

전업농 육성과 영농조직 활성화 방안

김 정 호(부연구위원)
김 홍 배(임시연구원)

빈

면

머 리 말

오늘날 농정의 선택 가능성이 점점 축소되는 가운데 農業構造政策에 커다란 기대를 걸고 있다. 농정의 기조가 구조정책으로 바뀌어 가고 있다고 할 만큼 전환기를 맞고 있다.

이러한 시점에서 금년 4월에 제정된 農漁村發展特別措置法의 의의는 대단히 크다 하겠다. 效率性의 관점에서 농업의 생산성 향상을 꾀하고, 厚生的인 관점에서 농가의 소득 증대를 도모하는 한편, 생산과 생활이 조화된 농어촌을 건설하기 위한 종합적인 대책이기 때문이다. 특히, 구조 문제와 연관하여 農家育成을 정책 대상으로 새로이 설정하고 있음을 주시할 필요가 있다.

이 연구는 위와 같은 정책 배경과 문제 의식하에서 장래 농업발전의 주체인 商業的 專業農에 대한 육성 목표와 방향을 제시하고, 개별농가의 발전을 보완하기 위한 委託營農組織 및 營農組合 등 영농조직의 육성 및 지원방안을 모색하고자 추진되었다.

끝으로 이 연구는 1990년도 農地基金 補助事業인 「농촌지역 토지이용의 종합적 연구」(연구총괄 : 김성호 수석연구위원)의 일환임을 밝혀 두며, 자금 지원 및 자료 제공 등 연구에 협력하여 주신 농림수산부 농업구조정책국과 농어촌진흥공사 기금관리처에 감사드린다.

1990. 12.

院長 許信行

빈

면

目 次

제 1 장 序 論

1. 문제 제기	1
2. 연구 목적	3
3. 연구내용과 보고서 구성	4

제 2 장 專業農 育成의 基本課題

1. 농업 여건 변화와 농가 육성의 과제	5
2. 전업농 육성의 개념과 영역	20
3. 농업경영의 발전과 영농조직의 역할	29

제 3 장 專業農의 實態와 育成方案

1. 전업농가의 현황과 영농의향	37
2. 전업농 육성의 목표와 기준	44
3. 농업경영 성장의 실증분석	52
4. 전업농 육성을 위한 지원체계	74

제 4 장 委託營農組織의 育成方案

1. 위탁영농의 현황과 실태	80
2. 위탁영농 조직의 제도적 체계	91
3. 위탁영농 조직의 지원방안	99

제 5 장 營農組合의 育成方案

1. 영농조합의 제도적 체계	105
2. 영농조합의 지원방안	111

제 6 장 要約 및 結論 123

표 목 차

제 2 장

표 2-1	농업의 사회경제적 기능과 기대되는 농업구조	12
표 2-2	앞으로의 영농의 향에 관한 의견	17
표 2-3	이농 후의 소유농지 처리에 대한 의견	18
표 2-4	유럽 각국의 자립경영 육성 기준	22
표 2-5	육성대상 농가의 필요조건에 대한 의견	27
표 2-6	농가의 조직 형성을 위한 방법	30
표 2-7	가족경영과 집단경영(법인)의 경영형태 비교	35

제 3 장

표 3-1	농가구조의 전망	38
표 3-2	전업농가의 규모별 분포 추이	40
표 3-3	경지규모별 전·겸업농가 분포, 1989	41
표 3-4	경지규모별 농가의 소득구조, 1989	41
표 3-5	경영규모 확대 의향에 대한 의견	42
표 3-6	경영규모 확대 방법의 선호도에 대한 의견	43
표 3-7	부문 조직의 구성에 대한 의견	43
표 3-8	작목별 소득균형 필요 규모 시산(세대구분, 1989년)	49
표 3-9	수도작 전업농의 필요 규모에 대한 의견	50
표 3-10	일본 자립경영농가의 경영 내용(1989년, 도부현)	50
표 3-11	외연적 규모확대 농가의 개황, 1990	56
표 3-12	내연적 규모확대 농가의 개황, 1990	63

표 3-13	선진농가의 작목별 조수익, 1990	72
표 3-14	사례농가의 경영성장 요인(요약)	73
표 3-15	경영발전의 단계별 정책지원 전략	78

제 4 장

표 4-1	위탁영농과 임대차의 개념 차이	81
표 4-2	수도작 대규모 수탁농가의 도별 건수 및 작업량	85
표 4-3	수도작 작업규모별 수탁농가의 분포	86
표 4-4	수도작 완전위탁의 건수 및 면적	88
표 4-5	수도작 완전수탁의 규모별 분포	88
표 4-6	수도작 완전수탁 요금의 지역적 분포	89
표 4-7	지역별 수도작 수위탁 관행	89
표 4-8	수도작 위탁자의 성격 분포	91
표 4-9	충원군 사례 농가의 수도작 수탁실적, 1990	95
표 4-10	예산군 사례 농가의 10a당 위탁요금, 1990	96
표 4-11	예산군 위탁농가의 ha당 수도작 생산비 예시	97
표 4-12	남양주군 사례 농가의 평당 위탁수수료, 1990	98
표 4-13	남양주군 사례 농가의 수위탁 실적과 소득 추정	99
표 4-14	농기계의 적정 작업규모 시산	101

제 5 장

표 5-1	경영형태별로 본 경영내부 구조	107
표 5-2	일본의 농업법인 비교	117

그 림 목 차

제 2 장

그림 2-1	선별적 농가 육성의 일반적 체계	10
그림 2-2	농업구조정책의 영역	10
그림 2-3	바람직한 농업구조의 모식도	14
그림 2-4	농업경영주체의 발전 형태	19
그림 2-5	집단적 토지 이용에서 개별 농가와 영농조직의 관계	32
그림 2-6	영농조직의 종류	34

제 3 장

그림 3-1	전업농의 필요규모와 상한규모	48
그림 3-2	외연적 규모확대 농가의 경영성장 과정, 김제 K농가	61
그림 3-3	내연적 규모확대 농가의 경영성장 과정, 횡성 KA농가	66
그림 3-4	선별적 농가육성의 체계도	75
그림 3-5	경영발전의 단계와 지원 방향	77

제 4 장

그림 4-1	위탁영농조직의 성립과 취업분화 방향	102
--------	---------------------	-----

제 5 장

그림 5-1	수도작 협업조직의 전개 과정	109
그림 5-2	영농조합의 성립과 취업분화 방향	120

빈

면

第 1 章

序 論

1. 문제 제기

우리 농업은 국내외적으로 새로운 단계에 접어들고 있으며, 농업구조의 재편이 중요한 과제로 대두되고 있다. 농정의 기조가 構造政策으로 바뀌어가고 있다고 할 만큼 농정의 전환기로 표현되고 있는 것이 사실이다. 특히, 농산물의 시장개방이나 수입 확대의 요청이 고조되면서 우리 농업은 체질이 강한 구조로 바뀌어야 하며 또한 농촌은 활력있는 지역사회로 발전하는 것이 농업·농촌의 문제로서뿐만 아니라 국민적인 과제로 대두되고 있는 것이다.

이러한 시점에서 금년 4월에 제정된 農漁村發展特別措置法의 의의는 대단히 크다. 效率性의 관점에서 농업의 생산성을 펴하고, 厚生的인 관점에서 농가의 소득 증대를 도모하는 한편, 생산과 생활이 조화된 농어촌을 건설하기 위한 종합적인 대책이기 때문이다. 특히, 이러한 일련의 구조 문제 인식에서 農家育成이 정책 대상으로 새로이 설정되고 있음을 주시할 필요가 있다.

물론 이미 1962년에 農業構造改善이 논의되는 과정에서 농업발전 또는 농가육성의 방향으로 自立經營論이 제시된 바 있고, 1967년에 제정된 農業基本法에도 자립가족농 육성이란 제하에 농가육성 정책이 구상되고 시도된 바 있다. 그러나 당시의 농가육성 정책은 유럽 및 일본에서 전파되기 시작한 구조정책, 특히 自立經營農家의 개념을 도입한 것이며, 농업구조의 재편 또는 조정이라는 시각보다는 농공간 소득격차를 줄일 수 있는 농가를 육성해 보자는 데 주된 목적이 두어졌다.

이러한 일련의 정책수단과 그 결과에 대한 평가 작업은 현단계의 농가육성 정책을 검토할 때 반드시 거쳐야 할 과정일 것이다. 그러나 중요한 것은 과거에 우리 나라에서 또는 외국에서 농가육성을 정책목표로 삼을 때의 農業構造 및 社會經濟的 與件이 현재 우리가 처한 상황과 동일하지 않다는 점이다.

구조 문제는 시대와 국가에 따라서 약간씩 성격을 달리하지만, 대체로 공통적은 것은 경제발전 과정에서 農業의 相對的인 成長 隔差가 구조적으로 발생하고 있다는 사실의 인식이라 할 수 있다. 그 결과로 「產業으로서의 農業」을 확립하기 위한 農業構造改善이 제시되었다. 기존의 농업구조를 전제하고서는 농업의 생산성 향상이나 농업취업자의 소득균형을 충분히 기대할 수 없기 때문에 이를 개선하기 위한 정책개입이 시작되었던 것이다. 여기에는 效率性 및 厚生的인 目標가 동시에 내포되어 있다.

그러나 문제는 이러한 정책목표를 달성하기 위한 정책수단이다. 달리 표현하면 농가육성의 방식이라 할 수 있다. 그 하나의 방식이 選別的 農家育成이며, 다른 하나의 방식이 平均的 農家育成이다. 전자는 유럽의 방식이고, 후자는 일본의 방식으로 대표된다. 흔히 농업구조정책이 選別農政이라고 하는 것은 유럽식이라고 할 수 있다.

유럽에서 시작된 구조정책이란 농업구조의 개선, 즉 궁극적으로 농가를 선별하여 經營規模의 擴大를 도모하는 정책을 의미하였다. 그것은 산업정책의 일환으로 농업부문에 종사하는 인력을 다른 부문으로 이동시키는 것이 핵심적인 내용을 차지한다. 그 과정을 통하여 경제적 · 사회적으로 존

립 가능한 농가(자립경영농가)를 육성한다는 것이다. 따라서 유럽의 농가 육성 정책은 기존의 농가를 평균적으로 유지시키면서 上層農으로 발전시키는 방식이 아니라 이농을 통한 農地流動化와 잔류 농가의 규모 확대가 근간이 되고 있다.

1960~70년 사이에 대농 중심의 농가육성 정책을 실시한 서독의 경우를 보면 1960년대에 본격적으로 추진된 경제성장 과정에서 비농업 부문이 많은 노동력을 필요로 하였고, 이농 또는 은퇴 희망농가에 대한 社會保障의 對策이 철저하게 강구되었으며, 田作農業이므로 원래 농업 부문의 과잉인구가 비교적 많지 않았다는 점 등이 정책목표 달성을 주요한 요인으로 지적되고 있다. 이러한 측면에서 보면 유럽 각국에서는 농공간의 생산성 격차가 어느 정도 해소되고 있는 것으로 나타나고 있으며, 「規模擴大－生産性 向上－所得均衡」으로 상정되는 구조개선의 체계는 일단 실증되었다고도 할 수 있다.

농가육성 정책이란 농가가 나아갈 방향을 제시하고 유도하는 것이며, 그 방향은 농가가 발전하려는 방향과 일치하여야 비로소 효과를 얻을 수 있다. 정책담당자가 농업을 「발전시키는」 입장이라면 농가는 「발전하는」 입장이기 때문이다. 농가를 대상으로 하는 정책이 어렵다고 하는 것도 바로 이러한 이유에서 연유할 것이다. 따라서 정책의 측면에서는 현단계의 農業構造, 그 중에서도 農業經營構造가 어떠하고 앞으로 어떻게 변화할 것인가, 또한 農家の 意向은 어떠한가 등에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 「農地流動化＝規模擴大」를 근간으로 하는 농업구조 개선의 방향이 農家育成의 전부는 아니다.

2. 연구 목적

이 연구는 농업구조 개선을 위한 농가육성 정책을 검토하고, 그 방향을 제시하는 데 목적이 있다. 구체적으로 장래의 농업발전 주체인 商業的 專

業農의 육성목표와 방향을 제시하고, 개별농가의 성장을 보완하기 위한 委託營農組織 및 營農組合 등 영농조직의 육성 및 지원방안을 모색하고자 한다.

3. 연구내용과 보고서 구성

이 연구는 농업구조개선의 방향 속에서 농업경영단위, 즉 개별농가로서의 전업농가 및 개별농가의 발전형태로서 위탁영농조직과 영농조합이 어떻게 발전하여야 하며, 그 지원을 위한 육성정책의 역할 및 체계는 어떠해야 하는지에 대하여 중점적으로 분석, 검토한다. 따라서 영농조직은 개별농가의 성장을 보완 내지는 협력하는 관계로서 접근하여, 조직 자체의 운영 및 관리적 측면에 대한 분석은 깊이 다루지 않는다. 보고서의 구성은 다음과 같다.

제2장에서는 專業農 育成의 基本課題로서 농업구조의 변화와 관련한 농가육성의 문제를 포괄적으로 검토하고, 이러한 검토 결과에 기초하여 전업농 육성의 개념과 영역, 그리고 개별농가의 발전에 대한 영농조직의 기능을 분석한다.

제3장에서는 專業農의 實態를 분석하여 育成方案을 제시한다. 이를 위하여 전업농가의 현황과 영농 의향을 분석하고, 이에 의한 육성 목표와 기준을 검토한다. 또한 선진농가의 농업경영 성장과정을 사례조사 결과를 토대로 분석하고 발전의 요인을 추출한다. 끝으로 위의 분석 결과로써 전업농 육성을 위한 지원체계를 검토한다.

제4장에서는 委託營農組織의 育成方案을 검토한다. 위탁영농은 수도작 경영에서 대규모화가 진전되고 있는바, 그 사례를 조사, 분석하여 현재의 제도적 체계 하에서 육성 가능한 육성방안을 검토한다.

제5장에서는 營農組合의 育成方案에 대하여 제도적 체계를 중심으로 약간의 사례 분석을 기초로 육성방안을 검토한다.

第 2 章

專業農 育成의 基本課題

1. 農業 여건 변화와 농가육성의 과제

가. 農業구조 개선의 경제적 의미

오늘날 농정의 선택 가능성의 점점 축소되는 가운데 農業構造 問題가 새롭게 인식되고 있다. 심하게는 농정의 기조가 생산정책이나 가격정책으로부터 구조정책으로 바뀌어가고 있다고 할 만큼 전환기의 느낌을 갖게까지 한다. 우리 나라의 농업에 대한 장기적인 전망을 생각할 때에 구조개선의 향방이 그 열쇠를 쥐고 있다는 것이다.

그렇다면 農業構造改善이란 무엇을 의미하는가? 먼저 농업구조에 대한 논의를 시작하기 위해서는 무엇보다도 「農業構造」의 개념이 무엇인가를 정의할 필요가 있다. 그러나 농업구조라는 용어가 농업경제학에서 보편적으로 널리 사용되고 있는 전문용어의 하나이면서도 아직까지 이에 대한 명확한 정의는 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 농업구조에 대한 통일된 개념을 갖지 못하면서도 農業構造改善(또는 농업구조조정)이 학문적

으로나 정책적으로 다양하게 논의되는 것은 아이러니칼한 일이라 아니할 수 없다.”²⁰

이러한 논의 과정에서 비교적 공감대를 형성하고 있는 것은 農業構造가 農業生產主體의 性格과 그 分布(構成), 그리고 그들 사이의 관계를 지칭하는 개념으로 파악되고 있다는 점이다. 다시 말하면 농업구조란 농업생산요소 중에서 단기적으로 변동하지 않는 고정적 생산요소, 즉 農業勞動力과 農地와의 結合關係를 지칭하고 있다. 이는 農業經營構造로 나타나게 되며, 여기에는 경영형태별 농가구조, 경영규모별 농가구조, 소득규모별 농가구조, 부문조직별 농가구조 등이 유기적으로 연관되어 농업구조를 형성한다는 것이다. 따라서 농업구조 개선은 글자 그대로 농업구조를 개선한다는 의미로서 엄밀하게 말하면 農業經營構造를 改善함으로써 농업의 生產性 向上 및 生產費 節減을 통하여 농가의 농업소득을 증대시키고 산업으로서의 농업을 확립하는 것으로 정의하고 있다.²¹

이러한 구조 문제는 시대와 국가에 따라서 약간씩 성격을 달리한다. 대체적으로 공통적인 것은 경제발전 과정에서 農業의 相對的인 成長隔差(특히 농공간의 격차)가 構造的으로 發生하고 있다는 사실의 인식이라 할 수 있다. 특히, 農工間의 所得隔差가 확대되는 주된 원인이 농업의 상대적인

1) 우리 나라에서 농업구조 문제의 인식은 1960년대초 農業基本法을 둘러싼 논의에서 시작되어 이미 20여년 이상의 역사를 가진다. 이러한 과정에서 「農業構造」에 대한 통일적 개념 혹은 이론체계를 정립하기 위한 시도가 다방면에서 이루어졌으나 논쟁에 그친 감이 없지 않다. 농업구조에 대한 개념의 체계화를 시도한 연구로는 崔詳夫, “한국에 있어서 농업구조의 변화와 구조정책의 새로운 구상”, 「農業構造問題의 現實과 調整政策에 관한 韓日 심포지움」(한국농업경제학회 창립 25주년 기념 논문집), 19984 및 李貞煥, “農業構造의 概念과 構造理論：試論”, 「농촌경제」 7-4 (1984)를 참고할 수 있다.

2) 여기서 농업구조를 생산요소의 결합비율로 표현하려는 것은 그것에 의하여 農業生產單位가 갖는 성격과 그 분포 변화를 대표하게 된다는 인식에서 비롯된다. 이러한 인식은 우리와 농업사정이 비슷한 일본에서도 논의되어 왔다. 자세히는 賴平編, 「農業政策の基礎理論」, 家の光協會, 1987에서 볼 수 있다.

低生產性에 있다는 것을 확인한 것이다. 그 결과로 「產業으로서의 農業」을 확립하기 위한 농업구조정책이 제시되었다. 기존의 농업구조를 전제하고서는 농업의 생산성 향상이나 농업취업자의 소득균형을 충분히 기대할 수 없기 때문에 이를 개선하기 위한 정책 개입이 시작되었던 것이다. 여기에는 效率性의 관점과 厚生的인 관점이 동시에 내포되어 있다. 즉, 생산성 향상은 효율성의 목표를 나타내는 것이고, 소득균형은 후생적인 목표를 나타내는 것이다.

구조문제의 인식에서 또 한 가지 중요한 것은 농가경제(농업생산의 주체)의 발전을 위한 農業經營이 정책 대상으로 설정되었다는 점이다. 일반적으로 농업정책의 목표는 국민 식량의 안정적 공급과 농업취업자에 대한 고용 및 소득의 확보로 대표된다. 이는 농업정책의 대명제이기도 하나 농업발전의 농업생산성의 향상을 통하여 풍부한 농산물을 소비자에게 값싸게 공급한다는 의미도 있지만, 농업생산 활동을 통한 경영성과로서의 소득이 타산업 종사자와 균형된 생활을 가능하게 하여야 하기 때문이다. 농업구조 개선이 곧 효율성과 후생적 목표를 가진 農業經營單位를 육성하는 것으로 일컬어지는 것도 이러한 연유에서이다.

그러나 농가를 대상으로 하는 정책, 특히 농가를 선택적으로 육성하고 특정한 농가가 나아갈 방향을 제시하고 유도하는 것은 매우 어려운 일이다. 농가육성 정책이 비단 오늘날에만 거론되는 것은 아니지만 구조개선에는 選別的 農家育成이 전제되어 있기 때문이다. 구조정책이 농정의 방향으로 등장한 것은 제2차 세계대전이 종료된 1950년대 이후의 유럽 농정, 그 중에서도 프랑스 및 서독에서 찾아볼 수 있으나, 유럽에서 시작된 구조정책이란 농업구조의 개선, 즉 궁극적으로 農家를 選別하여 營農規模의 擴大를 도모하는 정책을 의미하였다. 그것은 산업정책의 일환으로 농업부문에 종사하는 인력을 다른 부문으로 이동시키는 것이 핵심적인 내용을 차지하고 있었다. 그리고 경제적·사회적으로 존립 가능한 농가(自立經營農家)를 육성한다는 것이다.³¹⁾

따라서 유럽에 있어서 자립경영농가 육성정책으로 대표되는 구조개선

방향은 기존의 농가를 평면적으로 유지시키면서 생산성 향상과 소득증대를 도모하는 것이라기 보다는 離農을 통한 農地流動化와 殘留農家の 規模擴大가 근간이 되고 있다. 1960년대부터 어틀 플랜(Ertl Plan)으로 명명된 서독의 구조정책에서는 「가능한 한 많은 사람들을 농업에 유지시키려고 한 종래의 원칙은 농업의 소득·사회 상태의 발전을 타산업과 형평하게 하려는 요구와의 모순을 심화시켰다. 소득 향상에 대한 요구는 농산물 시장이 제한되어 있다는 것을 고려할 때, 먼저 농업종사자 수의 대폭적인 삭감에 의해서 가능하다」라는 기본적인 자세를 명확히 하였다.⁴⁾ 또한 농업종사자의 삭감은 농정만으로는 가능하지 않으며, 이농자를 위한 職業訓練의 機會, 社會保障의 充實, 그리고 이농에 의하여 농촌이 황폐하지 않도록 地域開發政策이 중시되었다. 다시 말하면 選別政策과의 관련에서 경제적·사회적 환경에 대한 綜合的 整備政策이 중시되었던 것이다. 농업구조개선을 위한 시책이 단지 농업정책의 측면에서 뿐만 아니라 사회정책의 측면을 고려한 포괄적인 정책의 차원에서 추구된 것은 서독뿐만 아니라 프랑스에서도 나타난다.⁵⁾ 서독이나 프랑스의 경우에서 알 수 있듯이 1960년대에 본격적으로 추진된 경제성장 과정에서 非農業部門이 많은 勞動力を 필요로 하였고 이농 또는 은퇴 희망농가에 대한 社會保障의 對策이 철저하게 강구되었으며, 田作爲主의 農業이므로 원래 농업의 과잉인구가 상대적으로 많지 않았다는 이유 등이 복합적으로 작용한 결과 구조개선 정책이 비교적 성공한 사례로 지적되고 있다. 그러나 한편 1980년대에 들어서면서 營農規模擴大를 통한 所得均衡의 달성이 점차 한계에 봉착하게 되고, 上層農爲主의 정책지원에 대한 사회적 비판이 고조됨에 따라서 기획보된 중소규모의 농업경영도 지원하게 되는 「平均的 自立經營의 育成」

3) 유럽의 자립경영농가 육성시책에 관해서는 許信行·崔正燮, 「自立經營農家 育成에 관한 研究」(연구보고 85), 1984를 참고할 수 있다.

4) 高山隆子, “80年代の西獨農政の基調,” 「農業總合研究」42:4, 1989. pp. 73–107.

5) 金聖昊·金正鎬, 「프랑스의 農業基本法과 農業構造政策」(외국농지제도 자료집 제3집), 韓國農村經濟研究院, 1988.

으로 선회하고 있음도 주목할 필요가 있다⁶⁾

이러한 측면에서 보면 미국이나 영국의 경우에도 농공간의 생산성 격차가 어느 정도 해소되고 있는 것으로 나타나고 있으며, 「規模擴大=生產性向上=所得均衡」으로 상정되는 구조개선의 이론적 체계는 일단 실증되었다고 할 수 있다.⁷⁾

이상에서 검토하였듯이 農業構造改善은 궁극적으로 현존하는 농가를 선별하여 經濟的・社會的으로 농업을 영위할 수 있는(going-concern) 農業經營 主體를 육성하는 데 목적이 있다. 구조정책에서 말하는 농가 육성이란 일부 농가의 털락을 전제로 하는 構造改善 方式, 염밀히 말하면 動態的인 接近方式이다. 더욱이 자원이나 투자재원이 제한되어 있을 때는 그것을 선택적으로 사용해야 하기 때문에 農家의 希望 및 與件에 따라서 상이한 정책이 필요하게 된다. 무차별적인 증산정책이나 대농에게 유리한 가격지지정책에 비하여 구조정책이 진보적이라고 하는 것도 이러한 이유 때문이다.

그러나 농가를 선별적으로 육성하기 위하여 소위 농업정책의 대상인 專業農 혹은 自立經營을 상정하고 다양한 정책수단을 채용하고 있지만 그 목표로서 都農間 所得隔差가 완전하게 해소된 사례는 극히 드물다. 이는 농업구조 개선이 장기적인 문제라는 점도 있지만 농업생산의 특질을 단적으로 말해주는 것이기도 하다. 공업생산과는 달리 規模의 經濟性이 작용하는 범위가 그만큼 좁기 때문이다. 아무튼 농업경영주체의 육성 목표가 농업생산의 측면(효율성)과 농업소득의 측면(후생적 목표)이 복합적으로 고려된 개념이며, 농업구조의 개선이 이 두 가지 목표를 달성하기 위하여選別的 政策手段을 채택하는 데에 특색이 있다고 하겠다. 우리의 농업 여전에서 볼 때 산업으로서의 농업에 專業的으로 종사하는 農家가 농업소득

6) 서독의 경우 1984년 1월에 「個別經營育成과 社會補完計劃」의 대농중심 육성기준이 폐지되고, 전농가를 대상으로 하여 投資의 經濟性과 經營主의 資質이 육성기준으로 설정되었다. 高山隆子, 앞의 논문, p. 93.

7) 賴平, 앞의 책, 제2장 제2절.

그림 2-1 선별적 농가 육성의 일반적 체계

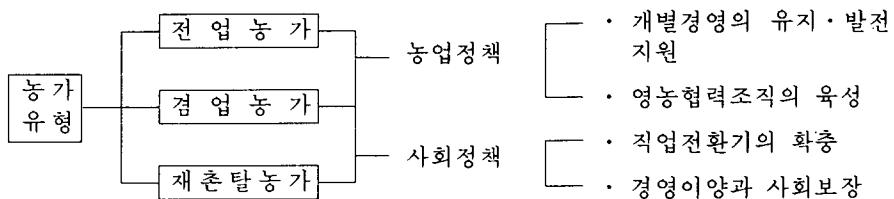
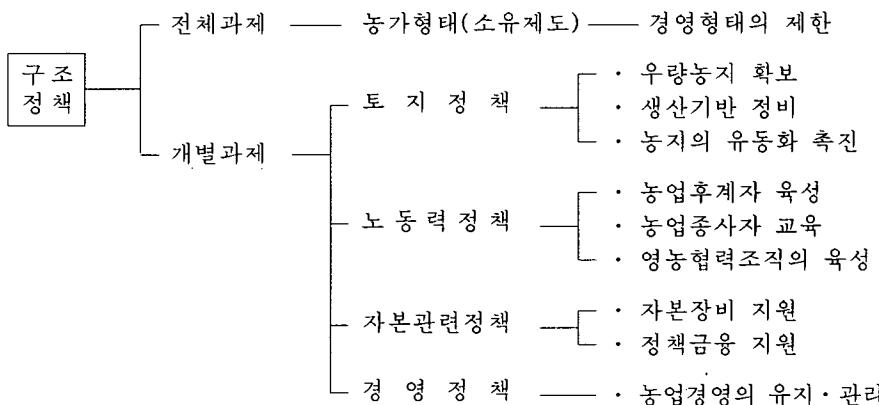


그림 2-2 농업구조정책의 영역



을 주축으로 所得均衡을 이루게 하는 것은 농업정책의 당면 과제이며, 또한 국민식량을 값싸게 안정적으로 공급하기 위해서는 專業農이 중심이 된 農業生產 體系를 갖출 수밖에 없다. 이것이 장기적으로 농업의 생산성을 높이고 국제경쟁력을 배양할 수 있는 방법이기 때문이다.

그러나 구조개선이라는 일련의 과정을 통하여 農家階層構造의 上昇 및 自立經營農家의 育成이 이루어진다고 하더라도 경영의 축소 또는 탈락하는 농가에 대한 대책은 별도로 마련되어야 한다. 성장하는 농가는 성장하는 농가대로, 여건이 맞지 않는 농가는 또 그 나름대로 선택할 수 있는 정책 프로그램이 제시되고 이것이 작동할 수 있도록 제도화되어야 한다. 농

업구조 개선의 핵심적 과제로 표방되는 選別的 農家育成의 단지 專業農民에 해당되는 것이 아니며, 농가가 각기 지향하는 방향에 따라서 선택할 수 있는 정책수단이 다양하게 제시될 때 비로소 농업구조 개선의 효과를 달성할 수 있을 것이다.

나. 농업구조 개선과 지역성

앞에서 농업구조가 경제발전에 따라 변화함을 지적하였으나, 근래에는 농업을 둘러싼 제반 정세의 변화가 지금까지 우리 농업이 처한 상황과는 아주 다른 특징을 나타내고 있다. 그 중에서도 가장 큰 변화의 특징은 세계적인 농산물 수입자유화의 추세와 함께 수입 확대의 요청이 고조되면서 농업내부에서도 체질개선의 필요성이 대두되고 있는 점일 것이다. 이는 식량의 국제수급이 장기적으로는 반드시 낙관할 수 없다는 점을 인식하여 어느 정도의 식량자급도를 유지 또는 강화시켜 나아가는 동시에 농업생산의 국제경쟁력 또한 강화하여 나아가는 방향으로 요약할 수 있다.

이러한 국내외의 새로운 정세 변화 속에서 농업은 많은 과제에 당면하고 있다. 특히, 주목되지 않으면 안될 과제로서 ① 농업의 絶對的 產業規模의 縮小傾向을 더 이상 지속하게 하지 않는 것, ② 농산물의 生產費節減과 高品質化의 동시 달성, ③ 生產構造(작목 편성)의 재편성, 즉 과잉 농산물과 부족 농산물이 병존하고 있는 2중구조의 시정, ④ 農家構造의 재편성 등이 지적된다. 이러한 과제는 서로 관련되어 있는 동시에 농업의 社會經濟的 機能과 밀접하게 관련되어 있다. 일반적으로 농업의 사회경제적 기능으로 대표되는 국민식량의 안정적이고 효율적인 공급 기능, 고용 기회를 제공하고 소득회득의 기회를 제공하는 기능, 국토자원·환경을 보전하는 기능, 농촌사회의 규모와 기능을 유지하는 기능 등이 위에서 언급한 네 가지 과제의 향방에 따라서 중요한 의미를 가지고 있다.

농업의 사회경제적 기능을 원활하게 수행하기 위해서는 이에 알맞는 농업구조를 갖추어야 할 것이다. 먼저 바람직한 農業構造의 方向을 보다 구체적으로 파악하기 위하여 다음과 같은 두 가지 측면을 설정하기로 한다.

표 2-1 농업의 사회경제적 기능과 기대되는 농업구조

사회경제적 기능	농업구조	절대적 산업규모	농가구조 유형	
			분산형	집중형
(1) 식량공급				
· 효율성	○		×	○
· 고품질 · 안정성	×		○	○
· 자급력(우량농지 확보)	○		○	○
(2) 고용기회 · 소득기회 제공	○		○	×
(3) 국토자원 · 환경의 보전	○		○	○
(4) 농촌사회의 규모와 기능 유지	○		○	×

○는 정의 효과를 나타내고, ×는 부의 효과를 나타냄.

첫째의 구조 측면으로서 農業의 絶對的 產業規模에 주목한다.⁸⁾ 다시 말할 것도 없이 농업의 절대적 산업규모는 현단계에서 우리 농업이 당면한 가장 기본적인 과제의 하나이다. 두번째의 구조 측면으로서는 農家構造 類型에 주목한다. 여기서는 이를 농가의 수와 규모분포에 따라서 대규모 경영 · 소수 집중형 구조와 중소규모경영 · 다수 분산형 구조(이하 각각 집중형 구조, 분산형 구조로 약함)의 두 가지로 분류하기로 한다. 이렇게 분류하여 위에서 지적한 농업의 사회경제적 기능과 농업구조 개선 방향의 관계를 대응시켜 정리해 본 것이 <표 2-1>이다.⁹⁾

8) 농업의 절대적 산업규모를 나타내는 지표로서는 생산활동의 성과로서 농업조생산액, 생산농업소득 등을 들 수 있으며, 생산을 위한 요소투입 규모로서 농지면적, 농업취업인구 등을 들 수 있다. 절대적 산업규모의 중요성에 대해서는 최근 농업의 축소 경향과 함께 산업의 지위 확보를 위한 국민경제적 요구로서 서독 및 일본에서 새로운 시각으로 접근되고 있다. 이에 대해서는 藤谷築次編, 「農業政策の 課題と 方向」, 家の光協會, 1988 및 G. Thiede, 「Landwirt im Jahr 2000: So sieht die Zukunft aus」, Verlage Union Agrar, 1988을 참고할 수 있다.

9) 여기에 제시하는 논의는 稲本志良의 논고(「日本農業の新段階にあける擔に手と農業經營發展の方向」, 京都府農業會議 農政研究資料 第88-59號, 1989年 3月)를 원용하였다.

〈표 2-1〉의 대응 관계에서 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째는 농업의 절대적 산업규모는 농업의 사회경제적 기능을 수행함에 있어서 제시된 네 가지 기능에 모두 중요하게 작용한다는 점이다. 둘째는 농업의 사회경제적 기능을 수행하기 위해서 기대되는 農家構造의 類型이 각각의 기능에 관하여 다르게 나타나고 있다는 점이다. 다른 조건이 일정하다고 한다면 특히 식량공급(효율성)의 기능을 수행하기 위해서는 집중형 구조가 기대되며, 고용기회 및 소득획득 기회의 제공 기능, 농촌사회와의 규모와 기능을 유지하는 기능을 수행하기 위해서는 일반적으로 분산형 구조가 기대된다. 물론 이러한 판단의 경제적 논리는 規模의 經濟性에 기초를 두고 개념적으로 정리한 것이나 地域性을 고려하면 약간의 차이는 있을 수 있다. 예를 들면 고용기회나 소득기회의 제공이라는 기능을 수행하기 위해서는 일반적으로는 분산형 구조가 바람직하지만 노동시장 조건이 양호한 도시근교 지역을 가정할 때는 분산형 농가구조에 한정되지 않고 집중형 농가구조도 합리적일 것이다. 또한 농촌사회와의 유지 기능을 위해서는 일반적으로는 분산형 농가구조가 바람직하겠지만, 混住化되고 있는 지역에서는 集中型 構造도 합리적일 것이다.

이상에서 검토한 바와 같이 농업구조의 바람직한 방향은 국가 전체의 농업에서뿐만 아니라 지역농업에 있어서도 주어진 제반 조건에 따라서 알맞게 조정되어야 할 것이다. 이러한 점을 고려할 때 앞으로 농업구조의 개선에는 다음과 같은 점을 중시할 필요가 있다.

