

# 일본의 지방농정국 \*

김 광 수

지방농정국은 농림수산성의 지방조직으로 일본의 7개 권역에 위치하고 있다.

## 1. 일본의 농정조직

일본의 농정추진 주체는 행정조직과 행정위원회, 관련단체, 농민단체 등으로 구성된다. 행정조직은 정책을 기획하고 집행하는 역할을 담당하며, 전국단계(농림수산성), 도도부현(농정부), 시정촌(농정과) 등 3단계를 가진다.

농림수산성은 수산청과 임야청 등 2개의 외청(外廳)과 6개의 내국(內局), 7개의 외국(外局)을 두고 있다. 내국(內局)은 기본법의 농정이념, 즉 농업의 지속적 발전과 농촌진흥을 통한 식량의 안정적인 확보와 다원적 기능의 발휘를 실현하기 위해 대신관방, 종합식료국, 소비안전국, 생산국, 경영국, 농촌진흥국 등 6개국을 기능별로 편성하고 있다.

외국(外局)은 지방농정국을 지칭한다. 자연과 기후조건이 유사한 지역을 권역으로 설정하여 전국을 7개 권역으로 나누고 권역별로 하나의 지방농정국을 두고 있다. 예를 들어 사이타마현에 위치한 관동농정국은 이바라키, 토치기, 군마, 사이타마, 치바, 도쿄, 카나가와, 야마나시, 나가노, 시즈오카 등 1도9현을 관할하고, 이 지역의 특성에 맞는 농정을 종합적으로 추진한다.

지방은 광역자치단체인 도도부현과 기초자치단체인 시정촌으로 구분된다. 도도부현은 47개 단체로 변화가 없으나 시정촌은 통합 작업이 진행되면서 광역화가 이

\* 본 내용은 일본 농림수산성과 관동농정국을 현지 조사하고 수집한 자료를 바탕으로 한국농촌경제연구원 김광수 초청연구원이 작성하였다(kks00@krei.re.kr, 02-3299-4196).

루어지고 있다.

## 2. 지방농정국 조직 체계

지방농정국의 내부조직은 기획조정실, 총무부, 소비·안전부, 식량부, 생산경영유통부, 농촌계획부, 정비부, 통계부로 구성되며, 그 외에 지방농정사무소, 통계·정보센터, 사무소 및 사업소 등을 두고 있다(그림 1 참조).

지방농정사무소<sup>1)</sup>는 2003년 식량청 폐지에 따라 종전의 식량사무소가 개편된 조직으로 지방농정국이 설치되지 않은 전국 39개 현에 소재하고 있다. 지방농정사무소는 총무과, 농정추진과, 소비·안전부, 식량부, 통계부 등을 두고 있다.

지방농정국 내 통계조직은 총 176개소로 지방농정사무소 소속 통계·정보센터가 151개소이며, 지방농정국 소속 통계·정보센터가 25개소이다. 대부분의 통계·정보센터는 지방농정사무소에 소속되어 통계업무를 담당하고 있다.

지방농정국과 지방농정사무소에는 통계·정보센터 외에도 지역거점으로서 지역과(地域課)를 두어 관할 지역의 소비·안전업무와 식량업무를 담당하게 하고 있다. 지방농정국에 속하는 지역과는 25개소, 지방농정사무소에 속하는 지역과는 107개소로 총 132개소의 지역과가 있다. 지방농정사무소에 속하는 지역과는 농정사무소가 소재하는 구역을 제외한 도도부현 내 다른 구역에 소재하고 있다.

