

연구 노트

독일의 농업구조 개편 논쟁

김 경 량* 이 명 헌**

1. 머리말
2. 서독의 농업구조 변화에 대한 논쟁과 평가
3. 구동독지역의 농업구조 개편 방향
4. 맺는말

1. 머리말

독일농업은 생산감축, 시장원리의 강화로 요약되는 유럽연합(EU)의 농정개혁과 우루과이 라운드 타결 등 외부환경 변화로 농업의 '효율성' 혹은 '경쟁력' 이 중요한 문제로 강조되고, 내부적으로는 예상을 초월해 급속히 이루어진 이른바 '흡수방식'의 통일로 인해 구동독 지역의 농업을 단기에, 그것도 외부로부터의 경쟁압박을 해결하면서 동시에 자본주의 체제로 재편해야 하는 전례가 없는 정책과제를 안게 되었다. 독일의 농업경제학계는 1980년대 후반 농업경영의 최적규모에 대한 논쟁을 시작한 이래, 통일과 함께 최적조직에 관한 논쟁으로 차원이

확대되면서 지금까지 진행되고 있는데 그 원인은 독일외부와 내부 양쪽에서 찾을 수 있다. 이와 같은 배경 아래서 전개되고 있는 논쟁은 이론적 차원에서는 첫째, 농업경영의 최적규모를 결정함에 있어서 '농가'를 어떻게 규정할 것인가, 둘째, 농업경영의 주체로서 상정될 수 있는 조직형태들간 경제적 효율성의 우열이 어떻게 결정되는가에 대한 견해대립이다. 그리고 이에 대응하여 정책적 차원에서는 첫째, 서독농업구조의 전개에 대한 평가와, 둘째, 구(舊)동독지역의 예상되는 혹은 바람직한 농업구조 재편방향에 관해 의견대립이 나타나고 있다.

한국농업은 밖으로 경제의 국제화라는 도전에 직면하고, 안으로 남북경제교류, 경제통합 더 나아가 통일의 가능성에 대비해야 하는 과제를 안고 있다. 앞에 언급한 독일 농업분야에서의 경험과 논의들은 우리 상황에 직접 적용될 수는 없겠지만 많은 시사점을 주고 있다. 본고는 이와 같은 목적아래 2장에서는 통일이전 가족농 중심으로 진행된 서독농업구조의 효율성과 연계된 최적경

* 강원대학교 축산경영학과 부교수

** 독일피팅겐대학교 농업경제학과 박사과정

표 1 서유럽 각국의 농업경영규모 (1989/90년)

	네델란드	덴마크	영국	벨기에	독 일	프랑스
농가수	125	81	243	85	654	1014
평균영농규모	16.1	34.2	67.9	15.8	26.1	28.2
평균 StDB	127.1	91.9	87.2	69.5	56.6	52.2

* 단 위: 천, ha, 천 DM

* StDB: 농가당 표준보수

자 료: 독일 농림영양부: Agrarbericht, 1994

영규모 논쟁을, 3장에서는 통일 후 구동독지역의 농업재편과 관련한 문제점과 이를 둘러싼 최적경영조직 논쟁을 주로 이론적인 차원에서 평가한 후, 4장에서 독일의 최근 농업구조변화 및 농정의 경험으로부터 국제화 및 통일을 준비하는 한국농업에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 서독의 농업구조 변화에 대한 논쟁과 평가

“서독농업구조는 타 선진농업국에 비해 불리한가?” 로 시작된 이 논쟁은 서독의 농업경영규모 구조에 대한 전통적인 견해가 독일농업경제학계 일부에서 정면으로 비판되면서¹ 시작되었다. 서독의 농업경영규모는 <표 1>에서 보듯이 경지면적과 표준보수(Standarddeckungsbeitrag: StDB)² 기준으로 볼때 타 국가에 비해 상대적으로 규모가 작다.

이러한 현상에 대한 학계 및 정책계의 기존의 입장(편의상 이하 ‘과소론’이라 함)은 대략 다음과 같이 정리할 수 있다³.

첫째, 소규모 경영구조의 원인으로 전후

서독은 경쟁력 있는 농가의 성장과 경쟁력 없는 농가의 도태(Wachsen oder Weichen)로 요약되는 농업구조 변화가 다른 나라에 비해 느리게 진행되었음이 지적되고 있다. 단, 이러한 구조변화 지체의 원인에 대해서는 견해가 다양하지만 크게 ‘시장실패론’과 ‘정책실패론’으로 나눌 수 있다. 전자는 생산요소의 부문간 이동과 부문내 효율적 배치를 유도하는 시장 및 가격 메카니즘이 농업부문에서 제대로 작동되지 않기 때문이라는 입장이고⁴ 후자는 농업부문에 대한 정부의 과도한 개입이 가격 메카니즘의 순조로운 작동을 방해하고 있다는 입장이다⁵.

² 농작물의 재배면적당, 가축 두당 판매액에서 투입재 비용을 제외한 금액으로 독일 및 유럽농업의 생산분야별 비교기준으로 활용되고 있다.

³ 보다 구체적인 내용은 독일 연방정부의 연차 ‘농업보고서’(Agrarbericht), Henrichsmeier, E und Witzke, H(1992), Wissenschaftlicher Beirat beim BML(1994) 등을 참조하라.

⁴ 농업분야에서의 시장실패의 대표적인 예로는 보통 농업과 비농업간 요소(특히 노동력)이동성의 제약, 농업 기술진보의 공공재성 등이 거론된다. 이 주장에 대한 비판적인 검토로는 Gardner, B.L.(1992), Schmitt, G.(1988) 등을 참조하라.

⁵ Kallfass, H.H.(1991)는 그 예로 농업분야에의 진입, 퇴출을 가로 막는 여러가지 법규와 정책을 들고 있다. 그 외에도 선진국의 경우

¹ Schmitt & Gebauer (1987)

둘째, 경영규모의 효율성과 관하여는 주어진 기술, 가격조건에 비해 농업소득의 극대화를 꾀할 수 있는 규모에 미달하는 '과소(過小)' 상태로 평가하고 있다. 이는 농업부문에 있어서 자원배분의 효율성이 극대화되고 있지 못함을 의미하며 그 결과로 서독농업의 경쟁력은 여타 유럽국가에 비해 떨어진다고 평가한다.

셋째, 농업 종사자의 소득은 불리한 영농 규모로 인해 노동에 대한 보수가 농외 부문 종사자에 비해 불리하며 이로 인한 '부문간 소득불균형'(disparity)의 해소가 농업정책의 주요 과제로 취급된다. 물론 정책대응은 구조변화 지체의 원인을 무엇으로 보는가에 따라 '더 많은 정부' 혹은 '더 많은 시장'으로 달라지게 된다.

이상의 입장에 대해 슈미트를 중심으로 하는 논자들은 다음과 같이 비판한다.(이들의 논리를 이하 편의상 '적정론'이하 한다.)

첫째, 서독의 농업구조변화는 지체되어 온 것이 아니라고 본다. '성장 아니면 도태'라는 정식에 의해서 농업구조를 평가하게 되면 소규모 경영의 광범한 존재는 당연히 농업구조변화의 지체를 의미하게 된다. 그러나 농업 내외부의 경제 여건 변화에 대하여 농가가 반응하는 양식에는 제3의 길, 즉 겸업화의 길이 있다. 농가는 주어진 노동용량을 자신의 효용 최대화를 위해 합리적으로 즉, 신고전파적 한계원리에 따라 탄력적으로 부문간에 배분하며, 이 행태에 따라 겸업의 여부와 그것이 노동배분 및 소득에서 차지하는 비중이 결정된다. 따라서 겸업화의 진전 역

시 농업구조변화의 한 차원을 이루며 이렇게 볼 때 서독의 농업구조변화는 순조로이 이루어져 왔다고 분석한다. 유럽 주요국가의 농업구조변화에 있어서는 경영규모의 확대를 중심으로 하는 '네덜란드형'과 겸업화의 진전을 특징으로 갖는 '서독형'을 상정할 수 있으며 그 사이의 스펙트럼에 각국이 위치하고, 그 위치를 결정짓는 요소로는 지역 노동시장 조건, 농업-비농업 부문간 가격비율(교역조건) 등을 들 수 있다.

둘째, 현 경영규모는 효율적인 자원배분을 나타낸다고 본다. 서독의 경영규모가 과소하다는 평가는 (i) 농업경영체를 농가와 분리되어 운영되는 기업으로 간주하고, (ii) 그 기업의 성공지표로 농업종사 가족노동력의 기회비용을 차감하지 않은 'Gewinn'(한국 농림통계의 '농업소득'에 해당)을 사용하기 때문에 내려지는 것이다. 이러한 분석은 독일(유럽)의 가족농 체제, 즉 농업경영을 위한 노동공급이 거의 농가 가족노동력에 의해 이루어지고 농업경영에 의해 생긴 소득이 농가의 소비를 위한 가처분 소득의 구성요소의 하나가 되는 상태, 그리고 그 가족농이 처하고 있는 경제적 여건-즉, 가족 노동력을 농업뿐만 아니라 농외부문에서의 소득 기회의 실현으로 돌릴 수 있는 상황-에서는 타당하지 않은 것으로 보고 있다.

지나친 단순화의 위험이 있기는 하지만 다음과 같은 정식화에 의해 논점을 보다 부각해 볼 수 있다. 과소론자들은 다음과 같이 최적화 문제를 설정하는 것으로 볼 수 있다.⁶

⁶ 이하의 정식화는 슈미트가 행하고 있는 것과는 조금 다르다. 그는 '과소론'의 입장을 다음의 문제로 표현하고 있다.

$$\text{Max: } U(L, Y; D) \quad \text{s.t. } T = L + A$$

농업종사자에 대한 과도한 사회보장정책에 의한 왜곡이 거론되기도 한다.