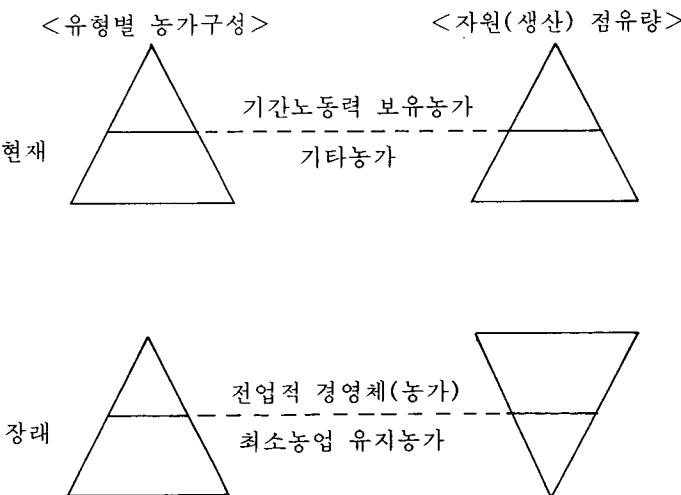
① 類型別 農家 構成比와 生產額·資源(특히 토지)에 대한 유형별 農家 占有率의 適正化

앞에서 농업의 절대적 산업규모가 축소되고 있음을 지적하였으나 그 중에서도 특히 주목되는 것은 농업취업자의 확보 문제가 중요한 과제로 대두되고 있다. 현재 農業勞動力의 保有 狀態는 농가에 따라서 다소 차이는 있지만 이러한 농업노동력의 성격에 따라서 농가를 분류하면 男子 基幹勞動力 保有 農家, 婦人專從 農家, 高齡者 農家 등의 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 물론 이 분류는 농가 단위로 볼 때 모든 농가가 專業 農家라는 것

을 의미하지는 않는다. 예를 들면 남자 기간종사가가 있는 농가라고 하더라도 전업농가(그 중에서도 自立經營農家)와 겸업농가가 있을 수 있으며, 부녀자 또는 고령자 중심의 농가라고 하더라도 각기 전업농가와 겸업농가가 있을 수 있다. 이러한 농가 분류에 기초하여 농업구조의 바람직한 방향을 제시하면 <그림 2-3>과 같이 나타낼 수 있다.

그림에서 상단에는 現狀의 農業構造, 즉 유형별 농가구성 및 생산·자원(특히 토지)의 농가유형별 점유량이 나타나 있다. 구체적으로 보면 여기서 나타내는 농업구조는 效率이 높은 基幹勞動力 保有農家の 구성비가 작으며, 효율이 낮은 「專業從事者가 없는」 농가의 구성비가 크다는 점, 또한 이에 대응하여 전자의 농가는 생산액 및 자원의 점유율이 작고 후자의 농가가 점하고 있는 생산액 및 자원이 많다는 것을 보여 주고 있다. 이러한 현재의 농업구조를 재편하는 방향으로서 하단과 같은 형태가 제시된다. 즉, 효율이 높은 專業的 經營體(농가)의 구성비를 현재보다 확대하고, 동시에 이러한 農家群이 차지하는 農業生產 및 資源의 占有率을 대폭으로 확대한 農業構造로 변화시키는 것이 바람직한 농업구조 개선의 방향이다.

그림 2-3 바람직한 농업구조의 모식도



위에서 제시한 農業構造의 兩極分化論은 지금까지 여러 방면에서 주장되어 온 것이며, 「生産－能率」이라는 관점에서 보면 전혀 새로운 것은 아닙니다.¹⁰⁾ 그러나 앞에서도 언급하였듯이 지금까지의 농업구조 변화 추이를 볼 때 앞으로도 高齡化 社會로의 移行이 전망되는 가운데 農村地域社會의 관점이나 國土資源의 保全이라는 관점에서 능률면만을 의식한 농업구조의 재편성에는 신중을 기할 필요가 있다. 자칫하면 농업의 사회경제적 기능을 조화있게 추구할 수 없기 때문이다.

② 生產構造와 農家構造를 재편성하기 위해서는 시장기능에 의하거나 혹은 조직적 조정에 의하거나 農地의 流動化가 불가피하다. 이를 위해서는 농지유동화 자체를 위한 시책이 강구되어야 함과 동시에 생산구조(작목 편성)와 농가구조의 체계적인 조정이 필요하다.

③ 粗放型 農業과 集約型 農業의 併進的 發展

이상에서 지적한 바와 같이 농업구조의 개선, 특히 勞動·土地 比率이 상이한 經營組織別 農家構成의 再編이 가능하게 되기 위해서는 노동·토지 비율이 작은 粗放型 農業과 노동·토지 비율이 큰 集約型 農業이 병진하여 발전할 필요가 있다 여기에서도 중시해야 할 점은 지역농업의 여건 변화와 조화를 이루는 일일 것이다.

이상에서 농업구조의 총체적인 전망에 대하여 검토하였으나 이 연구의 주된 관심 사항은, 특히 家族經營이 활력있는 經濟主體로서 어떻게 存續내지 發展할 수 있을 것인가 또한 그 모습은 어떻게 그릴 수 있을 것인가 하는 점이다. 물론 이러한 문제는 향후 기대되는 농업·농촌의 역할과 밀접하게 관련되어 있는 것이다.

다. 농지유동화의 과제

농업구조 개선을 위해서는 農地의 流動化가 중요한 역할을 담당한다.

10) 이러한 시각은 한국농촌경제연구원에서 제시한 21세기 농정의 방향에서도 정리된다. 한국농촌경제연구원, 「21世紀를 향한 農林水產業의 葛藤과 새 挑戰」(21세기 농정 종합보고서), 1989.

농업구조에 관한 논의가 토지 문제를 중심으로 전개되는 이유가 여기에 있다고 볼 수 있다. 특히 향후 농업생산의 주체가 되어야 할 專業農을 육성하기 위해서는 規模擴大가 불가피하며, 경영규모의 外延的 擴大를 위해서는 농가의 양극 분해를 촉진시켜 전업농을 지향하는 농가에게 농지를 집중시켜야 한다. 그 과정이 농지유동화이다.

그러나 그간의 農業構造의 變化 過程에서도 알 수 있듯이 농지유동화를 통한 經營規模 擴大가 그다지 진전되지 못한 것이 사실이다. 실례로 1960년대 중반부터 농가호수 및 농업취업자 수가 크게 감소하였지만(농가호수는 1967년을 기점으로 감소), 농업취업자 수의 감소 속도보다 농가호수 감소의 정도는 상대적으로 작으며, 수도작을 중심으로 하는 土地利用型 農業의 經營規模 構造는 거의 변화하지 않았다는 것에 유의할 필요가 있다.

토지이용형 농업에 있어서 規模의 經濟性이 작용한다는 것은 지금까지의 실증연구에 의하여 증명되고 있다. 그것이 농지유동화에 의한 경영규모 확대의 필요성을 강조하는 이유이기도 하다. 그런데도 현실적으로 농지유동화가 크게 진전되지 못하고 있다. 그 이유는 무엇인가에 대하여 農地流動化의 制約要因을 간단히 정리하기로 한다.¹¹⁾

첫째로, 규모의 경제성을 적용하기 위해서는 농업생산이 강한 空間的 限定을 받고 있다는 것에 유의하지 않으면 안된다. 농지유동화에 의하여 경영규모를 확대할 수 있는 地理的範圍는 일정한 지역내(통상적으로 인접한 몇 개의 부락범위)에 한정된다. 이것은 농업생산이 공간적 범위를 가진 土地라고 하는 制約條件을 떠나서는 존립할 수 없으며, 더욱이 適期作業의 필요성이나 農業勞動의 季節性이라는 시간적 제약을 크게 받는 것에 의한다. 다시 말해서 規模의 經濟性은 실제로는 一定한 地域內에서 생

11) 이에 관하여 다음 문헌을 참고할 수 있다.

李貞煥, “中小農의 相對的 增加原因과 農地流動化 戰略,” 「農村經濟」6 : 3(1983), pp. 1~11 및 “大農의 相對的 減少原因과 新로운 大農層의 形成展望,” 「農村經濟」6 : 4(1983), pp. 31~38.

표 2-2 향후의 영농 의향에 관한 의견

단위:%

구 분	수년내에 이동	당대까지만 영농종사	후계자에게 승계	계
(경영규모별)				
0.5ha 미만	23.8	66.7	9.5	100.0
1.5~1.0	23.2	70.8	6.0	100.0
1.0~1.5	23.5	67.4	9.1	100.0
1.5~2.0	21.0	71.5	7.5	100.0
2.0~3.0	20.0	70.9	8.9	100.0
3.0ha 이상	29.3	52.0	18.7	100.0
(부문조직별)				
수 도 작	14.1	77.5	8.4	100.0
기타경종	24.0	69.5	6.5	100.0
시설원예	23.6	67.9	8.5	100.0
과 수	17.8	69.3	12.9	100.0
축 산	26.5	62.9	10.6	100.0
평 균	22.7	68.3	9.0	100.0

자료:KREI 현지통신원 878명 조사결과(1990. 11).

작할 때 비로소 현실적인 의미를 가지는 것이다.

둘째로, 규모의 경제성과 같은 식으로 일반적으로는 規模의 不經濟性 내지는 不利益이 존재한다는 것을 간파할 수 없다. 여기에는 한편으로는 매입·임차하는 農地의 分散化에 의하여 발생하는 技術的인 不利益, 예를 들면 이동 거리가 늘어나거나 이동 비용이 증가하는 불이익이 있다. 또 다른 한편으로는 규모확대에 의하여 발생하는 追加費用(限界費用)의 존재를 생각할 수 있다. 특히, 우리나라의 경우에는 임대차를 위하여 임차인이 농촌사회에서 사회적 신용을 얻기 위한 노력, 임차농지의 지력 유지를 위한 추가적인 노력 등이 새로운 비용 부담으로 생각되어 진다.

셋째로, 社會的·制度的 要因을 지적할 수 있다. 경제적인 계산으로는 농지를 빌려 주고 지대(임대료)를 받는 것이 유리한 경우라고 하더라도 부락내에서 「農家」로서 사회적 지위를 유지하기 위해서는 경제적 계산을

표 2-3 이농 후의 소유농지 처리에 대한 의견

단위: %

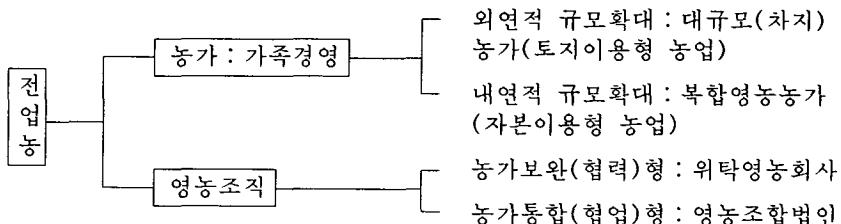
구 분 내용	매 각	임 대	위 탁	계
(농지소유규모별)				
0.5ha 미만	31.8	33.3	34.9	100.0
1.5~1.0	29.4	30.8	39.8	100.0
1.0~1.5	28.6	29.1	42.3	100.0
1.5~2.0	23.9	37.3	38.8	100.0
2.0~3.0	34.6	31.8	33.6	100.0
3.0ha 이상	35.7	32.1	32.1	100.0
(경제지대별)				
도시근교	33.3	40.5	26.2	100.0
평지농촌	28.9	33.6	37.3	100.0
농 산 촌	26.9	27.7	45.4	100.0
산 촌	35.3	31.1	33.6	100.0
평 균	29.4	31.7	38.8	100.0

자료:〈표 2-2〉와 동일.

도외시한 農業經營이 繼續되는 경우를 볼 수 있다. 게다가 이미 농지개혁을 경험한 토지소유자의 입장에서는 所有權에 대한 불안이 있으며, 일단 임대하고 나면 회수하기 어렵다는 인식이 강하게 깔려 있는 것도 사실이다. 물론 農地價格의 上昇에 의한 농지의 資產的 保有도 농지 유동화의 저해 요인이 되고 있으며, 한편으로는 우리 농업이 零細經營이라고 하는 특질을 온존하게 한 이유로 들 수 있다.

이러한 연유로 하여 영세소농일수록 농지에 대한 강한 집착을 가지고 있으며, 가까운 장래에 經營移讓을 앞둔 過渡的 農家(특히 고령농가)라도 은퇴하기까지는 농지 보유를 고집하는 경향을 나타내고 있다(표 2-2 및 표 2-3 참조). 더욱이 농업노동력 시장의 제약과 농외취업기회의 불완전으로 인하여 탈농의향이 있는 농가라도 농촌에 잔류할 수밖에 없는 주변 여건은 위와 같은 農地保有 意識을 뿌리깊게 하는 요인이 되고 있는 것

그림 2-4 농업경영주체의 발전형태



이다.

따라서 零細小農의 温存 意向에 대하여 농가간의 마찰을 최소화하면서 농지유동화를 촉진시킬 수 있는 여건의 정비가 시급한 과제이다. 여기에는 상당한 시간이 소요될 것으로 생각된다.

이러한 농지유동화의 현실을 감안할 때 단기적으로는 農家構造의 兩極分化에 의한 外延的 經營規模擴大에는 한계가 있을 것으로 추찰할 수 있다. 따라서 지역농업구조의 변화 추이를 감안한 규모확대(외연적 또는 내연적)의 방향이 설정될 필요가 있을 것이다. 이를 도시한 것이 <그림 2-4>이다.

<그림 2-4>는 기본적으로 농업경영주체를 家族經營의 유지 및 발전에 목표를 둔 것으로 營農組織(법인)은 가족경영의 발전적인 형태로 규정하였다. 특히, 장래의 농업경영주체로서 농가(가족경영)와 영농조직을 대응시킨 것은 앞으로 개별농가의 발전을 보완할 수 있는 農家의 組織體가 다수 출현할 것을 염두에 두었기 때문이다. 이에 대해서는 절을 바꾸어 다시 검토하기로 한다.

2. 전업농 육성의 개념과 영역

가. 농가육성의 이론적 체계와 전개 과정

농업의 사회경제적 기능을 수행하기 위해서는 농업생산의 주체인 농가(경영단위)의 유지·발전을 기대할 수밖에 없다. 그것은 다시 말해서 앞 절에서 언급한 效率性 및 厚生的目標를 달성할 수 있는 농가를 육성하는 것이다.

이와 관련하여 볼 때 專業農 育成은 농업소득을 주축으로 도농간 소득 균형을 달성하고 산업으로서의 農業에 專業的으로 종사할 농가를 지원 한다는 데서 의의를 찾을 수 있다. 전업농(전업적 농업경영 단위)이 농업을 담당할 핵심적인 계층이 되기 위해서는 농업에 의한 소득으로 家計費를 충당하고, 농가경제의 잉여로써 擴大再生產이 가능하며, 후계자를 확보하여 계속적인 경영체(going-concern)로서 기능을 하게 하여야 한다.

이러한 농가 육성에 대한 논의는 학문적으로는 適正規模論과 自立經營論의 영역에서 발전되어 왔다. 먼저 관련 개념을 간단히 정리하기로 한다.

① 適正規模論의 입장

농업경영의 적정규모론에서 「適正」이라는 개념은 학문적으로나 혹은 실제의 정책 수행과 관련하여 다양한 개념규정이 행해지고 있다. 유럽이나 일본에서 채용되고 있는 정책으로서의 自立經營論이 등장하기까지 적정의 개념을 정리하여 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.¹²⁾

먼저 적정 개념은 입지론적 적정개념, 생산비 최소개념, 경영성과 최대

12) 이 정리는 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)의 정리를 보완할 것이다.

개념, 생활안정 개념, 소득균형 개념 등의 다섯 가지로 나눌 수 있다.

① 立地論的 適正概念

- 농장과의 거리에 의한 적정규모(E. Varga)
- 농장시설·포장거리(地代)에 의한 적정규모(V.Thünen)

② 生產費 最小概念

- 생산비 최소화론(Tschajanow)

③ 經營成果 最大概念

- 순수익(비용, 이자 공제) 최대화론(T.Brinkmann)

④ 生活安定概念

- 독일의 가족부양 가능면적
- 일본의 생활안정 적정론(農村經濟 更生計劃)

⑤ 所得均衡概念

- 임금 노동자와의 평균 임금 수준과 균형(Warren)

이상의 다섯 가지 분류 중에서 실제로 농업정책으로서 실현된 것은 生活安定概念과 所得均衡概念이 대표적이라고 할 수 있다. 특히, 생활안정을 위한 적정규모(가족부양 가능면적)는 우리나라나 일본 및 대만을 비롯하여 農地改革을 실시한 나라에서 정책적으로 農地所有의 上限을 규정하기 위한 수단으로 사용되었으며, 후에는 自立經營育成政策에 연결되고 있다.

② 自立經營論의 입장

「自立經營」이란 용어는 프랑스 국립농학연구소의 베르그망(Bergmann)이 생산성본부의 Fatis Review에 쓴 논문¹³⁾ 속에서 「viable unit」 혹은 「viable farm」이라는 용어를 번역한 것으로 일컬어지고 있다.¹⁴⁾

13) Economically viable units in agriculture—Present position and prospects—European Productivity Agency, "Fatis Review," Oct~Nov. 1958, No. 5~6.

14) 農林漁業 基本問題調査會, 「經濟的に自立可能な農場さ現状と見通し」, 1960.

표 2-4 유럽 각국의 자립경영 육성기준

국 가	정 의 (노동단위)	적 정 소 득	
		소 득 내 용	비 교 대 책
멘 마아크	1년에 300일 이상 농업에 종사하는 14세 이상인 사람	가족농업노동자 가 수취하는 평균임금 + 투자 본에 대한 5%의 이자	타산업근로자
프랑스	전업종사자로서의 세대주 및 자식 1인, 필요에 따라 계절적 가족종사자 또는 연간 1,200시간 이내의 임금노동자 16~60세, 1일 평균 9시간, 연간 300일 노동, 자식 및 노인은 능률 감소계수로 조정	전체소득(노동보수 + 자본이익)	최저보장임금
서독	1년에 2,400시간 이상 농업에 종사하는 16~65세까지의 사람	노동소득(경영보수 및 경영이자를 포함) + 투자본수익	농촌지역에 거주하는 상공업 노동자의 소득(취업인구 중 노동자비율이 30~70%의 촌락과 비교)
이탈리아	적어도 연간 270일은 농장에서 작업하는 18~65세의 전업종사자(기타 가족원은 능력환산)	노동소득 + 자기자본수익	고용 농업 노동자(상시적 농업 노동자 일 고농업노동자)
네덜란드	연간을 통하여 (약 3,000시간) 농작업에 종사하는 20~60세의 성인남자	노동보수만으로 자본수익은 불포함	인근지역 농업 노동자의 보수율 또는 Ijsselmeer 간척지 대의 동일면적 농가의 소득
스웨덴	가장, 주부 및 자식을 포함한 노동력	노동보수 + 자본수익	노동보수에 관해서는 18세 이상의 공업 노동자의 평균임금, 처와 자식은 이것을 기준으로 하여 조정

자료 : 崔正燮·許信行, 앞의 책, pp. 10~11에서 재작성함.

자립경영에 대한 논의는 유럽에서 활발히 논의되어 1959년에 OEEC가 발간한 보고서(The Small Family farm, a European Problem, Methods for Creating Economically Viable Units)에는 유럽 각국에 대한 자립경영의 실태 및 육성정책의 조사결과가 수록되어 있다. 이를 표로 정리한 것이 <표 2-4>이다.

유럽 각국에서 채용하고 있는 자립경영의 개념에는 ① 家族的 農家規模와 能力, ② 平均的인 能率 標準, ③ 適正所得 등의 3요소를 채용하고 있으나 개념상에서 선진공업국(벨기에, 프랑스, 독일, 네델란드, 스웨덴, 스위스 등)과 후진적인 농업국(오스트리아, 덴마크, 그리스, 이탈리아, 노르웨이, 포르투갈, 아일랜드 등)간에 미묘한 차이를 엿볼 수 있다. 다시 말하면 農業就業者가 大量으로 존재하는 農業國에서는 전가족에게 적정한 생활수준을 유지시키기 위한 所得을 상정하고 있는 반면에, 선진 공업국에서는 농업취업자만의 가족 개념을 상정하고 勞動力 單位에 의한 所得均衡을 전제로 하고 있다. 이 경우에 농가의 보유 노동력을 완전고용되어 부양가족 전원을 충분히 부양하는 것으로 된다.

여기서 家族勞動力의 規模와 그 技術水準을 통일해서 보면 家族勞動力의 能率標準(efficiency standards)이라는 개념이 도출될 수 있다. 이 개념은 노동생산성과 결부되는 것으로 勞動單位의 完全雇庸에 필요한 經營規模를 산출하는 기준이 된다. 즉, 자립경영이 보유한 노동력을 완전하게 이용한다는 목표를 두고 그에 필요한 경영규모를 산출하는 것이다.

한편 適正所得의 基準은 生活保證의 원칙과 所得均衡의 원칙으로 분리된다. 이것을 각국의 사회경제 사정과 관련하여 정리하면 다음과 같다.

① 生活保證의 原則 : 농가 가족의 불가결한 最低 生活水準의 所得을 산출하여 이것을 자립경영의 적정소득으로 함(그리아스, 아일랜드 등).

② 所得均衡의 原則

- 專業的 農業勞動者의 所得과 比較 : 이탈리아, 포르투갈, 덴마크, 벨기에, 네델란드 등
- 工業勞動者의 所得과 比較

- 농촌지역의 비농업 노동자와 비교 : 프랑스, 서독, 스위스
- 인구가 적은 공업지대의 비농업 노동자와 비교 : 스웨덴
- 농촌지역의 비농업 기능인(craftmen)과 비교 : 오스트리아

위에서 유럽의 사례를 정리하였으나, 일본에서 자립경영의 개념이 형성된 것도 유럽의 영향이 크다. 다만 1930년대부터 시작된 農村經濟 更生運動에서도 나타나듯이 앞에서 검토한 適正規模論의 토대 하에서 「目標經營」내지는 「生活安定經營」의 개념이 다양하게 제시된 것도 자립경영론의 대두와 무관하지는 않다. 일본의 자립경영론은 1960년의 農業基本法에서 명시화되어 「정상적인 구조의 가족 중에서 農業從事者가 정상적인 能率을 발휘하면서 거의 完全하게 就業할 수 있는 규모의 家族農業經營으로, 당해 농업종사자가 他產業從事者와 균형하는 생활을 영위할 수 있는 所得을 확보하는 것이 가능한 경영」을 상정하고 있다.

특히, 일본은 1961년에 자립경영농가의 육성을 법제화하고 정책적으로 지원하고 있으나 최근에는 크게 쇠퇴한 느낌이다. 실제로 일본 농업에서 자립경영농가의 비중은 1967년의 12.9%를 최고로 하여 점차 감소하여 1988년 현재 5.1%에 그치는 수준에 있다. 한마디로 農業基本法에서 의도했던 自立經營農家の 육성은 제대로 이루어지지 못한 것이다. 이러한 연유로 1973년부터는 「中核農家」, 「새로운 上層農」, 「小企業農」, 「企業的經營」 등의 정책적인 용어가 탄생하고 있는 경향이다.

이렇게 볼 때 「專業農」 육성이라는 개념도 자립경영 육성의 개념과 분리하여 생각할 수는 없을 것이다. 다만 전업농이라는 것이 자립경영과 같이 하나의 目標로서의 개념이 될 수 있느냐 하는 것은 의문으로 남는다. 이에 대해서는 절을 바꾸어 검토하기로 한다. 그러나 專業農이나 自立經營이나 모두 농업경영학적 개념, 즉 농업경영구조의 단면을 나타내고 있음에 주목할 필요가 있다. 특히, 농업의 產業的 側面이 강조되는 가운데 效率性에 비중을 農業經營構造가 새롭게 인식되어야 할 것이다.

나. 전업농의 개념 설정

농가육성의 방향과 관련하여 앞에서 適正規模論 및 自立經營論의 입장 을 정리하였듯이 두 가지 견해는 향후의 농업구조개선과 관련하여 專業의 家族農의 육성목표를 제시해 주는 것이었다. 물론 여기서 전업적 가족농 이 어떠한 의미를 갖느냐 하는 것에 대해서는 좀더 구체적인 검토가 필요 하다. 그런데 용어의 개념을 논의하는 것은 자칫 추상적 논란으로 발전하여 그 개념을 설정하려는 본래의 의도와는 달리 도리어 혼란을 가중시킬 염려도 있다. 이와 같은 위험을 피하기 위하여 여기서는 새로운 개념을 찾는다기보다는 기존의 용어의 의미를 재조명하고 정리하는 절차를 밟기로 한다.

① 統計的 概念：農家構造 分類의 觀點

전업농이라는 용어는 구체적으로 「專業農家」라는 용어로서 통계적으로 익숙해져 있다. 우리 나라의 농림수산통계에 의한 전업농가(Full-time farm households)는 경업농가의 대응 개념으로서 「농사에만 종사한 가구원이 있는 농가(농사 이외의 돈벌이 또는 사업에 종사하였더라도 연간 누계일수 30일 이상 종사한 가구원이 없는 농가)」로 정의하고 있다. 따라서 다른 직업에 종사하지 않고 농사만 짓는 사람이 한 사람 이상 있으면 專業農家로 분류된다.

일본의 「農林統計에서 사용하는 農家分類」¹⁵⁾에서는 「세대원 중에서 경업종사자가 1인도 없는 농가」를 지칭하고 있다. 그리고 전업농가의 세부 분류 내역으로서 16~64세의 남자 세대원이 있는 전업농가를 「그 중 男子生産年齢 人口가 있는 세대」로 구분하고 있다. 이 구분은 전업농가에서 고령자 또는 여자만의 세대가 증가하는 추세에 있기 때문에 남자 농업종사자가 있는 전업농가를 구별하기 위한 것이다.

15) 農林統計協會, 「農林水產統計用語事典」, 1988.

이러한 통계적 분류는 넓은 의미의 정책 수행상 필요에 의한 것이겠지만 농가구조가 다양화·복잡화하는 추세에 따라서 부응하지 못하는 느낌이 없지 않다. 이렇게 분류되는 專業農家의 統計的 目的이 무엇인가를 생각하여야 할 것이다. 일본의 경우 전업농가의 정책 대상을 보다 명확히 하기 위하여 「中核農家」라는 용어를 사용하고 있다. 물론, 중핵농가라는 통계적 용어는 염밀히 말하여 「농림통계에서 사용하는 농가분류」가 아니라 정책적으로 창조한 용어(農業白書에서나 부르는 지칭)이다. 중핵농가를 통계적으로는 「60세 미만의 남자 농업종사자(基幹男子 農業從事者)」로 부른다. 서술하여 말하면, 「농업생산의 중핵적 담당자로서 기간남자 농업종사자(16~60세의 남자 세대원으로서 자가농업 종사일수 150일 이상인 자)가 있는 농가」이다.

이렇게 볼 때 전업농 육성이 農業構造政策의 범주인 이상 이에 적합한 개념 또는 분류 기준이 제시될 필요가 있다. 일본과 같이 새로운 용어를 창출하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 이에 대해서 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

② 政策的 概念：農家育成 目標 및 對象의 觀點

농가육성 정책은 한마디로 어떠한 농가를 어떻게 육성하느냐 하는 것이 될 것이다. 여기서 「어떠한 농가」란 政策의 對象이며, 「어떻게 육성」이란 政策目標 내지는 政策의 手段이 된다.

먼저 育成目標로서의 개념은 앞절에서 검토한 바와 같이 自立經營論의 입장을 크게 벗어날 수 없다. 여기서도 후생적 목표인 所得均衡과 효율성의 목표인 能率規模의 측면에서 개념을 정리하고자 한다.

<育成目標로서의 概念>

- ① 所得均衡 : 농업종사자가 타산업 종사자와 균형있는 생활을 영위할 수 있는 소득 수준
- ② 能率規模 : 정상적인 능률을 가진 농업종사자가 완전취업할 수 있는 영농규모

표 2-5 육성대상 농가의 필요조건에 대한 의견

구 분	영농자산 보유농가	후 계 자 보유농가	영농의지 농 가	단위: % 계
(도 별)				
경 기	46.6	35.6	17.8	100.0
강 원	43.4	32.1	24.5	100.0
충 북	40.0	38.0	22.0	100.0
충 남	29.1	49.1	21.8	100.0
전 북	27.5	51.7	20.7	100.0
전 남	24.1	50.0	25.9	100.0
경 북	30.2	50.3	19.5	100.0
경 남	32.4	49.3	18.3	100.0
제 주	50.0	25.0	25.0	100.0
(경제지대별)				
도시근교	51.1	35.6	13.3	100.0
평지농촌	33.4	45.1	21.4	100.0
농 산 촌	31.7	45.8	22.4	100.0
산 촌	26.0	51.8	22.6	100.0
(경영규모별)				
0.5ha 미만	27.9	51.2	20.9	100.0
1.5~1.0	31.1	48.5	20.4	100.0
1.0~1.5	30.5	52.7	16.8	100.0
1.5~2.0	34.4	44.1	21.5	100.0
2.0~3.0	32.4	41.5	26.1	100.0
3.0ha 이상	37.8	36.5	25.7	100.0
(부분조직별)				
수 도 작	28.4	51.4	20.3	100.0
기타경종	29.9	45.8	24.3	100.0
시설원예	33.3	46.7	20.0	100.0
과 수	31.4	44.1	24.5	100.0
축 산	37.3	45.6	17.0	100.0
평 균	32.3	46.3	21.4	100.0

자료:〈표 2-2〉와 동일.

한편 이러한 육성목표를 달성하기 위해서는 여러 가지 정책수단이 동원될 수 있다. 그 중의 하나가 選別的 農家育成이고, 그것이 농업구조개선의 근간이 되고 있음은 이미 검토한 바와 같다. 특히, 土地利用型 農業의 構造改善에는 지리적으로나 사회·제도적으로 여러 가지 제약조건이 있음을 인정할 수 밖에는 없으나 生產力의 維持·強化 및 產業으로서의 農業을 확립하기 위해서는 역시 經營規模 擴大에 의한 構造調整은 가능한 한 추진하지 않으면 안된다. 물론 단순한 兩極分解論에 입각해서가 아니라 지역 실정에 적합한 시책이 채용될 필요가 있다.

〈표 2-5〉는 앞으로 육성되어야 할 농가의 성격에 대하여 농가의 의향을 조사한 결과이다. 이 표에 의하면 後繼者 등의 勞動力이 있는 농가가 육성되어야 한다는 의견이 전체의 46%로 가장 높고, 그 다음이 營農資產保有農家(32.3%), 營農意志가 있는 농가(21.4%)의 순으로 조사되었다. 여기서도 나타나듯이 농업구조 개선과 관련하여 향후 농업을 지켜 나아갈 農業勞動力의 存在가 중심적인 과제가 되고 있음을 알 수 있다. 더욱이 농업노동력의 고령화 현상이 심화됨에 따라서 營農後繼者의 確保가 농업 경영의 유지·발전을 위한 첫째 과제임을 보여 준다.

따라서 전업농 육성의 정책대상으로서 대상농가를 다음과 같이 개념적으로 정리할 수 있다.

〈育成對象(必要條件)으로서의 概念〉

- ① 營農資產 保有 : 농업경영의 안정을 유지할 수 있는 일정 수준 이상의 기본자산 보유(농지, 건물 및 시설)¹⁶⁾
- ② 農業勞動力 水準 : 농업노동력의 양과 질의 측면에서 기간농업 종사자의 수와 경영자 능력
- ③ 將來의 發展性 : 농업경영자의 영농의향과 의지

이상과 같이 전업농 육성에 대한 개념을 정리하였으나, 이것은 어디까지나 經營規模 擴大가 전반적인 농가를 대상으로 추진되기는 부

16) 기업경영에서 일컬어지는 經營安定 指標로서 自己資本·負債 比率 또는 自作地·借入地 比率 등을 상정할 수 있다.

적합하다는 인식을 전제로 한 것이다. 물론 이를 위해서는 먼저 위와 같은 특성을 가진 농가를 選別的으로 育成하는 政策의 현실적 타당성이 검토되어야 한다. 그러나 선진외국, 특히 서독의 농업구조정책에서 나타나듯이 「選擇的 育成」과 「平均的・全體的 育成」은 다소 時差를 두면서 推進함으로써 구조개선의 효과를 얻고 있는 것은 우리에게 좋은 시사를 준다. 여기에서도 간과할 수 없는 것은 農家育成의 정책 지향에 의해서만 되는 것이 아니며, 그것은 어디까지나 개별 농가의 희망과 선택에 따른 農家發展의 過程이라는 것이다. 정책은 농가가 취사선택할 수 있는 다양한 農業構造改善 프로그램을 제시하는 것으로 충분할 것이다.

3. 농업경영의 발전과 영농조직의 역할

가. 영농조직의 기능

일반적으로 營農組織, 즉 農家間의 連繫體系는 個別農家의 自己完結的 發展의 限界를 극복하는 수단으로 채용된다. 다시 말해서 농가 구조가 복합경영이건 전문경영이건간에 경영이 발전 확대됨에 따라서 여러 가지 문제가 발생하는 것을 피할 수는 없으며, 이것을 한정된 경영요소(특히 가족노동력)에 의존하는 개별경영만으로는 해결하기 어려운 것이 일반적이다. 여기에 농가 상호간에 공동으로 대처하거나 生產組織을 결성 혹은 營農法人體의 협력을 얻는 등과 같이 농가 외부의 경제단위(조직체)와 연대할 필요성이 있는 것이다.

이러한 농가간의 연계 체계는 農作業의 分業化(농가간의 공동 협력관계 창조)를 비롯하여 生產手段 共同利用組織이나 각종 생산조직, 集團的 土地利用組織 등에서부터 農產物 出荷團體나 農協에 이르기까지 다양한 외부경제주체에 의하여 보완되고 있는 것이 현실

표 2-6 농가의 조직 형성을 위한 방법

방 법	내 용
① 시장법칙에 의한 보완	종묘의 판매 등 생산요소의 조달(매매나 임차), 고용노동력의 고용 등
② 조직화에 의한 보완	퇴비의 교환, 기계의 공동소유·공동이용· 공동경영, 집단적 토지이용, 공동작업 등
③ 시장법칙에 의하지 않는 방식으로 보완	농지의 임차, 기계나 시설의 임차, 작업 수탁, 공동작업 등

자료：大泉一貫, 「農業經營の組織と管理」, 農林統計協會, 1989. p. 125.

이다. 경제학 용어로 말하면 「生產의 社會化 過程」이며, 노동에 관해서는 「勞動의 社會化 過程」이기도 하다. 이러한 農家間 組織化의 方法을 정리하면 <표 2-6>에서 보는 바와 같이 3가지 방법을 기본으로 한다.

첫째 방법은 市場法則에 의한 농가 상호간의 연계이다. 이 경우에는 농가간의 합의 형성은 市場機能에 맡겨지고, 연계 자체도 시장을 통하여 간접적으로 이루어진다. 예를 들면 수도작, 시설원예 등에서 특정한 농가로부터 육묘된 종묘를 구입하는 것이나 토건회사를 통하여 고용노동력을 조달하는 등의 관계가 나타나고 있다.

두번째 방법은 개별농가의 直接的 組織化이다. 이러한 사례로는 다양한 형태가 있으나 그 중에서도 퇴비와 벗꽃의 교환, 농기계의 공동이용, 담배나 인삼의 공동경영 등이 있다.

세번째 방법은 이른바 組織化 法則과 市場 法則의 中間에 위치하는 것이다. 농업이 아니라면 당연히 시장법칙에 의해야 하는 것이라도 농업 내부에서는 부락이라든지 혈연, 지연 등의 관계로 인하여 누구든지 시장에 자유로이 참가할 수 없는 경우가 있다. 농가 상호간에 서로 연계되어 있다는 인식이 깔려 있는 경우로서, 이것 역시 농가간에 조직화되어 있다고 볼 수 있기 때문이다. 예를 들면 농지의 임대차나 임작업의 형태가 이 범주에 속한다. 여기에는 물론 시장기능이

작용하지만 반드시 경쟁적일수는 없는 측면이 있다.

