

농지문제에 대한 인식론상의 몇 가지 문제제기

김 홍 상*

1. 머리말
2. 농지가격과 관련된 인식 문제
3. 임차지비율과 관련된 인식 문제
4. 농지거래자유화와 관련된 인식 문제
5. 농지보전과 관련된 인식 문제
6. 맺음말

1. 머리말

1994년 농지법의 제정(1996년 1월 1일부터 시행) 등 농지관련제도의 정비에도 불구하고, 현실적으로 비농민 농지소유의 증대, 농지가격의 상승, 농지의 감소 등의 문제가 발생하고 있으며, 쌀 생산 감소와 세계식량생산의 불균형 심화에 적극 대응하기 위한 제도보완의 필요성이 강하게 제기되고 있다. 그리고 WTO체제의 출범에 따라 농업의 경쟁력 제고가 농업정책의 중요한 목표로 등장하게 되어 농지의 소유 및 이용과 관련된 정책방향에 대한 논란이 일고 있다.

본 논문에서는 농지문제와 관련된 인식의

문제를 다루고자 한다. 농지문제에 대한 인식과 관련해서는 자작농체제의 유지와 엄격한 농지보전을 강조하는 입장과 임차농체제의 확대와 농지거래자유화를 강조하는 입장으로 크게 두 가지 견해로 나누어 볼 수 있다. 이와 관련하여 강경식(1991), 김성호(1992), 김정부(1994), 이정환(1994) 등 많은 논의들이 있다.¹ 특히 이정환(1994)은 농지문제에 대한 인식에 있어서 일곱가지 쟁점을 제시하고 있으면서, 기존 논의에 대한 종합적인 비판과 주요논점을 체계적으로 잘 정

¹ 관련된 논문은 이정환, “농지문제에 대한 인식의 일곱가지 쟁점,” 『농촌경제』 제17권 제3호(1994년 가을호), 이용만, “농지가격 상승원인과 이중구조에 대한 이론적 해명,” 『농업정책연구』 제20권 2호, 1993, 농어촌발전위원회, 『소위원회 회의록』, 부속자료 11, 1994. pp.55-95, 오호성 외, 『농지제도 문제의 본질과 대책』, 농민신문사, 1994, 김정부, 『농지제도의 개선방향』, 농정연구포럼 월례세미나 결과보고서, 1994, 강경식, “제2의 농지개혁이 필요하다,” 『월간조선』 1991년 5월호, 磯邊俊彦, 『日本農業の土地問題 : 土地經濟學の構成』, 東京大學出版會, 1987을 참조할 것.

리하고 있다. 구체적으로 농지가격문제에 대한 것 세가지, 차지농에 대한 것 두 가지, 농지보전에 대한 것 두 가지이다. 이 논문에서 제시된 결론은 농지문제를 둘러싼 두 가지의 상반된 견해의 한 쪽을 대변하고 있으며, 최근의 농지정책을 포함한 농업구조정책의 중요한 이론적 배경이 되고 있다.

이정환(1994)에서 제시된 주요 논점 중 본 논문에서 다루고자 하는 것은 다음과 같다. 첫째 “농업정책은 고지가 상황을 전제로 하고 수립될 수밖에 없다”²는 인식, 둘째 “농지가격과 농지임차료 사이에는 인과관계가 없다”³는 인식, 셋째 “임차지비율은 계속 상승하는 추세에 있고 대규모계층일수록 임차지비율이 높아지는 경향을 보이기 때문에 소유권이동보다 임대차 위주의 농지정책을 추진해야 한다”⁴는 인식, 넷째 “외부경제효과를 위하여 농업생산이 유지되어야 하고, 그러기 위하여 농지가 보전되어야 한다는 인식은 지나치게 일방적인 논리에 근거하고 있다”⁵는 인식, 다섯째 “소유권 이전 방식보다 임대차 방식에 의하여 농지유통과 규모화를 도모하는 것이 더 효율적이고 현실적이다. ‘소유와 거래 규제→농지가격 안정→자작농적 규모 확대’라는 구도는 현실성이 없고, 임대차에 의한 농지유통마저 저해하는 역기능을 갖는다”⁶는 인식, 여섯째 “농지전용규제가 완화되더라도 장기적으로 농지전용이 크게 늘어나지 않는다”⁷와 “전용규제를 완화하면 농지소유자는 그만큼 농지의 전용확률이 높다고 생각하므로 농지의 공급가격은 상승하고 전용량은 감소할 수도 있다”⁸는 인식 등이다. 본 논문에서는 이와 같은 인식에 대해 농지가

² 이정환(1994), p.67.

격, 임차지비율, 농지거래자유화, 농지보전과 관련된 인식의 문제 등의 차원으로 구분하여 다룬다.

본 논문의 목적은 첫째 농지문제와 관련된 주요 논점을 명확히 하고 둘째 이정환(1994) 등 기존 논의에서 보이는 인식상의 한계를 보완함으로써⁹ 농지문제에 대한 논의의 발전을 도모하는 데 있다.

2. 농지가격과 관련된 인식 문제

‘농업정책은 고지가 상황을 전제로 하고 수립될 수밖에 없다’는 인식, ‘농지가격과 농지임차료 사이에는 인과관계가 없다’는 인식은 모두 현실의 농지가격 수준을 어떻게 인식할 것인가 하는 문제, 농업구조개선정책 등과 관련된 정책대상농지는 어떤 농지인가 하는 문제와 관련이 깊다.

우선 과연 고지를 전제로 농업정책 및 농지정책을 추진하는 것이 타당한가 하는 문제를 검토해 보자. 전체 농지를 대상으로 하여 농지가격과 농지임차료를 비교 분석하면, 농지의 실세가격 수준은 농지임차료를 이자율로 나눈 농지가격¹⁰ 수준을 훨씬 능가하는

³ 이정환(1994), p.67.

⁴ 이정환(1994), pp.60-66.

⁵ 이정환(1994), p.67.

⁶ 이정환(1994), pp.67-68.

⁷ 이정환(1994), p.67.

⁸ 이정환(1994), p.66.

⁹ 이정환(1994)에서 제시된 각종 자료를 해석하는 방법상의 한계 등을 보완하고자 한다.

