

일본 지방농정 추진체계와 시사점

주 재 창 *

1. 들어가며

일본 경제는 1980년대 후반 버블 경제로 인한 경제위기가 심화되면서 1990년대에는 종래의 정치·행정 기구의 개혁이 진행된 “개혁의 시기”였다. 특히 93년에 연립정권이 탄생한 이후 지난 55년의 체제를 종식하고자 하는 움직임이 대두되기 시작함에 따라 행정 개혁 논의가 본격화 되었다. 그 결과 기관위임사무제도의 폐지를 골자로 하는 지방분권일괄법이 통과되는 동시에, 중앙부처 개편이 함께 이루어졌다. 즉, 일본의 정부·행정 기구의 틀은 20세기 후반에서야 만들어졌다고 할 수 있다.

이처럼 일본에서는 정부·행정기구의 개편에 따라 지방분권의 틀을 갖추기 시작하였으며 지금까지도 지방분권 및 지방농정의 확립을 위한 논의가 꾸준히 진행되고 있다. 하지만 농업정책에 대해서는 농정이 가지고 있는 특수성은 물론 지역농업과 지자체를 둘러싼 현대적 상황을 제대로 이해한 상태에서 지방농정을 추진해야 할 필요가 있다고 생각한다.

이에 본고에서는 일본에 있어 지방농정 추진상의 역사적 배경과 추진체계를 살펴보고, 향후 우리나라 지방농정이 나아가야 할 방향성과 과제를 도출해 보고자 한다.

2. 일본 지방분권 개혁배경과 농업정책의 지방분권화

2.1. 지방분권화의 경위

일본의 중앙 집권적 재무·행정구조에 대한 비판은 이전부터 꾸준히 제기되어 왔지만 지방

* 농촌진흥청 농산업경영과(mariajic@korea.kr).

분권화에 대한 논의가 본격화되고 구체화 된 것은 1990년대에 접어들면서이다. 논의가 본격화되기까지의 지방분권에 대한 경위를 자세히 살펴보면, 지방분권화의 배경으로는 크게 ‘지방자치민주화’와 ‘행정의 효율화’의 두 흐름이 크게 자리 잡고 있었다.

첫째, 지방 분권화의 주장은 전쟁 전부터 이어져 내려온 일본의 중앙 집권적 행정기구의 비(非)민주적 성격에 대한 비판부터 시작되었다. 지방분권은 중앙의 일방적인 지배구조를 벗어나 민주적이고 주민 본위의 지방자치를 실현하려는 지방자치단체의 오랜 주장이었다. 또한 지방자치론, 행정학, 지방 재정학 연구자의 상당수가 제기해온 의견이기도 하였다. 이처럼 지방분권개혁이 지방자치단체, 행정학자, 지방재정학자의 주도로 실현된 것이라고 볼 수 있지만, 지방분권화는 행정 개혁 노선의 연장선상이었다고 할 수 있다. 즉 ‘관(官)주도의 경제로부터 ‘민(民)주도의 경제구조로 바꾸고, 행정을 슬림화하여 세(稅)부담을 경감하고자 하는 경제계의 주장이며, 지방분권화는 규제완화, 행정효율화의 한 수단으로서 주창된 것이라 할 수 있다.

오늘날에 이르기까지 행정개혁에 논의에 가장 큰 영향을 끼친 것은 제2차 임시 행정조사회이다.¹⁾ 임시 행정조사회의 중심 테마는 ‘인·허가 등의 합리화(규제완화)’이며, 그 후 규제완화에 대한 논의가 본격적으로 이루어지게 된 시발점이 되었다. 제2차 임시 행정 조사회에서는 80년대 레이건 등이 주창한 신자유주의의 흐름에 대응한 것이며, 금융자유화, 농업보호 감소, 무역자유화 등도 이 시대의 흐름을 반영한 것이다.

1990년대에 들어서자 버블경제가 붕괴되는 가운데 그동안 중앙 집권적 관료기구의 문제점이 드러나면서 지방분권에 대한 내용이 현실적인 정치문제로 대두되었다. 1993년 6월에는 중의원·참의원 양원에서 만장일치로 ‘지방분권에 대한 추진’ 결의가 이루어졌으며, 그 해 8월에 ‘1955년 체제 종식’을 주창하였던 호소카와 연립 내각이 성립하면서 지방분권화의 흐름은 빠르게 진행되었다. 또한 1995년 5월에는 무라야마 내각 하에서 지방분권추진법(5년의 시한 입법)이 시행되고, 지방분권추진위원회가 출범하였다. 이 추진위원회는 다수의 각 부처와의 협의를 실시한 결과 1999년 7월 지방자치법 개정을 중심으로 지방분권일괄법(시행은 2000년 4월)이 통과되었다. 이처럼 지방분권화가 이루어지게 된 경위에는 ‘지방자치의

1) 이케다 내각 당시 제 1차 임시 행정 조사회(1962~64년)가 설치되었지만 큰 성과는 이루지 못함. 그 후 제 2차 임시 행정 조사회 이후 1983년부터 1993년까지 3차에 걸쳐 임시 행정개혁 추진 위원회가 세워진 뒤 행정개혁위원회(1994~97년), 행정개혁회의(1996~97년)를 거쳐 중앙부처개편과 독립행정법인제도의 도입이 이루어지게 되었음.

민주화'와 '행정의 효율화'라는 두 흐름이 크게 작용하면서 1990년대 막바지에 들어서면서 지방분권의 틀이 갖추어졌다고 할 수 있다.

2.2. 지방분권개혁의 내용

상기에서 언급한 내용처럼 일본은 1990년대 후반 중앙 부처 개편과 맞물려서 21세기 일본 행정의 틀이 갖추어졌지만 1999년에 성립된 지방분권일괄법의 내용을 정리하면 다음과 같다.

- ① 정부와 지방공공단체가 분담해야할 역할의 명확화(지방자치법 제1조)
- ② 기관위임사무제도의 폐지, 사무구분의 재구성(자치사무 + 법정사무)
- ③ 정부의 정책 관여 등에 대한 재검토(법정주의, 일반법주의, 공정·투명의 원칙)
- ④ 권한이양의 추진
- ⑤ 필치(必置)규제의 재검토(부속기관, 직원의 자격 등)
- ⑥ 행정체제의 정비 및 확립(합병 추진, 의원 정수 재검토)

지방자치법 제1조에는 “주민들에게 쉽게 접근해야할 행정은 최대한 지방공공단체에 맡기는 것을 기본으로 한다” 라고 하는 문장이 들어가 정부의 역할을 다음의 네가지로 한정하였다.

- ① 국제사회의 국가로서의 존립에 관한 사무
- ② 전국적으로 일률적으로 정하는 것이 바람직한 국민의 활동에 관한 시책 및 사업
- ③ 지방자치에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무
- ④ 전국적 규모 또는 관점에서 진행해야하는 시책 및 사업

2.3. 농업정책에 있어서 지역주의의 전통

지방분권에 대한 논의는 1990년대 후반에서야 논의가 진행되었지만 일본의 농정학자들은 이전부터 지역에 주목하였으며, 지역에 초점을 맞춘 농업·농촌 정책도 이루어져왔다. 이러한 농정사상의 영향을 바탕으로 정부에서는 농촌경제갱생운동(쇼와년 초기)을 실시하고, 전후(戰後)에도 농산어촌 활성화를 목표로 한 새 농산어촌 건설 사업이 이루어지기도 하였다. 이처럼 일본에서는 지역에서부터 축적되어온 농촌운동으로 농촌경제를 재건·재생

하고자 하는 정책은 다양하게 이루어져온 것이 사실이다. 하지만 이러한 일련의 정책 사업들은 모두 국가가 기획하고 지방에 내려지는 수직적이고 일률적인 중앙집권적 구조가 반영되었다고 지적할 수 있다. 특히, 전후(戰後)의 농업기본법에 따라 농업구조개선사업은 메뉴방식의 보조사업이며, 전국적으로 획일적인 사업이 전개되어 보조금이 지원된 형태라 볼 수 있다.

그러나 1970년대에 접어들면서 이러한 전국적으로 획일적인 중앙집권적 농정에 대한 비판이 강해지기 시작하였다. 농업관계자 사이에서도 지역농업, 지역농정, 지자체 농정에 대한 논의가 꾸준히 이루어졌다. 또한 농업경제학 분야에서도 지역농업론이 활발히 연구되면서 지역농업에 관한 논문과 저서 또한 많이 나오는 시기이기도 하다.