개별경영의 발전을 보완할 수 있는 영농조직의 역할은 위에서 검토한 조직화의 논리에 의하여, 이를 종합적으로 정리하면 다음과 같은 기능이 주어진다.

첫째, 재배작물의 지역적 특화에 따른 技術的 支援이나 交流가 가능하다.

둘째, 상업적 영농을 위한 營農情報의 수용이 용이하다.

셋째, 농가의 자율적인 공동생산·공동출하조직을 통하여 規模의 經濟性을 실현할 수 있다.

넷째, 생산수단, 즉 토지·노동·자본장비의 공동이용조직을 통하여 未利用資源의 효율적인 이용을 꾀할 수 있다.

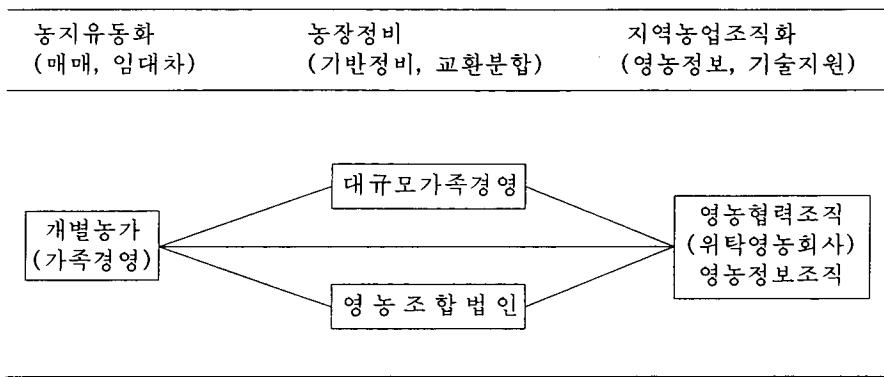
다섯째, 中間生產物을 상호 이용할 수 있다.

여섯째, 농가의 조직화는 조직의 논리로서 地域農政의 推進을 위해서도 역할할 수 있다.

영농조직은 개별농가를 구성원으로 한 집단적 조직으로서 協同·協力의 논리에 기초를 둔 지역농업 발전의 주체로 부각되고 있다. 다음 절에서 다시 검토하겠지만 영세소농 중심의 농업구조를 탈피하는 하나의 방향으로 土地利用組織을 형성하여 영농을 조직화하여야 한다는 주장이 재조명되고 있는 것이다. 한편, 여기에는 1960년대에 시작된 協業化論으로의 回歸라는 관념적 인식이 깔려 있기 때문에 발전 방향을 찾고자 하는 시각을 혼란시키는 점이 없지 않다. 일본의 경우 1960년대 후반에 農事組合法人이 제도화되어 그간 미미한 추세로 발전되어 왔으나 최근에는 새로운 농업경영주체로 부각되고 있음을 주목할 필요가 있다. 특히, 농업생산법인은 법률적으로나 형식적 측면에서 현대적 의의를 가지고 있으며, 전통적인 농업경영형태인 개인경영으로서의 가족경영과 비교하여 集團經營의 相對的 有利性이 증대하고 있음이 좋은 시사를 준다.

그 중에서도 토지이용형 농업에서는 현재 분산적·개별적인 토지

그림 2-5 집단적 토지 이용에서 개별 농가와 영농조직의 관계



이용으로 나타나는 문제점을 극복할 수 있는 이점이 있다. <그림 2-5>는 개별농가와 營農組合法人, 그리고 委託營農會社를 연계하는 집단적 토지이용조직을 나타낸 것이다.

그림에서 각각의 경영형태는 정태적이고 양자택일적인 것이 아니라 시장기능과 조직화의 논리에 따라서 발전하고 상호 연계되는 과정을 체계화한 것이다. 현재 영세한 영농규모의 개별농가는 농지유동화의 과정을 통하여 규모를 확대하거나(대규모 가족경영) 영농조합법인의 형태로 발전하게 되며, 여기에는 경지정리 및 교환분합에 의한 農場整備가 불가결하게 된다. 그리고 자본장비와 노동력의 조합에 따라서 필요한 경우에는 영농협력조직(특히 위탁영농회사)을 통하여 作業規模을 조정할 수 있게 되는 일련의 체계를 이루게 된다. 이것은 전통적인 가족경영이 효율성과 후생적 목표를 가진 전업농으로 발전할 수 있는 방향의 하나로서 이해하여야 할 것이다.

나. 영농조직 육성의 영역

앞에서 검토한 바와 같이 영농조직의 기능은 농업생산의 다방면에 걸쳐 있다. 그 중에서도 대표적인 것이 農業生產共同組織이라 할 수

있다. 농업생산조직에 대해서 일본의 농림수산통계에서는 다음과 같이 개념을 정의하고 있다.¹⁷⁾

농업생산조직 : 복수(2호 이상)의 농가가 농업생산 과정에서 일부 혹은 전부에 대하여 共同化·統一化에 관한 협정 하에 결합하고 있는 생산집단 또는 농업경영이나 농작업을 조직적으로 수탁하는 집단을 말한다. 구체적으로는 재배 협정, 기계·시설의 공동이용, 농작업 등의 수탁 중에서 어느 것이든지 사업을 행하는 집단 및 협업경영을 행하는 집단을 말한다.

① **재배협정** : 작물 등의 생산에 대하여 품종의 통일을 주목적으로 하여 파종기, 시비, 물관리, 방제, 수확(축산부문에서는 사양관리) 등 생산과정에 있어서 농작업의 기본사항에 관한 약속(협정 등)에 의거하여 조직적인 생산을 행하는 것을 말한다.

② **공동이용** : 약속에 의거하여 조직으로서 기계·시설을 구입하거나 차입하여 이를 공동이용하는 것을 말한다. 복수의 농가가 기계·시설을 공동 명의로 보유하고 있더라도 이용에 대해서는 명확한 약속도 없이 스스로 구성농가의 개별적 이용에 쓰이는 경우에도 공동 이용으로 보지 않는다.

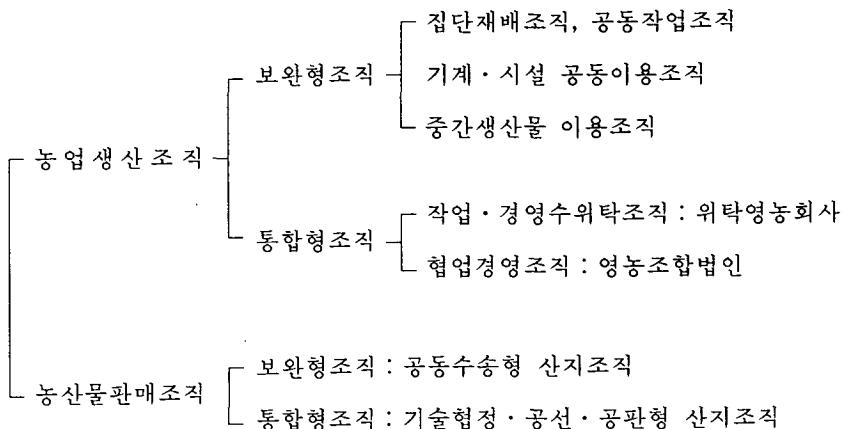
③ **수탁** : 약속에 의거하여 일부 또는 전부의 농작업을 조직에서 수탁하고 수탁요금을 받는 경우를 말한다.

④ **협업경영** : 2호(법인격 유무에 관계없음) 이상의 세대가 공동으로 출자하여 농업부분의 생산에서 생산물의 판매, 수지 결산, 수익의 분배에 이르기까지의 경영 전체를 공동으로 행하는 것을 말한다.

따라서 영농조직은 엄밀한 의미에서 농업의 생산과정에 한정된다. 그러나 농업경영은 단지 생산뿐만 아니라 경영상의 제반 활동이 행해지고 있기 때문에 영농조직을 통칭하는 경우에는 農業生產組織과 農產物販賣組織를 포괄하여 생각할 필요가 있다. 이를 체계적

17) 農林通計協會, 「農林水產統計用語事典」, 1989, pp. 14~15.

그림 2-6 영농조직의 종류



으로 나타낸 것이 <그림 2-6>이다.

한편 이러한 분류체계에는 조직이 개별경영의 기능에 대하여 補完의인가, 아니면 그러한 기능을 통합한 새로운 경영체이냐 하는 것이 중요하다. 이미 영농조직은 농촌의 공동사회적인 특성에 의하여 자연발생적인 경우가 대부분이지만, 최근에는 영세소농적 농업경영의 한계를 극복하기 위한 統合型 營農組織이 간헐적으로 성립되고 있다. 그 대표적인 예가 협업경영조직이나 위탁경영조직이다. 이에 대응하여 1990년에 농어촌발전특별조치법에 의하여 통합형 조직의 제도적인 기틀을 만든 것은 주목할 일이다.

통합형 영농조직은 아직 소수의 사례에 지나지 않고 있으나 다양한 형태(기업 형태로도 불림)의 大規模 經營으로 발전하고 있다. 특히, 우리 나라의 수도작경영은 가족경영으로서의 중소규모 계층이 농업경영의 대다수를 차지하고 있으나, 그 중에서도 集團經營의 형태가 다양하게 성립되고 있다. 그 사례는 제4장과 제5장에서 다루기로 하고 여기서는 가족경영과 집단경영의 특징을 간략히 살펴보기로 한다(<표 2-7>).

표 2-7 가족경영과 집단경영(법인)의 경영형태 비교

구 分	가 족 경 영	영 농 조 직(법인)
차원의 조달		
토 지	자작지, 차입지	참가농가의 출자
노 동 력	가족노동력	참가농가의 노동력
자 본	자기자본, 차입금(용자)	참가농가의 자본, 보조금
차원의 승계		
토지, 자본	상 - 속	참가농가(신규참여 포함)
노 동 력	후계자 확보	참가농가(신규참여 포함)
경 영 관 리		
관 리 조 직	-	관리체계의 분담
의 사 결 정	경영주 주도	인적구성에 따름

개인경영으로서의 가족경영은 자생적이나 혈연적인 가족협력조직 하에서 경영관리나 노동이 수행되는 것을 기본적인 특징으로 하고 있다. 이러한 특성에서 가족경영은 불황에 대해서는 안정을 도모할 수 있으며, 경영관리면에서도 효율적인 유리성을 가진다. 반면에 자본적 결합이나 인적 결합의 측면에서 보면 그 범위가 가족에 한정되어 경영 발전에는 강한 제약이 있으며, 가족 구성원의 연령구성(life cycle)에 따라서는 후계자가 확보되지 못하고 農業經營의 繼續性이 유지되지 못하는 불리성이 존재한다.

반면에 집단경영은 자금, 토지, 노동력 등이 출자되어 의식적이고 기능적으로 조직된 형태로서 경영관리나 노동이 가족과는 독립된 구성원으로 수행되는 것을 기본적인 특징으로 하고 있다. 이러한 점에서 자본적 결합 및 인적 결합의 이익을 얻을 수 있으며, 농업경영의 계속적인 유지도 가능하게 된다. 물론 인적 구성 여하에 따라서는 경영관리가 비효율적이 되어 지속성이 확보되지 못하는 경우도 있지만 일반적으로는 가족경영에 비하여 농업경영의 계속적 유지가 용이

하다.

특히, 집단경영의 유리점은 農業法人制度의 정비에서 찾을 수 있다. 앞에서 농어촌발전특별조치법에 의한 법인화를 언급하였으나 이 법에 의하여 설립되는 위탁영농회사 및 영농조합법인은 우리나라에서 최초로 성립하는 농업법인이라 할 수 있다. 이러한 법인에게는 개별농가나 임의집단경영보다는 여러 가지 제도적인 특전이 부여될 것으로 생각된다. 일본의 경우 1962년에 농업법인이 공인되어 제도금융, 사회보험, 세금면 등에서 혜택이 주어지고 있으며, 특히 농지법상의 특전이 주어지고 있음은 앞으로의 지원 시책의 설정에 좋은 시사를 준다고 하겠다.

第 3 章

專業農의 實態와 育成方案

1. 전업농가의 현황과 영농의 향

가. 농가구조의 전망

최근의 농가구조 변화의 특징을 살펴보면 농업취업자 수의 급격한 감소 추세에 비하여 농가수의 감소 속도는 상대적으로 작으며, 이에 따라서 經營規模別 農家構造는 크게 변화하지 않고 있음이 지적된다. 농가호수는 총량적으로 감소하고 있으나 규모계층의 상층 이동이나 양극분화의 경향이 크지 않기 때문이다. 실례로 우리 나라의 농가호수가 최고 수준이었던 것은 1967년 258만호로 당시의 호당 평균 경영규모는 0.91ha 수준이었다. 그후 20여년이 지난 1989년 현재 농가호수는 177만호로서 평균 경영규모는 1.20ha 수준에 있다. 간단히 말해서 농가호수는 1967년의 68% 정도로 감소하였으나 경영면적은 0.3ha밖에 증가하지 않은 것이다. 이러한 구조 변화의 요인을 여기서는 더 이상 검토하지 않는다. 다만 농가구조의 변화에는 상당한 기간이 소요되는 장기적인 문제인 것만은 틀림없다.

향후의 농가구조를 전망해 볼 때 심각하게 대두되는 것은 農業人力의 問題이다. 현재 농업취업자의 연령 구성을 보면 50대가 최빈층을 형성하

표 3-1 농가구조의 전망

구 분	1989	2001	
		추 세	전망(시산)*
농 가 호 수	1,772천호	1,446천호	1,020천호
전 업 농 가 (자립가능농가)	1,331 (250)	1,064	— 400
겸 업 농 가	441	382	620
호 당 경 지 면 적	1.20ha	1.40ha	2.0ha
전 업 농 가	1.33	1.59	3.5
겸 업 농 가	0.78	0.85	1.0
농업취업자 수	3,276천명	2,034천명	1,660천명
호당취업자수	1.8인	1.4인	1.6인
60세 이상 비율	22.7%	51.1%	32.5%

* 전망(시산)은 농업부문 부가가치 성장률을 0%로 가정하고 50세 이하 청장년 농업취업자가 50%를 점하도록 하여 조정한 것임.

고 있는 가운데 40세 이상이 약 77%를 차지하고 있으며, 농업경영주의 연령 구성에서도 40세 이상이 약 80% 이상을 차지하고 있다. 게다가 현실적으로 40세 이상의 농업취업자가 轉職하기는 대단히 어려울 것을 생각하면, 앞으로도 농업취업자 수의 감소는 40세 이하, 특히 20~30대에 집중될 수밖에 없을 것이다.

이렇게 볼 때 營農後繼者의 脆弱과 농가의 고령화는 계속될 것이므로 농업의 절대적 산업규모를 유지하기 위한 방안이 시급히 모색될 필요가 있다. 전업농 육성의 최우선 과제가 농업인력의 확보에 있다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

〈표 3-1〉은 향후의 농가구조를 전망한 결과이다. 현재까지의 추세대로라면 2001년에는 농가호수 145만호, 호당 경영규모 1.4ha, 농업취업자 수는 203만명 등의 수준이 될 것으로 보인다. 여기서 주목해야 할 것은 農業就業者의 年齡別 構成이 어떻게 될 것인가 하는 것인데, 지금까지의 추세대로라면 50세 미만의 청장년 및 중견 농업자는 1989년 현재의 약 1/3 수

준으로 감소하여 50만명 정도밖에 되지 못할 것으로 추정된다. 그리고 50대 농업자가 50만명, 60세 이상이 약 100만명 수준으로서 농업취업자의 고령화 현상이 극도로 심화될 것으로 전망된다.

농업취업자의 확보는 앞으로의 농가육성 방향을 설정하는 데 중요한 기준이 된다. <표 3-1>의 우측에는 잠정적으로 2001년의 농업취업자 중에서 50대 이하의 청장년 중견 농업자의 구성비가 50% 수준을 유지하도록 하여 전망적 지표(시산)를 설정해 본 것이다. 2001년의 농업취업자 수는 연령별 추계에 의하여 약 203만명으로 추정되나, 이 중 50대 이상은 과도적 노동력(은퇴 예정)으로 가정하고 20~50세 인구를 추가확보하도록 하여 시산적 목표를 166만명으로 설정하였다.¹¹⁾ 이를 근거로 호당 취업자 수, 전업·겸업별 농가 구성비, 규모계층별 농가 구성비, 농지면적 등의 추정치를 이용하여 축차적으로 시산해 본 것이 <표 3-1>의 전망치와 같은 결과이다. 극히 단순한 계산 결과인 점이 있으나 추세치와 함께 시산된 수치를 고려하여 대체적인 농가구조의 전망을 할 수 있을 것이다.

나. 전업농가의 현황과 영농의향

기존 자료에 의하여 우리나라의 전업농가가 어떠한 농업경영구조를 가지고 있는지를 구체적으로 파악할 수는 없다. 농림수산통계에서 기본적으로 농가 형태를 전업농가와 겸업농가로 분류하여 기본통계로써 이들의 戶數 정도를 파악하고 있는 실정이다. 따라서 專業從事者가 있는 농가가 전체농가에서 차지하는 구성의 변화를 알 수 있다.

<표 3-2> 및 <표 3-3>은 이러한 전업농가의 규모별 분포 추이를 정리한 것이다. 농가호수의 감소 추이는 종체적인 감소와 규모계층의 상향 이

1) 기본적으로 李貞煥이 설정한 농업구조 조정의 목표(한국농촌경제연구원 「21세기를 향한 농림수산경제의 갈등과 새도전」(21세기 농정기획반 종합 보고서), 1989, pp.89-90)와 같은 추계방법이나, 여기서는 UR 파급효과로서 농업부문의 실질 성장률을 0%로 유지시키도록 조정한 것이다. 이에 대해서는 부록을 참조하기 바란다.

동으로 요약할 수 있는데, 이러한 경향은 전업농가의 규모별 분포에서도 같은 경향을 보이고 있다. 특히, 1.5~2.0ha 규모계층을 분기점으로 하여 그 이하 계층은 감소 추세, 그 이상 계층은 증가 추세에 있다. 3.0ha 이상 계층은 1984년까지는 실질적인 호수의 감소를 보였으나 1985년부터 반전되어 증가 추세에 있다. 그러나 <표 3-3>에서 나타나는 바와 같이 전계 층에서 전업농의 비율이 높은 현상은 달리 표현하면, 아직도 우리 농업에서 副業의 農業經營은 극소수에 불과하다는 것을 나타내고 있다는 점이다. 물론 이것은 농가의 소득구조로서 소위 「농업소득 의존형 전업농가」를 세분하여야 할 문제이지만, 농외취업 기회나 소득기회가 한정되어 있는 실정에서는 이러한 「전업종사자가 있는 농가」와 별로 차이가 없을 것으로 생각된다. 왜냐하면 규모계층에 따라서 土地·勞動 比率에만 다소의 차이가 있기 때문이다.

<표 3-4>는 경지규모별 농가의 소득구조를 요약한 것이다. 이 표에 의하면 농업소득으로 농가의 生計費를 충족하고 있는 농가는 경지규모 1.5ha 이상의 계층으로서 앞의 <표 3-3>과 연계시켜 보면 전농가의 약 17%에 해당하는 30만호가 된다. 그러나 이러한 농가에 있어서도 농가소득에 대한 농업소득의 비중은 70%를 약간 상회하고 있는 수준이다. 앞장에서 專業農 育成에 관한 對象과 目標를 검토하였지만, 목표의 하나로서 후생적인 측면만을 생각하더라도 전업농으로서 소득균형을 달성하고

표 3-2 전업농가의 규모별 분포 추이

단위: 천호

구 분	전농가	전업 농가	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha 이상
1981	2,030	1,666	469	624	341	139	73	21
1983	2,000	1,622	446	598	343	142	73	20
1985	1,926	1,518	401	552	330	139	76	20
1987	1,871	1,465	385	513	324	141	79	22
1989	1,772	1,331	327	452	301	141	85	25

자료: 농림수산부, 「농림수산통계연보」, 각연도.

표 3-3 경지규모별 전·겸업 농가 분포, 1989

단위: %

구 分	호 수	규 모 계 총 별 구 성 비						
		0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha 이상	계
전 업 농	천호 1,331 (75.1)	24.5 (64.0)	34.0 (76.1)	22.6 (81.6)	10.6 (83.9)	6.4 (84.2)	1.9 (86.2)	100.0
겸 업 농	441 (24.9)	41.7 (36.0)	32.4 (24.1)	15.4 (18.4)	6.1 (16.1)	3.6 (15.8)	0.9 (13.8)	100.0
1 종 겸 업	176 (9.9)	14.2 (4.9)	35.2 (10.4)	27.3 (13.0)	12.5 (13.7)	8.0 (13.9)	2.3 (13.8)	100.0
2 종 겸 업	265 (15.0)	60.0 (31.1)	30.6 (13.6)	7.5 (5.4)	1.5 (2.4)	0.8 (1.9)	0.0 (0.0)	100.0
전 체 농 가	1,772 (100.0)	28.9 (100.0)	33.5 (100.0)	20.8 (100.0)	9.5 (100.0)	5.9 (100.0)	1.6 (100.0)	100.0

자료: 농림수산부, 「농림수산통계연보」, 각연도.

표 3-4 경지규모별 농가의 소득구조, 1989

구 分	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0 이상	평균
농 업 소 득(천원)	1,845	3,963	5,996	8,066	10,559	5,616
농가소득의비(%)	26.7	47.7	64.2	73.2	77.3	59.5
가 계 비(천원)	5,529	6,588	7,111	7,803	9,290	7,065
가계비총족도(%)	33.4	60.2	84.3	103.4	113.6	79.5
가 구 원(인)	3.8	3.9	4.2	4.4	4.7	4.1
농업종사자(인)	1.9	2.1	2.4	2.5	2.7	2.3
1인당 경지면적(평)	247	591	893	1,190	1,731	885

자료: 농림수산부, 「농가경제통계연보」, 1989.

있는 농가는 극소수에 불과하다. 여기에 混合所得이 아닌 농업종사자 단위의 勞動所得을 생각한다면 그 수준은 더욱 낮아질 것이다.

이상의 결과로 미루어 볼 때 전업농의 육성과 영농규모의 확대는 불가

표 3-5 경영규모 확대 의향에 대한 의견

단위 : %

구 분	규모확대	현상유지	규모축소	계
(경지규모별)				
0.5ha 미만	29.6	66.7	3.7	100.0
0.5 ~ 1.0	34.5	54.9	9.7	100.0
1.0 ~ 1.5	34.9	51.0	14.1	100.0
1.5 ~ 2.0	31.7	49.3	18.9	100.0
2.0 ~ 3.0	30.7	48.8	20.5	100.0
3.0ha 이상	42.4	44.1	13.5	100.0
(부문조직별)				
수 도 작	39.0	45.7	15.3	100.0
기 타 경 종	31.6	51.5	16.4	100.0
시 설 원 예	33.3	52.0	14.7	100.0
과 수	33.3	51.4	15.3	100.0
축 산	35.5	50.3	14.2	100.0
평 균	33.9	50.7	15.4	100.0

자료 : KREI 현지통신원 878명 조사결과(1990. 11).

분의 관계를 가진다. 달리 말하면 토지 · 노동비율을 현재 수준 이상으로 크게 늘려 나아가는 방향일 것이다. 여기에는 規模經濟를 실현하기 위한 새로운 조직 및 기술체계가 요청됨은 물론이다.

그러나 經營規模의 擴大에 대한 당위성은 실증되더라도 실제의 농가의 향은 그렇지 못한 것이 현실이다. <표 3-5>, <표 3-6> 및 <표 3-7>은 현재 영농에 종사하고 있는 농가를 대상으로 향후의 영농의향을 조사한 결과이나, 현재의 경영규모를 확대하겠다는 반응보다는 현상 유지를 하여서 複合經營 내지는 經營部門(作目構成)의 多角化를 모색해 보겠다는 의향이 강하게 나타나고 있다. 물론 여기에는 최근의 농업사정 악화로 인하여 경영요소를 대폭 개편 · 확대하려는 심리가 위축되고 있음도 내재되어 있을 것이다. 그러나 여기서 주목해야 할 것은 경지규모 확대나 부문조직

표 3-6 경영규모 확대방법의 선호도에 대한 의견

단위 : %

구 分	매 입	임 대 차	작업수탁	계
(경지규모별)				
0.5ha 미만	48.3	27.6	24.1	100.0
0.5 ~ 1.0	37.5	36.7	25.8	100.0
1.0 ~ 1.5	41.8	33.8	24.4	100.0
1.5 ~ 2.0	33.3	47.3	19.3	100.0
2.0 ~ 3.0	27.1	48.8	24.0	100.0
3.0ha 이상	39.0	40.7	20.3	100.0
평 균	36.0	41.0	22.9	100.0

자료 : <표 3-5>와 동일.

표 3-7 부문 조직의 구성에 대한 의견

단위 : %

구 分	전문경영	복합경영	계
(경지규모별)			
0.5ha 미만	26.2	73.8	100.0
0.5 ~ 1.0	24.1	75.9	100.0
1.0 ~ 1.5	18.1	81.9	100.0
1.5 ~ 2.0	25.5	74.5	100.0
2.0 ~ 3.0	24.3	75.6	100.0
3.0ha 이상	32.4	67.6	100.0
(부문조직별)			
수 도 작	18.3	81.7	100.0
기 타 경 총	23.3	76.7	100.0
시 설 원 예	28.3	71.7	100.0
과 수	26.5	73.5	100.0
축 산	23.4	76.5	100.0
평 균	23.8	76.2	100.0

자료 : <표 3-5>와 동일.

의 확대나 모두 경영규모 확대, 엄밀히 말하여 所得規模의 擴大라는 점이다. 앞 장에서 경영규모의 확대를 外延的 擴大와 內延的 擴大로 구분하였으나 이것과 같은 맥락이다.

농업경영체(농가 및 영농조직)는 경영체의 내부적 사정과 외부의 여건 변화에 따라서 합리적인 경제활동을 행하고 있기 때문에 외연적 확대의 과정과 내연적 확대의 과정은 經營發展의 段階로서 나타난다고 보아야 할 것이다.

농업구조 변화의 추세에서 뿐 아니라 농업경영체가 외연적 규모 확대를 선호하지 않는 상황하에서 정책적으로 이러한 방향만을 고집하고 유도하는 것은 바람직하지 못할 것이다. 관련하여 1980년대초에 「複合營農」이 정책 우선하여 크게 성과를 거두지 못한 사실을 상기할 필요가 있다.

농업구조의 개선은 논리적 당위성만 가지고서는 이루어질 수 없다. 또한 구조개선의 방향을 왜곡시킬 우려도 있다. 경지규모 확대를 예로 볼 때, 買入은 비교적 영세농이 선호하고 있으며 賃貸借는 대농층이 선호하고 있으니, 향후 농지(토지용역)의 공급 주체가 될 고령농가는 受委託을 선호하고 있다는 사실에 유념할 필요가 있다. 이와 관련해서는 다음 절에서 정책방안을 검토하기로 한다.

2. 전업농 육성의 목표와 기준

가. 전업농 육성의 목표

우리 나라는 전통적으로 家族農業經營(family farm)을 농업생산의 추체로 여겨 왔으며, 「농업경영단위=농가」라는 개념적 파악이 일반화되어 있다. 몇 개의 농가가 조직화된 영농조직이 하나의 경영단위로 성립하는 경우도 없지 않으나 이는 극소수에 불과하며, 이것도 가족경영의 발전형태로 볼 수 있다.

따라서 앞 장에서 검토한 전업농 육성의 개념에는 농가의 가족구성과 농업소득을 대비하여 생각할 필요가 있다. 가족은 농업생산의 출발점이고 소비에서는 도착점이다. 이에 대하여 소득은 생산의 결과이며, 소비의 원천이기 때문이다. 결국 전업농 육성의 목표는 ①家族的 農家規模와 生活維持(농업경영의 계속성 확보), ②정상적인 營農能力과 能率의 발휘(생산성 목표), ③適正所得의 향유(후생적 목표) 등의 3요소가 전업농 육성의 내용을 결정하는 지주가 되고 있는 것이다. 이들 3요소는 서로 밀접하게 연관되고 있음도 잊어서는 안된다. 다만 農業經營의 維持는 한편으로는 제도적 문제(특히 경영형태)이므로 생략하고, 나머지 능률 문제와 소득 문제를 정리하기로 한다.

① 農家의 家族構成과 能率標準

전업농의 개념이나 혹은 자립경영의 개념에서나 구체적으로 「家族規模」를 결정할 때에는 두 가지 방향에서 접근된다. 하나는 가족 전원을 생각하는 것이고, 다른 하나는 농업취업자만을 생각하는 것이다.

물론 여기서 가족 전원에 대한 가족 규모를 상정하는 것은 농업경영이 전가족의 소비 수요를 충족시키는 것으로 생각하지 않으면 안된다. 즉 가족 구성원이 하나의 세대를 성립하고 다른 직업을 갖지 않는 것이다.

이러한 가족 개념은 후술하는 적정소득의 개념과 불가분의 관계에 있다. 곧, 적정소득을 가구 단위로 생각하느냐 노동력 단위로 생각하느냐의 문제이다.

그러나 전업농의 영농 능력과 능률이라는 측면에서 고려되는 것은 專業勞動者의 개념이며, 여기에는 노동력 단위로서 質과 量의 복합적인 개념을 채용하는 것이 일반적이다. 이미 앞 장에서 유럽이나 일본의 사례를 검토하였듯이 노동력 단위의 능력을 중시하는 것도 이 때문이다.

여기서 가족노동력의 규모와 기술수준을 통일하여 생각하면 가족노동력의 能率標準(efficiency standards)이라는 개념이 주어진다. 이 개념은 노동생산과 관련되는 것으로 노동단위의 完全雇傭에 필요한 면적 규모

를 산출하는 기준이 된다. 즉 전업농가가 보유하고 있는 농업노동력을 완전히 이용한다고 하는 목표를 설정하여 거기에 필요한 경영규모를 산출하는 것이다. 이에 대해서는 다음 절에서 다시 검토한다.

② 適正所得

전업농의 가족구성과 함께 육성목표 설정의 중요한 요소가 적정소득 (adequate income)의 개념이다. 적정소득은 원래 농가의 生活保證 및 所得均衡을 전제로 하고 있으므로, 특히 소득균형을 생각할 때에는 상대적인 비교 대상이 문제가 된다. 그러나 일반적으로 소득균형의 목표를 설정하고, 비교 대상으로 비농업부문 종사자(특히 도시근로자)를 설정하는 경향에 있는 것은 제2장에서 검토한 바와 같다.

이렇게 소득균형의 개념을 설정하더라도 앞에서 지적한 바와 같이 가족구성원을 전부 충족시키는 수준이냐 아니면 농업취업자만을 충족시키는 수준이냐의 설정이 필요하다. 전자는 농가소득의 균형을 이루는 「自立農家」의 개념으로 파악할 수 있으며, 후자는 노동보수의 균형을 이루는 「專業農家」의 개념으로 파악할 수 있다.²⁾

따라서 자립농가의 소득균형은 다음과 같은 식으로 나타낼 수 있다.

$$(1) \frac{\text{농업소득}}{\text{농가가족원수}} \div \frac{\text{근로소득}}{\text{도시근로자 세대가족원수}}$$

다만, 여기에는 다음 식의 가정이 전제된다.

$$(2) \frac{\text{농업소득}}{\text{농가의 농업노동력수}} < \frac{\text{근로소득}}{\text{도시근로자 세대의 노동력수}}$$

위와 같이 자립농가는 소득(생활)수준 즉, 소득 개념으로 규정되지만, 전업농가는 가족노동력의 취업형태(완전취업)에 의하여 규정되므로 다음의 식이 제시된다.

2) 여기서 가족구성 전체가 농업취업자일 때에는 두 개념은 일치될 수 있다. 후자와 같은 식의 전업농 개념을 일본의 中核農家에 대한 개념과 유사하다.

$$(3) \frac{\text{농업소득}}{\text{농가의 농업노동력수}} \div \text{농외취업을 상정한 기회보수}$$

특히, 여기에는 다음 식의 가정이 전제된다.

$$(4) \frac{\text{농가소득}}{\text{농가가족원수}} \div \frac{\text{근로소득}}{\text{도시근로자 세대의 가족원수}}$$

나. 전업농의 소득목표와 규모 기준

앞에서 검토한 바와 같이 전업농가의 육성목표는 소득목표와 가족노동력(농업취업자의 양과 질)의 완전고용으로 정의된다. 다시 말해서 전업농가의 적정규모는 ① 농업종사자가 타산업 종사자(특히 도시근로자)와 균형 있는 생활을 영위할 수 있는 소득규모(必要規模 또는 下限規模)와, ② 농업종사자의 완전고용을 실현할 수 있는 취업규모(上限規模)의 범위 내에서 성립한다. 이를 그림으로 나타낸 것이 <그림 3-1>이다.³⁾

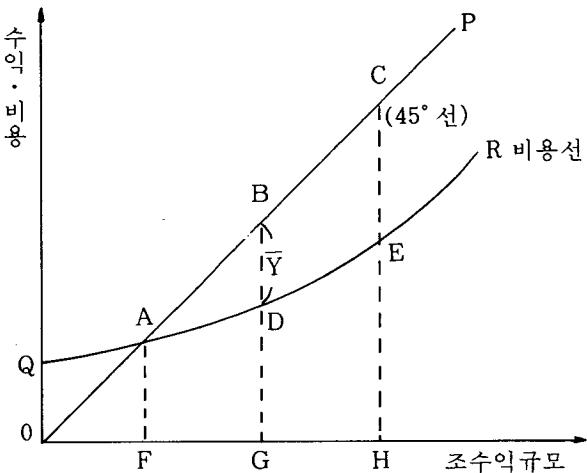
전업농의 필요규모는 소득균형에 착안한 것이며, 상한규모는 가족노동력의 고용에 착안한 것이다. 이 두 가지 요인은 반드시 서로 조정되는 것은 아니며 모순될 수도 있다. 즉 필요규모가 상한규모를 초과할 수도 있기 때문이다.

필요규모와 상한규모의 개념은 <그림 3-1>에서 통상적인 損益分岐点分析과 같은 방법으로 이해할 수 있다. 횡축은 규모를 나타내는 것으로 보통 경지면적이나 가축두수 등도 이용할 수 있으나, 여기서는 간략화하기 위하여 조수익 규모를 이용하였다. OP는 45도선으로 그 높이는 조수익의 크기를 나타낸다. QR은 비용선이다. OQ가 고정비용을 나타내고, Q로부터의 증가분이 변동비용을 나타내고 있음을 보여 준다.

그림에서 조수익이 증가함에 따라서 OP와 QR과의 차가 되는 소득이 증가하게 되면 어떠한 규모(여기서는 G점)에 도달했을 때 균형소득 Y가

3) 이에 관한 논의는 萩開津典生, “自立經營の存立構造,”, 「自立經營の存立構造」(長期金融 第68號), 1988. pp. 1-9.에서 이론적 및 실증적인 연구결과를 참고할 수 있다.

그림 3-1 전업농의 필요규모와 상한규모



주 :

F : 손이분기점 규모 : 비용 = 수익

G : 하한규모(필요조건) : 소득균형목표 \bar{Y} 를 달성하는 영농규모

H : 상한규모(충분조건) : 자가노동력의 완전취업이 가능한 최대 영농규모

달성될 것이다. 물론 \bar{Y} 가 반드시 성립될 수 있는 것은 아니다. 예를 들면價格條件이 불리하기 때문에 경영의 규모에도 불구하고 결손이 생긴다면 필요면적이라 무의미한 것이다. 한편 순수익이 발생하고 규모가 커짐에 따라서 증가한다고 하더라도 다른 문제가 생긴다. 그것이 上限規模이다.

