

한국농지제도 개혁 이후의 농촌사회 변화와 현대농업에 적절한 농지제도 정립에 관한 연구

류태영* · 이풍길**

(건국대학교 농업교육과)

Tae-Yeoung You · Pung-Kil Lee

Dept. of Agri. Education, Kon-kuk Univ. Seoul 143-701, Korea

I. 서 론

1. 연구의 필요성

1949년 우리나라 농지제도의 기틀을 마련한 농지개혁법이 제정되고 농지개혁 사업이 이루어진지도 벌써 사십년 가까운 시간이 지났다. 그러나 그동안 우리 사회가 급속한 근대화과 산업화의 과정을 거치오면서 나타난 오늘날 우리나라의 농지 소유 및 이용 현황을 살펴보면, 비농민 소유농지의 증가와 소작농과 임차면적의 광범위한 확대, 제도적인 엄격한 제한에도 불구하고 농지전용 수요의 증가에 따른 전체 국토면적에 있어서의 농경지의 감소 등이 두드러지게 나타나 농지소유 및 이용질서가 크게 흔들려 온 것으로 나타나고 있다. 이는 농지개혁 직후 정착되었던 경자유전의 원칙에 따른 자작농적 농지 소유제도와는 전혀 다른 양상으로서, 결과적으로 자작농주의 제도를 근간으로 하는 농지개혁의 근본적인 목적을 상실한채 본래의 개혁 의도에서 크게 벗어나 있었다 해도 과언이 아니다.

특히 세계는 UR협정에 의거 출범한 WTO체제하에서 농산물 자유무역의 확대에 따른 무한 자유경쟁의 시대로 접어들고 있으며, 세계 식량 수급의 불안정성에 따른 식량안보의 중요성이 대두되어지고, 지속적인 국가발전을 위한 농업분야

의 발전 중요성이 증가하고 있는 상황에서, 낙후한 우리나라 농업의 현대화를 통한 국제 경쟁력 확보를 위해서는 농업 생산의 기초가 되는 현행 농지제도에 대한 심각한 재검토가 이루어져야 할 필요성이 제기되어지고 있다.

그동안 농지개혁에 의해 실현된 경자유전의 원칙에 따른 자작농적 소유제도가 퇴색과 혼미를 거듭해 온 것은 한마디로 농지개혁의 성과를 유지하고 발전시키기 위한 제도적·정책적 노력의 결여에 크게 기인하고 있다 해도 과언이 아니다. 그 가운데 1958년 최초로 농지개혁법에 대신하는 농지법안이 제안된 후 20년 사이에 6차례 걸쳐 농지법 제정이 기도되었음에도 불구하고 실패에 그침으로써 결과적으로 나타난 장기간의 農地法 不在는 농지개혁 이후의 제도적·정책적 무관심을 대표적으로 나타내는 것이라 할 수 있다. 실제로 우리나라는 농지개혁 이후 체계적인 농지법도 마련하지 않은 채 현실적인 필요에 따라 수시로 관련 법률을 제정하고 시행하는데 그쳐 왔으며, 그 결과 오늘날 농지제도 개혁 당시 의도했던 '자작농주의 제도'를 근간으로 하는 농지제도가 농지소유 및 이용질서 면에서 크게 흔들려 온 것이 사실이다.

이러한 현실은 농지개혁 사업의 추진 의도와는 전혀 다른 양상의 결과를 나타내고 있음을 분명하게 나타낸다. 그럼에도 불구하고 그동안 우리 사회는 산업화 과정에서 자본주의 경제의 고도성장을 경험하면서 농촌사회의 전통적 모습이 새롭게 해체·변형되는 와중에도 농지개혁의 결과에 대한 체계

* 이 논문은 건국대학교 학술연구비 지원으로, 본 재단 연구비 지원없이 수행한 연구입니다.

*류태영(건국대학교 농과대학 교수), **이풍길(건국대학교 농과대학 강사)

적인 평가나 급변하는 사회에 대응할 수 있는 적절한 농지제도의 확립은 학계의 부정적 시각과 각계 각층의 상반된 견해에 떠밀려 현실적으로 소극적이고 임시방편적으로 대응해왔다고 해도 결코 과언이 아니다(김성호 외, 1989).

오늘날 WTO체제하의 무한 자유경쟁 시대에서 지속적인 국가 발전의 원동력으로서의 농업의 중요성이 날로 부각되어지면서 농업생산의 기본적 요소인 농지의 소유와 이용에 대한 농지제도 개선을 위한 제도적 개입도는 시대적 당위성과 필연성을 지니고 있다. 최근들어 농지법 제정에 대한 필요성은 각계의 공통적 견해로 어느정도 합의점을 찾고 있었으나, 농지소유 자격의 확대와 농업생산법인제도의 도입 등과 같은 문제에 대해서는 많은 견해차가 존재하고 있었다. 또한 향후 농지소유와 이용 원칙을 정립하는데 있어 경자유전의 원칙을 고수하여 자작농체의 유지를 계속 도모할 것인지의 여부, 이를 고수한다면 비농민 소유농지가 계속 증가하고 있는 현실과의 乖離를 어떻게 조정할 것인지(정형모, 1993), 아니면 임차농의 허용과 같은 새로운 원칙을 도입한다면 농지 소유 자격에 대한 제한을 어떻게 조정할 것인지 등의 문제가 중요한 과제로 대두되어 왔다.

이러한 현실을 바탕으로 정부는 기존의 농지관련 주요 법률을 하나로 통합하고 일부 제도를 개선하는 방향으로 농지법을 제정하고자 하는 노력을 기울여 왔으며 그러한 노력의 결과로 1994년 정부는 WTO체제하 농업경쟁력 제고를 위해 농지법을 제정하였고, 1995년 농지의 소유 및 거래 규제를 완화하여 영농의사와 능력만 있으면 거주지에 관계없이 농지를 취득할 수 있도록 허용하고, 연간 30일 이상, 주요 농작업의 1/3 이상은 종사해야 하는 '부분 위탁 경영'을 허용하며, 농업진흥지역 내에는 농지소유 상한을 없애는 것을 주요 내용으로 하는 농지법 시행령을 제정하여 1996년 1월부터 시행해 오고 있다.

그러나 앞으로의 농지제도는 지금까지 방치되었던 40년전의 농지개혁법에 대한 철저한 이해와 반성에서부터 출발하여야 한다는 주장도 제기되어지고 있는 만큼, 현행 농지법의 시행 내용이 과연 현대적 농업을 통한 국제 경쟁력 확보를 위한 최선의 합리적 방안인지에 대해서는 많은 연구노력이 뒤따라야 할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

본 연구는 1949년 농지개혁법의 제정 이후 수차례에 걸쳐 시도되었으면서도 그때마다 여러가지 사회·경제적 여건과 각계의 참여한 이해관계 때문에 성사되지 못한 농지법 제정 및 시행과 때를 같이하여 농지개혁 이후 농지제도의 변천과정과 그 성과 및 농지제도가 농촌사회에 미친 영향을 살펴보고, 현행 농지법의 주요 내용을 검토한 후, 농업의 국제 경쟁력 확보를 위해 현대농업에 적절한 농지제도의 설정 필요성에 대한 당위성을 분석하고, 국제적 경쟁력을 갖춘 농업생산 활동을 위한 토대로서 농지제도의 새로운 방향을 제시함으로써, 향후 농지제도와 관련한 정책 수립에 있어 가치있는 기초 자료로 활용되고자 한다.

3. 연구의 방법과 내용

본 연구는 기본적으로 문헌분석을 통한 경험적 연구로 정부기관과 민간단체의 각종 보고서, 간행물, 통계자료, 저서 및 연구논문 등 다양한 관계문헌을 분석하여 실시하였다. 이를 바탕으로 한국 농지개혁의 역사적 배경 및 주요 내용, 농지제도의 변천과정과 현황, 농지개혁 이후 농지제도가 산업화 과정을 거치면서 한국 농촌사회에 미친 영향을 분석하였다. 이상의 분석 내용을 바탕으로 현대적 농업의 현황과 특성과 연계시킴으로써 현대농업에 적절한 농지제도의 설정방향을 모색하였다.

II. 초기 농지제도 개혁의 배경과 내용

1. 농지 소유제도와 농촌사회와의 관계

토지는 농업생산의 기본이되며, 영농활동은 타산업에 비해 상대적으로 많은 면적의 토지를 필요로 하게 된다. 토지의 활용은 비단 농업생산에만 영향을 미치는 것이 아니라 농촌 주민들의 사회적 관계를 직접적으로 통제해 오고 있는 주요 요인의 하나이다(문병집, 1973). 따라서 토지의 소유정도와 토지의 소유방식의 두가지 상호연관된 측면은 농촌사회의 인간관계 형성 및 농촌구조의 성격을 결정짓는데 절대적인 영향을 미치게 된다. 또한 한 국가나 사회의 중점적 토지 이용 및 활용 방식 역시 농업·농촌과 기타 산업 및 지역의 경제·사회적 관계에 큰 영향을 미치게 된다.

봉건적 농촌사회와 근대적 농촌사회의 구조적 차이는 토지

표 1. 농지소유 방식에 따른 농촌사회의 특성

구 분	봉건제도에 의한 토지소유	가족영농에 의한 토지소유
계층간 격차	사회 계층간의 격차 심화	사회 계층간의 격차 감소
사회이동	미약한 수직적 사회이동	활발한 수직적 사회이동
신분의 중요성	신분이 중요한 영향을 미침	신분이 중요한 영향을 주지 않음
지능 수준	평균 지능이 낮음	평균 지능이 높음
개인적 발달	개성 발달의 제약	개성 발달의 고취
인간 관계	명령·복종 위주의 인간관계	평등적인 사회관계
가치 지향성	관행이 중요시 되고, 근검과 절약의 유인 저하	개선 및 진보를 추구하고, 근검과 절약의 유인 상승
노동의 의미	노동에 대한 천시관	노동의 존엄성 인정
생활 수준	낮은 수준의 생활	높은 수준의 생활

자료: Smith, T. L., & Zopf, Jr. (1970). Principles of Inductive Rural Sociology, Philadelphia:F. A. Davis Company, p.196.

의 소유방식의 차이가 가장 본질적인 원인으로 작용한다고 볼 수 있다. 봉건제도하에서는 지배층에 의한 토지독점으로 일반 농민은 지배층에 예속 당하는 봉건노동로서의 신분을 갖게 되고, 사회구조는 전반적으로 경직된 성격을 띠게 된다. 이에 반해 근대적 토지소유 방식, 특히 독립적인 가족영농(family farm)의 경우 농민의 신분적 해방은 물론 이에 따른 사회구조의 분화가 보다 원활하게 된다(홍동식, 1989). 봉건적 토지소유 방식 및 근대적 가족영농의 토지소유 방식에 따른 농촌사회의 특징을 Smith와 Zopf(1970)는 다음의 <표 1>과 같이 비교하였다.

이 외에도 토지의 활용 방식 역시 농촌의 사회적 관계에 많은 영향을 미치게 된다. 즉 토지가 논(畝), 또는 밭(田) 중심으로 활용되는가 하는 문제는 농촌의 협동조직, 농민의 성격 등에 커다란 연향을 미친다(문병집, 1973). 또한 같은 토지라도 노동집약적인 활용과 조방적인 활용에 따라서도 사회적 결속력이 달라질 수 있다.

Sanders(1977)는 영농유형을 토지소유 및 활용방식에 따라 화전농(felling and burning), 자급적 원시도구영농(hoe culture self-sufficient), 전통적 노동집약 영농(traditional labor intensive), 기계화된 과학농(mechanized scientific), 전문화 대규모 영농(specialized large scale), 사회주의적 국영농(socialized state run)의 여섯가지로 구분하였다. 이렇게 제시된 영농유형의 단계는 특정 농촌집단이 외부사회나 도시와 경제적·사회적·문화적 관계를 확대하여 하나의 통합된 사회로 발전해 나가는 과정

을 의미하는 사회접합이 강화되는 과정을 나타내고 있다. 즉 화전농의 경우 부락중심으로 운영되어 외부 사회와의 접촉이 거의 단절되어 사회접합이 거의 이루어지지 않은 단계이며, 점차 기계화된 과학영농, 전문화 대규모영농으로 진전됨에 따라 농촌의 외부사회와의 상호의존 관계는 보다 강화되어지게 되는 것이다.

다음의 <표 2>는 전술한 6가지 영농유형에 따른 사회적 제 관계와 특징을 나타낸다.

이처럼 영농유형의 변화는 토지소유 방식의 차이뿐만 아니라 농촌과 외부사회와의 대인적·경제적·사회적·문화적 관계를 직접적으로 규정하는 역할을 하게 된다. 해방 이후 실시된 우리나라의 농지개혁 사업은 조선과 일제시대를 통해 농촌에 뿌리 깊게 잔존해 오던 소작제도를 혁파하여 농지소유에 있어 커다란 변화를 가져오게 하였고 이를 통해 지주·소작인간의 신분적 예속관계를 타파하는데 결정적 역할을 하게 되었다. 또한 농지개혁 이전의 대지주층이 붕괴되고 토지 상한제가 채택됨에 따라 적어도 토지소유의 측면에서는 농촌 계층구조의 동질화가 촉진되기도 하였던 것이다. 소작제에 따른 신분적 예속관계의 제거와 자작농의 창설은 농민들에게 독자적인 생활무대와 생산공간을 마련해 준 것이며 농민들의 생산의욕을 높이는 중요한 계기가 되었다.

