

高度成長期 日本農業의 發展과 構造變化

鄭 英 一*

.....<目 次>.....

I. 問題의 提起
II. 農產物需給 및 農業生産의 變化
III. 農家經濟의 性格變化와 農業勞動力의 劣惡化
IV. 農地問題와 農業構造政策
V. 結 論

I. 問題의 提起

1960년대에 본격적으로 개시된 日本經濟의 高度成長은 經濟·社會 전반에 걸쳐 엄청난 變化를 일으켰지만, 특히 農業部門에 있어서는 傳統의인 農業構造의 解體가 급진전되고 새로운 農業시스템의 導入이 요청되는 狀況變化를 招來하기에 이르렀다.

고도성장기를 경과하면서 농업부문이 국민경제에서 차지하는 비중은 耕地, 經營, 生産의 諸側面에서 크게 저하되어, 世界史에서 그 類例를 찾기 어려울 만큼 빨랐던 戰後 日本의 經濟成長이 相對的 低成長部門인 農業에 미친 一次의 영향이 매우 심각한 것이었음을 알 수 있다.

<表 1>에서 1960~1980년 기간의 주요 지표를 보면 耕地면적은 607만헥타에서 546만헥타로 약 10%정도 줄어들었으며 國土面積 가운데서 차지하는 비중도 16.4%에서 14.7%로 낮아지고 있다. 耕地利用率은 더욱 급격한 低落을 보여 期間중 134%에서 불과 103%로 떨어짐으로써 勞動力不足下에서 二毛作의 慣行이 거의 消滅되었음을 보여준다.

한편 農家戶數는 1960년의 600만호에서 1980년의 460만호로 140만호의 절대수 감소를 기록하고 있으며 총가수에서 차지하는 비중도 29%에서 13%로 크게 줄어들고 있다. 農業就業人口는 같은 기간에 1,200만인에서 500만인 수준으로 크게 줄어들었으며 총취업인구에서 차지하는 비중도 29%에서 불과 9%로 2/3이상의 감소를 기록함으로써 農家勞動力流出이 얼마나 급격히 진전되어 왔는가를 보여주고 있다.

* 本研究所 研究員, 서울大學校 經濟學科 教授

〈表 1〉 國民經濟에 있어서의 農業의 地位

		1960	1970	1980
耕 地	總國土面積(A) (千ha)	37,007	37,746	37,771
	耕地面積(B) (千ha)	6,071	5,796	5,461
	農產物作付面積(C) (千ha)	8,129	6,311	5,636
	耕地率(B/A) (%)	16.4	15.7	14.7
	耕地利用率(C/B) (%)	134	109	103
經 營	總世帶數(D) (千戶)	20,860	27,870	35,977
	農家世帶(E) (千戶)	5,985	5,261	4,614
	農家率(E/D) (%)	28.7	18.9	12.8
	總就業人口(F) (萬人)	4,463	5,109	5,552
	農業就業人口(G) (萬人)	1,196	811	506
	農業就業人口率(G/F) (%)	28.6	15.9	9.1
生 產	國民總生產(H) (10億圓)	16,207	73,248	240,847
	農業總生產(I) (10億圓)	2,063	5,047	11,092
	農業純生產(J) (10億圓)	1,268	2,850	4,804
	農業生產率(I/H) (%)	12.7	6.9	4.6
	農業附加價值率(J/I) (%)	61.5	56.5	43.3

資料：農林水產省, 『農業白書附屬統計表』.

또 GNP 중에서 농업이 차지하는 비중은 1960년의 12.7%에서 1970년의 6.9%, 1980년의 4.6%로 크게 낮아져 産業構造면에서 歐美先進諸國의 수준에 육박하고 있으며, 農業의 附加價值率도 1960년의 62%에서 1980년의 43%로 낮아져 農業에 대한 資本投下가 크게 증가되고 있음을 보여준다.

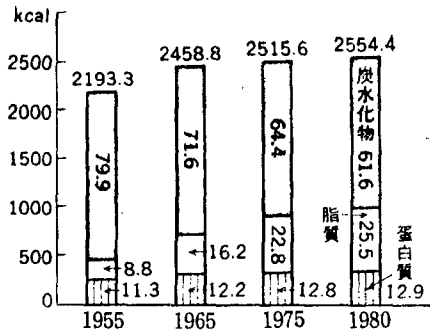
이와같은 總括指標의 변동이 매우 짧은 기간에 급격히 진전된 데에 비해 日本농업이 안고 있는 不利한 資源條件 때문에 農業經營의 「近代化」나 生産性的 向上이 원활하게 진전되지 못하고 많은 構造的 문제를 남게 된 것이 오늘날 日本 농업의 苦惱라고 할 수 있다.

이 글에서는 高度成長期 日本農業에서 진전되어온 成長과 構造變化를 農產物需給 및 農業生産(Ⅰ), 農家經濟 및 農家勞動力(Ⅱ), 그리고 農地問題와 農業構造政策(Ⅲ)을 중심으로 고찰함으로써 日本經驗의 特徵들을 抽出해 보고 유사한 農業條件을 지니는 韓國의 입장에서 얻을 수 있는 畧에 관해 생각해 보고자 한다.

II. 農產物需給 및 農業生産의 變化

1. 農產物需給構造의 變化 및 그 要因

고도성장기를 거치면서 농산물의 수요·공급구조는 커다란 변화를 겪게 된다. 고도성장



〈그림 1〉 供給熱量과 營養構成比의 推移(1人 1日當, kcal)

資料：農林水産省, 『食料需給表』.

기의 지속적인 소득수준향상에 따라 食生活패턴이 종래의 쌀과 魚類중심으로부터 빵, 肉類, 牛乳, 油脂를 포함한 「洋風化」 내지 「근대화」의 방향으로 변동됨으로써 농업생산의 구성도 종래의 米麥 中心型으로부터 「米穀+畜産」型으로 변모하게 된다.

高度成長期와 그 이후의 低成長期를 對比할 때 端的으로 나타나는 農산물 需給構造면의 特徵은 前者가 왕성한 食料需要의 증가에 공급이 미치지 못하는 超過需要의 時期였는데 비해 後者의 時期에 와서는 食料수요증가가 鈍化됨으로써 全面的인 供給過剩이 表現된다는 점이다.

1960~1973年기간의 연평균 實質食料支出 증가율은 4.9%로 다른 時期의 日本은 물론 世界的으로도 예를 찾기 어려운 높은 증가율을 기록함으로써 그야말로 「食生活革命」期로 불리우고 있다.

〈表 2〉 農業產出額 및 構成의 推移

		1960	1975
農 業 產 出 額 (億圓)		19,148	90,514
構 成 比(%)	耕 種	80.5	72.5
	米 穀	47.4	38.1
	麥 類	5.5	0.1
	豆 類 및 薯 類	5.5	3.3
	野 菜	9.1	16.4
	果 實	6.0	4.4
	其 他	7.0	10.2
	養 蠶 畜 産	3.0	1.4
		16.5	26.1

資料：農林水産省, 『生産農業所得統計』.

1955~1980년간의 國民 1人 1日當 섭취熱量을 <그림 1>에서 보면 1955년의 2,193칼로리에서 1965년의 2,459칼로리, 1975년의 2,516칼로리로 크게 늘어왔으며 1980년에는 1975년의 수준을 근소하게 웃도는 2,554칼로리에 머물고 있다.

보다 중요한 지표는 營養 구성의 변화인 바, 1955~1975년기간에 炭水化合物(澱分)의 비중은 80%에서 64%로 크게 줄어든 데에 비해 단백질은 11%에서 13%, 脂質은 9%에서 23%로 늘어남으로써 食生活의 내용이 크게 「高度化」되고 있음을 알 수 있다.

이와같은 食生活의 變化는 生産擴大 및 產出構成의 變動을 일으키는 動因으로 작용하게 된다. 고도성장기의 日本농업생산은 높은 수요증가에 힘입어 대체로 순조로운 확대를 보임으로써 1960~1970년기간의 실질농업생산증가율은 연평균 2.3%에 달해 戰前期에 비해 상당히 높은 수준을 기록하고 있다.

여기서 특히 주목되는 바는 농업생산의 구성이 戰前의 「米穀과 蠶繭」型으로부터 고도성장기를 거치면서 「米穀과 畜産」型으로 轉換되고 있는 사실이다. <表 2>에서 1960~1975년기간의 농업산출액구성변동은 米穀이 47%에서 38%로 크게 저하된 것을 비롯하여 麥類, 豆類 및 薯類가 상당히 줄어들고 있음을 볼 수 있다. 이와 더불어 戰前 日本농업의 중요 품목이었던 蠶繭의 比重이 같은 기간에 3%에서 1.4%로 크게 줄고 있으며, 이 추세는 최근에 와서는 더욱 加速化되어 거의 絶滅상태에 이르고 있다.

그 대신 畜産, 野菜, 其他 耕種作物 등 成長農産物은 1960~1975년간에 각각 16%에서 26%, 9%에서 16%, 7%에서 10%로 크게 比重이 확대됨으로써 전통적인 米麥중심의 生産構造가 크게 변모되고 있다.

이와같은 농업산출의 구성 변화를 主導한 要因은 앞서 본 需要면의 變化이지만 이밖에도 고도성장기를 통해서 추구해온 政策的 要因을 간과해서는 안 될 것이다. 그중 중요한 것을 든다면, 麥類·豆類 등에 관한 적극적인 輸入촉진책과 中小家畜에 있어서의 輸入飼料에 의한 生産費節減策 등이 대표적 예라고 할 수 있다.

앞서도 잠깐 언급한 바와 같이 高度成長의 後期 이래 특히 1973년 이후의 低成長期에 있어서의 需要不振 속에서 高度成長期의 농업증產추세가 계속되면서 1970年代 후반에 접어들어서는 대부분의 主要 農産物에 걸쳐 供給過剩 상태가 나타남으로써 計劃生産 또는 生産調整이라는 이름아래 人爲的인 공급압박조치가 등장하게 된다. 중요한 품목에 관해서 살펴본다면, 米穀에 관해서는 1969년 이래 生産調整이, 감귤에 관해서는 1972년 이래 出荷調整과 作付轉換政策이, 牛乳에 관해서는 1977년 이래 計劃生産이 각각 행해지고 있다. 이와 같이 대부분의 농산물에 관해서 潛在的인 生産過剩이 나타남으로써 농산물 價格政策의 恒常化와

방대한 농업財政需要의 요청이 등장하게 되는 것은 오늘날 先進資本主義國들의 共通的 문제로 되어 있다.

2. 農產物輸入의 推移와 政策

고도성장기의 日本經濟는 貿易依存度가 높아지고 輸出主導型經濟體質을 강화해 감으로써 빠른 속도의 國際化를 수반하게 되었다.

이와같은 흐름속에서 農業도 國際化의 물결에 휩싸이게 되었지만, 日本農業의 國際化는 工業과는 반대로 一方의인 外國產農產物의 輸入擴大와 國內農產物自給率의 低落이라는 형태로 진행되어 왔다.

농산물 輸入額은 1960년의 17억달러에서 1970년의 42억달러, 1980년의 176억달러로 크게 증가해 왔으며, 輸入의 品目別 構成에 있어서는 다음 몇 가지의 특징을 찾아볼 수 있다 (<表 3> 참조).

첫째로 天然고무, 綿, 羊毛 등 工業原料 農產物 輸入이 크게 줄어들고 있는 점이다. 이들 원료농산물의 輸入比重은 1960년의 49%에서 1970년의 23%, 1980년의 15%로 크게 줄어들어 농產物 輸入의 中心이 공업원료 이외의 食料農產物로 대체되어 왔다.

