

일본·미국의 농업 투융자 동향

최	정	섭	부연구위원
권	오	복	책임연구원
김	성	용	연구원

빈

면

머 리 말

대내외적인 여건 변화에 따라 한국 농업은 투자 확대를 통한 경쟁력 제고가 요구된다. 1992년부터 10년 동안 농업부문에 대한 42조원에 달하는 정부의 투자계획도 이와 맥을 같이 하는 것이라고 본다.

한정된 재원으로 최대의 투자효과를 거두기 위해서는 우선순위에 입각한 투자가 이루어져야 한다. 효율적인 농업 투융자계획을 수립하고 추진하기 위한 방법의 하나로서 선진국의 역사적 경험을 참고할 필요가 있다. 우리 나라와 경제 발전경로와 농업의 구조면에서 유사성을 가지고 있는 일본의 사례와 세계 최대의 농업국인 미국의 농업 투융자 사례는 우리의 농업 예산과 농업 투융자의 기획과 집행에 있어서 많은 시사점을 줄 것으로 기대된다.

이 보고서는 미국과 일본의 농업 예산을 중심으로 이들 국가의 농업 투융자정책을 분석, 검토한 것이다. 농업여건 및 농업정책의 변화에 따라 농업 예산과 농업 투융자의 내용과 구조의 변화를 주로 다루고, 함축성을 도출코자 하였다.

당 연구원 직원으로 현재 일본 동경대에 유학중인 김태곤씨와 미국 위스콘신대에 유학 중인 김동환씨가 연구 수행과정에서 필요한 각국의 재정통계 자료를 획득하는 데 많은 도움을 주었으므로 감사드린다. 이 연구가 관심있는 분들에게 유익한 자료로 활용되며, 농업 투융자정책의 수립과 집행에 기초자료로서 일조가 되기를 바란다.

1993. 6

院長 鄭 英 一

빈

면

목 차

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구 범위 및 내용	2
3. 연구방법	3
4. 보고서의 구성	4

제 2 장 농업재정 투융자의 개념과 분석방법

1. 농업정책과 농업 예산	5
2. 농업재정 투융자의 개념과 역할	9

제 3 장 일본의 농업여건 변화와 투융자정책

1. 일본의 농업여건 변화와 농업정책의 전개	13
2. 일본의 농업 예산	31
3. 일본의 농업재정 투융자	55
4. 일본 농업 투융자의 함축성	67

제 4 장 미국의 농업 예산과 농업 투융자

1. 미국의 농업 및 농업정책의 변천	70
2. 미국의 농업 예산 분석	89
3. 미국의 농업 투융자 동향	111
4. 미국의 농업 예산과 투융자의 함축적 의미	129

제 5 장 요약 및 결론

1. 요약	132
2. 결론	144

표 목 차

제 3 장

표 3- 1 일본의 농업경제 주요 지표 변화, 1960~90	14
표 3- 2 농업구조 개선사업의 전개	18
표 3- 3 일본 농업의 재정 의존도	38
표 3- 4 농업에 있어서 정부 부문의 비중 증대요인	40
표 3- 5 농업구조정책을 위한 예산의 내용과 구성	46
표 3- 6 일본에 있어서 쌀 관련 예산의 추이	48
표 3- 7 경제 성질별 농업 예산의 변화	49
표 3- 8 지방재정 농업 지출의 변화	53
표 3- 9 일본 지방 보통회계의 세입 구성	54
표 3-10 중앙정부의 지방정부에 대한 보조	55
표 3-11 지방정부 보조의 경제 성질별 분류	55
표 3-12 농업재정 투융자의 추이	60
표 3-13 농업 관계 기관별 재정 투융자	61
표 3-14 농업 관계분야 공고 자금의 종류	64
표 3-15 농림어업금융공고의 사업별 구성비의 변화	66

제 4 장

표 4- 1 미국 농업의 주요 지표, 1960~90	71
표 4- 2 시대별 미국 농업정책의 주요 내용, 1930~70	75
표 4- 3 미국 농업의 경제적 특징	85
표 4- 4 농무부의 조직과 농업 예산의 기능별 분류와 관계	92

표 4- 5 연도별 미국의 농업 예산과 증가율, 1970~92	97
표 4- 6 연도별 미국의 농업 비중 및 예산, 1970~90	99
표 4- 7 연도별 미국의 농업 예산과 농업 종사자, 1970~90 ...	101
표 4- 8 연도별 미국의 농업 예산 추이, 1970~90	102
표 4- 9 연도별 미국의 각급 정부 현황	106
표 4-10 주 및 지방정부에 대한 연방정부의 재정 지원, 1970~91	109
표 4-11 미국의 주별 및 지방정부의 농업 예산, 1986~87 회계년도	110
표 4-12 연도별 미국 농가의 자산 현황 및 연평균 증가율, 1970~90	116
표 4-13 차입처별 미국 농가의 부동산자금 융자액의 연말 잔액 비중, 1970~90	117
표 4-14 차입처별 미국 농가의 동산 구입자금 융자의 잔고 현황, 1970~90	118
표 4-15 연도별 농촌주택개발청의 농업신용 대출 실적, 1970~90	123
표 4-16 연도별 농촌주택개발청의 주택 관련 자금의 대출 실적, 1970~90	125
표 4-17 연도별 상품신용공사의 순융자액 추이, 1980~92	127
표 4-18 기능별 상품신용공사의 지출 내역, 1980~92	128
부표 1 일본 농업 예산의 추이, 1960~92	146
부표 2 정책 사업별 미 농무부 예산, 1963~95	162
부표 3 연도별 미 농무부 예산 구성비 변화, 1963~95	164
부표 4 정책별 미 농무부 예산의 전년 대비 증가율, 1963~95	166
부표 5 부국별 미 농무부 예산, 1963~95	168

그림 목 차

제 2 장

그림 2- 1 농업정책의 분류	8
------------------------	---

제 3 장

그림 3- 1 일본 농업정책의 흐름	15
그림 3- 2 일본의 농업재정 구조	32
그림 3- 3 용도별 농업 예산, 1991	33
그림 3- 4 일본 농업 예산의 비중 및 증가율 추이	35
그림 3- 5 정책 목적별 농업 예산의 구성비	43
그림 3- 6 정책 목적별 농업 예산의 추이	43
그림 3- 7 농업생산기반정비의 사업별 예산 비중의 변화	45
그림 3- 8 일본 지방 농업재정의 구조	52
그림 3- 9 일본의 농림어업 제도금융과 농업재정 투융자	56
그림 3-10 농업재정 투융자의 재원 조달 및 운용체계	58
그림 3-11 농림어업금융공고의 재원 조달 및 운용체계	63
그림 3-12 농림어업금융공고의 투융자(자금 중목별 대부 결정액 기준)	65

제 4 장

그림 4- 1 1980년대 초반 미국 농업의 불황요인	81
그림 4- 2 미국 농무부의 농업 예산 편성 및 집행과정	95
그림 4- 3 정책 유형별 미국의 농업 예산 추이, 1963~95	102

그림 4- 4 집행 기관별 미국의 농업 예산 추이, 1963~95	105
그림 4- 5 미국의 재정 투융자 구조	112
그림 4- 6 미국의 농업 금융기관 체계	114

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경과 목적

정부는 1991년 7월 “농어촌 구조 개선대책”을 발표했다. 농어촌 구조 개선대책의 주요 내용은 농업부문의 경쟁력을 제고시키고, 활력을 증대시키기 위해서 1992년부터 2001년에 이르는 10년 동안에 417,021억원을 농업부문에 투융자한다는 것이다. 이 대책에 의하여 1992년에 2조 4,450억원이 지출되었고, 1993년에는 2조 7,500억원이 농업부문에 지출되도록 예산이 편성되어 있다. 또한 1993년에 들어서는 구조개선 투자를 앞당겨서 1997년까지 달성하도록 한다는 계획도 검토되고 있다.

투융자의 예산을 효율적으로 수립하기 위해서는 투융자효과에 따른 사업 우선순위를 고려하여야 한다. 투융자사업의 우선순위는 농업여건과 정책목표에 따라서 달라진다. 농업에 대한 정부의 개입과 그 구체적 실천으로서의 농업부문 투융자는 경제발전단계의 차이에도 불구하고 세계의 거의 모든 국가에서 시행하고 있다. 그러나 그 양상은 시간과 경제여건에 따라 많은 차이를 나타내는데, 최근 들어서는 농업보호정책이 가격

정책에서 경쟁력 강화를 위한 구조정책, 생산 중립적인 직접소득보상정책 등으로 선회하고 있다.

농업정책은 경제정책 분야 중의 하나로서 농업부문의 경제문제를 해결하려는 정부의 의사표현이다. 농업의 경제문제는 농업이 처한 경제여건 속에서 발생하게 되는데, 그 문제를 해결하기 위한 정부의 계획은 매년 농업 예산을 수립하고, 그것을 집행함으로써 현실화된다.

이 연구는 당면한 농업문제를 해결하기 위하여 수립된 “농어촌 구조개선대책”에 따른 농업 투융자 10개년 계획을 추진하는데 있어서 투자 우선순위의 결정과 조정과정에서 참고자료로 활용코자 외국의 농업 투융자 사례에 관한 자료를 정리하는 데 기본목적이 있다. 농업 예산은 농업정책에 대한 구체적인 실천방안으로서 중요한 분야임에도 불구하고 연구가 활발히 전개되지 못하였다. 더욱이 외국의 농업 예산에 관한 연구는 많지 않은 것이 현실이다.

이 연구는 외국의 경우에 농업의 여건과 농업정책, 그리고 농업 예산 및 농업 투융자간에 어떤 관계가 있는지를 관련자료를 기초로 구명해보는데 부수적인 목적이 있다. 보다 구체적인 연구목적으로는 첫째, 일본의 경우 농업 구조 개선정책이 1962년, 1970년, 1978년 등에 실시되었는데, 어떠한 농업여건에 대응하기 위해서 그러한 시책이 전개되었으며, 그 기간중 농업 예산 편성상의 특징은 무엇인지를 파악해 보고자 하는데 있다. 둘째, 미국의 경우 농업 구조 개선이라는 개념을 활용한 농업정책은 활발하지 않은 반면에 농산물 재고량과 국제시장환경에 따라서 농업정책과 농업 예산이 변화하여 온 것으로 알려져 있는데, 이러한 가설도 검증해 보고자 한다.

2. 연구 범위 및 내용

농업정책과 예산 분석의 대상 국가는 일본과 미국이다. 일본은 농업구

조상의 특성면에서 우리 나라와 유사한 답작형 소규모 가족농 체제를 유지하고 있다. 농가의 소득원 구성비가 농외부문에 치중된 점이 우리 농업과는 상이하지만 가격지지정책의 한계를 인식하고 구조 개선정책을 우리보다 앞서서 실험한 역사를 가지고 있다.

미국의 경우 처음부터 농가규모가 가족농의 노동력 보유량을 감안할 때 적정규모 이상의 수준에서 출발하였다. 그 후 농정이 해결코자 하는 기본문제가 농업 내부의 기술 혁신 수용정도와 해외시장 여건에 따라 변화했으며, 이는 미국 농업정책에 그대로 반영되었다. 우리는 이러한 미국의 사례에서 농업문제의 성격이 상이한 선진국에 있어서 농업여건, 농업정책과 농업 예산의 관계 변화를 검토해 보고자 한다.

보다 구체적인 연구 내용은 연구 대상인 일본과 미국에 대한 ① 1960년대 이후 주요 시기별 농업여건 변화와 농업정책의 대응 ② 중앙정부 및 지방정부 농업 예산의 동향 ③ 재정 투융자분야의 시대별 변천과 자원 조달 등이다. 이러한 연구 내용을 검토한 후에 향후 이들 연구 대상국의 농정 방향을 한정적인 범위내에서 전망할 수 있을 것이다. 다만 이 연구는 관련 자료를 수집하여 정리한다는 데에 일차적인 목표가 있기 때문에 연구 대상국 농업재정 투융자의 경제적인 효과분석을 연구시간과 자료의 제약상 제외시켰다.

3. 연구방법

이 연구는 자료의 수집과 정리를 기초로 한 서술적 방법에 의존한다. 통계자료의 효과적인 제시를 위해서 표와 그림이 작성될 것이다. 관련되는 통계자료 수집은 국내에 입수되어 있는 해당국의 자료 검색, 우편주문을 통한 자료의 구입, 현지 체류자를 통한 자료의 간접적 획득 등을 통해 이루어졌다.

4. 보고서의 구성

서론에 이어서 제2장에서는 농업부문 재정 투융자와 관련된 이론적인 배경 및 개념을 정립한다. 제3장은 일본의 농업부문에 있어서 농업정책, 농업예산, 그리고 농업 투융자의 관계에 대해서 논의한다. 제4장은 미국의 사례를 다룬다. 마지막 제5장은 본보고서의 요약 및 결론부분이다.

제 2 장

농업재정 투융자의 개념과 분석방법

1. 농업정책과 농업 예산

가. 농업의 특수성과 국가 개입

농업분야가 가지는 기술적 및 경제적 특수성 때문에 많은 국가에서 농업부문에 정부가 정책적으로 개입한다. 기술적으로 농업생산은 자연 의존적이므로 생산량의 변동이 큰데 반해 농산물에 대한 수요는 비탄력적이어서 농산물 가격은 불안정하고 폭등과 폭락을 반복하는 경향이 있다. 또한 농산물은 생산기간이 긴 품목이 많고, 생산요소의 가용량이 고정적인 경우가 많아서 수요가 확대되는 시기에는 공급이 탄력적으로 반응하지 못하여 가격이 등귀하고, 수요가 감퇴되는 시기에는 농산물 가격이 장기적으로 하락하는 추세에 놓이게 된다.

경제적으로 농업생산자는 비농업부문의 기업에 비해 상대적으로 경영 규모가 작은 반면 농업생산자재의 공급자나 농산물 유통업자는 대규모 기업인 경우가 많아 이러한 시장구조가 교섭력면에서 농업생산자에게

불리하게 작용하는 경우가 많다.

위와 같은 농업의 기술·경제적 특수성은 농산물가격의 불안정, 농업소득의 불안정과 저위를 야기하고 그에 따라 농업생산자의 후생수준이 상대적으로 낮아지게 된다. 또한 농업생산이 불안정해지는 것은 식량 공급의 불안정성을 야기함으로써 소비자 후생에도 나쁜 영향을 미친다. 결국 농업부문은 생산자 및 소비자의 복지수준이 시장메카니즘에 의한 자원배분에만 의존해서는 저하될 우려가 크므로 정부가 정책적으로 개입하게 된다. 더욱이 식량이 만성적으로 부족하거나 과잉 공급되는 경우에는 정책 개입, 즉, 농업정책의 정당성이 더 커진다.

넷슨 등은 미국 정부가 농업에 개입하는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다(Knutson 외, pp. 11~12).

첫째, 농업소득의 상대적 저위성은 전통적으로 농산물가격과 농업소득을 지지하기 위한 프로그램에 대한 주요한 정당화 요인이 되어 왔다. 그러나 이러한 프로그램들은 정부 재정부용이 상승하고, 농가 수가 감소함에 따라 점차 논쟁거리가 되었다.

둘째, 농산물 가격과 공급의 안정화에 대한 필요성은 농업정책에 대한 정당성을 제공하였다. 정부 비축 프로그램은 과잉생산기에는 초과 농산물을 시장으로부터 제거시키고 가격이 목표 수준까지 올랐을 때 비축 농산물을 시장으로 방출시키는 역할을 수행한다. 이러한 안정화 프로그램이 없을 때 급속하게 상승하는 농산물가격은 가격 통제와 수출 금지 조치를 정당화시켰다.

셋째, 식량의 적정공급에 대한 중요성은 역사적으로 관개사업, 농업연구 및 지도 등과 같은 농업생산을 확대시키는 정부 프로그램을 정당화시켰다. 세계 식량 공급사정이 악화됨에 따라 미국 농업은 농산물을 수출하고 달러를 강화시키는 요인과 대외적인 외교무기로 사용되었다. 따라서 식량은 영양을 넘어서는 가치를 가지는 것으로 인식되었다.

넷째, 미래의 농업생산능력을 보호함은 토양을 보전시키는 프로그램으로 귀결되었다. 이러한 관심은 제한된 용수의 보존과 우량농지 보전으로

확대되고 있다.

다섯째, 미국 농업이 식량의 적정량을 생산할 수 있게 된 이후 식량공급의 안전성(safety)은 중요한 이슈가 되었다. 초과공급의 시기에는 안전성문제가 위생에 관한 관심으로부터 부가물, 잉여, 그리고 영양에 대한 논쟁으로 전개되었다.

나. 농업정책과 농업 예산

농업정책은 농업문제를 해결하기 위한 수단이다. 농업문제는 종전의 식량문제나 농촌의 빈곤문제로부터 최근들어 선진국을 중심으로 농촌의 소득문제, 불안정성문제, 구조문제, 자원 보존문제 등으로 선회하고 있다.

소득문제란 농가의 농업노동에 대한 보수가 만성적으로 낮은 수준에 머무르는 것을 의미한다(Robinson, p. 29). 불안정성문제는 농산물 가격과 농업소득의 변이가 큰 데 기인한 문제들을 뜻한다. 구조문제란 농업자원의 농가규모별 배분문제를 의미하며, 자원 보존문제는 토양 유실과 지하수의 고갈로 인한 장기적인 농업생산성의 저하현상을 의미한다.

소득문제, 불안정성문제, 자원 보존문제는 기본적으로 선진국—특히 이 보고서의 연구범위인 일본과 미국—에 있어서 공통적인 문제로 인식되고 있으며, 각국에서는 유사한 농업정책 수단이 강구되고 있다. 그러나 구조문제에 대한 인식과 처방은 매우 대조적이다. 즉, 일본에 있어서 구조문제는 경영규모의 영세성과 그에 따른 경쟁력 저하가 핵심적 문제이며, 구조 개선정책의 주요 골자는 영세성의 극복과 농업부문의 경쟁력의 회복이다. 반면에 미국의 구조문제는 소규모 가족농의 존속과 관련된 제반문제를 뜻하며, 구조정책(Structural Policies)은 중·소규모 가족농의 유지를 도모하는 정책을 의미한다(Robinson, p. 132). 미국에서는 그러한 구조정책의 구체적인 수단으로서,

- 소규모 농가에 대한 금융 지원
- 소규모 농가에게 혜택을 주는 연구 보급사업 추진

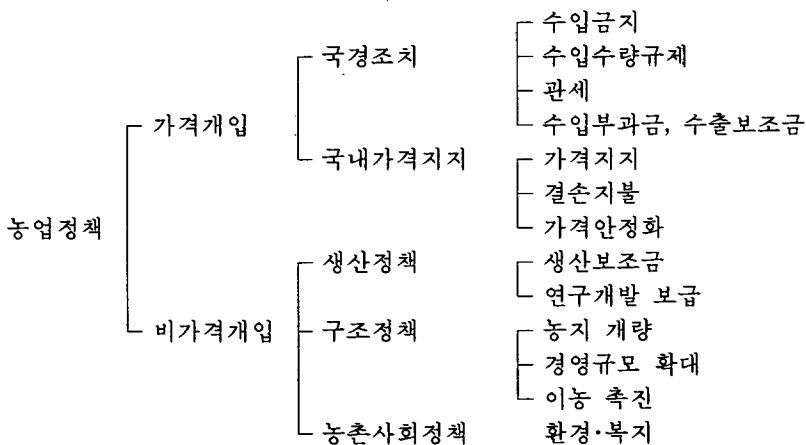
- 일정 규모 이하의 농가에게만 혜택을 주는 목표가격 지지제도 추진
- 비가족적 기업의 농지 소유 금지
- 농지 소유의 상한선 부과

등이 고려되었으나 실제로 대규모화와 가족농 소멸이라는 현실적 추세를 반전시킨 정도로 구조정책이 추진된 적은 없다. 오히려 각 품목별 프로그램의 혜택은 대규모 농가에 집중되었으며, 지급액 상한선 제정 등 조치가 부수적으로 뒤따랐을 뿐이다.

농업정책은 농업 예산을 통하여 구체적으로 표현된다. 농업정책은 (그림 2-1)과 같이 분류할 수 있다.

상기 농업정책수단 중에서 국경조치를 제외하고는 정부의 예산 지출이 필요한 분야들이다. 더 구체적으로 보면 가격개입 중에서 국내가격지지 방식과 비가격개입인 생산·구조·농촌사회정책이 정부 예산을 필요로 하는 정부 개입방식이라고 볼 수 있다. 그 중에서 국내가격지지는 예산의 이전적 지출을, 나머지는 자본적 지출—즉, 재정 투융자를 필요로 하는 분야들이다.

그림 2-1 농업정책의 분류



자료: 今村(p. 19)에서 인용 및 조정.

정부 개입방식과 농업 예산은 각국이 처한 국내외 경제환경에 따라 변화한다. 선진국의 경우 전반적인 추세는 가격지지 등을 위한 이전적 농업 예산을 축소시키고 구조 개선 등 자본적 농업 예산을 늘리는 방향으로 논의가 진행되고 있다. 그러한 경향을 확인하는 것이 이 연구가 추구하는 과제 중의 하나이기도 하다. 그러나 각국의 예산 편성방식과 기준이 매우 상이하기 때문에 정책 목적별 농업 예산의 현황과 역사적 변화를 파악하는 것은 어려운 과제이다.

2. 농업재정 투융자의 개념과 역할

가. 농업재정 투융자의 개념

재정(財政: Public finance)이란 정부의 경제적 활동을 의미한다(유한성, p. 226). 여기서 말하는 정부에는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부도 포함되며, 중앙정부의 재정을 국가재정, 지방정부의 재정을 지방재정이라고 부른다.

재정 투융자는 국가에 의한 자본적인 재정 지출과 정책적인 융자를 뜻한다. 보다 구체적으로 살펴 보면 재정 투자는 재정 지출 가운데서 인건비와 소비적인 물건비를 제외한 건물, 설비, 기계, 도로, 교량, 댐, 공원녹지의 건설, 전력 개발, 국토 보존, 재고 증가 등 정부자산을 증대시키는 일체의 지출, 즉 자본적 기능을 수행하는 재정 지출의 전반을 의미한다.

반면에 재정 융자는 재정자금 및 각종 융자기금 등의 유상자금을 중심으로 정부가 수행한 융자활동을 의미한다. 따라서 재정 투융자는 기본적으로 재정활동이며, 재정적 성격과 동시에 금융적 성격을 가진다.

농업 재정 투융자란 정부가 농업부문의 실물자본을 형성하는 데 필요한 재정자금을 투자, 출자, 융자의 형식으로 공급하는 금융적 활동을 의

미한다¹⁾. 농업재정 투융자는 농업부문의 사회간접자본과 사적생산자본을 형성하게 된다. 즉, 농업 재정 투융자는 농업부문의 사회간접자본과 사적생산자본을 형성하게 된다. 즉, 농업 재정투융자는 유량(flow)적 개념이며, 사회간접자본 및 사적 생산자본은 저장(stock)적 개념이다. 농업부문에서 형성되는 사회간접자본은 관배수와 경지정리시설 등의 토지 개량자본과 연구보급자본으로 대별할 수 있으며, 사적생산자본은 농기계 건물 및 시설·대동물·대식물 등으로 구성된다(이정환 외, p. 3). 농업재정 투융자는 농업관련 정부기업의 투자와 함께 공공투자로서 농업부문의 사회간접자본을 직접적으로 형성하며, 융자는 간접적으로 농가의 생산자본을 형성한다.

정부가 농업부문에 투융자할 때는 사회적 비용과 편익을 추정하여 가장 수익성이 높은 사업부터 추진하게 된다. 사회적 비용 - 편익분석은 기본적으로는 민간기업의 투자사업성 평가와 동일하지만 다음과 같은 점에 있어서 상이하다(이진순, p. 187).

첫째, 민간기업은 투자계획에 있어서 사업의 수익성(Profitability)만을 감안하는데 반해 정부는 공공사업의 외부경제적 효과까지도 고려한다.

둘째, 정부는 투자사업의 투입물이나 산출물을 평가할 때 외부경제로 인하여 시장가격을 사용하지 못하는 경우가 많으므로 사회적 편익 또는 비용을 반영하는 잠재가격을 추정하여 사용한다.

셋째, 정부는 투자 수익의 현재가치를 산정할 때 시장이자율이 아닌 사회적 할인율을 사용한다. 세대간 자원배분의 사회적 효용은 공공투자

1) 한편 재정 투융자를 '각종 유상자금을 정부가 민간사업이나 정부사업에 대하여 출자 또는 융자의 형태로 대차관계를 맺는 지출 즉, 금융적 투융자 활동'만으로 규정하는 사례(예: 일본의 경우)가 있다. 우리나라에서는 농업예산 중에서 '부담경감, 경상사업, 기본적 경비, 적자보전 예산'을 제외한 부분을 농업 투융자사업으로 본다(1992년 예산의 경우 투융자사업 예산이 전체 농림수산부 예산의 69퍼센트였음).

사업에 대한 사회적 할인율을 시장이자율보다 낮게 하기 때문이다.²⁾ 농업부문의 재정 투융자계획은 농업 예산에 주로 반영된다. 그러나 국가에 따라 예산 편성기준과 방법이 달라서 일목요연하게 드러나지 않는 경우가 많다. 이 연구의 대상국인 일본과 미국의 예산구조와 농업 투융자에 대해서는 후술될 예정이다.

나. 재정 투융자의 효과

경제 발전과정에서 시장기구의 자동조절능력이 감소함에 따라 국가가 적극적으로 경제과정에 개입함으로써 그 안정과 성장을 가능케 한다. 경제 발전과정에서 부문간에 점차 구조적인 모순 즉, 농업과 공업, 지역간·소득계층간의 격차가 커져서 이를 조정하지 않고서는 그 지속적인 발전이 어렵게 됨에 따라 이를 보완하는 수단으로 재정 투융자가 등장하였다. 선진국들은 농업에의 광범위한 투자를 통한 기술 혁신과 구조 개선을 달성함으로써 농업혁명을 이룩할 수 있었다.

농업재정 투융자의 효과는 투융자로 인하여 발생하는 모든 편익(Benefit)에서 비용(Cost)을 공제한 결과를 의미한다. 제측의 가능성 여부를 논외로 한다면 투융자사업의 효과분석은 산업간 또는 산업내 투자 우선순위 결정에 있어서 매우 중요한 역할을 수행한다. 효율적인 예산 집행을 위해서는 계량화가 가능한 투융자효과 뿐만 아니라 계량화가 불가능한 효과까지도 검토되어야 한다.

농업 투융자사업의 편익과 비용은 계량화 여부를 기준으로 분류하면 다음과 같다(문팔용, p. 354).

① 시장가격이 형성되어 있고 동시에 그 시장가격이 사회적 가치를 충분히 반영하는 편익과 비용.

② 시장가격은 형성되어 있으나 그 시장가격이 진정한 사회적 가치를

2) 공공사업의 비용 편익 분석에 대해서는 이진순 pp. 188~214 및 문팔용 외, pp. 69~101 참조.

반영하지 못하고 있는 편익과 비용.

③ 시장가격은 형성되어 있지 않지만 만약 시장이 존재한다면 소비자들이 지불할 가격을 추정할 수 있는 편익과 비용.

④ 시장가격이 형성되어 있지 않으며, 계량화가 어렵고, 그 가치를 측정하기 곤란한 비용과 편익.

투융자사업을 시행하면 대부분의 경우에 있어서 위의 네가지 편익과 비용의 전부 또는 일부가 발생한다. 그러나 상기 ①항을 제외하고는 투융자사업의 편익과 비용이 시장가격만으로 측정되기 곤란하다. 따라서 이러한 무형적 효과의 계량을 위한 다양한 노력이 필요하게 된다.

농업 투융자사업의 효과는 농업부문에 있어서 공적(公的) 및 사적(私的) 자본형성으로 나타나는데, 농업자본의 형성은 농산물 생산 증대, 고용 증대, 기타 제2차적 파급효과 등으로 나누어 볼 수 있다(문팔용, 상계서 pp. 354~356). 농산물 생산 증대효과는 농지기반 확대, 토지 이용률을 제고, 작부체계 개선, 단위 면적당 수량 증대, 농업노동력 절감, 기계화 촉진, 경영 안정화 등의 요인으로 세분할 수 있다. 농업 투융자의 고용 증대효과는 새로운 고용기회의 창출과 투융자사업이 시행되지 않았더라면 유향화되었을 노동력의 고용효과를 들 수 있다. 제2차적인 파급효과는 투융자사업의 기본목표는 아니었으나 사업시행으로 인하여 부수적으로 발생하는 효과를 의미한다. 그 실례로는 농용저수지 조성에 의한 위락시설의 가치, 투융자사업의 시행에 소요되는 자재 등 연관산업에 미치는 효과 등을 들 수 있다. 이러한 간접효과를 투자 우선순위 판단의 기준으로 활용하기 위해서는 계량화가 어렵기 때문에 주관적 판단이 개재될 여지가 크다, 그러나 투융자사업의 전체적인 효과를 추정하려면 사업별로 간접효과를 파악하기 위한 노력이 요구된다.

이하의 장에서는 일본과 미국의 사례에 있어서 위와 같은 농업재정 투융자가 어떻게 전개되어 왔는지를 살펴보기로 한다.

제 3 장

일본의 농업여건 변화와 투융자정책

1. 일본의 농업여건 변화와 농업정책의 전개¹⁾

일본 국민경제에 있어서 농업은 농업기본법이 제정된 1961년 이래 현재에 이르기까지 그 비중이 크게 저하해 왔다. 1960년부터 1990년까지 일본 농업의 추이를 나타내는 기본적인 지표들을 정리하면 (표 3-1)과 같다. 우선, 농업 순생산이 국내 순생산에 차지하는 비중은 1960년 9.5퍼센트였으나 1970년에는 절반 가량이 감소하여 4.7퍼센트, 1990년에는 2.0퍼센트로 저하하였다. 이에 따라 식량 자급율은 1960년 91퍼센트에서 1980년 72퍼센트, 1985년 71퍼센트, 1990년 68퍼센트로 계속 떨어져 왔다. 농업구조도 크게 변화하여 1960년 총가구에 대한 농가구의 비율이 28.7퍼센트, 총인구에 대한 농가인구의 비율은 35.7퍼센트, 그리고 총취업인구에 대한 농업 취업인구의 비율은 26.8퍼센트였으나 1990년에는 각각 10.5퍼센트, 15.5퍼센트, 6.9퍼센트로 감소하였다.

일본의 농업정책은 농업여건의 변화에 대응하여 농정의 목적과 이의

1) 이하의 논의는 近藤康男(1982)와 山本 修(1988)를 참조하였음.

표 3-1 일본의 농업경제 주요 지표 변화, 1960~90

단위: %

	1960	1970	1975	1980	1985	1990
농업순생산/국내순생산	9.5	4.7	4.1	2.5	2.3	2.0
농가인구/총인구	35.7	24.9	20.5	18.2	16.5	15.5
농가구/총가구	28.7	18.9	15.2	12.8	11.4	10.5
농업취업인구/총취업인구	26.8	15.9	11.2	9.1	7.8	6.7
식량증합자급률	91	81	77	72	71	68
경지이용률	134	109	103	103.2	105	103
농가소득/근로자세대소득	89.5	114.8	136.9	131.7	128.6	128.7
농가호수(만호)	596	526	489	466	438	384
1인당 농업소득(천엔)	525	1,841	4,537	4,546	4,937	4,755

자료: 日本 農林水産省, 「農業白書附屬統計」, 各年度.

日本 農林水産省, 「農林水産省統計表」, 各年度.

실현을 위한 정책수단이 계속 변화하는 과정에서 형성되었다. 현대 일본의 농정을 시대별로 구분하면 1960년대의 기본법농정, 1970년대의 종합농정, 1980년대의 지역농정으로 나누어 지며(그림 3-1), 1992년 6월 신농정대책 발표 이후 일본의 농정은 새로운 전환점을 맞이하고 있다.

가. 기본법 농정기

1960년대 일본 농업정책은 1961년에 제정된 ‘농업기본법’에 기초하여 각종 시책이 전개되었으며, 이 시기를 기본법 농정기라고 한다. 일본 농업정책의 기본문제는 농업기본법을 제기로 종래의 빈곤문제로부터 농업구조 조정문제로 전환을 맞이하게 되었다(Hayami, p. 80).

① 기본법 농정의 배경

전후 혼란을 수습한 일본 경제는 새로운 자본주의적 경제 질서 아래 한국 전쟁이라는 특수(特需)에 자극되어 왕성한 민간설비투자가 이루어진 결과 1960년까지 연 8.4퍼센트의 고도성장을 이룩하였다. 1960년에는 국민 1인당 GNP가 2천불(1980년 불변가격)을 넘어서고, 수출이 급속도로 증가하였다.

그림 3-1 일본 농업정책의 흐름

	1960년대	1970년대	1980년대
경제 및 농업 여건	○ 고도성장 ○ 농산물자유화	○ 농가의 겸업화 ○ 농촌, 농업생산 환경의 악화(혼주화)	○ 식량위기 ○ 안정성장 ○ 국제화 ○ 농촌의 고령화 ○ 농촌의 정주화
목적 체계의 변화	농공간의 소득 격차 시정 — 구조 개선 — 생산성의 향상 — 선택적 확대	쌀의 수급균형 — 생산성의 향상 — 구조 개선	식량의 안정적 공급 — 농업생산의 재편성 — 생산성의 향상 — 활력있는 농촌 사회 건설 — 자연자원의 유지 및 배양 — 건강하고 풍요한 식생활 보장 — 식량 수입의 안정, 비축의 확보
주요 정책 수단	○ 기본법농정 (고도성장에 의한 노동력 흡수) ○ 가격정책	○ 종합농정 ○ 감산, 휴경에 의한 생산정책	○ 지역농정 ○ 구조정책으로의 전환

자료: 山本 修, p. 168의 그림을 재구성한 것임.

농업부문은 1952년 ‘농지개혁’에 의해 창출된 새로운 자작농체제와 기술 개발, 1953년 설립된 ‘농림어업금융공고’ 등의 금융 공급제도 등에 힘입어 1960년까지 연 2.8퍼센트의 높은 성장을 이루었다. 그러나 비농업 부문의 비약적인 성장으로 농업부문의 상대적인 노동생산성은 제조업부문의 27퍼센트 수준에 머물고, 농가 1인당 소비지출규모는 도시근로자 세대의 75퍼센트 수준에 불과하였다.

일본은 경제성장에 따라 1955년 GATT에 가입하고 1963년에는 IMF 8조국으로 분류되는 등 개방화가 불가피한 상황에 이르렀으나 곡물의 국내가격은 국제가격의 1.5~1.7배, 축산물의 경우는 1.8~2.0배 내외에 이르는 등 농업의 국제 경쟁력은 취약한 상태였다.

한편 농산물의 수요측면에서는 고도성장에 따른 국민소득의 비약적인 성장으로 축산물과 과일, 야채, 유지(油脂)의 소비가 급증하는 대신 곡물의 소비는 감소하는 등 소비구조의 변화가 일어났으며, 특히 쌀의 경우 1인당 소비가 점차 감소하리라는 전망이 발표되었다.

농공간의 소득 및 생산성 격차의 확대, 해외농산물의 수입개방, 식품 소비구조의 변화, 농업보호주의의 퇴조 등 일본 농업의 위기적 상황에 대한 인식이 일반화되는 가운데 1958년부터 ‘전국농업회의소’를 중심으로 한 농업단체에 의해 농업기본법 제정의 움직임이 표면화되었다. 정부 내부에서도 농민의 기본문제와 이에 대응한 기본대책을 종합적으로 검토하는 분위기가 고조되었다. 고도성장에 따라 비농업부문의 높은 노동력 흡수에 의한 농업 취업인구의 감소가 영세농경구조의 탈피를 가능하게 한다는 견해²⁾가 농림관료 및 일부 학자에서 나오고 있었다. 재계에서도 공업노동력 확보를 위한 농업노동력의 유출과 농정의 합리화(보호주의에서의 탈피)가 요청되고 있었다.

이러한 상황하에 일본 정부는 1959년에 총리의 자문기관인 ‘농림어업 기본문제조사회’를 발족시켰고, 이듬 해인 1960년 5월에 조사회의 활동 보고서인 ‘농업의 기본문제와 기본대책’³⁾이 발표되었다. 정부는 이 답신

2) 일본 농업의 영세농구조를 초래한 주요 요인을 농업에 있어서의 과잉 취업으로 보고 공업 발전에 의해 취업기회가 증대한다면 농업 취업인구는 감소하게 되고, 과잉취업이 해소된다면 경영규모의 확대와 생산성의 향상이 가능하게 되어 영세농구조를 극복할 수 있다는 것이 농업기본법의 기본구상이었다.

3) 이 자료에서는 당시 일본 농업의 기본문제를 ‘농업 종사자의 생활수준 내지 소득의 타산업 종사자와의 불균형’으로 서술하고 있으며, 이를 위해 소득정책, 생산정책, 구조정책 세 가지에 관해 기본방향을 제시하고 있다.

에 기초하여 ‘농업기본법’을 입안, 1961년 6월에 공포하였다.

농업기본법은 ‘타산업과의 생산성 격차가 시정되도록 농업생산성을 향상시키는 것’과 ‘농업 종사자의 소득을 증대시켜 타산업 종사자와 균형을 이루는 생활을 영위’하도록 하는 것 등의 2가지를 농정 목표로 제시하고 있다. 이 목표를 달성하기 위해 특히 중시된 것이 생산성의 향상, 생산의 선택적 확대, 농업구조의 개선 등 세 가지였다. 농업기본법에서 의미하는 생산의 선택적 확대란 수요가 증가하는 농산물의 생산 증진, 수요가 감소하는 농산물의 생산 전환, 외국 농산물과 경쟁관계에 있는 농산물의 생산합리화이다. 농업구조의 개선은 농업경영규모의 확대, 농지의 집단화, 가축의 도입, 기계화, 기타 농지보유의 합리화 및 근대화를 의미하는 것으로 농업 종사자가 타산업 종사자와 균형을 이루는 생활을 영위할 수 있는 가족경영(자립경영)의 육성이 구조 개선의 중요한 목표였다. 기본법농정을 계기로 이전까지 농정의 2대 목표였던 식량 증산과 자립농 유지가 생산의 선택적 확대와 자립경영의 육성으로 대체된 것이다.

㉔ 기본법 농정의 전개

농업기본법제정 직후인 1961년에 ‘농업근대화자금제도’가 입안되었다. 이 제도는 농협의 계통자금을 활용하기 위해 국가가 이자보조를 행하는 동시에 각 지방자치단체에 농업신용기금협회를 설치하여 채무보증을 하도록 한 것이었다. 이 제도가 운용됨에 따라 농가의 중기(中期)자금의 조달은 이전에 비해 훨씬 용이해지고 시설, 기계 등의 도입이 크게 진전되었다.

농업의 근대화에 크게 공헌한 것은 1962년부터 시작된 ‘농업구조 개선 사업’이었다. 이 사업은 대상지역에 몇 개의 기간작목을 중심으로 농업구조 개선계획을 수립하고, 농지의 기반 정비와 경영 근대화를 위한 공동이용 시설 및 기계를 보조금 또는 융자를 통해 조성하려고 한 것이었다. 1962년부터 1971년까지 10년간 시범사업지구 72지구에 67억엔, 일

표 3-2 농업구조 개선사업의 전개

단위: 억엔(%)

		농업구조개선사업		제2차농업구조개선사업		신농업구조개선사업	
		시범사업지구 (1962년도 실시지구)	일반지구 (62~69년 실시지구)	일반지구 (70~78년도 착공지구)	자연휴양소 (72~78년도 착공지구)	지구제편 (78~81년도 인정지구)	농촌지역 (79~81년도 인정지구)
보	추진사업	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	44 (2.2)	92 (2.8)
	토지정비	36 (54.4)	1,297 (48.3)	840 (14.2)	.. (..)		
	교환경비	- (-1)	- (-)	97 (1.6)	.. (..)		
	농지조성	4 (6.1)	208 (7.7)	276 (4.6)	.. (..)		
	초지조성개량	1 (1.1)	45 (1.7)	38 (0.6)	.. (..)		
	농로정비	- (-)	- (-)	50 (0.8)	.. (..)		
	特認사업	- (-)	- (-)	8 (0.1)	.. (..)		
조	소계	41 (61.6)	1,550 (57.7)	1,310 (22.0)	220 (35.7)	806 40.2	778 (23.7)
	경영근대화	8 (12.6)	319 (11.9)	1,793 (30.2)	.. (..)		
	전작경영	- (-)	39 (1.4)	167 (2.8)	.. (..)		
	특용작경영	1 (2.0)	47 (1.7)	154 (2.6)	.. (..)		
	원예경영	8 (11.3)	416 (15.5)	1,241 (20.9)	.. (..)		
	축산경영	6 (9.0)	199 (7.4)	933 (15.7)	.. (..)		
	양잠경영	2 (2.5)	107 (4.0)	84 (1.4)	.. (..)		
사	기반정비기제	1 (1.0)	11 (0.4)	- (-)	.. (..)		
	特認사업	- (-)	- (-)	130 (2.2)	.. (..)		
	소계	26 (38.4)	1,137 (42.3)	4,502 (75.8)	159 (25.8)	(582 (29.0)	1,192 (36.4)
	경영정비	- (-)	- (-)	11 (0.2)	.. (..)		
	농용지신탁	- (-)	- (-)	2 (0.0)	.. (..)		
	소계	- (-)	- (-)	14 (0.2)	.. (0.0)	- (-)	- (-)
	지역환경정비사업	- (-)	- (-)	115 (1.9)	237 (38.4)	497 (24.8)	1,146 (34.9)
영	조정에비비	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	75 (3.8)	72 (2.2)
	계 (A)	67 (100.0)	2,687 (100.0)	5,940 (100.0)	617 (100.0)	2,004 (100.0)	3,280 (100.0)
	토지기반정비	(3.0)	14 (2.5)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)
단	경영근대화시설정비	12 (97.0)	543 (97.5)	955 (66.0)	35 (76.7)	319 (89.2)	807 (87.2)
	농업경영정비	- (-)	- (-)	493 (34.0)	6 (12.6)	39 (10.8)	118 (12.8)
	계 (B)	12 (100.0)	557 (100.0)	1,448 (100.0)	45 (100.0)	358 (100.0)	926 (100.0)
사업비총계(A+B)		79	3,244	7,388	662	2,362	4,206
지구수		72	2,932	1,765	203	714	350

주: 농업구조 개선사업은 실적치, 제2차 농업구조 개선사업과 신농업구조 개선사업은 계획치임.

자료: 近藤康男 編(1982), pp. 120~121.

반지구 2,932지구에 2,637억엔으로 총 2,757억엔의 사업비가 보조되었다(표 3-2). 이 중 농지 정비, 농지 및 초지 조성 등의 토지기반 정비에 1,592억엔, 답작, 원예경영, 축산경영, 기반정비, 기계 등 경영 근대화시설 정비사업에 165억엔이 투하되었다. 동 사업은 농업의 근대화와 생산성의 향상을 촉진하고, 주산단지 형성을 통해 농업생산의 선택적 확대에 이바지 하였으나 ‘농업구조 개선사업’이라고 하는 명칭에도 불구하고 구조 개선의 궁극적인 목표인 자립경영농가의 육성과 협업의 조장에는 도움이 되지 못했다⁴⁾. 토지이용형 농업에 있어서 경영규모의 확대는 거의 진척되지 않았고 협업경영은 사업의 추진과정에 상당수 창설되었지만 그 대부분은 해체되었다.

구조 개선에 있어서도 농업 생산기반 정비는 중시되어 이를 위한 토지 개량비가 크게 증가하였다. 1963년부터는 ‘포장정비사업’이 신설되어 구획 정리, 용배수로·농로 정비 등이 종합적으로 이루어졌다. 더욱이 1964년에는 ‘토지개량법’이 개정되어 동 법에 기초한 ‘토지개량장기계획’이 수립되었다. 생산기반의 확충, 특히 밭에 있어서 포장정비의 진전은 수도작의 기계화·생력화에 크게 공헌했다. 생력화의 결과 남은 노동력을 사용하여 타작물의 진흥, 경영의 복합화가 이루어진 지역도 있었지만 생력화가 겸업화를 촉진하고 ‘수도작 + 겸업’이라고 하는 구조를 정착시킨 경우도 많았다. 즉, 포장정비만으로 경영규모의 확대가 달성되지 않았던 것이다.

생산의 선택적 확대의 일환으로, 특히 축산과 과수의 진흥에 힘을 기

4) 농업기본법 제정 당시 목표로 제시되었던 100만 자립경영농가의 육성은 이루어지지 못했고, 자립경영농가의 수는 1960년의 521,000호에서 1970년 353,000호로 감소했다(Hayami, p. 88). 이러한 이유로는 당시 농업구조 개선사업계획이 단순히 보조금액당 계획으로 끝나는 경우가 많았고, 보조기준이 획일적이어서 지역실태에 맞지 않고, 구조 개선사업에 생산, 판매, 기술 개발, 지도, 생산담당자의 육성 등이 수반되지 않아 기반 정비, 시설투자 등을 유효하게 활용하지 못함으로써 자립경영의 육성에 크게 이바지하지 못했기 때문이다.

올랐다. 수요 증대에 기인한 높은 가격과 기술 혁신, 각종 시책의 뒷받침으로 이들 성장작목의 생산은 현저하게 증대했다. 그러나 외국 농산물과 경합관계에 있는 보리, 대두, 사료작물에 대해서는 자급사료의 증산, 초지 개량 등의 대책이 취해졌지만 축산의 발전은 해외, 특히 미국으로부터 수입되는 값싼 사료곡물에 의존하지 않을 수 없게 되었다.

일본의 농작물로서 가장 중요한 쌀에 관해서는 1960년대에 계속적으로 생산자극적인 정책이 시행되었다. 1962년 5월 농업기본법 규정에 기초하여 공포된 ‘농산물의 수요와 생산의 장기 전망’에서는 1971년 쌀의 총수요량은 1,312~1,379만톤(실제로는 1,186만톤), 생산량은 1,423~1,455만톤(실제로는 1967년에 거의 달성)이 될 것으로 예상되었다. 당시 농림관료들 사이에서 소비량의 대폭적인 감소가 예측되고 있었음에도 불구하고 쌀은 일본 농업의 기간작목이고, 미작의 동향이 농업소득에 미치는 영향이 크다는 이유로 수요량에 관해 상당 정도 과대한 예측이 이루어진 것이다.

농업기본법 제정 후 생산자미가는 매년 대폭 인상되었다. 미가 인상이 농업기본법 목적의 하나인 농공간 소득격차 해소의 가장 손쉬운 방법이라고 주장하는 농업단체의 압력이 강하고, 이러한 요구가 정부, 여당에 의해 받아 들여졌으며, 고도성장에 따른 재정수입의 증대로 양곡관리에 따른 재정적자의 부담이 가능하게 된 것이 주된 요인으로 작용하였다.

1960년부터 사용된 米價 산정방식, 즉 생산비 및 소득보상방식이 미가 인상을 허용하였고, 1960년대 전반을 통해 쌀의 생산량이 수요량에 미치지 못하였던 것도 대폭적인 미가 인상을 설명하는 요인일 것이다. 미가의 인상은 다른 작물생산에 비해 미작의 수익성을 현저하게 높이고, 생산자의 증산의욕을 크게 자극했다. 미가 뿐만 아니라 껌의 포장정비, 미작의 기계화 촉진을 비롯하여 쌀 단수 증대와 안정을 위한 기술의 개발과 보급 등도 쌀의 생산성 향상에 이바지하였다. 노동력의 감소, 겸업화의 진전에도 불구하고 쌀의 생산은 증대하여 이듬 해인 1967년에는 쌀의 생산량은 1,400만톤에 달해 본격적인 쌀의 공급과잉 상황이 전개되었다.

구조정책의 핵심이라고 할 수 있는 농지제도의 개선은 지체되었다. 기본법 농정하의 구조 개선정책은 근본적으로 ‘소유권 이전에 의한 농지 유동화를 통해 자립경영의 규모를 확대한다’는 전략이었다. 1962년에 행해진 농지법의 개정은 ① 농지 권리취득의 최고 면적제한(3ha)의 완화, ② 농업생산법인의 법제화와 농지 권리취득의 법인화, ③ 농협에 의한 농지신탁제도의 창설 등이 주요 내용이었지만 농업기본법이 의도한 농업구조의 개선, 특히 규모 확대에 의한 자립경영의 육성은 뜻하는대로 실현되지 않았다. 저리자금(자작농자금)의 융자에 의한 농지 구입은 주로 고도성장에 수반된 지가의 상승으로 인해 복해도를 제외하고서는 규모 확대에 거의 효과를 발휘하지 못했다.

1960년대 후반 일본에서는 농촌 노동력의 부족, 기계화의 진전을 배경으로 ‘청부경작(請負耕作)’이라 불리는 농지의 임대차가 각지에 나타났다. 이러한 가운데 농림성은 1967년 ‘구조정책의 기본방침’을 발표하였는데, 그 일환으로 농지의 유동화가 제시되었고, 이를 위하여 농지 임대차제의 완화를 중심으로 하는 농지법 개정이 중요한 과제로 대두되었다. 이에 기초하여 1968년과 1969년 두 차례에 걸쳐 농지법 개정법안이 국회에 제출되었지만 무위로 끝났다.

