

自立經營農家의 概念과 育成政策方向*

許 信 行

研究委員, Ph.D.(農業經濟學)

崔 正 變

研究員, 農業政策室

I. 序論

II. 自立經營農家의 概念

III. 自立經營農家育成의 意味와 所得目標

IV. 育成政策方向

I. 序論

韓國經濟成長의牽引車役割을 담당해 온 輸出主導型의 工業을 지속적으로 육성시키기 위해서는 低農產物價格의 유지가 요구되는 한편 都農間의 均衡成長發展을 위해서 農家所得의 증대도 필수적인 政策課題에 속한다. 그러면 農家所得을 올리면서 農產物價格을 저렴하게 유지시킬 수 있는 政策方向은 무엇인가? 이것이 문제의 출발점이다.

農家所得을 증대시키는 데에는 여러 가지 방법이 있을 수 있다. 우선 農業所得의 증대와 農外所得의 증대를 통한 農家所得의 확대로 나누어서 생각할 수 있을 것이다. 만일 農業所得의 증

대가 高農產物價格의 支持를 통해서 이루어진다면 「輸出主導型의 工業化」라는 전제에 부딪친다. 또한 農外所得의 증대가 農業生產活動과 競合關係에 있는 것들을 통해서 이루어진다면 이것 역시 農產物 生產費의 昂騰 내지 高農產物價格을 피할 수 없기 때문에 앞의 전제에 저촉된다. 그렇다면 가장 바람직스러운 것은 農業生產規模의 확대와 生產性의 향상을 통한 所得增大라고 생각된다.

農業生產規模의 확대와 生產性의 향상을 실현시키기 위해서는 한정된 農地를 先進農家로 집중시켜야 하고, 이를 농가를 兼業形態가 아닌 專業農形態로 육성시켜야 할 것이다. 그러면 관심의 초점은 先進農家는 어떤 성격을 가지며, 전체 농가 가운데서 얼마나 되는가 하는 것들이나, 과거 이들 先進農家를 「中核農家」 또는 「基幹農家」 등 여러 가지로 표현한 적이 있다. 이런 농가들이 최근 정부에 의해서 「自立經營農家育成」이라고 하는 정책의 대상이 되기도 했는데 과연 그것을 실현시키기 위해서 무엇을 어떻게 해야 되겠는가를 여기서 다루고자 한다.

* 當研究院의 「自立經營農家育成에 관한 研究」, 研究報告 85를 암축, 再整理한 것임.

II. 自立經營農家의 概念

「自立經營農家」라는 概念의 뿌리를 찾아 들어가 보면, 1957년 프랑스의 베르그만(D. R. Bergmann)이 발표한 논문, “프랑스 農業政策의 指導原理에 대한 試論”에서 당시 農業政策의 기본 목표는 「經濟的으로 存立可能한 農業經營單位 (economically viable units in agriculture)를 만들어 내는 것」이라고 역설하였는데 여기서 「存立可能한 單位(viable units)」라는 말이 처음으로 사용되었다.¹ 다음 해에도 그는 “農業에 있어서 經濟的으로 存立可能한 單位—현재의 위치와 전망”이라는 논문을 발표한 후² 이用語는 널리 사용되기 시작하여 1959년에는 國際機構의 公式刊行物의 제목으로 쓰이기까지 했다.³

第2次 世界大戰이 끝나고 西歐의 경제가 발전, 都農間의 所得隔差가 커지자 部門間均衡發展에 대한 필요성이 강하게 대두되었다. 당시 農業保護 및 農產物價格支持에 따른 각국 정부의 財政負擔이 급증하던 때라 價格政策 대신 生產性을 높일 수 있는 農業構造政策이 제안되고 있었다.⁴ 이때 農業構造政策의 구체적인 목표로서 「存立可能한 農業經營單位」의 육성이 제시되었다.⁵ 그후 日本에서도 開放經濟體制에 대비

¹ 櫻井豊, 「新しい農業政策學」, 1979. p. 102.

Bergmann, D. R., "Essai sur les Principes directeurs d'une politique agricole française," *Economic Rural*, Oct. 1957.

² Bergmann, D. R., "Economically Viable Units in Agriculture: Present Position and Prospects," *Fats Review*, European Productivity Agency, Oct.-Nov. 1958, No. 5~6.

小倉武一(編), 「農業における自立經營の存立條件」, 御茶の水書房, 1964. p. 4.

³ OEEC/EPA. *The Small Farm-Methods for Creating Economically Viable Units*, Paris, 1959.

OECD, *Low Incomes in Agriculture*, Paris, 1964, p. 63.

