

政策協議會시리즈 12

1982. 6

農地貸貸借 現況과 制度定立의 方向

韓國農村經濟研究院

빈

면

머 리 말

當研究院은 지난 1979년에 제 1차로 農地의 所有와 賃借農 許容問題를 主要 內容으로 하는 새 農地法制定 試案을 내놓고 公聽會를 開催한 바 있으나 法律制定過程에서 그 實을 거두지 못하였다.

이번에는 農地의 賃貸借部分만을 따로 떼어서 새로운 試案을 마련, 다시 農民代表와 學界, 言論界, 研究機關 등의 專門家들과 자리를 함께하여 公聽會를 가졌다.

물론 農地制度를 法制化함에는 그 兩大 支柱인 「所有」와 「賃貸借」를 함께 다룸이 바람직하나, 그것이 지니는 큰 經濟·社會的 比重과, 過去 수차에 걸쳐 겪어온 現實의 經驗에 비추어, 制度定立의 時急한 要請에 副應하고 立法節次上的 無理와 負擔을 最少化한다는 趣旨에서, 經濟·社會的 衝擊과 立法節次上的 難點이 비교적 적은 賃貸借制度만을 먼저 定立코자 하였다.

公聽會 主題發表에서 金榮鎮 研究委員이 밝힌 바와 같이 우리는 1949년 時限法인 農地改革法의 制定實施 以後 30여년이 지나는 동안 農村經濟의 與件變化로 그 法이 意圖하였던 耕者有田, 他耕禁止 및 所有上限 등의 問題는 現實과의 심한 乖離를 가져왔다. 따라서 그것을 포용하고 있는 農地改革法 자체도, 最近에 새로 補完된 新憲法上的 農地條項과 相衝되는 등 多角的인 矛盾을 지니게 되어, 當研究院은 全國의인 標本調査를 實施, 賃貸借를 중심으로 한 現況을 다시 銳意 把握하고, 3~4次에 걸친 院內外 諮問 및 懇談會 등을 통하여 이번 試案을 여물려 왔으며, 公聽會 또한 그에 못지 않게 활발하고 진지한 對話의 廣場으로서 農地賃貸借의 制度定立을 위하여 重要的 契機가 되어 주는데 족하였던 것으로 생각된다. 이번 試案에 대하여는 公聽會밖에서의 民意의 反應 또한 重要的 意味를 暗示했으며, 公聽會 直後 農民을 對象으로하여 실시한 輿論調査結果는 그것을

더욱 肯定的으로 뒷받침해 주고 있다.

이 政策協議會시리즈(12號)는 그런 意味에서 公聽會 場內討論內容 以外에 對外的인 反應과 趣向도 함께 엮어, 이번 農地賃貸借 制度定立을 위한 努力이 보다 廣範하고 民主的인, 신중한 接近임을 示唆한다.

이 「시리즈」의 「院長開會人事」는 制度定立의 必要성과 方向을 提示했고, 發表主題에서는 試案의 內容을, 公聽會 結果調整案은 試案의 「要 修正 및 補完事項」을, 그리고 附錄의 新聞論評과 輿論調查 結果는 試案에 대한 國民的 輿論의 反應 등을 集約 提示함으로써 政策當局과 그밖의 관심있는 여러분에게 參考資料로 내놓는 것이다. 아무쪼록 이번 公聽會가 意圖한 바, 農地賃貸借制度의 바람직한 定立에 寄與있기를 바란다.

1982 년 6 월

韓國 農村經濟 研究院長 金 甫 炫

目 次

머 리 말

公聽會 開催趣旨(開會人事)	3
〈主題發表要旨〉 : 農地質貸借 現況과 制度定立의 方向	5
討議內容	15
公聽會 結果에 따른 調整案	43
附 錄 1. 主要 日刊紙 社說	45
2. 農地質貸借制度의 定立에 관한 農民輿論.....	61
3. 參加者 名單	67

빈

면

公聽會 開催趣旨(開會人事)

韓國農村經濟研究院長 金 甫 炫

오늘 學界, 言論界, 農業關係團體 및 農民代表 여러분을 모시고 農地賃貸借制度定立에 관한 公聽會를 갖게된 것을 무한한 榮光으로 생각합니다.

參席者 여러분께서도 잘 아시는 바와 같이 우리 나라의 農地制度는 1949년 農地改革法이 制定되면서부터 그 骨格이 마련되었습니다. 그러나 制定以來 30여년이 흐르는 동안 國民經濟 특히 農業經濟與件의 변화와 더불어 當初 農地改革法이 의도하였던 耕者有田, 他耕禁止, 所有上限線 등의 問題는 現實으로 불가피하게 많은 部分 變形되지 않을 수 없게 되었습니다.

따라서 農地制度도 宜當 現實에 알맞게 經濟與件의 흐름에 따라 그때 그때 改正되어야 마땅한 일이었으나 事案의 重大성과 전체 國民經濟에 미치는 影響이 크므로 1968년 이래 數次 試圖되었음에도 아직 그 實을 完全히 거두지 못하고 있는 실정입니다.

물론 誠實耕作誘導를 위한 代理耕作制를 비롯하여 農地保全과 轉用抑制 등의 부분적 補完은 있었읍니다만 어디까지나 그때 그때 必要에 따르는 一時的 措置에 不過하였던 것입니다.

오늘 公聽會에 부치는 農地の 賃貸借問題도 이 農地制度改善의 일부분에 불과한 것입니다만 지난 經驗에 비추어 農地制度 전체를 한꺼번에 다루려던 것이 도리어 制度改善을 遲延시키는 結果가 될 뿐만 아니라 當面한 問題點의 時急한 解消을 위해서도 萬不得已 農地制度 전체를 段階의 으로 改善함이 效率의이 아닌가 생각됩니다.

이제 當面한 問題點들을 몇가지 들어보면 첫째로, 新憲法은 農地の 賃

賃借을 法律의 限度內에서 許容토록 法律에 委任하고 있어, 이 憲法條項에 따라 시급히 關係法律이 制定되어야 하며, 둘째로 農地改革法과 憲法과의 相衝되는 矛盾을 解消하고, 셋째로 사실상 盛行되고 있는 賃貸借의 制度化를 통한 賃貸借 雙方의 不安을 解消하며, 넷째로 賃貸人 保護를 통한 善良한 農地管理誘導와 生産力增大, 그리고 다섯째로 經營規模擴大를 통한 機械化 促進 등을 들수 있겠습니다.

그러나 農地制度의 한 部分인 賃貸借問題도 經濟的·社會的 그리고 制度的 難題가 介在되어 있을 뿐만 아니라 이 制度改善이 가져오는 國民經濟的 影響도 충분히 檢討되어야 하므로 賃貸借問題와 관련된 問題에 대한 廣範한 各界의 高見을 聽取, 收斂하지 않을 수 없습니다.

오늘 公聽會를 갖는 意義가 바로 여기에 있으며 收斂된 意見은 綜合整理하여 政策當局에 建議코자 합니다.

아무쪼록 忌憚없고 率直한 意見交換이 이루어져 現實에 맞는 農地賃貸借制度樹立에 寄與할 수 있도록 協助하여 주시기 바라마지 않습니다.

끝으로 本公聽會에 參席하시어 자리를 빛내주신 여러분께 다시 한번 感謝의 말씀을 드리며 이로써 開會辭에 가름하고자 합니다. 感謝합니다.

1982. 6. 9.

主題發表要旨

農地賃貸借現況과 制度定立의 方向

金 榮 鎮

韓國農村經濟研究院 研究委員

1. 農地賃貸借制度 定立의 當面課題

	1960	1970	1980	1981
賃 借 農 家	26.4 %	33.5	37.1	46.4
賃 借 農 地	13.5 %	17.6	19.8	22.3
資 料 源	農業센서스	農業센서스	農業센서스	農水産部標本調査

가. 農地賃貸借 双方의 不安解消

1) 賃借人은 賃借期間의 未定 또는 短期로 安定營農과 賃借權의 解消與否에 대하여 不安

2) 賃貸人은 언제 全面改定될지 모르는 農地制度下에서의 賃貸借設定으로 所有權 侵害與否에 대하여 不安

나. 農地生産性 提高

1) 賃貸借制度 定立으로 賃借人은 安心하고 農地生産性 提高를 위하여 努力토록 誘導(有機物投下, 客土, 硅酸質肥料 및 石灰施用, 水利施設管理등)

	現 況	目 標
有 機 物	2.4 %	3.0 %
硅 酸 質	78 ppm	130 ppm

2) 賃借料, 賃借期間등의 制度的定立으로 賃借農家保護 및 生産性提高에 寄與

다. 休耕 및 不實耕作의 防止

制度未定立으로 農地賃貸를 忌避하는 不實耕作者에게 安心하고 賃貸토록 誘導함으로써 休耕과 不實耕作을 解消

라. 憲法上の 法律委任條項 履行과 關係法規間の 相衡 解消

1) 憲法第 122 條는, 農地의 小作制度는 禁하되 賃貸借 및 委託經營은 法律이 定하는 바에 따라 許容토록 法律에 委任

2) 農地改革法 第 17 條는 小作, 賃貸借 또는 委託經營등의 他耕을 原則的으로 禁止

2. 農地賃貸借制度 定立의 方向

가. 社会的 衡平없이 農地制度를 段階的, 合理的으로 改善

1) 第1段階(1982年): 農地賃貸借의 合理的 陽性化(農地의 保全 및 利用에 관한 法律改正)

2) 第2段階(1983年以後): 「先進農業을 指向한 農地制度 確立」

나. 可及의 領行制度 尊重

다. 賃借農保護와 生産性 提高

라. 農地投機 防止

마. 經營規模 擴大와 機械化에 寄与

바. 協同營農助長

사. 可及的 行政需要增加 抑制

3. 農地賃貸借現況과 制度定立의 主要内容

가. 農地의 賃貸借

1) 農地賃貸借의 許容範圍

가) 農地를 賃貸할 수 없는者 : 法改正後 適法한 農地賣買證明이 없거나, 相續, 裁判, 換地處分등 正當한 事由없이 農地를 取得한 者

○ 農地投機抑制을 위하여 農地賣買適法條項 設定要

나) 農地를 賃借할 수 있는者 : 農民 및 農水産部令이 정하는 組合, 法人 및 團體

2) 農地賃貸借의 契約方法

가) 賃貸人에게 文書化 義務賦課(賃借人 保護)

○ 調査結果 :

(2,513 件中)

口 頭 契 約	91.5 %
文 書 契 約	8.5 %

○ 日 本 : 文書契約 明文化, 臺灣 : 文書契約盛行

3) 農地賃貸借의 期間

가) 一般作物 : 3 年以上, 解止事由 該當안되는 限 解止禁止

○ 調査結果 :

1 年以內	多年間	期間未定	計	
27.0 %	25.4 %	-	52.4 %	期間約定
-	-	47.6 %	47.6 %	期間未定
			100.0 %	
27.0 %	-	47.6 %	74.6 %	短期契約
-	25.4 %	-	25.4 %	長期契約
			100.0 %	

나) 其他作物 : 當事者間 合意

4) 農地의 賃借料率

가) 水稻作農地(普通作物)

- ① { <第1案> : 平年作 收穫量의 30 %以下, 但, 農地稅는 賃
貸人, 農地改良組合費는 賃借人이 負擔한다.
<第2案> : 平年作 收穫量의 30 %以下, 但, 農地稅와 農
地改良組合費는 賃借人이 負擔한다.
<第3案> : 平年作 收穫量의 30 %以下, 但, 農地稅와 農
地改良組合費는 賃貸人이 負擔한다.

○ 調査結果 :

營農類型別→ (4,049 件)	一般農家	果樹農家	特作農家	都市近郊 農家
	29.2 % (2,513 件)	30.9 % (353 件)	20.7 % (622 件)	38.0 % (561 件)

契約方法別→ (2,513 件)	口 頭 契 約	文 書 契 約
	30.2 % (2,299 件平均)	18.8 % (214 件平均)

地 目 別→ (2,513 件)	畓	田
	35.5 % (1,470 件平均)	20.7 % (971 件平均)

地 域 別→ (2,513 件)	全 南 (最高)	忠 北 (最低)
	32.8 % (378 件平均) (畓 38.6, 田 32.7)	25.5 % (296 件平均)

賃借料支拂→ 時 期 別 (2,513 件)	收 穫 前	收 穫 後
	25.9 % (263 件平均)	29.6 % (2,250 件平均)

賃借料支拂→
手段別
(2,513件)

現 金	現 物	其 他
18.5 % (454件平均)	34.0 % (1,965件平均)	16.6 % (294件平均)

契約期間別→
(2,513件)

1年未満	普通作物 37.7 % (50件平均) 特作物 22.9 % (15件 ")
1年間	32.4 % (614件 ")
多年間	29.1 % (637件 ")
期間未定	27.5 % (1,197件 ")

○ 各國의 立法例

日 本 — 農業委員會가 標準額決定

臺 灣 — 37 % 上限 (法定地價의 8 % 以內)

美 國 — 25 % 水準

韓 國 — 農地改革法施行令 第40條에 「小作, 賃借, 受託農
의 耕作料를 30 % 以下」로 限定

○ 收穫量의 10 %의 意味 (80年 平均收量基準)

賃借面積規模	0.5 ha *	0.8 ha	0.85 ha	0.86 ha	1.0 ha	2.0 ha
(坪 數)	(1,500坪)	(2,400)	(2,550)	(2,580)	(3,000)	(6,000)
收 穫 量 ¹⁾	3,145 kg	5,032	5,347	5,409	6,290	12,580
粗 收 入 ²⁾	1,478,130 원	2,365,040	2,513,090	2,542,230	2,956,300	5,912,600
粗收入의 10 % (A) ³⁾	147,813 원	236,504	251,309	254,223	295,630	591,260
農地稅와 組合費 (B) ⁴⁾ (b ₁ + b ₂)	96,400 원	228,594	250,919	255,243	316,860	757,720
農 地 稅 (b ₁)	23,813 원	112,504	127,039	130,223	171,630	467,260
組 合 費 (b ₂)	72,581 원	116,090	123,610	125,020	145,230	290,460
農地稅 + 組合費	%					
粗收入 10 % (B / A)	65.2	96.7	99.8	100.4	100.7	128.2

* 調査結果 全國平均賃借面積 0.5 ha 以下가 件數基準 85.3 %

1) 1980年基準 平年作收穫量 × 賃借面積

2) 收穫量 × 政府收買價格 (25,380 원 / 54 kg 1 畝).

3) 1982年改正

4) 全國平均 10a 當 30.9 kg (1982) 基準

② 災害로 收穫量의 20%以上 減少時는 賃借人의 賃借料減額請求權 認定

○ 農地稅減免條項(地方稅法第 206 條) : 20%以上 減收의 경우 부터 減免

○ 生産費保障水準維持 : 單位面積當 粗收入의 80% - 自家勞賃 : 單位面積當 粗收入의 80% - 自家勞力費 ≥ 生産費

$$\left(\frac{\text{粗收入 } 80\% - \text{自家勞賃}}{\text{生産費}} \geq 1 \right)$$

나) 其他作物 : 當事者合意에 의함(一律適用 困難)

다) 2耗作以上農 : 主作物, 主產物에만 當該賃借料 適用

- 賃借人 保護
- 食糧増産 誘導

5) 農地賃借料 支給

가) 金錢支給原則. 但, 當事者間特約으로 現物支給可能

- 調查結果 :
(2,513 件中)

金 納	物 納	其 他
18.1% (454 件)	70.2% (1,765 件)	11.7% (294 件)

- 外國立法例 :

日 本 — 金納制 明文化, 臺灣 — 金納原則

- 問題點 : • 物納時 運搬賃등 賃借人負擔加重要因
• 金納時 出荷量 增加로 穀價下落促進

나) 先支給禁止. 但, 普通作物以外의 作物은 約定 또는 慣習에 의함

- 調查結果 :

	一般農家	果樹農家	特作農家	都市近郊農家
收穫前	% 件 10.5 (263)	% 件 34.6 (122)	% 件 34.4 (214)	% 件 18.0 (101)
收穫後	89.5 (2,253)	65.4 (231)	65.6 (408)	82.0 (460)
計	100 (2,513)	100 (353)	100 (622)	100 (561)

- 外國立法例 : 臺灣 — 先納禁止, 日本 — 明文規定없음

다) 支給時限은, 普通作物은 脫穀後 2個月以內, 其他 作物은 約定 또는 慣習에 依함

○ 類似立法先例 : 農地改革法施行規則 第40條, 農地償還代金納期를 當該農作物 收穫完了 1個月以內로 함

○ 問題點 : 金納 1個月時限固守는 洪水出荷促進으로 穀價下落招來

6) 賃貸借契約의 解止事由

가) 約定時限內 賃借料 未支給時

나) 賃借人이 任意로 當該農地 轉貸時

다) 賃借人死亡時. 但, 그 相續人등이 賃借營農을 계속 願할 時는 除外

라) 賃借人이 一定期間前에 解止意思通知時

마) 法令에 의거 農地以外의 地目으로 轉用時

바) 賃借人이 一定期間前에 自耕目的으로 農地 回收意思를 表示할 時

7) 其他賃借人保護

가) 賃借權의 對抗力 認定

農地賃貸借는 登記나 申告없이도 第3者에 效力發生

○ 行政需要 抑制

나) 賃借人의 買收優先權 認定

契約期間中 農地賣渡時는 第3者에 優先하여 買受權 認定, 但, 一定期間內 意思表示 없으면 買收意思拋棄로 看做

○ 賃借人의 營農規模擴大圖謀 및 地力增進誘導

○ 類似立法先例 : 農地改革法 第11條, 農地分配優先順立에 該當農地耕作者の 緣故權 認定

나. 協同營農助長(組合, 法人, 團體의 賃借營農 許容)