상한규모는 농업취업자의 完全就業으로 경영할 수 있는 최대규모이다. 물론 계절적인 노동 퍼크를 고용노동으로 해결할 수도 있겠지만 그것이 항상적일 수는 없을 것이다. 가족노동력의 제약이라는 측면에서 어느 정도의 상한규모는 가정할 수 있다. <그림 3-1>에서 H점이 상한규모를 나타내고 있다. 영농능력에 의한 경영가능 규모라고도 할 수 있을 것이다.

표 3-8 작목별 소득균형 필요규모 시산(세대기준, 1989년)

작 목	도시근로자 소 득 기 준	농가가계비 기 준	작 목	도시근로자 소 득 기 준	농가가계비 기 준
벼 (ha)	2.37	1.73	참 외(〃)	2.08	1.52
곁보리(〃)	7.81	5.71	수 박(〃)	1.67	1.22
쌀보리(〃)	7.61	5.57	딸 기(〃)	1.49	1.09
맥주맥(〃)	7.36	5.38	시설상치(100평)	11.21	8.20
옥수수(〃)	4.79	3.51	오이(〃)	5.16	3.77
콩 (〃)	6.97	5.10	토마토(〃)	4.96	3.63
팥 (〃)	9.38	6.86	딸기(〃)	4.84	3.54
완 두(〃)	4.0	2.93	참외(〃)	6.89	5.04
녹 두(〃)	6.37	4.66	참 깨(ha)	3.51	2.57
고구마(〃)	2.20	1.62	들 깨(〃)	8.17	5.97
감 자(〃)	3.64	2.66	땅 콩(〃)	4.64	3.39
무 우(〃)	2.58	1.89	유 채(〃)	12.44	9.10
배 추(〃)	1.68	1.23	엽연초(〃)	1.56	1.14
양배추(〃)	1.85	1.35	사 파(〃)	1.08	0.79
시금치(〃)	2.52	1.85	배 (〃)	1.19	0.87
상 치(〃)	2.13	1.56	복숭아(〃)	1.90	1.39
파 (〃)	1.63	1.19	포 도(〃)	1.52	1.11
양 파(〃)	3.26	2.39	감 꿀(〃)	1.70	1.25
생 강(〃)	1.34	0.98	단 감(〃)	1.48	1.08
고 추(〃)	3.51	2.57	비육우(두)	13.7	10.0
오 이(〃)	1.41	1.03	낙 농(〃)	7.3	5.3
토마토(〃)	1.77	1.29	비육돈(〃)	149.7	109.5
당 균(〃)	2.19	1.60	산란계(수)	3,206	2,345
호 박(〃)	2.69	1.97			

자료:「농산물 생산비조사」, 「전국농축산물 표준소득」, 1989년 산.

표 3-9 수도작 전업농의 필요규모에 대한 의견

구 분	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha이상
가 족 원 수(인)	4.1	4.0	4.5	4.6	4.9	5.2
남	1.9	2.1	2.3	2.3	2.4	2.7
여	2.1	2.0	2.2	2.4	2.5	2.5
농업노동력수(인)	2.0	1.8	2.1	2.1	1.9	2.1
남	1.1	0.9	1.0	1.1	1.0	1.1
여	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9	1.0
자 립 경 영 소 득 필 요 액(만원)	875	972	1,008	1,150	1,515	1,524
소득균형필요규모 (ha)	2.30	2.44	2.83	3.09	3.97	5.41
노동력취업필요규모 (ha)	1.50	1.56	1.78	2.43	2.65	3.82

자료: KREI 현지·통신원 878명 조사결과(1990.11).

표 3-10 일본 자립경영농가의 경영내용(1988년, 도부현)

구 분	경지면적	농업종사자	농업조수익	고정자본액	저축잔고	부채잔고
	ha	인	만엔	만엔	만엔	만엔
전 농 가	2.77	2.5	1,629	1,288	2,599	562
단일경영	2.55	2.5	1,854	1,468	2,693	683
수 도 작	6.43	1.5	1,067	889	2,336	542
시설채소	1.61	2.6	1,312	913	2,608	602
노지채소	2.35	2.8	1,377	459	3,060	124
밀 감	2.83	2.3	1,433	1,873	1,340	559
양 계	1.16	3.5	2,769	2,336	3,395	431
양 돈	1.36	2.2	3,431	3,283	2,799	1,105
낙 농	4.35	2.5	2,484	2,430	2,784	751

자료:「ポケット 農林水産統計」, 1990.

이상과 같은 개념을 가지고 우리 농업경영의 규모를 시산해 본 것이
 <표 3-8> 및 <표 3-9>이고, 일본의 자립경영농가의 규모를 정리한 것이

〈표 3-10〉이다.

〈표 3-8〉은 「농산물 생산비조사」와 「전국 농축산물 표준소득」을 기초로 하여 작목별로 所得均衡 必要規模를 시산해 본 것이다. 다만 여기서는 농업노동력 수를 가정할 수 없기 때문에 각각 세대 기준으로 규모를 시산하였다. 또한 여기서 제시하는 전업농의 필요규모 기준은 소득 변동의 범위를 고려하지 않을 수 없다. 최근 5년간의 조수익 변동률을 계산해 보면, 벼의 경우 평균치와 약 80~120의 진폭률을 가지고 있으며, 진폭이 심한 채소류에서는 평균치와 50~140 정도의 진폭률을 나타내고 있음을 염두에 두고 규모 기준의 의미를 부여해야 할 것이다.

〈표 3-9〉는 수도작 전업농의 필요규모를 농가의 의향조사를 통하여 파악한 것이다. 현재의 경지규모별로 소득균형 필요면적을 조사한 결과 및 노동력 취업가능 면적이 하단에 정리되어 있으나, 소득균형 면적보다 경작가능 면적이 낫게 나타나 있다. 예를 들면 1.0~1.5ha 계층에서 소득균형 면적의 평균은 2.8ha 수준이지만, 노동력 취업규모는 1.8ha 수준으로 소득균형 규모를 밑돌고 있다. 앞에서 소득균형 규모가 전업농 육성목표의 하한 규모이고 그 이상의 규모에서 취업가능 규모가 성립함을 이론적으로 예시하였으나, 현재의 수도작 경영에서는 이것이 역전되고 있음을 보여 준다. 그러나 여기서 주목해야 할 것은 현재의 경지규모별로 농업노동력 수는 커다란 차이가 없으나 영농가능 규모에는 0.5ha 미만 계층의 1.5ha로부터 3.0ha 이상 계층의 3.8ha까지 넓은 범위를 나타내고 있다는 점이다. 〈표 3-10〉에서 일본의 수도작 단일경영에서는 농업노동력 1.5인으로 6.4ha의 경영규모를 보이고 있듯이, 전업농의 노동력 취업규모(상한 규모)는 노동의 질적인 측면 및 자본장비와 결부된 기술 수준에 따라서 크게 좌우됨을 알 수 있다. 이러한 사실로 미루어 볼 때 농가가 채용가능한 기술 체계를 감안하여 노동력 단위의 상한규모가 설정되고 단계적으로 규모를 확대하여 나아갈 수 있는 지원 체계가 요청된다. 이 점은 추후의 연구과제로 하여야 할 것이다.

3. 농업경영 성장의 실증분석

가. 농업경영의 성장에 대한 분석 시각

제2장에서는 농업경영의 문제를 「育成」이라는 관점에서 논의하였다. 이것은 정책 담당자의 측면에서의 관점이라고 할 수 있다. 같은 것을 사 경제로서의 「經營者」의 관점에서 보면 어떻게 하면 농업경영이 유지·발전할 수 있겠는가 하는 문제가 된다. 다시 말하면 정책적으로는 농업경영을 발전시키는 방법을, 개별 농가에서는 농업경영이 발전하는 방법을 각각 대상으로 한다고 할 수 있다. 이러한 두 가지 측면은 하나의 농업경영에 대한 서로 다른 시각인 것이다.

공통적인 것은 농업경영의 유지·발전, 소득목표의 실현, 능률목표의 달성을 등이다. 정책은 이것을 지원하는 입장에 있는 것이다. 따라서 본 절의 분석은 현대의 농업경영이 어떠한 과정을 거쳐서 지금 어떠한 상태에 있는가를 검토하고, 이를 지원하기 위한 정책은 어떠한 것이어야 하는가를 분석하고자 한다. 특히 여기서는 육성목표를 근사하게 달성하고 있다고 생각되는 선진 독농가의 경영성장 과정을 분석하고자 한다.

먼저 농업경영의 성장에 대한 시각을 간단히 정리하기로 한다. 일반적으로 「성장」의 의미는 두 가지 의미로 사용된다. 예를 들면, 생산이나 판매의 성장이라고 할 때는 단지 양적인 「증가」의 의미이다. 한편으로는 발전의 과정을 거친 결과로서 規模의 增大라거나 質的인 向上을 포함한 개념으로 이해한다. 성장에 대한 본래의 의미는 후자에 해당한다.⁴⁾ 경제성장이나 경제발전이 하나의 과정으로서 유사한 용어로 사용되는 이유도 여기에 있다.

앞에서 발전의 과정에 대하여 잠깐 언급하였듯이 경영성장에는 外延的

4) E.T. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm*, Basil Blackwell Publishers, 1980.

側面과 內延的 側面에서도 파악할 수 있다. 농업경영이 성장하기 위하여 경영자가 채용하는 자발적인 행동이라고 할 수 있다. 이러한 분석 시각을 정리하면 다음과 같다.

① 경영면적 확대에 의한 방법(외연적 규모 확대)

토지면적 규모가 어떠한 방법 또는 과정을 거쳐서 변화되었는가, 그것이 경영의 구조, 조직, 기술 등에 어떠한 영향을 주었는가, 또한 농업소득과는 어떠한 관계를 가지는가 등의 측면을 분석한다.

② 동일한 규모 수준에서 經營改善에 의한 방법(내연적 규모 확대)

① 경영구조의 개선 : 노동력, 토지, 자본 등 생산요소의 조달 및 이용 기술의 변화 과정을 분석한다.

② 경영조직의 개선 : 작목 및 부문조직의 변화 과정, 특히 기존 부문에 추가된 신규 부문, 또는 폐지, 확대, 축소되는 과정을 분석한다.

③ 생산기술 체계의 개선 : 각 부문별로 기술 수준 및 체계의 변화 과정을 분석한다.

④ 판매관리의 개선 : 농산물의 출하 및 판매 방법의 개선과정과 이러한 판매관리 개선에 대한 경제적인 평가를 한다.

⑤ 영농협력 조직 : 공동이용, 공동작업 등의 영농조직에 참여하게 된 동기 및 경영개선에 기여한 정도를 분석한다.

⑥ 자금 조달 : 경영개선에 필요한 자금을 조달한 방법과 경영의 발전 및 생활수준에 미친 영향을 분석한다.

나. 개별 농가의 성장 과정 및 요인에 대한 사례 분석

분석대상 농가는 향후 육성되어야 할 목표로서의 전업농을 고려하여 전국에 산재해 있는 선진 농가들의 사례를 대상으로 하였다. 우선 지역성을 고려하여 田作地帶, 混作地帶, 番作地帶로 구분하여 각각 1개 군에서 1개 면씩을 끌라 江原 橫城郡 屯內面, 忠北 中原郡 周德面, 全北 金堤郡 扶梁

面을 선정하였다. 그리고 현지조사를 통해 技術, 作目選擇 및 所得을 기준으로 면사무소, 농촌지도소 및 현지 주민의 지명도에 따라 각기 4농가씩을 선정하였다.

橫成郡 屯內面은 경지의 73%가 밭인 전작지대로 전체호수 중 72%가 농가로 구성되어 있으며, 인근면에 農工團地가 위치해 있어 노동력 및 인건비에 영향을 미치고 있으며, 영동고속도로가 통과하고 있어 농산물의 상품화가 비교적 용이한 편이다. 따라서 농업생산은 도시의 팽창과 함께 이전의 잡곡생산위주의 영농에서 채소류, 과채류, 양채류, 화훼류, 낙농 등으로 다양화되는 현상을 보이고 있으며, 논의 밭으로의 전환과 함께 경지정리 및 기반시설 정비로 수도작의 기계화가 한창 진행중에 있다.

中原郡 周德面은 충주의 근교에 있는 교통의 요지로서 경지의 65%가 논인 田畠混作地帶로 전체호수 중 69%가 농가로 구성되어 있고, 면내에 農工團地가 위치해 있어 여러 측면에서 도시화된 지역이다. 따라서 농업생산은 수도작을 비롯하여 식량 및 양념류와 1970년대 중반 이후 과수생산의 증가, 축산농가의 기업화가 이루어지고, 또한 비닐 하우스 등 시설투자와 함께 작목반을 통한 조직적 출하가 이루어지고 있다. 특히 도시근교라는 지역적 특성과 농업인구의 노령화에 따라 수도작의 大規模 作業受託이 활발히 전개되고 있다.

金堤郡 扶梁面은 지방의 소도시의 근교에 위치하고 있으나 인근에 공업시설이 있지 않아 전체 호수의 95% 가량이 농가로 구성되어 있으며, 경지의 97%가 논으로 구성되어 있는 畠作地帶이다. 따라서 농업생산은 자가식용을 위한 양념류 생산과 겨울철의 보리 생산을 제외하고는 거의 수도작의 생산에 현중되어 있으며, 수도작의 생산에 있어 小規模의 受託作業이 이루어지고 있다. 그리고 최근들어 비닐 하우스 등 시설투자가 이루어지고 있으나 아직 미미한 단계이다.

이와 같은 여건에서 분석대상 지역의 지역농업 발전과정을 개관하여 보면 田作地帶인 屯內面은 주로 경영규모의 확대를 통한 성장보다는 경영의 다각화와 복합화를 통한 소위 內延的 規模擴大의 방향이 주축을 이루고

있으며, 반면에 扶梁面은 수도작의 소유규모 확대 및 賃借와 作業受託을 통한 外延的 規模擴大의 방향이 주도하는 경향이고, 周德面은 두 가지의 혼합 형태의 방향으로 발전하고 있다고 할 수 있다.

따라서 農家の 成長過程을 外延的 規模擴大와 內延的 規模擴대로 구분하여 각 농가별로 살펴보기로 한다.

① 外延的 規模擴大 農家

〈표 3-11〉은 토지의 소유면적 및 賃借와 受託을 통한 경영규모의 확대로의 성장을 해온 농가들의 營農概況인데, 이 농가들은 대부분 水稻作을 위주로 하며, 경지기반정비 등이 비교적 양호한 상태에서 기계화에 의한 경영방식을 택하고 있다.

아래에서는 이 농가들의 각각에 대하여 成長過程 및 그 要因을 살펴보기로 한다.

1) 횡성 Y농가

1990년 현재 33세로 田作 우위지대에 거주하며 先代로부터 면내 大地主로서 현재 13.9ha의 경지를 소유하고 있다. 장남이 離農한 후 자가 식량용으로 부모가 논 1,050평, 밭 3,500평을 자경하고 나머지는 모두 임대경작하다가 1985년 현 경영주인 차남이 대학졸업한 후 귀농 정착하면서 임대지를 회수하여 경영을 확대하고 있다.

1987년 機械化營農團으로 선정되어 트랙터를 구입하고, 이어 1988년 이앙기, 콤바인 등 대형 농기계를 갖추어 논 9,000평, 밭 4,000평을 자경하면서 유휴장비는 수탁작업에 활용하고 있다.

밭에는 옥수수, 감자 등 자가식량용 및 상품용 특용작물을 생산하고 있으나 주된 작목은 수도작의 自耕 및 受託作業에 있다.

현재 임대료수입은 대부분 형제들의 離農定着金, 冠婚喪祭費 및 교육비로 지출되고 있고, 수탁작업에 의한 수입은 경지정리 등 기반정비에 투자하고 있어 잉여의 축적은 기대하기 어려운 형편이다.

표 3-11 외연적 규모확대 농가의 개황, 1990

구 분	횡성 Y농가	충원 S농가	충원 L농가	김제 P농가	김제 Y농가	김제 K농가
경영 규모(평)	13,000	40,500	14,580	19,650	15,800	13,200
소유지	41,700	6,000	14,580	12,450	11,000	12,000
임대지	28,700	—	—	—	—	—
임차지	—	35,500	—	7,200	4,800	1,200
영농종사자수	4	4	3	2	2	2
경영주 연령	33	30	44	65	43	44
농기계 보유	콤바인 트랙터 경운기 건조기 이앙기 트 럭	콤바인 트랙터 경운기 건조기 이앙기 트 럭	트랙터 경운기 건조기 이앙기	콤바인 트랙터 경운기 건조기 이앙기	콤바인 트랙터 경운기 건조기 이앙기	콤바인 트랙터 경운기 건조기 이앙기
재배 작목	수도작 감자 옥수수	수도작	수도작 참깨 땅콩	수도작	수도작 보리	수도작 보리
연간 조수익(만원)	2,366	3,365	2,090	3,903	3,250	3,025
경 총	1,916	765	2,090	3,528	2,050	1,985
임 작 업	450	2,600		375	200	1,040
포장조건	경지정리 수리안전	경지정리 수리안전	관정이용 경지정리 미비	수리안전 경지정리	경지정리 양수기 사용	경지정리 수리완비
영농개시시 규모(평)	4,050	6,000	7,700	13,400	2,600	6,000
규모 확대 시기	'86	'87	'84	'83	'82~'83	'79~'86
규모 확대 동기	임 대 지 회 수	기 계 화 영 농단선정후 수탁개시	축 산 폐 기 후 경지 확 대	농 기 계 구 입 으로 임 차확대	잉여자금으 로 농지 매 입	잉여자금으 로 농지 매 입
향후 영농 의향	규모확대 (임대지회수)	규모확대 (임 차)	규모확대 (매 입)	축 소	규모확대 (매 입)	현상유지

향후 농업경영은 임대지를 회수하고 경지의 교환분합을 통하여 집중시키고 대형 농기계를 갖추어 일관작업이 가능토록 경영의 합리화를 꾀하며 유휴장비의 수탁작업에의 활용을 계획하고 있으나, 현재는 人情上 임대지를 회수하기 어려운 형편이어서 수탁작업에 역점을 두고 있는 실정이다.

2) 중원 S농가

1990년 현재 30세로 1979년 전문대를 졸업한 후 귀향하여 조부로부터 논 8,500평, 밭 1,000평을 인수받아 이 중 논 2,000평은 임대하고 밭 1,000평은 임야관리인에게 경작을 맡기고 경영을 시작하였다.

1982년 부친의 정년퇴직금과 농사잉여로 한우 10두를 구입하여 양축을 시도하는 한편 1983년 育苗와 移秧의 受託作業을 시작하였다. 이어 1984년 農民後繼者로 선정되면서 600만원을 웅자받아 한우 5두, 젖소 2두를 추가 구입하고, 임야 3,000평을 개간하여 초지로 조성하여 사료로 충당하였다. 그 결과 1984년말 현재 소 30두에, 육묘와 이앙작업의 수탁은 400마지기에 이르렀다. 당시 수탁작업용 농기계는 이앙기 7대, 트랙터 1대 및 농용트럭 1대로 4개 면을 커버하여 수지가 맞았으나, 소파동으로 인하여 수탁작업의 수익금은 모두 양축의 손실을 메꾸는 데 충당하였다. 1985년 콤바인을 구입하여 작업수탁을 수확작업까지 확대하였고, 계속적인 소값 하락으로 논 3,000평을 처분하였으며, 1986년 결국 양축을 포기하고 초지는 참깨, 땅콩 등의 특용작목으로 전환하였다.

1988년 그동안의 부분 수탁작업을 물관리, 논둑관리를 제외한 완전수탁으로 전환하였으며, 農閑期 노동력 활용을 위해 양돈을 시도하였다가 1989년 하반기 돼지 파동으로 포기하고 말았다.

1990년 현재 소유 논 5,000평, 밭 4,000평을 자경하고, 수도작 200마지기에 대해서는 완전수탁작업, 그리고 100마지기 분의 육묘 수탁작업으로 수탁작업에 특화하여 경영을 유지하고 있다. 향후 수년간은 현재의 수준을 유지할 계획이며, 양축 실패로 인한 손실이 완전 복구되면 수탁작업의 확대를 계획하고 있다.

3) 중원 L농가

1990년 현재 44세로 인근의 괴산군에서 大農의 장남으로 농업고등학교와 군대를 거친 후, 1972년 결혼하면서 이농을 시도하여 괴산에서 상점을 경영하였다. 1974년 현지 중원으로 이사하면서 기존에 선친이 마련해 놓은 논 5,900평과 새로 매입한 논 880평, 밭 1,640평, 역우 1두로 영농을 시작하였다.

결혼 직후부터 經營日誌 및 家計簿까지 경영주가 직접 작성하는 등의 꼼꼼한 성격으로, 1975년에는 양돈 100두를 도입하고 밭에는 고추 식부로 잉여 축적하였으나, 1978년 돼지 파동으로 손실을 메꾸기 위해 고추 등 농산물 집산판매 분야에 뛰어들기도 하였다.

1981년 돼지값 상승으로 잉여 축적하였으며, 1983년 機械化營農團으로 선정되면서 이앙기와 트랙터를 구입하여 수도작의 기계화를 이룸과 동시에 그동안의 축적된 잉여로 밭 950평을 매입하여 논으로 전환하였고, 이어 1984년에도 논 800평을 매입하였다. 1984년에는 돼지가 전염병으로 몰살하면서 축산을 한우로 전환하였고, 이듬해인 1985년 소를 처분하여 밭 3,000평을 매입하였다.

1987년부터는 농촌의 인건비 상승으로 밭 1,500평을 과수원으로 전환하고, 3,000평은 처분하여 충주에 재산증식용 주택을 매입하였다. 1990년 초반에는 2년간의 농가임여와 私債를 얹어 2,000평의 경지를 매입하여 토지 소유의 확대를 꾀하였다.

이와 같이 자산증식을 꾀할 수 있었던 것은 뛰어난 순발력과 근검절약, 그리고 아직은 자녀의 교육비 등 지출처가 크게 문제시되지 않았기 때문이다. 그리고 밭의 과수원화, 기계화 가능한 작목으로의 전환 등 노동력 절감의 방안을 계획적으로 강구하여 왔던 것이다.

현재에는 地價의 상승, 인건비의 상승 그리고 늘어가는 교육비의 지출 등으로 토지소유의 확대는 기대하기가 어렵다고 생각하여 밭의 논으로의 전환 및 기계화 등 노동력 절감이 가능한 형태로 경영전환하려고 시도하고 있다.

4) 김제 P농가

1990년 현재 65세로 거의 밭이 없는 畜作地帶에 거주하고 있어서 수도작에 특화되어 있는 실정이다.

대학 중퇴 후 고향에서 公職生活을 하다 先親의 사망으로 인하여 1958년 논 13,400평, 밭 600평을 상속받아 大農으로 농업경영을 시작하였다. 초기부터 소와·돼지를 10두씩 정도 사육하여 그 잉여로 토지소유규모를 확대하여 왔다. 1970년도 후반기에는 200여마리 규모의 양돈사업이 실패로 돌아감으로써 처분하고 1980년도 초반에는 수도작에 전념하고 소규모의 양축으로 경영을 단순화함으로써 조금씩의 토지를 확대하였다. 1980년도 중반에 이르러 4남 3녀의 과다한 교육비 및 이농정착금 지출로 소규모 가축을 처분하고 경지도 소량씩 매각하였다.

1986년부터는 노동력 부족과 인건비 상승으로 전작업의 기계화를 시도하는 한편, 유휴장비의 활용을 위해 인근토지의 賃借와 作業受託을 겸하는 영농 형태를 취하고 있다.

현재에도 농가잉여의 자녀들에 대한 이농정착금으로의 유출로 점차 소유규모의 축소 경향을 보이고 있으며, 영농후계자가 없어 향후 3년 정도 후에는 離農할 계획으로 있다.

5) 김제 Y농가

1990년 현재 43세로, 1970년 어머니와 함께 인근면에서 논 2,400평을 물려받아 分家한 이래 타고난 성실과 근면으로 토지소유 및 경영규모를 확대해 왔다.

1973년 군제대와 함께 결혼하여 부부가 공동으로 임노동에 종사하여 차금을 축적하고, 계모임을 통하여 1977년 논 2,400평을 매입하였고, 1982년과 1983년에 각기 1,200평씩을 매입하였다. 또한 1983년에는 이농자의 인근토지를 4,800평 임차하여 경영규모를 확대하였고, 3년 후인 1986년에 다시 그동안의 잉여축적과 계모임을 통하여 1,200평을 매입하여 규모를 확대하였다.

1987년에는 機械化營農團으로 선정되면서 이앙기와 콤바인을 구입하였고, 이와 함께 그동안 겨울철에 휴경하던 농지에 2,400평의 보리를 식부하게 되었으며, 유후장비를 이용하여 수도작의 수탁작업에도 참가하여 경영규모를 확대하였다. 그리고 그동안의 잉여축적으로 1989년에 다시 논 2,400평을 매입하였고 경험의 축적으로 수탁작업면적도 확대하였다.

이처럼 꾸준히 경지의 소유면적 및 경영면적을 확대시킬 수 있었던 것은 특유의 근면성과 契모임을 적절히 이용할 수 있었던 것 외에도 그동안 교육비의 지출 등 지출소요가 거의 없었던 때문이다.

앞으로도 경지의 소유 확대를 꾀하려 하고 있지만 1988년 말부터 급등하기 시작한 지가로 그 가능성은 거의 없으며, 대형기계를 완비하여 수도작의 작업수탁 및 임차를 통하여 경영규모를 확대해 갈 계획이다.

6) 김제 K농가

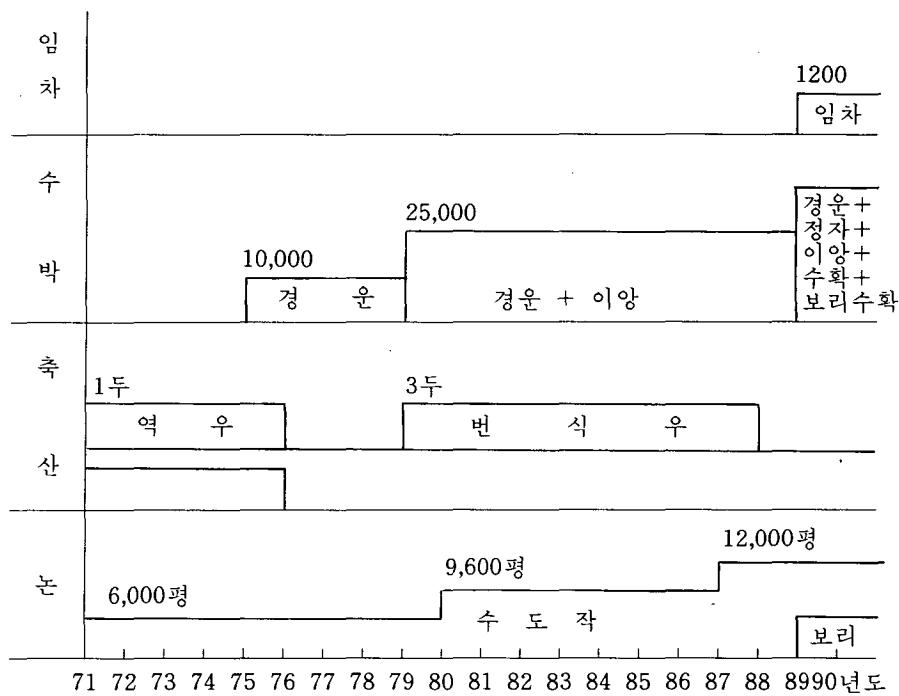
1990년 현재 44세로, 대부분의 토지가 논인 답작지대에서 거주하고 있으며, 先代로부터 부농이었던 관계로 형제들은 모두 대학을 졸업하고 외부에 정착하면서, 현경영주는 도시에서 공원 생활하다 귀향하여 농업에 종사하게 되었다.

영농개시하던 1971년 당시 논 6,000평을 상속받아, 돼지 10두와 역우 1두로 소득을 보충하였으며, 농한기에는 가마니 짜기 등으로 자금을 축적할 수 있었다.

1975년 경운기를 구입하면서 기르던 역우를 처분하였고, 경운작업의 수탁을 맡아서 소득을 올릴 수 있었으며, 당시 돼지 파동으로 인하여 양돈을 중단하였다. 1979년에는 그동안의 잉여축적으로 논 3,600평을 매입하였고, 이앙기 등 농기계를 확충하여 작업수탁을 확대하는 한편, 번식우 3두를 입식하여 송아지 판매를 통해 자금을 축적하였다.

축적된 자금으로 1986년에는 논 2,400평을 매입하여 규모를 확대하였으나 소값의 하락으로 인하여 1987년에는 결국 양축을 포기함으로써 완전히 수도단작으로 특화하게 되었다.

그림 3-2 외연적 규모확대 농가의 경영성장 과정, 김제 K농가



토 지 소 유	71년 논 6,000평 상속 79년 잉여축적으로 논 3,600평 매입 86년 잉여축적으로 논 2,400평 매입
장 비 및 작 부 전 환	71년 이후 가마니짜기 부업 75년 경운기 구입으로 경운작업 소득(역우 처분) 돼지파동으로 양돈 중단 79년 이앙기, 분무기 구입으로 작업수탁 확대 번식우 사육 87년 소값 하락으로 양축 포기 89년 노동력 부족 및 노임상승으로 트랙터, 콤바인 구입, 유휴장비로 작업수탁 확대 및 임차, 보리 식부

1988년부터 농촌의 노동력 부족 현상이 심화되자 1989년에는 트랙터와 콤바인을 구입하여 높은 인건비의 노동력을 대신하였으며, 그동안의 경운·이앙 작업에서 나아가 정지 및 수확까지로 작업수탁을 확대하였으며, 또한 임차경작도 병행하였다. 그리고 콤바인의 예취 능력으로 그동안 겨울철에 휴경하던 논에 보리를 식부할 수 있게 되어 농한기의 노동력과 장비를 활용하여 소득을 보충하게 되었다.

그리고 계속되는 인건비 상승의 부담을 줄이고자 1990년에는 승용이앙기와 건조기를 도입하여 작업의 능률을 올림과 동시에 수도작의 전작업 일관수탁이 가능하게 되었다.

이와 같이 토지소유의 확대 및 경영규모를 확대하고 성장할 수 있었던 것은 지역적으로 수도작의 높은 생산력뿐만 아니라 타고난 균면과 성실, 그리고 자녀의 교육비 지출 및 관혼상제비의 지출로의 소요가 적었던 때문이다. 더구나 농한기의 부업, 그리고 일찍부터 농기계를 이용한 수탁작업의 수행은 선구적이라 할 수 있겠다.

향후에도 계속적인 토지 소유확대를 꾀하려 하나 地價上昇 및 교육비 부담의 증가 등으로 인하여 실현에는 의문점이 있어서 작업의 수탁을 통한 경영면적의 확대를 계획하고 있다.

② 內延的 規模擴大 農家

<표 3-12>는 토지의 소유 및 경영면적의 확대보다는 경영의 다각화 및 복합화를 통하여 성장해 온 농가들의 營農概況인데, 이 농가들은 주로 재래의 영농방식을 止揚하여 축산, 낙농, 채소류, 양채류, 과채류, 과수, 화훼에 대한 시설투자 등 技術 및 資本集約的인 방식을택하고 있다.

아래에서는 이 농가들의 각각에 대하여 成長過程 및 그 要因을 살펴보기로 한다.

1) 횡성 K농가

1990년 현재 39세로 전작우위의 지역에 거주하고 있으며, 大農으로 출

표 3-12 내연적 규모확대 농가의 개황, 1990

구 분	횡성 K-농가	횡성 KA농가	횡성 L-농가	중원 L ₁ -농가	중원 L ₂ -농가	김제 J-농가
경영규모(평)	10,200	9,400	17,200	4,200	11,000	8,700
소 유 지	15,450	9,400	20,700	3,200	10,200	8,700
임 대 지	3,600	—	8,500	—	—	—
임 차 지	—	—	5,000	1,000	800	—
영농종사자수	3	6	2	2	3	2
경영주 연령	39	37	58	42	32	42
농기계보유	트랙터 경운기 이앙기 분무기 컷타기 우유냉각기 착유기	경운기 이앙기 분무기 컷타기 우유냉각기 착유기	경운기 분무기	경운기 관리기 예취기 자동수건기	경운기 관리기 분무기 컷타기 예취기 우유냉각기	경운기 이앙기 관리기 분무기 비료살포기
채 배 작목	수도작 감자 옥수수 당귀 비육 완두	수도작 옥수수 낙농 양상치 곰취 화훼	양배추 배추 무우 감자 고추 완두	고추 가지 호박 양봉 양잠	수도작 파수 낙농	수도작 감자 시설원예
연간조수익(만원)	1,350	5,187	3,780	1,785	3,385	1,675
경 종 과 수	1,350	2,947	3,650	1,300	500	1,675
축 산			3,240	130	485	800 12,085 500
포장조건	경지정리 수리안전	경지정리 관정이용	자갈밭 완경사	완경사 미정리	수리안전 경지정리	경지정리 수리안전
영농개시시규모(평)	5,700	3,900	9,400	1,750	8,170	8,700
규모확대 시기	'79, '85, '89	'77, '83, '88	'83, '88	'82, '85, '87	'83, '88, '89	'89
규모확대 동기	농기계구입	한우증식자금 농지매입	잉여자금으로 농지매입	양봉성공으로 시설원예	축산잉여자금, 농지구입자금	시설채소성공
향후 영농의향	규모확대 (임대지회수)	규모확대 (매 입)	현상유지 소득작목도입	확대 (시설원예)	규모확대 (임 차)	현상유지 (소득작목도입)

발하여 계속적으로 외연적 확대와 함께 경영의 복합화를 추구하고 있다.

영농개시 이전에는 공고를 졸업하여 외지에서 측량기사로 활동하다가 1977년 부모님의 노환으로 귀향하여 논 7,500평, 밭 3,000평을 상속받아 영농을 개시하였다. 당시 논 7,500평 중 2,700평을 자경하고 3,600평은 임대를 주어 경작케 하고 소 3두를 入殖하여 양축을 시작하였고, 밭에는 자가식용으로 콩·팥·옥수수 등 잡곡을 식부하였다.

1978년에는 임대료수입과 농가잉여로 밭 1,200평을 매입하고, 소사육의 여유자금으로 1979년에는 논 1,800평을 매입하였다. 그리고 귀향하면서 시작한 청소년 활동에서 얻은 지식으로 1979년에는 밭에 하우스 육묘를 설치하여 기술전파에 앞장섰고, 1980년과 1981년에는 농가잉여로 경지정리 등 기반정비를 실시하였다.

1983년에는 소 12두 중 9두를 판매하여 그 자금으로 경운기와 논 600평을 매입하였다가, 소 파동의 예봉을 피한 다음 1985년에 농민후계자로 선정되면서 용자금 600만원으로 소 7두를 재차 매입하였다.

1987년은 채소작목을 도입한 해로서 호박, 당귀, 완두를 시험적으로 재배하여 성공하였고 급격한 수요 증가에 힘입어 계속 확대하여 왔으며, 1988년에는 소 5두를 판매하여 3,900평에 달하는 논의 경지정리 및 객토를 실시하였다.