⁴ 예를 들면, 1, 2次 Mansholt 提案; 1960. 1968

⁵ 독일어에는 유사한 用語로서 ① *Selbstständig Betrieb* (自立農), ② *Lebensfähig Betrieb* (存立可能農), ③

하여 農政轉換論이 대두되었고, 새로운 政策對象의 農家階層을 모색 하던 중 「存立可能한 經營單位(viable units)」를 「自立經營」이라고 번역, 이를 日本의 「農業基本法」 제안을 위한 연구보고서에서 “農政은 所得의 均衡, 生產性의 향상 및 構造의 개선을 기본방향으로 설정해야 하며, 農業構造改善의 목표는 自立經營의 육성에 있다”고 밝혔다.⁶

韓國에서는 1962년 7월 農業問題를 심의하기 위해 결성된 「農業構造改善審議會」의 「農業構造改善策」 가운데 “自立經營”이라는 말이 처음으로 쓰여졌다. 構造改善 中 經營組織의 改編이라는 항목이 있는데, 그 첫번째가 “協同經營에 의하여 零細性을 탈피시킨다”는 것이고, 두번째가 “家族經營에 의한 自立經營을 조성한다”는 내용이다.⁷ 그후 1967년에 제정된 「農業基本法」에는 「自立家族農의 育成」이라는 小題目이 있고, 學界에서도 「自立農」, 「基幹的 專業農」, 「自立專業農」, 「小數精銳農」 등 무성한 用語들이 생겨났다.

自立經營農家라는 用語의 利用由來를 먼저 간략하게 살펴본 이유는 그것들이 概念에 있어서 큰 차이를 갖지 않은 것 같은데 用語 自體가 약간씩 바뀌고 있어서 일단 혼란을 피해 보자는 생각에서이다. 또 하나 그 概念을 정리함에 있어서 당초의 發想背景에 대하여 친숙해지면 많은 도움을 얻을 수 있으리라 생각했기 때문이다. 그러면 自立經營農家란 어떤 概念을 가지고 있는가?

우선 英語의 「바이아블(viable)」이라는 말이

Vollerwerbsbetrieb (專業農) 을 찾아 볼 수 있음.

⁶ 小倉武一編, 「農業における自立經營の存立條件」, 御茶の水書房, 1964. pp. 3~4.

⁷ 農林部, 「農業構造改善策」, 「農業經濟」, 5號, 1962, pp. 127~130 및 韓國農業經濟學會, 「農業經濟研究」, 5輯, 1962. 12 pp. 86~91에 收錄됨.

“ 살아나갈 수 있는 (capable of living) ” 또는 “ 成長 혹은 發展이 가능한 (capable of growing or developing) ” 등의 뜻을 지니고 있다. 그러니까 「バイアブル 유니트 (viable unit) 」란 말은 하나의 經營單位가 경제적으로 存立可能내지 成長可能한 것을 의미한다. 우리 말에도 「自立」이라는 것이 “ 자기의 힘으로 獨立生計를 유지한다 ”는 뜻을 가지고 있다. 이렇게 用語 그 자체가 지니고 있는 뜻만을 염두 보더라도 自立經營農家란 “獨立生計를 유지하면서 경제적으로 成長이 가능한 農家 또는 家族農 ”이라고 말할 수 있다.

日本에서 내린 自立經營農家の 정의는 “構造改善政策의 목표인 自立經營은 정상적인 능률을 가지며, 사회적으로 타당한 생활을 누릴 農業所得의 확보가 가능한 農業經營 ”을 말한다.⁸ 이어 1961년에 제정된 日本의 農業基本法에는 “自立經營이란 정상적인 구성의 가족 중에서 農業從事者가 정상적인 능률을 발휘하면서 거의 完全就業이 가능한 규모의 家族農業經營에서 他產業從事者와 균형된 생활을 영위할 수 있는 所得의 확보가 가능한 農業經營 ”이라고 정의되어 있다. 이를 본질면에서 살피면 家族農業經營으로서 農業所得을 가지고 他產業從事자와 균형된 생활을 누릴 수 있는 농가라고 볼 수 있다.⁹

이처럼 家族經營으로서 農業所得을 주로 하여 他產業從事者와 비슷한 생활수준을 유지하려면, 여기에는 필연적으로 農業經營規模의 확대와 生產技術의 향상이 뒤따라 주어야 할 것이다. 그렇지 않으면 非農業分野의 지속적인 성장발전으로 都農間의 所得隔差 내지 生活隔差가 협착하게 커지리라 생각된다.

⁸ 農林漁業基本問題調査事務局, 「農業の基本問題と基本對策」 1960.

小倉武一 著의 책 p.5.

⁹ 陳興福, 「家族の 自立經營形成の諸條件」, 九州大 農業經營學博士學位論文, 1971. p.15.

