

農地賃貸借制 論爭

그 實態와 問題點

金 正 鎬*

- I. 序
- II. 農地賃貸借 增加에 대한 視角
- III. 農地賃借料 規制의 意義와 效果
- IV. 賃借農의 權利保護와 限界
- V. 政策的 含蓄

I. 序

小作人과 지주와의 관계는 단순한 債權的 관계가 아니라 物權的 관계여야 한다. 원로 농업경제학자인 金俊輔 교수는 농업경제학회 창립 30주년 기념 학술발표 대회에서 최근의 農地賃貸借制 論爭에 대해 이와 같이 언급하면서, 적어도 발전적 토지소유제 하에서 소작인의 보호에 철저를 기하려면 토지의 그들에 대한 物權의 主體性이 강화되어야 함을 주장하였다. 물론 여기서 말하는 물권적 주체성이 엄밀한 의미에서의 民法의 物權行爲, 즉 소유권 이전이나 저당권 설정 등을 의미하는 것은 아니다. 동교수의 지적과 관련하여 필자는 단지 債權行爲로서의 임대차 관계가 農地賃貸借制 定立의 일 반론으로

서 인식되고 있지 않는가 하는 우려에 대해 주목하고 싶다.

이와 관련하여 농지임대차제가 「再生小作制」가 아니냐는 견해는 일단 짚고 넘어가야 할 문제이다. 즉 현재의 임대차제도란 소작행위를 바꾸어 표현한 것일 뿐 농지개혁으로 철폐된 옛날의 소작제도와 다름이 없다는 견해가 있다(朴玄採 1977 ; 金炳台 1974). 또한 현재의 農地賃貸借慣行도 일제하의 소작관행과 별로 다를 것이 없다고도 한다(李佑宰 1974, 43-55). 그러나 여기서 새삼스럽게 소작과 임대차의 정의에 대해 논하지는 않는다. 다만 주시하고 싶은 것은 김준보 교수의 지적에서와 같이 오늘날의 농지임대차 관행에 있어서 과연 物權的 主體性으로서 임차농에게 耕作權이 있느냐 하는 것이다. 구체적으로는 제Ⅳ장에서 논의하겠지만 賃借農의 權利가 보호되고 있지 못한 것이 현실이다.

일제하에서는 비록 권리의 한계는 있지만 임차농의 耕作權이 法的으로(朝鮮農地令, 제령 제5호, 1934. 4 공포) 보호되었다¹. 다시 말하면

¹ 朝鮮農地令은 本文31條, 附則 9條로 된 농지임대차법이다. 동령은 경작권의 보호 규정으로 第12條에서 「小作地의 賃貸借는 그 登記가 없더라도 小作地의 引渡가 있었을

* 責任研究員.

그 이전에는 채권행위였으며, 조선농지령에서 비로소 물권적 성격이 주어졌던 것이다. 결과적으로 현재에도 임차농의 물권적 주체성은 없는 것이다.

주지하는 바와 같이 지난 해에 제정을 본 農地賃貸借管理法(법률 제3888호, 1986. 12. 31 공포)은 民法上의 賃貸借關係, 즉 통상적인 채권 행위에 대해 「農地」라는 법 적용대상의 특수성을 감안한 민법의 特例法이다. 따라서 농지의 임대차 관계로서 이 법의 적용을 받는 사항에 대해서는 민법의 적용이 배제됨은 두 말할 나위도 없다. 특히 기존의 농지임대차 관행에서 임차농가의 권리인 耕作權에 해당하는 이른바 慣行小作權은 그 권리의 내용에 따라 농지임대차 관리법에 의한 法的 權源이 주어지게 된다.

그러나 농지임대차제 논쟁에서 보다 중요한 것은 제도정립에 대한 기대효과의 문제일 것이다. 즉 농지임대차제 정립의 근본취지에 비추어 이 제도에 의해 과연 賃借料의 上昇을抑制, 영세 임차농의 賃借料負擔을 완화시키고 賃借權을 보장(tenure security)할 수 있느냐는 것이며, 나아가서는 이 제도의 정착이 農業構造改善의 방향과 일치하느냐 하는 것이다. 따라서 현시점에서의 농지임대차제 논쟁은 단지 小作과 賃借라는 개념 정립에 집착할 것이 아니라, 農地流動化와 임대차와의 관계, 自作農主義와 借地農主義, 經營規模의 擴大方案 등과 관련하여 발

경우 차후 그 小作地에 대해 物權을 취득한 第3者에 대해서도 그 效力を 발생한다』라고 규정하여 耕作權에 대한 賃借農의 對抗力を 인정하고 있다. 그밖에 賃借料減免 請求權(제16조), 임대차의 承繼(제11조) 및 契約의 繼續權(제18조, 19조), 계약 만료시의 立毛補償(제22조) 등으로 임차농의 권리보호 규정을 두고 있다.

참고로 임차권의 대항력에 대해서는 일본의 農地法(제18조), 대만의 農業發展條例(제5조)에서도 같은 규정을 두고 있다.

전적으로 재조명될 필요가 있다고 생각된다.

본고는 이러한 논쟁의 저변에 깔려 있는 농지 임대차제의 필요성 및 그 내용을 재음미하여 앞으로의 발전방향을 찾고자 한다. 구체적으로는 그동안 다방면에서 논의되었던 農地賃貸借增加에 대한 視角, 賃借料 規制의 意義와 效果, 賃借農의 權利保護와 限界 등 임대차제 정립의 주요 쟁점에 대해 그 문제점과 전망이라는 시각으로 검토하기로 한다. 아울러 이하의 각 장에서 검토하려는 과제는 하나하나가 별개로 폭넓게 논의되어야 할 성격의 것이며, 이에 대해서는 차후의 논고를 준비하고 있음을 밝혀 둔다.

Ⅱ. 農地賃貸借 增加에 대한 視角

1. 賃貸借 增加의 趨勢

기존 통계자료에서 보면(表 1 참조), 우리나라의 賃借農地率(임차지 면적÷경지 면적)은 농지개혁 직후에는 8.0%였던 것이 1960년에 13.5%, 1970년에 17.6%, 1980년에 21.3%, 1985년에는 30.5%까지 늘어나고 있으며, 임차농가 비율은 1960년의 26.4%에서 1985년의 64.7%(그 중 차차농 62.7%, 순임차농 2.0%)로 크게 증가하여 왔다. 물론 농지임대차는 농지개혁 이후 지금까지 계속 증가된 것만은 아니다. <表 1>에서 보는 바와 같이 1970년에서 1975년까지는 오히려 임차농지 면적이 약 4% 가량 줄고 1976년 이후 다시 증가 추세에 있어 70년대 전반기의借地化後退 현상이 주목되기도 한다.

아무튼 法的 금지에도 불구하고 농지개혁 이후 임차농지 및 임차농가가 크게 증가하였다는 것은 곧 농지개혁이 표방한 自作農主義의 空洞

表1 賃借農地 및 賃借農家의 推移

區分 年份	賃借農地			農家形態			
	總面積 千ha	賃借地 千ha	賃借地率 %	總戶數 千戶	自作農 %	自借農 %	借地農 %
1945	2,207	1,470	66.0	2,019	14.1	40.1	45.8
1949	—	—	—	2,474	37.4	41.4	21.2
1950	—	—	—	1,970	92.0	8.0	—
1960	2,025	273	13.5	2,297	73.6	19.6	6.8
1965	2,256	370	16.4	2,507	69.5	23.5	7.0
1970	2,298	408	17.6	2,443	66.5	23.8	9.7
1974	2,238	296	13.2	2,269	68.4	29.0	3.6
1975	2,240	307	13.7	2,285	65.6	30.4	4.0
1976	2,338	316	14.1	2,230	65.1	31.1	3.8
1977	2,231	406	18.2	2,190	57.4	36.1	6.5
1978	2,222	440	19.8	2,140	53.9	40.0	6.1
1979	2,207	437	19.8	2,080	55.2	39.5	5.3
1980	2,196	461	21.3	2,040	53.9	39.7	4.4
1981	2,188	488	22.3	1,999	53.1	42.5	4.4
1982	2,180	545	25.0	1,955	45.8	52.4	1.8
1983	2,167	581	26.8	1,948	40.2	56.7	2.8
1984	2,152	609	28.3	1,922	36.7	60.7	2.6
1985	2,144	654	30.5	1,880	35.3	62.7	2.0

資料：農林水產部, 「農林統計年報」, 各年度。
農林水產部, 「農家經濟調查結果報告」, 各年度。

化라고 볼 수 밖에 없다.

