

中小農의 相對的 增加原因과 農地流動化 戰略*

李 貞 煥

首席研究員, Ph.D.(農業經濟學), 農業部門研究室

- I. 問題의 提起
- II. 農地貸借에 의한 農地流動 構造: 中小農의 相對的 增加 原因
- III. 農地流動化의 條件
- IV. 要約 및 結論: 農地流動化 戰略

I. 問題의 提起

農家戶數는 1967년의 2,587千 戶를 頂點으로 하여 1981년까지 年平均 1.39%씩 감소하였고, 특히 1975년부터는 減少速度가 1.95%로 가속되었다. 그 결과 이 기간(1967~81년)에 農家戶數는 모두 557千戶가 감소하였다. 그러나 耕作規模別 分布의 變化를 보면 0.5ha 미만의 零細農과 1.5ha 이상의 大農 比率이 감소하고 0.5~1.5ha 사이의 中小規模 계층으로 經營과 耕地가 집중되어, 農家戶數의 감소에도 불구하고 우리나라 農業構造는 小農構造가 더욱 심화되는 추세를 보이고 있음은 이미 여러 사람들에 의하

* 本稿는 韓國農村經濟研究院 農業部門研究室에서 추진중인 「韓國農業의 與件變化와 長期發展戰略」 研究의 일환으로 이루어진 것이다. 本稿 作成에는 同研究室 室員들 모두가 각기 중요한 기능을 담당하였으나 筆者의 責任 아래 정리 발표되는 것이다.

草稿를 끝까지 읽고 助言하여 주신 金聖吳 研究委員, 朱龍宰 研究委員, 그리고 玄公南 學兄(農經研)에게 감사 드린다.

表 1 農家の 規模別 分布變化

| | 단위: % | | | | |
|------|--------|-----------|-----------|-----------|--------|
| | ~0.5ha | 0.5~1.0ha | 1.0~1.5ha | 1.5~2.0ha | 2.0ha~ |
| 1960 | 42.9 | 30.1 | 20.7 | | 6.3 |
| 1965 | 35.9 | 31.7 | 16.5 | 9.1 | 6.8 |
| 1970 | 32.6 | 34.2 | 18.5 | 8.0 | 6.6 |
| 1975 | 30.2 | 36.2 | 18.8 | 8.2 | 6.5 |
| 1980 | 30.4 | 36.9 | 19.4 | 7.9 | 5.4 |
| 1981 | 30.3 | 37.1 | 19.4 | 7.8 | 5.4 |
| 1982 | 29.5 | 37.1 | 19.9 | 8.1 | 5.4 |

註: 1970년부터 耕種外農家は 제외됨. 따라서 1960년과 1965년의 0.5ha 이하 家比率은 2% 내의 과대평가되었을 것으로 생각된다.

資料: 農水産部, 「農林統計年報」, 各年度.

여 지적되어 왔다(表 1).

이러한 趨勢는 우리 나라 農業構造政策과 관련하여 다음과 같은 의문을 제기시키고 있다. 우리 나라 農業에서 農地의 流動化는 과연 가능할 것인가? 가능하다 하더라도 과연 耕地가 規模를 擴大하여 商業的 經營을 추구하려는 專業 農家에게 集中될 수 있을 것인가? 이와 같은 의문은 특히 그간 1.5ha 이상의 大農 比率이 감소하여 왔다는 사실과 관련하여 우리 나라와 같은 農業與件(國土面積이 좁고, 水稻作 중심의 農

¹ 이러한 現象은 1960년 이전 日本에서도 관찰되었으며, 「小農標準化」 현상으로 지적되었다(金聖吳 1972). 우리 나라에서도 이러한 현상이 金聖吳(1972), 金英植(1980, 67-68)에 의하여 지적된 후 吳浩成(1981, 69-71), 張東燮(1983)에서도 중요하게 취급되고 있다. 金英植(1980)은 이 현상을 「農業構造의 平準化 現象」이라고 불렀다.

農業地帶) 아래서 兼業의 小農構造는 피할 수 없는 귀결이라는 숙명론으로 발전하고 있다. 그러나 韓國과 유사한 農業條件 아래서 大農層의 비율이 증가하고 있는 日本의 경우를 지적하지 아니 하더라도² 이제까지 그랬으므로 앞으로도 그러 리란 법은 없고 또 그럴 수밖에 없다는 것도 성 급한 결론이라고 생각된다.

어쨌든 우리 나라의 農業構造 改善方向을 논 리적 맥락에 따라 합리적으로 설정하기 위해서는 이제까지 經營과 耕地가 中小農에게 集中될 수밖에 없었던 要因이 분명하게 규명되지 않으면 안된다.

本稿는 지적한 바와 같은 小農構造의 심화 현 상이 나타나게 된 원인을 분석하고 그 분석 결 과를 토대로 앞으로 되도록 많은 耕地가 商業的 經營을 추구하는 專業農에게 집중되게 하는 土地流動化 政策은 어떤 방향으로 추진되어야 하 는가를 밝히고자 한다.

小農構造 深化現象을 지적한 사람들에 의하여 시도된 가장 일반적 설명은 다음과 같다. 즉 雇用勞動 의존도가 높은 大規模農家は 그간의 급 격한 勞賃上昇으로 收支가 악화되어 規模의 縮小가 불가피하였던 반면, 零細農은 最低生計費의 확보마저 곤란하여 많은 農家가 離農할 수밖에 없었기 때문이라는 것이다.³ 이 설명은 상당한 설득력을 가지고 있지만 다음과 같은 의문이 남 는다.