둘째로 곡물(小麥·大麥·裸麥·옥수수 등)과 植物油脂原料(大豆·菜種·팜油·야자유) 등 田作 農產物의 輸入은 1960년대 후반과 1970년대 전반의 高度成長期에 크게 증가하였으나 1970년대 후반의 低成長期에 가서는 정체되는 움직임을 보이고 있다. 빵, 食用油, 飼料 등 용도는 다양하나 粗放的인 土地利用型 作物에 속하는 이들 品目들은 規模의 영세성이라

<表 3> 品目別 農產物 輸入額 (單位: 百萬달러, %)

	1960	1965	1970	1975	1980
穀物·穀粉	291(16.8)	767(27.1)	1,046(24.9)	3,256(29.0)	4,401(25.0)
果實·野菜	32(1.9)	146(5.2)	296(7.1)	596(5.3)	1,429(8.1)
砂	122(7.1)	183(6.5)	339(8.1)	1,785(15.9)	1,385(7.9)
커피·코코아·紅茶	22(1.3)	61(2.2)	146(3.5)	384(3.4)	1,001(5.7)
其他 飲料	6(0.6)	15(0.5)	45(1.1)	222(2.0)	594(3.4)
植物油脂原料	193(11.2)	354(12.5)	593(14.1)	1,474(13.1)	2,102(11.9)
담배	16(0.9)	50(1.8)	74(1.8)	321(2.9)	364(2.1)
其他 農產物	69(4.0)	117(4.1)	175(4.2)	287(2.6)	709(4.0)
畜產物	132(7.6)	238(8.4)	448(10.7)	1,238(11.0)	2,777(15.8)
蠶絲	1(0.1)	9(0.3)	84(2.0)	109(1.0)	157(0.9)
天然고무·綿·羊毛	844(48.8)	888(31.4)	950(22.6)	1,538(13.7)	2,706(15.4)
計	1,729(100)	2,829(100)	4,197(100)	11,211(100)	17,616(100)

資料: 大藏省, 『日本貿易統計』.

는 日本농업의 制約으로 國內生産 대신 輸入에 의존하는 政策選擇으로 고도성장에 따라 輸入증가가 일어났으나 1970年代 후반이래의 食料消費 增加 不振으로 輸入增加 또한 정체상태에 빠지게 된 것이다.

셋째로 1960年代 이래 꾸준히 農産物 輸入중 그 비중이 확대되어온 품목으로서는 果實·야채·커피, 코코아·홍차, 기타 飲料, 축산물 등을 들 수 있다. 이들 품목은 모두가 集約的 農産物에 속하며 加工型 내지 高附加價値型 상품의 범주에 속한다.

이와같은 特徵들을 한 마디로 요약한다면 일본의 農산물輸入은 고도성장기의 穀物中心型으로부터 低成長期의 集約農産物中心型으로 移行해 왔다고 할 수 있다.

한편 農산물 輸入相對國의 구성면에서 특징적인 점은 總輸入의 4割이상이 美國에 집중되어 있으며 특히 곡물에 관해서 美國은 日本에 대해 거의 供給獨占의 위치를 차지해 왔다고 할 수 있다. 그 理由로는 2次大戰 이후 오늘날에 이르는 兩國간의 밀접한 政治的·軍事的 協力體制라는 要因이외에 經濟的으로는 一定品質의 穀物の 安定的인 大量調達을 위해서는 美國이 가장 적절한 相對國이라는 점을 아울러 들어야 할 것이다.

이와같은 農산물 輸入의 擴大에 따라 고도성장기를 경과하면서 日本의 農産物 自給率은 급격한 低下추세를 보이게 된다. <表 4>에 따르면 1960~1980년간에 食用農産物의 綜合自給率은 91%에서 70%로, 穀物自給率은 83%에서 29%로 크게 떨어지고 있다. 여기에 관련

<表 4> 食用農産物 等の 自給率의 推移

(單位: %)

	1960	1970	1975	1980
米	102	106	110	87
小 麥	39	9	4	10
豆 類	44	13	9	7
大 豆	28	4	4	4
野 菜	100	99	99	97
果 實	100	84	84	81
鷄 卵	101	97	97	98
牛乳·乳製品	89	89	82	86
肉類(鯨肉 제외)	91	89	77	81
牛 肉	96	90	81	72
豚 肉	96	98	86	87
砂 糖	18	23	16	29
食用農産物綜合自給率	91	79	76	70
穀物自給率	83	48	44	29
純國內産飼料自給率	63	55	34	28

資料: 農林水産省, 『農業白書附屬統計表』.

註: 1) 食用農産物綜合自給率과 穀物自給率은 米穀의 各年度의 需給實勢를 基礎로 한 數字임.

〈表5〉日本の 殘存輸入品目數의 推移

		品目合計	農林水産物	其 他			品目合計	農林水産物	其 他
1962年	4月	492			1971年	12月	40	28	12
	10月	225	81	144	1972年	12月	33	23	10
1963年	9月	155	76	79	1973年	12月	31	23	8
1964年	12月	123	72	51	1974年	12月	29	22	7
1969年	12月	118	73	45	1975年	12月	27	22	5
1970年	12月	90	58	32					

資料：農林水産省調査.

해서는 다음 두 가지 점에 유의할 필요가 있다.

먼저, 품목별로 볼 때 자급률이 높은 농산물과 낮은 농산물로 二分化되는 경향이 나타나고 있는 사실이다. 꾸준히 높은 자급률을 유지하고 있는 농산물은 쌀, 계란, 야채, 우유·乳製品, 肉類, 果實 등을 들 수 있으며, 반대로 자급률이 매우 낮은 농산물로서는 豆類, 小麥, 飼料 등을 들 수 있다.

다음으로 주목되는 점은 綜合食料自給率과 칼로리자급률(또는 오리지널 칼로리자급률)간의 乖離현상이다. 일반적으로 종합식료자급률을 계산할 때는 도매가격을 기준으로 하고, 사료용 곡물의 소비는 二重計算을 피하기 위해 제외된다. 그러나 한국이나 일본과 같이 輸入飼料에 의존하는 축산이 발달된 나라의 경우에는 종합식료자급률의 개념보다는 총공급열량 가운데서 국내공급열량이 차지하는 비율을 가리키는 칼로리自給率 또는 축산물에 관해 그 생산에 소요되는 飼料칼로리까지 소급계산한 오리지널 칼로리의 개념이 眞正한 자급률을 나타내는데 한층 적절한 것으로 생각된다. 이와같은 칼로리 기준에서 볼 때 일본 농업은 국민이 소비하는 칼로리의 절반정도를 공급하는데 그치고 있어 食料供給源의 安定的 確保는 매우 중요한 정책과제로 인식되고 있다.

다음에는 고도성장기 일본의 農産物 輸入이 급속히 확대되어온 政策 내지 制度的 背景에 관하여 살펴보기로 하자.

일본이 GATT에 가입한 것은 1955년 9월이었지만 가입후 수년동안은 國際收支上의 制약을 이유로 한 外貨割當制와 실질적인 輸入數量制限이 지속되었다. 1960년의 「貿易·換自由化計劃大綱」은 輸入自由化의 本格的 推進의 계기를 이룩했으며, 1963년의 GATT 11條國 이행, 1964년의 IMF 8條國 이행에 따라 그 속도는 한층 빨라지게 된다.

이와같은 흐름속에서 농산물에 관해서도 原則的으로는 自由化의 방향에 따라 關稅·非關稅를 포함한 輸入장벽의 점차적인 완화가 진전되어 왔다. 농산물관세는 거의 每年 關稅率의 引下改定이 반복되어 왔으며, 특히 1961~1964년의 케네디 라운드, 1968~1971년의 貿

易自由化交渉 및 1979~1981년의 東京라운드 등에서는 광범하고도 大幅의인 관세인하가 진
 진되어 왔다. 1984년의 경우 日本의 농산물 平均 實行關稅率은 8.6%로 낮아짐으로써 EC
 의 12.3%를 훨씬 밑도는 수준에 이르고 있어, 關稅는 이미 농산물무역제한 수단으로는 副
 次的인 手段에 불과하게 되었다. 한편 非關稅障壁의 중심을 이루는 농림수산물의 殘存輸入
 制限品目도 1962년의 81개로부터 1970년의 58개, 1975년의 22개로 점차 줄어왔다(表 5)
 참조). 주요품목별로 보면 1975년 이후에도 殘存輸入制限品目으로 분류되어 輸入이 自由化
 되지 않고 있는 농산물로서는 米·麥, 牛乳, 크림 등 乳製品, 牛肉 및 肉加工品, 오렌지,
 토마토주스 등 果實·野菜 및 그 加工品, 포도당 및 전분, 小豆, 완두 등 地域農產物 등을
 들 수 있다.

한편 커피, 大豆, 生絲, 레몬, 마가린, 포도, 사과, 豚肉, 햄, 베이컨, 配合飼料 등은
 1960~1974년 사이에 점차로 輸入自由化 品目으로 전환되어 왔다.

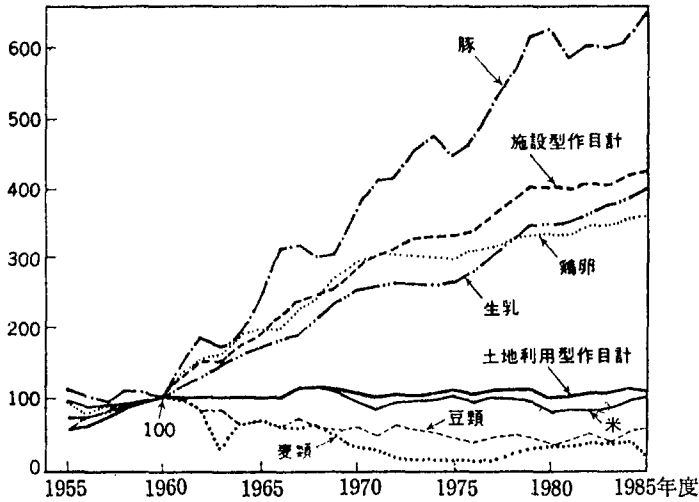
이와같이 볼 때 고도성장기 일본의 농산물수입자유화정책은 i) 국내농업에 있어 중요한
 基幹作物 내지 地域作物에 관해서는 國家貿易·殘存輸入制限 등 數量規制를 행하며 ii) 그
 밖의 周邊農產物에 관해서는 數量制限을 폐지하여 점차 자유화를 추진하면서 iii) 外國의 開
 放要求에 대해서는 二者間交渉을 통한 輸入限度擴大로 대응한다는 基本方向에 따라 전개되
 어 왔다고 할 수 있다. 최근에 와서는 美·日 農產物交渉, GATT提訴, 우루과이 라운드
 의 진전 등 전면적인 農產物市場 개방을 요청하는 국제적 분위기가 高潮되고 있으나 1988
 년 현재로 볼 때는 日本은 米, 大麥·裸麥, 小麥, 粉乳, 버터, 生絲 등 6개의 國家무역品
 目과 19개의 殘存輸入制限品目 등 25개에 달하는 농산물에 관해 數量規制를 실시하고 있다.

그러나 일본의 農產物 自由化政策에 관해서는, 外壓에 대한 임기응변적 對應에 그쳤을 뿐
 長期的인 전망이 결여되고 있으며 數量制限品目도 개별적으로 볼 때 합리적인 근거를 지니
 지 못하는 것이 많다는 國內의 批判과 아울러 농산물의 國境調整이 GATT의 精神에 背馳
 되는 數量規制를 중심으로 制度化되어 온 점 등 근본적인 한계성이 지적되고 있다.

