

다양한 주체와 제휴한 농촌 활성화의 실태와 과제 *

香月敏孝 著

(일본 농림수산정책연구소 상석주임연구원)

이 병 오 譯

(강원대학교 교수)

1. 서론

농촌은 농업생산과 농촌생활의 현장임과 동시에 자연환경의 보존에서도 다양한 역할을 수행하고 있다. 그러나 과소화, 고령화의 진전과 혼주화(混住化)에 의해 이와 같은 역할을 충분히 발휘하지 못하는 지역이 늘고 있고, 이런 현상을 타파하여 농촌을 활성화시키는 것이 중요한 과제가 되고 있다.

이러한 가운데 국민의 식량문제, 환경문제, 지역진흥에 대한 관심의 고조와 사회적 인 공헌활동의 활성화를 배경으로, 농업인과 비농가를 포함한 지역주민, NPO¹⁾, 기업 등 다양한 주체들이 제휴하여 농업생산 활동의 촉진, 농지 등 지역자원의 보전 및 향상, 고용창출, 정주 촉진 활동 등, 농촌 활성화를 꾀하기 위한 노력들을 전개하고 있다. 이 활동을 안정적이고 효과적으로 하기 위해서는, 각 지역의 특성에 적합한 활동의 방향성을 명확히 하면서 농촌 활성화를 추진해 나가는 것이 중요하다.

이를 위해 농촌을 둘러싼 환경변화의 상황을 정확하게 파악하면서, 농업인이 지역주민 등 다양한 주체와 연대하여 효과적으로 농촌 활성화를 추구하는 제휴모델을 구

* 본 내용은 2012 FANEA에서 발표한 원고를 정리한 것이다(boleee@kangwon.ac.kr).

1) 「NPO」는 Non Profit Organization의 약자로 민간비영리단체를 말함. 특정 비영리활동 촉진법에 의한 법인성격의 단체는 「NPO법인 (특정 비영리활동 법인)」이라고 부름(역자 주).

축하여, 농촌 활성화를 효과적이고 효율적으로 전개하기 위한 방안을 모색해 나갈 필요가 있다.

이상과 같은 문제의식에서 본 연구²⁾에서는 다음과 같은 내용들에 대해 검토해 보기로 한다. 우선, 2장에서는 농촌을 둘러싼 환경변화의 상황을 파악하고, 이러한 상황에서 실시되고 있는 농촌 활성화 추진에 대하여, 3장에서는 농촌 내부로부터의 변혁의 노력, 4장에서는 농외로부터 농업 진입(參入)주체와의 제휴 상황을 소개한다. 이상의 검토를 토대로 5장에서는 전체적으로 마무리하고자 한다.

2. 농업·농촌을 둘러싼 환경 변화

여기에서는 농촌지역 활성화를 생각하기 위한 배경 파악을 목적으로, 농업·농촌을 둘러싼 환경 변화에 대해 정리한다. 중·장기적인 관점의 국민경제 수준에서 농업을 둘러싼 상황 변화를 정리한 후, 농촌 내부의 변화를 농업 집락(集落)의 세대구성 및 농촌에 있는 여러 조직 형태의 변화 측면에서 검토하기로 한다.

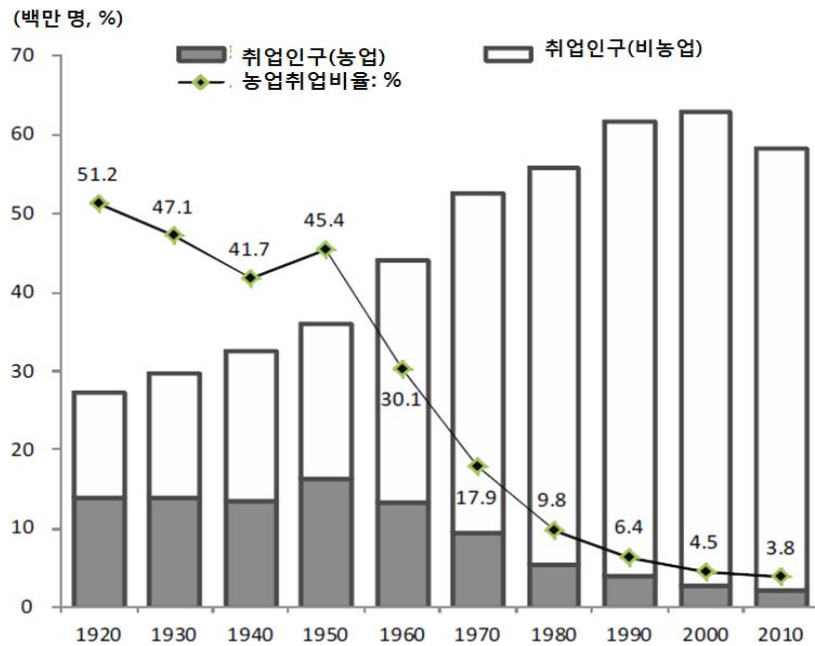
2.1. 국민경제 수준에서 본 농업·농촌의 변화

먼저, 국민경제 수준에서 본 농업·농촌을 둘러싼 환경 변화에 대해, 취업인구의 변화를 중심으로 정리해 본다<그림 1 참조>. 1920년 농업취업인구는 약 1,400만 명이었는데, 그 후, 전후에 일시적인 증가가 있었지만, 1960년대에도 약 1,300만 명 수준을 유지하였다. 또한 전 취업인구에서 차지하는 농업 취업인구 비율은, 1920년에 51%이었는데, 1950년에도 45%이었으므로, 이 시기까지는 취업구성에서 농업은 커다란 비중을 차지하고 있었다고 할 수 있다.

이러한 취업구조가 크게 변화한 것은 1950년대 중반에 시작된 고도경제 성장기 때이다. 고도경제 성장기는 1970년대 초까지 계속되었다. 1950년대 중반 이후, 취업인구 전체가 증가하는 가운데 농업취업인구는 급속하게 감소하였다. 도시지역의 고용확대에 따라 농촌에서 도시로 농업 후계자를 포함한 젊은이들이 계속해서 이농을 하였기 때문이다.

2) 농림수산정책연구소에서는 프로젝트 연구 「다양한 주체와의 제휴에 의한 농촌지역 재생에 관한 연구」(2009~2011년도)를 실시하였는데, 본 연구에서는 이 연구 성과의 일부를 정리하여 소개함.

그림 1 농촌 취업인구 변화



자료: 총무성, 『국세조사』.

표 1 연령별 취업인구(2011년)

단위: 천 명

		전 산업	농업	농업비율(%)
계		58,295	2,213	3.8
	15~19세	782	5	0.7
	20~29세	8,977	94	1.1
	30~39세	12,573	142	1.1
	40~49세	14,489	184	1.5
	50~59세	11,960	388	3.2
	60~69세	8,516	635	7.5
	70~79세	2,454	585	23.8
	80세 이상	545	178	32.7
고령자 (65세 이상)		5,944	1,075	18.1

자료: 총무성, 『국세조사』.

즉, 농업취업인구는 1970년에는 940만 명(전 취업인구의 18%), 1980년에는 550만 명(10%), 1990년에는 390만 명(6%), 2000년에는 290만 명(5%), 최근의 2010년에는 220만

명(4%)까지 감소하였다.

이와 같이 취업구성에서 본 농업은, 이제 비중이 아주 작은 산업이라는 것을 알 수 있다. 또한 <표 1>에서 보는 바와 같이, 2010년 농업취업 인구의 거의 절반을 65세 이상의 고령자가 차지하고 있다. 따라서 농업은 고령자의 취업처로서는 아직까지 중요한 역할을 수행하고 있으나, 젊은 층의 취업처로서는 비중이 아주 작은 산업이다.

마찬가지로 2010년 시점에서 볼 때, 총 인구(1억 2,806만 명)에서 차지하는 농가인구(650만 명)의 비율은 5%, 국내총생산(481.7조엔)에서 차지하는 농업부분(4.66조엔)의 비율은 1% 정도이다.

