

일본의 농정 추진체제에 관한 연구

김 태 곤 책임연구원



빈

면

머 리 말

WTO체제의 출범으로 농업에 대한 국내보호와 수출보조가 감축되고, 국경장벽이 완화됨에 따라 각국의 농업 및 농정은 상호 밀접한 관련을 가지게 된 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 외국 농정에 대한 연구의 필요성이 높아지고 있다.

일본은 이와 같은 대외적 여건을 반영하면서 국내 농업문제를 해결하기 위하여 농정개혁을 추진하고 있다. 농정개혁의 방향은 종래의 효율주의 일변도의 노선에서 다음의 네 가지 방향으로 전환하고 있다. 즉, WTO협정을 준수하면서 소비자의 기대에 부응하기 위하여 보호감축과 경쟁원리를 중시하는 방향을 중심으로 하면서도, 경쟁원리를 적용하기 어려운 조건불리지역에 대해서는 생산조건 및 생활환경을 동시에 정비하는 대책을 강화하고 있다.

또 농업이 가지는 공익적 기능을 중시하여 농업과 환경을 연계하는 환경보전형 농업을 새롭게 확립하고 있으며, 정책 추진의 주체를 국가 중심에서 지방자치단체 중심으로 전환하여 농정의 지방화를 추진하고 있는 것이 특징이다.

이 연구에서는 이러한 방향으로 전환된 일본 농정의 추진체제를 연구과제로 하여, 농정의 추진 주체와 농업재정이라는 양면을 축으로 검토하였다. 구체적으로는 농정의 추진 주체인 농림수산 행정조직의 실상과 개편 동향, 재정개혁 과정에서의 농업관계 예산의 변화, 지방재정 및 농림수산 예산의 구조와 특징 등에 대하여 주로 언급하였다.

이 연구는 세계화 과정에서 한국농정의 방향 설정이라는 면에서 특히 중요한 의의가 있다. 일본의 농정 전환에 대해서는 본연구원의 「WTO체제에 대응한 일본의 농정 전환에 관한 연구」(R341, 1996. 4)를 참고하기 바란다. 이 연구가 국가 및 지방자치단체의 농정 추진에 좋은 참고가 되기를 기대한다.

1996. 12

한국농촌경제연구원장 박 상 우

목 차

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적 1
2. 연구내용 및 연구방법 3
3. 보고서 구성 3

제 2 장 농정개혁과 농정의 추진 주체

1. 농정개혁의 배경과 과제 6
2. 농정개혁의 방향 13
3. 농정 추진체제의 전환 16
4. 농정 추진주체의 개편 19

제 3 장 농업예산의 구조와 특징

1. 농업예산의 장기적 추이 28
2. 농정의 전개와 농업예산의 동향 32
3. 농림수산 보조금제도의 역할과 개선 방향 41
4. 농림수산 공공사업의 개선 방향 43

제 4 장 지방재정의 구조와 농림수산업비의 동향

1. 지방재정의 구조 49
2. 지방세입의 특징 55
3. 지방세출의 특징 57
4. 농림수산업비의 동향 60

제 5 장 지방자치단체의 농정 추진체제—오이타현(大分縣)의 사례—

1. 오이타현 농정의 목표와 수단 65
2. 오이타현의 농정 추진조직 70
3. 오이타현의 재정구조 74

제 6 장 요약 및 결론 82

표 목 차

제 2 장

표 2- 1 식량 자급률의 전망	10
표 2- 2 농산물의 수요 및 생산의 전망	11
표 2- 3 농업의 다면적 기능의 분류	12
표 2- 4 농정의 추진 주체	20
표 2- 5 계획의 구성 및 기간	21

제 3 장

표 3- 1 농업예산의 시대 구분	29
표 3- 2 농업예산의 목적별 분류	34
표 3- 3 정책목적별 농업예산액의 추이, 1980~95	37
표 3- 4 정책목적별 농업예산 비중의 추이, 1980~95	38
표 3- 5 1996년도 농림수산예산	40
표 3- 6 농업보조금의 총액	42
표 3- 7 지역농업생산종합진흥사업보조금, 1982	44
표 3- 8 포장정비사업의 개선	45
표 3- 9 농림수산 공공사업의 기능별 분류	46
표 3-10 연계사업의 사례, 1997	47

제 4 장

표 4- 1 국가·지방간의 조세수입의 실질적 배분실태	54
표 4- 2 지방재정의 세입세출 총괄표	56

표 4- 3	세입비목의 개요, 결산액, 1994	57
표 4- 4	목적별 세출의 내역, 1994	58
표 4- 5	성질별 세출의 내역, 1994	61
표 4- 6	농림수산사업비의 목적별 세출, 1994	63
표 4- 7	농림수산사업비의 성질별 세출, 1994	63

제 5 장

표 5- 1	오이타현 농업의 지위, 1995	65
표 5- 2	오이타현의 농정목표와 과제, 1996	67
표 5- 3	농업경영자의 육성 및 주요시책, 1996	68
표 5- 4	품목별 생산진흥과 주요시책, 1996	69
표 5- 5	오이타현의 세입예산구조, 1995	75
표 5- 6	오이타현의 세출예산구조, 1995	76
표 5- 7	오이타현의 과별 농업예산, 1995	79
표 5- 8	시정촌 개황, 1995	80
표 5- 9	시정촌의 재정현황, 1995	81

그림 목 차

제 2 장

그림 2-1 행정개혁의 방향	14
그림 2-2 신정책의 추진체계	21
그림 2-3 농정의 추진단계	22
그림 2-4 농림수산 행정조직의 개편	25
그림 2-5 농림수산성의 행정조직도	26

제 3 장

그림 3-1 농업예산의 장기적 추이	29
그림 3-2 목적별 농업예산 추이	39
그림 3-3 주요 시책 동향	39

제 4 장

그림 4-1 국가·지방간 재원 배분, 1995	53
---------------------------------	----

제 5 장

그림 5-1 오이타현의 농정 추진체계	71
그림 5-2 오이타현의 농정조직도	72
그림 5-3 우사료잉 지방진흥국의 농정조직도	73
그림 5-4 우사시의 농정조직도	73

빈 면

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

일본은 90년대에 들어와 농정개혁을 단행하고 있다. 농업에 대한 국민의 기대가 다양해짐에 따라 이에 대하여 농정이 대응할 필요성이 높아지고 있고, 또 WTO체제가 출범함에 따라 농정이 WTO협정과 정합성을 유지하는 것이 불가피해 졌기 때문이다. 따라서 농정개혁도 이러한 현상을 반영하여 일정한 방향으로 전환하고 있다.

즉 농정의 중심이 종래의 가격·유통·소득정책에서 생산·구조·지역·환경정책 등으로 변화되고 있으며, 중앙정부와 지방정부간의 정책분담은 국경보호를 비롯하여 가격·유통·소득정책 등은 국가의 영역으로, 또 생산·구조·지역정책 등은 지방자치단체의 영역으로 이양되는 경향이 보여지고 있다.

이와 같은 일본의 농정을 이해하기 위하여 농정의 추진과정을 2가지 면에서 살펴볼 필요가 있다. 하나는 누가 정책을 결정을 하고 집행하는가라는 추진 주체의 관점이고, 다른 하나는 정책과제를 실현하는데 수반되

는 예산은 어떻게 확보되어 배분되는가 라는 농업예산의 관점이다. 농정의 추진주체는 국가·도도부현·시정촌 등 3단계로 구성되어 있다. 물론 국가 단계에서는 전국을 농업적 특성에 따라 7개 지역으로 구분하여 농림수산성의 권한 위임사무를 담당하는 지방농정국이 있고, 또 도도부현 단계에서도 현내를 농업적인 특성에 따라 다시 다수의 지역으로 구분하여 각 지역별로 현의 위임사무를 담당하는 지방진흥국이 별도로 기능하고 있다. 그러나 정책결정의 권한을 가지고 있는 기관은 3단계이다. 그리고 이러한 주체가 종횡으로 연계되어 행정업무를 집행하고 있는 것이다.

또 정책목표를 실현하기 위해서 소요되는 예산도 국가·도도부현·시정촌 단계별로 조달하여 집행을 하고 있다. 재원의 조달이라는 면에서 볼 때, 국가는 지방자치단체로 하여금 일정수준의 행정서비스를 수행할 수 있도록 하고, 또 지방자치단체간의 재정력의 격차를 완화하기 위하여 지방교부세·지방양여세·보조금 등을 가지고 이러한 역할을 하고 있다. 특히 농림수산업부는 국가의 과제와 지방자치단체의 과제가 대립하는 면이 부분적으로 존재하기 때문에 보조금이라는 수단을 통하여 중앙정부는 지방정부의 행정업무에 적극적으로 개입하고 있다.

이와 같이 정책의 추진을 추진주체가 행하는 정책의 결정·집행이라는 면과 추진주체 별로 재원의 조달·배분이라는 면 등 2가지 축으로 구분해 볼 수 있다. 이 연구에서는 일본의 농정을 이러한 2개의 축을 중심으로 행정서비스가 공급되는 관계를 농정추진 체제라고 정의하고, 일본의 농정추진체제의 실태와 특징을 살펴보고자 한다. 이와 같은 관점에서의 농정추진체제에 대한 연구는 WTO체제하에서 일본의 농정개혁 과정에서 나타나는 농림수산 행정조직의 개편을 비롯하여 농업예산의 구조와 실태, 농정의 지방화 등을 이해하는데 필요할 것이다.

이상과 같은 정부간 권한배분과 예산배분의 관점에서 일본의 농정추진체제의 특징을 살펴보고, 또 이를 통하여 지방자치제도를 실시한 초기단계의 우리나라 농정의 지방화와 지방자치단체의 농정의 방향설정에 있어서 시사점을 도출하는 것에 이 연구의 목적이 있다.

2. 연구내용 및 연구방법

이 연구에 포함하는 연구내용은, 첫째 농정추진의 주체라는 관점에서 농림수산 행정조직을 중심으로 현상과 개편 동향을 주로 언급한다. 둘째 농업예산의 구조 및 특징을 밝히고, 지방재정의 구조에 대해서도 지방자치단체의 입장에서 정리한다. 셋째 사례연구를 통하여 지방 단계에서의 농정추진 주체, 지방재정의 현상, 농업예산의 특징을 중심으로 살펴보는 것으로 한다.

연구방법은 문헌연구 및 통계자료 분석과 사례연구를 중심으로 한다. 문헌연구는 행정기관의 업무자료를 주로 이용하고, 예산관련 통계는 기존의 통계자료를 분석하는 것으로 한다. 그리고 사례 연구는 문헌연구가 가지는 한계를 보완하는 것으로 하고 사례지역은 큐슈 지방농정국 관내에 있는 오이타현으로 한다. 오이타현은 일본의 평균적인 현이며 경지율 등 지리적 조건이 비교적 한국과 유사한 점이 많은 지역이다.

연구시각은 일본농정이 어떠한 요인에 의하여 어느 방향으로 전환하고 있는가를 중시한다. 농정에 관한 연구는 무엇보다도 정책 평가가 기본적인 연구과제가 되나, 이 연구에서는 일본농정의 부정내지는 비판론보다는 변화내지는 발전이라는 시각에서 적극적으로 인지하고, 나아가 이러한 점이 시사하는 바를 보다 적극적으로 활용하고자 한다.

3. 보고서 구성

이 보고서의 구성은 이상과 같은 연구목적을 달성하기 위하여, 먼저 제 2장에서는 농정 추진주체라는 관점에서 농정개혁을 이해하는 것이 목적이며, 최근 농정개혁의 배경과 농정개혁의 방향에 대하여 언급한다. 농정개혁의 배경에는 세계곡물 수급의 불안정과 농정의 지방화라는 현상을 중시한다. 그리고 일본의 농정추진주체에 대하여 살펴본다.

추진주체의 다양성과 최근 농정개혁에 따른 행정조직의 개편에 대해서도 검토한다. 이를 통하여 일본농정의 추진체제의 특징을 밝힌다.

제3장에는 농업관계 예산의 특징을 정리한다. 먼저 농업예산의 장기적 추이를 살펴본다. 일본의 농업예산은 80년대에 감소하는 경향이 있었으나 90년에 들어와 증가하고 있다. 이점에 대하여 정책의 전개와 관련하여 그 요인을 찾아본다.

제4장에서는 지방재정의 구조와 지방재정에서 차지하는 농림수산업예산의 특징을 정리한다. 이를 위하여 국가재정과 지방재정과의 관계 및 재원 배분의 실태, 지방세입 및 세출의 특징, 그리고 농림수산업비의 동향 등에 대하여 살펴보기로 한다.

제5장에서는 오이타현의 사례로서 지방자치단체의 농정 추진실태에 대하여 다루기로 한다. 먼저 오이타현의 농정의 목표를 확인하고, 이러한 목표달성을 위하여 어떠한 행정조직을 가지고 있는가, 또 목표 달성을 위한 수단으로서 농업재정의 특징에 대하여 살펴봄으로써 오이타현의 농정 추진체제의 특징을 정리하기로 한다.

마지막으로 제6장에서는 제2장, 제3장, 제4장, 제5장의 연구결과를 요약하면서 이 결과가 주는 시사점을 몇가지 관점에서 도출하는 것으로 이 연구를 마무리하고자 한다.

제 2 장

농정개혁과 농정의 추진 주체

최근 단행되고 있는 일본의 농정개혁은 몇가지 점에서 종전과는 다른 특징을 가지고 있다. 세계곡물수급사정이나 WTO체제 등 국제적 요인과 일본농업에 내재하는 기본적인 문제 등이 상호 작용하였으며 농정개혁의 방향은 종래와는 다른 특징을 가지고 있다.

이 장에서는 농정 추진체제의 하나의 축으로 작용하는 농정 추진주체라는 관점에서 농정개혁을 이해하는 것에 주된 목적이 있다. 먼저 최근 농정개혁의 배경과 농정개혁의 방향에 대하여 언급한다. 그리고 일본의 농정추진주체에 대하여 살펴본다. 농정추진주체의 다양성과 최근 농정개혁에 따른 행정조직의 개편에 대해서도 검토한다. 마지막으로 중앙에서 지방까지의 농정추진 단계에 대해서도 언급한다. 이를 통하여 일본농정의 추진체제를 이해한다.

1. 농정개혁의 배경과 과제

1.1. 농정개혁의 전개와 특징

일본의 농정을 농업예산면으로 보면 80년대 초반부터 가격정책비가 감소하고, 구조정책비가 증가하는 방향으로 정책전환이 이루어지고 있다. 농정개혁은 91년의 소위 신정책의 검토에서 시작하여 95년의 신식량법¹⁾의 시행으로 마무리되는 일련의 제도적인 개혁의 과정을 거치고 있다. 이러한 농정개혁은, 첫째 신정책의 결정, 둘째 농업구조대책 및 농촌지역대책의 추진, 셋째 UR농업협상이 타결된 이후의 UR대책 등 크게 3단계의 과정으로 전개되고 있으며, 농정개혁의 이념 및 방향 등에 대해서는 다음과 같이 요약할 수 있다²⁾.

먼저 신정책에서는 10년 정도의 중기적 시점에서 농정개혁의 방향을 제시하고 있다. 또 농업구조를 설정하고 있으며 이러한 구조를 실현하기 위한 정책 방안을 제시하고 있다. 농정의 이념에 효율·지역·환경 등 3가지 개념을 도입한 점이 특징이다.

이러한 방향에 따라서 농업구조대책에서는 수도작을 비롯하여 축산·야채·과수·전작 등 경영유형별로 육성해야 할 농가수와 목표 경영규모를 설정하고 이러한 목표를 실현하기 위한 정책수단을 제시하고 있다.

또 농촌지역대책에서는 구조정책의 대상에서 제외되는 지역을 대상으로 농업생산활동을 통하여 지역사회를 유지한다는 관점에서 생산기반의 정비와 생활환경의 확충을 도모하고 있다. 특히 농업을 생산의 효율성 추구라는 종래의 단선적인 인식에서 전환하여 지역경제의 유지, 국토 및 경관의

1) 종전의 「식량관리법」을 폐지하고, 1994년 12월 「주요 식량의 수급 및 가격의 안정에 관한 법률」을 제정하여 1995년 11월부터 시행하고 있다.

2) 자세한 것은 다음 연구보고서를 참고하기 바란다.

김태곤, 「WTO체제에 대응한 일본의 농정전환에 관한 연구」 R341, 한국농촌경제연구원, 1996.

보전, 보건휴양 공간의 제공, 전통문화의 계승유지 등 농업이 가지는 다면적 기능을 중시하고 있다.

그리고 UR대책에서는 95년부터 6년간 한시적으로 농업구조대책 및 농촌지역대책을 가속적으로 추진하여 농업의 체질을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 농림성이 사업비기준으로 6조 1백억엔, 자치성이 지방단독시책이라는 이름으로 포괄적으로 지원하는 1조 2천억엔, 합계 7조 2천 1백억엔의 예산을 확보하여 UR타결로 특히 타격이 심각해질 것으로 예상되는 조건불리지역에 대해 생산기반의 정비와 효율적인 경영의 육성에 중점적으로 투자하는 것을 골자로 하고 있다.

이러한 내외적 문제에 대응하기 위하여 단행된 농정개혁의 방향전환은 다음의 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 농정이 종래와 같은 소비자에게 부담을 가하는 가격지지정책 등은 국내적으로는 소비자의 저항을 가져오는 동시에 국제적으로도 WTO협정의 제약을 받게 됨에 따라 농정이 보호감축과 경쟁원리를 중시하는 방향으로 전환되었다. 그래서 가격정책의 비중은 줄어들고 구조정책이 강화되고 있다.

둘째, 소비자의 다양한 요구와 농업이 가지는 비시장적 기능을 중시하여 환경보전형 농업을 확립하기 위한 대책을 강화하고 있는 점이다. 특히 농업의 다면적 기능에 대해 국민의 이해를 구하여 환경을 축으로 한 농업보호론을 전개하고 있다.

셋째, 정책대상의 범위가 전국단위에서 지역단위로 전환되고 있다는 점이다. 농정이 각각의 농촌지역의 특성을 반영하는 동시에 효율주의와 환경주의를 지역별로 실현한다는 방향이다. 즉 기초자치단체단위로 구조정책을 비롯하여 조건불리지역정책, 환경보전형 농업정책이 추진되고 있는 점이 새로운 전환이다.

농정개혁의 특징은 정책의 방향설정에 있어서는 농정이 시장원리를 추구하는 방향으로 전환되고 있으면서도 환경 및 지역 등 비시장적 요소를

동시에 중시하고 있다는 점이다. 또 정책의 영역면에서 보면 시장기능의 중시라는 관점에서는 농정의 범위가 축소되는 면이 있지만 반대로 환경 및 지역문제로 정책영역이 확대되고 있는 면도 있다. 그리고 정책의 결정과 집행이 기초지방자치단체, 즉 시정촌이 중심이 되고 있다는 점 등이 특징이다³⁾.

1.2. 농정개혁의 배경과 과제

이러한 농정개혁이 단행된 배경에는 먼저 세계식량수급이 불안정해지고 있는 가운데 일본의 식량자급률이 저하하고 있다는 현상, 둘째 농업구조 개선의 지연, 농업노동력의 부족, 유휴농지의 증가, 조건불리지역의 과소화 등 일본농업의 기본적인 문제의 대두, 셋째 소비자의 농업에 대한 기대가 다양화해짐에 따라 농정이 이에 대응할 필요성이 높아지고 있다는 점, 넷째 국내 농정이 WTO농업협정과 일치성을 가져야 한다는 점 등이 있다고 할 수 있다.

이 중에서 특히 최근 농정개혁에서 중시되고 있는 것은 식량자급률의 저하라는 문제와 소비자의 다양한 기대에 대한 대응의 필요성이다. 일본 농정이 WTO협정과의 관계는 국내농업보호의 감축규정은 93년 시점에서 달성한 상태이고⁴⁾, 또 수출보조금의 감축규정은 당초 수출보조를 실시한 적이 없기 때문에 관련이 없다. 단지 쌀에 대해서는 MMA방식에 따라 수입이 이루어짐에 따라 신식량법을 제정하여 대응하고 있다. 한편 농업구조개선 지연 등 국내농업의 기본적인 문제에 대해서는 기본법 농정이 후 계속된 농정의 과제이기 때문에 최근 농정개혁에 있어서는 특별한 고려되고 있는 것은 아니다. 따라서 식량자급률의 저하라는 문제와 소비자에 대한 대응이 농정개혁에서 중요하게 고려되었다.

3) 김태곤, 상계보고서, pp. 74~76.

4) 일본의 기준AMS(1986년)는 4조 9,660억엔이며, WTO협정에는 이것을 1995년부터 2000년까지 6년간에 20%를 삭감하도록 되어 있다. 그러나 일본은 UR이 타결될 시점인 1993년에 이미 이 약속이 달성된 상태이다.

1.2.1. 식량자급률의 저하와 세계식량수급의 불안정

먼저 세계곡물수급의 동향은 93년이후 3년 연속 생산이 소비를 하회함에 따라 재고가 사상 최저수준으로 감소하여 가격이 폭등하는 사태를 빚고 있다. 원인은 90년이후 생산이 정체하는 반면에 소비는 계속 증가하고 있는데서 찾을 수 있다. 생산은 식부면적의 감소와 단수증가의 둔화에 의해 정체하고 있고, 소비는 중국을 비롯한 아시아·아프리카를 중심으로 급속히 증가하고 있는 가운데 향후 대폭적인 증가가 예상되고 있다. 그래서 세계곡물수급의 불균형은 일시적인 현상으로 그칠 것인지 아니면 장기적으로 지속될 것인지 불확실한 국면이다.

이러한 국면에서 일본은 세계식량수급에 대하여 전망을 하고 이에 근거하여 국내 식량자급률의 유지·향상을 농정의 제1의 과제로 설정하는 등 생산대책을 강화하고 있다.

일본의 식량자급률은 그 동안 급속히 저하하였다. 공급열량자급률로 보면 60년의 79%에서 92년의 46%까지 떨어지고 있다. 이러한 추세는 앞으로도 계속되어 <표 2-1>과 <표 2-2>에서와 같이 2005년도에는 41~42%로 떨어질 것으로 예상되나 이를 44~46%수준으로 유지하겠다는 정책목표를 설정하고 있다. 신정책에서는 「식량자급률의 유지」를 농정의 과제로 설정하여 생산대책을 강구한 결과, 93년을 제외한 94년과 95년은 46%의 식량자급률을 유지하고 있다. 이와 같이 식량자급률의 유지가 농정개혁의 방향에 주요한 영향을 미친 것이 사실이며, 이것은 조건불리지역 대책에 생산활동의 지원을 강화하고 있는 것에서도 알 수 있다.

1.2.2. 소비자요구의 다양화

식량자급률 문제와 함께 최근의 농정개혁에 영향을 미치고 있는 것이 농업이 가지는 다양한 기능에 대한 소비자의 반응이다. 종래의 농정이란 생산자 대책이었던 점에 대하여 최근에는 소비자의 관점이 농정에 반영되기 시작하고 있다. 농정에 소비자, 환경 등의 개념이 도입된 것이 92년의

표 2-1 식량 자급률의 전망

단위: %

	1992년	2005년 추세치	2005년 전망치
공급열량자급률	46	41~42	44~46
주식용곡물자급률	66	60~61	62~64
곡물(식용+사료용)자급률	29	27~28	28~29
사료자급률	26	28	34

주: 1) 주식용 곡물자급률은 쌀, 소맥, 대·나맥 중 사료용을 제외한 것의 자급률이다.

2) 사료자급률은 사료용곡물, 목초 등을 총가소화영양(TDN)으로 환산하여 산출한 것이다.

3) 추세치는 과거추세의 연장이며 전망치는 정책요인이 고려된 것이다.

자료: 農林水産省, 「農産物需要と生産の長期展望」, 1995. 12.

신정책에서부터이고 이것의 구체화가 진행되고 있다.

〈표 2-3〉과 같이 농업은 생산효과가 생산자 이외의 제3자에게 귀속되는 외부경제효과를 가지고 있다. 즉 식량안전보장, 환경보전, 녹지자원제공, 보건휴양, 교육 및 전통문화유지 등의 기능이 농업이 가지는 대표적인 외부경제효과이다. 이러한 효과는 시장메카니즘을 통하여 대가가 지불되지 않는 외부경제효과이다. 이것은 사회적으로 중요함에도 불구하고 종래에는 농정의 대상이 되지 못하였다. 그러나 최근 이에 대한 소비자의 관심이 높아지고 있는 동시에 적절히 평가됨에 따라 농정에서도 이러한 점을 고려할 필요성이 요구되었기 때문이다.

1.2.3. 행정개혁의 방향

농정개혁의 방향을 결정하는 또 하나의 요인은 행정개혁의 방향이다. 현재 행정개혁의 방향에 따라 농정개혁의 방향도 규정받고 있는 것이다. 일반적으로 구미에서의 행정개혁은 2가지 방향으로 논의되고 있다. 하나는 중앙정부 대 지방정부라는 정부간 관계이고, 다른 하나는 정부 대 시장의 관계이다. 중앙정부에서 복수의 지방정부로 권한 및 재원의 이양은

표 2-2 농산물의 수요 및 생산의 전망

단위 : 만톤, %

	1992년			2005년		
	국내소비량	국내생산량	자급률	국내소비량	국내생산량	자급률
쌀	1,050	1,057	101	973~1,025 973~1,025	938~990 938~990	96~97 96~97
소맥	627	76	12	645 638	77~94 52	12~15 8
대·나맥	275	29	10	283 257	38 21	13 8
대두	482	19	4	483 482	26 9	5 2
야채	1,734	1,561	90	1,788 1,788	1,565 1,312	88 73
과실	820	486	59	907 907	460 421	51 46
우유·유제품	1,070	862	81	1,259~1,363 1,259~1,363	1,010 953	77 73
육류	522	340	65	605~649 605~649	367 313	59 50
쇠고기	122	60	49	182~214 182~214	80 69	40 35
돼지고기	209	143	68	216~220 216~220	145 127	67 58
닭고기	175	137	78	193~200 193~200	141 115	72 59
계란	267	258	96	282 282	272 272	96 96
사탕	256	88	33	229 220	88 73	38 33

주: 1) 2005년의 상단치는 전망치이고, 하단의 수치는 추세치이다.

2) 2005년의 쌀 국내생산량은 UR합의 최종연도(2000년)의 조건을 그대로 가정하여 추정한 것이며, 또 국내소비량에는 국내생산으로 대응할 수 없는 가공용분을 제외한 수치이다.

3) 자급률은 칼로리가준의 공급열량자급률이다.

자료: 農林水産省, 「農産物需要と生産の長期展望」, 1995. 12.

표 2-3 농업의 다면적 기능의 분류

	기능의 대분류	소분류	효과의 귀속자
내부경제	농산물의 생산	농산물의 공급	소비자
	소득·자산의 형성	농가소득형성 지역고용창출 자산보전	농가 지역주민 농가
외부경제	식량안전보장	식량안전보장	국민
	환경보전	국토·환경보장 거주환경보장 생물자원보장	국민, 지역주민 지역주민 인류, 국민
	녹지자원제공	경관보전 휴식공간제공	지역주민, 방문자 지역주민, 방문자
	보건·휴양	여가공간제공	지역주민, 방문자
	교육	자연교육환경제공	지역주민, 방문자
	전통문화유지		국민, 지역주민, 방문자

자료: 嘉田良平, 「環境保全型農業論」(農林統計協會, 1996), p. 147.

집권적 의사결정에서 분권적 의사결정으로의 이행이고, 또 중앙·지방정부 부문에서 시장·비영리단체 등 비정부 부문으로 자원 배분권한의 이양도 마찬가지로 집권적 의사결정 시스템에서 분권적 의사결정 시스템으로의 전환인 것이며, 전자를 지방화 또는 분권화라고 하며 후자를 시장화 또는 규제완화라고 한다⁵⁾. 그러나 일본에서는 이상의 2가지 방향 이외에 <그림 2-1>에서와 같이 정치화라는 또 하나의 방향이 있다.

먼저, 시장화란 경제적인 면에서 보면 정부의 판단이 아니라 시장, 즉 소비자 또는 투자가의 판단이 우선하는 시스템이 효율적이라는 이념이다. 다른 말로 하면 규제완화 또는 민영화의 방향이다.

둘째, 지방화란 정부의 업무일지라도 이것을 중앙정부가 아니라 지방정부의 업무로 하는 것을 의미하며, 주민과 가까운 위치에 있는 정부일수록 주민의 의견을 실현하기 용이한 이점이 있기 때문에 주민에 밀접한 행정

5) 重森曉, 「地方分権」(丸善株式會社, 1996), p. 57.

은 주민에 가까운 지방자치단체의 업무로 하여야 한다는 사상이다⁶⁾. 따라서 지방화란 시정촌·도도부현을 중앙정부로부터 독립한 존재인 지방정부로 간주하고 여기에 고유의 권리를 인정하는 것을 의미하며, 이로써 주민의 자치가 제도적으로 보장된다는 것이다.

한편 지방정부로 권한이 대폭적으로 이양된 경우 행정의 효율화와 주민 자치의 실현을 위해 지방정부에 대한 개혁의 필요성이 제기되기도 한다. 즉 의회기능을 강화하거나, 규제를 완화한다든가, 민영화를 추진한다든가, 또는 도도부현에서 시정촌으로 권한을 이전한다든가 등의 대안이 모색되고 있다.