이에 농림수산성에서도 지역농업론의 영향을 받아 1977년도부터 '지역농업정책특별대책사업'을 시작하였다. 이 사업은 지금까지의 정부의 획일적인 농업정책을 반성하고 지역을 중심으로 한 농정추진에 대한 내용이 담겨 있으며, 1978년부터 시작된 제 3차 농업구조개선 촉진사업에도 지역주의적 내용이 포함되어 있다.

농림수산성은 농촌정비사업을 본격화하였으며, 1976년에 나온 「농촌정비의 비전을 찾아서」라는 보고서에 '지역복합시스템'이란 단어가 등장한다. 또한 「1980년대 농정의 기본방향」에도 '지역농정의 종합적 전개'라는 항목이 있다. 이처럼 농업정책의 전개에 있어서 농업진흥법의 제정(1969년)을 바탕으로 70년대에 농업진흥계획이 진행되었고, 1974년에는 국토청이 설치되기도 하였다.

농협에서도 이러한 농업정책의 영향을 바탕으로 1976년 제14회 전국농협대회에서 '지역농업진흥계획'에 대한 비전을 선포하였으며, 1979년 제15회 대회에서 본격적인 활동을 결의하여 지역농업진흥계획이 책정되었다.

2.4. 지방분권화에 대한 농림수산성의 대응

1970년대 들어서면서 지역농업론, 지역농업정책론에 대한 논의가 다양하게 이루어지면서 지방분권화에 따른 농업정책의 지방분권화도 대두되기 시작하였다. 하지만 농림수산성에서는 식량의 안정적인 공급 및 식량안전보장은 국가의 책무라는 입장으로 소극적으로 대응하였으며, 지방분권추진위원회의 지적·개선사항에 대해 강하게 맞서기 시작하였다.

농림수산성은 지방분권추진위원회의 권고를 받아 기관위임사무에 관해서 “농림수산행정 은 식량의 공급안정, 국토환경보전 등의 국가적 과제 수행을 임무로 하면서 전국 각지에서 일률적인 시책전개를 특징으로 하기 때문에 기관위임사무가 상당의 비중을 차지하고 시책의 수행상에 있어 중요한 역할을 갖고 있다”라는 인식을 바탕으로 “기관위임사무제도의 유지를 관철시키고자 하는 것은 아니지만, 만약 이를 폐지한다면 농림수산행정추진에 차질이 생기지 않도록 하는 구조가 필요할 것”이라는 견해를 표명하였다. 그리고 “국가의 기본시책, 국가전체의 관점을 가지고 진행해야할 부분은 법정 수탁 업무에 위치해야한다” 즉, 국가의 판단이 지방공공단체의 판단보다 우선시 되도록 소정의 시스템이 필요하며 그것을 담보할 수 있는 조치가 필요하다고 주장하였다.

농림수산성은 본성(本省)이외에 전국적으로 7개의 지방농정국을 관할하고 있으며, 각 현에 식량사무소, 통계정보사무소, 농업수리사무소 등의 파견 기관이 존재한다. 그러나 실질적으로 농정의 집행(농가, 농업단체의 창구)은 도도 부현, 시정촌이 많은 부분을 담당하고 있어 농림수산성의 위와 같은 주장은 일부 설득력을 가지고 있었다. 하지만 결과적으로 국가가 지방자치체를 하부기관으로서 인식해왔던 기관위임사무제도는 폐지되었고, 지자체의 업무는 법정위탁사무와 자치사무에 편입되기에 이른다.

지방분권일괄법에 농림수산성 관련 법률개정은 76건에 달하지만, 법률 개정의 주요내용은 ① “위임한다”라는 문구를 “사무를 실시한다”라고 수정한 것, ② ‘승인’을 ‘동의’로 수정한 것, ③ ‘성령’을 ‘정령’으로 수정한 것 등이며, 국가와 지방의 관계를 지금까지의 상하 관계에서 대등적인 관계로 규정하고 기관위임사무제도 폐지에 따른 개정을 실시하였다.

3. 일본 지방농정국의 역할과 조직재편

3.1. 지방농정국의 역사와 기본 개요

1961년 농업기본법 제정을 계기로 농업구조개선 기타 제반과 관련된 시책은 지역의 자연적·경제적 특성을 고려하여 탄력적이고 종합적인 정책 추진에 대한 요청이 꾸준히 제기되어 왔다. 이를 바탕으로 쇼와 1937년 농림수산성설치법 개정에 의해 기존의 농지사무국의

조직을 모체로 하는 지방 농정국이 설립되었다. 현재 지방농정국은 홋카이도와 오키나와를 제외한 전국 7개 권역에 설치되어 있다.

<표 1> 일본 지방농정 재편과정

연도	주요 내용
1963년	농수성 설치법 일부 개정법 시행(1963년 5월 1일) ※ 지방농정국 설치
2001년	농림수산성 설치법 시행(2011년 1월 6일) ※ 지방지분부국으로서, 식량사무소(식량청), 산림관리국 및 산림관리서(임야청), 어업조정사무소(수산청)을 설치
2003년	농림수산성 설치법 일부 개정법 시행(①~③은 2003년 7월 1일, ④~⑤의 경우 2006년 4월 1일 시행) ① 식량청을 폐지에 따른 식량사무소 및 지소를 폐지 ② 지방농정사무소 및 홋카이도 농정사무소를 설치 ③ 지방농정국 통계정보사무소 및 출장소를 통계정보센터로 개편, 홋카이도에서는 농림수산성 산하에 홋카이도 통계정보사무소를 설치 ④ 통계정보센터에 대해서는 지방농정사무소와 통합하고, 산하에 통계·정보센터로 규정 ⑤ 홋카이도 통계정보사무소는 홋카이도 농정사무소에 통합
2011년	농림수산설치법 일부 개정법 시행(2011년 9월 1일) ※ 지방농정사무소 및 통계·정보센터를 폐지하고, 지역센터를 설치
2015년 10월	지역농업센터를 폐지하고 지방참사관제도 신설

자료: 일본 농림수산성 홈페이지.

전국의 지방농정국은 생산과 소비의 현장에 가까운 정부 기관으로서 주요 업무는 다음과 같다.

- ① 식량 농업·농촌에 관한 정책의 보급 및 지역의 실태 파악
- ② 식품의 안전성 확보를 위한 감시 및 지도와 행정업무
- ③ 주요 식량업무의 실시
- ④ 식품산업 행정의 추진
- ⑤ 생산 및 경영을 통한 농업정책의 일체적 추진
- ⑥ 농촌 및 중산간 지역의 진흥
- ⑦ 농업·농촌 정비사업의 실시, 지도, 조성
- ⑧ 통계작성 및 제공 등에 관한 사무를 소장

<표 2> 지방농정국 및 북해도 농정사무소의 명칭, 위치 및 관할지역

명칭	위치	관할구역
토호쿠 농정국	센다이 시	아오모리 현, 이와테 현, 아키타 현, 야마가타 현, 후쿠시마 현
칸토우 농정국	사이타마 시	이바라키 현, 토치기 현, 군마 현, 사이타마 현, 지바 현, 도쿄도, 카나가와 현, 야마나시 현, 나가노 현, 시즈오카 현
호쿠리쿠 농정국	가나자와 시	니가타 현, 토야마 현, 이시카와 현, 후쿠이 현
도우카이 농정국	나고야 시	기후 현, 아이치 현, 미에 현
킨키 농정국	교토시	시가 현, 교토 부, 오사카, 효고 현, 나라 현, 와카야마 현
츄우고쿠 시코쿠 농정국	오카야마 시	돗토리 현, 시마네 현, 오카야마 현, 히로시마 현, 아마구치 현, 도쿠시마 현, 가가야 현, 에히메 현, 고치 현
큐슈 농정국	쿠마모토 시	후쿠오카 현, 사가 현, 나가사키 현, 쿠마모토 현, 오이타 현, 미야자키 현, 가고시마 현
홋카이도 농정사무소	삿포르 시	홋카이도

자료: 일본 농림수산성 홈페이지.

다만, 홋카이도 내에는 지방농정국이 설치되어 있지 않고, 홋카이도 농정사무소가 설치되어 있다. 홋카이도 농정사무소는 2003년 농림수산성 설치법 개정으로 식량청이 폐지되고 식량청의 지방지분부국(地方支分部局)이었던 홋카이도 내의 식량사무소가 폐지됨에 따라 설치된 조직이다. 또한 농업용 수원시설과 용배수로 건설 등 공공사업(농업·농촌정비사업 등)에 관한 사무에 대해서는 홋카이도 농정사무소가 아니라 국토교통성의 지방지분부국인 홋카이도 개발국의 5개소가 관리하고 있다. 또한 오키나와 현에서는 내각부의 지방지분부국 부서인 오키나와 종합사무국이 6개 농정사무를 담당하고 있는 것이 특징이다.

