



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

연구 자료

경자유전 원칙에 관한 소고 헌법과 법률 내용을 중심으로

김 홍 상*

Key words: 경자유전원칙('land-to-the-tiller' principle), 농지개혁(land reform)
농지소유자격(farmland ownership), 농업인(farmer), 농가(farm household)

ABSTRACT

"The land-to-the tiller principle" was first appeared in the Constitution in the 1948 and several related laws thereafter, such as the Land Reform Law etc. Since then, the structure of the Korean agriculture and the surrounding environment have changed significantly. It is time to check the compatibility of the principle with the current situation. Thus, this study is designed to review that the basic concept of the principle is still effective and applicable to the new environment and to investigate the legal-institutional restrictions and socio-economic limitations of the principle in terms of the current Korean agriculture. In addition, this study scrutinizes what factors deteriorated the basic features of the principle. Furthermore, this study raises policy issues related to the principle to improve the ownership of farmland and the efficiency of land use.

- | | |
|-------------------|---------------------------------|
| 1. 문제 제기 | 4. 경자유전 원칙 관련 주요 쟁점 |
| 2. 경자유전 원칙의 법제화 | 5. 경자유전 원칙에 대한 인식의 전환과 실천수단의 보완 |
| 3. 경자유전 원칙 훼손의 구조 | 6. 요약 및 정책적 시사 |

1. 문제 제기

헌법과 농업·농촌기본법에서 국가는 耕者有田 원칙이 달성되도록 노력해야 한다고 규정하고 있으며, 농지법에서는 이러한

농지소유제도의 기본이념이자 원칙인 경자유전 원칙을 좀더 구체적으로 규정하고 있다. 농지법에 의하면, 농지소유자격을 농업인으로 엄격히 제한하고 있으며, 농지취득자격증명제도를 두어 농지매수인의 농지소유자격과 소유상한을 확인·심사하여 적격자에게만 농지의 취득을 허용하고 있고, 취득한 농지를 자기의 농업경영 등 취득 목

* 한국농촌경제연구원 연구위원.

적대로 이용하지 않을 경우에는 이를 처분하게 하는 처분명령 및 이행강제금제도 등 사후관리제도를 두고 있다.

그러나 농지의 소유 및 이용 실태를 보면, 비농업인의 농지소유는 확대되고 있으며, 처분명령이나 이행강제금의 부과 과정에서 많은 어려움이 발생하고 있다. 헌법, 농업·농촌기본법, 농지법 등 관련 법률에서는 경자유전 원칙을 기본 이념으로 하고 있지만, 이러한 기본이념과 원칙이 실현되지 못하는 현실적인 문제를 안고 있다. 게다가 최근 쌀 시장을 포함한 농산물 시장의 개방 확대에 따라 농촌경제가 악화되고 농지시장의 불안정 문제가 심화되고 있으며, 농촌지역 농지가격과 도시지역 토지가격간의 격차 심화에 따른 농업인의 불만이 심해지고 농업인들까지 비농업인의 농지소유를 허용하여 농업인의 자산가치를 높여 주어야 한다는 주장을 하게 되었다. 또한 농업인 후계인력이 절대적으로 부족한 상황 하에서 향후 농업경영을 지속적으로 담당해갈 경쟁력 있는 농업경영체를 육성하기 위해 농지소유 자격 제한을 대폭 완화할 필요성이 제기되고 있다.

이와 같은 여건 변화 속에서 헌법과 법률에 명시되어 있는 경자유전 원칙의 의미를 재해석할 필요가 생긴다. 이 글에서는 이러한 헌법과 법률에 명시된 경자유전 원칙이 그동안 어떤 변화를 거쳐 왔으며, 내용 변화 과정에서 주요 쟁점을 살펴보고자 한다. 특히 농지개혁법에 규정된 경자유전 원칙의 내용과 의미, 농지개혁법에 의해 창설된 자작농의 의미, 1987년 헌법에 경자유

전 원칙 도입 배경, 농지개혁 이후 농지법 제정 노력과정에서 경자유전 원칙의 내용, 1994년 제정된 농지법에서의 경자유전 원칙 내용 등을 분석하며, 나아가 경자유전 원칙 훼손의 법적·제도적 구조와 사회·경제적 구조를 파악한다. 또한 경자유전 원칙 관련 쟁점과 인식의 전환과 실현을 위한 제도적·정책적 보완과제에 대해 살펴본다.

2. 경자유전 원칙의 법제화

2.1. 제헌헌법과 농지개혁법에서의 경자유전 원칙 도입

경자유전 원칙 도입의 내용과 의의

경자유전 원칙을 헌법에서 명시적으로 규정하게 된 것은 1987년 개정 헌법에서 처음이지만, 1948년 제헌헌법에서 이미 ‘농지는 농민에게 분배하며, 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.’는 내용으로 경자유전 원칙을 우회적으로 표현하고 있다. 그리고 이러한 제헌 헌법의 내용은 농지개혁법의 제정근거가 되었다. 따라서 경자유전 원칙이 우리나라 법률에 구체적으로 표현된 것은 농지개혁법에서라 할 수 있다.

농지개혁법에서 농지의 소유 자격과 관련하여 ‘경자’의 범위를 ‘농가’와 ‘자경하는 농업인’으로 이해하고 있으며, 이를 근거로 경자유전 원칙, 자작농주의를 구체화하였다.

농지개혁법 제5조 2항에서는 “다음의 농지는 본법의 규정에 의하여 정부가 매수한다. ① 農家아닌者의 農地, ② 自耕하지 않

는 者의 農地”라고 규정하여 자경하지 않거나 농가가 아닌 자의 농지 소유를 제한하고 있으며, 농지개혁법 제6조 1항에서는 “다음의 농지는 본 법으로 매수하지 않는다. ① 농가로서 자경 또는 자영하는 1가당 총면적 3정보 이내의 소유농지, ②-⑧ (생략)”라고 하여 농가의 농지소유를 보호하고 있다. 그리고 농지개혁법 제11조 1항에서는 “본법에 의하여 정부가 취득한 농지 및 기타 국유농지는 자경할 농가에게 다음 순위로 분배, 소유케 한다. ① 현행 해당 농지를 경작하는 農家, ② 경작능력에 비하여 과소한 농지를 경작하는 농가, ③ 농업 경영에 경험을 가진 순국열사의 유가족, ④ 영농력을 가진 피고용농가 ⑤ (생략)”라고 규정함으로써 자경농가가 우선적으로 농지를 분배받아 소유할 수 있도록 하고 있다.

그리고 농지개혁법 제3조에서 “농가라 함은 家主 또는 동거가족이 농경을 주업으로 하여 독립생계를 영위하는 합법적 사회단위로 칭한다.”고 하였으며, 대법원판례에서도 “우리나라 농촌실정에 비추어 볼 때 국민학교 교사라 하더라도 그 가족과 더불어 영농을 할 수 있는 이상 그를 농가라 볼 수 있어……”(大法 1963. 4. 4 판결), “변호사도 자경, 자영조건을 갖추면 농지취득이 가능한 농가이다”(大法 1963. 10. 22 판결), “농지소유자가 미성년자인 가구이더라도 그의 부형이 경작해주면 농가이다”(大法 1973. 9. 25 판결)라 하여 영농에 참여하지 않는 가구원, 예컨대 국민학교 교사나 미성년자에게도 농지취득자격을 인정하였다. 그리고 뒤에서 다시 다루겠지만, 농지를 소

유할 수 있는 농가의 범위에 ‘장차 영농하려는 자’도 포함하는 것으로 해석되어 ‘耕者’의 범위 즉 농지소유자격은 오늘날까지 논란이 되고 있다. 大法은 1960년 4월 21일 판결에서 “매수농지를 자경할 목적이 있음이 확인되는 것만으로도 족하다”고 하여 그 확인 절차와 확인 기준의 모호성이 논란이 되었다.¹ 이러한 농지개혁법에서의 ‘경자’의 범위가 모호한 점은 경자유전 원칙이 제대로 실천되지 않는 제도적 불완전성을 잘 보여주는 예라고 할 수 있다.

농지개혁법에서는 농가를 법인과 엄격히 구분하여 법인의 농지 소유를 제한하였다. 실제 농지개혁법에 대한 대법원 판례, 예컨대 “법인은 원칙상 농가가 아니므로 농지를 소유했어도 농가가 아니다”(大法 1955. 3. 31 판결), “농지매수자가 비영농법인이면 농지증명을 제시하더라도 그 매매는 무효이다”(大法 1989. 2. 14 판결) 등 대법원 판례에서는 ‘법인’은 농가가 아니라고 해석함으로써 법인의 농지소유를 엄격히 제한하였다. 뒤에서 다루겠지만, 1990년 영농조합법인의 농지소유 허용을 계기로 법인의 농지소유를 허용하게 되었다.

