

농업·농촌기본법 개정의 배경과 주요 쟁점

김 정 호

1. 머 리 말	1
2. 농업·농촌기본법 개정의 배경	1
3. 외국의 농업기본법	4
4. 농업·농촌기본법의 주요 쟁점	10

KREI

내용 문의: 김정호 선임연구위원 02-3299-4253 jhkim@krei.re.kr
자료 문의: 이성규 (정보플라자) 02-3299-4213 sklee@krei.re.kr

- 『KREI 농정연구속보』는 정책 담당자, 농업인, 연구자 등 수요자에게 신속히 정보를 제공하기 위하여 연구 결과를 간결히 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

1. 머리말

「농업·농촌기본법」은 국가와 국민경제의 기반인 농업과 농촌의 발전을 도모하기 위하여 농업과 농촌이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정할 목적으로 1999년 2월 5일 제정되어, 그 동안 세 차례의 부분적인 개정을 거쳐 오늘에 이르렀다.

우리나라 농업·농촌의 여건은 대외적으로 쌀 관세화유에 협상, 도하개발의제(DDA) 협상, 자유무역협정(FTA) 등이 진행되고, 대내적으로는 농업인의 소득안정, 삶의 질 향상, 농촌지역 개발, 지역농업과 지방농정 등이 중시되면서 농정의 많은 변화가 시도되고 있다. 특히 2002년에 출범한 참여정부는 향후 10년간의 「농업·농촌종합대책」(2004.2.5)을 수립하고 2013년까지의 중장기 투융자계획을 마련하였다.

이렇게 변화된 농정을 뒷받침하기 위한 제도적 장치로서 「농업·농촌기본법」의 개정이 필요하다는 주장이 국회와 정부 그리고 학계 등에서 제기되고 있으며, 따라서 기본법 개정의 방향과 주요 쟁점에 대하여 검토할 필요가 있다. 이 자료는 지난 7월 5일 한국농촌경제연구원과 대통령자문 농어업·농어촌특별대책위원회가 공동으로 주최한 정책토론회에서 발제한 자료를 수정 보완한 것이다.

2. 농업·농촌기본법 개정의 배경

2.1. 기본법 입법의 추진 경과

1967년 농업기본법 제정: 농지개혁사업이 거의 마무리된 1960년대 들어 정부는 농업관련 제도의 정비에 착수하였으며, 이즈음에 농정의 근간이 되

는 기본법 제정의 필요성이 논의되기 시작하였다. 당시 세계적으로 농업의 생산성 향상과 도농간 소득격차 해소를 위한 농업구조개선이 가장 큰 이슈였으며, 유럽경제공동체(EC)를 중심으로 가족농의 자립을 근간으로 하는 기본법이 제정되었다. 예를 들어 독일은 1955년에, 프랑스는 1960년에, 일본은 1961년에 각각 농업기본법을 제정하였다. 우리나라 「농업기본법」(1967.1.16, 법률 1871호)은 총칙, 농업생산, 가격과 유통, 농업구조의 개선, 농촌복지와 문화향상, 농업행정기구와 농업단체, 농업정책심의회 등 7장으로 나뉘어 전문 30조와 부칙으로 구성되었으며, 구 기본법은 신 법이 공포된 1999년에 폐지되었다.

1990년 농어촌발전특별조치법 제정: 1980년대 중반에 시작된 우루과이라운드 협상에 따른 농산물 시장개방에 대응하여 농정체제를 정비하고 농업구조개선을 가속화하기 위한 제도적 장치로서 특별법이 제정되었다. 「농어촌발전특별조치법」(1990.4.7, 법률 제4228호)은 농업인·임업인·어업인의 개념 정의, 농림어업의 구조개선, 농어촌공업 육성 등 농외소득원 개발, 농어촌정주권 개발 등 생활환경 개선, 농업진흥지역 지정, 농어촌발전계획 수립, 농어촌발전기금 운용 등 9장 78조와 부칙으로 구성되었다. 현재는 일부 조항이 농지법, 농업·농촌기본법 등으로 이관된 상태이다.

