

한국의 경제성장과 입법발전의 분석

- 농업 법제 -

이 서 영



법제교류 연구 13-21-③-2

한국의 경제성장과 입법발전의 분석

- 농업 법제 -

이 서 영

한국의 경제성장과 입법발전의 분석

- 농업 법제 -

An Analysis of Korean Legislative Development
in Relation with Economic Growth

- Agricultural Policy and Law -

연구자 : 이서영(부연구위원)

Lee, Seo Young

2013. 7. 14.

요약문

I. 배경 및 목적

- 한국의 경제성장에 따른 분야별 법제의 발전과정을 살펴보고, 이를 분석함으로써 개발도상국 또는 체제전환국에 한국의 경제발전 과정에서 발생하였던 법제발전에 대한 시사점을 제시하고자 함
- 한국의 농업법제의 발전과정에 대한 분석과 평가는 농업을 주산업으로 하거나 전체 국민 중 농업인의 비율이 높은 일부 개발도상국들이 산업화·개방화 과정에서의 농업 법제 입법을 고려함에 있어 어느 정도 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대함

II. 주요내용

- 제2장에서는 한국의 경제성장과 농업환경의 변화에 대해서 살펴봄
- 일반적으로 서구에서는 농업잉여의 축적을 통하여 산업화의 재원을 조달하고 경제성장을 이루었으며, 일본에서는 산업화와 농업의 근대화가 동시에 이루어진 반면, 한국에서는 한국전쟁 직후까지 농업이 주산업이다가 산업화를 이룬 뒤 농업 근대화를 통하여 농업잉여가 축적됨

- 한국 경제에서 농업이 차지하는 비중은 급격히 감소하여 앞으로 감소할 것으로 전망되었으나, 최근 10여 년간 농업에 대한 인식의 전환을 맞아 타 산업과의 융·복합을 통해 농업의 개념과 범위에 변화가 있을 것으로 예상됨
- 제3장에서는 한국의 경제성장에 따른 농업환경의 변화에 따라 시기를 나누고, 각 시기별 농업법제의 변천과정을 살펴봄
- 농지개혁 이전의 주요 법제로는 조선시대의 경국대전 호전(經國大典 戶田), 일본 「민법」, 「농지개혁법」, 일본 「민법」 등을 꼽을 수 있음
 - 근대화기에는 농지보전과 농촌근대화 정책이 펼쳐졌으며, 이 시기의 대표적 농업법제로는 「민법」, 개정 「농지개혁법」, 개정 「헌법」, 「농지보전 및 이용에 관한 법률」, 「농어촌전화촉진법」, 「농촌근대화촉진법」, 개정 「헌법」 등이 있음
 - 개방기에는 농촌소득증대를 위한 개정 「헌법」, 「농어촌소득원개발촉진법」, 「농지임대차관리법」, 「농어가 부채경감에 관한 특별조치법」, 농산물 개방 대비와 구조개선을 위한 개정 「헌법」, 「농지개혁법」의 개정 시행규칙, 「농어촌발전특별조치법」, 「농지법」 등이 제·개정됨
 - 전환기에는 확대된 농업의 개념을 정하고 귀농인구를 포함한 농촌 지역의 복지 향상을 위해 「농업·농촌 기본법」, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」 등이 제정됨

- 제4장에서는 시기별 농업법제를 평가하되, 주요 법제를 통해 성취된 성과와 취약점을 분석함
- 제5장에서는 제4장의 농업법제 평가를 토대로 농지의 소유, 보전, 그리고 식량안보에 관하여 발전도상국을 대상으로 시사점을 도출함

Ⅲ. 기대효과

- 본 연구에서 제시하고자 하는 한국 농업법제의 발전과정 에 대한 분석과 평가를 통하여 경제발전의 각 단계에서 고려해야 할 농업법제를 검토하고 한국의 경험을 통하여 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대함

▶ 주제어 : 법제교류, 경제성장, 입법발전, 한국 농업

Abstract

I . Background and Purposes

- This is one part of a research series which aims to analyze the development process of legislation in various areas in relation to the economic growth in Korea, and make suggestions for legislative development in developing and transition countries.
- The analysis and evaluation of the development process of Korea's agricultural laws may provide implications to developing countries where agriculture is the main industry or where a high portion of population is engaged in agricultural industry as they go through the process of industrialization and open to the global market.

II . Main Contents

- Chapter 2 will survey the process of Korea's economic growth and the changes to agricultural industry.
- Generally in the West, accumulated agricultural surplus provided the financial support for industrialization and economic expansion, while Japan achieved industrialization and modernization of agriculture at the same time. However, Korea displayed a unique pattern where

agriculture served as the main industry until right after the Korean War, but agricultural surplus was accumulated only after modernization of agriculture after industrialization.

- The portion which agriculture takes in Korean economy has been steeply decreasing and was expected to continue to decrease. However, in the past decade, there has been a paradigm shift in understanding agriculture which started to fuse with other industries and technologies, and this shift may bring a change in the definition of agriculture.
- Chapter 3 divides and characterizes each period according to the changes to agricultural industry in relation to economic development in Korea, and introduces the a few laws that reflects the policy and the economic situation of each period.
- Chapter 4 evaluates the agricultural laws of each period by analyzing the achievements and weaknesses of the laws.
- Chapter 5 suggests implications on the ownership and conservation of farm land and on food security for developing countries based on Korean agricultural laws as evaluated in Chapter 4.

III. Expected Effects

- The development process of Korean agricultural legislation which is analyzed in chronological steps is expected to provide

implications on what must be considered at each economic stage from Korean experience.

➤ Key Words : Legislative exchange, Economic growth, Legislative development, Korean agricultural law and legislation

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 필요성과 목적	15
제 2 절 연구의 범위와 방법	18
제 2 장 한국의 경제성장과 농업환경의 변화	21
제 1 절 경제성장과 농업의 상관관계	21
1. 경제와 농업에 대한 일반이론	21
2. 한국의 경제성장과 농업	22
제 2 절 한국의 농업환경의 변화와 전망	24
1. 한국 농업의 비중과 그 추이	24
2. 농업을 둘러싼 대내외 여건의 변화와 전망	26
제 3 장 한국 농업법제의 변천 과정	31
제 1 절 농지 개혁 이전	31
1. 조선시대	31
2. 대한제국 시기	32
3. 일제 강점기	33
4. 미군정 시기	34

제 2 절 개혁기 : 해방~1960년대	35
1. 제헌 「헌법」	36
2. 농지개혁법	36
제 3 절 근대화기 : 1960년대~1970년대	39
1. 농지개발·보전 법제	39
2. 농촌근대화 법제	44
제 4 절 구조개선 및 개방기 : 1970년대 후반~1990년대	49
1. 농촌소득 증대 관련 법제	49
2. 구조개선 및 개방 대비 관련 법제	53
3. 농지기본법 제정	56
제 5 절 전환기 : 2000년대 이후	59
1. 「농업·농촌 기본법」	61
2. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」	62
제 4 장 시기별 한국 농업법제의 분석과 평가	63
제 1 절 개혁기의 법제에 대한 평가	63
제 2 절 근대화기의 법제에 대한 평가	64
1. 농지개발·보전 법제에 대한 평가	64
2. 농촌 근대화 법제에 대한 평가	65
제 3 절 구조개선 및 개방기의 법제에 대한 평가	66
제 4 절 전환기의 법제에 대한 평가	68

제 5 장 시사점 및 결론	71
제 1 절 농지의 소유와 관련한 시사점	72
제 2 절 농지의 보전과 관련한 시사점	73
제 3 절 식량안보와 관련한 시사점	74
참 고 문 헌	77

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

한국은 식민지배와 전쟁을 겪은 후 반 세기 만에 한강의 기적이라 불리는 비약적인 경제 성장을 이루는데 성공하였다. 한국은 1945년 해방 직후 전 국민의 77%가 농업인구였을 만큼 전형적인 농업 국가였다. 해방 후 농지개혁으로 시작하여 품종 개량, 기계화 등과 같은 농업 기술의 근대화로 농업생산성을 꾸준히 증대시키면서 농업은 전후 피해 복구와 경제 성장의 초기 발판의 재원을 제공하였으며, 한국 경제 성장에서 중요한 역할을 맡아 왔다.

그러나 1960년대 이후 공업화에 치우친 수출 주도형 경제개발정책 추진의 부작용으로 열악한 농촌의 생활환경, 농지와 농업인의 감소이라는 문제점이 고착화 되었으며, 각종 1980년대 말부터 본격적으로 진행된 국제통상조약과 시장개방으로 인하여 한국 농업은 여러 차례 심각한 타격을 받아왔다.

한국의 경제적 동력이 경제성장과 함께 점차 중공업, 서비스업, 정보통신업 등으로 다양화됨에 따라 농업과 농촌은 정책적 우위에서 밀려났고, 농업의 지속적인 발전을 위한 일관된 정책이나 기본법이 부재한 채 그 때 그 때의 닦친 문제를 해결하기 위한 임시방편적 수단으로 여러 법이 제·개정되었다.

위에서 언급한 고질적 문제들에 대한 근본적인 해결책이 뚜렷이 제시된 바 없이 계속해서 취약한 위치로 내몰린 한국의 농업은 현저히 낮은 식량자급률과 농촌 해체라는 국가적·사회적 문제로까지 이어졌다. 현재 한국의 식량자급률은 OECD국가 중 최하위권 수준이며, <표-1>의 통계에 나타나듯이 주곡인 쌀의 자급도는 현재 83%이며 총 양곡의 자급도는 50%에도 미치지 못하고 있다.

<표-1 : 한국의 양곡의 자급도(사료용 제외)(2003~2004)>

(단위 : %)

	식량자급도							
	계	쌀	보리쌀	밀	옥수수	콩	서류	기타
2003	53.3	97.4	50.0	0.50	3.5	29.0	109.1	16.4
2004	50.2	96.5	56.9	0.50	3.3	25.0	107.6	11.6
2005	54.0	102.0	59.0	0.40	3.4	30.9	109.2	12.8
2006	52.7	98.5	43.6	0.30	3.5	40.4	09.3	11.0
2007	51.6	95.8	52.3	0.30	3.2	34.5	109.1	10.4
2008	51.8	94.3	47.1	0.50	4.9	29.5	109.0	8.6
2009	56.9	101.1	48.4	0.90	4.7	33.7	109.3	9.8
2010	54.0	104.6	25.4	1.70	3.8	32.4	109.4	10.6
2011	44.5	83.0	23.7	2.20	3.3	22.5	107.1	7.3

출처 : e-나라지표, 농축산물 생산 및 소비 추이 (농림수산식품부 식량정책과 자료), 2012. 2.

그러나 최근 들어 농업과 농촌에 대한 인식이 전환점을 맞고 있다. 세계적인 식량위기에 대한 인식이나 소위 ‘웰빙’ 생활 방식이 확산되어 생명산업·식품산업으로서의 농업에 대한 관심이 새로이 대두되고 있으며, 식량안보위기와 강력한 농업국가들과의 FTA 체결 등에 따른 새로운 경제적 환경에 대응하기 위하여 새로운 농업 관련 정책적·법제적 노력이 시작되었다.

본 연구의 필요성은 그간 한국 경제 발전의 발판이 되었던 농업의 지속적인 발전을 뒷받침할 일관된 정책과 그에 따른 법제가 부재했다는 평가를 뒤로 하고 농업 관련 정책과 법제에 대한 방향에 전환을 맞고 있는 현 시점에서 새로운 정책 방향을 모색함에 있어 지금까지의 경제 성장에 따른 농업 관련 정책과 법제의 장점과 문제점에 대한 자체

적 검토와 분석이 필요하다는 점에 있다. 또한, 수많은 농업 관련 법령의 양산 및 잦은 개정을 초래한 이유 중 하나로 농업 법제의 입법 과정에서 법률전문가의 참여가 불충분하였다는 점을 꼽을 수 있는데, 한국의 농업 법제 선진화라는 시대적 과업에 응하기 위하여 농업 법제의 발전 과정 대한 객관적인 성찰과 검토는 반드시 필요하다고 판단된다.¹⁾

나아가 본 연구는 향후의 농업 관련 정책에 참고가 될 뿐 아니라 농업을 주요 산업 기반으로 하고 있는 개발도상국에도 시사점을 줄 수 있을 것이다. 물론 위에서 언급한 바와 같이, 한국의 농업은 최근 전환기를 맞기까지 국내에서 등한시 되었던 산업이며, 아직 해결되어야 할 문제점들을 다수 안고 있음에는 틀림이 없으나, 근대화된 한국의 농업 기술과 생산성 증대의 노하우를 전수받고자 하는 개발도상국의 수요에 대하여 법제적 자료를 제공함과 동시에 한국의 시행착오를 통해서도 대안적 시사점을 제공할 수 있으리라 판단된다.²⁾

특히, 한국의 압축적 경제성장은 그 유형이 매우 독특한 것으로, 그 과정에서 농업이 미친 영향은 “경제발전 초기에 농업잉여가 경제성장을 이끄는 핵심적인 역할을 담당한다.³⁾”는 일반적인 경제논리에 따라

1) 송재일, 한국법제연구원 비교법제연구실 제1차 정책실무협의회 중 검토의견, 2012. 1. 23.

2) 본 연구는 한국법제연구원에서 수행한 이준서, 「A study on the Model Legislation for the Assistance for Legal Reform」, 한국법제연구원, 2011. 이준서, 「An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth -Environmental Policy and Law-」, 한국법제연구원, 2012., 조혜신, 「An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth - Environmental Policy and Law -Establishment of the Capital Market-」, 한국법제연구원, 2012., 김은환, 「An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth -Formation of Social Infrastructure-」, 한국법제연구원, 2012., 및 이지윤, 「An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth-Consumer Protection Law」, 한국법제연구원, 2012. 에 이은 후속연구로, 한국형 발전 모델에 대한 아시아 국가들의 수요에 관하여는 이들 선행연구에 자세히 나와 있으므로 본 연구에서는 설명을 생략하겠다. 단, 농업 관련 지식과 정보에 대한 수요에 대해서는 김경덕·김정승, 「OECD/DAC 가입에 따른 개발도상국 농업기술 지원 전략」, 한국농촌경제연구원, 2010. 10. 참조.

3) 김용택, “경제발전 초기단계에서 농업 잉여의 역할 : 한국, 일본, 대만의 비교”,

농업혁명 이후 산업화를 이룬 서구형 경제발전 과정이나 농업성장과 산업화를 동시에 이룬 일본형 경제발전 과정과는 차별화 된다.⁴⁾ 한국형 경제성장 모델의 도입에 대한 수요가 높은 개발도상국가들은 대부분 농업을 주요 산업으로 하고 있으며, 한국형 경제성장 모델의 전수 시 농업과 관련된 법제와 정책과 관련한 한국의 경험과 시행착오를 동시에 법제정보화 하여 전달할 필요가 있을 것으로 판단된다.

제 2 절 연구의 범위와 방법⁵⁾

그 동안 다수의 선행 연구에서 농업 정책의 변천사 또는 경제발전 에 따른 시대별 주요산업에 대한 연혁적 연구가 이루어진 바 있다.⁶⁾ 그러나 본 연구에서는 산업정책과 아울러 시기 별로 제·개정된 법제의 평가에 초점을 맞추어 차별성을 두고자 한다.

또한 본 연구를 통해 시사점을 제공하고자 하는 개발도상국 중에는 아직 소작농제가 폐지되지 않았거나 농작인이 주체적으로 농토를 소유·관리하기 위한 법제도가 체계적으로 마련되지 않은 국가들이 있으므로, 이들 국가들에 시사점을 줄 수 있도록 한국의 농업 관련 법제를 소작제도가 존재하던 동시에 농지의 자유로운 매매가 이루어지던 조선시대부터 살펴보기로 한다.

본 연구의 제2장에서는 경제성장과 농업의 일반적인 상관관계에 대하여 살펴보고, 아울러 한국의 경제성장 모델에 있어 농업과 관계상의 특징과 특이사항을 검토해보기로 한다. 또한 한국에서의 농업 환경의 변화 추이와 전망을 살펴보기로 한다.

농촌진흥청 Agricultural Modernization and Economic Development in East Asia 학술대회 자료집, 2006. 9, 286면.

4) 김용택, 위의 글 참조.

5) 본 연구에서 활용된 연구 방법인 경제성장에 따른 법제 발전 과정에 관한 분석과 평가에 대한 설명과 정당성에 대하여서는 이준서(2012), 위의 글 20-21면 참조.

6) 예를 들어, 법제처, 『대한민국 법제50년사』, 1999 및 『대한민국 법제60년사』, 2012.

제3장에서는 해방 후부터 현재까지를 농업의 관점에서 볼 때의 시대적 특색과 법제적 대응에 따라 구분하여 농업 관련 법제의 변천과 발전을 분석한다. 시기의 구분은 개혁기, 근대화기, 개방기, 전환기의 네 단계로 나누었다. 60년대, 70년대, 80년대 등의 연도 단위나 정권으로도 구분지어질 수 있으나, 본 연구에서 시기 별 명칭을 부여한 것은 이와 같은 시기적 특징이 개발도상국들이 마주하고 있는 개별 쟁점들, 즉 토지개혁, 농업근대화, 농업개방, 농업에 관한 인식의 전환과 중첩되며, 그러한 쟁점들에 대하여 한국이 순차적으로 대응해온 법제적 방안을 구분지어 예시할 수 있으리라 기대하기 때문이다.