2. 농지제도 개혁의 역사적 배경

우리나라 농지개혁의 역사적 의미는 무엇보다도 먼저 위로

표 2. 영농유형과 농지소유 방식에 따른 농촌의 사회적 관계

구 분	토지소유방식	토지에 부여된 가치	사회적접합에 대한 시사점
화전농	부락소유	일정기간 활용 후 버려둠	부락 상급자가 규범을 강화하는 수단으로 활용하고, 가족은 잉여산물을 교환
자급적 원시 도구 영농	가족소유	다음세대에 물려주게 되는 생득권이 작용	최소한의 경제적 접촉 잉여자산은 농지확대에 투입
전통적 노동 집약적 영농	가족소유	위와 같음	농장 외부와의 사회적관계 확대
기계화된 대규모 영농	가족소유	생산요소로서 사고 팔고 빌려 줄 수 있는 상품적 가치 지님	영농 및 경제적 조직간의 강한 상호 의존 문제
전문화된 대규모 영농	기업소유	위와 같음	관리자는 외부와 다양한 관계를 가짐
사회주의적 국영농	공동소유	사회적 제화로 개인의 소유가 인정되지 않음	논리적으로는 완전한 사회적 접합이 가능하나 실제로 그렇지 않음

자료: Sanders, Irwin T. (1977). Rural Society. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall Inc., p. 21.

부터의 부르조아적 개혁으로, 기본적으로 일부 소수의 대지주에게 집중된 토지소유를 해체함으로써 봉건적 지주제를 타파하고 농민적 토지소유를 기본으로 하는 자작농 체제를 정립함으로써 농업 생산성을 증진하고 농촌사회를 안정시켜 민주주의의 기반을 견고히 하는데 있었다고 할 수 있다. 실제로 당시 농지개혁을 거부할 수 있을 정도로 국회를 주도했던 우익진영(한민당) 역시 反共國家 건설을 위한 이념적 욕구에 따라 스스로의 사유토지를 포기했던 자작적 개혁의 성격이 강했다. 이는 戰後 일본 정부가 외국(맥아더 사령부)의 간섭으로 농지개혁이 실시된 것과는 그 성격이 다른 것이라 할 수 있다. 김성호 외(1989)가 지적한대로 비록 한민당측이 당시 자신들의 정치적 욕구와 사적 욕구와의 사이에서 많은 갈등과 마찰, 혼선을 야기시키기도 했지만 농지개혁법은 소작지주제를 폐지시키고 농민만이 농지를 소유하게 한 농민적 토지소유, 즉 경자유전의 원칙을 실현시켰다는 점에서 진정한 의미의 농지개혁 범주에 속한다 할 수 있다.

우리나라에서 소작제가 가속화된 것은 일제식민지 기간으로 일제는 식민지 통치의 가혹한 수탈을 위해 농촌에서 신분적 연속관계를 기반으로 한 소작제도를 강화시켜, 약 4%의 지주가 65% 이상의 토지를 소유하고 약 80%의 소작인이 대지주의 농지를 경작하는 실정이었다(최재석, 1975). 일제 식민지로부터의 해방은 자주독립국가의 건설과 함께 농촌사회의 뿌리깊은 소작제도의 시정이 새로운 국민적 기대로 부상하게 된 것이다(홍동식, 1988). 해방후 미군정 당국도 식민

지적 경제제도 타파를 위한 정책의 일환으로 토지개혁을 실시코자 하였으나, 일부 지주세력을 중심으로 한 입법의원들의 반대로 농지개혁 사업은 대한민국 정부 수립 후로 미루어졌다. 당시 미군정이 농지개혁을 위해 제시한 번스案과 過渡立法議院의 토지개혁법안이 무산된 근본적인 원인은 좌우익의 정치세력들이 농지개혁을 정권장악의 수단으로 이용하려고 했던 것에 기인한다는 견해도 설득력을 갖고 있다.

1948년 8월 대한민국 정부가 수립되면서 농지개혁을 반대하던 지주세력들도 더 이상 농지개혁사업의 원칙에 동의하지 않을 수 없게 되었는데, 그 배경으로는 1946년 3월 북한정부의 무상몰수·무상분배에 의한 사회주의식 농지개혁 단행, 농민단체나 언론 등에 의한 농지개혁 당위성 홍보와 농민층의 요구 및 정치세력의 필요성 증대, 미군정에 의한 귀속농지개혁 압력, 정치권의 필요성 등이 근본적 원인으로 지적된다.

결국 토지개혁에 관한 사회적 분위기가 성숙되면서 남한정부는 농지개혁을 추진하게 되었고, 정부안과 국회안과의 조정과 수차에 걸친 수정 끝에 1949년 4월 29일 농지개혁법이 국회에서 통과되었다. 이후 1950년 2월 농지개혁법 개정법률이 통과되고 1950년 3월 농지의 분배정책을 기본 취지로 하는 농지개혁법은 법률 제108호로 공포되었다. 뒤이어 농지개혁법 시행령(1950. 3. 25), 시행규칙(1950. 4. 28) 등을 제정하여 개혁사업에 착수하였으나 6·25사변의 발발로 일시 중단되었고, 전쟁 후 土地收得稅制의 실시 등으로 보상실적이 부진하였고, 극심한 인플레이에 의한 토지증권의 가치감소

등으로 지주에 대한 보상도 불충분 하였다(오성호, 1981). 이때문에 당초의 5개년 완료계획이 10년이 지난 후에도 완결되지 못한 채 1968년 '農地改革事業整理에 관한 特別措置法'이 공포되면서 농지개혁 사업은 일단 마무리 되었다. 이후 수차례 걸쳐 농지법을 제정하기 위한 시도가 있었으나 그때마다 이해관계의 대립과 반대, 정치적 변수 등의 여러 가지 이유로 인해 성사되지 못하다가 30여년이 지난 1994년 12월에 와서야 비로소 현행 농지법이 제정되어 1996년 1월을 기점으로 효력을 발휘하고 있다.

3. 광복 후 농지제도 개혁의 목적과 방법

광복 직후 단행된 우리나라의 농지개혁은 기존의 농지소유 제도를 크게 변혁함으로써 농촌사회 뿐만 아니라 우리 나라 사회경제의 구조 전반에 걸쳐 많은 변화를 가져오게 한 획기적인 사업이었다. 광복 후 농지개혁의 기본적인 목적은 경자유전의 원칙하에 자작농 체제를 정립하고, 토지자본의 산업 자본화를 통해 한국 자본주의의 발전을 위한 기초를 마련코자 한 것으로 요약할 수 있다. 이러한 의미에서 농지개혁은 농업적·경제적 두 측면의 일대 변혁이었다고 할 수 있다.

우리나라에 있어 농지개혁은 광복 후 미군정과 한국정부에 의해 따로 따로 실시되었다고 볼 수 있다. 즉 미군정은 귀속 농지를, 한국정부는 지주소작자를 각기 분배하는 역할을 한 것이다. 미군정의 귀속농지 매각에 의해 일제의 식민지적 지배로 발생한 토지지배가 완전히 청산되고, 한편으로는 한국 정부의 농지분배에 의해 일제의 朝鮮土地調査事業으로 확립된 小作地主制가 전면 폐지된 것이다(김성호 외, 1989). 미군정당국은 처음에는 1차대전 이후의 국제관례에 따라 일본인의 사유재산권을 인정하였으나, 1945년 12월 미정부의 방침 전환에 따라 일제의 일본인 귀속재산은 군정법령 제33호로 전면 몰수 하였다. 이후 군정당국은 반공전략의 일환으로 번스(Arther C. Bunce)案에 따라 1946년 3월 귀속농지 매각을 공포하였으나 좌익측의 반대로 일단 보류 되었고, 1948년 3월 군정법령 제173호로 귀속농지매각령을 일방적으로 공포하였다. 귀속농지매각에 대한 농민들의 반응은 매우 높았고 귀속농지 324,063정보 중 일반전답 199,029정보를 미군정이 매각하고 나머지는 한국정부에 이관된 후 처분되었는데 매각조건은 평균수량의 300%(3배)를 매년 20%씩 20년에 걸친 分割償還이었다(농촌경제연구원, 1989). 이 조건은 당

초 번스안의 4.5배, 30%에서 많이 낮아진 것이었다.

그러나 미군정 3년간은 소작제가 허용된 小作立法 段階였던 만큼 귀속농지 매각사업은 농지개혁이라기 보다는 自作農 創設事業으로 보는 것이 합당하다는 견해(김성호 외, 1989)도 있으나, 지가상환이 한국정부의 농지개혁 사업과 일괄 처리되었기 때문에 귀속농지 매각사업 역시 廣義의 의미에서 농지개혁 사업으로 보는 것이 타당할 것이다.

농지개혁의 목적은 1차적으로 지주제의 폐지에 의한 자작농의 창출이지만 2차적으로는 창출된 자작농들이 급급적 中農階層이어야 한다. 전자는 所有관계의 변화에 관한 것이고 후자는 分配방식에 관한 것이다. 地主問題, 分配面積, 分配地價 등은 소유권의 移動과 관련된 것이다. 한편 소유권 이동에 의해 창출된 자작농의 계층구조가 中農의인지 아닌지는 토지를 어떻게 분배했느냐의 분배방식에 따라 좌우된다. 농지의 분배방식에는 상한제와 점수제의 두가지가 있는데 우리나라와 일본, 대만에서는 모두 상한제가 적용된 반면 북한의 토지개혁에서는 점수제가 사용되었다. 따라서 상한제가 자본주의적 분배방식, 점수제가 사회주의적 분배방식이라고 할 수 있다. 결과적으로 남한의 농지개혁은 중농층 형성에 실패하고 영세농층의 비대를 촉진시킴으로써 영세농경구조를 심화시키게 되었지만 이는 상한제에 의할 수 밖에 없는 자본주의 경제체제의 고유한 속성이기도 한 것이다(김성호 외, 1989).

남북한간 농지개혁의 가장 큰 차이점은 북한이 점수제에 의한 無償沒收, 無償分配의 방식을 채택한 반면 남한은 상한제에 의한 有償의 개혁방법을 채택했다는 것이다. 그러나 북한의 토지개혁은 자작농체제가 아니라 國家 小作體制였으며 현물세를 부담해야 한다는 측면에서 보면 실질적으로 무상분배라고 보기는 어려우며 남한의 有償의 개혁과 큰 차이는 없다고 할 수 있다. 결국 남한의 농지개혁은 자작농을 창출하였으나 종래의 영세소농적 계층구조를 심화시켰다는 점에서 零細農耕의 自作農體制를 창출한데 반해, 북한의 토지개혁은 중농체제를 형성하였지만 지주 대신 국가에 예속된 소작인으로 전락시킨 점에서 中農의 小作農體制를 창출한 셈이다(김성호 외, 1989). 당시 북한이 가족별 점수제에 의한 철저한 균등분배에 의해 중농체제를 구축한 점은 남한의 농지개혁에 비추어 높게 평가되어진다. 그러나 이런 남북간 토지개혁 방법상의 차이는 서로 一長一短이 있으며, 서로 다른 정치적·경제적 이데올로기에 결부되어 있기 때문에 한마디로 비교하기에는 한계가 있다. 분명한 사실은 토지개혁을 통해 출발한

서로 다른 두개의 농업체제가 각기 전개되어졌고 사회주의적 협동농장체제가 점차 와해되고 대개의 경우 개별경영으로 전환되어지고 있는 오늘날의 현실에 비추어 결과론적 우위의 관점에서 시사되어지는 바가 크다 하겠다.

4. 농지제도 개혁의 평가

농지제도 개혁의 평가는 다양한 측면에서 이루어질 수 있으며, 농지개혁의 결과에 대한 전반적인 평가 역시 긍정과 부정의 혼재하는 등 의견의 합일점을 찾지 못하고 있는 것이 사실이다. 이는 농지개혁의 영향이 농업 내부 외에도 당시의 정치·경제·사회의 전분야에 파급되어졌기 때문인 것에도 크게 기인한다. 기본적으로 우리나라 농지개혁은 일제시대까지 농촌에 뿌리깊게 잔존해 오던 지주·소작인 신분적 연속관계를 타파하고 경자유전의 원칙에 입각하여 자작농적 농지제도를 구축하려 한 것과, 산업적 차원에서 토지자본의 산업자본화를 시도한 것에 대한 평가가 집중적으로 이루어져 왔다(정형모, 1993; 김성호 외, 1989; 김준보, 1987; 김성호, 1985; 오성호, 1981; 장상환, 1984; 권병탁, 1984; 유인호, 1975; 최재석, 1975; 김준보, 1970).

농지개혁사업이 소기의 목적을 달성하지 못했다는 부정적인 평가는 주로 다음의 네가지 측면에 기인하는 것으로 지적되고 있다(오성호, 1981): 첫째, 농지개혁의 준비기간이 너무 길었고, 전쟁으로 인해 사업이 일시 중단되어 지주가 토지를 임의로 처분할 수 있는 여지를 남겨 분배사업의 철저를 기하지 못한 점; 둘째, 전쟁에 따른 혹심한 인플레이션으로 지주들에게 보상된 地價證券을 산업자본화 하는데 실패한 점; 셋째, 농지개혁이 균등분배에만 치중한 나머지 새로이 자작농이 된 영세 소농에 대한 육성 및 발전 대책이 결여된 점; 마지막으로 경자유전의 원칙만을 강조하고 이것을 가능케 하는 농지의 지속적인 재분배 장치를 만들지 않음으로써 스스로 他耕의 문을 열어 둔 점 등이다. 김성호 외(1989) 역시 결론적으로는 농지개혁 사업에 의해 비록 불안정하지만 자작농체제를 확립하고서도 이 체제를 유지·존속시키기 위한 방어장치가 철저히 규정되지 못한 것이 자작농 해체가 불가피하게 된 요인임을 지적하고 있다. 다시말해 농지개혁법이 3정보 소유상한을 규정하지 않은 것은 잘못된 것이었으나, 임대차를 금지한 것은 처음부터 지켜질수 없는 규정이었으며, 임대차를 금지할 것이 아니라 비농민의 농지소유가 발생하지 않도록 방어

조치에 철저를 기해야 했다고 보았다.