한편 최근의 농지임대차는 종래의 地主·小作關係와 비교해 볼 때, 질적으로 조금 다른 움직임을 보이고 있다는 지적이 있다(李貞煥 1984, 127). 즉 농지임대차는 1970년대 후반부터 크게 증가하고 있으며, 농지임차의 동기가 종래에는 영세농가의 생계 방편이었던 것이 근래에는 점차 정상적인 規模擴大의 手段으로 변화하고 있는 동시에, 임차농가의 경영규모도 조금 상향 이동되고 있는 것이다.

2. 賃貸借 增加에 대한 見解

이러한 농지임대차의 증가 요인에 대한 논의는 그동안 다양하게 접근되어 왔으며, 이를 논쟁은 크게 제도적 측면을 강조하는 견해와 經濟的側面을 중시하는 견해로 나눌 수 있다. 車洪均은 최근의 논문에서 이러한 견해를 분류하여 「農地改革 不徹底說」, 「農地法 不在說」, 「高地

價說」, 「收益說」로 정리하고 있다². 본고에서도 이 분류에 따라 논의를 전개하고자 한다.

먼저 「農地改革 不徹底說」에 의한 농지임대차 증가의 견해는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째의 요인으로는 농지개혁의 대상농지가 소작농지와 3정보 이상의 농지에만 한정됨에 따라 특히 開墾·干拓農地에서 소작관계가 그대로 찬존하였으며, 또한 농지의 外延的 擴大 과정에서 새로운 지주의 생성 가능성이 남아 있었다는 것이다. 둘째로는 농지개혁에 의한 地價償還이 결국 농민에게 부채를 누적시키게 되어 결과적으로再生小作地의 내재적 기초가 되었으며, 세째로는 농지개혁에서 제외된 찬존소작지 및 재생소작지에 대한 후속 조치가 없었다는 것이다.

즉, 농지개혁 불철저설은 농지개혁 殘存小作地(통계적으로는 약 8%) 외에도 농지개혁법의 부실과 맹점으로 인해 그후에도 새로운 음성적 임대차의 발생을 남기게 했다는 것이 주된 견해이다. 여기서 농지개혁 찬존소작지에 대해서는 농지개혁 1년 사이에 은폐되어 버린 농지가 약 28만 정보나 된다는 기록(金聖昊 1983, 121)에서도 재생소작지의 소지가 있으며, 농지개혁이 완료된 1960년에 이미 28만 정보에 달한 임차농지가 이와 관련이 있음을 부인할 수는 없다. 곧 농지개혁의 부실점이기도 한 것이다. 따라서 농지개혁 불철저설의 견해는 앞으로 실증자료를 통해 구체적으로 논증되어야 할 과제로 남는다.

한편 「農地法 不在說」은 농지개혁 불철저설과도 다소 연계가 되지만, 특히 농지개혁의 성과인 自作農主義를 유지시키기 위한 제도적 장치

² 車의 분류에서 전자의 3 가지 견해는 金聖昊(1984)에서 수익설에 대해서는 吳浩成(1981)에서 근거를 두고 있으나, 농지개혁 불철저설은 金炳台, 朴玄揆 등의 견해로, 농지법 부제설 및 고지가설은 金聖昊의 견해로 수정되어야 한다. 車洪均(1987), pp. 11-20 참조.

表 2 賃貸地의 所有形態

單位 : %

區分	年度	1983	1984	1985
國 公 有 地		2.8	2.5	2.3
農 家 所 有		37.0	36.8	34.5
非 農 民 所 有		60.2	61.7	63.2
離農·相續·贈與 買 入		38.5	38.9	41.6
計		100.0	100.0	100.0

資料 : KREI 「農地所有現況과 改善方案」, 政策討議시리즈 31, 1986.

가 마련되지 못했다는 점에 중점을 두고 있다. 즉, 농지개혁법에 의한 「自營農」의 설정은 곧 「머슴」이 전제된 분배상한이었으며, 이로 인하여 그후 농업노동력이 유출됨에 따라 소유농지를 임대할 수밖에 없었고, 나아가서는 農地法의 不在로 非農民의 農地所有에 따른 임대농지의 증가를 억제하지 못했다는 것이다. 이른바 농지 임대차 증가의 공급적 측면인 것이다.

〈表 2〉는 이와 같은 제도적 측면에서 임차지 증가를 논증할 수 있는 자료이다. 물론 이 자료는 최근의 추세이며 또한 농수산부의 농가경제 조사 대상농가를 표본으로 했다는 한계는 갖는다. 〈表 2〉에서 보는 바와 같이 1985년도의 임차농지 가운데 국공유지가 2.3%, 농가소유가 34.5%, 비농민소유가 63.2%이며, 비농민 소유 농지는 다시 이농 후의 계속 보유 및 이농 또는 증여에 의한 경우(이른바 善意의 소유)가 41.6%, 매입에 의한 경우가 21.6%로 나타나고 있다. 또한 임차농지 중 국공유지와 농가소유농지의 비율은 1983년 이후 계속 감소 경향에 있으나 비농민의 소유농지는 점차 증가추세에 있다.

이렇게 볼 때 비농민 소유농지가 전체 임차농지의 약 6 할에 이르기까지 증가된 것은 제도적 측면에서 비농민의 농지소유가 규제되지 못했다는 견해를 뒷받침해 주는 엄연한 사실이며, 農

地法 不在說에 더욱 강한 의미를 부여해 준다.

그러나 비농민의 농지소유가 사실상 금지되고 또한 비농민 소유농지가 농민소유로 전환된다고 하더라도 農地賃貸借는 필연적 현상일 수밖에 없다. 이는 농지법 체제를 고수하고 있는 日本이나 臺灣의 사례에서도 충분히 실증이 된다³. 또한 地價障壁이 있는 한 農地流動化的 경로로서 농지임대차를 매개할 수는 없다. 지가장벽에 대해서는 地價說에서 다시 논의하기로 한다.

따라서 농지법이 제정되더라도 농지임대차의 발생 자체를 억제할 수는 없다. 이러한 의미에서 농지임대차의 증가요인에 대한 제도적 측면에서의 설명은 상당한 제한을 갖는다 하겠다.

세계의 「高地價說」은 특히 1970년대 중반부터 시작된 임차농지 증가의 추세를 地價水準의 변화와 관련시켜 검토한 것으로, 특히 1974년 이후 實勢地價가 收益地價와 괴리되어 상승(高地價 : 收益地價<實勢地價>)하기 시작함에 따라 농지의 재산적 보유가 증가하고, 더욱이 비농민의 농지소유가 급증했다는 것이다(金聖昊 1984, 140-158).