마지막으로 정치화란 정치를 활성화하여 주민의 대표성을 가진 의회가 정책을 결정하여야 한다는 논리이며, 또 중앙정부가 가진 권한의 시장화 및 지방화를 보완하는 역할을 의미한다. 이에 따라 정책은 시험으로 선정된 관료보다 선거로 선정된 정치가가 결정하는 것이 바람직하다는 것이며, 그래서 정책은 의회에서 결정되어야 한다는 것이 현재 일본에서의 행정개혁의 방향이다.

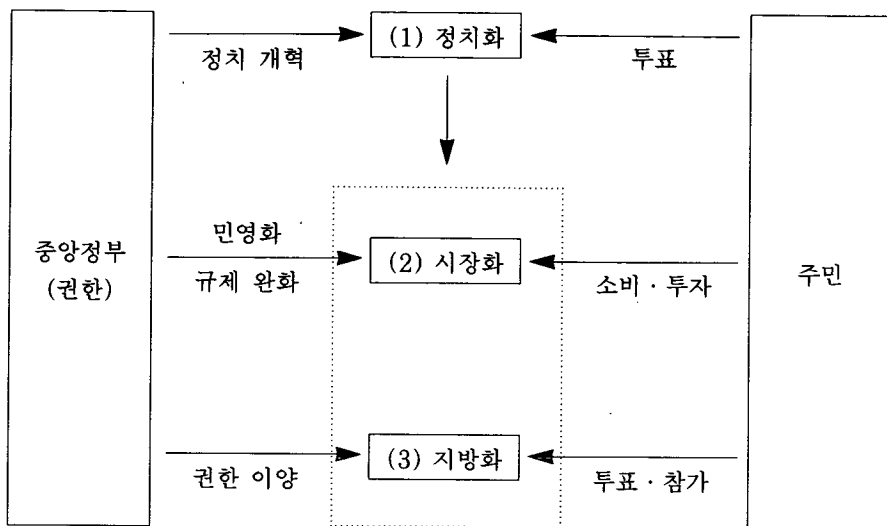
이와 같은 행정개혁의 방향이 직접적으로 농정개혁을 규정하고 있다. 그 결과로서의 농정개혁의 내용을 보면, 먼저 시장화의 방향은 유통규제의 완화, 가격정책의 약화 등이 대표적인 사례이다. 또 정책결정의 권한이 국가에서 도도부현으로, 도도부현에서 시정촌으로 이양되고 있으며 이것이 바로 농정에 있어서 지방화의 실천이라고 할 수 있다.

2. 농정개혁의 방향

2.1. 효율주의의 강화

6) 鳴津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), p. 29.

그림 2-1 행정개혁의 방향



농정개혁은 이와같은 행정개혁의 방향에 유의하면서 앞에서 언급한 식량자급률의 유지 및 농업이 가지는 다면적 기능의 확립 등 농정의 과제를 달성할 수 있는 방향으로 전환하고 있다. 이를 요약하면 종래의 효율주의 노선에 지역주의 및 환경주의의 정책이념이 도입되고 있다는 점이다.

그리고 또 하나의 특징은 농정의 추진주체가 중앙정부에서 지방정부로 전환되고 있으며, 이러한 정책이념을 「지역단위」로 실현하고 있는 점에 특징이 있다. 이것이 바로 지방화의 방향인 것이다.

농정개혁이 지향하는 기본적인 방향은 농정이 종래와 같이 소비자에게 부담을 가하는 가격지지정책 등의 비중이 약화되고 있다. 왜냐 하면 가격지지정책은 국내적으로 소비자의 저항을 받을 뿐더러 WTO협정의 제약을 받게 되기 때문에 보호감축과 경쟁원리를 중시하는 방향으로 전환되고 있다.

따라서 일본의 농정은 가격정책 및 가격정책과 연계한 소득정책 등의 비중은 줄어들고 생산성 향상과 경쟁력 제고를 위한 생산정책 및 구조정책의 비중을 높여 효율을 추구하는 방향으로 전환되고 있다. 즉 농정에서

가격 및 소득정책이 악화되고 생산·구조정책이 중시되는 방향으로 전환되고 있는 점이 특징이다.

2.2. 지역대책의 강화

효율주의는 상대적으로 조건이 유리한 지역이 그 대상이 된다. 효율성 제고를 위한 생산정책 및 구조정책의 대상에서 제외되는 농가 및 지역에 대해서는 지역대책을 강구하고 있다. 특히 UR타결로 직접적으로 영향을 받게 될 생산조건이 불리한 조건불리지역에 대해서는 대폭적인 생산기반의 정비와 생활환경의 조성을 병행하는 등 양면의 대책을 강화하고 있다.

이것은 조건이 불리한 지역의 기간산업이 농업이기 때문에 농업으로서 산업의 활성화를 도모하는 것이 불가피하다는 판단과 이러한 조건불리지역도 생산의 일정 부분을 담당하여야만 식량자급률의 유지가 가능하다는 인식이 작용한 결과이다. 또 지역사회를 유지하기 위해 지방 중소도시 수준으로 생활환경을 정비하는 것을 목표로 하는 등 농정이 지역정책적 성격을 강하게 지니고 있다.

한편 정책의 결정권한이 국가 중심에서 지방자치단체 중심으로 전환되고 있고, 또 정책대상의 영역도 전국단위에서 시정촌단위로 전환되고 있는 것이 특징이다. 즉 시정촌 단위로 구조정책을 비롯하여 조건불리지역 정책, 환경보전형 농업정책이 추진되고 있는 점이 새로운 전환이라고 할 수 있고 이러한 점이 농정의 지방화이다.

2.3. 환경주의의 도입

효율주의를 지향하면서도 농업과 농촌이 가지는 비시장적 기능을 중시하는 소비자의 요구를 농정에 반영하기 위하여 환경보전형 농업의 추진을 강화하고 있다.

소비자의 농업에 대한 다양한 기대에 대해서 대응하면서 외부경제효과를 귀속자별로 수혜의 크기를 평가한 후, 이를 귀속자에게 부담시켜 농업을 유지 보전하는 비용으로 충당하는 새로운 농업보호의 수단으로 개발

활용하는 것이 농정의 중요한 과제로 등장하고 있다.

다시 말하면 이와 같은 다면적인 서비스의 제공자로서 농업이 가지는 공익적 기능을 어떻게 평가할 것인가, 또 정책적으로 그것을 구체화할 때 어떠한 과제가 있는가가 현재 농정에 주어진 과제이다. 이러한 과제가 향후 농업의 전개에 큰 영향을 미칠 것이다. 즉 국내농업이 입지해야 하는 필요성에 대한 이론적 기초와 농업보호의 논리를 제공하고 있다는 점에서 시사하는 바가 중요하다고 할 수 있다.

3. 농정 추진체제의 전환

3. 1. 농정의 추진체제

농업정책이란, ① 행정기구를 중심으로 한 다양한 관련 주체가(정책추진주체), ② 농업문제에 대하여 일정한 가치판단에 근거한 사실인식을 기초로(정책과제), ③ 특정 과제를 해결하기 위하여(정책목적), ④ 일정한 목표를 향하여(정책목표), ⑤ 재정투입을 조건으로 한 경제적·비경제적 수단을 사용하여(정책수단), 농업과 이를 둘러싼 자원배분과정에 개입하는 행위로 정의된다⁷⁾.

농정의 추진주체는 행정기관을 중심으로 농협 계통, 농업위원회 계통, 토지개량구 계통, 연구보급 계통, 농지보유합리화법인 계통 등이 있으며, 일본 농정은 이러한 다양한 주체에 의하여 국가 단계, 도도부현 단

7) 谷口信和, 「農業經濟學」(東京大學出版會, 1993), pp. 57~58.

그리고 대부분의 국가에서 농정이란 경제성장에 의해 농업생산의 증추를 담당하는 사회적 중간 계급인 농민이 경제적으로 몰락하는 과정에서 발생하는 사회적 긴장을 완화하여 국가의 정치적 기반을 안정시키기 위하여 소득재분배를 축으로 한 사회정책적 성격을 가지는 것에 특징이 있다고 한다.

계, 시정촌 단계 등 3단계로 횡적·종적으로 유기적인 관련을 가지고 전개되고 있다(표 2-4). 여기서 농정의 추진주체가 정책목표를 실현하기 위한 정책수단으로는 재정이 중요한 역할을 하게 되는데 정책의 결정 및 집행을 담당하는 추진주체와 목표실현을 위한 정책수단 중에서 농업재정이라는 2가지 축의 상호관련을 농정 추진체제라고 한다.

3.2. 농정추진체제의 전환

정책 분야별로 최근의 동향을 보면 가격정책·소득정책 등은 국가의 권한으로 남아 있으나 생산정책·구조정책·지역정책 등은 종전의 국가에서 최근 시정촌으로 이양되고 있다.

따라서 추진체제는 국가가 정책을 결정하고 결정된 정책의 집행은 지방자치단체가 담당하는 「국가=정책결정·지방자치단체=집행」에서, 정책 분야에 따라서는 지방자치단체가 결정에서 집행까지 담당하는 「지방자치단체=정책결정·집행」이라는 체제로 전환되는 현상이 신정책에서 보여지고 있다. 즉 농정의 지방화가 전개되고 있는 일면이다.

농정의 전개과정에서 농정의 지방화 과정을 살펴보면, 먼저 70년대 중반이후를 지역 농정기로 부르고 있는데, 이 시기부터 농정의 지방화가 시작되었다고 할 수 있다. 즉 쌀을 중심으로 한 생산과잉에 대한 대책인「생산조정정책」과 「구조정책」을 결합하여 지역의 상호 부조적인 기능을 활용하여 사업을 추진한 것이 소위「지역농정」의 출발점을 이루는 것이다.

그 이후 지역농정 특별대책사업(1977)은 생산조정으로서의 「轉作의 정착」과 임대차에 의한 「농지유동화」를 농정의 말단조직인 「부락」이 가진 사회적 강제력을 활용하는 것으로 양자를 결합하여 추진한 것이 특징이며, 또 신농업 구조개선사업(1978)에서는 생활환경 정비사업도 지역단위의 합의를 중시하는 방향으로, 그리고 이 사업 이후의 농업구조개선사업(농업농촌활성화 농업구조개선사업, 지역농업기반확립 농업구조개선사업)

에서 지역단위의 추진체제를 구축하는 등 농정의 지방화가 강화되어 오고 있다.

다음으로 신정책(1992)에서는 각 도도부현이 중기적 시점에서 정책의 방향을 제시하는「기본방침」을 결정하고, 이에 근거하여 시정촌별로 「기본구상」을 수립, 시정촌 단위로 독립적인 농정을 추진하는 체제로 발전하고 있다(그림 2-2).

한편 지방화의 결과로 권한이 이양된 지방자치단체는 정책의 결정과 재원조달, 집행이라는 정책을 추진하게 된다. 이 경우 일반적으로 일본의 지방자치단체는 지역의 중장기 발전계획⁸⁾을 수립, 지역의 농업발전을 위한 목표와 방향을 제시하고 있다.

지방자치단체가 각각의 입장에서 지역여건에 적합한 정책목표를 설정하여 이를 실현하기 위한 실시계획을 수립하는 것은 지방자치에 있어서 당연한 현상이다. 이러한 계획이 가지는 역할은, 먼저 지역 주민 및 기업에게는 지역 활성화를 위한 자주적이고 적극적인 참가를 유도하고, 둘째 당해 자치단체에게는 향후 시책 및 정책추진의 지침이 되며, 셋째 국가·현·시정촌 등 상하위 단체에 대해서는 발전방향을 제시함으로써 계획을 실천하기 위하여 협력을 요청하는 역할을 하고 있다.

그리고 계획수립의 방법은 계획수립위원회가 초안을 작성하여 심의회에 자문을 구하고, 이에 심의회의 답신을 근거로 하여 주민의 의견을 반영한 후 최종안을 결정하고, 그리고 이것을 의회에 제안, 의결을 거쳐 확정하는 절차를 가진다.

8) 이러한 중장기 계획은 각 현별 또는 시정촌별로 수립하여 정책추진의 기본이 되고 있으며 예를 들면 다음과 같은 계획이 있다.

東京都, 「東京 農業振興計劃」, 1994.

千葉縣, 「千葉 新時代5個年計劃」, 1996.

青森縣, 「青森縣 農業の推進方向」, 1994.

大分縣, 「大分縣 新農業振興計劃」, 1996.

北海道, 「北海道 農業・農村の發展方向」, 1994.

현재 일본의 지방자치단체가 수립하는 농정추진과 관련된 계획은 대체로 <표 2-5>와 같이 기본구상, 기본계획, 실시계획 등 3가지 계획으로 구성되어 있다. 먼저 기본구상에서는 지역의 발전방향과 목표를 설정하고, 목표달성을 위한 기본원칙을 제시하며, 또 기본계획에서는 기본구상에서 제시된 목표를 달성하기 위하여 각 분야별 문제와 과제, 시책의 방향을 제시하고 있다. 그리고 실시계획에는 기본계획의 사항을 실행하기 위한 일종의 실행계획으로서 각 분야별 예산편성의 지침이 되며 대개 3년 정도를 1기로 하고 매년 개정하는 회전방식을 채택하고 있는 경우가 일반적이다.

4. 농정 추진주체의 개편

4.1. 농림수산성

이상에서와 같이 농정은 추진주체로서의 행정기구를 통하여 결정되고 집행된다. 농림수산 행정기구는 다른 행정부서와는 다른 조직을 가지고 있다. 이것은 각 지역별로 농업의 특성이 다른 현상을 반영하여 농업의 지역적 특성을 살리기 위해서이다.

추진단계는 <그림 2-3>과 같이 전국 단계는 농림수산성을 비롯하여 전국을 7개의 농업지역으로 구분하여 농림수산성의 권한위임 업무를 담당하는 지방농정국이 있다⁹⁾. 농림수산성의 행정대상분야는 농림수산업의 진흥, 지역 진흥, 식품관련기업의 진흥, 소비자대책, 농업계통금융, 기술진흥, 국제협력, 농림수산물 무역교섭 등 광범위하고 다양한 편이다. 현재 7국 2청 7지방농정국 등으로 구성되어 있으며 96년 4월 현재의 정원은

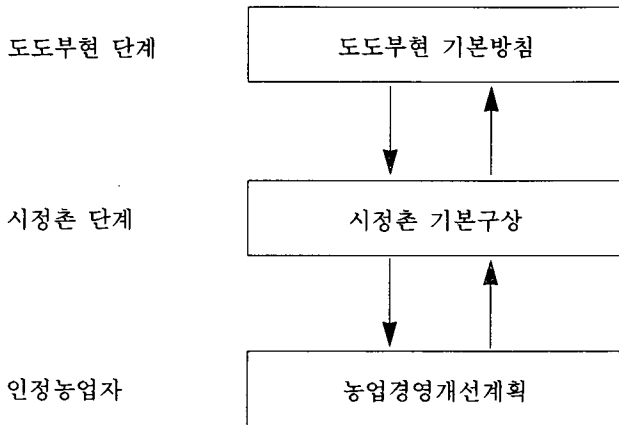
9) 도도부현 단계 및 시정촌 단계에 대해서는 제5장에서 언급한다.

표 2-4 농정의 추진 주체

	① 행정계통	② 농협계통	③ 농업위원회 계통	④ 농지보유합리 화법인계통	⑤ 토지개량 구계통	⑥ 연구보급 계통
I. 전국 단계	농림수산성 (1)	전국농협중앙회 (1) 전국농협연합회 (1) 전국공제농협연합회 (1) 전국후생농협연합회 (1) 농림중앙금고 (1) 전국전문농협연합회 (19) 계(24)	전국농업회의소 (1)	전국농지보유 합리화협회 (1)	전국토지 개량사업 단체 연합회 (1)	농림수산 기술회의 (1) 국립시험 연구기관 (19) 전국농업개량 보급협회 (1)
II. 도도부 현단계	도도부현 (47)	현농협중앙회 (47) 현신용농협연합회 (47) 현경제농협연합회 (50) 현공제농협연합회 (47) 현후생농협연합회 (40) 현전문농협연합회 (302) 기타 연합회 (50) 계(583)	현 농업회의 (47)	현 농업공사 (47)	현 연합회 (47)	현립시험 연구기관 (374) 전문기술원 (667명)
III. 시정촌 단계	시정촌 (3,258)	종합농협 (2,836) 전문농협 (3,624) 일반농협 (205) 계(6,665)	농업위원회 (3,261)	시정촌 (3) 시정촌농업공사 (21) 농협농업공사 (296) 계(320)	토지개량구 (7,892)	지역농업개량 보급센터 (570)
	↓	↓	↓	↓	↓	↓
	식량·농업·농촌지역					

- 주: 1) 수치는 기관 또는 단체의 개수이다. 행정계통의 수치는 1996년 현재이며, 농림수산성은 산하에 7개 지방 농정국을 가지고 있다. 농림수산성의 현재원은 46,887명이다.
- 2) 농협계통은 1994년 현재이며, 조합원수는 정조합원 552만명, 준조합원 333만명 합계 885만명이다. 또 농협직원수는 30만명이며, 이 중 영농지도원이 1만8천명, 생활지도원이 3천명이다.
- 3) 농업위원회계통은 1991년 현재이다. 농업위원수는 62,524명이며, 이 중 선거위원은 46,057명이다.
- 4) 농지보유합리화법인계통은 1994년 현재이다.
- 5) 토지개량구계통은 1993년 현재이며, 지구면적 332만ha, 조합원수 462만명이다. 1개량구당 면적은 407ha, 조합원수는 584명이다.
- 6) 연구 및 보급계통은 1994년 현재이다. 국립시험연구기관에는 공통기관 연구기관 5개소, 작목별 연구기관 7개소, 지역농업 연구기관 7개소, 기타 1개소(열대농업연구센터) 등 19개소가 있다(단, 농업연구센터는 쌀·맥류·대두 등의 보통작물연구와 관동·동해지역의 지역농업연구를 겸하고 있다). 또 지역농업개량보급센터의 개량보급원수는 10,708명(농업담당 9,046명, 생활담당 1,662명)이며, 현의 전문기술원 667명 중에는 농업담당 550명, 생활담당 117명이 있다.

그림 2-2 신정책의 추진체계

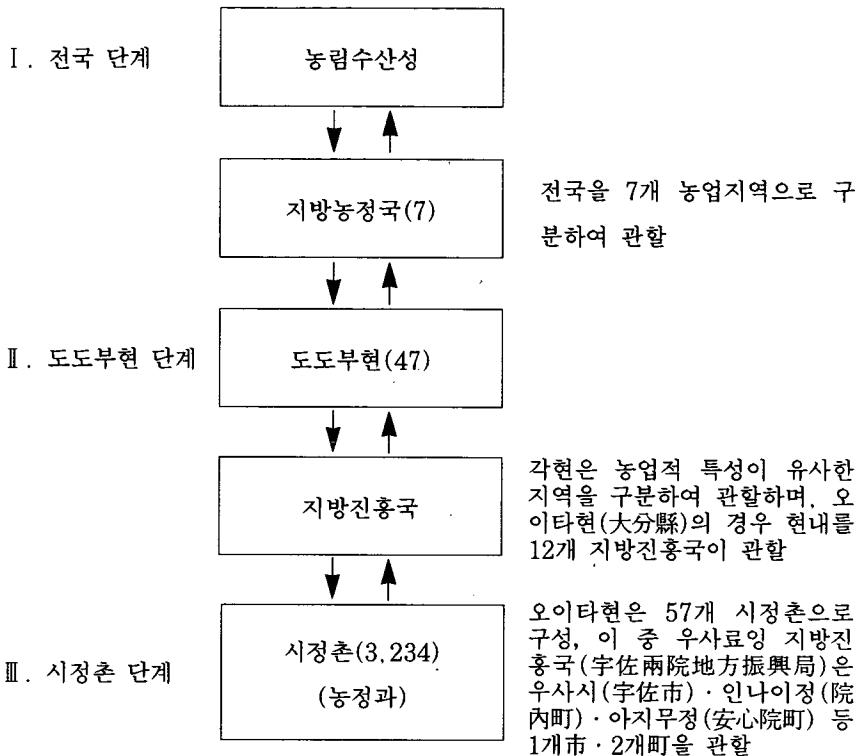


4만 6,887명이다. 7국은 大臣官房, 경제국, 통계정보부, 구조개선국, 농산원예국, 축산국, 식품유통국 등이다. 이 중에서 대신관방은 정책방향의 결정, 법령심사, 조직·인사관리, 국회대응, 다른 국과의 정책조정 등의 기능을 담당하고 있다. 특히 대신관방은 정책 결정에 있어서 연구 및 조사기능을 가지고 있는 것이 특징이며 기획실 및 조사과가 이러한 업무를 담당하고 있다.

표 2-5 계획의 구성 및 기간

구 분	계획기간	내 용
(1) 기본구상	장기	• 지역의 발전방향과 목표를 설정 • 목표달성을 위한 기본원칙 제시
(2) 기본계획	중기	• 목표달성을 위하여 각 분야별 문제와 과제, 시책의 방향을 제시 • 실시계획의 기본
(3) 실시계획	단기	• 기본계획의 사항을 실시하기 위한 실행계획 • 각 분야별 예산편성의 지침 • 3년정도를 1기로하고 매년 개정하는 회전방식

그림 2-3 농정의 추진단계



4.2. 농림수산성의 조직개편¹⁰⁾

92년의 신정책이후 농정의 방향이 전환되고 농정개혁이 추진됨에 따라 농정의 추진체제도 개편되고 있다. 농정개혁을 효율적으로 추진하기 위하여 95년 11월 농림수산행정기구의 개편이 있었다. 농림수산 행정기구는 경영대책을 충실히 하고 지역진흥대책을 새롭게 추진하는 동시에 생산진흥대책의 종합적인 추진, 소비자 대책 및 국제협력 대책을 강화하는 방향으로 개편되고 있다(그림 2-4).

10) 개편 이후의 농림수산행정조직 및 지방자치단체의 농림수산 행정조직에 대해서는 <부록> 농림수산 행정조직도를 참고하기 바란다.

4.2.1. 경영대책의 충실

농정개혁에서 목표로 하는 효율적이고 안정적인 농업경영을 육성하기 위하여 대신관방에 「경영담당관」을 설치하여 각 국간의 연계를 강화하고, 또 구조개선국에 농업경영시책을 종합적으로 추진하기 위하여 「농업경영과」를 설치하고 있다.

4.2.2. 지역진흥대책의 추진

UR타결에 의한 영향이 클 것으로 예상되는 산촌, 과소지역 등 소위 조건불리지역을 활성화하기 위하여 농업의 진흥과 취업기회의 확보를 종합적으로 추진하기 위하여 구조개선국에 「지역진흥과」를 설치하고 있다.

4.2.3. 생산진흥대책의 종합적 추진

생산진흥대책을 일원화하기 위하여 농잠원예국을 「농산원예국」으로 변경하였다. 수입야채가 증가하는 문제에 대응하여 국내생산체제를 강화하기 위하여 야채의 생산대책을 소관하는 야채진흥과를 식품유통국에서 농산원예국으로 이관하고, 또 유통소비대책을 강화하기 위하여 야채계획과를 개편하여 야채유통과를 설치하였다.

누에의 생산에서 잠사업에 이르는 시책을 종합적으로 추진하기 위하여 견사과와 잠업과를 통합하여 「잠사과」를 설치하였다.

4.2.4. 소비자대책의 강화

소비자 대책을 강화하기 위하여 소비자에 대한 제도, 정보제공을 담당하는 「소비생활과」와 JAS법을 중심으로 한 규격의 설정과 품질표시의 적정화를 담당하는 「품질과」를 설치하였다.

4.2.5. 국제협력체제의 강화

농업분야에서도 국제협력업무가 중요해짐에 따라 국제협력업무를 계획

적으로 실시하기 위한 입안업무를 담당하는 「국제협력계획과」와 기술협력을 담당하는 「기술협력과」를 신설하였다.

4.2.6. 식량청의 조직개편

이외에도 신식량법이 시행됨에 따라 쌀을 안정적으로 공급하기 위하여 식량청의 장관관방 및 관리부를 「총무부」로, 업무부를 「계획유통부」로 개편하고, 계획의 수립과 전체적 수급조정을 담당하는 「계획과」와 정부미의 집하·운영, 집하업자·판매업자에 대한 지도감독을 담당하는 업무유통과를 설치하였다.

4. 3. 지방농정국

지방농정국은 전국을 7개의 농업지역으로 구분, 각 지역별로 설치되어 있다. 예를 들면 쿠슈 농정국은 큐슈지역의 후쿠오카현(福岡縣), 사가현(佐賀縣), 나가사키현(長崎縣), 쿠마모토현(熊本縣), 미야자키현(宮崎縣), 카고시마현(鹿兒島縣), 오이타현(大分縣) 등 7개현을 담당하고 있다.

지방농정국은 농림행정에 관한 기획적 업무 및 전국적 조정을 요하는 업무를 제외한 행정업무에 대해서 농림수산성으로부터 권한을 위임받아 지역의 실정에 따라 정책을 추진하는 역할을 하고 있다. 권한위임의 내용을 보면 94년말 현재 지방농정국으로의 권한위임 89건, 전결 274건 등으로 업무가 증가하고 있다.

농림수산성 소관 보조금에 대해서는 전국단계의 단체에 대한 보조금, 긴급적으로 대처하는 보조금 등 일부를 제외하고는 그 교부사무가 지방농정국에 대폭 위임되고 있다. 94년 현재 지방농정국에 위임된 보조금의 총액은 1조 6,118억엔으로서 이것은 농림수산성 소관 농업관계보조금(도도부현에 위임된 것, 홋카이도·오키나와, 전국단체 및 시험연구기관에 대한 것은 제외)의 93.4%에 달하는 규모이다.