3. 農業生產力構造의 變化

고도성장기 일본의 농업생산증가가 단순한 量的 成長 이상으로 質的 變化를 수반하면서
 이루어져 왔던 사실을 간과해서는 안된다. 다시 말해서 高度成長期를 경과하면서 일본농업
 은 기술체제 및 생산력발전의 메카니즘에 있어 엄청난 변화를 이룩했던 것이다.

먼저 전체로 본 농업생산이 순조로운 확대과정을 경과하는 속에서 생산물구성의 변동을
 보면 施設型 作目(中小家畜 및 施設園藝 등)과 土地利用型 作目간에는 대조적 현상이 전개
 되고 있다.



〈그림 2〉 農業生産의 推移(1960年=100)

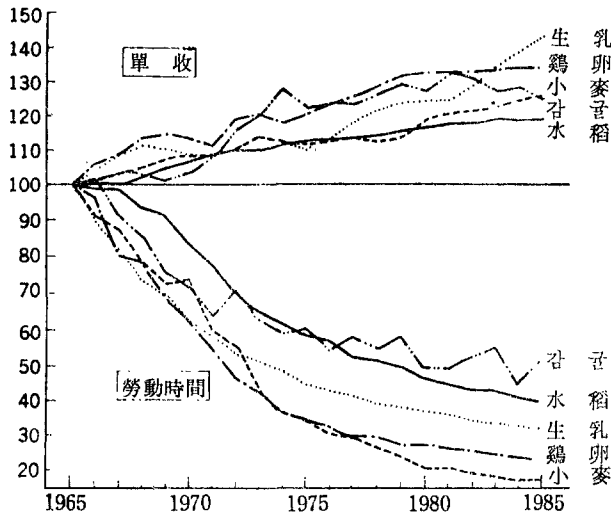
資料：農林水産省, 『農林水産業生産指數』, 『農業生産所得統計』.

註：1) 施設型作目は 施設型園藝와 中小家畜의 合計이며, 土地利用型作目は 그 以外の 作目の 合計임.

〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 施設型作目は 돼지를 비롯해서 현저한 生産증가를 나타내고 있는데 반해 土地利用型 作目は 거의 예외없이 生産정체 내지 감소추세를 보이고 있다. 이와같이 兩者간의 차이가 크게 확대되고 있는 것은 輸入農産物과의 경쟁의 격화라는 對外的 要因과 더불어 土地集積의 곤란이라는 對內的 要因을 고려할 때, 生産性향상을 통한 生産비절감이라는 일본농업의 宿題는 주로 土地利用型 農業의 분야에서 나타나고 있음을 알 수 있다.

한편 농업생산력발전의 유형을 勞動生産性과 土地生産性으로 나누어 볼 때, 戰前 日本農業의 生産력발전이 過剩人口의 壓力아래서 勞動生産性을 희생으로 한 土地生産性의 向上을 主軸으로 하여 이루어져 왔음은 널리 알려진 사실이다. 이와같은 戰前의 구조는 高度成長期를 경과하면서 완전히 逆轉된다. 이 기간에 있어서의 농업노동력의 급격한 流出은 農民의 自家勞動에 대한 評價를 높임으로써 본래의 의미에서의 勞動生産性을 추구하는 움직임이 두드러지게 나타나게 된다.

〈그림 3〉에서 主要作目の 단위면적당(또는 1頭當) 生産량으로 나타난 土地生産性과 勞動生産性의 逆개념인 단위생산량당 투하노동시간의 변동을 1965~1985년간에 관해서 보면, 토지생산성의 上昇보다는 노동생산성의 상승이 훨씬 빠른 속도로 진전되어 왔음을 알 수 있다. 즉 같은 기간동안 作目에 따라 약간의 차이는 있으나 토지생산성이 20~40%가량 높아



〈그림 3〉 主要作目の 單位當收量(1965年=100)

資料：農林水産省，『作物統計』，『農産物生産費調査』，『果樹生産出荷統計』，『畜産物生産費調査』.

진 데에 비해 노동생산성은 이보다 훨씬 높은 50~80%의 상승에 이르고 있어 일본농업이 고도성장기를 경과하면서 노동생산성 追求型으로 완전히 전환되었음을 가르쳐 준다.

이와같은 변화는 농업투자의 내용이나 기술개발의 방향에서도 분명히 나타나고 있다. 즉 고도성장기를 경과하면서 農業勞動投下가 감소되는 대신 土地改良, 농기계, 農畜舍, 비료, 사료, 농약 등 각종 농업생산자재를 포함한 資本投下가 크게 증가되는 추세가 나타나게 된다.

1960~1985년 기간에 농업의 總固定資本形成額이 1980年 불변가격으로 보아 9,441억円에서 3조4,809억円으로 3.8배로 늘어난 데에 비해 농업총생산액은 10조1,550억円에서 12조7,234억円으로 1.3배의 증가에 그치고 있어 資本에 의한 勞動의 代替가 급진전되었음을 알 수 있다. (1) 농업투자증가를 費目別로 볼 때 농기구투자는 위의 기간중에 5.4배로 늘어남으로써 토지개량투자의 3.4배나 농업용건물투자의 2.8배 등에 비해 매우 빠른 증가를 보이고 있다. 그 결과 최근의 日本農業은 단위면적당 資本集約度면에서는 세계최고 수준에 이르고 있어 1983년의 경우 耕地 1,000헥터當 트랙터臺數가 330대로서 西獨의 198대, 英國의 76대, 美國의 25대 등에 비교할 때 월등히 높으며 歐美의 大型・日本の 中小型이라는 차이를 감안하더라도 일본의 농업기계투자가 매우 집약적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

(1) 農林水産省(各年度).

〈表 6〉大規模層의 構成比 및 生産性的 向上

	작付飼養規模	작付面積, 飼養頭數에서 占하는 構成比(%)		勞動 10時間當 生産量 (kg/%)		
		1970	1980	1970	1980	小規模層에 대한 比
水 稻	3.0ha 以 上	8.6	10.5	55	121	217
감 귤	1.5ha 以 上	17.7	21.3	126	221	138
乳 用 牛	成 畜 20頭 以 上	16.6	64.2	262	397	222
肥 肉 豚	100頭 以 上	33.4	70.5	96	201	254
採 卵 鷄	成 鷄 5,000首 以 上	35.9	77.6	138	294	262

資料：農林水産省, 『農業の動向に關する年次報告』(1981年度), 原資料는 農林水産省, 『農業センサス』, 『畜産基本調査』, 『農産物生産費調査』, 『畜産物生産費調査』.

註：1) 小規模層의 規模는 水稻 30~50a, 감귤 10~50a, 乳用牛 1~4頭, 肥肉豚 10~29頭, 採卵鷄 300~999首를 말함.

新技術의 開發·普及면에서는 고도성장기의 일본농업은 눈부신 발전을 이룩했다. 水稻作에 관해서 보면 戰前의 기술진보가 품종개량과 施肥를 主軸으로 이루어진 데에 비해 除草劑를 포함한 새로운 農藥의 보급과 機械化가 현저하게 진전된다. 畚作農業의 기계화는 昭和 30年代(1950년대 후반과 60년대 전반)의 整地·耕耘과정의 기계화에 이어 昭和 40年代(1960년대 후반과 1970년대 전반)에 와서 콤파인과 移秧機가 보급됨에 따라 收穫과 移秧을 포함한 中型機械化 一貫體系가 성립되기에 이른다.

養豚, 採卵鷄, 肉鷄 등 中小家畜生産에 있어서는 多頭飼育方式의 보급을 가능케 하는 新技術도입을 통해 農業이라기보다는 加工業에 가까운 형태로 生産시스템의 성격이 크게 변화되고 있다.

이와같은 農業生産高度化의 과정은 동시에 生産의 分化過程을 수반함으로써 米麥을 基幹으로 한 複合經營이라는 戰前의 均質의 構造를 붕괴시키고 농업생산의 分化·異質化를 일으키게 되었다. 生産규모 및 投資規模의 확대, 기술의 高度化, 시장경쟁의 激化는 生産의 專門化를 요청하게 되었으며 經營組織, 地域, 階層 등에 따른 生産의 分化가 진전되고 있다.

경영조직의 측면에서는 單一經營(총판매액중에서 第1位作目の 비중이 80%이상) 및 準單一經營(80~60%) 농가가 9할이상(1985년 경우)에 이를만큼 特定作物을 중심으로 한 專門化가 진전되고 있으며, 농업생산의 地域分化도 각지역의 토지조건, 기후 등 自然的 특성과 시장과의 거리, 농가규모, 노동시장상황 등 경제적 특성에 따라 主産地形成이 진전됨으로써 縣 또는 市町村別로 地域特化의 경향이 뚜렷이 나타나고 있다.

또 農家간의 계층간 격차가 확대되고 있어 같은 作物을 생산하는 농가간에도 규모에 따른 生産性隔差 및 그에 따른 階層分化가 점차 두드러지고 있다. 〈表 6〉에 따르면, 1970~

1980년간에 감귤을 제외한 모든 作物에 있어 대규모농가는 소규모층에 비해 2배이상의 높은 노동생산성을 실현하고 있어 생산성향상에 관한 규모의 경제가 분명하게 나타나고 있다.

이 表에서 또 한 가지 주목되는 점은 계층간 생산성격차의 확대가 土地利用型 農業의 경우에 비해 施設型 農業에서 한층 두드러지게 나타난다는 사실이다. 즉 시설형 농업에서는 같은 기간에 소규모층의 탈락이 급진전됨으로써 대규모층의 생산비중이 크게 확대되고 있는 데에 비해, 水稻나 감귤과 같은 토지이용형 농업의 경우에는 대규모층의 생산구성비 확대속도가 매우 완만한 점을 확인할 수 있다. 요컨대 土地集積의 어려움이 이들 두 유형간의 차이를 낳는 가장 중요한 요인으로 作用한다는 구조적 특성을 여기서도 찾아볼 수 있는 것이다.

이제까지 살펴본 농업생산력구조의 변화에 관하여서 다음과 같은 몇 가지의 문제점이 제기되고 있다.

첫째로 농업투자의 증가 특히 농업생산설비의 高度화가 過剩投資경향을 낳게 된 점이다. 특히 土地利用型 農業에 있어 생산자재의 増投에 비해 農業收益 증대가 매우 완만해 이른바 「機械化貧困」이라는 현상을 초래하게 되었다는 지적이 나오고 있으며, 농업설비투자의 증가가 순수한 農業經營의 收益性 추구보다는 겸업확대에 의해 뒷받침되고 있다는 逆說의 현상이 나타나고 있다.

둘째의 문제점은 지나친 농업기계화와 化學化의 진행에 따라 土壤 및 水質汚染과 殘留農藥의 毒性 등 環境문제가 심각하게 나타나고 있어 機械化·化學化에서 얻는 省力效果와 농업의 自然生態系의 유지라는 기능간의 折衷이라는 社會的 選擇의 문제가 던져지고 있다. 이러한 농업生産의 效率성과 安全性문제에 대응하기 위해 최근에는 複合經營 내지 地域複合에 의한 有機農業의 重視경향이 일부에서 나타나고 있으나 아직은 부분적인 시도의 영역을 벗어나지 못하고 있다.

