經濟發展과 農地制度

吳 浩 成*

Ⅰ. 農地制度問題의 背景
Ⅱ. 小作의 實態와 性格
1. 小作農의 增加—減少—增加
2. 小作農構成의 變化：完全小作農의 減少와 自小作農의 增加
3. 小作規模와 地主의 零細性
4. 定租의 增加
5. 統一벼와 小作條件의 好轉
Ⅲ. 經營規模와 農業生產의 效率性
1. 經營規模의 變化趨勢
2. 經營規模別 米穀의 土地生產性
3. 經營規模別 土地利用率
4. 經營規模別 米穀生產費
Ⅳ. 展望과 結論
1. 展望
2. 結論

Ⅰ. 農地制度 問題의 背景

우리나라의 農地制度는 1949年에 制定되어 1950年부터 實施된 農地改革法에 의하여 그 骨格이 마련되었다. 農地改革法은 日本殖民統治의 遺產으로 蔓延되었던 寄生地主 小作制의 幣害를 없애고 自作農을 創設, 農業生產力을 높이고 社會를 安定시켜 新生民主國家의 基盤을 튼튼히 하고자 하는데 그 큰 뜻이 있었다. 農地改革法은 當時의 농촌경제상황을 反映하여 農地의 所有主體를 農民에 限하도록 하였고 農地의 所有上限은 3町步에 묶었다. 또 農家는 土地의 所有, 經營, 勞動供給의 一切를 스스로 담당할 수 있는 自作農이 가장 理想的인 것으로 보아 位土 等 특수한 例를 제외하고 小作制를 禁하였다.

그러나 1960年代 後半期부터 加速되기 시작한 國民經濟의 高度成長과 그에 따른 產業構造의 改編, 農業技術의 發展과 農家經濟의 與件變化 등으로 農地改革法에 의해 만들어진 農地制度가 現實的으로 지켜지기 어렵게 되었고 또 지키지 않고 있다. 政府와 與黨은 그동안 農地改革法을 代身하고 現實에 맞는 農地制度를 만들기 위해 여러차례 農地法의 制定을 시도했으나 강한 輿論의 反對에 부딪처 挫折되거나 社會的인 말썽을 일으킬 素地가 많아 保留하였다.[1]

農地法制定을 둘러싸고 가장 큰 論難의 대상이 되는 것은 3町步所有上限의 撤廢 또는 緩和와 現實化된 小作制의 계속 금지여부에 관한 것이다.

3町步上限의 철폐, 緩和를 찬성하는 쪽의 主張은 農村의 勞動力 不足을 解消하고 農業近代化를 促進하기 위하여 機械化를 해야되며 非農業部門과의 對等한 發展을 위해 經營規模를 擴大시켜야 한다고 보고 있다.[2] 反面에 이를 反對하는 側은 3町步上限制를 철폐할 경우 農地投機를 위한 都市資本의 流入으로 土地의 集中化현상을 초래하고 이에 따른 小農의 沒落과 土地生

* 韓國農村經濟硏究院 首席硏究員, 資源經濟硏究室 農業經濟學博士.

產性의 저하로 커다란 社會문제를 일으킬 것이라고 主張하고 있다.[3]

小作문제도 두가지의 相反된 見解가 對立하고 있다. 小作의 認定을 反對하는 쪽은 小作制는 耕者有田의 精神에 違背되며 小作人은 掠奪農業을 통해 地力을 감퇴시키고 地主는 농업투자에 무관심하고 土地利用率을 저하시켜 農業生產力을 떨어뜨릴 것이라고 보고 있다. 또 이 見解는 現在 성행되고 있는 小作은 高率小作料와 小作權의 不安定으로 日帝下의 小作과 다를 바 없으며, 소작을 묵인하는 현재의 분위기가 계속되면 結局은 옛날의 半封建的 小作制로 복귀할 것으로 보고 있다[4]. 이에 반해 小作制의 不可避性을 주장하는 쪽은 農家의 經營與件은 항상 變하는 것이기 때문에 손쉽게 經營規模를 조정할 수 있는 土地賃貸制를 認定하지 않으면 안된다고 보고 있다. 農村勞動力의 급격한 감소는 小作人의 地位를 상대적으로 强化시키고 있으므로 過去와는 狀況이 根本的으로 달라져 小作農의 大量創出이 일어나지 않을 것이라고 보고 있다[5].

10여년을 두고 계속된 論難이야 어떻든 농지개혁이 실시된지 1世代가 다되어가는 오늘날 農村內部에서는 당시의 理想과는 관계없는 農地의 所有와 利用에 관한 새로운 慣行的制度가 土着化되어가고 있다. 새로운 慣行制度의 實態를 파악하고 그 內容을 經濟與件의 變動과 관련시켜 分析하는 것은 土地制度의 改善是非를 판가름하는데 매우 重要한 일이다.

Ⅱ. 小作의 實態와 性格

1. 小作農의 增加—減少—增加

〈表 1〉에서 보는 바와 같이 小作農家戶數는 農地改革 이후 꾸준히 增加하여 1970年경에 最高에 달했다. 1970年 農業센서스 결과는 全體農家戶數의 33.5%, 809千戶가 一部 또는 全部 他人의 농지를 耕作하는 小作農으로 밝혀졌다. 小作面積은 367千ha로 전체耕地面積의 17.6%를 차지 했다. 小作農家戶數는 1970年을 分岐點으로

表 1 小作農家와 小作面積比率 推移

調査年度 \ 區分	小作農家의 比率(%)	小作農地의 比率(%)
1957[1]	12	4.5
1960[2]	26.4	13.5
1963[3]	17	5.4
1965[4]	30.5	16.8
1970[5]	33.5	17.6
1973[6]	29.8	16.4
1975[7]	27.8	14.7
1976[8]	33.7	14.4

1) 반성환 "農地改革後 農地移動에 關한 實證的考察", 農業經濟硏究, 第1輯, 1958. p. 45.
2) 農水產部, 農業센서스, 1960, 전국편
3) 農協中央會, 農地의 零細構造와 겸병현상에 대한 調査報告, 1964. p. 8.
4) 韓國土地經濟硏究所, 韓國의 土地制度에 대한 硏究(英文), 1966. p. 126.
5) 農水產部, 農業센서스, 1970, 전국편
6) 카톨릭農民會, 農地賃借關係實態調査報告書, 1974. p. 10.
7) 農水產部, 簡易農業센서스, 1975.
8) 國立農業經濟硏究所, 農地制度의 土地政策的 定立方向, 1978. p. 10.