앞서 강조하였듯이, 한국의 농업 관련 법제에 관한 연구는 타 선진국에 비하여 미진한 편이며, 농업 법제의 개념이나 범위에 있어서도 아직 확실하게 정립되지 않았다는 평이 주도적이다.⁷⁾ 농업 법제에 대한 체계적인 연구의 필요성은 널리 공감되고 있으며, 농업법의 정의와 체계를 세우고자 하는 시도로 다음과 같이 농업법의 의미를 정의한 바 있다. 즉, 전통적 의미의 농업법은 “농업을 다른 산업과의 평등을 이루기 위한 지원, 보호을 위한 법”으로 정의하고 이에 농지법, 농업단체법, 농업유통법, 농업금융법을 포함시키는 반면, 현대적 의미의 농업법은 “시대 변화에 따른 농업의 책임을 다 하기 위한 법”으로 파악하여 농업환경법, 농업식품법, 농업생명기술법, 농업국제통상법 등을 포함시킬 수 있다.⁸⁾

이와 같이 시대에 따라 다양한 범위의 법제를 아우르는 농업 법제의 변천과 발전 과정을 분석하기 위하여서는 당시 농업에 대한 인식과 이해, 타 산업과의 관계, 국가적 정책 등에 대한 폭넓은 이해가 선행되어야 한다. 단, 이 보고서는 단기간에 이루어지는 연구이므로 농업법의 개념과 정의에 대한 심도 있는 고찰과 연구는 차후로 미루도

7) 박수혁, “한국농업법의 역사와 일반이론”, 토지법학 제25-1권, 2009. 6. 30, 33면.

8) 금태환, “한국 농업법의 과제”, 행정법연구 제32호, 2012. 4, 31면.

록 하고, 일반적으로 농업과 직접적으로 관련이 있는 법제는 농지 관련 법제, 농산업 관련 법제, 농촌 관련 법제, 식품산업 관련 법제 등의 다양한 분야의 법제를 내포하고 있는 것으로 보도록 한다.

농업 법제와 관련하여서는 기본법이나 그와 유사한 성격의 포괄적인 법이 오랫동안 부재하였고, 대신 시기별로 한국이 당면한 문제에 대응하기 위한 제·개정이 다수 이루어졌기 때문에, 이 연구에서는 농업과 관련한 방대한 양의 법제를 모두 다루기보다는 시기 별로 해당 시기의 특징에 가장 부합하는 성격의 법을 선택하여 집중적으로 살펴보고, 그 외의 관련 법령은 필요에 따라 소개하는 방향으로 진행하도록 한다.

제4장에서는 시기별 한국 농업 법제에 대한 분석과 평가를 하고, 제5장에서는 제4장의 평가를 토대로 한국의 농업 법제가 개발도상국에 주는 시사점을 모색하고 결론을 맺고자 한다.

본 연구는 문헌 연구와 연혁적 연구를 중심으로 수행하되, 농업법제 분야의 전문가의 의견을 수집하여 보고서에 반영함으로써 정확성과 전문성, 관점의 다양성을 제고하고자 한다.⁹⁾

9) 이 연구의 수행을 위하여 2013년 4월 17일 한국법제연구원에서 워크숍이 개최되었으며, 발제는 송재일(명지대학교 법과대학 교수), 사동천(홍익대학교 법과대학 교수)가 맡았으며, 토론은 연구책임자를 비롯하여 채광석(한국농촌경제연구원 자원환경연구부 부연구위원), 김현희(한국법제연구원 비교법제연구실 부연구위원), 최지연(한국법제연구원 비교법제연구실 부연구위원)이 맡았다.

제 2 장 한국의 경제성장과 농업환경의 변화

제 1 절 경제성장과 농업의 상관관계

1. 경제와 농업에 대한 일반이론

일반적으로 농업잉여는 농업생산성이 향상되면서 축적되며, 농업생산성은 지속적인 자본축적, 기술혁신, 노동기술과 경험의 축적, 제도 변화 등과 같은 요인에 의하여 향상된다. 이와 같이 농업생산성 향상에 의하여 농업부문에서 축적된 농업잉여가 산업화를 이루는 재원으로 활용된다는 것이 일반적으로 잘 알려진 경제이론이다.¹⁰⁾

즉, 한 국가가 장기적 경제발전을 거치는 과정에서 농업부문은 비농업부문으로 저렴한 노동력과 자본의 원천 역할을 담당하며, 공업부문에서 생산하는 소비재의 시장으로서의 역할을 담당하는 동시에 이를 통해 농업생산성을 증진시켜 다시 비농업부문에 기여하는 선순환구조를 형성한다.¹¹⁾

그러나 농업잉여가 반드시 산업화보다 먼저 이루어지는 것은 아니며, 세계 곳곳에서 다양한 형태의 농업잉여-산업화 간 상관관계를 발견할 수 있다. 서유럽의 경우 농업생산성의 향상으로 농업혁명을 이룬 뒤 이를 통하여 축적된 농업잉여로 산업혁명을 이끌어 일반적 경제이론의 양상을 보인 반면, 일본의 경우에는 경제성장 초기 농업생산성이 크게 증가하여 농업잉여가 축적되었으며, 이와 동시에 산업화가 이루어졌다.¹²⁾

경제학적 관점에서 볼 때, 폐쇄경제 하에서는 서유럽의 경우와 같이 농업부문에서 잉여를 창출한 뒤 이 잉여가 산업화의 재원으로 사용되

10) 김용택, 위의 글 286면.

11) 송시강, 「농지법 연구 : 농지규제와 도시계획」, 홍익대학교, 2007, 7면.

12) 김용택, 위의 글 286, 294면.

였으나, 개방경제 하에서는 농업잉여의 창출이 산업화의 전제조건이 아닐 수 있는데, 바로 한국의 경우에서 이러한 예를 발견할 수 있다.¹³⁾

2. 한국의 경제성장과 농업

한국은 제2차 세계대전 종전과 해방을 맞은 1945년 직후 전 국민의 77%가 농업인구였으며, 해방과 동시에 일본의 자본과 기술자 및 관리자가 철수하였다. 설상가상으로 1950년에 발발한 한국전쟁으로 인하여 대부분의 산업기반이 무너졌으며, 북한과의 분단으로 인하여 남한의 경제는 농업 이외의 타 산업에 의존하기 어려운 실정이었다.

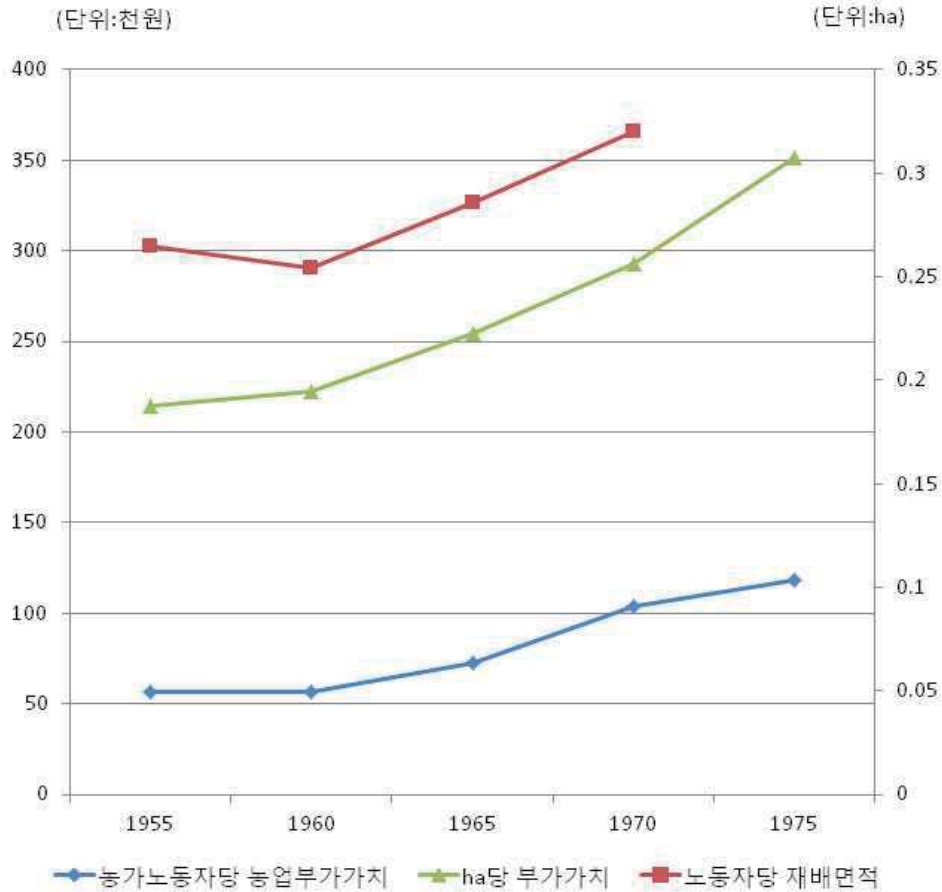
이러한 배경 하에 정부는 해방 후 단행된 농지개혁으로 시작하여 품종 개량, 기계화 등과 같은 농업 기술의 근대화로 농업생산성을 꾸준히 증대시켰고, 농업은 60년대까지 전후 피해 복구와 경제 성장의 초기 발판의 재원을 제공하였다. 따라서 농업이 한국 경제 성장의 초석으로서의 역할을 맡았다고 볼 수 있다.

그러나 제1절에서 서술한 바와 같이, 한국의 농업이 산업화와 이에 따른 비약적 경제성장과의 관계는 일반적인 경제 모델과는 차별되는 면이 있다. 한국의 농업은 압축적 경제성장 과정에서 유래 없이 급격한 구조조정을 겪었다. 한국의 경제는 1960년대 초반부터 약 50여년에 걸쳐 1차, 2차, 3차 산업을 순차적으로 발전시키며 성장해왔다. 그 중 농업생산의 증가는 1970년대 초에 이루어진 것으로, 농업잉여가 실제로 축적된 것은 산업화가 시작된 이후라 볼 수 있다. 이는 농업잉여가 축적된 후 산업화가 이루어진 일반적인 서유럽의 형태 및 농업생산성이 산업화와 동시에 증가한 일본의 형태와 구분된다.¹⁴⁾

13) Id.

14) 김용택, 위의 글 294면.

<그림-1 : 한국농업의 토지생산성과 노동생산성 변화(1955~1975)>



자료 : 김용택, “경제발전 초기단계에서 농업 잉여의 역할 : 한국, 일본, 대만의 비교”, 농촌진흥청, 2006, 294면.

농업잉여가 축적되지 않은 상태에서 산업화가 이루어질 수 있었던 것은 외자의 도입으로 해석할 수 있는데,¹⁵⁾ 한국에서의 경제성장과 농업의 상관관계는 산업화 이후 농업잉여의 축적이라는 개방경제의 특징

15) Id; 산업화에 도입된 외자의 대표적인 예로는 미국의 원조를 꼽을 수 있는데, 1946년에서 1976년까지 한국이 미국으로부터 받은 경제 및 군사 원조는 총 126달러이며, 일본으로부터 약 10억 달러, 국제금융기구로부터 약 20억 달러를 원조 받아 총 150달러가 넘는 액수를 원조 받았다. 고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할 : 과거, 현재, 미래』, KDI, 2008, 161면.

적인 양상을 보인다고 할 수 있다. 이러한 양상은 현재 해외투자를 통해 빠른 속도로 산업화를 이루고 있는 반면 농업의 생산성과 효율성은 뒤처지고 있는 개발도상국 및 신흥국의 개방경제 체제 하의 농업의 위치와 역할에 보다 유사하다 볼 수 있다.

단, 한국에서는 농업잉여가 직접적으로 산업화의 기반에 기여하지는 않았으나, 농업은 도시민의 식량공급, 이농을 통한 산업인력 공급, 농업성장을 통한 고도의 경제성장률 유지, 이농한 젊은 세대에 대한 교육투자 등의 간접적인 형태로 한국의 경제성장에 이바지하였다고 평가할 수 있다.¹⁶⁾

제 2 절 한국의 농업환경의 변화와 전망

1. 한국 농업의 비중과 그 추이

한국의 전체 경제 내에서 농업이 차지하는 비중은 계속해서 감소해 왔다. 한국의 총투자 대비 농업투자의 비중은 계속해서 줄어들어 왔으며, 고령화와 미곡재배 면적의 축소 등의 지표를 보아, 향후로도 농업의 비중이 감소할 것으로 전망된 바 있다.¹⁷⁾

<표-3 : 농업 총량지표 추이와 전망(1970~2030)>

	단위	1970	1990	2010	2020	2030	1990/ '70	2010/ '90	2030/ '10
농가호수	천호	2,483	1,767	1,177	1,053	910	0.71	0.67	0.77
농가인구	천명	14,422	6,661	3,068	2,441	1,894	0.46	0.46	0.62

16) 김용택, 위의 글 295, 297면.

17) 김정호 외, 「중장기 농정 이슈와 대책 방안」, 한국농촌경제연구원, 2012. 7, 5면.

	단위	1970	1990	2010	2020	2030	1990/ '70	2010/ '90	2030/ '10
- 65세 이상비율	%	4.9	11.5	34.9	41.6	50.5	2.35	3.03	1.45
경지면적	천ha	2,298	2,109	1,715	1,603	1,532	0.92	0.81	0.89
- 벼재배 면적	천ha	1,203	1,244	892	816	758	1.03	0.72	0.85
농업부가 가치	10억원	10,762	16,827	24,452	23,580	23,051	1.56	1.23	1.11
농가소득	만원	650	1,895	3,212	3,464	3,752	2.92	1.69	1.17
- 농외 소득비율	%	23.1	25.7	40.3	47.0	48.8	1.11	1.57	1.21

출처 : 김정호 외, 「중장기 농정 이슈와 대책 방안」, 한국농촌경제연구원, 2012. 7, 5면.

1945년 해방을 전후로 한국은 전 국민의 77%가 농업인구였으나, 이 비율은 점차 줄어들어 전체 경제에서 농업의 비중이 감소하였다. 경제성장에 따른 농업의 축소는 세계적으로 공통된 현상이지만, 한국의 경우 그 속도가 유래 없이 빨랐다. 농업 GDP가 전체 GDP에서 차지하는 비율이 40%에서 5%로 줄어드는데 걸린 시간은 유럽의 경우 120년, 미국의 경우 95년, 일본의 경우 75년이 각각 소요되었으나 한국은 약 30여년이 소요되었다.¹⁸⁾

18) Kim Jeong-Ho, 「Agriculture in Korea」, Korea Rural Economic Institute, 2010, p.25. 전체 생산에서 농업 생산이 차지하는 비율 변화의 비교는 김용택, 위의 글, 290면 참조.

<표-4 : 한국 농림어업의 GDP 및 고용 비율의 변화(1970~2005)>

(단위 : %)

구분	GDP 비율				고용율		
	농림어업	농업	임업	어업	농림어업	농림업	어업
1970	29.2	25.5	2.0	1.7	50.4	49.5	0.9
1975	27.1	24.0	1.5	1.7	45.7	43.1	2.5
1980	16.2	13.8	1.1	1.2	34.0	32.4	1.6
1985	13.5	11.6	0.8	1.7	24.9	23.7	1.2
1990	8.9	7.8	0.4	0.8	17.9	17.1	0.8
1995	6.3	5.5	0.2	0.6	11.8	11.2	0.6
2000	4.9	4.2	0.2	0.4	10.6	10.2	0.4
2005	3.4	3.0	0.2	0.2	7.9	7.6	0.3

출처 : Kim Jeong-Ho, 「Agriculture in Korea」, Korea Rural Economic Institute, 2010, p.28.

또한, 경제성장을 거듭할수록 생산 양식의 종류가 노동집약적 품목인 미곡, 맥류, 두류의 생산이 줄어들고 자본집약적 품목인 약용작물, 화훼류, 버섯류 등을 비롯하여 돼지, 닭, 오리, 계란, 우유와 같은 품목의 생산이 증가하는 양상이 뚜렷하게 나타났다.¹⁹⁾

2. 농업을 둘러싼 대내외 여건의 변화와 전망

위에서 살펴보았듯이, 전후 국가 재건을 위한 기반 조성에 기여한 바 있는 농업은 국가 산업에서 그 비중이 축소되어 왔다. 대내외적 여건은 계속해서 변화하고 있으며, 한국 농업에 불리한 요소들을 품고 있다.

19) 이태호, 「포스트모던 사회의 농업 정책」, 농업경영·정책연구, 2005, p.510. 1991년부터 2003년 사이의 품목별 농업생산지수의 변화 참조.

이러한 상황 속에서 향후 한국의 국가 경제 상 농업의 역할과 비중에 많은 변화가 있을 것으로 예상된다.

