

# 해외출장복명서

기 간: 2017. 5. 24 ~ 2017. 5. 27

출장지: 일본 홋카이도  
(삿포로, 비라토리초, 쿠리야마초)

출장자: 안홍기, 홍사흠, 조은주

국토연구원



국토계획·지역연구본부

## I. 출장개요

1. 출 장 지: 일본 홋카이도(삿포로, 비라토리초, 쿠리야마초)

2. 출장기간: 2017년 5월 24일 ~ 5월 27일 (3박 4일)

3. 출 장 자

소속	직급	성명	비고
국토연구원	연구위원	안흥기	-
국토연구원	책임연구원	홍사흠	-
국토연구원	연구원	조은주	-

4. 출장목적

- 현재 수행중인 과제의 대상지인 임실군의 대내외 여건변화를 고려한 농촌지역 발전정책 수립(인구감소에 대응한 이·취농 전략)을 위한 일본의 이농현황 및 6차산업정책관련 전문가 자문의견 수렴
- 일본 홋카이도 지역의 신규취농사례지, 관련 정책수립·집행기관 현장조사 및 전문가, 신규취농자 면담

## II. 출장일정

일자	출발지	도착지	방문기관	업무수행내용	관계자
5.24(수)	인천	홋카이도 (삿포로)	국립 홋카이도 대학교 농학부	- 일본 홋카이도 농촌 지역개발 및 귀농·귀 촌 관련 전문가 면담	- Shunsuke Yanagimura 교수, 신동철 교수
5.25(목)	-	홋카이도 (쿠리야마초, 비라토리초, 삿포로)	쿠리야마초 농업공사 및 비라토리초 군청, 귀농관계기관, 농가지역 방문	- 신규 취농관련 담당 군청 관계자 면담 - 신규 취농관련 마을 민간조직(Neo-frontier) 및 취농가구 면담	- Shunsuke Yanagimura 교수, 신동철 교수, 정용경 연구원 - Masaaki Shima, Ryuta Nihira, Motoki Yamada 등
5.26(금)	-	홋카이도 (삿포로)	홋카이도 농업공사	- 홋카이도 농업공사 방문 및 신규취농, 농업개발 관련 전문 가 면담	- Shunsuke Yanagimura 교수, 신동철 교수, 정용경 연구원 - Oikawa Hiroshi, Kato Kazuhiko 등
5.27(토)	홋카이도 (삿포로)	인천	-	- 귀국	-

### III. 수행사항

#### 1. 국립 홋카이도 대학교 농학부 방문 및 Shunsuke Yanagimura 교수 면담

(1) 일시 및 장소: 2017. 5. 24(수) 15:00, 국립 홋카이도 대학교 농학부 회의실

(2) 참석자 : 홋카이도 대학교 농학부 Shunsuke Yanagimura 교수

홋카이도 대학교 농학부 신동철 교수

(3) 주요 논의내용 (홋카이도 농촌개발 배경 및 귀농·귀촌 관련 사항)

##### □ 북해도 농촌개발의 역사

- 북해도는 내륙지방과 다르게 근대역사의 영향을 받지않았으며, 유적지 및 관광 중심의 지역발전보다 농업분야에 중점을 두고 발전된 지역임
- 일본 메이지 시대에서의 북해도는 주로 석탄사업이 활발하게 이루어졌으나 점차 농업분야에 관심이 있는 인구가 유입되면서 주요 산업 또한 농업으로 변화하게됨
- 일본의 고도성장기(1960년대~1970년대) 당시, 낙농업 관련 투자가 활성화되었으나 엔고현상으로 인하여 공업개발은 전지역에서 실패하였음
- 농업을 제외한 타산업은 쇠퇴하였으며 1990년대 농업 발전 정점에 다다른 후, 현재까지 농업분야가 북해도 지역의 1위 산업으로 유지되고 있음
- 북해도농업공사를 중심으로 각 지역에서는 지자체별 특성있는 농업분야를 개발하였으며 기존의 지역별 농업인들을 중심으로 신규 귀농귀촌인들을 적극적으로 지원해주고 있음