첫째, 1960년부터 1970년대 중반까지 農業勞賃의 상승률은 農家販賣價格의 상승률보다 약 1.9%씩 빠르게 상승하였으나, 雇用勞賃이 農業

粗收入에서 차지하는 比重은(1.5ha 이상의 大農의 경우에도) 7~8%에 불과하였다는 것을 상기 한다면 農業勞賃의 상승이 大農의 收支를 악화 시켜 規模의 縮少를 불가피하게 할 이유가 되지는 아니할 것이다.⁴ 둘째, 耕作規模別 家口員 1人當 (農業)所得을 보면 規模가 클수록 커지는 경향이 대단히 명확하게 나타나고 있다(2.0ha 이상 農家에 비하여 1ha 미만 農家の 家口員 1人當 所得은 35% 내외 수준, 1~2ha 農家は 65% 내외 수준에 불과하였다). 따라서 大農이 規模를 축소시켜 所得水準의 감소를 자초할 이유는 없다고 보아야 할 것이다. 셋째, 0.5ha 이하 계 층의 비율이 감소한 것은 離農이 이 階層에 집 중되었기 때문이라는 데에도 의문이 있다. 왜냐하면 離農은 모든 階層에서 무차별하게 이루어지더라도 農家の 規模間 移動에 의하여 規模構造는 여러 가지 변화를 나타낼 수 있기 때문 이다.⁵

中小農의 相對的 增加現象을 설명하기 위한 또 한 가지 시도는 累進的 農地稅制度로 인하여 規模의 經濟性이 상실되었기 때문이라는 것이 다.⁶ 이 설명은 10a 당 쌀 生産費가 1.5~2.0ha 規模層을 最低點으로 하는 U字 構造를 나타내 고 있다는 사실, 그러나 租稅公課金을 제외하면 L字 모양으로 바뀌게 된다는 사실을 그 설명의 근거로 제시하고 있다. 이 설명에 따르면 만일 農地稅의 累進體系가 폐지된다면 規模의 經濟性이 나타나 大規模經營이 늘어날 수 있을 것이라 는 낙관적 결론에 도달되게 된다.⁷ 그러나 이 설명에는 다음과 같은 의문이 제기된다.

² 日本의 경우는 1960년을 전후하여 小中農의 비율이 감소하고 零細農과 大農의 비율이 증가하여 왔고, 특히 大農은 비율뿐만 아니라 實戶數가 늘어나고 있다. 그런데 비율의 增減, 혹은 實戶數의 增減 境界가 점차 규모가 큰 쪽으로 이동하고 있으며 이것을 흔히 「分解軸의 上向移動」이라고들 한다(堀井 1978, 29~40 參照).

³ 金英植外(1980), 吳浩成(1981), 朴恒求(1982).

⁴ 「農家經濟調査」 및 「쌀 生産費調査 結果」 參照.

⁵ 여기서 規模間에 無差別하다는 것은 離農率이 모든 階層에서 동일하다는 의미이다.

⁶ 累進的 農地稅로 인하여 水稻作에서 規模의 經濟性이 상실되고 있다는 것은 吳浩成(1981, 76~79)에 의하여 처음으로 지적되었다.

⁷ 許信行(1983, 112~115).

첫째, 1974년 이후 1.5~2.0ha 規模의 生産費가 가장 낮았음에도 불구하고 이 계층의 비율이 증가하기는 커녕 도리어 감소하고 그보다 생산비가 훨씬 높은 0.5~1.0ha 계층의 비율이 가장 빨리 증가한 이유는 무엇인가? 둘째, 1974년 이전에는 農地稅가 지금과 같은 累進構造로 되어 있지 아니하였고, 따라서 租稅公課金을 포함하여도 規模別 生産費가 L字 構造이었음에도 불구하고 大農(1.5ha 이상 規模農家)의 비율이 증가하지 못한 이유는 무엇인가? 요컨대 10a 當 畝 生産費 大小에 의하여 판단하는 이른바 規模의 經濟性에 의하여 規模構造의 變化를 설명하려는 시도는 별다른 설득력을 가지고 있지 아니하다고 보아야 할 것이다.

II. 農地賃貸借에 의한 農地流動構造: 中小農의 相對的 增加原因

本稿에서는 農家와 耕地가 中小農層에 집중되어 온 이유를 설명하는 실마리를 찾기 위하여 賃借農의 실태에 주목하고자 한다.

1960년대 이후 農地의 賃貸借實態를 보면 <表 2>와 같다. 1960년부터 1981년 사이 賃貸借 農家比率은 26.2%에서 46.4%로, 賃貸借農地 비율은 11.2%에서 22.3%로 각각 늘어나는 등 法的 禁止에도 불구하고 賃貸借에 의한 農地流動이 대단히 활발하게 이루어져 왔음은 잘 알려진 사실이다. 그런데 이와 같은 추세를 賃借農家數로 환산하여 보면 중요한 사실을 발견할 수 있다. 즉 1960년의 賃借農家數는 62萬 戶, 1970년에는 83萬 戶, 1981년에는 94萬 戶로 늘어나 21년 사이에 賃借農家數가 33萬 戶나 증가하였다. 同期間 동안 감소한 農家數가 32萬 戶였다는 사실과

表 2 賃貸借 農家の 增加趨勢

| | 農家戶數 (千戶) | 賃借農家 比率(%) | 賃借農地 (千戶) | 賃貸借農地 比率(%) |
|--------------------|--------------|---------------|--------------|----------------|
| 1960 ¹⁾ | 2,350 | 26.2 | 616 | 11.2 |
| 1970 ²⁾ | 2,483 | 33.5 | 832 | 17.6 |
| 1981 ³⁾ | 2,030 | 46.4 | 942 | 22.3 |

註: 賃借農家戶數는 總農家數×賃借農家比率에 의하여推算.

資料: 1) 農水産部, 「1960 農業センサス」, 1964.

2) ———, 「1970 農業センサス」, 1974.

3) ———, 「1980 農業センサス」, 1982.

表 3 賃借農家の 所有耕地面積, 1981

| 所有規模 | 단위: % | | | | |
|-------------------------------------|-------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| | 0.5ha 이하 | 0.5~ 1.0ha | 1.0~ 1.5ha | 1.5~ 2.0ha | 2.0ha 이상 |
| 分 布 比 率 (全體 農家 의 耕作規模別 分佈) | 59.6 | 28.1 | 8.9 | 2.8 | 0.6 |
| 賃借農家 의 耕作規模別 分佈) | 30.3 | 37.1 | 19.4 | 7.8 | 5.4 |

資料: 金榮鎮 外(1982, 27).