3.2. 지방농정국 및 지방조직의 재편

제 189회 국회에 ‘농림수산성 설치법의 일부를 개정하는 법률안’(2015년 10월 시행)이 제출되었다. 해당 법률안은 ‘농림수산업 지역의 활력 창조 계획’에 근거하여 농정개혁의 지속적인 추진을 위해 마련되었다. 본 법률안의 주요내용은 농림수산성의 지방조직인 지역센터²⁾를 폐지한 후 지방농정국 및 홋카이도 농정사무소의 소장사무에 대해 재검토하고,

2) 지역센터는 소규모 분산되어 있는 현장의 거점을 집약하고, 국가가 수행해야 하는 농업경영개선 및 안전안심에 관한 업무 등을 종합적으로 실시하는 체제를 정비하기 위하여 2001년 설치법 개정으로 기존의 지방농정사무소 및 통계정보센터를 폐지하고 지방농정국 및 홋카이도 농정사무소의 분장기관으로서 설치됨. 폐지되기 이전까지 전국적으로 103개 지역에 설치되어 운영되어 왔으며, 통계조사, 식품표시감시, 경영소득안정대책의 교부금 사무 등의 기능이 중심인 조직이었음.

현장과 농정을 유기적 연계를 위해 상담업무와 수출촉진업무를 추가한 것이다. 이를 통해 기동적 대응력을 높이기 위한 체제정비를 실시하였다. 주요내용은 다음과 같다.

(1) 현장과 농정과의 접목으로 기능강화를 위한 지방조직의 체제정비

지방농정국 등이 가진 역할로서 '농림수산성의 소관 사무에 관한 상담에 관한 것'을 추가함과 동시에, 기존의 지역센터를 폐지하는 것이 주요 골자이다. 또한 농림수산성은 지역센터의 폐지에 따라, 현장과 농정을 유기적으로 접목시킬 수 있는 역할을 수행하기 위해 지방참사관이라는 새로운 형태를 현청 소재지 등의 지역거점에 배치한다. 지방참사관은 지역농정의 컨설턴트로서 농정개혁을 현장에서 추진해 나가는 역할을 담당한다.

(2) 수출확대를 위한 지방농정국의 소장사무의 재검토


세계 식품시장은 아시아를 중심으로 그 시장규모가 2020년 약 680조 엔에 육박할 것으로 일본은 내다보고 있다. 또한 "일식"이 유네스코 무형문화유산에 등록되는 등 일본 국내외 외식산업과의 연계를 통한 농가의 소득향상을 도모하고 있다. 이에 '농림수산업·지역의 활력창조 플랜'에서는 2020년까지 농림수산물·농식품 수출액 수준을 1조 엔 이상 증가시키고, 이를 바탕으로 2030년에는 5조 엔 달성을 목표로 하고 있어 정부도 수출 촉진을 위한 대응방안 마련을 적극적으로 추진하고 있다.

이처럼 농림수산물을 포함한 농식품의 수출확대를 위하여 지방농정국 등의 소관사무에 부문에 농림수산성의 소관 사무 중 수출에 관한 업무를 추가하였다. 이전에도 수출확대를 위한 업무는 사실상 지방농정국에서도 실시되고 있었지만 농림수산성에서는 수출확대를 위한 조직 체제를 확충하였다.

3.3. 각 지방농정국의 특징과 지방농정 추진 사례

3.3.1. 토호쿠(東北) 농정국

<표 3> 토호쿠 지역 관내농업의 특징

	<p>【토호쿠 지역 관내농업상황】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 전락작물(사료용 쌀)의 작부면적 추이 사료용 쌀 : '13년 7,783ha → '15년 26,674ha 콩(밭) : '13년 29,500ha → '15년 32,100ha ○ 6차산업화법 인정건수 추이 '11년 77명 → '14년 181명 → '15년 335명 ○ 신규 취농자수의 추이 '10년 1,025 → '12년 1,314명 → '14년 1,419명 ○ 농업으로의 기업참여 추이 '10년 52사 → '14년 120사 → '15년 208사
<p>토호쿠 농정국</p>	

자료: 일본 토호쿠 농정국 홈페이지.

(1) TPP 대책 등을 활용하여 새로운 국제환경에 대응한 선진적 사례 발굴

아오모리현 이타나야기정(町)의 이타나야기정 산업진흥공사는 사과 원물과 사과를 이용한 가공품의 해외 판로 확대를 위하여 해외에서 개최되는 다양한 박람회 참가와 함께 지역기관의 직원 등을 적극적으로 파견하고 있다. 이에 2005년에는 홍콩에 소재하고 있는 고급슈퍼마켓에 안테나숍을 개설하여 이 점포를 발판으로 대만, 중국 상해, 싱가포르 등의 고급슈퍼마켓과 백화점과의 연간거래를 실현하고 있다(2015년 수출액 약 4억 5,000만 원). 또한 아키타 현에 위치한 아키타 술 수출촉진협회(ASPEC)에 가입된 5개 주조장에서는 2008년부터 'ASPEC'의 통일적인 명칭 하에 미국의 고급 레스토랑과 주류 판매점으로의 거래를 위해 수출시장과 연계하여 일본술의 판로를 개척하였다(2014년도 수출액 약 4억 3,000만 원)

(2) 공격적인 농림수산업의 전개를 위한 관내의 조직 및 농정국의 방침

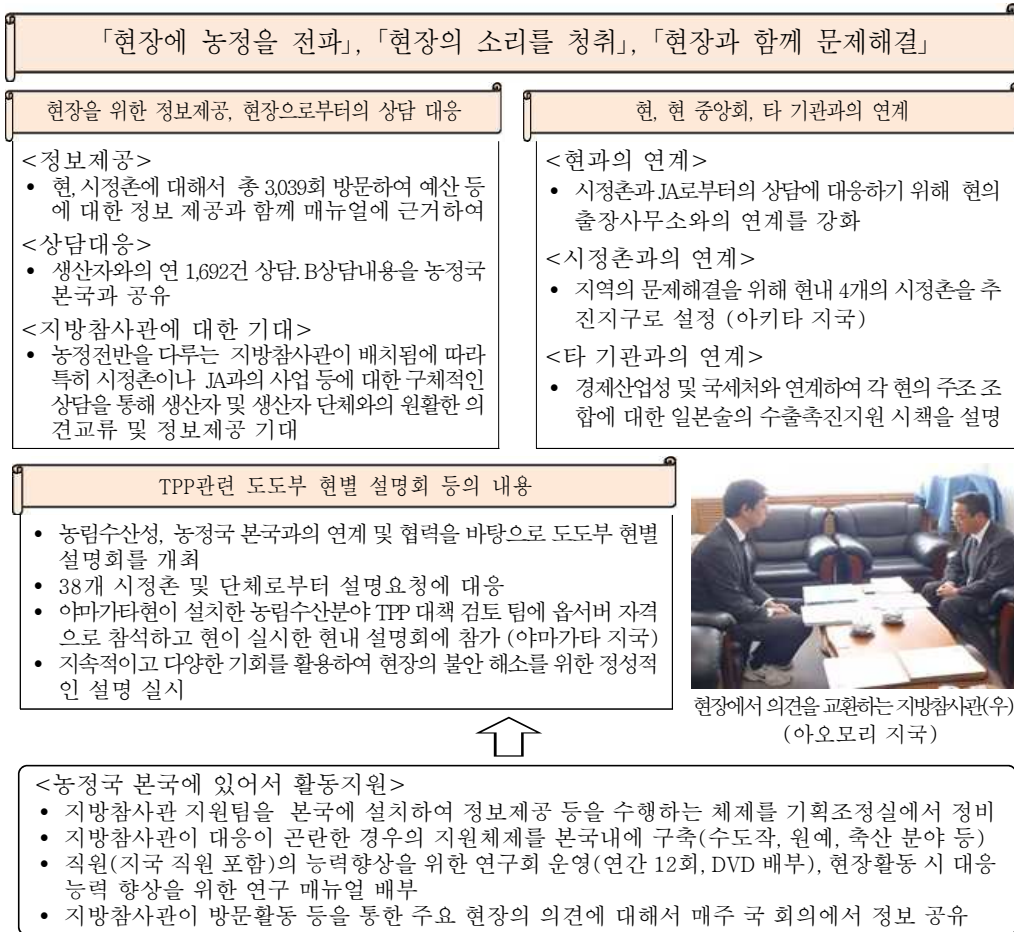
동북 농정국장은 관내 현 전체의 현청 및 농업단체를 방문하여 쌀 수요에 대응한 추진목표의 책정을 도모하였다. 아울러 관내의 거점지역으로서 후쿠시마 현, 아마가타 현을 설정하여 쌀 정책개혁을 착실하게 추진하고 사료용 쌀 등의 전락작물의 재배면적 확대가 이루어질 수 있도록 도모하고 있다. 또한 농정국의 지국(支局)은 각 현청과 연계하여 각종 보조사업의 지원과 더불어 지명도 향상, 가공품 등의 6차 산업화, 판매력 강화를 위해 많은 지원을 책정하고 있다.

