

研究報告 147
1987. 12

農地管理委員會 活動에 관한 調査研究

金 聖 昊(研究委員)
金 正 鎬(責任研究員)
金 正 夫(責任研究員)
朴 文 浩(研究員)
李 明 洙(臨時研究員)

韓國農村經濟研究院

빈 면

研究報告 147

農地管理委員會 活動에 관한 調查研究

要 約

최근 우리나라의 農地所有 및 利用의 구조는 크게 변화하고 있으며, 특히 非農民의 農地所有 및 賃貸借 農地의 급격한 증가 추세는 農地制度 定立의 필요성을 고조시키고 있다. 이러한 현실적 요구에 따라 政府는 지난 1986 년도에 耕者有田의 점진적인 實現과 農地所有의 適正化 및 그 合理的 利用을 위한 종합적인 農地制度 改善方案을 강구하게 되었으며, 이에 따라 農地關聯 稅制를 개선하고 農地購入資金을 지원하는 방침을 확정하는 한편, 農地賃貸借에 관한 기본적인 사항과 農地管理委員會의 설치 및 운영을 골자로 하는 農地賃貸借管理法(법률 제 3888 호, 1986. 12. 31 공포)을 제정하게 되었다.

주지하는 바와 같이 농지임대차관리법은 民法上的 賃貸借 關係, 즉 통상적인 채권행위에 대해 「農地」라는 법 적용대상의 특수성을 감안한 民法의 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 권리로서 耕作權에 해당하는 이른 바 價小作權은 그 권리의 내용에 따라 농지임대차관리법에 의한 法的 權源이 주어지게 된다. 일찍이 朝鮮農地令 (제령 제 5 호, 1934. 4 공포) 이후 농지임대차에 대한 법적·제도적인 보호 장치가 없던 현실을 감안할 때 금번 農地賃貸借管理法 制定이 갖는 의의는 대단히 크다고 하겠다.

그러나 農地制度 定立에 있어서 보다 중요한 것은 法的·制度的 裝置를

II

마련하는 것 자체보다도 이를 어떻게 효율적·합리적으로 운영하느냐 하는 것이다. 農地立法은 윤리적 당위의 법률이 아니라 農村經濟의 與件變動에 부응하여야 하는 經濟立法이며, 또한 입법 행위가 전부가 아니라 이를 운영·관리하기 위한 主體가 있어야 하기 때문이다. 특히, 農地の 賃貸借 關係는 利害關係人 상호간에 따라 다를 뿐만 아니라 立地條件, 肥沃度, 栽培作物 등 土地에 주어진 주변 여건에 따라 각양각색으로 나타나게 되므로 現實與件에 적합하지 않은 제도의 시행은 자칫 既存秩序를 혼란하게 하고 목적하는 효과를 거두기 어렵다.

농지임대차관리법에서 농지 및 농지임대차의 효율적 관리를 위하여 전국의 시·구·읍·면 단위에 農地管理委員會를 설치 운영하도록 한 것은 바람직한 일이다. 농지관리위원회는 劃一的인 規制가 불가능한 農地行政을 地域實情에 적합하게 하는 機構이며, 日本과 臺灣 등지에서도 일선 農地管理行政의 推進主體로서 커다란 역할을 담당하고 있는 것이다.

이 연구는 이러한 점을 감안, 현재 농지임대차관리법에서 규정하고 있는 農地管理委員會의 설치 및 운영방안에 대해 종합적으로 검토하고 그 발전방향을 찾으려는데 목적을 두었다. 따라서 이 연구에서 조사 분석된 내용은 農地賃貸借管理法의 실시에 필요한 農地賃貸借, 기타 農地管理에 대해 현실적 문제를 도출하고 그 구체적인 운영방안을 제시하려는 시도로서 수행된 것이다. 아울러 委員會의 運營에 대해서는 현실적으로 우리가 이 위원회 제도를 본격적으로 운영해 본 경험이 거의 없는 실정인 바, 이미 오랜 역사를 가지고 있는 日本 農業委員會制度를 검토하여 시사를 얻고자 하였음을 밝혀 둔다.

이 연구는 크게 나누어 農地管理委員會制度의 필요성 및 그 의의를 재조명하고 앞으로의 발전방향을 찾는 것과 農地賃貸借制의 세부적 推進方向을 모색하는 부분으로 나누어진다. 이를 위한 연구방법으로 文獻調査를 기초로 3個面에 대한 標本地區 運營 및 相關사항의 實態調査를 실시하였으며, 日本의 農業委員會 운영실태에 대해서도 현지조사를 통한 현실적 문제점 도출에 주력하였다.

연구의 내용을 요약하면 다음과 같다.

먼저, 農地制度 定立과 農地管理委員會制度의 意義에 대해서는 농지임대차제를 포함한 농지제도 정립의 당위성과 관련하여 農地行政 및 農地管理制度의 方向을 제시하고 委員會制度의 현실적 필요성을 검토하였다. 현재의 농지관리행정은 人的構成이나 행정체계에 있어서 관련 업무 수행에 미흡한 점이 많으며, 앞으로 地方自治制에 대비하기 위해서도 農地管理制度의 整備가 요청되고 있다. 이러한 요구에 따른 農地管理委員會의 役割에 대해서 농지임대차관리법에서 부여된 法的 機能 및 앞으로의 발전방향을 제시하였다.

다음으로 농지임대차제를 효율적으로 운영하기에 필요한 農地管理委員會의 役割을 農地賃貸借管理法의 細部的 推進方向과 委員會의 運營으로 구분하여 검토하였다. 농지임대차제 정립과 관련된 委員會의 기능으로는 農地賃借料 上限의 設定과 농지임대차와 관련된 紛糾調停 및 기타 사항이 주어지고 있으므로 이에 대한 위원회의 역할에 대해 3個面的 協議 및 調查結果를 바탕으로 검토하였다. 그 밖에 農地原簿의 管理 및 農地賣買證明制度의 運營과 관련된 현실적 문제점과 운영방안을 검토하였다.

농지관리위원회의 운영에 있어서는 농지임대차관리법에서 규정한 組織, 構成 및 機能 등을 살펴보고 위원회의 活性化를 위한 발전방향을 모색하였다. 농지관리위원회는 일단 농지임대차관리법에서 규정한 바와 같이 설치·운영하게 되지만, 委員會制度를 발전시켜 유일한 農民代表機關으로서 농민의 이익을 대표하고 農政에 참여하게 하는 방안이 발전적으로 검토되어야 할 것이다.

끝으로 日本의 農業委員會制度에 대해서는 농업위원회제도의 발족과 변천과정, 조직과 기능, 운영사례 등을 구체적으로 검토하였다. 일본의 농업위원회는 全國單位, 都道府縣 단위 및 市町村 단위 등으로 계통조직을 이루고 있으며, 農地問題 뿐만 아니라 農政全般에 걸쳐 다양한 역할을 담당하고 있다. 특히 農業委員會는 行政委員會로서 농지행정의 일선 주체임과 동시에 農民의 利益代表 機關으로서도 기능하고 있는 바, 앞으로 우리나라의 농지관리위원회제도의 발전방향에 관하여 많은 시사점을 줄 것으로 사료된다.

VI

결론적으로 현재 우리나라의 地政體系를 볼 때 농지임대차관리법을 시행하는 경우 추가로 부과되는 업무량을 감당할 수 없으며, 가령 行政人力을 보강한다고 하더라도 行政的 規制 이상의 효과를 기대하기는 어려울 것이다. 이런 점에서 농지관리위원회가 농지 및 임대차 관리의 기능 일부를 담당하고 제반 기준을 지역실정에 적합하게 하여, 일방적인 행정적 규제보다는 中立的인 協議體를 통해 분쟁을 조정하는 등의 역할을 하게 되므로 農地賃貸借制 定立에 필요불가결한 것이다. 다만, 이렇게 구성되는 농지관리위원회가 외국의 경우와 같이 농지행정 기능을 통합한 合議體 議決機構(행정위원회)로서 설치되지 못한 문제라든가, 앞으로 기능 및 조직 등에도 확대 발전되어야 할 필요성이 현실적 문제로 지적된다고 하겠다.

머 리 말

최근 農地所有 實態가 점차 악화되어가는 추세에 있다. 이에 지난 해에 耕者有田의 점진적인 實現과 農地所有의 適正化 및 그 合理的 利用을 위한 綜合的인 農地制度 改善方案을 강구하게 되었으며, 그 일환으로 農地 賃貸借管理法 制定을 비롯한 稅制改善, 農地購入資金 支援 등 일련의 조치가 결실을 맺은 것은 극히 다행한 일이다.

특히 농지임대차관리법의 제정은 그간 農地賃貸借 關係를 法的으로 보호할 수 있는 제도적 장치가 없었던 만큼 法 制定의 의의는 더욱 크다 하겠다. 또한 이 법에서 단지 농지임대차에 관한 基本的인 事項을 규정하는 것 뿐만 아니라 그 관리를 위한 農地管理委員會制度의 근거를 마련하였다는 점도 중요한 성과의 하나이다.

주지하는 바와 같이 農地問題는 利害關係人 相互間은 물론 농지를 둘러싼 現實與件에 따라 多樣하게 나타나므로, 현실 여건에 적합하지 않는 劃一的 規制는 자칫 기존질서를 혼란하게 하고 目的하는 效果를 거두기 어렵다. 農地賃貸借制 制定에 있어서 보다 중요한 것은 法 制定 보다도 이를 어떻게 效率的으로 운영하느냐에 달려있기 때문이다.

이와 같은 요청에 부응하여 수행된 이 研究가 농지임대차제의 운영 및 앞으로의 농지제도 개선에 도움이 되기를 바라마지 않는다. 또한 이 연구에서 검토한 外國의 事例가 農地管理委員會制度를 운영해 본 경험이 없는 우리에게 많은 시사점을 줄 것이다.

이 研究를 수행함에 있어 土地經濟室팀의 勞苦를 치하하며 아울러 研究者들 이외에 各種 資料調査에 적극 협조해 준 農林水産部 農地課 및 地方의 擔當機關에 대해서도 심심한 感謝를 표한다.

1987. 12.

韓國農村經濟研究院長 金榮鎮

目 次

第 1 章 序 論

- 1. 研究의 目的 1
- 2. 研究의 範圍와 方法 2

第 2 章 農地制度 定立과 農地管理委員會 制度의 意義

- 1. 農地管理委員會制度의 必要性 6
- 2. 農地管理委員會制度의 意義 12
- 3. 農地賃貸借制 定立과 農地管理委員會 活動 14

第 3 章 農地賃貸借制 運營과 農地管理委員會의 役割

- 1. 賃借料 規制 21
- 2. 賃借農의 權利保護와 限界 39
- 3. 農地原簿의 管理 45
- 4. 農地去來와 投機抑制 57

第 4 章 農地管理委員會 運營方案 檢討

- 1. 委員會의 組織과 構成 63
- 2. 委員會의 機能 67
- 3. 委員會制度의 發展方向 69

第 5 章 日本의 農業委員會 制度

- 1. 農業委員會制度의 發足과 變遷過程 71
- 2. 農業委員會의 系統組織과 機能 83

3. 農業委員會 運營事例 - 熊本市 農業委員會	100
---------------------------------	-----

附 錄

1. 標本地區(3個面) 調査 및 協議結果	114
2. 日本의 標準小作料 設定事例	134
3. 農地原簿의 新規作成 內容	139

表 目 次

第 2 章

表 2- 1	우리나라의 地政體系	10
表 2- 2	農地賃貸借管理法의 基本構成	14

第 3 章

表 3- 1	慣行賃借料率 分布	24
表 3- 2	논 賃借料의 道別分布	24
表 3- 3	벼 單作時 慣行賃借料 支拂額(3 個面)	25
表 3- 4	最近의 賃借料 趨勢에 對한 反應(3 個面)	27
表 3- 5	慣行賃借料의 變化推移(옥구군 서수면)	27
表 3- 6	賃借料 上昇의 理由(3 個面)	27
表 3- 7	水稻作 經營規模別 土地純收益	30
表 3- 8	논의 經營規模別 慣行賃借料率 分布	31
表 3- 9	水稻作 經營規模別 賃借地 및 賃借料 水準	31
表 3-10	日本의 標準小作料 告示例(熊本市)	37
表 3-11	賃借料 上限設定 例示(3 個面)	38
表 3-12	賃借農의 權利實態(3 個面)	40
表 3-13	日帝時의 小作爭議 發生原因	42
表 3-14	農地原簿의 區分과 作成對象	48
表 3-15	地域別 農地所有形態(3 個面)	50
表 3-16	地域別 所有農地 筆地數의 分布(3 個面)	51
表 3-17	地域別 所有農地 面積의 分布(3 個面)	51
表 3-18	地域別 賃借農地의 分布(3 個面)	52

表 3-19	經營主와의 關係別 所有筆地數(3 個面) ……………	53
表 3-20	所有農地の 本人 및 直系家族 以外의 所有區分(3 個面) …	54
表 3-21	農地原簿의 繼續管理를 위한 制度的 方案 ……………	56
表 3-22	賣渡者 및 買入者의 居住地 分布(3 個面) ……………	59
表 3-23	月別 農地賣買證明 發給件數(3 個面) ……………	60
表 3-24	月別 農地去來 面積(3 個面) ……………	60

第 4 章

表 4- 1	委員會의 市·區·邑·面 單位 設置에 대한 意見(3 個面) …	63
表 4- 2	委員의 地域別 構成單位에 대한 意見(3 個面) ……………	64
表 4- 3	委員중 專門委員으로 반드시 포함되어야 할 機關 및 團體에 대한 意見(3 個面) ……………	65
表 4- 4	農民代表委員의 選任方法에 대한 意見(3 個面) ……………	66
表 4- 5	委員의 任期에 대한 意見(3 個面) ……………	67
表 4- 6	委員會에서 중점적으로 논의되어야 할 사항에 대한 意見(3 個面) ……………	68
表 4- 7	委員會가 담당해야 할 가장 중요한 機能에 대한 意見(3 個面) ……………	68

第 5 章

表 5- 1	農業委員會制度의 變遷過程 ……………	78
表 5- 2	農業委員會의 必須業務 ……………	92
表 5- 3	農業委員會 系統組織의 關係豫算, 1987 ……………	99
表 5- 4	熊本市 農業委員會의 豫算 ……………	103

圖 目 次

第 2 章

圖 2-1	農地賣買證명의 發給體系	8
-------	--------------------	---

第 3 章

圖 3-1	土地純收益과 規模와의 關係	31
圖 3-2	農地賃借料 上限 設定의 體系	33
圖 3-3	慣行賃借料의 地帶區分(안성군 미양면)	36

第 5 章

圖 5-1	農業委員會 系統組織의 構成	86
圖 5-2	熊本市 農業委員會의 管轄區域 및 選舉區	101
圖 5-3	熊本市 農業委員會의 機構	102
圖 5-4	農地의 權利移動 關聯業務의 흐름	104
圖 5-5	農地轉用에 관한 業務의 흐름	106
圖 5-6	標準小作料 設定業務의 흐름	106
圖 5-7	農用地 利用增進事業에 대한 業務의 흐름	107
圖 5-8	農業者年金 業務의 흐름	110

第 1 章

序 論

1. 研究의 目的

最近 우리나라의 農地所有 및 利用의 구조는 크게 변화하고 있으며, 특히 非農民의 農地所有 및 賃貸借 農地의 급격한 증가 추세는 農地制度의 조속한 정립을 요청하고 있다. 이러한 必要性에 따라 政府는 지난 1986년에 耕者有田의 점진적인 實現과 農地所有의 適正化 및 그 合理的 利用을 위한 綜合的인 農地制度 改善方案을 강구하게 되었으며, 그 一環으로 農地賃貸借에 관한 基本的인 事項과 農地管理委員會 設置를 골자로 하는 農地賃貸借管理法(법률 제 3888 호, 1986. 12. 31 공포)을 제정하게 되었다.

주지하는 바와 같이 농지임대차관리법은 民法上의 賃貸借 關係, 즉 통상적인 채권행위에 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 관행 소작권은 그 권리의 내용에 따라 농지임대차관리법에 의한 法的 權源이 주어지게 된다. 일찌기 朝鮮農地令(제령 제 5 호, 1934. 4 공포) 이후 農地賃

貸借에 대한 法的·制度的인 保護가 없던 현실을 감안할 때 금번 農地賃貸借管理法의 制定이 갖는 의의는 크다 하겠다.

그러나 농지임대차제의 정립에 관하여 보다 중요한 것은 法 制定 자체보다도 어떻게 效率的으로 운영하느냐 하는 것이다. 農地立法은 윤리적 당위의 법률이 아니라 농촌경제의 與件變動에 부응하여야 하는 經濟立法이기 때문이다. 따라서 農地問題는 利害關係人 相互間에 따라 다를 뿐만 아니라 立地條件, 肥沃度, 栽培作物 등 土地가 주어진 주변 여건에 따라 각양각색으로 나타나게 되므로, 現實與件에 적합하지 않은 制度의 施行은 자칫 既存秩序를 혼란하게 하고 목적하는 효과를 거두기 어렵다.

농지임대차관리법에서 農地 및 農地賃貸借의 효율적 管理를 위하여 전국의 區·市·邑·面 단위에 農地管理委員會를 설치 운영하도록 한 것은 바람직한 일이다. 농지관리위원회는 劃一的인 規制가 불가능한 農地行政을 地域實情에 적합하게 하는 機構이며, 日本과 臺灣 등에서도 一線 農地行政의 推進主體로서 실효를 거두고 있다.

이 研究는 이러한 점을 감안, 현재 농지임대차관리법에서 규정하고 있는 農地管理委員會의 설치·운영방안에 대해 종합적으로 검토하고 그 발전방향을 찾으려는데 목적을 두었다. 따라서 이 연구에서 조사 분석된 내용은 農地賃貸借制의 실시에 필요한 農地賃貸借 및 農地管理에 대해 現實問題를 도출하고 그 구체적인 運營方案을 제시하려는 試圖의 일부로서 수행된 것이다. 아울러 농지관리위원회의 운영방안에 대해서는 현실적으로 우리가 이 委員會 制度를 운영해 본 경험이 거의 없는 실정인 바, 제도의 운영 및 위원회의 활동에 관하여 日本 農業委員會制度를 검토하여 시사를 얻고자 하였음을 밝혀 둔다.

2. 研究의 範圍와 方法

가. 研究範圍

이 연구는 農地賃貸借制의 효율적 운영과 農地管理委員會의 役割이라는

기본방향 아래 추진하였으며, 그 範圍는 다음과 같다.

(1) 農地制度 定立과 農地管理委員會 制度의 意義: 농지임대차제를 포함한 農地制度의 定立과 관련하여 農地行政 및 農地管理制度의 方向을 제시하고, 委員會 制度의 현실적 必要性을 검토함. 이러한 요구에 따른 農地管理委員會의 役割에 대해 농지임대차관리법에서 부여된 法的機能 및 앞으로의 발전방향을 제시함.

(2) 農地管理委員會의 運營方案 檢討: 농지임대차제를 효율적으로 운영하기에 필요한 農地管理委員會의 役割을 크게 農地賃貸借制의 細部的 推進方向과 委員會의 運營으로 구분하여 검토함. 구체적으로 농지임대차관리법에서 농지관리위원회에 주어진 기능인 ① 農地賃借料 上限 設定, ② 農地賃貸借 關聯 紛爭調停, ③ 기타 사항 등에 대하여 賃借料 規制, 賃借農의 權利保護, 農地原簿의 管理, 農地去來와 投機抑制 등의 현실적 문제점과 운영방안을 검토함.

農地管理委員會의 運營에 있어서 농지임대차관리법에서 규정한 組織 및 構成, 機能 등을 살펴보고 委員會의 活性化를 위해서 앞으로의 발전방향을 검토함.

(3) 日本의 農業委員會制度: 제도 발족 이후 36年이 된 일본의 농업위원회에 관하여 制度의 發足과 變遷過程, 組織과 機能, 運營事例 등을 검토함. 일본 농업위원회는 全國 單位, 都道府縣 單位, 市町村 單位로 계통조직을 이루고 있어 각 조직의 활동 및 연계관계를 검토하고, 一線 農業委員會를 事例調査하여 우리나라의 농지관리위원회 제도에 주는 시사점을 고찰함.

나. 研究方法

이 연구는 文獻調査, 3個面 實驗地區 運營 및 實態調査, 日本의 農業委員會 實態調査로 이루어졌으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

(1) 文獻調査: 그간의 農地制度 改善 및 農地賃貸借制 定立을 위한 研究結果를 종합 정리하여 農地管理制度의 당면적 과제를 도출하고, 1986年度 研究事業 結果인 「農地賃貸借制 定立을 위한 調查研究」에 후속하

는 문제점을 파악함.

(2) 3個面 實驗地區 運營 및 實態調查 : 농지임대차관리법의 실시에 앞서 이를 실험적으로 운영해 보기 위하여 臨時 農地管理委員會를 구성하고 농지임대차제의 세부적 추진방향에 대해 協議하는 한편 實態調查를 실시함. 그 내용은 다음과 같다.

(가) 對象地域 : 경기도 안성군 미양면, 경상북도 성주군 선남면, 전라북도 옥구군 서수면

(나) 事業期間 : 1987. 2. 9 ~ 8. 31

(대) 調查研究의 方法 : 조사대상지역에 임시농지관리위원회를 설치하고 現地駐在員을 상주시켜 위원회를 실제로 운영하면서 농지임대차와 관련된 제반문제를 실험적으로 조사 연구함.

(라) 調查內容

가) 농지소유 실태조사

- ① 농지원부 신규작성
- ② 농지소유형태 분류
- ③ 임대차형태 분류
- ④ 경작자 이동사항

나) 농지임대차 실태조사

- ① 지역개황, 농업적 특성
- ② 임대차의 지역적 특성
- ③ 임대차 관행(정밀조사)
- ④ 입차료 설정에 따른 행정절차
- ⑤ 기타 관련사항

다) 농지관리제도 조사

- ① 농지행정 실태
 - 농지행정의 인력
 - 제증명 발급실태
 - 농지관리위원회와의 행정적 연계성
- ② 농지관리위원회 운영

- 위원 선임
- 회의운영 및 심의사항
- 제증명 발급에 따른 농지관리위원의 역할

라) 농민반응조사 및 관계자 협의

- ① 시행령, 시행규칙(시안)에 대한 협의
- ② 기타 관련사항

(3) 日本의 農地管理制度 및 農業委員會 運營 實態調查 : 일본의 농지관리제도 및 농업위원회 운영실태를 파악하기 위해 現地出張調査를 실시함.

그 내용은 다음과 같다.

(가) 調査期間 : 1987. 8. 5 ~ 8. 14

(나) 調査對象 : 農林水産省 構造改善局 農政課, 全國農業會議所, 京都府 農業會議, 宇治市 農業委員會, 熊本縣 農業會議, 熊本市 農業委員會

(다) 調査內容

가) 農地管理實態

- ① 農地賣買 등管理制度 및 그 實態
- ② 農地賃貸借의 管理方法
- ③ 標準小作料 運營實態
- ④ 災害減免制度 등
- ⑤ 農地關聯 資金의 運營

나) 農業委員會 運營實態

- ① 委員會의 組織과 機能 및 豫算
- ② 委員會의 活動內容

第 2 章

農地制度 定立과 農地管理委員會 制度의 意義

1. 農地管理委員會 制度의 必要性

農地立法은 윤리적 당위의 법률이 아니라 현실여건의 동향에 부응하여야 하는 動態的인 經濟立法이다. 따라서 법적·제도적 장치가 經濟現象을 반영한 것이어야 함은 물론 그 운영 여하에 따라 목적하는 효과가 크게 좌우된다.

금번 제정된 農地賃貸借管理法은 농지임대차제 정립을 위한 법적 근거를 마련한 것이나 한편으로 이를 운영하기 위한 農地管理委員會 制度를 병행하고 있다는 점에 그 의의가 크다고 하겠다.

주지하는 바와 같이 農地의 賃貸借 關係는 임대인과 임차인 간의 계약관계로 성립되므로 당사자간의 관계에 따라 서로 이해관계가 다양하게 나타난다. 또한 賃貸借慣行이 지역마다 독특한 특성을 가지고 있다. 그러므로 行政系統에 의한 劃一的인 규제나 관리는 사실상 불가능하며, 자칫 기존의 賃貸借 秩序를 해칠 우려가 있다.

또한 현재 우리나라의 地政體系를 볼 때 농지임대차관리법을 시행하는 경우 추가로 부과되는 업무량을 감당할 수 없으며, 가령 行政人力을 보강한다고 하더라도 행정적 규제 이상의 효과를 기대하기는 어렵다.

이런 점에서 농지관리위원회가 농지임대차관리 기능의 일부를 담당하고 제반기준을 지역실정에 적합하게 하며, 일방적인 행정적 규제보다는 중립적인 협의기구를 통해 분쟁을 조정하는 등의 역할을 하게 되므로 農地賃貸借制 定立에 필요 불가결하다 하겠다.

다만, 차후 구체적으로 검토하겠지만 농지관리위원회가 농지행정 기능을 통합한 合議體 議決機構(行政委員會)로서 설치되지 못한 위원회의 성격적 문제라든가, 앞으로 기능 및 조직 등에도 확대 발전될 여지를 남겨 두고 있는 문제가 있다.

이하 농지관리위원회 제도의 필요성 및 농지관리위원회의 역할에 대해 구체적으로 검토하기로 한다.

가. 農地行政의 實態와 問題點

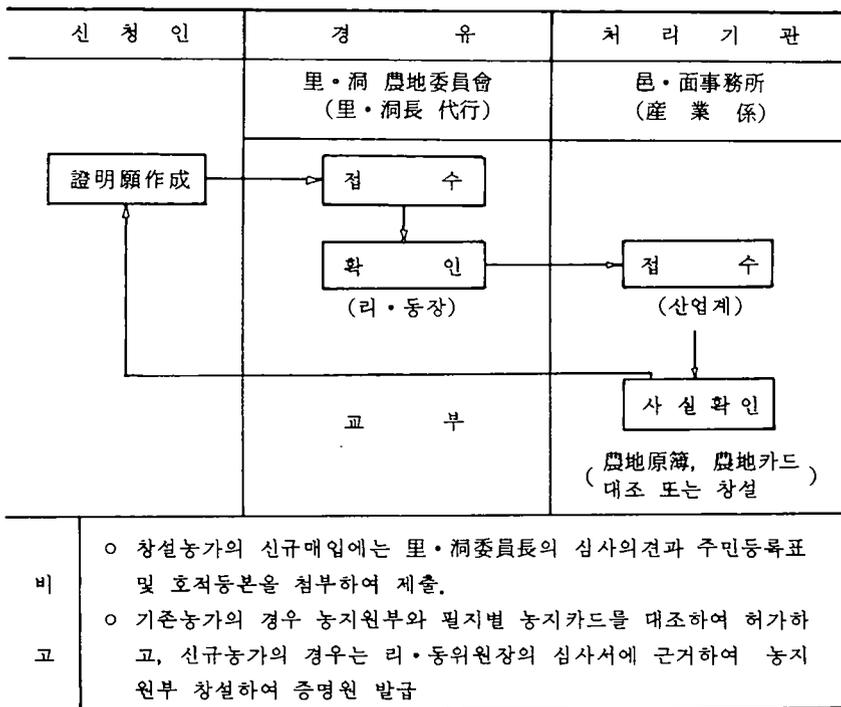
1949년 農地改革에 의하여 반봉건적 寄生地主制가 철폐되었음은 우리나라 農地制度史에 하나의 획기적인 성과라고 할 수 있다. 그러나 그간 7차례 걸친 입법시도에서도 알 수 있듯이 法制定의 중요성만이 강조되었을 뿐 이를 운영하기 위한 制度的 裝置의 정비에 소홀하였음은 물론, 農地法 自體가 제정을 보지 못하여 사실상 農地行政을 정상적으로 운영한 경험이 전무한 실정이다.

그 하나의 사례로서 農地改革法 제 19조 제 2항 및 同法 施行規則 第 52條에 의거하여 행해지고 있는 農地賣買證明制度를 살펴보기로 하자

農地賣買證明制度는 당사자간에 農地를 매매함에 있어 買受者의 農家與否, 自耕與否, 3町步의 上限範圍내 인지의 여부 등 所有資格과 所有限度를 심사하고 그 適正 또는 適格與否를 확인하여 農地賣買를 인정하는 제도이다.¹⁾ 그 절차를 보면 <圖 2-1>에서 보는 바와 같이 농지매입자가 증명원을 작성·제출하면 農地改革 당시에 구성된 農地委員會의 결의를 거쳐서 郡·面長이 발급토록 되어 있다. 여기에서 里·洞農地委員會의 존

1) 農林水産部, 「農地の 保全 및 利用에 關한 法律解説 및 事務處理要領」, 1975.

圖 2 - 1 農地買賣證明의 發給體系



재는 농지매매증명 발급의 法的要件인 동시에 매매행위의 정당성 여부를 결정하는 필수적인 절차이다. 그런데 문제는 현실적으로 農地委員會가 거의 휴면상태라는 것과 제도적으로 허위발급에 따른 벌칙규제라는 장치가 없다는데 있다. 農地委員會規定(大統領令 제 275 호, 1950. 2. 10)에 따르면 里·洞 農地委員會의 구성은 위원장 1인(區長)과 위원 6인을 두되, 6명의 농지위원을 里·洞民이 互選으로 邑·面長이 위촉하도록 되어 있다. 그리고 會議은 위원 2/3 이상의 出席으로 개최되고 출석위원 과반수로 의결하되, 委員長은 가부동수일 때 결정권을 갖게 되어 있다. 그러나 農地改革事業이 종결된 후 農地委員이 임명되지도 않았고, 이에 따라 農地委員會 자체가 유명무실하게 된 현재에는 리·동장이 私印으로 위원회의 결의를 대신하고 있을 뿐이다.

그 결과 농지매매증명의 발급신청에 대한 적절한 심사도 없이 邑·面長

이 임의로 발급하는 경우까지 있어 非農民의 投機的 買入을 制度的으로 막지 못하는 등 農地賣買證明 制度 본연의 목적을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 물론 현재 농지위원회의 업무를 대행하고 있는 里·洞長이 적법 여부를 심사한다고는 하지만 허위발급에 대한 벌칙규제가 없는 상황에서 유교적 유대관계 등 농촌이 갖고 있는 특수한 여건상 개인적 정실이 개입되지 않을 수 없기 때문에 음성적인 農地去來가 내면적이라고는 하지만 공공연히 이루어질 수 밖에 없는 현실이다.

또한 1972년에 제정된 農地의 保全 및 利用에 관한 法律 제 14조 및 동 시행령 18조에 의거 農地原簿와 農地카드를 農地所在地를 관할하는 區·市·邑·面에 作成·備置토록 하고 있다. 農地原簿와 農地카드의 作成目的은 上記한 바와 같이 무질서한 農地賣買證明의 發給을 방지하고 證明制度 본래의 目的을 수행할 수 있도록 그 運營의 正常化를 기하며, 나아가서 농가별 농지소유 실태를 제도적으로 파악 農地賣買의 系統的 管理를 기하기 위한 制度的·行政的 改善策이었다. 그러나 상기 법규정은 農家에 대해 반드시 작성해야 한다는 의무적 규정이 아니라 行政的 處理規定으로서 일선행정 책임자의 재량에 의해 처리됨에 따라 제도상의 큰 결함을 가지게 되었다. 차후 제 3장에서 보겠지만, 현재 전국적으로 작성된 농지원부 내지 농지카드가 거의 활용되지 못하고 있는 것도 최초 작성 후의 관리가 제도적으로 정착되지 못한 데에 원인이 있다.

이와 같이 난맥상을 보이고 있는 地政業務의 實態를 볼 때 農地質貸借 管理法의 시행에 따라 요구되는 업무를 원활히 효율적으로 수행할 수 있느냐 하는 데는 다소 의문이 된다. 구체적으로 農地行政 人力의 실태를 살펴보자.

(表 2-1)에서 우리나라의 地政體系를 살펴보면 農地行政이 농정의 기초로서 중요하다고 하지만 전국의 행정조직에서 지정업무를 주관하는 專擔係는 중앙단위에 농림수산부 農地課의 管理係, 保全係, 制度係의 3個係에서 10명으로 운영되고 있으며, 시·도에는 농정관련 업무를 관장하는 계에 담당자 1인만 배치되어 있는 실정이다. 더우기 一線 地政業務를 담당하는 邑·面에서는 전담계는 물론 전담자도 없이 다른 각종 업무와

表 2 - 1 우리나라의 地政體系*

段階	擔當部署			該當官署	專擔人員	備考
	局	課	係			
中央	農漁村開發局	農地課	管理係 保全係 制度係	農林水産部	10	
市·道	産業經濟局	農畜課	農水産係	서울市	1	
	地域經濟局	農政課	農政係	釜山, 大邱, 仁川, 光州市	1	
	地域經濟局	農漁村開發課	農業經營係	濟州	1	
	農林局	農漁村開發課	農業經營係	京畿·江原·忠北·忠南· 全北·全南·慶北·慶南	1	
市·郡	-	農産課	産業行政係	全國市·郡 共通(196 個所)	없음	他業務兼任
邑·面	-	-	産業係	全國邑·面 共通(1464 個所)	〃	〃

* 1987 年 12 月 31 日 現在.

함께 부수적으로 수행하고 있는 실정이다.

결국 농지관리의 제도자체가 유명무실하듯 그것을 수행하는 地政體系마저도 스스로 만들어 놓은 제도조차 운영못할 정도의 인력적 취약성을 지니고 있는 것이다.

나. 農地管理委員會 制度의 必要性

앞에서 검토한 바와 같이 기존의 제도 마저도 운영못할 정도의 지정체계를 전제로 하는 한 어떠한 훌륭한 제도가 마련되더라도 목적하는 효과를 거두기 어렵다는 것을 유추할 수 있다.

이번에 제정된 農地賃貸借管理法이 성공적인 制度로 정착하기 위해서도 제도를 운영하는 주체인 管理機構에 대한 정비 보완이 선결문제로 대두된다. 따라서 현재의 農地行政體制를 전면적으로 강화하려면 中央市·道の 전담과 또는 계의 확충도 중요하지만 무엇보다 중요한 것은 一線農地行政을 전담하는 邑·面單位의 기능이 대폭 강화되어야 한다는 점이다. 賃貸

借管理法이 시행되더라도 대부분의 실무행정은 邑・面單位에서 처리될 것이기 때문이다.

그러면 읍・면단위의 기능강화를 어떠한 방법으로 할 것인가? 통념으로 이것은 邑・面事務所의 인력보강을 생각할 수 있으나 읍・면 사무소에 한명의 전담자를 둔다고 하더라도 전국적으로 1,464 명이 소요되기 때문에 막대한 재정적 지출을 요구한다. 더우기 농지행정의 특수성을 감안할 때, 관련업무를 효과적으로 수행하기 위해서는 최소한 2~3명의 증원이 요구되며, 또한 어느 정도 고급인력으로 보강되어야 할 필요가 있다. 따라서 이에 소요되는 막대한 재정적 부담을 어떻게 극복할 것인가는 큰 제약이 아닐 수 없다.

이러한 재정적 제약요인을 극복하고 동시에 농지관리 업무의 효율성을 제고하기 위하여 외국에서도 委員會 制度를 운영하고 있는 사례가 많다. 특히 농지업무와 같이 地域單位로 특성이 있으며 專門性을 요하는 동시에 그 업무를 처리해 나아감에 있어 公正이 필요하다고 하는 경우에는 합의체 행정기관인 行政委員會의 필요성이 강조되고 있는 것이다.

다시 말해서 농지행정은 일반적인 行政機關과는 분리하여 中立的인 기관에서 처리하는 것이 바람직하며, 일본의 경우 農業委員會를 合議體 行政機關으로 설치하고 있는 좋은 사례가 된다. 일본의 농업위원회에 대해서는 구체적으로 제 4장에서 논의하기로 한다.

결론적으로 농지에 대한 이해관계는 행정체제로 조정되기 보다는 이해 당사자 및 그들을 둘러싼 農民組織 속에서 自律的으로 해결할 수 밖에 없는 것이며, 行政力은 단지 이를 制度的으로 수렴하는 管理機能을 담당하는 것이 바람직하다. 여기에 농지관리위원회 제도의 필요성이 있는 것이다.

2. 農地管理委員會 制度의 意義

가. 農地制度 運營의 一線 擔當主體

앞에서 고찰한 바와 같이 農地制度는 법 제정 그 자체만으로 立法 目的이 실현되는 것이 아니며, 제도가 있으면 그 제도를 효율적으로 운영할 수 있는 運營主體가 있어야 한다.

일반적으로 법의 운영주체라 하면 行政機關을 연상하게 될 것이다. 그러나 農地賃貸借에 대한 管理는 一般 行政官廳에서 일방적인 규제를 하는 식으로는 효과를 기대할 수 없다. 왜냐하면 農地에 관한 사항은 빌리는 자와 빌려주는 자의 雙方契約으로 成立되고, 서로의 利害關係도 각각 다르다. 또한 이러한 이해관계도 地域, 作目, 筆地, 土地의 肥沃度 등 農地의 立地의 與件에 따라 다르기 때문이다. 또한 地政業務를 원활히 수행하기 위해서는 먼저 地域實情에 밝아야 함은 물론 지역 주민과의 대화를 통하여 상반되는 이해관계를 합리적으로 조정하여 雙方의 和合을 유도할 수 있는 能力을 갖춘 中立的·自律的 主體가 필요하다.

특히 우리나라와 같이 過小農體制에서의 農地行政은 확실적인 행정규제가 사실상 어렵기 때문에 자율적인 농민의 관리에 위임하는 것이 일반적인 관례로 되어 왔다. 일제시대에도 비록 관련적인 것이었지만 府郡島小作委員會가 있었고, 현재의 일본에는 市町村農業委員會, 그리고 대만에는 성격이 좀 다르지만 縣市政府耕地租佃委員會가 있다. 이들은 모두 準國家機關의 性格을 지닌 中立的인 行政委員會로서 一線 農地行政을 주도하고 있다.

따라서 農地行政의 合理的·効率的 遂行을 위해서는 법령 그 자체만을 앞세우기 보다는 利害當事者간의 和合을 유도할 수 있는 자율적 조정기능을 갖춘 農地管理機構인 農地管理委員會의 設置·運營이 바람직하다.

農地制度는 法令이나 制度만이 된다고 해서 제대로 운영되는 것이 아니라 그 運營主體가 가동되어야 실현되는 것인 만큼 農地管理委員會는 農地

制度 正常化의 基礎條件이라 할 수 있다.

나. 地域農政의 推進主體 및 유일한 法的 農民組織

농지관리위원회가 갖는 또 하나의 의의는 지역별로 구성되는 위원회가 그 지역의 농업·농촌발전에 기여할 수 있다는 측면이다.

그동안 우리나라는 經濟成長으로 國民經濟의 産業化가 진행됨에 따라 農業·農村社會도 크게 變化하고 있다. 營農樣式은 종래의 自給自足的 營農에서 商品生産을 目的으로 하는 商業的 營農으로, 그리고 生活 樣式은 前近代的 樣式에서 近代의 樣式으로 바뀌어가고 있다.

그러나 현재 行政系統을 중심으로 이루어지고 있는 各種 營農指導 및 農政體系는 획일적이고 피동적인 바 이러한 變化에 대한 수용력이 크게 미흡한 것으로 지적되고 있다. 발전적으로 營農主體인 農家가 農政에 참여하고, 지역의 제반 영농여건에 알맞는 營農規模·營農形態·營農技術 등을 능동적·주체적으로 開發·運用할 수 있는 自治能力의 배양이 요구되고 있는 것이다. 특히 앞으로 지방자치제의 실시에 대비하여 中央政府와 地方政府가 연계하여 조화를 이룬 농정이 추진되어야 한다는 적극적인 측면에서 農民이 地域農政에 참여할 수 있는 통로를 마련하는 것이 바람직하다.

