일본의 농정개혁과 2014년 농림수산예산*

박 준 기
(한국농촌경제연구원 연구위원)

1. 일본 농림수산예산 구조

1.1. 일본 농림수산예산 개요

일본 농업이 전체 경제에서 차지하는 비중이 낮아짐에 따라 전체 예산에서 농림수산예산이 차지하는 비중도 낮아졌다. 전후 고도경제성장기에는 세수 증가에 따른 재정규모 확대와 병행하여 농림수산예산도 증가하였다. 특히 1970년대에는 식량관리 적자의 증대, 토지개량사업의 확대 등으로 농림수산예산 비중은 일반회계의 10.8%, 일반세출의 14.1% 수준에 이르렀다.

그 후 농림수산예산 비중은 낮아졌지만 농림수산예산 절대규모 자체는 증가했다. 하지만 1981년도 3조 1,411억 엔을 정점으로 절대규모도 감소로 전환되어 1990년 2조 5,188억 엔 수준으로 축소되었다. 이는 미곡가 인하, 과잉미 감축 등에 따른 식량관리 경비를 약 3,800억 엔 축소한 것이 가장 큰 요인이었다.

1990년대 들어서 내수확대에 따른 공공사업증대로 농림수산예산은 1994년에 3조 357억 엔으로 확대되었고, 1995년도에는 UR 대책으로 공공사업이 상향 조정되어 3조 4,230억 엔으로 증가되었다. 그 후 UR 대책의 공공사업은 단계적으로 축소되었고, 농

* (jkpakr@krei.re.kr 02-3299-4173).

림수산예산은 1999년 2조 9,391억 엔, 2002년 2조 5,604억 엔(일반회계의 3.1%, 일반지출의 5.0%)으로 감소하였다.

2012년 농림수산예산은 동북지역 지진복구 관련 예산을 포함하면 2조 3,284억 엔(573억 엔 증가, 2.5% 증가)이며, 복구 관련 예산을 제외하면 2조 1,727억 엔으로 12년 연속 전년대비 감소 추세였다.

1.2. 농림수산예산, GDP 비중 및 농업취업자의 관계

일본의 농업예산은 규모 측면에서 지속적으로 감소하고 있는데 이는 농업이 국가경제에서 차지하는 비중이 줄어들고 있기 때문이다. 일본 농업이 GDP에서 차지하는 비중은 1980년대에 2%대였으며, 1990년대부터는 1%대로 낮아졌고, 2005년 이후에는 1.0%에 머물러 있다.

다만, 농업예산의 변화는 농업생산액의 감소 추이에 따라 변화하기보다는 농업취업자 규모와 더 높은 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 상관계수 분석결과, 농업 GDP와 농업예산의 관계는 0.5299, 농업취업자와 농업예산의 관계는 0.5720로 나타났다.

표 1 일본의 GDP, 취업자 및 예산 추이

구 분		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
GDP (10억 엔)	전체	242,839	325,402	442,781	495,166	502,990	503,903	482,384
	농업 GDP	6,377	7,893	8,379	7,187	6,819	5,134	4,769
	비중(%)	2.6	2.4	1.9	1.5	1.4	1.0	1.0
취업자 (만 명)	전체	5,552	5,817	6,280	6,456	6,453	6,365	5,982
	농업취업자	506	444	392	327	288	252	202
	비중(%)	9.1	7.6	6.2	5.1	4.5	4.0	3.4
예산 (억 엔)	전체	436,814	532,229	696,512	780,340	897,702	867,048	967,284
	농업예산	31,084	27,174	25,188	34,230	28,742	22,559	19,018
	비중(%)	7.1	5.1	3.6	4.4	3.2	2.6	2.0

주: 상관계수 분석결과 농업 GDP와 농업예산의 관계는 0.5299, 농업취업자와 농업예산의 관계는 0.5720로 나타남.
자료: 농림수산성, 식료·농업·농촌의 동향(개요), 2012.