점차 줄어들어 1975年 農業簡易센서스 때에는 전체농가數의 27.8%인 639千戶였고 小作地面積은 全體耕地面積의 14.7%로 크게 감소하는 경향을 나타냈다. 그러나 1976年 國立農業經濟硏究所의 조사는 小作農家數가 다시 늘어나고 있음을 보였고 1977年도 農水產部의 農家經濟調査도 이와 같은 경향을 확인하고 있다[6].

2. 小作農構成의 變化 : 完全小作農의 減少와 自小作農의 增加

小作農家의 構成이 自己所有의 耕地가 小作地보다 큰 自小作農 中心으로 바뀌어져 가고 있다. 農地改革 以後 純小作農은 완만한 增加趨勢를 보

이다가 1970年에 全體農家數의 9.7%로 최고에 達, 그후부터 빠른 속도로 減少하여 1976年에는 4.3%로 減少했다. 反面에 小作農階層의 가장 큰 比率을 차지하는 自小作農은 繼續 增加趨勢를 보이고 있고, 自作農은 減少趨勢를 나타내고 있다〈表 2〉. 純小作農의 減少와 自小作農의 增加趨勢는 1970年代에 들어와 加速되기 시작한 產業構造의 改編에 힘입어 純小作農層에 많은 離農이 생기게 되고 全般的인 農村勞動力 構造의 老齡化와 婦女化 現象으로 勞動力이 不足한 自作農의 自作地面積 維持가 어렵게된 탓으로 보인다. 따라서 勞動力이 있는 農家는

表 2 農地所有形態別 農家比率

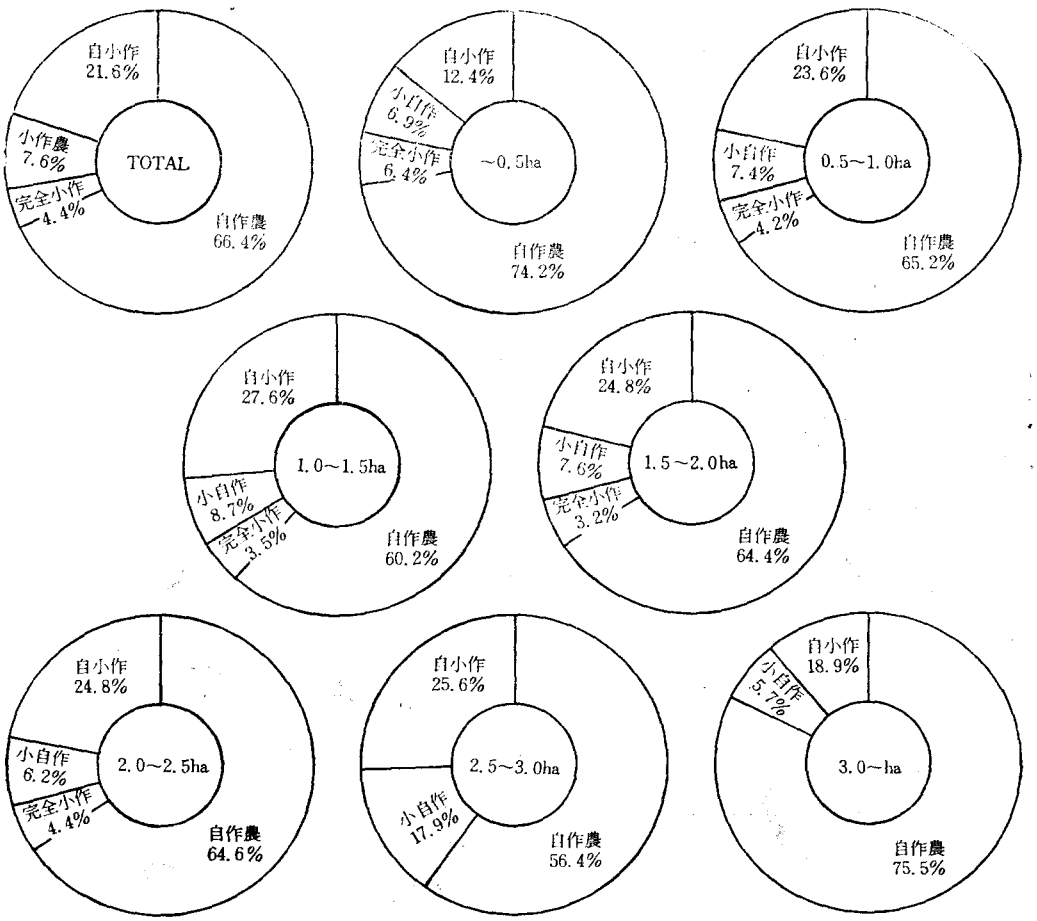
(單位 : %)

	完全小作農	小自作農[1]	自小作農[2]	自作農	合 計
1957[3]	4	(8)		88	100
1963[1]	1.8	(15.2)		38	100
1965[5]	7.0	8	15.5	69.5	100
1970[6]	9.7	7.8	16.0	66.5	100
1973[7]	7.3	(22.5)		70.2	100
1975[8]	8.0	6.5	13.3	72.2	100
1976[9]	4.3	7.7	21.7	66.3	100

( )은 小自作農과 自小作農을 합한 숫자임.

1) 小自作農은 耕地面積의 50%以上이 小作地인 農家
2) 自小作農은 耕地面積의 50%以上이 自己所有인 農家
3) 반성환 "農地改革後 農地移動에 關한 實證的考察" 農業經濟硏究, 第1輯, 1958. p. 45.
4) 農協中央會, 農地의 零細構造와 겸병현상에 대한 調査報告, 1976. p. 8.
5) 韓國土地經濟硏究所, 韓國의 農地制度에 대한 硏究(英文) 1966, p. 131.