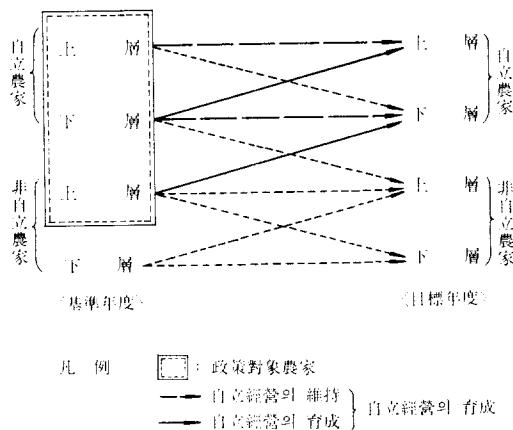
III. 自立經營農家育成의 意味와 所得目標

1. 育成意味

自立經營農家를 육성한다는 것은 어떤 意味를 가지며, 그것이 農業政策에서 갖는 意義는 무엇인가? 우리가 自立經營農家를 육성한다고 말할 때, 그것이 牢시적으로 갖는 의미는 自立經營에 미달되어 있는 농가를 自立할 수 있는 수준으로 향상시킨다는 것이다. 또 하나의 의미는, 가만히 생각해 보면 분명해지는 것이지만, 自立經營段階에 올라 서 있으면서도 여러 가지 불안한 요인에 의하여 곧 아래로 탈락될 가능성들을 지닌 그런 농가를 自立水準으로 계속 유지시키는 것이다.

첫째의 意味, 즉 非自立農家를 自立農家로 육성할 때 어떤 農家階層을 政策對象으로 삼을 것인가 하는 문제를 생각해 보자. 정부가 한정된 財源을 가지고 모든 非自立農家를 대상으로 하여 自立經營에 이르도록 노력할 수는 없을 것이다. 아주 零細하거나 兼業의 비중이 높은 농가를 自立經營의 단계로 이끌어 올리는 데에는 많은 무리와 함께 과다한 비용을 수반하게 되기 때문이다. 그렇다면 자연히 <그림 1>에서 보는 것과 같이 非自立經營農家の 上層農家를 정책의 主對象으로 삼을 수밖에 없을 것이다. 여기서 말하는 非自立經營의 上層農家란 반드시 耕地規模만을 중요하게 생각하여 구분된 농가가 아니다. 비록 어떤 농가가 零細한 農耕地를 소유하고 있더라도 유능한 農民後繼者를 확보하고 있어서 정부의 조그마한 지원 아래에서도 自立經營의 단계로 쉽게 들어설 수 있다면, 이런 농가도

그림 1 自立經營農家育成의 意味



上層에 포함된다. 따라서 非自立의 上層이란 成長可能 性 내지 能力이라는 차원에서 구분되어야 할 것이다.

둘째의 意味, 즉 自立經營農家の 지속적인 차원 또는 所得의 維持가 필요한 농가에 대해서 생각해 보자. <그림 1>에서 보는 것과 같이 自立經營農家 가운데서도 下層에 속한 농가, 즉 만일의 경우 非自立農家로 탈락되어 다시 정책의 救濟對象이 될 가능성을 지닌 농가가 育成計劃에 포함된다. 물론 이들 농가는 非自立農家의 上層에 속해 있는 계층보다 비용을 덜 필요로 하게 될 것이다. 또한 그들 농가에 대한 정책적인 지원手段도 다를 수 있다.

여기서 모두가 품게 되는 한 가지 의문점은 自立經營農家の 育成對象에서 벗어난 農家階層, 즉 非自立零細農家와 自立農家보다 더 앞선 專企業農家에 대해서는 어떻게 할 것이냐 하는 排他性이다. 사실 自立經營農家보다 앞선 專企業農家는 거의 정부지원을 필요로 하지 않을 뿐만 아니라 衡平(equity)의 원칙에서 생각하더라도 이들 농가는 다른 支援對象에서도 제외되는 것이 옳다고 본다. 문제는 非自立零細農家를 제외시

킨다는 데에 있다. 이들 非自立農家들 가운데서도 自立指向의 능력만 가지고 있으면 育成對象에 포함되겠지만 그렇지 못한 농가들은 별도의 支援政策, 예를 들면 社會福祉政策의 대상이 되어야 마땅하다. 따라서 自立經營農育成은 여러 정책수단 가운데 하나요, 구체적인 목적을 가진 한정된 정책이라는 점을 잊지 말아야 할 것이다.

사실 앞으로 經濟가 지속적으로 발전하여 農業經營規模가 어떤 형태로든지 커져 나간다면, 새로이 농업을 시작하려는 짧은 계층은 단계적으로 成長할 수밖에 없다고 본다. 그런 의미에서 農耕地가 풍부한 美國의 농업을 연구한 日本의 松田武雄의 「農業段階序說」이 흥미로운 소재가 된다. 그는 農業者의 階層上昇段階가 <表 1>에서 보는 것과 같이 4段階로 사다리처럼 올라간다고 정리하였다. 제 1 단계로 農業勞動者로부터 출발하여 2단계 賃借農, 3단계 自作農, 4단계 隱退賃貸農으로 거쳐 나간다는 것이다. 물론 이런 관찰은 美國과 같이 耕地規模가 큰 資本集約的 農業國에서 있을 수 있는 특수한 하나의 사례에 해당되는 것이다. 그러나 어느 農民 또는 農家도 「成・住・壞・空」이라는 법칙의 영역을 벗어날 수 없는 한 일정한 단계에서는 自立經營農育成의 政策對象이 된다. 그러다가 마치 사람이 成年이 되면 父母의 保護 그늘에서 벗어나듯

