

일본의 농촌진흥정책과 시사점 *

김응규
(농협경제연구소 연구위원)

1. 서론

일본 아베정부는 2013년 7월부터 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP)에 본격적으로 참여하여 협상을 진행 중이다. 또한 TPP 협상 본격 참여를 앞둔 지난 6월에는 ‘일본성장전략에 농업분야를 포함시키고 야심찬 목표도 제시하였다. 구체적으로는 일본의 농림수산업은 우량농지와 풍요로운 산림·해양 자원을 지니고 있어 비교우위를 지니고 있다고 강조하고, 향후 10년간 농업·농촌의 6차산업화를 통하여 농업·농림전체의 소득을 두 배로 증가시키겠다는 내용이다.

이러한 아베정부의 발표에 대해 일본 농림수산업계는 그 동안 농업부문이 산업화 과정에서 쇠퇴의 길을 걸어왔고, 현재 농업·농촌의 어려운 여건을 고려해 볼 때 도저히 달성하기 어려운 목표에 지나지 않을까 우려하는 목소리가 높다. 그러면서도 현재 농림수산성이 적극 추진 중인 농업·농촌 6차산업화 정책이 위축되어 가고 있는 농업·농촌에 새로운 활력을 불어 넣을 수 있기를 기대하고 있다

오늘날 일본의 농업·농촌정책은 1999년에 제정된 새로운 ‘식료·농업·농촌기본법’이 근간을 이루고 있다. 이 기본법 이전의 ‘농업기본법(1961년 제정)’ 시대에는 농촌

* (kimeg1@naver.com).

정책이 농정의 이념에 포함되지 않았으나, 새로운 기본법 제정부터 농촌정책이 농정의 기본이념으로 자리 잡게 되었다. 따라서 현재의 일본 농정은 신기본법을 토대로 2000년에 제정한 ‘식료·농업·농촌 기본계획’에 따라 추진 중이며, 이 기본계획은 5~10년 단위로 개정하여 새로운 환경변화에 대응할 수 있도록 했다. 2000년 기본계획은 2005년에 한 번 개정된 바 있고, 2013년 현재의 농업·농촌정책은 2010년에 개정한 ‘식료·농업·농촌 기본계획’ 방침에 따라 진행 중이다. 동 기본계획에서 농촌정책은 농촌활성화에 초점이 맞추어져 있다. 이에 따라 농림수산성내 농촌진흥국의 기능이 더욱 강화되었고, 농촌사회 활성화와 지역경제 부흥이라는 두 개의 큰 정책 틀 속에서 다양한 세부 정책들이 추진 중이다.

본고에서는 일본 농림수산성의 다양한 식료·농업·농촌 정책가운데서도 농촌분야에 한정하여 그 주요 내용을 다루고자 한다. 일본 농촌사회를 둘러싼 최근 변화상황을 살펴보고, 이러한 변화에 대응한 일본 정부의 농촌진흥정책 기본방향과 주요 정책을 소개한다.

2. 일본 농촌의 환경 변화

2.1. 농촌인구 동향

일본 전체인구 동향(총무성)에 따르면 2006년(127,055천명)에 최고 정점을 이룬 후 감소로 전환되어 2013년에는 126,923천명에 이르고 있으며, 2050년에는 1억 명으로 1966년 인구규모 수준까지 줄어들 것이라는 전망이다.

특히 농촌지역은 인구감소와 더불어 과소화·혼주화(混住化)·고령화의 진전이 더욱 급속히 진행되고 있다. 농가와 농가인구의 감소율은 매년 지속적으로 감소하고 있으며 2025년에는 2000년 기준보다 16%이상 대폭 감소할 것이라는 전망이다. 또 농가의 고령화율은 1990년 이후 일본 전체 고령자 비율보다 15년이나 앞서서 진행되고 있는 상황이다. 이러한 추세는 앞으로도 더 심각해질 것으로 예측돼 농촌지역의 농업취업자수는 더욱 줄어들 전망이다. 최근 들어 신규취농자수가 미미하게나마 늘고 있지만, 대부분이 베이비붐세대 등 60세 이상의 은퇴취농자가 대부분이며, 대학(고교)을 졸업한 신규취농자수는 아주 적은 편이다.

그림 1 농가인구 감소 추이

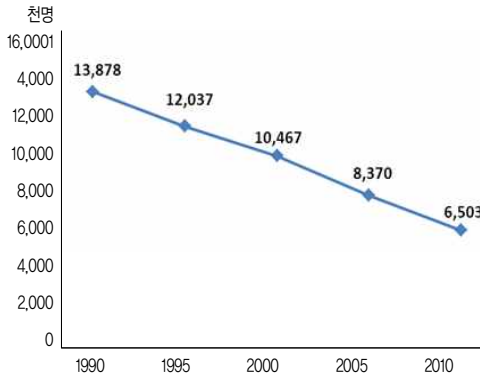
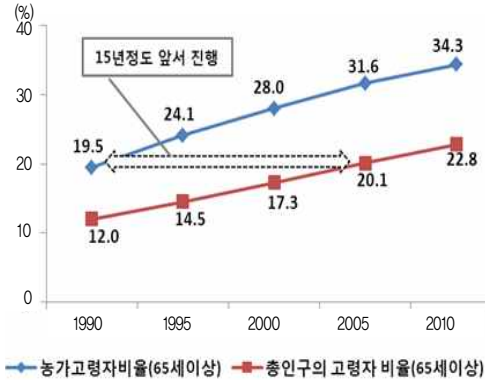


그림 2 농가와 총인구의 고령화 추이



자료: 일본농림수산성, 2011, 「세계농림업센서스」; 일본농림수산성, 2011, 「농림업기본통계」.

2.2. 농업집락(農業集落)¹⁾ 동양

2010년 기준 농업집락수는 13만 9,176 집락으로, 해마다 농업집락은 기능을 상실하며 감소세를 보이고 있다. 농업집락으로서의 기능을 상실한 집락(마을공동체)의 유형을 보면 다음과 같다.