즉, 지가설은 相對地價의 高·低에 의해 농가의 경영규모 확대의 방향이 借入 또는 買入의 형태로 나타남을 지적하면서, 高地價인 경우에는 임차가 증가하고 반대로 저지가인 경우는 하락하게 된다는 결론을 유도하고 있다. 여기서 相對地價, 즉 실세지가와 수익지가의 괴리를 어떻게 평가하느냐 하는 것은 地代論의 측면에서 중요한 과제이나 본고에서는 이를 논하지 않는다. 단지 土地의 收益價 산정방식(地價=地代÷利子率)에 따라 추정한 수익지가와 실세지가와의 상대적 격차를 보면 〈表 3〉에서와 같이 1970

³ 대만의 임차농지 비율은 4.8%(1982), 일본은 7.0%(1985년).

表3 農實勢地價와 收益地價의 推移(坪當)

區分 年度	實勢地價 (A)	土純收益 (B)	利子率 (C)	收益地價 (D= B/C)	相對地價 差 (E= A-D)	地代의 資本還元 率 (F= B/A)
	원	원	%	원	원	%
1970	253	43	24.0	179	74	17.0
1971	279	71	22.0	323	△44	25.4
1972	399	78	15.5	503	△104	19.5
1973	644	85	15.5	548	96	13.2
1974	1,008	158	15.5	1,019	△11	15.7
1975	1,556	177	17.0	1,041	515	11.4
1976	2,109	262	17.0	1,541	568	12.4
1977	2,926	341	15.5	2,200	726	11.7
1978	3,212	316	18.5	1,708	1,504	9.8
1979	3,478	380	18.5	2,054	1,424	10.9
1980	3,757	280	22.0	1,273	2,484	7.5
1981	4,597	514	17.5	2,937	1,660	11.2
1982	5,054	613	13.0	4,715	339	12.1
1983	6,143	598	10.0	5,980	163	9.7
1984	6,778	746	10.0	7,460	△682	11.0
1985	7,318	783	10.0	7,830	△512	10.7

註: 土地純收益 = 粗收益 - (經營費 + 家族勞動報酬 + 資本用役費).

利子率: 農協의 農企業 育成資金 金利

資料: 農林水產部「農家經濟調查報告」, 各年度.

년대 후반부터 크게 괴리되는 경향이 나타난다. 따라서 1970년대 전반기의 「낮은 상대가격=매입에 의한 경영규모 확대 유리」, 1970년대 후반이후의 「높은 상대가격=임차에 의한 경영규모 확대 유리」라는 견해는 일용 타당성을 갖는다. 그러나 1980년대부터는 오히려 상대가격이 낮아지는 경향을 보이고 있어 地價說에 의한 농지임대차 증가 이유의 설득력에는 다소 문제가 있다.

地價와 經營規模 擴大에 대한 논의는 地價障壁의 문제로 합축된다(磯邊秀俊 1985, 194-198). 곧 지가문제는 기본적으로는 「高地價」라는 장벽에 의해 농가의 농지구입이 저해되지만, 가령 농지가격이 정상적인 수익지가(지대의 자본환원 가격)라고 하더라도 농가가 생산자본의 일부를 농지구입에 투입하는 것이 농가의 經營的 蕩積에 반드시 바람직하지만은 않다는데 문제가 있

表4 土地購入費의 推移(戶當)

區分 年度	固定資產 購入費	土地購入費 比率	備考
	千원	%	
1964	7	57.9	△19.7(1964~70)
1965	18	49.0	
1967	25	43.7	
1970	40	38.2	
1971	49	29.4	
1972	62	34.0	
1973	66	28.6	
1974	101	42.0	
1975	120	40.3	
1976	177	31.6	
1977	264	24.6	10.9(1971~75)
1978	425	27.9	
1979	337	26.3	
1980	445	31.5	
1981	682	24.7	
1982	991	22.7	
1983	1,782	18.8	
1984	1,754	23.7	
1985	1,286	25.1	△6.5(1976~85)
			6.3(1983~85)

註: 土地購入費 比率은 固定資產購入費에 대한 比率

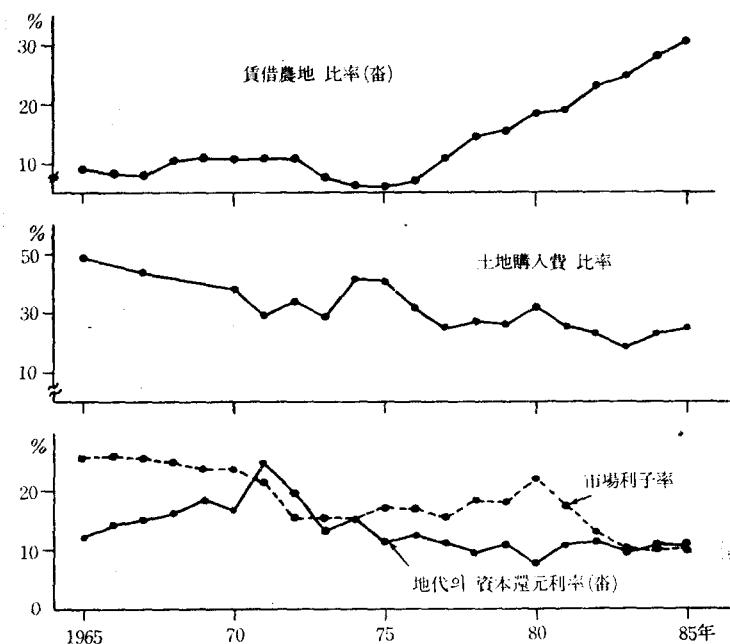
資料: 農林水產部「農家經濟調查結果報告」, 各年度.

다. 지가문제는 이러한 2종 구조를 가지고 있는 것이다.

따라서 농업수익성이 향상되어 수익지가와 실세지가가 일치하더라도 그것이 경영규모 확대에 있어서 매입을 유도할 것이냐 임차를 유도할 것이냐 하는 것은 단적으로 규정하기는 어렵다. 이렇게 농지임대차의 증감을 농업수익성과 연계시켜 검토하는 것은 앞으로 논의되어야 할 흥미 있는 과제의 하나이다.

그 하나로 吳浩成은 1970년대 전반기의 임차 농지 면적 및 임차농가 수의 감소 현상에 대해 그 원인을 농업수익성이 호전되었기 때문으로 설명하고 있다(吳浩成 1981, 40-41). 다만 임차 농지 및 임차농가의 감소를 임대농지의 회수에 의한 自作農의 增加로만 보는 것에는 다소 문제 가 있다. 이것은 수익성이 호전되어 임차농지를 매입한 것으로도 설명할 수 있기 때문이다. 즉

그림 1 農地의 貸借·買入 및 収益性의 推移



資料：表 1, 表 3, 表 4 와 同一。

앞의 〈表 3〉에서 보는 바와 같이 1970년대 전반기에는 地代의 資本還元利率이 市場利子率과 근접하고 있어 비교적 매입에 의한 규모확대가 유리한 것으로 나타나고 있다.

또한 〈表 4〉에서 농가의 土地購入費 추이를 보면 농지임대차가 증가하는 1960년대에는 토지 구입비의 비율이 저하되는 경향을 보이고 있으나 1970년대 전반기에는 증가 추세에 있으며, 1970년대 후반 이후로는 다시 감소하는 경향을 보이고 있다. 이것은 농지유동화의 방법으로서 貸借와 買入이 서로 逆相關의 관계에 있음을 나타내는 것으로(그림 1 참조) 앞으로의 농지임대차 증감의 전망에 좋은 시사를 준다. 물론 이러한 현상은 구체적으로 地價形成과 관련하여 검토될 과제이나 농지임대차의 증감에 「収益說」이 갖는 의의는 크다 하겠다.