〈문제 1〉 ‘기업모형’

Max: $p'x$ s.t. x 는 $S(A)$ 의 원소

p : 가변산출,투입의 가격 벡터

x : 가변산출,투입의 순산출 벡터

A : 가족농업노동력

$S(A)$: A 가 주어진 상태에서의 생산가능집합

고정변수: p, A

선택변수: x

이에 대해 적정론자들은 다음과 같은 최적화 문제가 올바르다고 본다.

〈문제 2〉 ‘가계모형’⁷

Max: $U(L, Y; D)$ s.t. $T = L + A + H$
 $Y = wH + p'x + V$
 x 는 $S(A)$ 의 원소

U : 농가의 효용

Y : 소득

D : 농가의 인구사회학적 특성

T, L, A, H : 각각 총가용시간, 여가, 농업노동, 농외노동

w : 농외노동 임금률

$p, x, S(A)$: 〈문제 1〉에서와 같음

V : 비노동 소득

고정변수: D, T, w, V, p

선택변수: L, A, H, x

$$Y = p'x + V$$

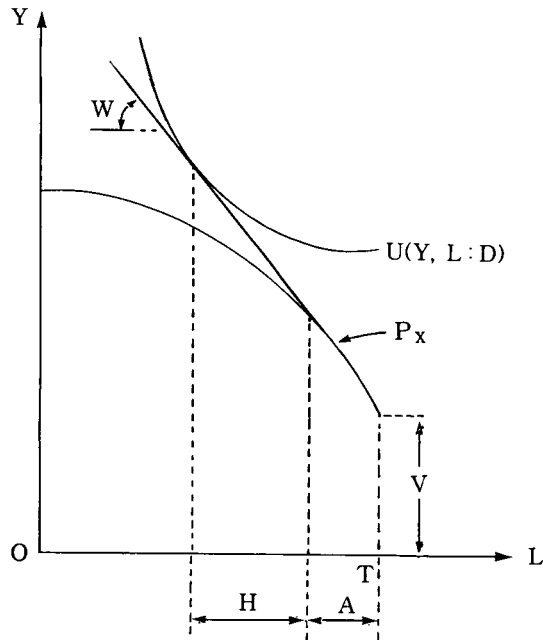
이러한 표현은 ‘과소론’이 Gewinn 개념을 경영성과 지표로 삼음으로써 농가노동력의 기회비용의 중요성을 간과하고 있다는 점은 나타내고 있으나, 농가와 농업경영의 관련성을 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서 필자들은 양측의 차이를 보다 부각시키기 위해 본문의 〈문제1〉과 같이 보다 ‘극단적’인 정식화를 택하였다.

즉, 농업경영은 농가에 의해 영위되는데 농가는 자신의 화폐소득(또는 그것이 가능케 해주는 상품소비)과 여가에 의해 결정되는 효용을 극대화하는 것을 목표로 하며 농업소득은 이 극대화 문제에 부속되는 요소이지 자체적으로 목표함수가 되지 않는다는 것이다. 따라서 농업경영규모는 〈문제1〉처럼 농업소득 최대화라는 기준에 의해 결정되는 것이 아니라 〈문제2〉에 의해 결정된다. 〈문제2〉의 핵심적인 관심은 농가의 가용시간의 배분으로 농업노동의 규모는, 노동의 한계농업소득과 그 기회비용, 농업 전업종사자의 경우는 여가-소득의 한계대체율, 농업-농외겸업종사자(兼業從事者)의 경우는 농외노동의 한계수입의 일치라는 기준에 의해 결정된다. (〈그림 1〉 참조)

이러한 원리에 의해서 결정된 합리적인 농업생산활동의 수준 - 〈문제2〉의 풀이로 얻어진 A 에 상응하는 〈문제1〉의 해로서의 x 의 수준 - 은 당연히 단순한 농업소득 최대화를 가져다 주는 수준 (A 를 어떤 특정한 기준에 의해 외생적으로 놓고, 〈문제1〉을 풀어 얻은 x , 예컨대 ‘2인의 전업농업노동력을 가진 농가의 최대농업소득을 가능케 하

⁷ 이 모형은 신고전파적 노동공급모형을 농업소득기회가 있는 농가에 적용한 것으로 학설사적으로는 차야노프(Chayanov, A.V. (1966))의 소농분석에 뿌리를 두고있고 나카지마(Nakajima, C. (1969)) 등에 의해서 농가경제분석을 위한 모형으로 정형화된 이후 가족농의 농외노동공급 행태, 더 넓게는 그것을 포함한 농가의 생산관련 결정을 실증분석을 위한 틀로 영어권에서는 70년대 이후 일반화된 것이다. 그 연구결과의 정리로 Hallberg 등 (1991)을 참조하라. 이 모형을 한국농업에 적용한 예로는 서종혁(Suh, C.H. (1985))의 연구 등이 있다.

그림 1 겸업기회가 있는 농가의 효용 극대화



는 경영규모')과는 우연한 경우를 제외하고는 불일치하며 일반적으로 더 낮을 것이다. 현실에 있어 겸업농 혹은 가구 단위로 보아서 농외소득 비중이 높은 '전업농'(후술)이 보여주는 소규모 농업경영규모는 바로 이러한 합리적 자원배분을 나타내는 것이라 볼 수 있다.

셋째, 농업종사 가구의 소득은 다른 가구에 비해 불리하지 않다⁸라고 본다. 농업에 종사하는 사람들의 노동에 대한 보수가 여타 부문 종사자에 비해 불리하다는 견해는 농가 구성원의 일부인 농업경영자의 농업소득만을 관찰하기 때문에 나온다고 주장한다. 독일정부의 연차 '농업보고'에 제시되는 '전업농가'의⁹ 가족농업노동력 단위당 연간 농업소득과 노동자 임금소득의 비교는 이러한

잘못된 평가의 한 예이다. 올바른 평가는 '농업경영자 : 임금근로자' 기준이 아니라 '농가 : 비농가' 단위로, '농업소득 : 임금' 기준이 아니라 가계간 '조소득' 혹은 '가처분소득' 기준으로 대체해야 한다. 독일연방통계청(Statistisches Bundesamt)이 제공하는 가구유형별 소득에 의한 통계로 이러한 비교를 행해보면 농립통계상의 이른바 '전업농'에 대응된다고 볼 수 있는 '농업자영자(農業自營者) 가구'¹⁰의 조소득 중 농업소득

⁸ 이곳의 논의는 Schmitt, G. (1993a, 1993b) 를 주로 참조하였다.

⁹ 독일의 농립통계에서는 '경영주의 경영내 노동시간이 연간 0.5 노동력(AK) 이상이고 경영주 부부의 취업소득(Erwerbseinkommen) 중 경영외부로부터의 소득이 10% 미만인 경우'를 '전업농'(Vollerwerb)로 정의한다.

¹⁰ 독일연방통계청의 통계에서 가구유형구분은 '거주인'(Bezugsperson) 기준이므로 이 통계에서의 '농업자영자 가구'는 농립통계의 '농가' 혹은 '전업농'과 정확히 일치하지 않는다. 슈미트는 나름대로의 근거를 제시하며 '대부분' 일치할 것으로 보고 있으나, 물론 논란의

의 비중이 50%에 불과하며 또한 '농업자 영자 가구'의 일인당 가처분소득이 모든 가족규모에 걸쳐 '노동자 가구'의 그것을 20% 이상 상회하고 있음을 확인할 수 있다. 이를 볼때 '전업농'이라 하더라도 그 가구구성원의 경제활동이 농업에 국한된 것으로 보는 것은 오류라는 사실과, 농업 종사자와 비농업종사자 간에 소득의 불균형(disparity)이 존재한다는 주장이 타당성이 없음을 확인할 수 있다.

지금까지 서독농업구조의 변화에 대한 상이한 평가를 이론적 쟁점 중심으로 살펴보았다. 이와 같은 논의에 대하여 다음과 같은 평가를 내릴 수 있다.

첫째, '적정론자'들은 농업경영에 '농가'가 미치는 영향들을 강조하고 있는데 이는 기본적으로 타당한 이론적 요소라고 볼 수 있다. 경영능력이 고정요소화 되고 이 고정요소에 대한 일종의 '지대'(rent)로서의 이윤의 최대화를 목표로 하여 노동력을 포함한 생산요소를 시장에서 구입하여 결합하는 일반기업의 경우와 달리, 가족농 체제하에서 행해지는 농업경영은 농가에 의해 담당되는 바 이 농가는, 앞에서 언급했듯이 소비단위로서의 '가족'이면서 동시에 농업노동력의 대부분을 담당하며, 선진국의 경우에는 많은 경우 농업외부에서 소득기회를 갖고 있다. 이러한 조건하에서는 가족노동력의 기회비용과 농가의 사회인구학적(sociodemographic) 규모 및 구성이 농업경영의 규모와 조직을 결정하는 파라미터가 된다는 것을 <문제2>에서 보았듯이 우선 이론적인 차원에서 정합성(整合性)을 갖고 있다.

여지가 있다.

둘째, 양측의 경제분석 모형은 상이한 전제와 문제의식을 갖고 있다. '과소론자'들은, <문제1>의 '기업모형'이 보여 주듯이, 농외소득기회가 없거나 이를 이용하지 않는 전업농, '여가-노동'간의 선택이 중요한 경제문제가 되지 않는 상태를 상정하고 있다. 그리고 주어진 노동규모(A)와 기술(S)조건하에서 농업소득의 최대화를 가져다줄 최적 투입, 산출수준을 도출하여 그것을 현상태와 비교하여 개선방향을 제안하는 경영학적이고 규범적인 문제의식을 갖고 있다. 이 규범적 문제의식 즉, 구체적으로 농업에 전업종사(專業從事)하는 가족농의 소득의 확보 및 증대는 독일의 경우 1955년 '농업기본법' 제정이래 농정을 규정해 온 중요한 요소 중의 하나이다.