表 4 賃借農家の 賃借面積(畝), 1981

| 賃借面積 | 단위: % | | | |
|---------|----------|---------------|---------------|----------|
| | 0.3ha 미만 | 0.3~ 0.5ha | 0.5~ 1.0ha | 1.0ha 이상 |
| 分 布 比 率 | 33.9 | 29.3 | 30.8 | 6.1 |

資料: 金榮鎮 外(1982, 127).

비교하여 보면 이 數字가 얼마나 큰 것인가를 짐작할 수 있다. 결국 이 늘어난 33萬 戶의 賃借農家들이 본래 어떤 規模階層에 속하였으며 賃借에 의하여 어떤 規模階層으로 移動하였는가에 의하여 規模構造의 變化가 결정적인 영향을 받게 될 것임을 알 수 있다.

그러면 賃借農家の 증가가 耕地規模構造의 變化에 어떤 영향을 미쳤는가? 賃借農家の 耕地所有規模別 分佈를 보면 0.5ha 미만 所有農家가 전체 賃借農家數의 59.6%(56萬 戶에 해당), 0.5~1.0ha 所有農家가 28.1%(27萬 戶에 해당)를 차지하고 있다<表 3>. 한편 이들 賃借農家の 賃借面積을 보면 賃借面積이 0.5ha 이하인 農家가 60% 내외, 0.5~1.0ha 인 農家가 30% 내외를 차지하고 있다<表 4>. 이 두 가지 分佈를 종합하여 생각하면 결국 현재 耕作規模가 0.5~1.5ha 인 農家の 상당 부분(113萬 戶 중 50여萬 戶

은 本來 耕作規模가 0.5ha 이하였으나 1.0ha 미만의 耕地를 賃借하여 全體耕作規模가 0.5~1.5ha 로 확대된 농가들이라고 판단할 수 있다. 이같은 사실로부터 우리는 이제까지의 零細農(0.5ha 이하 農家) 比率減少와 中小規模農家(0.5~1.5ha 農家)의 比率增加 현상이 그간 급격히 팽창한 農地賃貸借에 의하여 주도되어 왔다는 결론에 도달하게 된다.

그러면 이제 우리는 왜 賃貸借 農地가 0.5ha 미만의 零細耕地 所有農家들에게 集中되었는가는 의문에 답하여야 할 것이다. 이것은 기본적으로 農地賃貸借市場에서 零細農이 大農보다 강력한 競爭力을 가지고 있다는 데에 기인한다. 農地賃貸借市場에서의 競爭力은 곧 「地代負擔能力」, 다시 말하면 「賃借料로 支拂할 수 있는 地代水準」에 의하여 결정된다. 그러면 賃借料로 支拂할 수 있는 地代水準은 어떻게 결정되는가?

일반적으로 賃借料로 支拂할 수 있는 地代의 水準은 生産價値 중 土地에 귀속되어야 할 몫에 의하여 결정되며, 그 몫은 土地의 平均附加價値 生産성과 限界附加價値 生産성 사이에서 결정된다. 土地의 平均附加價値 生産성이란 單位面積當 粗收入에서 生産에 이용된 土地 이외의 모든 生産要素의 價額을 공제한 잔여로서 파악할 수 있으며, 구체적으로는 土地純收益으로 近似 계산할 수 있을 것이다. 土地의 限界附加價値는 土地의 追加的 投入에 의하여 획득되는 附加價値로써 파악되며, 구체적으로는 土地所得, 혹은 「土地所得+機械費」로써 近似 計算될 수 있다.

零細農의 地代負擔能力이 높을 수 있었던 첫 번째 이유는 生産技術이 規模間에 거의 無差別하였기 때문이다. 다시 말하면 零細農도 大農과 유사한 技術體系를 도입하여 大農과 큰 차이없

表 5 規模別 畝 收量 比較

| | kg/10a | | | | |
|---------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| | 0.5ha 이하 | 0.5~1.0ha | 1.0~1.5ha | 1.5~2.0ha | 2.0ha 이상 |
| 1965~69 | 378.1 | 370.2 | 386.4 | 388.9 | 382.6 |
| 1970~74 | 410.5 | 414.1 | 411.5 | 410.8 | 410.1 |
| 1975~79 | 530.9 | 526.8 | 523.3 | 527.5 | 536.0 |
| 1981~82 | 541.1 | 542.3 | 540.3 | 554.7 | 559.9 |

資料: 農水産部, 「畝生産費調査結果」, 各年度.

表 6 規模別 10a當 土地純收益과 土地所得 比較

| | kg/10a | | | | |
|------------|--------|-----------|-----------|-----------|--------|
| | ~0.5ha | 0.5~1.0ha | 1.0~1.5ha | 1.5~2.0ha | 2.0ha~ |
| 1963~67 所得 | 100.0 | 97.3 | 99.1 | 96.2 | 96.3 |
| 純收益 | 100.0 | 97.8 | 101.8 | 99.0 | 103.3 |
| 1968~72 所得 | 100.0 | 101.4 | 103.8 | 101.3 | 96.0 |
| 純收益 | 100.0 | 102.5 | 109.2 | 108.2 | 107.8 |
| 1973~77 所得 | 100.0 | 99.8 | 97.0 | 101.1 | 98.6 |
| 純收益 | 100.0 | 104.4 | 104.1 | 109.7 | 110.9 |
| 1978~82 所得 | 100.0 | 99.4 | 98.2 | 98.9 | 102.0 |
| 純收益 | 100.0 | 103.7 | 105.0 | 107.0 | 112.5 |

註: 土地純收益=粗收入-生産費+土地用役費

土地所得=土地純收益+家族勞動評價額

資料: 農水産部, 「畝生産費調査結果」, 各年度.