1999년 농업·농촌기본법 제정: 1990년대 들어 시장개방 진전과 농정의 국제화라는 흐름 속에 농업·농촌의 비전과 중장기 정책 방향을 담은 농업기본법의 재정립이 필요하다는 주장이 계속 제기되어 왔다. 1994년 농어촌발전위원회에서 구 농업기본법의 실효성 문제가 제기되면서, 중장기 농정 틀로서 새로운 기본법 제정의 공감대가 형성되었다. 이에 1998년에 출범한 국민의 정부는 21세기를 대비한 농정 방향을 설정하고 농정개혁을 추진하였으며, 이러한 맥락에서 농림부는 그 해 3월에 특별작업반을 구성하여 농업농촌기본법 제정을 검토하였으며, 공청회를 거쳐 정부입법으로 제안하였다. 「농업·농촌기본법」(1999.2.5, 법률 제5758호)은 총칙, 기본방향, 농업구조개선, 농산물 수급 안정 및 유통개선, 농산물의 교역 및 국제협력, 농촌

지역개발 및 소득지원, 농업·농촌발전계획의 추진 등 8장 48조와 부칙으로 구성되어 있다(부록 1 참조).

2001~2003년까지 3차례 법 개정: 현재의 「농업·농촌기본법」은 제정('99. 2월) 후 3차례 개정이 있었으나, 그 동안 부분적인 개정 수요에 따라 일부 조문 개정이 이루어졌다. 즉, 제1차 개정('01.3.28)에서는 소비자의 책무 부여, 식량의 적정 자급목표 제시 및 국회 제출에 관한 규정이 신설되었으며, 제2차 개정('01.12.31)에서는 부담금관리기본법 제정에 따라 농업·농촌기본법에서 규정하고 있던 농지전용부담금 관련조항이 삭제되었다. 그리고 제3차 개정('03.12.11)에서는 '후계농업경영인'의 명칭 변경과 계속 지원할 수 있는 근거가 마련되고, 영농조합법인의 해산 청구권자가 농림부장관에서 시장·군수 등으로 변경되었다.

2.2. 기본법 개정의 필요성

농업·농촌·농정의 여건 변화: 칠레와 FTA 협정 체결 및 다른 국가와의 무역자유화 협상 진전, WTO 쌀 관세화유예 협상의 타결과 DDA 협상 등 우리나라 농업과 농촌을 둘러싼 여건은 빠르게 변화하고 있다. 1998년 기본법 제정 당시에도 21세기를 향한 중장기 농업·농촌의 발전 방향을 설정하고 농정 방향과 이념이 제시되었으나, 급변하는 최근의 여건과 전망을 반영할 필요가 있으며, 특히 참여정부 출범 후 10년 계획의 「농업·농촌종합대책」('04.2.25)이 수립되는 등 중장기 농정 방향이 설정됨에 따라 이러한 농정 틀을 제도적으로 뒷받침하기 위한 기본법 개정의 필요성이 부각된다. 참여정부는 국정의 목표를 농촌과 도시가 더불어 잘 사는 균형발전사회로 설정하고, 새로운 농정이념과 패러다임을 마련하였다. 즉 농업정책의 대상은 농업에서 농업·식품·농촌으로 전환하고, 정책의 중점은 생산 중심에서 소비자 안전·품질 중심으로, 농촌의 성격은 농업생산 공간에서 농업인과 비농업인이 함께 어울려 살아가는 생산·정주·휴양 등 복합 기능을 담당하는 공간으로 역할을 할 수 있도록 과감한 정책전환이 추진되고 있다.

