

碩士學位論文

우리나라 농지제도에 관한 연구

- 농지의 소유·이용 및 보전을 중심으로 -



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

玄 明 澤

우리나라 농지제도에 관한 연구

- 농지의 소유·이용 및 보전을 중심으로 -

指導教授 高 忠 錫

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2004年 12月

濟州大學校 行政大學院



玄 明 澤의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

2004年 12月

審査委員長_____

委 員_____

委 員_____

차 례

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 방법 및 범위	4
제2장 농지제도에 관한 이론적 배경	6
제1절 농지제도의 주요내용 및 변천과정	6
제2절 선행연구의 검토	31
제3절 연구 분석의 틀	35
제3장 농지제도의 비교 분석 및 문제점	37
제1절 농지제도의 비교 분석	37
1. 선진국의 농지제도	37
2. 우리나라의 농지제도	52
3. 우리나라와 선진국의 농지제도 비교	60
제2절 우리나라 농지제도의 문제점	63
1. 농지의 소유·이용적 측면	64
2. 농지의 보전적 측면	67

제4장 농지제도의 개선방안	69
제1절 농지제도의 방향	69
제2절 농지제도의 개선방안	72
1. 농지의 합리적 소유·이용을 위한 수단 강구	72
2. 농지의 계획적·종합적 관리체계 구축	75
3. 적정규모 농지보전을 위한 대책 강화	76
4. 환경보전형 농업을 통한 농지보전대책 강구	79
제5장 결 론	82
참 고 문 헌	85
영 문 초 록	89



표 차 례

제2장

<표 2-1> 농지의 정의	6
<표 2-2> 농지전용허가 동향	13
<표 2-3> 농지개혁론에 관한 견해들	20
<표 2-4> 농지개혁 이후 소작지 면적 추이	25
<표 2-5> 소작농가와 소작면적 추이	26
<표 2-6> 농지법 제정 추진 내용	28
<표 2-7> 농지관련 법체계 변화	30

제3장

<표 3-1> 선진국 주요국가의 농정지표 비교	52
<표 3-2> 농지관련 법률과 주요내용	54
<표 3-3> 농지소유상한에 대한 각국의 사례	60
<표 3-4> 각국의 토지이용계획	61
<표 3-5> 농지보전·전용제도에 관한 외국사례	63

제4장

<표 4-1> 증가사유별 경지면적	78
--------------------------	----

그 립 차 례

제2장

<그림 2-1> 연구 분석의 틀	36
-------------------------	----

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적

농지는 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 균형 있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이며, 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유되고 이용되어야 하는 基本理念을 가지고 있다.

우리나라 농지제도의 근원과 기본적 성격은 농지개혁법에 그 뿌리를 두고 있다. 농지개혁법 제정 당시 정치·사회·경제적 필요성에 의해 단행된 것이므로 그 理念은 衡平에 중점을 두었고, 이에 따라 경자유전과 他耕禁止, 3町步 소유상한을 중심으로 한 농지제도가 마련되었다. 경제여건과 농촌사회가 점차 변함에 따라 관계법률과 시행령의 개폐를 통해 조금씩 바뀌어왔다. 농지의 소유자격은 시간이 지날수록 점차 그 범위가 농민, 자경예정자 이외에도 영농조합법인·농업기반공사·정부·공공단체·교육기관·종교단체 및 농·수·축협과 금융기관 등으로 확대되었고, 타경금지규정은 1980년대 중반부터 완전히 현실화되어 농지의 임대차가 그 상한 제한 없이 합법화되었다. 농지소유격을 농민에게만 한정시키기 위해서는 먼저 누가 농민이고 농가이며, 상속·이농 등의 사유로 농민이 직접 경작하지 못하게 되었을 경우 소유하던 농지를 어떻게 해야 하는가 하는 문제를 분명히 하여야 한다.

최근 농지문제의 쟁점은 농지가격의 하락에 따른 농민들의 資産價値維持와 농지의 자유매매를 통한 기업농육성이 주요 관심사이다. 농지의 자유매매는 농지제도의 기본 골격을 바꾸는 것으로 이러한 농지제도의 근본적 변화가 야기하는 것은 농업생산성 및

농업의 성격과 소득분배, 나아가 농촌고용과 노인문제와 같은 사회구조적 변화까지 물고 올뿐만 아니라 농지의 보전과 환경문제에까지 지대한 영향을 미칠 것이다. 따라서 농지의 자유매매가 야기할 부재지주의 부활 및 농촌지역의 공동화 현상은 농촌지역 뿐만 아니라 우리나라 경제발전을 저해하는 요인이 되므로 우리나라 농업의 기본성격과 발전방향을 정확히 파악하여 그에 맞는 정책대안을 모색하는 것이 필요하다.

1990년대에 들어 농어촌발전특별조치법의 제정으로 농어촌구조개선사업을 추진하였는데, 이 사업의 일환으로 전업농의 경영규모 확대를 위한 농지관리기금의 설치와 농지의 장기임대차제도 도입, 그리고 영농조합법인은 소농중심의 공동영농조직으로, 위탁영농회사는 영농대행조직으로 육성, 離農家 및 非農民所有 農地의 처분의무와 규정 등의 제도를 만들었다. 농업법인경영체는 1991년부터 정부에 의해 중점 육성되던 것이 1994년도에 설립과 운영에 관한 제약을 크게 완화하는 제도의 개선이 있으면서 농업법인경영체의 사업이 보다 다양화되는 등 성장의 새로운 계기를 맞았다.

2, 3차 산업 중심의 선진국형 경제구조로 이행되어 온 우리나라 역시 전형적인 선진국형 농정문제로 진통을 겪고 있는 과정에서 몇가지 비판이 제기된다. 그것은 첫째, 이농에 따른 농업인력 부족과 휴경농지의 증가, 이에 따른 농촌의 공동화 현상, 둘째로는 농업의 상대적 비중이 줄어들고 식량자급도가 떨어진다는 것이며, 셋째는 농산물 가격의 불안정과 유통부문의 낙후가 지적된다. 넷째는 농가소득이 상대적으로 낮고 농가부채가 계속 증가한다는 것이며, 다섯 번째로는 도농간의 소득과 생활수준의 격차가 더욱 심해지고 있다는 것이다. 농정의 근본적인 문제점은 확실적이고 경직적인 정책·제도의 운영에 있다고 할 수 있다. 점차 시간이 흐르면서 농지제도는 영세농 보호와 규제위주의 형평개념에서 농업의 경쟁력 강화와 농지의 효율적 이용을 위한 능률중심으로 바뀌어왔다.

농민만이 농지를 소유할 수 있도록 하자는 주장은 재산적 수익(capital gain)이 농민에게 돌아가도록 하자는 의미를 가진다. 지금까지의 우리나라에서 경자유전은 사실상 구호에 그친 것이었고, 자유시장경제 체제하에서는 경자유전의 원칙은 헌법 조문상의 선언적인 표현이나 법령에 의한 규제만으로는 구현될 수 없다. 따라서 선진국의 농업구조 개선사업의 일환인 고령농민에 대한 은퇴연금 지급, 이농장려금 지급 등과 같이 농지를 소유하고 있으나 자경의 의지나 능력이 없는 자의 농지처분을 촉진하는 유인책 등이 뒷받침되어야 한다. 실질적인 경자유전이 실현될 수 있도록 농지를 늘려 경영규모를 확대하려는 농민에게는 이를 억제하기 보다는 이를 촉진해야 하며 소유상한을 규제하는 것은 경자유전에도 위배되는 것이다. 반면 농지규제의 완화로 인한 비농민의 농지집중화현상에 대한 우려와 함께 농지의 임대차가 약탈농법에 의한 농지의 생산력 저하 및 경지정리·교환·분합 등 농업구조개선을 저해할 것이라는 것도 고려하여 논의되어야 한다.



국제시장 개방화에 따른 현실속에서 국제경쟁력을 갖출 수 있도록 가능한 모든 정책 수단 동원에 정책적 노력을 기울여야 하는 상황을 비추어볼 때 국민적 요구에 합당한 농지제도를 정립하는 것이 최우선의 과제라고 할 수 있다. 농지를 처분하거나 이용하는 데 있어서 지나치게 규제와 제약이 많아 사유재산권의 행사를 침해당하고 있다는 주장도 제기되고 있다. 보전을 위한 규제와 재산권 보호차원을 동시에 고려하면서 적절히 조화시키는 농지제도의 정립이 절실하게 요구되며, 이러한 요구에 부응하기 위해서는 농지정책에 대한 새로운 시각과 방향을 모색하고 나아가 현실 농지정책문제를 비추어 봄으로써 궁극적으로 지향해야 할 발전좌표의 제시가 필요하다 하겠다.

따라서 농지의 효율적인 이용·관리와 농지보전을 위하여 우리나라와 선진국의 농지제도에 대해 분석하고 이를 바탕으로 농지제도의 문제점을 도출하고 그에 따른 농지제도의 개선방안을 마련하는 것이 본 연구의 목적이라 하겠다.

제2절 연구의 방법 및 범위

本 論文에서는 우리나라 농지제도의 주요내용과 그 변천과정에 대하여 간략하게 고찰하고 현행 農地制度下에서의 農地의 所有와 利用實態를 파악하며, 농지를 효율적으로 이용·관리하기 위하여 우리나라와 선진국의 農地政策에 대해 分析하며, 이를 바탕으로 농지제도의 문제점을 도출하고 그에 따른 農地政策의 改善指向點을 모색해 보고자 한다.

本 論文은 농지의 소유 및 이용, 보전관리와 전용규제 등을 내용으로 하여 우리나라의 농지제도에 관한 調查研究와 개선방안이 제시되므로 현행농지제도와 관련법령들을 참조하였고, 한국농촌경제연구원 및 농업연구기관과 국가기관에서 발행한 연구보고서 등을 토대로 자료를 수집, 분석하였다. 또한 本 論文을 보다 더 廣義의 의미로 본다면 농업·농촌의 여건변화에 따른 미래 한국농업의 가능성을 가늠하기 위하여 해결해야 할 당면과제를 농지제도를 중심으로 제기함으로써 농지자원을 효율적으로 이용·관리하여 농업의 생산성 향상 및 국민경제의 균형있는 발전에 초점을 맞추었다.

제2장에서는 농지제도의 이론적 고찰로 農地法의 소유 및 거래와 농지의 이용증진, 농지의 賃貸借 그리고 농지의 보전 및 전용에 대한 내용을 파악하고 농지제도의 변화에 대해서도 알아보았다.

제3장에서는 미국, 일본, 독일, 프랑스, 대만, 덴마크 등의 선진국의 농지제도를 고찰하여, 우리나라의 농지제도와 공통점 혹은 차이점을 살펴보고 농지제도의 運營과 解釋에 도움을 주고 나아가 政策立案에 참고가 될 수 있도록 하였다.

제4장은 농지의 합리적 소유·이용을 위한 정책수단에 관한 개선방안을 살펴보고, 농지의 농민소유확대를 위한 영농규모 확대방안과 농지의 생산성을 높이기 위하여 우량농지를 만들고 기계화 영농이 가능하도록 하기 위하여 농지생산기반정비 및 농지전용으로 많은 농지가 잠식되는 상황에서 농지가격 상승방지와 농지공급확대를 위하여 농지확대정책에 대한 개선책을 고찰하였다. 농지의 계획적 이용·관리를 위하여 농촌공간에 대한 계획적·종합적 관리방안을 검토하였으며, 적정규모 농지보전을 위한 방안과 環境保全型 農業을 통한 농지보전 등 農地制度의 改善方案을 검토하였다.

제5장에서는 結論으로서 研究結果를 정리하였다. 본 논문이 정책에 관한 연구인 이유로 갖은 법령의 개정에 따라 연구의 가치가 시기적으로 짧기 때문에 연구의 한계성이 존재한다. 앞으로 보다 체계적이고 명확한 방향으로 농지법이 꾸준한 지속성을 갖는 것이 바람직하다고 하겠다.



제 2 장 농지제도에 관한 이론적 배경

제1절 농지제도의 주요내용 및 변천과정

1. 농지의 정의

농지는 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 균형있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원으로 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유되고 이용되어야 하는 기본이념을 가지고 있다.

〈표 2-1〉 농지의 정의

關係法律	農地의 定義
地力增進法 농지임대차관리법	田, 畓, 果樹園, 雜種地, 其他 法定地目불구 實際 경작하는 土地
농지개혁법 농지담보법	田, 畓, 果樹園, 雜種地, 其他 法定地目불구 實際 경작하는 土地와 농업경영에 필요한 시설(溜池, 農路, 水路 등)
농지보전법 농지확대개발촉진법 농어촌발전특별조치법 농업기반공사 및 농지관리기금법	法定地目불구 실제 토지현상이 농경지 또는 다년생식물 재배와 그 개량시설(溜池, 揚, 排水施設, 農路, 水路, 堤防 등)
草地法	다년생 改良牧草地로 이용되는 土地와 牧道 進入路, 畜舍 및 附帶施設 短年生 粗飼料 栽培地

자료 : 農地關聯 諸法律 참조.

일반적으로 農地의 定義는 耕作의 목적으로 쓰여지는 土地를 말하지만 법률이 정하는 바에 따라 그 정의는 아주 다양하다. 현행 실정법에서 정한 農地에 대한 규정을 분류해 보면 위의 <표 2-1>과 같다. 이를 비추어 볼 때 농지의 정의는 실제 경작에 사용되어지는 토지로서 현장주의 원칙을 취하고 있다. 이는 농지개혁 당시 법정지목이 설정되지 않은 토지까지 농지에 포함시키기 위한 편법이였다.

이처럼 농지 관련법에서 말하는 농지의 정의는 다양하다고 할 수 있다. 농지법에서 말하는 農地는 지목이 전·답 또는 과수원 기타 그 법적 지목 여하에 불구하고 실제의 토지현황이 농작물의 경작 또는 多年性植物栽培地¹⁾로 이용되는 토지이며, 또한 토지의 개량시설(溜池, 양·배수시설, 수로, 농로, 제방 기타 농지의 보전이나 이용에 필요한 시설로서 農林水産部令이 정하는 施設²⁾)의 敷地와 농업생산에 필요한 고정식온실·버섯 재배사 및 비닐하우스와 그 부속시설, 농막 또는 간이퇴비장이 농지에 해당한다. 그러나 다음 각 항목의 토지는 농지로 보지 않는다.

① 종전의 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 시행일(1973. 1. 1)이전부터 농지 이외의 용도로 이용되고 있는 것이 객관적으로 입증되는 토지

② 초지법에 의하여 조성된 토지

③ 지적법에 의한 지목이 전·답·과수원이 아닌 토지로서 농작물의 경작이나 인삼·약초·과수 등 다년생식물의 재배지로 계속하여 이용되는 기간이 3년 미만인 토지

④ 지적법에 의한 지목이 임야인 토지로서 그 형질을 변경하지 아니하고 과수·유실수·관상수 등의 다년생식물재배에 이용되는 토지

1) 多年性植物栽培地는 다음작물을 재배하는 토지를 말한다.

① 목초·종묘·인삼·약초·잔디 및 조립용 묘목, ② 과수·뽕나무·유실수 기타 생육기간이 2년이상인 식용 또는 약용으로 이용되는 식물, ③ 조경 또는 관상용 수목과 그 묘목(판매를 목적으로 하는 경우에 한한다)

2) “農林水産部令이 정하는 시설”이라 함은 토양의 침식이나 재해로 인한 농작물의 피해를 방지하기 위하여 설치한 계단·흙막기·방풍림 기타 이에 준하는 시설을 말함(농지법시행규칙 제2조).

⑤ 농지법 시행당시 종전의 농지의보전 및 이용에관한법률, 농어촌발전특별조치법, 농지확대개발촉진법에 의하여 농지전용허가를 받거나 신고하고 설치한 농업생산에 필요한 시설의 부지

2. 농지제도

농지는 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 균형있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 함은 물론 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다. 또한 농지는 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며 투기의 대상이 되어서는 안된다는 것을 기본이념으로 하고 있다. 이에 대해 국가 및 지방자치단체는 농지에 관한 기본이념이 구현되도록 농지에 관한 시책을 수립하고 이를 시행하여야 하며, 농지를 보전하고 합리적으로 이용할 수 있도록 함으로써 농업의 육성과 국민경제의 균형있는 발전에 이바지하도록 하여야 한다. (농지법 제3, 4조)

농지제도란 농지의 소유와 이용에 관련된 여러 가지 원칙을 규정하는 법률과 관습을 통틀어 말한다. 농지의 소유와 관련된 기본문제는 농지의 소유자격, 소유의 상한 또는 하한, 소유의 場所 소유권의 취득과 상속, 기타 권리변동절차 등과 관련된 문제를 말한다.³⁾ 농지의 이용과 관련된 기본 문제는 농지의 임대차와 이용권 설정의 가능성, 계약의 방법, 기간, 임차료 또는 소작료의 범위와 제한, 재해시 임차료의 감액 또는 면제여부, 그리고 지주와 소작인 간에 분쟁이 있을 경우 해결절차 등을 말한다. 또 농지제도는 산업발전을 위하여 자작농제도, 농가의 적정규모 등을 어떤 방법으로 유지·발전시킬 것인가의 문제도 포함한다. 예를 들면 자작농의 유지를 위한 농지금고·농

3) 金要煥, 농지소유 및 임대차의 실태와 그 제도적 개선방안에 관한 연구, 한양대학교 행정대학원, 석사학위 논문, 1987, p.6.

지투기를 감시하기 위한 농지관리위원회 같은 것도 여기에 포함된다. 농지의 보전과 이용·개간, 간척을 통한 농지의 확장과 분양 그리고 草地나 牧草地 등의 소유와 이용에 관한 문제도 농지제도안에 포함시킬 수 있다.⁴⁾

농지제도는 농업정책의 목표에 도달하기 위한 수단으로서 농지이용을 둘러싼 사람들의 선택범위를 조정하는 역할을 해야 하며, 농업의 衡平과 能率, 나아가 環境保護까지도 추구해야 하는 과제를 안고 있다. 농업의 형평성은 道·農間 또는 農業內部에서의 균등한 소득분배를 말하며, 능률은 농업생산성의 증대와 식량문제의 해결 그리고 국제경쟁력을 확보하기 위한 것이다.

농지제도는 농지의 소유와 이용 및 보전에 대한 권리와 의무·제한을 규정함으로써 농업의 건전한 발전을 유도하는데 그 목적이 있다.

3. 농지법의 주요내용



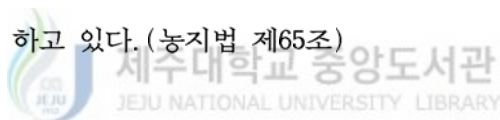
1) 농지의 소유 및 거래

현행 농지제도의 根幹은 농지의 農家所有 또는 耕者有田의 원칙이다. 이 원칙은 현실과 동떨어져 있으나, 1987년 개정헌법에도 1949년의 농지개혁법(제5, 6, 11조)이 그대로 계승되어 농지에 대하여서는 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 한다(제121조)고 규정하고 있다. 그러나 1990년 제정된 농어촌발전특별조치법과 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법은 농지의 소유자격을 농가의 출자로 만들어진 영농조합법인과 농어촌진흥공사에게도 허용하여 농지의 소유자격을 농가로부터 농가를 포함한 영농조합법인과 농어촌진흥공사로 확대하였다.

4) 吳浩成, 經濟發展과 農地制度改善에 대하여, 業연초 제59호 1986, 10, p.33.

농지취득시 20km 통작거리제한 등 농지소재지 거주요건을 폐지하여 영농의사와 능력만 있으면 거주지에 관계없이 취득이 가능하며, 또한 1993년 10월 농어촌발전특별조치법 시행령의 개정내용중 농지매매증명이 농지취득자격증명으로 변경되어 이를 발급받으면 농지취득이 가능하게 개정되어 현재 시행되고 있다. 이는 농업경영계획서를 작성하여 농지소재지 관할 농지관리위원 2인이상의 확인을 받아 농지취득자격증명을 신청하면 비로소 그 소유권 이전등기가 가능하도록 하고 있는데, 농지를 허위 또는 부정확한 방법으로 위장매입한 자는 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 근래에는 非農民의 농지소유를 규제하기 위한 수단으로 이용되고 있다.

농지소유자가 소유농지를 농업경영에 이용하지 않는 등의 처분대상에 들게 되면 1년 이내에 처분하도록 명령하고 있다. 이를 지정기간 안에 이행하지 아니하면 당해 토지가액의 20/100에 해당하는 이행 강제금을 부과하며 처분명령이 이행될 때까지 매년 1회씩 부과·징수하도록 하고 있다. (농지법 제65조)



2) 농지의 이용증진

장기적이고 종합적인 농지이용계획을 수립하여 농지의 효율적인 이용과 체계적인 보전을 도모코자 농지의 지대별·용도별 이용계획, 농업경영규모확대계획, 농지의 타용도 이용계획 등(예 : 경종농업지구, 시설농업지구, 과수지구 등)을 시장·군수 또는 자치구청장이 시·군 농어촌발전심의회를 거쳐 수립하여 관할 시장, 또는 도지사의 승인을 득한 후 그 내용을 확정·고시하고 주민에게 열람할 수 있도록 한다. 이용계획의 수립전에는 반드시 공청회를 통한 주민의사가 반영되어야 하며, 이와 더불어 농지이용실태조사도 이루어져야 한다. 계획수립 대상은 군 및 관할지역의 농지면적 3천ha 이상인 시·구로 하며 3천ha미만이라도 필요시에는 계획수립이 가능하다.

위와 같은 농지이용계획에 의하여 농지의 이용을 증진하기 위한 사업으로 행해지는

것이 농지이용증진사업이다. 이 사업의 종류는 농지의 소유권이전 촉진사업인 농지의 매매, 교환, 분합, 농지의 장기임대차와 장기사용대차와 같은 농지의 임차권설정 촉진 사업, 위탁경영 촉진사업, 농지의 공동이용 또는 집단이용을 통한 농업경영 개선 등의 육성사업이 있다.

시, 군, 구 또는 농어촌진흥공사 등 사업시행기관에서 사업시행계획을 수립하여 이해관계자 2/3이상의 동의를 얻은 후 시·군농어촌 발전심의회회의 심의 또는 시장, 군수, 구청장의 승인을 얻어 시행한다.

또한 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 이용하지 아니하는 유휴농지에 대해 당해 농지의 소유권 또는 임차권을 가진자에게 농작물을 경작할 자를 지정하여 대리경작할 수 있도록 하고, 농지의 소유자가 타인에게 농작업의 전부 또는 일부를 위탁하여 농업경영할 수 있도록 하여 농지의 이용을 증진시키고 있다.

3) 농지의 임대차



농지의 임대차는 농업의 생산성 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정이 있는 경우 법률로 인정하도록 하고 있다(헌법 제 121조). 농지법에서 임대차가 허용되는 농지는 법 시행(96.1.1)이전부터 소유하고 있는 농지, 1ha미만의 상속받은 농지, 8년 이상 영농한 사람이 이농당시 소유하던 1ha미만의 농지(1ha 초과시 초과면적은 처분해야함), 시장, 군수가 시행하는 농지이용증진사업 시행계획에 의하여 임대하는 농지, 징집, 질병 등 부득이한 사유로 인하여 일시적으로 농업경영을 할 수 없게된 농지, 농지저당권 기관이 저당권의 실행에 의하여 소유하는 담보농지 등이다.

4) 농지의 전용 및 보전

(1) 농지의 전용

경제발전은 오늘날 공업화 및 도시화로 나타난다. 이에 따라 농경지나 삼림지는 감소하고 상대적으로 공업용지·도시용지·공공용지, 자연 및 문화재 보전지역이 점차 확대하는 경향을 보이고 있다. 결국 농지나 삼림지가 공업용지나 도시용지로 전용될 수밖에 없다는 것을 의미한다.

공업화가 진행됨에 따라 도시지역은 1980년에 1만2천5백92km²에서 1990년 1만3천9백2km²로 10.4%의 증가율을 보이고, 공장용지는 같은 기간에 2백12km²에서 1990년 3백17km²로 49.9%의 신장률을 보였다.⁵⁾ 이와 같이 경제발전으로 인한 토지이용의 수요변화에 따라 농경지의 감소문제는 국가의 식량공급을 위한 농지보전에 대한 필요성으로 대두되었으나, 인구의 도시집중으로 인한 주택용지의 수요증가와 공업화에 따른 공업단지 조성을 위해 결국 농지나 산지가 전용될 수밖에 없다.