表 1 農業者階層上昇의 사다리型

제 1 단계 農業勞動者 (Agricultural laborer)
(1) 農家에 있어서 農業見習 (Home laborer)
(2) 農業賃金 労動者 (Wage laborer)
제 2 단계 賃借農 (Tenant)
제 3 단계 自作農 (Owner Operator)
(1) 農地에 따른 負債가 있는 農家 (Encumbered Owner)
(2) 農地에 따른 負債를 완전히 갚은 農家 (Full Owner)
제 4 단계 隱退賃貸農 (Retired Farmer)

資料：綿谷赳夫, “自立經營への階梯,” 小倉武一編, 「農業における自立經營の存立條件」, 御茶の水書房, 1964, p. 53.

이 自立經營農家도 專企業의 형태로 成長發展하게 되면 정부의 支援政策에서 벗어나게 되는 것이다.

政策的인 차원에서 自立經營農家를 육성하는意義를 찾는다면, 그것은 앞에서 大前提로 내걸었던 저렴한 農產物價格의 維持가 가능하면서 農家所得을 都市家口所得과 균형되게 할 수 있는 專業農家の 육성이라는 데에 있다. 그렇지 않고 모든 농가를 상대로 한 無差別의인 어떤 政策도 두 개의 大前提를 충족시키기는 어렵다고 판단된다. [따라서 이들 自立經營農家가 농업을 담당할 핵심적인 계층, 또는 基幹農家가 되기 위해서는 農業에 의한 所得으로 家計費를 충당하고, 擴大再生產이 가능할 수 있는 貯蓄의 형성이 가능해야 하며, 後繼者를 확보하여 農業經營을 지속시킬 수 있는 여전의 조성이 필요해진다. 이런 與件의 造成에 대해서는 뒤에서 논의하겠다.]

2. 所得目標

自立經營農家를 육성하기 위한 目標設定이라는 과제를 놓고 생각할 때 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째는 自立經營農家の 수효를 얼마나 늘려나갈 것인가 하는 문제와, 둘째는 그들의 所得目標를 얼마나 잡을 것인가 하는 다분히 기술적인 문제에 속하는 것이다. 그러나 自立經營農家の 수효, 즉 그 比率은 별 의미를 갖지 않는다. 自立經營農家の 육성이라는 것이 農政의 最上位目標가 아니라 어떤 의미에서는 그것이 農民福祉와 國家經濟發展이라는 목적을 달성하기 위한 수단 내지 中間目標라고 볼 수 있다. 그러기에 그것은 非自立農家 중 앞선 농가와 既存의 自立農家 중 뒤쳐진 농가를 향상시키는 것으로서 본래의 목적을 모두 달성하게 된

다. 따라서 自立經營農家の 수효는 政策家의 관심의 대상은 될 수 있을지언정 다른 큰 의미를 갖지는 않는다. 오히려 所得目標는 自立經營農家를 육성하는데 있어서 중요한 指標가 될 수 있을 뿐만 아니라 農家階層의 구분에도 필요한 하나의 基準이 될 수 있을 것이다. 이런 이유로 여기서는 所得目標에 대해서만 논의하고 그에 대한 간단한 試算을 제시코자 한다.

사실 어떤 수준의 所得을 自立經營農家の 均衡所得 내지 目標所得이라고 볼 수 있는가 하는 것은 農民들의 福祉와 직결되어 있는 것이라서 매우 중요하다. 그 所得目標는 원칙적으로 都農間의 均衡所得을 의미하는 것임으로 그것은 “非農業部門에 종사한 比較集團(comparable income group 또는 reference group)의 所得水準”과 같은 것이어야 한다. 그런데 문제는 이 比較集團이라는 것이 어느 階層을 가리키느냐 하는 데에 있다. 非農業部門에 종사한 家口의 所得階層도 千差萬別이기 때문이다. 그런데 自立經營農家라고 하는 것이 대규모 專企業農을 가리키는 것이 아니므로 都市中產層에 해당되는 것으로 보면 타당하겠다.