1.3. 농림수산예산 편성방식과 변화 추이

일본 정부는 2000년부터 예산편성방식을 세부항목 단위의 예산편성방식에서 정책군별 예산편성 방식으로 전환하였다. 2000년부터는 농림수산예산을 크게 공공사업비

와 비공공사업비 두 가지로만 구분하고 있다. 따라서 2000년 이후에는 세부내역별 농림수산예산의 변화추이를 분석하는 데 한계가 있다.

일본 농림수산재정의 특징은 미곡 위주의 농산물가격지지정책이 지속적으로 축소되어 왔으며, "농업·농촌정비사업"이라 불리는 공공사업이 높은 비중을 차지하고 있다는 점이다. 농업·농촌정비사업은 1996년 중앙정부 농림수산예산의 33.8%를 차지할 만큼 비중이 높았다. 이 사업은 1970년대 후반에는 도시에 비해 낙후된 농촌생활환경정비를 위하여 시작되었으며, 1991년도부터는 사업의 명칭을 "농업기반정비사업"에서 "농업·농촌정비사업"으로 변경하였다.

농업·농촌정비사업은 시대의 변화와 지역의 필요에 대응하여 사업내용이 변화하면서 2000년대 초까지 확대되었다. 그러나 공공사업에 대한 비판이 제기되면서 최근감소 추세에 있으며, 소규모이지만 자연환경보전 관련 사업이 신규로 도입되고 있다. 2013년 농업·농촌정비사업(기존 분류방식) 예산(2,627억 엔)이 전체 농림수산예산에서 차지하는 비중은 11.4%로 축소되었다.

표 2 농림수산예산 편성방식의 전환

2000년 이전	2000년 이후
1. 생산대책 – 농업생산의 선택적 확대 – 농업생산성향상 및 농촌환경정비 – 재해대책	1. 공공사업비 – 농업 · 농촌정비사업 – 임야공공 – 수산공공 – 해안 – 재해복구 등
2. 농업구조개선	
3. 가격유통 및 소득정책 – 농산물가격안정 및 유통합리화 – 생선식료품의 유통기구 정비 – 농산물 수요 및 가공 증진 – 농업자재 생산, 유통합리화, 가격안정 – 수입농림산물의 안정적 확보	2. 비공공사업비(일반사업비)
	3. 주요 식량관계비 – 식관특별회계
4. 농업종사자 복지 향상 – 여성 및 고령자 대책 – 전기도입 – 과소지역 진흥 – 산촌진흥 – 농촌지역정주촉진대책사업 등	–
5. 농업단체	
6. 통계조사 정비	
7. 기타	