① 총세대중 농가비율이 감소함에 따라 농업취락으로서의 기능이 사라진 집락, ② 집락은 존재하지만 농가가 존재하지 않는 집락(도시화 등), ③사람이 없는 집락 등으로 구분된다. 농업집락으로서의 기능을 상실한 집락의 절반 정도는 고령화·공동화 현상이 심각한 중산간지역이 차지하고 있다. 또 나머지 절반은 도시인근 지역의 집락으로 도시화에 따라 농업취락으로서의 기능을 상실한 것으로 나타났다.

앞으로 농가인구의 감소와 함께 고령화의 급속한 진전은 집락(마을공동체)의 황폐화를 더욱 가속화 시킬 것으로 예측되고 있어, 최근에는 집락(마을공동체)의 재편을 통한 활성화가 추진 중이다. 이를 위해 한 집락에서 다른 집락으로 이주 후에도 통근하며 농업생산을 지속적으로 할 수 있게 하거나 타 지역으로 부터의 농업참여를 촉진시키는 등 다른 집락과의 광역단위 제휴가 나타나고 있다. 특히 중산간지역에서는 집락당 경지면적이 적기 때문에 집락단위를 넘어선 영농의 조직화·법인화가 불가피해져, 이에 따른 생산·생활·정보기반의 정비가 중요시되고 있다. 이와 함께 농업집락은 안정적 식료공급과 농업의 다원적 기능 발휘, 농촌경관·전통문화 등 지역자원의

1) 농업집락은 시장촌(市町村)의 일부 지역에 있어서 농업상 형성되어 있는 지역사회를 말함. 원래 농업집락은 자연발생적으로 존재하는 지역사회로, 자연·혈연적으로 연결되어 있고 사회생활의 기초적 단위였음. 우리나라의 마을단위 개념과 유사.

유지·발전을 위해 매우 중요하다는 정책적 인식이 강화되고 있다.

2.3. 농촌에 대한 국민들의 관심은 고조

앞서 살펴본 것처럼 농촌사회가 인구감소, 고령화 등으로 활력을 잃어가고 있는 가운데, 최근 도시민들의 농산어촌에 대한 관심도가 점차 높아져 가고 있는 것도 특징 중의 하나이다. 특히 2007년부터 단카이(団塊)세대의 대량 정년퇴직이 시작돼 농촌에서 생활하려는 자가 늘어나면서 농촌에 대한 관심은 크게 높아졌다. 또 국민들의 의식은 물질적 풍요로움보다도 정신적 풍요로움을 중시하는 방향으로 전환되기 시작하였다. 단카이세대 가운데 도시생활자의 10명중 1명은 노후에 농촌에서 생활하며 농업을 경영하는 것을 희망하고 있으며,³⁾ 도시생활자의 고향회귀 희망자는 2000년 이전에 비해 크게 증가하였다. 이처럼 정년퇴직을 계기로 농촌거주를 희망하는 도시민이 늘어나고 있을 뿐만 아니라 식(食)의 안전·안심, 여가나 농촌체험 등에 대한 국민들의 관심이 높아지면서 농촌지역이 도시민의 다양한 수요에 대응할 수 있는 정책적 추진이 요구되고 있다.

그림 3 농산어촌의 이주 희망

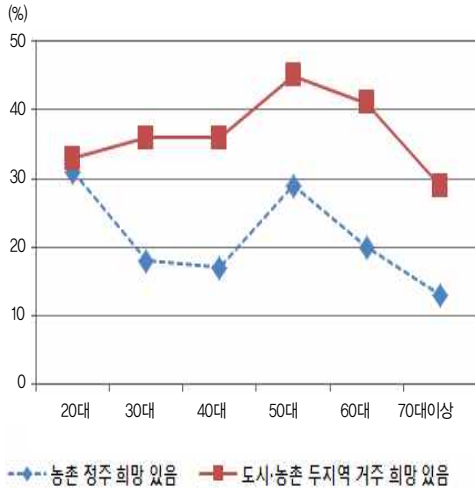
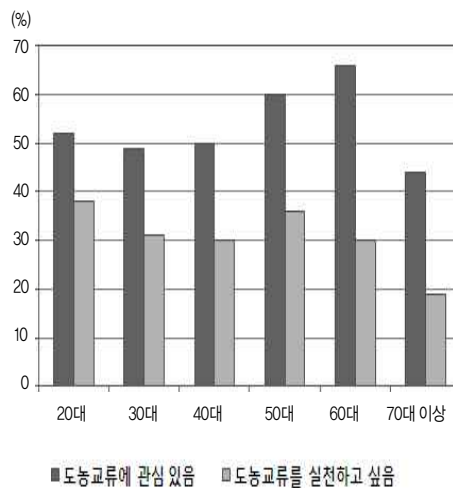


그림 4 도농교류에 대한 관심



자료: 일본내각부, 2005, 「도시와 농산어촌의 교류에 관한 여론조사」(2005년 11월).

2) 단카이세대는 일본에서 47년~49년 출생의 베이비붐 세대를 말하며, 약 670만 명 정도로 일본 총인구의 5%정도임.

3) 도시생활자에 대한 고향회귀·순환운동에 관한 설문조사, 일본농림수산성 2005년.

3. 일본 농촌진흥정책의 기본방향

3.1. 식료·농업·농촌기본법과 정책영성 과정

1961년 농업기본법이 제정될 당시와 비교해 볼 때 1990년대 이후는 우루과이라운드 농업협상 타결 등 국제화가 진전되고, 식량자급률의 저하, 경작포기지의 증가, 농가의 고령화가 가속화되었다. 또한 식품의 안전성에 대한 국민적 관심이 높아지고 농업·농촌의 다원적 기능에 대해 재평가 하려는 움직임도 일어났다. 이러한 배경 하에 ‘농업기본법’이 폐지되고 1999년 ‘식료·농업·농촌기본법’이 제정되었다.

