

研究資料(院內用)

# 日本農業의 基本問題와 基本對策

農林漁業基本問題調査會 合同委員會編

빈

면

# 目 次

第1章 總括	1
I . 基本問題와 对策方向	1
II . 政策決定의 基準	9
III . 農業政策과 投融資	13
第2章 所得政策	18
I . 所得目標	18
II . 價格政策	25
III . 作物災害对策	35
第3章 生産政策	40
I . 生産政策의 問題와 目標	40
II . 生産政策의 方向	42
III . 生産政策의 여러가지 施策	47
第4章 構造政策	57
I . 構造政策의 目的과 方向	57
II . 構造政策의 目標	62
III . 構造改善의 여러 施策	69

비

면

# 第 1 章 總 括

## I. 基本問題와 對策方向

### 1. 基本問題의 理解

農業의 基本問題가 論議되는 것은 최근 農業者의 生活水準 내지 所得이 他産業從事者에 비하여 低下되었고 그 隔差가 擴大되어왔기 때문이다. 그러므로 기본문제를 명백히 하기 위해 왜 이러한 現象이 일어났는가를 명백히 할 必要가 있다. 農業者의 生活水準 및 所得의 低位는 日本經濟가 戰後의 異常狀態로 부터 벗어나 戰前水準에 復歸한 후 더욱 經濟發展을 이룩하게 되는데 일어난 現象이다. 즉 非農業部門의 高度成長에 비해서 農業部門成長이 相對的으로 낮았다는 점과 消費者所得의 增加水準만큼 農產物需要가 增加하지 못했다는 점, 國際貿易의 영향이 점점 강하게 되었다는 점 등 日本經濟의 成長·發展過程에 있어서 農業이 岐路에 도달했다고 하는데 기본문제가 있는 것이다. 물론 基本問題는 이와 같은 戰後의 새로운 段階의 樣相을 띄고 있으나 그 根底에는 零細農耕이라고 하는 特性이 2次大戰前부터 持續하여 온 것이다. 이러한 點을 고려해서 農業者의 生活水準의 低位와 所得의 低位를 발생케

---

\* 이 報告書에 印각하여 1961年 日本은 農業基本法을 制定하였다.

한 諸要因을 열거하면 다음과 같다.

#### 가. 農業의 生産性的 低位

먼저 生産性的 低位를 들수 있다. 이것은 農業部門의 生産性的 伸張이 非農業部門의 生産性伸張과 비교해서 낮다고 하는 事實, 그리고 같은 農業部門에 있어서도 一部 農業者가 상당히 높은 生産性伸張과 비교해서 낮다고 하는 事實, 그리고 같은 農業部門에 있어서도 一部 農業者가 상당히 높은 生産性を 올리고 있음에도 불구하고 다른 많은 農業者의 生産성이 낮다는 것, 혹은 日本農業이 外國農業과 비교하여 生産성이 낮다고 하는 사실을 말한다. 이러한 低位生産性的 要因을 勞動力의 過剩, 經營規模의 狹少, 土地制度의 硬直性, 資本의 欠乏(高金利, 資本裝備의 低位), 또는 資本의 不適正利用(過剩投資, 高地價)技術的 知識能力的 低位이며 더욱 농업이 生物을 對象으로 하는 有機的生産部門이라는 사실도 들지 않으면 안된다. 그리고 이들이 相互密接하게 연결되어 있다. 특히 勞動力의 過剩등 土地에 대한 過度의 人口壓力이라고 하는 것이 가장 強한 要因으로 보인다. 이제까지의 狀況으로 보아 이와 같은 事態는 當然하게는 解消될 수 없을 것이다. 이들을 要約하면 農業構造의 問題라고 할 수 있다.

#### 나. 交易條件, 價格條件의 不利

農業者의 生産성이 낮아도 당연히 農業所得이 他産業活動에 의한 所得에 比하여 낮아지고 따라서 生活水準이 낮아진다고 할 수는 없다. 또 生産성이 높아질지라도 所得 및 生活水準의 相對的 低位 또는 不均衡이 당연히 解消된다고 할수도 없을런지 모른다. 거기에는 農業部門과 他部門間的 交易條件, 價格關係의 如何라고 하

는 問題가 있기 때문이다. 즉 交易條件 또는 價格關係의 여하에 따라서도 農業과 非農業과의 사이에 所得이나 生活水準에 不均衡이 發生한다.

그러나 本來 交易條件 또는 價格關係는 農業에 對해서 상대적으로 不利하게 되는 要因이 있다. 그 要因으로서는 農産物의 供給이 價格의 變動에 對해서 非彈力的이며 調整하기 어렵고, 主要食糧 農産物에 對한 需要의 所得彈力性이 낮고 消費者所得이 增加하는 程度로 需要가 增加하지 않게 되었으며, 農産物의 生産增加가 消費需要增加를 超過하는 일이 가끔 發生하며, 非農業生産에 있어서는 独占 내지 寡占이 있으며 이에 反하여 農業生産에 있어서는 完全競爭에 가까운 狀態이고 그것이 市場構造에 反映되어 있으며 여기에 添加해서 外國農産物의 壓力을 받고 있다는 事實등을 들지 않으면 안된다. 또 마지막으로 指摘하고 싶은 것은 今後에 貿易自由化와 關聯해서 특히 注意를 요할 點이다. 이것을 要約하면 需給構造, 市場構造의 問題이다. 그러나 이들 要因에 對한 不均衡을 단순히 交易條件, 價格關係에 對한 政策의 干涉만에 依해서 充分히 卡바하려고 하는 것은 國民經濟적으로 지탱하기 어려운 일이 될 것이다

#### 다. 雇傭條件의 制約

이리하여 農業者의 所得이나 生活水準이 他産業從事者에 比해서 낮다고 하는 事態가 發生하지만 이것을 平均적으로 말하면 農家家計支出과 勤勞者家計支出과의 隔差의 存在, 非農業部門就業者 1人當 非農業所得에 對한 農業部門就業者 1人當 農業所得의 比率(比較生産性)의 低位가 나타난다. 그런데 近年 家計支出의 隔差는 擴大하고 또 比較生産性은 低下傾向을 보이고 있다. 이것은 交易條件이 不變이라고 하는 前提를 하더라도 非農業部門의 成長率이 農業

部門의 그것보다 크기 때문이며 農業部門의 出生率이 非農業部門의 그것보다 높기 때문이다. 그리고 이 成長率의 隔差를 補填하는데 充分할 程度로 農業部門으로 부터의 勞動力의 流出이 없고 (非農業部門의 勞働生産性의 成長率이 클때는 특히 그렇다) 또 比較生産性의 低位를 論할려면 農業部門의 就業率(生産年齡人口에 對한 就業人口의 比率)이 낮아지지 않는 事實도 添加해야 한다. 이 勞動力의 流出, 就業率 低下의 困難性은 非農業部門의 雇傭構造(大企業에 있어서 年功序列의 賃金體系, 大企業에서는 原則으로 新規學校卒業者 以外에 新規雇傭이 없다고 하는 것과 中小企業에서는 緣故採用이 많다고 하는등에 依한 雇傭機會의 制限) 이것과 農業部門에 있어서 就業構造(主로 自家勞動力에 依한 經營, 即 自己雇傭의 家族經營, 勞動力過剩을 前提로 한 技術體系, 土地와 家計와의 결부)에 關係하는 것이 대단히 크다. 이와같이 하여 成長發展途上에 있는 經濟에 있어서는 非資本主義的部門인 農業從事者의 所得低位, 따라서 또 生活水準의 低位가 發生한다. 이제까지의 狀態 그대로 사는 이와같은 事態의 解消는 반드시 쉽지가 않다. 이것을 要約하면 經濟構造, 就業構造의 問題이다.

#### 라. 短期的 變動

農業所得은 短期的 變動을 免하기 어렵다. 收量의 變動과 價格의 變動이 있기 때문이다. 이 兩者의 變動은 相殺하는 傾向이 있음을 否定할 수 없으나 그에 依하여 農業總生産額이 安定的으로 된다는 保證은 없고 따라서 農業所得이 安定的으로 된다는 保證도 없다. 그것은 農産物의 需要가 價格에 比해서 非彈力的이라고 하는 것과 即 收量의 變動에 對한 價格의 逆變動의 幅이 收量의 變動幅보다 크기 때문이다. 그뿐만 아니라 個別農業者에 있

어서는 그 農業所得이 變動함은 두말할 것도 없다. 收量의 變動  
외에 將來에 대한 잘못된 豫測에 立脚한 農業所得의 變動이 있다.  
잘못된 價格豫測으로 인하여 生産이 행해 질때 그렇다. 이것은  
農業生産의 特質上 短期的 生産調節이 어렵기 때문이다.

## 2. 對策의 方向設定 契機

이와 같은 基本問題에 對處하려는 對策의 方向設定은 원래 곤란  
하지만 이 對策을 필요로 하고 可能케 하는 契機는 새로운 樣相  
下에서 基本문제를 顯在化시킨 成長經濟 그 自体안에 存在한다고  
하는 것이 考慮되지 않으면 안된다. 즉 對策方向을 設定함에 있  
어서 契機 또는 背景으로서 考慮해야 할 事項들은 다음과 같다.

### 가. 經濟成長

今後 10年의 經濟成長은 順調로울 것이며 年率로 따져 7%  
前後로 展望된다. 이것은 農業生産構成에도 큰 영향을 준다.

### 나. 就業動向

經濟成長에 따라서 就業人口의 動向에서 보면 農業就業構造는 改  
善의 契機를 갖게 될 것이다.

### 다. 貿易條件

貿易自由化 傾向은 農業에 대해서 關係가 크다. 自由化政策과  
農業保護政策의 關係調整이 必要하다.

## 3. 對策의 方向

農業政策의 方向設定은 經濟成長의 一環으로서 農業의 成長發展을  
期待하고 그 基本問題의 對策方向을 設定하는 일일 것이다. 이

觀點에 서서 農業政策의 方向設定은 所得의 均衡, 生産性向上, 構造의 改善이라는 側面으로 나누어 생각할 수 있다. 이와같은 對策의 方向設定에 대해서 農業은 國民經濟와 社會生活에 있어서의 役割을 보다 더 잘 遂行할 수 있게 될 것이다. 이 役割이란,

- (1) 農業者의 生活水準의 向上을 가져 오며
- (2) 消費者에 대해서 經濟적으로 農産物을 供給하며
- (3) 人的, 自然的資源의 有效한 利用을 促進하고
- (4) 國內市場을 農業의 側面에서 擴大하고
- (5) 國民經濟의 安定과 成長 특히 社會生活의 安定的 發展에 寄與하는 일이다.

#### 가. 所得의 均衡

戰後 日本에 있어서도 近代社會一般과 같이 所得의 均衡이 강한 要望으로서 나타나고 있다. 그렇기 때문에 같은 資質의 勤勞者의 類似한 勤勞에 對한 報酬사이의 큰 隔差가 생기는 그런 機會의 不均衡 따위는 社會的緊張을 造成하고 自己主張의 自由를 抑制하는 것으로서 是認되기 어려울 뿐만 아니라 最低의 厚生과 希望을 갖지 못하는 勤勞者는 社會的 總生産에 尤감없이 意慾적으로 寄與할 수 없다고 하는 點으로 보아도 是認하기 어려운 것이다. 所得均衡은 生活水準의 問題이기도 하다. 農業者에 對해 社會적으로 妥當하게 認定되는 生活水準을 可能케 하기 위해서는 所得均衡이 考慮되지 않으면 안된다.

(1) 食糧不足時代에 있어서 抑制米價에 對한 抵抗으로서 主張케 된 米價形成에 있어서 所得均衡의 理念은 米價問題로서 뿐만 아니라 農業問題로서 重要性을 가지게 되었다.

(2) 所得均衡의 意圖는 社會正義에 立脚한 것이라 할 수 있다. 그

런만큼 所得均衡은 幅이 넓은 概念이라 할수 있다. 그러면서 적어도 確保해야 될 所得의 最低限이 어떤 水準이어야 하며 또 어느 施策이 所得均衡에 接近하는가 與否를 말할수 있을 것이다.

(3) 所得의 均衡과 함께 所得安定이 必要하다.

#### 나. 生産性 向上

農業所得은 農業生産을 통해서 實現되므로 所得均衡을 農業의 國民經濟에 있어서의 役割과 調和시키면서 실현하기 위해서 生産性的 向上이 중요함은 두말할 必要도 없다. 食糧, 其他 生産物의 단순한 增産이라고 하는 것은 적어도 오늘날에 있어서는 對策의 基本的 方向으로 될수가 없을 것이다. 오늘날 農業이 놓여 있는 狀況과 今後展望에서 보면 增産이라고 하기 보다는 도리어 生産性 向上이 基本的 方向의 하나가 되어야 한다고 생각된다. 生産性 向上은 물론 農業뿐만 아니라 産業一般의 基本的方向이기도 하다.

(1) 生産性 向上은 人的, 自然的資源의 利用을 最適하게 하는 것이며 生産諸要素가 最高로 利用될 때 社会的利益도 最大로 된다. 農業部門에 쓰이는 資源과 他部門에서 쓰이는 資源과의 均衡을 도모하는 것도 資源의 最適利用問題에 包含된다.

(2) 資源의 最適利用을 爲해서 生産諸要素 特히 勞動力의 流動性이 增大될 必要가 있다.

(3) 生産性은 經濟的效率의 問題이며 計量할수 있다. 但 生産性 向上이 計量될 수 없는 社会的觀點에 의한 諸要素(가령 家族經營이라고 하는 經營形態)에 미치는 영향도 고려되어야 할 것이다.

(4) 日本과 같은 農業構造에 있어서는 많은 경우 生産性이 낮고 또 외국농업과 비교해서 크게 낮으므로 生産性 向上은 특히 중요한 基本的方向이 되지 않을 수 없다.

(5) 生産性向上은 동시에 生産量の 増加를 수반하는 때가 많다. 따라서 過剩生産을 避하기 위해서는 生産의 方向設定 또는 價格의 調整이 必要하게 되는 것은 물론이다. 또 生産性向上에는 災害의 回避등 生産의 安定이라고 하는 것도 包含되지 않으면 안된다.

#### 다. 構造改善

農業의 基本問題解決을 爲한 對策의 方向으로서는 所得의 均衡과 生産性의 向上으로 充分하다고 할는지 모른다. 그러나 너무나도 零細한 經營으로서는 生産性向上의 目的을 達成하기가 어려우며 農業所得으로서 社会的으로 妥當한 生活을 영위하기가 어렵다. 한편 顯著한 所有의 集中(가령 地主制)은 所得均衡의 理念에 違背된다. 日本 農業構造의 경우에 있어서 所得均衡과 生産性向上이라는 對策 方向은 現在의 農業構造를 与件으로서 생각하느냐 또는 構造問題의 解決 또는 構造改善을 前提로 해서 생각하느냐에 의해서 크게 달라지게 될 것이나 長期的政策으로서는 構造改善을 불가피한 要素로 생각하는 것이 妥當하다.

(1) 所得均衡의 理念을 問題解決의 方向으로서 定하려 한다면 그리고 적어도 長期的으로 이 要請에 副應하려고 한다면 農業構造의 合理化, 近代化의 方針을 세우지 않으면 안된다.

(2) 물론 構造改善이라고 하는 그 自体는 計量할 수 있는 성질의 것은 아니다. 그러나 所得均衡과 生産性向上의 觀點에서 어떠한 構造가 妥當한가는 어느정도 말할수 있을 것이다.

(3) 生産性向上을 뒷받침하는 重要한 條件의 하나는 科學技術의 進歩이며 科學技術의 進歩는 農業構造의 改善을 必要로 함과 同時에 또 그것을 可能케 하는 時期가 가까와 지고 있지 않은가.

(4) 構造改善이란 農業을 自給的 生活維持의 經濟部門으로서가 아

나라 可及的 商品生産의 經濟部門으로서 産業的으로 確立하려는 것이다. 農業이 전면적으로 經濟社會의 底辺으로서 있으면 그대로 滿足하다고 하는 것은 아니다. 農業部門內部에 있어서도 적어도 一部에 企業的經營( 正當한 賃金, 利潤, 地代가 確保되는 經營 )이 成立할수 있는 條件과 基盤이 整備되지 않으면 안된다.