2.2. 농촌 내부의 변화

다음에 농촌 내부의 변화에 대하여 농업 집락의 세대구성의 모습을 중심으로 살펴본다. 농업 집락은 원래 자연발생적인 지역사회로서, 집과 집이 지연적, 혈연적으로 연결되어, 자치조직이나 농사조합이라고 하는 각종 단체나 사회관계를 형성하여 온 사회생활의 기초적 단위이다.³⁾

<그림 2>에서 보는 바와 같이, 전국 평균으로 본 농업 집락은 1960년에는 전 세대수가 64호이고, 이 중 농가가 39호이며, 전 세대에서 차지하는 농가의 비율은 61%이었다. 이 시기에도 농가와 비농가의 혼주화는 어느 정도 진행되고 있다는 것을 알 수 있으나, 특히 농업 집락에서는 농가세대가 과반을 차지하고 있다.

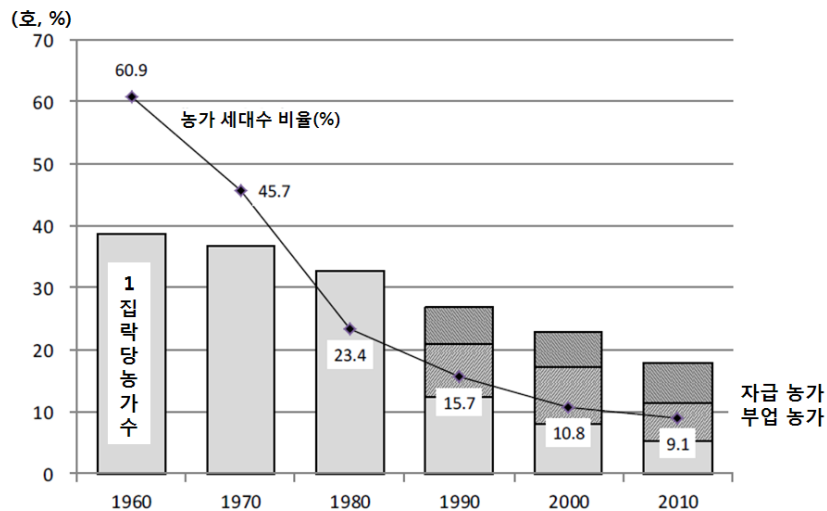
그 후, 이 비율은 1970년에 46%, 1980년에 23%로 급속히 감소한 후, 이후 완만한 감소세를 보였으나, 1990년에 16%, 2000년에 11%, 2010년에는 9%까지 감소하였다. 최근에는 농업 집락에서도 농가가 10% 정도를 차지하는 소수파가 되었다. 90% 정도는 비농가로 구성되어 있으나, 이중에는 타지에서 이주해온 새로운 주민 외에, 농지를 빌려주고 농업을 그만둔 세대, 농외에 취업하고 있는 농가의 자녀가 독립하여 세운 세대가 포함되어 있다. 전에 농가를 중심으로 동질적인 세대 구성을 하고 있던 농업 집락이 지금은 현저하게 이질적인 구성으로 되어 있다.

게다가 농가구성에 있어서도, 1990년 이후에는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 주로

3) 여기서 소개한 농업 집락의 개념은, 농림수산성 홈페이지에 게재된 농업센서스 통계의 해설 「이용자를 위하여」에 의함. 보다 구체적인 농업 집락의 실태에 대해서는, 工藤清光(2009) 「70년대 마을의 실상」(坪井 (2009)에 수록)에 의하면 다음과 같다. 岡山현 N 집락의 경우, 농업 집락에는 독자의 재원을 가진 자치조직이 있는데, 공유지의 관리, 도로 보수, 현이나 시가 수행하는 도로공사의 입회·조정, 신사의 제례(祭禮), 농휴일(農休日)의 결정, 방법, 유치원운영 참가 등의 활동을 수행하고 있음. 또한 자치조직과는 별도로 농사조합이 있는데, 정(町), 농협으로부터의 정보전달이나 징세를 수행함. 자치조직과 농사조합 모두 집락의 구성원 중에서 대표자를 윤번제로 정하고 있음.

자기 집에서 먹을 쌀이나 채소의 생산에 그치는 자급적 농가⁴⁾와 농산물판매는 하지만 농업이 부업적 성격이 강한 부업적 농가⁵⁾의 비율이 증가하고 있어, 농가 중에서도 주업적으로 농업을 수행하는 세대는 소수가 되었다.

그림 2 농촌 집락에 있어서 농가의 위치



자료: 농림수산성, 『농업센서스』.

이와 같이 이질적으로 구성되어 있는 농업 집락이지만, 최근에도 농로나 수로와 같은 농업시설의 공동관리는 계속하여 수행되고 있다. 2000년 시점에서 농업 집락이 농로를 관리하는 비율은 65%, 농업용 용·배수로(用排水路) 관리비율은 78%이다.⁶⁾ 이들의 관리는 집락 내의 농가 또는 비농가를 포함하여 모든 세대에 의해 보수 등의 공동작업이 이루어지고 있다.

그런데 농업 집락에서의 이와 같은 다양한 활동은, 농협이나 시정촌(市町村)과 제휴해서 수행되고 있는 경우가 많지만, 과거 이들 조직은 농가에 있어 비교적 가까운 존재이었다. 그러나 두 조직 모두 광역합병이 진행되고 있는 와중이며, 예전만큼 지원이나 지도를 받는 것이 곤란한 상황이 되고 있다.

<그림 3>은 농협(종합농협)과 시정촌 수의 추이를 나타낸 것이다. 농협은 1975년의

4) 자급적 농가의 통계상 정의는, 경영경지 면적이 30a 미만인면서, 농산물 판매금액이 연간 50만엔 미만의 농가로 되어 있음.

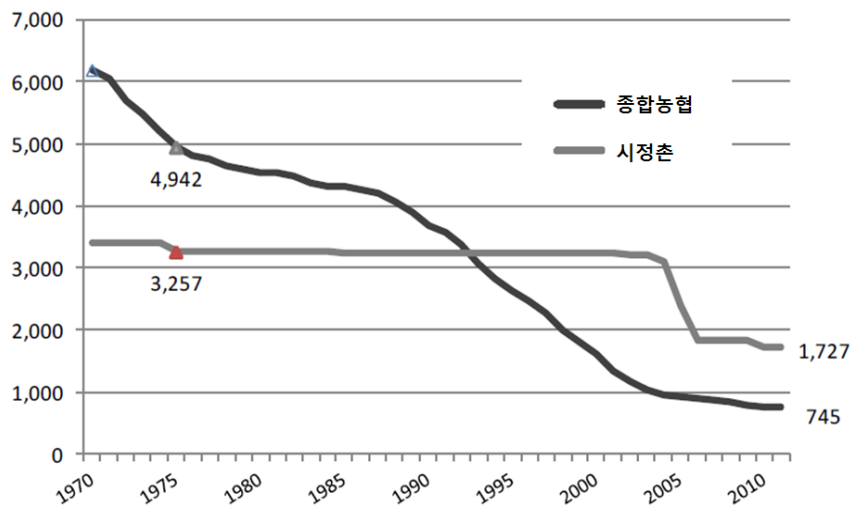
5) 부업적 농가의 통계상 정의는, 1년 중 60일 이상 자영농업에 종사하고 있는, 65세 미만의 세대원이 없는 농가를 말함.

6) 2000년 농업센서스 농업 집락 조사결과에 의한.

4,942개에서 2011년에는 745개로 크게 감소하였으며(감소율 85%), 마찬가지로 시정촌도 3,257개에서 1,727개로 거의 절반(감소율 47%)으로 줄었다.

