農地制度의 새眺望

轉換期의 農地制度

朴 基 爀*

農地改革을 한지도 30年이나 되었다. 그간 이 문제는 많은 論難을 거듭해 왔으며 특히 요즈음에는 農地所有 上限制를 둘러싸고 여러 가지 意見이 분분하기도 하다. 그도 그럴 것이 現行 農地制度에서 農地所有上限制와 小作制度가 초점이 되고 있기 때문이다. 따라서 이 글에서는 農地所有上限制를 중점적으로 다루는 가운데 小作制度에 관해 살펴보고자 한다.

3町步 上限, 풀어줄 때 되었다

前者의 農地所有上限制를 놓고 볼 때 3町步上限으로 묶여 있는 現行制度를 이제는 풀어 줄 때가 되었다고 생각한다.

그 이유는 1950年代의 農地改革 初期로 거슬러 올라가 말해야 할 것 같다. 그 당시 改革의 目的은 첫째 모든 農地를 一般農民에게 分與하고 耕作者가 그것을 소유하도록 한다는 耕者有田의 原則과 둘째 經濟的 生産性보다는 政治社會的 均等分配 問題를 前題로 하여 設定되었기 때문이다. 農民이 均等하게 農地를 所有하게 하기 위해 3町步로 制限을 하였는데 그 때는 農機械가 별로 없어 주로 勞動力에만 의존하여 可耕規模가 작았기 때문에 실지로 3町步上限은 農業經營에 있어서 별다른 問題가 되지 않았다. 즉 그 당시 1人當 可耕面積을 0.5ha 정도로 보고 4人의 成人 勞動力이 있다고 상정할 때 可耕面積은 2町步가 된다. 거기다가 1町步의 여유를 두어 3町步로 上限制를 설정했다. 따라서 3町步上限이 별다른 압박요소가 되지는 않았다.

그러나 現代로 올수록 3町步上限이 차츰 제약조건으로 대두될 여지가 많아졌다. 우선 機械化로 인한 耕作規模의 확대가 그것이다. 오는 80年代에는 1.3農家當 1台가량의 耕耘機를 보유하게 될 것으로 전망되는데, 어쨌던 앞으로는 農業의 機械化가 이루어질 것이고 또한 農業의 商品化, 企業化가 대두될 것인즉 3町步上限은 제약조건이 될 것이다.

여기서 잠간 주의를 환기시킬 점은 農地의 크기가 반드시 農業의 近代化와 商業化를 결정하는 것은 아니라는 점이다. 이보다는 오히려 農業經營能力, 農業資本, 技術 등이 農業近代化에 있어서 더 많은 比重을 차지하는 變數들이다. 따라서 3町步上限制의 폐지가 農業近代化를 가져오는 것은 아니겠지만 다음과 같은 理由에서 上限制를 폐지 또는 완화할 때가 되었다고 생각한다.

所有制限은 農業의 機械化, 企業化 沮害

아직까지는 물론 소수지만 3町步이상의 일부 企業農들에게 3町步上限이 企業化를 막는 하나의 要因이 되고 있는데, 이러한 制約要因은 해소시켜 주어야 할 것이다. 그리고 이제는 30年

* 延世大商經大教授, 經濟學博士.

前과 같이 政治, 社會의 安定問題에 치우치기보다는 都農間의 經濟的 격차를 農業의 商業化로 극복하여야 할 때이므로 農地規模가 큰 企業農을 育成해야 한다는 것이다. 다시 말하면 上限制 자체가 중요한 것은 아니지만 그러한 法이 있으므로 해서 農業의 近代化가 저해되어서는 안 될 것이다.

漸進的인 上向調整이 바람직

그렇다고 무조건 개방을 말할 것이 아니라 단계적으로 이것을 추진해야 한다고 생각된다. 즉 우선은 5~6町步 또는 10町步까지 上限線을 터주는 점진적인 조치가 필요할 것이다. 앞서 지적했듯이 農地政策은 均等의 法則이 前提되어야 하는데 일정량의 土地가 소수의 大農들에게 집중되면 일반 小農들의 農地規模가 축소되어 전체적인 均衡이 무너져 격차가 생기기 때문이다. 台灣의 경우는 좋은 본보기가 된다고 하겠다. 그들은 耕者有其田의 法則을 고수하면서 機械化를 포함한 戶當 農家勞動力으로 營農할 수 있는 能力內에서 소유할 수 있는 農地規模를 設定하고 있는 것이다.