각계에서 기본법 개정의 필요성 제기: 기본법이 제정된 후에 학계(특히 농업법학회)에서 법 체계의 문제점과 함께 개정의 필요성이 제기되었으며, 정당·국회 등에서 기본법 개정의견을 다양하게 제기하고 있다. 현재 국회에는 식량자급률 법제화 논쟁과 관련된 기본법 개정법률안(김영덕 의원의 21인, '04.7.19 제출, 한화갑 의원의 67인, '04.12.8 제출)과 농업인의 최저 소득보장을 내용으로 하는 기본법 개정법률안(김낙성 의원의 10인, '05.1.12 제출) 등이 농림해양수산위원회에 계류중이다. 그리고 농림부는 관련시책 추진을 위한 주요 개정사항으로 농업관측 출연금 지원근거 마련, 통합정보 시스템 개발사업 추진근거 마련, 연구관리전문기관(가칭 '한국농림기술평가원') 설립 및 운영근거 마련, 농업과 식품산업의 연계성장 도모, 농업법인 관련조항 개선(회사법인 출자제한 완화, 지자체의 농업법인 설립자격 부여 등), 농정교육·홍보지원을 위한 조직의 설립근거 마련, FTA 확대 및 기후변화협약 등 농업관련 협약에 따라 농업분야 대응을 위한 지원근거 마련, 신지식농업인 육성 근거 마련 등의 법제화를 요청하고 있다.

3. 외국의 농업기본법

3.1. 프랑스의 농업기본법

농업법전과 기본법의 양대 체계: 프랑스 농정은 「농업법전」과 「농업기본법」의 두 가지 법률 체계를 근간으로 운용되고 있다. 농업법전(code rural)은 농업 분야의 여러 가지 법률을 하나의 법전으로 종합한 것이며, 1791년에 「농업법전에 관한 법률」을 최초로 제정한 이후 현재까지 수정 보완되었다. 「농업기본법」은 농업의 기본방향(Loi d'orientation agricole)을 설정하는 법률로서, 국가 발전에 있어 농업이 담당해야 할 역할을 명확히 하고 기본 목표와 이를 실현하기 위한 정책을 규정한다.

1960년 기본법 제정 및 두 차례의 대폭 개정: 1960년에 기본법이 제정된

후 1980년과 1999년의 두 차례에 걸친 대폭 개정이 추진되었다. 1960년에 제정된 「농업의 방향설정에 관한 법률」(Loi d'orientation agricole)은 도농간 소득격차 해소를 위하여 농업경영체의 근대화를 도모하는 농업구조개선에 중점을 두었으며, 농촌건설토지정비회사(SAFER) 설치 및 농지유동화 추진의 근거를 마련하였다. 1962년에 제정된 「농업의 방향 설정에 관한 법률의 보완법」(Loi complétant d'orientation agricole)에서는 농업구조개선사회기금(FASASA) 설치, 이농과 전직 장려 등이 규정되었다. 1980년에 「농업의 방향설정에 관한 법률」(Loi d'orientation agricole)을 개정하면서 농업 무역을 둘러싼 경쟁력 논리가 확대됨에 따라 농업경영체의 경쟁력 강화를 위한 제반시책과 지역농업 유지를 위한 영농정착에 중점을 두었고, 유럽 공동농업정책을 준수하기 위한 정책 전환이 이루어졌다. 1995년에는 「농업근대화법」(Loi d'orientation agricole)을 제정하여 공동농업정책의 규칙과 역내 우선정책의 원칙을 준수하고 동시에 국제적 약속을 농정에 반영하였다. 1999년에는 「농업의 방향설정에 관한 법률」(Loi d'orientation agricole)을 개정하여 WTO 체제 출범을 계기로 등장한 농업에 대한 새로운 사회적 요구(농업의 고용유지, 농산물의 안전성과 질, 농촌공간 이용)에 부응하기 위하여 농업에 대한 공공개입방식의 합리화를 추구하였다.

2006년 시행 목표로 기본법 개정작업중: 2003년 9월 농촌정비법이 의회에 제안됨에 따라 농업성장관은 2004년에 농업근대화법안 개정 착수의 뜻을 표명하고, 2006년 1월까지 입법화하겠다는 의견을 제시하였다. 기본법 개정을 위하여 농업성은 주요 농업단체(전국농업회의, FNSEA, CNJA)와 협의하여 2004년 9월에 국회의원, 농민, 농업단체, 유통·농산가공업, 환경보호단체 관계자, 전문가, 저널리스트 등 40명으로 구성되는 전국기본방향위원회(Commission Nationale d'Orientation, CNO)를 설치하였다. CNO는 '04년 10월에 '농업의 방향설정법안'의 기본골격을 확정하고 법안준비의 기본이념으로 ①경제면에서는 국내 농업과 식품산업 경쟁력을 강화하고, 유럽연합(EU)과 세계의 새로운 상황에 적응할 수 있도록 지원할 것, ② 사회면에서는 경제 외의 부문과의 생활·노동 조건이 평등해지는 방향으로 추진할 것,