농지의 효율적인 보전, 관리를 위해 농지전용허가제도 운용, 전용허가시 농지의 보전가치, 인근 농지에 대한 피해여부 등을 심사하여 농업용시설, 농업인주택 등 농어민 이용시설은 간편하게 신고로 전용할 수 있으며, 준농림지역의 무분별한 농지훼손을 방지하기 위해 오염물질을 배출하거나 농지보전을 저해할 우려가 있는 시설은 농지에 설치 제한하며, 전용된 토지를 8년 이내에 타용도로 사용할 경우 시장, 군수, 구청장에게 용도변경승인을 받도록 하여 타용도로 전용된 농지의 사후관리를 강화하였다.

농지 불법전용에 대한 벌칙 강화로 전용허가나 신고없이 농지를 전용한 경우와 허가가 취소된 경우에는 원상회복 명령 및 벌칙을 부과 할 수 있으며, 진흥지역안은 5년이하 징역 또는 토지가액 상당의 벌금, 진흥지역밖은 3년이하 징역 또는 토지가액 1/2상당의 벌금에 처한다.

5) 吳浩成·朴正根·高永坤, 농지제도 문제의 본질과 대책, 농민신문사, 1994, pp. 211~212.

〈표 2-2〉 농지전용허가 동향

(단위 : ha)

년 도	총면적	공용·공공용 시설 및 공익시설	주택시설	학교시설	광·공업 및 댐건설	농·어업 용 시설	기 타
1982	1,233	519	174	136	49	28	327
1985	2,122	1,266	296	61	200	50	249
1988	4,844	2,481	1,165	47	224	252	675
1990	10,593	4,402	2,229	72	2,415	593	882
1993	13,207	5,398	1,482	97	1,148	4,112	970
1996	16,611	5,421	2,787	*	1,602	4,282	2,519
1997	15,395	5,862	2,839	*	1,920	2,365	2,409
1998	15,141	9,253	2,080	*	1,114	1,566	1,128
1999	12,017	6,481	1,442	*	1,054	1,712	1,328
2000	9,883	4,059	1,742	*	1,142	1,581	1,359
2001	10,209	4,838	1,277	*	1,048	1,706	1,340
2002	13,275	5,857	1,971	*	1,471	2,172	1,804

주 : '94년 報告書式 변경으로 학교시설은 共用·公共用に 포함.

자료 : 농림부, 농림업주요통계



위의 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 최근 들어 농지전용 면적이 확대되어 1988년 4,844ha이던 것이 1990년 10,593ha, 1993년 13,207ha, 1996년에는 무려 16,611ha로 늘어났다. 1990년 이후 신고전용제 도입과 시장 군수에게 전용허가권을 부여함에 따라 농지전용이 급증한 것이다.⁶⁾ 이러한 농지전용면적 확대현상은 농업과 공업·도시간에 토지이용을 둘러싼 경합이 심화된 것을 의미하며, 농지면적을 축소시킴으로써 농업생산을 위축시키고 농업구조 개선에 지장을 초래했다. 이처럼 농지면적의 감소에도 불구하고 농지전용에 의한 농지면적의 양적 감소보다는 농지의 비농업적 이용과 농업적 이용이 競合을 벌이면서 농지가격이 상승한 것이 농업구조의 영세성 유지에 더 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.⁷⁾ 농지전용은 실상 民間의 농지전용이 實需要보다는 투기

6) 89년 이후 농지이용 규제완화와 조치에 대한 자세한 내용에 대해서는 농림부, 농지법 해설, 1996, pp.242~246을 참조할 수 있다.

목적으로 인하여 지가상승과 부동산투기를 초래하였고, 무분별하게 농지와 산지를 훼손하여 심각한 환경오염을 불러일으켰다.

농어촌산업지구내에서의 농지전용 허가에 대한 특례가 있는데 이를 대략 살펴보면 다음과 같다.

산업용지의 원활한 공급과 농어촌 지역의 활성화 도모를 기하고, 산업시설의 설치를 일정한 지역으로 유도하여 준농림지역 농지의 무분별한 훼손을 방지하고자 토질, 경사도, 수리시설 등 영농조건이 불리한 준농림지역의 농지와 준보전임지중 2, 3차 산업의 개발여건이 양호한 지역을 농어촌 산업지구로 지정 할 수 있도록 하였으며, 지정절차는 시장, 군수 등이 개발계획을 수립하여 국토이용계획상 준도시지역의 농어촌 산업지구로 지정할 수 있으며 개발계획에는 그 지역의 개발방향 및 입지시설의 종류, 도로, 상하수도, 환경오염방지시설 등이 포함되며 농지전용허가의 특례를 적용 이 지역에서는 신고만으로도 농지를 전용할 수 있도록 하였다.



(2) 농지의 보전

농지보전은 1972년 제정된 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에서 최초로 규정되었고 농지를 절대·상대농지로 구분하여 농지의 전용규제를 차등적용하였다. 또한 전용시에는 대체농지 조성비를 납부하는 제도가 마련되었다.⁸⁾

농지보전정책의 전면적인 방향전환은 1992년말 절대농지의 폐지와 함께 1993년 국토이용관리법의 개정으로 나타났다. 농어촌발전특별조치법에 의해 농업진흥지역으로 지정된 면적은 1997년말 전체농지 1,923,522ha의 54.8%에 해당하는 1,054,951ha였다. 이 중 농업진흥구역은 870,492ha이며, 농업보호구역은 184,459ha였다.

이것은 기존 절대농지의 75.2%수준에 불과하며 나머지 45.2%의 농지는 개발가능한

7) 장상환, 한국의 농지문제와 농지정책에 관한 연구, 연세대학교 박사학위논문, 1994, p. 260.

8) 정형모, 농지제도에 관한 검토, 농협중앙회, 농협조사월보논총 제6집, p. 48.

준농림지역으로 지정되었다. 농업진흥지역은 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분된다. 농업진흥구역은 상당한 규모로 농지가 집단화된 지역으로서 농업목적으로 이용하는 것이 필요한 지역이고, 농업보호구역은 농업진흥구역의 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역을 말한다(농어촌발전특별조치법 : 제40조).

농업진흥지역에 대하여 농지 및 농업시설의 개량·정비와 농산물 유통시설의 확충 기타 농업의 발전을 위한 기반정비에 우선적으로 투자하게 되며, 이 지역 안에서 농지를 경작하는 농민에 대하여 금융·세제상의 지원도 우선적으로 실시하게 되어있다.⁹⁾

농지의 권역별로 그 보전체계가 확립되었는데, 이는 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖으로 구분하여 농업진흥지역은 우량농지로 보전해 나가고 농업진흥지역밖의 농지는 다양한 토지수요에 부응할 수 있도록 이용규제를 완화하였으며, 농업진흥지역은 시, 도지사가 시, 도 농어촌발전심의회 의 심의를 거쳐 농림수산부장관의 승인을 얻어 지정한다. 지역별 이용원칙을 정하여 농업진흥지역은 농업과 직접 관련된 토지이용행위만 허용하고, 농업진흥지역밖은 주로 농업목적으로 이용하되 제한적으로 개발용도로도 이용하도록 하였다.

4. 농지제도의 변천과정

농지제도는 농지의 소유와 이용 및 보전에 대한 권리와 의무·제한을 규정함으로써 농업의 건전한 발전을 도모하는 데 목적이 있다.¹⁰⁾ 또한 농지제도는 농업정책의 목표에 도달하기 위한 수단으로서 농지이용을 둘러싼 사람들의 선택범위를 조성하는 역할을 해야 한다. 따라서 우리나라의 농지제도는 농업발전을 겨냥하되 衡平性과 能率面

9) 吳浩成·林正根·高永坤, 농지제도 문제의 본질과 대책, 농민신문사, 1994, pp. 42~43.

10) 吳浩成·朴正根·高永坤, 전계서, p. 18.

을 고려하고 나아가 環境保護라는 세 개의 주춧돌 위에 세워져야 한다.

우리나라 농지정책의 근간을 이루는 자작농적 소유제도는 제헌헌법 제86조의 『농지는 농민에게 분배하여 그 분배의 방법, 소유한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다』라는 규정에 근거하여 1949년 제정된 농지개혁법에 의해서 성립되었다고 할 수 있다.¹¹⁾

1) 日政下의 농지제도

우리나라의 토지제도가 봉건적 토지제도에서 벗어나 근대적인 토지소유제도를 확립한 것은 일제하에서 이루어진 朝鮮土地調査事業에서 비롯되었다. 日本은 韓國農業을 지배하기 위한 물질적 기초를 확보하기 위한 하나의 작업으로써 1918년 10월까지 우리나라 전국을 대상으로 한 토지조사사업을 실시하였는데 토지의 사유제도 확립을 위한 기초사업으로 실시된 토지조사의 주요내용을 토지소유권의 소재조사, 토지가격의 조사 및 地形·地貌調査等 3개항에 관한 것이었다.

한편 당시의 토지조사사업은 신고주의라는 허울좋은 원칙에서 진행하였기 때문에 실제경작자였던 많은 농민들은 기일 내에 신고를 하지 못하여 광대한 조선시대의 소유지가 일제의 소유지로 전환되었고 일본제국주의자들은 우리나라 농민들의 무지함을 이용하여 타인의 토지도 자기의 토지로 신고하여 그 토지의 소유자가 됨으로써 일본자본가들은 한국인의 토지를 합법적인 수단으로 약탈하는 예가 허다하였다. 동 토지조사사업의 결과에 의해 밝혀진 바에 의하면 우리나라 총 토지면적은 4,871千 町步에 달했으며 그 중에서 국유지는 6%에 불과하였고 나머지 94%에 해당하는 4,591정부가 사유지로 판명되었다. 또한 종래의 土地收租權者 즉 봉건지배층을 근대적 토지소유자로 인정함

11) 정형모, 농지제도에 관한 검토, 농협중앙회, 농협조사월보논총 제6집, p. 46

으로써 지주계층의 출현을 가져오게 하였으며 지주계급으로 등장한 이들 양반 관료들은 전 농가수의 3.4%를 차지하였고 이들 소수의 지주가 지배하고 있던 농지는 50%에 이르렀다.¹²⁾ 이와 같이 당시의 토지조사사업은 우리나라의 근대적 토지제도의 기초가 되었으나 이는 일제의 합법적인 土地掠奪方法이 되었고 일본인 대지주의 출현으로 그 후 지주·소작인간의 분쟁을 야기시키는 결과를 초래하였다. 즉 이때에 형성된 토지제도는 지주층을 형성하는 한편 직접생산자인 농민들과 계층적으로 분리됨으로써 많은 농민들은 소작인으로 전락하였으며 따라서 농촌의 사회계층은 지주·소작간의 새로운 계층질서가 확립됨으로써 소작인은 지주에의 경제적 예속과 이에 따른 반봉건적, 반농민적 위치를 면치 못하고 고율소작료를 중심으로 하는 소작쟁의가 빈번하게 야기되었던 것이다.

토지조사사업이 실시되기 이전에는 어느 정도 농민들이 세습적으로 토지를 수조권의 원칙하에서 사실상의 영구 경작할 수 있었으나 토지사유제도가 확립되면서 소작인은 지주의 비위에 거슬리면 언제든지 경작권을 탈취당하는 입장에 있었으므로 소작관계를 계속 유지하기 위해서는 소작인은 지주에게 獻物과 노동력도 무보수로 제공해야할 처지에 있었다. 소작관계에 있어서는 구두계약과 증서계약이 병행되었고, 증서계약이 지배적이었던 남한지역에서는 소작기간은 대체로 1년으로 되었으며, 소작료는 현물지대로 30~70%인 것으로 기록되고 있으나 지주, 지방에 따라 다르며 지주에 대한 직접·간접의 부담을 감안하면 70%를 상회하는 고율의 소작료이다. 이와 같이 토지조사사업은 종래의 토지지배관계를 법적으로 재확인했을 뿐 아니라 경작의 연속성까지도 불안정하게 하였고 새로운 반봉건적인 지주, 소작관계의 형성으로 농업생산에는 발전적 계기가 되지 못하고 빈번한 소작쟁의는 일대사회문제로 대두되었다.

12) 趙東厚, 「農地制度」, 서울경제신문, 1967. 9. 24.

2) 미 軍政下의 농지제도

일제하에서 확립된 우리나라의 토지제도는 지주·소작간의 불공평한 대우로 양자간의 심한 대립과 쟁의를 가져왔고 농업생산력의 증진을 저해하는 요인의 하나가 되었다. 따라서 해방을 맞은 한국은 사회정의의 실현과 농업생산력의 증진을 위해 새로운 농지제도 확립의 시급함이 크게 논의되었고 제2차 세계대전 후 일본 등 각국에서 단행된 토지개혁은 우리나라 농지개혁을 촉구하는 큰 요인이 되었다. 해방후에 실시된 우리나라의 농지개혁은 크게 나누어 미 군정하의 농지개혁과 대한민국정부수립후의 농지개혁으로 구분할 수 있는데 전자는 소작료의 是正과 귀속농지를 중심으로 하는 부분적인 개혁이고 남한 전 농지를 대상으로 하는 전국적인 농지개혁은 후자에 속한다. 즉 미 군정당국에서는 우리나라 농지제도의 여러 모순을 검토하고 이를 시정하기 위한 일환으로 우선 소작료율의 적정화에 착안하여 1945년 10월 5일자 미 군정법 제9호에 의한 소작료 「3.1制法令」을 공포·시행하였는바 동 법령의 골자를 보면 다음과 같다.

첫째, 소작료는 물납을 원칙으로 하되 경우에 따라서는 금납도 가능토록 하였다.

둘째, 소작료율은 당해 경지 수확물의 1/3을 초과하지 못한다.

셋째, 소작계약의 일방적 해제는 무효이다.

넷째, 당해 수확물의 1/3을 초과하는 소작료계약은 체결할 수 없도록 되어있다.

이와 같은 「3.1制法令」의 제정·실시로 소작료율은 점차 완화되기 시작했으며 지주·소작관계에 있어서 소작농의 지위가 다소 개선되는 일면을 보이기도 하였으나 이와 같은 미온적인 과도기적 조치만으로는 토지제도의 불합리성을 제거할 수 없었으므로 이에 대한 근본적인 해결을 위해 농지개혁의 실시를 위한 입법이 추진되기 시작했다. 즉 1946년 미 군정장관 직속하에 「토지개혁법안기초위원회」를 설치하고 그 후 2년간에 걸쳐 토지개혁법의 초안작성에 노력하여 입법의원 본회의에 상정시켰으나 통과를 보지

못한 채 입법의원은 해산되었으며 미 군정당국에서는 우선 귀속농지만이라도 개혁할 것을 계획하고 1948년에 이를 단행하였다. 同 改革으로 당시의 귀속농지 269千 町步 중 246千 町步의 농지가 15년 현물상환으로 분양되었다.

이 시기의 농지개혁에 관한 논쟁이 활발하였는데, 그 내용을 보면 다음 <표 2-3>과 같다.

최초의 설인 ‘견해 1’¹³⁾은 ‘식민지 반봉건사회론’에서 벗어나 일제하의 한국 농업을 금융 독점자본의 농업지배 형태로서의 소작제(소농)로 파악하고 이미 ‘지주의 자본가화’, ‘영세적 소작농의 노동자화’를 통한 지주제의 근대적 자본주의적 성격이 확립되었다고 주장한다. 따라서 농지개혁의 기본 성격은 봉건적 토지소유의 해체보다는 “근대적 농촌 위기를 안정화하려는 세계정책의 소산으로 보아도 무방하며, 소작 타파 그것은 곧 전통적 지주인 중간이윤의 취득자를 배제하는 것”이라 주장한다. 이에 대한 비판으로서 주체적·실천적 시각이 결여되어 있으며 독점자본과 소농의 관계로만 농업문제를 파악할 뿐 농업 내부의 생산력·생산관계 문제를 사상하고 있다는 점이 지적되고 있다.¹⁴⁾

‘견해 2’¹⁵⁾는 농지개혁의 기본 성격을 개혁 전의 반봉건적(지주적) 토지소유를 타파하고 자유로운 농민적 토지소유, 즉 분할지적 토지소유제를 확립하였다고 주장한다.

-
- 13) 김준보, 『토지개혁론요강』, 3·1출판사, 1948 ; 김준보, 『한국 자본주의사연구II』, 일조각, 1970 ; 김낙중, ‘한국 농업과 자본주의-한국농업의 역사적 성격에 관한 고찰’, (고려대 경제학과 석사학위논문, 1968.
- 14) 황한식, ‘미군정하 농업과 토지개혁정책’, p.254.
- 15) 유인호, 『한국 농지제도의 연구』, 백문당, 1975 ; 유인호, ‘해방후 농지개혁의 전개과정과 성격’, 『해방전후사의 인식』, 한길사, 1980 ; 정영일, ‘전후 한국 농지개혁에 관한 일고찰’, 『경제논집』, 제6권 2호, 서울대경제 연구소, 1967 ; 김병태, ‘농지제도와 농업생산’, 『농업정책연구』, 제2호, 1974 ; 권병탁, ‘농지개혁의 과정과 경제적 기여’, 『농업정책연구』, 제1권 1호, 1984. 12 ; 오호성, 『경제발전과 농지제도』, 한국농촌경제연구원, 1982 ; 김성호, ‘한국 농지제도의 연속성과 단절성(上, 下)’, 『농촌경제』, 제8권 3·4권, 1985 ; 김운근, ‘우리나라 농지임대차 제도개선에 관한 연구’, 고려대 농경제과 박사학위논문, 1985; 이정환, ‘중소농의 상대적 증가원인과 농지유동화 전략’, 『농촌경제』, 제6권 4호, 1983.12 ; 倉持和雄, ‘韓國における 農地改革とその後の小作の展開’, 『アジア研究』第32卷 2號, 1985. 5.

〈표 2-3〉 농지개혁론에 관한 견해들

견해들	농지개혁론	재생소작제 (소작농)의 성격론	학자	기타
견해 1	자본제 재편설: 금융독점 자본에 의한 지주계급 배제설(국독자와 소작농의 직결기구 창출설)	자본제설 (실질적 농업노동자)	김준보 (1967, 1970, 1980) 김낙중(1968)	토지구유화제창
견해 2	농민적 토지소유 확립설 (반봉건적 토지소유 타파설)	과도기설(소작농적 차지농, 분익농)	유인호(1975, 1980) 정영일(1967, 1977) 김병태(1974~82) 권병탁(1984) 오호성(1982) 김성호(1985) 김운근(1985) 이정환(1983) 倉持和雄(1985)	협업화에 의한 영세농경제지양
견해 3	반봉건성 온존설 (반봉건적 지배의 타협적 해소설)	반봉건설 (봉건적 소작농)	황한식(1977~85) 이영기(1984) 박현채(1981, 1984)	'견해2'에 대한 반론
견해 4	반봉건적 토지소유 해체설 (농민적 토지소유 확립설 재론)	과도기설 (소농적 차지농?)	장상환(1985, 1986) 이경숙(1987) 권영근(1987) 김홍상(1987)	'견해3'에 대한 반론
견해 5	소농민적 경영체제 확립설, 반봉건적 유제잔존설	봉건유제잔존설 (봉건적 예농·과소농적 차지농)	황한식(1987) 박현채(1987)	'견해2·4'에 대한 재반론: 반봉건·민주운동론

자료 : 이호철, 『농업경제사연구』, 경북대학교 출판부, 1992. p. 330.

김병태는 농지개혁 후에 전개된 자작농적 토지소유를 농민적 토지소유, 이른바 '분할지적 토지소유'의 범주인 근대적 토지소유로서 파악하였을 뿐 아니라 재생소작 관계

를 과도적 지대(소농지대)에 의한 ‘소농적 차지농’과 ‘과도적 기생지주’의 관계로 규정한다.¹⁶⁾ 그러나 유인호는 과도기적 성격의 농민적 토지소유라 규정한 뒤 여기에 국가 독점자본이 가한 피규정 현상으로 인해 소작제가 재생되었다는 다소 절충적인 평가를 가하고 있다. 그러나 이들 견해는 반봉건적 토지소유의 해체는 곧 농민적 토지소유의 성립이란 세계사적 발전단계를 한국 농업에 기계적으로 적용시켰을 뿐 아니라 그와 같은 ‘토지소유의 이행기적 현상’의 원인을 오직 국가 독점자본의 피규정 현상의 탓으로만 돌리는 논리적 한계가 지적되기도 한다.¹⁷⁾

‘견해 3’¹⁸⁾은 식반론에 기초하여 ‘(반)봉건적 토지소유’의 본질을 새롭게 파악하려는 문제의식과 ‘농업 자본주의화의 두 가지 길’ 이론의 적용을 주요한 방법론으로 제기하였다.¹⁹⁾ 황한식은 특히 봉건적 토지소유의 본질을 “직접생산자인 농민과 토지소유자의 직접적 관계”라고 독특하게 정의하고 있다. 이른바 개혁에도 불구하고 ‘계급으로서의 지주’가 잔존하고 아직 농민의 토지요구를 전면적으로 만족시킬 수 없는 ‘지주적 진화의 길’이었으므로 여전히 ‘분할지적 토지소유’를 성립시키지 못한 단계로 파악한 것이었다. 박현채는 재생소작제의 성격을 반봉건적 토지소유로 규정하고 있다.²⁰⁾ 그는 봉건적 토지소유를 형식과 내용으로 구분한 뒤 그 본질은 이의 내용인 봉건지대에 있다고 단정한다. 특히 반봉건적 토지소유란 자기 고유의 형식을 상실한 봉건적 토지소유로서, 근대적 토지소유다운 외형에도 불구하고 ‘봉건성’을 잔존시키고 있는 토지소유란 주장이다.

16) 김병태, ‘현행소작료의 지대범주’, 『한국농업경제론』, 비봉출판사, p. 189.

17) 유인호, 『한국 농지제도의 연구』, pp. 148~150.

18) 황한식, ‘현행 소작제도의 성격에 관한 고찰’, 서울대 경제학과 석사학위논문, 1977 ; 황한식, ‘미군정하의 한국농업’, 『농업정책연구』, 제8집 1호, 1981 ; 황한식, ‘미군정하의 농업과 토지개혁정책’, 1985 ; 박현채, 『한국 농업의 구상』, 한길사, 1981 ; 박현채, ‘농업·토지문제에 관한 소고’, 『한민족·통일·해방의 논리』, 형성사, 1984 ; 이영기, ‘고도경제성장하의 농민층 분해’, 『한국 농업문제의 새로운 인식』, 돌베개, 1984.

19) 황한식, ‘미군정하의 농업과 토지개혁정책’, pp. 256~257.

20) 황한식, ‘전개논문’, pp. 257~258.

‘견해 4’²¹⁾는 ‘견해 2’에서 제기된 명제들을 검증하기 위하여 구체적 사례의 실증분석을 통하여 새로운 반론을 제시하고 있다. 황한식과는 달리 장상환은 봉건제의 본질을 대토지 소유와 분산적 소경영에 의한 모든 잉여노동의 지대로의 흡수라 규정한 뒤, 반봉건적 토지소유를 토지가 상품화되고 경제외적 강제가 완화되었다는점에서만 이와 차이가 있다고 비교적 엄밀히 규정하였다.²²⁾ 장상환은 농지개혁이 ‘위로부터의 부르주아적 개혁’으로서 한국 사회의 급진적 변혁세력을 배제하면서 지주계급의 부와 미국 원조를 기반으로 대미종속적 관료독점자본을 창출해가는 주요 계기였다고 단정하였다.²³⁾ 이경숙의 연구는 당시 대다수의 농민이 봉건제와 자본제의 이중의 억압하에 놓인 빈농이었음을 확인하는 데서 출발하고 있으며, 미군정과 한국정부가 농지개혁에 진보적·적극적이었다는 장상환의 견해에는 반대하였지만 농지개혁이 자본주의 체제 고수를 위해 농민을 좌익적 변혁세력으로부터 떼어내려고 총자본가적 입장에서 지주계급을 희생시킨 ‘위로부터의 부르주아적 개혁’이었다는 점에서는 일치된다 하겠다.

