연구 노트

자립경영의 목표와 규모 기준에 관한 고찰

김 정 호*

1. 머 리 말
2. 자립경영의 현대적 의의
3. 자립경영의 목표와 규모 시산
4. 맺음말: 전업농 육성의 과제

1. 머 리 말

최근 농업구조 개선이 농정의 중요한 관심사로 대두되면서 농가 혹은 농업 경영체의 육성 목표로서 자립경영에 관한 논의가 새롭게 부각되고 있다. 특히 지난해에 수립된 「농어촌구조개선대책」 및 금년부터 추진되는 「신농정 5개년계획」에서도 전업농을 자립 가능한 농업 경영의 단위로 육성하는 것을 중요 과제로 제시하고 있다.

이러한 자립경영의 육성은 농업 정책의 궁극적인 과제이기도 하다. 다시 말할 것도 없이 농업구조 정책의 목표는 농가를 자립 성장이 가능한 경영 단위로 육성하는 것이며, 이를 위한 정책적인 노력은 부단히 계속되어 왔다고도 볼 수 있다. 이미 1960년대초부터 구조 개선이 논의되는 과정에서 자립경영 농가의 육성이 정책 목표로 제시되었고, 그후 1967년에 제정된 농업기본법에서도 「자립 가족농의 육성」(제4장 제17조)을 명시하고 있는 것이다.[1]

그러나 이러한 정책 표방에도 불구하고 그동안 자립경영이 얼마나 육성되었는가 하는 점에 대해서는 이렇다 할 성과를 제시할 수 없는 것이 현실이다. 그 이유는 한마디로 말해서, 그동안 자립경영의 육성이라는 대명제는 있었지만 이를 뒷받침하는 시책은 거의 전무하였기 때문이다. 더욱이, 근본적인 문제로서 간과할 수 없는 것은,

* 부연구위원

[1] 농업구조 개선이 정책적으로 대두된 것은 1962년부터이다. 그 해 6월 29일 각의는 농업 근대화를 위한 기본적인 연구의 일환으로서 농업의 생산, 유통, 농촌사회, 농촌생활, 문화 등 농촌사회 구조 전반에 관한 연구를 위하여 당시 농림부내에 「농업구조개선심의위원회」를 설치키로 의결하고 7월 4일 「농업구조정책심의회규정」(각령 제861호)을 공포하였다. 이 위원회는 동년 12월에 구조 개선을 위한 기본 방향으로서 '농업구조개선책'을 발표하였다. 그 내용은 농림부, 「농업경제」, 제5호, 1962, pp.127-130 및 한국농업경제학회, 「농업경제연구」, 제5집, 1962, 12, pp.86-91에 수록되어 있다.

유럽에서 태동한 자립경영(viable farm)의 개념을 피상적으로 수용한 나머지 우리 나름대로의 개념 정립 조차 소홀히 하였다는 사실이다.[2] 그 결과, 최근의 전업농 육성 정책에서도 구체적으로 어떠한 농가를 어떻게 육성하느냐 하는 등의 목표 설정에 있어서는 뚜렷한 방법론조차 확립하지 못하고 있는 것으로 생각된다.

본고는 이러한 문제 의식 하에서 농업경영(가족농)의 육성 목표로서 그동안 논의되어 온 자립경영의 목표와 규모 기준에 대하여 재조명하고자 한다. 따라서 본론에서는 현단계의 우리 농업에서 자립경영이 어떠한 의미를 지니며, 그 육성 목표는 어떻게 설정되어야 하는가에 대한 방법론과 약간의 실증 분석을 제시하고자 한다.

2. 자립경영의 현대적 의의

2.1. 자립경영의 개념 성립 : 전통적인 자립경영론

'자립경영'이라는 용어가 처음 사용된 것은 1958년에 프랑스 국립농업연구소의 베르그만(D. R. Bergmann)이 유럽 생산성본부(Europe Productivity Agency)에 발표한 논문 「경제적으로 자립 가능한 농장」에서 'viable units' 혹은 'viable farm'이라는 용어를 사용하면서부터라고 알려지고 있다.[3] 이 논문에서 그는 프랑스 농업의 구조 문제를 언급하면서 농업 정책의 기본 목표가 "경제적으로 존립 가능한 농업 경영의 단위(economically viable units in agriculture)를 육성하는 것"이라고 주장하였다.

당시 유럽 각국은 제2차 세계대전이 끝나고 경제 안정을 추구하는 과정에서 정책적으로 농업 구조 정책에 대한 관심이 고조되는 시기였다. 각국마다 성장 위주의 경제정책에서 소외된 농업의 산업적 지위를 강화하고자 노력하기 시작하였고, 특히 국내 식량공급 기반의 확보와 농공간 소득격차의 해소를 위하여 농업구조 개선에 의한 농업 생산성의 향상을 무엇보다도 중시하고 있었다. 그리고 구조 개선의 방향으로서 농업을 건전하게 발전시키는 동시에 농업 종사자가 균형 있는 생활을 유지하게 하기 위해서는 무엇보다도 농가(농장)를 자립 가능한 경영 단위로 육성해야 한다는 인식이 유럽경제공동체(EEC)를 통하여 전역으로 확산되었다.

이러한 흐름 속에서 1950년대 후반에 들어서면서부터 취해진 시책들이 하나씩 농업 구조 정책으로 모습을 나타내었다. 대부분의 국가에서 자립경영의 육성을 위한 제도적 장

---

[2] 자립 경영의 육성에 관하여 종합적으로 접근한 연구로는 한국농촌경제연구원에서 정책과제로 수행한 허신행·최정섭의 「자립경영농가 육성에 관한 연구」(1984) 및 김정호·김홍배의 「전업농 육성과 영농조직 활성화 방안」(1990)에 불과하다.

[3] Bergmann, D. R., "Economically Viable Units in Agriculture: Present Position and Prospects", *Fatis Review*, European Productivity Agency, Oct.-Nov. 1958, No.5-6.
農林漁業基本問題調査會事務局(譯), 「經濟的に自立可能な農場: 現狀と見通し」, 1959. 10.
小倉武一, 「農業における自立經營の存立條件」, 御茶の水書房, 1964, p.4.