農水產部令으로 定하는 組合, 法人 및 團體는 이 法이 定하는 바에 따라 農地를 賃借하여 農業을 經營할 수 있도록 規定

○ 調查結果 :

① 農產團體의 類型別 概況

	農 事 組 合	農 產 會 社	農 協 · 農 組 의 營農機械化센터
• 法的性格	法人格없는 任意 協同組織	法人格있는 株式會 社(營農代行)	法人格組合所屬의 營農組 織(法人格所有)
• 營農類型	受託, 賃借營農	受託, 營農代行	受託營農, 農機械賃貸
• 機 械 化	營農機械化寄與	營農機械化寄與	營農機械化 寄與
• 營農對象 作 物	水稻(主) 기타(果樹, 園藝)	水稻(主) 기타(果樹, 園藝)	水稻(主) 기타(果樹, 園藝)
• 團 體 의 展 望	밝 음	어둠(不實, 到產)	現象維持
• 問 題 點	• 機械品 및 運 轉, 修理, 整備 技術人力確保難 • 機械化에 의한 遊休勞動力 活 用策 要	• 資金難 • 他營農團體와 의 價格競爭力 없어 存續難	• 機械部品, 技術人力確 保難 • 赤字運營不少

② 外國의 農產團體

- 日 本 — 「農業生產法人」에 農地所有資格과 賃借營農許容
- 臺 灣 — 「農業生產合作會社」에 農地所有資格과 賃借營農許容

다. 誠實耕作強化(農地賃貸借 誘導)

休耕 및 不實耕作者에게 耕作懈怠金 賦課

1) 賦課對象者 : 休耕 및 不實耕作者

- 代理耕作現況과 推移 :

	1977	1978	1979	1980	1981
件 數	13,170	21,661	1,318	1,344	1,405
ha	4,367	9,767	734	534	673
件 / ha	0.332	0.451	0.557	0.397	0.479

◦ 行政統計

2) 賦課對象農地 :

가) 首都圈全域, 直轄市, 大邱市와 光州市 및 그 接境邑面 全地域의 農地

나) 基準地價告示地域內의 農地, 但, 道知事が 그 賦課가 不當하다고 認定되는 곳은 除外

3) 賦課基準

가) 休 耕 — 平年收穫量의 ○% 相當金額

나) 不實耕作 — 平年收穫量의 ○% 相當金額

4) 收納節次

가) 市長 郡守가 賦課, 收入措置

나) 未納時는 地方稅 滯納의 例를 準用

라. 調整機能

1) 災害時 賃借料, 減免請求, 年間收穫量 決定등에 있어서 當事者間合意가 成立되지 않을 경우의 調整

2) 地方稅法 第 222 條 및 農地改革法 第 22 條(農地調査委員會, 所在地 農地委員會)

마. 其 他

1) 農地改革法 第 17 條 排除條項 新設

2) 其他罰則 : 各種規定 違反處罰(文書契約義務 不履行, 契約解止規定 違反, 歸農即時 離農등 不法農地取得, 違法賃貸借등)

3) 委託農處理 : 料率등의 賃貸借規定 準用

*主題發表에 대한 質疑

朴振煥(農協大學長) : 討論에 들어가기 앞서 몇가지 분명히 지적하고 넘어가야 될 것이 있다. 主題發表要旨에서 借地農家라는 단어가 있는데, 借地農家에는 純粹賃借農家와 部分賃借農家の 뚜렷한 구분이 있어야

되겠다. 즉 자기 땅을 3정보 가지고 있으면서도 서울간 동생땅을 한 100坪 정도 경작해도 借地農家라고 보아서는 안될 것으로 생각한다.

또한 賃借農家 46%라고 했는데, 農業經濟를 잘 모르는 사람은 小作農이 46%라고 생각할 수도 있을 것이며, 外國에서도 韓國은 아직도 “小作農家”가 일제시대와 비슷한 46%라고 誤解하게 될지도 모른다.

註釋을 달아서 純粹賃借農家에 대한 엄격한 구분이 있어야 할 것이다. 실제로 純粹賃借農家は 10%에도 미달할 것이고, 내 견해로는 7%나 5% 정도일 것으로 생각된다.

金米鎮(韓國農村經濟研究院 研究委員) : 아주 좋은 指摘을 하여 주었다. 지금 발표된 46%內에는 100坪이거나 200坪이거나 간에 일부라도 借地한 農家は 모두 포함되어 있다. 全賃借農中 純粹賃借農은 4.6%이다. 自作 겸 賃借農은 41.8%, 純自作農이 53.6%이다.

討 議 內 容

朴基赫(司會:延世大副總長): 앞으로 약 2시간 가량 討議하겠다. 討議는 1人當 約 5分 以內에 끝낼 수 있도록 準備하여 주시면 고맙겠고, 5分을 넘는 경우에는 書面으로 하여 주시면 試案修正에 反映토록 努力하겠다.

討議는 6個分野로 나누어 進行하겠다. 本人은 여기에 參加하신 분들을 대부분 잘 알고 있으므로 各者의 專攻이나 關心度에 따라 本人의 裁量으로 부탁하여 進行할까 한다.

첫째로 農地賃貸借의 許容範圍에 관해서는 農地投機防止와도 連結시켜서 얘기되어야 할 것이며 오늘 討議의 重點이 될 것 같다. 이 問題에 대해서는 항상 관심을 많이 갖고 계시고 매스컴에서 우리 農民을 위하여 많이 애써 주시는 金成斗 朝鮮日報論說委員께서 말씀해 주시기 바란다.

金成斗(朝鮮日報 論說委員): 앞에서 잠시 언급되었듯이 賃借農家가 46.4%라는 것은 우리 나라 農民의 약 半가량이 “小作農”이란 의미가 아닌가 생각된다. 만약에 賃借農을 許容하는 경우, 어떻게 되겠는가. 農地의 賣買가 잘 이루어진다고 전제 한다면, 農地를 팔아서 돈을 銀行에 預置하고, 農事는 남의 땅을 賃借하여 짓는 것이 훨씬 有利할 것이다. 지금까지는 契約條件등이 확실하지 못하고, 政策自體도 자주 바뀌니까 不安해서 賃貸借 계약도 많고 있지만 制度的으로 定立이 될 경우, 이제 충분히 農地를 賣渡하여 그돈을 銀行에 넣고 農事를 지을 수 있을 것이다. 이렇게 되면 실제 小作農이 좀전에 걱정했던 46.4%를 넘는 水準에까지 이르지 않겠는가, 요는 무엇때문에 지금에 와서 賃貸借을 陽性化하자는 것인지, 그 본뜻을 알고싶다. 國民經濟與件이 賃貸借가 盛行하고 있는 정

도로까지 많은 變化를 가져오기는 하지만, 그러나 本質적으로 小作農을 合理化하자는 그 뜻 以外는 아무것도 아니지 않은가 생각된다. 이렇게 되면 지금 수준의 小作農家와 小作地面積이 급속도로 增加할 것이고, 우리나라 農業은 본격적으로 小作農으로 移行할 것이다. 그러면 과연 이것이 農民들을 위해서 좋은 것이며, 國民經濟적으로 용납될 수 있는 것인가 하는 회의를 느낀다.

司 會 : 다음은 오랜동안 研究生活을 하시고 이方面에 該博한 知識을 가지고 계신 단국대학의 金東熙教授께서 말씀해 주시면 感謝하겠습니다.

金東熙(檀國大學校教授) : 制度의 改正에는 반드시 目標가 뚜렷이 設定되어야 한다. 憲法에도 小作은 原則적으로 禁止되어 있다. 但, 農業生産性を 提高시키고 土地利用度を 높이기 위해서는 法律에 의해서 質貸借 또는 委託經營等を 許容할 수 있도록 되어 있다.

이제 質貸借關係를 보면 현재 盛行하고 있는 質貸借를 陽性化한다는 段階를 넘어서 經營規模擴大, 協同營農助長等 農業構造를 改善시키자는데에 큰 뜻이 있고, 또 한가지는 現在의 質貸人・質借人間의 關係를 安定시켜서 農村이 經濟的・社會的 安定을 도모하고, 生産性 增大를 이룩하자는 등의 目的이 있는 것으로 생각된다. 質貸借 陽性化는 변모한 經濟的與件下에서 農業構造를 高度化시키는 方向에서 促進해야 된다고 생각된다. 過去의 小作制度만 염두에 두고 質借農을 생각한 나머지 土地의 流動性이 沮害되고 老人들만이 農事를 짓는 것도 봤는데, 이는 制度的 矛盾이 큰데에 原因이 있다고 생각된다.

첫째, 質貸借 許容의 경우 協同營農의 助長을 위해서는 個人과는 달리 期間을 길게 해주고 稅制上的 惠澤등도 주어야 할 것이다. 또, 長期質貸의 경우는 質貸料도 自由化해야 할 것이다. 그리고 平年作을 決定하는 것이 問題點으로 부각될 可能性이 있으므로 平年作을 어떻게 決定할 것인가 하는 基準등이 어떤 形態로든 分明해야 한다. 地域別 類型別등에 따라 상당히 차이가 날 것이기 때문이다.

둘째, 災害時 賃借料 減免請求에 있어서는 農村의 사회적 마찰을 일으키고 行政需要를 증대시킬 것이다. 따라서 契約時에 이런 문제를 하나의 要件으로 다루면 간편할 것이다.

셋째, 土地投機를 防止하기 위해서나 기타 問題解決을 위해서 農地委員會의 活性化등 行政執行機能의 強化案이 있어야 한다.

네째로 賃借料 先納禁止에 있어서는 原則적으로 先納을 禁止하되 絕對的인 規定事項으로 하지 말고 利率을 計算할 경우에는 先納도 認定할 수 있다는 등의 배려가 있어야 할 것이다.

司 會 : 感謝합니다. 다음은 서울大 農大에 계신 潘性執教授께서 말씀해 주시기 바랍니다.

潘性執(서울대학교 農科大学教授) : 결국 小作制라는 用語가 좋지 않기 때문에 農地賃貸借로 바꾼것 같은데 內容上으로는 비슷한 것으로 본다.

첫째, 賃貸借를 許容하게 된 歷史的 背景을 50年代 對比 經濟的與件變化에 두고 있는데, 經濟的 側面에서는 수궁이 간다. 農村勞動力의 流出로 因한 勞動力 不足, 耕地利用率이 60年代 145%에서 現在는 124%로 下落되는 등의 상황에서, 어떻게 하면 土地利用率을 增大시킬 수 있는가 하는 方法으로서 賃貸借 許容問題가 提起되는 것도 당연하다. 그러나 賃貸借 許容의 結果로서 生産性提高와 耕地利用率 向上에는 問題가 있을 것이나, 小作을 하는 것은 分益制를 하는 것인데 이는 結局 投入物에 對한 限界生産量을 낮아지게 만든다. 따라서 料率問題에 있어서는 固定시키는 것보다 伸縮性을 가지도록 하는 것이 좋다고 생각한다. 料率自體를 30% 미만으로 하자는데는 물론 찬성이다.

둘째, 農地利用率이나 其他 經濟的 問題보다도 社會的 갈등의 問題를 어떻게 해결해야 할 것인가가 문제이다. 農地取得의 경우 農民 및 農水産部令이 定하는 組合, 法人 및 團體가 取得 可能한 것으로 하고 있는데 現在 非農民의 土地所有는 배제되어 있음에도 非農民이 土地所有를 하

는 事例가 있는데 이경우에 특히 土地投機를 抑制하기 爲해서도 取得要件과, 違反時 罰則등이 強化되어야 한다. 부득이 이미 農地를 取得하고 있는 경우를 除外하고는 投機目的의 土地所有는 社會的 階層間的 違和感を 조성하게 된다. 결국 社會的 葛藤이나 違和感を 解消하도록 고려하여야 할 것이다.

司 會 : 다음은 吳浩成教授께서 말씀해 주시기 바랍니다.

吳浩成(成均館大學大教授) : 첫째, 현재의 農村經濟 상황으로 보아 농지 賃貸借 許容의 當爲性을 認定한다. 그러나 制度定立에 앞서 보다 分명한 目標과 方向提示가 있어야 한다. 都農間의 所得隔差를 解消하기 위하여 經營規模를 擴大할 경우 賃貸借制度는 큰 資金負擔 없이 農地를 利用할 수 있도록 하는 面에서 最善의 方法이 아닌가 생각된다.

둘째, 農地所有資格과 所有上限線 問題는 밀접한 관계가 있다. 試案에서는 農地를 賃貸할 수 없는 사람을 규정하고 있는데, 非農民이 所有하고 있는 土地가 相續되는 경우라든가, 기타 이와 유사한 경우에 대비하여 非農民의 農地所有와 賃貸問題를 細部的으로 다루어야 할 것이다. 간척·개간등에 대한 農地의 경우, 대규모 營農에서 발생하는 利益이 있는데, 이때 賃貸借 許容을 禁止하면 간척과 개간은 감소될 것이고, 이런 경우 특히 賃貸借 許容의 當爲性은 存在한다. 따라서 賃貸를 할 수 있는 者에 대한 具體적이고 서술적인 列舉가 필요할 것이다.

셋째, 賃借料率 30 % 上限은 打租의 경우에 국한되어 있는데, 打租나 定租나에 따라서 더 상세한 내역이 필요하다. 한편 30 % 料率이 너무 낮은 경우는 賃貸인들이 粗放經營을 하면서 賃貸를 하지 않을 可能性도 고려해야 할 것이다.

台灣이나 日本의 경우에도 農地流動性を 높이기 위해 많은 努力을 했지만 作人들에 대한 過保護로 因해 地主들이 非協助의이었던 關係로 오히려 역효과를 본 實例가 있다.

네째, 協同組織에 대해서 質貸借가 가능하도록 하였지만, 이들 協同營農團體에 대해서는 오히려 登錄稅・法人稅 등의 減免이나 融資支援 등의 보조가 오히려 더욱 필요한 실정인데, 이에 대해서는 별 言及이 없다. 또 경우에 따라서는 協同營農組織에 대해 農地所有 資格을 賦與할 필요도 있을 것 같다.

끝으로 誠實耕作義務에 대해서는 休耕이나 不實耕作에 罰金을 부과한 다고 했는데 意圖가 좋으나 지나친 官主導 營農의 염려가 있다. 都市近郊의 경우에도 경우에 따라서는 이유가 충분히 있다고 본다. 勞動力을 구할 수 없다든가 收支가 안맞는 다든지, 언제 工場이 들어설지 모르는 不安한 상태 등이다. 이경우 상당히 많은 돈을 罰金으로 낸다 할때 社會的인 問題가 됨은 自明하다. 따라서 農地質貸借을 法으로 現實化 한다는 것은 原則的으로 찬성하며 또 그렇게 되어야만 된다고 본다. 그러나 앞으로 농업의 長期發展方向에서 農業生産性を 올린다든지, 經營規模를 확대하고 機械化를 촉진한다든지, 都農間의 所得隔差를 해소한다든지 하는 綜合的인 方向에서 문제를 다뤄 우리나라 農業發展에 裨益을 제시하도록 하여 주었으면 좋겠다.

司 會 : 다음은 農民을 代表해서 高鍾得先生께서 말씀해 주시기 바랍니다

高鍾得(農民代表, 새마을營農技術者 中央會理事, 京畿 水原市) : 農地 質貸借 制度定立에 관한 문제에 대해서 농민의 한사람으로서 전하는 농민들에게 속박을 주는 法制化는 원치 않는다는 點이다. 그래서 30% 또는 40% 등의 수치적인 制約을 하지말고 양자 합의하에 이루어 질 수 있도록 해주는 것이 바람직 하겠다. 이 制度가 있음으로 해서 長點이 있는 反面에 어떠한 위축감에서 質貸借가 잘 이루어 지지않는 경향도 없지않을 것이기 때문이다.

主題發表要旨에서 지적된 바와 같이 質借人은 質借의 解止與否에 대하여, 質貸人은 所有權 침해與否에 대하여 불안감을 가지고, 質貸借를 기피

하는 경향이 있을 것이다. 그래서 어떤 큰 피해가 없는 한 慣行대로 놔두는 것이 좋겠다고 생각된다. 그러나 한가지 우려되는 점은 賃借農地에 대한 農地管理가 소홀해져서 상당한 地力退化를 초래하고 있다는 점이다. 일시적으로 賃貸하여 농사를 짓는 사람이 地力増進에 큰 신경을 쓸리가 없기 때문이다.

地力退化로 말미암아 生産性 減退는 물론 병충해의 피해를 초래하는 경우가 많은 것으로 생각한다.

司 會 : 다음은 農地賃貸借의 契約方法으로는 口頭契約과 文書契約이 있는데 朱奉圭教授께서 그동안 農地賃貸借制度 問題에 대한 많은 研究를 하셨는데 좋은 말씀을 하여주시기 바란다.

朱奉圭(서울대학교 農大教授) : 質問에 答하기 전에 몇 가지 참고적인 것을 말하겠다.

오늘날 農地賃貸借가 數値面에서, “純”이라는 概念이나 그것을 複合한 概念에서 增加되고 있는 根本原因이 어디에 있는 것인가 하는 것은 農地에 대한 所有資格의 認定 過程에서 이러한 問題가 유발되고 있는것 같다. 다시 말하면 現行제도에는 自耕과 自營이 동시에 認定되도록 되어있다.