¹⁰ 현실적인 농지임차료와 지대는 전혀 다른 개념이다. 농지임차료를 이자율로 나누어 만든 농지가격과 예상되는 지대를 자본환원한(현재가

것으로 나타난다. 즉 농지가격과 농지임차료 사이에 아무런 인과관계가 없다고 판단할 정도로 농지의 실세가격이 농지의 수익지가보다 높은 수준으로 나타난다.¹¹ 이러한 점은 근거로 '농업정책은 고지가 상황을 전제로 하고 수립될 수밖에 없다'는 인식이 생기는 것은 당연하다. 농지가격이 토지수익성보다 비농업부문에서의 농지에 대한 수요 증대, 비

농지가격의 상승 등의 영향을 더 크게 받고 있는 도시근교지역처럼 농지의 실세가격과 농지의 수익지가간의 괴리가 심한 경우를 분석대상으로 한 논의에서는 '농지가격과 농지임차료 사이에는 인과관계가 없다'는 주장까지 등장할 수 있다.¹²

전체농지를 대상으로 한 분석에서는 '농지의 실세가격은 수익지가 수준을 능가하는 고지이다'는 인식은 현실을 그대로 반영한 것으로 틀린 것이 아니다. 그러나 이러한 인식을 근거로 농지정책, 농업정책을 수립하는 것은 곤란하다. 농지의 경제적 특성의 하나가 異質性인데,¹³ 농지는 위치한 地點에 따라 地質이 다르고 토지의 용도, 수익성 등이 다르다. 따라서 농지가격과 농지임차료 사이의 관계는 지역마다 다르게 나타나며, 농지정책은 지역에 따라 다양화되어야 한다.

농업구조개선정책 등과 관련된 주요 정책 대상농지는 농업용으로 이용되고 있으며 앞

지로 할인한) 수익지가도 서로 다른 개념이다. 농지의 실세가격과 수익지가간의 괴리현상을 고찰할 때도 엄밀한 의미에서는 지대를 자본환원한 수익지가와 실세가격을 비교해야 한다. 그러나 논의의 편의상 수익지가와 실세가격간의 괴리를 농지임차료와 실세가격 사이의 괴리로 이해한다. 물론 여기에서 수익지가의 경우 농지가 전용되지 않는다는 전제하에 예상되는 지대를 자본환원한 것이다. 이론적으로 수익지가란 특정 토지에서 예상되는 현재 또는 미래 지대를 자본환원한 것이기 때문에 전용지대까지 포함한 개념이며, 따라서 전용지대를 고려하는 경우 수익지가와 실세지가가 같게 된다. 일부 논자들은 '지대를 자본환원한 것이 지가'라는 고전적 명제를 부정한다. 이러한 주장은 농지전용이 이루어지지 않는 상황에서 지대수입을 전제로 수익지가를 평가하고 실세지가와 수익지가간의 괴리문제를 제기함으로써 논리적인 문제와 자료부족의 문제를 구별하지 못하는 잘못을 범한다. 즉 위의 주장은 특정 농지가 전용된 이후에 발생할 지대수입에 관한 추정치자료를 사용할 수 없다는 점과 농지전용 이후에 그 토지에서 농업지대가 아닌 새로운 성격의 지대가 발생된다는 점을 구별하지 못한다. '지대를 자본환원한 것이 지가'라는 고전적 명제에서 '지대'라는 것은 그 토지에서 예상되는 무한한 기간동안 발생할 수 있는 모든 지대수입(전용지대를 포함)을 의미하는 것이기 때문에 논리적 차원에서 토지가격은 지대를 자본환원한 것이라는 고전적 명제는 항상 성립한다. 다만 농업구조와 관련된 논의에서는 농지전용 이전의 상황을 전제로 하기 때문에 농업수익의 현재가치모형이 중요하게 되고 수익지가와 실세지가간의 괴리현상이 중요 논제로 된다. 본 논문에서는 지대와 지가간의 관계에 대해 본격적으로 다루지 않는다.

¹¹ 이용만(1993, 1995) 등은 이를 가격거품론(bubble effect)으로 설명하기도 한다(이용만, "농지가격 상승원인과 이중구조에 대한 이론적 해명," 『농업정책연구』 제20권 2호, 1993. 이용만, "지대와 지가간의 관계" 『농업정책연구』 제22권 1호, 1995 참조).

¹² 이정환(1994)에서 '농지가격과 농지임차료 사이에는 인과관계가 없다'는 주장은 농지가격이 농지임차료에 영향을 주지 않는다는 것을 의미할 뿐 그 반대관계를 부인하는 것은 아니다. 본고에서는 지대와 지가간의 관계에 대한 본격적인 논의를 전개하지는 않는다. 본고에서 '농지가격과 농지임차료 사이에는 인과관계가 없다'는 주장과 관련된 주요 논점은 농지가격이 농업수익성 또는 농지임차료와 무관할 정도로 고지가상태에 있는가의 문제이다

¹³ 농지의 경제적 특성에는 異質性 외에 多用途性, 永續性, 供給의 制限性, 非移動性 등이 있다.

으로도 농업 이외의 용도로 전용될 가능성이 적은 농지이다. 따라서 주된 정책대상은 농업진흥지역안의 농지가 되어야 한다. 그런데 농업진흥지역안의 농지에 있어서는 이정환(1994)에서도 밝혔듯이 농업수익성과 농지임차료는 밀접한 관련이 있으며, 또한 농지임차료와 농지가격은 밀접한 관련이 있을 뿐만 아니라 실제의 농지가격이 수익지가와 비슷한 수준에서 결정된다.¹⁴

“한국의 경우 그동안 농지의 소유와 거래, 그리고 전용을 규제하여 왔지만 농지가격은 토지순수익의 변화보다 비농지가격 상승에 더 민감하게 영향을 받아왔다”¹⁵는 주장은 전체 농지를 대상으로 한 올바른 분석결과이지만, 지역 차원에서 이루어지는 농지정책에 큰 도움을 주지 못하는 인식이다. 농지정책에 있어서는 농지의 異質性 때문에 지역에 따라 다른 정책이 요구된다. 농지의 異質性 때문에 농지정책에 있어서는 숲을 보는 눈도 필요하지만, 나무를 세밀히 관찰할 수 있는 눈이 더욱 필요하다. 따라서 현행 농지정책의 전제가 되고 있는 ‘농업정책은 고지가 상황을 전제로 하고 수립될 수밖에 없다’는 인식과 ‘농지가격과 농지임차료 사이에는 인과관계가 없다’는 인식은 구체적인 농지정책에 큰 도움이 되지 못한다. 예컨대 전체농지 중 20%가 도시근교 농지이고 80%가 농촌지역 농지이며, 도시근교 농지의 가격이 평당 50

만원이고, 농촌지역 농지의 가격이 평당 2만원인 경우 전체농지의 평당 평균가격은 11만 6천원이다. 농업구조정책의 대상이 되는 농업진흥지역내의 대다수 농민들은 농지가격을 평당 2만원으로 인식하고 있는데, 평당 11만 6천만원을 기준으로 농업구조정책을 추진하는 것은 잘못된 것이다.

