
일본 농정추진체계 사례 조사 출장보고서

2019. 8.

한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

제1장 출장 개요

1. 출장 목적 및 주요 조사 내용

- 일본 농정 추진체계 정책결정에 있어서 상향식 정책결정과 예산집행에 있어서 지방의 비중이 높아지고 있음. 이를 통하여 지역농업 진흥과 지역 활성화 효과를 발휘하는 사례가 확산
- 일본의 농정추진체계에 대한 전반적인 제도 조사를 위하여 지방자치단체(현청) 농정조직을 방문하여 현지 조사 및 시사점 도출
- 일본 농정에서 국고보조사업의 내용 및 추진실태 현황을 조사하고, 중앙정부 농정사업과 지방정부 농정의 관계 파악
- 중앙정부-지자체간의 농정사업 구분 및 추진체계(신청-지원)
- 지자체 사업의 중앙지원 재정 의존도 및 지방정부의 예산집행 비중
- 국고보조사업(신청, 공모), 지방교부사업의 운영상의 차이점
- 지방농정 자율성 제고를 위한 추진체계의 특징 : 정책결정 방식, 중앙정부의 사업추진지침의 규정, 탄력적 운영, 지방정부의 역할 등

2. 출장자, 출장기간 및 출장지

소속	출장자	직급	출장기간	출장지
농업·농촌정책연구본부	김정승	연구원	8월21일(수)~8월 24일(토) (3박 4일)	일본 (동경, 토야마 등)
	윤채빈	위촉연구원		

3. 출장일정

일 자	지 역	일 정
8/21(수)	김포 일본	○ 나주 → 김포공항 ○ 일본 도착
8/22(목)	동경	○ 동경대대학원 농정학연구실 안도 미즈요시(安藤光義) 교수 ·일본 농촌정책의 전개와 현실
		○ 하네다 → 토야마
8/23(금)	토야마	○ 토나미 농협 ·토나미 지역의 쌀생산조정에 따른 양파 생산 및 그에 대한 지원 ○ 토야마현 농림수산부 기획과 ·토야마현의 농업 현황 ·토야마현의 농정 추진체계 ·토야마현의 농업 및 농촌 정책 ·토야마현의 농업재정 지출 및 재원의 연도별 변화 추이 ○ 토야마현 종합정책국 지역진흥 및 중산간대책실 사카이 토미오 교수(토야마대학) ·토야마현의 농업정책의 추진 흐름 ·토야마현의 중산간지역에 대한 정책 ·토야마현의 다면적 직불제 및 중산간지역등 직불제
8/24(토)	인천 나주	○ 인천공항 → 나주

제2장 출장 결과

가. 동경대 대학원 농정학연구실

□ 면담 정보

- 일시: 2019년 8월 22일
- 장소: 동경대 농대 안도 미츠요시 교수 연구실
- 면담자: 안도 미츠요시(安藤光義) 교수

□ 일본 농촌정책의 전개와 현실

- 본 내용은 안도 교수가 2019년 일본 농업경제학회에서 발표한 내용을 바탕으로 한 것임.
- 일본 신농업기본법(1999년 제정)의 목적은 지역자원관리에 있음. 이를 위해 다면적기능 직불제와 중산간지역등 직불제를 시행하고 있음.
- 실질적 농촌정책은 집락영농을 촉진하는 것이고, 개별적 경영체의 육성이 있지 않음.
- J. W. Kingdon and J. A. Thurber 'Agendas, alternatives, and public policies'(1984)의 Policy Window 개념을 활용하였음. 여기에서는 정책 결정 방식을 설명하고 있음.