이상의 제견해를 종합해 볼 때 각 견해는 그 성격에 따라 시기적으로 구분될 필요가 있다. 첫째의 農地改革 不徹底說은 주로 농지개혁 이후 1960년대 전반기까지, 둘째의 農地法 不在說은 總農家戶數가 감소하기 시작하는 1960년대 중반 이후부터 현재까지, 세째의 高地價說은 임차농지가 급격히 증가하기 시작한 1970년대 중반 이후부터 그 성격이 명확하다 하겠다. 그리고 収益說은 그 자체가 임차농지 증감의 요인은 되지 못하며, 高地價說과 관련하여 이미 언급한 地價障壁의 2중 구조와 같은 관계에 있다고 하겠다.

아울러 農地貸借의 増減, 農地流動化의 方法 및 經營規模 擴大의 방향 등에 대한 논의가 規模階層間의 農地移動 實態를 바탕으로 실증되지 못하는 것이 과제로 남는다.

表 5 檢行賃借率 分布

單位 : %

地目	賃借料水準 10%以下	11~20	21~30	31~40
논	0.2 (7)	1.4 (42)	11.1 (346)	22.6 (700)
밭	5.5 (163)	17.9 (528)	37.4 (1,101)	18.6 (551)
地目	41~50	51以上	計	平均
논	64.2 (1,991)	0.5 (15)	100.0 (3,101)	44.7
밭	20.3 (596)	0.3 (9)	100.0 (2,946)	32.8

註 : 논은 一毛作 基準, 밭은 一般作物 基準임.

() 내의 數值는 反應戶數

資料 : KREI 調查 結果(1986. 10).

表 6 논 賃借料의 道別 分布(10a當)

道	區分	賃借料平均	對全國平均比率	賃借料範圍	
				最高	最低
京畿	원	119,166	103.1	148,346	92,676
江原	원	110,334	95.4	139,492	75,767
忠北	원	106,876	92.5	121,477	51,336
忠南	원	125,368	108.5	171,969	85,098
慶北	원	104,467	90.4	154,308	47,619
慶南	원	94,627	81.9	127,252	50,016
全北	원	122,391	105.9	168,864	59,030
全南	원	112,199	97.1	138,968	81,981
全國	원	115,594	100.0	171,969	50,016

資料 : 農林水產部, 쌀 생 산비【조사결과, 1985】

성격을 달리한다. 농지개혁 전의 고율임차료는 労動生產性이 낮은 수준에 있고, 또한 경영요소 중 노동력과 토지의 비중이 극히 높은 상황 아래 성립하였다. 따라서 농지의 임차료가 임차지에 대한 絶對的 地代, 즉 농지소유자가 요구하는 土地의 報酬 부분이라기 보다는 오히려 勞動地代를 의미하고 있었다. 이에 반하여 오늘날 농지 임대차에서 성립하는 고율임차료는 여러가지 요인에 있겠지만 기본적으로는 노동생산성이 상승하여 경영요소 중 농업 생산에 공헌하는 토지의 상대적 비중이 증가하고 노동력의 상대적 비중이 감소하여 전체적으로 土地의 分配率이 증

III. 農地賃借料 規制의 意義와 效果

1. 賃借料 檢行의 問題意識

賃借料 檢行에서 나타나는 高率 · 高額賃借料 및 그 상승 문제는 이미 언급한 소작과 임대차의 개념 정의에서 논의되기도 한다.

최근의 농지임차료 실태조사에 의하면(KREI 調査結果 1986. 10), 관행임차료율은 논의 경우가 단작시 44.7%(수확량 기준), 2모작시 41.0%이고, 밭에서는 보통작물의 경우가 32.8%(조수입 기준), 특수작물 재배시 31.5%로 조사되었다. <表 5>는 동조사에서 나타난 임차료율의 분포로 논의 경우에는 수확량의 41~50%를 임차료로 내는 농가가 64.2%이며, 밭에서는 조수입의 21~30%의 임차료를 내는 농가가 37.4%로 나타나고 있다.

또한 근년에 농림수산부의 농가경제조사(쌀 生 산비 조사)에서 土地用役費 산출에 실세임차료를 이용하고 있으나, 1985년도의 조사 결과 <表 6>을 보면 10a당 전국 평균 115,594원으로 조수익의 31%를 차지하고 있다. 또한 임차료의 최고 수준은 172천원에서부터 낮게는 50천원까지 분포되어 있다.

일제하의 소작료 수준에도 定租 · 打租 · 執租 등의 소작료 형태에 따라 최고액과 최저액의 차이가 심하기는 하였지만 논에서 보통 지불되는 관행소작료는 수확량의 50%였으며, 50% 이상의 소작료를 내는 농가가 전체의 73%나 되었다(朝鮮總督府 1932, 第4章).

물론 현재 형성되고 있는 농지임차료는 농지 개혁 이전에 성립하였던 高率 · 高額小作料와는

가한 결과에 기인하고 있다.

慣行賃借料는 지역내의 자생적인 토지용역 시장에서 형성된 농지의 임차료를 의미하지만, 그 저변에는 前近代的인 地主·小作關係에서 성립한 관행이 현재의 토지용역에 대한 가격결정 요인으로 크게 작용하고 있음을 부인할 수 없다. 이렇듯 토지용역 시장에 상정되는 임차료에 다수의 가격개념이 존재하고, 또한 이해관계 당사자의 입장이 상이함에 따라 제각기 다른 토지용역의 평가가 이루어진다는 점에서 공정한 임차료(fair rent)의 개념을 도입하기란 그리 쉽지 않다. 더우기 임차료의 형성이 농업경영 성과분석에 기초한 구체적인 지대 범주에 의하지 못하고 단지 관행에 의해 추상적으로 형성되고 있는 것을 간과해서는 안된다.

또 한 가지 지적해 둘 것은 賃借料의 上昇趨勢이다. 한국농촌경제연구원의 조사에 의하면, 1982년의 관행임차료는 논의 경우 35.5%에서 1983년에는 42.7%, 1986년 44.7%로 증가하고 있으며, 농림수산부의 쌀생산비 조사결과에서도 實勢賃借料는 조수의 대비로 1984년의 30.6%에서 1986년에는 31.5%로(實數로는 10a당 109천 원에서 126천 원으로) 증가하고 있다.

이러한 임차료 상승의 원인에 대해 종래에는 지주 측에 의한 經濟外的 強制라는 주장이 있었으나, 수차례에 걸친 현지조사 결과 이러한 사례는 발견되지 않았다. 그것보다는 오히려 賃借期間이 짧아(평균 계약기간은 1~2년) 자주 契約更新을 하게 되며, 이 경우에 임차료 망자간의 경쟁이 발생하여 이로 인한 임차료 상승이 커다란 문제로서 지적되고 있다(KREI 調查結果 1986. 7 및 1987. 8). 일본의 사례에서도 賃借人間의 競爭은 임차료를 상승시키는 주된 요인으로 지적되고 있다(宮崎猛 1986, 24-27).

따라서 토지용역시장에 제도적 규제가 가해지지 않는 상황하에서의 관행임차료는 결국 임차인이 지불할 수 있는 支拂可能 賃借料와 임대인의 要求賃借料 수준 및 토지용역시장의 경쟁구조에 의해서 성립하게 될 것이다.

2. 賃借料 規制의 效果論

앞에서 논의한 바, 토지용역시장의 제도적 개입은 여러가지 형태로 나타날 수 있다. 그리고 그중 가장 강력한 개입 행위가 임차료의 통제 내지는 규제라 할 수 있다.

과거 해방 직후 우리나라의 경우나 일본 및 대만에서도 임차료가 급격히 상승하고 사회적 불안이 가중될 우려가 있을 때, 이러한 市場外的 정책수단으로 임차료 통제를 실시한 바가 있다⁴. 임차료 상승에 대한 일종의 긴급조치였던 것이다.