③ 환경·식품 면에서는 EU 틀 안에서 사회의 기대에 부응할 수 있도록 지원할 것 등을 제안하였다. 이러한 논의를 근거로 프랑스 농업성은 2005년 2/4분기에 법안을 각의 결정한 후 의회 심의에 넘겨 2006년 1월부터 시행할 계획임을 밝혔다. 프랑스 정부는 2006년 1월 공동농업정책 개혁 실시에 맞춰 새로운 법 시행을 목표로 하고 있다.

3.2. 일본의 농업기본법

선언적인 농업기본법: 일본의 농정은 농업기본법에 의한 정책과 이념을 토대로 개별법에 의하여 추진된다. 즉, 기본법에서 국가의 농정 목표와 수단에 관한 방향이 제시됨에 따라 중앙정부 및 지방자치단체의 정책 추진에 지침 기능을 가지며, 기본법의 정책 방향에 따라 국가의 시책에 대하여 연차보고서 등을 통하여 정책 목표의 실현을 점검하는 체계이다. 따라서 농업기본법은 농정의 이념과 시책의 기본원칙 및 방침을 법률이라는 형식으로 선언한 규정이며, 농업헌법과 같은 성격의 법률이라고 볼 수 있다. 현행 「**식료·농업·농촌기본법**」의 목적은 식료·농업·농촌에 관한 시책에 대하여 기본계획 및 그 실현을 도모하는데 기본이 되는 사항, 국가 및 지방자치단체의 책무 등을 규정하여, 식료·농업·농촌에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진함으로써 국민 생활의 안정 및 국민 경제의 건전한 발전을 도모하도록 규정하고 있다.

1961년 농업기본법을 1997년 식료·농업·농촌기본법으로 개편: 1961년에 「농업기본법」이 제정된 이후 농정의 이념과 기본방향이 1990년대 초까지 유지되었으며, 따라서 이 기간 동안을 ‘기본법 농정기’라고 부르기도 한다. 농업기본법은 고도성장과정에서 발생하는 농업과 타산업간의 생산성 및 생활 수준의 격차를 시정하는데 목표를 두었으며, 이를 위한 정책 수단으로 생산정책, 가격·유통정책을 통하여 농업발전과 농업인의 지위를 향상시키려는 것이었다. 그 후 UR 타결과 WTO 출범에 대응하여 1994년에 ‘신농정계획’을 수립하였으며, 1994년 8월에 발표된 농정심의회보고 ‘새로운 국

제환경에 대응한 농정의 전개방향'에서 앞으로의 농정 방향과 관련하여 '농업기본법 재검토'라는 항목을 설정함으로써 새로운 기본법에 대하여 논의가 본격화되었다. 그 후 농림수산성 내에 '농업기본법에 관한 연구회'를 설치하고 1996년 9월부터 신기본법 제정을 검토하기 시작하여 1997년 7월에 「식료·농업·농촌기본법」을 제정하였다.

식료·농업·농촌기본법의 주요 내용: 기본법은 제1장 총칙, 제2장 기본적인 시책(제1절 식료·농업·농촌기본계획, 제2절 식료의 안정공급 확보에 관한 시책, 제3절 농업의 지속적 발전에 관한 시책, 제4절 농촌의 진흥에 관한 시책), 제3장 행정기관 및 단체, 제4장 식료·농업·농촌정책심의회 등으로 구성된다. 농정의 기본이념으로 식료의 안정적인 공급, 다원적 기능의 발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌의 진흥 등을 표방하고 있다. 또한 기본법의 시책을 종합적·계획적으로 추진하기 위하여 정부로 하여금 식료·농업·농촌기본계획을 수립하도록 하고 있는데, 이 기본계획은 국회에 보고하고 공표하도록 규정하고 있다. 식료의 안정 공급을 위한 시책으로 식료소비에 관한 시책의 확충, 식품산업의 건전한 발전, 농산물 수출입에 관한 조치, 유사시 식료안전보장, 국제협력 추진 등을 규정하고 있다 또한 농업의 지속적 발전을 위한 시책으로 바람직한 농업구조 확립, 전업농에 의한 농업경영의 추진, 농지의 확보와 효율적인 이용, 농업생산기반 정비, 인력 육성 및 확보, 여성의 참여 촉진, 고령농업자 활동 촉진, 농업생산조직 활동촉진, 기술의 개발 및 보급, 농산물 가격형성과 경영의 안정, 농업재해에 의한 손실보전, 자연순환기능 유지 증진 등을 규정하고 있다. 그리고 농촌진흥을 위한 시책으로 농촌의 종합적인 진흥, 중산간지역의 진흥, 도시농촌의 교류 등을 규정하고 있다.

