

# 日本農業과 農政의 發展

李 貞 煥 (首席研究員)

韓國農村經濟研究院

빈

면

# 目 次

I . 日本經濟의 發展과 農業 .....	3
1 . 近代화의 태동 .....	3
가. 明治以前時代 ( 1868 年까지 ) .....	3
나. 近代화의 基盤形成期 ( 1868 ~ 1905 ) .....	4
2 . 近代的 經濟成長과 挫折 .....	6
가. 近代的 經濟成長期 ( 1906 ~ 1930 ) .....	6
나. 戰時經濟와 戰後 수습기 ( 1931 ~ 1952 ) .....	8
3 . 戰後復興과 先進社會로의 發展 .....	10
가. 高度成長期 ( 1953 ~ 1967 ) .....	10
나. 經濟成熟期 ( 1968 ~ 最近 ) .....	18
4 . 21 世紀를 向한 發展 .....	28
가. '80 年代 .....	28
나. 21 世紀를 向한 構想 .....	36
II . 日本農政의 反省 .....	42
1 . 戰後日本農業의 세가지 실패 .....	42
2 . 韓國은 日本의 農業構造變化를 뒤따를 것인가? .....	45
3 . 農政의 計劃과 展望, 그리고 實際 .....	50

빈

면

# I. 日本經濟의 發展과 農業

## 日本經濟의 發展過程

- 明治維新以前時代 ( 1868 年까지 )
  - 近代化의 基盤形成期 ( 1869 ~ 1905 年 )
  - 近代的 經濟成長期 ( 1906 ~ 1930 )
  - 戰時經濟와 戰後수습기 ( 1931 ~ 1952 )
  - 高度成長期 ( 1953 ~ 1970 )
  - 經濟成熟期 ( 1971 年 以後 )
- } 近代化의 태동기
- } 近代的 經濟成長
- } 戰時經濟와 戰後수습기
- } 戰後復興과 先進社會
- } 會로의 發展期

## 1. 近代化의 태동

### 가. 明治以前時代 ( 1868 年까지 )

- 地方封建領主인 大名을 中心으로 한 封建的 統治制度였음.
  - 地方分權的 政治構造와 地方經濟圈形成의 傳統 마련
- 大名들은 勢力擴張을 위하여 相互競爭的으로 農地開發,用水改良, 農事法改良 등 農業生產力 增進에 努力함.
- 日本農業의 近代的 成長과 資本形成의 基礎 마련

- 寺院 등을 통한 教育이 활발히 이루어져 全男子의 50 %정도가 家庭外 教育經驗을 가짐 .
- 人的資源의 蓄積基盤 形成

#### 나. 近代化的 基盤形成期 (1868~1905)

- 明治維新을 起點으로 近代的 經濟成長이 國家的 目標로  
設定되어 經濟社會的 에너지의 積累過程이 시작됨 .
- (1) 近代化를 위한 제반 制度의 整備
  - 最初 20 餘年間은 뚜렷한 經濟成長의 實績을 나타내지  
못하고 극심한 인플레이션에 이은 데플레이션 등으로 試行  
錯誤 거듭
  - 그러나
    - 1872 年에 國立銀行이 設立되어 通貨管理體系가樹立되고 ,
    - 1872 年까지 私的 土地所有制가 確立되고 ,
    - 1874 年에 全國的으로 統一된 地租制度가 確立되어  
國家財政의 基盤이 形成되고 ,
    - 武士階級의 特權이 廢止되고 , 階級制度가 廢止되는 등  
近代的 社會制度가樹立되고 ,
    - 國內外 旅行과 通信의 自由가 부여되어 個人의 經濟  
活動이 자극될 수 있는 여건이 마련됨 .

## (2) 最初의 近代的 經濟成長

- 이 같은 體制整備로 明治以前부터 形成되어 왔던 經濟的潛在力이 農業部門을 中心으로 1880 年代末부터 本格的으로 發현됨.
- 經驗많고 研究心 깊은 農民들(老農)에 의하여 用水管理法, 施肥農法, 鹽水選法, 改良耕기 등 이른바 明治農法이 開發普及됨.
- 財力을 가진 農民은 老農을 이용하여 새로운 農法을導入하고, 農地改良을 積極 推進하여 豪農(企農業)으로發展
- 이 같은 農業部門의 순조로운 成長으로
  - 地租收入이 增大되어 國家財政이 擴張되고
  - 차, 실크의 輸出로 外貨獲得이 늘어나
  - 非農業部門成長의 基礎가 마련됨.
- 그러나 1896 年 明治民法 制定으로 土地의 所有權이耕作權보다 절대적 우위를 認定받음으로써 小作農의 位置를 制度的으로 弱化시킴(不在地主 發生增加의 制度的 뒷받침).

## 2. 近代的 經濟成長과 挫折

### 가). 近代的 經濟成長期 (1906~1930)

#### (1) 2重構造의 經濟構造의 形成

- 非農業部門은 自力成長 단계에 돌입하여 露日戰爭, 清日戰爭, 世界 1 次大戰의 特需에 힘입어 1920 年頃까지 年 5 ~ 6 %의 高度成長을 지속한 반면,
- 明治農法에 의하여 形成된 農業發展의 잠재력은 소진되고, 非農業部門成長에 따라 勞動力 不足狀態에 직면하게 되어 農業生產은 年 1 % 内외의 低成長에 머뭄 ( 農業就業者 1905 年부터 감소 ).
- 따라서 農業과 非農業의 生產性 隔差가 擴大되고, 薄弱勞動力を 기초로 勞動使用的 技術體系에 의하여 成立되었던 豪農은 所有地를 小作人에게 賃貸하고 不在地主化 됨 .
- 이같은 2重構造화의 추세속에 1920 年頃에는 이미 1 人當 GNP 가 \$ 1,000 ( 1980 年 不變 \$ ) 수준을 돌파하고,
  - 農林水產業의 GNP 比重은 30 %, 就業者比重은 50 % 수준으로 하락 ( 韓國의 1960 年代末 水準 ) 하는 등 經濟構造가 非農業中心으로 變化하고,
  - 兼業農家比重이 30 %, 農外所得比重이 25 %이상에 달하여 非農業 의존적 農家經濟構造가 급속히 진행됨 .

## (2) 農村經濟의 異化와 軍國主義로의 發展

- 1920 年이후 戰時特需가 사라지면서 不況상태에 돌입하자 非農業部門은 經營合理化로 生產性向上 속도는 오히려 가속되었으나
- 財政空蕩을 타개하기 위하여 農業所得의 10 %를 초과하는 金納地租 징수를 강화함으로써 資本의 都市流出이 촉진되고,
  - 農業成長鈍化에서 비롯된 1918 年의 쌀 품귀소동의 결과 植民地로부터 양곡도입이 급격히 증가함으로써
  - 米價는 대폭락하고 小作地가 全耕地의 45 %이상에 달하는 등 農村經濟가 疲弊하게 됨.
- 이 같은 農村의 貧困은 社會不安과 內需의 위축을 초래하게 됨으로써
  - 海外進出에 의하여 社會不安感을 극복하고, 工產品販賣市場을 確保하려는 軍國主義體制가 등장함.

## 나. 戰時經濟와 戰後收拾期 (1931~1952)

### (1) 軍需景氣에 의한 異常成長과 戰時農業

- 軍備擴張과 海外殖民地 摳取에 의하여 重化學工業中心으로 1930 年代의 高度成長 달성.
- 그러나 國民生活과 유리된 經濟成長으로 農村의 疲弊現象은 더욱 심화되고 不在地主와 小作人사이의 小作쟁의가 격화됨.
- 일련의 戰時立法 (1938 年의 農地調整法, 1940 年의 小作料 統制令, 1941 年의 임시 農地價格 統制令) 形態로 小作料 規制, 小作人保護, 自作農 創設支援 努力を 傾注하여 小作人の 增產의욕을 제고시킴.

### (2) 敗戰에 따른 새로운 經濟社會秩序樹立

- 軍國主義體制 崩壞에 따른 새로운 經濟社會體制樹立과 農業生產力 파괴에 따른 食糧不足의 극복이 最大의 과제로 등장.
- 새로운 經濟體制의 確立
  - 1947 年 民主憲法과 地方自治法이 성립되어 새로운 政治體制가 준비되고,

- 1948 年 세로운 民法이 마련되어 새로운 社會秩序의 틀이 形成되고
- 1946 年 農地改革法이 成立되어 1950 年까지 在村地主가 所有하였던 1 ha이 하의 農地를 제외한 모든 小作地 (193 萬ha)를 小作人에게 分配함으로써 自作農体制를 구축함 (小作地比率 46 %에서 10 %로 減少). 이는 農業生產性向上과 衡平 達成에 필수적 조건이었음.
- 1952 年에는 農地改革에 의해서 창출된 自作農体制를 維持하기 위하여 所有權에 대한 耕作權의 절대적 우위를 규정하고 非農民의 農地所有를 禁止하는 農地法 제정 (耕者有田의 原則의 칠저한 實徹)
- 農地法에서는 優良農地를 보존하기 위하여 農地의 轉用 및 轉用目的의 農地 (採草放牧地 包含)의 권리이동은 知事의 許可가 必要하다 (2 ha이 상인 경우는 農林大臣의 許可)는 규정 설치.
- 1953 年 農林漁業金融公庫를 설립하여 長期低利의 政策金融資金 供給体系가 마련됨.
- 1954 年 全國 農業會議所가 都道府縣別로 創立되어 農民의 利益을 대변할 수 있는 組織이 成立됨.

