

韓國은 日本의 農業構造變化를 뒤따를 것인가?*

李 貞 煥

首席研究員, Ph. D. (農業經濟學), 農業部門室

- I. 序 論
- II. 戰後 日本農政의 세 가지 失敗
- III. 韓國과 日本의 差異
- IV. 韓國農業의 選擇: 結論에 加함하여

I. 序 論

“韓國은 日本의 農業構造 變化를 뒤따를 것인가?”라는 質問은 두 가지 의미를 함축하고 있다. 그 첫째는 韓國農業이 日本의 農業構造 變化를 뒤따라야 할 것인가 하는 것이고, 또 하나는 韓國農業이 日本의 農業構造 變化를 뒤따를 수 있을 것인가 하는 것이다. 첫번째 질문은 日本의 農業構造 變化가 바람직한 방향으로 전개되어 왔는가 하는 評價分析(evaluation analysis)의 문제이고, 두번째 질문은 韓國의 與件이 그와 같은 방향으로 展開를 가능하게 할 것인가의 可能性 分析(feasibility analysis) 문제이다.

여기서 이같은 문제를 제기하는 까닭은, 우리가 믿어 온 「日本農業의 神話」를 파헤쳐 그 神話의 실상을 투명하게 비추어 보려는 것이고,

나아가서 우리의 갈길을 摸索하는 데 도움을 주기 위한 것이다. 우리는—學者도 政策擔當者도— 農産物價格政策을 생각할 때도 農地政策을 생각할 때도, 그리고 農家所得政策을 생각할 때도 언제나 日本農業의 神화에 집중하여 왔다. 그것은 韓國農業이 日本과 대단히 유사한 與件을 가지고 있다는 「條件의 共通性」에 대한 認識, 그리고 日本의 農業政策이 대단히 成功的이었다는 「政策의 成就性」에 대한 인식 위에 서 있다. 本論은 그와 같은 두 가지 認識에 대하여 강한 의문을 제기하려는 것이다.

II. 戰後 日本農政의 세 가지 失敗

1. 세 가지 失敗란?

戰後 日本農政의 成功 與否를 판단하기 위해서는 먼저 判斷의 基準이 설정되어야 할 것이다. 本稿에서는 판단의 基準으로 效率, 衡平, 均衡, 그리고 安全이라는 가장 普遍的인 네 가지 기준을 설정하였고, 그와같은 기준에서 볼 때 戰後 日本農政은 失敗하였다고 평가할 수 있다.

戰後 日本農政의 첫번째 目標은 農業從事者의 所得을 증대시켜, 他産業 從事者와 均衡된 生活를 영위하게 한다는 「衡平의 目標」였다. 많은

* 本稿의 草稿가 韓國農業經濟學會 學術發展大會에서 발표되었을 때 (1986. 12) 코멘트를 하여 주신 여러분, 그리고 本稿를 읽고 유익한 助言을 하여 주신 韓國農村經濟研究院 徐鍾赫, 金正鎬 博士에 감사드린다. 모든 人들의 의견을 충분히 반영하지 못한 것은 필자의 책임이다.

사람들은 日本農政이 적어도 이 衡平의 目標은 달성하였다고 믿고 있다. 그와 같은 判斷의 근거는 <表 1>에서 보는 바와 같이 農家世帶員 1인당 家計費가 勤勞者 家口 1인당 家計費 水準에 비하여 1960년에는 76% 수준에 불과하였으나 1970년에는 95%, 1981년에는 111% 수준으로 상승하였다는 데에 있다. 즉 1975년을 전후하여 農家の 消費水準은 勤勞者 家口の 消費水準을 상회하기 시작하였고 최근에는 그 상회 폭이 적어도 10% 수준에 달하고 있다.

그러나 이와 같은 農家の 높은 所得水準은 家計費의 農業依存率이 10% 이하밖에 되지 못하여 農業이 副業 혹은 취미 활동에 지나지 않는 農家 아닌 「農家」, 이른바 第 2 種兼業農의 所得水準이 勤勞者 家口所得보다 15% 이상 높은 데서 비롯된 것이다. 家計費의 대부분을 農業에 의존하는 專業農家の 家口員 1인당 消費水準은 아직도 勤勞者 家口보다 10% 내외나 낮다. 이것은 기본적으로 農業從事者의 勞動 1일당 所得이 製造業部門 一日 賃金水準의 40% 내외에 불과하기 때문이다.

다시 말하면 農業에 종사하는 사람의 所得이 非農業部門 勤勞者 賃金水準의 40% 내외에 불과하기 때문에 農業을 主業으로 하는 農家の 消費水準은 農外所得을 가산하더라도 勤勞者 家口の 90% 수준에 머물고 있음에도 불구하고, 農業을 副業 혹은 趣味活動으로 하고 있는 高所得 2種兼業 「農家」까지를 農家로 간주함으로써 農家所得이 勤勞者家口를 크게 상회하여 農家所得問題가 완전히 해결된 듯이 보인다. 그러나 農業에 종사하는 사람들의 所得水準은 非農業部門 勤勞者의 40% 정도에 불과하다는 사실, 그리고 대부분의 所得을 農業에 의존하는 專業農家の 所得水準이 農業을 副業의으로 하는 家口 所得

表 1 農家の 所得水準* 比較

	年度	製造業賃金에 대한 農業所得의 比率(日當)	勤勞者 家口에 대한 農家の 1人當 家計費
全 農 家	1960	62.0	75.9
	1965	78.0	82.7
	1970	60.8	95.3
	1975	62.5	107.1
	1981	41.1	111.4
	1983	39.2	110.6
專業農家	1983	—	90.3
第 2 種兼業農家	1983	—	115.2

* 1日當 農業所得=年間農業所得/年間 能力換算 家族 勞動日數.
資料: 農業白書(1984, 26-27).

의 80% 수준에 미달한다는 사실을 직시할 때 「진정한 農家」의 所得問題는 아직도 磼연한 現實로서 존재하고 있다고 보아야 한다.

戰後 日本農政의 두번째 目標은 農産物의 生産을 需要의 變化에 맞게 조정하여 農産物의 需給 均衡의 도모한다는 「均衡의 目標」였다. 그러나 1968년부터 나타나기 시작한 쌀의 生産過剩으로 <表 2>에서 보는 바와 같이 1970년에는 720만%에 달하는 막대한 在庫米가 쌓이게 되었고 이로 인한 財政赤字가 4,880억 円에 이르러 全體農業 豫算의 49.2%가 食糧管理費用으로 소모되었다. 이같은 現象은 다소의 기복을 보이면서 그 이후에도 계속되어 1980년에도 670만%의 在庫를 안고 1조 円이 넘는 財政負擔을 감수하였다.

이와 같은 쌀의 生産過剩이 진행되는 한편에서 쌀 이외의 모든 穀物生産은 급격히 減少하여 <表 3>에서 보는 바와 같이 總穀物生産量이 1960년

表 2 쌀 生産過剩의 推移와 費用

	1970	1975	1980
쌀 在 庫(千%)	7,202	1,248	6,693
財 政 赤 字(億 円)	4,881	9,175	10,321
農業 豫算 中 食糧(%)	49.2	40.1	27.3
管 理 費 用 比 重			

1) 在 庫는 11月 1日 基準인.

2) 財政赤字에는 政府의 買入-賣出 差損과 休耕轉作 補助金이 포함됨.

資料: 森整治 (1985).

表 3 穀物生産과 自給率 推移

	1960	1970	1980
穀物生産量(千%) (쌀 제외)	20,685 (7,287)	15,880 (3,891)	12,170 (2,419)
穀物輸入量(千%)	4,730	18,519	30,665
穀物自給率(%)	81.4	46.2	28.4

資料: 「食料需給表」.

의 2,069만 %에서 1980년에는 1,217만 %으로 年平均 2.6%씩 감소하였다. 그 결과 穀物輸入량은 473만 %에서 3,066만 %으로 증가하고 自給率は 81.4%에서 28.4%로 暴落하여 世界 모든 先進國들이 꾸준히 自給률을 향상시켜 온 것과는 정반대의 結果를 나타내었다.

1974년의 世界穀物波動 때 美國의 大豆輸出制限으로 非常事態를 맞이한 후 穀物 自給率向上에 대한 政策的 관심이 크게 높아졌으나 눈에 띄이는 成果를 거두지 못한 채 食糧不足의 위협으로부터 國民을 保護한다는 「安全의 目標」로 부터 점점 멀어져 왔다.

日本農政의 세번째 目標은 農業構造改善 등으로 農業의 生産性を 飛躍적으로 향상시켜 나간다는 「效率의 目標」였다. 이 效率性의 目標야말로 앞에서 檢討한 農工間의 所得均衡目標 그리고 國內食糧供給能力을 제고시키는 「安全의 目標」를 달성하기 위한 核心戰略이었다. 그러나 <表 4>에 나타난 바와 같이 專業農家に 비하여 土地生産性은 26%, 勞動生産性은 64%에 불과하고 耕地利用率은 6% 포인트 이상 낮고 kg 당 米穀生産費는 86%나 높은 가장 效率性 낮은 副業農(이른바 第 2種兼業農)이 全體 耕地의 45%를 점유하기에 이르렀다.