치를 마련하고, 개별 경영이 자력 성장할 수 있는 여건, 즉 생산 기반 정비와 자금 지원을 중심으로 하는 농업구조 개선사업에 본격적으로 착수하기 시작하였다.[4] 그 중에서도 비교적 농업 선진국에 속하는 독일, 프랑스, 덴마크 등에서는 대규모 가족경영(당시 서유럽에서는 대략 10~20ha 이상)이 상정될 정도로, 자립경영의 육성이 단지 국내 농업에서뿐만 아니라 대외적으로도 경쟁력을 갖추기 위한 수단으로 제시되기도 하였다.

이렇게 자립경영에 관한 논의가 유럽 전역으로 파급되자 유럽경제협력기구(OEEC)는 각국에 질문서를 보내 자립경영의 실상과 육성 정책을 조사하여 1959년에 그 결과를 보고서로 발간하였다.[5] 이 조사에서는 국가마다 다양한 용어를 통일하기 위하여 '경제적으로 건전한 농업 단위(an economically sound agriculture unit)'라는 개념이 제시되었으며, 구체적으로 ①전형적인 가족규모(a typical family)에 의해서 영위(work)될 것, ②정상적인 능률을 가지고 관리(manage)될 것, ③외부로부터 도움을 받지 않고 가족에게 필요한 것을 충족시킬 수 있는 적정 소득(adequate income)을 향유할 것 등의 요건을 충족하는 것으로 하였다.

이 보고서는 국제기관에서 공식적으로 자립경영에 관하여 언급한 최초의 자료이며, 여기서는 '경제적으로 건전한'이라는 5용어가 '경제적으로 자립 가능한(Economically-viable)'이라는 용어보다 앞에서 쓰여지고는 있지만 실질적으로 같은 의미에서 사용되고 있다. 그리고 이 건전경영 혹은 자립경영이라는 개념이 「전형적인 가족·정상적인 능률·적정한 소득」이라는 세 가지 요소에 의하여 구성되고 있음을 밝혀주고 있다.

결론적으로 말해서 당시의 자립경영이란, 각국이 이상적인 농업 경영의 형태로 생각하여 온 '가족농업경영'이 정상적인 능률을 발휘하여 '적정 소득'을 향유하는 것이며, 이것이 글자 그대로 '경제적으로 자립할 수 있는 경영 단위'인 동시에 '건전한 경영 단위' 내지는 '효율적인 경영 단위'였던 셈이다. 아울러 이렇게 탄생한 자립경영의 개념이 돌연적인 것이 아니라 종래 서유럽 국가에서 농업 경영의 목표로서 논의되어 온 적정규모 농장(Optimalen Betrie-bsgrossen)의 개념과 무관하지 않음은 두말할 나위도 없다.

한편, 유럽에서 태동한 자립경영의 개념은 거의 같은 시기에 구조 문제를 생각하고 있었던 일본에 파급되었다. 일본은 1957년에 농림성에 「농림어업기본 문제조사회」를 설치하고 농업 문제에 대하여 다각적으로 검토하면서 정책의 기본 방향을 설정하기 시작하였는데, 이 때에 앞에서 언급한 베르그만의 논문과 유럽경제협력기구의 보고서가 소개되어 정책 수립에 직접적인 영

[4] 예를 들어 서독이 1955년에 「농업법」을, 1960년에 프랑스(농업의 방향 설정에 관한 법률), 오스트리아(식량 확보 및 경제적으로 건전한 농가의 유지를 위한 조치법), 이탈리아(농업발전 5개년계획법) 등이 농가 육성을 핵으로 하는 기본법을 제정하였다.

[5] OEEC, *The Small Family Farm;a Eurorean Problem;methods for Creating Economically Viable Units*, 1959.
澤村東平外, 「自立經營の營農方式に關する硏究」, 農業技術硏究所報告 H第34號, 1966, pp.24~30.

향을 미친 것으로 알려진다. 이러한 연유로 하여 이 조사회의 보고서에서도 자립경영을 ①정상적인 능률을 가지고, ②사회적으로 타당한 생활을 향수할 수 있는 농업 소득의 확보가 가능한, ③근대적인 가족 관계를 가진 농업 경영으로 상정하여 유럽의 자립경영론과 맥락을 같이 하고 있다.[6]

그후 1962년에 제정된 「농업기본법」에서는 '농업 구조의 개선'(제4조)의 목적이 '가족농업경영의 발전과 자립경영의 육성'이라고 명시하고, 동법 제14조에서 '자립경영'이란 "정상적으로 구성된 가족 중의 농업종사자가 정상적인 능률을 발휘하면서 거의 완전하게 취업할 수 있는 규모의 가족농업경영으로서, 당해 농업종사자가 타산업 종사자와 균형하는 생활을 영위할 수 있는 소득을 확보하는 것이 가능한 것"이라고 정의하고 있다.

끝으로, 우리 나라에서 자립경영이라는 용어가 처음 사용된 것은 1962년 농림부에 설치한 「농업구조개선심의위원회」에서 그 해 12월에 발표한 「농업구조개선책」이며, 그 안에서 구조 개선을 위한 방책으로서 협업경영을 장려하고 가족경영의 자립을 제안하였다. 당시에 논의된 자립경영의 규모는 ①농업 노동력이 정상적인 보수를 향유하고, ②정상적인 능률을 발휘할 수 있어야 한다는 것이었다.[7]

이러한 논의를 토대로 하여 1967년에 「농업기본법」이 제정되었으며, 동법 제17조는 '자립 가족농의 육성'이라는 표제 하에 "정부는 경영 능률의 향상과 가족경영의 정상적인 노동보수 및 타산업 종사자와의 소득 균형이 실현될 수 있도록 자립 가족농을 육성함에 필요한 시책을 강구하여야 한다"라고 명시하고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 각국마다 자립경영을 보는 시각은 약간씩 다르지만 개념상의 본질적인 차이는 발견되지 않는다. 즉, 자립경영이란, ① 전형적인 가족경영(a tyfical family farm), ②보편적인 능률 표준(average standard of efficiency), ③적정한 보수 또는 소득(adequate income) 등의 세 가지 요소를 근간으로 하고 있는 것이다.

