

# 일본 농촌의 도시민 유치 현장을 가다

유학열 | 충남발전연구원 책임연구원

## I. 머리말

오늘날 농촌지역에서는 인구 유출과 고령화가 지속되면서 농촌지역사회의 활력 저하에 대한 심각성이 제기되고 있다. 이에 대응하기 위해 최근 우리나라에서는 전원마을조성사업, 도시민유치프로그램지원사업 등 농촌지역에 젊고 활력 있는 인구를 유치하고자 다양한 시책과 사업이 추진되고 있다. 우리나라와 실정이 비슷한 일본농촌지역의 자치단체에서도 각각의 지역실정에 맞는 도시민 유치를 위한 다양한 시책들을 우리보다 앞서 추진되어 왔다. 도시민을 대상으로 하는 주말 체재형 농원을 조성하거나 은퇴 후 농촌에서 정주하고자 하는 귀촌(또는 귀농)자를 위한 지원사업 및 지원프로그램이 시행되고 있다.

일본의 도시민 유치 관련 시책들은 우리나라와 유사한 측면도 있지만, 지방자치제도의 역사, 국민소득, 농촌생활환경 정비 수준, 주민참여의식, 지역리더의 층 등 여러 가지 면에서 우리나라와는 많은 차이를 보이고 있다. 따라서 일본의 제도와 시책을 있는 그대로 받아드리는 것이 옳다고 볼 수는 없지만 일본의 경험으로부터 배워야 할 시사점이 있는 것은 사실이다.

본 稿는 일본농촌의 도시민 유치 정책과 관련되는 시책들의 현황 파악과 실제로 추진되고 있는 도시민 유치 현장 시찰을 위해 현지 조사 출장 결과를 정리한 것이다.<sup>1)</sup>

현지 조사는 2008년 5월 20일부터 24일까지 일본의 오카야마현(岡山縣), 효고현(兵庫縣)일원의

1) 농림수산식품부·한국농촌경제연구원·충남발전연구원, 「2008 농어촌 뉴타운 조성 관련 일본 사례조사 결과」, 보고서를 토대로 필자가 재구성하였다.

도시민 유치 현장을 방문하였으며 여기에서는 지면관계상 효고현을 중심으로 '효고현의 다자연(多自然) 거주사업', '효고현의 시민농원', '효고현의 樂農생활센터' 를 소개하고자 한다.

## II. 효고현(兵庫縣)<sup>2)</sup>의 多自然거주사업

### 1) 다자연거주사업의 등장 배경

여기서 말하는 '다자연거주'란 "지방의 중소도시 혹은 농산촌지역 내에서도 특히 자연환경이 풍부한 다자연지역에서 주말·휴일을 이용하여 일시적으로 체재를 하거나 半定住하는 것"을 의미한다.

효고현에서는 1980년대부터 농산촌지역 활성화를 위한 정책에 관심을 많이 가져왔는데, 이것에는 효고현이 일본의 다른 현보다 지리적, 지형적으로 도시와 농촌이 상생할 수밖에 없는 이유가 있었다. 특히, 1995년 고베대지진(한신아와지진)이 발생하면서 도시발전의 한계를 인식해 당시 효고현 지사가 도시민의 농촌이주 및 도농상생에 대해 본격적으로 관심을 갖게 되었다.

이러한 배경에서 효고현은 도시민의 농산촌 이주 및 새로운 도시민 유치를 통한 농산촌지역 활성화를 모색하게 되었고, 이것을 정책화한 것 가운데 하나가 효고현의 다자연거주사업이라 할 수 있다.

### 2) 다자연거주사업의 추진 개요

2001년 다자연거주사업을 구상하고 2002년부터 2004년까지 매년 1곳씩 3개소를 선정 시범사업을 실시하였다. 시범사업의 일환으로 도농교류거점시설 조성을 지원하였으며, 최초로 이루어진 사업은 탄바시(丹波市) 아오가키정(青垣町)의 거점시설이다.