그 結果 農業의 非農業에 대한 實質比較 生産

¹ 實質比較生産性이란 農業과 非農家部門의 生産指數를 部門別 就業人口 指數로 나누어 部門別 生産性指數를 산출한 후 農業部門의 生産性 指數를 非農業部門의 生産性 指數로 나눈 것이다.

表 4 專業業農家の 成果比較

	專業農	2種兼業農
土地生産性 ¹⁾	100	36.9
勞動生産性	100	58.9
쌀 生産費 (kg 당) ²⁾	100	172.0
耕作포기면적 비율(%) 田 畝	5.0	15.5
	4.0	5.6
耕地利用率(%)	112.3	99.9
耕地占有比率 ³⁾ (%)	28.7	44.7

- 1) 專業農은 男子專業從事자가 있는 專業農家を 나타냄.
- 2) 쌀 生産費는 3ha 이상 규모 農家を 專業農, 0.3ha 이하를 2種兼業農으로 간주하여 作成하였다. (都在縣 全調査農家).

- 3) 耕地占有比率이란 전체 耕地面積 중 해당 유형의 농가들이 占有하고 있는 비율을 나타냄.

資料: 「農家の形態別にみた農家經濟調査」, 1981.
「米及び麥類の生産費調査報告」, 1981.

表 5 農業의 比較生産성과 名目保護率 推移¹⁾

	比較生産性 ²⁾	名目保護率 ³⁾
1960	25.3	41
1965	28.1	n. a.
1970	25.3	74
1975	37.2	n. a.
1980	26.9	85
1983	27.1	102

- 1) 保護率은 生産者價格이 輸入價格을 초과하는 比率로서 정의되었다. 여기서는 12개 重要品目에 대한 品目別 保護率을 算出한 후, 輸入價格으로 評價된 品目別 生産額 比重으로 加重平均하여 全體 保護率을 산출하였다.
- 2) 農業白書(1984) p. 24.

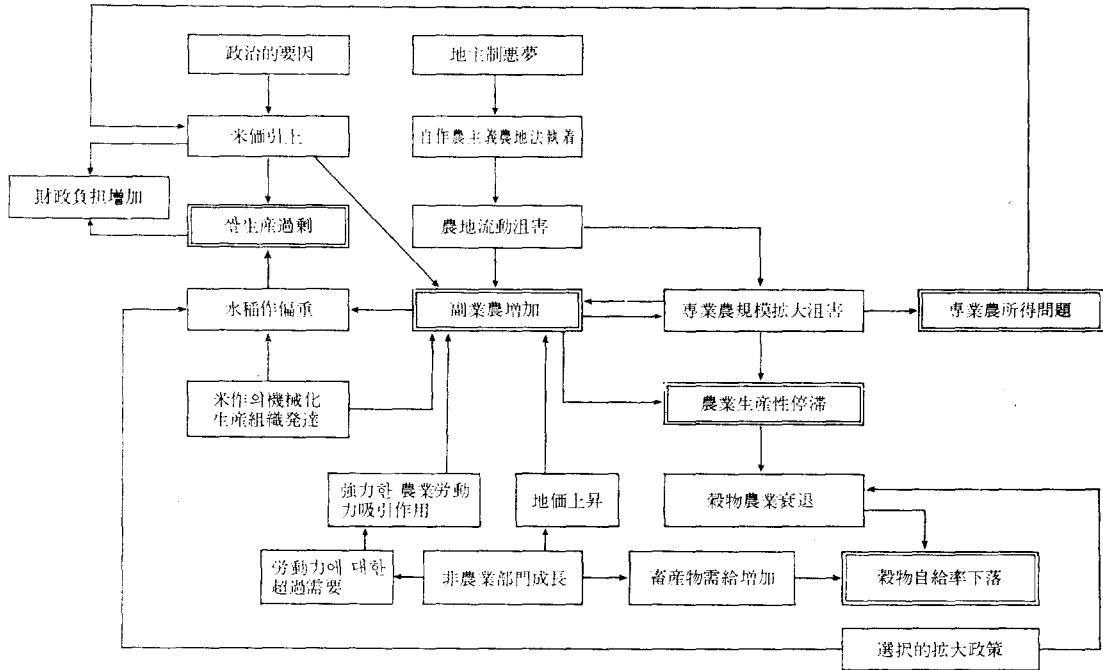
- 3) Kym Anderson and Yujiro Hayami (1986, 26).

性¹⁾은 27% 수준에 머물러 아직도 1960년 水準에서 거의 개선되지 못하고 있고, 農業의 名目 保護率은 1960년의 41% 수준에서 1980년에는 85% 수준으로 두 배 이상 확대되었다<表 5>. 또 최근에는 쌀의 輸入開放을 요청받기까지 이르러 日本農業은 이제 획기적 生産性向上 없이는 존립하기 어려운 막다른 상황에 몰리게 되었다.

2. 세 가지 失敗의 메카니즘

앞절에서 檢討한 失敗들은 각기 다른 要因에 의하여 獨立적으로 進行된 것이 아니라 하나의 고리로 서로 連結되어 進行되었다. <그림 1>은

그림 1 戰後 日本農政의 失敗 그 메카니즘



그와 같은 失敗의 메카니즘을 보이는 것이다.

戰後 日本農業의 움직임은 非農業部門의 發展과 그에 따른 勞動力 供給不足 그리고 農地價格急騰이라는 사실을 빼놓고서는 이해할 수 없다. 먼저 勞動力供給 條件을 보기로 하자. 勞動力의 自然增加量은 基本的으로 15~65세 人口增加量과 就業率에 의하여 規定된다. <表 6>에서 보던 1950~70년 사이의 年平均 勞動力 自然增加量은 767천 명이였다.² 이에 비하여 非農業部門의 雇傭은 高度成長에 힘입어 年平均 1,187천 名이나 증가하였다. 이와 같은 사실은 非農業部門이 勞動力의 自然增加量을 전부 雇傭하더라도 필요로 하는 勞動力의 65%밖에 조달할 수 없었다는 것을 의미하고 이것은 곧 나머지 35%에 해당하는 42만명이 매년 기존의 農業部門 勞動力에서 充當

² 勞動力의 自然增加量은 15~65세 人口增加에 就業率을 곱하여 산출한다.

表 6 勞動力 需給條件

단위: 千名

	15~65세 人口增加	勞動力 自然增加* (A)	非農林水産業 雇傭增加 (B)	A/B
1950~70	1,095	767	1,187	0.65
1970~80	727	509	754	0.67

* 勞動力自然增加量은 15~65세 人口增加에 1950~80年 사이의 平均就業率을 곱하여 산출하였다.

資料: 「日本統計年鑑」, 1983.

되지 않으면 안되었다는 것을 의미한다. 1970~80年 사이에서도 勞動力의 自然增加量은 年平均 509千名인데 비하여 非農業部門의 雇傭增加는 754千名에 이르러 非農業部門이 自然增加量을 전부 흡수하더라도 必要로 하는 勞動力의 67%밖에 조달할 수 없었고, 따라서 나머지 245천명은 매년 기존의 農業勞動力에서 충당되어야 했다. 이와 같은 勞動力의 需給條件 때문에 農家勞動力의 非農業部門 就業이 —在村就業이든 離村 就業이든— 급격히 增加할 수 있었던 것이다.

한편 農地의 非農業의 需要 —都市膨脹에 의한

住宅地·道路敷地 需要 그리고 工業部門成長에 따른 工場敷地 需要 등—가 급격히 膨脹하면서 都市와 그 주변부의 地價가 급등하였고 그 영향이 거의 모든 農地에 과급되면서 農地價格의 전반적 暴騰現象이 나타났다.³ 農地價格의 上昇은 農地의 資産增殖價値를 급격히 증대시키게 되었고 이와 같은 두 가지 條件이 離·脫農을 억제하는 農地制度和 결합되어 農地의 流動을 극도로 위축시켰다.

1953년에 성립된 農地法은 戰前의 封建的 地主-小作制度가 만들어 낸 망령에 얽매어 철저한 自作農主義에 집착하였다. 農地法은 小作權만 무기한 保護함으로써 경우에 따라 地價의 50%를 넘는 離作料를 지불하지 않는 한 일단 賃貸된 農地를 회수하는 것이 대단히 어려운 상태였고(關谷俊作 1985, 180-184), 賃貸借料의 水準을 대단히 낮은 수준에서 통제하였으므로 불가피한 경우가 아니면 所有農地를 賃貸하려 하지 않았다. 동시에 農地法은 非農民의 農地所有를 엄격히 규제하였기 때문에 資本利得을 획득하기 위해서는 所有農地를 自耕하면서 農家로 잔류하는 것이 불가피하였다. 만약 自耕을 포기하고 脫農하게 되면 동시에 農地에 대한 所有權을 포기하여야만 하고 따라서 土地價格 上昇에서 비롯되는 모든 利得을 포기하여야만 했기 때문이다. 물론 그 이후 수차례에 걸쳐 農地法의 小作權 保護 規定과 非農民의 農地所有制限 規定이 緩和되어 1980년에는 사실상 賃貸借가 自由化되었으나 農地法의 악몽으로 農地賃貸에 대단히 소극적일 수밖에 없었다.⁴ 대부분의 農家들이 營農 從事者는 한 사람도 없으면서 所有農地를 自耕

함으로써 所得增大와 資産增殖을 동시에 피하려고 하는 한편, 앞에서 살펴본 바와 같이 勞動力 供給不足에 처해 있는 企業은 이러한 在村勞動力을 찾아 農村으로 진출하지 아니할 수 없었다. 이와 같이 農家和 企業의 이해가 맞아떨어져 副業農이 量産되었던 것이다.

