

(提) (言) ①

# 농지위원회 기능강화시켜 耕者有田 이룩해야

## —토지자원의 효율적 관리방안—



동국대학교 농과대학 교수

한국농업경제학회장

朱 宗 桓

### 1 문제의 소재

우리나라에 있어서 토지자원은 매우 중요한 의미를 가진다. 그 까닭은 국토면적이 인구에 비하여 매우 협소하기 때문이다. 더우기 국토의 지형적 구성을 보면 66.4%가 산지이고 농업용, 공업용 등 이용효율이 높은 국토면적은 27%에 불과하다. 1980년 현재 우리나라의 농지면적을 외국과 비교해 보면 1인당 경지면적이 캐나다의  $\frac{1}{50}$ , 세계평균의  $\frac{1}{20}$ 에 지나지 않는다. 그런데 이렇게 협소

한 농지면적이 점차 감소하고 있는 것은 문제가 아닐 수 없다.

### 1인당 농지면적 세계평균 1/20 그나마도 해마다 감소추세 보여

일반적으로 농지자원의 감소를 그 원인별로 보면 자연적 감소와 인위적 감소로 구분할 수 있으며 인위적 감소는 다시 사회적 요인에 의한 감소와 경제적 요인에 의한 감소로 구분된다. 농지자원의 자연적 감소는 홍수나 해일 등으로 인한 토양침식으로 농토가 유실되는 경우가 대표

적이고, 그밖에도 계속적인 한발 등 기후조건의 변화로 인하여 농지의 기능을 상실하게 되는 경우도 있다.

농지자원의 사회적 요인에 의한 감소는 도시의 확장과 공장지대의 확장으로 인한 주택 및 공장의 건설로 농지가 잠식되는 것이 그 대표적인 것이며, 도시화와 공업화로 인한 공해로 농지의 기능을 상실하는 경우를 들 수 있다. 그 밖에도 농지제도의 불합리한 운용으로 농지가 기업의 비업무용토지로 흡수되어 그 기

능을 잃게 되는 것도 농지감소의 사회적 요인이라 할 수 있다.

### 농경지, 주거·공업용으로 잠식

우리나라 농지자원의 기능적 이용 추이를 보면 농경지는 1966~80년 사이에 1,700km<sup>2</sup>가 감소하였다, 이와같은 농경지의 감소는 대부분 주거용, 공업용 및 공공용지로의 전용에 의한 것이었다<표 1>.

한편 정부가 발표한 국토건설종합

<표 1> 국토의 기능별 이용추이

(단위 : km<sup>2</sup>)

구 분	1 9 6 6	1 9 7 0	1 9 7 7	1 9 8 0
총 면 적	98,477(100.0) <sup>2)</sup>	98,477(100.0)	98,859(100.0)	98,992(100.0)
농 경 지 <sup>1)</sup>	22,931(23.3)	22,975(23.3)	22,312(22.6)	22,443(22.7)
산 립 지	66,125(67.1)	66,115(67.1)	65,931(66.7)	65,707(66.4)
공 업 용 지	41(0.1)	85(0.1)	263(0.3)	332(0.3)
주 거 용 지	1,447(1.5)	1,574(1.6)	1,818(1.8)	1,721(1.7)
공 공 용 지	1,588(1.6)	1,670(1.7)	1,893(1.9)	1,647(1.7)
수 면 기 타	6,345(6.4)	6,058(6.2)	6,642(6.7)	7,142(7.2)

1) 농경지에는 초지 포함.

2) ( )는 구성비임.

자료 : 국토개발연구원

계획에 의하면 향후 10년간 적어도 1,200km<sup>2</sup>의 토지가 도시용으로 전용될 것으로 전망되고 있다. 이와같은 도시용 토지공급은 그 많은 부분이 농업용 토지에서 이루어질 것으로 보여, 농지는 과거와 마찬가지로 계속 도시용 토지수요에 의해 잠식

당할 것으로 보인다.

### 발면적 감소가 논잠식 보다 커

현재까지 수행되어온 농지기반조성, 농지보전 또는 이용부문에 관한 정책과 여건이 향후에도 계속될 것

◇ 토지자원의 효율적 관리방안 ◇

이라는 전제하에 2,000년의 농지면적을 추정한 결과를 보면 <표 2>에 나타난 바와 같이 경지면적은 계속

감소될 것이 예상되고 있으며, 특히 밭면적의 감소가 논면적의 감소보다 두드러질 것으로 예상된다.