2005년부터는 다자연거주교류 거점정비지원사업을 실시하여 매년 1개소씩 2010년까지 총 6개소를 조성할 계획이다.

한편 사업 추진을 위한 추진 주체 지원 프로그램을 마련하고자 다자연거주 광역활동단체 조성

2) 효고현은 일본의 혼슈(本州) 서부에 위치하는 현으로 현청소재지는 고베(神戸)시이다.

사업을 2006년부터 실시하였으며, NPO<sup>3)</sup> 등 관련단체에는 광역적 활동비용으로 50만엔(약600만원) 한도에서 지원하고 있다. 이처럼 비영리단체에 대한 지원 프로그램이 이루어진다는 점이 효고현 다자연거주사업의 특징이라 할 수 있다.

또한 2007년에는 다자연거주지원협의회를 구성하였는데, 여기에는 효고현청과 현 내 10개 지자체가 회원으로 참여하고 6개 NPO법인은 준회원 자격으로 참여하고 있다.



〈그림 1〉 효고현의 다자연거주 안내 포털사이트

3) NPO란 Non Profit Organization의 약자이며, 말 그대로 비영리단체로 경상이익을 분배하지 않으면서 공익활동을 하는 시민단체라 정의할 수 있다.

### 3) 다자연거주사업의 지원 내용

효고현에서는 도시민 특성에 따른 다양한 라이프스타일을 반영하여 정주 유형별로 적합한 지원책을 마련하였다. 시정촌(市町村) 여건을 감안하여 도시민의 농촌 정주 유형 가운데 적합한 것을 선별하여 사업을 펼칠 수 있도록 하는 것이다. 효고현에서 제시하는 농촌 정주 형태는 크게 세 가지로 나눌 수 있으며, ① 2지역 거주형, ② 정주형, ③ 영주형이 그것이다.

- 2지역 거주형 : 주말 체재를 목적으로 한 것으로 우리나라의 5도2촌형과 유사
- 정주형 : 도시통근형, 재택근무/SOHO형, 은퇴·연금생활형 고향취업형(향토산업이나 농림업에 취업하여 가족들이 다자연지역 내에 함께 거주)
- 영주(永住)형 : 지역사회 일원으로 기존 마을 내에 영주

다자연거주추진사업의 일환으로 민간의 활동에 대해서도 지원이 이루어지고 있다. 시정 또는 지역과 협력하여 활동하는 NPO 단체나 민간개발업자가 도농교류시설이나 전원주택, 전원 체재 시설 등을 정비하는 경우, 우선 계획 수립 활동을 지원할 수 있으며, 계획에 근거한 기반정비에 대해서도 필요한 사항을 지원한다. 이는 약 0.5ha 이상의 구역을 대상으로 이루어진다. 특히 원주민과 도시민의 융화를 위해 계획 단계의 지원책이 많다는 점이 효고현이 다른 현의 유사 지원책에 비해 차별성을 지니는 부분이라고 볼 수 있다.

다자연거주사업은 효고현의 독자 사업으로서 중앙정부의 지원에 의하지 않고 자체 예산으로 추진하고 있다. 그러나 정부의 후루사토(ふるさと; 고향) 관련 사업 보조금을 다자연거주 사업에 활용하기도 한다. 공영주택 건설, 택지 조성, 교류센터 건설 등에 정부의 보조금을 활용하여 추진하는 것이다. 이는 효고현의 도시정책과 사업으로 추진되고 있으나 농림 분야 부서와 협의 하에 사업이 진행되기도 하며, 그 밖에 중앙정부 국토정책 분야도 밀접히 관련되어 있다. 한편 다자연거주 분야의 여러 사업들은 주로 현에서 예산을 부담하지만, 거점정비지원사업의 경우 현과 시정 분담 하에 사업이 추진되고 있다.

