

일본의 농림예산 현황과 시사점 *

박준기·김태곤

1. 일본 농업구조의 변화

일본 농업은 시장개방에 의한 농산물가격 하락을 비롯하여, 농가인구의 감소와 고령화, 농지면적 및 경지이용률의 감소 등으로 농업생산액이 1990년을 정점으로 감소하고 있다.

농가 수는 1960년 618만 호에서 2010년 253만 호로 지난 50년 간 60%나 감소하였다. 농지면적은 1971년 609만 ha에서 2010년 459만 ha로 감소하였다. 경지이용률은 1956년 138%에서 2009년 92%로 떨어지는 등 농업자원의 감소가 급격하게 진행되고 있다. 인구와 농지 등의 감소영향으로 농업생산액은 1990년 7조9,377억 엔에서 2008년 4조 4,295억 엔으로 절정기의 55.8% 수준으로 감소하고 있다. 2008년 현재 농업생산액은 GDP의 0.9%로 떨어지고 있다.

판매농가의 농업취업인구는 대폭 감소하는 가운데 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 농업취업인구는 1995년 482만 명에서 2010년 260만6천 명으로 감소하였고, 농업취업인구의 평균연령은 1995년 59.1세에서 2010년 65.8세로 고령화가 진행되고 있다.

경지면적과 농가 수가 동시에 감소하는 가운데 농가 수 감소가 급격하여 토지 이용

* 본 내용은 '농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구(2011)'의 제3장을 바탕으로 한국농촌경제연구원 박준기 연구위원과 김태곤 연구위원이 작성하였다(jkpark@krei.re.kr, 02-3299-4173).

형 농업의 호당 경영규모는 서서히 확대되고 있다. 호당 경영규모는 1995년 1.20ha(도도부현 0.92, 홋카이도 12.69)에서 2010년 2.19ha(도도부현 1.59, 홋카이도 23.49)로 최근 확대 속도가 빨라지는 현상이 나타나고 있다. 2020년 경영규모 전망은 판매농가 2.60ha, 주업농가 7.70ha이다. 반면에 원예나 축산 등 자본집약적인 시설형 농업의 규모는 빠른 속도로 확대되고 있다.

국내 농업생산력이 저하하는 가운데 식생활 소비패턴의 변화로 인하여 자급률은 계속 하락하여 왔으나, 자급률 목표를 설정하여 생산을 장려한 결과 최근 하락에 제동이 걸리고 있다. 열량기준 자급률은 1970년 60%에서 2000년 40%로 감소하였으나 이후 자급률 향상을 위해 노력한 결과 2009년 40%를 유지하고 있다. 2020년 자급률 목표는 50%이다.

식생활 소비패턴이 변화함에 따라 국민 1인당 1년간 소비량은 품목에 따라 늘어나거나 줄어든다고 있음에도 불구하고 국내생산이 신속적으로 대응하지 못해 자급률 하락을 초래하고 있다. 쌀 소비는 1965년 112kg에서 2009년 58.5kg로 감소한 반면, 1인당 축산물 소비량은 같은 기간에 9.2kg에서 28.6kg로 증가하였고, 유지류 소비량은 1995년 6.3kg에서 2009년 13.1kg로 늘었다.

한편 쌀 과잉에 의한 가격하락이 계속되는 가운데, 새로운 현상으로 주로 영세규모 농가, 고령자·여성 농업인들로 구성되는 지연성 조직경영체인 ‘마을영농’이 늘어나고 있다. 마을영농 수는 2005년 10,063개 조직에서 2010년 13,577개 조직(법인 15.0%)으로 확산되고 있다. 특히 최근 증가세가 빨라지고 있는 것은 직불제 등의 대상으로 인정됨으로써 영세농가의 조직경영체로 그 역할을 인정받고 있기 때문이다.