3.3. 미국의 농업법

한시적 특별법적 성격의 농업법: 미국의 농정은 정책의 기본방향 및 시책을 일원화한 단일 법률에 의하여 한시적으로 추진되는 것이 특징이다. 즉

통칭 「농업법」(Farm Bill)이라 불리는 법률을 제정하고 일정기간을 정하여 중점적·일체적으로 농정을 추진하는 방식을 채택하고 있다. 따라서 미국의 농업법은 농정의 방향과 이념을 제시한 ‘기본법’과 구체적인 시책을 규정한 ‘개별법’의 체계로 추진되는 프랑스 및 일본 방식과는 달리 한시적인 특별법적 성격을 가진다. 다만, 한시적 특별법이 채택되지 않으면 항구법(예: 1949년 농업법)으로 돌아간다.

주요 농업법의 추진 경과: 1920년대 농산물의 생산과잉에 직면하자 루즈벨트 대통령이 뉴딜정책의 일환으로 「농업조정법」(Agricultural Adjustment Act)을 제정한 것이 최초의 농업법이며, 그 후 제정된 농업법들은 다음과 같다. 즉, 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act), 1938년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act), 1948년 농업법(Agricultural Act), 1949년 농업법(Agricultural Act), 1954년 농업법(Agricultural Act), 1956년 농업법(Agricultural Act), 1962년 식량·농업법(Food and Agricultural Act), 1964년 농업법(Agricultural Act), 1965년 식량·농업법(Food and Agricultural Act), 1970년 농업법(Agricultural Act), 1973년 농업·소비자 보호법(Agriculture and Consumer Protection Act), 1976년 식량·농업법(Food and Agricultural Act), 1981년 농업·식량법(Agriculture and Food Act), 1985년 식량안보법(Food Security Act), 1990년 식량·농업·보전 및 무역법(Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act), 1996년 연방 농업 개선 및 개혁법(Federal Agricultural Improvement and Reform Act), 2002년 농장안전 및 농촌투자법(The Farm Security and Rural Investment Act) 등이다.

2002년 농업법의 주요 내용: 법률의 명칭은 「2002년 농장안전 및 농촌투자법」(The Farm Security and Rural Investment Act of 2002)이며, 실시기간은 2002년 10월부터 2007년 9월말까지 시행된다. 이렇게 6년간 미국 농정의 방향과 예산액(6년간 517억 달러, 10년간 828억 달러)을 결정한 ‘2002년 농업법’은 농업인에 대한 소득안전망을 대폭 강화한 것이 가장 큰 특징이다. 즉, 농산물의 최저가격을 지지하는 융자단가(loan rate)를 인상한 것을 비롯

하여, 생산중립적직접지불제(fixed decoupled payment)의 단가 인상, 그리고 과거 부족불제도와 비슷한 목표가격을 보장하는 경기대응 직접지불제도 (Counter cyclical payment)를 도입하였다. 둘째, 환경보전 예산을 향후 10년간 171억 달러로 대폭 증액하여 토양보전유보사업(CRP)과 환경개선장려사업(EQIP)을 확충하고 친환경농법 지원을 도입하였다. 셋째, 농촌지역 단위의 개발정책을 강화하여 오지지역 케이블설치 보조, 광케이블설치 보조, 생산자의 농산물가공사업 지원, 농촌지역투자·농촌공업계획 등을 확충하였다.