### Ⅲ. 효고현 다카정(多可)의 시민농원

#### 1) 다카정의 시민농원 현황

체재형 시민농원은 농촌에 주거를 정하고 지속적으로 살고자 하는 사람들보다는 주말 체재가 중심이 된 2지역 거주형 수요자를 대상으로 한 시설이다. 다카(多可)정에는 후로이텐 야치요를 비롯하여 4곳의 체재형 시민농원이 조성되어 있다. 그 중에 야치요(八千代)구의 후로이텐 야치요가 가장 일찍 조성되었으며(1993년 개장), 호응도가 좋은 편이다. 대외적인 지명도 역시 가장 높다. 후로이텐 야치요의 경우 처음에 25동 규모로 사업을 시작하였는데, 이용자의 반응이 좋아 이후 35동을 추가로 조성하여 임대하고 있다. 주말 체재에 초점을 두었기 때문에 이들 시민농원의 이용자는 인근 고베 시민과 오사카 시민이 대부분을 차지한다.

체재형 시민농원은 공통적으로 주거용 건물과 텃밭, 주차장 같은 개별 시설과 관리동이나 교류 시설 등을 갖추고 있다. 후로이텐 야치요의 경우 동당 부지 면적은 310㎡이며, 건물면적은 30㎡이다. 건물은 2층 목조로서 욕실, 화장실, 부엌 등을 갖추고 있으며, 개별 텃밭과 별도로 공동이용 농원도 갖추고 있다.



〈사진 1〉 후로이텐 야치요 전경

〈표 1〉 다까정의 체재형 시민농원 현황

구분	시설명	후로이텐 야치요	블라이벤 오오야	브루멘 야마토	클라인가르텐 岩座神
소재지		八千代구	八千代구	八千代구	加美구
완공년도		1993년	2003년	2004년	2002년
사업비		약 6억엔	약 2억5천만엔	약 4억엔	-
구획 수		60	20	30	15
구획 부지		310㎡	190㎡	350㎡	216㎡
건물 및 부속시설		2층목조(27.8㎡) 농원, 과수, 화단, 주차장	2층목조(33㎡) 농원, 과수, 화단, 주차장	목조단층(39.7㎡) 농원, 과수, 화단, 주차장	목조단층 (56.8㎡/ 69.8㎡) 농원, 주차장
입회금		35만 엔	70만 엔	77만 엔	54~66만 엔
연 이용료		276천 엔	304천 엔	396천 엔	540~660천 엔
부대시설		관리동, 교류센터, 공원, 공동농원, 야외무대	공동광장, 농기구창고	잔디광장, 친수공원, 캠프장, 소바체험장, 간이숙박동	관리동, 농기구 창고
관리주체		후로이텐 야치요관리조합	카사가타자연공원 교류협회	야마토체험 교류협회	岩座神 다락논 보전추진협의회
등록대기자 (08년 5월 현재)		120명	20명	40명	공실 있음

자료 : 농림수산식품부 · 한국농촌경제연구원 · 충남발전연구원, 2008 「농어촌 뉴타운 조성 관련 일본 사례조사 결과」 보고서를 기초로 필자가 재작성

## 2) 시민농원의 운영

다까정의 체재형 시민농원은 지자체(町)에서 농림수산성 등 여러 농촌개발 관련 사업을 활용하여 조성하였다. 후로이텐 야치요의 경우 농림수산성 사업인 농촌 생활권정비사업(1기 25동), 산촌진흥농촌대책사업(2기 35동) 등을 활용하여 시설을 조성하였다. 블라이벤 오오야의 시설 조성에는 교류공간정비사업비를 활용하였다. 시설 조성 시기에 따라 지원 받은 사업 명칭은 조금씩 달라지는 모습이다.

사업비는 후로이텐 야치요는 약 6억 엔, 블라이 오오야는 약 2억5천만 엔이 소요되었다. 이 중 국비가 약 1/2을 차지하고 나머지는 지자체(다까정)에서 투자하였다(현의 보조는 없음). 시설 조성에는 평균적으로 약 2년의 기간이 소요되었다.