더우기 自耕과 自營에 있어서 在村이라는 法的不在가 오늘날 農地賃貸借라는 문제점을 발생시키고 있다고 본다. 그래서 所有와 自耕 問題의 再定立이 요청된다 하겠다.

또한 오늘날 賃貸借問題는 農家の 離農類型과 어떤 聯關을 가지고 있는 것 같다. 離農類型을 크게 두가지로 나누면, 全家離農과 部分離農으로 나눌 수 있는데 部分離農類型과 연관된 결과를 賃貸借로 보았을때 여기에 대한 새로운 制度의 定立이 요구된다.

新憲法에서 農地賃貸借를 許容하도록 되어 있다는 것은 私有權에 대한 신성불가침이라는 立法精神이 담겨져 있으며, 이 경우에도 특수한 예외에 限定해서 인정하는 것으로 되어있다.

우리나라의 農地改革法은 自作農創設이 基本理念으로 되어 있는바, 앞으로 農地賃貸借의 方向은 自作農創設이란 바탕에서 生計農爲主로 誘導하여 나갈것인가, 아니면 商業的農業으로 유도해 나갈것인가에 따라서 左右될 것이다.

그다음의 前提는 賃貸人과 賃借人은 서로 二律背反的이며 異質的이라는 前提下에서 所有權과 耕作權에 對한 갈등이 發生되는데 賃貸借制度를 所有權 中心이나, 不然이면 耕作權中心으로 다룰것이나 하는 問題가 확고하게 定立되면 問題를 쉽게 풀어갈 수 있을것 같다.

農地賃貸借의 契約方法은 實質的으로 耕作하는 農民의 立場에서 營農意慾도 고취시킬 수 있도록 口頭契約이 아닌 文書契約이 좋을것 같다.

主題要旨에서 協同營農助長을 爲한 組合, 法人, 團體등에 대한 賃借營農 許容問題는 이를 通하여 協同營農發展의 터전이 될 수 있을 것으로 생각한다. 그러나 賃耕問題는 農事組合에 限定하였으면 한다.

왜냐하면 農畜會社나 農協, 營農機械化센터는 오히려 農地의 賃借를 助長할 可能性이 있기 때문이다.

休耕 및 不實耕作者에 대한 耕作懈怠金 賦課案은 原則的으로 찬성한다. 이 경우 農地의 效果의 利用의 追求라든지 또 限定된 資源利用의 效率化라는 側面에서 強力한 쇄기가 가해지는 것이 바람직하다.

司 會 : 다음은 農民의 立場에서 口頭契約과 文書契約, 어느 것이 바람직한지 農民을 代表해서 朴鍾安先生께서 現在느끼고 있는 事實을, 구체적으로 말씀하여 주시기 바란다.

朴鍾安(새마을指導者, 全南 高興郡) : 耕者有田의 原則은 고수되어야 한다고 생각한다. 그러나 耕者有田의 原則이 안되고 있는 이유가 있다. 특히 主穀作物을 경작하는 사람이 가난할 수 밖에 없는 현실이고 보면, 자기 땅을 賃貸해 주고 다른 事業을 해서 經濟向上을 가져와야겠다는 생각 때문에 賃貸問題는 더욱 성행된다고 생각된다. 그래서 政策的으로 이러한 根本問題를 해결해 나가야 되리라 본다.

契約方法에 대해서, 農地改革 당시부터 農民들 사이에 뿌리 박혀진 전통적 계약방식을 하루 아침에 바꾸기는 힘들 것이다. 그래서 文書契約方法은 농민들이 상당히 꺼릴 것으로 생각된다. 지금 農地改革法이라 하는 법이 있어도 農村社會에서는 法대로 지켜지지 않고 있는데, 農事를 짓다가 갑자기 아프거나 勞動力 不足으로 일시적으로 빌려 주었다가 다음 해에는 내가 짓겠다던가 하는 경우가 상당히 있을 것이다. 이 경우 임의로 農民에게 맡겨 두어야지 文書化하기에는 상당히 어려울 것으로 본다.

司 會 : 다음에는 賃貸料를 어떻게 할 것인가에 대해 張東燮教授님의 말씀을 들어보겠다.

張東燮(全南大學校 農大教授) : 賃貸料問題를 말씀하기 전에 몇 가지 의견을 피력하겠다.

현재 은폐된 즉 法網을 피해서 이루어지고 있는 小作制 혹은 賃借農制를 현실화 한다는데는 樂觀論도 있고 悲觀論도 있다. 現行 農地改革法이 制定된지 30년이 지났는데 이 법에서는 분명히 耕者有田의 原則에 의해서 賃貸借은 인정하지 않고 있으나 現實으로는 성행되고 있다. 적어도 전체 경지면적의 20% 정도가 되리라 본다. 그렇다면 이것을 그대로 묵인할 것인가 현실화 할 것인가의 問題는 그것을 賃貸人의 입장에서든 생각해 봐야 하고, 賃借人의 입장에서든 생각해 봐야 할 것이다. 그래서 現實은 現實인 만큼 成文化된 부분을 손질해서, 基本的인 現行 農地改革法을 그대로 두고, 거기에 不合理한 점을 보완 수정하는 일이 불가피하리라고 생각된다.

農地賃借制와 土地所有上限線 問題는 서로 밀접한 관계인데 이것을 서로 분리해서 論할 것인가에 대한 疑問이 앞선다. 꼭 분리해야 한다면 賃借農問題보다는 土地所有上限線 問題를 먼저 다루는 것이 순서가 아닌가 하는 생각이 든다. 그러나 賃借農制定立에 대해서는 悲觀論보다 樂觀論을 표명하고 싶다. 즉 손질을 해서 賃借制를 조건부로 인정

을 하자는 것이다. 왜냐하면 賃借農地를 무조건 인정한다면 그동안 農地改革에 의해 이룩해 놓은 農業生産의 安定基調가 하루 아침에 무너질 가능성이 없지 않기 때문이다. 가령 농사를 짓던 사람이 부득이한 사정으로 賃借를 하는 경우, 예컨대 疾病, 사망, 軍入隊, 어린 相續人등의 경우에는 賃借制를 認定해 주자는 것이다. 또한 도저히 收支가 맞지 않아 직업을 바꾸어 농촌을 떠나는 경우 이웃사촌에게 맡기고 떠날 수 있는 기회를 주어야지, 안준다면 韓國의 농업은 小農生産 양식을 그대로 고착화 시키는 결과를 가져 올 것이다. 不得已한 경우에 限해서 현재 은폐된 賃借農을 法으로 陽性化해야 하며, 이에 必要한 賃借農制度의 定立은 必要하다. 단 非農民이 新規로 土地를 사서 賃貸하는 경우 등은 嚴格히 法으로 規制해야 한다.

賃借料에 對해서는 제가 직접 調査한 結果 샘플수도 적고, 全南道에 局限된 것이기는 하나 調査對象 約 500 戶, 平均 50 % 水準이었는데, 試案에서 제시한 資料를 보면 훨씬 낮은것으로 나타나 있다. 그것은 農事를 지으면 얼마만큼 利益이 나는가에 따라 營農與否가 左右됨을 意味하므로 賃借料率을 꼭 法으로 묶어둘 것이 아니라 上限線만 두고 高종득 선생 말씀대로 當事者의 合意에 맡기는 것이 좋겠다.

司 會 : 大概 悲觀的 樂觀論을 말씀하신 것 같다. (웃음), 그런데 다음부터는 時間을 좀 짧게 말씀해 주셨으면 좋겠다. 文八龍教授께서 數學에 밝으시니까 한말씀 부탁드립니다. 지금 農業政策學會長으로 계신다.

文八龍(靑國大學校 商科大 教授) : 지금까지 좋은 말씀들을 많이 해주셨으니까 저는 두가지만 간단히 말하겠다. 여러분의 말씀을 들어보면 대개 樂觀論으로 흘러가는것 같은데 우리나라의 農業을 둘러싼 여러가지 周邊與件의 變動으로 보아 이 시점에서 賃借農의 許容은 不可避하다.

또 앞으로의 農地流動性 問題와 農業生産性面에서 그 效率增進 등을 고려할 때 반드시 賃借農은 條件附로 許容해야 한다. 그러나 本試案을 보면 投機抑制에 대한 研究가 좀 덜 된것이 아닌가 생각된다. 물론 投機

抑制部分도 來年에 가서 하는 것으로 되어 있어 今年에는 우선 賃借農制度만을 다루는 것으로 되어 있으나 投機抑制問題도 同時に 이야기되어야 할 것 같다.

또 오가는 얘기로는 현재 農事가 收支가 맞지 않아 都市近郊를 除外하고는 地價가 오히려 떨어지고 있다고 한다. 이것이 事實일런지 모르겠으나, 萬一 賃借農을 許容한다면, 다시 말하면 法的으로 陽性化한다면 이것은 結局 農地의 流動性을 許容하는 結果가 되고 이렇게 되면 아직도 우리나라에서는 投機의 要素가 상당히 많다는 얘기가 된다. 현재 우리나라 經濟事情으로 보아 私債市場에서 돌아가는 遊休資金은 상당히 많은部分이 農村으로 流入할 수 있다고 본다.

앞으로 當分間 우리나라가 經濟成長을 繼續한다는 前提下에 인플레이는 우리나라가 가지고 있는 宿命이라 할 수 있다. 이러한 인플레이에 對한 心理的인 問題等を 볼때 앞으로 遊休資金이 얼마든지 農村으로 흘러갈 수 있다고 본다. 現在 富者들은 돈을 종이처럼 쓰는 사람이 많다. 富裕層의 資本이 지금까지 農村에 들어가지 않은것은 그래도 무엇인가 抑制하는 法的裝置가 있었기 때문일 것이다.

그래서 投機抑制問題도 同時に 다루어야 하지 않은가 생각된다. 다음은 張東燮教授도 말씀이 있었지만은 賃貸許容問題도 所有의 問題와 直結되는 問題다. 賃貸의 限度問題는 여기에 나와 있지않는데 그 限度를 정할것이나의 與否는 農地의 所有問題와 直結되는 問題이므로 앞으로 이 點도 充分히 감안되어야 한다. 이 問題도 '83年度에 가서 철저히 다루고 今年에는 賃借農問題만 가지고 얘기하자고 院長님께서 開會辭때 강조하신바 있으나, 이렇게 範圍를 制限해서 討議하는 것이 適當한가 하는 것이다. 왜냐하면 이것이 制度的 改編이라 하지만 政策手段이기도 하기 때문이다. 政策目標을 達成하기 爲한 手段이라면 實效性이 있느냐 없느냐를 따져야 될터인데 이렇게 폐쇄적인 한 分野만 가지고 좁혀서 얘기할 때 이것이 效果가 있느냐 하는 것이다. 만약 效果가 없다면 처음부터 論할 必要가 없지 않느냐하는 것이다. 그러니까 實效性이 있도록 하려면 좀더 넓은 範圍에서 얘기가 되어야 하지 않

겠는가 한다. 勿論 行政하는 立場에서 보면 한단계 한단계 하여야 되다는 얘기도 되지만 今年에 賃借關係를 다루고 明年(83年)에 其他 問題를 다룬다면 不過 1年 差異뿐이다. 그런데 우리나라 農地問題는 거의 30년간 끌어온 問題로서 그동안 江山이 세번 變했는데 요사이 1년 차이를 두고 이렇게 分離處理하는 것은 理解가 가지 않는다.

그다음 賃借農에 關한 問題는 農地의 保全 및 利用에 關한 法律의 一部를 改正 補完하는 것으로 되어 있는데, 本人의 생각으로는 바깥쪽에 담을만한 물건이 있을 것이고 접시에 담을만한 물건이 있을 것인데 이런 큰 問題를 農地의 保全 및 利用에 關한 法律이라는 작은 法律속에 담을 수 있겠는가 疑問이다.

司 會 : 이러한 問題는 現實的인 뒷받침이 있어야 하는데 敎授님들의 理論을 들었으니까 이런 問題에 當面하고 계시는 農民代表中 金水鎬先生께서 말씀해 주시기 바란다.

金水鎬(새마을指導者, 慶北 星州郡) : 敎授님들이나 農村指導者와 農民代表들이 말씀을 다하셨기 때문에 간단히 보충해서 몇 말씀드리겠다. 本人은 農地의 賃貸借制度定立은 絶對的으로 歡迎하는 사람중의 한사람이다. 賃借料率은 試案中 제 2案을 支持한다. 賃借期間은 農地生産性問題等を 勘案하여 重要的 事項으로 現在 水稻作은 普通 1年으로 되어있으나 적어도 3年을 할 것을 주장한다.

그 理由는 첫째, 賃貸借를 有機質 肥料라든가 客土라든가 하는 地力培養의 觀點에서 본것이며, 3년이상으로 하면 賃借人이 化學肥料만 쓰지 않고 土質을 肥沃하게 할 것이기 때문이다. 둘째, 病虫害防除라든지 自己收入을 늘리기 爲해서 정성들여 農事를 지을 것이다. 그런 側面에서 3年以上을 主張한다. 그리고 賃借料는 가능하면 現物보다는 現金이 좋을것 같다. 賃借料率은 어느 敎授님이 말씀하셨지만 相對的으로 하는 것이 좋다고 본다. 境遇에 따라서는 10%도 可能할 수 있고 성주 같은 경우에는 수박 참외가 有名합니다만 70%까지 賃借料를 주는 사

람도 있다. 耕地整理하였거나 客土를 하였거나 土壤이 肥沃하거나 한 땅은 賃借料를 높일 수 있기 때문에 딱딱하게 어떤 原則에 拘束되지 말고 相互 協議해서 하는것이 좋다고 본다. 賃借料率 3 個案中 擇하라면 2 案이 좋겠다고 본다.

司 會 : 다음에는 鄭長燮先生께서 말씀해 주시기 바란다.

鄭長燮(全國農業技術者協會 專務理事) : 모든 問題가 거의 露出되었고 좋은 말씀들 해주셨기 때문에 角度를 달리해서 말하겠다.

첫째, 賃借農制度를 學論하기에는 適當한 時期가 아닌것 같다. 農地制度公聽會에는 세번 나왔다. 國會에 法案이 上程되었다가 流産된적도 한두차례가 아닌것으로 알고 있다. 이런말을 해서 좋을지 모르겠으나 政府에서 꼭 이런 制度를 定立할 意志가 있었다면 時期를 잘못 擇한것이 아닌가 이것을 먼저 말하고 싶다.

왜냐하면 第2共和國 以後에 農村問題뿐 아니라 우리나라의 모든 法律중 重要的한 法律들은 非常立法機關에서 通過되었는데 政府에서 여러차례 國會에 上程하였다가 流産만 되는것을 또 公聽에 붙일것이 아니라 非常立法機關을 통해서 定立할 일이지 왜 再論參論하느냐 묻고 싶다.

둘째로, 農地改革法과 農地の 保全 및 利用에 關한 法律이 시퍼렇게 살아있는데 本人은 賃借農과 小作農에 對한 어휘도 잘 모르기는 합니다만 도대체 現實이 왜 이지경이 되었느냐 하는 것이다.

이 現實은 어떻게 보느냐에 따라 主題內容을 어떻게 풀어나가느냐 하는 실마리가 풀릴 것 같다. 農業基本法에 明示되어 있는 自立安定 農家を 主軸으로 協業과 農民들의 協同組織을 통해서 規模를 擴大해 나가고, 農業機械化를 促進하고, 構造改善을 통해서 國民經濟의 均衡있는 發展에 이바지 할 것을 前提로 하는 새 農地法을 먼저 制定해 두고 賃借農問題는 時限立法을 해서 既存의 賃借農을 一定한 期間保護하는 制度가 마련되어야 한다고 생각한다.

또 한가지는 참 답답한게 왜 農民이 農事안짓고 전부 都市로만 모여

드느냐 하는것을 생각해 보아야 한다. 지나친 말인지 모르겠으나 農家經濟의 現實로 보아 여기선 農地賃借農制度를 舉論하기에 앞서 農漁村高利債整理에 對한 問題를 論議해야 될 판이다. 여기 農民들이 계시지만 農事지어 가지고 收支맞는 것이 지금 무엇이 있는가? 내가 알기로는 한 農家當 平均 負債가 100 萬원이 넘는다.

이런 現實에서 賃借農을 制度化한다는 것은 어떻게보면 離農促進法을 만드는 것이나 마찬가지라고 본다. 이制度를 定立한다는 것이 離農促進을 加速化하는 結果를 가져올 憂慮가 있지 않은가? 萬一 賃借農을 肯定的으로 받아들인다고 한다면 이래가지고는 안되겠다고 생각된다.

農民, 農民團體, 農協, 農組, 農事法人에 局限시켜 놓을것이 아니라 아예 營農資金調達이 豊富하고, 한 6 百億원 정도 움직일 수 있는 財閥들에게 賃借權을 주자는 것이다. 農民은 가만히 앉아서 30%의 賃借料나 받아 가지고 觀光이나 다니고 그늘나무밑에서 낮잠이나 자는게 낫겠다. 그래서 資格規程에 都市遊休資本을 誘致하는 意味에서 財閥도 할 수 있게 함으로서 아예 한道씩 떼어주든지, 나아가 外資까지 導入할 수 있는 財閥도 賃借權을 주자는 것이다. 우리 農民들은 그 사람들에게 컴퓨터까지 動員해 가지고 農事를 지어달라하여 規模擴大가 되면 國際競爭力도 생기고 勞働生産性도 생길것이고, 外國에서와 같이 大型機械化도 될것이고, 굉장히 값싸게 食糧增産에도 이바지 될 것이며 婦女化, 老齡化 되는 問題도 解決될 것이다. 農地는 어디까지나 農民의 것이니 우리 農民은 30%의 賃借料만 주면 그것으로 生活하자는 것이다.