농지개혁 사업 시행 결과 소작면적의 약 40%만이 분배되고 또한 지주전업 정책이 전면 실패했다는 점에서 농지개혁의 성과를 부정적으로 보는 시각이 지배적인 것은 사실이다. 그러나 농지개혁의 성과 평가는 적어도 ①자작화 면적(=분배면적+지주처분면적), ②농지개혁의 양면성, ③농지개혁 자체와 그 이후 사태의 구분이라는 3가지 기준이 전제될 필요가 있으며, 지금까지 농지개혁에 대한 부정적 시각은 이러한 기준들이 무시된데 크게 기인하고 있다고 김성호 외(1989)는 지적하고 있다.

먼저 자작화 면적과 관련하여 부정적 관점(김준보, 1987; 김병화, 1981)에서 보면, 농지의 분배면적을 정부의 분배면적에 한정시켜 봄으로써 개혁을 통한 분배면적이 1945년 총소작지 면적 144만 7천정보 가운데 60만 8천여정보로 42%에 불과한 점들 들어 종전의 소작지에 비해 과소했다는 주장을 내세우고 있다. 또한 일부 소작지는 과수원, 뽕밭 등으로 지목이 변경되거나 土土, 미완성 개간 및 간척지로 되어 분배대상에서 제외되었고, 이렇게 하여 3정보 이상이 소유지와 막대한 간척지는 이후 소작제 존속의 원인이 되었다는 것이다.

그러나 긍정적인 측면(김성호 외, 1989; 장상환, 1984; 권병탁, 1983)에서 보면 농지개혁의 1차적 성과는 정부의 공식적인 토지분배 역할에 한정한다 하더라도, 농지개혁 실시 전에 지주들의 소작지 방매처분에 의한 자작지 전환도 상당하며, 결국 이 두가지 요인에 의해 경자유전의 자작화가 달성된 것으로 평가하고 있다. 실제로 농지분배가 완료된 1951년말 농지면적 1,970천町步 가운데 국가가 분배한 개혁면적과 농지개혁 이전에 지주가 처분한 방매면적, 위토나 사찰농지 등의 매수제의 농지를 제외하고 은폐되어진 면적은 84천정보(5.8%)에 불과해 95.8%가 자작지화 하였는데 이는 일본의 농지개혁 자작지율 90.1%를 능가하는 것이었다. 김성호 외(1989)는 농지개혁의 평가에 있어 정부분배만을 보고 지주의 임의처분을 도외시하는 것은 방법론적으로 너무 일면적임을 지적하였고, 또한 농지개혁 이후 소작농의 몰락 내지 소작지의 재생문제는 유상원칙에 의한 농지개혁으로 당시의 지주에 대한 지가보상이나 농민의 지가 상환부담에 전적으로 기인한다고 보는 견해(김준보, 1987)는 잘못된 것이라는 입장을 제시하였다. 즉 농지개혁 이후 소작농의 몰락 내지 소작지의 재생은 농지개혁 이후의 농민층 분해 때문이지 농지개혁의 직

접적인 결과는 아니라는 것이다.

결국 농지개혁에 의해 일제식민지하의 지주계급이 몰락하고 비록 불완전하지만 경자유전의 자작농체제를 창출했다는 점에서 농지개혁은 어느 정도 성공을 거두었다고 볼 수는 있다. 하지만, 이 자작농체제가 中農構造 보다는 零細農經構造였다는 점에서 분배방식에 큰 결함이 있었다고 할 수 있으며, 또한 자작농 체제를 유지·존속시키기 위한 제도적 장치의 결여는 농지개혁의 성과가 기대에 미흡한 결과를 가져온 결정적인 요인이라 할 수 있다. 이외에도 이러한 결과는 정부가 채택한 상한제에 의한 분배방식, 비현실적인 3정보 상한규정, 유명무실한 분배순위, 농촌경제 질서의 와해, 농산물 가격 등의 포함한 농업경영상의 문제, 총농가수의 증가, 농지개혁 이후의 농업정책 등의 여러가지 요인들이 결합하여 발생한 농업계층구조의 전면적인 보락현상으로 보는 것이 타당할 것이다. 경자유전의 원칙에 입각한 소작지주제의 폐지 결과와 관련하여 한국의 농지개혁은 진정한 의미의 농지개혁이 아니라 자작농 창설사업에 불과했다는 비판(김병태, 1981)도 있으나, 실제로 한국정부의 농지개혁은 자작농 창설사업에 그친 미군정의 귀속농지 매각사업과는 그 성격과 결과가 다르다고 보는 것이 타당할 것이다(김성호 외, 1989).

농지개혁으로 청산된 일제의 소작 지주제도는 단순히 농업 내부의 지주제도만이 아니라 식민지 경제에 결부된 일본 독점자본의 원시적 축적에 활용(유인호, 1975)된 것이 사실이다. 그러나 지금까지의 농지개혁 평가에 있어 일제하의 소작지주제의 이러한 양면성은 인정하면서도 농업적 측면만으로 접근하고 자본축적과 관련되는 한국자본주의의 형성과 발전과의 연계성에 대해서는 큰 의미를 부여하지 않았다는 지적 역시 상당한 설득력을 갖는다.

이러한 관점에서 농지개혁을 통한 농업내부적 문제로서 자

작농 창설 이외에 산업간의 문제로 토지자본의 산업자본화 문제 역시 농지개혁 평가의 주요 기준이 되어왔다. 농지개혁을 단행함에 있어 지주들의 반발과 비협조는 당연히 정부가 우려한 점이었다. 이를 위해 정부는 정부 소유의 귀속 재산(도정공장, 농기구 공장 등)을 지주에게 매각하고 그 대금을 지가증권으로 내게 하는 방법을 통해 보상이 일시에 유출되는 것을 방지하고 동시에 지주를 산업자본가로 전환케 하여 지주들이 농지개혁에 대한 불안을 없애고 개혁에 적극 협조하도록 유도한 것이다. 이에 대한 일반적인 평가는 지주의 轉業對策과 연관지어져 완전한 실패를 보았다는 것이 평가의 주류를 이룬다(김준보, 1970; 김병태, 1981). 물론 이 기준에 의한 평가는 地主轉業 대책과 그 결과의 측면에서는 적절한 평가이나, 토지자본의 산업화에는 사업잉여금과 지가증권 자체의 자본형성 역할도 고려되어야 할 것이다. 즉 지주들을 고도의 경영능력과 사업수완을 필요로 하는 자본주의적 기업가로 전업시켜 토지자본의 산업자본화를 꾀한 결과는 완전한 실패로 돌아간 반면, 귀속농지와 분배농지의 보상과 상환금액에 따른 사업잉여 자금이 발생하여 상환총액의 약 30%가 농업자본으로 전환되어 식량증산의 기초조건인 농지 개량사업 등을 통해 농업부문에 재투자할 수 있었던 점은 농지개혁을 평가함에 있어 반드시 재고되어야 할 부분인 것이다(표 3 참고).

한편 농지를 피분배 당한 지주에게 지가를 보상하기 위해 발행한 지가증권은 전쟁의 발발과 함께 지주들이 호구지책으로 싼 값에 대거 방매함으로써 지가증권이 우리나라 國債나 株式市場 보다 훨씬 활발하게 거래되는 등 자본주의 경제를 구축하는 산업자본으로서의 기능을 하게 된 점 역시 새롭게 평가되어야 할 것이다. 실제로 대한증권협회(1963)의 지가증권·국채·주식의 거래실적 구성비 통계치를 보면 지가증

표 3. 농지개혁사업에 의한 농업자본 형성과 투자

단위:천원, %

사업종류	귀속농지 (1949-1957)	분배농지 (1958-1961)	소 계
농지개량사업	944,256	724,990	1,669,246 (98.1)
농촌위생사업	7,839	--	7,839 (0.5)
농사개량사업	18,652	--	18,625 (1.1)
사방조립사업	5,183	--	5,183 (0.3)
총 계	975,929	724,990	1,700,919 (100.0)

자료: 한국농촌경제연구원, 「농지개혁사관계자료집」, 제3집(통계편), 1984, pp.70, 71., 104
 한국농촌경제연구원, 「농지개혁사연구」, 1989, p.1057

권이 1954년 88%, 1955년 6월에 65%, 7월에 55%, 8월에 62%를 점했고, 다음이 국채, 주식의 순이었다. 결국 배분농지의 지가상환, 보상과정에서 발생한 수익 또는 지주의 손을 떠난 지가증권은 한국 자본주의의 태동을 이끈 자본의 원시적 축적에 크게 기여했다고 볼 수 있다.

이외에도 김성호 외(1989)는 농지개혁 이후 농업증산과 농가경제의 향상이란 당초의 개혁 의도가 부합되지 못한 점을 들어 농지개혁의 성과를 부정적으로 평가하는 것은 잘못된 시각임을 주장하기도 하였다. 즉 농지개혁은 어디까지나 농지분배일 뿐 그 이하도 그 이상도 아니며, 이는 농지개혁 이후 마땅히 취해졌어야 할 제반조치가 취해지지 않은 결과이지 농지개혁 그 자체의 책임은 아니며 따라서 농지개혁과 농업정책의 관계는 반드시 구별되어야 할 필요가 있다는 것이다.

농지개혁의 성과는 전술한 소작지주제의 폐지와 자작농체제의 확립 등 농지개혁의 기본 목표와 직접적으로 관계되는 문제 이외에도, 농지개혁으로 인해 정치·경제·사회의 전분야에 걸쳐 부수적으로 발생한 파급적 효과도 무시할 수 없다. 즉 귀속농지와 매수농지를 합친 지가상환액으로 1,602,732M/T의 막대한 양곡을 농민으로부터 수납함으로써 국가 식량정책에 크게 기여한 점이나, 농민경제의 향상, 공산주의의 전매특허 처럼 떠돌던 토지혁명 공세를 적절한 시기에 과감하게 농지개혁을 단행함으로써 농민들의 사상적 동요를 미연에 방지·보호하고 자유민주주의의 신념을 확고히 견지할 수 있었던 점 등도 농지개혁의 중요한 공적이 아닐 수 없다(농촌경제연구원, 1989).

결국 현재까지의 농지개혁에 대한 평가는 주로 한정된 평가 범주내에서, 또는 남북간의 농지개혁을 유상이나 무상이나와 같은 한정된 시각에서 이루어져 왔음을 부인할 수 없다. 그러나 광복 직후 단행된 우리나라의 농지개혁은 기존의 농지소유 제도를 크게 변혁함으로써 농촌사회 뿐만 아니라 우리나라 사회경제의 구조 전반에 걸쳐 많은 변화를 가져오게 한 획기적인 사업이었음에는 의문의 여지가 없다 하겠다. 농지개혁 사업을 통해 높은 소작료에 의해 경제적 부를 유지해오던 지주계급은 소멸되고, 농지는 농업 생산의 당사자인 농민에게 되돌아 가게 되었으며 또한 농지개혁 사업으로 자작농 체제와 원시적 자본 형성의 기초가 함께 마련됨으로써 오늘날 한국 자본주의의 발전을 이룩한 토대로서의 역할을 수행한 것은 농지개혁을 통해 나타난 대표적인 성과라 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 농지제도개혁 이후 농촌사회구조 변화와 농지법 제정

1. 농지제도 개혁과 농촌사회구조 변화

농지제도 개혁 이후 농촌사회는 지주제의 폐지에 의한 농지소유와 이용상의 외형적인 구조 변화 이외에도 정치, 경제, 사회, 문화등 다양한 측면에서의 구조적 변화를 가져오게 되었다. 지금까지 농지개혁에 대한 평가는 실제로 농지개혁 자체의 사업평가를 둘러싼 협의적 관점에 치우친 경향이 적지 않았던 것이 사실이다. 그러나 농지개혁은 그러한 가시적 변화 이외에도 해방 이후 우리나라 농촌사회의 구조에 많은 변화를 가져오게 만든 결정적인 역할을 담당했다고 해도 지나치지 않을 것이다.

기본적으로 1949년의 농지개혁법의 주요 내용은 농지의 재분배를 법률적으로 규정한 것으로, 농가 아닌자의 농지, 자경하지 않은자의 농지, 농가로서 자경 또는 자영하지 않은자의 농지 중 3정보를 초과하는 농지 등은 정부에서 적정한 가격으로 매수하여 자작농에게 분배하고 그 지가를 국가에 상환하는 것으로(정형모, 1993), 봉건적 지주제를 철폐하고 자작농 체제를 정착시키고, 농지의 효율적 보전과 관리를 피하고자 하였던 것이다. 이런 측면에서 농지개혁을 전후 한 소작지 면적의 변동추이를 살펴보면 큰 성과를 나타낸다(표 4 참조).