농협과 시정촌이 광역 합병한 데는 다음과 같은 배경을 들 수 있다. 농협의 경우 1990년경까지는 행정기구로서의 시정촌 구역에 적합하다는 의식이 강했으나, 그 이후 금융자유화의 진전에 대한 대응이 중요시 되었다고 할 수 있다⁷⁾. 시정촌의 경우 시정촌의 재원인 정부로부터의 지방교부세가 대폭 삭감되는 가운데, 합병에 대해서는 많은 재정지원이 이루어지면서 합병을 촉진하였다⁸⁾. 양쪽 모두, 재무체질의 강화를 겨냥한 합병이라고 말할 수 있다.

그림 3 농협과 시정촌수의 추이



자료: 농림수산성, 『농업협동조합 등 현재 수 통계』, 총무성, 『시정촌합병 자료집』.

이러한 농협, 시정촌의 광역 합병은 보통 직원 삭감을 동반하는데, 농촌 주민 입장에서 보면 단지 이들 조직에 대한 물리적, 심리적 거리가 멀어진 것 뿐만 아니라, 종전과 같은 서비스를 받기 어렵게 되었다고 하는 측면을 부정할 수 없다. 농협의 경우 1970년에는 조합원 29명에 대하여 1명의 직원이 있었으나, 2005년에는 39명에 1명까지 감소하고 있다. 시정촌의 경우에는 대규모 합병이 시작되기 전인 2004년도와 비교

7) 자세한 것은 石田(2008)을 참조.

8) 특히, 2005년 3월까지 조치된 합병특례제(合併特例制度)의 지원이 컸다.

하여 2010년의 일반 행정직원은, 전체적으로 12% 정도 삭감되었지만, 농림수산업의 직원은 전체 평균을 상회하는 21% 삭감으로 나타나고 있다⁹⁾.

2.3. 환경변화를 고려한 대응 방향

예전에 농촌진흥은 농가가 다수를 차지하는 동질적인 구성 하에서, 농업생산 확대나 농촌 환경 정비를 위해 농업 집락, 농협, 시정촌이 일체가 되어 수행하여 왔다. 그러나 현대사회에서 농업·농촌의 상황은 그렇지 못하다. 국민경제 수준에서 본 농업은, 비중이 아주 작은 산업으로 되어있을 뿐만 아니라, 농업 집락에서도 비농가와의 혼주화가 진행되어 농가 세대원은 소수가 되었다. 더불어서, 농협 및 시정촌의 광역 합병 하에서 농촌지역은 종전에 받았던 여러 지원과 서비스를 받기 어려운 상황이 되었다.

이러한 상황변화를 토대로 농촌 활성화의 바람직한 방향을 생각해 볼 때, 더욱 더 농촌의 기초적 단위인 농업 집락이 배양해 온 공동성에 기초를 두는 것은 중요하나, 그것만으로는 충분하다고 할 수 없다. 농촌지역의 이질화, 혼주화의 실태를 인정하고, 농가 및 비농가를 포함한 추진을 포함하여, 집락을 초월한 보다 넓은 범위에서 다양한 주체와 제휴하여 농촌 활성화를 꾀하는 것이 요구되고 있다.

농업과 농촌의 비중이 작아질수록 외부로부터 영향을 받기 쉬워지나, 이것은 농촌에서 가치를 찾는 도시지역의 수요가 커진다는 것을 의미하기도 한다. 농촌공간이 갖는 경관, 이벤트, 토지, 전통, 사회관계 등 다양한 요소가 도시주민의 소비 대상이 될 수 있는 것이다.¹⁰⁾ 또, 이렇게 외부로 열린 농촌이 활성화의 핵심이면서, 농촌으로서의 주체성을 어떻게 유지해 나갈 것인가와 더불어 주요 과제가 되고 있다.

본 연구에서는, 이와 같은 농촌 내부 및 외부 주체와 제휴한 추진에 대해 구체적인 사례를 들어 소개하고, 농촌 활성화의 실태를 파악하여, 여기에서 나오는 과제를 찾아가기로 한다.

9) 총무성(2006), 동(2011) 「지방공공단체 정원관리 조사결과」에 의한.

10) 이와 같이 농촌을 둘러싼 상황파악에 대해서 자세한 것은 立川雅司(2005) 「포스트 생산주의로의 이행과 농촌에 대한 「시선」의 변용」(일본촌락연구학회 편(2005) 수록)을 참조.

3. 지역관리 조직-농촌내부로부터의 변역을 위하여-

농촌에서는 인구 감소와 고령화가 진행되고 있는 가운데, 집락이 담당해 온 생산과 생활면의 기능이 저하되고 있어, 이러한 기능의 유지·재생을 위해 자주적이고 내발적인 노력들이 전개되고 있다. 여기에서는 농업인과 지역주민의 제후에 의한 지역사회, 지역자원의 유지·보존을 위한 활동 실태를 파악해 보기로 한다.

3.1. 지역관리 조직의 개요

농가를 포함한 지역 주민에 의한 지역사회의 재생을 위한 활동실태에 대하여, 농림수산성이 수행한 「지역관리 법인의 검토를 위한 실태조사」(2009년) 결과를 토대로 정리하면 다음과 같다.

먼저, 조사대상 86개 조직의 조직형태를 <표 2>에서 보면, 활동을 담당하고 있는 조직이 법인화 되어 있는 비율이 29%이고, 그 중 NPO법인¹¹⁾이 16%를 차지하고 있다.

표 2 지역관리 조직의 조직형태

	건수	비율(%)
계	86	100.0
법인	25	29.1
NPO법인	14	16.3
200명 미만 참가	27	31.4
100명 미만 참가	17	19.8
폐쇄시설 이용	14	16.3
초중학교	7	8.1
농협	6	7.0
면사무소	1	1.2
농림수산성의 보조사업 활용 (복수응답)	16	18.6
중산간 직접지불	10	11.6
농지·물·환경보전 향상대책	5	5.8
기타	5	5.8

자료 : 농림수산성(2009) 『지역관리 법인의 검토를 위한 실태조사』.

11) 특정 비영리활동 촉진법(1998년 12월 시행)에 근거하여 17개 분야의 활동에서 불특정 다수의 이익증진에 기여하는 것을 목적으로 설립된 법인(정식으로는 특정 비영리활동 법인). 이 제도는 영리를 목적으로 하지 않는 것을 확실히 하면서, 더불어 관청에 의한 제약을 가능한 한 배제한 자유도가 높은 비영리법인 제도로 발족함. 자세한 것은 특정 비영리활동 법인 일본 NPO센터 홈페이지를 참조.

지역주민의 다양한 활동을 담당하는 조직형태로서 최근 NPO법인이 선택되는 경향이 강해지고 있는데, 농촌지역에서도 예외가 아닌 것을 알 수 있다. 그러나 한편으로는 이러한 추진주체가 되는 조직의 대부분이 법인자격을 갖지 않은 임의조직이라는 점은 활동의 계속성을 생각할 때 문제로 남는다고 하겠다.

또한 이들 조직에 참가하고 있는 인원은, 200명 미만이 31%(100명 미만이 20%)이고, 그 밖에 69%가 200명 이상의 참가이기 때문에, 이들 활동의 대부분이 집락의 범위를 넘어선 추진이라는 성격을 갖는다. 더욱이 농촌지역에서는 농협이나 행정기관의 광역 합병이 진행되고 있는 외에, 초중학교의 통폐합도 이루어지고 있어, 폐쇄된 시설을 이용한 활동도 일부 보여 진다. 즉, 농협시설은 주민이 운영하는 점포로 활용되기도 하고, 초중학교는 이벤트 행사장으로 이용되기도 한다. 또한 이러한 활동의 일부는 중간지역 직접지불제도나 농지·물·환경보전 향상대책과 같은 농림수산성의 사업에 따라 농촌주민이 집단으로 추진하고 있는 자원보전 활동과 제휴하여 실시되고 있다.