농업 부문의 외부적 압력과 기회와 관련한 가장 대표적인 변화로는 DDA, FTA로 인한 농산물 시장 개방과 새로운 무역질서를 꼽을 수 있다. 이는 한국 농업에 새로운 시장 창출의 기회가 될 수도 있는 동시에 중국의 값싼 농산물의 국내 시장 잠식으로 위기가 될 수도 있기 때문에 능동적 대응체제를 갖추어 해외진출을 확대할 필요와 농업 역량 강화의 필요가 있을 것으로 진단되고 있다.²⁰⁾

농업의 산업적 특성에도 변화가 일고 있다. 세계적으로 IT(정보 기술), BT(생명공학 기술), NT(나노 기술), ET(환경 기술), ST(우주 기술), CT(문화 기술) 등과 같은 신과학기술의 융복합화의 가속화에 따른 바이오 경제시대가 촉발되고 있다.²¹⁾ 이러한 융복합 기술은 농업이 생명산업이라는 첨단 산업으로 발돋움할 “제2의 농업혁명”의 기틀이 되고 있다. 특히 생명공학 기술, 나노 기술, 정보 기술 등은 기존의 농업의 영역을 확장시켜 농업을 기존의 노동집약적 1차 산업에서 기술 중심의 새로운 부가가치산업으로 끌어올릴 가능성을 열고 있다.

지구 온난화와 자원 한계로 인한 농업생산의 변화와 관련하여 기온의 상승으로 인한 농작물 재배지 북상, 수자원 부족, 농업 생산 감소 등의 피해가 예상되고 있다. 또한 시간이 지날수록 농업 생산 감소의 지역적 차이는 더욱 확대될 것으로 전망된다.²²⁾ 또한 수십 년 내에 기존의 에너지 공급 체계가 수요를 따라잡지 못 할 것으로 예측되고 있

20) 박성재 외, 「2020 농어업·농어촌 비전과 전략」, 한국농촌경제연구원, 2010, 3-15면, 이주량·정윤정, 「농산업 R&D 투자생산성 국제비교 및 포트폴리오분석」, 과학기술정책연구원, 2010, 28-30면.

21) Id.; 특히 BT중심의 기술 융복합은 맞춤형 기능성 농식품 생산을 가능하게 하여 국민 개개인의 건강증진을 통한 행복 증진에 기여 할 것으로 전망하고 있다. 성진근 외, 「농업이 미래다」, 삼성경제연구소, 2012, 160면.

22) 박성재 외, 위의 글 면 17면.

으며, 에너지원 및 수자원을 둘러싼 국제적 분쟁과 경쟁이 치열해질 것으로 예상된다. 이에 따라 점차적으로 기존의 화석연료 중심의 에너지원은 대체 에너지원으로의 전환이 이루어질 것으로 예상되고 있다.

이러한 전환은 농업에도 영향을 미칠 것인데, 기후변화에 대비한 기술과 기반시설의 개발, 제도적 수단 마련 등의 대비책을 세움과 동시에 신기술을 이용한 고효율, 자원순환형, 친환경적 농업으로의 전환이 필요하다.²³⁾

대내외적 환경의 변화가 농업의 패러다임 전환을 요구하는 압력으로 작용하고 있는 동시에, 식품산업으로서의 국내 생산 농산물에 대한 인식 또한 전환을 맞고 있어 농업의 향후 전망에 영향을 미치고 있다. 식-농 사이, 즉 농산물의 생산자와 소비자의 시간적·공간적·단계적 거리가 크게 증가하면서 식품소비에 대한 소비자의 불안은 커지고 있으며, 식품사고의 빈발에 따라 건강위험에 대처하기 위한 식품안전관리는 세계 각국의 핵심 국가전략과제로 등장하였고, 식품산업의 중요성은 크게 높아졌다. 식품산업은 농산물의 중요한 판로로 등장했지만, 국내농업과의 연계는 매우 미흡해 식품산업의 원료농산물의 상당수가 해외에서 조달되고 있다.

최근에는 식품안전관리의 효율화를 추구하여 식품안전에 대한 소비자들의 불안을 해소하고자 하는 노력과 식-농 사이의 거리를 줄이기 위한 로컬푸드시스템의 모색이 선진국을 중심으로 전개되고 있으며, 한국에서도 관심이 높아지고 있다. 선진국의 경우, 국가정책적으로 지역 생산 농산물과 식품의 소비를 장려하고 있으며,²⁴⁾ 한국에서도 국내 생산 농산물을 이용한 식품 안전 보장 체제의 도입에 대한 필요성이

23) Id.

24) Id. 대표적으로 일본의 지산지소, 영국의 로컬푸드, 미국과 캐나다의 지역사회식품보장(CFS)과 같은 프로그램을 꼽고 있다.

대두되고 있다. 특히, 유전자조작식품(GMO) 등과 관련하여 엄중한 관리가 요구되고 있다.

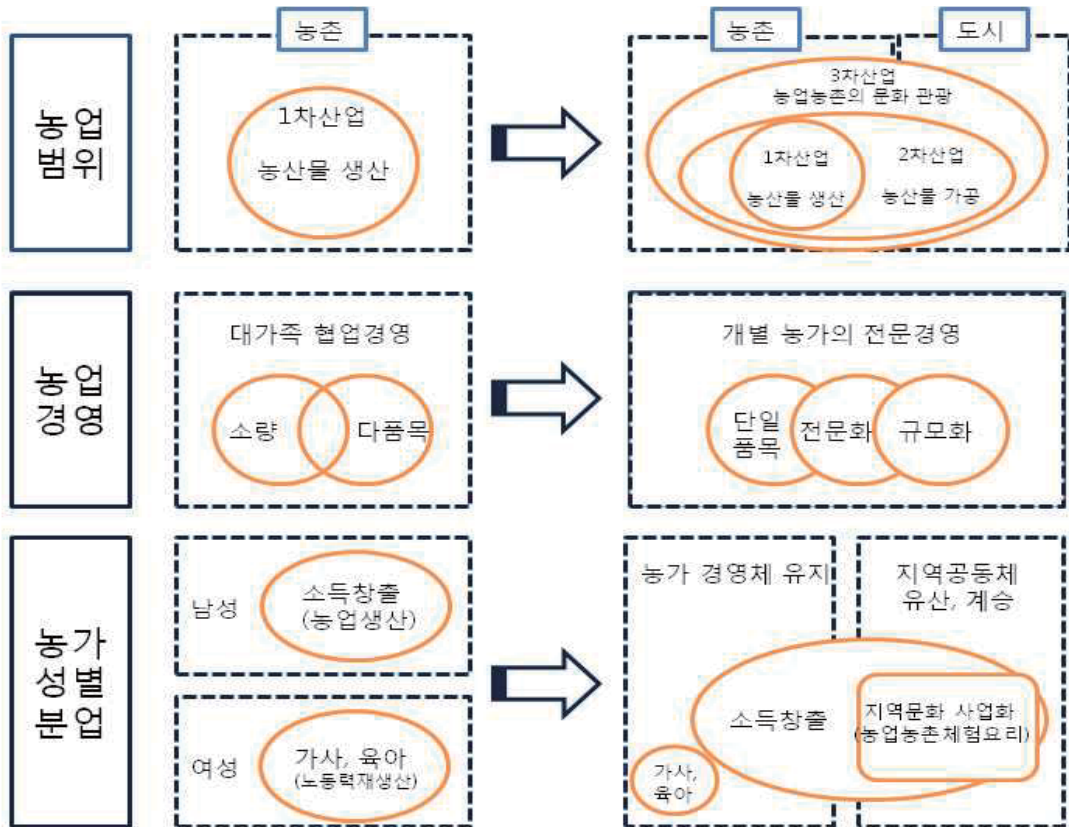
국내외에서 식품안전과 환경보호 차원에서 친환경 농업에 대한 관심이 급증하고 있는 시점에서, 농업의 방식에도 변화가 요구되고 있다. 현대의 농업은 농화학자재를 대량으로 투입하고 대량생산을 목표로 하기 때문에 토양과 수질을 비롯하여 생태시스템에 많은 문제를 불러일으킨다. 또한 경운작업은 토질저하, 토양유실, 단작 경영으로 인한 생물다양성 훼손, 과도한 관개수에 의한 지하수 고갈 등 높은 환경부하를 초래한다. 한국의 농업도 이러한 문제에서 벗어나지 못하고 있다. 그러나 최근 세계적으로 유기농업과 친환경농업에 대한 수요가 늘고 있고, 유기농 산업이 빠르게 성장하고 있다. 한국에서도 2000년대에 들어 친환경농산물의 생산농가, 재배면적, 생산량 증가하고 있으며,²⁵⁾ 이러한 붐과 맞물려 젊은 층의 귀농·귀촌, 먹거리 관련 사회적기업의 설립과 지원이 활발히 이루어짐에 따라 앞으로도 소규모·고소득·친환경·유기농·지역농산물 시장은 꾸준히 성장할 것으로 예상된다.

아울러, 농업의 범위에도 변화가 있어왔다. 최근까지 농업의 범위는 농산물 생산이라는 1차 산업과 농산물 가공과 판매라는 2차 산업의 범위에 머물렀으나, 농업·농촌 문화의 체험과 관광이라는 3차 산업으로 영역을 확대해 나가고 있으며, 특히 3차 산업의 경우, 농업 생산의 보조자 위치에 머물렀던 여성 농업인의 역할이 확대되고 있다. 농업 경영의 형태 역시 전통적인 대가족 협업경영 형태에서 개별농가의 전문경영 형태로 전환되고 있는 추세이다.²⁶⁾

25) 이주량 외, 위의 글 참조.

26) 한국농촌경제연구원, “농어촌산업화 정책 성과평가 및 향후 발전방향 연구”, 농림수산식품부, 2011, 29면.

<그림-2 : 최근 농업·농촌의 변화 추이>



출처 : 한국농촌경제연구원, “농어촌산업화 정책 성과평가 및 향후 발전방향 연구”, 농림수산식품부, 2011, 29면.

제 3 장 한국 농업법제의 변천 과정

제 1 절 농지 개혁 이전

한국은 이미 조선시대 이전부터 근대적인 요소를 갖춘 농지의 소유권 제도를 가지고 있었다. 법사학적으로 농지의 소유권과 농지거래 제도에 표석이 되는 법제로는 공양왕2년(1390년)에 시행된 「과전법(科田法)」, 세조6년(1460년)에 편찬되기 시작한 경국대전 호전(經國大典 戶田), 1912년에 토지조사령 및 조선민사령에 의하여 의용된 일본 「민법」, 1949년에 제정된 「농지개혁법」, 1958년에 제정된 「민법」, 그리고 1994년에 제정된 「농지법」 등을 꼽을 수 있는데,²⁷⁾ 이하에서는 「농지개혁법」 이 전의 법제를 살펴보고자 한다.

1. 조선시대

조선시대(1392년-1897년)에는 이미 농지의 매매, 상속, 임대차가 가능하였고, 법률 상 자유로운 상속과 처분이 가능하였기 때문에 농지의 자유로운 소유권이 존재했던 것으로 간주할 수 있다. 특히, 세조6년(1460년)에 제정된 경국대전 호전의 매매한조(賣買限條)는 농지, 토지, 주택의 자유로운 매매가 허용되었음을 보여주고 있다.

경국대전 호전(經國大典 戶田) 매매한조(賣買限條)

전지가사(田地家舍)를 매매(賣買)하고 15일을 지나면 되물릴 수 없고 100일 내에 관아에 입안(立案)을 득한다.²⁸⁾

27) 송재일, “한국의 경제성장에 따른 농지관련 법제의 변천과 평가”, 한국법제연구원 워크숍자료집, 2013. 4. 19, 18면.

28) 송재일, 위의 글, 19면 n. 17. 원문은 “田地家舍賣買 限十五日勿改 竝於百日内 告官受立案”.

이와 같은 자유소유권의 도입의 경제적 배경에는 공양왕2년(1390년)에 시행된 「과전법(科田法)」을 통하여 토지를 무상몰수 무상분배하고 농민이 소유권과 경작권을 가지도록 자작농체제를 도입하였으나, 이 제도에서 상속은 허가하되 매매는 금지함으로써 생활난을 겪는 영세 농민들이 불법적으로 토지를 매매하는 현상이 근절되지 않아 제도상의 개선이 필요가 있었던 점을 들 수 있다.²⁹⁾ 매매를 제도적으로 허가하였고, 이러한 변화가 매매한조에 반영된 것으로 보인다.

농지임대차와 관련하여 조선 초기에는 농장제가 발생하여 농민들이 신분적으로 예속되어 지배를 받았으며, 이와 더불어 원칙적으로 지배 예속 관계가 아닌 계약관계로 볼 수 있는 소작계약 역시 법적으로 인정되었다.³⁰⁾ 그러나 소작계약에서 소작권은 지위·신분에 영향을 받는 매우 약한 권리였다.

이 시기의 농지 법제로 미루어보아, 자작농제도와 농지의 자유로운 매매·임대가 이루어져 비교적 근대적 시스템이 갖추어졌으나, 농민의 사회적, 경제적 지위는 취약하여 농장에 예속되거나 소작농으로 착취당하는 경우가 빈번하였던 시기로 평가할 수 있다.

2. 대한제국 시기

조선 말·대한제국 시기(1897년~1910년)의 농지관련법제는 조선시대의 법제를 승계하되 근대적 법제로 나아가려는 과도기적 성격을 띠고 있었으며, 이 당시 경제적으로는 일본인들의 활발한 한국 진출과 농업이민이 이루어지고 있었다.

광무 5년(1901년)에 토지, 조세제도의 정비 및 토지의 도매(盜賣)를 방지하기 위하여 지계아문(地契衙門)이 설치되고, 일부 지역에서 지계(地契)가 발급되었다. 지계란 토지의 소유자가 토지를 매매, 양도, 전

29) Id.

30) Id., 22면.

당할 때에 관청의 인허를 받아 발급하고, 지계를 발급받지 않으면 토지가 몰수되는 강제적인 제도였다.³¹⁾ 지계는 조선시대 입안제도에서 근대적 등기제도로 발전하는 과도기의 제도로서의 의의는 있으나, 제대로 행해지지 않은 채 곧 중지되었다.³²⁾

증명은 융희 3년(1908년)에 실시된 ‘토지·가옥 증명 규칙’에 의한 증명과 ‘토지·가옥 소유권 증명 규칙’에 의한 증명의 2종류가 있었는데, 당시 농민들에게 복잡하고 낯선 절차였다.

지계와 증명은 소유권의 증명과 보호를 위한 근대적 제도를 도입하려는 시도였으나, 농민들에게는 오히려 불리하게 작용하였다. 즉, 한국인에게는 낯선 경매 절차를 통하여 당시 한국에 진출해 있던 일본인들이 농지를 매점하는데 이용되었던 것으로 보인다.³³⁾ 이러한 불합리한 제도의 도입은 당시의 정치·경제적 배경으로 설명할 수 있다. 당시는 다수의 일본인들이 한국에 진출하던 시기로, 특히 일본에 비하여 농지 가격이 현저히 저렴한 한국에 농업이민을 오는 일본인의 진출을 돕기 위한 법적 수단이었다고 해석할 수 있다.³⁴⁾

3. 일제 강점기

일제 강점기(1910년~1945년) 농지와 관련하여서는 기본적으로 일본 「민법」이 적용되었다. 초기에는 조선민사령에 의하여 조선의 관습법,³⁵⁾ 소작에 관한 관련 법령 등이 적용되었으나, 조선민사령의 개정 에 의하여 적용이 허용된 관습법의 범위가 점차 줄어들었고, 후반기

31) Id., 26면 (박병호, 한국의 법, 세종대왕기념사업회, 1999, 190면 재인용.

32) Id.

33) Id., 25-26면 (박병호, 한국의 법, 세종대왕기념사업회, 1999, 189-191면 재인용).

34) Id.

35) Id., 26면, n. 42 : 조선민사령에 의하여 전통적인 특수소작(영소작)과 같은 우리 관습법이 적용되는 예외적인 경우(“부동산에 관한 물권의 종류 및 효력에 관하여는 제1조의 법률에서 정한 물권을 정한 외에는 관습에 의한다.” 1912. 3. 18. 제정 명치제정 제7호 제12조.)를 말한다.

에는 거의 예외 없이 일본민법이 기본법으로 적용되었다.³⁶⁾

당시 일본 「민법」 상에는 지주-소작제가 허용되어 다수의 소작분쟁이 있었는데, 한국에서도 이러한 열악한 상황이 동일하게 벌어졌던 것으로 보인다. 농지임대차와 관련하여 소작분쟁 해결에 관계된 소작조정령(1932년), 소작관계를 규율한 조선농지령(1934년), 소작료의 상한을 정한 소작료통제령(1939년)이 있었으나, 잘 지켜지지 않았고 소작인에 불리하여 실효성이 없었던 것으로 보인다.³⁷⁾

또한 일제 강점기 초기인 1912년부터 1918년에 걸쳐 토지조사사업이 실시되었는데, 이미 잘 알려진 바와 같이³⁸⁾ 이 사업의 주된 목적은 소유자의 확정과 측량이었으나, 토지가 총독부를 통하여 일본인 회사로 넘어가게 되어 한국인 농민의 소작권, 도지권, 입회권, 개간권 등이 부정되었다. 다시 말해 이 시기농지법제는 한국의 농업 발전이나 농민 보호가 아닌 한국 농민으로부터 농지 착취의 수단으로 악용된 것으로 평가할 수 있다.