반면, '적정론'은 위에 언급한 서독(유럽) 가족농체제 및 가족농이 처한 조건, 특히 비교적 풍부한 재촌농외소득 기회를 농업경제분석에 있어서 중요한 전제조건으로 받아들인다. 그리고 그 전제 위에서 현실의 농업경영규모가 왜 그렇게 나타나는가를 설명하려는 균형론적이고 실증적인 문제의식을 갖고 있다. 즉, 현실을 '최적화'의 결과로 보며 따라서 그 중요한 귀결로 농가의 겸업 및 그와 같이 나타나는 소규모 영농규모를 효율적 자원배분으로 높이 평가한다는 특징을 갖는다.

셋째, 따라서 두 입장 중 어느 것이 '옳은가'를 평가하기는 어려우며, 문제는 '유용성'에 관한 것이라고 보인다. 그 유용성은 일단 분석하고자 하는 현실이 양측의 전제 중에서 어느 쪽에 가까운가(재촌농외소득의 기회, 여가가 소득과 대체적(代替的)인 관

계에 놓이는가 여부), 그리고 규범적으로 어떤 농업담당자상(像) - 예를 들어 2인 전업 종사노동력에 대한 '적절한' 농업소득을 실현하는 농가, 혹은 자본가적으로 경영을 하면서 국제적 수준의 경쟁에서 가격경쟁력을 갖춘 생산체 - 을 염두에 두는가의 여부에 달려있다고 볼 수 있다. 이상과 같이 검토해 볼때 서독(유럽)의 경우 일단은 '적정론자'들의 '가계모형'이 적어도 지금까지의 현실 설명에 있어서는 더 유용하다고 볼 수 있다.

넷째, 그렇다 하더라도 중장기적 농업구조의 변화과정을 설명하기 위해서는 '적정론자'들의 모형만으로는 부족하다. 왜냐하면 여기에는 '적정론자'들이 강조하는 요인 이외의 여러 요인들이 중요한 영향을 끼치기 때문이다. 그 중 중요한 것으로 농업기술의 발전에 따른 상이한 규모간의 경쟁력 우열관계의 변화, 그리고 경영체간의 토지경쟁을 규제하는 농지제도, 상속제도 등의 법,제도적인 조건을 들 수 있다. '적정론자'가 논의의 근거로 도입한 모형 (<문제2>)은 원래는 농업생산에 있어서 일정한 고정요소를 '주어진 것'으로 보고 단기에 있어서 농가의 시간배분 및 가변요소 조정을 설명하는데 쓰이는 모형이다. '적정론자'들은 이 단기적 모형을 모든 요소가 가변한 장기적 상황에 그대로 확장시켜서 한 나라의 구조변화 과정 및 여러나라 간의 구조변화의 차이점을 설명하려 하고 있는데 이것은 위에 언급한 장기적-제도적 요인들을 간과하는 문제점을 안고 있는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 '적정론'이 농업구조 변화과정상에서의 '경로의존성'(path dependency)을 고려하지 않고 있다고 반박하고 있는 것¹¹은 타당한

것으로 보인다. 예를 들어 적정론자들이 주장하는 유럽 농업구조 변화에 있어서의 유형구분은 분명히 유용한 개념이지만 농외 노동시장 전개와의 차이만으로 뒷받침하기에는 설득력이 부족한 것으로 보인다. 요컨대 논의를 실증적 차원에만 국한시킨다 하더라도 농업구조변화의 설명에는 '적정론'이 중시하는 요인들 외에도 장기적-제도적 요인이 함께 고려된 이론적 틀이 있어야 할 것이다.

다섯째, 한 나라안에서도 농업의 조건이 독일(특히 통일 후)과 같이 지역에 따라 상이한 경우 '유용한 모형'도 달라질 수 있다. 이와 관련하여 최근 독일농업에 있어 주목할 만한 현상은 지역간에 보이는 발전양상의 차이이다. 즉, 우루과이 라운드와 이에 상응하여 가격보장 수준의 단계적인 인하와 의무적인 휴경화 정책을 핵심으로 추진되는 EU 농업정책의 개혁으로 강한 구조변화의 압력이 주어지는 가운데 농업입지 조건이 취약한 남부에서는 매우 빠른 속도의 탈농이 일어날 것으로 전망되며, 잔존하는 농가들은 농외소득 확보에 노력을 기울이면서 농가간 협업체계를 다양화함으로써 경영개선과 비용절감을 꾀하고 있다. 이에 반해 구동독지역에서는 사회주의 농업체제가 남겨놓은 유산위에 자본주의 효율성 노선이 결합된·대규모 경영이 나타나고 있으며 서독의 북부지역에서도 규모의 경제성을 고려한 대규모화의 추세가 확산되고 있다. 따라서 이제까지의 현상설명에 전반적으로 '가계모형'이 더 유용한 이론이라 하더라도 앞으로의 구조변화의 설명 및 바람직한 방향제시라는 과제를 놓고는 '기업모형'이 '경쟁력'을 가질 가능성도 배제

¹¹ Balmann.A. (1994)

할 수 없다.

3. 구동독지역의 농업구조 개편 방향

앞에서 다루어진 최적규모에 관한 논쟁은, 독일 통일에 따라 구동독의 사회주의식 대경영체에 기초한 농업체제의 해체와 재편이라는 선례를 찾기 힘든 정책과제가 대두 됨에 따라 새로운 차원, 즉 최적조직에 대한 논쟁으로 확산된다. 즉, 대규모의 농업 집단협동농장 (landwirtschaftliche Produktion sgenossenschaft: LPG¹²) 와 국영농장(Volkseigenes Gut: VEG) 에 의해 움직이던 구동독지역의 농업이 어떻게 자본주의적 경제체제에 맞는 구조로 재편성될 것인가, 혹은 재편성되어야 할 것인가를 놓고 앞에 소개한 두 입장의 논자들은 다시 한 번 뚜렷한 견해차이를 보이고 있다.

3.1. 논의의 전제

여기서는 이와 관련한 논의를 이해하기 위한 전제로 통일 이전 동독의 농업구조의 형성과정과 그 특징 및 통일 이후 농업구조 재편과정에 주어진 문제점을 간략히 살펴보고자 한다.

3.1.1 동독의 농업구조¹³

동독의 농업구조는 2차 대전 이후 사회주의화 된 국가들이 경험한 공통적인 경로를 따라 변화되었다. 즉 토지개혁 (1945년 ~

1949년)을 통해서 이전의 동독지역 농업구조의 특징중의 하나이던 100 ha 이상의 대경영체(농지의 28%를 점유)의 무상물수, 이에 의한 대량의 국유지 창출, 빈농에 대한 토지분배가 이루어졌고, 그에 뒤따라 강제적인 집단화 (1952년 ~ 1960년)를 통해 협동농장과 국영농장을 주축으로 하는 대규모 농업구조가 창출되었다. 그 후 1970년대에 이르기까지 이루어진 집단화의 단계고양을 통해 협동농장 개별구성원의 토지소유권은 형식적으로는 존재하지만 이른바 포괄적이며, 지속적이며, 무상의 '조합적 이용권'(genossenschaftliches Nutzungsrecht) 선행 원칙에 의하여 껍대기만 남아 의제화(擬制化)되고 그 외의 생산수단은 모두 공유화되었다. 더불어 1970년대에는 농업의 '산업화'가 추진되어 기존농장의 통합을 통한 '대규모화'와 경종농장(LPG-P)과 축산농장(LPG-T)의 분리를 통한 '전문화'가 이루어졌다. 이 '산업화'는 일반적으로 경제적 효율성을 저하시키고 환경오염등 많은 제반문제를 유발시킨 것으로 평가된다.

이러한 발전과정에 따라 통일 당시 동독 농업은 <표2>에서 보듯이 그 규모면에서 서독과 현격한 차이를 나타내고 있었다.

3.2.2 통일이후 농업재편상의 문제점¹⁴

구 동독의 농업구조가 자본주의적 법체제와 합치되도록 재편되어가는 과정에서 여러 형태의 농업주체들이 나타났다. 이들은 개념

¹² LPG 는 '농업생산조합'으로 직역할 수 있지만 자본주의 체계하의 협동조합과는 다른 성격을 갖기 때문에 본문에서는 '농업집단협동농장', 혹은 줄여서 '협동농장'이라 한다.

¹³ 구동독의 농업구조와 정책에 대해서는 Waedekin.K.S.(1989) 등을 참조.

¹⁴ 보다 구체적인 내용은 Landwirtschaftliche Rentenbank(1993)등을 참조.

표 2 통일 직전(1989년)의 동서독 농업구조

	서 독	동 독
농지면적	1180 만 ha	620 만 ha
경영체수	629,740	8,668
경영형태 (전농지면적 대비 %)	전업농 308,300 (78.3%) 2종겸업 266,300 (13.2%) 1종겸업 55,100 (8.5%)	협동농장 4,530 (82.2%) 사유,교회관리 3,558 (5.4%) 국영농장 580 (7.5%)
경영조직별 평균경영규모	곡물재배경영 45 ha, 1.7AK, 1VE/ha 대가축경영 31 ha, 1.6AK, 1.7VE/ha 중소가축경영 27 ha, 1.5AK, 4VE/ha 혼합경영 32 ha, 1.6AK, 2.6VE/ha	경종 협동농장 4,284 ha, 264 VBE 축산 협동농장 1,499 fGVE, 121 VBE

* AK, VBE : 연령,연간 농업종사시간의 차이를 고려하여 조정 한 노동력단위

* VE, fGVE : 가축의 종류와 크기를 고려하여 조정 한 가축단위

* 서독의 평균경영규모는 전업 표본농가의 수치로 전체평균보다 높음.