고도성장에 수반된 택지, 공장용지, 도로, 공공시설 등 비농업용 농지 수요의 급증은 지가의 앙등과 우량농지의 황폐화 등 농업에 있어서 바람직하지 않은 여러 가지 현상들을 초래하였다. 그 결과 토지 이용에 대한 일정한 규제가 요청되고 있었다. 1968년에 제정된 ‘신도시계획법’은 도시계획구역의 市街化를 촉진하는 시가화구역과 시가화를 억제하는 시가화조정구역으로 구분하고, 특히 시가화 조정구역에서의 개발행위를 규제하는 것이었다. 이 법안의 시행에 의해 시가화구역내의 농지의 전용은 원칙적으로 자유화되었다. 그러나 시가화구역이 상대적으로 넓게 설정된 곳도 있어 시가화구역내에 장기에 걸쳐 농지가 잔존하는 문제점도 있었다. ‘신도시계획법’에 대항하는 형태로 입안된 것이 1969년에 제정된 ‘농업지역의 진흥에 관한 법률’(농진법)이다. 농업의 진흥을 도모하는 것이

타당하다고 인정되는 지역은 농업진흥지역으로 지정되고, 농업진흥지역을 위한 시책은 농업진흥지역만을 대상으로 행해졌다. 또한 농업진흥지역내 농용지구역내의 농지에 관해서는 농용지 이용계획으로 지정된 용도 이외로의 전용은 원칙적으로 허용되지 않았다.

기본법 농정기에 농가경제는 크게 호전되었다. 그 최대의 원인은 검입 수입의 증대였다. 1960년대 말 농가의 1인당 소득은 근로자가구에 거의 필적할 정도로 증대하였다. 평균적으로 본다면 농업기본법의 목적 가운데 하나인 농업과 비농업의 소득균형은 '구조 개선을 통한 고생산성 농업의 육성'이라는 법이 의도한 과정을 통하지는 않았지만 가격보조(고미가)나 농외소득의 형태로 실현되었다. 그러나 일본 농업이 가지는 구조적인 결함인 영세농경영은 시정되지 않았다.

나. 총합농정기

① 총합농정의 배경

1960년 이후 일본은 연평균 11.2퍼센트의 계속되는 고도성장으로 1968년에는 1인당 GNP가 5천불(1980년 불변가격) 수준을 넘어서는 선진국단계에 진입하였다. 일본 경제는 1960년대 말 선진국으로의 전환점을 통과함에 따라 비농업부문의 노동력 부족과 이로 인한 임금 상승현상이 뚜렷해지고, 해외로부터의 수입자유화 압력이 증대하였다. 이에 대해 일본 재계에서는 노동생산성의 비약적인 증진과 농산물 가격안정을 도모할 수 있는 농정 개혁⁵⁾을 주장하는 등 농업부문에 대한 외압이 증대하였다.

농업부문에서는 쌀의 생산과잉, 미가의 역마진(수매가와 방출가의 차이)을 증가 등에 따라 식량관리의 재정부담이 급격히 증가하여 농림수산 예산의 40퍼센트를 초과하게 되었다. 구조 개선은 실패하고, 소농과

5) 1971년 「국제화시대에 있어서의 농정의 기본방향에 대하여」, 1972년 「농업·농촌정비 근대화 기본구상」 등.

2종겸업농이 생산성은 낮은 반면 소득은 오히려 전업농가보다 높은 현상이 빚어졌다. 농업의 생산성 증대와 그것을 통한 소득 증대라는 기본법 농정의 이념은 자작농주의를 견지하는 농지법의 테두리 안에서 기대할 수 없었다.

이러한 배경하에서 1967년 이후 ‘구조정책의 기본방침’ 등 농정에 대한 일련의 종합적 분석 검토결과가 완성되어 1970년에 새로운 농정방향인 이른바 ‘총합농정’이 발표되었다. 총합농정은 쌀 뿐만 아니라 축산물, 야채, 과일 등을 포함한 전체적인 총합식량의 공급 안정화를 도모하고, 생산대책, 구조정책, 가격유통정책을 총합적으로 추진하는 것에 주안점이 두어졌다. 농정의 기본방향으로서 ① 규모가 크고 생산성이 높은 근대적 농업의 육성, ② 쌀의 생산 조정과 수요에 부응한 농업생산의 추진, ③ 농산물 가격의 안정과 유통가공의 근대화, ④ 자립농가, 겸업농가의 소득 확대에 의해 타산업 종사자와 균형되는 생활수준의 확보, ⑤ 이농지원 및 촉진, ⑥ 농촌지역의 생산기반과 생활환경의 종합적 조정에 의한 새로운 농촌사회의 건설 등이 제시되었다⁶⁾.

② 총합농정의 전개

총합농정의 시초는 1970년 ‘농지법’개정이다. 이 개정은 당시 자작농주의에서 차지농(借地農)주의로의 전환을 나타낸 것이라 할 수 있다. 법개정의 주요한 점은 ① 농지 소유상한을 철폐하여 대규모 자작농이 발전할 수 있는 길을 마련하고, ② 소작료 통제를 폐지하여 소작료가 당사자간의 합의에 의해 결정되도록 하고, ③ 합의 해약 규정, 이농자 및 그 상속인의 소작지 소유 허용 규정, 농협의 경영수탁 및 농지 소유 합리화사업에 대한 농지법 적용 배제를 신설하는 등 농지 임대차에 대한 규제를 대폭 완화함으로써 차지에 의한 규모 확대의 길을 마련한 것, ④ 농산법인의 설립요건을 대폭 완화하여 농산법인을 통해 농지의 집적이 이루어

6) 日本 農林省, 「總合農政の推進について」, 1970.

질 수 있도록 한 것 등이다. 다시 1975년에 ‘농지이용 증진사업’을 마련하여 사업지구의 농지에 대해서는 농지법의 적용을 배제함으로써 자작농주의(경자유전주의)를 크게 후퇴시켰다.

1969년부터 ‘제2차 구조 개선사업’이 실시되었다. 지역 전체의 농업 개발을 목표로 하였던 ‘제1차 구조 개선사업’이 농지기반 정비와 시설 근대화에는 기여하였으나 자립경영농가의 육성에는 기여하지 못했던 점을 개선하기 위해 자립경영육성 대상농가 중심으로 포장(圃場) 개선, 시설 근대화, 경영규모 확대를 지원하는 선택적 육성방식이 도입되었다. 1969~78년 사이에 일반지구 1,765지구에 5,940억엔, 자연휴양소 203지구에 617억엔 등 모두 1,968개 지구에 6,324억엔의 보조사업이 이루어졌다(표 3-2).

구조 개선과 관련된 이농 촉진대책의 일환으로 ‘농업자 연금제도’가 1970년에 발족했다. 이는 단순히 농업자의 노후 안정을 목적으로 하는 것이 아니라 경영 이양을 촉진하는 것에 의해 경영규모를 확대한다는 구조정책의 효과를 목표로 한 것이었으나 후자에 관해서는 이렇다 할 성과를 거둘 수 없었다. 더욱이 1971년에는 ‘농촌지역 공장 도입 촉진법’이 제정되었다. 농촌지역으로의 공업 도입과 농업 종사자의 공장 취업을 적극적이고 계획적으로 추진함으로써 다른 시책과 함께 농업구조 개선을 도모한다는 내용이었다. 1971년에 수립된 국가의 기본방침에 따르면 1975년까지 공장 유치에 의해 100만명의 취업기회를 창출하고, 그 중 60만명은 농업 종사자를 취업시킨다는 것을 목표로 한 야심적인 것이었지만 그 후 오일쇼크에 따른 불황 때문에 계획대로 진행되지 못하고 목표를 축소하게 되었다. 농촌지역으로의 공업 도입은 안정적인 취업기회를 창출함으로써 겸업의 안정화와 청년남자의 농촌지역 정착에는 어느 정도 기여하였지만 농업구조의 개선과 직접적으로 결부되는 사례는 드물었다.

국민 1인당 GNP가 5천불을 넘어서고, 1970년대 초부터 2종 겸업농을 중심으로 농가의 소득수준이 도시근로자가구를 능가하게 되자 생활환경 개선에 대한 요구가 크게 증대하였다. 이러한 욕구에 부응하기 위해

1970년대 초부터 종래의 생산기반 정비사업과 새로운 생활환경 정비사업이 포괄된 ‘농촌종합 정비사업’이 시작되었다. 1973년부터 국토청 주관 아래 농지기반, 도로, 생활용배수, 기타 부락 시설을 종합적으로 정비하는 ‘농촌 종합정비 모델사업’이 917개 지구에 대해 실시되었고, 1976년부터 1984년까지는 산간지대를 중심으로 ‘농촌기반 종합정비사업’이 798 지구에 대하여 실시되었다.

종합농정의 또 하나의 중요한 시책은 쌀에 대한 생산조정이다. 1970년부터 일본 정부는 본격적으로 쌀의 생산감축에 착수했다. 생산감축의 목표수량을 150만톤⁷⁾으로 삼아 이를 각 지역에 할당하여 전작, 휴경, 토지개량 등을 통해 달성하려고 한 것이었다. 일본 농업에서 가장 중요한 작물인 쌀에 대해 경작면적 감축정책이 이루어진 것은 특히 쌀 생산자들에게 큰 영향을 미쳤다. 1971년부터 생산조정은 더욱 강화되어(수도작 전환대책) 5년간에 걸쳐 매년 280만톤의 생산감축이 이루어졌다. 1969, 1970, 1971년산 쌀의 가격은 사실상 동결되었다.

쌀의 생산과잉으로 양곡 관리제도는 크게 변화하였다. 우선 1969년에 ‘자주유통미제도’가 도입되었다. 즉, 정부를 통하지 않고 전국 집하단체(전국농업협동조합연합회 및 전국주식집하협동조합연합회)를 통해 직접 도매업자에게 판매하는 길이 열린 것이다. 소비자의 쌀의 품질에 대한 선호에 부응하는 동시에 생산자에 있어서도 정부에 판매하는 것보다 유리한 가격으로 판매함을 목표로 한 것이었지만 동시에 정부의 재정상, 관리상 부담을 경감하려고 한 것이기도 했다. 유통되는 쌀은 모두 정부가 생산자에게 매입하여 도매업자에게 매도하는 지금까지의 양곡관리제도의 원칙⁸⁾이 무너졌다고 볼 수 있는 것이다.

7) 면적으로 환산하면 35.4만ha으로 이 중 50만톤은 농지전용에 의한 것.

8) 1942년 식량관리법이 제정된 이래 1960년 말까지의 양곡 관리제도의 본래적 기능은 ① 정부에 의한 유통관리와 수급조정 ② 정부에 의한 공정가격의 적용 ③ 쌀의 수출입은 정부에 의해 일원적으로 관리 ④ 식량 관리에 대한 재정의 일원적 관리(식량관리특별회계의 설치) 등이었다(今村 편, 1989, pp. 105~106).

1971년부터는 쌀의 매입제한이 실시되었다. 정부가 쌀의 생산조정을 고려하여 정부미와 자주유통미를 포함한 예약한도수량을 정하고, 이 수량을 초과하는 것은 매입하지 않고 농협 등의 지정집하업자가 보관·매각하게 하였다. 더욱이 1972년에는 소비자미가가 물가통제령의 적용에서 제외되었다.

총합농정은 ‘농지 유동화 → 구조 개선, 선택적 확대 → 수급균형’이라는 점에서 기본법 농정을 재확인, 재강조한 것에 지나지 않는다. 그러나 자작농주의의 한계를 인식하고, 임대차 중심의 농지 유동화로 전략을 수정한 점과 쌀 재배면적을 직접 규제하는 방식을 통해 정부가 수급조정에 직접 개입한 점에서는 기본법 농정과 차이가 있다.

다. 지역농정기

㉠ 지역 농정의 배경

1973년 제1차 석유위기를 계기로 일본 경제의 고도성장은 종결되었다. 이 시기 농정을 둘러싼 환경 또한 크게 변화하였다. 중요한 변화사항은 다음과 같다.

첫째, 농산물 전반에 공급 과잉현상이 나타났다. 쌀은 이전 시기부터 과잉경향이 나타나고 있었지만 고도성장기에 선택적 확대작목이었던 축산물과 원예작물에서도 과잉경향이 나타났다. 가장 큰 이유는 국민의 식량 소비수준이 포화상태에 달했기 때문이다. 국민 1인당 하루 공급열량은 1978년에 2,580kcal에 달했지만 그 이후로 정체되어 식량 소비의 다양화는 진행되었지만 전체 식량의 소비 증가율은 매우 낮았다. 이러한 수요동향에 대해 농업생산을 어떻게 유도해야 하는가가 농정의 주요 과제였다. 이와 동시에 식량자급의 이중구조가 정착되어 쌀, 야채, 과일, 축산물 등 자급률이 높은 작물과 보리, 대두, 사료작물처럼 자급률이 매우 낮은 작목이 병존하는 상황이 전개되었다.

둘째, 국제곡물가격의 하락, 엔화의 가격 상승으로 곡물가격은 국제가

격의 4배 내외, 쇠고기 및 유제품은 2~2.8배 수준까지 상승하여 농산물 수입자유화에 대한 압력이 높아졌다.

셋째, 각계에서 농업, 농정에 대한 비판이 속출했다. 재계의 농정에 대한 비판은 이미 1960년대부터 있어 왔지만 1970년대 후반부터 1980년대에 이르기까지 과보호농정을 비판하는 여러 제언들이 나왔다. 특히, 1980년에 들어와 재정재건, 행·재정 개혁이 커다란 정치과제로 되고, 1981년에 '제2차 임시행정조사회'가 발족되었는데, 농업에 대한 보조금의 삭감, 농산물의 가격지지의 억제 등이 임시행정조사회 수차에 걸친 보고서의 주요 내용이었다. 1983년에 발족한 '임시행정개혁추진협의회'도 동일한 취지의 견해를 표명했다. 재정재건, 행·재정 개혁노선의 진전은 재정측면에서 농업정책에 강한 제약을 가하였다.

넷째, 농업구조에 관해 보면 시설형 농업은 규모의 확대와 생산성의 향상이 진행되고, 생산액에 접하는 중핵농가⁹⁾의 비중도 확대되었지만 토지이용형 농업, 특히 수도작에서는 영세 겸업농가의 비중은 여전히 크고, 경영규모의 확대도 그 만큼 진행되지 않았다.

② 지역농정의 전개

농업의 여건 변화에 대해 작성된 일련의 농정심의회 보고서들 기초로 새로운 농정 방향이 설정되고, 1980년대 이후의 농정이 전개되었다.

첫째, 식량 자급률의 향상을 도모하며, 수요동향에 따르는 생산정책이 전개되었다. 농업기본법에서는 농업과 타산업과의 생산성 및 소득 격차를 시정하는 것이 농정의 기본목표였지만 이 시기에는 '농업을 식량 공급사업으로 설정하고, 식량의 안정적 공급과 안전보장을 꾀하는'(농정심의회, 1980년대의 농정의 기본방향) 것이 가장 중요한 과제로 되었다. 1973년부터 시작된 세계 식량위기, 더욱이 1980년 미국의 對蘇 곡물 수출금지 등의 당시 상황이 중장기적으로 보아 세계의 식량수급은 불안정

9) 基幹 男子 農業 従事者(16세 이상 60세 미만의 남자로 연간 농업일수가 150일 이상인 자)가 있는 농가.

해 질 것이라는 인식과 이에 따른 식량안전보장의 필요성에 관한 인식¹⁰⁾이 그 배후에 있었던 것이다. 따라서 이 시기에는 농정이념의 커다란 전환 즉 협의(狹義)의 농업정책에서 식량정책으로의 전환이 있었다고 할 수 있다. 식량의 안정적 공급보장을 위한 수단으로 수입의 안정화, 비축 대책과 함께 국내 공급력의 확보가 중요과제로 등장하였다. 또한 식량자급의 이중구조를 극복하기 위해 쌀의 생산과잉 해소에 노력하는 한편 수입 의존도가 높은 보리, 대두, 사료작물에 대해서는, 특히 수도작으로 부터의 轉作을 유도하여 증산을 장려하는 조치¹¹⁾가 취해졌다.

둘째, 토지이용형 농업의 체질 개선에 노력하였다. 1975년 농진법의 개정에 의한 ‘농용지 이용 증진제도의 도입’, 1980년의 ‘농용지 이용 증진법의 제정’에 의해 농지의 유동화를 촉진하고, 중핵농가로의 농지 이용권의 집중을 도모하였다. 또한 집락 중심의 생산 조직화, 집단화를 통해 규모 확대와 생산성 향상을 도모하려고 했다.

1970년 농지 개정은 자작농주의에서 차지농주의로의 전환을 의미한다. 그러나 차지를 통한 농지의 유동화는 진전되지 않았다. 오히려 ‘청부경작’이라고 하는 사실상의 음소작(闇小作)을 통해 경영규모를 확대하려는 농가의 사례가 각지에서 나타났다. 이에 따라 개개의 농지를 대상으로 권리 이동을 획일적으로 규제하는 기존의 농지법과는 달리 이른바 지역 차원에서 농지 임대차에 의해 농지의 유동화를 촉진하려고 하는 제안이 정책담당자 사이에서 나왔다. 이의 결실이 1975년의 농진법의 개정에 의해 새롭게 제도화된 ‘농용지 이용 증진사업’이다. 이 사업은 어느 정도 성과를 거두었지만 전체적으로 보아 일본의 토지이용형 농업의 체질을 근본적으로 변화시키지는 못했다.

한편 지역농업조직화의 일환으로 신농업구조 개선사업(1978~2000년)

10) 일본 농정심의회, 식량문제의 전망과 식량정책의 방향, 1975.

11) 1976년에 지금까지의 수도작 전환정책에 대신하여 쌀을 종합적으로 활용하여 쌀 이외의 농산물에 생산증가를 꾀한다는 ‘쌀 종합 이용대책’이 실시되었으나 2년만에 끝났고, 1978년에 ‘쌀 이용 재편대책’이 마련되어 1986년까지 3기에 나누어 실시되었다.

이 실시되어 지역농업조직화에 필요한 포장정비 및 시설 지원을 추진하는 데 2조엔 이상이 투입되었다.

셋째, 가격정책은 ‘가격변동 방지를 가장 기본적인 기능으로서 운용해 간다’(농정심의회, 1980년대의 농정의 기본방향)는 것과 ‘수요의 동향에 부응한 농업생산의 재편성에 도움이 되도록 가격이 가지는 수급조정 기능을 중시한 운용을 행한다’(同)는 것이 기본방침이었다. ‘농업소득을 유지·증대하여 가는데 있어 앞으로의 가격정책은 지금과 같은 주도적인 역할을 수행하는 것은 곤란하고, 구조정책과 생산대책의 적극적인 추진에 의해 규모가 크고, 높은 기술을 가진 농업경영체와 집단적 생산조직을 육성하여 생산성 향상을 꾀하는 것이 한층 중요’(同)하게 된 것이다. 그러나 현실적으로 수급조정기능을 중시한 미가의 운용이 이루어졌는지는 의문이다. 미가는 종종 동결되었지만 인하된 적은 한번도 없었다. 미가 산정방식 자체가 수급사정을 반영하지 않았기 때문이었지만 기본적으로는 미가가 가지는 소득지지 기능을 어느 정도 유지하지 않을 수 없는 정치적 배려가 작용하였기 때문일 것이다.

넷째, 농촌 정비의 추진과 관련하여 촌락기능의 활성화, 촌락 개선의 촉진 등이 중시되었다. 이는 기본법농정에서는 보이지 않았던 정책이념이라 할 수 있다.

라. 신농정기

㉠ 신농정 대책의 배경

일본에서는 농업기본법(1961년) 제정 이후 30여년간 ① 농지정책, ② 농업생산기반 정비, ③ 농촌 정비 등을 통해 농업구조의 개선이 추진되어 왔다. 그러나 오늘날 일본 농업은 대내적으로는 식량 자급률의 저하, 농업 후계자 부족과 고령화·노령화가 가속적으로 진행되고 있고, 대외적으로는 우루과이 라운드 농산물협상과 관련하여 쌀을 포함한 농산물 시장개방의 압력을 받고 있다.

일본 농림성은 이러한 여건 변화에 대응하기 위해 그 동안 추진해 왔던 농업정책을 전반적으로 재검토하고, 과거와는 다른 차원의 농정방향을 모색하여 1992년 6월 '새로운 식량·농업·농촌정책의 방향'(이하 신농정)을 발표하게 되었다. 이는 향후 10년간 추진할 일본 농업정책의 기본 방향을 제시한 제도 개혁으로 평가되고 있다.

② 신농정대책의 주요 내용

신농정대책은 식량정책, 농업정책, 농촌지역정책에 관한 정책 전개구상에 입각하여 약 10년 후를 목표로 하는 국민적 시점에 입각한 정책의 전개 방향을 모색하고 있다. 신농정의 정책별 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(가) 식량정책

식량정책은 첫째, 식량 자급률의 감소(1990년 식량 자급률은 열량기준으로 47퍼센트) 경향을 중지시키는 데 역점을 두고 있다. 둘째, 농산물의 생산·가공·유통체제를 확립하고, 소비자에게 신선하고 양질의 농산물을 적정가격에 안정적으로 공급함을 목적으로 하고 있다. 셋째, 향후 국제적인 식량수급을 감안하여 내외 가격차의 축소에 힘쓰고, 국토자원을 효율적으로 이용함으로써 국내의 식량 공급능력을 유지, 강화시키려 하고 있다.

(나) 농업정책

지금까지의 보호와 규제를 재검토하고, 시장경쟁 원리를 도입하여 개인의 의욕이 중시되고, 경영감각이 뛰어난 효율적·안정적 경영체를 육성함을 농업정책의 기본목적으로 제시하였다.

바람직한 농업 경영체는 지역 실정을 고려하여 육성하며, 10년 후 미작을 중심으로 한 농업구조와 경영형태에 관한 전망을 제시하고 있다. 경영규모가 10~20ha 정도이고, 생산비가 전농가 평균의 50~60퍼센트인 '개별경영체'를 15만개(이 중 10만은 야채 등 집약작목과의 복합경영) 육성하고, 1부락 또는 수개 부락에 상당하는 규모를 갖는 2만개 정

도의 조직경영체를 육성하여 개별경영체와 함께 일본 미작의 80퍼센트를 생산토록 하고 있다. 이를 위해 지역농업을 재편하고, 경영형태의 선택폭을 확대시키며, 신규취농을 촉진하며, 농지제도를 비롯한 관련 법제의 대폭적인 수정을 검토하고 있다.

(다) 농촌지역정책

농촌지역정책은 효율적·안정적 농업을 전개할 수 있는 지역과 토지조건 등이 불리한 중간산간지역에 서로 다른 정책을 추진하는 것을 기본전제로 하고 있다. 농업생산기반과 농촌 생활환경의 일체적 정비를 추진하여 쾌적한 경관을 가진 동시에 다양한 취업, 소득기회를 제공할 수 있는 농촌공간의 조성이 농촌지역정책의 목표로 제시되고 있다. 이를 위해 지역 전체의 소득을 유지 확보하기 위한 ‘地域内發型’ 농림수산 관련산업의 진흥, 관광농업의 육성, 중산간지역의 정주조건 정비, 임야관리를 담당할 공적 주체에 대한 지원 등을 모색하고 있다.

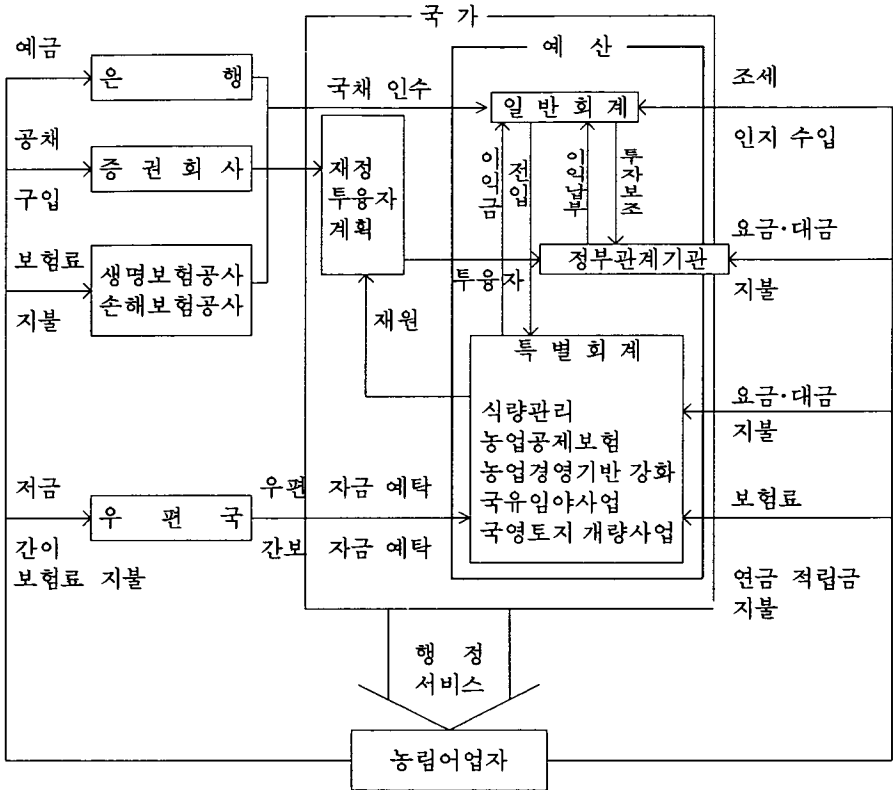
2. 일본의 농업 예산

가. 일본 농업 예산의 개요

일본의 예산은 일반회계와 특별회계로 나눌 수 있으며, 별도로 ‘정부관계기관’ 예산이 있어 이 세 예산이 국회에서 일괄적으로 처리되고 있다. 1991년 현재 일본 예산 제도내에는 1개의 일반회계와 38개의 특별회계가 있다. ‘정부관계기관’은 전액 정부출자에 의해 설립된 특수법인으로 현재 9개의 공고와 2개의 특수은행 등 11개의 기관이 있다.

일본재정법 제13조에 의하면 일반회계는 통상 국가의 세출입을 경리하는 것으로 주요 정책에 관계되는 예산은 일반회계에 편성되어 있다. 특별회계는 ① 국가가 특별한 사업을 행하는 경우 ② 특정자금을 보유하여 운용하는 경우 ③ 그 외에 특정의 세입으로서 특정의 세출에 충당하

그림 3-2 일본의 농업재정 구조



자료: 大竹宏繁 편, p. 271 그림을 농업부문을 위주로 재구성한 것임.

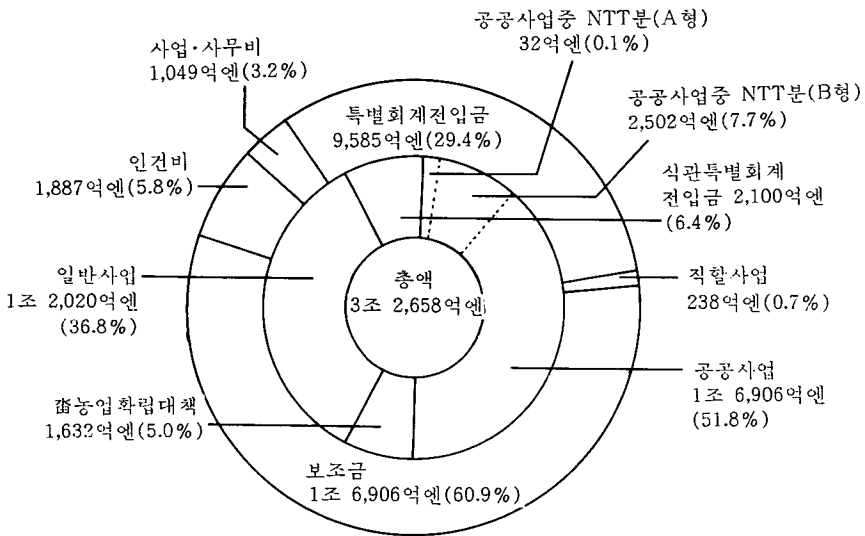
여 일반세입·세출과 구분하여 경리할 필요가 있는 경우에 한하여 설치된다.

일본의 농업 예산은 국가예산과 마찬가지로 일반회계, 특별회계로 나누어지며, 이 외에 제3의 예산이라 불리며, 최근 그 비중이 높아지고 있는 ‘농업재정 투융자’가 있어 여기에 농업부문의 ‘정부관계기관’(농림어업 금융공고, 농용지정비공단, 삼림개발공단 등)의 예산이 편성되고 있다¹²⁾ (그림 3-2).

농림어업부문의 특별회계는 식량관리 특별회계, 농업공제보험 특별회계, 산림보험 특별회계, 어선재보험 및 어업공제보험 특별회계, 농업경영 기반강화조치 특별회계, 국유임야사업 특별회계, 국영토지개량사업 특별회계(특정토지개량공사 특별회계) 등이 있다. 농업관계 특별회계 가운데 식량관리 특별회계(식관회계)는 회계규모가 크고, 적자회계로 일반회계로부터 보전되므로 손익동향이 농업 예산에 커다란 영향을 미치고 있다.

이외에 농업예산과는 별도로 농업재정 투융자가 있어 예산 이외의 재정메카니즘을 통해 금융적 수단으로 집적된 자금인 우편저금과 간이

그림 3-3 용도별 농업 예산, 1991



주: NTT分은 일본 전신전화주식회사의 주식 매각수입 가운데 농업부문에 투자된 부분으로 여기에는 A형(수익회수형)과 B형(보조금형)이 있다.

- 12) 이외에 농업 또는 농촌과 깊은 관련을 맺고 있고, 규모측면에서도 중앙정부의 일반회계 농업 예산을 상회하는 지방자치단체의 농업 예산이 있다. 일본의 지방 농업 예산은 본질의 후반부에 농업보조금의 고찰이라는 측면과 연관시켜 살펴보고자 한다.

보험자금, 정부보증채 등을 재원으로 하여 농림어업금융공고, 농용지정 비공단 등을 통해 정책적으로 농업재정 투융자가 이루어지고 있다.

일본 농업 예산의 용도별 내역을 보면 상당부분의 예산액이 보조금으로 지출되고 있다. 1991년의 경우 농림수산 예산 총액 3조 2,658억엔 중 보조금은 1조 9,899억엔으로 60.9퍼센트에 달하고 있다(그림 3-3). 보조금은 정부가 직접 소비하는 경비가 아니라 중앙정부 이외의 지방공공단체나 법인 혹은 기타 단체 등과 같은 제3자에게 소비하게 하면서 소기의 정책목적을 실현하는 것을 목적으로 하는 경비이다. 일본에서 농업 보조금은 농업 예산에서 차지하는 비중이 높을 뿐만 아니라 농업보조금이 보조금 전체에 접하는 비중도 높기(1985년의 경우 14.5퍼센트) 때문에 '보조금의 대명사'라 불리고 있다(今村, 1978, p. 46).

나. 일본 농업예산의 동향¹³⁾

농업예산의 동향을 개관하려는 경우 일반적으로 사용되는 방법은 국가예산 전체에 접하는 농업관계 예산¹⁴⁾의 비율을 산출하는 방법이다. 이와 아울러 농업 예산의 전년 대비 증감률을 살펴 볼 수 있을 것이다. 이러한 지표들을 사용하여 1960년부터 1992년까지 33년간 다음과 같이 네 시기로 구분하여 일본 농업 예산의 특징을 파악할 수 있다.

제1기: 증가기(1960~70년)

제2기: 고도 안정기(1971~75년)

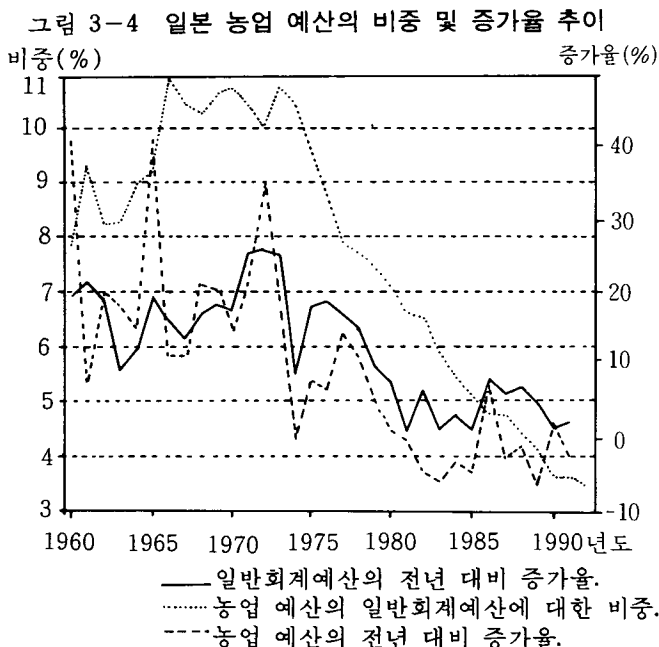
제3기: 점감기(1976~81년)

제4기: 격감기(1982년 이후)

기본법 농정기인 1960년대에는 농업기본법의 제정과 더불어 농업 예

13) 이하 논의는 松浦利用·今村奈良臣 편(1989)과 逸見謙三·可藤讓(1985)을 참조하였음.

14) 농업관계 예산을 포괄적으로 분석하기 위해서는 일반회계뿐만 아니라 특별회계와 농업부문의 '정부관계기관' 예산에 대한 분석도 이루어져야 하나 본장에서는 자료의 제약상 일반회계 농업 예산에서 한정하였다.



산은 크게 증가하였고(제1기), 1970년대에 들어와 총합농정의 전개에 따라 일반회계예산에 대한 농업 예산의 비중은 매우 안정적인 추세를 보였다(고도 안정기). 그러나 쌀의 생산과잉에 대한 대책이 전개된 총합농정의 후기부터 농업 예산은 점차 감소하기 시작하여(점감기) 1980년대 지역농정의 전개와 더불어 농업 예산은 절대액에서나 비중면에서 급격하게 감소하고 있다(격감기).

일본 농업 예산의 일반회계예산에 대한 비중과 농업 예산 및 일반회계 예산의 전년 대비 증감률을 연도별로 나타낸 것이 (그림 3-4)이다. 그림의 좌측은 농업 예산의 일반회계예산에 대한 비중을, 우측은 농업 예산과 일반회계예산의 전년 대비 증감률을 나타낸다.

(가) 제1기

1961년 농업기본법의 제정 이후 농업관계 예산은 크게 늘어나 연평균 20.3퍼센트의 성장률을 보였다. 일반회계예산에 접하는 비율도 1960년 7.9퍼센트에서 1970년 10.8퍼센트로 증가하였다.

농업관계 예산이 증가한 이유는 기본법 농정하에서 생산성 향상을 목표로 한 농업기반 정비의 강화, 선택적 확대정책에 따른 성장농산물의 생산대책에도 기인하지만 근본적으로는 비농업부문과의 소득균형의 달성이 요구됨에 따라 미가가 인상되고, 이로 인해 식량 관리비가 크게 증가하였기 때문이다¹⁵⁾.

(나) 제2기

농업관계 예산은 이 기간중 연평균 17.7퍼센트의 증가율을 보였다. 일반회계예산에서 점하는 농업관계 예산의 비중은 1970년 10.8퍼센트, 1973년 10.8퍼센트, 1975년 9.6퍼센트로 10퍼센트 내외의 높은 수준을 계속 유지하였다.

농업관계 예산의 비중이 높았던 것은 이 시기의 농정이 적극적이었음을 의미한다고 보기는 힘들다. 왜냐하면 1970년을 기점으로 쌀 과잉현상이 나타나고, 이로 인해 쌀의 생산조정, 과잉미의 처리 등을 내용으로 한 총합농정의 전개에 따라 쌀 관련 예산이 증가했기 때문이다.

(다) 제3기

1970년대 중반 이후 농업관계 예산은 전년 대비 증가율이 1976년 8.4퍼센트, 1978년 14.7퍼센트, 1980년 5.1퍼센트로 절대액으로는 계속 증가하였지만 일반회계예산의 증가율을 밀돌았다. 이에 따라 일반회계예산에서 점하는 농업 예산의 비중도 1960년 수준인 7.9퍼센트로 떨어졌다.

농업 예산의 비중이 감소한 것은 고도성장기에는 稅收의 증가로 인해 상대적으로 축소되는 농업을 지지하기 위한 지출에 대한 저항이 크지 않았으나 일본 경제가 저성장기로 이행함에 따라 농업 예산에 대한 감축압력이 점차 강화되었기 때문이다(本間正義 b, p. 26).

(라) 제4기

1982년을 계기로 농업관계 예산을 절대액으로 감소하기 시작하였는데, 1982년 3조 1,294억엔에서 1991년 2조 5,716억엔으로 9년 동안에 5,579

15) 농업 예산에 점하는 식량 관리비의 비중은 1960년 20.9퍼센트에서 1970년 55.1퍼센트로 증가하였다.

억엔이나 감소하였다. 이 결과 일반회계예산에서 점하는 농업 예산의 비율도 1982년 6.6센트에서 1991년 3.6퍼센트로 크게 떨어졌다.

1981년까지는 일반물가의 상승으로 인한 예산의 인플레이션적인 팽창과 농정필요에 의한 추가적 증가라는 두 가지 이유에서 농업관계 예산은 계속 증가하였지만 행정개혁원년이라 불리는 1981년 이후 팽창하는 재정적자 해소를 위한 재정재건이 제기되고, 이 여파가 농업 예산의 삭감으로 나타난 것이다(山本 修, p. 143).

예산의 규모가 곧 농업의 중요성을 나타내는 것은 아니지만 일본에서는 농업의 경제적 비중이 감소함에 따라 농업에 대한 재정 지출이 점점 감소되고 있다. 농업의 경제적 비중을 나타내는 지표의 하나로서 총취업인구에 대한 농업 취업인구의 비율을 살펴보면 기본법농정 이래 총취업인구에 대해 농업 취업인구가 점하는 비중은 1960년 26.8퍼센트에서 계속 감소하여 1990년 6.2퍼센트로 되었다. 일반회계예산에서 점하는 농업관계 예산의 비중은 1960년 7.9퍼센트였고, 기본법농정 이후 계속 증가하여 1973년 10.8퍼센트까지 상승하였으나 1991년에는 3.6퍼센트로 감소했다.

농업 예산의 동향을 고려할 때 경제학적으로 더욱 의미있는 지표는 농업총생산에 대한 농업 예산의 비율이다. 농업의 경제활동규모와 농업 예산규모를 비교하는 것은 산업으로서 농업의 재정 의존도(정부 농업 지출의 농업총생산에 대한 비율)를 판단하는 자료가 된다. 1960년 당시는 농업총생산의 10퍼센트 미만에 불과하였던 농업 예산은 1970년에 29퍼센트로 상승하고, 1980년에는 52퍼센트 상당할 정도로 증가했다. 그 후 농업 예산은 감액되고, 이 비율도 저하했지만 1990년에도 32퍼센트를 유지하고 있다. 여기에 지방재정 농업 지출을 더하면 농업총생산의 73퍼센트를 점하게 된다(표 3-3).

일반회계예산의 국내 총생산액에 대한 비율이 1960년부터 1970년경까지는 11퍼센트 정도였고, 그 이후 사회보장예산의 증대로 상승하였지만 1975년 14.1퍼센트, 1980년 18.4퍼센트, 1990년 16.4퍼센트 정도임을 감

표 3-3 일본 농업의 재정 의존도

단위: 억엔, %

	1960	1965	1970	1975	1980	1983	1990
일반회계농업지출(A)	1,360	3,469	9,371	19,756	31,767	29,797	25,188
일반회계지출에 대한 비율	7.8	9.3	11.4	9.5	7.3	5.9	3.6
농업총생산에 대한 비율	9.3	15.2	28.8	33.1	52.1	46.1	31.9
지방재정농업지출(B)	760	1,851	4,117	9,209	16,566	17,159	n.a.
(A)에 대한 비율	55.9	52.3	43.9	46.6	52.1	57.6	n.a.
정부농업지출(A+B)	2,120	5,284	13,488	28,965	48,333	49,956	n.a.
정부지출에 대한 비율	7.4	8.4	9.4	7.7	6.7	5.5	n.a.
농업총생산에 대한 비율	14.6	23.2	41.5	48.5	79.2	72.6	n.a.
일반회계의 對 GDP 비율	11.2	11.4	11.2	14.1	18.4	18.4	16.4
정부지출의 對 GDP 비율	18.5	19.2	19.5	25.4	30.6	31.2	38.0
농업총생산의 對 GDP 비율	9.4	7.0	4.4	4.0	2.6	2.4	1.9

주: 1) 일반회계농업지출은 농림수산성 소관의 일반회계세출에서 임야청 및 수산청의 세출을 제한 것.

2) 지방재정 농업 지출은 지방재정의 목적별 세출순계에 있어서 농업비, 축산업비 및 농지비의 합계에서 일반회계 농업 지출의 對지방정부 보조금(단, 농업시설 재해복구 사업비 보조금은 제외)을 제한 금액.

3) 정부 지출은 일반회계와 특별회계와의 순계세출에서 지방재정 순계 세출을 더하고, 중앙정부와 지방정부 사이의 중복계산을 공제한 것.

4) 1990년 수치는 저자추계치.

자료: 本間正義(a), p. 192에서 재인용.

안할 때 일본에서 농업부문의 정부 의존도는 산업규모에 비해 매우 높음을 알 수 있다.

농업총생산에 대한 농업 예산의 비율을 항등식관계를 이용하여 다음과 같이 요인별로 분리할 수 있다.

$$Ga/Ya = (Ga/G) \times (G/Y) \times (Y/Ya)$$

여기서, Ga: 농업예산, G: 일반회계예산, Y: 국내총생산,

Ya: 농업총생산

상기 식에서 (Ga/G)는 정부부문에 있어서 농업의 비중, (G/Y)는 일본 경제에 있어서 정부의 비중, (Y/Ya)는 일본 경제에서 농업부문이 차지하

는 비중의 역수를 각각 의미한다. 즉, 농업총생산에 대한 농업 예산 비중은 정부부문에 있어서 농업의 비중, 일본 경제에 있어서 정부의 비중과 일본 경제에서 농업부문이 차지하는 비중의 역수의 곱으로 나타낼 수 있다. 이들 제요인들의 1960~90년 동안의 변화를 나타낸 것이 (표 3-4)이다.

정부부문에 있어서 농업의 비중(G_a/G)은 1960년대 중반 이후 상승하기 시작하여 1970년대 전반까지 10 내지 11퍼센트 수준을 유지하다가 1970년대 중반 이후 감소하고 있다. 일본경제에 있어서 정부의 비중(G/Y)은 1970년대 초반 이후 상승하고 있으며, 국민경제에 있어 농업부문의 비중(Y_a/Y)은 거의 일관되게 감소되고 있다.

기본법 농정 이후 농업부문에 있어서 정부부문의 비중(G_a/Y_a)이 증대한 것은 위의 세 가지 요인의 변화를 통해 설명할 수 있다. 농업부문에 대한 정부부문의 비중(G_a/Y_a)이 증가한 것은 기본법 농정 이후 일본 경제에 있어서 농업부문의 비중(Y_a/Y)이 저하한데에 기인한다. 이와 더불어 1970년대 초반 이후 농업부문에 대한 정부부문의 비중이 매우 높아진 것은 추가적인 요인으로 사회보장비의 급증으로 인해 일본 경제에 있어서 정부의 비중(G/Y)이 크게 늘어났기 때문이다(逸見謙三·加藤讓 편, p. 532).

다. 일본 농업 예산의 구조 변화

농업 예산은 농업시책을 수행하기 위한 기초로 농업정책의 전환은 농업 예산의 구조 변화를 수반한다. 농업 예산의 구조 변화는 국가예산에서 점하는 농업 예산의 비중이라는 양적 비교만으로는 파악하기 힘들다. 그래서 농업 예산의 질적 내용을 살펴는데 자주 사용되는 것이 예산의 목적별 분류와 경제 성질별 분류이다¹⁶⁾.

16) 이외에 경비 지출의 대상에 따라 농업 예산을 분류하는 용도별 분류가 있다. 이 분류방식에 따르면 농업 예산은 보조금과 특별회계(식량관리 특별회계)로의 전입금으로 90.3퍼센트(1991년)가 지출되고 있다.

표 3-4 농업에 있어서 정부 부문의 비중 증대요인

	(Ga/Ya)	(Ga/G)	(G/Y)	(Y/Ya)
1960	0.093	0.079	0.114	10.382
1961	0.121	0.093	0.110	11.861
1962	1.114	0.082	0.121	11.509
1963	1.131	0.083	0.125	12.698
1964	0.142	0.090	0.115	13.727
1965	0.151	0.095	0.112	14.360
1966	0.196	0.109	0.118	15.312
1967	0.182	0.105	0.117	14.883
1968	0.191	0.103	0.112	16.656
1969	0.221	0.106	0.111	18.658
1970	0.283	0.108	0.112	23.422
1971	0.343	0.104	0.120	27.440
1972	0.357	0.100	0.131	27.148
1973	0.394	0.108	0.136	26.934
1974	0.398	0.105	0.143	26.601
1975	0.342	0.096	0.140	25.336
1976	0.522	0.128	0.148	27.447
1977	0.354	0.079	0.158	28.331
1978	0.394	0.077	0.168	30.269
1979	0.433	0.075	0.179	32.413
1980	0.517	0.071	0.182	39.983
1981	0.478	0.067	0.183	39.225
1982	0.480	0.066	0.176	41.503
1983	0.447	0.059	0.180	42.153
1984	0.383	0.055	0.171	40.972
1985	0.362	0.051	0.166	42.666
1986	0.344	0.048	0.161	44.473
1987	0.392	0.048	0.167	48.859
1988	0.379	0.044	0.167	51.827
1989	0.362	0.041	0.167	53.389
1990	0.319	0.036	0.164	53.921

주: 逸見謙三・加藤 讓 편, p. 531 표를 최근 자료를 보충하여 재계산한 결과임.

자료: 農林水産大臣官房調査課, 「農業・食料關聯産業の經濟計算」, 1993.

목적별 분류는 농업기본법 제정 이후 농업기본법에 규정된 정책목적에 따라 농업관계 예산을 생산대책, 농업구조 개선, 가격·유통 및 소득정책, 농업 종사자의 복지 향상 등으로 분류, 집계하여 어느 항목에 예산 배분의 중점이 두어지는가를 봄으로써 농업정책의 동향을 파악하는 것이다. 이러한 분류는 각 시기의 정책의 중점과 그 변화를 살피는데 매우 유용하나 재정 지출의 기능과 예산의 경제적 구조를 파악하는 데는 그다지 적절한 방법이 못된다.

이에 반해 국민경제 내에서 정부활동이 어떠한 경제적 효과를 가지는가를 살펴보는 농업 예산의 경제 성질별 분류가 있다. 경제 성질별 분류는 정부 지출이 그 형태에 따라 국민총생산과 자본 축적에 영향을 미치는 방식이 다르다는 데에 착안하여 예산과목을 ① 경상지출 ② 자본 형성 ③ 이전지출로 구분하는 방식이다.

경상지출은 정부서비스를 생산하기 위한 경비로 인건비와 사업·사무비 등이 포함된다. 자본 형성은 국내 자본스톡의 증가에 직접 관여하는 지출로 정부에 의한 행정투자, 자본보조금 등이 포함된다. 이전지출은 정부로부터 민간에 대해 대가를 수반하지 않고 일방적으로 교부되는 것으로 자본보조금 이외의 각종 보조금, 교부금 등이 포함된다.

① 정책 목적별 분류에 따른 변화

농업 예산은 여러 가지 관점에서 분류하는 것이 가능한데, 농업기본법 제정 이후 농업정책의 목적에 비추어 분류하는 방식이 가장 일반적으로 사용되고 있다. 이 분류방식에 의하면 농업 예산을 생산정책, 구조정책, 가격·유통 및 소득정책, 농업 종사자의 복지 향상, 기타 정책에 관한 항목으로 분류할 수 있다.

정책의 중심은 생산정책과 가격정책

(그림 3-5)와 (그림 3-6)에 의하면 1960년 이래 생산정책과 가격·유통 및 소득정책 예산이 일본 농업 예산의 80 내지 90퍼센트를 점하고

있으며, 10퍼센트 가량이 구조정책 및 기타정책에 배분되고 있다.

시대별로 세분해 보면 1960년대에는 생산정책의 비중이 높고, 가격·유통 및 소득정책의 비중이 낮는데 반해 1970년대 초반에는 그 비율이 뒤바뀌어 가격·유통 및 소득정책 비중이 높아지고, 그 대신 생산정책의 비중이 감소하고 있다. 1970년대 후반과 1980년대에 들어와 가격·유통 및 소득정책의 비중은 반감할 정도로 대폭 낮아진 반면 생산정책이 농업 예산의 절반 이상을 점하고 있다. 이는 1970년대부터 시작된 쌀의 생산과잉으로 수도작에서 타작목으로 전환을 위한 轉作 장려금이 크게 늘어남에 따라 농업생산의 선택적 확대에 관한 경비가 증가한 것과 일본 정부의 농업정책의 추진 방향이 가격정책에서 구조정책으로 전환이 이루어지고, 그 방향 전환에 의해 가격정책 예산의 비율이 감소하였기 때문이다(山本 修, p. 143).

구조정책 예산은 어느 시기에도 그 비중이 작지만 1970년대 후반 이후 점차 늘어나 1980년 8.7퍼센트, 1992년 11.8퍼센트에 달하고 있다.

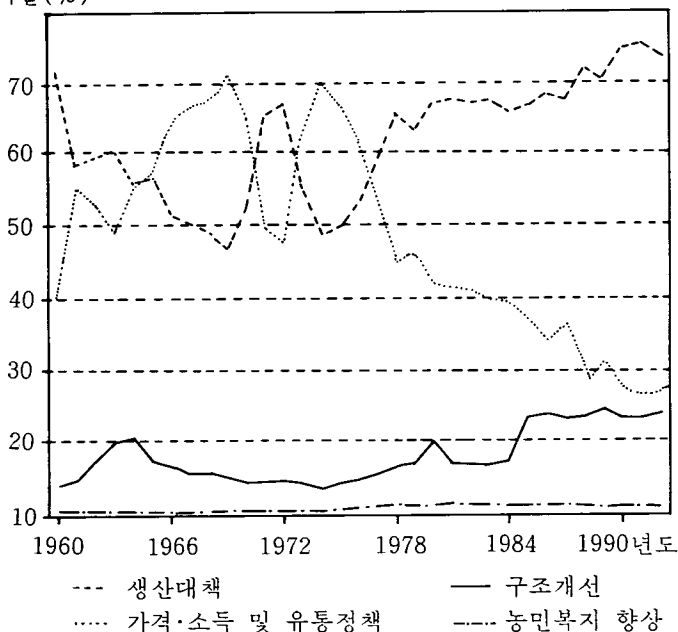
생산정책에 관한 예산의 특징

생산정책에 관한 예산은 ① 농업생산의 선택적 확대 ② 농업생산성의 향상과 총생산의 증대 ③ 재해대책으로 구분되어 있다.