‘견해 5’²⁴⁾는 ‘견해 3’의 입장에 선 논자들이 ‘견해 4’의 도전에 대해 나름대로 새롭게 대응한 성과라고 생각된다. 황한식은 최근의 논문에서 농지개혁에 의해 일제로부터 물려받은 반봉건적 토지소유 제도가 ‘소농민적 토지소유’에 기초한 ‘소농민적 농업경영 체제’로 바뀌었다고 말함으로써 반봉건적 토지소유의 잔존 및 영세한 소농경제 체제의 고착이란 종래의 견해에서 상당한 후퇴를 보이고 있다. 황한식은 ‘견해 4’의 문제제기를 받아들여 ‘계급으로서의 지주와 반봉건적 토지소유’가 해체되었다는 사실

21) 장상환, 『농지개혁과정에 관한 실증적 연구』, 연세대 경제과 석사학위논문, 1985 ; 장상환, 『미군정기의 농업정책과 농지개혁』, 1986 ; 이경숙, 『한국 농지개혁 결정과정에 관한 재검토』, 『한국 자본주의와 농업문제』, 1987 ; 권영근, 『지대의 과도적 형태에 관한 이론적 검토』, 한국농어촌사회연구소 연구발표회 발표문, 1987. 6 ; 김홍상, 『8.15해방 후 한국농업의 전개과정과 소작제』, 『한국 자본주의와 농업문제』, 아침, 1987.

22) 장상환, 『전개논문』, p. 296.

23) 장상환, 『미군정기의 농업정책과 농지개혁』, p. 23.

24) 황한식, 『개방체제하의 한국농업의 성격』, 『한국경제론』, 까치, 1987 ; 박현채, 『한국 사회에서 반봉건의 내용과 민주주의』, 『창비 1987』, 창작사, 1987. 6.

에 동의하면서도 농지개혁 후 농민적 토지소유와 뉘앙스가 다른 '소농민적 토지소유'가 성립되었다는 주장을 폈던 것이다.

박현채는 1949년의 농지개혁은 이제 농민적 토지소유가 비록 불철저하나 농업에 있어 지배적 경제제도로 확정된 것이라고 주장한다.²⁵⁾ 또한 '견해 1'을 받아들여 농지개혁이 내외 독점자본이 최대한의 이윤을 보장받기 위한 기초였으며 경작농민과 토지소유자를 위한 방향에서가 아니라 종속적 국가독점자본에 의한 농업수탈의 전제를 마련한 것에 지나지 않는다고 주장하였다. 그러나 박현채는 최근의 논문²⁶⁾에서 그와 같은 초기적 인식에서 벗어나 농지개혁의 허구성·불철저성과 봉건유제의 잔존문제에 더욱 깊이 파고들었다. 결론적으로 말해 농업에서의 반봉건적 토지소유의 완전한 청산은 그 절실한 필요성에도 불구하고 '지주적 개혁'에만 머물 뿐 아니라 이의 지연은 소작지·소작농의 격감을 가져와 개혁을 법의 시행으로부터 불법적으로 허구화시켰다.

이처럼 치열하게 전개되어오던 농지개혁 논쟁들은 이제 새로운 국면에 접어들고 있다. 선진 외국에서 만들어진 이러한 개념들을 우리나라 농업의 현실과 관련하여 엄밀히 재규정·재해석·재적용하는 것이 필요하다고 할 수 있으며, 현실에 있어 봉건적 토지소유가 해체되고 농민적 토지소유가 성립되었다고 해도 지주적 토지소유가 잔존할 수 있는 여지는 도처에서 충분히 존재함이 분명하다.

3) 정부수립후의 농지제도

해방 후 가장 큰 관심사가 되었던 농지개혁은 미 군정하에서 결말을 보지 못하고 대한민국정부의 탄생을 보게 되었고 정부가 수립되면서 이는 본격적인 추진을 보게 되었

25) 박현채, 『한국농업의 구상』, p. 350.

26) 박현채, '한국 사회에서 반봉건의 내용과 민주주의', 1987. 6. pp. 324~362.

다. 즉 대한민국정부가 수립된 후 우리나라의 농지개혁법 초안은 정부안과 국회 산업노동위원회안의 두 가지 법안이 1949년 2월에 국회 본회의에 동시 상정을 보게 되었고 同年 4월에 전문6장 20조로 된 우리나라 농지개혁법이 국회를 통과하여 법률 제31호로 공포되었으며 농지개혁은 법적 근거를 구비하게 되었다.

그런데 同法에는 지가보상액과 지가상환액을 수확고의 15割, 12.5割로 하고 同 차액 2.5割분은 정부에서 부담토록 규정했는데 이에 대한 정부 부담의 어려움을 들어 보상액과 상환액을 동일하게 해줄 것을 내용으로 한 정부수정안이 제정당초부터 제기되었던 것을 국회에서 일단 부결하였으나 1949년 10월에 재론되어 동일하게 평년작 수확고의 15할로 정하고 지주에게는 기업자금으로 정부 보증하에 용자가 가능한 지가증권의 발급을 주내용으로 하는 수정안이 국회를 통과함으로써 1950년 3월 법률 제108호로 공포되었고 이로써 우리나라의 농지개혁은 그 실시를 보게 되었다.

농지개혁법의 목적은 첫째, 해방직후에 고조된 정치적 불안을 해소하고 지주·소작관계에서 발생하는 사회적인 혼란을 제거하기 위한 것이다. 둘째, 소작제도의 폐해에서 오는 농민의 증산의욕 감퇴와 소작농의 빈곤을 시정하고 아울러 우리나라 토지자본의 토지자본화를 촉진시키기 위한 경제적인 목적이 있었다.

이런 목적을 갖고 실시된 우리나라의 농지개혁은 당시 정치·사회적 정세에 있어서 남북양단과 이로 인한 사상의 대립이 심했으므로 전술한 경제적 목적의 충족보다는 오히려 정치적·사회적 목적을 충족시키는데 보다 치중하여 경제적 측면에서는 많은 문제점을 내포하고 있었다.

농지개혁법의 실시는 <표 2-4>에서 보는 바와 같이 자작농지의 비율은 1945년의 35.0%에서 농지개혁 직후인 1951년에는 91.9%로 늘었으며, 이에 따라 자작농의 비율도 1945년의 14%에서 1951년에는 81%로 증가하였다.

〈표 2-4〉 농지개혁 이후 소작지 면적 추이

(단위 : 천ha, %)

구분	농지면적	자 작 지		소 작 지			
		면 적	비 율	귀속농지	일반소작	소 계	비 율
1945	2,226	779	35.0	273	1,174	1,447	65.0
1947	2,193	863	39.6	273	1,052	1,325	60.0
1949	2,071	1,400	67.6	74	597	671	32.4
1951	1,958	1,800	91.9		158	158	8.1

자료 : 농촌경제연구원, 「농지개혁사연구」, 1989.

농지개혁법은 일제 36년 동안 진행되어온 농촌경제의 피해를 치유하고 富의 均霑을 통한 사회안정을 이룩하기 위해 만들어졌다. 당시 농업위주의 경제구조를 갖고 있던 우리나라에서 농지는 거의 유일한 生産手段이었고 富의 象徴이었다. 농지는 소수의 대지주에 의해 소유되었고 소작조건은 가혹하여 농민들의 대다수를 차지하고 있던 소작농의 생활은 비참하였다. 농지개혁법의 주요내용은 농지의 재분배를 법률로 규정한 것으로, 농가가 아닌 자의 농지, 自耕하지 않은 자의 농지, 농가로서 自耕 또는 自營하지 않은 자의 농지 중 3정보를 초과하는 농지 등은 적당한 보상으로 정부에서 매수하여 해당농지를 경작하는 농가, 영농능력에 비하여 적은 농지를 경작하는 농가 등에 분배하고 그 지가를 국가에 상환케 하는 것이었다. 이렇게 단행된 농지개혁은 전격적으로 실시하여야 함에도 불구하고 입법을 둘러싸고 이해관계가 대립되고 시간이 지연되는 과정에서 많은 분배대상농지가 마음대로 처분되어 농지개혁의 성과가 철저히 못하였다.²⁷⁾

1960년 이후에는 자작농의 비율보다 소작농가의 비율이 증가하였는데 그 추이를 보면 <표 2-5>와 같다.

27) 吳浩成·朴正根·高永坤, 전계서, pp.19~20.

〈표 2-5〉 소작농가와 소작면적 추이

(단위 : %)

년 도	소작농가비율	소작지비율	자 료 출 처
1960	26.2	11.2	農業센서스
1965	30.5	16.8	土地經濟研究所
1970	33.5	16.6	農業센서스
1974	29.8	16.2	韓國카톨릭農民會
1982	46.4	22.3	韓國農村經濟研究院
1983	56.9	26.8	韓國農村經濟研究院報告書
1984	62.8	28.3	上 同
1985	64.7	30.5	上 同

소작농가는 1960년에 26.2%이던 것이 1985년에는 무려 64.7%로 증가한 것을 볼 수 있다. 소작제도의 관행을 보면 거기에는 전통과 관습, 계약 등 외관상 封建制下에서와는 비록 다른 형태를 취하지만 사실상의 경제외적 강제가 작용하고 있는 엄연한 현실임을 부정할 수 없는 것이다.

1960년대 이후 경제개발계획의 추진으로 인한 고도성장은 국민총생산의 양적 성장과 더불어 새로운 문제들을 야기시켰다. 공해로 인한 생활환경의 파괴, 사회정의가 부정되는 현실, 지역간·국민계층간의 소득격차의 확대 등의 모순 가운데서도 ‘농업문제’ 또한 중요한 비중을 차지하고 있었다. 1962년부터 실시되었던 경제개발정책의 일환으로서의 농업개발정책은 ‘증산과 생산과정의 근대화’를 목표로 출발하였으나 정부가 기본 목표로 새운 ‘농업생산력의 확대에 의한 농업소득의 상승과 국민경제의 구조적 불균형의 시정’이란 방향 설정에서 제기된 ‘우리농업의 기본적 모순’을 해결하려는 의도는 결국 ‘구호’로만 끝나고 말았다. ‘자급경제 달성’을 목표로 한 제 2차 개발계획은

‘식량의 자급자족’은 커녕 매년 막대한 외화를 식량도입에 충당하지 않으면 안되는 식량부족국으로 머무르게 했을 뿐 아니라 결국 농업의 희생을 강요한 비농업 분야의 고도성장은 국민경제의 파행성을 초래하고 말았다. 제 3차 경제개발계획 역시 ‘주곡자급’을 내걸고 등장하였으나 자급률은 개선되지 못하고 ‘대외의존형 경제구조’만을 더욱 견고하게 한 결과가 되었다. 제 4차 5개년계획에서의 농업 개발정책은 주곡자급의 유지와 안정된 농산물 생산체제의 정비를 위하여 농업생산기반의 지속적인 확충에 두고 이를 위해 농업 기계화 등을 통한 농업경영구조의 근대화 및 식량의 안정적 자급화, 도시·농촌간의 사회·경제적 격차 축소 등의 과제를 내세웠으나, 이러한 농촌 근대화를 위한 정책수단은 그에 못지 않게 중요한 농업제도나 조직의 개선을 결국 외면한 것이었다.²⁸⁾

이러한 문제의식이 결여된 정책들은 비농업분야의 확대를 위해 보조적으로 실시된 것이며, 이러한 농업개발정책은 ‘농정부재’를 확인하게 하는 결과를 가져왔다.



4) 농지법 제정 추진이후의 농지제도

농지문제의 주요 쟁점은 경제발전의 초기에는 賃貸借의 許容과 小作農의 再生問題가 논란의 초점이었고 1980년대에는 소유상한 확대와 구조개선문제가 관심의 대상이었다. 그 후에는 農地의 自由賣買를 통한 企業農育成이 주요 관심사로 대두되었다.

農地法의 立法은 1958년에 처음으로 발의되어 1979년에 이르기까지 20여 년 동안 6차에 걸쳐 시도되었으나 그때마다 각계의 여론수렴과정에서 이해관계가 첨예하게 대립되는가 하면 여러 정치적인 변수 등으로 인하여 성사되지 못하였다. 그리하여 그때마다 필요한 관련 법률을 제정하거나 개정함으로써 농지제도를 운용해오는 실정이었다.

28) 이호철, 『농업경제사연구』, 경북대학교 출판부, 1992, p. 345~348.

농지개혁사업이 거의 마무리되어 가던 1958년부터 정부는 농지개혁으로 성립된 자작농체제를 확고히 정착시키고 농지의 효율적인 보전과 관리를 제도적으로 뒷받침하기 위해 農地法의 制定을 시도하였다. 그 동안 6차례에 걸쳐 제정을 시도하였던 농지법안의 주요 쟁점 사항은 <표 2-6>와 같다.

제1·2차 법안은 자작농주의에 입각하여 비농민의 농지소유를 금지하는 농지개혁 당시의 원칙을 충실히 견지한 것이었고, 제3·4차 법안은 기존의 농민외에 기업농이나 농산법인의 도입을 통한 농지소유 자격의 확대와 3ha 소유상한의 확대가 주요 쟁점이었으며, 제5·6차에서는 기업농제도에서 한걸음 물러나 농민이 구성주체가 되는 농사조합법인의 도입과 임대차의 전면허용 등이었다.

<표 2-6> 농지법 제정 추진 내용

제정 시도	주요 쟁점 사항	중단 사유
제1차 (58. 6~59. 4)	<ul style="list-style-type: none"> • 농지개혁법 내용을 그대로 수용 - 단, 통작거리제한과 소유하한 2단보 설정 • 불법소유농지의대농민 경매 처분 	<ul style="list-style-type: none"> • 언론, 학계로부터 경매조항 등에 대한 반대여론 비등 • '60년 선거의 쟁점화 우려
제2차 (61. 8~62. 3)	<ul style="list-style-type: none"> • 제1차 제정 추진시의 내용과 유사 	<ul style="list-style-type: none"> • 5.16 직후로 관심이 저조
제3차 (67. 2~68. 12)	<ul style="list-style-type: none"> • 기업농 인정, 소유상한 폐지 • 임대차는 금지에서 규제로 완화 • 농지전용 제한과 세분화 방지 	<ul style="list-style-type: none"> • 기업농인정, 소유상한 폐지에 대한 학계, 언론계 반발 • 국회 회기만료로 자동 폐기
제4차 (69. 10~71. 6)	<ul style="list-style-type: none"> • 3차법안의 기업농을 농산법인으로 대체 - 농산법인은 3정보상한 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> • 검토중 71.5월 총선으로 자동 폐기
제5차 (74. 8~77. 12)	<ul style="list-style-type: none"> • 기업농, 농산법인을 농사조합법인으로 대체 • 임대차는 제한적 허용 • 3정보상한을 상향조정 	<ul style="list-style-type: none"> • 10대 국회의원 선거로 쟁점화 우려
제6차 (78. 2~79. 12)	<ul style="list-style-type: none"> • 소유상한을 8~10정보로 확대 • 임대차 전면허용 	<ul style="list-style-type: none"> • 각계의 의견이 분분한데다 여당도 당론을 확정하지 못해 입법 보류

농지보전은 1972년에 제정된 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에서 최초로 규정되었다. 법 제정 당시인 70년대는 수출주도형 공업화정책의 추진으로 농지의 타목적 전용이 증가하고 농업노동력이 급속하게 공업부문으로 이동하기 시작한 상황이었다. 반면 主穀의 自給이 초미의 관심사였던 농업부문은 무절제한 우량농지의 타목적 전용을 억제하여 식량위기대처에 힘을 기울였다.

농지보전법이 공업화의 진정속에서 별 효과를 거두지 못하자 절대농지와 상대농지제를 도입하는 등 1975년 농지보전법을 전면 개정을 통해 더욱 농지보전을 강화하는데 주력하였다. 또한 농지를 전용하는 경우에는 대체농지의 조성비와 전용부담금을 납부하도록 강제하였고, 농지에 관상수나 다년생식물재배를 금지하는 한편 유휴농지가 발생하면 시장·군수는 대리경작자를 임명하여 농지제도를 보전위주로 개편하였다.

이후 1990년 농어촌발전특별조치법에 의해 기존의 필지별 보전방식인 절대·상대농지 제도는 권역별 보전방식인 농업진흥지역제도로 전환되었다. 농업진흥지역 제도하에서는 진흥지역의 농지전용제한이 강화된 반면, 진흥지역에 포함되지 않은 농지에 대해서는 상대적으로 전용이 용이하게 되었다. 또한 농지의 전용시에는 기존의 대체농지 조성비외에 전용부담금제도를 도입하여 농지를 전용하고자 하는 자는 농지 공시지가의 20%에 상당하는 전용부담금을 납부하도록 하였다.

한편, 농업진흥지역제도는 토지이용 규제상의 상위법인 국토이용관리법과도 밀접하게 관련되어 있다. 국토이용관리법에 의해 전국토는 1972년 동법 제정 당시부터 10개의 용도지역으로 구분하여 운영되어 왔으나, 1993년의 개정을 통하여 5개로 단순화되었다. 국토이용관리법의 개정으로 농지중 농업진흥지역은 「농림지역」으로, 농업진흥지역밖은 「준농림지역」으로 각각 편입되었다.

임대차제도는 1986년 농지임대차관리법의 제정을 계기로 종전의 임대차 금지에서 전면적 허용으로 전환되었다. 이 법은 임대차의 금지에도 불구하고 그동안 사실상 성행하고 있던 임대차 행위를 법적으로 뒷받침했다는데 의의가 있다. 즉, 법제정 당시 이

미 임차농지는 전체농지의 31.5%에 달하는 674천ha에 이르렀으며 임대차의 허용여부가 사회적으로 큰 관심사였다.²⁹⁾ 이 밖에 개간·간척을 통한 농지의 개발과 경지정리·용수개발 등 농업생산기반의 정비는 농촌근대화촉진법(1970), 농지확대개발촉진법(1972) 등에 의해서 규정하고 있다. 1994년 12월 제반 농지관련 법률체계를 정비한 농지법이 제정되었으며, 또한 농업생산기반의 정비관련법률 체계를 정비한 농어촌정비법도 제정되었는데 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 농지관련 법체계 변화

<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지개혁법 ○ 농지개혁사업정리에 관한 특별조치법 ○ 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 ○ 농지임대차 관리법 ○ 지력증진법 	} ⇒	농 지 법
○ 농어촌발전특별조치법	⇒	농어촌발전특별조치법
○ 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법	⇒	(그대로 존속)
○ 농촌근대화 촉진법	⇒	농어촌 정비법
○ 농지확대개발 촉진법	⇒	농지개량조합법

자료 : 농림수산부, 1994. 12.

주 1) 농어촌발전 특별조치법 중 농업진흥지역, 농지전용, 농지소유상한 특례, 자경하지 않는 농지처분조항은 내용은 농지법에 흡수, 나머지는 존속.

2) 농촌근대화 촉진법 내용중 일부는 농지개량조합법, 농지확대 개발촉진법 내용 중 일부는 농어촌 정비법에 흡수

농지법의 주요 사항은 ① 농지가 상속과정에서 세분화되는 것을 방지하기 위한 것으로, 상속권자 중 실제 영농에 종사하는 한 사람이 농지를 분할하지 않고 상속받도록

29) 정형모, 전계서, p. 47~49.

유도하기 위하여 농업인 상속권자가 다른 상속권자의 농지를 모두 취득하는 一子相續 時에 상속권 인수에 필요한 자금지원을 해주게 된다. ② 농업회사법인체를 도입하여 상법상의 농업회사의 설립근거를 마련하였다. ③ 농지소유상한의 폐지도 중요한 항목 이고, ④ 농지의 형질변경의 경우를 전용개념에서 제외하여 자유롭게 허용하였다. ⑤ 기존의 농지취득시 농지소재지 시, 구, 읍, 면 또는 통작거리 20km이내 거주 요건을 폐지하였다. ⑥ 비농업인의 상속 또는 이농에 의한 소유농지를 처분하도록 하였으며, 이외에도 경자유전의 원칙이 지켜질 수 있도록 주안점을 두어 법을 규정하였다.

또한 농지법에서는 합법적인 농지소유 주체로서 농업인과 농업법인으로 규정하였다. 소유상한도 농업인의 경우 '농업진흥지역 안의 소유상한을 철폐' 하였으며, 농업진흥지역 밖의 농지에 대해서는 5ha로 규정하여 농지소유상한을 다소 확대하였다. 그러나 이 농·상속자와 기업적 소유를 허용함으로써 비농민의 경우에 합법적으로 농지소유를 인정해 주었다.³⁰⁾



비농민의 농지소유가 확대되는 현상은 향후 농업내부에 있어 농업경영의 불안정한 임대차 상태를 가져와 농지이용에 악영향을 초래하게 된다는 점이다. 더구나 비농민의 농지소유는 장기적으로 농지이용보다는 농지전용에 초점을 두게 됨으로써 농지보전을 어렵게 한다. 이러한 것은 결국 농지의 절대량 감소, 식량의 안정적 공급기반의 위기적 상황을 초래할 뿐만 아니라 환경파괴를 가속화하게 될 것이다.

제3절 선행연구의 검토

농지의 소유·이용 및 보전에 관한 연구 동향을 시기별로 살펴보면 1950년 이전에는 주로 지주적 대토지 소유와 영세소작문제를 중심으로 논의가 전개되었으며, 농지개혁

30) 兪炳圭, 農地에 대한 國家介入의 變化와 方向, 慶北大學校 박사학위논문, 1997, p.115.

이후에는 자작농체제가 확립됨으로써 1960년대까지는 지주소작 문제는 제기되지 않았다. 그 후 1970년대부터 다시 농지임대차의 성격을 둘러싼 문제가 거론되었으며, 1980년대 후반부터는 농지소유자격과 소유상한 및 규모확대 문제로 논의의 중심이 전환되었다. 이 때까지는 농지는 농민만이 소유하고 3ha 소유상한선도 유지하여 자작농체제를 고수해야 한다는 주장이 지배적인 가운데 농지임대차를 통한 규모확대로 전환해야 한다는 주장이 제기되었다. 1991년 이후로는 비농업 분야에서 농지소유와 이용에 대한 규제를 완화 또는 폐지해야 한다는 주장이 누차 거론되었으며, 농업경제학계에서도 농지소유·이용 및 전용에 대한 규제를 완화하고 농지임대차를 통한 규모확대로 전환해야 한다는 주장이 강화되었다.

농지의 소유·이용 및 보전에 관해서는 이미 상당한 양의 연구가 수행되었다. 김성호 외(농지소유제도에 관한 조사연구, 1983)에서는 일본·대만의 예를 들어 농지제도는 농지개혁→농지입법에 의한 자작농체제와 소유상한 확립→소유상한 확대→농지임대차 허용→소작권 약화의 5단계 변천과정을 거치는데, 우리는 임대차 허용의 4단계에 있다고 하였다. 또한 농지제도의 방향으로서 양극분화의 억제를 위해 소유상한은 3정보로 하되 임차에 의해 그 2배까지 경작면적을 확대할 수 있도록 하고, 비농민의 임대를 금하고 농가상호간 임대차를 허용하되 임차료율은 토지순수익에 따라 논 25% 밭 10% 이하로 규제하며, 농지는 자경농과 농산법인만 소유할 수 있도록 제한하고, 농지관리기구로서 농지위원회를 설치하며, 제2의 농지개혁 방식으로 비농민 소유농지를 농민에게 환원하도록 한다는 것을 제시하였다.

김성호 외(농업구조개선을 위한 농지제도 정립방향, 1991)에서는 농지소유 규모를 확대하는 것이 산업적인 능률면에서나 농가의 안정적인 발전을 위해서도 가장 바람직한 것이지만 지가상승 때문에 매입에 의한 규모확대가 어려우므로 임대차나 농작업수탁을 제도적으로 보장할 필요가 있지만 이는 어디까지나 자작농의 규모확대를 보완하

는 수단에 불과하다는 인식 하에 농지제도의 방향으로서 적정 농지면적과 녹지면적의 확보를 위한 농지보전, 농지의 다양한 산업과 공공시설 유치 등을 들었다.

김정부 외(농지관련법령 정비연구, 1992)에서는 농지개혁법, 농지의보전및이용에관한법률, 농지임대차관리법 등 세 법률을 통폐합하여 농지법을 제정하는 것이 가장 현실적이며 경자유전의 원칙 하에서 농지소유자격과 소유상한 확대, 농민의 농지전용 절차 간소화, 부재지주 소유농지의 무상 대리경작, 농민 위주 휴경농지 개발, 농지임대차 장려제도 도입 등을 제시하였다.

오호성 외(농지제도 문제의 본질과 대책, 1994)에서는 도농간 및 농가계층간 소득균형, 농업생산성 증대, 국제경쟁력 확보, 환경보호를 농지제도의 이상으로 제시하고, 농지제도의 개선방향으로서 기업농의 농지소유 인정 및 농지거래 자유화 금지, 농산법인의 농지소유 인정, 유휴농지를 주말농장으로 개발, 보전농지의 확대 및 농지전용허가권의 중앙정부 귀속, 환경조화형 농업의 추진 및 청정농업지역 지정, 가족농의 육성 및 조건불리지역 보전농지에 대한 직접 보상 등을 제시하였다.