는 生産費로 大農과 같은 收量을 실현할 수 있었다(表 5). 이것은 機械化가 耕耘, 脫穀 등 일부 비번기 작업에 국한되었고 大農이라 하더라도 소유지가 불규칙한 형태로 分散되어 있는 조건 아래서 나타난 당연한 귀결이라고 생각된다. 그 결과 土地純收益 혹은 土地所得이 規模間에 거의 차이가 없다(表 6). 예를 들면 土地純收益은 規模가 커질수록 조금씩 높아지지만 土地所得은 도리어 낮아지는 경향마저 보이고 있다. 즉 零細農이 기술적으로 中大農에 못지 않은 수준의 地代를 지불할 수 있는 潜在力을 가지고 있었다는 것이다. 그러나 零細農이 支拂 可能한 地代範圍(土地所得~土地純收益)는 中大農보다 결코 크지 아니하였으므로(근소하나마 적었으므로) 그들에게 賃貸農地가 집중된 이유는 아직도 충분히 해명되지 못하였다고 보아야 할 것이다.

零細土地所有農家들에게 耕地가 집중될 수밖에 없었던 보다 큰 이유로서 각 農家가 처해 있는 經營經濟的인 條件에 따라 賃借料로 지불할

表 7 耕地規模別 1人當 家計費와 영농종사자 1인당 勞動時間 比較

| | 0.5ha 이하 | 0.5~1.0ha | 1.0~1.5ha | 1.5~2.0ha | 2.0ha 이상 |
|---------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| 1962~66 | % 63.6 | 69.5 | 78.5 | 86.7 | 100.0 |
| 時間/人 | 461.9 | 573.5 | 585.7 | 574.9 | 467.0 |
| 1967~71 | % 62.9 | 66.0 | 73.9 | 84.4 | 100.0 |
| 時間/人 | 367.6 | 561.6 | 643.4 | 628.3 | 580.0 |
| 1972~76 | % 61.4 | 69.2 | 74.3 | 84.4 | 100.0 |
| 時間/人 | 345.4 | 510.0 | 618.0 | 647.0 | 615.7 |
| 1977~81 | % 71.6 | 70.3 | 79.7 | 82.3 | 100.0 |
| 時間/人 | 322.0 | 523.9 | 623.6 | 688.8 | 667.6 |

註: 위 수치는 家口員 1人當 家計費를 나타내고, 아래 수치는 영농종사자 1人當 노동시간을 나타낸다.
資料: 農水産部, 「農家經濟調査結果報告」, 各年度.

수 있는 몫이 자기 다르게 결정된다는 것을 지적하고자 한다.

먼저 零細小農의 경우를 보자. 경작규모가 0.5ha 이하인 零細農家の 家口員 1人當 家計費 水準은 2.0ha 이상 農家の 60~70% 수준밖에 안되는 반면 營農從事者 1人當 年間 勞動時間은 1.5ha 이상 農家보다 훨씬 적다(表 7). 이것은 零細小農은 耕作規模가 작을 뿐만 아니라 농촌에 非農業的 就業機會가 매우 빈약하기 때문에 家族勞動力이 충분한 취업기회를 찾지 못하고 半失業 상태에서 貧困한 생활을 면치 못하고 있었다는 것을 암시한다.

이러한 사실로부터 非農業的 就業機會가 빈약한 조건 아래서 零細農은 內面的으로 生計費를 확보할 수 있을 정도의 規模擴大를 강하게 요청받게 될 수밖에 없다는 것, 이때 半失業 상태에 있는 家族勞動力의 機會費用은 0(零)에 가깝게 되어 賃借料로 지불할 수 있는 地代의 限界는 土地(限界)所得 수준 근방에서 결정될 것이라는 결론에 도달하게 된다.

한편 1.5ha 이상의 大農이 賃借料로 할 수 있는 地代 수준은 어떻게 결정되는가? 農業機械化가 耕耘, 脫穀作業 등 비번기 일부작업에 국한되어 있으므로 規模의 擴大는 勞動需要를 비

表 8 規模別 地代負擔能力 比較(水稻作的 경우) 원/10a

| 年 度 | 零 細 小 農 | | 中 大 農 | |
|------|----------|-----------|-----------|----------|
| | 0.5ha 이하 | 0.5~1.0ha | 1.5~2.0ha | 2.0ha 이상 |
| 1965 | 8,633 | 8,377 | 6,786 | 7,242 |
| 1970 | 18,673 | 19,152 | 15,810 | 15,451 |
| 1974 | 50,249 | 50,011 | 43,075 | 45,130 |
| 1980 | 146,062 | 145,840 | 118,507 | 126,318 |

註: 零細小農의 地代負擔能力은 10a당 土地所得으로 中大農의 地代負擔能力은 土地純收益으로 評價함(상세한說明은 本文 參照).
資料: 農水産部, 「營生産費調査結果」, 各年度.

례적으로 증대시키게 되고, 증대된 勞動需要는 雇用勞動의 投入擴大 혹은 家族勞動力의 勞動強化에 의하여 충당될 수밖에 없다. 그런데 家族勞動力은 이미 就業度가 높을 뿐만 아니라 都市家計보다도 높은 所得水準을 실현하고 있으므로 家族勞動力의 主觀的 機會費用은 상당히 높은 수준일 것으로 생각된다⁸(실제로 2.0ha 이상 規模農家の 영농 종사자 1인당 勞動時間은 1.5~2.0ha 規模農家보다 적다(表 7). 이것은 大規模農家가 家族勞動力의 機會費用을 상당히 높게 평가하고 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다). 따라서 大規模 農家가 賃借料로 지불할 수 있는 한계는 土地(限界) 純收益 수준 근방에서 결정될 것이다.