## II. 政策決定의 基準

### 1. 農業政策과 一般政策

農業의 基本問題에 관한 對策은 단순히 農業政策의 範圍에 그치지 않는다. 그 對策으로서는 오히려 一般經濟政策이 더 重要한 것이다. 그러므로 農業의 基本問題와의 關聯에 있어서 一般經濟政策에 關해 言及하는 것이 適當하며 農業의 基本問題의 立場에서 一般經濟對策에 대해서도 必要한 要請이 이루어 져야 한다. 特히 農業構造改善을 爲해서는 完全雇傭達成이 요청되어야 한다.

### 2. 長期政策과 短期施策

여기서는 主로 長期的政策 即 長期的 觀點에서 취해야 될 중요한 對策의 方向이다. 短期的施策은 그때그때의 經濟狀態에 左右되면서 逆으로 이것에 作用하려고 하는 것인데 反하여, 長期的政策은 長期的展望에 立脚해서 經濟構造, 農業構造의 變化를 豫想하고 거커서 豫見되는 諸問題에 對한 對策의 方向을 設定하려고 하는 것이다.

(1) 短期的對策도 長期的政策의 方向에 副應한 것이라야 된다.

(2) 長期的政策에 있어서도 短期的對策으로서 漸次的으로 實施를

計劃해야 할 것과 恒久的制度 그것으로서 實施되어야 할 것이 있을 것이다.

### 3. 政策決定의 指標

農業政策의 內容으로 되는 手段(또는 施策)은 여러가지 있을 수 있으나 어떠한 手段의 適否를 나타내는 指標가 있어야 된다. 그 指標는 生産性에 관한 效果(資源利用의 觀點) 農業所得에 대한 영향 農業構造에 대한 영향, 行政運營의 觀點, 그리고 綜合調整의 配慮라는 다섯가지 點이다.

#### 가. 生産性에 関한 效果

生産性에 관한 效果에서 말하면 資源이 가장 잘 利用되는 것이 必要하나 이것은 理論적으로 여러가지 生産에 있어서 生産諸要素의 限界生産性이 均等하게 되는 것을 意味한다. 그러나 그 計測은 곤란하므로 限界生産性을 條件지우는 指標에 依存하게 된다. 그 指標로서는 어떤 手段이 農業者의 利用하는 生産手段 등의 費用을 引下하든가, 生産諸要素의 流動性を 增加하든가, 將來의 不確実性を 輕減하는 것인가(가령 政府의 支持價格을 播種期前에 決定 公表하는 것과 같은 豫示價格制, 市況의 豫測) 經濟的 技術的進歩를 助長하는가 등을 묻지 않으면 안된다.

#### 나. 所得에 對한 影響

所得에 대한 영향을 말하면 所得의 均衡과 安定에 寄與하는 程度에 의해서 手段의 適否가 判斷된다. 그 均衡과 安定의 指標로서는,

(1) 農業部門과 非農業部門과의 所得의 隔差를 減少시키는 것인가.

- (2) 農業內部的 所得의 地域的 階層的 隔差를 減少시키는 것인가
- (3) 農業者 全體의 所得變動을 減少시키는 것인가.
- (4) 特定農業者의 所得變動을 減少시키는 것인가 등이 判斷基準으로 된다.

#### 다. 農業構造에 對한 影響

基本問題에 對한 對策이 農業構造改善에 이바지 하는가 또는 農業構造의 固定化에 作用하는가 하는 點이 考慮되지 않으면 안된다. 構造改善을 所期하는 構造政策에 關해서는 勿論이고 所得의 均衡 또는 生産性向上의 觀點에서의 施策에 關係서도 構造問題에 어떠한 影響을 주는가 하는 觀點이 빠져서는 안된다.

#### 라. 行政運營의 觀點

어떤 手段을 行政運營의 觀點에서 말하면 求하려는 效果가 가장 적은 費用으로 達成되는 것이라야 한다. 그 費用에는 단순히 豫算支出에 관한 것이 包含될 뿐만 아니라 社會的費用도 考慮되어야 한다. 또 採用된 手段은 發展에 對한 障害과 經濟的損失을 避하기 위해서 固定的이 아니고 彈力的이어야 하며 사람들의 信賴를 얻기 위해서 民主的이어야 한다. 이 後者에 關해서는 農業政策의 立案이나 實施에 있어서 關係機關 내지 團體가 어떻게 있어야 하느냐에 對한 反省과 그 是正의 必要가 있을 것이다. 특히 農業의 代表機關의 農業政策의 立案 내지 實施過程에의 參與方式에 關하여 是正을 要할 것이다. 또 採用된 手段은 行政的으로 相當한 合理性을 가지고 處理할 수 있는 것이라야 한다. 施策의 構成이 精緻하더라도 또 施策이 權力에 依해서 뒷받침되더라도 이와 같은 處理困難한 施策은 長期的으로는 妥當성이 없다.

#### 마. 綜合調整의 配慮

施策이 顯著하게 分化되어 있는 오늘에 있어서는 그들이 綜合調整되어 脈絡이 있는 政策으로 되지 않으면 안된다. 이것은 施策의 企劃立案의 段階에서 必要할 뿐만 아니라 實施段階에 있어서도 必要하며 各種 施策의 進展에 應하여 彈力的인 調整이 行해져야 한다. 특히 轉造政策과 같은 그 施策의 進展에 상당한 期間과 또 現實農村에 있어서 상당한 어려움이 豫想되지 않을수 없는것에 있어서는 施策의 實施上 各分野의 調整이 必要하다. 諸施策이 全體로서 綜合調整되어 있지 않고 實施에 있어서 彈力性이 許容되지 않는다면 實施段階에 있어서도 綜合調整은 地극히 어렵다.

#### 4. 農業政策의 分擔

(1) 現在의 農業政策은 國家뿐만 아니라 地方自治團體에 의해서도 担当되며 同一한 事業도 國家의 直轄實施, 補助事業, 地方公共團體의 自主的 實施라고 하는 多樣한 形態로 行해지며 그 사이에 반드시 明確한 区分이 없고 責任體制가 不明確하게 되어 있다. 今後方向으로서는 國家責任으로 處理해야 될 基幹的事項과 地方公共團體가 處理해야 할 地方的 彈力的 運營을 要하는 事項을 区分해서 後者에 관해서는 市町村을 主된 担当者로 하는 主旨 밑에 行政事務와 財源의 配分과 行政機構의 改編이 고려되지 않으면 안된다. 이때 從來의 補助事業이 아니고 國家와 地方公共團體의 協同事業의 形態를 생각할 必要가 있을 것이며 地方公共團體와 農業團體와의 機能調整을 行할 必要가 있을 것이다.

(2) 農業政策의 實施가 國家 또는 地方自治團體의 各各의 局課 또는 機關에 의해서 行해지고 있는 것은 施策이 대단히 專門分化

하고 있는 오늘에 있어서는 당연하지마는 그만큼 農業政策의 調査 企劃, 立案의 綜合 내지 統一이 必要한 것이다. 그러나 農業政策에 관한 調査, 企劃, 立案도 國家 또는 地方公共團體의 各各의 局課에 依해서 個別的으로 分擔되며 또 關係團體의 影響下에 行해지고 있으므로 반드시 綜合 또는 統一이 充分히 이루어지고 있지 못하다.

(가) 이 欠陷을 除去하기 위해서는 關係局課가 基本問題에 관한 對策의 方向設定에 있어서 統一的인 見解를 가질 必要가 있다.

(나) 農業者의 참된 必要 내지 要請을 正確히 行政에 반영하기 위하여 그 必要 또는 要請을 直接的으로 把握할 組織이 必要하며 그를 위해서 農村指導組織의 活用등이 고려되지 않으면 안된다.

(다) 基本問題에 관한 對策의 方向設定과 그 具體化에 관해서 널리 一般有識者의 協力이 얻어질수 있는 自主的 機關에 의해서 對策에 관한 調査, 企劃, 立案이 이루어지고 政府에 대해 政策決定에 必要한 資料의 提供과 助言 등이 고려될 必要가 있을 것이다.

### III. 農業政策과 投融資

投融資는 農業의 基本的인 모양을 方向設定하는 큰 要素이다. 農業政策에 있어서 投融資 특히 政府 또는 政府機關에 依한 直接的投資, 補助 내지 融資(이들을 便宜上 行政投融資라고 말함)가 큰 比重을 차지하지 않을수 없는 것은 農業의 支配的 經營形態가 高度 資本主義國에 있어서도 資本主義的企業이 아니고 家族經營이기 때문이다. 그리고 農業은 個別的으로는 支配할수 없는 土地條件과 不可分하게 結付되어 있기 때문이다. 특히 日本의 경우 이 家族經營이 零細農耕을 영위하고 前近代의 生産樣式下에 있으며 이것이

國民經濟와 社會生活에 있어서 큰 比重을 차지하고 있으며 소위 二重構造의 底辺을 차지하고 있기 때문이다. 故로 一般의 外部資金은 勿論 農業部門에서 蓄積된 資金도 農業에 投下되기 어려운 傾向이 있으며 또 金利도 높지 않을수 없다. 따라서 이와 같은 情勢下에서 今後의 經濟의 成長發展과 步調를 맞춘 農業의 成長發展을 期하기 爲해서는 行政投融資가 重要な 役割을 해야 할 것은 물론이고 組合系統金融이 担当할 役割에 대해서도 檢討를 要하게 된다.

### 1. 行政投融資

行政投融資는 農業全股에 대한 公私의 投融資를 方向잡으며 따라서 農業의 成長과 發展을 條件 지우는 것이다. 이것을 필요한 局面에 重點的으로 行하면 生産政策, 構造政策, 所得政策等에 가장 有力한 槓杆으로 된다. 日本의 農業에 대해서 行해지고 있는 政府支出과 貿易保護에 관해서 여러가지 批判이 있으나 이들 保護는 歐美諸國에 比하여 특히 過大하다고 말할수는 없다. 물론 이 事實은 農業保護政策이 現狀 그대로 좋다고 하는 뜻은 아니다. 어쨌든 行政投融資의 量의 問題는 生産政策이나 構造政策의 具體化, 所得目標와 그 實現의 關係등에 의하여 檢討(第2章 1~3)한 後 특별한 考慮가 이루어져야 하지만 여기서의 問題는 주로 行政投融資의 效率에 관해서 살피고자 한다.

#### 가. 行政投融資의 配分

行政投融資의 配分에 관해서 價格政策이나 作物保險制度등의 所得政策, 構造政策, 生産政策 등으로 区分해 보면 다음과 같이 생각할 수 있다.

(1) 價格政策과 作物保險制度에 관해서는 必要한 政策의 轉換 내지는 是正과 함께 政府支出에 관해서도 效率性的 發揮를 생각해야 된다.

(2) 經營規模의 擴大, 經營의 協業化, 農用地의 集團化 등의 構造政策에도 새로운 行政投融資의 重点이 두어져야 한다. 土地條件의 整備에 관한 行政投融資는 生産性向上, 費用引下의 見地에서 支持되어야 하나 今後의 運營으로서는 構造政策에 焦點을 맞추어야 한다. 이 點과 관련하여 耕地造成에 관해서는 入殖方式, 經濟效率 등의 觀點에서 是正을 要하는 일이 있을 것이다.

(3) 生産에 대한 補助는 長期的觀點에서 生産政策의 遂行에 이바지하는 限 原則적으로 非難되어서 안될 것이다. 이러한 뜻에서 生産構成의 長期的變化를 促進하도록 畜産과 飼料生産에 重点이 주어져야 한다.

(4) 研究, 教育, 指導에 대한 支出은 가장 人間的 및 收益的이며 오늘 뿐만 아니라 來日의 經濟를 생각할 때 強力히 支持하지 않으면 안된다.

(5) 今後에 있어서 生産性向上에 관한 支出과 所得均衡에 관한 經濟로 区分하는 것도 생각할 수 있을 것이다. 이 경우에는 生産性의 向上에 관한 것이 우선적으로 되어야 할 것이나 甚한 所得의 社会的 不均衡의 是正이나 최저한의 人間的發展을 위한 生産의 場의 形成은 最우선적이어야 할 것이며 投融資의 地域的 配分에 관해서는 低所得, 低開發地域에서 開發의 展望이 높은데에 하나의 重点이 주어져야 할 것이다.

(6) 流通加工部門, 資材部門 등 相關산업에 관해서는 今後 이러한 部門에 있어서의 合理化施策과 相關해서 投融資의 考慮도 必要할 것이다.

## 나. 補助制度

補助는 가장 問題가 많으나 이것은 零細農耕과의 關係에 있어서 多數分散하고 있다는 事實에 基因하고 있다. 日本과는 農業構造가 다른 유럽諸國에서도 補助政策이 상당히 採用되고 있으나 日本의 경우 補助의 効率化에 한층 努力해야 한다. 특히 自立經營(第 1 章 Ⅱ~2)의 育成을 위하여 經營規模의 擴大, 集團化, 離農援助 等に 대해서 補助政策의 重點의 하나가 주어져야 하며 零細農耕을 前提로 하는 多數分散의 補助制度는 構造政策의 進展과 함께 整理 되어야 할 것이다. 한편 價格(支持)政策의 결함을 補填하기 위한 새로운 助成施策이 考慮되어야 할 것이다.

## 다. 一般行政投融資

農業에 관한것 以外에 環境整備, 道路造成등에 관한 一般行政投融資에 관해서는 農業의 生産基盤이나 流通過程의 整備에도 貢獻하도록 考慮될 必要가 있다.

## 2. 組合系統金融

農業經營의 모습과 관련하여 組合系統金融이 本來의 農業金融機能을 遂行하는 것은 어려운 狀態에 놓여 있다. 그러나 今後에 있어서는 金融베이스에서 經營資金을 供給하는 役割以外에 經營構造改善에 관해서도 새로운 役割이 期待된다.

(1) 資金코스트 引下와 金利引下를 위하여 低金利原資의 導入, 現行의 組織과 運營의 合理化등을 綜合한 特別한 措置를 講究하는 것이 必要하다.

(2) 組合系統金融의 重點의 하나는 自立經營의 維持育成, 協業經營의 指導育成에도 寄与하는데 있을 것이다. 組合系統金融의 現況과

關聯해서 農林漁業金融公庫의 共同利用施設資金에 關係서도 그 機能의 一部를 組合系統金融에 委任해야 할 것이다.

(3) 組合系統金融의 對象으로 하기 어려운 部面에 關係서는 制度金融으로 補完한다. 但 制度金融에 安易하게 너무 依存하려는 傾向 때문에 도리어 組合系統金融의 發展을 阻害하는 일이 없도록 是正해야 한다. 制度金融 그 自体에 對해서는 특히 自立經營의 維持와 育成을 主眼으로 하여 農業生産과 農業經營의 特性에 立脚한 特殊金融的 色彩가 強한 것으로서 必要한 統合과 強化를 도모할 必要가 있다.

## 第2章 所得政策

### I. 所得目標

#### 1. 所得目標의 設定

所得目標로서는 總農業所得을 基準으로하여 이것을 可及的 維持 하려고 하는 思考方式과 農業者와 比較할수 있는 他産業從事者의 所得을 基準으로 하여 加급적 이것과 均衡을 維持 하려고 하는 思考方式 등이 있다. 其中 總農業所得을 基準으로 하는 方式은 所得水準의 絶對的 低下의 防止 또는 急激한 低下의 防止에는 有用할 것이나 所得均衡을 위해서는 直接的으로 아무 價値가 없을 것이다. 農業政策의 方向設定으로서 所得의 維持보다는 所得均衡 이라고 하는 것을 選択한다면 總農業所得을 基準으로 하는 所得 目標의 方式은 採択하기 어려운 것이다. 그러나 他産業(의 어느部分)과 農業(의 어느部分)과의 所得의 均衡을 생각할 때는 이것을 固定的 理論的으로 計測할 수 있다가 보다는 可能性과 妥當性의 判斷에 의해서 定해져야 할 것이다. 그러므로 今後의 經濟成長過程이 甚한 所得의 不均衡을 是正하고 所得의 均衡的 維持增大를 위해서는 諸政策의 하나의 指標 내지 基準으로서 農業의 所得目標를 생각하는 것이 適當하다. 그 所得目標로서는 다음에 두가지 即 第一로 農業經營에 관한 目標와 第二로서 農

勤勞者라는 点에서 農業者와 同質性을 가지며 ②統計的으로 比較的 整備되어 있다는 利點을 가진 反面, ①勤勞者의 “家計調査”는 大都市에 偏重되어 全勤勞者家計를 代表한다고 말하기 어렵고, ②“家計調査”는 職員層에 加重值를 너무 주고 있다는 難點이 있다.