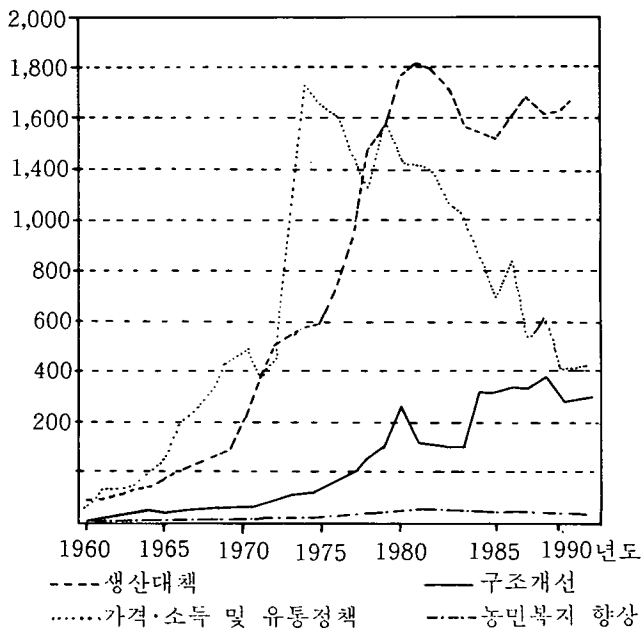
농업생산의 선택적 확대에 포함된 비목은 축산생산의 진흥, 원예생산의 진흥, 미맥 등의 생산합리화, 양잠생산의 합리화 등이다. 1960년대에는 국민소득이 상승함에 따라 소비의 증대가 예상된 축산물, 야채, 과수의 진흥을 위한 예산 지출이 주류를 이루었다. 그러나 1978년 ‘水田利用再編對策’이 발족된 이후 쌀의 과잉에 대처하기 위해 水稻에서 타작물로 전환을 촉진하기 위한 轉作 장려금 등 미맥 등의 생산합리화 경비가 농업생산의 선택적 확대에 관한 경비의 대부분을 점하게 되었다.

‘수전이용재편대책’은 1978년도부터 1986년까지 9년간에 걸쳐 실시되었으나 쌀 과잉문제의 해결과 轉作의 정착화라고 하는 과제는 실현될 수 없었다. 이 후 1987년도 부터는 전반기 3년, 후반기 3년 등 6개년 계

비율(%) 그림 3-5 정책 목적별 농업 예산의 구성비



10억엔 그림 3-6 정책 목적별 농업 예산의 추이



획인 ‘水田農業確立對策’으로 이어져 계속되고 있다. 새로운 대책의 실시와 함께 轉作 장려금의 단가는 수전이용재편대책의 경우보다 인하되었지만 농업생산의 선택적 확대비용은 생산정책에 관한 경비 가운데 여전히 높은 비중을 점하고 있다(1990년의 경우 16.2퍼센트).

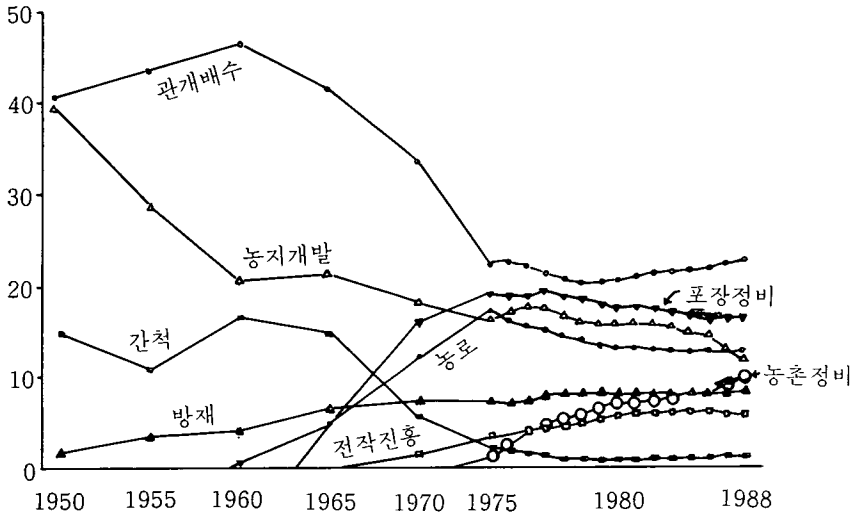
농업 생산성의 향상과 총생산의 증대항목에 포함되는 경비 가운데 중요한 것은 농업생산기반 정비에 관한 경비 및 농업기술의 개발, 보급에 관한 경비 등이다. 농업기반 정비로 총괄된 것에는 토지 개량, 관개배수 개량, 특정지역 농업 개발 및 농용지 개발 등이 포함된다. 이 중 기경지(起耕地)의 개량 및 미간지 개발 등의 토지 개량이 농업기반 정비사업 예산액의 80퍼센트 가량을 점하고 있다. 토지 개량사업의 내용을 보면 농업기본법의 제정 이후 관개배수 개량사업의 비중이 계속 낮아진 반면 포장정비 및 농로정비 등 농업의 기계화를 촉진하고 노동생산성을 높이기 위한 기반 정비사업의 비중이 높아졌다(그림 3-7). 1970년대 초반까지 있었던 간척사업은 수도작의 전환정책, 자연환경의 보전정책 등으로 자취를 감추고 산림 및 임야 개발이 중심으로 된 농용지 개발에 의한 축산기지의 조성에 중점이 두어져 왔다.

농업생산기반 정비에 관한 경비는 전통적으로 농업 예산의 근간을 형성한다. 즉, 농업생산기반 정비 예산은 1965년에는 농업 예산의 26.1퍼센트, 가격·유통 및 소득정책에 관한 예산의 비중이 높았던 1970년과 1975년에도 여전히 20퍼센트라고 하는 비중을 점하는 등 일관하여 농업 예산의 20 내지 30퍼센트를 점하고 있다.

1980년대 초반 이후 재정재건이 제기되는 가운데 공공사업비의 억제정책이 취해져 그 일환으로 농업기반 정비에 관한 예산은 금액상 정체되고 있다. 그러나 최근 들어 농업 예산의 감소로 그 비중은 40.3퍼센트(1991년)까지 증가하고 있다. 1980년대 중반에 들어 내수 확대정책의 일환으로서 생산기반 정비에 관한 경비는 약간의 신장세를 보이고는 있지만 일본 농업 발전을 위하여 바람직한 수준에 이르지 못하는 것이라고 보는 것이 일본 학계의 견해이다.

그림 3-7 농업생산기반정비의 사업별 예산 비중의 변화

구성비(%)



자료: 松浦利用·今村奈良臣 편, p. 50에서 재인용.

농업구조의 개선

농업구조 개선 관련 예산은 기본법농정의 발족과 함께 설치된 것으로 농업구조 개선 촉진대책 사업 보조금, 농업 근대화자금의 이자 보조금, 농지 유동화 촉진대책비에 관한 경비, 농업자 연금제도에 관한 경비, 농림어업금융공고에 대한 보조금 등이 있다. 이러한 보조금을 통해 경영규모 확대와 농업기계화 추진을 도모하고 있다.

농업구조 개선 촉진대책사업은 제1차 구조 개선사업, 제2차 구조 개선 사업을 거쳐 현재는 신농업구조 개선사업이 실시되고 있고, 지역농업의 조직화를 통하여 농업구조의 개선의 추진을 위한 중심 사업이 되고 있다.

표 3-5 농업구조정책을 위한 예산의 내용과 구성

단위: %

	농업구조 개선촉진 대책	농업기계 화촉진	농업근대 화자금	농림어업 금융공고	경영자취 업자확보	지역농정 특별대책	농지의 유동화	농업자 연금제도
1960	—	5.2	—	14.8	7.0	—	—	—
1961	5.2	4.3	43.8		7.5	—	—	—
1962	31.3	4.4	48.7		3.4	—	—	—
1963	36.0	3.3	57.7		2.6	—	—	—
1964	48.8	2.7	46.3		2.0	—	—	—
1965	73.2	3.4	12.7	7.8	2.6	—	—	—
1966	69.1	2.2	26.2		2.4	—	—	—
1967	80.1	1.9	15.1		2.9	—	—	—
1968	81.5	1.2	13.7		2.7	—	0.1	—
1969	76.8	0.9	18.8		2.6	—	0.1	—
1970	64.5	1.3	18.9	27.2	2.9	—	0.6	10.5
1971	45.6	1.0	17.2		2.4	—	1.8	29.5
1972	50.2	0.9	14.4		2.5	—	6.7	20.4
1973	56.0	0.8	13.8		2.0	—	8.1	15.5
1974	56.0	1.1	13.9		2.2	—	9.5	13.5
1975	52.8	1.1	15.3	24.6	1.8	—	10.2	15.2
1976	53.8	1.2	14.1		1.7	—	10.1	16.0
1977	50.0	1.0	13.5		1.9	4.3	8.0	19.4
1978	46.4	0.9	11.0		1.8	8.0	5.3	25.1
1979	46.6	1.1	10.0		3.4	7.8	4.5	25.6
1980	30.6	0.7	6.7	31.8	1.1	5.7	2.5	20.2
1981	38.3	1.1	9.9		1.6	6.2	7.8	33.9
1982	34.4	1.0	9.7		1.5	4.6	8.0	40.0
1983	35.3	1.0	10.1		0.5	4.2	2.9	44.2
1984	32.7	1.0	9.5		0.5	3.9	2.8	47.2
1985	18.6	0.5	5.4	44.5	0.3	2.2	0.1	28.3
1986	15.8	0.5	5.3	46.1	0.3	2.1	0.1	29.8
1987	16.4	0.5	4.7	44.8	0.3	1.9	0.1	31.3
1988	14.5	0.4	4.3	45.3	0.3	1.3	1.5	32.3
1989	11.2	0.4	3.7	37.6	0.3	0.8	0.1	31.1
1990	15.3	0.5	4.3	41.6	0.7	1.0	0.1	36.5
1991	14.9	0.5	4.1	41.5	0.8	0.9	0.1	37.3
1992	14.8	0.5	4.7	40.0	0.8	1.0	0.1	38.2

주: 구조 개선정책 예산을 이루는 항목들을 모두 나열한 것이 아니므로
항목들의 합계가 100이 안될 수도 있음.

자료: 農林統計協會, 「農業白書附屬統計」, 各年度.

농업 근대화자금의 이자 보조금은 농업 기계화 및 시설 근대화를 도모하기 위해 농협 및 지방은행 등 민간자금에 대하여 이자 보조 및 손실 보상의 형태로 저리 중장기자금을 지원하기 위한 경비이다. 1961년 제도 발족 이후 큰 비중을 점해 왔으나 최근에는 감소 추세에 있다(표 3-5).

농지 유동화의 농업자 연금제도에 관한 경비는 최근 그 비중이 크게 늘어나 구조정책 예산의 40퍼센트 가량을 점하고 있다. 전자는 농용지의 이용권 설정을 촉진하고, 농업 경영의 규모 확대를 도모하기 위해 이용권 설정을 행한 농지 소유자에 장려금을 교부하기 위한 것이고, 후자는 농지 보유의 합리화, 농업경영의 근대화를 촉진하면서 농업자의 노후안정에 도움을 줄 목적으로 설치된 농업자 연금제도 운영의 원활화를 위한 경비이다.

가격·유통 및 소득정책

가격·유통 및 소득정책에 포함된 비목으로서는 농산물가격의 안정과 유통의 합리화, 신선식료품의 유통기구 정비, 농산물의 수요 및 가공의 증진, 농업생산자재의 생산·유통 합리화, 수입 농수산물의 안정확보 등이 있다. 이 가운데 양적으로나 질적으로나 미맥 관리제도의 운영에 관한 경비가 예산의 대부분을 점하고 있다. 미맥 관리비는 미맥의 정부관리에 수반되어 생긴 매매 역마진에 의한 손실과 고미(古米) 처리에 따른 손실 등을 일반회계예산에 의해 보전하기 위한 경비이다.

1960년대 말부터 1970년대 초까지 식량(미맥) 관리비는 농업 예산총액의 40퍼센트를 초과하는 등 높은 비중을 점하고 있었다(표 3-6). 그러나 쌀 과잉대책에 따른 생산자 미가의 인상 억제와 1987년, 1988년도의 미가 인하, 소비자 미가의 단계적 인상에 의해 매매 역마진이 매매차익으로 전환됨에 따라 1970년대 후반 이후부터는 농업 예산총액의 30퍼센트 미만 수준으로 그 비중이 낮아지고 있다.

표 3-6 일본에 있어서 쌀 관련 예산의 추이

단위: 억엔, %

	농업예산 (1)	식관회계 전입금 (2)	국내 미제정 손실금 (3)	수전이용 재편비 대책 (4)	식량 관리비 (5)=(2)+(4)	국내미제정과 수전대책비를 합한 금액 (6)=(3)+(4)	비 고	
							(5)/(1)	(6)/(1)
1965	3,459	1,205	1,335	—	1,205	1,335	34.8	38.6
1970	8,851	3,746	3,608	818	4,564	4,426	51.6	50.0
				(1,135)	(4,881)	(4,743)	(55.1)	(53.6)
1971	10,083	2,934	4,461	1,840	4,764	6,301	47.2	62.5
1972	12,167	3,274	4,273	2,029	5,303	6,302	43.6	51.8
1973	16,488	6,133	5,261	2,027	8,160	7,288	49.6	44.3
1974	20,088	8,703	6,076	1,279	9,882	7,335	49.7	36.6
1975	20,000	8,114	7,086	1,061	9,175	8,147	45.9	40.7
1976	21,675	8,229	7,408	878	9,016	8,195	41.6	37.8
1977	23,213	7,305	7,469	956	8,261	8,425	35.6	36.3
1978	26,624	6,312	6,829	3,045	9,357	9,874	35.1	37.1
1979	29,577	7,538	8,992	2,281	9,819	11,203	33.2	37.9
				(3,195)	(10,733)	(12,117)	(36.3)	(41.0)
1980	31,084	6,521	7,010	3,034	9,555	10,044	30.7	32.3
				(3,800)	(10,321)	(10,810)	(33.2)	(34.8)
1981	31,411	6,519	6,441	3,622	10,141	10,063	32.3	32.0
1982	31,295	6,402	6,723	3,652	10,054	10,375	32.1	33.2
1983	29,881	5,725	6,140	3,447	9,172	9,587	30.7	32.1
1984	28,098	5,403	4,377	2,683	8,086	7,060	28.8	25.1
1985	26,462	4,561	4,094	2,391	6,952	6,485	26.3	24.5

주: 1) 식관회계로의 전입금은 조정자금, 파잉미처분손실보전금 및 오키나와縣산 쌀 교부금임.

2) 수전이용재편대책은 1975년도 이전은 수도작 전환 등의 소요경비, 1976~77년도는 수전총합이용대책비, 1978~86년도는 수전이용재편대책비임. ()내는 예비비 사용을 포함한 액수임.

자료: 山本 修, p. 235에서 재인용.

농업 종사자의 복지 향상

이 항목에 포함되는 비목은 생활개선 보급사업과 過疏對策, 산촌 진흥

에 관한 것인데, 이 항목 예산의 대부분은 과소, 산촌대책 등에 지출되고 있으며, 이는 농업 예산의 1.5퍼센트 내외 수준이다.

이 외에 농업단체에 관한 경비와 통계정보에 관한 경비 등이 있으나 농업 예산의 극히 적은 부분을 점하고 있다.

② 경제 성질별 분류에 따른 변화

자료의 제약상 1960년부터 1983년까지 6개 연도에 대한 일반회계 농업 예산을 경제 성질별로 분류하여 보면 (표 3-7)과 같다. 우선 경제 성질별로 본 1983년 농업 예산의 구조는 경상지출이 9퍼센트, 자본 형성이 39퍼센트, 그리고 이전지출이 52퍼센트이다. 특이한 것은 이전지출이 50퍼센트라는 점이다. 이에 대해 일본에서는 일찍부터 「농림성은 보조금 분배기관이다」라는 말이 있었지만 오늘날에도 그 본질에는 큰 변화가 없다. 일본 농림수산성의 활동은 소득 재분배라는 이전지출에 의한 행정

표 3-7 경제 성질별 농업 예산의 변화

단위: 억엔, %

	1960	1965	1970	1975	1980	1983
경 상 지 출	203 (14.8)	355 (10.3)	710 (8.0)	1,762 (8.9)	2,813 (9.1)	2,826 (9.5)
자 본 형 성	635 (46.3)	1,276 (37.1)	2,389 (27.1)	5,642 (28.4)	11,748 (37.9)	11,529 (38.7)
이 전 지 출	533 (38.9)	1,813 (52.7)	5,735 (64.9)	12,498 (62.8)	16,382 (53.0)	15,455 (51.8)
그중식량관리비	290 (21.1)	1,205 (35.0)	4,556 (51.6)	9,159 (46.0)	9,517 (30.8)	9,132 (30.6)
농 업 예 산	1,371 (100.0)	3,444 (100.0)	8,834 (100.0)	19,902 (100.0)	30,943 (100.0)	29,810 (100.0)

주: 1) 농업관계 예산은 농림수산성 일반회계예산(보정후)에서 수산청과 임야청 예산을 제한 것.

2) 식량 관리비는 수전이용재편대책비 등의 생산조정관련비중 이전적 경비를 포함.

자료: 本間正義 a, p. 193의 표를 재구성한 것임.

이 주류를 이루고 있기 때문이다. 이전지출 가운데에서 가장 큰 비중을 점하고 있는 것은 식량 관리비로 이전지출의 60퍼센트 수준에 달하고 있다. 식량 관리비에는 식관적자외에 쌀의 생산조정관련 보조금이 포함된다. 농업 예산을 기준으로 할 때 농업 예산의 30퍼센트 이상이 쌀과 관련된 이전지출로 사용되고 있다. 여기에 자본 형성 가운데 많은 부분을 점하고 있는 수전관계의 토지 개량비를 더한다면 농업 예산의 상당부분이 쌀에 대해 지출되고 있다.

각 항목 가운데 지방정부에 대한 보조금의 비율이 큰 것은 자본 형성으로 그 중 80퍼센트는 지방정부를 통하여 지출되고 있다. 즉, 토지 개량 등의 자본 형성은 현재는 국가의 直轄事業으로서의 비중은 작아지고, 대부분은 지방정부를 통하여 보조사업으로 이루어지고 있다. 자본 형성에 비해 경상지출 및 이전지출에 접하는 지방정부 보조금의 비중은 작아 각각 40퍼센트, 10퍼센트를 점하고 있다.

시대별로 살펴보면 1960년에 경상지출은 15퍼센트, 이전적 지출은 39퍼센트에 지나지 않았으나 자본 형성은 46퍼센트로 높은 비중을 점하고 있었다. 1970년대 이르러 이러한 구성비는 커다란 변화를 보였다. 자본 형성과 경상지출의 비중은 각각 8퍼센트, 27퍼센트로 크게 낮아진 반면 이전지출은 65퍼센트로 두배 가량이나 높아졌다. 이전지출의 비중이 높아진 것은 식량 관리비가 크게 늘어났기 때문이다. 식량 관리비는 1970년에 이전지출의 80퍼센트에 달했다.

일본 경제의 성장속도가 둔화되자 계속적으로 상승하여 왔던 이전지출의 비중은 1970년을 경계로 감소하기 시작했다. 이와 대조적으로 자본 형성은 1980년 38퍼센트 수준으로 회복되었다. 반면 경상지출의 비중은 큰 변화가 없었다.

이전지출과 자본 형성의 이러한 비중 변화는 이 시기에 있어서 농업 정책의 커다란 전환을 반영하고 있다. 이 전환은 한 마디로 고미가정책의 폐기라고 할 수 있다. 고도성장기의 미가 인상은 생산을 자극하여 쌀 과잉에 따른 食管赤字가 한계에 이르게 되자 일본 정부를 생산조정이라

고 하는 유례없는 쌀의 감산정책을 실시하게 된 것이다. 산업구조의 변화와 국민소득의 향상이 이전적 경비의 증가를 허용해 왔으나 일정한 재정부담의 한도내에서 가능한 것이었다. 저성장으로의 이행은 재정규모 자체의 저성장과 식관제도의 변경을 요구하게 되었다. 이와 더불어 농가의 겸업수입이 늘어남에 따라 농가소득이 근로자세대소득을 상회하게 되어 직접적인 보호형태의 이전적 지출에 대한 비중은 자연스럽게 감소하게 되었다. 과잉생산에 따른 쌀의 생산조정은 수전(水田)이용의 재편이라는 형태로 전개되어 토지 개량의 실시와 轉作 추진을 위한 배수개량공사 등 행정투자의 증가를 수반했다. 이러한 요인이 이전지출에 비해 자본형성의 비중을 상승시킨 것이다¹⁷⁾.

자본 형성의 대부분은 토지 개량 등 자본 보조금을 통해 이루어지고 있다. 일본에 있어서 자본 보조금의 증가는 1960년대까지의 가격정책에 의한 소득보상형태의 직접적 보호정책에서 토지 개량 등의 생산기반 정비라는 간접적 보호정책으로 농정이 방향 전환함을 시사하는 것이다.

라. 일본의 지방 농업재정

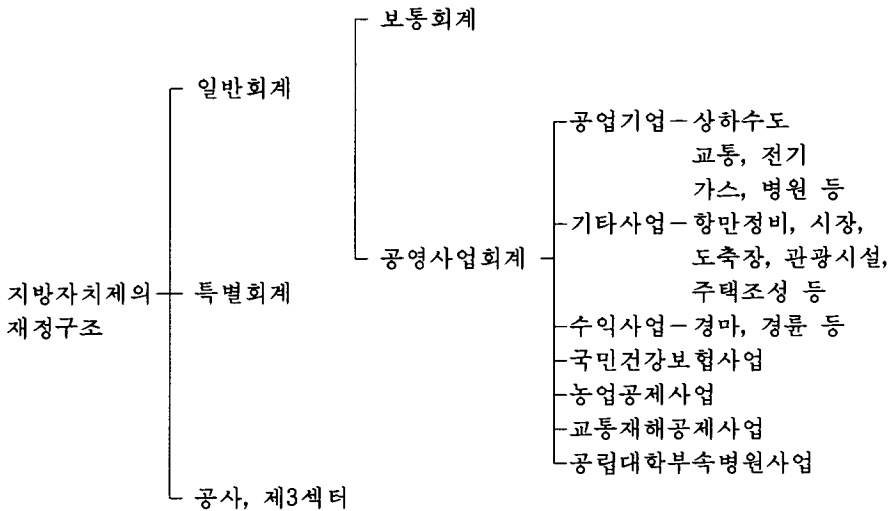
① 일본 지방 농업재정의 개요

일본의 지방 농업재정구조는 지방자치법과 지방재정법 등에 의해 규제되고 있으며, 일반회계, 특별회계, 그리고 공사 및 제 3섹터 등 3개 부문으로 구분된다(그림 3-8). 특별회계에는 각 지방자치단체가 임의로 설치한 부분이 있으며, 일반회계와 특별회계의 구분과 범위는 지방자치단체에 따라 다르다. 따라서 전체의 집계와 비교를 위하여 통상 보통회계와 공영사업회계로 구분하고 있다.

보통회계는 공영사업회계를 제외한 특별회계와 일반회계를 합산한 것

17) 저성장기에 있어서는 경기 부양책으로서의 공공사업의 역할이 커지는데, 농업기반정비 사업이 그 일익을 담당했다.

그림 3-8 일본 지방 농업재정의 구조



자료: 大竹宏繁編, p. 246.

으로 중앙정부의 일반회계에 해당하는 부분이다. 공영사업회계는 지방공공단체의 기업활동의 수지를 나타낸 것으로 7가지 종류의 사업회계를 가리킨다.

② 지방 농업재정 지출의 동향

지방재정을 통한 농업부문에 대한 투융자의 동향을 알아보기 위해 지방재정의 목적별 세출순계에서 농업비, 축산업비 및 농지비를 합하고 일반회계 농업 지출에서 지방정부에 대한 보조금(단, 농업시설 재해복구사업비 보조금은 제외)를 제하여 (표 3-8)과 같이 지방정부의 농업 지출 규모를 산정하였다.

총농업 지출에 대한 중앙정부와 지방정부의 비중을 보면 대략 7대 3의 비율을 보이고 있으나 1970년대 중반 이후 정부 농업 지출에 있어 지방정부의 비중은 점차 증가하고 있다. 특히, 본격적인 지역농정기인 1970년대 중반 이후 지방재정의 중요성이 커지고, 지방재정의 증가율이

표 3-8 지방재정 농업 지출의 변화

단위: 억엔, %

	정부농업지출 (A)	일반회계농업지출 (B)	지방재정농업지출 (C)	구 성 비		증 감 률		
				(B/A)	(C/B)	(A)	(B)	(C)
1960	2,120	1,360	760	64.2	35.8			
1965	5,284	3,469	1,815	65.7	34.3	20.0	20.6	19.0
1970	13,488	9,371	4,117	69.5	30.5	20.6	22.0	17.8
1975	28,965	19,756	9,209	68.2	31.8	16.5	16.1	17.5
1980	48,333	31,767	16,566	65.7	34.3	10.7	10.0	12.4
1985	46,956	29,797	17,159	63.5	36.5	-0.5	-1.3	0.7

주: 本間正義 a, p. 192의 표를 재구성한 것임.

일반회계 농업 지출의 증가율을 초과하였으며, 1985년 이후 일반회계 농업 지출의 감소경향에도 불구하고 지방재정은 여전히 증가 추세에 있다. 이러한 경향은 일본 경제의 저성장과 긴축재정에 따른 농업 예산지출의 삭감으로 인해 농업 투융자에 있어 중앙정부의 역할이 축소되는 반면 지방정부의 역할과 중요성이 증대하고 있음을 반영하고 있다.

③ 지방 농업재정과 보조금의 역할

보조금의 대부분은 지방 공공단체에 교부되어 지방 공공단체에 의해 사업비로 직접 지출되거나 지방 공공단체가 대상사업체를 보조하는 형태로 사용된다. 어느 쪽이든 그 대부분은 지방공공단체의 세입으로 나타난다.

지방공공단체의 세입을 살펴보면 (표 3-9)와 같다. 이 세입은 지방자치체의 도도부현과 시정촌에 관한 세입 가운데 중복부분을 공제한 후 순계액에 접하는 각 비목별 비중을 나타낸 것이다. 지방자치체의 세입은 70퍼센트 이상이 지방세와 지방 교부세(지방 양허세를 포함), 그리고 국고 지출금으로 구성되어 있다.

지방 교부세는 보통회계의 일반재원으로 '교부세 및 양허세 배포금 특

표 3-9 일본 지방 보통회계의 세입 구성

단위: %

	1970	1975	1985
지 방 세	37.1	31.3	38.7
지 방 양 허 세	1.1	1.0	0.8
지 방 교 부 세	17.8	17.2	15.6
국 고 지 출 금	20.7	22.3	17.3
지 방 채	6.4	12.2	7.6
지 방 예 산 총 계	100.0	100.0	100.0

자료: 農林水産省, 「農林水産統計」, 各年度.

별회계'에 의해 지출되는 교부금이다. 국고 지출금은 '광의의 보조금'¹⁸⁾을 가리키는 것으로 지방보통회계에서 형태를 바꾼 것에 지나지 않는다.

지방재정의 세입 구성을 보면 최근 들어 지방세 수입이 증가하고 있지만 국고 지출금에 의존하지 않고서는 지방자치단체의 운영과 행정활동이 불가능함을 알 수 있다. 특히, 농촌지역의 자치체의 경우 취약한 산업구조로 인해 지방세 수입의 비율이 매우 낮기 때문에 국고 지출금 즉, 보조금에 대한 의존도는 매우 높게 나타나고 있다. 지방재정에 의한 농업 지출의 경우 농업재정 지출 가운데 약 3할 이상이 중앙정부에서 지방정부로의 보조에 의존하고 있다(표 3-10).

농업 보조금은 한꺼번에 국가에서 지방자치단체로 흘러가는 것이 아니라 일본 특유의 교부경로를 취하면서 현지의 농업단체 등에 교부되고 있다. 즉, '농림성→농정국→도도부현→시정촌→농가 및 농업단체'라고 하는 일본 특유의 행정조직계열을 따라 교부되는 것이다. 이러한 방법으로 일본에서는 지방정부에 대한 보조금의 교부를 통해 농정이 전개되는 메카니즘이 정착되어 왔다.

일본 농정에서 보조금은 신기술의 도입, 추가자본의 공급, 토지 개량 및 농촌 정비 등 소위 농촌 사회간접자본의 정비에 중점이 두어져 왔다.

18) 일본에서 발행되고 있는 보조금편람에서의 보조금에 대한 정의로 일반회계, 특별회계, 정부관계기관 예산 가운데 보조금, 부담금, 교부금, 보급금, 위탁비 등을 비롯하여 원조금, 국제분담금을 망라한 것.

표 3-10 중앙정부의 지방정부에 대한 보조

단위: 억엔, %

	1960	1965	1970	1975	1980	1983
농업예산액	1,386	3,459	8,851	20,000	31,080	29,881
지방정부보조액	398	1,014	2,210	5,700	11,700	11,318
보조율	35.9	29.3	24.9	28.5	37.6	37.9

주: 本間正義 a, p. 193의 표를 재구성한 것임.

표 3-11 지방정부 보조의 경제 성질별 분류

단위: %

	1960	1965	1970	1975	1980	1985
경상지출	13.1	8.8	9.4	10.0	9.2	9.0
자본형성	75.7	78.4	80.2	79.5	83.4	83.5
이전지출	11.2	12.8	10.4	10.5	7.4	7.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 本間正義 a, p. 193의 표를 재구성한 것임.

최근 농민의 조직화에 관한 소위 '소프트'사업에 대한 보조금 등이 증가하고 있다. (표 3-11)의 지방정부 보조의 성질별 분류에 따르면 자본형성을 위한 보조가 80퍼센트 이상으로 대다수를 점하고 있으며, 수도 전환장려금과 같이 전국 일률적으로 교부되는 보조금을 제외하면 농가의 소득이전을 촉진하는 이전적 보조금의 비율은 매우 낮다.

3. 일본의 농업재정 투융자

일본의 행정 투융자는 일본의 농업 투자를 주도하고 있다. 행정 투융자를 이루는 두 가지 요소는 제도금융부분과 보조금부분이다. 보조금은 예산 지출의 대다수를 점하고 있으며, 제도금융을 통한 농업으로의 투융자는 재원의 성격과 대상사업에 따라 네 가지로 구분되어 진다(그림 3-9).

① 재정 투융자 자금을 재원으로 하는 것(농림어업금융공고 자금)

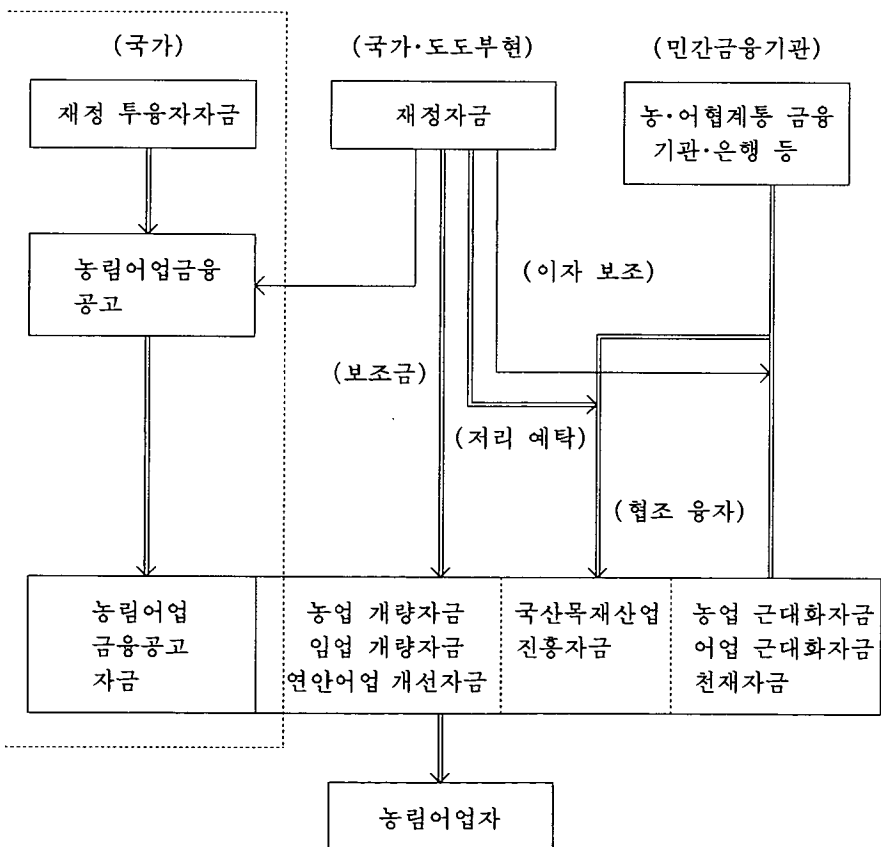
② 국가 및 지방자치단체의 재정자금을 재원으로 하는 것(농업 개량 자금, 임업 개선자금, 연안어업 개선자금 등)

③ 재정자금에 민간금융기관의 자금을 추가하여 이를 재원으로 하는 것(국산목재산업 진흥자금)

④ 농협, 어협계통 등 민간금융기관 자금에 이자를 보조하는 것(농업 근대화자금, 어업 근대화자금, 천재자금 등)

보조금에 의한 투융자는 2장의 예산 분석에서 다루었으며, 본장에서는 제도금융분야 중 이 연구의 목적에 부합되는 정부재정에 의한 투융자라 할 수 있는 농림어업금융공고 자금 등의 재정 투융자자금을 통한 농업재정 투융자(그림 3-9에서 점선으로 나타난 부분)를 주로 분석하고자 한다.

그림 3-9 일본의 농림어업 제도금융과 농업재정 투융자



가. 일본 특유의 ‘농업재정 투융자’¹⁹⁾

① 일본 ‘농업재정 투융자’의 개념

일본에서는 재정 투융자를 국가의 신용이나 제도를 통하여 모여진 우편저금, 후생저금 등의 각종 공적 자금에 의해 정책 목적을 수행하기 위한 정부의 투융자활동으로 이해하고 있다(재무부, p. 311). 일반적으로 재정 투융자란 국가에 의한 투자와 융자를 의미하지만 일본에서 재정 투융자는 ‘재정 투융자계획’에 기초하여 행해지는 것만을 가리킨다(大竹宏繁 編, p. 293).

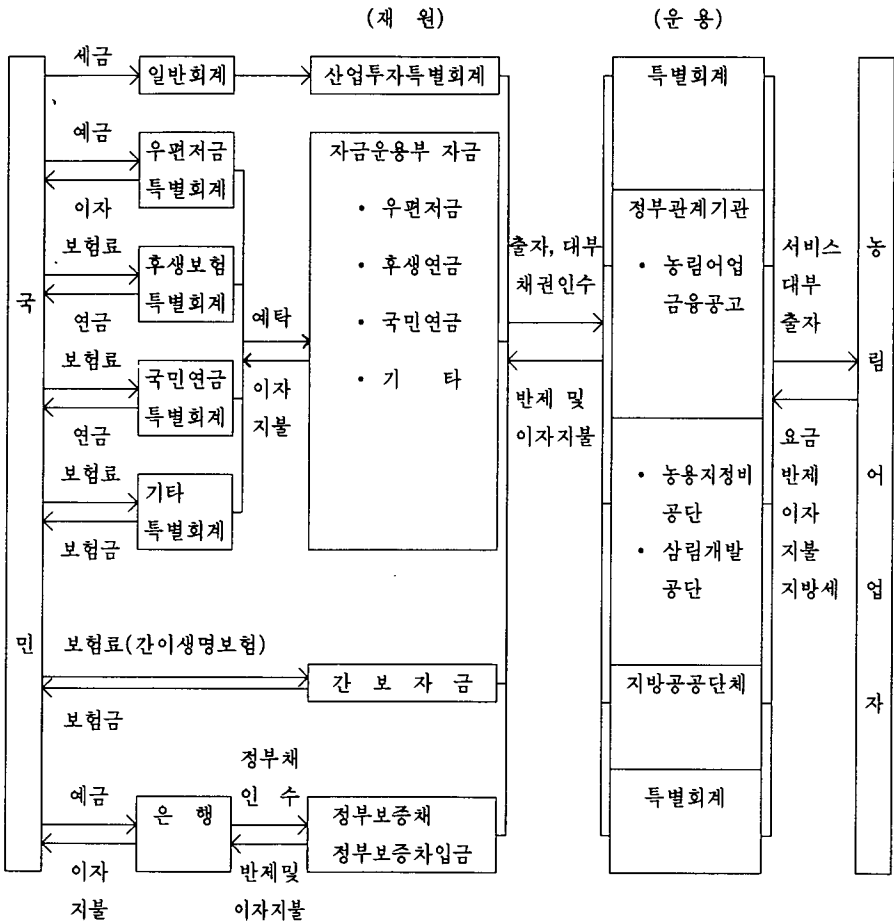
재정 투융자계획은 국가가 직접 행하는 투자, 융자 혹은 정부관계기관 등이 정부 보증에 의해 행하는 민간자금의 조달 등은 포함되나 산업투자 특별회계 이외의 특별회계로부터의 출자, 일반회계로부터의 출자, 대부 또는 자금운용부 등이 행하는 단기의 융자 등은 제외되고 있어 국가의 투자 및 융자가 전부 망라되어 있는 것은 아니다. 재정 투융자는 예산과 상호 보완하여 재정수요를 만족시키기 위해 운용되는 것으로 예산과의 차이점은 재정 투융자의 재원에 대해서는 그 투자와 융자의 대상 사업에서 생기는 수익과 차금의 회수에 의해 이자 지불 및 상환이 이루어진다는 점이다.

② 농업재정 투융자의 구조와 특징

1953년에 발족한 재정 투융자계획은 일본에서는 제3의 예산 혹은 재정 투융자의 일반회계화현상이라 불려지고 있으며, 그 액수는 매년 팽창되고 있다. 제도 발족 당시 일반회계에 대한 재정 투융자의 비중은 29.2퍼센트였는데 1991년에는 52.9퍼센트에 달하고 있다.

19) 일반적으로 재정 투융자란 국가에 의한 자본적인 재정 지출과 대부분을 가리키는 개념이지만 일본의 경우 재정 투융자라 함은 우리나라와는 달리 예산과는 별개의 제도로써 존재하는 ‘재정 투융자계획’을 지칭한다.

그림 3-10 농업재정 투융자의 자원 조달 및 운용체계



자료: 大竹宏繁 編, p. 294.

재정 투융자의 재원은 산업투자 특별회계로부터의 전입금, 자금운용부 자금, 간이생명보험자금과 정부보증채, 정부보증차입금으로 이루어진다. 이 중에서 재원의 80퍼센트를 점하며, 그 중심을 이루고 있는 것은 자금 운용부 자금인데, 이는 우편저금, 후생연금, 국민연금의 적립금 및 회수금으로 구성되어 있다(大竹宏繁 編, p. 295).

① 산업투자 특별회계: 일반회계로부터의 전입금과 약간의 자기자금을 재원으로 출자되고 있다.

② 자금운용부 자금: 국가가 관리하는 자금을 일원적으로 통합한 것으로 우편저금, 厚生年金 적립금 및 그 외 각종 특별회계 적립금, 여유금 등으로 구성되어 있다.

③ 簡易生命保險 자금(簡保 자금): 간이생명보험 및 우편연금 특별회계의 결산 결과 발생하는 잉여금의 적립금이며, 자금운용부에 의한 정부자금의 통합관리원칙의 예외부문으로서 그 관리와 운영은 郵政省이 담당한다.

④ 정부보증채, 정부보증 차입금: 정부보증채는 민간으로부터 자금을 도입하기 위해 공사, 공단, 사업단, 특수회사가 발행하는 채권으로 원금상환 및 이자 지불에 대한 채무보증을 정부가 하는 것이고, 정부보증 차입금은 동일한 형태로 원금 및 이자 지불을 보증하는 차입금이다.

농업부문에서는 위와 같은 경로를 통하여 집적된 자금을 재원으로 하여 농림어업금융공고, 농용지정비공단, 삼림개발공단 등을 통하여 정책적으로 투융자가 이루어지고 있다.

나. 일본 농업재정 투융자의 동향

재정 투융자 중 농림수산성관계 투융자의 절대액은 재정 투융자계획 수립 이후 계속 증가하여 오다 1980년대 후반 이후 감소하고 있다(표 3-12). 1960년대에 농림수산성 관계 재정 투융자는 459억엔이었으나 그 후 계속 증가하여 1988년에는 9,254억엔에 달하였으며, 그 이후 감소하기 시작하여 1991년 현재 8,880억엔에 달하고 있다. 1991년 일반회계농업예산은 2조 56,716억엔으로 양자의 합계액은 2조 4,596억엔에 달해 일본 농업총생산의 31.5퍼센트를 점하고 있다.

전체 재정 투융자에 대한 농림수산성 관계액의 비중은 1960년 7.6퍼센트, 1970년 4.7퍼센트, 1980년 3.9퍼센트, 1991년 2.4퍼센트로 계속 감소하고 있다. 일반회계뿐만 아니라 재정 투융자 측면에서도 농업부문 투

표 3-12 농업재정 투융자의 추이

단위: 억엔, %

	재정투융자		농업예산 (3)	구 성 비		
	전체(1)	농업(2)		(2)/(1)	(2)/(3)	*
1960	6,251	459	1,386	7.3	33.1	7.9
1965	17,764	1,131	3,459	6.4	32.7	9.5
1970	37,990	1,714	8,851	4.5	19.4	10.8
1975	105,610	3,625	20,000	3.4	18.1	9.6
1980	181,036	8,020	31,080	4.4	25.4	7.1
1981	194,897	8,483	31,411	4.4	27.0	6.7
1982	206,037	8,409	31,295	4.1	26.9	6.6
1983	207,045	8,395	29,881	4.1	28.1	5.9
1984	196,119	8,487	28,098	4.3	30.2	5.5
1985	258,580	8,510	27,174	3.3	31.3	5.1
1986	271,551	8,643	25,898	3.2	33.4	4.8
1987	310,813	8,863	27,925	2.9	31.7	4.8
1988	331,140	9,254	27,267	2.8	34.1	4.4
1989	345,705	8,830	26,891	2.6	32.9	4.1
1990	378,158	8,285	25,188	2.2	32.9	3.6
1991	374,056	8,880	25,716	2.4	34.5	3.6

*는 일반회계예산에 접하는 농업 예산의 비중임.

자료: 日本 農林水産省, 「農業白書」, 各年度.

日本 農林水産省, 「ポケット 農林水産統計」, 各年度.

융자는 축소되고 있음을 알 수 있다. 그러나 일반회계 농업 예산에 대한 재정 투융자의 규모는 1970년의 19.4퍼센트에서 연도별로 증감을 보이거나 증가 추세에 놓여 있으며, 1991년 34.5퍼센트에 달하고 있다. 재정 투융자의 일반회계화현상이 농업부문에서도 나타나고 있음을 보여주고 있다(暉俊 衆三, p. 359).

1981년 ‘임시행정조사회’가 발족되어 1982년도 예산 편성과 관련하여 “증세없는 재정 재건” 방안을 구체화한 행정 개혁에 관한 제1차 답신²⁰⁾이 긴급제언의 형태로 제안된 것을 재정 개혁이라 부른다. 이 이후 동결

20) 답신의 주요 내용은 세출 삭감에 중점을 둔 재정재건방안에 대한 건의였다.

표 3-13 농업 관계 기관별 재정 투융자

단위: 억엔

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
농림어업금융공고	229	773	1,519	3,400	5,760	4,819	4,050
농용지정비공단	—	3	9	55	177	195	133
삼림개발공단	—	2	31	71	187	179	192
국영토지개발사업	—	—	—	—	532	776	1,174
국유임야사업	—	—	—	—	1,340	2,320	2,640
계	459	1,023	1,714	3,770	7,996	8,289	8,472

주: 각년도 재정 투융자액은 실적 기준임.

자료: 日本 農林水産省, 「ポケット農林水産統計」, 各年度.

또는 감축이라는 예산 편성방식이 도입됨에 따라 세출이 상당히 억제되고 있음에 반해 재정 투융자는 증대하고 있는 것이다. 따라서 농업정책의 주요 목표는 예산이 아닌 재정 투융자를 통해 달성되고 있다고 할 수 있다. 이는 농업에 대한 재정 지출에 팽창된 1970년대 재정 투융자의 일반회계 농업 예산에 대한 비중이 매우 작은데 반해 농업에 대한 긴축재정이 실시되어 온 1980년대 이후 그 비중이 증가되어 온 점에서 단적으로 드러난다.

1980년대 들어와 재정재건과 농업의 경쟁력 제고를 위한 투융자 확대라는 어려운 과제를 동시에 추진해야 하는 일본 정부는 일반회계 농업 예산의 사업비를 확대하기 보다는 주로 재정 투융자계획의 확대에 의존하게 된 것이다(김동건 외, 1992. p. 345).

농업재정 투융자를 행하고 있는 정부 농업관계기관은 1991년 현재 農林漁業金融公庫를 비롯하여 5개 기관이 있다. 정부 농업관계기관 중 농림어업금융공고에 의한 재정 투융자가 전체 농업재정 투융자의 47.8퍼센트(1990년)로 농업재정 투융자의 대부분을 점하고 있다(표 3-13).

다. 농림어업금융공고

① 설립 개요

농림어업금융공고는 1953년 4월 국가의 농림어업자금 유통 특별회계

의 권리의무를 계승하여 전액 정부 출자에 의해 설립된 정부 금융기관이다. 농림어업자에 대해 농림어업의 생산력의 유지 증진에 필요한 장기 저리의 자금을 농림중앙금고와의 일반금융기관이 융자하는 것이 곤란한 경우 이를 융통하는 것을 목적으로 하고 있다.

1952년도 당시 식량증산 5개년계획을 비롯하여 造林·林道 개발 10개년계획, 항만 정비사업, 축산, 잠사업 진흥계획 등에 의하여 장기자금 수요는 연간 400억엔, 향후 5년간은 2천억엔을 초과할 것이라고 예상되었다. 이러한 자금 수요를 행정기구의 일부에서 조달하는 것은 기구적으로나 기능적으로나 무리가 따를 위험이 있어 금융사업을 전문적으로 담당할 독립적인 기구를 설치할 필요가 있었다. 이것이 농림어업금융공고가 설립하게 된 동기이다. 공고의 설립을 계기로 공고의 전신이었던 농림어업자금 융통 특별회계가 폐지되고, 그 자산과 부채 모두가 공고로 계승되었다. 또한 종전부터 농림어업자에게 잠정적으로 융자되고 있었던 일본 개발은행의 대부금과 농림중앙금고의 농림어업 부흥 융자채권을 인수함으로써 농림어업부문에 대한 재정 융자의 관리창구가 공고로 일원화되었다.

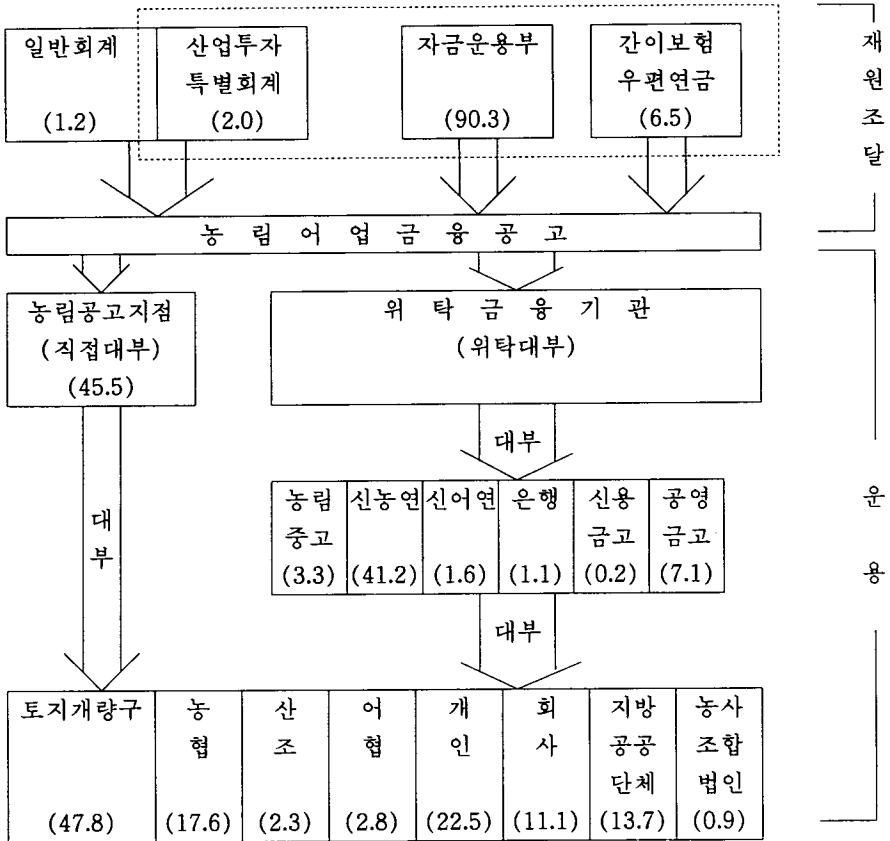
② 재원의 조달과 운용

농림어업은 타산업에 비해 생산성이 낮고, 투자효과가 나타나기까지 장시간을 요하기 때문에 장기, 저리의 자금이 필요하게 된다. 이에 부응하기 위해 농림어업금융공고는 설립 당시부터 1966년까지는 정부 출자금과 정부 차입금(주로 자금운용부 자금)으로 운용되고 있었으나 국가의 재정사정을 감안하여 1966년부터는 신규 조달재원의 거의 대부분이 정부 차입금²¹⁾으로 이루어지고 있으며, 자금비용⁴⁾ 절감을 위해 정부로부

21) 1990년도말 총운용자금중 차입금의 비율은 96.6퍼센트에 달하며, 자기자금은 3.2퍼센트에 지나지 않는다.