이와 같은 農地流動의 부진으로 專業農은 規模 擴大를 실현하지 못하였고 따라서 所得水準은 1970년까지도 勤勞者家口의 80% 수준을 하회하였다. 農地流動의 부진에서 비롯된 專業農의 所得問題를 米價引上으로 해결하려 하였고, 이것이 米穀의 生産을 자극하면서 剩生産過剩→財政 負擔急増이라는 결과로 연결되었다.

〈表 7〉에서 보는 바와 같이 1961년에서부터 쌀의 生産過剩이 본격화된 1968년까지 政府의 實質收買價格은 年平均 5.96%씩이나 上昇하였고 그에 따라 1963년부터 逆마진율은 10% 이상의 수준을 유지하였다. 1969년 이후 1973년까지 實質米價는 年平均 2.41%씩 인하되었으나 1974년의 穀物波動을 거치면서 米價引上이 재개되어 在庫가 572만%에 이르게 되는 1978년까지 實質收買價格이 年平均 3.8%씩 引上되었다.

이와 같은 米價政策은 물론 農家所得問題에 대처하기 위한 수단으로서 政治的 要因이 크게 작용한 결과이지만 동시에 쌀 需要減退에 대한 안이한 豫測이 중요한 役割을 담당하였다고 생각된다. 〈表 8〉은 長期米穀需給計劃을 위해서 3차에 걸쳐서 이루어진 쌀의 1인당 消費量 豫測值와 實際值를 비교한 것이다. 1959년에 이루어

表 7 쌀 收買價格 上昇率과 在庫推移

	1960~68	1968~73	1973~78	1978~84
實質 收買價格 上昇率	5.96	-2.41	3.80	-1.96
年平均 逆마진율(%)	10.2	10.7	20.8	8.5
年平均 在庫 (千%)	219	4,939	1,910	

資料 : 大塚啓二郎, 速水佑次郎 (1985).

³ 農地價格上昇要因에 관해서는 阪本楠彦(1968) 參照.

⁴ 農地法의 內容과 그 개정경과에 대해서는 關谷俊作(1982)을 參照할 것. 그리고 그 문제에 대해서는 團野信夫(1982) 參照.

진 豫測에서 1971년까지 1인당 消費量은 108kg 수준을 유지할 것으로 전망하였으나 실제로는 이보다 15kg 이 적은 93kg 수준으로 하락하였다. 또한 1966년에 1977년을 目標年度로 한 豫測에서도 實際値는 豫測値보다 7kg 이나 하회하였고, 1972년에 1982년을 目標年度로 한 豫測에서는 實際値가 豫測値를 8kg 하회하였다. 長期米穀需給計劃은 이와 같이 안이한 需要豫測에 근거하여 수립되었던 것이다.

아울름 앞에서 본 바와 같이 진행된 高米價政策은 쌀의 生産過剩과 그에 따른 財政負擔 增加

表 8 쌀의 需要豫測과 實際 單位: kg/人/年

豫測基準年度	豫測目標年度	需 要 量		A-B
		豫測値 (A)	實際値 (B)	
1959	1971	108	93	15
1966	1977	90	83	7
1972	1982	84	76	8

資料: 中嶋康博 (1985).

를 초래하였을 뿐만 아니라 農地流動과 農業構造改善에도 커다란 영향을 미쳤다. 앞에서 農地에 대한 所有權을 유지하기 위하여 많은 農家가 所有農地를 自耕하면서 形式的인 農家로 잔류하려고 하였다고 설명하였으나, 만약 米價水準이 그들의 經營費用과 같거나 그보다 낮았다면 自耕을 계속하기는 어려웠을 것이다. 왜냐하면 그와 같은 條件에서는 自耕을 계속할수록 그 農家の 所得은 減少할 것이기 때문이다. 그러나 <表 9>에서 보는 바와 같이 副業農의 경우에도 1970년에는 60kg 당 4,659円, 1980년에는 4,579円의 所得을 얻을 수 있을 만큼 米價水準이 높았기 때문에 이들은 米作을 계속함으로써 所有農地の 耕作權을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 상당한 農業所得을 획득할 수 있었다. 즉 所得問題는 專業農에게 있었고, 따라서 그들이 대상이 되

表 9 副業農*의 쌀 生産所得 單位: 円/60kg

	1970	1980
副業農의 쌀 生産費用(A)	3,621	13,061
쌀 政府收買價格(B)	8,280	17,640
쌀 生産所得(B-A)	4,659	4,579

* 副業農은 0.3ha 이하 耕作農家を 말한다.
資料: 「米及び麥類生産費調査」, 1970; 1980.

어 실시된 高米價政策이 도리어 副業農의 溫存條件을 부여하는 역설적 결과를 초래하였다.

副業農이 溫存할 수 있었던 또 한 가지 條件은 水稻作의 技術的 特性과 生産組織의 發達이었다. 副業農이 自耕을 계속하기 위해서는 管理勞動이 적게 들고 生産의 安定性이 높은 作目이 필요하였다. 그런데 水稻作은 본래 管理勞動을 최소화하여도 일정한 段收를 얻을 수 있는 特性을 가지고 있는데다가, 1970년을 전후하여 水稻作의 일관 機械化 技術體制가 개발되었고 뒤이어 모든 農家에 대하여 機械化가 무차별 지원되었을 뿐만 아니라 請負作業과 生産組織이 크게 발전하였기 때문에 副業的 農家가 水稻作을 中心으로 自耕할 수 있는 대단히 편리한 條件이 마련되었다.⁵

이와 같은 條件이 副業農이 溫存할 수 있는 技術的 條件을 형성하였지만, 동시에 대부분의 副業農이 水稻作에 강하게 집착하게 함으로써 쌀의 生産調整을 대단히 어렵게 하는 要因이 되었다. 즉 副業農 中心의 農業構造는 生産의 效率性を 저하시킬 뿐만 아니라 쌀의 生産過剩을 유발시키는 要因이 되었다(金澤 1977). <表 10>은 2種兼業農家가 政府의 꾸준한 轉作努力에도 불구하고 얼마나 水稻作에 집착하여 왔는가를 보여 주고 있다. 1962~1980년 사이에 專業農의 水稻作 集中度는 42%에서 15%로 하락한 반면

⁵ 1982년에 水稻作農家 중 61%가 委託作業에 의존하였고 그 대부분은 2種兼業農家였다.

副業農은 50%내의 수준을 계속 유지하였고, 그 결과 全體 水稻作 중 副業農에 의하여 生産되는 部分이 17%에서 54%로 增加하였다. 副業農이 이와 같이 大型農機械를 구입하여 水稻作을 계속할 수 있었던 것은 앞에서 이미 지적한 바와 같은 價格條件이 주어졌기 때문에 가능하였음은 물론이다.

日本의 農業生産이 水稻作에 集中되게 된 또한

表 10 副業農의 水稻作 集中度* 단위: %

	1962	1970	1980
2種兼業農	52.5	51.6	48.9
專業農	42.0	28.8	15.0
水稻作生産中 2種兼業農의 比重	17.0	33.5	53.9

* 水稻作 集中度란 水稻作粗收入/農業粗收入 比率를 나타냄.
資料: 「農家の形態別にみた農家經濟調査」(各年度).

가지 이유는 <表 11>에서 보는 바와 같이 이른바 「選擇的 擴大政策」에 따라 養畜部門과, 과일·고급채소部門을 擴大部門으로 規定하고 이 部門을 集中支援한 반면, 穀物生産部門은 比較優位性이 없다는 判斷 아래 國內生産을 사실상 포기하였던 데에 있다. 그 결과 쌀 이외 穀物栽培面積이 1960~70년 사이에 年平均 9.4%씩이나 감소하여 畜産, 과일, 채소部門의 成長에도 불구하고 耕地利用率이 108.9%로 하락하고 農業部門의 附加價値는 年平均 1.04%씩 減少하였다<表

表 11 需要展望과 生産政策의 方向, 1960

生産方向 需要展望	重點的으로 生産擴大	増産보다 生産性向上	増産을 促 하고 コスト 다운	生産抑制	轉作推進
大幅 増大豫想	우유, 육류 계란, 과일 고급채소		飼料作物		
약간 増大豫想		水 稻	小麥, 유 채, 대 옥수수		
減少豫想				참 육 도	보 고 리 치

資料: 原洋之介 (1985).