장상환(한국의 농지문제와 농지정책에 대한 연구, 1994)은 토지이용을 둘러싼 도시와 농촌의 대립으로 생기는 문제, 농산물 과잉과 농지의 관계, 농업적 토지이용에서 토지소유권과 이용권의 대립에 의한 문제, 소농경영과 농업생산력 발전간의 모순 등 네가지 측면에 주목하여 다음과 같이 주장하였다. ① 농지정책의 목표는 전업농 육성을 위한 농지유동화 촉진=노동생산성 향상이 아니라 농업생산력의 종합적 발전에 두고 농지의 확보와 효율적 이용, 농지이용주체의 확립을 정책수단으로 해야한다. ② 농업기계화에 의해 농업생산력 발전과 계층 간 생산력 격차의 확대가 있지만 대규모 임차에 의한 경영규모 확대는 수탁작업 확대보다 비경제적이며, 농지소유상한 철폐는 농지투기와 영세농가의 몰락을 촉진하므로 농지소유상한은 5-10ha로 소폭 확대하는 것이 합리적이다. ③ 영세경영 극복을 위해서는 상층 가족농과 농업생산조직이 모두 한계를

안고 있으므로 가족농의 안정을 토대로 한 지역농업의 조직화를 도모해야 하며, 따라서 농지소유자격은 자경농과 농사조합에 한하고 비농민에게 휴양목적의 한계농지소유는 허용하되 기업농의 농지소유는 금하며, 기존 비농민 소유농지는 수익지가를 적용한 정부의 매수·매도에 의해 농민에게 환원해야 한다. ④ 농지임대차가 전업농의 규모확대 수단이 될 수 있지만 임차료가 경영압박 요인이 되고 임차권이 불안정하므로 임대차의 촉진과 임차권 보호가 필요하다. ⑤ 농지전용 확대와 농지가격 상승은 농업구조 개선을 저해하므로 권역별 농지보전 방식의 농업진흥지역 지정, 농지전용허가권의 중앙정부 귀속과 계획적 전용, 도시토지의 투기를 방지하기 위한 국공유지 확대, 농지관리위원회의 행정기구화와 기능 강화 등이 필요하다.

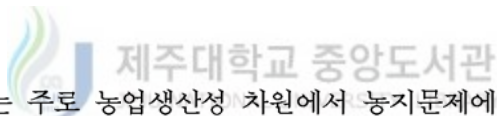
김정부 외(농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 1998)에서는 농지전용규제 완화에 따라 농지전용이 급증하고 조건불리지역을 중심으로 유휴농지가 확대되는 상황에서 농지총량의 확보·농지의 효율적 이용·농지관리체계의 구축을 농지보전정책의 기본방향으로 하여 개선방안을 제시하였다. 구체적으로는 농지총량의 확보를 위해 농업진흥지역의 확대지정, 농지전용규제 강화 및 완화의 명확화, 농림지역외 농지의 종합적 관리를 제안하였다. 또 농지의 효율적 이용을 위해 조건불리지역에 대한 직불제 실시, 휴경농지에 대한 경지조건 개선 등을 제안하는 한편, 농지관리체계 구축을 위해 필요농지 총량의 명시, 필요농지의 농업진흥지역에서의 확보방침 마련, 불법전용에 대한 감시체계 철저화를 제안하였다.

선행 연구에서 쟁점 사항은 농지소유자격에 대한 규제가 필요한가, 농지소유상한의 철폐인가 상향조정인가, 농지임대차의 전면 허용인가 부분 허용인가, 전업농 육성을 통한 개별경영체의 규모 확대인가 농업생산의 조직화인가, 농지보전이 우선인가 전용이 우선인가, 농지가격 상승이 농민에게 유리한가 불리한가, 농지소유규제의 완화 혹은 폐지가 농지전용과 투기적 농지소유를 유발하는가 아닌가 등을 들 수 있다.

선행연구에서 공통되는 인식은 ① 영농규모의 영세성을 극복하는 것이 한국 농업구조 개선의 핵심과제이다. ② 투기적인 농지소유를 방지해야 한다. ③ 계획적인 농지전용과 전용규제가 필요하다. ④ 농지가격 상승이 자작농적 영농규모 확대의 제약요인이다. ⑤ 수익지가를 상회하는 농지가격 상승은 농지전용 등 비농업용 토지가격의 상승에 기인한다. ⑥ 농지임대차가 규모 확대의 유력한 수단이며, 농지임대차의 제한적 허용과 임차농 보호가 필요하다. ⑦ 농지임대차 등 농지관리의 공적인 기구가 필요하다는 것 등을 들 수 있다.

선행연구는 농지의 소유와 이용에 대한 규제를 완화 또는 폐지할 경우 도시자본이 농지를 소유하게 되고, 농민이 자작농이 아니라 임차농민이 될 경우 발생할 수 있는 문제와 그에 대한 대책 등을 다루지 않고 있다는 점에서 한계가 있다.

제4절 연구 분석의 틀



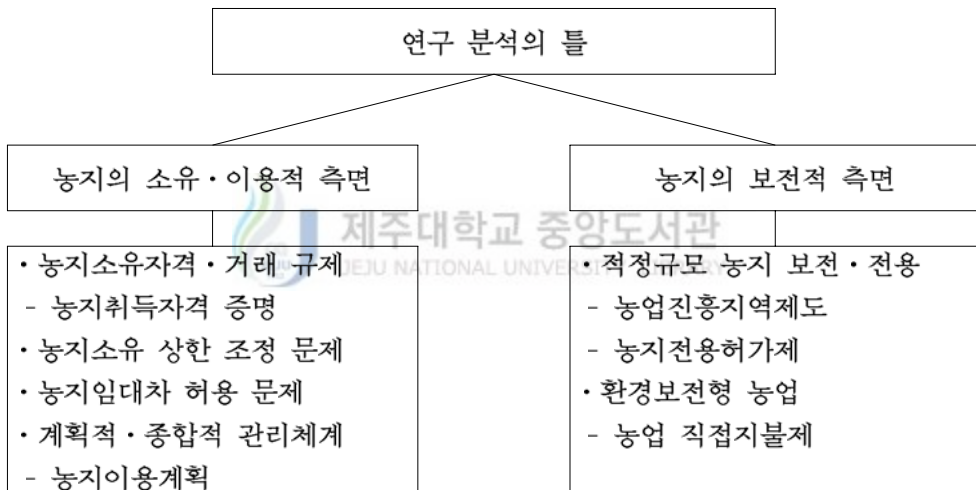
지금까지 선행연구는 주로 농업생산성 차원에서 농지문제에 접근하고 있으며 대부분 연구의 초점을 전 국토의 종합적 관리 측면보다 주로 농업적 이용 및 보전에 두고 있다.

급격한 농가인구 감소·고령화·개방화의 진전 등 여건변화에 대응하기 위하여 농업구조개선의 필요성이 증대되고 있으며 농업 여건변화에 적절히 대응할 수 있도록 농지이용의 효율성 제고와 농촌 활력 증진 차원에서 농지가격 하락, 농지의 매도 및 임차수요증가 등 농지시장의 변화에 적극 대응할 수 있는 농지시장 관리 기능 확충과 농업환경 변화에 따라 예상되는 유휴농지 및 농지전용압력 증가, 분산 전용 등으로 인해 국토이용관리에 비효율이 발생하지 않도록 농지의 난개발을 방지하고 계획적인 지역개발이 가능하도록 하고, 식량생산을 위한 우량농지는 보전하면서 농지이용의 효율성을 높이기 위해 앞으로의 농지이용관리는 다음과 같은 기본인식 위에서 이루어져야 한다고 본다. 첫째 농지도 농업적 이용과 비농업적 이용을 포괄하여 계획적으로 이루어질

필요가 있다. 둘째 우량농지는 선별하여 철저히 보전하되, 여타농지는 다양한 용도로 활용할 필요가 있다. 셋째 개별적·단편적인 농지전용수요를 종합적·집단적으로 유도할 필요가 있다.

본 연구는 현재 우리나라 농지제도가 안고 있는 문제점에 대하여 농지의 소유·이용적 측면과 보전적 측면에서 분석하고 개선방안을 제시하기 위한 연구 목적을 달성하기 위해 <그림 2-1>과 같은 분석 틀을 설정하였다.

<그림 2-1> 연구 분석의 틀



제 3 장 농지제도의 비교분석 및 문제점

제1절 농지제도의 비교 분석

1. 선진국의 농지제도

1) 선진국 농지제도의 주요내용

어느 나라에서나 경제발전에 따라 농지가 비농업용지로 전용되고 그에 따라 농지의 훼손문제가 대두되었다. 농지보전에 관한 제도와 시책은 첫째, 농업생산의 유지라는 농업생산측면에서의 고려와 둘째, 국토의 효율적 이용이라는 측면에서의 고려, 또한 환경보존이라는 측면에서의 고려 등 크게 세가지 차원에서 발전되어 왔다고 할 수 있다.

선진 외국의 농지제도는 농지개혁, 농지소유와 거래, 농지임대차, 농지상속, 농업취업자의 전직 및 경영이양 촉진, 농지전용, 농지정비 촉진시책 등이 정책수단에 포함되어 왔다. 이러한 시책은 농업문제에 대한 대응수단으로 나타나고, 농업문제는 경제발전이라는 여건의 변화에 따른 파급영향으로 나타난다고 하는 인식을 전제할 때, 외국의 농지제도와 시책을 이해하기 위해서는 먼저 그 나라의 농정의 변화와 경제발전과의 관련을 이해하여야 한다.

선진 외국의 농지제도를 파악하는 주된 이유는 첫째, 농지제도와 그 변화의 방향에 어떤 구체적인 공통성을 가지고 있는가를 탐색하려는 것이다. 농지제도와 시책은 농업문제에 대한 대응책이며 농업문제는 경제발전이라는 경제사회적 여건변화에서 파생되므로, 경제발전과정에 따라 그 내용이 변화되어 갈 수밖에 없을 것이다. 따라서 국가에 따라 각기 다른 특이성을 갖는 반면 서로 공통성을 포함하고 있을 것이다. 이러한 공통성이 발견된다면, 우리나라의 농지제도의 방향을 설정하는 데 대단히 유익할 것이다. 둘째는 각국의 농지제도와 시책이 어떤 여건변화에 대한 대응수단으로 등장

하고 변화되었는가를 탐색하는 것이다. 외국의 제도와 시책을 이해할 때, 그 성립배경이나 조건과 연관시켜 파악하여야만 그 제도가 우리나라의 여건하에서 얼마만큼 유용하며 현실적인가를 파악할 수가 있기 때문이다. 셋째는 그러한 각국의 농지정책과 시책이 실제에서 어떤 효과를 거두는가를 파악하는 데 그 이유가 있다.

2) 선진국의 농지정책의 목적

선진 외국의 농지정책은 다음을 목적으로 하는데, 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 자영농민에 의한 농지소유, 즉 耕者有田을 추구하는 것이다. 농민에 의한 농지소유는 봉건영주나 대지주에 의하여 농지라는 생산수단이 독점되었던 시대이래 동서양을 막론하고 인류가 추구해 온 理想이었다. 농지개혁·농지거래규제·농지상속규제·농지임대차규제·농지금융과 조세제도 등은 대부분이 농민에 의한 농지소유라는 목표를 달성하기 위한 수단이었다. 둘째, 농지제도의 목표는 소작농을 보호하기 위한 것이다. 이는 耕者有田이라는 목표의 연장선상에서, 비록 이것이 실현되지 못하는 부분이 있다 할지라도 이용자인 농민의 이익을 가능한 한 보호하여 역시 분배의 공평성과 생산의 효율성을 향상시키려는 것이다. 이 같은 소작권 보호의 논리 역시 산업 사회화되면서 비판과 도전을 받게 되고 그에 따라 각국의 임대차 관련제도도 끊임없이 변화되어왔다고 할 수 있다. 셋째, 농지를 集團化하고 細分化하는 것을 防止하는 것이 농지제도의 목표라 할 수 있다. 여기에는 적극적으로 분산된 농지를 집단화하려는 목표와 농지가 세분화되는 것을 방지하려는 소극적 목표가 포함된다. 농지의 교환·분합과 정비에 관한 절차와 정부의 지원을 규정한 법률이 적극적인 집단화수단이라면 농지거래 규제제도와 상속규제제도 등도 농지의 세분화 방지수단으로 이용되고 있고, 경영이양연금제도를 통하여 세분화를 억제하려는 경우도 있다. 네 번째 농지제도의 목적은 농지가격의 안정을 들 수 있다. 어느 나라에서나 경제발전과정에서 당면하는 과제는 농지가격의 상승이고, 이러한 지가상승현상은 농지유동을 저해하는 가장 중요한 요

인이다. 따라서 농지거래 규제제도를 동원하기도 하고, 농지의 전용을 규제하여 예상 자본이득을 차단함으로써 농지가격이 안정되도록 노력하였다. 농지제도의 다섯째 목적은 경영규모를 확대하려는 것이다. 이를 위해 농업취업자의 전직과 이농을 지원하기도 하고, 농지거래 규제제도와 임대차 촉진시책 등을 통하여 基幹農家의 규모확대가 촉진될 수 있도록 하였다. 여섯 번째 목적은 농지의 소유집중을 방지하려는 것이다. 소유상한을 설정하고 이에 따라 농지거래를 규제하는 것이 농지의 소유집중을 방지하는 가장 보편적 방법이라고 할 수 있다.

마지막으로 어느 나라를 막론하고 농지를 보존하고 보호하려는 것을 목표로 하지 않는 나라는 없다. 이것은 농업생산을 유지하려는 것뿐만 아니라, 환경을 보호하려는 목적이기도 하다. 이를 위하여 우리 나라에서는 농지의 전용을 규제하는 각종 장치가 도입되고 있다.³¹⁾

(1) 미국의 농지제도



미국은 南北戰爭의 渦中에서 農民大衆의 힘을 필요로한 大資本에 의해 1861년 家産法(Homestead Law)을 제정하였다. 이는 만 21세의 가장이 국유지를 경작을 목적으로 자유로이 점유할 수 있으며, 5년간 계속하여 그 토지를 경작하면 무상으로 소유권을 획득할 수 있다는 내용을 담고 있다. 이렇게 하여 1871년부터 1910년까지의 40년간 농민에게 무상으로 分與된 토지는 무려 1억에이커이상 달하여 自作農場이 세계자본주의사상 그 전례를 보기 어려운 정도로 급속하게 발전하였다.

1925년에 최초로 구역설정(Zoning)제도를 채택하였으며, 농촌지역에서의 토지이용을 구분하는 목적은 농업보호(캘리포니아주)와 자연 자원보호, 임지나 휴식공간의 구획(5대호 서부) 등이었고 토지이용의 계획, 규제는 대부분 지방정부에 의해 수행하였다.³²⁾

31) 吳浩成·朴正根·高永坤, 농지제도 문제의 본질과 대책, 농민신문사, 1994, pp. 233~235.

32) 李錦洙, 農地의 效率的 利用에 관한 研究, 江原大學校 碩士學位論文, 1997, p. 50.

미국에는 토지소유에 대해 明文化된 제한규정은 없고 거의 자유거래에 의해 결정되도록 放任하고 있다. 그러므로 영농종사자보다 농지소유자가 더 많은 실정이어서, 완전자작농은 全體農用地的 약 33%(1978년)정도에 불과하였다.

(2) 일본의 농지제도

일본에서 농지의 전용을 통제하여 농지를 보존하려는 시책은 1941년의 「臨時農地管理令」에서 비롯되었다고 할 수 있다. 이 명령은 농지를 전용하거나 전용을 목적으로 취득하는 것을 규제하고 경작포기시에는 強制耕作命令을 내릴 수 있도록 하였다.

第2차세계대전 이후인 1945년 「土地改革指令」에서 發端된 이 농지개혁의 목표는 농업구조에 있어서의 사회적·경제적 불평등을 제거하는데 있었다. 1949년에는 「土地改革指令」에 의거한 自作農創設特別措置法을 제정하여 전후의 일본에서 실시된 農地改革의 법적 근거가 되었다. 이러한 농지개혁으로 終前時 일본의 小作地는 약 80%가 地主의 소유로부터 해방되어 대다수의 농민이 자작농으로 전환됨으로써 농민의 생산의욕을 높이고 일본사회의 민주화에 결정적인 역할을 하였다.

農地法은 1950년의 9월에 「자작농창설 특별조치법 및 농지조정법의 적용을 받는 농지의 양도에 관한 정령」(일명 포츠당政令)이 1952년의 美·日 강화조약이 발효됨으로 인하여 효력을 상실함에 따라 이를 대신할 법으로 제정되었다. 이 법은 그 동안의 잡다한 농지관계법령을 종합·정비하여 합리적인 법을 새로 제정한다는 데에 그 의의가 있다.³³⁾ 또한 농지의 소유자격 통제, 소작지 소유통제, 소유규모통제의 차원에서 농지의 소유와 거래를 엄격하게 규제하였다.

農地法이 제정된 이래 일본경제가 고도성장에 진입함에 따라 농촌인구가 도시로 流入되고, 소득증대에 따른 식품수요의 高級化는 쌀을 제외한 해외농산물의 수입개방이 불가피하게 됨에 따라 1962년 「農業基本法」 제정과 함께 農地法の 1차 개정이 이루어

33) 尹生一, 우리나라 農地制度에 관한 少考, 韓南大學校 碩士學位論文, 1987, p. 50~51.

지게 되었다. 34)

주요내용은 농지소유 3정보상한규제의 완화, 농산법인의 창설, 농협의 농지신탁제도 설치 등의 세가지로 요약된다. 35)

농지개혁 이래로 감소되던 소작면적이 1965년부터 다시 증가하고 전국적인 지가상승과 임차에 의한 경영확대가 많아짐에 따라 1970년 제2차 농지법 개정이 취해졌다. 개정 내용은 禁忍해오던 임차제를 전면 허용하여 所有主義에서 經營主義로 전환하였다. 제2차 농지법 개정은 借地農主義로의 전환이라는 점에서 중요한 變革임에 틀림없으나 임대차 계약시 승인절차와 위반했을 때의 형벌이 엄격하여 3차 개정에 이르게 되었다. 주요내용은 小作料의 現物納入을 일부 인정, 農產法人에 땅 없는 영농후계자의 참가를 인정, 현지사의 인허가업무를 대폭 농업위원회에 이양하는 것 등이다. 36)

(3) 독일의 농지제도

독일에서 농지정리에 관한 통일법이 제정된 것은 1936~1937년경이며 히틀러 정권체제하에서 식량의 增産과 自給이 지상과제였던 시기에 출현하였다는 점이 특히 의미를 가진다. 1960년대 이후부터 경영규모의 확대를 위한 정책으로서 농지임대차제도가 등장하여 개별 필지의 임대차 뿐 아니라 그 농지의 경영이나 권리의 임대차도 함께 다루고 있다.

독일의 농정의 흐름을 크게 정리하면 전쟁직후, 농업법과 EC성립까지의 시기, 70년대의 국제화와 低成長期の 세 시기로 구분할 수 있다.

전쟁직후에는 식량난의 해결만을 목적으로 하였기 때문에 토지개혁도 영국 점령지역

34) 曹圭明, 우리나라 農地制度에 관한 研究, 江原大學校 碩士學位論文 1994, p. 39.

35) 官出秀雄, 日本の 土地政策, (東京: 教育出版社, 1970), p. 54.

36) 1975년 농지법의 개정으로 농용지이용증진사업제도가 마련되었다. 이 제도는 兼業農民의 土地提供을 圓滑化하기 위하여 市町村이 개입하여 농용지의 利用權設定을 계획적으로 행하는 事業이다. 戰後 農地制度의 變遷과 日本事業, 農協調査月報, 1979. 12. p.128~230.

에만 실시되고 오로지 풍부한 노동력에 의한 식량증산만을 목표로 삼았다.

전후 점차 경제가 회복되면서 구조개선에 의한 농업의 생산성향상에 초점을 둔 농업 문제가 논의되기 시작하였다. 1953년의 류프케계획, 농지정비법, 1955년의 농업법, 1957년의 農業者老齡扶助法, 1961년의 농지거래법 등은 농업근대화를 위해 제정된 것으로 특히 기계화에 적합치 못한 농지기반을 가지고 있었으므로 농지정비를 통한 기반정비는 긴급과제가 되었다.

1965년 국토정비법에서 도시, 농촌계획의 목적과 원칙을 규정하여 국토정비법에서 명시하는 농림업상의 이익을 고려한 토지이용계획을 주정부가 지역발전계획으로 명확하게 규정하고 지역발전계획에서는 농림업지역, 주택지역, 상공업지역, 교통망, 발전소나 급수시설 등을 표시하였다.³⁷⁾

EC 통합과 더불어 1966년~1967년의 경제불황으로 인하여 1968년의 「농업계획」, 72년의 「앨툴·플랜」으로 농정의 진로를 변경하였다. 1969년에는 離農獎勵金制度和 離農年金制度가 만들어졌으며 장기임대차에 의한 농지의 유동화에 박차를 가하게 되었다.

1973년 농지정비법은 농업, 임업에 이용되는 토지를 집단화·정비하는 규정을 마련하였으며, 73년 이후 EC통합의 추진역할을 담당했던 농업정책은 통화문제로 가맹국간의 긴장요인으로 바뀌었고, 거듭되는 인플레이션으로 농촌고용시장이 축소됨에 따라 70년대 후반에는 農地價의 상승뿐 아니라 賃貸價도 상승하게 되어 그 기능을 다하지 못하였다.

石油危機 이후 농업자의 소득이 상대적으로 안정을 되찾았으나, 1978년 이후 제2차 석유가격의 인상으로 인하여 농업소득이 지역간, 규모간, 그리고 경영자능력에 따라 그 격차가 심화되었다. 70년대 農政의 특징은 환경문제, 소비자 보호 등의 관점을 강화하기 위한 「綜合的防除」와 환경자립법 등을 농업시책으로 삼은 것이라 할 수 있다.

(4) 프랑스의 농지제도

37) 李錦洙, 農地의 效率的 利用에 관한 研究, 江原大學校 석사학위논문, 1997, p. 52.

농지소유와 거래제도에 관한 직접적인 규제는 1960년의 농업기본법에서 비롯되었다. 이법에 의하여 농지의 유동을 관리·촉진시키기 위한 특별기구 『농촌건설토지정비회사(SAFER)』가 설립되고, 지역별로 농지소유 상한과 하한이 규정되었다. 소유 상하한 규제는 농장의 분할을 억제하면서 농지거래에 대한 정부의 규제가 강화되었다. 이러한 규제는 1980년의 『신농업기본법』에서 더욱 강화되고 체계화되었다. SAFER는 농지를 매입하여 정비한 후 우수한 경영인에게 매도하는 역할을 중심으로 하지만, 중요한 것은 농지에 대하여 선매권을 갖는다는 것이다. 1970년 이후 1980년대까지는 농지의 매매활동이 완만한 증가추세를 보이다가 1980년대부터 사업량이 급격히 하락하여 결국 농지가격이 상승추세에서 하락함에 따라 SAFER활동에 위기가 닥쳐와 사실상 유명무실화되었다고 할 수 있다. 농지의 소유거래에 관한 제도는 복수의 농지소유자가 그 권한을 묶어 토지집단회사를 설립한 후 이 농장을 임대하도록 하는 제도인데, 1962년 농업기본법에서 GFA라는 용어로 도입되어 1970년에 GAF로 개칭된 토지집단회사제도이다.

또 하나 특기할 제도는 농업토지조합(AFA)으로 조건불리지역에 속하는 한 지역 전체의 농지소유자를 구성원으로 하는 일종의 조합으로서, 구성원들로부터 지역내 농지의 이용과 정비에 관한 권한을 위임받아 지역내 농용지의 이용을 관리하는 조직이다. 1945년의 『농지임대차 관계법』은 소작권을 강력히 보호하고 있어 임대인이 소유농지를 매각하려는 경우 임차인에게 우선권이 주어지고, 임차료에 대해서는 제한규정을 도입하여 임차인을 보호하였다. 결국 본격적 농지유동은 임대차중심으로 이루어질 수밖에 없다는 인식이 확산되었다. 따라서 임대차료에 대한 통제가 폐지되었고 장기 임대차에 대한 조세감면혜택과 GFA제도에 의하여 임대차를 장려하게 되었다.

농지의 보호와 보존은 이와 같이 일반토지법에 의해서 이루어지고 농업법에 의한 별도의 규제장치를 가지고 있지 않다. 다만 농촌지역은 농촌정비계획(PAR)을 세우도록 되어 있다.