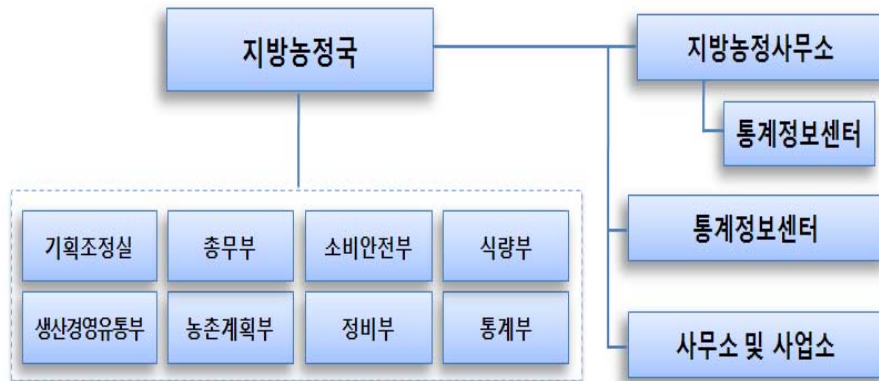
지방농정국의 정원은 13,210명(2010년 4월 현재)으로 약 4천 명에 이르는 농림수산성 정원의 4배가 넘는 규모이며, 일본 전 지역에 총 347개의 지역거점을 가지고 있는 거대한 조직이다. 정원은 농정국과 이에 속한 통계·정보센터 3,686명, 농정사무소 6,774명, 사업소 2,750명으로 나뉘어져 있으며, 지역거점 총 347개소는 지방사무소 39개소, 지역과 132개소, 통계·정보센터 176개소로 구성된다.

지방농정국은 과거 정원이 2천 명 정도로 규모가 작은 조직이었다. 그러나 2003년 식량청 폐지에 따라 식량업무가 지방농정국으로 이관되면서 식량사무소가 지방농정사무소로 개편되었고 2003년 말 지방농정국의 정원이 19,226명으로 규모가 커지게 되었다. 다만 최근 꾸준한 구조조정으로 정원을 줄이려는 노력이 진행 중이다.

지방농정국의 내부 조직은 기획조정실, 소비안전부, 식량부 등으로 구성되며, 외부에 농정사무소, 통계정보센터, 사업소 등을 두고 있다.

1) 북해도에는 지방농정국이 아닌 농정사무소가 설치되어 있으나 실제로는 농정사무소가 지방농정국과 같은 역할을 수행하고 있다.

그림 1 지방농정국 조직 체계



지방농정국은 1963년에 설치되었으며, 여러 차례의 조직 개편을 겪으면서 현재와 같은 조직체계를 갖추게 되었다.

### 3. 지방농정국의 설치와 변천

농림수산성이 지방의 실정을 제대로 파악하지 못한 채로 직접 정책을 집행하는 것에 대한 비판이 일어, 이에 지방 실정에 맞게 정책을 집행할 수 있는 기관이 필요하다는 취지에서 지방농정국이 1963년 설치되었다.

지방농정국이 도입되기 이전에는 농림수산성의 농지과, 식료과, 통계과, 어업임업과 등 각 과가 개별적으로 농업정책을 실시하였다. 이러한 비판 속에서 초기에는 농지과만을 대상으로 지방농정국을 설치하였다가 추후 식료과, 통계과, 어업임업과 등의 업무가 농정국에 편입되었다.

1970년 통계조직(통계정보사무소)이 지방농정국에 편입되면서 이후 지방농정국은 농업 관련 통계업무를 담당하게 된다. 그 즈음 지방농정국 내 기획조정실과 생산유통부가 설치되는 등 조직 개편이 있었으며 한동안 변화 없이 같은 조직 체계가 유지되었다.

2001년 일본의 중앙성청 재편에 따라 농림수산성과 지방조직인 지방농정국도 조직개편이 이루어졌다. 당시 조직 개편으로 지방농정국 내에 생산경영부, 농촌계획부, 정비부 등이 설치되었다.

2003년 농림수산성의 조직 개편이 이루어지면서 소비·안전부가 설치되었으며 이에 따라 지방농정국 내에도 소비·안전부를 두게 된다. 이는 그 동안 식품 안전 문제가 발생하면서 식품 안전에 대한 중요성이 대두되었기 때문이다. 일본 내 BSE(소해면상뇌증, 일명 광우병)가 발생하고, 식품표시 부정 문제가 빈번하게 일어나면서 농림수산성은 식품안전에 대한 중요성을 인식하고 농민에서 소비자를 중심