圖 1 經營規模別 土地所有形態別 農家分布(1976)



6) 農水産部, 農業센서스, 1970, 전국편

7) 카톨릭農民會, 農地賃借關係 實態調査報告書, 1974, p. 8.

8) 農水産部, 簡易農業센서스, 1975.

9) 國立農業經濟研究所 "農地制度의 土地定策的 定立方向", 1978. p. 86.

全階層에 걸쳐 借地로 經營規模를 擴大하고 勞動力이 不足한 自作農家는 耕地의 一部를 小作을 주어 經營을 縮少하고 있는 것으로 보인다.

1976年度 조사자료를 分析한 結果 完全小作農은 全體農家戶數의 4.4%, 小作農의 12.9% 밖에 차지하지 않고 있음이 드러났다〈圖 1〉. 小作農의 大宗은 自小作農으로 全體小作農家戶數의 64.3%를 차지하고 있다. 또 特異한 것은 小作이 過去와 같이 零細 및 小農層에만 盛行되는 것이 아니고 中, 大農層에도 비슷한 比率로 分布되고 있어 過去와는 크게 다른 現象을 보여주고 있다.

3. 小作規模와 地主의 零細性

小作農家의 平均小作地面積이 매우 적고 地主의 平均農地所有面積도 零細性을 벗어나지 못하고 있다. 小作農家의 戶當平均 借地面積은 1970年의 農業센서스와 1975年의 農業간이센서스에는 4.5段步로, 1976年 농업경제연구소 調査에는 4.4段步로서 小作農家의 戶當平均 小作地面積은 繼續 5段步未滿으로 小作規模의 零細性을 보이고 있다. 地主의 農地所有規模를 추적 調査한 報告書는 카톨릭農民會의 報告書뿐이나 매우 興味있는 現象을 보여주고 있다. 이 調査는 3町步以上의 農地를 갖고 있는 地主는 6%에 지나지 않아 우리나라의 地主는 數는 많으나 매우 零細하다는 것을 나타내고 있다〈表 3〉.

地主의 약 50%를 점하고 있는 不在地主들의 所有規模도 5段步未滿의 土地를 갖고 있는 境遇

表 3 地主의 農地所有規模別 分布 (單位 : 戶)

所有規模 / 地主區分	5段步未滿	5段步~1町	1~2町	2~3町	3町以上	未詳	計
不在地主	18 (36.0)	8 (16.0)	8 (16.0)	3 (6.0)	5 (10.0)	8 (16.0)	50 (100.0%)
在村非農民地主	9 (45.0)	3 (15.0)	7 (35.0)	1 (5.0)	— (0)	— (0)	20 (100.0%)
在村農民地主	8 (19.5)	9 (21.9)	10 (24.4)	10 (24.4)	2 (4.9)	2 (4.9)	41 (100.0%)
計	35 (31.5)	20 (18.0)	25 (22.5)	14 (12.6)	7 (6.3)	10 (9.0)	111 (100.0%)

資料 : 카톨릭農民會, 農地賃借關係實態調査研究報告書 Ⅱ, 1975, p. 134.

가 全體不在地主 數의 37.6%로 가장 많고 5段步~1町步가 16.6%, 2町步~3町步가 3%, 3町步이상이 10%, 未詳이 16.6%로 大部分의 地主가 小作料收入만으로 生活하기가 어려운 零細性을 나타내어 解放前 地主와는 그 性格이 크게 달라져 있다. 이는 小作地의 상당 比率이 外部의 資本이 農村에 侵透하여 田, 畓을 購入한 것이라기 보다는 農村內部의 經濟的 社會的 與件變化에 의한 農地의 流動인 것 같다. 都市近郊를 除外하면 오늘날 不在地主의 大部分이 농사를 짓다가 離農하였거나 都市에 사는 農民의 子孫에게 相續된 땅이 小作地의 主供給源을 이루고 있는 것으로 보여진다.

4. 定租의 增加

小作料의 決定方法이 점차로 수확후에 收穫量을 一定한 比率로 나누는 打租보다 수확량과 關係없이 土地面積當 一定額을 納付하는 定租가 많아지고 있는 경향을 보이고 있다. 1963年의 農協調査結果, 收穫후 生産量의 一定比率을 내는 打租가 71.7%로 제일 많이 쓰이는 方法이었으나 1965年 土地經濟研究所 調査에는 50%, 1973年 카톨릭農民會 調査때는 44.4%, 1976年 國立農業經濟研究所 調査에는 31.8%로 急激히 떨어진 대신 定租方式이 크게 늘어나고 있다〈表 4〉. 一般的으로 土質이 肥沃한 土地에서나 또는 水

利施設의 改良, 新品種의 導入 等으로 土地의 生產力이 높아지는 경우에는 生產物을 一定比率로 받아 가는 打租가 地主에게 보다 有利하고 小作人에게 不利하다[7]. 그동안 政府의 水利施設投資와 新品種의 보급으로 因한 增產에도 不拘하고 地主에게 相對的으로 不利한 定租가 크게 늘어가고 있는 것은 地主의 非職業化를 意味하는 것으로 보인다.

表 4 小作料 決定方式의 變化趨勢 (단위 : %)

區分 / 年度	定 租	打 租	無應答, 其他 小作料없음	計
1963[1]	14.7	71.7	13.6	100
1865[2]	50	50	—	100
1973[3]	50.2	44.4	5.4	100
1976[4]	68.2	31.8	—	100

1) 農協中央會, 農地의 零細構造와 겸병현상에 대한 調査報告, 1964, p. 42.
2) 韓國土地經濟硏究所, 韓國의 土地制度에 대한 硏究, 1966, p. 139.
3) 韓國카톨릭農民會, 農地賃借關係實態調査報告書, 1974, p. 24.
4) 國立農業經濟硏究所, 農地制度의 土地政策的 定立方向, 1978, p. 92.