그림 2-4 농림수산 행정조직의 개편

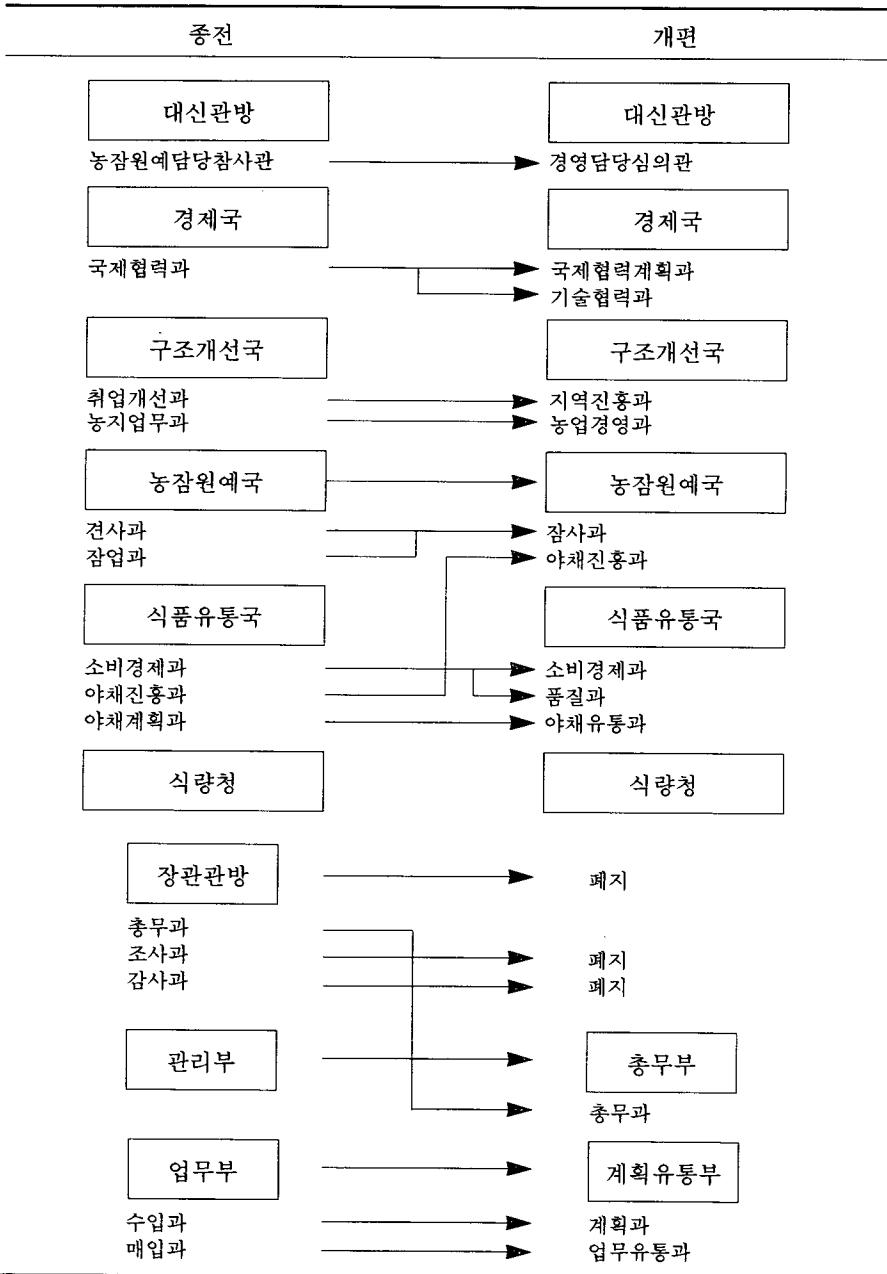
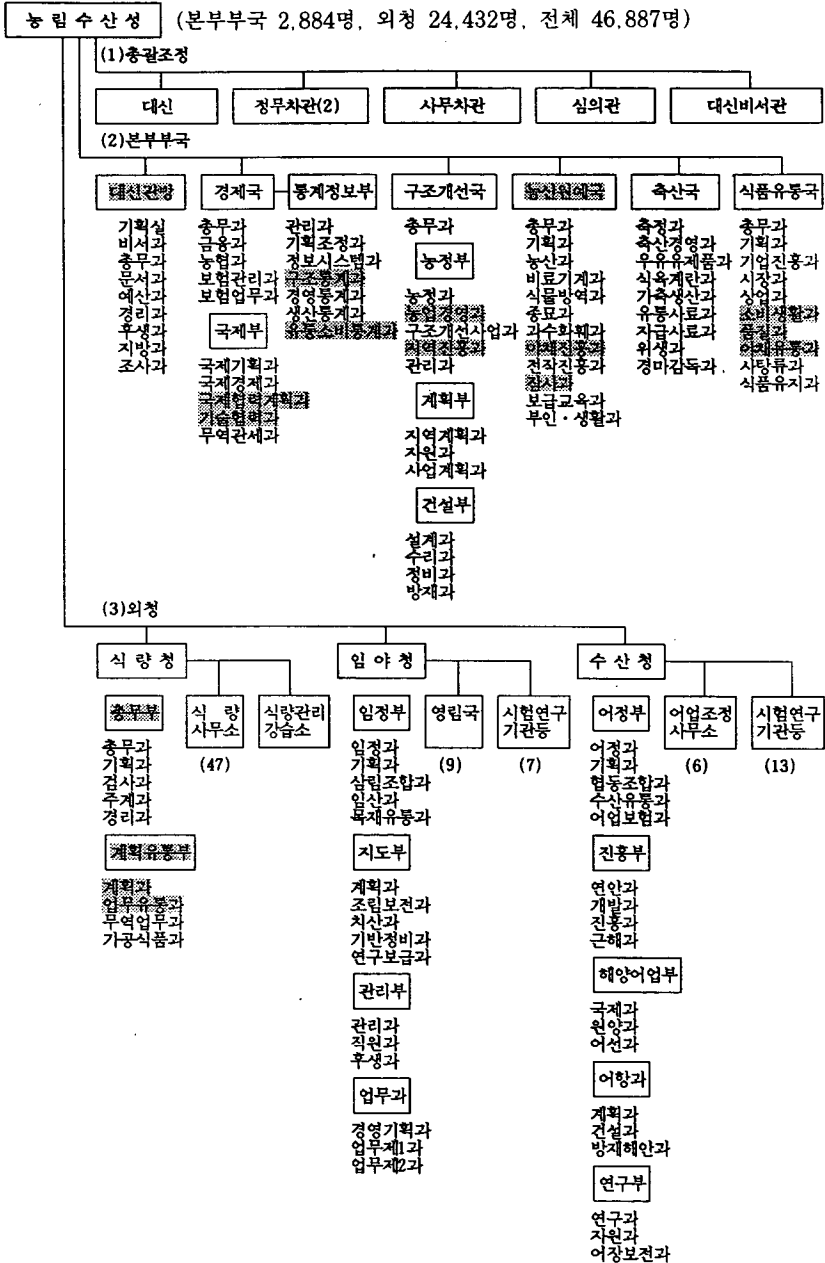


그림 2-5 농림수산성의 행정조직도



제 3 장

농업예산의 구조와 특징

예산은 정부가 어떤 정책목적을 실현하기 위하여 얼마 만큼의 지출활동을 하는가라는 면과 이것을 충당하기 위한 재원은 어떻게 조달하는가를 이해할 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 즉 농정의 추진에 있어서 중요한 수단으로 작용하고 있는 농업관계 예산의 동향에서 농업정책이 적극적이었는가 소극적이었는가를 파악할 수 있는 것이다. 이것은 농업관계 예산의 절대액과 국가예산에 차지하는 농업관계예산의 비율로서 판단할 수 있다.

그래서 이 장에서는 먼저 농업관계 예산의 장기적 추이를 살펴본 후, 시기별 및 주요정책 분야별로 농업예산과 농정과의 상관관계를 찾아보고, 둘째 농업예산에서 중요한 위치를 차지하면서 또 농정에서 강력한 정책 수단으로 사용되고 있는 보조금제도의 논의방향을 정리하고, 마지막으로 농림수산정책에서 농업의 생산성 향상을 위해 중점적으로 투자되고 있는 공공사업에 개편방향에 대하여 살펴보기로 한다.

1. 농업예산의 장기적 추이

1.1. 농업예산의 시대구분

60년 이후 농업예산의 추이를 보면 <그림 3-1>과 같다. 국가의 일반회계 추이는 80년대 초반과 90년대 초반의 긴축재정에 의하여 증가율이 둔화된 적이 있기는 하지만 그 동안 일관되게 증가해 오고 있다.

그러나 농업예산의 추이를 보면 4가지 시기로 나누어 볼 수 있다. 즉 60년부터 73년까지는 일반회계보다 빠른 속도로 증가하고 있고, 73년부터 81년까지는 농업예산의 절대액은 증가하나 증가율은 일반회계보다 낮아 일반회계에 차지하는 농업예산의 비율은 감소하고 있다. 또 81년부터 90년까지는 농업예산의 절대액이 감소하고 있으며, 90년 이후는 농업예산이 다시 증가하는 등 특징적인 경향을 보이고 있다.

이와 같이 농업예산의 절대액과 일반회계에서 차지하는 농업예산비율로서 농업예산의 시기 구분을 하는 경우 <표 3-1>과 같이 제1기는 60년부터 73년까지로, 제2기는 73년부터 81년까지로, 제3기는 81년부터 90년까지로, 그리고 제4기는 90년 이후로 구분할 수 있다.

1.2. 시대별 농업예산의 동향

1.2.1. 제1기(1960~73년)

60년 이후 73년까지의 농업예산은 일반회계보다 빠른 속도로 증가하였다. 즉 일반회계가 증가하나 농업예산이 보다 빠르게 증가한 결과 농업예산비율은 동기간 7.9%에서 10.8%로 증가하였다.

이렇게 농업예산이 증가한 것은 기본법 농정기에 생산성 향상을 위하여 생산기반정비를 강화하고, 선택적 확대정책에 의한 성장농산물의 생산대

그림 3-1 농업예산의 장기적 추이

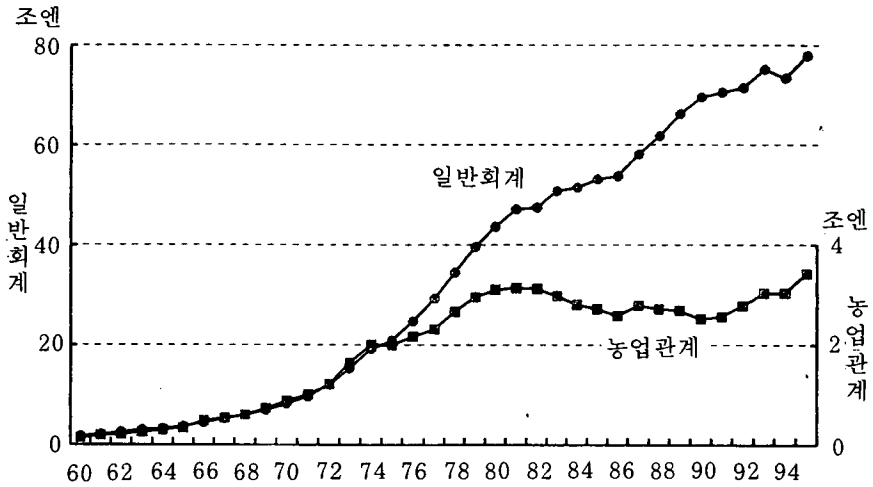


표 3-1 농업예산의 시대 구분

	일반회계	농업관계	농업예산비율	비 고
제1기(1960~73년)	+	++	+	기본법농정기 종합농정기
제2기(1973~81년)	++	+	-	지역농정기
제3기(1981~90년)	+	-	--	국제화조정농정기
제4기(1990~95년)	+	++	+	WTO체제대응농정기

주: +는 증가, ++는 상대적 급증, -는 감소, --는 상대적 급감을 의미한다.

책을 적극적으로 추진하였기 때문이다. 또 비농업부문과의 소득격차를 축소하기 위하여 미가를 대폭적으로 인상하는 등 가격정책을 강화한 것도 예산증가의 한 요인이 되고 있다.

그러나 70년대부터 쌀생산이 과잉으로 전환됨에 따라 쌀의 생산조정과 동시에 과잉처리문제가 발생하기 시작하였으며, 이에 대한 예산이 증가하여 농정이 생산조정 등 소극적으로 전개된 일면도 있다.

1.2.2. 제2기(1973~81년)

제2기는 일반회계가 급증한 반면에 농업관계 예산은 미증에 그친 시기이다. 따라서 농업관계 예산비율도 73년의 10.8%에서 81년의 6.7%로 감소하는 현상을 보이고 있다.

이러한 현상의 배경에는 가격정책비가 급속히 감소한 요인이 있다. 특히 쌀의 정부수매가 상승률이 이전 시기보다 낮았다. 쌀 생산비에 대한 생산자 미가의 비율을 보면, 70년 130.7%에서 81년 87.1%로 감소하였다. 또 이 시기는 지역농정이 전개되기 시작하였으며 이에 따라 가격정책에서 보조금정책으로 농정의 기조가 변화한 시기이기도 하다.

1.2.3. 제3기(1981~90년)

제3기는 81년부터 90년까지로서 일반회계는 증가하나 농업예산의 절대액이 처음으로 감소하기 시작한 시기이다. 그래서 농업예산비율은 81년의 6.7%에서 90년에는 3.6%까지 떨어지고 있다.

농업예산은 81년을 피크로 하여 감소하기 시작하였으며, 절대액을 보면 81년에는 3조 1,411억엔이었으나 90년에는 2조 5,188억엔으로 약 20%나 감소하는 등 농업예산이 위기적 상황으로 전환된 시기이다.

이 시기의 감소요인은 가격정책비를 중심으로 예산이 감소한 것이 특징이다. 방대한 재정적자를 해소하기 위한 재정개혁의 일환이라는 국내적

요인과 농산물 시장개방이라는 국제적 요인 등 2가지 요인이 작용하여 농업예산의 절대액이 삭감되었다. 가격정책비 중에서도 특히 식량관리비가 대폭적으로 삭감된 시기이다.

1.2.4. 제4기(1990~95년)

90년부터 농업예산은 다시 증가하기 시작한다. 일반회계도 증가하나 농업예산이 상대적으로 증가율이 높아 농업예산비율은 90년의 3.6%에서 95년에는 4.4%로 확대되어 3조 4,230억엔에 달하고 있다.

90년을 기점으로 농업예산이 증가하기 시작한 것은 농정개혁에 의한 「신정책」의 전개와 함께 정부의 농업정책이 적극성을 가지기 시작하였기 때문이다. 특히 식량자급률의 향상과 생산성의 제고를 위하여 생산정책비와 구조정책비를 중심으로 예산이 대폭적으로 증가하고 있다.

이상에서 농업예산의 특징을 요약하면, 고도성장기인 70년까지는 맥류·두류의 국내생산을 포기한 것을 제외하고는 식량증산이 농정의 제1의 과제이었기 때문에 생산정책을 축으로 농정이 전개되었다. 한편 구조정책비는 증가하고 있기는 하지만 낮은 비중이며, 가격정책비는 생산정책비를 상회하여 농업예산의 증감은 가격정책비, 특히 쌀 가격비가 좌우할 정도로 농정에서 쌀의 비중이 중요한 시기이었다.

그리고 70년부터는 쌀의 생산조정으로 농정은 과잉미 대책중심으로 전환됨에 따라 생산기반 정비비·구조정책비의 비중은 저하하였다. 그러나 기반정비는 종래의 농지의 외연적 확대 및 관개배수 등 생산증대 및 토지생산성 향상 관련사업비는 감소하고, 포장정비 및 농도정비 등 노동생산성을 향상하기 위한 사업으로 전환된 것이 특징이다. 즉 가격정책비의 비중은 저하하였으나 생산정책비의 비중은 증가하였고 구조정책비는 비중이 낮지만 꾸준히 증가한 시기이었다.

2. 농정의 전개와 농업예산의 동향

예산의 특징을 살펴보는 경우 몇가지 분류방법이 있다¹⁾. 그 중에서도 정책목적별 분류는 농업기본법에 근거하여 분류하는 방법으로서 농림수산예산의 경우 이 분류가 예산변동의 추이를 파악하는데 편리하다. 이 방법은 정책의 비중을 직접적으로 이해하는데 편리한 점이 있기 때문이다. 농업예산이 감소기조에서 증가기조로 전환하는 제3기·4기의 농업예산의 동향에서 농정의 특징을 찾아보기로 한다.

농업예산은 양적으로 많으나 적으냐도 중요하지만 어떠한 정책목적을 가지고 구성되어 있는가, 즉 정책목적이라는 관점에서 분류해 볼 필요가 있다. 농업기본법에 규정되어 있는 목적별 분류는, <표 3-2>에서와 같이 ① 생산정책, ② 구조정책, ③ 가격유통소득정책, ④ 복지정책 및 ⑤ 기타 등으로 분류된다.

2.1. 생산정책

생산정책은 생산의 선택적 확대, 생산성향상 및 농업농촌정비, 재해대책 등 3가지 항목으로 구성되어 있다.

첫째, 생산의 선택적 확대는, ① 축산생산의 진흥, ② 원예생산의 진흥, ③ 미맥 등의 생산합리화, ④ 양잠의 진흥 등으로 구성되어 있다. 이 중에서 현저한 변화를 보이고 있는 것은 미맥 등의 생산합리화비이다. 쌀생산이 과잉으로 전환됨에 따라 생산과잉대책으로 78년부터 답작이용 재편대책을 수립, 쌀에서 맥류·대두·사료곡물 등 타작물로의 轉作을 유도하기 위한 전작장려금이 생산정책의 중심을 차지하고 있었다. 그러나 전

1) 통상 세출면에서의 분류방법은 ① 주요경비별 분류, ② 목적별 분류, ③ 용도별 분류, ④ 소관별 분류, ⑤ 성질별 분류 등이 있으며, 목적별 분류는 정책의 기본목적에 따른 분류방법으로서 농림수산예산의 장기적 변화의 특징을 이해하는 데 편리한 점이 있다.

작장려금은 81년부터 급속히 감소하기 시작하여 81년의 5,192억엔에서 95년 2,688억엔으로 감소하였다. 이와 대조적으로 축산생산 진흥비는 80년 843억엔, 89년 552억엔, 95년 1,297억엔으로, 또 원예생산 진흥비는 80년 299억엔, 89년 132억엔, 95년 340억엔으로 각각 증가하고 있다.

둘째, 생산성향상 및 농업농촌정비는 ① 생산기반 및 생활환경정비, ② 농업기술개발 및 보급 등을 위한 경비가 중심이다. 생산기반의 정비는 종전의 기존경지의 개량과 미개간지 개발 중심에서 80년대부터 포장정비·농도정비 등 농업기계화를 촉진하여 노동생산성을 제고하는 방향으로 전환하고 있다. 특히 90년대부터는 농촌생활환경 개선비용이 급증하고 있다. 생산기반 및 생활환경 정비예산이 농업예산에 차지하는 비율이 80년 27.7%에서 95년 50.2%로 증가하여 농업예산의 절반에 달하고 있을 정도로 정책비중이 높아지고 있는 것이 특징이다. 생산기반 및 생활환경정비사업은 예산면에서는 생산정책비로 분류되어 있으나 업무소관면에서는 구조개선국의 관할업무이다.

2.2. 구조정책

구조정책은 다양한 사업으로 구성되어 있다. 중요한 것은 구조개선사업비, 농업근대화자금, 농림어업 금융공고자금 보전비, 농업자 연금비 등이다. 최근 신정책의 전개와 함께 농업구조개선 사업비를 비롯하여 구조정책비가 급격히 확충되고 있다. 농업근대화자금이 90년부터 증가하고 있고, 그리고 경영이양과 이농을 촉진하기 위한 농업자 연금비도 계속 증가하는 추세이다.

구조정책의 핵심은 농업구조개선사업이며, 이 사업은 ①「제1차 농업구조개선사업」(1961~68), ②「제2차 농업구조개선사업」(1969~79), ③「신농업구조개선사업」(전기 1978~84, 후기 1983~92), ④「농업농촌활성화 농업구조개선사업」(1990~)과 ⑤「지역농업기반확립 농업구조개선사업」(1995~)등으로 사업의 명칭을 변경하면서 확충되어 오고있다. 최근의 지역농업기반확립 농업구조개선사업은 농업경영체의 육성과 경영체

표 3-2 농업예산의 목적별 분류

I. 생산정책	1. 농업생산의 선택적 확대 (1) 축산생산의 진흥 (2) 원예생산의 진흥 (3) 미맥 등의 생산합리화 (4) 양잠의 진흥 2. 농업생산성의 향상과 농업농촌정비 (1) 농업농촌정비 (2) 농업기술의 개발 및 보급 ① 농업기술의 개발 ② 기술의 보급지도 ③ 농업개량자금의 정비 3. 재해대책
II. 구조정책	1. 농업구조개선사업 2. 농업기계화촉진 3. 농업근대화자금 4. 농림어업금융공고보전금 5. 농업경영담당자의 육성 및 농업종사자의 취업촉진 6. 고농률생산조직의 육성 7. 지역농정특별대책 8. 농지유동화 9. 농업자연금제도
III. 가격·유통 및 소득정책	1. 농산물가격의 안정과 유통합리화 (1) 농산물가격의 안정 ① 미맥관리제도의 운영 ② 주요농산물의 가격안정 ③ 축산물의 가격안정 ④ 청과물의 가격안정 (2) 농축산물의 유통합리화 2. 생선식료품의 유통기구정비 3. 농산물의 수요 및 가공의 증진 4. 농업자재의 생산·유통합리화 및 가격안정 5. 수입농산물의 안정확보
IV. 농업종사자의 복지향상	1. 여성·고령자대책 2. 전기도입 3. 과소지역의 진흥 4. 산촌진흥 5. 농촌지역정주촉진대책사업
V. 농업단체	
VI. 통계조사정비	
VII. 기타	

주: 농업기본법에 근거한 분류방법이다.

간의 상호연계를 통한 생산체제의 확립, 지역연계에 의한 유통가공 시스템의 구축, 그리고 지역 자원의 효율적인 이용을 통한 농가소득의 증대 등을 목표로 시정촌 단계에서 사업이 확충되고 있다.

2.3. 가격·유통 및 소득정책

가격·유통 및 소득정책은, ① 농산물의 가격안정, ② 농축산물의 유통 합리화, ③ 생선식료품 유통기구개편, ④ 농산물의 수요 및 가공의 촉진, ⑤ 농업자재의 생산·유통합리화 및 가격의 안정, ⑥ 수입농산물의 안정적 확보 등의 목적으로 추진되고 있다. 가격·유통·소득정책비가 농업예산에서 차지하는 비중은 80년의 27.4%에서 95년에는 10.0%로, 이 중에서 가격정책비는 동기간 24.5%에서 8.3%로 급격히 감소하고 있어 농정에서 비중이 줄어 들고 있다²⁾. 농산물의 가격안정비에는 미맥관리제도의 운영비, 주요농산물의 가격안정비, 축산물의 가격안정비, 청과물의 가격안정비 등으로 구성되어 있으나 미맥관리제도의 운영에 소요되는 경비가 대부분이며, 이것이 80년 6,521억엔에서 95년 1,830억엔으로 감소함에 따라 전체 가격정책비의 감소를 주도하고 있다.

2.4. 복지정책

복지정책비는 급격한 변화는 없지만 산촌지역 진흥비가 꾸준히 증가해 오고 있으며 특히 UR대책으로 최근 급증하고 있는 것이 특징이다.

이상에서와 같이 80년대의 농업예산은, 첫째 70년대 이후 과잉생산기조로 전환된 쌀 대책비(미맥 생산합리화, 미맥 관리제도운영)의 감소, 둘째 가격정책비의 감소 등에 의하여 전체 농업예산은 감소하기 시작하였다.

2) 주요국의 농업예산에 차지하는 가격·소득정책비의 비율을 보면, 94년 현재 일본은 9.5%인데 대하여 미국 16.9%, EU(12) 90.6%, 영국 68.3%, 프랑스 56.0%, 독일 49.5% 등이다. 일본에 비하여 오히려 구미 국가의 농업예산이 가격 및 소득정책 중심으로 편성되어 있는 것을 알 수 있다.

그러나 90년부터 농업예산은 증가하기 시작하나, 이것은 첫째 농업농촌 정비사업을 중심으로, 둘째 농업기술 개발보급사업, 셋째 농업구조개선사업, 넷째 농업자 연금사업 등의 확충에 의한 것이다. 특히 농업농촌 정비사업은 농업생산기반 정비사업과 농촌 정비사업으로 나누어지며, 전자는 주로 생산성 향상과 수요를 반영한 농업생산을 재편하고, 경영규모를 확대하기 위한 조건을 제공하는 사업으로서, 포장정비사업, 관개배수사업, 배수대책특별사업, 발종합 정비사업 등을 중점적으로 추진하고 있다.

또 농촌정비사업은 도시에 비해 낙후된 생활배수처리시설, 農道 등 농촌의 생활기반을 정비, 농촌생활의 질을 향상하는 것이 목적이며, 부락배수사업, 농도정비사업, 농촌종합정비사업, 중산간종합정비사업 등이 강화되고 있다(그림 3-2, 그림 3-3 참조).

2.5. 1996년도 농림수산업예산의 특징

96년도 농림수산업예산은 신정책과 UR대책을 계속적이고 효율적으로 추진하는 방향으로 편성하고 있다. UR대책의 2년차인 1996년 농림수산업예산은, <표 3-5>에서와 같이 예산의 용도별로는 ① 공공사업관계비, ② 일반행정비, ③ 주요식량관계비 등 3가지로 분류된다.

이 중에서 공공사업비는 농림수산업 전체예산의 54.4%나 차지하고 있다. 공공사업비 중에서도 앞의 목적별 분류에서 언급한 바와 같이 농업농촌 정비사업비의 비중이 크게 늘어 농업의 생산성 향상과 농촌의 생활환경정비에 중점적으로 배분되고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 주요식량관계비³⁾는 여전히 감소추세이나 생산조정비는 증가하여 과잉대책에 보다 적극적임을 알 수 있다. 최근 주요식량비의 감소추세는 완화되고 있다.

3) 종전의 「식량관리비」가 95년 신식량법의 시행으로 「주요식량관계비」로 명칭이 변경되었다. 주요식량관계비는 정부미의 수급 및 가격의 안정을 도모하는데 소요되는 경비이며, 소위 식량관리적자를 보전하기 위하여 일반회계에서 식량관리 특별회계로의 전입금과 생산조정을 지원하기 위한 신생산조정 추진대책비로 구성되어 있다.

표 3-3 정책목적별 농업예산액의 추이, 1980~95

단위: 억엔, %

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
일반회계(A)	436,814	471,254	475,621	508,394	515,133	532,229	538,248	582,124	618,517	663,119	696,512	706,135	714,897	752,522	734,305	780,340
농업관계(B)	31,085	31,411	31,295	29,881	28,098	27,174	25,898	27,925	27,167	26,891	25,188	25,716	27,798	30,387	30,357	34,230
비율(B/A)	7.12	6.67	6.58	5.88	5.45	5.11	4.81	4.80	4.39	4.06	3.62	3.64	3.89	4.04	4.13	4.39
I. 생산대책	17,928	18,062	17,877	17,200	15,638	15,362	15,111	16,012	16,798	16,172	16,214	16,710	18,380	30,320	20,134	23,962
II. 구조개선대책	1,851	1,901	1,847	1,780	1,784	3,144	3,110	3,205	3,179	3,388	2,877	2,913	3,076	3,713	3,790	3768
III. 가격유통소득대책	8,507	8,469	8,344	7,591	7,178	6,339	5,347	6,250	4,340	4,848	3,642	3,643	3,681	3,634	3,345	3470
IV. 복지대책	465	528	498	428	412	404	387	399	354	315	310	317	372	515	518	592
V. 농업단체대책	317	349	321	356	386	416	487	515	519	547	556	580	626	636	658	706
VI. 통제조정장비대책	141	110	101	114	161	126	103	102	120	175	151	117	106	118	172	131
VII. 기타	1,876	1,965	2,307	2,413	2,540	1,383	1,353	1,442	1,856	1,446	1,438	1,437	1,557	1,451	1,741	1601

자료: 농림수산성, 「농업백서부속통계표」, 각년도.

표 3-4 정책목적별 농업예산 비중의 추이, 1980~95

단위: 억엔, %

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
농업예산	31,085	31,411	31,295	29,881	29,098	27,174	25,898	27,925	27,167	26,891	25,188	25,716	27,798	30,387	30,357	34,230
총액 비율	110.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I. 생산정책	57.7	57.5	57.1	57.6	55.7	56.5	58.3	57.3	61.8	60.1	64.4	65.0	66.1	66.9	66.3	70.0
1. 선택적 확대	14.8	16.5	16.2	15.8	13.5	12.4	13.1	10.8	13.3	11.4	10.4	11.6	9.9	8.1	7.3	7.9
(1) 축산생산진흥	2.7	2.7	2.4	2.4	2.7	2.5	2.4	2.2	2.3	2.0	2.2	3.6	3.6	3.2	3.4	3.8
(2) 원예생산진흥	1.0	1.0	0.8	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	2.6	0.5	0.9	0.8	0.6	0.8	0.9	1.0
(3) 미백생산합리화	11.1	12.9	12.9	12.6	10.1	9.3	10.1	8.1	8.4	8.8	7.3	7.1	5.6	4.1	3.0	3.1
2. 생산성향상	2.9	2.9	2.6	3.0	3.1	3.2	3.4	3.6	3.2	3.3	3.5	3.5	3.5	3.8	3.2	3.6
3. 재해대책	12.3	10.6	10.7	9.9	8.6	9.9	9.0	7.8	9.7	8.7	11.0	9.5	7.6	10.1	7.8	8.4
4. 농업농촌정비	27.7	27.5	27.6	28.9	30.4	31.0	32.9	35.2	35.6	36.8	39.4	40.3	45.2	44.8	48.0	50.2
II. 구조정책	6.0	6.1	5.9	6.0	6.3	11.6	12.0	11.5	11.7	12.6	11.4	11.3	11.1	12.2	12.5	11.0
1. 구조개선사업	2.7	2.3	2.0	2.1	2.1	2.2	1.9	1.9	1.7	1.4	1.7	1.7	2.1	3.0	2.7	3.0
2. 농업근대화자금	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.7	0.5	0.6
3. 농림어업금융공고보전	-	-	-	-	-	5.1	5.5	5.1	5.3	4.7	4.8	4.7	6.8	4.5	5.1	3.7
4. 농업자연금	1.8	2.1	2.4	2.6	3.0	3.3	3.6	3.6	3.8	3.9	4.2	4.2	4.0	3.7	3.8	3.4
III. 가격유통소득정책	27.4	27.0	26.7	25.4	25.5	23.3	20.6	22.4	16.0	18.0	14.5	14.2	13.2	12.0	11.0	10.1
1. 농산물가격안정	24.9	24.4	24.5	233.3	23.5	21.4	18.9	20.8	14.4	16.6	12.4	12.6	11.3	10.4	9.5	8.3
(1) 미백관리제도운영	21.0	20.8	20.5	19.2	19.2	16.8	14.0	16.9	9.6	8.6	9.2	8.2	7.4	6.9	6.3	5.3
(2) 주요농산물가격안정	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3	1.4	1.4	1.2	1.1	5.6	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.6
(3) 축산물가격안정	1.6	1.6	1.6	1.7	1.8	1.9	1.8	1.2	1.4	1.1	1.2	2.8	2.5	2.3	2.3	2.1
(4) 청과물가격안정	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	1.0	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
2. 농축산물유통합리화	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
IV. 복지정책	1.5	1.7	1.6	1.4	1.5	1.5	1.5	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.3	1.7	1.7	1.7
1. 과소지역진흥	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3
2. 산촌지역진흥	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5	0.7	1.0	1.2	1.4

주: 생략된 항목이 있기 때문에 비율의 합계는 일치하지 않는 경우가 있음.

자료: 농림수산성, 「농업백서부속통계표」, 각년도.

