

最近의 農地流動化의 動向과 性格 所有上限 論爭과 관련하여

金 正 鎭*

- I. 머리 말
- II. 農業構造 再編과 階層 分化의 論理
- III. 農地流動化 및 農家分化의 動向
- IV. 規模擴大의 展望과 可能性
- V. 맺는말: 所有上限 緩和의 意味와 效果

I. 머리 말

최근 농업구조 개선이 농정의 중요한 과제로 대두되면서, 구조 개선의 핵심이라고 할 수 있는 農地流動化의 方向 및 그 可能性에 關於하여 활발한 논의가 이루어지고 있다. 이미 1962년부터 정책적으로 농업구조 개선을 천명하고 零細小農 構造를 탈피하기 위한 시책이 다방면으로 강구되었으나, 자

립 경영의 육성이나 영농 규모의 확대는 그다지 전진되지 못한 것이 사실이다.¹ 더욱이 우루과이 농산물 협상으로 대표되는 개방화 시대를 앞두고 農業의 產業的 地位를 유지하고 농산물의 競爭力 向上을 위하여, 경영 능력이 우수한 專業農 中心의 農地利用 體系를 확립하려는 것이 농정의 당면 과제이자 항구적인 목표이기도 하다.

그렇다면 왜 그동안 규모 확대가 부진하고, 자립경영을 지향하는 전업농이 육성되지 못했는가. 여기에는 여러가지 원인이 있겠지만, 무엇보다도 중요한 것은 이를 위한 제도적 장치나 시책이 미흡했다는 점과 아울러 그 基底가 되는 정책 방향이 모호했다

* 副研究委員

¹ 농업구조개선이 정책으로 대두되기 시작한 것은 1962년 12월 당시 농림부의 농업구조개선심의회에서 발표한 '農業構造改善策'이며, 그 골격은 1967년에 제정된 農業基本法에 반영되었다.

는 점일 것이다. 일반적으로 ‘平均農政’으로 지칭되는 그동안의 농정 체제는 한마디로 말해서 농업 경영의 주체인 농가를 보지 않았다고 할 수 있다. 따라서 생산 정책이든 소득 정책이든 간에 생산 주체가 어떻게 분화되고 있으며 그 소득은 농가간에 어떻게 배분되는가에 대한 관심은 정책 영역에서 소외되어 있었다.

농업 구조를 개선하기 위한 각종 제도나 시책은 현실적인 農家階層 分化의 동향을 적절히 반영하는 것이어야 하고, 나아가서는 장래의 전망을 간파하여 이를 바람직한 방향으로 유도할 필요가 있다. 특히 농지 제도나 정책은 단기적으로는 크게 변동하지 않는 농지의 소유 및 이용 관계를 대상으로 한다는 점에서 중장기적인 대응이 요구된다.

일찍이 1970년대 초반에 농업 기계화 및 수익성 향상을 배경으로 自作農의 規模擴大가 지속되었으나, 農地所有 上限이 大農 出現의 걸림돌이 되었다는 점을 상기할 필요가 있다.² 이런 점에서 최근의 구조 정책이 지향하는 ‘選別的 育成施策’은 커다란 의의를 갖는다.

본고에서는 최근의 農地流動化의 方向과 性格을 구명하여 향후 전개되어야 할 농업 구조 정책의 방향, 특히 농지 정책 및 농가 육성의 방향을 재조명하여 보고자 한다. 제2장에서는 구조 개선이 지향하는 농지 및 농가 분화의 논리에 대한 시각을 정리하고,

제3장에서는 농지유동화의 동향과 전망을 분석하여 규모확대를 위한 조건을 검토한다. 이러한 조건하에서 향후 농업경영 주체의 규모 확대 가능성과 방향에 대하여 제4장에서 고찰하며, 끝으로 규모 확대와 관련된 소유 상한 문제를 중심으로 그 정책적 의미를 정리해 보고자 한다.

II. 農業構造 再編과 階層分化의 論理

1. 農業構造의 再編과 階層分化論

농업의 구조 문제는 기본적으로 農業의 相對的인 成長 隔差(특히 농공간의 격차)가 구조적으로 발생하고 있다는 점에서 출발한다. 따라서 농업 구조 개선은 글자 그대로 농업의 구조를 개선하여 產業으로서의 농업을 확립하는 의미로 요약할 수 있다. 기존의 농업 구조를 전제하고서는 농업의 생산성 향상이나 농업 취업자의 소득 균형을 충분히 기대할 수 없기 때문에 이를 개선하기 위한 정책 개입이 시작되었던 것이다.

그렇다면 농업의 구조를 어떻게 개선한다는 것인가. 여기에 대해서는 논란이 많다. ‘農業構造’라는 용어가 농업 경제 분야에서 보편적으로 널리 사용되고 있는 전문 용어의 하나이면서도 아직까지 이에 대한 명확한 정의를 찾기 어려운 것이 현실이기도 하다. 또한 농업 구조에 대한 통일된 개념을 갖지 못하면서도 構造改善(또는 구조조정, 구조개편)이 학문적으로나 정책적으로 다양

² 이를 배경으로 1967년에 제3차 농지법안이 제안되면서부터 소유상한 완화의 필요성이 강조되고, 법안에 반영되었다. 제5차법안(1972~77년)에서는 3정보 소유상한의 상향조정을 시행령에서 명시하게 되었고, 제6차법안(1978~79년)에서 8정보 상한이 명시된 바 있다.

하게 논의되는 것은 아이러니컬한 일이라 아니할 수 없다.³

이러한 논의 과정에서 비교적 공감대를 형성하고 있는 것은 農業構造가 農業生産主體의 性格과 그 分布(構成), 그리고 그들 사이의 관계를 지칭하는 개념으로 파악되고 있다는 점이다. 다시 말하면, 농업 구조란 농업 생산 요소 중에서 단기적으로 변동하지 않는 고정적 생산 요소, 특히 農業勞動力과 農地의 結合 關係를 지칭하고 있다. 이러한 결합 관계가 農業經營 構造로 나타나게 되며, 경영 구조의 표출로서 경영형태별 구조, 경영규모별 구조, 소득규모별 구조, 부문조직별 구조 등이 유기적으로 연관되어 전체적인 농업 구조를 형성한다는 것이다.⁴

따라서 농업 구조 개선은 效率性 目標(생산성 향상)와 厚生的 目標(소득 균형)을 동시에 달성하기 위하여 앞에서 파악한 4가지 국면의 경영 구조를 새로운 구조로 개편하는 것이 되며, 그 개편은 계층 분화를 통하여 이루어진다. 이를 위하여 정책은 구조 개선의 목표를 설정하고 계층 분화를 유도

하여야 하며, 그 방향은 대체로 다음과 같이 제시할 수 있다.

먼저, 경영형태별 구조는 농업 활동을 행하는 경영체(농가, 영농조직 등)가 어떻게 구성되고 분포되는가 하는 측면으로, 우리 농업은 농가라는 家族 經營體를 근간으로 하고 있기 때문에 경영체의 형태 분화에는 별다른 논란이 없다. 최근 영농조합법인이나 위탁영농회사가 법인으로 설립되고 있으나, 이 역시 농가의 발전 형태에 지나지 않는다.

두번째의 경영규모별 구조는, 토지·노동력·자본 등 경영 요소의 결합 비율을 지칭하며, 특히 규모(Scale)를 중시하는 土地利用型 農業과 집약도(Intensity)를 중시하는 資本·技術集約型 農業으로의 분화 및 規模擴大가 관건이 된다.

세번째의 소득규모별 구조는, 소득의 人的 配分에 관한 측면으로, 농업 소득과 농외 소득으로의 분화가 선결 과제이며, 부차적으로는 농업소득에 대한 勞動報酬의 강도를 높이는 것이 중요하다.

