

일본의 농촌관광

마즈키 야스시(松木·靖) * · 신 동 철 **

농촌관광에는 다양한 형태가 있다. 일본에서는 농업·농촌 체험을 통한 교류와 농촌에서의 숙박·체류를 포함한 체험형 및 체류형 농촌관광이 중시, 확대되고 있다. 이하에서는 체험형 및 체류형 농촌관광을 중심으로 필자가 거주하고 있는 홋카이도의 사례를 포함해 일본 농촌 관광의 전개 양상과 현재의 모습을 소개하고자 한다.

1. 농촌관광 정책의 등장

1.1. 농촌관광 진흥 정책 등장의 배경

일본에서 농촌지역의 관광 진흥이 정책으로서 나타나기 시작한 것은 1990년대 이후이다. 물론 그 이전에 농촌관광이 없었던 것은 아니다. 식재료 공급지로서의 농촌의 역할뿐만 아니라 활기 있는 장소로서의 역할이 요구되었고, 과일을 중심으로 한 관광 농원, 낙농 체험이나 승마 체험을 할 수 있는 관광 목장 등이 전국 각지에 등장하였다. 동시에 농촌 경관도 관광 대상으로서의 가치를 나타내기 시작하였고, 홋카이도의 후라노 및 비에이 지역으로 대표되는 농촌형 관광지도 대두하기 시작하였다. 그러나 이러한 움직임의 대부분은 당일치기 또는 통과형 관광이었다. 그러한 가운데 1980년대 후반에 등장한 것이, 후술한 농촌 관광 진흥 정책의 모델이 된 농가민숙이다. 일반적으로 농가 민숙의 선구자적 역할을 한 것이 1988년에 개업한 홋카이도 시카오이정의 ‘다이소겐노 치이사나 이에(大草原の小さな家)’와 신토쿠 정의 ‘요크셔 팜(ヨークシャーファーム)’이다. 또한 행정조직과 연계한

* 일본 무사시 여자 단기대학 준교수 (matsuki@hmjc.ac.jp).

** 일본 홋카이도대학 농학연구원 특임준교수 (sdc1012@agecon.agr.hokudai.ac.jp).

‘농촌형 리조트’를 추진하는 지역도 등장하고 있다. 이렇듯 지역 내발적 농촌관광 개발의 동향을 기반으로 하여 지역 내 농업인 소득이나 농촌지역의 활성화로서의 농촌 관광 진흥책이 등장하게 된 것이다.

농촌 진흥 방안으로서 관광이 처음으로 제시된 것은 1992년 6월에 발표된 ‘새로운 식료·농업·농촌 정책의 방향(이하, 신정책)’이다. 신정책에서는 “지역 전체의 소득 유지 및 확보를 추진하는 관점에서 다양한 취업의 기회를 창출하기 위한 농촌지역에서의 공업 등의 도입¹⁾ 외에도 지역 내에서 리더십을 발휘할 수 있는 인재의 육성 및 확보, 지역 내발형 농림수산 관련 산업의 진흥, 도시에게도 열린 아름다운 농촌 공간의 형성에 이바지하는 농촌관광 진흥을 도모한다”고 규정했다. 농촌관광 진흥에는 다음과 같은 배경과 목적이 있다.

먼저, 농촌지역의 소득 보장이다. 신정책은 농업 정책에 있어서 일본의 영세한 토지 이용형 농업을 개선하고 “효율적이고 안정적인 경영체가 생산의 전반을 담당하는 농업 구조”의 실현을 제시했다. 이는 한편으로 GATT/UR협상 합의를 예측하여 “소비자에게 적절한 가격으로의 식재료 공급”을 의도한 것이기도 하다. 신정책이 지향하는 농업 구조가 실현되면, 지역 농업은 소수의 경영체에 의해서 유지되겠지만 지역의 농업 소득은 감소하고 농업 생산에서 이탈한 토지 소유 비농가나 소규모 겸업농가, 고령농가 등은 지역의 생활 기반을 잃어버리고, 이로 인해 농촌 인구의 감소 및 지역의 활력 저하가 예상된다. 이러한 사태를 방지하려면 농업 이외의 산업의 진흥을 통해 지역 전체의 소득을 유지 및 확보하기 위한 시책을 강구할 필요가 있었다.

이러한 움직임이 나타나는 가운데, 다른 한편에서는 리조트 개발에 의한 지역 진흥이라는 움직임이 존재했다. 1980년대 후반, 일본은 버블 경제의 한가운데에 놓여있었으며, 이 시기에 나타난 소비 활동의 확대는 국민의 여가 활동에 대한 요구의 증대와 다양화를 야기시켰다. 이러한 국민의 의식 및 행동을 배경으로 레저나 여행 등의 소프트 경제에 의한 내수 확대 정책으로서 제정된 것이 1987년의 「제4차 전국 종합 개발 계획」 과 「종합 휴양지 정비법」 (이하, 「리조트 법」)이다.