또한 농가 주도의 산지직판장을 통한 ‘직거래’ 매출액이 급증하고(6차산업화), 채소·과일·축산 등 자본·기술 집약 부문에서는 ‘농외기업과의 연대’(농상공연대) 등 지역단위에서 고용과 부가가치를 창출하여 지역 활성화를 도모하는 새로운 비즈니스 형태가 나타나고 있다. 농상공연대는 지역단위에서 농업과 토건업·식품제조업 등이 연대하여 새로운 수요와 부가가치를 창출하는 비즈니스 형태이다.

2. 일본 농정의 변화

2.1. 신정책 추진

WTO 체제에 대응한 일본의 농정개혁은 1992년 ‘새로운 식량·농업·농촌정책의 방향

(신정책)’이다. 농정을 종전의 농업정책 중심에서 식량정책, 농업정책, 농촌정책 등 세 영역으로 구분하여 정책방향을 제시하였다.

먼저 식량정책은 국민에게 식량을 안정적으로 공급하기 위해 ① 농업의 생산성 향상, ② 경영감각이 뛰어난 경영체 확보, ③ 농지·수자원 보전, ④ 농업기술 혁신을 도모하여 농산물의 품질·생산비 등의 개선을 도모하는 방향이다.

농업정책은 ① 지역농업의 개편과 경영감각이 뛰어난 경영체 육성, ② 경영형태 다양화, ③ 신규 취농 촉진과 여성역할의 명확화, ④ 농지와 농업용수의 효율적 이용과 토지개발사업 추진방식 정비, ⑤ 기술개발 촉진 등의 방향으로 전개하고 있다.

농촌정책은 지역자원의 유지와 국토의 균형 있는 발전을 위해 ① 농림업 진흥, ② 취업기회 확보, ③ 도농교류 촉진, ④ 생활환경 정비 등을 추진하여 농촌 활성화를 도모하고, 또 조건이 불리한 중산간지역에서 ① 산업진흥·생활환경 정비, ② 지역자원의 적절한 유지관리 등을 통하여 정주인구 확보에 노력한다는 방향이다.

2.2. 기본법 제정과 기본계획 결정

1999년 새로운 기본법으로 ‘식량·농업·농촌기본법’을 제정하여, 농정의 이념과 방향, 중장기 기본계획 등을 수립하고 정책을 계획적으로 추진하는 방식을 도입하였다. 새로운 기본법에서는 농정의 추진체제와 관련하여 농정의 4대 이념을 제시하고, 이에 근거하여 10년 정도의 중장기정책방향으로 기본계획을 수립하되 5년마다 개정된다.

4대 이념은 ① 식량의 안정적인 공급, ② 다원적 기능발휘, ③ 농업의 지속적 발전, ④ 농촌 진흥 등이며 인과관계를 보면 농업의 지속적 발전과 농촌 진흥을 통하여 식량의 안정적인 공급과 다원적 기능발휘를 도모한다는 것으로 식량의 안정적인 공급을 다원적 기능발휘와 함께 농정의 최상위 이념으로 설정하고 있다.

식량·농업·농촌기본계획은 기본법에 근거한 10년 정도의 농정의 구체적인 시책방향을 결정한 구체적인 농정추진계획이다. 지난 2000년 3월에 결정된 이후 2005년 3월, 2010년 3월에 수정되었다.

중요한 내용은 자급률 목표설정과 이를 실현하기 위한 연도별 공정관리 실시, 전업농을 대상으로 하는 농가단위 직불제의 전면 도입, 그리고 농산물 수출을 포함하여 적극적인 농업추진에 지원하는 공격적 농정이 핵심이다.