定租는 小作人의 立場에서 볼 때 固定費用이므로 일단 小作料를 내면 경작에서 나오는 모든 수확물이 자기 차지가 되므로 增產意慾이 있다[8]. 定租는 地主의 立場에서 볼 때 관리하기가 편하다. 특히 도시에 거주하는 地主들이 每年 收穫때마다 시골로 내려와 生產物量을 調査하고 定해진 比率대로 나눈다는 것이 非職業的인 地主로서는 번거로울 것이다. 특히 所有農地가 零細하다면 非職業的 地主가 農村에 오르 내리는 費用과 自己의 業務를 犧牲하는 費用까지 합치면 打租의 方法은 地主의 立場에서 큰 實益이 없을 것이다. 小作料의 現物納入制가 대부분인 것은 과거부터 크게 變하지 않고 있다. 貨幣經濟가 農村 깊숙이 侵透해 있는 오늘날 現物納入制는 地主의 零細性을 나타내는 特性으로 判斷할 수 있다. 地主들의 50% 가량이 不在地主인데 現物로 소작료 가져 간다는 사실은 地主들이 대체로 自家消費糧穀을 위해서이며 自家消費의 糧穀은 그 量이 많지 않기 때문에 現物로 가져갈 수 있는 것이 가능하다. 定租의 경우 小作料를 쌀로 내는 것이 壓倒的으로 많다는 것이 이 事情을 더욱 잘 설명해 주는 증거라고 볼 수 있다. 카톨릭農民會의 調査는 定租의 경우 쌀로 小作料를 내는 것이 72%, 벼로 내는 것이 26%였다. 재촌農民 地主가 많이 선택하는 打租의 경우는 반대로 벼로 받아 가는 경우가 많았다. 不在地主의 대부분은 都市에 산다. 만약 이들의 所有農地가 크다면 소작료를 保管하기 좋은 벼로 받아 가야 할텐데 長期保管이 힘든 쌀로 받아 가는 경우가 대부분인 것은 그 量이 많지 않음을 뜻한다. 이는 地主의 所有農地面積이 細零함을 나타낸다고 볼 수 있다.

5. 統一벼와 小作條件의 好轉

小作慣行, 小作性格 및 作付體系의 多樣性 때문에 一般的으로 小作料率을 正確하게 測定 比較하기는 매우 어렵다. 그러나 畓을 중심으로 볼 때 打租의 경우 小作料率은 農地改革 直後보다 점차 上昇되어 50% 水準에서 머물고 있다.

〈表 5〉에서 보는 바와 같이 小作料는 1957年에는 3割未滿이 44.3%로 제일 많고 그 다음이 5割로 42.4%를 차지했다. 1965年의 土地經濟硏究所의 調査 때에는 4割未滿의 小作料가 54.5%로 절반 이상을 차지하고 4割이상의 小作料가 45.5%를 차지하였다.

그러나 1973年의 카톨릭農民會의 調査 때는 30% 未滿의 小作料가 줄어들고 50%의 小作料를 받는 것이 打租小作件數의 79.4%로 늘어나 5割 小作料의 平準化 現象이 두드러지게 나타났다.

定租의 경우는 다른 調査가 없어 비교하기 어려우나 카톨릭農民會의 조사에 따르면 1段步當 平均 쌀 17.4 말(17.4*l*)을 내어 打租의 段步當 平均換算値인 20.6*l*보다 小作料가 싼 현상을 보이고 있다.

1976年의 國立農業經濟硏究所 調査는 小作地에 대한 年間租收益을 가지고 小作料率을 適用, 小作料를 現金評價하여 計算했기 때문에 過去値와 直接 比較할 수 없으나 그 중 쌀 一毛作을 하는 境遇 平均小作料가 35.4%로 나타나 과거에 비해 小作料가 많이 떨어진 것으로 判斷된다. 이 調査는 打租와 定租의 區別이 없어 두가지 方法의 平均인데 打租의 경우 50% 水準의 小作料가 갑자기 떨어질 理由를 발견키 어려우나 定租法이 68%로 비중이 높은 데다가 統一系統의 다수확品種의 대대적인 普及으로 因한 收穫量의 增加때문에 小作人에게 돌아오는 몫이 커진 탓으로 해석된다. 新品種의 보급으로 인한 增産은 수확량을 정해진 比率에 따라 나누어 갖는 打租보다는 수확량의 多寡에 關係없이 定해진 小作料를 내는 定租에 有利하게 나타난다. 小作慣行이 定租쪽으로 바뀌어진 오늘날 신품종의 보급으로 인한 增産은 實質小作料를 크게 떨어뜨려 小作條件이 小作人들에게 有利하게 되고 있다고 보여진다. 打租式 小作은 農村에 거주하고 있는 農民地主들이 많이 택하는 方法으로 地主에게 相對的으로 有利한 것으로 쌀의 증산과 高米價 政策에 힘입어 小作所得이 賃金上昇率보다 빨랐기 때문에 점차로 5割小作料로 平準化된 것으로 보인다.

表 5 小作料 收得率(打租)

(單位 : %)

年 度	없음	3割未滿	3~4割	4~5割	5割以上	不明	合計(%)
1957[1]	3.5	44.3	4.0	42.4		5.8	100
1963[2]	10.5	26.0	8.1	45.3	5.8	4.3	100
1965[3]		……54.5……		……45.5……			100
1973[4]		7.4	7.9	79.4	0.9	4.5	100
1976[5]	……쌀單作의 境遇 平均 35.4%……						

1) 潘性紈 "農地攻革후 農地移動에 關한 實證的 考察", 農業經濟硏究, 第1輯, 1958, p.48.
2) 農協中央會, 農地의 零細構造와 겸병現象에 대한 調査報告, 1964, p. 42.
3) 韓國土地經濟硏究所, 韓國의 土地制度에 관한 硏究, 1966. p. 147.
4) 韓國가톨릭農民會, 農地賃借關係實態調査報告書, 1965, p. 25.
5) 國立農業經濟硏究所, 農地制度의 土地政策的 定立方向' 1978, p. 98.

打租의 경우 5割小作料가 왜정때와 다름없 이 매우 비싼 것 같으나 당시의 段步當平均 쌀수확량이 200kg내외였으나 현재는 農業技術의 發展, 水利施設의 普及, 新品種의 普及 等으로 段步當 平均 500kg, 新品種일 경우는 550kg 이상도 낼 수 있어 小作條件이 好轉되고 있다. 試算結果 打租 50%일 경우 解放直後에는 小作人收入이 마지기당 쌀 0.8가마였는데 現在는 2.3가마로 늘어났다.