나. 토나미 농업협동조합 방문

□ 면담 정보

- 면담 일시: 2019년 8월 23일
- 면담 장소: 토나미 농업협동조합
- 면담자: 토나미 농협 경제부 특산진흥과장 오노 마사히로(大野昌弘)

□ 토나미 농협의 농가 소득 향상 지원

- 양파 생산 지원
 - 최근 일본 내 쌀 가격 하락에 따라 토나미 지역의 농가 소득이 감소하여 경영의 복합화를 통해 농가소득 향상을 위해 양파생산을 지원함.
 - 양파를 선택한 이유: 토나미 지역은 수도작 중심의 대규모 경영체가 다수 존재하여 논농업 다양화를 통해 대규모로 양파를 생산하기에 적합함. 또한 토야마현 내에 양파를 생산하는 지역이 없음. 그리고 파종→육묘→이식→수확→건조 및 보관→선별 및 출하의 전단계에 기계화가 가능함.
 - 양파 생산과 관련하여 이식기, 정식기 등을 농민에게 대여하고 있음. 그리고 건조 저장시설, 선별기 등으로 운영하고 있음. 농기계 구입대금은 국가보조가 50%, 농협이 50%를 부담하고 있음.
 - 토나미 농협에서는 2019년 정도 수준 이상으로 양파 생산량을 증가할 계획은 없음.
 - 생산된 양파 중 75%는 생물로 판매되며, 25%는 가공용으로 판매됨. 가공용의 재조는 위탁을 하고 있음.

○ 토나미 지역의 양과 생산 실적

연도	작부면적(ha)	경영체수	생산량(t)	단수(t)	상등품율(%)	판매액(천엔)
2019	196	116	10,000			
2018	192	131	6,375	3.3	71.0	407,161
2017	118	107	5,542	4.6	76.9	353,600
2016	104	112	5,519	5.3	57.2	486,650
2015	83	105	2,777	3.5	67.0	292,874
2014	66	98	2,700	4.1	74.0	230,406
2013	53	92	1,760	3.3	74.2	126,500
2012	60	98	1,667	2.8	52.1	129,363
2011	63	118	930	1.5	35.5	38,500
2010	58	04	571	1.0		32,060
2009	8	24	119	1.5		12,899

- 2019년은 생산량은 목표치임.



다. 토야마현 농업기획과 방문

□ 면담 정보

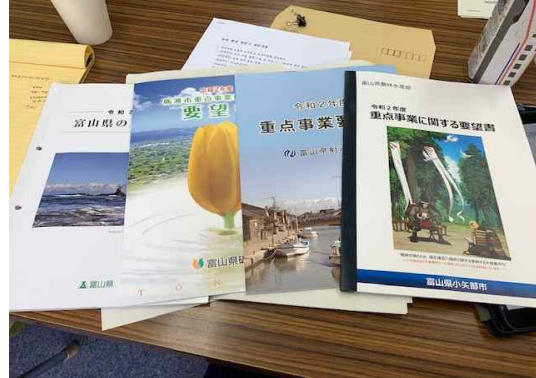
- 방문 일시: 2019년 8월 23일
- 방문 장소: 토야마현 농림수산부 부장실, 농업기획과 회의실
- 면담자: 토야마현 농림수산부 부장 칸지 카와무라(河村軒治), 농업기획과 과장 토모히로 마츠모토(松本智廣), 농업기획과 기획반장 사토시 오지마(尾島聰), 농업기획과 타카후미 아이즈미(四十住敬史)