2.2. 자립경영의 내용과 의미

앞에서 검토한 바와 같이 자립경영의 개념 성립 과정에서 주목되는 것은, 논의의 기초가 가족경영(농가)을 전제로 하고 있으며, 나아가서 경제적인 자립성(viablity)을 평가함에 있어서 가족 구성과 농업 노동력 및 그에 의한 능률과 소득을 서로 대응시키고 있다는 점이다. 그런데 여기서 '농가'과 '농업 경영'은 서로 양면성을 지니는 개념이며, 이것을 서로 대응시키기 위해서는 그 연결 고리가 될 수 있는 몇 가지 기준이 필요하게 된다.

이하에서 자립경영을 구성하는 요소간의 상호 관계 및 그 내용이 어떠한 의미를 가

---

[6] 農林漁業基本問題調査會事務局, 「農業の基本問題と基本對策」, 1959, 第4節.

[7] 「농업구조개선책」의 규정은 다음과 같다.
(1) 단순 재생산을 하한으로 하며 평균 가족 노동에 대한 정상적 보수를 보장받는다.
(2) 자립 경영의 적정 규모는 정상적인 경영 능률을 발휘할 수 있는 규모로 책정한다.

지는지에 대하여 검토하기로 한다.

2.2.1. 농가의 자립과 농업 경영의 자립

본래 자립경영이 태동하게 된 배경은 다름 아닌 '농업 경영을 통한 농가 경제의 자립'이라는 점이다. 이와 같이 자립경영에 관한 논의는 가족경영을 전제로 하고 있지만, 앞절에서 언급한 '전형적인 가족'의 개념을 어떻게 설정하느냐에 따라서 의미는 크게 다르다. 즉, 가족경영의 구성원은 두 가지 방향에서 접근할 수 있으며, 그 하나는 가족 전원을 상정하는 것이고, 다른 하나는 농업취업자만을 상정하는 것이다.

먼저, 가족 전원을 자립경영의 구성원으로 생각하는 것은 한마디로 '농가의 자립'이며, 더 엄밀하게 말하면 '전업농가의 자립'이라고 할 수 있다. 여기에는 농업 경영이 가족 전체의 생산 활동이며, 그로부터 얻는 소득으로 가족 전체의 소비 수요를 충족시킨다는 것이 전제되어 있다. 즉, 구성원 전체가 농업 경영의 소재지에 거주하면서 하나의 세대를 성립시키고, 또한 세대원 중의 한 사람이라도 다른 직업을 갖지 않는 것이다. 이렇게 농가 단위의 자립경영을 개념화하는 것은 상대적으로 전업 농가가 많거나 혹은 농업취업자가 풍부하게 존재하는 경우에 그 의미를 부여할 수 있다. 예를 들어 전통적인 농업 국가였던 덴마크, 노르웨이, 아일랜드, 포르투갈, 그리이스 등이 이 부류의 자립경영을 지향하고자 하였다.[8]

이에 반하여 농업취업자만의 자립경영을 상정하는 것은 결국 농업 노동력에 대하여 적정한 노동보수를 향유하게 하고 소비 수요를 충족시키면 되는 것이며, 따라서 동일 세대원이라고 하더라도 타산업 취업자는 농업 경영의 구성원이 되지 않는다. 다시 말하면 '농업 종사자의 자립'인 셈이다. 이러한 접근은 일찍이 선진 공업국이라고 불리는 프랑스, 독일, 벨기에, 네덜란드, 스웨덴, 스위스 등지에서 채용되었으며, 그후 일본에서도 동일한 접근 방식을 택하고 있다.

여기서도 알 수 있듯이 자립경영의 개념은 본래 전자에 의한 '자립경영 농가'에 해당한다. 그런데 실제로 1960년대 이후에 대부분의 나라에서 채용되고 있는 개념은 후자의 범주에 속하는 이른바 '자립경영자'에 가깝다. 더욱이 농가 단위의 자립경영을 육성하려고 한 나라에서도 점차 정책의 대상을 축소하려는 경향에 있으며, 최근에는 전자와 같은 전형적인 자립경영의 개념은 단지 이상에 불과한 것으로 인식하고 있다. 자립경영 농가를 육성하는 것이 농정의 대명제이기는 하지만 그 실현성에 대한 의문이 계속 제기되고 있으며, 나아가서 이를 정책 목표로서 명시할 경우에는 자칫하면 목표 달성을 둘러싼 정책 비판으로 연결될 수도 있기 때문에 개념적인 논쟁조차 꺼리는 것으로 사료된다.[9]

---

[8] OEEC, 전게서.

[9] 대표적으로 1960년대부터 추진된 서독의 Ertle Plan에 의한 대농 육성 정책이나 일본의 기본법 농정에 의한 자립 경영 육성책 등이 당초의 목표를 달성하지 못한 것으로 평가되고 있으며, 그 결과로 일본에서는 자립경영농가 대신에 '中核農家'라는 용어가 등장하였다.(近藤康男(編), 「基本法農政の總點檢」, 1982, 第3章).

2.2.2. 노동력 규모와 능률 표준

앞에서 파악한 가족경영이 경제적으로 자립하기 위한 첫번째 요건은 그 경영의 규모가 자기 고용을 충분히 실현하느냐 하는 점이다. 즉, 가족경영을 전제로 할 때, 자립 가능한 농업 경영의 규모는 바로 가족의 농업 노동력이 완전취업할 수 있는 영농 규모를 의미하며, 나아가서 이들 노동력이 정상적인 영농 능력을 가지고 최대한의 능률을 발휘할 수 있는 것이어야 한다. 이렇게 실현되는 경영 규모는 이론적으로 가족 노동력에 의하여 규정되는 적정 규모인 셈이다.