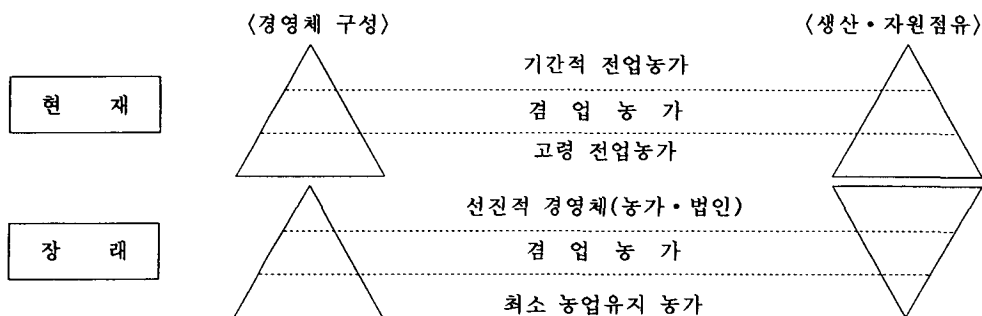
마지막으로 부문조직별 구조는, 농업 활동에 의한 생산물의 종류 및 생산량의 구성을 지칭하는 것으로, 흔히 전문 경영과 복합 경영으로 분화된다. 부문조직의 바람직한 분화 방향에 대해서는 각각 상대적인 유리성이 있기 때문에 일률적으로 말할 수는 없으나, 개별 농가는 전문화의 유리성을 추구하면서 지역적으로 복합화하는 방향이 제시된다.

이러한 계층 분화의 결과로서 나타나는 농업 구조의 개편 방향을 요약하면 (그림

³ 그동안 '農業構造'에 대한 통일적 개념 혹은 이론 체계를 정립하기 위한 시도가 다방면에서 이루어졌으나 논쟁에 그친 감이 없지 않다. 농업구조에 대한 개념의 체계화를 시도한 연구로는 崔洋夫, "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 기념논문집), 1984 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.

⁴ 여기서 농업구조를 생산요소의 결합 비율로 표현하려는 것은 그것에 의하여 農業生産單位가 갖는 성격과 그 분포 변화를 대표하게 된다는 인식에서 비롯된다. 이러한 인식은 우리와 농업 사정이 비슷한 일본에서도 논의되어 왔다. 자세한 것은 賴平編, 「農業政策の基礎理論」, 家の光協會, 1987에서도 볼 수 있다.

그림 1 농업구조 재편의 방향



1)과 같이 나타낼 수 있다.⁵

그림에서 상단에는 現狀의 農業構造, 즉 유형별 농가 구성 및 생산·자원(특히 토지)의 농가유형별 점유량이 나타나 있다. 구체적으로 보면 여기서 나타내는 농업 구조는 效率이 높은 基幹勞動力 保有 專業農家の 구성비가 작으며, 效率이 낮은 ‘基幹從事者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 농업 구조를 재편하는 방향으로서 하단과 같은 형태가 제시된다. 즉, 效率이 높은 專業的 經營體(농가)의 구성비를 현재보다 확대하고, 동시에 이러한 農家群이 차지하는 經營耕地的 占有率을 대폭으로 확대한 農業構造로 변화시키는 것이다.

2. 農地流動화와 選別的 農家育成論

농업구조 개선을 위해서는 農地의 流動化가 중요한 역할을 담당한다. 농업구조에 관

한 논의가 토지 문제를 중심으로 전개되는 이유가 여기에 있다고 볼 수 있다. 특히 향후 농업경영의 주체가 되어야 할 專業農을 육성하기 위해서는 規模 擴大가 불가피하며, 경영 규모의 外延的 擴大를 위해서는 농가의 양극 분화를 촉진시켜 전업농을 지향하는 농가에게 농지를 집중시켜야 한다. 그 과정이 농지유동화이다.

그러나 농가를 대상으로 하는 정책, 특히 농가를 선택적으로 육성하는 특정한 농가가 나아갈 방향을 제시하고 유도하는 것은 매우 어려운 일이다. 농가 육성 정책이 비단 오늘날에만 거론되는 것은 아니지만 구조 개선에는 選別的 農家育成이 전제되어 있기 때문이다.

구조 정책이 농정의 방향으로 등장한 것은 제2차 세계대전이 종료된 1950년대 이후의 유럽 농정, 그 중에서도 프랑스 및 서독에서 찾아볼 수 있으나, 유럽에서 시작된 구조 정책은 궁극적으로 農家를 選別하여 經營規模의 擴大를 도모하는 정책을 의미하였다. 따라서 기존의 농가를 평면적으로 유지시키면서 생산성 향상과 소득 증대를 도모하는 것이라기 보다는 離農을 통한 農地流動화와 殘留 農家の 規模 擴大가 근간이

⁵ 이러한 시각은 한국농촌경제연구원에서 제시한 21세기 농정의 방향에서도 정리된다. 한국농촌경제연구원, 「21世紀를 향한 農林水産業의 葛藤과 새 挑戰」(21세기 농정 종합보고서), 1989.

되고 있다.⁶

이와 같이 농지유동화를 근간으로 하는 구조개선은 일부 농가의 탈락을 전제로 하는 동태적인 접근 방식이기 때문에 정책적으로도 종합적이고 선별적인 대응이 필요하지만, 이러한 판단에는 일차적으로 農家階層 分化의 동향이 고려되어야 한다. 정책방향의 선택이 경제 현상을 왜곡시킬 수 있기 때문이다. 결론론적인 논란이지만, 일례로 1970년대에 일본이 농업구조 개선을 추진함에 있어서 규모 확대를 위한 농업 기계화를 적극 지원하였으나, 이를 통한 생산성 향상이 오히려 兼業化, 특히 영세 규모인 第2種 兼業農의 農村 殘留를 조장하게 되었다는 지적이 있다.

한편, 서독이나 프랑스에서는 1960년대에 본격적으로 추진된 경제 성장 과정에서 非農業 部門이 많은 勞動力을 필요로 하였고, 이농 또는 은퇴 희망 농가에 대한 社會保障的 對策이 철저하게 강구되었으며, 田作爲主의 農業이므로 원래 농업의 과잉 인구가 상대적으로 많지 않았다는 이유 등이 복합적으로 작용한 결과, 구조개선 정책이 비교적 성공한 사례로 평가되고 있다.⁷ 그렇다고 일본이나 서독 및 프랑스의 경험이 우리

의 농업 구조와 일치하는 것은 아니며, 이들 국가의 농업 구조가 현재도 바람직한 상태에 있는가는 별도로 논의할 사항이다.

이들의 경험에서 주목해야 할 것은 農地流動化가 촉진되는 조건은 무엇이고, 그 농지가 專業農의 規模 擴大에 기여할 수 있는 가능성을 판단하여, 이에 적합한 정책 방향을 설정했느냐 하는 점일 것이다. 이러한 점에서 농지유동화 및 농가 분화의 전망을 제시하기 위한 판단 기준과 가능성은 대체로 다음과 같은 세가지 측면에서 정리할 수 있다.

첫째는 農業 人口의 減少와 殘留 農家の 性格이다. 즉, 농가의 감소는 영세 규모의 고령농가 계층이 중심이 될 것이며, 이들의 보유 농지가 규모를 확대하려는 전업 농가에서 집중적으로 이용되기 위한 농지유동의 조건이 성숙될 것이라는 점이다. 전업농일수록 규모 경제를 실현하여 農地購入 能力이나 賃借料 支拂 能力이 강하다고 하는 판단이다.

둘째는 技術進步의 측면으로서, 농업 생산의 효율성을 향상시키는 기술 개발 및 영농의 기계화·시설화 추세는 고령농가 보다는 청장년 농업 취업자에게 유리한 것이 일반적이다. 또한 이러한 농가의 기술 혁신은 계속적인 규모 확대의 동기로 작용하여 농지를 집적할 수 있을 것이며, 점차적으로 규모가 큰 先進的 經營體와 그렇지 못한 現狀維持 農家로의 분화가 이루어질 것이라는 판단이다.

세째는 위와 같은 과정을 통하여 장기적으로는 經營能力이 우수한 전업농 중심의 人力 構造로 재편될 것이라는 판단이다. 구

⁶ 어틀 플랜(Ertl Plan, 1970년)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 농산물시장이 제한되어 있다는 것을 고려할 때, 먼저 농업 종사자 수의 대폭적인 삭감에 의해서 가능하다'라는 기본적인 자세를 명확히 하였다.

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.

⁷ 자세한 것은 김정호·김홍배, 「전업농 육성과 영농조직 활성화 방안」, 한국농촌경제연구원, 1990. 12, pp.5~19.

조 개편의 초기에는, 농가 인구의 감소와 고령화가 진행되는 동시에 농업 노동력의 타산업 유출로 인하여 농업 취업자의 부족이 예상되지만, 장기적으로는 농지유동화 및 기술 혁신에 의한 就農 條件이 정비됨에 따라서 청년층의 농업 후계 인력이 신규로 참여할 수 있는 동기가 유발될 가능성이 있다는 점이다.

