

農業構造政策의 課題와 方向

鄭 英 一*

< 目 次 >

- I. 농업구조문제의 소재
- II. 농업구조정책의 추이
- III. 농업구조정책의 과제와 방향

I. 농업구조문제의 소재

일반적으로 농업구조정책이라 함은 농산물가격 또는 농가소득의 支持 등 단기적으로 정책효과를 기대할 수 있는 정책수단의 범위를 넘어 농업생산의 효율을 높이며 생산비절감을 추구하는 장기적 정책수단을 포괄하는 개념으로 정의된다. 만성적인 과잉생산에 따른 가격저락대책이 중요과제로 되어 있는 선진국의 경우에는 농업부문에 고용되어 있는 과잉자원의 타부문으로의 이전을 내용으로 하는 「구조조정」(structural adjustment)을 의미하는데 비해, 만성적인 경영규모의 영세성으로 인해 생산능률이 현저히 낮은 한국농업과 같은 소농체제의 경우에는 규모확대를 통한 「구조개선」을 주요한 정책과제로 삼게 된다.

오늘날 한국 농업구조정책의 과제는 오랜 숙제로 되어온 「구조개선문제」와 아울러 근년에 야채·과실등을 중심으로 해서 확산되고 있는 과잉생산문제에 대처할 「구조조정문제」를 동시에 안은 복합적인 양상을 띠게 되었다.

농업구조문제는 1950년대 이래 서독 프랑스를 비롯한 EC제국에 있어서 농업정책의 핵심과제로 제기되어왔으며, 일본의 경우에도 고도성장에 따른 농·공간의 격차확대과정에서 매우 중요한 정책과제로 되어왔으나 의도한 정책목표가 쉽게 달성되지 못하고 있는 난제로 되어 있다.

* 한국농촌경제연구원

우리나라는 1960년대이래의 산업화과정에서 엄청난 경제구조변동을 경험해 왔으며 이는 국민경제에서 차지하는 농업의 상대적 지위를 크게 축소시키는 결과로 나타나고 있다. 몇가지의 개략적인 지표를 들면, 1970-90년 기간에 농가인구는 1,442만2천인으로부터 666만1천인으로 53.8%나 감소했으며 전체 인구에서 차지하는 비중도 같은 기간에 44.7%에서 15.6%로 크게 저락하고 있다.

농가인구의 감소율을 연평균으로 보면 1970-75년기간의 1.7%로부터 1985-89년기간의 5.5%로 크게 높아지고 있으며, 농가인구의 자연증가율이 전체인구의 그것과 같다고 가정할 때 연평균 농가인구유출율은 같은 기간에 3.6%로부터 6.4%로 급증한 것으로 추산된다.

농가호수 또한 1970-90년 기간에 248만3천호로부터 176만7천호로 29.8%가 줄어들었으며 전체가구수에서 차지하는 구성비도 같은 기간에 42.4%에서 15.6%로 줄어들고 있다.

한편, 국민총생산에서 농림어업이 차지하는 비중도 1970년의 26.6%에서 90년의 9.0%로 크게 줄어들었다. 산업별 취업자수의 변동을 볼 때도 농림어업의 취업자수는 1970년의 484만6천인에서 90년의 329만2천인으로 줄어들었으며 전체취업자 중에서 차지하는 비중도 같은 기간동안에 50.4%로부터 18.3%로 크게 줄어들었다.

이와 같이 세계적으로 유례를 찾기어려울 만큼 급속히 진전되어온 농가인구의 감소에도 불구하고 농가1호당 경지면적규모는 1970년의 0.93헥터에서 90년의 1.19헥터로 매우 근소한 증가에 그치고 있다. 경지면적의 총규모는 1970년의 229만8천헥터에서 90년의 210만9천헥터로 8.2%의 감소에 머물고 있으나, 쌀을 제외한 보리 밀 콩 등 곡물재배면적의 위축으로 경지이용면적은 같은 기간에 347만8천헥터로부터 90년의 240만9천헥터로 30.7%나 줄어들고 있으며 경지이용율이 같은 기간에 151.3%에서 113.3%로 크게 떨어져 농지이용의 粗放化가 현저히 진전되고 있다.