(2) 非都市의 地方으로서 中小都市의 勞務者家計를 취하는 것도 생각할 수 있다. 이것은 ①勤勞의 質에 있어서 農業者와 類似한 勞務者를 選択한다는 点에서 合理的이며 ②大都市를 除外한다는 点에서 適合하다고 생각되나, 反面 ①勞務者家計가 아니고 職員을 包含한 勤勞者家計를 취해야 할 것이며, ②中小都市보다도 더욱 地方的 地域을 취하는 것이 可하다는 見解도 있으며, ③中小都市의 勞務者의 家計에 관한 統計가 整備되어 있지 않다는 어려움이 있다.

(3) 그리하여 中小都市보다 더 都市的要素를 除外한 町村地域( 邑面)의 勤勞者家計를 취하는 것도 생각된다. 이것은 ①町村의 勤勞者家計는 農村의 低所得의 直接的影響을 받고 있다는데에 問題가 있으며 ②町村地域의 勤勞者家計에 관해서는 별로 統計가 整備되어 있지 않다는 어려움이 있다. 反面 ①生活環境과 生活樣式도 類似하므로 比較可能性이 있으며, ②勞動力移動에 있어서도 密接한 關聯이 있고, ③農村의 低所得의 影響이라고 하는 것은 問題로 삼을 必要가 없다는 見解도 있으므로 比較對象으로서는 適合하지 않은가 생각된다.

(4) 어떠한 어느 것을 取하는 比較될 對象所得에 관한 統計가 整備되어 있지 않으므로 比較해야 할 對象의 檢討와 함께 이들에 관한 統計의 整備가 必要하다.

業全般에 관한 目標을 생각할 수 있다.

#### 가. 農業經營에 관한 所得目標

農業經營에 관한 所得目標로서 非農業部門의 어떠한 層과 農業部門의 어떠한 層의 所得을 比較할 것인가가 먼저 決定 되어야 한다. 所得의 比較라고 할 때에는 賃金を 취하느냐 混合所得을 취하느냐 또 直接의 所得代身に 家計支出을 취하느냐의 問題가 있다. 賃金を 취한다고 하는 것은 農業部門에서는 勞動市場이 一般的으로 成立하지 않는 點과 小作料가 統制되어 있다는 點에서 自家勞動의 賃金を 正確히 把握하는 基準이 次如되어 있으므로 困難하다. 또 所得 그 自体를 취하느냐 家計支出을 취하느냐에 관해서도 더 檢討를 해야 한다.

#### 1) 他産業從事者世帯

農業部門과 比較해야 할 非農業部門으로서 여러가지 選擇을 생각할 수 있을 것이다.

(1) 먼저 非農業部門의 自營産業을 취하는 것을 생각할 수 있다. 이것은 ①自營産業이라고 하는 點에서 農業經營과 同質性을 가지며 ②自營産業은 小企業이며 農業部門과의 사이에 勞動力 資本의 移動이 생각될 수 있는 點에서 合理的이나, 다른 한편 ①農業經營은 거의 常用賃勞動者 없이 行해지는데에 對하여 소위 自營産業은 農業에 比하여 多少라도 賃勞動力에 依存하는 경우가 많다. ②自營産業은 그 意慾과 勤勞의 突顯에 있어서 심히 異質的이고 多樣하다. ③現狀에서는 統計의 把握이 어렵다는等 理由에서 곧 採択하기 어렵다.

그런고로 勤勞者家計를 취하는 것을 생각할 수 있다. 이는 ①

## 2) 自立經營

他産業從事者世帯와 比較할 農業部門으로서는 먼저 自立經營을 爲해야 할 것이다. 自立經營을 생각하는 理由는 다음과 같다.

(1) 一般的으로 農家라고 하는것 가운데는 兼業農家도 包含되고 있으나 소위 兼業農家層에는 여러가지가 있으므로 이것을 包含해서 農業經營에 依한 生活水準을 論議할 수 없다. 또 兼業農家層을 包含한 生活水準을 論하는 것은 農業에 關한 生産性 내지 能率에 關한 視点を 잃어버리는 結果가 된다.

(2) 똑같이 農家라고 하지만 그 經營面積 家族構成등에 依하여 生活水準에 差異가 있음은 勿論이고 어떤 階層을 취하느냐는 構造政策目標로서 自立經營을 어떻게 생각하느냐에 關係한다고 볼 수 있다.

(3) 自立經營은 2人 내지 3人的 勞動單位(成年男子 1人으로 換算한 勞動力)을 거의 完全就業시킬수 있는 規模이며 가령 平均的으로 經營面積으로 表示하여 地域적으로 다를 것이지만 大體的으로 1~1.5町階層 또는 1.5~2町階層보다도 큰 規模의 經營에 該當할 것이다.

### 나. 自立經營以外的 經營

所得의 目標은 自立經營以外的 農業者에 對해서 어떻게 생각해야 할 것인가? 이러한 農業者の 多數는 그 農業所得만으로 自立possible한 農家와 같은 生活水準을 確保할 수는 없다. 生活水準이라는 點에서 본다면 소위 兼業所得을 고려하지 않을 수 없는 집이 多數이다. 따라서 이에 關해서는 兼業所得을 包含한 農家所得에 의해서 自立經營과 比較해야 할 것이다. 自立經營以外的 經

當은 構造政策에 依해서 自立經營에 到達할 수 있는것 以外에는 農業以外的 兼業의 多様性 때문에 이들에게 一定한 所得을 부여하는 特정한 産業政策을 생각하는 것은 어려울 것이다. 그러나 自立經營과 그외의 經營과를 比較함은 所得政策 其他의 農業政策 더 나가서 一般經濟政策에 관한 方向設定에 有用할 것이다. 이러한 比較에 있어서 自立經營以外的 經營에는 男子農業勞動者 1人未滿으로서 農業所得이 兼業所得을 밑도는 것을 除外해야 할 것이다.

#### 다. 農業全般에 關한 所得目標

(1) 農業經營에 關한 所得目標 以外에 農業全般에 關한 所得目標을 必要로 할 것이다. 이는 國民所得에 있어서 農業所得이 점유하는 比率의 檢討를 意味한다. 農業全般에 關한 所得目標은 國民經濟의 圓滑한 循環을 期하고 社會生活의 安定的發展을 圖謀하는데 寄與하는 것이라야 한다. 즉 이것은 ① 價格政策, 生産政策, 構造政策 등의 成果의 判斷基準으로 되며 ② 自立經營以外的 經營을 包含한 農業所得의 維持 내지 增大의 指標로 볼 수 있다.

(2) 國民所得에 있어서 農業所得의 占有比率의 判斷指標로서는 非農業部門 就業者 1人當 또는 時間當 非農業所得에 대한 農業部門 就業者 1人當 또는 時間當 農業所得의 比率(比較生産性)을 취하는 것이 適當할 것이다. 이 比較生産性은 農業就業者 1人當 또는 時間當 農業所得의 比率의 年年의 推移를 相對적으로 보는 指標로서 有用하다.

(3) 比較生産性은 各各의 生産性 即 非農業部門에 있어서의 所得金額과 就業者數, 農業部門의 所得金額과 就業者數에서 算出되므로 國民經濟에 있어서 生産構造, 就業構造를 反映한다. 또 農業의 比

較生産性에 관하여 말하면 農業政策成果의 綜合的指標가 非農業部門과의 對比에서 明白히 되므로 農業政策을 經濟政策의 一環으로서 方向設定하는데 有用하다.

(4) 非農業部門中 특히 第2次産業이나 製造工業을 취하는 見解도 있을 수 있으며, 또 이들 가운데 重工業部門은 除外해야 한다는 見解도 있으나 널리 非農業部門全體를 취하는 것도 생각할 수 있다.

#### 라. 基準狀態

所得目標을 政策의 指標 내지 基準으로 하는데는 특히 比較生産性에 관해서 基準狀態를 想定하는 것이 適當하다.

이 基準狀態로서는 1956 ~ 1958年 또는 1957 ~ 1959年이 適當한 것이다. 그 理由는 ① 農業生産이 戰後에 있어서 最高水準에 到達했으며, ② 農業就業者가 對前年比에 있어서 상당히 減少하였으며 ③ 非農業部門과의 均衡의 主張이 일어나기 시작했으며 ④ 農家經營이 大概 収支均衡을 이루고 있었고 ⑤ 非農業部門에서도 이 時期는 好況과 不況의 해를 다같이 包含하고 있었고 ⑥ 比較的 最近의 年次라고 하는 것 등이다. 今後의 經濟成長過程에 있어서도 所得의 均衡을 爲해서는 農業所得의 成長이 期待되지 않으면 안된다. 적어도 基準狀態의 比較生産性을 維持하고 可能한 限 그 向上을 도모할 必要가 있다. 故로 이 基準狀態는 最低의 基準 또는 目標라고 말해야 할 것이다.

## 2. 農業所得의 成長率

農業所得의 成長率(農業就業者1人當所得의 成長率)로서는 農業生産의 成長率(第3章 I ~ 2)과 今後 農業就業人口의 減少에 따른 構造改善을 고려하여 年率 約 5%를 展望한다. 이 展望이 반드시 實現되는 것은 아니고 그 達成을 期하기 위해서는 所得政策以外에 生産政策과 構造政策을 必要로 함은 두말할 것도 없다. 이러한 展望은 近年 所得率의 低下傾向을 고려하지 않고 있다는데 留意해야 한다. 이것을 고려한다면 成長率은 低下되지 않을수 없고 이 低下를 防止하기 爲해서는 政策의 綜合的 推進이 必要하다.

## 3. 所得目標에 관한 檢討

(1) 農業經營에 관한 所得目標 및 農業全般에 관한 所得目標은 諸施策의 方向設定을 위하여 하나의 指標 내지 基準인 것이며 이들과 前年度実績과의 關係가 每年 檢討되지 않으면 안된다. 이 檢討에 있어서는 그 關係의 意味하는바와 그 要因을 明白히 할 必要가 있다.

(2) 이 檢討에 立脚하여 當該年度 또는 次年度에 있어서 취해야 할 政策의 大綱이 명백히 되고 요컨대 豫算的措置等으로 具體化되지 않으면 안된다. 이 政策의 大綱은 農業政策의 分野뿐만 아니라 農業生産 農家所得에 直接影響을 미치게 될 諸政策의 分野까지 미쳐야 한다.

(3) 더우기 이와같은 檢討의 結果 所得目標 그 自体에 관해서도

再檢討를 要하게 될 境遇가 있음을 留意해야 된다.

## II. 價 格 政 策

價格政策은 政府의 市場介入, 關稅, 補助金(不足払) 등에 의해서 價格에 直接的影響을 미치는 것을 말한다. 이것은 價格關係 또는 交易條件이 農業에 不利하게 되는 市場構造下에서 必要하며 農業의 成長이 他經濟部門의 成長보다도 遲延되고 있는 成長經濟에 있어서 특히 重要성과 困難性을 더 하고 있다.

### 1. 價格政策의 機能과 價格水準의 決定

#### 가. 價格政策의 機能

(1) 價格政策은 다음과 같은 機能을 해야 할 것이다. ① 農產物價格과 農業所得의 過度한 變動을 避할것 ② 農業所得의 妥當한 水準을 維持할것 ③ 農產物價格水準을 安定시키고 農產物消費를 消費者의 負擔限度에서 維持할것 ④ 供給不足 또는 過剩을 避하기 위해서 農業生産을 可及的 彈力的으로 하며 有效需要에 適応시킬 것. ⑤ 消費者需要의 變化에 生産을 適応시키고 生産의 選擇的 擴大에 이바지하게 할 것. ⑥ 以上과 같은 機能을 통해서 國民經濟의 安定的發展에 寄與시킬 것

(2) 이러한 機能中 所得政策으로서의 機能을 強하게 期待하는 見解도 있으나 어떠한 機能에 重點을 두고 價格政策을 遂行하느냐는 一般經濟 또는 農業所得의 情勢등에 의하여 判斷되어야 할 것이다. 물론 可及的 綜合的으로 이들 機能이 達成될 必要가 있음은 두 말할 것도 없다.

## 나. 價格水準의 決定

價格政策의 對象인 農産物의 價格水準은 다음의 諸基準에 依해서 決定되어야 한다. 이때 이 價格水準은 需給의 安定的均衡 下에서 實現될 價格水準을 크게 벗어나지 않아야 한다. 다른 한편 構造政策의 進歩를 考慮해야 하며 經過的으로는 當분간 支持價格의 要素가 添加되는 것이 부득이한 경우가 있다.

(1) 價格水準은 生産政策方向에 따라서 安定的인 国内供給이 可能하며 또 增産이 必要한 것에 관하여 生産擴大가 可能한 것이라야 한다.

(2) 價格水準은 특히 供給過剩의 念慮가 있는 것에 대해서는 非經濟的生産을 刺戟하는 것이 되어서는 안되며, 또 農業으로 부터의 勞動力移動을 阻害해야할 程度의 것이 되어서도 안된다. 특히 價格支持를 위해서 生産을 抑制할 必要가 있을 경우도 想定되나 生産의 直接的抑制은 行政的으로 심히 困難하므로 價格政策에 의해서 生産과 供給을 調節하는 것이 必要하다.

(3) 이러한 경우에 있어서 生産費를 行政價格(政府에 依해서 決定되는 公定價格 또는 支持價格等)의 決定에 있어서 하나의 基準으로 使用할 때에는 극단적인 供給不足의 展望이 없는 오늘에 있어서 生産條件이 나쁜 農業者의 그것이 아니고 正常的인 生産條件에 있는 農業者의 生産費가 利用되어야 한다. 또 이 境遇 需給事情에 큰 變動이 없는 限 生産費는 絶對水準보다도 도리어 그 變化傾向을 取해야 할 것이다.

(4) 国内價格水準과 國際價格의 長期的趨勢와의 사이에 相關關係가 認定될 必要가 있다. 더우기 供給에 관해서는 輸入可能량이 고려

되지 않으면 안된다.

(5) 農産物의 價格水準과 相對價格은 硬直的이 아니고 또 生産者에 安定感을 주는것이라야 한다. 이 後者의 점에 關聯해서 豫示 價格制를 確立할 必要가 있을 것이다.

(6) 價格水準이 生産者의 利益을 위해서 支持되는 경우에는 消費者에 對한 影響, 財政負擔도 考慮되지 않으면 안된다.

(7) 價格水準의 安定이라고 할때는 消費者需要의 安定的持續이라는 點도 考慮할 必要가 있다.

## 2. 價格政策과 所得目標

價格政策에 依해서 實現되는 農業所得과 所得目標와의 사이에 差異가 생기는 것도 豫想할 수 있다.

(1) 이 隔差의 補填은 行政價格에 歸着시키기 보다는도 災害對策, 生産合理化를 위한 施策, 不足払制度, 作付補助, 生産轉換을 위한 施策 등에 依存해야 하며 長期的으로는 構造政策 또는 社會保障政策의 推進을 必要로 한다.

(2) 農業所得水準 如何는 大衆 특히 農民이 낮은 不遇한 社會階層의 購買力에 依存함이 크다. 所得目標 實現이 困難한 것은 이 購買力이 낮은데 緣由하지 않은가 하는 考慮도 重要하다. 그들의 購買力改善을 爲한 施策, 一般的으로 社會保障의 強化, 實質賃金水準의 維持增大를 위한 勞動政策, 特殊的으로는 國內農産物의 學校給食에 對한 援助등이 考慮되어야 한다.

(3) 農村에 關係가 깊은 社會保障의 施策, 가령 國民年金이나 國民健康保險의 充實, 義務教育費의 完全한 公共負擔등이 考慮될 必要가

있다. 이때 이들 社會保障的施策이나 教育施設의 都市와 農村間의 不均衡에 關係 特別히 注目할 必要가 있다.