세째로 전적으로 값싼 輸入飼料에 의존해서 성립하고 있는 加工型畜産의 不安定性문제가 구조적 취약성으로 자리잡고 있으나 국내농업자원의 제약이 큰 조건아래서 방대한 축산물 수요를 충족해야 하는 與件을 감안할 때 이 문제의 해결은 결코 쉬운 일이 아닐 것이다.

III. 農家經濟의 性格變化와 農業勞動力의 劣惡化

1. 農家構造의 變化와 農家經營의 性格變化

농업생산의 지배적인 擔當層을 이루는 家族經營形態의 農家の 機能이나 性格은 농가가

〈表 7〉 經營耕地規模別 農家戶數의 推移

(單位:千戶, %)

		1960 (1955~ 1960)	1965 (1960~ 1965)	1970 (1965~ 1970)	1975 (1970~ 1975)	1980 (1975~ 1980)	1985 (1980~ 1985)	
實 數	全 國	6,057	5,665	5,342	4,953	4,661	4,376	
	北 海 道	234	199	166	134	120	109	
	都府縣	計	5,823	5,466	5,176	4,819	4,542	4,267
		0.5ha 未滿	2,275	2,096	1,999	1,995	1,922	1,855
		0.5~1.0	1,907	1,762	1,604	1,436	1,304	1,182
		1.0~1.5	1,002	945	868	727	652	583
		1.5~2.0	404	407	404	349	328	300
		2.0~2.5	147	156	170	162	161	154
		2.5~3.0	54	59	71	74	79	80
		3.0~5.0	34	38	55	67	82	93
5.0ha 以上	2	2	5	9	13	19		
增 減 年 率	全 國	0.0	△1.3	△1.2	△1.7	△1.2	△1.3	
	北 海 道	△0.3	△3.2	△3.6	△4.2	△2.3	△1.8	
	都府縣	計	0.1	△1.3	△1.1	△1.6	△1.2	△1.2
		0.5ha 未滿	△0.1	△1.6	△0.9	△0.3	△0.7	△0.7
		0.5~1.0	△0.5	△1.6	△1.9	△2.4	△1.9	△2.0
		1.0~1.5	0.4	△1.2	△1.7	△3.6	△2.1	△2.2
		1.5~2.0	1.4	0.2	△0.2	△3.0	△1.2	△1.8
		2.0~2.5	2.3	1.1	1.8	△1.2	△0.2	0.8
		2.5~3.0	2.4	1.9	3.8	0.6	1.5	0.2
		3.0~5.0	4.2	2.3	8.7	3.7	4.1	2.6
5.0ha 以上	0.1	10.1	16.2	9.8	9.1	7.4		

資料: 農林水産省, 『農業センサス』, 『農業調査』.

저하게 되는 技術的·經濟的 與件에 따라 커다란 變化를 겪게 된다.

〈表 7〉에서 보는 바와 같이 戰前期를 통해서 꾸준히 550만호의 수준을 유지해 왔던 日本의 총농가수는 1960年代에 접어들면서 감소추세로 전환된다. 즉 1960년에 600만호를 넘었던 농가호수는 1970년의 530만호, 1980년의 470만호, 1985년의 440만호 수준으로 25년만에 약 160만호가 감소해 왔으며 연평균 감소율은 1.2%에 이르고 있다. 지역별로 볼 때 北海道의 농가수의 감소는 이 기간에 23만호에서 11만호로 半減되고 있어 가장 급격한 變化를 나타내고 있다.

이와같은 농가호수의 대폭적인 감소는 일본역사상 획기적인 일로서 농업구조변화를 일으키는 기본적인 요인의 하나로 작용하게 된다.

그러나 이와같은 고도성장기의 日本농가호수의 감소추세는 다음과 같은 두 가지의 특징을

〈表 8〉先進資本主義國에 있어서의 農場數의 推移 (單位：千, %)

	英 國	프 랑 스	西 獨	美 國	日 本
1960	443	1,774	1,385	3,963	6,057
1970	312	1,421	1,083	2,949	5,342
1980	249	1,135	797	2,433	4,661
1985	242 ¹⁾	1,039 ¹⁾	721	2,275	4,331
1985/60	54.5	58.6	52.0	57.4	71.5

資料：Eurostate, *Agriculture Statistical Yearbook*, 1986; U.S.D.C. *Statistical Abstract of U.S.*; 農林水産省, 『農林業センサス』.

註：1) 1984年の 數字임.

2) 佐伯尙美(1989, p.58)에서 再引用한 것임.

〈表 9〉專·兼業別 農家數의 推移 (單位：千戶, %)

	專 業 農 家	一 種 兼 業 農 家	二 種 兼 業 農 家	計
1960	2,078(34.3)	2,036(33.6)	1,942(32.1)	6,057(100)
1965	1,219(21.5)	2,081(36.7)	2,365(41.8)	5,665(100)
1970	845(15.6)	1,814(33.6)	2,743(50.5)	5,402(100)
1975	616(12.5)	1,259(25.4)	3,078(62.1)	4,953(100)
1980	623(13.4)	1,002(21.5)	3,036(65.1)	4,661(100)
1985	626(14.3)	775(17.7)	2,975(68.0)	4,376(100)

資料：農林水産省, 『農業センサス』.

수반하고 있다. 먼저 같은 기간의 歐美先進資本主義諸國에서 진전되어온 農場數의 감소속도에 비해 상대적으로 완만한 움직임을 보여왔다는 점이며, 다른 하나는 농업취업자수의 감소추세와 비교할 때 농가호수의 감소속도가 훨씬 느리다는 점이다.

歐美제국과 日本사이의 1960~1985년간의 農場數의 추이는 〈表 8〉에서 보는 바와 같이 英國, 西獨, 美國, 프랑스 등의 농장수가 거의 半數로 감소된 데 비해 日本은 3割에 못미치는 농장수의 감소에 그치고 있음을 확인할 수 있는 바, 이는 日本農業이 안고 있는 構造問題의 어려움의 一端을 보주 여는 것이기도 하다.

고도성장과정을 겪으면서 日本농업은 종래의 均質의인 농가구성에서 異質化와 分化로 급진전하게 된다.

먼저 經營規模面에서 볼 때 上層農家와 下層農家간의 分化가 점진적으로 진전되어 上層農家の 증가와 下層農家の 감소경향이 꾸준히 지속되면서 이른바 分解基軸도 1955~1960년의 1헥터, 1960~1965년의 1.5헥터, 1965~1970년의 2헥터, 1970~1975년의 2.5헥터로 점차 上昇되고 있음을 확인할 수 있다(〈表 7〉). 分解基軸의 上昇에 따라 經營규모가 확대되는 농가는 점차 少數의 농가에 국한되어 일부의 규모확대 農家와 대다수의 규모축소농가로

〈表 10〉 農家兼業의 內容

(單位：構成比，%)

		1960	1965	1970	1975	1980	1985
1 種 兼 業	自 營 兼 業	29.8	12.6	10.5	11.0	10.0	9.8
	臨 時 雇	27.2	47.0	49.2	46.8	37.9	29.1
	恒 常 的 勤 務	43.0	40.4	40.3	42.2	52.1	61.1
2 種 兼 業	自 營 兼 業	35.6	23.8	21.9	18.4	17.1	15.3
	臨 時 雇	15.1	23.0	23.6	20.8	16.3	10.9
	恒 常 的 勤 務	49.2	53.2	54.5	60.9	66.6	73.8

資料：農林水産省，『農業センサス』.

分化되는 현상이 나타나게 된다. 이밖에도 公式統計에는 나타나지 않지만 闢小作이나 作業受委託 등의 형태로 규모확대를 실현해가는 上層農家가 존재하는 사실을 감안한다면 경영 규모확대농가의 實態는 위 表에 나타난 것보다는 한층 활발한 전개를 보이고 있는 것으로 보아야 할 것이다.

고도성장기이래의 農家經營分化的 가장 중요한 側面은 專·兼業別 構成의 變動이다. 〈表 9〉에서 보는 바와 같이 농가의 兼業化가 급진전되어 1960년에 각각 1/3 정도의 구성비를 지녔던 專業農家, 1種兼業農家(농업을 위주로 하는 겸업농가), 2種兼業農家(겸업을 위주로 하는 겸업농가)의 구성이 1975년 이후에는 전업농가가 불과 13% 수준으로 줄어든 반면 2種兼業農家は 전체농가의 2/3를 차지하기에 이르고 있다.

이와같은 專業 및 1種兼業農家の 격감과 2種兼業農家の 격증이라는 구조변화는 농가겸업화의 진전이라는 現代先進資本主義農家の 일반적 추세와도 共通되는 현상이지만, 日本의 경우 특히 2種兼業農家の 比率이나 그들이 生産 및 經營面積에서 차지하는 比重이 매우 큼으로써 농업생산성을 전반적으로 低下시킨다는 構造문제를 낳게 된다는 特徵에 주목할 필요가 있다.

한편 농가겸업의 內容면에서는 점차 安定兼業의 성격을 강화해감으로써 일반적으로 不安定한 內容을 지닌 臨時雇 및 自營兼業의 比重이 감소하는 대신 恒常的 勤務의 比重이 확대되고 있어 「兼業의 本業化」현상이 두드러지며 이와같은 경향은 2種兼業農家에서 한층 현저하게 定着되고 있다(〈表 10〉).

여기서 또 한 가지 간과해서는 안될 문제가 專業農家の 兩極分化현상이다. 다시말해서 專業農家は 다시 基幹의 男子專業從事者를 지닌 농가와 高齡專業農家라는 두 개의 유형으로 구분되는 바, 後者の 비중이 점차 확대되어 1975년의 27%에서 1985년에는 專業農家數의 38%에 까지 이르고 있어 生産效率의 면에서 심각한 문제를 낳고 있다는 사실이다. 고

〈表 11〉 農家以外的 農業事業體數의 推移

		1970	1975	1980	1985
總 事 業 體 數		12, 230	12, 521	12, 601	12, 227
事業體의 種類別	協業經營體	4, 697	4, 164	3, 738	3, 655
	全面協業	505	1, 053	698	373
	部門協業	4, 192	3, 111	3, 040	3, 282
	株式會社	871	1, 237	1, 244	1, 196
	그 밖의會社	1, 008	1, 443	1, 758	1, 769
	農協·農業團體	1, 477	1, 531	1, 684	1, 498
	國家·地方公共團體	998	1, 101	1, 188	1, 227
	學校	743	731	670	808
	其他	2, 436	2, 314	2, 319	2, 074

資料：農林水産省, 『農業センサス』.

도성장기의 급격한 농업노동력 유출로 후계자 없는 농가가 급격히 늘어난 결과로 대두되고 있는 대량의 老人專業農家の 문제는 構造政策의 핵심과제의 하나를 이루고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 일본농업의 담당主體는 대부분 家族經營形態의 農家로 되어 있지만, 農家 이외의 농업경영이 전혀 존재하지 않는 것은 아니다.

〈表 11〉에 따르면 農家아닌 농업경영체의 총수는 1970년 이래 약 12,000개로서 총농가수의 약 0.3% 수준에 머물고 있다. 그 구성을 보면 農家の 協業經營이 약 3割, 株式會社, 農協·農業團體, 國家·地方公共團體가 각각 약 1割전후를 이루고 있다.