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 농지개혁을 실시하기 이전인 1945년의 경우 자작지의 비율은 30.5%에 그치던 것이 농지개혁을 단행한 1949년에는 67.6%, 1951년에는 91.9%로 급격하게 늘어났음을 알 수 있다. 이에 따라 자작농의 비율도 1945년에 14.2%에 불과하던 것이 1949년 37.4%, 1951년에는 80.7% 까지 증가하였다. 그러나 이후 자작농 비율은 점차 감소하여 1980년에는 55.9%로 낮아졌다. 自小兼作農의 경우 1949년 41.4%에서 농지개혁 이후인 1951년 15.4%로 급감하여 自小兼作의 약 2/3이 자작화 되었다가 그 후 다시 증가하여 1980년에는 1947년 수준인 39.6%로 증가하였다. 소작농은 1945년 50.2%에 이르던 것이 1949년 21.2%, 1951년 3.9%로 격감한 뒤 조금씩 증가하다가 1980년 4.5%로 줄고 1980년대말에는 2% 수준에 불과할 만큼 감소하였다(표 5 참고).

그러나 이러한 견해와 달리 현대적 의미의 지주·소작관계에 의한 소작제가 엄연히 존재하고 있다는 견해도 많다(김홍

표 4. 농지개혁을 전후한 소작지 면적 추이

단위:천정보, %

구 분	농지 면적	자작지 (비율)	소작면적			소작지의 자작화면적				소작 지율
			귀속농지	일반소작	계	귀속농지 처분면적	정부매수 처분면적	지주 처분면적	계	
1945	2,226	779 (35.0)	273	1,174	1,447	-	-	-	-	65.0
1947	2,193	863 (39.6)	273	1,052	1,325	-	-	122	122	60.4
1949	2,071	1,400 (67.6)	74	597	671	199	-	455	654	32.6
1951	1,958	1,800 (91.9)	0	158	158	74	302	136	512	8.1
소작지의 변화결과	-	-	-	159 (10.9)	-	273 (18.9)	302 (21.0)	713 (49.2)	1,288 (89.1)	

자료: 한국농촌경제연구원, 「농지개혁사연구」, 1989, p.1029

표 5. 농지개혁을 전후한 농업형태별 농가수의 추이

단위:천정보, %

년 도	농가총수	자작농	자소겸작농	소작농	비 고
1945	2,010 (100.0)	285 (14.2)	716 (35.6)	1,010 (50.2)	추 정 치
1947	2,106 (100.0)	358 (17.0)	834 (39.6)	914 (43.4)	
1949	2,474 (100.0)	925 (37.4)	1,023 (41.4)	526 (21.2)	
1951	2,184 (100.0)	1,763 (80.7)	336 (15.4)	85 (3.9)	
1960	2,350 (100.0)	1,729 (73.6)	461 (19.6)	160 (6.8)	
1970	2,483 (100.0)	1,651 (66.5)	591 (23.8)	241 (9.7)	
1980	2,155 (100.0)	1,205 (55.9)	853 (39.6)	97 (4.5)	

자료: 한국농촌경제연구원, 「농정사관계자료집」, 제8집 농업기본통계편, 1988

주, 1991; 김영진 외, 1982). 이런 견해에 의하면 농지개혁에 의해 거의 타파되었던 소작제는 1960년에 이르러 소작농 비율은 총농가의 26.4%, 소작지 비율은 전체농지의 11.9%에 이를 정도로 확대되었고, 1981년에는 각각 46.4%와 22.3%(김영진 외, 1982), 1988년에는 68.7%와 31.1% 등으로 추정되어 급격하게 증가하는 추세를 나타내고 있다고 밝히고 있다. 이러한 소작제의 존재와 비존재에 대한 견해차는 소작제도라는 용어에 대한 견해의 차이로 보여진다.

한편 농지개혁법과 기타 농지제도 관련법에 의한 농지소유 제도는 원칙적으로 농민과 영농조합법인을 제외하고는 농지를 소유할 수 없도록 농지매매증명제도를 도입하는 등 규제 해 왔음에도 불구하고 비농민의 농지소유는 1980년대 이후 점차 증가하는 추세를 보여주었다. 정형모(1993)의 조사에 의하면 비농민의 농지소유 금지 규정에도 불구하고 이농·상속 등에 의한 비농민의 농지소유와 불법적인 농지매입에 의해 부채지주를 포함한 비농민의 소유농지는 1991년 현재 전체농지의 22.3%에 달하였다. 구체적으로 1992년 현재 국공유지를 제외한 비농민의 소유농지 466천ha 가운데 농민들이

이농을 하고서도 농지를 매각하지 않거나 도시자녀에게 상속 함으로써 발생한 농지가 385천ha로 82.5%를 차지하고 있는 반면, 나머지는 비농민의 불법매입 등으로 발생한 농지임을 알 수 있다는 것이다(표 6 참고).

농지개혁 이후 일시적인 자작농의 급증과 그 이후의 지속적인 자작농 감소추세, 비농가의 소유 농지의 증가와 같은 현상은 1970년대 들어서 부터의 임차농지 면적의 지속적인 증가 추세와도 밀접한 연관관계를 지닌 것으로 볼 수 있다.

농지임대차는 농지개혁법 이후 엄격하게 제한하여 왔으나 1986년 "농지임대차관리법"의 제정을 계기로 종전의 임대차 금지에서 전면적 허용으로 전환되어 법적으로 제도화 되었다. 임대차관리법은 서면계약, 계약기간 3년 이상, 임차료의 상한규정(심의사항), 농지관리위원회의 설치 운용, 농지매매 증명 발급 요건의 강화 등을 주요 내용으로 하고 있다. 이 법은 임대차의 금지에도 불구하고 그동안 사실상 성행하고 있던 임대차 행위를 법적으로 뒷받침 했었는데 의의가 있으며(정형모, 1993), 법제정 당시의 우려와는 달리 임차료율은 계속 하락 추세에 있지만, 구두계약에 의한 관행은 개선되지

표 6. 경지면적의 소유원인별 구성비 추이

단위:천ha, %

년 도	경지면적	농가 소유농지	비농가 소유 농지			기타
			소 계	이농·상속	매입분	
1983	2,167 (100.0)	1,801 (83.1)	350 (16.2)	224	126	16 (0.7)
1985	2,144 (100.0)	1,719 (80.0)	413 (19.3)	272	141	15 (0.7)
1990	2,109 (100.0)	1,563 (74.1)	456 (24.3)	374	82	90 (1.6)
1991	2,091 (100.0)	1,543 (73.8)	466 (22.3)	385	81	84 (3.9)

주: 기타는 국공유지, 사회단체 소유지 자료: 농림수산부 농지관리과

못한 것이 사실이다. 실제로 임대차법 제정 당시인 1986년 임차농지는 이미 전체농지 2,143천ha의 31.5%에 이르러고 있었고 당연히 임대차의 허용여부는 사회적으로도 관심이 매우 높은 상황이었다. 구체적으로 농림수산부 조사자료에 의하면 임차농지의 비율은 1956년 8.0%에서 지속적인 증가추세를 나타내어 1970년 17.6%, 1980년 21.3%, 1985년 30.5%, 1992년에는 37.2%로 크게 증가하였다. 반면 임차농지 평균 임차료율은 1988년 논 일모작의 경우 35.7%, 이모작은 27.8%, 밭은 13.4%에서 점차 하향추세를 나타내어 1992년 현재 각각 25.3%, 20.7%, 8.3%로 대폭 하락하고 있는 것으로 나타났다(농가경제조사결과보고, 각년도).

농지개혁의 결과로 나타난 농촌사회의 변동 가운데 또 하나의 두드러진 현상은 영농계층의 분화라고 할 수 있다. 농지개혁의 결과로 정부의 분배농지이든 지주의 처분농지이든 일단 지주의 손을 떠난 대부분의 소작지가 기존의 소작농에 그대로 이전되어 종래의 영세농적 계층구조를 고스란히 답습한 데다가 일부 토지는 다시 신규로 증가한 영세농들에게 분산되어 종래의 계층구조를 더욱 악화시킨 결과로 나타났다. 즉 농지개혁을 통해 전체 개혁면적과 지주처분 농지면적이 소작지의 경작농가에 그대로 귀속되고 또한 영세한 신규 창설농가에 분산됨에 따라 중농층을 증가시키지 못하고 종래의 영세농구조를 더욱 심화시킨 것으로 볼 수 있다. 실제로 1945년 1정보 미만의 농지를 소유한 농가계층 비율이 67.1% 이던 것이 1951년 농지개혁에도 불구하고 전농가의 78.9%가 자급수준에도 미치지 못하는 1정보 미만이라는 사실은 분배방식의 결합에서 오는 당연한 결과라고 볼 수 있다(김성호

외, 1989).

농지법 논쟁에서 최대의 쟁점은 3정보 상한규제의 존폐여부에 관한 것으로, 이에 대한 법률적 근거는 두가지다. 농지개혁법 제6조 제1항 제1호에 명시된 “농가로서 자영 또는 자경하는 1가구당 총면적 3정보 이내의 소유농지는 국가가 매수하지 않는다”고 한 것으로, 이것은 농지개혁시 국가의 매수하한을 규정한 것이었다. 다른 한가지는 동법 제12조 제1항으로 농지의 분배를 “1家當 총경영 면적 3정보를 초과하지 못한다”고 하여 분배상한을 규정한 내용이다. 이 문제는 농가의 경영규모와 밀접한 관계를 가지게 되는 것이 사실이다.

그러나 농지개혁이 완료된 이후에도 3정보 이상은 소유할 수 없다는 규정은 존재하지 않았다는 견해도 있다. 김성호 외(1989)는 농지개혁법의 3정보는 어디까지나 농지의 매수·분배 기준일 뿐 3정보를 초과하여 농지를 취득하거나 소유하는 것을 명백히 금지한 규정이라고는 볼 수 없다고 주장하였다. 따라서 농지개혁 이후 농지소유 한도는 완전히 열려 있었음에도 불구하고 상한제 고수론이 주장하는 小作地主制의 부활도, 3정보 이상의 대농층의 출현도 없었다는 사실은 농가의 경영규모가 농민층 분화의 소산이었다는 것을 의미한다는 것이다. 즉 농지개혁 이후 총농가수가 증가하던 前期分化期(1950-67)에는 地主的 大農 내지 小作地主制가 증가했지만 총농가수가 漸減하게 된 小·中農標準化期(1967-83)에는 소유상한이 실질적으로 열려있었음에도 불구하고 3정보 이상의 大農 호수는 오히려 감소되었다는 것이다. 1983년 이후의 再分化期에 이르러 대농층이 비대하기 시작했지만 이는 가족제제의 붕괴, 농업노동력 부족에 따른 농업기계화와 농촌소비

확대에 의한 中農層의 해체 때문에 발생하는 농업의 적응과 정으로 보는 것이 타당할 것이다.

결국 농가의 경영규모는 농업을 포섭하고 있는 자본주의 경제와의 상관관계에 의해 자율적으로 대응할 수 있는 길을 열어놓아야 하며, 또한 규모의 경영이 증시되는 현대농업의 특성과 경영규모의 양극분화에 직면한 우리 나라의 농업현실에서 상한규제는 미래지향적 관점에서 농업발전에 큰 제약으로 작용할 수 있음을 명심해야 할 것이다.

농지개혁에 따른 농촌사회 구조의 변화는 이외에도 농민들의 가치관 변화, 농촌사회의 민주화, 가부장적 가족 구조의 해체, 농민계층의 분화, 가족농체계의 점진적 붕괴 등 많은 변화에 직간접적인 영향을 미친 것이 사실이다. 예를들어 농지개혁법 부칙 27조는 당시 현실적으로 행해지고 있던 洞有財産(마을 洞有農地)의 교육목적 기증행위를 합법화 하기 위해 "교육 자선 및 기타 공공성을 띤 단체에 대한 증여"는 농지개혁법에서 제한하지 않는다고 규정하였는데 이에 따라 방대한 개인 소작지 까지 농지개혁을 기피하는 수단으로 학교 재단에 기부되기도 하였다. 이런 현상, 즉 농지개혁을 통해 洞有財産이 처분된 것은 곧 촌락의 정신적인 공동체적 질서를 질서를 유지해 오던 물질 기초를 해체시킴으로써 농촌사회의 전통적인 이데올로기 해체에도 영향을 미치게 된 것으로 볼 수 있다(김성호, 1989). 한편으로는 부락 동민의 공동경작으로 얻어지는 공동재산의 洞祭 비용으로의 사용과 같은 경제적인 공동체적 질서의 붕괴는 자본주의 경제의 농업지배를 영입한 측면도 없지 않은 것이다.

2. 제1-6차 농지법 제정 추진 과정과 내용

농지개혁사업의 착수와 함께 발발한 한국동란과 뒤이은 정치·경제·사회적 제혼란 속에서 농림부는 분배농지의 상환·보상업무 밖에 수행하지 못하고 농지관리에는 관심을 기울일 수가 없었다. 군정법령 제73호에 의거 약 20만정보에 달하는 미군정의 귀속농지 매각이 시작되던 10년이 지난 1958년, 농지 보상실적이 80.6%, 상환실적이 90.5%에 달한 시점에 '농지개혁사업정리에 관한 특별조치법'을 제정하여 개혁사업의 마무리를 서두르는 한편 이것을 계기로 농지 관리에 관해 처음으로 관심이 제기되었다. 이에 농지개혁법에 대신하는 농지법 제정을 시도하였던 것이다.