- 食糧不足問題의 克服
  - 食糧增產을 위하여 緊急 開拓事業要領, 土地改良法 등을 制定하여 1946 ~ 1952 年사이에 개간을 中心으로 모두 27 萬ha의 耕地를 造成함.
  - 水稻生產이 500 萬石, 麥類生產이 1,800 萬石 增加하는 등 國內供給 增加.
  - 低米價에 의한 消費者보호에 重點이 두어져 「價格波티」 方式에 의한 收買價決定이 취해진 결과 收買價가 生產費 및 國際價格을 下廻함.
  - 自律的 收買가 不可能하였으므로 強制收買 — 均等配給 方式으로 食糧不足狀況을 극복.

### 3. 戰後復興과 先進社會로의 發展

#### 가. 高度成長期 (1953~1967)

- 戰後 혼란을 수습한 日本經濟는 새로운 資本主義的 經濟秩序 아래서 韓國戰爭의 特需에 자극되어 왕성한 民間設備投資가 촉발된 결과 1960 年까지 年 8.4 %의 高度成長을 달성하여 1950 年代初에 戰前水準 經濟力 회복함.

- 1960 年에는 國民 1 人當 GNP 가 \$2,000(1980年 不變 \$) 을 돌파하고 輸出이 급속도로 증가함. 이와 같은 經濟的 成功에 자신감을 얻어 1960 年에 國民所得 倍增計劃이 수립됨.

#### (1) 戰後農政의 限界 — 基本法 農政出現의 背景

(所得隔差와 生產性隔差)

- 農業部門은 새로운 自作農体制와 技術開發, 金融供給制度 등에 힘입어 1960 年까지 年 2.8%의 높은 成長을 기록함.
- 그러나 非農業部門의 비약적 成長으로 農業部門의 勞動 生產性은 製造業部門의 27% 水準에 머물고, 農家 1 人當 消費支出規模는 都市勤勞者世帶의 75% 水準에 不過 하여
- 農業의 生產性 問題와 農家の 所得問題가 農政의 가장重要な 課題로 등장함.

(本格化하는 開放化 壓力)

- 經濟成長에 따라 1955 年에 GATT에 가입하고, 1963 年에 IMF 8 條國으로 分類되는 등 開放化가 불가피한 상황에 이르렀으나 國內穀物價格은 國際價格의 1.5 ~ 1.7배 내외, 牛豚肉은 國際價格의 1.8 ~ 2.0 내외에 이르는 등 國際競爭力이 취약하여 農產物 輸入壓力이 높아짐.

- 1960 年에는 貿易과 外貨의 自由化計劃이 發표되고,
- 1961 年에 實제로 輸入自由化率을 63 %에서 93 %로  
대폭 增大하면서 大豆가 輸入自由化됨.

(취약한 農業構造)

- 經營規模는 農地改革後 零細化되어 農地改革前에는 戶當  
平均面積이 1.65 ha이었으나 1950 年에는 1.03 ha, 1960  
年에는 다시 0.87 ha로 축소되고,
- 小農과 大農이 減少하고 中農이 增加한 결과 耕地가  
中農層으로 集中하고,
- 農家の 兼業化는 더욱 가속되어 1950 年에 22 %水準이  
었던 2重兼業農 比率이 1960 年에는 32 % 水準으로 增  
加하고, 農業勞動力은 老齡化 現象이 현저하게 나타남.

(食品需要의 變化)

- 國民所得의 비약적 成長으로 畜產物과 과일, 菜蔬, 油脂  
의 消費가 急增하고 穀物(飼料用 除外)消費가 減少하  
기 시작하였으며 특히 쌀의 1人當 消費가 점차 減  
少하리라는 展望이 發표됨.

			<u>1947</u>	<u>1950</u>	<u>1960</u>
— 肉類	1人當 消費量 ( $kg$ /年)	"	1.3 → 2.3 → 5.0		
— 우유	"	"	2.5 → 5.3 → 22.3		
— 과일	"	"	8.8 → 15.3 → 22.3		
— 채소	"	"	55.1 → 63.5 → 99.7		
— 穀物	"	"	147.5 → 161.9 → 147.6		
— 油脂	"	"	0.2 → 2.7 → 4.3		
○ 이 같은 畜產物需要增加에 따라 飼料穀物中心으로 外穀輸入量이 年間 400 萬噸에 이르게 됨.					

## (2) 基本法農政과 그 归結

### (가) 基本法의 成立

- 이와같은 所得隔差擴大, 生產性隔差擴大, 海外農產物 輸入壓力, 食品消費構造變化 等 日本農業의 위기적 狀況에 대한 認識이 一般化되는 가운데,
- 1959 年에 總理諮詢機關 「農林漁業問題調查會」를 設置하여 日本農業의 전반적 問題點과 對策을 檢討도록 함.
- 同調查會는 1960 年까지 1 年間의 檢討끝에 「農業의 基本問題와 基本對策」 答申.
- 1961 年 基本法制定 — 基本法 農政時代 開幕

#### (十一) 基本法 農政의 基本方向

- 所得移轉的 價格政策을 止揚하고 農地의 流動化를 促進하여 自立經營과 協業을 育成。助長하는 構造改善政策을 推進하고,
- 構造改善과 아울러 生產基盤을 整備하여 農業의 生產性 向上을 圖謀하고,
- 增產주의 生產政策方向에서 탈피하여 食品消費構造의 變化趨勢에 副應하는 農業生產이 이루어질 수 있도록 畜產, 果實, 菜蔬 등을 中心으로 選擇的 生產擴大를 推進.

#### (十二) 基本法農政의 推進內容

- 1962 年에 農地法과 農協法을 改正하여 3 ha 所有上限을 部分的으로 緩和하고, 農業生產法人制度, 農協의 農地信託制度를 도입하여 所有權移轉에 의한 農地의 流動化 政策이 구체화됨.
- 農地改良法( 1964 )을 改正하여 灌排水외에 圃場整理, 交換, 開墾을 통합적으로 推進할 수 있도록 하고, 第 1 次 長期土地改良計劃( 1965 ~ 1974 )을樹立하여 10 年間 2 兆 7,000 億円을 投資함.

- 第1次 農業構造改善事業( 1961 ~ 1971 )을 實施하여 全國 3,100 個 市町村의 綜合農業開發計劃에 따라 農地基盤造成, 機械化 및 施設近代化에 대한 支援을 大幅 擴大함( 總 2,757 億円 補助 )
- 農業近代化資金( 1961 ), 農地購入資金( 1963 ) 등 農業構造改善資金을 供給하여 農機械화와 施設의 近代化를 支援함.

#### (라) 基本法農政의 歸結

- 1960 ~ 1970 年사이에 農業勞動力은 年 4.0 %씩 減少하였음에도 불구하고 特히 畜產物, 과수, 菜蔬는 급격한 需要增加에도 불구하고 90 %이 상의 國內 自給을 유지할 수 있었음.
- 基本法農政은 주로 「所有權移轉에 의한 農地流動(自作農主義 固守) → 自立經營의 規模擴大」라는 構造改善戰略을 기초로 하였으나,
  - 農協의 農地信託事業은 거의 成果를 나타내지 못하였고,
  - 農地賣買를 管理 促進하려는 農地管理事業團構想( 1965 )도 實現되지 못함으로써,

— 實質的인 農地流動面積은 年間 7 ~ 8 萬 ha에 머물고,  
戶當 經營面積은 1960 ~ 70 年 사이에 0.05 ha 增  
加하는데 그쳐 自立經營農家數는 全體農家の 7 %水  
準에 그침.

- 所得移轉的 價格政策을 止揚하는 것이 價格政策의 基  
本方向으로 제시하였으나, 農家所得問題의 壓力(經濟  
的, 社會的, 그리고 政治的)에 따라 1960 年에 米  
價決定方式을 종래의 物價安定(消費者 保護)에 中  
心을 두었던 「패리티 方式」에서 都農間의 所得均  
衡(農民保護)에 重點을 둔 「生產費, 所得補償方式」  
으로 전환하고, 1968 年까지 年平均 7.8 % (實質價  
格)씩 引上시킨 결과 1963 年부터 逆마진이 發生  
하기 시작하여 1970 年까지 平均 12.6 %의 逆마진  
율을 나타냄.

- 所得增加에 따라 쌀의 1 人當 消費量은 1962 年을  
頂點으로 減少하기 시작하여 1970 年에는 政府의 當  
初豫想 (108 kg 내외) 보다 10 kg이상 낮은 95 kg 수준  
으로 하락한 반면, 쌀 生產力의 急伸張 (段收 390 kg

수준 → 440 kg 수준)으로 1967 年부터 生產過剩狀態에

突入. 1970 年에는 古米 移越量이 720 万t에 이르고

米穀管理財政赤字가 年間 3,600 億円에 이르게 됨.

- 自作農主義를 관철하려는 農地法體系 아래서는 農地所  
有權을 유지하기 위한 方便으로서 農家로 잔존하려  
는 傾向이 強하게 나타나, 이른바 「土地가진 勞動  
者」인 2 種兼業 農家가 全農家の 50 %를 넘게 되었  
고, 그만큼 農地流動이 부진하여 專業農家는 16 %  
수준으로 하락하는 등 農業構造의 脆弱化가 더욱 진  
행됨.

- 國內 農產物價格과 國際價格과의 隔差는 계속 擴大  
되는 가운데 1960 ~ 70 年 사이에 農產物 輸入量은  
3 배이상, 특히 穀物輸入量은 4,076 千t에서 15,244  
千t으로 增加하여 自給率은 80 %이상 수준에서 50  
%이하로 하락하였음.

- 麥類, 雜穀, 豆類 등 田作物 生產이 급격히 減少하여  
耕地 利用率은 134 %에서 108 % 수준으로 하락함.
- 農業部門의 生產性은 한 때 (1967年 경) 製造業部門의

39 % 수준까지 上昇하였으나 1968 年이후 米價가凍結되자 다시 30 % 수준으로 하락함.