이와같이 총체적으로 볼 때는 오히려 예외적인 존재라고 할 수 있는 農家 이외의 경영이 특정한 생산분야에 있어서는 상당한 비중을 차지하고 있는 바, 특히 肉用牛, 豚, 採卵鷄, 肉鷄 등 부문에서는 會社의 生産比重이 매우 높아 農外資本에 의한 垂直的 統合이 큰 문제로 등장하고 있다.⁽²⁾

이밖에 개별농가로서 구성되는 農業生産組織이라고 불리우는 보다 弛緩된 형태의 생산조직이 다수 형성되고 있어 개별농가의 능력을 넘는 大型設備投資를 담당하고 地域內的의 相互調整을 하는 역할을 하고 있다. 〈表 12〉에서 보는 바와 같이 農業生産組織의 총수는 1970년대에 접어들어 상당히 증가해 왔으나 그 내용을 보면 協業經營組織과 같은 結合이 굳은 組織은 감소하는 반면 共同利用·集團栽培·委託·畜産組織 등 결합의 정도가 낮은 生産組織이 현저히 증가하는 경향을 보이고 있다.

이와같은 생산조직의 등장은 기술진보로 인해 가족경영이 정착할 수 있는 규모가 크게

(2) 1985년의 경우 農家이외의 經營이 총사육두수에서 차지하는 比重은 肉用牛 11.6%, 豚 23.7%, 採卵鷄 44.2%, 肉鷄 41.4%로서 매우 높다.

〈表 12〉 農業生産組織數의 推移(全國, 事業種類別)

	計	共同利用 組	集團栽培 組	受託組織	畜産組織	協業經營 組
1970	29,213	13,025	6,275	2,788	2,614	4,511
1976	38,150	20,148	5,519	4,569	4,108	3,806
1985	62,348	27,719	15,453	9,682	5,839	3,660

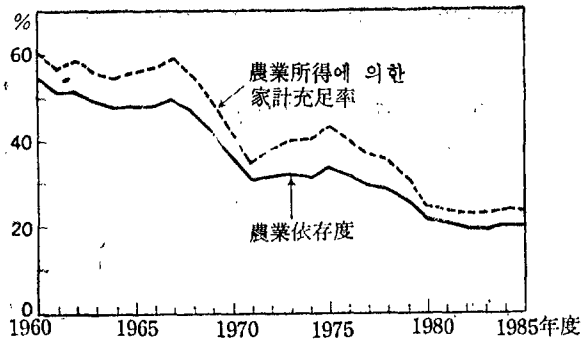
資料：農林水産省, 『農業生産組織調査』.

확대되는 데도 불구하고 현실의 경영규모가 거기에 따르지 못함으로써, 個別 農家의 自己完結인 생산이 유지되지 못하고 농업생산이 個別 農家의 범위를 넘는 형태로 전개되는 데에 연유하는 현상으로서, 이 또한 構造政策과의 關係에서 중요한 과제를 이루는 것이다.

고도성장과정에서 증대된 農家의 兼業收入으로 農家經濟의 農業所得에 대한 依存度가 급속히 저하됨으로써 農家經濟의 성격이 크게 變化된 점에 注目할 필요가 있다. 〈그림 4〉에 따르면 1960년에 전계층평균으로 본 농가경제의 農業依存度(=농업소득/농가소득)가 55% 수준에 있던 것이 1970년에는 30%, 1980년에는 20%수준으로 크게 떨어지고 있다. 또한 농업소득에 의한 家計費充足率도 1960년의 60% 수준에서 1970년의 35%, 1985년의 23% 수준으로 크게 떨어짐으로써 農家家計의 압도적 부분이 兼業收入으로 충당되는 구조로 바뀌게 됨으로써 農家의 「實質的인 非農家化」 현상이 深化되고 있다.

그러나 전체적으로 본 겸업의존도가 증가하는 가운데서도 農家내부의 각종격차가 확대된 점에 注目할 필요가 있다. 즉 개별농가는 각자의 경영규모, 노동력 보유상태 등 條件에 따라 與件變動에 대해 相異한 對應을 보였기 때문이다.

고도성장을 경과한 오늘날의 日本農家は 대다수의 安定兼業農家와 소수의 專業的 農家라는 두 개의 그룹으로 分化되었으며 이들 그룹은 相異한 社會經濟的 性格을 지니고 있다.



〈그림 4〉 農家經濟의 農業依存度 推移

資料：農林水産省, 『農家經濟調査』.

먼저 오늘날 일본농가의 8割 이상은 겸업농가이며 그들의 대부분은 農外에 恒常의인 勤務處를 지닌 安定兼業農家이다. 이들 安定兼業農家は 兼業所得만으로 家計費를 충당할 수 있으며 生活水準도 농가전체에서 가장 높은 수준을 차지하고 있다. 따라서 이들에게 있어서의 農業은 「플러스 알파」의 의미를 지니며 농업생산은 생활수단으로서가 아니라 資産으로서의 農地保有를 위해 행해지므로 농업생산의 效率은 크게 輕視되고 있는 것이다.

이와 같은 오늘날의 安定兼業農家は 戰前의 生計補充的인 兼業에 진출하지 않을 수 없었던 貧農과는 그 성격을 달리하며 이들의 겸업은 생활수준을 한층 향상시키기 위한 「富裕한」 兼業인 것이다.

이와 같이 새로운 兼業은 어느 의미에서 現代先進資本主義의 成功의 產物이며 土地保有 勞働者라는 안정적인 存在로 유지되고 있는 것이다.⁽³⁾

다른 한편 이와 같은 새로운 兼業農家와는 대조적으로 農業에 專業的으로 종사하는 少數의 上層農家가 대두되고 있다. 이들 專業的 上層農家は 거액의 농업투자를 바탕으로 종래의 단순상품생산의 영역을 넘어 企業의 性格을 강하게 지니게 되어, 1985년의 경우 농산물 판매액이 1,000만圓을 넘는 농가수가 11만戶에 이르고 있다.

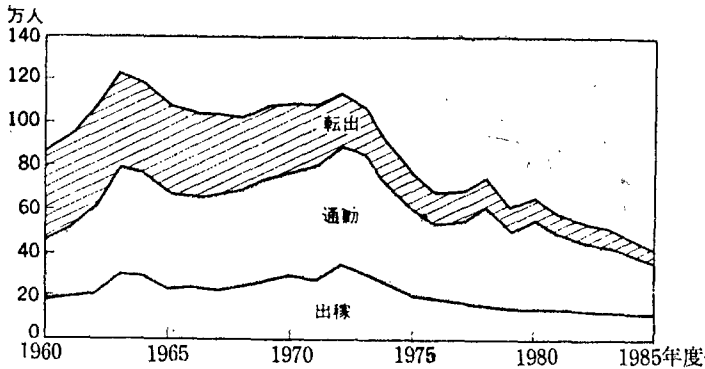
이들 대규모의 상품생산농가도 경영의 대부분을 家族勞動力에 의존하고 있으며 外部勞動力의 고용은 臨時雇의 補助勞動力에 머물고 있는 점에서 基本的으로는 小農의 영역에 머물고 있어 이른바 「大型小農」 또는 「企業의 小農」으로 불리우고 있다. 이와 같은 企業的 農家가 가장 활발히 전개되고 있는 분야는 中小家畜·施設園藝 등 施設型農業이며 이 분야의 經營에 있어서는 品質向上·原價節減 등을 둘러싼 農家간의 競爭으로 끊임없는 脫落과 殘存하는 企業的 農家の 生産比重의 확대가 진전되어가고 있다.

그러나 이와 같은 企業的 農家層의 形成움직임도 施設型農業과는 달리 土地利用型農業에서는 매우 不振한 양상을 보이고 있는 점이 日本 농업구조개선의 最大의 課題로 남아 있다.

2. 農家勞動力의 流出 및 農業勞動力의 劣惡化

1960년대 이래의 급속한 경제성장과 함께 農家勞動力은 마치 눈사태와 같이 農業外部로 이동해갔다. 그 주된 요인은 農外雇傭의 擴大에 힘입어 종래 過剩人口의 풀로서 일컬어져 왔던 農村으로부터 大量의 勞動力이 吸收되어간 때문이다. 농업노동력유출이 특히 현저했던 時期는 1960년대의 高度成長期로서 이 기간에는 연평균 100만인에 이르는 農家勞動力이 農外就業으로 流出됨으로써 농업취업인구는 1960년의 1,450만인으로부터 1970년의 1,030만

(3) 佐伯尙美(1989, pp.58-9).



〈그림 5〉 農家世帯員の 他産業 就職

資料：農林水産省『農家就業動向調査』.

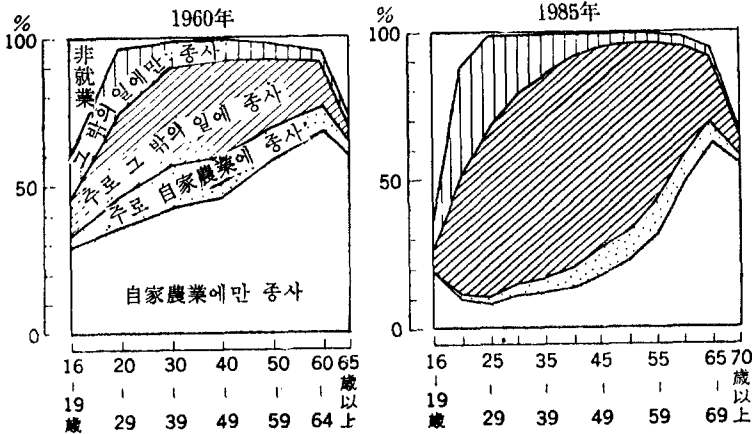
인으로 크게 줄어들었다.

그러나 1974년 이후의 低成長期에 접어들어서부터는 流出人口의 규모는 점차 低下되었으며 1985년에는 40만인에 머물고 있어 피크時의 절반이하로 줄어들고 있다. 이와 같이 流出人口의 규모가 줄어든 것은 低成長에 따른 外部로부터 雇傭吸收力이 줄어드는 동시에 농업노동력 自體가 枯渴되고 있는 데에 基因한다고 볼 수 있다. (〈그림 5〉 참조)

流出形態를 보면, 1950년대 후반에는 離村하여 都市에 취직하는 轉出就職이 過半의 비중을 차지했으나 그후 점차 비중이 낮아져 최근에는 2割미만 수준으로 크게 줄어들고 있다. 또 出稼형태도 1970년대 전반까지는 연평균 30만인을 넘는 수준에 있었으나 그후 절대적 상대적으로 크게 감소되어 최근에는 전체의 3할미만의 비중에 머물고 있다. 이에 반해 농업노동력유출의 중심을 이루게 된 것이 通勤兼業의 형태로서 그 비중은 급성장하여 최근에는 농가노동력 農外就業의 6割을 차지하게 되었다.

이와 같이 高度成長期 이후의 농업노동력 유출형태는 轉出 내지 出稼로부터 通勤兼業으로 移行해오는 特徵을 뚜렷이 보여주고 있다.

이 밖에 日本의 農業勞動力 流出에 관해서는 다음 몇 가지의 特徵的 側面을 발견할 수 있다. 첫째로 流出勞動力이 青年勞動力에 특히 偏重된다는 점이다. 이와 같은 현상은 日本뿐 아니라 世界各國에 어느 정도 공통되는 것이기는 하지만 日本의 경우는 勞動力市場이 大企業의 終身雇傭制, 年功序列型 賃金體系라는 構造를 지니기 때문에 青年勞動力의 就職이 가장 용이하며 中高年勞動力은 雇傭회사가 零細企業이나 臨時雇 등 不利한 것이 보통이기 때문이다. 둘째로 農家勞動力이 農外에 취업하면서도 自家農業을 완전히 떠나기보다는 不完全離農을 하는 比重이 높다는 점이다. 앞서 본 바와 같은 通勤兼業의 경우에는 朝夕이나



〈그림 6〉 農家世帯員의 年齡別 就業構成(男子)

資料：農林水産省『農業センサス』.