이 시기는 일본제국의 팽창을 위하여 한국을 비롯한 식민지에서 농업을 비롯한 각종 산업 잉여를 착출하던 시기로, 농지의 개간과 농업의 생산성은 다소 증가하였으나 대량의 농산물이 일본 기업을 통하여 반출되어 한국 국내 경제에는 크게 기여하지 못 했을 것으로 보인다.

4. 미군정 시기

제2차 세계대전 이후 식민지배에서 벗어나 미군정기(1945년 9월~1948년 8월)에 접어들었을 당시 한국의 산업은 농업 위주였으나, 농지의

36) Id., 26면.

37) Id., (한국농촌경제연구원, 농지개혁사연구, 1989. 11, 167-212면 재인용).

38) 자세한 내용은 송재일, 위의 글, 27-30면 (한영우, 다시 찾는 우리 역사, 전면개정판, 경세원, 2009. 6., 유인호, 한국농지제도의 연구-토지조사사업과 농지개혁의 성격분석-백문사, 1975 참조).

대부분은 대지주가 소유하였고 농민의 85% 이상이 소작농으로 취약한 상황에 놓여있었으며, 국가적으로는 사회적 불안정과 식량위기에 처해있었다.³⁹⁾ 이러한 상황에서 미군정은 ‘최고소작료 결정의’⁴⁰⁾을 공포함으로써 고율소작료의 인하, 고율소작료를 초과하는 신규 소작계약 무효화, 일방적 소작계약 해지 무효화 등의 조항을 둠으로써 소작농을 보호하고자 하였으나, 지주의 반발로 잘 지켜지지 않았다.⁴¹⁾

또한 1948년 한국 정부의 수립 전 귀속농지의 분배와 농지개혁을 시도하던 미군정은 ‘귀속농지 매각령’⁴²⁾을 공포하여 귀속농지에 대한 매각 및 분배를 단행하였다. 이때 농지를 경작하는 소작인이 우선매수권을 가졌는데, 비록 매각령에 해당되는 농지의 면적이 크지 않았고 큰 성과를 거두지는 못 하였으나 최초의 민주적 토지소유권의 창설의 시도라는 점에서 의의가 있다고 평가할 수 있다.⁴³⁾

제 2 절 개혁기 : 해방~1960년대

개혁기로 명명할 수 있는 해방 직후부터 1960년 전후에 이르는 시기에는 해방 전부터 논의되던 지주제 해체, 자작농체제 확립, 농지개혁이 시도되었으며, 현행 농지제도의 근간이 되었다.

해방 당시 한국의 경제구조는 농업위주였고, 농지가 주요 생산 수단이었으나 농민들은 대부분이 소작농으로 가혹한 조건 아래 농업에 종사하고 있었다. 이에 한국은 자작농을 창설하여 사회와 경제의 안정을 기하고 농업생산성을 높여 식량문제를 해결해야 하는 국면에 놓여 있었

39) 송재일, 위의 글, 32면 (윤철홍, “농지개혁과 토지소유질서의 재편”, 『소유권의 역사』, 법원사, 1995, 229면 재인용); 해방 직후 자작농의 비율은 14.2%, 소작 및 자소농(自小作)의 비율은 85.8%, 소작료는 보통 50%에서 최고 90%에 달하였다고 한다.

40) 군정법령 제9호 1945. 10. 5

41) 송재일, 위의 글, 32면.

42) 군정법령 제173호 1948. 3. 22.

43) 송재일, 위의 글, 33면.

다. 이러한 경제적 배경 하에 자작농 창설정책이 시행되었는데, 이 시기의 정책과 관련한 대표적인 법은 제헌 「헌법」(1948년 제정)과 「농지개혁법」(1949년 제정)을 꼽을 수 있다.

1. 제헌 「헌법」

1948년 7월 17일 제헌「헌법」(헌법 제1호)은 최고규범으로서 법치주의, 민주주의의 기초를 놓은 법제라 할 수 있다. 특히 제헌「헌법」에서는 제 86조에서 농지문제 해결을 통한 사회와 경제의 민주화를 달성하기 위하여, 경자유전의 원칙을 함축적으로 규정하고 농지개혁에 필요한 헌법적 근거를 마련하였다.

제헌 「헌법」

제 6 장 경제

제86조 농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.

2. 농지개혁법

제헌 「헌법」에 근거하여 국회는 1949년 6월 21일에 전문 6장 29개조의 「농지개혁법」(법률 제31호)을 제정·공포하였다. 그러나 예산상의 문제로 개정안이 제출되어 1950년 3월에 개정법(법률 제108호)이 국회를 통과하고 공포되었으며, 곧이어 동법의 시행령과 시행규칙이 제정·공포되었다. 따라서 농지개혁은 「농지개혁법」의 개정법에 따라 단행된 것이다.

「농지개혁법」

제정이유

우리나라 헌법정신에 의거하여 농지를 농민에게 적정히 분배함으로써 농민생활의 향상 및 국민경제의 균형발전을 도모하려는 것임.

- ① 농지를 전·답·과수원, 실제경작에 사용되는 토지등과 농도·수로등 당해 몽리농지에의 부속시설로 함.
- ② 이 법의 원활한 운영을 위하여 중앙과 지방에 각각 농지위원회를 두고 매수농지의 평가에 관한 사항등을 담당하도록 함.
- ③ 농가의 정의를 확실히 하여 법해석상 이론이 없도록 함.
- ④ 정부에서 매수하는 농지가격을 평년작 주산물 생산량의 150%를 당해 토지임대차가격과 대비하여 공통배률을 정하는 방법으로 산정하도록 함.
- ⑤ 지주가 소유농지를 산업에 전환시킬 때에는 특혜를 주도록 함.
- ⑥ 분배받지 않은 농지와 상환이 완료된 농지는 자유로 매매할 수 있도록 함.
- ⑦ 농민에게 균등한 경작권을 주기 위하여 1가구당 3정보를 초과하지 못하도록 함.
- ⑧ 분배받은 농지에 대한 상환은 5년간 년부로 납입하도록 함.
- ⑨ 농지의 소작, 임대차, 위탁경영등은 경자유전의 원칙에 의하여 일체 인정하지 아니함.
- ⑩ 남조선과도정부법령 제173호는 이를 폐지함.

제 1 장 총 칙

제 1 조 본법은 헌법에 의거하여 농지를 농민에게 적정히 분배함으로써 농가경제의 자립과 농업생산력의 증진으로 인한 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형과 발전을 기함을 목적으로 한다.

제 2 장 취득과 보상

제 5 조 정부는 좌에 의하여 농지를 취득한다.

- 1. 좌의 농지는 정부에 귀속한다.
 - (가) 법령급 조약에 의하여 몰수 또는 국유로 된 농지
 - (나) 소유권의 명의를 분명치 않은 농지
- 2. 좌의 농지는 적당한 보상으로 정부가 매수한다.

- (가) 농가 아닌 자의 농지
- (나) 자경하지 않는 자의 농지, 단, 질병, 공무, 취학등 사유로 인하여 일시 이농한 자의 농지는 소재지위원회의 동의로써 도지사가 일정 기한까지 보류를 인허한다.
- (다) 본법 규정의 한도를 초과하는 부분의 농지
- (라) 과수원, 종묘포, 상전등 숙근성 작물재배토지를 3정보이상 자영하는 자의 소유인 숙근성작물재배이외의 농지

제10조 본법에 의하여 농지를 매수당한 지주에게는 그 희망과 능력 기타에 의하여 정부는 국가경제발전에 유조한 사업에 우선삼획케 알선할 수 있다.

제 3 장 분배와 상환

제11조 본법에 의하여 정부가 취득한 농지 급 별도 법령에 의하여 규정한 국유농지는 자경할 농가에게 좌의 순위에 따라 분배 소유케 한다.

1. 현재 당해농지를 경작하는 농가
2. 경작능력에 비하여 과소한 농지를 경작하는 농가
3. 농업경영에 경험을 가진 순국렬사의 유가족
4. 영농력을 가진 피고용 농가
5. 국외에서 귀환한 농가

「농지개혁법」의 입법목적은 “헌법에 의거하여 농지를 농민에게 적정히 분배함으로써 농가 경제의 자립과 농업생산력의 증진으로 인한 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형과 발전을 기함”이었다(제1조).

「농지개혁법」의 적용대상인 농지는 전, 답, 과수원, 잡종 기타 법적 지목 여하에 불구하고 실제경작에 사용하는 토지현상에 의하고, 농지경영에 직접 필요한 지소(池沼), 농로(農路), 수로(水路) 등은 당해 농지에 부속하는 것으로 보았고(제 2 조), 경자유전의 원칙 하에 농가 아닌 자의 농지, 자경하지 않는 자의 농지, 1가구당 3정보(ha)를 초과하는 농지 등을 매수하여 경작농민에게 유상으로 분배하며(제 5 조), 농지의

분배는 농지의 종목, 등급 및 농가의 능력 등을 고려하되, 농가당 소유 한도는 3정보였다(제12조). 분배받은 농지에 대하여는 분배받은 농가의 대표자 명의로 등록하고 가산(家産)으로서 상속도 가능하였으나(제15조), 상환이 완료될 때까지 매매, 증여 기타 소유권의 처분이나 저당권, 지상권, 선취특권 기타 담보권의 설정을 제한하였다(제16조). 상환 가격은 평년작의 150%로 책정하여 매년 30%씩 5년간 분할상환하는 조건이었다.⁴⁴⁾

분배방법으로는 대상농지를 현재 경작하고 있는 농가(소작농), 경작 능력에 비하여 과소한 농지를 경작하는 농가, 농업경영에 경험을 가진 순국열사의 유가족, 영농력을 가진 피고용 농가, 국외에서 귀환한 농가의 순위로 분배·소유케 하되, 분배농지의 규모는 그 노동력과 농업생산수단의 보유상태에 의하여 결정하였다(제11조).

분배받지 않은 농지 및 상환을 완료한 농지는 소재지 관서의 증명을 얻어 당사자가 직접 매매할 수 있게 하였으며(제19조), 일체의 농지는 법령에 의하여 인허한 경우를 제외하고, 소작, 임대차, 위탁경영 등 행위를 금지하였다(제17조).

농지개혁법 시행 후 이를 거부, 기만 또는 위반한 자에 대하여는 무상몰수, 경작권 상실, 벌금 등의 처벌규정을 두었다(제25조).

제 3 절 근대화기 : 1960년대~1970년대

1. 농지개발·보전 법제

근대화기로 명명할 수 있는 1960년 전후에서부터 1970년대에 이르는 이 시기에는 식량안보와 식량자급을 위하여 사유미간지 개간과 농지보전 정책이 시행 되었으며, 법제적으로는 토지관련법제의 제정 없이 일

44) 송재일, 위의 글, 35면 (농촌경제연구원, 농지개혁사연구, 1989. 11 참조).

제식민지 시대의 법령이 거의 그대로 준용되는 동시에 농지개혁의 미비점을 보완하는 개정이 주를 이루었다.

1953년부터 추진된 식량증산계획과 연계되어 농지확대를 위해 공유수면매립법(1962년), 「개간촉진법」(1962년), 「농경지조성법」(1967년), 「농지보전 및 이용에 관한 법률」(1972년), 「농지확대개발촉진법」(1975년) 등이 제정되었다. 또한 1962년부터 경제개발 5개년계획이 시행되면서 토지의 수요구조가 농지 대신 공장부지, 상업용지, 공공용지 중심으로 전환되기 시작하였으며, 이에 따라 국토개발 관련 법제가 다수 제정되어 주거용지와 공업용지의 원활한 확보가 추진되었고, 「도시계획법」(1962년) 「국토건설종합계획법」(1963년), 「수출공업단지개발조성법」(1964년), 「토지계획정리사업법」(1966년) 등이 제정되었다.⁴⁵⁾

이 시기의 주목할 만한 농업관련 법제로는 제·개정 연도 순으로 「민법」(1958년 제정), 개정 「농지개혁법」(1960년 개정), 개정 「헌법」(1962년 개정), 「농지보전 및 이용에 관한 법률」(1972년 제정) 등을 꼽을 수 있다.

(1) 「민법」

1958년 2월 22일에 「민법」(법률 제471호)이 제정되어 1960년 1월 1일부터 시행되었다. 이 때 제정된 「민법」에는 조선시대의 소유권 요소보다는 서구와 일본 「민법」 상의 소유권 개념이 이식되어 있으며, 일본 「민법」과의 유사성은 농지거래, 농지상속과 관련된 조항에도 나타났다. 따라서 「민법」의 제정 뒤에도 일본 「민법」이 적용되던 시기와 실질적으로 큰 차이는 생기지 않았다고 볼 수 있다. 단, 「민법」의 제정을 통하여 등기주의원칙에 따라 농지매매증명을 갖추지 못한 농지

45) 송재일, 위의 글 31면; 국토개발법제와 관련하여 자세히는 김은환, 「An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth-Formation of Social Infrastructure-」, 한국법제연구원, 2012 참조.

매매계약의 효력이 없는 것으로 간주되었기 때문에 하나의 변화로 평가할 수 있다. 또한 「민법」의 제정 이전에 제·개정된 「농지개혁법」과 대치되지 않도록 농경지를 전세로 하지 못 하도록 정하고 있는 것을 특징으로 들 수 있다.⁴⁶⁾

<p>제정 「민법」</p> <p>제 2 편 물 권</p> <p>제 1 장 총 칙</p> <p>제186조 (부동산물권변동의 효력) 부동산에 관한 법률행위로 인한 물권의 득실변경은 <u>등기하여야 그 효력이 생긴다.</u></p> <p style="text-align: center;">제 6 장 전세권</p> <p>제303조 (전세권의 내용) ① 전세권자는 전세금을 지급하고 타인의 부동산을 점유하여 그 부동산의 용도에 좇아 사용, 수익할 권리가 있다. ② <u>농경지는 전세권의 목적으로 하지 못한다.</u></p> <p style="text-align: center;">제 5 편 상속</p> <p style="text-align: center;">제 1 장 호주상속</p> <p>제996조 (분묘등의 승계) 분묘에 속한 1정보이내의 금양임야와 6백평이내의 묘토인 <u>농지</u>, 족보와 제구의 소유권은 호주상속인이 이를 승계한다.</p>

(2) 개정 「농지개혁법」

1960년 10월 13일에 개정된 「농지개혁법」(법률 561호)에서는 농지개혁 시행 당시 미흡했던 점을 보완하였다. 농지경영에 직접 필요한 부속시설에 농막, 퇴비사, 탈곡장, 양수장, 공작장을 추가하고(제2조), 이러한 시설과 자영하지 아니하는 과수원, 상전, 종묘포 또는 기타 다년생 식물을 재배하는 농지에 대하여서는 시가에 의하여 별도 사정하도록 하였다(제7조). 또한 분배농지에 대한 상환은 물납 또는 금납제이

46) 송재일, 위의 글 41-42면.

던 것을 금납제로 하였다(제13조). 이밖에 분배농지 상환미완시의 매매 등 행위의 제한에 대한 예외를 신설하여, 학교, 정부, 공공단체, 교육기관 등이나 학술, 연구 등 특수한 목적을 위해서는 가능하도록 하였고(제16조), 상환이 완료되었을 때에는 시·구·읍·면의 장은 상환 완료일로부터 30일 이내에 수배자 명의로 당해 농지의 소유권이전등기를 하도록 하는 절차규정을 신설하였다(제16조). 농지를 분배받은 자가 상환금을 체납한 때에는 분배농지반환청구의 소를 제기할 수 있게 하던 것을 국세체납처분의 예에 의하여 처분하도록 하였다(제18조).

(3) 개정 「헌법」

1962년에 개정된 「헌법」(헌법 제6호)에서는 고율의 소작료나 지주-소작제와 관련된 농지제도의 개혁이 어느 정도 달성된 것으로 간주하여, 제헌헌법 제86조⁴⁷⁾와 같은 농지분배규정을 삭제하고, 제113조에서 소작제도를 법률이 정하는 바에 따라 금지하는 조항을 삽입하였다. 또한 농지의 이용과 관련하여 국가가 제한과 의무를 과할 수 있다는 규정을 두었다(제114조).

「헌법」(헌법 제6호)

제113조 농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다.

제114조 국가는 농지와 산지의 효율적 이용을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

분배규정의 삭제와 소작제도의 금지조항에 대하여 법률에 의하여(즉, 법률 부재 시) 소작제도가 존재할 수 있게 되었는데, 이로 인하여 경자유전의 원칙은 완화 내지 후퇴된 것으로 평가⁴⁸⁾할 수 있다.

47) “농지는 농민에게 분배하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.”

48) 송재일, 위의 글, 43면(김철주, 헌법학신론, 박영사, 1995, 196면 재인용).

(4) 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」

1972년에는 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」(법률 제2373호)이 제정되었다. 당시의 주곡은 쌀이었으며, 식량자급을 이루기 위해서는 우선 쌀의 자급이 이루어져야 했기 때문에 무절제한 우량농지의 전용을 방지하기 위하여 동 법의 제정이 필요했다⁴⁹⁾는 경제적·정책적 배경이 있었다.