또한 1989년에는 소 2두를 판매하고 트랙터를 구입하여 자가활용 및 경운작업의 수탁도 겸하고 있으며, 농기계의 유휴능력으로 1990년에는 賃貸地 900평을 회수하여 자경면적을 확대하였다.

이와 같이 농가잉여의 토지의 확대 및 경지기반시설에 대한 투자와 고급채소작목 및 약용작목으로의 복합화를 통해 경영의 다각화와 안정화를 꾀하고 있다. 그리고 1990년도의 해외연수를 통하여 얻은 경험으로 채소작목에 선진적인 시설 및 기술투자로써 획기적 전환을 할 계획이며, 임대지 회수를 통한 수도작의 경영도 확대할 계획으로 있다.

2) 횡성 KA농가

1990년 현재 39세로서 산중턱 마을에 거주하고 있으며, 수도작, 낙농, 채소 및 화훼 등 복합영농을 실시하고 있다.

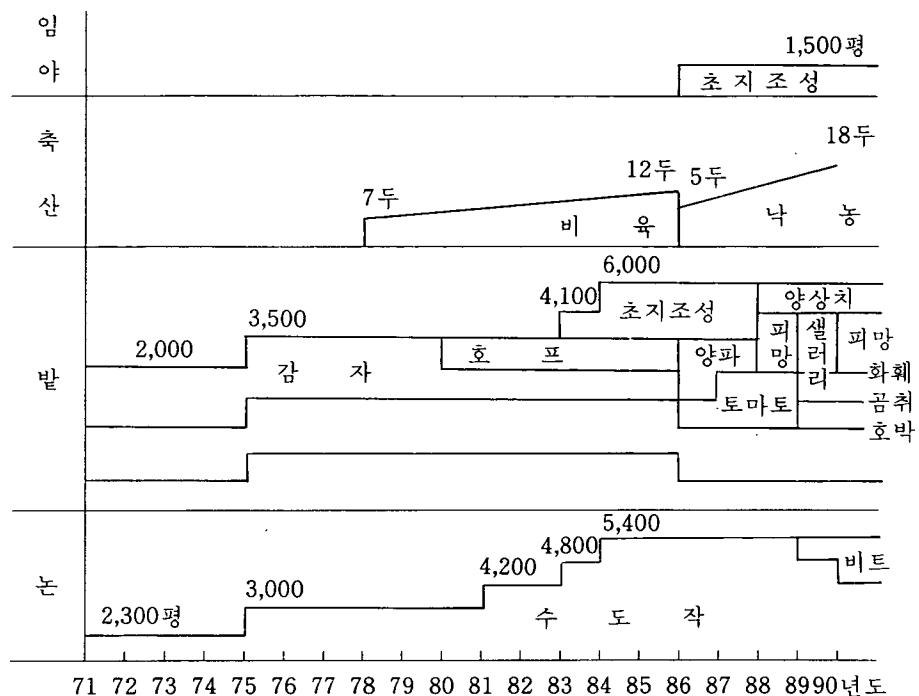
중학교를 졸업한 후에 계속적으로 청소년회 활동을 해 왔으며, 임작업으로 가계에 공헌하다가 1973년 논 2,300평, 밭 2,000평을 인수받아 경영을 시작하였다.

농업소득과 임작업소득으로 1975년에 논 760평과 밭 1,500평을 매입하여 경영면적을 확대하고, 1977년부터 한우 육성자금을 융자받아 비육우 7두를 입식, 육성하여 1986년초까지 12두를 유지하였다. 이를 위해 이전의 종실용 옥수수에서 청예옥수수로 작목 전환하였고, 일부 밭에도 초지를 조성하였다. 1980년에는 OB맥주와 계약으로 500평의 밭에 호프 재배를 시작하였고, 1981년에는 農民後繼者로 선정되면서 받은 소입식자금으로 논 630평을 매입하고, 이어 1983년에는 負債를 얹어 밭 1,900평을 매입하였으나, 소값 하락과 부채의 누적으로 1986년에는 비육우 전부를 처분하여 부채를 정리하고 젖소 5두로 작목을 전환하였다.

또한 1986년에는 태풍 피해로 호프의 지중대가 무너진 데다 농약중독의 위험 등으로 호프 재배를 포기하고 채소작목으로 일대 변혁을 시도하였다. 그리하여 고랭지 토마토를 시험재배하였고, 이는 1988년까지 재배하였다. 1988년에는 이앙기를 구입하여 거기서 발생한 노동력 절감분을 채소작목에 투입할 수 있게 하여 토마토 외에 피망, 양상치의 채소류를 신규 도입하고, 안개초와 글라디올러스 등의 화훼작목을 도입하였다가 글라디올러스는 실패하였다. 1989년에는 전년도의 수지가 맛은 작목외에 비트, 샐러리 등 양채류를 신규 도입하였고, 야생 곰취를 채취하여 밭에 식부하였다. 특히 곰취는 다른 지역의 곰취와 모양과 맛 등이 차이가 있는 점을 착안하여 상품 차별화를 위해 품종 등록까지 마친 상태이다.

1990년 현재 낙농, 수도작, 채소류, 화훼류 등으로부터 타농가에 비해 월등히 높은 소득을 올리고 있다. 이렇게 계속적으로 규모와 소득면에서 앞설 수 있었던 것은 근면성실함외에 시장 및 기술정보에 밝아서 신규작

그림 3-3 내연적 규모확대 농가의 경영성장 과정, 횡성 KA농가



소유 규모	73년 논 2,300평, 밭 2,000평, 임야 4,500평 상속 75년 임작업수입으로 논 760평, 밭 1,500평 매입 81년 소 입식자금으로 논 630평 매입 83년 밭 1,900평 매입
작부 전환	영농개시시 수도작, 감자, 옥수수 식부 77년 비육우 7두 사육 시작, 85년 12두로 증식 80년 OB맥주와 호프 계약재배, 86년 양파, 토마토로 전환 86년 소과동의 휴유증으로 비육우 처분하고 낙농으로 전환 88년 양상치, 피망 등 양채류 및 화훼작목 도입 89년 셀러리, 비트 등 야채류 도입, 야생곰취, 호박 재배시작

목의 도입 등 과감한 경영전략에서 그 까닭을 찾을 수 있다.

앞으로 낙농부문을 동생에게 상속, 분가해 주고, 畦의 轉田 등의 방법을 통해 그동안 익힌 경험으로 채소와 화훼작목에 특화하여 백화점에의 납품 및 수출 계획을 가지고 있다.

3) 횡성 L농가

1990년 현재 58세로, 산간마을에서도 멀리 떨어져 2가구만이 산중턱에 위치하여 살고 있는데 영동고속도로와 인접해 있어 시장조건은 꽤 유리한 편이다.

청장년 시절을 서울 소재 비료회사의 販促社員으로 전국을 순회하던 중 45세 되던 1977년, 현지에 논 3,000평, 밭 5,000평, 그리고 임야 9,000평을 매입하여 정착하였다.

영농개시 당시에는 논은 모두 임대경작하고 밭에는 콩, 옥수수 등 기존의 작부형태를 유지하다가, 1978년에는 번식우를 도입하고 주택 신축시에 지하에 축사를 시설함으로써 난방 및 노동력 절감의 합리적 체계를 세우는 한편 배추 시험재배를 실시하였다. 1979년과 1980년에는 번식우의 증식과 소값 상승에 의한 송아지 출하로 자금을 축적하는 한편, 무우와 배추의 시험재배를 계속하였다.

1981년부터는 채소작목의 본격 생산에 돌입하여 무우 3,000평, 배추 2,000평을 식부하여 성공을 거두었으며, 가을에는 임대했던 논을 회수하여 밭으로 開田하였다. 1982년에 이르러 임야를 개간하여 2ha의 초지를 조성하였고 양채류를 신규 도입하였다. 1983년에는 한우 증식자금을 융자받아 도입소 6두를 증식하였고, 負債로 논 1,700평을 매입하여 開田하였으나 후반기에 도입소를 처분하여 부채를 정리함으로써 소 파동의 피해를 면할 수 있었다. 1984년도에도 역시 소 파동의 여파로 소 5두를 처분하여 밭 500평을 추가 매입하여 채소작목의 식부면적을 확대해 갔다.

1985년부터는 주요 작목으로 채소류가 대두되었던 해로 소는 4두만 유지한 채 그동안의 경험을 바탕으로 채소의 멀칭 및 합리적인 作付體系의

개발로 中間財 및 人件費를 절약할 수 있었고, 이후 시장예측의 적중으로 계속적인 성공을 거두었다.

1988년에는 그동안의 축적된 잉여로 밭 6,000평을 매입하여 경지정리를 실시함으로써 기계화가 가능한 토지로 만들고, 이어 1989년에도 밭 1,000평을 매입하여 경지정리를 실시하였다.

1990년 현재 가축은 소 2두만 유지한 채 밭 15,000평에 감자, 무우·배추 등의 채소류, 적채·양배추 등의 양채류, 고추, 강낭콩, 그리고 곰취·더덕·오미자 등의 산채류 등을 식부하고 있으며, 소득도 일반농가에 비해 월등히 높은 편이다.

이렇게 확대·성장할 수 있었던 것은 타직종에 근무한 경험으로 시장정보에 밝았고, 축산의 산지 방목에 의한 사료비의 절감효과와 適期販賣, 채소작목의 합리적인 輪作體系의 개발에 의한 자재비 및 인건비의 절감효과, 그리고 농산물需給狀況 및 가격예측의 적중, 나아가 신용확보를 통한 出荷系統의 장기정착화를 꾀했던 것들에서 찾을 수 있다.

앞으로는 인건비의 상승 및 노동력 부족, 경영주 자신의 노령화에 대비하여 노동력이 덜 필요한 곰취·더덕 등의 산채류와 두릅·오미자 등 永年作物을 주요 작목으로 하기 위해 현재 번식중에 있다.

4) 중원 L1농가

1990년 현재 42세로, 混作地帶에 거주하면서 養蠶, 養蜂 및 施設菜蔬 등 복합영농을 하고 있다.

어린 시절 고아가 되어 성장기를 삼촌댁에서 기거하며 농삿일을 겨우들다가, 1974년 결혼과 동시에 分家하여 영농을 개시하였다. 당시 논 1,000평, 밭, 700평을 상속받아 논에는 수도작, 밭에는 고추와 콩을 재배하였고, 1976년 재래식의 대나무를 이용한 비닐 하우스를 시도하였다가 태풍으로 실패를 보았다.

1981년은 오늘날의 경제적 기초를 마련한 해인데, 養蜂 1통을 入殖하여 번식하였고, 밭에는 고추와 참깨를 식부하여 상당한 소득을 보아 이듬해

인 1982년, 밭 850평을 매입하여 뽕나무를 植樹하면서 養蠶을 시작하였다. 1984년에는 養峰의 실패로 인하여 논 1,000평을 처분하고 이듬해인 1985년 밭 900평을 매입하여 고추와 배추를 식부하였다. 1987년에도 밭 700평을 부채로 매입하여 고추를 재배하였는데 고추값의 膨貴로 인하여 1년만에 땅값을 환원하였다.

1989년은 주요 작목을 채소로 전환한 해로 벌통 80통 중에서 35통을 처분하여 비닐하우스 150평을 시설하여 채소의 시험재배에 성공하였고, 농약과 비피해로 養峰의 실패를 보았다. 시설채소의 성공으로 1990년 봄에 하우스 350평을 신규 시설하였고, 여름철에 농약으로 인하여 桑田이 피해를 보자 일부를 뽑아내고 거기에 하우스 500평을 재차 시설하였고, 거기에 고추·호박·가지·배추 등 채소를 심어 성공을 보았다.

소농에서 출발하여 현재 농가의 평균소득을 월등히 초과하는 소득을 올릴 수 있게 된 것은 고소득 작목으로의 신속한 전환과 과감한 시설투자, 그리고 생산한 농산물을 部落單位 出荷組織을 통하여 신속하게 상품화할 수 있었기 때문이다.

경제발전과 소득 수준의 상승에 따라 계속적으로 풀에 대한 수요는 증가할 것으로 전망하며 또한 고급 농산물에 대한 수요도 증가할 것으로 전망하여, 養峰도 계속 유지하면서 施設菜蔬에 주력할 계획으로 있다.

5) 중원 L2농가

1990년 현재 32세로, 混作地帶에 거주하면서 水稻作, 果樹, 酪農 등으로 복합영농을 실시하고 있다.

아버지代에 현재 부락에 행랑살이로 정착하여 빼 많은 가산을 이루었으나 자녀의 학자금 지출로 처분하고 차남인 현 경영주가 대학졸업 후 귀향할 당시인 1982년에는 논 600평, 밭 3,500평, 그리고 과수원 600평에 불과했다.

대학재학시 영농에 뜻을 두고 아르바이트를 통해 저축한 자금으로 귀향 시 사과묘목을 구입하여 기존 과수원과 임야를 개간하여 植樹하였고,

1983년 농협에서 대출을 받아 젖소 2두를 入植하였고, 기존 가옥을 축사로 개조하였다. 1985년부터는 수송아지와 우유 판매대금으로 農協과 畜協에 농가목돈마련저축 2개를 개설하였고, 1986년부터는 사과의 수확이 시작되어 부채를 상환하였다. 이렇게 하여 1987년에는 사과나무가 400株, 젖소가 8頭로 늘어났고, 약간의 부채를 얻어 논 580평을 매입하였다.

1989년에는 農地購入資金을 받아 논 1,150평을 매입하였고, 農協에서 웅자를 받아 사과 저장고를 건축하였다. 그리고 사과의 판매는 서울의 친척 등을 통하여 직거래를 함으로써 農家收取率을 높였다.

그동안의 경험을 바탕으로 보다 진취적인 계획을 세우고 1990년에 들어서 사과의 직거래를 위해 트럭을 구입하였고, 夫婦의 노동력을 최대활용하여 최대의 성과를 올리겠다는 계획으로 40두 규모의 축사를 신축하여 과학적이며 노동력 절감이 가능하도록 하였다.

1990년 말 현재 논 2,600평, 밭 2,500평, 과수원 4,000평에 이르고 젖소 17두 중 9두에서 摾乳하고 있어, 일반농가보다 월등히 높은 소득을 올리고 있다.

이처럼 성장, 발전할 수 있었던 것은 영농개시 이전부터 장기적인 계획 수립을 통하여 果樹의 樹種更新 및 판매망의 확보, 과학적인 경영기법의 활용, 그리고 사료비의 절감과 乳質을 높이기 위한 粗飼料의 합리적인 輸作體系의 개발 등을 들 수 있다.

앞으로도 夫婦의 노동력 범위 안에서 과수원 면적의 확대와 신품종의 도입, 그리고 大規模보다는 경쟁력이 있다고 판단하여 적정수준까지 가축 수의 增殖을 계획하고 있다.

6) 김제 J농가

1990년 현재 49세로, 토지의 대부분이 논인 畢作地帶에 거주하고 있으며, 大量消費地와는 먼 거리에 위치하여, 水稻作 위주의 농사를 해 오다 점차 養豚 및 施設菜蔬로 작목을 복합화해가는 중에 있다.

고등학교를 졸업하던 해인 1969년 흘어머니 밑에서 독자로 논 8,400평

을 인수받아, 기존의 돼지 2두와 役牛 1두로 경영을 시작하였다. 초기의 영농방식은 기존의 관행대로 답습하였고, 1973년에는 한창 보급되기 시작 하던 경운기를 구입하여 경운 및 운반작업에 사용하고 이웃농가와 노동력을 교환하는 정도로 이용하였다. 그리고 1980년에는 이앙기를 구입하여 소규모의 受託作業에 이용하였다.

1984년은 기존의 水稻作 위주의 영농방식을 탈피하기 위하여 축사 30평을 신축하여 돼지 30두, 비육우 3두를 入殖하였다. 이후 몇년 동안 계속 번식하였지만 경기가 별로 좋지 않아 현상 유지에 그치고, 역시 水稻作 위주의 경영으로 지속되었다.

이리하여 1989년에는 돼지의 종자를 更新하여 10두를 入殖하였고, 남는 공간을 이용하여 닭 10수를 入殖하였다. 이와 함께 논에 비닐하우스 시설 1,200평을 설치하여 의욕적으로 채소작목의 도입을 추진하였다.

초기에는 감자를 시험재배하여 기대 이하의 성과를 거두었고, 이어 참외·열무·배추·깻갓·알타리무 등 각종 果菜類를 植付하여 어느 정도 시험 단계로서는 성공을 거둔 셈이나 아직은 水稻作 위주의 단계에 머물러 있는 상태이다.

앞으로는 2년간의 경험을 바탕으로 施設規模를 확대하고, 상품출하 경로를 지방의 中·小都市에서 大都市인 서울로 전환할 계획으로 있다.

③ 經營成長 過程 및 要因 要約

앞에서 살펴본 외연적 규모확대 농가들을 종합하여 볼 때, 이들의 일반적인 특징은, ① 공통적으로 농기계를 확보하여 수확작업을 하고 있고, ② 유휴장비 활용을 위해 임차도 병행하며, ③ 대부분 大農으로 출발하였으며, ④ 水稻作 위주의 單作經營을 하고 있다는 점이다.

이러한 반면에 內延的 規模擴大農家들의 특성을 종합하여 보면 이들의 일반적인 특징은, ① 대부분 中·小農에서 출발하였고, ② 他職種에서의 경험 및 청소년회활동 등으로 技術 및 市場情報에 밝으며, ③ 市場에의 出荷組織을 개별 또는 마을 단위로 갖추고 있으며, ④ 畜產, 酪農, 果樹, 菜

표 3-13 선진농가의 작목별 조수익¹⁾, 1990

단위 : 만원 (%)

구 분	농가수	작						목	
		수도작	백류잡곡	채소	특작 ²⁾	과수	축산	수탁	계
외연적 확대 농가	횡성	1	1,570	146	200	—	—	450	2,366
	충원	2	2,520	—	60	275	—	2,600	5,455
	김제	3	8,278	285	—	—	—	1,615	10,178
	계	6	12,368 (68.7)	431 (2.4)	260 (1.4)	275 (1.5)	—	4,665 (25.9)	17,999 (100.0)
내연적 확대 농가	횡성	3	1,457	70	5,950	470	—	2,370	—
	충원	2	500	—	1,300	—	800	2,570	—
	김제	1	1,311	—	364	—	—	—	1,675
	계	6	3,268 (19.0)	70 (0.4)	7,614 (44.4)	470 (2.7)	800 (4.7)	4,940 (28.8)	— (100.0)

1) 12농가의 경영조사 결과 판매 조수익을 대상으로 한 것임.

2) 화훼·약초 포함.

蔬, 藥用作物, 그리고 花卉 등 다양한 작목으로 복합영농을 실시함으로써 일반농가에 비해 월등히 높은 소득을 올리고 있다.

앞에서는 12개의 先進農家를 두 가지 유형으로 구분하여 成長過程 및 그 要因을 살펴보았는데, 그 대표적인 농가의 성장과정을 도식적으로 나타낸 것이 <그림 3-2>와 <그림 3-3>이다. 그림을 통하여 알 수 있는 바와 같이 外延的 擴大農家는 점차 水稻單作化의 방향으로 소유 및 경영 규모의 확대를 꾀하여 왔고, 内延的 擴大農家는 점차 다각화 및 복합화의 방향으로 成長을 꾀하여 왔다. 이런 두 가지 유형의 특징은 <표 3-13>에서도 뚜렷히 알 수 있는데, 외연적 확대 농가는 粗收益 면에서 水稻作이 68.7% 作業受託이 25.9%로 수입의 대부분을 차지하고 있는데 반해 내연적 확대 농가는 전체 수익에서 水稻作이 19.0%에 불과하고 채소 및 축산 분야가 각각 44.4%와 28.8%를 차지하고 있어 소득구성이 다양함을 알 수 있다.

<표 3-14>는 12개 농가가 성장할 수 있었던 요인들을 정부의 정책 및

표 3-14 사례농가의 경영성장 요인(요약)

구 분	내 적 요 인	외 적 요 인
외 연 적 규모 확대 농가	① 대형 기계 장비의 도입 ② 유휴장비의 수탁작업 활용 ③ 유휴장비의 임차 활용 ④ 임대지회수 경영 확대 ⑤ 임여자금으로 토지소유 확대 ⑥ 계모임 통한 토지소유 확대 ⑦ 임노동 통한 자금축적 ⑧ 대부분 대농에서 출발 ⑨ 田의 改畠 ⑩ 후계자의 영농 상속	① 기계화영농단 자금지원 ② 노동력부족에 따른 위탁농가 증가 ③ 이농에 따른 임대농지 증가 ④ 이농에 따른 위탁농지 증가 ⑤ 노령화에 따른 위탁농지 증가 ⑥ 육체노동의 기피현상 ⑦ 농공단지 등 취업기회의 확대 ⑧ 경지정리 등 기반정비 ⑨ 농지구입자금 교부
내 연 적 규모 확대 농가	① 시장정보에 민감 ② 임작업 통한 자금축적 ③ 축사개조 등 경영합리화 ④ 신규작목도입으로 소득 제고 ⑤ 합리적 윤작체계 개발로 노동력 및 자재비 절감 ⑥ 작목반 조작으로 판매망 구축 ⑦ 직거래 통한 농가수취율 제고 ⑧ 畔의 처분 및 田作 단일화 ⑨ 畔의 轉田	① 청소년활동, 연수 등 기술교육 ② 한우증식자금 교부 ③ 비닐하우스 시설자금 교부 ④ 상전 시설자금 교부 ⑤ 경제발전에 따른 고급농산물 수요 증가 ⑥ 도로망 등 사회간접시설의 확충

기반시설 등의 외적으로 주어진 여건과 기술 및 경영전략 등의 자체적인 요인으로 나누어 종합적으로 정리한 것이다.

이들은 대부분 경제성장 과정에서 나타난 현상들에 대해 신속하게 대응했고, 정부의 지원자금에 대한 혜택을 누렸으며, 사회간접시설의 이용, 그리고 기술교육 및 연수의 혜택도 누렸다. 그리고 내적으로는 근면, 성실함과 과학적이고 합리적인 기술개발 및 경영전략과 함께 시장정보에 대한 예측과 신속한 대응도 농가의 성장과정에서 커다란 역할을 수행하였다.

4. 전업농 육성을 위한 지원체계

가. 농가 육성을 위한 전제조건

전업농 육성이 농업구조개선의 맥락에서 추진되고, 그것이 선별적 농가 육성, 즉 농가를 발전 방향에 따라서 유형화하고 그에 알맞는 정책수단이 제시되어 농가가 이를 선택할 수 있게 하는 것은 매우 바람직한 일이다. 지금까지 우리 나라의 농정을 돌아켜볼 때 농업정책은 있었으나 「農家政策」은 없었다고 할 정도로 이 부분에 대한 관심이 미약한 것은 사실이기 때문이다.

따라서 專業農을 육성하기 위한 정책적 배려에는 다음과 같은 3가지 점이 전제되어야 할 것이다.

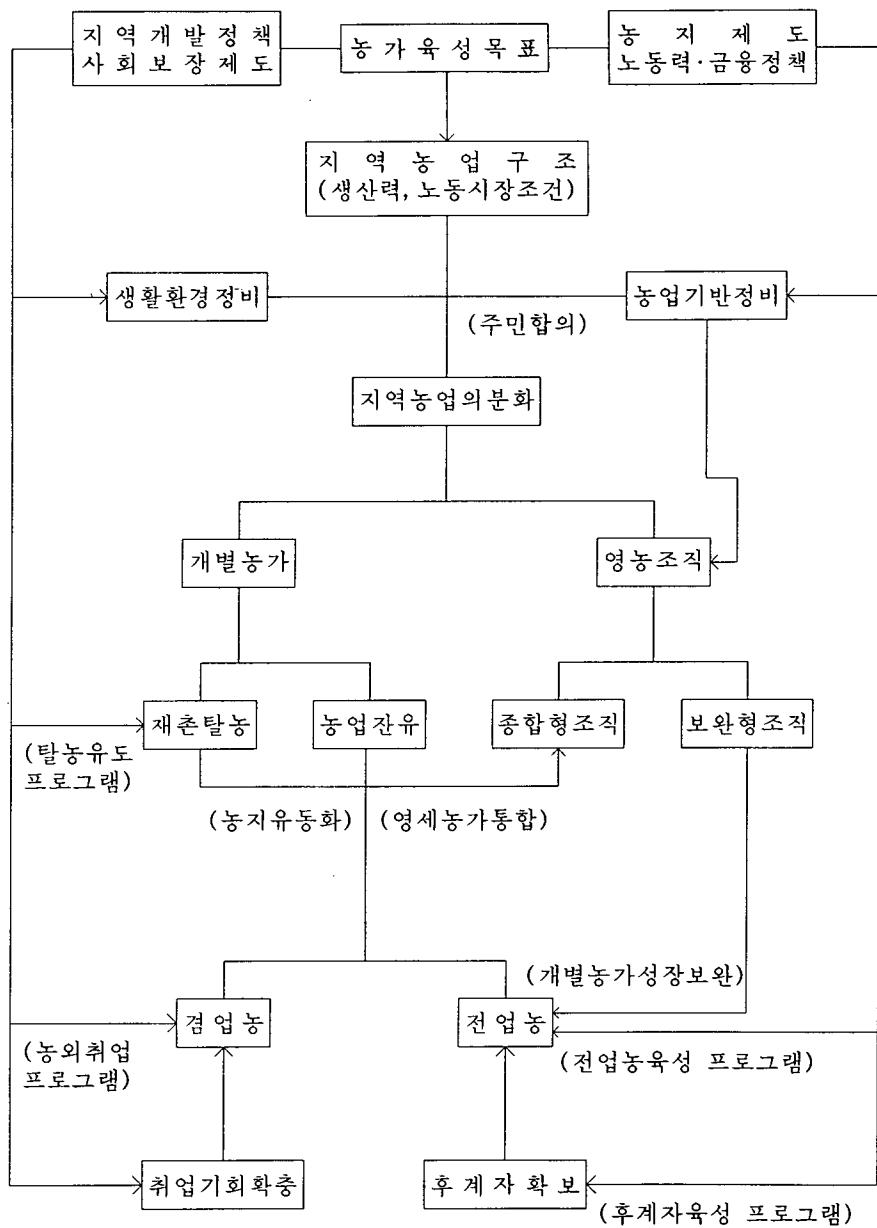
① 農業의 絶對的 產業規模 維持를 위한 農家 育成

농가 육성을 위한 첫번째 과제는 국민경제에서 농업·농촌이 적절하게 유지되고 발전하는 것이다. 농업 부문이 계속 축소되고 있는 현실을 감안할 때, 이것은 절대적 산업규모의 개념으로도 표현된다. 앞에서 농업의 사회경제적 기능으로 ① 국민식량의 안정적·효율적 공급, ② 농촌인력의 고용기회 및 소득기회 제공, ③ 국토자원·환경의 보전, ④ 농촌사회의 규모와 기능 유지 등을 지적하였는 바, 특히 이를 위한 農地面積(우량농지) 및 農業人力(기간종사 전업농가)의 확보가 중요하다.

이와 관련하여 서독에서는 농업의 사회경제적 기능을 유지하기 위해서는 농업종사자를 최소한 약 4% 수준(총인구 대비)으로 확보하도록 정책 목표를 세우고 있으며, 일본에서는 농촌의 과소화 또는 공동화를 방지하기 위한 農村生活化 對策이 다각도로 모색되고 있다.

한편, 농업의 사회경제적 기능은 지역적일 수밖에 없다. 지역농업이나 지역경제 및 지역사회의 여건에 비추어 적합한 농업·농촌구조로 조정되

그림 3-4 선별적 농가육성의 체계도



어야 할 것이다.

② 政策의 段階的 推進과 政策 프로그램의 多樣化

전업농을 육성하기 위해서는 당면과제로 농지 유동화를 통한 영농규모 확대 및 농지유동화를 촉진하기 위한 선별적인 농가 지원대책이 불가피하지만, 이것은 농업구조개선의 방향에서 단계적일 수밖에 없다. 다시 말하면 농가의 농업경영 발전과정이 단계적으로 이루어지기 때문이다. 외국의 경험에 비추어 볼 때, 서독에서는 1970~80년에는 규모확대를 위한 대농 총 중심의 육성정책이었으나 1984년부터는 농업경영의 안정적 성장을 위하여 중소농 중심의 정책지원으로 선회하였다. 일본에서도 1961년의 농업 기본법에서 평균농가의 자립경영론이 주장되고 정책적 지원이 계속되고 있으나, 1973년 이후에는 자립경영 육성의 한계를 느끼고 중핵농가(기간 농업종사 농가)육성에 중점을 두고 있다.

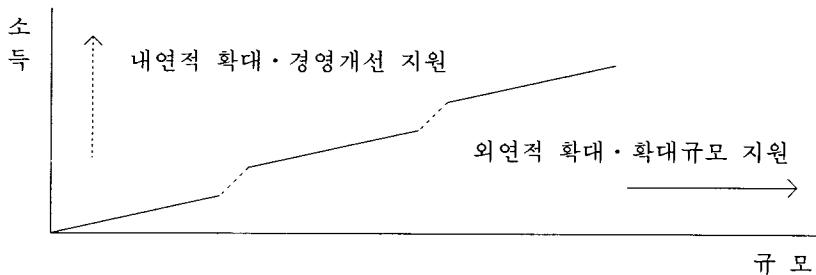
따라서 농가육성은 농가의 선택가능한 정책프로그램을 다양하게 제시하고, 농가는 영농능력과 의향에 따라서 이를 선택하는 것에 지나지 않는다. 다만 정책프로그램은 구조개선의 목표와 방향에 적합한 것이어야 한다. 예를 들면, 專業農 對策으로는 규모확대 지원 및 경영개선 지원이 있으며, 兼業農 對策으로는 최소농업의 유지와 취업기회 확대의 지원, 고령 농가 및 은퇴 예정 농가 등 過渡的 農家 對策으로는 은퇴까지의 경영유지 및 은퇴 후의 사회보장 등이 채용될 수 있다.

③ 農地流動化를 위한 國民意識과 共感帶 形成

수도작 경영을 주축으로 한 토지이용형 농업의 구조개선을 위해서는 농지유동화가 불가피하며, 특히 경영규모의 외연적 확대를 위해서는 전업농을 지향하는 농가에게 농지가 집중되어야 한다. 그러나 농지의 資產的 保有 傾向이 심화되고 있으며, 영세소농일수록 농지에 집착하는 경향이 강하게 나타나고 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다.

토지 문제는 농업의 기본문제이며, 지금까지 농지정책에 의하여 유지되

그림 3-5 경영발전의 단계와 지원방향



어 온 농민적 소유와 농업적 이용의 원칙은 범국민적인 공감대를 형성하고 있다. 최근의 토지 공개념적인 측면에서도 이러한 원칙이 잘 나타나고 있다. 문제는 이러한 원칙 하에서 적절한 정책수단이 채용되고 있는가가 면밀히 검토되어야 할 과제일 것이다.

나. 농가 지원체계 구상

앞 절에서 검토하였듯이 농가에 대한 정책적 지원은 정책 실행자의 입장과 농업경영자의 입장이 상호 일치됨으로써 효과를 극대화할 수 있다. 정책의 입장이 농업경영을 「발전시키는」 방법을 모색하는 바와 같이 경영자의 입장은 자기의 농업경영이 「발전하는」 방법을 찾아 노력하고 있기 때문이다.

한편 선진농가의 농업경영 성장과정을 분석해 본 결과, 농업경영의 성장은 외연적 성장과 내연적 성장이 상호 연관되면서 <그림 3-5>와 같은 단계적인 과정을 가지고 있음이 지적된다. 따라서 농가육성을 위한 지원방법에는 경영발전 단계가 고려되어야 한다.

이러한 점에서 농가지원의 기본방향은 ① 농가의 자력성장력을 지원하고, ② 농업인력(특히 영농후계자)의 육성과 연계되며, ③ 경영발전의 단계에 따라서 선택 가능한 정책수단을 차등화하여 지원하는 등으로 요약할 수 있다. 이에 따른 정책지원 방법 및 내용을 구상하면 다음과 같다.

첫째로, 육성대상의 기준을 설정하고 그 목표의 달성을 위하여 체계적인 대상농가의 선정 및 관리체계가 확립되어야 할 것이다. 대상농가의 자격 요건은 제2장에서 검토한 바와 같으나, 농가의 체계적인 관리를 위해서는 農地原簿를 기초로 하여 영농의향 및 정책지원 수혜 실적 등이 계속적으로 파악될 수 있도록 「專業農 基本臺帳」이 작성, 관리될 필요가 있다.

둘째로, 교육·훈련과 금융 지원이 연계되는 계획적인 지원방식을 채용하는 것이다. 지금까지 영농교육이나 훈련이 금융지원과 연계되지 못하고 각기 다른 경로로 실시되는 것은 대상자의 관리 측면이나 정책 효과의 면에서 재검토되어야 한다. 일본이나 서독의 사례에서도 볼 수 있듯이 金融支援의 효과를 제고하기 위하여 지원대상 농가의 經營發展計劃樹立, 簿記記帳, 營農教育·訓練 등을 선결조건으로 하여 자격을 심사하고 사후

표 3-15 경영발전의 단계별 정책지원 전략

단계구분	육 성 대 상	육 성 전 략
정책(개발)단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존전업농가로서 영농후계자 신규취업 농가 - 신규취농계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영농후계자 정착 - 금융 : 영농기반조성자금 - 교육 : 영농기술 중심
육성(확대)단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영농능력 및 발전가능 농가 - 기간농업종사자, 농지 규모 영농경력 수준 - 경영 발전 계획 (규모확대) 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규모확대 지원 - 금융 : 농지구입, 농기계 구입자금 - 교육 : 신규작목도입 중심
자립(안정)단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소득목표 80% 이상인 농가 - 기간농업종사자 보유 - 경영 발전 계획 (경영개선) 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영개선·유지 지원 - 금융 : 전업농 종합자금 - 교육 : 경영분석 중심

의 경영분석 및 진단까지 실시하고 있는 방식을 도입할 필요가 있다.

셋째로, 농업경영의 발전단계에 적합한 政策手段을 多樣化하고 差等化하는 것이다. <표 3-15>는 이러한 체계를 요약한 것이다. 즉, 개발단계에서는 전업농을 지향하는 농가 및 영농후계자가 영농의욕을 갖고 영농에 정착할 수 있도록 지원한다. 육성단계에서는 외연적인 경영규모를 확대하기 위하여 중점적으로 지원한다. 자립단계에서는 농업경영의 유지·발전을 위하여 내연적인 규모확대를 위한 경영개선의 노력을 중점적으로 지원한다.

第 4 章

委託營農組織의 育成方案

1. 위탁영농의 현황과 실태

가. 위탁영농의 현황

① 위탁영농의 개념

경제의 고도성장과 함께 노동력의 유출에 따른 농가인구의 감소, 농업 노동력의 노령화 및 부녀화로 인한 農業生產性의 저하, 農業勞賃의 상승에 따라, 영농의 효율화를 위해 농기계가 보급되면서 근래에는 委託營農이 일반화되어가고 있다.

委託營農이란 농지 소유자가 경작자에게 영농작업의 일부 또는 전부를 위탁하고 그 대가를 지급하는 형태의 영농방식을 말한다.¹⁾ 이는 農業機械化를 계기로 형성되고, 농업노동력의 유출, 노령화 및 겸업화의 진전이 그것을 촉진하면서, 部分的 農作業委託에서 基幹的 農作業委託으로 발전

1) 농지임대차관리법 제2조의 정의에 의한다.