12). 이렇게 볼 때 水稻作은 農家에 있어서 讓步할 수 없는 所得源이었음을 알 수 있다. 1970년 이후 채소, 과일部門이 더 이상 成長部門일 수 없게 되자 農業部門의 附加價値 成長은 더욱 제한되었고 農家에게 水稻作의 重要性은 더욱 절실하여졌다.

選擇的 擴大政策은 이와 같이 水稻作 偏重現象을 심화시켰을 뿐만 아니라 동시에 앞에서 이미

表 12 農業生産의 推移

	1960	1970	1980	年增加率(%)	
				1960 ~70	1970 ~80
쌀 이외 穀物 面積(千 ha)	4,273	1,593	1,104	-9.40	-3.60
채 소 面積(千 ha)	615	688	644	1.13	-0.66
과 일 面積(千 ha)	254	416	408	5.06	-0.19
畜 産 生産 指數	25.8	70.8	100.0	10.62	3.51
總 農 業 生産 指數	100.0	125.2	131.1	2.27	0.46
農業部門附加價値(10억円)	7,909	7,123	6,222	-1.04	-1.34
耕 地 利 用 率(%)	131.9	108.9	103.2	-	-

資料: 農林水産省, 「農林水産業生産指數」, 1984.
「耕地及び作物付面積調査」, 1984.
「農業及び農家の社會勘定」, 1984.

언급한 바와 같이 穀物農業을 몰락시켜 穀物自給率을 30% 이하 수준으로 폭락시키는 重要한 要因을 형성하였다. 물론 穀物自給率이 급격히 하락하게 된 것은 生産減退 뿐만 아니라 畜産物消費增加로 인한 飼料穀物需要增加도 重要한 要因이었다.

穀物農業이 몰락하게 된 또한 가지 要因은 農

表 13 小麥의 栽培規模別 10a 당 投入費用, 1980
單位: 円/10a

費 目	0.3ha이하(A)	3.0ha이상(B)	(B-A)
物 財 費	10,981	12,908	1,927
貸 借 料	2,243	12,457	10,214
農 具 費	13,924	3,460	△10,464
勞 動 費	35,405	2,520	△32,885
建 物 等	1,211	208	△1,003
資 本 利 子	2,942	1,076	△1,866
合 計	66,706	32,629	△34,077

資料: 「米及び麥類生産費調査報告」, 1980.

地流動의 부진으로 大規模栽培가 이루어져 코스트 다운 될 수 있는 條件이 마련되지 못하였다는 것이다. 穀物農業은 <表 13>에서 보는 바와 같이 機械化와 栽培規模擴大에 따라 코스트 다운 될 수 있는 여지가 대단히 큰 作物이므로 農地流動—規模擴大는 穀物生産이 이루어지기 위한 필수조건이다.

Ⅲ. 韓國과 日本의 差異

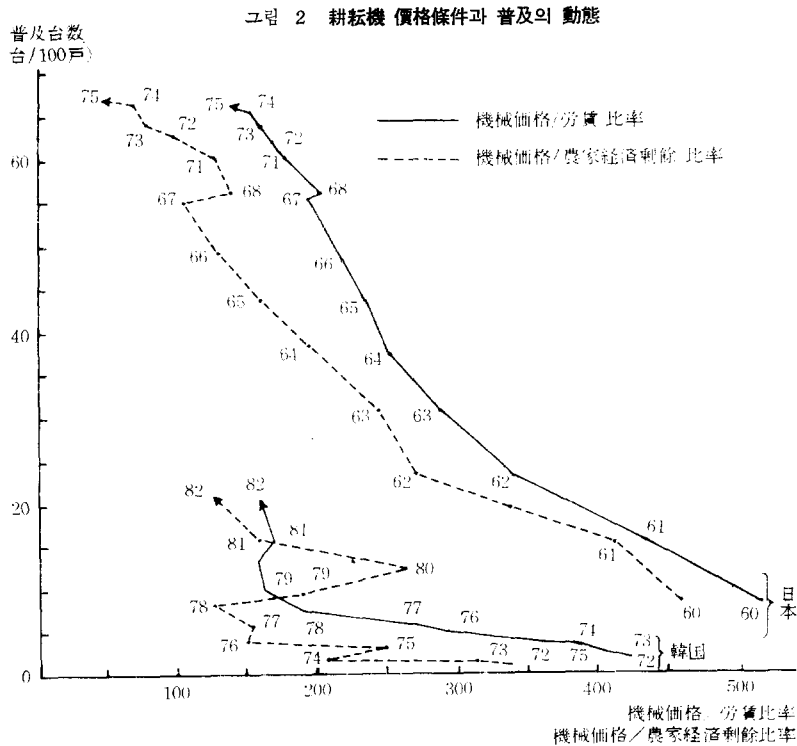
1. 農業機械化 趨勢에서 나타난 差異

앞 章에서 戰後 日本農政은 韓國農業이 뒤따를 모델이 될 수 없음을 논술했다. 그러나 日本

農政은 주어진 農業與件—좁은 耕地, 水稻作 中心의 單作農業, 급격한 工業化—아래서 도달할 수 있는 최선의 選擇이었고, 따라서 韓國農業의 모델이 될 수 있다고 믿는 사람은 아직도 많을 것이다.

本稿에서 檢討할 두번째 課題는 과연 韓國農業이 日本과 같이 「機械化—2種兼業農構造—農外所得依存構造」로 發展될 수 있을 것인가 하는 것이다.

이 課題에 대한 대답의 실마리를 구하기 위하여 먼저 農業機械化 趨勢에 나타난 韓日間의 差異를 보면 <그림 2>와 같다. 이 그림은 耕耘機의 경우 價格條件變化에 따라 普及率이 어떻게 變化되었는가를 韓日間에 對比시킨 것이다. 價格條件은 機械價格에 대한 勞賃의 比率와 機械



註: 그래프상의 숫자는 年度를 나타냄.
資料: 李貞煥 (1984).

價格에 대한 農家經濟剩餘比率로 파악하였다. 「機械價格—賃金」比率는 機械作業과 慣行作業 사이의 相對的 有利性을 결정하는 基本要素가 되고, 「機械價格—農家經濟剩餘」比率는 農家の 資金負擔能力을 나타내기 때문이다.

이 그림에서 우선 분명한 것은 두 나라 모두 價格條件이 改善됨에 따라 普及率이 차츰 높아지는 경향을 보여 왔다는 것이다. 그러나 동시에 이 그림은 두 나라 사이에 매우 분명한 差異가 있다는 것을 보여 주고 있다. 즉 1982년 現在 韓國의 耕耘機 價格條件은 日本의 1970년 수준에 와 있으나 普及率은 당시 日本의 약 1/3 수준에 머물러 普及率에서는 日本의 1960년대초 수준에 머물러 있다. 이러한 隔差의 原因을 이해하는 것은 韓國과 日本의 農業發展 與件의 差異를 이해하는 데 유익한 실마리가 될 것이다.

農業의 機械化는 作業別로 그리고 時期別로 이루어지는 特性이 있기 때문에 機械를 도입하게 되면 雇傭勞動 뿐만 아니라 그 機械와 관련된 作業에 투하되었던 家族勞動까지도 동시에 배제된다. 따라서 「農機械價格—賃金」比率이 農機械 利用의 有利性을 대표하지만, 農機械에 의하여 절약되는 家族勞動이 그러한 賃金水準 이상을 실현하는 새로운 就業機會를 獲得할 때에만 비로소 有利性이 현실적으로 실현될 수 있다. 만일 그렇지 못하면 機械化의 有利性은 절약된 家族勞動이 就業機會를 상실한 만큼 감소되므로 극단적인 경우, 이른바 「機械化 貧困」現象이 나타나게 된다. 따라서 같은 價格條件에서 韓國의 機械普及 수준이 日本에 비하여 크게 뒤떨어졌던 原因은 非農業就業機會의 制約으로 機械化에 의하여 節約된 家族勞動이 農外就業으로 연결되지 못하고 失業化되므로 家族勞動의 就業機會 상실을 最小化하는 水準까지만 機械化하기

때문인 것으로 생각된다.

農機械投資와 農家の 農外就業 사이의 關係를 分析하여 보면 이와 같은 이해가 옳은 것임을 알 수 있다. 즉 日本의 경우는 農機械 保有量이 1% 증가함에 따라 農外就業이 0.40% 증가하는데 비하여 韓國에서는 0.09% 밖에 증가하지 아니하였고 相關關係도 日本은 0.87%인 반면 韓國은 0.36%에 불과하였다(李貞煥 1984). 韓國에서는 이와 같이 農機械投資가 農外就業으로 연결되지 못하였기 때문에 農機械는 주로 雇傭勞動을 대체하기 위하여 投入되었다. 따라서 韓國에서는 水稻作의 경우 1965~80년 사이에 雇傭勞動投入量은 10a 당 38.7시간 감소한 반면 家族勞動時間은 9.7시간밖에 감소하지 아니하였으나 日本에서는 같은 기간에 雇傭勞動時間은 13.2時間 감소한 반면 家族勞動時間은 53.4時間 減少하였다(表 14).