현실적으로 지금의 農政體系에서 농민이 그 의사를 농정에 반영할 수 있는 통로는 극히 제한되어 있다. 최근에 農漁民團體의 自律力量을 높이고 농정에 참여시키기 위한 농업관련 단체의 활성화 대책이 논의되고 있는 것도 이러한 추세와 맥락을 같이 한다고 할 수 있다. 물론 農水畜協 및 農地改良組合 등의 관련단체를 활성화시키는 것도 필요하다. 그러나 이들 단체는 성격상 經濟事業을 하고 있는 단체로 각기 그들의 사업목적에 위한 농정활동 또는 이익대표 활동에 참여하게 될 것이다.

이런 점에서 營利目的이 아닌 農民組織으로서 농지관리위원회가 갖는 의의는 상기의 단체들과 다른 것이다. 농지관리위원회는 성격상 농지임대차관리법에 의해 설치·구성되는 유일한 法的 農民組織이므로 經濟活動을 할 수 없다. 물론 그 기능에서 아직 제도적 보완이 요구되는 부분도 있는

것은 사실이나, 궁극적으로 農業·農村을 발전시키기 위한 地域農業 改革의 중심적인 추진역할을 담당하게 될 것이다.

農地管理委員會는 公的으로 인정된 유일한 農民組織으로서 農地行政에 참여함은 물론 農民의 利益代表團體로서, 農政·指導團體로서의 발전적 역할을 가지고 있다고 하겠다.

3. 農地賃貸借制 定立과 農地管理委員會 活動

農地賃貸借制度를 정립하기 위해서는 法制化의 기본방향과 함께 현재의 입대차 실태 및 관행이 충분히 고려되어야 한다. 또한 立法事項과 함께 그 운영에 있어서도 현실여건이 충분히 반영되어야 한다.

表 2 - 2 農地賃貸借管理法의 基本構成

基本項目	農地賃貸借管理法	日本 (農)農地法 (利)農用地 利用增進法	臺灣 (土)土地法 (耕)耕者有其田條例 (發)農業發展條例
① 目的	第 1 條	〈農〉〈利〉第 1 條	〈耕〉, 〈發〉第 1 條
② 用語의 定義	第 2 條	〈農〉第 2 條	〈土〉第 106 條
③ 賃借權	第 4 條	〈農〉第 18 條	〈發〉第 5 條
④ 契約方法	第 3 條	〈農〉第 25 條	〈 375 減租〉
⑤ 契約期間	第 5 條	農水省局通達	〈 " 〉
⑥ 賃借料	第 6 條	〈農〉第 24 條	〈 " 〉
⑦ 支拂方法	第 6 條③	"	〈 " 〉
⑧ 支拂手段	"	〈農〉第 21 條	〈土〉第 111 條
⑨ 支拂時期	"	-	〈土〉第 112 條
⑩ 減額請求	第 8 條	〈農〉第 23 條	〈土〉第 123 條
⑪ 契約更新	第 12 條	〈農〉第 19, 20 條	〈土〉第 109, 115 條
⑫ 轉貸禁止	第 13 條	農水省局通達	〈土〉第 108 條
⑬ 費用負擔	第 7 條	"	〈土〉第 121 條
⑭ 土地改良	-	-	〈土〉第 119, 120 條
⑮ 委託經營	第 14 條	〈利〉第 4 條	〈發〉第 5 條
⑯ 農地管理委員會	第 15, 16, 17 條	〈 농업위원회법 〉	〈 耕地租佃爭議須知 〉
⑰ 紛糾調整	第 9 條	〈農〉第 43 條	〈土〉第 122 條
⑱ 罰 則	第 23, 24 條	〈農〉第 93, 95 條	-

〈表 2-2〉는 금번 제정된 農地賃貸借管理法의 주요 立法事項을 정리한 것이다. 여기서 알 수 있듯이 우리나라의 농지임대차 관련 입법사항도 외국의 사례와 비교해 볼 때 기본적인 내용을 갖추고 있음을 알 수 있다. 농지임대차 관계에서 특히 賃借人의 耕作權(임차권)과 직접 관련되거나 이를 보호하기 위한 규정, 즉 契約方法, 契約形態, 契約期間, 契約更新 및 解止 등과 賃借料 水準 및 賃借料 減免 등의 사항은 立法에서의 신중한 검토는 물론 그 운영에 있어서도 신중하게 대처할 필요가 있다. 이들 관련사항의 운영에 따라서 임대차제 정립이 좌우될 수 있으며, 임대차제의 근간이기도 한 것이다.

이하 農地賃貸借管理法에서 규정하고 있는 농지관리위원회의 역할에 대해서 살펴보고, 위원회 활동과 관련하여 앞으로의 발전방향을 고찰하기로 하자.

가. 法的 機能

농지관리위원회의 기능은 농지임대차관리법 제 17 조에서 ①賃借料의 上限에 관한 審議, ②賃貸借에 관한 調停, ③기타 農地 및 그 賃貸借의 管理에 관하여 大統領令이 정하는 사항 등으로 규정하고 있다. 또한 법 제 19 조에서 위원회의 위원이 農地賣買證明 發給에 있어서 事實確認의 기능을 담당하게 된다.

[1] 賃借料 上限에 대한 審議

먼저 農地管理委員會는 農地賃貸借管理法 제 6 조제 1 항의 규정에 의거하여 農地賃借料의 上限設定을 위한 審議를 담당하게 된다.

즉 법 제 6 조제 1 항에 의한 賃借料 上限은 관할지역의 農地의 生産性 및 農作物의 收益性과 그 지역의 실정을 고려하여 大統領이 정하는 基準에 따라 地域別, 農作物別, 農地等級別로 정하게 되며, 上限을 정할 때 賃貸借慣行 등 지역의 특수성을 감안하기 위하여 賃借料 上限을 사전 심의 하도록 하고 있다.

제 3 장에서 구체적으로 검토하겠지만, 適正賃借料의 設定은 賃貸借 雙

方의 이해관계가 가급적 조화되는 기준에서 정해져야만 農地流動性を 제고할 것이며, 賃貸地 회수, 음성적 임대차 발생 등의 부작용도 최대한 방지할 수 있을 것이다. 賃借料 上限設定은 농지임대차제 정립을 위한 중요한 사항이며, 農地管理委員會의 핵심기능이라 할 수 있다.

② 爭議 調停

農地管理委員會는 法제 9조에 의거하여 賃貸借의 이해당사자가 法제 6조 賃借料 또는 法제 8조 賃借料 減免 등 賃貸借에 관하여 발생하는 爭議를 調停하는 機能을 담당하게 된다.

즉 賃貸借에 관하여 서로 협의가 이루어지지 아니한 경우 이해 당사자는 農地所在地를 관할하는 農地管理委員會에 調停申請을 할 수 있다. 이렇게 신청을 받은 農地管理委員會는 이를 조정하기 위하여 그 위원 중 대통령이 정하는 바에 따라 3~5인의 委員으로 구성되는 調停委員會에 회부, 당해 임대차 당사자 및 이해관계인의 의견을 청취하고 調停案을 작성하여 賃貸借 當事者에게 제시하고 그 수락을 권고하는 기능을 한다.

農地の 賃貸借에 관한 사항은 빌리는 자와 빌려주는 자의 입장이 상반되므로 상호간에 쟁의가 발생하였을 때 일방적인 행정조치 보다는 사전에 이들이 타협할 수 있는 조정이 선행되는 것이 바람직하다.

따라서 農地管理委員會는 農民代表委員(地域委員) 및 農業有關機關 관계자(專門委員)으로 구성된 公正한 合議機構라는 특성을 살려 이러한 기능을 합리적으로 수행할 수 있을 것이다.

③ 農地賣買의 確認

農地管理委員會는 管轄地域의 農地賣買가 이루어질 때 當該農地の 買入者가 農地所在地에 거주하는 耕作農民인가를 確認・證明하는 機能을 담당하게 된다.

이미 언급한 바와 같이 農地改革法 制定 당시에 이러한 기능을 담당하는 農地委員會가 각 지역단위로 설치되었으나 현재 사실상 운영되지 않고 있으며, 다만 里・洞長이 혼자서 이 기능을 대신하고 있는 실정이다. 이에

따라 발급신청에 따른 적절한 심사도 없이 임의 발급되는 사례까지 있어 부채지주의 발생, 농지의 투기적 매매 등 각종 음성적 매매가 조장되고 있다(金聖昊 1984, pp. 266 ~ 273).

이번에 설치되는 農地管理委員會는 地域農民의 合議機構인 만큼 農地賣買에 대한 확인·심사기능을 강화하여 農地賣買證明制度의 正常化에 크게 기여할 수 있을 것이다.

나. 委員會의 機能補完 및 發展方向

農地管理委員會 制度의 意義에서 고찰한 바와 같이 委員會가 농지임대차관리법상의 제반규정을 효과적으로 운영하여 그 設置 効果を 극대화하는 동시에 地域農政의 主體로서 발전하기 위해서는 法에서 부여한 기능외에도 다음과 같은 기능이 추가 또는 보완되어야 할 것이다.

첫째, 農地原簿의 整備를 담당할 수 있는 기능이 주어져야 할 것이다.

농지원부는 農地關聯 行政을 체계화하기 위한 기본대장일 뿐만 아니라 농가의 農業經營 實態를 파악하여 農政의 기초로 이용할 수 있는 기초자료이다. 따라서 최초 작성으로 잘 정비되어 있는 상태라 할지라도 그 후 變動事項이 계속 확인·기록되어야 한다. 또한 금번 제정된 농지임대차관리법에 의거 農地賃貸借의 申告가 있게 되면 이를 동재하기 위한 基本臺帳으로도 활용되어야 한다.

그러나 앞서도 언급하였듯이 일선의 행정력으로는 이 업무를 감당해 낼 수가 없으며, 농지원부의 작성 및 확인을 농지관리위원회가 담당함에 따라 그 지역의 農地管理 實態가 수시로 파악될 수 있는 이점을 갖는다. 또한 農地原簿는 농지임대차관리법 상의 農地賣買證明 發給業務와도 연계가 되므로 그 作成 및 確認이 위원회의 고유기능으로 규정되는 것이 바람직할 것이다.

이와 관련하여 둘째로는 農地賣買證明發給制度의 強化이다. 농지임대차관리법의 제정으로 농지매매증명제도가 강화되었으며, 벌칙규정을 두어 실효성이 높아진 것은 사실이다. 여기서 특히 강화되어야 할 것은 非農民의 買入, 다시 말하면 農家의 新規創設이며, 이 경우에는 단지 농지관리

위원 2인 이상의 확인을 받도록 할 것이 아니라 委員會의 議決事項으로 강화될 필요가 있다. 그래야만 善意의 新規農家도 보호하며, 非農民의 買入을 원천적으로 봉쇄할 수 있을 것이다.

세째, 各種 營農支援事業의 對象者를 선정하는 기능을 담당시키는 것이다. 금번 농지임대차법 제정과 함께 農地購入資金을 지원하게 되며, 그 支援 對象者의 선정을 위원회에서 담당하도록 할 필요가 있다. 농지구입자금은 앞으로 5년간 계속 지원될 방침이므로 초창기부터 대상자 선정에 유의해야 할 것이다. 이 정책은 資金支援 그 자체도 중요하지만 자금이 어떻게 배분되느냐에 사업의 성패가 달려 있다.

그밖에 政策的 支援資金의 수혜 대상자를 선정하는 경우에도 대상자 선정 업무를 農地管理委員會로 일원화하여 體系的인 지원을 하는 제도적 기반을 마련하여야 할 것이다. 지원 대상자의 선정창구가 여러 곳으로 분할 되면 될수록 그 과정에서 발생하게 되는 不信을 감당할 수 없게 된다. 이런 점에서 公正하고 自律的인 조직인 농지관리위원회가 각종 정책지원 사업의 수혜자를 선정하는 기능을 담당하여야 할 것이다.

네째로 農地所有 및 利用關係에 대한 斡旋機能을 담당하는 것이다. 농지의 賣買, 賃貸借, 交換分合 등 지역의 농지소유·이용에 관련된 제반정보를 農民에게 제공하고 중개·알선하는 기능을 農地管理委員會에 부여하여 合理的, 合法的인 農地流動化를 촉진할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

다섯째, 農地事情의 改善 및 農地制度에 대한 建議機能이다. 管轄地域의 農地事情改善 및 農地制度全般에 대한 地域農民의 意見을 종합·수렴하여 中央 또는 地方官廳에 건의할 수 있는 기능을 부여하여 農地管理委員會가 자율적·능동적 地域農政의 主體로 성장할 수 있도록 하여야 할 것이다.

여섯째, 農地 및 農地賃貸借에 관한 資料蒐集 및 調査機能이다. 行政機關의 협조하에 農地 및 農地賃貸借에 관한 제반자료를 수집·조사하는 기능을 農地管理委員會에 부여하여 農民의 農政 참여의식을 고양하고 合理的 地域農政의 基礎資料로 활용토록 하는 것이 바람직하다.

생산기반이 취약한 우리나라의 실정에서 앞으로의 農政의 中心的 課題

는 土地利用型 農業의 體質強化를 기본으로 産業으로서의 農業을 확립시키는 것이라고 할 수 있다. 종래의 零細農 體制를 극복하여 規模의 經濟性을 추구하고 생산성이 높은 經營을 확립하여 나아가는 것이다.

이러한 궁극적인 목적에서 農地管理委員會가 적극적이고 진취적으로 農地利用의 合理化를 꾀하고 地域農業을 活性化시켜 나아가갈 것이 기대된다.

第 3 章

農地賃貸借制 運營과 農地管理委員會의 役割

農地管理委員會는 금번 제정된 農地賃貸借管理法에 의해 구·시·읍·면 단위로 설치되는 기관이다. 법 제 15 조의 규정에 의하면 「農地 및 그賃貸借의 효율적인 管理를 위하여 市(區를 두지 아니한 市를 말한다)·區·邑 및 面に 農地管理委員會를 둔다」 라고 하여 農地賃貸借管理를 담당하는 일선 기관의 성격을 가지고 있다. 다만 앞 장에서 검토한 바와 같이 이렇게 설치하게 되는 농지관리위원회가 行政力을 갖지 못하고, 또한 機能面에서도 그 역할이 제한되어 있어 앞으로 보완되어야 할 필요성은 있다. 아울러 위원회의 구성이나 조직에 있어서도 다음 절에서 고찰하겠지만 개선의 여지가 있다.

농지임대차관리법의 운영과 관련하여 농지관리위원회에 법적으로 부여된 기능은 農地賃借料 規制의 세부 사항으로 임차료 상한에 관한 심의를 하는 것과 賃貸借에 관한 紛爭 發生時 그에 대한 調停을 담당하도록 하고 있으며, 그밖에 시행령에서 부여하는 기능이 추가된다. 또한 위원회의 위원이 관여하는 사항으로 區·市·邑 또는 面の 長에게 農地賣買證明을 발급받고자 하는 경우, 농지관리위원 2인 이상의 확인을 거쳐 신청을 하도록 규정하고 있다.

이미 언급한 바와 같이 농지임대차관리법은 經濟立法이며, 구체적으로 농지임대차 실태를 바탕으로 한 現實與件이 충분히 고려되어야 한다. 다시

말해서 임대인과 임차인의 이해관계가 다양하므로 行政的인 획일적 규제는 사실상 불가능하다. 또한 가령 이들 이해관계를 고려하여 아주 세부적인 규정을 정한다고 하더라도, 이를 운영하기 위한 管理主體가 필요하다. 어떠한 制度라도 제도 자체만 있으면 되는 것이 아니라 제도를 운영하기 위한 운영주체가 없이는 한낱 訓示의인 것에 불과하기 때문이다. 이것이 농지임대차관리법 운영에 있어서 농지관리위원회가 설치·운영되어야 하는 필요성이라고 요약할 수 있다.

따라서 농지관리위원회는 주어진 法定機能 외에도 「農地 및 그 賃貸借의 효율적인 管理를 위하여」 필요하다고 인정되는 사항에 대해서는 자주적·능동적으로 활동할 것이 기대된다.

농지임대차관리법 운영과 관련하여 농지관리위원회의 역할로 중요시되는 것은 곧 이 법에 대한 기대효과를 증대시키는 것이라 할 수 있다. 즉 농지임대차제정립의 근본 취지에 비추어 일차적으로는 임차료의 상승을 억제, 영세 임차농의 임차료 부담을 완화시키고 임차권을 보장할 수 있는 제도적 여건을 만들어 나아가야 할 것이며, 궁극적으로는 이 제도의 정착으로 農業構造改善의 효과를 거두어야 할 것이다.

이하 농지임대차제의 핵심사항인 賃借料 規制, 賃借農의 權利保護, 農地關聯 紛糾調停 등의 제도적 운영방안과 농지관리위원회의 역할에 대해 검토하기로 한다. 아울러 農地去來와 投機抑制라는 측면에서 農地賣買 및 管理의 實態를 검토하여 앞으로의 農地管理制度에 대해 전망하기로 한다.

1. 賃借料 規制

가. 賃借料 規制의 方法과 效果

賃借料 規制는 토지용역시장에 대한 제도적 개입의 형태 중에서 가장 강력한 수단이라고 할 수 있다.¹⁾

1) 農地賃貸借에 대한 制度的 規制의 내용에는 賃借料 規制, 契約期間 規制, 賃借農의 耕作權 및 費用償還 請求權 保障 등이 있다. 宮崎猛(1985), pp. 26-27 참조.

과거 해방직후 우리나라의 경우나 일본 및 대만에서도 임차료가 급격히 상승하고 사회적 불안이 가중될 우려가 있을 때, 이러한 市場外的 政策手段으로 임차료 규제를 실시한 바가 있다.²⁾ 임차료 상승에 대한 일종의 긴급조치였던 것이다.

엄밀히 말하면, 임차료 규제를 위한 정책수단은 직접적인 통제(control)와 간접적인 규제(regulation)으로 나눌 수 있다. 임차료 통제란 임차료를 일정 수준으로 동결시키는 것이며, 임차료 규제는 시장가격을 허용하면서 제한적으로 보완 유도하고자 하는 간접적인 수단이다. 이러한 제도적 개입은 근본적으로 자원이 형평적으로 배분되지 못하는데서 비롯된다. 즉 농지(용역)는 그 자체가 갖는 상품적 특성 뿐만 아니라 通作距離의 한계도 있기 때문에 開放市場으로서의 需給關係가 작용하지 않기 때문이다.

이러한 임차료 규제정책의 효과는 正의 측면과 冚의 측면으로 나눌 수 있다. 正의 효과는 곧 임대차계 정립의 근본취지와도 일치한다. 즉, 직접적으로 賃借料의 上昇을 억제하여 영세농의 임차료 부담을 완화시키고, 나아가서는 간접적으로 所得再分配 效果를 가지는 것이다. 결과적으로 임차료 규제에 의해 「가진 사람」인 임대인으로부터 「못가진 사람」인 임차인에게 소득의 일부가 이전하게 되며, 임차료 하락으로 消費者剩餘 형태의 社會便益이 증대하는 효과를 갖는 것이다.

한편 冚의 효과로, 이러한 정책수단에 의해 토지용역 시장에서 가격이 갖는 매매기능이 무시됨으로써 결국 토지용역 시장을 왜곡시키고, 장기적으로는 자원의 비효율적 이용 및 배분을 초래하게 되는 우려가 있다. 일반적으로 토지용역에 대한 가격탄력성은 단기적으로는 상당히 낮은 수준이므로 공급량의 감소가 그다지 크지 않을 것이지만, 장기적으로는 탄력적일 것을 감안할 때 임차료 규제로 인한 토지용역의 공급 감소가 클 것으로 예상되기 때문이다.

장기간 統制小作料制를 고수하고 있었던 일본의 경우, 이러한 임차료 규제의 효과에 대한 평가를 종합해 보면, 임차료의 통제가 장기적으로 農地

2) 美軍政時의 3·1制, 대만의 三七五條例, 일본의 統制小作料制의 事例.

流動性を 저해하는 것으로 지적되고 있다. 따라서 근년에는 「규제」라는 틀 속에서 제도적으로 3년마다 임차료 설정의 기준으로 농가가 지불가능한 이론적인 수준(標準小作料)을 공시하여, 그 범위 내에서 임대인과 임차인이 임차료를 정하도록 하고 있다.³⁾

그러나 임차료의 통제 내지 규제에 대한 문제는 근본적으로 農地賃借料가 토지용역의 공급자에게도 수요자에게도 偏倚하지 않는 적절한 수준에서 결정되어야 하며, 또한 그것이 地代 범주에서 인식되어야 한다는데 있다. 특히 임대인의 입장에서는 그것이 土地投資에 대한 적정수준의 利潤을 얻는 것으로 인식될 필요가 있다.

또 한가지 토지용역 시장의 제도적 개입과 관련하여 직접적인 賃借料規制와 賃借權의 保障에 대한 관련을 지적해 두고 싶다. 혹자는 임차료의 직접적인 규제만이 전부인 것으로 보고 이에 대한 찬반을 피력하기도 한다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 토지용역 시장의 제도적 개입은 여러가지 형태가 있으며, 이러한 수단들이 직접, 간접으로 임차료 규제의 효과를 갖는다. 특히 契約期間 規制와 耕作權 保障 등의 수단은 임차료 규제와 같은 직접적인 효과를 갖는다. 다음 절에서 구체적으로 검토하겠지만 賃借人間의 競爭이 賃借料 引上을 초래하는 주요 요인으로 지적되고 있는 바, 임차권을 보장하여 임차료 상승을 억제하게 되는 것이다.

나. 賃借料 慣行의 實態와 問題點

최근의 농지임차료 실태조사에 의하면(KREI 調査結果 1986. 10) 慣行賃借料率은 논외의 경우가 단작시 44.7% (수확량 기준), 2모작시 41.0%이고, 밭에서는 보통작물의 경우가 32.8%(조수입 기준), 특수작물 재배시 31.5%로 조사되었다.〈表 3-1〉은 동조사에서 나타난 임차료율의 분포로 논외의 경우에는 수확량의 41~50%를 임차료로 내고 있는 농가가 64.2%나 되며, 밭에서는 조수입의 21~30%를 임차료로 내고 있는 농가가 37.4%를 차지하고 있다.

3) 農林水産省, 「標準小作料設定の手引」, 昭和61年度.

表 3 - 1 慣行賃借料率* 分布

單位：%

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

* 논은 一毛作 基準, 밭은 一般作物 基準임.

()內的 數値는 反應戶數.

資料：KREI 調査結果(1986. 10).

또한 근년에 농림수산부의 농가경제조사(쌀 생산비 조사)에서 土地用役費 산출에 實勢賃借料를 이용하고 있으나 1985 년도의 조사결과<表 3-2 참조>를 보면, 10a 당 전국 평균 임차료는 115,594 원으로 조수익의 31%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 또한 임차료의 최고 수준은 172 천원에서서부터 낮게는 50 천원까지 분포되어 있다.

다만 慣行賃借料는 임대차 계약상의 비용부담 형태에 따라 實勢賃借料(土地用役에 대한 代價로서만 지불하는 임차료의 의미)와는 약간의 차이

表 3 - 2 논 賃借料의 道別分布(10a當)

道	區分	賃借料平均 원	對全國平均 比率 %	賃借料範圍	
				最高 원	最低 원
京	畿	119,166	103.1	148,346	92,676
江	原	110,334	95.4	139,492	75,767
忠	北	106,876	92.5	121,477	51,336
忠	南	125,368	108.5	171,969	85,098
慶	北	104,467	90.4	154,308	47,619
慶	南	94,627	81.9	127,252	50,016
全	北	122,391	105.9	168,864	59,030
全	南	112,199	97.1	138,968	81,981
全	國	115,594	100.0	171,969	50,016

資料：農水産部, 쌀 생산비 조사결과(1985年).

가 있다. 그러나 營農費 및 農地改良組合費(水稅) 등 직접적인 영농비용의 성격을 가진 비용은 대체로 임차인이 부담하는 것이 관행이므로, 임차료관행 조사결과와 쌀 생산비 조사와의 임차료 격차는 조사대상에 의한 차이 부분도 감안하여야 할 것이다.

또 하나 관행임차료에서 유의해야 할 것은 임차료 지불시기와의 관련이다. 賃借料 先納의 사례는 주로 慶南·全北·忠南 등에서 많이 이루어지고 있는 것으로 조사되어 있으나 (KREI 調査結果 1986. 10), 이 경우를 後納으로 환산하면 약 5할 이상의 임차요율로 계산된다<表 3-3 참조>.

일제하의 소작료 수준에도 定租·打租·執租 등의 소작료형태에 따라 최고액과 최저액의 차이가 심하기는 하였지만 논에서 보통 지불되는 소작료는 수확량의 50%였으며, 50% 이상의 소작료를 내는 농가가 전체의 73%나 되었다 (朝鮮總督府 調査結果 1932).

물론 현재 형성되어 있는 농지임차료는 농지개혁 이전에 성립하였던 高率·高額小作料와는 성격을 달리한다. 농지개혁 전의 고율임차료는 勞動生産性이 낮은 수준에 있고, 또한 경영요소 중 노동력과 토지의 비중이 극히 높은 상황 아래 성립하였다. 따라서 임차료가 임차농지에 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 농지임대차 관계에서 성립하는 고율임차료에는 여러가지 이유가 있겠지만, 기본적으로는 노동생

表 3 - 3 벼 單作時 慣行賃借料 支拂額(3個面)

單位 : 10 a

內 容	地域別			안성군미양면			성주군선남면			옥구군서수면		
	최고	최저	평균	최고	최저	평균	최고	최저	평균			
賃 借 料 (정곡 80 kg 가마)	3.0	1.5	2.0	2.8	1.6	2.5	3.3	2.2	2.6			
收 穫 量 (정곡 80 kg 가마)	6.0	5.3	5.1	5.8	4.5	5.3	6.1	5.4	5.7			
賃 借 料 率 (%)	50.0	28.6	38.6	48.6	35.6	45.8	53.0	40.0	46.3			
先納時賃借料率* (%)	—	—	—	58.4	—	49.3	63.6	—	55.3			

*先納時 賃借料率은 해당지역의 私債金利로 換算.

산성이 상승하여 경영요소 중 農業生産에 기여하는 土地의 相對的 比重이 증가하고 노동력의 상대적 비중이 감소하여 전체적으로 土地의 分配率이 증가한 결과에 기인하고 있다.

慣行賃借料은 지역 내의 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 가격 개념이 존재하고, 또한 이해관계 당사자의 입장이 상이함에 따라 제각기 다른 土地用役의 評價가 이루어진다는 점에서 공정한 임차료(fair rent)를 도입하기란 그리 쉽지 않다. 더우기 임차료의 형성이 농업경영 성과분석에 기초한 구체적인 지대 범주에 의하지 못하고 단지 관행에 의해 추상적으로 형성되고 있는 것을 간과해서는 안된다.

農地賃借料가 현실적으로 高率·高額이라는 문제는 한편으로는 임차료의 上昇 趨勢와도 관련된다. 이러한 고율·고액 임차료를 성립시키는 경제적 메카니즘에 대해서는 다음 절에서 검토하기로 하고, 여기서는 그 현상에 주목하기로 하자. 한국농촌경제연구원에서 그동안 수차례 농지임대차 관행조사를 실시하였는 바, 그 조사결과를 보면 논의 慣行賃借料率이 1982년에는 35.5%, 1983년에는 42.7%, 1986년에는 44.7%로 매년 상승하는 것으로 나타났다. 또한 쌀 생산비 조사결과를 보면 임차요율이 1984년에 30.6%, 1985년에 31.0%, 1986년에는 31.5%로 계산된다.

〈表 3-4〉, 〈表 3-5〉, 〈表 3-6〉은 본 연구의 조사대상인 3개면에 대해 임차료 인상의 추세 및 그 원인을 조사한 결과이다. 먼저 〈表 3-4〉에서 최근의 賃借料 趨勢에 대한 반응을 보면 임차인이나 임대인이나 대체로 과거보다 인상된 것을 지적하고 있다. 특히 전북 옥구군 서수면의 경우에는 조사농가의 약 7할이 임차료 인상을 경험한 것으로 나타났다. 옥구군 서수면의 경우 賃借料 上昇의 추이를 〈表 3-5〉에서 보면, 평균적으로 10年前에는 1,200坪 1筆地當 정곡 80kg들이 10가마 수준이었던 것이 근래에는 12가마로 상승하였다고 조사되었다. 물론 임차료 수준을 요율로 환산하면 그다지 큰 변화가 아니라고도 할 수 있으나, 이 지역의

表 3 - 4 最近의 賃借料 趨勢에 대한 反應 (3個面)

단위 : 戶

內 容	안성군미양면		성주군선남면		옥구군서수면	
	임차인	임대인	임차인	임대인	임차인	임대인
과거보다 인상되었다	12 (40.0)	3 (20.0)	19 (63.3)	11 (73.3)	22 (73.3)	10 (66.7)
과거보다 인하되었다	10 (33.3)	4 (26.7)	6 (20.0)	1 (6.7)	1 (3.3)	- (0.0)
변동이 없다	8 (26.7)	8 (53.3)	5 (16.7)	3 (20.0)	7 (23.3)	5 (33.3)
計	30 (100.0)	15 (100.0)	30 (100.0)	15 (100.0)	30 (100.0)	15 (100.0)

() 內는 전체에 대한 比率(%).

表 3 - 5 慣行賃借料의 變化推移(옥구군 서수면)

單位 : 1,200 坪

區分 時期	最 高			平 均			最 低		
	收穫量	賃借料	賃 借 率	收穫量	賃借料	賃 借 率	收穫量	賃借料	賃 借 率
現 在	27	12	44.4	25	12	48.0	22	12	54.5
5 年 前	25	11	44.0	23	10	43.5	20	10	50.0
10 年 前	23	10	43.5	21	10	47.6	18	9	50.0

1) 調査는 옥구군 서수면 화동리의 경우임.

2) 收穫量 및 賃借料는 정곡 80 kg가마로 표시.

表 3 - 6 賃借料 上昇의 理由 (3個面)

單位 : 戶

內 容	안성군미양면		성주군선남면		옥구군서수면	
	임차인	임대인	임차인	임대인	임차인	임대인
임차농지수요증가로 인한 경쟁 임대인의 일방적 인상	2	-	16	8	2	2
쌍방 합의에 의한 인상	2	1	1	-	-	1
기 타	6	2	2	3	14	2
계	12	3	19	11	22	10

임차료 관행의 특징은 소위 「傳賃」의 형태로 先納이 일반적 관행이므로 기타 지역의 「並作」, 「後納」 관행과 비교해 볼 때 상대적으로 큰 폭의 상승이라고 할 수 있다.

임차료 인상의 원인을 보면<表 3-6>, 임차인간의 경쟁 또는 임대인의 일방적 인상이라는 반응이 많았으며, 기타의 이유로는 소출이 많아져서 임차료도 함께 인상되었다는 반응이 많았다. 특히 서수면 황동리의 수도작과 선남면 도흥동의 시설 원예(참외·수박)에 있어서는 임차지의 수요가 많아 2~3년에 한번씩 주기적으로 임차료가 상승하고 있음을 지적하고 있다.

다. 賃借料 規制 方案

농지임대차관리법 제 6조에서 賃借料의 上限은 農地의 生産性 및 農作物의 收益性과 地域實情 등을 고려하여 大統領令이 정하는 基準에 따라 地域別·農作物別·農地等級別로 市·郡의 條例로 정하며, 市·郡은 조례를 정할 경우 미리 農地所在地를 관할하는 農地管理委員會의 審議를 거치도록 규정하고 있다. 이 경우 농업위원회는 그 지역의 임대인과 임차인을 대표하여 지역실정에 맞는 임차료 수준을 심의하게 된다. 즉 土地條件, 栽培作物, 借入農家の 經營狀況 등 지역의 農業事情을 충분히 반영시키는 과정으로서 역할이 크다고 하겠다.

그러면 賃借料 上限의 基準은 어떻게 정해져야 하고, 농지관리위원회의 심의과정은 어떻게 이루어져야 하는지에 대해 검토하기로 하자.

㉠ 適正賃借料에 대한 認識

본래 農地賃借料는 타인의 土地用役을 사용·수익함에 따라 임차인이 부담하게 되는 土地用役의 代價이므로 임차지 자체에 귀속하는 報酬部分(利潤 개념으로서의 地代) 중에서 지불될 성질의 것이다. 이 경우의 地代, 즉 土地純收益은 임차지에서 생산한 租收益에서 그 생산에 소비한 경제적 회생에 해당하는 基礎生産費(直接的 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로서 산출한다.

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

$$\text{土地純收益} = \text{農業經營純收益} - \text{勞動純收益} - \text{資本純收益}$$

바꾸어 말하면, 토지순수익은 농업경영 성과로서 얻어지는 農業經營純收益(所得)에서 自己資本에 대한 報酬과 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 임차하려고 하는 농가를 農地賃借의 事由에서 보면, 첫째는 임차지를 추가함과 동시에 資本裝備도 추가로 도입하여 대폭적인 經營規模 擴大를 꾀하는 경우와, 둘째는 家族勞動力의 餘有나 固定資本財 등 이미 경영에 투입된 생산요소의 합리적 이용(엄밀하게 말하면 生産要素의 不可分割性에 의한 規模擴大)를 위하여 조금씩 농지를 집적하여 경영규모를 확대하는 경우로 나눌 수 있다.

이 경우, 前者의 사례에서는 借入地를 추가하여 얻게 되는 토지순수익은 앞에서 언급한 算定方式에 따라 平均的 土地純收益을 별도로 평가하거나 혹은 임차지를 포함한 전체 농지에 대한 粗收益 增加分에서 基礎生産費 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 잔여로서 토지순수익을 계산한다고는 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 있기 때문에 이들 비용은 借入地 追加에 의해 발생하게 되는 비용에는 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 발생하기 때문이다. 앞에서 언급한 平均的 土地純收益에 대하여 이른바 小農經濟的 土地純收益이라고 할 수 있다.

$$\text{小農經濟的 土地純收益} = \text{粗收益} - (\text{直接的 物財費} + \text{雇傭勞賃} + \text{租稅公課金}) - \text{流動資本用役費}$$

따라서 後者에 의한 土地純收益(소농경제적 토지순수익)은 前者에 의한 토지순수익(평균적 토지순수익)의 평가보다 높게 나타나게 마련이다. <表 3-7>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 실제 지불되고 있는 實勢賃借料는 <表 3-8>과 <表 3-9>에서 나타나듯이 소규모 계층에서 높고 대규모 계층에서 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이렇게 소규모 계층에서 상대적으로 고용·고액임차료가 성립하는 것은 결국 농가의 過小農의 성격과 함께 임차농가가 支拂可能賃借料를 산정하는 저변에 限界收益의 方式이 깔려있기 때문이라고 생각된다.

表 3 - 7 水稻作 經營規模別 土地純收益

單位：10a 당，千圓

區 分 規 模	粗 收 益	平 均 的 土 地 純 收 益 ¹⁾	小 農 經 濟 的 土 地 純 收 益 ²⁾
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)
	372.7 (100.0)	232.9 (100.0)	294.7 (100.0)

() 內는 全國平均에 대한 比率

1) 平均的 土地純利益 = 粗收益 - (直接的 物財費 + 固定資本財 減價償却費 + 勞力費 + 租稅公課) - 資本用役費

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

資料：農水産部, 「農家經濟調查報告(쌀 생산비 조사)」, 1986年.

表 3 - 8 논 의 經營規模別 慣行賃借料率 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
	0.2	1.4	11.1	22.6	64.2	0.5	100.0

資料：〈表 3 - 1〉과 同一.

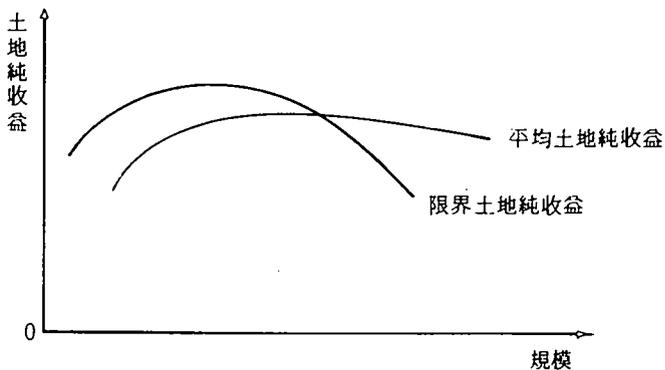
表 3 - 9 水稻作 經營規模別 賃借地 및 賃借料 水準

單位：10a

區分 規模	經營面積	賃借地率	賃借料	賃借料率
	a	%	千圓	%
~0.5	57.8	45.8	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
計	82.6	32.8	115.6	31.0

資料：〈表 3 - 7〉과 同一.

圖 3 - 1 土地純收益과 規模와의 關係



適正賃借料의 수준과 관련하여 또 한가지 지적해두지 않으면 안될 것이 있다. 임차농가의 입장에서는 현재 지불하고 있는 관행임차료가 타당하다고 하여 적정임차료에 대해 엄밀히 생각하지 않는 면이 있다. 그러나 經營規模를 어느 정도까지 계속 확대하려는 경우를 예로 보자. 이 경우 借地에 의한 規模擴大가 진전되면 될수록 經營地 전체에서 차지하는 借入地의 비중이 커지게 되어 결국은 차입지를 포함한 경영지 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 임대인의 要求賃借料를 지불할 수 없게 되거나 또는 지불할 수 있다고 하더라도 경영적으로 큰 부담이 된다. 이래서는 賃借에 의한 規模擴大는 곤란하게 될 것이다. 곧 임차료를 평균수익으로 계산하지 않고서는 안될 때가 되면 지금의 임차료 수준으로 그 때의 임차료를 지불하게 될 때 커다란 문제가 되는 것이다.

따라서 農地賃借料는 平均的 土地純收益의 개념에서 未來志向의으로 형성될 필요가 있다. 일단 높게 설정되어 있는 임차료는 좀체로 낮추어지지 않는 것이다.

② 適正賃借料의 施行方案

이상에서 고찰한 바와 같이 適正賃借料의 수준은 市場價格을 존중하면서 임차인의 支拂可能 賃借料의 범위 내에서 결정되는 것이 바람직하다.