1958년 최초로 농지법안이 제안된 이후 1978년까지 20년

사이에 6차에 걸쳐 농지법 제정이 기도되었으나 모두 실패하였다. 실패의 궁극적인 이유는 농지법 제정 시도 때마다 여론수렴의 과정에서 이해관계가 첨예하게 대립되고, 여러가지 정치적 변수 등에 기인했다는 것이 대표적으로 지적되어진다. 제1~6차에 걸친 농지법안의 주요 쟁점 사항과 입법·제정 실패의 원인을 간략히 살펴보면 다음과 같다(농경연, 1983).

1, 2차 농지법안은 자작농주의에 입각하여 비농민의 농지소유를 금지하는 농지개혁 본래의 원칙을 충실히 견지한 것이었다. 1958년 농림부 농지국익 주축이 되어 구성한 1차 법안에서는 6.25사변으로 인한 경제상태의 급격한 변동과 농가동태의 혼란을 막기 위해 자작농체제를 유지하는데 초점을 두고 3정보 소유상한과 소작금지, 자작지 이외의 소유농지 競賣處分, 農家簿制度, 農地委員會, 未墾地規定, 誠實耕作의 의무등을 강화하려 한 것이었으나 언론과 학계의 경매조항에 대한 반대여론이 높고 1960년 총선거의 정치쟁점화를 우려하여 농림부는 이 법안을 철회하였다. 1961년 5·16혁명으로 군사정부가 들어선 후 농림부는 1차법안을 보완하여 2차 법안을 상정하였으나 '경제개발과 민정복귀'라는 과업을 목전에 둔 군사정부는 위법농지의 정리는 오히려 혼란만을 가중하게 될 것으로 예측하고 농업구조개혁에 대한 대책 강구만을 약속한채 이를 유예하는 결정을 내렸다.

3차와 4차의 법안은 기존의 농민외에 기업농이나 농산법인의 도입을 통한 농지소유 자격의 확대와 3ha 소유상한의 확대가 주요쟁점 사항이었다. 당시 박대통령의 企業農構想에 따른 농지 3정보 상한 폐지안은 학계·언론계의 무조건적인 강력한 반발에 부딪혔다. 3차 법안 내용은 농지소유 자격자를 농민(자경농)에 한정시켰던 것을 자경농, 자영농 및 기업농으로 확대하고 3정보 상한 철폐안은 일단 유보되되 기업농에 한해 허가제로 허용하며 임대차도 종래의 금지에서 규제완화로 완화하는 것이었다. 이런 과정을 거치며 1968년 12월 정식으로 처음이자 마지막으로 국회에 제안된 농지법안은 심의조차 이루어지지 못하고 1971년 5월 제7대 국회 회기만료로 자동 폐기되었다. 또한 4차 법안 역시 1971년 5월의 총선거를 앞두고 정치적 관심권에서 사라져 자동폐기 되었다.

5차와 6차 시도에서는 기업농과 농산법인을 농민이 구성주체가 되는 '農事組合法人'으로 대체하여 도입하고 상한제의 상향조정과 임대차의 허용 등이 주요 쟁점사항이었다. 그러나 5차 시도 역시 1978년 12월의 제10대 국회의원 선거를

표 7. 농지개혁 이후 6차에 걸친 농지법안의 주요 추진 내용

제정시도	농지법안의 규정 내용			주요쟁점사항
	소유자격	소유상한	임대차	
농지개혁법 (1949)	자경·자영	3정보	전면금지	· 농지개혁의 실시여부와 방법
제1차 농지법 (1958-1959)	자경농가	3정보	전면금지	· 농지개혁법 내용을 그대로 수용하되 통작거리 제한, 소유하한 2단보 설정 · 불법소유 농지의 대농민 경매처분
제2차 농지법 (1961-1962)	자경농가	3정보	전면금지	· 제1차 농지법 제정 추진사와 유사
제3차 농지법 (1967-1971)	자경·자영·기업농	3정보 (기업농예외)	전면금지	· 기업농 인정, 소유상한제 폐지 · 임대차는 금지에서 규제로 완화 · 농지전용 제한과 세분화 금지
제4차 농지법 (1969-1971)	· 농민·생산법인	3정보 (기업농예외)	규제	· 3차법안의 기업농을 농산법인으로 대체하고 농산법인은 3정보 상한을 폐지
제5차 농지법 (1972-1977)	농민·농사조합	상향조정	일부허용	· 기업농, 농산법인을 농사조합법인으로 대체하고 3정보 상한을 상향조정 · 임대차는 제한적으로 허용
제6차 농지법 (1978-1979)	농민·농사조합	8정보 (農經研案)	전면허용	· 소유상한을 8-10정보로 확대 · 임대차를 전면허용

자료: 농경연, 「농지제도개선관계자료집」, 제1-6집, 1983; 농경연, 「농지개혁사연구」, 1996; 정형모, 「농지제도에 관한 검토: 농지법 제정과 관련하여,」 「한국농업의 체문제」, 농협조사 월보 논총 제6집, 농협중앙회, 1996, p.47

앞두고 선거 쟁쟁화를 우려하여 무산되었고, 동년 12월 신설된 한국농촌경제연구원 이 주축이 되어 추진된 제6차 농지법 제정 시도 역시 각계의 여론이 분분한데다 당시 여당인 공화당 역시 당론을 확정치 못한 채 1981년 이후로 입법을 보류하기도 결정하였다. 당시 제 6차 농지법의 주요 내용은 규모의 경영원리를 필요로 하는 농업기계화가 어느 정도 궤도에 들어섰다는 현실과 이미 20% 수준에 이르는 賃貸農地의 현실을 감안하여 종래의 3정보 상한을 10정보로 상향조정 하고, 농지임대차를 전면 허용하여 법정화 시켜 농지 賃借料率을 법정수준 이하로 끌어내리기 위한 대응책이었다. 다음의 < 표 7>은 6차에 걸쳐 제정을 시도하였던 농지법안의 주요내용과 각각의 쟁점사항을 나타낸다.

농지개혁이 거의 종료된 1958년 부터 정부가 농지법을 제정하려고 추진하려 한 것은 농지개혁법으로는 사실상 자작농 체제가 유지·존속되기 어렵다는 판단이 전제된 것이다. 그리고 농지개혁법 가운데 농지매매증명을 규정한 제19조 2항을 제외하고는 사문화되었다고 보아 온 것이 사실이다. 특히 농지개혁법에는 농지분배규정(제1조)외에 농지관리규정도 함

께 포함되어 있었는데 이중 분배규정은 이미 시효가 상실되고 농지관리규정만이 살아남아 있기 때문에 이 법률은 이름만이 개혁법일 뿐 실질적으로는 농지의 소유관계를 규정한 농지법과 다름아니라고 볼수도 있다. 그러나 김정호 외(1996)는 당시 법원 판례상의 행정화가 이루어지지 않았을 뿐이지 농지개혁법이 사문화된 것이 아니었으며, 실질적 의미의 농지법에 해당하는 농지개혁법은 방치한 채 새로운 농지법만을 제정하려던 판단착오가 농지입법을 현실적으로 어렵게 했고, 중국에는 농지소유 관계의 문란을 자초한 셈이라고 지적하기도 하였다.

3. 농지법 제정 추진 후 농지관련 주요 법률

현재 농지제도와 관련된 법률은 「농지개혁법」 이외에도 「국토이용관리법」, 「농지임대차관리법」, 「농어촌발전특별조치법」등을 위시하여 여러가지가 있는데 그 내용이나 중요성에 있어서 큰 차이가 있으며 이러한 법률들은 법제정 당시 우리 농업의 시대적 상황을 반영하고 있다(김정호 외, 1992). 즉 법

제정 당시 농지에 대한 주요 문제가 무엇이었는지를 반영하고 있는 것이라 할 수 있다. 이들 농지관련 주요 법률을 농지제도와 관련하여 보전 및 개발, 소유, 임대차 등으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다(농림부, 1997; 정형모, 1993; 김정호 외, 1992; 농촌경제연구원, 1989).

농지개혁법에 의해 규정된 농가당 3ha 소유상한은 1990년 '농어촌발전 특별조치법'의 개정으로 농업진흥지역내의 농지에 한해 10~20ha까지 소유상한이 확대되었다가 1996년 1월 1일 농지법 시행일로 부터는 소유상한이 폐지되어졌다.

농지매매에 필요한 농지매매 증명제도는 1986년 제정된 '농지임대차관리법'의 규정과 함께 계속 효력을 가지고 있으며, 비농민의 투기적 농지소유를 방지하고 경자유전의 원칙을 실현하기 위해 현행 농지법은 "농지취득자격증명제도"를 강행규정으로 정하여 농지의 소유권 이전등기에 필수적 증명으로 규정하고 있다.

농지보전은 1972년에 제정된 '농지의 보전 및 이용에 관한 법률'에서 최초로 규정되었다. 이때는 수출주도형 공업화정책이 추진되던 시기로 농지의 타목적(공업용) 전용에 따른 농지면적의 감소에 대처하고 국민식량의 안정적 확보의 필요성 증대에 따라 강력한 농지보전 정책이 추진되었다. 이 법은 농지를 절대농지와 상대농지로 구분하여 전용규제를 차등적으로 적용하였으며 농지 전용시에는 대체농지 조성비를 납부하는 제도가 마련되었다. 이후 1990년 '농어촌발전특별조치법'에 의해 기존의 필지별 보전방식인 절대·상대농지 제도에서 권역별 보전방식인 농업진흥지역 제도로 전환되었다. 농업진흥지역 제도하에서는 진흥지역의 농지전용 제한이 강화된 반면, 비진흥지역 농지는 상대적으로 전용이 용이하게 되었다. 농지전용시에는 기존의 대체농지 조성비 외에 전용부담금제도를 도입하여 농지 공시지가의 20%에 상당하는 전용부담금을 납부토록 하고 있다.

농업진흥지역 제도는 토지이용 규제상의 상위법인 국토이용관리법과 밀접한 관계를 갖고 있는데 1972년 동법 제정 당시 전국토는 10개의 용도지역으로 구분하여 운영되어지던 것이 1993년 개정으로 5개로 단순화 되었으며, 농지 중 농업진흥지역은 "농림지역"으로, 농업진흥지역 밖은 "준농림지역"으로 각각 편입되었다(정형모, 1993). 농업진흥지역내의 농지 소유 상한은 현 농지법상 폐지되었고 농업진흥지역밖은 농가당 최고 5만㎡ 소유상한을 두고 있다.

개간·간척을 통한 농지의 개발과 경지정리·용수개발 등

농업생산기반의 정비는 '농촌근대화촉진법(1970)'과 '농지확대개발촉진법(1972)' 등에 의해서 규정하고 있다.

임대차제도와 관련하여서는 제3차 농지법 제정 추진시 농지의 임대차를 금지에서 규제로, 제5차 농지법 제정 추진시에서는 임대차의 제한적 허용을, 제6차에서는 임대차를 전면 허용하는 등의 방향으로 법제정이 추진되긴 하였지만 입법화되지는 못하였다. 그러다 1986년 '농지임대차관리법'의 제정을 계기로 종전의 임대차 금지에서 전면적으로 허용이 되었다. 1996년 제정된 현행 농지법은 농업의 생산성 제고와 농지의 합리적인 이용 및 불가피한 사정이 있는 경우를 규정하여 법률로서 임대차를 허용하고 있다. 임대차의 계약은 서면에 의하도록 하고, 임대차 기간은 1년 이상, 다년성 식물을 재배하거나 농업용 시설을 설치하여 농작물을 경작하는 경우는 3년 이상으로 하도록 규정하고 있다.

4. 현행 농지법의 개정 내용

농지개혁법은 경자유전의 원칙을 이상으로 한 것이며 제6공화국 헌법 제121조 1항에도 이것이 규정되어 있다. 이러한 규정을 바탕으로 최근까지 일부 계층에서는 40년전 제정된 농지개혁법의 경자유전 원칙이 무조건적으로 고수되어야 한다는 주장을 제기하기도 하지만, 이러한 무조건적 재연에 대한 주장은 현실적으로 어느 정도의 문제점을 가지고 있다. 김성호 외(1996)가 지적한대로 '경자유전의 원칙'이라 해도 자급자족적 농경사회 단계에서의 경자유전의 원칙과 상업적 영농이 고도화된 공업사회 단계에 있어서의 경자유전 원칙이 동일해야 하는지 아닌지는 면밀한 검토가 필요한 것이다. 이러한 문제는 농지이용 및 관리규정에 대한 체계적인 검토가 선행되어야 할 것이며, 여섯차례의 농지법 입법 논쟁의 쟁점이 되었던 농지소유의 자격, 소유상한, 및 임대차의 문제에 대한 합리적인 검토와 연구가 이루어져야 하는 것이다.