이상을 요약하면 이제까지 農家가 직면한 經營經濟의 조건 아래서 零細農의 地代負擔能力은 土地所得 수준에서 결정되는데 반하여 大農의 地代負擔能力은 土地純收益 수준에서 결정된다는 것이다. 이상의 分析結果를 통하여 밝혀진 規模別 地代負擔能力은 <表 8>과 같다. <表 8>에서 보는 바와 같이 이제까지 零細小農의 地代負擔能力은 中大農보다 20% 내외씩 높았으며 이같은 隔差가 賃借借 農地를 零細小農에게 집중시키는 經濟的 要因을 제공하였다고 결론지을 수

⁸ 勞動의 限界非效用은 소득 수준이 높을수록 그리고 勞動時間이 늘어날수록 증가한다.

있다.

Ⅲ. 農地流動化의 條件

이제 우리는 앞 장에서 얻은 分析結果를 기초로 하여 이제까지 小農에게 집중되었던 農地가 規模를 확대하여 商業的 營農을 의도하는 專業農家에게 집중되는 추세로 전환되기 위한 조건을 제시하고자 한다. 農地流動化 政策이란 바로 그러한 條件의 형성을 지원하는 것이다.

1. 賃貸農地 流動方向의 逆轉條件

賃貸農地의 流動方向이 逆轉되기 위해서는 먼저 零細農家가 높은 賃借料(土地所得 수준 근방)를 지불하면서까지 耕作規模를 확대하지 아니하더라도 필요한 生計費를 확보할 수 있도록 農村地域에 충분한 非農業的 就業機會가 마련되어야 한다. 非農業的 就業機會가 확대되면 零細農家가 규모를 확대하지 아니할 수 없는 內面的 필요는 해소된다. 또한 家族勞動力의 機會費用은 非農業部門에 취업하여 얻는 年間所得에 의하여 결정되므로 零細農家가 賃借料로 지불할 수 있는 한계, 즉 地代負擔能力은 土地純收益 혹은 그 이하 수준으로 점차 하락한다. 地代負擔能力이 하락할수록 零細農家 중 專業農家로서 성장할 강력한 의사와 능력이 없는 농가들은 農地賃借에 의한 規模擴大를 포기하고, 적절한 조건만 충족되면 도리어 所有農地를 賃貸하려는 農地供給者로 전환될 것이다.

한편 大規模農家의 地代負擔能力이 증대되기 위해서는 먼저 機械化가 촉진되어야 한다. 機械化가 촉진되면, 특히 移秧, 收穫 등 농번기 작업이 기계화되면 규모를 확대하더라도 이미 보

유하고 있는 機械의 作業도만 조금 높이면 추가적인 勞動力의 需要가 매우 적게 발생한다. 따라서 지금과 같이 雇傭勞動力의 擴大나 家族勞動力의 勞動強化를 수반하지 아니하게 되므로 大農이 賃借料로 지불할 수 있는 限界는 점차 土地所得 혹은 그 이상「土地所得+機械費」수준에 접근하게 되고 그만큼 地代負擔能力은 향상된다.

뿐만 아니라 機械化되면 適期作業이 엄수되고 作業의 精確도와 관리의 集約도가 향상되어 收量이 높아진다(예를 들면 水稻作의 경우 移秧이 기계화되면 移秧時期와 深度와 株數가 균일하여지고 密植이 가능해지며 活着이 빨라진다. 또 수확과 건조작업이 기계화되면 適期收穫이 가능해지고 損失이 최소화 된다). 바꾸어 말하면, 現代農業에서 기계는 토지를 대체하는 능력을 가지고 있으므로 機械化가 先行된 階層이 그렇지 못한 계층보다 높은 收量を 실현할 수 있게 된다.⁹

동시에 現代 농업에서 機械는 土地의 限界生産性を 향상시키는 性格을 가지고 있으므로 機械化가 先行되는 大農層이 賃借料로 지불할 수 있는 한계가 더 빨리 상승한다¹⁰(日本의 경우도

⁹ 이러한 性格을 알렌의 偏代替彈性(Allen Partial Elasticity of Substitution)이라 하며, 現代農業에서는 機械와 土地가 높은 代替彈性을 가지고 있음이 여러 사람에게 의하여 검증되었다(Lee 1980a 參照). 日本의 경우(1980년도) 3.0ha 이상 農家の 收量은 0.5ha 이하 農家보다 10a당 120kg이나 높다.

¹⁰ 機械化가 土地의 限界生産성을 向上시키는 메카니즘은 두가지이다. 첫째는 機械가 土地와 畝의 偏補完彈性(Hicks Partial Elasticity of Complementarity)을 가지기 때문이며, 둘째는 機械化가 土地使用의(Land-using) 技術變化를 유발하기 때문이다. 畝의 補完彈性이란 다른 모든 生産要素의 投入量을 일정하게 유지하면서 機械의 投入量만을 增大시키면 土地의 限界生産성이 얼마나 向上되는가를 나타내는 것이다. 戰後日本 水稻作의 경우 機械와 土地의 補完彈性은 0.7~0.8% 수준이었다. 즉 機械의 投入量을 1% 높이면 土地의 限界生産성이 0.7~0.8% 上昇한다(Lee 1980a 參照).

土地利用의 技術變化란 모든 生産要素의 投入量에는

1960년대 중반까지 土地純收益 혹은 土地所得의 規模別 隔差가 미미하였으나 機械化가 본격화된 1960년대 中後半부터 大農의 우위가 뚜렷하여 졌다).

한편 農地를 賃貸하려는 농가가 요구하게 될 賃貸料의 下限은 土地所得에서 賃貸後 非農業의 就業機會에 종사함으로써 획득하는 (勞賃) 所得을 공제한 수준에서 결정된다. 따라서 농촌에 非農業의 就業機會가 많고 또 勞賃水準이 높을수록 賃貸料 要求水準은 하락하게 된다(日本의 경우를 보면 農村工業이 발달된 곳일수록 賃貸料가 낮아지는 현상이 매우 뚜렷하게 나타나고 있다).¹¹ 요컨대 農村工業化에 의하여 零細小農의 地代負擔能力이 감소하고 農地의 供給價格(賃貸料)은 하락하는 한편 기계화에 의하여 大農의 地代負擔能力이 향상되면 賃貸農地는 大農層으로 집중하게 된다는 것이다(日本의 경우 1960년대 中半까지는 賃貸農地가 小農層에 集中되었지만, 機械化와 農村工業化가 본격도에 오른 1960년대 中後半부터 大農集中度가 점차 강해졌다).

