

일본 홋카이도 비라토리정의 신규취농 지원정책과 마을조직의 역할*

정용경^a · 고바야시 쿠니유키^b · 황정임^{a**}

^a농촌진흥청 국립농업과학원(전북 완주군 이서면 농생명로 166)

^b홋카이도 대학(일본 홋카이도 삿포로시 기타구 기타9조 니시9초메)

The Support Scheme for New Farmers and the Role of Local Group in Biratori-cho, Hokkaido, Japan

Yong-Kyeong Jeong^a · Kuniyuki Kobayashi^b · Jeong-Im Hwang^{a*}

^aNational Institute of Agricultural Sciences, RDA(166 Nongsaeangmyeong-ro, Iseo-myeon, Wanju-gun, Jeonbuk, Korea)

^bHokkaido University(Nishi 9, Kita 9, Kita-ku, Sapporo, Japan)

Abstract

The presence of agricultural and rural society in South Korea has been threatened due to aging as well as depopulation. This study aims to explore the Japanese support scheme for new farmers and the role of local group in new farmers'successful settlement in agricultural and rural society. The case study area is Biratori-cho, Hokkaido, Japan. Firstly, this study identified the systemic support scheme for new farmers of Biratori-cho, which provides with two years' training program, mentoring, rental housing and financial aid. Secondly, we focused on the birth and the supporting role of local group, which is called 'Neo-frontier'. Lastly, we analysed the relationship of new farmers and local residents based on the in-depth interview of 11 new farmers' household. As conclusions, we emphasized the value of quality-based support scheme of local government, unlike the quantity-based policy focused on the number of in-migrants. Also, we discussed the meaning of social network in new farmers' successful settlement in agricultural and rural society.

Key words: return farmers, new farmers, population aging, rural community

1. 서론

2017년 한 해 동안의 귀농 가구는 12,630가구. 가구주와 동반 가구원을 포함하면 19,630명이 농업 종사를 위해 농촌으로 이주했다. 지난 2011년 귀농 가구수가 처음 1만 가구 이상을 기록한 이래(10,075가구), 매년 귀농 가구수는 꾸준히 1만 가구 이상을 유지하고 있다. 농촌 사회의 고령화와 인구 감소가 지방소멸에 대한 우려로까지 이어지고 있으나, 오늘날 귀농·귀촌은 우리사

회의 한 트렌드를 형성하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이에 2015년 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」이 제정되었고, 법률에 근거하여 ‘귀농·귀촌 지원 종합계획(2017~2021)’이 추진되고 있다. 이는 증가하는 귀농·귀촌 수요에 부응한 것이기도 하지만, 1.3%에 불과한 40세 미만 청년 농가 비율을 그나마 유지할 수 있는 근원이 귀농 가구의 유입이라는 점을 고려하면 (김정섭, & 이정해, 2017), 축소되어가는 농촌 지역 입장에서라도 참으로 긴급하고, 절실한 정책이 아닐 수 없다.

주요어: 귀농, 신규취농, 고령화, 농촌사회

* 본 논문은 농촌진흥청 국립농업과학원 농업과학기술연구개발사업(과제번호 PJ00998301)의 지원에 의해 이루어짐.

** 교신저자(황정임) 전화: 063-238-2648, e-mail: jihwang@korea.kr

2009년 「귀농·귀촌 종합대책」을 통해 귀농·귀촌 정책 추진이 본격적으로 가시화된 이래¹⁾, 영농기반 확보나 주택 마련을 위한 자금 지원, 교육·훈련 프로그램 제공 등 귀농·귀촌인의 정착을 지원하기 위한 여러 사업들이 추진되었고, 앞서 언급한 법률 제정(2015), 귀농·귀촌 종합센터(2012)를 비롯한 지자체 단위 상담창구 마련 등과 같은 굵직하고 의미있는 변화들도 있었다. 그렇다면 그동안의 정책 경험을 통해 과거에 비해 귀농인의 정착을 돕는 체계적인 지원 구조가 현재 형성되어 있는가? 특히 귀농인들이 터를 잡고 살아가는 지역 단위에서 이들을 맞이하고 세심하게 살피는 체계를 갖추고 있는가?

귀농 정책에 대한 고민의 시간이 짧지 않음에도, 여전히 ‘귀농을 하려면 어디에 가서 어떻게 배워야 하지?’에 대한 답이 궁색하다는 지적이 있다²⁾. 삼선복지재단(2015)에서는 ‘청년이 귀농·귀촌에 대한 정보를 얻고 지역을 오가며 지역살이에 자신감을 얻는 곳, 숙소와 일자리를 통해 청년들의 지역 진입을 이끄는 물리적 의미의 승강장’으로서 ‘플랫폼’의 필요성을 역설한다. 따라서 현재 농림수산식품교육문화정보원의 공모를 통해 선정된 여러 교육기관들을 통해, 각 지자체의 농촌진흥기관을 통해 많은 귀농·귀촌 교육들이 이루어지고 있으나, 이제 현장에서 직접 부딪히면서 지식과 정보를 체득하고 문제해결력을 키울 수 있는 형태의 탐색과 실험의 장에 대한 수요가 높아지고 있다는 의미로 해석된다. 특히, 귀농에 있어서는 영농기술을 습득하는 것뿐만 아니라 지역사회와의 ‘관계’를 형성하는 것이 중요한 과제이기 때문에, 영농기술을 익히면서 지역사회와의 접점을 가질 수 있는 기회가 원활한 정착에 큰 도움이 되리라 판단된다. 각 지역에 이러한 장이 마련된다면, 귀농을 하고자 하는 사람들의 시행착오가 크게 감소할 수 있을 것으로 예상된다.

일본의 농촌도 우리나라와 같이 심각한 고령화, 과소화에 직면해 있다. 농촌 인구의 감소로 인해 2014년 발표된 마스다 레포트³⁾에서 지방소멸이라는 용어가 탄생하기도 하였다. 이에, 2014년 일본 정부는 「마을·사람·일자리 창생법」을 발표하여 2060년까지 인구 1억 명을 유지하는 것을 목표로 여러 가지 전략을 제시하고 있다. 그 중 한 가지 대책이 지방에 새로운 인구의 유입을 촉진하는 것이다. 중앙정부뿐만 아니라 지자체 단위에서도 신

규취농자를 유입하기 위한 사업들을 기획하여 시행하고 있으며, 교토부의 실천농장, 이바라기현의 종합지원서비스 등 지역의 필요에 맞춘 특색있는 사업으로 성과를 만들어내고 있는 사례들이 국내에도 소개된 바 있다(김종인, & 김정섭, 2016).

이러한 배경 속에서 본 연구는 이웃나라 일본 홋카이도의 비라토리정 사례를 살펴보고자 한다. 홋카이도는 일본에서도 일종의 ‘개척지’로 인식되고 있는 곳으로 그 발전 양상이 다른 지역과 차별적이다. 일본 전역에서 농업에 관심이 있는 사람이 이주해 오면서 지주 중심의 전통적인 농업이 아닌 근대적인 농업경영 개념을 근간으로 농업 발전이 이루어졌다(홍사흠, 2017). 이로 인해 이주민에 대한 적대감이 상대적으로 적은 특성과 함께, 깨끗한 환경에서 우수한 농산물을 길러내는 지역이라는 이미지가 더해져 신규취농을 생각하는 사람들이 동경을 갖는 곳이기도 하다. 이 중에서도 비라토리정은 토마토 주산지로서, 촘촘하게 짜인 신규 취농자 유입 체계와 지역 주민이 주도적으로 참여하는 신규 취농자 지원 조직의 활발한 활동으로 일본 내에서도 우수사례로 알려진 곳이다.

비라토리정의 사례에서 중점적으로 살펴보고자 하는 부분은 다음과 같다. 첫째, 비라토리정의 정형화된 신규취농 지원정책이다. 엄격한 선발과정을 거친 대상자에 대해 체계적인 연수과정, 주택·자금 지원 등 통합적인 지원을 통해 안정적인 정착을 유도하는 비라토리정 지원사업의 특성을 고찰하여, 그 수는 적지만 지속적인 유입을 보이고 있는 비라토리정의 신규취농자 유입의 배경을 밝히는 것을 목적으로 한다. 둘째, 귀농 지원을 위한 지역 단위 민간조직의 구성과 역할이다. 지역 주민에 의해 조직된 마을의 귀농인 지원기구인 네오프론티어(Neo-Frontier)가 결성되는 과정과 귀농인의 정착에 있어 어떠한 역할을 수행하고 있는지를 각각의 귀농인들이 지역에 들어오게 된 경위와 현재까지의 정착 상황을 통해 들여다보고자 한다. 셋째, 신규취농자들의 지역과의 관계 형성이다. 신규취농자들이 지역에 정착한 이후에 지역과 어떻게 관계를 맺고 활동하고 있는지, 여러 지역 조직의 활성화에 기여하고 있는 부분에 대해 살펴보고자 한다. 이상의 내용을 통해 비라토리정 지원정책의 의의와 마을조직의 역할, 그리고 지역 사회 내 네트워크의 확장 등에 대해 고찰하고, 우리나라 귀농 정

1) 본 연구는 ‘귀농’에 초점이 있기 때문에, 정책 명칭 등 ‘귀농·귀촌’ 용어 사용이 필요한 경우를 제외하고는 ‘귀농’으로 용어를 한정하여 사용한다. 또한 일본에서는 ‘귀농’ 대신 ‘신규취농’이라고 지칭하는 만큼, 일본 사례를 논의하는 데에 있어서는 ‘신규취농’이라는 용어를 사용한다.

2) 2015 농림어업총조사

3) 귀농 정책의 역사는 1994년으로 거슬러 올라간다. 초기 귀농 정책에 대한 내용은 유정규(1998)에 상세하게 소개되어 있다.

4) 귀농인 농업 창업 및 정착 지원을 위한 전문가 협의회(국립농업과학원, 6.7.)