<표 2> 경지면적의 변동추이

(단위 : 천ha)

구 분	1 9 8 1	1 9 8 5	1 9 9 0	1 9 9 5	2 0 0 0
논	1,308.0	1,309.0	1,309.3	1,309.5	1,309.8
밭	880.0	859.5	837.3	817.6	800.0
계	2,188.0	2,168.5	2,146.6	2,127.1	2,109.7

자료 : 金正夫, “경지면적 변동의 예측과 전망” 『농업정책연구』 제 9 권 제 1 호 1981.

**투기수단 획득으로 황폐화 가속**

농지의 인위적 감소요인 가운데 그 피해가 근년에 더욱 크게 나타나고 있는 것은 경제적 요인에 의한 것이다. 그 대표적인 예로서는 토지투기에 의하여 자산적이익(Capital gain)을 얻고자 농지를 비생산적 목적으로 구입함으로써 빚어지는 농지의 황폐화 문제를 들 수 있다. 근년에 도시중심의 경제성장으로 인하여 토지의 도시적 수요가 급격히 팽창하여 도시주변의 토지를 대상으로 하는 부동산투기가 농지자원의 효율적 이용을 저해하는 중요한 변수로 등장하게 된 것이다.

**소유·관리 강력한 규제 필요**

토지자원도 자유로운 시장기능에

맡길 것을 주장하는 사람도 있으나 우리나라는 물론 거의 모든 국가가 경제발전 과정에서 예외없이 토지문제가 심각한 사회경제문제로 등장하게 됨으로써, 토지의 소유와 관리에 관해서는 강력한 규제를 가해 왔다. 우리나라의 현행 헌법에서도 「국가는 농지와 산지 기타 국토의 효율적이고 균형있는 이용·발전과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 제한과 의무를 과할 수 있다」고 규정하고 있다. 그러면 사적(私的) 소유에 입각하여 움직여지고 있는 자본주의사회에서 어찌하여 토지에 대해서만은 필요에 따라 사적소유를 제한할 수 있도록 허용하고 있는가? 이 점을 경제학적으로 좀더 깊이 탐구할 필요가 있다. 그럼으로써 우리의 당면과제인 농지자원의 효율적 관리를 위한 국가개입의 필연성이 학문적 뒷받침을 얻게

될 것이기 때문이다.

## 2 토지소유의 경제학적 성격

### 富의 원천은 인간의 노동

토지는 인간노동의 산물이 아니라 자연의 시혜물(施惠物)이다. 따라서 자연의 산물로서의 토지 그 자체는 국민의 부(富)의 원천이 될 수 없다. Adam Smith는 「국부론」의 첫머리에서 「모든 국민의 년년의 노동은 본래 그 국민이 매년 소비하는 모든 생활필수품과 편익품을 공급하는 자 원이다」라고 규정하였다. 국민의 부의 원천이 인간의 노동에 있다는 것을 인식하지 않고서는 토지소유의 국민 경제적 성격을 명확하게 파악할 수 없다. 오늘날 횡행하고 있는 상식적·비과학적 각종의 경제원론이나 부동산학 등도 국민의 부의 원천이 노동에 있다는 A. Smith 이래의 과학적 경제학의 전통에 입각하지 않는 한, 사람들의 인식을 흐리게 하는 허상일 뿐이다.

### 土地는 勞動의 產物 아니므로 자체로는 所得生産 기대 못해

토지는 노동의 산물이 아니기 때문에 그 자체만으로는 국민소득을 가져다 주지 못한다. 거기에 인간의

노동이 가해짐으로써 비로소 생활필수품과 편익품이 생산되어 소득이 발생되는 것이다.

이에 대하여 주택은 토지없이 지을 수 없는 것이고 토지위에 세워진 시설물들도 토지와 일체가 되어 매매의 대상물이 되고 있으나 엄연히 인간노동의 산물이다. 따라서 주택의 건설 그 자체는 국민의 부의 원천이 될 수 있다. 다만 이미 지어진 주택의 매매에서 발생하는 매매차익은 생산활동에 의해서 창조된 소득에서 갈라져 나온 「파생적 소득」에 불과하다는 것이다.