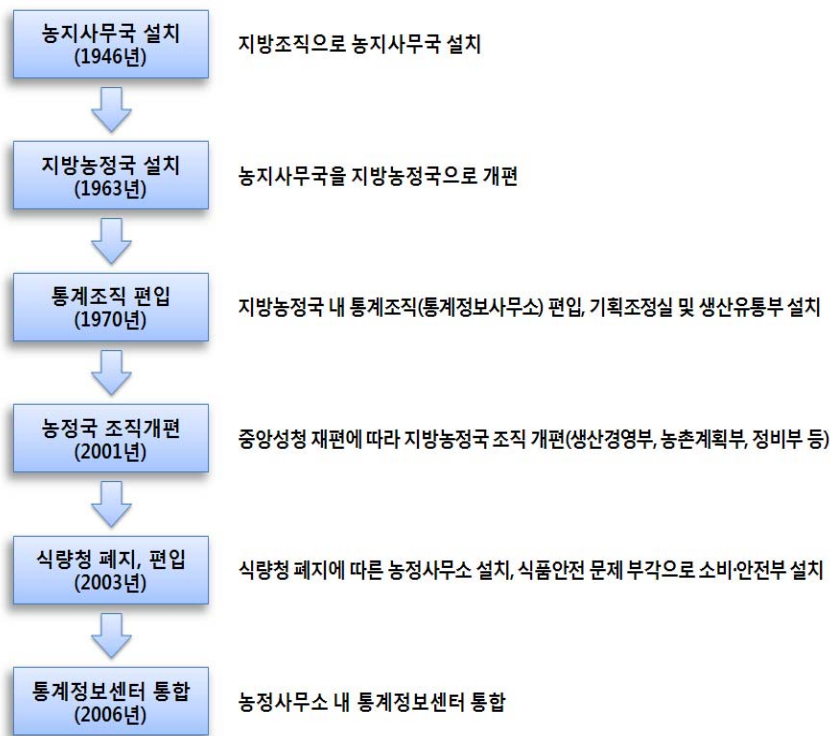
으로 하는 조직 개편을 단행하게 된 것이다.

또한 같은 해에 농림수산성의 외청인 식량청이 폐지되면서 지방농정국 내에 식량부가 설치되었으며 도도부현에 설치되어 있던 식량사무소는 지방농정사무소로 개편되었다. 당시 식량사무소 조직의 흡수로 지방농정국의 규모가 커지게 되었으며, 식량에 관한 업무까지 업무 영역이 넓어지게 된다.

2006년에는 지방농정국 내 별도로 존재하던 지방농정사무소와 통계·정보센터를 통합하는 작업이 이루어지면서 현재와 같은 조직 체계가 갖추어졌다. 통합 후에도 지방농정국에 속하는 통계조직이 있으나 대부분은 지방농정사무소 내에 통계조직이 편입되면서 지방농정사무소에서 농림통계 업무를 담당하게 되었다.

2007년 수전·전작경영소득안정대책(품목횡단적 경영안정대책)이 본격적으로 실시되면서 지방농정사무소에서는 이전의 소비·안전, 식량, 농림통계 등의 업무에 더해 소득안정과 관련된 업무를 담당하게 되었다. 최근에는 민주당 정권이 들어서면서 품목횡단적 경영안정대책에서 호별 소득보전제도로 전환되면서 지방농정국과 농정사무소가 이와 관련한 접수 업무를 맡고 있다.

그림 2 지방농정국 조직의 변천



## 4. 지방농정국의 주요 업무

지방농정국의 주요 업무로는 식품 안전·안심업무, 생산조정, 농산물 검사, 농업·농촌 정비, 통계업무 등이 있다.

지방농정국은 장관의 위임업무를 담당하며, 주요 업무는 표시·일본규격(JAS)·이력추적 등 식품의 안전·안심업무, 현장 검사업무, 생산조정을 포함한 쌀 수급계획 작성, 농산물 검사 확인, 농업진흥지역 정비계획, 토지개량사업 실시, 통계 관련 업무 등이다. 다만 권역별로 농업 여건이 다르기 때문에 농정국에 따라 중점을 두고 있는 업무가 다를 수 있다. 예를 들어 관동농정국은 대도시 도쿄 인근에 위치해 있기 때문에 식품표시 문제에 보다 중점을 두고 있지만, 동북 지역은 낙농에 초점을 맞추고 있다.