앞으로 農村勞動力 유출이 더욱 심해져 賃金이 農産物價格보다 계속 빠르게 오르면 小作條件은 小作人쪽으로 더욱 好轉될 것으로 보인다.

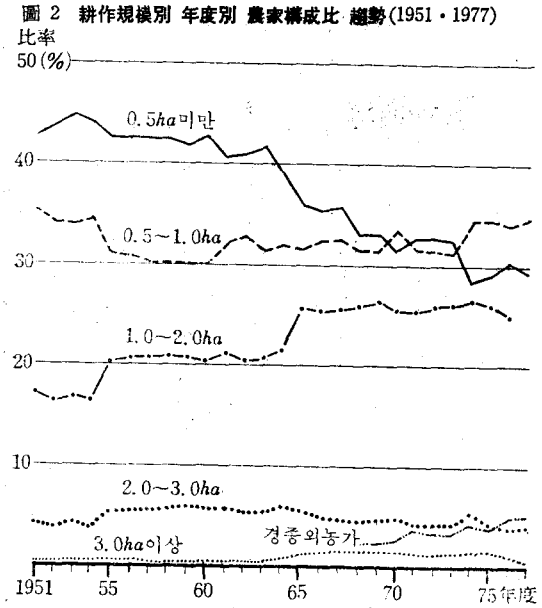
Ⅲ. 經營規模와 農業生産의 效率性

1. 經營規模의 變化趨勢

農家戶數는 1967年을 分岐點으로 全階層에 걸쳐 줄어들고 있다. 1967年 對比 1977年度 耕地規模別 농가호수 감소율은 0.5ha 未滿의 零細農계층이 25.4%로 제일 크고, 2.0~3.0ha계층이 25.3%, 3ha이상이 19.7%, 1.0~2.0ha階層이 16%로 크게 감소했다.

이에 비해 小農層인 0.5~1.0ha階層은 4.1% 밖에 줄지 않아 相對的 增加現象을 보였다.

圖 2 耕作規模別 年度別 農家構成比 趨勢(1951・1977)



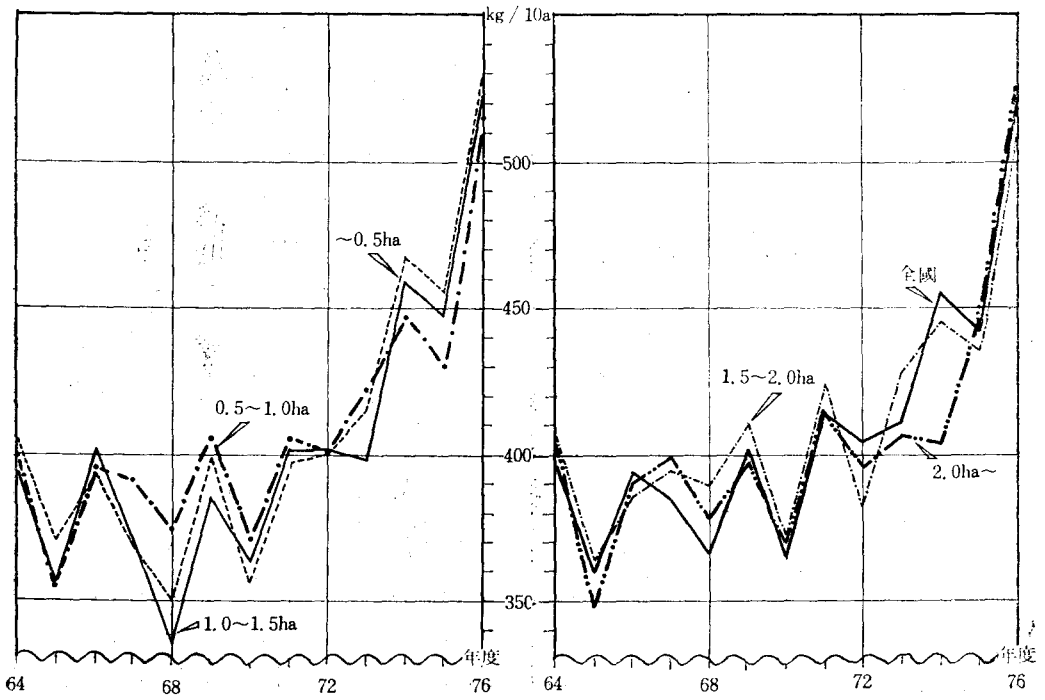
資料：農水產部 農林統計年報

1977年도 階層別農家의 構成比를 보면 0.5ha 미만의 농가가 29.8%, 0.5~1.0ha 계층농가는 34.5%, 1.0~2.0ha 農家는 25.1%, 2.0~3.0ha의 大農은 4.4%, 3ha以上의 농가는 1.4%를 차지하고 耕種外農家가 4.9%를 占有하고 있다〈圖 2〉. 農地改革法上 所有限度인 3町步 초과농가는 1968年에 40千戶에서 1977年에는 약 31千戶로 줄었다. 이 중에는 干拓, 개간지, 과수원 그리고 自小作, 小自作에 의한 3町步 초과농가가 상당수 있을 것이므로 실제 3町步 초과농가수는 훨씬 적을 것으로 보인다. 3町步초과 소유농가수가 줄어드는 원인은 이것이 不法이어서가 아니고 大型기계화普及이전의 手勞動중심 米作農業에서는 規模의 經濟性이 나타나지 않는데 있는 것으로 보여진다.

2. 經營規模別 米穀의 土地生産性

農家의 經營規模 별로 쌀의 反當收量(粗穀)推移를 계산 해본 결과 經營規模가 커지더라도 쌀

圖 3 經營規模別 米穀의 土地生産性(粗穀)



資料：農水產部, 農家經濟調査結果報告

의 生產性에는 差異가 없는 것으로 밝혀졌다. 〈圖 3〉에서 보는 바와 같이 쌀의 段步당 生產量은 經營規模와 관계 없이 대체로 같은 方向으로 움직이고 있다.