프랑스의 전직 및 경영이양 지원제도와 시책은 1960년에 이 제도가 처음 도입되었으며 1967년에 이 제도의 침체현상이 나타나자, 조기 이양가산금과 특별장려금제도를 도입하였고 1974년에는 다시 조기이양연금 대상지역을 전국으로 확대하고, 연령에 관계 없이 농지를 양도하거나 장기임대하는 농민에게 장려금(PAS)을 지급하는 제도를 도입하였다. 이 제도는 1980년대 말에 사실상 폐지되기에 이르렀다. 이 제도에 의하여 지급되는 연금수준이 농업소득수준에 훨씬 못미친다는 사실을 고려하면 과연 이 제도에 의하여 은퇴가 촉진된 순효과가 얼마나 될 것인지가 의문이며 만약 이제도가 그와 같이 이용되었다면 그것은 자원과 예산의 낭비라고 볼 수 있다.

(5) 대만의 농지제도

순문의 삼민주의를 기초로 하고 있고 토지의 공평한 소유와 그 이득의 공평한 분배에 그 기본정신을 둔다. 여기에 입각하여 1953년에 『경자유전조례』가 제정되어 모든 농지를 경작농민에게 분배하는 농지개혁이 단행되었다. 이와 같은 경자유전원칙은 『토지법』에 계승되어 “농지의 소유권 이전은 자경능력이 있는 자에 국한하며, 공동소유도 금지된다”라고 규정하였다. 한편 농지의 분할이나 공유를 제한하는 규정을 도입하여 농지의 세분화를 방지하려고 하였다.

대만은 소작권 보호제도로 하여금 소작농의 권익을 보호하고 경영은 안정되었으나 임대차시장이 극도로 위축되어 농지유통은 벽에 부딪혔다. 경자유전의 원칙을 수호하기 위하여 소유와 거래에 대한 강력한 통제가 이루어졌으나 1973년의 『농업발전조례』에서 위탁경영도 자경으로 간주한다는 조항을 도입함으로써 경자유전의 원칙은 크게 후퇴하고 사실상 임대차 자유화방향으로 선회하였다.

다른나라와 마찬가지로 대만의 민법도 농지의 균분상속을 규정하고 있다. 농업발전조례에서 상속농지를 자경능력이 있는 한사람이 상속하는 경우 상속세를 면제하고, 10년간 농지세도 면제한다고 규정하여 일자상속을 유도하였다. 1975년에는 토지법을 개

정하여 농지상속에 엄격한 제한을 가함으로써 일자상속제도를 대폭 강화하여 자경하는 상속인만이 농지의 상속이 가능하도록 하여 비농민의 농지소유를 방지하고 상속에 의한 분할을 방지하려고 하였다. 농지의 보호와 보존은 『토지법』·『구역계획법』·『농업발전조례』 등에서 중복적으로 규정하고 있다. 먼저 토지법에서는 시·현은 관할 구역내의 토지에 대하여 각기 용도를 지정한다고 규정하였고, 특정용도로 지정된 토지는 타용도로 사용할 수 없다고 규정하였다. 또 구역계획법(1974)에서도 시·현은 해당 지역의 토지용도를 구분하고 매 5년마다 재검토하도록 하였다. 1979년의 『건축용지의 제한적 확대방안』에서는 지목변경을 규제하여 필지별 보존을 강화하였다.

(6) 덴마크의 농지제도

전통적으로 덴마크의 농지제도는 독립자영농을 보호하고 자작농화를 장려하며, 토지의 겸병을 방지하는 것을 목적으로 하여 왔다. 이를 위하여 농장의 세분화, 폐쇄, 합병 및 타농장과의 공동경영 등에 관한 여러 가지 법령이 제정되어 왔다. 1960년대와 1970년의 초반에는 농장의 병합과 공동경영에 대한 규제가 점차적으로 자유화되었다. 그러나 덴마크의 EC가입 이후에 나타난 농지에 대한 투기의 만연을 막기 위하여 1978년에는 농지법을 개정하여 농지소유 상한에 관한 규제와 임대차에 대한 규제를 강화하는 등 소농체제 유지를 위한 시책을 강화하였다. 얼마전까지만 해도 많은 수의 소규모 농장이 농업을 주로 하지 않는 도시농민의 소유로 넘어갔다. 소규모 농장뿐만 아니라, 대규모 농장까지도 돈 많은 도시인들의 소유로 넘어가는 경우도 있었다. 도시의 부유층들은 별장용으로 또는 투기목적으로 농지를 매입하는 경우가 많았다. 이에 대처하여 덴마크에서는 1978년에 자작농제도와 부재지주의 발생을 막기 위하여 농지법을 개정한 것이다.

덴마크의 농지법은 농지가 유한한 자원이라는 사실에 입각하여, 농지이용에 대하여 규제를 가함으로써, 비농업적 목적으로의 농지의 전용이 엄격하게 필요한 범위내에서

이루어지도록 해야하며, 최상의 농지는 보전되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 농지법은 농지의 보전과 안락한 농촌환경의 보전과 농지자원의 효율적 이용의 보장 그리고 농업의 산업으로서의 경쟁력 제고를 목적으로 하고 있다.

농민들의 토지소유는 19세기 동안에 거의 완전히 변화하였다. 즉 등본 소유농(copyholder)에서 자작농으로 바뀌었다. 거의 모든 농장이 자작농의 소유로 된 것이다. 최근 대규모의 농장이 나타나게 됨에 따라 소작농이 약간 증가되었지만 농토의 95%는 여전히 자작농의 소유로 되어있다. 1981년에 소작농은 약 2,600농가에 불과하며, 이들이 소작하는 농지면적은 전체면적의 2.8%에 불과하다. 한편 농지의 임대차가 크게 증가하여 1981년 현재 차용지 경작농가의 수는 29,000이며, 전 농토의 13%가 차용지이다. 농지의 임대차는 오늘날 덴마크 농업의 구조적 변화에 따른 필연적인 경향으로 여겨지고 있다. 그러나 덴마크 농업의 근간이 자작농제도에 있다는 것은 예나 지금이나 다름이 없다. 자작농제도가 소중하며, 이것을 지키기 위해 모든 노력을 다해야 한다는 점에 관하여 모든 사람의 의견이 일치되어 있다.

덴마크가 농업에 있어서 강한 국제경쟁력을 계속 유지할 수 있었던 근본 원인은 이 나라가 전통적인 자작농주의를 유지하는 가운데 농업의 현대화를 위한 꾸준한 노력을 게을리하지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 부재지주들의 농지소유는 철저히 배제되었으며, 자작의 범위를 넘어선 과도한 토지의 겸병이 금지되었고, 농지의 임대차에 관해서도 계약조건은 물론 계약기한에 관해서도 철저한 규제가 가해지고 있다. 농지의 세분화에 대해서도 이를 허가제로 함으로써 이에 대한 방지책이 강구되고 있다. 농지 및 토지에 관한 토지이용구분과 이용계획을 수립하여 토지를 합리적으로 이용하는 한편 그 정책의 시행에 있어서 각 지방의 농업협동조합과 농민조합을 하부기관으로 효율적으로 이용함으로써 정책의 시행을 보장하고 그 효과를 높이려고 노력하고 있다.³⁸⁾

38) 주종환, 전계서, pp. 664~665.

3) 선진국 농지제도의 변화방향

봉건사회의 몰락이후 성립된 농지제도는 시민의 토지소유권을 우선적으로 존중한다는 이념과 농민에 의한 농지소유라는 자작농주의의 이념의 두 가지 이념적 기반 위에 있었다.

이것은 단순히 봉건적 토지소유에 대한 반동이라기 보다는 자작농체제가 생산의 효율성과 분배의 공평성을 보장한다고 믿었기 때문이었다. 하지만 자작농주의의 이념은 구체적인 제도로 나타나지 않았고, 현실은 소유권 보호적인 민법 아래서 소작지와 소작농의 꾸준한 증가로 나타났다.

1차세계대전의 후유증과 2차대전을 앞둔 전시체제 등 불안정한 사회여건속에서 소작농 보호의 필요성은 커져갔고, 2차대전 후 선진국에서는 농지소유와 거래에 관한 통제를 강화하는 제도개혁이 이루어졌다. 동시에 자작농주의에 입각한 소작권 보호정책도 2차대전 후 체계화되고 강화되었다.

프랑스, 독일, 일본 모두 민법에서는 형평원칙에 입각한 균분상속을 규정하고 있었고, 독일, 대만의 일부지역에서는 일자상속의 관습이 있었는데, 균분상속은 농지의 분할을 초래하여 농업의 生産效率을 악화시킨다는 지적에 따라 프랑스는 1938년, 대만은 1973년에, 그리고 독일도 2차대전 후 각 주별로 각기 일자상속제도를 법률로 규정하게 되었다. 이 제도는 지가상승에 따라서 점차 피상속인의 의사가 존중되고, 경영의 분할을 세법이나 자율적 방법으로 실제적으로 방지할 수 있는 수단들이 강구되었다.

세계 2차대전 이후 자작농주의 이념이 강하게 영향력을 미치면서 소유와 거래에 대한 통제가 강화되었고 소유권보다 임차권이 우선하도록 변화되었다.

1950년대에 들어서 부문간의 생산성격차와 수입자유화문제에 직면하게 되었고, 농지유동과 규모확대의 필요성이 인식되기 시작하였으나 각국은 자작농주의 원칙에 입각하

여 소유권 이전에 의한 농지유동을 추구하였다. 그러나 1960년대까지 구조개선이 만족할 만큼 진전되지 못하였고 농정은 결국 가격정책중심으로 추진되어 과잉생산을 초래하였다. 자작농주의에 입각한 일방적 임차권보호제도 아래서는 농지소유자가 좀처럼 농지를 임대하려 하지 않았으므로 임대차에 의한 농지유동도 기대하기가 힘들었다. 산업화가 진전되고 노동시장의 여건도 변화하여 농업부문의 노동력 유출이 계속되었다. 이에 따라 농지임대차관계가 시장원리에 따라 결정되더라도 임차인에게 불리한 상황이 초래될 것을 염려할 필요가 없어지게 되었다. 이러한 여건을 배경으로 1970년을 전후로 농지제도는 자작농주의에서 차지농주의로 전환하게 된다. 임대차관계도 자유계약에 위임되었고, 더 나아가 임대차를 촉진시키기 위한 시책들이 활발하게 도입되었다. 동시에 농지소유와 거래에 대한 정부통제도 후퇴하게 되었다.

농지소유와 임대차제도는 자유화의 방향으로 서서히 변화되어 왔으나 농지의 보호와 보존제도는 어느 나라에서나 근대화 이후 꾸준히 강화되고 체계화되어 왔다는 것은 주목할 만하다. 다만 일본은 농업법에서 직접 농지의 전용을 규제하는 반면, 유럽은 토지계획법 혹은 일반토지법에 의한 구역설정(Zoning)에 의하여 일반적이고 포괄적으로 농지의 무질서한 전용과 개발이 이루어지지 못하도록 하고 있다. 따라서 일본은 도시계획법상의 구역과 농업법상의 구역지정이 서로 엇갈리는 문제점을 안고 있다.

Zoning제도의 강화와 체계화에 발맞추어 지방자치제의 자율적 판단에 따른 정기적 구역의 조정이 이루어지도록 하여 토지이용의 신축성과 유연성을 높이려는 노력이 병행되어 왔다. 앞으로 농지의 보존과 토지이용의 신축성제고라는 두가지 명제가 어떻게 조화를 이루어 나가는가 하는 것이 중요한 논점이라 할 수 있다.

4) 선진국의 농지정책 흐름

19세기말 이후 선진 각국의 농정은 농산물시장에 개입하여 농가의 소득을 보호하고

국경보호를 강화하려는 이른바 가격정책중심으로 전개되어 왔다. 2차대전이 끝난 후 유럽 각국과 일본은 前後 빠른 경제성장을 지속한 결과 1950년대 초에는 부문간 생산성 격차와 소득격차가 확대되기 시작하였다. 여기에 대응한 농정기본방향에 두가지 견해가 대립하였는데, 하나는 농업부문의 경쟁력을 강화하여야 한다는 견해였고 다른 하나는 소득격차를 해소하기 위해 가격정책을 강화해야 한다는 견해였다. 그러나 소득문제가 경제발전과정에서 나타나는 구조적 문제라는 인식이 부족한 탓으로 결국 後者의 방향으로 귀착한 것이다.

이러한 가격정책적 대응은 경제가 더욱 발전함에 따라 개방화시대에 돌입함으로써 障壁에 부딪히게 되었다. 선진국들은 소득균형을 달성하기 위하여 농업의 생산성을 획기적으로 향상시켜 나가야 하고, 이를 위해 정부는 필요한 지원을 강구하여야 한다는 農業法을 제정하였다. 독일은 1955년에, 프랑스가 1960년에, 그리고 일본이 1961년에 각각 농업법을 제정하였다. 나라에 따라 그 내용이 상이하지만 그 基本精神은 소득균형을 위한 정부의 책무, 그리고 가격정책 일변도에서 농업의 생산성을 향상시켜 나가는 방향으로의 전환이었다고 할 수 있다. 이것은 농업정책이 가격정책에서 구조정책으로 전환되는 하나의 과정이었다.

농민의 저항에 직면한 정치적 타협으로 인하여 선진국의 구조정책은 왜곡·변형되는데 특히, 일본의 농업법은 규모확대와 농가호수 조정을 어느 나라보다도 가장 명확히 천명하였기 때문에 농민단체들로부터 『농민말살정책』이라는 강력한 비난을 받았고 결국 각종 시설 및 기계에 대한 보조금과 융자금을 대폭 확대하는 물리적 지원으로 귀착되었다. 이것이 이른바 『구조개선사업』이었다. 독일과 프랑스의 구조정책은 처음부터 농업생산이 가지고 있는 물리적 측면의 불리성을 개선하여 생산성 격차를 해소한다는 쪽에 큰 비중을 두고 있었다. 따라서 각종 물리적 투용자가 중심이 되었고 취업구조 조정이나 농지유동화는 강력하게 추진되지 않았다. 그러나 이와 같은 물리적 지원

만으로는 경제발전의 결과로 파생되는 부문간의 소득불균형문제가 해결될 수 없었기 때문에 결국 일본은 소득보장방식에 입각한 쌀 수매제도, 독일과 프랑스는 EU체제하에서 부족불제도에 의하여 농가의 실제 수취가격을 보장하는 정책을 채택하였다. 요컨대, 생산성 향상에 의한 농가소득 균형이라는 농업기본법의 이념은 퇴색되고 투융자 지원과 가격정책으로 회귀함으로써 1960년대의 구조정책은 좌절되었다. 그러나 가격정책은 생산과잉에 따른 재정부담이라는 장벽에 직면하였다. 토지와 시설에 대한 투융자 지원이 확대되고 가격이 보장되었으므로 농산물의 생산은 급속히 증가하였으나 농산물 수요는 증가속도가 둔화되거나 오히려 감소하였다. 그 결과는 농산물 생산과잉으로 귀착되고 이러한 생산과잉의 도래가 구조정책을 부활시키는 계기가 되었다. EU에서 1967년 고용구조조정을 핵심으로 하는 『맨스홀드계획(안)』이 발표되고, 이를 받아서 독일에서 1968년 『농업계획』이 발표되었다. 일본에서도 1970년 『종합농정』이 발표되어 구조정책의 부활이 활발히 진행되었다. 이때 비로소 구조정책은 경영이양연금·이탈농급부금·전직지원 등 고용구조를 조정하려는 시책들과 농지제도 개선, 임대차 장려금 등 농지유동을 촉진시키려는 시책이 중심이 되었고, 이러한 시책들이 최근까지 이들 선진국에 가장 많은 재정을 투입하려는 분야가 되었다.

세계 최대의 농산물 수입국이었던 EU가 1960년대 말부터 자급단계에 도달하였고, 드디어 1970년대 중반부터는 세계 유수의 곡물수출국으로 부상하였다. 이같은 EU의 세계시장 잠식이 미국과 수출보조금경쟁을 유발하고, 이것이 결국 1980년 말 UR협상으로 이어진 것이다. 선진국 EU의 농업문제는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 강력한 구조정책과 그에 따른 성과에도 불구하고 EU농업은 전반적으로 국제경쟁력을 갖추지 못하고 있다. 둘째, 농업인구가 급속히 감소됨에 따라 상당히 많은 지역에서 공동화 현상이 초래되고 있다. 특히, 농업생산조건이 불리한 지역에서 이러한 현상이 현저하게 나타나고 있다.

국제경쟁력을 강화하기 위해서는 더욱 규모를 확대해야 하나 이러한 정책방향은 자칫 농촌 지역사회를 붕괴시킬 수 있다. 셋째, 농업의 효율화를 위하여 농업생산체계는 전문화·규모화·집약화의 방향으로 발전하여 왔으나, 그에 따른 생태계 순환체계의 붕괴와 각종 오염문제가 점차 심각한 문제로 등장하고 있다. 넷째, 구조정책의 성과에도 불구하고 영세한 소농의 소득문제가 집요하게 상존하고 있고, 가격정책 없이는 부문간의 소득균형이 달성될 수 없다. 그러나 가격정책은 과잉생산을 자극하고, 재정수요를 감당할 수 없는 수준으로 증대시키고 있다. 다섯째, 과잉생산에 대응한 생산규제 등으로 전업농, 특히 젊은 영농종사자의 도산이 늘어나고 있다. 그 이유는 신기술 도입을 위한 시설 투자와 규모확대를 위한 농지금융으로 금리부담이 감당할 수 없이 증대되었기 때문이다.

이상과 같은 문제에 직면하여 농업정책에는 다음과 같은 변화가 진행되고 있다. 첫째, 생산성 향상과 규모확대를 통한 소득균형 달성에는 한계가 있음을 인식하고, 사회정책적 수단에 의하여 농가소득문제가 보완되어야 한다는 사상이 일반화되고 있다. 둘째, 농업을 단지 식량을 생산하는 산업으로서가 아니라 인간생활의 수단으로 파악하여 농가를 국토관리와 지역사회 형성의 주체로서 인식하여야 한다는 사상이 폭넓게 지지를 받고 있다. 셋째, 이제까지의 농업은 식량부족 상황에서 증산을 위한 집약화의 방향으로 발전되어 왔으나 이같은 발전은 토양오염·수질오염·토양침식 등을 일으켜 농업 본래의 기능인 환경보존적 기능을 포기하였을 뿐만 아니라 도리어 중요한 환경파괴의 주범이 되고 있다는 비판적 반성이 확산되고 있다.³⁹⁾ 이러한 반성과 더불어 『지속 가능한 농업을 위한 농업정책』이 실시되었는데, 지속가능한 농업이란 윤작체계를 확립하고 경종농업과 축산을 결합한 복합경영체계를 도입하는 등 생태계의 순환체계에 순응하도록 농업생산체계를 재편하여 나가려는 것으로 미국에서는 1985년 농업법에 적

39) 吳浩成·朴正根·高永坤, 농지제도 문제의 본질과 대책, 농민신문사, 1994, pp. 235~240.

용하였고, 1990년 농업법에서는 식품의 안전성과 환경보호에 관한 조항이 등장하여 지속 가능한 농업에 입각한 농정이 크게 진전하였다.

선진국 주요국가의 농정지표를 비교해 보면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 선진국 주요국가의 농정지표 비교

(2001년 기준)

구 분	단위	한 국	일 본	미 국	프랑스	독일
총인구	천명	47,069	127,335	285,926	59,453	82,007
농가인수	천명	3,876	4,645	6,162	1,896	1,969
• 총인구대비	%	8.2	3.6	2.2	3.2	2.4
GDP 대비	억\$	4,273	41,766	100,822	13,210	18,543
농림어업 비중	%	4.3	1.0	2.0	3.0	1.0
농경지면적	천ha	1,889	4,794	179,259	19,585	12,020
• 농가호당 경지면적	ha	1.46	1.57	82.21	29.49	22.50
농업생산지수	1989~1991 =100	131.5	90.0	121.6	101.5	98.1
식량생산지수	1989~1991 =100	132.9	90.6	121.6	101.5	98.1
농림 축산물 전체 수출액	백만\$	1,580	2,476	56,706	31,706	23,582
농림 축산물 전체 수입액	백만\$	8,463	34,572	44,940	23,224	32,157
농 산 물 전체 수출액	백만\$	1,252	1,753	39,689	20,569	16,729
농 산 물 전체 수입액	백만\$	5,325	24,335	28,169	15,435	23,594

자료 : 농림통계연보 (2003. 11. 농림부)

2. 우리나라의 농지제도

농지제도를 평가하는 기준은 장기적으로 농업발전을 촉진시킬 수 있느냐의 여부에 두어져야 한다. 따라서 새로운 농지제도는 농업소득의 흐름을 증가시키고 소득분배를 개선하며 환경서비스를 증산할 수 있도록 고쳐져야 하며 또한 필요한 때에 쉽게 개정할 수 있어야 하고 간결해야 한다.

어느 나라에서나 경제발전에 따라 농지가 비농업용지로 전용되고 그에 따라 농지의 훼손문제가 대두되었다. 농지보전에 관한 제도와 시책은 농업생산의 유지라는 농업생산측면에서의 고려, 국토의 효율적 이용이라는 측면에서의 고려, 환경보존이라는 측면에서의 고려 등 크게 세 차원에서 발전되어 왔다고 할 수 있다.

우리나라의 농지제도는 1949년 농지개혁을 위해 제정된 한시적 성격의 농지개혁법과 1973년도에 제정된 농지의보전 및 이용에관한법률 등에 의해 경직적으로 운영되어 왔기 때문에 급변하는 대내외적 여건변화에 능동적으로 대응하기 어려운 점이 있었으며, 대외적으로 농업부문의 국제화, 세계화 추세가 진전됨에 따라 경영규모의 확대를 통한 경쟁력 제고가 시급한 상황이었고, 대내적으로도 농업노동력이 고령화되면서 농업으로부터 은퇴하고자 하는 농가가 증가하고 이러한 여건변화에 대응하여 농어촌구조개선을 효율적으로 뒷받침할 수 있는 새로운 농지제도의 정립이 필요하였다.

현재 농지제도와 관련된 법률은 여러 가지가 있으며, 그 중요성에 있어서도 큰 차이가 있다. 이 법률들은 그 제정순위와 내용이 체계적으로 연결된 것이 아니고, 각각 법제정 당시 우리 농업의 시대적인 상황을 반영하고 있다.⁴⁰⁾ 농지제도는 크게 보전 및 개발, 소유, 임대차 등으로 구분할 수 있는데, 이러한 구분에 따라 지금까지 제정된 주요 법률과 내용을 간추려 보면 <표 3-2>과 같다.

40) 김정호외 3인, 「농지관련법령 정비연구」, 농촌경제연구원, 1992, pp. 3~4.

〈표 3-2〉 농지관련 법률과 주요내용

법 률 명	주 요 내 용
농지개혁법(1949)	• 경자유전원칙, 3ha 소유상한, 농지매매증명제도 등
농촌근대화 촉진법 (1970)	• 농지개량을 위한 제사업의 근거마련과 이를 위한 농조설치 -구획정리, 농로설치, 관·배수시설, 간척, 농지의 교환분합 등 • 농가주택 개량
농지의 보전 및 이용에 관한 법률(1972)	• 부족한 식량확보를 위해 농지전용을 규제 -공업화에 따른 농지감소에 대처 • 농지를 절대·상대농지로 구분하고 전용규제를 차등 적용 • 농지개발을 위해 농지전용시 대체농지조성비 납부제도 마련
국토이용관리법 (1973)	• 국토의 효율적 이용·개발을 위한 용도지역 지정과 행위제한 사항을 규정 -도시, 준도시, 농림, 준농림, 자연환경 보전지역(1993 개정) • 토지거래허가제와 신고제 도입 • 농지를 농림지역(진흥지역)과 준농림지역(진흥지역밖)으로 구분하여 준농림지역은 규제를 완화
농지확대 개발촉진법 (1972)	• 개간·간척을 통한 농지개발 촉진 • 농지를 개발하기 위한 지역은 개발촉진지역으로 고시
농지임대차 관리법 (1986)	• 서면계약, 계약기간 3년이상, 임차료의 상한규정 • 농지관리위원회의 설치·운영(읍·면당 10~40인) • 농지매매증명 발급요건 강화
농어촌발전 특별조치법 (1990)	• 농어촌발전을 위해 농업과 농촌생활 관련사항을 포괄 규정 • 주요 농업관련사항은 구조개선, 농산물 수급안정, 진흥지역 지정입 -신고로 전용이 가능한 농지의 범위와 농지전용 부담금제도 마련 • 주요 생활관련 사항은 농외소득원 개발과 정주생활권 정비
농어촌진흥공사 및 농지관리기금법(1990)	• 농업진흥공사를 농어촌진흥공사(2000년 농업기반공사)로 개편 -농지매매 및 임대차사업 • 농지관리기금의 설치·운영

자료 : 농협중앙회, 한국농업의 제문제, 1996, p. 48.