3.4. 외국 사례의 시사점

농업정책에서 농촌정책으로, 시장지향적 농정 추구: 세계 주요국의 농정 개혁에서 나타나는 일반적 특징은 정책 목표가 생산성을 중시하는 농업정책에서 소득을 중시하는 지역정책으로 이행하고 있으며, 정책수단 측면에서는 가급적 시장왜곡 현상을 줄이고 농업을 더욱 경쟁력 있는 산업으로 유도한다는 방향이다. 특히 정책수단으로 가격지지를 감축하고, 직접지불 방식으로 농가의 소득안정, 환경보전, 농촌지역의 유지 등을 위한 지원을 강화해 나가는 추세이다.

< 세계농업과 농정의 흐름 >

시기 및 특징	주요 정책 내용, 성과
1960~70년 생산·가격정책에서 구조정책으로 전환	<ul style="list-style-type: none"> ○ 녹색혁명과 가격지지를 바탕으로 증산을 도모했으나, <ul style="list-style-type: none"> - 증산을 통한 소득문제 해결에는 근본적 한계 노출 ○ 1960년대를 전후로 농업구조개선을 통한 생산성 향상과 농공간 소득균형을 동시에 추구
1980~90년 효율주의 한계와 지역정책 대두	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산·구조정책은 자립농가의 생산성 향상에 기여했으나, <ul style="list-style-type: none"> - 생산과잉에 따라 UR 협상을 촉발시키는 계기로 작용 - 생태계 순환체계의 붕괴, 환경오염 문제 노출 ○ 1980년대 초부터 지역농업 유지를 다양한 정책수단 강구 - 국토자원 및 환경보전에 대한 중요성 인식
1990~2000년 농업의 지속적 발전을 위한 정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농산물 과잉해소, 환경보전을 위한 농법 전환 <ul style="list-style-type: none"> - 친환경농업(sustainable agriculture)의 대두 ○ 농업의 다원적 기능 증진을 위한 직접지불제 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 자연, 생태, 문화 등에 대한 가치 인식 ○ 농업보조를 줄이고 시장지향적 농정 추구

보편성과 특수성을 조화시켜 농정 틀 재정립: WTO 체제하에서 농정의 국제화라는 보편성(global standard)과 각국 농업의 특수성을 적절히 조화시키는 방향으로 이행하고 있다. 미국은 5년마다 농업법(Farm Bill)을 제정하여 시행하고 있으며, 특히 2002년 농업법에서는 농업경영안정 제도를 확충하였다. EU는 2003년에 농정개혁을 추진하여 농정 방향을 재정립하고 있으며, 이에 맞추어 프랑스는 공동농업정책 개혁에 부응하는 농업기본법으로 대폭 개정하도록 방침을 정하고 2006년 시행을 목표로 추진하고 있다. 일본은 1997년에 구 농업기본법을 대폭 개정한 새로운 식료·농업·농촌기본법을 제정하고, 이에 근거하여 10년 기간의 중장기 계획인 식료·농업·농촌기본계획을 수립하여 시행하고 있으며, 2005년 3월에 2010년까지 농정의 근간이 될 기본계획을 확정하였다.

4. 농업·농촌기본법 개정의 주요 쟁점

4.1. 기본법의 성격 재정립

농업관련 법률의 모범: 농업·농촌기본법은 농정의 원칙과 중장기 방향을 규정하는 법률로서 추상적인 이념이나 방향 제시가 아니라 법적 구속력을 가질 수 있어야 한다. 따라서 기본법에 근거하여 하위법이 제정되고, 아울러 농정분야의 제반 법률이 재정비될 필요가 있다.

선언적 규정과 집행적 규정의 조화: 농업·농촌기본법에서 규정하는 농정의 이념과 방향 등은 선언적 규정일 수밖에 없으나, 개별 시책에 대해서는 집행적 성격을 부여함으로써 법률의 실효성을 제고해야 한다. 특히 집행적 규정에 대해서는 입법 취지를 분명히 함으로써 하위 법률의 무질서한 개정을 억제하는 효과를 가져야 한다.