이들 조직이 실시하고 있거나 또는 실시예정인 사업에 대하여 분류·정리하면 <표 3>과 같다. 특산물 개발이나 농산가공을 중심으로 한 농업생산 진흥에 대한 사업이 36%, 농업과 관련이 깊은 사업으로 지역 외에서 농업인을 확보하는 사업을 포함한 신규 취농·농업체험이 17%를 차지하고 있다.

그 밖에 자원 및 경관의 관리·보전이 40%, 직판장¹²⁾, 도로변 휴게소¹³⁾, 식당 운영이 35%, 그린 투어리즘¹⁴⁾과 이에 관련된 교류·이주, 문화보전 사업이 42%이다. 게다가 또, 생활지원 사업이 56%를 차지하고 있는데, 복지, 교통(노선버스의 퇴출에 따른 마을버스 운행 등), 교육, 시장보기 지원 등 다채로운 사업이 실시되고 있다.

이상에서 보듯이, 이러한 사업의 추진은 조직에 따라 진하고 연한 정도의 차이는 있지만, 농업을 중심으로 한 경제적 활동 외에, 자원보전·교류, 각종 생활지원과 같은 다면적인 사업을 결합하여, 지역사회의 유지를 위하여 노력하고 있는 모습이 보인다.

12) 농산물직판장의 전국적인 전개상황이나 특징에 대해서는 香月 외(2009)를 참조.

13) 「도로변 휴게소」는 국도 등 도로변에 설치된 휴게소를 거점으로 하여, 도로이용자를 위한 「휴게 기능」 외에, 도로이용자나 지역주민을 위한 「정보발신 기능」과 활력 있는 지역만들기를 수행하기 위한 「지역제휴 기능」의 3가지의 기능을 함께 가지고 있는 시설임. 시설로서 토산품 점포 외에 레스토랑, 농산물직판장 등이 병설되어있는 경우가 많음. 자세한 것은 국토교통성 도로국 홈페이지 「도로변 휴게소」를 참조.

14) 그린 투어리즘의 실태와 문제상황의 정리에 대해서 일본촌락연구학회편(2008), 大橋(2012) 등을 참조. 또, 표 3에 나타낸 그린 투어리즘 중, 초중학생을 대상으로 한 「어린이 농림어촌교류 프로젝트」 등의 활동실태에 대해서는 鈴村(2009)를 참조.

표 3 지역관리 조직의 사업내용

			건수	비율(%)
계			86	100.0
주요 사업 항목 복수 응답	농업생산의 진흥		31	36.0
		특산물 개발, 농산가공	24	27.9
	신규 취농·농업체험		15	17.4
	자원 및 경관의 관리·보전		34	39.5
	직판장·도로변 휴게소, 식당		30	34.9
	그린 투어리즘, 교류·이주, 문화보전 등		36	41.9
		초중학생 대상 (어린이 농림어촌교류 프로젝트 등)	5	5.8
	생활지원		48	55.8
		복지 배식(간병 서비스 등), 보건	34	39.5
		교통지원(마을버스 등)	15	17.4
		교육·어린이양육 지원	8	9.3
		점포·시장보기 지원	14	16.3
		기타	10	11.6

자료 : 농림수산성(2009), 『지역관리 법인의 검토를 위한 실태조사』.

3.2. 사례로 본 실태

이상과 같은 정리를 토대로, 이들 중 선진적으로 추진하고 있다고 보이는 2개 조직(모두 NPO법인)에 대하여 실태조사를 하고 특징을 정리하였다. 양쪽 경우 모두 수익사업(도로변 휴게소에서의 농산물 직판장 운영 등)을 수행하여, 수익의 일부를 지역만들기를 위한 비수익사업에 충당하는 방법을 통해, 지역주민과의 제휴를 통한 지역사회와 지역자원의 유지·보존을 위한 자생적·내발적인 활동을 적극적으로 전개하고 있다.

1) 농업 신규진입과 경작포기지 해소를 위한 병행 추진

—NPO법인 A (후쿠오카현(福島縣) 中間농업지역)—

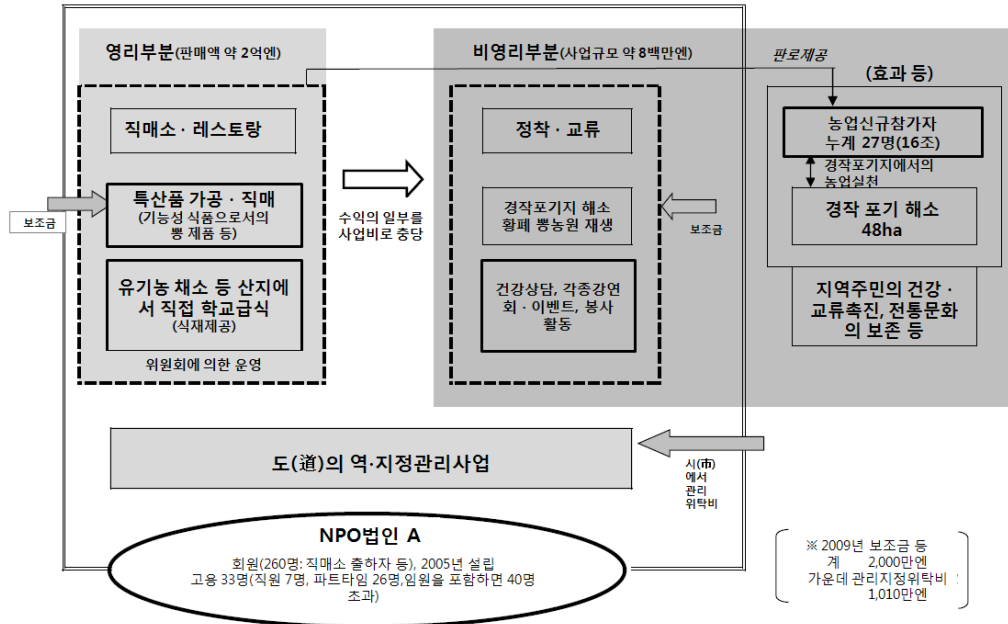
이 사례가 소재하는 후쿠오카현 중부지역의 구(舊) T정(町)은 예전에는 양잠이 성했던 지역이다. 양잠업의 부진 속에서도 1980년까지는 농가의 7할이 양잠을 하였는데, 그 후 급속히 양잠농가가 감소하여, 빗발을 중심으로 많은 경작포기지가 발생하였다. 이런 상황에서 2005년 지역 활성화를 위해 성립된 것이 NPO법인 A이다.

동 법인(회원 260명)은 도로변 휴게소의 지정관리사업¹⁵⁾을 기반으로 하여, 영리사업

15) 지정관리자제도는, 주민 복지를 증진할 목적을 갖고 그 이용에 제공하기 위한 시설인 공공시설에 대하여 민간사업자가 갖는 노하우를 활용함으로써 주민서비스의 질의 향상을 꾀하는 제도(2003년 9월 시행). A법인은 동 제도에 의한 도로변 역 시설을

(판매액 약 2억 엔)과 비영리사업을 실시하고 있다. 종업원을 33명 고용함으로써, 지역에서의 일자리를 제공하였다<그림 4 참조>.

그림 4 NPO법인 A의 사업 관련도



영리사업으로서 직판장·식당, 특산물가공·판매, 유기채소 등 산지 직거래를 실시하고 있다. 특징적인 것은 이들 부문 모두 위원회 방식을 통한 주민 참가형 시스템으로 운영되고 있다는 점이다. 이들 영리사업에서 순수익을 올리고 있는 곳은 주로 직판장·레스토랑 부문이지만, 이 조직에서는 올린 수익의 일부를 비영리사업에 충당하고 있다. 비영리사업의 규모는 보조금을 포함하여 800만 엔 정도이다.

비영리사업은 정주·교류, 경작포기지 해소, 보건·문화보전, 각종 봉사사업 등으로 매우 다양하다. 정주·교류사업의 중심은 지역 외로부터 이 지역에 이주하여 농업을 시작하는 신규 농업 진입자를 받아들이는 것이다.