표 4-1 위탁영농과 임대차의 개념 차이

	위탁영농	임 대 차
정의	농지소유자가 경작자에게 영농작업의 일부 또는 전부를 위탁하고 대가(위탁료)를 지급	농지소유자가 경작자에게 농지를 사용·수익하게 하고 대가(임차료)를 수취
경영수익	농지소유자에게 귀속	임차인에게 귀속
경영권 (경작권)	권리가 없음	임차권이 보장
법적효과	원칙적으로 위탁영농은 농지 소유자의 자영으로 간주(농지 임대차법)	원칙적으로 임차농지는 부재지주 농지로 간주(농지임대차법)

하고, 다시 全作業의 安全委託으로 발전하고 있다. 그리고 간혹 부재지주의 토지에는 完全(經營)委託의 현상도 보인다.

전북 김제 지방의 사례에서 보면 委託이라는 이름하에 완전위탁의 형태로서 貸貸借의 변형과 같은 경우가 발견되고 있으며, 이는 위탁자측의 高借地料의 요구와 耕作權 發生의 위험으로부터 회피하기 위한 위탁자측의 힘이 강하게 반영된 것이다.

이러한 위탁영농 및 위탁영농의 명칭을 가진 임대차는 본질적으로 高額借地料를 특징으로 하는 貸貸借라고 보는 견해도 있다.²⁾ 이와 같은 성격 때문에 혹자는 위탁영농을 再生小作制라고 비난하고 있지만 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 委託營農은 委託者殘餘方式으로 위탁자가 地代 외에 利潤部分까지 수취하고, 貸貸借는 受託者(=借入者)가 地代를 지불한 후의 잉여부분을 수취한다는 점에서 다르다.

그러나 무엇보다도 가장 큰 차이는 經營權의 存在에 의한 것이라 할 수 있다. 즉, 엄격하게 표현하면 임대차는 「農地貸貸借」이며, 위탁영농은 「農作業委託」이 된다. 여기에서도 나타나듯이 임대차는 농지에 대한 사

2) 酒井淳一, 清負耕作の 諸形態と 發展論理, 『現代農業の 經營と經濟』 金澤夏樹 外 共編, 養賢堂, 1975.

용·수익의 권리를 계약하는 것이고, 위탁영농은 농작업의 수행과 그에 상응한 대가를 계약하는 것이다. 따라서 임대차든 위탁영농이든 간에 실제 농사를 짓게 되는 농가의 입장에서 보면 영농에 종사하는 것이지만·작목 또는 품종을 선택하여 수확물의 처리에 이르기까지 농업경영의 전과정에 대한 의사결정권(경영권)이 농가에게 주어지는 것이 임대차이다.

따라서 특히 完全委託과 賃貸借가 농작업의 전과정이라는 점에서는 일치하지만 경영권의 유무로 구분될 수 있을 것이다.

② 위탁영농의 발전과정

농가의 위탁영농이 활성화하기 시작한 것은 農業機械化 시책과 연관시켜 볼 수 있다. 정부는 1976년부터 小農經營에 알맞는 이앙기와 예취기를 일본으로부터 도입하여 농가에 보급키로 하고 1977년도에 22개소, 1978년도에 64개소(收穫機械團地 60개소), 다시 1979년도에는 120개소의 移秧 및 收穫作業機械化 示範團地를 설치하여 기계화영농 시범교육장으로 활용하였다.

당시의 農機械利用組織은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 그 하나는 정부가 지원하는 農協과 農組를 중심으로 한 機械化示範을 겸한 利用組織이고, 다른 하나는 개인 또는 會社形態의 賃作業組織과 몇 개 농가 및 마을단위의 共同所有 利用組織 등 비교적 自生的 성격이 강한 이용조직이다.

정부가 1977년부터 조성 지원해 온 農協, 農組를 중심으로 한 조직은 綜合機械化團地와 營農機械化센터의 2가지 형태가 있다. 종합기계화단지는 1977년 강원도를 시작으로 1980년까지 제주도를 제외한 각 도에 1개소 씩 약 300ha 단위로 조직되었고, 營農機械化 센터는 주로 이앙기, 바인더 또는 콤바인 등 이앙·수확 작업을 중심으로 약 20~50ha 규모로 조성되었다. 이 조직은 1977년에 처음으로 26개소를 조성한 이래 1981년에는 총 382개소에 이르렀다.

자생적이고 비교적 民間組織의 성격이 강한 利用組織은 여러 가지의 형

태 및 명칭으로 도를 중심으로 한 地方行政單位의 지원으로 조직되었는데, 그 형태를 보면 크게 이웃이나 친척으로 구성된 소수 농민 또는 마을 단위로 조직된 共同所有 利用組織과 개인 또는 회사 형태에 의한 作業受·委託組織으로 구분된다.

1980년 農協에서 조사한 내용을 보면 우리 나라 총공동이용조직의 수는 5,337개로서, 類型別로 보면 個人賃作業型이 2,674개(50.1%)로서 가장 많으며, 마을내 共同利用型이 1,126개(21.1%), 農協 및 農組 主導型이 867개(16.2%), 部落單位 共同이 513개로서 9.6%, 기타가 157개로서 3.0%에 이르렀다. 특히 賃作業을 목적으로 한 회사 형태의 作業受·委託組織도 나타나기 시작하였는데, 1979년에 全北 完州地域에 설립된 「全北營農」이 委託營農會社의 효시라 할 수 있으며, 당시 총투자액 48.1백만원 중 7.9백만원은 지방행정기관의 보조, 30.4백만원은 金融支援이었으며, 자기자본은 총투자액의 20%에 해당하는 9.8백만원에 불과하였다.

한편 정부의 農機械 共同利用施策은 1982년부터는 農協이나 農地改良組合 같은 農業機關 중심에서 탈피하여 몇 개의 농가 또는 마을 단위의 農家自生組織을 운영주체로 하는 「새마을 機械化營農團」을 중점 육성하기로 그정책 방향을 전환하였다.

기계화영농단의 조성은 1981년 612개소를 시작으로 1986년까지 총 5,885개소를 지원하였는데, 1987년도부터는 영농단의 지원을 지역 실정에 맞도록 소규모와 대규모로 구분하여 지원하였다. 대규모 기계화영농단은 평야지를 중심으로 경지정리 지역 등 대형 농기계의 기계화 영농기반이 조성된 지역에 있는 10농가 이상이 논 10ha 이상을 조성하도록 하였으며, 소규모 기계화영농단은 중산간부 중심으로 경지정리가 안되고 대형 농기계의 영농기반이 미흡하여 대규모 영농단 설치가 어려운 지역에 있는 5농가 이상이 논 5ha 이상을 갖추도록 하여 조성하였다. 1987년에는 대규모 2,022개소, 소규모 1,154개소로 총 3,176개소를 조성하였고, 이듬해인 1988년에도 계속하여 1988년 말 현재까지 대규모 9,964개소, 소규모 3,163개소로 총 13,127개소의 기계화영농단을 조성하였다.

이렇게 하여 조성된 영농단은 농촌노동력 부족의 해소에 커다란 역할을 수행하여 왔다. 이들은 자체내의 영농작업뿐만 아니라 유휴장비를 노동력이 부족한 농가나 이농한 농가의 경지를 대상으로 受託作業에 활용하였다.

영농단 중에는 수년간의 경험을 통하여 자신감을 얻어 大規模 受託營農으로 발전한 형태도 있고, 처음부터 賃作業을 목적으로 영농단으로 선정된 후 受託作業의 확대를 꾀하여 온 형태도 있다. 이와 함께 영농단으로 선정되지 않고 自生的으로 受託營農을 실시해 온 會社 형태의 受託農家도 가세하여 受託에 의한 영농의 면적 및 작업분야는 점차 증가 추세에 있다.

근래에 들어서는 개인적으로 受託營農을 실시하고 있는 농가 외에도, 농가집단 내지는 면 단위 등 기존의 受託農家들이 연합하여 大規模 受託營農을 실시하는 형태로 점차 大規模의 경향을 보이고 있으며, 會社의 설립도 진행중에 있다.

이렇게 受託營農이 증가하고 있는 이유는 위탁자 및 수탁자 모두에게 유리한 면이 있기 때문이다. 먼저 위탁자의 측면에서 보면 賃貸와는 달리 소유권에 대한 불안이 없으며, 희망대로 농작업이 가능하고, 賃貸收入보다 20~30% 정도의 높은 수익을 올릴 수 있는 이점이 있다.

수탁자의 측면에서 보면, 농산물가격의 상대적 하락 등으로 수익성이 賃借보다 유리하다는 점, 영농비용을 작업 종료시 혹은 수확 종료시 즉시 회수할 수 있다는 점, 농작업의 대규모화 및 공동작업이 가능하여 방제작업시 항공기 등을 이용한 비용절감 및 효율화가 가능하다는 점 외에도 賃貸의 경우와는 달리 災害의 경우에는 委託者와 함께 부담하는 등의 책임부담이 줄어든다는 유리한 측면이 있다.

그런데 作業委託이 대규모화하는 중에도 소규모 수탁농가에 대한 委託도 꾸준히 증가하고 있다. 이는 대규모수탁이 갖지 못하는 편리성을 갖추고 있기 때문이다. 소규모 수탁자에 대한 선호는 그 탄력성으로 인하여 위탁자가 원하는 시기에 맞추어 작업을 수행하여 주고 부분작업의 의뢰에

도 적극적으로 응한다는 점에서 인근 농가로부터 호응을 얻고 있다. 이에 반해 대규모 受託營農에 대해서는 상대적으로 作業料率이 저렴하여 생산비를 절감할 수 있으며, 오랜 경험과 이에 따른 신뢰성 구축으로 작업에 대한 위험부담이 거의 없고, 또한 完全委託이 가능하다는 면에서 많은 호응을 받고 있다.

나. 수도작 대규모 위탁영농 실태

이와 같이 점차 증가하고 있는 위탁영농의 현황을 파악하기 위하여 1990년 5월부터 각지를 현장조사를 통하여 수탁영농의 사례를 발굴하고 그 경영실태를 파악하였으며, 8월에는 총 182개 市·郡 農村指導所를 통하여 전국에 산재해 있는 受託營農의 실태를 파악하였다. 나아가 이 系統調査를 바탕으로 다시 先進受託農家들의 受託營農의 실태와 계획 및 의견을 수렴한 바 있다.

<표 4-2>는 농촌지도소를 통하여 파악된 受託營農의 실태를 그 분포와 작업별 면적으로 집계한 것이다. 여기에서 알 수 있는 바와 같이 전국에

표 4-2 수도작 대규모 수탁농가의 도별 건수 및 작업량*

지역	분포 시군	전수	작업별 규모 (ha)					
			육묘	경운	이앙	방제	수확	건조
경기	14	38	604.2	1,602.0	935.3	461.9	1,0654.5	441.1
강원	2	7	1.3	109.0	55.8	0	68.0	30.4
충북	9	41	455.2	831.5	780.4	177.4	1,042.7	708.3
충남	11	38	867.4	579.3	1,424.2	139.8	557.7	109.6
전북	4	10	145.6	288.6	177.6	11.6	210.8	0
전남	10	62	1,458.0	1,254.6	1,676.3	67.0	1,709.3	67.0
경북	17	68	1,112.7	1,051.6	1,286.5	155.0	737.4	87.0
경남	10	20	259.8	409.3	472.1	75.7	630.6	67.0
합계	77	284	4,904.2	5,585.9	6,808.2	1,088.4	6,022.0	1,450.1

*20ha 이상, 대규모 위탁영농실태 조사결과임.
자료 : KREI, 농촌지도소 계통조사 결과(1990.8).

걸쳐 284개의 농가 및 집단에 의해 대규모 수탁영농이 실시되고 있다. 이를 작업별로 보면 이앙작업이 6,808ha로 가장 많은 면적을 차지하여 수확, 경운작업이 각각 6,022ha, 5,585ha로 그 뒤를 따르고 있다. 이를 다시 지역별로 보면 지역마다 약간의 특성이 있는데, 전남의 경우, 육묘, 경운 이앙, 수확 등의 基幹作業에서 모두 가장 많은 면적을 실시하고 있으며, 충북은 수확 및 건조의 수확작업이 활발히 진행되고 있음을 알 수 있다.

그리고 수탁영농이 활발히 진행되고 있는 지역은 논의 비율이 많은 畠作地帶에 분포하고 있으며, 이 중에서도 특히 발달한 곳은 大都市 近郊의 畠作地帶로 이 지역들은 농촌노동력의 노령화뿐만 아니라 인근 도시에의 취업 및 도시지역 노임의 상승에 따른 노동력의 유출이 활발히 진행되고 있는 지역들이다.

한편 작업에 따라 농가당 수탁규모를 살펴본 것이 <표 4-3>인데, 방제를 제외하고는 모든 작업에 20~30ha를 수탁하고 있는 농가가 가장 많이 분포하고 있으며, 受託營農을 실시하고 있는 농가 284개소 중 이앙작업을

표 4-3 수도작 작업규모별 수탁농가의 분포

단위: 호(%)

	20ha미만	20~30	30~40	40~50	50~60	60~70	70ha이상	합계
육묘	42 (22.6)	83 (44.6)	32 (17.2)	14 (7.5)	6 (3.2)	5 (2.7)	4 (2.1)	186 (100.0)
경운	37 (22.3)	73 (44.0)	27 (16.3)	13 (7.8)	5 (3.0)	4 (2.4)	7 (4.2)	166 (100.0)
이앙	54 (22.3)	111 (45.9)	39 (16.1)	20 (8.3)	6 (2.5)	4 (1.7)	8 (3.3)	242 (1000.0)
방제	18 (45.0)	4 (35.0)	5 (12.5)	—	—	1 (2.5)	2 (5.0)	40 (100.0)
수확	38 (18.6)	92 (45.1)	47 (23.0)	10 (4.9)	5 (2.4)	5 (2.4)	7 (3.4)	204 (100.0)
건조	21 (32.8)	27 (42.2)	13 (20.3)	1 (1.6)	—	—	2 (3.1)	64 (100.0)

자료:<표 4-2>와 동일.

수탁하는 농가가 242개소로 가장 많고, 그 다음이 수확 및 육묘로 각각 204개소, 186개소이다.

그런데 이들 受託農家들은 機械裝備와 같은 여건이나 성향에 따라 각기 다른 유형의 수탁영농을 실시하고 있다. 경북 영천에서와 같이 대형 트랙터를 구입하여 경운작업만을 수탁하는 농가도 있고, 이앙 또는 수확만을 수탁하는 농가도 있다. 또한 이앙작업만을 수탁하다가 점차 육묘까지 확대하여 경운부터 정지, 육묘, 이앙까지 일관작업을 수탁하는 등 점차 受託類型이 변화하고 있다. 그리고 受託營農의 類型이 다른 것은 農業機械의 구비조건 외에 日照量 등의 자연조건과 농약중독의 위험을 회피하려는 성향 등의 要因이 작용하기 때문이다. <표 4-4>에서 보면 전남 지역이 육묘, 경운, 이앙, 수확의 基幹作業의 수탁농가가 많은데 비해 완전수탁 농가가 상대적으로 적은 것은 바로 이와 같은 이유에서이다.

그리하여 지역에 따라서 논둑이나, 물관리, 수확물의 운반 등에서 약간씩 다르긴 하나, 육묘에서 건조까지 일체의 작업을 수탁하는 농가는 총 조사농가 284호 중 11.6%에 해당하는 33호에 불과하다. 이것을 지역에 따라 규모별로 집계한 것이 <표 4-5>로서 60ha 이상을 수탁하는 농가가 1개소 있기는 하나 대부분의 농가가 30ha 이하의 규모를 유지하고 있다. 물론 이 농가들 중에는 완전수탁만을 하는 농가도 있지만 대부분 부분적인 작업수탁도 겸하고 있다.

이와 같이 受託營農의 확산과 完全受託으로의 변화과정은 토지소유 및 경영에 많은 영향을 미치고 있다. 그것은 受託農家の 수익성뿐만 아니라 委託農家에게도 經濟的 誘因이 있기 때문이다. 수탁농가는 기계화작업을 통하여 勞動生產性을 높이고 유휴장비를 이용하여 기계의 감가상각비를 충당하게 되며, 또한 위탁농가는 기존의 임대차보다 저렴한 대가를 지불하고 경영할 수 있게 된 것이다.

<표 4-6>은 전국의 수탁농가들의 完全受託作業에 대한 作業受託料率을 지역적으로 나타낸 것이다. 물론 이것은 지역에 따라서 논둑 관리, 물 관리, 운반 등 여러 가지 면에서 약간씩의 차이가 있어서 모두 같은 조건

표 4-4 수도작 완전수탁의 건수 및 면적

지역	육묘+경운+이앙+수확		방제제외		건조제외		완전수탁	
	건수	면적(ha)	건수	면적	건수	면적	건수	면적
경기	18	465.2	14	319.2	11	269.2	9	243.3
강원	0	0	0	0	0	0	0	0
충북	8	192.3	5	132.3	5	132.3	5	132.2
충남	5	156.3	3	74.0	3	74.0	3	74.0
전북	1	48.0	0	0	0	0	0	0
전남	33	1103.0	4	87.0	3	67.0	2	40.0
경북	15	197.3	13	105.3	14	152.3	13	105.3
경남	6	165.3	2	31.3	3	100.3	1	31.3
합계	86	2,327.4	41	749.1	39	795.1	33	626.2

자료:〈표 4-2〉와 동일.

표 4-5 수도작 완전수탁¹⁾의 규모별 분포²⁾

지 역	20ha미만	20~29	30~39	40~49	50~59	60ha이상	단위 : 호수	
							호수계	평균면적
경 기	2	6				1	9	26.4ha
강 원							—	—
충 북	1	1	3				5	26.5
충 남	2	1					3	13.6
전 북							—	—
전 남		2					2	20.0
경 북	11	2					13	7.2
경 남	1						1	6.7
합 계	17	12	3			1	33	16.7

1) 완전수탁=육묘+경운+이앙+방제+수확+건조.

2) 이 수치는 1990년 8월 현재임.

이라고 할 수는 없지만 육묘에서 건조에 이르는 모든 작업에 대해 수탁농가들이 요구한 수탁요금이다. 이 수탁요금이 주도적인 수탁농가에 의해

표 4-6 수도작 완전수탁요금의 지역적 분포

단위: 호수, 원

지역	10만미만	10~12	12~14	14~16	16~18	18~20	20이상	최저	최고	평균
경기	1	1	1	1		1	1	90,000	230,000	148,142
강원										
충북	1			2	1		1	95,000	202,000	154,400
충남	2	4		1			1	82,000	250,000	126,560
전북										225,000*
전남							1			200,000
경북	2	4		--		2		82,000	240,000	130,390
경남		1								109,500
합계	6	10	1	4	3	1	5	82,000	250,000	143,322

* 선불 임차료로서 기존의 先賭只형식의 임대차 관행을 위탁이란 이름하에 시행하고 있다.

표 4-7 지역별 수도작 수·위탁 관행

구분	품종선택	직업시기	비료투입	농약살포	수탁료결정	재해시책임부담
경기	위탁자	적기영농	위탁자결정	수탁자결정	수탁자결정	천재지변제외
강원	위탁자	적기영농	수탁자	지역별차등	지역관행	공동책임
충북	위탁자	수탁농간협의	지역관행	위탁자	협의	천재지변제외
충남	영농회 및위탁자	적기영농	농가별	위탁자	마을위원회 결정	천재지변제외
전북	위탁자	적기영농	협의	협의	협의	천재지변제외
전남	수탁자 지역공동	적기영농	협의	회장대로 개별차등	지역관행	천재지변제외
경북	위탁자	적기영농	위탁자		협의	이앙이후는 위탁자책임
경남	공동	적기영농	위탁자	위탁자	수탁자결정	천재지변제외

자료: 선진 수탁농가의 영농실태 및 의향조사결과(1990. 10).

결정되거나 수탁자간에 합의를 통해 결정하는 방법, 또는 마을회의에서 수·위탁자간에 합의를 하는 방법 등 결정방식에 따라 作業料率은 크게

다르게 나타나고 있다. 또한 위탁자와 수탁자간의 수요와 공급에 따라 지역적으로 다르고, 또한 경지정리 등의 기반정비 여하에 따라 다르다. 이러한 격차에도 불구하고 기존의 임대차에 의한 임대료 수입보다는 유리하다는 측면에서 위탁하려는 농가는 계속 증가하고 있다.

다음은 수탁영농에 종사하는 농가들을 통하여 그 수탁관행을 조사한 것으로 <표 4-7>을 보면 품종 선택은 대부분 위탁농가가 원하는 품종을 파종하고, 지역에 따라서는 작업 및 관리의 효율화를 위하여 수탁자가 권유하는 품종을 선택하기도 한다. 그리고 비료나 농약 살포는 위탁농가가 직접 시행하는 경우도 많으며, 수탁자가 하는 경우는 보통의 관행에 따르며, 병충해가 심하여 투입이 증가하는 경우에는 관행 이상의 재료 및 노임부분을 추가로 청구한다. 또한 수탁료의 결정도 지역마다 각기 다른데, 보통은 지역 관행에 따라 수위탁자간에 합의를 하고 마을 위원회라는 기구에서 결정하기도 하고, 어떤 곳은 수탁자간에 합의를 하여 위탁자에게 청구하는 방식으로 시행되고 있다. 그리고 수탁자간에 경합이 생길 경우 수탁요금을 할인해 주어 작업량을 확보하기보다는 수탁자간에 합의를 보거나 기계의 수명을 고려하여 개의치 않는 것으로 조사결과 나타났다. 그리고 水稻作의 재배기술의 발달로 근래에는 거의 재해를 입은 경우는 없는 것으로 나타났으나 수탁영농의 초기에는 육묘의 실패로 인하여 수탁자가 보상해 주는 경우도 빈번하였다고 한다. 실제로 이앙 이후의 재해는 수탁자에 의한 실수보다는 천재지변에 의한 것이고, 이에 대해서는 대부분 수탁자의 책임이 면제되는 것으로 하고 있다.

한편 수탁농가의 고객이라고 할 수 있는 위탁자들은 대부분이 노동력이 고령화한 농가이거나 농외에 취업한 재촌지주인 것으로 나타났다. <표 4-8>은 위탁자들의 거주 및 위탁 이유를 수탁농가를 통해 얻은 자료를 집계한 것이다. 이를 보면 위탁자의 수는 고령화로 인하여 노동력이 부족한 농가가 63.0%로 가장 많고, 농외취업한 재촌지주, 매입을 한 후 위탁한 부채지주, 그리고 상속받거나, 이농한 부채지주의 순으로 나타났다. 또한 위탁면적을 보면 역시 같은 순서로 노령농가의 비율이 가장 높았는데, 이

표 4-8 수도작 위탁자의 성격 분포*

단위:호, %, 평

지역	재 촌 지 주				부 재 지 주			
	농외취업		노령농가		매 입		상속·이농	
	호수	면적(평)	호수	면적	호수	면적	호수	면적
경기	11	55,000	11	129,000	16	10,000	2	14,000
강원	1	2,400	13	248,600	2	16,000	0	0
충북	40	114,700	57	66,000	0	0	8	29,000
충남	50	80,000	282	187,600	0	0	0	0
전북	8	24,000	12	18,000	0	0	1	40,000
전남	30	112,000	45	20,400	5	30,000	5	30,000
경북	136	283,000	372	598,000	58	115,000	41	68,500
경남	126	228,000	132	133,000	4	—	0	0
계	402	899,100	924	1,584,200	85	261,000	57	145,500
호수비율(%)		27.4		63.0		5.7		3.9
면적비율(%)		31.1		54.8		9.0		5.0
면적/호수(%)		1,714		2,237		3,144		2,552

*전체 호수 1,468호, 면적 963ha에 대한 것임.

자료:〈표 4-7〉과 동일.

를 다시 1호당 위탁면적으로 보면 매입을 한 후 위탁한 자가 3,144평으로 위탁면적이 가장 많으며, 상속·이농자, 노령농가, 농외취업자 순으로 각각 2,552평, 2,237평, 1,714평으로 나타났다.

2. 위탁영농조직의 제도적 체계

가. 법인조직 성립 및 발전의 배경

앞에서 검토한 바와 같이 최근에 수도작경영에서 대규모 위탁영농이 성립 발전하는 과정에 있음을 지적하였으나, 그 중에서도 法人集團經營에

대한 관심이 높아지고 또한 그 사례가 증가하고 있다. 이러한 배경으로는 첫째, 수도작의 전통적인 경영형태인 개별농가 단위의 家族經營과 비교하여 농가가 영농을 조직화함으로써 規模의 經濟性을 실현하려는 노력이 증대하고 있는 점, 둘째, 수도작에서 농기계의 확대 보급에 따른 作業能力의 확대 및 機械化 一貫作業 體系가 성립되고 있다는 점, 셋째로 농가의 高齡化·婦女子化에 따라서 이양·수확 등 노동 페크에 대응하기 위한 노동력의 절대 부족 현상이 심화되고 있는 점, 넷째로 부문 조직의 專門化利益을 추구하는 농가에서 수도작 경영을 따로 떼어 수도작 전문경영에게 위탁하는 경향이 증가하고 있는 점 등을 들 수 있다.³⁾

이러한 農作業 受·委託의 증가와 農業機械化의 추세에 따라서 정부는 지난 1990년 4월 「농어촌발전특별조치법」을 제정하고, 위탁영농을 제도적으로 수용하여 육성시키기 위한 委託營農會社 설립의 근거를 마련한 바 있다.⁴⁾ 이에 의하면 회사의 설립 자격은 경작농지 소재지에 거주하고 3년 이상 영농에 종사한 자로 한정하며, 소정의 절차를 통하여 회사의 설립등기를 하고 30일 이내에 그 사실을 시·군에 신고하도록 하고 있다.

위탁영농회사는 회사법인의 형태로서 주식회사, 합명회사, 합자회사, 유한회사 등 상법에서 규정하는 회사와 같은 범주에 속하게 된다. 또한 그 사업 내용으로는 농지임대차 계약에 의한 농업경영, 위탁에 의한 농작업 대행, 관계시설의 운영, 농기계 및 장비의 임대, 기타 필요한 사업을 할 수 있도록 하고 있다.

나. 회사 설립의 동향

賃作業을 목적으로 하여 1979년에 全北 完州地域에 전국 최초로 설립된 全北營農이라는 위탁영농회사는 투자액의 80%에 해당하는 응자금 및 보

3) 이 점에 대해서는 안준섭의 조사결과에서도 유사한 경향을 지적하고 있다. 安俊燮, “米作農家の 農作業 受·委託實態에 관한 考察”, 「農協調查月報」, 1989. 6.

4) 농어촌발전특별조치법 제7조 및 동법 시행규칙 제13조의 규정.

조금의 지원이 있었음에도 불구하고, 여전히 미성숙으로 인한 수지악화의 누적으로 결국 문을 닫고 말았다.

그 후 1981년부터 지원·육성된 기계화영농단은 자체영농 외에 유휴장비를 이용하여 수탁영농을 실시하였다. 더구나 1980년대 중반 이후 농촌의 노동력부족 현상의 심화는 수탁영농의 기반을 공고하게 하였으며, 최근에 들어서면서 회사 형태의 委託營農組織이 급속히 증가하고 있다.

1990년 8월에는 경남 의창군 대산면에 P씨를 비롯한 농민후계자 8명이 모여 '대산 위탁영농센타'라는 위탁영농회사를 설립하였는데, 이들은 농토와 농기계를 담보로 웅자를 받아 8명이 1,750만원씩 출자하여, 1억 4천만원을 자본금으로 출발하였다. 이 회사는 일단 벼농사에 전념하기로 하고 기존의 영농단보다 작업료를 저렴하게 책정하여 수탁작업을 시행하고 있으며, 연차적으로 자본금을 증자하여 추가장비가 갖추어지면 벼농사뿐만 아니라 객토 및 경지정리사업에까지 업무영역을 확보하고, 활동 지역도 인근면으로까지 확대할 계획으로 있다.

충북 옥천에서는 농민후계자, 4H출신 30여명은 '옥천 농업진흥주식회사'라는 명칭의 위탁영농회사를 설립하기로 하여 1990년 8월에 회사설립 추진위원회를 구성하였고, 설립에 필요한 소요자금은 농민주식을 공모하여 현금 및 현물 형태로 기금을 조성하고 있는 중이다.

위탁영농회사를 설립하는 사람들은 뜻맞는 이웃끼리 기존의 기계장비와 대형농기계를 신규도입하여 소규모의 회사를 설립하는 사람도 있고, 기존의 기계화영농단이 연합하여 대규모로 회사를 설립하거나, 지역 단위 전체를 커버할 수 있는 대단위 위탁영농회사를 설립하는 사례들이 속출하고 있다.

또한 1990년 10월의 농촌경제연구원의 설문조사에 의하면, 수탁영농을 실시하고 있는 농가들 중에 위탁영농회사의 설립 의향을 묻는 질문에 응답한 27명 중 23명이 설립하겠다는 의사를 표시한 바 있어, 앞으로 위탁영농회사의 설립은 급속히 증가할 것으로 전망된다.

아래에서는 회사설립중이거나, 설립·운영중인 위탁영농회사들을 규모

및 성격에 따라 3가지 유형으로 나누어 살펴봄으로써 회사육성의 방안에 대한 시사를 얻고자 한다.

① 소규모 회사 : 충북 중원군 K 농가의 사례

K농가는 1990년 현재 37세로, 1977년까지는 상속받은 밭 1,700평으로 가난한 생활을 유지하여오다 임작업 등을 통하여 축적한 자금으로 1985년에는 논 8,700평, 밭 300평의 규모로 성장하였다. 1987년 기계화영농단으로 선정된 후, 영농여건이 비슷한 동료와 함께 2인 공동으로 수확부터 수탁업무를 시작하여 1988년에 10ha의 논을 수탁받아 성공적으로 영농하였다. 이의 성공으로 1989년에는 32ha로, 1990년에는 42ha로 그 규모를 늘려 성공적으로 수탁경영을 유지하고 있다.

이 농가가 보유하고 있는 農機械를 보면 이앙기 3대, 콤바인 2대, 트랙터 1대, 전조기 2대, 경운기 2대, 분무기 2대, 그리고 육묘상자 12,000개로, 경영자 2인이 직접 농기계를 조작하고, 농번기에는 기계조작자를 일시적으로 고용하여 운영하며, 모자라는 장비는 임차하여 사용하고 있다.

이들은 노동력 및 경영비 절감을 위하여 끊임없이 기술개발 등에 노력해왔으며, 경험과 신뢰를 바탕으로 계속 경영을 확대하고 있다. 1990년 현재 위탁농가 54호 중 5호는 서면계약, 그리고 나머지 49호와는 구두계약을 통해 사전에 계획을 세워 완전수탁을 실시하고 여유가 있을 때는 부분 수탁도 병행하고 있다.

위탁자들과의 계약조건을 살펴보면, 품종은 위탁자가 결정하고, 시비량은 통상의 관행대로, 방제는 3회 기준으로 실시하되 추가방제는 위탁자
• 가 부담하기로 하며, 재해 등으로 인한 수확량 감소시 수탁자에게는 책임이 없음을 명시하고 있다.

1990년도의 수탁실적은 <표 4-9>에 나타나 있는데, 이는 1989년도에 비해 8ha 이상 증가한 것으로 1989년도에 2유형에 속했던 위탁자들도 1990년에는 1유형의 완전위탁으로 전환한 것이다.

수탁경지는 거주지 마을 및 면내뿐만 아니라 16km나 떨어진 인근면에

표 4-9 중원군 사례농가의 수도작 수탁실적, 1990

구 분	단가(200평)	상자수	본답이양면적	위탁농가수
합 계		14,000(개)	40ha	54호
완전 위탁	1유형 ¹⁾	135,000원	5,900	19.7
	2유형 ²⁾	130,000	2,700	9.0
	3유형 ³⁾	80,000	2,400	8.0
부분위탁(육묘)	24,000	1,000	3.3	8

1) 육묘에서 수확, 건조까지 완전위탁.

2) 물 관리 제외.

3) 본답 관리 제외.

위치해 있으며, 위탁자는 마을내에 거주하다 이농한 자 3호, 마을내의 노령농가 7호, 면내의 상인 및 공장취업자 13호, 인근면의 공장취업자 및 공무원 등으로 구성되어 있다.

이와 같이 수년간의 경험과 신뢰 구축을 발판으로 K농가는 위탁영농회사의 설립을 구상하고 있는데 그 내용을 보면, 완전위탁 50ha를 기준으로 하여, 노동력은 경영자 2명, 상시고용 5명, 일시고용 약간명을 필요로 하며, 농기계는 트랙터(50HP) 1대, 콤바인(대형·소형) 각 1대씩, 이앙기(승용 6조) 1대, 관리기(논두렁 관리) 1대, 스피드 스프레이어 1대, 건조기(70가마용) 2대, 그리고 육묘상자 14,000개를 갖추고, 경영주의 보수는 연간 3,000만원 정도로 추정하고 있다.

② 대규모 회사 : 충남 예산군 S회사의 사례

S회사는 1990년 3월 예산군 삽교읍에 임대사무실을 내고 P씨 등 농민후계자 14명이 개인이 소유하고 있던 농기계를 현물로 출자하여 ‘삽교 위탁영농회사’라는 명칭으로 설립되었다.

출범시 농기계는 트랙터 9대, 경운기 15대, 이앙기 10대, 콤바인 10대 등으로 시작하여 현재 트랙터 80HP 2대 및 35HP 6대, 이앙기 6조 6대 및 4조 4대, 콤바인 2조 7대 및 3조 2대, 육묘상자 55,000개, 그리고 건조장

을 신축키로 하고 추진중이며, 1992년까지는 간이 도정공장 운영과 면 단위 위탁영농 사무실을 개설하여 점진적인 사업의 확대를 모색하고 있다. 이 외에도 소규모 관개시설 위탁관리 및 농기계 장비 대여, 농기계 수리 센터 운영 등을 추진키로 하였다.

회사의 운영은 현재 임원들이 격일제로 근무하면서 위탁영농의 접수와 상담을 담당하고 있으며, 조직은 작업종류에 따라 육묘이양반, 경운정지반, 방제반, 수확반으로 편성하고 있는데, 수도작뿐만 아니라 전작, 과수 등 작업 내용이 다양하다.

작업료는 작업료 조정위원회에서 결정하는데, 위원회의 구성은 회장, 부회장, 읍사무소 산업계장, 단협의 영농부장, 농촌지도소 지도계장, 이장대표, 독농가 1인, 새마을지도자 협의회장으로 구성되어 있으며, 그 料率은 본래의 취지에 맞게 기존의 영농단의 작업료보다 낮게 책정한다. <표 4-10>은 이 회사의 10a당 작업별 위탁수수료를 나타낸 것이다.