그림 3-2 목적별 농업예산 추이

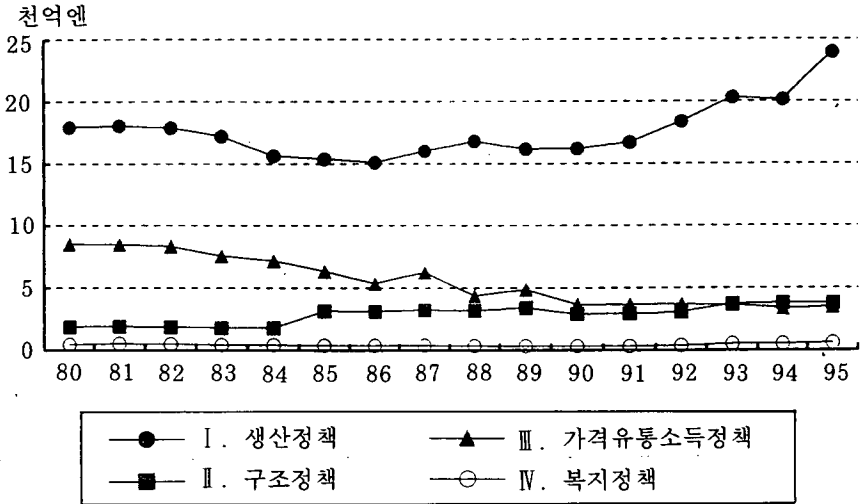
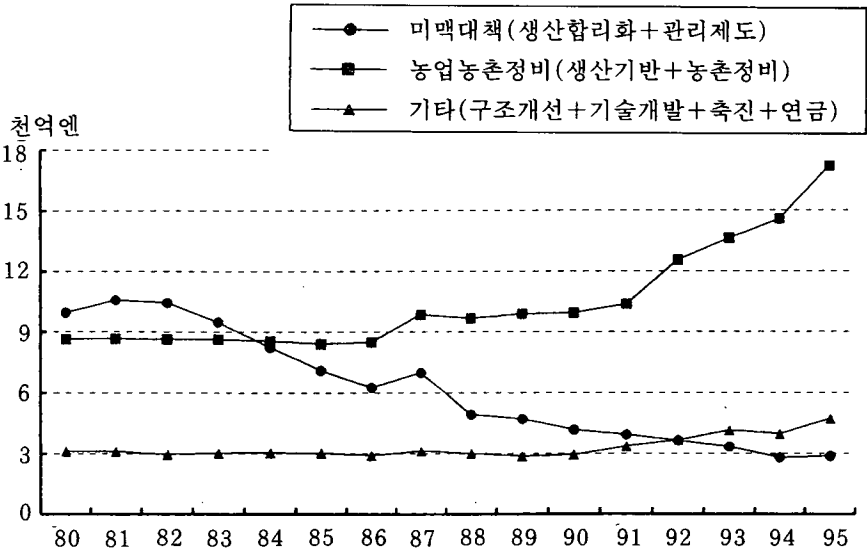


그림 3-3 주요 시책의 동향



이것은 쌀의 과잉문제가 심각해 짐에 따라 생산조정비가 증가하였기 때문이다.

96년도의 공공사업에는 UR관련 농업농촌정비를 강화하기 위한 고생산성 농업생산정비 긴급촉진사업, 중산간지역 활성화 긴급촉진사업과 농산어촌 활성화를 위한 농산어촌 생활정비대책, 농산어촌 고도정보화기반 정비대책, 고령자·장애자용 주거조성대책 등에 중점적으로 투자하고 있다.

일반적으로 공공사업비는 보조금으로 지출되기 때문에 농림수산업예산 중 보조금은 계속 증가하여 농림수산업예산의 66%인 2조 3,375억엔에 달하고 있다. 보조금이 증가하는 것은 가격지지의 감소분이 실질적으로 공공사업비 등의 용도로 보조금으로 전환되는 경향이 있기 때문이다. 이것은 EU·미국의 경우 가격지지의 감소분이 직접소득지불로 연결되는 것과는 대조적인 점이다. 즉 일본의 경우는 직접소득지불보다는 생산성향상을 위한 생산기반 정비사업과 농촌의 생활환경을 개선하기 위한 농촌정비사업을 중심으로 소위 지역단위로 투자되는 「간접지불」적인 성격이 강한 것이 특징이다.

표 3-5 1996년도 농림수산업예산

단위: 억엔, %

	1995	1996	증감액	증감률
농림수산업 예산총액	35,503(100.0)	35,973(100.0)	471	1.3
1. 공공사업 관계비	19,152(53.9)	19,574(54.4)	422	2.2
(1) 일반공공 사업비	18,865	19,389	524	2.8
(2) 재해복구비 등	185	185	0	0.0
(3) 기타	102	0	-102	-
2. 일반 행정비	13,627(38.4)	13,694(38.1)	67	0.5
3. 주요식량 관계비	2,723(7.7)	2,705(7.5)	-18	-0.7
(1) 신생산조정 추진대책	893	935	42	4.7
(2) 식관특별회계 전출	1,830	1,770	-60	-3.3

주: 임업 및 수산업관련이 포함된 예산액이다.

자료: 農林水産省大臣官房豫算課, 「1996年度農林水産豫算の概要」, 1996.

3. 농림수산 보조금제도의 역할과 개선 방향

3.1. 농림수산관계의 보조금 등의 역할

국고보조금의 비중은 96년도 농림수산예산의 66%를 차지하고 있다. 농림수산행정의 대상은 농림어업자를 비롯하여 관련사업자, 소비자에 이르기까지 광범위하고 대상지역도 전국적이어서 다양한 정책수단이 동원되고 있다. 그래서 국고보조금, 융자, 지방재정조치 등과 같은 재정적 수단이 중요하게 활용되고 있고, 그 중에서도 국고보조금은 농림수산정책의 목표를 실현하는데 중요한 역할을 하고 있다. 그래서 국고보조금은 매년 증가하여 최근에는 농림수산 예산총액의 6할을 초과하게 된 것이다. 원래 국고보조금은 전국적 견지에서 일정한 정책목적을 실현하는데 중요한 역할을 가지고 있다.

국고보조금은, 첫째 국가적 정책목적을 달성하기 위해 전국단위로 시책을 전개하고, 둘째 내소날미니움을 실현하기 위하여 지역간 격차를 해소하는 역할을 하고 있다. 예를 들면 전자에는 국민에 대해 식량의 안정적 공급을 정책목표로 하는 농업생산기반 정비사업, 농업생산체제 강화사업 등에 대한 보조, 국민생활과 깊게 관련된 산림의 다면적 기능의 발휘를 목적으로 하는 산림의 정비에 대한 보조 등이며, 후자에는 농촌의 생활환경조건의 향상을 목적으로 하는 부락배수정비 등에 관한 보조가 해당된다.

이와 같은 이유로 농림수산예산에서 국고보조금은 증가해 왔으나 최근 보조금제도에 대한 비판의 소리도 높아지고 있다. 보조금이 전국 획일적으로 배분된다는가, 지나치게 세분되어 있어 지역의 실정과 괴리가 있어 비효율성을 가져온다는가 하는 비판이다. 그래서 농림수산성은 보조금제도를 개선하기 위하여 검토위원회를 설치, 개선 방향을 검토 중에 있다.

3.2. 보조금제도의 개선 방향⁴⁾

농림수산업은 식량의 안정적인 공급, 국토 및 환경의 보전 등 국가적 과제에 대응하면서, 지역의 농림수산업을 진흥해야 한다는 2가지 과제를 가지고 있기 때문에 국가와 지방과의 적절한 역할분담과 협력 하에서 추진할 필요가 있는 것이다.

재정구조개혁이 추진되는 가운데 농림수산 보조금도 사회경제정세의 변화에 적합하게 중점화·효율화를 도모해가고 있다. 보조금의 활용에 대해서는 각각의 대상자, 대상지역의 특성에 따라 자주성을 존중하면서, 보조금의 총액 및 건수를 감축하는 방향으로 개선책을 모색하고 있다.

농림수산물 관계 보조금의 총액 및 건수의 동향을 보면, 81년부터 96년까지 지난 15년간의 보조금 총액은 33%증가한데 비하여 농림수산물성소관 보조금은 0.4%증가에 그치고 있다. 또 농림수산물성 보조금의 건수는 같은 기간 1,126건에서 486건으로 640건이나 줄어들고 있다.

표 3-6 농업보조금의 총액

단위: 억엔, %, 건

	1981년	1986년	1991년	1996년
일반회계보조금총액	145,067 (100.0)	141,090 (97.3)	156,561 (107.9)	193,188 (133.2)
농림수산물관계보조금	23,149 (100.0)	20,365 (88.0)	19,899 (86.0)	23,751 (102.6)
농림수산물성소관보조금	20,612 (100.0)	17,947 (87.1)	17,419 (84.5)	20,702 (100.4)
농림수산물성소관보조금건수	1,126	509	488	486

주: ()내는 1981년 대비 증가율이다.

자료: 農林水産省, 「地方分権推進委員會資料」, 1996. 9.

4) 보조금제도의 개선방향에 대해서는 농림수산성의 보조금 검토위원회의 검토 자료를 주로 참고하였다.

이와같이 농림수산 보조금의 건수가 감소한 것은, ① 유사목적 보조금의 통합 및 메뉴화, ② 채택기준의 인상 등 보조조건의 조정, ③ 보조에서 용자로의 이행 등에 의한 것이다.

먼저 유사목적 보조금의 통합 및 메뉴화에 의하여 감축된 것을 보면 81년부터 96년까지 15년간 528건이나 이른다. 이러한 통합·메뉴화의 실례를 보면 <표 3-7>과 같다. 과수산지 종합정비사업비는 82년 종전의 9개 사업이 하나로 통합된 것이다.

둘째, 채택기준을 인상하여 보조조건을 조정한 사례는, 1지구당 사업비를 인상하여 보조금사업건수를 줄여나가는 사례가 있다. 예를 들면 해안보전시설 정비사업은 지구당 사업비를 3,500만엔에서 1억엔으로 보조기준을 인상하여 보조건수를 줄여나가는 경우이다.

셋째, 보조에서 용자로 이행하는 사례로는 농업용 기계시설 중 보급단계에 들어선 것은 보조대상에서 제외하여 용자로 전환하고 있다. 예를 들면 두류 진공과종기, 연맥 식부기 등 9기종(1994), 토마토 정식기, 벼 조제용기계 23기종(1995) 등이 있다. 무이자 용자방식으로 전환된 것은 전업농 농지집적자금, 삼림정비 활성화자금 등이 있고, 전업농육성을 위한 종합적 용자제도는 인정농업자에 대해 계획적인 경영에 필요한 장기자금의 저리용자(2.0%)와 인정농업자의 경영이 착실히 전개되도록 운전자금의 저리용자(2.25%) 등이 있다. 이상과 같은 방법에 의하여 그 동안 방대한 농림수산 보조금의 건수를 대폭 줄여 나가고 있다.

4. 농림수산 공공사업의 개선 방향

농림수산 보조금에 의한 사업은 대부분이 공공사업에 집중되어 있다. 이러한 농림수산 공공사업은 농업농촌 정비사업, 삼림 정비사업, 어항어촌 정비사업 등이 중심이다. 이에 대하여 공공사업의 효율성을 도모하기 위하여 사업의 중점적 투자와 코스트절감 등의 과제에 대응해 갈 필요성이 제기되어 왔다.

표 3-7 지역농업생산종합진흥사업비보조금, 1982

1981년	1982년
(1) 광역영농단지정비사업비보조금	(1) 지역농업생산종합진흥사업비보조금
① 과수농밀생산단지종합정비사업비보조금	① 과수화훼종합진흥대책사업비
	→ ○ 과수산지종합정비사업비
(2) 청과물등 생산유통대책비보조금	
① 과수생산진흥대책사업비보조금	
○ 과수품종등경신사업비	
○ 특산과수생산출하합리화대책사업비	
○ 감귤과수원지재정비촉진사업비	
○ 낙엽과수산지재개발모델사업	
○ 온주밀감과수원전환촉진사업	
○ 낙엽과수고능률생산집단지육성사업	
② 과실유통가공대책사업비보조금	
○ 과실출하조정대책사업비	
— 만생감귤류등 유통시설건립정비사업비	
○ 과실가공고도화시설정비사업비	

96년 5월이후 농림수산성내에서 공공사업에 대하여 폭넓게 검토하여 「농림수산 공공사업에 관한 당면 검토과제 및 대응방침」을 96년 8월에 확정 한 바 있다. 여기에서 제시하고 있는 개선방향에 따라 현재 전환되고 있다. 97년도 예산요구에서 ① 사업의 중점화 및 사업체계의 통합정리, ② 타사업과의 연계에 의한 사업의 효율적인 추진, ③ 신기술의 개발 및 도입 등을 통한 코스트 절감대책의 추진 등에 중점을 두고 있다.

4. 1. 사업의 중점화 및 사업체계의 통합정리

그 동안 공공사업에 대한 수요가 확대, 다양해 짐에 따라 이에 대응하 기 위한 사업을 전개해 온 결과, 사업체계가 복잡해 지고 불투명하다는

문제가 발생하게 되었다. 그래서 각 사업의 정책과제를 명확하게 하고 사업의 중점화를 도모한다는 관점에서 현재의 복잡한 사업체계를 간소하게 합리화를 추진하고 있다. 예를 들면 농업농촌정비사업의 경우, 전업농을 육성하는 사업을 중점적으로 실시한다는 관점에서 포장정비사업은 <표 3-8>과 같은 방향으로 개선되고 있다.

한편 각 사업을 수요에 대응하여 투자를 중점화한다고 하더라도 종래의 예산과목에 의한 분류로는 그 성과가 불명확한 점이 있기 때문에 공공사업의 배분이 경직화되어 있다는 비판이 있다.

그래서 농촌의 생활환경을 중점적으로 정비하고 중점 시책의 성과를 보다 명확히 하기 위해 97년부터는 종래와 같은 예산과목에 의한 분류 외에 각 사업을 그 목적과 기능에 따라 재분류하여 예산의 추이를 공표하고 있다. 기능별분류에 의한 97년도 요구예산을 보면, 농림수산 공공사업의 신장률이 2.7%로 종전에 비해 억제되는 대신에 생활환경 정비(5.2%증가)에 중점적으로 배분되고 있다. 그리고 식량공급기반 정비도 전업농 육성사업(27.4%증가)에 중점적으로 투입하고 있는 등 정책의 방향이 보다 선명해지고 있는 것을 알 수 있다(표 3-9).

표 3-8 포장정비사업의 개선

종 전	개 선
(1) 전업농육성포장정비사업 ① 전업농육성기반정비사업 ② 대구획포장정비사업	(1) 포장정비사업 전업농육성형 (2) 포장정비사업 일반형
(2) 포장정비사업 ① 일반형 ② 특정지역형	① 대구획형 ② 신기술·환경보전·아메니티 ③ 녹지주거지구개발관련
(3) 지역개발관련 ① 토지이용질서형성포장정비사업 ② 녹지주거지구개발관련토지기반정비사업	

표 3-9 농림수산 공공사업의 기능별 분류

단위: 100만엔, %

기 능 별	1996년	1997년	전년대비
합 계	1,937,123	1,989,066	102.7
1. 국토보전 등	459,753	471,466	102.6
○ 토지등 보전관리	48,814	49,593	101.6
○ 삼림정비	384,778	395,177	102.7
- 치산	187,660	192,716	102.7
- 삼림보전정비	197,118	202,461	102.7
○ 해안	26,143	26,696	102.1
2. 생활환경정비	520,415	547,567	105.2
○ 공원녹지 등	26,406	28,378	107.5
- 해안공원	6,512	6,837	105.0
- 환경보안림	13,784	14,526	105.4
- 삼림환경정비	6,110	7,017	114.8
○ 농산어촌정비	494,009	519,189	105.1
- 농촌정비	446,735	464,152	103.9
- 어항어촌생활환경정비	27,031	33,200	122.8
- 삼림환경정비	20,222	21,816	107.9
- 도서전기도입	21	21	100.0
3. 식량공급기반정비	956,973	970,033	101.4
○ 수산물공급기반정비	224,612	225,190	100.3
○ 농산물공급기반정비	732,361	744,843	101.7
- 중 전업농육성	89,129	113,548	127.4

주: 1996년은 결정액이고 1997년은 요구액이다.

자료: 農林水産省豫算課, 「1997年度農林水産豫算概算要求の概要」, 1996. 8.

5.2. 연계에 의한 사업의 효율적인 추진

농림수산 공공사업의 문제점으로 지적되고 있는 것으로서 중앙관서가 지나치게 종적으로 분할된 결과 사업이 세분화되어 비효율적인 투자가 행해지는 동시에 정책의 종합성이 결여된다는 비판이 있다.

이에 대해 농림수산성은 타 부처의 사업과의 연계를 강화하고 있다. 특히 농림수산 공공사업이 상류 수원지역에서 중하류 농업지역을 거쳐 바다에

이르기까지의 광범위한 지역을 대상으로 하는 평면적인 정비를 행하는 사업이라는 특성을 살려서 유역을 일체적으로 파악하여 수원함양, 수질보전, 자연환경의 보전 등을 종합적으로 행하는 연계사업을 새롭게 실시하여 문제를 해결하고 있다. 구체적인 예는 <표 3-9>에서 제시하는 사례가 있다.

한편 한정된 자금을 효율적으로 사용하여 질이 높은 사회간접자본을 정비하기 위해서는 코스트절감을 위한 노력이 요구되고 있다. 따라서 국제화가 진전됨에 따라 수익자 부담의 농림수산 공공사업의 특성에 근거하여 코스트절감에 기여하는 기술을 개발·보급하는 동시에 정비수준을 개선하여 코스트를 삭감하는 방안이 시도되고 있다.

표 3-10 연계사업의 사례, 1997

주요 연계사업	사 업 내 용
① 유역환경보전모델종합대책	○ 특정유역의 수원함양·수질보전·자연환경의 보전등을 도모하기 위하여, 상류부에서 삼림정비·농업용수댐개발, 중하류부에서 농업용수수질보전·부락배수사업, 연안부에서 연안어장정비 등의 사업을 환경에 배려하면서 종합적으로 실시하는 사업
② 농업농촌정비사업과 도로사업등의 연계	○ 중산간지역과 인근도시와의 광역적 연계·교류를 촉진하여 중산간지역의 활성화를 효율적으로 추진하기 위하여 농도사업과 도로사업등의 연계를 도모하면서 종합적으로 정비하는 사업
③ 농업농촌정비사업과 정보기반정비(郵政省)의 연계	○ 농촌종합정비사업에 의해 이동통신용 철탑시설 등을 위한 용지 및 관리용 도로를 정비하는 사업
④ 치산사업과 도로사업의 연계	○ 치산사업을 建設省의 도로사업 등과 연계하여 낙석 또는 붕괴의 위험성이 높은 경사지 상부의 낙석·붕괴방지대책사업
⑤ 어항사업과 취로환경시설(勞働省)의 연계	○ 勞働省 등의 사업과 연계하여 어촌에서 여성의 취업조건을 개선하기 위한 시설의 용지정비사업

제 4 장

지방재정의 구조와 농림수산업비의 동향

국가재정은 국가라는 하나의 단체가 집행하는 재정인 반면에 지방재정은 도도부현 및 시정촌 등 다수의 지방자치단체의 재정을 합계한 것이다. 규모면에서 볼 때 지방재정이 국가재정을 능가하고 있고, 또 지방자치단체가 제공하는 서비스도 교육·청소·경찰·소방 등 지역주민의 생활에 불가결한 것들이다. 그리고 서비스의 종류도 농림어업시설의 정비, 도시계획, 택지조성 등 지역사회를 진흥하기 위한 다양한 사업이 수행되고 있기 때문에 지방재정은 국민경제에 중요한 지위를 차지하고 있다.

이와 같은 지방재정의 지위를 반영하여 이 장에서는 일본의 지방재정의 구조와 지방재정에서 차지하는 농림수산업예산의 특징을 이해하고자 한다. 이를 위하여 국가재정과 지방재정과의 관계 및 재원배분 실태, 지방세입 및 세출의 특징, 그리고 농림수산업비의 동향 등에 대하여 살펴보기로 한다.

1. 지방재정의 구조

1.1. 국가재정과 지방재정과의 관계

지방자치단체가 당해 지역에서 수행하는 행정에 필요한 재원은 각각의 지역사회가 확보하는 것이 바람직하다. 그러나 전국 3,304개¹⁾에 달하는 지방자치단체의 재원조달능력은 한계가 있을 뿐 아니라 지역간 격차도 현저하다. 때문에 국가는 국민의 조세부담의 형평성을 도모하고 행정수준을 일정하게 유지한다는 관점에서 지방자치단체간의 재정력의 격차를 조정하는 역할을 하고 있다. 즉 지방자치단체간에 재원을 적절히 배분하는 것이 국가 역할 중의 하나이다. 그래서 국가는 재원을 확보하여, ① 지방교부세, ② 지방양여세 및 ③ 국고지출금이라는 수단을 통하여 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하여 지역간 균형발전을 도모하고 있다.

1.1.1. 지방교부세

먼저 지방교부세제도는 지방자치단체간의 재원의 균형을 도모하면서 지방자치단체가 계획적으로 행정을 집행하기 위한 재원을 보장하는데 목적이 있다. 재원의 균형이란 지방자치단체의 재정력의 격차를 해소하기 위해 지방교부세의 교부를 통하여 지방자치단체간의 재원의 과부족을 조정하여 균형을 도모하는 것을 말하며, 이것을 「재원조정기능」이라 한다. 또 재원의 보장이란 지방교부세의 총액을 법률²⁾로서 보장하고, 기준재정수요

1) 지방자치단체의 수는 47개의 都道府縣, 3,234개의 市町村, 그리고 東京都의 23개 특별구 등을 포함하여 3,304개이다.

2) 지방교부세는 매년도의 ① 소득세, ② 법인세 및 ③ 주세 수입액의 100분의 32, ④ 소비세 수입액의 100분의 24, 그리고 ⑤ 담배세 수입액의 100분의 25 등 국세 5세의 예산 계상액을 기준으로 산정하도록 법률로서 규정하고 있다. 국세 5세의 수입액과 예산 계상액이 차이가 있는 경우에는 원칙적으로 그 증감 차액을 차년도 이후의 지방교부세의 총액에 가감해서 정산하도록 하고 있다.

액 및 기준재정수입액이라는 기준을 설정하여 어떤 지방자치단체라도 행정의 계획적인 운영을 가능하도록 필요한 재원을 보장하는 것을 의미하며, 이것을 「재원보장기능」이라 한다³⁾.

행정사무는 국가와 지방자치단체가 분담하고 있기 때문에 각각의 업무량에 적합한 재원이 배분되어야 한다. 지방교부세의 총액이 <주 2>에서와 같이 국세 5세의 일정비율로 정해져 있다. 이것은 국세 중에도 당연히 지방자치단체의 재원분으로서 일정비율이 존재하는 것을 의미한다. 다시 말하면 국세의 일정부분은 원래 지방자치단체의 사무분담에 해당하는 세수입이지만 국가가 대신해서 징수하여 이것을 재원조정 및 재원보장이라는 관점에서 일정한 기준에 따라 재배분하는 것이며, 지방자치단체의 고유재원이라는 성격이 강하다. 또 지방교부세는 일반재원이기 때문에 그 사용은 지방자치단체의 자주적인 판단에 맡겨져 있다. 그래서 국가가 사용을 제한한다든가 조건을 붙이는 것이 금지되어 있다. 이 점이 지방교부세와 국고지출금과의 근본적인 차이이며 지방세와 함께 지방자치의 이념을 실현하기 위한 중요한 일반재원이다⁴⁾.

지방교부세의 종류는 보통 교부세, 특별 교부세 등 2종류가 있다. 보통 교부세는 기준재정수요가 기준재정수입을 초과하는 지방자치단체에게 그 초과분을 보전하는 것이나 특별 교부세는 보통 교부세의 산정기일후 발생한 재해 등 특별한 재정수요가 발생하였거나 재정수입이 감소한 경우, 또는 기타 특별한 사정이 있는 경우에 보통 교부세의 기능을 보완하는 교부세제도이다.

1.1.2. 지방양여세

지방양여세는 소비 양여세, 지방도로 양여세, 석유가스 양여세, 특별 톤 양여세, 자동차중량 양여세 및 항공기연료 양여세 등 6종류로 구성되

3) 鳴津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), pp. 79~80.

4) 上掲書, p. 80.

어 있다⁵⁾. 지방교부세는 일반회계를 경유하여 「교부세 및 양여세 배부금 특별회계」에 전입되어 여기서 지방자치단체에 교부되는데 대하여 지방양여세는 일반회계를 경유하지 않고 바로 「교부세 및 양여세 배부금 특별회계」에 전입되어 지방자치단체에 양여되는 것이 특징이다.

또 이것은 국가가 국세로서 징수한 세금을 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 교부한다는 점에서 지방교부세와 공통되는 점이지만, 교부방법이 창설경위 및 목적 등에 따라 차이가 있다는 것이 상이한 점이다. 지방도로 양여세, 석유가스 양여세 및 자동차중량 양여세는 징수지역에 관계없이 도로의 연장 및 면적 등에 따라 산정되고, 지방도로 양여세는 양여시에 재정조정기능이 가미되어 있다. 또 특별톤 양여세는 징수지역의 지방자치단체에 양여되고 항공기연료 양여세는 공항관계 도도부현 및 시정촌에 양여된다. 그리고 소비양여세는 89년 소비세의 창설에 따라 소비세와 지방간접세와의 조정에 의한 지방세 감수보전조치로서 창설된 것이지만 97년 지방소비세가 도입됨에 따라 폐지될 예정이다.

1.1.3. 국고지출금

일반회계에서 지방자치단체로 이전되어 지방재정의 중요한 구성요소 중의 하나로 되고 있는 것이 국고지출금이다. 국고지출금이란 국가가 지방자치단체에게 지출하는 재정자금 중 지방자치단체가 특정사업을 실시하고 당해사업의 실시예 소요되는 경비를 충당할 것을 조건으로 그 경비의 전부 또는 일부를 교부하는 것이다. 국고지출금은 일반적으로는 보조금으로 알려져 있으나 이외에도 부담금, 이자보전금, 교부금, 조성금, 위탁비 등을 총칭하는 개념이다.

5) 지방양여세액은 국세인 소비세의 5분의 1, 휘발유에 대해 과세되는 지방도로세의 전액, 석유가스세의 2분의 1, 항공기 연료세의 13분의 2, 자동차 중량세의 4분의 1, 외국 무역선의 입항에 대하여 과세되는 특별톤세 전액의 합계이다.

지방자치단체가 실시하는 사업 중에는 그 사업을 원활히 하기 위하여 국가가 책임을 가지는 사업이 있어 이러한 사업에 대해서는 국가가 경비의 일부 또는 전액을 부담하는 것이다. 여기에 해당되는 사업에 대해서는 국고지출금이라는 이름으로 경비가 지출되고 있다. 중요한 사업은 ① 의무교육비·생활보호비 등에 소요되는 경비, ② 공공사업비, ③ 재해보호사업·토목재해 복구사업비, ④ 국회의원선거 등에 소요되는 경비 등이 있다. 이 중에서 ①, ②, ③에 해당하는 국고지출금을 국고부담금, ④에 해당하는 것을 위탁금이라 한다. 또 국가는 책임분에 대한 부담외에 그 사업을 하기위해 필요하다고 인정되는 경우 또는 지방자치단체의 재정상 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는 보조금을 교부할 수 있다. 이 중 전자를 장려적 보조금, 후자를 재정지원적 보조금이라 한다.

한편 이러한 국고지출금의 규모가 방대해 짐에 따라 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다⁶⁾. 즉, 첫째 국고지출금을 통하여 국가가 지방자치단체에 부당하게 간섭하고 있는 점, 둘째 국고지출금의 대상·단가 등이 지방의 실정과 괴리가 있는 경우가 있어 이에 대한 초과부담이 지방재정을 압박하고 있는 점, 셋째 국고지출금의 신청·교부에 지나치게 많은 노력·경비가 든다는 점, 넷째 국고지출금의 배분이 지역의 실정에 배치된다는 점 등이다.