한편 제정헌법과 농지개혁법에 담겨진 경자유전 원칙은 자작농주의 또는 소유, 경영, 노동의 삼위일체주의라 할 수 있다. 임병윤(1976)은 농지개혁법의 기본인 자작농주의에 대해 자작농주의 일반을 의미하는 것이 아니라 8.15 해방이라는 역사적 격동

¹ 농지개혁법에 대한 대법원 판례의 구체적인 내용은 권오승(1974), 김기성(1989)을 참조하기 바란다.

기에서 토지없는 농민들의 무거운 고율소작료에 대한 불만을 일시에 해결하려는 일정한 역사적 배경하에서의 특수한 의미와 내용을 갖는 특별한 정책적 판단에서 마련된 자작농주의이라고 주장하고 있다(임병윤, 1976).

이러한 임병윤(1976)의 주장은 적절한 주장이라 판단된다. 분명 농지개혁의 일차적 목표는 소작제의 타파와 자작농의 창설, 그리고 그것에 의한 사회 안정에 있었기 때문에 사회제도를 근본적으로 개혁하는 성격의 농지개혁일 수 없었다.

농지개혁법에 의한 자작농 창설의 의의

농지개혁이 한국 농업구조 및 영농형태에 미친 영향에 대한 평가가 반봉건제 타파설, 반봉건제 온존설, 자본제 재편설² 등 다양하듯이 농지개혁을 통해 형성된 자작농에 대해서는 다양한 해석이 따른다. 농지개혁법 제정 당시에 소작지의 분배=소작지의 자작지화만 고려하고 농지개혁을 통한 농업의 근대화, 경영형태의 변혁 등을 반영하지 못한 한계가 있었기 때문에, 농지개혁에 대한 다양한 평가는 농지개혁 그 자체에 대한 것만이 아니라 농지개혁 이후 한국자본주의의 전개 과정을 고려한 사후적 평가 측면이 강하다고 볼 수 있다.

소규모 가족농 형태의 자작농의 존재는 농업 근대화의 길을 둘러싼 고전적 논의에서 주요 논쟁거리였다. 소경영체제로서의 기술적 한계 등으로 인해 대경영으로 발전

² 농지개혁에 대한 다양한 평가는 김홍상 외(1986)를 참조하기 바란다.

하지 못하여 농·공간의 불균등 발전이 불가피하다는 주장과 자본주의적 사적 토지소유체제하에서 농지매입자금 그 자체가 경영자본을 잠식하여 농업발전을 저해하는 구조라는 자작농 그 자체의 한계를 지적한 접근이 그것이다.

다수의 생산자가 생산물 가격의 수용자로 시장에 참여하여 경쟁적 시장경제체제하에서 농지매입에 따른 비용 부담이 생산물 가격 수용자인 농업인에게는 생산비용으로 이해되는데 반해 농산물가격 형성에는 반영되지 않기 때문에,³ 농지를 매입하여 농사를 짓는 자작농 형태의 농업인의 입장에서는 경영상의 어려움을 겪게 되는 문제가 발생한다. 농지개혁 과정을 통해 자작농이 창설된 경우 농지매입가격의 문제가 상대적으로 적지만, 자작농체제의 유지과정에서 농지매입가격의 문제가 발생한다. 예컨대 농지가격이 평당 3만원인 서남해안 간척지에서 생산되는 쌀의 가격이나 평당 30만원인 수도권의 농지에서 생산되는 쌀의 가격은 농산물의 질적 차이가 없는 한 다르지 않다. 오히려 쌀의 품질이 좋은 간척지 쌀의 가격이 도시근교에서 생산되는 쌀의 가격보다 높은 경우가 많다. 이는 생산자(농산물 공급자)가 다수인 경쟁적인 쌀 시장에서 농지매입비용이 생산물인 쌀의 가격에 반영되지 않기 때문이다. 농지매입자금은 현실적으로 농업생산자의

³ 일반적인 경제학 원론에서 “지대는 농산물 가격 형성의 결과이지 그 구성요소는 아니다”라는 주장은 이러한 내용을 잘 보여준다. 이는 차액지대론에 근거한 리카도(D. Ricardo)의 분배이론의 주요 내용이다.

경영자금을 잠식하여 농업의 건전한 발전을 어렵게 할 수 있다. 이와 같은 관점에서 보면, 경자유전 원칙 실천을 위해서 농업인의 안정적 농지 이용을 보장하는 다양한 보완대책이 요구된다. 이와 관련 많은 나라에서는 농지 소유 자격의 제한, 토지의 공적 소유 확대 등의 조치를 취하고 있다.⁴

위와 같은 농지의 사적 소유 체제하에서 자작농주의가 지니는 한계와 농지개혁 이후 농업수탈적인 한국자본주의 전개과정을 전제로 하면, 농지개혁으로 탄생한 자작농은 대경영으로의 발전이 힘든 한계를 지닌 존재였다. 농지개혁을 통한 자작농 형성의 역사적 의의를 인정하면서도 한국 자본주의 전개 과정과 관련하여 “미국(세계)자본주의의 축적단계 및 독점의 지배하에서의 자작농 형태의 창출은 한국자본주의의 자본축적과정에서 농민적 진화를 통한 민족경제의 토대가 아니라, 즉 한국자본주의의 재생산과정에서 농민이 농업혁명의 주체적 담당자로 인식되지 못하게 되고 저곡가 유지의 기초 나아가 농가경제 압박을 통한 저임금 유지의 기초(광범위한 산업예비군의 저수지)로 등장하는 귀결을 낳는다. 이러한 논리 속에서 실시된 농지개혁의 결과 창출된 자작농은 이후 자본축적과정에서

몰락하여 소작농화, 탈농화, 부채농화의 길을 걷게 된다”(김홍상 1986 ; 168-169)는 주장도 제기되었다.

여하튼 농지개혁으로 형성된 자작농체제는 과도적인 체제로서 변화의 길을 걸을 수밖에 없었으며, 실제 현재 대부분의 농가들은 임차겸자작의 형태를 유지하고 있다.

한편 김성호 외(1989)에서는 광범위한 실증적 연구를 통해 농지개혁을 통해 “방대한 소작지가 자작지로 전환되었으며, 지주들이 소작지를 방대한 것은 이들의 자의에 의한 것이지만 실제 농지개혁 때문에 할 수 없이 투매한 것이다”(김성호 외, 1989 ; 1000-1003)라는 사실 등을 논거로 하여 농지개혁을 통한 자작농 창출이라는 역사적 의의가 매우 중요함을 강조하였다. 김성호 외(1989)에서는 자작농체제를 창출한 농지개혁의 의의와 농지개혁 이후 경제 및 농업정책과 농지정책의 한계로 발생한 자작농 체제의 해체 문제는 구분하여 이해하여야 한다는 관점을 가지고, 기존의 농지개혁에 대한 평가 방식에 대한 문제제기를 하고 있다. 농지개혁 그 자체에 대한 역사적 의의에 대한 평가의 측면에서는 김성호 외(1989)의 지적은 합당하다고 할 수 있다.

2.2. 헌법과 농지법에서의 경자유전 원칙 적용

앞서 지적한 바 있듯이 경자유전 원칙을 헌법에서 명시적으로 규정하게 된 것은 1987년 개정 헌법에서이다. 경자유전 원칙은 그 해석상의 차이가 있지만, 대부분의 나라에서 농지소유 자격과 관련하여 법률 내용에 반영되고 있다. 그러나 이러한 원칙

⁴ 존 스튜어트 밀(J. S. Mill)은 비록 사회주의적 체제 전환보다 자본주의적 체제의 우위를 강조하면서도 자본주의의 건전한 발전을 위해서도 토지의 공적 소유, 국가 소유의 필요성이 있다는 주장을 하였다. 철저한 자본주의 신봉자인 존 스튜어트 밀은 토지국유화 주장으로 인해 간혹 사회주의자로 오해받는 경우가 있는데, 이는 이러한 토지 소유 및 이용 제도의 특수성을 이해하지 못한 오해에서 비롯된 것이다.

이 헌법에 명시되어 있는 나라는 한국이 유일하다. 우리나라의 법 제도에 많은 영향을 준 독일헌법, 미국헌법, 일본헌법, 프랑스헌법, 바이마르헌법 등에는 재산권의 보장과 제한에 대한 일반적인 규정이 담겨 있지만, 농지에 대한 경자유전 원칙이 명시적으로 규정되어 있지 않다. 다른 선진국의 일반적인 경험을 고려하면, 경자유전 원칙 준수 규정은 개별적인 경제조항을 다루는 법률, 예컨대 토지법, 농지법 등에서 다룰 내용이라 할 수 있다.

