

연구 노트

限界農地의理論的考察

金正鎬* 權宅晉**

I. 머리말

II. 限界地의 概念

III. 限界地의 決定要因

IV. 理論的 限界地와 現實的 限界地

V. 限界農地와 優良農地

VI. 맷는말

I. 머리말

최근, 경지의 유휴화가 증가하면서 한계농지에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 주지하는 바와 같이, 그동안의 경제 성장 과정에서 비롯된 농업 노동력의 취약에 기인하여 耕地의 粗放的 利用이 보편화된 것은 익히 알려진 사실이다. 그 결과로 경지 이용률이 매년 하락하고 있으며, 여기에 하나 더한다면, 농업 수지의 악화 및 농가의 영농 의욕 감퇴에 따라서 불성실 경작 내지는 경작 포기의 사태가 발생하고 있음이 지적된다.

이러한 휴경지 증가와 더불어 경지 이용을 둘러싼 또 다른 변화의 하나는 농지의 이용 형태가 다양화하고 있다는 점이다. 이미 정책적으로도 농지의 경작 목적 이용을 고집하지 않고 있으며, 농가에서도 식량작물 대신에 각종 소득작목을 도입하고 있다. 논농사의 한계지가 오히려 고소득 작목에 이용되는 추세이다. 더욱이 농촌 현장에는, 소위 한계지일수록 고지가를 형성한다고 한다.

본래 '한계지'라는 용어는 경제학적인 개념이지만, 현실적으로 발생하는 휴경지는 전통적인 한계지 이론과 어느 정도 괴리될 것으로 사료된다. 농업 여건에 따라서 한계지 문제의 본질이 다를 것이기 때문이다. 그러나 한편, 일각에서는 이론적 틀을 간파하고 한계지를 토지 이용에 대한 열등지의 대명사처럼 일반화하려는 경향이 보인다. 따라서 실제로 경작에 이용되지 않는 '休耕地'나 '遊休農地'의 현상을 전부 限界農地의 범주로 생각하는 동시에, 이러한 한계농지가 공간적·지리적인 면적 범위를 갖는 토지 구역으로 간주하는 오류까지 놓고 있다.

* 副研究委員

** 高麗大學校 農科大學 教授

본고에서는 이러한 논의를 발전시키기 위하여 한계농지에 대한 개념을 중심으로 그 이론적 배경을 검토하고자 한다. 먼저, 논의 전개는 한계지 개념 및 종류와 내용, 한계지의 결정 요인, 이론적 한계지와 현실적 한계지, 그리고 한계농지에 대응하는 우량농지의 개념에 대하여 기존에 연구된 결과를 중심으로 고찰하고자 한다.¹

II. 限界地의 概念

1. 地代論과 限界地 理論의 背景

농업 생산의 기본적인 요소인 농지가 농업적으로, 특히 경작 목적으로 이용되기 위해서는 經濟的인 耕作限界(economic margin of cultivation)안에 입지하여야 한다. 그렇지 못하면 그 토지는 이론적으로는 경작에 이용될 수 없는 것이며, 이것이 현실적으로 다른 용도로도 이용되지 못하게 되면 결국은 유휴화하게 될 것이다.² 이러한 경제적인 경작 한계(또는 ‘耕境’이라고 칭함)가 개념적으로 파악되는 과정이 바로 地代論의 學說史이기도 하다.

이 절에서는 한계지의 개념이 도입되는 과정에서부터 한계지의 내용 및 종류에 관한 학설사적인 논쟁점을 중심으로 검토하고자 한다.³

¹ 한계지의 이론적 배경에 대한 논의의 기초는 金俊輔(1986), 加用信文(1976), 朱奉圭(1988), 十雅男(1981)을 참고하였다.

² 물론 경작 한계를 벗어난 토지가 현실적으로 유휴화되기 위해서는 농업적 측면 외에 비농업적 측면까지 고려하여야 한다. 그러나 농업적 이용의 한계지는 대체로 타목적의 토지 이용과도 그 다지 경합 관계에 있지 않는 것이 현실이다.

地代 理論에서 限界地(marginal land)의 개념이 도입되는 과정은 이론적으로는 土地 生產力의 差等이 인식되는 과정이라고도 할 수 있다. 왜냐하면 지대 발생의 근거를 토지 생산력의 차이에서 찾게 되므로, 지대 결정의 기준이 되는 장소로서 한계지를 설정하게 되었기 때문이다. 따라서 差額地代論이 성립되기 이전의 지대 이론이나 差額地代 否定論에서는 한계지라는 개념이 경제학적인 개념이 아니었다는 것은 당연한 것이다.

지대론이 성립되기 이전에는 현실적으로 나타나는 토지 생산력의 차이, 즉 동일한 양의 자본 또는 노동력을 동일한 토지에 투입하였을 때에 생산량의 차이가 발생하는 것은 경험적인 사실에 속할 뿐이었다. 또한 이러한 사실이 지대에 영향을 미친다는 것이 판명되고서도 이를 경제학적인 범주의 차액지대로 승화시키기까지는 상당한 기간이 소요되었던 것으로 사료된다.

그 배경으로, 리카아도(David Ricardo)이 전의 지대론에서는 소위 重農思想이 뿐리 깊게 자리잡고 있었다. 따라서 토지 생산력의 차이가 농업 내부의 요인에 의한 차이라기 보다는 산업적인 특성, 다시 말해서 농업에 대해서만 자연의 힘이 작용하는 것으로 간주하여 농업 생산이 타산업에 비하여

³ 지대론에 입각한 한계지의 개념적인 논쟁에 대해서는 加用信文, 前揭書, II章 및 朱奉圭, 前揭書, 第5章 第4節을 참고할 수 있다. 한편, 토지의 특수성에 의하여 오늘날까지 지대에 관한 엇갈린 견해가 이어지고 있는 것이 사실이다. 예를 들면 일반 경제학에서 말하는 經濟地代(economic rent)도 그 중의 하나이다. 지대 이론의 발전 과정에 대해서는 李正典(1988), 第4章 ~第8章을 참고할 수 있다.