엄밀히 말하면, 임차료 통제정책은 직접적인 통제(control)와 간접적인 규제(regulation)으로 나누어진다. 임차료 통제란 임차료를 일정 수준으로 동결시키는 것이며, 반면에 임차료 규제는 시장가격을 허용하면서 제한적으로 보완, 유도하고자 하는 간접적인 수단이다. 이러한 제도적 개입은 근본적으로는 자원이 형평적으로 배분되지 못하는 데서 비롯된다. 앞에서 언급한 바와 같이 농지(용역)는 타상품과는 달리 질과 양의 양면에서 土地가 갖는 특성과 通作距離의 관계도 있기 때문에 개방시장(open market)으로서의 수급관계가 작용하지 않기 때문이다.

이러한 임차료 통제정책의 효과는 正의 측면과 否의 측면으로 나눌 수 있다. 정의 효과로는 직접적으로 임차료의 상승을 억제하여 영세농의

⁴ 美軍政時의 3·1制, 대만의 三七五條例, 일본의 統制小作料制(1970년 이후는 標準小作料制)의 사례.

임차료 부담을 완화시키고, 간접적으로는所得再分配 효과를 가진다. 즉, 임차료 통제가 「가진 사람」인 임대인으로부터 「못가진 사람」인 임차인에게 소득의 일부를 이전시킴으로써 소득의 재분배 효과를 가지며, 나아가서는 임차료의 하락으로消費者剩餘 형태의社會便益이 증대하는 효과이다.

한편 否의 효과로, 임차료 통제는 토지용역시장에서 가격이 갖는 매매기능을 무시함으로써 결국 토지용역 시장을 왜곡시키고, 장기적으로는 자원의 비효율적 이용 및 배분을 초래할 우려가 있다. 물론 이와 같은 견해는 실증분석을 통한 검증을 필요로 하지만, 일반적으로 토지용역에 대한 공급의 가격탄력성이 단기적으로는 상당히 낮은 수준이므로 공급량의 감소가 크지 않으나 장기적으로는 탄력적인 것을 감안할 때 임차료 통제로 인한 토지용역 공급의 감소 효과는 클 것으로 예상할 수 있기 때문이다.

장기간 統制小作料制를 고수하고 있었던 일본의 경우, 이러한 임차료 통제의 효과에 대한 평가를 종합해 보면 임차료의 통제가 장기적으로 農地流動化를 저해하는 것으로 지적되고 있다. 따라서 근년에는 「규제」라는 틀 속에서 제도적으로 3년마다 임차료 설정의 기준으로 농가가 지불 가능한 이론적인 수준(標準小作料)을 공시하여, 그 범위 내에서 임대인과 임차인이 임차료를 정하도록 하고 있다(農地法 제24조의 2에 의한 小作料 標準額 설정).

그러나 임차료의 통제 내지 규제에 대한 문제는 근본적으로 農地賃借料가 토지용역의 공급자에게도 수요자에게도 偏奇하지 않는 적정한 수준에서 결정되어야 하며, 또한 그것이 地代 범주에서 인식되어야 한다는데 있다.

또 한 가지 土地用役市場의 制度的 介入과 관

련하여 賃借料 規制와 賃借權 保障과의 관계를 지적해 두고 싶다. 혹자는 임차료의 직접적 규제만이 전부인 것으로 보고 이에 대한 친반을 펴려하기도 한다. 그러나 앞 절에서 검토한 바와 같이 賃借料의 上昇要因으로서 短期契約과 賃借人間의 競争을 무시할 수 없다. 이는 곧 賃借權의 保障이 간접적으로는 賃借料의 上昇을 억제하는 효과를 갖는다는 측면을 보여 주는 결과이기도 하다. 農地賃借制 定立에서 賃借料 上限 基準의 설정(適正賃借料 제시)과 賃貸借契約期間의 長期化는 직접·간접적으로 임차료 상승을 억제할 것으로 기대된다.

3. 適正賃借料 形成論

본래 農地賃借料는 타인의 土地用役을 使用·收益함에 따라 임차인이 부담하게 되는 土地用役의 代價이므로 임차지 자체에 귀속하는 報酬部分(利潤概念으로서의 地代)중에서 지불될 성질의 것이다. 이 경우의 地代, 즉 土地純收益은 임차지에서 생산한 粗收益에서 그 생산에 소비한 경제적 희생에 해당하는 基礎生產費(直接의 物財費+固定資本財 減價償却費+勞力費+租稅公課金)와 資本用役費를 공제한 후의 殘餘로써 산출된다. 바꾸어 말하면, 토지순수익은 농업경영 성과로서 얻어지는 農業經營純收益(所得)에서 自己資本에 대한 報酬와 家族勞動報酬(自家勞力 評價額+經營者 報酬)를 제외한 나머지로 土地에 대한 報酬部分이다.

여기에서 한 가지 유념해야 할 것은 농지를 임차하는 농가의 성격에 따라서 토지순수익은 다르게 평가된다는 사실이다. 실제로, 농지를 임차하고 있는 농가를 農地賃借의 사유에서 보면, 임차지를 추가함과 동시에 資本裝備도 추가로 도입하여 대폭적인 經營規模 擴大를 꾀하는

경우와, 家族勞動力의 餘有나 固定資本財 등 이 미 경영에 투입된 생산요소의 합리적 이용(엄밀하게 말하면 生產要素의 不可分割性에 의한 規模擴大)를 위하여 조금씩 농지를 집적하여 경영 규모를 확대하는 예로 나눌 수 있다.

이 경우, 前者의 사례에서는 農地追加로 얻게 되는 土地純收益은 앞에서 언급한 算定方式에 따라 平均的 土地純收益을 별도로 평가하든가 혹은 임차지를 포함한 전체 농지에 대한 粗收益增加分에서 基礎生產費 및 資本用役費의 增加分을 공제함으로써 얻어지는 追加 土地純收益(限界收益)으로 평가될 것이다.

한편 後者の 사례와 같이 小規模로 농지를 추가하려고 하는 경우에는 追加勞動과 追加資本에 대한 報酬를 전부 계상한 뒤에 그 잔여로써 토지순수익을 평가한다고는 한정할 수 없다. 왜냐하면 이 경우에 家族勞動과 固定資本은 이미 既存農地가 負擔한 費用(overhead cost)으로 되어 있어 이를 비용은 경지면적의 추가에 의해 발생하는 追加費用에는 포함되지 않는 것이다. 곧 극한적인 경우로서 直接的 物財費와 약간의 雇傭勞動 및 流動資本을 추가하는 것 외에는 따로 추가비용이 발생하지 않기 때문이다. 여기서 後者에 의한 土地純收益의 評價는 前者보다 높게 나타나게 마련이다.

〈表 7〉에서 보는 바와 같이 평균적으로 지불할 수 있는 임차료(支拂可能賃借料=土地純收益)는 小規模 階層 보다 大規模 階層일수록 상대적으로 높다. 그러나 實勢賃借料는 〈表 8〉 및 〈表 9〉에서 나타나듯이 소규모에서 높고 대규모 계층에서 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이렇게 소규모 계층에서 고율·고액 임차료가 성립하는 것은 결국 농가의 過小農의 성격과 함께 임차농가가 支拂可能賃借料를 산정하는 저변에

表 7 水稻作 經營規模別 土地純收益(10a當)
單位: 千원

區分 規模	粗收益	平均的 土地純收益	小農經濟的 土地純收益
ha ~0.5	382.5 (102.6)	227.5 (97.7)	293.0 (99.4)
0.5~1.0	372.4 (99.9)	225.0 (96.6)	290.4 (98.5)
1.0~1.5	369.2 (99.1)	228.1 (97.9)	292.4 (99.2)
1.5~2.0	369.6 (99.1)	233.1 (100.1)	293.9 (99.7)
2.0~	379.6 (101.8)	244.5 (105.0)	301.4 (102.3)
平 均	372.7 (100.0)	232.9 (100.0)	294.7 (100.0)

註: ()內는 全國平均에 대한 比率

$$\text{平均的 土地純收益} = \text{粗收益} - (\text{直接的 物財費} + \text{固定資本費} - \text{減價償却費} + \text{勞力費} + \text{租稅公課}) - \text{資本用役費}$$

小農經濟的 土地純收益 = 粗收益 - (直接的 物財費 + 雇傭勞費 + 租稅公課) - 流動資本用役費

資料: 農林水產部, 「農家經濟調查報告(쌀 생산비 조사)」, 1986.