표 1 지방농정국의 주요 업무

부서	주요 업무
기획조정실	<ul style="list-style-type: none"> <li>농정에 관한 기획·입안 및 종합조정</li> <li>식료·농업·농촌기본계획의 추진</li> </ul>
총무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>농정국 전체의 사무관리 및 운영</li> </ul>
소비·안전부	<ul style="list-style-type: none"> <li>식(食)의 안전 및 소비자 신뢰 확보</li> <li>소비자 상담, 식품표시의 조사·감시, 쇠고기의 이력추적제의 감시·지도, 농약, 비료, 사료 등의 적정관리</li> </ul>
식량부	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 식량행정의 종합조정</li> <li>쌀 행정개혁의 추진 및 지원, 국내의 미곡의 매입·보관·판매, 농산물검사법이 정하는 등록검사기관의 지도·감시</li> </ul>
생산경영유통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>농축산물의 생산진흥 및 유통의 정비, 농업 후계자 육성과 농업경영·농업구조의 개선</li> <li>식품산업의 진흥, 시장 및 상품취급소의 검사·지도, 여성·고령자의 활동 및 신규 취업자의 지원</li> </ul>
농촌계획부	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업·농촌의 진흥, 조사·계획·관리</li> <li>합리적인 토지이용, 농촌의 활성화, 수자원개발, 환경을 배려한 농업기반정비 사업의 계획책정 및 실시수속</li> </ul>
정비부	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업의 지속적인 발전과 농촌의 진흥을 위한 농업·농촌정비사업의 실시</li> <li>농업수리시설 및 농지의 정비, 농촌생활환경정비, 환경을 배려한 농촌공간 창조, 도시와 농촌의 공생·교류를 통한 농업·농촌정비</li> </ul>
통계부	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책수요에 대응한 통계의 정비</li> </ul>

지방농정사무소는 조직 개편을 거치면서 현장성이 강한 식량 업무, 소비안전 업무, 농림통계 업무 등을 담당하고 있으며 최근 경영안정대책과 관련한 업무를 수행하고 있다. 이 중에서 중요성이 높아지고 있는 소비·안전 업무와 호별 소득보장과 관련한 업무 비중이 높다. 특히 지방농정사무소 내에 주로 설치되어 있는 지역과와 통계·정보센터는 지역에 밀착하여 업무를 수행하고 있다. 지역과는 각 관할 지역의 소비안전 업무와 식량업무를 담당하고 있으며, 통계·정보센터는 각종 농림

수산통계조사, 농림수산업에 관한 정보 취급 업무 등을 담당하고 있다.

표 2 지방농정사무소의 주요 업무

부서	주요 업무
총무과	• 농정사무소 전반의 사무관리 및 운영
농정추진과	• 수전·전작 경영소득안정대책의 가입신청 접수 및 심사 • 농림수산정책 전반에 관한 정보의 수발신
소비·안전국	• 식(食)의 안전에 관한 리스크 커뮤니케이션이나 식육(食育)의 추진 • 소비자 상담 • 표시 적정화를 위한 지시·지도 • 소고기의 이력추적제 감시·지도 • 농약, 비료, 사료 등의 안전성 확보 및 사용의 적정화
식량부	• 미국의 생산유통조사 • 쌀의 생산조정 추진·지도 • 주요 식량의 유통·가공업자 지도 • 국내외 미국의 매입·보관·판매 • 농산물검사(민간검사원의 육성, 등급검사기관의 지도·감독)
통계부	• 통계사무의 기획·조정 • 통계자료의 가공·분석 • 농림어업의 경영통계업무, 센서스 • 수도작황통계, 면적통계, 축산통계, 유통통계
지역과	• 관할지역의 소비·안전업무와 주요 식량업무
통계·정보센터	• 각종 농림수산통계조사 및 농림수산에 관한 정보의 수발신

## 5. 지방농정국에 대한 평가

농림수산성은 정책을 기획·수립하는 역할을 담당하고 지방농정국은 농림수산성이 기획한 정책을 실시하고 있다. 지역의 실정에 적합한 정책을 실시한다는 측면에서 지방농정국은 도입 필요에 따른 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 도입 이후 조직개편에 따라 업무영역이 농림통계, 식량, 소비·안전, 소득보전 등으로 확대되었고, 최근에도 농림수산성 개편에 따른 지방농정국의 조직개편이 논의되고 있어 지속적이고 일관된 업무 추진에 문제가 있다고 판단된다.