都農間의 均衡生活을 유지할 수 있는 自立經營農家の 所得水準은 都市中產層이 누리고 있는 衣・食・住 生活과 教育 및 文化的 기회를 동등하게 향유할 수 있는 家計費에다 農業의 擴大再生產을 가능케 할 수 있는 農家經濟剩餘를 합한 총액이 되어야 한다. 擴大再生產의 폭은 都市中產層의 所得增加分과 같은 것이어야 한다. 이러한 개념을 가지고 都市中產層의 家計費와 所得增加率을 찾아 보았지만 그런 자료는 없고, 다만 都市勤勞者家口의 所得 및 家計費支出에 관한 통계가 있을 뿐이다. 그러므로 여기서 都農間 均衡生活을 유지시킬 수 있는 自立經營農家

表 2 農水產部 推計 自立經營農家의 家計費와 剩餘, 1983

總 所 得 600 만 원									剩餘 106만 원	
總 支 出 494 만 원										
家 計 費 464만 원									其他支出 30만 원	生產的 再投資
食 費	被 服 費	住居光熱費	文化福祉費	冠婚喪祭	教 育 費	租 稅 公 課	利 子			貯 蕙 保 險
144만 원	36만 원	60만 원	84만 원	50만 원	90만 원	10만 원	20만 원	60만 원		46만 원

資料：農水產部 農村所得課。

의 정확한所得目標水準은 추정되기 어렵다.

참고 삼아 農水產部가 제시한 自立經營 農家の 家計費와 農家剩餘의 내용을 보면〈表 2〉에서 보는 것과 같이 1983년 총 600만 원으로 推計되어 있다. 이 600만 원의所得이 정확하다는 假定 아래 이를 農業에서 획득코자 한다면 業種別經營規模는 얼마나 돼야 하는가? 農村振興廳이 조사 발표한 1983년도 標準所得을 기준으로 했을 때 業種別經營規模는 〈表 3〉에서 보는 것과 같다. 벼 한 품목만을 생산한 경우 農業所得 600만 원을 획득하기 위해서는 최소한 2.93ha 정도의 논이 필요하다. 그리고 배추의 경우 1.63ha,

사과 1.79ha, 젖소는 5.2頭 등의 규모로 나타났다. 이처럼 自立經營 農家の 目標所得을 획득하기 위해서는 作目과 家畜의 종류에 따라 經營規模가 다양해진다는 것을 알았다. 한 단계 더 들어가 생각하면 作況 및 生產性 그리고 價格水準도 중요한 變數로 작용하게 될 것이다.

自立經營 農家の所得目標는 매년 달라질 것이다. 都市中產層의 生活水準과所得의 변동에 따라 自立農의 目標所得이 조정되어야 하기 때문이다. 經濟가 지속적으로 成長發展하면所得目標는 상향으로 조정되겠지만 그렇지 않고 반대로 經濟成長이 鈍化되어 都市中產層의所得이 떨어지면 自立農의所得目標는 하향 조정되어야 할 것이다. 이러한 관계를 정리하면 다음과 같은 等式으로 성립하게 된다.

$$Y_t^* = E_{t-1}(1+\alpha) + \beta Y_{t-1}^*$$

여기서 Y_t^* 는 t 년도 自立經營 農家の 目標所得이고, E_{t-1} 는 $t-1$ 년도의 都市中產層 家計費支出額(=自立經營 農家の 家計費와 같음), α 는 t 년도의 都市中產層 家計費增加率, β 는 t 년도 都市中產層所得增加率을 나타내는 것이며, βY_{t-1}^* 은 t 년도 自立經營 農家の剩餘와 같아지는 셈이다. 都市中產層의所得이 떨어지는 경우 α 와 β 는零보다 작아질 수도 있다.

表 3 農業內部의 業種別 自立經營規模推定, 1983

業種	標準所得		所得目標에 따른 規模 ^{b)} (600만 원)
	單位	所 得	
벼	10a	204,475	2.93ha
菜蔬 ^{a)}	배추 무우	〃 〃	1.63 3.46
果 實	사과 복숭아 배	〃 〃 〃	1.79 1.59 1.16
施 設 園 藝	딸기 상처 고추	100坪 〃 〃	0.35 0.98 0.31
肥 育	牛	1頭／年	13.4
乳 牛		〃	5.2
養 豚		〃	36.5
養 鷄		〃	1,693.1

註: 1) 標準家計費 基準

2) 가을무우, 가을배추임.

資料：農振廳, 「1983年度 農畜產物 標準所得」.

에서의 정립이라는 차원에서도 큰意義를 가질 수 있기 때문이다.

IV. 育成政策方向

自立經營農家의 育成을 하나의 政策으로서 받 아들일 것이나 하는 문제는 지금까지의 논의와 전혀 다른 성질의 것이다. 그렇지 않아도 農水產部가 이미 이것을 政策으로 채택하고 있긴 하지만 원칙적인 논의라는 차원에서 생각할 때 政策形成過程은 중요하다. 흔히들 政策形成過程을 소홀히 취급했다가 그것을 채택하고 추진하는 과정에서 어려움이 생기면 失敗라고 비판하고 쉽게 포기하는 습관이 우리 사회에는 팽배해 있다. 그러나 그것은 政策이 뒤떨어진 현실을 當爲的인 理想鄉으로 개선시키려는 어려운 노력의 표현이라는 사실을 過少評價한에서 생긴 하나의 타성이라고 볼 수 있다.