경자유전 원칙이 헌법에 담겨지게 된 것은 경자유전 원칙 논란에도 불구하고 농지법 제정이 늦어진 점 등 다양한 이유가 있겠지만, 굳이 서둘러 헌법 조항에 경자유전 원칙을 담은 것은 그만큼 경자유전 원칙 준수의 사회적 중요성을 반영한다고 할 수 있다. 남북 대치 상황 등 정치·경제·사회적인 상황을 고려하여 식량자급기반 확보를 위한 안정적 농지 확보, 농업의 보호가 중요한 정책과제로 인식되는 상황에서 경자유전 원칙이 중요한 원칙이자 정책수단으로 이해되었다고 볼 수 있다. 그러나 경제·사회 여건 변화에 따른 농지에 대한 인식의 변화와 더불어 경자유전 관련 헌법 규정의 폐기 등의 논의가 제기되고 있다.

또한 농지법 및 1987년 개정 헌법에서 경자유전 원칙 준수의 의의를 좀더 구체적으로 이해하기 위해서는 1950년 농지개혁 이후에 여러 차례 추진된 농지법 개정 노력 과정에서의 경자유전 원칙 내용의 변화 과정과 현행 농지법의 주요 내용을 살펴볼 필요가 있다.⁵

농지개혁 이후 1994년 농지법 제정 이전까지 정부 차원에서 추진된 농지법 제정 노력은 일반적으로 6차례가 있었던 것으로 이해된다.

제1차(1958.6-1959.4)와 제2차(1961.8-1962.3) 농지법 제정안은 기본적으로 “농지개혁의 다음 과정으로서 경자유전의 형태를 항구적으로 보존하기 위하여 제출”된 것으로 이해된다.

제3차(1967.2-1968.12)는 농지법 제안 이유가 제1차와 제2차와 크게 달라져 “농업의 발전과 농촌의 근대화를 촉진하기 위하여 농지의 소유와 경영의 규모를 개선함으로써 기본적으로 항구적인 농지제도의 확립을 도모”하려는 것이었다. 이러한 취지에서 기업농을 자본, 기술과 장비를 갖추어 확대재생산을 지속할 수 있는 경영단위로 정의하면서 농지소유자격에 기업농까지 인정하고, 농지소유상한을 폐지하고, 임대차를 금지에서 규제로 완화하는 내용을 담고 있다. 학계, 언론 등의 부채지주 증가, 소작우려 등으로 심의가 늦추어져 자동 폐기되었다. 제4차(1969.10-1971.6)는 제3차 법안에서는 기업농을 농산법인으로 대체하여 농산법인에 한하여 3정보 소유상한을 폐지하는 내용을 담고 있었는데, 1971년 제3차 법안이 자동 폐기됨에 따라 작업이 중단되었다.

제5차(1974.8-1977.12)에서는 제3, 4차 제정안과는 달리 기업농과 농산법인을 삭제하고, 농민이 구성주체가 되어 공동 경영을 목

⁵ 농지법 제정 추진 경위에 대한 자세한 내용은 김성호 외(1984), 김정부·백선기·김홍상(1995), 장상환·김병택(1991) 등을 참조하기 바란다.

적으로 설립하는 농사조합법인으로 대체되었다. 3정보 소유상한도 상향 조정되고 임대차는 규제에서 제한적 허용으로 완화되는 내용을 담고 있다. 제6차(1978.2-1979. 12)는 제5차의 내용을 그대로 수용하여 농민과 농사조합으로 농지소유자격을 한정하고, 소유상한 3정보를 8~10정보로 상향조정하며, 농지임대차를 전면 허용하는 내용을 담고 있다.

제7차(1992.11-1994.12) 농지법 제정 추진으로 현행 농지법이 마련되었다. 기본적으로 기존의 농지개혁법(1949), 농지보전및이용에관한법률(1972), 농지임대차관리법(1986), 농어촌발전특별조치법(1990) 등 농지 관련 법률을 통합 조정하여 새로운 농지법이 제정되었다. 농업진흥지역내의 농지소유 상한 폐지, 통작거리 폐지, 농업회사법인제도의 도입 및 농지소유 허용(주식회사 제외), 농업경영을 하지 않을 경우 처분 의무 부과 등 사후관리, 농지매매증명 허위발급시 벌칙 강화 등의 내용을 담고 있다.

1994년 제정된 농지법은 기본적으로 과거 농지개혁의 기본 정신을 반영한 것이기도 하지만, 그동안 여러 차례의 농지법 제정 노력 과정에서 논란이 되었던 현존하는 농지임대차의 허용, 기업농의 농지소유 허용 등 다양한 사회·경제적 변화를 반영하고 있다. 농지의 소유자격에 대한 기본 정신인 경자유전 원칙과 관련해서는 헌법의 경자유전 원칙을 그대로 반영하여 농지법 제6조에서 “농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 이를 소유하지 못한다.”고 농지소유자격 제한을 명확

히 하고 있다. 그리고 농지법 제8조에서는 “농지를 취득하고자 하는 자는 농지의 소재지를 관할하는 시장·구청장·읍장 또는 면장으로부터 농지취득자격증명을 발급받아야 한다.”고 농지취득자격증명제도를 두어 농지매수인의 농지소유자격과 소유상한을 확인·심사하여 적격자에게만 농지의 취득을 허용하고 있다. 또한 동법 제10조에서 “농지의 소유자가 다음의 각호의 1에 해당하게 된 때(정당한 사유 없이 자기의 농업경영에 이용하지 아니하거나 이용하지 아니하게 되었다고 시장·군수 또는 구청장이 인정한 때 등)에는 그 사유가 발생한 날부터 1년 이내에 당해 농지를 처분하여야 한다.”와 제11조에서는 “시장·군수 또는 구청장은 제10조 제1항 규정에 의한 처분의무기간내에 처분대상농지를 처분하지 아니한 농지의 소유자에 대하여는 6월 이내에 당해 농지를 처분할 것을 명령할 수 있다.”고 규정하고, 제65조에는 “시장·군수 또는 구청장은 ……당해 처분명령의 이행을 하지 아니한 자에 대하여는 당해 농지의 토지가액의 100분의 20에 상당하는 이행강제금을 부과한다.”고 명시하여 취득한 농지를 자기의 농업경영 등 취득 목적대로 이용하지 않을 경우에는 이를 처분하게 하는 처분명령 및 이행강제금제도 등 사후관리제도를 두고 있다.

요컨대 농지법에서는 농지개혁법, 헌법 등에 명시된 경자유전 원칙을 준수하기 위해 매우 구체적인 실천조항을 담고 있다고 할 수 있다.

3. 경자유전 원칙 훼손의 구조

3.1. 법·제도적 구조

현행 헌법과 농지법이 경자유전 원칙과 자작농주의를 농지제도의 기본이념과 원칙으로 채택하고 비농업인의 농지소유와 농지임대차의 금지를 원칙으로 하고 있지만, 비농업인의 농지소유와 농지임대차는 꾸준히 확대되어 왔다. 즉 경자유전 원칙과 자작농주의는 크게 훼손되어 왔다.

헌법, 농지법 등에서 경자유전 원칙을 명시적으로 규정하고 있지만, 이들 법률에는 경자유전 원칙의 실현을 곤란하게 하는 광범위한 예외규정들이 있다.

헌법 121조 제1항에서 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.”고 규정하고 있으면서 제2항에서 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁영농은 법률이 정하는 바에 의하여 인정한다.”고 예외적인 임대차를 허용하고 있다.

농지법에서는 농지의 소유자격을 원칙적으로 농업인과 농업법인으로 제한하지만, 상속·이농에 의한 농지소유와 주말농장·체험영농 목적의 농지소유에 대해서는 일정한 소유상한을 두고 예외적으로 비농업인에게도 허용하고 있다. 상속에 의해 농지를 취득한 경우 상속 농지 중에서 1만제곱미터(1ha) 이내의 것에 한하여 농업경영을

하지 아니하는 자도 소유할 수 있으며, 대통령령이 정하는 일정기간(8년) 이상 농업경영을 한 후 이농한 자는 이농 당시 소유한 농지 중에서 1만제곱미터(1ha) 이내의 것에 한하여 소유할 수 있도록 예외 규정을 두었다.⁶ 그리고 주말·체험영농(농업인이 아닌 개인이 주말 등을 이용하여 취미 또는 여가활동으로 농작물을 경작하거나 다년생식물을 재배하는 것을 말함)을 하고자 하는 경우 세대원 전부 소유 합산 면적이 1천제곱미터(0.1ha) 미만의 농지에 한하여 소유할 수 있도록 예외 규정을 두었다(농지법 제6조 및 제7조). 이는 엄밀히 말해서 이농·상속 등 예외적인 농지소유 허용이 아니라 비록 제한된 면적이지만 비농업인이 누구라도 농지를 소유할 수 있게 하였다는 측면에서 경자유전 원칙을 근본적으로 훼손한 것으로 이해된다.