表 8 논의 經營規模別 慢行賃借料率 分布

單位: %

賃借料 水準 規模	10% 以下	11~20	21~30	31~40	41~50	51以上	計
ha ~0.5	0.2	0.8	9.1	20.3	69.6	—	100.0
0.5~1.0	0.5	0.6	8.8	22.7	66.8	0.6	100.0
1.0~1.5	0.2	1.1	11.8	22.1	64.3	0.5	100.0
1.5~2.0	—	1.8	12.7	21.5	63.6	0.4	100.0
2.0~	—	2.7	13.6	26.9	56.0	0.8	100.0
平 均	0.2	1.4	11.1	22.6	64.2	0.5	100.0

資料: 〈表5〉와 同一.

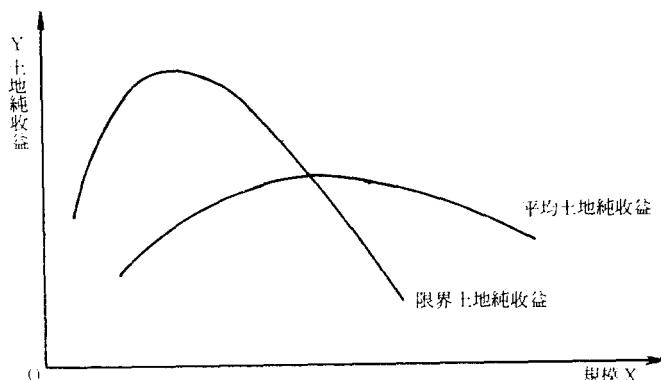
表 9 水稻作 經營規模別 賃借地 및 賃借料 水準

區分 規模	耕作面積	賃借地率	10a當 賃借料	賃借料率
~0.5	a 57.8	% 45.8	千원 127.2	% 33.3
0.5~1.0	60.8	36.9	118.1	31.7
1.0~1.5	73.5	35.3	114.8	31.1
1.5~2.0	91.4	32.1	112.6	30.5
2.0~	125.4	26.6	116.8	30.8
平 均	82.6	32.8	115.6	31.0

資料: 〈表 7〉와 同一.

限界收益의 方式이 깔려 있기 때문이라고 생각된다(그림 2 참조).

그림 2 土地純收益과 規模의 關係



適正賃借料의 수준과 관련하여 또 한 가지 지적해 두지 않으면 안될 것이 있다. 임차농가의 입장에서는 현재의 관행임차료가 타당하다고 하여 엄밀히 생각하지 않는 면이 있다. 그러나 經營規模를 어느 정도 계속 확대하려는 경우를 예로 보자. 이 경우 賃借에 의한 規模擴大가 진전되면 될수록 經營地에 차지하는 「借入地의 비중」이 커지게 되어 결국은 차입지를 포함한 경영면적 전체에 대한 비용(또는 平均收益)을 생각하게 된다. 이렇게 되면 自作地를 주체로 하여 追加的 借入地 부분으로 형성된 임차료(즉 한계수익을 기초로 계산된 임차료)로는 要求賃借料를 지불할 수 없게 되거나 임차료의 지불이 경영적으로 큰 부담이 된다. 아래서는 賃借에 의한 經營規模의擴大는 곤란하게 될 것이다. 다시 말해서 支拂賃借料를 平均收益으로 계산하지 않고서는 안될 때가 되면 지금의 임차료 수준으로 그때의 임차료를 지불하게 될 때 커다란 문제 가 되는 것이다.

따라서 農地賃借料는 平均的 土地純收益의 개념에 기초하여 미래지향적으로 설정될 필요가 있다. 실제로 일단 높게 설정되어 있는 임차료는 좀체로 낮추어지지 않는 것이다. 농지임차료

의 형성요인 및 적정임차료 산정에 대한 논의는 다음 기회로 미룬다.

IV. 賃借農의 權利保護와 限界

다음으로 賃借農의 權利에 대해서 검토하자. 농지임대차 관계에서 임차농의 권리は 「耕作權」 또는 「使用收益權」으로 불리워진다. 이러한 권리의 내용은 관행적으로는 다양하게 나타나고 있으나, 그 法的 權源은 「農地賃貸借管理法」에 의해 비로소 주어진다고 하겠다. 물론 일부는 民法上 債權의 범위내에서 해석되는 것도 있다.

서두에서 언급하였듯이 농지임대차제 정립의 목적은 한마디로 말해서 賃貸借慣行에서 임차농의 物權的 主體性을 확립하기 위한 것이라 할 수 있다. 이에 대한 가장 강력한 법적 권리는 賃借權(耕作權)의 對抗力이다. 임차권의 대항력은 차후 논의하는 계약 계속권과 함께 賃借農의 安定的 營農을 보장하는 의의를 가지고 있다.

그러나 임차농의 경작권을 강화하여야 한다는데는 農地流動性의 측면에서 다소 문제가 있다. 「한번 빌려주면 다시는 되돌려 받지 못한다」는

表 10 貸借農의 權利實態

單位：戶

權利內容 地域	耕作權의 賣買·讓渡		費用償還請求權		貸借繼續權		貸借料減免權		經營主宰權	
	有	無	有	無	有	無	有	無	有	無
경기 안성	1 (3.2)	30 (96.8)	13 (41.9)	18 (58.1)	29 (93.5)	2 (6.5)	10 (32.3)	21 (67.7)	30 (96.8)	1 (3.2)
경북 성주	— (0.0)	40 (100.0)	1 (2.5)	39 (97.5)	40 (100.0)	— (0.0)	9 (22.5)	31 (77.5)	27 (67.5)	13 (32.5)
전북 익산	8 (23.5)	26 (76.5)	10 (29.4)	24 (70.6)	25 (73.5)	9 (26.5)	10 (29.4)	24 (70.6)	27 (79.4)	7 (20.6)
計	9 (8.6)	96 (91.4)	24 (22.9)	81 (77.1)	94 (89.5)	11 (10.5)	29 (27.6)	76 (72.4)	84 (80.0)	21 (20.0)

註：()內는 權利의 有無에 대한 比率

資料：KREI 調查結果(1987. 8.)

임대인측의 인식은 농지유동성을 크게 저해하는 것이다. 일본의 경우 최초에는 地主制復活을 우려하여 農地法에서 강력한 경작권 보호 규정을 두었으나, 1980년에 다시 農用地利用增進法을 제정하여 長期契約과 계약기간 중의 안정적 영농을 꾀하고 있는 실정이다.

그러면 농지임대차제에서 임차농에게 어떤 권리가 주어져야 할 것인가. 이에 대해서 다음의 5 가지로 분류하여 검토하기로 한다. 첫째는 耕作權을 賣買 또는 讓渡할 수 있는 권리이며, 임대인의 轉貸制限權과도 관련된다. 둘째는 임차인이 부담한 費用을 임대인에게 상환하도록 청구하는 권리이다. 세째는 耕作을 계속할 수 있는 貸借繼續權이다. 네째는 貸借料의 減免를 임대인에게 청구할 수 있는 권리이며, 다섯째는 임대인에게 간접을 받지 않고 經營을 主宰할 수 있는 권리이다.