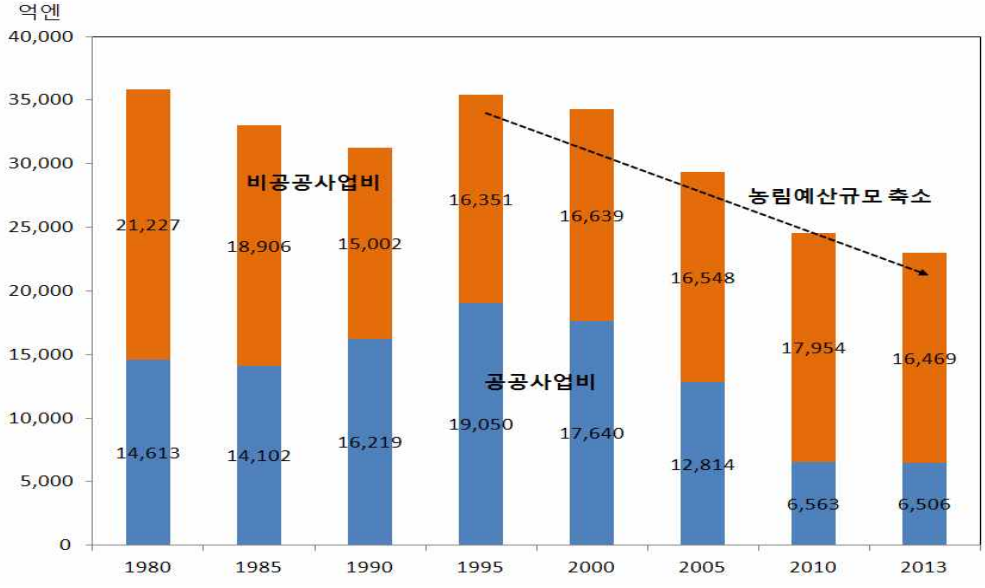
표 3 일본 농림수산예산 변화 추이

단위: 억 엔

구 분	농림수산예산 (A)	공공사업비				비공공사업비	
		전체(B)	B/A	농업 · 농촌 정비사업(C)	C/A	전체(D)	D/A
1980	35,840	14,613	40.8	8,975	25.0	21,227	59.2
1985	33,008	14,102	42.7	8,789	26.6	18,906	57.3
1990	31,221	16,219	51.9	10,264	32.9	15,002	48.1
1995	35,400	19,050	53.8	11,966	33.8	16,351	46.2
2000	34,279	17,640	51.5	10,926	31.9	16,639	48.5
2005	29,362	12,814	43.6	7,756	26.4	16,548	56.4
2006	27,783	12,090	43.5	7,278	26.2	15,692	56.5
2007	26,927	11,397	42.3	6,747	25.1	15,530	57.7
2008	26,370	11,074	42.0	6,677	25.3	15,296	58.0
2009	25,605	9,952	38.9	5,772	22.5	15,653	61.1
2010	24,517	6,563	26.8	2,129	8.7	17,954	73.2
2011	22,712	5,194	22.9	2,129	9.4	17,517	77.1
2012	23,284	5,673	24.4	2,385	10.2	17,611	75.6
2013	22,976	6,506	28.3	2,627	11.4	16,469	71.7

자료: 농림수산성, 식료 · 농업 · 농촌의 동향(개요), 2012.

그림 1 공공사업비와 비공공사업비의 변화



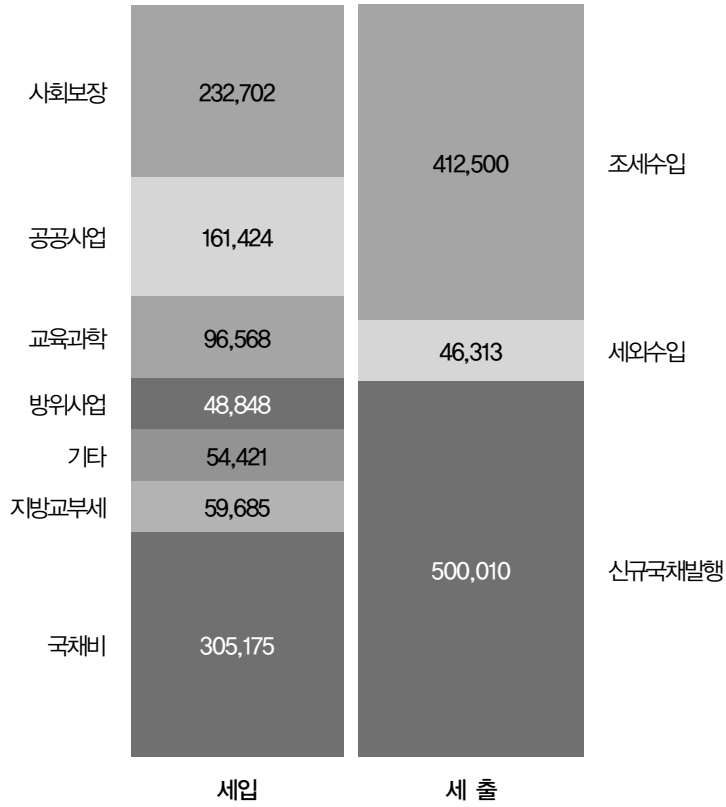
자료: 농림수산성, 식료 · 농업 · 농촌의 동향(개요), 2012.

2. 일본의 2014년 농림수산예산

일본정부는 일반회계 총액 95조 8,823억 엔 규모의 2014년 예산안을 의결했다(2013.12.24). 농림수산예산은 2조 3,267억 엔으로 2013년보다 1.3%(291억 엔) 증가하였다. 2013년도에도 전년보다 증액했기 때문에 1999년, 2000년도 이래 14년 만에 2년 연속 증액된 것이다. 주식용 쌀로부터 사료용 쌀 등 비주식용 쌀로의 전환을 필두로 하는 경영소득안정정책의 개편, 전업농(担い手)의 영농규모 확대를 촉진하기 위한 농지중간관리기구(농지집적은행) 등 일련의 농정개혁 추진에 중점을 두었다.