이와 같은 다양한 측면의 예외 규정은 실제 비농업인 농지 소유의 확대, 경자유전 원칙의 훼손을 초래하는 중요한 요인이 되고 있다.

한편 일본 등 농지개혁의 과정을 거친 대부분의 나라에서는 농지개혁이라는 개혁적 조치 이후에 농지의 소유, 이용 등을 포함하는 농지법이나 토지법이 제정되어 농지제도를 체계화하였다. 우리나라의 경우 농지개혁 직후 농지법이 제정되지 못하고, 농지개혁 이후 46년이 지나 1996년에서야

⁶ 2005년 7월 농지법 개정으로 현 한국농촌공사(농지은행)에 5년 이상 임대위탁관리하는 경우 이농·상속에 의해 취득한 농지의 소유 한도가 확대되었다. 자세한 내용은 뒤에서 다룬다.

농지법이 제정 시행되어 이미 제헌헌법 및 농지개혁법의 기본 정신인 경자유전 원칙이 크게 훼손되었다. 실제 1996년 농지법 시행 당시 합법적이든 비합법적이든 농업인이든 비농업인이든 소유하고 있는 농지에 대해서는 농지법의 적용을 받지 않게 되어 농업인뿐만 아니라 비농업인이 소유하고 있는 농지는 계속 보유 및 임대가 가능하게 되었다. 1996년 이전 취득 농지는 임대차가 자유롭게 허용되지만, 1996년 이후 취득한 농지는 일부 예외적인 상황을 제외하고는 임대차가 허용되지 않고 있다.

또한 1994년 ‘농지구입시 농지소재지 사전 6개월 거주요건’이 철폐되어⁷ 비농업인도 누구나 영농계획서만 작성하면 농지를 취득할 수 있게 되어 농지관리상의 많은 어려움이 발생하고 있다. 이는 농지개혁시 ‘경자’를 의미하는 농가에 대한 정의가 모호한 점과 관련된다. 앞서 지적한 바 있듯이 대법 판례에 의하면, 영농하지 않는 가구원의 농지소유가 가능하고, ‘장래 영농하려는 자’가 농가의 범위에 포함되어 ‘경자’를 판단하는 기준이 모호하다. 그리고 2003년부터는 농지관리위원 확인 절차도 사라졌기 때문에 영농계획서만으로 농지취득이 가능하며, 사후 농지이용실태조사를 통해 확인하는 것만이 유일한 조치이다. 그러나

이러한 사후 관리체제는 현실적으로 많은 문제를 안고 있다. 시·군의 농지업무 담당자들은 다른 행정업무로 철저한 농지이용 실태조사를 할 수 없는 것이 현실이다.

요컨대 농지관련 제도의 불완전성과 모호성으로 인해 비농업인의 농지소유가 확대되는, 경자유전 원칙이 훼손되는 문제가 발생하고 있다.

3.2. 사회·경제적 구조

현행 법에 의하면, 비농업인의 예외적인 농지임대차를 제외하고는 임대차를 불허하고 있기 때문에 현실적으로 임대차는 1996년 농지법 이전에 취득한 농지의 합법적인 임대차와 1996년 이후 농지법에서 허용하는 예외적인 비농업인의 농지소유 문제로 귀결된다. 왜냐하면 비농업인의 농지소유 그 자체는 휴경되지 않는 한 임대차 형태로 이용되기 때문이다.

비농업인의 농지 소유 확대는 1996년 농지법 시행 이전에 소유하게 된 농지와 그 이후에도 1ha 미만 상속농지와 8년 자경 후 이농하여 보유하게 된 농지 그리고 2003년부터 허용된 300평 미만 주말농장·체험영농 목적의 비농업인 소유 농지의 증대 등으로 가능했으며, 앞으로도 계속될 전망이다.

경자유전 원칙 준수와 농지임대차 금지에도 불구하고 임대차 농지의 비율은 1970년 17.8%에서 1980년 21.3%, 1990년 37.4%, 1995년 42.2%, 2002년 44.8%로 증가하였으며, 2002년 임대차 농지의 19.8%는 농가소유, 70.7%는 비농가소유이다(<표

⁷ 농지구입시 6개월 사전 거주 의무는 농지법이 제정되지 않은 상태에서 1988년 농지개혁법 시행규칙 개정을 통하여 부과된 것이다. 이는 1987년 헌법에 경자유전 원칙 선언이 추가되고, 1988년 농지매매증명제도의 운영 강화를 통한 농지투기 억제대책으로 일환으로 농지개혁법의 시행규칙에 추가된 내용이다.

표 1. 임차농지 추이 및 소유자별 구성

단위: 천ha, (%)

		'70	'80	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
경지면적		2,298	2,196	2,109	1,985	1,945	1,924	1,910	1,899	1,889	1,876	1,863
임차면적 (임차농지 비율)		409 (17.8)	468 (21.3)	789 (37.4)	838 (42.2)	836 (43.0)	837 (43.5)	789 (41.3)	822 (43.3)	824 (43.6)	831 (44.3)	835 (44.8)
소유자별 임차농지	농가 (구성비)	-	-	243 (11.5)	223 (11.2)	212 (10.9)	212 (11.0)	155 (8.1)	165 (8.7)	174 (9.2)	175 (9.3)	166 (8.9)
	비농가 (구성비)	-	-	456 (21.6)	546 (27.5)	554 (28.5)	552 (28.7)	555 (29.1)	570 (30.0)	569 (30.1)	578 (30.8)	590 (31.7)
	국공유지	-	-	34	26	27	29	31	35	33	29	28
	기타	-	-	56	43	43	44	48	52	48	49	51

자료: 농림부 농지과(농가경제조사 표본농가에 대한 조사 결과임)

1> 참조). 그리고 2002년 기준, 비농가 소유 임대 농지의 50.7%는 재촌비농가소유, 49.3%는 부재 비농가 소유이다. 부재 비농가 소유 임대 농지 중 65.3%가 이농 후 보유, 17.2%가 상속·증여, 12.4%가 매입에 의해 소유하게 된 농지이다. 즉 여전히 농지제도상의 한계로 말미암아 비농업인의 농지소유와 임대차가 증대되고 있다고 할 수 있다.

앞서 지적했듯이 비농업인의 농지소유가 확대되고 농업인의 농지임대차를 통한 경영규모 확대 현실은 경자유전 원칙을 실천하기 위한 수단의 미흡 등 제도적인 미비 때문이기도 하지만 임대차가 농지소유자(임대인)와 농지임차인 모두에게 유리하기 때문이기도 하다. 농지소유자도 임대인 형태로 농지를 보유하는 것이 자산가치 상승과 임대수입으로 유리하고, 임차인도 농지의 실제가격이 토지순수익을 반영한 지가(수익지가)보다 높아 농지를 구입하여 농사짓는 것보다 임차하여 경작하는 것이 더 유리하기 때문이다.

농지가격 대비 임차료 비율은 1990년 3.5%에서 1995년 3.0%, 2000년 2.2%로 낮아졌으며, 은행금리의 1/3~1/4수준을 유지하고 있다. 그리고 연평균 소비자물가 상승률이 1990년 8.6%, 1995년 4.5%, 2000년 2.3%에 비해 1996~2000년간 연평균 농지가격(논 기준) 상승률은 16.2%나 된다. 그만큼 수익지가와 실제지가간의 괴리가 커졌다고 볼 수 있다. 농지 임차자는 ① 임차농지에서의 토지순수익이 임차료의 2~3배에 달하여 임차경작의 경제성이 충분하고, ② 지가대비 임차료 비율이 이자율보다 낮기 때문에 농지를 구입하여 농사짓는 것보다 임차하여 경작하는 것이 훨씬 유리하므로 농지를 임차한다고 할 수 있다(박석두 외 2004, 2-3).

이러한 현실 변화를 고려하여 최근 농지임대차를 통한 농업구조개선이 강조되고 있으며, 실제 평야지역을 중심으로 농지임대차 면적 확대를 통한 대규모 경영체들이 등장하고 있으며, 임대차는 확대되는 추세이다.

한편 농지가 중요한 자산증식 수단으로 이용되고 있는 현실 그 자체가 비농업인의 지속적 농지소유 구조를 생성하고 있다고 할 수 있다.

그동안 농지가격의 상승률이 이자율, 물가상승률 등을 훨씬 초월하는 현실 속에서 농지의 소유는 자산증식 목적으로 투기적 보유가 다양한 형태로 이루어져 왔다. 조재환(1996)에 의하면, 1975년부터 1992년까지 1978-83년간을 제외하고 전체적으로 농지가격 상승률이 소비자물가 상승률보다 높은 것으로 분석되었다. 그리고 농지가격이 통화증가율, 경제성장률, 주가상승률의 등락시기와 1~2년 정도 전후 시차를 두면서 움직이고 있다 (조재환 1996, 10-13).