「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」

제 1 조 (목적) 이 법은 농지의 전용을 적절히 규제하여 이의 보전을 도모하고 그 이용도를 높여 농업생산력의 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제 2 조 (정의) ① 이 법에서 “농지”라 함은 그 법적지목에 불구하고 경작 또는 다년생 식물이나 목초의 재배에 사용되는 토지와 다른 법률의 규정에 의하여 농지로 사용하기로 결정 고시된 토지를 말한다.
 ② 이 법에서 “전용”이라 함은 농지를 경작 또는 다년생 식물이나 목초의 재배 이외의 목적에 사용하기 위하여 그 형질을 변경하거나 농경에 장애가 되는 시설·구조물등을 설치하는 것을 말한다.

제 3 조 (농지전용의 제한) ① 도시계획법 제2조제2호의 규정에 의한 도시계획구역과 수출산업공업단지개발조성법 제3조 및 지방공업개발법 제2조의 규정에 의하여 공업단지 예정지 또는 공업개발장려지구로 지정된 지역(이하 “도시계획구역등”이라 한다) 밖에 있는 농지를 전용하고자 하는 자는 다음 각호의 1에 해당하는 용지로 사용할 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 농지의 소재지를 관할하는 서울특별시장·부산시장 또는 도지사(이하 “도지사”라 한다)의 허가를 받아야 한다. 다만, 동일인이 동일사업에 사용하기 위하여 2정보미만의 농지를 전용하는 경우에는 그 농지의 소재지를 관할하는 구청장·시장 또는 군수(이하 “군수”라 한다)의 허가를 받아야 한다.

1. 농지개량시설용지

49) 송재일, 위의 글, 44면.

- 2. 국토보존시설용지
- 3. 농가주택 및 그 부속시설용지
- 4. 농막·퇴비사 기타 대통령령으로 정하는 영농시설용지
- 5. 제5조의 규정에 의한 허가를 받은 자가 그 허가받은 목적에 사용하는 토지

「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」은 1975년에 전면 개정되었으며, 개정을 통하여 절대농지(제2조 제5호)와 상대농지(제2조 제6호) 개념을 도입하고 ‘농지전용 허가제도’를 시행하는 등 행정관청의 엄격한 통제를 통해 주곡자급에 필요한 농지 확보 등을 주요내용으로 하였는데, 특히 우량농지를 절대농지로 지정하고 고시하도록 하여 타목적으로 사용하는 것을 엄격히 제한하였다(제2조~제4조).

개정「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」(법률 제2837호)

제 2 조 (정의) 5. “절대농지”라 함은 공공투자에 의하여 조성된 농지, 농업기반이 정비된 농지, 집단화된 농지로서 제3조제1항의 규정에 의하여 농수산부장관이 지정한 농지를 말한다

7. “농지의 전용”이라 함은 농지의 형질을 변경하거나 농지의 이용에 장애가 되는 시설 또는 구조물의 설치등으로 농지를 농작물경작, 다년성 식물재배 또는 목초재배 이외의 목적에 사용하는 것을 말한다.

제 4 조 (농지전용의 제한) ③ 농수산부장관은 제1항 또는 제5조제1항의 규정에 의하여 대통령령이 정하는 일정면적이상의 절대농지의 전용을 허가·동의 또는 승인할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

2. 농촌근대화 법제

1960~70년대에는 농촌근대화, 농산물 생산량과 농지효용증대를 목표로 많은 법령이 제정되었다. 이 시기 한국의 경제는 산업화 초기 단계

를 맞이하였고, 농업잉여의 축적 보다는 농산물의 생산을 통한 도시민의 경제활동 지원에 초점을 맞추고 농업생산성 증대를 위한 정책이 펼쳐졌다.

특히 이 시기는 육성법과 진흥법의 제정이 두드러지는 시기로, 공업화 기반 마련, 국토해양 개발 등을 위하여 다양한 국토 개발 법제와 함께 농촌의 근대화를 촉진하는 법제들이 제정되었다. 그 과정에서 농업·농촌의 근대화 역시 정부의 주도 하에 다수의 촉진법을 통해 시도되어졌다.

이와 관련한 대표적인 법제로는 제·개정 순으로 「농어촌전화촉진법」(1965년 제정), 「농촌근대화촉진법」(1970년 제정), 개정「헌법」 등을 꼽을 수 있다.⁵⁰⁾

(1) 「농어촌전화촉진법」

한국은 1945년 이후 전력 공급설비의 제한 등으로 인하여 전력난을 겪어왔다. 1960~70년대에 들어서부터는 산업화의 추진으로 인하여 생산시설의 가동을 위하여 전기가 안정적으로 공급되고 있던 도시 지역에 비하여 농어촌지역의 전화는 뒤처지고 있는 형편이었다. 이에, 「농어촌전화촉진법」은 당시 전기가 공급되지 않고 있던 농어촌의 전화를 촉진하여 농어업 생산력을 증강하는 동시에 농어민의 생활향상을 도모하기 위하여 1965년에 제정되었다.

50) 이 외에도 1950-60년대를 농어촌 정비 및 개발의 태동기로, 70년대를 중흥기로 보고, 이 시기에 입법된 주요 농어촌 정비 및 개발 관련 법제로 「토지개량사업법」(1961년 12월 31일), 「지하수개발공사법」(1969년 1월 17일), 「토지개량사업장기채정리특별조치법」(1963년 3월 5일)이 있었고, 그 밖에도 「개간촉진법」(1962년 2월 22일), 「농경지조성법」(1967년 1월 16일), 「농촌근대화촉진법」(1970. 1. 12), 「대통령지시」(1970. 4. 20), 「국토이용관리법」(1972. 12. 30)등을 꼽는 견해도 있다. KDI, 「2012 경제발전경험모듈화사업 : 농어촌 정비 및 개발 지원 관련 법제」, 2012, 22-27면.

「농어촌전화촉진법」

제 1 조 (목적) 이 법은 전기가 공급되어 있지 아니한 농어촌의 전화를 촉진함으로써 농어업의 생산력을 증강하고 농어민의 생활향상을 도모함을 목적으로 한다.

제 3 조 (공사비의 부담) 이 법의 규정에 의한 전기시설공사에 소요되는 자금은 다음에 정하는 바에 의한다.

1. 배전시설공사비는 전기사업자의 자기부담금(전기사업법 제19조의 규정에 의하여 상공부장관의 인가를 얻은 금액)과 재정자금의 용자금 또는 기타 용자금(이하 “용자금”이라 한다)으로 충당한다.
2. 내선시설공사비는 전기수용자의 부담으로 한다.

제 5 조 (자금조치) ① 정부는 전조의 농어촌전화사업계획서 및 자금계획서를 심의결정하여 이에 소요되는 자금중 재정자금의 용자를 필요로 하는 금액을 익연도 예산에 계상한다. 다만, 재정자금이 부족할 때에는 기타 용자금에 대한 필요한 조치를 취한다.

제11조 (상환기간등) ① 용자금의 원리금의 상환기간은 20년으로 한다.

「농어촌전화촉진법」을 통하여 정부는 재정용자금 1억원, 산업은행 자금 2억원의 용자를 결정하고⁵¹⁾ 농어촌전화사업을 본격적으로 추진하였다. 제정 당시 상환기간은 20년으로 하였으나(제11조), 이후 농어촌 주민들의 소득수준에 비하여 상환기간이 짧아 부담이 크다는 여론이 있어 1967년 개정을 통하여 5년 거치 후 30년 균분으로 상환하는 것으로 하였다.⁵²⁾ 당시 용자금은 매월분 전기요금 징수를 통하여 일괄적으로 징수하였다(제12조).

「농어촌전화촉진법」을 통하여 시행된 농어촌전화사업은 농어촌의 생산력을 증강시켜 농어민의 경제발전은 물론이고 교육, 문화, 보건, 위생

51) KDI, 「2011 경제발전경험모듈화사업 : 전력보급 확산을 위한 농어촌 전화(電化)사업」, 2011, 12면.

52) Id.

등의 수준을 향상시키는 선도적인 사업이었다는 평가를 받고 있다.⁵³⁾

(2) 「농촌근대화촉진법」

「농촌근대화촉진법」은 농지의 개량·개발·보전 및 집단화와 농업의 기계화에 의한 농업생산력을 증진시키고 농가주택을 개량함으로써 농촌근대화를 촉진하기 위한 목적으로 1970년에 제정되었다.

「농촌근대화촉진법」

제1조 (목적) 이 법은 농지의 개량·개발·보전 및 집단화와 농업의 기계화에 의한 농업생산력을 증진시키고 농가주택을 개량함으로써 농촌근대화를 촉진하게 함을 목적으로 한다.

제4조 (농지개량사업의 원칙) 농지개량사업은 농지자원의 종합적 개발과 보전에 기여하고 농업생산력의 증진과 농업경제의 발전에 적합하도록 실시되어야 한다.

「농촌근대화촉진법」에 의하여 주로 수행된 사업은 농지개량사업, 농업기계화사업, 농가주택개량사업이 있었으며, 이 시기의 농어촌 정비 및 개발사업의 추진을 위한 근거법이자 대표입법으로의 역할을 하였다.⁵⁴⁾

「농촌근대화촉진법」에 의거한 농지개량사업은 농지자원의 종합적 개발과 보전에 기여하고 농업생산력의 증진과 농업경제의 발전에 기여하기 위한 목적을 가진 관계배수시설·농업용도로·기타농지의 보전이나 그 이용에 필요한 시설의 설치·관리·변경 또는 폐합, 농지구획 정리,

53) Id. (“10년도 안 되는 단기간에 우리 국민의 저력이 발휘되어 전화사업은 원활히 시행되었고 계획대로 1979년까지 도서 및 벽지 5만여호를 제외하고 전화사업이 마무리 되었으며 전력이 공급되지 않는 상태였던 5만여호도 1983년부터 사업이 재개되어 1987년의 전화율은 99.8%로 농어촌 전화사업은 성공적으로 마무리 되었다.”) 이 외 구체적인 전화사업의 성과는 KDI, 위의 글(2011) 참조.

54) Id.

답(改畓) 또는 개전(改田), 농업을 목적으로 하는 매립 또는 간척, 농지 또는 농지의 보전이나 그 이용에 필요한 시설의 재해복구, 농지에 관한 권리 및 그 농지의 이용에 필요한 토지에 관한 권리, 농업용 시설과 물의 사용에 관한 권리의 교환 및 분합, 기타 농지의 개량 또는 보전을 위하여 필요한 사업(제2조 제1호)을 말하는데, 구체적으로는 농업용수개발사업, 경지정리사업, 농지개발과 초지조성사업 등 실시하였다.⁵⁵⁾

농업기계화사업은 농업에 사용되는 기계와 기구를 생산 또는 도입하여 농가에 보급시키거나 그 용역을 농민에게 제공하여 농산물의 생산을 증가시키는 사업이며(제2조 제2호), 농가주택개량사업은 농촌근대화에 적합하도록 농가주택을 건설하거나, 개량하는 사업이다(제2조 제4호).

위의 사업들은 주로 농업진흥공사가 담당하였는데, 농지개량사업의 경우 제정 시에는 국가·지방자치단체·농업진흥공사·농지개량조합 또는 토지소유자가 시행자로 정해져(제7조) 민관협력체제로 시행되었으나, 이후 사업의 절차 간소화를 위하여 농업진흥공사에 많은 권한을 이양하도록 개정하였다.⁵⁶⁾

(3) 개정 「헌법」

1972년에 개정된 「헌법」(헌법 제7호)에서는 제120조에서 농어촌개발을 위한 계획 수립 및 지역발전에 관한 조항과 농어민의 자조조직 육성에 대한 조항을 삽입하였다.

55) Id., 42면.

56) 1971년 1월 22일 개정 「농어촌근대화촉진법」(법률 제2298호). 이후 동법의 개정 과정과 개정 이유에 관하여는 Id., 44-47면 참조.

「헌법」(헌법 제7호)

제120조 ① 국가는 농민·어민의 자조를 기반으로 하는 농어촌개발을 위하여 계획을 수립하며, 지역사회의 균형있는 발전을 기한다.
② 농민·어민과 중소기업자의 자조조직은 육성된다.

비록 시기적으로 보자면 「헌법」의 개정은 「농어촌전화촉진법」(1965년 제정)이나 「농촌근대화촉진법」(1970년 제정)보다 뒤늦은 1972년에 이루어졌으나, 이 시기 농촌의 근대화를 위한 열의와 기초를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 「헌법」의 개정 이후에도 농업과 농촌의 근대화를 위하여 「농업계기계화촉진법」(1978년 제정) 등이 제정되었다.

제 4 절 구조개선 및 개방기 : 1970년대 후반~1990년대

1. 농촌소득 증대 관련 법제

근대화를 거치면서 농업의 생산효율성이 증가하면서 1977년에는 주곡의 자급이라는 목표가 드디어 달성되었고, 농가의 소득도 증가하기 시작하였다. 그러나 동시에 농가의 부채도 크게 늘기 시작하였으며, 1970년대 후반에 들어서면서 산업화로 빠르게 발전하던 도시와의 소득 격차가 벌어지기 시작하였다.

인력 면에서는 도시의 제조업 인력 조달을 위하여 농촌의 젊은층이 농촌을 이탈하였기 때문에, 농촌에는 일손 부족과 농촌 임금 인상이 가속화되었다. 농산물의 수요에도 변화가 있었는데, 중동의 건설붐과 무역수지 흑자 실현이 맞물리면서 경기의 호황을 누리면서 곡물의 수요가 줄어들고 육류·과일·채소의 소비가 증가하게 되었다.⁵⁷⁾

57) Id.

이러한 경제적 여건으로 인하여 농업과 농촌의 구조적 개선이 불가피하게 되었다. 즉, 농가의 부채 및 도농간의 소득격차를 줄이기 위하여 농가소득을 늘릴 방안이 필요하였고, 이를 위해서는 “토지생산성 중심의 곡물농업”에서 “노동생산성 중심의 축산 농업”으로의 변화, 즉 농업구조 개선과 농지유동화에 대한 정책적 전환이 요구되었다.⁵⁸⁾ 이와 관련하여 제·개정된 법제로는 「헌법」(1980년 개정), 「농어촌소득원개발촉진법」(1983년 제정), 「농지임대차관리법」(1986년 제정), 「농어가 부채경감에 관한 특별조치법」(1989년 제정) 등이 있다.

(1) 개정 「헌법」

1980년 10월 27일 개정된 「헌법」(헌법 제9호)은 제122조에서 농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지되지만 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다고 규정하였다. 이 조항은 「헌법」 제6호 제113조의 (“농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다.”)가 개정된 것으로, 경작규모를 확대하여 농업생산성과 농가소득을 증대하기 위하여 일부 불법적 농지임대차를 합법화하는 헌법적 근거를 마련하였다.

「헌법」(헌법 제9호)

제 9 장 경제

제122조 농지의 소작제도는 법률이 정하는 바에 의하여 금지된다. 다만, 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위한 임대차 및 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제123조 국가는 농지와 산지 기타 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

58) Id.

제124조 ① 국가는 농민·어민의 자조를 기반으로 하는 농어촌개발을 위하여 필요한 계획을 수립하며, 지역사회의 균형있는 발전을 기한다.
② 국가는 중소기업의 사업활동을 보호·육성하여야 한다.
③ 국가는 농민·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 정치적 중립성을 보장한다.

(2) 「농어촌소득원개발촉진법」

농촌에서 생산되는 농산물로부터의 소득이 농가의 경제를 지지하지 못하는 현상이 계속되자, 농업 외의 소득원으로부터 부수입을 창출하여 농가경제를 돕기 위해 정부는 공업시설을 조성하고 농가의 부수입원으로 활용하도록 하였다. 이를 위하여 1983년에 「농어촌소득원개발촉진법」을 제정하였다.

「농어촌소득원개발촉진법」

제 1 조 (목적) 이 법은 농어촌지구에 공업 및 서비스산업을 유치하여 농어촌소득원의 개발을 촉진함으로써 농어촌소득을 증대하고 농어촌소득구조를 고도화하여 농어촌경제의 균형 있는 발전을 도모함 목적으로 한다.

이 법에 근거한 농어촌소득개발기본계획에 따라 농어촌소득개발사업이 시행되었고, “농공지구”와 농산물 가공 공장을 설립할 수 있는 “부업단지” 등의 설립 근거를 마련하였다.

(3) 「농지임대차관리법」

1949년에 제정된 「농지개혁법」의 시행 이후 후속적으로 「농지법」의 제정 필요성이 절실하였고, 정부는 1958년부터 「농지법」을 제정하려 시도하였으나 번번이 무산되고 말았다. 그러나 농업구조의 근본적인 개선을 위해서는 법적 조치가 시급하였기 때문에 농지임대차의 자유

화에 문제만을 개별적으로 다루고 있는 「농지임대차관리법」을 1986년에 제정하기에 이르렀다.⁵⁹⁾

1980년대에 들어서는 도농 수입의 격차가 벌어져 비농민에 의한 농지 투기가 성행하기 시작하였기 때문에, 「농지개혁법」으로 규제를 받지 않는 농지를 비농민이 소유하는 것이 가능하였다.