22) 1990년도말 공고 대부금의 평균 이자율이 4.78퍼센트인데 반해 공고가 정부로부터 차입하는 자금의 1990년도말 평균 이자율은 6.62퍼센트였음.

그림 3-11 농림어업금융공고의 자원 조달 및 운용체계



주: 1) 점선안은 재정 투융자자금.

2) 구성비는 1990년도말 잔고액 기준임.

3) 신농연: 신농업협동조합연합회, 신어연: 신용어업협동조합연합회,

4) 산조: 산림조합.

자료: 農林漁業金融公庫, 「農林漁業金融公庫の概要」, 1992.

터 보조금을 교부받고 있다.

현재 공고에 필요한 자금은 일반회계와 산업투자 특별회계로부터의 출자금과 우편국 자금운용부와 간이생명보험 및 우편저금으로부터의 차

입금으로 조달되고 있다. 조달된 자금은 공고 지점과 위탁금융기관을 통해 토지개량구, 농협, 산림조합, 어협, 개인, 회사, 지방공공단체 및 농사조합법인 등 자금 이용자에게 융자되고 있다(그림 3-11).

㉔ 투융자의 내용과 동향

농림어업금융공고의 1991년도 융자 예정액은 6,000억엔이며, 1990년도 말 융자잔고는 5조 2,913억엔이다. 이 중 농업부문 융자액은 3조 7,792억엔, 임업은 9,306억엔, 어업은 4,575억엔, 가공유통은 1,240억엔으로 되어 있다.

공고자금의 종류는 현재 22종류(농업자금 6개, 임업자금 4개, 어업자금 4개, 농림어업공통자금 3개, 가공·유통자금 5개)에 달하고 있는데, 다음과 같이 4가지 분야로 대별할 수 있다.

표 3-14 농업 관계분야 공고 자금의 종류

1985년 이전	1985~88년	1989~90년	1991년
토지개량 자금	농업기반정비자금	농업기반정비자금	농업기반정비자금
농지취득자금	농지등취득자금	농지등취득자금	농지등취득자금
미개간지취득자금			
과수운영경영개선 자금			
낙농·肉用牛경영 개선자금	총합시설자금	총합시설자금	총합시설자금
총합시설자금			
농업구조개선사업 추진자금	농림어업구조 개선추진자금	농림어업구조 개선추진자금	농림어업구조 개선추진자금
轉作영농개선자금	轉作영농개선자금	—	—
자작농유지자금	자작농유지자금	자작농유지자금	자작농유지자금
공동이용시설자금			
主務大臣지정시설 자금	농림어업시설자금	농림어업시설자금	농림어업시설자금
과수植栽자금	과수植栽자금	과수植栽자금	

자료: (그림 3-11)과 동일.

① 토지 개량, 조림, 林道 및 漁港의 정비 등 농림어업의 생산기반 개량과 기반 정비에 대한 융자(기반 정비자금, 재해 복구자금)

② 농림어업경영에 필요한 시설의 설치, 가축의 입식, 토지의 취득 등으로 농림어업의 경영구조 개선, 생산의 선택적 확대, 경영규모의 확대 등을 위한 제시책 추진사업에 대한 융자(경영구조 개선자금)

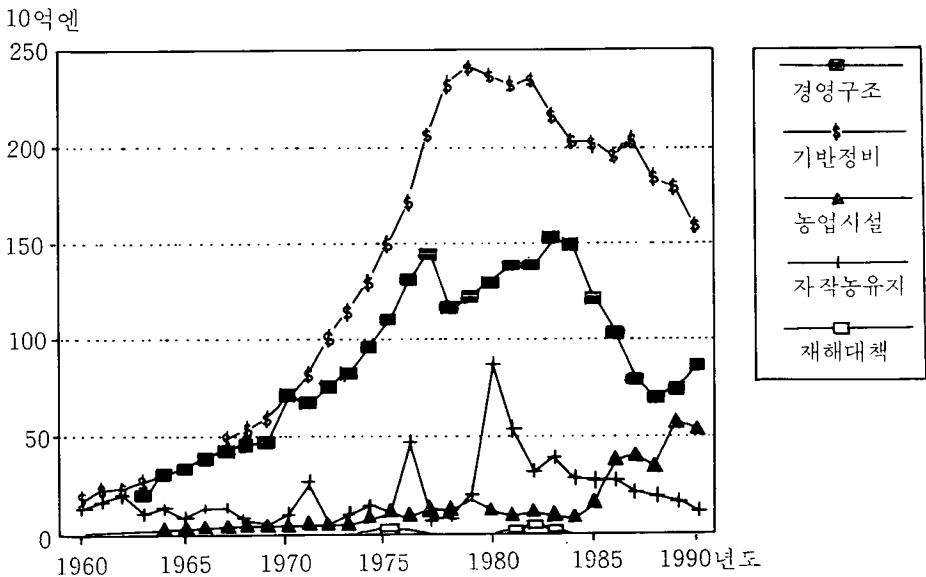
③ 농림어업자의 개인시설 및 공동이용시설, 농림수산업의 생산, 유통, 가공에 필요한 시설의 개량 및 조성에 필요한 융자(일반시설자금)

④ 농림어업자의 경영의 유지안정에 필요한 자금의 융자(경영유지 안정자금)

이 중 농업관련 자금만을 세부적으로 살펴보면 (표 3-14)과 같다.

농림어업금융공고의 자금 종목별 대부 결정액을 기준으로 하여 농업 관련 공고자금의 융자 대상별 사업유형을 보면 ① 농업 경영구조 개선 (구조 개선 추진, 농지 취득, 종합시설, 전작영농 개선, 진흥 산촌·과소 지역 경영개선) ② 기반 정비(토지 개량) ③ 농업시설(농업시설, 농산어

그림 3-12 농림어업금융공고의 투융자(자금 종목별 대부 결정액 기준)



촌 경영개선, 특별진흥사업) ④ 자작농 유지 ⑤ 재해대책 등으로 나누어진다.

농림어업금융공고의 투융자활동의 추이를 살펴보면 투융자액은 1970년대까지는 모든 융자사업부문에 대해 증가 추세에 있으나 1980년대에 들어와서는 감소 경향을 보이고 있다(그림 3-12).

이는 1970년대 중반 이후 미가의 동결과 인하, 가격지지정책의 후퇴, 장려금의 인하 등을 수반한 전작의 강화와 수입 개방압력에 따른 농산물 수입자유화의 확대 등 농가경제를 둘러싼 제반 환경의 악화로 농가의 자금 수요가 저하된 것으로 풀이된다(暉俊衆三, p. 363).

사업 유형별로 투융자의 구성 내용을 보면 경영구조 개선과 기반 정비 등이 총액의 80퍼센트 내외를 점함으로써 투융자의 중심을 이루고 있다(표 3-15). 공고설립 당시 식량의 증산이 농림수산행정의 주요한 과제였기 때문에 공고는 식량 증산기반 조성을 위해 토지 개량 등의 생산기반 정비에 중점을 둔 융자를 주로 행하였다. 1961년 농업기본법 제정 이후 타산업과 균형을 이루는 소득 확보를 위해 자립농가 육성, 농업생산의 선택적 확대, 농업구조 개선 등 농업정책의 전환을 위해 기반·정비 및 경영구조 개선 등에 중점을 두고, 투융자의 대부분을 할애하고 있다.

표 3-15 농림어업금융공고의 사업별 구성비의 변화

단위: %

회 계 년 도	경 영 구 조 개 선				기 반 정 비	농 업 시 설	자작농 유 지	재 해 대 책	계
	소 계	구조개선	농지취득	종합시설					
1960	—	—	—	—	55.5	3.2	39.2	2.1	100.0
1965	41.9	7.7	30.4	3.8	42.0	4.7	11.3	0.1	100.0
1970	45.9	4.7	26.4	11.2	44.8	3.0	6.1	0.2	100.0
1975	38.3	5.3	15.8	14.0	52.1	4.2	4.4	1.0	100.0
1980	27.8	5.3	11.9	8.6	50.7	2.7	18.7	0.2	100.0
1985	32.9	5.6	18.4	8.1	54.6	4.6	7.6	0.2	100.0
1990	25.5	3.5	11.4	5.8	47.3	15.8	3.8	0.5	100.0

자료: (표 3-15)와 동일.

4. 일본 농업 투융자의 함축성

농업정책을 추진하는 경우 각종 법령의 제정이나 행정 지도만으로는 불충분하며, 반드시 재정과 금융의 뒷받침(농업투융자)이 뒤따라야 한다. 일본에서 농업 투융자가 어떠한 의미를 가지며, 어떠한 역할을 수행해야 하는가에 대해서는 농업기본법 제정의 모태가 된 1960년 「농림업기본문제조사회」의 보고서에서 최초로 체계적으로 논의되었다. 조사회의 보고(농림협회, 「농업의 기본문제와 기본대책, 1960」)에 따르면 “농업에 대한 행정 투융자²³⁾는 농업 전반에 대한 공공 또는 민간 등 각 투자 주체의 투융자에 대한 방향을 규정한다. 따라서 행정 투융자는 농업의 성장과 발전에 필요한 기본적인 요소이며, 행정 투융자를 필요한 국면에 중점적으로 하면 농업 발전을 위한 생산대책, 구조정책, 소득정책 등에 유력한 기반이 될 것이다.”라고 서술되고 있다. 일본의 농업 투융자는 1961년 농업기본법의 제정을 통해 중요성이 부각되었고, 구조정책의 실시로 본격화되었다.

일본의 농업 투융자는 일반회계와 특별회계 등 국가예산을 통해서 뿐만 아니라 ‘농업 재정투융자’라고 하는 금융적 수단을 통해 여러 측면에서 이루어지고 있다. 그러나 일본 농업 투융자는 대부분 일반회계 농업 예산을 통해 이루어지고 있다.

예산에 의한 투융자는 대개 보조금형태로 지출되고 있다. 일본 농업의 고정자본 형성에 대한 보조금의 역할은 매우 크다. 보조금을 통한 토지 개량 등의 고정자본 형성은 국가의 직할사업보다는 대부분 지방정부를 통한 보조사업을 통합으로써 농업 투융자에 있어서 중앙정부와 지방정부와의 역할 분담이 이루어지고 있다. 최근 일본 경제의 저성장과 긴축 재정에 따른 농업 예산의 삭감으로 인해 일본 농업 투융자에 있어서 중

23) 정부 또는 정부 관계기관에 의한 직접적 투자, 보조, 융자 등을 의미한다.

양정부의 역할이 축소되는 반면 지방정부의 역할이 증대하고 있다.

일본에서 농업 투융자의 방식은 각 시기마다 농업과 국가재정의 여건에 따라 투융자의 규모와 정책의 중심이 달라져 왔다. 일본의 농업부문에 대한 재정 지출은 일본 농업의 경제적 비중이 감소함에 따라 전체 재정 지출에 비해 상대적으로 비중이 저하하여 왔다. 일본의 농업 투융자는 농업기반 정비비와 식량 관리비, 달리 말하면 생산대책과 가격·유통 및 소득정책에 집중되어 왔으며, 가격소득지지적 방향에서 생산정책 및 구조 개선방향으로 전환되어 오고 있다. 1980년대 이후 가격정책예산이 크게 늘어나는 구미 선진제국들의 동향과는 달리 농산물 가격정책예산이 20퍼센트 이상 감소했다. 경제적 기능 측면에서 얘기한다면 일본 농업에서 투융자의 방향은 자원 배분의 조정기능(1960년대) → 소득 재분배기능(1970년대) → 자원 배분의 조정기능(1980년대)으로 변화해 왔다. 계속적인 농업 예산에 대한 감축 압력이 제기되고 있는 상황에서 경쟁력 제고를 위한 생산기반 정비 등을 공공사업화하지 않을 수 없는 일본 정부로서는 식량 관리비 등 소득이전적 성격의 지출을 향후 계속 감소시키지 않을 수 없을 것이다.

일본에는 농업 예산과는 별도로 일본 특유의 '농업 재정투융자'가 존재하고 있으며, 최근 들어 그 중요성은 상대적으로 증가하고 있다. 1981년 재정적자에 따른 재정재건 등 행정 대개혁이 제기된 후 일반회계 농업 예산은 감축되고 있음에 비해 농업재정 투융자는 농업예산 지출에 비해 상대적으로 그 비중이 높아지고 있다. 1980년대에 들어와 재정재건과 수입개방압력에 대비한 경쟁력 제고를 위한 투융자 확대를 함께 추구해 나가야만 하는 일본 정부로서는 일반회계 농업 예산의 사업비를 확대하기 보다는 재정 투융자계획의 확대에 의존하게 된 것이다. 이는 농업 투융자의 형태가 예산이 아닌 재정 투융자를 통해 이루어지고 있음을 의미한다.

농업재정 투융자는 농림어업금융공고를 통하여 주로 농지의 개량, 농지 및 이용권의 취득, 농기구 구입, 농업용 시설의 설치, 과수 및 화목의

식재, 가축의 도입, 농협병원의 건설 등 농촌환경 정비와 경영안정 등을 위해 시행되고 있다.

1980년대 이후 엔화 상승과 날로 증가하는 재정적자, 그리고 수입개방 압력으로 인해 일본에서는 ‘값싼 정부(Cheap Government)’에 대한 요구가 제기되고 있고, 이에 따라 농업 예산은 계속 감소 추세에 있다. 그러나 최근 신농정대책의 발표(1992년 6월)와 함께 1993년 농림수산 예산은 전년 대비 461억엔(비율로는 1.4퍼센트) 증가한 총 3조 3,118억엔으로 책정되어 현재 심의에 계류중인 것은 매우 시사적이다.

제 4 장

미국의 농업 예산과 농업 투융자

1. 미국의 농업 및 농업정책의 변천

일반적으로 농업 예산 또는 농업재정 투융자는 농업을 둘러싼 정치·경제적 여건에 대한 농업부문의 반응이라고 볼 수 있다. 본 절에서는 미국의 농업 예산과 농업 투융자정책을 검토하기에 앞서 미국 농업 전반과 농업정책의 변화과정을 개괄적으로 파악해 보기로 한다. 먼저 미국 농업의 주요 변화와 기본문제를 살펴보고, 농업정책의 변화를 ① 1980년대 이전, ② 1980년대, ③ 1990년대의 세 시대로 구분하여 검토한다¹⁾.

-
- 1) 이와 같이 시대 구분을 하는 이유는 첫째, 연구 목적상 최근 연도의 미국 농업사정이 중요하고 둘째, 미국 농업정책이 1980년대를 기점으로 하여 다른 시기와 구별될 수 있을 만큼 변화를 보였기 때문이다. 농산물의 수출 경쟁력 약화, 재정적자의 누적 등 국내외적인 압력에 대한 대응으로서 1980년대에 들어 미국의 농업정책은 더욱 시장지향적이고, 신축적이며, 내부적 일치성을 지키는 방향으로 전환하였다. 또한 농업정책은 더 장기적이며, 생산체제의 모든 요소에 민감하게 반응하도록 고안되었다. 1990년 이후에는 재정적자의 감축, GATT의 무역자유화 논의, 국가간의 무역 분쟁 및 경쟁의 심화 등과 같은 배경하에서 농업 보조금의 감축, 농업자원 보존계획 등이 도입되었다.

가. 미국 농업의 개요

한 국가의 전체 경제에서 농업의 위치는 국민 총생산, 고용, 그리고 수출입 등에서 농업이 차지하는 비중을 의해서 파악할 수 있다. (표 4-1)은 미국 농업의 전반적인 변화상을 살펴 보기 위하여 미국 농업의 주요 지표를 정리한 것이다. 대부분의 다른 국가와 마찬가지로 미국에서도 농업의 비중은 계속 낮아지고 있다. 1990년 현재 국내 총생산(GDP)중 농업이 차지하는 비중은 3.6퍼센트에 불과하다. 동년 농업인구는 전체 인구의 1.9퍼센트이다. 미국은 세계적으로 농업의 비중이 가장 낮은 국가중의 하나이다.

농업의 비중이 감소하는 가운데 농가수도 계속 줄어들어 1960년 3,963천호에서 1990년에는 2,140천호로 감소하였다. 이에 따라 호당 경지면적은 1960년 297에이커에서 1990년 491에이커로 늘어났다. 농업구조면에서 볼 때 미국 농업은 농가가 산재해 있고, 상대적으로 동질적이고

표 4-1 미국 농업의 주요 지표, 1960~90

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
GDP중 농업의 비중(%)	n.a	n.a	5.8	6.3	5.4	4.1	3.6 ³⁾
농업인구/전체인구(%)	8.7	6.4	4.8	4.2	2.7	2.2	1.9 ³⁾
농업종사자/전체고용인구	11	8	4.3	3.2	2.5	1.5	n.a
농산물수출/전체수출	24	23	17	21	18	13	11
농가수(천호)	3,963	3,356	2,954	2,521	2,440	2,293	2,140
평균농가규모(에이커)	297	342	374	391	427	446	461
농업생산성 ^{1), 4)}	76	84	87	99	101	128	128 ³⁾
농업순소득(10억달러) ²⁾	36.3	38.2	34.2	43.1	18.8	27.9	38.7
농업기계투입지수 ⁴⁾	83	80	85	96	101	80	73 ³⁾
농업노동투입지수 ⁴⁾	177	144	112	106	96	85	76 ³⁾

1) 투입물 단위당 농업생산액, 2) 1982년 불변가격, 3) 1989년, 4) 1977=100

자료: USDA, Agricultural Statistics 1991, 1992; US Government Printing Office, Economic Report of the President, 1991; Alessandro Bonanno, ed., Agrarian Policy and Agricultural System, Westview Press, 1990.

생계적인 복합가족농에서 소수인 대농과 전업농의 형태 즉, 법인경영체 또는 가족 소유의 상업농의 형태로 변하고 있다(Constance, *et al.*, 1990; Marion, 1986; Bonanno, 1987). 대규모 농가는 경영규모를 거대화·집중화하는 반면 중소규모의 농가층은 탈농을 하거나 겸업화하는 방향으로 농가구조가 변하고 있다. 소규모 가족농은 숫적으로나 농산물의 전체 판매액에서 차지하는 비중이 줄어 드는데 비해 대규모적인 법인형태의 가족 소유의 상업농들은 그 반대현상을 보이고 있다²⁾.

미국의 농업생산성은 품종 개량, 기계화 등과 같은 기술 진보로 인하여 계속적으로 향상 일로에 있다. 1977년을 100으로 할 때 미국의 농업생산성은 1960년 76에서 1989년 128로 향상되었다. 노동투입지수는 계속 낮아지고 있는 반면 농기계 이용지수는 1980년까지는 증가 일로에 있다가 그 이후에는 감소 추세를 보이고 있다.

1930년대부터 1960년대까지 미국 농업이 직면하고 있었던 가장 심각한 문제는 공급과잉과 그에 따른 저농산물가격과 저소득이었다(Constance, *et al.*, 1990; Knutson, 1983). 이 기간중 농가소득은 비농가소득의 51퍼센트에 불과하였다. 1965년이 되서야 농가소득이 비농가소득의 70퍼센트에 이르게 되었다.

미국 농업에 있어서 저농산물가격과 저소득의 근본적인 원인은 농산물의 과잉생산과 농업인구의 과잉에 있었다(Knutson, *et al.*, 1983, p.20). 농업생산능력이 유효수요보다 더 많이 확대된 결과 소득을 하락시켰다. 농가소득이 낮은 수준에 머물게 되자 많은 농민이 농촌을 떠나 농업 이외에서 일자리를 찾았다. 농촌에서 도시로 많은 농민이 이동하였음에도 불구하고 농가소득은 비농가소득에 비해 상대적으로 낮은 수준을 유지하였다. 농산물 가격과 농업소득의 만성적인 저위성 문제는 정부의 광

2) 전체 농가중 연간 농가소득이 25,000달러 이상인 농가의 비중은 1976년의 14.9퍼센트에서 1989년 63.1퍼센트로 늘어 났다. 반면 연간 소득이 10,000달러 미만인 농가의 비율은 1976년 42.1퍼센트에서 1989년 10.1퍼센트로 감소하였다(USDA, Agricultural Statistics, 1977, 1991).

범위한 농업에의 개입을 초래하였다. 미국 정부는 휴경과 같은 생산 조절방식과 더불어 가격 지지방식을 채택하여 공급과잉과 농가소득의 저위문제를 해결하고자 하였다.

1970년대 초반 이상기후와 병충해로 인한 전 세계적인 곡물 생산의 감소로 농산물의 공급과 수요가 어느 정도 균형을 회복하게 되었다. 소련은 흉작으로 인해 미국으로부터 대량의 곡물을 수입하였다. 미국이 소련으로 곡물을 수출하면서 의도하였던 것은 미국 농산물에 대한 해외수요를 확대하고, 곡물 재고를 처리함과 동시에, 지지가격을 인하시켜 수출 보조없이도 미국 농산물이 자유롭게 수출되도록 하는 데 있었다.

1970년대 초반 미국 농산물가격이 큰 폭으로 상승하고, 농가소득이 비농가소득을 상회하게 되었다. 농산물의 과잉문제가 다소 해소됨에 따라 농업에 대한 정부의 개입을 줄이는 방향으로 정책의 변화가 일어났다. 수요와 공급에 의해 가격이 결정되는 원리에 의존하는 시장지향적인 농업정책이 실시되었다.

1970년대부터 나타나기 시작한 세계 농산물 수급사정의 변화에 따라 농업문제는 더욱 복잡해졌다. 식량은 국내시장뿐만 아니라 국제시장에서도 더욱 중요해졌다. 세계 각국의 정부는 늘어나는 인구에 대하여 보다는 식량을 공급하고자 하였다. 그 결과로서 미국의 농산물 수출이 획기적으로 늘어났다. 동시에 미국 정부는 에너지가격의 상승과 교역적자의 문제에 대처하기 위하여 농수산물 수출에 국가적인 우선순위를 두었다.

미국 농산물에 대한 국제적인 수요 증가로 농산물가격이 급격하게 상승하였다. 소비자들은 농산물에 대한 소비지출 증가와 농산물의 안전성과 품질, 그리고 영양 등에 관심을 두었다. 늘어나는 소비를 충족시킬 수 있을 정도로 농업자원의 장기적인 가용성에 대한 관심과 우려가 소비자, 종교단체, 환경론자들로부터 일어나기도 하였다.

1970년대 초반과 말에 불어 닥친 세계적인 오일쇼크는 인플레이션 압력과 함께 농가 유동비용의 상승을 초래하였다. 1980년대에 들어서는 1970년대의 두 차례에 걸친 오일쇼크의 후유증으로서 전 세계적인 경기

침체, 그리고 소련에 대한 곡물 수출금지 등에 따라 농산물의 수출이 부진하고, 곡물 재고가 증가하기 시작하였다. 다른 한편으로는 무역적자와 함께 재정적자가 크게 누적되는 문제를 안게 되었다.

이러한 조건이 농업문제의 성격을 만성적인 과잉공급능력과 저농산물 가격에서 투입재의 가격 상승, 농산물가격의 불안정, 금융위험의 증가 등으로 바꾸어 놓았다. 특히, 기후조건이 유리하여 작황이 좋은 해는 과잉생산과 저농산물가격 및 저농업소득의 문제가 주기적으로 반복되었다. 기후 변동, 환율 변동, 해외 시장에서의 수출수요의 변화 등의 요인들이 미국 농산물의 가격과 수요를 크게 변하게 한다.

나. 1970년대 이전의 농업정책

지난 수십년 동안 미국 농업정책의 기본목표는 가족농의 보호³⁾, 농산물가격 및 농업소득의 지지, 그리고 자연자원의 보존 등에 두어 졌다. 시대별 여건 변화에 따라 이러한 목표들을 달성하기 위한 수단과 우선순위가 바뀌었다. 1930년대부터 1970년대까지 비상환청구권 융자(nonrecourse loan)제도가 농산물 가격을 지지하고 점차적으로 상승시켰다. 미국 정부는 직접지불을 통하여 농가소득을 보완하였고, 생산 조절정책으로써 공급과잉문제를 해결하고자 하였다.

(표 4-2)는 1980년대 이전 미국의 주요 농업정책과 농업법에 관하여 간략하게 정리한 것이다. 미국에서 농산물 시장에 대한 정부의 본격적인 개입은 대공황기부터 시작되지만 식민지시대에도 정부의 관여가 있었다. 이 시기에 정부는 주로 이주와 거대한 토지의 불하를 담당하였다. 정착민들에게 가족단위로 토지를 불하함으로써 오늘날과 같은 가족농을 근

3) 미국에서 가족농은 버어지니아의 식민지역에 입주하는 이주자들에게 50에이커의 토지를 불하토록 규정한 가장권리제(家長權利制)가 입안된 1618년부터 시작되었다. 1862년 자작농법(the Homestead Act of 1862)에 의하여 21세 이상의 가장(家長)에게 최고 160에이커까지의 토지를 나누어 주었는데, 이것이 가족농을 육성하기 위한 미국 농업정책의 근간이 된 것이다(Langley and Baumes, 1989, p. 8).

표 4-2 시대별 미국 농업정책의 주요 내용, 1930~70

시 대 별	주요 농정과 농업법	주 요 여 건
1930년대 이전	○ 정부의 직접적인 시장개입이 거의 없었음 ○ 공유지 불하, 농과대학설립, 연구 및 지도 기관 등 제도 정비에 중점	○ 서부개척기 ○ 독립후 국가건설
1930~1940년대	○ 패리티 방식에 의한 농산물 가격 지지 도입(1933년 농업조정법, 1938년 농업조정법) ○ 토양보전책, 생산조정 도입 ○ CCC매입을 통한 가격지지 제도 확립(1948년 농업법)	○ 세계 대공황과 농업불황 ○ 마샬플랜과 농업호황
1950~1960년대	○ 식량원조를 통한 농산물 수출확대(1954년 농산물 무역개발 및 원조법: PL480)	○ 곡물과잉생산 재발
1970년대	○ 부족불 제도를 통한 소득 지지 도입(1973년 농업 및 소비자 보호법) ○ 농가 곡물 저장제 도입, 현물소득 보조 실시(1977년 식량 및 농업법)	○ 식량 및 석유위기 ○ 농산물 수출증대

간으로 하는 미국 농업의 구조를 형성하였다.

1800년대 말부터 1900년대 초반까지의 농업정책은 농업연구, 농촌지도, 제도 설립 등에 중점이 두어 졌다. 미국 농무부가 1862년에 설치되고, 1862년 모릴법(Morrill Act of 1862)에 의해 농과대학이, 1887년 헛치법(Hatch Act of 1887)에 의해 농업시험장이 각각 설치되었다. 교육, 연구, 지도사업의 체계를 통합한 산학협동 농촌지도사업이 1914년 스미스레버법(Smith-Lever Act of 1914)에 의해 발족하였다.

농산물 시장과 생산 등에 정부의 개입이 시작된 것은 1차 세계대전

이후이다. 종전후 과잉생산⁴⁾ 및 미국 농산물에 대한 해외 수요 감소로 농산물가격 및 농가소득의 저위 문제가 나타나기 시작하였다⁵⁾. 1916년 연방농업신용법(Federal Farm Loan Act of 1916)에 의해 많은 농민이 지원을 받았다. 이 법에 의거 연방정부의 재정적인 보증하에 민간 은행과 협동농업저당은행(Cooperative Farm Mortgage Bank)이 생겨났다. 1929년에는 맥내리호젠법(McNary-Haugen Bill)이 통과되어 농민은 패리티개념에 의해 계산된 국내가격과 과잉분에 대해 매겨진 세계가격을 평균한 가격을 수취하였다. 또한 연방정부는 협동조합에서 농산물가격이 회복될 때까지 농산물을 보유할 수 있도록 협동조합에 대해 대출을 실시하였다.

오늘날 미국 농업정책의 기본골격은 1930년대에 형성되었다. 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1933)이 통과됨으로써 미국의 농업정책은 일대 전환이 일어났다. 과잉생산에 의한 농산물가격 하락과, 농업소득의 저위에 의한 농업불황을 타개하기 위하여 비상환청구권 융자(nonrecourse loan)를 근간으로 하는 농산물 가격지지제도가 도입되었다. 농산물의 과잉문제를 해결하기 위해 토양 보전대책을 포함한 자발적인 참여에 의한 생산조정정책이 실시되기 시작하였다. 이 시기에 긴급대출과 장기신용제도가 시작되었으며, 과잉농산물의 해소를 위해 학교 급식제도와 식품 교환권(Food Stamp)이 도입되었다.

농가소득의 저위로 대표되던 농업불황은 2차 세계대전이 발발됨에 따라 다시 농업호황으로 반전되었다. 전시 해외수요에 부응하기 위해 농업정책은 가격지지를 통한 증산정책으로 돌아섰다. 농산물가격은 100퍼센

4) 미국 농업의 제1차 혁명은 19세기 중반 노동을 축력으로 대체하면서 일어났고, 제2차 혁명은 1차 대전 종료후 기계화와 영농기술의 형태로 나타난 기술 진보에 의해 발생했다. 제3차 혁명기는 2차 대전 이후 현재까지로서 농기계가 더욱 대형화되고, 성능이 향상되는 한편 작물의 품종 개량, 비료·농약의 투입 증가, 새로운 가축의 육종·번식기술의 등장으로 생산성이 급상승한 시기이다(Knutson, *et al.*, 1983 p. 205~206).

5) 예를 들어 소맥가격은 1919년 1부셸당 2.16달러였던 것이 1921년에는 1.03달러로 하락하였다.

트 가까이 상승하였다. 종전 무렵 미국에서는 1차 세계대전 직후 경험한 농산물가격의 급격한 하락을 우려하여 항구적인 농산물 가격지지법안을 만들었다. 1949년 농업법을 제정하여 농산물 가격을 패리티가격의 65퍼센트에서 90퍼센트 범위가 되도록 점진적으로 인하하도록 하였다. 또한 생산농가 2/3의 동의가 있으면 경작 할당제와 출하 제한을 실시할 수 있도록 하였다.

1949년의 농업법은 법으로 제정된 마지막 농업법이라는 데 의의가 있다. 그 이후 연이은 농업법은 1949년의 농업법을 수정한 형태로 나타나며, 그 법안에 대한 대체조항이 마련되지 않는 한 1949년의 법안은 그대로 유효한 것이다⁶⁾.

제2차 세계대전이 끝난 직후부터 1950년대 중반까지는 유럽과 아시아에서의 식량 부족, 그리고 한국전쟁 등으로 대전중 우려했던 농산물의 과잉문제는 발생되지는 않았다. 그러나 생산 증가를 가져다 주는 기술 진보가 계속 일어나고, 농산물 생산이 수요보다 빠르게 증가하여, 1950년대 중반에 접어들면서 농산물의 과잉문제가 다시 대두되기 시작하였다. 미국 의회는 해외무역의 진작을 통해 농산물의 재고문제를 해결하고자 하였다. 이에 따라 1954년 공법 480(Public Law 480: PL480)이 발효되어 농산물의 해외 원조가 본격화되었다. 1956년 농업법에 의거 발족된 토지은행(Soil Bank)을 통해 토지의 휴경제도가 실시되었다.

1960년대에도 미국 농업정책은 농산물의 과잉해소에 주안이 두어 졌다. 1960년대 초기는 사료곡물의 과잉생산으로 곡물 재고가 사상 최대에 이르렀다. 케네디 정부는 1961년 긴급사료곡물법(The Emergency Feed Grain Act of 1961)을 제정하여 엄격한 생산조정정책과 가격지지를 혼합한 정책을 실시하였다. 생산자의 소득을 보장하기 위해 직접지불제도가

6) 이것은 대체 농업법이 마련되지 않는 한 농무부 장관은 1949년의 농업법에 의거 농산물의 지지가격을 인하하고, 생산 할당제 등을 실시할 수 있는 근거인 바, 이 때문에 미국에서는 농업법의 시효 만료 이전에 의회와 대통령은 새로운 농업법을 개정해야 하는 압력을 받는다.

도입되었다. 식품 교환권(Food Stamp), PL 480 등과 같이 재고 농산물의 처분을 위한 기존의 정책이 확대되었다. 대두와 사탕수수 등에 대하여 토양 보전정책과 연계한 휴경제도를 실시하였다. 한편 정부가 보유하고 있는 곡물 재고를 줄이기 위해 현물보상제(Payment-in-Kind: PIK)를 도입하였다⁷⁾.

1970년대 초반은 소련의 대규모적인 곡물 수입과 세계적인 농업 흥작으로 미국 농산물에 대한 수요가 증가하여 농산물의 과잉문제가 다스려진 시기이다. 1970년대에는 그 이전의 농업정책의 기초가 유지되었지만 곡물 재고관리와 가격지지에 따른 예산 부담을 줄이고, 농업이 여건 변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 농업정책이 더욱 시장지향적인 방향으로 선회하기 시작한 기간이다. 1970년 닉슨 정부에 의해 마련된 농업법에 의거, 생산조정을 위한 종래의 작목별 면적 할당방식을 근본적으로 개정하여 식부면적의 일정 비율을 생산으로부터 격리하고 나머지 농지는 생산자의 자유 의사에 따라 경작하는 것을 인정하는 경작유보계획(Set-aside Program)을 도입하였다.

1973년의 농업 및 소비자 보호법(The Agriculture and Consumer Protection of 1973)은 1930년대 이래 농업법이 제정될 당시의 과잉문제라는 환경과는 달리 초과수요의 분위기에서 만들어 졌다. 1972년 말과 1973년에 걸친 농산물가격의 급등으로 휴경 등과 같이 농업부문으로부터 자원을 제거시키는 정책수단의 적용이 중단되고 자본투자가 크게 증대하였다.

1973년의 농업법에 의해 목표가격을 기초로 한 부족불제도(Deficiency Payment)가 실시되기 시작하였다. 부족불제도를 통해 농업정책이 수급

7) 현물보상제란 상품신용공사 보유의 재고와 연방정부의 재정 지출을 삭감하기 위해 실시된 제도로써 휴경에 참여하는 농민에게 현금 대신 CCC 보유 곡물을 증권(certificates)형태로 지급하는 것이다. 이것을 받은 농민은 CCC에 다시 판매하거나 곡물시장에 직접 내다 팔 수 있다. 이 제도는 1930년 정부 보유분의 면화 재고를 줄일 목적으로 처음 도입된 이래 1983년 이후 쌀, 면화, 사료곡물에, 그리고 1984년 이후에는 밀에도 도입되었다.

상황에 탄력적으로 대응할 수 있는 요소가 추가되었다. 농민이 한발, 홍수와 같은 자연재해로 큰 피해를 입었을 경우 피해를 보상하는 재해보상제도가 도입되었다.

1977년 농업법이 제정될 무렵 미국 농업은 수출에 크게 의존한 결과 가격 불안정문제가 대두되었다. 비록 미국 농산물에 대한 수입수요는 높았지만 1970년대 중반 농산물 생산이 큰 폭으로 늘어나 농산물가격과 농가소득은 급격히 하락하였다. 1970년대 초반의 석유파동과 인플레이션 등으로 농가의 유동비가 크게 상승하여 농가경제는 다시 어렵게 되었다. 1977년 농업법에서는 대부가격과 목표가격이 인상되고, 이에 따라 농업예산이 큰 폭으로 늘어났다. 다른 한편으로는 농산물의 가격안정을 기하고, 소비자를 위해 농산물가격을 낮게 유지하기 위해 농민곡물보유제도(Farmer-Owned Reserve: FOR)하에서 농민의 곡물보유 기간을 과거 11개월로부터 3년 내지 5년까지 연장하였다. 1977년의 농업법에는 1973년 농업법에서는 누락되었던 휴경정책이 다시 등장하였다.

1980년대 이전 미국의 농업정책은 각 시대별로 농산물시장의 수급상황과 농업여건에 대응하여 마련된 농업법을 통해 나타났다. 광대한 토지자원을 보유하고 있는 미국 농업은 품종 개량과 기계 발달 등등의 기술진보가 일어나 일시적 이유에 의한 수요 급증시기를 제외하고 항상 과잉문제에 직면하였다. 이 때문에 미국의 농업정책은 기본적으로 과잉생산능력을 조정하여 가격과 소득의 안정을 기하는 데 초점이 두어졌다고 할 수 있다. 1950년대 중반 이후부터는 미국이 국내의 농업문제를 해결하기 위해 해외시장에 크게 의존한 나머지 국제 농산물시장의 변동과 불확실성에 기인하는 위험에 대한 경제적 부담을 지게 되었다. 다음에서 자세히 검토하게 될 것이지만, 특히 1980년대 초반 이후 미국 농업 문제의 많은 부분은 국제 농산물시장의 침체로 설명될 수 있다.

다. 1980년대의 농업정책

1980년대 미국의 농업은 1970년대 농업호황기 때의 과잉투자과 국제

농산물시장의 침체 등의 요인으로 인해 농업 불황기를 맞이한 기간이다. 1980년대 초반에는 수출이 계속 호황일 것이라는 가정하에 1970년대의 정책기조를 그대로 유지하였고, 높은 수준에서 가격을 지지한 결과, 농업예산의 규모가 크게 늘어났다. 1980년대 중반 이후의 농업정책에서는 지지가격 수준의 인하와 수출 촉진대책 등을 통해 수출 경쟁력을 강화하는 한편 농업정책이 국내외 시장의 여건 변화에 신축성있게 대처할 수 있도록 하였다.

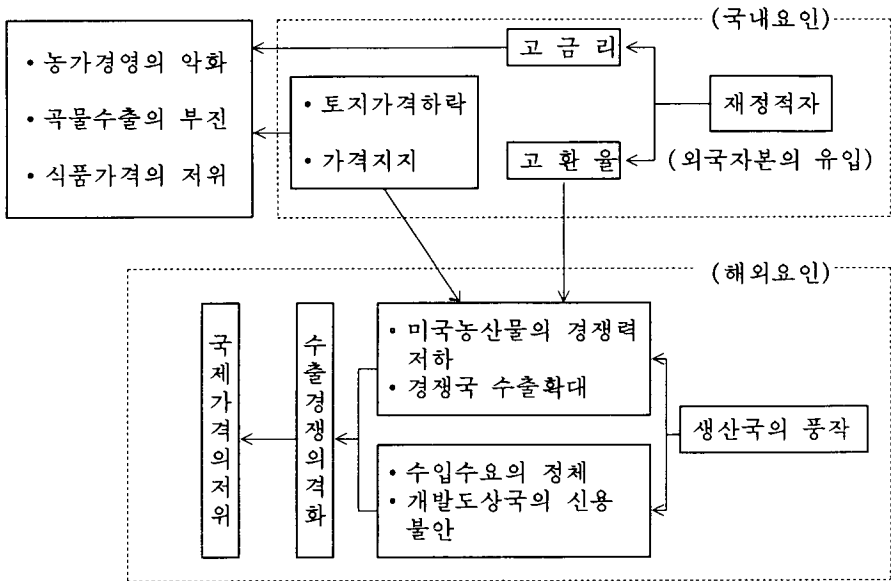
㉠ 1980년대 전반기의 농업정책

1980년대 초반 미국 농업이 직면한 경제적 어려움은 그 이전의 상황에서 기인한다. 국내적으로는 재정적자와 무역적자를 해소하기 위해 고금리와 고환율정책, 1970년대 농업에 대한 과잉투자, 대 아랍국가로부터의 석유 금수조치와 농업 부동산가격의 등귀⁸⁾ 등에 따른 생산비의 증가 등으로 농가의 경영상태가 악화되었다(그림 4-1). 대외적으로는 세계적인 경기 침체에 따른 농산물의 수입수요 감소, EC 등 경쟁국의 수출 확대 등에 따라 미국의 농산물 수출 경쟁력이 약화되었다.

1980년대 전반기 미국 농업정책의 근간이 된 1981년 농업 및 식량법(The Agriculture and Food Act of 1981)에는 대부가격과 목표가격을 주내용으로 하는 2중가격체제와 경작면적 조절, 재해보상, 농가 곡물 보유제도 등이 그대로 유지되었다. 금수(禁輸)조치를 내릴 경우 높은 수준의 가격지지를 보장함으로써 금수조치에 의한 농민의 피해 보상조치가 강화되었다.

8) 이처럼 토지를 비롯한 부동산가격이 크게 상승한 이유는 1970년대 농업법에 따른 농업에 대한 기대수익이 높아지고, 인플레이션하에서 비농업부문의 자산적 토지 수요가 증대하였기 때문이다. 1970년대 미국 농지의 평균가격은 350퍼센트 상승하였다(Langley and Baumes, 1989).

그림 4-1 1980년대 초반 미국 농업의 불황요인



1981년의 농업 및 식량법은 1977년의 농업법에 비하여 예산을 적게 요구하였다. 왜냐하면 목표가격과 인플레이션 지수간의 연동을 폐지하고, 물가가 계속 상승할 것이라는 기대속에 대부가격을 인하하였기 때문이다. 농산물의 수출 촉진대책이 강화된 것도 1981년 농업법의 특징중의 하나이다. 미 농무부 장관은 외국의 수출 보조금에 대항하기 위하여 대기수출 보조금(standby export subsidies)을 지급할 수 있도록 하였다. 또한 수출을 확대하기 위해 PL 480 관련 예산 지출을 늘리도록 하였다.

그러나 세계적인 경기 침체로 농산물 수출이 감소하게 되자 과잉생산에 따른 농산물의 구입과 저장비용의 상승이 다시 문제가 되었다. 1983년의 경우 순농가소득은 127억달러로 감소하여 1968년 이래 가장 낮은 수준을 기록하였다. 당초 1981년 농업법에서는 정부의 지출을 감축하도록 계획되어 있었으나 국제적인 경기 침체로 취약해진 농가경제를 지원하기 위해 정부의 지출이 급격하게 증가하였다. 1982년 이후 휴경면적이 늘어나고 수출 촉진정책 관련 자금의 집행이 증가하였다. 또한 동년 후

반기부터 생산과 재고를 줄이기 위한 방편으로 현물 보상제가 실시되었는데, 많은 농민이 이 프로그램에 참가하여 관련 예산 지출이 90억달러로 증가하기도 하였다.

당초 레이건 정부는 농업에 대한 정부의 개입을 줄이려고 하였지만 다른 경쟁국과의 수출경쟁 심화, 많은 잠재적 구매국의 심각한 채무문제, 국제시장에서 달러의 강세 등의 요인으로 오히려 농업에 대한 정부의 개입이 강화되었다.

② 1980년대 후반의 농업정책

1985년 식량안전법(The Food Security Act of 1985)은 1980년대 초반 미국 농업의 어려움을 반영하여 작성되었다. 1980년 소련에 대한 금수조치, 세계적인 경기 침체, 건축금융정책, 교환율정책 등으로 농산물 수출이 감소하고, 재고가 누적되었으며, 농산물 가격과 농가소득이 하락하였다. 농가의 자산가치는 토지가치의 하락으로 1981년 1조 1,048억달러에서 1986년 7,890억달러로 하락하였다(경상가격 기준).

1980년대 초반 이후 농가소득의 저위문제뿐만 아니라 농가의 부채문제가 심각한 문제로 대두되었다. 1984년 1월 현재 전체 농가의 11퍼센트 정도가 자산중 부채 비율이 40~70퍼센트였다. 1984~88년 기간중 농가의 순소득은 매년 300억달러를 초과하였지만 그 중 25퍼센트 이상은 정부의 보조분이다. 이와 같은 농가의 재정위기로 말미암아 1985년 농업법은 농가소득의 유지를 주요 목적으로 삼았다. 연방 정부의 예산 지출 중 농업정책 지출은 1980년 27억달러에서 1986년 258억달러로 증가하였다.

1985년 농업법에서는 수출시장의 점유율 하락과 정부 재고의 누적이라는 1980년대 미국 농업이 직면하고 있었던 두 가지 문제를 해결하기 위해 무역 및 환경 보존 관련정책에서 개혁을 담고 있다. 1986년, 1987년, 1988년, 1989년에 각각 수정된 1985년 농업법은 미국 농업부문의 국제 경쟁력 배양을 위해 다음과 같은 특징들을 담고 있다.

- 대부가격의 인하와 CCC 보유곡물의 시장출하로 신축성 제공

- 포괄증권(Generic Certificates)을 통한 생산물의 유통기회 확대
- 수출진흥정책(Export Enhancement Program: EEP) 등을 통한 직접 수출보조의 제공
- 보존유보계획(Conservation Reserve Program: CRP)하에 장기적인 토양보존의 촉진

1985년 농업법 가운데 중요한 사항에 대해 검토해 보기로 한다.

① 대부가격: 1985년 농업법에서는 미국 농산물의 국제 경쟁력 향상을 위해 수출용 곡물의 대부가격 산정방식을 변경하였다. 1981년 농업법에서는 대부가격이 법으로 정해져 있었으나 1985년 농업법에서는 공식(formular)으로 정하였다. 즉, 대부가격은 최고와 최저연도를 제외한 최근 5년간 평균시장가격의 75퍼센트선에서 설정되도록 하였다. 이 공식에 의해서 대부단가를 1986년에 전년 대비 25퍼센트 낮추고, 이어 공식에 의한 수준까지 도달할 때까지 매년 5퍼센트씩 하향 조정할 수 있도록 하였다. 이 제도는 주요 수출 농산물의 세계 시장가격과 미국내 시장가격과의 차이를 줄여 국제 경쟁력을 향상시키는 역할을 하였다.

② 부족분 지불: 농산물의 국제 경쟁력 향상과 예산 절감을 목적으로 대부가격이 25퍼센트 하향 조정되었고, 부족분 지불을 위한 목표가격은 2년간 동결시켜 농가의 부채상환을 돕도록 하였다. 다만 1988~90년 기간 동안 목표가격을 10퍼센트 인하하는 것을 허용하고 있다.

③ 토양 보전: 1985년 농업법에서는 토양 보전조치를 개선한다는 내용을 담고 있다. 당시의 인식으로는 미국의 농업정책 때문에 농민들이 식부면적을 확장하기 위하여 토양 손실의 위험성이 높은 토지까지도 경작한다는 것이었다. 1985년 농업법에서는 이 같은 관행을 방지하기 위하여 농민들이 표토 유실이 심한 농지를 최소한 10년간 곡물 생산에 이용하지 않을 경우 이에 대해 보상하도록 규정하고 있다. 정부는 농민들이 경지를 유희시킬 경우 매년 보상금을 지불하며, 그러한 경지에 목초같은 피복작물을 심거나 식수(植樹)를 하면 소요비용의 절반을 농민들에게 보상한다.

④ 현물 지급: 1985년 농업법은 부족분 지불이나 수출 보조금 등을 지급시 현금 대신 현물을 지급할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 제도를 만든 동기는 재정압박이 심한 시기에 예산 상한선을 우회하고, 농민에 대해 더욱 큰 소득보상을 하는 데 있었다. 농민소유의 CCC 비축분으로 되어 있는 곡물을 시판할 수 있는 가격은 그 양곡이 CCC 비축분으로 편입될 당시의 대부가가격의 140퍼센트선이다. CCC에 의한 비축곡물의 방출가격은 농민소유 비축곡물 방출가격의 115퍼센트이다. 즉, CCC는 농민보다는 비싼 가격으로 시중에 보유 농산물을 판매하여야 한다. 이것을 농민이 판매토록 함으로써 농민에게는 더욱 많은 소득을 얻을 수 있게 하고, 시장에는 높은 가격으로 방출하지 않아도 되기 때문에 그 만큼 해당 곡물의 국제 경쟁력을 향상시킬 수 있다.

⑤ 생산 중립적인 지원정책(decoupled assistance): 1985 농업법을 통하여 생산할 동기를 제거하는 정책들을 시작할 수 있는 전기를 마련하였다. 예를 들면 50/92정책은 휴경정책에 참여하는 농민이 해당 농지를 전혀 경작하지 않거나 허용된 수량보다 적게 생산할 경우 부족분 지불의 92퍼센트를 지불받을 수 있다. 50/92프로그램 하에서는 해당 경지면적 중 50퍼센트 미만을 경작할 경우 부족분 지불의 92퍼센트를 보상받을 수 있다.

⑥ 수출 촉진정책: 1985년 농업법에 의거 수출신용보증의 대상을 확대하였다. 미국 농산물의 구매자가 수입대금을 지불하지 못할 경우 미국 수출업자나 그들에 대해 자금을 빌려준 기관이 보조금을 받을 수 있도록 하였다. 수출신용보증은 6개월에서 3년까지의 단기보증과 3년에서 10년까지의 장기보증이 있다. 수출 촉진정책(EEP)에 의해 EC 등의 불공정 무역행위에 대항하기 위하여 수출 보조금을 지급할 수 있도록 하였다.

라. 1990년대의 농업정책 *

1990년 농업법이 제정될 당시 중요한 경제적 요인은 1980년대 초반의

* 다음에 크게 의존하였음: 농림수산부, 1992; 한두봉, 1991.

농업부문의 재정위기가 회복되었다는 점과, 예산적자의 감축에 대한 국민적인 합의가 도출된 데 기인하는 연방정부의 예산계약 등이다(Spitze, 1992, pp. 125~139). 1985년 20만 농가가 금융위기에 처해 있었으나 1990년에는 그 숫자가 10만호로 감소하였다. 농업 보조금도 대폭 줄어들어 1990년 회계년도에는 65억달러에 불과하였다. 농산물 수출이 회복되어 농산물의 재고도 1985년 전체 소비량의 69퍼센트이던 것이 1990년에는 30퍼센트로 감소하였다.