식료·농업·농촌기본법의 특징은 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, 법 명칭에서 알 수 있듯이 대상 정책분야는 농업정책뿐만 아니라 폭넓은 식료정책과 농촌정책 등 세 분야를 핵심정책으로 다루고 있다. 둘째, 국가가 식료·농업·농촌정책을 실시하는 4가지 이념은 식료의 안정적 공급 확보, 농업의 다원적 기능의 발휘, 농업의 지속 발전, 농촌진흥이다. 국민 전체의 관점에서 식료의 안정적 공급 확보와 다원적 기능의 발휘를 들 수 있고, 이 두 가지 역할을 충실히 하기 위해 농업의 지속발전과 농촌진흥이 필요하다는 것이다. 셋째, 식료·농업·농촌 기본계획을 수립하여 5년 단위로 수정해 간다는 내용을 담고 있다.

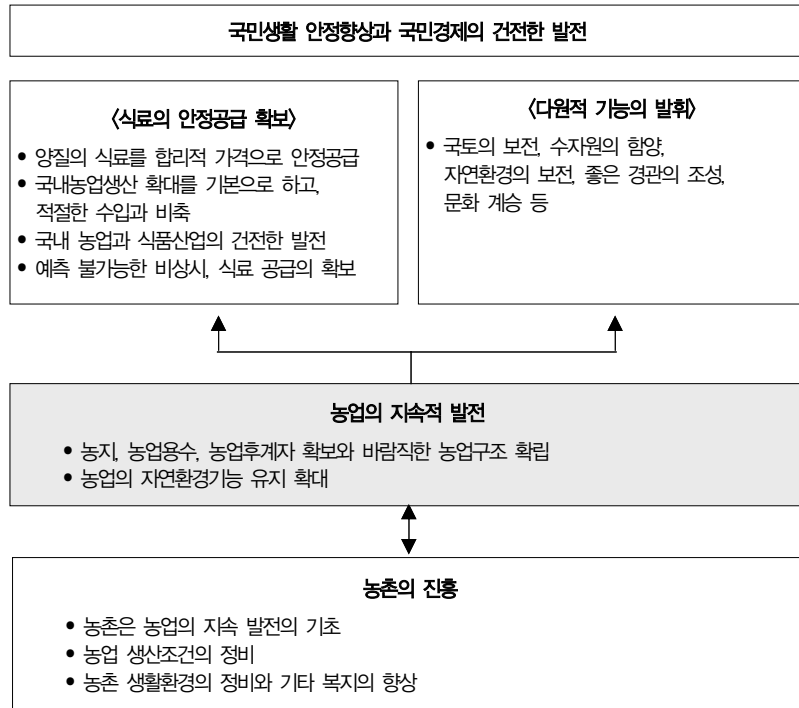
이 중 세 번째 특징인 식료·농업·농촌 기본계획의 수립은 과거 농업기본법과 달리 정책을 추진하는데 매우 중요한 역할을 하였다. 과거 농업기본법에서는 정책의 이념 및 정책의 방향성만 정하고 구체적인 정책 추진내용을 담지 않고 있었기 때문에 경제사회적 환경 변화 속에서 기본법과 정책추진과의 괴리가 발생하는 등 상황에 따라 달라졌다. 그러나 새로운 식료·농업·농촌기본법에서는 식료·농업·농촌 기본계획을 수립함으로써 기본법과 구체적인 정책 내용이 동일한 방향으로 추진 할 수 있게 되었다. 다시 말해 10년을 목표기간으로 정하고 5년 단위로 수정할 수 있도록 하고 기본 계획 하에서 세부 구체적인 정책이 이뤄지도록 하였다.

예를 들면 2005년 3월 기본계획 변경 내용에는 농지의 유효활용과 경작포기지 대책을 추진하는 관점에서 농지제도의 개정을 위한 법률개정을 실시한다는 내용이 포함되었다. 이에 따라 ‘농업경영기반강화촉진법 등 일부 법률안의 개정안이 국회에서 통과되었다. 또한 현재 40%인 식량자급률 향상을 위해 관련기관⁴⁾이 하나가 되어 추진할 필요성이 있어 이들 기관이 협의회를 만들어 추진하자는 내용을 기본계획에 포함함으

4) 정부, 지자체, 농업인단체, 식품산업 사업자, 소비자단체

로써 즉시 식량자급률 향상 협의회가 설립되고 관련기관들의 역할 분담을 통해 구체적인 행동계획으로 이어졌다. 이처럼 현재 식료·농업·농촌 정책은 '기본법→기본계획→법률안·예산안 작성'의 과정을 통해 구체적인 정책이 추진되고 있다.

그림 5 식료·농업·농촌기본법의 이념



자료: 일본농림수산성.

3.2. 「식료·농업·농촌기본법」에 따른 농촌정책

<그림 5>에서 알 수 있듯이, 식료·농업·농촌기본법에서는 국민이 농업·농촌에 기대하는 '식료의 안정공급 확보'와 '다원적 기능의 발휘'를 위해 필요한 '농업의 지속 발전'을 지탱해 주는 근간으로 농촌진흥이 필요하다고 명기되어 있다. 농촌분야 핵심 정책으로 농촌의 종합적 진흥, 중산간지역 등의 진흥, 도시와 농촌의 교류 활성화 등을 강조하였다. 이 밖에 농지의 확보와 유효 활용, 농업생산기반의 정비 등 농업의 지속발전에 관한 정책 역시 농촌진흥에 있어서 매우 중요시되었다. 또한 농촌지역의 정보통신·의료·교육 등 생활환경의 정비도 종합적으로 추진되어야 한다는 필요성을

포함하고 있다. 이런 점에서 일본의 농촌진흥정책은 농업과의 연결 관계를 기본으로 하고 있으며, 교육·의료·복지 등은 관련 정부부처와의 협력적 정책 속에서 해결하려고 하였다.