5) 전 총무대신 마스다 히로야가 대표를 역임하고 있는 ‘일본창생회의’에서 발표된 것으로 2040년까지 전국 896지자체가 소멸할 것이라고 예측하였다.

책 및 현장에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 이론적 배경

귀농과 관련된 연구들은 귀농이 단순한 거주지의 이전이나 직업의 변화를 넘어서는 커다란 전환임에 주목하고 있다. 김정섭(2009)은 귀농이라는 의사결정은 개인 또는 개별 가구에게 중대한 사건이며, 라이프스타일을 전면적으로 바꾸는 일이라고 하였다. 성공적인 귀농을 위해 개인 또는 가구 단위의 노력뿐만 아니라 다양한 차원의 사회적 지원이 필요한 이유이다.

이에 따라 귀농인에게 필요한 지원은 무엇이고, 어떠한 정책이 뒷받침되어야 하는가에 대해서도 많은 고민들이 있어 왔다. 채상현(2013)은 농식품부의 지원을 받은 귀농 교육과정 수료자들의 응답을 바탕으로, '영농기반 마련', '사업자금 조달'에 대한 지원이 가장 필요하다고 하였다. 마상진 등(2015)은 귀농 과정에서 겪은 어려움으로 '여유 자금 부족', '영농기술 습득', '농지 구입의 어려움' 등의 비율이 높았다고 보고했다. 홍성효, 송정기, & 김중수(2012)는 가족동반 시 귀농 지속성이 높기 때문에, 이를 위한 지역 내 주택, 교육 등의 생활 여건 마련이 중요하다고 하였다. Anna, & Giovanna(2008)는 젊은 층의 농촌 유입에 주목하며 그들에게 필요한 지원을 실시하여야 함을 강조하였다. 특히, 자금 지원에 대해서는 대출비용을 낮추는 등 자금 마련에 수월한 접근이 필요하다고 하였다. 유럽의 공동농업정책(CAP)에서도 신규 농업인이 초기 투자비용과 정보나 조언을 얻는 면에서 어려움을 겪을 수 있는 측면에 집중하여 지원책을 마련하고 있다(European Union, 2015).

이러한 요소들이 모두 귀농인의 정착에 뒷받침되어야 하지만, 여러 선행연구들이 더불어 강조하고 있는 '사회적 자본' 요소를 눈여겨 볼 필요가 있다. 귀농인들은 운영 자금, 토지, 주거와 같이 경제적 지원에 대한 요구가 높고, 정책도 이러한 내용이 주를 이루고 있지만, 근본적으로 귀농인의 진입장에 해소에 있어 사회 네트워크 요인이 경제적 자본 요인에 선행하여 작용한다는 것이다(김정섭, 2009; 김철규, 이해진, 김기홍, & 박민수, 2011; 마상진 & 정기환, 2008; 마상진, 2016). 구성원 간의 긴밀한 '관계'로 얽혀 있는 농촌 지역사회에서 사회 네트워크는 귀농 정착에 꼭 필요한 경제적 요소들에의 접근성을 높여줄 뿐만 아니라, 지역사회 정착에 요긴한 각종 정보와 문제 해결의 실마리를 제공한다. 이에, 마상진, & 정기환(2008)은 영농 관련 조직의 가입을 돕는 방법으로 귀농인의 사회 네트워크 형성을 지원하는 방법을 제안하고

있다. Pratiwi, & Suzuki(2017)는 영농 정보의 취득에 있어 조언해주는 동료 네트워크가 중요하며, 지역 이웃과의 네트워크에서 중심 위치에 있을수록 우월한 학습 효과를 나타냄을 실증분석을 통해 제시하였다. Ma, An, & Park(2018)은 전국 귀농·귀촌인 654명을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석하여, 지역주민과의 관계와 지역사회 활동이 이주 후 성공적인 정착에 통계적으로 유의미한 영향요인이 됨을 실증하였다.

이처럼 지역에서의 관계 및 네트워크 형성은 여러 선행연구에서 중요한 정착 요인으로 언급되고 있다. 신규취농자의 원활한 정착을 위해서는 지역사회와 지역주민으로부터의 신뢰 획득이 무엇보다 중요하다는 것을 강조하였으며, 그 과정에서 중요한 것은 신뢰 형성의 매개가 되는 인물이라는 것을 지적하였다(秋津, 1998a; 飯塚, 2009; 三須田, 2005; 内山, 1998; 梅本, 2000). 또한, Gilbert, & Sue(2010)는 농업 창업 초기 단계에서 다양한 어려움이 존재하는 것을 지적하며, 농업 창업에서의 중요한 요건으로 멘토의 역할을 제시하였다. 창업 초기에 자신의 강점과 한계점, 잠재력이나 현재의 농업 상황을 분석할 때에, 정확하고 다양한 정보력과 의사소통 능력을 갖춘 멘토의 역할이 핵심적인 영향을 미칠 수 있다고 하였다. 内山(1998)는 지역에서의 신용 기반의 확립에는 일정 기간이 필요하며, 신용 기반의 미확립은 농지 획득의 어려움으로 이어진다고 지적하고, 이러한 과제의 해결에는 중간 역할을 하는 인물이 중요함을 역설하였다. 특히 飯塚(2009)는 지역 내에서 교류가 적은 신규취농자들의 경우, 그들이 농업을 할 수 없는 연령이 되거나 상황이 여의치 않을 때에는 역귀농하고자 하는 의사가 높게 나타나는 것을 사례로 들며, 신규취농자가 지역민으로서 지속 정착하는 데에 있어 지역 내 교류가 중요하게 작용함을 논하였다. Faith, Ikegami, & Tsuruta(2017)는 신규취농자들의 지속적인 정착 가능성은 각 마을 공동체의 원주민들과의 관계의 질에 크게 좌우되기 때문에, 신규취농자와 마을 주민들 사이에 존재하는 풍부한 사회적 관계가 중요함을 강조하였다.

효과적인 귀농 정착 지원을 위해서는 귀농·귀촌의 동기가 무엇인지를 파악하는 것도 중요하다. 귀농·귀촌 동기의 특징을 분석하거나 유형화함으로써, 그에 따른 정책 수립이 용이해질 수 있기 때문이다. 이민수, & 박덕병(2012)은 귀농·귀촌자의 동기에 따라 '경제적 성공 추구', '전원적 삶 추구', '가족생활 추구', '도시생활회피 추구', '영농승계 추구'로 유형화하였으며, 마상진(2018)은 은퇴·전원형, 대안가치형, 생계형, 경제형의 네 가지로 구분하였다. 김철규, 이해진, 김기홍, & 박민수(2011)는 대안가치형의 점진적인 증가를 보고한 반면, 마상진(2018)은 경제형이 최

근으로 올수록 증가하고 있다고 하였다. 귀농·귀촌의 동기에 따라 어떠한 경제적, 사회적 정착 양상을 보이는지는 농촌 사회의 변화를 진단 및 전망하는 데에 있어 중요한 연구과제가 된다(마상진, 2018).

한편, 신규취농과 관련된 일본의 최근 연구들은 젊은 층의 농촌 유입에 주목하고 있으며, 小田切(2014)는 도시 주민의 농산촌에의 이주가 증가하고 있는 것을 ‘국민의 전원회귀’라고 명명하였다. 또한 이러한 전원회귀를 국민의 농산촌에의 깊은 관심의 과정으로 보며, 이는 도시민의 농산촌에의 관심으로 시작하여 최종적으로는 그곳에 이주하는 것으로 이어진다고 보았다. 신규취농자를 위한 지원에 대한 연구도 꾸준히 진행되어 왔으며, 기술 습득, 이주지역 선정과 정비, 취농 후의 정착 지원 등 신규취농자의 이주 시점부터 정착까지의 지원이 중요함을 강조하고 있다. 또한 각 지역별 특성있는 신규취농자 지원 정책에 대한 고찰을 통해 정책의 주체가 공적기관인 경우와 농가그룹에 의한 경우, 쌍방의 협력에 의한 경우로 나누어 살펴보았으며, 결론적으로 쌍방의 협력이 중요하다는 것을 강조하였다(荒木, 2002; 島, 2014). 荒木(2002)는 홋카이도 하마나카정을 신규취농 지원 시스템이 정비된 대표적인 사례로 들며, 그에 대한 확립 조건을 주체조건과 지원 조건으로 나누어 분석하였다. 주체조건에는 기술 지원, 토지 선정 지원 등 지원의 구체적인 내용이 포함되며, 지원조건에는 이러한 지원을 시행하는 각 기관을 예로 들며, 두 조건이 결합됨으로써 지원 정책이 확립된다고 보았다. 島(2014)는 신규취농 지원주체가 농협과 지자체인 지역과 지역의 민간조직이 중심인 지역, 그리고 쌍방이 협력하는 지역의 세 가지 사례로 구분하여 분석하였으며, 공적기관이 지원을 주도할 경우 지역주민의 요구에 맞는 지원이 적절히 이루어지지 않음을 지적하였고, 농가조직 또는 쌍방이 주체가 될 경우 그 한계점이 완화된다고 하였다. 이와 같은 선행연구들은 신규취농자를 위한 지원 정책의 추진체계에 대한 시사점을 제공한다.