위와 같은 가능성은 농업 구조 정책의 영역, 즉 토지 정책, 노동력 정책, 자본 관련 정책, 경영 정책 등의 전반에 걸쳐 정책적인 접근을 필요로 한다. 이러한 계층 분화의 전망과 가능성이 경제 현상의 자연 추세를 전체로 한 것은 아니기 때문이다.

그렇다면 우리의 농업 구조 변화, 특히 농지유동화의 농가 분화는 어떠한 성격과 특징을 가지고 있는가. 그 동향과 전망에 대하여 다음 장에서 고찰하기로 한다.

Ⅲ. 農地流動化 및 農家分化의 動向

1. 農地流動化의 動向

농지유동화의 동향을 파악하는 데는 농지유동의 수단과 유동량, 그리고 농지유동의 방향과 효과 등이 일반적인 지표로 이용된다. 여기서 농지유동의 수단은 賣買와 賃貸 借로 나누어지지만, 최근에는 經營受委託을 포함시키기도 한다. 그러나 중요한 것은 농지유동화가 경영 주체의 規模 擴大에 어떻게 작용하느냐 하는 것이며, 이러한 판단은 농지유동화를 농업구조 개선으로 연계시키기 위한 정책 결정에 중요한 역할을 하게 된다.

한편, 농지유동은 개별농가 단위로 다양하게 이루어지는 것이 현실이기 때문에, 그 동향을 정확히 파악하기란 쉬운 일이 아니다. 특히 우리 나라에는 아직 農地流動에 관한 統計가 미비한 실정이므로 유사한 자료를 이용할 수밖에 없다. 그 중에서도 가장 보편적으로 이용되는 것이 전체 농가호수를 경지 규모별로 분할한 規模階層別 農家分布(농림수산 기본통계)와 그 계층의 보유 농지를 수단별로 구분할 수 있는 규모계층별 土地保有 現況(농가경제 조사결과)이다. 이들 자료는 비록 年度別 時系列이라는 한계는 있지만, 매년의 농지유동 결과를 종합하여 나타낸 것으로 볼 수 있다.

〈표 1〉은 농지개혁 당시인 1951년부터 현재까지 경영규모 계층별로 농가 구성이 변화한 것을 요약한 것이다. 여기서 계층별 농가 분포는 총농가수를 규모 계층별로 분할한 것이므로 결과적으로는 총농가수의 내역 표시에 해당한다. 또한 전체 농지면적은 제한되어 있으므로 총경지면적의 규모계층별 분포 상태를 나타낸다.

이러한 계층별 농가 분포는 총농가수의 변동과 밀접한 관계를 가지며, 총농가수의 증가 또는 감소에 따라서 농가의 구성비가 달라진다. 이것이 소위 ‘농민층 분해론’의 출발점이 되는 規模別 階層分化이다.

〈표 1〉에서 그동안의 경지규모별 농가계층 분화의 동향은 대략 다음과 같은 3단계의 시기로 구분할 수 있다.

제1기는 총농가수가 증가한 1967년까지의 기간이다. 이 기간의 특징은 0.1ha 미만층과 3ha 이상층의 농가수가 중간 계층의 농가에 비하여 상대적으로 현저하게 증가했

표 1 경지규모별 농가계층 분화의 동향

단위:천호(%)

구분	연도	총농가	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0	3.0ha이상
호수·구성비	1951	2,184 (100.0)	933 (42.7)	782 (35.8)	246 (11.3)	127 (5.8)	93 (4.3)	3 (0.1)
	1967	2,587 (100.0)	919 (35.5)	829 (32.0)	446 (17.2)	219 (8.5)	135 (5.2)	39 (1.5)
	1983	1,948 (100.0)	571 (29.3)	719 (36.9)	392 (20.1)	160 (8.2)	84 (4.3)	23 (1.2)
	1989	1,744 (100.0)	482 (27.6)	594 (34.1)	369 (21.2)	168 (9.6)	101 (5.8)	29 (1.7)
연평균증감률	51/67	25.2 (1.1)	△0.9 (△0.1)	2.9 (0.4)	12.5 (3.8)	5.8 (3.5)	2.6 (2.4)	2.3 (17.4)
	67/83	△39.9 (△1.8)	△21.8 (△2.9)	△6.9 (△0.9)	△3.4 (△0.8)	△3.7 (△1.9)	△3.2 (2.9)	△1.0 (△3.1)
	83/89	△34.0 (△1.8)	△14.8 (△2.8)	△20.8 (△5.2)	△3.8 (△1.0)	1.3 (0.8)	2.8 (3.1)	1.0 (3.2)

자료: 농림수산기본통계

다는 점에서 兩極分化 段階의 성격을 갖는다.

제2기는 1967년 이후 총농가수가 계속 감소하는 시기이며, 특히 3ha 이상 대농층이 감소하다가 증가 추세로 반전된 1983년까지의 기간이다. 이 기간은 0.5~1.5ha 계층이 비대한 中農標準化의 경향을 나타내는 시기이다.

제3기는 1983년 이후로서 대체로 1.5ha를 분기점으로 하여 상층농이 증가하기 시작하는 兩極分化 段階이다.⁸

위의 규모별 계층 분화의 추이에서 주목해야 할 점은 分化分岐點 規模의 인상 추세이다. 더욱이 이러한 분화 분기점은 대체로

농업 소득의 가계비 충족 규모와 일치하고 있다. 즉, 1960년대에는 1.0ha 정도에서 농업소득으로 가계비가 충족되었으나, 70년대에는 1.0~1.5ha, 80년대에는 1.5~2.0ha, 그리고 1990년부터는 2.0ha 이상의 계층으로 계속 상승하고 있는 것이다. 따라서 이러한 추세로 볼 때, 향후에도 분화 분기점은 계속 상향 이동될 전망이다을 예견할 수 있다.

한편, 이러한 계층 분화 과정에서 經營規模 擴大의 手段을 나타낸 것이 <표 2>와 <표 3>이다. <표 2>는 평균 농가의 규모 확대 동향을 정리한 것으로, 호당 경영 면적이 1951년의 0.5ha에서 1960년대에는 0.86ha로 줄었다가 다시 증가하여 1990년 현재 1.2ha에 이르고 있음을 보여 주고 있다.

이는 전체 경영면적을 총농가수로 나눈 의미이므로, 총농가수의 증감 추세를 그대로 반영하는 것이다. 그러나 규모 확대를

⁸ 이러한 계층구조 변동의 이론적 배경에 대해서는 金聖昊外, 「農地制度 및 農地保全에 관한 調査研究」, 한국농촌경제연구원, 1984, pp.120~129를 참조할 수 있다.

표 2 경지규모 확대의 추이와 임대차의 비중

연도	호 당			총농가수 천호	임차농가율 %
	경영면적 ha	소유면적 ha	임차지율 %		
1951	0.90	0.83	8.1	2,184	19.3
1960	0.86	0.74	13.5	2,349	26.4
1965	0.90	0.75	16.4	2,507	30.5
1970	0.93	0.77	17.6	2,443	33.5
1975	0.94	0.81	13.7	2,285	34.4
1980	1.02	0.80	21.3	2,155	44.1
1985	1.11	0.77	30.5	1,926	63.1
1989	1.20	0.76	36.5	1,772	70.5
1990	1.20	0.75	37.4	1,767	68.5

자료: 농림수산 기본통계, 농가경제 조사결과 보고

표 3 경지규모별 임대차 비율의 추이

단위: %

연도	평균	0.5ha 미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha
1962	14.1	18.6	16.8	15.1	11.2	8.3
1965	16.4	17.8	19.7	16.2	13.4	13.8
1970	17.6	12.4	16.2	20.9	16.1	20.2
1975	13.7	14.6	15.5	15.2	13.8	8.6
1980	21.3	15.5	20.8	24.0	23.5	17.2
1985	30.5	23.5	28.9	32.3	30.7	30.9
1990	37.4	26.8	31.1	36.0	37.7	44.1

자료: 농가경제 조사결과 보고

所有地와 賃借地로 구분해 볼 때, 1975년을 전후로 하여 소유를 중심으로 한 규모 확대와 임차를 중심으로 한 규모 확대가 반전되는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉에서 經營規模別 賃借地의 比率을 보면, 호당 평균 소유규모가 확대된 1970~

75년 기간에는 특히 대농층일수록 임대차가 감소하고 소유지가 증가한 것이 주목된다. 그러나 1975년 이후 소유면적은 계속 감소하고 있으며, 오히려 대농층일수록 賃借에 의한 規模擴大의 경향을 보이고 있다. 그 이유에 대해서는 다음 절에서 다시 논의하겠지만, 1974년부터 시작된 高地價(실세지가>수익지가)의 영향이 반영되어 있다.⁹

농지 가격이 높은 상황 하에서는 매입에 의한 규모 확대보다 임차를 확대하는 것이 경제적으로 합리적인 판단일 것이다. 그러나 문제는 소유지를 축소하고 임차지를 경작 한다는 사실이다.