경영규모별 농가구성의 변동을 볼 때 70년대이래의 0.5헥터미만 영세농의 비중 감소추세에 덧붙여 80년대에 와서는 0.5-1.0헥터계층의 비중 또한 감소추세를 나타내는데 비해 반해 특히 2헥터이상규모의 상층농의 비중이 증가하는 움직임이 나타나고 있으나 그 절대수는 담보상태를 벗어나지 못하고 있다. 2헥터이상의 경영규모를 가진 농가의 총수는 1970년의 16만1천호에서 90년의

17만3천호로 근소한 증가에 그치고 있으며 전체농가에서 차지하는 비중 또한 같은 기간에 6.5%에서 9.8%로 다소 늘어나고 있을 뿐이다.

농가경제의 측면을 살펴보면 전계층평균으로 본 농업소득의 가계비충족도 (=농업소득/가계비)가 1975년의 116.0%에서 79년의 92.1%, 85년의 78.9%, 89년의 79.5%로 꾸준히 저하됨으로써 농가의 농외소득에 대한 의존이 불가피해지는 상황이 전개되어 왔으며 계층별로 볼 때 농업소득만으로 가계비를 충당할 수 있는 농가의 下限線이 끊임없이 높아지고 있다. 즉 1970년대 후반 이래 0.5-1.0헥터층 농가는 농업소득만을 가지고는 가계를 운영할 수 없게 되었으며, 80년대에 접어들면서 마찬가지로 상황이 1.0-1.5헥터층의 농가에 관해서도 나타나게 되었다. 1989년 현재 1.5-2.0헥터층농가에 있어서의 농업소득의 가계비충족도는 103.4%로서 75년의 138.4%에 비해 엄청난 저락을 보이고 있으며 같은 기간에 2.0헥터이상층의 그것은 149.5%에서 113.7%로 크게 떨어지고 있다.

물론 이 기간동안에 농가소득의 구성은 농업소득으로부터 겸업소득과 이전수입을 합친 농외소득의 비중이 높아지는 방향으로 변화되어 왔다. 전계층 평균으로 볼 때 농가소득가운데 농외소득이 차지하는 비중은 1975년의 18.2%에서 89년의 40.5%로 증가되었으나 그 구성을 보면 겸업소득보다는 이전수입의 비중증가가 한층 중요한 몫을 차지하고 있어(같은 기간에 농가소득의 5.9%에서 17.7%로 크게 늘어남) 농외소득구조의 취약성을 드러내고 있다.

여기서 중요한 사실은 현재까지의 추세가 지속되는 한, 멀지않은 장래에 5-2.0헥터층 및 2헥터이상의 상층농까지도 專業農으로 발전하지 못하고 농외소득에 의존해야만 가계가 지탱될 수 있는 농업경영여건의 악화가 가속화될 수 밖에 없을 것이라는 우려와 종래의 공업화과정에서 빚어진 산업입지의 지역간 불균형때문에 평균적인 농가의 겸업소득기회가 그리 쉽게 확대되기 어려울 것이라는 점이다. 한걸음 나아가 우리의 농촌현실은 80년대 농가소득정책의 대표적인 시책으로 추진되어온 농공지구 입주기업이 현지 노동력조달난을 호소하고 있을 만큼 겸업에 진출할 수 있는 노동력을 농가가 보유하고 있지 못할 만큼 극심한 노동력유출이 이미 일어나버렸다는 데서 문제의 심각성을 드러내고 있다.