이제 本人은 肯定的側面과 否定的側面을 말씀드렸으나 어쨌든 우리나라 食糧自給率이 이미 50% 以下로 떨어지고 老齡化 婦女化가 加速化되어 있는 狀況아래서 農家부채가 지금 얼마인가? 이런 狀況下에서 왜 하필이면 이 時期에 이런 問題를 舉論해야만 되는가? 政府에서 이것을 꼭 立法化하여 制度定立할 意志가 있었다면 좋은 機會가 얼마든지 있었는데 이걸 또 公聽에 붙여가지고 저같은 사람을 세번 네번 나오게 해서 이런말을 하게 하는지 모르겠다. 時間上 이程度로 끝내겠다.

司 會 : 大端히 날카롭게 贊反論을 잘 말씀하여 주셔서 感謝하다.
 이 問題는 어디까지나 政治, 經濟, 社會問題를 綜合하여 생각하여야 하
 기 때문에 經濟問題만 가지고 論하는 것만은 아니다. 그래서 어디까지
 나 大原則下에서 論議가 되고 있는 것이기 때문에 어느 한쪽으로 편중
 된 論理가 있어서는 안되고 贊反論이 充分히 나와서 方向을 잡아보려
 고 하지만 結論은 아마 오늘도 나오지 않을 것 같다.

그러나 남은 時間이 30 分 가량 더 있으니까 더 討議하고 그 다음에
 結論으로 들어가는 方向으로 하겠으며 다음에도 역시 農村에서 나오신
 兪碩在先生께서 얘기해 주시기 바란다.

兪碩在(農民, 京畿道) : 現在 農村이 當面하고 있는 問題點으로 離農
 現象을 들 수 있다. 작년 한해만도 83 萬名이 農村을 떠났다고 한다.

都市 가까운 농촌은 離農이 없다. 그러나 아주 奧地農村에서는 離農이
 많다. 都市 가까운 農村에서는 농사를 안짓고 都市에 나가 있던 사람들
 이 다시 돌아와 농사를 짓는다고 한다. 왜냐 하면 都市近郊에 공장이
 생기면 땅값이 올라가기 때문이다. 땅값이 오르면 자연히 돈을 벌 수
 있는데 구태여 都市에 나가 박봉생활을 할 필요가 없다는 것이다. 그
 래서 다시 農村으로 돌아오는 현상을 볼 수 있다.

이러한 時點에서 농지임대차 문제는 離農을 포함한 다각적 측면에서
 중요하게 다루어 져야 한다고 생각한다.

賃借料 30 %에 대해서는, 두가지 측면에서 생각하고 있다.

첫째, 都市近郊 農村에서 商業農業을 하는 사람들에게는 賃借料 30
 ~ 40 %는 適合하다고 생각한다. 땅값이 1 坪에 5 ~ 7 萬원 하는 곳이
 있기 때문이다. 그러나 奧地農村에서는 땅값이 상대적으로 낮다. 離農
 도 都市近郊의 農村이 아니라 奧地の 農村이라는 사실로 미루어 볼 때
 奧地農村의 農地에 대해서는 10 % 정도의 賃借料가 알맞을 것 같다.

둘째, 賃貸借를 인정하는데 있어서 農地가 分散되지 않도록 인접한
 農地를 賃借하도록 유도하는 것이 바람직하다. 賃借農은 워낙 小農인
 데다 農地가 分散되어 있으면 勞動의 낭비가 심하기 때문이다. 현재

農村의 農地所有 構造上으로 보아도 農土가 분산되어 있기 때문에 生産費가 비쌀 수 밖에 없다. 많은 時間을 移動에 소비하기 때문이다.

賃借料에 대한 外國의 예를 보면 미국, 일본, 대만에서는 30~40%의 賃借料를 인정한다고 한다. 그러나 이들 나라에서는 農產物價格을 절대 보호하는 政策을 쓰고 있기 때문에, 保護하고 이익이 남는다는 前提下에서 30~40%라는 것은 옳다고 본다. 우리나라의 경우, 1981년도 農水産部 統計年報에 의할 것 같으면, 851호의 표본농가를 조사한 결과, 農業收入이 269萬원, 農業支出이 318萬원이다. 호당 적자가 50萬원으로 나타났다. 우리나라는 零細農家가 많은데, 현재 농가가 유지된다는 것은 農外收入 때문이라고 본다. 農民을 보호한다는 입장에서 볼 때 30%는 너무 과다한 것 같다. 奧地農村에 대해서는 10% 정도만 인정하고 都市近郊 農村에 대해서는 地價와 商業農業을 하는 것을 감안해 30% 선이 좋을 것 같다.

奧地農村에 대해서 왜 10%를 적용해야 하느냐 하면, 우리나라의 農地規模別 農家戶數를 보면, 1952년 1정보 미만의 農家가 79.3%였는데, 1980년 현재는 65.1%였다. 28년 동안에 영세농이 14.4%밖에 줄지 않았다는 점으로 보아서 현재까지 우리나라는 零細農이 절대 다수인 것은 틀림없다.

한가지 조심스럽게 다루어야 될 문제는, 예컨대 일본은 地價가 20년동안 15배 뛰어서, 이로 인해 일본의 農地行政은 중대한 차질을 빚어 1965년에 農地에 관한 법령을 바꾸고, 70년에도, 그렇게 자주 바꾸고 있다는 사실이다. 農家에서 不實耕作 農家가 農地를 많이 오랫동안 가지고 있다는 것은 農地價에 대해서 인플레이션을 노린다는 문제도 있고, 앞으로 적정규모의 농가를 誘導하자는 前提下라면 可及的 구속력 있는 조치는 적어야 되겠다.

司 會 : 그 다음 문제로 金錢支給原則에 대해 金成勳教授께서 말씀해 주시기 바란다.

金成融(中央大 教授) : 政策立案 時 原因을 규명하고, 過去의 政策을 反省하고, 이에 따라 處方을 내리는 경우가 있겠고, 現象을 그대로 받아들여 어떻게 處方해야 할 것인가 하는, 原因處方과 結果處方을 놓고 볼 때 현재 전반적으로 試案이 제시하고 있는 것은, 現象이 이러니 이것을 改善하는 方法으로서 어떻게 해야 되겠다는 입장을 취하고 있는 것 같다. 그러다 보니 그 자체에서 조그마한 옳고 그른 문제가 있겠으나, 근본적으로 큰 문제를 看過하고 있는 것 같다.

그것은 왜 賃借農이 이렇게 늘고 있는가 하는 것이다. 그것에 대한 原因 分析, 그것에 대한 過去政策의 反省이 빠져 있다는 것이다. 이와 같은 賃借農이 급격히 늘고 있는 現象이 앞으로 우리나라 농업 및 經濟發展과 農漁民 所得增大에 바람직하며, 어떻게 영향을 미칠 것인가에 대한 反省이 없다.

그래서 이와 같은 制度가 새로 定立될 경우, 앞으로 賃借農問題와 과거 賃借農이 발생했던 원인이 없어질 것인가에 대한 확고한 대책이 없이, 모든 분이 걱정할 것 처럼 오히려 賃借農을 더 촉진시키는, 혹은 離農을 촉진시키는 부작용만 초래하지 않을까 하는 걱정이다. 현재의 賃借農 실태를 정확히 파악하려면 누가 어떤 사람이 얼마만큼의 賃貸農地를 가지고 있는가의 實態分析이 필요하겠다.

서울近郊, 경기도 일대에는 60% 이상이 都市地主가 土地를 가지고 있다는 사실을 모두 알고 있다. 따라서 60%의 都市地主들에게 賃借農을 합법화해 주는 法이 되지 않을지 염려된다. 現 賃借農의 特性과 慣行은 農業地帶別, 營農類型別로 서로 다르다. 가령 채소, 과수 등 비닐하우스가 많은 지역과, 主穀農業을 주로하는 지역에 있어서의 慣行과 特性이 다른데, 소위 地帶別, 農家類型別 賃借農의 慣行과 特性이 무엇인가에 대한 分析이 되어야만 處方이 나올 수 있는데 그것이 빠져 있다는 것이다.

主題發表의 統計에서는 인용하지 않았지만 농민의 80%가 賃借農을 贊成한다. 그 이유로는 5가지를 들었지만, 類型別로 보면 가령 主穀農事를 주로 하는 奧地에서는 농민들이 모두 賃借農이나 3정보 上

限線을 철폐하는 것을 贊成한다. 농사 자체는 수지가 안맞으니까 재산가치의 증식이라도 기하자는 의도가 숨어있다. 바꾸어 말하면 우리나라 農業政策이 농민의 농지소유 애착심을 버리게 하고있다.

성주 農民代表가 이야기하였지만 特作, 비닐하우스, 인삼 등의 現金作物을 재배하는 지역에 있어서는 連作이 어렵기 때문에 농민들 끼리 서로 빌려주는 慣行을 하고있다. 이 경우에는 對策이 다르다.

이렇게 質的, 原因的인 분석이 없이 賃借農制度를 수립하자 하니 문제가 생긴다. 더구나 지금 현 시점에서 보리수매가격을 책정함에 있어서 KDI에서는 7%로 하자느니 하는데, 보리농사를 지으면 소득을 올릴 수 있다는 것에 대해서는 아무 말도 없이 또, 현 農地稅가 都市勤勞者 所得者보다 더 부당하게 책정되어 있다는 사실, 그래서 고쳐야 되겠다고 하면서도, 여기에 대한 근본적인 대책을 이야기하지 않으면서, 다시 말하면 농사에 애착을 가지고 계속 농사를 짓고 내 땅을 내가 소유하겠다는 분위기 조성이 되지 않은 채, 賃借農이 제기케 됨에 대해서 걱정이 앞선다.

따라서 이 制度 定立은 타이밍이 우선 전반적으로 맞지 않다는 것이 지배적인 의견인 것 같다. 먼저 논의해야 할 점은 농민이 農事에 애착을 갖고 생산성을 더 높이려고 노력케 하고, 離農을 방지하는 근본적인 대책을 강구한후 그 다음 현재의 賃借農의 特性이나 慣行이 類型別로 원인규명이 되고 그리고 나서 賃借農制度를 어떻게 고치는 것이 좋은가 하는 것이 나와야 되리라 생각한다.

그래서 나는 樂觀的 悲觀論으로 이 문제를 생각하고 싶다. 그것이 없으면 悲觀論으로 끝나 버리고, 그와같은 전반적인 對策의 一環으로 論議되어야 제대로 處方이 되지 않나 생각된다.

司 會 : 感謝드린다. 다음은 國土開發研究院에 계신 黃明燦博士께서 말씀하여 주시기 바란다.

黃明燦(國土開發研究院 研究委員) : 耕者有田의 原則은 대단히 좋은

制度이기 때문에 그대로 固守하는게 좋겠다. 當初 이 制度를 憲法에 導入하였을 때는 역시 自己 땅을 自己가 所有하고 耕作하는 것이 生産性이 가장 높아지고 個別農家마다 生産性이 높을때 사회 전체적인 生産性이 높아질 것으로 봐서 이 제도를 導入했는데 그동안 이 制度를 운영 하는 가운데 耕者有田의 原則이 잘 지켜지도록 지원을 못한 것 같다.

不在地主, 즉 도시에 사는 사람들이 토지를 소유하고 그것을 賃貸하는 경우가 많은데, 1981년 현재 50%에 육박하고 있다는 것은 대단히 놀라운 일이다. 그래서 앞으로는 耕者有田의 原則이 고수되어야 하리라 생각된다. 그래서 농민들이 農村에서 밭을 붙이고 사는 것이 보람 있는 일이 되게 해야 되겠다.

그러나 이와같이 賃借農制度가 사실상 실행되고 있는 이유는 여러 가지가 있을 것이다. 소위 土地를 농민이 소유할 수 있도록 여러 가지 制度的인 지원을 못해 준데도 원인이 있겠으나, 부득이한 사정으로 賃貸借를 할 수도 있을 것이다. 가령 농사를 짓는 農民이 갑자기 몸이 불편해서 농사를 지을 수 없는 경우도 있을 것이고, 法 執行이 엄격치 못해서 있는 경우도 있겠다.

그래서 이 制度를 폭넓게 인정함으로써 과거에 違法을 한 사람들이 득을 보는 경우가 있어서는 결코 안되겠다. 그래서 耕作有田의 原則을 지키되 지금 制限的으로, 부득이한 경우에는 賃貸借를 허용하는 것이 좋겠다. 즉, 農地の 소유든 경작이든 그것은 농사짓는 일을 業으로 하는 사람들 간에서만 이루어 지도록 하는 것이 대단히 重要하다. 그래야만 이 制度가 改革되어 얻는 得이 失보다 크리라 생각된다.

한가지 더 이야기 하면 가장 核心的인 것은 賃貸料와 賃借期間이다. 이와 같은 것은 法에서 너무 엄격하게 規定하는 것보다 農事를 짓는 사람들에게 맡겨두는 것이 좋을 것 같다.

예를 들면 賃借料를 30% 정해 놓았다고 하자 그러면 70%를 耕作하는 사람이 갖게 되는데 그것이 他部門 특히 都市部門의 勞賃보다도 적다고 한다면 離農을 하게 된다.

이와 같이 각 부문간의 勞動力의 需給에 맞추어 자율적으로 조정이

될 수 있도록 놓아 두는 것이 좋겠다. 賃借期間도 마찬가지이다. 制度라는 것은 융통성이 있어야 하겠다.

司 會 : 感謝드립니다. 상당히 어려운 問題이다. 다음은 전문적인 문제이기 때문에 그동안 農業經濟學을 많이 研究하신 林炳潤博士께서 先支給禁止問題와 賃貸借契約의 解止사유에 대해서 말씀해 주시기 바랍니다.

林炳潤(高麗大 農大 教授) : 農業經濟學을 研究했다고는 하지만 지금 극히 觀念的이고 추상적인 農村現實밖에 모른다. 그렇기 때문에 될 수 있는 한 표준적인 農家에서 한분이라도 더 나오셔서 제대로 현상을 이야기 하시는 것이 설득력이 있는 批判이 될 수 있을 것으로 생각한다.

法으로 또는 制度로 여러 가지 사례를 들어 놓았는데, 실제 事例調査를 정확히 파악하려면 끝이 없겠다.

어떤 새로운 賃貸借制度를 만드느냐, 안만드느냐 하는 것은 둘째로 치고, 현상을 파악하는 것 하나 만이라도 조사가 되어야 겠다. 어떻게 전체 농가와 농지에 대해 소수점 이하의 샘플을 가지고 조사된 것을 전체 우리 나라의 農地나 農業을 평가할 수 있겠는가. 위험천만한 것이 아닌가 생각한다.

예를 들면 1930년대 초 그때는 지금에 비해서 국민전체의 經濟構造라든지 또 行政의 방법은 지금과는 판이하게 달랐다. 단적으로 말해서 殖民地治下에서 日本人들은 거칠은 行政을 했었다. 그 당시 출판된 農業書 가운데 「朝鮮의 小作」이라는 볼륨이 큰 책이 있었다. 이 책에는 朝鮮의 小作慣行이 日本人에 의해 3~4년에 걸쳐 조사된 내용이 적혀 있었는데, 조사가 끝난후에 朝鮮小作令이 내려졌다는 이야기다.

오늘의 農地制度가 잘되었건 못되었건 확립된 것은 8.15라는 역사적 배경이 있었기 때문이라 생각된다. 나는 制度定立을 하고 안하는 것은 말하지 않겠다. 다만 시일이 걸리더라도 農水産部에서 部令이라도 좋고 臨時法이라도 만들어 대대적인 實態調査를 해야 韓國의 農業과, 韓國農

地の 賃貸狀況이 어떻다고 말할 수 있을 것이다. 또 한가지 지적하고 싶은 것은 오늘 이 자리에서 주로 論議한 것은 좁은 의미에서 耕地를 이야기 했는데 나는 사실 農地라할때 엄격한 의미에서 경지만을 農地로 취급해야 하느냐 않느냐 하는 문제에 대해 의문을 가지고 있다. 이것은 林野問題와 土地問題에 관련이 되기 때문에 말씀드렸다.

우리가 農地問題를 우리 손으로 제대로 알아보고 다루어 보려면 農地の 범주속에 林野도 넣고 다루어야 되리라 생각한다. 옛날로 거슬러 올라가 보면 1910년대 土地調査事業을 할때 林野問題는 제대로 손을 못대었다. 따지고 보면 李朝때 손을 한번 대고 오늘에 이르기까지 제대로 農地の 所有問題, 賃貸問題에 손을 못뒀으니, 林野問題를 農地속에 포함시켜 대대적인 調査가 이루어 졌으면 좋겠다.

司 會 : 다음으로 金泳俊 農民代表께서 말씀을 해 주시기 바랍니다.

金泳俊(農民, 京畿道 江華郡) : 도시에서 살다가 企業營農을 하기 위해 농촌으로 뛰어 든 사람이다. 그동안 여러 가지 경험했던 바를 이야기 하겠다.

政府의 어느 농장을 4萬평 賃貸하여 2만평은 自營을 하고, 2만평은 委託營農을 하고 있다. 뚝을대로 뚝은 것이 현재 農村의 賃借問題라고 생각한다. 이 制度를 만들기 이전에 營農方式부터 고쳐야되겠다.