## □ 북해도 농촌개발과 일본본토 농촌개발과의 차이점

- 일본본토와 북해도 농촌개발의 가장 큰 차이점은 정부 및 지자체의 신규취농 급부금 지급 및 2년간 교육 프로그램 지원 여부임
- 일본 내륙지방에서는 17세기 이에무라 제도(농촌지역화제도 혹은 전통적인 농촌 마을)를 확립하여 최근까지도 시행 중에 있음
- 하지만, 내륙지방의 이에무라 제도는 1980년대까지만 안정적으로 유지되어왔으나 점차 시대의 흐름에 부합하지 않는 양상을 띠
- 이에무라 제도는 오랜 기간 동안 유지되어왔기 때문에 근본적인 변환은 어려우며, 제도 유지를 위해서는 외부인구를 유입하는 방안을 사용할 수밖에 없었음
- 북해도의 경우 농업분야의 발전을 위해 다양한 방법을 모색해왔으며, 지자체별 니나이테(영농후계인)양성, 신규취농인 지원을 위한 네오프론티어(Neo-Frontier) 구성, 농업과 관광의 복합화(Green Tourism) 등을 진행하고 있음

## □ 북해도 농촌의 특징

- 농업경영개념의 농가를 중심으로 발전되었으며 1960년대까지는 농가수가 급격하게 증가하여 과잉인구현상이 나타남
- 1970년대부터 농가인구 감소로 생산성이 저하되는듯하였으나, 60년대까지 농가수가 타 지역에 비해 상대적으로 많았기 때문에 인구수 안정기로 접어드는 것과 같았음
- 또한 북해도에서는 농업인구의 유동성이 타분야보다 높았으며, 농업 관련 개발사업의 추진속도가 빨라 농업이 중심 산업으로 자리하기에 적절한 지역이었음
- 1인당 경지면적은 유럽의 경지면적과 유사하며, 일본 전역에서 농업에 관심 있는 사람들과 농업관련 사업의 실패경험이 있는 사람들이 이주해오면서 농업이 우선사업으로 발전할 수 있었음

□ 북해도 귀농·귀촌 전략 개관

- 북해도 귀농귀촌의 가장 큰 특징은 기존의 농업인구가 아닌 외부로부터 유입된 인구의 군락형성에 기반하고 있다는 점이며, 본격적인 신규취농 정책들은 1995년부터 시작함
- 북해도 내부의 시와 각 지자체에서는 북해도 농업공사 등을 통해 신규취농인 대상 용자정책 등 직간접적으로 다양한 지원정책을 진행 중에 있음



## 2. 쿠리야마초 군청 방문

- (1) 일시 및 장소: 2017. 5. 25(목) 09:00, 쿠리야마초 농업공사
- (2) 참석자 : 홋카이도 대학교 농학부 Shunsuke Yanagimura 교수  
홋카이도 대학교 농학부 신동철 교수  
쿠리야마초 군청 Masaaki Shima, Ryuta Nihira
- (3) 주요 논의내용 (쿠리야마초 신규취농 전략)

### □ 쿠리야마초 농업 개요

- 쿠리(밤)와 야마(산)의 합성어로 구성된 쿠리야마초는 밤, 쌀, 양파를 주요 농작물로 생산하고 있음
- 2015년 기준 쿠리야마초에 거주하고 있는 농업인 평균연령은 59.4세로 총 381가정이 거주하고 있는 것으로 집계됨
- 3,925ha의 논과 1,587ha의 밭으로 구성되어 있으며 약 56.3%의 전작물(기존의 논을 밭으로 전환하는 형태)을 나타내고 있음
- 일본 전역에도 고령화율이 높아지고 있으나, 특히 쿠리야마초는 1990년대 19.8%의 고령화율이 2015년 40.4%로 급격하게 증가한 것으로 나타남
- 쿠리야마초의 급격한 고령화, 저출산 문제, 쌀 가격 폭락으로 인한 농가소득의 감소로 인하여 군청에서는 농가지역의 여러 문제점을 해결하기 위한 방안으로 쿠리야마초 농업진흥사무소를 설립함