1994년 12월 22일 농지법을 제정하여 1996년 1월 1일 시행된 농지법의 주요 내용은

농지소유원칙 정립, 농지소유상한 확대, 농지거래규제 완화, 농지취득자격증명제도 도입, 농업회사법인제도 도입, 성실한 농업경영을 위한 사후관리, 임대차허용범위·임대차방법 및 기간 규정, 농지이용계획 수립 및 농지이용증진사업 시행 등 기존 법률인 농지개혁법(1949), 농지개혁사업정리에관한특별조치법(1968), 지력증진법(1969), 농지의보전및이용에관한법률(1972), 농지임대차관리법(1986) 등의 대부분 내용과 농어촌발전특별조치법(1990)의 농업진흥지역 지정, 농지소유상한의 특례 인정 등의 내용이 농지법에 흡수되었다.

1999년 3월 31일 농지법 일부 개정을 통하여 농업진흥지역 밖의 농지소유 상한을 3ha에서 5ha로 확대하고 농지임대차 기간과 임대료 상한을 폐지하였으며, 또한 2002년 1월 농지법 일부 개정하여 농지취득절차를 간소화하기 위하여 농지를 취득하고자 하는 자가 농지관리위원 확인을 받지 아니하고 농지취득자격증명 발급 신청시 읍·면장 등이 농지관리위원 확인을 받아 동 증명을 발급할 수 있도록 하였으며 농업보호구역내 행위제한을 강화하기 위하여 농업보호구역내 위락·숙박시설 설치를 제한하였다. 2002년 12월 농지법 일부 개정하여 농업진흥지역 밖 농지소유상한 폐지, 주말·체험영농 목적의 비농업인 농지소유 1천㎡미만 범위내 허용 및 주식회사형태의 농업법인 농지소유를 허용하였다.

2004년 10월 16일 입법예고 되어 2005년 7월 1일부터 시행하는 농지법 개정법률(안)은 농촌인구의 감소 및 고령화, 농산물 소비 형태의 다양화 등 농업여건의 변화에 대응하여 농지의 이용을 최대한 효율화하고 농업구조조정을 원활히 뒷받침 할 수 있도록 농지의 소유 및 임대차에 관한 제도를 보완하고, 적정규모의 우량농지를 보전하면서 농업인의 소득과 편익이 증진될 수 있도록 농지이용에 관한 규제를 합리적으로 조정하기 위하여 일부 개정하는 것으로 주요내용은 농업회사법인의 자격요건 완화, 상속·이농 후 계속 보유농지 소유상한 1ha 이상은 농업기반공사(농지은행)를 통해 전업농·농업법인에게 5년 이상 장기임대시 소용 허용, 농업경영 목적으로 취득한

농지에 대해 농업기반공사(농지은행)를 통해 전업농 등에게 임대하는 기간 중에는 이를 소유할 수 있도록 임대 허용범위 확대 등이다.

정부는 농지법 개정을 통하여 농업구조개선과 영농규모 확대를 위한 농지소유상한의 확대·폐지와 농지임대차 허용 범위 확대, 농지가격 하락 대책으로서 비농업인의 농지 소유와 농지임대차 허용범위 확대 및 농지은행 도입, 농가의 소득원 및 편의시설 개발을 위한 농업진흥지역 전용규제 완화를 추진하고 있다.

農地에 관한 정책은 어느 나라나 신중을 기한다. 그것은 농민에 관한 정책이 경제 문제나 농촌의 문제에 국한되지 않고 사회문제, 정치문제, 경제문제를 동시에 수반하기 때문이다. 이들 농지정책 중 土地利用政策과 農地改革政策에 대해서 살펴보면⁴¹⁾ 토지이용정책은 산업구조의 개편이나 전체 경제개발정책과 불가분의 연관성을 갖고 있기 때문에 토지이용정책은 經濟政策뿐만 아니라 社會政策과도 긴밀한 연관성을 갖는다. 농업이 주산업인 국가에서는 농경지의 확대가 중요하며, 같은 농경지라고 하더라도 主穀生産 위주의 토지이용일 것이나 特用作物 혹은 輸出作物 위주의 토지이용일 것이냐의 문제는 그 나라의 농업정책 내지는 경제정책과 연관을 갖고 있는 것이다. 土地利用을 증대시키는 방안에 있어서는 집약적인 토지이용방법과 조방적인 이용방법이 있고 소작위주의 협동농업과 대농위주의 기업농 육성방안 등이 있다. 따라서 토지이용에서 고려되어야 할 점은 ① 토지의 외생적 확장문제로 산지나 유흥지를 개간하거나 해안이나 강변을 매립 혹은 간척함으로써 농지를 확장하는 것이다. ② 토지의 내생적 확대이다. 이는 단위면적당 농업생산물을 증산하기 위하여 경영집약도를 제고시킴으로써 토지이용을 확대시키는 것이다. ③ 土地改良政策이다. 이는 耕地整理事業과 水利安全事業 그리고 客土事業 등을 포함하여 토지생산성을 증진시키려는 정책이다. 이러한 정책 등을 통하여 토지는 개량되고 생산력은 증진된다. ④ 土地安全政策이다.

41) 全太甲, 農業經濟學, 裕豐出版社, 1993, pp. 271~275.

현재의 토지가 침식되거나 황폐되지 않고 지력이 소모되는 것을 방지하고 이를 보전하도록 하는 정책이다. ⑤ 농업경영의 합리적인 土地利用政策으로, 경영합리화를 위하여서는 그에 합당한 토지이용계획이 필요한 것이다.

농지개혁정책은 이전의 농지정책이 사회에 적합하지 못할 때에 농지소유권이나 농지의 경작권에 변혁을 가져오는 것을 국가가 정책적으로 수행하는 것이다. 따라서 일반적으로 토지의 겸병보다는 합리적 분배에 목적을 두고 있으며, 어떻게 지주의 토지를 국가에 귀속시킬 것인가 하는 문제와 어떻게 小農에게 분배할 것인가 하는 문제가 중요한 정책이슈가 되고 국가가 強制力을 어느 정도 행사할 것인가의 문제도 수반된다. 농지개혁정책은 각국의 사상적 배경과 각국 나름의 이데올로기에 의하여 상이한 형태를 취하게 되는 것이다. 농지개혁은 大地主나 不在地主 혹은 외국으로부터의 독립이후 그 토지를 정부가 강제로 매수하여 소작농민들에게 유상 혹은 무상으로 분배함으로써 자작농을 창설시킴을 목적으로 하는 것과 토지를 국유화하는 것, 그리고 集團農場制와 같은 社會化政策 등을 들 수 있는데 농지개혁은 사실 자본주의의 경제제도의 상당한 속박을 가하는 것이거나 자본주의사회에서는 부적합한 제도라고 할 수 있어서 실현가능성은 적다.⁴²⁾

농지제도가 국민 경제적으로 문제시되는 이유는 다음과 같은 여러 가지 원인이 존재한다. 첫째, 농지는 농업에 있어서 무엇보다도 중요한 생산수단이라는 점이다. 농업은 농지를 떠나서 존재할 수 없는 것이기 때문에 농지제도는 농업생산성에 대하여 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 최근 토지투기와 관련하여 일어나고 있는 유희농지의 발생이 농업증산을 가로막는 하나의 중요한 요인으로 등장함에 따라 1975년부터 농지확대개발촉진법에 의해서 開墾敵地로 지정된 토지에 대해서 지주에게 개간명령을 내리

42) 우리나라는 1945년 해방이후 封建的 小作制度를 타파하기 위하여 農地改革法을 제정, 國家가 大地主의 농지를 強制有償買收하여 이를 小作農民에게 有償分配하여 耕者有田의 원칙 확립을 추구하였다.

고, 이에 불응할 때에는 주변 농민으로 하여금 대리경작케 한다는 내용의 제도가 마련된 것도 부재지주제도가 농업증산을 가로막는 요인이 되어 왔다는 데 대한 인식을 바탕으로 하는 것이다.

둘째, 농지제도는 농민의 소득형성에 대하여 결정적인 영향을 미침으로써 농가경제의 발전가능성을 좌우하게 된다는 점에서 중요하다.

셋째, 농지제도는 농업생산 규모를 제약하고 기계화의 진전을 가로막는 주요한 요인이 됨으로써 농업에 있어서의 기술혁신에 대한 장해요인으로 될 경우가 있다. 즉 경지가 더욱 세분화되고 영농규모가 세분화되고 있는 상태 아래서는 기계화가 결정적으로 저해된다는 것은 자명한 이치인 것이다.

넷째로, 농지제도는 品種改良, 耕種法改善 등 이른바 녹색혁명의 효과적인 추진에 대하여 적지 않은 제약 요인으로 될 경우가 있다. 녹색혁명은 대다수 농민들에게 생산성의 향상을 가져옴으로써 그들의 생활수준 향상에 이바지하는 것이 아니면 안된다. 녹색혁명의 성과가 일부 소수의 농민들에게만 이익을 가져오고 대다수 농민들에게 그 전보다 못한 결과를 가져온다면 그 경제적 의의는 크게 감소되지 않을 수 없는 것이다. 불평등한 토지소유구조 아래서는 생산성이 향상되더라도, 그것만으로는 농민 대다수의 생활을 향상시키지 못한다. 흔히 제도적 문제를 등한시하는 가운데 생산의 증가만을 일방적으로 강조하게 되면 현존하는 불평등을 심화시키게 된다. 그러므로 녹색혁명은 농지개혁을 대신할 수는 없다. 넓은 의미의 경제발전을 가져오기 위해서는 결국 농지개혁과 관련한 제도적 개혁이 요구되는 경우가 있다.

다섯째, 농지제도는 농가경제의 원활한 擴大再生産을 제약함으로써 農工間의 균형적 발전을 제약하고, 그것이 나아가서는 전체국민경제의 발전을 양적으로나 질적으로나 제약하는 요인으로 된다는 점에서 중요하다. 농공간의 균형적 발전이 없는 곳에서는 전체 국민경제의 양적·질적 발전이 크게 제약을 받게 된다는 것은 제2차 세계대전 이

후의 개발도상국의 경우를 보더라도 명백한 바 있다. 그러나 이것은 비단 개발도상국의 경제에만 해당되는 명제는 아니다. 선진 각국의 경우를 보더라도 경제가 안정된 바탕위에서 고도성장의 과정으로 넘어갈 수 있었던 것은 농업문제의 그 나름의 해결에 의한 농민경제의 향상을 이룩한 연후의 일이었다. 특이할 사실은 농가인구가 인구의 절대다수를 차지하는 저개발국에 있어서는 농가경제의 향상을 통한 국내 시장의 확대를 바탕으로 하지 않는 어떠한 경제계획도 결코 성공할 수 없으리라는 것이다. 해외 시장에 의존하는 경제개발계획이 일시적으로 성과를 거둘 수는 있으나, 그것은 결코 영구적일 수 없으며 국제시장에서의 치열한 경쟁에서 살아남기 위해서는 농업과 공업과의 균형을 확보하고 농가소득의 향상을 바탕으로 한 국내시장의 심화와 확대에 입각한 공업의 발전이 절실히 요청된다. 여섯째로 농지제도는 인구대책과 실업대책면에서도 매우 중요한 의의가 있다. 공업화가 어느 정도 이상의 수준에 도달하여 농업부문으로부터 노동력을 대량으로 흡수하기 시작할 때까지는 일국의 국민경제는 농업 내부에서 취업의 기회를 확대하고 그 소득을 보장함으로써 인구의 많은 부분을 농업 내부에서 부양하지 않으면 안된다. 역사적으로 보면 농촌의 절대 인구가 감소하기 시작하는 것은 경제발전이 상당한 수준에 도달한 연후의 일이었다. 반면 인구압력에 허덕이는 저개발국에 있어서는 농촌인구의 도시로의 이동은 당분간 기대할 수 없고 농촌 내부에서 취업기회를 확대한다는 것이 공업에 있어서의 고용증대에 못지 않게 중요한 과제로 되지 않을 수 없다. 그런데 일반적으로 資本家的 農企業에 있어서 이윤을 증대하기 위해서는, 노동생산성의 향상만을 추구하게 된다는 점에서 소농경제에 있어서 보다 노동에 대한 고용기회를 감소케하는 경향이 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서도 올바른 농지제도의 확립은 저개발국 경제에 있어서 매우 중요한 의의를 가질 수 있는 것이다. 일곱째로 농민의 생활안정과 향상을 가져올 수 있는 농지제도의 확립은 農村社會의 階層分化를 막고 농민에게 현존 사회경제 질서에 대한 애착심을 심어줌으

로써 대개의 저개발국에 있어서 국민의 절대다수를 차지하는 농민을 현존질서를 옹호하는 집단이 되도록 하는데 매우 중요한 역할을 하게 된다는 점을 간과해서는 안 된다. 이러한 것들은 경제적 안정과 발전을 위한 선행요건을 형성하게 되므로 그 중요성이 크다고 하겠다.⁴³⁾

3. 우리나라와 선진국의 농지제도 비교

1) 농지의 소유·이용적 측면

(1) 농지의 소유

농지소유자격에 대해 일반적으로 유럽이나 미국의 경우 제한이 없으나, 한국 일본 대만의 경우 농민의 농지소유를 원칙으로 하여 왔다. 그러나 일본 대만의 경우도 점차적으로 농민소유에서 비농민의 소유를 허용하는 방향으로 전개되고 있다.

농지를 소유할 수 있는 한도에 대해서는 농지법 (1994) 제정 이후에는 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 농업진흥지역 '안'의 경우 농업인의 경우 제한을 두지 않고 있으며, '밖'의 경우 5ha까지 소유할 수 있게 되어 있다. 일본과 대만의 경우도 3ha로 규정되어 있었으나, 점차 그 상한이 폐지되었다. 유럽의 경우는 각국마다 이를 달리 적용하고 있으며, 미국의 경우 소유제한이나 소유상한 규정을 두지 않고 있다.

<표 3-3> 농지소유 상한에 대한 각국의 사례

구분	한 국	일 본	대만	독 일	덴마크	프랑스	미 국
소유 상한	농업진흥지역 '안' 무제한 '밖'은 5ha	1970년 이후 폐지	1993년 이후 3ha 상한 폐지	농민만 소유	100ha	200ha	없 음

<자료> 농림수산부 (1996. 1)

43) 주종환, 전계서, pp. 668~675.

(2) 농지의 이용

농지이용은 이미 확보되어 있는 농지를 농업적 용도로 어떻게 이용하느냐 하는 것이다. 농업경영 유형에는 자가경작, 임대차, 위탁경영, 대리경작등으로 나뉘어 있으며, 임대차와 위탁경영은 농지개혁법(1949) 단계에서는 금지되었으나 1980년 중반이후 합법화되었다. 농지이용에 직접적인 영향을 줄 수 있는 작목위주의 생산계획, 농지이용계획에 관한 내용을 들 수 있다.

다음의 <표 3-4>는 각국의 토지이용계획을 보여주고 있다. 거의 대부분의 나라에서 용도지정에 따른 토지이용계획을 세워 합리적 이용을 위해 노력하고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 경우도 농지법(1994) 이후 농지의 효율적인 이용을 위하여 농지이용계획을 수립하고 이를 통한 농지이용증진사업을 시행토록 하고 있다.

<표 3-4> 각국의 토지이용계획

국 별	내 용
한 국	<ul style="list-style-type: none"> 농지의 효율적인 이용을 위하여 농지의 종합적인 이용에 관한 계획의 수립 농업경영규모의 확대, 농지의 집단화, 공동작업의 확대 등을 통하여 농업경영의 개선을 도모하는 농지이용증진사업의 시행
일 본	<ul style="list-style-type: none"> 농지법에 의한 전용규제 실시 농업진흥지역의 정비에 관한 법률에서 농업진흥지역 설정
대 만	<ul style="list-style-type: none"> 토지법에서 토지분류를 규정, 용도이외 이용금지 농촌지역의 토지용도 구분을 8개지역의 18개용지로 구분하여 각 용도별 지정된 목적이외에는 이용 제한
미 국	<ul style="list-style-type: none"> 1925년 이후 zoning 제도를 채택, 농업보호를 위한 토지이용 구분 토지이용의 계획 및 규제는 대부분 지방정부에 의해 수행
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> 토지이용법(1967)은 도시 및 토지이용계획의 분기점으로 정비도시계획 지도지침과 토지점용계획을 규정 토지점용계획은 농업적 이용에 많이 활용
독 일	<ul style="list-style-type: none"> 국토정비법(1965)에서 도시농촌계획의 목적과 원칙을 규정 농지정비법(1973)은 농업·임업에 이용되는 토지를 집단화·정비하는 규정 마련

<자료> 농림부 (2003. 1)

2) 농지의 보전적 측면

농지보전은 농지가 감소되는 것을 방지하고 이를 농업용도로 유지하기 위한 보전의 내용과 비농업적으로 농지가 이용되는 전용의 내용으로 구분된다. 농지가 감소되는 것을 방지하기 위하여 농지의 보전방식과 관리, 지목변경 금지, 개발제한구역 용도지역·지구의 지정, 자연생태계 보호지역·녹지보전지역 지정, 지역·지구·구역안의 행위제한 등이 있다. 그리고 비농업적으로 농지가 이용되는 전용에 대한 주요한 내용으로는 농공단지 지정·조성(지역·지방)공업단지 지정, 전용허가·협의·동의·승인·신고·타용도 일시사용제도, 농지조성비·전용부담금 제도, 지목변경 및 토지의 형질변경, 건축허가, 도로 접도·연도구역 지정 등이 있다.

일반적으로 토지자원을 관리하는 방식에는 두 가지가 있다. 첫 번째는 모든 국토를 보전자원으로 묶어두고, 토지개발로 이용될 필요성이 제기되면 사전에 작성된 국토계획에 비추어 일일이 심사한 후 허가를 해주는 방법이다. 두 번째는 모든 토지를 토지개발대상으로 간주하고 이를 허용하되, 공익을 해치는 토지이용행위에 대해 선별적으로 제재를 가하는 방법이다. 전자는 국토가 좁은 서구의 여러 나라에서 사용하는 방법이고, 후자의 방법은 국토가 넓은 미국과 같은 나라가 사용하는 방법이다. 우리나라의 경우 후자의 방법을 사용함으로써 농업진흥지역 안의 농지만 빼고 모든 지역이 토지개발의 대상이 되게 하고 있다.⁴⁴⁾

우리나라는 1975년 필지별 보전방식을 도입하여 1990년 이후에는 권역별 보전방식으로 전환하여 시행하고 있다. 일본 및 대만의 경우만 하더라도 우리보다 앞선 1970년대 농업진흥지역 설정과 용도 구분을 실시하여 각 용도별로 이용을 규제하고 있다.

44) 유병규, 전게서. p.172.

뿐만 아니라 이들 두 나라에 있어서도 농지전용에 대해 허가제도를 도입하여 농지전용을 엄격히 규제하고 있다. 특히 대만의 경우 8개지역의 18개용지로 구분하여 토지등급별 및 필지별 전용규제를 실시하고 있다.

〈표 3-5〉 농지보전·전용제도에 관한 외국사례

구분	나라	내용
보전	일본	◦농업진흥지역정비에 관한 법률에 의거, 그 자연적, 경제적, 사회적 제조건을 고려하여 일체적으로 농업의 진흥을 도모하는 것이 타당하다고 인정되는 지역을 농업진흥지역으로 지정
	대만	◦구역계획법 시행규칙에 의거, 도시토지와 비도시토지로 구분하고 비도시토지는 특정농업구, 일반농업구, 공업구, 촌락구, 산림구, 경사지 보호구, 풍치림 특정전용구로 용도 구분
	미국	◦각 주단위로 농지 보전 및 규제제도 운영(16개 주가 농업지역 지정) ◦연방정부도 1996년부터 농지보호 프로그램 운영
	영국	◦농업지역 지정 운영, 농지전용(개발) 허가제 운영 ◦국가가 개발권을 보유하여 개발통제(Development Control System)를 통하여 농지전용을 규제
	프랑스	◦1999년 신농업기본법에서는 농지를 감소시키는 도시계획을 농업회의소 등의 의견 수렴을 의무화, 농업보호구역제도 창설
	중국	◦1998년 토지관리법을 개정, 경작지 보호를 제1과제로 취급 ◦기본농지 보호구역(전체농지의 83%)제도를 운영 ◦농지전용을 규제하고, 농지전용시 농지조성비 징수
	독일	◦계획 후 개발체제를 구축, 토지이용계획(F플랜), 지구상세계획(B플랜) 운영
전용	일본	◦농지를 농지이외의 것으로 전용하려는 자는 성령(省令)으로 하는 절차에 따라 허가를 받아야 함.
	대만	◦용도가 구분된 토지는 사용상 다른 용도로 제공할 수 없으며, 당해 절차에 따라 허가를 받아야 함. ◦농업용지로 이용되는 토지를 비농업용으로 확정 또는 변경할 때에는 먼저 농업주관기관의 동의를 얻어야 함.

〈자료〉 농림부 (2003. 1)

제2절 우리나라 농지제도의 문제점

1. 농지의 소유·이용적 측면

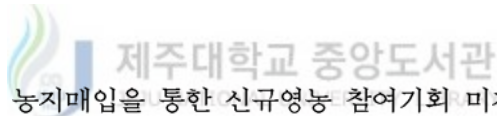
1) 농지 소유·이용제도의 비현실

「농지법」 제6조에서 제12조까지 그리고 농지소유의 세분화방지를 규정한 제21조를 더한 8개 조항에서 농지소유에 대하여 규정하고 있다. 여기에는 농지소유자격, 소유상한, 농지취득자격증명, 소유농지의 위탁경영, 농지처분, 담보농지의 취득 등에 관한 내용으로 구성되어 있다. 농지소유자격은 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 소유하는 것을 원칙으로 하되, 농업기술개발을 위한 시험·연구를 하는 자, 종묘 기타 농업기자재를 생산하는 자 및 농지의 전용허가를 받은 자 등에 대하여도 소유자격을 인정하고 있다. 이를 통해 건전한 경영과 자본의 농업참여를 유도하고, 농업 및 농업관련산업의 발전을 지원하는 한편, 농촌활력의 증진에 이바지한다는 것이다. 그러나 농지소유에 있어 점차 이용에 초점을 둠으로써 경자유전보다는 用者有田의 원칙이 적용되어 소유규제를 완화하는 방향으로 나아가고 있다는 점이 한계점으로 지적된다. 특히 일단 농지소유를 하게 된 자에게는 이용규제의 제한이 거의 없기 때문에 농지전용을 부추기는 결과를 야기하게 된다.

농업법인에게 농지소유를 허용한 점은 농지이용의 측면에서 비농민의 농지소유를 합법적으로 용인하는 측면이 없지 않다. 따라서 이런 경우 농업만 영위하게 하는 제도적 장치가 필요하다. 그리고 여러 사유로 인하여 농지처분명령을 받은 경우 농업기반공사에게 매수를 청구하도록 하고 있는데, 이는 매우 소극적인 농지운용방식이다. 또한 이러한 매수사업은 거의 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다. 또한 농지를 취득한 경우에도 그 제도적 사후관리의 미흡으로 인하여 애초의 의도대로 농지를 소유·이용하지 못하는 경우가 많다.

그리고 비농민의 농지소유는 농지의 효율적인 이용과 농업구조개선을 가로막는 장애요인으로 농지를 자산증식 목적으로 소유하는 농지는 농업생산수단으로서의 가치를 증대시키는 농지의 생산기반정비에 대해 그것이 오히려 농지전용을 어렵게 함으로써 자산가치를 떨어뜨릴 것을 우려하여 소극적이거나 반대하게 된다. 또 타인의 농지를 경작하는 임차농은 일반적으로 농지의 지력증진과 농지개량에 소극적이고 약탈농법을 구사하기 쉽고 현실적으로 농지가격이 농업수익성을 훨씬 상회하는 상황에서 농업인의 입장에서 농지를 매입하여 농사짓는 것이 불가능하고 임차를 통해 경영규모를 확대하는 상황이다.