아까 俞碩在先生께서도 말씀하신바와 같이 移秧機를 쓰려하여도 農土의 水平이 잡히지 않아 물이 3cm깊이로 급수되었는데도 울퉁불퉁하여 使用하기 어려우므로 法制定前에 機械化問題, 農地整理問題도 함께 다루어야 한다. 나무를 심으면 물을 주어야 하는것과 같이 賃貸借法을 制定 하려면 賃貸借로 大農化할 수 있는 潤活油的 役割을 하는 關聯問題도 함께 다루어져야 한다. 그 다음에 賃貸期間設定에 있어서는 過去 農地改革法에 一定農地를 3年以上 耕作하면 所有權이 없다는 條項이 있어 이것이 두려워서 나는 委託經營을 출매에 같은 사람에게 委託하더라도 每年 委託農地를 바꾸어서 委託하였다. 즉 같은 사람에게 5마지기를 매년 경작토록 委託

하더라도 今年에는 이땅을, 明年에는 저땅을, 하는 式으로 바꾸어 주었다. 그러다 보니까 農地의 地力이 떨어지고 農地管理가 疎忽해 졌다. 따라서 賃貸期間의 設定은 반드시 必要하다고 본다. 그것은 賃貸人과 賃借人雙方에 안도감과 地力增進을 爲해서도 절대로 必要하겠으며 이것은 本人의 經驗談이다. 그 다음 賃借料問題는 相對的이기 때문에 雙方의 合意에 맡기는 것이 바람직하다고 본다.

休耕農地에 대해서는 懈怠賦課金を 賦課하는 것으로 되어 있으나, 本人의 主張은 休耕申告義務化를 시켜 이를 官에서 耕作希望者에게 按配調整하였으면 한다.

그 다음 마지막으로 農地所有權을 農民에게만 주느냐, 都市 사람에게도 주느냐 하는 것인데, 과격한 말일지 모르나 다만 農民을 過剩保護하다보니 生産이 오르지 않는 感이 있다. 實例로서 本人이 直營하는 논은 같은 面積에서 30 ㏊가 틀림없이 生産되는데 같은 條件에서 農民이 委託生産한 것은 25 ㏊밖에 生産이 안되더라는 말이다. 다시 말하면 食糧增産이나 農地活用面에서 보면 누구도 營農意思가 있으면 農地를 所有할 수 있도록 하는 뜻이 加味되도록 해주었으면 좋겠다. 本人은 都市人으로 農村에 들어가 農事를 하다보니 이런애기가 나왔다.

司 會 : 방금 自己 經驗을 통해서 솔직하게 말씀을 해 주셨다. 끝으로 가장 중요한 問題가 남아 있습니다. 法的인 問題인데 가장 重要한 問題이기 때문에 行政法으로 가장 權威있는 金道昶博士께서 말씀해 주시기바란다.

金道昶(行政科學研究所長) : 이 問題에 關해서는 本人도 專門家가 아니기 때문에 法的側面에서만 말하겠다. 再去年에 憲法을 손질할때 많은 專門家들이 폭넓은 論議 끝에 現在의 農地條項이 採擇되었다. 憲法 122 條의 農地小作制度 禁止條項은 그 當時 여기계신 金成勲, 金東熙 教授들이 手苦를 하시어, 本人의 기억으로는 政策的次元에서도 贊反討論이 많았고 問題點도 많았던 것으로 알고 있다. 그러나 여러가지 檢討 끝에 결론적으로 農地 賃貸問題를 陽性化 할 時期에 와있다고 생각하였다. 그래서 그것을

憲法에 담은걸로 알고 있다. 그러니까 이 헌법정신을 받아가지고 조만간에 이 質貸借에 관해서 무엇인가 制度的으로 결말을 내야 할, 그러한 시점에 있는것이 사실이 아닌가 생각이 된다. 지금까지 專門家 선생님들의 말씀을 들으면서 감명깊게 여러가지를 배웠다. 단, 그런 말씀을 듣는 가운데서 이 제도의 試案을 마련한데 대해 근본적인 의문이 하나 있다. 그것은 현행 헌법 제 122 조에 보면 小作制度는 法律이 정하는 바에 의해서 금지되어야 한다고 해서 小作制度 禁止의 원칙은 예나 지금이나 다름이 없다. 1948년 우리 헌법이 제정된 이래 지금까지 소작금지의 原則은 꾸준히 유지되고 있는 셈이다. 그런데 이번에 새헌법에는 거기에 단서가 하나 들어가 가지고 농업의 生産性 提高, 農地의 合理的 利用등을 위해서 必要할 때에는 法律로 임대차나 委託營農을 인정할 수 있다고 해서 길을 열어 놨다. 길을 열었다는 것은 바로 지금 해야 된다는 것은 아니다. 정책적으로 여러가지 다루는 끝에 멀지 않는 장래에 그 헌법의 취지를 구현하는 立法이 뒤따라야 할 것만은 사실이나, 지금은 論議의 段階가 아니라 하나의 方向 설정으로서 그렇게 해야만 하는 그러한 것으로 알고 있다. 그런데 金榮鎮 博士께서 좋은 調查研究를 하신끝에 오늘 發表를 해주셨는데, 이 내용을 가만히 보고 느낀것은, 헌법의 취지에 따라 小作制度를 앞으로도 계속 금지한다. 耕者有田의 原則은 堅持한다, 이렇게 원칙을 제시해 놓고서 한편으로는 약간의 예외로서 質貸借을 양성화하는 길을 열어 놓았다는 말이다. 게다가 임대차를 양성화하는데는 限界點이 있다. 小作이라는 舊時代의인 概念이 復活되어서는 안되겠다고 하는 大前提가 하나 더 있었다. 그래서 어떻게 보면 事實上 남의 農地를 耕作하는 것이니까 一種의 小作이 아니냐, 아까 여러분들이 말씀했지만 實質적으로 무슨 差異가 있느냐 이렇게 되겠는데 다만 憲法的인 해석에 立脚해서 본다면 過去 小作制度라고 하는것은 地主의 私益을 爲해서 認定되었고, 이번에 새로 陽性化하려고 하는 質貸借은 農業生産性 提高라든가 농지의 合理的 利用등 공익적 요청에 입각한 제도다. 이러한 公益에 反할때는 임대차는 정면으로 憲法이 금지하고 있는 小作의 一環이 될수가 있다. 이 위험성을 경고하지 않을 수 없다. 따라서 여러 선생님께서 政策的으로 논의하는데 있어서 이러한 농업

생산성 제고라고 하는 공익적 요청이 이번 立法에 있어서 선명하게 부각되어야 할 것이고, 그렇지 못할 경우에는 小作禁止라고 하는 헌법상의 대 원칙에 정면으로 충돌이 될 우려가 있다. 바꿔말하면 농지소유권과 이용과의 분리, 이것을 논의하고 있는 것입니다만은 그것만이 농지이용의 생산성 제고라고 생각하다가는 아까 주봉규 선생께서 말씀하셨습니까만은 이용측만 생각하다가는 진짜 기본이 되는 농지소유권 문제가 法的으로 問題化할 것이다. 試案에는 임대를 할 수 없는 者로서 농지매매 증명이 없는 자, 상속등에 의해서 농지매매가 입증되지 않는 사람이라고 되어 있는데, 이는 상속도 허용한다는 뜻이다. 즉, 경자유전 원칙은 온데간데 없고 자기 땅을 소유해 가지고 대대로 내려가면서 상속하면서 남에게 임대할 수 있다는 것이다. 이대로 좋은가? 賃貸期間은 特定人에게 얼마동안 農地를 빌려 주느냐에 대해서만 얘기이지 그 農地 所有自體에는 어떤 自耕原則과 關聯하여 調節할 것이냐에 대해서는 檢討가 되어 있지 않는데 대하여 根本的인 회의를 느끼지 않을 수 없다. 그러면서 여러가지 政策的인 問題를 克服한 다음에 立法段階에 들어간다면 이 農地移動, 農地賃貸借 問題는 汎國民的인 難題이기 때문에 한꺼번에 뿌리를 뽑을 생각을 하지 않는 것이 좋겠다. 로마는 하루 아침에 이루어지지 않았더니 段階的立法을 通해서 漸次的으로 目標을 達成하는 것이 옳다고 생각한다. 그런 意味에서 본다면 第1段階 立法으로서 農地法을 만들지 않고 現在의 「農地の 保全 및 利用에 關한 法律」을 改正하여 나간다는 形式으로 한다는 것은 온당한 方法이라고 생각한다. 그 法을 개정하는데 있어서도 강행법을 만들려고 하지 않는 것이 좋겠다. 法이 너무 강하면 社會現實이 그 법을 무시한다고 하는 사실을 잊어서는 안된다. 예컨대 계약방법의 문서화라든가 賃貸料率을 어떻게 할 것인가, 또 임대기간을 어떻게 할 것인가, 임대료 지급방법은 어떻게 할 것인가 등 큰 울타리만 정해 주고 그 울타리 안에서 당사자들의 합의에 의해서 하는 것이 온당하리라 생각한다. 즉, 이번에 법을 제정한다고 하면 그 法은 기본적 성격에 있어서 강행법의 성격이 아니고 임의 법적 성격을 띠어야 할 것이다. 이어서 한두가지 법적문제에 관해서 말씀드리면 농지임대차권에 대해서 등기 신고여부를 가리지 않고 對抗力을 인

정한다는 것은 법적으로 더 검토의 여지가 있다. 傳貰權도 民法에 의해서 債權的 계약으로 할 수가 있습니다만, 등기를 하면 물권적효력이 생겨가지고 대항력이 생긴다. 그런데 농지임대차는 物權으로서의 성격이 부여되어 있지 않다. 단순한 債權契約의 효력을 가지고 있는 것이다. 농지임대차계약에 대해서 登記할리도 없거니와 그 신고등에 대해서 대항력을 인정한다는 것은 법적으로 문제가 있다.

그 다음, 성실경작을 유도하기 위해서 경작해태금을 지급하는 문제에 관해서도 역시 융통성을 가지고 생각해 보는 것이 좋겠다. 空閑地稅 비슷한 것을 提議하는 분도 계셨습니다만 현재 農地의 保全 및 利用에 關한 法律에는 대리경작제도가 있고, 이 懈怠金 問題는 여러가지 문제가 있지 않겠는가? 그러므로 여러가지 方法중에서 선택을 한다면 모르되 이것만을 唯一한 대안으로 내세운다면 실효성과 관련하여 문제가 있을 것이다.

그 다음, 임대자격자에 있어서 行政機關에 의한 매매증명이 없는 자는 임대자격이 없다고 하자는 試案이 있는데 이것도 실효성이 의문이다. 현재 民法上 부동산 매매는 등기를 거쳐야 비로소 所有權이 移轉되게 되어 있다. 실제로 부동산의 소유권 取得을 保障받기 위해서 등기이전을 하느냐 하면 오히려 안하는 것이 공지의 사실이다. 거기에는 여러가지 이유가 있겠다. 예컨대 稅金關係등 여러가지 이유로 엄연히 法制度가 있는데도 불구하고, 즉 부동산 物權 변동에 있어서의 形式主義가 採擇되어 있는데도 불구하고 社會生活에 있어서는 그것이 이행이 안되고 있다. 그리고 다른 사람에게 판다고 하더라도 자기는 빠지고 중간생략등기 같은것도 있다. 그래서 과연 이것이 어느 정도 실효성이 있겠는가 의문이다. 요컨대 法으로 하면 다 解決된다고 하는 法 萬能思想은 법의 실효성결여를 초래할 가능성이 매우 높다고 하는 것을 말씀 드린다.

끝으로 매우 중요한 얘기라고 생각이 되고, 農地賃貸借制度를 陽性化하는데 있어서 가장 역점을 두는 問題의 하나가 아닌가 추측이 됩니다만, 罰則의 문제에 있어서 試案에는 文書契約義務의 不履行, 계약해지의무 違反, 또 歸農 即時 離農, 기타 違法賃貸借 등은 重罰을 하자는 內容이 있는데, 이것은 법적으로 困難하다. 농지를 매매하는 것은 原則적으로 私法

상의 去來이다. 1대 1의 個人的 입장에서 서로 매매하는 問題인데 거기에 公權力이 개입해서 처벌하는 것은 인정안된다. 차라리 稅法등의 方法을 모색함이 바람직하다. 罰則으로 處罰하겠는 것은 對象이 다르다.

司 會 : 다음 朴昌來 委員께서 말씀해 주시기 바란다.

朴昌來(東亜日報 論說委員) : 時間이 많이 지났고 여러분들께서 좋은 말씀을 다해 주셨읍니다만은 한가지 전제로 말씀드릴 것은, 아까 김성훈 교수께서 말씀이 있었읍니다만은 政府의 농업정책에 대한 視覺을 근본적으로 바꾸지 않으면 안되겠다고 생각한다. 주곡 자급달성을 '86년까지 달성 하겠다고, 그리고 농가소득증대를 하겠다고 정부가 노력하고 있읍니다만 그것이 구호에 그치고 있는 것 같다. 農業政策에 있어서도 國際比較 優位論이 상당히 정부안에서도 팽배하고 있지만 그런 것들이 是正되지 않고서는 지금 말하는 離農이 촉진된다든지, 耕者有田의 원칙이 잘 이행되지 않는다든지 하는 여러가지 副作用이 나타나지 않을까 우려된다. 농지임대차 제도는 贊反의 의견이 많았는데 우리나라 현실로서 허용하지 않을 수 없을 것 같다. 임대차허용이 이농촉진법이 될지도 모른다고 말씀을 하시는 분도 계셨읍니다만 현실적으로 우리나라가 경자유전의 원칙을 지켜왔고 또 소작을 禁止하는 법이 있었음에도 불구하고 實質的으로 이표에서 지적하신 바와같이 상당히 質貸借가 늘어나는 것이 사실이다. 어느 분 말씀은 그나마 그런 법이 있으니까 이 정도로 억제됐지 이런 법이 없으면 오히려 더 많이 늘어나지 않았겠느냐 하는 점을 지적하셨읍니다만은 그러나 법이 현실을 외면해가지고 제정된다면은 그것은 현실과 동떨어진, 법 따로 현실 따로 노는 결과를 가져오기 때문에 이런 현실을 감안할때 농지의 임대차의 허용은 불가피한 것이 아닌가 생각한다. 그리고, 우리나라 이농을 많이 걱정하십니까만 우리나라 全體人口에 대한 農家人口의 비율이 25%로서 약 1千萬명을 해아리고 있다.

이것도 너무 많은 것은 사실이다. 선진국 처럼 農家人口가 전체 인구의 15% 정도로서 15%가 전체인구를 먹여살릴 정도의 農業生産性이 높으

면 農家所得 자체도 늘어날 수 있고 생산성도 많이 향상될 수 있을 것이다. 離農人口를 都市商工業 등이 吸收한다는 前提라면 임대차의 필요성은 거기에서도 제기된다고 생각된다. 임대차제도를 허용한다고 해서 그것을 법으로 규정한다고 하는 것은 법과 현실과의 괴리만큼 확대시키는 결과를 가져올지도 모른다는 우려도 있다. 金道稔 선생님도 말씀하셨습니다만 現實을 떠난 법이 있을 수 없는 것과 마찬가지로 지금까지 여러 規制條項이 있음에도 불구하고 賃借農이 계속 늘어났다는 사실이나, 또 小作料를 30% 이상 금지하는 규정이 있음에도 불구하고 現實적으로 소작료는 50% 가까이 負擔하고 있다든지 하는 것은 법으로 아무리 規制한다 하더라도 법이 현실을 전부 調整할 수는 없다는 것을 立證하는 것이다. 따라서 賃貸借制度를 허용한다 하더라도 그것을 法萬能의 사고에서는 탈피해야 되지 않나 생각한다. 公益性의 필요에 의해서 法制定이 필요하다면 契約內容에 따라서 일부는 賃借人과 賃貸人 當事者間의 자율적 합의에 맡기는 것이 좋다고 생각한다. 다만 그것을 文書로 하는 것은 권장할 必要가 있다고 생각한다. 지금까지 우리나라 農業이라고 하는 것이 傳統社會의 思考方式 때문에 구두로 계약을 맺는 境遇가 많음니다만 앞으로 產業社會로 이행해 가는 과정에서 이런것도 분명히 文書化하는 것이 바람직하다. 結論적으로 賃貸借制度의 法制化는 불가피 하다고 보나, 그것을 정도에 넘치도록 법으로 묶어 놓는 것은 피해야 할 것이다. 따라서 법을 制定하되 當事者間에 맡기는 自律化 幅을 넓히는 그런 方向에서 하는 것이 바람직하다.

司 會 : 다음은 地方行政을 맡아 보시면서 教育訓練期間中에 參與하신 全國의 市長・郡守 여러분이나 또 여기 特別히 關心을 가지고 나오신 분 중에서도 意見을 말할 機會를 드리겠으니 누구 좋은 말씀을 해 주십시오(發言者 없음). 말씀이 없으므로 다음에는 發表者인 金榮鎮 博士께서 몇가지 必要하다고 느끼는 변명, 해설 또는 誤解가 있으면 말씀해 주시기 바란다.

金榮鎮 : 몇 가지 要約해서 말씀드리면,

첫째, 質貸借制度를 지금 이 시점에서 다루어야 되느냐의 與否는 關聯 調査를 충분히 더 하고 決定하는 것이 좋겠다는 소수 의견도 있었으나 이 문제는 農民의 輿論調査結果, 憲法의 規定, 生産性提高問題, 農地利用의 合理化問題 등으로 보아서 대체로 현 시점에서 다루는 것이 좋지 않겠느냐 하는 것으로 생각한다.