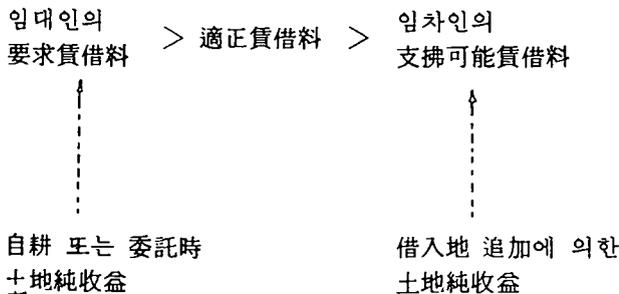
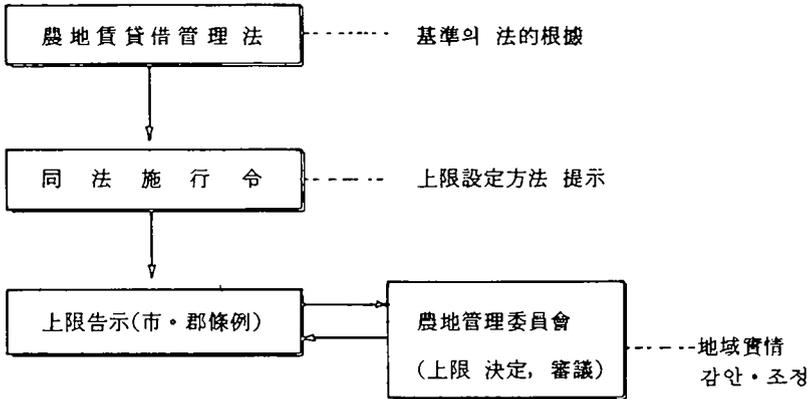


圖 3 - 2 農地賃借料 上限 設定의 體系



이러한 적정임차료의 형성에 대해 농지임대차관리법에 의한賃借料 上限設定의 체계는 〈圖 3-2〉와 같이 정리할 수 있다. 즉 법과 시행령에서 임차료 상한·설정의 기준 및 설정 방법 등이 제시되면, 이에 의거 시장·군수가 그 지역의 임차료 상한을 결정, 고시하도록 하고 있다. 또한 시·군에서 임차료 상한을 고시하기에 앞서 읍·면의 농지관리위원회가 그 상한에 대한 심의를 하도록 되어 있다.

이렇게 임차료 상한을 설정함에 있어 고려해야 할 점은 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 임차료 상한이 지역의 농업사정에 적합한 것이어야 한다는 점이다. 그렇지 못하면 상한이 설정되더라도 실제 임대차 농가에게 아무런 의미도 갖게 되지 못하게 된다. 이런 점에서 농지관리위원회가 임대차 쌍방의 의견 및 지역실정을 충분히 고려하여 임차료 상한을 심의하여야 할 필요가 있는 것이다.

둘째는 이렇게 설정되는 임차료 상한이 의미를 갖기 위해서는 상한설정 에 대한 理論의 背景이 있어야 한다는 점이다. 이미 언급한 바와 같이 농지임차료는 土地純收益에서 지불되어야 할 성격의 것이므로, 이러한 개념 위에서 임차료의 상한이 설정되어야 할 것이다. 일본의 경우 표준소작료

제도의 이론적 근거로서 「土地殘餘方式」을 채택하고 있는 것이 좋은 예이다.⁴⁾

$$\text{標準小作料} = \text{粗收益} - (\text{生産費用} + \text{經營者報酬})$$

$$\text{여기서, 生産費用} = \text{物財費} + \text{雇傭勞動費} + \text{家族勞動費} + \text{資本利子} + \text{公租公課}$$

$$\begin{aligned} \text{物財費} = & \text{種苗費} + \text{肥料費} + \text{農藥費} + \text{光熱動力費} + \text{기타諸材} \\ & \text{料費} + \text{賃料 및 料金} + \text{農具費 및 建物費} + \text{土地} \\ & \text{改良} \cdot \text{水利費} \end{aligned}$$

그러나 일본의 표준소작료 제도에 있어서도 임차료의 이론적 기준을 설정함에 있어 문제점이 없는 것은 아니다. 표준소작료가 賃借農의 耕作成果를 상정하여 산정하는데 내포되어 있는 문제인 것이다. 그 첫째는 耕作者에 따라 토지순수익이 차이가 나게 되는 점이다. 즉, 동일한 토지라고 하더라도 경작자가 달라지면 여러가지 이유로 토지순수익에 차이가 나게 된다. 특히 自給的 零細兼業農家와 大規模 自立經營農家の 사이에는 동일한 토지라고 하더라도 토지순수익에 커다란 차이가 발생한다. 따라서 賃借料 算定 對象規模를 지역의 평균정도로 낮추어 分配의 平等化를 꾀할 필요가 있다.

둘째는 經營者 報酬에 대한 문제이다. 표준소작료 산정에서 경영자 보수를 고려하는 이론적 근거는 없으나 그 뜻은 경작자에게 최소한의 이윤을 보장해 주자는데 있다. 즉 경영자 보수의 최저기준은 생산비용의 4%로 하는 한편 표준소작료는 조수익의 25%를 넘지 않도록 하고 있으므로 土地純收益이 조수익의 25%를 넘는 경우에는 그 초과액을 하한으로 하여 경영자 보수를 조정하고 있다.⁵⁾ 따라서 경영자 보수를 어느 일정액만큼 고려한다고 하면 별문제이지만, 동일한 경작자가 여러 필지를 임차하는 경우에는 경영자 보수도 따라서 변하게 되므로 논리적으로 모순이 된

4) 農林水産省 構造改善局, 「標準小作料 設定の手引」, 昭和61年度.

5) 생산비용에 곱하는 4%는 統制小作料制 창설시의 市場利率로서 그 후에도 그대로 적용되고 있음.

다. 바꾸어 말하면 經營者 報酬는 이론적으로는 差額地代의 일부인 것이다.

세제는 家族勞動力의 評價基準이다. 이러한 自家勞賃의 평가는 대체로 지역의 非農業 從事者 賃金(공장의 임금, 토목공사의 임금, 임업의 임시고용 임금 등)으로 평가하며, 노동시간도 해당 작물의 생산에 투하된 노동시간만을 계상하고 있다. 따라서 家族勞動 報酬는 위에서 언급한 經營者 報酬와 自家勞力費로 구분하는 셈이 된다. 이러한 논리적 모순은 가족노동 평가를 적정화 함으로써 해결될 수 있다. 즉, 가족노동력을 취업기회, 노동의 자기 평가, 기회노임 수준 등을 고려하여 基幹勞動力과 非基幹勞動力을 구분·평가하는 방법이 더 현실적이기 때문이다.

일본의 표준소작료 설정 사례는 부록에 수록하였으나 그 나름대로 農地賃借料의 適正水準을 제시하는 이론적 근거로 충분히 역할하고 있다.

그러나 우리의 경우에는 이미 제정된 農地賃借料管理法에서 賃借料 基準의 設定에 대한 法的 根據만 제시하고 있을 뿐, 어떤 기준 하에서 어떤 방식으로 임차료 상한을 설정해야 한다는 이론적 배경을 제시하지 못하고 있다. 단지 임차료 상한이 地域實情에 적합하도록 農地管理委員會에서 심의하도록 하고 있는 것으로는 이미 형성되어 있는 慣行賃借料를 그대로 재확인하는 결과를 초래할 수도 있는 것이다. 이런 점에서 농지관리위원회 適正賃借料의 수준은 어느 정도이며, 어느 수준에서 임차료 상한이 결정되어야 하는지에 대한 이론적 근거를 인지할 필요가 있다. 그래야만 賃貸人에게도 賃借人에게도 偏倚하지 않고 임차료의 기준을 심의할 수 있을 것이다.

참고로 일본의 標準小作料 制度는 이미 언급한 바와 같이 임차료의 기준을 제시하는 제도이나 한편으로는 이 제도는 賃借料 上限制와도 관련된다. 즉 실제의 임차료가 공시된 標準小作料의 약 130%를 초과하는 경우에는 農業委員會가 減額勸告를 할 수 있도록 하고 있다. 따라서 임대차 당사자는 그 範圍內에서 어느 정도 자유로운 폭을 가지고 實勢賃借料를 정하게 되나 賃借料 減額勸告에 의한 上限規制를 받게 되는 것이다.

다음으로 賃借料의 地帶區分에 대해서 검토하기로 하자.

慣行賃借料는 지역별, 지목별, 필지별, 토지비옥도별 등의 生産力 條件

表 3 - 10 日本の標準小作料告示例(熊本市)

地目 区分	農 地 區 分		生産條件	小作料 標準額 (10 a 當)
	地 域 區 分			
畓	平坦 A 地區 (普通水田)	平坦 B 地區(海岸, 鹽害) 迫田, 棚田地區 開田地區 이외의 市一圓	水稻 10 a 當 收量 540 kg	29,800 円
	平坦 B 地區 (海岸, 鹽害)	松尾 (字派成, 鹽派, 中塘 添, 上塘添, 一ノ切, 二ノ切, 三ノ切) 小島 (字大宮新地, 大宮分 築, 高吉關, 砂新地 一番割, 砂新地二番 割, 砂新地三番割, 砂新地四番割, 砂新 地五番割, 白川端) 冲新 (字浪留, 派)	510 kg	22,200 円
	迫田 棚田 地區	松尾 (字西迫, 川床, 長 迫, 御陳場, 上岩 戸, 射場本, へり山) 龍田 (平坦 A 地區, 開田地 區以外) 清水, 黒髮 (平坦 A 地區, 開田地 區以外) 花園 (平坦 A 地區, 開田地 區以外) 島崎, 横手, 池田, 池亀 (平坦 A 地區以外)	510 kg	22,900 円
	開田地區	花園, 清水, 龍田, 弓削, 鹿 掃瀬, 平山, 上南部, 御頭, 小山, 戸島, 秋津, 健軍, 保 田窪, 長嶺	510 kg	17,000 円
	田	市 一 圓		9,600 円

* 平坦 A 地區は 算定根據

平均 經營面積: 94 a

純收益 = 35,116 円: 粗收益 168,343 円 - 生産費用 133,227 円

經營者報酬 = 5,329 円: 生産費用 133,227 円 × 0.04

小作料 = 29,787 円: 純收益 35,116 円 - 經營者報酬 5,329 円

뿐만 아니라 임대차 당사자간의 이해 관계에 따라서도 다양하게 이루어지고 있다.⁶⁾ 〈圖 3-3〉은 部落別 賃借料 수준을 구분한 것으로, 경기도 안성군 미양면의 예를 보면 面全體가 대개 5個의 地帶로 구분되고 있다(附錄 참조).

이렇게 다양한 賃借料 慣行을 획일적으로 규제할 수는 없는 것이며, 어느 정도의 구분은 불가피하다. 즉, 지역의 농업사정을 고려할 필요가 있는 것이다. 그러나 임차료 기준의 이론적 근거가 없는 상태에서 단지 지역 또는 지대를 세분하는 것은 관행임차료를 추인하는 것이나 다를 바 없을 것이다. 일본의 표준소작료 제도〈表 3-10 참조〉가 현실적으로 의미를 갖는 것도 이렇게 설정된 임차료 기준이 地代 범주에 의하고 있기 때문이다.

농지임대차관리법에 의한 임차료 상한의 설정에 대해 실험적으로 3개 면에서 정할 수 있는 상한의 수준을 심의한 결과를 부록에 수록하였으나 대체로 관행임차료보다 조금씩 낮은 수준을 제시하였고, 상한 규제도 賃借希望者가 많은 작목에 한할 것 등의 의견이 제시되었다. 〈表 3-11〉은 3개면의 임시 농지관리위원회에서 설정한 임차료 상한의 사례이다. 그러나 지역에 따라서는 商業的 營農을 위한 賃借地 獲得競爭으로 임차료의 인상이 계속되는 경우에 地目 또는 作目에 따라 적극적으로 임차료 상한을 설정할 필요가 있을 것이다. 다만 앞에서 언급한 바와 같이 地代 범주에 의한 農地賃借料의 理論的 根據가 제도적으로 제시되지 않는 경우, 실제

表 3 - 11 賃借料 上限設定 例示(3個面)

농작물 지역	논 (수 도 작)	밭 (식 량 작 물)	기 타
미 양 면	수확량의 3 할 (정곡 160 kg/ 300 평)	수확량의 2 할 또는 300 원/평	
서 수 면	수확량의 4 할 (정곡 200 kg/ 300 평)	수확량의 2 할	
선 남 면	수확량의 3 할	수확량의 2 할	논 복합시(시설원에) 정곡 350 kg/ 300 평

6) 韓國農村經濟研究院, 農林水産部, 「農地賃借慣行總覽」, 1987.

로 지역별로 농지관리위원회에서 설정할 수 있는 임차료 상한은 관행임차료 수준에 근접할 수 밖에 없다. 따라서 이런 경우의 임차료 상한 설정은 지역에 따라 임차료 상승의 우려가 있는 地目・作目に 한정하는 것이 바람직할 것이다.

2. 賃借農의 權利保護와 限界

다음으로 賃借農의 權利에 대해서 검토하자. 농지임대차 관계에서 임차농의 권리는 「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 범위 내에서 해석되는 것도 있다.

이미 언급하였듯이 농지임대차제 정립의 목적은 한마디로 말해서 賃貸借 慣行에서 임차농의 권리를 보호하기 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 임대인측의 인식이 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을 권장하고 契約期間 중의 임대차 관계를 보장하여 임대인에게는 임대에 의한 소유권 불안울 없애는 한편 임차인에게는 안정적 영농을 꾀하고 있는 실정이다. 그러면 농지임대차제에서 임차농에게 어떠한 권리가 주어져야 할 것인가. 또한 농지관리위원회는 농지임대차제 정립을 위해 어떤 노력을 해야 할 것인가에 대해 검토하기로 한다. 이러한 권리 보호와 그 한계는 결국 임대차 분쟁 조정의 기준이 될 것이다.

임차농의 권리는 다음의 5가지로 분류할 수 있다. 첫째는 耕作權을 賣

買 또는 讓渡할 수 있는 권리이며, 임대인의 所有權 保護 또는 轉貸制限 權과도 관련된다. 둘째는 임차인이 부담한 비용을 임대인에게 상환받을 수 있는 권리이다. 셋째는 耕作을 계속할 수 있는 賃借繼續權이다. 넷째는 賃借料의 減免을 임대인에게 청구할 수 있는 권리이며, 다섯째는 임대인에게 간섭을 받지 않고 經營을 主宰할 수 있는 권리이다.

이러한 權利의 실태에 대해 조사한 결과를 요약한 것이 <表 3-12>이다. 이에 의하면 경작권을 양도 또는 매매할 수 있다고 응답한 임차농가가 전체 조사농가의 약 9%이며, 임대인에게 비용상환을 청구할 수 있다고 응답한 농가는 전체의 23%로 나타나고 있다. 또한 임차계속권에 대해서는 90%, 임차료 감면권에 대해서는 28%, 경영 주재권에 대해서는 80%의 농가가 각각 해당하는 권리를 가지고 있다고 응답하였다. 물론 이것은 慣行的 權利이며, 실제로 어느 정도의 법적 효력을 가지고 있는지에 대한 실증은 이루어지지 못했다. 이하 그 내용에 대해 차례로 검토하기로 한다.

가. 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

表 3 - 12 賃借農의 權利實態 (3個面)

單位：戶

權利內容 地域	耕作權의 賣買·讓渡		費用償還 請求權		契約持續權		賃借料減免權		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)	1 (3.2)	30 (96.8)
경북 성주	— (0.0)	40 (100.0)	1 (2.5)	39 (97.5)	40 (100.0)	— (0.0)	9 (22.5)	31 (77.5)	13 (32.5)	27 (67.5)
전북 옥구	8 (23.5)	26 (76.5)	10 (29.4)	24 (70.6)	25 (73.5)	9 (26.5)	10 (29.4)	24 (70.6)	7 (20.6)	27 (79.4)
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)	21 (20.0)	84 (80.0)

() 內는 權利의 有無에 대한 比率

1932). 또한 民法 제 629 조에도 임대인의 동의가 있는 경우에만 賃借權을 양도할 수 있게 되어 있다.

그러나 근래에 임차권의 양도 사례는 그다지 발견되고 있지 않다. 본 연구와 관련하여 수차례의 임대차관행 조사를 실시하였으나 그러한 사례는 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(KREI 調査結果 1986. 8).

관련 경작권의 양도와 유사한 것으로 轉賃가 있다. 물론 「讓渡」와 「轉賃」는 근본적으로 다른 개념이다. 즉 전대는 종래의 임대차 관계에서 성립된 賃借인이 轉賃인이 되고, 따로 轉賃인과의 사이에 새로운 契約關係를 성립하기 때문이다. 그러나 權利行爲의 효력에는 한계가 있으나 실질적인 使用收益의 主體가 轉賃인이라는 점에는 이의가 없다.⁷⁾

1986 년의 임대차관행 조사에 의하면, 賃借期間 중의 轉賃慣行은 응답자의 약 17%가 사례가 있다고 조사되어 있다. 과거에 전대의 사례는 賃借地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 轉賃도 있었으나 이는 임대인이 금지하였기 때문에 은밀히 행해졌다. 이 경우 실제 경작자는 무거운 임차료를 내게 되며, 또한 임대차 관계를 복잡하게 하여 小作爭議를 낳게 하는 원인이 되었다.

농지임대차제 정립에 의해 임차인의 경작권을 보호하는 것도 목적이겠지만 임대차 관계를 법적·제도적 테두리 속에서 관리하는 것도 커다란 의의의 하나이다. 따라서 임차농지의 轉賃은 임대인과 선의의 제 3자인 讓受人, 그리고 轉賃인을 보호하는 동시에 賃貸借 秩序의 문란을 방지하기 위해서도 제한될 필요가 있다.

일제때의 小作爭議에 대해 그 發生原因을 보면 〈表 3-13〉에서 보는 바와 같이 耕作權 關係의 분쟁이 가장 많았고, 그 다음이 賃借料와 관련된 분쟁이었다. 특히 小作立法인 朝鮮農地令(제령 제 5 호, 1934. 4 공포) 이

7) 轉賃에 의한 계약관계는 賃貸借 또는 使用賃借로 나눌 수 있다.

表 3 - 13 日帝時의 小作爭議 發生原因

(1) 1927 ~ 29 年の 合計

內 容	小作權移動	小作料減免	小作料引下	小作料滯納	其 他	計
件 數	1,082	555	320	131	200	2,288
比 率	47.3	24.3	18.6	5.7	8.7	100.0

(2) 1930 ~ 32 年の 合計

內 容	小作地回收	小作料引上	小作料減免	小作料滯納	其 他	計
件 數	986	290	92	92	233	1,693
比 率	58.3	17.1	5.4	5.4	13.8	100.0

(3) 1933 ~ 36 年の 合計

內 容	小作地回收	小作料減免	小作料引上	小作料滯納	其 他	計
件 數	51,494	6,806	3,122	1,721	2,185	65,328
比 率	78.8	10.4	4.8	2.6	3.3	100.0

資料：朝鮮總督府農村局，「朝鮮農地年報」(第 1 輯)，1940. 12

제정되기 이전에는 小作權의 移動이 1,082 건으로 전체의 47%를 차지하였으나, 제정 과정인 1930 ~ 32년에는 小作地 回收 또는 小作權 關係가 986 건으로 전체의 58%를 차지하고 있다. 또한 조선농지령 제정 이후를 보면 약 79%가 소작권 관계의 쟁의로 나타나고 있다. 대체로 쟁의의 발생시기에 따라 약간의 차이는 있으나 총체적으로 보면 매년 발생하는 쟁의 5 ~ 6 할은 小作權 또는 小作地 關係의 분쟁이었음을 알 수 있다.

나. 費用償還 請求權

농지임대차 관계에서 費用負擔의 主體는 원칙적으로 농지의 財産的 價値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 임차인이 87%이며 임대인 부담의 경우도 10%나 된다.

이러한 비용부담의 주체는 결국 賃借料의 水準과 직결되므로 별다른 문제는 발생하지 않는다. 즉, 各各 費用負擔의 主體가 정해지면 이에 따라 적정한 支拂賃借料의 수준도 정해질 것이기 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 있으나, 일반적으로 임차인이 임차농지에 대한 土地改良을 忌避하는 것으로 나타나고 있다. 그 이유로는, 첫째 토지개량비용을 임차인이 부담하게 된다는 점이며, 둘째는 경작권이 계속된다는 보장이 없기 때문에 賃借期間 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 농업생산력의 저하로 資源利用의 非效率化가 초래되는 것이다.

이러한 문제에 대비하여 賃借期間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 제도적으로 정착되어야 한다. 이러한 제도적 기반 속에서 가령 임차인이 토지개량을 하고 경작하는 도중에 필연적으로 賃貸借關係가 解止될 경우에는 그 費用을 임대인에게 청구할 수 있게 되는 것이다.

다. 賃貸借 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 근본적으로 계약기간이 短期間이라는데 있다. 임대차관행 조사에 의하면, 근래의 임대차, 계약기간은 대개 1~2년으로('86 조사에 의하면 응답자의 약 77%가 1년 계약), 그 후 다시 再契約을 하는 것으로 나타나 있다(동 조

사에서는 1년의 계약종료후 74%가 다시 계약). 또한 재계약이 되지 않는 경우, 그 이유로는 賃貸借契約이 임대인측의 의사에 크게 좌우된다는 분석 결과가 있다(金榮鎮外 1982, pp. 34-36). 따라서 繼續營農이 보장되어 있거나 長期契約인 경우에는 별다른 문제가 발생하지 않는다.

임차농가의 經營安定과 農業生産性 提高를 위해서도 賃借期間의 長期化 및 契約繼續權의 強化가 요구되는 측면을 부정할 수는 없다. 반면에 賃貸農地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 安定的 營農을 보장하고, 契約의 繼續權은 농지유동화를 위해서도 彈力的으로 운영하는 것이 바람직할 것이다.

라. 賃借料 減免權

임차료 감면권은 농업경영의 危險負擔 主體(經營主宰權을 가진)가 임차농가이며, 임차료를 임대인에게 지불할 것이 전제가 된다. 따라서 임대차계약이 아닌 使用賃借나 委託經營 등의 경우에는 임차료 감면권은 주어지지 않는다. 이러한 임차료 감면은 賃借農地 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 하지 않는 경우가 더 많이 나타나고 있다. 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 병충해로 인한 재해는 天災가 아니라 人災로 취급하였기 때문이다. 따라서 병충해로 인한 재해로 임대인의 임차료 수입이 감소되었을 경우 임차인의 營農不實로 간주하여 賃借料의 減免 보다는 오히려 問責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, 前掲書, pp. 350-357), 임차료를 輕減하는 경우는 먼저 自然災害로 旱害, 水害, 雹害, 蟲害, 病害, 風害, 霜害 등에 의해 피해 정도에 따라 減免比率이 정

해졌으며, 그밖의 人災 등 특별한 경우에도 감면이 이루어졌다. 또한 免除하는 경우를 보면, 천재지변으로 수확량이 70% 이상 감소한 경우, 수확량이 감소하여 地稅를 면제받는 경우, 洪水로 인하여 농지가 침수되었거나 유실된 경우, 개간지는 開墾翌年부터 3년간, 지주와 소작인간에 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.

賃借料의 減免請求權은 임차농의 경영안정을 위해 필수적 조건이다. 따라서 賃借人의 責任으로 돌릴 수 없는 災害로 인한 耕作不能이나 收穫量의 현저한 減收에 대해서는 支拂賃借料에 대해 임대인에게 減額 또는 免除를 청구할 수 있는 제도적 정착이 요구된다.

마. 經營主宰權

경영주재권은 栽培作物이나 品種의 決定 및 농업경영과 관련된 經費의 負擔主體에 귀속하는 권리이다. 따라서 賃借農地에 대해서 이루어지는 生産活動 및 생산자재의 購入이나 生産물의 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.

3. 農地原簿의 管理

가. 農地管理의 實態와 問題點

우리나라의 農地制度는 1949년 6월 21일에 공포 시행된 農地改革法에 의하여 운영되어 왔다. 그러나 농지개혁법은 耕者有田의 憲法精神을 구현하기 위하여 제정된 法律로서 그 주된 목적이 農地의 分配政策에 있으며, 이 법의 역사적 배경에서도 더욱 그러하다. 농지개혁법 제 4 장에는

농지의 保存과 管理에 관한 규정이 있으나 이미 농지개혁 사업이 종료된 후에는 그 의미를 상실하고 말았다.

그 후 농지개혁 사업의 종료와 더불어 항구적이고 현실적인 農地管理를 위하여 「農地の 保全 및 利用에 관한 法律」(法律 제 2373 號, 1972.12.18)이 제정되고, 이에 의거 農地카드와 農地原簿를 작성·비치하고 이를 農地賣買證明制度和 연계시킨 것은 바람직한 일이라 아니할 수 없다.

현행 農地原簿는 「農地の 保全 및 利用에 관한 法律」 제 14 조에 의거 作成·備置하고 있다. 농지원부는 「區·市·邑 또는 面的 長이 농지의 소유 및 이용실태를 파악하여 이의 효율적인 利用管理를 도모하기 위함」이라는 作成·備置에 대한 본래의 목적과 함께 이것이 農地賣買證明制度和 연계하여 農家別 農地所有 實態를 系統的으로 管理하는 역할을 하고 있다. 그러나 이런 취지에 충분히 부응하지 못하고 있는 것이 현실적이다. 먼저 농지원부의 작성기준 및 대상에 대해서 보자.

農地原簿는 對人本位로 작성하는 것으로서 작성대상은 1,000 m^2 이상의 농지를 所有·耕作하고 있는 農家 또는 準農家 單位로 하게 되어 있다. 여기서 준농가는 농지를 소유하고 농업을 直接 經營하는 國家機關, 地方自治團體, 學校, 宗教團體, 厚生團體 등의 機關, 法人 및 法人格이 없는 團體를 지칭한다.

이 경우 작성대상이 되는 구체적인 내용은 農地委員會가 인정하는 農家(또는 準農家)로서 ① 농지소재 이·동에 거주하는 단위세대의 戶主, ② 농지소재 이·동에 거주하였던 과거의 단위세대 구성원 중에서 殘留된 家族, ③ 농지소재 이·동에 거주하는 一時離農한 世帶主 또는 家族員으로 병역법에 의한 徵集 또는 召集, 선거에 의한 公職在任, 해외여행 또는 복역중에 있는 경우, 질병 및 부상 등으로 家族勞動力이 부족한 경우 등의 사유에 해당하는 자, ④ 농지소재 이·동에 거주하는 無農地 世帶主가 自耕을 목적으로 신규로 농지를 매수하였을 때, ⑤ 기타 읍·면장이 농지소유가 불가피하다고 인정하는 농가 등이다.

이러한 농지원부의 작성대상 및 기준에는 크게 두가지의 문제점이 지적된다.

첫째는 作成對象에 대한 約束事項이 명확하지 못하다는 점이다. 여기서 약속사항이란 구체적으로 ① 現況主義, ② 屬地主義, ③ 世帶合算主義로 구분하여 말할 수 있으나 이 세가지 원칙이 제대로 지켜지지 않는에서 문제가 발생한다. 이것을 간단히 설명하면, 먼저 現況主義란 農地가 登記簿上의 地目이 어떻게 되어 있느냐가 아니라 실제로 農地로 이용되고 있으면 作成對象이 되어야 한다는 것이다. 屬地主義란 甲이라는 市에 사는 사람이 乙이라는 面의 농지를 소유하고 있거나 경작하고 있는 경우에는 乙面에서 농지원부를 작성해야 한다는 것이다. 물론 農地賣買證明을 발급받고자 하는 경우에도 마찬가지이다. 끝으로 世帶合算主義란 農地를 家産으로 인정하고 있는 농지개혁법의 성격과 같이 世帶를 單位로서 營農狀況을 본다는 의미이다.

상기한 3대 원칙은 農地制度를 운영하기 위한 필수적 약속사항이나, 일선 담당자들까지도 이를 제대로 이해하지 못하는 실정에 있다.

두번째의 문제는 원부의 작성을 農家와 準農家만으로 하고 있으며, 그 基準이 애매하게 되어 있는 점이다. 이 문제는 한편으로는 對地本位로 되어 있는 농지카드와 對人本位로 되어 있는 농지원부가 제대로 연계되지 못하는데서 비롯되는 현실적 문제이기도 하다. 하지만 對地本位로 작성되는 農地카드상의 농지가 전부 對人本位로 작성되는 農地原簿에 등재되지 못하는 制度的 缺陷이 있는 것을 간과할 수는 없다.

농지원부가 체계를 갖추기 위해서는 이상의 3가지 원칙에 따라 ① 農家, ② 準農家, ③ 非農家 등의 對人本位 基準이 총망라되어야 할 것이다. 즉 屬地主義에 입각한 對人本位の 作成인 것이다.

그러나 여기서도 한가지 문제는 남아 있다. 즉, 對人本位로 작성함에 따른 他地域의 農地를 등재하는 문제 및 屬地主義로 작성함에 따른 他地域 居住者の 農地를 등재하는 문제이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 궁극적으로 農地管理의 電算化 方案이 제시된다. 그러나 이것은 2차적인 문제이며, 기본적으로는 기본대장의 작성·정비의 대상과 기준이 확립되어야 할 것이다.

따라서 기본적으로 農地原簿의 作成備置는 屬地主義의 원칙 하에 당해

농지가 위치한 行政單位에서 철저히 이루어져야 하며, 작성 기준에도 농가 및 준농가는 물론 非農家까지 포함되어야 할 것이다.

〈表 3-14〉는 農地原簿의 區分과 그 作成對象을 정리한 것으로 農家 및 準農家は 기존의 작성대상과 동일하나 非農家에 다음의 경우가 포함되어야 한다. 즉, ① 農地所在地에 거주하며 農地를 소유하고 있으나 營農하지 않는 경우, ② 他地域에 거주하며 농지소재지에 농지를 所有하고 있는 경우, ③ 농업을 직접 경영하지 않는 準農家 등이다.

다음으로 農地原簿의 作成內容에 대해서 보자. 기존의 농지원부는 크게 나누어 다음과 같은 항목에 대해서 조사 작성되고 있다. 즉, ① 農家主 및 同居家族에 관한 사항, ② 營農施設과 營農裝備 保有狀況, ③ 農地所有 狀況, ④ 農地借用 狀況 등이다. 이러한 항목에 대해서 기존의 농지원부는 16 절지 양면에 그 내용을 등재하도록 하고 있어 등재할 내용에 상당한 紙面制約이 있는 것이 현실이다. 또 한가지 變動事項을 기재할 수 없는 양식상의 문제가 있다. 물론 변동 가능한 사항일 경우에는 연필 기재를 권장하고는 있으나 일단 변경이 된 사항만 최종적으로 남기 때문에 최소한 몇년 동안만이라도 해당 사항을 추적할 수 없는 실정이다.

表 3 - 14 農地原簿의 區分과 作成對象

원 부 구 분	작 성 대 상
농 가	농지의 소유주(농가주)가 농지소재지 내에 거주하며 영농하고 있는 농가
	농지의 소유주는 이농하였으나 그 세대 구성원 중에서 잔류된 가족이 영농하고 있는 농가
준 농 가	농지를 소유하고 농업을 직접 경영하는 국가기관, 지방자치단체, 학교, 종교단체, 후생단체 등 기관, 법인 및 법인격이 없는 단체
비 농 가	비농가는 다음의 경우를 포함한다. (1) 농지소재지에 거주하며 농지물 소유하고 있으나 영농하지 않는 경우 (2) 타지역에 거주하며 농지소재지에 농지를 소유하고 있는 경우 (3) 농업을 직접 경영하지 않는 준농가

따라서 農地原簿를 현실적으로 활용하기 위해서는 그 내용을 農地關聯 事項으로 한정하여 변동사항까지 등재할 수 있도록 하던가 아니면 양식 자체를 양적으로 늘려서 체계적인 작성이 될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

참고로 일본의 農家基本臺帳은 최초 작성후 變動事項이 계속 등재될 수 있도록 하고 있으며, 그 調査項目 또한 農政의 基礎臺帳으로 활용할 수 있도록 방대한 항목을 수록하고 있다. 그 내용을 보면, ① 世帶員에 관한 사항: 세대구성원의 地位 및 就業狀況, ② 農家の 分類에 관한 사항: 規模, 所得, 部門, 專業別 등, ③ 土地에 관한 사항: 耕地, 山林, 採草放牧地 등의 소유와 經營狀況, 貸付地 및 用地에 관한 사항, ④ 生産의 形態에 관한 사항: 集團的 生産組織의 참가상황, ⑤ 農業志向에 관한 사항: 장래의 農家志向, 규모 확대 또는 축소의 계획, ⑥ 農業의 後繼에 관한 사항: 後繼者 狀況과 經營主와의 관계 등으로 크게 분류된다. 아울러 이러한 調査는 농업위원회 사무국(행정공무원)만으로는 도저히 불가능하기 때문에 農業委員을 중심으로 調査員이 적극적으로 협조하여 조사업무를 수행하고 있는 것이다.

본연구에서는 農地原簿를 農地關聯 事項의 조사 작성에 중점을 두는 방향에서 附錄 3과 같은 조사방법으로 3개면에서 조사를 실시하였다. 3개면 조사에서 파악된 공통적인 사실은 ① 기존의 농지원부에서 해당 사항의 記錄이 不備한 점, ② 신규 조사원부의 작성에도 작성에 근거가 되는 자료가 불충분하여 事實與否를 파악할 수 없는 점, ③ 農地賣買證明 發給에도 농지원부가 거의 활용되지 못하고 있는 점 등이었다.

따라서 신규 조사원부의 작성에 있어서는 기존의 농지관련 조사자료, 즉 財産稅臺帳, 農地稅臺帳, 土地臺帳 등을 활용하여 최초 작성한 후, 그 사실의 확인 및 보완을 위하여 地籍圖에 의한 里·洞長과의 대조 작업을 계속하였다. 그러나 이 과정에서도 앞에서 언급한 屬地主義와 對人本位라는 문제에 봉착, 실질적으로 작성에 누락된 부분이 없지 않다. 또한 賃借地 狀況에 대해서는 기존 자료가 전무한 실정이며, 전부 事實 確認에 의존할 수 밖에 없었다. 이 조사의 본래 목적은 3개면의 농지소유 및 이용실태

를 全數調查하려는 것이었으나 부분적으로 누락된 것이 있음을 밝혀둔다. <表 3-15>는 3개면의 農地所有 및 利用의 實態를 農家形態別로 정리한 것이다. 여기서 조사된 농가호수는 각 면에서 파악한 행정통계상의 농가호수와는 약간의 차이가 있다. 즉 1986년말로 파악된 행정통계에 의하면 안성군 미양면의 농가호수는 1,311호, 성주군 선남면은 1,603호, 옥구군 서수면은 1,298호로 되어 있으나, 이 조사에서는 각각 1,294호, 1,485호, 1,300호로 조사되었다. 이는 조사시점 상의 차이도 있겠지만 소유형태에 따라 非農家로 분류되는 경우가 포함되어 실제 농가호수가 적게 조사된 것으로 생각된다.

안성군 미양면의 농지소유형태는 農家 76.4%, 準農家 1.3%, 非農家 22.3%로 구성되며, 농가의 21.0%가 賃借農으로 되어 있다. 성주군 선남면의 경우는 농가 79.8%, 준농가 0.9%, 비농가 19.2%로 구성되며, 농가의 19.3%가 임차농으로 되어 있다. 또한 옥구군 서수면의 경우는 농가 92.9%, 준농가 2.1%, 비농가 5.0%로 구성되며, 농가의 26.8%가 임차농으로 되어 있다.

이 조사에서 나타난 3개면의 農地所有 및 利用實態를 요약하면 <表 3-16>, <表 3-17>, <表 3-18>와 같다.

먼저 <表 3-16>은 農家와 소유하고 있는 농지의 筆地數를 정리한 것

表 3 - 15 地域別 農地所有 形態 (3個面)

地域 區分*		안성군미양면		성주군선남면		옥구군서수면		全 體	
		戶 數	比 率	戶 數	比 率	戶 數	比 率	戶 數	比 率
農 家	自 作	1,022	60.3	1,199	64.5	952	68.1	3,173	64.1
	自 借	231	13.6	217	11.7	268	19.2	716	14.5
	賃 借	41	2.4	69	3.7	80	5.7	190	3.8
	計	1,294	76.4	1,485	79.8	1,300	92.9	4,079	82.4
準 農 家		22	1.3	17	0.9	29	2.1	68	1.4
非 農 家		378	22.3	358	19.2	70	5.0	806	16.3
計		1,694	100.0	1,860	100.0	1,399	100.0	4,953	100.0

* 農家區分은 <表 3-14>에 의함.

表 3-16 地域別 所有農地 筆地數의 分布(3個面)

地域 區分	안성군미양면		성주군선남면		옥구군서수면		全 體	
	戶 數	比 率	戶 數	比 率	戶 數	比 率	戶 數	比 率
筆地								
1 ~ 4	638	37.7	1,113	59.8	696	49.7	2,447	49.4
5 ~ 9	668	39.4	475	25.5	452	32.3	1,595	32.2
10 ~ 14	292	17.2	189	10.2	168	12.0	649	13.1
15 ~ 19	70	4.1	55	3.0	55	3.9	180	3.6
20 ~ 24	16	0.9	17	0.9	16	1.1	49	1.0
25 ~ 29	7	0.4	6	0.3	8	0.6	21	0.4
30 以上	3	0.2	5	0.3	4	0.3	12	0.2
計	1,694	100.0	1,860	100.0	1,399	100.0	4,953	100.0

表 3-17 地域別 所有農地 面積의 分布(3個面)

地域 區分	안성군미양면		성주군선남면		옥구군서수면		全 體	
	戶 數	比 率	戶 數	比 率	戶 數	比 率	戶 數	比 率
0.5 ha 未滿	529	31.2	746	40.1	494	35.3	1,769	35.7
0.5 ~ 1.0	533	31.5	470	25.3	395	28.2	1,398	28.2
1.0 ~ 1.5	370	21.8	264	14.2	207	14.8	841	17.0
1.5 ~ 2.0	176	10.4	155	8.3	116	8.3	447	9.0
2.0 ~ 3.0	67	4.0	135	7.3	109	7.8	311	6.3
3.0 以上	19	1.1	90	4.8	78	5.6	187	3.8
計	1,694	100.0	1,860	100.0	1,399	100.0	4,953	100.0

* 筆地數 및 面積合計(所有農地)

- 안성군 미양면 : 11,135 필지, 1,519.1 ha
- 성주군 선남면 : 9,283 필지, 1,800.7 ha
- 옥구군 서수면 : 8,251 필지, 1,478.6 ha

으로 평균 소유 필지수는 안성군 미양면의 경우가 6.6필지, 성주군 선남면의 경우가 5.0필지, 옥구군 서수면의 경우가 5.9필지로 나타나 있다. 또한 가장 많은 필지를 소유하고 있는 농가는 옥구군 서수면의 농가로 전부 35筆地의 農地를 소유하고 있는 것으로 조사되었다. 이를 다시 所有規模別로 보면 <表 3-17 참조>, 0.5 ha 미만 계층이 가장 많으며, 平均 所有規

表 3-18 地域別 賃借農地の 分布 (3個面)*

地 域	區 分	筆 地 數			面 積		
		最 高	最 低	平 均	最 高	最 低	平 均
안성군	미양면	10.0	1.0	2.7	3.79	0.01	0.44
성주군	선남면	19.0	1.0	2.6	2.33	0.01	0.53
옥구군	서수면	19.0	1.0	3.6	4.55	0.01	0.78
平 均		16.3	1.0	3.0	3.62	0.01	0.60

* 筆地數 및 面積 合計(賃借農地)

- 안성군 미양면 : 364 필지, 58.4 ha
- 성주군 선남면 : 734 필지, 151.7 ha
- 옥구군 서수면 : 1,247 필지, 272.2 ha

模는 안성군 미양면이 0.9ha, 성주군 선남면이 0.97ha, 옥구군 서수면이 1.1ha이었다.

賃借農地の 分布는 〈表 3-18〉에서와 같이 안성군 미양면이 최고 10필지 3.8ha에서 1필지 0.01ha까지, 성주군 선남면이 19필지 2.3ha에서 1필지 0.01ha까지, 옥구군 서수면이 19필지 4.6ha에서 1필지 0.01ha까지로 나타났다. 다만 임차농지의 실태에 대해서는 조사 자체가 사실확인에 의한 청취조사로 이루어진 때문에 상당수의 누락분이 있을 것으로 사료된다.