表 14 水稻作에 대한 勞動 投入量 比較
단위: 時間/10a

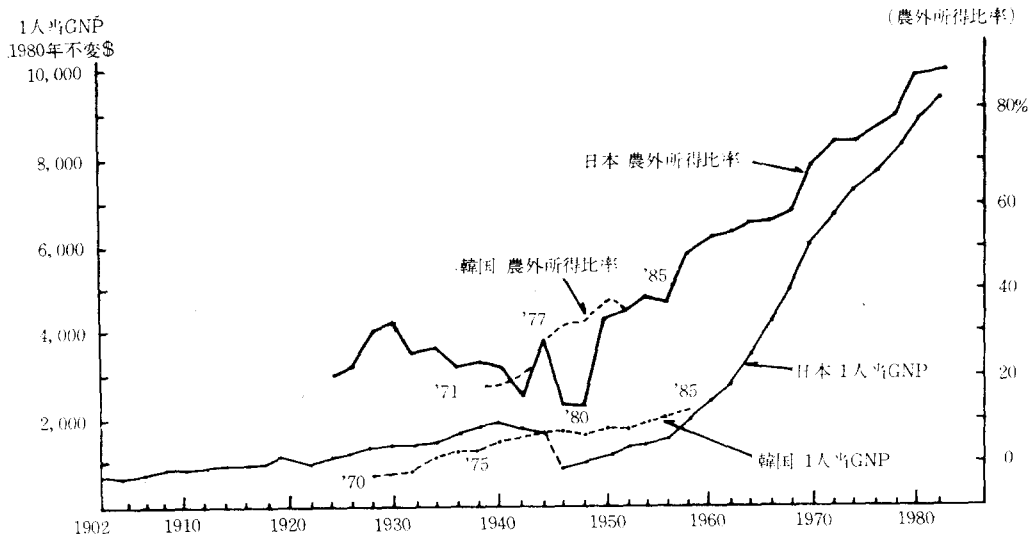
	韓 國		日 本	
	雇傭勞動力	家族勞動力	雇傭勞動力	家族勞動力
1965	57.3	83.9	14.9	126.1
1970	36.9	91.5	13.2	104.6
1980	18.6	74.2	1.7	62.7
1984	23.1	62.4	1.3	55.2
1965~80	38.7	9.7	13.2	63.4

資料: 「米及び麥類生産費調査」(日), 「生産費調査結果報告」(韓).

그러면 왜 韓國은 日本과 같이 農外就業이 빠른 速度로 增大되지 못하였는가? 이 質問은 곧 “왜 韓國에서는 日本과 같이 農村工業化가 진행되지 못하였는가”를 묻는 것이다.

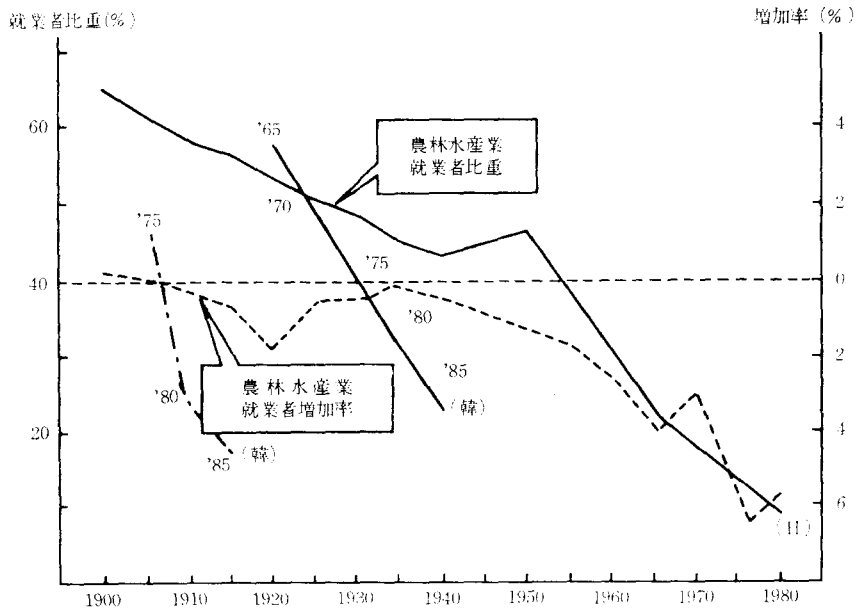
이 의문에 대하여 많은 사람들은 韓國에서는 農村工業化政策을 강력하게 추진하지 아니하였기 때문이라고 믿고 있다. 그러나 日本에서도 政策的으로 農村工業化가 추진된 것은 1971년

그림 3



註: 도표상의 숫자는 年度를 나타냄.
 資料: 「長期經濟統計」(國民所得偏), 「國民所得統計年報」, 「日本農業基礎統計」, 「農家經濟調査」(이상 모두 日本資料)

그림 4



*增加率은 5年間 年平均 增加率임,
 資料: 「日本農業基礎統計」.

「農村工業導入促進法」이 성립된 이후부터이지만 이때 이미 第2種兼業農家が 全體農家の 60% 이상에 달하고 農外所得比重이 70% 이상이었던 것을 생각한다면 日本의 農村工業化와 農外所得增加가 政策에 의하여 실현된 것이라고는 볼 수 없다. 우리는 이 이유를 좀더 巨視的 시각에서 찾아보아야 할 것으로 생각된다.

2. 農村工業化와 農外就業條件의 差異

무엇보다 먼저 지적해야 할 것은 韓國과 日本은 地方經濟圈 形成의 歷史的 背景에 커다란 差異가 있다는 것이다. 日本은 이미 德川時代에 地方封建領主인 大名을 中心으로 한 地方分權的 統治體制가 확립되어 地方經濟圈 形成의 전통이 수립되어 왔다. 이에 비하여 韓國은 옛부터 現在까지 中央集權的 統治體制 아래서 地方經濟圈이 형성될 여지가 없었다.

두번째로 指摘해야 할 것은 經濟發展 歷史에 커다란 差異가 있다는 것이다. 日本은 1인당 GNP가 1920년 경에 이미 1,000\$ (1980年 不變\$) 水準에 도달하였고(그림 3), 農林業就業者 비중이 1905년부터 감소하기 시작하여 1920년경에는 農林業就業者 比重이 50% 이하로 하락하는 등 産業化段階에 도달하였다(그림 4). 따라서 1905년 경부터 農業勞動力이 非農業部門으로 이

동하기 시작하였고 이같은 條件이 地方經濟圈 形成의 흐름과 만나 農村工業化가 進行될 수 있었다. 그 결과 1920년에 이미 農家の 農外所得比重이 25% 수준에 도달하였다. 이렇게 볼 때 日本은 80년 이상의 農村工業化의 歷史를 지니고 있다는 것을 알 수 있다. 이에 비해 韓國은 1970年代初에야 1인당 GNP가 1,000달러(1980年 不變달러) 수준에 도달하였고, 農林業就業者가 감소하기 시작한 것은 1976년부터였다.

세번째로 指摘하여야 할 것은 韓國과 日本은 勞動力 需給條件에 커다란 差異가 있다는 것이다. <表 15>에서 보면 이미 앞 章에서도 언급한 바와 같이 日本은 戰後 濟곤 非農業部門의 雇傭增加 速度가 15~64세 人口 增加速度를 상회하는 勞動力 供給不足 條件 속에서 發展하여 왔다는 것을 알 수 있다. 이에 비하여 韓國은 15~65세 人口增加 速度가 非農業部門의 雇傭增加 速度를 크게 상회하였고 앞으로 1991년까지도 이러한 상황은 변화되지 아니할 것으로 전망된다(李貞煥 등 1986 第4章). 이같은 勞動力 供給條件의 차이는 韓國과 日本이 經濟發展段階에 큰 차이가 있기 때문이다.