우월하다는 것을 나타내기 위한 근거로 이용되었다. 또한 당시에는 地代의 發生 原因으로서 농업에 대한 자연의 혜택만을 설명하고, 보편적인 수확량 보다 많이 생산하는 토지에 대해서는 일반적인 剩餘 生產物의 범주로 밖에는 설명하려고 하지 않았다.⁴

그러나 이러한 사고 방식은 차액지대 (differential rent)의 인식이 확산되면서 무너지기 시작하였다. 그리고 지대 발생의 직접적인 원인으로 토지 생산력 그 자체, 즉 絶對的 生產力 보다는 토지의 相對的 生產力에 더 관심을 가지게 되었다. 이러한 점에서 토지의 절대적 생산력에 중점을 두는 맬더스(T. R. Malthus)의 견해와 리카아도의 견해는 서로 대립한다고 하겠다. 따라서 맬더스 식의 차액 지대론에 있어서 한계지는 아직 토지의 일반적 범주에 속하고 있는 셈이다.

이렇게 볼 때, 차액지대론에 근거한 한계지의 이론적 기틀은 먼저 重農主義 思考方式으로부터 탈출하고, 이어서 初期의 地代論을 통하여 논란을 거듭하다가 마침내 리카아도 식의 개념으로 확립되었다고 정리할 수 있다. 이러한 개념 정립의 과정은 다음의 두 가지로 요약된다.

첫째, 지대 발생의 전제로서 收穫遞減의 法則이 정립된 점이다. 이것은 차액지대의 발생 원인으로 단지 사실적인 토지 생산력의 차이가 아니라 법칙적인 연속적 변화를 확인했다는 것을 의미한다. 다시 말해서 한계지는 지대의 下向의인 連續的 變化에 대

한 限界 概念으로 인식되어진 것이다.

두 번째는 농산물의 가치 내지는 가격 결정자로서의 한계지 개념이 확립된 점이다. 한계지는 지대를 발생시키지는 않지만, 이것이 경작되는 한에는 경작에 소요된 일체의 비용이 보상되어야만 한다. 달리 말하면, 한계지의 평균 이윤을 포함한 생산비가 가격을 결정하게 된다는 점에서, 지대 이론의 핵심이 한계지 개념과 결합하여 전개될 수 있었던 것이다.

2. 限界地의 種類와 地代序列

우리는흔히 차액지대의 발생 원인을 상대적인 토지 생산력에 두고, 한계지는 耕作 圈 내에서 가장 劣等한 土地 生產力を 나타내는 것으로 생각하고 있다. 그리고 상대적인 토지 생산력은 다시 말할 것도 없이 같은 양의 자본 및 노동력을 동일한 면적에 투입했을 때에 발생하는 수확량의 차이를 청하는 것으로서, 토지간의 비옥도 차이를 의미하는 것이 일반적이다.

그러나 地代 決定에 선행하는 農產物의 價格 決定은 앞에서 언급한 생산 조건뿐만 아니라 농산물의 판매 조건, 즉 시장으로부터의 거리에 의하여 좌우된다. 이런 점에서 차액지대론에 근거한 한계지의 개념에서도 肥沃度 地代, 位置 地代, 集約度 地代 등에 입각한 세 가지 형태의 한계지가 상정될 것이다.

이 세 가지 종류의 한계지 중에서, 집약도에 의한 한계지는 경작권 내의 모든 경지에서 나타나는 內包의인 限界, 또는 집약적 한계(intensive margin)를 의미하며, 비옥도 및 위치의 한계는 경작권 내의 최열등지로

⁴ D. Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation*, Gomers ed., 1991, p.44(小泉信三(譯), 1958).

서의 外延的 限界(extensive margin)를 결정하는 것으로 엄밀한 의미의 ‘한계지(marginal land)’를 나타낸다. 따라서 限界農地를 말할 때에도 일반적으로 外延의 限界地를 지칭하는 것으로 사용되고 있다. 현실적으로 집약적 한계지를 구체화하기는 거의 불가능에 가깝기 때문이다.⁵

그렇다면 이들의 地代 要素와 限界地 및 地代 序列과의 관계는 어떠한 것인가? 이에 관하여 다음의 두 가지 문제를 정리하고 논의를 진행시키고자 한다.

첫째는, 土地의 肥沃度와 位置라는 별개의 요소에 의하여 현실적인 한계지 및 지대 서열이 어떻게 결정되느냐 하는 것이다. 리카아도는 이것을 극히 단순하게 생각하였다. 즉, 가장 비옥하고 또한 가장 유리한 위치에 있는 토지가 가장 먼저 경작되고, 점차 비옥도 및 위치가 열등한 토지를 향하여 하향적으로 경작지가 이동된다는 것이다. 따라서 이 두 가지 요소에 의한 토지 등급은 평행적으로는 합치하게 되며, 그 최종적인 토지로서 한계지가 형성된다고 하는 생각이다.

그런데 여기서 가령 限界地를 位置에 의해서만 본다면, 경작이 진행됨에 따라서 점차 都市 近郊로부터 遠隔地로 이동하게 되는 것은 인정되지만, 이와 평행하여 비옥도에 있어서도 하향적인 경향을 갖는다는 점에 대해서는 반드시 그렇다고 할 수는 없다. 이러한 점에서 리카아도의 지대 결정론은 비현실적이라는 지적도 있다.⁶

어떻든간에 경작의 외연적 진행에 따라

서 비옥도는 상향적 경향을 가지는 경우도 생각할 수 있으므로, 지대의 위치 상의 서열은 그대로 비옥도 상의 서열과 일치하지 않는다고 할 수 있다.

둘째로, 지대 요소인 肥沃度 및 位置가 상대적으로 변화한다고 하더라도 각각의 토지에 대해서는 固定의인가 아닌가에 대하여 판단하지 않으면 안된다. 가령 그것이 고정적이라면 한계지는 일정한 耕作圈 내에서 항상 고정적이며, 다만 보다 열등한 토지가 개간됨에 따라서 다시 새로운 경작권을 형성하는 셈이 될 것이다.