여기서 대두되는 것이 노동력 규모를 어떻게 파악하느냐 하는 점이다. 가족 노동력의 규모는 세대원 중에서 영농에 종사하는 사람 수로 표현된다. 엄밀하게 말하면, 노동력 규모는 양과 질의 두 가지 측면에서 파악할 수 있다. 즉, 전자를 노동력의 외형적인 능력이라고 한다면 후자는 기술 수준을 포함한 노동력의 내적 능력을 나타내는 것이다. 따라서 노동력 규모를 정확히 파악하기 위해서는 영농 능력이나 능률을 통합한 기준이 필요한데, 이를 노동력 단위라고 하며 일반적으로는 '성인남자 환산 노동력 단위'를 이용하고 있다.[10] 이 노동력 규모는 다음 절에서 고찰하는 소득 문제에도 직결된다.

한편, 노동력 규모와 기술 수준은 농가 혹은 농업 경영마다 다양하기 마련이다. 따라서 어떤 농업 경영의 자립 여부를 판단하기 위해서는 통일된 기준이 필요하다. 이러한 관점에서 1960년대부터 논의된 것이 가족 노동력의 능률 표준(efficiency standards)[11]이라는 개념이다. 이 개념은 노동 생산성과 유사한 의미로서, 노동력 단위의 완전 고용에 필요한 면적을 산출하는 기준이 된다. 즉, 개별 농가마다 노동력 단위의 능률 표준에 따라서 자립경영을 위한 필요 면적이 산출될 수 있는 것이다.

이와 같이 능률 표준의 개념은 자립경영의 목표가 농업 노동력의 완전 이용이라는 점에서 그 필요 면적을 판단하게 하는 중요한 역할을 가지고 있다. 그러나 자립경영의 판단 기준으로서 노동력 단위의 능률 표준에 근거한 완전취업 규모가 중요하다는 것은 인식하면서도 이를 실증적으로 검토한 연구 결과는 없는 것으로 사료된다. 이것은 적정규모론의 중요한 과제이며, 특히 로빈슨(J.V.Robinson)이 주장한 '기술적 적정규모(technical optimum size)'를 판명하기 위한 하나의 숙제이기도 하다. 앞절에서 언급한 바와 같이 각국마다 자립경영의 목표를 설정하는 과정에서 소득 균형의 필요 면적은 명시적으로 언급하면서도 가족 노동력의 완전취업을 위한 필요 면적에 대해서는 소홀히 다룰 수밖에 없었던 이유가 여기에 있다고 하겠다.

2.2.3. 생활 보증과 소득 균형

자립경영을 규정하는 두번째 요건은 적정 소득(adequate income)이지만, 현실적으로는 이것이 결정적인 역할을 담당한다. 자

---

[10] 일반적으로 노동력 단위란 연간 200일 이상 영농에 종사한 성인 노동자를 1단위로 표시한다.

[11] 澤村東平 外, 前揭書, p.25.

립경영이라는 용어가 탄생한 것도 직접적으로는 농업 부문의 저소득에서 비롯된다고 할 수 있다. 그런데 각국마다 농업 소득의 저위성은 인정하면서도 정책 목표로서의 적정 소득을 결정함에 있어서는 접근 방법에 따라서 미묘한 차이가 있다. 이와 관련된 논의는 적정 소득이 상대적인 개념으로서 비교의 대상과 기준을 어떻게 정하느냐 하는 점이다.

그 하나가 생활보증 원칙이다. 이 원칙을 채택하는 나라들은 대부분 앞에서 언급한 농업국이며, 여기에는 농업이 필연적으로 저소득일 수밖에 없다는 인식이 내재되어 있다. 그리고 비교의 기준으로 생계비 개념을 채용하여 농가가 소재하는 농촌의 보편적인 생활 수준과 대비한 소득 수준이 산출된다. 또한 여기서 말하는 적정 소득은 가구 단위의 생계 유지를 위한 농업 소득을 의미하고 있다.[12]

다른 하나는 소득균형 원칙을 채택하는 경우로서 선진국의 사례에 해당된다. 이들 국가에서는 농업의 저소득에 의한 타산업과의 불균형을 제거하는데 정책 목표를 세우고 농업 경영의 적정 소득을 타산업, 특히 도시의 공업 부문과 비교한다. 여기에는 공업 발전에 따른 농업 부문의 상대적 소득 격차를 해소하는 동시에 농촌 사회의 안정을 추구하기 위한 정책의 필요성이 내재하고 있으며, 그 일환으로 자립경영의 소득 목표가 설정되고 있다. 따라서 여기서 말하는 적정 소득은 타산업 종사자와 균형되는 소득을 의미하고 있다.

한편, 소득 균형의 비교 기준에 대해서도 논란이 많으나, 도시 근로자의 근로 소득을 상정하는 것이 일반적이다. 그러나 이와 같이 소득 균형의 개념을 설정하더라도 앞에서 언급한 가족 구성의 양면성이라는 점과 마찬가지로 가족 구성원 전체의 소비 수요를 충족시키는 소득이냐, 아니면 농업취업자만을 충족시키는 소득이냐의 판단이 필요하다.

만일 자립경영의 조건이 농업 소득에 의한 가족의 생계 유지에 있다고 한다면, 이 경우의 소득 균형은 다음과 같은 식으로 나타낼 수 있다.

$$\frac{\text{농업 소득}}{\text{농가 가족원수}} \fallingdotseq \frac{\text{근로 소득}}{\text{도시근로자 세대원수}}$$

반면에 농업 소득이 농업 종사자의 적정한 보수를 실현한다는 의미에 한정하게 되면, 자립경영을 위한 소득 균형은 가족 농업 노동력의 완전취업이 전제되므로 다음과 같은 식으로 나타낼 수 있다.

$$\frac{\text{농업 소득}}{\text{가족 농업노동력수}} \fallingdotseq \text{농외취업을 상정한 기회보수}$$

다시 말해서 위 식에서 일반적으로 농가의 소득 균형을 나타내는 것은 전자의 방식이고, 농업 종사자의 소득 균형을 나타내는 것은 후자의 방식이다. 지금까지의 통념상 자립 농가라고 할 때에 전자의 방식에 의한 농업 소득의 개념을 사용하였으나, 진정한 농업 경영의 자립을 기하기 위해서는 후자와 같은 요소 소득의 개념 하에서 농

[12] 이 개념은 자립경영 이전에 농가 경제의 부흥을 위한 소득 목표로 제시되기도 하였다. 예를 들면, 1930년대 독일의 생활 안정을 위한 '부양가능면적(Ackernahrung)'이 생활보증 원칙의 대표적 사례이다.