다만 旱魃의 피해가 컸던 1968年에는 零細農이나 小農層에 비해 中農이나 大農층의 生產量이 컸고, 1974년에는 거꾸로 大農層의 生產量이 적었던 해를 除外하고는 뚜렷한 차이가 없었다. 1974년에 大農층의 單位면적당 수확량이 小農의 그것에 비해 낮았던 것은 小農층에 비해 多收穫新品種의 식부면적이 적었던 탓으로 보이나 水利施設과 新品種의 普及이 보편화된 1975년 이후부터는 耕作規模의 大小에 관계없이 쌀의 生產量이 크게 늘어 1977년에는 段步당 평균 614kg (粗穀)를 수확하였다. 따라서 米穀의 生產에 관한 土地所有 면적이 어느 정도 커지더라도 土地生產性이 떨어질 우려는 크지 않다고 볼 수 있다.

3. 經營規模別 土地利用率

經營規模가 커질수록 土地를 粗放的으로 使用하여 土地의 生產性이 떨어진다고 하는 것은 앞서 본 바와 같이 米作農業에는 별로 해당되지 않는다. 그러나 土地의 年間利用度는 耕作면적이 큰 大農層이 小農에 비해 떨어지고 있다. 이는 주로 畓裏作으로서의 麥類生產여부에 관계되는 것으로 大農층에 갈수록 보리생산을 기피하는데 그 연유를 찾을 수 있다. 그러나 全體的인 土地利用度는 耕地규모가 제일 작은 0.5ha 미만 層이 더 빨리 떨어지고 있다. 1968년부터 1976년까지 9년동안 土地利用率은 19.8% 감소하였다. 이를 經營規模別로 세분하면 0.5ha미만의 零細農층이 33.5%, 0.5~1.0ha層은 25.4% 1.0~1.5ha層은 20.5, 1.5~2.0ha層은 15.7%, 그리고 2.0ha 以上 大農層은 7.1%가 떨어져 耕地규모가 적은 層일수록 土地利用度가 急激히 下落하고 있음을

表 6 耕地規模別 農家의 耕地利用率 變化 (單位 : %)

年度	全 國	~0.5ha	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha~
1968	150.1	189.3	167.1	151.5	136.1	125.3
1969	138.2	177.7	154.8	140.5	123.6	112.6
1970	142.65	185.27	160.87	145.16	129.55	111.94
1971	139.90	178.32	159.60	135.60	133.97	109.23
1972	158.23	203.35	154.00	166.39	159.50	137.33
1973	123.15	144.01	137.06	126.23	116.44	102.60
1974	127.69	143.75	136.83	127.08	118.57	115.16
1975	129.75	144.53	138.86	128.89	121.86	116.66
1976	130.21	147.31	138.74	130.76	123.77	114.83
1977	120.37	125.82	124.72	120.40	114.77	116.40
77/68 (%)	△19.8	△33.5	△25.4	△20.5	△15.7	△7.1

資料 : 農水產部, 農家經濟調査結果報告

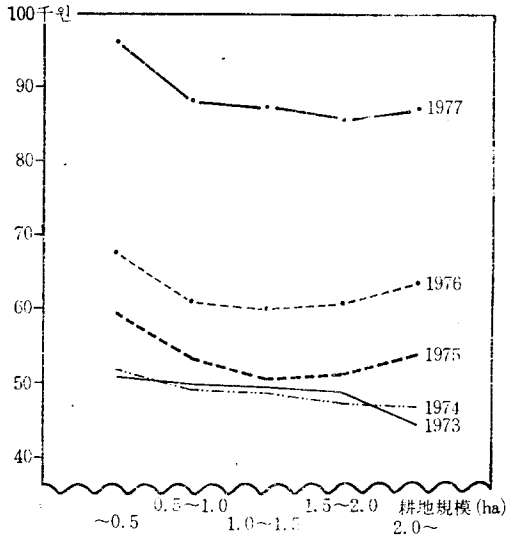
보여 주고 있다〈表 6〉. 이와 같은 現象은 麥類의 收益性下落과 함께 人件費의 上昇 및 零細農층의 농외 취업機會가 많아진데 原因이 있는 것으로 보인다. 앞으로 所得增大와 쌀의 增產으로 보리에 대한 需要가 더욱 떨어질 것으로 보아 小農層의 麥類를 중심으로 한 土地利用率은 더욱 下落할 것으로 전망된다.

4. 經營規模別 米穀生產費

1977年度 自家勞力의 現金評價를 포함한 米穀所得은 1段步當 약 111,000원으로 經營規模別로 큰 差異가 없이 대체로 平準化되어 있다. 그러나 米穀生產의 純收益은 經營規模別로 經營規模가 클수록 크게 나타나고 있다. 즉 0.5ha未滿의 영세소농은 쌀生產面積 1段步당 51,354원의 純收益을 올렸는데 비하여 0.5~1.0ha 階層은 59,346원, 1.0~1.6ha 階層은 59,997원 1.5~2.0ha層은 65,062원, 2ha이상 大農은 61,522원의 순수익을 올려 가장 收益性이 높은 經營規模는 1.5~2.0ha의 中農層인 것으로 밝혀졌다[9].

耕地規模別 쌀의 段步當 平均生產費는 1974年까지 큰 차이가 없었으나 1975年부터 階層別 差異가 넓어지고 있다〈圖4〉. 1976年의 경우 0.5ha 미만의 零細小農의 段步當쌀 생산비는 74,812원

圖 4 耕地規模別 米穀段當生產費



資料：農水產部, 農產物生產費調査結果報告

이었는데 반해 0.5~1.0ha 農家는 71,602원, 1.0~1.5ha 規模農家는 68,718원, 1.5~2.0ha 規模農家는 69,508원, 2.0ha이상 계층농가는 71,071원으로 1.0~1.5ha계층농가의 단보당生產費가 제일 쌌다. 그러나 1977年에는 0.5ha미만 계층이 96,823원, 0.5~1.0ha계층이 89,303원, 1.0~1.5ha 계층이 88.089원 1.5~2.0ha 階層이 86,837원 2.0ha以上層이 88,559원으로 平均生產費가 가장 싼 階層은 1.5~2.0ha階層으로 1976年보다 한단계 經營規模가 큰 階層으로 옮겨졌다. 1年동안 段步당 쌀생산비가 가장 많이 오른 層은 0.5ha未滿의 영세소농층으로 약 29%가 上昇했다.