농림수산부의 자료(1994)에 의하면 1994년 농지법을 제정하여 농지제도를 개선하고자 하는 주요 상황적 배경으로는 그동안 농지소유제도가 경자유전의 원칙에 입각한 규제위주의 제도로 운영되어져 온 점, 개발수요의 증가에 따른 농지전용수요의 증가와 체계적 전용 미흡, 농업경쟁력 확보를 위한 농지제도의 뒷바침 미흡, 비농가 소유농지의 증가, 농지관련 사항의 여러 법률 분산 규정으로 불편과 혼란이 가중되어져 온 점 등이 지적된다. 이러한 문제점을 바탕으로 농지법

제정을 통해 농지소유제도의 개편, 농지의 이용 및 전용제도 개편, 농지관련 법률의 통폐합을 이루게 된 것이다. 즉 농업진흥지역내 소유제한의 폐지, 통작거리 제한 폐지, 농업회사법인의 농지소유근거 마련, 비농가에 일정규모 이하의 한계 농지 취득 허용을 통한 농지 소유제도를 개편하였고, 농지의 권역별 보전체계를 확립하고 농지이용계획을 수립 시행함으로써 농지의 이용 및 전용제도를 개편하였다. 또한 농지개혁법, 농지개혁사업정리에 관한 특별조치법, 농지임대차 관리법, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률, 지력증진법 등을 통폐합하게 되었던 것이다.

현행 농지법의 내용을 그동안 농지법의 입법 논쟁과정에서 항상 쟁점이 되었던 핵심문제였던 농지의 소유자격, 3정보 소유상한, 임대차 등의 3가지 조건에 관해서만 살펴보면 다음과 같다(농림수산부, 1997).

현행 농지법 역시 헌법(제121조)의 경자유전의 원칙에 입각하여 농지의 소유자격을 원칙적으로 농업인과 농업법인으로 제한(농지법 제6조 제1항)하고 있으며 소작제도는 금지하고 있다. 물론 공무수행과 관련하여 국가나 지방자치 단체가 농지를 소유하는 경우 등 예외적인 농지소유의 허용범위는 동법 제6조 제2항에 규정하고 있다. 농업진흥지역내의 경우는 대규모 영농의 지원을 위해 소유상한을 두지 않는다. 농업진흥지역밖은 농가당 최대 5만㎡, 영농조합법인은 농업인 조합원 수에 3ha를 곱한 면적 까지 소유가 가능하다. 상속에 의한 농지 취득자의 경우 농업경영을 하지 않거나, 8년 이상 농업경영을 한 후 이농하는 경우는 당시의 소유농지 중에서 1만㎡ 이내의 것에서 소유할 수 있도록 하였다. 또한 "농지취득자격증명제도"를 강제 규정으로 두어(농지법 제8조, 동시행령 제8조, 제10조) 농지소유 자격과 소유상한을 확인·심사하여 비농민의 투기적 농지소유를 방지하고 경자유전을 실현토록 하고 있다.

농지 임대차 제도는 1986년 제정된 '농지임대차관리법'을 계기로 종전의 임대차 금지에서 전면적 허용으로 전환되었다. 현재 농지의 임대차는 1996. 1월 부터 시행되고 있는 농지법에서도 1만㎡ 미만의 상속받은 농지와 8년 이상 영농한 사람이 이농당시 소유하던 1만㎡ 미만의 농지, 질병·징집 등으로 일시적으로 농업경영을 할 수 없는 농지의 경우와 같이 농업의 생산성 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정이 있는 경우에 한해 법률로써 이를 인정하고 있다. 현행 농지법은 임대차의 계약은 반드시 서면으로 하고,

임대차 기간은 1년 이상으로 하며, 다년생 식물을 재배하는 경우나 농업용 시설을 설치하여 농작물을 경작하는 경우에는 3년 이상으로 하고, 임대료의 상한은 전·답·과수원으로 구분하여 농지관리위원회의 심의를 거쳐 시·군의 조례로 정하도록 되어 있다. 또한 현행 농지법은 농지의 위탁경영 및 부분위탁 경영도 허용되도록 정하고 있다(헌법 제121조 2항).

이외에도 현행 농지법은 취득농지의 사후관리제도를 도입하여 통작거리 제한 폐지등 규제를 완화하여 보다 원활한 농지거래가 이루어지도록 하되, 취득 농지의 농업경영 여부에 관한 실태조사를 매년 1회 이상 정기적으로 조사하고 처분의 무가 생긴 농지의 소유자에게는 처분명령과 매수청구 및 토지가액의 20/100에 상당하는 이행강제금을 매년 부과하는 등 농지의 투기적 소유를 방지하는 제도를 강화하고 있다.

V. 현대농업에 적절한 농지제도 수립의 당위성

1. 국가발전과 식량안보 문제

오늘날 국가발전과 자국의 식량 불안전의 해결, 즉 식량안보 문제는 밀접한 연관을 가지고 있다. 국가적 또는 국제적 식량안보에 대한 입장은 식량 수입국과 수출국간 첨예한 입장대립의 양상을 나타내고 있으며, 일반적으로 식량안보상의 위험은 다음의 두가지 형태 또는 이 두가지가 결합되어 나타난다(최찬호·여영현, 1996). 첫째, 저소득 식량 수입국들의 절대빈곤에 따른 문제로 이들은 식량의 부족 이외에도 구매력의 상실로 인해 수입도 하지 못한다. 이것이 소위 '식량의 남북문제'로 선진국의 식량과잉과 저소득 식량 수입국들의 기아가 상존하는 현실을 반영하며 이는 국가간 식량의 분배가 대부분 시장의 가격 메카니즘을 통해 이루어지기 때문이다. 둘째, 우리나라와 일본과 같이 식량의 구매력을 갖춘 국가들이 안정적인 식량확보에 대해 불안감을 갖는 것이다. 이런 우려는 주로 식량 수출국들이 정치·외교적인 이유로 식량의 수출을 금지하거나 기상이변 등으로 식량생산이 크게 감소할 경우에 현실로 나타나게 된다.

식량안보에 대한 문제의 심각성은 UR협정에 의거 출범한 WTO체제하에서 농산물 자유무역의 확대가 추진되고 이에 따라 국제경쟁력이 상대적으로 취약한 식량 수입국들의 농업생산기반을 더욱 위축시키고 식량생산이 소수의 국가들에 국단적으로 편중되는 현상을 초래하고 있다는 점이다. 식량 수

출구들은 비교우위의 논리에 입각하여 자유무역의 확대만이 국가간 원활한 식량흐름을 가능케 하여 식량문제를 해결할 수 있다는 주장을 내세우고 있는 실정이다. 이러한 현실에서 주어진 농업자원을 최대한 활용하여 가능한 식량자급율을 높이는 것은 자국의 식량안보 달성 뿐만 아니라 자국의 안정적 발전을 위해 절대적으로 필요한 요인이라는 인식의 전환이 필요하다.

세계 2차대전이 종료된 1945년 이후 오늘날 까지 50여년간 세계의 곡물 생산은 수급균형 면에서는 과잉과 부족현상이 번갈아 반복되어 왔다(농협중앙회, 1995). 그러나 이제 세계곡물 수급의 추이는 많은 변화와 문제점들을 시사하고 있다. 이미 세계 곡물시장은 수요자 중심에서 공급자가 주도하는 시장으로 전환되고 있다. 한해 약 9000만명에 이르는 세계 인구의 증가, 1980년초부터 미국과 EU등 선진국들이 농산물의 과잉생산을 방지하고 자국내 농산물 가격 지지를 위해 휴경제도과 같은 생산조정 정책의 확대, 토양보전과 환경오염 방지를 위한 각종 생산제한 정책들을 실시함에 따라 1985년을 기점으로 세계 곡물재배 면적이 줄어들기 시작하였다. 또한 개도국들의 급속한 공업화에 따른 농경지의 공업용 지로의 전환 역시 1인당 곡물생산 증가율의 감소에 큰 영향을 미치게 되었다. 설상가상으로 1993년 12월 농산물 시장의 개방 폭을 더욱 확대하고 각종 농업보조금의 감축을 목표로 하는 UR협정이 타결되고, 1995년 부터 이행이 시작됨으로써 세계무역기구(WTO)의 출범과 함께 농산물의 자유무역이 확대되면서 우리나라와 같은 농산물 국제경쟁력이 상대적으로 취약한 식량수입국들은 농업생산 기반이 크게 위축되고 있다. 그러나 더욱 심각한 사실은 향후 세계의 곡물 수급 전망 역시 희망적이지 못하다는 데 있다(FAO, 1996).

우리나라의 식량안보 현황을 살펴보면 문제의 심각성이 두

드러지게 나타난다. 농림수산부 통계에 의하면(1996) 우리나라 주요 곡물의 식량 자급율 추이는 하락일로에 있다(표8 참고).

〈표 8〉에 나타난바와 같이 양곡자급율은 1965년 93.3%에서 1995년 29.1%로 급속하게 떨어졌다. 주요 품목별로도 쌀의 경우 같은 기간에 100.7%에서 93.6%, 밀은 27%에서 0.3%, 옥수수는 36.1%에서 1.1% 등으로 쌀을 제외한 곡물의 자급율은 크게 하락하였다. 더욱이 최근에는 쌀 생산량과 재고량 까지 급격하게 떨어져 2004년에는 84~89%로 하락할 것이란 전망도 나오고 있다.

이와 함께 우리나라의 식량 수급구조 역시 악화되어 왔다. 총 인구 증가율은 1995년 0.34%로 선진국 수준의 낮은 증가율을 보이고 있음에도 불구하고 급속한 경제성장과 소득증가는 식량의 소비구조를 육류중심으로 빠르게 전환시켜 사료곡물을 중심으로 곡물수요가 증가하고 있다. 이러한 곡물수요의 증가추세에 비해 농업부문의 생산기반은 날로 위축되고 있다. 경지면적은 1985년에 비해 무려 160만ha가 감소하였고, 쌀의 경우 1995년 한해에 전년대비 47천ha나 재배면적이 감소하는 등 지금의 농업생산 기반으로는 곡물 수요의 증가분을 국내 생산을 통해 공급하는데는 한계가 있을 수 밖에 없는 실정이다. 이에 따라 우리나라의 해외 식량 의존도는 갈수록 심화되고 있으며 농산물의 수입증가와 농산물의 무역수지 적자는 확대일로에 있으며 앞으로 UR협정의 이행에 따라 농산물의 시장 개방폭이 점차 확대되어 농산물의 무역수지 적자는 더욱 커질 것으로 전망된다(최찬호·여영현, 1996). 이처럼 우리나라의 식량 자급율의 떨어지고 농업 생산의 기반이 약화된 것은 근본적으로 비교우위의 경제적 논리에 기초하여 1960년대 이후 공산품 위주의 수출주도형 경제성장 우선정책으로 인해 농업부문의 투자와 수익성이 악화된데 기

표 8. 우리나라 주요 곡물의 식량 자급율 추이

단위:%

연도별	곡물합계	쌀	밀	옥수수	콩
1965	93.9	100.7	27.0	36.1	100.0
1970	80.5	93.1	15.4	18.9	86.1
1980	56.0	95.1	4.8	5.9	35.1
1990	43.1	108.3	0.05	1.9	20.1
1995	29.1	93.6	0.3	1.1	9.9
1996(추정)	25.9	92.3	0.67	0.7	9.7

자료: 농림수산부, 농림수산 주요통계, 1996

인하고 있음은 재론의 여지가 없다.

만성적인 식량 수입국이었던 EU를 1980년대 이후 세계적 농산물 수출국으로 탈바꿈하게 한 농업공동정책(CAP)을 상기한다면 식량을 국내생산을 통해 자급할 것인가 아니면 수입에 의존할 것인가에 대한 문제는 그 나라 농업부문의 타 산업부문에 대한 비교우위 보다는 정책적 의지에 크게 좌우된다고 할 수 있다. 농업분야의 다양한 공익적 기능에 대한 보다 높은 가치를 부여하고, 쌀을 포함한 품목별 적정 양곡자급율에 대한 확고한 정책적 비전의 제시, 농민들의 정부 정책에 대한 신뢰와 국민적 공감대의 형성, 농업 생산의 수익성 보장을 위한 제도적 뒷받침 마련, 농업의 경쟁력 확보를 가능케 하는 영농규모와 영농형태 및 영농 생산기반 시설의 구조적 재조정, 무분별한 농지전용에 대한 효율적 규제 등은 정책적 의지만 뒷받침 된다면 추진되어질 수 있는 것이라 할 수 있다. 이를 통해 식량의 안보 문제를 해결하고 향후의 농산물 무역협상에서 자유무역 논리에도 적극적으로 대응할 수 있는 위치를 차지하게 될 것이다.

이와는 반대로 만일 세계식량의 수급사정에 대한 낙관적인 견해를 받아들이고 국내 농업 생산의 기반을 확고히 마르지 않은 채 외국 농산물의 수입에 의존하는 정책을 실시할 경우, 우리는 언제라도 세계 식량 사정의 과점적 특성, 독과점적 곡물 메이저의 수요 공급 조절에 의한 가격의 상승 등에 따른 식량안보의 위협과 함께 엄청난 국가적 손실을 입을 수 밖에 없음을 분명하게 인식해야 할 것이다.

2. 농경지의 가치부여와 농경지 확보

농업은 땅에서 이루어지는 산업으로 가장 중요한 생산수단이라 할 수 있다. 물론 과학기술 문명의 급속한 발전은 극히 한정된 토지만 가지고도 전기와 물과 비료를 이용하여 농작물을 생산하는 것도 가능하게 만들었다. 그러나 아직까지는 그러한 생산양식은 막대한 경비가 소요되고 일부 농산물에 한정되어 있는 것이 사실이다. 따라서 땅은 농업에 있어 생산수단으로서의 절대적 가치를 인정받고 있는 것이다.