(표 4-3)은 1985년 및 1990년 농업법의 제정과 관련을 갖는 1981~84년과 1987~88년 두 기간중 미국 농업의 경제적 특징을 정리한 것이다. 두 기간의 여러 가지 경제지표는 대개가 반대로 나타난다. 농산물의 공급은 한발과 경지면적의 15~20퍼센트의 휴경정책 실시 등으로 크게 감소한 반면 수요는 1985년 농업법에 의거 수출 보조 및 식량 보조 프로그램 등의 실시로 연간 15.4퍼센트 증가하였다. 이에 따라 농산물 가격이 상승하고, 농가소득과 자산이 늘어났다.

1990년 농업법의 제정에 영향을 미친 두번째 경제적 요인은 연방정부의 재정적자 감축에 대한 필요성이다. 연방정부의 예산적자를 줄이기 위하여 식량 교환권 및 기타 식량 보조정책 관련 예산의 증액을 금지하고, 5년간에 걸쳐 모든 농산물에 대한 농업 예산을 25퍼센트 삭감하기로 의회와 행정부간에 합의되었다. 이와 같은 예산 압력으로 목표가격과 지지가격의 인상이 유보되었고, 비용을 절감하기 위한 정책 변화로서 정책의 “신축성”이 강조되었다.

표 4-3 미국 농업의 경제적 특징

단위: 연평균 증가율(%)

연 도 별	생 산	수 요	수급균형	가 격	농가당 순소득	농가 총자산	정부 곡물재고
1981~84	1.9	-0.5	초과공급	-4.1	-1.7	-8.2	17.3
1987~88	-4.1	4.6	초과수요	2.7	17.2	2.3	-33.5

자료: USDA-ERS.

1990년 농업법의 목표는 첫째, 미국 경제정책의 최우선 목표인 재정적자 감축, 둘째, 시장경제원리에 입각한 농업의 국제 경쟁력 제고, 셋째, 환경 보전 등이다. 1990년 농업법은 과거 농업법과는 달리 종합예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)과 연계되어 있다. 종합예산조정법은 재정적자의 감축을 위하여 가격 및 소득지지 정책의 전환을 통해 1991~95 회계년도 추정 농업 예산 540억달러중 136억달러를 감축하는 것으로 규정하고 있다. 1990년 농업법의 주요 내용은 다음과 같다.

(가) 경작의 자율성 제고와 경지면적 감축계획

1990년 농업법의 가장 중요한 변화는 1991년부터 시행되는 3부분 기본 경지면적 계획(Triple Base Program)하에서 경작 자율성을 제고시킨 데 있다. 이 계획하에서 기본 경지면적은 경지면적 감축계획(Acreage Reduction Program: ARP), 부족분 지불(Deficiency Payment)을 받는 허용경지면적(Permitted Acreage), 경작자율면적(Flexible Acreage)으로 구분된다. 농민은 자기가 경작하는 농지의 15퍼센트까지 기본적으로 경작자율권을 갖는다. 이러한 토지에 정책품목(사료곡물, 밀, 면화, 유지작물)을 심으면 부족분 지불은 못받으나 대부가격을 통한 가격지지의 혜택을 받을 수 있다. 물론 정부계획곡물 이외의 곡물을 재배하면 부족분 지불과 대부가격을 통한 소득 및 가격지지의 혜택을 받을 수 없다.

이와 같은 기본적인 경작 자율면적에 추가하여 농민은 경작면적의 10퍼센트까지 추가로 경작 자율권을 가질 수 있는데, 정책품목을 재배하는 경우 부족분 지불의 혜택을 받을 수 없고, 다만 대부가격을 통한 간접보조를 받는다. 정부계획곡물 이외에 과일이나 채소를 재배할 경우 정부의 직간접 혜택을 누릴 수 없다. 따라서 농업프로그램에 참여하는 농민은 과일, 채소를 제외한 어떠한 작목도 최대 25퍼센트까지 기대시장가격에 따라 재배할 수 있다.

한편 정부계획에 참여하는 농민이 부족분 지불과 가격지지를 받기 위해서는 밀과 사료곡물의 경우 기본 경지면적의 최고 20퍼센트, 면화 25퍼센트, 쌀 35퍼센트까지 생산면적을 감축하여야 한다.

(나) 농업 보조금 삭감

1990년 총예산법은 향후 5년간 농업부문의 재정 지출을 136억달러 감축시킴으로써 매년 88억달러가 농업정책을 위해 지출되도록 하고 있다. 이와 같은 농업 보조금의 삭감을 위한 제반조치를 보면 첫째, 1991~95년 동안 목표가격을 1990년 수준으로 동결한다. 둘째, 대부가격의 경우 1985년 농업법의 최고가격과 최저가격을 제외한 5개년 평균 시장가격의 75~85퍼센트 수준에서 인상된 85퍼센트 수준이며, 농무부 장관은 대부가격을 삭감할 권리를 갖는다. 셋째, 쌀, 밀, 사료곡물의 부족분 지불의 계산시 종래 목표가격과 첫 5개월 평균시장가격 또는 대부가격과의 차이중 적은 것을 택하던 방식에서 목표가격과 12개월 평균시장가격 혹은 대부가격과의 차이중 적은 것으로 결정되도록 하였다. 궁극적으로 1990년 농업법은 목표가격의 동결과 대부가격의 인상 등을 통해 국내 보조를 감축시킴으로써 정부의 재정적자를 감축하고자 하였다.

(다) 환경 보존대책

농업법의 개정으로 새로운 농업자원 보존계획(Agricultural Resource Conservation Program: ARCP)안에 기존의 보존 유보계획(Conservation Reserve Program: CRP)을 포함하고 있다. 농업자원 보존계획에는 습지 보존계획(Wetland Reserve Program: WRP), 수질 향상계획(Water Quality Incentive Program)과 환경 개선계획(Enviornment Easement Program) 등이 있다. 이와 같은 농업정책하에서 환경 보존가치가 있는 토지 보호 및 수질의 향상을 도모한다. 환경조건에 민감한 토지, 한계 목초지, 수질 보존에 중요한 토지와 야생동물의 서식처 등은 최저 4,000만 에이커에서 최고 4,500만 에이커까지 보존될 수 있으며, 농무성은 토지 소유자에게 임차료를 지불한다. 환경 보존을 위한 신설조항으로는 자원 보호를 위하여 윤작을 장려하는 종합농업경영계획(Integrated Farm Management Program)과 최근 식품안전성과 유기농업의 중요성으로 사용이 억제된 농약사용량 기장의 의무규정 등이다.

(라) 농산물 무역

농산물 무역 관련 법규의 개정 내용을 보면 불공정 무역거래 방지와 미국 농산물의 대외 경쟁력 제고를 목적으로 하는 수출 촉진계획(EEP)은 연간 5억달러 한도내에서 유지하되, 자금의 25퍼센트를 고부가가치 농산물 수출 촉진에 활용토록 되어 있다. 목표 수출계획(Targeted Export Assistance Program: TEAP)은 유통 촉진계획(Marketing Promotion Program: MPP)으로 개정되어 일반 수출 촉진은 물론 불공정무역거래의 해소 등 광범위한 분야를 다루고 있다. 1990년 농업법에는 1991년부터 1995년까지 매년 최소한 2억달러 이상의 자금 또는 상품신용공사의 농산물을 해외시장 개척 프로그램에 배정할 것을 규정하고 있다. 식량 원조를 총괄하는 PL 480은 저개발국을 최우선적인 지원대상으로 하고, 농무부와 국제개발기구(Agency for International Development: AID)의 책임 소재를 명확히 규정하도록 개정되었다.

(마) 기타 주요 정책

위에서 살펴 본 1990년 농업법의 내용 이외에도 특기할 만한 주요 정책으로는 첫째, 연구개발비가 연간 7,000만달러에서 5억달러로 7배 증가하였다. 특히, 유기농업연구, 지도사업에 4,000만달러, 운작 장려를 위한 종합경영연구에 2,000만달러, 농민교육과 지도사업에 2,000만달러가 배정되었다. 둘째, 도시 산림자원 개발과 육림사업을 담당할 아름다운 미국 조성기구(America the Beautiful Foundation)을 설립하기 위하여 임업부문이 신설되었다. 셋째, 농촌 개발부문이 신설되어 농촌 개발청(Rural Development Administration: RDA)의 주도하에 농공단지계획, 상수도계획, 공공편의계획의 수행을 위하여 농촌주택개발청(FmHA)의 자금지원으로 5개 주에 시범계획을 추진하도록 하였다.

2. 미국의 농업 예산 분석

가. 농업 예산제도의 개요

① 일반 세출예산의 구분

미국의 세출예산은 13개의 각 소관 부처별 세출예산법으로서 규정된다. 개별 세출예산법은 해당 부처내에 있는 각 부·국별 세출예산과목(Appropriation title or item)으로 나뉜다. 각 세출예산 과목은 다시 사업별(program by activities) 및 용도별(objective classification)로 구분된다. 예산을 좀더 구체적으로 세분하여 살펴 보면 다음과 같다.

(가) 연방자금과 신탁자금

미국의 예산은 모든 수입과 지출을 통합하여 나타내는 통합예산제도에 의해 작성된다. 여기에는 직접대부(direct loan)로 불리는 투융자도 포함된다. 신용보증(loop guarantee)은 채무 불이행 등에 따라 정부의 지출이 발생할 경우 예산 지출로 계상된다.

연방정부의 예산은 연방자금과 신탁자금(Trust Funds)으로 구분된다. 연방자금은 다시 일반자금, 특별자금, 공기업자금, 정부간 자금으로 나뉜다.

① 일반자금(General Funds)

특정 목적으로의 지출 용도가 지정되지 않은 일반세입에 의해 충당된 자금으로서 연방정부가 일반목적에 수행하는 데 지출하는 자금을 말한다. 우리 나라의 일반회계와 비슷한 개념이다.

② 특별자금(Special Funds)

특정 목적의 수행을 위해 법률에 의해 지정된 특정 재원에서 충당되고, 특정 프로그램에 지출되는 자금을 말한다.

③ 공기업(회전)자금(Public Enterprise-Resolving-Funds)

공기업의 활동을 뒷받침하기 위해 법률에 의해 지정된 재원에서 조성

한 수입과 기업활동에 따라 생기는 수입을 말한다. 회전자금이란 기업활동을 계속적으로 영위하는 데 필요한 자금으로서 수입과 지출은 상쇄된다.

④ 정부간 자금(Intergovernmental Funds)

연방정부와 지방정부간에 추진되는 특정 사업의 수행을 원활히 하기 위한 자금으로서 정부간 기업활동을 계속적으로 뒷받침하기 위한 정부간 회전자금(Intergovernmental Revolving Funds)과, 공통의 목적 또는 프로젝트를 추진하기 위하여 둘 이상의 세출예산으로부터의 공금을 통합해서 사용하는 관리자금(Management Funds)으로 나뉜다.

신탁자금은 특정의 목적 또는 계획을 수행하기 위해 성안된 법률 또는 신탁계약의 조건에 따라 정부에 의해 징수된 수입 및 관련 집행자금을 말한다.

(나) 정부 산하기관의 예산

정부 산하기관은 예산내 연방기관(On-budget Federal Entities), 예산외 연방기관(Off-budget Federal Entities), 정부 후원기업(Government-Sponsored Enterprises), 정부 출자기업(Government-Invested Enterprises)으로 나뉜다.

① 예산내 연방기관

예산내 연방기관은 주로 연방정부의 조직내에 있는 기관들로서 이들 기관의 예산은 연방정부의 예산서에 반영된다. 농무부내의 상품신용공사, 농촌주택개발청이 대표적인 예이다.

② 예산외 연방기관

예산외 연방기관은 연방정부의 소유, 통제하에 있지만 법률 규정에 의해 연방정부의 예산총액에서 제외되는 기관이다. 이들 기관의 재정활동은 예산 지출에 반영되지 않는다. 그러나 연방정부의 전체 적자를 계산하는 경우 예산외 연방기관의 순지출이 연방정부의 예산적자에 반영된다. 농촌전화은행, 우편서비스 등이 그 예이다.

③ 정부 후원기업

정부 후원기업은 특정 목적을 수행하기 위하여 연방정부에 의해서 설

립되고, 허가된 민간기업을 말한다. 민간기업이므로 예산총액에서는 제외되지만, 그 예산은 예산서의 부록에 게재된다.

④ 정부 출자회사

정부 출자회사에는 1945년 정부회사통제법에 의한 전액 정부 출자회사와 혼합 정부 출자회사 등 두 종류가 있다.

2 농업 예산의 구분

미국에서 연방정부의 농업 예산은 부처별 분류에서는 농무부 예산으로, 기능별 분류에서는 농업 예산의 형태로 나타난다. 농무부 예산의 상당 부분은 농업 지출 이외의 지출로 구성된다. (표 4-4)는 농무부의 조직과 예산의 기능별 분류와의 관계를 나타낸 것이다.

표에서 나타난 바와 같이 농무부의 예산은 농가소득안정 등과 같은 농업 지출 이외에도 식품영양 보조, 지역 개발, 환경, 에너지 등 여러 분야에 지출된다. 1992년의 경우 농무부 예산중 농업 지출은 약 34.2퍼센트에 불과하였다.

기능별 분류에 따른 농업 예산은 농가소득안정을 위한 지출과 농업연구 및 서비스로 구분되지만 전자가 대종을 이룬다. 농가소득안정을 위한 지출의 절반 가량은 농산물 가격지지를 위한 상품신용공사에 의한 지출이다.

농무부 예산은 집행기관별로도 분류할 수 있다. 상품신용공사 이외에 농무부 예산에서 큰 비중을 차지하는 기관은 식품영양청(Food and Nutrition Service)과 농촌주택개발청(Farmers Home Administration) 등이다. 1992년의 경우 식품영양청은 농무부 지출중 약 30퍼센트를 지출하였다. 이 기관은 소득보상, 특히 Food Stamp 등을 위한 식품영양 보조를 위한 지출을 담당한다. 농촌주택개발청은 상업·주택 용자와 지역 개발 등과 같은 농촌 개발 관련 지출을 맡고 있다.

미국 농업 예산은 경제적 성격에 따라 다음과 같이 분류되기도 한다.

표 4-4 농무부의 조직과 농업 예산의 기능별 분류와 관계

부 국	국제	예	자원	상업	농 업	지역	건강	소득안정		지 방
	관계	너지	환경	주택 융자	소득 안정	연구 개발	개발	주택 보조	식품 보조	교부금
농무부 장관실						●				
농무부 행정국						●				
정무, 공무실						●				
감사총괄관실						●				
농업연구청						●				
주연구협력청						●				
보급국						●				
국립농업도서관						●				
전국농업통계국						●				
경제조사청						●				
세계농업통계관측국						●				
해외무역청						●				
국제협력개발사업국						●				
해외원조계획	●									
농업안정보전청			●		●		●			
연방작물보험국					●					
상품신용공사					●					
농촌개발사무소							●			
농촌전화국		●					●			
농촌주택개발청				●	●		●	●		
토양보전국			●							
동식물검역국						●				
연방곡물검사국						●			●	
농업유통국						●				
수송사무소						●				
식품안전검사국						●	●		●	
식품영양청						●				
영양정보국						●				
식육업시설감독국						●				
삼림국			●							●

자료: 手塚 眞, 「美國農業政策形成の周邊」, 御茶の水書房, 1988. p. 87.

○ 일정한 수급조건을 충족하는 개인 등에게 자동적으로 지출되는 소득이전적 지출

－ 상품신용공사 지출의 일부를 구성하는 부족불제도 등과 같은 농민에 대한 직접지불과 식품영양청의 식품 교환권 등의 식품프로그램 지출이 여기에 포함된다.

○ 행정적 서비스와 조사연구를 수행하기 위한 경상적 지출

－ 정부가 제공하는 서비스에 대한 지출로서 농업연구서비스 지출의 대부분이 여기에 속한다.

○ 토지, 건물, 설비, 농산물 구입에 대한 투자적 지출

○ 용자활동에 수반되는 투자적 지출

－ 연방정부가 수행하는 용자활동은 크게 나누어 직접용자(Direct Loan)와 신용보증(Loan Guarantee)이 있다. 직접용자의 경우 당해 연도에 대부된 금액에서 상환된 금액을 뺀 것이 지출로 계상된다. 신용보증의 경우 그 자체가 지출은 아니며, 채무 불이행이 발생하여 정부가 보증한 금액을 지불할 경우에만 지출이 발생한다.

미국의 농업 예산은 집행 주체에 따라 연방정부 예산, 주 정부 예산, 지방정부 예산으로 구분할 수 있다. 연방정부의 형태를 띠고 있는 미국은 재정에 있어서도 연방주의(Fiscal Federalism)를 채택하고 있다. 각급 수준의 정부가 세입과 예산 지출을 분담한다. 각 주와 지방정부는 지출을 위하여 자체적으로 세금을 징수하는 한편 상하급 정부로부터 보조금(grant-in-aid)을 받는다. 미국의 지방 농업재정에 관해서는 제4항에서 다시 검토해 보기로 한다.

③ 농업 예산의 편성과 심의

농업 예산을 포함한 미국에서의 예산업무는 행정부와 입법부에서 거의 연중 계속적으로 이루어진다. 농무부내 각 부처는 당해 연도의 예산을 집행하면서 차차년도의 예산안을 준비하고, 입법부는 차년도의 예산안을 심의한다.

(가) 농업 예산의 편성

미국에서 농업 예산의 편성권한은 대통령을 비롯한 행정부에게 있다. 각 단계별 예산 과정은 (그림 4-2)와 같다. 우선 미 농무부는 정책현안과 새로운 정책계획, 그리고 예산계획 등을 작성하여 관리예산처(Office of Management & Budget: OMB)에 제출한다. 관리예산처는 재무부 및 경제자문위원회와 협력하여 경제적 가정 및 경제 전망을 작성한다. 대통령은 관리예산처 처장과 관계 각료와 예산 전망 및 예산정책에 대하여 협의한다.

5월중 관리예산처는 정책지침을 작성하고, 세입세출을 전망하여, 대통령에게 재정정책, 예산규모, 개별 시책에 대하여 보고한다. 6월중 대통령은 예산의 일반 지침과 각 기관별 계획목표를 결정한다. 관리예산처는 농무성을 비롯한 각 기관에 예산안 작성요령을 시달하고, 대통령이 결정한 일반 지침을 제시한다.

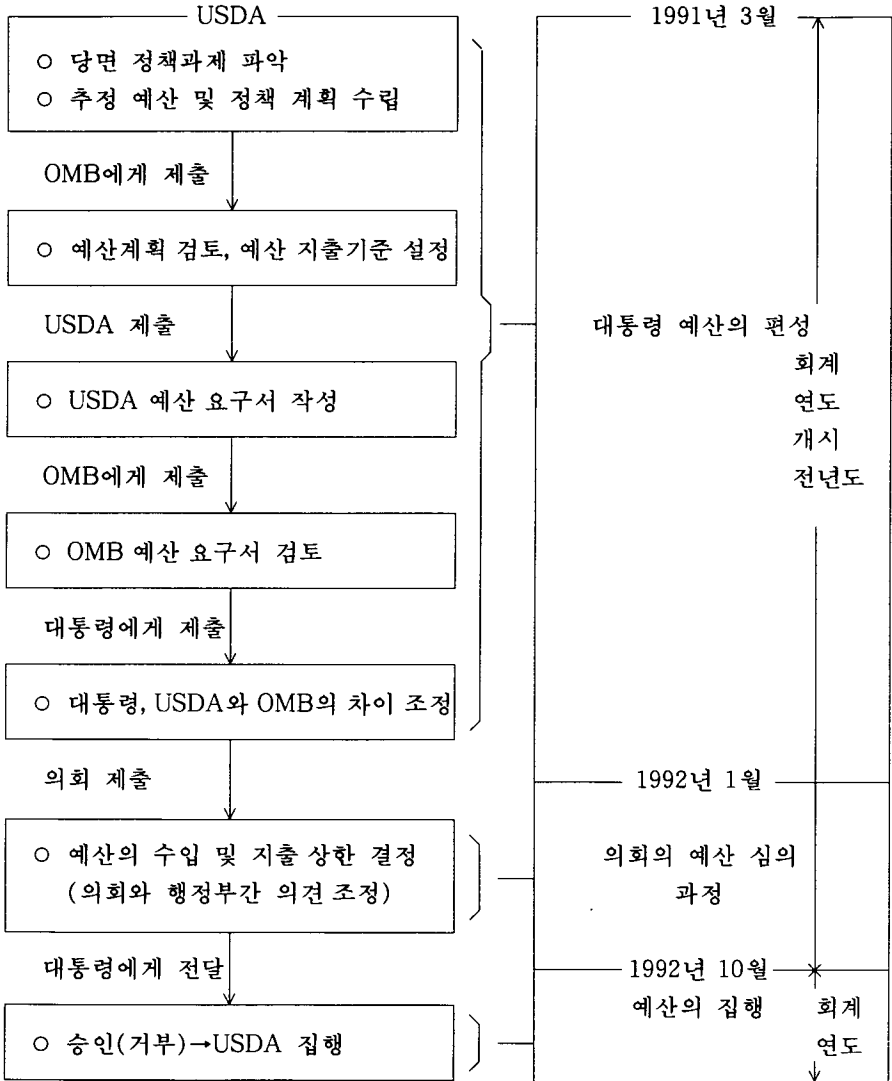
농무성은 관리예산처의 예산안 작성지침에 의거하여 예산을 작성하여 9월 15일까지 관리예산처에 제출한다. 9월부터 11월까지 관리예산처는 농무부의 예산견적을 검토하고, 재무부 및 경제자문위원회와 경제 전망 및 경제정책을 재검토하여 대통령의 예산안(Budget Resolution)을 준비한다.

12월에서 1월중 대통령은 예산을 결정하고, 관리예산처는 농무부에게 대통령의 결정을 통보한다. 1월중 대통령은 의회에 대하여 예산안을 제출한다.

(나) 농업 예산의 심의 확정

대통령 예산안이 의회에 접수되면 상하원의 예산위원회는 대통령 예산안에 나타난 세출 우선순위와 경제적 가정 등에 관하여 의견을 청취하고, 자신들의 경제 전망 및 정책 우선순위 등을 결정한다. 이를 바탕으로 예산위원회는 예산의 개요를 정한 1차 예산 결의안(Concurrent Budget Resolution)을 작성하여 본회의에 제출한다. 이러한 예산 결의안은 대통령의 승인을 요하지 않으며, 정식의 법률적 구속력도 가지고 있지 않다.

그림 4-2 미국 농무부의 농업 예산 편성 및 집행과정



주: 1) 1992년 10월 1일에 개시되는 1993 회계년도 기준.

2) USDA; 미 농무부.

3) OMB(Office of Management & Budget); 백악관 관리예산처.

예산 결의안이 본회의를 통과하면 각 세출위원회(Appropriation Committee)는 세출예산법안을 작성한다. 세출위원회는 각 부처, 기구, 그리고 프로그램에 대한 세출을 결정한다. 농업 프로그램의 경우 농촌 개발, 농업 및 관련기구 소위원회가 세출예산법을 작성한다. 이 소위원회는 특정 활동에 대한 세출의 지정, 또는 금지, 그리고 예산의 집행조건 제한 등을 통하여 농업정책과 프로그램에 큰 영향을 미친다. 대개의 경우 소위원회에서 마련된 세출예산법은 본회의 세출위원회에서 커다란 수정없이 그대로 통과된다.

예산의 심의와 세출예산법 작성은 상원에서도 동일한 절차를 거쳐 이루어진다. 상원에서도 세출예산법이 마련되면 상하 양원 합동 본회의에서 세출예산법을 최종적으로 조정, 통과시켜 대통령에게 전달한다.

최종 예산법안에 대하여 대통령이 법안이 접수된 지 10일 이내에 승인을 하거나 아무런 반응을 나타내지 않으면 세출예산법은 통과된다. 대통령이 예산안을 거부하면 다시 의회로 넘어 간다. 대통령에 의해 거부된 예산법안은 상하 양원의원의 2/3 찬성을 얻으면 입법화될 수 있다.

나. 농업 예산 분석

미국에 있어서 농업정책이 농업 및 경제여건에 따라 변화한 것과 마찬가지로(Kuntson, *et al.*, 1983. p. 204), 농업 예산도 농업여건에 따라 그 규모와 구조가 변하여 왔다. 농업 예산은 농업이 호황일 때는 감소하였고, 농산물 재고가 누적되는 등 농업여건이 좋지 않을 때는 늘어나는 추세를 보여 왔다. 본 절에서는 자료의 제약상 1970년 이후부터 1992년까지의 미국 농업 예산을 검토해 보기로 한다. 우선 농업 예산의 규모와 구조 변화를 파악해 보고, 이어서 농업정책 유형별 예산의 변화를 개관한다.

연방정부의 전체적인 예산규모는 해마다 증가 추세를 나타내 1970~92년 기간중 연평균 9.6퍼센트씩 늘어났다(표 4-5). 예산적자의 해소를 위한 예산 절감정책이 채택된 1985년 이후는 증가세가 다소 완화되었다.

표 4-5 연도별 미국의 농업 예산과 증가율, 1970~92

단위: 백만달러, %

	연방정부 (A)	농 무 부 (B)	농 업 (C)	(B)/(A) * 100	(C)/(A) * 100	(C)/(B) * 100
1970	195,649	8,412	5,200	4.3	2.7	61.8
1975	332,332	15,556	3,000	4.7	0.9	19.3
1980	590,920	34,785	8,800	5.9	1.5	25.3
1981	678,209	41,624	11,300	6.1	1.7	27.1
1982	745,706	45,700	15,900	6.1	2.1	34.8
1983	808,327	52,404	22,900	6.5	2.8	43.7
1984	851,781	42,015	13,600	4.9	1.6	32.4
1985	946,317	55,523	25,600	5.9	2.7	46.1
1986	990,258	58,679	31,400	5.9	3.2	53.5
1987	1,003,830	50,350	26,600	5.0	2.6	52.8
1988	1,064,044	44,003	17,200	4.1	1.6	39.1
1989	1,142,643	48,315	16,919	4.2	1.5	35.0
1990	1,251,778	48,246	11,958	3.9	1.0	24.8
1991	1,323,011	48,715	15,183	3.7	1.1	31.2
1992	1,475,439	50,304	17,219	3.4	1.2	34.2
1970~92	9.6	8.5	5.6			
1980~92	7.9	3.1	5.8			
1970~80	11.7	15.3	5.4			
1970~75	11.2	13.1	-10.4			
1975~80	12.2	17.5	24.0			
1980~85	9.7	9.8	23.8			
1985~92	6.6	-1.4	-5.5			

자료: US Office of Management and Budget, Central Budget Management System, 1991; U.S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States 1992, 1992.

미국은 1990년에 제정된 예산집행법에 의거하여 1995년까지 예산적자 규모를 약 830억달러 수준으로 줄일 계획에 있다(Allen, 1990).

농무부 예산은 제2차 세계대전 이후 최대의 농업 호황기로 간주되는 1970년대 초반부터 1970년대 중반까지는 비교적 낮은 수준이었다. 이

시기에는 연방정부의 예산중 농무부 예산의 비중은 5퍼센트 미만이었다. 농무부 예산중 농업 예산의 비중도 1975년의 경우 19.3퍼센트에 불과하였다. 동 기간중 농무부 예산은 연평균 13.1퍼센트 증가한 반면 농업 예산은 오히려 10.4퍼센트 감소하였다. 이는 농무부 예산이 식품 교환권 등 비농업분야에 더 많이 지출되었음을 의미한다.

1975년부터 1980년까지의 기간 중에는 농무부 예산과 농업 예산이 모두 큰 폭으로 늘어났는데, 특히 농업 예산의 증가폭이 상대적으로 크다. 동 기간 농업 예산은 연평균 24.0퍼센트의 증가율을 보였다. 이와 같이 농업예산이 크게 증가한 이유는 1970년대 말부터 불어 닥친 오일파동 등으로 야기된 농가 유동비의 상승을 보전하는 데 중점을 둔 1977년 농업법이 적용되면서 목표가격과 대부가격이 이전에 비해 상향 조정되어 (Tweeten, 1989, pp. 336~340) 농가소득안정을 위한 예산 지출이 증가하였기 때문으로 풀이된다. 이와 더불어 1980년대 초반 이후 소련에 대한 금수조치, 고금리와 교환율정책 등으로 농산물 수출이 감소하고, 이에 따라 농산물가격과 농가소득이 하락함에 따라 (Langley and Baumes, 1989, p. 12) 이를 보전하기 위한 농업 예산이 크게 증가하였다.

1980~85년간 농무부 예산은 연평균 9.8퍼센트, 농업 예산은 23.8퍼센트 증가하였다. 동 기간 농무부 예산이 전체 예산에서 차지하는 비중은 6퍼센트 내외로 1970년대 이래 가장 높게 나타났다. 농무부 예산 중에서 농가소득안정, 농업연구 등을 위한 농업부문에 대한 지출도 30퍼센트에서 50퍼센트 내외로 다른 기간에 비하여 비교적 높은 비중을 나타내고 있다.

재정적자를 해소하기 위하여 거의 전 부문에 걸쳐 예산 절감정책이 실시된 1985년부터는 연방정부의 예산 증가세가 크게 둔화되었다. 연방정부의 예산은 1985~92년 연평균 6.6퍼센트씩 증가하였다. 동 기간 농무부 및 농업 예산은 연평균 각각 1.4퍼센트, 5.5퍼센트씩 감소하였다.

연방정부의 예산중 농무부 예산과 농업 예산의 비중도 모두 감소한 것으로 나타났다. 특히, 1982년부터 1987년까지 무려 90퍼센트가 늘어

표 4-6 연도별 미국의 농업 비중 및 예산, 1970~90

단위: %

연도별	농업GDP/ 전체 GDP	농업인구/ 전체 인구	농무부예산/ 전체 예산	농업예산/ 전체 예산
1970	5.8	4.7	4.3	2.7
1975	6.3	4.1	4.7	0.9
1980	5.4	2.7	5.9	1.5
1981	5.4	2.5	6.1	1.7
1982	5.2	2.4	6.1	2.1
1983	4.5	2.5	6.5	2.8
1984	4.5	2.4	4.9	1.6
1985	4.1	2.2	5.9	2.7
1986	3.7	2.2	5.9	3.2
1987	3.7	2.0	5.0	2.6
1988	3.7	2.0	4.1	1.6
1989	3.6	1.9	4.2	1.5
1990	3.6	1.9	3.9	1.0

자료: (표 4-1) 및 (표 4-5)에서 재작성.

난 상품신용공사의 지출을 삭감하는 것 등에 중점을 둔 1990년 농업법이 시행되면서 농무부 및 농업 예산의 상대적인 감소폭은 더욱 커졌다.

미국에서도 전체 GNP인구중 농업의 비중이 계속 감소하여 왔다. (표 4-6)은 전체 경제 및 인구에서 차지하는 농업의 비중과 연방정부의 예산에서 차지하는 농업 예산의 비중을 나타낸 것이다.

1970년대 중반 이전에는 전체 예산중 농무부 예산의 비중은 농업 GDP가 전체 GDP에 기여하는 비중보다 낮았지만 1970년대 중반 이후에는 항상 높거나 비슷한 수준이었다.

또한 전체 예산중 농무부 예산의 비중은 전체인구중 농업인구가 차지하는 비중보다도 항상 높았다. 그러나 농업 예산이 전체 예산에서 차지하는 비중은 1980년대 중반을 제외하면 농업이 전체 GDP에 기여하는 비중이나 인구면에서의 비중보다 대개의 경우 낮게 나타나고 있다.

한 나라의 농업 예산규모를 파악하기 위해서는 농업 GDP 대비 및 농

민 1인당 농업 예산의 규모를 비교할 때도 있다(Elias, 1981). 농업 GDP 대비 농업 예산의 규모는 농업부문을 지지하기 위한 정부의 노력 정도를 나타낸다. (표 4-6)은 미국의 농업 예산을 농업 GDP 대비 및 농업 인구의 측면에서 검토한 결과를 정리한 것이다.

농업 GDP중 농업 예산이 차지하는 비중은 연도별로 기복이 있지만 평균 10.3퍼센트 내외이다. 농업 GDP중 농업 예산의 비중이 10퍼센트를 초과한 연도는 1983년, 1985~87년 등이다. 1986년의 경우는 농업 예산의 규모가 농업 GDP의 20퍼센트를 초과하였다. 이러한 연도는 농업에 대한 예산 지원이 다른 해에 비하여 상대적으로 더 많았음을 의미한다.

미국 농업 종사자 1인당 농무부 예산과 농업 예산액은 1970~90년 평균 각각 13,661달러, 5,303.4달러였다(표 4-7). 농업 종사자 1인당 농업 예산이 가장 컸던 연도는 1986년으로써 1만달러를 상회하고 있다. 전기간을 통해 볼 때 1980년대 중반이 농업 종사자 1인당 농업 예산이 가장 많이 배정된 시기이다.

미국 농업 예산을 정책 분야별로 구분하면 ① 상품신용공사(CCC)에 의한 가격 및 소득지지, ② 농촌 개발, ③ 작물보험, ④ 자연자원 보존, ⑤ 경제연구 및 조사, ⑥ 식품 및 소비자 보호, ⑦ 유통 및 식품안전 검사, ⑧ 해외 관련 정책 등으로 나눌 수 있다. 이 중에서 농산물가격 및 소득지지, 농촌 개발, 식품 및 소비자 보호 등이 농무부 예산의 대종을 이루고 있다. 예를 들어 1991년의 경우 이러한 세 가지 항목이 농무부 전체 예산의 81.9퍼센트를 점하였다.

(그림 4-3)은 주요 정책별 농무부의 예산 변화를 나타낸 것이다. 그림을 보면 시대별로 몇 가지 특징을 발견할 수 있다. 1960년대와 1970년대 초반은 농산물 가격 및 소득 지지를 위한 지출이 농무부 예산의 대종을 이룬다. 이 기간에는 농무부 전체 예산에서 농산물 가격 및 소득 지지를 위한 지출이 약 40퍼센트를 차지한다.

1970년대 중반 이후 1980년대 초반까지는 가격 및 소득 지지를 위한 지출의 비중이 크게 감소한 반면 상업 및 주택 융자, 지역 개발 등을

표 4-7 연도별 미국의 농업 예산과 농업 종사자, 1970~90

구 분	농업 GDP (A)	농업종사자 (B)	농무부예산 /농업GDP	농업예산/ 농업GDP	농무부예산/ 농업종사자	농업예산/ 농업종사자
	백만달러	천명	%	%	달러/인	달러/인
1970	58,800	4,523	14.3	8.8	1,859.8	1,149.7
1975	100,600	4,324	15.5	3.0	3,597.6	693.8
1980	149,300	3,705	23.3	5.9	9,388.7	2,375.2
1981	166,300	3,552	25.0	6.8	11,718.5	3,181.3
1982	163,500	3,400	28.0	9.7	13,441.2	4,676.5
1983	153,200	3,247	34.2	14.9	16,139.2	7,052.7
1984	170,200	3,094	24.7	8.0	13,579.5	4,395.6
1985	162,900	2,941	34.1	15.7	18,878.9	8,704.5
1986	156,500	2,749	37.5	20.1	21,345.6	11,422.3
1987	169,000	2,734	30.0	15.7	18,416.2	9,729.3
1988	173,800	2,789	25.3	9.9	15,777.3	6,167.1
1989	189,200	2,863	25.5	8.9	16,875.7	5,909.5
1990	195,123	2,891	24.7	6.1	16,688.3	4,136.3
평 균	154,494	3,293	26.3	10.3	13,660.7	5,303.4

자료: US Office of Management and Budget, Central Budget Management System, 1991; U.S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States 1992, 1992.

위한 농촌 개발 지출과 식품 및 영양 보조를 위한 지출이 크게 신장하였다. 특히, 1970년대 중반경에는 농촌 개발 관련 지출이 농무부의 전체 예산에서의 비중뿐만 아니라 절대액 면에서도 농무부 예산의 증가율을 훨씬 상회하였다.

1980년대 중반 이후에는 농산물가격 및 소득 지지를 위한 예산 지출의 비중이 증가 추세를 나타내다가 1987년을 정점으로 다시 감소 추세에 있다. 농촌 개발을 위한 지출은 감소하는 영향을 보인다. 식품 및 영양 보조 관련 지출의 비중은 전반적으로 계속 증가 추세에 있다.

세 가지 부류의 정책별 농무부 예산의 지출 비중을 보면 식품 및 영양 보조지출은 계속 증가 추세에 있고, 안정적인데 비하여 가격 및 소득 지지를 위한 지출은 농업의 여건에 따라 변화를 보여 왔다. 그리고 1970

년대 중반 이후부터 농산물 가격 및 소득 지지를 위한 지출과 농촌 개발지출은 서로 반대방향으로 변하는 추세를 나타낸다.

한편 농무부 예산중 농업 예산은 농업소득 안정화항목과 농업기술의 연구 및 기타 서비스항목으로 나뉜다. 이 중 농업소득 안정화항목이 매년 농업 예산의 85퍼센트 내외를 차지하였다(표 4-8). 그럼에도 불구하고 농업연구를 위한 예산은 소폭이나마 꾸준한 증가세를 나타내고 있다.

그림 4-3 정책 유형별 미국의 농업 예산 추이, 1963~95

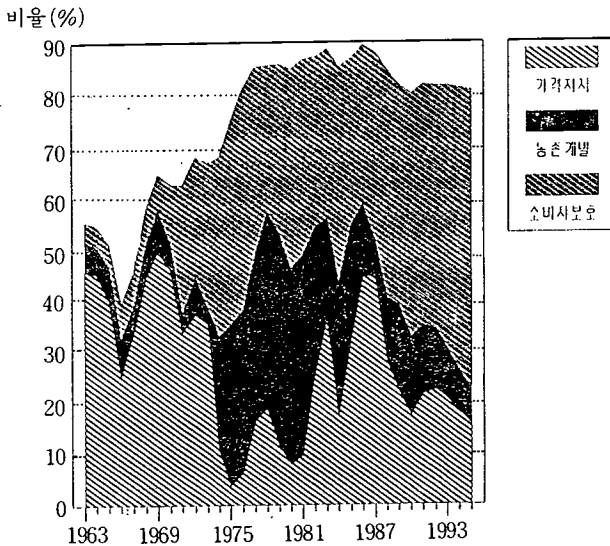


표 4-8 연도별 미국의 농업 예산 추이, 1970~90

단위: 10억달러

구 분	1970	1975	1980	1985	1987	1990	1991	1992
농가소득안정	4.6	2.2	7.4	23.8	29.2	9.8	12.9	14.7
농업연구, 서비스	0.6	0.9	1.4	1.8	1.9	2.2	2.3	2.6
계	5.2	3.1	8.4	25.6	31.1	12.0	15.2	17.3

자료: U.S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States 1992, 1992.

다. 집행 기관별 농업 예산 지출

농업 예산은 집행기구 또는 기관에 따라서도 분류, 검토해 볼 수 있다. 미국 농무부내에는 24개의 부·국과 농무부 소속은 아니지만 농무부와 밀접한 관련이 있는 농업신용청(Farm Credit Administration)과 농업신용체(Farm Credit System) 등 모두 26개의 기관이 있다. 예산 지출면에서 큰 비중을 차지하는 기관은 상품신용공사(Commodity Credit Corporation : CCC), 식품영양청(Food and Nutrition Administration : FNA), 농촌주택개발청(Farmers Home Administration : FmHA) 등이다. 매년 이듬해 기관의 예산이 농무부 전체 예산의 80퍼센트 이상을 점하고 있다.

상품신용공사(CCC)는 농업정책의 수행과정에서 필요한 자금을 관리, 운영하는 농무부내의 특별은행(Special Bank) 또는 자금관리기관(Funding Authority)이다. 주요 업무는 대부, 구매, 지불 등을 통한 농산물 가격 지지, 농산물의 생산과 유통에 필요한 자재 및 시설의 공급, 지방정부 또는 외국 정부에 대한 농산물 판매, 국내외 구호기관에 대한 식량 원조, 국내외 신시장 개척 지원 등이다. 그러나 CCC는 직원이나 사무실은 가지고 있지 않고, 단지 기구로만 존재한다. CCC소관의 국내 농업정책은 농업안정보전청(Agricultural Stabilization and Conservation Service : ASCS)이 주로 집행하며, 시장 개척 프로그램 및 CCC관리의 농산물 재고의 대외 원조 및 수출 등은 해외무역청(Foreign Agricultural Service : FAS)이 맡고 있다. CCC는 1933년 농업조정법이 제정된 이래 미국 농업정책의 핵심적인 수행기관으로서 기능하고 있다.

식품영양청(FNS)은 농무부의 식품 지원 프로그램을 관장하는 기구이다. 주요 임무는 어린이 및 요구호 성인들의 영양을 개선하기 위하여 식량을 공급하는 것이다. 이를 통해 농산물의 수요를 확대하는 역할을 하기도 한다(Levedahl and Matsumoto, 1989, pp. 187~203). 이 기구가 관장하는 프로그램으로는 식품 교환권 및 학교 중식 프로그램(School Lunch Program) 등이 있다.

농촌주택개발청(FmHA)은 농업 및 관련 산업에 대해 대부 및 신용보증을 실시하는 농무부내의 금융기관이다. 농촌주택개발청은 농민에게 직접적으로 대출을 실시하기도 하고, 다른 상업은행들의 대농민 대출에 대해 신용보증을 실시한다.

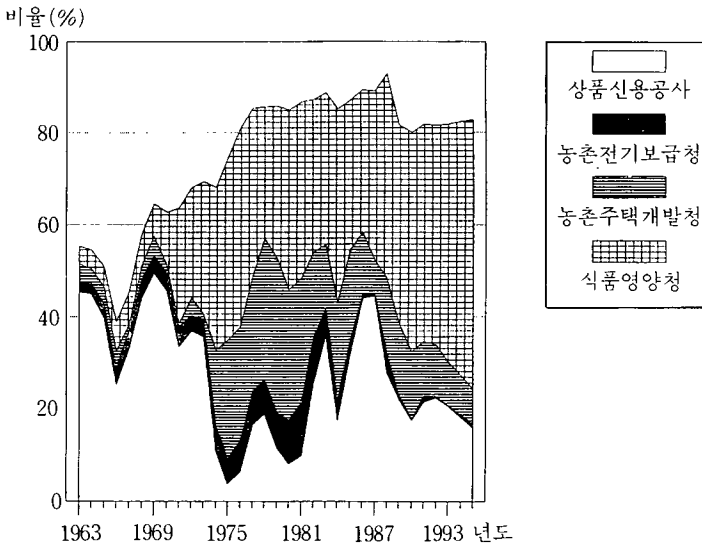
(그림 4-4)는 주요 부국별 농업 예산의 추이를 나타낸 것이다. 앞서 정책별 농업 예산의 추이를 검토할 때도 언급한 바와 같이 1960대 초반까지만 하더라도 농산물 가격 지지를 위한 예산 지출이 농무부 예산의 주종을 이루고 있었다. 상품신용공사의 지출은 대부분이 농산물 가격 지지 및 그와 관련된 지출로 구성된다. 농업 호황기였던 1970년대 초반부터 중반까지는 농무부 예산중 상품신용공사의 지출 비중은 낮은 비중을 차지하고 있다. 반면에 농산물 수출 부진, 재고 누적 등과 같이 농업여건이 불리하였던 1980년대 초반 이후에는 그 비중이 다시 늘어 나다가 1980년대 말부터 감소 추세로 돌아섰다.

어린이 및 저소득층에 대한 식량 지원 프로그램을 관장하는 식품영양청의 예산 지출은 1970년대 초반부터 그 비중이 계속 증가 경향을 보이고 있다. 식품영양청의 대표적인 프로그램인 식품 교환권계획은 사회보장제도의 일환으로 실시되고 있기 때문에 정치적으로도 강력한 지지가 뒤따른다. 이와 관련된 세출을 삭감하는 데는 강한 정치적 저항이 수반된다. 실제로 세출 삭감에 강한 의지를 표명하였던 레이건이나 부시 행정부도 이런 유형의 세출예산을 대폭 감축하지는 못하였다.

상품신용공사와 식품영양국 지출간에는 현저한 차이가 있다. 첫째, 수혜대상이 다르다는 점이다. 상품신용공사의 지출은 미국 국민의 3퍼센트 미만인 농민을 대상으로 하고 있는 반면 식품영양청의 지출은 식품 교환권의 경우만 보더라도 평균적으로 농민보다 가난한 저소득 계층, 즉 국민의 10퍼센트에 대한 것이다. 이 점은 식품영양청 예산이 상품신용공사의 예산에 비하여 삭감압력을 덜 받는 하나의 이유가 될 것이다.

두번째, 식품영양청의 지출은 점증적이고, 그 비중이 안정적인데 비해 상품신용공사의 지출은 지지 수준의 큰 변동없이도 농작물의 풍흉과

그림 4-4 집행 기관별 미국의 농업 예산 추이, 1963~95



시장가격의 변동에 따라 크게 변한다. 농업 호황기라고 볼 수 있는 1974~76년 기간중 농무부 예산 지출중 상품신용공사의 지출은 연평균 6퍼센트 내외였다. 이 기간중 농무부 예산의 50퍼센트 이상을 차지했던 것은 식품 교환권 등의 식품영양청 지출과 농촌주택개발청 소관인 농촌 개발 관련지출이었다. 그러나 1980년대에 들어서는 상품신용공사의 지출이 크게 증가하여 1986년의 경우 250억달러를 넘어서 10년전보다 10배나 늘어났다.

농민에 대한 신용 제공, 농촌지역에 공장 유치, 주택 개량, 병원, 공중 오락시설 등의 건설을 지원하는 농촌주택개발청의 예산 지출은 1970년대 초반 크게 늘어 나다가 1980년대에 들어 증가세가 다소 둔화되었다. 지역사회 개발과 주택에 대한 지출의 비중은 높아지고 있는데 비해 농업에 대한 예산 지출은 전반적으로 감소경향을 나타내고 있다. 1989 회계년도의 경우 농촌주택개발청의 예산은 약 80억달러로서 농무부 전체 예산의 15.3퍼센트를 차지한다.

라. 미국의 지방 농업재정제도

㉠ 농업에서 지방정부의 역할

미국은 50개 주와 주에 속하지 않는 몇 개의 지역으로 구성되어 있다. 각각의 주는 주 헌법 및 주 법률로써 지방제도를 규정하고 있다. 모든 지방자치단체는 주의 관할 범위내에서 존재한다. 엄밀한 의미에서 볼 때 주 정부는 지방자치단체를 만든 기관으로서 지방단체(local government)의 범주에 포함되지 않는다.

지방단체에는 지방자치단체(Municipality)와 준지방자치단체(Quasimunicipality)가 있다. 행정단위로서의 지방단체는 주 정부에 의해 창설된 후자를 의미한다. 준지방자치단체의 행정단위는 카운티(County), 도시(Municipality), 타운십(Township), 학교구(School District), 특별지구(Special District)로 나뉜다. 참고로 연도별 지방정부의 수를 (표 4-9)에 제시하였다.

농업에 대한 정부 개입의 경제적 근거는 공공재(public goods)의 존재와, 외부성(externalities)의 발현 등에서 찾을 수 있다(Ospina and Sims, 1988, pp. 3~4). 이들 요인은 성격상 민간이 통제하기 어려운 것들이다.

표 4-9 연도별 미국의 각급 정부 현황

정 부 형 태	1942	1952	1962	1972	1982	1987
연 방 정 부	1	1	1	1	1	1
주 정 부	48	50	50	50	50	50
지 방 정 부	155,067	166,756	91,186	78,218	81,780	83,186
카운티	3,052	3,052	3,043	3,044	3,041	3,042
도시	16,220	16,807	18,000	18,517	19,076	19,200
타운십	18,919	17,202	17,142	16,991	16,734	16,691
학교구	108,579	67,355	34,678	15,781	14,851	14,721
특별지구	8,299	12,340	18,323	23,885	28,078	29,532

자료: USDA, Statistical Abstract of United States 1992, 1992.

정부의 개입을 통해 이들 요인에 의한 비효율성을 완화시키고, 특정 시장의 효율을 증진시킨다. 지방정부가 농업에 개입하는 근거도 일반 정부의 경우와 같으나 다만 지역이라는 지리적 또는 공간적 제한이라는 요소가 첨가된다(Hyman, 1987, pp. 548~567). 지역이라는 공간적 제한 속에서 공공재가 존재하고, 외부성이 발현되기 때문에 해당 지역을 관할하는 지방정부가 이러한 요인들을 완화 또는 개선시킬 필요가 있다.

미국에 있어서 농업에 대한 주 정부의 역할로는 통제적(regulatory) 기능과 지원적(service) 기능이 있다(Ospina and Sims, 1988, pp. 5~49). 통제기관으로서 주 정부는 농민과 소비자를 보호하기 위하여 입안된 연방정부 및 주 정부의 법률을 시행한다. 통제의 범위와 강도는 해당 주에서 생산되는 농산물의 구성, 농업문제의 성격, 지방정부의 조직에 따라 다소의 차이가 있지만 대부분의 주 정부는 商貫行(business practices), 식품, 농업투입재 분야에 대한 통제에 관여한다. 농업 프로그램에 대한 주 정부 예산 지출의 상당 부분이 정부의 통제에 지출된다.

농산물 유통은 소비자의 수요를 정확하게 파악하여 그러한 수요를 충족시키고, 생산자에게는 높은 소득을 올릴 수 있는 상품을 개발하는 데 의의가 있다. 주 정부는 상품의 판매, 광고, 판촉, 그리고 고객에 대한 서비스의 제공 등을 통하여 이러한 목적을 달성한다. 농산물 시장을 개발하고, 촉진시키는 주 정부 정책의 방향과 성격은 주별로 상이하다. 주 정부는 소비자나 생산자 스스로는 수행하기 어려운 정확한 시장정보를 수집하여 이들에게 제공함으로써 농산물의 유통을 촉진시킨다. 또한 주 정부는 국내 시장 개척은 물론 해외 시장의 발굴, 개발, 확대를 위해 노력한다.