그림 2 일본 2014년도 전체 예산 구성비

일반회계 총액 : 958,823억 엔



자료: 日本農業新聞. www.agrinews.co.jp(2013.12.25.일 기사).

표 4 일본의 2014년도 농림수산예산 내역

단위: 억 엔

구 분	예산액		증감액 (B-A)
	2013년(A)	2014년(B)	
총 액	22,976	23,267	291
공공사업비	6,506	6,578	72
일반공공사업비	6,314	6,386	72
재해복구등사업비	193	193	0
비공공사업비	16,469	16,689	220

자료: 日本農林水産省. 2013. 平成26年度農林水産関係予算の主要事項.

일본정부와 자민당은 2014년 예산안을 편성하면서 아베정권이 제시한 "농림수산업, 지역의 활력창조계획", 자민당의 "농업·농촌소득증대 목표 10개년 전략"을 중시하였다. 자민당이 다시 정권을 잡은 후 중의원 및 참의원 선거에서 공약으로 제시한 경영소득안정대책 개편과 전업농 규모 확대 등의 달성을 위한 농정개혁에 중점을 두고 있다.

경영소득안정대책 개편은 수요가 감소하는 주식용 쌀로부터 사료 등 비주식용 쌀로의 전환에 역점을 두었다. 사료용 쌀 지원 재원이 되는 논활용직접지불교부금은 전년도에 비해 253억 엔 증액한 2,770억 엔을 계상하였으며, "수량지불" 방식을 새롭게 도입하였다.

이 교부금 가운데 지역의 재량으로 사용처를 결정할 수 있는 "산지교부금"은 추가지원을 포함한 총액이 804억 엔으로 전년보다 265억 엔 증액되었다. 사료용 쌀과 쌀가루용 쌀, 가공용 쌀에 대한 추가지원에 대비하여 확충하였다. 한편, 주식용 쌀을 대상으로 한 쌀 직접지불교부금(10a당 1만 5천 엔)은 단가를 1/2로 줄이고, 예산도 806억 엔으로 축소하였다.

농지중간관리기구는 "향후 10년간 농지의 80%를 전업농(担い手)에게 집중시킨다"는 일본정부와 자민당의 목표 달성을 위하여 구체적인 방안과 역할을 부여할 계획이다. 도도부현 단위에 기구를 설치하고, 고령농가로부터 농지를 양도받아 확보된 농지는 규모 확대를 목표로 하는 전업농에게 임대할 계획이다. 2014년에는 15만ha의 농지를 기구에서 처리할 계획이며, 이를 위해 당초 예산안에서는 관련 예산 305억 엔을 계상하였으나 수정예산안에서 400억 엔을 추가하여 총액 705억 엔으로 상향조정되었다. 그 가운데 농지 임차료 등 농지중간관리기구의 사업비는 314억 엔이다. 중앙정부는 지방정부에 대하여 최대 95%를 부담함으로써 지방정부의 부담을 줄였다. 농지 양도자

(出し手) 지원을 위한 재원은 253억 엔으로 지역, 개인 단위의 협력금을 지원하고, 전업농에 임대할 수 있는 토지를 확보할 예정이다.

3. 일본의 2014년 농림수산예산 중점사업

3.1. 경영소득안정대책 개편

경영소득안정대책 관련 예산은 쌀정책 개편을 근간으로 하며, 주식용 쌀로부터 비주식용 쌀로의 작부전환을 유도하는 데 중점을 두었다. 사료용 쌀의 지원 재원인 논활용직접지불교부금의 재원을 증액하고, 산지교부금도 비주식용 쌀의 추가지원을 신설한 반면, 주식용 쌀에 대한 쌀직접지불교부금(10a당 1만5천 엔)은 1/2로 감축하였다.