주택건설의 촉진은 국민경제적으로 바람직하지만 주택소유를 둘러싼 투기는 바람직하지 못하다는 이유도 이와같은 이론적 근거에서 이해해야만 과학적 기초를 얻을 수 있게 되는 것이다.

## 3 토지투기와 자산신택행위

일반적으로 「투기란 어떤 재화(또는 금융자산)의 이용에서 이득을 얻는 것이 아니라 구매와 판매시기에 따른 가격변동에서 금전상의 이득을 얻기 위하여 어떤 시점에서 재화를 구입하고 다른 시점에서 매각하는 행위」라고 정의될 수 있다. 이 정의에서는 재화(또는 금융자산)를 생산(또는 소비)에 이용할 목적으로 구

입하는 행위와 투기의 목적으로 구입하는 행위를 구별하고 있다.

### 투기는 가격변동서만 가능

경제학에서는 재화의 이용에서 얻어지는 이득을 「소득적 이득(income gain)」이라고 하며 자산의 가격변동에서 얻어지는 이득을 「자산적 이득(Capital gain)」이라고 한다.\* 그리고 전자를 얻기 위한 사람들의 자금지출을 「투자」라고 하고, 후자를 얻기 위한 그것을 「투기」라고 하는 것이다.

### 투자와 투기가 양립되기도

그러나 현실에 있어서는 「투자」를 「투기」와 구별하기란 쉬운 일이 아니다. 사람들은 대개 소득적 이득과 자산적 이득의 양자를 동시에 추구하고 있기 때문이다. 상품이나 금융자산의 가격변동을 둘러싼 투기는 순전히 「자산적 이득」을 얻기 위해 행해지는 투기이지만 기계, 공장, 주택과 같은 내구재와 자연에 존재하는 토지 등은 생산에 사용하여 「소득적 이득」을 얻는데 이용될 뿐 아니라 이들 자산의 보유에 따라 구매와 판매에 따른 가격차가 발생하면

막대한 자산적 이득을 동시에 얻을 수 있다는 점에 특징이 있다. 이 경우에는 「투자」와 「투기」가 양립될 수도 있다.

만일 자산의 소유가 모두 예외없이 「자산적 이득」만을 가져다 주고 「소득적 이득」과는 아무런 관계가 없다고 한다면 문제는 비교적 간단해진다. 국부의 증대를 가져다 주는 것은 인간의 노동이 가해지는 생산분야에 있는 것이라면 이 분야에서 발생하는 소득적 이득만은 국가가 철저히 보장해 주고 그 밖의 생산과 직접적으로 관계가 없는 자산적 이득은 비생산적인 것으로서 국가가 전적으로 세금으로 흡수하면 된다는 이론이 적어도 이론적으로는 성립이 가능하게 되는 것이기 때문이다.

### 부동산의 자산적 소득이 문제

이러한 투기 가운데서 특히 문제가 되는 것은 토지 등 부동산의 소유에서 나타나는 자산적 이득이다. 토지를 농지나 공장용지 등으로 이용하기 위하여 구입한다면 그것은 소득적 이득을 얻기 위한 것이라고 할 수 있고, 그것을 국가에서 규제할 경제학적 근거는 존재하지 않는다. 그러나 그것이 하나의 자산으로서 구매와 판매에 따른 가격차를 목적으로 하는 투기적 거래의 대상이

\* 朱宗桓, 「經濟學概論」, 一潮閣, 1977, p. 322~323 참조.

됨으로써 자산적 이득을 발생케 될 경우에는 비생산적인 것으로 국가는 이것을 규제하여 금융자산을 생산적인 분야로 더 많이 투자될 수 있도록 함이 바람직하다.