- 農家 1 人當 所得은 都市勤勞者 世帶의 90 % 수준까지 向上되었으나 (1960 年 75 % 수준), 그 대부분은 米價의 引上과 專業農家보다 所得이 30 % 이상이나 높은 2 種兼業 農家가 形式上의 農家로 殘存한데서 비롯된 것임. 專業農家의 1 人當 所得은 都市 勤勞者의 77 % 수준으로 踏步狀態임.
- 全體的으로 본래의 「構造改善 → 高生產性 農業育成」이라는 이념은 政策化 단계에서 대부분 脱색되어 目的을 達成하지 못하였으나, 非農業部門의 비약적 成長에 힘입은 價格補助 (高米價), 農外所得으로 所得問題는 크게 改善됨.

#### 나. 經濟成熟期 (1968~最近)

##### (經濟社會 與件의 變化)

- 1960 年이후 계속된 高度成長으로 (年平均 11.2%) 1960 年代末에는 轉換點을 통과하고 經濟先進國圈에 진입하여 1968 年에 1 人當 GNP 가 \$ 5,000 (1980 年 不變 \$) 수준을 돌파하고, 1969 年에는 GNP 規模가 美國에 이어 自由世界 第 2 位 수준으로 增加함.

- 農林水產業의 生產比重은 1969 年에 10 % 以下로 下落하고 就業者 比重도 1968 年에 20 % 以下 水準으로 下落함.
- 1960 年代末 轉換點을 통과함에 따라 非農業部門의 勞動力 不足 – 賃金上昇現象이 더욱 뚜렷해지고 海外로부터 輸入自由化 壓力 增大, 이에 대응하기 위하여 財界는 勞動生產性의 비약적 增進과 農產物 價格安定을 도모할 수 있는 農政改革을 主張하는 등 外壓이 增大함.
- 1971 年 「國際化 時代에 있어서의 農政의 基本方向에 대하여」
- 1972 年 「農業・農村整備 近代化 基本構想」
- 1973 年 「日本農業의 基本構想」 등등
- 1973 年의 第1次 오일쇼크로 經濟成長速度는 급격히 鈍化하여 그以後 1980 年까지 年平均 5 % 內外의 成長에 머물게 되고 극심한 인플레와 財政膨脹의 限界가 나타남.
- 1973 年의 穀物쇼크와 그以後의 國際穀物價格 急騰으로 食糧安保問題에 대한 認識이 새로워짐.

#### (1) 基本法農政의 限界 – 總合農政의 背景

- 쌀의 生產過剩, 米價의 逆마진을 增加 등으로 食糧管理의 財政負擔이 급격히 增大되어 全農林水產豫算의 40% 를 초과하는 異常사태가 나타남.

- 生產性은 小農과 2種兼業農이 낮고, 所得은 도리어 이들이 높음. 따라서 自作農主義가 生產性向上과 衡平의 條件일 수가 없게 됨.
- 自作農主義에 집착하는 農地法의 泰斗리 안에서는 「2種兼業農 억제 — 生產性 높은 農業實現」과 「진정한 農民」의 所得增大를 기대할 수 없게 됨.
- 1970年을 前後하여 水稻移秧機와 收穫機가 開發되어 일시에 大量 보급됨으로써 家族勞動力에 의한 大規模經營이 가능해지고, 農地의 大農集中現象이 나타나기 시작함 (農地流動方向의 역전).
- 農地法의 農地轉用 規制만으로는 不規則한 轉用과 開發을 막을 수 없으므로 農地의 效率的 保存이 곤란하게 됨.

## (2) 總合農政의 推進과 그 歸結

### (가) 總合農政의 成立

- 이와같은 背景에서 1967年以後 「構造政策의 基本方針」등 農政에 대한 一聯의 綜合的 分析檢討結果가 完成되어 1970年에 새로운 農政方向 — 이른바 總合農政이 발표됨. 그 基本方向은

- 粳 中心 農政에서 脫皮하여 粳 生產過剩 解消
  - 價格補助 中心의 農政에서 脱皮하여 構造政策 中心으로 轉換
  - 賃貸借中心으로 農地流動化를 本格化하고 優良農地를 整備 保存하여 高生產性 農業實現
  - 農業生產基盤과 生活環境基盤의 總合的 整備 등으로 要約됨.
- 
- 總合農政은 「農地流動化 — 構造改善」, 「選擇的 擴大 — 需給均衡」이라는 점에서는 基本法 農政을 再確認, 再強調한 것에 지나지 않으나,
  - 自作農主義의 限界를 認識하고 賃貸借中心의 農地流動化로 戰略을 修正한 점과
  - 粳 栽培面積을 直接 規制하는 方式을 동원하여 需給調整에 대한 政府의 直接介入이 이루어진 데에 差異가 있음.

#### (나) 總合農政의 쌀 需給調整政策

- 轉作獎勵에 의한 직접적 生產減縮 .
  - 1969 年에 轉作示範事業이 시행되어 10a당 25,000 円의 轉作・休耕補助金을 支給하였으나 當 糧穀 年度末 古米 移越量은 500 萬kg에 이룸.
  - 1970 年에는 緊急措置로 10a 당 補助金을 35,000 円으로 引上하여 337 ha를 休耕・轉作시켰으나 쌀消費 減少速度는 예상 ( 108 kg내외／人／年 ) 을 超씬 넘어 1 人當 年間 消費量이 98 kg으로 減少하고 古米 移越量은 720 萬kg으로 增加함.
  - 이에 따라 減產政策을 항구적으로 實施하기 위하여 1971 年부터 5 個年計劃으로 「쌀 生產調整 對策」 을 實施, 休耕에는 30,000 円, 轉作에는 35,000 ~ 40,000 円의 補助金을 支給하여 每年 55 萬ha 內外를 減產시킴 ( 단, 補助金은 收量基準으로 支給함 ).
  - 1973 年의 穀物쇼크의 影響으로 단지 쌀 需給調整 만이 아닌 食糧自給能力의 向上이란 次元에서一番利用을 推進하여야 한다는 認識이 높아져 轉作作物

에 따라 補助金이 差等 支給됨.

- 1976 年 「쌀 生產調整對策」의 滿了에 따라 새로 이 「畜 總合利用對策」이樹立됨.
- 收買價 引上抑制
  - 쌀 生產過剩이 나타나기 시작한 1968 年부터 收買引上이 抑制되었으나 1973 年 穀物쇼크 以後 일시 다시 큰 폭으로 收買價가 引上되어 1974年에는 逆마진率이 33% 水準에 이르고 年 財政赤字는 6,000 億 ~ 7,000 億円에 이를. 1978 年 以後에는 다시 引上이 抑制되어 逆마진率이 5%以下로 下落함.
- 쌀 流通의 民間參與 擴大
  - 1968 年부터 政府收買量을 制限하고, 1969 年에는 自主流通米制度를 導入하여 米穀流通에 대한 民間의 參與를 擴大함으로써 財政負擔을 축소시킴.

#### (다) 總合農政의 構造政策

- 1970 年 農地法을 改正하여 (國會 提出은 1968 年)
  - 農地所有上限을 撤廢하여, 大規模自作農이 發展할 수 있는 길을 마련하고,

- 小作料 統制를 폐지하여 小作料가 당사자간의 合意에 의하여 決定되도록 하였고,
- 合意解約規定, 離農者 및 그 상속인의 小作地 所有許容規定, 農協의 經營受託 및 農地所有合理化事業에 대한 農地法(法定更新과 小作地所有制限)適用排除規定을 신설하여 農地賃貸借에 대한 規制를 대폭 緩和함으로써 借地에 의한 規模擴大의 길을 마련함.
- 또한 農產法人의 設立要件을大幅 緩和하여 農產法人을 통하여 農地의 集積이 이루어 질 수 있도록 함.
  - 다시 1975 年에 「農地利用增進事業」을 마련하고, 이事業地區의 農地에 대해서는 農地法(法定更新과 小作地所有制限)의 適用을 排除함으로써 自作農主義 — 耕者有田主義를 크게 後退시킴.
  - 1970 年 「農業者年金基金法」을 創設하여
    - 後繼者에게 經營權移讓을 促進하려는 「經營權移讓年金」
    - 離農을 促進시키려는 「離農給付金」,
    - 農民의 老後生活安定을 기하려는 「老齡年金」 등이 實施됨.

- 1968 年 總合資金制度를 신설하여 自立農家の 經營改善을 위한 포괄적 資金支援이 가능하도록 함.
- 1969 年부터 第 2 次 構造改善事業을 실시
  - 地域全体의 農業開發을 목표로 하였던 1 次構造改善事業이 農地基盤整備와 施設近代化에는 기여하였으나 自立經營農家の 育成에 기여하지 못하였던 점을 개선하기 위하여, 自立經營育成對象 農家中心으로 圃場條件改善, 施設近代化, 經營規模擴大를 지원하는 選擇的 育成方式이 도입되고,
  - 農村環境保存과 觀光資源 開發 등을 사업범위에 포함시킴.
  - 1969 ~ 78 年 사이에 모두 1968 個 地區에서 6324 억円의 補助金사업이 이루어짐.

#### (e) 總合農政의 農地改良政策

- 쌀生産과잉에 대처하기 위하여
  - 開畠을 적극 억제하고,
  - 開墾은 草地・田造成 中心으로 실시하고,

- 畜中心의 基盤整備에서 田中心으로 전환하여 田地帶  
總合土地改良事業을 中心으로 全体土地改良投資의 50  
%내외를 配分함.
- 그러나 轉作과 生產性向上을 도모하기 위해서는 畜耕  
地基盤整備事業을 더욱 강화하여야 한다는 認識 아래  
畜은 田作이 가능하도록 用排水를 分離하고, 大型農機  
械의 利用이 가능하도록 整備水準을 더욱 高度化함.
- 이를 위해 第2次 土地改良 長期計劃( 1973 ~ 82 )  
을 수립하여 10年間 모두 무려 12兆 4,000 억円  
을 投入함.