먼저, 土地의 位置는 지대 요소로서는 시장으로부터의 經濟的 距離를 의미하지만, 이는 경영에 주어진 외부 여건으로서 새로운 시장의 출현이나 교통 기관의 발달에 의하여 변화하게 된다. 다시 말하면, 주로 동태적인 원인에 의하여 가변적으로 될 수 있다.

그리고, 土地의 肥沃度에 대해서 리카아도는 토양의 본원적인 특성을 토대로 불변성을 강조하고 있지만, 토지의 공간적 범위나 지세, 기상조건 등은 영속적인 것으로 본다고 하더라도 地力を 나타내는 土壤의 物理的·化學的 特性은 관개 배수나 객토 등의 인위적 수단에 의하여 변화하게 된다. 그 변동의 한계는 기술과 경제의 발전 단계에 따라서 변하게 될 것이다.

이와 같이 토지의 비옥도 및 위치 자체는 인위적으로 가변성을 가지는 동시에 동태적 변화를 수반하게 되므로, 리카아도에 의한 한계지 개념은 지대 요소의 변화가 고려되지 않는 범위에 한정될 것이다. 리카아도의

⁵ 이러한 差額地代의 3形態를 요약하면 第1形態 : 肥沃度의 差異 = 肥沃度地代, 第2形態 : 位置의 差異 = 位置地代, 第3形態 : 資本追加投入에 의한 特別利潤 = 集約度地代로 나뉘어진다.

⁶ J. C. Rodbertus, H. C. Carey, E. P. Smith 등의 견해는 리카아도와 대립되며, 일례로 경작의 순서가 열등지에서 우등지로 이동한다고 주장한다.

지대론에 대한 비판은 주로 위와 같은 시각에서 시작된 것이라고 할 수 있다.

III. 限界地의 決定 要因

1. 靜態的 要因

앞에서 고찰한 지대 요소는 한계지를 결정하고 또한 이를 이동시키는 정태적 요인이며, 이 중에서 특히 경지 이용의 구체적 차이를 발생시키는 비옥도 차이에 대하여 몇 가지 점을 검토하기로 한다.

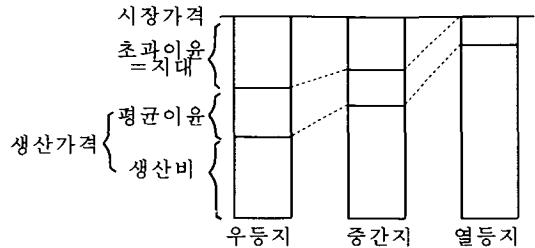
차액지대론에 대하여 후세의 학자들이 논의하는 것은 구체적인 토지 이용의 형태가 어떻게 도입되느냐 하는 것이다. 그리고 이러한 논의는 주로 경작되는 작물의 종류와 지대의 관계를 중심으로 전개되고 있다.

한마디로 말해서 土地의 肥沃度 差異는 단순하게는 物量的 差異로서 나타나지만, 이는 동일한 작물일 때에만 비교가 가능하다. 작물이 다르게 되면 그 비교가 불가능할 뿐만 아니라 비옥도의 의미도 다르게 되며, 동일한 토지라고 하더라도 어떤 작물은 적합하고 어떤 작물은 부적합할 수 있다.

따라서 작물의 종류에 따라 각각 裁培上의 土地 等級이 정해질 것이며, 각 작물마다 한계지가 존재하게 되는 것이다. 예를 들면, 〈그림 1〉에서 볼 수 있는 優等地·中間地·劣等地 등의 구분은 같은 토지에서 재배되는 작물별로도 개념적으로 파악할 수 있기 때문이다.

또한 현실적으로는 주어진 경제적 조건에 따라서 각각 다른 이용도를 가진 작물이 배치되며, 나아가서는 작물 간의 토지

그림 1 우등지와 열등지의 모식도



획득 경쟁도 발생하게 된다. 특히 우등지일수록 경쟁은 심하고, 경쟁 작물을 배척할 수 있는 상대적 유리성에 따라서 순차적으로 작물의 입지가 결정될 것이다. 따라서 작물의 종류에 따라서 한계지나 지대의 차이가 다양하게 나타나기 때문에 이를 일반화할 수 있는 기준 작물이 필요하며, 리카아도는 당시 주곡이었던 밀을 예로 들었다고 한다.

그러나 이렇게 특정한 작물로서 한계지를 규정하는데는 상당한 무리가 있을 수밖에 없다. 따라서 후세 학자들은 어떤 작물에 대해서는 지대가 발생하지 않는 한계지라고 하더라도 차선의 작물이 도입될 수 있다고 하는 이른바 代用原理(alternative use theory)를 주장한다. 즉, 한계지를 규정하는 작물의 지대에는 대체작물의 지대까지를 고려해야 한다는 것으로, 이에 대해서는 논의 전개를 생략한다.⁷

한편, 앞에서 본 作目 關係에 의한 地代序列은 그 상위의 척도인 地目 關係에서도

⁷ 이러한 식으로 정의된 지대는 소위 ‘파레토 지대(Paretian rent)’의 범주에 속하는 것으로 轉用收入(transfer earnings)을 초과한 소득이 된다. 그리고 이러한 지대 결정의 경쟁 관계는 현대의 지대 이론의 핵심으로 발전하고 있다. 李正典(1988), 第8章 참조.

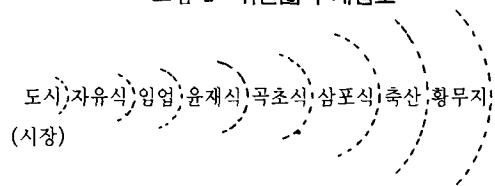
마찬가지로 적용될 것이다. 다만 지목에서는 그 하위 작목을 결정하지 못하는 토지, 예를 들면 채초지·방목지·임지 등과 같은 넓은 의미의 농업적 이용 토지를 포함하지만, 한계지는 작목에 대한 耕作限界, 즉 작물 재배의 한계에 한하기 때문에 이들 지목은 한계지의 범위에서 제외하는 것이 타당하다.