3. 연구방법

3.1. 조사대상

본 연구는 일본 홋카이도의 비라토리정을 사례조사 대상으로 선정하였다. 비라토리정은 일본 홋카이도의 남서부에 위치한 마

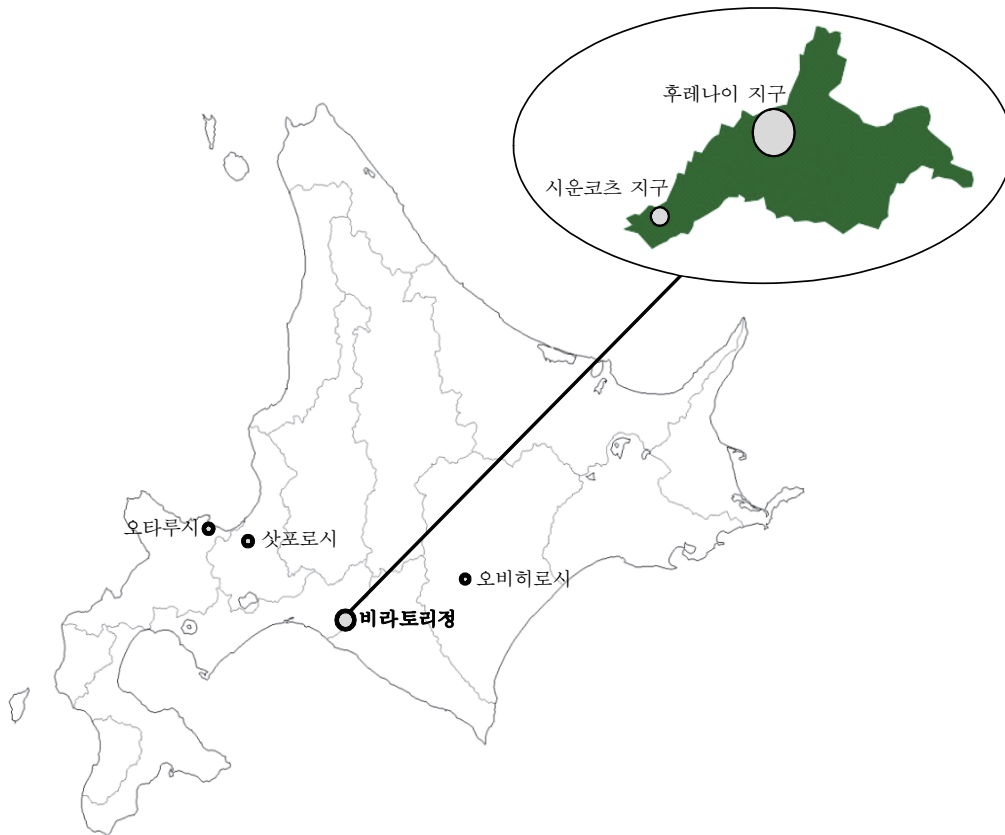
을로서(<그림 1>), 총 인구는 5,315명(2015년 기준)이다. 평균기온은 7.7℃로, 여름은 시원하고 겨울은 홋카이도 내에서 비교적 따뜻하며 강설량이 적은 지역이다. 비라토리정의 총 면적은 74,309ha이며, 2016년 경지면적은 4,670ha(6.2%)로 그 중 밭이 66.4%(3,100ha)를 차지한다. 농업 취업인구는 661명으로 전체 인구의 약 12%를 차지하고 있어, 홋카이도의 전체 농업 취업인구가 1.7%인 것에 비교하면 농업 취업인구 비율이 높은 지역이라 할 수 있다. 총 농가 수는 323호(판매농가수 288호)이며, 농업 경영체는 총 300경영체이다. 비라토리정의 농업 산출액을 살펴보면 채소가 반 이상을 차지하고 있으며, 그 다음으로 젓소, 쌀이 차지하고 있다. 채소 중에서 가장 농업경영체 수가 많고 경작면적이 큰 작물은 토마토이며, 비라토리정은 겨울봄 토마토와 여름가를 토마토의 채소 지정 산지⁶⁾이다(2015년 현재). 비라토리정은 총 17개의 촌락으로 구성되어 있으며, 그 중 비라토리정 지자체 소재지인 중심부 촌락을 시운코츠 지구라고 부른다. 조사 대상 지역은 비라토리정의 중앙에 위치한 ‘후레나이 지구’로서, 신규취농자 수가 가장 많고, 다음 장에서 기술할 마을조직이 활동하는 곳이다(<그림 1>).

비라토리정은 체계적인 신규취농 정책을 가지고 있는 지역으로, 매년 꾸준히 신규취농자가 취농하고 있다. 지자체의 신규취농 정책과 지역의 민간 조직이 협력하여 신규취농자 지원이 활발히 이루어지고 있는 곳으로(島, 2014) 일본 내에서도 우수한 사례로 손꼽히고 있다.

3.2. 조사내용 및 분석방법

본 연구는 문헌자료와 심층면접조사를 통해 수집된 정보에 기반한다. 먼저 일본 농림수산성, 홋카이도 농업정책국, 비라토리정 산업과 농정부에서 발행한 자료를 통해 신규취농지원정책의 개요를 파악하였다. 현지조사는 2016년 1월부터 2018년 3월까지 세 차례에 걸쳐 이루어졌는데, 비라토리정 지자체와 관련 기관, 지역을 방문하여 담당직원과 후레나이 지구 원주민 및 신규취농 가구에 대한 심층면접조사를 실시하였다. 기존 농가 2호와 신규취농자 11호에 대해, 각 농가 당 1~2회에 걸친 약 2~4시간의 심층면접조사를 실시하였다. 기존 농가에 대해서는 각 농가의 농업경영개요, 마을조직 네오프론티어의 설립 및 활동, 신규취농자에 대한 지역주민으로서의 견해에 대하여 조사하였다. 신규취농자에 대한 조사 내용은 현재의 농업경영 상황과 취농까지의 과정, 취농

6) 채소의 안정공급을 위한 제도로, 주요 채소에 대하여 지정 산지로 지정되면 출하량의 1/2 이상을 지정된 소비지에 출하할 의무를 가진다. 출하품목의 가격이 일정 이하로 하락할 경우 채소공급안정기금을 통해 생산자 보조금이 지급된다.



〈그림 1〉 비라토리정의 위치 및 주요 지구

후의 농촌 생활의 크게 세 부분으로 구성하였다. 조사 과정에서 네오프론티어의 탄생 과정과 역할에 주목하였으며, 각 농가의 취농 경위와 지역과의 관계 등에서 나타나는 특성에 초점을 맞추어 분석하였다.

4. 연구결과

4.1. 비라토리정 개요 및 사업 추진과정

홋카이도의 인구는 2000년 5,683천명을 기록하던 것에서 2015년 5,382천명으로 지속적으로 감소하고 있으며, 고령화율도 2015년 기준 29.0%로 전국(26.3%)에 비해 높은 편이다. 비라토리정의 인구 감소는 1960년대부터 시작되었다. 비라토리정 주민의 주 소득원이었던 탄광이 폐쇄되면서, 인구가 급격히 감소하기 시작하여 도시로의 인구 유출이 계속되었다. 1960년도에 13,387명으로 정점을 찍었던 인구는 2015년 현재 5,315명으로 급격히 감소하였다. 원주민에 따르면 당시 지역 중학교의 학생 수는 한 학년에 100명에

달했으나, 폐광과 함께 급격히 감소하여 현재는 학교가 겨우 유지되는 수준이 되었다고 한다. 이러한 급격한 인구감소의 상황에서 비라토리정은 인구 유입을 위한 대책을 마련하기 시작했다.

비라토리정에서 처음으로 신규취농 정책이 대두된 것은 1993년이다. ‘신규취농촉진대책사업(U턴 사업)’을 시작으로, 1995년에는 홋카이도농업후계자육성센터 설립에 맞춰 센터의 지역회원이 되었다. 1997년에는 신규취농자 유입 매뉴얼을 작성하였으며, 동경에서 개최된 취농 상담회에 참가하여 신규취농자 모집을 시작하였다. 농업 연수생을 받아들이기 시작한 것은 다음해인 1998년부터였다. 당시 2명의 연수생을 받아들였으며, 그 중 1명이 2000년에 취농하게 된다.

1999년부터는 매뉴얼을 변경하여 화훼 중심이었던 작물에 시설채소(토마토?)를 추가하였으며, 이듬해인 2000년부터 핵심 사업인 ‘비라토리정 신규취농자 취농촉진대책사업’을 시작하고, 비라토리정 중심 지구인 시운코츠 지구에 첫 번째 실천농장을 개설하였다. 실천농장은 신규취농자가 영농기술을 익히는 현장실습 연수 장소로, 330㎡ 하우스 8동과 농기구고, 휴게실, 화장실이 갖춰져 있으며, 매년 연수농가 1가구가 사용하도록 설계되었다.

2012년에는 후레나이 지구에도 실천농장이 개설되는데⁸⁾, 660m² 하우스 4동과 농기구고, 휴게실, 화장실로 구성되었다. 시운코츠와 후레나이 실천농장 각각에는 연수농가가 체류할 수 있는 농업연수생 주택 2개동(4호)이 설치되어 있으며, 후레나이 실천농장의 경우 학교 교사용 관사를 정비하는 방법으로 마련되었다.

이처럼 실천농장에서의 연수, 그리고 연수기간 동안 체류할 주택의 제공 등을 주요소로 하는 '신규취농자 취농촉진대책사업'은 후계 농업경영인을 육성하는 비라토리정의 핵심 사업으로서 현재까지도 이어져 내려오고 있다.