□ 토야마현의 농업 및 농업관계 예산 현황

- 토야마현의 인구 약 105만 명임. 대표적인 일본의 쌀 주산지로서, 2018년 쌀 생산량은 205,900톤임. 주생산 작목은 쌀, 당근, 양파 등임.
- 2017년 기준 농업생산액은 661억 엔이고, 농가 수(2015년 기준)는 23,798호임. 경지면적은 58,400ha이고, 이중 논은 95.5% 차지하고 있음.
 - 쌀이 생산량 중 96%, 생산액 중 76%를 차지함.
 - 원예작물 생산량이 증가하고 있고, 이는 시설원예 생산 증가에 기인함.
 - 각 지역 농협별로 생산액 1억 엔을 목표로 한 사업을 진행 중임.
- 토야마현의 농업관계예산 추이
 - 최근 3개년(2017-2019) 평균 농업관계예산은 250억 엔으로 1997-1999년 동안 평균 농업관계예산(500억 엔)의 반 정도 수준임.
 - 같은 기간 동안 농업비는 111억 엔에서 81억 엔으로 감소(30억엔, 27%)하였고, 축산업비와 농지비는 각각 21억 엔에서 8억 엔(13억 엔, 62%), 370억 엔에서 157억 엔(213억 엔, 58%) 감소하였음.
 - 토야마현의 전체 예산 대비 농업관계예산이 차지하는 비중은 1998년에는 13% 정도였으나, 최근에는 7~8% 정도를 차지함.
 - 일반회계 중 농림수산업 관계 예산은 1998년 800억 엔 수준이었으나 2019년 400억 엔 수준으로 감소하였음. 이는 공공사업 중 농지 및 도로정비를 위한 예산이

대폭 감소된 것에 기인하였음.

- 구체적인 농업관계예산 추이는 첨부 참조



라. 토야마현 종합정책국 지역진흥·중산간대책실 중산간대책과 방문

□ 방문 정보

- 방문 일시: 2019년 8월 23일
- 방문 장소: 토야마현 회의실
- 면담자: 사카이 토미오(酒井富夫) 교수(토야마 대학), 토야마현 종합정책국 지역진흥·중산간대책실 중산간지역대책과 과장 이치로 미야자키(宮崎一郎), 농업진흥과 중산간농업진흥반 치카루 야마모리(山森主税) 중산간지역대책과 유키 오카와(小川裕希)

□ 토야마지역 농업정책의 추진 흐름

- 농업정책을 수립할 때에 현에서는 농업인, 농정위원회, 지사의 타운미팅, 현정에 대한 토크, 현정에 대한 지지도 조사 등을 통해 기본 계획을 수립함.
 - 이후 현의회를 통해 예산이 결정됨.
 - 중앙정부의 예산 지원이 필요한 경우 현과 현의회가 동시에 중앙정부에 로비를 시행하고 있음.

○ 국고보조사업

- 직접보조사업은 중앙정부가 직접 농업인을 대상으로 시행하고 있음.
- 간접보조사업은 농업인 및 단체 등이 협의를 한 후 이를 시정촌에 요청함. 다시 시정촌은 현에 이를 요청하고, 현은 중앙정부에 사업승인을 요청함. 이후 사업이 승인되면 중앙정부, 현, 시정촌, 농업인 및 단체 순으로 승인 사항이 전달됨.
- 일본도 한국과 마찬가지로 국고보조사업은 사용 목적이 특정되어 있어, 예산집행에 자유도가 없음. 단, 현지사의 지시가 있을 경우 통합하여 시행하는 경우도 있음.
- 다년도 사업의 경우 현의회의 승인이 있을 경우 1년 연장이 가능하기도 함.

○ 보조사업에 대한 전달

- 보조사업에 대한 정보는 농협이나 지자체의 홈페이지를 통해 전달하고 있음.
- 2월경 지자체 및 농협의 직원이 주민과 좌담회를 개최하고, 그 때에 보조사업에 대한 정보를 전달함.
- 기획서를 작성할 때에 현민, 외부전문가의 의견을 청취하기는 하나, 작성 자체는 현의 공무원이 직접하고 있음.

□ 중산간지역대책과 설립

- 토야마현의 중산간지역에 고령화 등의 문제가 심각함
- 이에 따라 중산간지역에 대한 정책을 조율하고 담당하는 부처를 현지사의 방침에 따라 설립하였음.
- 정책사업의 사각지대가 감소하였고, 2중 지원으로 인한 예산의 낭비가 줄어들음.