또한 이들 지목이 경지 이외의 자급비료 생산 또는 사료 채초지 등으로 이용된다고 하더라도 이것이 耕作圈 내에 들어오는데 대해서는 마땅한 이론적인 근거를 찾을 수 없을 것이다.⁸ 이런 점에 있어서 耕作圈의範圍와 經營의範圍는 반드시 일치하지 않을 수 있다.

단적으로 말해서, 리카아도의 차액지대에 의한 한계지는 농산물 가격에 대응할 수 있는 경작의 한계를 나타내는 것이지만, 튜넨(von Thünen)에 의하면 經營組織에서 生產費構成의 差異에 따라 경작의 한계가 달라지게 됨을 주장한다. 예를 들면, 단순한 경영 조직일 수록 농산물 가격에 대응할 수 있는 한계가 좁지만, 상대적으로 다양한 경영 조직이라면 어떠한 가격 조건에서도 탄력적으로 대응할 수 있는 것과 같다.

이것이 튜넨이 말하는 地代, 즉 農場의純收益이며, 이것이 농업경영 조직을 결정하는 지표가 된다. 튜넨이 제시하는 구체적인 농업 경영 조직은 自由式－林業－輪栽式－穀草

그림 2 튜넨圈의 개념도



式－三圃式－畜產 등으로, 시장을 중심으로 하여 여섯가지의 경영 조직이 동심원으로 분포하는 소위 '튜넨圈'을 형성하는 셈이다.⁹

그런데 여기서, 經營組織은 농업의 경영 요소 또는 경영 수단의 결합에 의해서 규정되지만, 이는 경영 요소간의 量的結合比率을 나타내는 抽象的인 集約度 개념과 경영 요소간의 技術的結合關係를 나타내는 具體的인 經營組織 개념의 두 가지 측면을 갖는 것으로 생각된다. 전자가 관념적인 경영 지표로 생각되는데 비하여, 후자는 기술 수준의 발전과 연계되기 때문에 역사적인 범주를 갖는다고 할 수 있다.

다만, 농업경영 조직의 차이를 정태적으로 볼 것인가 또는 동태적으로 볼 것인가의 문제는 국민경제적 성격을 반영하고 있기 때문에 단적으로는 말할 수 없을 것이다. 이런 점에서 브링크만(Theodor Brinkmann)이 말하는 地域的差異가 존재하는 것이며, 여기에는 그의 合理性理論, 즉 집약도 이론(또는 適正比率說)이 보편적인 원칙으로 제시된다.¹⁰ 즉, 리카아도와 튜넨의 논거에서는 생산이 합리적으로 행해지는 것을 전제로 하고 있지만, 브링크만은 토지의 개별 조건에 따라서 구체적으로 그

⁸ 開墾된耕地란 엄밀하게 말해서 그 토지가 경작에 적합한 것은 물론 적어도 경제적으로 성립할 수 있는 비옥도를 가지는 경우에만 해당된다. 만일 이러한 비옥도 이하의 토지가 물리적으로 개간되었다고 하더라도, 그 토지는 經濟的으로 耕地化되었다고는 볼 수 없는 것이다.

⁹ J. H. V. Thünen, *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Hamburg, 1826 (近藤康男譯, 1955).

¹⁰ T. Brinkmann(著), 大槻正男(譯), 「農業經營經濟學」, 1978.

합리성이 어떻게 차이가 나는가를 농업경영 조직과 관련하여 고찰하고 있다.

이상에서는 한계지의 정태적 결정 요인으로서 농업적 토지 이용 형태와 경영 조직의 관계를 다루었으나, 다음으로 중시해야 할 것이 經營의 主體的 條件이다.

일반적인 지대론에서나 기존의 경제 이론에서는 항상 경제적인 평균을 전제로 하고 경영의 개성적인 차이는 간파되는 것이 통례이다. 그러나 경영의 주체적 조건을 어떻게 고려하느냐에 따라서 경영이 존립할 수 있는 경제적 한계가 달라지며, 이러한 주체적 조건으로 피터슨(G. M. Peterson)과 갈브레이드(J. K. Galbraith)는 특히 경영자 고유의 특성인 經營者 能力を 중시하고 있다.¹¹

대체로, 동일하게 주어진 조건하에서라면 경영 능력이 높을수록 보다 합리적인 경영 조직을 채택하는 것과 같이, 농업경영으로서 경제적으로 대응할 수 있는 最劣等地는 경영 능력이 높고 최저 생활 정도를 향유하는 경영자가 가장 효율적인 경영 규모를 가지고 경영할 수 있는 범위까지 확대될 것이다. 이러한 토지는 소위 絶對的인 經濟的 限界地(absolute economic marginal land)가 된다. 따라서 경영자가 이러한 주체적 조건을 구비하지 못했을 때의 一般的 限界地(general marginal land)는 평균적인 경영 능력 및 생활 정도를 가진 경영자, 즉 일종의 平均 經營者를 전제로 한 것으로 생각할 수 있다.

이렇게 볼 때, 한계농지를 정태적으로 정

의하면, ‘평균 수준 이하의 경영 능력과 최저 생활 수준을 유지하는 경영자가 열등지에 잔류하면서 경작을 계속할 수 있는 한계’라고 말할 수 있을 것이다.

2. 動態的 要因

다음으로, 한계지가 동태적으로 어떻게 결정되는가에 대해서 농산물의 가격 변동과 기술적 발전의 두가지 점에서 고찰하고자 한다.

