2021년 7월16일 한국농업신문 1면

경자유전 실현하려면 농지은행관리원 역할 중요

농지은행관리원 기능 · 역할 정립 모색
농축산연합회, 농지제도 개선 토론회 개최

헌법에 명시된 경자유전의 원칙을 지키기 위해서는 농지 소유에 대한 사후 관리가 중요하고 이를 위해서는 전담 기관이 필요하다는 주장이 제기됐다.

경자유전 원칙을 실현하기 위한 농지제도 개선방안을 두고 농업계와 관련 전문가의 의견을 수렴하기 위해 개최된 이번 토론회는 이개호 국회 농림축산식품해양수산위원장과 한국농축산연합회가 주최하고 한국농축산연합회와 (사)한국쌀전업농중앙연합회 주관으로 지난 8일 서울 aT센터 세계로룸에서 열렸다.

토론회에 앞서 김수석 한국농촌경제연구원 명예선임연구위원은 '경자유전 원칙 실현을 위한 농지제도 개선방안'을 주제로 발표했다.

김수석 명예선임연구위원은 "현행 농지제도가 안고 있는 제도의 기본원칙 문제를 해결하기 위해서는 중장기적으로 농지제도의 규제 원리를 '소유'에서 '이용' 규제 중심으로 개편해야 한다"고 주장했다.

이어 농지의 효율적 이용 · 관리를 위한 정책수행조직으로써 '농지은행관리원'의 기능과 역할에 대해 윤석환 부원장이 주제발표를 진행했다.

윤석환 부원장은 "농지은행관리원은 농지 관련 제반 정보를 전산화하는 업무를 수행하며, 지자체와 함께 농지를 효율적으로 관리하기 위한 유기적 협력 체계를 구축하는 게 무엇보다 중요하다"고 설명했다.

주제발표가 끝나고 농지제도와 관련된 본격적인 토론이 이어졌다. 토론은 김정호 환경농업연구원장이 좌장을 맡아 진행됐으며, 임병희 한국쌀전업농중앙연합회 사무총장, 서용석 한국농업경영인중앙연합회 사무부총장, 나현 한국농촌지도자중앙연합회 사무총장, 김동현 농림축산식품부 농지과장, 유찬희 한국농촌경제연구원 박사, 조가옥 전북대학교 교수가 패널로 참여했다.

참석자들은 경자유전 원칙이 충분히 실현될 수 있도록 농지제도가 개선돼야 한다는 데 입을 모았다. 또 농지은행관리원이 농지관리의 효율성을 높이고 농지투기를 방지하는데 기여할 수 있어야 한다고 주장했으며, 이를 위해 향후 실질적인 농지관리 전반의 업무를 수행할 수 있도록 예산 · 인력 확보 등이 뒷받침돼야 한다고 주문했다.

<관련기사 6~7면>

이은혜 · 김홍중 기자

전체 농지의 44% 비농업인 소유…제2의 농지개혁 필요

"농지, 농업인만이 사용해야 한다"

이개호 국회 농해수위원장 · 위성곤 의원 · 이만희 의원 · 이원택 의원 축사

- 일 시 : 2021년 7월 8일
- 장 소 : 서울 aT센터 3층 세계로룸
- 참석자
  - 이은만 한국농축산연합회장
  - 김수석 한국농촌경제연구원 연구위원
  - 윤석환 농어촌연구원 부원장
  - 나 현 한국농촌지도자중앙연합회 사무총장
  - 임병희 한국쌀전업농중앙연합회 사무총장
  - 서용석 한국농업경영인중앙연합회 사무부총장
  - 유찬희 한국농촌경제연구원 박사
  - 조가옥 전북대학교 교수
  - 김동현 농림축산식품부 농지과장

이개호 국회 농림축산식품해양수산위원장과 한국농축산연합회(회장 이은만)가 주최한 '경자유전의 원칙 실현을 위한 농지제도 개선 토론회'가 지난 8일 서울 aT센터 3층 세계로룸에서 열렸다.

이번 토론회는 농업 현장의 농지제도를 개선하고, 농지법 개정안에 대한 제언, 농지이용 실태조사를 담당할 농지은행관리원의 다양한 역할 수행을 위해 마련됐다.