日本은 앞에서 언급한 바와 같이 이미 1920년 경에 産業化段階에 도달하였고 이때 出生率이 3.5%에 달한 후 그후 점차 減少하기 시작하였

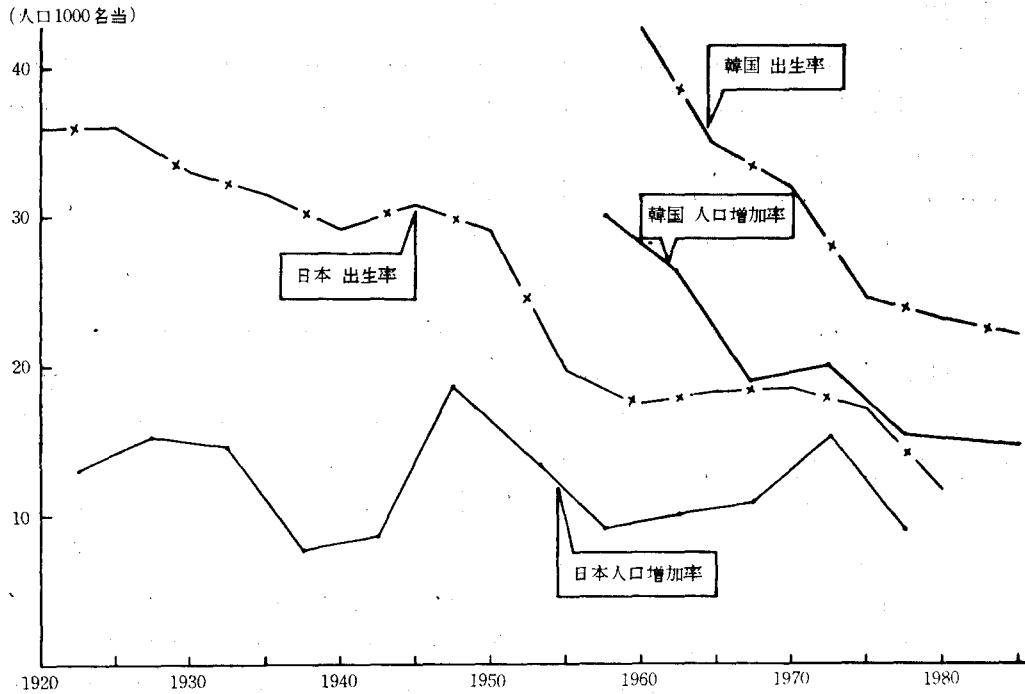
表 15 勞動力 需給條件의 韓日 比較

단위 : 千名/年(%)

	日 本			韓 國		
	非農林水産雇傭增加 (A)	15~65세 人口增加(B)	B/A	非農林水産雇傭增加 (A)	15~65세 人口增加(B)	B/A
1920~40	276(1.84)	532(1.42)	1.93	n. a.	n. a.	n. a.
1950~70	1,187(4.23)	1,095(1.84)	0.92	n. a.	n. a.	n. a.
1965~75	991(2.47)	888(1.25)	0.90	301(6.55)	528(2.71)	1.75
1970~80	754(1.66)	727(0.97)	0.96	422(6.50)	615(3.11)	1.46
1980~91	—	—	—	432(4.31)	619(2.36)	1.43

()안의 숫자는 年平均 增加率을 나타낸다.
資料 : 「日本統計年鑑」, 「經濟活動人口年報」.

그림 5 韓國과 日本의 出生率, 人口增加率 비교



資料: 「日本統計年監」, 「韓國統計年監」.

다. 그에 따라 人口 增加率도 1945~50년 사이를 제외하면 年平均 1.5%를 넘지 아니하는 수준을 유지하여 왔다.⁶ 그에 비하여 韓國은 1960년대 초까지 出生率이 4.0%를 상회하였고, 人口增加率은 1960년대 중반까지 2.5%를 넘는 수준을 유지하였다. 이와 같은 經濟發展段階의 差異 그리고 그로부터 파생된 人口構造的 背景의 差異 때문에 勞動力 供給條件이 韓國과 日本은 현격히 다를 수밖에 없었다.

이와 같은 勞動力 供給條件의 差異 때문에 非農業部門의 雇傭은 <表 15>에서 본 바와 같이 日本이 韓國보다 훨씬 느린 속도로 증가하였음에도 불구하고 勞動力이 超過需要 現象을 나타내었고

農家雇傭問題가 非農業部門에 의하여 해결될 수 있는 基本的 條件을 형성하였다. 그 위에 農家 勞動力은 農地制度와 地價 上昇 때문에 在村自耕을 고집하였고, 企業은 農村勞動力을 흡수하기 위해서 農村地域으로 진출하지 아니할 수 없었다. 이에 비하여 韓國은 勞動力의 供給超過 狀況에 있었기 때문에 農家の 雇傭問題가 非農業部門—農村工業의 형태로든 都市工業의 形態로든—에 의하여 해결될 수 있는 가능성이 대단히 제한되어 있었다. 그 위에 農家勞動力이 在村을 고집할 要因이 없었기 때문에 企業이 農村으로 진출해야 할 필연성이 박약하였고 이러한 상황은 1990년대 중반까지 계속될 것으로 생각된다.

⁶ 經濟發展段階에 따른 人口變化 패턴에 대해서는 B. Herrick and C. P. Kindleberger (1983), pp. 363-370을 參照할것.

3. 耕地基盤 形成의 差異

韓國農業이 日本의 農業構造變化를 뒤따를 수 있을 것인가? 하는 質問에 答하기 위해서는 耕地基盤 形成條件의 차이도 검토해야 한다. 日本 農業이 勞動力이 급격히 감소하고 副業農이 급증하는 가운데에도 급속한 機械化를 통하여 農業生産의 저하를 억제할 수 있었던 것은 오랜 歷史를 통하여 형성된 耕地基盤의 役割이 컸다고 생각된다. 德川時代에는 각 大名들이 각기 勢力을 확장하기 위하여 相互競爭의으로 農地開發, 用水改良 등 農地基盤 整備에 努力을 집중하였고, 明治 이후 1920년대까지는 豪農과 在村地主의 資本에 의하여 農地基盤改良事業이 활발히 지속되었다(澤田收二都 1966).

한편 戰後에는 3次에 걸친 農地改良事業과 構造改善事業으로 방대한 資金이 農地改良事業에 投入되었다. <그림 6>은 戰後 日本이 韓國보

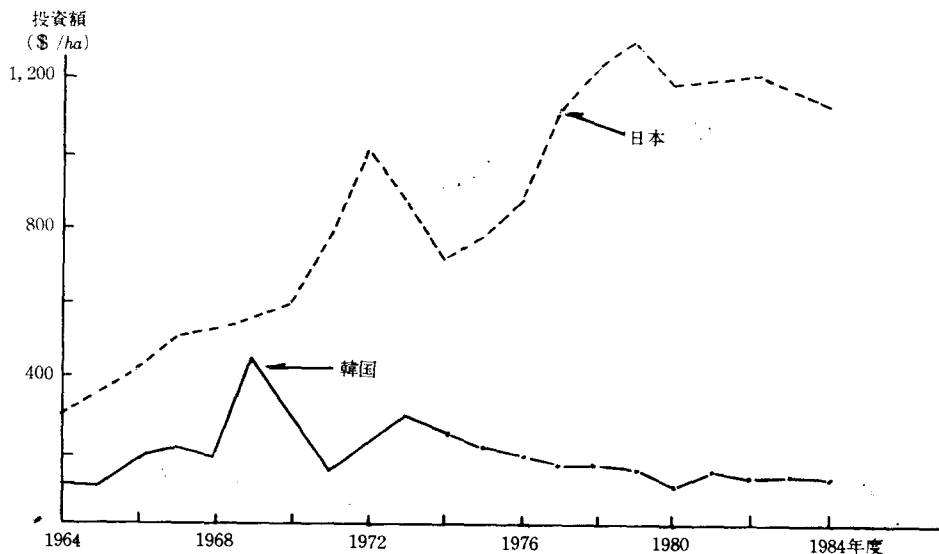
다 農地基盤整備에 얼마나 많은 資金을 투입하였는가를 보여 주고 있다. 이와 같은 農地改良 歷史는 韓國과 日本間에 農地基盤 條件에 현격한 차이가 있다는 것을 나타내는 것이며 韓國이 日本農業의 뒤를 따르기조차 어렵다는 것을 의미하는 또 하나의 조건이기도 하다.

4. 農政推進 體系의 差異

韓國과 日本은 農政推進體系에 커다란 差異를 보이고 있고, 이것은 韓國農業의 發展을 제약하는 중요한 要因이라고 생각된다. 日本農政은 항상 農業與件의 長期的 變化와 그에 따른 問題點을 추출해 나가는 深層의 研究와 의견수렴을 대단히 폭넓게 실시하였다.

1959년의 「農林水産 基本問題研究會」 設置運營, 1967년의 「構造問題研究會」 設置運營, 1980년의 「農政審議會」 活動 등이 그 대표적인 예이다. 이러한 研究와 意見수렴을 거쳐 나타난 것

그림 6 耕地基盤投資의 韓日間 差異



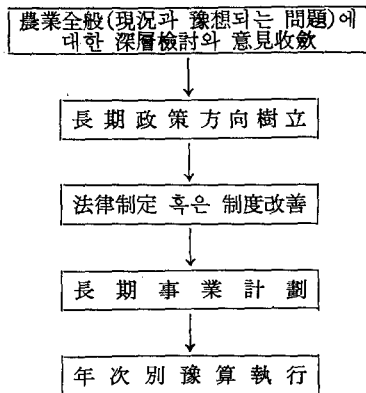
註: 1980年 不變US\$
資料: 「農業及び農家の社會勘定」, 1984.
李貞煥 등(1987).