(iv) 總合農政의 農地保存政策

- 1960 年代의 高度成長으로 工場, 住宅, 道路用地需要가  
全國的으로 확산되면서 農地의 무질서한 轉用開發이 이  
루어져 인접農地를 오염시키고 利用度를 저하시키게 됨.  
이 같은 問題는 農地法上의 筆地別 轉用規制方式 만으  
로는 해결될 수 없게 됨.
- 1970 年 都市地域의 都市計劃法에 상당하는 「農業振  
興地域整備에 관한 法律을」 制定하여
- 農業振興地域을 指定하고
- 振興地域內 土地의 用途를 指定하고

- 用途別로 總合的 利用計劃을 수립하여 추진도록 함.
- 1975 年에는 用途指定의 強制力を 강화하기 위하여地域內 開發行爲를 知事의 事前許可를 받도록 하고 地域外 區域에 대해서도 必要에 따라 적절한 권고를 할 수 있도록 함.

#### (b) 總合農政時代의 農村整備

- 國民 1人當 GNP 가 \$ 5,000 을 돌파하였고, 1970 年代初부터 2種兼業農 中心으로 農家の 所得水準이 都市勤勞者 세대를 능가하여 그만큼 生活環境改善에 대한 욕구가 크게 增大됨. 이러한 욕구에 부응하여 1970 年代初부터 종래의 生產基盤整備事業과 새로운 生活環境整備事業이 포괄된 「農村綜合整備事業」이 시작됨.
- 1972 年부터 1979 年사이 「農村基盤總合整備 파이로트事業」이 24 개 지구에서 실시되어, 農地基盤造成과 生活用水의 供給 · 排水施設整備, 公園造成 등을 地域單位의 總合計劃 아래서 推進함.
- 1973 年부터 더욱 본격적인 農村生活 環境整備事業을 실시하기 위하여 國土廳 主管아래 農地基盤, 道路, 生活用排水, 기타 부락시설 등을 綜合的으로 정비하는 「農村綜合整備 모델事業」이 917 개 地區 실시됨.

- 1976 年～ 1984 年까지 山間地帶 中心으로 798 地區에  
서 「農村基盤綜合整備事業」이 실시됨.
- 農村地域에 就業機會를 擴充하려는 政府·農民의  
의도와 저렴한 勞動力을 확보하려는 企業의 의도에  
따라 1971 年부터 「農村工業導入促進法」이 제정되  
어 여기에 入住하는 기업에 特別支援을 실시 1983  
年까지 2,968개 공장이 입주함.

## 4. 21世紀를 向한 發展

### 가. '80年代

- (1) '80 年代 農政의 背景 — 總合農政의 限界
  - 經濟成長
    - 世界經濟질서의 혼란 — 오일쇼크, 달라쇼크, 穀物쇼크,  
무역분쟁 등 — 에도 불구하고 年平均 5 % 내외의 成  
長을 지속하여 1980 年에는 1 人當 GNP 가 \$9,000  
수준에 도달 世界最高位圈 수준을 나타냄.
    - 農林水產業部門의 比重은 1980 年 生產額 기준으로  
5 %이하, 就業者比重으로 10 %이하 수준으로 하락함.

- 年間 商品輸出은 1,000 억 달라를 돌파하게 되어 世界 各國으로부터 強力한 輸入擴大壓力을 받게 됨.
- 耕地資源의 利用率下落과 食糧供給能力의 減退
- 穀物輸入量은 1970 年의 1,580 萬t에서 다시 1,000 萬t가 增加하여 2,500 萬t에 이르게 되고, 穀物自給率은 33 %까지 下落하여 食糧自給ability이 크게 弱化됨.
- 1960 年代末까지 耕作部門의 成長은 米穀과 菜蔬, 과일의 消費增加에 의하여 뒷받침되었으나, 1960 年代末부터 米穀需要가 減少하기 시작하였고, 1970 年代中盤부터 菜蔬와 果實의 需要마저 정체상태에 접어들게 됨에 따라 耕種部門의 成長率은 -0.8 %로 負의 値을 나타냄. 따라서 畜產部門의 成長(年 3.5 %)에도 불구하고 農業部門의 成長率은 年 0.4 % 수준에 머뭄.
- 耕地保存 노력에도 불구하고 耕地面積은 580 萬ha (1970)에서 546 萬ha가 減少하고, 耕地利用率은 다시 100 % 수준까지 下落하는 등 耕地資源의 利用度가 크게 낮아짐.
- 이같은 農業部門의 成長정체, 耕地利用率 下落은 農業生產의 中心이 穀物生產이 되어야 함에도 불구하고, 選擇的 擴大戰略에 따라 菜蔬, 과일, 飼料기반 없는 양축만을 강조하고 모든 穀物生產을 海外에 의존하였기 때문임.

- 米穀需給管理와 財政赤字
  - 1975 年경 한때 需給均衡을 이루는 듯이 보였으나 1975 年이후 다시 古米移越量이 계속 증가하여 生產調整에만 年間 3,000 억円이 소요됨.
  - 收買價格引上 억제로 價格逆마진율은 5% 이하로 낮아졌으나 管理費 등으로 年間 4,000 ~ 5,000 억円의 財政赤字를 나타냄. 따라서 全體 農林豫算 중 米穀需給管理에 소요되는 부분이 30% 내외 수준을 차지하여 커다란 財政壓迫 要因이 됨.
- 農地流動과 構造政策
  - 農地法의 改正, 農用地利用 增進事業 등으로 農地의 流動化는 점차 활발해져 流動面積이 年間 10 萬ha以上에 達하고 특히 賃貸借에 의한 流動이 全體의 70% 水準에 이르게 되어 賃貸借에 依한 農地流動 可能性이 보임.
  - 그러나 自立經營農家는 全體農家の 5% 水準밖에 안되고 2種兼業農家の 比重은 65% 까지 增加하여 農業의 副業化 現象이 一般化됨.
  - 副業的 農家들의 勞動生產性은 專業農家보다 크게 뒤지지만 (土地生產性은 1/4, 쌀·收量은 80%, 쌀 生產費는 1.9배) 이들에게 全耕地의 40% 이상이 歸屬됨.

- 國際競爭力의 弱化

— 構造改善의 遲延, 國際穀物價格의 下落, 円貨의 價格上昇 등으로 穀物價格은 國際價格의 4倍內外, 쇠고기와 乳製品은 2 ~ 2.8배 水準까지 上昇함.

(2) '80 年代의 農政

(가) 새로운 認識과 새로운 農政方向

- 耕地資源의 効率的 利用과 食糧供給 能力의 向上, 農產物 需給安定을 위해서는 穀物生產이 日本農業의 中心이 되도록 하여야 한다는 認識이 擴散됨 (選擇的 擴大 戰略의 限界 인식) → 土地利用型 農業의 부흥
- 賃貸借에 의하여 農地의 流動, 規模擴大가 促進될 수 있으며, 이 같은 農地流動은 地域內 農民들의 自主的 努力과 協力에 의하여만 가능할 수 있다는 認識이 擴散됨.  
→ 地域農民에 의한 自律的 農地管理
- 個別農家가 아닌 地域內 모든 農家の — 專業農家와 兼業農家를 포괄하는 — 組織的 協力關係에 의하여 耕地의 利用, 農機械와 施設의 利用이 더욱 效率化될 수 있다 는 認識이 나타남 → 地域農業體制의 조장

- 國民健康과 食糧安保를 위하여 總 热量은 現水準에서 유지하고 영양소간에 均衡이 이루어진 食生活을 定着시킬 必要가 있다는 認識이 一般化 됨 → 日本型 食生活의 장려.
- 高齡化, 成熟化, 國際化에 따라 國民의 價值觀과 욕구가 多樣化해지고, 農村地域의 自然과 生活環境의 정비 보존이 農村住民 뿐만 아니라 國民 모두에게 重要해짐.  
→ 풍요한 綠色地域社會 건설

#### (4) 農業構造改善政策

(農地 流動化 推進)

- 1970 年代 中盤이후 賃貸借를 中心으로 한 農地流動이 상당한 成果를 거두고 있다는 판단아래, 이 추세를 더욱 가속시키기 위하여
  - 農地法을 改正하여 (1980) 小作料의 現物支拂을 許容함으로써 2種兼業農家の 賃借地供給을 促進시키고
  - 「農用地利用 增進法」을 制定하여 (1980) 農用地利用 增進事業의 對象地域을 市街化地區 이외의 모든 地域으로 擴大함으로써 農地法의 法定갱신과 小作地 所有制限 規定이 적용 배제될 수 있는 範圍를 全農用地로 擴張시킴.

一 農用地利用增進事業에 經營委託, 農地賣買의 장려, 알선事業을 包含시키도록 함으로써 市町村이 農地流動促進에 능동적으로 參與하도록 함.

( 地域農業의 組織化 推進 )

- 農用地利用 增進事業의 일환으로
  - 部落內  $\frac{2}{3}$  以上의 農家로 構成된 農用地 利用協定團體를 設立토록 하여 農地利用, 農作業 等에 관한 自主的 協約을 맺어 推進토록 함 ( 農用地利用 改善事業 ).
  - 作業受託組織 혹은 農家를 양성하고 農機械銀行의 設立 장려活動을 적극화함 ( 農作業 受委託 促進事業 ).
- 新農業構造改善事業 ( 1978 ~ 2000 ) 으로 2兆円이상을 投入하여 地域農業 組織化에 必要한 圃場정비, 施設支援을 推進함.

( 農地管理의 地域自治主義 推進 )

- 이미 農地法 制定 당시부터 賃借料上限설정, 권리이동 승인 등의 權限이 市町村 農業委員會에 賦與되었고, 80年代부터 「 農用地利用 增進事業 」 이 市町村의 自主的 計劃아래 市町村 農業委員會 등의 協力を 얻어 推進토록 됨으로써 農地所有와 利用에 관한 地域自主管理政策이 더욱 강화됨 .