자료 : 독일농림영양부: Agrarbericht(1991) , Kallfass,H(1991)에서 재인용

적으로 다음의 세 가지 유형으로 분류되고 있다. 첫째는 가족노동력에 기초한 개별경영(Einzelunternehmen), 둘째는 협업경영(Personengesellschaft¹⁵)으로 소수의 개인들이 결합하여 경영과 노동을 담당하되 몇 명의 고용노동력을 이용하는 조직이다. 셋째는 대규모 법인체(juristische Person)로 이들은 거의 전적으로 임금노동에 의존하고 법적으로나 성립과정으로 볼 때 사회주의식 대경영체들의 후계라 할 수 있다. 이들 농업주체들은 다음과 같은 여러가지 난점에 부딪치고 있으며 특히 협동농장의 후계들은 더욱 어려운 상황에 놓이고 있다.

¹⁵ Personengesellschaft 는 '개인결사체'(個人結社體) 혹은 '개인조합' 등으로 직역가능하지만 그 경제적 조직의 특성을 고려하여 본고에서는 '협업경영'이라 번역한다.

첫째, 토지의 소유권 귀속문제: 통일을 전후하여 자본주의적 경제질서의 기초가 되는 소유관계를 재정립하기 위해 수많은 법규와 기관들이 제정,설치되었다.^{16,17} 그러나

¹⁶ 그 대원칙은 '점령군의 몰수는 원상회복(Wiedergutmachung)하지 않는다. 토지개혁으로 형성된 국유지(Volkseigentum)는 신탁관리청(Treuhandanstalt)이 관리하에 두었다가 사유화한다. 그 이후 동독체제하에서 법치국가적 원리를 어기고 (rechtsstaatswidrig) 이루어진 몰수는 원상회복한다. 협동농장내의 의제화되었던 사유권을 실체화 한다'로 요약할 수 있다. 이런 원칙에 의거 지금까지 구 동독농지의 2/3 이상에 대해 사유관계가 회복되었다. 한편 구 동독의 국유농지는 통일 후 신탁관리청의 관리하에 있었는데 이 신탁관리청은 1994년말로 해체되고 그 관리하에 있던 토지들은 1996년부터 사유화될 예정으로 있는데 이 사유화 작업을 담당하기 위해 신탁관리청 산하에 은행들이 참여한 유한회사 형태로 구성된 '농지민영화 회사'(BVVG)가

반세기에 걸쳐 이루어진 토지개혁, 집단화, 조합적 이용권 등 선행의 역사가 남겨놓은 유산은 단시일내에 쉽게 정리될 수가 없었다. 따라서 생산의 기반이 되는 토지의 소유 관계가 불분명, 불안정한 상태가 지속되고 있으며 이는 농업경영체들에게 합리적 경영의 전제가 결여됨을 의미한다. 중요한 예로, 사유화 대상이 되고 있는 국유지는 단기로 임대되어 이를 임차한 협동농장의 후속 법인체들이 농장경영계획을 수립하기가 어렵다.

둘째, 자산의 귀속문제: 사회주의적 협동농장을 자본주의 법체계에 맞는 조합 또는 법인체로 전환함에 있어서 보유자산에 대하여 각 회원이 얼마만큼의 청구권을 갖는가가 결정되어야 했고 이것은 특히 회원탈퇴가 있을 경우 잔존회원과 탈퇴자 모두에게 매우 중요한 사안이 된다. 이 문제 역시 토지의 경우와 마찬가지로 용이하게 해결되지 않아서 경영에 불확실성을 가중시키고 있다. 특히 협동농장의 후속체들은 이 문제에 관한 법규가 수차에 걸친 수정 끝에 물건, 화폐, 토지 출자지분이 높은 탈퇴자에게 유리하게 됨으로 인해 경영상 불안정 요인을 안게되었다¹⁸.

셋째, 자금의 조달문제: 재편과정의 어려움을 완화하고 필요한 투자를 돕기 위해 여러 가지 금융지원 프로그램들이 도입되었다. 그러나 소유관계의 불확실성과 구동독의 비합리적인 중앙계획에 의해 투자된 결과로 발생한 부채로 인해 농업경영체들의 담보능력이 취약하여 자금의 흐름에 애로가 생기고

설립되었으며 이 회사는 1994년 이후에도 존속된다. 동독에서의 토지소유관계의 변화과정과 통일후의 정리원칙에 대해서는 Thoene, K-F(1993) 특히 2장을 참조.

있다. 이 문제에 있어서도 협동농장 후속체들이 불리한 입장에 있다.

넷째, 노동력 감축문제: 통일 후 동독의 모든 산업분야에서와 마찬가지로 농업분야에서도 인력감축 문제는 피하기 힘든 고통스러운 과정이다. 이 문제에 있어서도 협동농장 후속체들은 다른 조직체들에 비해 탄력성이 적다는 약점을 안고 있다. 그리고 위에서 언급한 바와 같이 탈퇴회원이 있을 경우 이들 후속체들은 자산정리라는 어려운 문제에 직면하게 된다.

3.2. 이론적 대립점¹⁹

통일후 구동독의 집단농업이 갖고 있었던 비효율성 - 그 원인으로 과대한 규모, 경종과 축산부문간의 지나친 분리 전문화, 조합원 혹은 노동자들의 근로의욕과 창의 동기를 유발하는 유인의 결여, 농업생산이외에 전후방 관련 경제활동은 물론 사회,문화기능까지 담당하는 데서 오는 범위의 불경제(diseconomy of scope), 비대한 관리조직 등을 든다 - 에 대해서는 논자들 간에 견해의 차이가 거의 없었다. 그러나 그것을 대체할 농업

¹⁷ 소련군 진주로부터 재통일에 이르기까지 토지 소유관계의 변화유형과 재통일 이후 그에 대한 정리원칙에 대한 개관으로 부록의 표를 참조.

¹⁸ landwirtschaftliche Rentenbank(1993) 185 - 187 쪽을 참조.

¹⁹ 여기서 소개하는 양 진영의 이론적 대립은 통일 직후부터 이미 존재했다. 단, '가족농 우월론자'들은 '유보론자'들에 비해 먼저 이론적 체계를 갖추고 그 후 현상을 그 틀에 따라 해석해 온 측면이 상대적으로 강하고 '유보론자'들의 논리는 통일후 4년간의 현실의 전개과정과 이에 대한 실증분석을 거치면서 비로소 가다듬어지고 보충되어온 측면이 있음.

경영체의 상(像)에 대해서는, 앞에서 소개한 논의의 양 진영 중에서 '과소론자'들은 가족농 이외의 조직형태들 즉, '조합농' 혹은 '기업농'의 가능성을 인정하는 입장(이하 편의상 '유보론')인 반면, '적정론자'들은 그러한 가능성을 부정하는 '가족농 우월론'의 입장을 취함으로써 대립하고 있는 것이다.

서독농업구조와 관련한 논쟁에서는 논쟁의 양진영이 일단 가족농체제 자체는 '주어진 것'으로 보고 그 조건하에서의 최적농업경영규모라는 '양적'(量的)인 문제가 관심사가 되었던 반면에, 구동독의 농업구조재편과 관련한 논쟁에서는 이 지역에서 자본주의 체제하에서 효율적으로 생산을 담당할 수 있는 농업담당주체는 어떤 조직체인가 즉, 가족인가, 조합인가, 기업인가 하는 '질적'(質的)인 문제가 중심이 된다. 물론, 이 질적인 차원은 아래의 논의에서 알 수 있듯이 어떤 규모가 최적인가하는 양적인 차원과 밀접히 결부되어 있다.

먼저 '가족농 우월론자'들의 주장을 살펴보자. 그들은 농업에 있어서 경제적 조직으로서 가족농의 우월성을 주장하며 정책에 의한 왜곡이 없는 한 구동독 지역에서도 결국은 가족농이 지배하는 구조가 형성될 것으로 본다.²⁰ 이 주장의 논거를 이들은 이른바 윌리엄슨(Williamson, O)등으로 대표되는 신제도경제학의 제도선택이론에서 논의되는 거래비용(transaction cost)개념²¹에 두고 있다. 이 거래비용은 '경제적 행위의 조정(coordination)의 비용'으로 정의되며 근본적으로 경제주체들의 제한된 합리성(constrained rationality)과 기회주의적(opp

ortunistic)행태에 기인하는 것으로 이해된다. 구체적으로 정보, 의사소통, 결정, 협상, 유인(incentives), 통제, 집행비용 등으로 나누어 볼 수 있다. 상이한 경영체들의 효율성을 비교함에 있어서는 신고전학파의 기업이론이 주된 문제로 삼는 협의의 생산비용만으로는 부족하고 여기에 거래비용을 더하여 확장시킨 비용개념이 적합하다고 본다.

