

研究資料

日本의 小作料政策에 관한 小考

金 正 鎬*

- I. 序
- II. 小作料政策의 變遷過程
- III. 標準小作料 制度의 檢討
- IV. 小作料 政策의 成果와 課題

I. 序

農地賃借料 형성에 있어서 제도적으로 토지용역 시장에 개입하는 형태는 여러 가지로 나타날 수 있다. 그중 가장 강력한 개입 행위는 賃借料 統制이며, 그밖에 契約期間 規制, 임차농지에 대한 費用償還請求權 保障, 임차농가의 耕作權 保障 등의 임대차계약 규제도 직접적으로 임차료 형성에 영향을 미치게 된다. 또한 土地改良事業, 農地保全 圈域設定 및 土地利用計劃, 財產稅·土地保有稅·讓渡稅 등의 土地課稅, 土地價格 規制 등 토지이용과 관련된 제반 시책도 간접적으로는 임차료 형성에 영향을 주는 요인이 된다.

拙稿(金 1987, 116-117)에서 언급한 바, 賃借料 統制는 극단적인 정책수단으로서 임차료의 상승을 막기 위해 이를 일정 수준으로 동결하려

는 것이나, 정책의 궁극적 목표는 適正賃借料를 형성시키려는데 있음을 부인할 수는 없다. 다만 이러한 통제정책이 장기적으로 農地流動化를 저해하게 되는 부작용이 지적된다. 따라서 정책수단의 채용에 있어서 賃借農의 經營安定을 피하는 동시에 농지유동성 또한 제고시킬 수 있는 합리적 방안이 현실적으로 요구되고 있으며, 그 사례로 일본의 「標準小作料 制度」가 좋은 시사를 주고 있다.

일본의 농지제도는 제2차 세계대전의 종료와 동시에 실시된 農地改革 및 그 후의 農地法 制定으로 구체화되었으나, 小作料 政策은 농지임법이 시도된 1920년대부터 시작되며 그 과정은 「金納化에 의한 引下¹→最高額 統制→標準小作料制 導入」으로 요약할 수 있다. 즉, 「小作調停法」의 성립(1924년), 「小作料統制令」(1939년)에 의한 引上凍結, 穀의 국가관리에 따른 소작료의 代金納制(食糧管理法, 1942년), 농지개혁 실시 과정에서 소작료의 金納化 및 最高小作料 규

¹ 저불수단의 규제에 따른 小作料의 低率化는 「金納化=低減化」로 요약된다. 특히 戰時經濟政策의 일환인 供出制度에 의해 현물소작료가 代金納化되었으나 그 후 二重米價制 및 인플레의 과정을 거치면서 실질적인 소작료 인하의 결과를 가져왔다(후술<表 2> 참조).

* 責任研究員.

정(農地調整法 개정, 1946년), 「農地法」(1952년) 제정에 의한 小作料의 最高額 統制(이른바 「統制小作料制度」) 및 定額金納制, 제 2차 농지법 개정(1970년)에 의한 통제소작료제 폐지 및 小作料標準額 設定制度(이른바 「標準小作料制度」), 제 3차 농지법 개정(1980년)에 의한 物納의 條件付 認定 등의 과정을 거치면서 현재의 標準小作料制로 정착되어 있는 것이다. 표준소작료는 임대차 관계에서 적정한 契約小作料를 설정하기 위한 기준을 제시한 것이며, 이 기준은 개별농가의 임대차 계약에 있어서 뿐만 아니라 經營委託이나 作業受託에서의 위탁요금 산정기준으로 까지 광범위하게 이용되고 있다.

이러한 小作料政策의 변천 과정을 볼 때 최근에야 비로소 土地用役市場에서의 需要·供給關係가 임차료 형성의 기초가 될 수 있는 여건이 제도적으로 마련되었으며, 그 이전에는 여러가지 형태의 直接的 規制가 행해져 왔음을 말할 수 있다. 이른바 市場原理를 무시한 「管理型 農地賃貸借」가 근 반세기 이상을 지배했던 것이다. 또한 근래에 들어서면서 소작료 정책이 民生安定 또는 價格政策의 일환으로서가 아니라 점차 농업구조 개선을 위한 農地流動化 戰略의 세운 정책수단으로 정착되고 있는 것이 주목된다.

본고는 일본의 소작료 정책을 검토하여 우리나라의 농지임대차제 정립에 대한 시사를 얻고자 한다. 구체적으로 소작료 정책의 변천과정 및 내용을 살펴보고 현재 실시하고 있는 표준소작료 제도에 대해서 구체적으로 검토한 후, 이러한 소작료 정책의 성과와 과제에 대해서 고찰해 보고자 한다.

II. 小作料 政策의 變遷過程

1. 戰時下의 體制

현재 일본 농업의 기초가 되는 農地制度의 출발점은 農地改革이며, 농지개혁에 의한 統制小作料制의 도입은 소작료 정책의 획기적인 조치로 평가된다. 즉, 제 1차 농지개혁에 의한 小作料의 金納化 및 제 2차 농지개혁에 의한 小作料의 最高額統制는 종래의 高率·物納小作料를 低額·金納化함으로써 地主制의 경제적·사회적 의의를 소멸시켰기 때문이다. 그러나 이와 같은 정책이 급격하게 이루어진 것이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 다시 말해서 소작료의 「金納化=低減化」는 供出制度 등 戰時戰後의 경제통제 정책과 연계되어 이러한 정책에 의해 지주제 기능이 분해된 것으로 파악되어야 한다.

일본 정부가 小作立法을 시도한 것은 1920년에 農商務省에 설치한 「小作制度調查委員會」에 의해 시작된다. 이즈음, 일본 국내에서는 소작정의가 급격히 증가하여 1915년경에는 100여건에 지나지 않던 쟁의 건수가 1920년에는 1,680건, 1925년에는 2,206건이나 되었으며, 침가소작인도 15만명을 넘는 숫자였다(竹中久二雄外 1985, 51). 이에 동위원회는 소작제도에 관한 광범위한 조사를 실시하여 「小作法 研究資料」와 「小作調停法案」을 전의하여 1924년에 소작조정법의 성립을 보게 된다. 그러나 高率小作料의 引下를 위한 小作立法은 1931년까지 입법시도가 있었으나 좌절되고 말았다.