다음으로 所有農地에 대한 行政的 管理 實態를 보자. 〈表 3-19〉은 농가가 소유하고 있는 농지에 대해 그 所有關係를 정리한 것이다. 여기서 보면 3개면 전체로 28,669筆地가 조사되었으나 이 가운데 經營主 本人의 소유농지는 54.3%(15,571 필지) 밖에 되지 못하며, 直系家族의 소유가 11.6%(3,323 필지), 기타가 34.1%(9,775 필지)로 나타나 있다. 지역별로 보면, 안성군 미양면에서는 전체 11,135필지 가운데 본인 소유가 50.3%, 직계가족 소유가 6.6%, 기타가 43.1%이며, 성주군 선남면에서는 전체 9,283 필지 가운데 본인 소유가 54.8%, 직계가족 소유가 14.3%, 기타가 30.9%로 나타나 있다. 또한 옥구군 서수면의 경우에는 전체 8,251 필지 가운데 59.1%가 본인 소유이며, 직계가족 소유가 15.3%, 기타가 22.5%에 달하고 있다.

表 3 - 19 經營主와의 關係別 所有葦地數 (3 個面)

關係 區分	本人		直系		其他		計	
	葦地數	比率	葦地數	比率	葦地數	比率	葦地數	比率
(안성미양)								
農 家	5,424	78.5	727	10.6	755	10.9	6,909	100.0
準 農 家	22	6.7	1	0.3	305	93.0	328	100.0
非 農 家	157	4.0	6	0.1	3,738	95.8	3,901	100.0
小 計	5,603	50.3	734	6.6	4,798	43.1	11,135	100.0
(성주선남)								
農 家	4,591	59.0	1,267	16.3	1,919	24.7	7,777	100.0
準 農 家	11	21.6	—	—	40	78.4	51	100.0
非 農 家	485	33.3	58	4.0	912	62.7	1,455	100.0
小 計	5,087	54.8	1,325	14.3	2,871	30.9	9,283	100.0
(옥구서수)								
農 家	4,558	60.6	1,183	15.7	1,782	23.7	7,523	100.0
準 農 家	39	38.2	2	2.0	61	59.8	102	100.0
非 農 家	284	45.4	79	12.6	263	42.0	626	100.0
小 計	4,881	59.1	1,264	15.3	2,106	25.5	8,251	100.0
全 體	15,571	54.3	3,323	11.6	9,775	34.1	28,669	100.0

그러나 여기서 문제가 되는 것은 本人 및 直系家族의 所有農地 이외의 농지이다. 즉 이에 속하는 농지는 실질적으로 본인 또는 직계가족의 소유 농지 또는 所有權이 移轉되지 못한 未整理 農地이거나, 혹은 사실상 본인이나 가족의 소유가 아니면서도 그들의 소유로 되어 있는 이른바 借入地의 성격에 있는 농지일 것이기 때문이다.

〈表 3-20〉은 앞의 〈表 3-19〉에서 其他 所有로 되어 있는 농지를 다시 소유자 관계에 따라 재정리한 것으로, 3개면 전체에서 볼 때 본인 및 직계가족 이외의 소유자로 親家측의 소유자로 된 경우가 1,892 필지로 전체의 19.4%, 外家인 경우가 3.0%, 宗中 소유가 8.8%로 되어 있다. 그 밖의 6,730 필지는 모두 인척관계가 없는 他人 所有로 되어 있는 농지로서 內國人이 4,985 필지, 外國인이 725 필지이며, 나머지 알 수 없는 것이 1,020 필지로 나타나 있다. 특히 옥구군 서수면의 경우에는 農地改革 당시 분배가 완료되었으나 아직 소유관계가 불분명한 東拓所有地를 비롯하여 二

렇게 되었는데. 여기에는 이미 언급한 바와 같이 管理主體로서의 農地行政의 脆弱性이라는 문제가 있으나, 한편으로는 이를 관리·운영하기 위한 제도적 장치가 미비했다는데 근본적인 문제가 있다.

현재 農地關聯 行政統計가 제대로 갖추어지지 못하고 있는 것도 그 基礎資料인 農地原簿가 그 기능을 다하지 못하는데서 비롯된다.

외국의 경우 年次的으로 農地流動에 관한 統計를 작성하고 規模階層別로 賃貸借 또는 賣買의 實態를 파악하여 農業構造 政策의 立案過程에 참고로 이용하고 있는 정도이다. 제 4 장에서 검토하겠지만 일본의 경우 우리의 농지원부에 해당하는 것으로 農家基本臺帳이 있으며, 그 작성·관리는 農業委員會의 固有業務이다. 그리고 농가기본대장은 農地流動化의 促進, 自立經營 農家の 育成, 協業 등 集團의 生産組織의 助長, 土地利用 計劃의 策定, 우수한 農業後繼者의 確保 등의 일련의 構造政策 諸施策에 있어서 구체적인 사업추진의 기본자료로 이용하고 있다.

農地原簿의 管理 및 農地賣買證明制度 운영의 정상화는 곧 農地去來의 合理化 및 投機抑制와도 직결된다. 근년에 土地管理의 電算化 方案이 강구되고 있으나 전산화의 기본도 그 入力資料인 基本臺帳의 整備가 선행되지 않고서는 이루어질 수 없는 것이다.

금번 농지임대차관리법의 제정에 따라 앞으로 農地賣買證明의 發給 및 賃貸借 申告 등을 등재하기 위한 기본대장이 필요한 바, 農地原簿의 設置目的을 달성하는 동시에 農地管理 行政을 효율적으로 수행할 수 있는 農地管理制度의 定立이 요청된다.

따라서 농지임대차관리법의 시행과 함께 農地原簿의 일제 정비를 실시하고, 그 이후의 變動事項은 制度的으로 계속 등재할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. <表3-21>는 농지원부의 계속적 관리를 위한 제도의 정비방안을 예시한 것으로, 먼저 농지보전법에 의한 농지원부 작성 규정의 정비가 필요하다. 즉, 관할구역내의 농지를 이미 언급한 現況主義·屬地主義·世帶合算主義 등의 3대 원칙에 따라 소유형태별로 농지원부에 등재하기 위하여 기존의 農家 및 準農家の 분류 체계에 非農家를 추가하여야 할 것이다. 이렇게 일단 작성된 농지원부는 계속적인 관리를 위하여 申

表 3 - 21 農地原簿의 繼續管理를 위한 制度的 方案

關聯 制度 區分	농지의 보전 및 이용 에 관한 법률	농 지 임 대 차 관 리 법	
	(농지원부 작성)	(소유권 변동)	(농지이용 실태)
현행	○ 농지원부의 종류 (법 제 14 조 및 령 제 18 조) - 농 가 - 준농가	○ 농지매매증명 확인 (법 제 19 조)	○ 임대차 계약신고 (법 제 4 조)
보완 사항	○ 농지원부의 종류 - 농 가 - 준농가 - 비농가(추가)	○ 농지매매증명 발급 과 동시 농지원부에 등재 규정	○ 임대차 신고시 농지 원부에 등재 규정 ○ 농지관리위원으로 하여금 소유 및 이용 실태를 확인
비고	관할구역내의 농지를 소유형태별로 분류 작성	소유 및 이용실태의 변동사항을 신고에 의하 여 등재	

告時에 登載할 수 있는 제도적 장치가 추가되어야 할 것이다. 이미 농지 임대차관리법에서 農地實買證明의 發給 및 農地賃貸借의 申告를 제도적으로 규정하고 있는 바, 소유 및 이용실태의 변동사항이 원부에 등재되는 규정이 보완됨으로써 가능하리라고 생각된다.

따라서 이러한 制度的 裝置가 마련되면 農地原簿의 最初作成 후에 신고에 의한 변동사항이 계속 등재되며 추가로 보완되어야 할 항목은 農地管理委員의 협조에 의할 수 있게 될 것이다.

한편 農地原簿는 農地關聯 基礎統計로 활용할 수 있는 귀중한 자료인 바, 그 合理化를 위해서는 電算化할 수 있는 방안도 함께 강구되어야 한다. 농지원부의 전산화를 통하여 屬地主義에 입각한 對人本位 作成上의 問題點이 보완될 수 있는 것도 커다란 의의라 아니할 수 없다.

4. 農地去來와 投機抑制

가. 農地去來의 實態

현재 農地의 去來는 農地改革法 제 19조제 2항 및 동법 시행규칙 제 51조의 규정에 의한 農地賣買證明制度에 의해 제한적으로 거래되고 있다. 즉, 농지매매증명 제도는 농지를 農家 또는 自耕할 자에게 소유하게 하는 목적 이외에, 농가가 매입할 농지를 합하여 所有面積이 3ha를 초과하지 않을 경우에 한하여 농지를 취득할 수 있고 또한 매입자는 屬地主義에 입각하여 농지소재지를 관할하는 管轄郡守의 증명(지방자치에 관한 임시조치법 시행령 제 1조제 1호 및 제 4호 규정에 의거 邑·面長에게 法定 委任됨)을 얻으므로써 당해 농지의 所有權을 취득할 수 있도록 하는 행위인 것이다.

이 경우 農地를 所有 耕作할 수 있는 대상자 또는 농지를 취득할 수 있는 자는 다음과 같다.⁸⁾ 즉, ① 농가로서 農地原簿에 등재한 자, ② 타지역으로부터 농지소재지로 이주하여 新規로 농업을 경영하고자 하는 자, ③ 農地轉用의 협의, 동의, 승인 또는 허가를 받은 자, ④ 농지의 任意轉用이 가능한 施設用地로 전용하기 위하여 농지를 매수하고자 하는 자(農家에 한함), ⑤ 國家 또는 地方自治團體가 공용 또는 공공목적으로 사용하기 위한 경우 등이다.

또한 농지매매증명의 발급에 있어서 증명원서를 심사하기 위한 기준은 다음과 같다. 즉, ① 신청인의 주민등록표상의 주소지와 실제 주소지가 일치하는지의 여부, ② 매입자가 既所有農地를 自耕하고 있는지의 여부와 3ha를 초과하고 있는지의 여부, ③ 법인·단체 등이 사실상 매입하는 것이나 이를 위장하기 위하여 代理人 또는 매매중개인 및 알선인 등 買入有

8) 農林水産部, 「農地의 保全 및 利用에 관한 法律 解說 및 事務處理 要領」, 1975.

資格者의 명의로 증명 발급을 신청하는 행위인지의 여부, ④ 매입자가 營農能力이 있는지 타당성 여부, ⑤ 농지전용 협의, 동의, 승인 또는 허가를 받기 전에 轉用을 전제로 하는 농지매입인지의 여부 등이다.

위와 같은 자격요건을 갖춘 농지취득자는 농지매매증명원을 작성하여 신청인이 農地所在 里洞 農地委員會를 거쳐 邑·面長에게 제출하여, 증명원을 접수한 읍·면장은 이를 엄격히 심사한 후 증명을 발급하도록 하고 있다. 다만 里·洞 農地委員長을 이·동장이 대신하고 있으며, 증명 발급의 절차에 제도적인 문제점이 있다는 것은 이미 제 2장에서 지적한 바와 같다.

〈表 3-22〉은 3개면에서 최근 5년 동안에 발급된 농지매매증명의 발급실적을 정리한 것이다. 3개면 전체에 대한 연간 평균 농지거래 실적은 약 170건 정도이며, 안성군 미양면이 도시근교의 특성 때문에 연간 250여건으로 비교적 많은 거래실적을 나타내고 있다.

그러나 여기서 주목되는 것은 농지의 買入者 가운데 농지소재지 이외의 면에 거주하는 자에 대한 매매증명 발급이 적지 않다는 사실이다. 그 실적을 보면, 안성군 미양면이 28.4%, 성주군 선남면이 22.0%, 옥구군 서수면이 18.3%의 순으로 나타나 있다. 물론 3개면 전체로 24.3%에 달하는 管外 居住者의 農地買入이 전부 문제가 있다고는 할 수 없으나 이들의 事實營農 與否 및 실제 耕作 可能性에 대해서는 의문이 된다. 엄밀히 말해서 農地所在地에 사실상 거주하지 않는 경우에는 원칙적으로 農地賣買證明을 발급할 수 없는 것이기 때문이다. 물론 그렇다고 해서 이것이 違法事項은 아니지만 그 適格性이 의문시되는 것이다.

참고로 3개면의 年間 農地去來 實績을 보면 〈表 3-23〉 및 〈表 3-24〉와 같다. 먼저 3개면의 農地去來 件數를 〈表 3-23〉에서 보면 안성군 미양면 연평균 264건, 성주군 선남면이 140건, 옥구군 서수면이 127건으로 나타나고 있으며, 月別로 보면 農閑期인 12월 이후 3월까지 가장 많은 거래를 보이고 있다. 그러나 성주군 선남면에 있어서는 지역 자체가 施設園藝 園地로 되어 있는 까닭에 시설원예의 수확기 이후인 7~9월 중에도 많은 거래 실적을 보이고 있다.

表 3-22 賣渡者 및 買入者의 居住地 分布 (3個面)⁴⁾

地域 區分		안성군미양면 ²⁾		성주군선남면		옥구군서수면		평 均	
		戶 數	比 率	戶 數	比 率	戶 數	比 率	戶 數	比 率
賣 渡 者	管 內	163	63.4	92	65.2	87	68.5	114	65.1
	管 外	94	36.6	49	34.8	40	31.5	61	34.9
	計	257	100.0	141	100.0	127	100.0	175	100.0
買 入 者	管 內	179	71.6	110	78.0	103	81.7	131	75.7
	管 外	71	28.4	31	22.0	23	18.3	42	24.3
	計	250	100.0	141	100.0	126	100.0	173	100.0

1) 농지매매증명 발급실적은 1982 ~ 86년의 5개년간 평균치임.

2) 안성군 미양면은 자료정리 관계로 1985 ~ 86년에 한함.

또한〈表3-24〉에서 年間 農地去來 面積을 보면, 3개면 전체로 평균 40.2 ha 정도이며, 안성군 미양면이 74.8 ha로 가장 많은 거래를 보이고 있다.

나. 投機抑制을 위한 農地管理委員會의 活動

앞에서 검토한 바와 같이 非農民의 投機的인 農地所有를 제도적으로 규제할 수 있는 방법은 農地賣買證明 制度를 강화하는 것이며, 이를 위한 제도적 장치는 금번 농지임대차관리법에서 크게 보강되었다고 하겠다. 즉, 농지임대차관리법 제 19 조에서 「農地改革法 제 19 조제 2 항의 규정에 의한 農地賣買證明을 발급 받고자 하는 자는 大統領令이 정하는 바에 의하여 農地所在地를 관할하는 委員會의 委員 2人 이상의 확인을 받아 市·區·邑 또는 面의 長에게 그 발급을 신청하여야 한다」라고 규정하여 事實確認을 위한 위원 수를 늘렸으며, 또한 法 제 24 조에서 「詐僞 기타 부정한 방법으로 제 19 조의 규정에 의한 확인을 받아 農地賣買證明을 발급 받은 자는 200 萬원 이하의 罰金에 처한다」로 규정하여 종래에 없던 벌칙 규정이 추가되었다.

따라서 상기의 법적 규정이 제대로 지켜지느냐에 따라 投機的 農地去來가 억제되는 효과를 갖는다. 그러나 根本的으로는 農地管理委員이 그 地域의 農地를 지키고, 地域農業의 活性化를 위한 農地의 有效利用에 선구

表 3 - 23 月別 農地買證證明 發給件數(3個面)

단위 : 件數, %

地域 月別	안성군미양면		성주군선남면		옥구군서수면		평 均	
	件 數	比 率	件 數	比 率	件 數	比 率	件 數	比 率
1 月	39	14.8	17	12.2	25	19.7	27	15.4
2	31	11.7	15	10.7	27	21.2	24	13.6
3	35	13.3	11	7.9	18	14.2	21	11.9
4	25	9.5	12	8.6	11	8.7	16	9.2
5	14	5.3	9	6.4	6	4.7	10	5.7
6	12	4.5	7	5.0	2	1.6	7	3.9
7	15	5.7	10	7.1	4	3.1	10	5.7
8	9	3.4	14	10.0	4	3.1	9	5.1
9	10	3.8	9	6.4	3	2.4	7	3.9
10	13	4.9	14	10.0	4	3.1	10	5.7
11	21	7.9	6	4.3	6	4.7	11	6.3
12	40	15.2	16	11.4	17	13.5	24	13.6
計	264	100.0	140	100.0	127	100.0	176	100.0

* <表 3 - 23 > 와 同一.

表 3 - 24 月別 農地去來 面積(3個面)

單位 : ha, %

地域 月別	안성군미양면		성주군선남면		옥구군서수면		平 均	
	面 積	比 率	面 積	比 率	面 積	比 率	面 積	比 率
1 月	10.6	14.2	1.4	15.7	7.9	21.5	6.6	16.4
2	11.4	15.2	1.0	11.2	7.3	19.8	6.6	16.4
3	9.2	12.3	0.7	7.9	5.7	15.5	5.2	12.9
4	6.2	8.3	0.7	7.9	3.3	9.0	3.4	8.5
5	3.7	4.9	0.7	7.9	1.6	4.3	2.0	5.0
6	2.4	3.2	0.4	4.5	0.5	1.4	1.1	2.7
7	5.2	7.0	0.1	1.1	0.9	2.4	2.1	5.2
8	3.5	4.7	0.8	9.0	1.2	3.3	1.8	4.5
9	4.2	5.6	0.4	4.5	1.1	3.0	1.9	4.7
10	3.6	4.8	1.3	14.6	1.0	2.7	2.0	5.0
11	6.0	8.0	0.4	4.5	1.6	4.3	2.7	6.7
12	8.8	11.8	1.0	11.2	4.7	12.8	4.8	11.9
計	74.8	100.0	8.9	100.0	36.8	100.0	40.2	100.0

* <表 3 - 23 > 와 同一.

적으로 활동한다는 사명감이 없으면 제도적 장치 자체가 효력을 상실하게 된다. 農地所有 및 利用의 合理化에 대하여 농지관리위원이 사명감을 갖고 맡은 바 역할을 인식하여 충실하게 대처하게 될 때 비로소 법적·제도적인 투기억제 장치가 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

第 4 章

農地管理委員會 運營方案 檢討

農地管理委員會의 設置·構成 및 그 機能에 관한 사항은 法 第 15 條, 第 16 條, 第 17 條에서 規定하고 있다.

그 骨子を 살펴보면, 첫째 農地管理委員會는 원칙적으로 市·區·邑·面單位로 설치하며, 지역의 특성과 농지분포의 실태를 감안하여 필요하다고 인정되는 경우에는 인접한 2 이상의 市·區·邑·面에 하나의 위원회를 둘 수 있다.

둘째, 委員會의 構成은 위원장 1 人과 부위원장 1 人을 포함한 10~40 人의 범위에서 구성한다. 그 구성원은 管轄 市·區·邑·面의 長, 管轄 市·區·邑·面에서 일정기간 이상 영농하고 있는 자 중에서 管轄 市長·郡守가 위촉하는 5~30 人, 그리고 管轄地域에 소재하는 農業協同組合 및 農村指導所, 기타 大廳령이 정하는 農業關聯機關의 長이 추천하는 임직원 1 人으로 구성되며 委員會의 長은 市·區·邑 또는 面의 長이 되고 副委員長은 委員중에서 互選토록 한다.

셋째, 委員會의 管掌業務는 法 第 6 條第 1 項의 規定에 의한 賃借料 上限에 대한 審議, 第 9 條의 規定에 의한 賃貸借에 관한 조정, 기타 大廳령이 정하는 사항으로 되어 있다.

上記 法規定은 앞으로 施行令 등을 통하여 조직·회의 등 委員會 運營全般에 걸쳐 制限규정을 보완하여야 할 것이다.

本章에서는 먼저 法規定에 명시된 條項을 중심으로 委員會의 運營全般에 대해 검토하고, 앞으로 委員會가 나아가야 할 방향을 모색하는 순으로 고찰하고자 한다.

1. 委員會의 組織과 構成

가. 委員會의 設置

委員會의 設置單位는 法 第 15 條第 1 項에 規定되어 있는 바, 農地 및 그 賃貸借의 효율적인 管理를 위하여 市·區·邑·面單位에 설치도록 하고 있다.

현재 농지매매증명 발급, 농지원부 및 농지카드의 작성 등 一線農地行政業務의 대부분이 邑·面單位에서 처리되고 있고 또한, 위원회가 自律的 機能을 가지더라도 一線行政機關과의 상호협조 없이는 효과적인 業務遂行이 어렵다는 점에서 市·區·邑·面單位에 委員會를 설치 운영하는 것이 가장 합리적이라 할 수 있다.

本 研究의 標本地區인 3 個面의 農民을 대상으로 위원회의 市·區·邑面 單位 설치에 대한 의견을 조사한 결과를 보면 전체의 97.8%가 이를 찬성하고 있는 것으로 나타났다(表 4-1 참조).

그러나 서로 이웃하고 있는 市·區·邑·面의 地域的 特性이 유사하거나 農지의 규모가 영세할 경우에는 구태여 구분하여 농지를 관리하는 것이 오히려 농지관리의 효율성을 저해할 우려가 있다. 이에 근거하여 法

表 4-1 委員會의 市·區·邑·面 單位 設置에 대한 意見(3 個面)

單位：%

區 分 \ 地 區	안성군미양면	옥구군서수면	성주군선남면	平 均
바람직하다	100.0	97.4	96.0	97.8
바람직하지 못하다	0.0	2.6	4.0	2.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0

第 15 條第 2 項의 規定은 “農林水産部長官은 地域의 特性, 農地分布의 實態를 감안하여 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령 승이 정하는 바에 의하여 서로 인접한 2 이상의 市·區·邑·面에 하나의 委員會를 둘 수 있다”고 規定하고 있다.

나. 委員會의 構成

委員會의 構成에 대해서는 法 第 16 條第 1 項~第 3 項에서 規定하고 있다.

먼저 委員의 定數는 委員長 1 人和 副委員長 1 人을 포함한 10~40 人의 범위에서 定하도록 하고 있다. 이와 관련하여 委員의 地域別 構成單位에 대하여 本研究의 標本地區인 3 個面의 農民을 대상으로 실시한 의견조사결과를 살펴보면, 行政里洞別이 72.6%, 농지면적 및 농가수를 고려하여 27.4%로서 농지면적과 농가수를 감안하되 원칙적으로는 行政里·洞單位로 선임되어야 한다는 점을 지적하고 있다 <表 4-2 참조>. 이것은 行政里·洞單位가 비교적 農地의 自然的·地理的 特性이 유사한 지역으로 구획되어져 있고, 現在 市·區·邑·面 行政의 基礎單位인데서 기인한다고 하겠다.

委員의 構成은 法 第 16 條第 2 項에서 規定하고 있다. 위원은 당연직인 專門委員과 임명직인 農民代表委員으로 구성된다.

먼저 當然職인 專門委員은 委員會의 管轄區域에 소재하는 農業協同組合 및 農村指導所 기타 대통령이 정하는 農業關聯機關의 長이 추천하는 그 任職員 중 각 1 人으로 구성한다고 法에서 規定하고 있다. 委員會가 원활

表 4-2 委員의 地域別 構成單位에 대한 意見(3 個面)

單位: %

地 區 區 分	안성군미양면	옥구군서수면	성주군선남면	平 均
行政里·洞別	81.3	60.5	76.0	72.6
農地面積, 農家數 고려	18.7	39.5	24.0	27.4
計	100.0	100.0	100.0	100.0

하고 합리적인 업무수행을 위해서는 地域의 관련단체 및 기관과 상호협조가 이루어져야 하며 이들로부터의 관련 전문지식 및 경험의 습득이 요구된다. 委員중 專門委員으로 반드시 포함되어야 할 機關 및 團體에 대한 農民의 意見을 살펴보면 全體적으로 農協單位組合(43.8%), 農村指導所를 꼽고 있으며 地域에 따라서는 農地改良組合, 營農技術者協會, 새마을營農會 등이 필요하다고 하는 곳도 있다. 특히 農地改良組合은 옥구군 서수면과 성주군 선남면에서 그 필요성에 대해 높은 관심을 보였다(表 4-3참조)

이와 같이 볼 때 法에서 規定한 專門委員인 農業協同組合 및 農村指導所 외의 機關·團體의 選定은 全國을 일률적으로 통일시키기 보다는 地域의 特性을 감안하여 委員會가 自律적으로 選定하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 任命職인 農民代表委員은 農民으로서 관찰시장 또는 군수가 위원회의 관찰구역인 市·區·邑·面に 一定期間이상 영농하고 있는 자 중에서 위촉하는 5~30人으로 구성토록 하고 있다. 위원회의 주업무가 貸貸借에 關한 事項인 만큼 農民代表委員은 地域의 농지사정을 충분히 대변할 수 있어야 하므로 일정기간이상 영농경력을 가진 자로 구성되는 것이 바람직하다. 또한 貸貸借人 상호간의 이해가 각각 다르므로 이들의 이해 관계를 합리적으로 조정하기 위해서는 임대인, 임차인이 고루 선임되어야 할 것이다.

그리고 農民代表 委員의 選任方法은 <表 4-4>에서 나타난 3個地域

表 4-3 委員중 專門委員으로 반드시 포함 되어야 할 機關 및 團體에 대한 意見(3個面)

單位：%

地 區 區 分	안성군미양면	옥구군서수면	성주군선남면	平 均
農協單位組合	68.2	33.2	30.0	43.8
農 村 指 導 所	30.4	27.8	40.0	32.7
營農技術者協會	1.4	5.6	0.0	2.3
새 마을營農會	0.0	5.6	0.0	1.9
農地改良組合	0.0	27.8	30.0	19.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0

表 4 - 4 農民代表委員의 選任方法에 대한 意見 (3個面)

		單位 : %			
地區	區分	안성군미양면	옥구군서수면	성주군선남면	평균
部落總會를 통해		96.9	84.2	84.0	88.4
委員長이 직권 임명		3.1	15.8	16.0	11.6
기 타		0.0	0.0	0.0	0.0
計		100.0	100.0	100.0	100.0

農民의 調査結果를 보면 위원장의 직권임명 (11.6%) 보다는 부락총회를 통하여 추천을 받아 위원장이 임명 (88.4%) 방식을 원하고 있다. 즉 위원의 선정은 농지의 관리가 中立의이고 自律의인 원칙에서 이루어져야 한다는 점에서 위원선임을 사실상 지역농민 스스로의 결정사항으로 위임하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

그리고 委員長 및 副委員長의 選任은 法 第 16 條 第 3 項에서 規定하고 있다. 즉, 委員長은 管轄 市·區·邑 또는 面의 長이 되고, 副委員長은 委員중에서 호선한다. 다만 法 第 15 條 第 2 項의 경우에는 管轄농지의 면적이 많은 市·區·邑 또는 面의 長이 委員長이 된다.

市·區·邑·面의 委員長은 地域의 農民代表임과 동시에 행정기관으로부터 위임된 一線 農地行政業務를 수행하는 주체인 委員會의 長으로서의 역할이 부여된다. 따라서 현재 一線行政 全般을 주관하는 行政機關의 長이며 地域住民의 代表인 市·區·邑·面의 長이 兼任하는 것이 합리적인 것이다.

한편 委員의 任期는 法에서 명시하지 못한 사항으로 法 第 16 條 第 4 項의 規定에 의거 施行令 등에서 보완할 사항이다. <表 4-5>에서 3個 標本地區 農民의 의견을 살펴보면 地域에 관계없이 절대 다수인 88.8%가 2~3年을 가장 이상적으로 보고 있다. 위원의 임기를 長期로 하였을 경우 업무의 연속성을 기할 수 있다는 장점이 있으나, 임기의 長期化로 인하여 오히려 위원들이 타성에 젖어 업무를 소홀히 할 우려가 있다는 단점이 있다. 반면에 임기를 단기로 하였을 경우 任期의 長期化로 인한 위원들의 독선을 방지하고 지역농민이 골고루 참여 지역농정에 대한 참여의식

表 4 - 5 委員의 任期에 대한 意見 (3個面)

單位 : %

區 分 \ 地 區	안성군미양면	옥구군서수면	성주군선남면	평 均
1 年	6.3	10.5	0.0	5.6
2 年	62.5	47.4	40.0	50.0
3 年	24.9	39.5	52.0	38.8
4 年 이 상	6.3	2.6	8.0	5.6
計	100.0	100.0	100.0	100.0

을 고양할 수 있다는 장점이 있으나, 위원의 잦은 교체로 업무가 단절되어 효율적인 운영을 기하기 어렵다는 단점이 있다. 따라서 委員의 任期는 이와 같은 長期 및 短期의 장단점을 고려하여 운영의 효율성과 합리성을 동시에 도모할 수 있는 적정선에서 정해져야 할 것이다.

2. 委員會의 機能

委員會의 機能에 대해서는 法 第 17 條에서 規定하고 있다. 그 기능은 첫째, 法 第 6 條第 1 項에 의거하여 地域別, 農作物別, 農地等級別로 賃借料의 上限을 정할 때 農地의 生産性, 農作物의 收益性 및 地域實情을 고려하여 그 적부를 사전 심의한다. 둘째, 法 第 9 條에 의거하여 賃貸借의 當事者가 法 第 6 條의 規定에 의한 賃借料 또는 法 第 8 條의 規定에 의한 賃借料減免, 기타 賃貸借에 관하여 서로 협의가 이루어지지 아니한 경우 이를 조정한다. 셋째, 기타 農地 및 그 賃貸借管理에 관하여 大統領令이 정하는 사항으로 規定하고 있다.

이와같이 法上의 委員會 機能은 農地의 賃貸借에 관한 사항에 중점을 두고 있고 그의 農地全般에 관한 사항은 施行令 등에서 規定토록 하고 있다.

그러나 委員會는 이름 그대로 農地管理의 主體인 만큼 그 역할을 다 하려면 農地賃貸借 뿐만 아니라 農地와 관련한 제반사항을 포괄적으로 운영

하는 기능을 가져야 할 것이다.

여기서는 本研究의 標本地區인 3個面の 農民을 대상으로 실시한 意見 調査를 중심으로 委員會가 가져야 할 機能을 검토하도록 한다.

먼저 委員會에서 중점적으로 논의 되어야 할 사항에 대한 意見을 살펴 보면 農地賃貸借 (65.4%), 農地所有 (22.0%), 農地轉用 (12.6%) 로서 農民들은 農地賃貸借 외에 農地所有, 農地轉用に 關한 사항에 대하여 委員會가 큰 역할을 담당하여야 한다고 의견을 제시하였다 <表 4-6 참조>.

그리고 이와 관련하여 委員會가 담당하여야 할 중요한 機能으로는 農地 賣買에 관한 審査 (19.7%), 賃貸料 上限 審議 (16.7%), 農地原簿 管理 (14.6%), 農地關係相談 (13.5%) 등의 순으로 나타났다 <表 4-7 참조>.

表 4 - 6 委員會에서 重點的으로 論議 되어야 할 事項에 대한 意見 (3個面)
單位: %

區 分	안성군미양면	옥구군선수면	성주군선남면	평 均
農地所有에 관한 사항	31.3	23.3	11.5	22.0
農地賃貸借에 관한 사항	56.3	74.4	65.4	65.4
農地轉用に 관한 사항	12.4	2.3	23.1	12.6
計	100.0	100.0	100.0	100.0

表 4 - 7 委員會가 擔當해야 할 가장 중요한 機能에 대한 意見 (3個面)

單位: %

區 分	안성군미양면	옥구군선수면	성주군선남면	평 均
농지매매에 관한 심사	20.3	22.5	16.4	19.7
농지원부 관리	13.7	17.3	12.7	14.6
임차료 상한 심의	17.9	15.8	16.4	16.7
농지관계 분규 조정	9.8	7.5	10.1	9.1
농지임대차 관계 알선	4.1	12.0	13.9	10.0
농지의 교환분합 알선	4.1	5.3	10.1	6.5
농지이용계획 수립	12.2	9.8	7.7	9.9
농지관계 상담	17.9	9.8	12.7	13.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0

위의 조사결과를 놓고 볼 때 農民들이 기대하는 委員會의 핵심적인 役割과 機能은 法에서 規定한 農地賃貸借에 관한 사항 외에 농지매매에 관한 심사 농지원부의 관리, 농지 이용계획수립을 들고 있다.

특히 농지매매에 관한 신사기능은 委員會의 機能중 가장 큰 관심을 나타내고 있다. 이번 農地制度의 基本趣旨는 비농민이 소유하고 있는 農地가 상당한 비중을 점하고 있는 현실을 감안하여 農地改革과 같은 충격적인 방법을 피하고 점진적으로 耕者有田의 原則을 실현하려는 것이고, 이번에 제정된 法 第 19條에서도 農地改革法에 의한 農地賣買證明制度를 강화하여 非農民의 農地買入을 강력히 규제토록 하고 있다.

앞으로 이에 대한 세부규정을 강화하여 非農民의 農地所有에 대한 강력한 규제가 이루어져야 할 것으로 본다.

또한 農地保全 및 利用에 關한 法律 第 14條 및 同 施行令 第 18條에 의한 農地原簿의 管理, 同法 第 4條 및 施行令 第 3條에 의거한 農地轉用에 관한 사항에 대해서도 절차와 수속을 강화하는 제도적 장치와 함께 農地管理 委員會에게 그 審査機能을 담당하게 하는 것도 地域農業의 活性化를 위해 기대되는 역할이라고 하겠다.

3. 委員會制度의 發展方向

이상에서 살펴본 바와 같이 금번 設置·運營하게 되는 農地管理 委員會의 性格과 機能은 一線行政機關을 보조하여 地域의 農地 및 農地賃貸借에 관한 사항을 자문 또는 심의하는 기구로 그 성격을 규정할 수 있다.

그러나 제 2장에서 언급한 바와 같이 全國적으로 地方自治制의 實施를 앞두고 農業·農民의 自治·自律機能의 배양이 요구되고 있고, 임대차 쌍방의 이해가 대립되기 마련인 農地行政의 特殊性을 감안할 때 앞으로 農地管理行政을 農民의 自律的 機能에 맡기는 것이 합리적이라 할 수 있다. 다시 말하면 명실공히 農地行政機關으로서의 권한과 기능을 이 위원회에 부여하여 一線農地行政의 主體로 발전시켜야 할 것이다.

또한 經濟發展에 따른 産業化가 크게 진전됨에 따라 우리의 農業·農村도 전통적 윤리관에 입각한 共同社會에서 스스로의 利益을 추구하는 利益社會로 전환되고 있다. 이에 따라 이를 합리적으로 수용하고 대변할 수 있는 合理的·民主的 組織體의 必要性이 크게 대두되고 있다. 따라서 委員會는 그 機能을 단지 農地에 關한 事項으로 국한시킬 것이 아니라 이러한 여건변화를 능동적으로 수용하여 農民 스스로의 利益을 대변하고 아울러 地域農政에도 적극 참여하게 하여 地域社會의 발전을 도모하는 地域農政의 推進主體로서 발전될 필요가 있다. 이러한 기능을 지닌 조직체로 발전하기 위해서는 現在 法에서 構想하고 있는 市·區·邑·面 單位의 組織을 기초로 하여 지역의 각종 농업관련단체의 기능을 발전적으로 흡수하고 나아가 全國的인 組織體로서 系統組織을 이루어 農民의 利益을 代表하고 農政에 參與하게 하는 方案이 마련되어야 할 것이다.

제 5장에서 구체적으로 검토하겠지만 日本의 農業委員會制度는 이러한 예의 대표적인 사례라 할 수 있다.

第 5 章

日本の 農業委員會 制度

1. 農業委員會 制度의 發足과 變遷過程

戰後의 日本農政은 食糧危機와 農地改革으로 시작된다. 이른바 低米價 供出, 超過供出의 강행, 重稅, 物價昂騰 등으로 농촌은 農業恐慌에 있었고, 이에 따라 농촌부흥을 위한 노력이 다양하게 이루어졌던 것이다. 한편 1950 년의 한국동란은 일본경제에 새로운 활력을 주는 계기가 된다. 즉 이를 계기로 한 世界經濟의 변화에 따라 輸出과 特需로 일본 경제도 活況을 맞았다. 그 후 1951 년에 다시 景氣停滯 내지는 後退를 보였으나 1953 年 이후 상승이 계속되어, 이와 연동하여 農業經濟 및 農政도 다양한 대응을 보였던 시기라고 할 수 있다.

農業委員會制度는 이러한 改革農政期에서 保守農政으로 향하는 전환기에 그 발족을 보게 되었다. 즉 일본국내에 多價政策이 등장하고 行政改革·行政整理의 문제가 대두하여 「農地委員會」(1945 년의 改正 農地調整法에 의해 농지개혁의 실시기관으로 설치), 「農業調整委員會」(1948 년의 食糧確保臨時措置法에 의해 식량공출의 담당기관으로 설치), 「農業改良委員會」(1948 년 農業改良助長法의 시행에 따라 농림사무차관의 통첩으로 설치)

등 3委員會의 조직개편 문제가 제기되었다. 결국 이들 위원회를 통합하여 하나의 위원회로 하는 한편 農政의 民主化 및 農民의 利益代表機構를 구상하게 된 것이다.

農業委員會法案을 정부가 국회에 제출함에 있어서 강조한 사항은 ① 농업위원회는 농민이 민주적으로 조직하고 운영하는 農民의 代表機關, ②위원회의 사무는 농지관계를 포함하여 農業全般에 관한 사항, ③농업위원회는 농민의 民主的 代表機關이므로 위원회의 자주성을 존중하기 위하여 行政廳의 감독을 극력 배제(단지, 自作農創設 및 維持와 농지의 利用關係 調整에 관한 사항은 행정청의 감독권한을 유보)한다는 것이었다.

이러한 과정에 의해 위의 3가지 위원회의 기능을 통합하고, 아울러 농민을 농정에 참여시킨다는 구상 아래 위원회 설치가 제안되어 「農業委員會法」의 공포, 시행(1951년 3월 31일)이 이루어졌다.

그러나 발족 당시의 농업위원회는 농지개혁사업의 사후 처리기관으로서의 역할 이외에는 실제로 그 기능을 발휘하지 못하고 있었다. 따라서 農地行政 이외의 농업·농민의 利益代表 機能과 農業生産 技術指導 업무를 행할 수 있는 새로운 농업단체로서 農事會(戰前의 農會와 같은 조직)를 설치하려는 움직임이 나타나게 되었고, 이에 따라 농업위원회의 조직 및 기능의 강화에 대한 필요성이 조직자체에서 부각되기 시작하였다. 이에 따라 1954년에 全國農業會議所가 설치되고, 1957년에는 全國農業會議所와 都道府縣 農業會議 및 市町村 農業委員會의 조직상 연계가 강화되는 등 오늘날까지 농업위원회의 계통조직과 기능이 계속 보장되고 있다. 현재 일본의 농업위원회는 농정의 末端機關으로서 그 성격이 명확하며, 農地行政을 실시하는 행정기관으로서의 역할과 농민의 자주적인 農政參與 機關으로서 큰 의의를 가지고 있다. 이하 제도의 성립과 발전과정, 농지법 체계와 농업위원회와의 관련에 대해 구체적으로 고찰하기로 한다.

가. 三委員會의 統合과 農業委員會의 成立¹⁾

戰後 日本農政의 第1步는 무엇보다도 農地改革의 단행이라 할 수 있다. 농지개혁은 1946년 10월 시행된 農地調整法 改正法 및 동년 12월에 시행된 自作農創設 特別措置法이라는 두 가지 법률에 의해 전국적으로 실시되었다. 이에 농지개혁을 추진하기 위하여 市町村 農地委員會의 委員選舉가 1946년 12월에 전국에서 일제히 실시되었고, 농지위원회가 구성되게 된 것이다.