(3) 현장과 함께 문제를 해결하는 업무의 대응 사례

농정 추진지구의 설정에 의한 지역 중점지원(아키타 지국)을 위해 아키타 지국에서는 벼농사 의존의 농업구조를 탈피하기 위한 시범활동을 하여 추진지구를 설정하였다. 또한 관내 오다테시에서는 관계기관과 연계하여 시책 활용 등을 검토하고, 원예단지(콩)와 관련된 기업의 판로 확대 등을 위한 협정도 체결하였다.

한편 동일본 대지진에 따른 피난 지시 구역의 영농재개 지원 대책 마련을 위해 지방참사관은 후쿠시마 현과 연계하여 시정촌에 대한 정기적인 방문, 의향 조사 등의 지원을 적극적으로 실시하고 있으며, 향후 영농 재개 가능성이 있는 대상자를 선정하여 지역담당자 지원을 현과 연계하여 추진하고 있다.

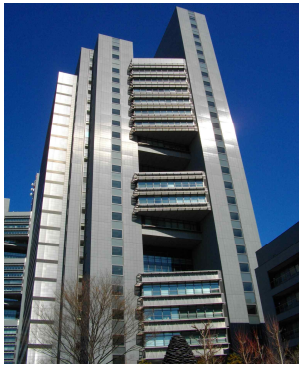
<그림 1> 토호쿠 농정국 지방참사관의 역할 및 활동상황



자료: 일본 토호쿠 농정국 홈페이지.

3.3.2. 칸토우(關東) 농정국

<표 4> 칸토우 지역 관내농업의 특징

	<p>【칸토우 지역 관내농업상황】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 농지집적 상황 '15년 234,023ha(집적율29.1%) → '16년 246,100ha(집적율30.8%) ○ 6차산업화·지산지소법 인정건수 '11년 84명 → '14년 337명 → '15년 363명 ○ 신규 취농자수의 추이 '10년 1,917 → '12년 2,235명 → '14년 2,571명 ○ 농업참여수의 추이 '10년 77 → '14년 467 → '15년 578
<p>칸토우 농정국</p>	

자료: 일본 칸토우 농정국 홈페이지.

(1) TPP 대책 등을 활용하여 새로운 국제환경에 대응한 선진적 사례 발굴

전국 포도산지협의회(전국 26개 지방자치단체, JA로 구성)에서는 산지 간 연계된 해외 프로모션을 위하여 말레이시아 마케팅 조사 및 시범 판매를 실시하였다. 한편 관내 아마다시 현 2개 JA에서는 농축산물 수출 확대 시설정비사업 등을 활용하여 아시아권에 복숭아·포도 등의 수출확대를 위한 보냉 시설 등을 정비하였다.

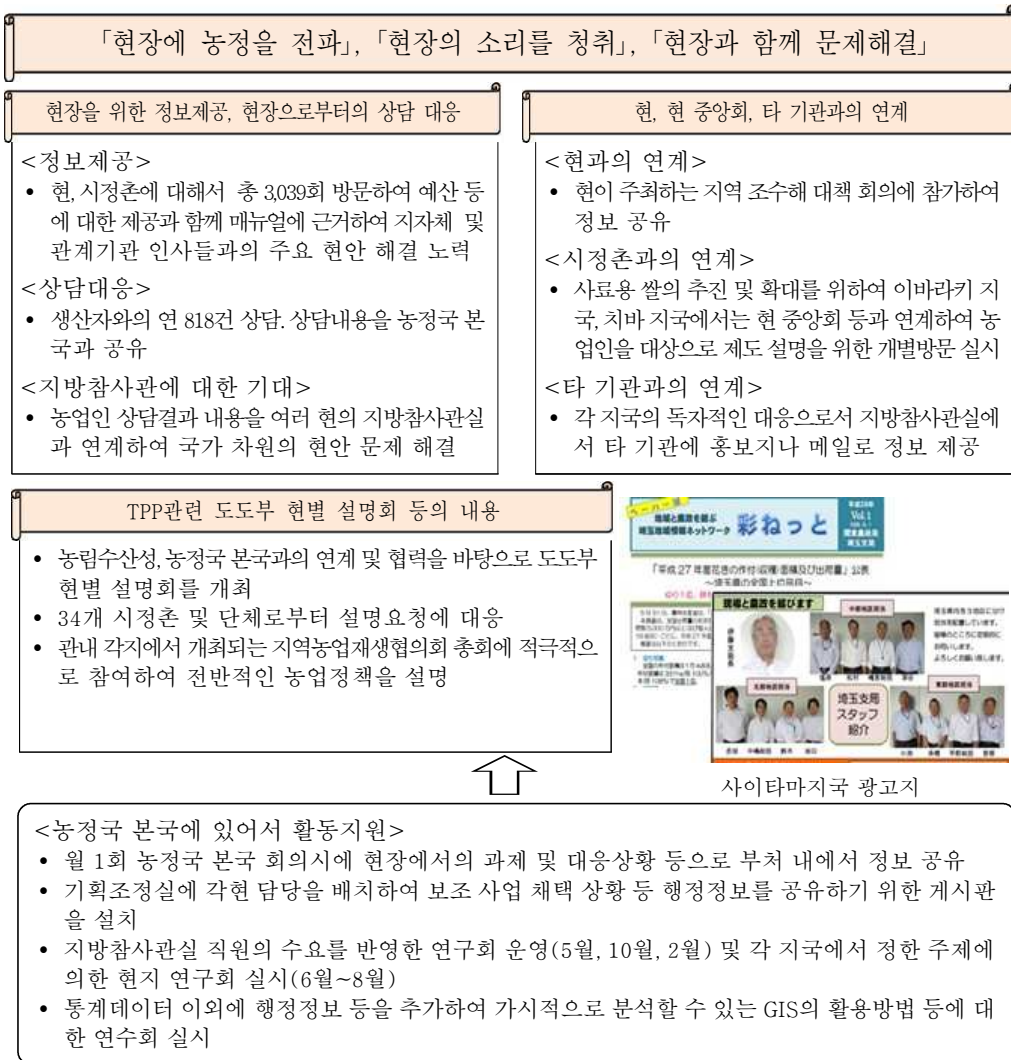
(2) 공격적인 농림수산업의 전개를 위한 관내의 조직 및 농정국의 방침

이바라키 현, 치바 현, 사이타마 현 및 나가노 현을 사료용 쌀 재배 중점 추진 현으로 설정하고 본국 및 지국이 해당 현의 농정 주관의 부장으로 활동하고 있다. 특히 이바라키 현 및 치바 현에 대해서는 현 협의회 주최의 각종 세미나 및 추진 회의 등에 참가하여 새로운 과제 발굴 및 대응 방안을 마련하고 있다. 한편, 관동농정국의 관계 부처 및 지국이 농업위원회·토지개량지역·기구 등의 지역조직과 함께 신규 취업농, 농지 플랜, 농업농촌정비사업 등의 연계를 통한 농지중간관리사업 추진을 도모하는 현지 검토회를 수시로 개최하고 있다.

(3) 현장과 함께 문제를 해결하는 업무의 대응 사례

지방자치단체와 더불어 신규 취업농을 포함한 농민 등을 개별적으로 방문하여 의견 교환을 실시하고 있다. 나가노 지국에서는 6차산업화 사업체와 후계농업인 등을 지속적으로 방문하여 신뢰관계를 구축하고 있다. 또한 군마 지국에서는 현지 보도기관 10개사와 함께 스키야키(일본식 불고기 전골)를 주제로 생산 현장을 견학하는 이벤트를 진행하고 있다.


<그림 2> 칸토우 농정국 지방참사관의 역할 및 활동상황



자료: 일본 칸토우 농정국 홈페이지.

3.3.3. 호쿠리쿠(北陸)농정국

<표 5> 호쿠리쿠 지역 관내농업의 특징

	<p>【호쿠리쿠 지역 관내농업상황】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 농지집적 상황 '15년 165,921ha(집적율52.7%) → '16년 177,943ha(집적율56.8%) ○ 6차산업화·지산지소법 인정건수 '11년 30건 → '14년 101건 → '15년 107건 ○ 신규 취농자수의 추이 '10년 421명 → '12년 510명 → '14년 498명 ○ 농업참여수의 추이 '10년 34 → '14년 98 → '15년 108
<p>호쿠리쿠 농정국</p>	

자료: 일본 호쿠리쿠 농정국 홈페이지.

