農地制度의 改善方向

金 炳 台*

30年 未解決의 農地法 制定

農業基本法의 目的을 밝히면서 『農業이 國民經濟의 基盤임에 鑑하여 그 自然的, 社會的 制約을 補整하여 農業經營을 近代化하고 農業生產力을 發展시켜 食糧 및 其他 農產物의 增產을 기하고 農產物의 生產, 價格, 流通構造의 改善, 農家所得의 增進, 他事業從事者와의 所得의 均衡을 實現하여 農村의 生活 및 文化水準을 향상시키고자 政府의 基本施策의 方向을 規定한다』고 하였다. 이 農業基本法의 目的을 論外로 하더라도 그 동안의 모든 農業施策은 이 같은 標題를 내세워 왔고 앞으로도 그럴 수 밖에 없다. 그 동안의 農地制度에 關한 論議도 바로 그 같은 標題에 立脚하였던 것이다. 1950年의 農地改革 以後 곧 있었어야 할 農地法이 30年이라는 歲月이 흘렀어도 立法되지 못하여 農地問題는 至極히 複雜해졌다.

이것을 바로잡기 위하여 그 동안 수차례 農地立法이 試圖되었으나 그때마다 엇갈린 主張과 施行上의 困難을 들어 별다른 손을 쓰지 못한 채 오늘에 이르렀다.

爭點은 바로 上限線 撤廢 乃至 制限緩化와 小作陽性化라는데 있었다. 이에 關한 수많은 論爭이 있었고 많은 論文도 發表되었었다. 그 같은 反對 意見들에 대한 充分한 解明도 가지지 못한 채 一部에서 지난 年末 對政府建議 形式으로 農地所有上限線 撤廢와 小作陽性化를 骨子로 한 農地問題에 대한 대책을 내 놓았다.

이것은 이미 經濟企劃院 當局에도 反映되어 營農의 近代化를 위해 上限線의 撤廢를 考慮中에 있다고 傳해지고 있다.

序頭에서도 指摘한 바와 같이 農地制度의 改善은 어디까지나 農業經營의 近代化, 農業生產力의 發展, 農家所得의 增進, 農村의 生活 및 文化水準의 向上을 期하는 政府의 基本施策의 方向과 一致하여야 할 것은 말할 것도 없다.

爭點은 上限制철폐와 小作陽性化

그런데 問題는 上限制 撤廢 내지는 緩和와 小作의 陽性化가 그 같은 政府의 基本施策의 方向과 一致하느냐에 있다. 이를 贊成하는 論據로서는 農村일손 不足, 農村勞賃의 上昇으로 農業機械化가 不可避하고 農業機械化를 위해서는 農地所有上限線은 撤廢되어야 한다고 하고, 또 現在의 小作은 封建的 小作이 아니고 資本主義的 賃貸借關係이기 때문에 農地改革法이나 憲法에 規定한 小作禁止에 該當되지 않는다고 하여 이를 陽性化하여야 한다고 한다. 이 같은 主張은 一見論理가 整然한 듯하나 納得하기 어려운 몇가

* 建國大農大教授, 韓國農業政策學會長

지 問題를 지니고 있다.

營農의 近代化, 農業生產力의 增大를 위해서는 農業의 機械化가 꼭 必要한 것이기는 하지만 上限線의 撤廢나 緩和가 農業의 機械化와는 別로 關係가 없다는 것이다. 農地의 分散性, 筆地當 面積의 狹小, 水利慣行등의 機械化 制約要因과 함께 農地의 收益性에 비추어 본 地價의 高騰이 機械化大經營을 가로막고 있는 것이다. 그리하여 現實은 2~3ha의 農家가 6%에 不過하고 2ha未滿의 農家가 93%를 이루어 上限線까지에도 到達하지 못한 農家가 壓到的이며 不足되는 일손을 機械에 의해 代替하여 經營面積을 늘리는 대신 가지고 있는 農地도 家族勞動의 範圍를 넘는 餘分의 土地는 放賣하거나 他人에게 小作시키는 傾向이 있는 것이다. 이 같은 現實에 立脚할 때 上限線의 撤廢나 緩和는 다른 目的이 있다면 모르지만 적어도 農業의 機械化에는 아무런 寄與를 하지 못한다.

上限制철폐, 機械化에 도움 못 줘

勿論 農業의 經營을 無視한 特別한 目的에 의하여 農地를 所有하는 경우에는 小面積보다는 大面積이 機械化에 便利할지는 모르지만 그렇다고 하더라도 農地의 技術的 條件들은 機械性能을 제대로 發揮하지 못하여 機械化의 意味를 잃고마는 것이다. 이리하여 上限制의 撤廢내지 緩和가 農業經營의 近代化나 農業生產力의 發展에는 아무런 도움도 주지 못할 뿐만 아니라 數많은 副作用과 磨擦을 불러 일으킬 素因을 안고 있는 것이다.

다음으로 小作陽性化의 論據에 關하여 檢討하여 볼 때 現在의 小作이 封建的 小作이 아님은 틀림 없지만 그렇다고 하여 이것이 資本主義的인 賃貸借關係는 아닌 것이다. 이에 대한 嚴密한 理論的 規定은 封建的 小作關係에서 資本制的 賃貸借關係로 移行하는 過程에 있어서의 中間形態인 小農的 借地農으로서 이는 自作農의 潰滅에 의하여 發生한 것이다. 이들은 身分的 束縛에서 벗어나서 獨立的으로 自由로이 營農한다는 意味에서 獨立自營農의 亞種이며 自作農이 家族勞動의 勞賃만 實現되면 營農을 繼續한다고 하는 自作農存立의 基盤과 그 軌를 같이 하는 것이다.