그러나 제 2차 세계대전의 돌발은 戰時農地立法를 필요로 하게 되었으며, 國家總動員法(1938

表 1 戰前의 小作料率 變化 (番)

	一毛作時			二毛作時		
	收穫米	小作米	小作 料率	收穫米	小作米	小作 料率
1908~1912	石 1,680	石 0.898	% 53.4	石 2,033	石 1,156	% 56.9
1916~1920	石 1,980	石 0.972	% 49.1	石 2,169	石 1,195	% 55.1
1933~1935	石 2,008	石 0.920	% 45.8	石 2,241	石 1,116	% 49.8
1941~1943	石 2,061	石 0.918	% 44.5	石 2,265	石 1,085	% 47.9

註：收穫米 및 小作米는 段當 數量(玄米)임。

資料：農地改革記錄委員會, 「農地改革願求概要」, 1951, p. 488.

년)에 기초하여 「小作料統制令」(1939년)이 제정되었다. 소작료통제령은 임시농지가격통제령 및 임시농지 등 관리령과 함께 전시의 물가통제 또는 농업생산 유지를 목적으로 제정된 것이며, 농지 임법으로서의 성격은 약하다. 또한 소작료통제령은 구체적인 統制基準을 제시한 것이 아니라 법률의 시행시점(1939년 9월 18일)의 소작료 수준을 동결한 것으로 소작료의 수준, 감면조건 등을 변함이 없다. 다만 市町村 農地委員會 및 地方長官이 지역별로 適正小作料 形成에 노력하도록 한다는 것이 명문화되어 있다. 따라서 일부에서는 소작료통제령이 본래 목적을 달성하기 위해서는 최소한 金納이 전제되었어야 하며, 그렇지 못했기 때문에 통제의 효과가 그다지 크지 못했다는 지적이 있다(農地改革記錄委員會 1951, 94-96).²

아무튼 소작료통제령은 1930년 중반부터 상승하기 시작한 소작료를 1939년 수준으로 동결하였으며, 곧이어 취해진 小作料의 代金納制 및 二重米價制에 의해 실질적인 低率化로 연결되었다. 즉, 미곡의 國家관리 · 공출제도는 1941년부터

² 소작료통제령은 본문 13조와 부칙 2조로 구성되며, 법적 용 대상을 일본 본토는 물론 당시의 식민지인 朝鮮, 臺灣 및 南洋群島까지 포함시키고 있다. 이 데는 제 3조에서 小作料 引上停止를 규정하고, 제 4조 내지 제 5조에서 市町村 農地委員會에 의한 小作料 決定 및 제 6조에서 地方長官의 命令에 의한 小作料 引下 등의 조치를 강구하였다.

그후 소작료통제령은 제 1차 농지개혁에서 農地調整法에 흡수·폐지되었다.

적용되기 시작하여 부재지주는 現物小作料를 정수하지 못하게 되었고, 재촌지주도 自家消費分 이외에는 현물수령을 하지 못하며 그 代金만을 수령하게 된 것이다. 또한 1941년 산의 쌀부터 二重價格制가 도입되어 1946년까지 계속되었다. 이중가격제는 정부매입가격인 地主價格과 生產者價格(생산자가격=지주가격+생산장려금+보조금) 및 消費者價格에 각각 차등을 두 것으로³, 소작료의 인하는 물론 지주의 채산성을 악화시켜 차후 언급하는 농지개혁의 충격 흡수에 일익을 담당했다는 평가도 있다. <表 2>에서 보는 바와 같이 代金納制가 실시된 1941년 이후 小作料 數量에는 커다란 변화가 없으나 小作料率(小作米額÷粗收益)은 1941년의 52% 수준에서 1946년에는 6% 수준으로 급강하하였다. 이러한 지주가격과 생산자가격의 2중가격제는 소작료가법적으로 金納化된 1947년부터 그 효력을 상실하게 된다.

2. 農地改革과 統制小作料

농지개혁은 지금까지 기생지주제 하에서 반봉건적 토지소유라고 일컬어진 地主 · 小作關係에 커다란 변혁을 가져왔으며, 전체 250만 경보의 소작지 중 198만 경보를 분배(소작지율 9%)하고 1949년 9월에 종료되었다. 이 과정에서 재촌지주에게는 평균 1경보(北海道는 3경보)의 소작지를 허용했으나, 이를 포함하여 地主制復活을 막기 위한 農地移動 統制, 耕作權強化, 小作料 統制 등이 그 후의 농지법 제정에 이르기까지 엄격히 시행되었다.

³ 당시의 二重米價制는 엄밀히 말하면 生產者價格, 地主價格 消費者價格의 「三重制」라고 할 수 있다. 구체적으로 수치를 보면, 1941년의 정부매입 가격(지주가격)은 石當 44.00 円, 生산자가격은 49.00円, 소비자가격은 43.00円이었으며, 1947년부터 지주가격과 생산자가격의 괴리는 더욱 커졌다(<表 2> 참조).

表2 農地改革 前後의 小作料率 變化*(畠)

平均段收 (A)	石當生産者 價格(B)	粗收 益 (C=A×B)	小作米數量 (D)	石當地主 價格(E)	小作米額 (F=D×E)	小作料率 (G=F/C)
1941 石 1,781	49.00	87.27	1.04	44	45.76	52
1942 2,172	49.00	106.43	0.97	44	42.68	40
1943 2,066	62.50	129.13	1.03	47	48.41	38
1944 2,009	62.50	125.55	1.01	47	47.47	38
1945 1,376	300.00	412.80	1.02	55	56.10	13
1946 2,218	550.00	1,219.90	1.02	75	76.50	6
1947 2,057	1,750.00	3,599.70	—	—	76.50	2
1948 2,259	3,595.00	8,121.11	—	—	76.50	1
1949 2,126	4,250.00	9,035.50	—	—	76.50	2
1950 2,163	5,529.00	11,959.23	—	—	535.50	4

註：平均段收 및 小作米數量은 玄米 本位임。

資料：農地改革記錄委員會，「農地改革顯末概要」，1951，p. 507.