논활용직접지불금은 2,770억 엔으로 전년대비 253억 엔 증액하였고, 사료용 쌀과 쌀가루용 쌀에 대하여 수량에 따른 교부금을 지원하는 "수량지불"방식을 새롭게 도입하였다. "수량지불"방식은 지역의 주식용 쌀 평균수량을 확보하게 되면 통상적으로 10a당 8만 엔, 수량을 늘리게 되면 최대 10만 5천 엔까지 지불한다. 즉, 생산 증대 노력이 지원금에 반영되도록 함으로써 비주식용 쌀로의 전환을 촉진하게 되는 것이다. 이 교부금 가운데 지역에서 사용처를 결정할 수 있는 "산지교부금" 총액은 804억 엔으로 전년 대비 265억 엔 증액하였다.

이 증액 가운데 연도 초에 지역에 배분하는 재원은 131억 엔이다. 나머지 134억 엔은 사료용 쌀과 쌀가루용 쌀 중 다수확성 품종을 도입하거나 가공용 쌀 생산을 위한 다년도 계약을 체결하는 경우 추가지원에 할당된다.

한편, 주식용 쌀을 대상으로 하는 쌀 직접지불교부금은 10a당 7,500엔으로 감액되었고 전체 예산액도 절반으로 줄었다. 이는 쌀 직접지불교부금 폐지에 따른 급격한 변화의 완화조치로서 2018년부터는 지원이 중단된다. 주식용 쌀에 대하여 판매가격이 표준판매가격을 밑도는 경우 차액을 보전하는 미가변동보전교부금(ほてん)은 2013년산에 200억 엔을 계상하였고, 2014년부터 폐지된다.

쌀, 보리, 콩 등의 수입이 표준수입을 하회하는 경우 차액의 90%를 보전하는 수입감소영향완화대책(ナラシ)은 751억 엔을 계상하였다. 일련의 쌀정책 개편에 따라 수입감소영향완화대책은 2014년에 한하여 충격완화조치를 설계하였다. 쌀직접지불교부금 가입자에 한정하여 수입감소영향완화대책에 가입하지 않았더라도 국비 분담분 50%를 교부한다.

표 5 2014년도 농림수산예산 중점사업

단위: 억 엔

구 분	2013년	2014년 당초	2013년 보정
▶ 전업농에 농지집적, 전업농 육성			
○ 농지중간관리기구에 의한 집적· 집약화 활동	–	305	400
○ 신규취농, 경영후계종합지원사업 –청년취업급부금	239 175	218 147	99 77
▶ 새로운 경영소득안정대책			
○ 밭작물직접지불교부금	2,123	2,093	–
○ 논활용직접지불교부금 –산지교부금	2,517 539	2,770 804	–
○ 쌀직접지불교부금	1,613	806	–
○ 수입감소영향완화대책	724	751	–
○ 쌀가격변동보전교부금	84	200	–
▶ 강한 농업 기반조정			
○ 차세대형시설원예도입가속화지원사업	–	30	30
○ 조수피해방지종합대책교부금	95	95	30
▶ 일본식문화 확산 및 수출촉진			
○ 일본식문화매력발산프로젝트	–	27	3
○ 수출전략실행사업	–	2	2
○ 수출청과물의 저온저장시설, 이슬람권 식육처리 시설정비지원	–	30	111
▶ 일본형직접지불제도 도입			
○ 다면적기능지불교부금	–	483	–
○ 중산간지역등직접지불교부금	285	285	–
○ 환경보전형농업직접지불대책	26	26	–

3.2. 일본형 직접지불제도 도입

일본형 직접지불제도 중 다면적기능지불은 신설된 "농지유지지불"과 기존의 농지·물보전관리지불교부금을 재조정한 "자원향상지불" 두 가지가 있으며, 지역별(북해도, 도부현), 지목별(논, 밭, 과원, 초지)로 단가를 설정한다.

기존의 농지·물보전관리지불교부금은 논을 중심으로 체계화하였으며, 다면적기능지불은 밭도 대상에 추가하였다. 농지·물보전관리지불의 취급실적은 2012년에 146만ha였다. 다면적기능지불 가운데 농지유지지불의 대상면적은 약 250~300만ha로 상정하고 필요한 예산을 확보했다.