이렇게 볼 때 農村工業開發은 단순히 零細小農의 所得 補充手段의 차원을 넘어서 이제까지 강력한 農地의 需要者였던 零細小農을 農地의 供給者로 전환시키고 동시에 그 供給價格을 인하시키는 기본 조건이 된다는 것을 알 수 있다. 한편 機械化는 勞動을 대체할 뿐만 아니라 大農의 地代負擔能力을 향상시키는 중요한 계기가 된다는 것도 충분히 인식되어야 한다.

여기서 독자는 日本의 경우 農村工業開發이 성공적으로 추진되었고, 大農의 地代負擔能力이

높았음에도 불구하고 零細農의 比重이 증대하고 2種兼業農構造가 심화되어 왔다는 사실을 지적하고, 耕地의 大農集中 전망에 대하여 회의적인 반응을 보일지도 모른다. 그러나 日本의 失敗는 耕地의 大農集中을 전달시키는 制度的 條件의 整備에 실패하였기 때문이란 점만을 지적하고 具體的 分析은 다음 節로 미룬다.

2. 農地流動을 위한 制度的 條件과 그 限界

우리는 앞 절에서 農村에 非農業의 就業機會를 풍부하게 개발하는 것이 零細農을 農地의 需要者에서 供給者로 전환시키고 그 供給價格을 引下시키는 중요한 조건이 된다는 점을 강조하였다. 그러나 農地價格의 上昇이 계속된다면 農地의 期待資本利得(expected capital gain)이 높기 때문에 零細農은 農地所有를 포기하려 하지 아니할 것이며, 農村工業化로 兼業이 가능해지면 더욱 더 農地의 所有를 고집하게 될 것이다. 만약 이때 法的制度가 農地의 賃貸借를 허용할 뿐만 아니라 賃貸農地에 대한 財產權 보호를 분명히 한다면 零細農은 賃貸方式에 의하여 農地 供給을 擴大할 수 있을 것이다.

農地價格이 非農業의 要因에 의하여 상승하는 것은 최대한 억제토록 하여야 하겠지만, 도시 근교지역을 중심으로 한 어느 정도의 農地價格 上昇은 불가피할 것이고, 土地所有에 대한 慾望 또한 사라지지 아니할 것이다. 뿐만 아니라 農地流動이 賣買에 의존하면, 어떠한 방법에 의하여 資金이 動員되든 엄청난 貨幣의 流通을 필요로 하게 될 것이며, 農地代錢의 형태로 많은 資金이 農業外로 유출될 우려가 크다. 따라서 앞으로 우리 나라의 農地流動은 賃貸借를 중심으로 진행될 수밖에 없을 것이며, 農地賃貸借制度의 확립은 우리 나라 農業構造改善政策의 필수

아무런 變化가 없더라도 그 內容의 變化에 의해 土地의 物的 限界生産性이 增大되는 것을 말한다. 戰後 日本 水稻作의 경우 1960년대末부터 移秧, 收穫 등의 작업이 機械化됨에 따라 土地의 物的 限界生産性은 매년 2~4%씩 상승하였다(Lee 1983 參照).

¹¹ 磯邊(1982) 參照.

사항이 될 수밖에 없다.

賃貸借制度가 정비되더라도 農地가 반드시 規模를 확대하여 商業的 經營을 의도하는 專業農家に 쉽게 집중되지는 못한다. 왜냐하면 農地市場은 대단히 불완전한 것이므로 정보의 제약, 사회적 제약, 심리적 제약 등 수많은 제약이 도사리고 있기 때문이다. 그러나 農地의 流動(賣買 혹은 賃貸借)을 관리하는 公的機構가 준비되어 資金支援, 소개와 알선, 信託管理, 財產權과 耕作權에 대한 적정한 보호기능을 담당한다면, 農地流動은 크게 촉진될 수 있을 것이다(독일이나 프랑스의 활발한 農地流動은 대부분 이와 같은 機構를 통하여 이루어졌음은 잘 아는 바와 같다).

더 나아가 農家를 분류하여 選擇的 發展 프로그램을 적용한다면 農地의 流動은 한층 원만하게 이루어질 수 있을 것이다. 모든 農家에 대한 무차별한 價格支持, 金融, 補助政策은 小規模 兼業農家를 溫存시키고, 商業的 專業農家の 出現을 저해할 것이다.

日本의 경우 農村工業化는 성공적이었고 地代負擔能力面에서 大農의 우위는 뚜렷하였지만 農地價格上昇을 억제하는 데 실패하였고, 앞에서 지적한 制度的 條件을 제때에 整備하는 데 실패하였다. 農地賃貸借制度에 관한 적극적 조정(賃貸借許容, 賃貸料規制 폐지 등)을 제때에 단행하지 못하였으므로(1980년에야 賃貸借가 完全自由化됨) 零細農은 資本利得을 기대하고 農地의 소유를 고집할 뿐만 아니라 法的 規制와 財產權에 대한 불안 때문에 副業的인 형태로 自耕을 계속할 수밖에 없었다. 모든 農家에 무차별한 안이한 價格支援政策은 이들의 副業的 經營을 助長하는 결과를 빚었다. 大農은 1960년대 후반부터 높은 地代負擔能力을 갖추게 되었음에도 불

구하고 制度的 뒷받침을 받지 못하고 規模擴大는 크게 제약받을 수밖에 없었다. 農地供給이 이같이 원활하지 못한 상황에서 기계화가 급진전되자 토지의 限界收益은 증대하였고, 大農의 農地需要는 그만큼 팽창하였으며, 이것이 農地價格의 상승을 더욱 촉진시키는 중요한 요인으로 작용하였다.¹² 그 결과 大農이 증가하기는 하였으나 전반적으로 農地流動化는 부진하고, 특히 賃貸借 農地比率이 全耕地의 10% 이하에 머물렀으며, 零細農의 大量滯留 현상이 나타났다.