4. 경자유전 원칙 관련 주요 쟁점

4.1. '경자'의 법적 개념과 범위

耕者의 범위, 즉 농지소유자격이 부여된 주체의 범위와 관련하여 핵심적인 쟁점은 농가, 가구원, 자경인(자작농), 자영농(임차농), 영농조합법인, 유한회사, 합명회사, 합자회사, 주식회사 등 여러 유형별 농지소유 허용 여부이다.

농지개혁법에서는 “농가로서 자경 또는 자영하는 1가당 총면적 3정보 이내의 소유 농지”를 매수대상에서 제외하는 규정, “농가라 함은 家主 또는 동거가족이 농경을 주업으로 하여 독립생계를 영위하는 합법적 사회단위로 칭한다.”는 정의에서 보듯이 ‘경자’의 범위에 자경하는 농가만이 아니라

자영하는 농가도 포함한다.⁸ 극단적으로 영농하지 않는 가구원도 농지소유가 허용됨으로써 농지법 제정 이전에서는 직접 영농 여부보다 통작거리내 거주 여부(주민등록 이전 여부)가 농지소유 자격 논란의 핵심이 되었다. 그러나 현행 농지법에서는 ‘농가’가 아니라 ‘직접 영농을 하는 농업인’ 중심으로 농지소유 자격이 주어져 있어 ‘경자’의 범위에 관한 한 농지개혁법에 비해 매우 엄격해졌다고 할 수 있다. 즉 영농을 하지 않는 가구원이 농지를 취득할 수 없다. 1996년 이후 취득한 농지의 경우 직접 영농하지 않는 경우 농지를 처분해야 한다. 이 점에서 농지개혁법과 농지법은 큰 차이를 보인다.

그리고 자경농에 대한 해석도 현재 자경하고 있는 농업인만을 대상으로 할 것인가 아니면 ‘미래 영농하려는 자’를 포함할 것인가 하는 문제가 있다. 농지개혁법에 대한 대법원 판례에 의하면, “농지를 매수할 수 있는 자는 농지를 매수할 당시 실제 영농을 하는 농가에 국한되는 것이 아니라 ……장차 영농할 목적으로 매수하였다면……농지를 취득할 수 있다”고 하여 기존 농가가 아닌 장차 영농을 하려는 자에도 농지소유의 자격을 인정하고 있다. 이러

⁸ 농지개혁법 시행령 제2조에는 “본법 3조의 주업이라 함은 가주 또는 동거가족 중 일원이라도 그 노력의 반 이상으로써 직접 농경에 종사하거나 또는 농경을 지도감독하여 가족의 생계를 유지하는 경우를 말한다”, “합법적 사회단위라 함은 가주와 사실상 동거생활을 영위하는 가구의 단위를 말한다”고 하여 머슴노동을 가족에 포함하여 자영의 경우를 경자의 범위에 포함시키고 있다(김성호 1992, 5).

한 점이 법 집행, 경자유전 원칙의 실천에 많은 어려움을 부여하게 된다. 누가 장차 영농에 종사할 자 여부를 판단할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 물론 최근의 농지제도 개편 과정에서는 농업인 후계인력이 절대적으로 부족한 상황 하에서 향후 농업경영을 지속적으로 담당해갈 경쟁력 있는 농업경영체를 육성하기 위해 농지소유 자격 제한을 대폭 완화할 필요성이 제기되었는데, 이는 ‘미래 영농하려는 자’에 대한 적극적인 수용으로 이해된다. 그러나 ‘경자’를 ‘농가’로 본 농지개혁법에서는 ‘미래 영농하려는 자’에 대한 객관적인 판단기준이 설정되지 못함으로써 경자유전 원칙을 실천하지 못하게 하는 중요한 제도적 한계로 이해된다. 현행 농지법 체계하에서는 자연인으로서 직접 영농에 참여하는 농업인을 중심으로 ‘경자’를 이해하고 있기 때문에 ‘미래 영농하려는 자’는 명확하다. 직접 영농하지 않는 자연인은 농지취득이 불가하며, 취득한 농지를 처분해야 한다.

한편 농지개혁법에서 농가가 아닌 법인의 농지소유를 제한하였지만, 농업구조개선, 농업경영의 경쟁력 제고 등을 위한 차원에서 1990년 농어촌발전특별조치법(제6조)에 의해 영농을 목적으로 하는 영농조합법인의 농지소유가 허용되었다. 3년 이상 영농에 종사한 1ha 미만의 소농 5인 이상이 영농조합법인을 결성하는 경우 농지소유가 허용되었다. 이러한 내용은 1994년 농지법 제정에 그대로 수용되었으며, 1994년부터는 유한회사, 합명회사, 합자회사형 농업회사법인의 농지소유가 허용되었다.

2003년부터 주식회사 형태의 농업회사법인의 농지소유도 부분적으로 허용되었다.

여하튼 농지법 제정 이후 ‘경자’의 범위는 농업인으로서 자연인이든 법인이든 상관없다. 과거 농지개혁법에서처럼 비농민의 농지소유는 예외적인 것 이외에는 허용되지 않으며, ‘경자’의 범위가 매우 엄격해졌다고 할 수 있다. 그러나 농지의 실질적 소유와 경작에 대한 관리감독의 문제가 남아 있다.

4.2. 비농업인 농지소유의 허용 범위

현행 농지법에서는 직접 영농할 의사가 없는 자연인이든 법인이든 농지를 새롭게 취득할 수 없다. 다만, 이농, 상속 등 예외적인 농지소유만을 허용한다.

현행 농지법에서는 이농·상속 등에 의한 비농업인의 농지소유는 1ha 범위내에서 허용되고 있는데, 2005년 농지법 개정(6월 30일 국회의결, 7월 21일 공포)으로 그러한 농지소유 허용 범위를 크게 확대되었다. 개정 농지법에서 “상속농지 중 1ha 초과 3ha 이하 농지 및 8년 이상 농업경영 후 이농한 자의 소유 농지 중 1ha 초과분을 농업기반공사(현 한국농촌공사)에 위탁하는 경우 임대차·사용대차를 허용한다”는 내용이 농지세분화 방지와 농업구조개선 차원에서 추가되어 상속으로 취득한 농지는 3ha, 8년 이상 농업경영 후 이농한 경우는 소유 규모에 관계없이 모든 농지를 지속적으로 소유할 수 있게 되었다. 또한 개정 농지법에서는 “개인이 농업경영목적으로 취득한 농지를 농업기반공사(현 한국농촌공

사)에 위탁하는 경우 임대차·사용대차를 허용한다”는 내용도 추가되어 한국농촌공사에 임대하는 경우 영농 목적 취득 농지는 전면적으로 임대차가 허용되며, 임대차를 통한 지속적 농지소유가 실질적으로 허용되었다. 즉 비록 임대차를 통한 실질적 소유 허용이 농지시장 안정 및 농업구조개선 등의 차원에서 이루어졌지만, 비농업인의 농지소유 허용 범위를 크게 확대시키는 결과를 낳게 되었다고 할 수 있다.

그리고 앞서 지적한 바 있듯이 2002년 12월 농지법 개정 내용(2003년 시행)으로 주말·체험영농 목적의 비농업인 농지소유 허용은 세대원 전부 소유 합산 면적이 1천 제곱미터(0.1ha) 미만의 제한된 면적이지만 비농업인 누구라도 농지를 소유할 수 있게 하였다는 측면에서 경자유전 원칙을 근본적으로 훼손한 것으로 이해된다.

한편 농지는 농업의 가장 중요한 생산수단이자 농업인의 가장 중요한 자산의 하나로서 농지의 시장 가치의 유지는 비농업인만이 아니라 농업인에게도 주요 관심사가 되었다. 농촌지역 농지가격과 도시지역 토지가격간의 격차 심화에 따른 농업인의 상대적 불만 해소와 농업인의 자산가치의 유지 등의 문제가 정책현안으로 제기되고 있다. 대부분의 농업인들도 농지거래가 자유화되어 농지가격이 상승하기를 원하고 있는 것이 현실이다. 최근 한국농촌경제연구원의 농업인에 대한 조사에 의하면, 70% 이상의 농업인이 비농업인도 농지를 소유할 수 있도록 해야 한다는 의견을 보였다.

이러한 농지거래자유화, 농업인만이 농

지를 소유해야 한다는 경자유전 원칙의 폐기를 주장하는 의견이 강하게 제기되고 있지만, 경자유전 원칙이 여전히 헌법에 명시되어 있으며, 많은 농업 및 농지 관련 전문가나 정책당국자들이 이러한 헌법정신을 지켜나가야 한다고 주장하고 있어 논란이 된다.