#### 4. 토지소유의 공개념 (公概念)

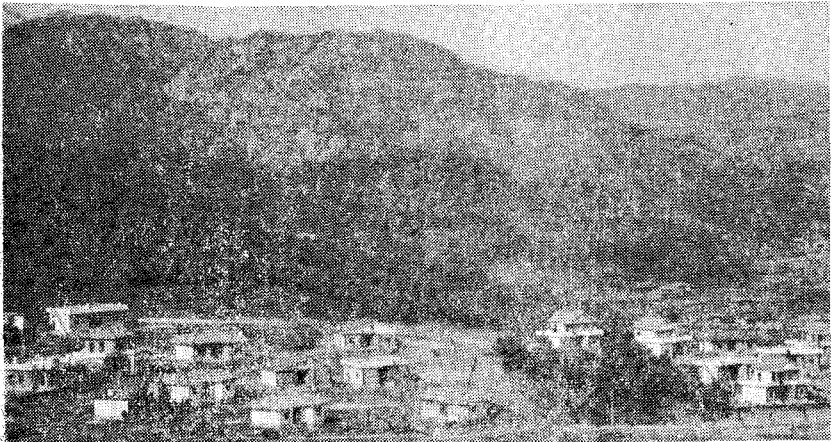
물론 투기가 모두 국민경제적으로 바람직하지 못한 것이라고 볼 수는 없다. 투기가 지나치게 성행하여 금융기관의 정상적인 대출여력을 잠식할 정도가 되면, 금융자산이 비생산적 분야로 지나치게 쏠림으로써 생산분야의 정상적인 유통을 저해할 수도 있다. 따라서 자산적 이득을 위한 지나친 투기는 예외없이 국민경제적으로 바람직하지 못하다고 할

수 있다.

**투기는 있으되 폭리는 없어야**

자본주의사회에서는 전혀 투기가 없다는 것도 문제가 된다. 다소간의 투기적 요소는 있게 마련이며, 또 그것이 어느 정도 있어야 경제가 활력을 갖게 되기 때문이다. 남보다 더 많은 돈을 벌겠다는 야심이 없이는 경제가 발전하지 못한다. 다만 그러한 야심이 생산적 분야로 물러야 하고, 이를 위해서는 비생산적 분야에서 자산적 이득이 지나치게 많이 발생하지 않도록 해야 한다.

근년에 나타난 도시주변 토지의 가격폭등은 농지로서의 가격폭등이 라기 보다는 택지화될 것을 예상하



◇ 토지 등 부동산의 소유로 나타나는 자산적 이득을 위한 투기는 농경지의 황폐화를 가속시키고 농산물 가격의 앙등을 초래하는 등 많은 부작용을 유발하므로 농경지를 대상으로 하는 투기는 어떠한 형태로든 제제가 가해져야 한다.

여 이루어진 투기의 소산이라고 할 수 있다. 이러한 투기적 토지소유가 직접 생산에 종사하는 농민들의 토지소유를 크게 잠식하고 있음은 큰 문제이다. 농지를 생산 그 자체를 목적으로 하는 것이 아니라 가격의 상승을 내다보고 소유하는 토지투기는 농업생산에 대하여 백해무익한 것이다. 부동산투기가 성행하는 곳에 농지의 황폐화가 나타나고 있다

는 것은 주지의 사실이다.

최근에 부동산투기가 커다란 사회 문제로 등장하게 되자, 토지소유에 대한 공개념의 도입문제가 사람들의 주목을 집중시키고 있다. 본 절에서는 이 문제에 관하여 이론적으로 검토해 보고자 한다.

자산선택이론에 따르면 자산의 가격은 다음 식에 따라 결정된다.

사람들은 이와 같은 식에 따라 결

$$\text{자산가격} = \frac{\text{자산보유(이용)에서 예상되는 수익액}}{\text{이자율}}$$

정되는 각종의 자산가격을 참작하여 자산의 보유형태를 그때 그때 바꾸게 된다. 그리고 자본주의 사회에서는 사람들의 자산선택행위에 대하여 간섭을 하지 않고 자유롭게 방임하는 것이 원칙으로 되어 있다. 그러나 주택용 토지에 관해서는 자산시장의 자원배분수단으로서의 역할은 매우 한정적이다. 일반적으로 자산가격이 자원배분지표로서의 의미를 가지게 되는 이유는 가격의 변동이 공급을 증감시키기 때문이다. 그러나 택지의 공급을 위해서는 정부에 의한 공공투자가 선행되어야 한다. 그런데 공공투자는 이윤동기에 의해서 이루어지는 것이 아니라 공공의 필요에 의해서 이루어진다. 따라서 공공투자는 자산가격의 움직임에 대해서 극히 비탄력적이다. 택지의 공급이 공공투자를 전제로 하는 이상

사적인 토지보유자는 택지의 공급자라고 할 수 없으며 정부만이 택지의 공급자가 될 수 있는 것이다.