일본형 직접지불제도의 핵심인 다면적기능지불 예산은 483억 엔이며, 기존의 농지·물보전관리지불교부금보다 201억 엔 증액하였다. 재원은 중앙정부, 현, 시정촌에서 분

담하지만, 농림수산성은 지방교부세 등의 지방재정조치를 통해 지방의 부담을 가능한 한 억제하는 방안을 마련할 방침이다. 중산간지역 직접지불과 환경보전형 농업직접지불은 현행 제도를 유지한다.

3.3. 농지규모와 축진 지원 강화

농지중간관리기구 관련 예산은 705억 엔이다. 이 가운데 농지양도자로부터 농지를 차입함에 따라 지급되는 임차료 등 기구 사업에 필요한 경비는 314억 엔이다. 지방정부에 대하여 최대 95%를 국고로 부담한다. 나머지 5%도 지방교부금의 조성 대상으로 처리함으로써 지방정부의 실제 부담금은 없다. 농지 양도자에 대한 협력자금은 253억 엔이며, 지역단위로 지불협력금을 신설하였다. 기구는 도도부현에 설치하며, 사업비 부담비율은 국비 70%, 지방비 30%의 정률보조가 기본이다.

정률보조와 함께 기구가 농가로부터 차입한 농지면적 가운데 전업농에게 임대한 면적의 비중에 따라 "농지집적장려금"으로 보조율을 인상하고, 국비부담 비중을 높이게 된다. 이는 전업농에 대한 집적·집약을 추진하는 동기부여의 목적이 있다. 중앙정부 부담 상승폭은 최대 25%로 정률보조 70%와 합하면 95%에 이른다.

지원 단가는 임대율이 20% 초과~50% 이하는 2만 엔/10a, 50~80%는 28천 엔/10a, 80% 초과일 경우 36천 엔/10a이다. 이 단가는 개산(概算) 요구 당시의 2배 수준이며, 전업농에게 공급할 수 있는 농지 확보를 위하여 3년간 계속 유지할 방침이다. 한편, 개산(概算) 요구에 포함되었던 농지 양수자에 대한 규모확대교부금(2만 엔/10a)은 폐지했다. 또한 "지역집적협력금"은 양수자, 양도자를 불문하고 지역 단위에서 지불된다.

표 6 농지 양도자에 대한 지역집적협력금(지역별 단가 기준으로 교부)

농지집적은행 임대율	교부단가(10a당)
20~50%	2만 엔
50~80%	2만8천 엔
80% 초과	3만6천 엔

표 7 농지중간관리기구 사업비의 국비부담비중

구 분	국비부담	지방비부담
정률보조	70%	30%
정률보조+농지임대율에 따른 상향(최대 25%)	95%	5%

3.4. 수출농업 활성화 지원 강화

채소와 화훼 등 대규모 시설원예단지를 집적하고, 시설에 필요한 에너지와 종묘의 공급, 생산부터 출하까지의 일관된 처리 등 원예산지 구조개혁 추진을 위하여 "차세대 시설원예 도입 가속화 지원 사업"에 20억 엔을 계상하였다. 2013년도 추경예산과 합계는 50억 엔이 된다.

농림수산품수출액 1조 엔 달성 목표로 2013년 8월에 농림수산성에서 작성한 국별, 품목별 수출전략을 실행하기 위한 수출전략실행사업에 2억 엔을 계상하였다. 지금까지 산지 단위에서 진행되었던 수출확대를 일본 전국 단위에서 추진하기 위하여 사령탑 역할을 하게 될 위원회를 농림수산물수출촉진전국협의회 아래 설치한다.

한편, 조수피해방지대책은 전년도와 동일한 95억 엔이다. 조수피해대책실시시설의 증설·체제강화, 지역단위의 피해방지활동과 침입방지책 설치 등을 지원한다.

4. 특징과 시사점

일본 전체 경제에서 농업이 차지하는 비중이 감소함에 따라 농림수산예산도 지속적으로 감소해 왔다. 그러나 최근 일본의 농정개혁 추진, TPP 가입 등 대외적 여건변화에 효과적으로 대응하기 위하여 2013년과 2014년에 전년 대비 예산이 증액되었다. 즉, 일본정부는 농정개혁 방향을 명확히 제시하고, 이를 근거로 필요 재원을 확보하여 농정을 추진하고 있다.