4.3. 임대차의 허용 범위

농지임대차도 농지소유자격, 경자유전 원칙과 밀접한 관련이 있다. 농지임대차를 자유롭게 허용하면 비농업인의 농지소유를 전면적으로 허용하는 결과를 낳는다. 현행법에 의하면, 영농계획서만 작성하면 누구나 농지를 자유롭게 취득할 수 있다. 그런데 농지취득과 동시에 농지임대차를 허용하면 결과적으로 비농업인도 자유롭게 농지취득이 가능하게 된다. 따라서 농지법에서는 농지임대차를 엄격히 제한하고 있다.

앞서 지적한 바 있듯이 헌법에서 경자유전 원칙을 강조하는 한편, “농업생산성의 제고와 농지의 합리적 이용을 위하여나 불가치한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁영농은 법률이 정하는 바에 의하여 인정”하고 있다. 이러한 헌법 규정은 농지개혁법 이후 현실적으로 확대되어온 농지임대차를 현실적으로 허용해주는 것일 뿐만 아니라 농지개혁법으로 탄생된 자작농의 한계를 보완하는 차원으로 이해할 수 있다. 그러나 헌법의 농지임대차 허용은 매우 제한적인 의미를 지닌다.

헌법에서의 농지임대차의 허용은 임병윤(1976)의 지적처럼 농업구조개선의 문제를 고려하지 못한 자작농 창설의 한계를 극복

하는 차원에서 농민 상호간의 임대차의 허용, 독일의 농지거래법 등 관련 제도(법률)에서처럼 “농지소재지 가까이에서 살고 있는 농업인이 농지를 소유하여 이용하는 것이 농지의 합리적·효율적 이용·보전에 가장 잘 어울린다는 정신” 관철 차원으로 이해할 것인가 등의 문제이다.

일본에서는 엄격한 경자유전 원칙을 준수하면서 농업구조개선의 차원에서 농업특구를 지정하여 농지임대차(농지이용권 설정 사업)를 허용하고 있다. 우리나라에서도 임병윤(1976)⁹ 등 많은 논자들이 농업구조개선을 고려하지 못한 농지개혁법의 한계를 극복하는 차원에서 농민 상호간의 농지임대차의 허용을 주장한 바 있다. 기본적으로 경자유전의 이념을 유지하고 자작농체제의 한계를 극복하기 위해서는 농민 상호간의 임대차를 허용하여 농업의 구조 개선

을 도모해야 한다는 주장은 농지개혁 이후 한국농업의 발전 방향 제시와 관련하여 꾸준히 제기되었다. 김병태(1975) 등의 협업화론도 바로 농지개혁에 의해 형성된 자작농의 한계를 극복하기 위한 대안으로 제기된 것으로 이해된다.¹⁰

그러나 2005년 개정 농지법을 통해 한국 농촌공사에 위탁하는 경우 임대차를 허용하는 내용이 추가되어 농지임대차의 허용 범위가 크게 확대되었다. 이는 기본적으로 농업구조개선을 획기적으로 추진하기 위한 측면이 강조된 것인데, 기본적으로 농지임대차의 허용 범위를 크게 확대시킨 결과를 낳은 것으로 이해된다.

5. 경자유전 원칙에 대한 인식의 전환과 실천수단의 보완

5.1. 경자유전 원칙에 대한 기본 인식의 전환

경자유전 원칙과 관련하여 ‘경자’ 범위와 개념과 관련하여 농지개혁법상의 불명확성은 농지법 제정을 통하여 어느 정도 해소되었지만, 여전히 논란이 된다. 그동안의 농지법 제정 논의, 헌법에 경자유전 원칙의 반영 등의 과정에서 드러났듯이, 경자유전 원칙은 단순한 농지의 소유 자격 제한의

⁹ 임병윤(1976)의 “경작자의 생계를 유지할 수 없을 만큼 고율의 현물소작료를 수탈하던 기생지주제를 해소하여 농민에 의한 농지의 자기소유를 최선의 것으로 인식한 ‘농지개혁법’은 자작농적 토지소유제를 창출하는 것을 최종시하는 나머지 농업의 객관적 제조건 즉 농업내외의 경제적 기술적 제조건의 변화로 농업문제의 변모나 농지제도의 변질 가운데서 자작농적 토지소유제 자체가 행행화해가게 될 것이라는 것을 예상치 못하였었다. ‘농지개혁법’이 논리적으로 최우선시하던 자작농적 토지소유제와는 달리 다양한 토지소유가 현실적으로 발생하고 있는데도 불구하고 뚜렷한 현실적인 농지정책을 수립하지 못하고……”(임병윤, 1976 : 13)라는 지적은 위의 내용을 잘 반영한다. 김성호(1992)에서도 농지개혁법의 한계와 관련하여 “가족수의 변화에 따른 영농능력에 따라 발생하는 농지의 일시적 과부족 상태는 매매보다 임대차나 위탁경영 등의 유동성으로 조절될 수밖에 없고 이것이 오히려 더 합리적이다”(김성호 1992, 8)고 지적하고 있다.

¹⁰ “소농의 소토지소유를 그대로 둔 채 대경영화의 길을 갈 수 있는 소농민경영의 협업화를 제창한다. 이 길이 마련되면 소작농, 고지농은 이 속에서 해소되어질 것이다. 협업경영체의 구성원은 지주로서 토지에 대한 배당을 받고 자본가로서 투입자본에 대한 배당을 받으며 노동자로서 출역에 대한 배당을 받게 될 것이기 때문이다”(김병태, 1975 : 25).

차원을 넘어서서 농지의 합리적 이용과 적정 규모의 보전 과제와 연계되어 있다. 이는 독일, 일본 등 농지제도가 잘 정비된 선진국에서 “농지 소재지에 가까이 있는 직접 영농에 참여하는 농업인이 농지를 소유하여 이용하는 것이 가장 합리적인 농지의 소유 및 이용 방식이라는 농지정책의 이념”과 관련된다. 이 이념은 우리나라에서도 기본적으로 헌법에서 제시하고 있는 경자유전 원칙으로 표현되고 있다. 이제까지 이러한 기본 정신하에서 농업 여건, 사회경제적 여건의 변화에 따라 농업구조개선을 어떻게 달성하는가 하는 차원에서 농지의 소유 및 이용 방식을 좀더 합리화하는 하는 방향에서 농지제도가 변화되어 온 것으로 이해된다.

제도적인 문제 때문에 경자유전 원칙이 지켜지지 않는 경우는 제도를 재정비하면 되지만, 경자유전 원칙 그 자체가 현실 여건 변화 속에서 합리적인 농지정책을 수립하는 데 장애물로 작동하는 경우는 헌법과 농지법 등에 명시된 경자유전 원칙은 폐기되어야 할 것이다. 그러나 앞서 지적했듯이 경자유전 원칙이 담보하는 의미는 다양하다. 따라서 헌법과 농지법 등에서 명시된 경자유전 원칙은 현실과 괴리되는 측면이 있다고 하여 쉽게 폐기되어서는 아니 된다. 다만, 경자의 범위를 좀더 명확하게 규정하고 농업인 후계자의 부족 등 여건 변화에 따라 경자의 범위를 단순히 가족농의 형태에 한정하지 않고 법인 경영을 적극 도입하도록 하고, 헌법에서 허용된 농지임대차를 좀더 적극적으로 해석하여 농업구조개

선을 도모하여 산업으로서 농업을 발전시키고, 농업인들의 경영도 안정화시키도록 해야 할 것이다. 그러나 이러한 과정에서 비농업인의 농지투기가 발생하지 않도록 제도적 보완이 필요하다고 할 수 있다.

또한 경자유전 원칙에 대한 내용은 헌법적 정신으로 표현될 수도 있지만, 다른 나라의 경험에서 보듯이 농지법 등 개별 법에서 다루어 좀더 현실적인 방향으로 실천될 수 있도록 하고, 현실 여건의 변화를 반영하여 관련 법 개정이 원활해질 수 있도록 할 필요가 있다.

한편 경자유전 원칙, 경자의 범위와 관련하여 중요한 의미를 지니는 가족농 중심의 자작농 체제에 대한 해석의 문제가 제기된다. 김성호(1992)에서는 농지개혁에 대하여 소작제의 해체 등 역사적 의의를 긍정적으로 평가하면서, “농지개혁은 원칙적으로 자기가 소유하는 농지를 자기의 가족노동으로 경작하여 생계를 유지하는 ‘자작농’ 겸 ‘가족농’의 창출이었다. 전자는 농지의 소유 형태를 말한 것이고, 후자는 농가의 경영 형태를 말한 것이다. 따라서 ‘자작농’과 ‘가족농’은 개념이 서로 다르다”(김성호 1992, 1), “가족경영만이 농지를 소유할 수 있게 함에 따라 결과적으로는 <자작농=가족농>이라는 등식관계가 성립된 것이다. 따라서 농지개혁으로 확립된 소유관계는 가족농에 의한 농지의 독점적 지배체제인 동시에 또한 한편으로는 농지는 농민의 자식이라야 소유할 수 있다는 가족농 창출의 메카니즘을 동시에 확립한 것이 된다”(김성호 1992, 5-6)고 해석하고 있다.