4.2. 비라토리정 신규취농자 취농촉진대책사업

현재 비라토리정의 '신규취농자 취농촉진대책사업'은 비라토리정 농업지원센터⁹⁾에서 시행하고 있다. 정에서 제시하는 취농과정은 취농상담, 비라토리정 방문, 신청서 제출, 신고·결과 통지, 연수, 취농의 단계로 이루어져 있다. 각 단계를 살펴보면, 취농상담은 신농업인페어 등의 취농 상담회나 관계기관에서 이루어진다. 이후 관심이 있는 사람들은 비라토리정에 방문하여 농업체험회에 참가한다. 농업체험회는 1박2일 또는 2박3일의 일정으로 이루어지며, 지역 농가에서의 농작업 체험과 선배 신규취농자와의 교류 기회를 갖게 된다. 농업체험회에서의 참가 후 취농을 희망하는 자는 10월 말까지 신청서를 제출하게 되며, 선정은 11월에 이루어진다. 선정과정에서 고려되는 취농 조건은 6가지인데, ① 경영자(세대주)의 연령이 20세 이상 45세 이하의 심신이 건강하고 자립경영 능력을 가진 자, ② 비라토리정 내에 취농하여 자립경영할 자, ③ 농업경영에 대한 가족의 적극적인 협력이 있으며 부부가 함께 연수 가능한 자, ④ 충분한 자기자금을 가질 것(500만 엔 이상), ⑤ 취농하기까지의 연수 커리큘럼에 따라 2년 정도의 연수를 받을 것, ⑥ 취농 후 JA비라토리의 조합원이 되어, 농산물을 농협에 출하하는 것이 조건으로 제시되고 있다. 이 중 취농자 선정에서 가장 중요한 포인트로 작용하는 것은 취농에 대한 의욕, 자기자금력, 가족의 협력(특히 배우자)이다. 비라토리정에서는 이러한 조건을 충족시키는 신규취농자를 매년 2호¹⁰⁾

모집하여 선정하고 있다. 이러한 취농 조건은, 젊은 층이 초기 정착에 필요한 기본자금을 보유한 상태에서 가족 단위로 함께 이주하여, 연수를 통해 착실하게 기술 습득 기회를 갖고, 그들이 생산한 농산물의 판로를 정에서 보장하면, 신규취농자의 정착이 용이할 것이라는 판단에 근거한다. 이 가운데 눈여겨 볼만한 부분은 '부부가 함께 연수를 해야 한다'는 조건이다. 정에서 이러한 조건을 내거는 이유는 첫째, 부부가 함께 이주할 때 더욱 안정적으로 정착할 수 있기 때문이며, 둘째, 수익성 등의 측면에서 부부가 함께 농사를 짓는 모델이 적절하다는 계산 때문이다. 실제로 비라토리정에서는 '신규취농경영모델플랜'을 통해 부부가 농사를 지을 경우에 효율적인 경영모델을 제시하고 있다. '신규취농경영모델플랜'은, 토마토를 재배함에 있어 가족 2명이 취농하는 경우를 가정했을 때의 적정 규모(1.2ha, 하우스 16동)와 필요한 농기계의 규격 및 수, 시기별 재배정보, 월별 노동시간, 예상 경영성과 등 성공적인 취농을 위한 경영모델을 제시하고 있다. 이러한 정보는 구체적인 경영 계획이나 자금 운용 계획 등을 설계할 수 있도록 하며, 취농 후의 라이프 스타일을 예상할 수 있도록 하는 등에 유용하게 활용된다.

선정된 신규취농자는 다음해부터 연수에 들어가는데, 1년째는 농가연수, 2년째는 실천농장에서 연수를 하게 된다. 농가연수는 다음 절에서 설명할 농가조직인 네오프론티어 회원 중 원주민 농가에서 실시하게 된다. 실천농장에서의 연수 중 기술적인 지도는 농업개발보급센터의 지도원과 원주민 농가 및 선배 신규취농자가 담당한다. 먼저 1년차에는 농가연수를 통해 토마토 재배의 일련의 과정을 눈으로 보고, 체험해보면서 익히고, 2년차에는 실천농장의 하우스(660m²) 4개동에서 재배부터 판매까지 영농의 전 과정을 주도적으로 실습해보는 구성이다. 연수생은 2년간의 연수기간 동안 농업연수생 주택에서 생활하면서 지역에서 토지를 확보하고 취농 계획을 세우게 되며, 연수가 끝나면 독립하여 취농하게 된다.

연수생에게는 여러 자금 지원 혜택도 주어진다. 연수생이 농업대학교 등에서 개최하는 경영연수, 기계연수 등에 참여할 경우 수강비용을 지원(특별연수지원)하며, 연수 2년차부터는 연수수

7) 비라토리정이 토마토를 재배하기 시작한 배경은 1965년 도입된 일본의 농지축소정책으로 거슬러 올라간다. 농가가 벼농사 이외 수익성이 높은 작목로의 전작을 모색하는 과정에서 토마토가 선정되었다. 1972년 6호의 농가에 의해 비닐하우스에서의 토마토 재배가 시범적으로 시작되었으며, 1983년에는 재배면적 4.8ha, 판매액 1억 엔을 달성하였다. 2011년에는 토마토 재배 40주년을 맞이함과 동시에 판매액 40억 엔을 돌파하며 비라토리정의 주력작물로 성장하였다.

8) 취농자유입협의회「후레나이 네오프론티어(Neo-Frontier)」는 2010년에 설립되었다. 후레나이 실천농장의 설립에 마을조직 네오프론티어가 직접적인 영향을 미쳤는지를 확인하지는 못했지만, 마을조직의 활동을 매개로 후레나이에 들어오고자 하는 취농자가 생기고, 이들에게 영농기술을 전수하기 위한 실천농장의 필요성이 높아졌을 가능성을 예상해볼 수 있다.

9) 더욱 세부적으로는 비라토리정이 속해 있는 히다카진흥국(상위 행정조직)의 히다카농업개발보급센터와 JA비라토리(농협) 등이 연계되어 있다.

10) 시운코츠 지구와 후레나이 지구에 각각 한 가구씩, 비라토리정으로 보면 총 두 가구가 된다.

당도 지급된다. 또한 취농시 시설 기계, 농지취득 경비 또는 임대료에 대해 500만 엔을 한도로 1/2을 보조하는 시설정비보조금이 지원된다.

비라토리정 신규취농자의 취농 과정은 일반적으로 준비-유입-정착으로 구성되는 취농(귀농) 과정과 표면적으로는 큰 차이가 없어 보인다. 그러나 세부적으로 들여다보면 정착을 어렵게 하는 미세한 틈을 막아내기 위한 몇 가지 장치들을 발견할 수 있다. 첫째, 안정적으로 정착할 수 있는 요소를 갖추고 있는 신규취농자를 선발한다는 점이다. 우선적으로 선발 과정에서 재정적인 준비 정도를 점검하고 부부가 함께 연수를 받도록 하는 점 등을 들 수 있다. 자기자금이 있으면 수입이 불안정한 초기 정착기를 버텨낼 수 있다. 또한 부부가 함께 연수를 받는다는 것은 취농에 대한 부부의 합의된 의지를 확인할 수 있는 대목으로, 부부 간의 갈등으로 역귀농하는 등의 상황을 사전에 방지할 수 있다. 둘째, 신규취농자에게 연수 프로그램, 주거 시설, 재정적 지원 등 통합 지원을 제공한다는 점이다. 국내 지자체 단위에서도 귀농 지원을 위한 개별 영역의 사업을 발견하는 것은 어렵지 않다. 그러나 교육, 주거지, 생계비 지원 등이 통합적으로 제공되는 사례는 흔치 않다. 셋째, 유입 단계에서부터 지역의 여러 주체들과 접점을 형성할 수 있는 기회가 제공된다는 점이다. 연수 단계에서부터 농업개발보급센터 지도원, 농협 직원, 선배 농가 등의 기술 지도를 받음으로써 생활 터전과 괴리되지 않은 학습이 가능하다. 이는 1:1 멘토링에 의존하는 현장실습방식과도 차이가 있다.

이상과 같은 체계 하에서 비라토리정에는 1998년부터 2017년까지 24호가 신규취농 하였다(표 1). 연수에 참여한 농가 수는 32호이며, 그 중 취농을 단념한 가구 수는 6호이다. 지금까지 신규취농한 가구 중 이농한 농가 수는 1호인데, 꽃가루 알레르기가 원인이었다고 한다.

4.3. 후레나이 지구의 네오프론티어, 그리고 신규취농자의 유입과 정착¹¹⁾

4.3.1. 원주민에 의한 신규취농자 지원조직: 후레나이 네오프론티어

2002년 비라토리정 후레나이 지구의 국유림이 경매로 나왔을 때, 기존 농가들은 외부인이 토지를 구입했을 경우 주민들이 원치 않는 방향으로 토지가 이용되는 상황을 우려하였다. 그렇다고

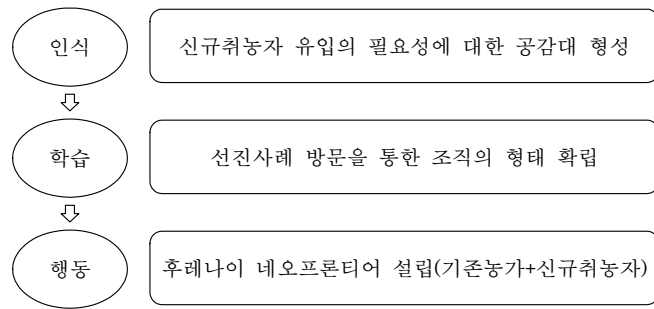
〈표 1〉 비라토리정의 신규취농자 추이 단위: 호, 명

연도	연수참가	연수중지	취농	이농	취농인원
1998	2	1			
1999					
2000	2		1		3
2001	2	1			
2002	2		2		8
2003	1		1		2
2004	1				
2005	2	1	1		3
2006	1		1		3
2007	1	1	2		7
2008	1		2		6
2009	1		1		4
2010	2		1		2
2011	2		2		6
2012	2	1	1		4
2013	2		2		7
2014	1		2	1	7
2015	2		1		3
2016	3	1	2		5
2017	2		2		
합계	32	6	24	1	70

자료: 비라토리정 농업지원센터 내부자료(2017)

본인들이 그 땅을 구입하여 경작하기에는 이미 확보하고 있는 농지가 충분한 데에다가 나이도 많아 업무가 나지 않았다. 당시 지역 인구가 지속적인 감소 추이를 보이는 상황이었기에, 결국 젊은 신규농업인 유입에 땅을 이용하자는 데에 의견이 모아졌다. 5명의 기존 농가가 자금을 모아 이 땅을 구입하게 되었고, 2003년부터 2011년까지 7호의 신규취농자를 유입시켰다. 2009년부터 더 이상의 토지가 없었기 때문에 기존 농가 사이에서 향후 취농자 유입에 대해 논의하던 중, 2010년 3월 홋카이도 비후카정의 농가조직을 방문하게 되었다. 비후카정은 낙농이 발달한 지역으로, 'R&R온네나이'라는 농가조직을 만들어 신규취농자를 지원하는 시스템을 가지고 있는 지역이다. 비라토리정은 비후카정 사례에 영향을 받아 신규취농자에게 직접 토지를 알선해 주는 조직을 만들자는 구상을 하게 되었고, 이렇게 설립된 조직이 '네오프론티어'이다. <그림 2>와 같이 네오프론티어는 인구 감소를 지역의 문제로 인식하고 이에 대한 대처가 필요하다는 데에 의견을 같이 했다. 그리고 이는 인식에 그치지 않고 구체적인 방법을 찾기 위해 선진사례를 방문하여 학습하는 노력으로 이어졌다. 네오프론

11) 비라토리정은 실천농장을 시운코츠와 후레나이, 두 곳에 마련하고 있는데, 본 장은 후레나이지구의 마을조직 네오프론티어를 중심으로 인터뷰한 결과를 바탕으로 한다.