### □ 쿠리야마초 신규취농 현황 및 전략

- 쿠리야마초에서는 농업진흥사무소를 중심으로 신규취농인에 대한 일정금액의 보조금 지급과 동시에, 지역의 기존 농업인들이 구성한 연합회 등을 통해 자

체적으로 신규취농인들에 대한 지원이 이루어지고 있음

- 농업진흥사무소는 2000년 ‘제1기 쿠리야마 르네상스’를 시작으로 신규취농인에 대한 지원을 체계적으로 수립하였음
- 최근 농업진흥공사에서 진행하고 있는 신규취농 지원정책은 총 6가지(농지유동화 촉진, 농지이용 집적원활화, 인재육성, 농업생산법인 육성 및 기술지원, 농업진흥사업, 학생들과의 농촌교류사업 추진)로 구분할 수 있음
- 또한, 일본 중앙정부에서는 쿠리야마초에 총 1억 5천만원의 자금을 신규취농인 보조금으로 지원하고 있으며 보조금은 쿠리야마초 농업진흥공사로 전달됨
- 본 과정에서 쿠리야마초는 총 보조금의 약 10%를 전반적인 농가유지를 위해 사용하고 있음
- 보조금을 전달받은 쿠리야마초 농업진흥공사는 신규취농인들에게 2년간 매달 일정금액의 신규취농 관련 교육지원 보조금을 지급하고 있으며, 하우스 건축 및 트랙터 구매 등을 돕기위해 약 3천만원의 기계 보조금을 지급하고 있음
- 쿠리야마초 군청에서는 기존농가의 지속적인 신규취농인 지원을 통해 신규취농자들의 추가적인 유입뿐만 아니라 농가체험지 조성, 단지조성 등 6차산업관련 발전을 기대하고 있음
- 쿠리야마초에 거주하고 있는 농업인들은 사슴 등 야생동물들로부터의 경작물 피해를 줄이기 위해 자체적으로 자금을 모아 95km길이의 철조망을 설치하는 등 적극적으로 활동하고 있음
- 2016년 쿠리야마초와 농업진흥공사는 2000년 ‘제1기 쿠리야마 르네상스’에 이어 중장기 발전계획인 ‘농업 르네상스’를 발표함
- 농업 르네상스는 쿠리야마초에 거주하고 있는 457개의 농가를 대상으로 설문 조사를 실시하여 실제 주민들의 의견을 반영하였으며, 2016년 1월 시행한 설문조사에서는 85.1%의 응답율이 집계되는 등 높은 참여율이 나타남
- 시행된 설문조사는 주로 현재 쿠리야마초의 농가 후계자 여부에 대한 의견, 이

농계획이 있는 사람들의 수 등에 관한 의견으로 구성되어있음

- 농업 르네상스를 통해 농업진흥공사에서는 신규취농인 대상 1억 지원(약 90%는 정부자금), 폐교의 교사 숙소를 리모델링한 거주지 제공(5만원/달) 등 다양한 지원정책을 펼치고 있음
- 쿠리야마초는 신규 취농인 대상 농업분야에 관하여 제한사항이 없으나, 신규취농인의 지원자격 나이는 최대 42세임



▲쿠리야마초 군청 방문



### 3. 비라토리초 취농농가 방문

(1) 일시 및 장소: 2017. 5. 25(목) 14:00, 비라토리초 취농농가 마을 마을 회관

(2) 참석자 : 홋카이도 대학교 농학부 Shunsuke Yanagimura 교수

홋카이도 대학교 농학부 신동철 교수

Yoshiki Kanno, Akihiro Ogawa 외 10인

(3) 주요 논의내용 (비라토리초 신규취농 과정에서의 민간 마을기구(Neo-Frontier)역할 논의)