그러나 이러한 자작농=가족농체제는 농가구성의 변화, 정책여건의 변화, 농지시장여건의 변화를 겪으면서 유지될 수 없었다. 앞서 지적했듯이 농가수의 변화에 따른 일시적 농지의 과부족의 문제를 해결하기 위해서는 농지의 임대차나 위탁영농이 불가피하고, 상대적 고지가 체제하에서 농지매매를 통한 경영규모 확대가 현실적으로 어렵고 임대차가 더 유리한 수단이 되고 있으며, 영농 후계자가 부족한 상태에서 자작농=가족농체제의 상속 및 유지가 순조롭지 못하여 자작농=가족농체제가 유지될 수 없다. 임병운(1976)에서처럼 농지개혁에 의해 창출된 우리나라의 자작농체제는 일정한 역사적 배경하에서 특수한 의미와 내용을 갖는 과도적 의미를 지닌다고 할 수 있다.

자작농=가족농체제의 유지 곤란이라는 사실과 관련하여 우선 농지 및 농업정책여건에 대한 객관적인 인식이 요구된다. 자작농 창설이라는 목표를 실현하기 위한 농지개혁의 단계와는 전혀 다른 농업 및 농지정책 여건이 형성되고 있다. 특히 WTO/DDA, FTA의 추진 등 농산물시장 개방 폭이 크게 확대되는 등 여건 변화에 따라 주곡자급을 위한 농지보전과 경자유전 원칙 준수라는 농지제도의 목표도 변화하여 지속가능한 국토공간의 유지, 개방화에 대응한 농업구조개선 촉진, 농지의 효율적 이용 등의 측면이 강조되어야 할 것이다.

물론 이러한 농지제도에 대한 목표를 재정립한다고 하더라도 헌법, 농업·농촌기본법, 농지법 등에 규정된 농지의 기본이념이 바뀌는 것은 아니다. 예컨대 농지법 제3

조에 규정된 “농지는 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 균형있는 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 함은 물론 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다”는 규정이 위의 내용을 모두 포함하기 때문이다. 그러나 구체적인 내용에 있어서는 제도 개선이 요구된다. 개방화에 대응한 농업구조개선의 촉진, 농지의 효율적 이용 등이 농지제도의 주요 목표로 제기되는 상황에서 농지유통화를 촉진할 수 있는 소유 및 이용형태의 전환이 요구되며, 농지법에 명시되어 있지만 제대로 실천되지 않고 있는 농지이용계획의 수립과 농지이용증진사업의 적극적 추진이 요구된다. 특히 투기적 농지소유와 무질서한 농지전용이 야기되지 않도록 제도를 보완하여 농업구조개선에 도움이 된다면 농지의 소유와 이용규제를 완화할 수 있을 것이며, 농지의 소유 및 이용 주체로서 법인 경영체를 포함하여 다양한 농업경영체가 육성될 수 있도록 제도개선이 요구된다. 즉 <자작농=가족농>이라는 등식관계의 재해석 나아가 극복이 필요하다.

5.2. 경자유전 원칙을 실현하기 위한 제도적·정책적 보완

경자유전 원칙의 유지는 여건 변화에 따라 불가능해지는 측면도 있지만, 제도적, 정책적 수단의 미흡으로 생기는 측면도 간과해서는 아니 된다. 따라서 경자유전 원칙을 실현시키기 위한 다양한 제도적·정책

적 보완 작업이 요구된다.

우선, ‘경자’ 범위의 모호성, 특히 ‘장차 영농에 참여하려는 미래농업인’에 대한 명확한 범위 설정이 필요하다. 앞서 지적한 바 있듯이 현행 농지법에서는 농지개혁법 등에서 농지소유 주체에 대한 모호함이 어느 정도 해소되었지만 여전히 경자의 범위가 모호하여 경자유전 원칙의 해석상의 문제가 있다. 이러한 문제를 근본적으로 해소하기 위한 제도 정비가 필요하다.

둘째, 원칙 실현 수단을 보완하여 체계화할 필요가 있다. 농지법은 기본적으로 농업과 농업인의 관점에서 농지의 합리적·효율적 이용이 가능하도록 농지 관련 규범을 명시한 것이므로 농지문제를 농지법만으로는 해결할 수는 없다. 실제 농지제도의 목표, 원칙, 수단 등은 헌법, 농업·농촌기본법, 국토계획법, 농지법 등 여러 법률에 규정되어 있다. 따라서 경자유전 원칙의 준수를 포함한 합리적 농지의 소유와 이용을 위해서는 이러한 관련된 모든 법률의 개편이 필요하다. 그러나 현단계 농지문제가 헌법, 농업·농촌기본법 등에서 명시된 농지에 관한 기본이념과 원칙이 잘못 설정되어 발생한 측면만이 아니라 주로 법 정신을 실천할 수 있는 수단이 미흡하여 발생한 측면이 강하므로 농지제도와 관련된 다양한 법률들의 위상과 상호관계를 분명히 하고, 법 정신을 실현할 수 있는 실천수단들을 보강해갈 필요가 있다. 예컨대 독일 등에서는 농지의 거래를 제한하여 농업구조의 악화를 방지하는 것뿐만 아니라 적극적으로 토지의 거래를 통하여 농업구조를 개

선하기 위한 기관(공익내지식민회사)을 설립하여 경영규모 확대 대상 농업인에게 농지취득이 용이하게 하도록 배려하고 있다.¹¹ 독일 등의 사례처럼 우리나라도 적극적인 실천수단의 강구가 중요하다.

셋째, 경자유전 원칙에 대한 재해석, 구체적으로 농지 소유 및 이용 규제 완화라는 제도 개편이 야기하는 부작용을 최소화하기 위해서는 우선 개발이익환수제도의 구축, 토지안개발 및 투기방지대책 완비 등 제도개선이 이루어져야 한다. 즉 임대차 허용 범위 확대, 비농업인 및 농업법인의 농지소유 범위 확대 등 관련 제도 보완과 연계하여 단계적으로 접근할 수 있는 중장기 로드맵을 수립하여 법령정비 작업이 추진될 필요가 있다.¹² 경자유전 원칙을 훼손하는 제도적 미흡의 핵심적 요소는 모호한 ‘경자’의 개념과 함께 법적으로 허용된 이농·상속 등에 의한 비농업인의 예외적 농지소유인데, 이러한 부분이 경자유전 정신을 훼손하지 않도록 하기 위한 가장 실천적 수단은 바로 철저한 개발이익 환수와

¹¹ 공익내지식민회사(公益內地植民會社)는 원래 1898년 설립되었으며, 1919년 제정된 ‘독일내지식민법’에 근거하여 공공적 내지식민회사(Siedrungsgesellschaft)가 존재하지 않는 지역에서는 “새로운 내지식민지를 창설하고, 자립농업경영에 달하지 못한 규모의 소경영을 발전시킬 목적으로 필요한 토지를 획득할 수 있도록 설립하여 설립해야 한다.”고 되어 있다. 1986년 독일의 ‘내지식민법’의 개정으로 새로운 사업이 추가되고부터는 농촌개발공사(Landgesellschaft)로 불리게 되었다 (윤석환 2005, 22-23). 농촌개발공사는 프랑스의 SAFER나 우리나라의 한국농촌공사와 유사하다.

¹² 이러한 농지제도 개선 중장기 로드맵에 대해서는 박석두 외(2004)를 참조하기 바란다.

비농업인에 대한 상대적 중과세 적용이다.

6. 요약 및 정책적 시사

농지는 산업으로서 농업의 주요 생산수단이란 측면과 농업인의 주요 자산 가치 유지 수단이란 측면이 동시에 인식되어야 하며, 농지이용 방식에 따라 농지가격이 달라지고, 나아가 농지가격의 변화는 농지소유 및 농지이용형태에 영향을 미치게 된다. 그리고 농지의 소유는 농지의 이용과 보전과 밀접한 관련이 있다. 농지의 임대차 허용 여부가 비농업인의 농지소유 허용과 밀접한 관련이 있으며, 농지의 소유 및 이용규제가 농업구조개선의 방식에 영향을 미치게 된다. 또한 농지는 제한된 자원으로 현단계에서 합리적이고 효율적으로 이용되어야 할 뿐만 아니라 미래 세대에게도 이용기회를 주어야 하며, 이를 위해서는 농지가격이 적절히 안정되고, 능력과 의욕이 있는 농업인이 쉽게 농지를 이용할 수 있도록 해야 한다.