㉔ 지방 농업 예산

각 지방정부의 세입은 판매세 및 개인 소득세 등과 같은 자체적인 세금 징수와 상하급 정부로부터의 정부간 예산 지원(Intergovernmental grant-in-aid)으로 구성된다.

1990년의 경우 주 정부 세입의 26.2퍼센트, 지방정부 세입의 32.9퍼센트가 정부간 예산 지원에 의해 조달되었다. 동일연도 연방정부 예산의 10.6퍼센트, 주 정부 예산의 30.4퍼센트가 정부간 예산 지원에 지출되었다. 이 같은 정부간 재정 지원제도를 재정 조정제도라고 한다.

연방 보조금의 종류에는 일반 보조금인 세입 교부금(revenue sharing), 넓은 범위의 지출을 원조하는 포괄 보조금(block grants), 용도가 구체적으로 지정된 목적에 한정되는 특정 보조금(categorical grants) 등 세 가지가 있다(Hyman, 1987). 연방 보조금중 약 80퍼센트를 차지하는 특정 보조금은 가장 비중이 큰 항목이다. 농업분야에 대한 정부간 보조금도 대부분이 특정 보조금의 형태를 띠고 있다.

주 정부에 대한 연방정부의 주요 재정 지원분야는 고속도로 건설, 공공복지, 건강, 교육 등이다. 지방정부에 대한 연방정부의 직접적인 재정 지원분야는 교육, 주택 건설 및 지역 재개발, 쓰레기 처리시설, 공항 건설 등이다. 지방정부에 대한 주 정부의 재정 지원분야는 교육, 공공복지, 고속도로 건설 등이다.

주 및 지방정부에 대한 연방정부의 재정 지원중 농업분야는 전체 보조액 중에서 미미한 비중을 점한다(표 4-10). 주 및 지방 정부에 대한 연방정부의 전체 보조액 중에서 농업분야가 차지하는 비중은 2퍼센트를 상회하였던 1970년, 1985년 등을 제외하면 대개가 1퍼센트 내외에 불과하였다. 이와 같이 농업분야에 대한 연방정부의 지방 교부금의 비중이 낮은 이유는 농업 예산 집행의 대부분을 연방정부가 관장하고 또한 공공분야에 의한 농업 투자가 많지 않기 때문이다.

농업에 대한 주 및 지방정부의 예산중 60퍼센트 이상은 연방정부로부터 보조를 받은 것이다. 1987년의 경우 농업분야에 대한 주 및 지방정부의 예산 지출은 32억 4천만달러였는데, 이 중 연방정부의 예산 지원액은 20억 4천만달러이다. 앞서 언급한 바와 같이 농업에 대한 주 정부의 예산중 상당 부분은 식품의 안정성을 확보하기 위한 지방정부의 동식물 검역, 표시, 등급, 함량 점검 등과 같은 활동에 지출된다.

표 4-10 주 및 지방정부에 대한 연방정부의 재정 지원, 1970~91

단위: 백만달러

연 도	총지원액(A)	농업부문(B)	(B)/(A)
1970	24,065	604	2.5
1975	47,791	404	0.1
1980	91,451	569	0.6
1982	88,195	986	1.1
1983	92,495	1,822	2.0
1984	97,577	1,832	1.9
1985	105,897	2,420	2.3
1986	112,357	1,932	1.7
1987	109,879	2,044	1.9
1988	115,382	2,069	1.8
1989	121,976	1,359	1.1
1990	135,377	1,285	0.9
1991	152,017	1,220	0.8

자료: USDA, Statistical Abstract of United States 1992, 1992.

1986~87 회계년도 기간중 농업부문에 대한 미국 전체의 주 및 지방정부의 세출 예산은 전체 예산의 0.4퍼센트에 불과하였다(U.S. Department of Commerce, 1990). 동 회계년도중 주 및 지방정부의 일반 세출예산 및 농업 예산의 규모가 가장 큰 캘리포니아주의 경우 전체 예산중 농업 예산의 비율은 전체 예산의 0.46퍼센트였다(표 4-11). 전체 예산중 농업 예산의 비율이 1퍼센트를 초과하는 주로는 아칸소, 하와이, 아이다오, 캔터키, 미시시피, 노스다코타, 사우스다코타 주 등이다. 전체 예산중 농업 예산의 비중이 0.1퍼센트 미만인 주로는 뉴욕, 로드 아일랜드 주 등이다. 1986~87 회계년도중 로드 아일랜드 주의 농업 예산액은 280만달러로서 51개 주중 가장 적다.

주별로 농업 예산의 규모와 비중이 차이가 나는 것은 각 주에서의 농업의 경제적 중요성보다는 농업생산의 성격, 주의 전체 예산규모 등에 의해 비롯된 것이다(Ospina and Sims, 1988). 과일과 채소를 많이 재배하

는 주일수록 곡물에 대한 정부의 서비스에 비해 더욱 노동집약적인 검역과 등급과 같은 정부의 서비스를 요구하기 때문에 농업 예산규모가 커진다.

표 4-11 미국의 주별 및 지방정부의 농업 예산, 1986~87 회계년도

단위: 백만달러

주 별	전체 예산(A)	농업 예산(B)	B/A (%)	주 별	전체 예산(A)	농업 예산(B)	B/A (%)
알라바마	10,132	71.8	0.7	미조리	11,961	52.0	0.4
알래스카	6,914	11.0	0.2	몬타나	2,810	24.8	0.9
아리조나	11,653	28.8	0.2	네브라스카	5,445	50.3	0.9
아칸소	5,085	52.9	1.0	네바다	3,346	15.0	0.4
캘리포니아	103,984	436.9	0.4	뉴햄프셔	2,620	4.4	0.2
콜로라도	11,530	29.5	0.3	뉴저지	26,366	35.0	0.1
코네티컷	10,419	19.8	0.2	뉴멕시코	4,502	31.1	0.7
델라웨어	2,116	10.0	0.5	뉴욕	83,460	57.0	0.07
워싱턴, D.C	4,387	—	—	노스캐롤라이나	16,846	121.5	0.7
플로리다	33,116	231.3	0.7	노스 다코타	2,125	27.4	1.3
조지아	18,046	136.6	0.8	오하이오	31,646	56.2	0.2
하와이	3,456	33.7	1.0	오클라호마	8,622	56.2	0.7
아이다호	2,367	29.0	1.2	오레곤	8,931	52.8	0.6
일리노이	33,274	106.1	0.3	펜실베이니아	33,480	68.8	0.2
인디애나	13,472	72.5	0.5	로드 아일랜드	3,082	2.8	0.09
아이오와	7,947	85.3	1.1	사우스캘리포리나	8,799	62.9	0.7
캔사스	7,011	60.8	0.9	사우스 다코타	1,956	22.9	1.2
캔터키	6,978	81.8	1.2	테네시	13,902	54.0	0.4
루이지애나	12,979	118.7	0.9	텍사스	47,452	160.4	0.3
메인	3,275	23.1	0.7	유타	6,686	32.5	0.5
메릴랜드	13,986	63.4	0.5	버몬트	1,685	11.5	0.7
메사추세츠	21,101	27.2	0.1	버지니아	15,622	75.5	0.5
미시간	30,636	81.7	0.3	워싱턴	17,355	73.0	0.4
미네소타	15,899	102.1	0.6	웨스트버지니아	6,105	30.2	0.5
미시시피	6,073	63.8	1.1	위스콘신	15,183	63.4	0.4
				와이오밍	2,410	21.7	0.9
				합계	777,045	3,242.3	0.4

자료: U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, 1987 Census of Government GC87(4) - 5, Vol.4(Government Finances), 1990.

3. 미국의 농업 투융자 동향

가. 농업 투융자 개요

① 미국의 재정 투융자와 농업 투융자

농업재정 투융자를 포함하여 미국의 재정 투융자는 국가가 재정자금을 직접 투자하거나 출자하기 보다는 융자의 형식으로 이루어진다는 데 특징이 있다. 즉, 미국에서의 재정 투융자는 민간, 지방공공단체, 외국 정부 등에 대하여 행하는 대출 및 신용보증이 주류를 이룬다. 일반적으로 농업부문에서 실물자본을 형성하기 위한 실제적인 투자활동은 민간인 농민이 담당한다⁹⁾.

미국의 재정 투융자 활동 가운데 연방정부의 예산내 기관(On-Budget Agency)에 의하여 행해진 것은 연방정부의 지출로서 통합예산에 계상된다. 예산외 기관(Off-Budget Entities)의 대부 및 신용보증은 통합예산에 계상되지 않는다. 다만 순지출은 연방정부의 재정 지출을 계산할 때 포함된다. 특별 신용프로그램을 운영하는 정부 후원기업도 연방정부에 의해 설립, 면허되었지만 민간적인 성격 때문에 그 활동에 따른 자금의 조달과 지출 내역은 예산에 반영되지 않는다¹⁰⁾.

예산외 기관은 연방정부에 의해 소유, 관리되지만 운영에 따른 수익(收支)가 통합예산에 계상되지 않기 때문에 소요재원의 전액을 공채수입에 의존하고 있다. 반면 예산내 기관의 재원은 세수(稅收)와 공채수입으로부터 충당된다.

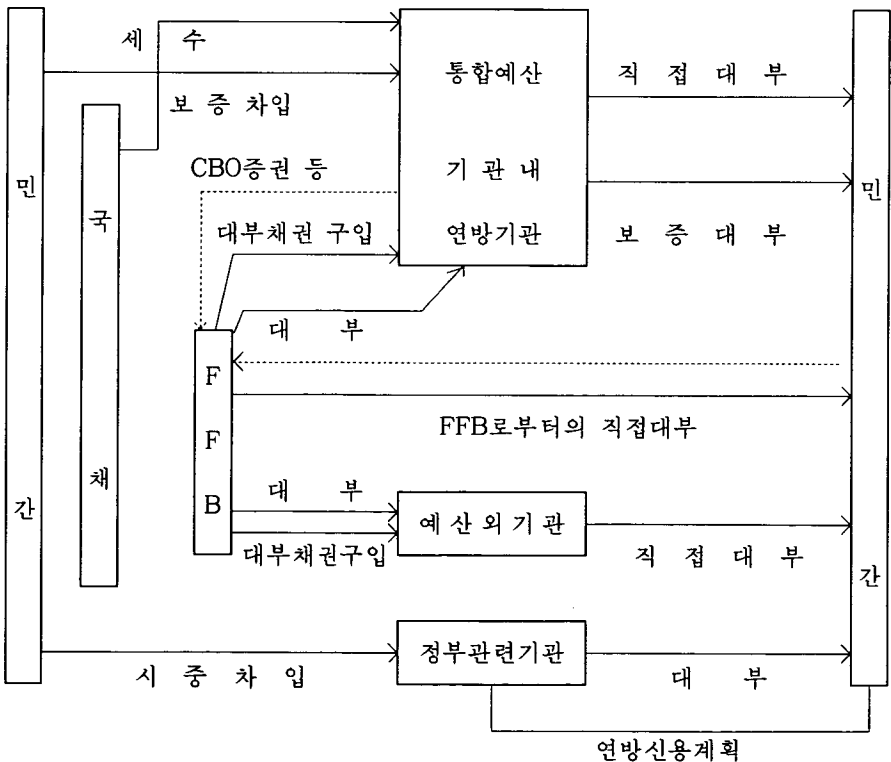
9) 예를 들어 1990년 농업법에도 농업재정 투융자라는 단일 내용은 담겨져 있지 않다. 농업재정 투융자와 관련된 내용으로 볼 수 있는 농업자원 보전과 농촌 개발에 관한 내용도 대부분이 농민에 대한 신용보증 및 대출을 규정한 것이다(USDA-ERS, Provisions of the Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990, 1991.

10) 예산외 기관과 정부 후원기업의 예산은 예산서의 부록에 게재된다.

예산외 기관은 다음과 같은 8개 기관이 있다.

- ① 농촌전기전화기금(Rural Electrification and Telephone Revolving Fund)
- ② 농촌전화은행(Rural Telephone Bank)
- ③ 연방준비제도이사회(Board of Governors of Federal Reserve System)
- ④ 전략석유비축계정(SPR Petroleum Account)
- ⑤ 연방융자은행(Federal Financing Bank)
- ⑥ 우편기금(Postal Service Fund)
- ⑦ 미국철도협회(U.S. Railway Association)
- ⑧ 합성연료공사(U.S. Synfuel Corporation)

그림 4-5 미국의 재정 투융자 구조



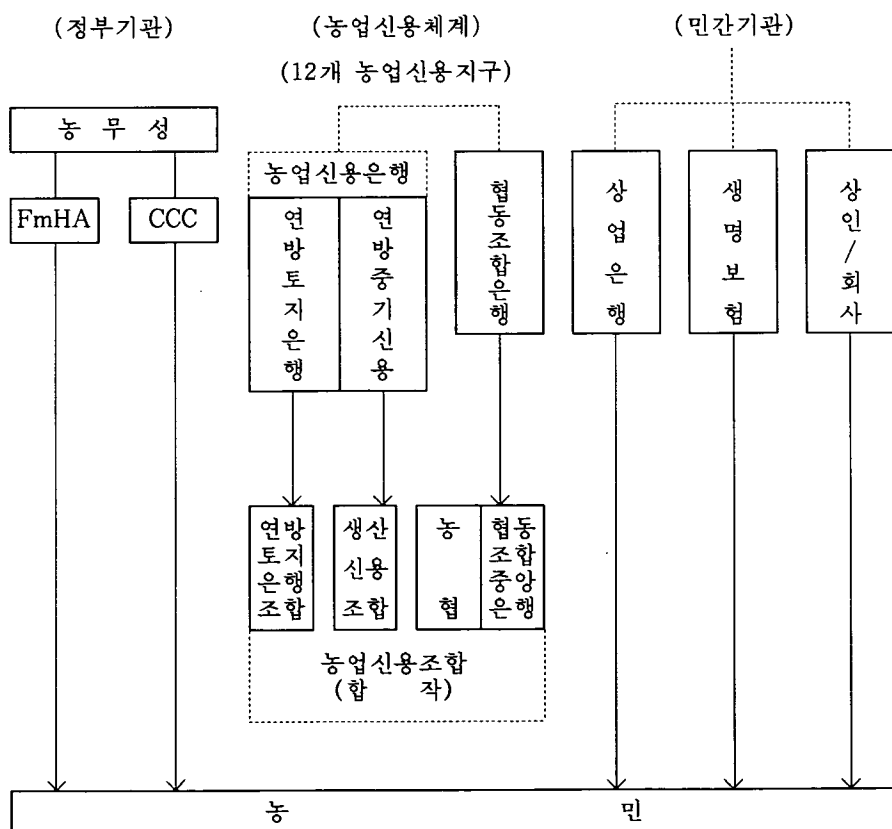
이와 같은 예산의 기관중 연방융자은행(FFB)은 특수한 기능을 수행하는 기관이다. 이 기관은 각 기관에 대한 자금공급의 단일 창구로서 공채를 발행하여 공급한다. 이와 함께 FFB는 각 기관의 요청에 의해 민간에 대해 직접융자를 실시하고, 민간에 대한 각 기관의 융자자산을 구입한다. 민간에 대해 직접융자를 실시할 때는 각 기관이 상환을 보증한다. 융자자산이라 함은 각 기관이 민간에 대하여 대출한 융자로서 상환이 이루어지지 않은 것이다. FFB가 융자자산을 구입하면 각 기관에 의해 이루어진 직접융자는 FFB의 예산의 직접융자로 전환된다. FFB가 매입하는 융자자산에는 농촌주택개발청(FmHA)과 농촌전기전화회전기금(RETRF)이 발행하는 담보증서(Certificates of Beneficial Ownership)도 포함된다. 이러한 미국의 재정 투융자의 흐름은 (그림 4-5)와 같다.

미국에서 농민에 대한 농업금융의 원천은 크게 나누어 농무부 산하기관, 농업신용체계, 그리고 민간 등이 있다(그림 4-6). 농무부 산하의 대표적인 기관은 농촌주택개발청(FmHA)과 상품신용공사(CCC)가 있다. 농촌주택개발청은 농민에 대해 직접 대출을 실시하거나 신용보증을 제공한다. CCC는 농업 프로그램과 연계하여 농민에게 자금을 융자해 준다. 이 두 기관에 의한 대출이 농무부 직접융자의 대부분을 차지한다.

농업신용체계(Farm Credit System: FCS)는 연방정부의 자금출연(出捐)에 의해 설립된 기구이지만 기본적으로 회원인 농민에 의해 소유, 관리되는 기구이다. 금융협동조합들의 단체인 이 기구는 정부내 독립기구인 농업신용청(Farm Credit Administration: FCA)의 감독을 받는다. 농업신용체계 산하에는 연방토지은행(Federal Land Banks: FLB), 연방중기신용은행(Federal Intermediate Credit Banks: FICB), 협동조합은행(Banks for Cooperatives: BC) 등 세 개의 산하기관이 있다. 그 밑에는 연방토지은행(Federal Land Bank Association: FLBA), 생산신용협회(Production Credit Association: PCA), 농협(Farm Cooperatives: FC), 협동조합중앙은행(Central Bank for Cooperatives: CBC) 등이 대농민 융자활동을 담당한다. 각 금융 기관별 주요 업무는 다음과 같다.

- 연방토지은행(FLB): 지방의 연방토지은행협회(FLBA's)를 통하여
농민의 부동산구입에 대하여 장기 융자를 실시
- 연방중기신용은행(FICB): 지방의 생산신용협회(PCA's)를 통해 자
재 및 기계구입 자금 융자
- 협동조합은행(BC): 농자재 공급, 유통, 가공에 대한 융자
- 협동조합중앙은행(CBC): 지방의 협동조합은행의 대부능력을 초과
하는 대규모 협동조합융자에 참여

그림 4-6 미국의 농업 금융기관 체계



대농민 금융기관중 민간금융기관은 상업은행, 생명보험회사, 기타 상인 및 판매회사 등이 있다. 12,000개에 달하는 미국의 은행중 대다수가 대농민 용자를 취급한다. 농촌에 있는 은행들은 다른 지역에 있는 은행에 비해 전체 대출중 대농민 대출이 차지하는 비중이 높다. 민간은행들의 자금 원천은 일반예금, 정기예금, 연방자금, 연방지불준비은행을 통한 재할인 등이 있다.

생명보험회사도 농업부동산 구입자금을 융자하는 중요한 기관이다. 생명보험회사는 저당을 통해 농지 구입자금을 융자해 주고 있다. 많은 수의 생명보험회사가 대출 최저액을 정하여 운용하고 있다.

2 농업 투자의 현황

농업 투자는 생산능력을 증대시켜 전체적인 생산을 증가시킨다. 농업 투자에 의해 신규 자본이 도입되면 자원 이용의 효율이 높아져 생산성이 향상된다. 한 국가의 농업 투자 정도를 검토함으로써 그 나라 농업의 건전성 여부를 파악할 수 있다. 미국은 공공부문보다는 민간인 농민이 주로 농업 투자를 담당하고 있다. 개별 농가에 의해 이루어진 투자는 농기계자본, 건물 및 시설자본, 대동물자본, 대식물자본 등이 있다¹¹⁾.

농업 투자는 유량적(flow) 개념인데 비해 농업 투자의 결과로서 나타나는 자본 형성은 저장(stock) 개념이다. 고정자본의 투자는 자본스톡의 변화와 밀접한 관계를 가지고 있다. 자본 소모가 급격히 변하지 않는 한 투자가 증가하면 자본스톡이 증대하기 때문이다. (표 4-12)는 연도별 미국의 농가자산중 곡물 재고를 제외한 고정자산의 현황과 연평균 증가율을 나타낸 것이다.

1990년의 경우 액수면에서 부동산이 전체 농가자산의 약 74% 퍼센트

11) 미국의 경우 역사적으로 트랙터, 농기계 등과 같은 시설자본이 농업 투자의 많은 부분을 차지하여 왔으며, 중요한 생산요소로 간주되었다 (Hubbard and Kashyap, 1992, pp. 506~534).

를 점하고 있어 농가자산의 주종을 이룬다. 그 다음이 농업기계를 포함한 대농기구(10.5퍼센트), 대동물(8.3퍼센트) 순이다. 1970년부터 1990년까지 대부분의 농가자산은 증가세를 나타내고 있다. 동 기간 농가자산은 연평균 11.3퍼센트 증가하였는데, 연도별로는 다소의 기복을 나타내고 있다. 대부분의 농가자산은 1970년대에 큰 폭으로 증가한 반면 1980년대 초반부터 중반까지는 큰폭으로 감소하였다¹²⁾.

표 4-12 연도별 미국 농가의 자산 현황 및 연평균 증가율, 1970~90

단위: 10억달러, 1982년 불변가격

연 도 별	부 동 산	대 가 축	대농기구	자산계*
1970	86.9	9.9	13.6	128.6
1975	227.5	17.4	34.0	302.8
1980	670.5	51.9	68.8	842.7
1981	738.5	50.3	80.4	923.8
1982	750.0	53.0	86.0	945.1
1983	782.8	51.4	89.1	980.8
1984	712.7	53.3	91.5	923.1
1985	650.0	51.3	91.9	856.8
1986	617.0	54.4	92.7	824.6
1987	679.3	68.1	93.9	906.9
1988	727.1	75.4	99.5	976.6
1989	764.2	83.6	108.4	1035.3
1990	807.9	90.9	114.9	1097.5
1970~90 연평균 증가율	11.8	11.7	11.3	11.3
1970~75 연평균 증가율	21.2	12.1	20.2	18.7
1975~80 연평균 증가율	24.1	24.4	15.1	22.7
1980~85 연평균 증가율	-18.9	-19.4	-18.0	-18.8
1985~90 연평균 증가율	4.4	12.1	4.6	5.1

* 부동산, 대가축, 농업시설, 농기계, 재고 곡물, 저금 등 금융자산의 합임.

자료: 1970; USDA, Agricultural Statistics 1975, 1975.

1975~1990; USDA, Agricultural Statistics 1991, 1991.

12) 허바드와 카샬이 분석한 결과에 의하면 1910년부터 1983년까지 미국의 농업 투자는 양대 세계대전중과 대공황기, 그리고 1980년대 초반에 큰 변동을 나타냈다(Hubbard and Kashyap, 1992, pp. 506~534).

한 연구 결과에 의하면 농업생산량의 변화, 농산물가격 수준, 그리고 자본비용이 농민의 농업 투자에 통계적으로 유의성있게 영향을 준 것으로 분석되었다(Lamm, Jr., 1982, pp. 16~23). 농산물 가격이 1% 증가하면 농업 투자는 110~240억달러 증가하고, 자본비용이 상승하면 농업 투자는 크게 감소하는 것으로 구명되었다. 이에 비춰 볼 때 적어도 1980년대 초반 미국 농가의 자산 감소는 농업 불황에 따른 농업 투자의 감소로 풀이할 수 있다.

미국 농가가 이용하는 금융기관은 정부기관, 농업신용체제, 민간 여신기관 등이 있는데, 농지와 건물, 주택 등 부동산 구입자금의 경우 농업신용체제의 일원인 연방토치은행의 비중이 가장 높다(표 4-13). 정부기관인 농촌주택개발청의 비중도 늘어나고는 있지만 부동산 구입자금의 총여신중 10퍼센트 내외에 불과하다. 생명보험회사와 개인으로부터의 자금 융자 비중은 계속 감소하고 있다.

표 4-13 차입처별 미국 농가의 부동산자금 융자액의 연말 잔액 비중,
1970~90

단위: %

연 도 별	연방토지 은 행	농 가 부 흥 청	생 명 보 회 협 사	기 타 은 행	개 인	계
1970	22.9	7.8	19.6	12.1	37.5	100.0
1975	32.3	6.8	13.5	12.7	34.7	100.0
1980	34.7	8.3	14.2	10.0	32.6	99.9
1985	42.3	9.9	11.2	10.8	25.8	100.0
1986	39.4	10.8	11.4	13.3	25.1	100.0
1987	37.2	11.5	11.3	16.5	23.5	100.0
1988	36.6	11.6	11.6	18.6	21.7	100.0
1989	35.4	10.8	11.9	20.7	21.1	100.0
1990	34.3	10.3	13.0	22.0	20.4	100.0

자료: 1970; USDA, Agricultural Statistics 1975, 1975.

1975~1990; USDA, Agricultural Statistics 1991, 1991.

농업에 있어서 동산이라 함은 토지, 건물 이외의 자산을 의미한다. 농기계, 가축, 곡물 재고, 금융 자산 등이 여기에 포함된다. 미국에 있어서 동산 구입자금의 용자는 일반은행, 생산신용조합, 연방중기은행, 농촌주택개발청, 상품신용공사 등이 담당한다. 미국 농민은 동산 구입자금의 용자를 일반은행에 크게 의존하고 있다. 동산 구입자금의 용자액 연말잔고중 일반은행은 40퍼센트 내외를 점하고 있다(표 4-14). 연방중기은행의 비중은 1퍼센트에 미치지 못한다. 동산 구입자금의 공급원으로서 농촌주택개발청의 비중은 꾸준히 증가하고 있다. 상품신용공사에 의한 용자잔액의 비중은 다른 금융기관에 비해 연도별로 큰 기복을 보인다.

표 4-14 차입처별 미국 농가의 동산 구입자금 용자의 잔고 현황, 1970~90

단위: %

연 도 별	일반은행	생산신용 은 행	연방중기 은 행	농촌주택 개 발 청	개 인, 기 타	상품신용 공 사	계
1970	43.3	18.9	0.9	3.3	22.4	11.2	100.0
1975	49.3	25.6	1.0	2.8	20.4	0.9	100.0
1980	37.1	23.2	1.0	13.4	20.8	4.5	100.0
1981	34.6	22.3	1.0	15.2	19.8	7.2	100.0
1982	33.8	19.2	0.8	13.8	18.3	14.2	100.0
1983	37.8	18.7	0.8	14.1	18.3	10.2	100.0
1984	39.4	17.9	0.9	15.5	17.9	8.4	100.0
1985	35.6	14.1	0.5	16.8	15.4	17.6	100.0
1986	34.7	11.6	0.3	18.2	13.8	21.3	100.0
1987	35.8	11.8	0.2	19.8	13.7	18.6	100.0
1988	40.0	12.3	n.a	19.7	16.1	12.0	100.0
1989	43.5	14.0	n.a	17.4	17.7	7.4	100.0
1990	46.5	14.3	n.a	15.0	18.3	5.9	100.0

자료: 1970; USDA, Agricultural Statistics 1975, 1975.

1970~1990; USDA, Agricultural Statistics 1991, 1991.

나. 농촌주택개발청(FmHA)의 신용 프로그램

농무부 기관중 농촌주택개발청은 농무부 전체 예산의 15퍼센트를 점하는 중요한 기관이다. 농가에 대하여는 영농자금과 주택 개량자금 등을, 농촌에 거주하는 비농가에게는 주택자금 등을 융자하는 이 기관은 미국에서 농촌 개발을 관장하는 대표적인 기관이다.

[1] 농촌주택개발청의 기능

농촌주택개발청은 농업 및 관련 활동에 대하여 신용 및 보증을 제공하기 위하여 1946년에 설립된 미 농무부의 신용기구이다¹³⁾. 설립 초기 이 기관의 활동은 주로 농지 구입 및 영농활동에 대한 신용제공에 국한되었다. 1949년에 관련법이 개정되어 신용대상이 확대되었다. 농민의 주택자금 융자와 자연재해로 손실을 입은 농가에 대한 긴급융자제도가 추가로 도입되었다.

농촌주택개발청은 1950년대 중반에 접어들면서 농촌에 거주하는 비농민에게도 신용을 제공하기 시작하였다. 1954년 농촌에 거주하는 비농민이 상하수도 시설과 같은 수자원 개발을 할 경우 융자를 받을 수 있도록 하였다. 1961년에는 동 제도의 융자대상을 인구 2,500명 이하의 읍에 거주하는 비농민까지 확대하였다. 1970년대에 들어서는 농촌주택융자의 융자대상을 인구 10,000명(표준 도시통계지역이 아닌 경우 20,000명 이하) 이하의 읍단위까지 확대하였다. 이에 따라 최근에는 농촌주택개발청의 융자액중 비농민에 대한 융자가 절반을 넘는다.

농촌 공업화를 위한 융자를 제외하면 농촌주택개발청은 농촌지역에서 활동하는 상업적 여신기관의 서비스를 보완하는 기능을 담당한다. 농촌주택개발청은 두 가지 주요 목적을 가진다. 첫째, 농업에 종사하면서 상

13) 농촌주택개발청은 미국 전역을 휩쓴 대공황기에 농민에 대해 보다 안정적이고 계속적인 신용을 제공할 목적으로 1935년에 설립된 재정주청(Resettlement Administration)과 이 기관이 개편되어 1937년에 설립된 농업안전청(Farm Security Administration)에 그 뿌리를 두고 있다.

업적 여신기관으로부터 합리적인 조건으로 필요 자금을 빌릴 수 없는 개별 농민, 조합, 기타 단체의 경제적 지위를 강화하는 것이다. 이러한 목적에는 두 가지 측면이 있다. 하나는 자산이 부족한 농민이 효율적인 영농을 영위하고, 경제조건을 개선하기 위하여 필요한 농지와 기타 농업 투입재를 구입할 수 있게 하는 것이다. 다른 하나는 자연재해로 인한 재산상의 피해나 심각한 생산 손실을 입었거나 저농산물 가격, 높은 생산비, 그리고 농업신용의 긴축 등과 같은 요인에 의해 경제적 어려움을 겪는 농민들에게 비상대출을 제공하는 것이다.

두번째 목적은 농업, 주택, 그리고 지역의 특정 서비스에 대한 신용제공을 통해 농촌지역을 개발하는 것이다. 이 때 농촌이라 함은 표준 도시 통계지역을 제외하면 보통 인구 10,000명 이하의 읍단위를 의미한다. 경우에 따라 일부 상업 및 공업용자는 인구 50,000명 이하의 읍까지를 용자대상으로 한다.

[2] 농촌주택개발청의 신용프로그램과 대출 실적

농촌주택개발청의 대출자금 재원은 신용 프로그램별로 다르다. 보증대출(insured loan)자금은 연방금융은행(Federal Financing Bank: FFB)을 통한 증권판매에 의존한다. 이 증권은 정부가 지급을 보증한다. 농촌주택개발청의 신용보증을 위한 대출 재원은 해당 상업적 은행에 의해 공급된다. 농촌주택개발청의 보증한도는 손실 발생액의 90퍼센트 까지이다. 농촌주택개발청의 보증에 따른 손실 발생액은 매년 의회의 세출예산에 의해 공급된다.

농촌주택개발청의 직접대출 재원은 세출예산에서 지출된다. 이자 보조, 지원 지불(assistance payment), 보증 대출 및 신용보증에 따른 손실 등을 위한 재원도 정부의 세출예산에서 충당된다. 신용보증과 보증 대출에 따른 지출 한도액은 매년 세출예산에 의해 정해진다.

농촌주택개발청의 신용 프로그램은 크게 나누어 ① 영농자금 대출, ② 농촌주택자금 용자, ③ 지역개발 용자, ④ 상업신용 등이 있다(Lee, *et al.*,

1988, pp. 432~443). 그러나 융자대상 범위가 넓고, 프로그램의 내용이 복잡하기 때문에 여기에서는 농업과 직접적으로 관련을 갖는 몇 가지 형태의 신용 프로그램과 그의 대출 실적에 관하여만 개관하여 보기로 한다.

(가) 농업신용자금

농업신용자금 대출은 자격요건을 갖춘 농민, 축산농가, 영농조합, 민간단체 등에 대해 신용보증 또는 보증 대출의 형태로 제공된다¹⁴⁾. 동시에 영농 설계, 주택 건설 등과 같은 비농업의 사업 설계, 기장(記帳), 경영 분석 및 지도와 같은 서비스도 함께 제공한다. 신용보증과 보증 대출은 농장이 위치한 지역에 소재하는 농촌주택개발청 군 사무소에 신청한다.

농업신용에는 농장 구입자금 대출(Farm ownership loans), 영농자금 대출(Farm operating loans), 긴급대출(Emergency loans), 토양 및 수질 관리 대출(Soil and water loans), 인디안 토지 구입자금 대출(Indian tribe land acquisition loans) 등이 있다.

농장 구입자금은 가족규모보다 크지 않은 농장을 경영할 신청자에게 보증 대출 또는 신용보증의 형태로 대출된다. 보증 대출의 경우 영농규모가 작아 저소득층이고, 따라서 일반이자를 부담할 수 없는 지원자에게 제공되기도 한다. 농촌주택개발청으로부터의 대출 자금은 농장의 확장 또는 구입, 농촌주택 또는 농촌 건축물의 개량 또는 신축, 가정용 또는 축산용수 공급 시설의 신설 또는 개량, 부채 상환 등에 사용할 수 있다. 이 외에도 대출 자금은 농지의 개량, 목초지나 임야의 조성 또는 개량, 배수 및 공해 방지시설의 설치, 농민의 소득 증대에 도움이 되는 비농업 기업의 융자에도 활용된다.

14) 대출자격요건은 신용 프로그램별로 다소의 차이가 있지만 다음과 같은 공통 자격요건이 있다. ① 농장경영에서 성공할 수 있는 영농경험을 갖고 있거나 훈련을 받은 자, ② 상환능력과 경영능력을 갖춘 자, ③ 경영을 관리하고 노동력의 대부분을 농업에 투입하는 자, ④ 미국 시민이면서 일정 연령층에 도달한 자, ⑤ 합리적인 이자와 조건으로 상업적 여신기관으로부터 대출을 받을 수 없는 자 등이다.

농장 구입자금을 대출받으려면 부동산 담보를 설정하거나 부동산과 다른 자산을 혼합한 저당을 설정하여야 한다. 대출 상환기간은 최장 40년 이내이다. 저당을 설정한 자산의 가치를 고려하여 대출금이 안전하게 상환될 수 있도록 대출 상환기간이 더 단축될 수 있다.

영농자금은 가족규모 이하의 농장을 경영하는 지원자에게 보증 대출, 또는 신용보증의 형태로 대출된다. 보증 대출은 자원을 적게 가진 지원자나 영농후계자 단체인 4-H활동에 참여하는 농촌의 청소년에게도 대출된다. 영농자금은 가축의 구입, 농축임업용 시설의 구입과 운영, 일정한 조건을 충족하는 수산물의 생산, 비농업활동 등에 사용될 수 있다. 건물의 보수 및 소폭적인 개축, 공해방지 시설의 설치도 영농자금의 대출 대상이다.

영농자금을 대출받기 위해서는 농작물을 담보로 설정하거나 대출 자금으로 구입한 가축 및 시설을 저당 설정하여야 한다. 대출 자금의 상환은 차입자의 상환능력에 따라 결정된다. 영농자금은 농작물, 축산물, 기타 생산물이 판매되면 상환해야 한다. 대출 자금의 상환기간은 통상 1년에서 7년까지이다.

긴급대출은 대통령 또는 주 단위 농촌주택개발청장이 선정한 지역의 농민으로서 재해로 인해 재산상의 손실을 입었거나 작물 수확량이 심각하게 감소한 농축산 농가에 대해 보증 대출 또는 신용보증의 형태로 제공된다. 이 신용제도의 목적은 농민으로 하여금 재해를 극복하여 영농을 정상적으로 계속 영위할 수 있게 하고, 가능한 한 조속한 시일내에 상업신용을 이용할 수 있게 하기 위해서이다. 농민들은 긴급대출자금을 이용하여 파손된 농가재산을 복구 또는 교체하고, 재해로 인해 발생된 소득손실을 보전한다.

대출을 위해서는 작물, 가축, 농기계, 그리고 부동산 등으로 근저당을 설정해야 된다. 대출 자금의 상환기간은 대출자의 상환능력과 대출 목적에 따라 다르다. 실질손실대출(Actual loss loan)의 경우 상환기간은 최고 7년이지만 20년을 초과하지 않는 한도내에서 상환을 연장할 수 있다. 영

농비용 대출은 상환기간이 1년 단위이다.

토양 및 수질 관리 대출은 환경 보전의 촉진, 토양 및 자원의 개발 및 이용의 합리화, 에너지 보전 및 공해관리를 위해 농민 및 토지를 소유한 비경작자에게 신용보증 또는 보증 대출의 형태로 대출되는 제도이다. 상환기간은 40년 이내이다. 대출을 위해서는 부동산 또는 동산 등을 담보로 설정해야 한다.

위락시설 대출자금은 농민 또는 축산 농가가 소유 토지의 일부 또는 전부를 옥외 오락시설로 전환하는 데 대해 대출된다. 대출 신청 자격이 있는 농민은 반드시 농업에 종사하여야 되나 가족 규모의 영농규모를 가질 필요는 없다. 인디안 토지 구입자금의 대출은 인디안이 인디안 보호구역내에서 토지를 구입할 경우 대출된다.

표 4-15 연도별 농촌주택개발청의 농업신용 대출 실적, 1970~90

단위: 천달러

연 도	농장구입	토양 및 물 관 리	위락시설	영농자금	긴급대출	인 디 안 대 출	경 제 적 긴급대출
1970	240,814	3,859	897	280,998	96,617	—	—
1975	355,161	6,645	864	536,988	880,885	8,715	—
1980	830,623	55,720	1,855	812,559	2,448,908	6,380	1,890,174
1981	717,373	43,325	1,450	820,626	4,878,941	4,542	1,007,538
1982	664,528	20,231	712	1,276,512	2,038,617	62	0
1983	770,583	12,170	0	1,750,088	566,268	7,450	599,334
1984	735,359	12,147	0	2,213,098	1,033,712	2,620	—
1985	661,123	9,018	0	4,694,346	463,544	1,406	—
1986	550,440	4,899	0	3,571,197	210,544	0	—
1987	391,165	4,647	0	2,449,095	210,122	2,000	—
1988	497,832	4,972	0	1,786,647	102,991	461	—
1989	369,681	6,199	0	1,679,272	29,069	120	—
1990	—	—	—	—	79,655	—	—

주: —는 일시 중단.

자료: 1970; USDA, Agricultural Statistics 1975, 1975.

1975~1990; USDA, Agricultural Statistics 1991, 1991.

농촌주택개발청에 의한 대농민 농업신용의 대출 실적은 (표 4-15)에 제시되어 있는 바와 같다. 농지 구입의 경우 1980년대 중반까지는 증가 추세를 보이다가 그 이후 감소 추세에 있다. 신규 대출자의 수도 1980년대 초반에는 10,000여명에 달했으나 계속 줄어들어 1989년에는 2,600명 정도가 농지 구입자금을 대출하였다. 대출 잔고면에서 농지 구입자금의 대출 비중이 가장 높다. 1990년 농지 구입자금의 대출 잔고는 약 63억 달러이다.

토양 및 물 관리 자금의 대출도 1980년대 초반 이후 감소 추세에 있다. 1989년의 경우 304명이 620만달러를 대출하였다. 위락시설 자금은 1983년 이래 대출 실적이 전혀 없다. 영농자금의 대출은 이용자의 수나 대출 실적면에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 1989년 동 신용제도의 이용자 수는 10,300명이었고, 대출 실적은 약 17억달러였다. 긴급대출자금은 1980년대 초반에 이용 실적이 많았던 제도로서 1980년의 경우 19,400명이 24억달러를 대출하였다.

(나) 주택자금

농촌주택개발청은 농촌에 거주하는 중·저소득층을 대상으로 광범위한 지원 프로그램을 실시하고 있다. 농촌주택대출(Rural housing loans)은 주택의 구입 또는 보수에 대해서 제공된다. 이 자금을 대출받을 수 있는 사람은 저소득층이면서 그 밖에 몇 가지 조건을 충족해야 한다. 대출금의 상환기간은 최고 38년이다.

자조적 택지 개발자금 대출(Self-help site development loans)은 판매를 목적으로 한 주택단지 조성에 대하여 2년의 상환기간으로 대출된다. 농업노동자 주택자금 대출(Farm-labor housing loans)은 농장 소유자, 공공 또는 민간의 비영리 단체, 농업노동자로 구성된 비영리 단체에 대하여 건전한 주거 장소와 시설을 제공하기 위해 보증 대출의 형태로 대출된다. 상환기간은 최고 33년까지이다.

농촌 임대 및 협동주택 대출(Rural rental and cooperative housing)은 농촌에 거주하는 고령인구 및 저소득 계층에 대하여 저렴한 임대주택과

표 4-16 연도별 농촌주택개발청의 주택 관련 자금의 대출 실적, 1970~90

단위: 천달러

연도별	농촌주택자금	농업노동자 주택자금	농촌임대 주택자금	농촌택지 및 자조적 토지개발
1970	1,060,754	1,398	29,395	470
1975	2,334,202	8,066	330,757	1,531
1980	2,765,947	24,974	783,683	928
1981	2,478,378	17,512	814,452	1,189
1982	2,554,027	10,962	966,670	134
1983	1,970,487	4,170	798,591	310
1984	1,880,689	5,815	937,433	213
1985	1,785,689	17,269	963,945	1,275
1986	1,052,524	10,376	561,395	666
1987	1,244,699	11,375	606,774	654
1988	1,347,109	12,438	558,503	0
1989	1,236,058	10,538	570,677	928
1990	—	—	—	—

주: —는 일시 중단.

자료: 1970; USDA, Agricultural Statistics 1975, 1975.1975~1990; USDA, Agricultural Statistics 1991, 1991.

협동주택을 공급하기 위하여 개인, 공사, 협회, 주 또는 지방의 공공기구, 기타 단체에 대하여 보증 대출의 형태로 대출된다. 상환기간은 최고 50년까지이다. 이 대출제도는 주 또는 지방의 공공기구를 제외하고, 주택자금을 필요로 하는 개인 또는 단체가 여타의 금융기관으로부터 대출을 받을 수 없는 경우에만 대출된다. 농촌주택개발청의 주택관련 대출 실적은 (표 4-16)과 같다.

다. 상품신용공사(CCC)의 대출 프로그램

1933년 의회가 연방정부에게 비상환청구권 융자(nonrecourse loans)를 통한 농산물 가격을 지지할 수 있는 권한을 위임했을 당시 매년 세출에

산 과정에 구매를 받지 않는 방식으로 막대한 소요재원을 조달할 수 있는 자금조달체계를 확립할 필요성이 제기되었다. 이러한 필요성은 상품 신용공사라는 금융기관 또는 특수은행(special bank)을 설립함으로써 충족되었다.

상품신용공사의 설립 목적은 농산물 가격과 농민의 소득을 안정화시키고, 보호하며, 농산물을 안정적으로 공급하고, 농산물의 유통을 촉진하는데 있다. 상품신용공사의 대농민 지원활동은 부족불제도, 재해보상, 대부 등을 통해 이루어진다.

부족불제도는 농민의 소득안정화사업의 일환으로 실시되는 제도이다. 목표가격을 설정하여 시장가격이나 용자가격이 이 가격 수준 이하인 경우 목표가격과 용자가격 또는 평균시장가격의 차액중 작은 것을 기준으로 농민에게 보상해 준다. 농민이 부족불제도를 받기 위해서는 공식적으로 정부정책에 참여하여 계획생산량을 사전에 정해야 하며, 경작면적 감축계획(Acreage Reduction Program: ARP)에 따라야 한다.

자연재해로 경작을 보류시키거나(prevented) 수확량이 감소하였을 경우 재해보상지불이 지급된다. 소맥의 경우 자연재해로 경작을 포기하는 것이 허용된 면적에 대해 프로그램 기준단수(program payment yield)의 75퍼센트를 곱하고 지불률(목표가격의 1/3)을 곱해서 보상액을 계산한다. 자연재해로 인해 실제 수확량이 프로그램 기준단수에 경작면적을 곱한 것의 60퍼센트 이하이면, 60퍼센트 이하의 생산 손실분에 대해 목표가격의 50퍼센트로 보상해 준다.

상품신용공사가 취급하는 용자 프로그램에는 비상환청구권 용자와 상환청구권 용자 등 두 가지가 있다. 비상환청구권 용자는 수확기의 곡물을 담보로 용자를 실시하고, 수확 후 시장가격이 용자가격보다 낮으면 계약한 곡물을 상품신용공사에 인도함으로써 상환의무가 소멸된다. 만일 시장가격이 용자가격보다 높으면 농민은 용자액과 이자를 상품신용공사에 상환하고, 수확한 농산물은 시장가격으로 판매한다. 1984년까지는 상품신용공사가 상환청구권 용자제도를 통하여 건조시설의 건축, 구입에

대하여 융자를 실시하기도 하였다.

농업 투융자와 관련시켜서 볼 때 상품신용공사의 융자제도중 비상환 청구권 융자는 농민에 대한 단기영농자금의 대출이라는 의미를 부여할 수 있지만 부족불제도와 재해보상제도 등은 소득보상제도이며, 엄밀한 의미에서의 농업 투융자활동으로 보기에는 한계가 있다.

(표 4-17)은 연도별 및 품목별 상품신용고사의 순융자액을 나타낸 것이다. 액수면에서 볼 때 대개의 경우 사료곡물(옥수수, 수수, 대맥, 귀리, 옥수수 및 귀리 생산물)에 대한 융자액이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 각 품목별로 융자액이 연도별로 큰 변동을 보이는 이유는 농산물의 시장가격이 안정적이지 못한 데서 기인한다.

표 4-17 연도별 상품신용공사의 순융자액 추이, 1980~92

단위: 백만달러

연도별	사료곡물	소 맥	미 곡	목 화	담 배	낙농제품	대 두	계 ²⁾
1980	1,286	879	-76	64	-88	1,011	116	2,572
1981	-533	1,543	24	336	-51	1,894	87	4,036
1982	5,397	2,238	164	1,190	103	2,182	169	11,652
1983	6,815	3,419	664	1,363	880	2,528	288	18,851
1984	-758	2,536	333	244	346	1,502	-585	7,315
1985	5,211	4,691	990	1,553	455	2,085	711	17,683
1986	12,211	3,440	947	2,142	253	2,337	1,597	25,841
1987	13,967	2,836	906	1,786	-346	1,166	-476	22,408
1988	9,053	678	128	666	-453	1,295	-1,676	12,484
1989	3,384	53	631	1,461	-367	679	-86	10,523
1990	2,721	806	667	-79	-307	505	5	6,471
1991	2,722	2,958	867	382	-143	839	40	10,110
1992(F) ¹⁾	3,096	2,211	571	1,281	-86	330	-109	11,966

1) F: 추정치. 2) 땅콩, 설탕, 양모, 꿀 등에 대한 융자액 CCC의 운령비 등 포함. 3) 융자액 중 負(-)의 기호는 융자액에 비해 농민의 상환액이 더 많았음을 의미함.

자료: USDA, Agricultural outlook, December 1992 and July 1992.

상품신용공사의 예산 지출을 기능별로 구분하여 보면 ① 가격지지 용자, ② 부족불 등과 같은 직접지불, ③ 작물재해 보상, ④ 구매, ⑤ 가공, 저장, 수송 비용, ⑥ 상품신용공사의 운영비 등으로 나눌 수 있다. 이 중 가격지지를 통한 용자가 가장 큰 변동을 보이고 있다(표 4-18). 상품신용공사의 예산 지출이 예전에 비해 크게 늘어 났던 1980년대 초반과 중반에는 가격지지를 통한 용자가 직접지불을 위한 비용 지출을 상회하였다. 1989년 이후에는 직접지불을 위한 지출이 가격지지를 위한 용자액을 상회하였다. 1991년의 경우 직접지불을 위한 비용 지출은 상품신용공사의 전체 예산 지출중 약 63퍼센트를 차지한다. 이는 미국의 농업정책의 기조가 직접적인 가격지지에서 재해보상, 휴경보상 등과 같이 생산과 연계를 갖지 않는 직접지불방식으로 선회하고 있음을 반영한다.

표 4-18 기능별 상품신용공사의 지출 내역, 1980~90

단위: 백만달러

	가 격 지 지 용 자	직 접 지 불	작 물 재 해 보 상 ²⁾	긴 급 축 산 및 사 료 지 원	순 구 매	생 산 자 보 관 비 지 불	가 공, 저 장, 수 송 비	계 ¹⁾
1980	-66	418	0	23	1,681	254	259	2,752
1981	174	1,030	0	329	1,602	32	323	4,036
1982	7,015	1,491	0	16	2,031	679	355	11,652
1983	8,438	3,600	0	0	2,540	964	665	18,851
1984	-27	2,117	0	0	1,470	268	639	7,315
1985	6,272	7,827	0	0	1,331	329	657	17,683
1986	13,628	6,746	0	0	1,670	485	1,013	25,841
1987	12,199	5,862	0	0	-479	832	1,659	22,408
1988	4,579	4,245	0	31	-1,131	658	1,113	12,461
1989	-926	6,011	3,386	533	116	174	659	10,523
1990	-399	4,370	5	156	-48	185	317	6,471
1991	418	6,341	6	115	646	1	394	10,110
1992(F) ²⁾	641	6,365	996	33	344	26	205	11,966

1) CCC 운영비 및 수출지원프로그램 등을 위한 비용 포함.

2) 1989년 재해지원법(Disaster Assistance Act of 1989)에 의한 지원액.

자료: USDA, Agricultural Outlook, December 1992 and July 1992.

상품신용공사의 예산 지출은 1986년을 기점으로 크게 감소하고 있다. 1991년의 경우 상품신용공사의 지출액은 1986년의 40%에 불과하였다. 이처럼 상품신용공사의 예산 지출이 감소한 원인은 무엇보다도 가격지지를 위한 지출이 감소하였기 때문이다. 종래 상품신용공사가 농산물을 보관, 관리하는 데에 따른 비용도 크게 감소하고 있다.

4. 미국의 농업 예산과 투융자의 함축적 의미

미국의 농업은 규모나 구조면에서 우리 나라 농업과 다른 점이 많다. 농업생산의 많은 부분은 해외 수출을 통해 소비되고 있다. 농업은 수출 의존도가 높은 만큼 해외시장의 여건 변화에 민감하게 반응하도록 되어 있다. 농가구조는 대규모 전업농의 증가 추세로 변하고 있지만 아직도 가족농을 근간으로 하는 200여만 농가가 미국 농업의 근간을 유지하고 있다. 미국이 명실상부한 농업 선진국으로 된 데에는 천혜의 자연조건과 함께 농업정책과 농업 예산이 제기능을 다하였기 때문이다. 1970년대 이후 미국의 농업 예산과 투융자를 검토하면서 우리 나라 농업과 연관시켜 볼 때 도출되는 몇 가지 함축성은 다음과 같다.