농업 신규 진입 사업과 경작포기지 해소사업은 동시 사업으로서 수행되었다. 경작포기지를 신규 진입자의 농업체험·연수의 장소로 활용하고, 연수가 끝나면 그들이 농업을 본격 개시하는 경우에 경작포기지를 빌려 농지로 제공하기 때문이다. 또한, 두

시청으로부터 위탁받아 운영하고 있다(시청으로부터 지정 관리료를 받음).

사업은 보조금(「고향 긴급고용대책」)을 받아 수행되고 있다. 더불어서 농업 신규 진입자가 원활하게 정착할 수 있도록, 진입자의 판로 확보를 위해 직판장·산지직거래 등 영리사업 부문이 기여하고 있다.

이상의 추진으로 농업 신규 진입자는 누계 27명(2010년의 예상치를 포함하면 30명), 경작포기지 해소 면적은 48ha를 상회하는 효과를 올리고 있다. 또한 경작을 포기한 뽕밭의 해소는 식품(오디 잼, 뽕잎차 등)에 적합한 품종으로 갱신하면서 성과를 올렸다. 뽕 가공 상품은 새로운 지역 특산물을 겨냥한 기능성 식품으로 개발이 진행되고 있다.

2) 농산가공을 축으로 한 여성창업형의 추진

—NPO법인 B (시즈오카현(靜岡縣) 산간농업지역)

이 사례가 소재하는 시즈오카현 구(舊) T시 K지구는, 지역면적에서 차지하는 임야율이 88%에 달하는 산간지역으로서, 호당 경지면적은 30a정도(그 중 절반 정도가 녹차밭)로 협소하고, 임업을 겸업하는 농가가 다수를 차지하고 있다. 1980년에는 농가의 70%가 임업을 겸하고 있었다.

이와 같이 농업조건이 불리한 이 지구에서는 농가의 부인층이 조직한 생활개선 그룹의 활동이 활발하였다. 財産區(이전 마을이 관리하던 삼림) 수익이나 보조 사업에 의한 농산가공시설, 식당, 교류시설 등의 정비가 진행되어, 이들 시설이 도로변 휴게소로 등록된 것이 1995년도이고, 시설을 운영하는 조직으로서 2000년에 NPO법인 B가 설립되었다.

동 법인의 회원은 지구의 세대원 전원이다(530명 정도). 이 조직은 농산물 가공, 식당, 직판장 등 3곳에서의 수익사업과 지역복지 등을 수행하는 비수익사업을 실시하고 있다. 직원은 전원 여성(34명)으로 전형적인 여성 창업 사업으로 추진하고 있다. 판매액은 약 7,000만 엔이다.

수익사업 중, 농산물 가공은 종전부터 수행하여온 곤약, 된장, 절임채소, 막과자(駄菓子) 등 전통적인 식품생산이다. 이와 함께 메밀을 위주로 한 식당과, 이 조직이 생산한 농산가공품이나 지역농산물, 임산물을 판매하는 직판장이 함께 운영되고 있다.

<표 4>는 사업수지를 나타내고 있는데, 농산가공부분의 부가가치율은 59%(독립채산제를 가정하면 61%)로 높아 수익의 중심이 되고 있다. 도시지역에서 접근성이 좋지 않은 조건 속에서도 이와 같이 높은 부가가치율을 확보할 수 있는 것은 특징 있는 식당과 지역특산품을 판매하고 있는 직판장이 고객을 유치하는 역할을 충실히 하여, 농

표 4 사업수지 (B법인, 2009년)

단위 : 만 엔

	법인전체	부문별(내부거래를 포함)			비고	
		a 농산가공	b 식당	c 직판장	c는 지역농가에서 위탁받은 판매분	
① 수입	6,971	2,600	2,650	2,271	a에는 b로의 판매 550(원가판매) 포함	
② 지출	6,666	2,336	2,472	2,408	b에는 a에서 구입한 550 포함	
－ ③ 매입금	2,544	341	879	1,874		
－ ④ 인건비	2,655	1,262	1,006	387		
－ ⑤ 기타	1,467	734	587	147		
⑥ 순이익	305	264	178	-137	(①+②)	
⑦ 부가가치액	2,959	1,525	1,184	250	(④+⑥)	
⑧ 부가가치율(%)	42.5	58.7	44.7	11.0	(⑦/①×100)	
(부문별 독립채산을 가정한 경우)						
⑦ ‘ 부가가치액	2959	1,709	1,001	250	250	a에서 b로 판매 시 원가의 25%의 마진을 추가하여 시산
⑧ ‘ 부가가치율(%)	42.5	61.4	37.8	11.0	11.0	

자료: B법인 수지보고서에서 작성(부문별 수지는 시산).

산가공품의 구매기회를 창출했기 때문이다.

이들 3개 사업의 상승효과가 발휘되어, 법인 전체의 부가가치액은 약 3,000만 엔(영업이익 300만 엔+인건비 2,700만 엔)에 달하며 부가가치율도 43%로 높다. 이에 따라 판매액에 비해 고용창출 효과가 크다. 또한 순이익이 확보됨으로서 그 중 일부(200만 엔 정도)를 비경제사업에 충당할 수가 있었다.

비수익사업으로서 농촌 활성화 추진에 투입된 규모는, 인건비를 포함하여 360만 엔 정도의 사업비이며, 이 중 시의 보조금 87만 엔이 포함되어 있다. 이 비수익사업에 대해서는 여성 그룹의 특성을 살려 고령자 복지를 중심으로, 도시·농촌 교류사업, 식문화 전승 등에 노력하고 있다.

구체적으로 보면 고령자 복지사업은 각 지구·월 1회 정도로 배식·간병을 실시하고 있다. 교류 사업은 M시의 교류거주 모델 사업을 활용한 수변(水邊)정비 및 여기에 부대된 교류 사업이다. 그 밖에 구 교원사택을 이용한 도시주민의 정주사업을 검토하고 있으며, 또한 다랭이 논 보전활동을 수행하고 있는 그룹과 공동으로 이벤트를 개최하는 등 다른 조직과의 제휴 활동도 실시하고 있다.

4. 농외 진입주체와의 제휴-장애자 복지시설과 제휴한 농촌 활성화-

근년, 농외로부터의 농업 진입이 증가하고 있다. 예전부터 농업경험이 없는 개인이 농촌에 이주하여 농업에 종사하는 경우가 있었지만, 최근에는 일반 기업을 포함하여 활발한 농업 진입¹⁶⁾이 일어나고 있다. 따라서 이들 농업 진입 주체와 농촌 주민이 제휴하여 농촌 활성화가 진행될 가능성이 커지고 있다.

여기에서는 장애자 복지시설에 의한 농업 진입의 예를 들기로 한다. 복지시설이 농업·농촌에 녹아들어가기 위해서는 다른 진입주체에 비해 농촌주민과의 제휴가 보다 필요하다고 생각된다. 더불어서 복지시설이 농업에 진입하는 경우에는, 많은 장애자와 복지시설 직원들이 관계된다. 이러한 점에서 복지시설에 의한 농업 진입은 인력(맨 파워)을 활용한 다양한 제휴가능성을 검토하는 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

이하에서는 우선 복지시설의 농업 진출에 대한 전체적인 상황을 정리하고, 그 후 활성화를 추진하고 있는 복지시설의 실태에 대해 소개한다.

4.1. 장애자 복지시설의 농업활동 실태

후생노동성(2008)에 따르면, 복지시설에서 취로하고 있는 장애자는 17만 명 정도인데, 그 중 약 11만 명인 대부분이 지적장애자이다. 신체장애자와 비교하여 지적장애자의 일반 취로 기회는 적고, 복지시설에서의 취로자가 증가하는 경향이다.