2010년 3월 개정된 식료·농업·농촌 기본계획에서 농촌정책의 기본방향은 '활력 있는 농산어촌 재생을 위한 정책의 종합화'이다. 이를 위해 농촌에서 신산업 육성과 도시·농촌 간 교류, 집락기능의 강화 등을 하나 된 개념 속에서 종합적으로 추진하도록 하였다. 세부 추진 정책은 크게 다섯 가지로 정리된다. 첫째 농업·농촌의 6차산업화이다. 농업과 제2차·제3차 산업의 융합 등을 통하여 농산어촌의 모든 자원을 새로운 산업으로 연결시켜 지역 비즈니스 전개와 새로운 산업창출을 촉진시킨다는 내용이다. 이 6차산업화는 농촌정책 뿐만 아니라 농업정책분야에서도 지속적 농업을 위해 함께 추진 중이다. 생산·가공·판매의 일체화를 통해 6차산업화를 추진함으로써 새로운 부가가치와 고용 창출로 젊은이와 어린이들이 농산어촌에 정주할 수 있도록 지역사회를 만들어간다는 것이다.

둘째, 농산어촌에 활력을 불어 넣기 위해 도시와 농촌의 교류를 더욱 활성화하는 것이다. 농촌지역에 새로운 교류 수요를 창출하고 도시지역을 포함한 의료, 간호, 교육의 장소로서 농산어촌을 활용하는 정책을 추진한다.

셋째, 도시와 그 주변지역의 농업 진흥에 관한 것이다. 도시농지의 보전과 도시농업의 진흥을 위해 도시농지의 제도적 개선정책을 통하여 도시농업을 지키고 도시민에게 도시농업의 기능과 효과를 지속적으로 이해시키며, 더 나아가 농업·농촌에 대한 중요성을 확산시켜 나가는 정책이다.

넷째, 붕괴되어 가는 농촌공동체를 회복하기 위한 집락기능의 유지와 지역자원·환경보전에 관한 내용이다. 농촌공동체를 유지·발전시키기 위한 대응책을 검토하고 중산간지역 등에 대한 직접지불제도의 지속적 실시를 포함해 살기 좋고 안전하며 풍요로운 농촌의 삶을 실현하는 정책을 추진한다.

마지막으로 농어촌 활성화 비전을 수립하는 것이다. 농산어촌의 미래상을 명확하게 제시하고 국가와 지자체의 역할 분담을 통하여 농산어촌활성화 비전을 관련 정부부처와 제휴하여 추진하도록 하였다.

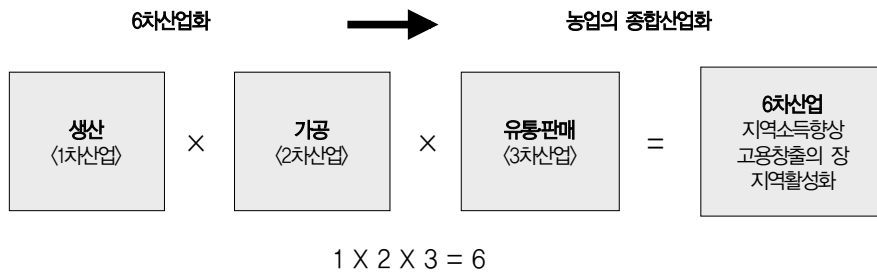
5) 농산물 생산, 바이오매스와 농산어촌 풍경, 식품산업, 관광산업.

4. 농촌진흥에 관한 주요 정책과 사례

4.1. 농업·농촌의 6차산업화 추진

일본 정부가 농업·농촌진흥정책의 하나로 적극 추진 중인 ‘농업·농촌 6차산업화’는 1차산업(농림어업)의 종사자가 주도적으로 관여하고, 2차산업(제조, 가공)과 3차산업(유통, 서비스, 관광)과의 유기적 연계로 새로운 부가가치를 창출하자는 의미를 담고 있다. 한마디로 말하면 6차산업화를 통하여 농업의 종합산업화를 추진하자는 의미이다. 일본에서 ‘6차산업화’의 개념을 처음으로 제기한 것은 1994년 동경대 이마무라 나라오미(今村奈良臣) 명예교수가 처음으로 주장하였다. 이마무라 교수는 산업의 단순한 집합(1차+2차+3차) 관계보다는 산업의 융합적(1차×2차×3차) 관계를 통해 농업·농촌이 활력을 갖고 건전하게 존재해야만 6차산업이 성립된다는 점을 강조하였다.

그림 6 일본의 6차산업화 개념



일본에서 6차산업화 시행이전에 이와 유사한 개념의 '농상공(農商工)제휴' 정책이 있었다. 2008년 7월 '농상공 등 제휴촉진법'이 시행되었는데, 이것은 농림수산성과 경제산업성이 공동으로 추진한 정책으로 농림어업과 상업·공업과의 산학 간 연계를 강화하자는 것이다. 지역경제 활성화 차원에서 농상공이 연계할 경우 다양한 제도적 지원을 통해 사업 활동을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있어 6차산업화법의 목적과 유사한 부분이 있다. 6차산업화법과 농상공 제휴법의 법률적 차이를 정리하면 다음과 같다.

표 1 '6차산업화법'과 '농상공 등 연계촉진법'의 차이

	6차산업화법	농상공 등 연계촉진법
포인트	① 농림어업의 진흥 및 농산어촌의 활성화 등이 목적 ② 농림어업인 등에 의한 추진이 지원대상 ③ 농지 전용절차 간소화 등 농림어업인 을 위한 자원 조치	① 농림어업인과 중소기업인의 상호 경영개선이 목적 ② 농림어업인과 중소기업인이 제휴하여 추진하는 경우가 지원대상
목적	농림어업인 등에 의한 사업 다각화 및 고도화, 신사업 창출 등에 관한 시책 및 지역 농림수산물 이용촉진에 시책을 종합적으로 추진함으로써 농림어업의 진흥, 농산어촌 활성화, 식량자급률 향상 등에 기여	중소기업인과 농림어업인이 유기적으로 제휴해 각각의 경영자원을 유효하게 활용함으로써 중소기업의 경영향상과 농림어업의 경영개선을 도모하고, 더 나아가 국민경제의 발전에 기여
주체	(종합화사업계획) • 농림어업인 등	(농상공 등 연계사업계획) • 중소기업인과 농림어업인이 제휴
지원 조치	농림어업인 등의 가공 또는 판매 추진을 지원하기 위해 ① 농지개발자금융자법 등의 특례 ② 농지법 특례(농지전용절차 간소화) ③ 채소생산출하안정법 특례(릴레이 출하지원) 등을 조치	농림어업인 및 중소기업인을 지원하기 위해, ① (주)일본정책금융공고에 의한 저리융자 ② 중소기업신용보증법 특례(보증한도액의 확대 등) ③ 농업개발자금융통법 등 특례 등을 조치