농지정책을 다룸에 있어서 농지가격과 토지순수익(또는 농지임차료) 사이의 관계를 어떻게 인식하느냐는 농지의 소유와 이용제도를 앞으로 어떻게 이끌어갈 것이냐의 문제로 연결된다. 농업구조정책의 주요 대상농지에 대한 인식이 먼저 선행되어야 한다. 농지유동화를 촉진시킬 대상도 농업진흥지역내의 농지이다. 대부분 농업진흥지역내 농지의 가격은 수익지가 수준에서 결정된다. 그리고 이들 농업진흥지역내의 농민들은, 장기저리의 농지매입자금이 있다면,¹⁶ 농지의 임차보다 농지매입을 통해 농지규모를 확대시키려는 경향이 강하다.¹⁷ 김정부 외(1995)¹⁸에 의하면 비농업으로의 轉用 가능성이 거의 없는 평야지대의 경우 농민들은 농어촌진흥공사가 추진하고 있는 농지규모화사업¹⁹ 중 농지장기

¹⁴ 이정환(1994), p.62. 이정환·조재환(1995)에서는 지대별 농지임차료(토지수익성)와 농지가격간의 관계에 대한 분석을 시도하면서 농촌지역에서는 농업수익성과 농지임차료, 농지임차료와 농지가격 사이에는 밀접한 관련이 있음을 밝히고 있다(이정환·조재환, 「농지가격·임대차료 결정요인과 상호연관성 분석」, W 2, 한국농촌경제연구원, 1995. 12).

¹⁵ 이정환(1994), p. 59.

¹⁶ 농어촌진흥공사를 통해 연리 3%의 20년 분할상환이라는 장기저리의 농지매매사업 관련 자금이 지원되고 있다.

¹⁷ 물론 정책자금이 농지유동수요 모두를 감당할 수 없다. 1994년 농지매매면적은 약 34,100ha인데, 농어촌진흥공사를 통한 매매면적은 4,354ha로서 매매면적의 12.8% 정도에 불과하다.

¹⁸ 김정부 외, 「농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원, 1995.

¹⁹ 농지규모화사업(영농규모적정화사업)에는 농지구입자금지원사업(1993년부터 농지매매사업에 흡수됨), 농지매매사업, 농지장기임대차

임대차사업보다 농지매매사업을 선호하고 있으며, 경제적으로도 농지매매사업이 농지장기임대차사업에 비해 농민들에게 유리한 것으로 조사되었다. 이들 평야지역의 경우 정책기관의 입장에서도 단위면적당 농지매매사업비가 농지장기임대차사업비보다 더 적게 소요되며,²⁰ 농민의 입장에서도 연간농지임차료액만큼을 20년간 납입하면 농지매입자금을 모두 상환할 수 있는 것으로 조사되었다. 이와같은 조사결과는 '농업정책은 고지가 상황을 전제로 하고 수립될 수밖에 없다', '농지가격과 농지임차료 사이에는 인과관계가 없다', '소유와 거래 규제→농지가격 안정→자작농적 규모 확대라는 구도는 현실성이 없다', '소유권이동보다 임대차 위주의 농지정책을 추진해야 한다'는 주장이 구체적인 현실에서 타당하지 않음을 보여주는 것이다.

따라서 농지의 실제가격수준이 수익지가수준보다 높으며, 농지임차료는 하락하는 추세에 있다는 인식을 전제로 '고지가 하에서 농지유동화전략은 농지매입을 통한 것보다 농지임대차를 통한 것이 유리하다'는 주장은 모든 지역에서 타당한 것은 아니다. 게다가 농가호당 농지규모를 늘려 경쟁력 있는 농업을 육성하고자 하는 우리의 농정대상지역이 쌀생산 위주의 평야지대이라면, 위와 같은 인식은 더욱 곤란하다. 물론 농업진흥지역밖에 있으면서 농지가격이 높은 농지의 경우 소유권이동보다 임대차 위주의 농지정책이 필요하다. 현실적으로 농지유동의 70-80%는 임대차를 통해 이루어진 것이다. 요컨대 농지정책에 있어서 지역의 특성에 맞게 자작농창설과 차지농 육성을 잘 조화시키는 정책의

사업, 농지교환분합사업 등이 있다.

개발이 요구된다.

3. 임차지비율과 관련된 인식 문제

'임차지비율은 계속 상승하는 추세에 있고 대규모계층일수록 임차지비율이 높아지는 경향을 보인다'는 주장은 현실을 잘 반영한 것이지만, 이러한 현실 인식을 근거로 '농지유동화정책은 소유권이동보다 임대차 위주로 추진되어야 하며, 농지임대차를 활성화시키기 위하여 농지거래자유화를 추진할 필요가 있다'는 주장이 과연 옳은 것인가 하는 문제이다. 즉 농업의 대내외적 여건이 차지농의 성립조건을 유리하게 하는 방향으로 전개되고 있다는 사실에 근거하여 차지농 위주의 정책을 추진해야 한다는 주장이 과연 옳은가 하는 논의이다. 이러한 논의에서는 첫째 임차지비율이 상승하는 추세에 있다는 사실을 어떻게 이해할 것인가, 둘째 과연 단위면적당 농지임차료부담이 전반적으로 낮아지고 있는가, 셋째 농지임차료의 수준이 대규모차지농이 자립할 정도로 낮아졌는가 하는 세가지 문제로 구분하여 살펴볼 수 있다.

우선 임차지비율이 상승하는 추세에 있다는 사실에 대한 해석 문제이다. 이 문제와 관련하여 중요한 점은 앞으로의 추세와 추세치의 절대적 수준은 엄격히 구분되어야 한다는 것이다. 한국의 경우 지주-소작관계의 철폐

²⁰ 이들 일부 평야지역은 경우 농지매매사업의 상환기간은 20년이고, 농지장기임대차사업은 대개 10년인데, 20년을 기준으로 한 경우 농지장기임대차사업에 소요되는 단위면적당 임차료선급금이 단위면적당 농지매매사업 지원금보다 많다.

를 주된 내용으로 하는 농지개혁이 실시된 직후 소작지율(임차지비율)이 10%미만으로 낮아졌지만, 60년대 이후 빠른 속도로 증가하여 최근에는 40%수준으로 상승하였다.²¹ 그런데 최근 임차지비율의 상승추세가 약간 정체하는 경향을 보이고 있다. 선진자본주의국의 경험을 보다라도 임차지비율의 절대수준이 50%이상의 수준으로 상승하지는 않는 경향이 있다.²²

농업부문의 경우 가족경영의 특성 때문에 토지이용에 있어서 임차지비율이 계속 증가하기는 곤란하다. 농업부문의 주된 경영형태인 가족경영과 비농업부문의 주된 경영형태인 기업경영 사이에는 토지의 소유 및 이용면에서 매우 큰 차이가 있다. 비농업부문은 주식회사 형태의 기업경영이 주된 것이며, 기업경영의 경우 경영주의 연령, 은퇴에 관계없이 경영이 지속된다. 농업부문에서는 선진국이나 후진국 모두 가족농 보호 이념을 농지정책에 포함시키고 있기 때문에 가족경영이 주된 것이고 기업경영은 전체 농업의 일부분을 담당할 뿐이다. 가족농의 경우 경영주의 연령, 은퇴여부에 따라 경영상의 큰 변화가 생긴다. 가족농의 경영주는 하나의 자연인이자 생활인이고 현실의 가족농경영은 경영주 개인에게 의존하는 정도가 심하기 때문에 개별적 차원에서 경영주의 은퇴에 따라 그 가족경영은 소멸하는 것이다. 물론 영농후계자가 있는 농가의 경우 상황은 다른데, 이들 농가가 전체농가에서 차지하는 비율이 매우 낮다. 농업부문에서도 기업경영체의 경