1.2. 국가와 지방간의 자원배분 실태

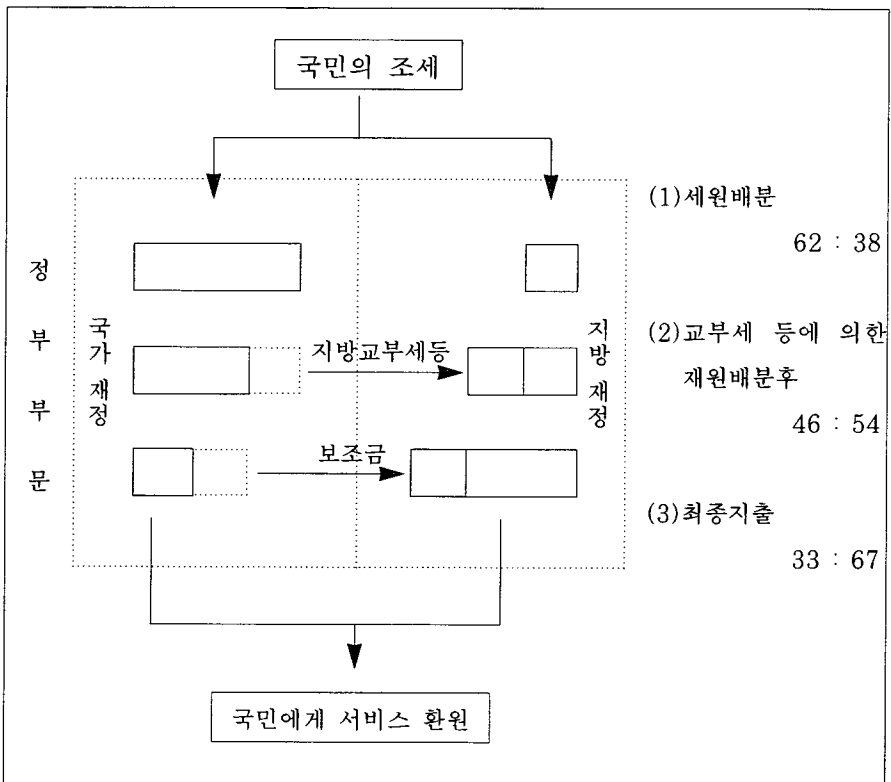
지방자치단체는 국가로 부터 이상과 같은 지방교부세, 지방양여세 및 국고지출금 등으로 재정을 확보한다. 지방자치단체는 자연조건, 사회경제조건, 단체의 규모 등의 면에서 다양성을 가지고 있으나 이러한 자원배분을 통하여 다양한 재정운용을 할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 지방재정은 그 탄력성과 자주성의 제약을 가지게 되며, 특히 세출면에서 의무적 경비가 많고 세입면에서는 국가재정에 비해 세수입의 비율이 낮아 지방세

6) 嶋津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), p. 92.

이외의 국고지출금 등의 재원비율이 큰 것이 특징이다. 또 세입세출 양면에서 국가의 영향을 크게 받는 동시에 제도상 다양한 제약을 가지고 있는 점이 특징이다⁷⁾.

아름든 국가재정과 지방재정간의 재원의 이동에 의하여 지방자치단체는 필요재원을 확보하게 된다. <그림 4-1>은 국가와 지방간의 재원배분의 관계를 표시한 것이다. 이를 통하여 국가와 지방간의 재원 이동의 실태를 살펴 보자.

그림 4-1 국가·지방간 재원 배분, 1995



자료: 嶋津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), p. 235.

7) 嶋津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), pp. 56~57.

평균적으로 보는 한 국가와 지방간의 조세수입은 62 대 38의 비율로 배분되어 있다. 여기에 국가가 지방으로 교부하는 지방교부세 및 지방양여세가 이전된 후의 배분률은 46 대 54로 지방의 배분율이 높아진다. 그리고 보조금이 교부된 후의 배분률은 33 대 67로서 총지출의 3분의 2는 지방정부가 지출하게 되는 셈이 된다. 다시 말하면 세수면에서 국가가 압도적으로 우위를 차지하고 있으나 최종지출면에서는 오히려 지방이 대부분을 지출하는 것으로서 이 점이 일본 재정의 고유한 특징이다. 연방국가인 미국이나 독일도 지방정부의 지출이 절반 정도이고 프랑스나 영국은 3분의 1정도에 불과한 것에 비하면 일본의 지방정부의 지출이 상대적으로 높은 수준에 있는 것을 알 수 있다. 따라서 일본의 재정구조는 국가가 재원을 확보하여 「배분」하고 지방은 「집행」하는 특징을 가지고 있다. 이와 같은 배분관계의 실례는 <표 4-1>과 같다.

표 4-1 국가·지방간의 조세수입의 실질적 배분실태

단위: 억엔, %

			1995
국 가	(1)국세	A	568,128
	(2)지방교부세	B	132,154
	(3)지방양여세	C	19,863
	(4)국고지출금	D	128,017
	(5)지방에서 국가로의 부담액	E	10,289
	(6)국가의 순계(A-B-C-D+E)	F	298,383
지 방	(1)지방세	a	342,906
	(2)지방교부세	B	132,154
	(3)지방양여세	C	19,863
	(4)국고지출금	D	128,017
	(5)지방에서 국가로의 부담액	E	10,289
	(6)지방의 순계(a+B+C+D-E)	f	612,651
(1)국가·지방간 조세배분율(A/(A+a) : a/(A+a))			62 : 38
(2)국가·지방간 최종지출배분율(F/(F+f) : f/(F+f))			33 : 67

주: 1) 국고지출금은 국가가 사용목적을 지정하여 지자체에 교부하는 보조금, 부담금, 보급금을 말한다.

2) 지방에서 국가로의 부담액은 지자체가 국가의 직할사업에 대해서 비용의 일부를 부담하는 것을 말한다.

자료: 田村義雄編, 「圖說日本の財政」(東洋經濟新報社, 1996), p. 274.

2. 지방세입의 특징

최종지출의 3분의 2를 차지하는 지방재정의 특징을 살펴보는 경우, 세입·세출 양면에서 성격을 파악할 수 있다. 우선 세입면에서는 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 당해 지방자치단체가 가지는 재량의 정도에 착안하여 지방세, 사용료 및 수수료 등과 같이 지방자치단체가 자주적으로 확보할 수 있는 재원을 「자주재원」, 그리고 지방교부세나 도도부현 지출금과 같이 국가나 다른 지방자치단체로부터 교부되는 것을 「의존재원」으로 분류하는 방법이다. 둘째 재원의 용도에 착안하여 지방세나 지방교부세 등과 같이 사용에 제한이 없는 것을 「일반재원」, 국고지출금 등과 같이 용도가 특정사업에 한정되어 있는 것을 「특정재원」으로 분류하는 방법이다.

지방자치단체는 지역주민에게 직접적으로 관계하는 행정서비스를 많이 제공해야 된다는 관점에서 행정활동에 자주성과 안정성을 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이러한 관점에서 세입을 상기와 같이 분류하여 재정구조의 자주성·안정성을 분석하는 것은 지방재정의 운영상 중요한 의미를 가진다⁸⁾.

〈표 4-2〉에서와 같이 지방재정의 세입비목은 지방자치단체가 스스로 징수하는 지방세, 사용료·수수료, 분담금·부담금 등을 비롯하여 국가로부터 일정한 기준에 의하여 교부되는 지방교부세 및 지방양여세, 국가가 재량으로 교부하는 국고지출금 등 다양한 종류가 있다. 96년도의 세입총액은 85조 2,848억엔으로 주요항목으로 보면, 지방세가 39.6%, 지방교부세가 19.8%, 국고지출금이 15.3%, 지방채가 15.2% 등이다. 최근의 경향은 불황의 영향으로 지방세의 구성이 줄어드는 반면에 지방채의 비중이 높아지고 있다. 특히 지방채는 일반재원이 감소하는 가운데 지방단독사업이 늘어남에 따라 이의 재원을 지방채로 충당하는 경향이 있기 때문

8) 嶋津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), p. 170~71.

표 4-2 지방재정의 세입세출 총괄표

단위: 억엔, %

		1995년	1996년	증감율
세입	지방세	337,639(40.9)	337,815(39.6)	0.1
	지방양여세	19,863(2.4)	19,986(2.3)	0.6
	지방교부세	161,529(19.6)	168,410(19.8)	4.3
	국고지출금	128,017(15.5)	130,662(15.3)	2.1
	지방채	113,054(13.7)	129,620(15.2)	14.7
	사용료 및 수수료	14,495(1.8)	14,774(1.7)	1.9
	잡수입	50,496(6.1)	51,581(6.1)	2.1
	합계	825,093(100.0)	852,848(100.0)	3.4
세출	급여관계경비	226,984(27.5)	228,834(26.8)	0.8
	일반행정경비	168,172(20.4)	175,104(20.5)	4.1
	공채비	76,939(9.3)	88,623(10.4)	15.2
	유지보수비	9,168(1.1)	9,347(1.1)	2.0
	투자적경비	303,620(36.8)	310,652(36.4)	2.3
	공영기업이월금	29,910(3.6)	31,988(3.8)	6.9
	기타	10,200(1.3)	8,300(1.0)	-19.4
	합계	825,093(100.0)	852,848(100.0)	3.4

주: NTT관련분이 포함되어 있기 때문에 1995년의 경우 <표 4-1>과 일치하지 않는 부분이 있다.

자료: 嶋津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), p. 133~35.

에 증가하는 것이다.

지방재정의 일반재원은 94년 결산액을 기준으로 계산하면 도도부현이 47.8%이나 시정촌이 53.0%로서 시정촌이 오히려 일반재원의 비율이 높다. 이유는 시정촌이 지방세와 지방양여세가 높고, 도도부현은 국고지출금에 의한 보조사업이 많기 때문이다. 이러한 점에서 보는 한 기초지방자치단체인 시정촌이 도도부현보다 독자적인 사업을 전개할 수 있는 재정적인 조건을 갖추고 있는 것을 알 수 있다.

표 4-3 세입비목의 개요, 결산액, 1994

단위: 억엔, %

	순 계	도도부현	시정촌
합 계	959.945	509.337	505.752
	100.0	100.0	100.0
(1) 일반재원	52.1	47.8	53.0
① 지방세	33.9	30.1	34.0
② 지방양여세	2.0	1.7	4.4
③ 지방교부세	16.2	16.0	14.6
(2) 특정재원	47.9	52.2	47.0
① 국고지출금	14.4	18.5	8.7
② 지방채	14.9	14.4	14.1
③ 도도부현지출금	—	—	4.8
④ 기타	18.6	19.3	19.4

주: 1) 순계는 도도부현과 시정촌의 단순합계액에서 지방자치단체 상호간의 중복분을 공제한 금액이다.

2) 일반재원은 지방세, 지방양여세, 지방교부세의 합계액이며, 시정촌에는 이외에 도도부현에서 시정촌으로 교부하는 이자할 교부금, 골프장이용세 교부금, 특별 지방소비세 교부금, 자동차취득세 교부금 및 경유거래세 교부금을 가산한 금액이다.

3) 순계의 자주재원은 52.6%, 의존재원은 47.4%이다.

자료: 自治省編, 「地方財政白書」(大藏省印刷局, 1996), p. 14~16.

3. 지방세출의 특징

3.1. 목적별 세출

지방세출의 분류방법 중 자주 사용되고 있는 것으로 목적별 분류와 성질별 분류가 있다. 목적별 분류란, ① 토목비, ② 교육비, ③ 농림수산업

비, ④ 상공비, ⑤ 민생비, ⑥ 노동비, ⑦ 위생비, ⑧ 경찰비, ⑨ 소방비 등과 같이 행정의 직접목적에 따라 행해지는 분류이다. 그리고 성질별 분류란 경비의 구체적인 사용목적은 사상하고 횡단적으로 그 경제적 성질에 따른 분류로서, ① 인건비, ② 부조비, ③ 공채비, ④ 보통건설 사업비, ⑤ 재해복구 사업비, ⑥ 실업대책 사업비 등으로 분류하는 방법이다.

지방자치단체의 행정목적에 따른 분류방법인 목적별 세출을 94년 결산액 기준으로 본 것이 <표 4-4>이다. 구성비는 토목비(23.1%), 교육비(19.8%), 민생비(11.8%), 총무비(9.8%) 등의 순이다. 도로, 교량 등 토목건설 관련경비인 토목비와 공립학교 건설 및 교직원의 인건비에 충당되는 교육비가 전체의 42.9%를 차지하고 있다. 그리고 농림어업의 생산기반정비에 관련되는 비용인 농림수산업비는 6.9%이며, 도도부현이 9.8%, 시정촌이 5.4%인 것으로부터 농림수산사업은 도도부현 중심으로 전개되고 있는 것이 특징이다.

표 4-4 목적별 세출의 내역, 1994

단위: 억엔, %

목적별 내역	순 계	도도부현	시정촌
합 계	938,178 (100.0)	501,447 (100.0)	491,876 (100.0)
(1) 토목비	216,906(23.1)	(22.3)	(22.2)
(2) 교육비	185,702(19.8)	(23.9)	(13.6)
(3) 농림수산업비	64,062(6.8)	(9.8)	(5.4)
(4) 민생비	110,743(11.8)	(6.5)	(17.7)
(5) 위생비	63,528(6.8)	(4.0)	(9.2)
(6) 상공비	53,288(5.7)	(7.0)	(3.8)
(7) 총무비	92,398(9.8)	(6.7)	(13.1)
(8) 기타	151,551(16.2)	(19.8)	(15.0)

자료: 嶋津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), pp. 185~87에서 계산.

또 목적별 세출을 지방자치단체별로 보면 도도부현에서는 교육비가 세출 총액의 23.9%로서 가장 큰 구성비이고, 이하 토목비, 농림수산업비이다. 한편 시정촌에서는 토목비가 2할 이상으로 가장 큰 구성비를 차지하고 있고, 그 다음이 민생비, 교육비가 뒤따르고 있다. 이와 같이 도도부현에서는 교육비가 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있고 시정촌에서는 민생비의 구성이 큰 편이지만 이것은 도도부현은 시정촌립 의무교육학교 직원의 인건비를 부담하고, 또 시정촌에서는 복지관계 경비를 부담하는 제도적인 차이에 의한 것이다.

3.2. 성질별 세출

성질별 세출은 경비의 경제적 효과를 기준으로 「의무적 경비」, 「투자적 경비」, 및 「기타 경비」로 나누고 있다. 먼저 의무적 경비는 인건비, 부조비 및 공채비의 합계를 말하며 지방자치단체에게는 지출이 의무적이어서 임의로 삭감할 수 없는 경비이기 때문에 경직성이 높은 경비이다. 그래서 의무적 경비가 증가하게 되면 투자적 경비에 충당될 재원이 감소하는 결과가 되어 재정운용 및 재정분석시에 의무적 경비의 동향에 항상 주목할 필요가 있다.

또 투자적 경비는 그 지출의 효과가 고정자본형성으로 연결되므로 공공시설 등의 스톡으로서 장기적으로 축적되는 경비를 말한다. 이것은 ① 보통건설 사업비, ② 재해복구 사업비 및 ③ 실업대책 사업비로 구성되어 있다. 공공시설의 정비정도는 행정서비스의 크기를 나타내는 하나의 지표로서 중요한 의미를 가진다. 어떠한 분야에 어느정도의 투자적 경비가 이루어지고 있는가는 효율적인 재정운용의 관점에서도 중요한 정책판단의 지표가 될 수 있다.

최근의 투자적 경비의 동향을 보면, 경제대책 등의 영향으로 보통건설사업비가 크게 신장하고 있다. 보통건설 사업비의 목적별 내역을 보면, 도로·교량 등의 건설사업인 토목비가 전체의 54.3%, 그 다음이 농지정비 등의 농림수산사업비가 15.3%, 공립학교건설 등 교육비가 12.1% 정도이다.

또 보통건설 사업비는 ① 보조사업비, ② 단독사업비 및 ③ 국가직할사업 부담금으로 구성되어 있으며⁹⁾, 농림수산 사업비 중 농지비는 전체의 7할이상이 보조사업비인 반면에 교육비 중 사회교육비 및 보건체육비 등은 9할이상이 보조사업비이다.

94년도 성질별 세출 순계 결산액을 보면 의무적 경비가 전체의 4할이상, 투자적 경비가 3할이상을 차지하고 있으며 최근 전자는 감소경향에 있으나 후자는 증가하고 있다. 그리고 각 경비의 구성비목을 보면 의무적 경비에는 인건비가 총액의 6할이상을 차지하고 있으며, 이하 공채비, 부조비 순이며, 투자적 경비에는 보통건설 사업비가 거의 대부분을 차지하고 있다(표 4-5).

4. 농림수산업비의 동향

4.1. 목적별 분류

지방자치단체는 당해 지역의 농림수산업을 발전시키고 식량을 안정적으로 공급하기 위하여 생산기반의 정비, 구조개선, 농산물 유통대책, 농림어업의 기술개발 및 보급에 관련한 사업을 추진하고 있다. 이와 같은 사업의 수행에 소요되는 경비는 앞에서 언급한 바와 같이 지방재정의 목적별 분류에 의하여 「농림수산업비」로서 구분되어 있다. 농림수산업비는 1994년의 결산액 기준으로 6조 4,062억엔에 달한다. 구성비는 세출총액

9) 보조사업은 지방자치단체가 국가로부터 부담금 또는 보조금을 받아 실시하는 사업이며, 단독사업은 국가의 보조 등을 받지 않고 지자체가 독자의 경비로서 임의로 실시하는 사업이다. 그리고 국가직할사업은 국가가 수행하는 도로·하천·항만 등의 건설사업 및 이러한 시설의 재해복구에 관련되는 사업을 말하며, 국가직할사업의 부담금은 법률의 규정에 의하여 지방자치단체가 사업비의 일부를 부담하도록 하고 있다.

표 4-5 성질별 세출의 내역, 1994

단위: 억엔, %

성질별 내역	순 계	도도부현	시정촌
합 계	938,178 (100.0)	501,447 (100.0)	491,876 (100.0)
(1) 의무적 경비	44,787(41.1)	(39.5)	(38.3)
① 인건비	252,731(26.9)	(29.9)	(20.9)
② 부조비	52,483(5.6)	(2.3)	(8.3)
③ 공채비	80,485(8.6)	(7.3)	(9.1)
(2) 투자적 경비	300,027(32.0)	(32.7)	(31.4)
① 보통건설사업비	293,171(31.2)	(31.8)	(30.6)
○ 보조사업비	170,455(18.2)	(15.3)	(8.6)
○ 단독사업비	111,836(11.9)	(14.6)	(20.9)
○ 국가직할사업비	10,897(1.2)	(1.9)	(1.1)
② 재해복구사업비	6,350(0.7)	(0.8)	(0.7)
③ 실업대책사업비	506(0.1)	(0.0)	(0.1)
(3) 기타 경비	252,453(26.9)	(27.8)	(30.3)
① 물건비	68,369(7.3)	(3.7)	(10.2)
② 유지보수비	10,946(1.2)	(0.9)	(1.2)
③ 대부비	59,292(6.3)	(8.3)	(3.9)
④ 적립금	28,109(2.4)	(1.7)	(2.9)
⑤ 기타	91,003(9.7)	(13.2)	(12.1)

자료: 嶋津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), p. 208~9에서 계산.

의 6.8%를 차지하고 있으며, 도도부현 단계에서는 9.8%, 시정촌 단계에서는 5.4%로서 도도부현 단계에서 농림수산업비의 비중이 상대적으로 높은 편이다.

농림수산업비의 내역을 보면, <표 4-6>에서와 같이 농지비가 41.2%로서 가장 큰 비중을 차지하고, 그 다음이 농업비(22.6%), 임업비(20.4%), 수산업비(11.9%), 축산업비(3.8%) 등이다. 또 도도부현 단계에서는 농지비의 비중이 높은 반면에 시정촌 단계에서는 농업비의 비중이 높다. 이것으로 도도부현과 시정촌간의 농림수산업행정의 업무분담의 특

징을 엿볼 수 있다. 농지비는 토지개량사업·수리시설 관리등 농업기반정비 경비, 농도정비, 부락배수사업회계, 소규모 부락배수처리시설 정비사업회계로의 이월금 등이 포함되며 농림수산업의 생산성 제고를 위한 가장 핵심적인 사업이다.

그리고 농업비는 농업개량 보급사업, 구조개선사업, 금융대책, 농업위원회관련 경비를 포함하며, 축산업비는 가축의 사양 장려, 사료, 가축 보건위생에 소요되는 경비이다. 또 임업비는 조림사업, 임도의 보전 및 개량, 임업조합의 지도에 소요되는 비용이며, 수산업비는 양식사업, 어항법에 의한 어항의 건설비 및 유지관리비를 포함하고 있다.

4.2. 성질별 분류

농림수산업비의 성질별 내역을 보면, 보통건설 사업비가 69.9%를 차지하고, 나머지는 인건비(12.8%), 보조비(6.5%) 등이다. 보통건설 사업비는 공공사업비가 대부분을 차지하고 있으나 사업의 종류로는 보조사업, 지방단독사업, 국가직할사업, 현영사업 등으로 나뉘어진다.

이러한 사업 중에서 최근 지방단독사업의 비중이 높아지고 있는 것이 특징이다. 이 사업은 지방자치단체가 국가로부터 보조금을 받아 실시하는 보조사업과는 달리 자주재원으로 독자적으로 수행하는 사업이기 때문에 지방분권이라는 면에서 중요한 의미가 있는 사업이다. 주민생활과 밀접한 사회간접자본을 지역실정에 맞게 정비할 수 있다는 장점이 있어 사업이 확대되고 있다. 사업량을 확대하기 위하여 재원확보가 과제이나 최근의 사례를 보면 지방채와 교부세를 결합한 재정시스템이 자주 활용되고 있다. 이 방법에 의하여 지방자치단체가 대규모 사업에 대해서도 지방단독사업을 실시할 수 있게 됨에 따라 사업량의 확대되고 있다¹⁰⁾.

지방자치단체별로 보통건설 사업비의 구성을 보면, 도도부현은 보조사업이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있으나 시정촌은 보조사업이 비중

10) 鳴津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), pp. 239~41.

은 크지만 도도부현에 비하여 상대적으로 지방단독사업의 비중이 높은 것을 알 수 있다. 즉 농림수산사업도 시정촌 단계에서 지방단독사업이 늘어나고 있으며 이것은 바로 지역실정에 적합한 사업이 실시되고 있다는 것을 시사하고 있다.

표 4-6 농림수산사업비의 목적별 세출, 1994

단위: 억엔, %

목적별 내역	순 계	도도부현	시정촌
합 계	64,062 (100.0)	49,372 (100.0)	26,381 (100.0)
(1) 농업비	14,480(22.6)	(17.9)	(32.8)
(2) 축산업비	2,443(3.8)	(3.7)	(3.4)
(3) 농지비	26,408(41.2)	(44.4)	(38.7)
(4) 임업비	13,100(20.4)	(22.0)	(14.7)
(5) 수산업비	7,631(11.9)	(11.9)	(10.3)

자료: 嶋津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), p. 195.

표 4-7 농림수산사업비의 성질별 세출, 1994

단위: 억엔, %

성질별 내역	순 계	도도부현	시정촌
합 계	64,062 (100.0)	49,372 (100.0)	26,381 (100.0)
(1) 보통건설사업비	44,787(69.9)	(75.9)	(68.1)
보조사업비	32,031(50.0)	(58.9)	(35.8)
단독사업비	10,912(17.0)	(13.5)	(24.6)
국가직할사업부담금	1,844(2.9)	(3.5)	(0.4)
현영사업부담금	—	—	(7.3)
(2) 인건비	8,220(12.8)	(9.6)	(13.2)
(3) 보조비 등	4,136(6.5)	(6.5)	(7.5)
(4) 기타	6,919(10.8)	(8.0)	(11.2)

자료: 嶋津昭編, 「圖說地方財政」(東洋經濟新報社, 1996), p. 196.

제 5 장

지방자치단체의 농정 추진체제

- 오이타현(大分縣)의 사례 -

지역에 있어서 농업의 역할은 식량을 안정적으로 공급하면서 지역사회의 활력을 유지하고 지역 및 자연환경을 보전하는 것이다. 그리고 농촌은 이와 같은 농업이 전개되는 장인 동시에 개성이 있는 지역문화를 육성하고 지역주민의 건전한 여가를 활용할 수 있는 공간으로서의 역할을 하고 있다. 국가와는 달리 지방자치단체에게는 농업이란 지역의 기간 산업이기 때문에 농정의 추진을 위하여 방대한 조직과 예산을 사용하고 있다.

이 장에서는 오이타현의 사례로서 지방자치단체의 농정추진실태에 대하여 살펴보기로 한다. 먼저 오이타현의 농정의 목표를 확인하고, 이러한 목표달성을 위하여 어떠한 행정조직을 가지고 있는가, 또 목표 달성을 위한 수단으로서 농업재정의 특징에 대하여 살펴봄으로써 오이타현의 농정 추진체제의 특징을 정리하기로 한다.

1. 오이타현 농정의 목표와 수단

1.1. 농정의 목표

일반적으로 국가는 전국 단계의 농업정책을 중장기적으로 제시하고 추진하는 역할을 한다. 농림수산성은 농정의 방향으로서 신정책을 결정하고, 이에 근거하여 UR대책을 비롯하여 신식량법을 제정하여 추진하는 등 전국을 대상으로하는 농정개혁을 광범위하게 추진하고 있다.

지방으로서의 오이타현은 국가의 농정을 추진하는 역할을 하는 한편, 지역자원을 효율적으로 사용하고 지역주민의 소득증대라는 소위 지역의 특성을 살리는 방향으로 농정을 추진하는 것이다. 이를 위하여 중장기적으로 농정의 방향을 설정하여 계획적으로 농정을 추진하고 있는 것이다.

오이타현의 농업의 위상은 전국 또는 큐슈지방에 비해 농가호수·농가인구는 상대적으로 많은 편이어서 농업적 성격이 강한 지역이다. 그러나 농

표 5-1 오이타현 농업의 지위, 1995

	오이타현	큐 슈	전 국
1. 총가구수(천호)	434	4,741	44,072
농가호수(천호)	64	507	3,438
농가율(%)	14.8	10.7	7.8
2. 총인구수(천명)	1,231	13,424	125,569
농가인구(천명)	191	1,642	12,019
농가인구율(%)	15.5	12.2	9.6
3. 농가소득(천엔)	5,341	5,649	7,094
농업소득(천엔)	1,008	1,579	1,593
농외소득(천엔)	4,334	4,069	5,500
농업의존율(%)	18.9	28.0	22.5
4. 호당경지면적(ha)	1.05	1.24	1.46

자료: 大分縣農政部, 「大分縣の農業」, 1996.

가의 농업소득 의존율은 상대적으로 낮고 농외소득이 높은 지역이다. 농업 소득이 낮은 것은 경지규모가 적기 때문이며, 대체로 농업고정자본 투자액은 전국 평균보다 높아 생산성은 전국 평균수준에 달하고 있다.

오이타현은 지역 농업·농촌의 발전을 위하여 90년부터 현 농정부가 독자적으로 결정한 농업진흥계획에 근거하여 농정을 추진하고 있다. 이 농업진흥계획은 현이 추진할 농정의 중장기 방향을 제시한 것으로 농정추진의 지표로 활용되고 있다. 오이타현 농정부는 90년 3월 「오이타현 신농업진흥계획」을 수립하여 계획적인 농정을 추진해 오고 있다.¹⁾ 그러나 이 계획을 수립한 이후 UR이 타결되어 WTO체제가 출범하고 국가의 농정개혁이 추진되는 등 내외적인 여건이 변화함에 따라 96년 8월 신농업진흥계획을 개정하여 농업의 국제화, 정보화, 기술혁신 등 시대적 요청에 대응하고 있다.

이 계획은 농가·생산·지역 등 3가지 점에 중점을 두고 있다. 즉 생산자는 인정농업자를 장래의 「농업기업자」로 위치 설정하여 집중적으로 지원하는 동시에 신규취업자·여성취업자·고령자 등 다양한 담당주체를 육성하는 한편, 조직적으로 부락 내지 지역을 단위로 하는 지역농업시스템의 구축을 중시하고 있다.

그리고 생산은 「팔리는 물건 만들기와 판매전략」을 기본으로 하고 5대 프로젝트를 중심으로 수치목표와 전략품목을 설정하고 있다. 5대 프로젝

1) 계획의 수립과정을 보면, 오이타현은 먼저 계획수립에 앞서 1987년 당시 동경대학의 이마무라 나라오미(今村奈良臣) 교수를 위원장으로 하는 「오이타현 지역농업확립 대책회의」를 설치, 1년간의 검토 끝에 이 대책회의로부터 「21세기를 전망한 오이타현 농업의 기본방향과 지역별 농업진흥대책」을 보고 받은 바 있다. 이것을 근거로하여 현 농정부는 1990년 「오이타현 신농업진흥계획」을 수립하였다. 그리고 개정과정을 보면, 현 농정부가 UR타결이 현 농업에 미치는 영향을 파악하기 위하여 농정조사위원회에 연구를 위탁, 1995년 10월 이 위원회가 제출한 시장개방의 영향과 대책에 대한 연구결과와 농정부내에 「농업농촌체질강화추진회의」를 설치, 여기서 동 연구결과를 참고로 하여 1996년 3월 새로운 진흥계획의 개정판을 확정하였다. 현 농정부는 이 진흥계획을 농정추진의 지침으로 활용하고 있다.

트는 저코스트·고품질·소비자의 기호를 중시하는 쌀 추진 프로젝트를 비롯하여 야채, 과수, 화훼, 비육우 등 각 품목별 프로젝트를 중점적으로 추진하는 사업이다. 또 개성있는 지역 만들기를 지향하는 시책을 강화하고, 농업공사 등 지역농업을 관리하는 시스템을 정비하는 것을 중시하고 있다.