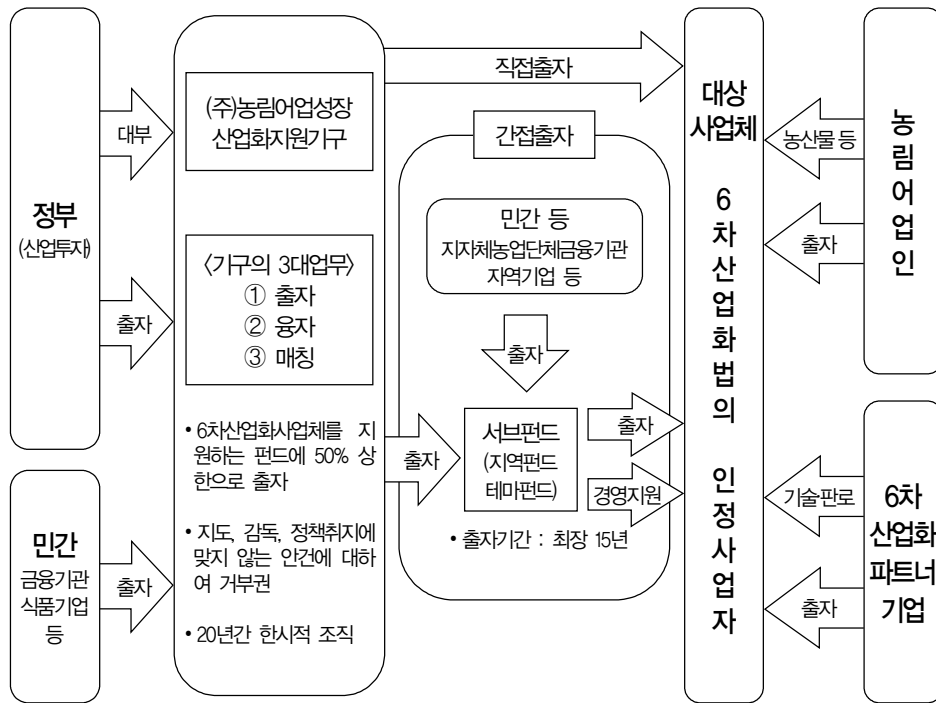
자료: 일본농림수산성.

일본 정부가 6차산업화에 주목한 것은 일본의 농림어업이 수요침체와 판매가격 하락으로 소득이 감소하고, 농림어업 종사자의 고령화, 농산어촌의 활력 저하 등 농업·농촌의 위기상황을 돌파하기 위해서이다.

이에 따라 일본 농림수산성은 2010년 식료·농업·농촌 기본계획에 '농업·농촌 6차산업화 추진'을 반영하고, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 2011년 3월 '6차산업화·지산지소(地産地消)법'을 제정·시행하였다. 이 법에 의해 농림어업인이 농림수산물의 생산·가공·판매를 연계 추진 할 경우, 각종 법률의 특례조치를 받을 수 있도록 인정하였다. 예를 들면, 융자금의 상환기간 연장, 신상품 개발과 판로확대 보조지원, 농지전용절차 간소화 등이다. 농림수산성은 이러한 법적지원을 토대로 농림어업인의 가공·판매를 촉진하고 농산어촌의 자원 활용 촉진, 해외시장 개척 등을 추진 중이다.

이와 함께 농업·농촌 6차산업화 정책에 따른 자금지원을 원활히 하기 위해 정부와 민간이 공동으로 조성하는 '농림어업성장산업화펀드'를 2012년 8월에 도입하여, 2013년 2월부터 실시 중에 있다. 이 펀드는 국가와 식품기업·금융기관 등 민간이 공동으로 출자하여 '농림어업성장화지원기구'를 설립하고, 이 기구가 서브펀드(지역펀드·테마펀드)에 다시 출자하여 6차산업화법 인정사업자에게 지원하는 방식이다. 서브펀드는 민간기관과 농림어업성장화지원기구가 절반씩 공동출자하여 설립되며, 2013년 3월 기준 18개에 460억 엔(민간 230억 엔, 지원기구 230억 엔)이 조성되었다.

그림 7 일본의 농림어업성장산업화펀드 추진 체계도



자료: 일본농림수산성, (주)농림어업성장산업화기구.

2013년 5월 31일 기준, '6차산업화·지산지소법'에 따른 인정사업자 건수는 모두 1,478건으로 집계됐다. 이 중 농산물 관련이 1,315건, 임산물 관련 68건, 수산물 관련 95건, 기타 (연구개발·성과이용사업계획) 27건이다. 6차산업화 종합화사업계획 사업 내용별 비율을 살펴보면 가공·직거래가 66.4%로 가장 많았고, 가공 23.4%, 가공·직거래·레스토랑 5.5%, 가공·직거래·수출 1.5%, 수출 0.4%, 레스토랑 0.1%의 순이다. 이처럼 일본의 6차산업화 내용은 가공분야가 대부분을 차지하고 있다.