복지시설에서의 취로사업은 예전에는 공장 등 일반 기업으로부터의 수주작업이 중심을 이루었지만, 경기후퇴에 따라 이들 작업이 급속히 축소되었다¹⁷⁾. 그 대신 농촌 지역을 포함한 지방권을 중심으로 취로 장소를 확보·확대하기 위해 농업이 주목받고 있다. 농촌지역에서는 농업인의 고령화가 진행되고, 농업생산인력이 부족하여 휴경지가 증가하고 있다. 이러한 상황도 복지시설의 농업분야 진출을 촉진시키는 요인이 되고 있다.

이러한 점과 관련하여 장애자 복지시설의 전국조직인 「교사렌」이 실시한 「장애자의 농업활동에 관한 앙케트」¹⁸⁾를 보면 <그림 5>와 같다. 「농업활동을 실시하고 있다」는 시설이 41%, 「실시하다가 중지했다」가 9%, 「앞으로 실시하고 싶다」가 12%, 「앞으로도 예정이 없다」가 38%로 되어 있어, 농업활동을 받아들이고 있는 시

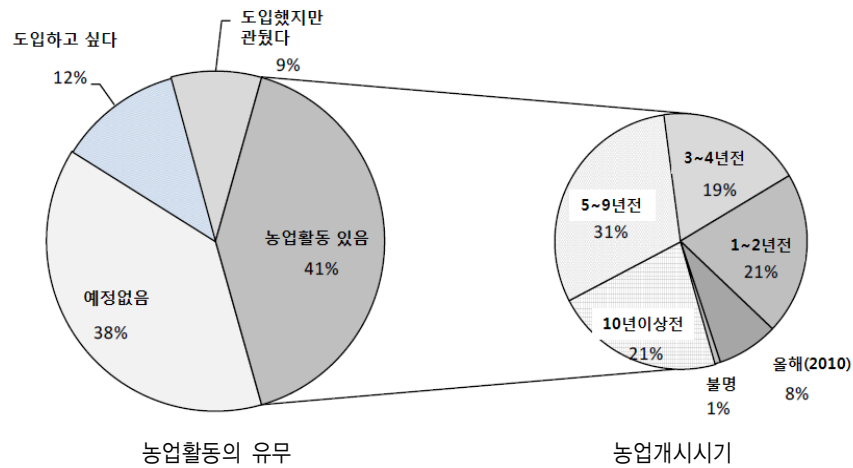
16) 일반기업에 의한 농업의 진입에 대해서는 室屋(2009)을 참조.

17) 전국사회취로(就勞)센터 협의회(2009) 및 飯田·香月(2011)을 참조.

18) 이 앙케이트는 「교사렌」 전 시설(1,553)을 대상으로 2010년 11월~2011년 2월 동안에 실시됨. 응답시설은 692개소인데, 그 중 유효 응답수는 682개임. 이 앙케이트는 농업활동을 수익활동으로 규정하지 않는 사업소와 농업을 수행하지 않는 사업소도 포함되어 있어, 폭 넓게 실태를 파악하고 있는 점이 특징임.

설의 비율이 비교적 높은 것으로 나타나고 있다.

그림 5 장애자 복지시설에서 농업활동의 유무와 농업개시 시기



자료: 교사렌(2010), 「장애자의 농업활동에 관한 앙케트」.

한편, 농업을 실시하고 있는 시설에서의 개시시기를 보면, 48%가 4년 이내로 나타나고 있어 농업의 도입이 비교적 새로운 움직임인 것을 알 수 있다.

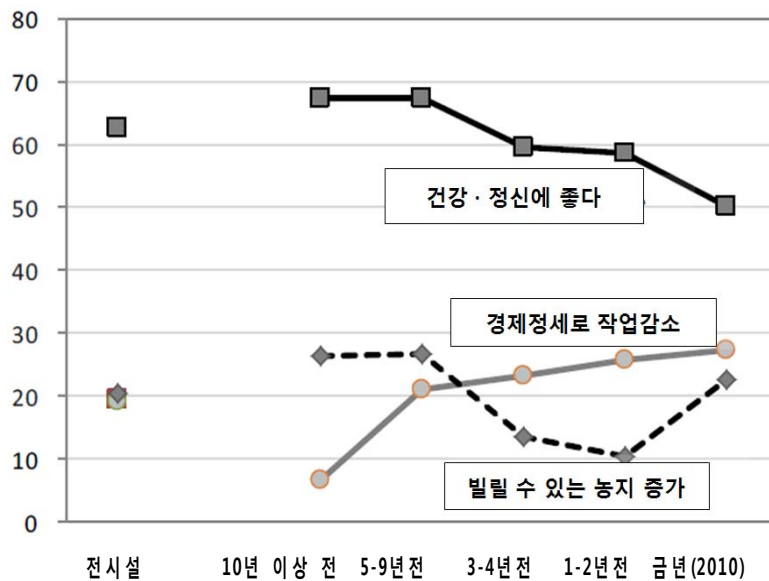
또한 이 앙케트에 나타난 농업활동 중에는, 꼭 수익을 목적으로 하지 않는 활동도 포함되어 있는데, 농업활동을 실시하고 있는 시설비율 41% 중 수익활동(수익부분으로서 농업이 최대 내지는 2위인 부문) 비중은 56%이다.

이 앙케트에서 농업활동을 실시하고 있는 이유를 보면, <그림 6>과 같다. 농업실시 이유(복수회답)는 「건강·정신에 좋다」가 60% 이상으로 가장 많고, 다음이 「경제정세(부진)로 작업 감소」, 「빌릴 수 있는 농지 증가」가 각각 20% 정도이다.

이것을 농업개시 시기별로 보면, 개시시기가 오래된 곳일수록 「건강·정신에 좋다」가 많고, 반대로 최근 도입한 곳일수록 「경제정세로 작업 감소」가 많아지고 있다. 따라서 근년에 농업을 개시하는 이유로는, 일반기업으로부터의 수탁 작업이 감소하고 있는 가운데, 스스로 새로운 일거리를 개척하기 위해 농업 사업에 진출하고 있는 것으로 생각된다.

또한 「빌릴 수 있는 농지 증가」는 2010년에 급증하고 있는데, 그 배경으로 2009년의 농지법 개정을 들 수 있다. 이전보다 농지임차가 용이해졌다는 점이 복지시설의 농

그림 6 농업실시의 이유-농업개시 시기별-



자료: 교겐(2010), 「장애자의 농업활동에 관한 앙이케트」.

업 진출을 촉진하고 있다고 생각된다.

그 밖에 복지시설이 농업을 수행하고 있는 상황에 대해 보충하면 다음과 같다. 농업을 수행하고 있는 시설에 대하여 앙케트 조사를 실시한 오사카(大阪) 장애인 고용네트워크(2009)에 따르면¹⁹⁾, 응답시설 중 17%가 농업분야에서의 판매액이 1,000만 엔을 넘고 있는데, 이러한 시설을 중심으로 독자 판매시스템을 도입하고 있다. 또한, 1개 시설 당 15명 정도의 장애자가 농업분야에 취로하고 있다고 한다.

4.2. 사례로부터 본 농업분야 진출상황

여기에서는 이상과 같은 복지시설의 농업분야 진출상황을 배경으로, 선진적인 활동을 전개하고 있는 두 가지 사례에 대하여, 농가와의 제휴 실태 및 농촌 활성화에 미치는 효과를 중심으로 소개한다.²⁰⁾

19) 이 앙케이트 조사는 농업을 실시하고 있는 장애인시설 139개의 응답에 기초하여 활동의 실태를 정리한 것임. 자세한 것은 大阪 장애인 고용네트워크(2009)를 참조.

20) 그 밖의 사례를 포함한 실태에 대해 상세한 것은 飯田·香月(2011), 飯田 외(2012) 등을 참조.