(1) TPP 대책 등을 활용하여 새로운 국제환경에 대응한 선진적 사례 발굴

토마토 주산지인 JA고마쓰시에서는 2015년 이시카와 현 산업창출지원기구의 지원을 받아 토마토 가공품의 수출을 위한 현장조사를 실시하였다. 결과 “토마토카레” 등의 가공품을 2016년 5월 런던에서 출시하였으며, 앞으로도 관내 수출상사인 (주)코마즈와의 협력을 통해 수출확대를 추진하고 있다.

(2) 공격적인 농림수산업의 전개를 위한 관내의 조직 및 농정국의 방침

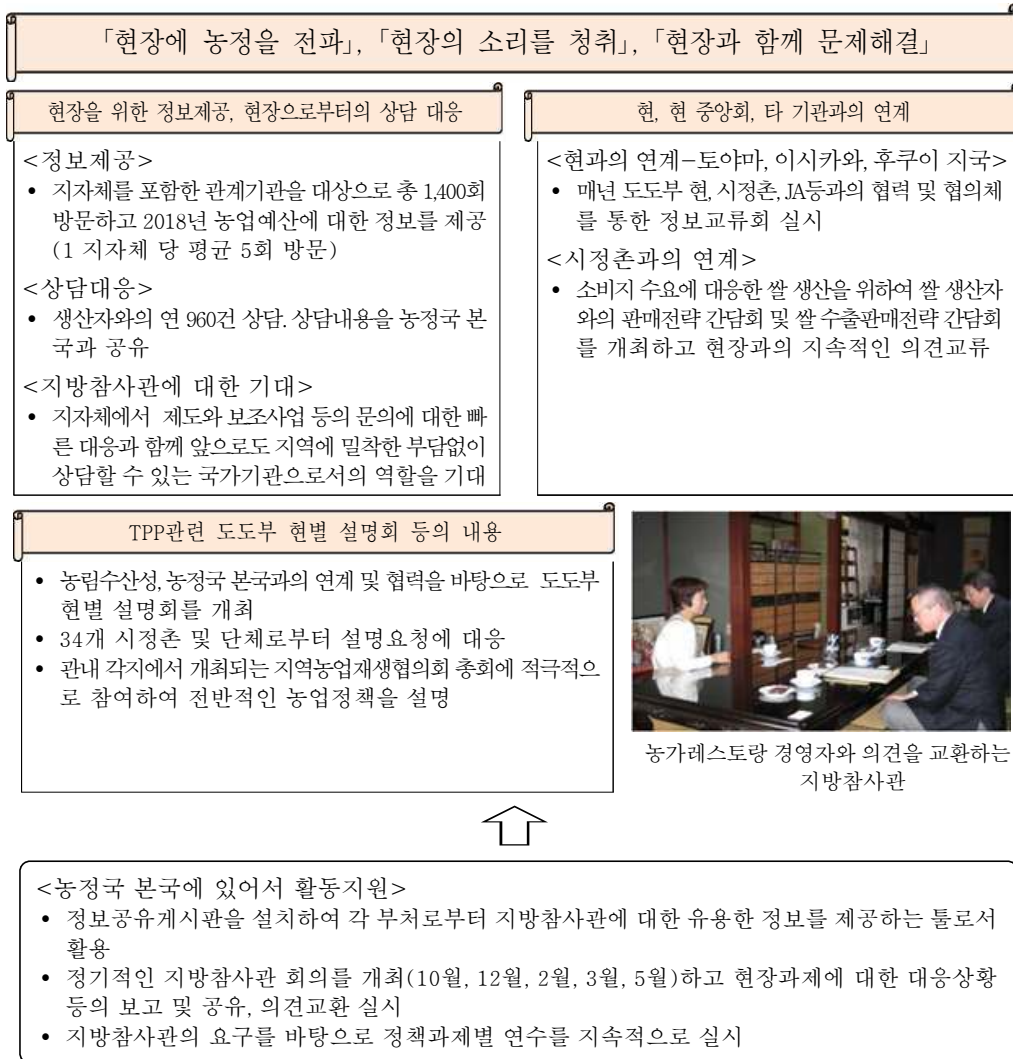
쌀 과잉생산 실태를 바탕으로 일본의 대표적 쌀 생산지인 니가타 지국에서는 니가타시 근교의 소규모 겸업농가를 대상으로 쌀 과잉생산 문제를 함께 논의하고 문제를 해결해 나가고 있다. 또한 사료용 쌀의 생산·이용이 확대되면서 이시카와 현 서양과자 생산협회에 사료용 쌀로 사육한 계란을 판매하고 앞으로 사료용 쌀 생산농가와 축산농가, 축산농가와 서양과자 생산협회의 매칭을 통한 판로확보에 많은 노력을 기울이고 있다.

(3) 현장과 함께 문제를 해결하는 업무의 대응 사례

니가타 현의 쌀 판매전략을 위한 대책으로 지국의 지방참사관실에서는 현, 농민단체,

관계기관과의 지속적인 협의회를 실시하고 현장의 목소리를 청취하고 있다. 또한 ‘생산자 대상 판매 전략 간담회’를 개최하여 쌀수출의 정보교환 및 대응사례를 공유하는 등 현장과의 소통강화를 꾸준히 추진하고 있다.


<그림 3> 호쿠리쿠 농정국 지방참사관의 역할 및 활동상황



자료: 일본 호쿠리쿠 농정국 홈페이지.

3.3.4. 토우카이(東海)농정국

<표 6> 토우카이(東海)지역 관내농업의 특징

	<p>【토우카이 지역 관내농업상황】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 농지집적 상황 '15년 60,368ha(집적율30.9%) → '16년 64,114ha(집적율33.0%) ○ 6차산업화 인정건수 '11년 65건 → '14년 178건 → '15년 186건 ○ 신규 취농자수의 추이 '10년 487명 → '12년 620명 → '14년 694명 ○ 기업 농업참여수의 추이 '10년 33 → '14년 159 → '15년 192
<p>토우카이 농정국</p>	

자료: 일본 토우카이 농정국 홈페이지.

(1) TPP 대책 등 새로운 국제환경에 대응한 선진적 사례 발굴

아이치 현 도요아케 화훼 지방도매시장은 일본산 화훼의 광고 및 홍보, 화훼수출실태조사, 수출에 필요한 물류기술의 개발·실증 등의 대응을 실시하고 있다. 더욱이 2018년 2월 중부 국제공항을 일본산 화훼 수출거점공항으로서 화훼지방도매시장, 중부국제공항, JA경제연합회 등과 연계하여 '일본 화훼 수출거점프로젝트 추진협의회'를 설립하여 화훼산업성장을 도모하고 있다.