이 1960년의 「基本問題와 基本對策」, 1968년의 「綜合農政에 관하여」, 1980년의 「80年代 農政에 관하여」라는 표제로 발표된 長期農政方向이다.

이같은 長期農政方向이 수립되면 이를 뒷받침하는 法律과 制度가 곧이어 마련되었다. 1961년의 基本法制定, 1962년의 農地法改正과 農協法改正, 1963년의 近代化資金·農地購入資金 新設, 1964년의 農地改良法 改正 등이 「基本問題와 基本對策」에 나타난 長期農政方向을 뒷받침하기 위하여 나타난 法律과 制度이다.

이같은 法律과 制度에 따라 長期事業計劃이 수립되었다. 1960년대의 基本法 農政時代를 보면 1962년의 第1次 構造改善事業, 1965년의 第1次 農地改良事業 등에서 10년간의 事業計劃이

그림 7 일본의 農政推進體系



수립되었다. 이같은 事業計劃이 수립되면 이에 따라 매년 豫算措置가 어김없이 이루어지고 집행되었다. 예를 들어 3차에 걸친 農地改良事業을 보면 <表 16>에서 알 수 있는 바와 같이 당초의 投資計劃이 그대로 시행되었다.

이에 비하여 韓國은 아직 合意가 이루어진 長期農政方向이 없는 가운데 現象對應에 몰두하여 왔는데, 이것은 새로운 與件變化에 對應하는 能力을 결정적으로 손상시키는 것이라고 생각된다.

表 16 投資計劃과 實績

단위 : 억円

	計劃期間	計 劃	實 績
第1次土地改良事業	1965~74	26,000	27,030
第2次 "	1973~82	130,000	123,732
第3次 "	1983~92	328,000	49,803*

* 1985년까지의 實績임.

資料 : 「新しい構造政策의 展開」, 1985, p. 171.

IV. 韓國農業의 選擇 : 結論에 加하여

1. 日本農業에 대한 常識의 再認識

日本の 農家所得問題는 農外所得 즉, 兼業所得에 의하여 해결되었다는 것은 常識에 속한다. 이 常識은 韓國도 日本과 같이 農外所得—兼業所得에 의하여 農家所得問題를 해결해야 한다는 또 다른 常識으로 자연스럽게 연결되었다.

첫번째 常識을 再認識하기 위해서는 무엇보다 먼저 農家の 所得問題란 農家の 雇傭問題이며, 따라서 農家の 所得問題가 非農業的 方法에 의하여 해결될 수 있느냐의 여부는 全體勞動力의 需給條件에 의해서 결정된다는 常識을 이해하여야 한다. 즉 國民經濟 全體의 勞動力이 超過 需要상태에 있고, 따라서 非農業部門으로부터 農家勞動力에 대한 強力한 吸引力이 작용한다면, 「農外就業」의 形態로든 「脫農」의 形態로든 農家の 雇傭問題 즉 所得問題는 非農業的 方法으로 해결될 수 있다. 만약 어떤 要因에 의하여 農家勞動力이 在村自耕을 고집한다면 「農外就業」의 形態가 되고, 그러하지 아니하다면 「脫農」의 形態가 될 뿐이다.

日本經濟는 戰後 지금까지 勞動力 不足 상태에서 發展하여 왔고, 日本農家は 脫農을 抑制하는

地價上昇과 農地制度에 얽매어 在村自耕이 불가피하였기 때문에 非農業部門의 農家勞動力 吸引作用이 農外就業의 형태로 나타나게 되었다. 그 결과가 形式的인 自耕을 계속하면서 全體所得의 10% 정도만을 農業에 의존하는 農家 아닌 「農家」가 全體農地의 45%를 점유하게 되었다. 이들의 所得水準이 勤勞者家口보다 15% 이상 높기 때문에 日本全體農家の 平均所得이 勤勞者家口보다 높은 듯이 보이지만 대부분의 所得을 農業에 의존하는 진정한 農家—專業農家の 所得水準은 이들보다 20% 이상이나 낮고 그런 의미에서 진정한 農家の 所得問題는 아직도 存在하고 있다고 보아야 한다.

두번째 常識을 再認識하기 위해서는 日本의 副業農 構造가 어떤 副作用을 초래하였는가를 이해하여야 한다. 이들 副業農은 生産效率性이 대단히 낮을 뿐만 아니라 그 存在 自體가 專業農의 規模擴大를 저해하여 日本農業 全體의 效率性을 저하시키고, 水稻作에 대한 강한 집착을 나타내어 쌀 生産調整을 곤란하게 하고 있다. 이러한 構造의 非效率性이 選擇的 擴大라는 穀物生産 포기정책과 결합되어 日本의 穀物農業을 완전히 몰락시켜 결국 食糧自給率이 30% 이하로 떨어지고 말았다. 이와 같이 食糧自給率이 하락하는 한편에서는 쌀의 生産過剩으로 방대한 財政부담을 감수하는 모순 현상을 빚고 있다. 최근에는 금기야 쌀의 輸入開放壓력에까지 직면하게 되어 日本農業은 사상 유례 없는 위기를 맞고 있다.

여기서 戰後 日本農政의 두 주역 小倉과 東畑의 회한을 들어보자(團野信夫 1982).

小倉 :

“이제까지의 自作農主義로는 이미 앞으로의 農業을 논할 수 없게 되었다.”

“農地法은 自作農主義의 이념 아래 舊地主制度

의 부활을 방지하고 農地改革의 성과를 지키는 데에 주안을 둔 소극적 성격의 것이었다. 소유, 노력, 경영의 三位一體의 自作農主義의 원리는 農業의 企業的 經營, 近代의 共同化라는 發展의 論理와 분명히 상반된다.”

東畑 :

“우리의 自作農主義는 언제나 同質的인 것으로 農家を 파악하여 土地所有가 生産力을 높이는 큰 要因이 된다고 생각하였다. 그러나 所有가 되는 대로 農事짓는 (荒し作り) 農民을 만드는 결과를 빚게 됨으로써 그 이상은 좌절되었다.”

小倉 :

“日本과 같은 온대농업에서는 穀作과 草지가 農業의 主體가 되지 않으면 안된다는 사실이 충분히 인식되지 못하였다. 基本法農政을 水稻作 中心으로부터 쌀 이외의 穀物과 草地 中心으로 전환한다는 것을 선명히 하였어야 했다.”

小倉 :

“우리는 價格政策에 지나치게 의존하고, 構造政策을 등한시하였다.”

2. 韓國農業의 選擇을 위하여

韓國農業의 올바른 選擇을 위하여는 日本農業에 대한 이제까지의 常識을 재인식함과 동시에 韓國農業과 日本農業의 條件이 어떻게 다른가를 이해하여야 한다. 韓國은 日本과 經濟發達歷史에 큰 차이가 있다. 日本은 오랜 地方分權의 歷史가 있는 반면 韓國은 오랜 中央集權的 歷史가 있고, 日本은 이미 1920년 경에 産業化 段階에 도달하여 農林業就業者 比重이 50% 이하로 하락하였고, 이때 農家の 農外所得比重이 25% 수준에 도달하였다.

日本은 이미 1920년 경부터 出産率이 감소하고 人口增加率이 1.5% 수준으로 하락하였고, 따라서 1950년 이후 出産 勞動力이 超過需要 상태에 있었다. 반면 韓國은 1960년대초까지도 出産率이 4%를 넘었고 따라서 1990년대까지도 勞動力 供給增加率이 2%를 상회할 展望이다. 日本은 오랜 기간 耕地基盤 整備에 노력하여 막대한 耕地基盤 資本을 가지고 있는 반면 韓國은 이에 크게 뒤져 있고, 日本農政은 대단히 체계적으로 樹立推進되고 있는 반면 韓國은 아직 그런 체계화가 이루어지지 못하고 있다. 이러한 差異點들을 고려하지 아니하고 韓國農業이 日本方式을 뒤따르려고 한다면 그것은 日本農政보다 더 큰 失敗로 나타날 우려가 있다.