한마디로 말해서 오늘날 한국의 농업구조문제는 30년에 걸친 급속한 산업화에 따른 농업여건의 급변에 대응할 제도의 틀이 마련되지 못하고 30년전의 農

耕社會의 모습 그대로 온존되어있는데서 쉽게 해결책을 찾기 어려울 만큼 어려운 국면에 빠지게 된 것이라고 하지 않을 수 없다. 몇가지 예를 든다면, 소작지의 自作地化를 통해 전후 自作農체제의 출발점을 마련하고자 限時法으로 제정된 1949년의 「농지개혁법」이 아직도 새로운 농지제도를 규정하는 법으로 대체되지 못한 채 남아 있으며 1967년의 「농업기본법」은 死文化된지 오래이면서도 새로운 농정이념을 구현할 기본법으로 대체되지 못하고 있을 만큼, 농업정책은 거시경제정책의 흐름과는 동떨어져 외면 내지 경시되어온 것이 숨길 수 없는 우리의 현실이다.

II. 농업구조정책의 추이

우리나라의 농업구조문제에 관한 최초의 정책적 관심은 1962년의 「농업구조개선심의위원회」의 설치에서 비롯되었으며, 이 위원회의 건의에 따라 63년에는 5개의 협업개척농장을 설립 운영하는 시범사업에 착수한 바 있다. 뒤이어 1965년에는 협업화보다는 개별농가의 규모확대 또는 耕種으로부터 特作 또는 畜産으로의 전환을 통한 농가소득증대가가능성에 착안한 「自立安定農家조성사업」이 착수되었으나 불과 2년만에 중단되고 만다.

1966년에는 종래의 소규모의 복합가족영농을 대단위의 특화생산으로 유도함으로써 상업적 농업을 시도한 「主産團地조성사업」에 착수했으며, 68년에는 농산물의 처리가공을 담당할 농어촌개발공사의 설립과 함께 이 사업을 「농가소득증대특별사업」으로 확대 개편하여 76년에 이르기까지 실시하였다.

1967년에 제정된 「농업기본법」은 그 4장에서 ① 자립가족농의 육성과 기업농·협업농의 조장 ② 농업경영의 세분화 방지 ③ 취업기회의 증대 ④ 생산기반의 확충과 정비를 골자로 한 농업구조개선의 기본방향을 제시함으로써 구조개선사업을 추진해갈 법적 근거를 마련한 바 있다. 그러나 기본법에서 규정되고 있는 내용들 가운데 구체적인 정책으로 시행될 수 있는 법적 행정적 조치가 수반된 것은 1970년의 「농촌근대화촉진법」에 근거를 둔 생산기반조성정책 뿐이었다고 하겠다.

이와 같이 1960, 70년대의 농업구조정책은 대부분의 사업이 시범사업의 차원을 넘지못했을 뿐 아니라 장기에 걸쳐 지속되지 못한 전시효과적 시책에 그치고 말아 별다른 실효를 거두지 못했던 것이다.

1970년대중반의 쌀자급달성에 뒤이어 「4차5개년계획」(1977-81년)에서 국민경제의 개방체제이행이 강조되면서 농업부문에 있어서도 농산물시장개방의 확대와 주곡가격지지정책의 후퇴를 내용으로 하는 「개방농정」으로의 전환이 이루어지게 된다. 종래의 주곡증산과 가격支持에 의한 「過保護농정」 대신 부족농산물의 수입 확대를 통한 농산물가격안정과 농업보호·지원의 축소를 통한 국민경제 타부문의 부담경감을 표방한 개방농정은 그 기본방향을 농업의 구조개선과 농촌개발방향의 전환으로 설정한다.

5공화국의 등장과 함께 채택된 80년대 농정의 기본방향 아래 농업구조정책에 관련해서는 영농의욕을 가진 농가의 규모확대, 영세농의 탈농유도와 轉職대책강구, 농지임대차의 현실화, 경지정리의 확대와 농업기계화의 촉진, 농어민후계자의 육성을 통한 농촌인력개발, 농촌공업의 도입확대 등 시책들이 제시되었다.