(2) 공격적인 농림수산업의 전개를 위한 관내의 조직 및 농정국의 방침

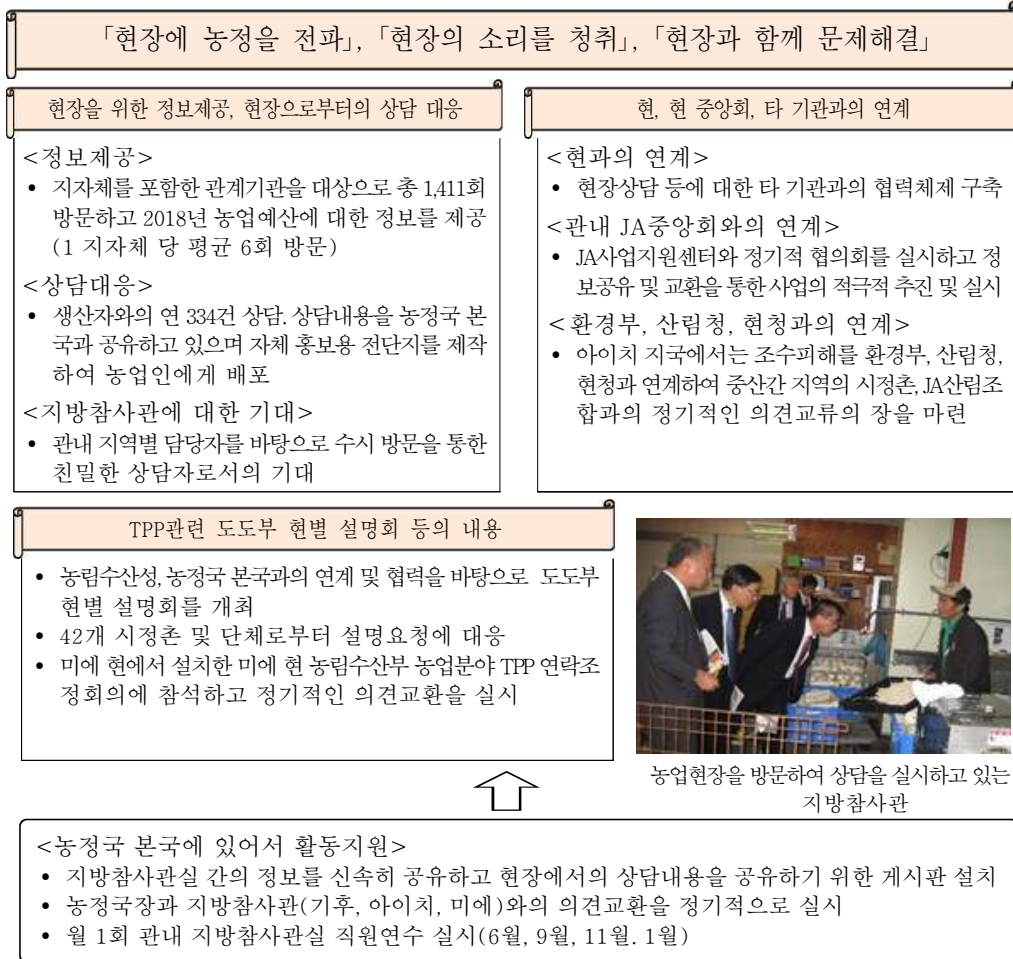
토우카이 관내에서는 사료용 쌀 재배면적이 약 2배 이상 확대되었으며, 각 현에서는 신제품의 도입·활용 등에 의한 지역에 적합한 신제품의 도입을 진행하고 정착시킬 계획이다. 또한 중부지역에서는 광역관광루트를 통해 농림어업과 관광이 연계된 농촌지역 활성화사업을 지속적으로 추진할 계획이다.

(3) 현장과 함께 문제를 해결하는 업무의 대응 사례

토우카이 농정국에서는 지역생산 및 지역소비(지산지소)를 원활하게 추진하기 위해 관내 시정촌의 협력을 바탕으로 관내 3개현의 시정촌 특산품을 홍보하고 판매할 수 있는 스마트

폰용 앱 '도우카이 특산품 네비게이션'을 개발하여 2016년 3월에 공개함에 따라 부가가치창출을 통한 농가소득증진을 도모하고 있다.


<그림 4> 토우카이 농정국 지방참사관의 역할 및 활동상황



자료: 일본 토우카이 농정국 홈페이지.

3.3.5. 킨키(近畿) 농정국

<표 7> 킨키 지역 관내농업의 특징

	<p>【킨키 지역 관내농업상황】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 농지집적 상황 '15년 57.0천ha(집적율24.9%) → '16년 61.9천ha(집적율27.2%) ○ 6차산업화·지산지소법 인정건수 '11년 154건 → '14년 357건 → '15년 363건 ○ 신규 취농자수의 추이 '10년 683명 → '12년 935명 → '14년 843명 ○ 기업 농업참여수의 추이 '10년 36 → '14년 214 → '15년 270
<p>킨키 농정국</p>	

자료: 일본 킨키 농정국 홈페이지.

(1) TPP 대책 등 새로운 국제환경에 대응한 선진적 사례 발굴

시가 현에서는 근강우(近江牛)를 태국에서 지사가 직접 현장을 방문하여 홍보 및 관측활동을 실시하고 있으며, 효고 현에서는 “고베 비프”를 지리적 표시에 등록하였다. 또한 유럽 등에 쇠고기 수출을 위하여 히메지시 식육센터를 HACCP 대응을 위하여 정비 중에 있다. 또한 교토부에서는 ‘교토 비프’를 간사이 지방에서 개최되는 페스티벌 인 싱가포르에 출품하였으며 교토시 중앙도매시장 제 2시장을 HACCP 대응을 위해 정비 중에 있다.

(2) 공격적인 농림수산업의 전개를 위한 관내 대응상황 및 농정국의 방침

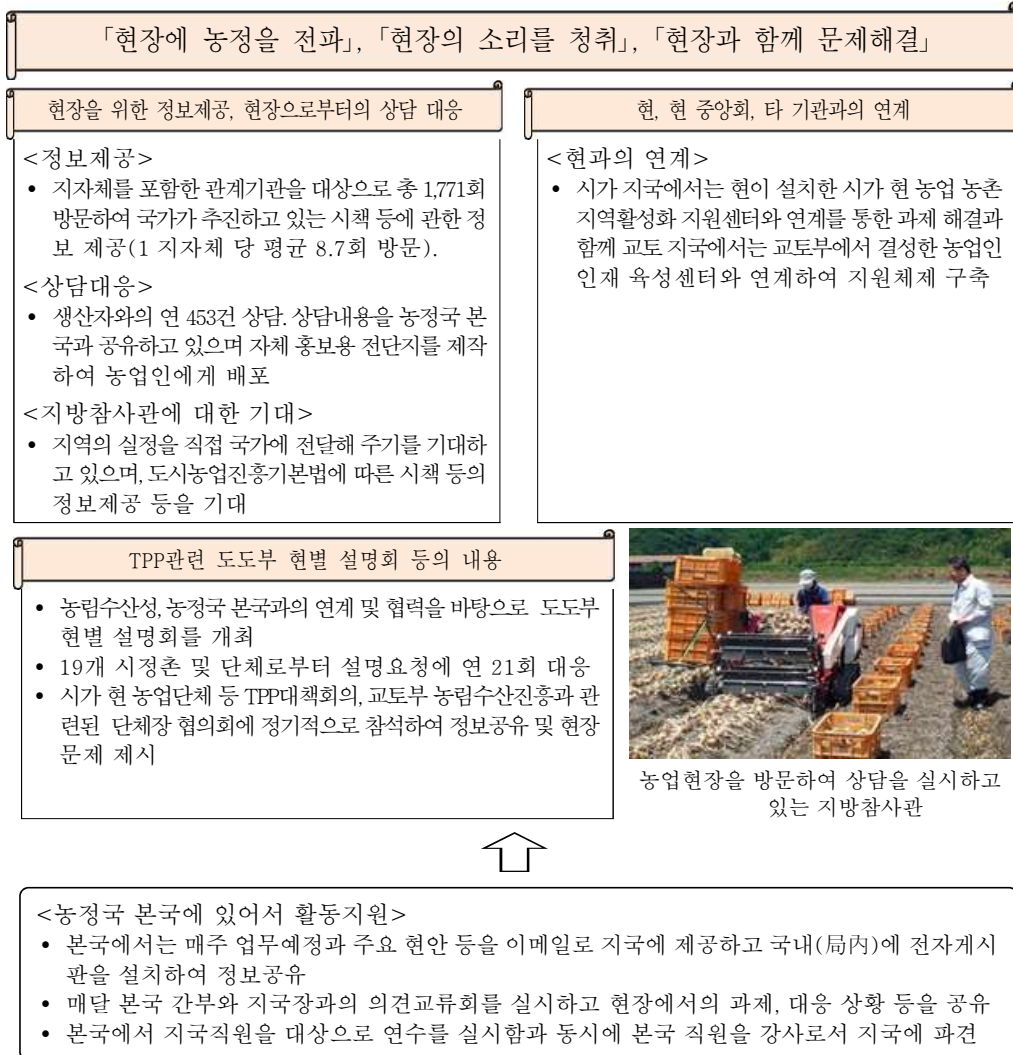
효고 현에서는 사료용 쌀로 키운 달걀, 닭고기의 브랜드화를 추진하고 있으며, 교토생협에서는 사료용 쌀로 사육한 달걀 판매를 추진하고 있다. 이를 위해 교토부에서는 사료용 쌀 보관시설의 정비를 지원하고 있다. 시가 현에서는 쌀 생산농가와 가공·외식용 기업과의 다년계약거래를 킨키 농정국과의 협력을 바탕으로 실시하고 있다.

(3) 현장과 함께 문제를 해결하는 업무의 대응 사례

킨키 농정국에서는 인바운드 추진을 위한 유관기관·단체 등으로 구성된 협의회와 전문가로 구성된 기획 위원회를 설치하여 지방농정을 추진하고 있다. 또한 모든 지국에 전문인력을

배치하여 방일(方日)하는 해외 농업전문가 등의 현장 조사 등에 적극적으로 대응하고 있다. 또한 우수사례집 공표를 통해 킨키 지역의 먹거리와 농업 인바운드의 원활한 추진을 도모하고 있다.