「농지개혁법」에 의한 농지매매증명을 발급받고자 하는 자는 농지소재지를 관할하는 농지관리위원회의 위원 2인 이상의 확인을 받아 시·구·읍 또는 면의 장에게 그 발급을 신청하여야 한다는 규정(제19조)을 두어 농지관리위원회의 설치 및 운영에 관한 법적 근거가 되었다.

또한 시행령과 시행규칙에서 농지매매증명 발급 시 거주지와 농지간의 통작거리 조항이나 가족 전부의 농지 소재지 6개월 사전거주 조항 등의 추가요건을 규정하였다(시행령 제23조, 시행규칙 제9-10조).

「농지임대차관리법」

제 1 조 (목적) 이 법은 농지의 합리적 이용과 농업의 생산성을 높이기 위하여 농지의 임대차 등과 그 관리에 관한 사항을 정함으로써 농지임대차계약당사자의 이익을 보호하여 농가생활의 향상을 기하고 나아가 국민경제의 균형있는 발전을 기함을 목적으로 한다.

제 3 조 (임대차계약의 방법) ① 임대차계약은 서면에 의한 방법으로 하여야 한다.

제15조 (농지관리위원회의 설치) 농지 및 그 임대차의 효율적인 관리를 위하여 시·구·읍 및 면에 농지관리위원회를 둔다. 다만, 그 관리구역 안에 농지가 없는 시·구·읍 및 면의 경우에는 그러지 아니하다.

「농지임대차관리법」은 농지임대차에 관하여 체계적으로 규율하여 임차인을 보호하였으며, 농지매매에 관하여는 규제를 강화하여 농지

59) 그러나 동법의 시행령과 시행규칙은 1990년에 이르러서야 제정되었다.

개혁법의 미비점(비농민의 농지취득)을 보완한 입법이라는 성격을 띠었다.⁶⁰⁾

(4) 「농어가 부채경감에 관한 특별조치법」

1989년에는 늘어가는 농가부채의 경감을 위하여 「농어가 부채경감에 관한 특별조치법」이 제정되었다. 이 법은 재배면적 2ha 미만의 농가의 중장기자금 차입금과 상호금융차입금의 균등상환 및 이자율 조정 에 대하여 정하고 (제3조, 제4조), 이로 인하여 발생한 손실은 정부에서 보조하도록 정하였다(제6조).

「농어가 부채경감에 관한 특별조치법」

제 1 조 (목적) 이 법은 농어가의 금융부담을 완화함으로써 농어가의 경영비를 경감하고 농어가의 부채상환부담을 경감함을 목적으로 한다.

제 2 조 (용어의 정의) 2. “농어가부채”라 함은 농어민이 농업협동조합·수산업협동조합·축산업협동조합·산림조합의 중앙회와 그 회원조합으로부터 차입한 일절의 금전채무를 말한다.

2. 구조개선 및 개방 대비 관련 법제

1987년 대통령선거, 1988년 올림픽 개최를 맞이한 한국은 유래 없는 경제성장의 가도를 달리기 시작하였고 전국적으로 부동산투기가 성행하여 지가가 상승하였다.⁶¹⁾ 대외적으로는 1986년 개시된 우루과이라운드 협상으로 인하여 농산물 수입 개방이 목전으로 다가왔다. 수입 개방에 대비하기 위하여 1987년에는 농업구조개선 위한 농어촌발전종합대책이 수립되었으며, 1989년에는 GATT의 BOP 조항을 졸업하면서

60) 송재일, 위의 글, 46면.

61) 송재일, 위의 글, 49면.

경영규모 확대와 기계화 영농으로 국제경쟁력을 갖추는 방향으로 농업구조를 개선하는 것이 시급하게 되었다.⁶²⁾

이러한 경제적·사회적 배경 하 1990년대는 농지 소유 구조개선, 농산물 유통 구조개선, 기반확충, 농촌 개발 사업 등을 통하여 농업과 농촌의 구조를 개선하고 경쟁력 강화가 시도되었다. 이 시기에 제·개정된 구조개선 관련 법제는 제·개정 순에 따라 개정 「헌법」(1987년 개정), 「농지개혁법」 시행규칙(1988년 개정), 「농어촌발전특별조치법」(1990년 제정), 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」(1997년 제정) 등을 꼽을 수 있다.

(1) 개정 「헌법」

1987년 10월 29일 개정된 현행 「헌법」(헌법 제10호)은 농지와 관련하여 제121조에서 경자유전의 원칙을 최초로 헌법에 명문화하였다. 또한, 제②항을 추가하여 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정한다고 규정하되, ‘불가피한 사정으로 발생하는’이라는 단서를 추가하였다.

또한, 제123조에서 농산물의 수급균형 등과 관련하여 가격안정을 도모하고 농어민의 이익을 보호한다는 규정을 새로이 추가하였다.

「헌법」(헌법 제10호)

제9장 경제

제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다.

② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하여 불가피한 사

62) 송재일, 위의 글, 48면; 사동천, “한국의 경제성장에 따른 농촌 관련 법제의 변천과 평가”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2013. 4. 19, 102면.

정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조 ① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

② 국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.

④ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.

⑤ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

(2) 「농지개혁법」 시행규칙

1988년에는 「농지개혁법」 시행규칙의 개정이 이루어져, 농지거래와 관련하여서는 농지매매증명제도의 운영이 강화되었다. 예를 들어, 비농민이 농민이 되려고 하는 경우 농지 소재지에 전가족의 주민등록을 이전하여 실제 6개월 이상 사전 거주한 자에게만 농지매매증명을 발급하도록 하였다(제51조).

(3) 「농어촌발전특별조치법」

1990년 4월에 제정된 「농어촌발전특별조치법」은 농업진흥지역의 지정과 영농조합법인 및 농업회사법인의 농지소유 허용 등을 주요내용으로 개방경제전환에 대비한 ‘농업구조개선’에 중점을 두었다.

「농어촌발전특별조치법」은 농지전용으로 야기된 난개발을 막아 계획적인 농어촌 개발을 하기 위해 농업진흥지역 지정제도를 도입하였다(제

40조 이하). 또한 농가의 소득증대 및 생활편익시설의 설치에 대한 농지전용신고제도를 도입하고, 관상수 식재에 대한 허가제를 신고제로 전환하였다(제47조).

또한 3년 이상 영농에 종사하고 있는 5인 이상의 농민이 공동으로 법인 형태의 ‘영농조합법인’을 설립할 수 있으며, 영농조합법인은 농지를 소유할 수 있게 하였다(제6조). 농업노동력의 부족 등으로 농업경영이 곤란한 농가의 영농의 편의와 농업생산성의 향상을 도모하기 위하여 농업경영이나 농작업의 전부 또는 일부를 대행할 수 있는 상법상 회사 형태의 위탁영농회사(농업회사법인의 전신)에 대한 근거도 두었다(제7조).

1993년 6월에 개정된 「농어촌발전특별조치법」은 농지개혁법의 농지소유상한(3ha)을 농업진흥지역 내에서는 대폭 확대하였다. 또한 농업진흥지역 안의 농지에 대하여는 농지의 세분화를 막기 위해 일괄하여 상속·증여 또는 양도되도록 지원한다는 규정을 두었다(제43조의4).

3. 농지기본법 제정

제헌「헌법」에 따라 농지개혁을 단행한 1950년의 개정 「농지개혁법」은 한국의 농지에 관한 기본적 법률이었으나, 한 차례의 부분적 개정이 1960년에 이루어졌을 뿐 크게 진화하지 않은 채 노후하여 그 동안의 산업 환경 변화를 제대로 규율하지 못하였고, 선언적인 성격을 유지하였다.⁶³⁾ 그러나 1993년 세계무역기구의 출범과 함께 농업경쟁력 강화를 위한 농업구조개혁⁶⁴⁾이 더는 미룰 수 없게 되었다.

63) 1958년부터 여러 차례에 걸쳐 비농민의 농지소유 금지 및 처분, 농지소유상한의 확대, 기업농의 인정 등을 주요 내용으로 하는 농지개혁법의 대폭적인 개정운동 또는 농지기본법의 제정이 추진되었지만, 이해관계 및 의견이 첨예하게 대립되어 그때마다 입법에 실패하였다. 송재일, 위의 글, 54-55 (한국농촌경제연구원, 농지법제 정책서, 1995 재인용).

64) 농지거래 규제를 완화하고 농지의 교환·분할·임대차를 촉진하여 경영규모 확대를 도모 등의 필요성에 대한 공감대가 확대되었다. 송재일, 위의 글, 55면.

이에 1994년 12월 22일 「농지법」이 제정되어 1996년 1월 1일부터 시행되었다.

「농지법」 농지소유의 원칙을 「헌법」에도 명시된 경자유전의 원칙에 맞도록 정립하여 농지소유 자격을 농업인뿐만 아니라 농업법인으로도 확대하였고(제2조, 제6조), 비농민이 소유한 농지에 대하여는 농지처분 명령이나 이행강제금 등 사후관리제도를 두었다(제10-12조).

또한, 이원적인 농지소유상한제도를 두어 농업진흥지역 내는 그 소유 규모에 제한이 없는 반면, 농업진흥지역 바깥 지역은 3ha로 소유규모를 제한하였다(제7조).

농지취득과 관련하여 기존의 “농지매매증명”을 시구읍면장이 농지 원부, 농지관리위원회의 확인 등을 근거로 발급하는 “농지취득자격증명”으로 전환하여 농지취득제한을 하되(제8조), 통작거리나 농지소재지 거주요건 등 규제수단은 폐지하였다. 넷째, 종전 농지임대차관리법상 임대차 규정을 흡수하여 농지임차인 보호를 도모하였다(제2절).

「농지법」

제 1 조 (목적) 이 법은 농지의 소유·이용 및 보전등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용·관리하여 농업인의 경영안정 및 생산성향상을 통한 농업의 경쟁력강화와 국민경제의 균형있는 발전 및 국토의 환경보전에 이바지함을 목적으로 한다.

제 2 조 (정의) 2. “농업인”이라 함은 농업에 종사하는 개인으로서 대통령령이 정하는 자를 말한다.

3. “농업법인”이라 함은 농어촌발전특별조치법 제6조의 규정에 의하여 설립된 영농조합법인과 다음 각목의 요건에 모두 적합한 동법 제7조의 규정에 의하여 설립된 농업회사법인을 말한다.

가. 합명회사·합자회사 또는 유한회사일 것

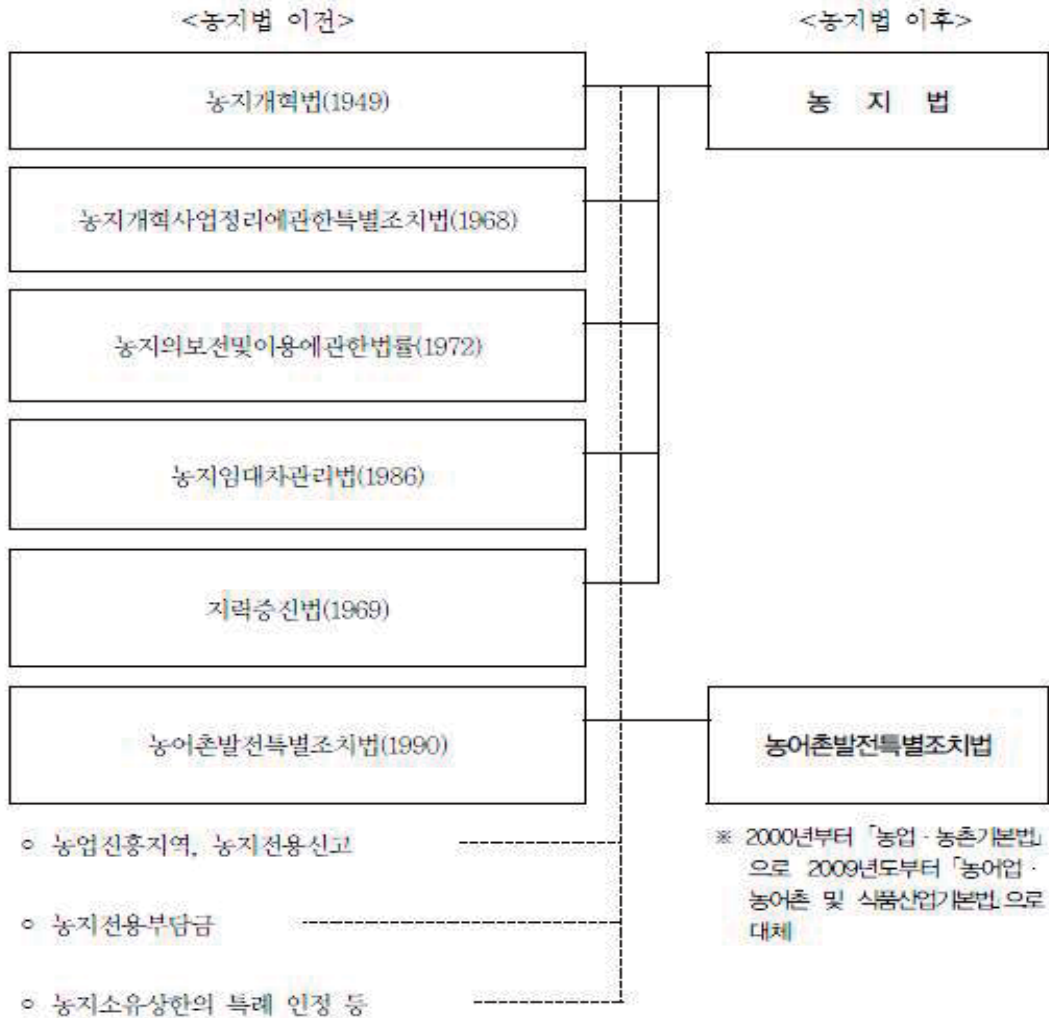
- 나. 농업인이 출자한 출자액의 합계가 그 농업회사법인의 총출자액의 2분의 1을 초과할 것
- 다. 농업회사법인을 대표하는 사원(유한회사의 경우에는 이사를 말한다)이 농업인일 것
- 라. 농업회사법인의 업무집행권을 갖는 사원(유한회사의 경우에는 이사를 말한다)의 2분의 1이상이 농업인일 것
- 4. “농업경영”이라 함은 농업인 또는 농업법인이 자기의 계산과 책임으로 농업을 영위하는 것을 말한다.

제 3 조 (농지에 관한 기본이념) ① 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.

② 농지는 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며 투기의 대상이 되어서는 아니된다.

「농지법」 부칙 제2조에 따라 종전의 농지관련 법인 「농지개혁법」, 「농지개혁사업 정리에 관한 특별조치법」, 「지력증진법」, 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」, 「농지임대차관리법」, 「농지담보법」 등은 「농지법」이 시행된 1996년부터 폐지되었다.

<그림-3 : 농지법 제정 전후 농지관련법제>



* 출처 : 송재일, “한국의 경제성장에 따른 농지 관련 법제의 변천과 평가”, 한국법제연구원 워크숍자료집, 2013. 4. 19, 44면.

제 5 절 전환기 : 2000년대 이후

1997년에는 한국에 금융위기가 닥쳤다. 1997년 12월 한국 정부는 국제통화기금(IMF)으로부터 구제 금융을 신청하였고, 이후 IMF 관리 체제로 도입하여 국가 전면적으로 경제적 어려움을 겪었다. 2001년 8월

IMF 구제금융 전액을 상환함으로써 IMF 관리 체제가 종료되기까지 한국의 많은 기업들이 도산하였으며 수많은 실업자들이 양산되었다. 이때 많은 실직자들이 농촌 지역으로 이주하여 일시적으로 농촌의 인구가 증가하였고 농산물 수출이 늘어나는 현상이 발생하였다. 그러나 IMF 체제 하에서 농업 부문에 대한 지원은 제한적이었고, 농가의 경제적 부담은 80년대 후반 이후 단행된 각종 지원책을 통하여서도 개선되지 않고 있었기 때문에, 당시의 귀농 인구는 도시로 다시 이탈하였다.

2000년대에 들어서서 2002년 한·일 월드컵을 전후로 경제적으로 회복기에 접어든 한국 정부는 외자유치, 노동의 유연화, 벤처지식인, 벤처농의 육성 등 신자유주의 농정을 펼쳤으며, 도시자본의 농촌유치에 힘을 쏟았다.⁶⁵⁾

이때부터 탄력을 받기 시작한 새로운 농업으로의 개념 전환은 2007년 미국발 금융 위기와 한국의 베이비붐 세대 은퇴, 청년실업의 증가, 유기농업의 증가 등과 맞물려 농업농촌에도 많은 변화를 가져왔으며, 2차 귀농귀촌붐을 일으켰다.⁶⁶⁾

이러한 배경 하에 한국에서는 1차 산업으로서의 농업에서 식품가공, 체험관광 등과 연계된 2차, 3차로서의 농업으로 인식을 전환하게 되고, 농업 관련 전후방 산업의 체계적 육성을 통해 농업과 농촌의 지속가능한 발전하도록 정책을 마련하게 되었다.⁶⁷⁾ 이러한 정책을 반영한 대표적인 법제로 2000년에 제정된 「농업·농촌 기본법」이 있다.