농지개혁 당시의 소작료 정책은 제1차 농지 개혁이라 할 수 있는 農地調整法改正法에서 「現物小作料(代金納을 포함)는 전부 金納制로 하여 1945년 산 地主米價格으로 통제를 계속한다」라고 명시하여 소작료의 금납화 및 통제를 실시하였으며, 제2차 개혁에서는 별도로 小作料의 最高額을 정하는 규정이 추가되었다. 즉, 「小作料額은 畠에서는 平年收穫米價額의 25%，田에서는 주작물에 대한 평년수확량 가액의 15% 이내에서 中央農地委員會가 정하는 비율을 넘지 않도록 할 것」(농지조정법 제9조의 8)이라는 규정이었다. 이 규정은 1939년 이래의 소작료통제령과는 달리 上限을 규제한 엄격한 통제조치이며, 기존의 소작료율(물납인 경우 통상 50%)을 5% 내외로 인하시킨 것이다.

그러나 통제소작료는 소작료의 적정기준을 제시한 것이 아니라 1946년 수준의 소작료가 금납화된 것이므로 소작지 상호간에 불균형을 초래하게 되어, 이에 市町村 農地委員會 및 地方長官에게 이를 「適正化」할 수 있는 권한을 부여하였으나 소작료의 적정기준을 결정하기까지에는 이르지 못하였다. 또한 소작료의 상한을 조수익환산으로 논에서는 25%，밭에서는 15%로 정하였

으나, 이 규정도 장래 농산물 가격이 크게 하락할 경우에 대비한 소작인 보호를 명문화한 것이며 소작료의 기준을 제시한 것은 아니라 하겠다. 이러한 소작료의 적정기준 제시 및 근대적 지대 개념의 도입은 農地法 制定 이후에 비로소 이루어지게 된다.

3. 農地法 制定과 地代理論의 適用

1952년에 농지법이 제정되었다. 농지법은 농지개혁의 기초가 되었던 농지조정법 및 自作農創設特別措置法을 흡수·보완한 것이며, 소작료에 관한 규정으로 小作料의 最高額(제21조), 小作料의 定額金納(제22조) 및 支拂·受領制限(제23조), 小作料의 減額請求權(제24조) 등을 두었다. 따라서 농지개혁 당시의 金納制 및 統制小作料制는 농지법 제정 이후에도 존속하게 되었다.

한편 전후의 경기회복에 따라 농가도 全產業平均 賃金評價額에 비해 약간의 잉여를 남기게 되었으며, 1955년 小作料對策協議會는 「자작농이든 소작농이든 農家는 小生產者로서 육성하여야 하며 勞動收入 이상의 수익을 보장하여야 한다」는 취지 아래 「收益殘渣方式」(현재의 土地殘餘方式)에 의한 소작료의 설정을 제안하였다.

表3 1955年統制小作料의 算定方式(番)

項目	金額	算定基礎
(1) 粗收益		主産物(平年反收 221石 : 標準誤差率 4.9%의 下限을 취함)
	10,268円	210石 販賣 49.4% : 1.04石 單價 9,873円
	9,567	自家消費分 50.6% 1.06石 9,025円
	2,132	副産物
	21,967	合計
(2) 生産費	5,642円	物財費 間接家族勞動以外 5,407円×ペリティ上昇率 1.0435
	2,449	間接家族勞動費 33.9時間(男女換算)×時間當り勞賃(製造工業全規模平均) 58.23円×ペリティ上昇率 1.2407
	8,091	計
	796	勞動費 雇用勞動費 763円×上昇率 1.0425
	10,250	直接家族勞動費 171.6時間(男女合계)×時間當り勞賃 48.14円×上昇率 1.2407
	11,046	計
	634	資本利子 流動資本利子 155円+勞賃資本利子 141円+固定資本利子 338 [4%基準]
	270	租稅公課 原價性이 있는 것에 한함. 다만, 農地의 固定資產稅(497円), 農業共濟掛金等은除外.
	20,041	合計
(3) 純收益	1,926	(1)-(2)
(4) 利潤	802	(2)×4%
(5) 土地純收益	1,124	(3)-(4)
(6) 小作地 土地純收益	1,091	平年反收 2.21石을 넘는 土地收益 1,124円을 現實 小作地 平均反收 212石 水準으로 引下함.
(7) 所有者 土地純收益	594	(6)-固定資產稅 (35,465×0.014=497円) ↓ 1954年 稅率
(8) 地價	11,880	(7)÷0.05
(9) 倍率	109	(8)÷(6)

資料：花田仁伍, 「現段階における地代の存在形態と展開方向」(九州大報告書), 1986, p. 7.

이렇게 되어 1955년의 통제소작료 개정에서 처음으로 농민에게도 小資本家로서의 「利潤」(4%)⁴ 을 인정하여 형식적으로는 利潤控除 후의 「剩餘의剩餘」로서 근대적 「地代」 이론을 도입하는 것이 되었다. 또한 이 산정방식에서 처음으로 家族勞動費의 평가에 間接勞動을 포함하여 「製造工業 男女平均 労賃」에 의한 평가를 도입하여 농업노임의 機會費用의 개념을 정립하게 되었다. <表3>은 1955년의 개정 통제소작료 산정방식을 예시한 것이나 이에 의해 산정한 통제소작료는 농지등급별로 1급지의 1,410円에서부터 보통(6급지) 1,110円, 최하급 15급지의 570円까

表4 1955年統制小作料의 等級別額

農地等級	段當額(円)	
	畠	田
1	1,410	861
2	1,350	822
3	1,290	781
4	1,230	744
5	1,170	705
6	1,110	666
7	1,050	627
8	990	588
9	930	549
10	870	510
11	810	471
12	750	432
13	690	393
14	630	354
15	570	315

資料：田邊勝正, 「現代農地制度論」, 御茶の水書房, 1967, p. 234.