이러한 權利의 실태에 대해서 최근의 조사 결과를 요약한 것이 <表 10>이다. 경작권을 양도 또는 매매할 수 있다고 응답한 임차농가가 약 9%이며, 비용상환을 청구할 수 있는 권리에 대해서는 전체 임차농가의 23%, 임차지속권에 대해서는 90%, 임차료 감면권에 대해서는 28%, 경영주재권에 대해서는 80%의 농가가 각각 해

당하는 권리를 가지고 있다고 응답하였다. 물론 이것은 慣行的 權利이며, 실제로 어느 정도의 법적 효력을 가지고 있는지에 대한 實證은 이루 어지지 못했다. 이하 그 내용에 대해 차례로 검토하기로 한다.

1. 耕作權의 賣買·讓渡權

과거 농지에 대한 耕作權의 讓渡는 小作權의 賣買로 나타났으며, 이 경우 임차인은 반드시 임대인의 동의를 얻는 것이 관행이었다(朝鮮總督府 1932, 447-480). 또한 民法 第629條에도 임대인의 동의가 있는 경우에만 貸借權을 양도할 수 있게 되어 있다.

그러나 근래에 임차권의 양도 사례는 그다지 발견되지 않고 있다. 한국농촌경제연구원에서 수차례에 걸친 임대차관행 조사결과에서도 그러한 사례는 거의 조사되지 않았다. 다만 충남 서산군의 干拓農地와 강원도 철원군의 民統線以北出入耕作地의 농지에 있어서 耕作權의 讓渡에 준하는 사례가 조사된 바 있다(金聖昊外 1986 ; 이하 1986년 임대차관행 조사로 약함).

한편 경작권의 양도와 비슷한 것으로 轉貸가 있다. 물론 「讓渡」와 「轉貸」는 근본적으로는 다른 개념이다. 즉 전래는 종래의 貸借關係에서

성립된 貸借人이 轉貸人이 되고, 따로 轉借人과의 사이에 새로운 契約關係를 성립하기 때문이다⁵. 그러나 權利行爲의 효력에는 한계가 있으나 실질적인 使用收益의 主體가 轉借人이라는 점에는 이의가 없다.

1986년의 임대차 관행 조사에 의하면, 임대차 기간 중의 轉貸慣行은 응답자의 약 17%가 사례가 있다고 조사되어 있다. 과거에 전대의 사례는 小作地가 넓어 自家勞力으로 경작이 불가능한 경우가 많았다. 때로는 中間利得을 얻고자 하는 營利的 目的의 轉貸도 있었으나 이는 지주가 금지하였기 때문에 은밀히 행해졌다. 이 경우 실제 경작자는 무거운 소작료를 내게 되며, 또한 소작관계를 복잡하게 하여 小作爭議를 낳게 하는 원천이 되었었다.

따라서 貸借農地의 轉貸는 임대인과 善意의 제3자인 讓受人, 그리고 轉借人을 보호하는 동시에 貸貸借 秩序의 문란을 방지하기 위해서도 제한될 필요가 있다.

2. 費用償還 請求權

농지임대차 관계에서 費用負擔의 主體는 원칙적으로 농지의 財產的 價值를 늘리는데 소요되는 비용은 임대인이 부담하며, 그밖의 營農費用은 임차인이 부담하는 것이 원칙이다. 또한 租稅公課金 등도 그 성격에 따라 각각 부담주체가 결정된다.

1986년의 임대차관행 조사에 의하면, 農地稅의 부담주체는 전체의 약 70%가 임대인이며, 農地改良組合費는 임차인 부담이 40%, 임대인이 37%, 공동부담이 23%로 나타나 있다. 한편 營農費用인 비료비 및 농약비의 부담은 임차인

이 87%이며 임대인 부담의 경우도 10%나 된다. 이러한 비용부담의 주체는 결국 貸借料의 水準과 직결되므로 별다른 문제는 발생하지 않는다. 즉, 각各 費用負擔의 主體가 정해지면 이에 따라 적정한 支拂賃借料의 수준도 정해질 것 이기 때문이다.

여기서 문제시되는 것은 土地改良費用을 누가 부담하느냐 하는 것이다. 1986년의 조사에 의하면, 토지개량비용을 임대인이 부담하는 경우가 55%, 임차인이 부담하는 경우가 27%로 되어 있으며, 일반적으로 임차인이 임차농지에 대한 土地改良을 忌避하는 것으로 나타나고 있다. 그 이유로는, 첫째 토지개량 비용을 임차인이 부담하게 된다는 점이고, 둘째는 경작권이 계속된다는 보장이 없기 때문에 貸借期間 중 투입된 費用을 보상받을 수 없다는 점을 들고 있다.

임차농의 土地改良投資를 통한 利得이 스스로에게 돌아오지 못하는 이상 토지개량을 위한 노력은 불가능하게 된다. 결과적으로 소위 「掠奪農法」에 의한 農業생산력의 저하로 資源利用의 非效率化가 초래되는 것이다.

이러한 문제에 대비하여 貸借期間의 保障과 함께 土地改良의 主體 및 內容 또는 그 費用負擔 관계를 명확히 하여 土地改良을 적극 유도할 수 있도록 하는 방안이 바람직하다. 이러한 제도적 기반 속에서 가령 임차인이 토지개량을 하고 경작하는 도중에 필연적으로 貸貸借關係가 解止될 경우에는 그 費用을 임대인에게 청구할 수 있게 되는 것이다.

3. 貸貸借 契約의 繼續權

임차농가와 임대인 간에 임대차관계가 자동적으로 계속되는 것으로 양해되는 경우 임차농가에게 契約繼續權이 존재한다. 또한 契約(耕作期

⁵ 轉貸에 의한 계약관계는 貸貸借 또는 使用貸借로 나눌 수 있다.

間)을 一定期間으로 정하고 있는 경우 그 기간 내에서는 임차농가의 계약지속권이 존재한다고 할 수 있다. 그러나 전형적인 契約持續權은 永小作權이라 할 수 있다. 이러한 영소작권의 관행은 거의 조사되고 있지 않다.

농지임대차 관계에서 계약의 계속권이 문제시되는 것은 現實的으로 계약기간이 短期間이라는 데 있다. 관행조사에 의하면, 근래의 임대차 계약기간은 대개 1년으로(1986년 조사에 의하면 응답자의 약 77%가 1년 계약), 그 후 다시 再契約을 하는 것으로 나타나 있다(동 조사에서는 1년의 계약종료후 74%가 다시 계약). 또한 재계약이 되지 않는 경우, 그 이유로는 貸貸借契約이 임대인측의 의사에 크게 좌우된다는 분석 결과가 있다(金榮鎮外 1982, 34-36).

임차농가의 經營安定과 農業生產性 提高를 위해서도 貸借期間의 長期化 및 契約繼續權의 強化가 요구되는 측면을 부정할 수는 없다. 반면에 貸借農地의 供給이 부족한 지역에서는 과거와 같은 小作弊害를 조장하는 결과를 초래할 우려가 있다. 따라서 契約期間으로 임차농가의 安定의 營農을 보장하고, 契約의 繼續權을 농지유동화를 위해서도 彈力的으로 운영되는 것이 바람직할 것이다.

4. 貸借料 減免權

임차료 감면권은 농업경영의 危險負擔 主體(經營主宰權을 가짐)가 임차농가이며, 임차료를 임대인에게 지불할 것이 전제가 된다. 따라서 임대차 계약이 아닌 使用貸借나 委託經營 등의 경우에는 임차료 감면권은 주어지지 않는다. 이러한 임차료 감면은 貸借農地 또는 栽培作物에 대해 피해가 발생한 경우에 현실화된다.