이 가운데 80년대전반에 중점적으로 실천에 옮겨진 시책은 「농어민후계자육성사업」과 83년에 제정된 「농어촌소득원개발촉진법」에 근거를 둔 농공지구조성을 통한 농촌공업화정책이라고 하겠다.

80년대의 농업구조정책의 전개에서 특히 중요한 의미를 지니는 것은 86년 3월에 발표된 「농어촌종합대책」과 동년말에 제정된 「농지임대차관리법」이라고 하겠다. 「농어촌종합대책」은 구조개선의 촉진을 위해 농지임대차관련 입법조치의 시행과 농지구입자금의 지원 등 시책을 담고 있었으며, 뒤이어 제정된 「농지임대차관리법」은 1949년의 「농지개혁법」에 따라 공식적으로는 금지되어 왔던 농지임대차제도를 합법화·양성화함으로써 농지임대차를 통한 농지유통화 및 상충농으로의 농지집중을 추진할 수 있는 법제적인 근거를 마련했다는 점에서 매우 중요한 의미를 지니는 것이다.

1982년이래의 對美무역수지의 흑자누적과 86년이래의 국제수지흑자전환에 따라 미국의 농산물시장개방압력이 가중되고 89년부터 GATT국제수지위원회의 BOP졸업 결정을 받아들임에 따라 89년 4월에는 89-91년의 3개년에 걸쳐 농수산물 243개 품목의 개방을 포함한 「수입자유화예시계획」이 발표되기에 이른다. 이에 뒤이어 제시된 「농어촌발전종합대책」에서는 수입개방에 대한 핵심대책으로서 농업구조개선을 강조하고 구체적인 시책으로서 농지유통화의 촉진 등 구조개선사업을 담당할 「농어촌진흥공사」의 설립, 專業農으로의 농지집중을 지원하기 위한 「농지관리기금」의 설치, 농지의 장기임대제도 도입과 농지

임대의 촉진, 영농조합법인과 위탁영농회사의 육성, 「농업진흥지역」의 설정과 진흥지역내 농지에 대한 기반조성 등 재정투융자사업의 집중적 시행, 농촌공업개발과 농외취업촉진, 농어민연금제의 추진등 구조정책의 주요내용 들이 모두 망라되어 있다.

90년 4월에는 「농어촌발전특별조치법」과 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」을 제정함으로써 「농어촌발전종합대책」에서 제시된 정책추진에 필요한 법적적인 기초를 마련하게 된다.

91년 7월에는 집권여당인 民自黨주도아래 향후 10년간 42조원의 재원을 투입하여 구조개선을 적극 추진해나간다는 「농어촌구조개선대책」이 발표되었으며, 그 천반기의 집행계획이 「7차5개년계획」(1992-96년)의 형태로 구체화된 것이라고 할 수 있다.

「7차계획 농어촌발전부문계획」에 따르면, 농업구조개선정책은 ① 人力육성 ② 생산기반조성 ③ 영농규모확대 ④ 기계화 및 시설현대화 ⑤ 기술혁신 등 다섯가지를 주요내용으로 담고 있다. 이들 내용에 관해 간단히 부연한다면, 人力육성을 위해서는 후계자육성체제의 확립, 專業農의 교육훈련제도마련, 농업교육제도개선을 추진하며, 우량농경지의 확보와 생산기반조성을 위해서는 농업진흥지역의 지정, 진흥지역을 중심으로 한 생산기반의 조기정비, 진흥지역이 외농지의 종합적인 활용방안강구를 추진한다는 것이다. 영농규모확대를 위해서는 규모확대를 위한 지원강화와 농지의 교환·分畠실시, 위탁영농회사 및 영농조합법인 등 영농조직을 활성화하며, 기계화 및 시설현대화를 위해서는 벼농사 및 주산단지를 중심으로 한 밭농사의 기계화, 시설농업의 현대화등을 추진해나가며, 기술혁신을 위해서는 연구개발투자의 확대와 연구체제정비를 추진하고 우량품종 및 成長作目的 개발을 뒷받침한다는 등의 시책이 담겨 있다.