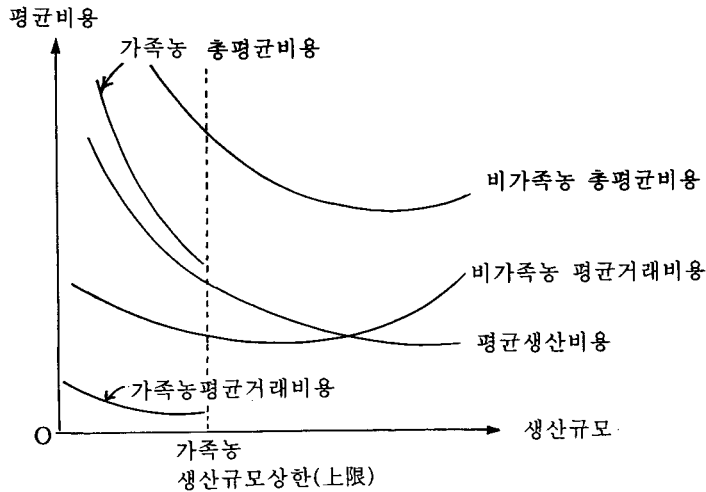
'가족농 우월론자'들은 이 개념을 농업에 적용함에 있어서 농업담당자로 상정가능한 조직형태를 단일 가족이 경영 및 노동을 모두 담당하는 '가족농', 개인들이 평등 주의에 입각하여 결성한 생산협동조합(Produktivgenossenschaft 이하 편의상 '조합농'), 그리고 경영자와 노동자 및 노동자 내부간의 위계질서에 기초한 기업('기업농')의 세 가지로 분류하고 이들 사이의 확장된 비용, 즉 거래비용을 포함한 비용상의 우열을 비교하는 방식을 취하고 있다. 먼저 거래비용을 비교해 보면 조합농의 경우는 '민주적 의사결정, 평등주의적 이익배분' 원칙을 따르는 한 의사결정과 그 시행, 통제에 높은 거래비용을 갖게 되므로 다른 두 조직 형태에 비해 비효율적으로 평가된다²². 나머지 두 형태를 비교해보면 농업에 있어서는 생산과정이 가지는 특성, 즉, 노동이 일정한 지점에 집합되어 이루어지지 않으며 노동의 질과 양을 통제하기 어렵다는 사실 때문에 임금노동에 기초한 기업농이 보다 높은 내부거래비용-이 경우 노동 감독(monitoring)비용-을 안게 된다고 보며²³, 따라서 가족농이 거래비

²⁰ Schmitt, G.(1991 a)

²¹ 이와 관련한 대표적인 연구로 Williamson, O.E.(1975, 1985, 1991)등을 참조.

²² Beckmann, V.(1993)

그림 2 가족농과 비가족농의 생산비용, 거래비용



용을 최소화시키는 조직형태라고 본다²⁴. 다음으로 협의의 생산비용 측면을 고려해볼 때는 협동조합이나 주식회사 형태의 경영체는 가족농이 담당할 수 있는 규모를 벗어나는 범위에서 '규모의 경제'를 누릴 가능성이 있으나 그것이 내부 거래비용에서의 약점을 보완할 수 정도로 크지는 않다고 본다. (〈그림 2〉 참조) 그렇기 때문에 오늘날 자본주의 체제를 가진 국가들의 농업에서는 예외없이 가족농이 지배적 형태이며²⁵, 이러한 법칙에 있어서 구동독 지역도 예외일 수 없다고 보는 것이다.

단, 선진국 농업에서 진행되어온 노동절약적 기술진보에 의해서 가족농의 노동력으로도 상당한 규모의 농업경영이 가능하게 되었고 구동독 지역의 경우 재촌 농외소득기회가 서독에 비해 훨씬 한정되어 있으므로, 구동독 지역에서 나타날 가족농이 서독의

농가보다 큰 규모를 가질 가능성은 인정한다. 이와 같은 고찰로부터 정부는 가장 효율적인 가족농체계가 순조롭게 형성될 수 있도록 정책수단을 사용해야 한다는 결론이 내려진다.

한편 이와 같은 견해에 반대하는 '유보론자'들은 집단농업이 남겨놓은 대규모 토지 이용체제와 축산시설등 일정한 물적 조건들은 서독농업이 일찍이 가져보지 못한 규모의 경제를 가능하게 하는 조건이라고 보고 따라서 구동독하의 대경영체들이 자본주의 체제 하에서 인정되는 협동조합이나 주식회사 형태로 전환될 경우 강한 경쟁력을 갖춘 경영체가 될 가능성이 있다고 본다²⁶. 그들은 농업경영이 가족농의 규모를 넘어 대규모화될 때 거래비용이 증가한다는 것은 이론적으로

²³ 이 주장은 거래비용개념을 가족, 가계에 적용한 Pollak, R.A. (1985)에 의존한다.

²⁴ 이것은 농업생산에 있어서 Principal-Agent 문제를 가족농이 가장 효율적으로 해결한다는 것으로 이해할 수 있다.

²⁵ Schmitt, G. (1991 b)

²⁶ Köhne, M. (1990), Kallfass, H. (1991)

그 가능성을 인정할 수는 있으나, 그 정도가 대규모 경영에서 나타나는 규모의 경제를 상쇄하고도 남을 만큼 큰가 하는 것은 실증적 연구의 대상이지, '농업의 특성'에 관한 이론적 고찰로 예단을 내릴 수는 있는 문제가 아니라고 주장한다. '자본주의 국가에서의 가족농의 지배'라는 현상이 가족농의 상대적 효율성을 증명해 준다는 가족농 우월론자들의 주장에 대해서는 '가족농의 지배'는 현실점에서 다양한 조직형태들이 동등한 경쟁 조건하에서 경쟁을 한 결과로 형성된 것이 아니라, 역사적 과정의 산물로 형성된 가족농이 변화된 조건 즉, 가족농의 범위를 벗어나는 규모를 가진, 가족농이 아닌 다른 조직형태가 보다 효율적이 되는 조건의 형성에도 불구하고 '선점자'(先占者)로서의 방어기제를 통하여 보다 효율적인 조직형태의 진입을 저지하고 있는 결과라고 반박한다²⁷. 따라서 기존 자본주의 국가에서 가족농이 '지배적 형태'라고 해서 구동독과 같이 그 역사적 조건이 다르고 제도 및 정책이 새롭게 수립되는 상황에서도 가족농이 '우월한 형태'가 된다고 보는 것은 오류라고 본다. 한편, 가족농의 노동력 규모를 넘어서는 경영규모를 담당함에 있어서 협동조합적인 조직과, 위계적인 질서를 갖춘 기업조직 중 어느 것이 더

효율적인가에 대해서도 일률적인 판단은 어려우며 구체적인 생산함수의 성격 등에 따라서 그 관계가 달라진다고 본다²⁸.

3.3 통일 후 구조변화와 양측의 해석

이상에서 양진영의 이론적인 대립점을 살펴해보았다. 그렇다면 통일 후 현재까지 4년의 기간 동안 동독지역의 농업구조는 어떻게 변화해왔으며 이에 대해 논쟁의 각 진영은 어떠한 평가를 하고 있는가?²⁹

1990년의 통일 이후 전개된 농업조직 및 규모 구조의 재편과정은 아직 완결되지 않았으나 지금까지의 추세는 다음과 같이 요약할 수 있다.³⁰ (<표 2.3> 참조)

첫째, 앞에서 언급한 바 있는 개별경영(Einzelunternehmen), 협업경영체(Personengesellschaft), 법인체(juristische Person)의 세 종류의 법적 조직형태들 사이에는 그 경영규모에 있어서 뚜렷한 층위가 존재한다.

둘째, 세 형태 모두 이전의 LPG, VEG에 비해서는 대부분 규모가 작아졌으나, 서독지역의 가족경영체들에 비해서는 여전히 매우 크다. 법인체들과 협업경영체들의 규모는 서독에서 일찍이 볼 수 없었던 대규모이며, 개별경영의 경우에도 서독(평균 20ha, 전업농 30 ha 수준)에 비해 뚜렷하게 큰 경영규모를 갖고 있다.

²⁷ 이러한 논리는 진화론적 개념을 이용한 것이다. 여기서 말하는 자기방어기제란 구체적으로 가족농 틀 안에서의 경영상속 형태가 아닌 농업으로의 신규진입을 어렵게 하는 농지거래 관리법규, 세제 및 보조금 체제 등과 기존 가족농 종사자의 이탈을 억제하는 상속제, 농업 관련 인적 및 물적 자본의 낮은 '판매가격' 등을 의미한다. Hanf(1993) 참조. 같은 내용을 '경로의존성'이라는 개념으로 표현하는 논자들도 있다. 예를 들어 Balmann(1994)

²⁸ 이에 대하여 수리적 모형에 기초하여 이론적인 논거를 제시한 것으로 Peter, G und Weikard, H-P. (1993) 등이 있다.

²⁹ 각 진영에 있어서 '이론'과 '실증'간의 관계에 대해서 3장2절을 참조.

³⁰ 이하의 논의는 주로 Agrarbericht에 제시된 전국평균치, 또는 표본농가의 평균치에 근거한 것이다. 따라서 지역별, 규모별, 경영중점별 차이를 간과한다는 한계가 있다.

표 3 통일후 구동독 지역의 농업조직과 구조변화(91년 8월 -93년)

	조직체수(%)		농경지 대비(%)	평균규모(ha)
자연인	12,637 (80) ->	22,446 (89)	17 -> 36	70 -> 84
개별경영	12,106 (77) ->	20,587 (82)	12 -> 18	50 -> 45
협업경영	531 (3)->	1,879 (7)	6 -> 18	550 -> 511
법인체	3,070 (20) ->	2,829 (11)	83 -> 64	1,385 -> 1,197
구동독				
협동조합	1,496 (9)->	0	40 -> 0	1,380 -> NA
e.G	830 (5)->	1,388 (6)	28 -> 39	1,710 -> 1,480
GmbH	744 (5) ->	1,302 (5)	15 -> 23	1,030 -> 948
합계	15,806(100) ->	25,368(100)	100 ->100	325 -> 209

* '협업경영'은 Personengesellschaft(본문참조)로 대부분은 '민법상의 결사체'(結社體)임 (Gesellschaft bürgerlichen Rechts:GbR)

* e.G.= 등록조합(eingetragene Genossenschaft): 구서독의 협동조합형태로 전환된 구협동농장

* GmbH = 유한회사(Gesellschaft mit beschränkter Haftung)

1991년 수치에는 주식회사(AG)도 포함됨

자료: 독일농림영양부, Agrarbericht 1992, 1994년

셋째, 대규모의 법인체들은 조직체 수와 농경지에서 차지하는 비중이 상당히 감소하였으나 아직도 그 비중이 높다.³¹

넷째, 자연인 경영체들 중 개별경영과 협업경영체 양자가 모두 절대수, 농업분야에서의 비중이 빠르게 증대하고 있는데 특히 협업경영체의 확대는 주목할 만하다.