이렇게 설치된 農地委員會는 地主·自作農·小作農의 각 계층을 대표하는 위원 각 5인과 中立委員 3인으로 구성되어 농지개혁의 담당기관으로 역할하였으나, 농지개혁이 실시될 당시부터 「農地改革에서 農業改革으로」라는 논의도 있었고, 또한 농지개혁 후에 농업 및 농촌을 어떻게 지도해 나아가야 하는 것도 중대한 과제의 하나였다. 따라서 당시 농지개혁 담당기관인 농지위원회를 농업개혁의 담당기관으로 육성해야 할 필요성은 당연한 귀결이기도 한 것이다.

農業調整委員會에 대해서는 발족 초기부터 단지 供出割當機關이 아니라 農業經營 전체의 개선을 위한 필요성이 대두되었다. 즉 비료와 농기구 등 농업생산자재를 작부면적이나 地力에 맞게 할당하여 이에 대응한 生産計劃을 수립하고, 그 기초 위에서 供出割當을 행하는 것이 위원회의 바람직한 방향이라는 것이었다. 따라서 위원회의 업무인 양곡공출의 필요성이 점차 감소함에 따라 農業經營 改善이라는 기능 전환의 요구는 점점 증가하기 시작하였다.

이러한 문제의식에 박차를 가하게 된 것이 緊縮財政의 要請이었다. 그리고 농지위원회와 농업조정위원회 외에 새로 農業改良委員會를 추가하여 3委員會의 통합으로 農業委員會를 제도화하자는 의견이 지배적이 되었다. 여기에는 이미 언급한 바와 같이 農地改革事業이 놀랄만큼 빠른 속도로 진행되어 農地委員會의 事務量이 감소된 것, 식량사정이 점차 호전됨에 따라

1) 全國農業會議所, 「農業委員會制度史」, 1976年, 第1章.

農業調整委員會의 사무분량이 감소하게 된 것 등의 사정이 있었다.

한편 農業改良委員會에 대해서는 오히려 그 機能을 強化하자는 요청이 있었다. 농업개발위원회는 법률에 의해 설치된 것이 아니라 농림사무차관 통첩이라는 행정조치에 의해 都道府縣 知事の 諮問機關으로 설치되었기 때문에 조직·권한 등도 각 부현의 조례로 정해져 있었다. 따라서 지역에 따라서는 위원회의 구성에서부터 기능에 이르기까지 목적하는 효과를 거두고 있는 곳이 있는가 하면 그렇지 못한 곳도 상당수 있었다. 또한 여러개의 市町村을 위원으로 한 地區委員會는 있었으나 市町村의 기관으로서 농촌지도사업에 협력할 기관이 없었기 때문에 農業改良委員會를 법제화하여 말단의 市町村에 협력 조직을 설치하는 등 그 기능을 강화할 필요가 있었던 것이다.

이렇게 하여 3위원회의 통합에 의한 農業委員會가 「農業委員會法」(1951년 3월 31일 공포)의 제정에 의해 성립하게 되었다. 당초의 농업위원회법과 현행 「農業委員會 등에 관한 法律」과는 상이한 점이 많으나, 특히 市町村 農業委員會와 都道府縣 農業委員會가 설치되었으나 전국 단위에는 이에 준하는 기관이 없었다는 점이다. 최초로 성립된 農業委員會法の 개요는 다음과 같다.

먼저 법 제1조에서 「이 법은 農業生産力の 발전 및 農業經營의 合理化를 꾀하고 農民의 地位 向上에 기여하기 위하여 都道府縣 및 市町村에 농민대표기관으로서 農業委員會를 설치하고, 所掌事務의 범위 및 조직을 정하는 것을 목적으로 한다」라고 규정하여, 行政上에서의 農業委員會가 都道府縣과 市町村 단위에 설치되기에 이른 것이다. 市町村 農業委員會는 必置機關이었으나 당해 지역의 농지면적에 따라 설치하지 않거나 혹은 2개 이상의 위원회를 둘 수도 있었다. 또한 농업위원회에 필요한 경비는 국가가 부담하도록 하였다. 당초의 농업위원회 조직 및 기능과 성격은 다음과 같다.

① 市町村 農業委員會

①市町村 農業委員會는 위원으로 조직하고, 위원에는 선거에 의한 위원

과 선임에 의한 위원이 있다. ②선거에 의한 위원은 구역내에 주소를 두고 있어야 하며, 都府縣에서는 1反歩, 北海道에서는 3反歩 이상의 농지에서 경작을 하는 사람으로 公職選舉法에 의해 선출된다. 선거에 의한 위원의 정수는 15 인이다. ③선임에 의한 위원은 市町村의 長이 농업위원회 소장사무에 대해 學識經驗을 가진 자로서 5 명을 추천할 수 있다. ④따라서 농업위원회는 대개 20 명의 농업위원으로 구성된다. ⑤그러나 선임에 의한 위원이 없어도 선거에 의한 위원만으로 농업위원회를 구성할 수 있다. ⑥선거에 의한 위원의 임기는 2년, 선임에 의한 위원의 임기는 선거에 의한 위원의 임기 만료시까지로 한다. ⑦농업위원회의 會長은 농업위원이 호선하여 선출하며, 회장과 위원의 신분은 非常勤 地方公務員으로 하였다.

市町村 農業委員會는 당해 구역내의 토지, 물건 또는 권리에 관해 다음의 사항을 처리하도록 하였다.

- ①自作農創設 特別措置法(1946년, 법률 제 43호) 및 기타 법령에 의해 권한이 주어진 自作農 創設 및 維持에 관한 사항
 - ②農地調整法(1938년, 법률 제 67호), 小作調整法(1922년, 법률 제 18호) 및 기타 법령에 의해 권한이 주어진 農地 等の 利用關係 調整에 관한 사항
 - ③土地改良法(1949년, 법률 제 195호) 및 기타 법령에 의해 권한이 주어진 農地의 交換分合 등에 관한 사항
 - ④기타 農地等の 이용관계에 관한 알선 및 쟁의조정에 관한 사항
 - ⑤기타 農地等の 교환분합에 관한 알선 및 쟁의조정에 관한 사항
- 이상의 農地行政 업무와 함께 농업·농촌 발전을 위한 總合計劃 樹立 및 사업의 실시에 관하여 市町村의 長에게 건의 또는 諮問에 答申하는 기능으로 다음과 같은 사항이 주어졌다.
- ①농지의 開發·改良·保全 및 기타 생산조건 정비와 土地利用의 高度化에 관한 사항
 - ②농업기술의 개량 및 기타 농업생산에 관한 사항
 - ③농축산물의 가공, 판매 및 기타 처리에 관한 사항

④기타 農業經營 合理化 및 農民生活 改善에 관한 사항

그 밖에 농업위원회에 일반직인 地方公務員으로 書記를 두고, 그 신분은 일반 지방공무원과 같도록 하였다.

② 都道府縣 農業委員會

이미 언급한 바와 같이 현행 農業委員會制度에는 都道府縣 農業委員會라는 명칭은 없다. 그러나 당초 농업위원회법이 제정되었을 때에는 이것이 설치되어 市町村 農業委員會의 上部機關으로 그 성격이나 기능이 동일하였다. 즉 都道府縣 農業委員會도 비상근 지방공무원인 회장과 위원으로 구성된 行政委員會로서 市町村과 다른 점은 회장을 知事로 보함에 따라 그 직무대리자의 규정이 있었다는 점이다.

都道府縣 農業委員會의 委員도 선거에 의한 위원 15명과 선임에 의한 위원 5명 이내로 구성하여, 선거에 의한 위원은 각 선거구별로 市町村 農業委員會의 선거에 의한 위원이 선거권을 행사하여 선출하였다. 또한 선임에 의한 위원은 지사가 선임하였다.

도부현 농업위원회의 기능은 시정촌 농업위원회의 기능과 동일하나, 단지 農業에 관한 試驗研究 및 普及事業에 관한 사항이 추가되었다. 따라서 이와 관련하여 비상근인 專門調查員을 두고 이는 지사가 임명하였다. 그 밖에 도부현 농업위원회에도 서기를 두고 시정촌 농업위원회와 같이 사무국을 두었으나, 市町村 農業委員會와는 달리 法的根據가 없었다는 것이 하나의 약점이라 할 수 있다.

③ 農業委員會의 法的 性格

이상에서 본 바와 같이 農業委員會의 法的 性格에는 다소 문제가 지적된다. 즉 농업위원회는 市町村 또는 都道府縣의 구역에 설치되는 것이 아니라 地方自治團體인 市町村 또는 都道府縣에 설치되는 것이기 때문에 당연히 지방자치단체의 기관이고, 또한 소장사무의 성격에서도 行政委員會이다. 농업위원회는 지방자치단체의 기관이므로 地方自治法에 의한 지방자치단체의 장에게 총괄권한이 주어지며, 법령에서 주어진 위원회 고유의

소장사무라고 하더라도 자치단체의 장이 관리하는 범위에 속하는 것이 된다. 따라서 위원회의 사무소 설치, 소요예산의 편성 및 집행에 관한 사무는 지방자치단체의 장이 소장하는 사항인 것이다.

결국 委員會는 독립된 法人格을 갖지 못하므로 司法上 權利義務의 主體라는 자격을 갖지는 못한다. 더우기 위원회가 자체로 經濟行爲 등의 사업을 행할 수는 없는 것이 된다.

그러나 본래 농업위원회는 지방자치단체의 기관이기는 하지만 단체장의 補助機關이 아니라 독립된 행정기관이며, 소장사무를 행함에 있어서는 단체장의 지휘 감독을 받는 것은 아니다. 다만 단체장이 지방자치단체를 통솔한다는 입장에서 행정 전반의 원활을 기하기 위해 위원회의 활동이나 운영에 관한 사항을 권고 또는 요청을 할 수는 있다. 委員會의 기능에 그 자체가 執行機關으로서 지방자치단체와 무관하게 행정사무를 처리할 수 있는 경우와 市町村의 長 또는 知事の 諮問機關으로서의 기능이 복합되어 있는 바, 농업위원회의 성격을 극히 복잡하게 하고 있다고 하겠다.

나. 農業委員會制度의 發展²⁾

農業委員會制度는 1951년 농업위원회법의 제정으로 발족되었으나 그 후 1954년, 1957년 및 1980년의 3번에 걸친 법 개정을 통하여 현재의 제도에 이르고 있다. 농업위원회제도의 개정을 둘러싸고 1954년 및 1957년의 개정에서는 이른바 農業團體 再編成 문제가 논의되어 그 결과 개정을 보게 된 것이다. 또한 1980년의 개정은 農業構造政策 등의 제반 시책에 있어서 농업위원회가 담당해야 할 역할이 논의된 결과 「農業委員會등에 관한법률의 일부를 개정하는 法律案」이 農用地利用增進法案, 農地法の 일부를 개정하는 法律案과 동시에 심의되어, 이른바 「農地3法」으로서 성립을 보게 된 것이다. <表 5-1>은 발족 이후의 농업위원회제도의 변천과정을 도시한 것이다.

2) 全國農業會議所, 「農業委員會法の 解説」, 1987年, 第1章.

表 5 - 1 農業委員會 制度의 變遷過程

年 度	內 容
1951 年	農業委員會 發足(農地, 農業調整, 農業改良의 3 委員會 統合)
1954 年	第 1 次 農委法 改正(農業會議, 全國農業會議所 發足)
1957 年	第 2 次 農委法 改正(農業委員의 定數 擴大, 農地部會 設置, 行政廳의 建議 등 所掌事務 擴充)
1961 年	農業基本法 制定과 推進 運動
1965 年~ 70 年	農地管理事業團 對策, 農振法 制定, 農業者年金制 制定運動, 「土地와 農業을 지키는 運動」, 農地法 改正
1975 年	農振法 改正(農用地利用 增進事業 發足, 短期貸貸借 農地政策의 轉換)
1980 年	農地 3 法 制定(農用地利用增進法 制定, 農地法 改正, 農委法 改正) 農地流動化의 積極적 추진과 그 主體的 推進機關으로서 農業委員會 整備

① 第 1 次 改正(1954年 6月)과 農業委員會等에 관한 法律의 成立

농업단체 등의 제도를 근본적으로 재검토하여 再編成하여야 한다는 논의가 표면화된 것은 농업위원회제도가 발족된 직후인 1951년 11월부터였다. 당시 占領行政의 재검토 내지 是正이라고 하는 일반적 논리에 따라 자주적 농업시책의 확립, 나아가서는 농업단체제도의 근본적 개정이라고 하는 풍조가 사회 일각에 전파되기 시작한 것이 동기가 된다.

반면에 개정을 해야 할 요인이 농업단체의 내부에서도 서서히 성숙하게 된 것도 부인하지 못할 사실이다. 農業委員會는 식량수급 사정의 완화, 자작농 창설사업의 종료 등으로 처리할 사무분량이 경감하였고, 또한 새로 추가된 農業綜合計劃에 관한 사무는 추상적일 뿐 실효성 문제가 대두되어 농업위원회법 제정 당시의 이상형으로부터 점점 멀어져간다는 비판이 내부적으로도 성숙되었기 때문이었다. 또한 농업위원회 관계자들 사이에서도 농업위원회가 국한된 行政事務에 그칠 것이 아니라 農業生産技術의 指導事業을 행함으로써 비로소 장래적 발전을 기할 수 있다는 인식과 함께,

그렇기 위해서는 농업위원회를 農會와 같은 生産指導와 農民 利益代表機能을 겸비한 단체로 개조시켜야 한다는 주장이 대세를 이루게 되었다.

또 하나의 요인은 1953년 10월부터 시행한 「町村合併法」에 의해 町村合併이 급속하게 진전됨에 따라 기존 농업위원회의 해당구역 조정 또는 통폐합이 요청되었기 때문이다. 町村合併에 따른 農政浸透의 방법 가운데 농업단체의 역할과 조직 개편의 요구가 증가한 것이다.

이렇게 하여 1954년 6월에 제 1차 농업위원회제도의 개정이 이루어졌다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- ①法律의 명칭 변경 : 농업위원회법이 「農業委員會등에관한法律」로 개칭 됨.
- ②委員의 定數 : 위원회의 선거에 의한 위원을 40인까지에서 30인까지로 변경, 그 밖에 都道府縣 農業會議의 위원
- ③선임위원에 대한 選任方法의 변경
- ④선거에 의한 위원의 임기 : 2年에서 3年으로 변경
- ⑤法人으로서 都道府縣 農業會議를 설치하고 도부현 농업위원회를 폐지하며, 위원회의 소장업무에 意見公表, 行政廳에 대한 建議, 諮問 答申 계몽 및 선전, 조사연구, 강습 및 연수 등과 이와 부수된 업무의 시행
- ⑥全國農業會議所에 관한규정 추가
- ⑦常任委員에 관한규정 추가
- ⑧全國農業會議所및 都道府縣 農業會議의 委員任期규정

이렇게 하여 농업위원회의 계통조직은 全國農業會議所, 都道府縣 農業會議, 市町村 農業委員會로 체계화되어 일단 재편성된 감은 없지 않으나, 내부적인 문제는 계속된다. 특히 조직에 있어서 農民의 主體性 확보에 대한 논의는 농업단체 문제에서 핵심 사항인 바, 이러한 측면에서의 재편성 문제는 제 2차 개정의 실마리를 던져 주었던 셈이다.

② 第2次 改正(1957年 4月)과 組織整備

제 1차 개정 후 1년도 경과하지 않은 상태에서 1955년 4월부터 다시 재편성 문제가 대두되었다. 그 원인은 위원회 계통조직에서 해결되지 못

한 문제가 처리되지 못하고 법 개정을 본 때문이었다.

제 1차 개정에서 해결되지 못한 문제점으로는³⁾ ①농업위원회의 예산 확보 문제로 개정법에서도 예산 확보가 어렵다는 점, ②都道府縣 農業會議은 단체회원제가 아니고 會議員體로서 개인자격으로 농업회의가 구성되어 있는 점, ③市町村 農業委員會와의 사이에 조직상의 연계관계가 없기 때문에 조직 운영상에 문제가 있는 것과 財政的으로도 연계가 되지 못하는 점, ④이러한 문제가 농업위원회 계통조직의 내부에서 극복해야만 하겠다는 내부적 요구로 대두된 점 등이 그것이다.

그러나 제 2차 재판성 문제에 직접적인 동기로 작용한 것은 農業 末端 行政機關 및 農業團體의 재검토 및 合併 市町村의 재조정 요구라 하겠다. 즉 農政浸透의 중요한 측면인 農業技術 指導體系를 종합적으로 고려해야 한다는 것에 대해 農林大臣이 全國農業會議所의 答申을 요구한 것이다. 이 문제에 대해서는 農協이나 農業共濟組合 등 농업관련단체의 기능 분담을 비롯한 여러가지 문제를 야기시켰으나, 결국 제 2차 농업단체 재판성을 결말로 하여 농업위원회제도 또한 대폭 개정을 보게 되었다. 제 2차 개정의 주요 내용은 다음과 같다.

- ①농업위원회를 원칙적으로 합병 후의 市町村 지역에 설치하고 필요한 경우 통합하도록 하였다.
- ②농업위원회의 조직에서 農民의 선거에 의한 위원수를 10~15 명에서 10~40 명으로 확대한다. 또한 선임에 의한 위원 중 綜合農協과 農業共濟組合의 대표자를 꼭 선임하고, 농업위원회에 部會 설치를 제도화 하였다.
- ③농업위원회의 소장사무를 대폭 개정하여 구법의 사무 외에도 農業·農村 振興計劃 樹立 및 推進, 농업기술 개량, 농작물 병충해 방제, 기타 농업생산의 증진에 관한 소장사무를 추가하고, 調查研究와 啓蒙宣傳, 의견 공표 및 행정청에 대한 건의도 추가하였다.
- ④농업위원회의 직원에 있어서 農地主事와 기타 직원을 두도록 하고, 농

3) 竹中久二雄外, 「農業政策と農業法制」, 學陽書房, 1985, pp.145~147.

지주사에 대해서는 따로 신분 보장의 규정을 두었다. 이것은 農地行政의 특수성을 감안한 것으로 타 직원과 차별대우라고 하지 않는 것이 국회에서도 명확히 규정된 것이다.

- ⑤都道府縣 農業會議의 조직에 있어서는 농업회의와 농업위원회의 연계성을 제고하는 규정이 마련되었다. 즉 농업회의의 회의원에 각 농업위원회가 지명하는 위원 1 명씩을 참여시키고, 도부현 농업회의에도 필요에 따라 농업위원회에 설치한 農地部會를 두어 상호 업무연락이 가능하도록 한 것이다.

제 2 차 개정의 특징은 農業委員會 系統組織 및 機能面에 다른 農業團體的 側面을 추가시킨 것이라 할 수 있다. 개정 농업위원회법은 1957 년 4 월에 공포, 7 월부터 시행되어 現行法의 基礎가 되고 있다. 그러나 이 개정에서도 아직 농업위원회 계통조직이 조직면에서나 재정면에서나 안정적이지 못했다는 것은 이후의 農政活動 및 豫算確保 등에서 여실히 나타나고 있다.

③ 農地 3 法의 成立과 農業委員會의 權限 委任(第 3 次 改正)

두 차례에 걸친 농업위원회법의 대폭 개정 이후 法 自體에 대한 개정보다는 農地關聯 法制의 개정 또는 제정에 의하여 농업위원회의 기능이 크게 강화되었다. 특히 농업의 동향 및 농지의 보유와 이용 등의 변화에 따라 農地法 改正, 農用地利用增進法 제정 등의 농지법제 정비가 이루어져 이와 관련된 업무가 농업위원회의 새로운 기능으로 보장되었다.

이러한 기능적 확대에 따른 농업위원회의 조직 체계의 정비 요구에 의해 1975 년 7 월에 다음과 같은 조직정비가 이루어졌다. 즉, ① 농업위원회의 선거위원 정수를 상한 40 명에서 30 명으로 감축하며, 단지 광역인 시지역에서는 40 명으로도 할 수 있다. ② 농업위원회의 설치 기준에 대한 特例規定으로 농지면적이 일정면적 이하(북해도에서는 120 ha, 도부현에서는 평균 30 ha)인 경우에는 위원회를 설치하지 않고 市町村에서 관장한다. ③ 위의 규정 변경으로 都道府縣 農業會議 會議員의 구성을 조정하며, ④ 도부현 농업회의에 部會制를 폐지하고 常任會議員 必置의 규정을 두었다.

農地關聯 法制的 정비에 따라 農業委員會에 부과된 기능은 다음과 같다.

- ① 農業振興地域の整備에 관한法律(1969年)에 의한 農地適正移動의 앞선 사업
- ② 農地法 改正(1970年)에 의한 農地等の 權利移動 許可權限, 標準小作料 設定事業, 농지의 利用關係에 대한 紛糾調停 등의 사업이 國家의 補助事業으로 부여
- ③ 農業者年金基金法(1970年)에 의한 농업자연금제도의 推進事業(업무 위탁)을 담당
- ④ 土地改良法 改正(1972年)에 의한 農用地的 交換分合事業
- ⑤ 農用地利用增進法(1980年)에 의한 농용지 이용 증진을 위한 사업

위의 사업 중에서 특히 1970년에 創設을 본 農業者年金制度는 농업위원회의 계통조직이 중심이 되어 전국적인 운동을 전개한 성과로서, 농업위원회의 기능 중의 하나인 農民의 利益代表 活動에 대한 성과로서 크게 평가되고 있다. 이 사업에서 농업위원회는 농업자 연금제도에 대한 계몽활동과 연금의 가입 및 급부 등의 업무를 위탁받고 있다.

위에서 고찰한 바와 같이 農業委員會法의 기본적인 개정은 1980년의 「農地3法」(農用地利用增進法 제정, 農地法 및 農委法 개정)에 이르기까지 23년간 이루어진 셈이 된다. 그러나 이러한 개정의 과정에서도 아직 문제점으로 남아있는 것이 적지 않다. 그 중에서도 事務局의 整備 및 기동력 있는 운영을 위한 會長 權限의 明確化, 豫算 編成 등은 앞으로 계속 해결되어야 할 과제로 남아 있다.

어떻든 일본의 농업위원회는 農政을 행하는 系統組織의 末端機關으로서 그 성격이 명확해지고 있다. 농업위원회는 農業·農民의 利益代表 機關으로 정착하고 있으며, 각 지역에 있어서는 農業改革 운동의 주체적 推進機關으로 기대되고 있는 것이다.

2. 農業委員會의 系統組織과 機能

日本の 農業委員會制度는 그 법률의 目的에서 제 1 조에 「이 法律은 農業生産力の 發展 및 農業經營의 合理化를 꾀하고 農民의 地位向上에 기여하기 위하여 農業委員會, 都道府縣 農業會議 및 全國農業會議所에 대하여 그 組織 및 運營을 정하는 것」으로 규정하고 있다.⁴⁾ 農業委員會는 市町村에 설치되는 行政機關이며, 都道府縣 農業會議는 도부현 知事の 必要的 諮問機關이지만 審議會 성격이 아니라 都道府縣과는 별개의 독립적인 法人이다. 또한 全國農業會議所는 전국을 통해 하나 밖에 설립하지 않는 特別社團法人이다.

따라서 이 세개의 機構는 目的, 性格 및 業務가 각각 다르다. 또한 도부현 農業會議는 농업위원회의 대표자를 구성원으로 하여 어디까지나 개개인이 會議員이 되며, 全國農業會議所도 農業會議가 구성원이 되고 있다. 따라서 농협 조직과 같이 전국 단위에서 지방자치단체에 이르기까지 段階的으로 조직되어 있는 관계는 아닌 것이다. 이러한 制度的 體系는 한편으로는 동일한 법률 내에서 규정하는 것에 다소 어색한 감이 없지 않다. 다만, 이 세 가지 기관이 모두 農民의 公正한 意見을 反映하고, 그 立場을 대표하는 農民의 代表的 機關이며, 농민의 지역적인 대표와 농업단체의 직능적인 대표 등으로 조직하는 기관 내지 단체라고 하는 점에서는 세 가지 계통조직이 갖는 공통점이라 할 수 있다. 이런 점에서 일련의 農民 代表機關으로서의 組織 및 運營을 위해 하나의 法律 속에서 農業委員會, 都道府縣 農業會議 및 全國農業會議所를 일괄하여 규정하고 있는 것이다.

이상은 농업위원회의 계통조직에 관한 사항이나, 이 法律의 궁극적인 目的은 「農業生産力の 發展 및 農業經營의 合理化를 꾀하고 農民의 地位

4) 이하 KREI, 「日本の 農業委員會等에 관한法律」, 1986. 3. 참조.

向上에 기여함」에 있다. 따라서 농업위원회의 계통조직은 이러한 관점에서 農業 및 農村의 振興計劃을 수립하고 그 실시를 촉진하는 한편 農地問題의 공정 원만한 처리를 행해야 한다. 또한 농업 및 농민의 입장에서 서서 국가, 지방자치단체, 기타 산업부문에 대해서 농업·농촌의 발전에 응하도록 적극적으로 권고·의견 제시 등을 하는 것도 중요한 임무의 하나이다. 이 법률은 농업위원회 계통조직이 힘을 결집하여 궁극적으로 「農民의地位 向上에 기여함」을 기대하고 있는 것이다. 이하 구체적으로 組織 및 機能에 대해서 고찰하기로 한다.

가. 農業委員會 系統組織의 構成

農業委員會의 계통조직으로는 都道府縣 단계에 農業會議, 전국 단계에 全國農業會議所가 있다. 그러나 農業會議와 全國農業會議所는 농업위원회법에 의거한 특수한 認可法人 다시 말해서 農業團體인 반면에 農業委員會는 行政機關이라는 관계에 있다. 농업위원회 계통조직을 도시하면 <圖5-1>과 같다.

1) 全國農業會議所

전국농업회의소의 법률적 성격은 社團法人으로 그 설립 및 해산은 농림수산대신의 인가를 받도록 하고 있다. 이러한 사단법인을 법률로써 설립하도록 한 이유는 전국 농업·농민의 입장을 공식적으로 대표하는 조직을 법제화하려는 것이며, 또한 그러한 입장에서 利益을 주장할 수 있게 한 것이다.

일본에는 전국농업회의소 이외에도 각종 조직이 존재하고 있으며, 이러한 조직체는 그 설립목적에 따라 농업·농민의 이익을 주장하고 있다. 따라서 그 단체들은 각각의 범위 내에서 활동하고 있는 것이며, 전국농업회의소와 같이 전국의 광범위한 농민층의 의견을 종합 조정하고 농업문제 전반에 대해 이익을 대표하는 기능은 갖지 못하고 있다.

全國農業會議所는 농업·농민을 대표하는 전국 유일의 단체이며, 상공부문에 商工會議所법에 의거한 商工會議所가 조직되어 있는 것과 대응하

여, 特別法에 의한 농업·농민의 代表로서 全國農業會議所가 조직되어 있는 것이다.

전국농업회의소는 농업 및 농민의 일반적 이익을 대표하는 기관으로서 농업생산력의 발전 및 농업경영의 합리화를 꾀하고, 농민의 지위 향상에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 그 업무로서는 다음과 같은 사항을 법률로 정하고 있다. 즉, ①농업 및 농민에 관해 의견을 공표하고 행정청에 건의하며 또는 자문에 응하여 답신하는 것, ②농업 및 농민에 관한 계몽 및 선전을 행하는 것, ③농업 및 농민에 관한 조사와 연구를 행하는 것, ④도부현 농업회의의 업무에 대해 지도 및 연락을 행하는 것, ⑤기타 필요한 업무 등으로 되어 있다.

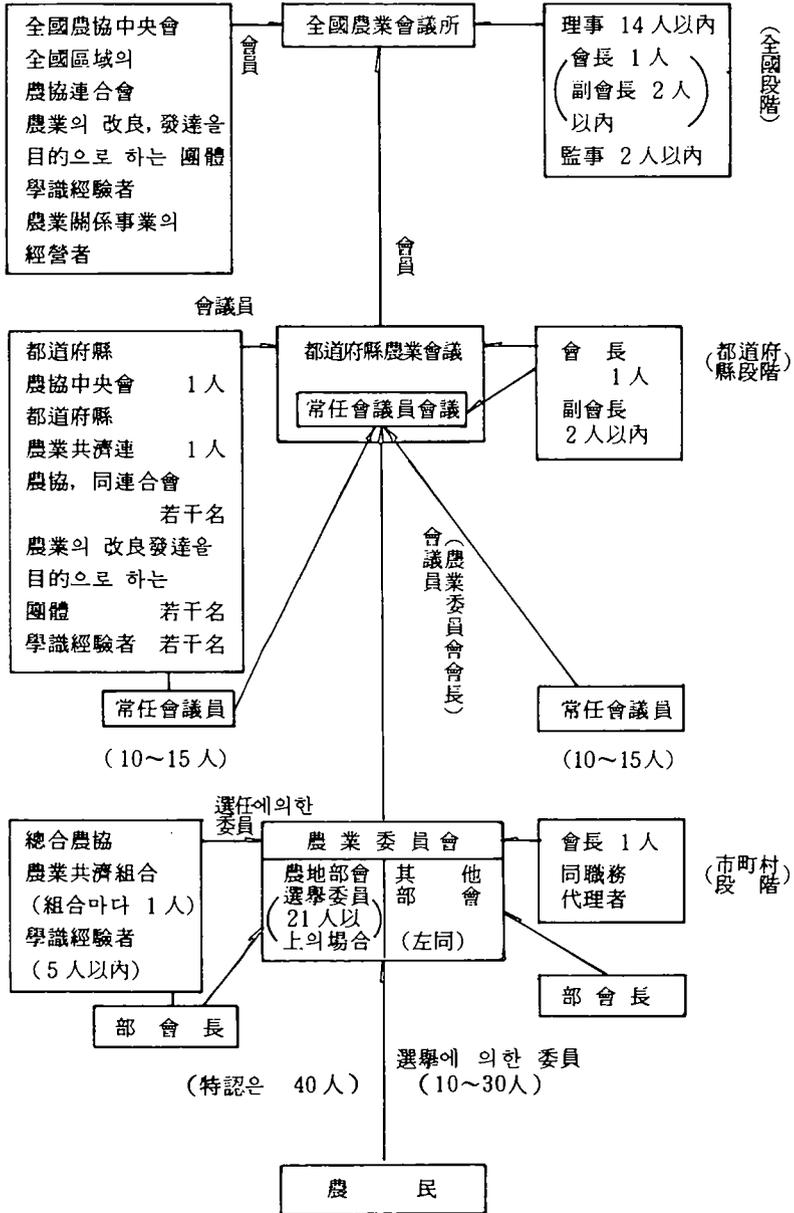
전국농업회의소는 이상과 같은 農政活動, 構造政策 推進活動, 調査活動, 情報教育活動을 하고 있으며, 주요 활동내용으로는 다음과 같은 것이 있다.

먼저 農政活動에 관련된 것으로 ①農林大臣의 諮問에 대한 答申, ②農業施策 및 農林豫算에 대한 建議·要望, ③農業構造改善 政策의 擴充 強化, ④農業生産 및 價格對策의 추진, ⑤農産物 輸入自由化 저지대책의 추진, ⑥農用地的 確保·擴大 등, ⑦國際化에 대응한 農業問題 懇談會 開催 등이 있다.

두번째 構造政策 推進活動으로는 농용지의 확보와 고도 이용의 측면에서 「農地를 지키고 有効利用하는 運動」을 전개하고 있다. 물론 이와 같은 운동은 말단의 농업위원회에서 농용지 고도이용 촉진사업이나 농용지 이용증진법의 추진으로 구체화되는 것이다. 이로써 中核農家에게 농지의 이용권을 집적시키고 농지의 집단화와 고도 이용을 꾀하여 생산성이 높은 農業經營을 육성·발전시키는 등의 構造政策 推進에 일익을 담당하고 있다. 이 밖에 농촌에 있어서 就業構造 近代化를 위한 대책을 마련하고 농번기 노동력의 수급조정, 농업후계자 양성 및 확보, 타산업으로의 就業安定化對策 등을 중점적으로 실시하고 있다.

세째로 調査活動에 있어서는 각 계통조직이 나름대로 농업·농촌에 관한 조사활동을 전개하고 있으나, 전국농업회의소에서는 이를 종합하여 調査資料를 발간하고 있다. 특히 農地賣買價格, 小作料, 農業勞賃 등에 대

圖 5 - 1 農業委員會系統組織의 構成



資料：「農業委員會制度のあらまし」

해서는 기초조사를 매년 실시하여 조사결과를 자료집으로 발간, 각종 통계에 이용하도록 하고 있다. 또한 때때로 農政上의 課題를 내용으로 한 動向調査와 農業·農村의 實態 및 農民의 意向을 파악하여 농정의 참고자료로 제공하고 있다.

네째로 情報教育活動에 있어서는 전국농업회의소가 발간하는 週刊의 「全國農業新聞」이 있다. 이 신문은 1952년에 창간되어 현재 매주 약 48만 부를 발행하고 있다. 그 밖에 月刊誌 「農政調査時報」 등 각종 정보자료를 발간하고 있다.

다음으로 전국농업회의소의 構成에 대해 살펴보자.

全國農業會議所 會員으로 구성하며, 회원의 자격은 ①都道府縣 農業會議, ②全國農業協同組合中央會 및 全國을 구역으로 하는 農業協同組合連合會, ③기타 農業의 改良·發達을 꾀함을 목적으로 하는 團體, ④농업에 관해 學識經驗을 가진 자, ⑤기타 농업 또는 이와 밀접한 관계의 사업을 하는 자 등으로 하고 있다. 차후 언급하겠지만 이러한 회원에 대해 경비를 부과할 수 있게 하여 전국농업회의소의 수입의 일부로 삼고 있다.

이렇게 구성된 농업회의소에는 會長 및 副會長, 理事, 監事 등의 임원을 두고 있다. 회장 및 부회장은 이사 중에서 선임하고, 회장은 1인이며 부회장은 2인 이내로 하고 있다. 이사는 14인 이내이며, 외부적으로는 전국농업회의소를 대표하고 내부적으로는 사무를 집행하는 전국농업회의소의 필요적 상설기관이다. 감사는 2인이며, 이사 중에서 專務理事가 1명 호선된다. 이들 임원의 임기는 3년이다.

전국농업회의소의 最高議決機關은 總會이며, 통상 총회는 3월에 개최한다. 그 밖에 별도의 사유가 있는 경우에는 임시총회도 개최된다.

〔2〕 都道府縣 農業會議

都道府縣 農業會議도 전국농업회의소와 같은 성격의 社團法人이다.⁵⁾ 다

5) 다만 全國農業會議所와 동등한 자격을 가진 法人은 아니다. 이점에 대해서는 차후 언급하나 구체적으로는 前掲, 「農業委員會法の解説」, p. 164, 참조.

만 전국농업회의소가 주로 농민의 이익대표 기능을 갖고 있다는데 반해 農業會議는 利益代表 機能과 함께 行政行爲의 補充이라는 성격을 가지고 있다. 이는 농업회의가 1954년의 법 개정 이전까지는 도부현에 설치된 농업 위원회로서 決定機關이었으나 그 후 諮問機關으로 성격이 변하였기 때문이다.

도부현 농업회의는 이상과 같은 유래와 사명을 가지고 발족되었는 바, 法人으로서의 성격 및 조직에 있어서 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째는 농업회의가 행정청의 자문기관이지만 이전에 행정기관이라는 전례가 있었던 점 및 농업회의의 구성이 회의원이라는 개인이기 때문에 독립적 기관(단체)이면서도 財政的 自立의 기반을 갖고 있지 못한 점이다. 즉 구성원에게 경비를 부과할 수 없으며 단지 국고와 보조금 및 기부금(찬조 회원의 기부)으로 재정에 총당하고 있는 것이다. 둘째, 농업회의는 농민의 이익대표 기관으로서 넓게는 농업위원회 및 각종 농업단체로부터 회의원을 선출하고 있다. 그러나 이들 회의원은 어디까지나 개인자격이므로 농업회의가 이들 회원으로 구성된 聯合組織이 아니다. 따라서 各 團體와의 연락 또는 協力體制를 구성한 것은 아닌 것이다. 세째는 농업회의의 法人格의 性格의 문제이다. 앞에서 잠시 언급하였으나 농업회의는 사단법인이라는 하지만 엄밀한 의미의 社團法人은 아니다. 물론 재단법인이나 조합법인과 같은 성격은 더욱 아니다. 말하자면 「委員會 法人」에 유사한 특질을 가지고 있다.

農業會議의 법인적 특색을 보면 다음과 같다. 즉, ①그 설립이 1회에 한하며 해산의 규정이 결여되어 있다. 따라서 법에서 따로 정하지 않는 한 解散이란 있을 수 없다. ②농업회의는 다른 법인체와 같이 監事에 대한 규정이 없다. 이는 농업회의가 경제사업을 하는 단체가 아니며, 경리관계가 비교적 단순하기 때문에 감사의 필요성이 적다는 이유도 있으나, 본질적으로는 예산 회계가 국가의 부담 내지는 보조로 이루어짐에 따라 국가가 이를 감독할 수 있다는 것에서 비롯된다고 할 수 있다. ③농업회의에는 登記에 관한 규정이 없다. 이것은 농업회의가 각 도부현에 1개소 밖에 없는 법인이며, 또한 경제사업을 하지 않으므로 거래면에서도 상대방에게 불이

익을 초래할 가능성이 없는 이유에서 비롯된다.

다음으로 農業會議의 기능 및 업무에 대해서 보기로 한다. 농업회의의 업무는 크게 두 가지로 나누어진다. 그 하나는 법령에 의거 행정청의 諮問機關으로서 행정행위의 補完을 행하는 업무이며, 다른 하나는 농업·농민에 대해 一般的 利益을 대표하는 입장에서 행할 수 있는 업무이다. 前者는 이전의 都道府縣 農業委員會로부터 계속되고 있는 업무이며, 後者는 농업회의가 할 수 있는 업무이고 專屬的 業務는 아니다. 오히려 농업회의는 농민의 이익대표 단체로서의 입장에 서서 다른 關聯團體를 응원 내지 지원하는 성격에 있다고 할 수 있다.

따라서 농업회의의 專屬的 業務로서 農地法, 農用土地利用增進法, 農業振興地域整備法, 土地改良法, 農用地開發公團法, 土地區劃整理法, 造林臨時措置法 등 각종 법령에 의해 주어진 업무가 있으나, 이의 행정적 조치는 知事에게 속하는 사항이며, 농업회의는 단지 이의 실시에 대한 자문 내지 의견 공표의 기능을 가지고 있는 것이다. 그 밖의 非專屬的 業務로서 農政活動, 調査活動, 情報教育活動 등의 내용은 전국농업회의소의 기능과 흡사하다.

다음으로 농업회의의 會議員 構成 등 조직면을 보자. 농업회의는 회의원으로 구성되는 會議體 機關이다. 따라서 회의원이 없으면 농업회의는 구성되지 못하며, 달리 말하면 농업회의가 존재하는 한 회의원도 존재하는 것이 된다. 즉 會議員의 任期는 따로 규정하지 않는 것이다. 농업회의를 구성하는 회의원으로는 ①당해 구역내의 市町村 農業委員會 會長 각 1명, ②農業協同組合中央會 會長, 副會長 또는 理事 중의 1명, ③農業共濟組合聯合會 理事 중의 1명, ④당해 구역의 전부 또는 일부를 지구로 하는 農業協同組合 및 農業協同組合連合會가 추천하는 理事 약간명, ⑤農業의 改良發達을 목적으로 하는 團體가 추천한 理事 약간명, ⑥농업에 관하여 學識經驗을 가진 자로써 會長이 지명하는 약간명 등이 된다.