### 3. 價格政策과 構造政策

價格政策은 構造政策, 특히 그 目標로서 自立經營과 無關係는 아니다. 어느 農産物에 關係한 行政價格의 決定時 考慮되어야 할 要素로서 再生産은 그 農産物의 生産이 相當한 地位를 차지하는 經營組織을 가진 自立經營의 總體로서 再生産을 적어도 確保할 수 있는 것이라야 한다. 即 行政價格은 반드시 自立經營의 再生産을 確保할 수 있으면 充分하다고 할수는 없으며 그 確保가 行政價格에 對한 最少限의 要請이라고 생각해야 될 것이다.

(1) 이와 같은 經營의 再生産을 可能케 하지 않는 行政價格은 適當하지 않다. 또는 逆으로 이와같은 경우에는 當該經營組織에 의한 自立經營內容의 再檢討와 이것에 隨伴하는 새로운 構造政策등을 必要로 한다.

(2) 個々の 農産物의 모두에 關係해서 個個의 農産物生産이 相當한 地位를 가진 自立經營을 調整하는 것이 困難한 경우가 있을 것이다. 이 경우에는 도리어 主作物과 裏作物과의 結合關係를 고려하여 自立經營을 생각하는 것이 適當하다.

(3) 再生産에 있어서 家族勞動報酬는 比較해야 할 他産業從事者와 같은 水準의 生活水準을 可能케 하는 것이라야 한다.

(4) 行政價格의 決定에 있어서 生産費를 하나의 基準으로 할때는 自立經營의 生産費가 適當할 것이나 需給의 安定的均衡을 圖謀하기 위하여 必要할 때는 自立經營에 達하지 못하지만 正常的인 生産條

件을 갖춘 農業者의 生産費를 基準으로 할 必要도 생긴다.

#### 4. 價格政策과 需給關係

價格政策은 需給關係의 調整 또는 市場組織의 規制를 도모하는 경우가 많다.

(1) 需給關係의 調整과 市場組織의 規制는 正常的인 安定的需給關係의 確立을 主眼點으로 해야 하며, 兼하여 農業所得의 安定的確保에 寄與해야 한다. 價格政策은 이와 같은 需給關係의 調整 또는 市場組織의 規制下에서 그 機能을 遂行해야 한다. 따라서 需給關係와 市場組織을 고려하지 않는 行政價格의 固定的決定方式은 需給關係가 長期的으로 變化傾向을 취하는 限 危險한 것이 된다.

(2) 需給에 對한 權力的規制는 대단히 緊急한 事態가 아닌 限 그 實現을 期待하기 어렵고 需給의 調整은 長期的으로 價格의 機能에 依存하기 마련이다. 그러나 短期的 또는 季節的으로는 需給關係의 調整 내지 市場組織의 規制가 有效할 수 있다. 日本에서 支配的인 價格政策의 方法으로서 政府에 依한 買入宧渡의 制度에 關해서는 短期的 또는 季節的으로는 價格支持(또는 抑制)의 可能性을 期待할 수 있으나 長期的으로는 單定的 效果정도를 期待할 수 있을 것이다.

(3) 供給의 調整으로서 輸入制限 또 關稅가 생각되나 이것은 國內生産 또는 國內供給의 調整에 依하기 보다 行政的으로 容易하며 實效도 期待하기 쉽다. 특히 價格水準의 引上에는 關稅가 效果的인 機能을 할 수가 있다. 그러나 이들의 機能을 輸入의 量的規制에 의해서 行하는 것은 原則的으로 避해야 할 것이다. 但 政府의

買入売渡에 依한 價格政策의 対象物資에 關해서는 当面輸入의 量的 規制措置에 依存하지 않을 수 없을 것이나 貿易自由化에 対応하여 지금부터 價格政策의 手段의 改善, 根本적으로는 經營構造의 改善에 準備着手해야 한다.

(4) 需要에 關해서는 消費者의 教育, 国内農産物の 學校給食등에 依해서 그 安定的成長을 考慮해야 한다.

## 5. 쌀의 價格과 管理

쌀의 價格과 管理에 關해서는 價格政策에 關한 上述한 諸事項, 最近의 쌀 需給事情의 緩和傾向과 今後의 米作展望 그리고 農家經濟와 國民經濟에 있어서 쌀의 地位, 戰前의 쌀의 間接統制와 戰後 보리의 間接統制의 經緯등으로 보아 다음과 같이 말할 수 있을 것이다.

(1) 쌀의 管理는 供給者인 農家に 對해서 價格安定的 機能을 가지며, 所得의 均衡的効果에 貢獻함과 함께 消費者家計에 對해서 特別히 減収등의 異常事態에 對해서도 價格과 供給의 安定을 期할수 있는 것이라야 한다.

(가) 이를 위하여 需給의 圓滑 또는 價格의 安定을 期할수 있는 市場構造를 생각할 必要가 있다. 이와같은 市場構造로서는 여러가지를 생각할 수 있으나 그 하나로서 다음과 같이 생각할 수 있다. 需給의 操作 및 價格의 安定에 必要한 數量은 政府(또는 政府機關)가 買入하고 生産者(또는 그 受託機關)는 政府에 売却할 義務가 주어지며 政府는 主로 消費者를 爲해서 이것을 販賣한다. 이 경우 이 數量을 넘는 部分에 關해서는 生産者의 申込에

의해서 政府는 買入할 義務를 진다. 但 買入價格에 關係서는 売渡義務에 依한 것과의 사이에 隔差를 두도록 한다.

(나) 管理對象인 쌀의 買入 売渡價格은 쌀의 再生産, 消費者家計, 需給事情등을 參작한 後에 一元的聯關下에서 決定한다. 이 境遇 쌀의 再生産은 上述한 意味에서 所得均衡을 目標로 한 再生産이다. 쌀값에 關係서는 需給事情을 考慮한 調整을 期하면서 当面現行水準에서 安定을 期하는 것이 適當할 것이나 다른 農産物과의 關係에서 보면 쌀은 相對的으로 收益性이 높고 이대로 하면 今後의 農業生産의 構成變化에 対応하기 어렵다고 생각된다. 그러므로 하나의 方法으로서 田作物 특히 飼料作物에 關係서 生産性向上에 의한 生産費節減과 이에 依한 收益性增大를 圖謀하는 特別한 措置가 必要할 것이다.

(2) 물론 이에 關係서 現行制度와 그 運營은 그대로 繼續해야 된다는 見解도 있고, 또 소위 間接統制로 이행해야 된다는 見解도 있을 것이다. 어떤 境遇든지 이 制度의 改正 내지 改善에 關係서는 慎重을 要하나 近年의 食糧事情과 今後의 展望으로 보아 管理制度에 關係서 根本的檢討를 要하는 段階에 와 있다.

## 6. 보리의 價格과 管理

보리의 管理方式을 歪曲하고 있는 國內보리의 買入價格과 보리의 売却方法을 是正할 必要가 있다.

(1) 國內보리의 價格支持를 爲한 食糧管理特別會計의 負擔의 合理的處理를 하고 輸入外麥의 品質과 價格에 關係서 需要者의 必要를 보다 正確히 反映하기 위하여 管理의 彈力化를 圖謀할 것을 고려

해야 할 것이다.

(2) 麦作은 作付体系에 있어서 重要な 地位를 차지하고 있으므로 国内麦의 買入價格에 關해서는 그 價格差의 상당분은 麥作飼料作物을 包含한 段別補助와 麦作合理化의 補助로 轉換하는 것을 考慮해야 한다. 또 段別補助等으로의 轉換에 關해서는 同時에 作物保險의 機能을 導入하는 것도 함께 생각할 必要가 있을 것이다.

(3) 麦價의 支持水準은 麦作의 合理化에 따라 점차 引下해야 할 것이나 이때에도 主産地의 生産者受取分에 關해서는 적어도 現在程度의 水準을 維持시켜야 한다.

(4) 보리의 売却에는 現地売却, 競争入札方法을 大幅 導入할 必要가 있다.

## 7. 米麦以外の 農産物

### 가. 農産物價格安定法의 問題와 關係農産物價格

農産物價格安定法은 制度로서나 그 運用에 있어서도 生産의 動向, 需給關係를 充分히 반영하고 있지 않는 欠陥이 있으며 自主的調整의 機能도 充分하지 않고, 한편 價格安定에 依한 所得安定效果가 減殺되므로 이러한 點을 是正해야 한다. 이때 貿易自由化의 關係를 생각할 必要가 있을 것이다.

(1) 高구마의 支持價格水準은 名目的인 것으로 되어 있는 欠點이 있으므로 도리어 이것을 약간 引下한 水準에서 價格의 安定과 生産者所得의 確保를 圖謀하는 方法을 考慮해야 한다. 특히 高구마

의 過剩狀態가 계속하는 限 總販売價額의 漸減의 主旨에서 行政價格을 決定하는 것이 妥當할 것이다.

(2) 大豆에 관해서는 當面不足払制度 等を 고려할 必要가 있을 것이다. 同時에 輸入大豆와의 關係도 있으므로 生産性的의 向上에 努力하여 價格下落에 對備해야 할 것이다. 이것은 油菜에 관해서도 같은 말을 할수가 있다.

#### 나. 畜産物價格과 飼料價格

畜産物에 關하여 當面價格의 安定을 期함과 함께 耕種作物에 대한 相對的有利性을 確保하기 爲하여 生産費의 低下를 圖謀할 수 있는 畜産技術, 畜産經營의 改善에 힘 써야 한다. 飼料에 關해서는 自給, 購入을 通하여 價格의 安定, 引下를 위한 價格政策이 重要하다.

### 8. 加工流通 및 輸入

#### 가. 加工流通過程의 合理化

本來 農業에 不利하게 되는 要因을 가진 市場構造의 是正에 必要한 對策을 취할 必要가 있다. 其中에서도 消費構造의 變化와 함께 畜産物, 果實, 菜蔬等의 消費가 增加하고, 다른 한편 加工食品의 需要가 增大한다고 생각되나 이들 加工流通過程의 合理化, 生産性的의 向上을 期하고 그에 依해서 農業所得의 維持增大에 이바지하는 對策이 必要하다. 基本的으로는 生産政策이나 構造政策에

依해서 所得의 均衡的維持增大을 期하려면 流通에 관한 施策이 따르지 않으면 안된다. 더우기 農業資材의 價格, 流通에 關해서도 그 安定과 合理化가 이루어 지지 않으면 안된다.

(1) 流通經費의 節減에 關해서는 協同組合의 役割에 期待하는 것이 크나 米麥以外의 一般農産物의 取扱에 關해서도 機能의 強化와 組織運營의 彈力化에 關해서 研究를 要한다.

(2) 加工業에 關하여 農業者資本의 參加, 農村勞動力의 雇傭이라는 點을 고려할 必要가 있다.

(3) 肥料와 農機具에 關해서는 貿易自由化와의 關係도 있어 企業의 合理化에 따른 價格의 低下를 期한다.

#### 나. 農産物의 輸入

貿易自由化에 따른 輸出의 增大에 依해서 國民經濟가 伸張한다고 하면 이런 面에서 農業構造改善이 期待된다는 見解도 있다. 그러나 日本農業의 現狀에 있어서는 当面農業保護를 堅持하지 않을 수 없으나 이에 다음과 같은 方針을 취하는 것이 適當하다.

- ① 農業保護를 貿易自由化의 傾向에 適応하여 可及的 調和시킬 것
- ② 그를 爲하여 長期的으로 成長이 期待될 수 있는 品目에 대해서, 특히 必要가 있는 것을 保護하는 體制로 하며, 또 特殊한 農産物(가령 乳製品 等)을 除外하고 農業保護는 原則的으로 關稅로서 行하며 이를 위해서 必要하면 關稅를 是正한다.
- ③ 貿易에 依한 農業保護는 國內의 農産物에 對한 價格政策, 生産政策과 密接

한 關聯을 圖謀한다. 이를 爲해서 必要한 農産物에 對해서는 行政價格水準決定의 前提가 되는 需給計劃에 立脚해서 輸入課徵金 내지 彈力關稅의 賦課等의 措置가 생각될수 있다. 이들과 關聯하여 특히 보리 등에 對해서는 不足払 또는 作付補助等의 併行이 고려될 수 있다.

### Ⅲ. 作物 災害 對策

#### 1. 制度의 바람직한 方向

作物災害對策에 關해서는,

(가) 現行制度를 廢止하고 國家에 의한 災害補償 또는 補助形態로 轉換한다.

(나) 保險制度가 아니고 災害金融制度로 對処한다.

(다) 現行的 農業災害補償制度등에 關해서 必要한 改正을 加한다는 등의 여러가지 方法이 있다.

이들 對策의 하나 하나를 음미함에 있어서 行政運營, 所得效果, 資源利用, 構造改善 및 綜合調整의 다섯가지 基準이 必要하다.

(1) 行政運營의 觀点에서 말하면, ① 얻어지는 結果에 比하여 必要한 費用(農業者負擔도 包含)이 多額으로 되지 않도록 한다.

② 農業者의 要求에 의해서 차여져 있다고 하기보다 "위에서 주어진 制度"라는 느낌을 可及的 排除한다. ③ 行政技術的으로 充分히 運營可能한 制度로 한다.

이러한 點에서 볼때 現行制度가

維持하기 어려운 것은 두말할 것도 없다. 또 ㉠의 觀点에서 말하면, 위에서 말한 세가지 代案에서 (가)의 方法이 가장 妥當할 것 같이 생각될지도 모르나 위에서 부터의 지나치게 慈惠的 制度에 지나지 않는 것이 될 憂慮가 있고 또 行政的으로 公정한 運營이 可能할 것인가 疑問이 난다.

(2) 所得效果에 관해서는 災害를 입은 特定한 農業者의 所得을 補填하는 目的을 充分히 達成할 수 있는 制度로 한다. (가)의 觀点에서 말하면 所得補填의 安定的 制度的 保證은 困難할 것이다. (나)의 接近方法도 融資인 限 直接的 所得保全策이 되기 어렵다. 이러한 결점을 補填하기 위하여 償還條件을 特別히 緩和할 必要가 생긴다.

(3) 資源利用 및 構造改善이란 觀点으로 보면 쌀, 보리, 蠶繭의 生産 確保 必要性이 相對的으로 減退한 오늘날, 全國的, 全面的 強制加入시키는 制度에는 尤감된 點이 나타나고 있지 않느냐 의심된다. 적어도 資源(특히 土地)利用의 改善, 經營構造合理化에 有效한 것이 되지 않으면 안된다. 이러한 點으로 말하면 (다)의 接近方法과 같이 保險制度를 만드는 경우에는 加入關係에 대해서 相當한 研究 檢討가 必要하다.

(4) 作物災害에 對한 施策은 오늘날에 있어서도 農業災害補償制度에 限定되지 않다고 하는 事實에 留意해야 한다. 또 單一의 制度로 複雜한 形態를 가진 作物災害에 對處하는 것도 어려운 것이다.

따라서 作物災害對策은 作物保險, 作物災害金融등에 걸쳐서 綜合的으로 생각할 必要가 있다. 이 경우 減収加算에 관하여 災害對策으로서 생각되어서는 안될 것이다. 이 點에 관하여는 前述한바 (가), (나), (다)의 어느 方案에 대하여도 考慮되어야 한다.

(5) 近年에 있어서 農業生産力水準의 全國的, 地域的上昇을 고려할 必要가 있다. (다)의 경우에는 특히 이 點을 어떻게 處理할 것인가가 問題이다.

## 2. 作物保險制度

作物災害對策으로서 以上の 약간의 基準을 고려하여 다음과 같은 觀點에서 現行制度에 必要한 改正을 加하는 方針으로 具體的 檢討를 행하는 것이 適當하다.

(1) 農業災害補償制度는 所得政策, 生産政策以外에 構造改善에 이바지하도록 是正하여 農業發展에 對한 積極的機能을 이룩할 수 있도록 改善할 必要가 있다.

(2) 保險料負擔, 再保險等の 財政關係는 農業生産과 作物災害의 特殊性을 고려한 後에 社會保障的 見地에 서는 것으로 한다.

