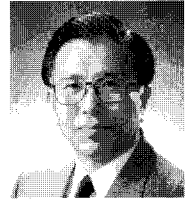


21세기 농지제도 발전의 과제



정영일 교수
(서울대학교 경제학부)

1. 머리말

정부는 지난 2월에 확정 발표한 「농업·농촌종합대책」을 구현하기 위해 농지소유·이용 및 전용에 관련된 제반규제를 크게 완화하는 내용의 「농지제도개선방안」(이하「농림부안」)을 마련하고 연내에 농지법 개정을 추진하고 있다.

이 글에서는 많은 농민단체와 전문가들로부터 경자유전원칙에 위배되며 농업위축 내지 포기를 의도한 개악이라는 비판이 제기되고 있는 정부안의 기본적인 문제점들을 농지문제의 실태와 현행 농지이용관리제도의 문제점에 대한 검토를 토대로 살펴보고 새로운 시대의 여건에 맞는 농지제도를 발전시켜나가기 위한 몇 가지 주요과제들에 관해 언급하고자 한다. 지면의 제약으로 세부사항에 관한 논의는 생략하고 큰 흐름에 국한해서 다루고자 한다.

2. 농지문제의 실태

지적통계에 따르면 2002년 말 현재 우리 국토면적 99,585km² 가운데 65.3%를 차지하는 산림지에 이어 농지는 21.0%인 20,894km²에 이른다. 이밖에 공공용지·대지·공장용지를 합친 도시용지의 비중은 5.8%를, 하천 및 기타 토지가 7.1%를 각각 차지하고 있다. 도

시화 및 산업화에 따라 도시용지의 비중은 지난 1980년 국토면적의 3.9%로부터 90년의 4.4%, 2002년의 5.8%로 늘어난데 반해, 농지는 같은 기간에 국토면적의 22.6%에서 22.0%, 21.0%로 꾸준히 줄어왔다.

한편 농림부통계에 따르면 농지면적은 1968년의 231만9천ha로 정점을 기록한 이래 계속 감소추세를 보여 왔으며 90년대 이래 특히 최근기간에 한층 급격한 감소를 기록함으로써 2002년의 농지면적은 국토면적의 18.7%에 해당하는 186만3천ha로 줄어들고 있다.

농지를 「농지법」규정에 따른 농업진흥지역 농지와 그 밖의 농지로 구분하면 농업진흥지역으로 지정된 농지는 전체의 57%인 106만3천ha이며 진흥지역밖의 농지가 80만ha로서 전체의 43%를 차지하고 있다. 관리체계상으로 볼 때 농업진흥지역내 농지는 농지법 규정에 따라 농지의 효율적 이용·보전을 위해 비교적 엄격한 행위제한과 각종시설 설치금지 내지 제한이 가해진다. 그러나 농업진흥지역밖 농지는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하「국토계획법」)에 규정된 용도지역별 개발밀도 및 허용행위기준에 따라 관리된다.

농지는 농지전용허가제도 등을 통해 농업이외의 용도로 전용되어왔다. 농지전용면적은 1996년의 16,611ha를 정점으로 감소되고 있으나 2000~02년 기간에도 연평균 11,122ha의 농지가 합법적으로 전용되

고 있으며 전용농지 가운데 21%가 생산기반이 갖추어진 우량농지에 속하는 농업진흥지역내 농지로 되어왔다. 농지전용에 관련해서 가장 핵심적인 문제는 필지 단위의 소규모 분산전용으로 인한 난개발현상이다. 농업진흥지역밖 농지뿐 아니라 진흥지역내에서도 농가주택과 농업용시설 등에 대한 신고전용제도의 허점을 틈타 사실상 창고 공장 등 비농업적 용도로 사용하는 등 다양한 난개발사태가 등장하고 있다.