미국의 경우도 전체 경제에서 농업의 비중은 계속 낮아지고 있으나 전체 예산중 농업 예산의 비중은 그와 비례하여 감소하지는 않고 있다. 농업의 비중이 낮아지고 있는 가운데 1980년대 초반에는 농업 예산의 비중이 크게 증가한 사례도 있다. 또한 전체 예산중 농무부 예산의 비중은 대개의 경우 농업의 경제적 비중보다 높게 나타난다.

최근에 들어 농업 예산이 다소 감소 추세에 있으나 이는 재정적자의 감축을 위해 전체 예산의 감축과정에서 비롯된 것으로서 비단 농업 예산만이 감축되는 것은 아니다. 이 점은 농업의 경제적 비중이 감소함에 따라 농업 예산도 삭감해야 된다는 주장과 상치되는 부분이다.

미국의 농업 예산규모를 보면 1980년대 중반까지는 전반적으로 증가

세를 보이다가 그 이후에는 감소경향을 띠고 있지만 몇 년을 주기로 큰 변동성을 보이고 있다. 대체적으로 농업 여건이 양호할 때는 농업 예산규모가 비교적 작게 나타나다 농업 여건이 불리하면 크게 늘어나는 경향을 보인다. 농업 예산이 농업의 여건 변화에 신축적으로 대응하여 왔다. 농업법을 제정하면서 목표가격과 대부가격의 수준을 농가경제 및 농산물의 수급 상황 등에 따라 조정함으로써 농가소득을 시의적절하게 지지, 보호하였다.

미국의 농업 예산세출을 기능별로 구분하면 가격 및 소득지지 관련 지출, 농촌개발 관련 지출, 그리고 식품 보조 등으로 나눌 수 있는데, 가격 및 소득지지 관련 지출과 농촌개발 관련 지출은 서로 상반관계(Trade-off)를 보여 왔다. 가격 및 소득지지 관련 지출이 증가하면 농촌개발 관련 지출은 감소 경향을 나타낸다.

한편 1970년대 이후 미 농무부 예산중 식품보조 관련 지출의 비중은 계속 증가 추세에 있으면서 안정적이다. 식품 보조 관련 지출의 대부분과 농촌개발 관련 지출의 절반 가량이 비농업인을 대상으로 한 지출인바, 이것이 사회 전체의 농업 예산에 대한 삭감 압력을 완화시키는 역할을 하였다는 점도 하나의 함축성으로 받아들여 진다. 식품 보조를 통해 농산물의 수요도 확대시켜 궁극적으로는 농가의 소득을 지원하는 효과도 거두고 있기 때문이다. 농촌 개발을 위한 예산 지출시 공업, 상업 등 농촌지역의 비농업분야까지를 지원함으로써 농촌의 종합적인 발전을 가늠케 하였다.

미국 농업 예산의 특징중 또 다른 하나는 농업 예산에 관한 한 연방정부에 의한 지출이 압도적인 비중을 차지하고 있다는 점이다. 연방정부가 지방정부에 대해서 교부금을 지급하기는 하지만 액수나 비중면에서 미미한 수준에 불과하고, 분야도 검역, 조림 등과 같은 분야에 제한되어 있다. 이는 미국 농업정책의 구조가 가격지지나 소득지지 등과 같이 대부분 연방정부가 집행하도록 짜여 있기 때문이다.

1990년 농업법에는 재정적자를 줄이기 위한 노력의 일환으로 농업 예

산분야에서도 지출 억제계획이 포함되어 있다. 농업부문에 대한 가격 및 소득 지지를 감축하고, 농민의 자율적인 경작권을 더 많이 부여하고 있다. 이를 통해 재정적자도 줄이고, UR 농산물협상 등 국제 무역협상에서 상대국에 대해 농업 보조의 감축을 강력하게 주장할 수 있었던 이유는 1980년대 말 이후 미국의 농산물 수출이 회복되고, 농가경제가 호전되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 농업기술의 연구 개발과 지도사업에 대한 예산과 시장 개척 등 수출 지원을 위한 지출이 증가한 점은 특기할 만하다.

미국의 경우 농업 예산의 구성면에서 볼 때 구조조정을 위한 지출은 미미한 수준이다. 이는 관배수시설의 확립, 농경지 정리 등과 같은 생산 기반 투자가 어느 정도 완성되어 있고, 대부분의 농업 투자가 민간에 의해 이루어지고 있기 때문이다.

미국 농민의 부동산 구입자금의 차입에 있어서 농업신용체계의 일원인 연방토지은행에 대한 의존도가 30퍼센트로 가장 높다. 연방정부에 의해 운영되는 농촌주택개발청은 농민의 부동산 구입자금의 차입중 10퍼센트를 점한다. 자금의 조달과 관리측면에서 볼 때 민간기구적인 성격이 강한 연방토지은행이 농민에 대한 농업 투자재원의 공급에 중추적 역할을 담당하고 있는 것이 특징으로 지적될 수 있다.

농촌주택의 보수 및 신축, 영농자금 등의 대출업무를 수행하는 농촌주택개발청은 농민에 대한 직접 대출을 실시하는 한편 민간 대부기관이 농민 등에 대해 대출시 지급 보증을 한다. 이 기관은 담보력 부족 등의 이유로 일반 금융기관을 이용할 수 없는 농민을 지원한다는 데 큰 의의를 부여할 수 있다. 최근에는 예산 절감차원에서 직접대출보다는 신용보증의 비중이 증가하고 있다. 우리 나라도 이와 같은 농업금융제도가 마련되면 농민들의 금융 접근성이 크게 개선될 것으로 보인다.

제 5 장

요약 및 결론

1. 요약

가. 일본의 농업여건 변화와 투융자정책

(1) 일본 국민경제에 있어서 농업은 농업기본법이 제정된 1961년 이래 현재에 이르기까지 그 비중이 크게 저하해 왔다. 현대 일본의 농정을 시대별로 구분하면 1960년대의 기본법농정, 1970년대의 총합농정, 1980년대의 지역농정으로 나누어 지며, 1992년 6월 신농정대책 발표 이후 일본의 농정은 새로운 전환점을 맞이하고 있다.

(2) 1960년대 일본 농업정책은 1961년에 제정된 ‘농업기본법’에 기초하여 각종 시책이 전개되었으며, 이 시기를 기본법 농정기라고 한다. 농업기본법은 ‘타산업과의 생산성 격차가 시정되도록 농업생산성을 향상시키는 것’과 ‘농업 종사자의 소득을 증대시켜 타산업 종사자와 균형을 이루는 생활을 영위’하도록 하는 것 등의 2가지를 농정의 주요 목표로 삼

았다. 이를 위해 생산성의 향상, 생산의 선택적 확대, 농업구조의 개선 등이 중시되었다.

(3) 기본법 농정기의 주요 시책으로는 농업 기계화 및 시설 근대화를 통해 농업 근대화를 촉진하기 위한 중장기자금 지원제도인 농업 근대화 자금제도(1961), 대상지역에 몇 개의 기간작목을 중심으로 주산단지를 계획하고 보조금, 융자 등을 통해 농지의 기반 정비, 경영 근대화를 꾀한 농업구조 개선사업(1962), 포장정비사업(1963), 규모 확대를 통한 자립경영 육성을 도모한 농지법 개정(1962), 농업지역의 진흥에 관한 법률(1968) 등이 있다. 기본법 농정기에 농가경제는 크게 호전되어 농업기본법의 목적 가운데 하나인 농업과 비농업의 소득균형은 ‘구조 개선을 통한 고생산성 농업의 육성’이라는 법이 의도한 과정을 통하지는 않았지만 가격 보조(고미가)나 농의소득의 형태로 실현되었다.

그러나 농업기본법이 의도한 농업구조의 개선, 특히 규모 확대에 의한 자립경영의 육성은 뜻하는 데로 실현되지 않았다. 저리자금(자작농자금)의 융자에 의한 농지 구입은 주로 고도성장에 수반된 지가의 상승으로 인해 규모 확대에 거의 효과를 발휘하지 못했다.

(4) 1960년대 중반 이후 일본 농업부문에서는 쌀의 생산과잉, 미가의 역마진(수매가와 방출가의 차이)을 증가 등에 따라 식량관리의 재정부담이 급격히 증가하고, 기본법 농정기의 구조 개선의 실패로 소농과 2종 겸업농이 생산성은 낮은 반면 소득은 오히려 전업농가보다 높은 현상이 초래되었다. 이러한 배경하에서 1970년에 새로운 농정방향인 이른바 ‘총합농정’이 발표되었다. 총합농정은 쌀뿐만 아니라 축산물, 야채, 과일 등을 포함한 전체적인 총합식량의 공급 안정화를 도모하고, 생산대책, 구조정책, 가격유통정책을 총합적으로 추진하는 것에 주안점이 두어졌다.

(5) 총합농정기 주요 시책으로는 자작농주의에서 차지농주의로의 전

환을 도모한 농지법 개정(1970)과 농용지 이용증진사업(1975), 제2차 구조 개선사업(1969), 이농 촉진대책의 일환인 농업자 연금제도(1970), 1975년까지 100만인의 취업기회 창출을 목적으로 한 농촌지역 공장 도입 촉진법(1971), 생활환경 개선요구에 부응하기 위한 일련의 농촌 종합 정비사업(1970), 농촌 종합정비모델사업(1973), 농촌기반 종합정비사업(1976~1984) 등이 있다. 또한 쌀 과잉대책의 일환으로 轉作, 休耕, 토지 개량, 장려금 지급 등의 쌀에 대한 생산조정(1970), 자주유통미제도의 도입(1969), 쌀의 매입 제한(1971) 등이 시행되었다. 종합농정은 자작농주의의 한계를 인식하고 임대차 중심의 농지 유동화로 전략을 수정한 점과 쌀 재배면적을 직접 규제하는 방식을 통해 정부가 수급조정에 직접 개입한 점에서 기본법 농정과 차이가 있다.

(6) 1980년대에 들어와 일본 농업부문에서는 농산물 전반에 공급과잉 현상과 식량자급의 이중구조 상황이 전개되었고, 농산물 수입자유화에 대한 압력이 높아졌다. 또한 각계에서 과보호 농정에 대한 비판이 속출하였다. 농업구조에 관해 보면 시설형 농업은 규모의 확대와 생산성의 향상이 어느 정도 진행되었으나 토지이용형 농업, 특히 수도작에서는 영세 겸업농가의 비중이 크고, 경영규모의 확대도 그만큼 진행되지 않았다.

(7) 1980년대 일본 농정에서는 농업을 식량 공급사업으로 설정하고, 식량의 안정적 공급과 안전보장을 꾀하는 것이 가장 중요한 과제로 등장하였다. 이를 위한 조치로 식량의 안정적 공급보장을 위해 수입의 안정화, 비축대책이 등장하고, 식량 자급의 이중구조를 극복하기 위해 쌀의 생산과잉 해소와 수도작으로부터의 轉作을 유도하는 조치 등이 취해졌다. 또한 토지이용형 농업의 체질 개선을 위해 농지의 유동화를 촉진하고, 중핵농가로의 농지 이용권의 집중을 도모하기 위한 농용지 이용증진법의 제정(1980) 등이 시행되었다.

(8) 일본에서는 농업기본법(1961년) 제정 이후 30여년간 ① 농지정책, ② 농업생산기반 정비, ③ 농촌 정비 등을 통해 농업구조의 개선이 추진되어 왔으나 오늘날 일본 농업은 대내적으로는 식량 자급률의 저하, 농업후계자 부족과 고령화·노령화가 가속적으로 진행되고 있고, 대외적으로는 우루과이 라운드 농산물협상과 관련하여 쌀을 포함한 농산물 시장개방의 압력을 받고 있다.

(9) 일본 농림성은 이러한 여건 변화에 대응하기 위해 그동안 추진해 왔던 농업정책을 전반적으로 재검토하고 과거와는 다른 차원의 농정 방향을 모색하여 1992년 6월 ‘새로운 식량·농업·농촌정책(이하 신농정)의 방향’을 발표하게 되었다. 이는 향후 10년간 추진할 일본 농업정책의 기본방향을 제시한 제도 개혁으로 평가되고 있다.

(10) 일본의 농업 예산은 국가예산과 마찬가지로 일반회계, 특별회계로 나누어지며, 이외에 제3의 예산이라 불리며, 최근 그 비중이 높아지고 있는 ‘농업재정 투융자’가 있어 여기에 농림어업금융공고, 농용지정비공단, 산림개발공단 등의 농업부문 ‘정부관계기관’ 예산이 편성되고 있다.

(11) 일본 농업 예산의 용도별 내역을 보면 상당부분의 예산액(1991년 60.9퍼센트)이 보조금으로 지출되고 있다. 보조금은 정부가 직접 소비하는 경비가 아니라 중앙정부 이외의 지방공공단체나 법인 혹은 기타 단체 등과 같은 제3자에게 소비하게 하면서 소정의 정책 목적을 실현하는 것을 목적으로 하는 경비이다. 일본에서 농업 보조금은 농업 예산에서 차지하는 비중이 높을 뿐만 아니라 농업 보조금이 보조금 전체에 점하는 비중도 높기(1985년의 경우 14.5퍼센트) 때문에 ‘보조금의 대명사’라 불리고 있다.

(12) 국가예산 전체에서 점하는 농업 관계 예산의 비율과 농업 예산

의 전년 대비 증감률을 기준으로 할 때 1960년부터 1992년도까지 일본의 농업 예산은 제1기: 증가기(1960~70년), 제2기: 고도안정기(1971~75년), 제3기: 점감기(1976~81년), 제4기: 격감기(1982년 이후) 등으로 나누어 진다. 일본에서 농업 예산 지출은 각 시기마다 농업과 국가재정의 여건에 따라 예산의 규모와 지출의 내용이 달라져 왔으나 일본의 농업부문에 대한 재정 지출은 일본 농업의 경제적 비중이 감소함에 따라 전체 재정 지출에 비해 상대적으로 비중이 저하하여 왔다.

(13) 농업 예산의 구조 변화를 살피는 데 자주 사용되는 것이 예산의 정책 목적별 분류와 경제 성질별 분류이다. 정책 목적별 분류는 농업기본법 제정 이후 농업기본법에 규정된 정책 목적에 따라 농업 관계 예산을 생산대책, 농업구조 개선, 가격·유통 및 소득정책, 농업 종사자의 복지 향상 등으로 분류, 집계하여 어느 항목에 예산 배분의 중점이 두어지는가를 봄으로써 농업정책의 동향을 파악하는 것이다. 반면 국민경제 내에서 정부활동이 어떠한 경제적 효과를 가지는가에 따라 농업 예산을 경상지출, 자본 형성, 이전지출로 구분하는 경제 성질별 분류가 있다.

(14) 농업 예산의 목적별 분류에 따르면 일본 농업 예산은 1960년 이래 생산정책과 가격·유통 및 소득정책 예산이 일본 농업 예산의 80 내지 90퍼센트를 점하고 있으며, 10퍼센트 가량이 구조정책 및 기타 정책에 배분되고 있다. 시대별로 세분해 보면 1960년대에는 생산정책의 비중이 높고 가격·유통 및 소득정책의 비중이 낮았는데 반해 1970년대 초반에는 그 비율이 뒤바뀌어 가격·유통 및 소득정책의 비중이 높아지고, 그 대신 생산정책의 비중이 감소하고 있다.

1970년대 후반과 1980년대에 들어와 가격·유통 및 소득정책의 비중은 반감할 정도로 대폭 낮아진 반면 생산정책이 농업 예산의 절반 이상을 점하고 있다. 구조정책 예산은 어느 시기에도 그 비중이 작지만 1970년대 후반 이후 점차 늘어나 1980년 8.7퍼센트, 1992년 11.8퍼센트에 달하

고 있다.

(15) 일반회계 농업 예산(1983년)을 경제 성질별로 분류하여 보면 경상지출이 9퍼센트, 자본 형성이 39퍼센트, 그리고 이전지출이 52퍼센트로 되고 있으며, 식량 관리비가 이전지출의 60퍼센트 수준에 달하고 있다. 시대별로 살펴보면 1960년에 경상지출은 15퍼센트, 이전적 지출은 39퍼센트, 자본 형성은 46퍼센트였으나 1970년대에 이르러 이러한 구성비는 커다란 변화를 보여 자본 형성과 경상지출의 비중은 각각 8퍼센트, 27퍼센트로 크게 낮아진 반면 이전지출은 식량 관리비의 증가로 65퍼센트로 두배 가량이 높아졌다. 그러나 이후 일본 경제의 저성장과 이에 따른 재정규모의 저성장, 식관적자의 한계로 인한 쌀의 생산조정, 농가 겸업수입의 확대 등으로 인해 계속 상승하여 왔던 이전지출의 비중은 1970년을 경계로 감소하기 시작했다. 이와 대조적으로 자본 형성은 1980년에 38퍼센트 수준으로 회복되었다.

(16) 총농업지출에 대한 중앙정부와 지방정부의 비중을 보면 대략 7대 3의 비율을 보이고 있으나 1970년대 중반 이후 정부 농업 지출에 있어 지방정부의 비중은 점차 증가하고 있다. 특히, 1970년대 중반 이후 지방재정의 증가율이 일반회계 농업 지출의 증가율을 초과하였으며, 1985년 이후 일반회계 농업 지출의 감소경향에도 불구하고 지방재정은 여전히 증가 추세에 있다. 이러한 경향은 일본 경제의 저성장과 긴축재정에 따른 농업 예산 지출의 삭감으로 인해 농업 투융자에 있어 중앙정부의 역할이 축소되는 반면 지방정부의 역할과 중요성이 증대하고 있음을 반영하고 있다.

(17) 일반적으로 재정 투융자란 국가에 의한 투자와 융자를 의미하지만 일본에서 재정 투융자는 '재정 투융자계획'에 기초하여 행해지는 것으로 국가의 신용이나 제도를 통하여 모여진 우편저금, 후생저금 등의

각종 공적 자금에 의해 정책 목적을 수행하기 위한 정부의 투융자활동을 말한다. 재정 투융자의 재원은 산업투자 특별회계로부터의 전입금, 자금운용부 자금(재원의 80퍼센트를 점함), 간이생명보험자금과 정부보증채, 정부보증차입금 등으로 이루어 지고 있다. 농업부문에서는 위와 같은 경로를 통하여 집적된 자금을 재원으로 하여 농림어업금융공고, 농용지정비공단, 산림개발공단 등을 통하여 정책적으로 투융자가 이루어지고 있다.

(18) 재정 투융자 중 농림수산성 관계 투융자의 절대액은 재정 투융자계획 수립 이후 계속 증가하여 오다 1980년대 후반 이후 감소하고 있다. 전체 재정 투융자에 대한 농림수산성 관계액의 비중도 1960년 7.6퍼센트, 1970년 4.7퍼센트, 1980년 3.9퍼센트, 1991년 2.4퍼센트로 계속 감소하고 있다. 일반회계뿐만 아니라 재정 투융자측면에서도 농업부문 투융자는 축소되고 있음을 알 수 있다. 그러나 일반회계 농업 예산에 대한 재정 투융자의 규모는 1970년 19.4퍼센트에서 연도별로 증감을 보이나 증가 추세에 놓여 있으며, 1991년에 34.5퍼센트에 달하고 있다. 재정 투융자가 재정 투융자의 일반회계화 현상이 농업부문에서도 나타나고 있다. 농업정책의 주요 목표가 예산이 아닌 재정 투융자를 통해 달성되고 있다. 1980년대 들어와 재정재건과 농업의 경쟁력 제고를 위한 투융자 확대를 동시에 추진해야 하는 일본 정부는 일반회계 농업 예산의 사업비를 확대하기 보다는 주로 재정 투융자 계획의 확대에 의존하게 된 것이다.

(19) 농업재정 투융자를 행하고 있는 정부 농업 관계기관은 1991년 현재 農林漁業金融公庫를 비롯하여 5개 기관이 있다. 정부 농업 관계기관 중 농림어업금융공고에 의한 재정 투융자가 전체 농업재정 투융자의 47.8퍼센트(1990년)로 농업재정 투융자의 대부분을 점하고 있다.

농림어업금융공고는 1953년 4월 국가의 농림어업자금융통 특별회계의 권리의무를 계승하여 전액 정부출자에 의해 설립된 정부 금융기관이다.

농림어업자에 대해 농림어업의 생산력의 유지 증진에 필요한 장기, 저리의 자금을 농림중앙금고와의 일반금융기관이 융자하는 것이 곤란한 경우 이를 융통하는 것을 목적으로 하고 있다. 현재 공고에 필요한 자금은 일반회계와 산업투자 특별회계로부터의 출자금과 우편국 자금운용부와 간이생명보험 및 우편저금으로부터의 차입금으로 조달되고 있다. 조달된 자금은 공고 지점과 위탁금융기관을 통해 토지개량구, 농협, 산림조합, 어협, 개인, 회사, 지방공공단체 및 농사조합법인 등 자금 이용자에게 융자되고 있다.

(20) 농림어업금융공고의 투융자활동은 토지 개량 등 기반 정비를 위한 융자, 농업경영에 필요한 시설의 설치, 가축 입식, 토지 취득 등 농업 경영구조 개선을 위한 융자, 생산, 유통, 가공에 필요한 시설의 개량과 조성을 위한 융자, 농업경영의 유지 안정에 필요한 자금의 융자 등이다.

농림어업금융공고의 투융자활동의 추이를 살펴보면 투융자액은 1970년대까지는 모든 융자사업부문에 대해 증가 추세에 있으나 1980년대에 들어와서는 감소 경향을 보이고 있다. 투융자의 내용을 보면 경영구조 개선과 기반 정비 등이 총액의 80퍼센트 내외를 점함으로써 투융자의 중심을 이루고 있다.

나. 미국의 농업 예산과 농업 투융자

(1) 미국의 농업 예산과 투융자 정책을 검토하기에 앞서 미국 농업의 주요 변화와 기본문제를 살펴보고, 농업정책의 변화를 ① 1980년대 이전, ② 1980년대, ③ 1990년대의 세 시대로 구분하여 검토하였다. 대부분의 다른 국가와 마찬가지로 미국에서도 농업의 비중은 계속 낮아지고 있는 바, 미국은 세계적으로 농업의 비중이 가장 낮은 국가 중의 하나이다. 농가수도 계속 감소하여 호당 경지면적은 1960년 297에이커에서 1990년 491에이커로 늘어났다. 농업구조면에서 볼 때 미국 농업은 경영규모의 거대화·집중화가 일어난다.

(2) 1930년대부터 1960년대까지 미국 농업은 과잉생산과 농업인구의 과잉에 따른 저농산물가격과 저소득이라는 문제에 직면하였다. 농산물 가격과 농업소득의 만성적인 저위성 문제는 정부의 광범위한 농업에의 개입을 초래하였다. 미국 정부는 휴경과 같은 생산 조절방식과 더불어 가격 지지방식을 채택하여 이러한 문제를 해결하고자 하였다. 1980년대에 들어서는 농업문제의 성격이 종래의 만성적인 과잉 공급능력과 저농산물가격에서 투입재 가격의 상승, 농산물가격의 불안정, 금융위험의 증가 등으로 변하였다.

(3) 1980년대 이전까지 미국의 농업정책은 각 시대별로 농산물시장의 수급 상황과 농업여건에 따라 다르게 나타났다. 농업정책의 기본목표는 가족농의 보호, 농산물가격 및 농업소득의 지지, 그리고 자연자원의 보존 등에 두어졌다. 미국 정부는 비상환청구권제도를 통해 농산물 가격을 지지하는 한편 직접지불을 통하여 농가소득을 보완하였고, 생산 조절정책으로써 공급과잉 문제를 해결하고자 하였다. 1950년대부터는 농산물의 과잉문제를 해결하기 위해 해외시장에 크게 의존한 나머지 농업의 불안정성이 증가하였다.

(4) 1980년대 전반기는 대부가격과 목표가격을 주 내용으로 하는 2중 가격체제와 경작면적 조절 등과 같은 기존의 농정기조가 유지되었으며, 농산물의 수출 촉진대책이 강화되었다. 1980년대 후반의 농업정책은 세계적인 경기 침체, 긴축금융정책, 교환율정책 등으로 농업 불황이 일어남에 따라 농가소득의 유지를 주요 목적으로 삼았다. 이를 위해 대부가격의 인하와 포괄증권(generic certificates)을 통한 생산물의 유통기회 확대, 수출 진흥정책 등을 통한 직접 수출보조의 제공, 자원보존 유보계획 하에 장기적인 토양 보존의 촉진과 같은 정책이 시행되었다. 1990년대 초반에는 농업부문의 경제 회복, 예산감축 압력 등에 따라 농업정책의 기조가 경작의 자율성 제고와 경지면적 감축계획, 농업 보조금을 1990년

이후 5년간 136억달러 감축, 환경 보존대책의 강화, 농산물 수출촉진대책의 강화 등에 중점이 두어졌다.

(5) 미국 농무부의 예산규모는 1970년대 중반까지 낮은 수준을 유지하다가 1970대 중반 이후부터 큰 폭으로 증가하였다. 1980년대 초반 이후에는 농업 불황을 타개하기 위하여 농업 예산 지출이 최고에 이른다. 재정적자를 해소하기 위하여 거의 전부문에 걸쳐 예산 절감정책이 실시된 1985년부터 농무부 및 농업 예산은 감소하기 시작하였다. 미국에서는 전체 경제에서 농업의 비중이 계속 낮아지고 있음에도 불구하고 농업 예산은 그와 비례하여 감소하지 않았다.

(6) 미국 농업 예산을 정책분야별로 구분하면 ① 상품신용공사(CCC)에 의한 가격 및 소득지지, ② 농촌 개발, ③ 작물보험, ④ 자연자원 보존, ⑤ 경제연구 및 조사, ⑥ 식품 및 소비자 보호, ⑦ 유통 및 식품안전 검사, ⑧ 해외 관련 정책 등으로 나눌 수 있다. 이 중에서 농산물가격 및 소득지지, 농촌 개발, 식품 및 소비자 보호 등이 농무부 예산의 대종을 이룬다. 식품 및 영양 보조지출은 계속 증가 추세에 있고, 안정적인 데 비하여 가격 및 소득지지를 위한 지출은 농업의 여건에 따라 변화를 보여 왔다. 그리고 1970년대 중반 이후부터 농산물 가격 및 소득지지를 위한 지출과 농촌 개발지출은 서로 반대방향으로 변하는 추세를 나타낸다.

(7) 미국의 농업 예산의 주요 집행기관은 상품신용공사(Commodity Credit Corporation: CCC), 식품영양청(Food and Nutrition Administration: FNA), 농촌주택개발청(Farmers Home Administration: FmHA) 등이다. 매년 이들 세 기관의 예산이 농무부 전체 예산의 80퍼센트 이상을 점하고 있다. 농업 호황기였던 1970년대 초반부터 중반까지는 농무부 예산중 상품신용공사의 지출 비중은 낮은 수준이다가 농업여건이 불리하였던 1980년대 초반 이후에는 그 비중이 다시 늘어났다. 식품영양청의 예산은

1970년대 초반부터 그 비중이 계속 증가 경향을 보이고 있다. 농촌주택 개발청의 예산 지출은 1970년대 초반 크게 늘어 나다가 1980년대에 들어 증가세가 다소 둔화되었다. 농촌주택개발청의 예산중 지역사회개발과 주택에 대한 지출의 비중은 높아지고 있는데 비해 농업에 대한 예산 지출은 전반적으로 감소 경향을 나타내고 있다.

(8) 미국에서 농업에 대한 주 정부의 역할로는 商貫行(business practices), 식품, 농업 투입재분야에 대한 통제적 기능과 유통 개선과 시장 개척 등의 지원적 기능이 있다. 주 및 지방정부에 대한 연방정부의 재정 지원중 농업분야는 전체 보조액중 보통 1퍼센트 미만으로 미미한 비중을 점한다. 그럼에도 불구하고 농업에 대한 주 및 지방정부의 예산중 60퍼센트 이상은 연방정부로부터의 보조분이다. 농업에 대한 주 정부의 예산은 대개 동식물 검역, 표시, 등급, 함량 점검 등과 같은 활동에 지출된다. 일반적으로 미국의 각 주정부의 전체 세출예산에서 농업부문에 대한 지출은 1퍼센트 내외로서 작은 비중을 차지한다.

(9) 오늘날 미국의 농업재정 투융자는 국가가 재정자금을 직접 투자하거나 출자하기 보다는 민간, 지방공공단체, 외국정부 등에 대하여 행하는 대출 및 신용보증이 주류를 이룬다. 농업부문에서 실물자본을 형성하기 위한 실제적인 투자활동은 민간인 농민이 담당한다. 미국에서 농민에 대한 농업금융의 원천은 크게 나누어 농무부 산하기관, 농업신용체계, 그리고 민간 등이 있다. 농무부 산하의 대표적인 기관은 농촌주택개발청(FmHA)과 상품신용공사(CCC)가 있다. 농촌주택개발청은 농민에 대해 직접 대출을 실시하거나, 신용보증을 제공한다. CCC는 농업 프로그램과 연계하여 농민에게 자금을 융자해 준다. 이 두 기관에 의한 대출이 농무부 직접융자의 대부분을 차지한다.

(10) 미국 농가의 자산구성을 보면 부동산이 전체 농가자산의 약 74

퍼센트를 점하여 주종을 이루고, 그 다음이 대농기구(10.5퍼센트), 대동물(8.3퍼센트) 순이다. 1970년부터 1990년까지 농가자산은 전반적으로 증가세를 보이지만 연도별로 기복을 나타내 1970년대에 큰 폭으로 증가한 반면 1980년대 초반부터 농업 불황으로 큰 폭으로 감소하였다. 미국 농가가 이용하는 금융기관은 정부기관, 농업신용체계, 민간 여신기관 등이 있는데, 부동산 구입자금의 경우 농업신용체계의 일원인 연방토지은행의 비중이 가장 높다. 동산 구입자금의 공급원으로서 농촌주택개발청의 비중이 꾸준히 증가하고 있다.

(11) 농무부 기관중 농촌주택개발청은 농무부 전체 예산의 15퍼센트를 점하는 중요한 기관이다. 농가에 대하여는 영농자금과 주택 개량자금 등을, 농촌에 거주하는 비농가에게는 주택자금 등을 융자하는 이 기관은 미국에서 농촌 개발을 관장하는 대표적인 기관이다. 농촌주택개발청의 신용 프로그램은 크게 나누어 ① 영농자금 대출, ② 농촌 주택자금 융자, ③ 지역개발 융자, ④ 상업신용 등이 있다. 농업신용에는 농장 구입자금 대출(Farm ownership loans), 영농자금 대출(Farm operating loans), 긴급대출(Emergency loans), 토양 및 수질 관리 대출(Soil and water loans), 인디안 토지 구입자금 대출(Indian tribe land acquisition loans) 등이 있다.

(12) 상품신용공사는 농무부 내의 금융기관 또는 특수은행(special bank)으로서 부족불제도, 재해보상, 대부 등을 실시한다. 상품신용공사가 취급하는 융자 프로그램에는 비상환청구권 융자와 상환청구권 융자 등 두 가지가 있다. 비상환청구권 융자는 농민에 대한 단기영농자금의 대출이라는 의미를 부여할 수 있지만 부족불제도와 재해보상제도 등은 소득보상제도이며, 엄밀한 의미에서의 농업 투융자활동으로 보기에 한계가 있다. 기능별 상품신용공사의 지출은 1980년대 중반 이후 가계지지를 위한 지출이 감소하고 직접지불이 증가하고 있어 미국의 농업정책 기조가

직접적인 가격지지에서 재해보상, 휴경보상 등과 같이 생산과 연계를 갖지 않는 직접지불방식으로 선회하고 있음을 보여 준다.

(13) 우리 나라 농업과 관련시켜 볼 때 미국 농업 예산과 농업재정 투융자에서 도출되는 함축성으로 전체 경제에서 농업의 비중이 낮아져도 농업 예산규모는 그와 비례하여 감소하지 않는다는 점, 농업 예산이 농업의 여건 변화에 신속적으로 대응하여 농업을 보호, 육성하였다는 점, 농무부 예산중 농민뿐만 아니라 비농민도 지원대상으로 하는 식품보조 관련 지출과 농촌 개발 관련 지출은 사회 전체의 농업 예산에 대한 삭감압력을 완화시키는 역할을 하였다는 점, 농촌주택개발청에 의한 신용보증제도가 우리 나라에 도입되면 농민들의 금융 접근성이 크게 개선될 것이란 점 등이다.

2. 결 론

이 보고서에서 분석대상으로 삼은 일본과 미국은 그 농업여건이 매우 대조적이다. 농업인구가 전체인구에서 차지하는 비중은 일본 15.5퍼센트(1990), 미국 1.9퍼센트(1990)인데 반해서 국내 총생산 중에서 차지하는 농업의 비중은 일본의 경우 1.9퍼센트, 미국의 경우 3.6퍼센트(1990)이다.

농업자원이 풍부하고, 농업생산성이 높은 미국은 전반적인 과잉 공급 상황하에서 이를 해소하기 위한 가격정책과 수출정책에 주력하였다. 경영단위당 토지규모가 영세한 일본은 가격정책뿐만 아니라 생산기반 조성에 농업정책의 주안점을 두었다.

「농업구조 개선」이라는 용어 자체가 양국에 있어서 상이한 의미로 사용되고 있다. 즉, 일본에서는 「농업구조 개선」이 경영단위당 토지를 포함한 농업자원 배분의 합리화 또는 소유규모 확대와 거의 같은 뜻으로 사용된 반면에 미국에서는 「농업구조 개선」이 적정규모의 가족농체계의

유지와 농업정책효과와 대농 집중 방지 등의 의미로 사용된다(Knutson *et al.*, pp. 239~251). 이러한 용어상의 차이는 농업의 기본 자원인 토지 규모의 차이에 기인한 것이며, 이는 농업예산 중에서 차지하는 농업 투용자의 규모와 내용에 결정적인 차이점을 유발시켰다.

일본의 농업예산 운용의 기조는 소득 및 가격문제에 대한 지출에서 구조 개선, 즉 생산효율화 방향으로 선회하였다. 미국의 농업 예산은 소득 및 가격문제를 해결하려는 데서 점차 수요 관리정책, 즉 수요 확대정책으로 바뀌고 있다. 여기에서 수요란 국내 수요뿐만 아니라 해외 수입 수요까지를 의미한다. 이러한 농업 및 농업정책상의 기본적인 차이를 반영하여 일본의 농업 예산에서는 농업 투용자가 별도의 항목과 계정으로 운용되며, 매우 중요하게 다루어진 반면 미국의 농업 투용자는 그 규모가 미미하며 대부분이 융자 또는 신용보증의 형태로 운용된다.

일본과 미국에 있어서 전체 예산에 대한 농업 예산의 비중은 국내 총생산중 농업의 비중을 상회하며, 농업규모의 급속한 감소에 비하여 농업 예산은 완만하게 감소되어 왔다. 일본의 경우는 지방자치단체에 의한 농업 예산운용의 규모가 계속 증가했고, 중요한 비중을 차지하고 있는데, 미국의 경우에는 대부분의 농업 예산이 중앙정부(연방정부)에 의해 운용되는 점도 대조적이다.

농업여건이 어려운 시기일 수록 농업 예산의 비중이 증가한 점은 양국이 동일하지만 일본의 경우 식량문제 해결과 농산물 시장개방에 대한 대응이 필요한 시기에 예산이 증가한 한데 반해서 미국의 경우에는 해외 수입수요가 감소하는 시기에 농업 예산의 지출규모가 증가하였다. 특히 일본에서는 전후 3차례에 걸쳐서 규모 확대를 목표로 한 농업구조 개선사업이 시행되고, 많은 재정투용자가 이루어졌으나 농업구조는 여전히 영세한 경영단위가 주류를 이루고 있다. 농업자의 소득문제는 비농업 분야를 통하여 해결되었으나 시장 개방에 대응한 충분한 구조 개선은 성취하지 못한 점은 재정 투용자를 통한 농업구조 개선이 매우 어렵고 과업임을 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

부표 1 일본 농업 예산의 추이, 1960~92

단위: 백만엔

연	도	1960	1961	1962	1963
일 반 회 계 국 가 예 산 총 액		1,765,163	2,107,382	2,563,091	3,056,807
농 업 관 계 예 산 총 액		138,641	196,156	211,163	253,703
1. 생산대책		84,541	94,723	103,954	128,285
(1) 농업생산의 선택적 확대		3,274	4,737	4,964	5,772
축산생산의 진흥		1,941	2,790	3,256	3,889
원예생산의 진흥		631	809	939	955
미곡등의 생산합리화		689	732	752	917
양잠생산의 합리화		13	42	17	11
(2) 농업생산성의 향상과 총생산의 확대		46,186	55,268	65,320	76,183
농업생산기반의 정비		38,772	46,373	55,100	64,427
토지개발		24,104	29,131	34,105	39,446
간 척		6,641	7,294	8,381	10,754
농용지개발		8,019	9,939	12,359	13,927
농업기술의 개발과 보급		6,469	7,664	8,953	10,100
농업기술의 개발		3,629	4,551	5,512	6,193
기술의 보급지도		2,557	2,908	3,251	3,670
농업개량자금의 지원		283	205	190	237
개척지의 영농진흥		945	1,231	1,267	1,656
(3) 재해대책		35,081	35,082	33,670	6,330
2. 농업구조의 개선		4,734	7,997	13,753	21,926
농업구조의 개선촉진대책		0	413	4,303	7,898
농업기계화의 촉진		248	346	605	722
농업근대화자금		0	3,504	6,691	12,645
농림어업금융공고(보조금)		700			
농업경영자 양성확보와 농업취업자 취업확보		333	599	462	569
3. 가격 유통 및 소득정책		36,237	76,181	77,823	85,462
(1) 농산물가격의 안정과 유통합리화		31,658	71,376	72,352	78,907
농산물가격의 안정		31,200			
미백관리제도의 운영		29,000	66,000	67,000	74,000

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연 도	1960	1961	1962	1963
중요 농산물의 가격안정	2,200	870	1,100	1,050
축산물의 가격안정(가축 및 축산물 유통합리화)	446	1,483	1,677	2,250
청과물의 가격안정(청과물의 유통합리화)	12	23	73	105
대두, 유채 보호대책	0	3,000	2,502	1,502
농축산물유통의 합리화	458			
(2) 신선식료품의 유통기구정비	32	91	151	251
(3) 농산물수요 및 가공의 증진	3,5151	2,405	2,199	2,610
(4) 농업자재의 생산, 유통의 합리화 및 가격안정	1,032	2,309	3,121	3,694
4. 농업종사자의 복지향상	499	656	783	958
(1) 생활개선보급사업	304	369	442	552
(2) 전기도입	162	258	295	337
(3) 과소지역의 진흥	33	29	46	69
5. 농업단체	1,845	1,763	1,819	1,961
6. 통계조사의 정비	5,914	6,252	6,999	8,077
7. 기 타	5,571	8,584	6,032	7,034

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 각년도.

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연	도	1964	1965	1966	1967
일	반 회 계 국 가 예 산 총 액	3,340,498	3,744,725	4,477,148	5,203,437
농	업 관 계 예 산 총 액	299,756	345,940	488,729	545,429
1.	생산대책	136,895	162,218	203,995	220,243
(1)	농업생산의 선택적 확대	6,572	7,872	14,255	12,275
	축산생산의 진흥	4,422	5,484	6,348	8,090
	원예생산의 진흥	1,387	1,388	1,710	2,427
	미곡 등의 생산합리화	741	978	6,151	1,667
	양잠생산의 합리화	22	22	46	91
(2)	농업생산성의 향상과 총생산의 확대	88,414	106,314	125,688	147,914
	농업생산기반의 정비	73,890	90,226	107,434	127,149
	토지개발	45,982	57,768	73,343	93,085
	간 척	12,208	14,163	14,569	14,260
	농용지개발	15,600	18,205	19,422	19,804
	농업기술의 개발과 보급	12,913	13,953	15,593	17,991
	농업기술의 개발	7,012	7,655	8,541	9,440
	기술의 보급지도	3,960	4,281	5,408	5,949
	농업개량자금의 지원	1,941	2,017	1,644	2,602
	개척지의 영농 진흥	1,611	2,135	2,661	2,774
(3)	재해대책	41,909	48,032	46,052	60,059
2.	농업구조의 개선	26,635	21,826	28,142	26,785
	농업구조의 개선촉진대책	13,009	15,986	19,454	21,445
	농업기계화의 촉진	723	740	624	496
	농업근대화자금	12,322	2,778	7,367	4,056
	농림어업금융공고(보조금)		1,707		
	농업경영자 양성확보와 농업취업자 취업확보	541	578	671	789
3.	가격 유통 및 소득정책	115,170	139,626	228,192	264,090
(1)	농산물가격의 안정과 유통합리화	108,075	128,557	220,050	253,113
	농산물가격의 안정		128,243		
	미백관리제도의 운영	105,000	120,500	202,000	241,500
	중요 농산물의 가격안정	0	6,792	9,015	1,939

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연 도	1964	1965	1966	1967
축산물의 가격안정(가축 및 축산물 유통합리화)	2,612	335	8,324	8,873
청과물의 가격안정(청과물의 유통합리화)	81	64	473	299
대두, 유채 보호대책	382	314	238	502
농축산물유통의 합리화				
(2) 신선식료품의 유통기구정비	636	435	559	1,295
(3) 농산물수요 및 가공의 증진	2,603	6,247	2,978	4,109
(4) 농업자재의 생산, 유통의 합리화 및 가격안정	3,856	4,378	4,605	5,573
4. 농업종사자의 복지향상	1,132	1,345	1,858	2,504
(1) 생활개선보급사업	642		969	1,080
(2) 전기도입	393	465	500	469
(3) 과소지역의 진흥	97	125	163	227
(4) 산촌진흥		27	226	728
5. 농업단체	2,218	2,320	2,378	2,834
6. 통계조사의 정비	9,464	10,307	11,373	12,571
7. 기 타	8,242	10,005	12,791	16,387

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 각년도.

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연	도	1968	1969	1970	1971
일 반 회 계 국 가 예 산 총 액		5,917,333	6,930,854	8,213,085	9,658,999
농 업 관 계 예 산 총 액		607,875	737,052	885,059	1,008,280
1. 생산대책		238,861	272,076	376,326	557,450
(1) 농업생산의 선택적 확대		14,329	20,917	101,281	212,071
축산생산의 진흥		9,186	11,024	13,753	18,390
원예생산의 진흥		2,994	3,873	4,134	7,132
미곡 등의 생산합리화		2,009	5,804	83,165	186,146
양잠생산의 합리화		140	216	230	403
(2) 농업생산성의 향상과 총생산의 확대		158,505	183,025	212,201	271,658
농업생산기반의 정비		135,091	156,682	181,291	237,005
토지개발		99,589	118,263	142,544	195,435
간척		13,761	13,338	10,872	9,050
농용지개발		21,741	25,081	27,875	32,520
농업기술의 개발과 보급		20,736	24,012	28,712	32,686
농업기술의 개발		10,399	11,669	13,512	15,226
기술의 보급지도		6,799	8,606	10,889	12,167
농업개량자금의 지원		3,538	3,737	4,311	5,293
개척지의 영농진흥		2,678	2,332	2,198	1,967
(3) 재해대책		66,027	68,133	62,844	73,721
2. 농업구조의 개선		30,851	33,163	34,363	40,287
농업구조의 개선촉진대책		25,156	25,454	22,155	18,376
농업기계화의 촉진		358	303	434	403
농업근대화자금		4,214	6,245	6,492	6,914
농림어업금융공고(보조금)				12,839	
농업경영자 양성확보와 농업취업자 취업확보		840	847	1,009	987
협업의 조장		130	124	123	198
농지의 유동화		30	28	220	737
농업진흥지역		123	150	283	389
광역영농지역의 정비				24	409
농업자연금제도			10	3,625	11,875

부표 1(계속)

단위: 백만원

연	도	1968	1969	1970	1971
3. 가격 유통 및 소득정책		298,548	384,117	416,899	11,875
(1) 농산물가격의 안정과 유통합리화		291,841	377,885	394,303	341,416
농산물가격의 안정				393,292	310,836
미백관리제도의 운영		278,500	353,000	374,600	
중요 농산물의 가격안정		1,837	1,891	2,499	292,444
축산물의 가격안정(가축 및 축산물 유통합리화)		10,373	21,961	14,996	3,822
청과물의 가격안정(청과물의 유통합리화)		169	192	680	12,359
대두, 유채 보호대책		962	842	517	1,566
농축산물유통의 합리화				1,001	646
(2) 신선식료품의 유통기구정비		1,771	2,245	2,636	4,055
(3) 농산물수요 및 가공의 증진		3,296	3,527	16,023	19,480
(4) 농업자재의 생산, 유통의 합리화 및 가격안정		1,639	461	3,938	7,045
4. 농업종사자의 복지향상		3,360	4,343	5,697	7,402
(1) 생활개선보급사업		1,216	1,554	1,848	2,103
(2) 전기도입		475	308	372	384
(3) 과소지역의 진흥		318	445	671	1,004
(4) 산촌진흥		1,351	2,036	2,784	3,737
(5) 농촌지역 정주촉진 대책사업				22	174
5. 농업단체		3,080	3,805	4,554	5,557
6. 통계조사의 정비		13,702	16,989	4,276	
7. 기 타		19,473	22,559	42,923	56,167

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 각년도.

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연도	1972	1973	1974	1975
일 반 회 계 국 가 예 산 총 액	12,118,949	15,272,617	19,198,131	20,837,158
농 업 관 계 예 산 총 액	1,216,707	1,644,777	2,008,776	2,000,033
1. 생산대책	693,002	743,980	779,570	795,935
(1) 농업생산의 선택적 확대	238,374	252,926	254,843	183,900
축산생산의 진흥	23,014	27,916	39,579	39,986
원예생산의 진흥	9,741	12,550	12,221	16,567
미곡 등의 생산합리화	205,052	211,778	202,178	126,251
양잠생산의 합리화	568	682	865	1,097
(2) 농업생산성의 향상과 총생산의 확대	349,344	370,884	383,955	454,420
농업생산기반의 정비	311,525	330,436	335,162	393,993
토지개발	262,078	278,158	283,210	332,625
간 척	8,534	8,115		
특정지역농업개발		8,424	10,815	14,368
농용지개발	40,913	44,163	41,136	46,999
농업기술의 개발과 보급	37,123	39,686	48,566	60,427
농업기술의 개발	18,152	20,138	24,899	31,553
기술의 보급지도	13,585	15,510	19,797	24,229
농업개량자금의 지원	5,386	4,038	3,870	4,575
개척지의 영농진흥	696	762	227	
(3) 재해대책	105,285	120,169	140,773	157,616
2. 농업구조의 개선	49,719	62,621	64,642	77,104
농업구조의 개선촉진대책	24,871	35,080	36,169	40,727
농업기계화의 촉진	447	490	686	829
농업근대화자금	7,137	8,660	8,995	11,766
농림어업금융공고(보조금)				
농업경영자 양성확보와 농업취업자 취업확보	1,244	1,250	1,431	1,413
협업의 조장	369	840	863	1,113
농지의 유동화	3,353	5,051	6,140	7,833
농업진흥지역	514	511	610	644
광역영농지역의 정비	927	1,035	1,036	1,036
농업자연금제도	10,160	9,704	8,711	11,744

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연	도	1972	1973	1974	1975
3. 가격 유통 및 소득정책		389,116	737,070	1,031,802	981,832
(1) 농산물가격의 안정과 유통합리화		353,959	644,347	912,009	861,665
농산물가격의 안정					857,588
미백관리제도의 운영		327,388	613,311	870,297	811,402
중요 농산물의 가격안정		5,977	8,470	5,447	6,799
축산물의 가격안정(가축 및 축산물 유통합리화)		13,789	14,014	25,099	29,604
청과물의 가격안정(청과물의 유통합리화)		5,966	8,236	11,109	8,650
대두, 유채 보호대책		839	316	57	
농축산물유통의 합리화					4,077
(2) 신선식료품의 유통기구정비		7,192	7,845	9,982	14,693
(3) 농산물수요 및 가공의 증진		20,383	20,357	20,969	21,331
(4) 농업자재의 생산, 유통의 합리화 및 가격안정		7,582	64,520	88,149	79,408
(5) 수입농림산물의 안정 확보				694	4,735
4. 농업종사자의 복지향상		9,135	10,336	14,005	19,099
(1) 생활개선보급사업		2,156	2,736	3,677	4,335
(2) 전기도입		323	274	311	298
(3) 과소지역의 진흥		1,756	2,262	3,306	5,030
(4) 산촌진흥		4,403	4,352	4,907	6,535
(5) 농촌지역정주추진대책사업		198	712	1,805	2,902
5. 농업단체		6,539	8,685	11,649	16,167
6. 통계조사의 정비			5,238	9,559	8,867
7. 기 타		69,056	76,847	97,549	171,029

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 각년도.