自立經營農家의 育成이 어려운 과제라는 것을 모르고 추진하려는 사람이 있다면 그 사람은 출발에서부터 잘못이다. 自立經營農의 育成目的이 앞에서도 밝힌 바와 같이 저렴한 農產物價格의 維持와 都農間 均衡生活水準 내지 所得의 確保라는 데에 있으며, 이것이 달성하기 쉬운 목적이라고 말할 수 없기 때문이다. 生產性의 향상 없이는 두 목적 자체가 相互矛盾의 일 수도 있는 어려운 과제를 동시에 성취시킨다는 것은 출발 부터가 어렵다. 특히 韓國, 日本, 臺灣 등 工業立國을 지향하면서도 小農構造를 벗어나지 못하고 있는 나라에서는 그것이 더욱 힘든 과제임에는 틀림이 없다. 물론 自立經營農의 育成政策이 日本에서 거의 실패했다는 것도 널리 알려진 사실이다. 그렇다고 해서 절박한 문제성과 충분한 當爲性을 지닌 政策課題를 덮어둘 수는 없다. 시도해 볼 價值를 지닌 것은 成敗를 가리기에 앞서 추진될 필요성이 있다. 최소한 옳은 방향

1. 規模의 擴大와 農業構造改善

自立經營農家를 육성하기 위해서는 다른 것에 우선하여 먼저 經營規模의 확대가 필요하다. 經營規模의 확대는 주로 個別農家の 입장에서 이용가능한 農用地面積의 확대를 기본으로 삼고 있다. 그렇다면 그 실현성은 農家戶數의 감소 또는 絶對農用地面積의 확대에 의해서 높아질 것이다.

農家戶數의 감소는 非農業部門의 吸入力과 직결되어 있으므로 人爲的으로 農家人口를 빼 낼 필요는 없다. 자연스럽게 빠져나가는 離農人口 내지 農家를 대상으로 하여 職業教育 및 就業斡旋 프로그램을 적용, 무리없는 轉職이 가능토록 도와 주는 한편 가지고 있던 農地를 自立經營農으로 移轉시키게 하는 農地流動化促進制度를 강구 할 필요가 있다. 農地流動性을 제고시켜 自立農의 規模를 점진적으로 확대해 나가기 위해서는, 예를 들어 耕地의 交換分合에 대한 公共機關의 중재, 耕地의 새로운 分割을 방지하기 위한 賣買 및 相續의 규제, 賣買市場에 나온 耕地에 대해서 公共機關의介入 및 規模擴大 방향으로의 유도, 農業者 年金制의 실시, 職業教育 및 移住費用의 보조 등에 관하여 면밀한 검토를 하고 타당한 수단들을 채택할 필요가 있을 것이다.

絕對農用地面積의 확대는 農家戶數의 감소를 전체로 삼지 않는다는 측면에서 매우 바람직하지만, 開墾 및 干拓 등 막대한 公共投資를 필요로 한다는 면에서 쉬운 방법이 아니다. 그러나 어차피 정부가 일부 開墾이나 干拓 그리고 耕地整理 등 生產基盤과 관련된 사업들을 펼치고 있으므로 이들을 自立農育成이라는 차원에서 規模

를 늘리고 합리적으로 정리할 필요가 있다. 예를 들어 野山과 밭 등을 포함시켜 草地를 조성하되 自立農育成에 알맞는 適正規模로 확대정리하는 것은 매우 효율적일 수 있다.

사실상 앞에서 제안한 規模擴大內容은 農業構造改善의 裏面이라고 생각된다. 構造改善의 主目的이 規模의 확대에 있고 後者の 目的이 다시 生產性向上 내지 自立農育成에 있다고 한다면 결과적으로 自立農은 構造改善에 의해서 육성될 수 있다는 논리와 다름이 없다. 그러니까 構造改善은 그 자체가 목적이 될 수 없으므로 그것을 요구하는 필요성에 따라 추진되어야 한다. 따라서 自立經營農의 육성에 대한 필요성은 農業構造改善의 當爲性을 더욱 높여 주는 셈이 된다.

2. 非土地依存型 農業生產의 擴大

土地가 풍부해서 經營規模를 마음대로 늘릴 수 있다면 自立經營農의 육성을 절실히 하게 필요로 하지 않을 수도 있다. 公共機關의 개입없이 가만히 두어도 저절로 規模의擴大가 일어날 것 이기 때문이다. 그렇지만 우리의 현실은 그와 다르다. 土地가 너무 희소한 小農構造의 농업으로 일관되어 있다. 이런 상황 아래서 自立經營農을 육성할 수 있는 또 다른 길은 무엇인가?

土地를 절약하면서 經營規模를 확대시킬 수 있는 길은 資本集約의 高度技術의 受容이라고 생각된다. 遺傳工學 등의 개발로 한번에 雙胎牛를 생산한다든지 增體量을 획기적으로 늘릴 수 있는 염색체의 개발도 실용단계에 이르고 있다. 또한 施設菜蔬 같은 作目도 土地의 확대없이 生產規模를 늘릴 수 있는 분야에 속한다. 이외에도 果實, 穀物, 기타 畜產物에 이르기까지 技術開發의 가능성은 거의 무한에 가깝다. 이러한 技

術을 지속적으로 개발하여 自立農育成 對象農家에 우선적으로 보급해야 한다.