일본에서 '농업·농촌 6차산업화' 와 관련된 사례는 마을단위, 농가단위, 농협단위로 다양하게 나타나고 있다. 이 중 야마가타현(山形縣) 시라다카 마을의 사례를 보면, 지역 특산물 판매, 농산물 가공, 관광 사업을 연계하여 농가소득 향상과 지역활성화를 추진 중이다. 마을의 여성이 중심이 되어 겨울철 스키장의 산장에 농가레스토랑을 개설하여 향토음식을 제공하고, 학교급식에도 향토음식을 메뉴로 제공함으로써 지산지소(地産地消)를 실천하고 있다. 또한 농산물직매장을 개설하여 지역농산물 이외에도 농가가 직접 만든 김치와 과자류 등 다양한 가공제품을 개발하여 판매 중이다. 최근에

는 마을의 벚꽃이 유명한 점을 활용하여 관광사업으로 까지 연계 발전시켜 지역활성화에 성공한 사례로 꼽힌다.

동 사례이외에도 재활치료 목적의 농원과 기능성농산물 생산 분야가 의료기관과 연계하고, 체험농원사업의 경우 숙박업·여행업·부동산업 등 다양한 업종과 제휴하는 것도 6차산업화의 예로 들 수 있다.

4.2. 도시와 농촌의 교류를 통한 지역경제 활성화

도시와 농촌의 교류는 사람·물건·정보의 활발한 교류를 통하여 도시와 농촌의 주민이 서로 지역의 매력을 나누고 상호 이해의 폭을 넓히는데 중요한 역할을 한다. 도농간 교류의 형태로는 그린투어리즘⁶⁾을 중심으로 한 일시 체재형에서부터 5도(都)2촌(村)형⁷⁾, 농촌정주형에 이르기까지 다양하다. 일시 체재형은 농업체험, 어린이교류체험, 체험형 수학여행, 농촌자원봉사활동, 향토문화체험, 식교육 등을 들 수 있다. 5도2촌형은 시민농원을 활용하여 주말에만 농촌에서 생활하는 형태가 대표적이다. 정주형의 경우는 농촌의 빈집이나 휴경지를 활용하여 귀농·귀촌하는 형태를 들 수 있다.

이 같은 도시와 농촌의 교류는 도시민들에게 여유와 치유를 할 수 있는 생활을 제공하는 이외에 전통 향토식과 전통문화, 농촌자연환경 등을 통하여 농촌지역의 매력을 재발견하고 이를 이용함으로써 농촌지역 활성화에 기여하고 있다.

일본 정부는 도농교류의 활성화를 위하여 다양한 정책적 지원을 실시 중이다. 첫째는 ‘도시농촌교류 종합대책교부금’의 지원이다. 마을집락이 시정촌(市町村), NPO 등 다양한 주체들과 협력하여 농산어촌이 지닌 풍요로운 자연과 식(食)을 관광, 교육, 건강 등에 활용하는 활동들에 대하여 종합적 지원을 실시하고 있다. 둘째는 ‘농산어촌활성화 프로젝트 지원교부금’의 지원이다. 농산어촌에 정주하게 하거나 주말에 농촌에서의 생활과 교류를 촉진시키기 위해 생산기반과 생산시설, 생활환경시설, 지역 간 교류거점시설의 정비 등을 지원하고 있다. 셋째는 새로운 교류 수요의 창출을 위해 관련 부처와 협력을 통한 다양한 지원이다. 특히 관광과 관련된 정부 관계부처와의 협력을 통하여 도농 간 교류를 촉진시키고, 국내외 관광객이 2박3일 이상 체재형 관광을 할 수 있는 ‘관광관’의 정비도 추진 중이다. 넷째는 농업분야를 교육·복지 등과의 연계를 통한 교류 지원을 들 수 있다. 대표적인 정책으로는 농림수산성이 총무성, 문부과학성

6) 농산어촌에서의 체재형 여가활동.

7) 도시와 농촌 2곳에서의 거주형태.

과 제휴하여 2008년부터 실시한 ‘어린이 농산어촌 교류 프로젝트’이다. 이 프로젝트는 교육의 장으로써 농산어촌을 활용하기 위해 학교, 지역사회, 행정의 일체가 되어 추진하는 것으로 초등학교의 농산어촌에서의 장기 숙박체험을 지원하고 있다. 2013년 5월부터는 농업과 복지가 연계된 ‘복지농원’에 대한 지원도 실시 중이다. 고령자 재활(개호)과 장애인 고용을 목적으로 개설하는 ‘복지농원’에 대하여 농원개설에 따른 제반비용과 홍보 활동비를 지원한다.

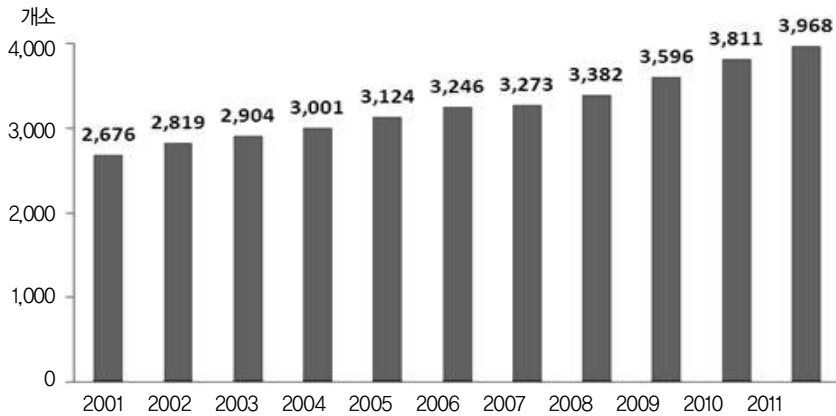
이 밖에 일본은 재생가능에너지 개발을 통한 지역활성화도 함께 추진 중에 있다. 2011년 3월 11일 동일본 대지진으로 인한 원전사고를 계기로 새로운 에너지 공급원의 필요성이 더욱 높아졌다. 이에 따라 농산어촌 지역의 풍요로운 토지와 물, 바이오매스 등의 지원 자원을 활용한 태양광·풍력·바이오매스 등의 재생에너지 개발에 대한 관심이 어느 때 보다 높다. 현재 일본의 총 발전 전력량에서 재생에너지가 차지하는 비율은 10% 정도이며, 그 대부분은 수력발전으로 인한 것으로 태양광과 풍력, 바이오매스 등의 비율은 1% 정도에 지나지 않는다. 일본 정부는 앞으로 농산어촌 지역에서 재생에너지를 신사업 창출의 기회로 활용함으로써 지역경제 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