말할 것도 없이 이들 시책은 아직도 그 효과를 평가하기에는 시기상조여서 예컨대 농업진흥지역은 지난 92년말에야 일단 지정을 완료한 단계이며 위탁영농회사나 영농조합법인등 영농조직도 충분한 실태파악이나 평가가 되어있지 않은 상태에 놓여 있다.

어느 의미에서 우리나라의 농업구조정책은 이제 막 시작의 문턱에 첫발을 내딛고 있는 단계에 있을 뿐이어서 해결해나가야 할 수많은 과제들 가운데서 우선순위를 올바르게 설정하고 자원배분을 능률적으로 해나가는 문제가 무엇보다

다도 중요한 일이라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 농업구조정책의 과제와 방향

위에서 우리는 그동안의 엄청난 경제구조변화속에서 전반적으로 매우 심각한 경영위기에 빠져들고 있는 한국농업에 대한 구조정책적 접근이 구체화된 것은 매우 최근의 일로서 90년대에 접어들면서 겨우 「구조농정」의 출발점에 서게 되었다는 점을 확인할 수 있었다.

여기에서는 1989년의 「농어촌발전종합대책」과 91년의 「농어촌구조개선대책」 그리고 현재 집행중인 7차5개년계획의 농업구조관련시책의 내용을 염두에 두면서 人力 내지 경영주체의 육성확보, 생산기반의 조성, 농지소유이용제도의 개선등 몇가지의 핵심적인 과제들에 관해 중점적으로 검토해 봄으로써 구조농정의 전개방향에 관한 의견을 개진해두고자 한다.

먼저 개방화·국제화시대의 농업을 담당해나갈 영농주체의 육성확보는 구조정책의 실패를 좌우할 관건을 이루는 결정적 요소라고 하겠다. 7차5개년계획도 농업노동력의 과도한 유출과 노령화에 따른 양적·질적 저하에 대처하기 위해 고급생산기술과 경영기법을 구사할 수 있는 전문인력을 양성할 것을 최우선과제로 제시하고 있으며, 이를 위해 1981-91년간에 48,944명을 선정·육성해 온 농어민후계자육성사업을 1992-96년간에도 매년 1만명씩 육성 지원해 가며 품목별 재배기술 경영 가공 포장등에 관한 전문교육을 받은 전문경영인을 농업을 선도해갈 핵심세력으로 길러가는 동시에 농업전문人力의 기초단계를 이루는 농업계고교의 교육을 현장실습위주로 강화해간다는 등의 시책을 담고 있다.

영농주체의 확보문제는 단지 양의 차원보다는 질의 차원을 한층 중시해서 다루지 않으면 안될 것이다. 어떤 산업이건 그 발전을 주도할 혁신자(innovator)의 기능이 있어야 하며 종래 정부수매위주의 쌀농사중심으로부터 개방체제下의 경쟁적 시장판매의 상업적 농업으로 전환되지 않을 수 없는 새로운 여건아래서의 농업경영은 고도의 경영능력과 시장정보 및 영농기술을 지닌 기업가적 자질과 능력을 요청한다.

농업경영을 통해 타산업에 못지 않은 경제적 보상과 성취의 보람을 실현할 수 있는 여건이 마련될 때 비로소 의욕과 능력을 갖춘 청년농업자의 출현을

기대할 수 있으며 장래 농업의 성패는 이들 전문영농인력의 노력에 따라 좌우될 수 밖에 없다.