앞에서 제안한 技術은 品種改良 등 生物學的 技術을 주로 열거한 것이고, 그 외에도 肥料 및 農藥 등 化學的 技術, 農機械 및 機具 등의 機械的 技術을 개발하여 自立農 중심으로 보급할 필요가 있을 것이다. 특히 農機械의 개발은 그 적용대상인 농가의 經營規模에 따라 여러 측면에서 달라질 수 있으므로 自立農을 主對象으로 한다는 것은 중요한 意味를 갖는다.

3. 人力開發과 農業經營改善

영세한 耕地規模를 가지고서도 많은 所得을 올리는 농민이 있는가 하면, 반대로 대규모 耕地를 가지고 보잘 것 없는 所得을 획득하는 농민도 있다. 그와 같은 差異가 발생하게 된 배경에는 여러 가지 이유가 있겠지만 아마도 가장 중요한 원인은 농민의 經營能力의 차이라고 생각된다. 똑같은 여전 속에서도 經營의 設計와 診斷 그리고 그것을 조정해 나가는 能力에 따라 經營成果가 달라진다고 하는 것은 하나의 상식에 속한다. 정부가 아무리 많은 資金을 지원하고 또 선진된 技術을 보급한다고 할지라도 그것을 효율적으로 이용하고 소화시켜서 農業所得의 증대와 직결시켜 나가지 못한다면 그 농가는 自立經營農의 꿈을 이룰 수 없다.

經營能力은 보이지 않는 資產으로서 農業經營의 成敗를 좌우할 수 있는 제 4의 生產要素라고 까지 일컬어지고 있다. 이같은 能力이 아무에게나 생기는 것은 아니요, 또 一朝一夕에 이루어지는 것도 아니다. 더욱이 農村勞動力의 老齡化와 婦女化가 심화되고 있는 시점에서 農業經營能力의 향상을 기대하기란 전반적으로 매우 어려운 실정이다. 그렇지 않아도 한 產業의成長

發展이란 그 속에서 計劃을 세우고 일을 하는 「사람」의 能力에 달려 있다는 사실을 감안할 때 自立經營農의 육성은 그에 참여하는 농민의 資質과 知識의 수준에 의해서 좌우된다고 해도 과언이 아니다.

유능한 農業人力을 확보하기 위해서는 農漁民後繼者 育成事業을 더욱 확대시켜 나갈 필요가 있다. 農業教育을 정상으로 받은 젊은 일꾼들이 농촌에 들어가기 위해서는 그에 상응한 誘因이 있어야 하는데 農業의 收益性이 낮고 危險性이 높아 농업이 그들의 관심 밖으로 점차 밀려나고 있다. 이러한 不利性을 극복할 수 있는 여건의 조성이 앞서야 하겠지만 農業自體가 본 캐도에 들어서기 전에는 그것을 기대할 수 없으므로 몇 가지 가능한 방법부터 추진해 나가는 것이 중요하다. 그 첫째로 農漁民後繼者 育成基金을 확대하여 1인당 支援金額을 늘리고 그 조건도 長期低利化시킬 필요가 있다. 두번째로는 農民大學을 설치 운영함으로써 기존의 농민들에게 필요한 農業經營知識을 제공해야 한다. 새로운 商業農時代를 맞이하여 그에 필요한 知識과 情報 그리고 앞선 나라나 농민들의 經驗을 얻지 못한다면 資源의 效率적인 배분을 기대하기 어렵다. 이외에도 產學協同體制를 강화시킨다든지 또는 農村指導事業의 확대 강화와 우수한 農業人力의 國內外研修機會를 늘리는 등 여러 가지 手段이 종합적으로 검토되어야 할 것이다.

4. 選別的인 支援프로그램의 開發

앞에서 제시한 이들 政策方向은 매우 일반적이나서 自立農育成과 구체적으로 어떻게 연계를 갖느냐 하는 문제가 제기될 수 있다. 어떤 意味에서는 앞에서 제시한 政策方向이 대부분의 농가에 無差別의으로 적용될 수 있는 것이어서 구

태여 自立農育成의 政策方向이라고 부르기 어려운 점도 있다. 그러나 自立經營農을 육성하기 위해서는 이들 政策 方向이 필수적인 것들이므로 추진중에 있는 既存의 政策事業에서는 自立農育成이라는 측면을 감안하여 일부 조정할 필요가 있다. 한편 自立農育成을 촉진시키기 위해 좀더 구체적인 政策프로그램을 개발하여 成果를 높이는 것은 매우 바람직하다.