우 개별경영인의 연령, 은퇴 여부에 관계없이 경영이 지속될 수도 있지만, 농업부문에서 기업경영체는 가족경영의 보조축에 불과한 것이 현실이다.²³

농지는 농업의 가장 중요한 생산요소이면서 농가의 가장 중요한 자산이자 경영체의 안정감을 보여주는 지표이기 때문에 대부분의 가족경영의 경우 일정규모의 농지를 소유하고자 한다. 실제 정부도 일정규모의 농지를 소유한 농가들을 중심으로 영농규모화정책 등의 정책을 추진하고 있으며, 금융기관도 일정규모의 농지를 소유한 농가들을 중심으로 금융업무를 집행한다. 이와 같이 농업부문의 가족경영에 있어서 일정규모 이상의 농지를 직접 소유하려는 의식은 단순한 전통적인 소경영의 농지소유의식과는 차원이 다른 것이며, 경제적 이해관계를 반영하는 것이라 할 수 있다.

또한 농업부문의 가족경영에 있어서 경영주의 연령에 따라 농지의 소유 및 이용형태가 달라지는 경향이 있다. 현실적으로 경영주 연령이 30-40대인 의욕적인 농가들은 우선 일정규모 이상의 농지를 소유하고자 하

²² 이정환(1994)에 의하면, 미국, 독일, 프랑스 등 선진국의 경우 임차지율이 증가하여 왔지만, 최근에는 40-50%수준에서 정체하는 경향을 보인다. 영국의 경우 1880-1920년대 사이에 임차지율이 80-90%수준까지 상승하였다가 급격히 떨어져 최근에는 50%수준에서 정체하고 있다(1990년 38.4%). 일본, 이탈리아, 덴마크, 스페인 등은 10-20%수준을 유지하고 있다.

²³ 최근 한국의 농정에서 법인경영체 육성을 적극적으로 도모하고 있는데, 이는 첫째 경쟁력 있는 농업경영체를 육성하는 데 목적이 있지만, 또다른 목적이 바로 영농후계자부족문제를 해결하고 농업경영승계를 원활히 하는 데 있음을 간과해서는 안된다.

²¹ 한국의 경우 1950년 8.0%, 1970년 17.8%, 1980년 21.3%, 1990년 37.4%, 1993년 39.4%로 임차지비율이 상승하여 왔다.

며, 이를 근거로 하여 추가적으로 대규모차지경영을 도모하는 경향이 강하다.²⁴ 50대 연령층의 경우 대형농기계를 사용하기 힘들기 때문에 남의 농지를 차지하지 않고 자작지만을 경작하는 경향이 강하고 60대 이후의 노령층은 농지의 임대를 통해 경영규모를 축소하는 경향이 강하다. 즉 경영주의 연령에 따라 농지의 소유 및 이용형태가 크게 달라진다. 따라서 비농민의 농지소유 증대, 농지가격의 상승 등으로 차지비율이 상승하는 추세를 보이지만, 농업경영의 특성상 차지비율의 절대수준이 50%를 넘어서기는 곤란하다.

임차비율이 50%를 넘어서지 않는 한 농지의 50% 이상은 자작지로 남는다. 따라서 농지정책의 중요대상은 여전히 자작지이다. 20-30대의 신규참여농가들이 필요로 하는 일정규모 이상의 자작지 확보를 가능하게 하는 정책지원이 요구된다. 따라서 “이제까지의 농지가격문제에 집중되었던 우리의 관심은 이제 임대차료 문제로 전환시켜야 할 것이다”²⁵는 인식은 곤란하다. 물론 기존농가들의 추가적인 경영규모 확대방안으로는 차지정책이 중요하다는 점을 간과해서는 안된다. 앞에서 말했듯이 현실적으로 농지유동량 중 70-80%가 정부의 농지지원과 무관하게 차지를 통해 이루어지고 있다. 그러나 여전히 다수의 농가들이 일정규모 이상의 자작지를 보유하고자 하는 경향이 강하기 때문에 농지정책에 있어서 농지가격의 문제는 농지임차료 못지 않게 중요하며 앞으로도 그러할 것이다.

²⁴ 30-40대의 경우 자녀양육비 등 가계비 충당을 위해 보다 많은 농가소득이 요구된다. 이들 연령층은 대형농기계를 갖추는 경우 대규모 임차경영이 가능하다.

둘째 농지임차료는 빠른 속도로 하락하고 있다는 인식에도 문제가 있다. 최근까지 전반적으로 농업노동력의 부족, 농산물수입 개방 확대에 따른 농산물가격 하락 전망 등의 이유 때문에 농지임차료가 하락하는 추세를 보여왔다. 그러나 모든 지역에서 농지임차료가 하락한 것도 아니며, 농지임차료가 동일 품목이라 하더라도 지역에 따라, 동일지역이라 해도 품목에 따라 크게 달라지고 있는 것이 최근의 경향이다. 전반적으로 농지임차료의 하락이 뚜렷히 나타나는 벼농사의 경우에도 영농조건이 매우 양호한 평야지역(벼농사 중심 지역)의 경우 농지임차료가 상승하는 경우도 있다. 대형기계를 갖춘 5ha 이상 대규모 농가들의 경우 ‘이왕 농사짓을 바에야 대규모로 짓자’는 인식과 함께 추가적인 차지경영에 있어서 한계생산비를 매우 낮게 평가하면서 무거운 임차료를 부담하고 있는 것으로 조사되었다. 즉 대형농기계를 갖춘 농가들을 중심으로 임차경쟁이 심화되어²⁶ 영농조건이 양호한 익산 등 평야지역의 경우 평당 임차료가 700-750원 수준에서 최근 1,000원 수준까지 상승하는 경우가 있으며, 다른 지역의 600-700원 수준에 비해 매우 높다. 이들 지역의 농지가격은 평당 12,000-16,000원 수준으로 다른 지역에 비해 상대적으로 매우 낮아 농민들은 농어촌진흥공사의 연리 3%, 20년 분할상환이라는 장기저리의 농지

²⁵ 이정환(1994), p.63.

²⁶ 농지규모화사업, 특히 장기저리의 농지매매사업 관련 자금지원으로 더욱 심화되고 있다. 장기저리의 농지매입자금의 지원으로 익산 등 일부 평야지역에서는 농지매입수요가 높아 임차할 농지가 부족하고 임차료가 상승하는 현상이 나타나고 있다.