한편 「헌법」과 「농지법」에서 표방되고 있는 경자유전원칙과 자작농주의의 기본이념은 현실에서는 실효성 있는 시책수단의 결여와 끊임없는 예외규정의 확대에 의해 거의 유명무실한 상태에 빠져있다. 농지법에서 원칙으로 금지되고 있는 비농업인의 농지소유와 농지임대차가 엄청나게 확대됨으로써 2002년 현재 전체농지면적의 44.8%가 임대차농지이며, 임대농가가 총 농가수의 71.7%에 달하고 있다. 또한 2000년 현재 비농업인 소유의 임대차농지가 전체농지면적의 30.1%에 이르고 있다.

이와 같이 오늘날의 농지문제는 제도와 현실간의 괴리가 엄청나고 농지보전 및 우량농지의 효율적 이용측면에서도 실효성 있는 제도장치가 작동하지 못함으로써 심각한 혼란에 빠져있는 것이다.

3. 농지이용관리제도의 문제점

우리나라는 대만·프랑스·독일·영국 등과 같이 국토이용관리 전반을 규정하는 단일법체계 아래 농지관리가 이루어지는 것이 아니라 일본과 같이 국토계획법과 농지법 등 이원체계 아래 농지제도가 운영되고 있다.

2003년부터 시행되고 있는 국토계획법은 전국토의 통합관리를 위해 농촌지역에 대해서도 시·군이 관할구역의 공간구조와 장기발전방향을 담은 「시·군 기본계획」을 수립하도록 규정하고 있다.

이를 기본으로 당해 시·군의 개발·정비 및 보전을 위한 용도지역·지구·구역의 지정 등을 내용으로 하는 「시·군관리계획」을 세우도록 하고 있다. 그러나 국토계획법은 국토의 용도구분 가운데 하나인 농림지역의 지정·관리는 농지법에 일임하고 있다. 국토계획법상의 농림지역은 도시지역에 속하지 않는 농지법에 의한 농업진흥지역을 대상으로 한다. 또한 농지에 대한 행위제한도 국토계획법에서 기본적인 사항을 규정하되 필요에 따라 농지법에서 추가로 정하도록 되어있다.

한편 농지법은 농지의 효율적인 이용을 위한 「농지이용계획」의 수립을 의무화하고 있다. 시장·군수는 관할구역내 농지의 지대별 용도별 이용계획, 경영규모확대계획, 농업외 용도로의 활용계획 등을 담은 농지이용계획을 수립하여야 한다. 또한 농지법은 농지의 효율적인 이용·보전을 위해 농업진흥지역제도를 두고 있다. 시·도지사는 국토계획법에 의한 녹지지역(특별시이외의 도시내)·관리지역·농림지역·자연환경보전지역안의 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하도록 하고 있다. 이밖에도 농지법은 농지를 농업 이외의 다른 용도로 전용하려는 경우 허가·신고·협의를 거치도록 하는 전용규제를 두고 있다.

국토계획법과 농지법 등 양대축 이외에도 농어촌정비법, 오지개발촉진법, 도서개발촉진법, 지방소득음육성지원법 등 각종 관련법령에 따른 농어촌정비사업도 농지이용관리에 관련된 사항을 규정하고 있어 우리나라의 농지관련 법령제도는 매우 복잡다기해서 일관성 있는 관리가 어렵게 되어있다.

그 결과로 다음과 같은 제도 및 운영상의 문제점이 노출되고 있다.

먼저 새로운 국토계획법이 전 국토에 대한 종합적 관리를 목적으로 내세우고 있지만 농촌공간을 체계적으로 형성·정비하기 위한 계획기능은 매우 미흡하며 도시 지역내 농지에 대해서는 국토계획법

과 농지법의 규정이 정합성을 지니지 못함으로써 농지관리의 효율성을 제약하고 있다.

둘째로 농촌계획의 두 가지 요소를 이루는 농업 부문을 포함한 산업계획과 농촌공간에 대한 지역계획이 서로 유리되어 있으며 농촌지역계획에 있어서도 각종의 농촌정비계획과 토지이용에 관한 농지이용계획의 수립이 이원화됨으로써 농촌공간의 종합적 체계적 형성·정비를 어렵게 하고 있다.

셋째로 농지법규정에 의한 농지이용계획은 농지만을 대상으로 한다는 근본적 한계에 덧붙여 농지의 용도별 구분에 대해서는 행위제한규정을 두지 않고 있어 법적 구속력을 지니지 못하는 약점을 지닌다.