#### □ 비라토리초 마을기구 Neo-Frontier 개관

- 비라토리초에서는 민간 마을기구인 네오프론티어(Neo-Frontier)를 구성하여 연수회 및 자치회를 지속적으로 개최하고 있으며 군청에서 제공하지 못하는 현실적인 지역활성화 역할을 수행하고 있음
- 네오 프론티어는 기존에 정착한 농업인들을 중심으로 구성되었으며, 신규취농인들의 적응을 돕고 지역 내에 자연스럽게 스며들도록 지원하고 있음
- 비라토리초로 취농을 원하는 지원자들은 2년간의 교육프로그램에 등록하여 농업관련 교육을 받으며 네오 프론티어에서 지정해주는 기존의 농가와 1:1로 매칭되어 농업전반 및 생활정착 등에 여러 도움을 받음
- 네오 프론티어를 통해 비라토리초에서는 신규 취농 지원자 모두가 안정적으로 정착하여 생활하고 있으며, 아직까지 중도 포기자 또는 취농 후 타지역으로의 이주한 사례는 없음

#### □ 취농가구 면담

- 비라토리초 농가의 가장 큰 특징은 취농자 모두 부부 또는 가족 단위의 지원자만 신규취농 자격이 주어진다는 것임
- 비라토리초에 정착한 취농인들은 대부분 도시에서 생활하였으며, 공통적인 의

견은 일본 본토에서의 바쁜 사회생활과 가족과 보내는 시간의 필요성 등을 깨닫고 타지역으로의 이주와 취농에 관한 관심이 생겼다는 것이었음

- 신규취농인들은 대부분 동경 또는 오사카 등에서 개최된 신농업인 박람회에 방문하여 취농에 대한 정보를 취득했으나, 그 과정 가운데 네오 프론티어 (Neo-Frontier)의 역할이 크게 작용하였다고 함
- 신농업인 박람회의 특징은 농업에 관심있는 사람들에게 농업 및 주택관련 정보뿐만 아니라 새롭게 거주지를 옮기는 것에 대한 여성들의 불안감 해소를 위해 네오 프론티어(Neo-Frontier) 소속 여성들이 직접 박람회에 참석하여 큰 도움을 주고 있음
- 비라토리초의 신규취농인들은 모두 박람회, 네오 프론티어(Neo-Frontier)의 다양한 지원형태에 대해서 긍정적인 의견을 나타냄



▲비라토리초 농가 및 지역농산물 판매점 방문

## 4. 비라토리초 군청 방문

(1) 일시 및 장소: 2017. 5. 25(목) 16:00, 비라토리초 군청

(2) 참석자 : 홋카이도 대학교 농학부 Shunsuke Yanagimura 교수

홋카이도 대학교 농학부 신동철 교수

비라토리초 군청 Motoki Yamada 외 2인

(3) 주요 논의내용 (비라토리초 신규취농 과정에서 공공기관의 역할 및 정책)

### □ 비라토리초 신규취농과정

- 비라토리초는 토마토를 주요 농작물로 생산하고 있으며, 군청과 네오 프론티어 (Neo-Frontier)를 중심으로 신규취농인 대상 지원이 이루어지고 있음
- 지역 내 신규취농 지원을 위해서는 크게 세가지 자격요건(의욕 여부, 본인 자금 5천만원, 가족의 여부)에 부합되어야함
- 비라토리초에서는 연간 지원한 신규취농자 중에서 자격요건에 가장 근접한 두 가정을 선발하며, 선정된 가정은 2년간의 연수기간을 필수적으로 거쳐야함
- 2년간의 연수기간동안 네오 프론티어에 소속된 기존의 농업인들은 신규 취농인을 대상으로 농업에 관한 정보뿐만 아니라 실생활에 필요한 것들을 여러 방법으로 지원해주고 있음