#### (다) 쌀의 需給調整 政策

- 1975 年 이후 古米移越量이 繼續 增加하게 되자 1978 年「畜利用再編對策」을 發足시켜 10 年間에 걸친 長期 計劃 아래 食糧自給力向上에 必要한 作物로의 計劃的 恒久的 轉作을 推進함.
  - 轉作을 恒久化하기 위하여 田轉換 및 永年生作物로의 轉作은 一般作物 10 a 당 40,000 円보다 15,000 円 이나 많은 10 a 당 55,000 円의 補助金 支給.
  - 轉作을 體系的으로 實施하기 為하여 計劃轉作(部落의 總括計劃에 의한 轉作), 團地化 轉作에 대해서는 特別獎勵金을 10 a 당 7,500 ~ 10,000 円씩 支給함.
  - 調整面積을 600 萬 ha 以上 水準으로 增大시킴.
- 쌀 消費를 促進하기 위하여 學校給食으로 夠싼 쌀밥供給을 持續的으로 늘려나가도록 함(1976 年 25 %에서 1981 年에는 70 %를 넘게 됨).

#### (라) 農地改良事業의 擴大

- 轉作促進, 機械化, 地域農業育成 등을 위해서는 農地整備 水準이 더욱 高度化되어야 한다는 認識아래 第3次 土地改良 10 個年計劃(1983 ~ 1992 年)에 따라 10 年間 32 兆 8,000 億円을 投入하여

- 47 萬ha의 農地造成으로 550 萬ha의 農地確保 (1983 年現在 541 萬ha),
- 全農地의 70% 完全整備推進 (耐旱能力 10 年以上, 區劃 20 ~ 30 a 以上, 3 ~ 4 m의 農道와 6 ~ 7 m의 幹線農道, 用排水分離 혹은 自動化).

#### (iv) 農村地域 整備政策

- 아직도 農村地域의 生活環境條件은 都市에 比하여 크게 낙후되어 있고, 就業基盤이 취약하고, 過疎地域의 計劃的 環境保存이 微弱한 실정임에 비추어
- 1984 年 「農業振興地域整備에 關한法律」을 改正하여 農業生產에 關한 計劃 뿐만 아니라 生活環境整備, 就業基盤開發에 關한 計劃까지를 포괄하도록 하고,
- 新農業構造改善事業에도 農村生活環境整備와 關聯된 事業에 대해 支援하도록 함.
- 據點開發方式의 第一次 全國 總合開發計劃 (1962), 각 地域과 大都市를 네트워크化 하는 第2次 全國 總合開發計劃 (1969)을 반성하고 定住圈構想을 基本으로 하는 第3次 全國 總合開發計劃 (1977)을 推進하고, 나아가 分散型 네트워크化를 지향하는 第4次 全國 總合開發計劃을 마련하여 都市와 農村의 融合을 지향도록 함.

## 나. 21世紀를 向한 構想

### (1) 2000年代를 向한 經濟社會의 變化

- 貿易摩擦, 食糧・에너지不安, 世界經濟秩序의 혼미 등 惡素材에도 불구하고 年 4.4%의 安定化 成長을 持續하여 2000年에는 世界 GNP의 12% 정도를 차지하게 되고 (美國이 約 20%), 世界經濟, 政治에 重要한 役割을 擔當하게 될 것임.
- 農林水產業의 生產額比重은 2.2%, 就業者比重은 5% 이하로 下落할 것임.
- 高齡化가 급속히 進行하여 65 歲이 상의 老齡人口比重이 1980年的 9%에서 16% 水準으로 增加하게 될 것임.
- 쌀의 1人當 消費量은 1980年的 79 kg에서 50 kg 내외로 減少하고 肉類의 1人當 消費量은 22 kg에서 35 kg 내외까지 增加할 것임.
- 農村의 混住化가 계속 進行되어 農村과 都市의 區別이 不明確해지고, 綠色空間에 대한 國民的 欲求가 점차 높아질 것임.

- 美國 — EC 제국사이의 貿易紛爭에 은폐하는 戰術에 의하여 자연시켜온 畜產物, 과일 등의 輸入自由化가 EC의 공격에 의하여 더 큰 壓力에 직면함.

## (2) '80年代에 나타난 可能性

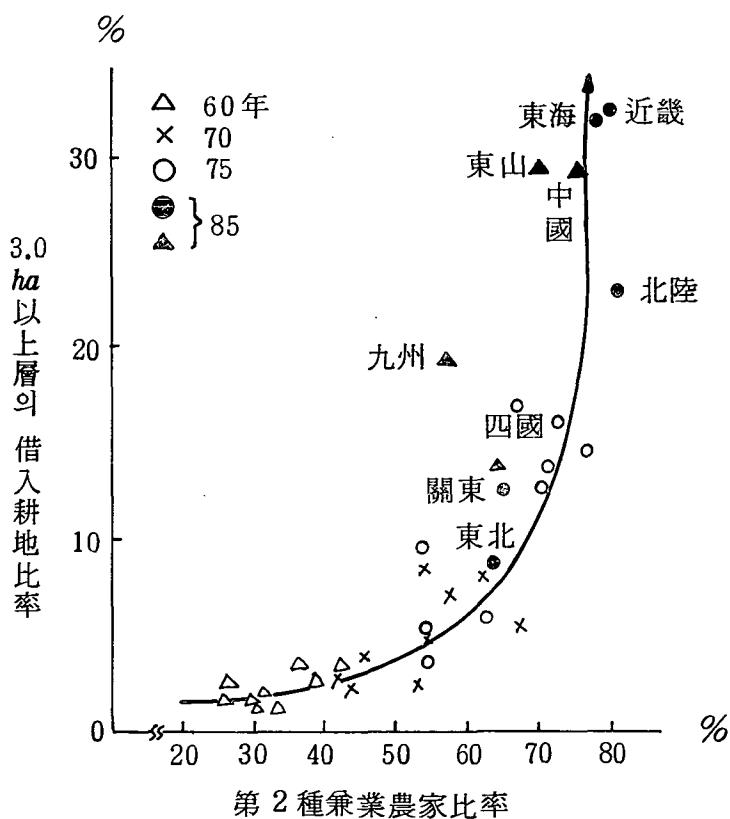
- 農地의 所有權保護措處에 대한 인식이 農民사이에 널리認識되고, 農用地利用增進事業에 의한 賃貸借 촉진으로
  - 賃貸借 中心으로 農地流動이 점차 활발해지고 (農地流动面積 : 1970 年代의 7 萬ha에서 점차增加 1984 年에는 16 萬ha에 이르게 됨)
  - 賃貸借 계약이 급속히 長期化되어 1984 年에는 10 年이상인 것이 21.2 %에 이름.

契約期間	1980 年	1982	1984
1 ~ 2 年 契約	7.5 %	2.2 %	1.9 %
3 ~ 5 年 //	57.3	39.1	28.6
6 ~ 9 年 //	29.2	48.3	48.3
10 年以上 //	6.0	10.4	21.2

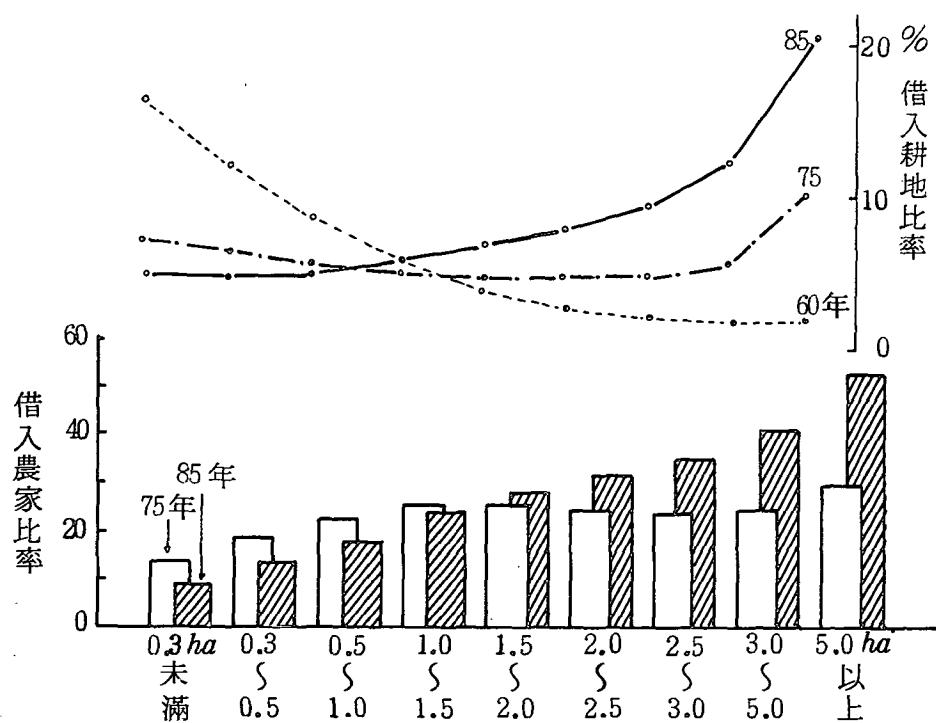
- 2種兼業農家の比率이 높은 地域일수록 3.0 ha 이상 規模 農家の 農地賃借가 활발히 進行됨.
- 大農의 生產性 優位가 현저히 나타나 土地純收益이 小農을 크게 앞지르게 되고, 따라서 賃貸借市場에서 小農보다 훨씬 높은 賃借料를 支拂하고 賃借地를 集積하고 있음.