또한 고령화·감소화하던 농업인구가 젊은 층의 귀농으로 인하여 지속적으로 증가함에 따라 농업인의 복지 증진, 후계농어업 경영인 지원, 농어촌 창업 및 주택구입 지원과 관련한 정책이 도입되었다.⁶⁸⁾ 이와

65) Id.

66) 송재일, 위의 글, 57면.

67) Id.

68) 송재일, 위의 글, 62면.

관련한 법제로는 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」(2004년 제정)을 꼽을 수 있다.

1. 「농업·농촌 기본법」

「농업·농촌 기본법」은 국가와 국민경제의 기반인 농업과 농촌의 발전을 도모하기 위하여 농업·농촌이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 하여 제정되었다(제1조).

이 법은 기본법으로 농업·농촌 시책의 기본 원칙으로 시장경제원리를 바탕으로 한 효율성을 추구하되, 농업의 공익적 기능을 고려하여야 한다고 정하고 있으며(제5조), 국민식량의 안정적 공급(제6조), 농업구조개선의 촉진(제7조), 농촌지역개발 및 복지증진(제8조), 환경친화적 농업의 육성(제9조), 통일대비 농업정책(제10조) 등을 시책의 기본 방향으로 제시하고 있다.

또한, 농업구조의 개선을 위하여 농업인의 육성(제11-18조), 농지의 이용 및 보전(제19-21조), 농업생산구조의 고도화(제22-29조), 농산물의 수급안정 및 유통개선(제30-33조), 농산물의 교역 및 국제협력(제34-36조), 농촌지역개발 및 소득지원(제37-41조) 등에 대하여 산발적으로 난립해있던 기존의 법제들의 골자를 모아 각 장에서 정하고 있다.

「농업·농촌 기본법」은 2009년에 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」으로 개정되었는데, 이는 신정부의 행정조직 개편 당시 농림수산식품부의 발족과 함께 농어업의 범주를 식품에까지 확장시키고자 한 노력의 결과라 할 수 있다.

「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에는 나아가 환경보호와 같은 농업·농촌의 공익기능에 관한 사항을 도입하였으며(제9조), 여성농업인의 사회·경제적 지위를 인정하는 시책을 수립하도록 하였다(제27조). 또한 통일에 대비하여 북한의 농업 관련 조사·연구 및 남북한의

상호보완적 발전을 도모하고, 국제협력 강화를 위한 지원시책의 수립 하도록 하였다(제55조, 제57조).

2. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」

「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」은 도시지역과 농산어촌지역의 소득수준 및 생활수준의 격차가 심화되는 가운데 자유무역협정의 확산 및 세계무역기구 농산물 협상의 진전으로 농림어업인의 어려움이 가중될 것을 예상하여 농림어업인의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌 지역개발에 관한 종합적·체계적인 지원체제를 마련함으로써 농림어업인의 삶의 질을 높이고, 지역 간의 균형발전을 도모하려는 목적으로 제정되었다.

「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」에 따라 정부는 5년마다 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 기본계획”을 수립하여야 하며(제5조), 이 기본계획에 따라 관계중앙행정기관의 장은 매년 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 시행계획”을 수립·시행하여야 하며(제6조), 각 시·도 지사는 5년마다 “시·도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 계획”을 수립하고 시행하여야 하는데(제7조), 기본계획이 종료될 때마다 전문연구기관 등을 통하여 추진실적을 평가하도록 정하고 있다(제9조).

특히, 이 법의 시행령의 2011년 개정 시 별표로 첨부된 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치에는 주거, 교통, 교육, 보건의료, 복지, 응급, 문화, 정보통신 각 부문에 걸쳐 항목별 목표치를 정하고 있어 농업인의 복지와 삶의 질을 종합적으로 향상시키기 위한 서비스기준을 5년마다 수립·실시되는 농어촌 지역개발 기본계획에 포함하도록 하고 제정, 평가하도록 하였다.

제 4 장 시기별 한국 농업법제의 분석과 평가

제 1 절 개혁기의 법제에 대한 평가

개혁기, 즉 1945년부터 1960년 전후에 이르는 시기 한국은 비단 농업 뿐 아니라 모든 면에서 개혁기를 맞이하고 있었다고 해도 과언이 아니다. 해방과 신정부 수립이라는 정치적 변화와 전쟁으로 인하여 많은 것들이 새로이 시작되던 시기, 국민의 대부분이 농민이었던 한국의 경제적 기반은 농업으로부터 시작하였다.

제헌「헌법」은 경자유전의 원칙에 따라 경작자에게 농지를 분배하도록 규정하였고, 결국 1950년 농지개혁법에 따라 농지개혁이 이루어져 많은 자작농이 창설되었으며, 농지거래에는 본격적인 제한이 가해졌다. 즉, 농지매매증명을 받아 농지매매를 하도록 하였고, 농지임대차는 소작, 임대차 등 명칭을 불문하고 아예 금지하였다. 이러한 태도는 현행 헌법이나 농지법에서도 정도와 용어의 차이는 있을지언정 그대로 유지되고 있다.⁶⁹⁾

「농지개혁법」이 법적으로 문제가 없었던 것은 아니다. 그러나 주목할 만한 성과를 이룩한 것에는 틀림없는데, 가장 대표적인 성과로는 농지개혁을 통해 법률적인 의미에서만 아니라 실질적으로도 농민해방이 이루어진 것을 꼽을 수 있다. 농지개혁은 지가상환의 과중한 부담, 지주의 비협조로 인한 소작지의 누락 등으로 소작농민이 지주에게 납부하던 봉건적인 고율의 소작료와 경제외적인 강제로부터 소작농민을 해방하였다.⁷⁰⁾ 즉, 경제적으로 취약했던 농민계층, 특히 소작농 계층을 보호하고 당시 절실했던 형태의 경제적 민주화를 이루었다.

69) 농지취득자격증명을 받아 농지매매를 하도록 하고, 농지임대차는 원칙적으로 금지하고 있다.

70) 송재일, 위의 글, 41면 (윤철홍, 위의 글 244-246면 참조).

아울러 「농지개혁법」은 경자유전, 즉 농민에 의한 농지소유라는 의미에서 근대적 농지소유권을 확립함으로써 농촌에도 민법에 적용되게 하였으며, 농지소유권에 제한을 둠으로써 헌법상의 재산권 보장과 제한을 농지소유권에 적용시킨 것으로 볼 수 있다. 즉, 법제를 통한 공공성과 사회성의 보호와 촉진이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

단, 「농지개혁법」의 가장 큰 한계점으로는 「농지개혁법」 시행 이후의 적절한 후속 법제가 제때 제정되지 못함으로 인하여 드러났다. 1950년 「농지개혁법」에 따라 농지개혁사업을 실시한 이후 농지거래를 체계적으로 규율할 「농지법」을 즉시 제정하지 못하여 이후 농지 관련 법들과 현실의 괴리가 발생하였고 이에 따라 법률위반의 법률행위가 많았다.⁷¹⁾ 법개념과 용어의 정의, 판단 기준 등의 부재와 혼란으로 인하여 「농지개혁법」 이후 한국의 농지법제는 비농민에 의한 농지 취득과 투기적 거래를 막지 못한 것으로 평가할 수 있다.

제 2 절 근대화기의 법제에 대한 평가

1. 농지개발·보전 법제에 대한 평가

근대화기였던 1960-1970년대 한국은 정치적으로 헌법정신에 의해서 지배되지 않았으며, 모든 법치주의에 의거하여 모든 행위를 법령으로 규제할 수도 없었기에 자작농체제를 위협하는 소작은 농지개혁 직후에도 16만 정보나 남아 농지개혁법에서 금지한 임대차로 이어졌다.⁷²⁾

더구나 1960년대부터 산업화가 진전되면서 농지의 소유와 이용을 둘러싼 경제현실은 농지개혁 당시와는 판이하게 전개되었다. 많은 농민

71) 특히, 농지나 농업인(또는 농가)에 대한 개념이 법적인 명확성이 없었으며, 지목(地目)과 부합하지 않는 농지, ‘장차 농업에 종사하려는 자’에 대한 판단기준이 합리적이지 못했다. 농지의 취득에서 소재지관서의 증명은 실질적 심사가 이루어지지 못했으며, 농지법 이전 농지거래에 대한 규제법령이 복잡하여 법률행위의 해석에 혼란이 있었다.

72) 송재일, 위의 글 19면.

들이 농지를 처분하지 않고 이농하거나 상속이나 증여를 통해 농지를 합법적으로 취득한 비농민의 수가 늘어났다. 농지의 소유와 이용이 점차 경자유전의 원칙과 괴리가 생기기 시작하였다.

당시 농업정책의 목표는 식량증산을 통한 주곡자급이었으므로, 우량 농지의 전용을 막기 위한 농지보전에 우선권을 두었고 공업화로 인한 화학비료나 농약의 생산·보급은 녹색혁명을 불러온 반면, 이농이나 상속 등으로 인한 비농민의 농지소유나 그러한 농지에 대한 불법적인 농지 임대차 현상, 농지의 세분화 현상도 아울러 심각해졌다.

즉, 「민법」, 「농지개혁법」, 「헌법」, 「농지보전 및 이용에 관한 법률」 등의 제·개정을 통하여 단기적으로는 우량농지를 보전하고 농업생산성을 증대하였음에도 불구하고, 공업 우선적 발전계획과 불법적 농지 이용·매매·임대차로 인하여 장기적으로는 농업의 쇠퇴를 초래하게 되었다.

2. 농촌 근대화 법제에 대한 평가

이 시기는 도시의 공업화와 함께 농촌의 근대화가 동시에 진행되던 시기로, 도농 간의 격차가 벌어지기 시작한 시기이기도 하다. 이러한 문제점을 해결하고자 정부는 「농어촌전화촉진법」, 「농촌근대화촉진법」, 「헌법」등을 통하여 농촌 근대화를 꾀하였고, 실제로 대대적으로 이루어진 농촌의 전화, 농촌주택개량, 농지개량 등의 사업들은 수치적으로 가시적인 성과를 이루었으나, 농업과 농민의 사회적·경제적 지위가 크게 향상되지는 않았다. 그 결과, 농업의 기계화로 생산성과 효율성이 증대되고 농가소득이 증가한 한 편, 농가의 부채 역시 증가하기 시작하여, 종합적으로는 농촌의 근대화 이후에도 농가 경제의 사정은 크게 개선되지 않았다.

「농촌근대화촉진법」 시행 과정에서는 지방자치단체와 농림부 간의 사업 추진 주체에 관한 혼선이 있었으며, 그 결과 수차례의 개정 작업

이 뒤따랐다. 그러나 농업진흥공사에 많은 권한이 이양되면서 사업이 중심을 잡고 전문성을 갖추게 된 것으로 평가할 수 있다.

제 3 절 구조개선 및 개방기의 법제에 대한 평가

1977년은 수출 100억불 달성과 함께 쌀 자급자족의 해이기도 하다. 이때를 기점으로 한국 농업구조는 미곡 위주에서 원예, 축산 위주로 재편되고 규모화된 농지를 확보하기 위해 농지의 합리적 이용이 요구되기 시작하고, 이와 관련 헌법도 개정되고 농지임대차관리법도 제정되었지만, 한시적인 성격의 농지개혁법으로 인하여 근본적인 법제의 개선이 이루어지지 못한 시기이다.

당시 미국을 비롯한 서구에서는 농산물의 생산과잉 문제가 대두되었으며 식량수입국인 한국은 농업구조개선이 시급했으나 1987년 대통령선거와 민주화, 1988년 올림픽 개최 등의 국가적인 변화와 맞물리며 농업문제는 쉽게 해결되지 않은 채 과제로 남게 되었다. 90년대 전후로 농업인구의 고령화, 농업인구의 영세성 등의 문제를 극복하기 위하여 특별조치법을 통해 주로 이루어진 지원이나 대책은 한시적이었으며, 근본적인 해결방법으로는 이어지지 못한 채 결국 이후 식량안보를 크게 위협할 만한 수위의 식량자급률 하락을 초래하였다.

이 시기 「헌법」에 경자유전의 원칙이 명문화되고 「농지개혁법」 시행규칙의 개정이 이루어져, 농지매매증명제도의 운영이 강화되고 비농업인의 농지매매에 보다 강력한 제제수단이 등장하였다.

「농지개혁법」 시행규칙의 개정된 시기에 정부는 부동산투기를 막기 위하여 「국토이용관리법」을 비롯한 각종 법제들을 제정·시행하였다. 그러나 정부의 강력한 부동산투기억제정책은 1990년 경기후퇴와 맞물려 부동산가격의 하락을 가져왔고, 제일 먼저 농지거래의 위축과

함께 농지가격의 하락을 가져왔고, 그로 인하여 자산상의 손실까지 입은 농민들로부터 불만을 샀는데, 이에 이농과 은퇴를 앞둔 농민들은 비농민의 농지취득을 막는 농지매매증명제의 철폐와 함께 경자유전의 농지체도를 고쳐 농지의 자유매매를 요구하였다.⁷³⁾

즉, 농지와 농민의 보호를 위하여 도입된 경자유전의 원칙과 농지매매증명제 등이 당시 경제적 여건 속에서는 오히려 농민의 반감을 사는 사태를 불러일으켰다.

기존 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」에 의한 우량농지 보전방식이 한계를 극복하기 위하여 「농어촌발전특별조치법」을 통하여 도입된 농업진흥지역제도는 보전지역과 전용지역으로 구분하여 권역별로 관리하는 제도이나, 농업진흥지역의 지정은 농민들의 반대에 부딪혀 1992년 12월에 가서야 완료되었고, 그나마 전체농지의 48.2%인 1백만 8천ha에 불과하였다.⁷⁴⁾

이러한 한계점에도 불구하고 기존의 「농지개혁법」 하에서는 농가만이 농지를 소유할 수 있는데, 「농어촌발전특별조치법」은 일정한 법인도 농지를 취득할 수 있게 함으로써 농업구조에 획기적인 변화를 가져온 것으로 평가할 수 있다. 또한, 「농어촌발전특별조치법」은 정부가 최초로 입안한 농어촌발전종합계획을 담고 있어 1999년 「농업·농촌기본법」이 제정될 때까지 개별적 농업관련 법의 이념적인 모범으로서의 역할을 한 것으로 평가할 수 있다.⁷⁵⁾

「농지법」은 개방기를 맞아 더 이상 미룰 수 없게 된 농업구조개선을 위하여 뒤늦게야 제정된 법이었다. 과거 농산물의 생산과 유통의 조절에서 생산자-소비자-정부정책의 3가지 요소가 있었다면, 1995년부터는 WTO 규범이 새로운 결정요인으로 등장하였는데, 이에 맞춰 제정

73) 송재일, 위의 글, 50면.

74) 송재일, 위의 글, 51면 (n.107).

75) 사동천, 위의 글, 101면.

된 「농지법」은 1949년 「농지개혁법」 제정 이후 영세농·가족농의 보호와 1972년 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」에 의한 전용의 제한 등 규제 위주로 운용되어온 농지제도를 개편하여 다양한 농업경영체의 육성을 지원하고 농지 규모화를 촉진할 수 있도록 각종 규제를 완화하는 등 농업 현실에 부응하고 그 구조개선을 효율적으로 뒷받침할 수 있는 농지제도로 발전시키기 위하여 분산 규정한 위 농지관련 법률들을 통합·정비하여 제정한, 농지에 관한 종합적이고 기본적인 법률이었다.

그러나 「농지법」은 농촌구조의 변화와 귀농움직임 등을 거치면서 여러 차례의 개정을 거쳤고, 농지의 소유와 이전에 대하여 규제를 완화해왔다. 이는 최초 입법 취지와 배치되며 잦은 개정으로 혼란을 야기한다는 점에서 비난을 받아 왔으나, 2012년 개정을 거치면서 임대차조항이 대폭 강화되는 등 바람직한 방향으로 나아가고 있는 것으로 평가되고 있다.⁷⁶⁾

제 4 절 전환기의 법제에 대한 평가

「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」은 선언적 성격이 강한 「농업기본법」(1967년 제정)과 집행적 성격이 강한 「농어촌발전특별조치법」의 성격을 조화하여 농업·농촌 발전방향과 이를 위한 정부의 책무 및 인력육성·농지전용부담금 등 농업발전에 필수적인 사항을 규정하고, 개별적인 시책은 관련법에 규정하고 있다.

1960년대 제정된 「농업기본법」은 농업발전 방향에 대해서, 2000년대 제정된 「농업·농촌기본법」은 농업부문의 산업은 단순히 농업경제만으로 해결될 수 없고, 농어촌발전과 함께 복합적으로 고려되어야 한다는 시대적 요청을 반영한 것으로 평가할 수 있으며, 개정된 「농어업·농

76) 송재일, 위의 글, 69면.

어촌 및 식품산업 기본법」은 농업에 3차 산업까지 결부하여 복합산업화를 지향할 수 있도록 식품산업까지 포함시켜 보다 포괄적인 의미의 농업을 제시하고 있다.