### 공공투자로 택지조성 됐으면 공공재로서 공개념 적용마땅

그런데 이상에서 살펴본 바와 같이 토지에 관한 자산선택행위는 인간의 노동의 산물이 아닌 토지에 대한 투기를 통하여 불로소득을 낳게 된다. 자산선택행위는 일반적으로 자원배분을 개선하는 기능을 수행하는 것으로 기대되지만 토지에 관한 한 이 기능은 극히 제한적인 것이다.

토지를 공급하기 위해서는 정부가 많은 공공투자를 하게 된다. 토지공급이 공공재로서의 성격을 갖는 이 유가 여기에 있으며 토지에 관해서는 공개념을 적용시켜야 한다는 주

장의 근거도 여기에 있다.

## 공개념 도입과 국유화는 별도

토지의 공개념 도입은 흔히 국유화 또는 국가관리의 개념과 혼동되는 경우가 있다. 그러나 이것은 잘못된 것이다. 토지에 대한 공개념의 도입은 국유화 또는 국가관리를 통해야만 가능해지는 것은 아니다. 그 이외의 방법으로써 「자산적 이득」은 모두 세금으로 흡수하는 방법도 있을 수 있다. 그렇게 되면 토지는 사실상 공공재로 될 수 있으며 국유화와 같은 효과를 올리게 될 것이다.

토지는 주식 등의 동산과는 근본적으로 경제학적 의미를 달리하는 특수한 성질을 갖고 있다. 따라서 토지는 공공재로서 사적 가격기구에 맡겨질 성질의 것이 아니다. 그렇기 때문에 신고전학파의 창시자 왈라스(Leon Walras)도 토지의 국유화를 주장했던 것이다. Walras는 「조건적 평등과 지위의 불평등」이라는 말을 즐겨 사용했다. 노동의 성과는 개인의 것이어야 하지만 노동을 위한 조건은 각 개인에게 평등하게 주어져야 한다는 뜻이다.

### 5. 토지자원의 효율적 관리방안

최근 20여년동안 우리나라는 경제

발전과 더불어 역사상 유례없는 토지가격의 폭등을 겪어왔으며 아직도 그로 인한 토지투기의 불길은 꺼지지 않고 있다. 투기의 대상 토지는 대부분 도시용토지, 공장용토지 및 도시주변의 토지였다. 그러나 근래 토지투기는 이상과 같은 토지에만 그치지 않고 농지 및 산지에까지 미치고 있어 농지의 가격마저도 크게 앙등시키고 있다.

### 토지투기의 부작용 양상

토지투기에 의한 농지가격 상승이 농업발전에 미치는 장애요인을 요약하면 다음과 같다.

#### 유동성 저하로 규모확대 저해

첫째, 농지의 유동성을 저하시켜 경영규모의 확대를 저해한다. 즉 농지가격이 상승하면 농가가 경영규모의 확대를 통하여 규모의 경제를 실현하거나 기계화를 촉진하는 등의 농업발전을 도모하기가 어렵게 된다.

#### 농산물의 가격 앙등 효과 초래

둘째, 농업생산에서 토지자원은 생산활동의 요소로 활용되기 때문에 지가가 상승하면 토지자본이자가 상승하여 농산물의 가격상승 효과를 초래한다.



## 이용율과 생산성이 저하된다

세째, 농지가격이 상승하면 농지가 자산적 이득을 기대하는 비생산자의 수중에 들어가게 되고 경지의 이용율과 토지 생산성은 저하되게 된다.

이와 같이 토지투기에 의한 농지가격상승은 자산소득을 기대하는 비생산적 농지의 소유를 증가시키고 농지의 효율적 이용을 저해하게 된다. 따라서 농지에 대한 투기를 막고 농지의 효율적 관리 및 보전을 위해서는 사회적 조치가 강구되어야 한다.