1962년에 시작된 「전국 종합 개발 계획」 은 지역 간의 균형 있는 발전을 목표로 농촌지역의 공업화를 추진했다. 그 결과 외부로부터 농촌지역에 진출한 공장에 의해 농가의 겸업

1) 농촌지역내의 농공단지 건설과 같은 맥락임.

소득은 증가하였고, 앞서 말한 소득 균형 목표가 달성된 지역이 나타났다.

그러나 전국 종합 개발 계획이 목표로 한 지역 간의 균형 있는 발전은 전국에 두루 미치지 못하였다. 이른바 “개발에서 소외된 지역”을 개발 대상에 포함하고, 그러한 지역에 개발에 대한 기대를 갖게 하는 것이 앞서 서술한 「제4차 전국 종합 개발 계획」 과 「리조트 법」 이었다. 「제4차 전국 종합 개발 계획」 은 다극분산형 국토의 구축을 목표로 하는 개발 방식으로서 ‘교류 네트워크 구상’을 내놓았다. 이는 국민 소득의 증가와 여가 시간의 증대를 배경으로, 미래의 기간산업으로서 관광 산업의 육성을 목표로 하고 있다. 교류 네트워크 구상의 구체적인 예로서 도시와 농촌의 교류가 제시되었고, 이로 인해 농산어촌이 가지는 지역 자원의 관광화가 본격적으로 진행되게 된 것이다.

교류 네트워크 구상에 따라 농산어촌 지역의 리조트화를 추진한 것이 「리조트 법」 이다. 「리조트 법」 은 지역 내에서 기본 계획을 만들고 민간 사업자를 유치하여 리조트 개발을 실행하는 것을 골자로 한다. 주로 유치된 것은 골프장, 스키장 등의 여가 시설이나 호텔 등 대규모 리조트 시설이며, 버블 경제하에서 갈 곳을 잃은 자금이 유입되었다. 농촌지역의 관광 진흥도 이러한 자금 유입의 연장선상에 있었으며, 신정책에서 농촌관광이라는 용어가 사용되기 전까지는 ‘농촌형 리조트’라 불려졌다. 이 때문에 당시의 리조트 개발 정책과 연계하여 농산어촌 지역의 새로운 소득 확보 대책으로서 관광 진흥이 거론되었다.

한편, 농촌관광 진흥에는 도시와 농촌간의 교류를 통해 도시 주민 및 비농업인의 농업에 대한 이해를 증진시키려는 목적도 담겨 있었다. 널리 알려진 바와 같이, GATT/UR 농업협상에서의 주요 쟁점은 농업 보조 및 보호를 실질적으로 감축하는 것이었다. 이 때문에 일본의 농업은 자유 무역 확대를 통한 경제 성장의 걸림돌이라는 비판의 형태로 공격을 받았고, 국내농업 무용론, 농업보호 철폐론이 주장되었다. 이에 대해 농업 측이 주장한 것이 국토의 보전, 수자원의 보호, 자연 환경의 보전, 좋은 경관의 형성, 문화의 전승 등 농업의 경제적, 정서적, 문화적 기능을 포함하는 다원적 기능이다. 이로 인해 농업의 다원적 기능에 대한 경제적 평가가 시도되었고 농업의 다원적 기능이 풍요로운 국민 생활에 크게 공헌한다는 점이 강조되게 되었다. 또한 도시와 농촌 교류를 통해서 도시 주민이 아름다운 농산어촌의 경관과 지역 문화를 접하는 농촌관광도 풍요로운 국민 생활에 공헌하는 존재 중 하나로 인식되었다. 즉, 농촌관광 등 농촌에서의 교류 경험을 통해 도시 주민이 농업의 현재의 모습과 다원적 기능에 대한 이해를 구하려는 의도가 있었던 것이다.

1.2. 농촌관광의 정의

신정책은 농촌관광 진흥을 방안으로 내세웠지만, 농촌관광이 무엇을 의미하는지 그 정의가 매우 모호했다. 예를 들어, 농림수산성은 '1990년도 농업백서(1991년)'에서 농촌관광을 "유명한 관광지 등이 없는 농촌지역을 걸어 다니는 레크레이션 활동"이라고 정의하였으나, 시책을 강구하고 실시하기 위해서는 좀 더 명확한 정의가 필요하였다.