### “参考資料”

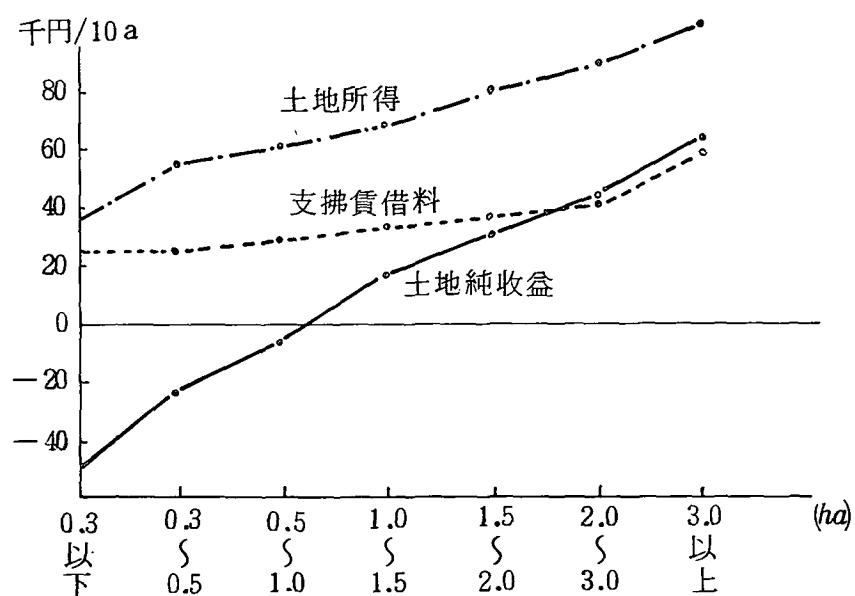
賃借에 의한 農地流動化의 地域間隔差



“参考資料” 農地の經營耕地規模別 借入状況(都府県)



“参考資料” 規模別 土地純収益と支拂賃借料



- 貸借地集積의 方法에 의하여 規模擴大가 活潑히 進行되어 어 3.0 ha이상 規模農家가 1975 年의 76 千戶에서 1984 年에는 112 千戶로 增加하였고, 強力한 規模擴大 意向을 가지고 있음.
- 1960 年以後 減少趨勢를 持續하던 自立經營農家의 比重이 1982 年以後 增加하는 趨勢를 나타내고 있음.
- 生產組織數는 '72 年의 25,000 여개에서 1980 年에는 42,000 여개로 增加하였고, 地域農業集團도 1984 年까지 29,000 여개가 組織되었고, 農作業委託農家가 全體農家の 32.5 %, 水稻作農家의 61 %에 이르게 되는 등 地域單位의 農業組織化가 상당히 成功的으로 進行되고 있음.
- 耕地利用率의 下落趨勢가 1980 年以後 安定勢를 보이고 있고, 土地利用型 農產物의 生產이 순조롭게 增加하고 있음.

	1976	1984
麥類生産量	100	276
雜穀生産量	100	134
豆類生産量	100	137

- 급속한 下落趨勢를 보이던 穀物自給率이 1978年以後 33% 水準에서 安定되어 있고, 食料農產物의 總合 自給率도 72% 水準에서 安定되어 있음.

### (3) 2000年代의 日本農業과 農村

- '80年代의 成果에 힘입어 2000年代까지 다음과 같은 發展을 構想하고 있음.
- 中核農家를 中心으로 賃貸借中心의 農地流動을 促進하고 地域農業을 組織化하여 土地利用型 農業을 부흥시켜 EEC 程度의 生產性 水準을 達成함 ( $10 \sim 15 ha/\text{戶}$  規模指向).
- 大家畜 飼育部門도 草地 依存型의 (草地 200 萬ha 確保) 大規模화 ( $20 \sim 35 \text{頭}/\text{戶}$ )를 推進하여 EEC 와의 競爭 可能 水準으로 生產性을 높여나감.
- 其他 施設利用農業은 더욱 生產性向上에 努力하여 充分 한 國際競爭力を 갖출수 있도록 함.
- 農地의 保存, 造成을 꾸준히 實施하여 550 萬ha의 農地를 維持하고 利用率을 점차로 높여 總作付面積을 1980年的 564 萬ha에서 640 萬ha로 增大시킴.
- 農地基盤整備와 技術開發에 더욱 박차를 加하여 食糧의 國內自給能力을 持續的으로 增進시키고, 國內備蓄食糧을 增大시켜 食糧의 安定供給體系를 다져나감.

## II. 日本農政의 反省

### 1. 戰後日本農業의 세가지 失敗

#### 가. 세가지 失敗

- 基本法 制定以後 日本農政은 農家所得問題解抉에는 成功 하였으나
  - 「農地流動化 失敗 — 副業農 構造形成」이라는 의미에서 構造改善政策에 失敗하였고,
  - 「쌀生産過剩과 逆價格마진 — 과중한 財政負擔」이라는 의미에서 쌀需給政策에 失敗하였고,
  - 「穀物生產의 몰락 — 食糧自給能力喪失」이라는 의미에서 食糧自給力 維持政策에 失敗함.

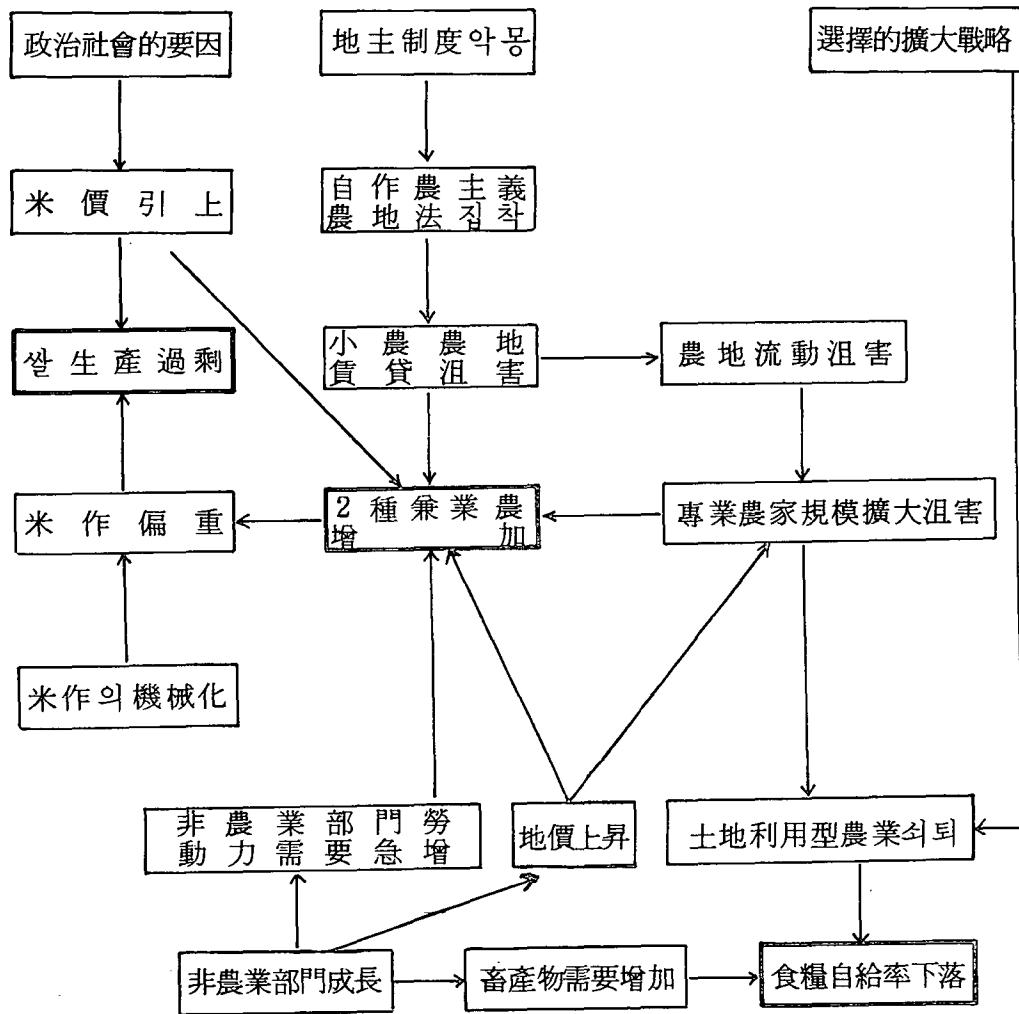
#### 나. 세 가지 失敗의 메카니즘

- 日本政府는 戰前 地主制度의 악몽에 얹매여 철저한 自作農主義 農地法에 집착한 나머지 借地農主義로 轉換하는데 20年 以上이 所要되었고, 아직도 「農用地利用增進事業」에 의한 우회도로에 의하여 借地農指向.