수탁료의 수납 방식은 이양시기에 계약금을 수납하고, 이양 완료 후에 비용을 완불하며, 작업 단계별로 작업료를 부분 징수하거나 전작업을 완료하여 위탁농가가 수확물을 출하한 후에 출하대금으로 일괄 정산하는데, 정부수매 대상 작목에 대해서는 수확 후 수매자금으로 완납하는 것을 원

표 4-10 예산군 사례농가의 10a당 위탁수수료, 1990

단위: 원

구분	작업별	작업요율
수도작	이양	9,000
	경운	9,000
	정지	10,500
	수확	24,000
	전부위탁(육묘포함)	75,000
전작	정지	7,500
	평정지	9,000
	정지 및 배토작업	12,000
	심경 및 배토작업	15,000

표 4-11 예산군 위탁농가의 수도작 1ha당 생산비 예시

작업 내용	금액	작업 내용	금액
논갈이 1회	35,000	이앙	75,000
논갈이 2회	35,000	뜯모 손질	50,000
정지 작업	35,000	제초제	75,000
상토준비(40kg) : 육묘상자	30,000	1화기 살충제	30,000
벼종자 침종(45kg)	40,000	살충제 도열병(농약+노동력)	30,000
종자소독약(10병)	10,000	문고병 살충제	30,000
최아관리비(2명), 2일간	20,000	2화기(문고병용)	30,000
치상파종(2명), 1인당 200개	20,000	목도열(빔 수화제)	50,000
묘판설치(2명)	20,000	멸구약 분제	20,000
할죽준비(100개)	5,000	수확	200,000
비닐 설치	4,000	운반비	30,000
묘판관리(4)	40,000	기타비용	200,000
환기(4)	40,000	(소계)	820,000
비닐 벗기기	40,000		
소독	10,000	비용합계(A)	1,269,000
기비(복비 15포)	65,000	조수익(B)*	4,380,000
(소계)	449,000	순수익 : (B-A)	3,111,000

*조수익은 정곡 4,800kg/ha를 가정한 것임.

칙으로 하고 있다.

1990년도 수탁실적을 보면 위탁농가 150호, 총위탁면적 563ha 중, 20호의 60ha는 완전 위탁받았고 나머지 500여ha에 대해서는 경운, 정지, 이앙, 수확 등 基幹作業에 대한 수탁을 실시하였다.

위와 같이 회사를 운영함으로써 위탁농가들에게 기존의 임대차보다 월등히 낮은 비용으로 영농을 가능하게 하였는데, <표 4-11>에서 보는 바와 같이 위탁농가는 수익의 70% 이상을 차지할 수 있게 되었다.

[3] 지역단위 위탁영농조직 : 경기도 남양주군 화도면 사례

이 위탁영농조직은 1990년 농촌의 노동력 부족과 노임 상승으로 비롯되는 생산비 과다 현상을 해소하고 적기 영농을 추진하여 농가소득 증대를 도모하고자 면내의 농민후계자 25명, 농촌지도자 5명으로 총 30명이 결성하여 ‘새마을 협업 영농대행 단’이라는 명칭으로 출발하였다.

출범시 농기계는 구성원이 기존에 보유하고 있던 트랙터 8대, 이앙기 8대, 콤바인 5대, 방제기 6대, 양수기 20대, 전조기 3대, 트럭 4대로 총 자산 평가액 245,680千원에 달하는데, 이를 이용하여 수도작뿐만 아니라 밭 농사의 경운 및 로타리, 그리고 엔실레이지까지 작업 영역을 확보하고 있으며 점차 객토, 농지정리 및 보수를 실시하는 등 사업을 확대해 갈 계획이다. 그리고 작업의 활동범위도 우선적으로 면내의 농가를 대상으로 하며, 연차적으로 영역을 넓혀 타읍면으로 확대추진하고, 앞으로 기업영농 단으로의 발전을 모색하고 있다.

이 조직의 운영은 회장, 부회장, 총무, 감사, 그리고 기능에 따라 작업반장, 정비반장을 각각 1인씩 두고 있으며, 운영위원 8인을 두어 운영상의 의사결정을 하게 하고 있다.

작업료는 매년초에 이장회의시 협의하여 결정하며, 그 수입은 대행 단장의 명의로 입·출금을 관리하며, 운영기금으로 수입의 4%를 적립하고 잔여금은 기종별 작업량에 따라 배분, 결산한다.

〈표 4-12〉는 이장회의에서 결정한 위탁요금을 표시한 것인데, 이는 언제나 고정적인 것은 아니고, 농지 여건에 따라 위탁료가 가감될 수 있으며, 농지합담 및 암석 제거, 논밭두렁 보수, 객토 등은 지역 여건에 따라

표 4-12 남양주군 사례 농가의 평당 위탁수수료, 1990

논 · 밭농 사(원/ 평)					기 타		
경운	로타리	이앙	방제	예취탈곡	엔실레이지 (원/평)	퇴비운반 로타리작업(1일)	전조 (원/60kg)
40	40	60	25	120	400	100,000	1,350

표 4-13 남양주군 사례 농가의 수·위탁 실적과 소득 추정

구분	작업별	농가수	면적	단가	소득금액
논농사	경운작업	157	186ha	40원	22,320천 원
	로타리작업	157	186	40	22,320
	이앙	26	20	60	3,000
	병충해방제(4회)	29	120	1회 25	9,000
	예취탈곡	42	30	120	10,800
	건조	42	30	1,350	121,500
밭농사	소계	453	572		188,940
	경운작업	47	60	40	7,200
	로타리작업	47	60	40	7,200
	담근먹이충전	28	30	400	36,000
총 계	소계	122	150		50,400
		575	722		239,340

조정 결정한다.

〈표 4-13〉은 이 조직의 수위탁 실적과 소득을 추정한 것인데, 그 결과 수도작의 경우 기존의 영농방식보다 대행 단에 의한 영농방식이 10a당 27,000원정도 절감하게 되어 위탁농가의 소득증대에 기여하였다.

3. 위탁영농조직의 지원방안

가. 대규모 수도작 위탁경영의 성립 배경

최근 수도작경영에서의 技術進步는 규모의 경제성을 실현할 수 있는 요인으로 크게 작용하고 있다. 그 결과 수도작경영의 營農可能規模를 현저하게 증대시키고 大規模 水稻作經營이 성립 발전하기 위한 기술적인 가능성을 형성시켜 왔다. 특히 機械化 一貫體系는 수도작의 성력화는 물론 생

산비 절감의 측면에서도 관심이 주목된다. 특히 농기계의 작업능력을 결합한 복수의 機械體系와 전업노동력(오퍼레이터)을 가지고 각각 하나의 작업단위로서 동시 병렬적인 작업을 수행하는 영농조직이 활성화되고 있다. 물론 이들은 법인이 아닌 任意集團經營의 형태를 띠고 있다. 이들이 하나의 농업경영 단위로서 성립발전하는 배경에는 最小適正規模를 가진 작업단위가 결합함으로써 다음과 같은 이익이 발생하기 때문이다.

① 작업량이 크게 확대됨에 따라서 보다 대규모·고성능의 기계 및 시설을 도입하여 생산비를 절감하는 이익

② 다양한 포장조건에 대응하기 위한 전용작업기의 보유, 기계 고장에 의한 적기 작업의 곤란을 피하기 위한 예비적 기계의 보유, 경영면적과 수탁기계작업의 변동에 대응한 잉여능력을 지닌 기계의 보유 등 기계의 잉여능력을 절약함으로써 발생하는 생산비 절감의 이익

③ 작업단위 간의 분업 및 협업에 의한 작업능률 향상으로 발생하는 생산비 절감의 이익

④ 기계 및 시설을 보관 유지하기 위한 시설이나 정비사의 보유를 절약함으로써 얻어지는 비용 절감의 이익

이렇게 작업단위의 결합으로 발생하는 이익은 기계·설비의 최소 적정 규모를 초과한 대규모 경영을 가능하게 하며, 다른 한편으로는 생산자재 등의 대량구입에 의한 이익과 생산물의 대량판매에 의한 이익을 향유할 수 있는 가능성도 증대시킨다.

그러나 作業單位의 結合이 진행되면 될수록 요소 조달면에서의 비효율이나 경영관리면에서 비효율이 발생하게 된다. 결국 이러한 영농조직의 기술적 측면과 관리적 측면을 동시에 고려한 적정규모의 실현이 과제이나 여기서는 그 이상 논하지 못한다. 참고로 농기계의 작업단위에 대한 적정 규모를 손익분기점 분석, 소득균형 및 이윤균형 규모 등으로 나누어 분석한 기존의 연구결과를 <표 4-14>에서 정리하였다. 기계의 결합에 의한 적정작업 규모는 최대 작업단위의 기종과 능력을 가정하여 이와 결합할 수 있는 기종과 능력을 시산할 수 있을 것이다.

표 4-14 농기계의 적정 작업규모 시산

단위:ha

구 분	트 랙 터		이양기	콤 바 인		건조기
	20마력급	30마력급	4조식	2조식	3조식	
손익분기 규 모	무보조시 50%보조시	9.9 5.0	11.6 5.8	2.2 1.1	6.3 3.2	7.7 3.9
소득기준 수지균형 규 모	무보조시 50%보조시	25.4 12.7	31.2 15.6	3.5 1.8	8.2 4.1	11.9 5.9
이윤기준 수지균형 규 모	무보조시 50%보조시	39.6 19.8	40.2 20.1	8.1 4.1	12.9 6.5	18.3 9.2
이 용 면 적		28.2	28.4	12.8	22.2	22.6

자료 : 강정일외, 「기계화 영농단의 효율적인 관리 및 육성방안」, KREI, 1990

일본의 사례조사 결과에 의하면⁵⁾, 기계결합에 의한 수도작의 적정규모는 기종에 따라서 다양하지만, 평균적으로 볼 때 最小適正規模는 15ha 정도로써 이 경우의 수도작 단위면적당 생산비는 전국의 최저생산비 계층(평균 면적 4.5ha)수준보다 약20~30% 절감되고 있음을 지적하고 있다.

나. 위탁영농회사 육성의 체계

위탁영농회사는 농어촌발전특별조치법 제7조 및 동법 시행규칙 제13조에 의하여 설립되는 상법 상의 법인이 된다. 따라서 회사는 상법에 의한 합명회사, 합자회사, 유한회사, 주식회사 등의 형태 중에서 알맞게 조직할 수 있다. 또한 회사의 성격은 농어촌발전특별조치법에서 명시하는 바와 같이 농업경영 및 농작업의 수탁대행 조직이 된다. 회사는 사무소 소재지와 동일한 시·군에 거주하면서 3년 이상 농업을 경영하거나 농업에 종사하고 있는 농민으로 조직되어야 함을 명시하고 있다(농어촌발전특별조치법 시행규칙 제6조).

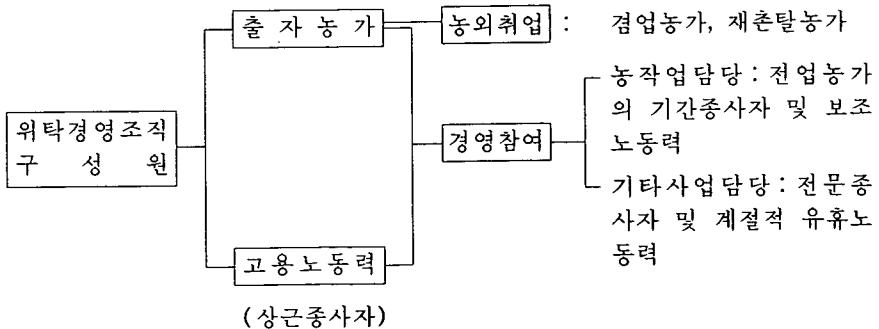
5) 全國農業協同組合中央會偏, 「ここまできた低コスト稻作」, 富民協會, 1983.

이러한 제도적 장치에 따라서 금년에 위탁영농회사의 설립이 태동하기 시작하고 있으며, 그 몇가지 사례는 앞절에서 살펴본 바와 같다. 특히 농촌의 노동력 부족 및 고령화 추세라는 위탁 측면의 요청과 농기계의 운용 효율 증대(적정 작업단위 실현) 및 대규모 영농의 유리성이라는 수탁 측면의 이해가 상호부합되어 대규모 수도작 위탁영농조직이 탄생하고 있다. 그러나 이들 영농조직의 구성원이나 동기를 살펴보면 기존의 機械化營農團 지원사업으로 농기계를 구입한 농가, 특히 영농후계자를 중심으로 몇 사람이 협력하여 농기계를 보유하고 있지 않은 농가의 농작업을 대행하여 주고 있는 것이 고작이다. 아직 설립된지 얼마 되지 않는 受託經營이 앞으로 어떻게 발전할 것인가가 기대되지만, 현재로서는 경영의 안정을 이룩하고 있지 못한 것이 사실이다.

회사로서 성립하고 발전하기 위해서는 앞으로 겸토한 바와 같이 수탁규모의 확보와 작업시기 이외의 유휴노동력 활용이 문제이기 때문이다.

수탁경영으로서의 受託營農會社가 안정되게 발전하기 위해서는 먼저 受託作業의 안정적인 확보가 선결되어야 한다. 물론 이를 위해서는 작업을 담당하는 오퍼레이터가 스스로 작업량을 확보할 수도 있다. 그러나 이러한 방법은 위탁자의 사정에 따라서 변동될 수 있으며, 작업규모는 유동

그림 4-1 위탁영농조직의 성립과 취업분화 방향



적일 수 밖에 없다. 회사로서 안정되기 위해서는 어느 정도의 작업규모는 고정적으로 확보하고 여기에 유동적인 작업량을 추가하는 것이 바람직하다. 곧 경영의 계속성(going concern)을 확보하는 것이다.

固定的인 受託規模를 유지하고 常勤人力의 勞動不均衡을 해소하기 위한 방법으로 <그림 4-1>과 같이 조직 구성과 구성원의 취업분화를 모식적으로 나타낼 수 있다. 먼저 회사의 구성원은 출자자와 운영자(또는 경영자)집단으로 나눌 수 있겠으나 出資는 고정적인 작업규모를 확보하기 위하여 전업농가, 겸업농가, 재촌탈농가(또는 예정농가) 등으로 폭넓게 구성한다. 각 농가가 농지를 출자하는 것은 아니지만 자본을 조금씩이라도 출자하여 회사의 구성원이 됨으로써 이들 농가가 보유하고 있는 농지는 회사의 고정적인 수확작업규모로 확보할 수 있다. 기존의 위탁농가가 단순한 위탁자가 아니라 회사 설립에 참여하게 함으로써 얻을 수 있는 경제적·비경제적 요소를 공유하게 하는 것이다.

이들 구성원은 직접 회사 경영에 참여하느냐 아니면 농외취업을 하느냐로 나뉘어진다. 다만 농외취업은 기존의 겸업농가 및 재촌탈농가와 같이 조직의 구성원으로서의 의미를 가지며, 회사가 농외취업을 유도하는 것은 아니다.

회사 경영에 참여하는 구성원은 적정한 勞動報酬를 향유하여야 하며, 이를 위해서는 취업분화가 이루어져야 한다. 즉, 적정한 노동보수가 보장되는 회사의 경영규모(수탁규모)는 농기계와 노동력의 결합관계가 따라서 정해지기 때문이다. 더욱이 농기계와 기계운전자 및 보조노동력이 적정하게 결합되더라도 농작업에서는 작업 피크기의 노동력 조정 및 농한기의 유휴노동력 활용이 문제가 된다. 따라서 기계운전을 하는 오퍼레이터는 전업농가의 기간노동력으로 하되 회사의 사업영역을 확장하여 농작업 이외의 부문도 담당할 수 있게 하여야 한다. 농어촌발전특별조치법에서는 영농회사의 사업으로 농업경영 및 농작업의 대행 이외에 소규모 관개시설의 위탁관리, 농기계 및 장비의 임대, 기타 필요한 사업 등을 규정하고 있으나, 회사의 여전과 지역 설정에 따라서 회사의 구성원에 대한 就業分化

가 가능하도록 사업영역에 유연성을 부여하여야 할 것이다. 최소한 회사에 상근하여야 하는 기계운전자 및 보조노동력을 활용하여 수익을 얻을 수 있는 정도의 사업은 인정되어야 한다. 예를 들면 회사가 숙련된 기계운전자를 보유하게 되는 만큼 이들의 역량을 활용한 농기계 판매 알선이나 정비·수리도 가능할 것이다. 이러한 측면은 회사 내부에서도 경영의 존립과 영속성이라는 점에서 스스로 노력하여야 할 과제이다.

위탁영농회사는 법인으로서 갖는 유리성이 있으며 농가에게 부여되는 각종 세제적 혜택이 주어져야 하지만, 그밖에 農家의 組織으로서 지역의 자원을 공동으로 관리하는 소규모 지역농업주체로서의 역할이 기대된다. 범에서 부여한 소규모 수리시설의 관리 뿐만 아니라 농가단위로는 불가능한 농업생산기반의 정비·개발도 가능하기 때문이다. 이러한 지역자원 관리에 대해서도 사업비를 보조하는 등 정책적인 지원이 요청된다. 위탁영농회사는 토지를 보유할 수 없지만 노동력, 자본, 그리고 기술을 가진 농업경영의 새로운 형태로 육성되어야 할 것이다.

第 5 章

營農組合의 育成方案

1. 영농조합의 제도적 체계

가. 협업경영의 경영형태론적 의의

제2장에서 영농조직의 필요성과 의의에 대하여 약간 검토하였다. 家族經營과 營農組織과의 관계는 시각에 따라서 약간의 차이가 있지만, 일반적으로 가족경영이 분화되는 과정에서 출현하는 새로운 경영형태가 統合型 營農組織(협업경영)이라는 인식에는 차이가 없다.

가족경영은 경영이 보유하는 가족노동력, 토지, 자금의 제한이 있기 때문에 스스로 발전하는데도 한계가 있다. 그 한계를 극복하기 위하여 농업 경영의 제반 과정에서 다양한 공동·협력 관계를 맺게 되는 것이다. 이러한 조직은 어느 것이든지 가족경영의 유지와 존속, 그리고 소득 향상을 위한 목적으로 형성된다.

통합형 영농조직인 協業經營도 이러한 범주에서 성립한다. 즉, 생산력의 고도화에 대응하고 대규모 생산의 유리성을 발휘하기 위하여 종래 개별적으로 운영되어 온 가족경영이 합동하여 각각 보유하는 노동력, 토지,

자본 등의 생산요소를 하나로 결합시킨 새로운 형태의 經營體를 창출하는 것이다.

이러한 협업경영(또는 공동경영)에는 全面協業과 部分協業의 2가지 형태가 있다. 전자는 구성원인 개별경영이 해체하여 농업생산의 전체 활동을 공동으로 행하는 것이고, 후자는 구성원인 개별경영은 남으면서 몇 가지 작목 또는 부문에 대해서만 그 생산과정을 공동으로 행하는 것이다.

협업경영은 구성원이 제공하는 노동력, 토지, 출자금으로 성립한다. 그리고 협업경영은 그 구성원에 의하여 운영되며, 구성원 전체의 의사에 따라서 생산요소를 결합하여 생산물을 생산하게 된다. 따라서 여기에는 구성원이 제공한 생산요소가 개별적으로 이용되는 것이 아니라 공동으로 경영하는 것이며, 생산물 또한 공동으로 획득되는 것이다.

한편, 이러한 협업경영은 구성원이 제공한 노동 및 토지 등의 생산요소에 대하여 합당한 보수가 지급되어야 하며, 그 보수는 구성원 모두가 평등하게 제공한 것이 아니기 때문에 그 양에 알맞게 보수가 지급되지 않으면 불안이 생기게 된다. 이렇게 되어 구성원의 家計와 協業經營을 분리하여야 하며, 나아가서는 경영과 토지와 노동의 각 요소를 분리할 필요가 있다. 이러한 점에서 보면 협업경영이 가족경영의 결합에 의하여 성립한 것이라고는 하지만 전혀 가족경영과는 이질적인 것이라고도 할 수 있는 것이다.

이상에서 검토한 바와 같이 협업경영은 가족경영과는 다른 점이 있지만 그렇다고 企業經營의 성격을 갖지도 않는다. 기업경영이 利潤의 획득을 중요한 경영 목적으로 하고 있으나 그것이 협업경영의 존립을 좌우하는 목표는 아니기 때문이다. 협업경영의 출자자는 경영자인 동시에 노동자이며 토지소유자이기도 하다. 만일 기업경영과 같이 위의 3자가 각각 별개의 인격체로서 존재한다면 勞賃과 地代가 비용으로서 지불되어야 하기 때문에 경영의 목표는 이윤 추구가 될 것이다. 따라서 협업경영은 엄밀한 의미에서 家族經營과 企業經營의 中間形態, 내지는 과도적 형태라고 할 수 있다.

표 5-1 경영형태별로 본 경영내부 구조

구 분	개인경영	협업경영	
	가족경영	임의협업경영	영농조합법인
①경영실체의 성격	단독자연인	복수자연인	복수출자자에 의한 독립법인
②사업의 계속성	사망에 의해 종결	합의된 기간 및 구성원 사망으로 종결	영구적이거나 정해진 기간
③책임형태	무한책임	무한책임	유한책임
④자본의 원천	개인의 투자	구성원의 제공 및 보조금	구성원의 출자, 차입금, 보조금
⑤토지의 조달	상속, 구입, 차입	제공, 차입	출자, 구입, 차입
⑥의사결정	소유자(경영주)	구성원의 합의	구성원 및 사원의 합의
⑦이권의 이전	개인경영의 종결	협업경영의 해체	지분의 양도는 경영체의 영속성에 영향 없음.
⑧소유자의 사망	상속 또는 파산	생존하는 구성원에게 매각	지분은 유산 또는 상속에 의하여 남게 됨.

협업경영과 개인경영의 경영내부 구조를 요약하면 <표 5-1>과 같다. 협업경영을 설립하는 가장 큰 의의는 생산요소의 결합에 의한 大規模 經營이 가능하다는 점이며, 이러한 결합은 구성원의 출자에 의하여 이루어진다. 토지·토지용역의 결합 및 자본의 결합이 불가결한 요건이며, 농업 경영의 영세성을 탈피하고 대규모하는데 중요한 역할을 하게 된다. 그러나 1960년대 후반부터 農業生產法人을 도입한 일본의 사례조사 결과에 의하면, 생산요소의 결합에 대한 의의는 그다지 크지 않은 것으로 평가되고 있다¹⁾. 그 보다는 농업생산법인에 다양한 경력을 가진 인재가 결합되고 부분적으로 경영과 노동의 분리, 경영관리에서의 분업과 전문화 등을 전시키면서 하나의 관리조직을 형성하여 대규모 경영이 성립·발전하고

1) 稲本志良, “大規模水田經營の成立・發展と農業生產法人の現代的意義,” 「農政調査時報」第395號, 1989. 8

있음을 지적하고 있다. 특히 농업생산법인의 실태를 볼 때 토지를 출자하고 있는 농가가 극히 적다는 사실이 이를 반증하는 것이기도 하다.

나. 협업경영의 성립과 발전형태

협업경영의 발단은 集團的 土地利用의 필요성에서 그 배경을 찾을 수 있다. 이러한 인식은 일본의 기본법 농정에서도 나타난다. 즉, 영세소농의 규모확대가 현실적으로 기대할 수 없는 상황 하에서 「自立經營農家 育成의 迂回路」²⁾이기도 하다는 지적이다. 일본 농립수산성이 발간하는 農業白書에서 1980년도에 처음으로 「집단적 토지이용」이라는 표현을 사용하고 있으나, 여기서도 전업농을 위한 토지이용의 집적 과정을 협업조직으로 성격 규정하고 있다. 즉, (집단적 토지이용)→(소규모 전업농가 중심의 생산 조직화)→(전업농의 토지이용 집적)이라고 하는 이행과정의 모형화를 제시하고 있다.

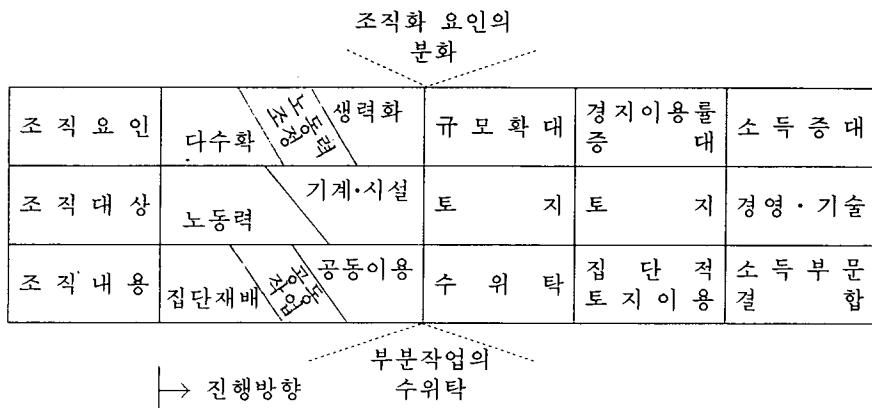
이러한 집단적 토지이용은 우리 농업의 발전과정에서도 나타나고 있다. 1960년대에 대두되었던 협업조직은 勞動力 結合이었으며, 1970년대에는 勞動力+機械結合, 그리고 1980년대에 들어서면서는 기계결합이 기축이 되어 농가의 영농협력조직이 탄생하였다고 할 수 있다.

이러한 과정에서 볼 때 현단계는 土地結合의 생산조직이며, 이것이 영농조합(협업경영)이다. 앞에서 일본의 경험을 살펴 보았으나, 이미 일본은 1970년대 후반에 들어서면서 토지결합이 새로운 생산조직으로 대두하였다. 大規模農場이 바로 그것이다.

<그림 5-1>은 수도작 생산조직의 발전과정을 모식적으로 나타낸 것이다. 생산조직의 초기 단계는 주로 공동작업 조직의 형태로 나타난다. 여기에는 노동력부족의 조정 및 생력화라는 組織化 要因이 작용하고 있다. 그 후 조직화 요인은 조직의 구성원에 따라서 분화하여 한편으로는 재촌탈농과 같은 委託農家層을 형성하게 되고, 다른 한편에서는 규모확대

2) 小倉武一, 「集團營農の展開」, 御茶の水書房, 1976.

그림 5-1 수도작 협업조직의 전개과정



의 여력이 있는 전업농을 중심으로 受託農家層이 형성된다. 집단적 토지 이용을 위한 조직적 대응으로 규모화·집단화에 따른 이익이 추구된다. 그러나 조직화 요인은 궁극적으로 구성원의 보수에 해당하는 소득 증대로 귀착하여 규모확대 보다는 경영개선을 통한 이익이나 다른 소득원의 확보로 나타난다. 기존의 생산부문 이외의 소득부문을 결합하거나 경영관리 체제를 정비하여 효율적인 경영을 도모하게 된다.

이상에서 제시한 발전과정은 협업조직(경영)의 기능 분화과정이라고도 할 수 있다. 이러한 기능 분화는 개별농가의 발전을 위한 補完組織으로서 또는 統合組織으로서 나타날 수 있으며, 통합조직의 형태가 영농조합(협업경영)인 것이다.

다. 농업경영의 계속성과 영농조합법인의 의의

농업경영은 하나의 경영관리 조직하에서 조직된 人的·物的 經營資源의 集合體이며, 이러한 농업경영의 유지·발전(going concern)은 사경제적 측면이나 사회경제적 관심에서도 대단히 중요하다. 특히 최근 농업의 위기감이 팽배하여 가고 있는 상황에서 농업경영의 계속성을 확보할 수

있는 방법은 중요한 의미를 가지고 있다.

여기서는 농업경영의 계속성을 후계 농업경영자의 신규 참여와 이에 의한 경영자원의 계승이라는 관점에서 검토하기로 한다. 이것은 이미 앞의 <표 5-1>에서 살펴 본 경영형태별 경영내부 구조와 밀접하게 관련된다. 이와 관련하여 다음과 같은 몇 가지 점을 지적할 수 있다.

(1) 단독의 소유자에 의하여 소유되고 경영관리되는 가족경영은 그 소유자·경영자의 라이프 사이클에 직접적인 영향을 받게 된다. 그러나 복수의 소유자(토지 및 자본의 제공, 출자)에 의하여 소유되고 경영관리되는 집단경영은 개개의 소유자·경영자의 라이프 사이클이 불가피하더라도 조직(집단)적으로는 직접적인 영향을 받지 않는다.

(2) 이상과 같은 점을 농업경영의 계속성과 관련한 사업의 계속성에 대해서 보면, 형식적으로는 소유자·경영자의 사망(은퇴)에 의하여 가족경영이 소멸되는 것과 같이任意協業經營 또한 구성원의 사망에 의하여 소멸될 수도 있다. 그러나 이것이法人體의 성격을 갖게 되면 구성원의 은퇴에 영향을 받지 않고 영구적이거나 혹은 정해진 기간 동안은 사업의 계속성이 유지된다.

(3) 또한 권리의 이전이나 소유자·출자자의 사망이 경영체의 계속성에 미치는 영향도 가족경영, 임의 협업경영, 영농조합법인 등의 각 형태에 따라서 다르게 나타난다. 권리의 이전이나 소유자의 사망은 형식적으로 가족경영을 소멸하게 한다. 임의 협업경영은 해체되는 경우도 있으며, 혹은 구성원의 합의에 의하여 계속될 수도 있다. 한편 영농조합법인은 지분의 양도나 상속에 의하여 계속된다.

(4) 이상의 몇 가지 점과 관련하여 후계 농업경영자의 신규 참여에 대한 참여 조건을 보면, 가족경영, 임의 협업경영, 영농조합법인 등의 경영형태에 따라서 다르다. 즉, 가족경영에서는 일반적으로 농업경영의 최소 규모가 점차 확대함에 따라서 개인적인 노력에 의한 요소 조달의 한계가 있다. 이에 반하여 집단경영은 요소 조달의 측면에서 조직적인 대응을 할 수 있다. 후계 농업경영자의 신규 참여에 관해서 임의 집단경영에서는 구

성원이 합의함으로써 참여 조건이 완화될 수 있다. 또한 영농조합법인에서는 규정된 출자나 노동 제공에 의하여 신규 참여의 조건이 완화될 수 있기 때문이다.

이상에서 검토한 바와 같이 후계 농업경영자의 신규 참여에 의한 농업 경영의 계속성이 개인경영으로서의 가족경영, 집단경영으로서의 임의 협업경영, 영농조합법인 등의 형태에 따라서 다르게 나타나지만, 그 중에서도 영농조합법인의 경우가 형식적이나 실질적인 면에서 후계 농업경영자가 신규 참여할 수 있는 조건이 정비됨을 알 수 있다. 따라서 농업경영의 계속성 조건이 가장 많다고 할 수 있다. 대규모 경영이 성립하고 발전하는 방향에서 볼 때, 영농조합법인이 갖는 현대적 의의는 바로 여기에 있는 것이다.

2. 영농조합의 지원방안

가. 협업경영의 동향

우리 나라에서 협업경영이 본격적으로 논의된 것은 1963년 당시 농업구조개선 심의회의에서 구조개선을 위한 전의로서 協業農場을 제시한 것이라 할 수 있다. 이에 따라 정부(당시 농림부)는 한정된 범위이기는 하지만 시범적으로 5개 지구에 토지 협업농장을 구상하게 되었고, 1963년 3월에 5개 지구의 협업농장을 설치하였다. 그것은 ① 광주 협업개척농장(경기도 광주군 오포면 매산리), ② 운장산 협업개척농장(전북 진안군 정천면 갈룡리), ③ 백운산 협업개척농장(전남 광양군 옥룡면 동곡리), ④ 박달군 협업개척농장(경북 월성군 내남면 박달리), ⑤ 대리협업개척 협업농장(경남 양산군 능동면 대리) 등이다. 그러나 이들 농장은 시범적으로도 실패한 채, 그 후 민간 주도의 협업 운동이 명맥을 유지하게 되었다.

1960년대에 태동한 협업경영에 대하여 그 성패의 원인을 규명하고 평가하는 것은 쉬운 일은 아니다. 특히 이들의 개별적인 경험을 일반화하기에

는 어려운 측면이 또한 있다. 그러나 한가지 지적하고 싶은 것은 당시의 協業運動이 농가의 조직화 요구라는 자발적 동기라기 보다는 외부적 밭의에 의한 것이 많다는 것이다. 위의 5개 협업농장의 경우는 정부의 국내·식민과 산지개발 정책에 따른 것이고, 민간 협업의 경우도 몇몇 지식인들에 의하여 주도되거나 이들의 밭의에 따라서 협업운동이 시작된 것이 대부분이다. 따라서 당시 농림부의 「협업 개척농장 사업 종합보고서」(1965년)에서도 지적하듯이, 각 농장별 입주자들이 농장에 입주하기 전에 서로가 각각 다른 환경 조건 하에서 개별경영 체제 하의 생활을 하여 왔으므로, 이를 일시에 바꾸어 공동생활이 중심이 되는 협업경영을 하기에는 그리 용이한 일이 아니었다. 근본적으로 협업에 대한 구성원들의 자세와 인식 부족이 중요한 요인이 되었음을 알 수 있다.

협업경영은 구성원의 성격에 따라서 복수의 목표가 있을 수 밖에 없지만, 실제의 경영에서는 이를 하나의 질서 속에서 정비하지 않으면 안된다. 이것이 組織의 論理이며, 개별농가는 이러한 상위 목표에 맞추어 개별농가의 하위목표를 접근시키고 조화를 유지할 필요가 있다. 물론 이와 같은 조직을 유지하더라도 당시의 협업경영은 앞에서 지적하였듯이 住意集團으로서의 경영형태를 갖을 수 밖에는 없다. 협업경영이 정책적으로 구상되었으나 경영체의 성립과 유지·발전을 위한 법적·제도적인 체계는 전혀 미비되었기 때문이다. 협업경영이 흐지부지하게 소멸된 중요한 원인 중의 하나는 바로 제도적 장치의 결여인 것이다.

이러한 과정에서 그나마 경영체로서 유지하고 있는 곳은 증평 새마을 협업농장(충북 괴산군 증평읍 증평리) 하나 뿐이다³⁾. 증평 협업농장의 사례를 간단히 정리하면 다음과 같다.

曾坪 새마을 協業農場(약칭, 증평 협업 이상촌)은 1969년 3월에 당시 모의원의 적극적인 지원에 의하여 農特事業의 일환으로 농업과 공업을 연계하여 농가소득을 향상시킨다는 목표로 시작하였다. 이러한 구상에 따라

3) 이것은 공동출자에 의한 협업경영이며, 이러한 과정을 통하지 않는 협업 공동경영체는 山岸農場(야마기시즈 향남 실현지)의 사례를 들 수 있다.

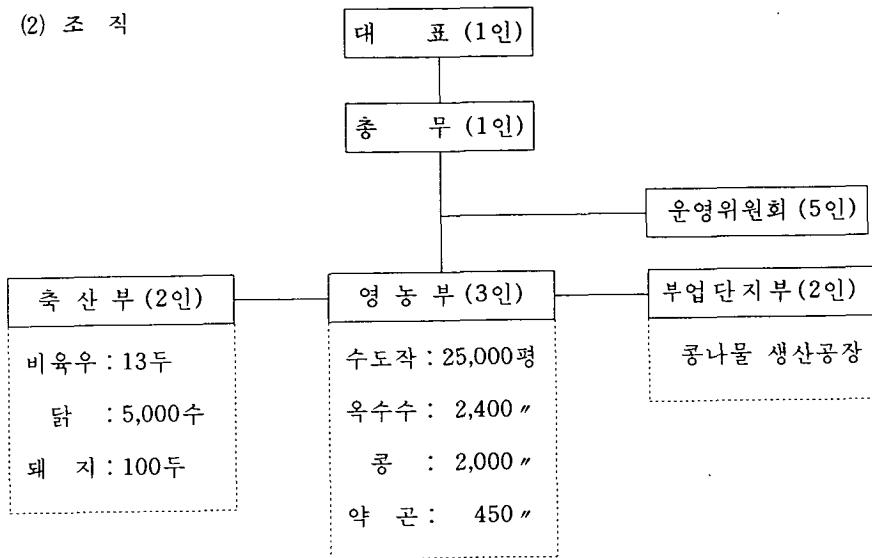
서 농장, 산업기술학원, 가발 및 편물 등의 공장을 동시에 추진하였으나 학원과 공장은 운영 부실로 폐쇄되었고, 농장만이 협업경영의 형태로 현재까지 유지되고 있다.