⁴ 당시의 市場利子率을 적용한 것이나 이 4% 수준은 표준 소작료제도에서도 계속 적용되어 1986년 개정에서 폐지되었다.

지 분포되어 1966년까지 적용되었다(〈表 4〉참조). 또 한 가지 지적해 두어야 할 것은 이러한 地代概念의 도입에 따라 농지개혁 이후의 所有權度를 초과하는 小作地의 買收(소작인에게 매도)價格 산정에도 收益地價가 이용되기 시작했다는 것이다.

통제소작료제는 그 후 米價水準의 상승에 따른 土地純收益=地代의 상승에 의해 1967년에 다시 개정되었으나, 산정방식은 1955년과 같은 토지잔여방식에 의한 것으로서 가족노동보수의 평가도 都市均衡勞賃으로 평가하여 4%의 이윤 공제를 전제로 하는 것이었다. 또한 이 방식에 의한 소작료 통제는 農地改革 殘存小作地에 대해서 1980년까지 적용되었으며, 잔존소작지 이외의 신규 소작지에 대한 소작료 통제는 1970년부터 폐지되고 「標準小作料」에 의한 규제로 바뀌게 된다. 그러나 토지잔여방식 자체는 표준소작료의 설정에도 승계되었다.

4. 標準小作料의導入

1955년에 개정된 통제소작료는 지대 개념을 도입하여 소작료의 이론적 기틀을 마련한 것이나 쌀값의 실질적인 상승이 계속됨에 따라 統制小作料에 의하지 않는 實勢小作料=闇小作料의 발생을 촉진시켜 결과적으로 양자의 격차를 확대시키게 되었다. 〈表 5〉는 小作料의 推移를 시계열로 정리한 것이다. 여기서 보는 바와 같이 토지잔여방식에 의거 산정된 통제소작료는 1955년에는 실세소작료와 그다지 차이가 나지 않고 있으나 점차 크게 괴리되었으며, 1966년에 이르러서는 약 3배까지 실세임차료가 크게 상승하여 1967년에 다시 통제소작료를 개정하게 되었다. 1967년에 개정된 통제소작료는 전년도에 비해 명목적으로 무려 4배 이상이 인상된 것이었

으나 그 수준은 암소작료(〈表 5〉에서 보는 小作地地代보다 다소 높은 수치로 추정)에 크게 미치지 못하는 수준이었다. 그러나 이러한 통제소작료의 인상에 실세소작료도 민감히 반응하여 상승을 계속하였으며, 이것이 新小作地에 대한 統制廢止(1970년)를 촉진시킨 요인이 된 것을 부정할 수 없다.

한편 전후 계약된 米價支持政策은 쌀의 생산 과잉으로 연결되어 1969년에 米價凍結 및 作付制限(生産調整)이 개시되었으며, 그 이듬해인 1970년에 농지법이 전면 개정되기에 이르렀다. 개정 농지법은 小作料의 最高額 규정을 폐지하고 小作料의 標準額(제24조의 2)을 신설하였으며, 이러한 소작료의 표준액(이른바 標準小作料)은 각 市町村 農地委員會가 지역실정에 적합한 수준을 정하고 이를 3년마다 개신하여 고시하도록 규정하였다. 다만, 이 규정은 농지법 시행(1970년 10월 1일) 이후에 계약되는 임대차에 대해서만 적용되며, 그 이전의 임대차에 대해서는 이전의 통제소작료를 향후 10년 기한으로 폐지되도록 하였다.

따라서 통제소작료가 폐지된 이후의 소작료는 임대인 및 임차인 당사자가 합의하여 정할 수 있도록 되었으며, 이 때 합의의 기준으로 설정된 것이 「標準小作料」라고 할 수 있다. 또한 契約小作料가 농업위원회에서 정한 표준소작료 보다 一定率 이상 높을 경우에는 논에서는 조수익의 25%(같은 15%)까지 해당 농업위원회에서 減額을 勸告할 수 있는 규정(1980년까지 계속, 이후 폐지)을 두어 정책적 규제의 기준을 제시한 것으로 평가된다. 구체적인 표준소작료의 설정에 대해서는 절을 바꾸어 검토하겠으나 算定方式은 1955년 이래 채용되었던 土地殘餘方式을 고수하고 있으며, 일본 농림수산성은 3년마다 개신

表5 小作料의 推移 (番 10a當)