1) 직판장을 핵으로 하는 추진—복지시설 C (후쿠시마현(福島縣))

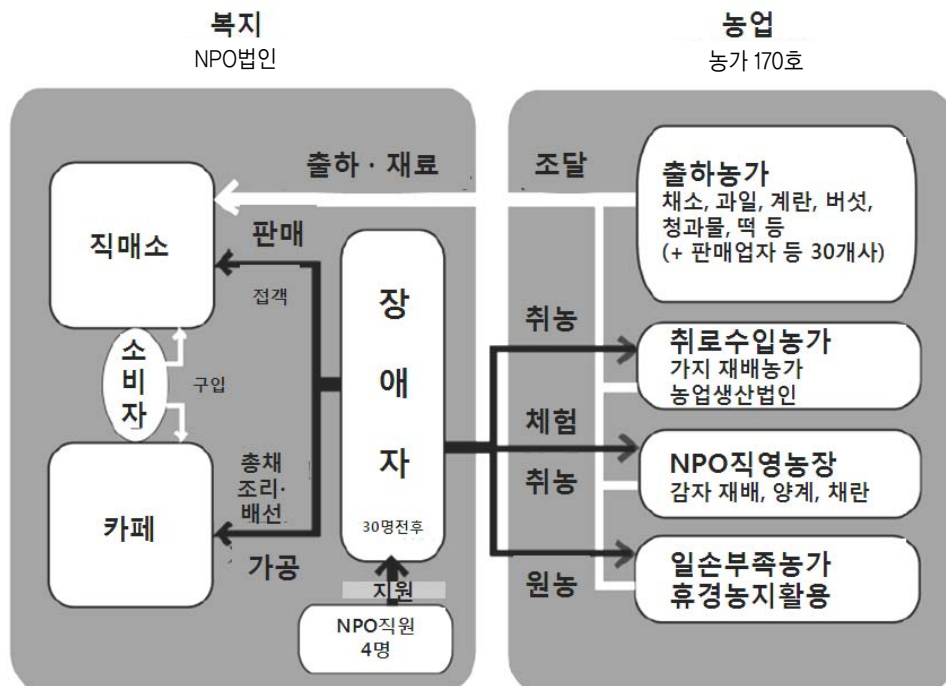
이 복지시설 C는 후쿠시마현의 평탄지 농촌에 소재하고 있으며, 장애인 취로와 생활지원을 다양하게 수행하고 있는 NPO법인(2002년 설립)이 운영하고 있다. 이 시설에서 수행하고 있는 농업사업의 특징은, 복지시설이 농산물 직판장을 개설(2006년)하여, 직판장에 출하하고 있는 농가와 다양한 제휴를 하고 있다는 점이다.

이 복지시설이 실시하고 있는 농업분야의 활동은 모두 지역 농가와 제휴하여 이루어지고 있는데, ① 농산물 직판장·카페 운영, ② 농산물 가공시설 운영, ③ 농가에서의 고용취로, ④ 임차 농지에서의 농업생산, ⑤ 농가 일손 돕기 및 휴경지 복구를 위한 봉사활동 등 여러 방법이 있다. 그리고 이들 농산물의 생산, 가공, 판매가 직판장 운영을 핵으로 하여 유기적으로 연관되어 운영되고 있다는데 특징이 있다<그림 7 참조>.

여기에서는 정신장애자를 중심으로 한 장애인 30명 정도가, 농작업과 함께 농산물의 판매, 가공, 조리, 배식 등을 수행하고 있다. 복지시설 직원도 상근 4명, 비상근 1명이 근무하고 있다.

직판장에서는 지역의 약 170호 농가가 출하하는 채소와 과일, 농산가공품들을 판매하고 있다. 직판장에는 카페를 병설하여, 직접 재배한 감자로 만든 크로켓, 농가에서

그림 7 복지시설 C의 복지와 농업 제휴



구입한 채소와 과일을 사용하여 조리한 부식(반찬)과 과자, 식사를 제공하고 있다. 직판장·카페의 2008년도 매출액은 약 6,000만 엔이었다.

농산물을 출하하는 농가는 직판장에서 근무하는 장애자와 일상적으로 접하는 가운데, 장애자 취로에 대한 이해를 넓히고 있다. 직판장에서의 농산물 판매를 계기로, 농가는 자신의 농장에 장애자 고용을 받아들이기 시작하고, 점차 이런 움직임이 지역으로 확산되고 있다. 그러던 중 장애자를 고용하고 있던 양계장의 경영주가 고령으로 이농하면서, 경영을 이 NPO법인에게 인계하게 된다. 복지시설이 농가 대신 농업경영을 계승하고 있는데, 이러한 움직임은 복지시설의 농업 진입 사례로서 주목된다.

2) 분리 독립한 농업생산법인과 제휴한 사례—복지시설 그룹 D (후쿠이현(福井縣))

이 사례(복지시설 그룹 D)는 후쿠이현의 9개 복지시설을 운영하고 있는 사회복지법인의 경우이다. 이 그룹에 취로하고 있는 장애자 수는 300명 정도로, 이들에게 지불되는 임금은 연간 2억 엔을 넘는다.

이 법인은 광역 네트워크형 취로지원 비즈니스를 전개하고 있는데, 농업 및 농업관련 부문은 사업의 중요한 한 축을 차지하고 있다.

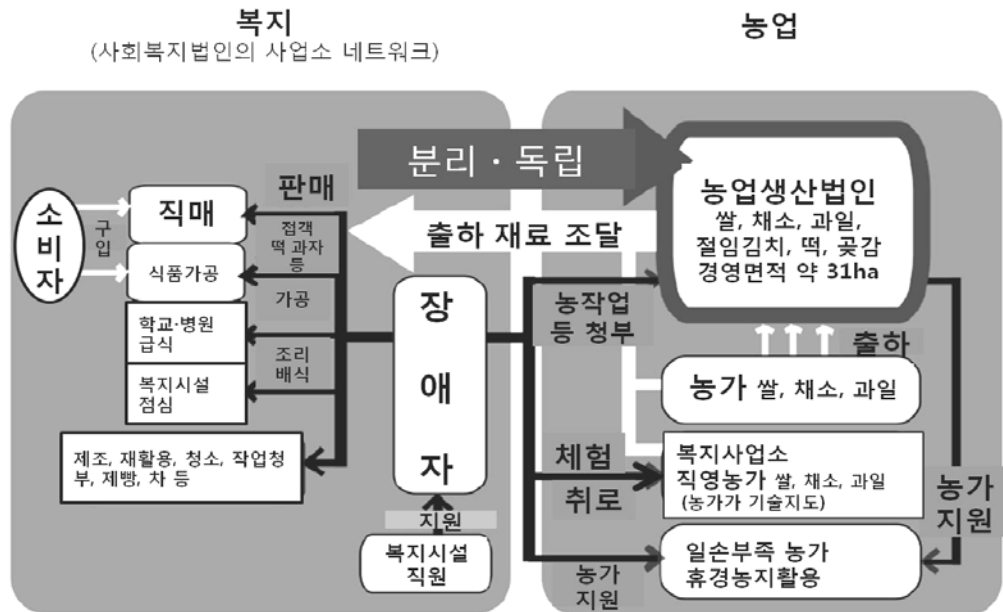
특히 여기서 주목하고자 하는 것은, 9개 사업소 중 하나가, 장애자에게 농업 취로의 장을 제공하기 위해, 본격적인 농업수행을 목적으로 별도로 설립한 농업생산법인이라는 점이다.

이러한 목적과 경과 때문에, 농업생산법인에서는 모체인 복지시설과 업무계약을 체결하고 농작업을 수행할 장애자를 받아들이고, 복지시설은 생산된 농산물을 매입하고 있다<그림 8 참조>. 이와 같이 양자는 서로 제휴하여 장애자 취로활동을 실천하고 있다. 10명 전후의 지적장애자가 농작업과 농산가공을 수행하고 있다.