□ 집락생활권의 주민이 주체가 된 지역보전 활동에 대한 정책

- 이 사업은 지역에서 주민이 주체가 되어 지역의 문제를 조직적으로 해결함에 있음. 이 중에 현은 광역지자체의 시점으로 시정과 현장의 조직을 지원하는 것임.

- 각 집락별이 아니라, 이전 초등학교를 중심으로 집락생활권을 형성하여 정책을 시행하는 것을 목표로 하고 있음. 토야마현 내 중산간지역에 있는 집락은 1,290개, 초등학교는 115개소임.
- 집락생활권의 한 가지 예는 다음과 같음. 총 3~4개 촌락으로 집락생활권이 구성됨. 이전 초등학교가 위치한 집락에는 사업의 운영조직이 위치하고 다른 집락에는 6차 산업화 상품을 개발하며 다른 집락에서는 농산물의 생산을 위주로 진행함. 폐쇄된 슈퍼마켓을 활용하여 주민이 자체적으로 재 운영함. 각 집락은 커뮤니티 버스를 이용하여 이동함.
- 사업의 단계는 다음과 같음.
 - 1단계로 주민의 참여 의지를 재고시키고 자체적으로 지역의 과제를 발굴하고 미래 비전을 설정함에 있음. 이 단계는 각 촌락별로 진행됨. 커뮤니티 활성화를 위해 현에서는 10여개 건본 지역에 전문가를 파견하여 주민들 간의 협의를 지원함. 이를 위해 350억 엔의 예산을 책정함.
 - 2단계부터는 지역경영조직의 설치 및 육성단계로, 이전 소학교가 중심이 된 단위로 진행됨. 현에서는 중산간지역 서포트 인재육성사업으로 150만 엔을 책정함.
 - 현재는 2단계까지 진행된 상태임.
 - 3단계는 주변집락과 연계를 활성화하여 지역경제를 활성화하는 단계임. 목표는 지역 내의 경제순환을 촉진하고, 일상생활에 필요한 서비스 등을 확보하고 유지하는 것임. 이를 위해 현에서는 토야마지역의 자원발굴사업으로 830만 원, 중산간지역 교통망 유지 및 활성화 지업사업비 보조금으로 500만 원을 책정하였음.
 - 모든 단계에 집락지원촉진사업으로 560만 원을 책정하여, 지역콘시어즈 (Concierge)를 현에 배치하여 집락과 관계된 시정촌에 대한 지원을 행함.
 - 현에 있는 중산간지역대책과에서 전담하며, 이는 중산간지역문제에 대하여 현의 각 부처 간의 조정을 행함.

□ 토야마현 중산간지역 등 직접지급제도 및 다면적 기능 농지 지원 교부금

- 중산간지역 등 직접지급제도
 - 중산간지역 등 직불제도는 농업여건이 불리한 지역에 농업활동을 통해 농용지를

유지하고 다면적 기능의 확보를 위하여 5년간 이상 계속해서 농업 등을 행하는 농민을 대상으로 함.

- 2000년부터 제도를 실시하기 시작하였으며, 2015년부터는 법(농업진흥법)에 기반하여 안정적으로 실시하고 있음.
- 대상 농지는 특정 농산촌법, 산촌 진흥법 등에 의하여 지정된 지역 중 도도부현 지사가 특별히 정한 기준을 충족하는 지역임.
- 대상농용지: 급경사지, 완경사지, 소구획 및 부정한 밭, 고령화 비율 및 경작 폐기율이 높은 마을에 있는 농지, 적산온도가 낮으며 초지 비율이 높은 농지
- 중산간지역의 노령화로 인해 이탈 현상이 나타나므로 국고반납 사례가 나타나고 있음. 이에 따라 현에서는 직불금 사용에 자율성을 높이기 위하여 중앙정부와 협의하고 있음.
- 교부단가는 다음과 같음.