둘째, 質借料率은 쌍방간의 합의에 의해 決定되도록 개방하는 것이 어떻겠느냐 하는 意見집 약에 대해서는 현재 慣行이 농지의 임대차 需給에 의해서 이루어지고 있는 만큼 너무 지나친 규제는 도리어 農村社會에 폐단을 초래하고 混亂을 일으킬 우려가 있으므로 바람직 하지 않다고 생각된다. 따라서 試案을 완화하는 方向으로 하겠다.

세째, 質貸借期間에 있어서는 대체로 일정한 期間을 정하는 것이 質貸借 쌍방간의 정신적 압박을 덜지 않겠느냐 하는 생각이다.

이상 중요한 것은 3 가지로 생각하고 있는데 지금까지 여러 분이 討論한 內容을 다시 정리해서 충분한 검토를 거친 후 政策當局에 건의할 예정이다.

司 會 : 많은 시간동안 대단히 重要的인 國家的인 과제를 논의했다. 贊反論에 대해 쌍방 충분한 이유가 있는 것으로 생각한다.

司會로서는 여기서 結論을 내리기 보다 討論된 對話內容을 참고로 올바른 정책대안을 찾길 희망한다.

32年前 農地改革法을 制定해서 1950년 한국동란의 어려운 때에 農地改革을 시행했다. 그런데 오늘날 農地法이 없어서 되겠느냐 하는 생각이다.

한국의 農業問題, 특히 生産性問題에 대해 經濟的인 측면에서 한번 다룰때가 왔다고 본다.

3년전에도 이와 비슷한 論議가 있었는데 비슷한 結論이 나왔었다. 신중론이 상당히 많이 나왔고 또 改善論도 나왔다. 政府는 贊反論을 收斂해서 어떠한 방향으로 이끌어 가야할 것인가는 行政家들이 잘 판단할 줄 믿는다.

오늘 完成된 작품을 내놓지 못하고 미완성 작품을 내놓게 되어 죄송하게 생각하지만 워낙 重要한 問題인 만큼 심사숙고 하여 충분한 검토를 거쳐야 하리라 생각한다.

끝까지 경청해 주시고 發言해 주신 여러분께 感謝드린다.

이상으로 閉會를 宣言한다.

公聽會結果에 따른 調整案

1. 農地質貸借의 許容範圍

質貸不可者 : 法改正後 適法한 農地賣買證明이 없거나 相續, 裁判, 換地處分等 正當한 事由없이 農地를 取得한 者

質借可能者 : 農民 및 農水産部令으로 定하는 組合, 法人등 數人共同의 農業生産團體

2. 質貸借의 契約方法

文書化하되 非文書化時의 不利益 및 責任은 質貸人에게 歸屬토록 함

3. 質貸借의 期間

- 3年以上으로하되 3年未滿 및 期間未定契約은 3年으로 看做
- 期間終了後 質貸人이 解止하지 않을 때는 從前契約과 같은 條件으로 契約更新看做

4. 質借料의 決定

- 當事者間 合意決定을 原則으로 規定
- 必要時郡守는 質借料의 最高限度 決定告示 可能
- 災害時의 減量事項은 契約時 必히 明文化(當事者間合意)

5. 賃借料의 支給

가) 金錢支給原則으로하되 當事者間合意에 따라 物納可能

나) 支給時限

- 後支給을 原則으로하되 先支給時는 利子勘案減額
- 後支給時의 時限은 當事者間合意

6. 賃借人保護

- 賃借人의 買收優先權 規定 設置
- 賃借料 減額에 對한 調整條項設置
- 賃貸借契約의 解止事由規定設置
- 賃貸借契約의 解止制限規定 設置

7. 協同營農助長(組合, 法人, 團體의 賃借營農許可)

農水産部令으로 定하는 組合, 法人 및 團體는 이 法이 定하는 바에 따라 農地를 賃借하여 農業을 經營할 수 있도록 規定

8. 誠實耕作強化

休耕 및 不實耕作時는 地方稅法の 空閑地稅를 賦課할 수 있도록 規定

9. 其 他

- 不法農地取得에 對한 罰則條項設置
- 農地改革法 第 17 條의 排除條項設置

附錄 1

主要 日刊紙 社說

(가나다順)

農地賃貸借의 法制化

— 「劃一」보다 地域別 特性 고려해야 —

<光州日報, 1982. 6. 10 >

農地の 賃貸借制를 양성화하자는 새 農地法제정 방침이 다시 논의되고 있다. 政府는 9일 농촌경제연구원에서 열린 이에 대한 공청회 의견을 참작, 農地賃貸借에 관한 법률안을 마련하고 이를 오는 9월 定期國會에 제출할 예정이라 한다. 農水產部和 農經研이 조사한 農地賃貸借 실태는 지난해에 전체 農家の 46.4%가 賃借農으로 밝혀졌으며, 이는 '지난 60년의 26.4%, 70년의 33.5%에 이어 계속 현저한 증가 현상이었다. 또 賃借農地도 60년의 13.5%에서 70년 17.6%, 지난해에는 22.3%까지 늘어났다. 여기에 陽性化방침의 배경을 두고있다. 당국은 이같이 법적근거가 없는 음성화 임대차 실태에서는 임대차 쌍방의 불안만 남고 農業生産性を 떨어뜨린다고 보아 賃貸借制의 허용방침을 검토하기에 이른 것이다.

지난 70년대에 들어서부터 이같은 農地法의 제정방침에 대한 논의는 반복되어 왔다. 農地所有의 上限線 등을 포함한 전체적인 범위를 두고 각계의 見解가 모아지기도 했다. 그러나 그것은 농업생산의 기본요소인 農地를 대상으로 하는 것이며 農業制度의 기본제도라는 점에서 쉽게 결론을 내리지 못하는 어려움을 안고 왔다.

주지하는 바와같이 우리의 農村은 지난 67년 이후 줄곧 격심한 離農

現象이 계속되는 격변기를 지내왔다. 賃借農家の 격증추세도 이같은 激變의 產物인 것이다. 이같은 추세로 인해 賃借農의 제도적 근거가 아쉽기도 하지만 制度化함에 있어서 그추세를 더욱 細心하게 注視하는 자세가 절실한 것이다. 農業制度가 農業의 生産방법의 변화에 따라 개편·마련되는 것은 당연한 것이겠으나 그와 관련되는 經濟的·社會的 關係等諸條件을 무시하고 도입된다면 오히려 生産을 떨어뜨리고 사회적인 문제를 유발하는 愚를 범하는 것이기 때문이다.

이러한 관점에서 당국은 賃借農의 실태조사 결과에 있어서 農村地域別 특성을 충분히 파악하는데 보다 많은 노력을 먼저 기해 주기 바란다. 특히 都市近郊의 경우는 이미 도시의 遊休資本이 農地를 대상으로 투기되는 실태가 밝혀진 바 있으며, 반면 농촌지역에서는 勞動力 감소에 따라 자연스러운 慣行으로 이루어지기도 한다. 만약 당국이 劃一的인 法制化만 추진한다면 도시근교를 비롯한 일부지역의 사회적인 문제가 유발될 것이 너무나 自明한 실태로 보아진다.

이것은 정부가 오는 84년 제정할 방침이라는 所有上限 등을 포함한 포괄적인 農地法案을 마련하는데 있어서도 역시 우려되는 것이다. 물론 농업의 機械化를 비롯 企業經營의 기술적 경제적인 生産方式을 고려한다면 所有上限線의 철폐 등의 주장이 타당한 것 같기도 하지만 기계화영농 과정의 시작단계에서 처음부터 大型농기계 소유농가들이 자기 소유의 農地에만 利用하는 방식이 결코 바람직스러운 것만은 아니다.

農地制度는 가장 중요한 農業의 기본 제도라는 점으로 보아 그에 대한 개편방침이 계속 연구 논의되는 것은 필요한 것이며 특히 우리와 같이 격변기의 농촌실정에서 절실한 것이다. 그러나 도입과정에서는 그制度에 의한 生産方式의 유도를 꾀하려는 자세보다 實態의 면밀한 분석에 의한 제도의 부분적인 보완의 자세를 취해야 할 시점임을 다시 강조하는 바이다. 그것은 앞서 본바와 같이 현재 離農이 계속되는 격변의 추세가 그치지 않고 있기 때문이다.

여기에서 또하나 간과할 수 없는 실태는 보편적으로 農地價格의 下落과 농촌의 관행에 의한 借地料도 점차 낮아지고 있다는 것이다. 그러

한 만큼 生産性的의 향상을 꾀하는 賃借農의 양성화 또는 지역특성을 고려하지 않는 획일적인 制度化 방침은 再考의 여지가 충분하다 하겠다. 지역적인 특성을 면밀하게 분석하며 「農民」의 범위에 대한 충분한 검토로 부분적인 보완방안이 먼저 논의되길 바란다.

賃借農의 合法化

— 耕者有田의 大前提가 充足되는 線에서 —

<大田日報, 1982. 6. 11 >

土地問題가 社會經濟的으로 人間생활의 중심과제가 되어 왔다는 것은 역사가 이를 증명하고 있다. 특히 土地所有문제는 富에 대한 실질적인 척도로 인정되어 왔기 때문에 계속하여 社會적인 논쟁의 대상이 되어왔다. 韓日합방후 1912년 日帝에 의한 土地調査令의 발표로 이른바 土地調査事業이 진행되는 가운데 신고하지 않았다는 이유등으로 土地를 수탈당해 대부분의 農民들이 小作人으로 전락했던 지난날의 역사를 우리는 알고 있다.

이와같은 쓰라린 역사적인 경험을 간직한 韓國이 정부수립 후 1949년 농지개혁법의 제정으로 토지소유 상한선과 小作制度의 금지규정에 의해 大地主가 사라지게 되었다. 이러한 土地制度가 30년이 흘러 많은 변화를 가져오게 되었다.

農業經濟가 公業화에 밀리어 부진한 상태에 빠져들어 農家人口는 계속 都市에 배출되고 있는 實情이다. 농가인구는 지난 10년간 계속 감소하여 81년말 현재 9백 99만 9천명으로 총인구의 25.8%를 차지하는데 불과하다는 통계이다. 이것은 농가인구가 가장 많았던 지난 1967년의 1천 6백 7만 8천명에 비하면 무려 38.2%나 감소한 것이며, 당시의 총인구에서 차지하는 농가인구가 53.4%이었으니 비율에서도 반 이상이 줄어든 셈이다. 30여년동안 小作制度를 금지한 농지개혁법하에서 土地耕

作이 賃貸借에 의한 대리경작 또는 委託經營이란 새로운 형태로 변모해 오고 있는 것이다. 이러한 변태는 土地수익성이 유리하다기 보다는 農業勞動力이 부족하다는 데에서 찾을 수 있다.

그리하여 1960년에 26.4%에 불과했던 賃借農家가 1981년에는 46.4%로 늘어 났고, 같은 기간에 賃借農地는 13.5%에서 22.3%로 증가했다는 것은 토지이용의 새로운 변모라 할 수 있다. 이와같은 法律과 現實이 동떨어진 것을 시정하기 위한 賃借農의 양성화문제가 제기되었다. 신헌법 제122조 규정에 農地의 소작제도는 금지되고 있으나 賃貸借 및 委託經營은 法律이 정하는 바에 의하여 인정하기로 되어 있어, 어쨌든 임차농의 양성화에 대한 논쟁은 결말이 나아되는 입장에 있다. 이것은 農業生産性を 높이고 농지의 합리적인 이용을 위해 불가피하다는 논거에서 나온 것이다.

이와같은 일련의 제도개혁은 그동안의 社會經濟的 변천에 대한 사실공정과 더욱 현실에 충실히 부합시키려는 의도에서 취해진 것이라고 이해는 할 만하다. 그러나 耕者有田이라는 대원칙이 얼마정도 지켜지면서 이와같은 제도개혁이 본래의 목적하는 바에 충실히 지느냐에 귀착되는 것이다. 예외적인 것이 원칙보다 강력한 지배력을 행사할 수 있다고 한다면 또한 새로운 문제가 일어나게 되는 것이다. 제도개혁이란 애당초 의도한 방향에서 이탈하는 경우가 종종 생기게 되기 때문이다. 더우기 離農現象에서 일어나는 賃借農의 급증현상은 공업화라는 측면에서만 볼 것이 아니라 農業經濟라는 차원에서 접근되어야 할 것이다. 그것은 農家所得이 都市人의 소득보다 상대적으로 떨어지고 문화적 教育施設이 부족할 뿐 아니라 의료시설이 잘 안된 상태에서 농민은 살아야 되기 때문이라 할 수 있다. 더욱 人間은 점점 편한 일을 선택하려고 하기 때문에 단순 육체노동을 기피하는 경향이 더욱 증대하는 것이다. 이와 같은 약점을 보완하기 위해서는 營農機械化가 빠른 速度로 진행되어야 할 것이며, 農民이 보람에 살 수 있는 방향으로 政策課題가 개발되어야 할 것이다.

賃借農이 증가하는 원인을 점진적으로 배제하면서 이에 대한 陽性化가 강구되는 것이 올바른 方向설정이라 할 수 있다. 人間이란 經濟發展

의 성과를 누리고 싶어하고 남보다 잘 살아 보려는 욕구를 지니고 있으므로 나름대로 노력도 한다. 나타난 현상에 대한 치유라는 차원에서 보다는 어떤 制度改革이 가져오는 새로운 양상을 예측해야 되며, 정말로 농촌에 살 사람은 누구이며 이런 분을 위해 이익되는 방향으로 賃借農의 陽性化가 이루어져야 된다고 믿는다.

賃借農의 陽性化

— 不在地主와 農地投機에 대비책도 있어야 —

<東亞日報, 1982. 6. 10>

農地の 賃貸借 양성화 여부에 관한 해묵은 논쟁이 다시 재연되었다.

賃借農양성 여부에 관한 논쟁의 매듭은 헌법과 관계법률과의 相衡해소를 위해서도 요청된다. 新憲法은 農地の 小作制度는 금하되 賃貸借 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 따라 허용토록 위임하고 있으나 30여년 전에 제정된 農地改革法은 小作, 賃貸借 또는 위탁경영등 他耕을 원칙적으로 금지하고 있다.

농지의 賃貸借를 양성화하는 데도 여러 가지 문제가 뒤따른다. 그 으뜸은 우리가 전통적으로 지켜오던 耕者有田의 원칙에 어긋나는 것임은 물론이다.

耕者有田은 營農의 이상임에 틀림없다. 자기땅에서 자기가 농사를 지을 때 땅에 대한 애착도, 생산성도 높아지는 것은 당연하다. 종전의 헌법이 이 원칙을 지킨 것은 역사적으로나 社會正義로나 그 이유가 충분하다.

그러나 제도적 금지에도 불구하고 실제로 不在地主는 늘어만 갔다. 지난 60년에 26.4%에 불과하던 賃借農家가 작년에는 46.4%로 늘어났다는 통계는 이를 말한다. 賃借農地도 60년의 13.6%에서 81년에는 22.3%로 증가했다.

法的 금지에도 불구하고 현실적으로 農家の 절반 가까이가 땅을 賃借하여 농사를 지을때 그 생산성이 높아지리라고 기대하기는 어려운 일이다. 언제 전면개정될지 모르는 農地制度 아래서 賃借人은 賃借權의 해소 여부에, 賃貸人은 소유권 침해 여부에 대해 각각 불안감을 감추지 못하는 것은 당연하다. 有機物투하나 客土, 鉤산질비료의 施肥등 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 생산성 증대에는 노력을 소홀히 할 수 밖에 없다. 그것은 地方增進을 통한 식량 增收에도 또 농가의 소득향상에도 도움이 안됨은 물론이다. 더구나 우리의 경제발전 추세로 보아 앞으로 상당기간 離農의 증가는 막을 길이 없을 것으로 보인다. 농촌의 유희노동력을 도시의 서비스나 工業부문에서 흡수할 수 있다면 보다 적은 농촌 인구가 전 국민을 먹여 살리는 것은 농가소득증대와 都農간의 격차해소를 위해서도 도움이 된다. 따라서 현실을 외면할 수 없을 뿐 아니라 땅의 생산성을 높이고 농가소득의 향상을 위해서도 賃借農을 양성화하고 그에 따른 제도의 정립은 요청된다고 생각된다. 법률을 통한 賃借 쌍방간의 權益을 분명히 하는 것은 오히려 地主의 부당한 요구로부터 小作人을 보호하는 데도 필요하다.

또 自作農이 不實耕作을 하는 것보다 賃借農의 땅의 利用率이 높은 것도 숨길 수 없는 현실이다. 日本이나 臺灣에서도 賃借農을 인정하여 이를 제도화하고 있는 것도 우리에게 교훈을 주고 있다.

다만 賃借農을 양성화할 때 그러지 않아도 늘어나는 不在地主의 증가를 막을 수 있는 法的 장치의 마련은 필요하다. 農地가 不動產투기의 대상으로 이용되는 것도 경계해야 한다.

따라서 새로운 法은 농지를 소유하고 일정기간이내에 離農하는 것에 대한 철저한 감시기능의 규정을 필요로 한다. 현재 3정보로 되어 있는 所有上限線을 營農機械化나 경지정리등을 위해 가령 10정보까지 늘리는 것은 허용하되 不在地主에 대한 규제조항을 보다 강화하는 방법도 고려될 수 있을 것이다. 도시 근교나 工場예정지 근처의 땅을 사두고 그 값이 오르기만을 기다리면서 耕作을 소홀히 하는것에 대한 벌과금의 부과도 필요함은 물론이다. 그러나 賃貸農을 법률로 양성화한다 하더라도

賃借料率이나 임차기간, 임차료의 지급방법등 낱말이 明文化하는 것은 法 자체를 死文化할 가능성이 없지않다. 따라서 이같은 세부사항은 임대인과 임차인등 당사자의 合意에 맡기는 것이 보다 바람직스러운 것으로 여겨진다. 다만 이를 종래의 口頭계약에서 탈피, 文書化하는 것은 산업 사회로의 이행에 한걸음 다가서는 것이다.