經營規模가 작은 농가가 生產費가 비싼 원인은 勞賃上昇으로 自家勞力費가 많이 計上되었고, 種苗費, 農具費, 畜力費, 防除費 肥料費 등이 다른 階層에 비해 相對的으로 非効率的으로 支出되었기 때문이다. 2.0ha 이상의 大農은 고용노력費, 조세공과가 相對的으로 많이 支出되었기 때문에 規模의 經濟가 나타나지 않았다.

특히 農地稅는 耕地가 클수록 累進性을 띄고 있어 쌀농사에 規模의 經濟가 나타날 수 없도록 制度的 장치가 되어 있다. 쌀생산비에서 소득세의 성격을 갖고 있는 農地稅를 뺄 경우 2.0ha이상 대농의 단보당 생산비가 6.1% 감소, 가장 싸게 먹혀 規模의 經濟性이 있음을 보이고 있다.

Ⅳ. 展望과 結論

1. 展 望

우리나라의 農家戶數는 농지개혁이후 꾸준히 增加하여 1967年에 2,587千戶로 史上最高에 이르렀다. 그후 急速한 工業化와 그에 따른 產業構造의 改編에 뒤따라 1977年에는 農家戶數가 1967年對比 10.9%가 감소하였다. 농가호수의 감소에도 불구하고 1968年이후 農地轉用이 늘어나 1977년 戶當平均耕地面積은 0.97ha로 微增, 持續的인 小農構造를 벗어나지 못하고 있다. 그러나 농가戶數보다는 農事를 실제로 담당하는 家族營農從事者數가 크게 減少하여 營農從事者 1 人當耕地面積은 크게 늘었다. 〈表 7〉에서 보는 바와 같이 영농종사자의 감소는 결과적으로 營農 從事者 1 人當 耕地面積을 1962年의 2.7段步로부터 1977年에는 3.7段步로 약 1段步 增加시켰다. 耕作규모별로 1人當 耕地面積의 增加가 가장 두드러지게 나타난 것은 2.0ha以上의 大農層으로 2.3段步가 늘어났고 다음은 1.5~2.0ha階層이 0.96段步, 1.0~1.5ha階層이 0.88段步, 0.5~1.0ha階層이 0.72段步, 0.5ha未滿의 零細小農層이 0.16段步의 順序로 나타났다.

1977年을 基準으로 볼 때 各階層別 營農從事者 1人當 平均耕地面積의 차이는 두드러져 大農으로 갈수록 더욱 커지고 있다. 즉 0.5ha미만의 零細農은 영농종사자 1人當 耕地面積이 1.45段步인데 비해 2ha以上 階層은 8.37段步로 5.8倍

表 7 營農從事者 1人當 耕地面積 推移 (單位：坪步)

年 度	營農家族勞動者 1人當 耕地面積[1]					
	全 國	~0.5ha	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha~
1962	2.70	1.23	2.18	3.28	4.44	6.05
1963	2.89	1.32	2.37	3.32	4.82	6.83
1964	2.88	1.26	2.38	3.48	4.34	6.08
1965	3.11	1.36	2.41	3.55	4.79	6.67
1966	3.12	1.29	2.43	3.56	4.93	7.41
1967	3.18	1.28	2.49	3.64	4.79	7.01
1968	3.41	1.43	2.60	3.74	5.03	7.51
1969	3.42	1.37	2.62	3.79	5.30	7.29
1970	3.43	1.37	2.72	3.74	5.15	7.39
1971	3.46	1.39	2.70	3.80	5.09	7.20
1972	3.37	1.31	2.68	3.74	4.87	6.78
1973	3.42	1.36	2.64	3.88	4.98	6.97
1974	3.41	1.37	2.63	3.88	5.32	7.92
1975	3.41	1.35	2.72	3.82	5.23	8.01
1976	3.45	1.39	2.72	3.93	5.22	7.45
1977	3.69	1.45	2.90	4.16	5.40	8.37

1) 耕地規模別 戶當耕地面積／耕地規模別 戶當家族勞動者數

資料：農家經濟調査結果報告

의 差異가 있다. 이는 大農層의 自家勞動力不足 점차 심각해져 가고 있음을 나타낸다. 따라서 持續的인 賃金上昇은 大農의 經營壓迫要因으로 作用하여 機械化가 빨리 이루어 지지 않는한 農地賃貸를 통한 直營規模의 축소와 이에 따른 小作의 增加가 당분간 不可避한 狀況으로 보여진다. 移映機, 수확기등의 農家單位 機械化는 現在水準의 노임과 價格으로 큰 經濟性이 없다.

그러나 經濟의 發展에 따라 勞賃이 더욱 오르고 機械값이 상대적으로 싸지면 中·大農側에서 먼저 機械化에 착수할 것이며, 機械를 保有한 후는 機械化의 經濟規模를 살리기 위해 小作地의 回收, 이웃 農地의 賃借, 또는 請負耕作을 하여 지금까지와는 다른 逆方向의 農地流動이 일어날 것으로 보인다.

農地의 價格은 1973年부터 農家所得과 勞賃上昇率을 크게 앞지르고 있다. 1978年에 一部地價의 下落을 보였으나 長期的으로 볼 때 經濟發展과 더불어 빠른 속도의 地價 上昇이 豫見된다. 農地의 收益性에 따른 地價의 高騰은 土地의 購入에 의한 經營規模 擴大를 더욱 어렵게 만들 것으로 보인다. 勞動力부족으로 또는 離農으로 經營을 縮小하거나 폐쇄하는 農家는 農地價格의 上昇을 기대하며 資產保有의 動機에서 農地를 팔지 않고 農地를 賃貸하거나 委託經營을 할 것으로 보인다.