농지	구분	교부단가(엔/1ha)
논	급경사(1/20~)	210,000
	완경사(1/100~)	80,000
밭, 초지, 채초방목지	급경사(15°)	115,000
	완경사(8°)	35,000

- 급경사지(1/20)는 10m의 길이에 0.5m의 높이가 변하는 경우이고, 완경사지(1/100)는 10m당 0.1m의 높이가 변하는 농지임.

○ 다면적 기능 농지 지원 교부금

구분	지원대상	대상 활동	교부대상 농지	교부단가 (엔/1ha)
농지 유지비 지원	농업인 등으로 구성된 조직	풀 베기, 수로 정비 등	·농업진흥지역 농지 ·시정촌이 필요하다고 인정한 농지	논: 30,000 밭: 20,000 초지: 2,500
자원 향상비	농업인 및 그 외 등으로	·수로, 농로 등의 경미한 보수	·농업진흥지역 농지	논: 24,000 밭: 14,400

지원		구성된 조직	·경관형성 ·방화 강화		초지: 2,400
	시설 유지 및 보수	농업인 및 그 외 등으로 구성된 조직	수로 보수 및 유지	·농업진흥지역 농지	논: 44,000 밭: 20,000 초지: 4,000

- 토야마현 내 교부대상 면적은 다음과 같음.

구분		농지 유지비 지원	자원향상비 지원	
			공동활동	시설 유지 및 보수
면적 (ha)	2018	40,206	35,234	12,610
	2017	39,708	34,672	12,680
집락 (조직)	2017	1,410 (1,012)	1,202 (868)	402 (282)

- 다면적기능 농지 지원 교부금은 정부 50%, 현 25%, 시정촌 25% 부담하고 있음.



마. 요약

○ 토야마현은 중산간지역대책과를 설립하여 지역 내 중산간 지역을 전담하게 하였음.

- 이것에는 현지사의 의지가 반영된 것이라고 함.
- 각 부처별 및 사업별로 진행되었던 사업들을 중산간지역대책과에서 통합하여 진행함으로써, 기존에 사각지대가 존재하던 부분을 줄이려는 노력을 하고 있음. 또한 2중 지원으로 인한 예산의 낭비도 줄어들었음.
- 현에서 자체적으로 예산을 책정하여 집락별 지역경제 활성화 사업을 추진하여

주민들이 주체가 되는 사업을 진행하고 있음.

- 토야마현에서도 중앙정부의 각 국고지원금을 현에서 자체적으로 조정하고 통합하고 있지는 않은 것으로 보임.
 - 단, 현지사의 지시가 있을 경우 단위 국고보조사업을 통합하여 진행하는 경우가 있다고 함.
- 토나미 농협은 자체적으로 작목을 선정하여 지역 농민의 소득 증대에 기여하고 있음. 현 내에 경쟁 작목이 없는 양파를 농협에서 직접 선정하였다는 것을 통해 알 수 있음.