전체적인 농원시설의 관리 업무는 인근 마을의 주민 조직체에서 담당하고 있다는 것이 특징이

다. 시설 임대료는 농원마다 다소 차이를 보이며, 모두 1년 단위로 임대 계약을 하고 있으며, 임대 계약 시에는 기존 이용자에게 우선적으로 계약할 수 있는 자격을 부여한다.

후로이덴 야치요의 경우 특히 인기가 좋은 편이어서 연 2~3명을 제외한 나머지는 대부분 계약을 연장해오고 있다. 전체 60동 중 10년 이상 장기간에 걸쳐 이용하는 가구도 35호에 이를 정도이다. 현재 대기자가 128명에 이르며, 평균적으로 4~5년 이상은 걸려야 순번이 돌아온다는 것이 운영 담당자의 설명이다. 관리 비용 등의 이유 때문에 특별한 이유가 없으면 입주자들이 주중에는 체류하지 않고 주말에만 머물도록 유도하고 있다<sup>5)</sup>.

후로이덴 야치요에서는 다수의 입주자들이 장기 이용자이며 매 주말 거의 빠짐없이 시민농원에 찾아와 머무는 까닭에 입주자들 간 커뮤니티가 형성되고 있으며, 친목활동이 활발히 벌어지기도 한다. 주변 마을과 입주자들의 상호 교류 정도는 4개의 시민농원이 모두 다른데, 다른 3곳에 비해 비교적 오래 전에 조성한 후로이덴 야치요의 경우는 지역 주민들과 입주자들이 주말에 맞추어 공동으로 각종 행사를 벌이기도 한다.



〈사진 2〉 블라이벤 오오야와 커뮤니티센터

5) 후로이덴 야치요에는 예외적으로 주중에도 체류하는 가구도 있다고 한다.



## IV. 효고현의 樂農생활센터

### 1) 樂農생활센터의 개요

樂農생활센터는 행정구역상 고베시 서구(西區)의 도시 근교부에 위치하고 있다. 각종 농업·농촌 체험시설과 농장, 과수원, 가공시설, 레스토랑, 직판장, 농업 연수시설 등이 복합되어 있는 거점시설이며 규모는 약 14ha이다.

樂農생활센터는 도시민에게 농업을 체험하고 접할 수 있는 기회를 부여하는 거점시설로서의 역할을 담당하는 것이 주된 목적이며 아울러 농업활동에 실제 참여하려는 사람에게 도움을 제공하는 교육시설로 활용하는 목적도 지니고 있다. 지산지소(地產地消) 개념의 레스토랑 운영을 통해 지역에서 생산한 농산물을 도시민에게 제공하고 지역의 먹을거리의 중요함을 인식하도록 유도하기도 한다.



〈그림 2〉 낙농생활센터의 주요 시설 배치도

### 2) 樂農생활센터의 주요 시설

樂農생활센터에는 다양한 도농교류 및 농촌 체험시설들이 구성되어 있다. 그 현황을 시설별로 정리하여 <표 2>에서 보여주고 있다.



〈표 2〉 낙농생활센터의 주요 시설 및 운영 현황

구 분	시설 명	관리운영 주체	2007년 실적 (방문 또는 체험)
도농교류 시설	농기구전시장	(주)卜-ホ-	무료 견학
	가공시설동	농가조직(가공부)	113회 2,166명
	레스토랑	(주)卜-ホ-	113,953명
	농산물 직매소	농가조직(직판부)	41,655명
농업농촌 체험시설	간벌체험장	(주)卜-ホ-	11회 207명
	과수원		2010년부터 예정
	버섯재배사	(주)卜-ホ-	3회 93명
	기초 농업체험장	효고녹색공사	55명
	가족 농업체험장(수도작)	효고녹색공사	88가족
	채소재배체험장	(주)卜-ホ-	14회 494명
화훼재배체험온실	주민협의회	1회 9명	
교육시설	신규귀농자 연수장	효고녹색공사	귀농 20명, 수료 25명
	학교관리동	효고녹색공사	
기타	관리연수동	효고녹색공사	