일본의 2014년 농림수산예산 특징과 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 수요가 감소하고 있는 주식용 쌀 위주의 경영안정지원정책을 사료용 쌀 등 비주식용 쌀 생산 유도를 위한 방식으로 방향을 전환하고, 이에 따른 예산을 집중 편성하였다. 주식용 쌀 생산에 대한 지원단가의 축소 및 단계적 폐지, 주식용 쌀 변동직불금 지원 폐지 등이 대표적이라 할 수 있다. 반면, 사료용 쌀 등 비주식용 쌀 생산 유도를 위하여 관련 예산을 확대하고, 지원방식도 "수량지불"방식을 새롭게 도입하였다.

둘째, 전업농 위주의 영농규모화 촉진을 위하여 농지중간관리기구를 새롭게 도입하고, 관련 사업비 및 운영비 예산을 확보하였다. 고령농가로부터 농지를 양도받아 전업농에게 임대하여 지속적으로 영농규모화를 추진해 나가겠다는 정책의지를 보여준 것이다.

셋째, 일본형 직접지불제의 도입으로 농업의 다원적기능에 대한 지원을 체계화하였다. 농지유지지불과 자원향상지불의 두 가지 방식으로 재조정하였으며, 농지유지지불

의 대상면적을 250~300만ha로 상정하고 예산을 배정하였다. 일본형 직접지불제 추진에 따른 중앙정부와 지방정부의 예산분담 측면에서도 지방재정조치를 통해 지방정부의 재정부담을 축소하는 방향으로 예산을 편성하였다.

넷째, TPP 협상 등 대외 개방에 효과적으로 대응하기 위하여 수출농업 활성화 지원을 강화하기 위한 예산을 확보하였다. 원예산지의 구조개혁을 추진하여 수출농산물 생산기반을 정비하고 있으며, 전국단위의 수출 촉진을 위해 필요한 기구를 설치하고, 이에 필요한 예산을 편성하였다.

일본정부는 농정개혁 추진방향을 제시하고, 2014년 농림수산예산을 전년대비 증액 편성하였다. 우리 농업과 유사한 특징을 갖고 있는 일본에서 특히 쌀 생산농가에 대한 경영안정지원대책 개편은 우리 농정에 시사하는 바가 크다. 전업농 위주의 영농규모화 정책도 눈여겨 볼 필요가 있다. 영농규모화정책은 이미 한계에 이르렀다는 판단이 지배적인 시점에서 일본은 영농규모화를 위해 예산을 배정하고, 관련 기구를 설치하였다. 일본정부가 보다 강하게 영농규모화 정책을 추진하게 된 이유와 합리성 여부에 대한 추가 분석이 필요하다. 농업의 다원적기능에 대한 지원을 위한 직불제도를 일본형 직접지불제로 재정비한 점도 다양한 직불제를 운영하고 있는 우리 정부 입장에서는 눈여겨 볼 사항이다.

마지막으로 일본정부는 TPP 가입을 추진하면서 전국 단위의 수출농업 활성화 지원 강화와 의사결정기구를 새롭게 설치하고, 예산을 편성한 점도 관심을 가질만하다. 수출농업 활성화는 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 현장에서 신속한 의사결정이 가능하고, 효율적인 지원이 가능한 제도 및 예산의 뒷받침이 있어야 할 것이다.

참고문헌

窪田修. 2012. “平成24年度農林水産關係予算について”, ファイナンス.
調査と情報. 2003. 農業財政の現状と改革の課題, 調査と情報.
日本農林水産省. 2012. 平成24年度 食料‧農業‧農村の動向.
日本農林水産省. 2013. 平成25年度 食料‧農業‧農村の動向.
日本農林水産省. 2013. 平成26年度農林水産關係予算の主要事項.
日本農業新聞. 2013. 農林水産２兆３２６７億円, 産地交付金２６５億增, ４年度当初予算案決定. 2013.12.25 기사.
日本農林水産省 (www.maff.go.jp/index.html)
日本農業新聞 (www.agrinews.co.jp)