넷째로 우량농지보전을 목적으로 하는 농업진흥지역 가운데서 용수원확보·수질보전 등을 위한 농업보호구역의 행위제한방식이 보전목적 달성에 부적절한 제한행위열거방식(negative list system)을 택하고 있는 것은 농업진흥구역의 환경을 저해할 우려가 크다는 점에서 매우 불합리하다.

마지막으로 농지전용규제에 관련해서 현행의 전용규제제도는 전용수요를 단편적 개별적으로 허용하는데 그칠 뿐, 계획적 집단적 전용을 통해 전용수요를 공간적으로 배치·유도하는 계획기능을 갖지 못하고 있다. 앞으로 농지에 대한 타용도 개발수요가 한층 확대되는 경우 소규모 분산전용으로 인한 난개발 우려 또한 확대될 수밖에 없을 것이다. 국토계획법상의 개발행위허가제 또한 농지의 소규모 전용수요를 계획적·집단적으로 관리하는 데는 원천적인 한계를 지닌다.

4. 농림부 농지제도개선방안의 검토

현재 여론수렴을 위해 농림부가 내놓은 「농림부안」의 검토에 앞서 그 동안 농지제도 변천의 흐름을 간단히 살펴볼 필요가 있다. 1949년의 농지개혁법 제

정을 통해 비농민 및 3ha초과 농지의 소유를 제한하는 자작농주의가 도입되었지만 불철저한 농지개혁과 영세자작농의 농지상실로 인해 개혁 직후부터 재소작화가 광범하게 진전되는 것을 방지할 효과적인 시책이 도입되지는 못하였다. 개발년대의 농지정책은 농지보전을 위한 절대농지·상대농지제도의 도입(1972년), 헌법 개정을 통한 농지의 임대차 및 위탁경영의 허용(1980년), 농업진흥지역제도의 도입(1990년), 농지법 제정(1996년)과 개정(2003년)을 통한 농지소유 및 거래제한의 단계적 완화로 이어져왔다.

농림부가 지난해의 국토연구원 용역연구결과를 토대로 마련해서 올 정기국회 이전에 정부안을 확정하고 연내로 농지법 개정을 추진한다는 일정에 따라 제시하고 있는 농림부안 또한 최근의 대내외 여건변화에 비추어 지금까지의 흐름을 한층 적극적으로 추진하는 내용들을 담고 있다. 농림부는 농지를 둘러싼 주요 여건변화로서 농산물시장 개방 확대에 대응하기 위한 영농규모화와 농업구조개선 필요성의 증대, 2003년부터 시행된 국토계획법에 따른 국토계획체계의 개편, 영농주체의 부족과 농업경영수익 저하로 인한 유휴농지의 급증과 농지가격하락 가능성 등을 들고 있다. 이에 대응하기 위한 정책수단으로 ① 농지소유 및 이용규제의 대폭 완화 ② 농지은행제도의 도입 ③ 농업진흥지역내 농지에 대한 행위제한의 완화와 진흥지역밖 농지전용규제의 대폭 완화 ④ 농지조성비제도의 공시지가기준으로의 개편을 통한 진흥지역 지원확대를 위한 재원확보 등을 주요 내용으로 하는 개선방안을 제시하고 있다.

이와 같은 농림부안 가운데서 농지은행과 같은 농지관리기구의 설립필요성이나 농지전용에 대한 대체 농지조성비제도를 개편하여 보전해야할 우량농지에 대한 지원을 강화하는 조치에 대해서는 원칙적인 찬성 견해가 많은 것 같다. 그러나 농지소유 및 이용규제의 대폭 완화조치나 진흥지역내 농지에 대한 행위제한의

완화 및 진흥지역밖 농지전용규제의 대폭 완화에 대해서는 다수의 농민단체와 전문가들로부터 농업축소 내지 농업포기라는 근본적인 비판이 제기되고 있다.