자료 : 樂農생활센터 안내자료를 필자가 번역

먼저 농업 체험시설로 가족 단위 농업체험을 위한 논의 있다. 이는 100가족(400명)이 체험 가능한 면적이다. 가족 체험 농장 회원이 되면 수확 때까지 연 5회 이상 방문해야 하며, 같은 구역은 가족 단위에서 완전히 마무리해야 한다. 그 밖에도 채소 재배장, 꽃을 재배하는 온실 등에서도 각종 농업체험 프로그램이 제공된다.

체험장에서 생산한 제품은 센터 내에 있는 농산물직판장에서 판매하거나 레스토랑의 재료로도 사용된다. 다른 지역의 농업 체험장의 경우 생산된 농산물이 너무 많아서 버리는 경우도 있는데, 樂農생활센터에서는 유용하게 활용되고 있는 것이다. 주요 체험시설은 장애인도 제약을 받지 않고 이용할 수 있도록 유니버설 디자인(universal design)을 적용하였다. 그래서 장애인들이 휠체어를 타고 과수원에 가서 수확 체험을 하는 것도 가능하다.

레스토랑의 음식은 제철 채소 중심의 식재료를 활용하여 제공하며, 지산지소(地產地消)원칙으로 재료를 공급하는 데 역점을 두고 있다. 재료의 30%는 센터 내 농장 및 인근 고베 권역 내에서 공급하며, 20%는 효고현 내의 재료를 활용하는 것이다. 다른 현의 재료가 차지하는 비중은 50% 정도가 된다. 체험농장이나 가공시설에서 생산된 식재료 역시 레스토랑에서 소비한다. 음식

물 쓰레기는 100% 퇴비로 활용할 수 있도록 퇴비 생산시설을 갖추고 있으며, 폐식용유 역시 바이오디젤로 재활용하여 트랙터 등에 일부 사용하고 있다.



〈사진 3〉 지산지소 방식의 레스토랑(좌)과 주민이 운영하는 직판장(우)

방문객에게는 일정한 금액을 받고 가공체험 교실을 운영하고 있다. 체험 재료는 지역에서 제공하며, 만든 제품은 참가자가 가져가는 방식으로 운영한다. 체험 프로그램은 대개 주말 위주로 운영하며 2007년 한 해 동안 약 2천 명이 참여한 바 있다.

### 3) 樂農생활센터의 관리 운영

낙농생활센터의 제반 시설 조성은 효고현에서 담당하였으며, 체험시설물 등의 전반적인 유지·관리는 효고현에서 설립한 ‘효고녹색공사’(兵庫みどり公社)가 맡고 있다.

시설별로 민간 주식회사 및 주변 마을의 지역자치회 조직에서도 운영에 참여하고 있다. 주로 수익이 발생할 수 있는 시설들이 그러하다. 슈퍼마켓 전국 체인인 (주)トホー에서는 간벌체험장, 버섯재배관, 레스토랑, 채소 재배체험장 등의 운영에 참여한다. 과수원, 농기구 전시장 등도 민간 업체에서 운영한다.

주변 지역 주민들이 직접 운영토록 하는 시설들로는 가공장, 농산물직판장 등이 있다. 가공시설동은 인근 농가 20호가 참여하는 가공부 조직에서 운영하고 있으며, 가공부는 두부, 각종 반찬, 딸기잼, 빵이나 쿠키 등을 제조하는 4개 그룹으로 이루어진다. 농산물직판장인 낙농시장(樂農市場)은 농가 주부 40인이 참여하는 모임인 직판부에서 운영을 담당하고, 강의시설, 신규 귀농자 연수시설, 가족 대상 농업체험장 등은 공사에서 운영한다. 체험온실 등의 운영에는 지역 협의회도 일부 참여하고 있다.