4.3. 도시와 그 주변 지역에서의 농업 진흥

도시의 주민이 ‘농(農)’이 있는 삶을 즐기고 싶다는 니즈가 높아지고 지진이나 수해 등에 대한 대책으로 농지를 유지·활용해야한다는 주장이 제기되면서 도시농업에 대한 정책도 적극 추진 중이다. 이를 위해 도시와 그 주변지역의 주민·NPO·농업인 등이 실시하는 다양한 농업 진흥 활동 이외에, 시민농원 등의 시설정비를 지원하고 도시농업의 진흥과 도시농지의 보전을 위한 정책적 지원을 실시 중에 있다.

시민농원은 주로 도시민이 여가 등을 목적으로 농작업을 실시하는 시설이다. 그 형태는 이용자가 농원 개설자로부터 소규모 농지를 빌려 농작업을 하는 ‘임차방식’이외에도 농원 개설자인 농업인의 지도를 받아 파종부터 수확까지 체험하는 ‘농원이용방식’ 등이 있다. 이 같은 도시인근의 시민농원은 도시민과 소비자에게 농업에 대한 이해를 높일 뿐만 아니라 도시와 농촌의 교류를 활성화하는 데도 중요한 역할을 하고 있다. 시민농원 개설 수는 2001년 2,676개소에서 2011년에는 3,968개로 10년 동안 1.5배 증가하였다.

그림 8 시민농원 개설수의 추이



주: 「특정농지대부에 관한 농지법등의 특례에 관한 법률」 및 「시민농원촉진법」에 의해 설립된 각년도 3월말 수치
 자료: 일본농림수산성 조사.

시민농원 이외에 지자체 단계에서 도시농지를 보전하기 위해 추진 중인 사례를 소개한다. 전형적인 도시농업지역인 오사카부(大阪府) 히가시오사카시(東大阪市)에서는 2009년 5월부터 지역농산물을 구입함으로써 지역의 농지를 지킬 수 있다는 ‘팜마일리지 운동’을 실시 중이다. 소비자가 구입한 농산물의 양만큼 생산하려면 농지가 어느 정도 필요한지를 사진과 함께 제시함으로써 농산물 구입과 농지보전의 연관성을 높여 나가는 운동이다. 예를 들어, 배추 1개(2.5kg)에 4,167cm², 무 1개(1kg)에 1,667cm² 등 품목 별로 구입 양에 필요한 농지를 제시하는 방식이다.

4.4. 집락(集落)기능의 유지와 지역자원·환경의 보전

고령화와 공동화 등이 급속히 진전되고 있는 일본의 농촌지역에서는 그 지역의 미래를 이끌어 갈 인재(농업인력) 확보가 최대의 과제이다. 이에 따라 농촌지역에서 농업생산활동은 물론이고, 농지보전활동, 집락기능 유지를 위한 인재 육성과 지원이 요구되면서 일본 정부는 농촌에 관심을 가진 도시지역 인재의 참여를 유도하는 정책을 추진 중에 있다.

그 일환으로 2008년부터 실시 중인 ‘전원에서 일하는 부대’사업에서는 농촌에 관심을 가진 도시민을 활용해 농촌활성화에 종사할 인재를 육성하고 확보하는 집락에 지원 중이다. 2011년 기준 196명이 참여해 지역주민과의 연구회, 의견교환회, 농업체험, 전통문화와 농촌 환경 보전 등 다양한 연수과정을 거쳐 지역에 정주하며 지역문제를 해

결하는 역할을 수행 하고 있다. 또한 젊은 농업 인력을 확보하기 위해 신규취농인력 지원을 위한 새로운 정책도 도입되었다. 2012년 4월부터 새로 농업에 취업하는 젊은 층에게 연간 150만 엔을 생활비 명목으로 지원하고 있다. 급여 지원대상은 45세 미만의 신규취농자이며, 취농 준비기간 2년과 독립영농기간 5년을 합해 총 7년간 지원한다.

특히 농촌지역 중에서도 인구감소와 고령화가 심각한 중산간지역의 집락기능(공동체기능)을 회복시키기 위해 2000년부터 직접지불제도를 도입하여 지속적으로 강화하고 있다. 이 제도는 중산간지역 등 농업생산조건이 불리한 지역에서 5년 이상 농업을 계속할 것을 협약한 농업인을 대상으로 직불금을 지원하는 것이다. 구체적으로는 집락의 미래상을 명확히 하고 지속적 농업생산활동을 추진하며 농작업(농기계)의 공동화, 농지집적 활동을 하는 농가가 대상이다. 협약에 참가한 농업인은 경작포기 농지를 예방하고 수로와 농로의 관리, 경관작물의 재배 등을 기초로 활동한다. 이 외에 2011년부터는 이도(離島)의 평지 등 조건불리지역의 지원도 실시 중이다. 2013년부터는 의욕 있는 다양한 농업인 육성·확보와 생산성 향상 정책에 따라 중산간지역 직접지불제도를 실시하고 있는 집락이 미실시 집락등과 제휴하여 해당지역 활성화를 담당할 인재를 육성할 경우에 직불금을 추가 지급하고 있다. 2013년 1월 기준 추진 실적을 보면, 전국 68만 2천ha의 농지를 대상으로 27,852협정이 체결되었다.

농업·농촌의 다원적 기능을 보전하기 위해 농지관리, 경관작물의 재배 등 다양한 활동에 대한 정책적 지원도 추진 중이다. 2007년부터 ‘농지·수자원보전관리 교부금’을 통하여 농지와 농업용수 등 기초적인 보전활동이나 농촌환경 보전활동에 대해 지원하고 있다. 또한 농업용 배수로의 시설보수와 교체, 수질과 토양 등에 대한 고도의 보전활동을 실시 중인 집락에 대한 지원도 실시 중이다.