오이타현 신농업진흥계획과 96년 농업예산 배분을 중심으로 현 농정의 목표, 과제의 체계를 보면 <표 5-2>와 같다. 농정의 목표를 농업진흥계획을 실천하는 것으로 설정하고 이를 위한 6대 과제는 내발적 발전력을 가진 농업경영자의 육성, 생산확대대책의 추진, 새로운 유통전략의 전개, 지역농업

표 5-2 오이타현의 농정목표와 과제, 1996

농 정 목 표	정 책 과 제		예산액(백만엔)
21세기를 향한 오 이타 농업을 확립 하기 위한 농업진 흥계획의 실천	1. 오이타현 농업의 발전방향 검토		14
	2. 내발적 발전력을 가진 농업경영자의 육성		815
	3. 생산확대 대 책의 추진	(1) 품목별 생산진흥 및 효율적 인 생산시스템 구축	5,801
		(2) 지역실정에 적합한 토지기 반의 정비	7,367
		(3) 수요에 적합한 금융제도의 확충	697
		(4) 혁신적인 농업기술의 개발 및 보급	105
		(5) 정보화 사회의 대응	60
		(6) 고 부가가치의 농산가공의 진흥	7
		(7) 재해에 강한 농업의 확립	280
		(8) 환경보전형 농업의 확립	81
	4. 새로운 유통전략의 전개		670
5. 지역농업을 조정하는 농협기능의 강화		125	
6. 새로운 농업농촌의 구축		7,957	

자료: 大分縣, 「大分縣 新農業振興計劃」(1996) 및 「1996年度 大分縣農政施策の概要」(1996)에서 작성.

조정기능의 강화, 새로운 농촌의 구축과 농업진흥계획의 계속적 검토 등을 설정하고 있다. 이리하여 호당 농업소득의 「3倍加」를 목표로 하고 있다.

그리고 이러한 목표를 달성하기 위하여 농업생산, 농업경영자, 농업기술, 농산물 유통 및 가공 등 각분야 별로 과제와 수단을 제시하고 있으며, 이 중에서도 중시하고 있는 것이 생산정책이다. 생산정책의 기본방향은, 첫째 농업생산의 기본은 코스트의 저하, 품질의 고급화, 소비자 기호의 중시, 둘째 진흥의 중심은 시설원예와 비육우, 셋째 5대 프로젝트의 적극적인 추진으로 설정하고 있다. 그리고 5대 프로젝트는 ① 쌀의 저코스트화, 고품질화, 소비자기호 중시, ② 야채 500억엔 프로젝트, ③ 과수 350억엔 프로젝트, ④ 화훼 150억엔 프로젝트, ⑤ 비육우 10만두 프로젝트 등이다.²⁾ 즉 쌀의 품질향상을 중심으로 시설원예와 비육우의 진흥

표 5-3 농업경영자의 육성 및 주요시책, 1996

정 책 과 제	주 요 시 책
내발적 발전력을 가진 농업 경영자의 육성	농촌청년 정주촉진자금 이자보전사업 농촌여성·청년 활동지원 자금대부사업 청년농업자 확보대책사업 취농지원자금 대부사업 농업경영기반강화 촉진대책사업 농업자대학교 지원사업 농업미래학교 12 추진사업(신) 산지 종합지원사업(신) 새로운 가족경영농업 추진사업(신) 신규 취농훈련 추진사업(신) UR전업농육성 지원사업(신) 농업법인육성 종합대책사업(신) 농촌여성 지원사업(신)

주: (신)은 1996년도 신규사업임.

자료: 大分縣, 「1996年度 大分縣農政施策の概要」, 1996.

2) 大分縣「大分縣 新農業振興計劃」, 1996.

2000년을 목표연도로 한 품목별 조생산액 기준이다. 이것은 1994년에 비해 야채는 28%, 과수는 52%, 화훼는 121%, 비육우는 24% 증가한 규모이다.

을 강력히 추진하기 위하여 이와 같은 5대 프로젝트를 구성하여 예산을 중점적으로 배분하는 등 추진체제를 정비하고 있다.

96년도 중점사업에 대한 예산배분을 보면 <표 5-2>와 같다. 이를 위한 구체적인 시책을 살펴보면, 내발적 발전력을 가진 농업경영자를 육성하기 위한 주요 시책은 <표 5-3>과 같으며, 또 품목별 생산진흥 및 효율적인 생산시스템을 구축하기 위한 주요 시책은 <표 5-4>와 같이 신규사업을 포함하여 다양하게 추진하고 있다.

표 5-4 품목별 생산진흥과 주요시책, 1996

정 책 과 제	주 요 시 책
품목별 생산진흥 및 효율적인 생산시스템의 구축	지역농업확립 종합대책사업
	농업공사 설립지원 모델사업
	신농업경영체 육성사업
	농지보유합리화사업
	주요 과수진흥 특별대책사업
	야채 산지확충강화 긴급대책사업
	「오이타의 꽃」 산지확충 긴급대책사업
	감귤 산지육성 종합대책사업
	유자산지 중핵농가육성 대책사업
	과수산지 생산기반강화 긴급대책사업
	부락단위 축산대책사업
	양돈 종합대책사업
	선진사료 생산대책사업
	중산간지역 축산경영 지원사업
	축산경영재건 특별대책사업
	양질미 생산진흥 종합대책사업
	토지이용형농업 지역생산시스템 확립사업
	중산간지역 수도작 생산체제 정비사업
	노지야채 대규모농가 육성사업(신)
	번식우경영 대책사업(신)
	비육우 비육대책사업(신)
	비육우 생산효율화 종합대책사업(신)
	낙농경영 기반강화 종합대책사업(신)
	지역조정 추진사업(신)
	답작 고도이용 정착화사업(신)
	답작 영농체제강화 촉진사업(신)
	21세기 차산지 조성사업(신)

주: (신)은 1996년도 신규사업임.

자료: 大分縣, 「1996年度 大分縣農政施策の概要」, 1996.

2. 오이타현의 농정 추진조직

이상과 같은 정책의 목표를 실현하기 위한 농정의 추진은 현 단계에서는 현 농정부를 중심으로 하여, 현내를 농업의 특성에 따라 12개 지역으로 구분, 현청 산하에 12개의 지방진흥국을 두어 농업의 지역적 특성을 살리는 정책을 추진하고 있다. 그리고 시정촌 단계에서는 시정촌 농정부가 농정업무를 담당하고 있다(그림 5-1).

현 농정부는 농정기획과, 농업경제과, 영농지도과, 농산과, 원예과, 축산과, 경지과, 농촌정비과 등 8과 45계를 설치하여 총 824명의 직원을 두고 있다(그림 5-2). 그리고 지방진흥국은 현의 총무부 총무과의 감독하에 지역의 농림수산업을 비롯하여 상공업을 진흥하기 위하여 현 지사의 권한 위임업무를 주로 집행하는 기관이다. 우사시, 인나이정, 아지무정 등 1개시 2개정을 관할하는 宇佐兩院 지방진흥국의 경우는 농정관련 기구로 농업진흥과, 경지과, 수리과 등 3과 6계를 두고 있다(그림 5-3).

현 단계에서 농업행정의 역할은 정책의 결정과 집행이라는 2가지 역할이 중심이다. 여기서 집행이란 현이 국가가 결정한 정책을 비롯하여 현이 독자적으로 결정한 정책을 실시하는 것을 의미하나, 중요한 것은 정책의 결정이라는 역할이다.

앞에서 언급한 바와 같이 오이타현의 경우 신농업진흥계획이 농정의 지침으로 되어 있다. 이 계획은 오이타현의 농업을 진흥하기 위한 종합적이고 기본적인 중장기 계획으로서 이러한 계획을 현이 자주적으로 결정하여 이를 근거로 정책을 추진한다는 것이 현의 정책결정 역할이다. 오이타현의 신농업진흥계획은 90년을 기본년도, 95년을 중간 목표년도, 그리고 2000년도를 최종 목표년도로 하여, 농업의 진흥방향과 구체적인 도달목표를 설정하고 이를 실현하기 위한 필요한 정책수단을 제시하고 있다.

그리고 이러한 계획은 첫째 향후 오이타현의 농정추진의 기본방침으로서, 둘째 시정촌 등 지방자치단체가 수립하는 제 계획의 기준으로서, 셋째 농업자에게는 농업경영의 가이드 라인으로서의 기능을 하고 있다.

이번에 개정된 것은 금년도가 중간년도에 해당되기 때문에 지금까지의 성과를 검증하여 향후 과제를 점검하고, 94년을 기준년도, 2000년을 목표년도로 해서 21세기까지 5년간 구체적으로 무엇을 해야 할 것인가를 새롭게 제시하고 있다. 또 이 계획은 획일성을 배제하여 지역의 특성을 최대한 살리는 농업과 농촌을 만들기 위하여 현내를 12개 지역으로 구분하여 각각의 지역별의 진흥계획도 제시하고 있다. 이러한 진흥계획의 수립은 농정기획과가 담당하고 있다.

그림 5-1 오이타현의 농정 추진체계

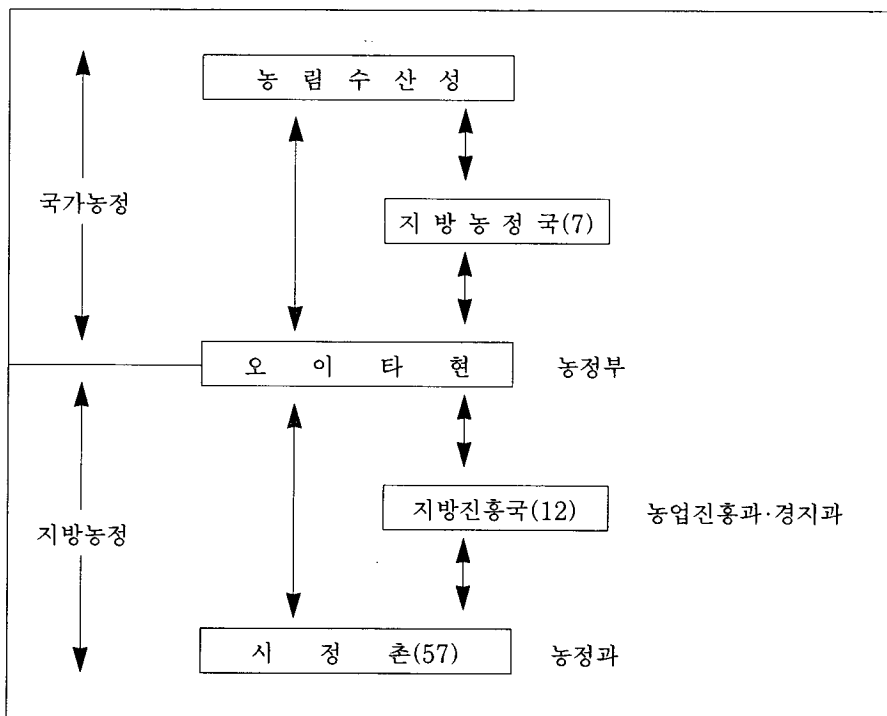


그림 5-2 오이타현의 농정조직도

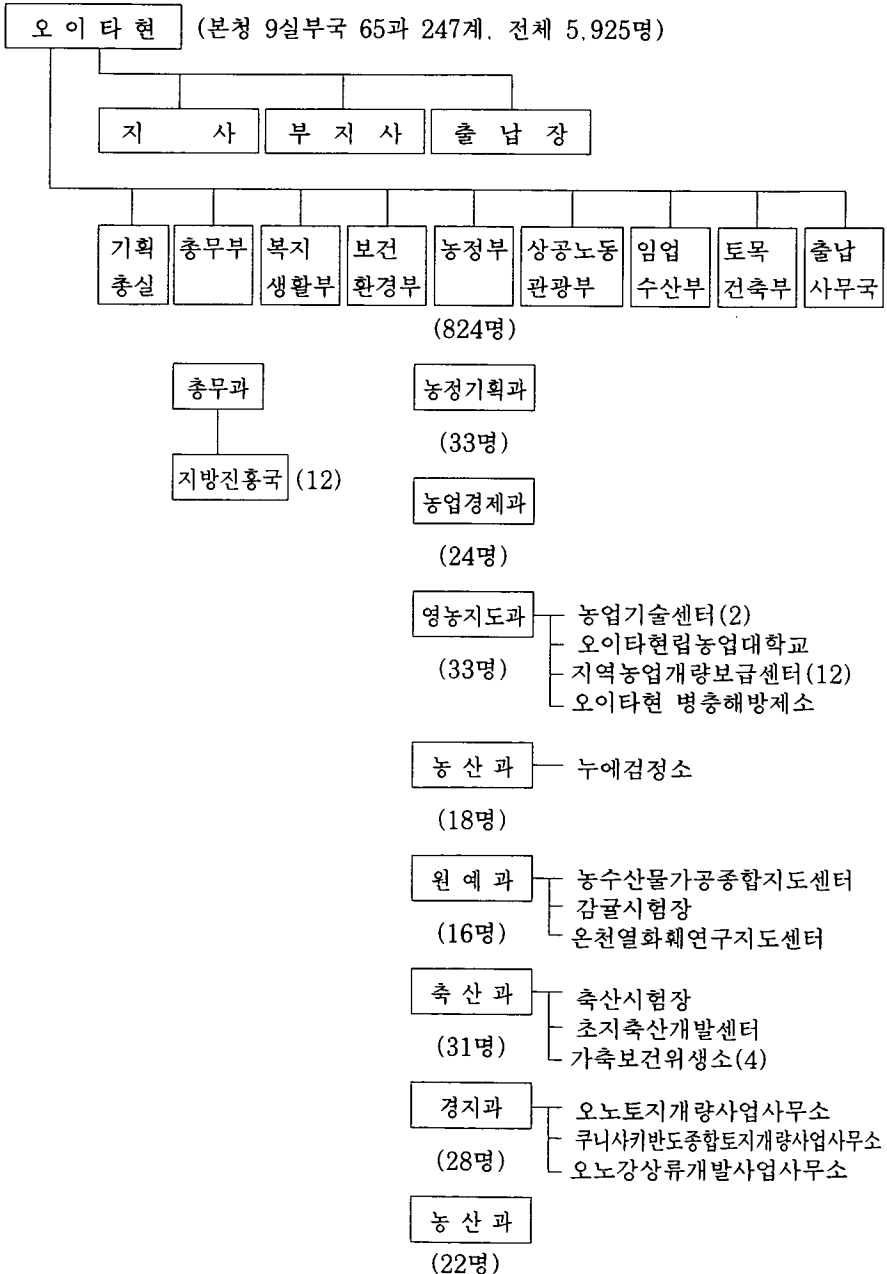


그림 5-3 우사료잉 지방진흥국(宇佐兩院 地方振興局)의 농정조직도

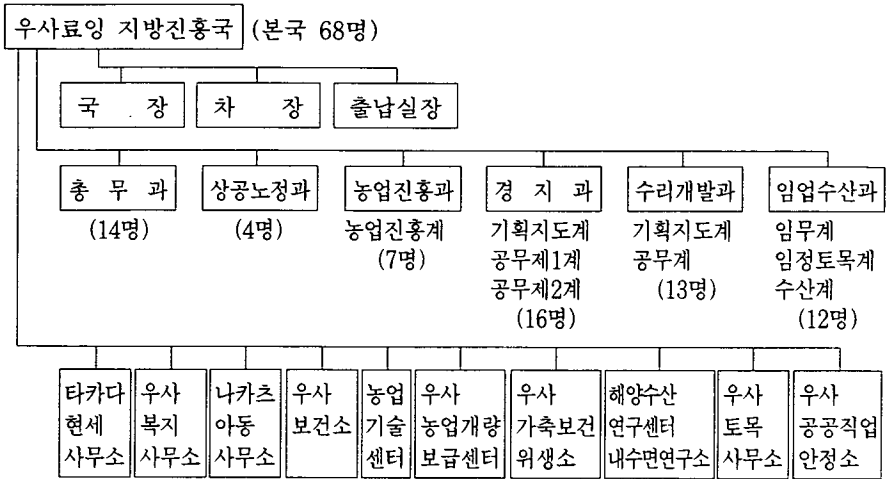
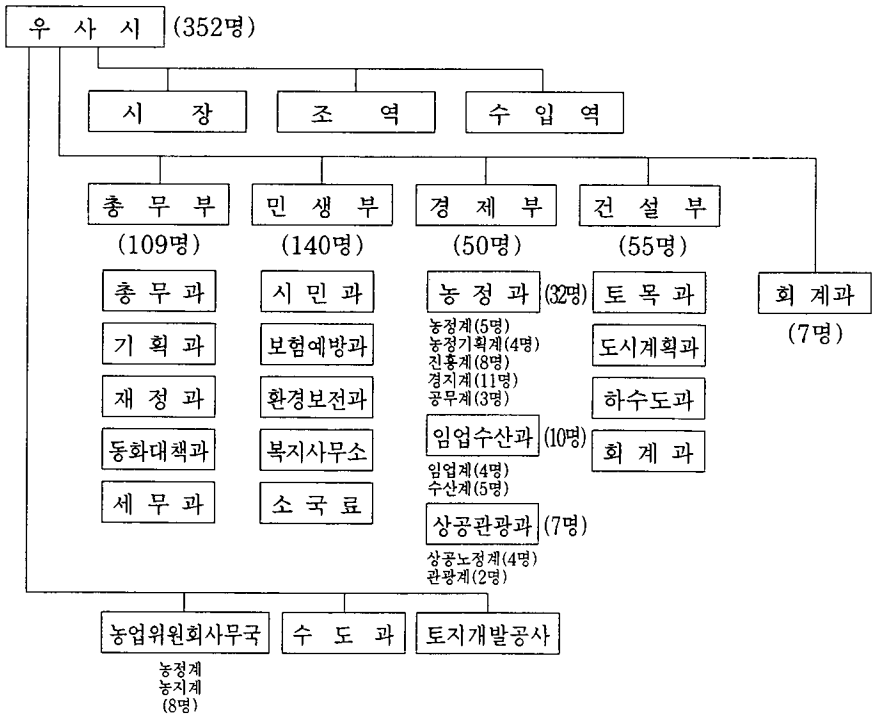


그림 5-4 우사시(宇佐市)의 농정조직도



3. 오이타현의 재정구조

3.1. 일반회계의 구조

3.1.1. 세입예산의 특징

95년도 오이타현의 세입규모는 일반회계 5,601억엔, 특별회계 82억엔, 합계 5,683억엔에 달하고 있다. 이것은 전년도에 비해 일반회계가 14.6%, 특별회계가 25.7% 각각 감소한 규모이다. 세입 세출관계에서는 세입예산은 세출의 재원이 되는데 이것을 지방재정일반의 분류방식과 같이 지방자치단체가 독자적으로 사용할 수 있는 재원인가 아니면 특정 목적사업에 용도가 제한적인가에 따라 「일반재원」과 「특정재원」으로, 또 재원의 조달방법에 따라 지방자치단체의 자주적인 수입에 의한 것인가 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 교부되는 것인가에 따라 「자주재원」과 「의존재원」으로 구분된다. 오이타현의 세입을 이와 같은 기준으로 살펴봄으로써 재정의 특징을 찾아보고자 한다.

먼저 세입예산 중에서 사용에 제약이 없이 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 일반재원에는 縣稅, 지방교부세, 지방양여세가 있다. 이외에 국고지출금, 縣債, 분담금 및 부담금 등은 사용목적이 특정사업에 한정되어 있기 때문에 특정재원이라고 한다. 일반적으로 세입예산에 차지하는 일반재원의 비율에 따라 지방자치단체가 어느정도 자주적으로 예산을 집행하고 국가에 간섭받지 않고 독립적인 정책을 추진할 수 있느냐의 지표가 된다.

오이타현의 경우는 <표 5-5>에서와 같이 일반재원이 54.8%, 특정재원이 45.2%를 차지하고 있다. 94년에 비해 다소 일반재원의 비율이 늘어나고 있는 추세이다. 증가하는 요인은 일반재원 중 현세 및 지방교부세가 늘어나고 있는 반면, 특정재원 중에는 국고지출금이 감소하고 있기 때문이다.

둘째, 자주재원과 의존재원의 구분인데 지방자치단체가 자주적으로 조

달할 수 있는 재원인 자주재원에는 현세, 분담금 및 부담금, 사용료 및 수수료 등이 있고, 의존재원에는 국고지출금, 지방교부세 등과 같이 국가에 그 재원을 의존하고 있는 것을 말한다. 특히 자주재원이 많다고 하는 것은 그 지방자치단체의 재원이 안정적이며 그 만큼 재정기반이 확고하다는 의미이다. 95년현재 자주재원은 31.4%, 의존재원이 68.6%로서 오이타현 재정기반의 취약성을 알 수 있다. 최근의 추세는 의존재원 중에서 지방교부세는 증가하나 국고지출금 및 현채가 감소하는데서 자주재원이 다소 증가하고 있는 추세에 있다. 오이타현의 자주재원이 3할정도인 것은 일본 평균수준이며, 특히 자주재원이 3할정도에 불과하다는 점에서 일본의 지방자치제를 「3할 자치」라고도 하고 있다.

표 5-5 오이타현의 세입예산구조, 1995

단위: 백만엔, %

세 입 구 분	금 액	구 성 비
(1) 일반재원	306.946	54.8
현세	95.400	17.0
지방양여세	9.515	1.7
지방교부세	169.900	30.3
기타	32.131	5.8
(2) 특정재원	253.173	45.2
국고지출금	134.697	24.1
현채	69.524	12.4
부담금 및 분담금	11.061	2.0
기타	37.891	6.8
(3) 세입합계	560.119	100.0
(1) 자주재원	175.918	31.4
현세	69.524	12.4
부담금 및 분담금	11.061	2.0
사용료 및 수수료	11.279	2.0
기타	84.054	15.0
(2) 의존재원	384.201	68.6
지방교부세	169.900	30.3
국고지출금	134.697	24.1
현채	69.524	12.4
기타	10.080	1.8
(3) 세입합계	560.119	100.0

자료: 大分縣, 「大分縣の財政」, 1995.

표 5-6 오이타현의 세출예산구조, 1995

단위: 백만엔, %

세 입 구 분	금 액	구 성 비
1. 목적별 내역		
(1) 총무비	34,562	6.2
(2) 복지생활비	29,689	5.3
(3) 농림수산업비	84,427	15.1
(4) 상공비	21,890	3.9
(5) 토목비	108,583	19.4
(6) 경찰비	30,555	5.4
(7) 교육비	138,060	24.6
(8) 공채비	57,206	10.2
(9) 기타	55,148	9.8
세 출 합 계	560,119	100.0
2. 성질별 내역		
(1) 의무적 경비	280,656	50.1
인건비	192,630	34.4
부조비	30,820	5.5
공채비	57,206	10.2
(2) 투자적 경비	196,661	35.1
보통건설사업비	178,378	31.8
재해복구사업비	18,229	3.3
실업대책사업비	54	0.0
(3) 기타 행정경비	82,802	14.8
세 출 합 계	560,119	100.0

주: 성질별 내역의 기타 행정경비에는 물건비, 유지보수비, 보조비 등, 출자금·대부금, 이월금, 적립금·예비비 등이 포함된다.

자료: 大分縣, 「大分縣の財政」, 1995.

3.1.2. 세출예산

세출예산은 목적별과 성질별로 분류할 수 있다. 먼저 세출예산의 성질별 분류는 경비의 성격에 따라 구분하는 것으로 경비의 경제적 기능을 이

해하는데 의의가 있고 재무관리면에서는 재정구조를 분석하는데도 편리한 분류방법이다. <표 5-6>에서와 같이 세출예산을 성질별로 보면, 인건비, 생활보호비 등과 같은 부조비, 현재의 원리금상환을 위한 공채비 등으로 구성되는 의무적 경비가 50.1%를 차지하고 있다. 의무적 경비는 법률에 의하여 지출이 의무적으로 결정되어 있는 경비이며 인건비가 전체의 68.7%를 차지하고 그 중 7할정도가 교육직원의 인건비이다.

또 투자적 경비는 사업목적에 따라 보통건설사업비, 재해복구사업비 및 실업대책사업비로 나누어지며, 세출총액의 35.1%를 차지하고 있다. 투자적 경비의 구성을 보면, 첫째 투자적 경비 중에서는 보통건설사업비가 90.7%나 차지하고 있다. 이것은 주로 도로·교량, 학교, 공영주택 등 공공용 또는 공공시설의 신축·증축 등의 건설사업에 소요되는 경비이다. 보통건설사업비의 내역을 보면, 보조사업비(54.5%), 단독사업비(38.3%), 국가직할사업 부담금(6.1%), 수탁사업비(0.6%) 등이 있다. 여기서 특징적인 것은 최근 보조사업비는 감소하는 대신에 단독사업비가 늘어나고 있다. 단독사업이란 국가로부터 보조금 등을 받지않고 현이 독자적인 재원으로 실시하는 사업이며, 재원은 현이 독자적으로 마련하나 대부분은 현채를 발행하여 충당하고, 이 현채의 일부를 국가가 지방교부세로서 상환을 지원하는 방식을 취하고 있는 것이 최근의 특징이다. 둘째, 재해복구사업비는 자연재해에 의한 피해시설의 원상회복에 소요되는 경비로서 투자적 경비의 6.5%를 차지하고 있다. 셋째 실업대책사업비는 실업자에게 취업의 기회를 주기 위하여 도로보수나 공원청소 등을 하는데 소요되는 경비로서 근소한 금액에 불과하다.

한편 세출의 목적별 분류는 경비가 행정활동의 각 분야에 어떻게 배분되어 있는가를 확인하고 합리적으로 배분하는데 참고가 되는 분류 방법이다. <표 5-6>에서와 같이 95년도 오이타현의 목적별 내역은 교육비가 24.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음이 토목비(19.4%), 농림수산업비(15.1%), 공채비(10.2%)등 순이다. 또 공채비가 572억엔으로 세출총액의 10.2%나 차지하고 있으나 세입예산에서 현채 발행이

695억엔으로 현재발행과 현재의 원리금 상환인 공채비와의 차액은 지방교부세에 의해 상환되고 있는 부분이다.³⁾ 여기서 농림수산업비가 15.1%로 구성되어 있으나 이것은 농정부와 총무부소관의 합계이다.

3.2. 농림수산업예산의 특징

3.2.1. 오이타현 농림수산업예산

농림수산 사업비는 활력있는 농어촌을 건설하기 위하여 농림수산업을 진흥하고 생활환경시설을 정비하는데 소요되는 경비이다. 95년의 농림수산 사업비 총액은 844억 2,740만엔으로 오이타현 세출총액의 15.1%에 달하고 있다. 농림수산 사업비에는 공공 사업비의 비중이 큰 것이 특징이다. 즉 공공 사업비가 511억 9,883만엔으로 농림수산 사업비의 60.6%를 차지하고 있다.

공공 사업비에는 토지개량 사업비(공공 사업비의 41.7%)를 비롯하여 어항건설 사업비(동 10.5%), 치산 사업비(동 10.0%), 임도 사업비(동 4.9%), 농지방재 사업비(동 4.0%) 등이 주요사업이며, 이외에도 농업구조개선 사업비·농업진흥비·연안어장 정비개발 사업비 등이 있다.

그리고 농림수산 사업비를 목적별로 분류해 보면, 농업비(19.7%), 축산업비(3.8%), 농지비(35.4%), 임업비(29.7%), 수산업비(11.4%) 등으로 나누어지며, 농업기반정비가 중심인 농지비가 큰 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

한편 세출예산을 소관국별로 보면, 농업예산을 주로 집행하는 농정부는 95년 총 670억 3,467만엔의 예산을 가지고 농정을 추진하고 있다. 농정

3) 최근 조건불리지역대책으로 지방자치단체로 하여금 과소채를 발행하여 지방재원을 충당하게 하고 차년도부터 국가가 지방교부세로서 발행액의 70%를 상환해 주는 경우도 있다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 대하여 보조사업과 과소채 등 지방채를 조합하여 실질적으로 국가의 재정지출을 높이는 방법이다.

표 5-7 오이타현의 과별 농업예산, 1995

단위: 백만엔, %

과 별	예 산 액	구 성 비
농정기획과	3,562	5.3
농업경제과	2,683	4.0
영농지도과	7,739	11.6
농산과	1,646	2.4
원예과	3,296	4.9
축산과	5,692	8.5
경지과	27,895	41.6
농촌정비과	14,564	21.7
농정부 합계	67,035	100.0

주: 1995년도 농정부 소관예산은 670억 3,467만엔으로 현 전체예산의 10.2%에 상당하는 규모이다.

자료: 大分縣, 「1995年度 農政施策の概要」, 1995.

부 예산은 현 전체의 10.2%에 상당하는 규모이며, 이를 과별 배분상황을 보면 경지과 41.6%, 농촌정비과 21.7% 등 생산기반 및 생활환경 정비 관련이 전체 농정부예산의 63.3%를 차지하고 있다. 나머지는 영농지도과(11.6%), 축산과(8.5%), 농정기획과(5.3%), 원예과(4.9%), 농업경제과(4.0%), 농산과(2.4%)순으로 배분되어 있다(표 5-7).

3.2.2. 시정촌단계의 농업재정

마지막으로 시정촌 단계의 농업재정을 살펴보기로 하자. 오이타현의 우사료잉 지방진흥국이 관할하는 시정촌은 우사시(宇佐市), 인나이정(院内町), 아지무정(安心院町) 등 3개의 市町이다. 3개 지역의 세입중 의존재원을 보면 지방교부세가 35.0%에서 52.8%, 지방양여세가 1.9%에서 2.8%, 국고지출금이 1.3%에서 10.0%로서, 국가에서 교부되는 것에 오이타현의 보조금 7.5%에서 11.5%를 가산하면 세입총액의 46.6%(우사시)에서 71.5%(인나이정)에 달할 정도로 재정자립도가 낮은 수준에 있

다. 그리고 세출은 민생비, 농림수산업비, 공채비, 총무비 등이 주요항목이다.