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연	도	1976	1977	1978	1979
일	반 회 제 국 가 예 산 총 액	24,650,235	29,346,615	34,440,044	39,667,587
농	업 관 계 예 산 총 액	2,167,455	2,321,284	2,662,356	2,957,650
1.	생산대책	934,265	1,134,223	1,474,113	1,568,498
(1)	농업생산의 선택적 확대	173,612	204,201	425,243	384,568
	축산생산의 진흥	49,792	62,563	77,463	84,209
	원예생산의 진흥	18,216	21,320	23,148	31,919
	미곡 등의 생산합리화	104,506	118,859	323,268	267,002
	양잠생산의 합리화	1,098	1,454	1,363	1,439
(2)	농업생산성의 향상과 총생산의 확대	510,860	712,087	857,364	959,900
	농업생산기반의 정비	439,572	626,217	748,026	859,690
	토지개발	369,403	522,254	633,497	733,808
	특정지역농업개발	17,191	22,923	27,280	29,936
	농용지개발	52,978	71,039	87,249	95,946
	농업기술의 개발과 보급	71,289	95,871	109,338	100,210
	농업기술의 개발	40,975	62,186	73,690	63,769
	기술의 보급지도	25,830	28,211	29,242	30,487
	농업개량자금의 지원	4,484	5,473	6,406	5,964
(3)	재해대책	249,793	217,940	191,506	244,029
2.	농업구조의 개선	249,793	217,940	191,506	244,029
	농업구조의 개선촉진대책	93,557	114,649	152,940	178,718
	농업기계화의 촉진	50,351	57,304	70,919	83,277
	농업근대화자금	1,126	1,143	1,355	1,980
	농림어업금융공고(보조금)	13,206	15,467	16,829	17,828
	고능률농업생산조직의 육성	1,567	2,146	2,710	6,083
	지역농업집단의 육성	0	4,962	12,209	13,996
	협업의 조장	1,063	984	1,106	700
	농지의 유동화	9,463	9,192	8,159	7,979
	농업진흥지역	1,210	1,256	1,238	1,151
	광역영농지역의 정비	574			
	농업자연금제도	14,996	22,196	38,415	45,726

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연	도	1976	1977	1978	1979
3. 가격 유통 및 소득정책		63,775	860,700	796,625	949,685
(1) 농산물가격의 안정과 유통합리화		892,907	810,498	740,469	889,532
농산물가격의 안정		888,983	805,677	732,457	880,804
미백관리제도의 운영		822,900	730,495	631,245	753,774
중요 농산물의 가격안정		20,365	28,516	36,593	39,361
축산물의 가격안정(가축 및 축산물 유통합리화)		33,044	35,117	41,784	47,864
청과물의 가격안정(청과물의 유통합리화)		10,873	10,852	21,118	21,764
농축산물유통의 합리화		3,924	4,820	8,012	8,728
(2) 신선식료품의 유통기구정비		15,908	13,730	12,694	18,342
(3) 농산물수요 및 가공의 증진		21,463	21,902	22,205	23,280
(4) 농업자재의 생산, 유통의 합리화 및 가격안정		28,195	8,673	15,707	12,167
(5) 수입농림산물의 안정확보		5,301	5,897	5,551	6,364
4. 농업종사자의 복지향상		23,182	28,979	38,027	39,504
(1) 생활개선보급사업		4,735	5,594	5,898	6,194
(2) 전기도입		288	346	192	111
(3) 과소지역의 진흥		6,730	9,597	13,852	17,785
(4) 산촌진흥		8,789	10,317	14,998	12,863
(5) 농촌지역정주축진대책사업		2,641	3,125	3,087	2,550
5. 농업단체		18,272	21,630	25,733	28,256
6. 통제조사의 정비		8,337	8,573	10,477	16,606
7. 기 타		126,067	152,526	164,440	176,383

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 각년도.

부표 1(계속)

단위 : 백만엔

연	도	1980	1981	1982	1983
일 반 회 계 국 가 예 산 총 액		43,681,367	47,125,364	47,562,140	50,839,442
농 업 관 계 예 산 총 액		3,108,025	3,141,118	3,129,451	2,988,126
1. 생산대책		1,772,755	1,806,228	1,787,705	1,720,000
(1) 농업생산의 선택적 확대		459,312	519,181	505,954	471,399
축산생산의 진흥		84,287	83,465	76,565	72,125
원예생산의 진흥		29,789	29,915	25,080	21,130
미곡 등의 생산합리화		344,065	404,602	403,276	377,206
양잠생산의 합리화		1,172	1,199	1,032	938
(2) 농업생산성의 향상과 총생산의 확대		950,955	954,572	945,942	952,109
농업생산기반의 정비		862,059	864,326	862,059	862,880
토지개발		740,918	746,083	740,918	745,871
특정지역농업개발		28,470	28,279	27,526	25,812
농용지개발		92,672	89,965	90,024	91,196
농업기술의 개발과 보급		88,896	90,245	82,497	89,229
농업기술의 개발		53,492	55,274	50,007	48,621
기술의 보급지도		31,891	31,457	31,450	39,468
농업개량자금의 지원		3,213	3,106	450	432
(3) 재해대책		382,487	332,475	335,809	296,492
2. 농업구조의 개선		271,238	190,092	184,687	177,982
농업구조의 개선촉진대책		82,955	72,898	63,485	62,877
농업기계화의 촉진		2,003	2,160	1,899	1,839
농업근대화자금		18,057	18,756	17,969	18,008
농림어업금융공고(보조금)					
농업경영자 양성확보와 농업취업자 취업확보		3,047	3,056	2,761	971
고능률농업생산조직의 육성					1,187
지역농정특별대책		15,494	11,758	8,413	7,551
지역농업집단의 육성					1,698
협업의 조장		764	967	673	0
농지의 유동화		6,774	14,878	14,775	5,121
농업자연금제도		54,856	64,501	73,865	78,731

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연도	1980	1981	1982	1983
3. 가격 유통 및 소득정책	850,684	849,581	834,447	759,050
(1) 농산물가격의 안정과 유통합리화	780,762	774,500	767,612	702,822
농산물가격의 안정	773,202	767,390	761,454	697,440
미맥관리제도의 운영	652,062	651,886	640,230	572,489
중요 농산물의 가격안정	39,948	39,502	40,479	40,436
축산물의 가격안정(가축 및 축산물 유통합리화)	49,410	49,791	49,485	49,613
청과물의 가격안정(청과물의 유통합리화)	15,806	12,879	13,730	11,422
농축산물유통의 합리화	7,560	7,110	6,158	5,382
(2) 신선식료품의 유통기구정비	18,942	18,469	15,166	14,418
(3) 농산물수요 및 가공의 증진	23,630	23,588	22,159	20,346
(4) 농업자재의 생산, 유통의 합리화 및 가격안정	20,127	24,978	21,247	12,291
(5) 수입농림산물의 안정확보	7,223	8,046	8,264	9,172
4. 농업종사자의 복지향상	46,509	52,810	49,764	42,817
(1) 생활개선보급사업	6,415	6,504	6,301	0
(2) 부인 고령자대책				959
(3) 전기도입	97	91	51	39
(4) 과소지역의 진흥	20,036	22,970	21,746	20,263
(5) 산촌진흥	11,292	13,901	14,215	14,185
(6) 농촌지역정주추진대책사업	8,669	9,344	7,451	7,371
5. 농업단체	31,723	34,881	32,123	35,618
6. 통계조사의 정비	14,094	11,042	10,057	11,355
7. 기 타	187,597	196,483	230,667	241,304

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 각년도.

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연	도	1984	1985	1986	1987
일	반 회 계 국 가 예 산 총 액	51,513,360	53,222,882	53,824,828	58,214,156
농	업 관 계 예 산 총 액	2,809,819	2,717,427	2,589,781	2,792,468
1.	생산대책	1,563,839	1,536,244	1,511,128	1,601,162
(1)	농업생산의 선택적 확대	379,467	337,939	338,049	300,997
	축산생산의 진흥	74,528	67,132	61,085	61,079
	원예생산의 진흥	20,427	17,613	13,725	13,656
	미곡 등의 생산합리화	283,646	252,495	262,715	225,863
	양잠생산의 합리화	867	699	524	399
(2)	농업생산성의 향상과 총생산의 확대	942,153	930,277	938,826	1,083,137
	농업생산기반의 정비	854,617	842,248	850,767	983,589
	토지개발	738,357	729,320	670,496	779,420
	특정지역농업개발	24,737	21,974	20,429	17,957
	농용지개발	91,523	90,954	88,387	94,167
	농업기술의 개발과 보급	87,537	88,029	88,059	99,547
	농업기술의 개발	47,018	48,126	48,515	60,634
	기술의 보급지도	39,408	39,230	38,876	38,651
	농업개량자금의 지원	399			
(3)	재해대책	241,820	268,028	234,253	217,028
2.	농업구조의 개선	178,353	314,365	310,951	320,487
	농업구조의 개선촉진대책	58,401	58,571	49,064	52,441
	농업기계화의 촉진	1,761	1,702	1,560	1,462
	농업근대화자금	16,929	16,891	16,370	15,166
	농림어업금융공고(보조금)		139,840	143,432	143,732
	농업경영자 양성확보와 농업취업자 취업확보	972	966	948	965
	고능률농업생산조직의 육성	1,381			
	지역농정특별대책	6,889	7,071	6,607	5,987
	지역농업집단의 육성	2,829			
	농지의 유동화	5,051	311	341	297
	농업자연금제도	84,140	89,013	92,630	100,437

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연	도	1984	1985	1986	1987
3. 가격 유통 및 소득정책		717,805	633,876	534,678	625,043
(1) 농산물가격의 안정과 유통합리화		664,791	586,716	493,046	584,530
농산물가격의 안정		659,467	582,358	488,687	580,998
미백관리제도의 운영		540,284	456,056	363,731	472,574
중요 농산물의 가격안정		37,608	37,575	37,423	33,751
축산물의 가격안정(가축 및 축산물 유통합리화)		51,081	50,573	46,001	34,622
청과물의 가격안정(청과물의 유통합리화)		10,830	9,791	10,342	8,887
농축산물유통의 합리화		5,324	4,358	4,359	3,532
(2) 신선식료품의 유통기구정비		13,278	12,256	11,010	11,197
(3) 농산물수요 및 가공의 증진		19,078	17,470	14,368	13,496
(4) 농업자재의 생산, 유통의 합리화 및 가격안정		12,448	13,132	12,422	12,619
(5) 수입농림산물의 안정확보		8,211	4,303	3,832	3,201
4. 농업종사자의 복지향상		41,234	40,389	38,676	39,854
(1) 부인 고령자대책		892	768	719	666
(2) 전기도입		28	28	28	21
(3) 과소지역의 진흥		19,166	18,353	18,398	18,116
(4) 산촌진흥		14,193	14,363	13,412	12,420
(5) 농촌지역정주축진대책사업		6,955	6,879	6,119	8,621
5. 농업단체		38,586	41,601	48,662	51,484
6. 통제조사의 정비		16,061	12,644	10,344	10,241
7. 기 타		254,5340	138,307	135,342	144,197

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 각년도.

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연	도	1988	1989	1990	1991	1992
일 반 회 제 국 가 예 산 총 액		61,851,731	66,311,891	69,651,178	72,218,011	72,218,011
농 업 관 제 예 산 총 액		2,716,675	2,689,130	2,518,812	2,571,634	2,510,529
1. 생산대책		1,679,797	1,617,221	1,671,359	1,671,012	1,595,676
(1) 농업생산의 선택적 확대		361,840	305,411	261,870	298,136	262,527
축산생산의 진흥		63,750	55,100	56,235	93,731	97,890
원예생산의 진흥		69,358	13,209	21,777	21,847	18,129
미곡 등의 생산합리화		228,333	236,720	183,458	182,180	146,152
양잠생산의 합리화		400	382	400	378	356
(2) 농업생산성의 향상과 총생산의 확대		1,055,205	1,078,003	1,082,746	1,127,552	1,169,392
농업생산기반의 정비		967,607	989,507	993,356	1,037,320	1,076,698
토지개발		758,424	774,766			
특정지역농업개발		21,766	18,165			
농용지개발		89,933	87,374			
농업기술의 개발과 보급		87,598	88,496	89,390	90,232	92,694
농업기술의 개발		48,968	50,224	52,608	53,816	56,376
기술의 보급지도		38,395	38,057	36,587	36,244	35,980
(3) 재해대책		262,752	233,807	276,743	245,324	163,757
2. 농업구조의 개선		317,872	338,789	287,676	291,270	295,736
농업구조의 개선촉진대책		45,948	38,089	43,887	43,346	43,658
농업기계화의 촉진		1,400	1,478	1,426	1,439	1,480
농업근대화자금		13,759	12,514	12,393	12,005	13,915
농림어업금융공고(·보조금)		144,141	127,451	119,751	120,851	118,231
농업경영자 양성확보와 농업취업자 취업확보		978	943	1,950	2,216	2,269
지역농정특별대책		4,064	2,619	2,840	2,590	2,878
농지의 유동화		4,792	327	292	286	336
농업자연금제도		102,790	105,368	105,137	108,537	112,879
3. 가격 유통 및 소득정책		434,013	484,782	364,177	364,254	367,246
(1) 농산물가격의 안정과 유통합리화		396,183	448,441	314,108	326,045	326,257
농산물가격의 안정		391,209	445,888	311,455	323,471	323,630

부표 1(계속)

단위: 백만엔

연	도	1988	1989	1990	1991	1992
	미택관리제도의 운영	262,000	232,000	232,000	210,000	207,000
	중요 농산물의 가격안정	29,846	151,116	22,447	22,216	20,510
	축산물의 가격안정(가축 및 축산물 유통합리화)	38,546	30,449	29,096	72,569	69,021
	청과물의 가격안정(청과물의 유통합리화)	28,030	72,994	8,581	7,432	7,069
	농축산물유통의 합리화	4,973	2,553	2,653	2,574	2,627
	(2) 신선식료품의 유통기구정비	9, 929	8,950	22,378	9,765	10,938
	(3) 농산물수요 및 가공의 증진	12,482	11,973	11,759	11,830	12,196
	(4) 농업자재의생산유통의 합리화및 가격안정	12,315	12,147	12,707	13,041	13,663
	(5) 수입농림산물의 안정 확보	3,104	3,271	3,225	3,573	4,192
4.	농업종사자의 복지향상	35,407	31,490	31,014	31,696	30,715
	(1) 부인 고령자대책	605	523	479	419	444
	(2) 전기도입	28	27	27	59	27
	(3) 과소지역의 진흥	16,021	14,929	12,328	13,042	11,356
	(4) 산촌진흥	12,232	11,287	12,905	12,927	13,570
	(5) 농촌지역정주축진대책사업	5,521	4,724	5,275	5,249	5,318
5.	농업단체	51,871	54,672	55,623	58,029	62,760
6.	통계조사의 정비	12,025	17,546	15,124	11,660	10,851
7.	기 타	185,590	144,630	143,839	143,713	147,545

자료: 일본 농림통계협회, 「농업백서부속통계표」, 각년도.

부표 2 정책 사업별 미 농무부 예산, 1963~95

단위: 백만달러

162

회계 년도	연방정부 예산	농무부 예산	정 책 사 업 별									수 익
			가격 지지	농촌 개발	작물 보험	자원 보전	연구 및 교육	식품 및 소비자보호	유통 및 식 품안전검사	해외관련 정책	경상비	
1963	111,316	7,414	3,365	451	15	1,189	283	284	206	1,795	9	(182)
1964	118,528	7,569	3,404	415	6	1,251	308	308	342	1,724	9	(199)
1965	118,228	6,940	2,755	476	8	1,216	338	299	378	1,659	21	(212)
1966	134,532	5,633	1,417	413	19	1,232	376	363	226	1,805	22	(240)
1967	157,464	5,952	1,972	316	2	1,329	404	418	264	1,473	24	(250)
1968	178,134	7,430	3,291	518	26	1,383	435	505	304	1,229	25	(287)
1969	183,640	8,446	4,185	675	19	1,348	440	587	565	998	28	(399)
1970	195,649	8,412	3,839	472	21	1,382	491	960	630	962	31	(376)
1971	210,172	8,673	2,901	341	12	1,434	546	2,179	606	945	35	(324)
1972	230,681	11,053	4,073	812	2	1,508	543	2,625	894	1,022	39	(464)
1973	245,707	10,200	3,629	291	(1)	1,509	509	2,901	1,118	781	37	(576)
1974	269,359	10,338	1,106	2,276	(2)	1,487	529	3,646	1,192	675	44	(615)
1975	332,332	15,556	585	4,840	30	1,911	597	6,174	905	974	46	(507)
1976	371,779	17,743	1,114	5,603	15	1,768	626	7,673	757	734	46	(594)
1977	409,203	23,341	3,820	7,625	91	1,989	718	8,485	570	900	39	(897)
1978	458,729	30,235	5,656	11,589	57	2,468	775	8,653	842	863	50	(721)
1979	503,464	31,758	3,612	13,144	(8)	2,791	844	10,513	885	1,040	97	(1,159)

부표 2(계속)

단위: 백만달러

회계 년도	정 책 사 업 별											수익
	연방정부 예산	농무부 예산	가격 지지	농촌 개발	작물 보험	자원 보전	연구 및 교육	식품 및 소비자보호	유통 및 식 품안전검사	해외관련 정책	경상비	
1980	590,920	34,785	2,752	13,258	38	3,041	930	13,555	1,157	1,137	74	(1,158)
1981	678,209	41,624	4,036	16,186	1	3,186	1,024	15,915	1,042	1,323	78	(1,168)
1982	745,706	45,700	11,652	13,054	219	3,045	1,078	15,196	1,149	1,001	78	(773)
1983	808,327	52,404	18,851	10,351	330	2,846	1,113	17,333	1,229	1,083	129	(861)
1984	851,781	42,015	7,315	10,887	576	2,950	1,171	17,628	1,178	1,167	140	(998)
1985	946,316	55,523	17,683	12,643	506	3,226	1,198	18,044	1,287	1,811	160	(1,035)
1986	990,258	58,679	25,841	8,446	516	3,108	1,227	18,203	1,152	1,198	164	(1,176)
1987	1,003,830	50,350	22,408	3,510	454	3,083	1,250	18,482	1,197	1,087	160	(1,281)
1988	1,064,044	44,003	12,175	5,452	411	3,906	1,290	19,630	1,262	1,167	173	(1,462)
1989	1,142,643	48,315	10,582	8,110	1,103	5,210	1,420	20,774	1,363	1,195	186	(1,629)
1990	1,197,236	48,246	8,373	7,233	1,181	5,884	1,508	23,009	1,355	1,092	206	(1,594)
1991	1,233,331	48,715	10,370	6,470	430	5,959	1,513	23,036	1,280	1,012	233	(1,590)
1992	1,271,429	50,304	11,163	5,916	63	6,581	1,516	23,969	1,328	1,081	237	(1,550)
1993	1,321,819	48,652	9,950	4,646	16	6,346	1,538	25,129	1,351	1,223	230	(1,777)
1994	1,397,976	47,809	8,546	3,781	0	6,350	1,588	26,453	1,373	1,277	223	(1,783)
1995	1,476,941	47,384	7,426	3,042	0	6,378	1,614	27,773	1,384	1,328	223	(1,783)

부표 3 연도별 미 농무부 예산 구성비 변화, 1963~95

단위: %

164

회계 년도	미 농무부 예산	정 책 사 업 별									
		가격 지지	농촌 개발	작물 보험	자연 보호	경제연구및 조사	식품 및 영양	유통 및 식 품안전검사	해외관련 정책	경상비	수 입
1963	6.2	45.4	6.1	0.2	16.0	3.8	3.8	2.8	24.2	0.1	-2.5
1964	6.0	45.0	5.5	0.1	16.5	4.1	4.1	4.5	22.8	0.1	-2.6
1965	5.5	39.7	6.9	0.1	17.5	4.9	4.3	5.4	23.9	0.3	-3.0
1966	4.0	25.2	7.3	0.3	21.9	6.7	6.4	4.0	32.0	0.4	-4.3
1967	3.6	33.1	5.3	0.0	22.3	6.8	7.0	4.4	24.7	0.4	-4.2
1968	4.0	44.3	7.0	0.3	18.6	5.9	6.8	4.1	16.5	0.3	-3.9
1969	4.4	49.6	8.0	0.2	16.0	5.2	6.9	6.7	11.8	0.3	-4.7
1970	4.1	45.6	5.6	0.3	16.4	5.8	11.4	7.5	11.4	0.4	-4.5
1971	4.0	33.4	3.9	0.1	16.5	6.3	25.1	7.0	10.9	0.4	-3.7
1972	4.7	36.8	7.3	0.0	13.6	4.9	23.7	8.1	9.2	0.4	-4.2
1973	4.0	35.6	2.9	0.0	14.8	5.0	28.4	11.0	7.7	0.4	-5.6
1974	3.8	10.7	22.0	0.0	14.4	5.1	35.3	11.5	6.5	0.4	-6.0
1975	4.6	3.8	31.1	0.2	12.3	3.8	39.7	5.8	6.3	0.3	-3.3
1976	4.7	6.3	31.6	0.1	10.0	3.5	43.2	4.3	4.1	0.3	-3.3
1977	5.6	16.4	32.7	0.4	8.5	3.1	36.4	2.4	3.9	0.2	-3.8
1978	6.5	18.7	38.3	0.2	8.2	2.6	28.6	2.8	2.9	0.2	-2.4
1979	6.2	11.4	41.4	0.0	8.8	2.7	33.1	2.8	3.3	0.3	-3.7

부표 3(계속)

단위: %

회계 년도	미 농무부 예산	정 책 사 업 별									수 입
		가격 지지	농촌 개발	작물 보험	자연 보호	경제연구및 조사	식품 및 영양	유통 및 식 품안전검사	해외관련 정책	경상비	
1980	5.8	7.9	38.1	0.1	8.7	2.7	39.0	3.3	3.3	0.2	-3.3
1981	6.1	9.7	38.9	0.0	7.7	2.5	38.2	2.5	3.2	0.2	-2.8
1982	6.1	25.5	28.6	0.5	6.7	2.4	33.3	2.5	2.2	0.2	-1.7
1983	6.5	36.0	19.8	0.6	5.4	2.1	33.1	2.3	2.1	0.2	-1.6
1984	4.9	17.4	25.9	1.4	7.0	2.8	42.0	2.8	2.8	0.3	-2.4
1985	5.8	31.8	22.8	0.9	5.8	2.2	32.5	2.3	3.3	0.3	-1.9
1986	5.9	44.0	14.4	0.9	5.3	2.1	31.0	2.0	2.0	0.3	-2.0
1987	4.9	44.5	7.0	0.9	6.1	2.5	36.7	2.4	2.2	0.3	-2.5
1988	4.1	27.7	12.4	0.9	8.9	2.9	44.6	2.9	2.7	0.4	-3.3
1989	4.1	21.9	16.8	2.3	10.8	2.9	43.0	2.8	2.5	0.4	-3.4
1990	3.9	17.4	15.0	2.4	12.2	3.1	47.7	2.8	2.3	0.4	-3.3
1991	3.9	21.3	13.3	0.9	12.2	3.1	47.3	2.6	2.1	0.5	-3.3
1992	3.9	22.2	11.8	0.1	13.1	3.0	47.6	2.6	2.1	0.5	-3.1
1993	3.6	20.5	9.5	0.0	13.0	3.2	51.7	2.8	2.5	0.5	-3.7
1994	3.4	17.9	7.9	0.0	13.3	3.3	55.3	2.9	2.7	0.5	-3.7
1995	3.2	15.7	6.4	0.0	13.5	3.4	58.6	2.9	2.8	0.5	-3.8

부표 4 정책별 미 농무부 예산의 전년 대비 증가율, 1963~95

단위: %

166

회계 년도	정 책 사 업 별												
	연방정부 예산	미국방비	미농무부 예산	가격및 소득지지	농촌 개발	작물 보험	자연자원 보전	연구및 교육	식품및소 비자보호	유통및식 품안전검사	해외관련 정책	경상비	수 익
1963													
1964	6.5	10.1	2.1	1.2	-7.9	-56.5	5.2	8.8	8.7	66.4	-4.0	1.9	9.1
1965	-0.3	6.0	-8.3	-19.1	14.7	33.3	-2.8	9.9	-2.8	10.4	-3.7	130.3	6.6
1966	13.8	13.0	-18.8	-48.6	-13.3	122.3	1.3	11.1	21.3	-40.1	8.8	4.3	13.5
1967	17.0	12.6	5.7	39.2	-23.5	-87.7	7.9	7.5	15.2	16.6	-18.4	7.7	4.2
1968	13.1	11.8	24.8	66.9	64.0	1014.4	4.1	7.7	20.8	15.4	-16.5	3.9	14.8
1969	3.1	5.1	13.7	27.2	30.2	-26.0	-2.6	1.2	16.1	85.7	-18.8	11.8	39.0
1970	6.5	12.7	-0.4	-8.3	-30.0	12.3	2.5	11.6	63.6	11.4	-3.6	11.9	-5.7
1971	7.4	15.2	3.1	-24.4	-27.9	44.6	3.8	11.2	127.0	-3.7	-1.8	11.2	-13.9
1972	9.8	15.4	27.4	40.4	138.4	85.8	5.1	-0.7	20.5	47.5	8.2	13.3	43.2
1973	6.5	11.6	-7.7	-10.9	-64.1	151.4	0.1	-6.1	10.5	25.1	-23.6	-5.6	24.1
1974	9.6	12.4	1.4	-69.5	681.0	141.8	-1.5	3.8	25.7	6.6	-13.6	18.3	6.9
1975	23.4	29.4	50.5	-47.1	112.6	1557.4	28.6	12.9	69.3	-24.1	44.3	4.4	-17.6
1976	11.9	14.8	14.1	90.3	15.8	-49.5	-7.5	4.9	24.3	-16.4	-24.6	0.6	17.2
1977	10.1	10.6	31.5	243.0	36.1	495.0	12.5	14.7	10.6	-24.7	22.6	-14.2	51.0
1978	12.1	13.6	29.5	48.1	52.0	-36.9	24.1	8.0	2.0	47.7	-4.1	27.5	-19.6
1979	9.8	9.3	5.0	-36.2	13.4	-113.8	13.1	8.9	21.5	5.0	20.5	92.4	60.8

부표 4(계속)

단위: %

회계 년도	정 책 사 업 별												수 익
	연방정부 예산	비국방비	미농무부 예산	가격및 소득지지	농촌 개발	작물 보험	자연자원 보전	연구및 교육	식품및소 비자보호	유통및식 품안전검사	해외관련 정책	경상비	
1980	17.4	18.0	9.5	-23.8	0.9	-584.1	9.0	10.1	28.9	30.8	9.3	-23.3	-0.1
1981	14.8	14.0	19.7	46.7	22.1	-96.9	4.8	10.2	17.4	-10.0	16.4	5.3	0.9
1982	10.0	7.6	9.8	188.7	-19.4	18466.7	-4.4	5.3	-4.5	10.3	-24.4	0.2	-33.8
1983	8.4	6.8	14.7	61.8	-20.7	50.5	-6.6	3.2	14.1	7.0	8.2	65.2	11.3
1984	5.4	4.3	-9.8	-61.2	5.2	74.3	3.7	5.3	1.7	-4.2	7.8	8.2	15.9
1985	11.1	11.1	32.2	141.7	16.1	-12.2	9.3	2.3	2.4	9.2	55.2	14.5	3.7
1986	4.6	3.4	5.7	46.1	-33.2	2.1	-3.6	2.4	0.9	-10.5	-33.9	2.6	13.6
1987	1.4	0.7	-14.2	-13.3	-58.4	-12.1	-0.8	1.9	1.5	3.9	-9.2	-2.6	8.9
1988	6.0	7.2	-12.6	-45.7	55.3	-9.5	26.7	3.2	6.2	5.4	7.4	7.9	14.2
1989	7.4	8.5	9.8	-13.1	48.8	168.8	33.4	10.1	5.8	8.0	2.4	7.6	11.4
1990	4.8	7.4	-0.1	-20.9	-10.8	7.0	12.9	6.2	10.0	-0.6	-8.6	10.8	-2.1
1991	3.0	3.2	1.0	23.9	-10.5	-63.6	1.3	0.4	0.1	-5.5	-7.3	13.3	-0.3
1992	3.1	3.5	3.3	7.6	-8.6	-85.3	10.4	0.2	4.0	3.7	6.8	1.6	-2.5
1993	4.0	5.0	-3.3	-10.9	-21.5	-75.4	-3.6	1.4	4.8	1.8	13.1	-3.1	14.7
1994	5.8	7.2	-1.7	-14.1	-18.6	-100.0	0.1	3.3	5.3	1.6	4.4	-3.0	0.3
1995	5.6	7.0	-0.9	-13.1	-19.6	ERR	0.4	1.6	5.0	0.8	4.0	-0.1	0.0

부표 5 부국별 미 농무부 예산, 1963~95

168

단위: 천달러

회 계 연 도	미농무산 예 산	농무부 장관실	농무부 행정국	정 부 공무실	감 사 총괄실	총 관 조사관실	농 업 연구청	주연구 협력청	보 급 지도국	국립농업 도 서 관	전국농업 통 계 국	경 제 조사청
1963	7,413,986	0	5,127	0	174	3,774	149,432	37,992	74,543	1,154	10,019	9,742
1964	7,569,068	0	5,216	0	0	4,032	164,239	41,614	79,402	1,460	11,184	10,016
1965	6,940,456	0	7,627	0	9,703	3,965	183,439	46,867	84,732	1,627	11,586	10,138
1966	5,633,251	0	7,899	0	10,228	4,087	207,309	52,364	89,611	1,751	14,003	11,045
1967	5,952,471	0	8,390	0	11,366	4,170	227,048	56,397	92,497	2,631	13,276	12,297
1968	7,430,000	0	8,377	0	12,070	4,412	251,625	58,970	90,052	6,785	14,667	13,328
1969	8,446,235	0	10,053	0	12,957	4,788	251,047	59,808	97,215	4,429	14,900	13,086
1970	8,411,765	0	10,849	0	14,679	5,590	268,093	61,867	124,526	3,903	17,244	15,834
1971	8,673,442	0	11,866	0	16,810	5,916	284,396	69,630	154,505	4,029	18,569	15,291
1972	11,052,591	0	14,113	0	18,352	6,741	255,603	74,703	169,720	4,243	21,043	17,377
1973	10,199,958	0	13,455	0	17,438	6,133	199,418	82,340	185,849	4,207	21,318	16,194
1974	10,337,933	0	17,348	0	19,146	7,296	203,073	85,374	193,436	4,527	23,786	18,739
1975	15,566,449	0	16,204	0	21,343	8,167	225,571	95,826	219,012	4,872	27,929	23,824
1976	17,742,932	3,062	10,474	0	23,618	8,816	240,074	104,589	219,407	5,372	31,827	24,874
1977	23,340,774	2,978	1,643	0	25,907	8,901	287,478	120,572	238,974	6,336	36,298	28,604
1978	30,234,561	3,493	7,931	0	28,921	9,919	310,901	134,724	251,739	6,362	41,228	30,047

부표 5(계속)

단위: 천달러

회 계 연 도	미농무산 예 산	농무부 장관실	농무부 행정국	정 부 공무실	감 사 총괄실	총 관 조사관실	농 업 연구청	주연구 협력청	보 급 지도국	국립농업 도 서 관	전국농업 통 계 국	경 제 조사청
1979	31,757,515	4,366	49,645	0	32,487	10,199	331,158	153,069	272,936	7,492	43,073	35,531
1980	34,785,000	5,338	22,803	0	34,241	11,811	371,576	174,245	288,023	7,530	50,102	37,132
1981	41,623,897	5,714	15,090	7,523	37,732	12,080	424,529	198,992	301,288	8,119	51,184	38,767
1982	45,700,400	5,227	7,242	11,316	40,170	14,310	446,836	219,846	306,965	8,488	51,446	39,248
1983	52,404,144	4,920	63,137	6,109	41,011	14,141	469,444	220,357	322,729	6,305	49,653	36,961
1884	42,014,858	4,520	71,130	6,917	42,296	15,090	486,545	239,490	329,580	10,024	55,681	40,984
1985	55,522,781	5,370	88,871	7,746	42,077	16,158	495,700	243,624	338,037	10,389	56,753	45,136
1986	58,679,386	5,687	93,234	7,485	43,054	14,859	500,565	260,269	339,956	11,467	58,569	46,084
1987	50,350,041	4,355	87,567	7,728	44,579	15,864	526,511	281,287	318,916	8,771	60,367	43,209
1988	44,002,897	4,475	92,573	8,520	48,609	18,543	540,391	301,775	317,529	12,359	58,076	47,216
1989	48,315,058	8,928	98,205	8,019	50,611	20,120	579,695	343,485	360,484	13,450	62,585	50,113
1990	48,245,710	9,867	114,648	8,493	51,476	21,525	606,110	393,355	367,478	14,516	65,037	50,372
1991	48,715,220	10,270	133,167	8,882	57,630	23,517	635,431	371,964	341,950	15,376	80,625	55,697
1992	50,304,291	8,487	134,905	9,131	59,960	24,617	636,695	356,751	347,205	15,641	85,221	61,169
1993	48,651,853	8,309	125,130	9,421	61,463	25,417	640,797	371,513	347,866	15,922	84,621	63,095
1994	47,808,856	8,499	115,513	9,673	62,962	26,184	634,705	425,828	346,905	16,192	85,953	64,307
1995	47,384,000	8,680	112,750	9,912	64,385	26,912	629,690	455,283	345,004	16,446	87,212	65,402

부표 5 (계속)

단위: 천달러

회 연	계 도	세계농업 관 측 국	해 외 무역청	국제협력 개발사무국	해 외 원조계획	농업안전 보 전 청	연방작물 보 험 국	상품신용 공 사	농촌개발 사 무 소	농촌전기 보 급 국	농촌주택 개 발 청	토 양 보 전 국	동식물 검역국
1963		0	16,562	0	1,778,846	699,364	14,507	3,364,681	0	179,688	271,180	181,884	
1964		0	19,935	0	1,703,961	717,793	6,315	3,403,903	0	186,312	229,001	192,996	
1965		0	18,482	0	1,640,778	629,767	8,421	2,755,305	0	215,150	261,286	209,996	
1966		0	20,096	0	1,784,466	595,601	18,721	1,417,244	0	213,436	199,601	225,576	
1967		0	21,149	0	1,451,627	630,785	2,294	1,972,199	0	243,956	72,064	237,066	
1968		0	24,783	0	1,204,296	657,286	25,565	3,291,343	0	303,329	215,099	238,406	
1969		0	23,686	0	974,531	630,215	18,911	4,185,405	0	314,100	361,058	244,272	
1970		0	24,836	0	937,289	554,896	21,232	3,838,614	0	337,608	134,799	271,114	
1971		0	26,380	0	918,179	500,442	11,757	2,900,516	0	390,324	(49,787)	284,547	
1972		0	28,560	0	993,200	515,403	1,671	4,072,726	0	380,990	430,753	314,058	65,1
1973		0	26,921	0	753,974	481,493	(895)	3,629,392	0	409,032	(117,601)	307,711	145,9
1974		0	28,157	7,784	638,951	305,432	(2,077)	1,105,911	0	589,327	1,686,890	353,265	124,5
1975		0	32,933	7,275	933,899	534,019	30,270	585,328	0	860,027	3,979,950	394,749	145,5
1976		0	33,859	9,199	691,125	338,991	15,290	1,113,697	0	1,186,937	4,416,412	438,754	159,8
1977		0	36,915	12,791	850,230	400,663	90,968	3,819,584	0	1,696,343	5,928,206	472,843	192,2
1978		396	44,121	10,979	808,239	522,423	57,436	5,656,385	0	2,291,289	9,297,821	499,486	200,7

부표 5(계속)

단위: 천달러

회 계 연 도	세계농업 관 측 국	해 외 무역청	국제협력 개발사무국	해 외 원조계획	농업안전 보 전 청	연방작물 보 험 국	상품신용 공 사	농촌개발 사 무 소	농촌전기 보 급 국	농촌주택 개 발 청	토 양 보 전 국	동식물 검역국
1979	1,128	49,631	14,406	975,902	507,459	(7,939)	3,611,523	4,270	2,441,310	10,698,231	560,190	230.0
1980	1,215	55,132	8,485	1,073,429	427,109	38,433	2,751,674	5,171	3,341,864	9,911,412	586,341	250.5
1981	1,374	55,516	13,969	1,253,801	432,308	1,182	4,036,307	5,155	4,779,790	11,401,314	600,094	282.3
1982	1,738	60,328	11,334	929,403	251,961	219,458	11,652,137	4,181	4,577,842	8,472,189	606,943	317.5
1983	1,299	70,836	19,947	991,987	250,372	330,181	18,850,899	2,349	3,092,237	7,256,832	591,586	230.9
1984	1,520	73,711	7,814	1,085,393	274,516	575,649	7,315,488	2,006	1,992,609	8,892,333	646,900	296.3
1985	1,608	76,265	19,516	1,715,100	293,015	505,617	17,683,196	1,612	1,548,778	11,092,716	690,474	305.3
1986	1,646	90,892	11,547	969,938	148,616	516,105	25,841,204	894	443,621	8,001,455	676,024	283.0
1987	1,530	78,122	39,156	1,059,596	212,404	453,866	22,407,870	96	(237,858)	3,747,649	632,136	323.9
1988	1,747	84,354	23,336	969,938	516,747	410,538	12,174,834	0	(1,825,372)	7,726,960	701,465	340.0
1989	1,733	89,282	7,547	1,098,100	1,585,410	1,103,426	10,582,265	0	502,017	7,608,047	680,621	361.9
1990	1,888	101,343	12,211	978,221	1,965,981	1,180,840	8,372,913	0	108,017	7,124,256	738,607	365.7
1991	2,317	103,548	10,648	897,853	2,206,228	430,083	10,370,021	0	649,290	5,820,842	732,776	314.5
1992	2,437	104,031	10,704	966,520	2,704,005	63,342	11,162,977	0	234,145	5,681,610	763,747	326.7
1993	2,459	104,495	10,758	1,107,816	2,356,282	15,569	9,950,042	0	(57,504)	4,703,582	781,857	334.3
1994	2,479	104,937	10,809	1,161,462	2,302,252	0	8,546,042	0	(326,002)	4,107,482	798,970	341.6
1995	2,497	105,309	10,770	1,212,037	2,285,664	0	7,742,948	0	(503,140)	3,544,957	808,747	348.7

부표 5(계속)

단위: 천달러

회 계 연 도	연방작물 조 사 국	농 업 유통국	수 송 사무소	식품안전 조 사 국	식 품 영양청	영 양 정보국	식육업시 설감독국	농업협동 조 합 국	임 업 국	수 입
1963	0	164,585	0	40,308	283,571	0	0	654	308,132	(181,933)
1964	0	298,110	0	42,684	308,209	0	0	1,213	340,027	(198,554)
1965	0	327,470	0	49,037	299,455	0	0	1,119	377,093	(211,624)
1966	0	172,533	0	52,852	363,153	0	0	752	411,011	(240,088)
1967	0	200,836	0	61,299	418,459	0	0	1,567	461,321	(250,223)
1968	0	233,411	0	70,093	505,317	0	0	928	487,383	(287,276)
1969	0	473,987	0	90,014	586,698	0	0	1,186	473,089	(399,200)
1970	0	514,126	0	114,044	959,741	0	0	1,656	555,589	(376,364)
1971	0	469,640	0	133,716	2,178,620	0	0	2,920	649,127	(323,951)
1972	0	669,369	0	157,986	2,624,912	0	0	1,885	678,091	(463,990)
1973	0	807,815	0	163,439	2,900,792	0	0	1,209	719,953	(575,643)
1974	0	874,605	0	191,067	3,646,377	0	0	2,157	827,925	(615,140)
1975	0	555,705	0	199,683	6,174,081	0	0	4,464	982,313	(506,588)
1976	0	378,082	0	216,615	7,672,552	0	0	2,825	990,346	(593,695)
1977	9,374	125,258	0	240,676	8,485,452	0	0	2,819	1,115,403	(896,658)
1978	11,273	319,068	0	308,104	8,653,209	0	0	2,923	1,446,368	(721,002)

부표 5(계속)

단위: 천달러

회 계 연 도	연방작물 조 사 국	농 업 유통국	수 송 사무소	식품안전 조 사 국	식 품 영양청	영 양 정보국	식육업시 설 감독국	농업협동 조 합 국	임 업 국	수 입
1979	18,306	319,396	1,018	311,781	10,513,097	0	0	3,975	1,723,013	(1,159,236)
1980	25,550	515,024	1,670	360,263	13,555,443	0	0	2,859	2,027,608	(1,157,559)
1981	29,030	347,747	1,713	377,375	15,915,084	0	0	3,292	2,153,314	(1,167,856)
1982	12,520	485,241	2,042	319,727	15,195,896	3,767	7,519	4,579	2,186,341	(773,261)
1983	7,106	651,796	2,249	324,589	17,332,872	5,766	8,217	4,533	2,003,631	(860,896)
1984	3,493	523,709	2,572	339,052	17,628,139	7,322	8,773	4,140	2,028,932	(997,775)
1985	5,587	600,431	2,548	359,906	18,043,941	7,182	8,656	4,323	2,242,085	(1,034,991)
1986	7,781	497,602	2,233	348,336	18,202,620	8,090	8,707	4,390	2,283,856	(1,175,802)
1987	3,908	480,570	2,293	373,043	18,481,606	9,649	9,033	4,583	2,238,072	(1,280,766)
1988	2,293	512,782	2,489	390,886	19,630,195	10,621	9,240	4,517	2,687,979	(1,462,378)
1989	6,641	575,830	2,337	402,415	20,774,296	8,226	9,200	4,883	2,943,969	(1,628,794)
1990	8,185	548,449	2,397	415,515	23,009,223	8,878	9,633	4,714	3,179,375	(1,594,179)
1991	4,746	500,976	2,429	442,072	23,036,437	9,962	10,687	4,764	3,020,114	(1,589,570)
1992	4,961	524,248	2,474	453,217	23,969,102	11,320	11,372	4,930	3,112,803	(1,550,120)
1993	5,032	525,374	2,550	467,297	25,129,340	11,642	11,705	5,111	3,207,766	(1,777,270)
1994	5,103	526,452	2,622	479,861	26,452,635	11,826	12,019	5,293	3,248,982	(1,782,720)
1995	5,175	527,471	2,691	481,711	27,773,371	12,026	12,358	5,462	3,283,462	(1,782,720)

참 고 문 헌

- 강인희, 「농업부문 투자사업분석 입문」, 1971.
- 김동진 외, 「주요국의 재정정책」, 1992.
- 농림수산부, 「'91 미국의 농업정책」, 1991.
- 농업중앙회, 「일본 신농정의 방향과 과제」, 해외조사자료 '93~1(통권 제 14호), 1993. 2.
- 문팔용, 「현대농업경제학」, 1982.
- 문팔용·임재환, 「농업투자분석론」, 1979.
- 미국사료곡물협회, 「미국농업정책」, 1988.
- 이정환 외, 「농업부문의 투융자 동향과 효과」, 한국농촌경제연구원, 연구 보고 141, 1987.
- 이진순, 「재정학」, 1989.
- 재무부, 「재정투융자백서」, 1988.
- 한국농촌경제연구원, 「일본의 신농정방향」, 1992. 6
- 한두봉, “1990년 미국농업법과 농업정책”, 「농촌경제」, 제 14권 제1호, 1991. 3, pp. 83~113
- 近藤康男編, 「基本法農政の總點檢」, 御茶の水書房, 1982. 5.
- 今村 奈良臣, 「補助金と農業・農村」, 家の光協會, 1988.
- 農林漁業金融公庫, 「業務案内」, 1991.
- _____, 「農林漁業金融公庫概要」, 1992. 4. 6.
- 農林統計協會, 「農業白書附屬統計」, 各年度.
- _____, 「圖說 農業白書」, 各年度.
- _____, 「平成 2年度 農業・食料關聯産業經濟計算」, 1993. 6.
- _____, 「ポケット農林水産統計」, 各年度.
- 農政審議會, 「80年代の農政の基本方向」, 1981. 6.

- _____, 「21世紀へ向けての農政の基本方向」, 1986. 12.
- 大内力, 「日本農業の財政學」, 東京大學出版會, 1980.
- 大竹, 「圖説 日本の財政」, 東洋經濟新報社, 1976.
- 藤谷築次編, 「農業政策の課題と方向」, 家の光協會, 1988
- 馬場宏二, 「アメリカ農業問題の發生」, 東京大學出版部, 1979.
- 本間正義 a, “日本の農業財政支出と構造”, 「農業經濟研究」, 第58巻, 第4號, 1987. 3. pp. 191~199.
- _____ b, “農業豫算の再検討”, 「農業と經濟」, 1987. 12. pp. 24~31.
- 山本修編, 「農業政策の展開と現状」, 家の光協會, 1988.
- 石川周・行川豊雄, 「財政投融资」, 金融再訂事情研究會, 1977.
- 頼平編, 「農業政策の基礎理論」, 家の光協會, 1987.
- 松浦利明・今村 奈良臣, 「農業保護の理念と現實」, 農山漁村文化協會, 1989.
- 手塚 眞, 「美國農業政策形成の周邊」, 御茶の水書房, 1988.
- 龍昇吉, 「現代日本の財政投融资」, 東洋經濟新報社, 1988.
- 逸見謙三・加藤 讓編, 「基本法農政の經濟分析」, 1985. 11.
- 竹原憲雄, 「戦後日本の財政投融资」, 文眞堂, 1988.
- 中野一新, 「國際農業調整と農業保護」, 農山漁村文化協會, 1990.
- 暉俊衆三, 「日本資本主義と農業保護」, 御茶の水書房, 1990.
- 清水純一・石原清史, “補助金と市町村の財政支出”, 「農業總合研究」, 第39巻, 第3號, 1985. 7. pp. 69~100.
- 戸田 博愛, 「現代日本の農業政策」, 農林統計協會, 1986. 9.
- Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, Japanese Agricultural Policies, 1988.
- Bonanno, A., Small Farms : Persistence with Legitimation, Westview Press, 1987.
- Brick-Turin, Carol M., U.S. Agricultural Policy Guide, World Perspectives Policy Guides, Washington, D.C., 1991.
- Cochrane, Willard W., and Mary E. Ryan, American Farm Policy, 1948

~1973, Univ. of Minnesota Press, 1976.

Constance, Douglas H., et al., "Agrarian Policies and Agricultural Systems in the United States", Alessandro Bonanno, ed., Agrarian Policies and Agricultural Systems, Westview Press, 1990

Eli'as Victor J., Government Expenditures on Agriculture in Latin America, International Food Policy Research Institute, Research Report 23, 1981.

Feldstein, Martin, The American Economy in Transition, The University of Chicago Press, 1980.

Hayami, Yujiro, Japanese Agriculture Under Siege : The Political Economy of Agricultural Policies, MacMillan Press, 1988.

Herr, W. McD. and Eddy Ladue, "The Farmers Home Administration's Changing Role and Mission", Agricultural Finance Review, Vol. 41, 1981, pp.58~82.

Hettel, B., "The Commodity Credit Corporation and Agricultural Lending", Agricultural Finance Review, Vol. 41, 1981, pp.73~82.

Hubbard, R. Glenn and Anil K. Kashyap, "Internal Net Worth and the Investment Process : An Application to U.S. Agriculture", Journal of Political Economy, Vol. 100, No.3, 1992, pp.506~534.

Hyman, David N., Public Finance, The Dryden Press, 1987.

Johnson, D. Gale, et al., Agricultural Policy and Trade : Adjusting Domestic Programs in a International Framework, New York University Press, 1985.

Kennedy, Joseph V. and Jon Visser, "An Introduction to U.S. Agricultural Programs", Kristen Allen, ed., Agricultural Policies in a New Decade, Resources for the Future and National Planning Association, Washington, D.C., 1980.

Knutson, Ronald D., et al., Agricultural Policies in a New Decade,

- Resources for the Future and National Planning Association, Washington, D.C., 1990.
- Kuroyanagi, Toshio, "The Economic Effect of Public Expenditures in Japanese Agriculture", The Nokei Ronso(Hokkaido Univ.), Vol. 45, pp. 125~139.
- Lamm, Jr., R. McFall, "Investment an Agriculture : An Empirical Analysis", Agricultural Finance Review, Vol. 42, 1982. pp.16~23.
- Langley, S., and H. Baumes , "Evolution of U.S. Agricultural Policy in the 1980's", USDA, Agricultural-Food Policy Review, 1989.
- Lee, Warren F., et al., Agricultural Finance, Iowa State University Press, 1988.
- Marion, B., The Organization and Performance of the U.S. Food System, Nc117 Committee, Univ. of Wisconsin, Madison, Lexington Books, 1986.
- O'Brien, Patrick, et al., "A Market Context for the 1990 Farm Bill Debate",
- Ospina Enrioue and Cami S. Sime, The Role of State Government in Agriculture, Winrock International Institute for Agricultural Development, 1988.
- Penson, Jr., John B., et al., Farm Investment and Finanical Analysis, Prentice-Hall, Inc., 1982.
- Rasmussen, Wayne D., "Historical Overview of U.S. Agricultural Policies and Programs", USDA-ERS, Agricultural-Food Policy Review : Commodity Program Perspectives, Agricultural Economic Report No.530, 1985.
- Scheuring, Ann F., A Guidebook to California Agriculture, Univ. of California Press, 1983.
- Spitze, R.G.E., "A Continuing Evolution in the U.S. Agricultural and Food

- Policy-the 1990 Act", Agricultural Economics, Vol.77, 1992.
- Takekazu, B. Ogura, Japanese Agricultural Structure, SG II, No. 5.
FAPRC, Japan, 1990. 5.
- Tweeten, Luther, Farm Policy Analysis, Westview Press, 1989.
- U.S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the Uniter States
1992, 1992.
- U.S. Government Printing Office, Economic Report of the President, 1991.
- USDA, Agricultural Statistics, 1977 and 1991.
- USDA, Document for Historical Budget Data File, 1992.
- USDA-ERS, Provisions of the Food, Agriculture, Conservation, and Trade
Act of 1990, Agricultural Information Bulletin No.624, 1991.
- USDA-ERS, Agricultural Outlook, December 1989 and July 1992.
- US Office of Management and Budget, Central Budget Management
System, 1991.

연구보고 272

일본·미국의 농업 투융자 동향

찍은날 1993. 6

펴낸날 1993. 6

발행인 정 영 일

펴낸곳 한국농촌경제연구원 (962-7311~5)

130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제 5-10호 (1979. 5. 25)

찍은곳 東洋文化印刷株式會社 · 737-2101~4

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.