(1998~2002년) 농지면적 추이를 보면, 매년 약

〈표1〉 1990년 이후의 농지감소면적

구 분	'90	'92	'94	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
농지면적(천ha)	2,108	2,069	2,032	1,945	1,923	1,910	1,899	1,889	1,876	1,863	1,846
감소면적(천ha)	△18	△21	△22	△40	△22	△14	△11	△10	△13	△14	△17

〈자료 : 농림부 농지과〉

1.25만ha씩 감소하고 있다.

또한 2002년 기준으로 전체 농지이용면적 202만ha 가운데 휴경농지는 20만ha로 전체의 1%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

도시화·산업화의 진전으로 농지가 계속 잠식당하자, 정부는 1992년 절대농지·상대농지제도를 폐지하고, 집단화된 우량농지를 중심으로 농업진흥지역제도를 도입했다. 농업진흥지역 지정을 통

해 농업용 시설과 SOC를 제외한 타용도 전용을 엄격히 제한하고자 했다.

그 결과 농업진흥지역은 지난 1992년 제도 도입 이후 지금까지 매년 조금씩 증가해 왔으며, 1992년 대비 14.1만ha(2002년 말 기준)나 증가했다. 여기에 힘입어 2002년 말 현재 우리나라 전체 농지 가운데 농업진흥지역내에 있는 농지비율이 전체 농지의 62.2%를 차지하게 되었다

연도별 농업진흥지역 지정현황(2002.12)

(단위 : 천ha)

연도	구분	진흥지역 면적			진흥지역내 농지면적		
		계	진흥구역	보호구역	계	논	밭
'92		1,008	841	167	951	807	144
'93		1,032	851	181	973	825	148
'94		1,034	854	180	973	824	149
'95		1,050	866	184	986	837	149
'96		1,055	871	184	991	842	149
'97		1,055	871	184	988	840	148
'98		1,056	872	184	986	838	148
'99		1,081	894	187	1,008	861	147
2000		1,147	951	196	1,055	904	151
2001		1,148	952	196	1,063	913	150
2002		1,149	953	196	1,063	914	149

(주 : 논에는 구거, 농로 등 기타농지가 포함되었고, 밭에는 과수원이 포함됨.)

〈표〉 농업진흥지역내 농지면적(2002.12)

구 분	계	논	밭
전체 농지면적(천ha)	1,862.6	1,138.4	724.2
진흥지역내 농지면적(천ha)	1,063.5	913.7	149.8
비율(%)	57.1	80.3	20.7

〈자료 : 농림부 홈페이지(<http://www.maf.go.kr/>)〉

한편, 우량농지를 보전, 관리하기 위해 도입한 농업진흥지역은 2002년말 기준으로 국내 전체 농지면적(1,863천ha)의 57.1%인 1,063천ha를 점유하고 있으며 나머지 800천ha는 농업진흥지역 밖 농지이다. 그런데, 농업진흥지역 농지비율 57.1%는 과거 절대농지비율 65%보다 낮은 수준이다.

3. 정부의 농지규제완화와 문제점

농림부는 농지가격 상승에 따른 농지보유 농민의 자산 가치를 보전하고 유휴농지를 효율적으로 이용하며 농지의 유동성과 농업의 생산성을 향상시키고 도시로부터 자본을 유입하여 농촌 활력을 증진시키는데 그 목적을 두고 농지규제완화를 추진하고 있다.

농산물 추가 개방 등 달라질 농업환경에 대비해 도시자본의 농촌 유입을 촉진하여 농촌의 활력을 증진시키고 영농 규모화 등을 통해 농업의 경쟁력 제고를 강조한다. 이는 DDA, WTO, FTA에 의해 농산물 시장이 대폭 개방되면 경쟁력 없는 농가들은 영농을 포기, 농촌의 붕괴나 농지가격의 급락을 우려하고, 결국 생산기반이 갖춰지지 않거나 진흥지역 밖 한계농지 등에 대해서는 소유 및 이용규제

를 완화해 도시민들의 자본을 끌어들이되 우량 농지는 더욱 규모화 시켜 농업의 경쟁력을 키우겠다는 구상이다.