이와 함께 2011년도부터는 ‘환경보전형농업직접지원대책’을 창설하였다. 이 지원 대책은 화학비료·화학합성농약을 원칙적으로 50%이상 절감하고 지구온난화 방지와 생물다양성보전에 기여하는 영농활동을 추진 농업인을 대상으로 국가와 지방자치단체에서 지원하고 있다.

5. 시사점

지금까지 살펴보았듯이 일본의 농촌진흥정책은 도시와 농촌의 교류, 지역자원의 활용을 통한 농촌지역의 활성화와 지역경제의 부흥에 초점이 맞춰져 있다. 우리나라 농촌지

역 역시 일본과 동일하게 인구감소, 고령화, 후계농업인력 확보라는 과제를 안고 있어 일본과 유사한 방향으로 농촌정책이 추진되고 있다고 할 수 있다. 이런 측면에서 일본의 농촌진흥정책 가운데 우리나라가 참고해 볼 만한 내용 몇 가지를 제시해 보고자 한다.

첫째, 농업·농촌의 6차산업화 정책이다. 우리나라도 최근 농업·농촌 6차산업화추진을 위해 관련법 제정과 육성계획에 관한 논의가 한창 진행 중이어서 일본의 추진 사례는 참고가 될 수 있다. 6차산업화는 농업뿐만이 아니라 농촌지역의 모든 자원을 최대한 활용할 때 의미가 있고 효과도 크다. 일본의 경우 6차산업화 인장내용에서 알 수 있듯이 농산물 생산·가공·판매가 절반이상을 차지한다. 일본도 아직 시작단계여서 그럴 수 있다고 보지만, 가공·판매이외의 다양한 지역자원을 활용한 부가치 창출이 아쉬운 부분이다. 그런 가운데서도 일본이 농업분야를 의료·복지·교육과 연계시키려는 정책 추진은 우리가 6차산업화를 다양화하는 측면에서 검토해 볼 수 있는 점이다.

둘째, 농업인력 확보 정책이다. 일본은 농촌의 인재 육성과 농업인력 확보를 위해 도시의 젊은 층을 농촌지역으로 적극 유도하는 정책을 실시하고 있다. 대표적인 사례로 2012년 4월부터 추진 중인 신규취농자에 대한 생활비 명목의 자금지원이다. 45세 미만의 신규취농자가 농업에 취업할 경우 연간 150만 엔(약 2,000만원)을 7년간(취농준비 기간 2년, 독립영농기간 5년) 지원한다. 농촌에서 생활할 경우 적지 않은 금액이며, 농촌에서 안정적으로 정착하는데 큰 도움이 될 수 있다. 우리나라도 농촌으로 젊은 층을 끌어들이기 위해서는 현재의 영농교육 지원과 각종 시설자금 지원 등으로는 불충분하며 일본처럼 강한 인센티브의 제공이 필요하다.

셋째, 농업·농촌의 가치증진에 관한 정책이다. 일본의 농촌 현황에서 살펴보았듯이 도시민의 농촌에 대한 관심도는 높아지고 있다. 이런 점에서 도시민의 니즈에 맞춰 농업·농촌의 가치를 새롭게 평가하고, 이를 보전·발전시킬 수 있는 정책이 중요한 시점이다. 일본이 농업·농촌의 가치를 유지 보전하기 위해 집락의 붕괴를 막는 대책을 수립하고 지역자원을 보전하는 데 정책적 지원을 강화하고 있는 점은 우리나라도 주목할 필요가 있다. 아울러 국민들에게 농업·농촌의 가치를 재인식시키는 홍보·캠페인 활동도 중요하다. 이를 위해선 민관의 협력체제가 효과가 있는 만큼, 현재 정부에서 추진 중인 식생활 교육 정책과 농협의 식사랑 농사랑 운동을 확산시키는 것도 의미가 있다.

참고문헌

- 서윤정, 2013. 「6차산업 융복합 혁명」. HNCOM.
- 고바야시 시게노리, 2013. “일본의 6차산업화 정책방향과 과제” 「농업·농촌 6차산업 활성화 심포지엄」, 농림축산식품부·농촌진흥청·산림청.
- 鈴木宣弘, 2010, “食料・農業・農村対策の現状と展望”, 「共済総合研究」第59号, 共済総合研究所.
- 室屋有宏, 2011, “6次産業化の理論と基本課題”, 「農林金融」4月号, 農林中金総合研究所.
- 片上敏喜, 2012, “新産業としての農業の6次産業化の成立要件に関する研究”, 「農業研究」第25号, 日本農業研究所.
- 今村奈良臣, 2013, “農業の6次産業化の理論と実践の課題”, JC総合研究所.
- 藤野信之, 2013, “農業・農村の所得倍増は可能か”, 農林中金総合研究所レポート.
- 農林水産省, 2006, “農山漁村をめぐる現状について”内部資料.
- 農林水産省, 2007, “農山漁村の活性化について”内部資料.
- 農林水産省, 2007, “農村振興政策推進の基本方向-中間とりまとめ”, 研究会資料.
- 農林水産省, 2008, “農村の現状と振興施策の展開方向”, 過疎問題懇談會資料(第2回).
- 農林水産省, 2010, “新たな食料・農業・農村基本計画の概要”, 内部資料.
- 農林水産省, 2012, “食・健康・環境をつなぐ-農林漁業の6次産業化-”内部資料.
- 農林水産省, 2013, “食料・農業・農村白書2012”.
- 農林水産省, 2013, “2013食料・農業・農村施策” 第183回国會(常會)提出資料.
- 中小企業診断協會, 2013, “6次産業化推進のための効果的な6次産業化サポートセンターの活用と運用”, 報告書.
- 國立社會保障・人工問題研究所, 2012, “日本の將來推計人口”, 報告書.

참고사이트

日本農林水産省 (www.maff.go.jp)