업노동보수 혹은 경영자 보수를 추구할 필요성이 강조된다고 하겠다.

3. 자립경영의 목표와 규모 시산

3.1. 자립경영의 하한 규모와 상한 규모

앞에서 검토한 바와 같이, 자립경영은 가족 노동력의 완전취업과 소득 균형이라는 두 가지 요건에 의하여 성립된다. 전자가 기술적 요건이라고 한다면 후자는 경제적 요건이라고 할 수 있다. 그런데 양자의 관계를 살펴보면, 이 두 가지 요건은 개별 농가가 자립경영의 목표를 추구하는 과정에서 항상 일치하도록 조정되는 것이 아니기 때문에 서로 모순되는 경우가 발생할 수 있다. 농업 현장에서는 오히려 이 둘이 일치하지 못하는 것이 현실이다.

우리 농업은 경영 규모의 영세성이 항구적인 과제로 지적되고 있지만, 대체로 볼 때 소득 균형의 요건을 충족시키기 위한 필요 면적(이하, 소득균형 규모)이 가족 노동력의 완전취업이라는 요건을 충족시키기 위한 필요 면적(이하, 완전취업 규모)보다 작은 것으로 생각된다. 왜냐하면, 만일 소득 균형 규모가 완전취업 규모를 초월하게 되는 때에는 엄밀한 의미에서 가족 노동력만으로 자립경영을 실현할 수 없게 되기 때문이다. 이 경우에는 자립경영의 존립 기반이 소멸하는 셈이다.[13]

[13] 荏開津典生 外, "自立經營の存立構造: 成長と安定のための條件," 「長期金融」, 農林漁業金融公庫, 1988.3, pp.1-9.

다시 말해서 개별 농가가 자립경영을 실현하기 위해서는 우선 일차적으로 최소한의 소득 균형 규모를 달성해야 하며, 더 나아가서는 경영에 참여하는 가족 노동력이 최대한의 능률을 발휘할 수 있는 완전취업 규모가 달성되도록 요구받고 있는 것이다. 이러한 점에서 소득 균형 규모는 자립경영의 필요 조건으로서 하한 규모를 규정하고, 완전취업 규모는 충분 조건으로서 상한 규모를 규정하게 되며, 다음과 같은 부등식의 관계로 나타낼 수 있다.

소득균형 규모 ≤ 자립경영 규모
≤ 완전취업 규모

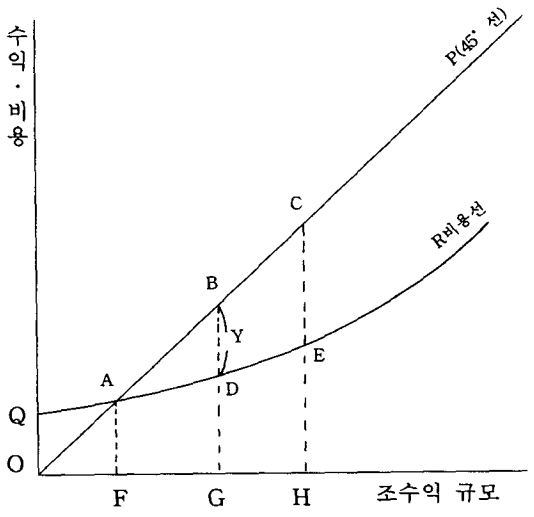
이러한 가정하에서, 자립경영의 하한 규모와 상한 규모를 통상적인 손익분기점 분석을 이용하여 그림으로 나타낸 것이 <그림 1>이다. 그림에서 횡축은 규모를 나타내며 보통 경지 면적을 이용할 수도 있으나 여기서는 이해를 간략히 하기 위하여 조수익 규모를 이용하였다. 따라서 OP는 45도 선으로 그 높이는 조수익의 크기를 나타낸다. OR은 비용선으로 OQ가 고정비용을 나타내고, Q로부터의 증가분이 변동비용을 나타내고 있다.

그림에서 먼저, 조수익이 증가함에 따라서 OP와 QR의 차가 되는 소득이 증가하게 되면 어떠한 규모(여기서는 G점)에 도달했을 때에 적정 소득, 즉 도시 근로자 소득과 균형을 이루는 소득 Y가 실현된다. 물론 이러한 소득 수준 Y가 반드시 성립될 수 있는 것은 아닐 것이다. 예를 들면 가격 조건이 불리하기 때문에 경영 규모의 확대에도 불구하고 결손이 생기게 되면 하한 규

모는 무의미한 것이 되고 만다.

다른 한편, 경영 규모를 확대함에 따라서 순수익이 증가한다고 하더라도 여기에는 한계가 있다. 다시 말해서 보유한 노동력 조건과 기술 수준 등의 제약으로 경영 가능한 규모의 한계에 다다르게 되기 때문이다. 이것이 자립경영의 기술적 한계라고 할 수 있는 상한 규모이며, 자가노동의 완전취업에 의하여 경영 가능한 최대 규모이다. <그림 1>에서는 H점이 상한 규모를 나타내고 있다.

그림 1 자립경영의 하한규모와 상한규모



이와 같이 상한 규모는 노동력 조건에 따른 경영 가능 규모를 지칭하고 있다. 따라서 상한 규모는 항상 고정되어 있는 것이 아님은 두말할 나위도 없다. 예를 들면, 가족 노동력의 한계를 고용 노동력으로 극복할 수도 있으며 나아가서는 기계 장비로 부족되는 노동력을 대체할 수 있기 때문이다. 그러나 노동 피크에 대응하여 어느 정도의 고용을 도입할 수는 있겠지만, 자립경영의 범주에 속하기 위해서는 고용 노동력을 상시로 이용할 수는 없다. 어느 수준까지의 고용 노동을 인정할 것인가에 대한 논란의 여지가 있으나 자립경영인 이상에는 가족 노동력의 제약이 존재하는 것이다.