	(A) 粗収益	(B) 統制小作料	(C) 標準小作料	(D) 實勢小作料	米生産費調査		B/A	C/A	D/A	E/A	F/A
					生産費地代 (E)	小作地地代 (F)					
1945	500	円	75	円	56	円	%	%	%	11.2	%
1946	1,504	円	75	円	74	円	5.0	0.1			
1947	4,565	円	75	円	93	円	1.6	2.0			
1948	10,050	円	75	円	189	円	0.7	1.9			
1949	10,850	円	162	円	229	円	1.5	2.1	0.9		
1950	13,783	円	525	円	295	円	3.8	2.1	3.5		
1951	17,585	円	525	円	631	円	3.0	3.6	2.9		
1952	20,267	円	525	円	893	円	2.6	4.4	3.3		
1953	19,574	円	525	円	1,087	円	2.7	5.6	3.6		
1954	23,668	円	525	円	1,361	円	2.2	5.8	2.8		
1955	29,783	円	1,110 ¹⁾	円	1,620	円	3.7	5.4	3.7		
1956	27,913	円	1,110	円	1,936	円	4.0	6.9	4.0	5.0	
1957	28,931	円	1,110	円	2,145	円	3.8	7.4	3.9	4.5	
1958	30,000	円	1,110	円	2,473	円	3.7	8.2	3.9	4.8	
1959	31,167	円	1,110	円	2,720	円	3.6	8.7	3.7	4.8	
1960	31,802	円	1,110	円	2,890	円	3.5	9.1	3.9	5.2	
1961	32,764	円	1,110	円	3,124	円	3.4	9.5	3.9	5.4	
1962	37,085	円	1,110	円	3,097	円	3.0	8.4	3.7	5.4	
1963	39,784	円	1,110	円	3,121	円	2.8	7.8	3.8	7.0	
1964	45,404	円	1,110	円	3,107	円	2.4	6.8	3.8	7.6	
1965	49,167	円	1,110	円	3,122	円	2.3	6.3	3.7	8.3	
1966	55,277	円	1,110	円	3,193	円	2.0	5.8	3.5	8.4	
1967	66,440	円	4,630 ²⁾	円	3,293	円	7.0	5.0	9.1	12.5	
1968	69,673	円	4,630	円	5,224	円	6.6	7.5	9.3	13.5	
1969	67,778	円	4,630	円	5,643	円	6.8	8.3	10.6	14.1	
1970	67,859	円	4,630	円	5,723	円	6.8	8.4	11.2	15.2	
1971	66,204	円	4,630	円	6,534	円	7.0	9.9	12.7	17.4	
1972	74,592	円	12,930	円	7,048	円	6.2	17.3	9.4	12.7	17.5
1973	89,605	円	12,930	円	7,442	円	5.2	14.4	8.3	12.3	16.8
1974	116,980	円	12,930	円	7,935	円	4.0	11.1	6.8	13.1	17.3
1975	138,385	円	12,930	円	9,166	円	3.3	9.3	6.6	14.4	18.0
1976	136,413	円	5,688 ³⁾	円	19,210	円	4.2	14.1	7.6	15.8	19.6
1977	150,063	円	5,688	円	10,345	円	3.8	12.8	7.2	14.9	19.1
1978	157,096	円	5,688	円	11,955	円	3.6	12.2	7.6	16.6	19.3
1979	151,804	円	5,688	円	12,405	円	3.7	16.2	8.2	17.6	19.3
1980	150,733	円	5,688	円	12,894	円	3.8	16.3	8.6	18.2	20.5
1981	154,709	円	24,621	円	14,900	円	15.9	9.6	18.6	22.0	
1982	155,690	円	27,429	円	20,457	円	17.6	13.1	19.7	23.0	
1983	157,890	円	27,429	円	22,514	円	17.4	14.3	19.6	23.3	
1984	177,096	円	27,429	円	23,242	円	15.5	13.1	17.6	20.9	
1985	170,435	円	27,333	円	23,866	円	16.0	14.0	18.4	21.5	

註：統制小作料에서 1)은 6급지 기준, 2)는 전국평균, 3)은 전국평균임.

實勢小作料는 日本不動產研究所의 調査에 의함.

資料：花田仁伍, 「現段階における地代の存在形態と展開方向」(九州大報告書), 1986, pp.31~32에서 재작성

되는 표준소작료의 설정 방법을 구체적으로 지 도하고 있다.

이상에서 소작료 정책의 변천과정을 살펴본

바와 같이 1970년의 농지법 개정은 일본 농지제도의 변화에 커다란 의의를 갖는다. 즉, 이제까지 自作農 完全主義(小作地 消滅方針)에서 규모

확대를 위한 借地主義를 도입하였으며, 더욱이 임차에 의한 農地流動化를 촉진시키기 위해 서는 소작료 수준을 현실적으로 인상시키는 것이 바람직하다는 결론을 얻었기 때문이다. 물론 통제소작료도 실세소작료와 균접하기 위해 수차례에 걸친 '개정이 있었지만 결과적으로 보면 1972년에 결정된 標準小作料는 전국 산술평균으로 11,192円, 면적가중평균은 12,930円으로 통제소작료(4,630円)에 비해 2~3배 높은 수준이며(<表 5>참조), 實勢小作料와 거의 같은 수준이었다. 이러한 소작료의 실질적인 상승과 표준소작료제의 도입은 농지개혁 이후 계속 감소 추세에 있던 소작지율을 증가 국면으로 반전시키는 중요한 계기가 되었으며, 최소한 소작료 규제가 농지유동화를 저해하고 있다는 오명(?)은 씻은 셈이 된다.

한편 1970년의 농지법 제정은 자작농주의에서 차지주의로 전환되는 農地정책의 일대 변혁이라고 할 수 있으나 결과적으로는 農地流動化가 그다지 진전되지 못하였으며, 1975년에 다시 「農用地利用增進法」을 통한 농지유동화 전략이 도입된다. 이른바 「農地改革에 의한 小作地 強制買收」의 기억이 농촌내부에서 賃貸借에 대한 抵抗으로 표출되어 농지유동화를 크게 저해하고 있는 것이다.

III. 標準小作料 制度의 檢討

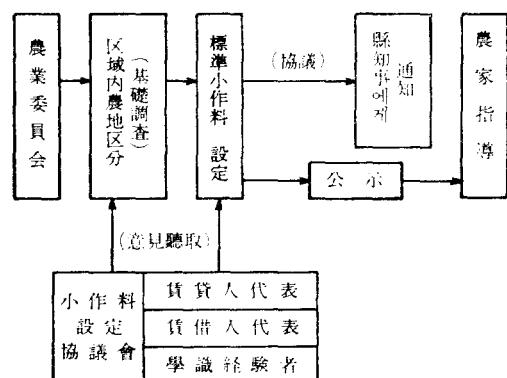
1. 制度의 骨格

표준소작료 제도는 농지법 제24조의 2에서 규정하는 것으로 크게 다음과 같은 3 가지 체계로 나누어진다. 즉 첫째, 농업위원회가 임대차

당사자에 대한 契約小作料의 기준으로서 「小作料의 標準額」(標準小作料)를 정하는 것, 둘째, 농업위원회는 설정된 표준소작료를 관내의 농가에게 제공하고 그 취지를 이해시키는 것, 세째, 표준소작료에 비해 월등히 높은 소작료가 존재하여 그 지역의 소작료가 상승할 우려가 있을 경우 이에 대해서 감액하도록 권고하는 것 등이다. 이 제도의 기본 취지는 耕作者의 經營安定에 있으며, 이러한 사고방식은 농지법 뿐만 아니라 농용지이용증진법의 저변에도 깔려 있는 것이다. 따라서 標準小作料 제도는 혼행 농지제도에 있어서 地代政策의 중심이 되어 있다.