〈그림 2〉 후레나이 네오프론티어의 설립

터는 지역 원주민과 신규취농자의 일치된 견해를 기반으로 후계자 육성을 위해 자발적으로 탄생시킨 마을조직이라는 점에서 의의를 가진다.

2010년 3월 개최된 네오프론티어 설립 총회자료에 나타난 설립배경과 목적, 역할 등을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 세 가지 설립배경은, ① 후레나이 지구의 인구감소, ② 국유림 앞선지 부족, ③ 향후 늘어날 이농지이며, 이에 ‘지역 차원에서 가능한 한 인구를 늘리는 노력을 한다’는 것을 명시하고 있다. 설립목적은 ‘후레나이 지구의 활성화와 후계자 확보를 도모하는 것을 목적으로 지역 내에서의 신규취농자를 지원한다’이다. 설립배경과 설립 목적에는 인구가 감소하고 있는 현재의 상황, 그리고 향후 예상되는 상황에 대한 문제의식과 이에 대처하기 위한 조직의 목적의식이 그대로 담겨 있다.

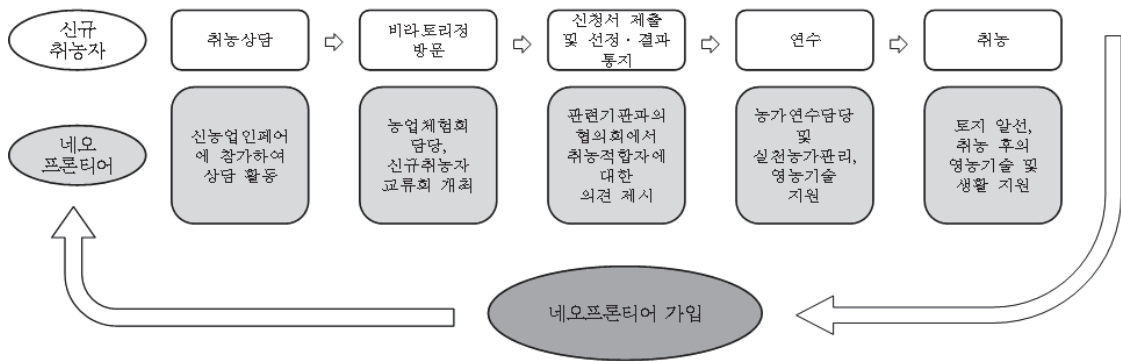
설립 초기 네오프론티어의 역할을 살펴보면 ① 취농 후보지 선정과 확실한 알선, ② 하우스 자재 및 기계류의 조달안 검토, ③ 후레나이 실천농장의 관리, ④ 연수생 기술습득 지원 ⑤ 연수생의 지역사회에의 참가 지원, ⑥ 기타 생활면 지원, ⑦ 취농자 유입을 위한 광고활동 등이 있다. 네오프론티어의 첫 번째 역할인 취농 후보지 알선은 신규취농자들이 일반적으로 토지 확보에 어려움을 느끼는 점을 고려할 때, 그 누구보다도 원주민의 도움이 크게 기여할 수 있는 역할이다(윤순덕, 최정신, 마상진, & 남기천 2017). 또한, 영농 자재 및 시설 면에서도 중고품의 조달 등을 통하여 취농자에게 제공하고자 하였으며, 신규취농자가 영농기술을 습득하는 과정과 지역사회 활동에 참여하는 과정 등 취농하는 데에 있어 필요한 부분들을 세밀하게 지원하는 데에 초점을 맞추었다.

2018년 3월 현재 네오프론티어의 회원으로 가입되어 있는 농가는 19호이며, 그 중 원주민농가(창립 멤버)가 5호, 신규취농가가 14호¹²⁾이다. 후레나이 지구에 취농한 신규취농자(13호)는

전원 참가하고 있다. 회장은 네오프론티어 설립의 주역이었던 기존 농가가 역임하고 있으며, 부회장은 기존 농가와 신규취농자가 각각 한 명 씩, 사무국장은 신규취농자가 담당하고 있다. 네오프론티어는 원주민들의 결의로 만들어진 조직이지만, 지속적인 신규취농자 유입으로 현재는 신규취농자 수가 더 많으며 임원 및 주 활동을 담당하고 있는 등 신규취농자가 활발하게 참여하고 있다. 원주민들은 신규취농자의 농가연수, 이농지의 파악과 교섭 등 신규취농인의 취농지 알선을 주로 담당하고 있으며, 조직의 원로로서 조직활동의 방향을 제시하고 조언하는 역할을 지속적으로 실행하고 있다.

네오프론티어의 현재 활동을 구체적으로 살펴보면(〈그림 3〉), 신규취농자가 비라토리정을 선택하기 이전 단계인 취농 상담 단계에서부터 관여하고 있는 것을 알 수 있다. 첫 번째 단계인 상담 단계에서 네오프론티어의 회원들이 직접 신규취농박람회(신농업인페어)에 참가하여 도시민에게 취농에 대한 상담을 진행한다. 특히 네오프론티어에 소속된 신규취농자의 아내가 상담회에 참가하여 취농을 결정하는 데에 있어 중요한 의사결정권자인 아내들에게 조언을 해주는 역할이 효과적인 상담을 진행하는 데에 크게 기여하고 있다. 다음 단계인 비라토리정 방문 단계에서의 농업 체험은 네오프론티어 회원의 집에서 이루어지며, 선배 신규취농자와의 교류도 네오프론티어 회원들이 담당한다. 연수 농가를 선정하는 과정에서도 네오프론티어 멤버들의 의견이 반영된다. 지자체와 농협, 네오프론티어 임원들이 참가하여 예비 신규취농자의 정보를 공유하고, 지역에 알맞은 인재를 선정하고 있다. 선정이 완료 된 후 네오프론티어 회원들의 역할은 더욱 중요하다. 신규취농자의 1년차 농가연수는 모두 네오프론티어의 원주민 농가 회원들이 담당하고 있으며, 연수 2년째에 들어가게 되는 실천농장의 관리 또한 네오프론티어에서 담당하고 있다. 연수 과정이 끝나고 신규취농자가 취농하게 되면 취농 과정에서 토지에 대해

12) 이 중 1호의 농가는 후레나이 지구에 거주하고 있지는 않으나, 후레나이 지구와 근접한 지역에 살고 있어 네오프론티어에 참가하고 있다.



〈그림 3〉 신규취농자 취농과정에서의 네오프론티어의 역할

조언하고 직접 알선을 하는 역할도 네오프론티어의 원주민 농가의 몫이다. 또한 취농 후에도 네오프론티어 회원들과의 교류는 지속되어, 영농과 관련된 지원뿐만 아니라, 지역에서 생활하는 데에 필요한 여러 가지 정보와 지식을 얻는 통로로 기능하게 된다. 이렇게 네오프론티어의 도움을 받아 취농한 신규취농자는 다시 네오프론티어의 회원이 되어 다음 세대 신규취농인에게 도움을 주게 되는 선순환 구조가 유지되고 있다.

4.3.2. 신규취농자의 유입과 정착

본 절의 내용은 후레나이 지구에 신규취농한 13가구 중 11가구를 만나 취농과정, 경영개요, 지역사회활동 등에 대한 심층면접 조사를 실시한 결과이다.

후레나이 지구 신규취농자의 취농 동기는 다양하게 나타났다(〈표 2〉). 취농 전 직업이나 도시 생활에 대한 회의로 인한 취농이 가장 많았으며 홋카이도에 대한 동경, 작물 재배에의 동경 등이 주된 이유로 언급되었다. 모든 농가가 비농가 출신이며, 취농을 결심한 후에 비라토리라는 지역을 처음 알았다고 했다. 비라토리를 선택한 이유는 수익이 높은 시설 채소의 주산지이고, 신규취농 지원이 확실한 체계를 갖추고 있다는 점이라고 했다. 농업의 특성 상 신규취농자가 단기간에 높은 수익을 얻는 것은 어렵기 때문에 경제적 안정성은 신규취농자에게 중요한 취농 조건이다. 시설채소는 취농 초기부터 수입이 생기는 점이 취농자들에게 매력 요인이 되는데, 비라토리정의 작목이 토마토라는 점도 주요 요인으로 작용했다.

반 이상의 농가가 신농업인 페어에서의 상담을 통해 비라토리에 올 것을 결정했다고 하며, 신농업인 페어가 신규취농자가 지역에 유입되는 창구가 되고 있음을 확인할 수 있었다. 앞 절에서 언급한 바와 같이, 신규취농자 부인이 페어에 참가하여 여성

귀농인으로서의 상담을 해주고 적극적으로 취농을 권장한 결과로 취농했다는 사례들이 있었다.

취농 전 후레나이 지구를 방문하여 교류회에 참가한 후에 비라토리정 이주를 결심한 사례도 있었다. 방문 프로그램에 대한 계획은 네오프론티어의 선배 신규취농자가 중심이 되어 실시하고 있으며, 농작업 체험, 신규취농자 교류회, 지역 농가 방문 등이 주된 내용이다. 신규취농자들은 이렇게 선배들이 적극적으로 활동하는 모습이 지역을 선택하는 데에 큰 영향을 미쳤다고 하였다. 정착에 성공한 신규취농자들을 보고 자신도 할 수 있다는 자신감을 갖게 되는 등 신규취농자들이 모이고 원활하게 정착한다는 점이 신규취농자를 불러들이는 요인이 되고 있는 것이다.