3.2. 자립경영의 규모 시산

자립경영의 필요 규모는 기본적으로 소득 균형 및 완전취업이라는 두 가지 요건에 착안한 것이다. 이러한 인식을 토대로 하여 현단계의 우리 농업에서 자립경영의 규모가 어느 정도인가에 대하여 약간의 시산 결과를 검토하기로 한다.

<표 1>은 「농산물 생산비조사」와 「농축산물 표준소득조사」의 1991년도 전국 평균치를 이용하여 주요 작목별로 자립경영의 필요 규모를 시산한 결과이다. 여기서는 작목간 비교를 위하여 모두 자작 경영으로 가정하여 소득 균형 규모를 농가 가계비 및 도시근로자 가계의 근로 소득과를 대비하였다.[14] 또한 완전취업 규모는 1.5인의 가족 노동력을 기준으로 하여 각 작목의 재배(사육) 기간과 노동 필요량을 감안하여 시산하였다.[15] 따라서 이 시산 결과는 현재의 가격 조건과 기술 조건 하에서 자립경

[14] '소득=조수입-물재비'로서 임차료와 고용노력비를 소득에 포함시켜 단위 면적당(혹은 가축 단위당) 부가가치와 같다.

[15] 가족 노동력의 가용 시간은 월 250시간이며, 재배(사육) 기간은 작목별로 약간의 차이가 있으나 일반경종과 과수는 8개월, 시설원예와 축산은 12개월로 가정하였다.

표 1 주요작목별 자립경영의 필요규모 시산

작 목	생계유지 규 모	소득균형 규 모	완전취업 규 모	작 목	생계유지 규 모	소득균형 규 모	완전취업 규 모
벼 (10a)	18.4	23.1	58.1	시설상 추(100평)	5.6	7.1	8.0
보 리(〃)	57.8	72.7	107.9	〃오 이(〃)	3.1	3.8	5.8
옥수수(〃)	46.3	58.2	27.3	〃토마토(〃)	2.6	3.3	5.9
콩 (〃)	51.9	65.3	39.0	〃딸 기(〃)	3.4	4.3	5.3
고구마(〃)	14.6	18.4	25.9	〃참 외(〃)	4.0	5.0	6.9
감 자(〃)	12.8	16.1	22.8	〃수 박(〃)	3.7	4.6	8.1
무 (〃)	18.6	23.3	25.0	사 과(10a)	5.3	6.6	8.3
배 추(〃)	13.8	17.4	19.9	배 (〃)	5.1	6.4	7.7
시금치(〃)	15.9	20.0	17.5	복 숭 아(〃)	7.8	9.8	9.0
파 (〃)	9.5	12.0	14.0	포 도(〃)	6.2	7.8	8.8
양 파(〃)	9.5	12.0	14.0	감 귤(〃)	5.3	6.6	11.6
마 늘(〃)	15.2	19.1	13.7	한 우(〃)	13.4	16.9	17.1
고 추(〃)	10.3	13.0	11.7	낙 농(〃)	5.2	6.6	13.5
참 깨(〃)	19.7	24.8	28.2	양 돈(〃)	60.5	76.1	78.0
땅 콩(〃)	26.5	33.3	23.2	산 란 계(100수)	25.4	32.0	26.6
담 배(〃)	11.9	15.0	15.0	육 계(〃)	44.8	56.3	27.3

주 : 생계유지 규모는 농가가계비(91년 9,417천원) 기준
소득균형 규모는 도시근로자 근로소득(91년 11,843원)기준
완전취업 규모는 가족노동력 1.5인(월 250시간)기준
자료 : 농촌진흥청, 농축산품표준소득자료, 1991년.

영이 존립할 수 있는 개략적인 규모 기준을 나타내고 있다. 아울러 이 규모는 단작경영에 한하고, 또한 노동력 배분과 기술체계 및 가격 변동에 따라서 달라질 수 있으며, 이에 대해서는 차후의 과제로 남겨둔다.[16]

이 표에서 주목되는 것은 소득균형 규모와 완전취업 규모 사이에 격차가 있으며, 그 격차는 작목에 따라서 필요 규모의 반전으로 나타나고 있다는 점이다. 예를 들어 수도작의 경우에 소득균형 규모는 2.3ha이지만 완전취업 규모는 5.8ha로 추정되고 있다. 반면에 담배에서는 소득균형 규모가 1.5ha이고 완전취업 규모가 0.9ha로서 두 규모가 역전되고 있다. 이러한 경향을 작목별로 정리해 보면, ① 소득균형 규모가 상대적으로 큰 작목은 옥수수, 콩, 마늘, 땅콩, 담배, 한우, 양돈, 양계 등, ② 완전취업 규모가 상대적으로 큰 작목은 벼, 고구마, 감자, 참깨, 감귤, 낙농 등, ③ 소득균형 규

[16] 별도의 연구 과제로 수도작 경영을 대상으로 하여 선형계획법(LP)에 의한 감도 분석(sensitivity analysis)을 준비하고 있음을 밝혀 둔다.

모와 완전취업 규모에 커다란 차이가 나타나지 않는 작목은 노지채소, 시설채소, 과수 등으로 나누어진다.

이러한 격차는 자립경영의 존립 가능성에 대하여 다음과 같이 시사하고 있다. 먼저, 소득균형 규모가 완전취업 규모에 비하여 현저하게 큰 작목은 현재의 노동력 조건과 기술 체계 하에서는 당해 작목만으로 자립경영을 성립시키기 어렵다는 것을 의미한다. 달리 말하자면, 이들 작목은 <그림 1>에서 고찰한 바와 같이 규모 확대를 통하여 자립경영의 상한규모를 실현할 수 있는 한계에 봉착하고 있는 것이다. 따라서 이들 작목은 생산 기술을 개선하거나 고용노동력을 도입함으로써 비로소 소득균형 규모에 도달할 수 있으며, 이것이 곤란한 경우에는 당해 작목과 노동력 이용이 경합되지 않는 타작목을 도입하여 경영 전체의 자립을 도모할 필요가 있다.