토론회를 주최한 이은만 농축산연합회장은 인사말에서 "농업 현장에서의 농지에 대한 개선 요구가 이전부터 계속돼왔고 주말농장이라는 명목으로 비농업인의 농지 소유가 가능해졌다"며 우려를 나타냈다.

이어 이은만 회장은 "농지는 농업 생산 기반으로서 농업인만이 사용할 수 있도록 법제화는 물론, 상시적인 관리 · 감독과 이행실태조사, 불법사례 적발 시 즉시처벌이 실행돼야 한다"고 강조했다.

이어 이개호 국회 농해수위원장은 축사를 통해 "국회에서도 농지법을 크게 개정했다. 우선 농지취득자격 강화, 진흥구역 내 농지를 비농민이 취득하는데 많은 제한 뒀다"며 "앞으로도 농지 전반에 대한 재검토와 투기 방지 위한 정책적 대안 모색할 필요 있다고 생각한다. 오늘 토론회를 통해 농지를 지키고 경자유전 원칙 구현해나가는 큰 계기가 되길 바란다"고 격려했다.

위성곤 더불어민주당 국회의원(제주)도 축사에서 "우리 헌법에 경자유전의 원칙 담겨져있음에도 불구하고 비농업인이 부기를 목적으로 농지를 소유해 큰 논란이 되고 있다"며 "오늘 토론회는 이와 같은 현안 문제를 해결함에 있어 시의적절한 토론회"라고 설명했다.

이어 위성곤 의원은 "현장에서는 법의 허점을 불법적으로 이용해 거래하고 있지만, 우리가 제대로 막고 있지 못하고 있어 농지 투기, 전용 문제는 더욱 심각하다"며 "토론회에서 좋은 대안 마련해달라. 저도 정책적으로 추진해나갈 수 있도록 노력하겠다"고 밝혔다.

이만희 국민의힘 국회의원(경북 영천 · 청도)은 "농해수위에서도 심각성 인지하고 농지법 개정에 앞장섰다. 현장에 적용되기 위해서는 현장의 의견 수렴이 반드시 필요하다. 도출된 내용들이 현안 문제 해결을 위해 큰 역할 해주리라 믿는다"고 축사했다.

이원택 더불어민주당 국회의원(전북 김제 · 부안)도 "경자유전 원칙 실현해가고 합리적인 방안 도출하는데 의미 있는 토론회"라며 "농지은행관리원이 어떤 역할 할 것인지 중요하다. 저 또한 모든 농업인들과 함께하겠다"며 축사를 보탰다.

이은혁 · 김홍증 기자

주제발표 1

'소유' 아닌 '이용' 규제 중심 개편 필요

투기적 농지수요 발생 방지 병행해야

김수석 한국농촌경제연구원 명예선임연구위원.

김수석 한국농촌경제연구원 명예선임연구위원은 '경자유전 원칙 실현을 위한 농지제도 개선방안'을 주제로 발표했다. 김수석 명예선임연구위원은 "현행 농지제도가 안고 있는 제도의 기본원칙 문제를 해결하기 위해서는 중장기적으로 농지제도의 규제원리를 '소유'에서 '이용' 규제 중심으로 개편해야 한다"고 주장했다.

농림축산식품부의 주요 통계에 따르면, 2000~2019년 기간 동안 경지면적은 30만 8000ha가 감소했다. 이런 추세가 지속될 경우 20년 뒤에는 2000년 기준 경지면적의 1/3이 사라질 전망이다. 또한, 최근 5년 사이 농지전용 면적이 증가하고 있으며 연평균 약 1만5000ha의 농지가 전용되고 있다는 결과가 나왔다.

2019년 농어업농어촌특별위원회 자료에서는 1995년부터 2015년 사이 농업인의 농지소유 비율이 67%에서 56.2%로 감소된 것으로 나타났고, 비농업인 농지상속 등으로 비농업인의 농지소유 비율은 계속 늘어날 전망이다.

김수석 위원은 이 같은 현실을 개선하기 위해 '제2의 농지개혁'이 실시돼야 하지만, 실제로 수행상의 현실적 어려움과 실시 이후의 효과가 미미하다고 설명했다.