특히 비농민 소유상한의 확대나 농업회사법인의 농지취득요건 완화가 투기 및 난개발방지나 영농규모화에 미칠 부정적 영향의 우려, 임대·위탁영농의 허용확대나 신고휴경제가 가져올지도 모를 부작용의 측면, 진흥지역내의 행위제한완화가 난개발을 초래할 가능성에 대한 우려 등은 매우 신중한 검토를 거쳐야할 핵심적 사안들이라고 하겠다.

5. 21세기 농지제도 발전의 과제

여건변화에 대응하기 위한 농지법 개정의 구체적 내용을 논의하기에 앞서 농지제도를 운영하는 기본 목적을 다시 한번 되짚어볼 필요가 있다. 제약된 국토면적의 일부를 차지하는 농지자원에 대해서는 국민식량의 안정적 공급, 국토·환경보전을 포함한 다원적 공익기능, 증가하는 개발수요에 따른 비농업적 용도에 대한 농지전용수요의 충족, 후속세대의 국토자원이용을 위한 개발가능토지의 유보 등 다양한 목적간의 합리적이고 균형 있는 배분이 요구된다.

프랑스·독일·영국 등 비교적 국토면적이 제약된 선진국 농지정책의 공통점은 구역제도 및 토지이용계획을 통한 우량농지 보전과 농지이용 및 전용규제의 엄격한 실시로 나타나고 있다. 전체곡물자급율이 26% 수준까지 떨어지고 농산물 시장개방요구가 확대되는 가운데 국내농업생산의 더 한층의 위축이 우려되는 우리나라의 여건 아래서 유휴지증가나 농지가격 하락을 우려하여 소유 및 이용규제를 대폭 완화하고 전용규제를 크게 줄이는 정책의 귀결이 농업축소 및 구조개선의 후퇴로 나타날 것임은 자명한 일이다.

우리의 경우 농지제도 정비의 1차적 목표는 식량

안보와 국내농업생산능력의 유지확충이라는 관점에서 적정규모의 우량농지를 보전하는 데에 두어져야 하며 이러한 관점에서 휴경 유도보다는 새로운 작부체계의 도입을 뒷받침할 효과적인 정책수단이 함께 고안되어야 할 것이다.

다음으로 헌법과 농지법의 기본이념인 경자유전 원칙에 대해서는 변화된 시대여건에 비추어 농지개혁 당시와 같은 방식의 소유규제라는 경직적 해석보다는 농업인의 이용권을 강화하는 방향에서 탄력적으로 이해하고 세계적 추세를 이루고 있는 소유규제로부터 이용규제로의 전환을 내실있게 추진해 나가는 것이 바람직할 것이다. 대규모농가일수록 임차지비율이 높고 농지면적의 30% 이상이 비농민 소유인 현실 아래서 가능한 해결책은 농지유동화를 뒷받침하고 영농규모화, 장기임대차 및 위탁영농의 정착에 기여할 농지은행과 같은 농지관리기구의 설치 운영에서 찾아야 할 것이다.

현재의 상황에서 가장 시급히 개선되어야 할 농지제도개선과제는 농지전용에 있어 필지별 소규모 분산전용이 아니라 계획적 집단적 전용과 그에 따른 개발이 익환수장치의 도입을 통한 난개발과 투기 및 비효율적 농지이용을 방지할 제도장치의 도입이다. 이 점은 농지법의 규제만으로는 불가능한 일이어서 국토계획법 및 세제관련조치가 일관성있게 갖추어져야 할 문제이지만 이러한 선결과제의 개선없이 이루어지는 소유·이용·전용규제의 완화는 농지제도의 개선은 커녕 농업위축과 구조개선의 후퇴를 초래할 우려가 높다.

마지막으로 강조하고자 하는 것은 새로운 국토이용체계에 따라 농지뿐 아니라 농촌지역 전체를 포괄하는 농촌토지이용계획체계가 조기에 갖추어져 농촌지역개발에 따른 환경파괴를 막고 지속가능한 농업과 환경친화적인 농촌지역사회가 정착될 수 있도록 관련제도의 총체적 개선을 위한 범정부적인 노력이 절실히 요구된다는 점이다. ㉓