따라서 우리나라 헌법 및 농지법에서 경자유전의 원칙, 자작농주의를 천명하고 있지만, 현실적으로 비농민의 농지소유와 임대차가 증가하여 농지에 관한 기본이념과 원칙이 실현되지 못하는 근본적인 문제를 안고 있다.



2) 비농민의 단계적 농지매입을 통한 신규영농 참여기회 미제공

세계무역기구(WTO)체제의 출범과 IMF관리체제를 거치면서 한국의 농업·농촌은 대내외적으로 매우 어려운 시련을 겪고 있다. 외국 농산물의 수입확대와 국내 농업의 경쟁력 약화 등으로 도시와 농촌간의 소득격차는 과거보다 더욱 커지고 상대적으로 교육·문화적 환경이 도시보다 열악한 농촌의 생활환경 때문에 이농이 증가하여 농업경영주의 약 58%가 이미 60세를 넘어서고 있는 상황 하에서 유능한 새로운 영농인력의 유입은 매우 중요하다. 문제는 새롭게 영농에 참여하고자 하는 농가가 단계적으로 농지를 구입할 수 있도록 해야 하는데 현행 농지법에서는 이러한 점이 고려되지 않고 있다.

신규 영농 희망 비농민의 단계적 농지매입 및 한시적 농지임대·위탁영농의 허용 요구에 대한 대응 조치가 마련되어야 한다. 비농민이 본격적으로 영농에 참여하기 위해서는 많은 농지를 확보해야 하며 이를 위한 상당기간의 준비과정이 필요한데, 그 준비

과정에서 농지의 단계적 매입이 불가피하다. 현행 농지법은 이를 불가능하게 하는 문제가 있다. 수년 후 실질적으로 영농에 참여하고자 하는 비농민이 사전적으로 농지를 단계적으로 매입할 경우 농업기반공사에 매입농지를 임대관리신탁하는 등의 방안을 강구함으로써 신규영농 희망 비농민의 단계적 농지매입을 가능하도록 하여 신규 영농 참여 비농민에 대한 진입장벽을 최소화하고, 나아가 신규영농 희망 비농민의 조기 농지 소유 동기를 충족시키도록 할 필요가 있다.

3) 농촌공간의 체계적·종합적 관리 미흡

「농지법」에서 말하는 농지이용은 농지이용계획의 수립, 농지이용증진사업, 대리경작자 지정, 토양의 개량·보전, 농지의 임대차 또는 사용대차 등에 관한 내용으로 구성되어 있다. 농지이용에 관련하여 가장 특징적인 내용은 여태까지의 농업관련법에서 명시되지 않았던 ‘농지이용계획’을 규정함으로써 농지를 농업의 용도로 가장 잘 이용될 수 있도록 한다는 것이다. 농지이용계획에는 농지의 농업외 용도의 활용계획까지 포함하고 있기 때문에 시·군 단위에서 얼마든지 전용할 수 있는 가능성을 열어놓고 있다. 또한 대리경작자의 지정은 수확량의 10%를 토지사용료로 납부하게 되어 있으나, 농지이용이나 농지보전을 위해서 그 이하의 선에서 유지하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 농지 세분화 방지조항은 보다 강화될 필요가 있다.

농지는 자산가치와 생산요소의 이중적 역할을 수행하기 때문에 농지가격은 현실지가와 수익지가의 괴리가 나타나고 농지의 소유와 이용의 괴리라는 이중적 괴리가 형성된다. 地價가 높으면 소유규모가 작고 지가가 낮을수록 소유규모가 높게 된다. 이것은 地價가 높은 도시근교는 소유에 의한 농지의 확대가 어렵기 때문이다. 결국 높은 농지가격은 농지소유에 의한 규모의 확대보다 임차에 의한 영농규모를 확대하는 방향으로 나아가게 한다. 이러한 농지가격에 따른 농지이용의 형태는 단순한 농지의 전용을

목적으로 휴경한다거나 임대차에 의한 약탈농법이 이루어지는 등 농지이용의 이율배반적인 현상이 공존하게 된다.

농지법에 규정되어 있는 농지이용계획은 종합적인 토지관리기능이 미흡할 뿐만 아니라 법적 구속력이 없어 농지소유자로 하여금 용도별 구분에 따르도록 강제할 수 없다. 지금의 상황에서 농지이용계획상의 용도별 구분은 생산기반정비 등 정부의 투융자사업을 위한 하나의 기준에 불과하다.

현재 국토계획법에서는 농업과 농촌공간에 관한 계획이 국토계획체계 안에서 차지하고 있는 위상에 대하여 명확하게 규정하지 않고 도시(군)기본계획에서 대략적인 농업 발전방향을 정하고 농림지역으로 지정하도록 하는 정도에 불과하여 농촌지역에 실행되는 다양한 계획과 사업들이 상호간 연계 부족으로 농촌지역의 토지이용 문제에 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 더욱이 농지관련법(농지법, 농어촌정비법 등)에서도 농지이용계획과 농촌정비계획이 이원적으로 수립되어 종합적·체계적인 농촌공간 형성이 곤란하다.

2. 농지의 보전적 측면

1) 합리적 농지 보전·전용제도의 미비

농지 보전을 위하여 농업진흥지역제도와 농지전용허가제가 있으나 농업진흥지역 농지를 전용할 수 있고, 필지별 소규모 분산 농지전용을 허용하고 있어 亂開發과 투기적 농지소유를 초래하고 있다.

농지보전에 관한 「농지법」의 내용은 보전에 관한 조항보다는 전용에 관한 내용이 더 많이 다루어져 농지를 효율적으로 이용·보전하기 위하여 전용에 대한 규제를 가하고 있다. 농지보전을 위해서는 무엇보다 필요 농지량을 결정할 때 국가전체의 입장에

서 고려하지 않으면 안된다. 앞으로의 경지이용율이 점차 떨어질 것으로 전망할 때, 필요 농지량을 산정하기 위해서는 식량 자급율을 어느 선에서 결정할 것인가 하는 자급율에 대한 목표가 정해질 때 확정되는 것이다.

농지전용제도의 문제점은 단순히 공업용지와 주택용지의 원활한 공급 증대로만 끝나지 않고 투기와 임의전용을 막을 수단이 불확실하여 엄청난 부작용을 일으킬 가능성이 많다는 데 있다. 또한 농지전용의 권한을 대폭 지방자치단체에 위임함으로써 재정형편이 어려운 지방자치단체가 지역적 이해의 차원에서 국토이용문제를 다루도록 했다는 점이다. 점차 더해져가는 지역이기주의는 토지이용의 공공적 측면을 무시하고 사경제적 측면만 고려함으로써 亂開發을 초래할 것이며, 이에 따른 환경오염과 생태계의 파괴가 우려된다.

또한 농지법에서는 시·군 단위의 농지이용계획제도를 도입하여 농지의 효율적인 이용과 계획적인 전용을 도모하고자 하나, 이 제도는 농지만을 대상으로 하고 있으며 법적 구속력이 없는 계획이라는 점에서 한계가 있다. 따라서 시·군별 종합적 토지이용계획 수립을 의무화하여 이 계획에 의하여서만 토지이용조정을 할 수 있게 함으로써 농지의 마구잡이 개발을 예방하고 농지전용을 계획적이고 체계적으로 되도록 할 필요가 있다.

제4장 농지제도의 개선방안

제1절 농지제도의 방향

우리나라 정책관료와 일부 경제학자들은 이제까지 농업의 경제적 효율성(국제경쟁력)을 단순히 경지면적의 크기(size of farmland), 즉 규모의 경제성(economy of scale)에 달려 있는 것으로만 인식하며 가족농 및 소농경영방식의 장점을 과소평가하고 있다. 땅이 적고 인구가 많은 나라에서 되지도 않을 미국과 호주 같은 대기업적인 농업구조를 만들려는 계획은 이미 우리와 여건이 비슷한 대만과 일본에서 일찍이 시도하여 실패를 경험하였다. 규모의 경제성은 가족농중심으로 경영규모를 확대하고 경영의 협동화를 키우며 사업범위를 키워주는 정책방향이 오히려 우리나라에 경제적이며 사회적으로 타당하다.



어차피 땅값(토지 용역비)이 비싼 마당에 터무니없이 선진국형으로 규모를 확대해서 얻어질 경쟁력(economy of scale)보다는 품질과 안전성 그리고 저장, 가공, 유통 등 사업범위를 확대하여 부가가치를 높이는 '범위의 경제성(economy of scope)'에 주목해야 한다. 농업경쟁력은 크게 보아 가격(비용)경쟁력과 비가격(품질 및 안전성)경쟁력으로 나눌 수 있는데, 전자는 규모의 확대와 농업구조 조정, 후자는 고도의 자본집약과 제도개선으로 가능하다.⁴⁵⁾

지금까지는 농지를 둘러싼 논쟁은 주로 경자유전 원칙의 적용과 농지임대차를 비롯한 임차료 및 이용권의 확대문제 등이 중심이었으나, 최근에는 경제발전을 뒷받침하는 농지전용을 둘러싼 논쟁으로 첨예화되었다. 특히 수도권 및 대도시 인근지역에서는 농지가 가장 좋은 투기대상이 되어 많은 농지가 타용도로 전용되고 유희화되어 위락시설

45) 장원석 외, 21C 통일시대의 농림해양수산정책, 도서출판 문음사, 1997, pp.70~71.

과 창고, 하치장 등이 들어서게 되었다. 이로 인하여 수질오염 등 환경공해와 퇴폐적 문화의 농촌오염 또한 심화되고 있다.

농지취득자격을 거의 완전히 개방함으로써 부재지주가 대량으로 등장하고 있다. 이는 분명히 경자유전 원칙을 천명한 헌법 제121조에 어긋나는 일이다. 또한 농지법 제3조의 국민식량공급 및 국토환경보전의 기반의 구현이라는 말로만이 아닌 실제로 지키기 위해서도 농지보전을 우선시 하여야 한다. 우리나라 농업이 어떻게 변하든지 간에 우리나라 상황에서는 경자유전은 반드시 지켜져야 하며 식량자급률 목표를 확정, 국민적 합의를 얻고 식량자급률 달성에 필요한 농지규모를 확정하고, 동 규모의 농지는 여하한 일이 있더라도 유지해 나가도록 제도적 장치가 마련되어야 한다.

농지소유자격·소유상한·거래규제·임대차 등과 관련된 정책은 이상과 현실, 대의명분과 경제논리 사이의 끊임없는 타협과 절충을 거치면서 일반경제환경 및 농업경영여건 변화에 적응해 나갈 것이다. 하지만 이러한 정책변화의 과정에서 다음과 같은 몇 가지 사항에 유의할 필요가 있다. 첫째, 우리나라의 농지소유 및 이용과 관련된 경제현상에 대한 객관적인 인식과 그와 같은 현상의 원인이 어디에 있는지를 파악하고 이에 대처해야 한다. 또한 어떤 전제조건을 갖추어야 하고 어떤 요소를 제거해야 하는지에 대한 검토가 이루어짐으로써 의도했던 정책목표를 달성해 나가야 한다. 둘째, 농업진흥지역에 포함되느냐 혹은 그렇지 않느냐의 여부 등에 따라 전용가능성이 다르다는 점이다. 전용가치가 낮은 농지는 농지의 자산가치가 낮을 것이고, 전용가치가 높은 도시근교의 농지는 농지투기가 우려된다. 따라서 장기적으로 농업용으로 쓰일 농지와 비농업용으로 전용될 수 있는 농지의 소유와 이용을 지배하는 경제적 요인이 다르다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 셋째, 농업의 본질에 관한 것이다. 우리나라의 기후조건이나 농지여건은 경영규모의 확대가 필요하다고는 하지만 여전히 그 한계가 있을 것이며, 우리나라의 농업은 점차 농산물 품목이나 생산기술이나 경영규모 등 모든 면

에서 점차 동질성을 탈피하고 다양화되고 또 이질화될 것이라는 점을 염두에 두어야 한다. 농지정책은 이와 같은 농업의 변화를 수용·촉진하는 미래지향적이어야 한다. 넷째, 어떤 경우에도 농지정책은 농민의 복지를 중요하게 여기며, 경자유전의 원칙이 존중되어야 한다. 즉 모든 농민이 자신의 의사결정으로 생산요소를 유리하게 사용할 수 있어야 한다. 결론적으로 농민을 위한 농지정책은 농민들의 합리적인 의사결정능력을 인정하는 바탕위에서, 어떤 유인책을 제공하여 농지소유를 농민에게서 비농민으로 유출되지 않게 하고 경영규모를 늘리거나 새로이 농업에 종사하는 농민에게는 농지를 매입하도록 유도할 것인지 임차를 유도할 것인지의 측면에서 검토와 그 대응책이 선행되어야 한다. 다섯째, 농지문제는 사실상 비농업용 토지를 포함한 포괄적인 토지정책의 문제로서 농지와 관련된 규제만으로는 실질적인 효과를 기대하기 어렵다는 점을 고려하여야 한다.

이러한 국민경제 전반에 걸쳐 밀접한 관련을 가지는 농지정책은 그 운용이 현실과 국민적 요구에 합당해야 한다는 것이다. 우리 농업을 살리기 위한 최소한의 농지는 국가적 차원에서 보전되어야 한다는 것은 국민적 합의로 이해할 수 있으나, 농지를 처분하거나 이용하는데 지나친 규제와 제약은 사유재산권의 침해라는 주장도 제기되고 있다. 보전을 위한 규제와 재산권 보호차원을 동시에 고려하면서 적절히 조화시키는 농지제도의 정립이 절실하게 요구되는 시기임을 말해주고 있다. 효율적인 농지의 보전과 이용을 위해서는 우선 농업진흥지역을 중심으로 기반정비 투자를 집중해 가는 현행 접근방식의 틀을 유지하면서 비 농업용 토지수요를 적절히 수용하여 사전에 계획적으로 농업생산성이 낮은 한계농지부터 전용이 되도록 해야 한다. 또한 보전해야 하는 농지에 대해서는 논농업직접지불제 및 밭농업직접지불제 등의 차등지원 폭을 획기적으로 확대하여 보상체계를 더욱 강화할 필요가 있다.

제2절 농지제도의 개선방안

1. 농지의 합리적 소유·이용을 위한 수단 강구

농지의 소유자격과 관련하여 어느 정도까지 확대할 것이냐에 대해 일반적으로 生産農民의 매입을 통한 경영규모 확대를 위해서는 소유자격을 확대하지 않는 것이 바람직할 것이다. 소유자격의 확대는 농지가격의 상승을 초래하여 농가의 매입에 의한 영농규모확대를 저해할 것이기 때문이다. 그러나 농업의 수익성이 저하되고 있는 오늘의 농업 현실을 감안하면 농지의 매입을 통하여 영농규모를 확대하고자 하는 농민은 별로 많지 않을 뿐만 아니라, 농지를 살 수 있는 자금여력 조차도 없다. 또한 현실적으로 매입에 의한 규모확대 보다는 임차에 의한 규모확대가 개별농가의 입장에서는 보다 유리한 영농조건이 되어가고 있다.

앞으로의 농지정책은 소유의 개념에서 점차 이용의 개념으로 전환해야 할 것이며, 은퇴·이농 희망농가를 중심으로 농지소유 제한은 더욱 완화되거나 철폐되어야 한다는 의견이 제기되고 있는 실정이다. 그러나 현실적으로 이러한 의견을 반영하여 농지소유 자격을 확대하더라도 무분별한 農地의 細分化, 투기를 목적으로 한 비농민의 농지소유에 따른 혼란 등의 문제점을 심각하게 고려하지 않을 수 없다. 따라서 현행 헌법 및 농지개혁법상에 나타난 耕者有田의 원칙과 비농민 소유농지 증가 현상과의 괴리를 어떻게 해소할 것이며, 농민들의 농지 소유자격 확대여론을 어떠한 형태로 정책에 반영할 것인가가 앞으로 바람직한 농지의 소유 및 이용질서를 정립하는데 있어서 중요한 문제로 제기되고 있다.

농지의 소유 및 이용제도를 정립하는데 있어서 가장 중요한 원칙은 농지는 공공재적 성격이 강한 한정된 자원이므로 투기의 대상이나 재산증식의 수단으로 보유하기보다는

생산요소로서 소유하고 이용되어야 한다는 점이다. 농지를 농업생산 목적으로 이용하는 원칙이 확고히 지켜질 수만 있다면, 이제까지 고수해왔던 경자유전의 원칙에서 한 걸음 나아가 농지의 이용도나 생산성의 증대를 위한 새로운 원칙이 제기될 수 있을 것이다. 이 경우 농지를 누가 얼마나 소유하느냐의 문제보다는 누가 얼마나 효율적으로 이용하느냐의 문제가 중요한 원칙으로 제기될 수 있다.

농지거래를 자유화하여 비농민의 농지소유를 허용하자는 입장에서는 그동안의 무리한 농지규제가 농촌개발을 위한 도시자본의 농촌유입을 막아 資源配分을 왜곡시킴으로써 결과적으로 산업으로서의 농업의 경쟁력을 약화시켰다고 주장하고 있다. 또한 후계자의 감소, 현실지가의 수익지가 상회, 농지의 자산수단화 등 농업 여건의 변화로 자작농 육성을 위한 경자유전 원칙의 전제가 무너졌기 때문에 현실적으로도 더 이상 경자유전 원칙은 존재할 수 없다는 논리를 펴고 있다.⁴⁶⁾

따라서 오늘의 농촌현실에서는 농지수요를 창출하고 농지가격을 지지하는 것이 농민에게 이익이 되기 때문에 비농민의 농지소유는 허용되어야 하며 그대신 이용규제를 철저히 하여 농지의 유희화를 방지해야 한다는 것이다. 이에 대하여 농지의 소유제한 완화를 반대하는 입장에서는 비농민의 농지소유 허용은 개발을 빙자한 국토의 무질서한 이용을 초래하고 급기야는 투기를 재연시켜 사회간접자본 및 대단위 개발을 가능케 할 원만한 토지공급을 어렵게 할 것이라고 우려하고 있다. 또한 농업경영 측면에서는 비농민의 농지소유허용이 농지의 가격을 상승시켜 농산물 생산비가 증가하고 영농을 계속하려는 농민의 경영규모확대를 저해할 것으로 우려하고 있다. 아울러 도시자본의 유입을 통한 농업발전과 농촌활력의 증진효과는 일관성으로 그치고, 결국 대부분의 농지는 도시자본가에게 귀속되는 결과를 초래하여 우리 농촌사회의 안정적인 기반으로서의 가족농체제를 붕괴시킬 것이므로 현행대로 耕者有田의 원칙을 계속 고수해야 할 것

46) 김성호, “한국 농업구조의 현상과 과제”, 「농업구조개선을 위한 한·일 토론회」, 1992. 6, 한국농촌경제연구원, pp.23~25.

이다.

우리 농업의 영세성을 극복하고 개방화시대에 적극 대처하기 위해서는 국제경쟁력을 향상시키는 것이 필요하다. 이를 위해서는 규모확대를 통한 생산성 향상이 무엇보다도 중요한 과제로 대두되고 있다. 농가 호당 경지면적이 아주 미비하게 증가되고 있는 상황에서 이러한 경영규모의 확대가 부진했던 원인은 여러 가지가 있으나 그 중에서도 규모확대의 대상이 될 전업농 육성정책이 미흡했다는 것이 가장 큰 이유라 할 수 있다. 경쟁력 강화를 위한 농업구조개선이 농정의 최우선 과제로 등장하면서 경영규모확대를 통한 전업농 육성을 구조개선의 중요한 과제로 상정하였다. 전업농의 경영규모확대를 위한 政府의 지원제도로는 농업기반공사를 통한 농지매매사업, 농지구입자금 지원, 장기임대차사업, 농지의 교환·분합사업 등을 들 수 있다. 이 가운데 장기임대차사업과 교환·분합사업은 농가의 구두계약에 의한 임대차 관행, 농지의 임대보다는 매도 선호, 기존의 소유농지에 대한 강한 애착심 등의 이유로 사업실적이 부진하였다.

앞으로 우리나라 농업구조를 개선하기 위해서는 프랑스의 농업경영구조개선센터(CNASEA)처럼, 영농규모 확대를 통한 경쟁력 제고, 신규참여자 정착 지원, 은퇴농 직불지원, 농기계 지원, 농지기반정비 등 지역농업구조개선 관련 종합적인 업무를 수행하는 이른바 ‘지역농업구조개선센터’로 발전방향을 정립할 필요가 있다.⁴⁷⁾

개방화에 대응하는 농업구조개선의 촉진, 농지의 효율적 이용 등이 농지제도의 주요 목표로 제기되는 상황에서 농지유동화를 촉진할 수 있는 소유 및 이용형태의 전환이 요구되며, 농지법에 명시되어 있지만 제대로 실천되지 않고 있는 농지이용계획의 수립과 농지이용증진사업의 적극적인 추진이 요구된다. 특히 투기적 농지소유와 무질서한 농지전용이 야기되지 않도록 제도를 보완하여 농업구조개선에 도움이 된다면 농지의 소유와 이용규제를 완화할 수 있을 것이다. 그리고 농지의 소유 및 이용 주체로서 다

47) 김정부외, 영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1998. 7, pp.108~109.

양한 농업경영체가 육성될 수 있도록 제도개선이 요구된다.

농지의 소유와 이용 측면에서도 기본적으로 법 정신의 취지에 맞게 농업인의 안정적 농지이용과 농업구조개선 차원에서 농지소유자격 범위의 재조정이 이루어질 필요가 있다. 이와 관련 농지은행제도 및 농지관리기구의 도입, 경작자 상호간의 임대차 허용, 농지이용증진사업의 적극적 추진 등을 통해 우수한 전업농과 농업회사법인에게 농지의 이용이 집중될 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 농지의 계획적·종합적 관리체계 구축

농지의 계획적·종합적 관리체계 구축을 위해서는 국토계획과 농촌계획을 연계하여 농촌공간계획체계를 정립할 필요가 있다. 그 방안으로 농어촌정비계획을 도시(군)계획의 하위계획으로 두어 농촌토지이용을 종합적으로 관리하도록 용도구분을 개편하고, 시·군이 지역특성에 따라 지정할 수 있도록 융통성을 부여한다. 동시에 농지용도구분 별로 행위제한을 설정하되, 행위제한에 저촉되지 않더라도 농지전용시 전용허가를 받도록 하고 허가기준을 농지용도구분의 성격에 따라 구체적으로 설정한다. 다만 허가권은 되도록 광역자치단체장이나 국가에서 갖도록 하여 무분별한 전용을 방지해야 할 것이다. 농지조성비제도를 농지개발부담금으로 개편하여 그 기능을 대체농지 조성권 전용이익 환수로 전환하여 전용이익을 얻은 자와 규제 손실을 입은 자 간의 형평성을 도모하고 규제대상 농지 소유자의 상대적 박탈감을 완화하여 규제의 실효성을 제고한다. 또한 부담금 수입을 영농규모화사업 또는 우량농지 지원자금으로 활용토록 해야 할 것이다.

한편 농지의 계획적 이용·관리체계 구축을 위해서는 전체 농지에 대한 전면적 적성평가 작업이 선행되어야 한다. 과거 쌀 증산 위주의 농지적성평가를 벗어나 시대여건에 맞는 농지적성평가를 실시하여 농지의 합리적 이용체계를 구축하고 체계적인 보

전·관리방안이 마련되어야 한다.

전국의 149만 농가와 1,560만 필지의 농지 원부를 데이터베이스화하여 농지관리의 실무 및 농업정책 입안을 위한 정보를 제공하고 전국적인 온라인망 구축하고 농어촌구조개선 사업과 관련된 자료를 집대성한 농어촌지형정보시스템(RGIS)을 이용하여 농지의 이용·관리체계를 구축하여 지역농업종합개발 등 관련사업의 신속, 정확한 사업계획과 설계로 우리나라 농업경쟁력의 강화에 활용하여야 한다.

3. 적정규모 농지 보전을 위한 대책 강화

농지제도의 목표는 무엇보다 철저한 농지보전에 두지 않으면 안 된다. 농지제도란 농지 없이는 존재할 수 없다. 특히 농지를 둘러싼 대립관계가 이용과 전용의 대립, 농업 부문과 비농업 부문간 대립으로 전환된 현 시점에서 더욱 그렇다. 농지제도는 농지 보전을 목적으로 하지만 농지전용 또한 불가피하므로 질서 있게 전용할 수 있도록 농지전용 체계를 정비하지 않으면 안 된다.