- 非農業部門의 勞動需要 急膨脹에 비하여 勞動力供給이 제한되어 있었으므로 (非農業部門 雇傭增加量이 15 ~ 64 세 人口增加의 1.4 배이상 이었음) 极심한 勞動力不足狀態가 持續됨 → 農業勞動力의 大量 非農業就業 (兼業農形成).
- 1970 年까지는 (1970 年 以前에 契約된 小作地에 대해서는 1980 年까지) 小作料가 极度로 낮은 水準에서 통제될 뿐만 아니라 地主의 賃借地回收가 사실상 不可能하였으므로, 그리고 그 후에는 그 악몽에 억매여 兼業後에도 不可避自耕에 집착하게 됨.
- 政治社會的 要因에 의해 逆마진 價格體系를 形成하면서까지 쌀收買價格을 持續的으로 引上시킨 결과 生產을 자극하고 生產性이 월등히 낮은 2 種兼業農의 溫存條件을 부여함.
- 米作이 機械化되기 가장 쉽고 安定된 作目이므로 2 種兼業農이 副業的으로 經營하기에 水稻作이 최적 → 副業農의 米作 집착 유발.
- 「選擇的 擴大」戰略 아래서 土地利用型農業에 대한 支援과 保護를 포기하였고, 耕地가 米作單作에 집착하는 2 種兼業農에게 集中되고, 專業農은 規模擴大에 失敗하였으므로 土地利用型 農業은 급격히 쇠퇴함. → 食糧自給率의 下落

## “參考資料”

### 日本農政의 세 가지 失敗 – 그 메카니즘

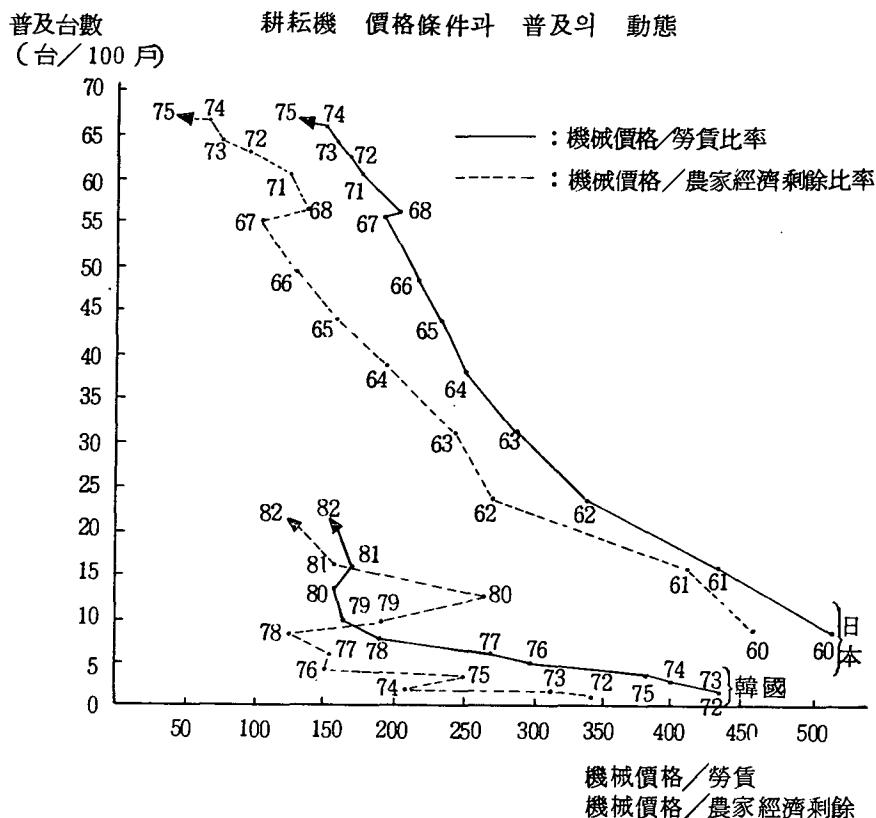


## 다. 韓國農政에의 含蓄

- 土地利用型農業의 진흥, 農地流動化의 積極化, 米價와 기타穀價와의 均衡維持 등 綜合農政 必要

## 2. 韓國은 日本의 農業構造變化를 뒤따를 것인가?

### 가. 農機械 普及動態에 나타난 差異



註：그래프상의 숫자는 年度를 나타냄.

- 現在 韓國의 耕耘機 價格條件은 日本의 1970 年代初 水準에 있으나 普及率은 당시 日本의  $\frac{1}{3}$  水準 (1960 年代初 水準)에 머물러 있음. 即 價格條件은 10 年隔差이나 普及隔差는 20 年 時差를 維持하여 옴.

- 이것은 農家の 非農業就業制限으로 機械化에 의하여 節約된 家族勞動力이 農外就業으로 連結되지 못하고 失業化되기 때문에 家族勞動力의 就業機會喪失을 最小化하는 水準까지만 機械化하게 되는데 起因함.

“参考：農機械投入과 農外就業”

$$\text{韓國} : \ln LN = 10.643 + 0.08701nK \quad R^2 = 0.3598$$

$$\text{日本} : \ln LN = 9.8472 + 0.40011nK \quad R^2 = 0.8672$$

단, LN : 農外就業量, K : 農機械保有量

資料는 韓國 1965 ~ 1981, 日本 1960 ~ 1975

#### 나. 韓國의 農村工業化가 不振한 理由

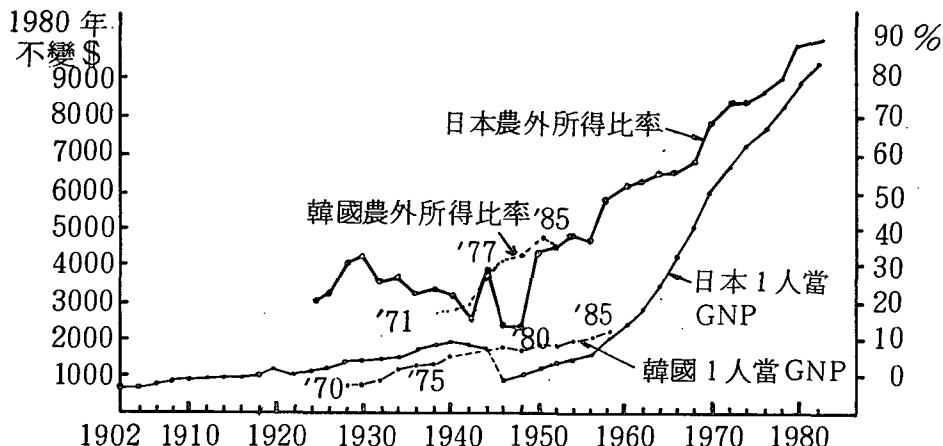
- 根本的으로 日本經濟는 勞動力 不足條件속에서 發展된 반면 韓國經濟는 勞動力 過剩條件속에서 發展하고 있기 때문임.
- 日本은 非農林水產雇傭增加가 15 ~ 64 歲人口增加를大幅上廻하는 狀況에서 發展함. 따라서 在村勞動力 吸收를 위해 工業의 農村進出이 工業部門의 必要에서 實現.

	日 本(千名／年)			韓 國(千名／年)		
	非農林水產 就業者增加 (A)	15～65 歲 人口增加 (B)	B / A	非農林水產 就業者 (A)	15～65 歲 人口增加 (B)	B / A
1920～40	276	532	1.93			
1950～70 (1965～75)	1,187	1,095	0.92	(301)	(528)	(1.75)
1970～80	754	727	0.96	422	615	1.46
1980～91				432	619	1.43

- 韓國은 1900 年代까지 15 ~ 64 歲人口增加가 非農業部門의 雇傭增加를 크게 上廻하기 때문에 工業部門의 自發的 農村進出 必要性이 낮음.
- 日本이 農村工業化를 政策的으로 推進하기 시작한 것은 1971 年에 農村工業導入 促進法이 成立된 후 부터이지만 이 때 이미 2 種 兼業農家가 全農家の 60 %以上에 達하고 農外所得比重이 70 %以上에 達했음. 即, 農村工業化가 政策的 推進에 의하여 達成된 것이 아님 .

- 韓國과 日本은 經濟發展水準에 큰 差異가 있음.
- 日本은 1人當 GNP가 1920 年代에 이미 \$ 1,000 (1980 年不變\$)에 到達
- 韓國은 1人當 GNP가 1970 年代初에 \$ 1,000 水準 到達

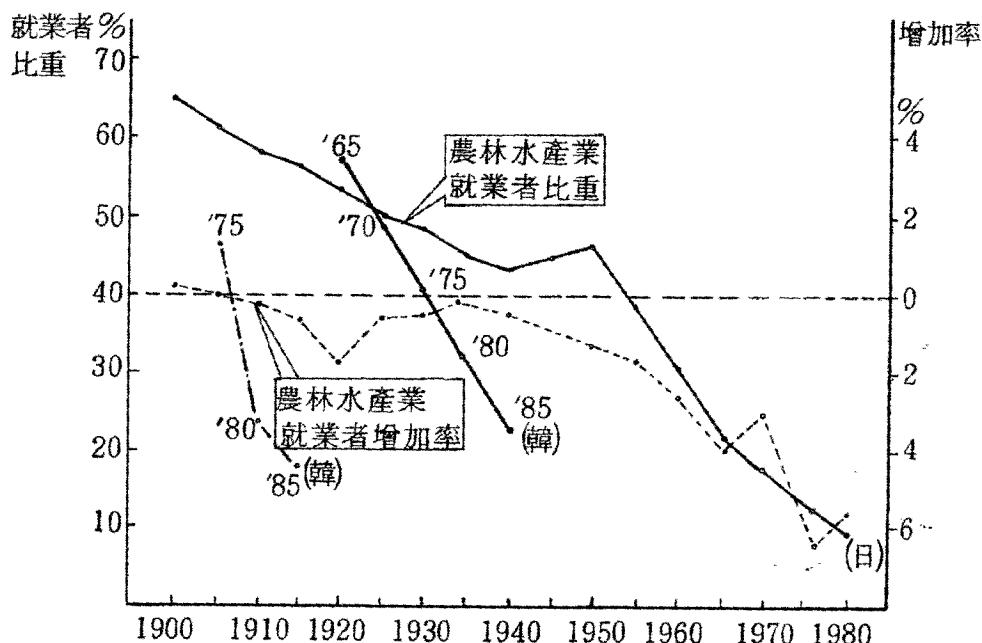
(農外所得比率)



- 韓國과 日本은 就業構造變化段階에 큰 差異가 있음.
- 日本은 1905 年부터 農林業就業者가 減少하기 시작하고 1920 年경에 農林業就業者 比重이 50 % 以下로 下落함. 即 1905 年경에 이미 非農業部門이 農業就業者까지도 吸收하는 段階에 到達하였으므로 이때부터 工業의 農村進出이 시작될 수 있었음.

國은 1976年以後에야 비로서 農林業就業者가 減少하는段階에 到達하여 이때부터 비로소 工業의 農村進出이 必要해짐.