법률의 탄력성: 농업·농촌기본법은 경제입법으로서 각종 시책이 탄력성

있게 마련되어야 한다. 기본법이지만 국가적 차원의 장기 목표만이 아니라 중기적인 시책을 규정하여 필요시 상황 변화에 맞게 개정하는 것을 전제로 해야 할 것이다.

4.2. 수정·보완이 필요한 규정

농업, 농업인, 농촌 등의 개념 재정립: 먼저, 농업의 범위를 한국표준산업분류를 적용하여 재정비할 필요가 있다. 농업의 범위를 농작물생산업과 축산업으로 규정하되 관련산업(농축산물의 가공 및 유통, 농업관련 서비스, 농촌관광)으로 확대하는 방안이다. 다음으로, 농업인과 그 가족경영체인 ‘농가’를 명시적으로 규정하고 농업경영체와의 관계를 재정립할 필요가 있다. 현재 농업인은 농업경영자 및 종사자이고, 농가는 농업인의 가구이며, 농업법인은 농업인이 설립한 영농조합법인과 농업회사법인을 지칭하고 있다. 따라서 ‘농가’를 정의함으로써 농업경영체가 농가, 농업법인, 기타 농업을 경영하는 사업체 등으로 명확하게 규정되는 것이다. 그리고 농촌지역의 범위를 행정구역의 군 및 통합시로 규정하되, 읍·면 전지역 및 동 지역 중에서 도시적 용도지역 이외의 지역으로 명시할 필요가 있다.

국가와 지자체 등 농정 주체의 역할과 책무: 현행 기본법에는 국가와 지방자치단체의 역할 분담이 명확하지 않으므로, 국가는 식량안보와 다원적 기능 유지, 농가소득 안정, 식품 안전성 확보, 시장지향적 제도정비 등에 주력하고, 지자체는 지역농업 진흥, 농촌지역 개발, 주민복지 등을 담당하도록 규정하는 것이 바람직하다. 또한 농정 추진의 중요한 역할을 담당하고 있는 생산자단체에 대하여 농산물의 공급조절, 시장개척, 수요개발 등의 책무를 부여할 필요가 있다.

식량자급률 목표 설정: 현행 기본법에서 국가 및 지자체가 식량자급 수준의 목표를 설정하도록 규정하고 있으나, 식량자급률은 국가적 목표로서 더욱 명확하게 규정되어야 한다. 예를 들어 식량자급률 목표 설정을 포함한

식량자급계획의 수립, 식량자급률 목표의 달성을 위한 정책추진 체계 등을 규정할 수 있을 것이다.

통일대비 농정 방향: 현재는 기본법에서 통일대비 조사연구, 농산물의 민족내부거래 등을 규정하는 정도이지만, 앞으로 북한과의 농업협력을 위한 민간교류 활성화 등 정책 방향을 보다 구체화할 필요가 있다. 예를 들어 민간교류 활성화를 위한 지원시책, 통일대비 농업관련 조사연구의 강화 등을 명시적으로 규정할 수 있을 것이다.

농업통상 및 국제협력 강화: DDA협상, FTA 등에 대응하여 농업통상 및 국제협력의 기본방향과 각 주체의 역할을 명확히 설정할 필요가 있다. 예를 들어 대외개방 진전에 대응하는 국가와 지방자치단체의 정책 방향과 생산자단체 등의 역할을 규정할 수 있을 것이다.

4.3. 추가되어야 할 규정

지역농업과 지방농정 강화: 지방화 시대에 부응하여 지역농업의 다양성과 지방농정의 창의성을 진작시킬 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있으며, 구체적으로 지역농업 클러스터 사업의 체계적 추진을 위한 법적 근거, 지방농정 강화를 위한 원칙 제시 등을 규정할 수 있을 것이다.

농촌의 신가치 창출 및 지역사회 활성화: 농업·농촌의 다원적 기능을 고양하고 농촌지역사회가 활력을 가질 수 있도록 농촌정책을 강화하기 위한 규정이 필요하다. 예를 들어 생태·환경·경관 등 농촌의 가치 재발견, 귀농이나 도시민 이주 등 인구 유입 대책, 농촌지역의 혼주화에 대응한 공간 정비 등을 규정할 수 있을 것이다.