註：1) 1960年은 抽出集計이며, 오끼나와는 제외됨.

日曜日 또는 休日 등에 自家農業에 종사하는 것이 보통이며 出稼의 경우에는 農繁期에는 농업노동에 종사하고 農閑期에는 農外勞動에 종사하는 형태를 지니게 되기 때문이다. 마지막으로 일정한 기간동안 農業外에 취업한 후에 다시 농가로 돌아오는 還流率이 비교적 높다는 점이다. 停年까지는 農外의 企業에서 勤務한 후 다시 自家농업에 종사하는 경우가 점차 증가하고 있어 농업은 또다른 의미에서 過剩人口의 완충장치로서의 기능을 지닌다고 하겠다.

대규모에 이르는 農家勞働力의 流出은 農家勞働力 配分構造에 커다란 변화를 초래하게 되었다. 〈그림 6〉에서 1960~1985년 기간에 관해서 보면 「自家農業에만 종사」하는 者가 크게 줄어든 대신 「주로 그밖의 일에 종사」하는 者 즉 副業的 農業종사자가 크게 증가하고 있어 농업노동력의 過半을 차지하게 되었다. 또한 年齡別로 볼 때 青年層으로 갈수록 非農業에 중점이 놓여있는데 비해 中高年層으로 갈수록 농업의 비중이 높아 勞働力配分에 있어서의 年齡間隔差가 뚜렷하게 나타나고 있어 農家內部에서 勞働力投下에 관한 年齡間 分業關係가 형성되고 있음을 알 수 있다.

이는 바로 農業勞働力의 劣惡化를 반영하는 것인 바, 이에 관련해서 다음 몇 가지 점에 注目할 필요가 있을 것이다.

첫째로 농업취업자의 女性化・高齡化가 크게 진전되고 있는 점이다. 농업취업자중에서 女性이 차지하는 비중은 1960년의 58.8%에서 1975년의 62.4%로 늘어나고 있으며, 農業就業 者의 年齡子성을 보면 60세이상 高齡者의 比重이 1970년의 27%로부터 1975년의 32%, 1985

〈表 13〉 農業就業者の 年齡別 構成

(1,000人, %)

	1970	1975	1985
16~29歲	1,570(15.3)	1,021(12.9)	442(6.9)
30~59歲	5,912(57.7)	4,389(55.5)	3,153(49.6)
60歲 以上	2,770(27.0)	2,498(31.6)	2,767(43.5)
計	10,252(100.0)	7,907(100.0)	6,363(100.0)

資料：農林水産省, 『農業センサス』.

년의 44%로 급속히 높아지고 있다. (〈表 13〉)

둘째로 基幹的 農業従事者 그중에서도 경영의 핵심적 역할을 담당할 靑壯年男子農業専從者の 不足이 심각해서 최근에는 이와같은 핵심적 노동력을 보유하고 있는 농가가 총농가수의 2할에 지나지 않는 수준에까지 이르고 있다. 또 地域別로 볼 때 비교적 일찍부터 艱難化가 진행되어왔던 中國地方에서는 男子基幹農業従事者の 60~70%가 60歲 以上の 年齡層에 속할 만큼 老人農業이 一般化되고 있으며 이와같은 농업노동력 劣惡化경향은 앞으로도 더한층 深化될 것으로 전망되고 있다.

이와같은 農業勞動力의 劣惡化현상은 i) 農業생산성의 向上을 저해함으로써 농산물생산비의 節減을 어렵게 하며 ii) 농가의 共同出役に 의한 농촌지역의 公共事業수행을 어렵게 함으로써 地域社會의 유지를 곤란하게 하고 iii) 농촌의 老人문제를 심각화시키는 등 농업경영과 농촌사회전반에 걸쳐 여러 가지의 문제를 야기시키고 있다.

IV. 農地問題와 農業構造政策

1. 農地改革과 農地法の 制定

일본의 농지제도는 戰前에서 戰後로 넘어오면서 엄청난 變革을 경과하게 된다. 戰前의 농지제도가 寄生地主制下的 不平等所有, 高率小作料, 身分的 優劣關係를 특징으로 했던 데에 반해 戰後의 그것은 農地改革을 통해 平等所有, 低率小作料, 近代의 關係를 특징으로 한다.

말할 것도 없이 이러한 變化를 창출했던 것은 農地改革이며 그것을 固定化・恒常化시킨 것은 「農地法」이었던 것이다. 그리고 戰後의 農地政策은 이와같이 성립된 「農地法」이 농촌내의 경제정세의 변화속에서 수정을 거듭해온 歷史라고 할 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때 戰後 農地問題에 대한 考察은 農地改革과 「農地法」에 관해서 살펴보는 데서 시작하지 않을 수 없다.

周知하는 바와 같이 일본의 農地改革은 占領軍의 民主化政策의 一環으로서 1947~1950년

에 걸쳐 실시된 것이며, 그 기본목적은 小作地를 대폭으로 自作地化함으로써 寄生地主制를 철폐하여 농촌의 「民主化」를 실현하는 데에 있었다.

農地改革의 실시方式은 다음 몇 가지로 요약될 수 있다. 첫째로 i) 不在地主 小作地전부 ii) 在村地主 보유지중 府縣平均 1헥타초과분 iii) 自作地중 府縣 평균 3헥타초과분을 정부가 강제로 買收하여 小作人에게 賣渡하며, 둘째로 買收方式은 정부가 직접 地主로부터 매수하여 그 小作人에게 바로 賣渡함으로써 매수에 대한 地主의 저항을 최대한 억제하도록 배려했다. 셋째로 一線의 實施機關으로서는 階層別 選舉에 따른 農地委員會를 두고, 그 구성은 小作代表 5人, 地主대표 3人, 自作대표 2人, 計 10人으로 하여 小作側에 큰 비중을 두었다. 마지막으로 買收地價는 당시의 自作農收益價格을 기준으로 해서 10a當 평균가격 畓 760圓, 田 450圓으로 산정했으나 격심한 인플레이션의 진행에 따라 실제로는 無償에 가까운 수준으로까지 低落되고 말았던 것이다.

改革의 實施과정에 있어서 闇價格賣買, 所有名義分散, 僞裝自作 등을 통한 地主의 소극적 저항이 없지 않았지만 전체적으로는 戰後 世界各國에서 행해졌던 農地改革가운데서 가장 理想的인 事例라고 일컬어질 만큼 성공적으로 改革目標가 달성되었던 것이다.⁽⁴⁾

農地改革이 거둔 직접적인 성과로는 다음 몇 가지를 들 수 있다. 첫째 개혁실시면적이 畓 114만헥타, 田 80만헥타, 計 194만헥타라는 방대한 규모로서 舊小作地 총면적의 약 80%에 상당하는 면적이어서 대부분의 地主는 이 과정에서 종래의 小作地를 내놓지 않을 수 없게 되었던 것이다. 둘째로 改革을 경과하면서 自小作構成에 커다란 변화가 나타난 점이다. 戰前 1942년의 경우 小作地가 총경지면적의 39%에 해당하는 196만헥타이었던 것이 農地改革 완료후인 1955년에는 9%인 47만헥타로 크게 축소되었으며, 自小作別 농가구성도 1938년에 小作 26%, 自小作 44%였던 것이 1955년에는 小作 5%, 自小作 25%로 바뀜으로써 自作農이 압도적 비율을 차지하게 되었다. 마지막으로 農地改革후에 잔존한 小作地에 관해서는 政策的 規制가 강화됨으로써 小作料의 引下 및 耕作權 강화가 실현되는 등 小作의 내용이 크게 변화된 점을 들 수 있다. 예컨대 인플레이션의 진행에도 불구하고 小作料가 金納으로 固定됨으로써 1950년의 경우 粗收入의 0.6%에 지나지않는 부담에 그쳤으며 耕作權에 관해서도 地主의 土地還收나 解約을 엄격히 제한함으로써 所有權과 큰 차이가 없는 상태였던 것이다.

이어서 1952년에는 農地改革의 成果를 계승하여 「農地改革의 결과로 성립된 自作農的 土地所有라는 테세를 유지」⁽⁵⁾ 하는 데에 기본목표를 두고 종래의 農地關係 3法(「自作農創設

(4) 佐伯尚美(1989, p. 218).

特別措置法」, 「農地調整法」, 「農地讓渡政令」)을 통합한 「農地法」의 제정에 이르게 된다.

1952년의 「農地法」은 自作農의 土地所有의 유지·확대를 기본과제로 하면서 다음 몇 가지를 주요내용으로 담고 있다.

첫째 農地賃貸借에 대한 엄격한 규제를 두고 있다. 즉 i) 小作人 이외에 대한 小作地 매각금지 ii) 不在地主 토지소유 금지 iii) 在村地主의 保有限度이상 小作地 보유금지 iv) 농지 개혁을 통해 自作地화된 농지의 賃貸금지 v) 小作계약해제의 제한 vi) 小作人의 일방적 통지에 의한 小作계약의 갱신 vii) 小作料 통제 viii) 小作料 金納化의 강제 등의 규정을 들으로써, 농지임대차를 적극적으로 감소시키며(i~iv) 耕作權을 강화시킴으로써(v~viii) 小作地를 사실상의 自作地에 가까운 존재로 만드려는 의도를 담고 있다.

둘째 農地賣買에 관한 規制로서 「農地法」에서 농지구입이 가능한 農家로서는 i) 실제 농지를 경작하고 있으며 ii) 일정한 保有限度이내에서 iii) 농업생산력을 저하시키지 않는다는 條件을 규정하고 있다.

셋째 농지소유의 主體가 되는 農業經營에 관해서는 i) 농가世帶를 대표하는 個人으로서 ii) 경작면적이 일정범위(30a~3ha)내여야 한다는 두 가지의 조건이 규정되고 있다. 이 규정에 관해서는 농업경영주체로서 전통적인 家族勞作經營을 想定하는 데 그칠 뿐 농업생산력 발전을 위해 어떠한 형태의 經營이 바람직한가 하는 視角이 결여되고 있는 것으로 지적되고 있다.

마지막으로 農地轉用에 관해서는 원칙적으로 許可制를 택하고 있을 뿐 그 基準에 관해서는 별다른 규정을 두지않음으로써 農地轉用문제에 관해서는 그다지 중요성을 부여하지 않았음을 알 수 있다.

이상에서 보는 바와 같이 1952년의 「農地法」은 賃貸借規制를 主眼으로 하고 있을 뿐 농업생산력의 발전을 위해 바람직한 農業經營의 내용이나 실태에 관한 적극적인 인식을 결여했다는 限界性을 지닌 것으로 평가되고 있다.⁽⁵⁾

2. 高度成長過程에 있어서의 農地問題의 展開

高度成長期の 農地問題는 自作地賣買, 農地賃貸借, 農地轉用の 擴大, 農地價格의 昂騰 등 여러 가지 側面에서 零細所有를 固定化시켜 農業生産力발전을 저해하는 작용이 컸던 것으로 지적되고 있다.

먼저 「農地法」아래서는 農地購入은 耕作農민의 自耕目的에 한해서 가능하도록 규정되고

(5) 農林省 農地局(1958, p.40).

(6) 佐伯尙美(1989, pp.220-1).

〈表 14〉 自作地賣買의 推移

年 度	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
件 數(千件)	307	398	370	337	214	198	153
面 積(千ha)	39	57	74	71	48	40	24

資料：農林水産省, 『農地の移動と轉用』.