앞에서 이러한 관점에서 농지의 소유와 이용에 큰 영향을 미치는 헌법 및 법률에 명시된 경자유전 원칙에 대해 살펴보았다. 경자유전 원칙은 제헌헌법과 농지개혁법에서 법제화되고, 1987년 개정 헌법에 명시적으로 규정되었으며 농지법 등에서 구체적 실천조항을 담고 있는 점을 확인하면서, 그동안 경자유전 원칙의 구체적 내용이 어떻게 변화하여 왔으며 주요 쟁점이 무엇인지를 검토하였다. 이러한 논의과정에서 경자유전 원칙의 기본 정신은 여건 변화에 맞

게 수정 보완될 필요성과 동시에 여전히 소중히 실천되어야 중요한 원칙이라는 점을 확인하였다.

실세지가와 수익지가간의 괴리, 자작지 중심의 경영규모 확대 곤란 등의 현실을 전제로 할 경우 <자작농=가족농>체제라는 경자유전 원칙으로서는 한국농업의 구조개선이 힘들고, 궁극적으로 농업인의 이해에도 반하는 문제가 발생하고 있다. 이러한 현실적인 점을 고려하여 독일, 일본 등의 경험에서 드러나듯이 “농지 소재지에 가까이 있는 직접 영농에 참여하는 농업인이 농지를 소유하여 이용하는 것이 가장 합리적인 농지의 소유 및 이용 방식”이라는 기본 정신을 수용하고, 다른 한편 농지의 소유와 이용 측면에서 법 정신의 취지에 맞게 경작자 농업인의 안정적 농지이용과 농업구조개선 차원에서 농지소유자격 범위의 재조정이 이루어질 필요가 있다. 특히 농업의 경쟁력 제고, 후계인력의 확보 등의 차원에서 ‘경자’의 범위를 재해석하고, 농지투지를 막을 수단을 강구하면서 헌법에서 허용된 농지임대차를 좀더 적극적으로 해석하는 등의 노력이 강구될 필요가 있다. 이를 위하여 관련 법률의 정비와 함께 합리적인 국토이용체계의 정립, 이해관계자들의 참여를 전제로 한 새로운 거버넌스 체계(governance) 구축 등 다양한 측면에서 실천방안이 강구될 필요가 있다.

그리고 예외적인 비농업인 농지 소유의 대표적인 사례인 상속에 의한 비농업인의 농지취득의 경우, 상속된 농지가 분산되지 않고 전업 농업인에게 일괄 상속되든가 일

괄입대되어 안정적으로 경영될 수 있도록 할 필요가 있다. 농지은행(한국농촌공사)에 장기 임대하는 경우 상속으로 농지를 취득한 비농업인에게 1ha 이상 농지소유를 허용한 것과 이농인의 농지소유를 무한정 허용한 것은 농지의 세분화를 막고 농업구조 개선을 도모한다는 측면에서 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 이러한 제도 보완이 기본적으로 농업인의 안정적 농지소유를 위한 것이지 비농업인의 농지소유 확대를 위해되어서는 곤란하다. 또한 12% 미만만이 영농후계자를 보유하고 있어 상속에 의한 농지세분화가 점점 더 확대될 전망이다, 이러한 문제를 해결하는 차원에서 지속적 농지 이용을 위한 법인 형태의 농지 소유 주체의 양성이 함께 고려될 필요가 있다.

또한 자본주의 사회에서 농지도 거래가 자유화되어 농업인의 재산권을 보장해주어야 한다는 등의 논리로 농지소유자격을 비농업인에게도 전면 허용하자는 주장(강경식 1991, 김정호 2005)의 위험성에 대한 인식이 필요하다. 오히려 토지 일반에 대한 개발이익의 환수체계를 보완하여 농지가 자산으로서만이 아니라 중요한 생산수단으로 이용되고, 국토의 지속가능한 관리체계의 중요한 내용이 될 수 있도록 하는 중장기적인 정책 정립이 요구된다. 경자유전 원칙을 농지소유자격 제한 차원으로 이해할 것이 아니라 건전한 농업구조, 합리적 농지 이용구조를 위한 기본 정신이라는 인식이 요구된다.

끝으로 이 글에서는 현단계에서 경자유전 원칙의 적절성, 존속의 논거 등에 대한

본격적인 논의를 전개하지 못한 한계가 있음을 밝혀둔다. 특히 현단계 경자유전 원칙의 해석과 수정보완 방안 모색과 관련이 있는 ‘경자’의 범위 재조정에 따른 농지소유·이용체계의 변화, ‘농지’의 범위 재조정에 따른 경자유전 원칙의 재해석, 농업인의 안정적 농지이용 보장 방안 등에 대한 충분한 검토·분석이 이루어지지 않았음을 밝혀 둔다.

참고문헌

- 강경식. 1991. 5. “제2의 농지개혁이 필요하다.” 『월간조선』.
- 권오승. 1974. 『농지소유권에 관한 연구 : 특히 소유권 제한을 중심으로』. 서울대학교 대학원 석사학위(법학) 논문.
- 김기성. 1989. 『농지개혁법에 관한 대법원판례 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김병문. 2004. “농지법의 주요 쟁점에 대한 소고”. 한국농어촌사회연구소. 『농민과 사회』 35.
- 김병철. 2004. “농지제도 변화와 농업구조 전망.” 『농업경제동향』 6. 농업기반공사.
- 김병태. 1975. “한국의 농지문제와 그 해결방안.” 『농업발전과 농지제도』(‘대화모임’ 발제강연안). 크리스찬아카데미.
- 김상용. 1995. 『토지소유권 법사상』. 민음사.
- 김성호. 1992. 『농촌사회의 변동과 농지제도 연구 : 경자유전의 원칙과 경제성장의 가능성 검토』. 한국농촌경제연구원.
- 김성호 외. 1984. 『농지제도 및 농지 보전에 관한 조사연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김성호 외. 1989. 『농지개혁사연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김정부 외 (편). 1992. 『독일의 농지제도와 농장 상속제도』. 한국농촌경제연구원.

김정부, 백선기, 김홍상. 1995. 『농지법 제정 백서』. 한국농촌경제연구원.

김정호. 2005. 『왜 우리는 비싼 땅에서 비좁게 살까: 시장경제로 풀어 보는 토지문제』. 삼성경제연구소.

김준보. 1947. 『토지개혁론요강』. 삼일출판사.

김홍상. 1992. “현대토지문제에 대한 지대론적 해명: 마르크스의 지대이론을 중심으로.” 서울대학교 대학원 박사 학위 논문.

_____. 1996. “농지문제에 대한 인식론상의 몇 가지 문제 제기.” 『농촌경제』 19(1). 한국농촌경제연구원.

_____. 2000. “국토이용체계 개편과 농지정책의 과제 및 개선 방안.” 『우리 국토의 나아갈 길』. 새국토연구협의회.

_____. 2004. “정부 농지제도 개편(안)의 주요 쟁점과 농업구조 과제.” 농업기반공사 농어촌연구원. 『농어촌과 환경』 83.

_____. 2005. “한국 농지제도의 현황과 과제.” 한국토지법학회. 『토지법학』 20.

김홍상 외. 1986. 『한국자본주의와 농업문제』. 아침.

농림부. 2004. 2. “농업·농촌종합대책.”

_____. 2004. 7. “농지제도개선방안 관련 참고자료.”

_____. 2004. 7. 26. “농지제도 개선방안 및 농지법 개정 공청회 자료.”

농림부·농업기반공사. 2003. 1. 농지법령집.

농림부 농지과. 2000. 3. 한국의 농지제도 및 규제.

_____. 2003. 12. 중장기 농지제도 개선방안(시안). 농림부 농지과.

박석두, 황의식. 2002. 『농지 소유 및 이용구조의 변화와 정책과제』. 한국농촌경제연구원.

박석두 외. 2004. “농지제도 개편의 방향과 추진 방안.” 농정연구속보 17. 한국농촌경제연구원.

유인호. 1975. 『한국 농지제도의 연구』. 박문당.

윤석환. 2005. “프랑스·독일의 ‘농지은행’ 관련 사업과 시사점.” 『KARICO 농업경제동향』. 농업기반공사.

이정환. 1997. 『농업의 구조전환 그 시작과 끝』. 한국농촌경제연구원.

임병윤. 1976. “농지제도의 경제적 고찰.” 『농지와 근대화의 제조건: 농지문제 특집』. 고려대학교 법률행정연구소.

장상환, 김병택. 1991. 『농지소유제도 조정에 따른 농가 사례 연구』. 한국농촌경제연구원.

조재환. 1996. “지역별 농지가격 변동의 시계열 분석.” 고려대학교 대학원 박사 학위 논문.

최혁재 외. 2003. 『농지제도 개선 방안 연구』. 국토연구원.

한국농촌경제연구원. 1991. 『농지소유제 개선방안』.

磯辺俊彦. 1987. 『日本農業の土地問題』. 東京大學出版會.

■ 원고 접수일 : 2006년 5월 2일
 원고 심사일 : 2006년 6월 8일
 심사 완료일 : 2006년 7월 1일