바. 첨부

□ 토야마현의 농업관련예산 변화 추이

단위: 백만 엔

연도		2019					2018					2017					2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2003	1999	1998	1997	
구분	계	재원내역				계	재원내역				계	재원내역				계	계	계	계	계	계	계	계	계	계	계	계	계		
		국지 출금	지 채	방 기타	일반 재원		국지 출금	지 채	방 기타	일반 재원		국지 출금	지 채	방 기타	일반 재원															
일반회계	총무비	464	6	8	4	445	432	0.07	0	3	429	432	0.07	0	2	430	435	427	435	521	430	473	486	477	475	660	766	730	780	
	농림수산업비	자연보호비	7.945	3.017	129	533	4.265	7.991	2.506	55	1.076	4.355	8.417	2.545	103	1.662	4.106	7.807	7.955	9.424	6.649	6.637	6.327	7.544	6.982	7.216	9.357	10.516	10.840	11.867
		농업비	1.022	263	0	123	636	779	19	0	127	632	728	22	0	127	579	791	758	783	814	866	824	911	981	1.192	1.488	2.008	2.124	2.301
		축산비	17.351	7.877	4.043	2.358	3.073	15.022	6.485	3.192	2.123	3.222	14.831	6.426	2.798	2.492	3.115	14.973	14.870	13.424	13.407	13.441	12.481	13.627	16.929	17.709	25.370	35.343	36.693	38.986
		농지비	26.318	11.158	4.172	3.014	7.974	23.792	9.010	3.247	3.326	8.209	23.975	8.993	2.901	4.281	7.800	23.571	23.582	23.631	20.870	20.944	19.633	22.082	24.892	26.117	36.215	47.867	49.657	53.154
		계	11.829	3.202	2.023	3.466	3.138	11.235	2.689	1.608	3.763	3.175	11.941	2.496	1.662	4.069	3.715	12.866	11.940	13.653	15.784	13.825	14.756	14.836	15.463	15.387	16.064	20.925	22.110	23.730
	수산업비	2.214	452	312	409	1.041	1.906	350	168	400	988	1.933	336	200	451	946	2.226	2.503	2.388	2.303	2.913	3.177	3.020	2.257	2.360	3.714	4.391	5.268	5.831	
	중계	40.361	14.812	6.507	6.889	12.153	36.933	12.049	5.023	7.489	12.372	37.849	11.825	4.763	8.801	12.461	38.663	38.024	39.672	38.958	37.682	37.565	39.938	42.612	43.864	55.994	73.183	77.036	82.715	
	재해복구비	1.456	1.228	220	0	8	1.458	1.228	219	0	12	1.458	1.228	219	0	12	1.458	1.460	1.460	1.460	1.465	1.465	1.465	1.465	1.462	1.460	1.535	2.078	1.412	1.469
	계	42.281	16.046	6.735	6.893	12.606	38.823	13.277	5.242	7.492	12.813	39.740	13.052	4.982	8.803	12.903	40.556	39.912	41.567	40.939	39.578	39.503	41.889	44.551	45.799	58.188	76.026	79.178	84.964	
특별회계	취농지원자금특회 (농업개발자금특회)	17	0	0	17	0	58	0	0	58	0.3	53	0	0	53	0.3	52	49	80	128	389	76	185	188	187	236	432	427	456	
	연안어업개발자금특회	71	0	0	70	1	71	0	0	70	1	71	0	0	70	1	71	91	71	71	71	71	71	71	71	91	92	92	92	
	임업진흥 유봉산림특회	288	0	0	241	47	299	0	0	253	47	302	0	0	256	46	331	331	348	362	337	289	345	358	368	481	377	360	382	
	기타	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50,000	100,000	
	계	377	0	0	328	49	429	0	0	380	48	427	0	0	379	48	454	471	499	561	797	436	600	617	626	808	901	928	1,029	
농림수산부예산	42.657	16.046	6.735	7.221	12.655	39.252	13.277	5.242	7.872	12.861	40.167	13.052	4.982	9.182	12.950	41.011	40.383	42.066	41.500	40.374	39.939	42.489	45.168	46.425	58.996	76.927	80.107	85.994		

□ 토야마현의 전체 예산 중 농정예산 변화 추이 (일반회계)

단위: 천 엔

	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2003	1999	1998	1997
현전체	554,849,911	548,754,840	547,441,880	558,216,520	560,616,356	557,266,481	545,061,878	549,892,597	559,718,217	557,465,487	531,737,256	526,368,114	560,180,055	617,619,788	614,537,007	591,868,810
농림수산	42,280,635	38,823,263	39,740,029	40,556,129	39,911,622	41,566,649	40,939,060	39,577,525	39,503,306	41,889,106	44,551,307	45,681,788	58,188,278	76,026,368	79,178,397	84,964,330
비중	7.6	7.1	7.3	7.3	7.1	7.5	7.5	7.2	7.1	7.5	8.4	8.7	10.4	12.3	12.9	14.4