우리는 이제까지 制度的 條件 整備의 重要性을 강조하였으나, 制度整備만으로 農地流動化가 가능하다는 것으로 오해되어서는 안된다. 制度的 條件이란 앞 절에서 제시한 技術的 經營經濟的 條件(大農의 地代負擔能力上的 優위 확보)을 補完할 뿐, 그 자체만으로 農地流動이 유발되지는 못한다.

흔히 農地流動, 農業構造改善問題를 논할 때 農地所有上限의 擴大, 農地賃貸借 허용 등 法律的 制度的 調整을 강조하는 경향이 있다. 그러나 이제까지 賃貸借에 의한 農地流動이 활발하였지만 그것이 도리어 小農構造를 심화시키는 방향으로 작용하여 왔다는 사실, 그리고 所有上限線은 3ha 임에도 불구하고 耕作規模 1.5ha 이상의 農家は 그 비율이 감소하여 왔다는 사실 등을 상기할 때 法律的 制度가 農業構造變化에 미치는 영향은 대단히 제한적이라고 생각된다. 制度的 條件은 앞 절에서 지적한 技術的, 經營經濟的 條件이 성숙되어 大農의 地代負擔能力이 증대되고 零細農의 農地供給誘因이 갖추어지는 것을 전제로 할 때에만 비로서 그 의미가 크게 부각될 수 있다.

¹² Lee(1980b) 參照.

만약 그와 같은 전제조건이 충분하지 못한 상태에서 所有上限線만을 확대하거나 폐지하고 賃貸借을 허용한다면(더구나 農地의 公的管理와 所有規制가 방만한 현재와 같은 상태에서), 農地는 商業的 專業農家에게보다는 投機的 需要者에게 집중될 것이다. 賃貸借에 관한 法律調整도 현재의 賃貸借構造를 고려하여 신중히 다루어져야 한다.

〈그림 1〉은 우리 나라의 農地賃貸借構造를 시각적으로 알기 쉽도록 표현한 것이다. 지니의 所得不平等曲線 作成方式에 준하여 橫軸은 全體農家の 規模別 누적분포 비율을 나타내고(小農→大農), 從軸은 賃貸借農家の 누적비율을 나타낸다. 따라서 凸일수록 小農集中이 높고 凹일수록 大農集中度가 높은 것을 나타내게 된다. 그림에서 보는 바와 같이 賃借農은 小農集中 현상이 대단히 강한 반면, 賃貸農은 미약하나마 大農集中이 분명히 나타나고 있다. 이러한 상황을 전제로 할 때 우리 나라의 農地賃貸借은 아직도 전근대적 성격을 상당히 내포하고 있을 가능성이 높고 따

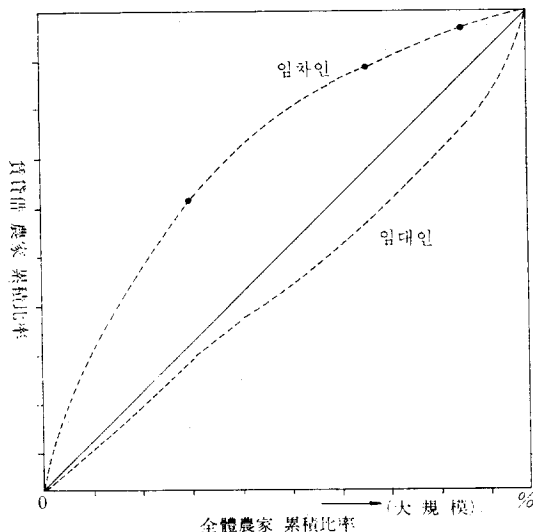
라서 賃貸借制度를 法的으로 조정한다 하더라도 당장에는 專業農의 規模擴大에 별다른 효과를 나타내지 못할 것이다. 따라서 우선 農地賃貸借制度 조정은 零細農의 生活보호라는 측면에 중점을 두되, 앞으로 大農의 地代負擔能力이 향상되어 賃貸借農地의 流動方向이 大農集中 쪽으로 나타나기 시작할 때 비로소 農地制度의 自由化(上限의 上向, 賃貸借의 自由化)를 本格化해야 할 것이다.

IV. 要約 및 結論: 農地流動化 戰略

우리 나라의 農業構造는 1960년대 이후 耕作規模가 0.5~1.5ha 인 小農의 비중이 점차 커지고 零細農(0.5ha 이하 農家)과 中大農(1.5ha 이상 農家)의 비중이 감소하는 小農集中化 현상을 보여 왔다. 한편 그간 賃借農家は 62萬 戶에서 94萬 戶로 32萬 戶나 증가하였는데, 그중 대부분은 본래 耕地規模가 0.5ha 미만이었으나 1.0ha 이하의 경지를 賃借하여 全體耕作規模를 0.5~1.5ha 로 확대한 農家들이었다. 다시 말하자면 그간 0.5~1.5ha 規模의 農家比率이 증가한 것은 0.5ha 이하소유의 零細農에게 賃貸農地가 집중되었기 때문이다.