전국 농지에 대한 대대적인 농지이용실태 조사로 불법소유 농지를 파악하고 이에 대해 처분명령을 부과함으로써 비농업인의 불법소유를 척결하는 것이 가장 이상적이지만, 실제로는 많은 인력과 예산이 소요되고 정치적 현안으로 대두될 우려도 있다는 것이다. 또한, 단기적으로는 불법소유 농지가 제거되겠지만 중장기적으로는 농지가격으로 인해 비농업인의 농지소유가 다시 등장할 가능성이 크다고 밝혔다. 따라서 이 방안을 실행가능하게 하려면 농지가격을 수익지가에 준하는 수준으로 낮추는 방안이 동반돼야 한다고 밋붙였다.

김수석 위원은 "협의의 경자유전 원칙에 입각한 소유가 아니라 경작자의 농지이용권을 강화하는 쪽으로 변화해야 한다"며 "이와 병행해서 투기적 농지수요 발생을 방지하는 것이 필요하다"고 말했다.

주제발표 2

농지은행관리원, 지자체와 유기적 협력 체계 구축해야

충분한 인력 · 예산 뒷받침 필요

윤석환 한국농어촌공사 농어촌연구원 부원장.

윤석환 한국농어촌공사 농어촌연구원 부원장은 농지의 효율적 이용 · 관리를 위한 정책수행조직으로써 '농지은행관리원'의 기능과 역할에 대해 주제발표를 진행했다.

윤석환 부원장은 "농지은행관리원은 농지관련 제반 정보를 전산화하는 업무를 수행하며, 지자체와 함께 농지를 효율적으로 관리하기 위한 유기적 협력 체계를 구축하는게 무엇보다 중요하다"고 설명했다.

윤석환 부원장은 현재 농지 관리정책의 과제로 ▲사후관리 중심의 농지 소유정책의 실효성 제고 필요 ▲비농업인 소유 확대에 대응한 농지의 효율적 이용 · 관리제도 강화 필요 ▲농지의 소유와 이용(경영)의 분리 현상에 대응 ▲유동화 되는 농지를 생산적 · 효율적으로 이용할 자에 유효하게 배분 등을 꼽았다.

'농지은행관리원' 수행업무의 기본방향으로는 ▲농지 취득심사 업무 지원 수행 ▲농지이용실태조사 협조 및 적극적 기능 수행 ▲유휴농지, 휴경농지, 방치농지 모니터링 ▲상속농지, 이농농지, 임대차 농지 합법적 이용 관리 지원 ▲듭넥단위 농지 이용 효율화 및 집적화 개념 도입▲농지 관련 제반 정보 수집, 농지 정보 전산화 ▲농지은행사업과의 유기적 연계, 시너지 효과 거양 등을 제시했다.

한편, 윤석환 부원장은 '농지은행관리원'이 기능과 역할을 강화하기 위해서는 지역단위 유기적 협력 관리 체계가 구축돼야 한다고 강조했다. 지자체와 농지위원회, 농지은행관리원이 유기적 삼각 협력 체계를 구축해 농지를 수시로 모니터링하고 관리를 강화하는 등 연계와 협업이 중요하다고 강조했다.

마지막으로 윤석환 부원장은 충분한 인력과 예산 수립이 뒷받침돼야 한다며 "책임과 권한, 추진력과 전문성을 갖추기 위해서는 현장 전담 인력 배치뿐만 아니라 적정 예산 지원 또한 필수적"이라고 강조했다.

시대가 변해도 경자유전 원칙 관철해야

나현 한국농촌지도자중앙연합회 사무총장

이미 비농업인의 농지 비율이 약 50%에 달하고 현실적으로 지금 농지가격이 매우 비싼 상황에서 고전적 의미의 경자유전의 원칙을 실현하는 게 사실상 거의 불가능한 상황에 직면했다.

다만, 현재 상황을 인정한 불가피한 정책이라 하더라도 우리 농업을 위해선 장기적으로 경자유전의 원칙을 관철하기 위한 노력과 정책을 포기해서는 안 된다.

대안 중 하나로서 국가에서는 불로소득을 적극적으로 환수하는 세금정책을 펼 필요가 있다. 요즘 주택, 토지(농지) 등은 본래 기능보다는 투자 자산으로서 기능이 기형적으로 높아져 있다. 이에 정부는 공공재를 이용한 어떠한 경우라도 불로소득이 없는 정책을 도입하고 정책에 따라 예외 없이 법 집행을 해야 한다.