〈표 4〉와 〈표 5〉는 이러한 경향을 규모 계층별로 본 것으로 자작지와 임대지가 대체되는 시기가 규모에 따라서 상향 이동하고 있음을 알 수 있다. 즉, 0.5ha미만 계층에서는 1971년을 기점으로, 0.5~1.0ha에서는 1972년, 1.0~1.5ha에서는 1974년, 1.5~2.0ha에서는 1976년, 2.0ha이상에서는 1977년을 기점으로 각각 자작면적이 감소하고 있다. 이 시기는 대체로 規模別 土地純收益의 資本還元 地價(수익지가)가 실세지가에 근접한 시기와 일치한다. (〈표 13〉참조).

특히 自作地와 賃借地의 代替 傾向은 연평균 증감률에서도 알 수 있듯이 대농층일수록 오히려 가속화하는 경향을 나타내고 있다. 따라서 이러한 추세로 볼 때, 향후에도 농업의 수익성 및 농지 가격에 큰 변화가 없는 한 임대차에 의한 규모 확대의 경

⁹ 농지 임대차의 증가 이유에 대해서는 金正鎬, “農地賃借制 論爭: 그 실태와 문제점”, 「農村經濟」 10:4, 1987. 12를 참조.

표 4 경지규모 계층별 자작면적의 추이

구 분	평 균	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha이상
1970년	2,399평	865	1,841	2,905	4,306	6,018
최저피크 (년도)	2,531평 (73)	867 (71)	2,028 (72)	3,111 (74)	4,498 (76)	7,123 (77)
1989년	2,308평	679	1,537	2,371	3,366	4,739
감소면적(70/89)	-358평	-188	-491	-740	-1,132	-2,384
년감소율	-0.65%	-0.88	-0.70	-0.63	-1.94	-2.79

자료: <표 3>과 동일

표 5 경지규모 계층별 임차면적의 추이

구 분	평 균	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0ha이상
1970년	506평	132	363	672	765	1,573
최저피크 (년도)	358평 (74)	109 (72)	306 (74)	508 (74)	617 (75)	546 (75)
1989년	1,321평	262	735	1,372	1,804	3,339
증가면적(70/89)	963평	153	429	864	1,187	2,793
년증가율	17.9%	1.26	9.35	11.34	13.74	36.5

자료: 표 4 와 동일

향은 필연적일 것으로 생각된다.

이상에서 농지개혁 이후의 농지유동화의 동향을 살펴보았다. 원래 영세한 농지 규모를 특징으로 하는 우리나라의 농업경영 구조는 농지개혁을 통하여 경작농지를 자작지화하면서도 1967년까지는 농가호수의 증가로 인하여 경영규모의 零細化를 심화시켰다. 그 후 농가호수의 감소에 따라서 평균 경지 규모가 확대되고, 규모 계층별로 농가가 분화되면서 분화 분기점의 상향 이동 내지는 양극 분화를 진전시키고 있는 것이 오늘날의 현실이다.

그러나 한편, 1970년대 중반부터 농지 가

격이 급등하기 시작하여 농지가 생산요소로서 보다는 자산적 가치를 가지게 되었으며, 게다가 이농·상속으로 인한 非農民의 農地所有가 가속화하여 전체 농지에서 차지하는 임대지의 비중이 높아지고 있기 때문에, 농지유동화의 수단이 임대차 중심으로 편향되는 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 경영규모 확대의 수단으로 자작지를 확대하는 것이 산업적인 능률면이나 개별경영의 안정적인 발전을 위해서도 바람직한 방향이지만, 최근의 농지유동화는 오히려 임대차를 선호하는 경향으로 진전되고 있는 것이다.

2. 農家分化的 動向

앞절에서 농지유동화의 동향을 살펴보았으나, 그동안 농가호수의 감소 속도에 비하여 경지규모의 확대 및 대농층의 증가 속도는 미미한 수준에 있다. 즉, 농가호수가 피크에 달했던 1967년의 농가호수에 비하여 1990년 현재는 약 67% 수준이지만, 그동안의 호당 평균 경지규모는 0.3ha가 증가한 것에 불과하고, 그 당시에 비하여 대농층은 수적으로 오히려 감소하였다. <표 1>에서도 지적하였듯이 3.0ha 이상의 농가수는 1967년 이후 1983년까지 감소하고 있으며, 상층농이 증가하여 兩極分化的 경향이 보이기 시작한 것이 1984년부터이다.

이렇게 경지규모별로 농가의 분화가 느리게 진행되고 있으나, 이러한 농가 분화의 동향은 경영 구조를 나타내는 몇 가지 지표에서 볼 때도 대체로 같은 경향이 있다.

먼저, 소득 구조를 나타내는 專兼業別 分布를 보면, 농가소득에서 차지하는 농외소득의 비중이 높아지고는 있지만, 총농가수의 약 7~8할이 전업농가로 유지되고 있으며 경영규모별로는 커다란 차이가 없다. 1989년 통계에 의하면 총농가수 177만호 중 전업농가는 133만호이고, 전업농의 규모 계층별 점유율은 0.5ha미만층에서 48%, 0.5~1.0ha층에서 57%, 1.0~1.5ha층에서 61%, 1.5~2.0ha층에서 63%, 2.0~3.0ha층에서 63%, 3ha이상층에서 65% 등으로 대체로 평준화되어 있다.

또한 부문조직의 분화에서도 專門經營으로의 분화가 미약하다. 자료의 제약으로 1985년의 영농형태 조사결과를 이용할 수

밖에 없으나 (1985년 간이농업센서스), 전업농가로서 전문경영인 농가수는 답작 약 34만호, 전작 약8만호, 과수 약2만호, 축산 약 3만호 등에 불과하다. 한마디로 零細小農的 性格이 그대로 유지되고 있다고 할 수 있다.

그러나 농가 분화의 동향에서 주시해야 할 점은 이러한 추세가 계속될 것인가 하는 문제로, 이는 농업 취업자의 수와 그 분포에 따른 農業勞動力 構造와 직결된다. 또한 이들의 가구 구성이 중요하다. 농가의 감소는 곧 농업취업자 세대가 소멸한 결과이기 때문이다. 따라서 그동안의 노동력 구조의 변화를 볼 때에 農業就業者的 絶對的 減少와 高齡者 中心의 人力構造가 가속화하고 있으나, 이를 어느 단계까지 지속시킬 것인가의 판단은 농업구조 전체(경영구조의 4가지 국면)를 좌우하는 것이기도 하다.

<표 6>은 농업취업자 및 경영주의 연령

표 6 농업취업자와 경영주의 연령 분포, 1989

단위:천명, 천호, (%)

연령계층	농업취업자수	농업경영자수
25세미만	101(3.0)	5(0.3)
25~29	156(4.8)	30(1.7)
30~34	245(7.5)	88(5.0)
35~39	262(8.0)	118(6.7)
40~44	311(8.5)	162(9.1)
45~49	418(12.8)	218(12.3)
50~54	571(17.4)	301(17.0)
55~59	470(14.3)	295(16.7)
60세이상	743(22.7)	553(31.2)
계	3,276(100.0)	1,771(100.0)

자료 : 농림수산기본통계

표 7 경지규모별 경영주의 연령 분포

단위: %, 호

규모계층	30세미만	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상	계
0.5ha미만	1.8 (0.5)	12.5 (3.4)	16.1 (4.4)	27.4 (7.5)	42.3 (11.6)	(100.0) (27.5)
0.5~1.0	1.3 (0.4)	10.5 (3.1)	17.8 (5.2)	33.5 (9.0)	37.0 (10.9)	(100.0) (29.5)
1.0~1.5	0.9 (0.2)	11.0 (2.3)	20.4 (4.2)	38.6 (8.0)	29.1 (6.0)	(100.0) (20.7)
1.5~2.0	1.2 (0.1)	10.3 (1.1)	22.8 (2.5)	42.9 (4.7)	22.8 (2.5)	(100.0) (10.9)
2.0 이상	1.2 (0.1)	14.2 (1.6)	26.0 (3.0)	40.3 (4.6)	18.4 (2.1)	(100.0) (11.4)
계	195 (1.3)	1,724 (11.5)	2,893 (19.3)	5,187 (34.7)	4,958 (33.2)	14,957 (100.0)