장애자가 농작업을 수행할 때에는 복지시설의 직원이 동행하여, 장애자에게 작업지시를 하면서, 직원 스스로도 작업에 참여하고 있다. 장애자의 건강관리도 복지시설의 직원이 수행하고 있다. 후쿠이현 내외에 있는 복지시설과 의료시설은, 이 농업생산법인이 생산하는 쌀과 채소 등 농산물을 일상적으로 구입하고 있다. 2008년도에 농업생산법인이 판매한 농산물과 농산가공품의 총 판매액은 약 6,800만 엔인데, 그 중 66%가 복지·의료시설에서 구입한 것이다.

이와 같이 농업생산법인은 장애자에게 취로의 장을 제공하고, 사회복지법인은 장애자의 취로를 지원한다. 나아가서 사회복지법인 등이 장애자 취로를 통해 생산된 농산물을 안정적으로 구입한다. 이 제휴에 따라 양자는 경영을 안정시키면서 장애자 취로

그림 8 복지시설 그룹 D의 복지와 농업 제휴



를 지속적으로 추진할 수가 있는 것이다.

최근에는 지역의 고령화 된 농가가 논과 밭, 과수원의 유지·관리를 이 농업생산법인에 의뢰하는 경우가 증가하고 있다. 이렇게 농업생산법인과 농작업을 위탁받는 사회복지법인의 제휴에 의한 장애자 취로는, 지역의 농업생산 유지에 공헌하고 있다. 이 농업생산법인의 농업경영면적은 31ha에 달하는데, 이 면적은 하나의 농업 집락의 농지를 통째로 위탁받은 것과 같은 규모에 상당한다.

한편 복지법인 쪽에서는 농업생산법인의 위탁 작업을 하고 있는 장애자 외에, 각각의 시설에서 농업에 취로하고 있는 장애자가 20명 정도 있는데, <그림 8>에 나타난 급식과 식품가공 등 농업관련부문에서도 다수의 장애자가 취로하고 있다.

5. 마무리

지금까지 농업·농촌의 환경변화 과정을 살펴보면, 이들 변화를 고려한 농촌 활성화를 위한 대응방안에 대해 고찰해 보았다. 그 대응방향은 지금까지 키워 온 집락 수준에서의 공동성을 기본으로 하면서도, 보다 넓게 다양한 주체와 제휴한 지역 활동에

있다고 생각된다.

이러한 정리를 토대로, 농촌 내부로부터의 변혁의 방향과, 농외에서 진입한 주체와의 제휴라는 양면에서의 추진실태에 주목하였다. 주민구성이 이질화되고 있는 농촌에서 어떻게 자생적·내발적인 추진이 일어나고 있는가, 또 농외로부터의 농업 진입 움직임이 활발한 가운데, 진입 주체와 제휴함으로써 어떠한 효과가 있는가를 검토하였다.

전자의 추진을 수행하고 있는 지역관리 조직은, 농가를 포함한 지역 주민이 주체가 되어 농업생산과 농촌생활 양면의 활성화를 추구하고 있다. 선진적인 추진사례로서 2개의 NPO법인 활동을 소개하였다.

이들은 농산가공품 판매와 농산물 직판장 운영 등의 수익사업에서 올린 수익의 일부를, 인재육성, 지역자원 보전, 복지 등 다양한 지역 활성화 사업 즉 비수익사업에 투자하고 있었다. 또 이들 조직은 행정에서 지원하는 지역진흥 관련 보조금을 받는 창구역할도 하고 있다. 이러한 추진사례가 다른 조직의 모델이 될 수 있겠지만, 현실적으로 이와 같은 사례는 소수에 그치고 있다. 따라서 이러한 사례를 널리 소개하는 것이 중요할 뿐만 아니라, 이런 조직에 대한 충실한 지원이 요구된다고 하겠다.

후자에 대해서는 농외로부터의 농업 진입 사례로서, 지금까지 별로 소개되지 않았던 장애인 복지시설에 의한 농업 진입의 실태에 주목하였다. 복지시설의 장애자 취로가 확대되고 있는 요인으로서, 장애자와 시설 직원이 지역 농업인이나 소비자와 적극적으로 교류하면서, 장애자들이 꼼꼼하게 작업을 하는 등의 특성을 살려, 고 부가가치 농산물 및 농산가공품 생산에 노력하고 있는 사례를 들 수 있다.

또한 복지시설이 고령화하는 농가를 대신하여 농지보존과 농업경영의 역할을 맡고 있는 실태도 주목할 필요가 있다.

그러나, 한편으로는 농업기술이나 농업경영에 관한 지식의 습득, 농업기계·설비의 정비, 농지 권리의 취득을 둘러싼 조정 등의 문제를 안고 있는 복지시설의 사례도 여기 저기 보이고 있다²¹⁾. 이러한 면에서 지역 농업인과의 제휴 여지는 아직도 크다고 하겠다.

이상 살펴본 바와 같이, 농촌은 농촌 내부의 자생적·내발적인 노력과 농외로부터의 진입이라고 하는 두 개의 측면을 가지고, 활성화 방향을 모색하고 있다. 어느 쪽에 중점을 둘 것인가는 해당 농촌의 대응에 따라 다르겠지만, 농촌 활성화를 꾀하는데 열린 농업·농촌을 지금까지 이상으로 추구해 나가는 것이 중요하다는 점은 공통이다.

21) 복지시설이 농업분야에 진출할 때의 과제에 대해 자세한 것은 飯田 외(2012)를 참조.

인용 · 참고문헌

- 秋津元輝편. 2009. 『집락재생—농산촌·이도(離島)의 실정과 대책』 농산어촌문화협회.
- 飯田恭子·香月敏孝. 2011. 『농업분야에 있어서 장애인 취로와 농촌 활성화—사회복지법인, NPO법인, 농업생산법인의 활동사례를 중심으로—』 농림수산정책연구소 농촌 활성화 프로젝트 연구자료 제3호.
- 飯田恭子·香月敏孝·吉田行郷·小林茂典·出田安利·松島浩道. 2011. 「복지시설의 농업분야 장애인 취로 실태와 과제」 일본농업경제학회 개별보고 논문집.
- 石田信隆. 2008. 「합병농협의 도달점과 과제」 『농업금융』 2008. 6.
- 大阪 장애인 고용네트워크. 2009. 『농업이 만드는 복지·노동—사회복지 분야의 농업—』.
- 大橋메구미. 2012. 『중산간지역의 자원이용에 기초한 대안적 푸드시스템과 투어리즘에 관한 지리학적 연구』 동경대학 인문지리학 연구실.
- 香月敏孝·小林茂典·佐藤孝一·大橋메구미. 2009. 「농산물 직판장의 경제분석」 『농림수산정책연구』 No.16.
- 鈴村源太郎. 2009. 「일본의 초중학생을 대상으로 한 체험교육 여행—농촌 활성화 정책과의 관련에서—」 『동북아시아 농정연구포럼 제6회 국제심포지엄』.
- 전국 사회취로센터 협의회. 2009. 「경기후퇴에 따른 사회취로센터의 영향조사」.
- 후생노동성. 2008. 「신체장애인, 지적장애인 및 정신장애인 취업 실태조사의 조사결과에 대하여」.
- 총무성. 2006, 2011. 『지방 공공단체 정원관리 조사결과』.
- 坪井信廣·大内雅利·小田切德美. 2009. 『현대의 마을—마을論과 일본사회의 전망—』 농산어촌문화협회.
- 일본촌락연구학회편. 2005. 『소비되는 농촌—포스트 생산주의 하의 「새로운 농촌문제」』 농산어촌문화협회.
- 일본촌락연구학회편. 2008. 『그린 투어리즘의 새로운 전개—농촌재생 전략으로서 도시·농촌 교류의 과제—』 농산어촌문화협회.
- 室屋有宏. 2009. 「증가하는 대기업의 농업 진입—그 배경과 전략」 『조사와 정보』 농림중금종합연구소.