표준소작료의 설정은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 농업위원회가 초안한 소작료 기준을 小作料設定協議會의 협의를 거쳐 확정한 다음 이를 標準小作料로 공시함과 동시에 都道府縣知事에게 통지하는 체계로 되어 있다. 여기서 강조하고 싶은 것은 표준소작료의 설정에 있어서 지역의 농업사정이 크게 고려되고 있다는 점이며, 이는 표준소작료 제도가 갖는 강점 중의 하나이다. 이를 위한 구체적인 절차로 농업위원회는 표준소작료를 설정하기 전에 초안(이를테면 參考小作料)을 작성하게 되나, 여기에는 농민의 소작료에 대한 意識調査, 農地區分을 하기 위한

그림 1 標準小作料制度의 體系



調査、「通常의 農業經營」의 결정 및 小作料 木準의 결정에 필요한 각종 자료가 수집된다. 특히 소작료 산정에 기초가 되는 生產費 등에 대해서는 관련기관 및 단체의 자료는 물론 농가로부터 직접 의견을 청취하여 지역실정에 적합한 데이터를 얻게 된다. 이렇게 수집된 자료를 기초로 소작료의 초안을 작성하며, 작성된 소작료는 소작료협의회(임대인 및 임차인 대표 각 5인, 학식경험자 5인 이내)를 통하여 충분히 검토된다.

표준소작료 제도의 두번째 장점은 이것이 농가에게 충분히 수용될 수 있는 理論的 根據를 가지고 있다는 점이다. 이론적 근거는 전술한 「土地殘餘方式」이며, 이의 적용을 위한 費目의構成 및 재비용의 評價方法을 농림수산성이 지도(農林水產省 構造改善局, 「標準小作料設定の手引」)하고 있다. 또한 토지잔여방식의 적용이 곤란한 경우에는 유사한 농지의 표준소작료에 지가를 비례하는 방식을 적용하고 있으나, 이 경우에도 토지잔여방식에 의해 산정한 소작료가 근거가 되고 있다. 토지잔여방식의 구체적인 내용에 대해서는 절을 바꾸어 살펴보기로 한다.

2. 小作料의 設定方法

표준소작료의 설정은 이미 언급한 토지잔여방식에 의하고 있으나, 이를 적용하기 위한 사전 단계로 다음의 3가지 사항이 요구된다. 첫째는 農地의 區分이다. 농지 구분은 소작료 설정에 있어서 자연조건 및 토지이용조건이 유사한 농지의 집단을 말하며, 구체적으로 作物의 種類, 生產量, 農地의 傾斜, 土性, 排水의 良否, 耕作의 難易 등에 의한 地目別 區分이 된다.

둘째는 표준이 되는 農業經營(이른바 「通常의 農業經營」)을 상정하는 것이다. 특히 최근 생산

기술의 진보와 함께 상대적으로 대규모 농가가 증가하는 경향에 있으므로 단순히 평균규모의 농가를 표준농가로 상정하는데는 다소 무리가 있다. 따라서 이 경우에도 지역의 소작료협의회와 충분한 검토를 하도록 배려하고 있다.

세째는 地代 規定的 作物을 선정하는 것이다. 즉, 지역마다 지대를 규정하는 주작물이 있으며 특히 담리작에 상품성이 높은 작물이 재배되는 경우에는 담리작을 포함한 2모작 체계가 주작물로 선정되어야 하기 때문이다.

이상의 조건이 구비된 농지에 대해서 표준소작료를 산정하게 되는 것이며, 구체적인 算定式 및 費目의 構成은 다음과 같다.

가. 算定式(土地殘餘方式)

$$\text{小作料의 標準額} = \text{粗收益} - \text{生産費用}$$

- 經營者報酬

$$= \text{粗收益} - (\text{物財費} + \text{雇用勞動費})$$

$$+ (\text{家族勞動費} + \text{資本利子} + \text{公租公課})$$

- 經營者報酬

나. 粗收益

조수익은 주산물과 부산물을 포함하여 생산액으로 평가한다. 이 경우 가격은 시장가격이 아니라 庭前價格을 사용하여 평가한다.

다. 物財費와 雇用勞動費

생산비용중에서 물재비는 주작물의 생산에 소요된 물적 경비를 말하며, 購入資材 외에 自給資材도 포함한다. 이 경우 자급자재는 費用價評價에 의한다. 각 비용의 항목 구성은 다음과 같다.

① 種苗費

② 肥料費

- ③ 農業藥劑費
- ④ 光熱動力費
- ⑤ 기타 諸材料費
- ⑥ 貨借料 및 料金
- ⑦ 園藝施設費
- ⑧ 農具費 및 建物費(減價償却費 포함)
- ⑨ 土地改良·水利費
- ⑩ 雇用勞動費

라. 家族勞動費

가족노동비는 주작물 생산을 위해 투하한 가족노동시간을 지역에 존재하는 農業以外 產業從事者의 労賃으로 평가한다. 이 경우 노동시간은 직접·간접노동을 포함하여 주작물 생산에 요한 노동시간을 전부 계상한다.

마. 資本利子

자본이자는 농업경영에 투하한 자본에 이자가 든다는 논리에서 流動資本, 勞動資本, 固定資本의 3가지로 분류하여 산정한다. 이 경우 자본 원금에 회전율 및 이자율을 곱하여 자본이자를 산정하며, 이자율은 소작료협의회의 협의를 거쳐 지역 실정에 적합한 금리를 적용한다.

바. 公租公課

공조공과는 주작물 재배에 필요불가결한 原價性이 있는 것에 한한다. 이 경우 소작료에서 지불하여야 할 농지의 固定資產稅 및 소득에서 지불하여야 할 所得稅 등을 제외한다.

사. 經營者報酬

경영자보수는 농민이 농업경영을 수행한 것에 대한 보수로서 가족노동비 및 자기자본이자와 함께 소득을 형성하게 된다. 과거 경영자보수는

일률적으로 生產費用의 4%를 계상하였으나 1980년부터는 소작료협의회에서 검토하여 적합한 비율을 계상한다.