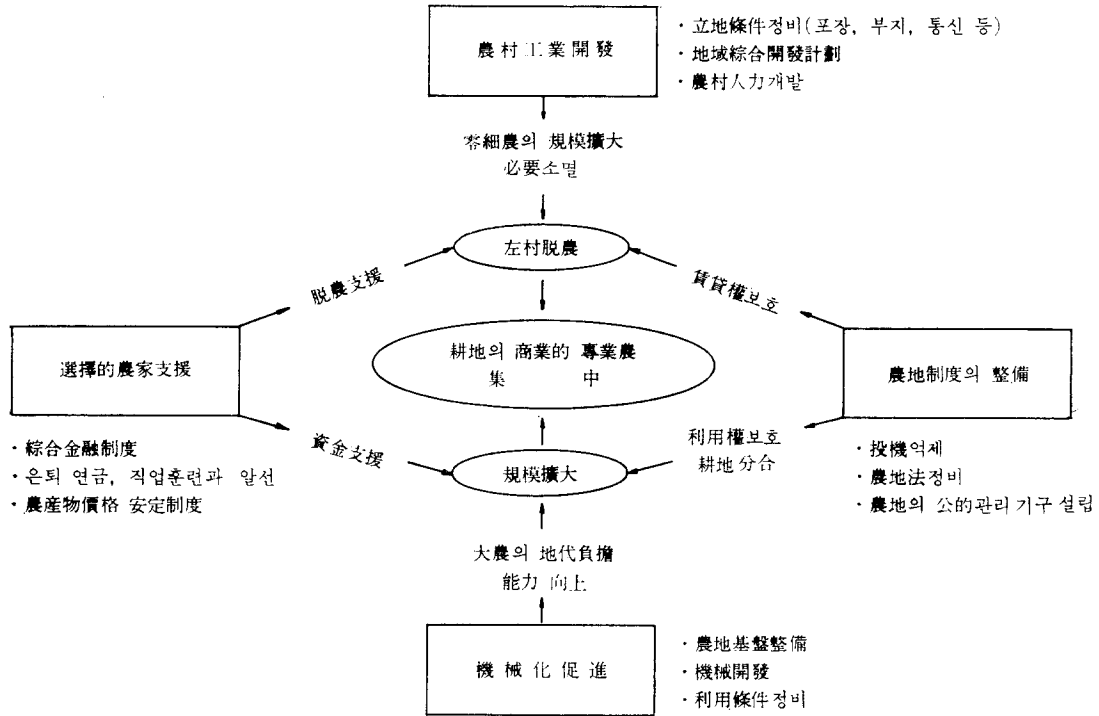
賃貸農地가 이들에게 집중될 수밖에 없었던 것은 技術的, 經營經濟的 條件이 이들에게 높은 地代負擔能力을 형성시켜 주었기 때문이다. 즉 零細農은 非農業的 就業機會가 없는 조건 아래서 生計確保를 위하여 規模擴大가 불가피하였으며, 家族勞動力의 機會費用은 매우 낮았으므로 그들이 賃借料로 지불할 수 있는 한계는 土地所得 수준 근방에서 결정되었다. 한편 大農은 零細小農과 유사한 技術體系를 이용하였으므로 收

그림 1 賃貸借農家の 集中度



資料: 金業鎭(1982)에서 作成.

그림 2 農地流動化의 基本戰略



量이나 生産費에서 특별한 우위성이 없는데다, 家族勞動力의 제약으로 그들이 賃借料로 지불할 수 있는 한계는 土地純收益 근방에서 결정되었으므로 地代負擔能力面에서 零細農에게 뒤질 수밖에 없었다. 이러한 조건 아래서 賃貸農地는 零細農地所有者에게 집중될 수밖에 없었다.

本稿의 分析을 통하여 얻어진 農地流動化政策의 基本的 戰略을 그림으로 표시하면 <그림 2>와 같다. 規模를 擴大하여 商業的 營農을 의도하는 專業農家들에게 農地가 집중되기 위해서는 무엇보다 零細農에게 非農業的 就業機會가 充分히 마련되고, 大農의 地代負擔能力이 향상되어야 한다. 그러기 위해서는 農村工業開發과 機械化가 적극적으로 추진되어야 한다. 이러한 조건의 성숙을 전제로 農地制度를 정비하고 農

地流動을 公的으로 管理하는 機構를 마련하여 農地流動을 法的으로 行政的으로 뒷받침하여야 한다. 그러나 다른 조건들이 마련되지 아니한 상태에서 農地所有上限線을 확대하거나 賃貸借를 허용하는 등의 農地制度 調整만을 서두르면 農業構造改善에 도움이 되기보다는 부작용만 클 것이다.

동시에 農家支援方式은 農家の 희망, 객관적 조건 등을 고려하여 몇 가지 發展프로그램을 選擇的으로 적용하는 방법으로 전환하고 이제까지의 商品 위주에서 個別農家에 대한 綜合的 支援으로 전환되어야 한다. 그래야만 支援資金의 效率性도 높이고 農家の 分化도 촉진시켜 構造變化가 빨라질 수 있다.

參 考 文 獻

- 金聖吳, 「아시아, 畝作社會에 있어 小農問題의 再認識」, 農業經濟研究 14, pp. 35~54, 1972
- 金英植外, 「農業勞動力減少와 營農機械化」, 農村經濟研究院, 1980.
- 金榮鎮外, 「農地賃貸借에 관한 調査研究」, 農村經濟研究院, 研究報告 49, 1982.
- 朴烜求, “農家人口 및 農家就業構造의 變化,” 「韓國開發研究」, 가을호 pp. 146~166, 1982.
- 吳造成, 「經濟發展과 農地制度」, 農村經濟研究院, 研究叢書 5, 1981.
- 張東燮, “農地所有 上限線擴大調整論에 대한 問題意識,” 83年 農業經濟學會夏季學術發表論文, pp. 75~96, 1983
- 許信行, 「貿易政策과 農業發展」, 農村經濟研究院, 研究叢書 11, 1983.
- 磯邊俊彦, 農地賃貸借をのぐる勞賃と地代, 「農業總合研究」 36-3, 1982, pp. 1-43
- 梶井功(編著), 「日本農業の構造」, 農林統計協會, 1978.
- Lee, J.H., “Factor Relationship in Postwar Japanese Agriculture: Application of Ridge Regression to the Translog Production Function,” *The Economic Studies Quarterly* 31-1, pp. 33~44, 1980a.
- “Farm Technological Change and Farm Land Prices: Postwar Japan. *Nokei Ronso* 36, pp. 156~179, 1980b.
- “The Measurement and sources of Technological Change Biases with an Application to Postwar Japanese Agriculture,” *Economica* 50, pp. 159~174, 1983.
- 農水產部, 「農家經濟調查結果報告」.
- , 「쌀生産費調查結果」.