땅은 모든 경제주체에게 있어서 중요한 의미를 지니며, 특히 농민에게는 가장 기본적인 생산요소로서 절대적 의미를 지니게 된다(김성훈 외, 1991). 전통적인 농경사회에서는 농지의 중요성이 절대적이었으나, 그동안 우리사회가 농경사회에서 공업사회로 변모해 오는 과정에서 산업화와 도시화의

진행에 따라 농지의 상대적 중요성은 대지와 공장용지 등의 비농업 목적의 땅 이용에 비해 낮게 평가되어졌다. 이에 따라 한정된 국토의 면적에서 국토자원을 효율적으로 이용한다는 차원에서 비농업적 토지의 이용이 급격하게 증가하여왔다.

문제는 비농업용으로 전환된 토지의 대부분이 농지였다는 점이다. 비록 우량농지의 부문간 전용은 제도적으로 제약되어 왔으나 실제로 국토면적에 대한 농경지의 비율은 1970년대 23.3% 였으나, 이후 점차 감소하여 1984년에는 21.4% 수준으로 낮아졌다. 같은 기간 중 국토면적은 76,000ha가 증가하였으나 농경지 면적은 오히려 171,000ha가 감소함으로써 국토 이용상에 있어 농업적 이용의 감소현상이 두드러진 특징으로 나타남을 알 수 있다(김성훈 외, 1991).

국토의 비농업용 토지의 이용 증가와 함께 공업화 위주의 경제개발 정책의 집행과정에서 농업부문에 대한 상대적으로 낮은 수준의 투자는 농업부문의 저성장과 저수익을 초래하였고 결국 농사를 짓기 위한 농지 수요는 점차 감퇴되었으며 농지의 땅값과 비농업 부문의 땅값 사이의 격차는 현저하게 벌어졌다. 실제로 농업진흥구역에 포함된 농지는 그 이용권이 농업생산 목적으로 제한됨으로써 地價의 상대적 하락으로 진흥권역밖의 토지와는 큰 차이를 보였으며 지가상승의 지역간 격차보상의 문제는 그동안 많은 논란의 대상이 되기도 하였다.

이러한 농업내부적 현실과 WTO체제하의 국제적 여건변화에 따라 정부도 농업경쟁력 제고와 농촌·농업발전을 위한 각종 대책을 지원하고 이를 위해 관련 법령을 제·개정하는 등의 노력을 기울여 온 것이 사실이다.

그 가운데 한가지가 1994년에 제정한 농지법의 시행을 위해 「농지법 시행령」을 제정한 것으로 볼 수 있다. 상기한 국가발전과 식량안보의 차원에서 그 심각성을 지적한 바와 같이, 안정적인 국민식량 수급을 위해서는 무엇보다도 곡물 생산을 위한 기반이 확고하게 뒷받침 되어져야 한다. 이를 위해서는 가용한 농업자원을 최대한 활용하여 양곡자급율을 높임으로써 식량안보를 달성하기 위한 농경지의 보전과 확보는 농업정책 수립에 있어 최우선적으로 고려되어야 할 사항이라 할 수 있다. 동시에 휴경농지의 경지화와 농지의 소유권 이전 촉진, 임차권설정 촉진, 위탁경영촉진, 농업경영체육성 촉진 등을 통한 농경지의 이용도를 증진시키는 농지이용증진사업을 강화해 나가야 할 것이다.

3. 규모화 경제농업

국민식량 생산의 안정과 개방화 시대에 외국 농산물과의 경쟁력을 확보하기 위해서는 생산성 차원에서 경쟁력을 갖추는 것이 무엇보다 시급히 해결해야 할 과제이다. 그러나 우리의 농업은 기본적으로 경영규모의 차원에서 영세성을 벗어나지 못하고 있어 새로운 변화에 능동적으로 대처하고 경쟁력을 갖추기에는 한계에 다다르고 있다 해도 과언이 아니다.

실제로 70년대 이후 고도성장의 결과 대부분의 산업분야는 경영규모가 늘라올 만큼 확대되었으나 유독 농업경영 규모는 여전히 제자리 걸음을 하고 있다. 농가 호당 평균 경지면적은 농지개혁이 실시된 당시나 오늘날에 있어 큰 차이를 나타내지 못하고 영세농 체제에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 실제로 1995년 현재 농업으로 도저히 경제성이 없는 0.5ha 미만의 경지규모 농가가 전체 농가의 28.8%를 차지하며, 1ha 미만은 57.6%에 이르르고 있으며, 3ha 이상은 4.7%에 불과하다(농림부, 1994). 그런데도 경영의 협동화에 의한 경영규모의 확대도 제대로 이루어지지 못하고 있다. 이와 같은 소규모의 농업경영 규모를 가지고는 농업경쟁력의 확보는 근본적으로 불가능한 것이며, 이처럼 타산업 분야의 성장과는 비교가 되지 않는 영세농 구조의 존속은 농업 현대화에 가장 기본적인 제한점으로 작용하고 있다. 물론 소농체제 하에서도 일부 농산물의 경우 단위면적당 토지 생산성은 높일 수 있으나 이 또한 비료, 인건비, 운영 관리비 등과 같은 부분의 비용 증가로 생산성 향상에 한계가 있을 수 밖에 없다. 농업의 기계화 역시 이러한 영세소농 체제하에서는 생산성의 증대보다는 단순한 노동력의 대체 기능 밖에 할 수 없게 된다.

이런 현실에 입각하여 우리 농업이 안고 있는 규모의 영세성이라는 구조적 모순을 해결하기 위해 현재 정부도 농가 영

규모 적정화 사업을 추진하여 규모화 농업과 농지의 집단을 시도하고 있다. 구체적으로 농지매매사업, 농지구입 자금지원, 농지장기임대차사업 등을 통해 영농규모를 적정수준으로 확대하고, 농지교환·분합사업을 통해 농지이용 구조의 개선을 도모하고 있다. 다음의 <표 9>는 이러한 사업의 실적을 나타낸다.

결국 농산물이나 농업이 변화하는 국제사회의 질서 속에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 현시점에서 농업구조의 재조정이 불가피한 선결조건이며 이를 통해 농업이 보다 능률적인 산업으로 재편되어야 할 필요가 있다고 볼 수 있다. 농업생산성의 경쟁력 확보를 위해서는 경영 능력이 높은 농가를 대상으로 경영규모를 확대시켜 전업농가로 육성하고 농지에 대한 투기를 방지하면서 이들 전업농가를 중심으로 농지의 유통화가 진전될 수 있는 방향으로 농지제도와 농지정책이 개선되어야 할 시점에 와 있는 것이다. 전업농가의 육성을 통해 경영규모의 확대를 유도하는 한편, 영세농가의 경우 영농조합법인과 작목반 등 협업적 영농체의 설립 지원을 강화하고 기계화영농단 및 위탁영농회사의 설립 등을 통한 경영의 전문성과 규모화, 효율화를 강화하는 방향으로의 정책전환이 이루어지고 있다.

그러나 경영규모의 확대를 위한 농지제도와 농지정책의 추진만으로는 경제적 농업이 완성될 수는 없는 것이다. 다시말해서 농업의 경쟁력 확보를 위해서는 이외에도 경지기반 조성을 통한 농업생산 기반 정비, 농지보전 및 이용과 개발, 농촌 생활환경 및 편익복지 시설 등의 다각적인 농업 구조조정 정책이 병행하여 실시되어야 할 것이다. 농촌·농업의 구조조정 정책은 우리 농업을 국제경쟁력을 갖춘 기술·자본 집약적인 고부가가치 산업으로 발전시키고, 농가의 소득이 타산업과 균형을 이루며, 농촌이 타지역에 뒤지지 않는 생활

표 9. 경영규모 적정화 및 교환·분합사업 실적, '88~'92말 현재

사업별	사업비 총액	사업 실적			
		인원(명)	면적(ha)	금액(백만원)	%
농지매매	742,925	32,222	14,055	661,474	89
구입자금지원	660,000	75,515	30,270	609,075	82
농지임대차	2,970	82	47	1,012	34
농지교환분합	10,160	231	66	487	5
계	1,416,055	108,054	44,434	1,272,048	90

자료: 농어촌진흥공사 내부자료, 1993, p.97.

환경을 갖추는 방향으로 설정되어져야 한다.

VI. 요약 및 결론

1. 요약

우리나라의 농지개혁은 위로부터의 부르조아적 개혁의 특성을 지니고 있으며, 소수의 대지주에게 집중된 토지소유를 해체함으로써 오랜 기간 존재해 온 봉건적 소작지주제를 타파하여 지주·소작인간의 신분적 연속관계를 타파하는데 결정적 역할을 하였고 농민적 토지소유를 기본으로 하는 자작농 체제를 정립함으로써 농업 생산성을 증진하고 농촌사회를 안정시켜 민주주의의 기반을 마련했다는데서 그 의의를 찾을 수 있다. 또한 농지개혁 이전의 대지주층이 붕괴되고 토지 상한제가 채택됨에 따라 적어도 토지소유의 측면에서는 농촌 계층구조의 동질화가 촉진되기도 하였다. 소작제에 따른 신분적 연속관계의 제거와 자작농의 창설은 농민들에게 독자적인 생활무대와 생산공간을 마련해 준 것이며 농민들의 생산의욕을 높이는 중요한 계기가 되었다. 즉 농지개혁 사업은 농촌 내부에 새로운 기술 도입과 농업생산력의 향상을 촉진시키는 계기가 되었으며, 농촌계층의 동질화는 1960년대와 1970년대에 걸쳐 일어난 지역사회개발운동과 새마을운동을 활발하게 촉진시킬 수 있는 구조적 기반으로서의 기능을 하게 된 것이다.

그러나 1949년 우리나라 농지제도의 기틀을 마련한 농지개혁법이 제정된 이후, 그동안 우리 사회가 고도성장의 과정을 거쳐오면서 나타난 농지소유 및 이용 현황을 살펴보면, 비농민 소유농지의 증가, 임대면적의 지속적 확대, 엄격한 제도적 제한과는 달리 농지전용 수요의 증가에 따른 농경지의 감소 등이 두드러지게 나타나 농지소유 및 이용질서가 크게 흔들려 온 것으로 나타나고 있다. 이는 농지개혁 직후 정착되었던 경자유전의 자작농적 농지 소유제도가 크게 손상된 것으로, 결과적으로 오늘에 와서는 자작농주의 제도를 근간으로 하는 농지개혁의 근본적인 개혁 의도와는 큰 차이를 보여주고 있는 셈이다.

기본적으로 경자유전의 원칙에 따른 자작농적 소유제도가 퇴색과 혼미를 거듭해 온 것은 한마디로 장기간의 농지법 부재와 같이 농지개혁의 성과를 유지·발전시키기 위한 제도적·정책적 노력이 부족했다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

1958년 최초로 농지법안이 제안된 후 20년 사이에 6차례 걸쳐 농지법 제정이 기도되었음에도 불구하고 실패에 그쳤던 사실은 농지개혁 이후의 제도적·정책적 무관심과 노력의 부족을 대변하는 것이라 하겠다.

6차에 걸친 농지법 입법 논쟁과정에서의 주요 쟁점은 농지의 소유자격, 3정보 소유상한, 임대차 허용 등에 관한 세가지 조건들이었다. 이 세가지 조건, 즉 농지소유 주체와 소유상한 및 임대차의 문제는 농지제도와 농지정책의 수립에 있어 가장 핵심적인 요인이 되는 것이 사실이다. 이러한 관점에서 비록 농지법 제정을 둘러싼 논쟁의 결과가 아무런 결정이나 소득을 가져오지는 못했지만 적어도 농지제도와 관련된 주요 문제 영역과 문제의식의 개발에는 기여한 바가 없지 않으며, 이러한 영역에 대한 깊은 관심과 논쟁의 결과는 WTO 체제하에서 농업의 국제경쟁력이 절실히 요구되어지는 현실과 함께 1994년 제정된 현행 농지법의 방향 정립에 많은 영향을 준 것으로 볼 수 있다. 결국 농지개혁이 거의 종료된 1958년부터 정부가 농지법을 제정하려고 추진하려 한 것은 농지개혁법으로는 사실상 자작농체제가 유지되기 어렵다는 판단이 전제된 것으로 볼 수 있다.

농지제도 개혁의 결과에 대한 전반적인 평가는 긍정과 부정적인 견해가 혼재하는 등 의견의 합일점을 찾기에는 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 농지개혁의 영향이 농업 내부 외에도 당시의 정치·경제·사회의 전분야에 파급되어졌기 때문인 것에 크게 기인하며, 또한 평가 영역을 어디에 한정시키는가 따라서도 각각의 견해차가 나타나고 있다. 실제로 농지개혁의 성과는 소작지주제의 폐지와 자작농체제의 확립 등 농지개혁의 기본 목표와 직접적으로 관계되는 문제에 초점을 두는 것과 농촌 주민간의 사회적 관계의 변화를 위시하여 농업·산업자본의 형성 등과 같이 농지개혁으로 인해 정치·경제·사회의 전분야에 걸친 파급적 효과를 포함하는 평가간의 결과는 상당한 차이를 보여 주고 있다. 각각의 시각에 따른 평가 결과의 차이에도 불구하고 결국 광복 직후 단행된 우리나라의 농지개혁은 기존의 농지소유 제도를 크게 변혁함으로써 농촌사회 뿐만 아니라 우리나라 사회경제의 구조 전반에 걸쳐 많은 변화를 가져오게 한 획기적인 사업이었음에는 의문의 여지가 없다 하겠다.