한편 우사시는 16,700가구 중 농가가 5,347호로서 농가율은 32.0%로서 비교적 농가율이 높은 지역이다. 농림행정은 경제부의 농정과와 임업수산과가 담당하고 있다. 농정과의 농정계, 농정기획계, 진흥계, 경지계, 공무계 등 5계 32명, 임업수산과의 임업계, 수산계 등 2계 10명 등 42명의 직원이 시 세출의 11.6%의 예산을 집행하고 있다.

아지무정의 재정구조를 살펴보면, 세입면에서 자주재원이 22.6%, 의존재원이 77.4%를 차지하고 있다. 즉 재정자립도가 22.6%라는 낮은 수준에 있는데 이것을 보완하고 있는 것이 지방교부세이다. 지방교부세가 세입총액의 46.7%나 차지하고 있어 낮은 재정자립도를 보완하고 있다. 그러나 지방교부세 비율이 높기 때문에 지방자치단체가 독자적으로 사용할 수 있는 재원은 그만큼 많아져 일반재원은 69.3%를 차지하고 있는 재정구조이다.

자주재원의 내역은 町稅 47.5%, 전입금 25.8%로 전체의 73.3%를 차지하고, 나머지는 분담금·부담금 6.2%, 사용료·수수료 4.2%, 재산수입 3.6%, 제수입 9.6%, 기타 3.2% 등이다.

표 5-8 시정촌 개황, 1995

	면적 (km ²)	인구 (명)	농가 (호)	농업조생산액 (백만엔)
우사시(宇佐市)	178	50,149	5,347	1,163
인나이정(院内町)	114	5,419	1,096	167
아지무정(安心院町)	147	8,598	1,783	437

자료: 각 市·町要覽, 1996.

표 5-9 시정촌의 재정현황, 1995

단위: 백만원, %

		우 사 시	인나이정	아지무정
1. 세 입	(1) 시세(정세)	4,272(25.6)	275(8.1)	453(10.7)
	(2) 지방교부세	5,835(35.0)	1,798(52.8)	1,974(46.7)
	(3) 지방양여세	472(2.8)	63(1.9)	99(2.3)
	(4) 국고지출금	223(1.3)	201(5.9)	425(10.0)
	(5) 현지출금	1,256(7.5)	373(10.9)	487(11.5)
	(6) 시채(정채)	1,245(7.5)	266(7.8)	236(5.6)
	(7) 기 타	3,363(20.2)	431(12.7)	557(13.2)
	세 입 합 계	16,666(100.0)	3,407(100.0)	4,230(100.0)
2. 세 출	(1) 총무비	2,182(13.1)	418(12.3)	552(13.1)
	(2) 민생비	3,585(21.5)	683(20.0)	709(16.8)
	(3) 농림수산업비	1,932(11.6)	685(20.1)	701(16.6)
	(4) 교육비	1,700(10.2)	357(10.5)	359(8.5)
	(5) 토목비	2,080(12.5)	281(8.3)	526(12.4)
	(6) 공채비	1,900(11.4)	456(13.4)	635(15.0)
	(7) 기 타	3,287(19.7)	527(15.5)	748(17.7)
	세 출 합 계	16,666(100.0)	3,407(100.0)	4,230(100.0)

자료: 각 市·町要覽, 1996.

제 6 장

요약 및 결론

이 연구는 국가와 지방자치단체간의 농정의 결정과 집행, 예산배분이라는 관점에서 일본의 농정추진체제의 특징을 살펴보고, 또 이를 통하여 지방자치제도를 실시한 초기단계의 우리나라 농정의 지방화에 있어서 시사점을 도출하는 것이 목적이었다.

그래서 일본의 농정 추진에 대하여 2가지 측면을 중심으로 고찰하였다. 하나는 농정을 결정하고 집행하는 추진 주체의 관점이고, 다른 하나는 농업예산의 확보와 배분이라는 관점이다. 농정의 추진주체는 국가·도도부현·시정촌 등 3단계로 구성되어 있다. 단지 국가단계에서 전국을 농업지대별로 7개 지역으로 구분하여 농림수산성의 권한 위임업무를 담당하는 지방농정국이 있고, 또 도도부현 단계에서는 농업적인 특징에 따라 다시 다수의 지역으로 구분하여 각 지역별로 현의 권한 위임업무를 담당하는 지방기관이 별도로 기능하고 있으나 정책결정의 권한을 가지고 있는 기관은 3단계이다.

또 정책을 집행하는데 소요되는 예산도 국가·도도부현·시정촌 단계별로 재원을 조달하여 배분하고 있다. 국가는 지방자치단체로 하여금 일정수준

의 행정서비스를 수행할 수 있도록 하고, 또 지방자치단체간의 재정력의 격차를 완화하기 위하여 지방교부세·지방양여세·국고보조금 등으로 이러한 역할을 하고 있다.

이와같은 농정의 추진주체와 농업예산의 배분구조의 실태와 특징을 살펴보기 위하여 각 장별 주요 연구내용은 다음과 같이 구성하였다. 먼저 2장에서는 농정 추진주체라는 관점에서 농정개혁을 이해하기 위하여 농정개혁의 배경과 농정개혁의 방향, 농정추진의 주체, 농정개혁에 따른 행정조직의 개편 등에 대한 동향을 근거로 농정 추진체제의 특징을 정리하였다. 3장에는 농업관계 예산의 특징을 밝히기 위하여 농업예산의 장기적 추이, 농정의 전개와 농업예산과의 관계 등에 대하여 정리하였다. 4장에서는 지방재정의 구조와 지방재정에서 차지하는 농림수산업예산의 특징을 이해하기 위하여 국가재정과 지방재정과의 관계 및 재원배분의 실태, 그리고 농림수산업비의 동향 등에 대하여 살펴보았다. 5장에서는 오이타현의 사례연구를 통하여 지방자치단체의 농정추진실태에 대하여 살펴보았다. 여기서는 오이타현의 농정의 목표, 이러한 목표달성을 위한 행정조직의 실태와 농업재정의 특징 등에 대하여 언급하였다.

이하에서는 우리나라의 농정추진 및 농정의 지방화 현상과 암묵적으로 대비하면서 연구결과를 요약한다. 최근 전개되고 있는 일본의 농정개혁에 크게 영향을 끼치는 요인은 세계곡물수급이 불안한 현상에서 일본의 식량자급률이 저하하고 있는 점과 농업이 가지는 다면적 기능에 대하여 소비자의 인식이 확산되고 있는 동시에 소비자의 농업에 대한 요구도 다양해지고 있는 점이다. 이러한 문제에 대하여 농정이 적극적으로 대응하여 생산정책을 비롯하여 지역정책, 환경정책, 소비자정책 등이 강화되고 있으며, 예산배분도 이러한 분야에 집중되고 있다. 또 농정의 비중이 국가에서 지방자치단체로 정부간 이양이 진행되고 있다. 농정의 추진주체는 행정기관을 중심으로 농협, 농업위원회, 토지개량구, 지역농업개량보급센터, 농지보유합리화법인 등을 들 수 있으며, 일본 농정은 이러한 다양한 주체에 의하여 횡적·종적으로 유기적인 관련을 가지고 전개되고 있다. 최

근 추진추체로서의 농림수산 행정조직은 생산대책, 경영대책, 지역진흥대책, 소비자대책, 국제협력체제를 강화하는 방향으로 개편이 이루어지고 있다.

그리고 농업예산의 장기적인 추이를 보면 60년부터 73년까지는 일반회계보다 빠른 속도로 증가하고 있고, 73년부터 81년까지는 농업예산의 절대액은 증가하나 증가율은 일반회계보다 낮아 일반회계에 차지하는 농업예산의 비율은 감소하고 있다. 또 81년부터 90년까지는 농업예산의 절대액이 감소하고 있으며, 90년이후는 농업예산이 다시 증가하는 등 특징적인 경향을 나타내고 있다.

농업예산의 증감은 생산정책비, 구조정책비, 가격·소득정책비가 주도하고 있다. 즉 예산의 감소는 가격정책비가 주도하며, 특히 쌀 가격비가 좌우하고 있다. 증가는 생산대책비가 주도하는 특징을 보이고 있다.

80년대의 농업예산은 70년대 이후 과잉생산기조로 전환된 쌀 대책비의 감소, 가격정책비의 감소 등에 의하여 전체 농업예산은 감소하기 시작하였고, 90년부터 농업예산이 증가하기 시작하나, 이것은 농업농촌 정비사업을 중심으로 농업기술 개발보급사업, 농업구조개선사업 등의 확충에 의한 것이다.

특히 농업농촌 정비사업은 생산성 향상과 수요를 반영한 농업생산을 재편하고, 경영규모를 확대하기 위한 조건을 제공하는 사업으로서, 포장정비사업·관개배수사업·배수대책 특별사업·발종합 정비사업 등의 생산기반 정비사업과 도시에 비해 낙후된 생활배수처리시설, 農道 등 농촌의 생활기반을 정비, 농촌생활의 질을 향상하는 것이 목적인 부락배수사업·농도 정비사업·농촌종합 정비사업·중산간 종합정비사업 등의 생활환경정비사업이 강화되고 있다.

이와 같은 농업농촌 정비사업이 증가하는 것은 가격정책의 감소분이 실질적으로 공공사업인 생산기반과 생활환경의 정비사업으로 전환되는 경향이 있기 때문이다. 이 점에서 EU·미국의 경우 가격지지의 감소분이 직접 소득지불로 연결되는 것과는 대조적인 면이다. 즉 일본의 경우는 직접소

득지불보다는 생산성향상을 위한 생산기반정비사업과 농촌의 생활환경을 개선하기 위한 농촌정비사업에 중점적으로 지원되는 특징이 있다.

한편 공공사업은 사업체계가 복잡하고 불투명하다는 문제가 발생하고 있다. 따라서 각 사업의 정책과제를 명확하게 하고 사업의 중점화를 도모한다는 관점에서, 현재의 복잡한 사업체계를 간소하게 합리화를 추진하고 있다. 개선방향은 공공사업의 중점화 및 사업체계의 통합정리, 타사업과의 연계에 의한 사업의 효율적인 추진, 신기술의 개발·도입 등을 통한 코스트 절감 등에 중점을 두고 있다.

또 국가와 지방자치단체간의 예산의 배분실태를 보면 국가와 지방간의 조세수입은 62 대 38의 비율로 배분되어 있다. 여기에 국가가 지방으로 교부하는 지방교부세 및 지방양여세가 이전된 후의 배분률은 46 대 54로 지방의 배분율이 높아진다. 그리고 보조금이 교부된 후의 배분률은 33 대 67로서 총지출의 3분의 2는 지방정부가 지출하는 셈이 된다. 즉, 세수면에서는 국가, 최종지출면에서는 지방이 압도적인 비중을 차지하고 있다. 이 점이 일본 재정의 고유한 특징이다. 따라서 일본의 재정구조는 국가는 재원을 확보하여 배분하고 지방은 집행하는 특징을 가지고 있다.

지방재정 중의 농림수산업비의 내역을 보면, 농지비가 가장 큰 비중을 차지하고, 그 다음이 농업비, 임업비, 수산업비, 축산업비 순서이다. 또 도도부현 단계에서는 농지비의 비중이 높은 반면에 시정촌 단계에서는 농업비의 비중이 높다. 이것으로 도도부현과 시정촌간의 농림수산행정의 업무분담의 특징을 엿볼 수 있다. 농지비는 토지개량사업·수리시설 관리등 농업기반정비 경비, 농도정비, 부락배수사업, 부락배수처리시설 정비사업 등이 포함되며 농림수산업의 생산성 제고를 위한 가장 핵심적인 사업이며, 이러한 사업은 현이 주도하고 있다. 반면에 농업비는 농업개량 보급사업, 구조개선사업, 금융대책, 농업위원회관련 경비를 포함하고 있어 현장성이 강한 사업은 기초자치단체의 업무로 하고 있다.

이러한 가운데 최근 지방단독사업의 비중이 높아지고 있는 것이 특징이다. 이 사업은 보조사업과는 달리 자주재원으로 독자적으로 수행하는 사

업이기 때문에 지방분권이라는 면에서 중요한 의미가 있는 사업이다. 주민생활과 밀접한 사회간접자본을 지역실정에 맞게 정비할 수 있다는 장점이 있어 사업이 확대되고 있다. 사업을 확대하기 위해서는 재원확보가 과제이나 최근의 사례를 보면 지방채와 교부세를 결합한 재정시스템이 활용되고 있다.

지방자치별로 보통건설 사업비의 구성을 보면, 도도부현은 보조사업이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있으나 시정촌은 보조사업이 비중은 크지만 도도부현에 비하여 상대적으로 지방단독사업의 비중이 높다. 즉 농림수산사업도 시정촌 단계에서 지방단독사업이 늘어나고 있으며 이러한 재정시스템에 의하여 지역실정에 적합한 사업이 실시되고 있다는 것을 시사하고 있다.

마지막으로 오이타현은 국가의 농정과제를 수행하는 한편, 지역자원을 효율적으로 사용하여 지역주민의 소득증대라는 소위 지역의 과제를 추진하고 있다. 이를 위하여 오이타현은 다른 지방자치단체와 마찬가지로 현 농정의 중장기 계획으로서 「오이타현 신농업진흥계획」을 수립, 농정을 계획적으로 추진하고 있다.

농정의 추진은 신농업 진흥계획을 계획적으로 추진하는 것을 농정의 목표로 설정, 이를 실현하기 위하여 내발적 발전력을 가진 농업경영자의 육성, 생산확대대책의 추진, 새로운 유통전략의 전개, 지역농업의 조정기능으로서 농협역할의 강화, 새로운 농업농촌의 구축 등을 과제로 설정, 구체적인 시책을 전개하고 있다.

특히 생산정책을 중시하고 있으며, 생산정책의 기본방향은 코스트의 저하·품질의 고급화·소비자의 기호를 중시하는 것이며, 진흥의 중심은 시설 원예와 비육우를 중점적으로 하여, 5대 프로젝트 즉 쌀의 저코스트화·고품질화·소비자 기호중시, 야채 500억엔 프로젝트, 과수 350억엔 프로젝트, 화훼 150억엔 프로젝트, 비육우 10만두 프로젝트 등을 제시하여 예산을 중점적으로 배분하고, 현내를 12개 지역으로 구분하여 지방진흥국을 두어 정책을 전개하고 있다.

부록 농림수산 행정조직도(1996. 4. 1. 현재)

I. 전국 단계

1. 농림수산성(전체)
2. 농림수산성(부과제)
3. 큐슈 지방농정국(九州 地方農政局)

II. 도도부현 단계

1. 오이타현(大分縣)
2. 오이타현 우사료잉 지방진흥국(宇佐兩院 地方振興局)

III. 시정촌 단계

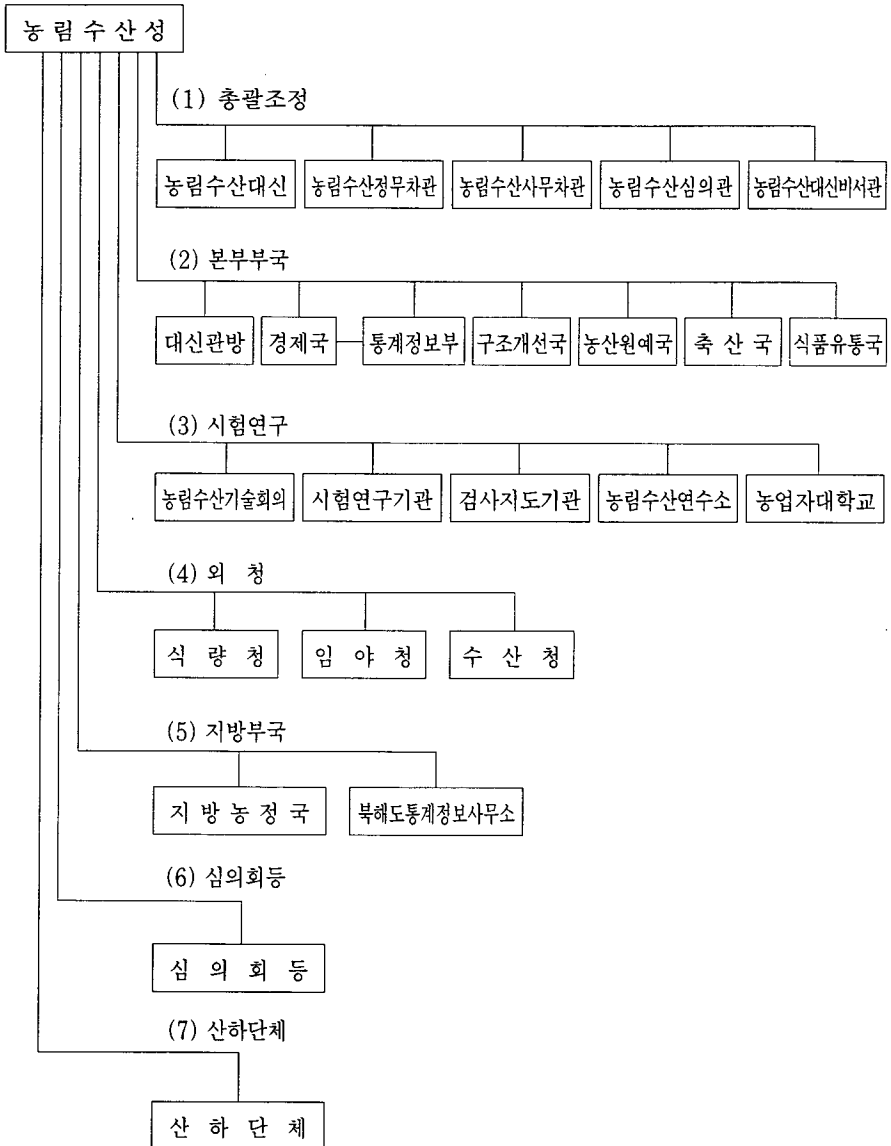
1. 오이타현 우사시(宇佐市)
2. 오이타현 인나이정(院內町)
3. 오이타현 아지무정(安心院町)

빈

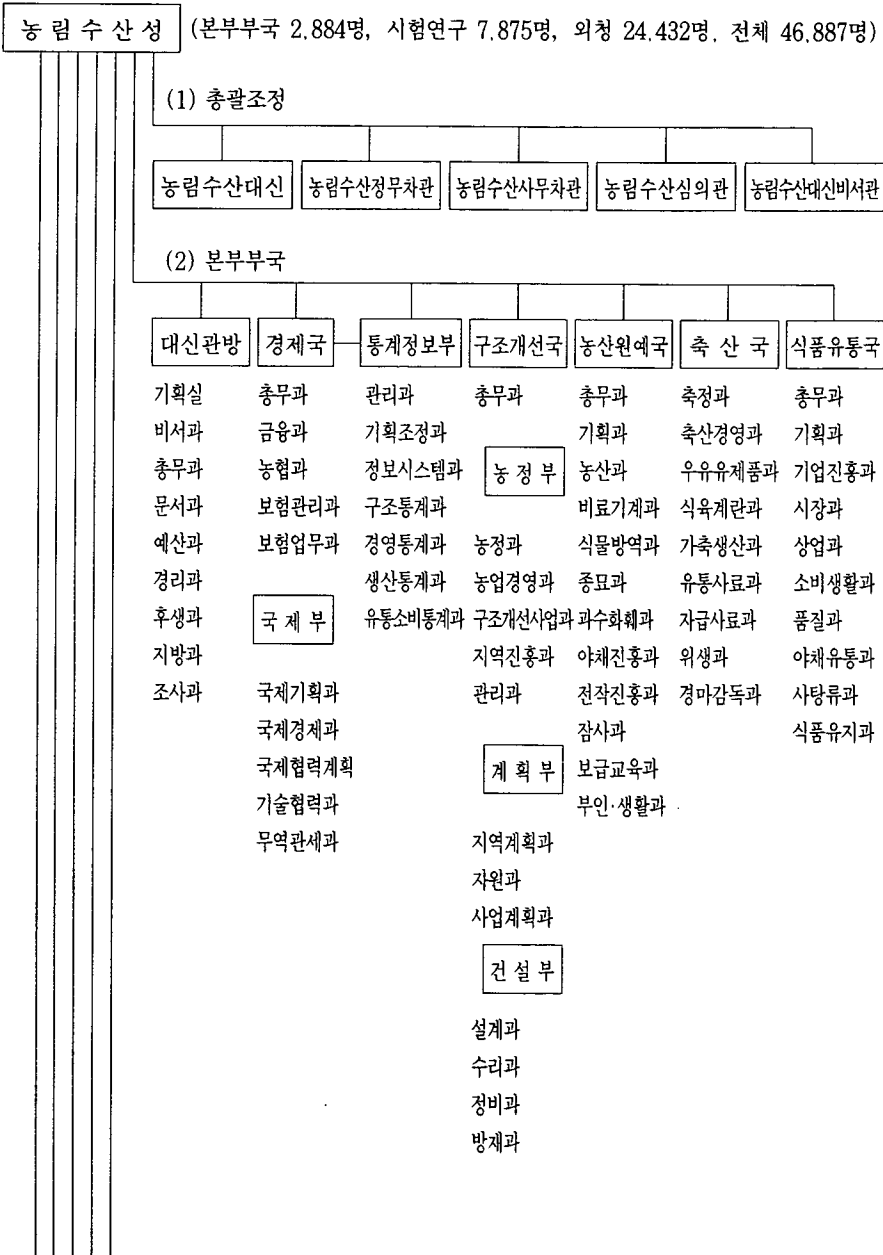
면

I. 전국단계

1. 농림수산성(전체)



2. 농림수산성(부과제)



(3) 시험연구

농림수산물기술회의	시험연구기관	검사지도기관	농림수산연수소	농업자대학교
총무과	농업연구센터	비사료검사소(6)		
기획조사과	농업생물자원연구소	농약검사소		
연락조사과	농업환경기술연구소	농림수산물비기술센터(8)		
연구개발과	축산시험장	동물의약품검사소		
첨단산업기술연구과	초지시험장	동물검역소		
국제연구과	과수시험장	식물검역소(4)		
정비과	야채·차산업시험장	나하식물방역사무소		
지역연구진흥과	농업공학연구소	진주검사소(2)		
연구관리관·개발관실	농업시험장(6)	(24)		
	농업종합연구소			
	식품종합연구소			
	가축위생시험장			
	잠사곤충농업기술연구소			
	국제농림수산업연구소			
	종묘관리센터			
	가축개량센터			
	삼림종합연구소			
	임목육종센터(5)			
	수산연구소(6)			
	원양수산업연구소			
	양식연구소			
	수산공학연구소			
	북해도연어송어부화장			
	(37)			

(4) 외 청

식 량 청

총무부

총무과

기획과 (47)

검사과

주계과

경리과

계획유통부

계획과

업무유통과

무역업무과

가공식품과

식 량
사무소식량관리
강습소

임 야 청

임정부

임정과

기획과 (9)

삼림조합과

임산과

목재유통과

지도부

계획과

조림보전과

치산과

기반장비과

연구보급과

관리부

관리과

직원과

후생과

업무과

경영기획과

업무제1과

업무제2과

영림국

시험연구
기관등

(7)

수 산 청

어정부

어정과

기획과 (6)

협동조합과

수산유통과

어업보험과

진흥부

연안과

개발과

진흥과

근해과

해양어업부

국제과

원양과

어선과

어항과

계획과

건설과

방재해안과

연구부

연구과

자원과

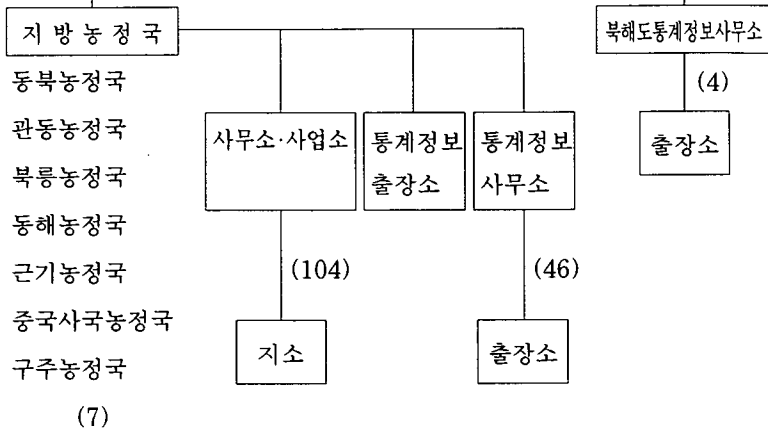
어장보전과

어업조정
사무소

(13)

시험연구
기관등

(5) 지방부국



(6) 심의회등

심 의 회 등

농정심의회
 미가심의회
 축산진흥심의회
 수위사심의회
 농업자재심의회
 농업기계화심의회
 농림어업보험심의회
 오끼나와진흥개발심의회
 과수농업진흥심의회
 관개배수심의회
 관세율심의회
 감미자원심의회
 잠사업진흥심의회
 상품거래소심의회
 식품유통심의회
 자배책심의회
 대외경제협력심의회
 지방제도조사회
 중앙생유거래조정심의회
 중소기업근대화심의회
 농림수산제중앙심사위원회
 농림수산통계관측심의회
 농림물자규격조사회
 중앙약사심의회
 수출검사 및 디자인장려심의회
 임정심의회
 중앙삼림심의회
 목재수급대책중앙협의회
 임야청공제조합운영심의회
 연안어업등진흥심의회
 어항심의회
 중앙어업조정심의회
 수출수산업진흥심의회
 진주양식사업심의회

(7) 산하단체

특 수 법 인

농림어업금융공고
 농용지정비공단
 농림어업단체직원공제조합
 농업자연금기금
 일본중앙경마회
 지방경마전국협회
 축산진흥사업단
 감사사탕류가격안정사업단
 삼림개발공단
 (9)

주: 축산진흥사업단과 감
 사사탕류가격안정사
 업단은 「농축산업진
 흥사업단」으로 통합
 (96년 10월 1일)

인 가 법 인

농업공제기금
 농림어업신용기금
 생물계특정산업기술연구추진기구
 야채공급안정기금
 어선보험중앙회
 전국농업회의소
 전국농업협동조합중앙회
 전국토지개발사업단체인협회
 해양수산자원개발센터
 선박보험중앙회
 (10)

공 익 법 인

(1)대신관방
 일본농림어업진흥회
 농림공제회
 농림수산장려회
 농림방송사업단
 농정조사위원회
 (2)경제국
 가광협회
 아시아인구·개발협회
 아시아농업기술교류협회
 아시아농업협동조합진흥기관
 오이스카
 협동조합경영연구소
 국제개발센터
 국제식량농업협회
 국제농업교류기금
 국제농림업협력협회
 JA시스템개발센터
 세계경제연구협회
 전국신언협회
 전국농협합병추진지원기금
 전국농협관광협회
 전국농협보증센터
 전국농협공제협회
 전국농협임직원공제회
 전국농촌보건의료수센터
 전국농림어업단체진흥회
 도시농지활용지원센터
 일중농림수산교류협회
 일본공제협회
 일본글로벌하부구조연구재단
 농협협회
 농협공제종합연구소
 농협노동문제연구소
 농촌금융연구소
 농림연금복지단
 농림수산장기금융협회
 해외농업개발협회

(3) 축산국

가축개량사업단

우유수송시설리스협회

전국가축축산물위생지도협회

전국우유보급협회

전국계란가격안정기금

전국축산배합사료가격안정기금

전국양돈협회

전국낙농협회

전일본축산경영안정기금협회

전국비육우협회

전국화우등록협회

전일본배합사료가격안정기금

전일본계란가격안정기금

중앙축산회

중앙낙농회의

축산환경정비기구

축산기술협회

일본면양협회

일본가축상협회

일본수위사회

일본식초협회

일본식육규격설정협회

일본식육가공협회

일본식육협의회

일본식육소비종합센터

일본식육유통센터

일본초지협회

일본종돈등록협회

일본유제품협회

일본마사협회

일본홀스타인등록협회

일본양계협회

배합사료공급안정기금

낙농회관

(4) 농산원예국

잔류농약연구소

일본식물조절제연구협회

전국농업개발보급협회

중앙과실생산출하안정기금협회

일본과급협회

일본훈증기술협회

일본견업협회

일본시설원예협회

일본종묘협회

일본과수종묘협회

일본식물방재협회

일본차산업중앙회

농업전화협회

일본비량검정협회

비료과학연구소

비료경제연구소

일본농업기계화협회

일본두류기금협회

농업개량자금협회

일본특수농산물협회

일본특산농산물종묘협회

서류진흥회

일본곤약협회

전국낙화생협회

농산어가생활개선연구회

농산어촌문화협회

농촌생활종합연구센터

농림수산항공협회

부민협회

농민교육협회

농촌경생협회

일본국민고등학교협회

전국농촌청소년교육진흥회

국제농업자교류협회

(5) 통계정보부

농림통계협회

전국농림통계협회연합회

전국신선식료품유통정보센터

(6) 구조개선국

해외농업개발컨슬탄트협회

자연농법국제연구개발센터

식량농업정책연구센터

전국개척친환경협회

전국척우협회

전국자작농협회

전국토지개량자금협회

전국농업개발자금협회

전국농지보유합리화협회

전국농업토목기술연맹

지역사회계획센터

중앙농업척식기금협회

토지개량건설협회

토지개량측량기술협회

농업농촌정보정보종합센터

21세기농촌지역활성화재단

일본그라운드워크협회

일본토양협회

일본농업부락배수협회

일본농업토목종합연구소

일본농촌정보시스템협회

농정조사회

농촌개발기획위원회

농촌지역크리에이트21

농촌지역공업도입촉진센터

농림어업체험협회

농업토목기계화협회

농업토목사업협회

농촌환경정비센터

농업척식협회

농촌지역정보센터

전작농업진흥회

신규취농가이드센터

(7) 식품유통국

조미료자원진흥회
 외식산업종합조사연구회
 시각장애자식생활개선협회
 식생활정보서비스센터
 식품산업센터
 식품수급연구센터
 식품용기환경미화협회
 식품유통시스템협회
 식품유통구조개선추진기구
 전국토마토공업회
 전국야채수급안정기구
 대두공업안전협회
 일본시설원예협회
 일본식품서비스협회
 일본통조림협회
 일본농림규격협회(JAS협회)
 일본식물류협회
 일본요리연구회
 일본냉동식품협회
 농협유통연구소