이러한 관점에서 볼 때 우수한 영농인력확보를 위한 대전제는 기존제도가 지니는 지나친 규제나 간섭을 지양해서 이들이 국내외시장을 대상으로 가격 및 품질 경쟁에 전념할 수 있는 물적 제도적 기반을 조성해주는 일이다. 토지생산기반의 본격적 정비확충, 농산물유통여건의 개선, 농업정보시스템의 정비, 농지이용효율화를 위한 유동성제고장치등 개별농업자의 역량을 넘는 농업하부구조의 조성은 정부가 담당하고, 생산 및 유통활동은 가급적 시장기능에 맡겨 경쟁체제의 장점을 살리는 방향으로 올바른 역할분담을 정립해야 할 것이다.

국내농업보호를 위한 적정수준의 국경조치는 긴요한 일이지만 국내에 있어서는 가급적 다양한 주체간의 경쟁을 촉진하는 것이 바람직하며, 토지투기에 대한 제동장치의 도입과 아울러 농업분야에 대한 기업의 참여도 적극 고려될 필요가 있을 것이다. 대규모경영의 장점을 살리고 생산의 능률화를 달성하는데 기여할 수 있는 영농주체라면 참여자격을 개인농가 공동영농조직 영농회사 등 어느 특정한 유형에 한정하기 보다는 공정한 조건아래서 선의의 경쟁을 유도해나가는 것이 바람직한 일이며, 이는 개방화시대에 있어서의 농업의 국제경쟁력을 배양해나감에 있어 불가결한 전제조건이라고 보아야 할 것이다.

다음으로 영농규모확대와 기계화영농에 불가결한 전제조건을 이루는 생산기반의 조성문제이다. 정부는 집단화된 우량농지를 농업진흥지역으로 지정 보전하고 생산성이 낮은 농지는 농민의 소득증대나 생활편의시설, 지역개발등 다양한 용도로 개발해나간다는 정책방향에 따라 법정시한인 92년말까지 전체농지의 48.2%에 해당하는 100만8,385헥터를 농업진흥지역으로 지정완료하고 경지정리, 기계화등 각종 정책지원을 진흥지역에 집중할 계획을 세우고 있다.

제약된 자원의 배분에 있어 우선순위의 설정이 불가피하다는 점을 인정하더라도 국토자원의 효율적 활용이라는 관점에서 볼 때 농지의 절반에 못미치는 약100만헥터만을 우량농지로 조성 보전하고 나머지의 방대한 농지면적에 관해서는 타목적轉用을 용이하게 한다는 정책방향은 지나치게 소극적이며 불합리한 접근이라고 하지 않을 수 없다. 1987년 현재 우리나라 국토의 용도별 이용구조를 보면 총면적 99,222평방킬로의 66.2%에 해당하는 65,651평방킬로가 산림지로, 22.6%인 22,441평방킬로가 농경지로, 1.8%인 1,854평방킬로가 垆

地로, 2.0%인 1,966평방킬로가 공공용지로, 불과 0.2%인 188평방킬로가 공장용지로, 7.2%인 7,122평방킬로가 기타용도로 각각 이용되고 있다. 가령 앞으로의 도시화 공업화에 따라 농지 전용이 요청되는 규모가 얼마나 될 것인가를 극히 조잡하게나마 시산해 본다면 농지로 보전하기로 한 진흥지역의 규모가 지나치게 과소책정되고 있는 점을 쉽게 알 수 있다. 가령 상당한 장래기간을 보아 도시적 공업적 용도의 토지이용이 87년의 3배규모로 확대되며 그 공급의 절반이 농지전용으로 충당된다고 가정할 때 농지의 타목적轉用수요는 垡地 공공용지 공장용지를 합쳐 4,008평방킬로에 불과하며 遊休地化하는 이외에 代替의용도가 없어 장래에도 계속 농업용으로 쓰여질 수 밖에 없는 농경지규모는 18,433평방킬로에 이른다.

이렇게 볼 때 장래 국토이용의 합리화라는 관점에서 볼 때 진흥지역으로 지정된 100만8,385헥타이외에 진흥지역이외의 농지가운데서도 80만헥타이상의 규모는 넓은 의미의 농업적 이용에 충당되도록 농지기반조성정책의 대상은 대폭 확대조정되어야 하는 것이다.