上限制 철폐에 따른 小作 陽性化 不可

勿論 現在의 小作가운데 極히 一部分은 資本制約 賃借農이 없는 것도 아니다. 그러나 그 一部分의 現象을 가지고 全體를 規定지울 수는 없고 또 資本制的 賃借農이라고 해서 이를 許容해도 좋다는 理論은 成立되지 않는다. 小作關係가 農業生產力의 發展을 沮止한다는 論理는 資本制的 賃借關係에서도 그대로 適用되므로 農業生產力의 發展을 위하여 社會的 制約을 補整한다는 見地에서 볼 때 이를 許容할 수는 없는 것이다.

그런데 問題는 이 같은 論爭만을 일삼고 現下의 農地問題를 더 以上 外面해 버릴 수는 없다.

「農地의 保全 및 利用에 關한 法律」에 의해서 農地의 他用途轉換을 强力히 規制하고, 農地改革法에서 規定한 非農民의 土地所有禁止, 上限線制限이 있는데도 不拘하고 貯蓄手段 土地投機의 바람을 타고 土地는 이미 俸給生活者, 商工人, 크게는 巨大財閥들에게 集中되어 갔다. 都市近郊와 開發豫定地區에서 이러한 傾向은 露骨化되어 많은 農土가 農民으로부터 떠나 미처 小作주지 못한 農土가 遊休地化하고 있다. 「農地의 保全 및 利用에 關한 法律」에서는 이 경우의 遊休地化를 防止하기 위해 代理耕作制度를

規定하였는 바, 이것을 憲法과 農地改革法에 비추어 볼 때 法理論的으로 正當化될 수 있는 것인지도 疑問이 간다. 한편 小作을 禁止하는 것을 原則으로 하고 있는 現行法秩序下에서는 現實的으로 全農家의 30%內外인 小作農에 대해 이를 法的으로 保護할 길도 없다. 그들은 小作權을 保護받지 못하여 恒常 不安한 가운데 營農하고 높은 小作料率은 그들의 生活을 크게 危脅한다. 이리하여 農業經營의 近代化에 逆行하고 農業生產力의 發展을 極度로 沮害하고 있다.

아무튼 現 農地問題는 더 以上 默過할 수는 없다. 이것을 解決하기 위해 上限線을 撤廢 내지 緩和하더라도 아무런 도움이 되지 못할 것은 明白하다. 小作의 陽性化가 小作權의 보호에는 도움이 되겠지만 이는 農業經營의 近代化와 農業生產力의 發展에 이바지하지 못할 뿐만 아니라 上限制撤廢의 副作用으로 나타날 念慮가 있는 小作農을 小作陽性化 措置에 의해 이를 合法化하고 勸奬하는 結果로까지 되지 않을지 몹시 걱정된다.

小作農과 地主의 協業經營體

現農地問題 解決을 위해 本人의 見解를 밝히면 다음과 같다. 새로운 農地法이 早速히 制定되어야 할 것이나 3ha 上限線은 固守하여야 하며 小作制는 禁止하는 것을 原則으로 하되 一定期間 經過規程을 두어 現在의 小作權을 보호, 小作料率을 引下하고 一定期間內에 小作農 自身이나 小作農이 屬하는 協業經營體가 이를 買收하거나 地主가 小作農과 같이 協業經營體의 構成員으로 될 수 있도록 措置하여야 할 것이다.

現在의 3ha 上限線을 固守하더라도 協業經營體의 構成으로 機械化 大經營을 얼마든지 實現할 수 있고 小作農과 地主를 協業經營體의 構成員으로 맞아 드릴때 現在 小作農問題와 地主에 대한 對策도 同時에 이루어지는 것이다.

地主를 協業經營體 構成員으로 迎入하였을 때는 法에 規定한 從來의 土地使用料를 土地에 대한 配當으로서 永久 固定化하여 地主의 土地所有權을 保障하는 同時에 協業의 成果를 協業經營體 內部에 留保하거나 構成員全體에 均配토록 함으로써 農業經營의 近代化, 農業生產力의 發展, 農民의 所得向上을 圖謀하는 것이다.

地主가 協業經營體의 構成員으로 되는 것을 拒否할 때는 一定期間의 經過規程이 끝난 뒤 小作農自身이나 小作農이 屬한 協業經營體가 그 土地를 買收할 수 있도록 農家에 의한 資金支援이 있어야 할 것은 勿論이다.

그런데 다음으로 問題가 되는 것은 이 協業經營體의 構成이나, 이것을 그렇게 어렵게만 볼 것이 아니다. 所有는 그대로 두고 經營만 協業化하는 것이므로 흔히 말하는 所有의 障壁도 問題가 되지 않는 것이다. 筆者가 말하는 理想型은 아닐지라도 全北 完州郡에 代理營農會社가 생겨 農民 87명의 農土 111ha를 受注받아 機械化營農을 한다고 한다. (朝鮮日報 2月 25日字) 이 같은 事例는 農業經營 協業化의 可能性을 提示하는 重要한 指標가 되는 것이다.

끝으로 附言해 둘 것은 農業經營의 協業化 推進은 어디까지나 農民의 自發的 參與(前揭·代理營農會社와 같이)를 土臺로 해야 할 것이고 政府는 이에 必要한 資金, 技術의 支援, 生產物의 販賣알선에 注力하는데서 그쳐야 할 것이다.

現在의 우리의 與件에서 볼 때 農協의 營農部가 이 일의 擔當主體가 될 법도 한데, 다만 協業經營體의 管理技術을 갖추었을 때 이것이 可能하리라고 본다.