첫째, 농산물 가격의 변동을 단기적 변동이 아니라 장기적 추세로 볼 때에는 인구의 자연 증가에 의한 식량 수요의 증대가 곡물 가격의 상승을 초래하는 것이 일반적이다. 이러한 인구 증가에 의한 수요 증대는 자연 경제 하에서는 식량 총족을 위한 경지 확장으로 직접 나타나게 되지만, 상품 경제의 단계에 다다르게 되면 단순한 경지 확장은 이루어지지 않는다.

먼저, 한계지를 이동시키는 가격 상승은 작목 관계를 고려하게 되면, 반드시 주요 농산물 가격 또는 곡물 가격의 급등이 아니라 업밀하게는 한계지에서 재배되는 작물의 가격 상승에 의하는 것이다. 따라서 상급지에 입지하는 작물은 그 가격 상승에 의해서 다른 작물을 배제하고 기존 경지의 재배 면적을 증대시키지만, 한계지의 이동에는 직접적으로 영향을 미치지 않을 것이라는 점이다.

또한, 가격 변동과 한계지와의 관계는 가격 상승 또는 하락에 의하여 한계지 이동의 방향을 바꾸는 것일뿐 이론상으로는 어떠한 차이도 없다. 따라서 현실적으로는 가격 하락에 대응한 수확의 축소는 그다지

¹¹ G. M. Peterson & J. K. Galbraith, "The concept of marginal land," *Journal of Farm Economics*, Apr. 1932.

크지 않으며, 가격 상승에 따른 재배 확대 만큼 현저하게 나타나지는 않을 것이다. 왜냐하면, 일단 농업에 고정된 자본 또는 용역을 용이하게 다른 용도로 전용하기는 현실적으로 어려우며, 따라서 이윤을 일시적으로 회생해서라도 현실적인 자본 회수가 가능한 한 경작이 지속될 것이기 때문이다.¹²

그러나 이러한 경영은 경제적으로는 限界經營(marginal farm)이라고 할 수 없다. 더욱이 가격이 상승되더라도 한계지의 확장은 즉시 실현되는 것이 아니라 몇가지 이유에서 오히려 集約化의 방향을 채택할 가능성이 높다. 즉, 耕作 限界의 移動性(mobility)은 일반적으로 集約的 限界가 外延的 限界보다 크기 때문이다.

결론적으로 말해서 가격이 한계지를 변동시키는 힘은 가격 그 자체로는 그다지 큰 작용을 한다고 볼 수 없다는 것이다. 우리나라에서도 과거의 경험을 볼 때, 농산물의 가격변동과 경지면적 간에는 거의 상관관계를 찾을 수 없는 것이 사실이다.

둘째로, 한계지 이동에 작용하는 기술적 요인에 대하여 중요한 점을 몇가지 검토하기로 한다.

먼저, 가장 직접적인 것으로 開墾 技術의 발전이 있다. 즉, 개간을 위한 각종 기계나 장비 뿐만 아니라 개간에 필연적으로 따라야 할 관개·배수 등의 기술 진보가 개간을 용이하게 진전시키는 역할을 담당하고 있는 것이다.

¹² 이 경우의 자본재는 거의 永久的 不變財(permanent and fixed stock)로서, 그 비용은 이미 기존의 경지에 부담된 비용(over-head cost)의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

다음으로 作物의 生物學的 限界를 타파하는 기술의 발전, 특히 品種 改良을 들 수 있다. 다만, 어떠한 작물을 재배하더라도 작물마다 재배학적인 특성에 따른 자연적 생육 한계가 있으며, 그 한계를 초과하게 되면 재배는 불가능한 단계에 다다른다. 그 중에서도 중요한 것이 작물의 기후적 제약일 것이다. 이런 점에서 경제적 한계지의 궁극적인 범위는 결국 自然的인 制約의 範圍 안에 존재한다고도 할 수 있다.

마지막으로는 農業 生產 技術의 發展이 갖는 효과이다. 농업 기술의 발전이 集約的 限界에 대하여 소위 土地의 收穫遞減이라는 정태적 법칙을 타파함으로써 집약화를 촉진하는 기술적인 가능성을 제공한다는 것은 두말할 필요도 없다. 더욱이 현대는 기술 농업의 시대라고 할 만큼 공업 부문에서 창안된 기술까지도 농업 생산에 다양하게 활용되고 있다. 이러한 기술의 발전은 재배학적인 작목의 제약이나 경작의 한계까지도 초월하게 하고 있는 것이다.

한편, 농산물 가격이 상승하거나 생산 기술이 발달하게 되면 개간 가능한 토지의 일부가 새로이 경작에 이용될 수는 있겠지만, 여기에는 다음과 같은 요인이 작용하여 한계지의 외연적인 이동을 저지하는 경우가 있다. 그 몇가지를 정리하면 다음과 같다.¹³

첫째, 경작 범위에 흡수될 수 있는 충분한 조건이 있는 토지라고 하더라도 그 토지를 개간하여 일정한 수익을 얻기까지는 時間的인 經過가 필요하다. 또한 토지 조건에 따라서는 즉시 이용될 수 있는 것이 있

¹³ 加用信文, 前揭書, pp.88-89.

는가 하면, 이용하기까지에 상당한 시간을 요하는 것도 있다. 특히 가시화되지 않는 수익에 대하여 경작하기를 주저하는 것은 농민에게 내재된 일반적인 심리인 것이다.

둘째, 개간에는 간단히 直接的 費用 뿐만 아니라 토지 구입비 혹은 개간에 부수되거나 또는 그에 선행하여 필요한 비용, 즉 관개 배수의 시설비 등과 같이 많은 자본을 필요로 하는 경우가 있다. 특히 개간된 토지를 경작하기 위하여 외부로부터 경작자의 이주를 수반하는 경우에는 주거 이전을 위한 비용이 추가된다. 이와 같은 자본은 대부분 고정적인 성질을 가지고 있기 때문에 이를 회수하기까지는 상당한 기간이 요구된다. 따라서 자본력의 유무가 한계지로의 이동을 결정하는 조건이 되는 것이 사실이다.