自立農育成을 위한 구체적인 프로그램으로서 생각할 수 있는 예를 들면, 「耕地面積擴大 融資制」, 「生產基盤造成 融資制」, 「賃借農營農資金融資制」, 「草地造成資金 融資制」등 생산기반과 관련된 여러 가지 프로그램을 만들어 自立農育成 對象農家에 우선적으로 지원해야 할 것이다. 또한 土地의 流動性을 제고시키기 위한 農地制度의 改善과 土地金庫의 설치 운영 등을 생각할 수 있다.

다른 한편 「農機械購入資金 融資制」라든가 「生產施設 및 資材購入資金 融資制」, 「新品種導入資金 融資制」, 「家畜購入資金 融資制」등 原資材 공급의 원활화와 生產性의 향상을 위한 프로그램을 만들고 이것 역시 自立農育成 對象農家들에 집중적으로 적용해야 할 것이다. 이런 프로그램에 대해서는 개별적으로 개발시켜야 되겠지만 既存의 政策事業과 유사한 것은 필요한 조정을 거쳐도 무방하다.

지금까지 논의한 과정에서 언급되지 않고 빠진 것 가운데 중요한 것은 自立農育成 對象農家를 어떤 기준에 의해서 선정하며, 선정된 농가를 어떻게 他農家와 경리시켜 差別政策을 적용할 것인가 하는 문제이다. 사실 과거처럼 정부가 어떤 정책을 수립하고, 그에 해당되는 모든 농가를 대상으로 하여 일시에 下向式으로 추진내지 집행하려고 시도하는 한 이 自立農育成政

策도 또 하나의 増產政策이라고 할 수밖에 없다. 그래서 오히려 그 반대방향의 접근, 즉 上向式 추진이라고 할까 농민들로 하여금 자발적으로申請해 오도록 하는 誘導政策화해야 할 것이다. 그러면 公共機關이 번거롭게 모든 농가를 조사하여 自立農家 여부를 판정하지 않아도 될 것이다. 그대신 정부는 매년 自立經營農家の 目標所得과 作目別 내지 生產分野別 經營規模에 대한 기준을 설정하고,申請해 오는 농가를 대상으로 하여 심사하고 판정하면 될 것이다.

自立經營農 育成政策의 대상에 해당되는 농가로 판정되면, 다음 단계로 개별농가가 원하는 프로그램이 무엇인가를 파악해야 한다. 그 프로그램의 적용 여부는 公共機關의 입장에서가 아니라 個別農家の 입장에서 검토되고 집행되어야 한다. 신청해 온 個別農家の 營農設計를 검토내지 심의할 때 農村指導所라든가 產學協同體들이 참여, 새로운 아이디어를 제공하고 經營設計를 제공해 주는 등 유기적인 협조체제를 구축하면 높은 성과를 올릴 수 있을 것이다. 특히 품목선정에서 전국적인 需給事情을 파악하여 個別農家를 도와 주면 훤히 볼 수 있는 政策推進에 의한 過剩生產을 피할 수 있을 것이다.

이렇게 하여 自立經營農이 많이 육성되고 그들에 의해서 農業生產性이 향상되어 질 좋은 農產物을 저렴하게 생산 공급할 수 있을 뿐만 아

니라 農業所得이 지속적으로 증대, 都農間의 所得均衡 내지 生活水準의 均衡이 達成될 수 있다면 그것은 農政의 要體라고 볼 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

- 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」, V. 2, 1974.
- 柳炳瑞, “農家所得構造의 問題點과 改編方向,” 「韓國開發研究」, 第5卷 第1號, 1983. 3.
- 文八龍, “農業構造調整의 政策課題,” 「農業政策研究」, 第10卷 第1號, 1983. 12.
- 陳興福, 「家族의 自立經營形成の 諸條件」, 九州大農業經營學博士學位論文, 1971.
- 農業構造政策審議會, “農業構造改善策,” 「農業經濟」, 第5號, 1963. 6.
- 農協調查部, “農村開發의 戰略과 自立經營,” 「農協調查月報」, 1967. 9.
- _____, “自立經營의 育成方向,” 「農協調查月報」, 1980. 9.
- 菊地泰次, “自立經營育成の 意義と方向,” 「農業經濟研究」, 第34卷 第1, 2號, 1962. 10.
- 宮出秀雄, 「明日の自立經營：農業自立の 經營學」, 明文書房, 1966. 7.
- 小倉武一編, 「農業における自立經營の 存立條件」, 御茶の水書房, 1964. 6.
- _____, 「農業における自立經營への道」, 御茶の水書房, 1965. 9.
- 櫻井豊, 「新しい農業政策學」, 明文書房, 1979. 4.
- 農林漁業基本問題調査事務局, 「農業の基本問題と基本對策(解説版)」, 農林統計協會, 1960. 8.
- Bray, C.E., “Farm Structure Policy in Other Countries,” *Structure Issues of American Agriculture*, USDA, ESCS, AER 438, Nov. 1979.
- OECD, *Low Incomes in Agriculture: Problems and Policies*, Paris, 1964.