農業會議의 最高 議決機關은 總會이며, 임원은 會長 1인, 副會長 2인 이내로 會議員 중에서 선거에 의해 선출된다. 임원의 임기는 3년 이내에 會則으로 정하는 것으로 되어 있다. 또한 농지법 등에 의한 업무 및 기

타 회칙으로 정한 업무에 대해서는 회의원 대표로 구성하는 常任會議員을 두어, 이 상임회의원 회의가 총회에 대신하여 그 사항을 처리하도록 하고 있다.

③ 市町村 農業委員會

농업위원회의 기능에 대해서는 구체적으로 다음 절에서 고찰하기로 하고, 여기서는 농업위원회의 성격과 구성에 대해 고찰하기로 한다.

농업위원회의 성격은 두 가지로 나눌 수 있다. 그 하나는 농업위원회가 合議體에 의한 行政委員會인 것이며, 다른 하나는 農業·農民의 利益代表機關인 것이다.

첫째의 성격으로서 일반적으로 合議體 行政機關(행정위원회)은 어느 정도 전문적으로 집합된 사무가 있고, 그 사무를 처리함에 있어 公正을 기할 필요가 있는 경우에 성립한다. 즉 일반 행정기관과 분리되어 중립적으로 처리할 필요가 요구되는 경우이다. 農業委員會 또한 주로 農地事務 처리에 있어서 특히 공정한 태도가 필요하기 때문에 합의체 행정기관으로서 발족하게 된 것이다.

따라서 농업위원회는 그 소장사무를 집행함에 있어 市町村長의 지휘 감독을 받지는 않으나, 市町村의 기관으로서 지방자치법이 정하는 바에 따라 그 관할 하에서 사무소를 설치하고, 예산을 계상하거나 집행하는 등의 사무는 市町村長이 관장하게 된다. 또한 농업위원회의 소장사무에는 국가가 법률에 의거 機關委任한 國家事務的인 것이 있는가 하면 地方事務的인 것도 상당수 포함되어 있다.

또한 농업위원회는 독립적인 法人格을 갖고 있지 않으므로 私法上的 權利義務 主體로 되지 못한다. 따라서 경제사업을 행하거나 他 法人에 가입하는 것은 허용되지 않는다.

두번째의 성격은 農業·農民의 利益代表 機能을 가진 기관으로서 농업위원회 계통조직이 가진 공통적인 성격이다. 또한 公職選舉法에 준하여 선거에 의해 농민 자신들이 利益代表를 선출하는 농업위원회는 公的으로 인정된 유일한 농업·농민의 이익대표 기관이라고 해도 과언이 아니다. 따라서 농업위원회는 行政機關인 동시에 農政·指導團體로서의 성격을 강하게

지니고 있는 것이다.

이러한 역할은 농업위원회법 제 6조제 2항 및 제 3항에서 규정하고 있는 바, ①農地 等の 利用關係에 대한 알선 및 爭議防止를 행하거나, ②交換分合을 비롯한 農地事情 改善을 꾀하는 것, ③농업 및 농촌에 관한 振興計劃을 樹立하거나 그것을 실시 추진하는 것, ④農業經營의 合理化, 農民의 生活改善, 農業技術이나 生産의 改良 增進을 꾀하는 것 외에도, ⑤농업 및 농민에 관한 제반 문제에 대해 意見を 公表하거나, ⑥市町村長 기타 행정청에 건의 또는 그 자문에 응하는 등 광범한 역할을 담당하고 있는 것이다.

다음으로 농업위원회의 구성에 대해서 살펴 보기로 한다. 農業委員會를 구성하는 委員은 選舉에 의한 委員과 選任에 의한 委員으로 나누어진다. 선거에 의한 위원의 정수는 市町村의 農地面積과 農家戶數에 따라서 10인에서 30인(특별한 경우에는 40인)까지로 條例에서 정하게 되어 있다. 또한 선거권 및 피선거권을 가질 수 있는 사람은 구역내 거주자로서 연령이 20세 이상이며, 도부현에서는 10a 이상(북해도에서는 30a 이상)의 농지를 보유하면서 영농하는 자(農業生産法人의 구성원도 가능)이거나 동거하는 친족 및 배우자로서 연간 60일 이상 영농에 종사하는 남여가 된다. 이들 유권자 가운데서 공직선거법에 의해 선출된 자가 선거에 의한 위원이 된다.

선임에 의한 위원은 農業協同組合 및 農業共濟組合에서 추천한 理事 1명씩과 市町村의 議會에서 추천한 5인 이내의 學識經驗者(대개의 議會議員)로 市町村이 선임하도록 하고 있다.

위원회의 임원으로는 위원 중에서 會長 1인과 회장 직무대리자 1인이 호선된다. 위원의 임기는 3년으로 非常勤이지만 매월 總會 또는 農地部會를 개최하여 각종 업무를 처리하게 되며, 총회 및 부회의 회의는 공개하고 秘密會는 하지 않는다. 회의를 농민 앞에 공개하여 농업위원회가 민주적인 운영을 하도록 하려는 취지인 것이다.

또 하나의 특징은 농업위원회의 직원으로 사무국에 農地主事를 두어 농지관련업무를 수행하고 있으며, 농지주사에 대한 身分保障을 법에서 규정

하고 있는 것이다. 이는 農地行政의 公正性을 확립하게 하기 위한 취지이다. 따라서 가령 농지행정을 처리함에 있어 농지주사가 그 신분상 불리한 취급을 받을 경우 그 사정을 농림수산대신에게 진술할 수 있도록 하고 있다.

나. 農業委員會의 主要業務

농업위원회의 업무는 농업위원회법 제 6 조에서 정하고 있다. 농업위원회의 업무를 크게 나누면 行政機關으로서의 위원회가 農地法이나 農用地利用增進法 등 다른 법률에서 규정한 바에 따라 專屬的인 權限을 가지고 행하는 업무와 그렇지 않는 업무, 즉 任意義務라고 할 수 있는 업무로 나눌 수 있다.

또한 農業·農民의 利益代表機關으로서 의견을 공표하거나 행정청에 건의 또는 답신하는 특별한 역할이 주어진다. 이하 구체적인 역할 등에 대해 살펴보기로 한다.

① 法令에 의한 必須業務

농업위원회법에 의거한 필수적인 전속업무는 <表 5-2>에서 요약한 바와 같이 크게 4 가지로 분류된다.

첫째로 農地法에 의한 業務에는 ①農地의 權利移動에 관한 업무, ②農地轉用に 관한 업무, ③小作地 所有制限 등의 업무, ④農地賃貸借에 관한

表 5 - 2 農業委員會의 必須業務

區 分	內 容
農地法 등에 의해 農地 및 採草放牧地, 또는 薪炭林의 利用關係 調整 및 自作農 創設 維持에 관한 事項	<ul style="list-style-type: none"> ○ 農地의 權利移動 ○ 農地轉用 ○ 小作地 所有制限 ○ 農地賃貸借 ○ 和解의 仲介
農用地利用增進法에 의해 權限이 주어진 事項	<ul style="list-style-type: none"> ○ 利用增進計劃 決定 ○ 利用權 設定 促進事業
土地改良法에 의해 農地의 交換分合 및 그 에 수반하는 事項	<ul style="list-style-type: none"> ○ 改良事業 資格者 認定 ○ 交換分合
기타 法令에 의해 農業委員會에 權限이 주어진 事項	<ul style="list-style-type: none"> ○ 農地取得資金 ○ 租稅特別措置法 ○ 土地區劃整理法

업무, ⑤和解의 仲介에 대한 업무, ⑥기타 農地法에 관련된 업무가 있다.

농지 또는 채초방목지에 대해서 所有權을 이전하거나 地上權, 永小作權, 質權, 使用貸借權, 賃借權 또는 기타 사용·수익을 목적으로 하는 권리를 설정 및 이전하는 경우에는 農地法의 규정에 따라 그 당사자가 농업위원회의 허가를 받도록 하고 있다. 다만 농업위원회의 관할 구역 이외의 농지이거나 타 법령에서 별도의 규정이 있는 농지의 경우에는 지사의 허가를 받도록 하고 있으나, 이 경우에도 위원회가 의견을 제시하게 된다. 특히 不在村者에 관한 權利移動 등은 總會 또는 農地部會에서 심의하여 의견을 제시하고 있다.

農地轉用에는 농지소유자가 직접 타 목적으로 전용하는 경우와 농지를 매입하여 전용하는 경우로 나눌 수 있으며, 전자는 농지법 제 4조, 후자는 농지법 제 5조에서 각각 규정하고 있다. 후자의 경우는 지사 또는 농림수산대신의 허가 사항이 된다. 또한 전자의 경우에도 전용면적이 2ha 이하인 경우에는 농업위원회를 경유하여 지사에게 허가 신청을 하게 되며, 2ha를 넘는 경우에는 지사를 경유하여 농림수산대신에게 허가 신청하게 된다. 이렇게 농지에 대한 전용허가 신청이 있을 경우 농업위원회는 신청서 접수·심사, 현지조사, 총회 또는 부회에서 심의 등을 거쳐 그 농지에 해당하는 신청 수속을 하게 된다.

농지법에서 小作地 所有制限은 엄격한 규정의 하나이다. 즉 不在地主에게는 小作地 所有를 인정하지 않으며, 在村地主라고 하더라도 평균 1ha (북해도 4ha)를 넘지 못하도록 하고 있다. 한편 農用地利用增進法에서는 市町村의 實施方針에 따라 小作地 所有의 例外規定을 두고 있다. 이러한 법적 규정 이외의 소작지 소유에 대해서는 농업위원회의 확인을 받은 경우에 한하여 그 소유가 인정된다.

농업위원회의 중요한 農地關聯 업무 중의 하나가 農地賃貸借에 관한 사항이다. 근래에 農地流動化의 필요성이 고조됨에 따라 농지임대차를 둘러싼 업무가 증가하고 있는 것이 현실이다. 농지임대차 관련 업무로는 賃貸借契約 申告의 接受, 小作料 標準額의 決定·公示 및 知事에게 通知, 小作料 定額金納에 의하지 않는 경우의 承認, 小作料의 減額勸告, 賃貸借의 解

約에 대해 知事가 허가하는 사항에 대한 신청서 제출·知事에게 의견 제시, 紛爭 發生에 따른 裁定申請 接受와 調整 등의 업무가 있다. 특히 標準小作料制의 운영에 있어서 농업위원회는 小作料 設定 協議會를 통하여 표준액을 심의·결정하여 공시하는 한편 農家の 指導를 담당하고 있다.

농지는 利害當事者에 따라 다양한 紛爭이 발생하게 되며, 이를 公正하게 조정하는 것이 行政委員會로서의 농업위원회가 갖는 의의라 할 수 있다. 농업위원회는 이러한 분쟁이 발생하여 당사자로부터 和解 仲介에 대한 요청이 있을 경우 仲介委員을 지명하여 중개를 담당하도록 하고 있다. 중개위원이 작성한 「和解調書」는 民法에 의한 和解의 効力を 가진다. 물론 이렇게 화해가 이루어지지 않거나, 그 내용이 당해 위원회에서 해결되지 못할 성격의 仲介는 知事が 하도록 신청하게 된다.

둘째로 農用地利用增進法에 의한 업무에는 ①農用地利用 增進計劃의 決定에 관한 업무와 ②利用權 設定 等 促進事業 推進에 관한 업무가 있다. 농용지이용증진법에 의한 농용지이용 증진사업은 利用權設定 促進事業, 農用地利用 改善事業, 農作業 受委託 促進事業이라는 3대 과제로 되어 있다. 그 중에서 농업위원회가 담당하는 업무는 利用權設定 促進事業이다. 이 사업은 농지의 임차·매매를 행하는 경우에 농지법에 의하지 않고 市町村(農業委員會)이 농가의 신청에 의해 권리 설정 및 이전 계획을 종합하여 「農用地 利用計劃」을 작성하고, 이를 공고함으로써 안심하고 임대차 등을 하게 하는 취지의 사업이다. 농용지이용 증진사업은 市町村長이 실시 방침을 작성하고 그 추진도 담당하는 것이나, 이 경우 실시 방안을 작성함에 있어 농업위원회 및 농업협동조합의 의견을 듣도록 하고 있다.

세째로 農業振興地域整備法에 의한 업무로는 ①農振整備計劃에 관한 업무, ②交換分合에 관한 업무, ③特定利用權에 관한 업무 등이 있다. 이러한 업무는 그 주체가 市町村長이나 반드시 농업위원회의 의견을 듣도록 하고 있다. 농업진흥지역의 정비에는 農用地 區域의 設定 및 農業上的 用途 區分 등을 내용으로 하는 農用地 利用計劃 외에도 農業生産基盤 整備 및 開發, 規模擴大 및 利用促進, 施設 整備 등이 포함되어 그 지역의 농지이용이나 농업진흥을 도모하기 위한 포괄적인 성격을 띠고 있다. 이러한 내

용은 곧 농업위원회의 설립 목적과도 같은 것이다.

네째로 土地改良法에 의한 업무에는 ①土地改良事業에 참가하는 資格者의 認定, ②交換分合에 관한 업무 등이 있다. 토지개량법에 의한 업무의 직접적 주체는 농업위원회가 아니지만 사업자를 인정한다는가 교환분합의 계획에 대해서 위원회가 의견을 제시하도록 하고 있다.

다섯째로 기타 法令에 의한 업무에는 ①農地取得資金 및 自作農資金 등에 대한 업무, ②租稅特別措置法에 의한 업무, ③土地區劃整理法에 의한 업무, ④民事調整規則에 의한 업무 등이 있다. 먼저, 농지취득 및 자작농유지를 위한 자금은 農林漁業金融金庫에서 대부해 주는 것이나, 이 자금을 교부받으려는 농가는 農業經營計劃 등을 작성하여 농업위원회에 제출하여야 하며, 농업위원회가 그 자격을 심사한 후 知事에게 제출하도록 되어 있다. 또한 농업위원회는 자금 수혜농가에 대해 자금의 용도를 조사하거나 경영지도를 행하고 있다. 租稅特別措置法에 의한 減免措置에는 농업위원회의 증명이 필요한 바, 농업위원회가 그 자격을 심사하게 된다. 또한 土地區劃整理를 하거나 토지와 관련된 民事調停을 하는 경우에 농업위원회는 요청이 있을 경우 그에 대한 의견을 제출하여야 한다.

〔2〕 法令에 의한 任意業務

농업위원회법 제6조제2항의 규정에 의한 6가지 업무가 任意業務의 성격을 갖는다. 즉 이들 업무는 농업위원회가 權限으로 처리하는 업무가 아니고 事實行爲로서의 업무인 것이다. 따라서 관계자에 대하여 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등의 법적 구속력은 가지고 있지 않다. 그 내용은 ①농지의 이용관계에 대한 알선 및 분쟁방지에 관한 업무, ②농지 등의 교환분합 알선 및 기타 농지사정의 개선에 관한 업무, ③농업·농촌에 관한 진흥계획의 수립 및 실시·추진에 관한 업무, ④농업기술의 개량, 병충해 방제, 기타 농업생산의 증진, 농업경영의 합리화 및 농민생활의 개선에 관한 업무, ⑤농업생산, 농업경영 및 농민의 생활개선에 관한 조사연구, ⑥농업·농민에 관한 사항에 대하여 계몽 또는 선전 등이 있다.

이상의 업무는 최근의 農業情勢의 변화 속에서 점점 중요성을 더해 가

고 있다. 특히 새로운 農地制度의 推進과 地域農業振興을 위한 제반 시책의 추진에 있어서 농업위원회가 그 지역의 증추적 기능을 담당하고 있다는 면에서 앞으로도 주목되는 역할이라 하겠다. 이들 업무를 추진함에 있어 농업위원회는 농민의 대표로 조직되어 있는 行政委員會라는 성격을 가지고 있기 때문에 적극적으로 각종 기관 및 단체 등의 협력을 얻어 추진할 수 있는 장점이 있는 것이다.

③ 意見의 公表·建議·答申

농업위원회가 가진 중요한 역할 중의 하나가 지역내의 農業·農民에 관한 사항에 대하여 意見を 公表하거나 他行政廳에 建議 또는 그 諮問에 응하여 答申하는 업무이다. 이 업무는 농업위원회법 제 6조제 3항에서 규정하고 있다.

그러나 이것은 行政機關으로서의 농업위원회에 주어진 업무라기 보다는 農民의 代表機關에게 주어진 성격의 업무라고 할 수 있다. 이 업무는 農民의 農政參與를 실현하는 기능의 업무인 바, 농민의 대표로서 선출된 농업위원에 의해 구성된 농업위원회가 가지고 있는 중요한 역할이다.

의견의 공표·건의·답신의 내용에 대하여 농업위원회는 「農業 및 農民」에 관한 모든 사항을 대상으로 한다. 이러한 農政活動은 농업위원회가 설치된 각각의 地域單位에서 이루어짐은 물론 전국 공통의 과제에 대해서는 農業委員會 系統組織을 통하여 全國單位의 農政活動으로 전개되어진다. 그 예로서 1950 년대의 新農村 建設運動 및 農業基本法 制定運動, 1960 년대의 農民年金制度 設立運動, 國有林野 解放運動 및 都市農業 確立運動, 1970 년대의 農地 3法 制定運動 등은 일본 농정의 변화과정 가운데 농업위원회가 큰 역할을 담당했던 것이기도 하다.

④ 農業構造 政策推進의 基本資料 整備(農家基本台帳)

이 업무는 농업위원회의 고유업무는 물론 위원회가 직접 행하는 보조사업 및 앞으로 관련되는 사업을 행함에 있어 개별농가에 대한 기초적 사항을 조사하고 정리·보관하여 활용하기 위한 것이다. 農家基本臺帳은 우리

나라의 農地原簿(농지보전법 제 14 조에 의거 작성)와 상응하는 것으로 世帶構成 및 就業狀況, 農家形態(部門, 專業別 등), 土地所有 및 利用狀況, 生産形態, 장래의 營農計劃 등에 관한 個別農家の 實態가 매년 조사·작성되고 있다.

農家基本臺帳은 농업위원회의 구역내에 거주하고 있는 농가(都府縣은 10a 이상, 北海道는 30a 이상의 농지에서 영농하고 있는 세대) 전체를 대상으로 작성하며, 조사는 농업위원회 회장이 조사원을 위촉하여 실시하게 된다. 이렇게 조사된 자료는 農地流動化 促進, 自立農家 育成, 土地利用計劃 策定, 營農後繼者 確保 등 일련의 構造政策 推進을 위한 기초자료로 활용하고 있다.

〔5〕 農民年金에 관한 業務

農業者年金制度는 전국의 농업위원회 계통조직이 중심이 되어 1971년에 법 제정을 본 것으로, 농업위원회의 利益代表 機能에 대한 성과로 평가된다. 이 제도는 農業者에 대한 老後保障 充實, 後繼者에로의 經營移讓을 통한 農業經營의 若體化, 제 3 자에로의 經營移讓을 통한 經營規模 擴大 등의 세가지 목적이 있으며, 노후보장은 社會保障으로서의 年金制이고 나중의 두 가지는 農業政策上的 年金制이다.

농민연금을 위해서 전국단위로 農業者年金基金이 설립되어 있으나 市町村에서 실제로 업무를 추진하는 것은 농업위원회와 농협으로 각각 업무가 위탁되어 있다. 이 중에서 농업위원회가 행하는 업무는 ①年金加入을 위한 手續業務, ②脫退 手續, ③經營移讓에 따른 農地法의 許可 手續, ④經營移讓年金 裁定請求 등이며, 기타로 연금제도에 대한 상담을 담당하고 있다.

이러한 농업위원회의 업무가 얼마만큼 적정하게 이루어지는가에 의해 농가의 年金受給이 좌우되므로, 연금제도의 성과가 달려있다고 할 수 있다. 가령 연금가입 신청시에 農地面積과 農地의 所有者를 기입하도록 되어 있으나, 이 때에 잘못 기재되면 年金 受給이 되지 않는 경우 등이 발생하기 때문이다. 물론 加入者 본인도 확인해야 할 사항이나 農業委員의 相談活

動이 중요한 의미를 갖는다 하겠다.

그 밖에도 年金 被保險者에 대해 農地取得資金을 대여하기 위한 資格審査, 농업위원회가 年金基金의 위탁을 받아 농지를 買入·賣渡 또는 管理하는 것도 농민연금제도의 운영과 관련된 중요한 업무이다.

다. 農業委員會의 運營豫算

농업위원회의 經費 助成에 대해서는 법 제 2 조에서 규정하고 있는 바와 같이 주로 국가의 補助金에 의하고 있다. 즉 농업위원회가 法命에 의해 수행하는 업무에 소요되는 경비로서 委員 및 職員에 대한 경비 및 기타 경비에 충당하기 위해 국가가 市町村에 交付金을 지급하는 都道府縣에 대해 交付金을 교부하도록 하고 있다. 법령에의 한 업무 외의 업무는 農地의 利用關係에 관한 調査 및 資料 整理 등을 말한다.

이 경우 국가가 도부현에 대해 보조금을 줄 때에는 구역내의 농업위원회 수, 농가수 및 농지면적 등을 기초로 하여 보조금의 기준을 정하며, 그 기준은 다음과 같다. 즉, ①예산 총액의 3 할은 도부현의 농업위원회 수에 비례하여 배분하고, ②예산 총액의 2 할은 농가수에, ③예산 총액의 2 할은 농지면적에 비례하여 각각 배분하며, ④예산 총액의 3 할은 지역의 특수성을 감안하도록 하고 있다. 또한 都道府縣이 市町村에 다시 보조금을 배정할 경우에도 위와 같은 기준에 따르도록 하고 있다.

都道府縣 農業會議의 經費에 대해서는 농지법 관계의 업무에 관련된 會議員 및 職員에게 소요되는 경비를 국가가 의무적으로 부담하고 있다. 또한 농업회의가 의견 공표, 건의, 자문, 계몽, 선전, 조사연구, 강습 및 연수, 농업위원회에 대한 업무 협조 등을 행하는 경우에는 그에 소요되는 경비의 일부를 국가가 보조하도록 하고 있다. 원래 農業會議에는 경비를 賦課 徵收할 수 있는 會員이 없으며 經費賦課 團體가 아니기 때문에 국가의 보조와 贊助員의 協助에 의존할 수 밖에 없다.

全國農業會議所에 대해서도 국가가 소요경비의 일부를 보조하게 된다. 전국농업회의소는 국가로부터 받는 보조금과 회원에게 부과하는 경비로써 업무의 집행 및 운영을 꾀하고 있다.

1987 년도의 농업위원회 관계 예산액을 보면 <表 5-3> 과 같다. 표에서 보는 바와 같이 법령에 의해 농업위원회 계통조직의 전속업무로 되어 있는 업무에 대한 경비는 1987 년도에 163 億 1,924 萬 9 千円으로, 주로 委員 또는 會議員의 手當, 職員의 報酬 및 法令에 의한 事業의 經費에 充당된다. 그 밖에 農村地域 農政總合推進 事業費로 41 億 6,886 萬 2 千円이 充당되며, 農業者 年金基金 委託費가 8 億 7,364 萬 4 千円으로서 주로 업무수탁 주체인 농업위원회의 경비로 充당되고 있다.

表 5 - 3 農業委員會 系統組織의 關係豫算, 1987

單位：千円

內 譯	金 額	備 考
農業委員會 交付金	14,809,500	2,900 個市町村
都道府縣 農業會議 負擔金	550,999	47 個縣
農業委員會費 補助金	958,750	
全國農業會議所	140,378	
都道府縣 農業會議	362,478	
農業委員會	455,894	
後繼者 育成事業費	178,408	
全國農業會議所	-	
都道府縣	84,954	
市 町 村	93,454	
地域農政 推進事業費	4,168,862	
全國農業會議所	34,611	
都道府縣 農業會議	218,247	
市町村・農業委員會	3,916,004	
農業者年金基金 委託費	873,644	
都道府縣 農業會議	74,175	
農業委員會	799,469	
計	21,540,163	

資料：全國農業會議所 內部資料

3. 農業委員會 運營事例：熊本市 農業委員會

가. 地域 概況

熊本市는 일본열도의 남부인 九州地方에 위치한 熊本縣 西北部의 農業都市이다. 熊本縣은 농업생산액이 전국 제 7위이며, 농가소득의 농업의존도는 北海道에 이어 두번째로 일본의 우수한 농업지역이라 할 수 있다. 熊本市는 縣의 중심으로 九州地方 農政局이 이 시에 위치하고 있어, 명실공히 九州農業의 중심이 되고 있다.

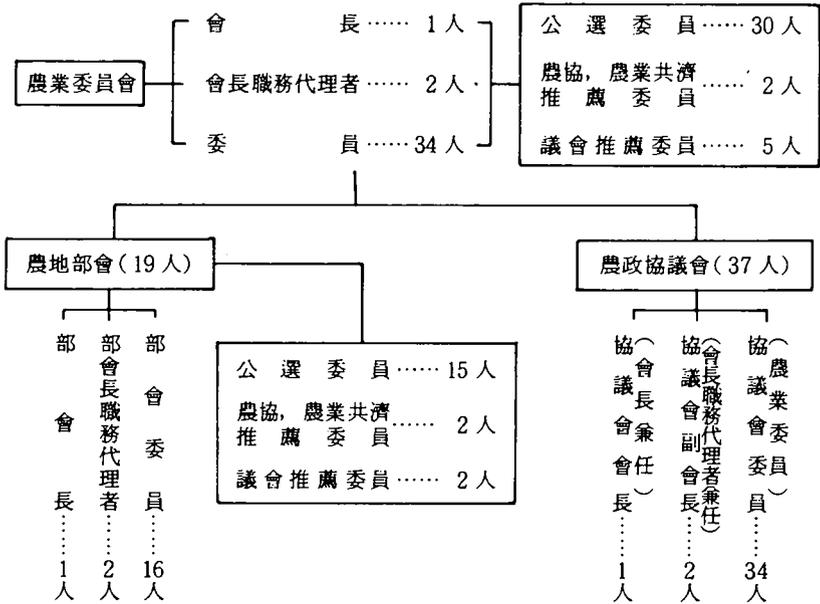
熊本市의 농업은 시가지를 중심으로 동부의 田作地帶, 남부·서부의 畜作地帶 및 북서부의 樹園地 地帶로 나누어지며, 農地面積은 4,127 ha (畜 2,664 ha, 田 1,147 ha, 果樹園 316 ha), 農家戶數는 4,796 호이다. 이 지역은 비옥한 토양과 온난한 기후로 도시근교의 입지조건을 살린 野菜, 米穀, 花卉, 果樹 및 畜産 등의 생산이 주로 이루어지고 있다.

나. 農業委員會의 構成 및 組織

熊本市 農業委員會는 1951년 7월에 市 제 1 지구 위원회 외에 3개 지구를 합한 4개 지구의 위원회(위원수 80인)로 발족한 이후 11개 町村을 합병하여 1971년에 熊本市 農業委員會(선거위원 30인, 선임위원 7인)로 되어 현재에 이르고 있다.

농업위원회의 관할구역 및 선거구는 <圖 5-2>에서 보는 바와 같이 22개 행정구역을 5개 선거구로 나누어 선거에 의한 위원을 선출하고 있다. 公選委員은 30명이며, 農協과 農業共濟組合에서 추천된 위원이 2명, 학식 경험자로서 議會에서 추천한 위원이 2명으로 농업위원 수는 전체 37명이다. 특히 의회에서 추천하는 위원은 각 정당별로 배분되어 현재 自民黨 3명 社會黨 및 公明黨 이 각각 1명씩으로 되어 있다.

圖 5 - 3 熊本市 農業委員會의 機構



資料 : <圖 5-2>와 同一

는 매년 1월에 개최하여 事業計劃 및 決算을 하며, 農地部會는 매월 25일에 그 달의 중요 안건을 심의하고 있다. 農政協議會는 분기별로 개최하며, 지구별로 小委員會도 개최하고 있다.

농업위원회에는 事務局을 두어 사무국장 1명, 사무국 차장 1명, 사무국 참사 5명, 계장 3명, 주사 10명 등 합계 20명의 사무직원이 있다. 또한 사무국에는 管理係, 農地 第1係, 農地 第2係, 調整係 등의 4개 부서를 두고, 관리계는 주로 사무국의 경리·서무에 관한 업무를, 농지제 1·2계에서는 소유·이용에 관한 농지관련 업무를, 조정계에서는 표준소작료 설정, 농민연금 업무, 농지관련 자금을 관한 업무 등을 담당하고 있다.

농업위원회의 소요경비는 <表 5-4>와 같이 연예산이 1億 3,996萬 4千円이며, 그 중 약 97%가 管理運營費에 충당되고 있다. 여기서 非常勤職

表 5 - 4 熊本市 農業委員會의 豫算

費 目	豫 算	1987年度	1986 年 度 豫 算			備 考
		當初豫算	當 初	補 正	計	
(1) 報 酬		18,144	18,144		18,144	委員報酬(月額) 會 長 57,000 円 會長職務代理者 農地部會長 農地部會長 職務代理者 41,000 円 委 員 38,000 円 (1987.4.1 改正)
(2) 給 料		67,465	65,034	275	65,309	
(3) 職 員 手 當 等		35,029	33,718	△ 402	33,316	
(4) 共 濟 費		16,844	16,663	△ 813	15,850	
(7) 賃 金		186	181	283	464	
(8) 報 償 費		486	239	993	1,232	
(9) 旅 費		1,591	1,484	195	1,679	
(10) 交 際 費		250	250	-	250	
(11) 需 用 費		1,317	1,034	939	1,973	
(12) 役 務 費		22	34	-	34	
(13) 委 託 料		-	-	232	232	
(14) 使 用 料, 賃 借 料		898	1,026	106	1,132	
(19) 負擔金補助交付金		284	332	8	340	
(27) 公 課 費		9	9	-	9	
計		142,525	138,148	1,816	139,964	

資料 : <圖 5-2>와 同 - .

인 委員의 報酬는 月額으로 회장이 57,000 円, 회장 직무대리자와 部會長 및 그 직무대리자가 각각 41,000 円이고, 그 밖의 위원은 會議時 車馬費로 월 평균 38,000 円을 지급하고 있다. 이와 같이 農業委員會는 보수보다는 公職者로서의 자부심과 地域農業의 振興에 기여한다는 사명감으로 그 직에 임하고 있는 것이 특색이라 하겠다.

다. 農業委員會의 業務

① 農地法 運用

농지법 운용과 관련하여 농업위원회는 일선 行政機關으로서의 업무를 담

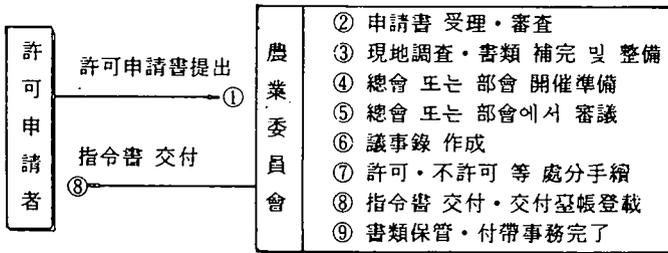
당하고 있으며, 그 주요내용은 이미 언급한 바와 같이 權利移動에 관한 업무, 轉用に 관한 업무, 質貸借 管理에 관한 업무 등이 있다.

농지법은 농지개혁의 정신을 이어받아 농민 이외에는 농지를 취득시키지 않는 것을 대전제로 自作農主義, 耕作權 保護, 轉用 抑制 등의 3大原則을 고수하고 있다. 물론 이 내용은 農用地利用增進法이라는 별개의 법률에 있어서 例外規定을 마련하고 있기 때문에 상당히 약화되었다고 할 수 있으나, 농지법의 現況主義, 屬地主義, 世帶合算主義라는 3대 약속사항은 농지관련 업무의 기본이 되고 있다.

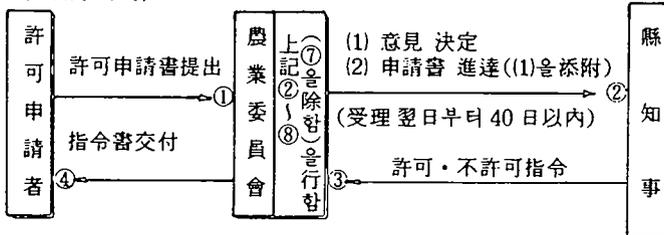
농지에 대한 權利移動의 업무 흐름을 도시한 것이 <圖 5-4>이다. 농지의 권리이동은 所有權 移轉과 使用貸借權·賃借權의 設定 또는 移轉으로 나누어지며, 熊本市에서는 지난 1년 동안(1986년 4월부터 1987년 3월까지) 소유권 이전이 184건의 25.7ha, 사용대차 및 임차권 설정 또는 이전이 95건의 79.4ha이었으며, 縣의 許可分까지 합하면(관내의 농지로 지사의 허가사항인 경우) 총 308건으로 119.1ha(전체 농지면적의 약 9%)에 이르고 있다.

圖 5 - 4 農地の 權利移動 關聯業務의 흐름

(1) 個人的 住所가 市町村 區域內에 있는 農地 등을 取得하는 경우



(2) 기타 (縣知事許可)



이 경우 농업위원회의 사무국에서는 신청서를 접수하여 심사한 다음 農地部會의 月例會議에 부의하여 의견을 종합하고, 許可 또는 不許可 등의 처분을 행할 사무 절차를 밟게 된다. 또한 知事가 허가권자인 사항에 대해서는 신청서를 접수하여 40 일 이내에 그에 대한 의견서를 작성, 지사에게 허가권을 위임하게 된다.

농지관련 업무로서 가장 많고 또한 복잡한 것이 農地轉用에 관한 업무이다. 농지전용은 당사자가 본인 소유의 농지를 전용하는 경우와 타인의 농지를 매입 또는 차입하여 전용하는 경우로 나누어지며, 전자의 경우는 농지법 제 4 조, 후자는 농지법 제 5 조에 의한 허가 사항이다. 여기서 農振法에서 규정한 農用地區域 내의 농지는 원칙적으로 전용할 수 없으며, 都市計劃法에서 규정한 市街化區域 내의 전용은 농업위원회에 신고함으로써 가능하다.

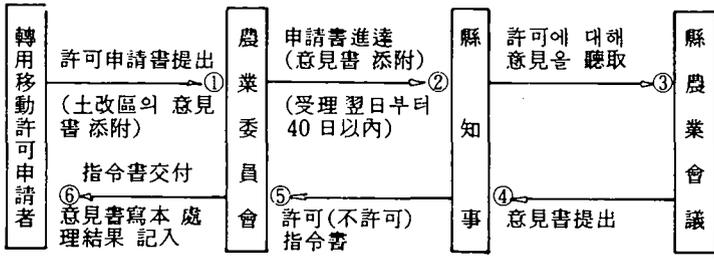
농지의 전용에 관한 업무의 흐름은 <圖 5-5>와 같다. 농지전용 신청서는 그 허가권한에 관계없이 전부 農地가 소재하는 농업위원회에 제출하여 진다. 농업위원회는 신청서를 접수하게 되면, 그에 관하여 심의하고 의견서를 작성하여 知事에게 송달하게 된다. 熊本市의 경우 위원회의 심의는 보통 事務局의 說明, 地域委員의 補充說明, 質疑應答, 討論, 採擇 등의 형식으로 진행하고 있다. 市の 지난 1 년간 농지전용 실적은 1,063 건으로 57.3 ha에 달하고 있으며, 이 가운데 약 95%는 시가화구역 내의 농지로 농업위원회에 신고만 함으로써 전용이 된 면적이다.

세번째의 중요한 업무가 農地賃貸借에 관한 업무이다. 여기에는 賃貸借의 解約에 대한 許可, 小作地 所有制限, 標準小作料 設定, 和解의 仲介 등의 업무가 있으나, 農用地利用增進事業이 실시된 이후로는 주로 이 사업에 의한 利用權 設定事業이 중심이 되어 있고, 농지법 관계로는 표준소작료 설정사업이 유일하게 비중을 차지하고 있다.

표준소작료는 임대차 당사자가 임대차계약을 하는 경우에 임차료의 기준을 제시하는 것으로 熊本市의 경우 거의 실세임차료 수준과 근접하여 임차료 규제의 효과를 얻고 있다. 또한 공시된 표준소작료는 농용지이용 증진사업에 의한 이용권 설정사업에서도 임차료의 기준이 되고 있다.

圖 5 - 5 農地轉用に 관한 業務의 흐름

(1) 2ha 以下の 轉用・權利移動



(2) 2ha을 超過하는 轉用・權利移動

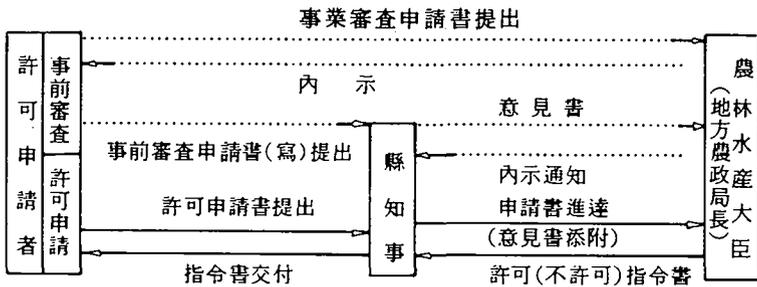
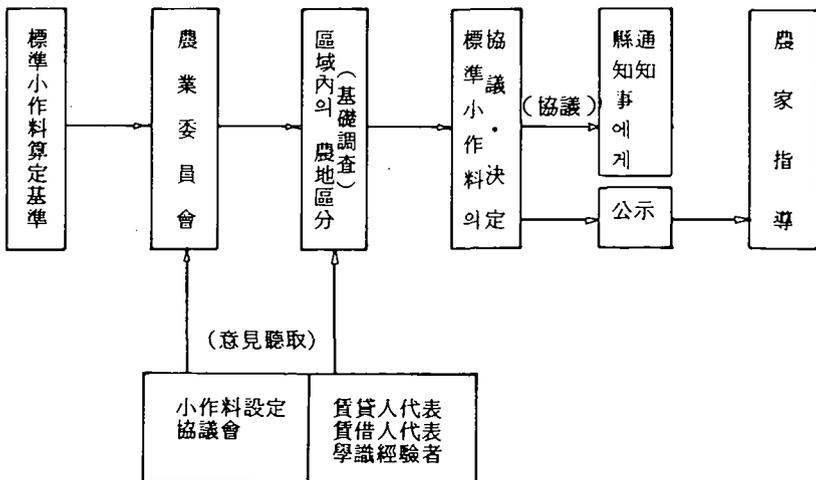


圖 5 - 6 標準小作料 設定業務의 흐름



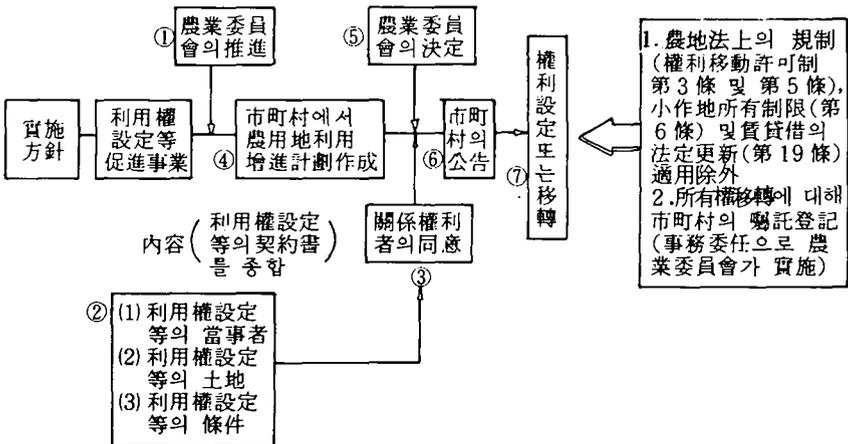
표준소작료 설정에 관련된 업무의 흐름은 <圖 5-6>과 같다. 표준소작료는 농지법 제 24 조의 2에 의해 3년마다 기준을 설정하도록 하고 있으며, 그 기준은 농림수산성으로부터 표준소작료 산정방법이 제시되어, 이에 따라 농업위원회가 農地 區分에 따라 설정하고 이를 고시하게 된다. 소작료 협의회는 임대인측 대표 5인, 임차인측 대표 5인, 학식 경험자 3인으로 구성하며, 이들 대표는 농업위원회와는 별도로 구성하고 있다. 이 협의회는 사무국에서 일차로 산정한 표준소작료에 대해 이해 당사자가 상호 이해를 증하는 과정으로 일익을 담당하고 있다.