「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」은 직접지불제도, 벤처농업육성, 친환경농업육성, 통일농업전개, 생산·유통·품질·안정성 등 종합적 경쟁력 강화, 농업인·소비자·정부 협력강화, 농어촌 복합산업화를 위해 식품산업과 연계하는 등 21세기 농정시책의 새로운 근거를 마련하였다는데 의의가 있다.

종합산업으로서의 농업정책을 지향하는 이 기본법은 상당히 늦은 감이 없지 않은데, 깊이 있는 연구 없이 정권이 바뀔 때마다 주먹구구식으로 제정 또는 개정이 이루어져왔다는 점에서 한계점을 보이며, 더욱이 제58조와 제59조에서 정하고 있는 농수산물가공품의 수출육성에 관한 규정은 매우 미흡하고, 국내 농수산물의 가격폭동에 대비한 수출·수입 정책에 머무르고 있다는 한계점을 보이고 있다.⁷⁷⁾ 그러나 기존의 농업에 식품을 포함시킴으로서 농업을 단순한 식량 생산 산업이 아닌 2차 산업으로 격상시켰으며, 나아가 각종 R&D 및 농업 지적재산권 보호를 장려함으로서 미래산업으로서의 농업 선진화의 기반을 마련했다고 평가할 수 있다.

「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」은 체계적인 기본계획과 시행계획의 수립과 시행에 대하여 정하고 있다. 이에 따라 2005년 4월, 15개 부처가 합동으로 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획을 수립하였는데, 이 계획은 법 제9조와 제10조 및 시행령 제6조의 점검·평가 규정에 따라 매년 삶의 질 향상 시행계획의 추진실적을 평가하고 그 결과를 바탕으로 연도별 계획에 반영함으로써 개별사업의 효율성을 높이고 삶의 질

77) 사동천, 위의 글, 100면.

향상 기본계획에 대한 신뢰도를 높이도록 하고 있다. 그러나 이러한 계획의 효율적이고 공정한 평가체계가 구축되어야 한다는 필요성이 제기되고 있다.⁷⁸⁾

78) 황한철, “농촌개발사업의 추진실적 평가항목 선정 및 가중치 산정에 관한 연구 - 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 시행계획 추진실적 평가를 중심으로 -”, 농촌계획 제13권 제2호, 2007, 18면; 김태완, “대외시장 개방과 농촌지역 지원 관련 법률 비교분석”, 보건복지포럼 통권 제130호, 2007. 8, 36면.

제 5 장 시사점 및 결론

한국에서는 제헌헌법으로 기초를 잡은 법치주의가 농지개혁법을 통해 경제적·사회적 민주주의의 밑거름이 되었다. 그 과정에서 초기 자작농의 육성과 불법적인 임대차의 금지라는 원칙은 다소 퇴색되었지만, 산업화, 민주화, 세계화 그리고 경제위기 등 일련의 환경변화에 대응하여 농업 관련 법제는 때로는 좌충우돌, 시행착오를 겪으면서 정비되는 과정을 거쳤다. 그럼에도 불구하고, 2009년 OECD 개발원조위원회 회원국으로 가입하고 공적원조를 제공하는 공여자가 됨으로서 농업·농촌 부문 국제협력사업에도 2011년 현재 209억 원에 이르는 예산을 책정하고 다양한 사업을 시행 중에 있다.

그러나 농업·농촌 부문 국제협력사업의 대부분은 프로젝트 단위로 농촌 개발에 편중되어 이루어지고 있으며, 체계성이나 현지 적합성이 부족하다는 문제점이 지적되고 있다. 나아가, 수여국 중에는 토지 관련 법제가 아직 선진화되지 않은 국가가 많은데, 현지의 법제도적 상황을 고려하지 않은 협력사업은 제도적으로 현지에 정착시키고 장기적으로 운영할 만한 프로젝트로 연결되기 어려울 수 있다.

한국은 해방과 동시에 농지개혁을 이루고 경자유전의 원칙을 헌법에 명시함으로써 근대적 농업 법제의 근간을 마련하였다. 비록 이후 체계적 농업법제에 대한 연구가 부족했던 탓에 임시방편적 법제가 난립하였으나, 최근 농업 및 농업법제의 체계화에 대한 중요성에 대한 인식 변화가 일어나고 있다. 본 연구에서는 제한적으로 소수의 대표적인 법의 변천 과정을 살펴보고 평가하였으나, 향후 방대한 농업·농지·농촌관련 법제와 정책의 변천과정을 객관적으로 돌아보고 평가할 필요가 있을 것으로 생각하며 추후 후속 연구가 이루어질 필요가 있을 것으로 생각한다.

제 1 절 농지의 소유와 관련한 시사점

한국은 「헌법」의 제정 당시부터 경자유전의 원칙을 그에 담고, 소작 농제를 폐지하고자 하였다. 이는 농업인의 권리를 인정하고 농지소유 농업인의 생산효율을 제고하는 효과를 지닌다. 또한 농지개혁 이전의 소작농은 사회적으로 다수를 차지하던 경제적 약자였으므로, 이러한 입법은 형평성을 고려할 때 타당할 뿐 아니라 반드시 필요한 입법이라고 볼 수 있다.

경경작인에 의한 농지 소유 원칙을 이행하기 위하여 한국에서는 농지취득자격 제한과 농지처분명령제를 실시하였는데, 농지취득자격 제한 수단과 강도는 시대적 여건에 따라 변화가 필요함을 알 수 있다. 예를 들어, 농지법 제정 이전에는 통작거리 제한, 거주 제한, 소유상한 설정 등의 방법을 통하여 농지취득자격을 엄격하게 제한하여 왔다. 통작거리는 농지임대차관리법시행령 개정을 통해 4km, 8km, 20km로 점차 늘어났는데, 농지법을 제정하면서 통작거리와 거주제한은 폐지되었다. 대신, 농지를 취득한 후 본래 계획한 영농 목적에 따라 성실하게 이용하도록 유도하고, 자영하지 않으면 처분하도록 농지처분명령제도를 도입하였다. 즉, 취득은 용이하되 이후 취득 후 농지를 성실하게 이용하지 않으면 강제적으로 처분하게 한 것이다. 통작거리라는 개념은 교통수단과 기반의 발전, 주거형태의 변화 등으로 인하여 실상 의미가 없어졌기 때문에, 이와 같은 변화는 타당할 뿐 아니라 불가피했다고 볼 수 있다.⁷⁹⁾

이후 우루과이라운드 협상의 타결과 함께 한국 농업의 구조개혁이 불가피해지자 경영규모 확대를 촉진하고 농지의 소유자격을 농업인과

79) 단, 투기 목적의 농지 소유를 방지하기 위해서는 농지취득자격 제한을 적절히 제한하여야 한다는 의견이 있다. 김병택, 『한국의 농업정책 - 전개과정과 발전방향』, 한울아카데미, 2002, 398-408면 참조.

농업법인으로 확대시켰다. 농업법인에는 농업인과 동일하게 영농의무를 부과하였다. 농산물이 주요 수출품이거나 쌀과 같은 특정 작물에 대한 대내적 수요가 절대적일 때에는 영농법인의 농지 소유를 인정하여 대규모 작농을 가능케 하고 경쟁성을 제고할 필요가 있다고 할 수 있다.

제 2 절 농지의 보전과 관련한 시사점

농지는 여건에 따라 축소되거나 보전되었다. 한국에 있어 농지의 보전은 시장의 자율적 흐름에 맡겨두지 못 하고 제도적 장치를 통하여 이루어졌는데, 이는 국민 1인당 농지면적이 영세하여 식량자급률이 낮기 때문이다. 식량안보가 크게 위협받고 있는 현 시점에서, 농지와 식량자급률의 확보는 시급한 문제이다.

산업화의 진행과 함께 공업용지와 개발에 대한 수요가 늘어나면, 농지는 상대적으로 축소되게 마련이다. 한국에서는 중화학공업 위주로 산업구조가 개편되면서 도시화가 가속된 1970년대 이후 총농지면적이 감소해왔으며,⁸⁰⁾ 농지전용과 함께 유희화, 농지유실 등의 요인이 농지면적 감소에 한 몫을 보태었다.⁸¹⁾ 또한 농지가 탈법적으로 상속되거나 투기 목적으로 이용되는 경우도 빈번하였다.

이와 같은 문제점들은 1950년 농지개혁법에 따라 농지개혁사업을 실시한 이후 농지거래를 체계적으로 규율할 농지법을 즉시 제정하지 못하여 법과 현실의 괴리가 발생하였고 이에 따라 법률위반 행위가 성행했다고 볼 수 있다. 또한, 농지나 농업인(또는 농가)등에 대한 개념에 대한 법적 명확성이 없었기 때문에 법의 적용에 있어 판단기준이 합리적이지 못했다는 지적이 있다.⁸²⁾

80) 「국토이용관리법」이 1972년에 제정되고 1993년에 전면 개정되면서 농지전용에 대한 규제가 대폭 완화되었다.

81) 도시화가 이루어진 경기·충청 지역에서는 농지전용이 농지면적 감소의 주요인이었던 반면, 조건불리지역이 많은 강원, 경북, 경남 지역은 유희화로 인한 농지 감소가 주를 이루었다. 김병택, 위의 글 396면.

82) 한국법제연구원, 워크숍 자료집 「농업법제의 변천 과정 분석과 평가」, 한국법제

아울러, 농지 보전에 있어 중앙정부의 주도과 의지, 그리고 체계적 관리가 필요하다. 한국의 경우 농업진흥지역 내의 농지와 그 외 농지로 나뉘어, 농업진흥지역 밖의 농지가 「국토이용관리법」으로 준농림지역으로 지정되어 농지전용이 용이하여졌고,⁸³⁾ 난개발이 잇따랐다.⁸⁴⁾ 또한, 농지전용허가권이 지방정부로 위임되자 지방정부는 지방재정수입 확보를 위하여 무계획적으로 농지를 전용하고 개발하였다. 이와 같은 사례를 볼 때, 중앙정부에서 엄격하고 계획적으로 국토개발과 농지 보전에 개입하여야 한다는 시사점을 얻을 수 있다.

제 3 절 식량안보와 관련한 시사점

식량 조달의 수단으로서의 농업과 관련하여 한국의 농업법제의 역할이 두드러졌던 시점은 쌀 자급을 목표로 하던 근대화기와 식량위기를 맞이한 전환기를 꼽을 수 있다.

한국은 쌀 위주의 식생활을 해왔고, 생산 양곡의 85% 이상이 쌀이었던 만큼, 식량 정책은 곧 쌀 정책이었다 해도 과언이 아니다.⁸⁵⁾ 즉, 한국의 식량정책은 쌀의 재배, 유통 및 쌀 재배 농가의 지원을 위주로 이루어졌다.

1960년대까지 극도의 빈곤과 기아에 시달리던 한국의 식량정책은 식량의 절대량 확보와 공평한 배분이 목표였으며, 해외원조를 통하여 식량을 조달과 정부에 의한 반강제적 할당수매 및 강력한 시장통제가 이루어졌다. 그러나 1970년대에 들어서서는 주곡의 자급에 집중하였으며, 그 목표를 이루었다. 이 과정에서 농약과 비료가 공급되었고, 다수확품목인 통일벼가 널리 재배되었다. 1980년대에는 감소한 농업노동력을 보

연구원, 2013. 4, 면.

83) 국토이용관리법에 의거하여 준농림지역으로 지정된 곳에는 공해배출 시설물 외 시설의 설치가 가능하다. 김병택, 위의 글 409면.

84) 김병택, 위의 글 409면.

85) 임상규, 『녹색희망, 농업의 미래』, 매일경제신문사, 2009, 96면.

충하기 위해 농기계를 보급하였다. 1990년대에는 양정개혁, 쌀산업종합 대책, 논농업 직불제 등이 시행되었다. 1990년대 후반에 들어 쌀 재배 면적이 다시 증가하여 쌀 공급과잉에 대한 우려가 있어 2000년대에 들어서에는 쌀 외의 작물을 재배하도록 하여 쌀값을 안정시키고 쌀생산조정제를 실시하였다.⁸⁶⁾

2004년에는 우루과이라운드에서는 유예를 받았던 쌀 관세화에 대하여 재협상이 이루어졌으며, 이후 양정개혁의 근간이 된 「양곡관리법」의 개정과 「쌀소득의 보전에 관한 법률의 제정」이 이루어졌다.

그러나 양정개혁 이후에도 쌀 재배 농가의 수입은 여전히 안정되지 않고 있으며, 직불제를 통한 지원 수준, 지원 대상에 있어 많은 허점과 문제점이 제기되고 있는 실정이다.

아울러 기후변화, 식량안보 위기 등의 문제와 결합하여 국제 곡물가격 상승이 세계적인 문제점으로 떠오르고 있는데, 이와 관련하여 한계지와 유희지의 활용, 비축제도 확대, 해외농업 개발,⁸⁷⁾ 세계 식량수급과 관련한 정보의 지표화 등이 시급히 이루어져야 한다는 지적이 있다.⁸⁸⁾

또한 식품안전과 관련하여 유전자변형식품과 기타 신기술을 이용한 식품의 안전성에 대한 불안, 지나치게 다양한 인증제도에 대한 혼란과 명확한 인증 기준의 부재 등이 지적되고 있다. 특히 수입 식품에 대하여는 안전성을 기하기 위하여 보다 철저한 관리가 필요한 현실이다.

이러한 필요를 반영하여, 현행 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에는 농어업 부문의 해외투자 지원에 관한 조항(제58조), 농수산물 및 식품의 수입 관리에 관한 조항(제60조)등을 두고 있으나, 이 조항들은

86) Id., 101면.

87) 그러나 해외농업개발과 관련하여서는 그 방법에 있어 신중해야 할 필요가 있다. 자국의 식량안보를 위하여 미개발 국토 또는 넓은 농작 가능 국토를 가진 개발도상국의 농지를 매입하여 자국에 현지인의 저렴한 노동력을 통해 자국에 식량을 공급하는 형태의 해외농업개발은 국제사회에서 비판을 받고 있다.

88) 임상규, 위의 글 114-115면.

기본법 상의 짧은 조항들로, 구체적이고 체계적인 후속 입법이 따라야 할 것이다.

비록 경제발전에 따라 농업이 한 국가의 주요산업에서 밀려나더라도, 식량안보와 직결된 농업의 지속적인 발전을 위하여 농업·농촌의 특성을 고려하여 장기적이고 체계적인 계획 발전에 따라 시대에 맞는 정책을 수립할 필요가 있다. 농업 효율성을 증대하고, 새로운 형태의 농업과 귀농·귀촌을 지원하여야 한다.

참 고 문 헌

<단행본>

- 김병택, 『한국의 농업정책 - 전개과정과 발전방향』, 한울아카데미, 2002.
- 법제처, 『대한민국 법제50년사』, 1999.
- _____, 『대한민국 법제60년사』, 2012.
- 성진근 외, 『농업이 미래다』, 삼성경제연구소, 2012.
- 임상규, 『녹색희망, 농업의 미래』, 매일경제신문사, 2009.
- 한국경제60년사편찬위원회, 『한국경제60년사(산업편)』, 한국개발연구원, 2011.

<보고서 및 논문>

- 고영선, 「한국경제의 성장과 정부의 역할 : 과거, 현재, 미래」, KDI, 2008.
- 금태환, “한국 농업법의 과제”, 행정법연구 제32호, 2012. 4.
- 김경덕·김정승, 「OECD/DAC 가입에 따른 개발도상국 농업기술 지원 전략」, 한국농촌경제연구원, 2010. 10.
- 김용택, “경제발전 초기단계에서 농업 잉여의 역할 : 한국, 일본, 대만의 비교”, 농촌진흥청 Agricultural Modernization and Economic Development in East Asia 학술대회 자료집, 2006. 9.
- 김은환, 「An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth-Formation of Social Infrastructure-」, 한국법제연구원, 2012.

참 고 문 헌

- 김정호 외, 「중장기 농정 이슈와 대책 방안」, 한국농촌경제연구원, 2012. 7.
- 박수혁, “한국농업법의 역사와 일반이론”, 토지법학 제25-1권, 2009. 6. 30.
- 사동천, “한국의 경제성장에 따른 농촌 관련 법제의 변천과 평가”, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2013. 4. 19.
- 송재일, 한국법제연구원 비교법제연구실 제1차 정책실무협의회 중 검토의견, 2012. 1. 23.
- 송재일, “한국의 경제성장에 따른 농지 관련 법제의 변천과 평가”, 한국법제연구원 워크숍자료집, 2013. 4. 19.
- 송시강, 「농지법 연구 : 농지규제와 도시계획」, 홍익대학교, 2007, 7면.
- 이준서, 「An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth-Environmental Policy and Law-」, 한국법제연구원, 2012. 7.
- 이지윤, 「An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth -Consumer Protection Law」, 한국법제연구원, 2012.
- 조혜신, 「An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth-Environmental Policy and Law -Establishment of the Capital Market-」, 한국법제연구원, 2012.
- KDI, 「2011 경제발전경험모듈화사업 : 전력보급 확산을 위한 농어촌 전화(電化)사업」, 2011.
- KDI, 「2012 경제발전경험모듈화사업 : 농어촌 정비 및 개발 지원 관련 법제」, 2012.

Kim Jeong-Ho, 「Agriculture in Korea」, Korea Rural Economic Institute,
2010.