신규취농자 전원은 비라토리정에서 실시하는 신규취농촉진대책사업의 연수과정을 거쳐 정착했다. 연수과정은 농업기술 습득뿐만 아니라 농업경영 전반에 대한 이해와 지역사회를 알아가는 데에 도움이 되었으며, 농업연수생 주택에서 생활할 수 있는 혜택이 특히 유익했다는 평가도 있었다. 신규취농자들은 2년간의 연수과정이 그들에게 매우 중요했으며, 이 과정이 없었다면 정착에 어려움을 겪었을 것이라고 진술하였다.

〈표 2〉의 취농 동기를 이민수, & 박태영(2012)과 마상진(2018)의 유형으로 살펴보면, '전원적 삶 추구', '가족생활 추구'로 볼 수 있는 대안가치형과, '도시생활회피 추구'의 생계형의 두 가지 유형이 나타났다. 대부분의 동기가 한 가지 유형에 국한되는 것이 아닌, 대안가치형과 생계형의 두 가지 유형이 혼합되어 있는 것을 볼 수 있다. 도시에서의 생활에 지치고, 가족과 함께할 수 있는 일을 찾는 과정에서 농업을 대안으로 선택한 유형과, 본래 농업에 관심이 있던 중 정보 검색이나 취농 상담 등이 계기가 되어 취농을 실행한 유형이 있었으며, 이 두 유형은 대안가치형과 생계형이 혼합되어 나타난 것으로 볼 수 있다. 비라토리정이 제시하고 있는 영농 형태가 안정적인 생활을 보장하지만, 경제적으로

〈표 2〉 후레나이 신규취농자의 취농 동기

농가 번호	취농 동기
B1	100엔 숭이나 인터넷에서 판매하는 물건의 가격을 보며, 물건의 가치에 대해 의문을 가지게 되었고 가치 있는 것을 생산하는 직업을 가지고 싶어 농업을 선택함. 신농업인 페어에서 비라토리를 처음 알게 됨.
B2	이전 직장의 상황이 좋지 않았으며, 아내가 농업대학 출신이라 취농을 계획하게 됨. 신농업인 페어에서 비라토리를 처음 알게 됨.
B3	이전 직장의 상황이 좋지 않아 그만 두게 되었으며, 식물을 기르는 것이 좋고 자연에서 일하고 싶다고 생각하여 취농을 결정함. 신농업인 페어에서 비라토리에 취농할 것을 결정함.
B4	홋카이도 여행을 하며 홋카이도에서 살고 싶다는 생각을 하였으며, 홋카이도에서 회사생활을 하는 것은 타 도시에서 생활하는 것과 다를 것 없다고 생각하여 농업을 선택하게 됨. 신농업인 페어에서 비라토리에 취농할 것을 결정함.
B5	대기업의 중간관리직에서 일하며 사람과 일에 치이는 생활이 계속되던 중에 스스로 결정할 수 있는 일을 하고 싶다고 생각함. 신농업인 페어에서 비라토리를 처음 알게 됨.
B6	주말 출근 등으로 가족과의 시간이 줄어들어 가족과 함께 할 수 있는 직업으로 농업을 선택함. 도쿄에서 개최한 농업 관련 세미나에서 비라토리 후계자 육성센터의 직원과 만나 적극적인 유치에 비라토리를 선택하게 됨.
B7	식물을 기르는 것에 흥미가 있었기 때문에 언젠가 농업을 해보고 싶다고 생각함. 농림수산성 통계연보를 공부하며 비전 있는 작목과 지역을 찾던 중 비라토리를 알게 됨.
B8	이전 직장에서 이동이 많아 자녀의 생활이 불안정했고 도시생활에 지쳐 농업을 선택하게 됨. 안정된 수익이 보장되고 이농이 적은 이유로 비라토리를 선택함.
B9	접객업에 종사하여 사람들과의 관계에 지치고 가족과의 시간을 가질 수 없어 농업을 선택함. 당시 가까운 농협에서 비라토리를 소개받음.
B10	농업에 흥미를 가지고 있었으며, 야근 후 집으로 돌아가는 지하철에서 신규취농박람회 전단지 보고 참가한 박람회에서 취농을 결정함. 비라토리 농업체험회에 참가하여 지역주민과 교류한 것과 선배 신규취농자의 적극적 유치로 비라토리에 올 것을 결정함.
B11	이전 직장에서 1차산업과 관련된 사람과 만날 기회가 많았으며 무언가를 판매하는 직업보다는 만드는 직업을 갖고 싶어 취농하게 됨. 신농업인 페어에서 비라토리를 처음 알게 됨.

〈표 3〉 후레나이 신규취농자의 농업경영 개요

농가 번호	취농 연도	연령	가족		재배면적 (ha)	고용 (명)
			동거	별거		
B1	2002	64	경영주●, 아내●(61)		0.43	5
B2	2005	55	경영주●, 아내●(48)	장남(18, 고등학생)	0.54	1
B3	2005	52	경영주●, 아내●(52), 장녀(15)		0.49	없음
B4	2006	55	경영주●, 아내●(55), 장남(18)		0.54	1
B5	2008	50	경영주●, 아내●(46), 장남(15), 장녀(11)		0.54	불분명
B6	2009	44	경영주●, 아내●(41), 차남(6)	장남(18, 대학생)	0.44	없음
B7	2012	47	경영주●, 아내●(44), 차남(4)	장남(16, 고등학생)	0.40	1
B8	2013	43	경영주●, 아내●(43), 차녀(13)	장녀(16, 고등학생)	0.40	1
B9	2014	37	경영주●, 아내●(34), 장녀(6), 차녀(2)		0.39	1
B10	2017	38	경영주●, 아내●(37)		0.40	없음
B11	연수중	42	경영주●, 아내●(42), 장녀(8개월)		0.26	해당없음

주: ●는 농업종사자를 의미함.

빼어나게 높은 이윤을 창출한다는 보장은 없기 때문에 ‘경제형’을 지향하는 농가는 두드러지지 않았다. 전원적인 환경에서 자율적인 생활 패턴을 영위하며 안정적으로 생활하기를 희망하는 농가들이 비라토리정을 선택하고 있는 양상이었다.

앞서 살펴보았듯이, 비라토리정의 신규취농 지원정책은 그 조건이 엄격하고, 정형화된 틀을 제시하고 있다는 점이 특징적이다. 정에서 제시하고 있는 단계들을 따라가다보면 자연스럽게 정착으로 이어지는 구조를 마련하고 있다고 할 수 있다. 신규취농자는 그 안에서 구체화된 계획을 세우고, 그 결과를 예측하기가 용

이하다. 이와 같은 신규취농 지원정책 하에서 비라토리정의 신규 취농자는 몇 가지 공통적인 특징을 가진다(〈표 3〉). 먼저 확인화된 영농형태이다. 후레나이 지구 신규취농자의 영농형태를 살펴보면, 모든 농가가 토마토를 재배하고 있으며, 겸업을 하는 농가는 없다. 부부가 함께 가족경영을 하며, 생산된 토마토는 전원 농협에 출하한다. 정형화되어 있는 정책 하에 들어오기 때문에 자유로운 영농이 불가능하다는 단점이 있지만, 일정한 소득을 얻고 안정적인 생활을 영위하는 것이 가능한 구조이다.

전반적으로 비라토리정의 신규취농자들은 정의 신규취농 지

원정책에 대해 만족하는 경향을 보이고 있다. 까다로운 조건이 필요하지만, 그에 따른 성공이 보장되는 것을 중요하게 생각하고 있었다. 반면, 원주민은 정의 신규취농 정책이 충분하지 않다는 의견을 피력했다. 네오프론티어 회장인 A씨는 계속해서 인구가 감소하고 있는 상황에서 매년 2명의 신규취농자만을 선발하는 것은 부족하며, 예산상의 문제로 어려움은 있지만 매년 4명 정도의 신규취농자를 취농시키고 싶다는 의견을 내놓았다.

비라토리정의 신규취농자들의 취농 동기는 크고 작은 차이를 보였으나, 동일한 지원정책 과정 하에서 취농하여 유사한 형태의 농업을 경영하고 있다. 공통적인 영농 형태를 가진다는 점은 기술 습득, 정보 교류 등의 측면에서 긍정적인 영향을 미치며, 지역 정착을 용이하게 한다. 또한, 비라토리정 신규취농 지원정책은 정책을 통해 정착한 신규취농인들에게 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 전반적인 상황을 보았을 때, 빠져나가는 인구수에 비해 유입되는 인구는 적어 인구 감소의 큰 흐름을 바꾸기는 어렵다는 점에서 과제를 안고 있다.

4.3.3. 신규취농자의 지역과의 관계

비라토리정의 신규취농자들의 또 하나의 특징은 여러 지역조직에 참가하면서 지역 주민과 밀접하게 교류를 하고 있다는 것이다. <표 4>는 비라토리정 후레나이 신규취농자의 지역과의 관계를 나타낸 표이다. 표에서도 알 수 있듯이, 기본적으로 모두 네오프론티어에 소속되어 있으며, 생산부회, 농협 청년회, 농협 부녀회, 신규취농자 부녀회 등의 농업 관련 조직뿐만 아니라 자치회, 학교

부녀회, 지역 축제, 스포츠 서클 등 다양한 지역활동 조직에 참가하고 있다. 비라토리정의 신규취농자는 이러한 지역의 여러 조직에 단순히 가입하고 있는 것만이 아니라, 조직의 주요한 인물이 되어 임원을 역임하거나 지역의 각종 전통행사 등을 주최하는 주역으로도 활동하고 있다. 신규취농자들은 일상생활에서도 지역주민과 밀접한 관계를 맺고 있는데, 그 단초는 1년차 농가연수의 담당 원주민 농가이다. 농가연수에서 연수를 담당한 기존농가와와의 교류는 취농한 후에도 이어지고 있으며, 특히 취농 초기에 어려움을 겪을 때에 가장 도움이 되는 인물로 연수 담당 농가를 꼽았다.