(3) 作物再保險에의 加入에 관해서는 可及的 任意的 要素를 添加한다. 保險의 引受는 "農家單位"로 하고 被保險者인 農業者에 대해서는 自給的兼業的인 農業을 除外해야 할 것이다. 한걸음 더 나아가서 作物保險을 販売量의 保險으로 轉換하는 것을 고려할 수

있다. 保險對象作物은 더 充實化하는 것이 바람직하나, 보리 특히 大襟麥에 관해서는 麥師政策 (II - 6 ~ (2))와 관련하여 保險의 對象外로 하는 것도 고려합직 하다.

(4) 以上과 같은 方針에 立脚해서, 특히 水稻에 관해서는 가령 現行의 作物災害對策을 災害의 樣相에 應해서 社會保險的인 것과 通常의 保險 내지 金融的制度로 区分하는 것을 생각할 수 있다. 即 被害程度가 높고 또 廣範圍하게 미치는 災害에 관해서는 被害의 補填率이 높고 國家(및 地方公共團體)가 相當한 掛金負擔을 행하고 農業者의 掛金負擔은 所得에 比例시키고 強制加入을 前提로 한 社會保險的制度를 생각한다. 이와같은 制度에 의해서 카바되지 않는 通常의 被害에 관해서는 災害金融(現行의 天災法融資, 自作農資金의 機能을 綜合한 것)에 依하든가 또는 可及的 任意加入에 依한 通常의 保險制度에 의해서 對處하는 것도 생각할 수 있다.

(5) 保險機構는 政府機關 내지 公營에 準하는 形態를 考慮한다.

### 3. 災害金融

(1) 作物保險制度를 補完하는 意味에서 現行의 災害救濟를 위한 自作農資金의 機能도 包含하여 一元的인 災害金融制度가 必要하다.

(2) 災害金融制度와 作物保險制度를 一元化하는 것도 생각할 수 있다. 적어도 融資該當者와 그 損害의 認定과는 同一機構에서 處

理하는 것이 바람직 하다. 더우기 災害金融制度에 依한 融資該當  
者로서는 作物保險에의 加入을 條件으로 하는 것도 考慮되어야 할  
것 이다.

# 第3章 生産政策

## I. 生産政策의 問題와 目標

### 1. 生産政策의 問題

生産政策의 目的은 主로 生産性의 향상에 있다. 生産性의 向上이라는 것 보다도 増産이라고 하는 편이 農業者의 生産主義的 성향에 합치하는 관계도 있어 農業의 成長率을 높이기 위해서는 生産擴大에 重点을 두는 견해도 있을 수 있으나 生産政策의 方向을 설정함에 있어서는 미리 생각해 두지 않으면 앞될 약간의 문제가 있다.

(1) 우선 需要의 한계로부터의 제약, 다시 말하면 消費에 대한 상대적 과잉생산의 염려가 고려되어야 한다. 물론 우리 나라 농업의 경우에는 국내 需要의 전부가 国内生産으로 충당되지 않기 때문에 당분간은 農業의 生産性 向上으로 일반적인 과잉農産物이 생길 염려는 없을 것이다. 그러나 일부에 있어서는 그 현상이 이미 일어나고 있으며 또 쌀은 長期的인 展望으로 過剩生産의 염려가 없는 것은 아니다. 뿐만 아니라 일반적으로 農産物에 대해서도 무역조건을 고려하면 국내 消費에 대한 국내생산만으로 需給 關係를 논하는 것은 어렵게 되고 있다.

(2) 이점은 무역자유화의 경향이 국제적으로나 국내적으로 政策化 商 되고 있는 오늘날에는 장래의 展望으로나 또 生産政策을 策定함에 있어서 고려되지 않으면 안된다. 물론 아는 바와 같이 대부분의 우리나라 農産物은 국제경쟁력이 현저하게 떨어져 있기 때문에 무역자유화는 당장에 農業에 적용되서는 안된다. 그러나 生産政策은 단순한 增産目的의 生産主義의 입장이 아니고 生産費의 低下가 수반되는 生産性의 向上을 하는 것이어야 하는 것이며, 生産政策을 지탱하는 여러 시책도 앞으로는 가급적 무역자유화의 경향과 조정된 것일 필요가 있을 것이다.

(3) 農業의 生産性 向上을 지탱하는 큰 수단은 行政 投融資이다. 물론 국가 投資에 큰 기대는 걸지 않고 農業이 쇠퇴 産業으로 상대적으로 축소되어도 國民經濟의 전반의 성장이 이것을 커버하면 좋을지도 몰라도, 그렇더라도 그 過程이 순조롭게 행하여 지기 위해서는 국가의 政策的 간섭이 필요하다. 뿐만 아니라 우리나라의 경우에 있어서는 이와같은 과정이 순조롭게 진행된다는 것은 반드시 예상하기 쉽지 않고 또 經濟全般의 成長이나 就業構造의 動向 등에서 보면 農業部門에 있어서도 가급적 經濟成長이 없으면 社会的 不均衡이 擴大되고 나아가서는 사회적 긴장이 한층 고조될 염려가 있을 것이다.

(4) 또 農業生産이 상당히 신장되더라도 그 밑바닥에 農業構造의 改善 내지는 이것을 둘러싼 經濟의 이른바 이중구조 (非農業部門에 있어서는 近代의 企業의 發展과 農業, 非農業部門을 통한 近代적인 生産양식의 잔존)가 개선되지 않으면 社会的 不均衡과 社会的 긴장의 問題는 근본적으로 해결되지 않는다. 또 이 農業構造개조

의 전제로서 일반 經濟의 成長과 이에 따르는 이중구조의 해소가  
요망되는 것은 말할 것도 없다. 그렇기 때문에 일반經濟成長은  
農業의 發展的 成長에 대한 근본적 조건의 하나이다.

## 2. 生産政策의 目標

과거의 실적에서 경험적으로 검증되는 경향과 현상에 있어서의  
조건을 검토하여 얻은 장래에 대한 展望을 기초로 하여, 이에 生  
産政策의 問題點에 대한 고려를 가하여 앞으로 10年의 農業生産  
의 成長率의 目標을 년률 약 3%로 한다. 더우기 최근 農業의  
所得率은 畜産의 導入, 機械化등 生産 劣化의 경향을 반영하여  
저하하는 경향이 있기 때문에 종래대로는 農業生産의 成長이 당장  
農業所得의 成長이 되지 못할 염려가 있다. 그렇기 때문에 農業  
所得의 成長을 確保하기 위해서는 農産物 價格政策의 機能의 강화,  
생산자재의 價格低下와 高生産, 能率의 向上, 더 근본적으로는 經濟  
構造의 改善을 필요로 하겠다.

## Ⅱ. 生産政策의 方向

生産政策의 目標의 실현이 需要의 展望을 감안하고 또 무역자유  
화의 경향과 기타 조건에 대처하여 중점적으로 生産性의 向上을  
도모하면서 행하여 진다면 그것은 지지를 받을만한 生産政策, 즉  
합리적 생산주의 또는 선택적 확대라고 해야 할 것이다.

물론 이 目標인 成長率을 確保하기 위해서는 農業經營, 土地利用,  
價格水準, 재정부담의 여러 가지 점에서 여러 가지 어려운 요인에

부딪치게 될 것이다. 더우기 그 곤란한 制約的 要因은 自給 食糧作物의 신장을 기대할 경우, 또 주로 農業成長에 큰 影響을 미치지 않는 農産物의 국내 자급도의 向上을 기대할 경우도 생길 것이다. 즉, 農業成長의 維持 增大에 큰 影響을 주기 어려운 農産物의 增産에 다액의 資本과 勞動力, 그리고 중요한 土地를 투입하게 되면 곤란이 가중될 것은 말할 것도 없다.

더우기 그와 같은 增産은 國際市場 價格과 國內市場 價格을 괴리시켜 消費의 相對的 억제를 결과하는 위험을 지니고, 또 國民經濟的 負擔을 增大시킬 위험도 있다. 그렇기 때문에 이와 같은 점을 회피하여 生産政策의 方向을 정하는 것이 중요할 것이다. 이 방향을 정하는데 중요한 것은 投融資, 價格政策, 研究普及, 農業予測이다.

### 1. 生産政策의 方向

生産政策의 方向으로는 다음과 같은 것이 고려된다.

(1) 需要의 현상과 展望으로 미루어 성장재인 것에 施策의 重点을 둔다. (예컨대 畜産物, 果實, 사탕무)

(2) 農業 總産出額의 增大에 큰 比率을 차지하는 것에 대해서는 生産性의 向上을 기대한다. (예컨대 水稻)

(3) 國內需要中 輸入에 의존하는 比率이 높은지 또는 農業 總産出額에 차지하는 比率이 낮고, 國際적으로 비교적 비싼 農産物에 대해서는 增産보다도 코스트의 低下를 도모한다. (예컨대 小麦, 大豆와 菜種)

(4) 앞으로는 需要의 신장이 기대되는 農産物의 增産을 도모하기

위하여는 그 農産物과 生産이 결합되는 것에 대해서는 生産이 억제되는는 결과가 되어도 부득이한 것으로 하며 (예컨대 陸稻, 잡곡),

또 그 農産物의 生産에 필요한 生産재적 農産物에 대해서는 풍부하고 저렴한 供給을 도모한다. (예컨대 飼料)

(5) 需要에 대하여 상대적으로 과잉생산의 餘力が 예상되는 것에 대해서는 확대나 또는 生産 전환을 도모한다. (예컨대 高구마, 옥도, 대나뭇, 누에고치)

(6) 식부체제 또는 運作的 일환이 되고 있는 農産物도 많으므로 지역적 또는 개별적 經營의 問題로 이점을 고려하여야 한다.

(7) 農産物 전반을 통하여 國際競爭도 고려하여 코스트의 低下가 필요하다.

## 2. 農産物 需要展望

農産物의 生産展望은 消費의 展望이 전제가 된다. 食糧消費의 展望에 影響을 미치는 要因으로는,

(1) 당해 社會의 傳統的인 食糧에 대한 선호, 관습이 큰 틀이 되고

(2) 그 가운데서 所得의 水準이 影響을 미친다. 또

(3) 食糧의 價格도 影響을 미치는 요인이며

(4) 그 社會의 工業化, 都市化의 정도도 影響을 미친다. 그리고

(5) 食糧營養에 관한 敎育의 보급, 학교 급식 등과,

(6) 수송, 저장의 방법, 가공기술의 발달도 食糧消費의 레벨과 패턴에 影響을 미치는 요인이다.

이상의 여러가지 요인을 감안하면 앞으로 우리나라에 있어서의 食糧등의 農産物 需要의 展望에 관하여 다음과 같은 여러가지

사항을 생각할 수 있다.

- (1) 穀類, 전분식량의 消費比重은 長期的으로 점차 低下한다. (전분 비율의 저하)
- (2) 그때 전통적인 食糧인 쌀은 그다지 급격하게는 저하하지 않을 것이다.
- (3) 감자류, 특히 고구마는 새로운 용도가 개척되지 않는 한 消費의 상승은 기대하기 어렵다.
- (4) 畜産物의 消費는 급속하게 늘어난다. 상당히 급속하게 늘어나더라도 앞으로 10年정도는 국제적으로 보아 여전히 낮은 수준에 그칠 것이다.
- (5) 과실과 특수 야채의 需要는 가공저장기술의 발달과 함께 畜産物과 버금가는 빠른 템포로 增大할 것이다.
- (6) 유지, 사탕등은 플러스 탄성치를 유지할 것이다.
- (7) 누에고치는 해외수요를 불러 일으키지 못하면 需要의 증대는 그다지 기대되지 못할 것이다.

### 3. 農産物 生産展望

이상과 같은 農産物 특히 食糧需要의 展望에 입각하여 生産政策의 입장에서 앞으로 10年의 農業生産의 展望을 수립할 수가 있다. 이 展望은 地方的, 地域的 生産政策을 기획함에 있어서 참조될 필요가 있다. 또 지방적 生産政策의 調整도 이 展望下에서 행하여질 필요가 있다.

(1) 쌀에 대해서는 기준년도(1958년이 기준상태)에 대하여 약 1할 증으로 본다.

지금까지의 경향과 기술적 가능성으로 미루어 이것을 상회하는

수량을 예상할 수도 있지만 生産展望으로는 약 1할 증을 한도로 하고 糶의 다각적 이용과 米穀의 品質向上을 기한다. 특히 糶의 다각적 이용에 대해서는 앞으로의 米穀의 需給緩和 展望과 畜産의 進전에 대한 기대를 고려하여 이를 강력하게 추진할 필요가 있다.

(2) 麥類에 대해서는 3백제로 기준년도에 비하여 다소 하회할 것으로 예상되나 小麥에 대해서는 主産지에 중점을 두는 生産합리화를 도모하여 대나맥에 대해서는 사료化하여 사료작물로의 전환을 도모하는 외에 襄作에는 사료작물의 導入에 힘쓴다.

大豆, 菜種 기타 잡곡 두류의 生産目標은 기준년도에 비하여 전체로 生産性 向上에 의한 반수 증가로 1할의 증가를 예상한다.

또 大豆에 대해서는 상품성의 향상에 유의할 필요가 있다.

감자류에 대해서는 生産費의 저하를 힘쓰면서 고구마는 거의 현상정도, 감자는 식용으로서의 수요증가를 감안하여 약간의 생산증가를 예상한다. 전체에 대해서는 消費財로서의 性格, 성장재임을 고려하여 당면 現行 정도의 사탕관세를 전제로 하여 그 성장을 기대한다.

(3) 누에고치의 生産量은 현수준으로 하고 生産費의 인하와 反収增加에 노력함과 아울러 이에따라 畜産, 果樹등의 성장재 生産의 導入을 기대한다.

(4) 소채 과실에 대해서는 需要增加에 대응하도록 하며 소채 1할 強의 증가과실은 두배로 한다.

(5) 畜産物에 대해서는 需要增加를 충족시키는 것을 목표로 삼고 약 3배 가까이 한다. 畜産物중 특히 신장이 현저한 것은 우유로 식유, 계란이 그 다음이 될 것이다.

## Ⅷ. 生産政策의 여러가지 施策

生産의 展望을 실현하기 위해서는 經濟的 技術的 조건이 옳이 되고 필요한 施策이 수반되어야 한다.

### 1. 生産政策과 經營構造

農業生産의 成長率인 연율 약 3%를 달성하기 위해서는 資本장비율의 향상이 필요하다. 그러기 위해서는 投資의 增大가 수반되어야 하는데 동시에 投資效率의 向上이 요망된다. 그것은 經營構造의 문제에 이어진다.

#### 가. 土地條件

우선 토지조건으로는 관개 배수등의 土地 改良이 중요한 것은 말할 것도 없지만 그밖에 永年作과 夏作의 식부증가와 다른 한편 증대가 예상되는 濫墾를 고려하여 耕地의 조성이 필요하게 될 것이다. 다만 경지의 조성에 대해서는 生産性의 向上을 지향하는 기경지의 토지조건을 정비와 비교 商量할 필요가 있다.

土地利用의 問題로는 그밖의 경합작물의 합리적 조정의 문제가 있다. 부적지로까지 진전해 가고 있는 작물을 보다 적당한 작물로 전환함으로써 土地의 綜合的인 集約化를 도모하는 것이다.

앞으로 米麥作 중심으로부터 畜産 또는 과수작으로 生産의 중점이 옮겨감에 따라 土地利用의 형태도 당연히 변화될 것이므로 이에 대비하여 합리적 土地利用의 調査와 그 구체적 적용의 施策이 필요하게 된다. 특히 사료 대책으로서의 논과 組放草地의 集約的利用이 중요할 것이며 토지조건에 따라서는 耕草林의 일체적인

이용이 필요하다. 토지이용의에 이것과 관련하여 도작재배기술의 진보 발판개에 따르는 田作의 改善, 나아가서는 經營構造의 改善을 위하여 농업 수리의 개선 합리화가 필요하다.

더우기 농업부문과 임업부문, 농업부문과 비농업부문과의 토지 및 水이용의 조정이 문제가 된다. 이 경우 농지의 전용에 대해서는 합리적인 공장의 지방분산도 고려할 필요가 있으며 또 水資源에 대해서는 농업용수와 공업용수를 조정함에 있어서 농업용수가 경시되어서는 안된다.