다섯째, 이들을 경영성과, 특히 투하노동력 당 보수('노동보수/노동력단위' 혹은 '농업소득/가족노동력단위')면에서 비교해보면 법인체들은 이윤을 실현하고 있지 못한 반면, 개별경영체들과 특히 협업경영체들은 서독의 전업농들에 비해 뚜렷이 높은 경영성과를 올리고 있다.

이러한 현상에 대한 '유보론자'들의 해석은 다음과 같다.

첫째, 대규모 법인체들이 경영불안을 보이고 해체의 길을 걷고 있는 것은 원래 그들이 갖고 있던 비효율성에도 원인이 있으나 제도적, 정책적 요인에 의해 초래되는 불안정성과 왜곡도 크게 작용하고 있다. 우선 기본적으로 가족농을 전제로 하고, 가족농을 우대하는 서독농업정책의 기초가 그대로 유지되고 있다. 즉, 세제(稅制)에 있어서 법인체들은 훨씬 무거운 부담을 지게 되어 있고 많은 투자지원정책이 일정한 규모와 집약도를 넘지 않는 경영체들에게 제한되거나 그들에게 명시적으로 또는 결과적으로 우선순위를 주고 있다.³² 또한 구동독 지역에서의 토지이용권, 소유권 귀속의 결정에 있어서 개별경영자들에게 우선순위가 주어짐으로써 법인체들은 자신의 토지확보에 불안정성을 안게

³¹ 92년과 93년 사이에는 법인체들의 수효가 미세하게나마 증가하였다.

³² Kallfass(1991), Landwirtschaftlichen Rentenbank (1993)등 참조.

표 4 동서독 지역의 조직형태별 경영규모 및 성과지표 (92/93년, 표본농가)

	서 독		구 동 독	
	개별경영(전업농)		협업경영	법인체
표본수	7,650	620	83	233
표준농업소득 (1,000 DM StBE)	53	102	399	2,017
농경지(ha)	35	140	444	1,786
임차지	17	125	432	1,779
노동력 (AK)	1.62	1.96	5.08	55.47
가족노동력(AK)	1.44	1.49	2.19	-
가축규모(VE/100ha)	159	25.9	18.8	68.6
농업소득(DM)	44,707	66,906	293,339	-93,187
노동보수/농경지	1,413	568	869	869
노동보수/노동력	30,583	40,620	75,880	27,987
농업소득/가족노동력	30,997	44,785	133,944	-

* 노동보수 = 농업소득 + 임금지출

된다³³. 이것은 법인체들의 합리적 경영계획 수립을 어렵게 하고 자기해체에의 압력으로 작용한다.

둘째, 서독지역의 전업농보다 훨씬 규모가 큰 개별경영과 협업경영들이 좋은 경영 성과를 올리고 있는데 이것은 독일의 농업 생산분야에 존재하는 규모의 경제의 결과라 볼 수 있다. 이와 더불어 실증적인 여러 사례들과 평균비용에 대한 실증연구들은 독일의 농업생산에서도 상당한 규모의 경제가 존재함을 보여준다. 축산경영에 있어서 평균비용의 최저점이 서독의 경영체들의 평균 규모보다 훨씬 큰 수준에서 비로소 도달된다는 것이 통일이전에 이미 검증되었고³⁴, 통일 후 구동독 지역에서 발견되는 여러 사례들과 몇몇 실증연구들은 곡물생산에 있어서도 토지규모로 보아 서독평균치의 수 배

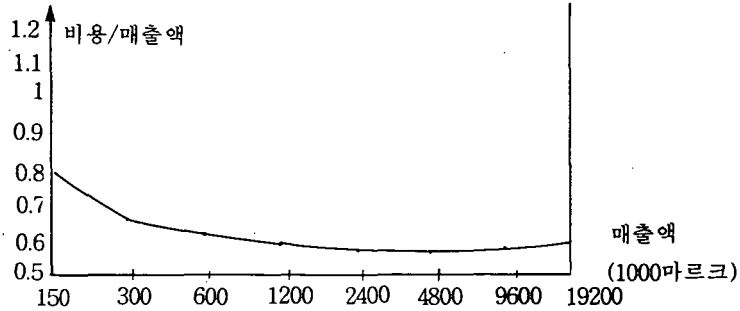
에 달하는, 그리고 노동력 기준으로 보아 가족노동력 규모를 넘어서는 수준에서 최저비용이 실현되고 그 최저수준이 상당히 넓은 영역에서 유지되는 이른바 L 자형 평균비용곡선을 추정하게 하며 - 예를 들어 Peter(1994)는 곡물재배경영의 경우 <그림 3>과 같이 매출액 기준 480만 마르크 수준(경지면적 1600 ha 상당)에서 판매액 당 최저평균비용이 실현되고 120 만 마르크에서 960만 마르크 규모에 걸치는 넓은 구간에 걸쳐 판매액 당 최저비용대(帶)가 나타난다고 보고한다.³⁵ - 가족농 우월론자들이 논거로 내세우는 거래비용에도 오히려 규모의 경제가 작용한다고 짐작케 하는 실증연구 결과도 있다.³⁶

셋째, 요컨대 구동독 지역에서는 서독지역보다 효율적인, 가족노동력 규모를 훨씬 윗

³³ Landwirtschaftliche Rentenbank(1993)

³⁴ Isermeyer,F(1988)

그림 3 경영규모별 매출액 당 비용변화



자료 : Petor.G(1994)

도는 대규모 경영을 행하는 조합농 혹은 기업농들의 발전가능성이 있으며 또한 그것이 부분적으로 실현되고 있다. 단, 가족농 위주의 서독농업정책이 동독지역에도 그대로 적용됨으로 인해 그러한 가능성의 실현이 제한하는 '정책적 왜곡'이 일어나고 있다.

한편, 이러한 주장에 대해 가족농 우월론자들의 의견은 다음과 같다.³⁷

첫째, 대규모의 협동농장(LPG) 후계 법인체들의 경제적 약체성과 불안정은 분명하다. 이 조직체들은 이러한 경제적 압력에 의해 해체 또는 다른 조직 형태로 변화해 갈 것이다.

둘째, 서독의 경영체보다 상당히 큰 규모를 가진 개별경영이나 협업경영체들이 좋은 경영성과를 올리고 있는 것은 이들이 경제적으로 효율적인 규모나 조직을 갖추고 있기 때문이라기보다는 명시적, 암묵적 형태로 정부로부터 대량의 보조금(subsidy)을 받고

있기 때문이다. <표 5>를 보면 우선, 정부가 생산과 직간접으로 관련된 생산요소, 이자, 직접소득보조, 구동독지역의 경우 적용보조 등 다양한 형태로 지급하고 있는 명시적 보조금의 지급상황을 보면 동독지역의 경영체들이 절대적으로나 상대적으로나 월등히 많은 보조를 받고 있음을 알 수 있다.

다음으로, 암묵적 형태의 보조금이란 농지 임대차 시장의 가격왜곡을 의미한다. 이 왜곡의 원인은 동독지역 농경지의 25% (130만 ha)를 관리하는 신탁관리청(Treuhandanstalt)이 임대자 선정과 임대가격 책정에 있어서 시장원리가 아닌 '배급원칙'을 따른 데에 있다. 즉, 신탁관리청은 행정적으로 정해진 임대우선순위에 따라서 임대자를 결정하고³⁸, 그들에게 현실보다 과소평가된 - 토지비옥도 지수(指數)기준으로 책정된 비정상적으로 낮은 - '배급가격'(<표 5>를 참조하면 서독의 1/3을 밑돌고 있음을 알

³⁵ Helmcke, B., Reimers, T., Langbehn, C. (1994) 도 비슷한 연구결과를 보고하고 있다. Helmcke 등의 연구는 생산비용 산정에 있어서 토지용역비를 제외하고 있다는 점에서 앞에서 제시한 가족농 우월론자들의 논리('낮게 왜곡된 농지임대비용이 대경영에 유리하게 작용하고 있다')에 대한 반대논거가 될 수 있다.

³⁶ 거래비용은 그 개념의 성격상 수량화된 실증 분석에 어려움이 있으나 이것을 시도하여 이와 같은 결론을 내고 있는 연구로 Peter, G und Weikard, H-P. (1993)가 있음.

³⁷ Schmitt (1993 c)

³⁸ 재창업농, 현지소재 신규창업농, LPG 후계의 법인체, 현지에 소재하지 않는 신규창업농의 순서로 우선순위가 정해져 있다.