신규취농자의 대부분은 지역에서 수월하게 정착하기 위해 지역의 일원이 되는 것이 무엇보다 중요하며, ‘낯선 사람’이라는 이미지에서 탈피하는 것이 가장 중요하다고 이야기했다. 기존 농가들도 신규취농자에게 가장 중요한 것은 ‘지역 안에 물드는 것’이라고 이야기 하였다. 초기에는 조직에의 참여나 개인적인 교류를 원하지 않는 신규취농자도 있지만, 농업이라는 생계수단과 농촌에서 살아가는 생활의 과정에서 타인의 도움 없이 할 수 있는 것은 없으며, 결국 모든 신규취농자가 원주민 농가 또는 선배 신규취농자에게 도움을 청하게 되고 지역의 활동에 참여하게 된다고 이야기 하였다.

이처럼 신규취농자들은 정착 초기 네오프론티어와의 관계로 지역과의 관계맺음을 시작하여 지역사회로 그 관계망을 확장하고 있다. 또한, 단순한 관계맺음을 넘어서 지역 조직을 활성화시키고 지역의 전통을 유지하는 데에 힘쓰고 있다. 후레나이 지구의 신규취농자는 이제 지역을 구성하는 중요한 일원으로서 지역의 활력을 유지하는 데에 기여하고 있는 것이다.

(표 4) 후레나이 신규취농자의 지역과의 관계

농가 번호	취농 연차	지역과의 관계
B1	17년차	자치회, 생산부회, 농협조직, 네오프론티어에 소속되어 있음. 연수 당시부터 주변농가와 교류가 활발함.
B2	14년차	자치회, 생산부회, 농협조직, 네오프론티어에 소속되어 있음. 지역조직 및 농업조직에 적극적으로 참여하며 농업과 관련하여 개인적 교류도 빈번함.
B3	14년차	자치회, 생산부회, 농협조직, PTA(초·중·고등학교 부녀회), 네오프론티어에 소속되어 있음. 부인이 적극적으로 참여하며 여러 가지 임원활동도 하고 있음. 이웃 농가와 일상적으로 가깝게 교류하고 있음.
B4	13년차	자치회, 생산부회, 농협조직, 네오프론티어에 소속되어 있음. 취농 당시부터 지역교류가 가장 중요하다고 생각해 왔으며 개인적 교류도 활발함.
B5	11년차	자치회, 생산부회, 농협조직, PTA, 네오프론티어에 소속되어 있으며, 지역 아이들에게 책 읽어주는 봉사회 및 여러 스포츠 서클에 소속되어 있음.
B6	10년차	자치회, 생산부회, 농협조직, 네오프론티어에 소속되어 있으며, 지역 스포츠 서클에도 참가하고 있음.
B7	7년차	자치회, 생산부회, 농협조직, 네오프론티어에 적극적으로 참가하고 있음.
B8	6년차	자치회, 생산부회, 농협조직, 네오프론티어에 소속되어 있으나, 자녀가 중학교 입학 후 참가 횟수가 감소함.
B9	5년차	자치회, 생산부회, 농협조직, 네오프론티어에 소속되어 있으며, 스포츠 서클 및 지역 축제에 적극적으로 참여하고 있음.
B10	2년차	자치회, 생산부회, 농협조직, 네오프론티어에 소속되어 있으며, 스포츠 서클 및 지역 후계농과의 교류회, 지역 축제에 적극적으로 참여하고 있음.
B11	연수중	자치회, 생산부회, 농협조직, 네오프론티어에 소속되어 있으며, 봉사회 및 스포츠 서클에 참가하고 있음.

5. 결론

본 연구는 귀농·귀촌에 대한 관심이 지속되고 있는 상황에서 이웃나라 일본 홋카이도 비라토리정의 신규취농 지원정책과 이를 둘러싼 지역 주민 및 신규취농자들의 활동상을 살펴보고 시사점을 도출하고자 하였다.

사례지인 홋카이도의 비라토리정은 일본 내에서도 신규취농 지원정책의 우수사례로 인식되고 있는 곳이다. 엄격한 조건에 따라 선발한 대상자들을 농가와 실천농장에서의 연수, 주택·자금 등의 통합 지원을 통해 지역에 안정적으로 정착시키는 정형화된 시스템이 가장 큰 특징이다. 이렇게 사업을 실행함에 있어, 양적 성과에 집중하지 않는다는 것 또한 눈여겨볼 만한 대목이다. 비라토리정은 매년 2명의 신규취농자를 선정하고 있으며, 그들을 성공적으로 정착시키는 데에 집중하고 있다. 이 사업은 1998년부터 20년간 지속되어 오고 있다. 그 수는 적지만 꾸준히 신규취농자를 안정적으로 정착할 수 있도록 돕는 인큐베이터로서 기능하고 있는 것이다. 이렇게 신규취농 지원정책이 일시적인 정책으로 끝나지 않고 유지될 수 있는 것은 지자체와 관계기관, 그리고 지역 주민의 지지가 중요하게 작용한다.

비라토리정 후베나이지구의 경우, 지역 인구가 감소하고 이농자가 증가하는 데에 위기의식을 느끼고 원주민들이 먼저 신규취농인 유입에 나섰다. 그들은 지역의 중심 축이 되어 새로운 인구 유입의 필요성을 누구보다 먼저 인지하고 그 대응책을 적극적으로 실천했다. 농촌 지역의 발전과 성장을 위해 지역 리더들이 앞장서 근본적인 문제 해결의 실마리를 마련했다는 점에서 주목할 만한 대목이다(허장, & 정기환, 2003; 윤준상, 김소윤, & 김성록, 2015). 그리고 이들의 적극적인 노력으로 유입된 신규취농인들은 다시 선배로서 후배 신규취농인들의 영농과 농촌생활 정착을 돕는 역할을 담당하면서 지속적인 정착 사례를 탄생시키는, 선순환 구조를 이어가고 있다. 네오프론티어에 신규취농인들이 늘어나면서 이제는 신규취농인들이 중심이 되어 활동하고 있지만, 이들은 자신들끼리의 결속을 다지는 데에 그치지 않고 지역사회 내 여러 조직에 소속되어 활력을 불어넣는 데에 기여하고 있다. 이것은 지역사회에의 동화가 성공적인 이주를 위한 중요한 요소이며, 지역사회에 더욱 동화되었다고 느낀 사람들이 정착 이후에 더 높은 성취 수준을 가지는 것을 발견한 Ma, An, & Park(2018)의 연구와 맥을 같이 한다. 이 때 신규취농자는 단순한 농업생산의 주체가 아닌 또 다른 신규취농인을 불러들여 지역을 활성화시키는 점에서 전통적 농업·농촌의 '혁신자'로 지칭할 만하다(秋津, 1998b).

결론적으로 비라토리정이 우수사례로 거론될 수 있는 것은 토마토라는 확실한 소득작물과 체계적인 지원 정책, 그리고 마을조직의 지원과 신규취농자의 적극적인 교류 활동이 어우러져 만들어진 결과물이라 할 수 있다. 비라토리정의 신규취농 지원정책이 영농 측면에서 안정적으로 정착할 수 있는 길을 제시하고는 있으나, 마을조직의 역할이 없다면 절반의 성공에 그치고 말 것이다. 신규취농인의 유입 단계에서부터 정착, 그리고 그 이후의 생활로 이어지는 전 과정에서 마을조직이 든든한 사회 네트워크로서 보살핌을 제공하고 있는 것이 비라토리정 사례의 차별성을 만들어내는 부분이라 하겠다. 무엇보다도 신규취농인들이 정착 초기에 가장 어려움을 느끼는 부분 중 하나인 토지와 주택을 구하는 데에 있어서의 마을조직의 적극적인 지원 역할은 시사하는 바가 크다. Ma, An, & Park(2018)의 연구에서 정부의 지원 정책 중에서도 주거 지원이 성공적 정착의 또 다른 주요 요소가 됨을 지적한 점을 고려할 때, 이러한 부분의 중요성을 간과해서는 안 될 것이다.

그렇다면 이러한 사례가 이웃나라에서만 발견할 수 있는 특별한 사례인가? 우리나라에서도 지자체 차원에서 혹은 민간 차원에서 신규취농인들의 인큐베이터를 마련하고 이들의 지역사회 적응까지 지원하고자 하는 사례들을 접할 수 있다. 그러나 많은 사례들이 사업을 설계했던 담당자가 바뀌거나, 지자체장의 교체로 한 두 해 시범적으로 운영되다 그치고 만다. 또 다른 경우에는, 외형적으로는 비라토리정의 사업 못지않은 체계를 갖추고 있으나, 실질적으로 작동하지 않는 사례도 보고되고 있다. 일례로 정부의 대규모 예산이 투입되어 영농실습, 주거 등을 윈스탑으로 지원하고자 마련된 '체류형 농업창업 지원센터'의 실효성에 대해 전문가들은 낮은 점수를 부여했다(김정섭, & 김종인, 2017; 김정섭, 2016). 이러한 측면에서 비라토리정의 사례를 눈여겨 볼 필요가 있다. 몇 명이 지역에 유입되었는지 양적 성과에 연연해하기 보다는 긴 호흡으로 유입된 귀농·귀촌인이 지역에 안정적으로 뿌리내릴 수 있는 구조를 만들어 질적인 성과를 창출하는 데에 보다 자원을 집중시켜야 하겠다. 이를 위해 지역에 사람이 필요하고, 그래서 사람이 들어와 정착할 수 있는 환경을 만들어야 한다는 데 대한 주민들의 동의와 지지를 이끌어내는 것도 풀어나가야 할 커다란 과제이다. 이때에도 질적인 집중은 강점이 있다. 귀농인이 한꺼번에 이주해 집단을 형성하고 세력을 보이거나 하면, 원주민의 입장에서는 외지인 '집단'에 대한 거부감이 커질 수밖에 없을 것이다. 원주민들에게도 낯선 유입자에 대한 적응의 시간은 필요하다는 점을 고려하고, 귀농인을 농업에 종사하며 농촌에서 살고 싶어하는 '한 사람'으로 만날 수 있는 기회를 부여해야 할 것이다.