물론 이러한 정책방향은 국토이용계획이나 도시계획법등 국토이용전반에 관련된 법체계의 재검토와 동시에 이루어져야 하는 것이지만 적어도 농업생산기반정비정책의 대상범위는 올바르게 재정립되어야 할 것이다.

영농기계화를 통한 노동력절감과 경영능률의 제고를 위해 반드시 선결되어야 할 경지정리, 用水시설, 대단위圃場정비등 생산기반의 조성은 매우 낙후된 상태를 벗어나지 못하고 있다.

7차5개년계획에 따르면 농업진흥지역지정면적에 상응하는 100만헥타의 우량농지의 경지정리를 2001년까지 완료한다는 목표아래 91년말현재 전체 논면적의 45%에 해당하는 경지정리는 59만9천헥터를 96년말에는 54%수준인 72만3천헥터로 끌어올리며 단위圃場의 규모도 현재의 0.3-0.4헥터에서 1-3헥터규모로 확대함으로써 대형기계화기반을 마련해가도록 책정되고 있다.

또한 91년말현재로 수리답율 74%수준에 머물고 있는 용수개발을 앞으로는 발用水 및 생활용수개발과 확대병행한다는 방침아래 96년말까지는 수리답율을 77%로 높이고 4만8천헥터의 발관개를 추진하며 전국농어촌용수조사사업을 완료할 계획을 세워두고 있다.

이와같은 생산기반조성사업계획은 한국농업이 당면하고 있는 시장개방압력과 영농人力の 심각한 부족이라는 긴박한 여건에 비추어 지나치게 소극적이며

지지부진한 대응노력의 단적인 표현이라고 보지 않을 수 없으며, 획기적인 기반조성 투자의 증액과 조기집행을 내용으로 하는 계획의 수정보완이 없이는 우리 농업의 경쟁력배양과 국내외 농산물가격차의 축소는 기대하기 어려울 것으로 생각된다.

다음에는 농업생산에 있어 특히 중요한 생산요소를 이루는 농지의 소유와 이용을 규정하는 농지제도문제에 관해서 검토해보기로 하자. 최근에 정부는 「농지개혁법」 「농지임대차관리법」 「농어촌발전특별조치법」 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」 「농촌근대화촉진법」 등 입법목적이나 제정시기가 매우 다양한 여러 법률로 분산되어 일관성을 결여하고 있는 농지관련법제를 「농지기본법」의 제정을 통해 일원화하려는 움직임을 보이고 구체적인 시안마련에 착수하고 있는 것으로 알려지고 있다. 새로이 제정될 「농지기본법」은 농지의 소유상한을 확대하고 소유자격을 다양화시키며 농지매매에 적용되고 있는 각종의 이중규제를 폐지하며 보전가치가 낮은 농지의 매매와 轉用을 자율화하는 등의 내용을 담음으로써 경영규모확대와 지주의 자율적인 재산권행사보장이라는 목적을 효과적으로 달성하려는 의도에서 비롯된 것으로 전해지고 있다.

이와 병행해서 농촌생활환경개선을 체계적·종합적으로 추진해나가기 위해 「농어촌정비법」을 제정할 것이라는 次期대통령의 선거공약이 실천에 옮겨지기에 앞서, 농촌지역 토지이용에 관해서 농지만을 대상으로 하는 「농지기본법」과 그밖의 토지이용계획을 포함하는 「농어촌정비법」등 二元化체계가 과연 바람직한 것인가에 관해 충분히 연구 검토될 필요가 있을 것이다.