[2] 農地法 이외의 農地關聯 業務

이상에서 고찰한 업무가 농지법 운용과 관련된 업무였으나, 그 밖에 농지관련 업무는 주로 農用地利用 增進事業 및 農地의 交換分合 業務에 집중되고 있다.

농용지 이용 증진사업에 관련된 업무의 흐름은 <圖 5-7>에서 예시하는 바와 같으나, 이 중에서 농업위원회가 주체적으로 관여하고 있는 것은 利用權 設定事業이다. 熊本市의 경우 1986년말 현재의 이용권 설정 면적은 138 ha로 전체 농지의 3.8%에 해당하고 있다.

圖 5 - 7 農用地 利用增進事業에 대한 業務의 흐름



농용지이용 증진사업은 농지법의 적용을 받지 않는 소유·이용권 이전의 성격을 갖고 있으나, 그 취지를 이해하지 못하는 농가가 상당수 있다는 것이 농업위원회 사무국의 의견이다. 따라서 새로운 土地利用對策을 지역의 농가에게 철저히 주지시키고, 이 사업에 의한 農地流動化를 꾀하려는 것이 최근 농업위원회에 맡겨진 새로운 역할로 대두되고 있다. 따라서 농업위원회는 ①이러한 土地利用對策을 定着시키고, ②실제로 利用權의 신청을 받으며, ③신청을 받은 내용에 대해 심사하여 ④이용권의 公的管理와 更新 指導를 하고 있다. 또한 ⑤이용권 설정에 관련된 紛爭 調停, ⑥集團的 土地利用에 대한 協力 및 指導는 물론 ⑦새로운 農地政策의 企劃·推進을 담당하고 있다.

農地の 交換分合은 농지의 권리 소유자(소유권 또는 사용수익권) 2인 이상이 서로 동의하여 交換分合을 행할 것을 농업위원회에 신청하여 위원회가 그 계획을 작성, 사업주체인 土地改良事業者가 교환·분합을 실시하게 된다. 이 경우 농업위원회는 經營規模 擴大 및 集團化 등을 위해 적절한 알선 기능도 담당하고 있다.

이렇게 교환·분합의 신청이 있을 경우 농업위원회는 그 내용을 심사하여 타당하다고 인정되면 交換分合 計劃書를 작성하고, 이를 공고·종람하는 한편, 이해 당사자에게 통보하고 知事의 許可를 받는 절차를 거치게 된다. 熊本市의 경우 농지의 교환·분합은 주로 農業振興地域 整備計劃과 함께 추진하고 있다.

③ 其他 農政活動

농업위원회의 역할 중에서 農政活動은 지역농업의 발전을 위한 중요한 과제이다. 농정활동의 내용에 대해서는 앞에서 총괄한 바 있으나, 熊本市의 경우 특히 地域農業 自立經營化를 위한 사업을 활발히 전개하고 있다. 농업정세의 변화에 따라 영농조건 및 수익성 조건이 점차 악화되고 있는 현실을 감안한 농업부흥의 활동인 것이다.

따라서 경영능력이 뛰어난 中核農家の 育成·確保, 農用地的 利用集積에 의한 經營規模 擴大 등의 구조정책을 한층 추진하기 위해 농업위원회

와 행정기관 및 농업단체가 일체가 되어 經營條件의 整備에 종합적인 지도 및 지원 활동을 실시하고 있다. 이와 관련하여 관련기관에 의견을 제출하고 있음은 물론이다. 특히 농업위원회 안에 經營規模擴大 促進協議會를 두고 促進指導員 4명을 임명하여 규모확대를 지향하는 농가를 집중적으로 지원하는 활동을 전개하고 있다.

그 밖에 현재 농업위원회 계통조직이 전국적으로 실시하고 있는 농정활동으로는 「農地를 지키고 有効 利用하는 運動」, 「農地銀行 確立運動」, 「農地流動化 促進運動」, 「農地の 無斷轉用 防止運動」 등이 있다.

土地問題は 農業委員會 活動의 基點이지만, 그로부터 발전하여 표출되는 문제는 地域農業의 振興問題이다. 따라서 熊本市가 작성하는 地域農業 振興計劃에 농민의 의견을 충분히 반영하기 위해 농업위원회는 그 계획에서 실시에 이르기까지 참여하고 있다. 市農政의 推進役으로서 농업위원회가 활동하고 있는 것이다. 물론 이러한 농업진흥 정비사업에 있어서의 농업위원회의 성격은 諮問機關的 役割에 한하게 된다.

끝으로 農政活動 중에서 의견의 공표, 행정청에 건의 또는 그 자문에 응하는 것이 農地關聯 業務 만큼이나 중요한 의미를 갖는다. 농업위원회에서는 市の 豫算編成時에 市の 농정과 재정에 대한 건의를 행하고 있으며, 또한 농정문제에 대한 답신이라는 형태로 農民의 要求를 行政에 反映하고 있다. 이러한 활동은 앞으로 地域農政을 확립시켜 나아가는데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

④ 農民年金制度의 運用

농민연금제도에 의한 農業者 年金基金의 업무는 농업위원회와 농협에 위탁되고 있다. 그 업무의 흐름은 <圖 5-8>에서 보는 바와 같으나, 농업위원회에 대해서는 ①加入促進과 被保險者에 대한 資格 審査, ②經營移讓 指導와 給付에 관한 업무, ③農地の 買入·賣渡, ④農地購入資金 貸付, ⑤離農給付金 支給 등의 업무가 위탁되어 있다.

이러한 年金業務는 본래 農業者 年金基金이 市町村長과 계약하여 이들을 다시 농업위원회에 넘겨 주는 형태로 되어 있으나, 市長과 農業委員會 사

이에는 연금업무에 관한 아무런 제약도 주지 않고 있다.

⑤ 農家基本台帳의 整備

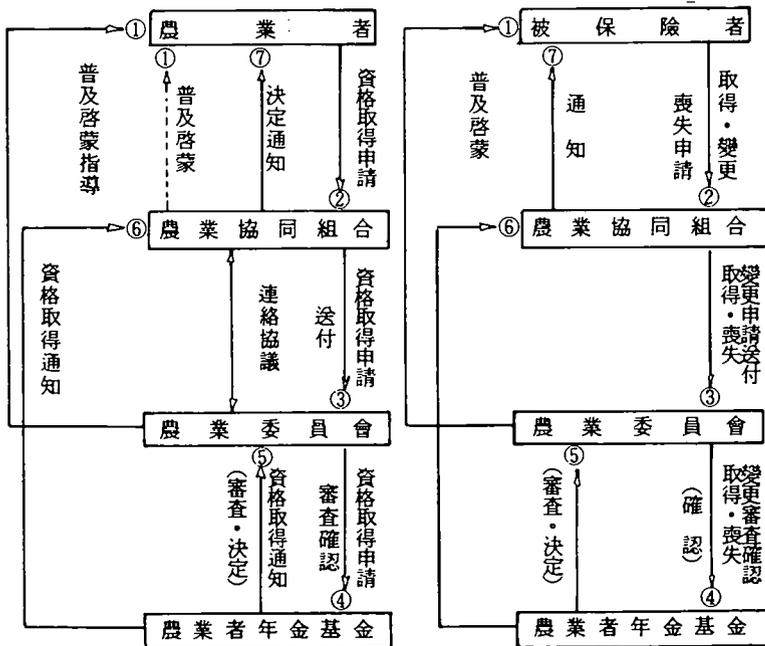
農家基本台帳의 作成은 國家의 補助로 실시하고 있으며, 地域農業의 振興과 관련된 모든 업무에 참고자료로 이용되고 있다. 그 주요 내용을 보면, 첫째로 농업위원회가 행하는 農地行政의 기초자료로 활용된다. 농가기본대장은 매년 이를 보완·정비하는 과정에서 농지의 이동상황을 파악하게 되며, 농지 알선의 경우에도 유효하게 이용하고 있다.

둘째는 各種 證明業務의 기초자료로 이용하고 있다. 농업위원회는 相續稅 및 贈與稅 등 각종 증명업무를 행하는 것이 의무로 되어 있는 동시에 그 농가의 추적도 행하게 되어 있는 바, 이 경우에도 대장을 작성하여 대

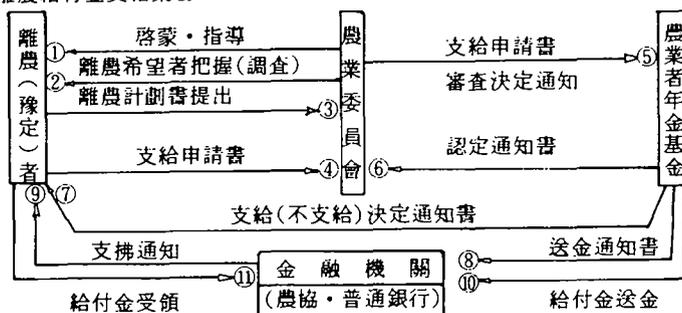
圖 5 - 8 農業者年金 業務의 흐름

(1) 被保險者加入對策業務

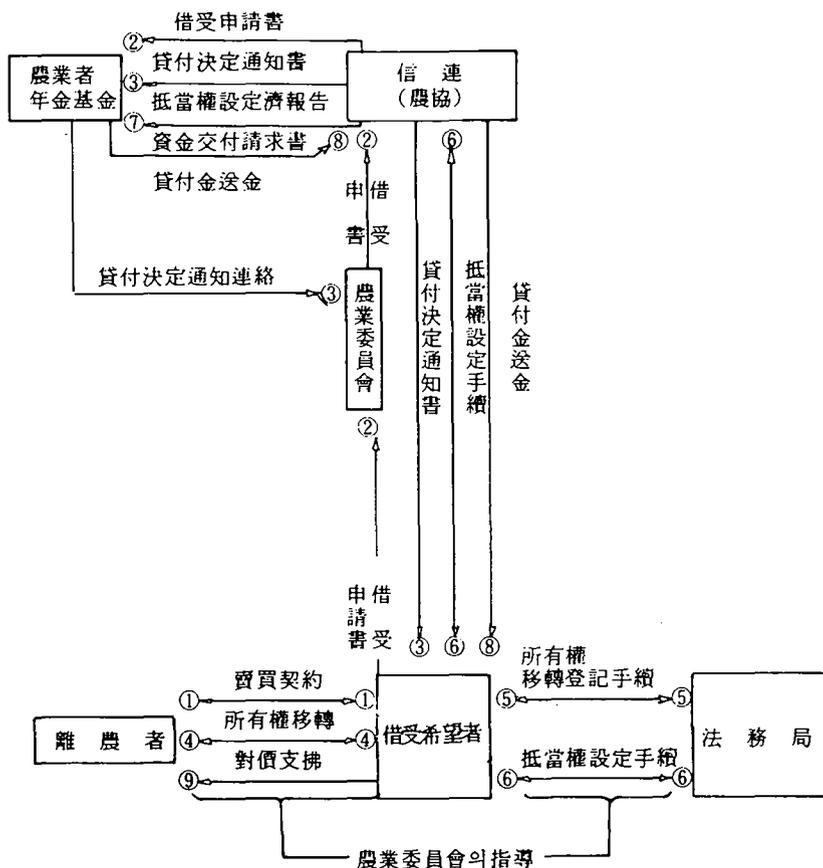
(2) 取得, 喪失, 諸變更等 更新業務



(3) 離農給付金支給業務



(4) 農地等買入資金融資業務



응하고 있다. 또한 농가로부터 요구되는 증명서 발급에도 농가기본대장이 이용되고 있다.

세제는 農民年金業務 및 各種 農業統計로서의 이용이다. 농가기본대장은 농민이 연금에 가입할 수 있는 자격의 인정 및 經營移讓 등의 指導를 위한 참고자료로 이용된다. 또한 市에서 요구하는 각종 농업관련 통계표를 작성하는데까지 폭 넓게 활용되고 있다.

앞에서 농업위원회의 증명발급 업무를 언급하였으나, 이 경우 신청자의 개인적 사유로 인한 증명발급 이외에는 증명 수수료를 징수하고 있지 않다.

⑥ 地域問題에 대응한 農業委員會 活動

地域農政이 요구되는 현시점에서 주목되는 것이 農業委員會 活動이라 할 수 있다. 즉 농업위원회는 농지법 등에 의거한 관련업무를 專權의으로 행하는 行政委員會이지만, 동시에 地域農業振興에 대해 立案과 指導를 행하는 주체적 기관으로 정착되어 가고 있다.

토지문제는 농업위원회 활동의 기본이며, 私權과 公益을 조정하는 문제가 다양하게 이루어지고 있다. 이것을 처리할 수 있는 것도 오랜 經驗과 농민의 信賴를 얻고 있는 농업위원회 뿐이며, 가령 문제가 발생하여 그것을 事後處理하는 것 뿐만 아니라 事前에 相談活動을 하는 것도 농업위원회의 중요한 업무로 대두되고 있다.

또한 構造政策의 일선 담당주체로 農地流動化를 통한 規模擴大를 꾀하는 업무가 있다. 농지에 대한 資産的 保有性向이 고정화되어 있는 현실에서 농가는 좀체로 농지를 내어놓지 않는 것이 문제시된다. 그러나 농업에 있어서 당면한 과제는 農地의 利用度를 향상시키는 것이며, 이러한 인식 아래 농업위원회가 그 조직을 이용하여 有効利用을 추진하고 있는 것이다. 최근 農業委員이 농가를 방문하여 농지의 권리이동을 독려하는 방법이 실효를 거두고 있다. 특히 高齡農家에 대해서는 經營移讓의 독려 또는 農作業 委託 등의 알선이 효과를 거두고 있다.

農業就業構造의 개선을 위해 농업위원회가 농업노동력에 대한 대책을 강구하고 있는 것도 주목된다. 농번기의 노동력 확보를 위한 廣域的인 勞動

力 交換事業 및 農家間의 勞力 交換을 주선하는 것도 중요한 일이며, 최근에 농촌청년의 결혼 문제와 관련하여 신부감을 알선해 주려고 하는 다양한 노력을 전개하고 있다. 지난 해에는 5쌍의 국제결혼의 성과가 있었다고 할 정도로 農村後繼者의 配偶者 확보에 노력하고 있는 실정이다.

이상에서 고찰한 바와 같이 農業委員會의 業務 또는 活動은 地域社會와 밀접하게 대응하면서 自主的인 활동을 전개하고 있다. 農民의 農政에 대한 요구는 地域的 多樣性을 가지면서 점점 강해지고 있는 것이다. 더우기 농촌 사회의 변모는 농민의 自主的 組織을 점차 붕괴시키고 있는 실정이므로 農民이 자주적으로 農政에 參與할 수 있는 기회는 극히 제한된다. 이러한 면에서 農業·農民의 利益代表機關으로서의 農業委員會 活動이 크게 기대되고 있는 것이다.

附 錄 1

標本地區 (3 個面) 調查 및 協議結果

1. 標本地區의 農業概況

가. 地域概況

區 分	경기 안성 미양	전북 옥구 서수	경북 성주 선남
地 帶	平 野	平 野	準 平 野
地 域	中 間	中 間	中 間
生 産 地 帶	畚 作	畚 作	混 作

1) 경기 안성군 미양면

- 안성군에서 10 km 거리에 위치하고 있으며 京釜高速道路가 貫通하는 地域으로 比較的 都市近郊의 特性을 지니고 있음.
- 生産地帶로 볼 때 畚作地帶이나 管内의 農地는 北部의 田作地帶, 中部의 畚作地帶, 南部의 田作地帶 (특히 施設園藝) 로 나누어짐.

2) 전북 옥구군 서수면

- 裡里市에 隣接하고 群山市에서 約 15 km 거리에 있으며, 湖南坪野의 中心部로 純粹 米作中心地帶임.

3) 경북 성주군 선남면

- 성주읍에서 約 10 km, 大邱直轄市에서 約 20 km의 거리에 위치한 낙동강변의 準平野地帶임.
- 耕地利用形態가 多樣하며 특히 水稻作과 施設참외(수박)의 作付體系가 특징임.

나. 農業의 特性

區 分		안 성 미 양	옥 구 서 수	성 주 선 남
農 地 面 積 (ha)	畜 田	1,284 (66.1)	1,150 (77.3)	1,103 (61.0)
	果樹園	539 (27.7)	337 (22.6)	690 (38.2)
		120 (6.2)	2 (0.1)	14 (0.8)
家口數 (戶)	農 家	1,311 (85.4)	1,298 (87.4)	1,603 (90.3)
	非農家	225 (14.6)	187 (12.6)	172 (9.7)
農 地 價 格 (원/坪)	畜	8,020	8,000	7,000
	田	12,690	4,000	5,000
	果樹園	20,420	6,000	6,000
	林 野	17,460	3,000	500
主 要 栽 作 物	畜	벼, 참외, 오이, 토마토	벼, 보리	벼, 보리, 감자, 마늘, 시설원에
	田	맥류, 서류, 배추, 무우	보리, 콩, 고구마, 인삼, 채소	보리, 콩, 무우, 배추, 참외, 수박
	果 樹	사과, 배, 포도, 복숭아	-	사과, 배

* () 안은 비율을 나타냄.

1) 農地의 構成

- 畜의 構成比는 옥구 서수 (77.3%), 안성 미양 (66.1%), 성주 선남 (61.0%)의 순으로 옥구군 서수면이 가장 높고 성주군 선남면이 가장 낮은 반면 田의 構成比는 성주군 선남면이 가장 높음.
- 果樹園의 構成比는 옥구 서수 (0.1%), 성주 선남 (0.8%)에 비해 안성 미양 (6.2%)이 월등히 높은 比率을 나타내고 있음.

2) 家口의 構成

- 農家の 構成比가 성주 선남 (90.3%), 옥구 서수 (87.4%), 안성 미양 (85.4%)로 성주 선남의 農家比率이 가장 높음.

3) 農地價格

- 農地價格은 옥구, 서수, 성주 선남에 비해 都市近郊인 안성

미양이 越等히 높은 水準을 보이고 있음.

4) 主要 栽培作物

- 안성군 미양면은 畚作地帶로 벼 單作이 主종을 이루고 있으며 겨울철 비닐하우스 栽培로 참외, 오이, 토마토의 栽培가 活發하며, 田作으로는 맥류, 서류등 일반 田作物, 果樹園에는 사과, 배, 포도, 복숭아 등이 栽培되고 있음.
- 옥구군 서수면은 畚作地帶로 거의 벼 單作이고, 田作으로는 서류가 主類를 이루고 있으며, 고구마순의 主生産地임.
- 성주군 선남면은 畚作地帶이나 벼 單作과 벼+施設園藝의 작부 체계가 盛行하고 있음. 田作으로는 맥류, 서류, 원예作物이 高루 栽培되고 있고 果樹園에서 사과, 배 등이 栽培됨.

2. 農地貸貸借의 地域的 特性

가. 賃借農家數 및 賃借地 面積

區 分		안 성 미 양	옥 구 서 수	성 주 선 남	
農家數 (戶)	自 作 農	877 (72.4)	1,074 (79.7)	1,076 (66.5)	
	賃 借 農	335 (27.6)	274 (20.3)	541 (33.5)	
栽 培 作物別 賃 借 農家數 (戶)	벼 單 作	251 (74.9)	257 (93.8)	132 (24.4)	
	畚 複 合	6 (1.8)	-	307 (56.7)	
	施 設 園 作	6 (1.8)	-	-	
	一 般 田 作	34 (10.1)	15 (5.5)	96 (17.7)	
	特 用 作 物	12 (3.6)	2 (0.7)	1 (0.2)	
果 樹 園 (戶)	果 樹	23 (6.9)	-	3 (0.6)	
	其 他	3 (0.9)	-	2 (0.4)	
賃 借 農 家 戶 當 賃 借 面 積 (坪)	畚 作	最 大	10,000	14,400	3,000
		普 通	1,200	2,400	600
面 積 (坪)	田 作	最 大	15,000	1,800	5,000
		普 通	1,200	300	800
面 積 (坪)	果 樹 및 特 用 作 物	最 大	6,000	-	-
		普 通	3,000	-	-

* () 內는 비율을 나타냄.

1) 賃借農家數

- 農家中 賃借農家が 차지하는 比率은 성주 선남 (33.5%), 안성 미양 (27.6%), 옥구 서수 (20.3%)의 順으로 성주가 賃借農 比率이 가장 높으며, 옥구 서수가 가장 낮음.

2) 栽培作物別 賃借農家の 構成比

- 안성 미양은 벼 單作 (74.9%), 一般田作 (10.1%), 果樹(6.9%) 순으로 벼 單作이 賃借農의 主栽培作物이나 3個地區中 比較的 栽培作物이 多樣함.
- 옥구 서수는 벼 單作 (93.8%)에 賃借農家가 거의 集中되어 있으며 栽培作物이 單純함.
- 성주 선남은 畚 複合이 56.7%, 벼 單作이 24.4%로 他地域과 달리 畚作으로 벼 + 施設참외 · 수박의 複合栽培가 가장 큰 比重을 占하고 있는 반면 벼 單作은 他地區에 비해 相對적으로 크게 낮은 水準임. 그리고 一般田作은 17.7%로 他地域에 비해 比較的 높은 比重을 占하고 있음.

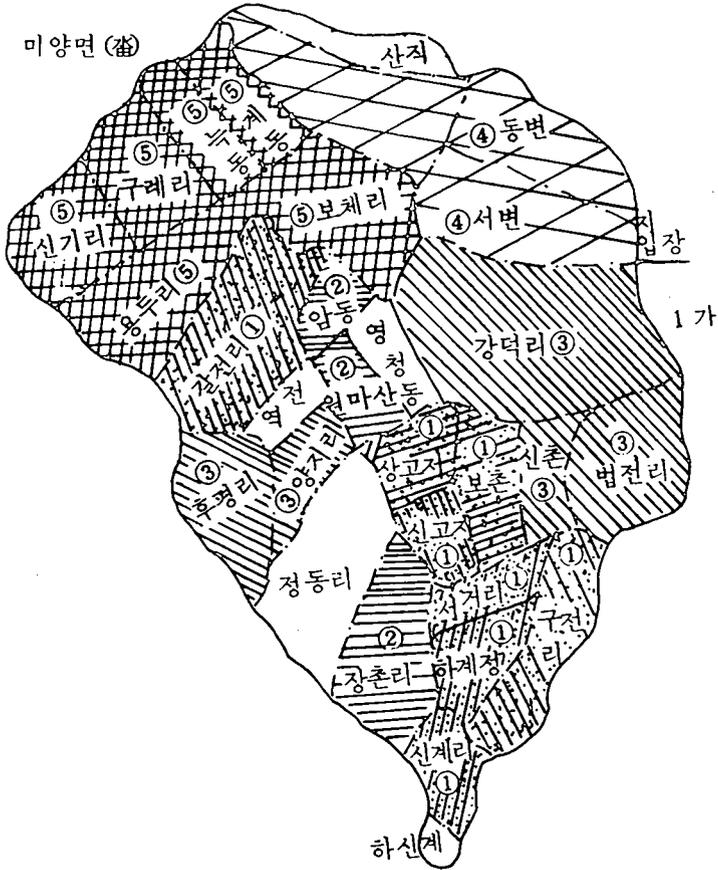
3) 賃借農家の 戶當 賃借地 面積

- 畚作의 경우 옥구 서수가 戶當 普通이 2,400 坪으로 比較的 넓으며 성주 선남은 比較的 적은 面積(普通 600 坪)을 賃借하고 있음.
- 田作의 경우는 안성 미양이 戶當 普通 1,200 坪이며, 옥구 서수가 300 坪으로 比較的 적은 面積임.

나. 賃借料의 地帶區分

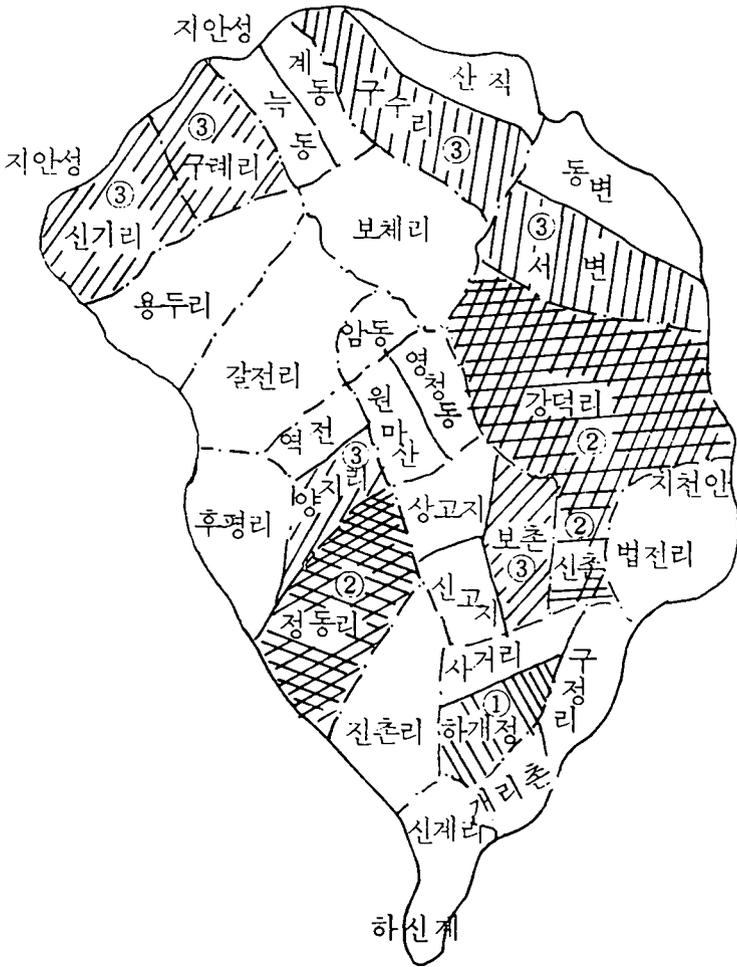
— 경기도 안성군

미양면 (畓)



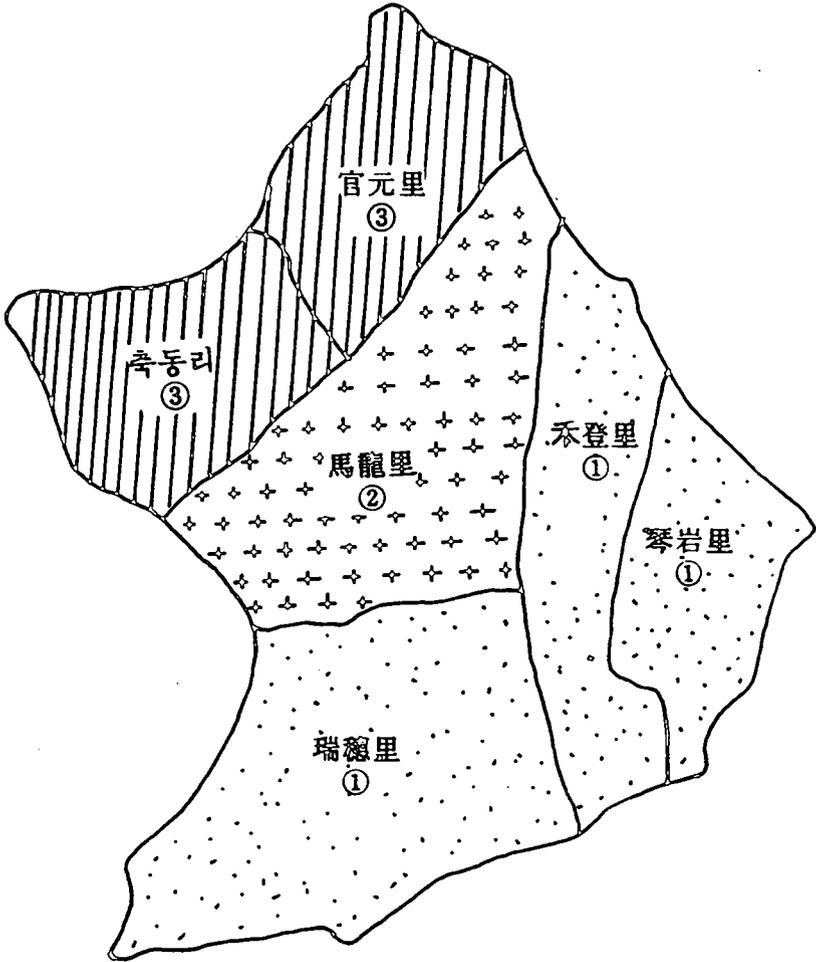
地帶區分	栽培作物	賃借料水準	賃借料가 差異나는 理由
①	벼+오이, 참외, 토마토	精穀 1.2가마 / 150坪	水利安全地帶, 砂壤土 施設園藝可能
②	벼	" 1.1 " / 150坪	水利安全地帶, 粘質土
③	"	" 1.0 " / 150坪	水利不安全地帶, 砂壤土
④	"	" 0.8 " / 150坪	" 粘質土
⑤	"	" 0.7 " / 150坪	水利不安全地帶

— 京畿道 안성군 미양면 (田) —



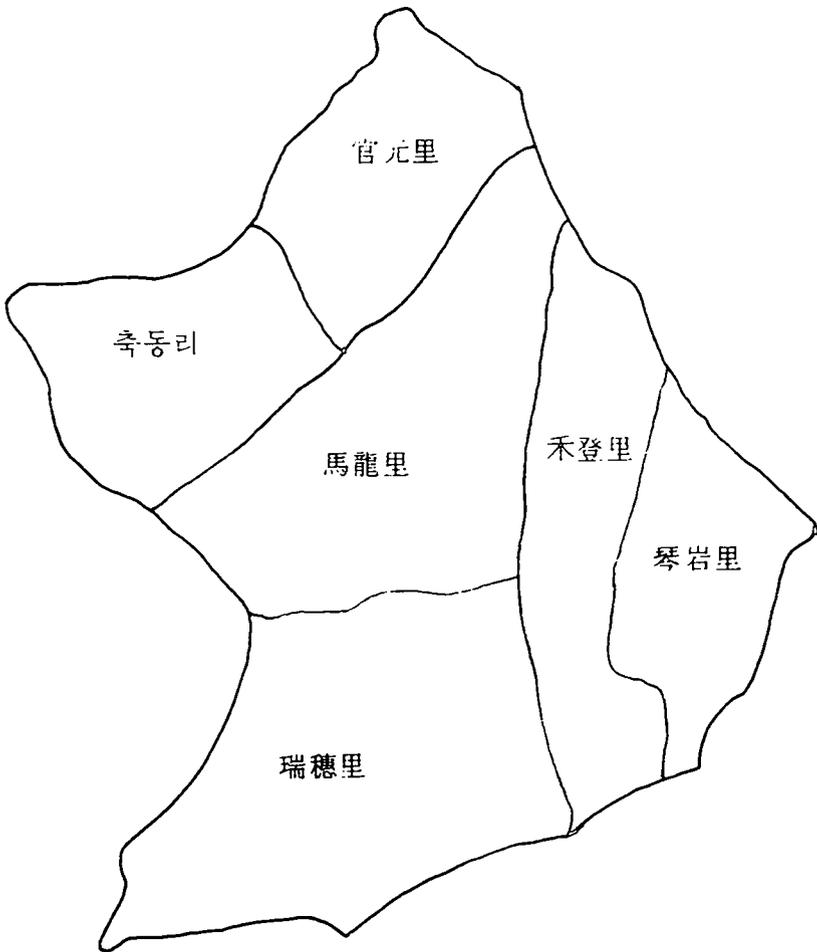
地帶區分	栽培作物	賃借料水準	賃借料가 差異나는 理由
①	참외, 토마토, 배추, 오이	500 원 / 坪	砂壤土 + 粘質土 施設園藝可能, 水利安全地帶
②	두류, 서류, 일반채소	250 원 / 坪	水利安全
③	"	150 - 200 원 / 坪	水利不安全

— 전북 옥구군 서수면(畝) —



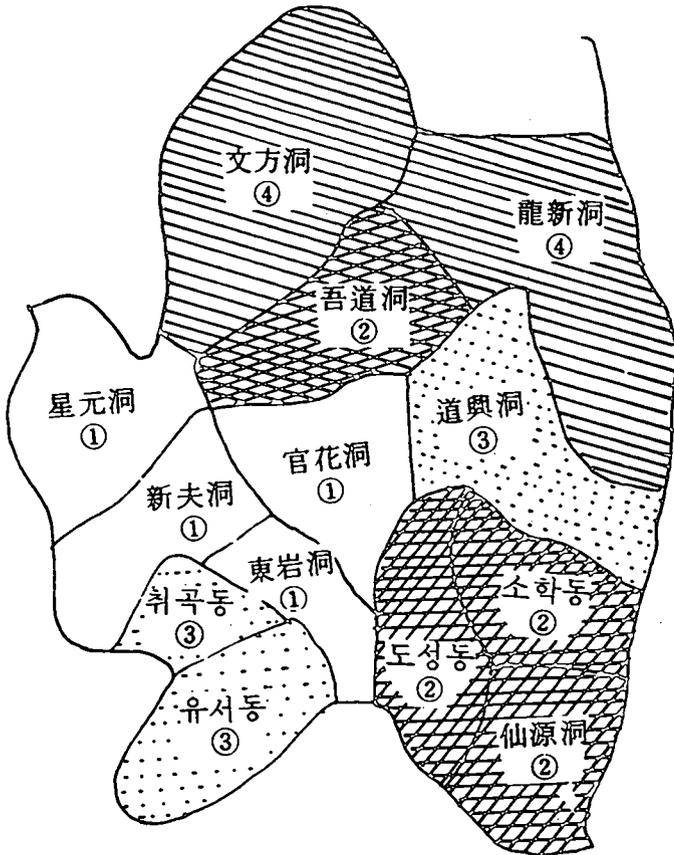
地帶區分	栽培作物	賃借料水準	賃借料가 차이나는 理由
①	벼	정곡 12 가마 / 1,200 坪	農組區域, 耕地整理, 水利安全, 砂質土
②	벼	정곡 10 가마 / 1,200 坪	耕地未整理, 砂質土, 農組區域
③	벼	정곡 9 가마 / 1,200 坪	非農組區域, 水利不安全, 砂質土

- 전북 옥구군 서수면(田) -



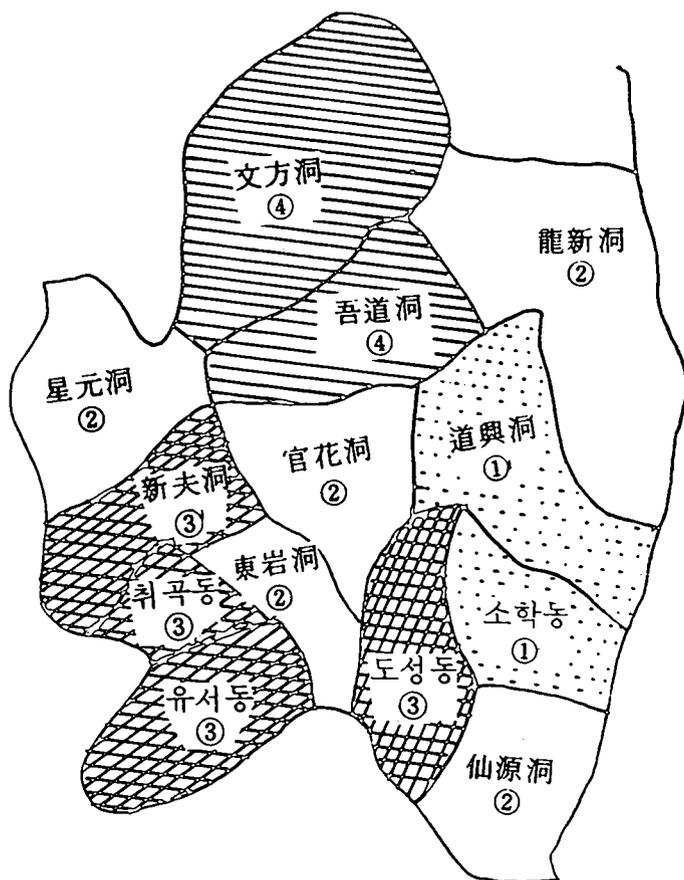
地帶分	栽培作物	賃借料水準	賃借料가 차이나는 理由
全地域	보리 고구마	200 원/坪	차이 없음

— 경북 성주군 선남면 (畓) —



地帶區分	栽培作物	賃借料水準	賃借料가 차이나는 理由
①	참외(수박) + 벼	벼 3 근/坪 (1,050 원/坪)	砂質壤土, 水利安全地域 施設園藝主園地 (鐵骨이 設置되어 있는 경우 坪當 벼 6 근)
②	참외(수박) + 벼	벼 2.5 근/坪 (875 원/坪)	砂質壤土, 水利安全地域 施設園藝主園地
③	참외(수박) + 벼	벼 2 근/坪 (700 원/坪)	粘質土 施設園藝 不可能
④	벼	벼 1.5 근/坪 (525 원/坪)	粘質土 벼 單作地帶

- 경북 성주군 선남면(田)



地帶區分	栽培作物	賃借料水準	賃借料가 차이나는 理由
①	참외 (수박) + 배추·무우	벼 2.5斤/坪 (875 원/坪)	砂壤土, 水利安全地域, 施設園藝主園地
②	참외 (수박) + 콩	벼 2斤/坪 (700 원/坪)	砂壤土, 水利安全地域, 一般園藝作物栽培
③	고추·콩	벼 1.5斤/坪 (525 원/坪)	粘質土 一般菜蔬栽培
④	고추·콩	벼 1斤/坪 (350 원/坪)	粘質土 一般耕種作物栽培

3. 農地賃貸借慣行 調査結果

가. 契約方法

單位：戶 (%)

區 分		안성 미양	옥구 서수	성주 선남
畚	口 頭	244 (94.9)	256 (99.9)	117 (88.0)
	文 書	13 (5.1)	1 (0.1)	16 (12.0)
田	口 頭	8 (100.0)	15 (100.0)	85 (89.5)
	文 書	0 (0.0)	0 (0.0)	10 (10.5)
施 設 園 藝	口 頭	32 (100.0)	-	272 (88.6)
	文 書	0 (0.0)	-	35 (11.4)
特 用 果 樹	口 頭	27 (81.8)	1 (50.0)	-
	文 書	6 (18.2)	1 (50.0)	-

- 全般的으로 賃貸借契約은 文書보다는 口頭契約임.
作物別로는 一般畚・田의 경우는 거의 口頭로 契約을 하고 있는 반면 特用作物, 果樹의 경우는 文書契約도 상당비중을 占하고 있음.
- 地域別로는 安城 미양, 沃溝 瑞穗에 비하여 星州선남이 文書契約을 많이함.