〈表 15〉 農地賃貸借의 推移

(千ha)

年 度	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985
賃借權의 設定	4.0	2.7	2.5	1.8	5.9	10.2	5.8
賃借權의 解約	15.4	14.1	8.7	5.1	2.6	1.7	1.4
利用權의 設定	—	—	—	—	—	27.4	41.4

資料：農林水産省, 『農地の移動と轉用』

註：1) 小作地의 所有權移轉을 모두 賃借權의 解約으로 간주한 것임.

있었으며 農民들의 農地安定保有성 향이 강해 農地流動性이 매우 낮아 自作地賣買件數나 面積이 아주 낮은 수준을 벗어나지 못했던 것이다.

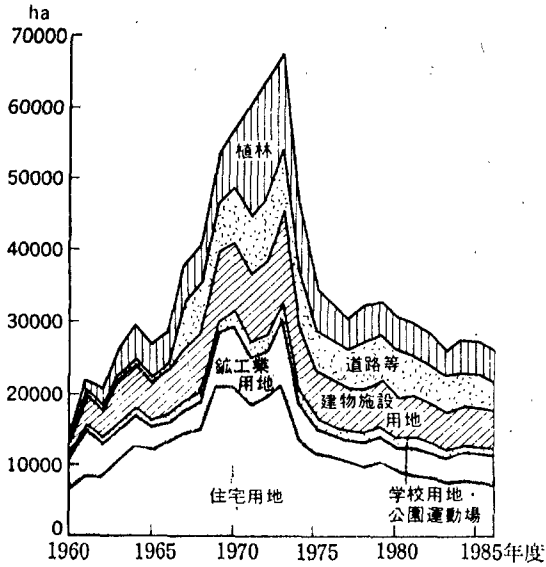
〈表 14〉에 따르면 自作地賣買는 1965년의 37만件, 7만4천헥터를 피이크로 급격히 축소되어왔으며 1件當 平均 賣買面積도 14a 정도로서 細分賣買의 성격이 짙음을 알 수 있다.

그러나 農地移動의 方向을 계층별로 볼 때는 下層으로부터 上層으로의 賣買경향을 보여 대체로 1헥터 이상層의 買入超過가 나타나고 있어 완만하나마 規模擴大의 움직임에 기여하고 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째로 賣買보다도 農地流動化의 중심을 이루고 있는 것은 農地賃貸借이다. 賃貸借에는 「農地法」에 근거를 둔 賃借權의 設定과 1975년부터 시작된 農用地利用增進事業에 의한 利用權의 設定 등 두 가지 종류가 있는 바, 그 推移는 〈表 15〉에서 보는 바와 같다. 1970년 이전에는 「農地法」에 따른 賃借權의 解約 面積이 設定面積을 크게 웃돌고 있어 小作地面積이 急減해온 데 반해 1970년대에 접어든 이후에는 반대경향이 나타나고 있다. 이보다 주목되는 것은 農用地利用增進事業에 따른 利用權의 設定에 따른 賃貸借面積의 최근에 있어서의 急増현상이다.

실태면에서 보면 農地賃貸借에는 위의 두 가지의 制度에 따른 賃貸借 이외에 經營委託이나 請負耕作과 같은 이른바 閤小作이 널리 행해지고 있어 制度와 實態간의 乖離가 나타나고 있다.

農地賃貸借에 있어서도 賣買의 경우와 마찬가지로 階層性이 나타나고 있어 1헥터 以上層에서는 賃貸超過가, 1헥터 以下層에서는 賃借超過가 일반적이다. 이와 같이 賃貸借를 통해



〈그림 7〉 用途別 農地轉用面積의 推移

資料：農林水産省，『農地の移動と轉用』，1986.

서 農地가 下層으로부터 上層으로 움직임으로써 戰前의 寄生地主制에서와는 달리 순수한 經濟的 合理性에 따라 農家가 소수의 專業的 農家와 다수의 安定兼業農家로 分化되는 현상을 볼 수 있다.

세계로 高度成長은 農地의 他目的 轉用을 급격히 증가시킴으로써 1960년대 전반에 연간 2만헥타수준이었던 農地轉用面積은 1960대 후반과 1970년대 전반에는 5만헥타수준으로 급증했으나 그후 經濟成長의 鈍化에 따라 轉用面積도 축소되어 최근에는 2만헥타수준에 머물고 있다(〈그림 7〉 참조).

農地轉用に 관해 특징적인 점은 i) 그 범위가 점차 지역적으로 廣域化되고 그 용도도 工場用地에서 住宅用地로, 최근에는 골프場 등 레저用地로 다양화되고 있으며 ii) 轉用과 관련해서 高地價에 따른 投機要素가 개입되는 등 문제점이 나타나고 있다.

마지막으로 주목되는 문제는 一般物價보다 훨씬 빠른 속도로 農地價格이 急上昇하는 현상인 바, 이는 農地價格이 농업내부의 要因에 의해서가 아니라 農地轉用이 주변의 農地價格을 인상시키며 農地賣却農家의 代替地 구입이 광범위한 농지가격을 높인다는 農業外部의 要因에 의해 결정되는 메카니즘을 통해 農地의 資産으로서의 保有性向을 높여 農地流動性을 낮추는 事態를 귀결시키고 있다.

이와같은 事態의 진전속에서 1952년의 「農地法」은 새로운 狀況에 대처하는 데 있어서 限

界를 드러낼 수 밖에 없게 된다. 그 주요한 측면을 들면, 첫째로 「농지법」에 규정한 上下限 즉 府縣 평균 30a~3ha의 농지소유범위는 動力機械化단계에 와서는 上層農家の 규모 확대를 저해하며 농업생산력발전을 억제하는 결과를 빚게 되었다. 둘째로 1950년대 후반이래 農業法人이나 生産組織과 같은 「農地法」에서 想定한 家族經營의 범위를 넘는 農業主體가 광범하게 生成됨으로써 農地所有의 主體측면에서도 「農地法」규정의 非現實性이 나타나게 되었다. 세째로 앞서 본 바와 같이 「農地法」의 根幹을 이루는 賃貸借規制가 사실상 閭小作인 請負耕作⁽⁷⁾의 대량발생으로 사실상 의미를 상실하게 된 점이다. 마지막으로 農地轉用이 大量化·廣域化하는 속에서 轉用許可基準을 定立하며 農地の 農業的 利用과 非農業的 利用간의 調整을 기해야 할 필요성이 절실히 된 것이다.

이러한 與件아래서 1952년의 「農地法」은 새로운 時代的 要求를 受容하기 위해서 수정 개편되지 않을 수 없게 되며, 그러한 過程이 1962년과 1970년의 「農地法」개정을 비롯한 일련의 農地政策의 展開로 나타난다.

3. 農地政策의 展開와 基本課題

1960년에 제출된 農林漁業基本問題調査會의 答申書는 “經營構造高度化的 必要性이 높아지고 그 改善적 조건이 성숙함에 따라 土地所有가 經營의 발전에 중속한다는 長期的 方向에 따라 이를 개정하는 데 인식해서는 안된다”⁽⁸⁾고 지적함으로써 農地政策에 대한 反省을 제기하고 있다.

이러한 인식은 1961년에 제정된 「農業基本法」 18條의 “農地에 관한 權利의 設定 또는 移轉이 農業構造의 改善에 準하도록”한다는 규정으로 明文化되었으며, 이 규정은 農地政策을 農業構造政策의 手段으로 위치지우는 發想에서 나온 것이라고 볼 수 있다.

高度成長期의 農地政策은 1962년의 1次「農地法」改定에 앞서 1959년에 공포된 「農用地轉用基準」(農林次官通達)을 최초의 시책으로하여 구체화된다. 이 基準은 農地轉用に 順位를 설정함으로써 生産性이 높은 農地를 지키려는 목적아래, 農地를 第1種(農業생산성이 높은 농지), 第2種(이에 준하는 농지), 第3種(市街化에 적합한 농지) 등 3種으로 區分하여 後者부터 轉用도록 許可해간다는 내용으로 되어 있다. 구체적으로는 轉用신청목적의 확실성, 계획면적의 타당성, 用排水計劃의 유무, 피해防除조치의 適否 등을 검토하여 轉用許可여부를 결정하며, 個個농지에 관한 판단은 現地 農業委員會에 맡기도록 하였다. 여기에서 제기

(7) 請負耕作은 日本「民法」 632條의 請負契約규정을 農業에 적용한 것으로서 “農地保有者가 農地를 貸付하는 것이 아니라 耕作者에게 그 耕作을 위탁하고 耕作자가 제공한 勞力 및 諸資材에 대해서 報酬 또는 補償을 지불하는 것”으로 정의되고 있다.

(8) 農林漁業基本問題調査會事務局 (1960, pp.186-7).

된 기본적인 문제는 轉用문제를 「點」의 次元에서만 다룸으로써 轉用되는 농지의 周邊과의 관련을 「面」의 次元에서 보는 視角이 결여되었다는 점이었다.

앞서 본 「農業基本法」규정을 구체화시킨 1962년의 1次「農地法」改正은 自作農主義 農地政策의 根本的 改正에 대한 社會的・政治的 저항때문에 매우 小幅的인 改正에 머물고 말았다. 그 주요내용을 보면, i) 「주로 自家勞動에 의하여」 농업경영을 하는 경우에는 上限면적을 넘는 농지소유를 인정한다는 農地取得上限面積의 완화 ii) 일정한 자격을 갖춘 농민의 공동조직을 農業法人으로 인정하여 農地所有의 主體로 될 수 있도록 한 農業生産法人의 制度化, iii) 農協 農地信託事業의 制度化 등이다.

그러나 農業法人의 資格要件을 事業, 構成員, 借入面積, 議決權, 勞動力, 利益配當에 關係 엄격히 제한했기 때문에 많은 農業生産組織은 까다로운 규정을 기피하여 非合法조직으로 존속하는 길을 택함으로써 制度新設은 象徴的 의미를 지닐 뿐 큰 實效를 거두지는 못하였다.

1969년에는 농촌지역 토지이용규제를 「面」의 次元으로 발전시키는 내용을 담은 「農業振興地域에 관한 法律」(略稱 「農振法」)이 성립된다. 이 法律에서는 장래에 있어서도 農業의 으로 利用해갈 지역을 農用地區域으로 지정하여 그 이외의 지역(農用地外區域)과 구분하고, 이들 農用地區域에 관해서는 農地轉用을 원칙적으로 금지하며 농업기반정비・각종 농업근대화시설・制度融資 등 農業施策을 이 지역에 重點的으로 시행함으로써 農業生産의 中樞地域으로 유지해간다는 것이다.

이 法은 農村지역 토지이용의 지대구분을 제도화한 점에서는 획기적인 의미를 지닌 것이지만, 이미 1968년에 성립된 「新都市計劃法」이 도시주변의 토지 가운데서 都市化를 적극적으로 추진해갈 지역의 農地를 計劃的으로 轉用한다는 내용을 담고 있어 이들 두 法이 相異한 體系로 併存되는데서 오는 重複 등의 문제가 발생하게 되었다.

이어서 1970년에는 農地政策의 목적을 “土地의 農業上의 效率的인 이용을 도모하기 위해 그 利用關係를 조정”(第1條)한다는 이른바 利用觀點을 강조하는 방향에서 종래 「농지법」의 대폭적인 개정을 담고있는 第2次 「農地法」改正이 이루어진다.