그러나 협업경영의 법인격을 부여받을 수 있는 제도적 장치의 미비로 인하여 구성원들이 출자한 농지를 실제로는 협업농장이 소유하고 있으나 농장 명의로는 등기를 할 수 없기 때문에 관할기관인 괴산군청의 명의로 등기가 된 상태이다. 이러한 연유로 경영활동이 위축되어 농장설립을 주도했던 농장 대표(송재중씨)의 열의와 의욕으로 명맥을 유지하고 있는 실정에 있다. 증평 새마을 협업농장의 운영 현황을 간단히 소개하면 다음과 같다.

(1) 출자, 재산 등 현황

구 분	설립 당시	현 재(1989)
참 여 농 가 수	7호	9호
출 자 금	1,400천원(농가당200천원)	15,880천 원
정 부 보 조 금	14,000천원	...
재 산 가 액	...	10억 원(추정)
경 작 면 적	당시 하천부지 등을 개간	36,060평
논		28,732평
밭		1,328평
임 차 농 지		6,000평
대 지		3,848평
전 물		사무실, 곡물창고, 농기계 창고
농 기 계		콤바인 1대, 이앙기 2대, 경운기 3대 건조기 1대

(2) 조 직



(3) 정관의 주요내용

○ 사업(4조)

- 농축산 사업의 경영
 - 농축산물의 가공 및 판매
 - 농업 공동시설의 설치 운영
 - 농업 협업경영을 위한 교육훈련 사업
 - 기타 협업농장의 목적 달성을 위한 사업

○ 회원의 자격(6조)

- 만 25세 이상으로 병역 피한 자로서 총회의 승인을 얻은 자
 - 실제는 1년간 무보수로 농장에서 일을 하고 그 결과 총회의 승인을 얻으면 농장에서 일한 만큼의 품삯을 출자로 인정

○ 구성원 출자(12조)

- 20좌 이상의 출자금(1좌당 1만원)을 불입해야 하고 1인이 총출자좌 수의 1/3 이상을 출자 불가

○ 차별의 산소(25주)

- 농장지분의 전부를 상속하는 상속인이 농장 가입을 신청하고 농장이 승인할 경우 회원 승계
- 농장의 승인 없이 지분의 양수 양도와 공유금지(27조)
 - 1) 구성원의 탈퇴와 제명
 - 탈퇴
 - 탈퇴의 유형 : 임시 탈퇴와 형의 선고, 사망 등으로 인한 자연 탈퇴
 - 채권 채무 정산 : 해당년도 회계년도말에 실시
 - 10년이내 탈퇴시 사업 준비금의 배당은 실시하지 않고 소유 지분만 지급
 - 제명(구성원 3분의 2이상의 결의)
 - 채권 채무 정산 : 출자한 출자금과 해당 노임만 지급
- 2) 기관의 구성과 운영
 - 기관의 종류
 - 의결기관 : 총회, 운영 위원회
 - 집행기관 : 농장대표, 총무, 감사, 영농부장, 축산부장, 기계부장
 - 총회의 의결 사항
 - 정관의 변경
 - 구성원의 가입 탈퇴 및 제명 결의
 - 매 사업년도의 사업계획, 수지예산의 승인 및 변경
 - 사업보고서, 재산목록, 대차대조표, 손익계산서, 잉여금 및 결손금 처리안, 적립금 처리
 - 출자에 관한 사항
 - 임원의 해임 및 선출
 - 의결 정족수 : 구성원 3분의 2이상 출석과 출석 구성원 3분의 2 이상으로 의결
- 3) 해산
 - 해산 사유
 - 총회의 의결

· 파 산

- 청산 재산 처리 : 채무를 정산하고 잔여 재산이 있을 때 구성원에 분배
 - 출자금 : 출자금 총액에 미달시는 출자 비례로 분배
 - 잉여금 및 적립금 등 : 출자 40%, 균등 60% 분배
 - 증여금 및 국고 보조 시설 : 민법 준용

나. 일본의 농업생산법인 제도

일본의 농업생산법인은 농협법에 의한 農事組合法人과 농지법에 의한 農業生產法人(유한회사, 합자회사, 합영회사)로 나뉘어지며, 1962년에 공인된 이래 1988년 현재로 3,609개의 법인이 설립되어 있다. 이 중 농사조합법인이 1,605, 유한회사 1,986, 합자회사 14, 합영회사 5개소 등이다. 부문별로는 축산이 1,472개소로 가장 많고 수도작 546, 과수 565, 채소 216, 양잠 110, 기타 700개소 등으로 되어 있다.

농사조합법인과 농업생산법인의 차이는 제도적으로 설립 근거가 각각 농협법 및 농지법으로 분리되어 법인격을 갖는 것 뿐이며, 사업이나 기능에서는 별다른 차이가 없다. 이를 요약한 것이 <표 5-2>이다. 다만, 농업법인 중에서 소유권이건 사용수익권이건 간에 농지의 권리 명의를 가질 수 있는 법인은 주식회사를 제외한 농사조합법인, 유한회사, 합명회사, 합자회사의 4종류로서, 농지법에서 정하고 있는 사업 요건, 구성원 요건, 경영 책임자 요건 등의 3가지 요건을 충족하는 법인에 한하고 있다.

農事法人的 특징에 대하여 그 주종을 이루는 농사조합법인과 유한회사를 비교하여 보기로 한다.

먼저 農事組合法人は 조합원의 공동 이익을 증진함을 목적으로 하고 있으나, 有限會社는 기업체로서 영리 행위를 하는 것을 목적으로 한다.

또한 구성원에 대해서도 농사조합법인(조합원)은 농민으로 한하게 되어 있으며(가입 후 비농민이 된 경우에는 그 수가 총조합원 수의 1/3이 되기까지 인정됨), 5인 이상의 구성원이 필요하고, 또한 법인의 사업에 상

표 5-2 일본의 농업법인 비교

구 분	농사조합법인(농협법)	농업생산법인 일반(농지법)
사 업	(1)농업용 공동이용 시설의 설치 (2)농작업의 공동화 (3)농업경영(임업경영 포함) 및 그 부대 사업	농업경영(임업경영 포함) 및 그 부대 사업
구 성 원	(1)농민(농업경영주 또는 종사자) 정관에서 규정 (2)농업경영 농사조합법인은 이농자 및 비농민 상속인을 포함 (단, 조합원 총수의 1/3 이내)	(1)법인에 농지 등 소유권, 사용수익권을 이전한 개인(승계인을 포함) (2)법인에 농지 등을 사용 수익시키는 개인 (3)법인에 소유권, 사용수익권을 이전 설정 수속중인 개인
참여자 제한	농업경영 농사조합법인의 상시 종사자 중 과반수는 조합원 또는 그 세대원으로 함.	업무집행임원의 과반수는 상시 종사자로 함
조 직 형 태	농사조합법인	농사조합법인, 합명회사, 합자회사, 유한회사

시 종사하는 사람의 1/2이상을 조합원 또는 동일 세대원이 하도록 하고 있다. 그러나 유한회사(사원)은 농민일 필요는 없으며, 2인 이상 50인 이하로 되어 있다.

의결권에 있어서 농사조합법인은 1인 1표인 것에 대하여, 유한회사는 출자구좌 수에 따라 1구좌 1표로 되어 있다.

이러한 제도적 배경에 따라서 농업법인 수는 농사조합법인과 유한회사를 중심으로 증가 추세에 있다. 특히 경영을 대형화·근대화하고 가공·판매에 이르기까지 일관한 경영 전개를 피하기 위하여 개별경영이 법인경영으로 전환하는 사례나, 자립경영을 목표로 하는 경영자들이나 부락 단위의 영농집단이 經營主體를 명확히 하기 위하여 법인을 설립하는 사례가 증가하고 있다. 그 중에서도 축산부분의 농업법인은 점점 대규모화하여

생산자 단체로 역할할 정도로 성장하고 있다.

개별경영이 협력하여 협업경영을 하는 유리점은 앞 절에서 검토하였으나, 정책적으로는 정책자금의 용자 한도를 확대하고 있으며, 누진과세의 소득세가 아니라 定率課稅의 법인세가 적용되어 세제상의 혜택을 부여하고 있다. 그리고 법인체가 됨으로써 건강보험, 연금, 산재보험 등의 사회보험에 가입할 수 있으며, 복식부기의 기장을 통하여 경영진단에 의한 경영 근대화를 꾀할 수 있는 이점도 있다.

다. 영농조합법인 육성의 체계

영농조합법인은 농어촌발전특별조치법 제6조 및 동법 시행령 제6조의 규정에 의하여 설립되는 농민 조직의 법인으로, 구성원인 조합원(농민)의 공동 참여에 의하여 운영되는 경영체이다. 따라서 家族經營의 發展的 形態로서, 농가에게 부여되는 제도적인 배려가 법인에게도 동등하게 부여된다.

앞절에서 위탁영농회사에 대하여 법적인 성격을 언급하였듯이 위탁영농회사는 상법 상의 법인으로 농지를 소유할 수 없으나, 영농조합법인은 조합원의 출자에 의하여 농지를 소유할 수 있다는 점이 커다란 차이점이다. 본래 의미의 農業法人이라 할 수 있다. 또한 조합의 성격은 농어촌 발전특별조치법에서 명시하는 바와 같이 농업경영의 協業組織體가 된다. 다만 조합법인은 영세농가의 규모화를 취지로 하고 있기 때문에 구성원의 자격으로 ① 경작농지의 소재지에 거주하고 3년 이상 영농할 것, ② 1ha 미만의 농지(가축은 일정 규모)를 소유할 것을 명시하고 있다. 이러한 자격을 갖춘 5인 이상의 농민이 정관을 작성하여 설립 등기를 함으로써 법인 경영으로 발족할 수 있도록 하고 있다.

영농조합법인은 이미 1960년대부터 태동하였지만 발전적인 형태로 성장한 사례를 발견할 수 없는 것이 현실이다. 그 원인 중의 하나로 제도적인 뒷받침이 없었다는 점은 앞에서 지적한 바와 같다. 따라서 기존의 임의 법인이 아니라 법적으로 지위가 보장되는 현단계에서 영농조합법인이

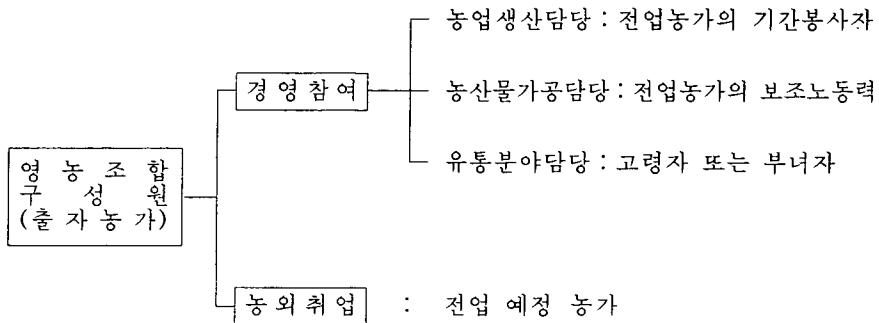
어떻게 발전할 수 있을 것인가 하는 것은 앞으로 기대되는 점이다.

중요한 것은 이러한 농가 조직이 組織化의 利點을 어떻게 최대화하느냐 하는 점일 것이다. 영농조합법인은 위탁영농회사와는 성격이 다른 農業經營體라는 점이다. 즉, 구성원인 조합원이 각각 보유하고 있는 경영요소(토지, 노동, 자본 등의 생산요소 뿐만 아니라 경영자 능력까지를 의미함)를 공유하여 공동의 이익을 취구하여야 하기 때문이다. 위탁영농회사가 이윤 추구에 목적이 있다고 한다면, 영농조합법인은 이윤 추구 보다는 구성원 각자가 출자한 경영 요소의 보수를 극대화하는데 목적이 있다고 할 수 있다.

이러한 經營要素에 대한 報酬를 극대화하는 것은 조합법인의 운영과 직결되며, 구성원 각자가 공동의 이익을 위하여 노력할 때 비로소 달성된다. 특히 가족경영에서는 추구할 수 없는 規模의 經濟를 실현하기 위해서는 개별농가의 영농 범위를 초월한 사업의 확충과 취업 분화가 요구된다. 농어촌발전특별조치법에서는 일단 영세농의 규모화를 위하여 소규모 농가의 협업경영을 의도하고 있으나, 이러한 조건 하에서도 가령 1ha의 농지를 보유한 5호의 농가가 협업하여 5ha의 농장을 설립하고, 여기에 5호의 농가가 모두 농업 생산에 종사하게 된다면, 규모 경제의 한계에 봉착하는 것은 개별 농가의 경우나 커다란 차이가 없을 것이다. 결국 사업 영역을 확장하고 조합원들이 각각 적합하게 취업을 분화하지 않으면 규모화의 이익은 상쇄되고 말 것이다.

이러한 점에서 영농조합법인의 사업 영역은 개별농가의 생산 영역뿐만 아니라 농작업의 수탁으로부터 생산물의 가공 및 판매 분야까지 조합법인의 특성에 알맞게 확장될 필요가 있다. 농업 경영은 개별 농가의 조직화에 대한 기본적인 사업 영역이지만, 이에 한하지 않고 집단재배 및 공동작업, 공동이용 시설의 설치와 운영, 농기계 및 시설의 대여, 농작업 대행, 농산물 가공 및 판매 등의 사업을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 그에 따른 조합원들의 就業分化는 <그림 5-2>와 같이 모식적으로 나타낼 수 있다.

그림 5-2 영농조합의 성립과 취업분화 방향



먼저 영농조합의 구성원은 모두 출자가가 되지만, 여기에는 직접적으로 농업 생산 활동에 종사하지 않는 겸업농가 또는 재촌탈농가를 포함시킬 필요가 있다. 이들은 농업생산 이외의 유통 분야(농자재 구매 및 농산물 판매와 이에 부대하는 정보 수집) 혹은 생산물의 가공 사업에 참여함으로써 농업경영의 규모 경제 및 취업 분화를 실현할 수 있게 된다. 물론 이러한 비농업 분야 종사자가 수적으로 비대하게 되면 영농조합의 본래 기능인 농업 생산이 위축되는 동시에 영농조합의 성격을 왜곡시킬 우려도 있으므로, 그 수는 조합의 특성에 따라서 적절히 조정할 필요가 있다. 다만 지적하고 싶은 것은 영농조합의 의의는 家族經營과 企業經營의 中間的 形態로서 가장 유리한 사업을 행할 수 있다는 것이며, 특히 「생산-가공-유통」이 복합된 農企業으로 발전할 수 있는 기반을 가지고 있는 점에 유의할 필요가 있다. 지금까지 협업경영을 가족경영의 단순한 확장으로 생각하는 경향이 있으나, 우리 농업의 영세성을 탈피하고 농가 소득을 증대 시킬 수 있는 하나의 방향으로서 영농조합을 재인식하여야 할 것이다.

또한 영농조합은 합법적인 법인체로서 농가에게 부여되는 각종 정책적인 배려가 주어져야 하지만, 다른 한편으로는 지역농업의 추진 추체로서 도 육성함이 바람직하다. 이것은 농가 단위에서는 수행하기 어려운 地域 資源의 管理를 효율적으로 추진할 수 있는 농가 조직으로 기능할 수 있기

때문이다. 이러한 기능을 수행하는 주체로서도 영농조합법인에 대한 인식 변화가 필요하며, 따라서 이에 대한 정책적인 배려가 있어야 할 것이다. 일본의 경우 최근에 「集落營農」이라는 새로운 용어로서 농가의 노력으로는 해결하기 어려운 과제를 농가 조직으로 접근하는 지역농업 대책이 부각되고 있는 바, 이를 부록으로 간단히 소개하고자 한다.

(부록) 일본의 集落營農

(1) 집락영농의 정의

집락영농이란 집락내의 농가로 조직된 영농조합 등을 중심으로, 개별 농가의 노력으로는 해결하기 어려운 과제(집단전작, 집단재배, 농기구의 공동이용, 농지의 임대차, 농작업의 수워탁, 합리적인 용배수 관리 등)에 대하여 집락 기능의 장점을 최대한 활용하여 해결하며, 집락을 하나의 단위로서 전개하여 가는 합리적인 농업은 말한다. 즉, 집락 내에서 농가의 합의 하에 영농개선 계획을 세우고 실천하여 나아가는 것이다.

(2) 집락영농의 의의

① 農地保全 : 경업화가 진행됨에 따라서 농지를 관리할 수 없는 농가가 증가하므로, 이에 대응하여 우량한 농지의 황폐화를 방지함.

② 經營改善 : 개별적으로 행하는 저수익성 농업을 집단적 토지이용이나 농기계의 공동이용 등을 통하여 생산성을 높이고 수익성을 증대시킴.

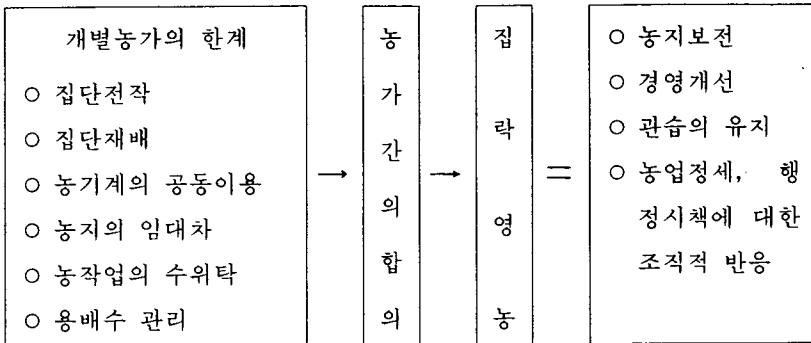
③ 集落慣習의 維持 : 집락을 단위로 영농함으로써 고래로부터 계속되어 온 집락의 좋은 점을 지키고 발전시킴.

④ 農業情勢 및 行政施策에 대한 組織的 對應 : 집락을 단위로 한 영농 조직을 결성하여 급변하는 농업 정세에 대응할 수 있는 농가의 의지를 함양함.

(3) 집락영농의 형태

① 共同利用 個人作業 方式 : 영농조합이나 기계이용 조직이 보유하고 있는 농기계를 개인이 빌려서 작업하는 방식으로, 기계 비용을 절감하는 효과가 있으며, 가장 초보적인 형태임.

<集落營農의 體系>



② 共同利用 共同作業 方式 : 공동 소유의 기계를 사용하여 노동을 제공하거나 윤번제의 작업으로 영농하는 방식이며, 기계 비용의 절감 및 작목이나 품종의 계획적인 조정이 가능함.

③ 共同利用 오퍼레이터 作業 方式 : 공동 소유의 기계로 집락 내의 특정인(오퍼레이터)이 기계 작업을 창부하는 방식으로, 생산성은 크게 향상되지만 집락에 오퍼레이터(기계 운전자)가 있어야만 가능함.

④ 農地信託 方式 : 집락 내의 농지 전체를 하나의 농장으로 간주하여 영농하는 방식으로, 생산성은 월등히 향상됨. 또는 지역 보전(농로, 수로의 정비)등 집락 구성원 전체의 참여를 통한 자원 관리가 가능함.

⑤ 專業 基幹農家 規模擴大 方式 : 집락 내의 전업적 기간 농가에게 농지를 집중시키는 방식으로, 수도작이나 맥작을 중심으로 한 토지이용형 농업에서 대규모 경영을 통한 생산비 절감이 가능함.

第 6 章

要約 및 結論

우리 농업은 농정의 전환기라고 할 만큼 새로운 단계에 접어들고 있으며 農業構造改善이 농정의 기조로 다시 부각되고 있다. 이미 1962년에 농업구조개선 심의회가 결성되고 그 결과로서 1967년에 農業基本法에 의한 農家育成 施策이 다각으로 모색된 바 있으나, 당시의 경제·사회적 배경이 현재 우리가 처한 상황과 다른 것은 물론이다. 같은 맥락에서 유럽에서 시작된 農業構造政策이나, 이를 원용한 일본의 농가육성 정책(특히 자립경영농가의 육성)도 그 성공여부에 관계없이 우리와 상이한 것이 사실이다. 따라서 현단계에서 추구하여야 하는 농업구조개선의 방향이 어떠한 것이어야 하며, 이를 위한 정책 수단으로는 무엇이 가능한지 면밀히 검토할 필요가 있다.

흔히 農業構造政策은 農家育成 政策으로 대표된다. 농가육성 정책이 비단 오늘날에 거론되는 것은 아니지만 구조개선에는 選別的 農家育成이 전제되어 있다. 즉, 유럽에서 시작된 구조정책이란 궁극적으로 농가를 선별하여 營農規模의 擴大를 도모하는 정책을 의미하였다. 서독의 어틀·플랜(Ertle plan)이 大農層 育成을 위한 계획적인 사업이었음을 상기할 필요

가 있다. 서구적인 농업구조개선이 「營農規模 擴大－生產性 向上－所得均衡」의 체계를 요약되는 것도 이러한 때문이다.

이 연구는 농업구조개선이라는 틀 속에서 農業經營 單位를 육성하기 위한 목표 및 방법을 제시하는데 목적을 두었다. 구체적으로, 장래의 농업 발전 주체인 商業的 專業農의 育成目標와 方向을 제시하고, 개별농가의 성장을 보완하기 위한 委託營農組織 및 營農組合 등 영농조직의 육성 및 지원 방안을 모색하고자 하였다.

이 연구는 농업구조개선을 위한 農家育成에서 농업정책의 영역이라고 할 수 있는 專業農의 性格, 發展方向, 그리고 정책의 역할을 규범적으로 구명하고, 그 구체적인 실천방안을 농가의 사례조사를 통하여 제시하는 것이 주된 내용이다. 따라서 엄밀한 의미에서 經營政策의 시작 보다는 構造政策의 관점에서 접근하고, 농업경영 단위가 어떻게 경영 성과를 극대화하기 위하여 經營改善 努力を 추구해야 할 것인가에 대한 분석은 생략하였다. 이러한 점에서 개별농가 뿐만 아니라 委託營農會社 또는 營農組合法人的 運營에 관한 사항은 깊이 다루지 않았다.

이 연구는 주요 연구결과는 다음과 같다.

(1) 일반적으로 농업구조개선은 選別的 農家育成을 전제로 한다. 농가의 유형에 알맞는 정책 수단을 채용한다는 의미이다. 즉, 專業農家, 兼業農家, 在村脫農家(과도적 농가)등의 유형별 농가 분류와 이에 상응한 農業政策 및 社會政策의 정책 수단이 채용된다. 더욱이 자원이나 지원 자금이 제한되어 있을 때는 그것을 선택적으로 사용해야 하기 때문에, 農家の 與件 및 希望에 따라서 각각 상이한 정책이 필요하게 된다. 이를테면 무차별적으로 증산정책이나 대농에게 유리한 가격지지 정책에 비하여 농업구조정책이 진보적이라고 하는 것도 이러한 이유 때문이다.

(2) 농가 육성의 목표는 效率性 目標와 厚生的 目標로 대별된다. 이는 농업정책의 대명제이기고 하며 이러한 양대 목표를 가진 農業經營 單位 (농가, 영농조직)를 육성하는 것이 핵심과제이다. 그러나 일찌기 구조정책을 도입한 유럽 각국의 경우에도 위의 두가지 목표를 동시에 실현하고

있는 소위 「自立經營農家」의 육성에 대해서는 점차 한계에 봉착하고 있다. 농업의 생산성 향상과 도농간의 소득 균형에는 상당한 격차가 있기 때문이며, 이는 農業生產의 特質을 단적으로 말해 주는 것이기도 하다. 이러한 점에서 농업구조개선은 長期的일 수 밖에 없으며, 농가육성 또한 選別的 育成과 平均的(전체적) 育成이 단계적으로 추진되어야 함을 말해 주는 것이다.

(3) 서구와 같이 離農을 통한 農地流動化 및 殘留農家の 規模擴大를 근간으로 하는 농업구조개선의 방향에는 신중한 검토가 필요하다. 이는 土地利用型 農業에 한정되는 방식이기 때문이다. 또한 농가의 향후 농지소유 및 영농 의향에 관한 조사 결과에서도 零細農의 農地執着 意欲과, 특히 고령농가일수록 농지를 계속 보유하려고 하는 경향이 높게 나타나고 있기 때문에(은퇴 후의 농지 보유에 대한 의향조사 결과 71%가 보유 희망), 이러한 계층을 고려한 農地流動化 戰略이 강구될 필요가 있다. 영세 소농의 온존 의향에 대하여 농가간의 마찰을 최소화하면서 농지유동화를 촉진시킬 수 있는 여건을 만드는 것이 대단히 중요하다.

(4) 專業農 育成을 위한 제1차적인 과제는 規模擴大라고 할 수 있다. 전업농의 영농규모가 너무 영세하기 때문이다. 규모확대는 토지이용형 농업을 위한 外延的 擴大와 차본·기술집약형 농업을 위한 內延的 擴大로 구분되나, 우리 농업의 영세성에 비추어 볼 때 農地流動化를 통한 외연적 규모확대는 불가피한 것이다. 그러나 경영규모의 외연적 확대를 위해서는 농가의 階層分化를 촉진시켜 전업농을 지향하는 농가에게 농지를 집중시켜야 하는데 여기에는 농가간의 이해관계가 크게 대립된다. 따라서 전업 농으로 계속 성장하는 농가는 성장하는 농가대로, 여건이 맞지 않는 농가는 다른 소득원을 선택할 수 있는 정책프로그램이 다양하게 제시되고 제도화되어야 한다.

(5) 專業農은 통계적 개념으로서 專業的 農業從事者가 있는 農家를 지칭하고 있으나, 정책적 개념으로는 育成對象 및 育成目標로서의 개념 정립이 필요하다. 즉, 육성대상으로서는 營農能力(영농자산과 노동력 수

준) 및 營農意志가 고려되어야 하며, 육성목표에는 農業經營의 維持를 기초로 生產性 目標과 厚生的 目標가 고려되어야 한다. 생산성 목표는 正常의 營農ability(특히 노동력)을 발휘할 수 있는 完全就業 規模로서 전업농의 上限面積을 나타내며, 후생적 목표인 所得均衡 均衡은 전업농의 必要面積을 나타낸다. 위의 필요면적(하한규모)에 대해서 각별별로 시산하였으나, 수도작에 대한 의견조사 결과 노동력 취업 상한규모가 오히려 소득균형 필요규모의 약 80% 수준으로 나타났다. 이는 개별농가가 추구할 수 있는 규모경제의 한계로서 농기계의 공동이용 조직과 같은 營農協力 組織의 필요성을 시사하는 것이다.

(6) 선진농가의 경영성장 과정을 분석한 결과, 農業經營의 發展段階에 따른 정책 프로그램의 차등화 지원이 요구되고 있다. 즉, 전업농 육성의 단계는 定着(개발)段階, 育成(확대)段階, 自立(안정)段階의 3단계로 나눌 수 있으며, 각 단계마다 농가가 필요로 하는 육성 프로그램이 제시되어야 한다. 특히 정책자금의 지원은 綜合金融으로서 농가의 의향에 따른 선택 폭을 넓히는 한편, 對象農家의 철저한 管理를 위한 先教育·後支援의 체계와 經營診斷 및 再教育 프로그램의 개발이 필요하다. 또한 현재 전농가를 대상으로 農地原薄가 작성되어 있으나 이를 기초로 「專業農 基本台帳」을 제도화하여 관리하는 것이 바람직할 것이다.

(7) 농가육성 정책은 기본적으로 농가의 능력과 의향이 충분히 발휘될 수 있도록 정책적으로 지원하는데 있으며, 사전적으로 이를 제한하거나 유도해서는 안 될 것이다. 구조개선에서 말하는 선별적 농가육성이 본래 농가가 선택하여 나아갈 수 있는 정책 프로그램을 다양하게 제시하는 것 이기 때문이다.

(8) 영농조직은 가족경영의 발전적인 형태로서, 경영형태론의 측면에서 볼 때 기업경영의 과도적 단계로 성립되고 있다. 이는 농업생산 조직의 발전 과정인 「노동력 결합 → 기계 결합 → 지본·기술 결합(경영관리 포함)」의 단계로서도 파악할 수 있다. 따라서 1960년대에 대두된 협업조직은 현단계의 영농협력 조직과는 다른 배경이며, 성격 또한 상이하다는

인식이 필요하다.

(9) 위탁영농은 水稻作 作業委託을 중심으로 점차 大規模化되어 가는 추세에 있다. 더욱이 20ha 이상의 규모에서 完全委託하는 사례가 다수 발견된다. 이를 委託營農會社로 발전시키는 法人格의 제도적 장치가 마련되었으나 경영체로서의 성격은 아직 불투명한 실정이다. 따라서 회사법인으로 성립하고 발전하기 위한 운영 방법 및 경영 분석은 앞으로 연구되어야 할 부분이다.

위탁영농회사의 발전을 위한 최우선 과제는 수탁작업의 안정적 확보와 노동력의 계절적 불균형 해소이며, 이는 구성원의 취업 형태를 어떻게 분화시키는 문제와 직결된다. 따라서 회사의 구성원으로서, 출자는 전업농과 겸업농 및 전업예정농가 등이 될 것이지만, 오퍼레이터(기계 운전자)는 전업농의 기간노동력이 담당하고 그 외는 농외취업 등으로 유도하는 것이 바람직하다. 그래야만 就業分化에 의한 구조개선이 가능하기 때문이다.

(10) 영농조합은 개별농가(가족경영)의 발전된 형태로서 零細小農의個別的·分散的 土地利用의 문제점을 극복할 수 있는 효과를 갖는다. 이러한 協業組織은 유일하게 「曾平 새마을 協業農場」이 1969년에 설립(법적 지위는 없음)되어 현재까지 유지되고 있는 정도이다. 협업경영은 단지 조합원이 출자한 농지를 공동으로 경작하는 방식의 土地綜合만으로는 발전할 수 없다는 것이 일본의 사례에서도 나타난다. 예를 들면, 10명이 각각 1ha의 농지를 출자하고 10명이 모두 영농에 종사하는 한 규모 경제의 실현에는 한계가 있다. 따라서 营農組合法人의 농업생산 활동은 전업농의 기간노동력이 담당하고 그밖의 노동력은 농산물 가공 및 유통분야나 농외취업 등으로 취업형태가 분화되는 것이 바람직하다. 영농조합이 단지 기존 관념의 생산주체가 아니라, 「생산+가공+판매」의 농기업으로 발전할 수 있도록 정책적으로 지원되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 具在書, “農業構造改善 示範事業으로서의 開拓農場 育成에 관한 약간의
提案,”「農村經濟」5, 1963. 6
- 金東熙, “韓國의 小農問題：現實과 課題,”「崔虎鎮博士 華甲 記念 論文
集」, 1974.
- 金炳台, 「韓國農業經濟論」, 比峰出版社, 1982.
- 金俊輔, “企業農과 協業農의 生產性 評價－농업구조개선책에 붙임－,”
「農業經濟研究」, 1962. 12.
- 文八龍, “農業構造 調整의 政策課題,”「農業政策研究」, 10 : 1, 1983. 12.
- 吳浩成, “農業構造政策과 農地制度,”「農業經濟研究」, 21, 1980. 12.
- 俞仁浩, 「韓國農業協業化의 研究」, 韓國研究院, 1972.
- _____, “農業協業化의 論理,”「中央大學校論文集」, 1965.
- 柳炳瑞, “農地流動化와 規模擴大의 方向,”「농업구조의 현실과 조정정
책」(한국농업경제학회 창립 25주년 기념 심포지움 논문집), 1984.
7.
- 李貞煥, “大農의 相對的 減少原因과 大農層의 形成 展望,”「農村經濟」6
: 4, 1983. 12.
- _____, “中小農의 相對的 增加原因과 農地流動化 戰略,”「農村經濟」6 :
3, 1983. 9.
- 鄭英一, “農家所得 構造의 推移와 政策方向,”「農業經濟研究」10 : 1,
1983. 12.
- 朱奉圭, “農業協業化의 意義와 方向,”「農業經濟」16, 1966. 12.
- 朱宗桓, “農業構造政策의 方向摸索,”「農業經濟研究」24, 1983. 12.

- 崔洋夫, “한국에 있어서의 農業構造의 變化와 構造政策의 새로운 構想”
 (한국 농업경제학회 창립 25주년 기념 심포지움 논문집), 1984. 7.
- 崔正變·許信行, 「自立經營農家 育成에 관한 研究」, 한국농촌경제연구
 원, 1984. 12.
- 許信行, “農業의 發展段階外 構造政策,” 「農村經濟」 3 : 2., 1980. 6.
- 國立農業經濟研究所, 「農業構造改善에 관한 研究－시범사업 평가를 중심
 으로」, 1976. 10.
- 農林水產部, 「農業動向에 관한 年次報告書」, 1990.
- 農協調查部, 「自立經營農의 育成方向」(농협조사월보), 1980. 9.
- 한국농촌경제연구원, 「21世紀를 향한 農林水產經濟의 葛藤과 새 挑戰」
 (21세기 농정 종합보고서), 1989. 5.
- 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.
 10.
- 近藤康男(編), 「基本法農政の總點檢」, 御茶の水書房, 1982.
- 小倉武一(編), 「農業における自立經營への道」, 御茶の水書房, 1965.
- _____, 「農業における自立經營の存立條件」, 御茶の水書房, 1964.
- 大泉一貫, 「農業經營の組織と管理」, 農林統計協會, 1989.
- 稻本志良, 「農業の技術進歩と家族經營」, 大明堂, 1988.
- _____, 「日本農業の新段階における擔い手と農業經營發展の方向」(農
 政研究資料 88-59), 京都府農業會議, 1989. 3.
- 荏開津典生(編), 「自立經營の存立構造」(長期金融), 農林漁業金融公庫,
 1988. 3.
- 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
 -34, 1966. 3.
- 藤谷築次(編), 「農業政策の課題と方向」, 家の光協會, 1988.
- 吉田博, 「農業生產共同組織論」, 農林統計協會, 1980.
- 賴平(編), 「農業政策の基礎理論」, 家の光協會, 1988.
- 農林水產省 構造改善局, 「新しい構造政策の展開」, 地球社, 1985.

- 全國農業會議所, 「農用地經營規模擴大促進事業の進ぬ方」, 1988. 12.
- Britton, D.K., "Some Explorations in the Analysis of Long-term Changes in the Structure of Agriculture," *JAE* 28:3, 1977.
- Gardner,D.B. and R.D.Pope, "How is Scale and Structure Determined in Agriculture," *AJAE* 60, 1978.
- Hayami,Y. and V.W.Ruttan, *Agricultural Development; An International Perspective*, The Johns Hopkins Univ. Press, 1985.
- Hallett, G., *The Economics of Agricultural Policy*, Basill Blackwell, 1968.
- Josling,T.E., "Agricultural Policies in Developed Countries:A Review," *JAE* 25:3, 1974.
- Commission of the European Communities, *The Agricultural Situation in the Community*(1989 Report), Office for Official Publications of E.C., 1990.

연구보고 212

전업농 육성과 영농조직 활성화 방안

책은날 1990. 12 펴낸날 1990. 12

발행인 허 신 행

펴낸곳 한국농촌경제연구원 (962-7311~5)

130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호 (1979. 5. 25)

책은곳 東洋文化印刷株式會社 · 737-2101~4

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.