나. 契約期間 및 繼續賃借年數

單位：件

區 分	안성 미양		옥구 서수		성주 선남	
	契約期間	繼續年數	契約期間	繼續年數	契約期間	繼續年數
벼 單 作	1.8	4.8	1.0	2.1	1.8	3.4
벼 + 施設園藝	-	-	-	-	2.2	4.9
一 般 田 作	1.9	3.8	1.0	1.8	2.2	5.9
果 樹	5.5	6.7	-	-	-	-

- 畜·田作의 賃貸借契約期間은 平均 1~2年으로 地域別로는 沃溝가 1年으로 短期契約이 많음.
- 繼續 賃借한 年數는 1~2回의 契約更新이 이루어져 2~5年間 繼續 賃借를 하고 있음.
- 果樹의 契約期間은 5~6年, 繼續賃借年數는 6~7年임.

다. 賃借料

가) 支拂時期

單位：戶 (%)

區 分	안성 미양		옥구 서수		성주 선남	
	先 納	後 納	先 納	後 納	先 納	後 納
벼 單 作	2 (0.8)	249 (99.2)	177 (68.9)	80 (31.1)	24 (18.0)	109 (82.0)
벼 + 施設園藝	-	-	-	-	68 (22.9)	229 (77.1)
一 般 田 作	2 (5.9)	32 (94.1)	8 (53.3)	7 (46.7)	35 (36.8)	61 (63.2)
果 樹	7 (30.4)	16 (69.6)	-	-	-	-

- 賃借料의 支拂時期는 地域間에 큰 차이를 나타내고 있으며, 安城 미양, 星州선남은 後納, 沃溝瑞穂는 先納이 주로 행해지고 있음.
- 作物別로는 벼單作에 비하여 벼+施設園藝, 一般田作, 果樹의 先納比率이 높게 나타났으며, 특히 果樹는 他作物에 비해 先納比率이 현저히 높음.

나) 支拂手段

單位：戶 (%)

區 分	안성 미양		옥구 서수		성주 선남	
	現 金	現 物	現 金	現 物	現 金	現 物
벼 單 作	2 (0.8)	249 (99.2)	5 (1.9)	252 (98.1)	29 (21.8)	104 (78.2)
벼 + 施設園藝	-	-	-	-	71 (23.9)	226 (76.1)
一 般 田 作	9 (26.5)	25 (73.5)	0 (0.0)	15 (100.0)	38 (38.0)	62 (62.0)
果 樹	21 (91.3)	2 (8.7)	-	-	-	-

- 賃借料의 支拂手段은 대체로 現物로 支給하고 있으나, 地域別로는 星州선남의 경우 現金支拂도 상당수 차지하고 있음.
- 作物別로는 벼單作에 비하여 벼+施設園藝, 一般田作, 果樹의 現金支給比率이 높으며 果樹의 경우는 91.3%가 現金으로 支拂하고 있는 것으로 나타났음.

다) 支拂方法

單位：戶(%)

區 分	안성 미양		옥구 서수		성주 선남	
	정율제	정액제	정율제	정액제	정율제	정액제
벼 單 作	166 (66.1)	85 (33.9)	59 (23.0)	198 (77.0)	125 (94.0)	8 (6.0)
벼+施設園藝	-	-	-	-	248 (81.0)	58 (19.0)
一 般 田 作	6 (17.6)	28 (82.4)	2 (13.3)	13 (86.7)	50 (52.6)	45 (47.4)
果 樹	8 (34.8)	15 (65.2)	-	-	-	-

- 賃借料의 支拂方法은 地域別로 安城 미양, 星州 선남은 정율제, 沃溝 瑞穗는 정액제로 支拂하는 比率이 높으며, 특히 星州 선남의 벼單作은 거의 정율제임.
- 作物別로는 벼單作의 경우 沃溝 瑞穗를 除外하고는 정율제가 관행이나 一般田作 및 果樹는 정액제가 全地域의 관행임.

라) 賃借料 水準

單位：%, 萬원/300 坪

區 分	안성 미양		옥구 서수		성주 선남	
	정율제	정액제	정율제	정액제	정율제	정액제
벼 單 作	40%	12.5萬원	50%	19.2萬원	46.0%	14.7萬원
벼+施設園藝	-	-	-	-	26.9%	29.5萬원
一 般 田 作	40%	6.4萬원	-	4.2萬원	30.0%	2.3萬원
果 樹	3%	5.0萬원	-	-	-	-

- 벼單作時의 賃借料는 정율제의 경우 沃溝 50%, 星州 46%, 安城 40%의 順으로 沃溝 瑞穗가 가장 높음.

- 一般田作의 賃借料는 星州 선남에 비하여 安城 미양이 높음.

라. 費用負擔

單位：部落數(%)

區 分		안성 미양		옥구 서수		성주 선남	
		정 율	정 액	정 율	정 액	정 율	정 액
農 地 稅	賃借人	12 (66.7)	8 (72.7)	0 (0.0)	6 (21.4)	2 (18.2)	1 (25.0)
	賃貸人	6 (33.3)	3 (27.3)	7 (100.0)	22 (78.6)	9 (81.8)	3 (75.0)
水 利 費	賃借人	17 (94.4)	10 (90.9)	1 (16.7)	21 (84.0)	7 (63.6)	2 (50.0)
	賃貸人	1 (5.6)	1 (9.1)	5 (83.3)	4 (16.0)	4 (36.4)	2 (50.0)
客 土 費	賃借人	7 (43.8)	2 (20.0)	1 (16.7)	2 (7.1)	2 (16.7)	1 (25.0)
	賃貸人	9 (56.2)	8 (80.0)	5 (83.3)	26 (92.9)	10 (83.3)	3 (75.0)
改良補修費	賃借人	15 (83.3)	7 (70.0)	0 (0.0)	1 (3.6)	3 (33.3)	1 (33.3)
	賃貸人	3 (16.7)	3 (30.0)	6 (100.0)	27 (96.4)	6 (66.7)	2 (66.7)

- 農地稅는 안성 미양은 賃借人이 負擔하는 경우가 많으며 옥구 서수, 성주 선남은 賃貸人이 주로 負擔하고 있음. 특히 支拂方法을 定率制로 하는 경우 農地稅를 賃貸人이 負擔하는 경우가 많음.
- 水利費는 全地域에서 대체로 使用者인 賃借人이 支拂하고 있으나 옥구 서수는 定率制로 할 때 賃借人이 주로 支拂하고 있음.
- 客土費는 주로 賃貸人이 支拂하는 것으로 나타났으나, 안성 미양은 定率制로 하는 경우 賃借人이 支拂하는 경우도 상당수 있음.
- 改良補修費는 안성 미양은 賃借人이 옥구 서수, 성주 선남은 賃貸人이 주로 負擔하고 있음.

마. 賃貸農地의 使用制限

單位：部落數(%)

區 分	안성 미양		옥구 서수		성주 선남	
	有	無	有	無	有	無
作物指定	6 (21.4)	22 (78.6)	4 (17.4)	19 (82.6)	2 (8.0)	23 (92.0)
耕作方法指定	12 (42.9)	16 (57.1)	0 (0.0)	23 (100.0)	3 (12.0)	22 (88.0)
土地利用制限	5 (17.9)	23 (82.1)	2 (8.7)	21 (91.3)	2 (8.0)	23 (92.0)

- 賃貸人이 賃貸農地의 栽培作物을 制限하는 경우는 안성 미양에서 比較的 많은 편으로 나타났음. 制限하는 事例로는 주로 畚作에서 畚裏作 栽培禁止, 一般系 品種의 栽培要求 등임.
- 耕作方法을 指定하는 경우는 옥구 서수, 성주 선남에는 거의 없으나 안성 미양은 상당히 많은 것으로 나타났음. 그 事例는 주로 堆肥使用을 義務化하고 있음.
- 土地의 利用을 制限하는 경우는 거의 없으며, 制限하는 경우 그 事例는 田·畚의 形質變更을 禁止하는 것임.

4. 施行令案(主要骨子) 協議結果

項 目	內 容
1. 定 義 1) 農 地	<ul style="list-style-type: none"> ○ 農地의 農地原簿 登載는 賃貸借法 施行의 行政的 體系化를 꾀하고 앞으로 制度的인 農地管理를 위해 必須的임 (3개면 共通) ○ 面保有 地籍圖를 整備하고 各 部落에도 備置하여야 農地管理業務에 圓滑을 기할 수 있음(옥구 서수). ○ 地目을 轉換한 小規模 農地는 農地原簿에 把握 登載하기 어려우며 稅源 捕捉의 資料로 이용될 수 있으므로 오히려 農民에게 큰 負擔을 招來할 수 있어 對象農地에서 除外시켜야 함(성주 선남)

項 目	內 容
2) 農 家	<ul style="list-style-type: none"> ○ 法 施行前에 農地原簿를 再整備 管內 農地를 正確히 把握되도록 해야 함. 그리고 行政 里·洞別 總括表를 備置, 隨時로 變動事項이 把握되어야 함 (안성 미양, 옥구 서수) ○ 農地原簿는 住民登錄表와 같이 이동하도록 制度的 裝置가 必要함 (안성 미양, 성주 선남) ○ 所有者 變更을 體系的으로 把握하기 위해 所有權 移轉登記 後에 農地原簿에 申告하는 規定이 必要함 (성주 선남) ○ 貸借借法 施行에 앞서 實際 耕作에 利用되는 農地의 不法地目 變更事例를 現實地目으로 認定해 주는 特別措置가 必要함 (안성 미양). ○ 農地가 實際 所有者가 아닌 他人 예를 들면 賃借人의 名義로 되어 있는 경우 分類에 대한 規定이 있어야 함 (안성 미양). ○ 적어도 1年동안 現地居住 事實이 있어야 農家로 볼 수 있을 것임. 面 現地居住 1年에 대한 확실한 정의가 必要함 (안성 미양). ○ 農事를 다시 짓겠다고 農村에 왔으나 邑·面長이 農地賣買證明을 發給해 주지 않아 다름이 생기므로 이에 대한 具體的인 對策 (農家の 定義) 이 必要함 (안성 미양). ○ 過去에 전혀 農事를 짓지 않다가 갑자기 住居地를 옮겨 農事를 지으려는 사람은 農家로 볼 수 없으며 이런 경우마저 許容하면 안될 것임. 최소한 몇 년 이라는 規定이 必要함 (안성 미양) ○ 不在地主가 法 施行後 農事를 지으려고 할 때는 막아야 됨 (옥구 서수). ○ 通作距離內 살지 않더라도 現在 營農하고 있으면 農家로 보아야 하며 面內居住 農地所有者라 하더라도 世帶主가 現在 營農을 主業으로 하고 있지 않으면 農家로 보아서는 안됨 (옥구 서수) ○ 계속 農事를 짓다가 一時 就業 또는 子女教育으로 退去後 再轉入한 家口는 農家로 보아야 함 (성주 선남). ○ 住民登錄上 管內居住이나 實際 隣近都市에 居住하고 있으면 農家로 보아서는 안됨 (옥구 서수) ○ 都市에 居住하는 者가 僞裝 轉入하여 農地를 買入後 다시 退去할 경우 重課稅 또는 罰則이 가해지도록 規定이 되어야 함 (성주 선남).

項 目	內 容
3) 賃貸借	<ul style="list-style-type: none"> ○ 農地賣買證明制度의 惡用을 防止하기 위한 強力한 制裁措置가 必要함(성주 선남) ○ 位土의 範圍와 限界 등에 대한 明確한 基準이 있어야 함(안성 미양). ○ 한식담도 賃貸借 管理法의 適用對象 農地에서 排除되어야 함(안성 미양). ○ 位土管理用 宗中畝의 경우는 賃貸借 適用에서 除外시켜야 함. 그러나 宗中畝를 個人名義로 하여 所得追求를 目的으로 하는 경우는 賃貸借의 適用을 받아야 함(옥구 서수). ○ 가까운 친척간에 無報酬 또는 賃借料에 구애없이 賃貸를 주는 경우를 賃貸借 適用에서 除外시키면 이를 僞裝하여 陰性 賃貸借를 조장시킬 우려가 있으므로 賃貸借에 適用되어야 함(성주 선남).
2. 賃貸借 契約의 申告	<ul style="list-style-type: none"> ○ 所有者 變更을 體系의으로 把握하기 위해 所有權 移轉登記後에 農地原簿에 申告를 필하도록 하는 規定이 必要(성주 선남) ○ 賃貸借法 施行後의 賃貸借 申告에 대한 行政의 處理: 申告書 → 申告臺帳(目錄兼用) → 農地原簿에 登載(申告臺帳과 農地原簿 登載가 연동되도록 함)(옥구 서수) ○ 事實上 農地를 賃貸借에 適用시키기 위해서는 不法 地目 變更事例를 現實地目으로 認定해주는 特別措置 必要(안성 미양)
3. 賃貸借의 期間	<ul style="list-style-type: none"> ○ 賃貸人이 賃借人을 바꿀 이유가 거의 없는 實情인데 오히려 契約期間을 3年以上으로 함으로써 逆효과가 날 우려가 있음(안성 미양). ○ 賃借人이 지력증진 및 農資材의 원활한 投入을 위해서는 5年以上으로 期間을 定해야 함(옥구 서수). ○ 農地賣買時의 問題로 3년이 適合하며 相互間 合意하여 잘되고 있는데 規定할 必要가 없음(옥구 서수). ○ 期間을 法으로 定해 놓으면 賃借人이 期間을 特別한 事由로 3年未滿을 원하는 경우 契約期間의 유동성이 없음(성주 선남) ○ 3年以上 계속 賃借할 경우에도 다시 契約하게 하는 것은 現實의으로 必要치 않음(안성 미양) ○ 賃貸借契約期間을 法으로 保障하여 賃借人이 保護되고 地力이 增進될 수 있게 해야 할 것임(성주 선남).

項 目	內 容
4. 賃借料	<ul style="list-style-type: none"> ○ 施設園藝는 施設物이 設置되어야 하므로 賃借人의 要求가 있으면 長期로 되면 될수록 좋음 (성주 선남). ○ 賃貸借 契約期間은 當事者 合義가 바람직함 (성주 선남). ○ 賃貸人이나 賃借人이 계속 賃貸借를 원하고 있는 경우의 再契約는 必要가 없음 (성주 선남). <p>1,200 坪을 基準하여 볼 때 上畝는 21 가마, 中畝는 20 가마 그리고 下畝는 18 가마가 收穫되고 賃借料는 8~10 가마를 주고 있는데 7 가마가 適正水準이라 본다. 그러면 3 : 7 제 水準이 될 것임 (안성 미양).</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 賃借料 支拂單位를 坪當 얼마(賭地)로 해야 함 (안성 미양) ○ 人蔘 등 特用作物은 先納임 (안성 미양) ○ 논에서 食糧作物 栽培時 賃借料率이 3 割, 밭에서 食糧作物 栽培時 2 割은 適正水準임 (안성 미양). ○ 地主에 따라 (在村, 不在) 賃借料에 差等은 둘 필요가 없음 (안성 미양). ○ 賃借料는 가능한 낮게 하여 農地價格 下落을 誘導하여 農民이 農地를 購入할 수 있게 해야 함 (안성 미양). ○ 現地 價行은 1 筆地當 賃借料가 9 가마에서 12 가마까지 이루어지고 있음 (옥구 서수). ○ 水稅를 賃貸人이 負擔할 경우 대개 10 가마임 (옥구 서수). ○ 現在 賃借料 12 가마에서 앞으로 상한을 정하더라도 9 ~ 10 가마 이하는 어렵다. 약 4 割 水準이 됨 (옥구 서수). ○ 在村과 不在地主間 賃借料 差等은 現實的으로 어려움 (옥구 서수). ○ 畝에 벼+施設園藝 複合栽培時 賃借料率은 10%를 약간 上廻할 것임(성주 선남). ○ 水稅 등이 賃借料에 包含되면 3 : 7 制는 그 內容이 달라짐 (성주 선남)
5. 公課金 등의 負擔	<ul style="list-style-type: none"> ○ 硅酸質 施肥, 客土 등 農地改良費用은 賃貸人이 負擔함 (옥구 서수). ○ 農地稅는 賃貸人은 財産稅 賃借人은 所得稅를 負擔함(옥구 서수)
6. 賃借料 減免請求	<ul style="list-style-type: none"> ○ 賃借料 減免事由에서 不實營農에 의한 경우와 災害로 인한 경우를 區分해야 할 것임 (안성 미양).

項 目	內 容
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 天災地變(自然災害)로 인한 경우에만 減免되는 것임 (안성 미양). ○ 基準에 異意없음 (옥구 서수) ○ 災害時 耕作者의 過失로 處理되는 것은 막아야 함(성주 선남)
7. 契約解止 制 限	<ul style="list-style-type: none"> ○ 客土時 賃貸借契約을 解止당하는 경우가 있으니 賃貸期間의 하한선이 필요함(안성 미양).
8. 契約更新	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선남면에서는 보통 賃貸人 賃借人 雙方이 長期契約을 원하고 있다. 이런 경우 再契約은 必要없음 (성주 선남). ○ 賃借料를 現金으로 支拂할 경우 再契約의 必要性이 있음 (옥구 서주).
9. 委託經營	<p>※ 農家의 定義 參照</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 勞動力이 不足하여 委託하는 경우는 許容하고 都市不在地主의 委託經營이 禁止되어야 함(성주 선남). ○ 農家만이 委託을 할 수 있게 해야 함(성주 선남). ○ 管内居住者라고 하더라도 지금까지 賃貸를 해 왔으면 農家로 볼 수 없으며 法施行後 農地를 回收 委託營農을 할 수 없게 해야 함(안성 미양). ○ 果樹園은 非農家라 하더라도 委託・雇傭營農을 許容해야 함 (안성 미양). ○ 實際 農事를 짓는 農家이면 通作距離에 관계없이 委託經營을 許容해야 함(옥구 서수).
10. 農地管理 委員會 (農地行政)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 行政 里・洞單位로 하여야 地域의 農地關係를 잘 알 수 있고 委員會가 원활히 運營될 수 있음(3個面 共通). ○ 郡에 農地行政 專擔職員이 1名 補強되어야 함(안성). ○ 郡單位 農地行政人力보다 面에 專擔者가 必要함 (邑・面單位에 賃貸借 專擔者가 必要) (3個面 共通) ○ 邑・面單位 農地行政 專擔者 <ul style="list-style-type: none"> - 別定職 7級으로 採用(안성 미양) - 一般職으로 採用, 轉補制限을 둠(옥구 서수, 성주 선남). - 專門職 手當支給(3個面 共通) - 地域居住者 優先採用(")

附表 1. 水稻作의 作業別 營農貸(營農資材貸+作業貸)

單位: 원 / 300 坪

地域別 作業別		미양면 (안성)			서수면 (옥구)			선남면 (성주)		
		自作時(A)	委託時(B)	B - A	自作時(A)	委託時(B)	B - A	自作時(A)	委託時(B)	B - A
• 추 경	作業費	2,700	4,700	2,000	0	0	0	2,400	8,000	5,600
• 못 자리	種子貸	5,530	5,530	0	2,825	2,825	0	2,300	2,300	0
	作業費				5,300	7,500	2,200	9,600	15,000	5,400
• 경운·정지	作業費	8,100	11,500	3,400	7,300	12,300	5,000	8,000	13,800	5,800
• 기 비	肥料貸	11,000	11,000	0	10,000	10,000	0	5,500	5,500	0
	作業費	2,500	2,500	0	1,800	1,800	0	2,500	2,500	0
• 移 秧	作業費	9,500	17,500	8,000	10,100	11,900	1,800	18,500	18,500	0
• 제조·방제	農藥貸	10,700	10,700	0	16,300	16,300	0	8,900	8,900	0
	作業費	11,400	12,500	1,100	14,500	16,000	1,500	10,800	15,000	4,200
• 追 肥	肥料貸	7,200	7,200	0	3,300	3,300	0	3,900	3,900	0
	作業費	3,800	3,800	0	1,600	1,600	0	2,500	2,500	0
• 灌 配 水	水 稅	15,600	15,600	0	17,500	17,500	0	26,300	26,300	0
• 收 穫	作業費	13,800	18,000	4,200	15,000	15,000	0	16,000	16,000	0
計		101,830	120,530	18,700	105,525	116,025	10,500	117,200	138,200	21,000
租 收 益		327,040 원			339,200 원			363,520 원		
慣 行 貸 借 料 (料率)		126,700 원 (38.6%)			201,000 원 (55.3%)			157,500 원 (45.8%)		

* 自作時의 作業費는 平均作業時間 × 地域平均賃金 (雇傭勞賃) 으로 計算하였음.

附 錄 2

日本의 標準小作料 設定事例

1. 畓(水稻單作)

(1) 農地 區分

舊○○村的 圃場整備完了 區域(國道○號線, 縣道○號線, ○○川에 둘러싸인 區域)

(2) 主作物

水稻(水稻單作으로 畓裏作 없음), 10 a 당 收量 520 kg(平年收量)

(3) 「通常의 農業經營」의 想定

水稻作 規模: 1.5 ha, 기타 作目を 포함한 經營規模: 水稻 1.5 ha
밭(담배) 0.5 ha, 計 2.0 ha외에 作業受託(이양·수확) 2.5 ha
< 機械裝備 >

트랙타(15 ps), 이앙기(4 조), 콤바인, 防除機(미스트 겸용),
輕트럭, 乾燥機, 玄米機, 기타 農機具

(4) 算定例(10 a 當)

2. 田(普通野菜作)

(1) 農地 區分

舊○○村 ○○地區內的 田

(2) 主作物

露地참외와 가을 배추의 윤작, 수량: 참외 3.850 kg, 배추 7.700 kg

項 目	金 額	算 定 基 礎
(1) 粗 收 益	168,020 円	生産物 520kg × @ 311 円 副産物 6,300 円 合計 168,020 円
(2) 生 産 費 用	129,016	
種 苗 費	2,523	購入 1,568 円, 自給 955 円
肥 料 費	9,130	" 9,130 円, " -
農 藥 費	7,333	" 7,333 円, " -
光 熱 動 力 費	4,117	" 4,117 円, " -
기 타 諸 材 料 費	2,224	" 1,723 円, " 501 円
水 利 費	4,511	土地改良區維持管理費 2,120 円 地區水利組合費 1,345 円 기타(含水利賦役) 1,046 円 (土地改良工事費 特別賦課金・工事費借入償還金は 포함하지 않음)
賃 料 ・ 料 金	2,250	航空防除 600 円 기타 1,650 円
建 物 費		(建築價格) (殘存價格) 農業部門 稻作部門 利用割合 利用割合
償 却 費	4,150	作業所 $\frac{3,000 \text{千円} - 300 \text{千円}}{26 \text{年}} \times 0.8 \times 0.8 \times 10a / 150a = 4,150 \text{円}$
修繕費・購入補充費	830	
農 機 具 費		
償 却 費	30,460	主作物關係 年間 償却額 $456,900 \text{円} \times 10a / 150a = 30,460 \text{円}$
修繕費・購入補充費	2,700	
勞 動 費		
雇 傭 勞 動 費	600	1 戸當 1.5 人日, $6,000 \text{円} \times 1.5 \text{日} = 9,000 \text{円}$, $9,000 \text{円} \times 10a / 150a = 600 \text{円}$
家 族 勞 動 費	48,925	10a當 延 54.0 時間(男 33.7 時間, 女 20.3 時間) 男 $33.7 \text{時間} \times 1,000 \text{円} = 33,300 \text{円}$ 女 $20.3 \text{時間} \times 750 \text{円} = 15,225 \text{円}$
資 本 利 子	7,155	流動資本利子 271 円, 勞動資本利子 276 円, 固定資本利子 6,608 円
公 租 公 課	2,108	
(3) 經 營 者 報 酬	2,580	生産費用 129,016 円 $\times 0.02 = 2,580 \text{円}$ (小作料協議會 檢討結果 生産費用의 2%로 함)
(4) 計	131,596	(2) + (3)
農 地 純 收 益	36,424	(1) - (4)
標 準 小 作 料	36,000	

(3) 「通常의 農業經營」의 想定

露地참외 및 배추 作付規模 : 0.7 ha, 기타 作目を 포함한 經營規模 : 참외 및 수박 0.7 ha, 기타 밭작물 0.1 ha, 水稻作 0.7 ha, 畚裏作(보리) 0.3 ha

(4) 算定例 (10 a 當)

3. 果樹園(사과, 成園인 경우)

(1) 農地 區分

① 舊○○村的 縣營 農用地開發事業으로 造成한 區域

② 樹令에 따른 收量 (10 a 當)

- 10 ~ 15 年生 : 1,800 kg
- 16 ~ 20 年生 : 2,500 kg
- 21 ~ 30 年生 : 3,400 kg
- 31 ~ 40 年生 : 2,500 kg
- 40 年生 以後 : 2,000 kg

(2) 主作物 : 사과

(3) 「通常의 農業經營」의 想定

사과 栽培規模 : 1.0 ha (후지 0.5 ha, 스타킹 0.5 ha), 기타 作目を 포함한 經營規模 : 사과 1.0 ha, 畚 0.7 ha

〈 機械裝備 〉

트랙타 (15 ps), 스피드 스프레이어 (5 戶 共同所有), 동력분무기, 輕트러, 動力革刈機, 原動機, 기타

(4) 算定例 (10 a 當, 16 ~ 20 年生의 경우)

項 目	露 地	참 의	가	을	배 추	計
(1) 粗 收 益	581,350 円	3,850kg × @ 151 (3 個 年 平 均)	184,800 円	7,700kg × @ 24 (3 個 年 平 均)		766,150 円
(2) 生 産 費 用		= 581,350 円		= 184,800 円		705,132
種 苗 費	13,700	購入 13,350 円, 自給 350 円	3,100	購入 3,100 円, 自給 -		16,800
肥 料 費	45,800	34,400 円, " 11,400 円	28,900	28,800 円, " 100 円		74,700
農 藥 費	33,500	33,500 円,	14,100	14,100 円, " -		47,600
光 熱 動 力 費	5,250	5,250 円,	2,400	2,400 円, " -		7,650
기 타 諸 材 料 費	12,100	12,000 円, 100 円	850	750 円, " 100 円		12,950
土 地 改 良 · 水 利 費	-		-			-
貸 貸 · 料 金	-		-			-
建 物 費		(참 의, 배 추 公 用)				
償 却 費		8,900 円				8,900
修繕費 · 購 入 補 充 費		1,780 円				1,780
函 藝 施 設 費						
償 却 費	7,700	購入 (파이프 등)	-			-7,700
修繕費 · 購 入 補 充 費	98,500	購入 98,500 円 (비닐 등)	-			98,500
農 機 具 費		(참 의, 배 추 公 用)				
償 却 費		48,500 円				48,500
修繕費 · 購 入 補 充 費		3,500 円				3,500
勞 動 費						
屈 備	21,700	10a 當 3.1 日 × 7,000 円 = 21,700 円	12,000	10a 當 2.0 日 × 6,000 円 = 12,000 円		33,700
家 族 勞 動 費	259,750	280 時間 (男 145 時間, 女 135 時間) 男 145.0 × @ 1,000 = 145,000 女 135.0 × @ 850 = 114,750	58,800	63 時間 (男 35 時間, 女 28 時間) 男 35.0 × @ 1,000 = 33,000 女 28.0 × @ 850 = 23,800		318,550
資 本 利 子		(참 의, 배 추 公 用) 流 動 資 本 利 子 4,002 円, 勞 動 資 本 利 子 3,928 円, 固 定 資 本 利 子 12,872 円				20,802
公 租 公 課		(")				3,500
(3) 經 營 者 報 酬		(") 705,132 円 × 0.04 = 28,205 円 (小 作 料 協 議 會 檢 討 結 果 生 産 費 用 의 4 % 로 함)				28,205
(4) 計		(2) + (3)				733,337
農 地 純 收 益		(1) - (4)				32,813
標 準 小 作 料	33,000 円					

項 目	金 額	算 定 基 準
(1) 粗 收 益	411,250 円	후지 2,500 kg × 0.5 × 218 円(55~59年 平均) = 272,500 円, 스타킹 2,500 kg × 0.5 × 111 円(55~59年 平均) = 138,750 円 計 411,250 円
(2) 生 産 費	345,986	
肥 料 費	24,196	購入 23,446 円 自給 750 円
農 藥 費	9,927	" 9,927 円 " -
光 熱 動 力 費	3,863	" 3,863 円 " -
기 타 諸 材 料 費	25,735	" 23,835 円 " 1,900 円
土 地 改 良 水 利 費	-	
貸 料 ・ 料 金	6,638	
建 物 費		
償 却 費	3,100	
修繕費・購入補充費	900	購入 800 円 自給 100 円
園 藝 施 設 費		
償 却 費	2,500	
修繕費・購入補充費	200	購入 200 円 自給 -
農 機 具 費		
償 却 費	40,200	
修繕費・購入補充費	7,000	購入 6,000 円 自給 1,000 円
勞 動 費		
雇 傭 勞 動 費	15,000	20 時間 × @ 750 円 = 15,000 円
家 族 勞 動 費	193,250	延 214 時間(男 131 時間, 女 83 時間) 131 時間 × @ 1,000 円 = 131,000 円 83 時間 × @ 750 円 = 62,250 円
資 本 利 子	10,977	流動資本利子 993 円 勞動資本利子 1,935 円 固定資本利子 8,049 円
公 租 公 課	2,500	
(3) 經 營 者 報 酬	17,299	生産費用의 5%를 計上(小作料協議會 協議結果 決定)
(4) 純 收 益	363,285	(2) + (3)
標 準 小 作 料	47,965	(1) - (4)
	48,000	

附錄 3

農地原簿의 新規作成 內容

1. 작성대상

농지원부는 농지소재지(구·시·읍·면)에 있는 농지에 대하여 대인 분위로 작성하는 것으로서 150㎡(약 50평) 이상의 농지를 소유 또는 경작하고 있는 농가, 준농가, 비농가 단위로 작성한다. 이 경우 농지소재지에 거주하는 사람으로서 타지역에 농지를 소유 또는 경작하고 있는 경우도 작성대상에 포함한다.

2. 원부의 종류 및 작성기준

농지원부는 다음 표의 작성기준에 따라 세대별로 구분하여 작성한다.

원부의 종류	작 성 대 상
A. 농지원부 (농가)	농지의 소유주(농가주)가 농지소재지 내에 거주하며 영농하고 있는 농가
B. 농지원부 (농가)	농지의 소유주는 이농하였으나 그 세대 구성원 중에서 잔류된 가족이 영농하고 있는 농가
C. 농지원부 (준농가)	농지를 소유하고 농업을 직접 경영하는 국가기관, 지방자치단체, 학교, 종교단체, 후생단체 등 기관, 법인 및 법인격이 없는 단체
D. 농지원부 (비농가)	비농가는 다음의 경우를 포함한다. (1) 농지소재지에 거주하며 농지를 소유하고 있으나 영농하지 않는 경우 (2) 타지역에 거주하며 농지소재지에 농지를 소유하고 있는 경우 (3) 농업을 직접 경영하지 않는 준농가

3. 원부의 기재요령

가. 농지원부(농가)

농가번호 :

- ① 농가주 성명 : 농가주는 주민등록표의 세대주와 동일함을 원칙으로 하여 성명은 한글로 기입하고, 농가주가 변경될 경우는 하단에 다시 기입.
- ② 주민등록번호 : 농가주의 주민등록번호를 기입.
- ③ 최초기록확인 : 원부를 처음 작성시에 기록사항에 대하여 농가주의 확인을 받은 다음 작성자가 서명 날인.
- ④ 주 소 : 주민등록표상의 거주지를 기입.
- ⑤ 선대의 영농여부 : 현재 농가주의 선대에 계속 영농하여 왔는지 여부를 기입.
- ⑥ 본인의 영농개시년도 : 농가주가 농지소재지에서 영농을 시작한 년도를 기입.
- ⑦ 필지별 농지소유상황 : 동거가족의 소유농지 전체에 대하여 차례로 다음의 해당사항을 기입.
 농지소재지 (당해 시·구·읍·면) 뿐만 아니라 타지역의 소유농지도 포함.
 - ㄱ. 농지소재지 : 농지소재지를 행정단위로 기입.
 - ㄴ. 지번 : 농지소재지의 지번을 기입.
 - ㄷ. 지목 : 당해농지의 공부상 지목과 실지 경작하고 있는 지목을 기입 (공부상 지목과 실지지목은 반드시 일치하지는 않음)
 - ㄹ. 지적 : 당해농지의 면적을 m^2 단위로 기입.
 - ㅁ. 농지구분 : 절대농지와 상대농지를 구분하여 “절대” 또는 “상대”로 기입.
 - ㅂ. 생산등급 : 실지 지목이 논인 경우에 한하여 생산등급을 기입 (농업재해보험의 기준수확량 기준)

- 스. 취득일자 : 당해농지의 취득일자를 기입.
- 오. 소유자 : 당해 농지의 소유주에 대하여 농가주와의 관계와 성명을 기입.
- 즈. 자경, 타경별 경작상황 : 당해 농지의 자경 또는 타경의 상황을 “자” 또는 “타”로 구분하여 기입하고 타경(임대)인 경우 경작자의 농가번호를 기입. (우선 연필로 경작자 성명을 기입)

츠. 처분일자 : 당해농지의 처분일자를 기입.

쿠. 기록변경확인 : 해당기록사항을 변경 또는 삭제한 자가 날인.

- ⑧ 농지임차상황 : 타인의 소유지를 임차하여 경작하고 있는 농지에 대하여 다음의 해당사항을 기입

가. (농지소재지) - 나.(생산등급)까지는 필지별 농지소유상황의 기재요령과 같음.

사. 임차일자 : 당해농지를 처음 임차한 일자를 기입.

오. 임대인 상황 : 당해농지의 소유주에 따라 농가인 경우는 “A” 또는 “B”, 준농가는 경우는 “C”, 비농가인 경우는 “D”로 구분하여 기입하고 그 소유주의 번호(농가번호, 준농가번호 또는 비농가번호)를 기입(우선 연필로 소유주 성명을 기입)

즈. 임대차 해지일자 : 당해농지의 임대차 해지일자를 기입. 계속 임차하는 농지는 해당 없음.

츠. 기록변경확인 : 해당기록사항을 변경 또는 삭제한 자가 날인.

- ⑨ 경작면적 : 소유농지 및 임차농지 중에서 실제로 자경하고 있는 면적과 임차하고 있는 면적 및 그 합계를 실시 지목별로 구분하여 ㎡단위로 기입.

나. 농지원부(준농가)

준농가 번호 :

- ① 명칭 : 정식기관명 또는 단체명을 정확히 기입하며 약칭을 사용하지 말 것. 명칭 변경시는 하단에 다시 기입.

- ② 대표자성명 : 기관 또는 단체 등의 대표자 성명을 기입, 대표자 변경시는 하단에 다시 기입
- ③ 최초기록 확인 : 원부를 처음 작성시에 기록사항에 대하여 대표자의 확인을 받은 다음 작성자가 서명 날인.
- ④ 주소 : 기관 또는 단체 등의 현주소를 기입.
- ⑤ 설립일자 : 실제 설립된 일자를 기입 (전신이 있는 경우 전신을 포함)
- ⑥ 조직형태 : 국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 법인 등으로 구분하되 회사법인인 경우는 합명, 합자, 주식 및 유한 등 회사의 종류를 괄호안에 명시. 영농조직인 경우는 그 형태를 기입.
- ⑦ 영농개시년도 : 기관 또는 단체 등이 실제농업 (경작) 을 시작한 년도를 기입.
- ⑧ 사업목적 및 내용 : 당해 준농가가 국가기관 또는 지방자치단체일 경우에는 농업을 경영하는 목적 및 사업내용을 기입하고, 기타 법인 또는 단체일 경우는 정관 등에서 규정한 목적 및 사업내용을 기입.
- ⑨ 특기사항 : 기타 농지소유에 관하여 특기할 사항을 기입.
- ⑩ 필지별 농지소유상황 : 당해 준농가의 소유농지 전체에 대하여 차례로 다음의 해당사항을 기입. 농지소재지 (당해 시·구·읍·면) 뿐만 아니라 타지역의 소유농지도 포함.
 - 가. (농지소재지) - 초.(기록변경확인) 까지는 농가의 농지원부 기재요령과 같음.
 - ⑪ 농지임차상황 : 당해 준농가가 타인 소유지를 임차하여 경작하고 있는 농지에 대하여 차례로 다음의 해당사항을 기입.
 - 가. (농지소재지) - 초.(기록변경경확인) 까지는 농가의 농지원부 기재요령과 같음.
 - ⑫ 경작면적 : 농가의 농지원부 기재요령과 같음.

다. 농지원부(비농가)

비농가번호 :

- ① 소유주성명 : 농지소재지 (당해 시·구·읍·면 및 타지역을 포함)의 소유농지에 대한 소유주성명을 기입.
 - ② 주민등록번호 : 농지소유자의 주민등록번호를 기입.
 - ③ 최초기록 확인 : 원부를 처음 작성시에 기록사항에 대하여 소유주의 확인을 받은 다음 작성자가 서명 날인.
 - ④ 주소 : 농지소유자의 현주소를 기입.
 - ⑤ 선대의 영농여부 : 농지소유자가 선대에 영농에 종사하였는지 여부를 “농가” 또는 “비농가”로 구분하여 기입.
 - ⑥ 타지역의 농가여부 : 농지소유자가 타지역에서 농가인지 여부를 기입하고 농가인 경우에 그 농가번호를 기입.
 - ⑦ 필지별 농지소유상황 : 당해 비농가의 소유농지 전체에 대하여 차례로 다음의 해당사항을 기입. 농지소재지 (당해 시·구·읍·면) 뿐만 아니라 타지역의 소유농지도 포함.
- ㄱ. (농지소재지) - ㄷ.(기록변경확인)까지는 농가의 농지원부 기재요령과 같음.

參 考 文 獻

- 金聖昊, 「農地制度 및 農地保全에 관한 調査研究」, 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 관한 調査研究: 賃借農 實態를 中心으로」, 韓國農村經濟研究院, 1982.
- 金正鎬, 「農地賃貸借制 論爭: 그 實態와 問題點」, 「農村經濟」, 第 10 卷, 第 4 號, 韓國農村經濟研究院, 1987.
- 吳浩成, 「經濟發展과 農地制度」, 韓國農村經濟研究院, 1981.
- 李貞煥 外, 「農地 및 勞動의 流動性과 農業構造政策」, 韓國農村經濟研究院, 1984.
- 鄭英一, 「2000 年代를 향하 韓國農業構造의 展開方案」, 「高度産業社會와 農業發展」(韓國農業經濟學會, 創立 30 周年記念 論文集), 1987.
- 朝鮮總督府編, 「朝鮮, 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參考事項摘要」, 昭和 9 年
- 朝鮮總督府 農林局, 「朝鮮農地年報」(第一輯, 1940).
- 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.
- 農林水産省構造改善局, 「新しい構造政策の展開」, 地球社, 1985.
- 全國農業會議所編, 「農業委員會 制度史 - 20 年の歩み-」 1976.
- _____, 「農業委員會法の解説」, 1987.
- _____, 「農業委員會の運營實務」, 1985.
- 京都府 農業會議編, 「農業委員」, 1986.

研究報告 147

農地管理委員會 活動에 관한 調查研究

1987年 12月

發行人 金 榮 鎮

發行處 韓國農村經濟研究院

130-050

서울특별시 동대문구 회기동 4-102

登錄 1979年 5月 25日 第5-10號

電話 962-7311

印刷 現代出版社

電話 739-3911~4

出處를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷의 複製 및 複製는 容許