자급률 목표에 대해서는 실현 가능한 생산과 소비수준을 감안하여 자급률 목표를 설정하였다. 2005년 계획에서는 2015년에는 실현 가능한 수준으로 45%를 결정하였으

표 1 일본 농정의 전개과정

구분	주요 정책	비고
1992	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 식량·농업·농촌정책의 방향(신정책) 결정 <ul style="list-style-type: none"> - WTO 체제에 대응한 정책방향 제시 - 농정의 식량·농업·농촌정책 등으로 분화 	
1999	<ul style="list-style-type: none"> ○ '식량·농업·농촌기본법' 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 농정의 4대 이념 제시 <ul style="list-style-type: none"> ① 식량의 안정적인 공급 ② 다원적 기능발휘 ③ 농업의 지속적 발전 ④ 농촌 진흥 	
2000	<ul style="list-style-type: none"> ○ '식량·농업·농촌기본계획' 결정 <ul style="list-style-type: none"> - 10년간의 농정방향·기본시책 제시, 5년마다 수정 - 식량자급률 목표설정 	
2005	<ul style="list-style-type: none"> ○ '식량·농업·농촌기본계획' 1차 수정 	
2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3대 개혁 추진 <ul style="list-style-type: none"> - '품목횡단적경영안정대책' 시행 - '농지·물·환경보전 직불제' 시행 - '쌀 정책개혁' 추진 	
2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민주당 정권공약(매니페스토) <ul style="list-style-type: none"> - 목적: 격차축소·식량안보·지역사회 유지 - 수단: 호별소득보상제도, 농산어촌 6차산업화 	정권교체
2010	<ul style="list-style-type: none"> ○ '식량·농업·농촌기본계획' 2차 수정 <ul style="list-style-type: none"> - 식량자급률 목표의 상향조정 - 호별소득보상제도 도입 - 농산어촌 6차산업화 추진 - 식품의 안전성 확보 ○ 쌀호별소득보상제도사업 실시 	민주당의 정책방향 4대 이념 유지
2011	<ul style="list-style-type: none"> ○ 호별소득보상제도 전면실시 <ul style="list-style-type: none"> - 쌀 소득보상직불제 - 논활용 소득보상직불제 - 밭작물 소득보상직불제 ○ 6차산업화 실시 	

나, 2010년 계획에서는 2020년 자급률 목표를 50%로 설정하여 연도별로 정책평가를 실시하고, 정책개선을 시도하는 등의 조치를 강구하여 자급률 향상에 노력하고 있다.

3. 일본의 농림예산 연왕

일본의 2011년도 농림수산예산은 2조2,712억 엔으로 전년대비 7.4%(1,806억 엔)나 감소하였다. 11년 연속 감소하는 등 농정에서 예산 제약이 강하게 작용하고 있다.¹⁾ 2011년도 국가예산총액은 92조4,116억 엔에 달하며, 전년대비 0.1% 증가하여 최고 수준을

1) 농림수산예산이 최고였던 시기는 1982년 3조7,010억 엔이며, 2011년은 38.6%나 감소하였다.

기록하였다. 국가예산총액대비 농림수산업예산비율은 2.5%로 낮아졌다.

농업예산의 분류를 살펴보면, 구(舊)농업기본법 하에서는 ① 생산대책, ② 농업구조 개선, ③ 가격유통 및 소득대책, ④ 농업종사자의 복지향상, ⑤ 농업단체, ⑥ 통계조사 정비, ⑦ 기타 등으로 하여 장기적인 추이의 변화를 이해할 수 있도록 하였다.

1999년의 새로운 기본법 체제에서는 다음과 같이 분류하되 특히 최근에는 식량안정 공급관계비를 중시하여 전면에 내세우고 있다. ① 공공사업비(농업농촌정비사업, 임야 공공, 수산 기반 정비), ② 일반사업비, ③ 식량안정공급관계비 등이다.

2009년에 집권한 민주당의 정권공약(매니페스토)에서는 3대 정책과제로 지구온난화와 지구자원문제, 자급률 하락과 식품의 안전성문제, 농산어촌 붕괴위기 등을 제시하고, 이에 대응하기 위한 2대 정책수단으로 호별소득보상제도와 6차산업화의 확충을 강조하였다.

따라서 전반적인 농림수산업 예산의 제약 하에서 정권공약사업인 호별소득보상제도를 대폭 증액하였으며, 농산어촌 6차산업화는 2011년 도입되어 실시되고 있다. 호별소득보상제도는 8,003억 엔으로 전년대비 42.5% 증액하였고, 농산어촌 6차산업화는 256억 엔을 책정하였다.