셋째, 경지 확장이 사회 정책적이나 국민 경제적 요청에 의하여 이루어지는 경우에는 확장된 경지가 새로운 한계지를 형성한다고 할 수 만은 없다. 그 한계지는 이미 순수한 경제적 한계지는 아니기 때문이다. 더욱이 이렇게 정책적으로 옮겨진 한계지는 농업 경영상의 자립성을 유지할 수 없는 경우가 많다.

마지막으로, 耕地 擴張을 直接的으로 制約하는 중요한 요인으로서 기존의 土地制度, 水利慣行 등을 들 수 있다. 이는 산지 개발에 있어서 산주, 즉 산림 소유권이 개재되는 것이나 혹은 농업 용수에 부수되는 水利權 및 매립 간척지의 漁業權 등이 현실적으로 해결 곤란한 문제로 대두되는 것에서도 볼 수 있다.

IV. 理論的 限界地와 現實的 限界地

한계지의 개념을 좀더 구체화하기 위하여 이론적 한계지와 현실적 한계지를 구분하여 고찰하기로 한다.

이론적으로 경작 한계를 넘어서는 토지에서는 이미 농업 경영이 경제적으로는 성립하지 않는다는 것은 다시 말할 것도 없다. 따라서 농업 경영이 경제 합리성의 원칙 하에서 이루어진다고 한다면 현실적인 한계지도 원칙적으로는 이론적인 한계지와 일치하여야 할 것이다. 그러나 여러가지 요인으로 현실적 한계지가 이론적 한계지와 일치하지 않는 경우가 있다.

이와 관련하여 피터슨과 갈브레이스는 현실적으로 발생하게 되는 한계지를 이론적으로 존재하는 두 가지 형태의 한계지, 즉 '超限界地；경작 한계 밖의 토지'(supramarginal land) 및 '準限界地；경작 한계 안의 토지'(submarginal land)로 나누고 있다.¹⁴ 여기서 이론적으로 경작 한계를 넘는 토지에서 현실적으로 한계지가 발생하는 경우는 당연한 결과이기 때문에 별도로 논의할 필요가 없으나, 경작 한계 안의 토지에 대해서는 그곳에 현실적인 한계지가 존재하는 경우를 검토할 필요가 있다.

이러한 논의는 근본적으로 토지 그 자체를 논하는 지대 이론과는 다소 상충되는

¹⁴ 'supramarginal land' 및 'submarginal land'의 개념 정리는 Peterson & Galbraith(1932)에서 비롯된다. 加用信文(1965)은 전자를 '耕境 以上의 土地', 후자를 '耕境 以下의 土地'로 번역하고 있다.

표 1 이론적 한계지와 현실적 한계지의 비교

구 분	이론적 한계지	현실적 한계지
발생원인	강제적 합리성 추구	농업경영의 개인적 사정
경작형태	기업적 농업 경영	자급자족적·기업적 경영의 병존
지대범위	차액지대의 범위 (초과이윤 발생)	절대지대의 범위 (평균이윤 발생)
지대의 영 향	요소시장 가격	기존경지의 추가투자, 토지 소유자의 경쟁

측면이 없지 않다. 왜냐하면, 지대론에서는 사경제적인 사정으로 인하여 현실적으로 경작되는 한계지(이하 現實的 限界地라고 칭함)는 그다지 문제가 되지 않는다. 다시 말하면, 농업 생산이 자급적 경영에서 기업적 경영의 형태로 발전됨에 따라서 준한계지의 농업 생산은 점차 소멸하게 될 것이다.

그러나 개별 경영의 입장에서 보면 준한계지에서도 장기적으로 농업 생산 활동이 계속될 수 있는 것이다. 피터슨은 그 사례로 세가지를 들고 있다. 즉, 경영자가 자본력 혹은 기타 생산 활동을 유지 또는 보상 할 수 있는 수단을 가진 경우, 정부가 생산을 계속할 수 있도록 보조하는 경우, 경작 이외의 다른 용도로 기회 수익(opportunity margin)을 달성하고 있는 경우 등이다.

이와 같이 현실적 한계지는 주로 농업 경영의 개별적·특수적 사정에 의하여 발생하게 되지만, 한편으로는 농업의 특성상 이를 인정하지 않을 수 없는 측면이 있다. 그 이유는 다음의 두 가지 점으로 지적된다.

첫째로, 농산물 가격이 장기적으로 하락하는 상태에 있어서는 이미 검토한 農業資本의 固定性 등과 같은 농업 생산의 특질 때문에 현실적인 경작의 한계가 상급지

의 방향으로 이동하지 않고, 다소 이윤이 희생된다고 하더라도 한계지 내에서 경작이 계속될 것이라는 점이다. 이 경우에 이론적인 한계지는 농산물 가격이 하락함에 따라서 점차 상급지로 이동하게 되지만, 여기서 나타나는 새로운 한계지와 종래의 한계지 사이에는 평균 이윤을 실현할 수 없는 準限界 農家(submarginal farm)를 형성하게 할 것이다.

둘째는 농업 생산에서는 구조적으로 준한계 농가가 존재한다는 점이다. 한마디로 시장경제의 범주, 즉 자본제 경영의 원칙 하에서 이윤을 추구하는 것이 아니라, 비자본제적 경영이고 조수익 추구를 목적으로 하는 농업에서 현저하게 나타나게 되며, 이러한 농가는 경영 성과가 이윤이 아니라 自家勞動 所得으로 평가될 것이다. 따라서 이러한 농업 구조 하에서는 현실적인 한계지가 이윤 발생의 한계로 규정되는 이론적 한계지를 초월하게 되고, 그곳에 광범위한 준한계 농가가 형성될 수 있는 것이다.

현실적으로 농업 이외의 다른 소득원이 없는 농촌에서는 평균이윤 조차 실현시키기 어려운 소위 준한계지를 경작하는 준한계 농가가 다수 존재하게 된다. 이러한 농가에서는 경작에서 얻을 수 있는 노동의 보수가 전무하다고 하더라도 조수익의 중대를 위해서는 준한계지까지도 경작하면서 경영을 존속시키게 될 것이다.