### □ 비라토리초 신규취농 현황 및 공공·민간 역할 분담

- 총 422 가정(5,300여명) 중에서 239 가정은 생산된 농작물을 직접 판매하고 있으며, 특히 160 가정은 토마토 산업을 주요 소득원으로 생활하고 있음
- 비라토리초에서는 1972년부터 논농사 중심에서 벗어나 연간 16만톤의 토마토를 생산하고 있으며 북해도가 일본 전역의 농업기지로 발전하는데 큰 기여를 한 지역임

- 2005년부터 2016년까지 총 22 가정이 신규취농에 지원했으며, 상담기간과 2년간의 연수기간을 거쳐 최종적으로 신규취농한 가정은 총 6 가정임
- 비라토리초 군청은 신규취농 지원과 지역 활성화를 위해 제도적인 측면에서의 지원을 아끼지 않고 있으며, 특히 보조금 지급과 신농업인 박람회와 지속적인 개최를 통해 취농에 관심 있는 사람들의 궁금증을 해결해주고 있음
- 반면에 민간 마을기구인 네오 프론티어(Neo-frontier)는 지역 내 기존 농업인들과 신규 취농자들 간의 이질감 해소와 1:1 맞춤형 연수기간을 통해 신규 취농인의 정착을 돕고 있음
- 일본 본토 내의 타지역과 가장 큰 차이점은 네오 프론티어 구성을 통한 지역 특화농업의 지속적인 발전 지원과 인구유입이라 볼 수 있음

#### □ 정책적 시사점

- 비라토리초에서 신규취농이 성공할 수 있었던 것은 두 가지 점에서 다른 지역과 차별적인 특징이 있음
- 첫째, 기존 농가의 자발적이고 적극적인 신규취농 활동에 있음
  - 기존 농가에서 지역농산물의 생산유지와 농지보전을 위해 줄어드는 농가를 대체할 수 있는 신규취농을 받아들이기 위해 자발적으로 커뮤니티를 구성하여 체계적인 지원 노력을 하였다는 점임
- 둘째, 혜택일정 수준의 소득이 보장되는 취농지원 시스템에 있음
  - 자격요건에서 일정 금액의 자기자본금 보유를 의무화 하였고, 비라토리초 지역특화 작물인 토마토 생산에 한정하여 이미 검증된 작물에 대한 생산기술, 유통 지원등을 통해 안정적 수입이 가능
  - 즉, 1년의 생산기술 전수 후에 2년차부터 직접 재배가 가능하고, 농협의 위탁 판매를 통한 유통구조를 가지고 있어 취농 2년차부터 바로 수입을 얻을 수

있었고 이후 일정 수준의 소득을 유지할 수 있었음

- 이는 어느 지역이나 볼 수 있는 다양한 보조금 지원 정책보다도 취농가구의 조기 정착에 도움을 주었음
- 또한 2년간의 연수기간 동안 농업관련 정보만 제공하는 것이 아니라, 신규 취농인들이 임시로 머무를 수 있는 주택을 상대적으로 낮은 금액에 제공하고 있다는 점에서 체계적인 지원방식을 확인할 수 있었음



▲비라토리초 군청 방문

## 5. 홋카이도 농업공사 방문

- (1) 일시 및 장소: 2017. 5. 26(금) 13:00, 홋카이도 농업공사 방문
- (2) 참석자 : 홋카이도 대학교 농학부 Shunsuke Yanagimura 교수  
홋카이도 대학교 농학부 신동철 교수  
홋카이도 농업공사 Oikawa Hiroshi, Kato Kazuhiko
- (3) 주요 논의내용 (홋카이도 농업관련 전반적 현황 및 취농전략)