예산 제약 하에서 호별소득보상제도와 농산어촌 6차산업화의 예산을 확보하기 위해서는 공공사업비의 대폭적인 축소를 가져왔다. 2010년도 공공사업비는 전년대비 3,389억 엔(34.1% 감소)이나 감소하는 등 공공사업비의 축소와 사업 폐지를 단행하였다.

표 2 일본의 농림예산 내역

단위 : 억 엔, %

구 분	2009		2010		2011	
	예산액	전년 대비	예산액	전년 대비	예산액	전년 대비
농림수산업예산총액	25,605	97.1	24,517	95.8	22,712	92.6
비공공사업비	15,653	102.3	17,954	114.7	17,517	97.6
식량안정공급 관련	8,659	100.9	11,599	133.9	11,587	99.8
공공사업비	9,952	89.9	6,563	65.9	5,194	79.1
농업농촌정비	5,772	86.4	2,129	36.9	2,129	100.0
임야공공	2,609	97.4	1,870	71.7	1,790	95.7
치산	992	94.2	688	69.4	608	88.4
산림정비	1,617	99.4	1,182	73.1	1,182	100.0
수산기반정비	1,199	89.5	822	68.6	724	88.0
해안	180	96.4	49	27.3	41	82.7
농산어촌지역정비	-	-	1,500	순증	318	21.2
재해복구 등	193	100.0	193	100.0	193	100.0

자료 : 일본 농림수산성.

3.1. 호별소득보상제도 예산

호별소득보상제도는 ① 쌀 소득보상직불제, ② 논활용 소득보상직불제, ③ 밭작물 소득보상직불제 등으로 구성되어있으며, 2011년도 예산으로 8,003억 엔을 확보하였다. 호별소득보상제도 이외에도 농업자원 보전이나 다원적 기능을 유지하기 위한 ① 중산간지역직불제, ② 농지·물보전관리직불제, ③ 환경보전형농업직불제 등과 같은 공익형 직불제와 사탕수수 등 특정품목에 대한 직불금은 별도로 1,182억 엔을 확보하였다.

직불제 예산은 9,185억 엔으로 농림수산예산의 40.4%에 달한다. 직불제 예산이 확대된 배경에는 두 가지 상충되는 의미가 있다. 하나는 시장개방의 영향으로 나타나는 피해를 보전하여 경영안정을 도모하고 자급률을 향상한다는 의미이고, 다른 하나는 환태평양경제연대협정(TPP) 등 추가적인 시장개방에 대비하여 경영안정을 위한 조건을 정비해 둔다는 의미이다.

3.2. 농산어촌 6차산업화 예산

6차산업화 법에 의하면 관련 사업은 농산어촌지역에서 1차 산업 종사자가 2차 산업, 3차 산업으로 확대하거나 지역에서 업종 간에 연대하여 고용이나 부가가치를 창출하는 사업, 그리고 지식지소를 통하여 지역에서 새로운 수요를 창출하는 사업으로 구분할 수 있다.

2011년도 예산에 반영된 사업으로는 미래를 개척하는 6차 산업 창출 종합대책(130억 엔), 식품과 지역의 교류촉진대책(17억 엔), 농업인용 다양한 제도금융(109억 엔) 등이다.

3.3. 식량안보예산 대폭 증액

식량안보 관련 예산이 대폭 증액되었다. 호별소득보상제도 관련 예산을 포함한 식량안정공급 관련 예산이 2009년 8,659억 엔에서 2010년과 2011년은 2년 연속 1조1,500억 엔 수준으로 유지되어 식량안보를 중시하는 방향으로 예산을 투입하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 신규 수요 쌀, 맥류, 대두, 메밀, 유채 등의 증산을 도모하는 직불제 예산을 대폭 증액한 제도설계이다.