賃借農 陽性化 是非

— 農政의 根本問題부터 생각할 일 —

<每日經濟新聞, 1982. 6. 12 >

[1]

賃借農, 다시말해서 小作制度를 양성화시키려는 움직임이 상당히 구체적으로 진척되고 있다. 최근 농촌경제연구원에서 열린 공청회에서는 賃借制의 실시를 전제로 한 임차료율, 계약기간, 지불방법등 세 부안까지 제시되었고 이를 두고 토론 참가자들의 贊反是非가 대단했던 것으로 전해진다.

賃借農을 양성화시켜야겠다는 주장에 대한 論難은 어제 오늘 새삼시작된 것은 아니다. 그러면서도 해를 거듭할 수록 그 熱度가 심해지고 있으며 최근에 와서는 곧 결말을 낼듯한 느낌을 갖게 한다. 양성화의 필요성을 뒷받침 해주는 여건들이 그만큼 심화되고 있는 것이다. 구체적으로 말하면 지난 49년 농지개혁법이 발효된 이래 30여년동안 계속돼온 他耕禁止방침에 불구하고 이른바 음성적인 賃借農이 꾸준히 늘어왔고 최근에 들어와서는 그 증가추세가 더욱 급진적인 양상을 보이고 있다는 것이다.

통계에 따르면 지난 1960년만해도 26.4%에 불과했던 賃借農이 81년에는 46.4%로 증가되었으며 같은 기간동안 賃借農地는 13.5%에서 22.3

%로 늘어났다. 또한 최근의 증가속도를 보면 80년에 37.1%였던 賃借農이 81년에 46.4%로 한해 동안에 무려 9.3%포인트나 꺾증 늘어났다. 법과 제도적인 금지에도 불구하고 전체농가의 근 절반이, 특히 근년에 와서는 1년 사이에 거의 10% 가까운 농가가 賃借農으로 바뀌고 있다는 사실은 분명 그냥 지나칠 수 없는 문제의식을 불러 일으키기에 충분하다.

우선 자기 땅이 아닌 남의 땅을 빌어 농사를 짓는다고 할때 그 生産性이 높아지리라고 기대하기가 현실적으로 어려운 일이라고 해야겠고 다음은 法的으로 금지하고 있는 상황에서 賃貸借人 모두가 농지의 소유와 경작에 대한 불안감이 사회적으로나 경제적으로 문제가 된다. 때문에 단기계약에 치중되고 따라서 賃借人들이 농지의 地力향상을 위한 퇴비·객토등 장기투자를 외면하고 그로 인해 増産도 농가소득증대도 어렵게 만드는 악순환이 빚어진다고 지적된다.

그와같은 시각에서 본다면 차라리 임차농을 양성화 시켜 賃貸借 쌍방의 권익을 명백하게 부상시키고 제도화 하는 것이 토지의 이용율과 생산성을 높이고 농가소득을 향상시키는데 기여할지 모른다는 논거가 제기될 수 있다. 때문에 제 5공화국 헌법에서는 처음으로 특별한 경우에 小作農을 인정하는 개념을 도입했고 이에따라 생긴 헌법과 관련법률간의 괴리를 조화시켜 임차농 양성화의 길을 틀 필요성을 부상시킨 배경이 된 것이다.

〔2〕

그러나 우리는 賃借農을 정부가 구상하는대로 양성화 할 경우에 예상되는 숭한 문제점들을 결코 看過할 수가 없다.

예를들면 한이 없겠으나 극히 중요한 몇가지만 들면 우선 그 첫째는 그렇잖아도 계속 늘어나고 있는 離農현상을 더욱 부채질하게 될 것이라는 점이다. 지금까지 제도적으로 금지한 賃借農이 일반화되다시피한 가장 큰 원인은 사실 離農으로 인해 不在地主가 크게 늘어났기 때문이다. 이런 점을 생각할 때 임차제가 양성화 내지 합법화될 경우 종전보다 훨

선 더 많은 농민들이 도시로 빠져나가게 되리라는 예상은 누구나 쉽게 할 수 있다.

두번째로 제기해야 할 문제는 농토가 도시자본의 投機대상이 될 것이 분명하다는 점이다. 지금도 사실 서울근교의 경기도지방 농토는 그 60%가 도시地主들의 소유인 것으로 알려지고 있는 터에 그동안 땅投機로 많은 재미를 본 도시의 방대한 投機資本이 不在地主의 農地소유가 제도적으로 보장될 경우 결코 가만히 있으리라고 생각할 수는 없다. 그럴 경우 농토값은 필경 올라갈 것이고 賃借農은 더욱 늘어날 것이고 不在地主에게 임차료를 지불해야 하게 될 것이며 그와같은 갖가지 연유로 해서 생긴 추가적인 비용은 결국 농산물가격에 移轉되어 정작 농민들에게는 돌아갈 이익없이 소비자에게 不利益을 가져다 줄것이 뻔하다. 또 도시자본의 농촌유입이 노리는 본질적인 동기가 토지의 미래지향적 투기성 소유 그자체에 있는 것이지 營農所得에 있지 않을 것이란 점에서 정작 임차농 양성화를 통해 기대하는 농업의 생산성 제고와 영농의 수익성 증대는 별다른 성과를 거두기 어려울 것이다.

임차농 양성화가 제기할 세번째 문제는 「耕者有田」의 社會正義가 침해당할 것이라는 점이다. 耕者有田은 어떤 의미로 보아 우리의 오랜 경험에서 도출된 最善의 營農방식이다. 자기가 자기 땅에서 농사를 지을때 땅에 대한 애착과 생산성이 높아지는 것임은 아무도 부인 못할 일이다. 남의 땅에서 남의 농사를 짓는 경우와는 의욕부터가 판이할 수 밖에 없겠고 그것은 또 돈가진 사람의 不勞所得을 조장한다는 점에서도 결코 소망스러운 현상이 못된다고 보아야 한다.

[3]

이상 몇가지 문제점만 놓고 보더라도 賃借農의 양성화는 긍정적인 측면보다 오히려 부정적 측면이 훨씬 엄청나다고 말해야 옳다. 물론 그와같은 문제는 地主와 小作관계를 제도적으로 보장하고 도시자본의 농토 투기를 막을 수 있는 강력한 울타리를 마련하는 등의 규제책으로 어느 정도 극복할 수 없는 것은 아니다. 그렇지만 임차농의 확대 내지 보편

화가 노린다는 생산성 향상과 식량자급 및 농가소득 증대등 장황한 이익이 과연 짐작대로 실현될 수 있는 것인지, 그리고 임차농의 양성화 말고 훨씬 더 좋은 방도는 없는지 한번 묻고 싶다. 말하자면 효과보다 부작용과 폐해가 훨씬 엄청난 것이 분명한 임차농 양성화를 굳이 고집할 이유가 납득하기 어려운 것이다. 그보다는 오히려 耕者有田의 원칙을 더욱 다져주는 歸農誘因방도를 찾는 일에 더 열을 쏟았으면 한다.

農業生産을 제고하기 위해서라면 농작물에 대한 가격지지, 농지세의 경감, 영농자재의 저렴한 공급, 농업기계화, 용수원 확보, 신품종개발 등 營農의 收益率을 높여주고 농촌생활환경을 개선해 줄 수 있는 다른 모든 노력에 힘을 쏟을 필요가 있다고 보는 것이다.

그동안 우리의 경제정책은 투자에 대한 단기적인 효과에만 지나치게 집착한 나머지 농업부문의 比較優位 확보가 등한시 되어 왔으며, 결과적으로 농민들이 농사를 외면하게 만들었다. 때문에 잘 못된 農政이 빚은 왜곡현상을 또 한차례의 그릇된 方策으로 대처하기 보다 먼저 근본문제를 분명히 가리고 그 기본방향을 확실히 하는 일이 긴요하다고 본다. 그런 다음에 賃借農문제를 다루어도 늦지 않을 것이다.

제도적으로 금지해 왔음에도 불구하고 賃借農이 전체 농민의 절반이 될 만큼 늘어났다는 사실은 분명 農政의 失策에 기인한 결과이며 이를 양성화시키는 것으로 追認하려는 것은 그 실책의 糊塗이자 또 한차례의 잘못을 예고하는 것이기도 하다. 요컨대 이 문제는 좀더 충분한 시일을 두고 장기적인 시각에서 利害得失을 면밀하게 파악한 연후에 결론을 내렸으면 한다.

小作制의 부활

— 耕者有田의 原則살려야 —

<朝鮮日報, 1982. 6. 10>

[1]

날로 성행해 가고 있는 농토의 賃貸借를 陽性化해야 할 것이라는 案이

상당히 구체적으로 검토되고 있는 것 같다. 굳이 「陽性化」라는 말을 쓰는 것은, 그것이 陰性的(非適法的)으로 성행하고 있다는 것을 함축하는 뜻을 말할 나위가 없다. 言必稱 賃貸借라는 말을 쓰는 것은 그 惡名 높은 小作制라는 어휘를 피하자는 뜻이 담겨져 있다는 것을 쉽게 着取할 수 있다. 아울러 그렇게 부르는 것이 그 陽性化를 合理化하는데 有益할 것이라는 發想에 따른 것일 것이라는 것 또한 능히 짐작이 갈만한 일이다. 물론 그 어휘야 賃貸借라도 좋고, 委託農이라 부르더라도 상관할 바는 아니다. 단지 그렇게 불렀다고 그 前期的 性格의 小作의 本質이 다른 것으로 둔갑하는 것은 아니라는 것을 留意해야 하는 것이다. 굳이 耕者有田이라는 말을 앞세우지 않더라도 農土는 실지로 農事를 짓는 農民이 所有하는 것이 가장 바람직스럽다. 그래야만 農土를 기름지게 가꾸고 한치의 땅도 헛되이 하지 않으며, 土地生産性を 長期에 걸쳐 最大化 하기에 최선을 다한다. 賃貸借를 制度化함으로써 小作農이 安心하고 客土를 하고 有機物과 硅酸質肥料 - 石灰 등을 적절히 施用하게끔 유도한다는 얘기지만 천만의 말씀이다. 1년 안팎의 賃貸借期間을 3년 안팎으로 바꾸었다고 目前的 收穫量을 最大化하는 收奪的인 農法이 바뀔 까닭이 없는 것이다. 그런데도 불구하고 굳이 農地生産性の 提高등을 앞세워 賃借農의 陽性化를 主張하는 것은 워낙 賃貸借라는 이름의 小作制가 一般化하다시피 성행하고 있기 때문이다. 離農現象의 急増趨勢에 비추어 앞으로는 賃借農이 더 빨리 늘어날 것이 明若觀火한 것이다. 그런데도 언제까지나 그것을 不法으로 묶어 둔다는 것이 無理와 不合理를 助長하는 것밖에 더 될 것이 없다는 생각에서 그 陽性化를 서둘러야 할 것으로 본 것은 나름대로의 이유는 인정 못할 바는 아니다.

農業센서스와 당국의 調査資料에 따르면 1960년에 26.4%이던 賃借農家は 1981년에는 46.4%에 達하고 있고, 같은 期間에 賃借農地는 13.5%에서 22.3%로 불어나고 있다. 특히 賃借農의 증가추세는 최근에 이르러 아연 고개를 들어 1980년에 37.1% 이던 것이 1981년에는 46.4%로 늘어나 1년동안 9.3% 포인트나 급증하고 있다는 계산인 것이다. 이는 그 만큼 離農現象이 가속화하고 있다는 것을 반증하는 것인 동시에

에 그것에 편승한 不在地主의 農土所有가 성행하고 있다는 것을 말하는 것이다.

어떤 意味에서는 오늘날의 小作農(賃借農이라 불러도 좋다)은 그 옛날의 小作農 보다 더욱 不幸하고 不安한 위치에 놓여 있는 측면도 없지 않다. 한 조사에 따르면 오늘날의 小作人들은 그 權益을 보장할 何等의 明示的인 근거를 확보하지 못하고 있다. 땅주인이 일방적으로 요구하는 조건에 따라 口頭로써 계약이 성립되고, 땅주인이 싫으면 그것으로 賃借關係는 끝나는 것으로 되어있다. 그러니 賃借人은 항상 地主의 눈치를 살펴야 하는 약한 위치에 서 있을 수 밖에 없다. 언제 地主가 賃借權을 몰수 할는지 모르는 不安을 되새기고 있어야 하는 것이다. 地主 또한 賃借期間을 補完할 수가 없는 理由가 充分히 있다. 小作制度는 憲法上으로도 禁止되어 있고, 農地改革法上으로도 許容되지 않고 있다. 단지 특별한 경우 法律로써 賃貸借 및 委託經營 내지 他耕을 할 수 있도록 委任하고 있지만 그制度는 아직 定立되지 않고 있다. 그런 制度가 마련된다고 하더라도 그것은 憲法精神上 어디까지나 특별한 경우에 국한할 밖에 없는 것인 즉, 특별한 경우가 아닌 一般化하다시피 되어가고 있는 賃借農을 모두 合法化 할 수는 없는 것이 아니겠는가 하는 것이 地主들의 생각이다. 그러기 때문에 文書上으로 賃貸關係를 설정할 수가 없고, 더구나 長期的으로 貸與할 수가 없는 것이 地主의 입장이다.

[2]

그러기 때문에 賃貸農을 陽性化하고 制度的으로 小作關係를 보장하는 것이 地主와 賃借農에게 다함께 有益한 것이 될 수가 있고, 所有權의 不安에서 벗어나 賃貸期間을 장기적으로 보장함으로써 農土의 生産性을 향상시키는 길이 아니겠는가 하고 하는 것이 賃貸借制度의 定立을 서둘러야 한다는 所論의 背景이다.

한데, 음성적으로 성행하고 있는 賃借農을 陽性化하고 制度化하는 것이 말하자면 不法을 合法化함으로써 그런 긍정적인 效果를 올릴 수 있다고 치더라도, 그에 따른 부정적인 결과를 더욱 重大視 하지 않으면 안

되는 것이 지금 우리의 현실이라는 것을 외면하지 말아야 하는 것이다.

여태까지 처럼 不在地主의 농토의 所有權이 거의 보장되지 못하고 있고, 制度的으로 賃貸借가 용인되지 않고 있는데도 賃借농가가 전농가의 거의 절반에 육박하고 있는 것이라면 그것이 制度的으로 허용된다고 할 때 賃借農이 얼마나 급격하게 불어날 것인지 생각이나 해본 것인지 묻고 싶다. 더우기 昨今の 離農現象의 증가추세와 賃借農의 급증추세에 비추어 그 制度的인 陽性化 = 合法化는 그 추세를 촉진하고 加速化할 모든 가능성을 지니는 것으로 보아야 할 것이다.

農業의 收益性이 어떤 상태에 있다는 것은 새삼 말할 나위가 없다. 아니할 말로 農土를 팔아서 은행에 맡겨 놓고 한가하게 놀면서 利子벌이를 하더라도 그쪽이 첫새벽부터 늦은 밤까지 가위 肉體磨耗的이라 할 농사일에 종사하는 것 보다 훨씬 收益性이 좋을 것이라는 말은 조금도 誇張된 말이 아닌 것이다. 바로 그러기 때문에 離農現象이 부쩍 늘고 있다. 다른 한편으로는 땅 投機에 맞들인 도시의 龐大한 投機性資本이 진작부터 農土에 대한 投機의 可能性을 虎視眈眈 엿보고 있다. 不在地主의 農土所有가 制度的으로 보장된다고 할때 投機的인 農耕地占有가 성행할 가능성은 결코 앞잡아 보아서는 안되는 것이다.

言必稱 농민들도 賃貸借의 陽性化를 환영하는 편이라고 제법 여론조사의 근거까지 대가며 강변하고 있지만 그런 여론조사는 당초부터 소용이 없는 것이다. 땅가진 농민들로서야 당장으로서는 농토에 投機가 불고 그래서 농토값이 오르는 것이 소망스럽게 여겨질 것은 정한 이치이다. 특히 농업의 收益性에 비추어 농민들은 여차하면 땅을 팔고 농촌을 뜨고 싶은 심정에 차 있는 실정이라고 할 때 농토에 투기가 일고 그러기 위해 이른바 농토의 流動性을 확대하도록 하는 대책으로서 小作의 陽性化가 소망스럽게 여겨질 것은 조금도 이상할 것이 없는 것이다. 단지 그렇게 해서 농토값이 오르는 것은 실제 농촌에 눌러 앉아 農事를 짓겠다는 진짜 농민들에게는 두고 두고 불리를 강요하는 것으로 될 뿐 아니라 농토값의 上昇이 農產物값의 上昇으로 이어져 物價問題나 소비자에게도 결코 유리할 수 없다는 것을 깨치는 바 있어야 하는 것이다.

땅은 不在地主가 소유하고 농민은 남의 땅에서 농사를 지어야 한다는 것은 그 어떤 意味에 있어서도 소망스런 형태가 아니다. 小作料(賃賃料)를 지불하는 몫은 농민만이 부담하는 것이 아니라 消費者들도 다함께 부담한다. 무엇 때문에 不在地主를 되살려 不勞所得을 안겨주어야 하는가. 憲法에 규정된 대로 小作農을 禁止할 용의가 없다면 지금 나름대로 小作관계를 不安한 상태속에 묶어두는 것이 오히려 소망스러울 수 있다. 耕者有田의 原則은 오랜 歷史의 과정을 통해 얻어낸 최선의 정책이자 社會正義를 살려나갈 保壘임을 看過하지 말아야 할 것이다.