요약하면 3町步上限의 철폐는 점진적인 단계를 밟아야 하는데 上向調整(5~6町步)을 주장하는 理由는 첫째, 經濟的 規模가 커지는데 맞추어 企業農이 創出될 수 있는 機會를 주어야 하고 둘째, 農業機械化로 生産性을 提高시켜야 하기 때문이다.

변천하는 小作慣行, 재검토 필요

한편 下限制의 問題는 별로 중요한 것이 아니라고 본다. 과거에는 下限線이 없으면 農業이 영세화된다고 問題를 삼았지만 이제는 아무리 적은 土地의 영세농이라도 겸업소득 내지는 농외소득으로 農家所得을 올릴 수 있기 때문이다. 즉 工業化에 따른 農村勞動力에 대한 고용효과의 증대로 土地의 크기와 經濟規模와의 상관성이 줄어들어서 下限線은 중요시 되지 않는다.

두번째의 큰 問題로 小作制度를 보자. 일제시대부터 "小作은 惡"이라며 부재지주의 不勞所得을 비판해 왔다. 사실 土地의 供給은 비탄력적이며 경직적인 데다가 需要와 人口의 增加가 있으니 지대는 오르고 地主들은 독립성을 갖게 된다.

그래서 農地改革當時의 小作禁止의 理由는 첫째 自作農 强化, 둘째, 地主의 수탈행위와 횡포로부터 農民을 보호, 세째, 解放直後 土地所有制度의 民主化구현을 위해서였다.

그러나 현재는 여러가지 여건의 변화로 小作은 반드시 악만이 아닌 그 나름의 장단점을 갖게 되었다. 따라서 小作은 일반적으로 禁止되어야 하지만 現在의 여건 아래서는 다음과 같은 몇가지 불가피한 경우가 있을 수 있을 것이다.

첫째, 工業化에 따라 零細農의 分解가 촉진되고, 둘째, 自家勞動力의 不足으로 인한 위탁경영의 必要性 增大, 세째, 잉여노동력을 보유하고 있는 零細農의 請願, 네째, 도시근교농업, 고등소채, 輸出, 軍納을 위한 企業農 經營者들의 土地賃貸에 의한 資本節約, 즉 土地를 사는 것보다 빌려서 經營하는 것이 보다 유리한 企業農의 경우이다.

이러한 현상은 地主의 性格이 종전의 착취에서 協同으로 바뀐 경우로서 그것은 小作이라기보다는 임차경작, 대리경작의 의미가 있는 것이다. 그러나 이러한 것이 合法化될 경우에는 그 틈을 이용하여 都市의 부동산 투기資本이 들어오는 것을 막는 制度的 장치가 필요한데, 부락내의 유지들이 農地委員會를 만들어 투기를 엄격히 규제하는 것이 그 하나의 방편이 될 수 있

을 것이다.

農地法 制定 조속히 이루어져야

마지막으로 國家經濟의 기반이 되는 農村의 發展을 위한 政策의 方向에 관해 잠간 언급하겠다.

우선 農地法이 제정되어야 할 것 같다. 우리나라에는 農地改革法은 있어도 農地法이 없어 農地制度가 문란하다. 하루 빨리 그것이 필요하지만 制度의 改善이기 때문에 신중해야 한다. 耕者有田, 均等이라는 두가지 法則의 前提하에 自主, 自立, 協同의 國民총화를 깨뜨리지 않는 범위내에서 農民이 원하고 잘 살 수 있는 農民보호의 意味에서 農地法이 設定되어야 한다. 그 새로운 農地法을 통해 農村經濟秩序를 확립하고 아울러 韓國經濟의 기반을 돈독히 해야 할 것이다.

이미 農地改革으로 農業近代化의 바탕을 다진 우리로서는 農地制度에 대한 改善을 해야 할 것이며 그것은 단순한 農業 또는 經濟의 問題가 아닌 종합적인 것이기 때문에 그 政治, 經濟, 社會的 効果가 무엇인지 재검토하여 80年代와 그 이후를 예측하여 계획, 연구되어야 할 것이다.

다시 한번 강조하는 것은 3町步이상의 大農보다 全體農家의 7할을 차지하는 小農들이 어디로 갈 것인가를 염두에 두어야 하며 3町步上限의 폐지가 곧 近代化를 가져온다고 속단해서도 안되겠다는 것이다.