### □ 북해도 농업공사의 역할

- 북해도에서는 개인간 농지 거래가 불법이며, 북해도 농업공사 농업위원회에서 지원자의 자격평가 후 농지매매가 가능함
- 북해도 농업공사는 취농에 관심있는 사람들을 위해 신농업인 박람회를 연간 12회 개최하고 있으며, 2016년 취농관련 상담을 목적으로 농업공사에 방문한 사람은 총 605명인 것으로 집계됨
- 평균적으로 방문객 중 약 10%는 2년간 진행되는 신규취농 연수를 받으며 그 중 5%가 실제로 취농하는 것으로 나타남
- 농업공사의 가장 큰 역할은 북해도 전지역의 농지관리, 박람회 개최를 통한 취농관련 정보공유, 관련 보조금 지급 및 관리 등임

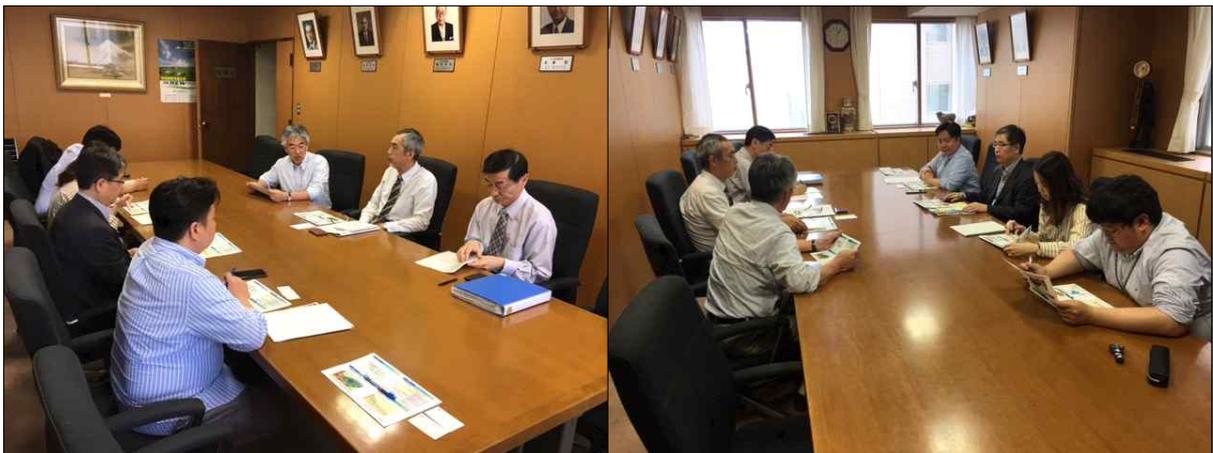
### □ 북해도 일반현황 및 신규취농현황

- 북해도는 1995년 이후, 전 지역에서 인구감소 및 고령화 현상이 나타나고 있으나, 쿠리야마와 비라토리초의 경우 타지역에 비해 인구감소율이 낮은 편임
- 또한 2016년 기준, 북해도 지역의 총 농가수는 계속해서 감소하는 추세이지만 농업관련 기업 또는 법인회사로의 취업 등과 같은 농업경영은 증가하고 있음

- 2015년 한 해 평균 신규취농인은 총 126명, 농업-다른 업종-농업으로 다시 되 돌아오는 형태의 취농인 274명, 농가의 자녀들이 가업 형태로 농업에 종사하는 인구가 총 189명으로 집계됨
- 북해도 신규 취농인들은 주로 채소(58%), 낙농업(14%) 등에 종사하고 있음

#### □ 북해도 신규취농 전략

- 북해도 신규취농의 전략은 지원자에 대한 철저한 자격요건 검토와 적극적인 지원으로 구분될 수 있음
- 신규취농 지원자들은 지역과의 융화, 농업 및 농업경영에 대한 지식과 의욕, 농지(4천만원) 및 주택매매(6천만원)를 위한 개인 자본금 여부, 농지보호에 대한 인식 등 네가지 자격요건에 부합되어야함



▲홋카이도 농업공사 방문