또한 귀농인을 농업 생산의 주체로만 보는 것이 아니라, 농촌에서 살아갈 주민으로 바라보는 관점의 전환이 필요하다는 점을 강조하고 싶다. 귀농인이 농업 노동력으로서 중요한 역할을 하는 것은 사실이나, 그들은 또한 농촌에서 살아가는 지역주민이다. 그러므로 지역주민으로 정착하여 살아가는 데 있어 필요한 지원을 하는 것이 중요하다. 귀농인들의 사회 네트워크 형성이 다시금 중요해지는 지점이다. 飯塚(2009)의 지적과 같이, 지역과 일단 관계를 맺게 되면, 농업을 할 수 없게 되거나 상황이 바뀌어도 지역에 남고자 하는 의사가 지속적으로 유지될 수 있다. 문제는 사회 네트워크 형성을 정책이나 사업으로 인위적으로 지원하기가 어렵다는 데에 있다. 그럼에도 불구하고, 귀농인과 지역 주민, 관계 기관이 끊임없이 만나고, 소통하고, 협력하는 지점에 대한 고민을 늦추어서는 안 될 것이다.

본 연구가 홋카이도 비라토리정, 그 중에서도 후레나이 지구의 사례만을 대상으로 한 것은 한계점으로 지적될 수 있다. 농촌의 특성이 다원화되고 있는 현 시점에서, 지역 특산물이 있고, 동질적인 영농활동을 하는 특수한 지역적인 상황을 배경으로 하고 있기 때문이다. 정형화된 경영 형태를 제시하는 점은 개인에 따라 지루하고 단조롭게 느낄 수 있으며, 따라서 다수에게 매력 요인이 되기는 어려울 수 있다. 그럼에도 불구하고, 지역이 필요로 하는 인재상을 구체화하고, 이들을 유입하기 위한 세밀한 지원 체계를 만들고, 이를 지속적으로 이어가기 위해 지역의 주체들이 협력하는 하나의 사례로서 주목하고 그 의미와 시사점을 찾아보려 했다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

참 고 문 헌

1. 김정섭. (2009). 귀농·귀촌 활성화를 위한 농촌 지방자치단체의 과제. *농촌지도와 개발*, 16(3), 533-556.
2. 김정섭. (2016). 귀농·귀촌 정책의 목표와 방향. *귀농·귀촌 정책 및 농촌 마을공동체 활성화 방향-귀농·귀촌 정책 연구 포럼 1차 토론회 자료집* (pp. 5-20). 나주: 한국농촌경제연구원.
3. 김정섭, & 이정해. (2017). 최근 귀농·귀촌 실태와 시사점. *한국농촌경제연구원 농정포커스*, 151, 1-20.
4. 김정섭, & 김중인. (2017). 귀농·귀촌 인구 전망과 정책 방향. *농촌지도와 개발*, 24(1), 33-48.
5. 김중인, & 김정섭. (2016). 일본의 청년 신규 취농 지원 정책과 시사점. *농촌지도와 개발*, 23(2), 115-122.

6. 김철규, 이해진, 김기홍, & 박민수. (2011). *귀농·귀촌인의 성공적 정착과 농촌사회 발전방안 연구*. 서울: 사단법인 한국사회학회.
7. 마상진, & 정기환. (2008). *신규 취농의 진입장에 해소방안*. 서울: 한국농촌경제연구원.
8. 마상진, 박대식, 박시현, 최윤지, 최용욱, & 남기천. (2015). *귀농·귀촌인의 정착실태 장기추적조사: 1차년도(2014)*. 서울: 한국농촌경제연구원.
9. 마상진. (2016). 귀농·귀촌, 무엇을 어려워하는가?. *농업전망 2016* (pp. 247-271). 나주: 한국농촌경제연구원.
10. 마상진. (2018). 귀농·귀촌 동기의 유형과 관련 변인. *농업교육과 인적자원개발*, 50(1), 53-72.
11. 삼선복지재단. (2015). *농촌으로 이주하는 청년층의 현실과 과제*. 서울: 삼선복지재단.
12. 유정규. (1998). 귀농의 현황과 정책과제. *도시와 빈곤*, 34, 23-41.
13. 윤순덕, 최정신, 마상진, & 남기천. (2017). 귀농·귀촌패널로 본 역귀농·귀촌실태. *농촌사회*, 27(1), 59-93.
14. 윤준상, 김소윤, & 김성록. (2015). 농촌지역 마을 리더의 핵심역량에 관한 연구. *한국지리학회지*, 42(2), 319-327.
15. 이민수, & 박덕병. (2012). 도시민의 귀촌행태 유형화와 시사점. *농촌지도와 개발*, 19(4), 1137-1170.
16. 채상헌. (2013). 귀농정착 현황 및 귀농정착 성공요인 분석: 귀농귀촌교육수료생 대상 영농정착실태조사 사례 중심으로. *한국농·산업교육학회 학술대회 발표자료집* (pp. 43-60). 서울: 한국농산업교육학회.
17. 허장, & 정기환. (2003). 농촌마을의 발전과 새로운 리더십. *농촌사회*, 13(1), 51-83.
18. 홍사흠. (2017). 일본 홋카이도의 신규 취농정책: 구리아마와 비라토리 사례. *국토: Planning and Policy*, 430, 79-85.
19. 홍성호, 송정기, & 김중수. (2012). 귀농·귀촌의 지속성에 영향을 미치는 요인: 전북 진안군의 사례. *농촌사회*, 22(2), 49-82.
20. 秋津元輝. (1998a). *農業生活とネットワーク: つきあいの視点から*. 東京: 御茶の水書房.
21. 秋津元輝. (1998b). *新規参入者が農業・農村を変える*. *Aff*, 29(5), 18-21.
22. 荒木和秋. (2002). *酪農におけるリース農場活用による新規参入者受入・定着システムの確立研究*. 平成11年~平成13年度科学研究費補助金(基盤研究(C)(1))研究成果報告書 東京: 日本学術振興会.
23. ふれないネオフロンティア. (2012). *ふれない就農者受入協議会ネオフロンティア活動報告資料*. 平取: ふれ

ないネオフロンティア.

24. 飯塚里恵子. (2009). 有機農業新規参入女性の参入経緯と生活観: 埼玉県小川町を主な事例として. *農村生活研究*, 52(2), 12-21.
25. 三須田善暢. (2005). 新規参入者の土地確保過程と村落: 山形県飽海郡遊佐町藤井での事例. *村落社会研究*, 11(2), 30-42.
26. 小田切徳美. (2014). *農山村は消滅しない!*. 東京: 岩波新書.
27. 島義史. (2014). *新規農業参入者の経営確立と支援方策: 施設野菜作を中心として*. 東京: 農林統計協会.
28. 内山智裕. (1998). 農外からの新規参入の展開と就農形態. *日本農業経済学会論文集* (pp. 270-272). 東京: 日本農業経済学会.
29. 梅本雅. (2000). 担い手の育成・確保に向けた支援対策の現状と課題. *月刊JA*, 46(12), 30-34.
30. Anna, C., & Giovanna, S. (2008). The generational turnover in agriculture: The ageing dynamics and the EU support policies to young farmers. Paper presented at the 109th EAAE Seminar(pp. 375-390), Viterbo, Italy.
31. European Union. (2015). *Young farmers and the CAP*. Belgium: Publications Office of the European Union.
32. Faith, E. O., Ikegami, K., & Tsuruta, T. (2017). Factors of urban-rural migration and socio-economic condition of I-turn migrants in rural Japan. *Journal of Asian Rural Studies*, 1(1), 70-80.
33. Gilbert, W. G., & Sue, E. J. (2010). Success in farm start-ups in the northeastern United States. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 1(1), 31-48.
34. Ma, S. J., An, S., & Park, D. S. (2018). Urban-rural migration and migrants' successful settlement in Korea. *Development and Society*, 47(2), 285-312.
35. Pratiwi, A., & Suzuki, A. (2017). Effects of farmers's social networks on knowledge acquisition: lessons from agricultural training in rural Indonesia. *Journal of Economic Structures*, 6(8), 1-23.



Dr. Yong-Kyeong Jeong is a Postdoctoral Researcher of Rural Environment & Resources Division, National Institute of Agricultural Sciences, Rural Development Administration, South Korea. Her research interests are the social influence of urban-to rural migrants and young farmers.

Address: (55365) National Institute of Agricultural Sciences, 166, Nongsaengmyeong-ro, Iseo-myeon, Wanju-gun, Jeollabuk-do, South Korea

E-mail: yong1013@korea.kr

Phone: 82-63-238-2655



Dr. Kuniyuki Kobayashi is an Associate Professor of Hokkaido University, Japan. His research interest is the socio-economic network of farmers.

Address: (060-8589) Hokkaido University, Kita-9 Nishi-9, Kita-ku, Sapporo-si, Hokkaido, Japan.

E-mail: kobakuni@cen.agr.hokudai.ac.jp

Phone: 81-11-2474



Jeong-Im Hwang is a Researcher of Rural Environment & Resources Division, National Institute of Agricultural Sciences, Rural Development Administration, South Korea. Her research interests are the quality of life of rural residents and community development.

Address: (55365) National Institute of Agricultural Sciences, 166, Nongsaengmyeong-ro, Iseo-myeon, Wanju-gun, Jeollabuk-do, South Korea.

E-mail: jihwang@korea.kr

Phone: 82-63-238-2648

Received 15 November 2018; Revised 30 November 2018; Accepted 12 December 2018