농지전용을 필지별 소규모 분산 전용을 방지하기 위해서는 계획적·집단적 농지전용으로 전환해야 하며, 이를 위해서는 관리지역을 대상으로 한 개발계획을 먼저 수립한 다음 그 계획지구 내 농지에 대해서만 전용할 수 있도록 하며, 농업진흥지역 농지에 대해서는 원칙적으로 농지전용을 금지하되 불가피한 농업용 시설·농가 편의시설 등은 집단화하도록 해야 한다. 농지전용이익의 환수 방안으로는 우선 농지조성비 제도를 농지전용부담금 제도로 전환하여 전용으로 인한 지가상승 차익의 일부를 환수하도록 하고, 개발부담금 제도의 부활여부에 따라서는 환수 비율을 높이도록 한다.

농지전용을 규제하고 농지를 보전하도록 할 경우 그 농지의 소유자는 자산가치의 손실을 입게 되며, 따라서 지속적으로 농지를 보전하도록 하기 위해서는 농지보전에 따

르는 지가차손 등의 손실을 보상할 필요가 있다. 농지보전에 대한 보상 방안으로는 논 농업직불제의 확대, 개발권양도제의 도입 등을 생각해 볼 수 있다.

농지보전을 위해 유럽과 같은 형태로서 조건불리지역은 환경보전적 프로그램을 통해 보조금을 지급하는 방안이 명문화되어야 한다. 유럽의 농지보전 정책의 꽃으로 불리우고 있는 조건불리지역에 대한 보조금 지급정책은 단기적으로는 국가재정의 악화를 가져올 것이지만, 장기적으로는 안정적인 식량목표의 달성, 공익적 기능의 활성화, 농촌의 정주기능 강화 등으로 이어져 직접지불제도의 편익은 비용을 상쇄하고도 남음이 있을 것이다. 중산간 유지, 환경보호, 농지확보라는 다면적 목표를 충족시키는 이 정책은 국가로서 꼭 필요한 시책이다.

농업생산을 위해서는 농지보전이 필수적이다. 현행의 농지보전 방식의 결과에 따라 농업진흥지역 '밖'의 농지가격이 '안'의 농지가격보다 비싼 것으로 나타나고 있다. 농업발전을 위해서는 우선적으로 농지가 보전되어야 한다. 무엇보다도 불안정한 해외 곡물시장에의 의존도 축소, 식량자급의 안정화, 북한의 취약한 쌀생산기반을 감안하여는 중심의 농지보전을 이루어야 한다.

농지생산기반정비는 '60년대는 식량증산기반으로서의 개간·간척 등 농지의 외연적 확장에 주력하였고, '70년대는 농지개발을 위한 대단위 농업종합개발에 착수하였으며, '80년대는 경지정리, 지하수 개발 및 배수개선 등 경지의 이용율을 높이기 위한 기반정비를 강화하였으며, '90년대는 대구획 경지정리 및 농지집단화와 발작물의 경쟁력을 높이기 위한 발기반정비를 본격 추진하였다. 앞으로 추진하여야 할 사항은 기계화 영농이 가능하도록 경지정리를 통하여 세분화된 농가의 농지를 집단화시키고 농업용수에 대한 체계적인 물관리를 위하여 우리나라의 5대강(한강, 금강, 낙동강, 섬진강, 영산강)을 수로로 연결하는 수계를 통합하여 지역적 가뭄 피해를 예방함으로써 안정적인 전천후 영농이 가능하도록 해야 할 것이다.

국토공간의 생산적 확장이란 점에서 가장 큰 비중을 점유하는 것이 간척사업이다. 1960년대에 정부가 주도하여 대규모간척사업을 추진한바 있었으나 1970년대에 투자 우선 순위 조정 및 경제성이 적다는 이유로 기존사업의 마무리 내지 중단되고 있으나, 우리나라는 세계 어느 나라에 비교해서도 간척개발 적지가 비교적 많이 서남해안에 잠재되고 있으므로 국토확장의 대국적인 입장에서 간척사업을 적극적으로 개발토록 함이 중요한 정책과제이다.

다음의 <표 4-1>은 경지의 증가사유별 면적을 나타내는 것으로, 1995년의 간척지 증가면적을 보면 1994년 3,505ha이던 것이 1996년 9,014ha로 급증하였으나 2002년 319ha로 급감하였다.

<표 4-1> 증가사유별 경지면적

(단위 : ha)

년도	경지면적	증가사유별 면적			
		계	개간	간척	기타
1992	2,069,933	4,954	1,023	1,358	2,573
1993	2,054,814	9,957	2,076	4,995	2,886
1994	2,032,706	9,887	4,937	3,505	1,445
1995	1,985,257	15,618	5,101	9,014	1,503
1996	1,945,480	12,092	8,856	498	2,738
1997	1,923,522	10,942	5,472	3,137	2,333
1998	1,910,081	12,259	5,882	3,075	3,302
1999	1,898,925	11,956	8,063	761	3,132
2000	1,888,765	8,987	5,653	957	2,377
2001	1,876,142	7,738	4,356	1,061	2,321
2002	1,862,622	15,482	3,292	319	11,871

자료 : 농림통계연보, 농림부, 2003.

농지확대를 위한 가장 큰 잠재력은 산지개발과 유휴지 개발이라는 측면이다. 우리나라 전체 면적의 44.5%가 15°이하의 경사지 산지로 구성되어 있으며 이 가운데 실제 경작지로 이용되고 있는 면적은 그의 50%로서 다른 조건이 허용된다면 아직도 50% 정도

가 개발가능한 산지라 할 수 있다.

산지개발과 더불어 유휴지 개발도 농경지확장에 크게 기여할 것으로 기대된다. 4대강유역만 하더라도 유휴지 개간가능면적은 336㎢에 이르고 있으며 4대강유역 개발사업의 적극적 추진을 전제로 할 때 그 중의 67.6%에 해당하는 227㎢가 개간될 것으로 예측되고 있다.⁴⁸⁾

따라서 농지확대를 위한 산지개발과 유휴지 개발은 과감히 추진되어야 할 중요한 정책과제라 할 수 있다.

1990년대 후반 이후 우리의 주곡인 쌀 자급기반이 만들어지고 다른 한편 쌀시장 개방이 불가피해지는 상황에서 농지의 소유 및 이용규제가 크게 완화되는 정부의 농지 제도는 농지 보전의지가 약해지고 있다는 비판이 제기되고 있다. 특히 30%미만 수준에 머물고 있는 곡물자급률, 북한의 열악한 식량자급기반 등의 문제가 제기되면서 적정규모의 농지보전과 적정수준의 식량자급률 유지를 위한 국민적 합의 문제가 주요 논제가 되고 있다. 이는 향후 급증할 휴경농지에 대한 관리방향과 경지정리 등 농지정비사업의 방향에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 영농조건이 좋은 우량농지 개발계획과 영농여건이 불리한 휴경농지 관리계획을 철저히 하여 적정규모의 농지를 확보하는 중장기 계획을 수립하여 추진하여야 한다.

4. 환경보전형 농업을 통한 농지보전대책 강구

농지는 식량생산 이외에도 홍수조절, 수자원의 함양, 수질정화, 토양침식의 방지, 대기정화 같은 환경보전기능과 경관유지, 휴양가치 등 형체가 없는 서비스도 생산한다. 농업의 생산적 기능과 국토와 환경유지 등 공익적 기능은 원래 상호 독립적인 것

48) 주봉규, 토지경제론, 박영사, 1988, pp. 335~336.

은 아니다. 농업은 논과 밭만으로는 할 수 있는 것이 아니라 토양과 물, 이웃해 있는 산림과 초지, 그리고 미생물, 곤충과 소동물 등의 상호작용을 통해 이루어지며, 이들은 서로 연결되어 하나의 종합적 지역생태계를 이룬다. 지역생태계는 농업생산은 물론 주민들이 살아가는데 필요한 각종 환경서비스를 제공한다.

환경보전을 위한 움직임은 농업부문에서도 활발히 진행되고 있는데, 환경과 조화를 이룰 수 있는 환경보전형 농업의 추진이 바로 그것이다. 환경보전형 농업이란 일반적으로 생태계와 조화를 이루는 農法을 이용하여 자연과 환경을 보전하는 동시에 산업으로서의 생산성이나 수익을 확보하고 식품의 안전성을 제고하자는 것으로 이해되고 있으나 아직도 상당한 개념상의 차이가 존재한다. 더구나 환경보전형 농업을 위한 정책 수단에 있어서는 나라별로 또는 지역별로 주어진 여건이나 상황에 따라 구체적인 내용이나 우선 순위가 많은 차이를 보이고 있다. 오늘날 우리나라의 경우에서도 환경보전형 농업의 추진이 중요한 정책과제로 등장하고 있다. 지금까지의 환경보전형 농업은 민간주도에 의한 유기농업을 중심으로 이루어져 왔다. 이제는 유기농업뿐만 아니라 우리나라의 여건에 알맞은 환경보전형 농업의 유형을 설정하고 이를 추진하기 위한 구체적인 농업정책이 마련되어야 한다.

현재의 환경영향 평가법은 대규모개발사업에 대해서만 하도록 되어 있는 것을 환경적으로 민감하고 보전가치가 있는 농지를 개발할 필요가 있을 때에는 반드시 사전에 지방자치단체에 의한 환경영향평가를 실시하고 이를 지역주민의 공청회에 부치는 과정을 제도화할 필요가 있다.

환경을 보전하면서 지속 가능한 농업은 첫째로 경제성이 있어야 하고, 둘째로 농업생산과 생태계의 보전이 양립해야 하고, 셋째로 농촌경관을 쾌적하고 아름답게 유지해야 한다. 따라서 환경보전형 농업은 지역생태계의 공존을 통한 환경보호와 농촌경관의 보전 및 합리적인 국토이용과 지역사회의 유지가 똑같이 중요하다는 관점에서 정책

방향을 분명히 해야 하며, 정부뿐만 아니라 농민, 생산자단체, 소비자단체 더 나아가 국민 모두가 함께 해결해 나가야 하는 문제이다.

따라서 현재 국내외 농업환경 변화에 대응하기 위해서는 농업경쟁력을 강화함과 동시에 소비재로서의 기능을 담당할 수 있도록 환경가치가 뛰어난 농지는 보전하는 전략을 강구해야 할 것이다.



제5장 결 론

개방화·국제화의 가속화로 인하여 국제경쟁이 더욱 치열해지고 있는 실정에서 국내 제도는 국제규범에 맞게 정비되어야 하며, 정부의 기능과 각 부문의 제도도 자율성과 시장경제의 효율성이 최대한 발휘되도록 재정립되어야 한다. 그리고 정부는 이러한 제도적 정비와 더불어 시장기능에 맡길 수 없는 최소한의 분야에 개입하여야 한다.

시간이 흐름에 따라 농지제도는 대체로 영세농 보호와 규제위주의 형평개념에서 농업의 경쟁력 강화와 농지의 효율적 이용을 위한 능률중심으로 바뀌었다. 완전자작의 엄격한 경자유전은 임대차 허용으로 광의의 경자유전으로 바뀌었고, 농업구조개선사업을 뒷받침할 수 있도록 각종 법령과 기구가 만들어졌다.

농지는 농업생산 수단이며 동시에 다른 토지와 마찬가지로 개인의 사유재산권이지만 공공의 이익 내지 공공 복리 증진을 위해서는 그 소유에 대한 제한이 불가피하다는 재산권의 공공복리성 내지 사회적 구속성에 따라 각종 제한이 수반되고 있기 때문에 농지에 대한 헌법정신을 살려서 유지시킬 수 있도록 해야 한다.

경제발전이 이루어짐에 따라 공업·도시·공공용지가 점차 확대하는 경향을 보이고 있는 상황 하에서 한정된 토지공급에도 불구하고 토지의 수요는 급증하고 있다. 토지는 이동 및 대체가 불가능하지만 여러 가지 용도로 사용할 수 있다는 특수성 때문에 농지나 산림지가 공업용지나 도시용지로 전용될 수밖에 없다는 것을 의미한다고 하겠다.

우리나라의 농지제도는 농지의 농민소유라는 개념을 모태로 하여 그로부터 파생되어 나오는 것이기 때문에 농지의 자유매매는 농지정책의 무력화를 초래하고 농지문제를 토지문제로 전환시키는 변화의 시작을 의미한다. 농지제도의 근본적 변화는 농업생산성 뿐만 아니라 농업의 성격과 소득분배, 농촌고용과 노인문제와 같은 사회구조적 변

화까지 유발하며 농지의 보전과 환경문제에까지 지대한 영향을 미칠 것이다. 따라서 우리나라 농업의 기본성격과 발전방향 및 그 주체를 분명히 파악하여 그에 맞는 정책적 대안을 마련해야 하며 또한 그 보완대책도 강구해야 한다. 우리나라의 농지제도는 경쟁력 있는 농업경영주체를 육성할 수 있도록 하기 위하여 규제완화와 신규영농참여자의 육성 및 건전한 경영과 자본의 농업참여를 유도하기 위하여 농지의 소유 및 이용제도를 정립하여 농업경쟁력을 제고시킬 수 있도록 농업구조개선을 촉진시켜야 한다.

또한 국민식량의 안정된 공급과 국토환경보전 등 공익적 기능수행을 위하여 집단화된 우량농지는 보전을 원칙으로 하여 농업기반을 유지하고 국민적 합의를 통한 적정면적의 농지를 확보하고 보전시켜야 한다. 농촌을 사람이 모여 살 수 있는 복합산업공간으로 육성하기 위하여 건전한 2,3차 산업입지의 농촌유입에 힘쓰고 산업시설, 농가소득시설 등 필요한 전용은 합리적·체계적 기준에 의하여 편리하게 허용될 수 있도록 농업위주의 농지활용에서 농업과 농어촌의 활성화를 위한 활용으로 전환시켜 나가야 한다.

앞으로 우리나라의 농지제도가 추구해 나가야 할 방향은 첫째, 농업경영 규모확대를 도모하는 제도가 요청되므로 전업농 육성시책을 적극적으로 추진하고 농지구입자금을 대폭 지원하며, 농지임대차 사업의 확대실시, 영농조합법인·공동영농조직의 활성화가 이루어져야 할 것이며 은퇴농에 대한 직불지원을 실시함으로써 안정적으로 농업에서 은퇴할 수 있도록 해야 할 것이다. 여기에 더하여 농업진흥지역에 대해서는 생산기반을 완비하여 논·밭 전환이 가능한 전천후 농업의 기지로 만들어야 하며, 이렇게 될 경우 자연히 환경보전을 위한 녹지공간의 확보도 용이하게 될 것이다. 둘째, 유한한 농지자원을 농업과 비농업 목적에 적절하게 배분함으로써 자원의 효율적 이용을 도모하도록 하여 농지가 건전한 생산요소, 생활터전의 범위를 넘어 투기의 수단으로 되는 것을 막아 사회전체의 편익이 증대될 수 있도록 해야 할 것이다. 셋째, 국가가 균형 있

계 발전하면서 도시가 지나치게 과밀화되는 것을 방지하기 위해서는 농촌에 다양한 산업과 공공시설을 능동적으로 유치하기 위하여 농지전용제도를 탄력적으로 운영해야 하며 농지의 계획적 이용·관리체계 구축을 위해서는 국토계획과 농촌계획을 연계하여 농촌공간계획체계를 정립해야 할 것이다. 이처럼 농업 및 농지에 관한 제도개선과 보완은 21세기 산업으로서의 농업정책은 물론 균형된 지역발전을 통한 쾌적한 삶의 공간으로서의 농촌이 정립될 수 있도록 해 줄 것이다.



참 고 문 헌

<국내문헌>

I. 單 行 本

- 김병철, 『농지제도 변화와 농업구조 전망 -농업경제동향 - 2004년 여름호(통권 제6호)』, 농업
기반공사, 2004. 7.
- 김병철, 『농지은행기능·농지신탁제도 도입 필요성 검토 -농업경제동향- 창간호』, 농업
기반공사, 2003. 3.
- 김태동·이근식, 『땅, 투기의 대상인가 삶의 터전인가』, 비봉출판사, 1989.
- 김성훈 외, 『쌀 어떻게 지킬것인가』, 농민신문사, 1993. 1.
- 김성호 외, 『농지개혁사연구』, 한국농촌경제연구원, 1989.
- 김성호 외, 「農業構造改善을 위한 農地制度 定立方向」, 한국농촌경제연구원, 1991. 12.
- 김운근 외, 「農地法 制定에 관한 研究」, 한국농촌경제연구원, 1990. 12.
- 김정부, 「농지은행기능·농지신탁제도 도입의 필요성」, 농업기반공사, 2003. 4.
- 김정부 외, 「農地關聯法令 整備研究」, 한국농촌경제연구원, 1992. 12.
- 김정부 외, 「農地의 利用 및 流動化 展開方案」, 한국농촌경제연구원, 1990. 12.
- 김정부 외, 「영농규모화사업의 성과와 발전방향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구
원, 1998. 7.
- 김정호, 『식량안보론의 재음미』, 농민과 사회, 1996 봄 통권 제10호, 농어촌사회연구소
- 김정호, 耕地遊休化의 實態와 展望, 농촌경제, 1992.
- 김준보, 「韓國近代經濟史 特講」, 연세대학교 출판부, 1993.
- 농림부, 『농지업무지침』, 1996. 1.
- _____, 「농지법령집」, 1996. 1.

- _____, 『농지법해설 및 문답』, 1996. 1.
- 농림부·농어촌진흥공사, 『농지이용계획 수립요령』, 1995. 10.
- 농림수산부, 「농지법관련 검토자료」, 1992. 12.
- _____, 「농가경제조사결과보고」, 각년도.
- _____, 「농림수산주요통계」, 각년도.
- _____, 「농림(수산)통계연보」, 각년도.
- _____, 「농지법 제정방향에 관한 공청회 자료」, 1993. 8.
- _____, 「농지관련 사실. 평론집」, 1993. 3.
- _____, 「農漁村發展對策 및 農政改革推進方向」, 1994. 6.
- 농어촌진흥공사, 「農業振興地域 指定의 政策課題와 基準 設定方向」, 1990. 11.
- 농협중앙회, 『UR이후의 농업농촌대책(안)』, 1994.
- _____, 『농지의 소유 및 이용에 관한 조사연구』, 1986.
- 朴玄採, 『再生小作制度의 經濟的 規定에 대한 理論的 問題 제기』, 農業政策研究, 1977.
- 성보근, 『한국농업의 국제화』, 농민신문사, 1994.
- 성진근 외, 『식량안보 - 21세기를 위한 또 다른 준비』, 농민신문사, 1996. 3.
- 오호성 외, 『농지제도 - 문제의 본질과 대책』, 농민신문사, 1994.
- 장원석 외, 「21C 통일시대의 농림해양수산정책」, 도서출판 문음사, 1997.10
- 주봉규, 토지경제론, 박영사, 1988.
- 주종환, 『한국 농업정책 평론집』, 일빛, 1994.
- 최혁재 외, 『국토의 효율적 권리를 위한 농지관리제도의 발전방향』, 국토연구원, 2003. 12.
- 한국농업경제학회, 「1993년도 특별 학술 심포지엄」, 1993. 10.
- 한국 농업의 장래를 연구하는 모임, 『한국농업 이길로 가야한다』, 비봉출판사, 1994.
- 한국농촌경제연구원, 농지소유 제도에 관한 조사연구, 1983.

II. 論文

- 김요환, 농지소유 및 임대차의 실태와 그 제도적 개선방안에 관한 연구, 한양대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1987.
- 김정부, 농지가격의 형성요인과 영향에 관한 연구, 경희대학교 대학원, 박사학위논문, 1991.
- 김홍상, 현대토지문제에 관한 지대론적 고찰, 서울대 박사학위논문, 1992.
- 김홍상, 한국 농지제도의 현황과 과제, 한국토지법학회, 2004. 10.
- 박문기, 농지임대차에 관한 연구, 건국대학교 행정대학원, 1990.
- 박두호, 농지의 임대차구조에 대한 조사분석, 충북대학교 석사학위논문, 1995.
- 이용우, 농지임대차에 관한 연구, 건국대학교 행정대학원, 1991.
- 장상환, 한국의 농지문제와 농지정책에 관한 연구, 연세대학교 박사학위논문, 1994.
- 조규명, 우리나라 농지제도에 관한 연구(농지임대차의 실태와 문제점을 중심으로), 강원대학교 행정학석사학위논문, 1994.
- 최근완, 不動産學 論文의 傾向分析에 관한 研究, 강원대학교 행정학석사학위논문, 1993.
- 한원용, 농지의 보전 및 이용에 관한 연구, 건국대학교 행정대학원, 1995.

III. 研究誌

- 김성호 외, 농지소유제도에 관한 조사연구, 한국농촌경제연구원, 1983.
- 김성호 외, 농지제도 및 농지보전에 관한 조사연구, 한국농촌경제연구원, 1984.
- 김성호, 농촌사회의 변동과 농지제도연구, 한국농촌경제연구원, 1993. 2
- 김성호, 한국농업구조의 현상과 과제, 「農業構造改善을 위한 韓·日 討論會 發表論文集」, 1992. 6.
- 김운근, 농지법 제정에 관한 연구, 농촌경제연구원, 1990.

박석두 외, 농지소유 및 이용구조의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원, 2002.12.

박양호, 『농어촌 지역계획과 토지이용』, 농정포럼 심포지엄 시리즈II, 1995. 7.

오호성, 경제발전과 농지제도개선, 업연초 제59호, 1986.

정영일, 「농업진흥지역밖 농지이용의 효율화 방향」, 『유휴·한계농지의 다목적 활용 방안 : 선진농어촌 2000년, 대심포지엄』, 농어촌진흥공사, 1992. 6.

최혁재, 농지제도 개선방안 연구, 국토연구원, 2004. 1.

홍원탁, 우리나라의 토지문제와 정책방향, 한국경제학회 1989 학술대회 발표논문

<外國文獻>

Barlowe, Raleigh. Land Resource Economics, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1958.

Breaster Kneen, From Land to Mouth, NC Press, New York, 1993.

Jessop, B. 「State, Economy and Society」, London, Unwin Hyman, 1991.

Johnson, V.webster. Planning the use of Resources: Use and Abuse of America's National Resources. A New York Times Company, 1972.

Michael D. Young, Towards Sustainable Agricultural Development, Belhaven Press, London, 1991.

金聖昊, 『韓國農業の展開論理, 東アジア農業の展開論理』, 農文協, 1994.

戸田 實, 『21世紀への 農政の 展開』, 東京, 地球社, 1987.

今村奈良臣, 『現代農業政策論』, 東京大學出版會, 1983.

石井啓雄, 『現代日本農業論』, ミネルバ書房, 1986.

ABSTRACT

A Study on Farmland System in Our Country
-Especially on Ownership, Usage, and Preservation of Farmland

Hyun, Myung-Taek

*Graduate School of Public Administration
Cheju National University
Cheju, Korea
Supervised by Professor Koh, Chung-Suk*

The purpose of this thesis is to review the farmland system, both in Korea and in developed countries, for the effective use and management of farmland and farmland preservation, to show the problems of farmland systems based on these factors, and to prepare the reform measures of farmland policies accordingly. The basic character of the farmland system in Korea is rooted in the Farmland Reform Law emphasized on the balance. The major contents of the early farmland systems are owner farmland system, the prohibition of using others land, the upper limit of ownership of 3 Jeongbo (Hactare), and that the farmland system develops into a current one by gradual amendments.

The structure of this thesis as follows : in Chapter II, there is a review on the farmland system, in Chapter III, I research the farmland policies in our country and the developed countries, then raise the problems of our Korean farmland system.

Based on these problems, I want to provide help in managing and interpreting the farmland system in our country, and further, in policy - making . In Chapter IV, I review the reform measures of the transaction system, the reasonable ownership and usage of farmland, and the reform measures of farmland enlargement policies and foundation improvements from the farmland establishment. I also check the reform methods of farmland system through the reform of farmland policies for environments preserved by the type agriculture. In Chapter V, in conclusion, I arrange the researched factors.

The forthcoming farmland system in Korea should promote the reform of agricultural structure for strengthening the agricultural competitiveness. This can be achieved by setting the ownership and usage system of farmland. The collective and excellent farmland should also be preserved and secured as a suitable with of farmland for performing the public function such as the stable supply of the nation's foodstuffs and the environment's preservation of territory.

The location of second and third industries are guided for cultivating the farming villages into complex industrial spaces. The diversion of farmland should also be changed conveniently for the activation of farming and fishing villages and the agriculture according to its necessity.

The farmland system whose basic concept is the owner farmland system, should prepare policy alternatives by understanding rightly, the basic character and its developmental direction of agriculture, and its subjectivity.