한편 지방농정국과 현청(縣廳)과의 관계는 중앙정부와 지방정부 관계로서 법률적으로 업무 중복은 발생하지 않는다. 그러나 실제로 식품표시 업무, 농협 감독 업무, 토지개량구 감독 업무 등에서 업무 중복이 발생하기 때문에 역할 분담을 하고 있다.<sup>2)</sup> 현청에서 농림수산성으로 직접 업무 연락을 취하는 경우는 거의 없고 지방농정국의 해당 부서와 업무 협조 체계를 구축하고 있다. 식품표시와 관련하여 규모가 크거나 농협, 토지개량구 감독에 있어서 복수 현을 관할하는 경우에는 지방

지방농정국은 도입 필요에 따른 역할을 수행하고 있지만, 업무영역 확장과 조직개편 논의 등으로 조직의 정체성에 대한 논란은 지속되고 있다.

2) 관련 기관 면담 결과, 관동농정국 담당자와 사이타마현 담당자 모두 지방농정국과 현청 간 업무 중복에 대해서 인정하고 있다.

농정국에서 담당하고 그 외에는 현에서 업무를 담당하고 있다. 지방농정국은 현청에 비해 관할 구역의 범위가 넓기 때문에 복수 현이나 전국 단위에서 일어나는 식품안전 또는 생산조정 문제에 있어서 보다 나은 대응이 가능하다는 장점을 가지고 있다.

## 6. 지방농정국 개편안

지방농정국의 조직 개편 논의가 진행 중이며, 현재 3단계 체제에서 지방농정국과 지역센터 2단계로 간소화한다는 계획이다.

국가기관의 지방사무소가 지나치게 방대해지고 있는 지적과 관련하여 지방농정국의 개혁을 검토 중이다. 농림수산성의 지방조직인 지방농정국은 최근 4년간 인원을 꾸준히 줄이고 있으며, 농림수산성 개편과 더불어 지방농정국도 개편할 계획을 가지고 있다. 2010년에는 농림수산성 설치법 개정안이 전체적으로 제시되었고, 지방조직 개편안도 포함되어 있었다. 그러나 개편안에 관한 법률이 통과되지 못하면서 지방농정국 재편도 숨고르기를 하고 있는 상황이다.

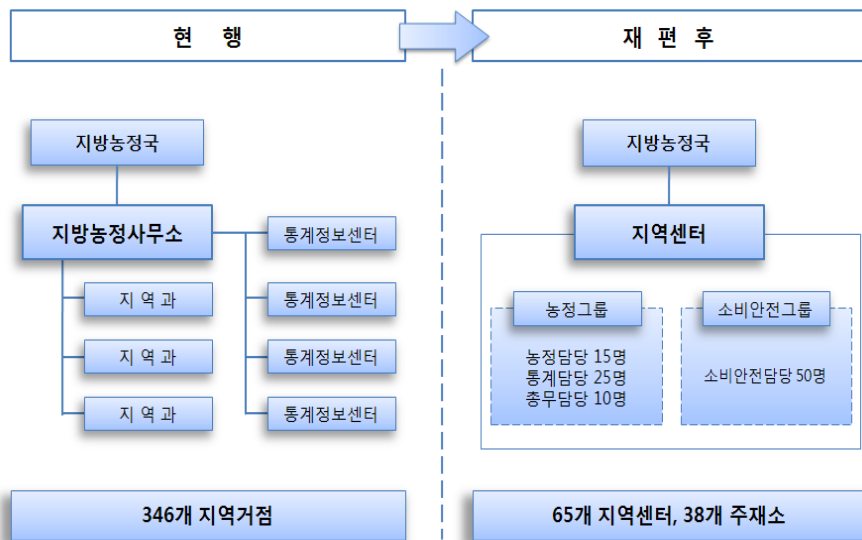
농림수산성 내부에서는 중앙농정과 관련하여 농림수산성, 지방농정국, 지방농정사무소 등 3단계 체제로 되어 있어서 상향식, 하향식 모두 의사전달이나 의사소통에 비효율이 발생하고 있어 조직 개편이 필요하다는 입장이었다. 또한 지방농정국은 최근 4년 동안 매년 약 1,000명씩 인원 감축을 하고 있는 상황이기 때문에 영세한 농정국이 생기고 있어서 이에 대한 대응 방안도 모색되어야 하는 실정이다.