3.4. 공공사업비의 대폭 삭감

반면에 공공사업비는 대폭적으로 축소되었다. 축소 정도를 보면 2010년과 2011년 공공사업비는 전년대비 각각 34.1%, 20.9% 감소하여 총액으로는 지난 3년 간 4,758억

엔이 삭감되었다. 공공사업은 1982년 1조4,750억 엔에서 2011년 5,194억 엔으로 64.8% 감소하였다. 1990년대 이후 공공사업비는 증가하여 2000년은 1조6,639억 엔이었으며, 이에 대비하면 2011년은 68.8% 감소하였다. 공공사업비 중에서 특히 농업농촌정비사업의 감소가 현저하며, 2010년 이 사업은 전년대비 63.1%(3,643억 엔)나 삭감되었다.

그림 1 예산제약 하의 호별소득보상제도 관련 예산, 2011년

단위: 억 엔

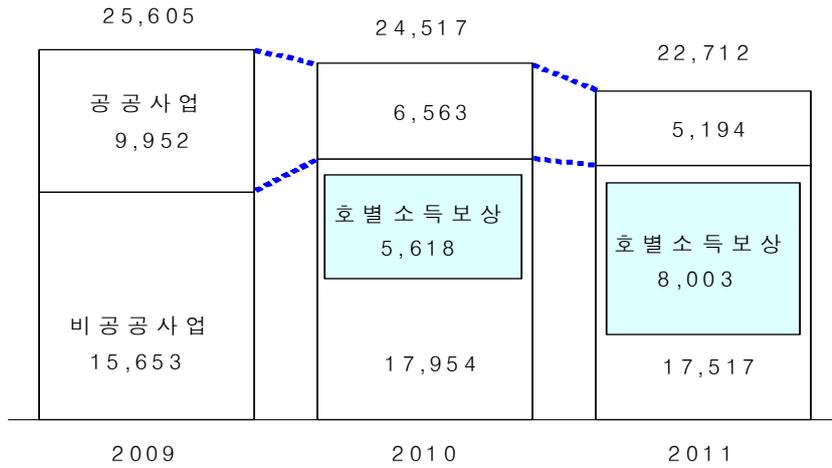


표 3 호별소득보상제도 관련 예산내역

단위: 억 엔

구분	2011년	2010년
호별소득보상제도(A)	8,003	5,618
발작물 소득보상직불	2,123	0
논활용 소득보상직불	2,284	2,167
쌀 소득보상직불(고정지불)	1,929	1,980
쌀 변동지불	1,391	1,391
가산지불	150	0
추진사업비 등	126	80
기타직불제(B)	1,182	618
중산간지역직불	270	265
농지·물보전관리직불	285	273
환경보전형농업직불	48	-
감미자원·사탕수수직불	579	80
직불제 합계(C=A+B)	9,185	6,236
농림수산예산(D)	22,712	24,517
C/D(%)	40.4	25.4

자료: 일본 농림수산성.

4. 일본 농림예산 운용의 시사점

일본 농업은 시장개방에 의한 농산물가격 하락을 비롯하여, 농가인구의 감소와 고령화, 농지면적 및 경지이용률의 감소 등으로 농업생산액이 1990년을 정점으로 감소하고 있다.

경지면적과 농가 수가 동시에 감소하는 가운데 농가 수 감소가 급격하여 토지 이용형 농업의 호당 경영규모는 서서히 확대되고 있다. 국내 농업생산력이 저하하는 가운데 식생활 소비패턴의 변화로 인하여 자급률은 계속 하락하여 왔으나, 자급률 목표를 설정하여 생산을 장려한 결과 최근 하락에 제동이 걸리고 있다.

일본은 인구의 고령화와 총인구 감소가 동시에 진행되고 있다. 따라서 쌀 수요가 지속적으로 감소하여 국민 1인당 쌀 소비량(백미)은 1962년 최고 118kg에서 2009년 58.5kg으로, 총 소비량(현미)은 최고 1963년 1,341만 톤에서 2010년 811만 톤으로 감소하였다. 한편 새로운 영농형태로 영세 농가들의 지연성 조직경영체인 마을영농이 등장하였고, 농가와 기업 간에 연대하는 6차 산업화와 농상공연대, 지산지소 등이 확대되고 있다.