— 따라서 日本은 이미 農村工業化의 歷史가 80年에 이릅(1920年 農外所得比重 25%).



※增加率은 5年間 年平均 增加率임.

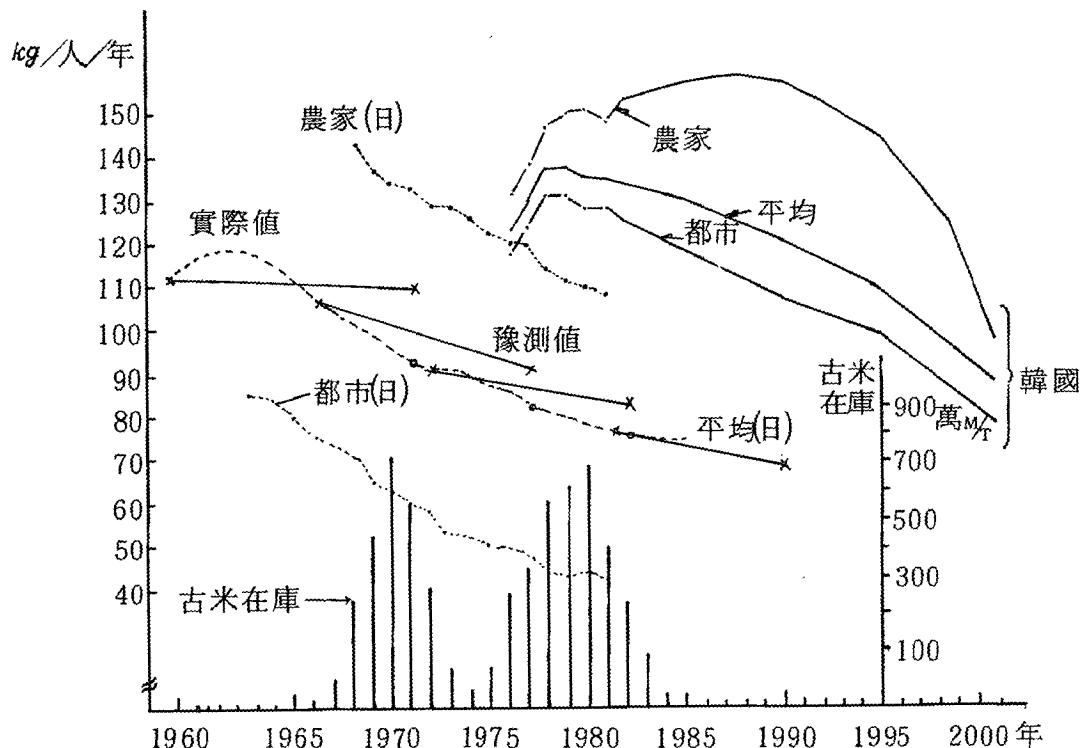
○ 韓國과 日本은 地方經濟圈形成歷史에 큰 差異가 있음.

#### 다. 韓國農業構造 展望

○ 經濟發展 段階와 歷史의 差異, 勞動力條件의 현격한 差 등을 고려할 때 日本과 같이 「급격한 機械化 種兼業農 構造」의 경로를 따르기는 어려움.

### 3. 農政의 計劃과 展望, 그리고 實際

#### 가. 쌀 1人當 消費量展望과 實際



- 1959 年 展望 : 1971 年에 108 kg 内外로 展望했으나 實제로는 93 kg 으로 減少 ( 오차 15 kg )
- 1966 年 展望 : 1977 年에 90 kg 内外로 展望했으나 實제로는 83 kg 으로 減少 ( 오차 7 kg )
- 1972 年 展望 : 1982 年에 84 kg 内外로 展望했으나 實제로는 76 kg 으로 減少 ( 오차 8 kg )
- 豫測의 誤差가 在庫增加의 한 原因이 됨.

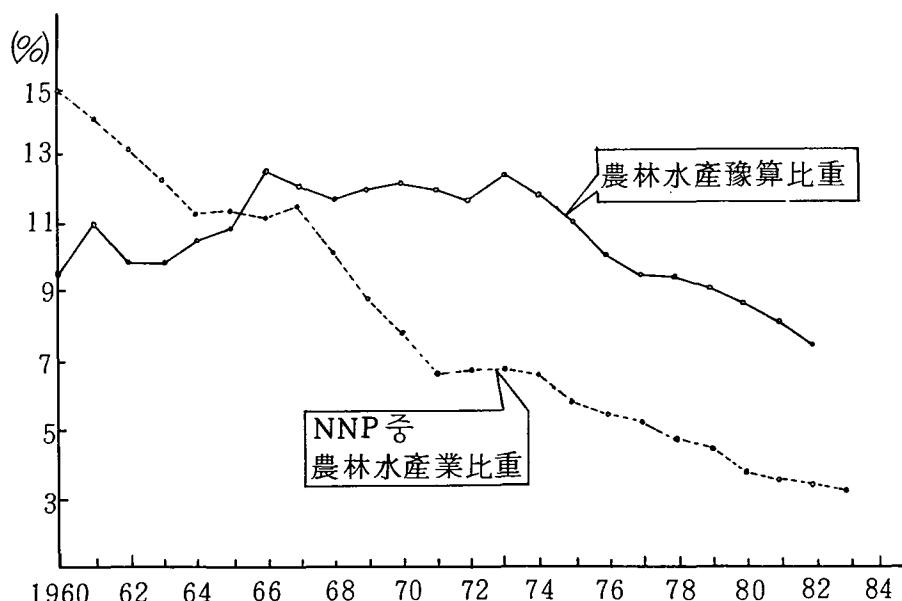
## 나. 投資計劃과 實績

- 土地改良計劃에서 投資計劃은 어김없이 實現됨.

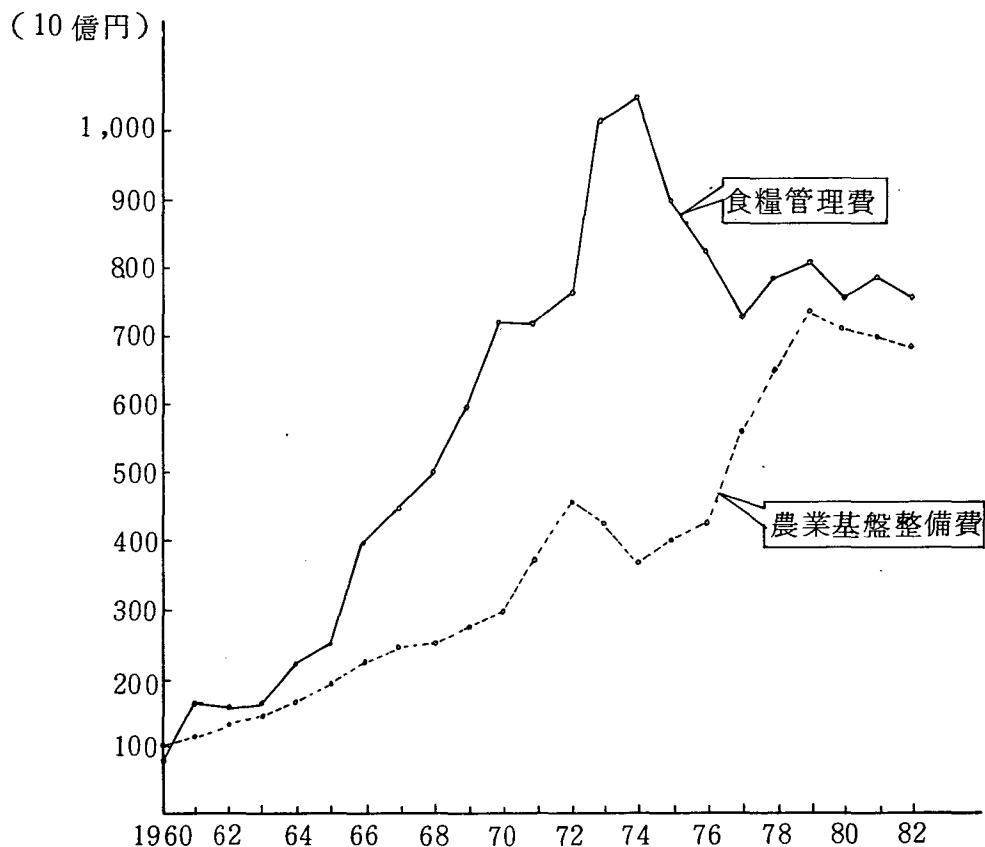
	計劃期間	投資計劃	投資實績
第1次 長期計劃	1965 ~ 74	26,000 億円	27,030 億円
第2次 長期計劃	1973 ~ 82	130,000	123,732
第3次 長期計劃	1983 ~ 92	328,000	

## 다. 農林水產豫算趨勢

- 1966年以後 農林水產部門豫算比重은 GNP比重을 크게 上廻하여 왔음.



- 農林水產豫算중 특히 食糧管理費는 1975年 不變價格으로 한때 年間 1兆円을 上廻함.
- 農地基盤造成事業費는 持續的으로 擴大되어옴. 특히 1970年代에 들어 生產性向上 努力의 일환으로 크게 增加됨.



## 라. 日本農政의 強點과 弱點

- 안이한豫測의 結果 需給計劃이 안이하게 이루어짐.
- 農業政策은 항상 長期的인 問題에 대한 綜合的 檢討에서 도출된 「基本方向」이 공表되고 이를 뒷받침하는 法律이 어김없이 制定되고, 이 法律에 따라 政策이 구체화되고 長期 投資計劃이 마련됨.
- 計劃된 長期投資計劃은 어김없이 實行함.
- 항상 農業의 GNP比重을 上廻하는 豫算을 配定하여 왔음
- 그러나 政治的 壓力과 要因에 의하여 「基本方向」이 法律化되고, 施策化되는 段階에서 漸次 歪曲되고, 稀釋되는過程이 反復됨.