#### 나. 技術對策

연을 약 3%의 농업생산의 신장은 주로 生産性的의 向上에 따르는 反収의 增加와 畜産物의 증대로 인한 것이다. 그러기 때문에 土地改良, 耕種技術이 더욱 진전될 필요가 있으며 畜産의 비약적 증대에 따라 畜産技術의 研究와 普及이 중요한 것은 말할 것도 없다. 더우기 이와 관련하여 지력의 유지 증진이 필요하다 또 앞으로는 수입 농산물에 대한 경쟁력 강화를 위하여 田作物의 勞動生産性 向上, 코스트 저하의 技術이 적극적으로 추진되어야 한다.

(1) 米穀에 대해서는 生産性 向上에 따르는 反収 增加가 약 1할 (水稲)정도가 예상되는데 이것은 土地改良, 경종개선 (신품종의 보급, 保護苗代, 조기재배, 병충해방제, 제초등과 그밖에 논의 심경에 의한 토양개량, 전답윤환, 이에 결부된 유기질 비료의 増施) 등으로 기술적으로는 그 달성이 가능할 것으로 인정된다. 그때에 조기재배, 트랙타를 도입한 심경, 전답윤환등에는 모두 생산규모의 확대와 합리화가 필요할 것이 주목된다.

(2) 田作에 대해서는 윤작과 식부체계의 개선 및 기계화 농법을 기준으로한 재배법, 경영조직에 대한 연구와 시책이 필요하다. 麦類는 단수증가가 예상되는데 드릴, 파종 기타 성력 다수확 재배 기술의 보급등으로 기술적으로 실현될 가능성이 있다. 그러나 맥은 미곡보다도 문제가 곤란하다. 즉, 현재 이미 가격은 逆差額 현상을 드러내고 있으며 해외의 맥 생산력은 앞으로도 상승할 것이고 무역의 자유화는 日本에서도 진전될 것이다.

그래서 맥에 관해서는 특히 생산력의 증대보다는 생산성의 향상 생산 코스트의 저하를 위한 기술이 강력하게 추진되어야 한다.

大豆는 反収가 증가될 가능성이 있으나 生産量을 유지하기 위해서는 주산지의 육성에 힘써 수입과의 경합상 생산코스트의 저하를 도모할 필요가 있다. 이것은 채종의 경우에도 거의 비슷하다.

감자류에 대해서는 고전분의 신품종 도입등의 技術이 더욱 추진되어야 한다. 전체의 성장을 기대하기 위해서는 우량품종의 導入 暖地에 대한 보급이 필요하다.

(3) 누에고치에 대해서는 코스트 인하를 위하여 栽桑, 사육기술의 개선으로 인한 기술수준의 향상과 공동사육등 협업의 강화 확충으로 경영합리화가 필요하다.

(4) 果樹에 대해서는 물재비의 인하, 적지관정에 관한 기술이 필요하게 될 것이며 이와함께 새로운 경영형태의 육성도 필요하다.

(5) 畜産에 대해서는 생산상대를 지향함과 아울러 가축과 작물 특히 사료작물과의 결부를 중시하고 畜産經營의 生産性 向上을 도모하여 畜産物의 生産費를 인하시키는 기술을 중점적으로 다루어야 할 것이다. 그러기 위해서는

① 多頭 사육내지 主畜經營 확립을 위한 기술

- ② 乳牛 및 肉畜의 영양에 관한 기술
- ③ 유우, 육축 및 가금의 사양관리에 관한 기술
- ④ 사료작물(목초를 포함)의 우량품종육성과 그 栽培에 관한 기술등이 중요하다.

#### 다. 勞動力과 經營規模

##### (1) 勞動力

土地利用의 조건외에 勞働의 條件은 어떻게 되는가, 특히 계절적인 勞働의 피크가 더욱 강화되지는 않는가 하는 점의 의미는 앞으로의 경영방식과 관련되는 것으로 쉬운 일은 아니다. 그러나 예를들면 도작의 이앙기의 피크는 최근 조기재배와 조식재배의 보급과 함께 時期的으로 분산됨으로써 경감되는 경향이다.

아울러 農業의 機械化와도 관련하여 農業經營, 農業勞働의 합리화가 추진되어야 한다.

農業生産의 成長을 기하면서 그 成長率 이상으로 勞働生産性を 높이려면 農業의 機械化, 農業勞働의 합리화가 추진되어야 한다.

이점은 앞으로의 長期的 就業人口의 展望 즉, 非農業部門에 있어서의 勞働力의 需要와 다른 한편에 있어서의 就業率의 低下 경향을 고려할때 특히 중요하다.

##### (2) 經營規模, 經營組織

生産性を 높이기 위해서는 技術條件의 진전과 함께 개별 零細經營을 합리적 경영으로 규모를 확대하던지 협업조직이나 협업경영으로 조직할 필요가 있다. 더우기 經營組織의 問題에 대해서는 특히 畜産의 導入과 경영방식, 畓, 보통 田과 초지와 각각 결부된 축산경영과 토지이용의 고도화를 위한 시책이 필요하다. 이와 관련하여 다두 사육이나 초축 경영의 확립에 힘써야 할 것이다.

## 2. 生産政策과 農産物價格

生産展望 달성을 위해서는 유리한 가격조건이 전제가 되는 것은 어느 作物에게도 대체로 공통되어 있다. 그러나 價格의 유리성이 라고 하더라도 거기에는 問題가 많다. 價格政策도 이 문제를 고려하지 않으면 안된다.

(1) 첫째는, 米麥과 같이 생활 필수품인 것에 대해서는 生産者價格과 消費者價格의 問題를 어떻게 다루느냐가 문제이다. 이 필수품의 價格을 올리는 것은 需要면에서 곤란을 수반하는 것이 된다.

이증가격으로 小麥價格을 저수준에 유지하고 生産者價格을 올리게 되면 재정부담이 커진다.

(2) 다음에는 作物 相互間의 價格比率를 어떻게 하느냐 하는 문제가 있다. 米價의 관제에 관해서 말하면 米穀의 消費를 相對的으로 증대시키기 위해서는 小麥價格을 상대적으로 올려 소맥의 소비를 축소시키고 소맥수입을 감소시켜 需要를 米穀으로 옮겨가게 하는 것이 필요하게 된다. 이것은 食生活의 패턴의 변경을 의미하고, 곤란한 문제를 야기시키며, 麥價를 올리는 것은 飼料價格을 저수준으로 유지한다는 요청과 모순되기도 하여 문제가 많다.

따라서 米穀增産으로 小麥의 수요의 일부를 대체한다는 정책은 시행하기 어렵다.

(3) 또한 米穀, 麥類, 고구마, 대두, 채종, 사료작물, 축산물등 가운데 생산 신장을 요하는 것의 상대 價格을 고수준으로 유지할 필요가 있다는 문제가 있다. 總花主義의 생산증가는 이점에서도 곤란이 따르지만 합리적인 生産政策에 있어서는 이 곤란이 회피되어야 한다.

(4) 이상과 같은 고려하에서의 主要 農産物 價格에 대한 생산은 다음과 같다.

(가) 米價는 당면 현행 수준에서 안정을 기하는 것이 적당하겠으나 生産者 價格과 消費者 價格과의 관련성 및 米價와 畜産物 기타 成長이 기대되는 農産物 價格과의 수익성의 상대 관계에 대해서는 시정이 필요하다.

(나) 麦의 현행 가격 지지방식은 곤란을 포함하고 있으므로 麦價 지지방식의 시정과 麦作의 합리화가 필요하겠으나 적어도 主産地의 생산자 수취는 현행 정도로 유지될 것으로 예상된다.

(다) 감자류에 대해서는 전분 수급의 현상, 사료용도의 확대를 고려하여 價格의 低下를 예상할 필요가 있다.

(라) 大豆, 菜種 등 雜穀 豆類에 대해서는 麦과 마찬가지로 外國 農産物과 직접 경합관계에 되고 있으므로 價格의 低下를 예상하지 않을 수 없기 때문에 生産코스트의 인하가 수반되는 反收政策을 기대한다.

(마) 누에고치에 대해서는 다른 섬유와 외국 생산의 경합관계가 더욱 강해지기 때문에 그것에 즉각 응하는 生産코스트의 인하가 필요해질 것이다.

(바) 畜産物처럼 成長이 기대되어야 하는 것에 대해서는 수익성을 상대적으로 높혀야 할 필요가 인정되지만 價格引上보다도 生産費 低下에 중점을 두어야 한다. 飼料에 대해서는 이와같은 畜産物 價格構想에 즉각 부응하여 自給飼料, 構入飼料에 걸쳐 價格의 安定, 引下를 위한 價格政策을 강화할 필요가 있다.

(사) 農業生産은 각종 재해를 받기 쉽고 또 零細 多數의 生産者에 의해서 영위되기 때문에 生産은 不安定的, 無計劃的인 것이

되기 쉽고 부분적 일시적인 과잉 供給으로 인한 價格引下 또는 供給不足으로 인한 가격폭등과 같은 사태가 일어날 수 있다. 그 래가지고는 生産政策이 달성되기 어렵다. 따라서 生産의 安定과 價格의 安定이 필요하다. 특히 田作物, 畜産物에 대해서는 어떤 형태든 價格安定 조치가 불가결할 것이다. 또한 農業成長을 위한 安定條件으로서의 作物 保險制度도 필요하다. 그러나 앞으로는 자원의 最適利用이라는 관점에서 현재의 제도를 시정할 필요가 있다

### 3. 生産政策과 流通 및 市場條件

(1) 農業의 成長을 기하려면 商品으로서의 적격성을 유지할 수 있는 기술과 經營이 필요하다. 그와함께 農産物의 보관, 출하등의 자주적 시장 조정 조치가 취해져야 한다. 또 그와 함께 언제나 農産物 需要를 예측하고 市場의 動向에 관한 정보를 農業者에게 주지시킬 조직이 필요해 진다.

(2) 農産物 需要의 고도화와 함께 農産物의 처리 가공업의 발달이 예상된다. 또 農業經營의 發展과 함께 農業資財의 生産의 발달도 이와 마찬가지로 예상된다. 따라서 농업관련 산업의 중요성은 더욱 늘어날 것이다. 개개의 農産物의 生産의 伸張도 이 관련 産業의 발달과의 관련에 있어서 農業生産의 成長을 생각할 필요가 있을 것이다. 뿐만 아니라 이러한 관련 産業의 生産性이 늘어나지 않으면 消費者의 支払價格중 더욱 작은 부분 밖에는 生産者의 손에 들어가지 않고 農業所得도 不安定해 질 것이며, 또한 이러한 관련 産業의 순조로운 발달이 없으면 農業生産의 不安定한 요인을 초래할 것이다.

#### 4. 生産政策과 農産物 貿易

(1) 生産展望에 의하면 食糧 農産物の 輸入 依存度の 増大는 방지될 것이다. 물론 여기에는 農産物 貿易의 條件이 큰 影響을 미친다. 즉, 우리나라와 같은 農業構造와 生産性이 낮은 경우에는 앞으로도 海外農業에 대하여 保護조치를 취하지 않으면 生産展望의 실현이 어터워질 것은 물론이다.

그러나 貿易自由化의 傾向에 대처하여 長期的으로는 農業構造의 改善과 生産性의 向上을 기하여 海外農業에 대한 競争력을 강화하지 않으면 안된다. 生産性의 向上을 의도하는 生産政策은 貿易自由化에 대한 대책이기도 하다. 또한 生絲 기타 農産物 輸出 伸張을 도모하기 위한 生産性의 向上도 필요하다.

(2) 현재의 무역 자유화로 인한 해외 農産物の 영향과 이에 대한 대책을 생각하면 다음과 같은 것일 것이다.

(가) 米穀 특히 水稻 粟에 대해서는 당면 外國産米의 영향은 비교적 많이 받지 않을 것이다. 특히 보통 外米에 의한 영향은 경미할 것이다. 물론 그 영향의 정도는 自由化의 内容과 국내에 관리체제 移行에 관련되는데 米穀에 대해서는 自由化의 影響을 줄이기 위한 관리체제가 가능할 것이다. 다만 輸入制限에 의하지 않을 수 없는 경우가 생기는 것도 생각해둘 필요가 있다.

또 육도에 대해서는 육도 자체가 生産性 向上이나 品質改善이 곤란하므로 輸入米말고도 水稻의 生産增加로 큰 影響을 받을 것이다. 따라서 현행가격 수준을 유지하는 것은 항구적인 財政 負擔을 수반할 뿐만 아니라 나아가서 여러 가지 곤란을 증대시킬 것이다.

(나) 麥에 대해서는 현행 麥價水準 유지에 필요한 관세와 麦作의

합리적 유지를 위한 조성을 전제로 하면 輸入 外麥의 영향을 특히 과대시 할 것까지는 없을 것이다. 즉, 輸入 제한에 의하지 않고도 價格보증 내지 價格安定의 조치는 가능하다. 다만 内外 麥의 品質差로 보아 内外 麥의 價格差가 현재보다 더 커지는 경우가 있을 것이다. 따라서 米穀과 麥의 代替관계가 米穀에 주는 영향도 무시할 수 없을런지 모른다.

(다) 雜穀 豆類는 田作의 주간작물인데 옥수수 연맥을 제외하고는 輸入農産物과 직접 경합하여 상대적으로 불리한 입장에 있기 때문에 큰 영향을 받을 것이다. 다른 한편 대두박 기타 사료의 需要者로서의 農業者에 대한 영향도 고려할 필요가 있을 것이다.

雜穀 豆類의 자유화 대책의 하나로 부족물 제도를 생각할 수도 있지만 大量으로 去來되는 商品으로는 적격성을 결여하고 그것도 곤란한 것이 많다. 그러나 당면조치로서는 특히 필요한 것에 대하여 부족분 또는 식부보조의 의한 所得 安定 조치등을 취하면서 기본적으로는 生産性의 向上을 기하여야 할 것이다.

(라) 사탕과 전분은 輸入의 영향을 받을 것이다. 특히 澱粉은 영향이 클 것 이므로 輸入制限에 의존하지 않는 것이 없다. 다만 사탕무우는 사탕의 수입제한에 의하지 않고도 필요한 보호를 강구할 수 있을 것이다.

(마) 生絲에는 당면 外國産 生絲 수입으로 직접 영향을 많이 받지 않을 것이다.

(바) 과실이나 또는 그 가공품의 일부는 직접 또는 간접으로 영향을 받을 것이기 때문에 관세등 소요되는 조치를 강구함과 아울러 生産 코스트의 低下를 도모할 필요가 있다.

(사) 畜産物은 卵과 飲用乳를 제외하고 특히 유제품을 결정적인 영향을 받을 것이다. 따라서 유제품등에 대해서는 輸入의 量的 制限조치에 의존하지 않을 수 없을 것이다.

## 第4章 構造政策

### 1. 構造政策의 目的과 方向

#### 1. 構造政策의 限定

(1) 農業의 기본문제의 저변으로서의 農業構造 問題를 이해하는 방식에는 여러가지 있지만 여기서는 農業構造 問題를 農業經營과 土地所有의 構造에 한정한다.

우리나라 農業構造의 特質은 零細農耕과 零細土地 所有이다.

이와 같이 한정된 構造問題에 대해서도 그 改善을 위한 여러 施策의 體系로서의 構造政策은 經濟構造 내지 社會構造 속에서 생각하여야 하겠지만 經濟構造 내지 社會構造 자체의 改善問題는 여기서 말하는 構造政策의 주요 대상은 아니다.

(2) 構造政策을 생각할 경우에 특히 중요한 전제로서 다음 사항을 주의할 필요가 있다.

(가) 農業構造가 經濟構造 전체와 가장 강력하게 관련되는 문제의 하나는 就業構造의 問題일 것이다. 앞으로의 農業構造의 존재방식을 규정하는 요인의 하나로서 農業就業人口의 展望은 經濟 전체의 成長에 左右되는 非農業 就業人口 展望과 분리해서 생각할 수 없기 때문이다. 10年後의 農業就業人口의 展望은 어렵지만 상당히 높은 經濟成長이 계속되고, 農業에 있어서의

生産性 向上과 아울러 非農業에 있어서의 勞動力 需要增加가 순조롭게 계속된다면 生産 年령 인구가 현재 예상되고 있는 정도로 해마다 증가한다고 하더라도 앞으로 10년간의 農業就業人口는 2% 強의 연률로 감소될 것으로 예상된다. 그리고 그 뒤에도 적어도 같은 정도 이상의 연률로 감소될 것으로 예상된다.