<그림 5> 킨키 농정국 지방참사관의 역할 및 활동상황



자료: 일본 킨키 농정국 홈페이지.

3.3.6. 츠우코쿠시코쿠(中國四國)농정국

<표 8> 츠우코쿠시코쿠 지역 관내농업의 특징

	<p>【츠우코쿠시코쿠 지역 관내농업상황】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 농지집적 상황 '15년 89.0천ha(집적율23.1%) → '16년 94.3천ha(집적율24.6%) ○ 6차산업화 인정건수 '11년 97건 → '14년 221건 → '15년 236건 ○ 신규 취농자수의 추이 '10년 985명 → '12년 1,235명 → '14년 1,324명 ○ 기업 농업참여수의 추이 '10년 55 → '14년 299 → '15년 367
<p>츠우코쿠시코쿠 농정국</p>	

자료: 일본 츠우코쿠시코쿠 농정국 홈페이지.

(1) TPP 대책 등 새로운 국제환경에 대응한 선진적 사례 발굴

돗토리 현에서는 수익성 높은 시설채소산지육성을 위하여 돗토리 현에서 개발한 ‘돗토리형 저비용 파이프 하우스’의 도입을 추진하고 있다(품목:수박, 토마토 등). 또한 카가와 현에서는 지역자원을 활용한 ‘올리브 소’를 2011년부터 생산·출하하고 있으며 올리브의 건강적인 이미지를 바탕으로 홍보하고 있으며 2012년 마카오 수출을 시작으로 2015년에는 태국, 프랑스, 미국을 포함한 6개국으로 확대하였다.

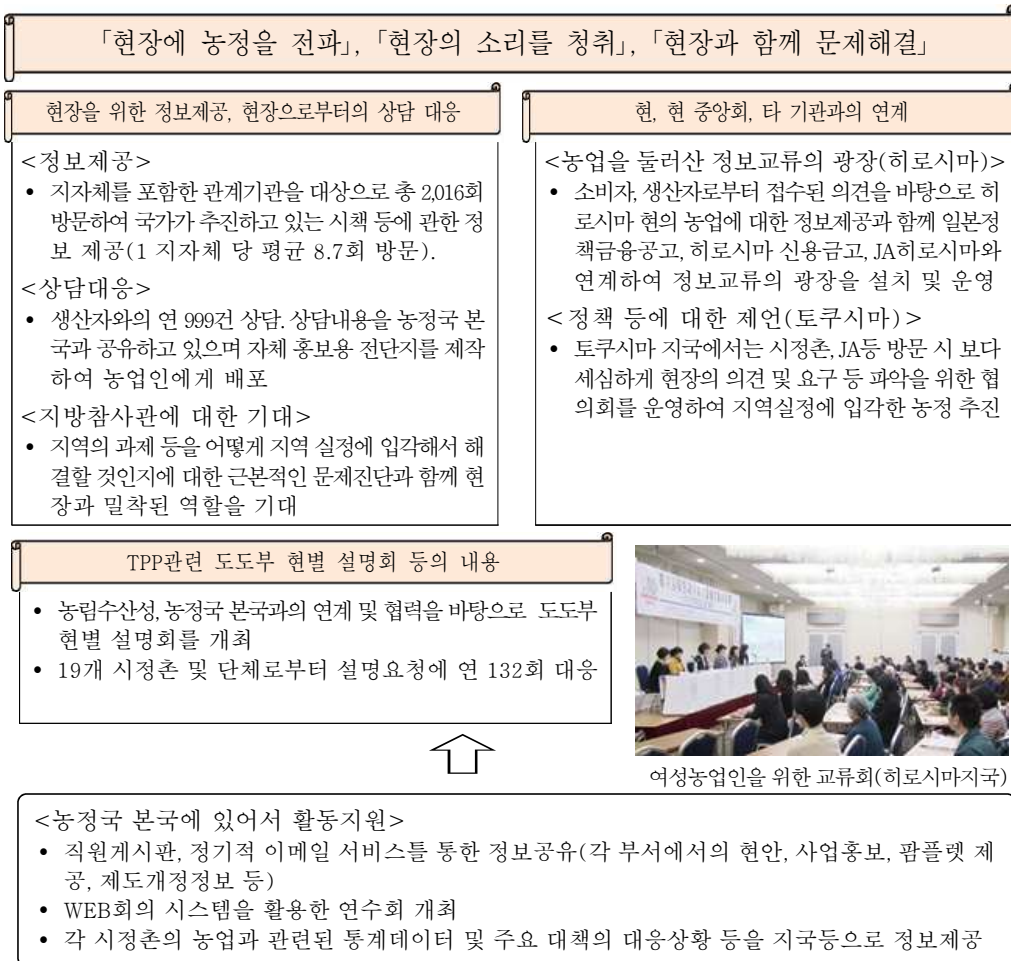
(2) 공격적인 농림수산업의 전개를 위한 관내 대응상황 및 농정국의 방침

야마구치 현에서는 가공용·사료용 쌀에 대해서 현내를 6개 지대로 구분하고 지대별로 작부실적과 예상수요량을 표시한 지도를 작성하여 지역농업재생협의회에 제공하여 작부유토를 실시하고 있다. 또한 지방참사관을 중심으로 수요에 따른 사료용 쌀 생산증대를 도모하는 동시에 고치 현에서는 현청과 연계하여 대규모 농가 등에 사료용 쌀에 대한 작부전환을 유도하는 등 적극적인 노력을 기울이고 있다.

(3) 현장과 함께 문제를 해결하는 업무의 대응 사례

히로시마 지국에서는 시정촌 방문 시 해당 지역의 농업에 대한 기본정보나 마을별 세부 데이터를 그래프와 지도에 정리하여 정보를 제공하고 있다. 또한 농정국내 통계부에서는 최신 주요지표를 바탕으로 관내 시정촌 데이터를 현 평균과 비교할 수 있는 통계표, 그래프를 작성할 수 있는 시스템을 구축을 통한 정보제공을 활발하게 실시하고 있다.


<그림 6> 츄우코쿠시코쿠 농정국 지방참사관의 역할 및 활동상황



자료: 일본 츄우코쿠시코쿠 농정국 홈페이지.

3.3.7. 큐슈 농정국

<표 9> 큐슈 지역 관내농업의 특징

	<p>【큐슈 지역 관내농업상황】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 농지집적 상황 '15년 89.0천ha(집적율23.1%) → '16년 94.3천ha(집적율24.6%) ○ 6차산업화 인정건수 '11년 97건 → '14년 221건 → '15년 236건 ○ 신규 취농자수의 추이 '10년 985명 → '12년 1,235명 → '14년 1,324명 ○ 기업 농업참여수의 추이 '10년 55 → '14년 299 → '15년 367
<p>큐슈 농정국</p>	

자료: 일본 큐슈 농정국 홈페이지.

(1) TPP 대책 등 새로운 국제환경에 대응한 선진적 사례 발굴

(주) 큐슈농수산물판매 및 후쿠오카 대동청과에서는 최신의 신선도 유지 수송 기술인 CA컨테이너를 도입하고 수송비용을 대폭 삭감하고 있다. 동북아시아와 가까운 지리적 특성을 활용하여 저비용·대량 수송이 가능한 해상 수송으로 수출을 도모하고 있다. 또한 큐슈농정국에서는 선진적인 고성능 선과 시스템 도입을 위한 정책 추진으로 고품질 감귤산지확립과 함께 브랜드파워를 강화해 나가고 있다.