1) 헌법에 명시된 [경자유전의 원칙]이 훼손되고 있다.

헌법 제121조 ①항에 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.”하고 규정하고 있다. 그러나 정부는 비농민의 농지소유를 허용함으로써 경자유전의 원칙을 심대하고 훼손하고 있다.

2) 투기를 조장할 우려가 있다.

현행 농지제도는 소유제한을 완화하여 비농민의 농지소유를 가능하게 하면 우선 농업인의 정의에 관한 논쟁이 있을 수 있다. 즉, 1000평방미터 미만의 경작자를 농업정책의 혜택 대상에서 제외할 우려가 있고 개발이익을 기대하는 투기세력이 농지를 구입할 우려 또한 있는 것이다.

3) 농업의 다원적 기능이 외면될 수 있다.

농업의 효율성을 높이기 위한 농업법인의 농지 취득자격요건의 완화는 환경농업이나 농촌문화 등

을 지키는 가족농의 쇠퇴로 농업이 가지는 다원적 기능이 위면될 수 있다.

4) 농지이용제한 완화에 따른 난개발을 부채질하고 있다.

농지전용 허가·협의 권한을 농업진흥지역내 3,000㎡~30,000㎡, 농업진흥지역 밖 10,000㎡~100,000㎡까지의 농지는 도지사에게 주고 있고, 농업진흥지역 내 3,000㎡미만과 농업진흥지역 밖 10,000㎡미만의 농지는 시장·군수에게 주고 있다. 농지전용허가 권한을 지자체로 대폭 확대하면서 농지의 타 용도로의 전용과 난개발이 더욱 우려된다.

5) 통일에 대비한 농지확보대책이 미흡하다.

전세계적으로 식량위기를 우려하고 있는 지금, 정부의 농지규제완화는 장기적 관점을 도외시한 근시안적 정책이다. 지금까지 경험을 비추어 볼 때 농지의 타 용도로의 전용을 더욱 촉진할 것이고, 이는 식량자급에 필요한 농지확보를 더욱 어렵게 하고 있다. 특히 통일에 대비한 8천만 민족의 식량자급을 위한 농지확보하는 측면이 간과되고 있다.

4. 농지제도의 방향

1) 식량자급을 위한 적정면적의 농지확보정책이어야 한다.

정부의 농지규제완화정책과 개발위주 정책은 우량농지뿐만 아니라 한계농지까지 농지로서의 기능을

을 상실하게 하고 이는 식량자급에 대한 위협을 초래할 것이다. 따라서 정부는 농업진흥지역의 확대와 우량농지확보를 통해 식량자급에 대한 국민의 불안을 해소하는 정책을 펼쳐야 한다.

2) 농업진흥지역내의 농민에 대한 소득보장이 이루어져야 한다.

현재 농민들은 농업에 대한 희망을 포기하고 농지가격의 상승을 기대하고 있다. 이는 정부의 농업정책의 실패에 기인한 안타까운 현실이다. 이에 농민들은 농업진흥지역으로 편입되는 것을 꺼려하고 있는 이유이기도 하다. 따라서 농업진흥지역확대를 통한 적정농지의 확보를 위해서는 농업진흥지역지정에 따른 피해의식을 해소할 수 있도록 농업진흥지역 내 농가에 대한 직접지불제 확대 등 소득보장이 이루어지도록 해야 한다.

3) 경자유전의 원칙을 견지해야 한다.

농지는 생산수단으로써의 기능을 하도록 해야 하고 또한 헌법에 명시된 것처럼 농민이 농지를 소유, 안정적인 농업생산이 이루어지도록 해야 한다.

비농민의 농지소유는 농업생산보다는 투기적 목적으로 이용될 소지가 많다. 또한 임차농을 더욱 확대시킴으로써 생산비를 더욱 확대시키고 농민들의 영농불안을 가중시키고 있다.

따라서 정부는 헌법의 정신에 따라 경자유전의 원칙이 지켜지도록 노력해야 한다. 특히 요즘 제기되고 있는 농지은행제도의 도입을 통해 비농민의 농지를 정부가 매입하고 농민들에게 저렴한 가격으로 장기임대하도록 해야 한다. ⑥