한편, 토지여전방식의 적용이 곤란한 경우에는 인근농지에 比準하는 방식을 이용하며, 다음과 같이 산정한다.

$$\text{比率方式에 의한 標準小作料} = \frac{\text{土地殘餘方式에 의한}}{\text{當該農地에 대한 固定資產額 평가額의 平均}} \times \frac{\text{他農地의 標準小作料}}{\text{土地殘餘方式을 적용한 農地에 대한}} \\ \frac{\text{固定資產稅評價額의 平均}}{\text{固定資產稅評價額의 平均}}$$

따라서 비준방식에 의한 표준소작료의 설정에도 적어도 하나의 농지에는 토지잔여방식을 적용하여야 하며, 나름대로 논리적 기초를 가지는 것이 된다.

〈表 6〉은 이상의 산정방식에 따라 설정한 표준소작료의 예시이다. 이를 보면 논 10a당 조수익은 168,020円이며, 생산비용(129,016円) 및 경영자보수(2,580円)을 제한 토지순수익은 36,424円이나 標準小作料는 36千円으로 설정하였다. 이 경우 소작료율은 약 21%가 되는 셈이다.

3. 標準小作料의 性格과 問題點

이상에서 살펴본 바와 같이 표준소작료의 산정은 원칙적으로 土地殘餘方式, 경우에 따라서는 比準方式에 기초하고 있다. 또한 표준소작료 설정의 취지는 耕作者의 經營安定에 있음을 분명히 하고 있다. 따라서 표준소작료는 그 나름대로 일정한 經濟的根據를 가지고 있으므로 실제 소작료를 적정한 수준으로 변화시켜 나아갈 수 있는 기초가 된다고 할 수 있다. 또한 단지 경작자의 경영안정을 꾀할 뿐만 아니라 貸貸人側의 利益도 고려하고 있다는 점은 현실적이며, 적어도 종래의 統制小作料制 보다는 임대차 관

表 6 1986年 標準小作料의 算定例示(10a當)

項 目	金 額	算 定 基 础
(1) 粗 収 益	168,020円	生産物 520kg×@ 331円=161,720円 副産物 6,300円 合計 168,020円
(2) 生 產 費 用	129,016	
種 苗 費	2,523	購入 1,568円, 自給 955円
肥 料 費	9,130	" 9,130円, " —
農 藥 費	7,333	" 7,333円, " —
光 熱 動 力 費	4,117	" 4,117円, " —
기 타 諸 材 料 費	2,224	" 1,723円, " 501円
水 利 費	4,511	土地改良維持管理費 2,120円 地區水利組合費 1,345円 기타(水利賦役) 1,046円 (土地改良工事費 特別賦課金・工事費借入償還金等 不包含)
資 料 · 料 金	2,250	航空防除 600円 기타 1,650円
建 物 費		(建築價格) (殘存價格) 農業 利用率 稲作
償 却 費	4,150	作業所 $\frac{3,000\text{千円}}{-300\text{千円}}$ × 0.8 × 0.75 × 10a/150a=4,150円 26年
修繕費 · 購入補充費	830	
農 機 具 費		
償 却 費	30,460	年間償却額 456,900円×10a/150a=30,460円
修繕費 · 購入補充費	2,700	
勞 動 費		
雇 用 勞 動 費	600	1戶當 1.5人日, 6,000円×1.5日=9,000円, 9,000円×10a/150a=600円
家 族 勞 動 費	48,925	10a當 延 54.0時間 (男 33.7時間, 女 20.3時間) 男 33.7時間×1,000円=33,300円 女 20.3時間×750円=15,225円
資 本 利 子	7,155	流動資本利子 271円, 勞動資本利子 276円, 固定資本利子 6,608円
公 租 公 課	2,108	
(3) 經 營 者 報 酬	2,580	生産費用 129,016円×0.02=2,580円 (小作料協議會의 檢討結果, 生産費用의 2% 로 함)
(4) 計	131,596	(2)+(3)
農 地 純 收 益	36,424	(1)-(4)
標 準 小 作 料	36,000	

註: 主作物은 水稻 1.ha, 10a 當 收量 520kg(현미)임.

資料: 農林水產省 構造改善局, 「標準小作料設定の手引」, 1986.

계를 촉진시키게 됨은 의심할 여지가 없다.

그러나 이러한 표준소작료의 산정방식에는 몇 가지 문제점이 지적된다.

첫째는 소작료 산정의 대상이 되는 農業經營의 설정에 관한 문제이다. 즉, 표준소작료의 산정대상은 自給的 農家를 제외하고 商品生產을 목적으로 하는 농가를 대상으로 하고 있다. 여기서 문제는 동일한 토지라고 하더라도 경작자가 달라지면 여러가지 이유로 土地純收益에 차이가 나게 되는 점이다. 일반적으로 大規模 農家는 小規模 農家에 비해 토지순수익이 큰 것이 실증되고 있으나, 특히 임대인은 영세겸업농가가 많고 반대로 임차인은 자립경영(중상층) 농

가가 많은 지역에서는 동일한 임차지를 두고 土地純收益에 커다란 차이가 발생하게 된다.

이렇게 임대차인 간에 토지순수익력에 차이가 존재하게 되면 표준소작료(자립경영농가의 토지순수익)는 상대적으로 임차인에게는 불리하고 임대인에게는 유리하게 되기 마련이다. 따라서 표준소작료의 산정대상 규모를 지역의 平均經營規模로 낮추어 分配의 平等化를 꾀할 필요가 있다.

둘째는 經營者報酬를 어느 수준에서 고려하느냐 하는 문제이다. 경영자보수는 경작자에게도 최소한의 이윤을 보장해 주자는 데에 취지가 있으며, 이에 대한 이론적 근거는 없다. 즉, 그 최

제기준은 생산비용의 4% (1986년부터는 임의로 조정)로 하며, 소작료 감액조건에서 소작료를 조수익의 25% 이하로 하고 있으므로 토지순수익이 조수익의 25%를 넘는 경우에는 그 초과액을 하한으로 하여 경영자보수를 조정하는 셈이 된다.