2. 結 論

3町步의 소유규모를 撤廢하면 自動的으로 農家의 경영규모가 커지고 큰 기계가 導入되는 것은 아니다. 農民들은 農村勞賃이 더욱 오르고 기계값이 상대적으로 싸지면 賃耕을 비롯한 기계의 共同利用에 먼저 관심을 가질 것으로 보인다. 農產物 生產의 收益性이 높아져 機械를 所有할 만큼의 餘力을 갖게된 다음 借地를 하여 經營規模를 넓힐 것인가 아니면 土地를 購入할 것인가의 經濟性을 檢討할 것이다. 이에 앞서 機械化의 基盤이 되는 耕地整理, 農地의 交換分合, 筆地크기의 再調整과 經濟規模의 擴大를 막고 있는 農地稅制의 改編 等이 이루어져야 함은 물론이다.

우리나라 農業의 構造的 變化는 農業技術의 발전, 作目間의 相對收益性 및 生產要素간의 相對價格 변화로 인한 代替現象에 의해 크게 영향을 받아 왔다. 앞으로도 이러한 變化는 農事規模와 作目決定에 계속 영향을 미칠 것이다.

現實에 맞지 않는 農地制度는 强力한 벌칙과 감시할 수 있는 警察力이 따르지 않는 한 지켜지기 어렵다. 따라서 小作을 계속 금지한다고 해서 없어지는 것이 아니며, 小作制를 인정한다고 해서 반봉건적 地主小作制가 復活하거나 大量失業사태가 유발되는 것도 아니다. 3町步제한

을 철폐한다고 해서 自動的으로 경영규모가 커지는 것도 기계화가 이루어지는 것도 아니다.

現在의 農地制度는 法體系上의 모순과 混亂을 감내할 수 있다면 그 실질적 內容面에서 規制力이 없기 때문에 상당한 伸縮性을 갖고 있다. 非農民의 農地投機는 절대농지, 그린벨트 制度의 導入으로 많이 진정되었다. 非農民의 비농업목적의 農地買入을 막을 수 있는 장치를 더욱 보강한다면 큰 문제는 없을 것이다.

그러나 長期的 眼目에서 우리나라 農業이 經濟變數의 作用에 따라 움직이도록 그대로 내버려두어도 괜찮으냐는 다른 문제이다. 우리나라 農業의 構造的 弱點은 經營規模의 零細性에 있다. 農家戶數가 현추세대로 계속 減少하고 農地擴大활동이 계속된다고 할지라도 1991年까지 農家의 戶當耕地面積은 11段步 밖에 되지 않을 것으로 推定되어 持續的 小農構造를 벗어나지 못할 것 같다. 小農構造 아래서는 高水準의 농산물 가격, 非農業部門과의 所得격차 확대가 불가피하여 他産業과의 均衡있는 健全한 國民經濟의 발전을 도모하기 어렵다.

農業政策과 農地制度의 長期비전은 농지流動性을 촉진하여 農業經營規模의 擴大를 통한 生産費절감과 大量生産을 통한 所得增大로 高能率農業의 實現에 두어야 할 것이다. 이를 위해서는 計劃的이고 積極的인 農業構造改編事業이 遂行되어야 할 것이다. 農地制度는 이와 같은 目的達成을 강력하게 側面支援할 수 있는 것이라야 할 것이다.

農地의 細分化防止, 農地稅制의 改編, 農地의 集團化, 경지정리와 灌排水施設의 完備, 流通構造의 改善이 綜合的으로 이루어지고 農地價格의 安定, 離農하는 農民들에 대한 職業訓練과 고용알선 等의 附隨的 對策이 先行되거나 뒤따라야 한다.

註 1. 農水産部의 農地法案作成, 1次 : 1968. 6, 2次 : 1970. 9, 3次 : 1974. 8, 4次 : 民主共和黨의 農地法案作成, 1976. 3.

2. 內容面에서 약간 差異가 있으나 이에 대한 代表的 見解로는

朱奉圭, "農地改革의 當爲性과 政策方向", 農民文化, 1974, 9월號

林炳潤, "農地制度와 農地의 利用", 世代, 1974. 7月號

金聖昊, "農地制度의 經濟的 硏究, 國立農業經濟硏究所, 1971.

韓基春, "우리나라 土地制度의 硏究", 韓國社會科學論集, 第17輯, 1969.

金東熙, "오늘날의 農地問題", 農村問題(梨花女大), 第1輯, 1975.

朴炳元, 農地制度의 土地政策的 定立方向, 農業經濟硏究報告 94號, 國立農業經濟硏究所, 1978. 等이 있다

3. 역시 內容面에서 차이가 있으나 크게 보아 代表的인 見解로는

金 英, "새로운 農地立法의 課題와 農地所有經分化 防止立法의 必要性", 全南大論文集, 第15輯, 1969.

申洵雨, "우리나라 農地所有制度에 관한 硏究 : 農地所有上制限를 中心으로", 서울大行政大學院碩士論文, 1973.

金炳台, "農地制度와 農業生産", 農業政策硏究, 第2號, 1974.

鄭範錫, 金炳台, "韓國의 工業化와 農地制度", 建國大學術誌, 第17輯, 1974.

朱宗桓, "韓國의 現行 農地制度에 관한 考察" 農業政策硏究, 第3卷 1號, 1976. 等이 있다.

4. 韓國가톨릭農民會, 農地賃借關係實態調査硏究報告書(小作慣行을 中心으로), 1975. pp. 138~146.

民主共和黨, 政策委員會資料, 1976.

5. 金聖昊, 農地制度의 經濟的 硏究, 國立農業經濟硏究所, 1971. p. 3

朴炳元, 農地制度의 土地政策的 定立方向, 國立農業經濟硏究所, 1978. pp. 9~14.

朴基爀, 한응빈, 朴振煥, 韓基春, 이기홍, 韓國農地制度硏究報告書, 韓國土地經濟硏究所, 1966, pp. 188~196. (英文)

6. 農水産部, 農家經濟調査結果報告, 1978, pp.108~111.

7. Earl. O. Heady, *Economics of Agricultural Production and Resource Use*, Prentice-Hall, Englwood Cliffs, 1952, p. 596.

8. Ibid.

9. 農水産部, 농산물생산비조사결과보고, 1978, p. 18.