이에 비하여 완전취업 규모가 소득균형 규모보다 현저하게 큰 작목은 상대적으로 자립경영이 성립할 수 있는 여지가 크다고 할 수 있다. 이들 작목은 비록 가격 조건이 악화되어 생산 단위당의 소득이 감소하더라도 아직까지는 기술적으로 상한 규모를 추구할 수 있는 여지, 즉 경영 규모 확대의 가능성이 있는 것으로 판단된다. 물론 가격 변동에 따라서 규모 경제의 한계는 있겠지만, 다른 경영 유형보다는 유리한 조건에 있다고 하겠다.

위에서 제시한 하한 규모와 상한 규모는 어디까지나 현재의 가격 조건과 기술 조건에 대응하여 시산된 결과이다. 따라서 이러한 조건의 변화는 자립경영의 향방에 커다란 영향을 미칠 것이다. 특히 최근에 들어서 많은 농산물의 가격 조건(교역 조건)이 악화되면서 자립경영을 위한 필요 면적이 급속하게 상승하고 있다는 점을 주시할 필요가 있다. 앞에서 지적하였듯이 소득균형 규모(하한 규모)가 완전취업 규모(상한 규모)와 일치하거나 혹은 역전된 작목은 이미 가격 조건의 극한에 다다랐다고 할 수 있으며, 다른 작목에 있어서도 농산물 가격의 정체 경향에 따라서 소득균형 규모의 상승이 계속될 것이 전망된다. 따라서 이를 극복하기 위한 기술적인 노력이 자립경영의 성패를 좌우할 것이다.

한편, 기술 조건이 변하게 되면 상한 규모가 변하는 것은 당연하다. 그런데 문제는 가족경영에서 이러한 기술 조건이 얼마나 수용될 수 있을 것인가 하는 점이다. 그러나 이 점에 대해서도 현재의 농가가 처한 여건, 그 중에서도 특히 경영주가 고령화된 상태에서 기술 개선에 의한 자립경영의 실현은 극히 불투명한 것으로 생각된다. 이를 규명하기 위하여 수도작 농가의 의견을 조사한 것이 <표 2>이다.

이 조사에서는 소득균형 규모 대신에 수도작으로 가계비를 충족시킬 수 있는 규모(생계 유지 규모)와 현재의 기술 체계에서 가족 노동력이 완전취업하기 위한 면적(완전취업 규모)을 각각 기재하도록 하였다. 집계한 결과를 <표 2>에서 보면, 생계 유지 규모보다 완전취업 규모가 낮게 나타나고 있다. 전체 평균으로 생계 유지 규모는 2.7ha이지만 완전취업 규모는 이보다 낮은 1.7ha로서 약 1ha의 차이를 보이고 있다. 앞에서 검토한 바와 같이 수도작의 자립을

표 2 수도작 자립경영의 필요 규모에 대한 의견

	평 균	0.5미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha이상
가족원수(인)	4.5	4.1	4.0	4.5	4.6	4.9	5.2
남	2.3	1.9	2.1	2.3	2.3	2.4	2.7
여	2.2	2.1	2.0	2.2	2.4	2.5	2.5
농업노동력수	2.0	2.0	1.8	2.1	2.1	1.9	2.1
남	1.1	1.1	0.9	1.0	1.1	1.0	1.1
여	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9	1.0
가계비(만원)	1,075	875	972	1,800	1,150	1,515	1,524
필요규모(ha)							
생계유지규모	2.67	2.30	2.44	2.82	3.09	3.97	5.41
완전취업규모	1.71	1.50	1.56	1.78	2.43	2.65	3.82

자료 : KREI 현지통신원 조사결과(1991. 11)

위한 필요 규모 시산에서는 소득균형 규모가 하한이고 완전취업 규모가 상한이었으나, 농가의 의견은 이와 상반되고 있는 것이다.

또한 농가가 제시한 생계 유지 규모는 <표 1>에서 시산한 면적과 대체로 같은 수준을 나타내고 있으나, 완전취업 규모는 앞에서 시산한 수치보다 현저하게 낮은 수준으로 조사되었다. 특히 주목되는 것은 경지 규모별로 볼 때 농업 노동력 수에는 커다란 차이가 없으나, 노동력의 완전취업에 필요한 면적은 0.5ha 미만 계층이 1.5ha를 제시하고 있으며 3ha 이상 계층이 3.8ha를 제시하고 있는 점이다. 이 규모는 달리 말하면 가족 노동력에 의한 영농가능 면적이라고 할 수 있으며, 이러한 영농 규모가 노동력 보유 그 자체보다도 농기계 이용과 같은 기술 수준에 따라서 크게 좌우된다는 점을 시사하고 있다.

현재 수도작 농가의 평균 경영규모는 0.8ha로서 이들 농가가 생각하는 궁극적인 목표는 규모 확대를 통한 소득 증대에 있다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 소득균형의 실현은 부차적인 과제로 보인다. 이들 농가가 당면하고 있는 것은 가족 노동력을 최대한 가동시키는 완전취업 규모의 실현이며, 결국 농업 현장에서는 대부분의 농가가 이 목표 조차 달성하지 못하고 영세농에 머무를 수밖에 없다는 것을 단적으로 나타내고 있다고 하겠다.

4. 맺음말 : 전업농 육성의 과제

농가 육성의 궁극적인 목표는 효율과 후생의 확보에 있다고 해도 과언이 아니다. 이 두 가지 과제를 동시에 충족시킬 수 있는 것이 다름아닌 자립경영이며, 이러한 농업경영 단위를 육성하기 위하여 각국마다 부단히 노력하여 왔다. 그러나 자립경영의

실현에 대해서는 어느 나라에서도 뚜렷한 성과가 나타나고 있지 못한 것도 현실이다. 가족경영의 자립은 그 실현 여부를 떠나서 농정이 표방해야만 하는 이상인지도 모른다.