### ..... : 효율관리 위한 사회적 조치 : .....

농지자원의 효율적 관리를 위한 사회적 조치는 여러가지 분야에서 이루어질 수 있다

## 耕者有田의 엄격한 시행

첫째, 농지소유에 대한 법적 규제를 강화하여야 한다. 농지에 대한 경자유전(耕者有田)의 원칙은 이미 오래 전부터 시행되어 오고 있으나 엄격히 지켜지고 있지 못하다.

## 농지위원회의 기능 강화

둘째, 농지소유를 규제하기 위한

조치로서 현재의 농지위원회의 권한과 기능을 강화시켜야 할 것이다. 현재 농지를 구입하고자 하면 반드시 농지위원회로부터 경작자 증명을 받아야 하나 이러한 법의 취지대로 운영되고 있지 않다. 이에 따라 비경작자의 농지소유와 법으로 금지되어 있는 소작도 사라지지 않고 있으며 사실상 우리나라에는 농지법이 존재하지 않는 실정에 있다.

### ..... : 농지소유상한과 소작제 : .....

농지법의 제정은 과거 15년 이상이나 월가월부를 거듭할 뿐, 아무런 결론을 내리지 못하고 있다. 농지법 제정에 있어 문제의 쟁점은 농지소유상한선을 어느 선에서 그느냐와 소작제(내지 임대차)를 어느 범위에서 허용하느냐의 문제이다. 이에 대한 필자의 생각은 다음과 같다.

① 경자유전의 원칙을 고수하고 부채지주가 발생하지 않도록 해야 한다.

② 농지소유상한은 평야지대, 중간지대, 산간지대로 구분 차등을 두어 산간지대에서는 3ha, 중간지대는 4ha, 평야지대는 5ha로 정하고 절차추이를 보아 재조정 하도록 한다.

③ 농지의 임대에 관하여는 반드시 농지위원회의 승인을 받도록 하고, 임대료의 20% 정도를 부락개발

기금과 농지위원회운영기금으로 적  
 량하게 한다.

④ 농지위원회를 자연부락단위로  
 구성하고 기능을 강화하여 산지를  
 포함한 모든 토지에 관하여 범시행  
 을 감시하는 역할을 부여한다.

⑤ 농지의 매매·임대차·상속 등  
 에 의하여 농지의 세분화가 일어나  
 지 않도록 하기 위하여 농지위원회  
 가 개입할 수 있도록 법제화하고,  
 경지의 비효율적 이용에 대하여는  
 대리경작을 할 수 있도록 한다.

⑥ 농지위원회의 주도하에 경지의  
 집단화를 위한 조치가 가능하도록  
 한다.

⑦ 전국토에 관하여 용도별로 토  
 지를 구분하되, 이로 말미암아 뜻하  
 지 않은 자산적 이득이 발생하지 않  
 도록 부동산에 관한 세제를 합리적  
 으로 정비강화함으로써 부동산투기  
 를 근본적으로 제거한다.(농지에 대  
 해서만 범시행을 강화하고 도시의  
 부동산투기를 방임하게 되면 형평의  
 원리에서 벗어나는 결과가 될 것이  
 다.)

농지는 농민 스스로의 자발적·민  
 주적 참여하에 그들의 이익에 합치  
 되도록 관리·이용되어야만 그 효율  
 적 이용을 기약할 수 있다는 것을  
 각별히 강조하고 싶다.

## 제 2 회 방역유관기관 체육대회 盛了



◇ 자재검사소의 농촌진흥청간의  
 배구경기

### 종합우승, 농약연구소 준우승, 자재검사소차지

농약관계인간의 친목을 도모하고 내년  
 의 풍년의지를 다지는 제 2회 식물방역  
 유관기관 친목도모체육대회가 지난 11월  
 12일 농업진흥공사 대운동장에서 개최됐  
 다.

농약업계, 농수산부식물방역과, 농촌진  
 흥청, 자재검사소, 농약연구소, 농협 등  
 6개기관에서 250여명이 참석 축구, 배구,  
 계주에서 열띤경전을 벌인결과 △ 종합  
 우승=농약연구소 △ 준우승=농업자재  
 검사소 △ 3위=농촌진흥청이 차지했다.