과거를 돌아보지 않더라도 우리 농촌에는 준한계 농가가 광범위하게 존재해 왔으며, 특히 산간오지에는 이러한 농가가 널리 분포하고 있는 것으로 생각된다.

V. 限界農地와 優良農地

끝으로, 한계농지의 이해를 돋기 위하여 그 상대적인 개념이 되는 優良農地와 관련된 논쟁점에 대하여 간단하게 정리하고자 한다.

우량농지라는 용어는 土地分級論(land classification)에서 사용되는 개념으로서, 그 접근 방법에 따라서 다음과 같은 4가지로 요약할 수 있다. 첫째는 差額地代論에 근거하는 經濟學的 概念, 둘째는 土壤學을 중심으로 한 自然科學的 概念, 셋째는 農業經營學에 의한 概念, 넷째는 슬츠(T. W. Schultz)로 대표되는 反리카디안류(anti-Ricardian), 즉 肥沃度 地代論을 否定하는 개념이다.¹⁵

먼저, 경제학적으로 우량농지라고 하는 경우에는 이미 검토한 리카아도의 차액지대를 상정하고 있다. 그러나 이에 의한 우량농지의 개념은 이론적으로는 의미를 가진다고 하더라도 현실적으로는 계산이 곤란하며, 또한 지대론이 대상으로 하는 토지는 어디까지나 추상적인 개념으로 공간적 넓이를 가진 토지가 아니라는 점이다. 따라서 차액지대론에서 말하는 우량농지에는 적어도 일정한 넓이, 즉 規模의 概念이 도입되어야 한다는 점이 지적되고 있다.

두 번째의 개념으로, 自然科學的 側面의 優良農地는 경영경제적 요인을 전혀 고려하지 않는 자연적·물리적 요인, 즉 토양·지형·기상·수리 등 토지의 항구적 특질만으로 파악하는 개념이다. 여기서도 기본적인

문제는 토양·지형·기상·수리 등의 자연적 제요인을 종합적으로 평가하고 파악하는 방법이 곤란하다는 점이다. 이를테면 토지 생산력을 구성하는 요인을 파악할 수 있다고 하더라도, 이들 요인이 어떠한 과정으로 생산력으로서 체계적인 기능을 하고 있는가에 대한 판단은 그리 쉬운 일이 아니다.

세 번째의 農業經營學的 概念은 지대 개념과는 달리 우량농지를 농업 경영이라고 하는 경제 단위로서 규모의 개념을 포함한 공간적 넓이에서 파악한다는데 특징이 있다. 이와 관련하여 블랙(J. D. Black)은 토지의 자연적·물리적 조건이 다소 열악하더라도 대규모의 면적이 확보되어 농업 경영 전체로 볼 때 우등지로 평가할 수 있으면 그것이 바로 우량농지라고 규정하고 있다.¹⁶

이상의 세 가지 개념은 모두 토지의 우열에 대한 판정 기준으로서 근본적인 토지 조건의 차이를 언급하고 있으나, 이에 대하여 슬츠(T. W. Schultz)는 資本市場의 不完全性에 따른 資源配分의 不適正을 지적하고 있다.¹⁷ 즉 농업 생산에 있어서 열등농지란 투입 요소에 대한 결합 비율을 바꿀 수 없는 토지, 다시 말하면 토지의 자연적·물리적 속성에 기인하는 것이 아니라 그러한 투입 요소의 결합 비율을 변화시킬 수 없는 기술적·제도적 속성에 기인한다는 주장이다.

따라서 슬츠의 논리를 전개하면, 토지의 비옥도 차이는 자원 배분이 합리적으로 이

¹⁵ 土地分級理論에 대해서는 金澤夏樹(編著), 「經濟的 土地分級の研究」, 1973을 참고할 수 있다.

¹⁶ J. D. Black, "Notes on Poor Land Sub-marginal Land," *Economics for Agriculture*, 1959.

¹⁷ T. W. Schultz, "A Framework for Land Economics : The Long View," *Journal of Farm Economics* 33 : 2, 1951.

루어짐으로써 완전히 해소되는 것이며, 토지의 자연적·물리적 조건에 기인하는 差額 地代의 論理와는 정면으로 상치된다. 이러한 논의는 토지 분급에서도 하나의 흥미로운 과제이기도 하다.

이상에서 우량농지에 관한 몇가지 견해를 검토하였으나, 토지 분급의 실제에서는 단위 면적 당의 경제적 지대와 함께 지대의 안정성을 중시하고 있다. 우량농지를 이용하는 것은 농업 경영이므로 경영 존속의 측면에서도 經濟的 地代가 長期的으로 安定되는 것을 보장할 필요가 있기 때문이다.

이러한 요인으로서 토지 생산력을 기본적으로 규정하는 자연적·물리적 요인, 즉 土地 條件의 良否와 作付 自由度가 제시된다. 여기서 전자는 농지의 중요한 구성 요소인 토양·지형·수리 등의 요인을 평가하여 농지의 우량한 정도를 나타내는 것이다. 그러나 작물의 재배학적 측면에서 보면 토양학적으로 우량하다고 하더라도 작물 재배에서도 우량하다는 보장할 수 없는 경우가 많다. 이를 보완할 수 있는 척도가 작부 자유도이다.¹⁸

작부 자유도는 토양·지형·수리 등등의 종합 개념인 농지에 대해서 그곳에 입지하는 작물을 매개로 하여 농업경영의 관점에서 평가하며, 경제적 지대의 정도를 장기적으로 보증하는 개념이다. 즉, 재배 가능한 작물에 대한 선택의 폭을 표현한 개념이며, 우량농지일수록 재배 작물의 선택 가능성

이 높고 그 결과 경영성과(수익)도 높게 나타난다.