표 5 동서독 지역 각 경영형태별 지대와 보조금(1992/1993년)

	서 독	구 동 독		
		개별경영(전업농)	협업경영	법 인 체
농업소득(DM) A	44,707	66,906	302,885	-93,187
명시적 보조금(DM) B	16,910	54,026	143,571	896,505
산출비례보조	2,088	10,557	31,552	158,271
비용관련보조	1,727	4,657	15,974	98,755
이자,투자보조	614	3,449	12,347	54,416
가격하락보상	2,124	4,410	14,579	109,988
기타*	9,356	30,953	69,120	475,031
B/A (%)	37.8	80.7	47.4(57.8)*	-
지대(DM)/임차지	496	158	179	129
암묵적보조금추정치* C	-	-	31,526	234,828
보조금 총액추정 B+C	16,910	54,026	175,107	1,131,333
(B+C)/노동보수(%)	33.2	67.7	43.9	72.8

* 기타에는 사회구조 소득보상(soziostruktureller Einkommensausgleich), 휴경보상금, 우유생산감축 보상금, 적응보조금(동독지역)등이 포함

* ()는 (B+C)/A

* 암묵적 보조금 추정치='서독지역의 지대/노동보수 비율'x 노동보수 - 실제지불 지대

* 노동보수 = 농업소득 + 임금지출

자료 : 독일농림영양부 , Agrarbericht 1994

수 있다) 으로 토지를 임대하였고, 이와 같 이 경제적 희소성을 반영하지 않는 저수준의 가격이 여타 농지시장의 기준가격이 되어 버 린 것이다. 동독지역의 경영체들이 어느 유 형의 조직이든 사용용지의 90 ~ 100 % 를 임차에 의존하고 있음을 볼 때 이러한 가격 왜곡은 이들 경영체에 막대한 보조금 지급과 같은 결과를 가져온다(〈표 5〉의 C).

이상의 요인을 정리하여 경영성과지표들 과 비교한 〈표 5〉를 보면 동독지역의 경영체 들의 '효율성'의 상당 부분이 정부의 보조에 의한 것임을 알 수 있다. 이와 같은 정부의 개입이 축소되어 가면 효율성의 서열에 변화 가 올 것이다. 특히, 현재는 토지임대가격 이 심각하게 왜곡되어 있는데, 앞에서 언급 한 바와 같은 토지소유관계에 있어서의 불확

실성이 정리되고 농지임대시장에서의 정부 의 개입이 철수되면 임대가격 결정에 경쟁원 리가 작동하여 결국 서독의 수준에 근접하게 될 것이다. 이것은 동독지역의 경영규모나 조직을 서독지역의 그것에 가까워 지게 하는 강력한 힘으로 작용할 것이다.

셋째, 동독지역에서 좋은 경영성과를 올리 고 있는 협업경영체들은 평균 가족노동력 2 인(AK), 고용노동력 3 인(AK)의 노동력 구성을 갖고 있는데 이는 가족경영체로 볼 수 있으며 이들이 현재 안고 있는 높은 노임 비용을 볼 때 앞으로 가족노동력의 비율이 높아질 것으로 전망된다.

넷째, 동독지역의 농업경영조직은 가족경 영형태로 전환되어 갈 것이며 경영규모와 집 약도에 있어서도 토지등 자연부존조건과 농

외노동시장 상황의 차이가 규정하는 만큼의 차이는 유지되면서도 수렴이 일어날 것이다.

3.4. 최적조직 관련 논쟁에 대한 평가

이상과 같은 논의와 관련하여 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, ‘가족농 우월론자’들의 주장을 통해 농업을 담당하는 상이한 조직형태들 사이의 경쟁력을 비교함에 있어서 <그림 1>로 요약되듯이 협의의 생산비용 측면에 더하여 거래비용 내지 내부조직비용을 고려하는 관점이 도입되었는데 이것은 체제전환으로 말미암아 조직형태의 선택가능성이 넓게 주어진 상황에서의 농업구조의 변화를 이해하는데 하나의 중요한 착안점으로 평가할 수 있다.

둘째, 적어도 논의의 현단계에 있어서 ‘가족농 우월론자’들은 그 우월성의 근거를 다소 단순하고 추상적인 모형에서 추출함으로써 적어도 다음의 두 가지 면을 간과하고 있는 것으로 보인다. (i) 비판론자들이 지적하듯 가족노동력의 범위를 벗어나는 규모에서 누릴 수 있는 생산비용상의 규모의 경제와 가족노동력을 벗어남으로써 초래되는 거래비용의 부담에 대한 보다 실증적인 연구가 필요하다. (ii) 가족농 조직이 거래비용상의 우위가 있다고 할 경우, 그 우위를 가져다주는 요인들은 자본주의적 체제하에서 보다 항상-불변적인 것들과 보다 일시-가변적인 것들(예를 들어 정부의 일정한 정책적 고려에 따른 명시적 혹은 결과적 가족농 우대책)로 나눌 수 있을 것이다. 후자의 비중이 얼마나 높은가, 가변적인 요인을 변화시키는 여건이 어떻게 변화하는가에 따라 거래비용상의 우위의 정도도 변화할 것이다.

셋째, ‘가족농-조합농-기업농’이라는 구분도식과 그들 사이의 효율성의 비교라는 접근은 ‘제도선택이론’을 농업에 적용함에 있어서 타당한 출발점이 되지만 현실에 나타나는 여러 다양한 경영형태, 개별 경영 특히 가족농들 사이의 협업형태인 농기계은행(Maschinenring) 등을 분석하기에는 다소 협소한 개념 틀로 보인다.

넷째, 위의 논점들과 관련한 구체적인 문제로, 앞에서 보았듯이 현실에 있어서 동독지역에서는 이른바 협업경영체들이 뛰어난 경영성과를 보여주고 있는데 이 경영체의 성격규명, 그들의 우월성을 규정하는 요인들의 검출, 그리고 그 요인들의 지속성 여부검증이 지금도 시도되고 있으나, 앞으로의 연구에 있어서 더욱 중요한 것으로 생각된다. 이들의 성격을 놓고 ‘가족농 우월론자’들은 앞에서 보았듯 노동력 규모와 임금노동력의 비중에 근거하여 가족경영체로 보고 있는데 여러 사례 보고들은 이 경영체들 중 상당수가 서독지역에 있던 소수의 ‘기업가적’ 농업주들의 자본과 경영능력이 동독지역으로 진출하여 농지소유, 이용에 있어서 우선권을 가진 현지인들과 결합한 형태임을 짐작하게 한다.³⁹ 따라서 이와 같이 출현한 경영체들을 과연 서독지역의 전통적인 가족농과 동일시할 수 있는가 하는 의문을 제기할 수 있다. 또한 서독 가족농의 규모를 훨씬 상회하는 규모를 가진 이들의 우월성을 규정하는 요인으로 ‘가족농 우월론자’들은 (가족경영체라는 전제하에) 거래비용상의 우위(지속적인 요인)와 저수준에 억압되어 있는 토지임

³⁹ 예를 들어 landwirtschaftliche Rentenbank (1993) 등이 있다.

대료 (일시적인 요인)를 주된 것으로 들고 있으나 그 외에 생산비용에 있어서의 규모의 경제가 어느 정도 작용하고 있는 가도 중요한 문제가 된다. 이러한 질문들에 대한 실증적 연구를 통해서 사회주의적 집단농업의 역사적 유산과 외부로부터의 경영능력 및 자본의 유입가능성이라는 조건을 가진 재통일 국가의 농업구조의 재편방향에 대한 보다 구체적인 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

4. 맺는말

이상에서 독일에서의 최적농업경영규모와 농업조직에 대한 논의의 초점을 살펴보았다. 각 논의내용에 대한 필자들의 이론적인 측면에서의 평가는 본문의 각 장의 끝에서 밝혔으므로 여기서는 그와 관련된 독일농업, 농정의 현황으로부터 실제 한국농업과 관련하여 중요하게 생각되는 시사점을 정리해 본다.

4.1 농업구조와 관련하여

이와 관련하여 주목할 점은 본문 2장 끝에서 언급한 바와 같은 지역간에 보이는 구조 변화 방향의 차이에 상응하여 지역별로 차별화 되고 있는 농정체계이다. 즉 남부지역에서는 지방정부를 중심으로 농외소득기회 창출에 대한 적극적인 지원을 통해 가족농을 지역사회 및 공간의 유지와 자연보전에 기여하는 주체로 유지하고자 하는 정책이 추진되고 있다. 예를 들어 농가간의 농업생산요소의 효율적 상호이용을 위해 조직되어온 농기계은행으로 하여금 농촌지역사회의 하부구조정비사업을 담당하도록 하는 등 다양화

를 꾀하고 있다. 한편 북부, 동부지역에서는 정책의 중점이 본문에서 언급된 개별농가 투자지원을 통한 규모확대, 경쟁력 강화에 놓여있다.

이로부터 우리가 얻을 수 있는 시사점으로 다음의 두 가지를 들 수 있다.

첫째, 농업경영체의 규모와 그 조직형태에 대한 논의에 있어서의 지역별 차별화의 필요성이다. 이제까지는 농업구조에 대한 논의와 정책이 주로 전국적 평균에 기초하여 총량적으로 이루어져 온 것이 사실이다. 이러한 접근은 우리의 좁은 국토와 비교적 균질적인 농업조건을 고려하면 일면 당연하게도 생각된다. 그러나 경제의 국제화로 인해 비교우위의 논리가 보다 강하게 작동해 가는 현시점에서는 입지론적인 관점이 중요해진다. 특히 통일 혹은 기타의 형태로 남북한이 연결되는 경제활동 및 정책권이 형성되면 이러한 지역별 차별화 개념은 더욱 중요해질 것이다.

둘째, 지역 차별화와 관련하여, 국제경쟁에의 노출로 인해 농업생산 효율면에서 한계지화해 가는 지역에서 농업 및 농민의 역할에 대한 새로운 인식이다. 이들의 존재는 농산물 생산 이외에도 지역사회 기반유지, 환경보전의 기능 등의 외부효과를 가져오고 있으며 이 외부효과는 정부의 지지 없이는 과소공급되기 마련이므로 이 기능을 강화시키는 것이 전체 국민 경제적인 측면에서 바람직하다. 따라서 이를 위한 중앙 및 지역차원에서의 정책 프로그램 개발이 중요하다.