(나) 經濟成長과 生産年령 인구의 展望下에서 農業就業人口의 감소는 당연히 기대되지만 農業의 比較 生産性を 유지하고 나아가서 이를 改善하려면 이 就業構造의 變化를 제기로 하여 構造政策이 중요한 역할을 다하지 않으면 안된다. 이점에 대해서는 價格(지지) 政策에 많은 것을 기대하기가 어렵다는 것도 고려할 필요가 있다.

(다) 構造政策은 就業構造나 經濟成長의 動向에 대하여 수동적 역할을 하는 것으로 족한 것은 아니고 오히려 所得의 均衡이라든지 生産性の 向上이라는 관점에서 말하는 能動的인 역할을 다하여야 하는 것이다. 즉, 生産政策의 수행과 就業構造의 改善 특히 構造政策의 추진으로 10年後의 比較 生産性は 약간 改善될 것이며 20년 후에는 상당히 개선될 것으로 展望된다.

## 2. 構造政策의 問題

(1) 農業構造의 問題는 零細農耕과 土地制度와 불가분으로 결부되어 있다. 農業所得의 均衡이라는 관점에서나 農業生産性の 신장이라는 관점에서든 이 構造의 改善를 무시할 수는 없다. 그러나 構造問題에 어떻게 대처하여야 하는가, 또 構造政策을 어떻게 評價하는가에 대해서는 이 문제의 관련성을 강조하고 그 가능성을 현

저하게 제약하는 것이라고 보는 견해도 있을 수 있다. 특히 零細農耕은 이른바 옛날부터의 構造的 特질로 그 對策의 방향을 정하는 것이나, 그렇게 하기 위한 施策은 용이한 것이 아니기 때문이다. 그리고 또 현재의 農業構造 특히 零細農耕을 전체로 하여 여러 施策을 실시하는 편이 農業者에게도 용이하리라고 생각될 것이기 때문이다. 그러나 長期的으로 보면 就業構造가 惡化되기 보다는 改善될 展望이며 農業의 近代化가 단순한 슬로건이 아니라 현실적인 것이 되고, 그것이 經濟發展의 條件이 되는 시기는 느끼지는 하지만 가까와 지고 있고 또한 진행되고 있다 그것은 선진 資本主義國이 더듬어 온 역사적 사실이며 또한 현재 경험하고 있는 사실이기도 하다.

(2) 또 農地制度에 대해서도 그 改鑿에 대해서는 소극적인 견해가 있을 수 있다.

農地改革과 그 이후의 農地制度가 전후의 農村 民主化와 農業生産力의 신장에 대한 역할에는 팔목할만한 것이 있다. 그리고 현재 農地制度는 農地改革의 성과를 유지하기 위하여 존속하고 있으며, 制度의 발족 이래의 역사는 아직 짧다. 더우기 오늘날에는 앞으로의 農業發展에 저해요인이 되고 있다는 견해도 있지만, 農業發展에 저해요인이 됨에 이르렀다는 것이 부작용이 없이 제거될 수 있는지 확실하지 않다고 한다면 農地制度에 대한 근본적인 검토는 앞날에 미루어야 한다는 견해도 성립된다.

현재의 經營構造나 農業所得 상황이 시인되는 한에 있어서는 확실히 그럴 것이다. 또 이 상황이 급속하게 변화할 가능성이 없는 한에도 그럴 것이다. 따라서 근본적 改鑿이 지금 당장 준비되고 실시되어야 한다는 것은 생각하기 어려울지도 모른다.

그러나 현재의 農地制度가 예전대 農地의 流動性을 현저하게 제약하고 生産性에 대한 효과(資源利用의 觀點)로 보아 農業發展에 저해요인이 되고 있는 점이 있다는 것을 부정할 수 없다면 필요한도의 개정을 고려할 때가 되지 않았을까

(3) 현재의 農業構造를 전제로 하여 수많은 農業者를 계속 農業에 유지하려는 것은 사뭇 인간적으로 보인다. 그러나 이것의 가능성이 분명하지 않으면 도리어 사람들은 착오에 빠지게 될 것이다. 構造政策은 이 가능성에 의문을 갖는 것으로부터 시작되는 것이다. 그리고 農業者의 장래를 農業에서만 아니라 經濟 全体の 成長 發展 속에서 생각하려는 것이다. 이렇게 생각함으로써 農業과 農業者의 장래의 가능성이 밝혀질 것이다.

(4) 農業이 國民經濟에서 중요한 역할을 하는 한, 또 農業이 개별경영인 한 이것을 직업으로 지망하는 자에게 다른 직업을 지망하는 자에 대한 것과 같은 정도의 經濟의 단제가 존재하지 않으면 안된다. 그러기 때문에 적어도 일부에는 기업적인 經營이 성립할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 그런데 지금과 같은 農業構造에 있어서는 農業經營層의 일부를 차지하고 있는데 지나지 않은 農業者가 점차 中·小 都市의 근로자의 평균적 생활수준에 접근하고 있는데 지나지 않는다. 이런 상태는 인위적으로는 어떻게 할 수 없는 經濟的 社會的 필연이라기 보다 인위적으로 움직일 수 있는 제도적인 것에 그 일부의 요인이 있지 않을까

(5) 최근의 경향으로 미루어 보면 兼業農家層의 增大가 보이고 農業所得의 長成長이라는 觀點에서 보면 生産性의 低下에 따르는 소극적 영향을 생각하게 되는데 所得均衡의 이념을 農業政策의 한 觀點으로 삼고 장기적으로 이 요청에 부합되도록 하려면, 그리고

또 農業所得의 연 성장률 5% ( 農業就業者 1人當 所得의 所得率 ) 를 확보하려고 한다면 農業構造의 합리화, 근대화의 방침을 세워 그 실시에 착수하지 않으면 안된다. 所得이 均衡할 수 있는 生産性이 높은 합리적인 經營이 전체 經濟의 發展 속에서 내발적으로 생성하는 것을 기대하는 것도 한 방침이겠지만, 우리나라의 產業構造, 就業構造로 보아 그러한 내발적 생성에만 기대할 수는 없다.

### 3. 對策의 方向

이러한 問題에 대한 對策은 經濟的 社会的 여러분야 전반에 걸쳐 심히 많겠지만 앞으로 10~20년을 展望하는 方向으로 특히 중요한 것을 열거하면 다음과 같다.

(1) 農業技術이 개개의 기술로서가 아니라 綜合된 최고 수준의 生産性을 발휘할 수 있는 상당히 大規模의 經營이 存在할 수 있도록, 이른바 小農技術로부터 해방된 技術의 研究와 그러한 研究의 成果를 실전에 옮길 수 있는 체제가 필요하다.

이와 같은 經營은 家族經營을 모태로 하는 協業조직 또는 協業經營을 필요로 할 것이다.

(2) 물론 土地와 資本과 勞働이 분리하는 것과 같은 資本主義的 經營의 존립은 매우 어렵다고 생각되므로, 家族經營이 支配的인 것이 되지 않을 수 없지만, 이 가족경영도 정상적인 능률의 經營을 행하고 농업으로 다른 근로자의 均衡을 이루는 생활수준을 향유할 수 있는 2-3명의 勞働單位 (성년남자 1명으로 환산된 勞働力) 로 이루어지는 근대적인 가족관계를 가진 것일 필요가 있다.

이와 같은 家族經營을 가능케 하는 經營規模는 고정적으로 생각

해서는 안된다. 그것은 기술수준의 향상과 생활수준의 향상도 고려하여 탄력적인 것이 아니면 안된다.

(3) 이와 같은 家族經營에 있어서도 단독으로 정상적인 능력이 있는 經營을 하고 또 다른 근로자의 均衡을 이루는 生活水準을 향유하기는 어려우므로 生産 내지 經營에 대한 機械化, 전문기술의 채용 등에 관하여 협동조합 등에 의한 서비스가 불가결한 조건이 될 것이다.

(4) 면적규모의 확대에 의한 가족경영의 육성 외에 한편으로는 資本과 勞動力의 集約적이고도 生産성이 높은 經營技術의 확립과, 이에 의한 經營의 옹호, 다른 한편으로 農業으로 자립하기 어려운 가족에 대한 農業政策 이외의 여러 시책, 예컨대 청소년에 대한 직업교육, 직업보도의 충실도움으로 勞動力의 流動性を 높이기 위한 시책 등이 중요하다.

(5) 農業生産의 長期展望에 기초를 둔 生産구성의 變化에 対応하도록 生産성이 높고, 集約적인 經營組織이 지역의 실정에 맞게 확립되지 않으면 안된다.

## II . 構造改善의 目標

### 1. 經營規模別 問題

經營規模別 問題는 농업입지, 經營組織 등에 따라 지역적으로 검토하여야 하며, 또 예컨대 山村에 있어서는 農業 이외에 林業을 포함하여 고찰해야겠지만 여기서는 全府縣 평균 규모로 고찰하기로 한다.

(1) 2인 이상 3인 미만의 労働單位로 구성된 가족으로 農業所得만으로는 生活費의 전부를 충당할 수 없는 經營이 현저하게 많다. 이러한 經營은 男子 農業 従事者 1인 미만의 經營과 1인 이상 1.5인 미만의 經營으로 구별할 수 있다.

(가) 男子 農業 従事者 1인 미만의 經營(이 經營은 農家經濟 調査에 의하면 대개 면적 규모가 0.5정보 미만, 農業所得 約 11만圓 미만, 土地를 제외한 農業固定資本 約 18만圓 미만의 계층에 해당된다.)은 또한 가동 농업노동단위(부인을 포함하여 実労働을 풀타임으로 환산한 것)도 1인 미만이며 더우기 부인 労働이 남자 노동의 2배 내외를 차지하고, 農業이 충분한 노동의 터전이 되고 있지 않다. 이것은 필연적으로 兼業農家が 되는 것을 의미하며 所得면에서 보아도 兼業所得을 주로 하는 실태가 되고 있다. 앞으로의 경향으로도 이러한 農家は 어느정도 증대될 것으로 보인다. 社会的 安定이라는 관점에서 보면 이와 같은 兼業農家の 존재의 의미가 評價되겠으나, 構造政策의 目標로서의 經營의 존립 기반이 협소한 것을 고려하고 또한 이것을 최대한으로 할 필요에서 말하자면 零細한 兼業農家に 대해서는 兼業所得의 增大와 安定에 힘쓰면서 가능한한 離農을 쉽게하기 위해 필요한 원조의 시책이 필요하다.

(나) 男子 農業 従事者 1인 이상 1.5인 미만의 經營(면적규모 0.5~1.0정보, 農業所得 約 11~23만圓, 農業固定資本 約 18~35만圓)은 또한 가동농업노동 단위가 2인 미만으로 兼業에 의존하지 않을 수 없다. 所得에서 보면 男子 農業 従事者 1인 미만층보다 세대원 1인당 所得은 낮다. 따라서 이 계층은 家族

經營으로는 직업적으로나 경제적으로도 불안정을 면하지 못할 것이다.

그와 같은 經營層에 대해서는 兼業化가 적당한 家族에겐 兼業所得의 증대에 힘쓰는 한편 자진하여 離農(적어도 부분적 離農)하여도 불리해지지 않는 시책이 필요하다. 다만 立地 기타 조건으로 양제, 양돈, 소채, 원예 등의 集約的 農業으로 農業에 주력하는 것이 적당한 經營에 대해서는 集約的 經營技術의 確立이 必要할 것이다.

(2) 3인 이상 4인 미만의 勞動單位로 구성된 가족으로 男子 農業 従事者 1.5인 이상의 經營은 가동농업 노동단위로 말하면 2.5인 전후의 經營(면적규모 0.0~1.5정보, 農業所得 約 23~34 만圓 農業固定資本 約 35~51 만圓)과 3.0인 전후의 經營(면적규모 1.5정보 이상, 農業所得 約 34 만圓 이상, 農業固定資本 約 51 만圓 이상)으로 구분된다.

(가) 이 가운데 전자는 農業所得으로 生活費의 전부를 충당하기는 약간 부족하다. 물론 주력은 農業經營에 있고 兼業에 많은 것을 의존할 수도 없다.

그와 같은 經營層에 대해서는 自立經營에 도달할 수 있도록 육성할 필요가 있다. 이 경우 현재의 가족 구성을 전제로 하면 經營面積을 확대하는 것이 필요해 지며, 그렇지 않으면 勞動生産性의 向上과 가족구성... 현대화(소가족화)가 필요해 진다.

(나) 후자 즉, 가동농업노동 단위가 3.0인 전후의 經營에 있어서는 農業所得으로 生活費의 거의 전부를 충당할 수 있다. 그러나 農業 従事者는 3인을 초과하여 勞動의 生産性을 向上시킬 필요가 있다.

## 2. 自立經營의 育成

(1) 農業의 生産性を 向上시키고 이것을 産業的으로 確立한다는 觀點은 家族經營에 있어서도 중요하다.

우리나라의 農業構造에 있어서는 家族經營이 絶對적이라고 할 정도의 비중을 차지하고 있으며, 적어도 10~20년 後의 期間에 家族經營 이외의 經營形態가 상당한 비중을 차지하는 사태는 생각하기 어렵다. 현재의 經濟體制나 社會構造의 問題, 農業의 生産力 水準이라는 점에서 보아도 家族經營을 支配的 經營形態라고 생각해야 할 것은 말할 것도 없을 것이다. 그렇게 때문에 家族經營의 生産성과 構造가 중요한 지위를 차지 한다.

(2) 農業構造의 支配的 經營形態가 家族經營이라고 한다면 構造政策의 目標은 우선 바람직한 家族經營을 어떻게 育成하고 유지하는가에 달려질 것이다. 이 경우 構造政策의 目標로 해야 할 家族經營(自立經營)은 앞에서 말한 바와 같이 ①정상적인 능률을 가지며, ②社會적으로 타당한 생활을 향유할 수 있는 農業所得의 확보가 가능한, ③근대적 가족관계를 지니는 것으로 한다.

(가) 정상적인 능률이란 그 經營의 生産性의 판단 기준이 되는 것이며 농용지의 규모, 經營組織 立地 등에 따라 다르지만 동일한 정도의 규모, 같은 종류의 조직 등의 經營에 있어서는 단위면적(頃)당 勞動時間으로 표시된다.

정상적인 능률을 技術水準에서 말하면 적어도 平均수준을 넘는 것이며, 다시 말하면 普及의 기대 가능한 고도의 技術수준이라고 말할 수 있을 것이다. 이러한 技術水準下에서는 資本效率도 平均수준을 넘을 것으로 기대된다.

(나) 확보될 農業所得으로 향유할 수 있는 社会的으로 타당한 생활수준은, 비교할 수 있는 다른 産業 從事者の 생활수준과의 균형에서 표현될 것이다.

(다) 自立經營은 원칙적으로 家族勞動力으로 經營이 영위되고 또한 당해 가족 노동력이 완전 就業하는 것이다. 그 家族 勞動力은 방계를 포함하지 않고 부인을 고려하여 2인 이상 3인 미만의 勞動單位로 성립되는 것일 것이다. 自立經營에는 이 勞動單位의 農業 從事者の 生産 연령에 해당되지 않는 증속자도 포함한다.

이 家族農業 經營에 있어서의 가족관계는 현대적인 것이어야 하며 특히 경영주 이외의 農業 從事者の 지위가 고려되어야 한다. 經營主(및 그 처) 이외의 農業從事者는 그 후계자(및 그 처)만이 원칙이 되어야 한다. 후계자(및 그 처)는 이른바 무상노동을 제공하는 것이어서는 안된다. 이와 관련하여 장래의 문제로써 상속에 의한 農地의 細分化를 막는 것을 고려하여, 예컨대 經營主와 勞動을 함께한 상속인에 대하여 그 勞動 보수를 상속재산에 대한 채권으로 한다면 農業經營의 후계자에게 특별한 상속분을 인정하는 것이 필요해질 것이다.

(라) 따라서 自立經營은 직접적으로는 經營面積에 의하여 표현되는 것이 아니라 2인 이상 3인 미만의 勞動單位와 그 勞動을 거의 완전 就業시킬 수 있는 規模와의 관계에서 생각하지 않으면 안된다.