주: ()내는 전체농가에 대한 비율
 자료: KREI, 농가경제조사 대상부락 전수조사 결과(1991. 5)

표 8 가구구성별 경영주의 연령 분포

단위: %, 호

가구구성	30세 미만	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상	계
단 독	1.3 (0.1)	2.2 (0.1)	4.4 (0.2)	25.9 (1.4)	66.1 (3.6)	100.0 (5.4)
1 세 대	0.6 (0.1)	1.1 (0.2)	3.1 (0.6)	30.3 (5.5)	64.8 (11.3)	(100.0) (17.7)
2 세 대	1.5 (0.8)	13.6 (7.0)	35.2 (13.1)	39.3 (20.3)	20.2 (10.5)	100.0 (51.6)
3 세 대	1.2 (0.3)	18.4 (4.1)	24.2 (5.4)	29.3 (6.6)	26.9 (6.0)	100.0 (22.3)
기 타	4.5 (0.1)	16.4 (0.3)	11.5 (0.2)	30.5 (0.5)	36.8 (0.7)	100.0 (1.8)
계	200 (1.3)	1,779 (11.7)	2,952 (18.5)	5,241 (34.6)	4,991 (32.9)	15,163 (100.0)

주: ()내는 전체농가에 대한 비율
 자료: <표 7>과 동일.

분포를 정리한 것으로, 1989년 현재 50대가 농업 취업자의 최빈층을 이루고 있으며, 50세 이상의 연령 계층이 55%를 점유하고 있다. 또한 농업경영주는 50세 이상이 65%이고, 60세 이상은 31%로서 경영주의 고령화가 계속되고 있음을 나타내고 있다.

농가의 고령화는 차후 은퇴를 통한 후계 세대로의 경영 이양을 수반하므로 농지유동

량을 증가시키는 요인이 된다. 그러나 최근의 추세는 앞으로 농업경영을 담당할 주체가 불확실할 정도로 고령화되고 있으며, 후계자가 없는 가구 구성으로 농가자체가 분해되고 있다. 경영의 후계 세대가 취약하여 家族經營의 空洞化를 초래할 우려까지 제기된다.

<표 7> 및 <표 8>은 이러한 노동력 구조

를 구체적으로 파악하기 위하여 농림수산부 농가경제 조사가 대상으로 하고 있는 310개 부락의 농가를 전수 조사한 결과이다.

〈표 7〉에서 50세 미만의 청장년 경영주는 전체의 32%로서 경영주의 고령화 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이 표에서 흥미로운 것은 고령농가가 비교적 소농계층에 많이 분포한다는 사실이다. 즉, 1.0ha 미만의 계층에서 가장 높은 빈도를 차지하는 연령 계층은 60세 이상이며, 1.0ha 이상 계층에서는 50대가 최빈수를 나타내고 있다.

물론 대농층에서는 청장년의 후계자를 확보하는 것이 앞으로의 커다란 과제이지만, 향후 수년내에 농업경영에서 은퇴하는 농가

가 상당수에 이를 것으로 전망된다.

이러한 전망은 〈표 8〉에서 농가의 가구 구성을 보면 더욱 명확하다. 현재 농가를 구성하고 있는 세대는 2세대 가구가 중심이며 (전체농가의 51.6%), 3세대 가구는 분해하여 1세대의 고령농가로 전락할 정도로 가구 구성이 취약하다. 우리 나라의 전통적인 농가 구성이라고 할 수 있는 3세대 가구는 농업경영의 유지를 위해서 가장 안정적인 형태이지만, 3세대 경영주의 연령층이 자체 상승하고 2세대로부터의 이행 전망이 약하기 때문에, 3세대 가구도 향후 급속히 붕괴될 것으로 보인다.

따라서 적극적인 후계 인력의 확보 대책

표 9 현재의 기간농가 추정

단위:호 %

경영주연령	총농가호수	A 형	B 형	C 형
20세미만	2	1	—	—
20~24	21	16	3	2
25~29	177	121	51	13
30~34	687	541	225	76
35~39	1,092	859	399	123
40~44	1,280	988	500	162
45~49	1,672	1,267	650	186
(소 계)	4,931	3,793(76.9)	1,828(37.1)	562(11.4)
50~54	2,543	1,847	987	272
55~59	2,698	1,868	990	241
60세이상	4,991	558	276	84
(소 계)	10,232	4,273(41.8)	2,253(22.0)	602(5.9)
계	15,163(100.0)	8,066(53.2)	4,081(26.9)	1,164(7.7)

주: () 내는 전체농가에 대한비율

- 1) A형 농가: ① 여성경영주 1,999(13.2%) 제외, ② 경영주의 연령 60세 미만인 농가와 60세 이상인 농가 중 경영주를 제외한 30~40대의 남자 가구원이 있는 농가, ③ 농가유형이 1대·2세대·3세대인 경우, ④ 현재의 경영규모 유지 및 확대 의향 농가
- 2) B형 농가: 위의 4개항 중 경지규모가 1.0ha 이상인 농가
- 3) C형 농가: 위의 4개항 중 경지규모가 1.5ha 이상인 농가

자료: 표 8 과 동일

이 수반되지 않으면 농업경영의 파산이라는 새로운 위기가 도래할 우려도 예상할 수 있다. 이런 점에서 家族經營이 유지되고 발전하기 위한 기본적인 조건을 갖추고 있는 농가가 어느 정도인가를 추정하고, 이를 지원하는 방안의 마련이 시급한 과제이다. 앞으로 농업경영의 주체로서 필요한 조건은, 어느 정도의 營農資産, 즉 토지, 건물, 농기계 및 시설, 대동물 또는 대식물 등을 보유하고 있으며, 基幹農業 從事者가 영농에 참여하고 있고, 앞으로도 계속적인 영농 의향과 발전 의지가 있는 농가로 요약할 수 있다. 이러한 조건의 농가를 추정해 본 것이 <표 9>이다.

이 표에서 영농자산의 보유 정도를 고려하지 않고 노동력 구성과 영농 의향으로만 볼 때의 기간농가(A형)는 전체농가의 53%에 달하고 있다. 그러나 어느 정도 영농규모를 갖추고 있는 농가를 보면, 1.0ha 이상에서는 27%, 1.5ha 이상에서는 8% 정도에 불과하다. 물론 경지규모가 농업경영의 발전에 반드시 제약 요소라고는 할 수 없지만, 오늘날과 같이 농지 구입이 어려운 상황에서는 어느 정도의 농지는 소유하는 것이 농업의 확대 재생산을 피하는데 유리할 것으로 판단된다.

이런 점에서 영농 자산과 기간 노동력의 보유 정도는 농업경영 주체의 확립에 중요한 지표가 될 것이다.

IV. 規模擴大의 展望과 可能性

1. 向後의 農地流動量 豫測

앞 장에서 최근의 농지유동화 및 농가 분화의 동향을 파악하였듯이, 공급 측면에서의 농지유동량은 이탈농가의 증가와 고령화에 따라서 가속적으로 확대될 것이 예상된다. 그동안의 농가호수 감소의 추세로 볼 때, 특히 중간계층의 분해가 빠르게 진행될 것이 예상된다.

<표 10>은 2001년까지의 농가호수 감소량을 추정한 몇가지 결과를 정리한 것이다.

<표 10>의 결과는 추정 방법에 따라 상당한 차이가 있지만, 그동안의 추세를 반영한 결과로는 2001년까지 약35만호 전후의 감소가 예상되며, UR 농산물 협상이 타결되어 농업보조가 삭감되는 경우에는 약 70만호 수준까지 농가수 감소가 빠르게 진행될 전망이다. 또한 이러한 가정 하에서 예상되는 농지유동량은 2001년까지 총 30~50만ha에 이를 전망이다.