매입자금으로 농지를 추가 매입할 의사가 매우 강한 것으로 나타난다. 고소득작물인 고랭지채소를 주로 경작하는 평창 등 산간지역의 경우 평당임차료가 3,000원을 웃도는 수준으로 상승하고 있으며 평당 농지가격이 40,000원을 웃돌고 있다. 그런데 이들 지역에서는 농가들이 농지장기임대차사업보다 농지매매사업을 훨씬 선호하고 있는 것으로 나타났다.²⁷ 따라서 '임차료 하락 경향 등으로 차지농에게 유리한 조건이 형성될 것이다'는 전망은 모든 지역에서 옳은 것은 아니다.

셋째 임차료 수준이 토지조건, 노동력조건 등 경작조건이 열악한 지역을 중심으로 낮아지고 있지만, 과연 농지매매사업보다 농지장기임대차사업이 유리할 정도로 낮아졌는가, 대규모차지농이 영세자작농을 대체할 정도로 낮아졌는가 하는 문제가 여전히 논란이 된다.

전자의 문제에 대해서는 다음과 같이 이해할 수 있다. 앞에서 이미 지적했듯이 벼농사가 중심인 평야지역의 경우 오히려 임차료가 정체 내지 상승하는 경향까지 나타나고 있으며, 장기저리의 정책자금이 있다면, 중산간 지역에서도 농지매매사업보다 농지장기임대차사업이 더 선호되고 있다. 이러한 조사결과와는 농지매매사업보다 농지장기임대차사업이 유리할 정도로 농지임차료가 낮아지지 않았음을 보여준다. 즉 농지임차료의 수준이 대규모차지농이 차입할 정도로 낮아진 것은 아니라고 할 수 있다.

후자의 문제에 대해서는 다음과 같이 이해할 수 있다. 차지농과 자작농간의 경영의 효율성 논란은 어느쪽에 더 경영수익성이 높

으나에 있는 것이 아니라 대규모 차지농이 차지료부담을 소규모자작농(소경영)의 경영을 대체할 수 있느냐에 논점이 두어져야 한다. 어느 쪽이 경영상 더 우수하느냐고 하면 당연히 대규모 차지농이 우수하다.²⁸ 현실적으로 임차지가 대규모차지농에게 집중되는 현상은 이를 잘 나타낸다. 그러나 대규모차지농이 소규모자작농보다 우수하다는 점과 대규모차지농이 소규모자작농을 대체한다는 점은 다른 차원의 문제이다. 대규모차지농이 소규모자작농을 대체할 것인가에 대한 판단에 있어서는 임차료부담능력의 절대적 수준과 대규모차지농 및 소규모자작농의 성격 문제가 중요하다. 현실적으로 대규모차지농이 소경영을 대체할 정도로 경영상 우월성과 임차료부담능력이 높은 것은 아니다. 그리고 대규모차지농이라 할지라도 가족경영의 경우 대부분(30-40대 연령층) 일시적으로 가계비충족을 위해 대규모차지를 하지만, 50대 이상의 연령층이 되면 대규모차지를 줄이고 자작지 중심으로 영농하는 경향이 있다. 즉 대규모차지경영이 지속되는 것이 아니라 경영주 연령에 따라 변화하는 것이기 때문에 대규모차지농이 소경영을 대체하는 것은 현실적으로 힘들다.

²⁸ 일부 논자들은 사례농가 분석을 통하여 차지경영이 자작경영보다 합리적 경영농가의 비율이 높다고 주장하면서 차지농 중심의 농지정책을 강조한다. 이러한 분석결과는 차지경영농가가 대부분 대규모 효율적 경영이 중심일 가능성이 높기 때문에 경영분석시 소규모자작농보다 우수한 것으로 나타나는 점을 반영한 것에 불과하며, 차지경영이 자작경영보다 우월하다는 주장과는 전혀 다른 차원의 문제이다.

²⁷ 김정부 외(1995), pp.98-117.

4. 농지거래자유화와 관련된 인식 문제

농지거래자유화 주장은 첫째 농민들의 가장 중요한 자산인 농지의 자산가치를 높여 농촌의富力 키워야 한다는 것과 둘째 거래비용(transaction cost)을 최소화하여 농업구조개선을 달성하는 것은 임대차를 활성화시키는 것이라는 관점에서 비농민의 농지소유를 허용하여 임대지의 공급을 늘려²⁹ 차지농의 성립조건을 개선시키자는 것으로 나누어 이해할 수 있다.

농민들의 가장 중요한 자산인 농지의 자산가치를 높여 농촌의富力 키워야 한다는 측면은 소토지소유자로서 농민의 이중성을 반영한 것으로 농민들의 현실적인 요구를 반영한 것이다. 생산자로서 농민은 생산수단인 농지의 가격을 낮추어 소유확대를 통한 경영규모 확대를 원하지만, 소토지소유자로서 농민은 농지가격 상승을 통해富力 증대시키고자 한다. 현실적으로 다수의 농민들이 노령화되어 은퇴예정인데, 이들은 농업경영개선보다 농지의 자산가치 상승을 더 원하고 있다. 대부분의 농지거래자유화 주장은 최선의 농정이란 차원에서 제기된 것이 아니라 농민들의 현실적 요구에 적극 부응하면서 농업구조개선정책을 모색하자는 차원에서 제기되었다. 물론 강경식(1991)의 “농촌이 잘 되려면 농촌으로 많은 돈이 흘러들어갈 수 있어

야 한다. 이 때 돈이 농촌의 땅만을 사기 위한 투기성 자금을 말하는 것은 물론 아니다. 농촌을 개발하기 위한 자금이 들어갈 수 있어야 한다. 이외의 다른 산업활동이 활발하게 전개되면 그만큼 농촌에 많은 돈이 흘러들어가게 된다. 농촌에 공장건설을 위한 돈, 쇼핑센타를 건설하기 위한 돈, 여가선용을 위한 시설을 위한 돈, 유통시설을 건설하기 위한 돈 등 농업 이외의 산업이 농촌에 자리잡기 위하여 돈이 흘러들어가야 농촌이 잘될 수 있게 된다. 이렇게 되어야 농민이 소득을 올릴 수 있는 기회도 다양하게 되고 또 많아질 수 있다.---(중략)--- 농지이용의 길을 넓히게 되면 농촌지역에 새로운 산업이 자리를 잡을 수 있게 되어 농지의 경제적 이용가치가 그만큼 높아지게 된다. 자연히 농지의 가격이 올라가게 된다. 농토의 값이 올라가서 농가보유 자산의 가치가 커지게 된다면 농가부채로 인한 부담은 자연 그만큼 가벼워지게 된다”³⁰는 주장처럼 농지거래자유화정책이 농촌경제를 활성화시킬 수 있고 궁극적으로 농민의 생활도 안정시킬 수 있다는 적극적인 농지거래자유화 주장도 있다. 그러나 이러한 적극적 농지거래자유화 주장은 현대 농정의 가장 중요한 과제인 농업의 경쟁력 강화라는 점을 간과하고 있어 근본적인 문제가 있다.