농지개혁사업을 통한 농촌사회구조의 변화는 지주제의 폐지에 의한 농지소유와 이용상의 외형적인 구조 변화 이외에도 정치, 경제, 사회, 문화등 다양한 측면에서 나타났다. 농

지개혁 이후 일시적인 자작농의 급증과 그 이후의 지속적인 자작농 감소추세, 비농가의 소유 농지의 증가, 농지의 타용도 전용 증가, 농경지의 지속적 감소, 영세농 구조의 확대, 영농 구조의 계층화, 임차농지 면적의 지속적인 증가 등과 같은 현상은 1970년대 들어서 부터의 공업화지향 정책과 전통적인 가족농적 농촌사회 구조의 변화 등과 밀접한 연관관계를 지닌 것으로 나타나고 있다. 이러한 농지소유 및 이용구조의 변화상은 다시 현행 농지법의 내용에 현실적인 사태를 반영하는 결과로 작용한 것으로 볼 수 있다.

한편 대외적으로 WTO체제하의 시장경제 원리에 입각한 자유무역의 확대는 농업의 국제경쟁력 제고를 절실히 요구하고 있다. 농업은 이제 더 이상 타산업 분야에 상대적 열세를 지니는 산업으로서 인식되지 않고 있으며 오히려 자국 농업의 발전은 안정적 국가발전을 위한 밑거름으로 자리매김해 가고 있는 실정이다. 특히 세계적 식량위기에 대처하고, 국가적·국제적 식량안보의 확보를 위해서는 농경지의 확보와 규모화 영농이 절대적으로 필요한 조건으로 요청되고 있다.

2. 결 론

토지는 농업생산을 위한 기본적인 필요요건이며, 토지의 활용은 비단 농업생산이나 농촌 주민들의 사회적 관계뿐만 아니라 그 사회 전체의 구조에 직접적인 영향을 미치게 된다. 특히 토지의 소유정도와 소유방식의 상호연관된 측면은 농촌 사회의 인간관계 형성 및 농촌구조의 성격을 결정짓는데 결정적인 영향을 미치게 된다. 또한 한 국가나 사회의 중점적 토지 이용 및 활용 방식 역시 농업·농촌과 기타 산업 및 지역의 경제·사회적 관계에 큰 영향을 미치게 된다.

지금까지의 농지소유제도는 농지개혁에 의해 확립된 것이었다고 볼 수 있다. 농업생산의 기본적인 수단인 토지의 소유 및 이용에 관한 지난날의 농지제도를 새롭게 정비하지 않고는 농업생산의 성과가 농가에 귀속되기도 어려우며, 경쟁력을 갖춘 현대농업으로 탈바꿈해 나가기도 어렵다는 것은 분명한 사실이다. 따라서 농지개혁과 농지제도에 관한 분석 및 연구는 과거의 사실에 대한 회고나 분석에 그칠 것이 아니라 현재와 미래의 문제를 함께 해결할 수 있는 방향으로 능동적으로 설정되어야 할 것이다.

농지개혁 이후 40년간의 경과 과정에서 검증된 분명한 사실은 농지의 소유자격을 농민적 소유에 한정된 사실만으로

경자유전의 원칙이 지켜지는 것은 아니란 것이다. 분명한 점은 비농민의 농지소유야말로 농지소유관계를 악화시킨 핵심적 요소였으며 이것이 대부분 이농과 상속, 토지매입과 불법적 토지매매 거래에서 발생했다는 사실은 앞으로의 농지제도 정립에 있어 반드시 고려되어야 할 부분이다. 경자유전의 자작농 체제를 유지·존속시키기 위해서는 이농자의 농지소유, 비농민의 농지상속, 비농민의 농지매입, 관행적·불법적 토지매매 및 이용 거래가 완전히 금지되도록 하는 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다. 비농민의 임대지는 임대차를 허용했기 때문에 발생한 것이라기 보다는 비농민이 농지를 소유했기 때문에 발생하는 현상이라 할 수 있다. 따라서 농지유동성 때문에 발생하는 농가끼리의 임대차는 당연히 허용하는 방향으로 나아가 할 것이다. 임대차의 허용이 이미 발생한 비농민의 농지소유를 현실화·합법화시키는 측면이 없지 않지만 이에 대해서는 별도의 규제가 가해져야 할 것이며 농민 임대차와 비농민 임대차는 엄격히 구별되어야 한다. 그러나 농업노동력의 부족과 영농기계화 곤란 등으로 한계농지의 휴경화가 가속되고 도시민들의 전원생활에 대한 토지수요의 증가하는 실정에서 한계농지를 개발하여 비농민의 한계농지 취득을 허용하는 것은 현실적으로 바람직하다 하겠다.

1958년부터 현재까지의 농지법 논쟁에서 최대의 쟁점은 3정보 상한규제의 존폐여부에 관한 것이었다. 농지소유의 상한제도는 폐지되어지는 것이 바람직 하며 이것은 세계적 추세이기도 하다. 실제로 일본은 1970년, 대만은 1993년 3ha 소유상한제 폐지를 시행하였으며, 유럽의 경우 덴마크는 100ha 소유상한을 설정하는 등 실질적으로 대부분 직접적인 소유규모의 규제는 없고 대신 세금 등으로 간접적 규제만을 시행하고 있다. 3ha 소유상한은 그동안 규모화 영농에 큰 제약으로 작용해 온 것이 사실이다. 실질적으로 1994년 현재 3ha이상 농지를 소유한 농가는 약 53,000호(전체 농가의 3.2%)에 불과한 실정을 감안하면 경쟁력을 갖춘 규모화 영농이 요구되는 현실에서도 농지 소유상한제는 맞지 않는 것이다.

농가의 경영규모 특히 상한규모는 농업노동력에 대한 자본주의 경제의 원리에 맡겨두는 제도의 도입이 바람직할 것이다. 농업경영 주체의 육성과 지원에 있어서도 이것은 마찬가지이다. 이러한 관점에서 보면 농업지원 정책이 있어 개방된 환경하에서 시장경쟁에 입각하여 경쟁 가능성이 있는 품목과 경영주체를 선별하여 지원하는 방식으로 전환하고 있는 것과

또한 최근들어 농업의 경쟁력 강화를 위한 농업구조개선이 농정의 최우선 과제로 등장하면서 경영규모의 확대를 통한 전업농 육성을 구조개선의 주요 과제로 추진하고 있는 것은 긍정적으로 평가될 수 있다.

현행 농지법에서 농지개혁법 당시 비농민의 농지소유를 막고 실수요자가 농지를 갖도록 하기 위해 4km로 제한하고, 1991년 농지임대차관리법 시행령 개정시 20km로 확대하는 등의 과정을 거친 통작거리의 제한 철폐는 당연한 결과로 볼 수 있다. 즉 농지개혁 당시와는 농업상황이 완전히 달라져 새로운 경영방식의 도입과 교통수단의 발달로 통작거리 개념 자체가 무의미하게 되었고, 또한 이러한 규제는 농지의 거래를 침체시키고 가격을 하락시켜 농지유통화를 저해시켜 온 것이 사실이다. 따라서 신규 영농참여를 촉진하고 건전한 비농업 자본의 유입을 위해 통작거리 제한은 폐지하되 투기를 방지할 수 있는 보다 체계적인 보완대책이 강구되어야 할 것이다.

오늘날의 농지문제, 즉 농지의 소유와 이용의 측면에 있어 농업과 농민을 자본의 지배로부터 보호하며 농업내부에 있는 노동력 보유상태나 농업기계화를 통한 생산력의 증대 또는 규모화 영농을 통한 농업경쟁력의 증대 등의 제반 사회경제적 여건에 따라 보다 합리적인 농지소유 및 이용과 개발 보전제도를 강구해 나가도록 하는 것이 요청된다. 따라서 이러한 관점에서 앞으로의 농지제도는 倫理立法的 성격을 지닌 협의의 경자유전의 개념에서 과감히 탈피하여 급변하는 농업 현실을 반영할 수 있는 經濟立法으로서의 특성을 갖춘 현대 농업에 적절한 광의의 경자유전 원칙 개념을 유지토록 해야 할 것이다. 오늘날의 농업 현실은 실질적으로 협의의 경자유전의 원칙을 지키기에는 한계가 있으며 또한 비현실적일 수밖에 없다. 따라서 농업의 현실적 사태를 반영하고 농업유통성이 허용되는 광의의 경자유전의 원칙의 도입은 급속한 농업여건 변화에 농업생산이 탄력적으로 대응하도록 하게 만드는 시대적 요청이라 할 수 있다. 일체의 임대차를 금지하는 협의의 경자유전 개념은 결국 토지자원의 생산적 이용과 규모의 경제 농업을 가로막게 될 뿐이다.

결론적으로 오늘날 한국의 농업·농민의 현황은 농업부문에 국한시켜 분석하는 접근법으로는 올바른 문제해결이 불가능하다. 다시말해 우리의 농업문제를 인식할때는 자본주의 체제하의 우리사회 전체의 모순구조가 그동안 농업부문에 어떠한 영향을 미쳐왔고 또한 현재 어떤 영향을 미치고 있는지

를 파악하고 이에 기초하여 문제해결을 위한 대응책을 마련해야 할 것이다. 이는 농업·농민의 문제가 단순한 농업내부의 문제가 아니라 농업을 둘러싸고 있는 우리사회 전체구조상의 문제라는 인식이 선행되어야 함을 의미한다. 이런 관점에서 토지소유 현황과 같은 농업내부의 문제에 집착하여 농지정책을 수립하는 식의 접근으로는 자본의 농업지배에 의한 파행적인 토지소유 관계가 농업생산력의 발전을 저해하고 있는 것과 같은 문제점을 파악하지 못하고 단지 부분적인 문제만을 해결하는 결과를 가져오기 쉬우며 따라서 장기적 측면에서 그 실효성이 미약할 수밖에 없을 것이다.

참고문헌

1. 권병탁(1983). "농지개혁의 재평가: 그 사회경제개발에 대한 기여," 「제5차 5개년계획과 농업정책 조정방향」, 농업정책학회 심포지움발표논문
2. 김대권(1967) "농지소유상한폐지에 의한 문제점 고찰," 농림부농지국, 농림수산부
3. 김정호 외 3인(1992). 「농지관련법령 정비연구」, 한국농촌경제연구원
4. 김준보(1970). 「한국자본주의사 연구 II」, 서울 : 일조각
5. 김준보(1987). 「토지문제와 지대이론」, 서울 : 한길사
6. 김성호(1985). "한국농지제도의 연속성과 단절성 (상·하)," 「농촌경제」, 제8권 제3·4호
7. 김성호(1989). "농지개혁법의 제정과정," 「농지개혁사연구」, 한국농촌경제연구원, 434-595.
8. 김성호(1992). "한국농업구조의 현상과 과제," 「농업구조개선을 위한 한일 토론회」, 1992.6, 한국 농촌경제연구원
9. 김성호 외 3인(1989). "농지개혁 이후의 농지소유 변천," 「농지개혁사연구」, 한국농촌경제연구원, 1068-1156.
10. 김성훈 외 15인(1991). "한국 농정 무엇이 문제인가," 「한국농업 이길로 가야한다」, 경실련문고 3, 한국농업의 장래를 연구하는 모임, 서울:비봉출판사, 135-213.
11. 김운근 외 1인(1990). 「농지법 제정에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원
12. 김홍주(1991). "현행 소작제의 성격에 관한 경험적 연구," 「농촌사회」, 한국농촌사회학회 창간호, 131-179

13. 농림수산부(1997). "농지의 소유 및 임대차 제도," 농림부 농지관리과
14. 농림수산부(1996). 「농가경제 조사결과 보고」, 각년도
15. 농림수산부(1994). 「농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안-세부실천계획」, 농림수산부
16. 농림수산부(1993). 「농지임대차에 대한 조사결과」, 각년도
17. 농촌경제연구원(1983). 「농지제도개선관계자료집」, 제1~6집, 농촌경제연구원
18. 한국농촌경제연구원(1988). 「농정사관계자료집」, 제8집, 농업기본통계편, 농촌경제연구원
19. 농촌경제연구원(1989). 「농지개혁사연구」, 농촌경제연구원
20. 농협중앙회(1995). "전후 세계식량 수급 추이와 증장기 전망," 농협조사월보, 1995. 1, 농협중앙회.
21. 문병집(1973). 「한국의 촌락-농업의 생산양식과 발전」, 서울: 진명문화사
22. 대한증권협회(1963). 「증권협회10년지」, 대한증권협회.
23. 오호성(1981). 「경제발전과 농지제도」, 한국농촌경제연구원.
24. 장상환(1984). 「농지개혁과 지주제에 관한 사례연구」, 한국농촌경제연구원
25. 정형모(1993). "농지제도에 관한 검토:농지법 제정과 관련하여," 「한국농업의 체문제」, 농협조사 월보 농총 제6집, 1996, 농협중앙회.
26. 최재석(1975). 「한국농촌사회연구」, 서울: 일지사.
27. 최찬호·여영현(1996). "세계 곡물수급의 동향과 전망," 「96 농협연감」, 농업협동조합중앙회
28. 홍동식(1988). 「농촌사회학의 이해」, 서울: 법문사.
29. FAO(1996). 「Food Outlook」, No.1(2), GIEWS: Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture.
30. Smith, T. L., & Zopf, Jr.(1970). Principles of Inductive Rural Sociology, Philadelphia : F.A. Davis Company.
31. Sanders, Irwin T (1977). 「Rural Society」, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall Inc.