1986년의 임대차관행 조사결과에서 보면 自然

災害로 인한 수확량 감소시에 임차료의 감액 또는 면제를 청구하는 경우는 약 41%로서, 청구를 하지 않는 경우가 더 많았다. 또한 減額請求를 할 경우 災害의 內容은 대부분 水害, 寒害, 冷害 등의 자연재해였으며, 病蟲害와 같은 재해는 감액청구의 내용에서 제외되고 있다. 이와 같은 현상은 명충해로 인한 재해는 天災가 아니라 人災로 취급하였기 때문이다. 따라서 명충해로 인한 재해로 임대인의 임차료 수입이 감소되었을 경우 임차인의 營農不實로 간주하여 貸借料의 減免 보다는 오히려 責責의 사유가 되며, 그 결과로 契約更新이 拒絕되는 사례까지도 있다.

이러한 임차료 감면에 대해 과거의 관행을 보면(朝鮮總督府, 1932, 350-357), 임차료를 輕減하는 경우는 먼저 自然災害로 旱害, 水害, 電害, 虫害, 病害, 風害, 霜害 등에 의해 피해 정도에 따라 減免比率이 정해졌으며, 그밖의 人災 등 특별한 경우에도 감면이 이루어졌다. 또한 면제하는 경우를 보면, 천재지변으로 수확량이 70% 이상 감소한 경우, 수확량이 감소하여 地稅를 면제받는 경우, 홍수로 인하여 농지가 침수되었거나 유실된 경우, 개간지는 開墾翌年부터 3년간, 지주와 소작인 간에 친분이 두터운 경우 등이었다. 물론 이러한 감면은 物納인 경우에 대해서만 이루어졌고 金納인 경우는 거의 이루어지지 않았다. 따라서 임차료의 감면을 둘러싼 쟁의도 적지 않게 지적되고 있다.

貸借料의 減免請求權은 임차농의 경영안정을 위해 필수적 조건이다. 따라서 貸借人の 책임으로 돌릴 수 없는 재해로 인한 耕作不能이나 收穫量의 현저한 減收에 대해서는 支拂貸借料에 대해 임차인에게 減額 또는 免除을 청구할 수 있는 제도의 정립이 요구된다.

5. 經營主宰權

경영주재권은 栽培作物이나 품종의 결정 및 농업경영과 관련된 經費의 負擔主體에 귀속하는 권리이다. 따라서 賃借農地에 대해서 이루어지는 生產活動 및 生산자재의 購買나 生산물의 販賣에 이르기까지 모든 經營權은 임차인에게 주어진다.

현재 임대차 관행에서 이러한 經營權이 부분적으로 제한되는 사례도 조사되고 있으나, 經營主宰權은 본래 賃借農家에게 귀속하는 고유한 권리인 것이다.

V. 政策的 含蓄

이상에서 검토한 바와 같이 農地賃貸借制 論爭은 근본적으로 농가의 過小農의 性格에 기인하고 있는 것이며, 經營規模 擴大를 위한 農地流動化 및 農家所得 向上에 대한 方案이 종합적으로 검토되어야 할 것이다. 단지 본고에서 제기한 農地賃貸借制 定立의 방향은 「制度가 土地用役市場을 지원하는」 간접적인 개입으로 農地流動性을 提高시키는 방향에서 모색되는 것이 바람직하다.

농지임대차제의 정립은 농지유동화를 제고시키는 방법이나, 이에 대한 정책수단은 規模階層에 따라 구분되어야 할 것이다. 즉 농지유동화는 正의 側面으로는 規模擴大를 통한 農業구조개선의 효과를 가지나, 농가간의 賃借地 獲得競爭으로 임차료가 상승하는 등의 否의 側面도 배제할 수 없기 때문이다. 이런 점에서 규모확대를 지향하는 농가에게 농지를 集積시키고 또한 長期賃貸借를 유도할 수 있는 선택적 지원 방안

이 모색되어야 한다.

農地賃借料는 「規制」보다는 일본의 標準小作料制와 같이 토지용역의 公正價格(fair price)을 제시하는 동시에, 地域의 市場條件에 알맞는 범위내에서 임차인과 임차인이 결정하도록 하는 것이 바람직하다. 여기서 土地用役의 공정가격, 다시 말하면 適正賃借料는 개별농가의 擴大再生產을 위한 經營的 蕪積에 필요한 최소한의 이윤을 공제한 후의 殘餘報酬의 수준에서 결정되어야 하며, 임대인의 입장에서는 그것이 土地投資에 대한 적정수준의 利潤을 얻는 것으로서 인식되어야 할 것이다.

아울러 현재의 農地賃貸借管理法은 「임차농의 對抗力」이란 측면에서 좀 더 강화될 필요가 있다. 耕作權의 賣買 또는 讓渡와 轉貸의 制限은 현실적인 의미를 가지나, 土地改良에 대한 費用償還請求權, 賃貸借契約의 持續權(繼續權), 賃借料 減免請求權, 經營主宰權 등은 임차농의 經營安定 및 農業生產性 향상을 위한 制度의 基礎인 것이다.

參 考 文 獻

- 金炳台, “現行小作關係의 實態와 地主의 性格,” 「經濟學研究」第25輯, 韓國經濟學會, 1977.
- 金聖昊, 「農地制度 및 農地保全에 關한 調查研究」, 韓國農村經濟研究院, 1984.
- 金聖昊外, 「農地賃貸借制 定立을 위한 調査研究」, 韓國農村經濟研究院, 1986.
- 金榮鎮外, 「農地賃貸借에 關한 調査研究 : 賃借農 實態를 中心으로」, 韓國農村經濟研究院, 1982.
- 金沄根, 「우리나라 農地賃貸借制度 改善에 關한 研究」, 高麗大學校 博士學位論文, 1985.
- 朴玄採, “再生小作制度의 經濟制度의 規定에 대한 理論的 問題提起,” 「農業政策研究」, 第4卷, 韓國農業政策學會, 1977.
- 吳浩成, 「經濟發展과 農地制度」, 韓國農村經濟研究院, 1981.
- 李佑宰, “小作慣行에 關한 調査研究—日帝小作慣行과

- 對比하여,”「農業政策研究」第1卷, 韓國農業政策學會, 1974.
- 李貞煥外, 「農地 및 労動의 流動性과 農業構造政策」, 韓國農村經濟研究院, 1984.
- 張東燮, “陰性小作地에 관한 研究,”「全南大 論文集」第2輯, 全南大學校, 1979.
- 鄭英一, “2000年代를 향한 韓國農業構造의 展開方案,”「高度產業社會와 農業發展」(韓國農業經濟學會創立30周年記念論文集), 1987.
- 朱奉圭, “日帝下 小作爭議의 歷史的 含蓄에 관한 研究,”「農業政策研究」第3卷 第1號, 韓國農業政策學會, 1976.
- 朝鮮總督府編, 「朝鮮ノ小作慣行」, 朝鮮印刷株式會社, 昭和7年.
- 朝鮮總督府 農林局, 「朝鮮ニ於ケル小作ニ關スル参考事項摘要」, 昭和9年.
- 車洪均, 「韓國における農業構造變化と農地賃貸借に関する研究」, 東京大學博士學位論文, 1987.
- 磯邊秀俊, 「日本農業の土地問題」, 東京大學出版會, 1985.
- 宮崎猛, 「小作料の經濟學」, 富民協會, 1986.
- 農林水產省構造改善局, 「新しい構造政策の展開」, 地球社, 1985.