일본 농정개혁의 배경에는 농업의 식량 공급력 저하, 농업종사자의 고령화와 과소화, 농지 유희화와 같은 농업자원 유실 등의 문제가 확산되고 있다는 점에 대한 위기감이 작용하였다. 농정의 국제규율 강화와 통상정책 변화에 대한 정합성을 유지하기 위하여 농정개혁이 불가피하였다. 또 비농업부문에서 규제완화의 흐름이 농업의 구조개혁을 비롯한 규제완화 내지는 철폐를 강요하였다.

세계 식량위기의 심각성도 중요하게 고려되고 있다. 식량의 안정적인 공급을 농정의 이념으로 설정하여 식량안보를 확보하기 위한 정책을 강화하고 있다. 이러한 현상에 대응하여 구조개혁을 단행하되, 규모 확대와 공동이용 등을 통한 생산비를 절감하고, 개별경영만으로는 대응하기 어려운 지역에서는 조직경영으로 마을영농을 비롯하여, 농외기업의 농업 진입, 제3섹터 등 다양한 경영체를 육성한다는 방향이다.

일본의 농림수산업예산은 1995년 3조4,230억에서 계속 감소하여, 2011년은 2조2,712억 엔으로 감소하는 등 농정에서 예산제약을 강하게 받고 있다. 예산계약 속에서도 정권 공약(매니페스토)에서 제시한 2대 정책수단, 즉 호별소득보상제도와 농산어촌 6차산업화에 예산을 대폭 확충하고 있다.

호별소득보상제도와 6차산업화의 예산을 확보하기 위해서는 공공사업비의 대폭적인 축소를 가져왔다. 2010년도 공공사업비는 전년대비 34.1%나 감소하였다. 특히 공공

사업비 중에서 농업농촌정비사업의 감소가 현저하며, 2010년 이 사업은 전년대비 63.1%나 삭감되었다.

직불제 예산은 9,185억 엔으로 농림수산업예산의 40.4%에 달한다. 확대되는 배경에는 시장개방의 영향으로 나타나는 피해를 보전하여 경영안정을 도모하고 자급률을 향상한다는 의도와 환태평양경제연대협정(TPP) 등 추가적인 시장개방에 대비한 조건을 정비해 둔다는 의미 등이 내재되어 있다.

호별소득보상제도를 포함한 식량안정공급 관련 예산이 2009년 8,659억 엔에서 2010년, 2011년 각각 1조1,500억 엔 수준을 유지하는 등 식량안보를 중시하는 방향으로 예산을 투입하고 있는 점도 특징이다.

일본 농정은 최근 세계적인 식량수급의 불안정에 대응하여 식량안보를 중시하고 있다. 자급률 목표를 상향 설정하고, 이를 달성하기 위하여 예산을 집중하고 있다.

자급률 목표달성을 위한 전략은 고령화·과소화 등으로 약체화되는 인적자원에 대응하여 마을영농을 포함한 경영체 육성, 우량농지의 확보와 경작포기지 재생·이모작 확대 등에 의한 경지이용률 제고, 그리고 전략작물의 증산을 위한 직불제 확충 등이다.

참고문헌

- 김병률 외. 2009. 「신농업 비전과 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 2009.10. “일본의 정권교체와 농정전망”(농정연구속보). 한국농촌경제연구원.
- 김태곤 외. 2009.12. 「농가단위 소득안정제 실시방안 및 직불제도 개편방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박준기 외. 2011. 「농업부문 중장기 재정투자 방향설정 연구」. C2011-17. 한국농촌경제연구원.
- 小針美和. 2010.6. “戸別所得補償モデル對策の現場からの課題”. 「農林金融」. 農林中金総合研究所.
- 服部信司. 2010.4. “戸別所得補償制度がもたらすもの”. 「月刊NOSAI」. 全國農業.