關心 큰 賃借農制

— 農民의 權益 추호도 侵害없어야 —

<한국일보, 1982. 6. 11 >

농업과 농민에게 至大한 영향을 미치는 農地賃賃借문제가 다시금 큰 관심을 끌게하고 있다. 9일 韓國農村經濟研究院서 열린 공청회에서 여러 전문가들은 이 문제에 대해 열띤 贊反 討論을 전개하였다.

그동안 근 20년에 걸쳐 여러 차례 제기되었다 스러진 이 農地賃賃借制度의 창설여부는 새로운 상황 아래서 생각돼야 할 계제에 놓여 있는 듯하다.

우선 憲法規定에서부터 이 제도에 대한 眼目이 달라지고 있기 때문이다. 물론 「農地의 小作制度는 法律이 정하는 바에 의하여 금지된다」 (舊憲法 第118條)는 규정은 現行憲法에도 그대로 남아있다. 하나 그 조항에 붙은 但書에는 「農業生産性的 提高와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 法律이 정하는 바에 의하여 인정된다」 (第122條)고 규정하고 있는 것이다.

그러므로 賃借農問題를 재고함에 있어서 유념해야 할 점은 우선 첫째로 小作制度인 농지의 賃賃借제가 이미 실제로 상당한 정도로까지 행하

여 지고 있는 현실을 어떻게 처리해야 할 것이냐는 것이다. 농토를 상속하거나 또는 기타 사유로 도시인의 농토가 날로 늘어나는 추세하에서 耕者有田 원칙과 小作制度 금지를 과연 어떻게 지탱시키며 또 그지탱이 농촌발전과 영농현대화에 플러스 할 것이냐 하는 문제를 생각해야 할 일이다.

둘째는 그럼에도 불구하고 耕者有田 원칙은 憲法규정대로 거의 절대적인 存在이유를 갖고 있는게 사실이다. 그러므로 小作制度가 창설될 경우 이 원칙에 생긴 피해와 결함을 어찌 보상·수습할 것인가 하는 점 또한 첫째 문제 못지않게 큰 것이다. 憲法규정에서 貸貸借제도에 부여한 合理的 근거, 즉 「농업생산성」의 제고란 자상히 따져보면 農經研 공청회석상의 의견에서도 지적했듯이 상당한 혼란이 따르기 쉬운 개념이다.

농업생산성이란 본래 ① 農地生産性 ② 農業노동생산성 ③ 농업자본생산성의 세가지를 한데 묶어 표현하는 개념이다. 그런데 농업경제 이론과 内外의 농업통제는 營農規模(농가의 耕地面積규모)가 크면 클수록 農地生産性は 떨어지는데 반해 노동생산성은 높아지며, 자본생산성은 정확한 결론을 적용하기 어려우리 만큼 일정치 않다는 것이다.

耕者有田형태의 농업은 농민의 愛土心에 바탕을 두고 있어 農地の生産性を 높이는데 기여하는 것임은 異論의 여지가 없다. 그런 만큼 3년, 5년, 10년 등 기간을 정하고 농민이 남의 땅을 代理耕作하는 경우 그 土地生産性이 어떻게 될 것인지는 역시 의문점을 크게 남게 한다. 바라건대 農水産部 당국은 지난 6~7년 전까지 조사발표하다가 중단한 전기 세가지 農業生産性 統計(영농규모별)를 다시 정밀히 작성하여 이 문제의 귀추에 참고와 보탬으로 삼아 갔으면 한다. 또 지난날 貸貸農제도와 함께 늘 제기되어 온 農地所有上限 철폐 및 확대문제를 어떻게 할 것인지는 아직 알려지지 않고 있다. 이 문제 역시 틀림없이 중요한 과제 인즉, 이 기회에 후련한 귀결이 있었으면 좋겠다.

앞에 지적한대로 영농규모가 크면 클수록 單位면적 농지에 투입되는 노동력량은 적어 노동생산성은 높아지지만 면적당 생산량은 줄어 들게

된다. 그렇지 않아도 근래 非農業部門의 고용흡수능력은 위축돼 있는 실정이다. 또 농산물의 수입은 만성화한 상태다. 따라서 이같은 면에 더미칠 부정적 영향을 고려, 그 補完策을 마련하는 일도 잊어서는 안될 대목일 것이다.

그밖에 賃借料率, 임차기간, 農地稅制, 農土投機배제 같은 문제들은 무엇보다도 첫째, 현自作농민이 離農心을 일으키지 않게 하는 확고한 指針에 따라 法으로 정해야 한다. 둘째는 애초부터 不在地主가 되어 賃貸할 것을 목적으로 농지를 사는 사람이 있을 수 없게 해야 하며, 세째로 小作料 如何에 관계없이 不在地主측이 小作人의 영농자금과 영농투입재에 대하여 어느 정도의 지원을 하도록 할 일이다. 이경우 利子계산과 상환 방법등에 대하여 小作人을 보호하는 장치를 구체화하는 것이 바람직하다.

우리는 賃借農制 문제를 국가적 大事로 생각한다. 行政府와 國회는 이 制度를 다룸에 있어 단기적, 장기적 眼目을 번뜩여서 착오없는 결말을 짓도록 신중을 다 해주기 바라마지 않는다.

附錄 2

農地賃貸借制度의 定立에 관한 農民輿論

1. 輿論調査의 背景

1) 지난 6월 9일에 개최한 「농지임대차제도 定立에 관한 公聽會」는 본연구원이 그동안 현지조사, 기존 연구결과, 관련 법규, 행정기관의 土地行政 經驗 및 研究專門家의 諮門 등을 통하여 마련한 試案을 토론할 수 있었던 최초의 기회였다.

討論을 통하여 이루어진 열띤 意見交換과 아이디어들은 試案을 보완, 발전시키는데 큰 도움이 될 것이다.

한편, 이 公聽會가 있는 후, 당초 試案에 토론 내용과 結果까지를 한데 묶어서 京鄕의 각 新聞들은 비상한 관심을 가지고 紙上論評을 한 차례 벌였다.

이 輿論調査는 거기에서 한 걸음 더 나아가서 試案과 討論會 및 그것들에 대한 매스컴의 報道 내용까지를 모두 지켜본 연후에 정리한 農民 자신의 意見을 청취해 모은 것이다. 그런 점에서 이 調査結果는 關聯制度의 定立을 위하여 중요한 의미를 지니는 것으로 본다.

다만, 이 調査가 시기적으로는 農繁期였고, 시간적으로 촉박 하였기 때문에 보다 多角的인 調査를 못하고, 基本的, 核心的인 몇 가지 事項만을 파악하게 된것이 아쉽다.

2) 이 調査는 公聽會가 끝나고, 텔레비전, 新聞, 라디오 등의 大衆傳達 媒體에 의한 報道 및 放映이 있는 직후(1982. 6. 14 ~ 6. 29), 本研究院의 現地通信員인 1,996戶 農家에 대하여 郵便調査를 실시하였는데, 그중 早期應答者 1,112戶(55.7%)에 대한 완전한 回信內容만을 電算集計하여 분석한 것이다.

2. 輿論調查 結果 要約

1) 現時點에서 農地賃貸借制度에 관한 農民의 認知度 : [設問은 “귀하는 농지임대차제도를 법으로 허용하려는데 대하여 아는 바가 있습니까?” ① 예, ② 아니오]

農地賃貸借制度에 대하여 그것이 좋은 나쁜든 다소라도 알고 있는 사람은 1,112 戶 중 950 戶로서 總調查者의 47.6%, 應答者의 85.4%였다 <表 1>.

表 1. 農地賃貸借制度에 관한 農民의 認知度

單位 : 戶

總調查者(A)	應答者(B)	認知者(C)	認知度	
			C/B(%)	C/A(%)
1,996	1,112	950	85.4	47.6

2) 現時點에서의 農地賃貸借制度 論議의 時宜性 : [設問은 “귀하는 현시점에서 농지임대차제도를 法制化하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?” ① 예, ② 아니오]

이어서 公聽會에서 일부 거론되었던 農地賃貸借制度 定立의 時宜性에 관하여 알아 보았다. 그 결과, 이 制度定立이 時期的으로 적절하다고 肯定的 反應을 보인 農民이 804 戶로서 總應答者의 72.3%, 總調查者의 40.3%에達했는데 <表 2>, 이는 本 研究院이 1979년에 조사한 農民輿論 조사결과 76.5%와 비슷한 경향이다.

表 2. 農地賃貸借制度 論議의 時宜性

單位 : 戶

總調查者(A)	應答者(B)	肯定者(C)	時宜適切性	
			C/B(%)	C/A(%)
1,996	1,112	804	72.3	40.3

3) 關聯情報의 對農民傳達媒體: [設問은 “농지임대차제도를 법으로 허용하려는데 대해 알고 계시다면 어떻게 아셨습니까?” (① 텔레비전, ② 라디오, ③ 中央新聞, ④ 地方新聞, ⑤ 農民新聞, ⑥ 其他)]

農民이 農地賃貸借制度에 대하여 무엇인가를 알고 있다면, 그것을 무슨 媒體를 통해서 알게 되었는데를 물어 보았다.

<表 3>에 제시한 바와 같이 農民에의 政策問題에 대한 情報傳達媒體로는 텔레비전에 의해서가 41.5%(462戶)로서 가장 많고, 그 다음이 新聞으로서 37.2%인데, 그중에서 中央紙가 22.5%(250戶)로 대종을 이루었다. 農民新聞은 9.5%(106戶)에 달했다. 라디오 聽取率은 예상한 대로 극히 낮았다(4.4%).

表 3. 關聯情報의 對農民傳達媒體

單位: % (戶)

텔레비전	라디오	新聞			其 他	無應答	計
		中央紙	地方紙	農民新聞			
41.5 (462)	4.4 (49)	22.5 (250)	5.2 (58)	9.5 (106)	2.6 (29)	14.2 (158)	100.0 (1,112)

4) 農地의 바람직한 賃借料率: [設問은 “농지임대차제도의 법제화가 바람직 하다면, 벼농사의 경우 임차요율은 얼마가 적당하다고 생각하십니까?” (① 30% 이내, 단, 농지세는 임대인, 수세는 임차인이 부담, ② 30% 이내, 단, 농지세와 수세는 임차인이 부담, ③ 30% 이내, 단, 농지세와 수세는 임대인이 부담, ④ 법률로 정하지 않고 계약당사자 간의 합의에 따른다)]

農地의 賃借料率에 관하여는 <表 4>에 나타난 바와 같이, 그리고 公聽會 討論中에서도 논의된 바 있듯이 응답자의 대부분이 農地의 賃貸借契約 당사자인 賃貸人과 賃借人 쌍방의 合意로 결정하는 것이 바람직하다고 생각하고 있다(448戶: 40.3%).

賃借料率은 30%로 하되, 農地稅는 賃貸人이, 水稅는 賃借人이 부담

하여야 한다는 意見은 336 戶로 30.2 %였고, 賃借料는 30 %로 하되 農地稅와 조합비를 賃借人이 부담하는 것이 바람직하다고 생각하는 農家は 14.5 % (161 戶), 반대로 이 경우, 農地稅와 조합비를 賃貸人이 부담해야 한다는 意見은 10.2 % (113 戶)였다<表 4>.

表 4. 農地의 바람직한 賃借料率

單位 : % (戶)

• 賃借料는 30 %로 하고, 농지세는 임대인이, 조합비는 임대인이 부담한다.	• 임차료는 30 %로 하되, 농지세와 조합비를 임대인이 부담하는 것이 좋다.	• 임차료는 30 %로 하되, 농지세와 조합비를 임대인이 부담함이 좋다.	• 임차료는 임대차 쌍방의 승의로 決定함이 좋다.	무응답	計
30.2 (336)	14.5 (161)	10.2 (113)	40.3 (448)	4.9 (54)	100.0 (1,112)

5) 農地賃借料의 바람직한 支給方法 : [設問은 “임차료의 지급 방법은 어떻게 하는 것이 좋다고 생각하십니까?” (① 현금납, ② 현물납, ③ 쌍방향의로)]

農地賃借料의 支給方法에 관하여는, 現物納이 좋다는 農家가 26.8 % (298 戶), 現金納이 좋다는 意見이 7.2 % (80 戶)였으며, 賃貸借 雙方의 승의에 의하자는 意見이 63.3 % (704 戶)로서 가장 많았다 <表 5>.

表 5. 農地賃借料의 바람직한 支給方法

單位 : % (戶)

現金納	現物納	雙方合意決定	無 應 答	計
7.2 (80)	26.8 (298)	63.3 (704)	2.7 (30)	100 (1,112)

6) 水稻作用 畝의 바람직한 賃貸借期間 : [設問은 “논의 경우 임대

기간은 몇년이 적당하다고 생각하십니까?” (① 3년 이상, ② 5년 이상, ③ 쌍방향의로)]

調査結果 61.6% (685戶)가 質貸借期間을 雙方合意로 결정하자고 하고 있다. 그 다음에 3년 이상이 25.4%, 5년 이상이 10.8% 등이었다 <表 6>.

表 6. 水稻作用 畚의 바람직한 質貸借期間

單位 : % (戶)

3 年 以 上	5 年 以 上	雙 方 合 意	無 應 答	計
25.4 (283)	10.8 (120)	61.6 (685)	2.2 (24)	100 (1,112)

7) 6월 9일 農經研公聽會에서 토의된, 農地質貸借制度 定立을 위한 試案에 대한 意見 : [設問은 “이번 公聽會에 제시된 법제화 시안에 대해서는 어떻게 생각하십니까?” (① 바람직하다. ② 대체로 바람직하다. ③ 바람직하지 못하다)]

應答農家 1,112戶중 75%인 834戶가 當研究院에서 公聽會에 提示한 農地質貸借制度 定立의 試案을 바람직하다고 하였다. 그중 37.2%가 바람직하다고, 37.8%가 대체로 바람직하다고 하였다. 無應答 18.2%를 除外하면 6.8%만이 바람직하지 않다고 생각하고 있었다 <表 7>.

表 7. 農經研의 法制化試案에 대한 農民의 反應

單位 : % (戶)

바람직 하다	대체로바람직	바람직아니함	無 應 答	計
37.2 (414)	37.8 (420)	6.8 (76)	18.2 (202)	100 (1,112)

3. 結論要旨

輿論調査結果는 農地質貸借制度 定立에 關하여 다음 事項을 시사한다

1) 農地質貸借制度에 관한 農民의 일반적인 認知度는 應答者의 85.4%의 높은 水準을 보임으로써, 현재 우리 農民은 이 農地質貸借制度에 대하여 높은 關心을 보이고 있음을 시사한다.

2) 農地質貸借制度 定立의 時宜性은, 應答者의 72.3%가 肯定的 反應을 보임으로써 試案의 討論過程에서 일부 否定的 反應이 있었으나, 이 制度의 法制化는 時期的으로 적절하다고 판단된다.

3) 本研究院에서 제시한 農地質貸借制度 定立方案에 대하여는 75%가 바람직하다거나, 대체로 바람직하다고 생각하고 있다.

4) 農地質貸借制度를 定立하는데 있어서, 첫째, 質貸借料率은 가급적 質貸借雙方의 합의로 결정하도록 일임하되, 만일, 質借料率을 法으로 정한다면, 水稻作의 경우, 質借料率은 30% 이하로 하고, 農地稅는 質貸人이, 農組組合費는 質借人이 부담하게 하는 方案이 검토되어야 할 것이다.

둘째, 質借料의 支給方法은 質貸借 雙方의 合意에 맡기되, 調整을 해야 할 경우는 金納을 原則으로 하는 方案이 검토되어야 할 것이다.

셋째, 水稻作用의 畝의 質貸借期間은 原則上 當事者 合意에 맡기되, 調整을 해야 할 경우는 3년 이상으로 할 것을 요한다.

5) 以上の 結果는 本研究院 試案을 중심으로, 텔레비전, 신문, 라디오 등의 媒體를 통해 農民 스스로 느끼고, 판단한 結果에 입각한 것으로, 本研究院의 농지임대차제도연구에 중요한 參考資料가 될 것으로 믿는다.

附錄 3

參加者 名單

○ 主題發表

金榮鎮(韓國農村經濟研究院 研究委員)

○ 司 會

朴基赫(延世大學校 副總長)

○ 討論參加者

農民 및 農民團體

高鍾得(새마을營農技術者中央會 理事, 京畿 水原市)

金水鎬(새마을指導者, 慶北 星州郡)

金泳俊(農民, 京畿道 江華郡)

朴鍾安(새마을指導者, 全南 高興郡)

俞碩在(農民, 京畿)

鄭長燮(全國農業技術者協會 專務理事)

趙東厚(農協中央會 理事)

學 界

金東熙(檀國大學校 教授)

金成勳(中央大學校 教授)

文八龍(建國大學校 教授)

朴振煥(農協大學長)

潘性執(서울大學校 教授)

吳浩成(成均館大學校 教授)

林炳潤（高麗大學校 教授）

張東燮（全南大學校 教授）

朱奉圭（서울大學校 教授）

言 論 界

金成斗（朝鮮日報社 論說委員）

朴昌來（東亞日報社 論說委員）

研究機關

金道昶（行政科學研究所長）

黃明燦（國土開發研究院 研究委員）

農地貸借現況과 制度定立의 方向

1982年 7月 10日 發行

發行處：韓國農村經濟研究院

登 錄：1979年 5月 25日 第3-135호

印刷處：東洋文化印刷株式會社

723-2104・725-0430・9222