본고에서는 ‘최선의 농정이란 차원에서 나온 것이 아니라 농민들의 현실적 요구에 적극 부응하면서 농지구조개선정책을 모색하자는 차원에서 제기된’ 농지거래자유화 주장이 과연 현실적으로도 바람직한 것인가와 그러

²⁹ 비농민이 소유한 농지는 부실경작되거나 불가피하게 농민에게 임대되어야 한다. 따라서 임대차공급이 늘어나 임대료가 하락할 가능성이 커서 차지농에게 유리할 것이다.

³⁰ 강경식, “제2의 농지개혁이 필요하다.” 『월간조선』 1991.5, p.404.

한 현실인식이 실천가능한 정책으로 연결될 수 있는가의 차원에서 검토한다.

우선 '농지유동화의 중심은 소유권이동이 아니라 농지임대차에 두어져야 하며, 따라서 차지농의 성립조건을 유리하게 하는 다양한 정책이 개발되어야 한다'는 인식하에 농지거래자유화를 주장하는 것은 본말이 전도된 인식이라 할 수 있다. 즉 임차료 인하를 위해 농지거래를 자유화하여 농지유동을 활성화시킬 필요가 있다는 주장은 곤란하다. 농지거래자유화 주장은 농지임대차만 유일한 농지유동화의 수단이라는 전제 하에 농지임차료 인하를 위해 임대농지공급을 확대하는 방안으로서 직접 영농에 참여할 수 없는 비농민에게 농지소유를 전면적으로 허용하자는 인식인데, 이러한 인식은 그 전제부터 잘못되었다. 앞에서 이미 지적했듯이 높은 수준의 농지가격 하에서는 농지소유권 이전 방식보다 임대차방식이 농지유동화효과가 더 크다는 인식 자체가 지역에 따라서는 비현실적일 수 있다. 그리고 이러한 인식은 농지의 소유 및 이용형태가 경영주의 연령에 따라 달라지고 있는 점도 간과하고 있다. 이러한 현실인식을 전제로 농지거래를 자유화할 경우 농지가격이 토지수익성과는 무관할 정도로 상승하여 장기적으로 농업구조개선도 곤란하게 될 것이다. 현실적으로 30-40대의 의욕적인 농업인이 만족할 만큼 일정규모 이상의 농지를 소유하지 못하고 있는 실정인데, 농지가격이 상승하면, 이들 영농의욕이 강한 농민들은 농지를 확보하기 힘들어 안정적인 영농이 곤란하게 될 것이다. 결국 젊은 영농인력의 농업진입이 어려워질 것이다. 이와같이 농업구조개선의 저해요인이 되고 농지가격의

상승만을 초래할 농지거래자유화 주장은 곤란하다.

농지거래자유화를 주장하는 일부 논자들은 정부의 농지구조개선 관련 지원사업, 즉 농지규모화사업은 지나치게 높은 거래비용을 발생시키고 있다고 비판하고 있다. 농지거래비용을 최소화하기 위하여 비농민의 농지소유를 전면적으로 허용하자는 농지거래자유화 주장은 한편으로는 비농민의 농지소유가 농업구조개선의 저해요인이 되는 점을 정확히 인식하지 못하고 있으며, 또 한편으로는 농지가격의 지역적 차이와 가족농경영의 특성을 올바르게 인식하지 못한 것이다. 비농민의 농지소유는 불가피하게 임대농지 공급의 증대를 가져올 것이지만, 임대농지의 증대가 농업구조개선으로 연결되는 것은 아니다. 비농민은 농업경영수익성보다 농지의 자산가치 증가에 관심이 있기 때문에 농업경영의 합리화를 위한 농지의 교환·분합, 농지의 장기임대를 꺼린다. 즉 비농민의 농지소유는 농업구조개선을 저해할 것이다.

5. 농지보전과 관련된 인식 문제

농지보전문제는, 첫째 왜 적정 규모의 농지가 보전되어야 하는가 하는 문제, 둘째 농지보전문제를 논리적으로 어떻게 설명할 것인가 하는 문제, 셋째 국제화·개방화라는 국정목표에 따라 농지전용규제 완화의 흐름이 농지의 보전에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 문제로 나누어 검토해 볼 수 있다. 단, 농지보전문제와 관련된 본고의 논의는 기존논의의 보완 차원에서 이루어진다.

첫째 농지보전의 필요성과 관련하여 국민 기초식량의 안정적 확보, 환경보전 등 다양한 목적을 위하여 일정규모의 농지를 보전해야 한다는 주장도 옳으며, 또한 '외부경제효과를 위하여 농업생산이 유지되어야 하고, 그러기 위하여 농지가 보전되어야 한다는 인식은 지나치게 일방적인 논리에 근거하고 있다'는 인식도 옳다. 그러나 농지보전의 필요성을 논의함에 있어서 값싼 상공업지의 효율적 공급 차원에서 농지보전이 필요하다는 점을 간과해서는 안된다. 토지가격을 안정시켜 값싼 상공업지를 안정적으로 확보하기 위해서는 일정규모의 농지를 보전할 필요가 있다. 농지보전의 필요성을 강조할 경우 농업만을 위한 농지보전이 아니라 값싼 비농업용 토지의 효율적 공급을 위해서도 올바른 농지보전제도가 필요하다는 식의 새로운 논리를 개발해야 한다. 일산, 분당 등 신도시 개발과정에서 주택지로 개발하기 전 농지로 보전되어 있었기 때문에 값싼 택지개발이 가능하였다는 점을 간과해서는 안된다.³¹

둘째 농지전용문제를 논리적으로 어떻게 설명할 것인가 하는 문제에 대해 검토해보자. 역사적으로 공업의 발달에 따라 점점 농업의 비중이 축소되고 농촌지역도 도시지역에 의해 잠식되어 왔으며, 그러한 과정 속에

서 농지가 비농업용으로 전용되어 왔다. 그 결과 농지의 감소문제와 적정규모의 농지보전문제가 생겼다. 따라서 농지의 보전문제는 궁극적으로 농지의 轉用문제로 연결된다. 농지의 전용은 농지이용을 둘러싼 자본³²간의 경쟁에 의해 유발된다. 그리고 농지이용을 둘러싼 자본간의 경쟁은 농업과 비농업간의 경쟁과 농업내부에서 품목간의 경쟁이라는 두 가지 측면으로 나누어 살펴보아야 한다.³³ 결국 농지보전과 관련된 주요 논점은 농업과 비농업간의 농지이용 변화와 농업내부에서 품목간의 농지이용 변화 두 측면으로 나누어 살펴보아야 하며, 최근 쌀자급문제와 관련하여 농업내부의 품목간 경쟁의 측면이 강조되고 있다. 농지보전문제와 관련된 기존 논의에서는 이러한 점이 체계적으로 인식되지 못했다. 이러한 기존논의의 논리적 한계를 보완해보고자 한다.