문제는 이러한 농지유동이 어떠한 방향으로 진행될 것이냐 하는 판단이다. 일반적으로, 農地流動化를 制約하는 요인으로 規模經濟의 地理的 限界와 農地保有 意慾이 지적되고 있으나, 이러한 경향은 지역 및 농

표 10 2001년까지의 농가 감소량 추정 결과

구 분	추정호수	1990대비감소	연평균감소율
7차 5개년계획 시안(TE40%가정) 1)	1,028천호	739천호	△3.8%
농가규모계층별 감소속도 추계 2)	1,446	321	△1.7
농업경영주 연령분포에 의한 추계 3)	1,395	372	△2.0

주 : 1) 코호트 조성법에 의한 추계로 UR 이후의 TE40%를 가정한 추정, 2) 경지규모 계층별 변곡점 이후의 감소율에 의한 추정, 3) 1990년 기준 경영주 연령분포에 의한 추정

표 11 영농중단 농가수 및 농지처분 의향 조사결과

단위 : 호, %

경영주 연령	영농중단 농가수 추정			농지처분 계획	
	합계	90~95년	95~2000년	매각비율	임대비율
30세미만	—	—	—	70.7	29.3
30~39	109	91	18	69.5	30.5
40~49	793	167	626	61.0	39.0
50~59	760	429	331	59.1	40.9
60세이상	3,197	1,435	1,762	39.1	60.9
계	4,859 (32.0)	2,122 (14.0)	2,737 (18.1)	49.6	50.4

주 : ()안은 전농가에 대한 비율

자료 : <표 8>과 동일.

표 12 농지유동량 추정

단위 : ha(%)

연도구분	유동량	매각	임대
1990~1995	1,204 (9.5)	551 (4.3)	653 (5.2)
1995~2000	1,523 (12.0)	701 (5.5)	822 (6.5)
계	2,727 (21.6)	1,252 (9.9)	1,476 (11.7)

주 : ()안은 전체농지에 대한 비율

자료 : <표 8>과 동일

가의 여건에 따라서 다양하게 나타날 것이다. 따라서 농지유동화에 의하여 經營規模를 확대할 수 있는 범위는 일정한 지역내, 다시 말해서, 통상적으로 通作距離의 범위내에 한정될 것이다. 또한 지역의 사회경제적 상황에 따라서 농가의 농지보유 행태가 크게 다르지만, 대체로 지가 상승의 기대가 있고 勞動力市場이 전개된 도시근교에서는 賃賃를 선호하는데 비하여, 그렇지 못한 산촌지역일수록 賣却을 선호하는 경향에 있다.

이러한 경향을 전제로 하여 향후 이탈농이 예상되는 농가를 대상으로 농지처분의 향을 감안한 2001년까지의 農地流動量을 추정한 결과를 <표 11>과 <표 12>에 정리하였다. 이 표에서는 영세 고령농가일수록 농지에 대한 강한 집착을 가지고 있으며, 매각 보다는 賃賃를 선호하는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 경제시대별로 추정한 농지유동량에는 지대에 따라서 상당한 차이가 있었으나, 여기에는 결과 제시를 생략하였다.

전체적으로 볼 때, 2001년까지는 조사대상 전체 농가(15,163호)의 32%가 영농을 중단함에 따라서 전체 농지(12,612ha)의 21.6%가 유동되고, 이는 매각 9.9%와 임대 11.7%의 비율로 나타났다. 이를 기초로 하여 현재의 전국 총경지면적으로 확대 적용해 보면, 약 45만ha 정도의 농지가 향후 10년간 매각 또는 임대될 것으로 예상할 수 있다.

2. 農地流動化의 經濟的 條件

앞의 분석에서도 향후 농지유동량이 크게 증가할 것으로 전망되고 있으나, 농지유동화의 과제는 이러한 농지를 상층농에게 집적시키는 것이다. 이런 점에서 최근에 농업의 기술 진보, 특히 기계화의 진전에 따라서 規模 階層間의 生産力 隔差가 확대되고 대규모 경영의 유리성이 나타나고 있으며, 제도적인 조건도 정비되어 농지유동화를 실현할 수 있는 가능성이 점차 높아지고 있는 것은 바람직한 일이다.

그러나 이미 농지유동화의 동향에서도 살펴 보았듯이, 최근의 규모 확대는 주로 賃貸借에 의존하고 있으며, 더욱이 自作地를 賃借地로 대체하는 경향이 나타나고 있다.

그 이유로, 공급면에서는 농지 가격의 상승과 토지소유자의 자산적 보유 의식에 의하여 토지용역의 공급량이 감소한 것을 들 수 있다. 한편 수요면에서는 收益 還元地價

(토지순수익을 이자율로 자본 환원한 가격)가 實勢地價에 미치지 못하게 되었다는 점일 것이다. 이를 농가경제조사의 쌀생산비 조사결과에서 검증해 보기로 한다.

먼저, 매매에 의한 농지유동화의 경제적 조건은 다음 식으로 나타낼 수 있다.

$$(1) \left[\begin{array}{l} \text{농지구입} \\ \text{희망농가의} \\ \text{지불가능} \\ \text{임차료} \end{array} \right] \geq \left[\begin{array}{l} \text{농지매각} \\ \text{희망농가의} \\ \text{최소요구} \\ \text{지가} \end{array} \right]$$

(1)식에서 농지구입 농가의 지불가능 지가는 수익지가에 상응하며, 농지매각 농가의 요구 지가는 실세지가에 상응한다. 따라서 高地價(실세지가>수익지가)가 계속되는 가격조건에서는 (1)식이 성립할 가능성이 점점 작아지고, 매매에 의한 경영규모 확대는 한계를 가질 수밖에 없다. <표 13>은 1970년 이후 논의 수익지가를 산정한 것으로, 1973년과 1985년을 전후로 하여 수익지

표 13 실세지가와 수익지가(평당기준)

연도	농지가격(A) 원	토지순수익(B) 원	이자율(C) %	수익지가 (D=B/C)원	A/D	지대의 자본 환원 이율
1970	253	43	24.0	178	1.42	9.0
1973	644	85	15.5	548	1.17	5.2
1975	1,556	176	17.0	1,041	1.49	4.9
1980	3,757	279	18.5	1,508	2.49	4.7
1985	7,318	783	10.0	7,830	0.93	5.2
1989	15,022	1,315	10.0	13,150	1.14	4.2
1990*	18,342	1,281	10.0	12,811	1.43	3.5

주 : 농지가격 : 농가경제조사 기말평가액, 단 '90년은 농협조사자료의 거래지가

토지순수익 : 조수익-비용합계-자본이자=지대+이윤

이자율 : 농협의 농기업육성자금 금리적용

자료 : 농가경제조사결과 쌀생산비 조사

가가 실제지가에 근접하고 있으나, 전반적으로 고지가 추세는 계속되고 있다. 또한 농가의 지불 임차료인 地代의 자본환원 이율은 1970년의 9% 수준에서 1990년 현재에는 3.5% 수준으로 크게 떨어져 있다.

이러한 경제적 조건 하에서 경영규모 확대는 주로 농지의 차입(임대차)에 의존할 수 밖에 없을 것이다. 여기서 문제가 되는 것은 대규모의 차지농이 성립하는 조건과, 나아가서 소규모 농가층이 적극적으로 보유 농지를 임대하는 조건은 무엇인가 하는 것이다. 앞의 예에 따라서 관계식을 정리하면, 농지임대차의 조건은 다음 식과 같이 나타낼 수 있다.

$$(2) \begin{bmatrix} \text{농지구입} \\ \text{희망농가의} \\ \text{지불가능} \\ \text{임차료} \end{bmatrix} \geq \begin{bmatrix} \text{농지임대} \\ \text{희망농가의} \\ \text{요구} \\ \text{임대료} \end{bmatrix}$$

위의 (2)식에서는 좌변의 需要 賃借料가 우변의 供給 賃貸料보다 큰 것으로 나타나 있다. 이는 이론적인 토지순수익에 근거한 임대차료를 상정하고 있기 때문이며, 지역에 따라서는 반대의 경우도 생각할 수 있을 것이다. 그러나 어떠한 장기적인 균형 조건은 (2)식과 같이 될 수밖에 없다.

