[비즈 칼럼] 농업 혁신은 농지정책 혁신서 시작된다

중앙일보 입력 2023-08-30 00:02:02

이주량 과학기술정책연구원
선임연구위원

한국에서 농지정책은 매우 민감한 영역이다. 농지정책의 핵심은 일관성이지만 한국의 경제성장은 너무 빨랐고, 저렴한 농지는 항상 개발압력과 투기유혹에 노출됐다. 농지의 개발과 보전을 둘러싼 사회적 합의는 냉탕과 온탕을 넘나들었으며, 법 제도는 취약해질 수밖에 없었다. 2021년 국민적 공분을 샀던 LH 직원들의 집단적 농지투기 사건은 이런 농지제도의 취약성이 개인적 욕망과 결합해 나타난 현상이었다.

지금도 우리 사회에서는 농지를 둘러싼 서로의 이해관계와 기득권이 첨예하게 대립해 합의는커녕 논의조차 쉽지 않은 상황이다. 급격한 도시화로 부재지주 비율이 절반이 넘고, 다자녀 상속으로 소유권은 파편화됐으며 헌법의 경자유전 원칙은 현실과 따로 된 지 오래여서, 각자가 처한 위치마다 농지와 관련한 계산과 해법이 다르다.

이런 측면에서 지난 7월 국회를 통과한 농지법 개정안은 예민한 농지제도에 대해 합의를 통해 개선을 이끌었다는 측면에서 의의가 크다. 이번 개정안은 농지를 처분하거나 임대하는 조건은 강화하고, 농지은행의 대상 근거는 명확히 하는 등 이전법의 약한 고리를 보완했다. 모두 농지를 목적에 맞게 활용하면서도 부당한 손해를 보는 사람들은 최소화할 것으로 기대되는 항목들이며, 농지의 안정성을 위한 장기 방향성과도 일치한다.

사실 농업혁신의 출발은 농지혁신이다. 농식품 강국으로 유명한 네덜란드도 기술혁신 이전에 농지혁신이 먼저 있었다. 1940년 기아문제에 봉착했던 네덜란드는 농지병합을

통해 쪼개지고 볼품없던 농지를 규모화시켰다. 2021년 기준 네덜란드의 1인당 경작면적은 30ha로 우리의 25배다.

프랑스는 농지거래 과정에 국가가 강력하게 개입한다. 프랑스는 1960년 농지관리기구인 SAFER를 설립해 농지의 재분배와 재정리 임무를 전담시켰다. SAFER는 선매권을 통해 공공목적에 부합한 경우 사인 간 거래에 개입해 농지를 선취득 한 후 공공이익에 맞게 배분해 농지구조개혁을 촉진한다. 오늘날 프랑스는 세계 4위의 식량 대국이자 가장 아름다운 농촌을 가진 나라가 됐다.

스위스의 농업상속은 막내부터 영농의사를 묻고 농지 전부와 경영권을 한 사람에게 몰아준다. 막내는 장자보다 영농기간이 길어질 수 있으며 한 자식에게 몰아주어야 규모화에 유리하기 때문이다.

농지를 단순한 부동산으로 봐서는 농업의 미래가 없다. 식량 공급뿐만 아니라 환경보전, 경관 조성, 농촌사회 유지 등 농지가 갖고 있는 특별한 가치가 지켜지도록 농지 철학은 바로잡고 농지제도는 현실에 맞게 계속 개선하는 것이 우리 농업혁신이 가야 할 길이다.

이주량 과학기술정책연구원 선임연구위원