농지의 비농업용으로서의 轉用은 비농업부문의 자본이 농업부문보다 지대부담능력이 크기 때문에 농지가 비농업자본에 의해 이용됨으로써 나타나는 현상이다. 예컨대 농지전용은 특정 농지를 건설자본이 이용하면, 그 농지는 건축지가 되는 현상을 의미한다. 시장경제를 기본원리로 하는 경제에서는 자본간의 경쟁이 경제발전의 원동력이다. 이러한 자본간의 경쟁과 농공간의 불균등발전법칙이 존재하는 한, 사회경제의 발전에 따라 농지

³¹ 이와 관련하여 김성호(1992)의 "농촌권역의 모든 토지는 농업상태로 유지하는 것이 가장 저렴하고 원형대로 보전하는 최선의 토지저장장치이고--(중략)--농촌권역내의 토지이용을 일단 농업목적으로 제한하게 된다 --(중략)-- 이래야 비로소 건설부족도 현재처럼 농촌권역의 토지를 직접 관리할 때보다 더 유리하게 또한 저렴하게 토지를 확보할 수 있게 된다"는 주장은 많은 시사점을 준다(김성호, 「농촌사회의 변동과 농지제도 연구: 경자유전의 원칙과 경제성장의 가능성 검토」, 한국농촌경제연구원, 1992. 12, p. 68).

³² 여기에서 '자본'이라는 용어는 자본주의 사회에서 생산의 주체를 통칭하는 개념으로 사용하였으며, 결국 토지를 이용하여 생산하는 자를 의미한다.

³³ 김홍상, "Marx의 지대이론에 대한 재검토와 그 현대적 의의: 현대토지문제의 주요논점을 중심으로," 「농업정책연구」 제21권 2호, 1994. pp.265-268.

전용은 불가피하며 농지보전문제가 야기된다. 따라서 일정규모의 농지를 보전하기 위해서는 농지이용규제가 필요하다. 그러나 이러한 농지이용규제는 농지이용을 둘러싼 자본들간의 지대부담능력의 차이가 있기 때문에 농지소유자에게 경제적 불이익을 가져다 준다. 따라서 농지보전에는 적절한 보상이 따라야 한다. 즉 비농업부문자본과 농업부문 자본간의 지대부담능력의 차이에 의해 나타나는 지가차액만큼의 보상이 필요하다.

최근 쌀자급문제가 중요한 농정과제로 등장하고 있는데, 쌀생산감소는 한편으로는 UR협상 타결 이후 벼농사의 농업수익성 전망이 절대적으로 악화되어 유희지가 증가한 결과이면서 다른 한편으로는 벼농사의 농업수익성의 상대적 악화에 따라 농업내부에서 벼농사 농지의 고소득작물재배지로의 농지이용의 전환을 반영한 결과이다. 농지전용문제를 다룸에 있어서는, 앞에서 이미 지적했듯이 농지이용을 둘러싼 농업과 비농업간의 경쟁과 농업내부에서 품목간의 경쟁이라는 두 가지 측면을 동시에 고려해야 한다. 기존논의에서는 통상적으로 농지전용문제를 농업과 비농업부문간의 농지이용을 둘러싼 경쟁과정에서 농지의 비농업용으로의 轉用문제만을 분석대상으로 삼는다. 그러나 최근 쌀생산농지의 타작물재배 확대에 따라 쌀자급문제가 중요한 사회문제로 제기되고 있다. 사회의 발전에 따라 농지이용의 방법은 매우 다양해진다. 단순히 공장형 농지이용, 주택용 농지이용 등만이 아니라 위락, 레저 등을 위한 다양한 형태의 농지이용도 늘어날 것이고 농업내부에서도 농법의 발전, 기술의 발달 등으로 작목전환이 빠르게 진전될 것이다. 따라

서 쌀 자급을 위해 쌀이외의 작목을 재배하지 못하도록 하기 위해 농지이용을 규제하는 경우에는 경제적 보상이 뒤따라야 한다.³⁴ 그러한 경제적 보상이 존재하지 않는 한 농업내부의 품목간 경쟁에 의한 쌀재배면적의 감소는 막을 수 없다.

셋째 농지전용규제의 완화가 농지보전에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 문제를 검토해보자. 이와 관련하여 문제가 되는 이정환(1994)의 '농지전용규제가 완화되더라도 장기적으로 농지전용이 크게 늘어나지 않는다'와 '전용규제를 완화하면 농지소유자는 그만큼 농지의 전용확률을 높다고 생각하므로 농지의 공급가격은 상승하고 전용량은 감소할 수도 있다'는 인식은 과연 옳은가?

농지전용이라는 것은 농지소유자의 전용의지에 영향을 받지만, 궁극적으로는 비농업용 토지에 대한 사회적 수요에 의해 영향을 받는다. 따라서 농지전용규제가 완화된다고 하더라도 농지전용면적이 무한정 커지는 것이 아니라 사회의 발달수준에 의해 제약을 받는다. 그러나 현재의 관점, 현재의 토지이용형태를 전제로 미래의 토지이용형태를 예상하고 농지전용면적의 규모를 추산하는 것은 곤란하다. 앞에서 지적했듯이 토지이용형태는 현재의 수준에서 상상하기 힘들 정도로 다양해질 전망이다. 국제화·개방화에 따라 국내의 토지수요 차원이 아니라 국제적 토지수요 차원에서 국내토지이용이 이루어질 것이다. 특히 비농업부문 중심의 수출위주 경제구조를

³⁴ 이러한 경제적 보상과 함께 밭의 기반정비가 이루어져야 한다. 고소득작물이 논으로 확대되는 것은 벼농사가 이루어지던 논 위주로 기반정비가 이루어져 논이 고소득작물의 재배에 밭보다 유리하기 때문이다.

지난 한국경제의 입장에서는 농지전용규제가 완화될 경우 농지전용면적이 급격히 증가할 수 있음을 간과해서는 안된다.³⁵

농지전용규제가 완화되면 농지가 지대부담 능력이 높은 부문의 농지로 전용될 확률이 높아져 농지가격이 상승할 것은 명확하며, 농지가격이 높아지면 그 농지를 이용하려는 특정 자본의 입장에서는 농지전용부담이 커지기에 농지전용이 억제되는 효과가 있다.³⁶ 그러나 농지전용부담은 상대적인 것이기 때문에 높은 수준의 농지가격이 농지전용을 억제할 가능성은 희박하다. 농지전용은 농지이용을 둘러싼 자본간의 경쟁에 의해 이루어지는데, 농지전용은 보다 높은 지대부담능력을 갖는 자본이 농지를 이용하게 됨으로써 용도가 변경되는 것이다. 자본들간의 지대부담능력의 상대적 차이는 항상 존재하는 것이기 때문에 농지전용은 농지가격 수준과 무관하게 이루어질 가능성이 상존한다. 농지가격이 높더라도 농지전용제도가 완화된다면, 높은 지대부담능력이 있는 자본이 그 농지를 이용하고자 할 경우 전용된다. 따라서 '농지전용규제가 완화되더라도 장기적으로 농지전용이 크게 늘어나지 않는다'는 주장은 설득력이

³⁵ 최근 전국경제인연합회장이 국내 쌀생산농지의 가격이 국제수준에 비해 너무 높아 쌀생산의 경쟁력 제고는 거의 불가능한 것이기 때문에 과감한 농지전용을 통해 첨단산업을 육성하자고 공공연히 주장한 바도 있다. 또한 일부 항공제조업체는 활주로를 위해 우리나라의 형편상 우량농지의 대규모전용이 필요하다고 주장한 바 있다. 이러한 농지에 대한 새로운 수요외에 더 많은 다양한 형태의 농지전용 수요가 예상된다. 특히 문제가 되는 것은 우량 농지일수록 다른 용도로 사용하기 좋은 여건을 갖추고 있으며, 이들에 대한 전용수요가 많다는 점이다.