(8) 농림수산기술회의

농림수산물검정협회
 미생물응용기술연구소
 농림수산물검단기술산업진흥센터

(9) 식량청

이이시마기념식품과학진흥재단
 영양개선보급회
 엘리자베드아놀드후지재단
 후생식량협회
 자주유통미가격형성센터
 식생활연구회
 제분진흥회
 전국식량검사협회
 전국식량진흥회
 전국식생활개선협회
 일본식량협회
 전국식량보관협회
 전국비스켓협회
 전국미곡협회
 전국미백개량협회
 동경농업대학학조진흥회

중앙된장연구소

전집련보증협회
 전일본마카로니협회
 전국포장쌀밥협회
 전국식량신용협회
 일본미곡검정협회
 일본간장연구소
 일본정미공업회
 일본즉석식품공업협회
 일본빵과학회
 일본빵기술연구소
 일본빵공업회
 농업창고수탁물손해보상기금
 양식연구회
 일본면류업단체연합회
 일본미곡소매진흥회

(10) 임야청

임정종합조사연구소
 일본목재신용협회
 수리과학연구소
 일본목재종합정보센터
 임야홍제회전국삼림토목건설협회
 일본치산치수협회
 일본임업협회
 임도안전협회
 임업토목건설탄트
 대일본산림회

국제녹화추진센터
 해외임업건설탄트협회
 산림보험협회
 임업약제협회
 전국임업개량보급협회
 임업기계화협회
 일본임업경영자협회
 일본녹화센터
 일본임업기술협회
 국토녹화추진기구
 일본칠공업회
 삼림문화협회
 일본주목재기술센터
 일본목재보전협회
 전국연료협회
 전국삼림리크리에이션협회

삼림도시조성연구회

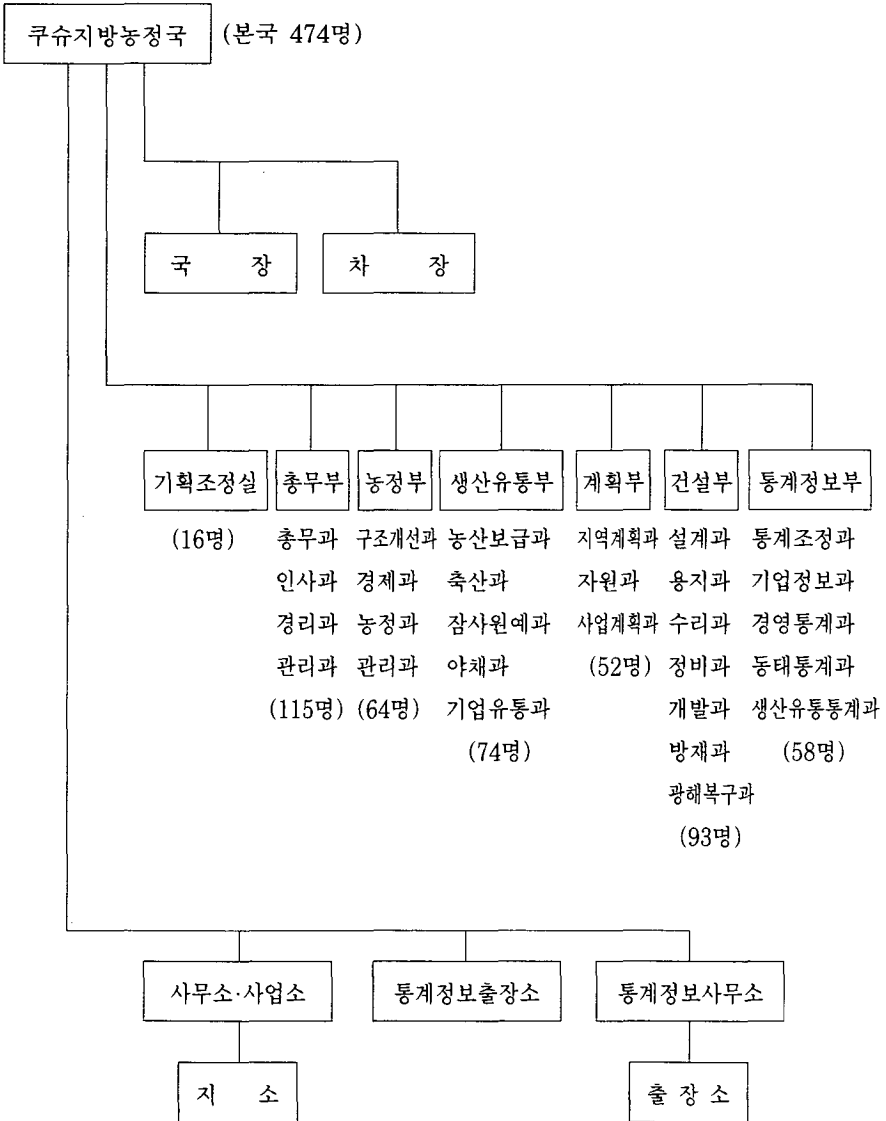
임업경제연구소
 전국목재조합연합회
 전국토목기계공업회
 일본목재가공기술협회
 일본합판기술연구소
 일본합판점사회
 일본편판기술협회
 전국중소건축공업사업단체연합
 일본건축목공기능사회
 일본목조주택산업협회
 일본버섯연구소
 일본버섯센터
 국제열대목재기관
 전일본목재시장연맹
 일본임야측량협회
 남방조림협회
 일본사쿠라회
 일본식목협회
 일본소나무숲을 지키는 모임
 일본조류보호연맹
 농림수산항공협회
 삼공흥제회
 임목육종협회
 일본임업토목연합회
 임업토목시설연구소

(11) 수산청

정어리식용화협회
 온수양어개발협회
 해외어업협력재단
 해외선양어업협회
 해양생물환경연구소
 해양수산자원개발센터
 해외수산물건설탄트협회
 생선가격안정기금
 어업정보서비스센터
 어업신용기금중앙회
 어항어촌건설기술연구소
 어장유탕피해구제기금
 어선해난유아육영회
 어선기관기술협회
 어선협회

국제해양과학기술협회	김협회
국제협력사업단	김증식진흥회
수산전자협회	어업관광협회
수산토목건설기술센터	북양주낙·자망협회
수산무척추동물연구소	북해도수산회
수산물시장개선회	훈위연어송어증식연구회
자연자원보전협회	북양연어송어조사연구회
신어종개발협회	마로노포럼21
전국연안어업진흥개발협회	(315)
전국대형오징어채낚기어업협회	
전국근해오징어채낚기어업협회	
전국어업무선협회	
전국어항협회	
전국근해가다랭이참치어업협회	
전국가다랭이포어업협회	
전국꽁치어업협회	
전국진주신용보증기금협회	
전국스루미협회	
전국저예망어업연합회	
전국선망어업협회	
전국중앙시장수산물도매업자협회	
전일본낙시단체협의회	
전국유어선업협회	
대일본수산회	
중앙어업조업안전협회	
남미북안저예망어업협회	
동경수산진흥회	
서일본선어출하협회	
일본원양저예망어업협회	
일본가다랭이포협회	
일본어육소세지협회	
일본미역협회	
일본재배어업협회	
일본진주진흥회	
일본수산물수입협회	
일본수산자원보호협회	
일본트롤러어협회	
일본정치어업협회	
일본고래연구소	
일본통조림협회	
일본낙시진흥회	
일본어분협회	
일본양어사료협회	
일본농동협회	

3. 큐수 지방농정국



주: 1) 건설부의 광해복구과는 큐수농정국만 있음.

2) 7개 지방농정국의 본국 정원은 2,845명, 전체는 11,696명임.

Ⅱ. 도도부현 단계

1. 오이타현(大分縣)

오 이 타 현 (본청 9부 65과 247계, 전체 5,925명)

지 사 부 지 사 출 납 장

기획총실 (130명) 총무부 (1,145명) 복지생활부 (550명) 보건환경부 (1,285명) 농정부 (824명) 상공노동관광부 (460명) 임업수산부 (263명) 토목건축부 (1,158명) 출납사무국 (110명)

총무과

지방진흥국 (12)

농정기획과

총무계
기획관리계
농정계
농지계
농진운동반
유통대책실
농업공원건설추진실

임정과

총무계
기획관리계
삼림조합계
삼림계획계
구조개선계
검사기술관리실

영농지도과

관리계
구조개선계
생산환경계
개량보급반
전업농육성반
전문기술원

농업기술센터(2)
오이타현립농업대학교
지역농업개량보급센터(12)
오이타현병충해방제소

임업진흥과

관리계
버섯특림계
목재진흥유통계
보급지도계
현영림계
임도계

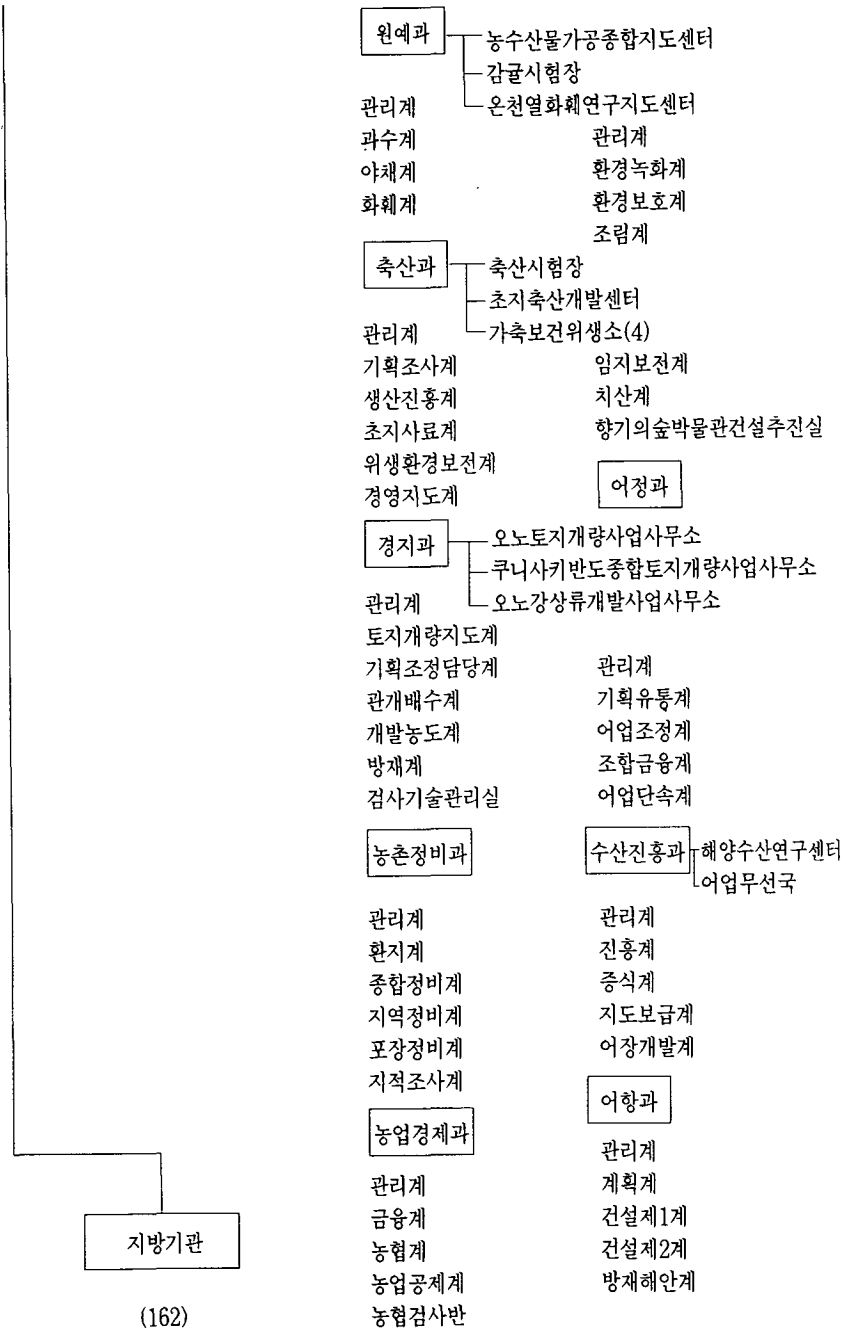
임업시험장
버섯연구지도센터
임업연수소

농산과

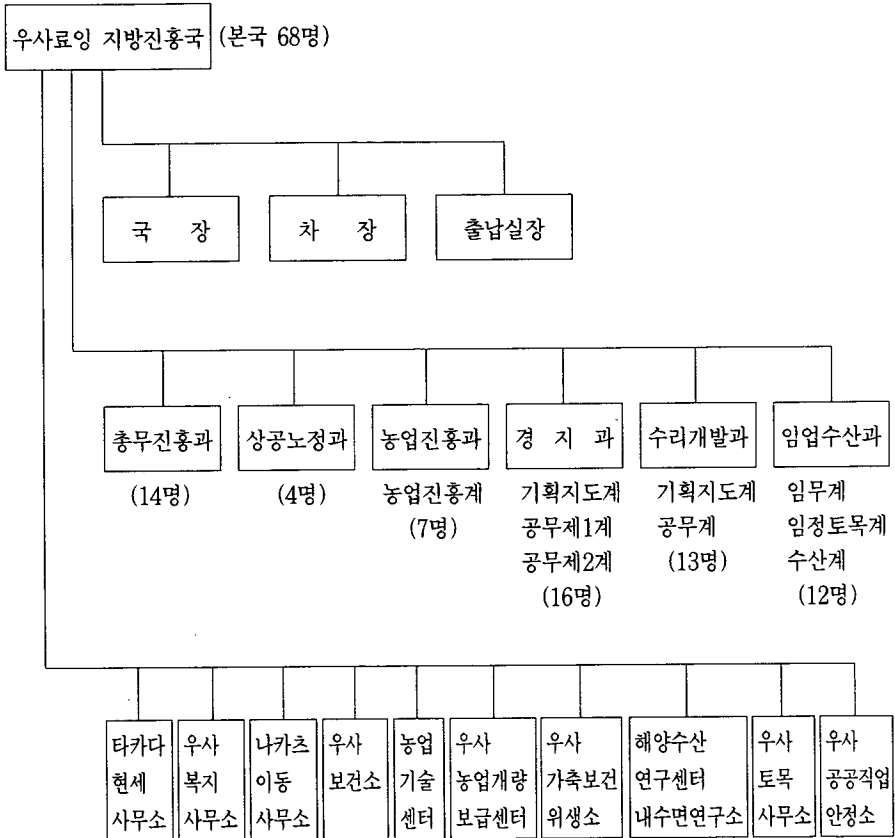
관리계
수전대책계
미맥진흥계
삼사특용작물계

누에검정소

삼림보전과

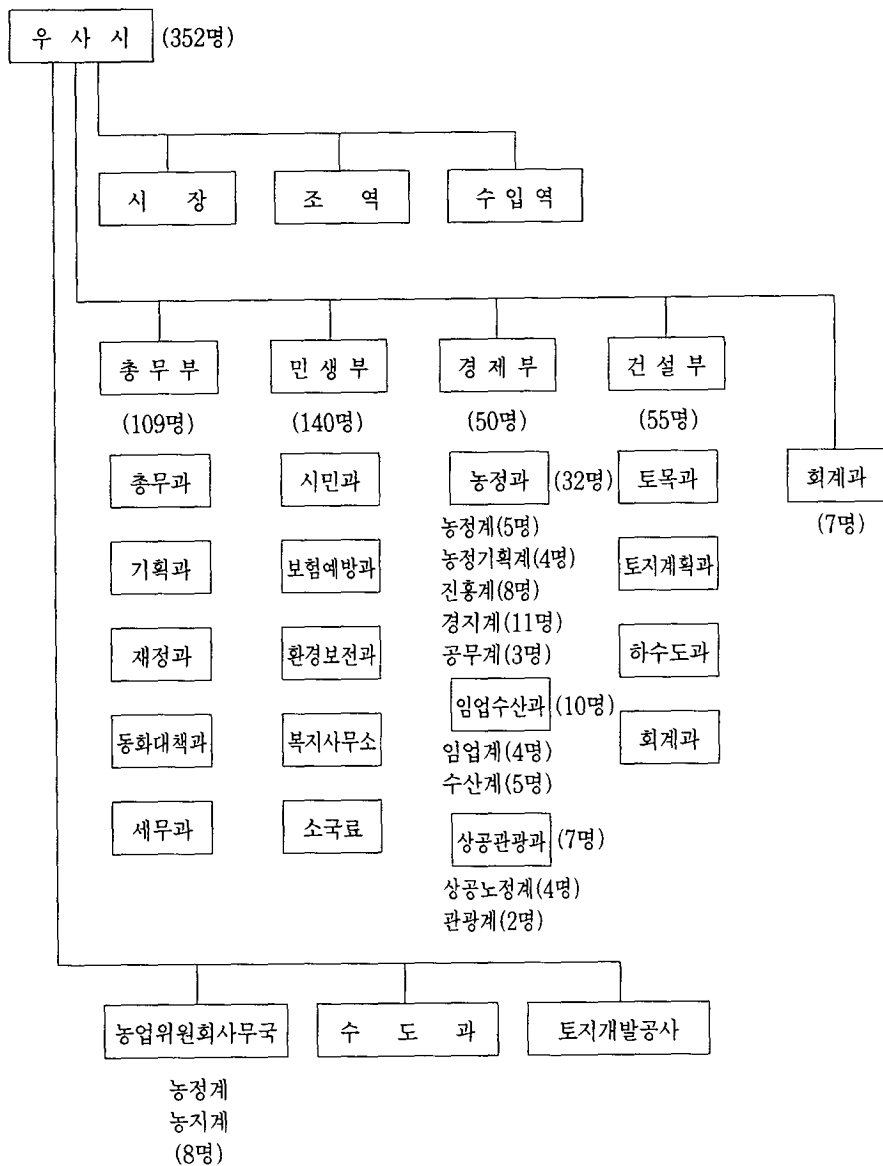


2. 오이타현 우사료잉 지방진흥국(宇佐兩院 地方振興局)

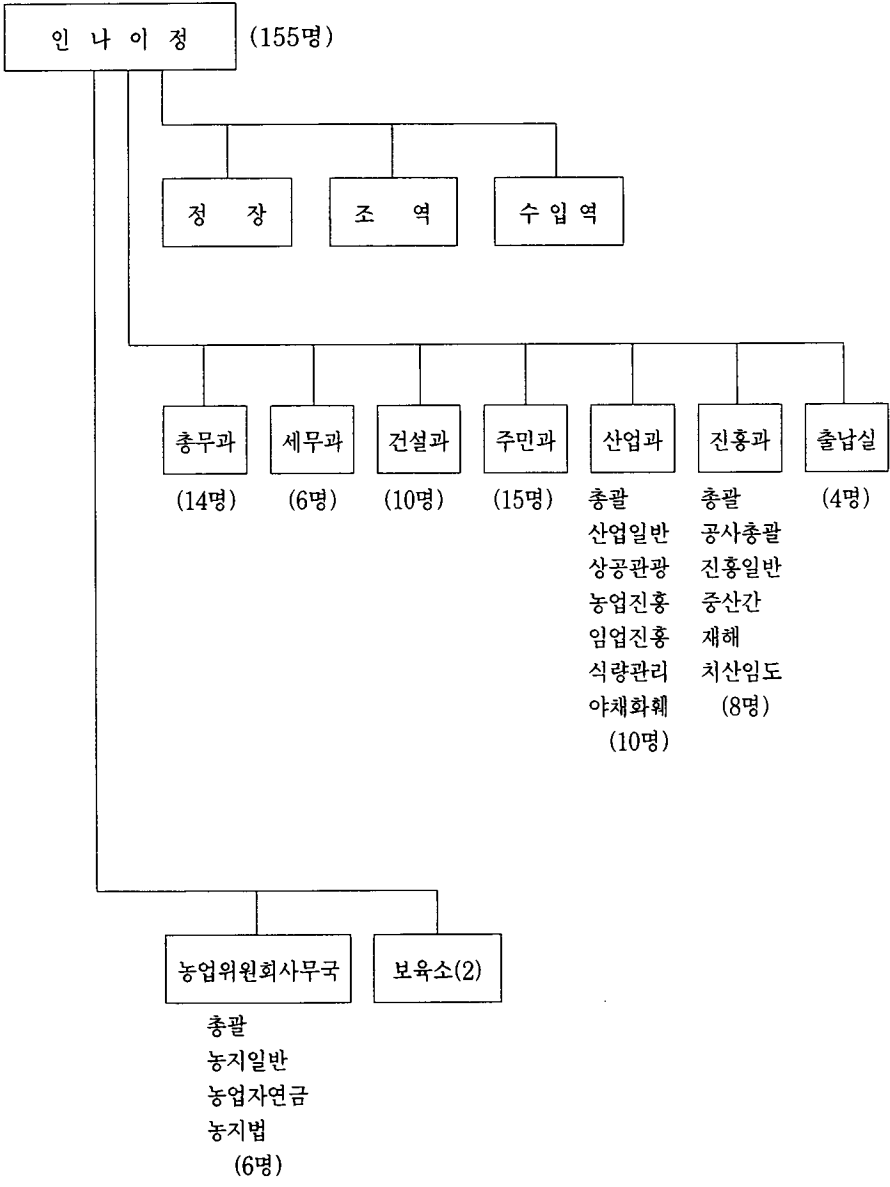


Ⅲ. 시정촌 단계

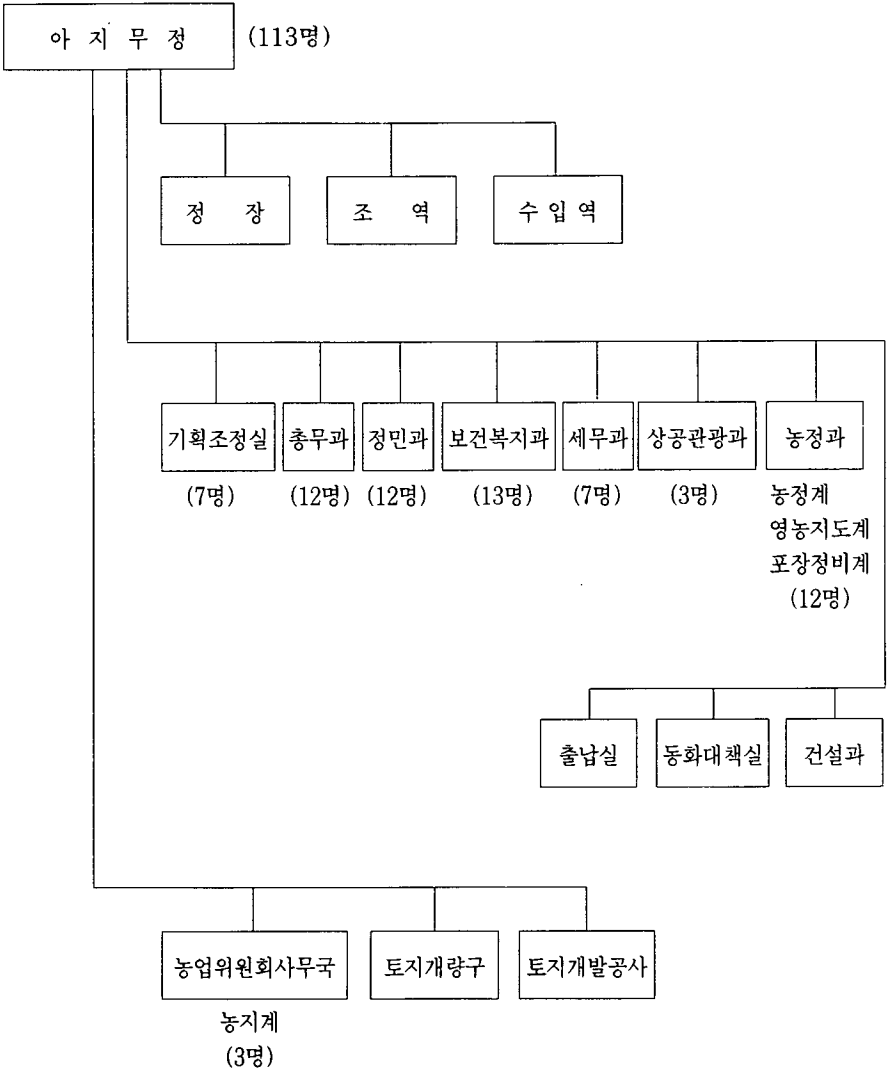
1. 오이타현 우사시(宇佐市)



2. 오이타현 인나이정(院内町)



3. 오이타현 아지무정(安心院町)



참 고 문 헌

- 김태곤, 「WTO체제에 대응한 일본농정의 전환에 관한 연구」, R341, 한국농촌경제연구원, 1996.
- 서종혁외, 「지방자치시대의 농정의 발전방향」, R338, 한국농촌경제연구원, 1995.
- 최정섭외, 「일본·미국의 재정투융자동향」, 연구보고272, 한국농촌경제연구원, 1993.
- 農林水産省, 「農業白書附屬統計表」, 農林統計協會, 各년도.
- 農林水産省, 「農林水産省年報」, 農林統計協會, 各년도.
- 農林水産省豫算課, 「農林水産豫算概算要求の概要」, 各년도.
- 自治省編, 「地方財政白書」, 大藏省印刷局, 1996.
- 田村義雄編, 「圖說日本の財政」, 東洋經濟新報社, 1996.
- 嶋津昭編, 「圖說地方財政」, 東洋經濟新報社, 1996.
- 重森曉, 「地方分權」, 丸善株式會社, 1996.
- 今村奈良臣, 「補助金と農業・農村」, 家の光協會, 1984.
- 今村奈良臣外, 「農業保護の理念と現實」, 農産漁村文化協會, 1989.
- 今村奈良臣外, 「自由化影響等 調査委託業務報告書」, 農政調査委員會, 1995.
- 小倉武一, 「日本の農政」, 岩波書店, 1965.
- 林宣嗣, 「地方分權の經濟學」, 日本評論社, 1995.
- 吉田和男, 「日本の國家豫算」, 講談社, 1996.
- 谷口信和外, 「農業經濟學」, 東京大學出版會, 1993.
- 賴平外編, 「現代農業政策論」全3卷, 家の光協會, 1987.
- 加藤讓外編, 「基本法農政の經濟分析」, 明文書房, 1985.

- 大内力編,「ガット農業交渉と日本農業」,農林統計協會,1991.
- 大内力編,「中山間地域対策」,農林統計協會,1993.
- 大内力編,「ガット・UR農業交渉」,農林統計協會,1995.
- 高寄昇三,「外郭團體の經營」,學陽書房,1991.
- 是永東彦編,「EC農政改革に學ぶ」,農文協,1994.
- 嘉田良平外,「環境保全型農業論」,農林統計協會,1996.
- 全國農地保有合理化協會,「農地保有合理化作業のすべて」,地球社,1995.
- 全國農業協同組合中央會,「新政策の展開とJAグループ対策」,1993.
- 大分縣,「大分縣の財政」,1995.
- 大分縣農政部,「大分縣農業振興計劃」,1992.
- 大分縣農政部,「1995年度 農政施策の概要」,1995.
- 大分縣農政部,「1996年度 農政施策の概要」,1996.
- 大分縣農政部,「大分縣農業經營基盤強化基本方針」,1995.
- 大分縣農政部,「新農業振興計劃:農業・農村變革への行動計劃」,1996.
- 大分縣農政部,「大分の農業」,1996.
- 大分縣農政部,「認定農業者育成の手引」,1995.
- 大分縣宇佐兩院地方振興局,「1996年度 業務概要書」,1996.
- 宇佐市,「宇佐市勢要覽」,1996.
- 院內町,「院內町町勢要覽」,1996.
- 安心院町,「安心院町町勢要覽」,1996.

빈 면

연구보고 R356

일본의 농정 추진체제에 관한 연구

적은날 1996. 12. 펴낸날 1996. 12.

발행인 박 상 우

펴낸곳 한국농촌경제연구원(962-7311~5)

130 - 710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

적은곳 (주) 문 원 사 739-3911~5

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