외국의 경험에 비추어 볼 때에 자립경영이란 용어는 퇴색하고 있으나 그 본질은 면면히 이어져 오고 있다. 특히 각국마다 전업농가를 중추적인 농업 경영의 단위로 육성하기 위한 정책에 부심하고 있다. 이러한 과정에서 주목되는 것은 자립경영의 개념이 소득 균형을 주된 기준으로 한 것에 비하여, 점차로 소득 문제가 후퇴하면서 노동력 단위의 능률 표준에 따른 경영 단위의 확립이 강조되고 있다는 점이다. 자립경영을 위한 필요 규모로서 소득 균형이 하한 규모가 아니라 취업 규모가 하한이 되는 추세이며, 더욱이 농산물의 가격이 정체되는 상황 하에서 보유 노동력 만이라도 충분히 가동되는 경영 규모를 실현하도록 요구받고 있는 것이다.

우리 나라에서도 자립경영이 대두된 배경은 농가의 생활 안정에 기인한다. 농업기본법에서 규정한 자립경영을 실현하기 위하여 한동안 소득증대 특별사업이 실시되기도 하였다. 그런데 이렇게 시작된 자립경영 육성이 그 정책적인 의미를 찾기도 전에 용어조차 상실된 것이 현실이다. 한마디로 그동안의 농정에서 농가를 육성하는 정책이 전무하였음을 반증하는 것이다. 비근한 예로 일본 농업은 자립경영 육성에 실패하였다고 하지만, 우리는 실패로 돌릴 수 있는 정책조차 없었던 셈이다.

이러한 점에서 최근에 농어촌발전 특별조치법에서 전업농 육성을 규정하고 다시 한번 농가를 농업 경영의 단위로 육성하고자 하는 것은 늦게나마 다행한 일이다. 그러나 구체적으로 전업농의 목표가 무엇이고 또한 어떻게 육성하느냐에 대해서는 아직까지도 체계적인 시책이 제시되지 못하고 있다. 오히려 자립경영 육성에는 개념과 목표가 분명하지만, 전업농 육성은 개념조차 정립되어 있지 않다. 그런데 따지고 보면 전업농 육성이나 자립경영 육성이나 다를 것이 없다. 추구하는 목표가 일맥상통하기 때문이다. 따라서 이 두 가지 용어를 구분할 필요가 없다고 생각된다. 전업농 육성은 그 정책 대상이 전업농인 것이며, 육성 목표는 자립경영의 개념을 초월할 수 없는 것이다.

전업농을 육성하기 위해서는 무엇보다도 먼저 육성 대상과 목표를 명확히 하여야 한다. 전업농 육성의 목표는 소득 균형과 완전취업을 실현하는데 있으나, 이 두 가지 목표는 상호 조정되는 것이 아니다. 또한 현재의 농업 여건으로 볼 때에 대부분의 농가에서 소득 균형의 실현은 장기적인 목표일 것으로 판단된다. 따라서 전업농 육성의 일차적인 목표는 소득보다는 취업 목표, 다시 말하여 가족 노동력을 완전 소화할 수 있는 농업 경영의 단위를 확립하는 데에 중점을 두어야 할 것이다.

한편, 자립경영은 본래 가족경영(가족농 혹은 농가)을 전제로 한 과제이다. 그러나 자립경영의 실현은 곧 영세소농 구조의 경영이 대농 경영으로 전환되는 것을 의미하며, 이렇게 경영 규모를 확대하는 과정에서 가족 노동력에만 의존하는 전통적인 가족

노작경영의 성격은 변질될 수밖에 없다. 결과적으로 부족되는 노동력을 고용하는 고용형 경영을 비롯하여 노동력을 공동 이용하기 위한 조직으로서 협업 경영을 성립시킴으로써 가족농적 자립경영의 정책적인 의미 또한 급격히 쇠퇴되고 있다고 할 수 있다. 따라서 전업농 육성 정책이 기본적으로는 가족경영의 자립에 있지만, 이러한 가족농 체제를 유지하면서 개별 농가의 한계를 보완하는 영농조직을 다양하게 육성하는 시책도 병행하여 추진되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

구재서, "농업구조개선 시범사업으로서의 개척농장 육성에 관한 약간의 제안," 「농업경제」, 제5호, 1963.

김동희, "한국의 소농 문제:현실과 과제," 「최호진박사 회갑기념 논문집」, 1974.

김준보, "기업농과 협업농의 생산성 평가: 농업구조 개선책에 붙임," 「농업경제연구」, 제5집, 1962.

김정호 · 김홍배, 「전업농 육성과 영농조직 활성화 방안」, 연구보고 212, 한국농촌경제연구원, 1990. 12.

주종환, "농업구조정책의 방향 모색," 「농업경제연구」, 제24집, 1983.

최양부, "한국에 있어서 농업구조의 변화와 구조정책의 새로운 구상," 한국농업경제학회 창립 25주년 기념 심포지움 논문집, 1984.

허신행 · 최정섭, 「자립경영농가 육성에 관한 연구」, 연구보고 85, 한국농촌경제연구원, 1984. 12.

菊地泰次, "自立經營育成の意義と方向," 「農業經濟研究」, 34:1, 1962.

小倉武一, 「農業における自立經營の存立條件」, 御茶の水書房, 1964.

澤村東平 外, 「自立經營の營農方式に關する研究」, 農業技術研究所報告 H第34號, 1966.

近藤康男(編), 「基本法農政の總點檢」, 御茶の水書房, 1982.

荏開津典生外, "自立經營の存立構造～成長と安定のための條件," 「長期金融」, 農林漁業金融公庫, 1988. 3.

Strange, M., Family Farming: A New Economic Vision, Univ. of Nebraska Press, 1988.

Commission of the European Communities, *The Agricultural Situation in the Community*, Office for Official Publication of E.C., 1991.