따라서 경영자보수를一定額씩 고려한다면 별 문제이지만, 같은 경작자가 수필지의 임차지를 경작하게 되는 경우에는 각 필지마다 경영자보수가 변해야 하는 결과가 되므로 그 논리성이 크게 결여되어 있는 것이다. 바꾸어 말하면 그것은 결국 土地等級의 差에 의한 것이므로 이론적으로는 전부 표준소작료 그 자체의 차이인 것이다.

표준소작료 산정에 이론적 근거가 없는 經營者報酬를 고려함에 따라 등급별농지에 대한 표준소작료(토지순수익)의 차이는 조수익의 차이보다 상당히 적게 나타나며, 표준소작료 자체도 상급지에서는 낮고 하급지에서는 상대적으로 높게 산정되게 되므로 土地等級差를 반영하는 差額地代의 논리가 크게 왜곡되어 있는 것이다.

세째는 家族勞動의 評價에 대한 문제이다. 최근 표준소작료의 산정에서 가족노동력의 평가는 점차 현실화되어가는 경향에 있는 것이 주목된다. 즉, 評價勞賃에 대해서 초기에는 農業臨時雇用賃金으로 평가하였으나 최근에는 가능한한 그 지역의 非農業從事者の 임금 수준을 반영하게 된 것이 대표적 예라고 하겠다.

그러나 앞에서 언급한 경영자보수와 관련시켜 볼 때, 임차인에게는 논거가 취약한 경영자보수 보다도 勞動報酬의 타당성있는 확보로 표준소작료가 산정되는 것이 바람직하다. 이를테면 가족노동력을 男子基幹勞動力과 非基幹勞動力으로 구분하여 남자기간노동력에 대해서는 주작물의

生産期間을 他產業 常勤者의 月平均收入(정기+부정기)으로 평가하여, 비기간노동력에 대해서는 투하노동시간에 대해서 農業臨時雇用賃金으로 평가하는 방법이 보다 현실적일 것이다.

이렇게 家族勞動報酬에 대한 평가가 적정화됨으로써 경작자의 經營安定이 확보됨과 동시에 經營者報酬의 理論的 矛盾도 회피할 수 있을 것이다.

IV. 小作料 政策의 成果와 課題

이상에서 검토한 바와 같이 일본의 소작료 정책은 1939년의 小作料統制令 아래 最高額을 통제하여 왔으나, 1970년의 農地法 改正으로 統制小作料制가 폐지되고 이에 대신하여 標準小作料制를 도입하여 현재에 이르고 있다. 이러한 과정에서 政策小作料는 實勢小作料에 점차 근접하게 되었으며, 최근에는 정책소작료(표준소작료)가 실세소작료의 형성기준으로까지 이용하게 되었다.

물론 小作料 政策은 넓게는 農業政策 또는 農地政策이라는 체계 속에서 수행되는 조치인 만큼 이러한 여건변화에 따라 그 정책목표는 다르게 나타날 수 있다. 統制小作料制는 民生安定이라는 시대적 필요성에 따라 그 의의를 찾을 수 있는 것이며, 최근에야 비로소 「農地流動化」를 위한 小作料 政策이 논의되기 시작한 것이다.

경작자의 경영안정을 꾀하는 동시에 農地賃借制를 정상적으로 전개하기 위해서는 小作料 政策이 갖는 의의가 대단히 크다는 것을 인식하면서도 이러한 정책수단으로 「統制」를 할 것이냐 「自律」에 맡길 것이냐 하는 것에는 논란의 여지가 많다. 일정한 기준만을 제시하고 있는

일본의 標準小作料에 대해서도 「이는 농지유동화에 저해가 되므로 폐지되어야 한다」는 주장이 있는가 하면, 「농가가 지불가능한 理論的인 水準을 제시하기 위해서도 표준소작료는 필요하다」라는 상반된 주장이 엇갈리고 있다.

근본적으로 賃借料가 差額地代로서 이해되고 있는 상황 하에서는 정책수단 여하에 별문제를 발생시키지 않는다. 농가는 임차료 수준이 어떻든간에 차액지대의 범위내에서 지불하면 되기 때문이다. 그러나 개개의 임대차는 반드시 이러한 支拂可能賃借料수준에서 이루어지고 있지 않다는 문제가 있다. 곧 임차농가 상호간에도 階層間 隔差를 발생하게 되며, 더욱이 우리나라와 같은 過小農體制 하에서는 임차료 수준에 의한 賃借地 獲得競爭의 소지도 있는 것이다.

따라서 適正賃借料의 形成을 위한 제도적 장치는 현실적으로 필요하며, 임대차인 상호간의 賃借料에 대한 이해를 높이고 앞으로 공정한 土

地用役市場을 형성시키기 위해서도 임차료의「基準」(이론적 수준)의 제시가 요구된다. 이러한 기준은 실세소작료을 규제하는 동시에 賃借料形成에 대한 올바른 經濟法則을 관철시키게 될 것이다.

参考文獻

- 金聖昊外, 「農地管理委員會活動에 관한 調查研究」, 研究報告 147, 韓國農村經濟研究院, 1987.
 金正鎬, 「農地賃貸借制 論爭」, 「農村經經」第10卷 第4號, 韓國農村經濟研究院, 1987, pp. 109-124.
 宮崎猛, 「小作料의 經濟學」, 富民協會, 1985.
 今村奈良臣, 「現代農地政策論」, 東京大學出版會, 1983.
 竹中久二雄外, 「農業政策と農業法制」, 學陽書房, 1985.
 花田仁伍, 「現段階における地代の存在形態と展開方向」(九州大 研究報告), 1986.
 農林水產省 構造改善局, 「標準小作料設定の手引」, 1986.
 全國農業會議所, 「農業委員會制度のあらまし」, 1986.
 農地改革記錄委員會, 「農地改革顛末概要」, 農政調查會, 1951.
 農林水產省 構造改善局, 「農地六法」, 新日本出版(株), 1987.