韓國農業의 選擇을 위하여 두번째로 검토할 것은 日本의 80년대 農政이 나타낸 最近의 成果를 살펴보는 것이다. 80년대 農政의 요체는 모

表 17 계약기간별 利用權 設定面積 比率

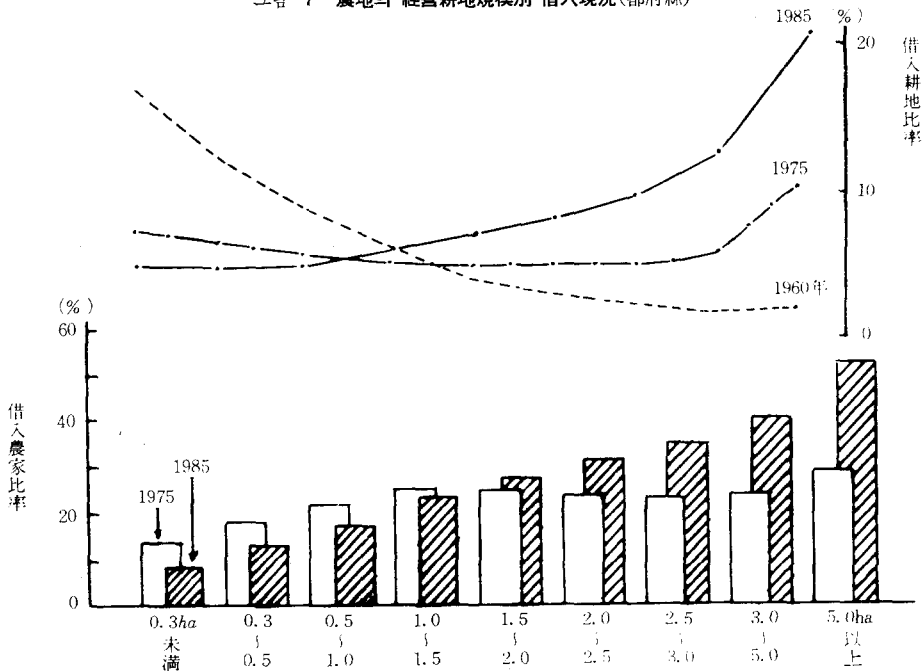
계약기간	단위 : %		
	1980	1982	1984
1 ~ 2 순	7.5	2.2	1.9
3 ~ 5 순	57.3	39.1	28.6
6 ~ 9 순	29.2	48.3	48.3
10 순 이상	6.0	10.4	21.2

資料 : 「新しい構造政策の展開」, 1985, p. 73.

든 農地賃貸借 規制를 폐지하고 賃貸장려금을 지급하여 賃貸借 中心으로 農地의 流動을 최대화하고, 米價를 引下하는 대신 穀物農業을 부흥시키고, 地域農業을 組織化하는 것이다(「土地利用型農業の現狀と對策」1983).

그 결과 첫째, 農地流動이 활발해져 1970년대에는 年間 流動面積이 7萬 ha 내외에 불과하였으나 1984년에는 15만 ha에 이르게 되었다(「新しい構造政策の展開」1985, p. 38). 둘째, 賃貸借契約이 長期化되어 1984년에는 10년 이상인 것이

그림 7 農地의 經營耕地規模別 借入現況(都府縣)



資料 : 「農業白書」, 1985.

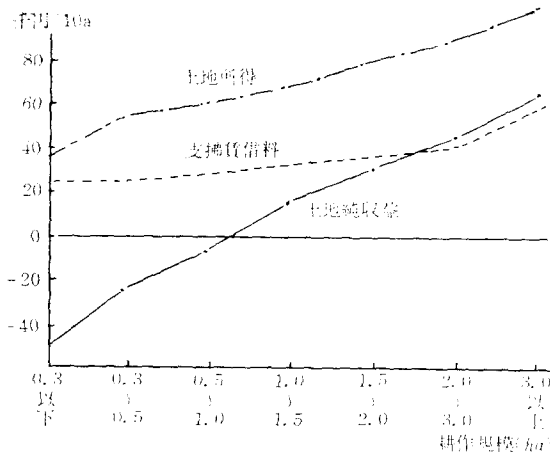
21.2%에 이르게 되었고(表 16), 동시에 大農의 生産性 優位現象이 현저히 나타나 土地純收益이 小農을 크게 앞지르게 되고, 따라서 貸貸借市場에서 小農보다 훨씬 높은 貸借料를 지불하고 貸借地를 集積하고 있다(그림 7, 그림 8).

세째, 이같은 貸借地 集積方法에 의하여 專業農의 規模擴大가 활발히 진행되어 3.0ha 이상 農家가 1975년의 76천호에서 1984년에는 112천호로 증가하였다.

네째, 1960년 이후 減少趨勢를 지속하던 自立經營農家 비중이 1982년 이후 增加趨勢로 전환되었다.

다섯째, 生産組織數는 1972년의 25,000여개에

그림 8 規模別 土地純收益과 支拂賃借料



資料: 「新しい構造政策の展開」(1985), p. 323

서 1980년에는 42,000개로 늘어났고 地域農業集團은 1984년까지 29,000여개가 組織되었고 作業委託이 활발하게 이루어지고 있다.

여섯째, 耕地利用率의 下落趨勢가 정지되고 穀物生産이 순조롭게 증가하고 있다(表 18).

일곱째, 급속한 下落趨勢를 보이던 穀物自給率이 안정되었고 食品綜合自給率도 안정되었다.

表 18 穀物生産의 추세, 1976~84

	1976	1984
麥 類	100	276
雜 穀	100	134
豆 類	100	137

資料: 「農林業生産指數」, 1984.

日本農業의 이같은 成果가 과연 얼마나 지속될 것이며, 또 이처럼 빠른 發展은 日本農業을 追趕시킬 수 있을 것인가는 좀더 두고 보아야 할 것이다. 그러나 韓國農業은 지금까지 日本農業의 神話에서 벗어나 ① 貸貸借中心으로 農地流動化 政策을 과감히 추진하고, ② 選擇的 支援方式에 의하여 商業的 專業農 構造를 指向하고, ③ 穀物農業 진흥 方案을 시급히 强구하고, ④ 米價政策을 엄격히 운영하고, ⑤ 耕地基盤整備와 技術開發, 人力開發 등 기초적 조건정비에 과감한 支援을 감행하여 나가는 選擇의 시점에 와 있다.⁷ 그 選擇은 깊이 있는 研究와 의결 수렴, 그에 임각한 法律 제정과 制度 개선, 長期事業計劃, 豫算집행의 순서로 체계있게 進行되어야 한다는 것이 무엇보다 强조되어야 한다.

參 考 文 獻

姜奉淳, 「主要國의 農業政策 比較研究」, 韓國農村經濟 研究院, 1984.
 經濟企劃院, 「經濟活動人口年報」, 1984.
 _____, 「韓國統計年鑑」, 1984.
 農機械工業協同組合, 「農業機械年鑑」, 1984.
 農水産部, 「生産費調査結果報告」, 1984.
 農水産部, 「農家經濟調査結果報告」, 1984.
 李貞煥, “農機械普及의 韓日間 比較分析과 機械化戰略,” 「農村經濟」 7(1984). pp. 51-60.
 _____, 「農業部門投融資의 効果와 方向」, 韓國農村經濟 研究院, 1987.

⁷ 韓國農業의 發展을 위한 選擇에 關하여는 李貞煥(1983) 참조.

- _____, 「日本農業と農政の發展」, 韓國農村經濟研究院, 1986.
- _____, 「韓國農業の與件變化と發展戰略」, 韓國農村經濟研究院, 1983.
- 關谷俊作, 「日本の農地制度」, 農業振興地域調査會, 1982.
- 金澤夏樹, “戦後における稲作肥培管理體系の經濟的評價,” 「稲作の構造」, 古島敏雄(編), 東京大出版會, 1977.
- 農林水産省, 「農林水産業生産指數」, 1984.
- _____, 「農家經濟調査」, 1983.
- _____, 「耕地及び作付調査」, 1984.
- _____, 「農業及び農家の社會勘定」, 1984.
- _____, 「米及び麥類の生産費調査」, 1970, 1980.
- _____, 「農家の形態別にみた農家經濟調査」, 1962, 1970, 1980.
- 農林水産省構造改善局, 「新しい構造政策の展開」, 1985.
- 農林統計協會, 「農業白書」, 1984, 1985.
- _____, 「土地利用型農業の現状と對策」, 1983.
- _____, 「食料需給表」, 1980.
- 農政調査委員會, 「日本農業基礎統計」, 1977.
- 團野信夫, “農業基本法の夢と現實,” 「基本法農政の總點檢」, 近藤康男(編), 御茶の水, 1982.
- 大塚啓二郎, 速水佑次郎, “米價政策の社會的費用,” 「基本法農政の總點檢」, 近藤康男(編), 1982.
- 森整治, “總合農政の推進と生産調整政策,” 「農業と經濟」(臨時増刊), 1985, pp. 52-63.
- 日本總理府, 「日本統計年監」, 1983.
- 日本經濟企劃廳, 「國民所得統計年報」, 1983.
- 日本經濟新聞社, 「長期經濟統計」國民所得(編).
- 原洋之介, “基本法農政下の農産物輸入,” 「基本法農政の經濟分析」, 逸見謙三(編), 1985.
- 荏開津典生, “構造政策と兼業農家,” 「基本法農政の經濟分析」, 逸見謙三(編), 1985.
- 中嶋康博, “長期見通しの事後的評價,” 「基本法農政の經濟分析」, 逸見謙三(編), 1985.
- 澤田收二郎, “日本農業における革新,” 「日本經濟近代化の百年」, ロックウット(編), 日本經濟新聞社, 1966.
- 阪本欄彦, 「農業の地價問題」, 日本の農業 58, 1968.
- Merrick, B. and C. P. Kindleberger, *Economic Development*, McGraw-Hill, 1983.
- Kym Anderson and Yujiro Hayami, *The Political Economy of Agricultural Protection: East-Asia in International Perspective*, Allen and Urwin, 1986.