위에서 고찰한 결과를 종합해 볼 때, 우량농지는 다음의 네가지 요소를 충족하는 농지로 개념화할 수 있다. 즉, 經濟的으로 地代가 높아야 할 것, 토양·지형·수리 등의 土地 條件이 良好할 것, 재배 작물에 대한 作付自由度가 높아야 할 것, 規模化·集團化가 가능한 공간적 넓이를 가지고 있을 것 등이다. 그리고 이러한 조건을 구비하지 못하는 농지가 바로 열등농지로서 한계지의 주변에 분포하게 될 것이다.

VI. 맷는말

농업 생산의 기본적인 요소인 농지가 농업적으로, 특히 경작 목적으로 이용되기 위해서는 경제적인 한계지 안에 입지하여야 한다. 그렇지 못하면 그 토지는 경작의 한계를 벗어나게 되고, 이것이 경작 이외의 용도로도 이용되지 못하게 되면 결국은 유휴화하게 될 것이다.

이렇게 볼 때, 현실적인 한계지 밖의 경지는 농업적으로 이용되는 한 이용 형태에 따라서 논·밭·과수원·목초지·상전 등과 같은 地目 變動을 가져올 것이며, 耕地와 非耕地라고 하는 커다란 지목 변경은 농업 생산력에 의하여 규정되는 토지 용역과 비농업적 이용의 토지 용역에 의하여 좌우되게 될 것이다. 그리고 이러한 범주에서 벗어나는 토지는 유휴지로 남게 될 것이다.

그러나 실제로 농지가 유휴화되는 과정

¹⁸ 作付自由度의 概念은 R. Barlowe(1958)가 제시하는 相對的 有利性의 理論에 의한 作物 立地의 견해와 유사하다.

은 이와 같이 간단하지는 않은 것이 사실이다. 여기에는 경제적 조건이나 사회적 요인 이외에도 토지 소유자의 개인적인 사정뿐만 아니라, 제도나 정책에 의한 토지 이용의 제약 및 미래의 이용 기대 등이 복합적으로 작용하고 있다.

경제적 측면에서만 본다면, 한계지 발생의 원인으로 差額地代라는 이론적인 배경을 찾을 수 있다. 특히 앞에서도 검토한 바와 같이, 농업 생산력은 주로 기술 수준과 농산물의 가격에 의하여 결정되지만, 나아가서 각각의 농산물 가격에 대한 상대적인 관계에 의하여 토지 이용의 방법, 즉 농업 경영의 조직이 달라진다. 이러한 조직의 변화에 따라서 토지 이용 형태가 차등화되고, 한계농지가 결정될 것이다.

일반적으로 限界農地의 개념은 토지 이용에 대한 劣等地의 대명사로서 추상적으로 사용되는 것이 통례이다. 그러나 엄밀하게 말해서 限界地는 經濟學의 概念이며, 地代 理論과 불가분의 관계에 있다. 또한 한계지는 공간적·지리적인 면적 범위를 갖는 토지 구역을 생각하기 쉬우나, 정확한 표현은 經濟的으로 利用 可能한 土地의 限界를 가리키므로 오히려 點이나 線 정도로 이해하는 것이 타당할 것이다. 이렇게 볼 때, 어떠한 토지 구역을 말하고자 한다면 ‘한계지 안의 농지’ 또는 ‘한계지 밖의 농지’라는 표현이 적합할 수도 있다.

따라서 限界農地는 다시 말할 것도 없이 農地라는 地目에 대한 耕作 目的의 限界地에 해당하며, 일반적인 농업 목적의 한계지와는 구별할 필요가 있다. 일반경종은 물론이고 과수나 축산의 경우에도 그 나름대로

각각 한계지가 설정될 수 있기 때문이다. 따라서 한계농지라는 용어를 사용할 때에는 농지에 대한 지대론이 전제된 범주에서 명확하게 구분되어야 한다.

아울러 본론에서 구체적으로 검토한 바와 같이, 한계지라는 용어는 이론적인 개념에서 출발한 것이면서도, 여기에는 순수한 의미의 理論的 限界地(pure marginal land)와 實際的 限界地가 존재한다. 단적으로 전자를 地代論의 限界地라고 한다면, 후자는 그 밖의 여러가지 경제적 요인에 의해서 발생하는 한계지인 것이다. 이런 점에서 단지 현실적으로 경작에 이용되지 않는 소위 ‘休耕地’나 ‘遊休農地’가 전부 한계농지인 것으로 착각해서는 안될 것이다.

參考文獻

- 權宅晉, 「干拓地 利用 配分 및 限界農地 活用方案 研究」, 韓國農村經濟研究院, 1991. 12.
- 金正鎬 外, 「農地保全과 農村地域 土地利用體系 定立에 관한 研究」, 韓國農村經濟研究院, 1990. 12.
- 金俊輔, 「土地問題와 地代 理論」, 한길사, 1987.
- 朴根昌, 「農業經濟學」, 一潮閣, 1963.
- 李正典, 「土地經濟論」, 博英社, 1988.
- 朱奉圭, 「現代土地經濟論」, 博英社, 1988.
- 加用信文, 「農業經濟の理論的考察」, 御茶の水書房, 1976.
- 金澤夏樹(編著), 「經濟的的土地分級の研究」, 東京大學出版會, 1973.
- 十雅男, “農地保全の理論と方法,” 農業技術研究所報告H 第54號, 1981.
- A. Smith(著), 金鐘遠(譯), 「國富論」, 精研社, 1965.
- D. Ricardo(著), 小泉信三(譯), 「經濟學及び課說の原理」, 岩波書店, 1958.
- J. H. V. Thünen(著), 近藤康男(譯), 「孤立國」,

日本評論新社, 1955.

T. Brinkmann(著), 大槻正男(譯), 「農業經營經濟學」, 地球社, 1978.

Barlowe, Raleigh, *Land Resource Economics : The Political Economy of Rural and Ur-*

ban Land Resource Use, Prentice Hall, 1958.

Schultz, T. W., "A Framework for Land Economics : The Long View," *Journal of Farm Economics* 33 : 2, 1951.