지금까지의 경험에 비추어 본다면 농촌지역에 소재하는 각종의 토지가 단지 地目과 절대농지·상대농지의 구분으로 관리되었을 뿐 도시지역의 「도시계획법」에 상응하는 농촌지역의 총체적인 토지이용계획이라는 개념이나 법제가 결여되어 있었기 때문에 농지의 효율적인 이용이나 농촌지역의 계획적인 개발이 이루어지지 못했던 것이다. 이와같은 제도상의 허점에 기인한 무질서한 농지 轉用을 막기 위해 차선택으로 등장한 농업진흥지역지정은 법적용의 대상이 원칙적으로 농지에 한정되며 아직도 토지투기에 따른 不勞소득 및 轉用이익의 환수조치가 不備한 상태에 있는 상황에서 시행상 많은 어려움을 수반할 수 밖에 없게 되어있는 것이다.

정부가 구상하고 있는 「농지기본법」이 단지 규제완화라는 방향만으로 채워지는 경우에는 부재지주등 기득권층의 이해관계에 영합할 뿐 근년에 제정된

토지공개념관련법제들의 입법취지에도 역행하는 결과를 초래하게 될 우려를 배제하기가 어렵다.

요컨대 새로이 제정될 농촌지역의 토지소유와 이용을 규정하는 법률은 농지와 그밖의 각종 地目을 동시에 법적용의 대상에 포함시킴으로써 농촌지역의 총체적인 토지이용을 계획적으로 조정해나갈 수 있도록 하는 단일체제로 이루어져야 하며, 토지가 단순한 소유보다는 생산수단 및 국민생활의 場으로서 능률적으로 이용되어야 한다는 이용권우선의 방향에서 접근되어야 할 것이다.

도시지역에 관해서는 도시계획의 틀속에서 특정한 토지의 용도가 주거지, 상가, 녹지 등으로 구분되어 비교적 체계적인 이용이 가능하게 되어 있는데 비해, 농촌 지역의 경우 도시계획에 상응하는 지역토지이용계획이 결여되어 있는 근본적 문제점을 해결함으로써 농업 및 비농업적 목적에 따른 농촌지역 토지의 체계적 이용을 가능케 하는 틀을 마련하는 작업이 시급히 추진되어야 한다. 이것이 전제되지 않는 한 앞으로 농촌지역의 亂開發과 빈번한 용도변경에 따른 엄청난 자원낭비를 빚게 될 것임은 쉽게 예견되는 일이기 때문이다.

마지막으로 강조해두고자 하는 것은 농업생산기반의 조성확대 및 농지제도의 개선과 함께 농촌지역 사회간접자본의 확충과 생활여건개선에도 획기적으로 자원배분이 확대되어야 한다는 측면이다. 농촌경제의 발전은 농업뿐 아니라 농촌지역에 있어서의 다양한 산업활동의 활성화와 농민과 비농민을 아울러 수용할 쾌적한 생활환경의 조성이 없이는 달성되기 어려우며, 대도시의 과밀해소와 국토의 균형개발촉진을 위해서도 지방중소도시와 주변농촌지역을 유기적으로 결합시킨 지역개발의 적극적인 추진은 긴요한 정책과제이기 때문이다.

고도성장기의 우리 경제가 제조업의 발전을 위해 대도시와 공단지역에 집중 투입했던 사회간접자본의 건설투자를, 이제는 농촌지역을 포함한 지방경제권으로 확산시켜 나감으로써만이 국내부존자원의 효율적인 이용을 도모할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 송대희·유병서, 『농업고도화에 따른 농업구조의 개편방향』, 한국개발연구원, 1985. 4.
2. 이정환, 『21세기를 향한 한국농업의 역할과 발전지향』, 한국농촌경제연구원, 1987. 4.
3. 정영일, 「2000년대를 향한 한국농업구조의 전개방안」, 『한국농업경제학회 창립30주년기념논문집』, 1987. 9.
4. 이영기, 「농업구조정책의 전개와 전망」, 『농업정책연구』, 19권 2호, 1992. 12.
5. 농림수산부, 『제7차경제사회발전 5개년계획 농어촌부문발전계획, 1992-1996』, 농림수산부, 1992.