2인 이상 3인 미만의 勞動單位에 비추어 정상적인 농부를 전체 제로 하는 최저한의 經營規模를 면적으로 표시하는 것은 반드시 타당하지는 않지만, 가령 평균적인 면적으로 표시하면 1정보 이상 1정보 5반 미만에서, 1정보 5반 이상 2정보 미만에 해당된다.

( 이것은 勞働生産性의 2할정도의 향상을 전제로 한다. ) 이 經營規模는 농업입지, 경영조직 등에 의해서 더욱 지역적으로 구체화 될 필요가 있다. 물론 이 經營規模는 최저한의 규모이지, 이른바 適正規模라는 것은 아니다. 또한 이 經營規模는 앞으로의 經濟發展을 생각하면 지나치게 협소하다는 의견도 있고, 세대교체까지도 고려한 장기적인 관점에서 보면 생산년령인구의 증가율이 줄어들 시기도 예상되어 經營의 規模는 더욱 확대될 것이 요망되는데, 이것을 經營面積에서 말하면 평균적으로 2정보 또는 그 이상의 될 것으로도 생각되기 때문에, 장기적으로는 탄력적인 고려가 필요한 것도 말할 것없다. 이점에서 말하면 自立經營은 약간의 축적이 가능하며 經營規模의 擴大가 가능한 것이 요망된다.

(3) 農業에 관한 經濟的, 社會的, 技術的 원조는 自立經營의 유지에 힘쓰는 동시에 그러한 원조로 自立經營에 도달할 수 있는 經營의 육성에 힘쓰도록 하는 것이다.

### 3. 協業組織과 協業經營

構造政策의 目標가 되기 어려운 經營 : 물론 目標가 될 수 있는 經營( 自立經營 )이라도 經濟의 成長, 農業技術의 진보에 따라 經營規模의 擴大가 필요하기 때문에 協業組織( 農機具의 共同利用 등 農業의 生産過程의 일부의 협업을 위한 조직이지 그 자체로는 農業經營體가 아닌 것 ), 協業經營( 畜産, 과수작, 도작 등 적어도 農業經營의 한 독립부문의 전 생산과정의 協業에 의한 經營이며 그 자체로 農業經營體인 것 )의 推進이 필요하다. 여기서 말하는 協業組織이나 協業經營도 그 기본적인 특질은 단순한 協業이라기 보다는 技術의 전문화, 資本裝備의 고도화에 対応한 分業에 바탕을 둔

協業이 행하여 지는데 있다.

왜냐하면 生産性과 收益性を 높이기 위해서는 자본 장비율의 向上 (能力的 확대) 과 자본계수의 저하(効率의 向上) 가 필요하다. 즉, 고도의 生産手段을 장비하고, 또 생산수단당 산출고 비용의 저하가 필요한 것이다. 그러기 위해서는 ① 生産의 規模가 생산성이라는 관점에서 가장 적합한 것이어야 한다. ② 技術水準의 向上과 함께 専門기술을 필요로 하며 또 생산수단이 대규모화 된다. ③ 勞動의 生産性 向上과 함께 農業勞動力을 完全 就業시키려면 規模의 擴大가 必要하다. 이와 같은 요청에 충분히 対応하는 것이 協業조직 또는 協業경영이다. 특히 零細農耕과 零細土地所有, 耕地의 分散 등을 고려하면 그 必要性은 더욱 커질 것이다.

(1) 大型 耕耘機나 공동방제시설 등에서 싸울 볼 수 있는 것과 같이 生産過程의 協業組織이 必要하며, 이를 위해 특히 畜産 果樹 등 새로이 확정되는 부문을 비롯하여 확대된 규모에 있어서 技術的인 분업을 수반하는 生産力 水準이 높은 協業이 指向되어야 한다.

農業協同組合 制度의 일환으로 農業生産過程에 대한 協同組織의 기능을 충실히 할 必要가 있다. 이 경우 組合規模에 대해서는 반드시 종래의 農業協同組合의 規模에 구애되지 않고 協業組織의 目的에 합치하는 農業地域이나, 機械化 體系나, 専門기술 등과의 관련이 고려되어야 한다.

(2) 構造政策의 方向으로는 가족경영을 모태로 하는 부분적 또는 전면적 協業經營이 존립 발전할 수 있도록 생각하여야 하며, 이것을 적극적으로 추진하여야 한다. 이러한 協業經營은 그 성원이 土地所有者, 勞動者, 經營參加者로서의 자격을 嚴格히 檢査하여야 한다는 것은 반드시 必要하지는 않을 것이다. 그리고 본래 이 協業經營은

주로 協同組合이 담당하여야 할 것이다. (Ⅲ~4) 農地制度에 대해서는 이러한 協業經營이 존립 발전할 수 있도록 制度와 運営을 시정할 必要가 있다. (Ⅲ~8)

더우기 会社形態의 農業法人에 대해서는 企業的 經營의 合理的 形態로 적극적 의미를 부여하는 견해도 있지만, 資本制的 회사 형태의 발전에 많은 것을 기대하는 것은 어려우며, 또한 農地制度의 존재방식과도 관련되므로 너무 자유로운 존립과 발전을 가능케 하는 것에는 의문과 난점이 있다. 그러나 반대로 자작농 주의의 현행제도를 고정적으로 생각하고 농업법인의 존립을 너무 제약하는 것은 좋지 않다.

### Ⅲ . 構造改善의 여러施策

#### 1. 構造改善을 위한 經營施策

(1) 經營構造改善을 위한 첫째조건으로 農業經營을 담당하는 주체로서의 인간의 자질이 문제가 될 것이다. 인간의 자질의 문제는 궁극적으로 教育의 問題에 귀결되는데 農業者의 經營者로서의 教育은 學校教育, 普及事業의 사명이 되지 않으면 안된다. 또 그것을 위해서는 農業經營의 주체가 젊은 세대로 옮겨 가도록 고려될 必要가 있으며 앞으로의 就業構造의 動向과도 관련하여 農業에 머물러 있어야 할 자가 머무르지 않을 염려도 있기 때문에 農業에 대한 젊은 세대의 이해와 관심을 높혀줄 새로운 시설 내지 조치가 必要하다.

(2) 農用地 面積의 擴大, 農用地의 集團化, 耕地整備, 農業水利의 改善合理化 등을 강력히 추진하는 외에 이것을 일원적으로 행하고

効率的인 經營單位를 구성하도록 노력할 必要가 있다.

(3) 小農技術의 순환과 같은 사태를 충분히 극복할 수 있는 技術의 研究 普及을 推進하여야 한다. 또 상당히 큰 經營規模의 企業的 經營의 收益性을 구현시킬 실험적 연구가 必要할 것이다.

그러기 위해서는 農業의 機械化와 이에 따르는 農法의 확립을 도모하고 技術水準의 向上을 기하지 않으면 안된다. 특히 勞動의 피크를 없애고, 그 배분을 합리화 시키기 위한 機械化와 栽培法이 중요하다. 이와 관련하여 農業機械와 기타 生産資材의 改良 발달과 價格安定이 必要하다.

(4) 普及制度에 대해서는 農業構造의 變化, 技術水準의 高도화, 生産構成의 變化의 요청에 맞추어 보급원의 資格 향상, 능력, 특히 전문기술의 향상, 지도의 종합화 및 試驗研究機關, 學校教育 및 社會教育과의 協同強化를 도모하여야 한다. 또 시험연구체제도 그와 가깝가지로 農業構造의 變化, 技術의 高도화, 生産구성의 變化와 요청에 對應하도록 재편성 되어야 한다.

더우기 農業技術의 發展方向으로는 勞動節約的이고 土地節約的 技術을 고려하여야 하며, 土地節約的이라고 하더라도 勞動節約的인 效果가 수반되지 않는 것은 앞으로 타당치 않게 될 것에 유의할 必要가 있다.

(5) 農產物 需要의 動向에 應하는 生産構成의 變化가 지역적으로 입지조건에 따라 元활하게 行하여질 必要가 있으며 이미 畜産, 果수작 등의 進전에 따라 經營組織의 高도화, 상품생산의 전문화, 지역적인 主산지화 등의 傾向이 나타나고 있는데, 이것을 고려하여 主要 농업지역별로 自立經營의 바람직한 營農方式에 대하여 綜合的이고 計劃的인 研究 내지 여러 시책을 펼치 않으면 안된다.

더우기 이와 같은 經營의 발전에는 流通組織의 정비나 價格安定이 수반되어야 한다.

(6) 또 경영확대에 기여할 金融措置, 세제상의 조치, 부인을 重勞動으로부터 해방시키기 위한 施策, 농가 건물의 위치, 構造의 합리화를 위한 施策, 부락 등의 環境整備 및 零細兼業 農家の 離農 원조를 위하여 農地나 農用施設 등을 매수하는 制度의 검토 등이 必要하다.

## 2. 構造政策과 農地制度

### (가) 農地制度 改正의 方向

農地制度는 農地の 移動에 대해서는 국가관리적인 전면규제를 행하고, 農地保有에 대해서 큰 制限을 가하고, 소작료는 직접적 전면적 통제를 가하고, 農地價格에 대해서도 예외적인 통제를 행하고 있다. 이러한 작용은 일괄해서 말하면 현재의 經營構造를 유지, 고정화 시키는 역할을 한다고 보아야 할 것이다. 물론 이것은 農業者의 社会的 安定層으로서의 역할로 보아 과소 평가해서는 안 될 것인지도 모른다. 그러나 지금까지 이처럼 社会的 安定層이었던 것이 앞으로는 그와 같은 역할을 기대하기가 어렵게 될 것이다. 더군다나 그 대부분은 農業發展에 담당자로서의 존립이 어렵게 되고 있다. 그렇기 때문에 한편에서는 현행 農地制度를 철저히 자유화 시켜야 한다는 주장이 있는 동시에, 다른 편에선 自作農主義의 현행제도를 견지하여야 한다는 강력한 의견도 있다. 그러나 여기서는 이상과 같은 문제 제기와 대책의 방향(1~2 및 3)에 따라서 그리고 農地改革 이후의 경위를 존중하면서 必要한도의 개정을 행하는 것이 적당하다고 생각된다. 물론 農地制

또 개정시기와 내용은 특히 신중을 요하지만 이것은 經營構造의 존재방식을 결정하는 가장 큰 요인이며 土地所有가 經營의 發展에 증속한다는 장기적 방향에 따라 생각하지 않으면 안된다.

#### 나. 農地制度의 개정점

農地의 移動규제, 農地保有制限, 경작권의 강화, 소작료의 규제 등에 대해서는 이미 언급한 대책방향에 따라 개정하고 운영하는 것으로 한다.

(1) 農地 取得을 위한 최저 保有條件을 廢止하고, 農業構造의 推移도 고려하면서 必要하면 취득결과 도달할 최저 보유면적을 인상하고, 최고 보유면적의 제한을 완화 시킨다.

(2) 保有의 최고한도, 취득결과 도달할 保有面積의 최저한의 범위 내의 農地移動에 대해서도 家族經營의 目標로서의 經營의 육성, 集團化, 協業經營의 成立 등을 위한 農地의 취득이 우선적으로 행하여 지도록 한다.

(3) 소작지 보유제한에 대해서는 協業經營에 參加하는 자에게는 그 제한을 완화한다. 또 離農을 쉽게 하기 위해 자작을 그만두고 貸付를 행하는 경우(그리고 이미 離農한 자가 상속으로 農地를 취득하는 경우)에 農地를 공적 관리에 맡기는 자에게도 이 제한을 완화할 필요가 있을 것이다.

소작관계의 처리에 대해서는 耕作權의 私權으로서의 확립이라는 장기적 방향에 따라, 그리고 自立經營의 육성, 協業經營의 성립 등을 위하여 그 제한을 시정한다.

(4) 小作料와 農地價格은 構造改善의 진전에 따라 自立經營에 있어서의 收益을 기준으로 하는 水準에서 安定시키고 그것을 관계

제정책, 제시책에의 목표 내지 기준으로 삼아야 한다.

(5) 그러기 위해서는 農地의 필요한도의 직접관리를 할 필요가 있을 것이다. 그 방식이나 기구에 대해서는 검토를 요하지만 小作地 保有制限, 農地移動에 관련하여 市·町·村 단계에 있어서의 農地의 공적관리 방식을 확립하여야 한다.

더우기 市·町·村 단계에 있어서의 生産技術의 向上, 經營構造改善에 관한 計劃과 그 실시와의 관련에서 農地를 共同的으로 관리하는 방법도 이 공적관리의 공식에 포함시켜 생각하여야 할 것이다.

(6) 農地 이외의 農用地에 대해서도 (1) ~ (5) 에 준한 것으로 한다.

(7) 土地利用의 고도화에 따라 粗放利用地에 대한 이용권의 설정 所有의 配分, 農地, 草地, 林地를 包含한 交換分合의 조치 등을 必要로 한다.

### 3. 構造政策과 土地改良事業 등

(1) 관개, 배수 등 土地改良事業은 耕地整備, 農用地的 集團化, 經營規模의 擴大 등 構造改善에 도움을 주는 관점을 중시하고, 또 草地改良造成 등 土地利用의 고도화에도 중점을 두어야 한다.

개척사업도 畜産, 과수작의 발전방향에 맞추어 합리적인 土地利用 開發, 經營構造의 改善 특히 養畜經營의 入植을 위한 기계 개간에 중점을 두어야 한다. 또 擴大된 規模에 의한 모델 經營의 창설을 고려할 필요가 있을 것이다.

(2) 농업재해보상제도의 개정에 대해서는 耕地의 分散保有, 經營의 과도한 다각화에 의한 위험 분산의 必要度の 경감에 도움이 되도록

를 고려할 필요가 있다.

(3) 食糧管理制度에 있어서의 米價의 포장, 檢査체제가 畚細農耕을 전제로 하는 분산 소량 거래를 방침으로 삼고 있는 것, 增産의 米價政策이 農業構造나 다른 農産物 生産에 影響을 미치고 있는 것, 米價水準이 畜産發展에 阻害적인 작용을 하고 있는 것 등을 構造政策의 観点에서도 시정되어야 한다.

(4) 農業協同組合制度, 農業金融制度 등에 대해서도 經營 특히 生産過程의 協業化, 經營規模의 擴大 등 經營構造의 改善에 도움이 되도록 制度의 改政 내지는 運營改善을 도모하지 않으면 안된다.

그때에 協業經營을 위한 協同組合에 대해서는 組織, 管理, 監督制度를 극력 간소화할 필요가 있다.

또한 이른바 經濟事業을 행하는 農業協同組合(制度)에 대해서는 經濟活動의 主体로서 그 效率性 발휘를 위해 필요한 整비를 행하는 것이 必要하다.

#### 4. 構造政策의 推進組織

현지는 構造問題를 일원적 또는 종합적으로 처리하는 행정기관이 없다. 이것은 構造政策을 기획 실시하는데 있어서 致命的인 결함이다.

따라서 構造問題에 대처하여 構造政策을 일원적으로 처리할 수 있도록 행정기구를 정비하고 構造改善의 目標인 지역별 經營규모의 縮小, 自給經營의 育成과 일반 雇傭問題와의 調整, 農地制度의 改正 등을 綜合적으로 처리 추진하도록 하여야 한다. 또 構造政策推進의 담당자로서 특히 중요한 市·町·村 단지의 조직기구(자주적 조직을 포함)에 대해서도 農地의 公적 管理방식과 아울러 그 적

절한 존재 방식을 근본적으로 검토하여 확립할 필요가 있다.

#### 5. 農業構造改善에 관한 一般政策

農業構造政策을 實施하는데 대해서는 이와 관련되는 기타 産業經濟政策에 대해서도 검토할 필요가 있다.

(1) 零細兼業農家は 中・小企業 關係의 근로자를 포함하는 경우가 많으므로 中小企業의 고용 안정 증대와 실질 임금 수준의 상승을 위한 시책이 중요하다.

(2) 또 완전 고용을 위한 여러시책, 특히 農村에 있어서의 고용 기회를 증대시키고 零細兼業農家の 離農을 용이케 하기 위하여 農畜産 製造業의 육성, 農村에 있어서의 各種 직업교육의 強化 増進, 工業의 地方分散, 道路의 정비, 海外 移住의 促進 등에 대한 시책이 必要하다.