특히, (2)식에서 좌변에 표시된 지불가능 임차료는 엄밀한 의미에서 限界 土地純收益으로서, 임차농이 기존 농지에 추가하는 임차 농지에서 얻을 수 있는 토지순수익이며, 다음 (3)식과 같이 나타낼 수 있다.

$$(3) \begin{bmatrix} \text{단위면적당} \\ \text{한계토지 순수익} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \text{단위면적당} \\ \text{한계조수익} \end{bmatrix} - \begin{bmatrix} \text{단위면적당} \\ \text{한계비용} \end{bmatrix}$$

그런데 (3)식의 임차지 추가에 따른 한계 토지순수익은 限界費用의 주관적인 평가 방법에 영향을 받게 되며, 더욱이 단기와 장기의 차이는 대단히 크게 나타날 것이다. 즉, 생산에 투입되는 고정비용의 범위를 어디까지 포함하느냐 하는 비용 평가의 문제이다.

대체로 개별농가가 소규모의 농지를 추가하려고 하는 경우에는, 그 농지에 직접 소요되는 직접적 물체비와 약간의 고용노동 및 유동자본 이외에는 따로 추가 비용이 발생하지 않을 것이다. 주된 생산요소인 家族 勞動과 農機械 등은 이미 기존 농지에 부담된 비용(overhead cost)이기 때문이다.

이러한 경우의 토지순수익은 단기적 평가이며, 小農經濟的 土地純收益이라고 할 수 있다. 그러나 임차에 의한 규모 확대가 진전되면 될수록 비용 평가는 경영지 전체를 생각할 수밖에 없으며, 더욱이 새로운 자본 장비를 추가할 경우에는 고정비용의 부담을 고려한 平均的 土地純收益이 산정될 것이다.

<표 14>에서 보는 바와 같이 평균 농가에서 지불가능한 임차료(토지 순수익)는 소규모 계층보다 대규모 계층에서 상대적으로 높지만, 實勢賃借料는 특히 2.0ha 이상 계층에서 낮게 나타나고 있다. 분석 자료의 제약으로 규모 계층을 더 확대할 수는 없으나, 우리 나라 농가의 임차료 산정에는 아직까지 토지순수익의 소농경제적 평가 방법이 저변에 깔려 있다고 생각된다.

이상에서 농지유동화를 위한 경제적 조건을 검토하였으나, 개별농가의 규모 확대는 결국 추가적인 농지에 의한 限界收益에 근거하여 매매 또는 임대차를 선택하게 될 것

표 14 수도작 경영규모별 토지순수익의(10a당, 1989년산)

단위 : 천원 (%)

규모계층	조수익	평균적 토지순수익	소농경제적 토지순수익	임차료(지대)	
				실질지불액	임차료율
0.5ha미만	545.8 (100.0)	352.0 (100.0)	393.8 (100.0)	185.2	33.9
0.5~1.0	564.3 (103.4)	382.1 (108.5)	420.9 (106.8)	191.9	34.0
1.0~1.5	566.5 (103.8)	393.8 (111.8)	431.5 (109.6)	190.1	33.5
1.5~2.0	563.8 (103.3)	398.9 (113.3)	435.6 (110.6)	196.9	34.9
2.0ha이상	573.5 (105.1)	421.4 (119.7)	456.6 (115.9)	189.8	33.1

주 : 평균적 토지순수익 = 조수익 - 비용합계 - 자본이자

소농경제적 토지순수익 = 조수익 - 중간재비(감가상각비 제외) - 고용노임 - 유동자본이자

자료 : <표 13>과 동일

이다. 따라서 이러한 한계수익이 어느 정도의 수준에 있는가를 검토하는 것은 농지유통화를 촉진시키기 위한 지원 정책의 수립에 중요한 과제이다.

일반적으로 농업생산을 통한 순수익(농업순수익)은 각 생산요소에 기능적으로 분배된다. 따라서 농지를 추가하여 얻어지는 수익의 증가는 노동에 귀속되는 순수익 부분과 자본에 귀속하는 순수익 부분으로 나눌 수 있으며, 그 잔여분을 토지순수익, 즉 추가 농지에 대한 한계순수익이라고 할 수 있다. 이를 앞의 (3)식과 같은 방법으로 산출해 본 것이 <표 15>이다.

<표 15>는 수도작 농가가 규모 계층별로 이동함에 따라서, 예를 들면 0.5ha 미만 계층에서 0.5~1.0ha 계층으로 이동하듯이, 추가 농지의 경작에 따른 토지순수익이 어떻게 변화하는가를 단순한 방법으로 시산해

본 결과이다. 시산 방법은 두가지로서 그 하나는 平均的 土地純收益으로, 추가 농지의 순생산액에서 추가 노동의 노력비와 자본이자를 공제한 것이며, 다른 하나는 小農經濟的 土地純收益으로, 추가 농지의 순생산액에서 고용 노력비와 유동자본 이자를 공제한 것이다. 이렇게 볼 때, 토지용역에 대한 가격 산정에 한계수익적 사고방식이 적용된다고 한다면, 전자의 방법에 의한 토지순수익은 下限에 해당하고, 후자는 上限의 수준을 나타낼 것이다.

<표 15>에서 10a당 한계토지순수익은 추가 농지의 면적에 대하여 약간의 차이는 있으나, 이를 평균하여 볼 때 하한치가 약 440천원이고 상한치가 약 503천원으로 나타나 있다. 이는 각각 평균농가의 支拂可能 賃借料에 대한 하한 및 상한이 될 것이며, 이 수치에 실세금리(예금이자)를 적용하여

표 15 한계토지순수의 시산(1989년산 수도작, 호당)

계층간 이동	추가면적 (A)	순생산액 (B)	노력비 (C)	자본이자 (D)	고용노력비 (E)	유동자본이자 (F)	10a당 한계토지순수의	
							하 한	상 한
	a	천원	천원	천원	천원	천원	천원	천원
I → II	25.0	1,316.2	202.1	33.4	39.2	17.6	432.2	503.7
II → III	28.2	1,464.3	210.3	41.9	33.1	17.4	429.8	501.3
III → IV	30.5	1,540.2	202.1	39.2	43.2	18.0	425.8	474.9
IV → V	47.5	2,572.2	218.2	57.8	30.5	21.6	483.4	530.5
I → III	53.2	2,780.4	412.4	75.3	72.3	34.9	430.9	502.5
II → IV	58.7	3,004.4	412.4	81.1	76.3	35.4	429.8	492.8
III → V	77.9	4,112.4	420.3	96.9	73.8	39.6	461.5	513.3

주 : 1) 계층 I (0.5ha 미만), II (0.5~1.0), III (1.0~1.5), IV (1.5~2.0), V (2.0ha 이상)

2) 한계토지순수의(상한) = $(AB - AC - AD) / A$

3) 한계토지순수의(하한) = $(AB - AE - AF) / A$

자료: <표 13>과 동일

자본화하면 農地價格(收益地價)의 하한 및 상한을 나타내는 것으로 볼 수 있다.

따라서 현재의 연이자율 10%라고 할 때 농지가격은 앞의 하한과 상한의 사이, 즉 평당 기준으로 하여 14,500원과 16,600원 사이에서 수급 사정에 따라 결정될 것이다. 물론 이 수치는 한계수익적 평가에 의한 시산에 불과하지만, 여기서 지적하고 싶은 것은, 이렇게 높게 토지순수의를 평가한다고 하더라도 농지가격이 높은 수준에 있다는 점이다. 농협의 1990년도 농지거래 가격 조사에 의하면 논의 전국 평균 지가는 평당 18,960원으로, 여기서 산출된 수익지가의 상한을 상회하고 있다.

이상에서 검토한 농지유동화의 경제적 조건은 향후 영농규모 확대의 방향과 관련하여 公的 機關의 역할이 재조명되어야 할 것을 시사한다. 단적으로 말해서, 농지유동화

를 통한 규모계층 분화를 위하여 겸업농가의 농지를 매입하여 전업농가에게 매도한다고 하는 경우, 매입 가격은 市價 혹은 그에 준하게 될 것이고, 농지의 매도는 低利·長期 償還方式이 될 수밖에 없다.

또한, 高地價 하에서는 실세지가와 수익지가에 커다란 차이가 있으므로, 공적 기관에서는 개별농가의 농지구입 능력을 보완해 주기 위하여 거액의 자금을 준비해야만 한다. 여기서 소요 자금의 확보는 별개의 문제로 하더라도, 자금의 지원은 어디까지나 규모 확대의 효과를 극대화할 수 있는 방향에서 실행되어야 한다는 것에는 이의가 있을 수 없다. 여기에서 자금지원의 효과는 농지유동화의 동향에 적합할 때 비로소 극대화될 수 있을 것이다.