(2) 공격적인 농림수산업의 전개를 위한 관내 대응상황 및 농정국의 방침

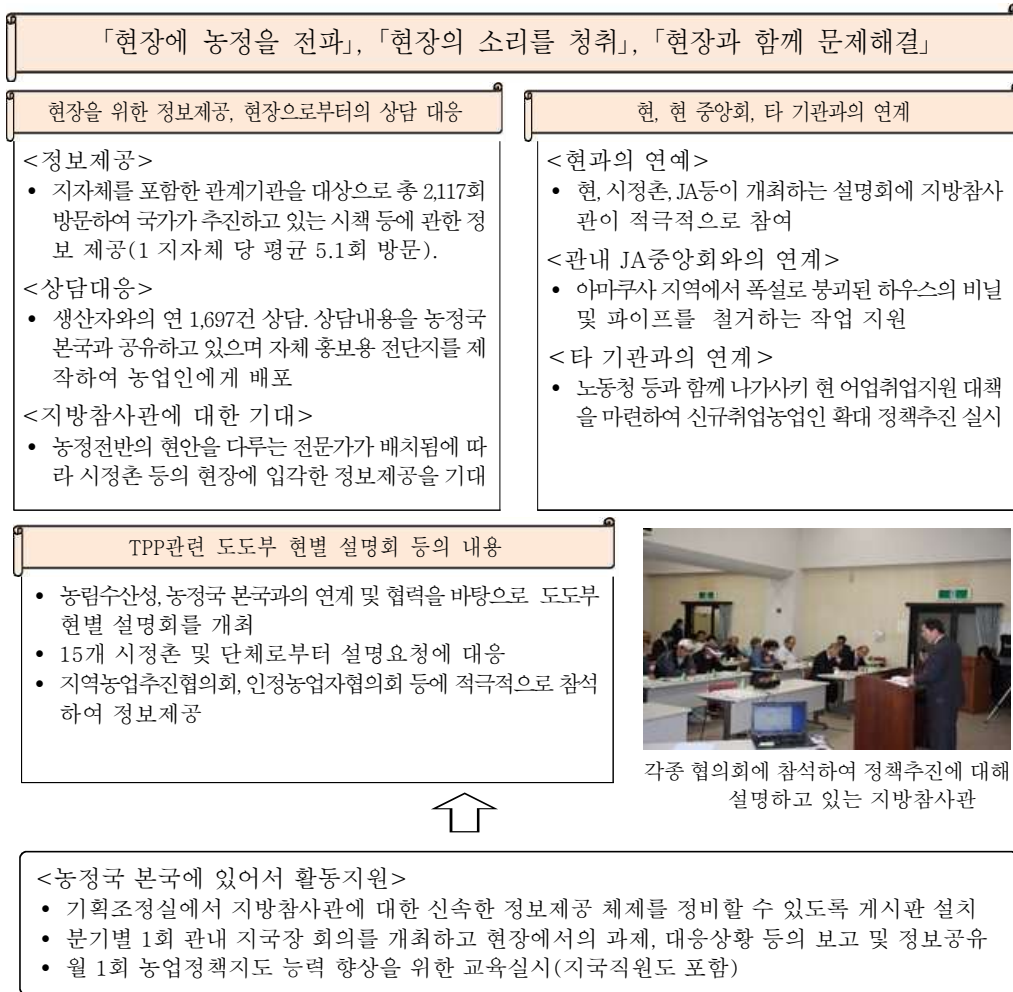
중산간 지역의 직매시설(미야자키 현)에서 다양한 상품개발을 통해 연간 방문객 수 21만 명을 달성하였으며, 관내 농사조합법인과 현지 기업의 매칭을 통해 지역 맥주, 파스타 등을 개발하여 판매하는 등 부가가치창출을 통한 농가소득증대에 노력을 기울이고 있다.

(3) 현장과 함께 문제를 해결하는 업무의 대응 사례

쿠마모토 지역의 지진에 따른 현장지원을 위해 영농재개를 위한 보조사업 지원 및 시정촌

주최로 재해농민지원 대책설명회에 대한 지원을 통해 지역부흥에 앞장서고 있다. 또한 재해 복구사업의 기술지도 및 현장지원을 위해 9개 시정촌에 기술직원을 파견하여 현안문제를 함께 해결하고 있다.


<그림 7> 큐슈 농정국 지방참사관의 역할 및 활동상황



자료: 일본 큐슈 농정국 홈페이지.

3.3.8. 홋카이도 농정사무소

<표 10> 홋카이도 지역 관내농업의 특징

	<p>【홋카이도 지역 관내농업상황】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 농지집적 상황 '15년 1,005천ha(집적율87.6%) → '16년 1,014천ha(집적율88.5%) ○ 6차산업화·지산지소법 인정건수 '11년 50건 → '14년 117건 → '15년 123건 ○ 신규 취농자수의 추이 '10년 700명 → '12년 626명 → '14년 612명 ○ 기업 농업참여수의 추이 '10년 14 → '14년 71 → '15년 66
<p>홋카이도 농정사무소 요람</p>	

자료: 일본 홋카이도 농정사무소 홈페이지.

(1) TPP 대책 등 새로운 국제환경에 대응한 선진적 사례 발굴

JA나카사쓰나이와 홋카이도 농정사무소는 냉동 완두콩의 수출확대를 목표로 2015년에 홍콩과 두바이 등지에 약 10톤을 수출하였다. 정부의 '농축산물 수출확대시설 정비사업'을 적극적으로 활용하여 제조능력을 보장하고 향후 영국에도 수출을 확대할 예정이다.

(2) 공격적인 농림수산업의 전개를 위한 관내 대응상황 및 농정국의 방침

홋카이도 지역에서는 2016년산 주식용 쌀의 재배면적은 전국 평균치를 밑돌고 있으며 사료용 쌀·보리·콩 등은 2016년 보다 증가할 전망이다. 이에 홋카이도 농정사무소에서는 도지사 특임 품종인 공육181호(空育181)를 본격적으로 도입할 예정이며, 관계기관과 연계하여 재배면적을 확대할 계획이다.

(3) 현장과 함께 문제를 해결하는 업무의 대응 사례

하코다테 지국에서는 JA와의 협의회를 통해 농업현장에서 노동력 부족이 심각하다는 것을 파악하고 노동성 및 연계기관과 공동으로 세미나를 개최하여 노동력 부족해결을 위한 세미

나를 개최하였다. 이를 바탕으로 외국인 노동자 확보 및 신규 취업농 확보를 위한 지원책 마련 등 훗카이도 농정사무소를 중심으로 대응책을 마련하였다.

<그림 8> 훗카이도 농정사무소 지방참사관의 역할 및 활동상황



자료: 일본 훗카이도 농정사무소 홈페이지.

4. 요약 및 시사점

일본에 있어 현재의 지방자치제도의 원형이 형성된 것은 메이지유신 이후이며, 메이지 정부는 자유민권운동에 대항하는 국가 통치 때문에 중앙집권적인 지방자치제도를 확립하였다. 전후(戰後) 개혁으로 민주적인 지방자치법은 만들어졌지만 기관위임사무제도가 유지되는 등 중앙집권적 구조는 그 이후로도 지속되었다. 하지만 중앙집권적 재무행정기구에 대한 계속적인 비판에 따라 1990년대에 접어들어서야 지방분권화에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 이에 국가의 농업정책에 대한 추진체계도 지방분권화 분위기에 편승하여 농지법, 농촌진흥법의 분권화가 진행되었으며, 신기본법에도 지방분권에 대한 논의가 담겨있다고 할 수 있다.

우리나라에서도 '지방분권'과 '지방농정'하면 현시대에서 누구도 거부할 수 없는 하나의 흐름이라고 할 수 있다. 그러나 농업정책에 대해서는 농업정책의 특수성은 물론 지역농업과 지자체를 둘러싼 실정과 현대적 상황을 제대로 이해하고 추진해야 할 필요가 있다. 즉 지역 산업으로서의 농업의 지속적 발전, 지역자원인 농지나 농촌의 보전, 그리고 농촌지역사회의 안정화 실현을 위한 추진체계가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 행정이나 농업단체 그리고 농업인을 포함한 지역주민이 일체가 된 정책마련이 필요하다고 생각한다. 또한 지방농정을 위한 농정분야의 지방분권이 무엇인지, 독자적이고 자주적인 지방농정을 추진하려면 국가의 농업정책과 어떻게 유기적으로 맞물려 갈 것인가에 대한 심도 있는 논의가 선결과제이다. 농정의 지방분권이 오히려 지역농업을 어렵게 만들 수 있는 가능성도 존재하기 때문에 국가 차원의 농업정책과 지역실정에 입각한 지방농정이 함께 어우러질 수 있는 정책설계와 추진 체계가 마련되어야 한다.

참고사이트

일본 농림수산성(<http://www.maff.go.jp/>)

일본 JA 홈페이지(<https://agri.ja-group.jp/support/start/about.php>)

일본 정책금융공고(<https://www.jfc.go.jp/n/finance/syunou/tebiki.html>)

일본 토우호쿠 농정국 홈페이지(<http://www.maff.go.jp/tohoku/>)

일본 칸토우 농정국 홈페이지(<http://www.maff.go.jp/kanto/>)

일본 호쿠리쿠 농정국 홈페이지(<http://www.maff.go.jp/hokuriku/>)

일본 토우카이 농정국 홈페이지(<http://www.maff.go.jp/tokai/>)

일본 킨키 농정국 홈페이지(<http://www.maff.go.jp/kinki/>)

일본 츠유코쿠시코쿠 농정국 홈페이지(<http://www.maff.go.jp/chushi/>)

일본 큐슈 농정국 홈페이지(<http://www.maff.go.jp/kyusyu/>)

일본 홋카이도 농정사무소(<http://www.maff.go.jp/hokkaido/>)