요컨대 지역차원에서 입지조건을 고려하고 농업 및 농민의 농업외적 기능에 대한 올바른 평가에 기초한 농업구조개편이 이루어

져야 할 것이다.

4.2.구 사회주의 농업의 재편과 관련하여

사회주의적 집단농업이 가져온 역사적 조건 위에서 보다 효율적인 (혹은 경우에 따라 자본주의적 체제에 부합하는) 농업체제를 구축함에 있어 그 경영주체를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제와 관련해서 독일의 경험이 보여주는 일차적인 사실을 요약하면 본문에서 보았듯이 (1) 서독지역보다 큰 규모의 전업 개별 농가와 협업경영체의 발전, (2) 협동농장의 후속체들의 경영난, (3) 그에도 불구하고 그들이 적어도 지금까지 유지하고 있는 동독지역 농업에서의 높은 비중이다. (1)과 (2)를 규정하는 요인들로 본문에서는 이론적 논쟁과 관련하여 객관적인 조건들 즉, 법제도적 조건, 자본조달 조건, 생산비용 및 거래비용 등이 논의의 대상이 되었다. 그러나 이에 덧붙여 중요한 점은 재편과정에서 '자기 책임 하에 합리적 농업경영을 할 수 있는 능력'이 중요하면서도 매우 희소한 요소라는 점이다. 이 '경영능력'의 중요성을 보여주는 예로 좋은 경영성과를 내고 있는 조합체들 중 상당수가 서독의 자본, 기술, 경영능력과 동독의 노동력, 농지가 결합된 점, 규모별 평균비용에 대한 실증적 연구에서 '경영능력'이 매우 결정적 변수로 나타난다는 점⁴⁰을 들 수 있으며, 위에 든 (3)의 사실도 바로 이 '경영능력'이 희소한 결과로 볼 수 있다. 경제적 통일을 대비하는 우리 농업의 입장에서는 한 편으로 이러한 '경영능력'을 갖춘 인력의 육성이 중요하다. 이들을 통해 우선 남한의 지역농업과 지역사회의

발전이 약속될 수 있을 것이고 경우에 따라 기회가 주어질 경우 이들이 북한 농업 개편에도 선도적 역할을 할 수 있을 것이다. 그러나 다른 한 편으로, 이러한 경영능력은 여전히 희소할 것으로 보아야 한다. 즉, 어떤 정치적 상황전개에 따라 여러 가지 가능성이 있지만 북한지역에서 자본주의적 방향으로의 경제체제 전환이 이루어지는 상황이 오고, 따라서 농업에서도 재편이 추진되어 남한의 인력과 자본이 진출할 수 있게 될 경우에도 개편작업에서는 북한지역에서 영농에 종사하였던 주민이 중심적인 주체가 될 수밖에 없다는 것이다. 이 전제하에, 북한지역의 농업생산기반을 보전하면서 사회적 요구에 응할 수 있는 농업을 구축할 수 있는 다양한 경영형태의 가능성들이 법적으로 주어지고 그 특성에 대한 연구결과가 제시되어, 북한 농민들이 합리적 선택을 할 수 있도록 되어야 할 것이다.

끝으로 사회주의 농업의 재편에 있어서는 본문의 구동독의 예에서 보았듯이 토지, 자산에 대한 소유권 귀속이 가장 근본적인 문제이지만 이것은 별도의 주제로 다루는 것이 합당하다고 생각되어 본고에서는 다루지 않는다. 다만 사회주의 국가의 수립이전 상태로의 '소유권 원상회복'과, 사회주의 국가 체제 내에서 형성되어 온 '이용관계의 존중'이라는 두 개의 축(軸) 사이에서 어디에 '원칙'을 둘 것인가가 문제가 된다. 독일이 이 문제에 관하여 취한 입장은 통일전후부터 시작하여 시행착오와 혼란을 겪은 끝에 여러 가지 정치적, 법리적 고려들과, 또한 상충되는 이해관계의 타협의 산물로 나온 것이기에 한 마디로 요약하기 어려우나 '토지이용관

⁴⁰ Helmcke, B. 등(1994) 참조.

계의 존중'의 축이 무시되지 않고 강화되어 왔다는 점, 이러한 방향이 소유권 귀속을 보다 용이하게 하고 현지의 농업생산기반의 급격한 붕괴를 막는 데에 보다 효과적이라는 면에서 우리의 경우에도 본받을 만한 방향이라는 점을 언급하고자 한다.

참 고 문 헌

- Balman,A.(1994): Ansätze zur Erklärung einer Dominanz und Persistenz "Suboptimaler" Betriebsgrößenstrukturen in der Landwirtschaft, "Agrarwirtschaft" 43.
- Beckmann,V.(1993): Zur ökonomischen Theorie der Transformation von Produktivgenossenschaften, Sonderdruck aus Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen
- Bundesregierung: Agrarbericht 각년도
- Chayanov, A.V.(1966): "Theory of Peasant Economy," Thorner,D., Kerbly, B.,Smith,R. E.F.ed. The University of Wisconsin Press
- Garnder,B.L.(1992): Changing Economic Perspectives on the Farm Problem "Journal of Economic Literature," Vol.30
- Hallberg, Findeis, Lass(1991): "Multiple Job-Holding among Farm Families," Iowa State University Press/Ames
- Hanf,C.H.(1992): Beziehungen Zwischen Haushalt und Betreib in der Landwirtschaft. Vortrag zum 65. Geburtstag von Günther Schmitt
- Helmcke,B., Reimers,T., Langbehn,C. (1994): Kosten der Landwirtschaftlichen Produktion in Abhängigkeit von Betriebsgrösse und Management, Beitrag zur 35. Jahrestagung der GeWiSoLa
- Henrichsmeier,E und Witzke,H(1992): "Agrarpolitik" Bd 1.
- Isermeyer,F(1988): "Produktionsstrukturen, Proudutkionskosten und Wettbewerbsfähigkeit der Milcherzeugung in Nordamerika, Neuseeland und der EG," Kiel
- Kallfass,H.(1991): Der Bäuerliche Familienbetrieb, das Leitbild für die Agrarpolitik im vereinten Deutschland? "Agrarwirtschaft" 40.
- Köhne,M (1990): Erfolgsvoraussetzungen für LPGen, "Ararwirtschaft," 39.
- Landwirtschaftliche Rentenbank(1993): Sammelband "Entwicklungshemmnisse landwirtschaftliche Unternehmen in den neuen Bundesländern," Schriftenreihe der landwirtschaftlichen Rentenbank Bd. 6
- Nakajima, C(1969): Subsistence and Commercial Family Farms: Some Theoretical Models of Subjective Equilibrium in Wharton,C. ed. "Subsistence Agriculture and Economic Development," London
- Peter,G(1994): Eine Ermittlung der langfristigen Durchschnittskostenkurve von Marktfruchtbetrieben anhand des "Economic Engineering," Ansatzes, Dissertation,Universität Göttingen
- Peter,G und Weikard,H.(1993): Betriebsgrösse und Organisation für die

- Landwirtschaftliche Produktion
"Agrarwirtschaft," 42
- Pollak, R.A. (1985): A Transaction Cost Approach to Families and Households "Journal of Economic Literature" Vol. 23
- Schmitt, G. (1988): Grundsätze für die Gestaltung der Agrarpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft in W. Henrichsmeyer und C. Langbehn (Hrsg) "Wirtschaftliche und soziale Auswirkung unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte"
- _____ (1990) : Der "Unternehmensgewinn," in der Landwirtschaft: Massstab der Effizienz des Faktoreinsatzes?. "Agrarwirtschaft," 39
- _____ (1991a): Können die LPG und VEG in der Ehemaligen DDR überleben? in Stephan Merl und Eberhard Schinke (Hrsg), "Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der Ehemaligen DDR im Umbruch"
- _____ (1991 b): Why is Agriculture of Advanced Western Economies Still Organized by Family Farms and Will this Be also in the Future? "European Review of Agricultural Economics," 18
- _____ (1993a): Über die Zusammenhänge Zwischen Haushalts- und Betriebsgrösse, Einkommensniveau und -struktur im Anpassungsprozess der Landwirtschaft. "Bericht über Landwirtschaft," 71, S.189-213
- _____ (1993b): Haushalts- und Betriebsgrößen in der Landwirtschaft. "Berichte über Landwirtschaft," 71, S.377-398
- _____ (1993 c): Strukturanpassungen in den neuen Bundesländern: Was der "Agrarbericht," auch noch zeigt, aber nicht ausspricht, Sonderdruck aus AGRA-EUROPE 46/93
- Schmitt, G und Gebauer, R.H. (1987): Ist die 'Agrarstruktur' in der Bundesrepublik Deutschland Wirklich so 'ungünstig?'. "Agrarwirtschaft" 36, 277-297
- Suh, C.H. (1985): Interdependence between off-farm Employment and land-use intensity among small farms in Korea "Journal of Rural Development," Vol.8
- Waedekin, K.S. (1989) "Communist Agriculture, Farming in the Soviet Union and Eastern Europe"
- _____ Sozialistische Agrarpolitik in Osteuropa, Bd1 und Bd.2
- Williamson, O.E. (1975): "Markets and Hierarchies. Analysis and Anti-trust Implications," New York
- _____ (1985): "The Economic Institutions of Capitalism," New York
- _____ (1991): Comparative Economic Organization. The Analysis of Discrete Structural Alternatives "Administrative Science Quarterly," 36
- Wissenschaftlicher Beirat beim BML (1994): "Agrarpolitik und Agrarstruktur, Landwirtschaft," Angewandte Wissenschaft, Hf 233. Münster-Hiltrup