改正의 주요내용은 i) 農地취득上限면적 및 雇傭노동력制限의 폐지 ii) 農地취득 下限면적의 확대조정(府縣평균 50a) iii) 농지개혁에 의해 自作地化된 農地의 賃貸解禁 iv) 농업法人要件의 완화 v) 農協에 의한 經營委託・農地取得의 인가 vi) 農地保有合理化法人의 農地취득허가 vii) 農業委員會의 권한확대 viii) 일정범위內에서의 不在地主의 승인과 小作地所有制限의 완화 ix) 農地賃貸借解約 제한의 완화 x) 小作料통제의 폐지 xi) 草地利用權제

도의 創設 등 매우 포괄적이다.

이와 같은 내용을 지닌 1970년의 「改正農地法」은 農地賃貸借抑制를 상당히 완화하여 借地關係를 적극적으로 추진해 나간다는 방향을 정립한 점에서는 상당히 前進的 성격을 지니고 있으나 耕作目的의 農地所有만을 인정하는 등 中래의 保守的인 自作農主義의 색채를 다분히 지니고 있어 農民的 土地所有라는 所有觀點과 農地利用의 效率化라는 利用觀點간의 妥協의 產物이라고 할 수 있다.

1975년에는 「農振法」이 개정되어 農用地利用增進事業이 새로 發足하게 된다. 이 事業은 事實상의 農地賃貸借의 部分的 自由化라는 의미를 지니지만 그것이 「農地法」改正을 거치지 않고 利用權設定이라는 便法으로 처리된다는 특징을 지닌다.

이 사업의 추진方式을 간략히 살펴보면, 市町村이 農用地利用增進規定을 제정하고 그에 따라 地域內 農地の 賃借를 알선함에 있어 賃貸借人 雙方的 合意를 얻어 利用權設定을 公示한다. 公示내용은 關係當事者, 農地, 賃貸料金額 및 지불방법 등을 포함하나 私的 契約과는 달리 公告를 통해 發效시키게 되며 農地の 賃貸人(利用權設定者)과 賃借人(利用權取得者)간의 관계는 農用地利用 增進計劃을 매개로 한 集團契約的 關係로 된다. 이는 실질적으로는 3~6년간의 農地賃貸借關係이지만 「農地法」의 適用除外를 받음으로써 小作地의 소유제한, 小作地의 解約제한 등 규제나 返還시의 離作料 청구가 따르지 않기 때문에 賃貸人は 返還에 관한 不安없이 農地를 賃貸할 수 있으며 賃借人は 個別的인 賃貸借契約에 따른 번거로움을 벗어날 수 있게 되는 것이다.

뒤이어 1980년에는 「農振法」의 일부로 성립된 農用地利用增進事業을 獨立된 법률로 昇格시키고 事業내용도 한층 확충·강화하는 내용의 「農用地利用增進法」의 制定을 보게 된다. 이법에서는 종래의 사업의 기본골격을 유지하면서 i) 사업대상범위를 農用地利用 이외에도 확대시키며 ii) 權利의 내용을 賃貸借 이외에 經營委託과 所有權에 까지 확대시키고 iii) 利用權取得者를 個人과 農業法人 이외에 農協, 農地保有合理化法人, 農業者年金基金에 까지 확대하도록 규정함으로써 이 事業이 한층 포괄적이며 일반적인 農地流動化促進의 手段으로 될 수 있도록 하였다.

이와같은 一連의 農地政策을 통해 1980年代의 일본농지제도는 「農地法」, 「農振法」, 「農用地利用增進法」의 三元體系를 갖추면서 「農地法」은 農地賃貸借의 規制기능을 점차로 「農用地利用增進法」에 물려주고 轉用規制의 역할을 담당하며, 「農振法」은 農地轉用の 前提를 이루는 土地利用區分의 設定을 맡고, 「農用地利用增進法」은 賃貸借를 촉진하는 내용의 機

能分擔을 행하는 이른바 「農地3法」의 時代를 맞이하고 있다.⁽⁹⁾

마지막으로 日本의 農地政策이 안고 있는 중요과제에 관해서 考察해보기로 하자. 農地문제를 農業內部的의 문제로서 본다면 農地流動化를 촉진시켜 경영규모확대를 추구하는 構造政策的 側面으로 귀결되며, 農業外部와의 관계에서 본다면 農地轉用的 基準이나 方式의 확립을 통한 農外利用과의 合理的인 調整의 문제가 핵심을 이룬다고 하겠다.

먼저 構造政策으로서의 農地문제에 관해서 볼 때 앞서 본 專業的 上層農家와 安定零細兼業農家간의 分化추세속에서 農地の 資産의 保有性向 때문에 不振한 農地流動性을 높이는 길은 賃貸借의 擴大뿐이며 1975년이래의 農用地利用增進事業의 추진을 통해 下層農家로부터 上層農家로의 農地移動이 일어남으로써 規模擴大의 움직임이 나타나고 있다.

그러나 이와같은 움직임은 日本農業의 개방을 加速化시키는 對外與件이나 歐美先進國에 있어서의 農地流動化의 추세에 비해 매우 완만한 속도를 보이고 있어 農地政策의 次元에서 借地擴大를 저해하는 조건을 최소화시키는 방향으로의 뒷받침이 절실히 요청되고 있는 것이다.

한편 農外利用과의 調整문제에 있어서는 地價의 양동이 農地에 미치는 영향에 대한 效果的인 대책이 수반되지 않고서는 이 문제에 대한 합리적인 해결책이 모색되기 어렵다는 難點이 가로놓여있다. 요컨대 農地問題도 全體土地政策의 一環으로서 그 利用에 있어서의 公共性을 높이는 土地政策전체의 體系的 再編成이 따를 때 根本的 解決이 가능할 것이다.

V. 結 論

먼저 高度成長이 日本農業에 미친 영향가운데서 중요한 側面에 대한 日本農業의 대응노력에 관해 살펴본 후 韓國農業이 당면한 狀況과의 比較에 관해 간단히 언급하고자 한다.

高度成長에 따른 所得向上과 食生活패턴의 변화는 米麥中心의 農業生産構造를 「米穀+輸入飼料」에 의존하는 畜産」型으로 바꾸어 놓았으며 주로 飼料用곡물 輸入의 急增때문에 國內穀物自給率을 크게 低落시켰을 뿐 아니라 農產物輸入開放의 擴大와 더불어 土地利用型農業의 構造改善의 必要性을 높여왔다.

農業生産力構造의 側面에서 볼 때 日本농업은 中小家畜과 施設園藝를 중심으로 하는 施設型 作目に 관해서는 급격한 生産增加가 일어났지만 土地利用型作目に 있어서는 주로 土地集積의 곤란성이라는 制約과 輸入農產物과의 競爭때문에 생산경제 내지 감소가 불가피함

(9) 關谷俊作 (1981, 第1章) 참조.

여건에 놓여 있으며, 勞動生産性追求를 위한 農機械를 비롯한 施設投資의 急増이 效率면에서 문제를 낳고 있다.

한편 速度는 완만하지만 農家구성이 上層農家の 증가와 下層農家の 감소라는 방향으로 진전되면서 소수의 專業的 農家와 대다수의 安定兼業農家 등 두 개의 그룹으로 分化되는 움직임을 나타내고 있으며 대부분의 兼業農家は 兼業所得만으로도 家計費를 충당할 수 있을 만큼 經濟的으로는 安定되고 있으나 農地를 資産으로 保有하는 性向이 높아져서 그들의 農業生産의 效率이 輕視된다는 側面때문에 農業構造政策에서의 문제점으로 등장하고 있다. 이와 동시에 발생하고 있는 소수의 專業的 農家は 종래의 單순상품생산의 영역을 넘어 企業의 性格을 강하게 지니면서 專門化를 추구해 發展하고 있으나 이와같은 企業的 農家層의 形成움직임도 대체로 施設型 農業에 집중적으로 나타날 뿐 土地利用型 농업에서는 매우 不振하다는 構造的 문제를 지니고 있다.

高度成長에 따른 격심한 農家勞動力流出形態는 초기의 轉出 내지 出稼型就職으로부터 점차 通勤兼業의 형태로 바뀌어오므로 農家勞動力의 配分構造에 있어 青年層은 주로 非農業에 中年層은 農業에 置重되는 農家成員의 年齡間分業關係를 성립시킴으로써 農業勞動力의 女性化·高齡化의 가속화, 靑壯年 男子 農業專從者의 不足을 낳고 있으며 이러한 農業勞動力의 劣惡化는 농업생산력의 向上을 阻害하고 農村地域社會의 活力을 상실케 하는 등의 문제를 낳고 있다.

農地制度의 側面에서 日本農業은 戰後의 農地改革과 1952년의 「農地法」制定을 통해 비교적 철저한 自作農主義를 定着시켰으며 그후 1962년과 1970년 등 두 차례에 걸친 「農地法」개정과 1959년의 「農用地轉用基準」제정, 1969년의 「農業振興地域에 관한 法律」제정과 1975년의 農用地利用增進事業의 發足 등 후속法制의 마련을 통해 高度成長에 따른 與件變化에 대한 對應노력을 기울여 왔다. 그러나 土地政策전반에서 地價昂騰에 대한 效果的인 對應策이 수반되지 못함으로써 農地流動化를 통한 經營規模擴大가 매우 不振한 현상을 벗어나지 못하고 있어 開放 體系下의 日本農業의 體質強化라는 時代的 課題에 대응함에 있어 뚜렷한 限界性을 드러내고 있다.

한 마디로 말해서 高度成長期를 경과하면서 日本農業이 해결해 나가야 할 가장 基本的인 課題는 對內的으로는 農業構造改善을 통한 보다 能率的인 産業으로서의 農業의 개편, 對外的으로는 農業國際化에의 體系의 對應이었다고 할 수 있다.

日本の 經驗을 韓國이 현재 놓여져 있는 狀況과 비교할 때 유사한 資源賦存條件 아래서 상당한 時差를 두고 진척되고 있는 兩國의 高度成長이 農業에 미친 영향의 側面에서는 共

通點이 적지 않으나, 한층 어려운 對內·對外的 與件 아래 놓여있는 韓國의 農業問題에 대한 政策對應은 日本에 비해 상당히 未洽한 내용에 머물고 있음에 注目하지 않을 수 없다. 그중에서도 開放體系移行에 따른 農產物價格安定化裝置의 導入, 農家所得源 내지 雇傭機會의 제공, 農地改革에 뒤이은 農地關聯法制 내지 政策의 推進 등의 側面에서는 日本에 비해 월등히 落後된 狀況에 놓여있음을 否認하기가 어렵다.

〈參 考 文 獻〉

- 關谷俊作, 『日本の農地制度』, 1981.
 近藤康男, 『高度經濟成長と農業問題』, 1973.
 農林省農地局, 『農地行政白書』, 1958.
 農林漁業基本問題調査會事務局, 『農業の基本問題と基本對策』, 1960.
 農林水産省, 『農業および農家の社會勘定』, 各年度.
 農林水産省構造改善局, 『新しい構造政策の展開』, 1985.
 大島清 編, 『基本法農政の總點檢—二十年の總括』(『日本農業年報』第30集), 1982.
 馬場啓之助·唯是康彦 編, 『日本農業讀本(第7版)』, 1986.
 梶井功 編, 『日本農業再編の戰略』, 1982.
 梶井功, 『土地政策と農業』, 1979.
 羽多實, 『日本農業の變貌—農業構造問題入門』, 1985.
 佐伯尙美, 『農業經濟學講義』, 1989.
 阪本楠彦, 『基本法農政—二十年の總括』, 1981.