2010년 제시된 지방농정국의 개편안은 현행 지방농정국, 지방농정사무소, 지역과 및 통계·정보센터의 3단계에서 지방농정국과 지역센터(가칭)의 2단계로 간소화하고 거점수를 현행 3분의 1이하로 줄인다는 내용이다.

농림수산성과 지방농정국이 구상하고 있는 지역센터는 농정그룹과 소비안전그룹으로 구성되는 100명 정도 규모의 조직이다. 현재 지방농정사무소, 지역과, 통계·정보센터 등 347개소의 지역 거점을 두고 있으나 이를 65개소의 지역센터와 함께 38개소의 주재소<sup>3)</sup>(가칭)로 슬림화한다는 계획이다.

3) 주재소는 지역과보다 작은 규모로 접근이 어려운 지역에 1~2명이 주재하는 곳을 말한다.

그림 3 지방농정국 개편안



## 7. 시사점

일본에서는 사회복지 부문에 예산이 많이 투입되고 있어서 지방에서 농업생산 기반에 인력과 예산을 늘리기가 어려운 실정이다. 따라서 지방농정국 개편 논의에도 불구하고 생산이력제와 같이 지방에서 기획·실행하기 어려운 사업을 국가가 담당할 수 있도록 중앙사무를 집행하는 기관이 지방에 여전히 필요하다는 입장이다.

우리나라 역시 역할 측면에서 지방농정국과 같은 정책 집행기관이 필요하다고 보인다. 그러나 도입 이전에 우선적으로 국가와 지자체 간 업무를 어떻게 배분할 것인가가 명확히 설정되어야 할 것이다.

사업 규모, 파급 효과 등 여러 기준에 따라 국가사무와 지방사무를 구분하고, 식품표시와 생산이력 등과 같이 그 중요성이나 파급효과가 큰 부문은 국가가 담당하고 이를 집행할 기관을 두어야 할 것으로 판단된다.

또한 지방농정국과 같은 집행기관 도입은 새로운 기관을 설치하는 방식보다는 기존의 기관에 중앙사무를 담당하도록 하는 방식을 취할 가능성이 높기 때문에 기관의 선정이나 업무의 재조정이 제대로 이루어져야 한다.

일본의 지방농정국은 초기 농지사무소를 개편한 조직이고 이후에도 조직 개편을 통해 업무가 재조정되었다. 업무 조정을 통해 기존 기관이 도입 취지에 맞게 중

우리도 지방농정국과 같은 정책 집행기관이 필요하다고 판단된다. 다만 사무의 구분이나 업무 재조정 등 선행되어 처리해야 할 과제들이 있다.



양사무를 집행할 수 있도록 해야 하며, 타 기관과 업무 중복이 최대한 발생하지 않도록 해야 한다. 기존 기관을 이용할 경우 그 기관의 업무 영역 때문에 지방농정국을 도입하는 취지가 퇴색할 가능성이 있기 때문이다.

우리나라의 경우 지방농정국과 같은 기관을 도입한다면 농림수산식품부에서 정책을 기획·수립하고 지방농정국에서 집행하는 기능을 하도록 역할이 나뉘어져야 하며, 또한 지방농정국과 도청 사이에도 역할 배분이 이루어져야 할 것이다.

#### 참고자료

농림수산성 홈페이지

박성재 외. 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」. 한국농촌경제연구원. 2008.