농지 감소도 심각한 문제다.

2040년이 되면 2000년 대비 1/3 정도로 농지가 줄어들 것으로 전망한다. 먹거리를 지키는 농지를 반드시 지켜야 한다.

농지은행관리원은 농지 전반의 관리 업무를 수행하기 위해 인력과 예산이 충분히 있어야 한다. 그동안 인력이나 예산이 부족해 농지이용에 대한 사후관리가 상당히 미흡했다. 이를 뇌졸이하지 않으려면 행정 업무를 위한 기구에 필요한 만큼의 지원을 정부에서 해야 할 것이다.

농지관리 업무에 필요한 인력 · 예산 확충 필수

임병희 한국쌀전업농중앙연합회 사무총장

지난 3월 LH 사태로부터 유발된 '농지투기' 사건 이후 적극적인 농지법 개정 절차가 국회에서 추진되고 있다. 농업 현장에서는 농지제도 개선에 대한 기대가 크나 개정된 제도의 현장 이행력이 충분한지와 어떤 기구에서 이행할 수 있을지를 두고 우려하는 목소리도 거세다.

물론 농지 관련 전문기관으로서 한국농어촌공사의 농지은행이 있지만, 단지 사업이행부서로서 농지 현황 조사나 불법적 이용실태를 적발하는 데에는 한계가 명확했다.

이를 보완하고자 출범하게 된 기구가 농지은행관리원이다. 농지은행관리원은 농지제도 개선안의 주 내용인 농지공유자수 제한, 농지취득자격증 발급요건 강화, 정기적 농지이용실태조사 근거 마련, 불법전용농지 원상복구 등 강제처분 조치에 대한 사후관리 강화, 농지투기행위 방지 위한 부동산업 영위금지 등 농지 관련 직 · 간접적 사업과 업무를 수행하게 될 것으로 기대된다.

다만, 법이 개정돼 실태조사, 관리업무만 확대되는 선에서 그친다면 앞서 현장에서 우려하는 이행력 부족 문제를 해결할 수 없다. 따라서 업무 수행을 위한 전문인력 확충과 관련 예산 증액은 반드시 병행돼야 한다.

농지제도 개정 이후 보완작업 과정 필요

서용석 한국농업경영인중앙연합회 사무부총장

식량 생산을 위해 필수적인 요소 중 하나는 농지지만, 그간 농지를 관리하는 농지법은 지속적으로 규제가 완화되는 방향으로 개정됐다.

그 결과 비농업인의 농지 소유와 농지의 타목적 이용이 점차 늘게 됐고, 농지가격은 계속 올라 농업인조차 농지를 소유하기 어렵게 됐다.

필수 농업생산 요소로서 농지가 그 역할에 맞게 기능하도록 지금이라도 농지제도를 개선해야 하며, 이를 계기로 농지 취득 · 소유와 관련된 제도를 합리적으로 조정하는 선례를 남기는 게 중요하다. 또한, 현재 국회에 계류 중인 농지 관련 제도들을 이후 본회의를 통과해 개정이 이뤄진 다음에도 주목해야 한다. 현장 상황에 맞게 부족한 점을 보완하는 작업이 필요하기 때문이다.

이번에 출범하는 농지은행관리원에 대한 기대도 크다.

농지관리의 실효성을 높이고, 농지의 효율적인 이용과 투기방지에 기여하는 데 기존 한국농어촌공사의 농지은행이 가지고 있던 접근성, 보편성 등은 농지은행관리원의 업무 수행에 도움이 될 것으로 예상된다. 농지자원을 상시 조사분석하고 불법투기 의심 농지에 대한 관리 체계도 확보하는 등 정부의 책임 있는 관리가 이어지길 기대한다.

농지 소유 · 이용뿐 아니라 충량 · 질도 고려하자

유찬희 한국농촌경제연구원 박사

농지 면적이 계속 줄어듭고 있는 상황에서 일정한 농지 자체가 확보되지 않는 이상 농지의 소유와 이용을 둘러싼 논의는 점점 퇴색될 수밖에 없다. 이제는 농지 총량과 질을 함께 고민해야 할 때다.