그동안의 농지유동화의 동향에서 볼 때, 개별농가의 규모 확대는 그 속도가 완만할

뿐만 아니라, 규모 확대의 수단은 소유에서 임차로, 혹은 실질적인 경작규모를 늘릴 수 있는 작업 수탁으로 전환되고 있다. 또한 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 보인다.

따라서 농지 정책이나 유동화 사업은 임대차나 수위탁에 중점을 두는 것이 현실성을 갖는다. 다만, 이것은 단기적인 대응이며, 장기적으로는 각종 시책이나 사업은 土地用役의 供給 擴大 및 需要 創出을 활성화하는 요인으로 작용하도록 하고, 개별농가는 시장 기능을 통하여 農地 買入이 가능하도록 하는 조건을 정비해 나아가는 것이 바람직할 것이다.

V. 맺는말 : 所有上限 緩和의 意味와 効果

현재의 농지소유 상한은 농지개혁법 규정 및 대법원 판례에 의하여 3정보를 고수하는 입장이며, 제도적으로는 농지매매증명 발급시에 3정보 이상 소유자의 추가 매입을 제한하는 방법으로 운영되고 있다.

농지개혁에 의한 3정보 상한은 가족 노동력(5인가족 기준)으로 경작이 가능하고 생계를 유지할 수 있는 규모로 설정되었으나, 당시의 기록에 의하면 2정보 정도가 適正 規模(능력 규모·소득균형 규모)로써 3정보 상한은 오히려 농지개혁 이후에 달성 가능한 목표 규모였다는 주장이 강하다. 따라서 농지개혁 사업이 종료되고 1958년부

터 農地法 制定을 위한 입법 시도가 추진되었으나, 소유상한 완화에 대한 논의가 시작된 것은 1960년대 중반에 들어서면서 부터이고, 제6차 농지법안(1978년)에서는 8정보가 제시된 바 있다.

所有上限制를 검토하는 경제적인 배경은 농가의 경영규모별 계층구조의 추세를 적절히 반영하려는 것이 핵심이다. 즉 3정보 이상의 농가 계층이 나타나지도 않는데 상한을 완화한다는 것은 현실적인 의미가 없으며, 또한 3정보 이상 대농이 늘어나고 있는데 이를 제한하는 것은 제도가 경제현상을 왜곡시키는 결과를 초래하기 때문이다.

좀 더 구체적으로 우리 농가의 계층 분화 추이를 살펴보면 1951~67년의 兩極分화, 1967~83년의 中農標準化(중간층 비대), 1983년 이후의 兩極分화 등으로 시대 구분이 가능하다. 이 과정에서 3정보 이상의 농가는 1951년의 3천호에서 1968년에 41천호까지 늘었으나, 그 후 1982년까지 23천호로 줄었다가 다시 증가하기 시작하여 1990년 현재에는 29천호에 달하고 있다.

그러나 앞으로도 대농이 증가할 것인지 향방을 전망하기는 쉬운 일이 아니지만, 최근의 농업 여건은 여러 면에서 규모 확대를 필요로 하고 있다. 그 중에서도 농업소득에 의한 家計費 充足 規模가 계속 인상되고 있고(현재 2ha 이상 계층에서 가계비 충족), 농업의 기계화가 확산됨에 따라서 경작가능 규모가 증대되어, 기술적으로나 경제적으로나 營農規模 擴大의 動機로 작용하고 있다.

이렇게 되어 대농층은 수적으로도 증가하고 있는데 3정보로 소유상한을 규제하고 있기 때문에, 일부 규모 확대 농가에서는

농지의 家族別 分散所有라는 편법을 취할 수밖에 없다.

물론 제도적으로 소유상한을 완화한다고 하더라도 소유농지의 확대, 즉 매입에 의한 규모 확대가 증가할 것인가 하는 점에는 논란의 여지가 있다. 최근에 들어서 농업경영의 수지조건은 점차 악화되고 있으며, 농가의 農地購入 能力 또한 취약한 실정에 있기 때문이다. 1970년대 중반까지는 地代(토지 순수익)의 資本還元 利率이 대체로 시장금리 수준인 10%를 상회하였으나 현재는 3~4%에 불과하다.

따라서 이러한 高地價(실세지가>수익지가)인 상황에서는 買入에 의한 규모 확대보다는 賃貸借나 作業 受委託을 택하는 것이 합리적일 것이다. 농업소득만으로는 농지를 살 수 없을 뿐더러, 그만큼 자금이라면 보다 수익성이 높은 농기계나 시설 등에 투자하는 편이 훨씬 효율적인 의사 결정이 될 수도 있다.

최근 지가의 급등으로 농지가 생산 소요소로서보다는 資產的 價値를 중시하는 경향이 보편화되어 소유권 이전을 통한 농지유통화가 부진한 것이 사실이다. 게다가 위장 매입 등 투기꾼까지 개입되고 있으니 농가로서는 소유 농지를 명의변경하고 그 농지를 빌려서 영농하는 것이 유리하게까지 되었다. 최근 농가경제조사에 의하면 대농층의 규모 확대는 주로 임대차에 의존하고 있으며, 그 결과 경영지 중의 소유지 비중은 1980년의 89%에서 1989년말에는 61%로 크게 떨어져 있다. 이러한 추세를 전망하는 전문가들은 앞으로 10년 후에는 임대농지 비율이 5할을 넘을 것이라고 우려를 나타

내기도 한다.

매입이나 임대차나 혹은 작업 수위탁이나 경영규모를 확대할 수 있는 수단이며, 이러한 수단의 선택은 어디까지나 경영주체가 결정할 사항이다. 그러나 여기서 집고 넘어가야 할 것은 소유 규모에 의하여 경영 규모를 확대하는 방법이 產業的인 能率面이나 個別經營의 安定的인 發展을 위하여 가장 바람직하다는 점이다. 일례로 토지이용형 농업에서 규모 확대가 임대차 위주로 진행되게 되면 과중한 임차료 부담이 경영 발전의 제약이 되는 경우를 많이 발견할 수 있다. 또한 기업경영에서 자기자본을 축적하여 경영 안정을 추구하듯이, 전업농이 안정적으로 발전하기 위해서는 어느 정도의 소유 규모가 확대되어야 한다.

이를 제도적으로 보장하기 위해서는 所有 上限의 緩和와 함께 관련된 농지소유 제도가 정비되어야 하며, 개별농가가 지속적으로 소유지를 확대할 수 있도록 농지구입 능력을 보완해 주어야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 김동희, '한국의 소농 문제; 현실과 문제', 최호진 박사 화갑기념 논문집, 1974.
- 김성호외, 농지소유와 농지보전에 관한 조사연구, 한국농촌경제연구원, 1984.
- , 농지개혁사연구, 한국농촌경제연구원, 1990.
- 김정호, '농지임대차제 논쟁: 그 실태와 문제점', 농촌경제, 10:4, 1987.12.
- 김정호·김홍배, 전업농 육성과 영농조직 활성화 방안, 연구보고 212, 한국농촌경제

- 연구원, 1990.12.
- 김준보, '기업농과 협업농의 생산성 평가—농업 구조개선에 불임', 농업경제연구, 1962. 12.
- 문팔용, '농업구조조정의 정책과제', 농업정책연구, 10:1, 1983.12.
- 유병서, '농지유동화와 규모확대의 방향', 농업 구조의 현실과 조정정책(한국농업경제학회 창립 25주년 기념 논문집), 1984. 7.
- 이정환, '대농의 상대적 감소 원인과 대농층의 형성 전망', 농촌경제, 6:4, 1983.12.
- , '중소농의 상대적 증가 원인과 농지유동화 전략', 농촌경제, 6:3, 1983.9.
- 주봉규, 현대토지경제론, 박영사, 1988.
- 주종환, '농업구조정책의 방향 모색', 농업경제연구, 24, 1983.12.
- 최양부, '한국에 있어서의 농업구조의 변화와 구조정책의 새로운 구상', 농업구조의 현실과 조정정책(한국농업경제학회 창립 25주년 기념 논문집), 1984.7.
- 허신행, '농업의 발전단계와 구조정책', 농촌경제, 3:2, 1980.6.
- 농협조사부, '자립경영농의 육성방안', 농협조사 월보, 1980.9.
- 한국농촌경제연구원, 21세기를 향한 농림수산 경제의 갈등과 새 도전, 1989.5.