농산물 소비 촉진과 식품산업 육성: 농산물시장의 개방 진전에 대응하여 소비정책 및 식품산업 정책의 필요성이 증대되고 있으므로, 소비자 보호 및 농식품 소비에 관한 시책, 국내 농업과 식품산업의 연계 강화 등이 실효성 있게 규정되어야 할 것이다.

여성농업인, 노인복지 등: 농업인력의 여성화 및 고령화에 대응하여 여성 농업인 권익 신장, 고령화 진전에 따른 농촌형 사회복지 체계의 구축 등도 중요한 과제이다. 이에 대해서는 최근에 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」이 제정되어 구체적인 대책이 추진되고 있으나, 이들 시책의 기본방향을 규정하는 모법적 성격의 규정이 필요하다.

4.4. 법 체계의 정비 사항

기본법과 시행령, 시행규칙의 체계 명확화: 법 조문의 수준(일부 시행령적 표현)을 통일하는 문제이다. 예를 들어 현재 용어 정의에서 농업이나 농업인과는 달리 ‘농촌’의 정의를 시행령 및 장관 고시에 전부 위임함으로써 법률 이용상의 불편을 초래하는 점이 지적되며, 따라서 시행령 및 시행규칙에 규정될 사항을 재검토할 필요가 있다.

하위법으로 이관하여 개별법을 제정해야 할 사항: 기본법에서는 시책의 기본방향과 근거만을 규정하고 하위법을 제정하는 것이 바람직하다(부록 2 참조). 예를 들어 현행 기본법 제15~16조에서 영농조합법인과 농업회사법인을 상세하게 규정하고 있으나, 법 조문간의 형평성이 맞지 않는다는 지적이 많다. 따라서 기본법은 농업법인 제도의 법적 근거만을 규정하고 ‘농업경영체 활성화 지원법(가칭)’을 별도로 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아울러 식량자급률 목표 설정에 대해서도 세부사항(목표 기준, 산정 방법 등)을 법에서 어떻게 규정할 것인가 하는 논의가 필요하다.

기본법의 실효성 제고를 위한 수단: 농업·농촌기본법의 실효성을 제고하기 위한 방안으로 농정에 관한 연차보고서 작성에 농정시책의 점검 평가를 추가하는 방안, 국가 및 지방자치단체의 농업·농촌발전계획 수립과 시행에 대한 국회 및 지방의회의 점검 기능, 하위법 제정 및 관련법률 정비 등에 대한 검토가 필요하다.

부록 1: 농업·농촌기본법의 구성

총 칙 (1장)

- 농업의 건실한 성장과 발전, 농촌생활환경과 복지수준 향상
- 농업 : 경쟁력있고 경제적·공익적 기능을 수행하는 산업
농업인 : 타산업 종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체
- 농촌 : 전통·문화를 보존하는 산업·생활공간
- 국가·지방자치단체 및 농업인의 책무

시책방향 (2장)

- 정책 기본원칙 ○ 식량의 안정적 공급 ○ 농업구조개선 촉진
- 농촌지역개발 ○ 친환경농업 육성 ○ 통일대비 농업정책

개별시책

구조개선 (3장)

- 가족농의 경영안정
- 농업인력, 경영혁신, 자금지원
- 농업관련단체 육성
- 농지보전 및 농업생산기반정비
- 벤처농업·농업과학기술
- 지적재산권·지리적 표시

수급·유통 (4장)

- 농산물의 수급 및 가격의 안정
- 다양한 유통시설 확충 및 물류의 표준화 촉진
- 품질관리, 가공산업육성

교역·국제협력 (5장)

- 대외통상 및 국제협력
- 수출촉진 ○ 수입관리

농촌개발·소득 (6장)

- 농촌지역 개발, 산업진흥(복합산업)
- 농촌관광 등 휴양산업
- 직접지불, 농업재해(보험) 지원

발전계획 (7장)

- 농업·농촌발전계획 ○ 농정심의회
- 계획의 평가 및 효율적 추진 ○ 연차보고서 작성

보 칙 (8장)

- 준농촌지역에 대한 지원 ○ 조세의 감면 등

부록 2: 농업·농촌기본법의 주요 하위법 체계