이러한 고민은 전제적인 농지 총량을 유지한다는 측면에서 농지 전용 문제로 이어진다. 농지법이 그간 개정되면서 규제가 완화돼왔고, 최근에는 태양광을 농지로 편입하려는 임법도 이뤄지고 있다. 농지 총량을 유지하기 위해 농지 전용 조건은 최소한 지금보다 더 엄격해야 할 필요가 있는 셈이다.

이를 위해 농지전용 심의나 농지이용실태 조사 등 사후적 관리가 중요하다. 지자체 등 행정기관에서 인력 등을 이유로 한계에 부딪힌 부분은 지역 사정에 밝은 농지관리위원회에서 보완해줄 수 있다. 농지은행관리원 또한 행정기관의 업무를 보조해주는 임무를 수행하게 될 것으로 예상한다.

경자유전의 원칙을 실현하는 일은 상당히 중요하다. 다만, 오늘날 사정에 따라 경자의 기준이 달라질 수 있다는 점을 인지해야 한다. 여전히 경자유전 원칙 중심은 농업인이고, 농업인의 기여도가 가장 크지만, 앞으로 지속적으로 경자를 확보해야 하는 농촌 현실에 맞게 새로운 농업인들이 지금보다 농지에 쉽게 접근하는 길도 확보해야 하기 때문이다.

농지은행관리원에 거는 기대

조가옥 전북대학교 교수

농지는 농가의 소득증대와 식량자급률 향상에 가장 중요한 요인이므로 농지를 어떻게 관리하고 이용할 것인가가 매우 중요하다. 이를 관리할 농지은행관리원의 기능과 역할을 강화해야 하는 이유다.

농지은행관리원의 기능과 역할을 강화하고 효율적으로 운영하기 위해서는 합리적인 조직개편이 먼저다. 기존의 농지은행처와 농지관리와 농지이용증진을 위한 농지관리이용처(예시), 농지종합정보관리센터 등 조직설립과 구체적인 조직체계를 갖춰야 한다.

또한, 농지은행관리원이 신규로 추진하고자 하는 농지 관련 정보수집, 농지이용실태조사 등에 필요한 인건비, 경비 등이 반드시 지원돼야 한다. 특히 이를 담당할 전담 인원을 지사에 배치하고, 이들을 농지전문가로 적극 육성할 필요가 있다.

지역 단위의 유기적 협력관리체계를 구축하는 일도 중요하다. 지자체와의 역할 기능을 효율적으로 분담해야 하고, 읍 · 면 단위 농지위원회의 운영과 인력에는 한계가 있을 수 있으니 농지은행관리원이 부족한 부분을 지원해야 한다.

농지은행관리원은 투기적 농지취득을 방지하고 취득농지의 상시적 감시업무를 수행함은 물론, 농지관련 제반의 정보 수집과 전산화 작업으로 농지의 효율적인 이용증진에도 기여해야 할 것이다.

농지제도 개선 위한 민 · 관 협의 지속 운영 중

김동현 농림축산식품부 농지과장

지난 3월 LH사태를 계기로 국회에서는 농지법, 한국농어촌공사 및 농지관리기금법, 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률을 비롯해 농지 특별사법경찰제 도입을 위한 사법경찰관리직무법 등 4개 법률의 개정을 추진하고 있다.

농지법이 제정된 지 약 25년이 흘렀다. 농업 분야의 대표적인 규제법률이지만, 규제에 대한 모니터링과 사후관리를 위한 제도적 장치는 충분하지 않은 게 사실이다. 이에 농지취득 조건 강화 등을 통해 농지 사후관리를 확대하고, 지자체와 더불어 농지 상시관리를 전담할 기관을 마련하고자 앞서 언급한 4개의 개정 법률안이 심의를 기다리고 있다.

정부에서는 4개 개정 법률안의 하위법령을 제대로 마련해 나갈 계획이다. 또한, 추가로 상속 농지 관리 문제나 농지 보전 규제를 더 강화하는 측량 규제 등에 대해서도 농업계, 관련 전문가들과 충분히 논의해 나갈 방침이다. 이를 위해 지난해부터 여러 협의체를 운영하고 있으며, 대통령 직속 농어업 · 농어촌특별위원회에서도 역시 지속적으로 논의를 이어가고 있다.

현재 법 개정 절차가 진행되는 상황이고, 농지은행관리원과 관련해서도 관계부처와 협의를 계속해 나가고 있다.