약하다.

6. 맺음말

본고에서는 농지문제와 관련된 주요 논점들을 재검토함으로써 농지문제에 대한 논의의 발전을 도모하고 농지정책에 대한 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 특히 현실의 농지가격을 수익지가보다 높은 고지가로 인식하고 농업구조개선을 위한 정책수단으로서 농지임대차사업을 강조하는 주장에 대한 비판적 입장에서 논의를 전개하였다.

본 논문의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째 농지는 異質性 때문에 지대에 따라 토지의 용도, 수익성이 다르고 농지임차료와 농지가격간의 관계도 다르다. 농업구조정책 등과 관련된 주요 농정대상농지는 비농업용으로 전용될 가능성이 적은 농지이며, 이들 농지의 경우 농지의 실세가격이 수익지와 비슷한 수준이다. 따라서 농업구조정책을 추진함에 있어서 전체농지를 대상으로 한 평균치를 근거로 형성된 '농업정책은 고지가 상황을 전제로 하고 수립될 수밖에 없다'는 인식은 구체적인 농지정책에 도움이 되지 못한다.

둘째 임차지문제를 다룸에 있어서 임차지 비율이 증가하는 추세에 있다는 임차지비율의 상승추세 문제와 임차지비율의 절대적 수준 문제를 구별해야 한다. 농업부문의 가족소경영이 지니는 특성 때문에 임차지비율이

³⁶ 토지가격이 높으면, 공단 조성 등에 있어서 전용부담금, 대체농지조성비 등의 부담이 커져서 농지전용이 제한되는 효과가 있다.

증가하는 추세라고 하더라도 임차지비율이 50%이상 수준으로 계속 증가하기는 곤란하며, 농지정책의 주요 대상은 자작지임을 간과해서는 안된다. 기존농가들의 추가적인 경영규모 확대방안으로는 차지정책이 중요하지만, '이제까지의 농지가격문제에 집중되었던 우리의 관심은 이제 임대차료 문제로 전환시켜야 할 것이다'는 인식은 곤란하다. 농지정책에 있어서 농지가격의 문제는 농지임차료 못지 않게 중요하며 앞으로도 그러할 것이다.

셋째 농업구조개선을 위한 농지규모화사업이 존재하는 경우 비농업용으로 전용가능성이 낮은 지역에서 농지매매사업이 농민의 입장에서나 정책추진기관의 입장에서나 농지장기임대차사업보다 유리할 수 있다. 따라서 농지유동화정책의 수단으로 농지임대차를 활성화시킨다는 차원에서 비농민의 농지소유를 전면적으로 허용하자는 주장은 곤란하다. 요컨대 '임차지비율은 계속 상승하는 추세에 있고 대규모계층일수록 임차지비율이 높아지는 경향을 보인다'는 현실 인식을 근거로 '농지유동화정책은 소유권이동보다 임대차 위주로 추진되어야 하며, 농지임대차를 활성화시키기 위하여 농지거래자유화를 추진할 필요가 있다'는 주장은 반드시 옳다고 볼 수 없다.

넷째 농지보전과 관련된 기존 논의에서는 우선 농지전용문제가 농지이용을 둘러싼 지대부담능력이 다른 자본들간의 경쟁이라는 차원에서 논리적으로 이해되지 못했고, 그리고 농지이용을 둘러싼 자본간의 경쟁은 농업과 비농업간의 경쟁과 농업내부에서 품목간의 경쟁이라는 두 가지 측면으로 나누어 보아야 하며 최근 농업내부의 품목간 경쟁의

측면이 쌀자급문제와 관련하여 강조되고 있다는 점을 체계적으로 인식하지 못했는데, 본 논문에서는 이러한 한계를 보완하였다. 또한 농지보전의 필요성을 논함에 있어서 농업만을 위한 농지보전이 아니라 값싼 비농업용토지의 효율적 공급을 위해서도 올바른 농지보전제도가 필요하다는 식의 새로운 논리를 개발해야 한다.

참고 문헌

- 강경식. 1991. "제2의 농지개혁이 필요하다." 「월간조선」 5월호.
- 김성호. 1992. 「농촌사회의 변동과 농지제도 연구 : 경자유전의 원칙과 경제성장의 가능성 검토」, 한국농촌경제연구원.
- 김정부. 1994. 「농지제도의 개선방향」, 농정연구포럼 월례세미나 결과보고서.
- 김정부외. 1995. 「농지규모화사업의 평가와 발전방향에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 김홍상. 1994. "Marx의 지대이론에 대한 재검토와 그 현대적 의의: 현대토지문제의 주요논점을 중심으로." 「농업정책연구」 21(2), 한국농촌경제연구원.
- 김홍상. 1994. "새로운 국토이용관리제도의 문제점과 그 대안 모색 : 농지문제와 관련하여," 「계간 이론」 봄호, 이론사.
- 농어촌발전위원회. 1994. 「소위원회회의의록」, 부속자료 11, pp.55-95.
- 오호성 외. 1994. 「농지제도 문제의 본질과 대책」, 농민신문사.
- 이용만. 1993. "농지가격 상승원인과 이중구조에 대한 이론적 해명," 「농업정책연구」 20(2), 한국농업정책학회.
- 이용만. 1995. "지대와 지가간의 관계," 「농업

- 정책연구」22(1), 한국농업정책학회.
- 이정환. 1994. "농지문제에 대한 인식의 일곱 가지 쟁점," 「농촌경제」17(3), 한국농촌경제연구원.
- 이정환·조재환. 1995. 12. 「농지가격·임대차료 결정요인과 상호연관성 분석」, W2, 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 1994. 「농지법 제정 방향과 법안」, 공청회 결과 보고서.
- Martinov, B. 1969. 「地代と土地價格」, 國際關係研究所 編, 「世界經濟と國際關係」 제7집, 겨울호.
- 石見 尙. 1966. 「土地所有の經濟法則」, 未來社.
- 磯邊俊彦. 1987. 「日本農業の土地問題 : 土地經濟學の構成」, 東京大學出版會.
- 阪本楠彦 編. 1984. 「土地價格の總合的研究」, 農林統計協會.
- 白川清. 1979. 「土地所有と土地價格」, 御茶の水書房.
- 石谷 正夫. 1971. 「地價をこう見る——現代の土地問題——」, 富民協會.