이를 위해 '농촌관광 연구회'가 설치되었고, 신정책 발표로부터 1개월 후인 1992년 7월에 '농촌관광 연구회 중간보고'가 발표되었고, 농촌관광의 정의와 전개 방향이 제시되었다. '중간보고'는 농촌관광을 "푸르른 농산어촌 지역에서 자연, 문화, 사람들과의 교류를 즐기는, 여유 있는 체류형 여가 활동"으로 정의했다. 이를 토대로 "대규모 개발은 지양하고 지역 자원을 최대한으로 활용하여 마음과 마음이 만나는 등의 인적 교류 측면을 중시하고 농산어촌의 자연 환경과 사회를 키워야 하며, 농산어촌에서는 마을 만들기의 일환으로서 지역 내에서의 합의를 거쳐 주체적으로 추진 한다"는 농촌관광의 기본적인 전개 방향과 추진 내용이 제시되었다.

'중간보고'가 제시한 농촌관광의 정의 및 전개 방향의 요점은 '교류', '숙박', '내발성'이다. 앞서 서술하였듯이, 농촌 경관을 대상으로 하는 관광은 이미 존재하고 있었으나, 이는 주로 대형 버스를 타고 구경하는 '매스 투어리즘'이었다. 단기간에 많은 명소, 관광지 등을 둘러보기 위해, 한 곳에서의 체류 시간이 짧아 분주하게 서둘러 구경하고 사진을 몇 장 찍고 기념품을 구입하는 형태이다. 즉, 숙박지 이외의 관광지의 입장에선 이러한 관광형태는 통과형 관광에 불과한 것이다.

농촌관광은 방문한 도시 주민들이 농업과 농업의 다원적 기능에 대한 이해를 높이는 것을 의도하고 있기 때문에 농촌에 일정 시간 체류하여 주민과 교류할 필요가 있다. 이것과 농업의 다원적 기능이나 농촌 문화와 동떨어진 농촌 외부의 개발 사업자·여행 업체에 의한 리조트 개발과 관광 기획은 대척점에 있는 것이다. 즉, 지역 주민이 주체가 되어 지역 자원을 활용한 관광 상품화를 추진하는 내발형 관광 개발이 필요해진다는 논리가 여기에서 태어나는 것이다.

어찌 됐건, 중간보고는 농촌관광 추진의 기본 방향이 되어 갔다. 1998년의 '농정 개혁 대강'에서는 농촌관광의 목적과 역할에 대해 "농업·농촌이 가지는 다원적 기능을 충분히

발휘하기 위해 도시 주민에 여유와 평온함을 제공하고 농업·농촌에 대한 이해를 촉진함과 동시에, 농촌에 있어서 취업·소득 기회의 창출 등 지역의 활성화를 도모하기 위해, 농촌관광이 국민운동으로서 정착할 수 있도록 종합적인 조건 정비를 추진한다”고 제시하고 있다. 게다가 이를 위한 대책으로서 그린 투어리즘 진흥이라는 관점은 1999년의 「식료·농업·농촌 기본법」으로 계승되었다. 「식료·농업·농촌 기본법」에서는 목적의 하나로서 다원적 기능의 발휘(제3조)를 내걸었고, 농촌 진흥에 관한 시책으로 도시와 농촌의 교류가 명시되었다.

2. 체험형 및 숙박형 농촌관광의 활성화와 정책

2.1. 체험형 및 숙박형 농촌관광의 진흥

농촌관광을 통한 교류 및 체류라는 두 가지 기본 방향은 1995년 4월에 시행된 「농산어촌 여가법」의 농림어업 체험민숙으로 구현되었다. 이 법은 농촌 체류형 여가 활동을, 도시 주민이 여가 시간을 이용하여 농촌에 체류하면서 실시하는 농작업 체험 등의 활동으로 정의한다. 이를 위해, 농촌 체류형 여가 활동에 이바지하고 기능의 정비를 촉진하기 위한 조치로서 도도부현의 기본 방침 책정을 의무화하고 농촌관광을 추진하는 지자체의 기능 정비 계획의 수립을 지원했다. 또한 교류형 숙박 시설로서 농림어업 체험 민숙업의 등록 제도를 실시하고 농림어업 민숙을 지원했다. 이 등록 제도는 교류와 체류라는 두 가지 요소를, 농림어업 체험사업과 민숙으로서 동시에 영위하는 농림어업인이 기관을 통해 국가에 등록하는 제도이다. 등록된 농림어업 체험민숙은 등록 기관 및 정부에 의해 공표된다. 2007~2009년까지는 등록되는 농림어업 체험민숙 중 민숙 경영에 성공하고 지역 활성화에 기여하고 있는 100개소를 ‘농림어가 민숙의 어머니’로 선정하여 사례집을 작성하였다. 이는 높은 수준의 농가 민숙 사례를 홍보함으로써 농가 민숙의 양적 확대와 함께 질적 향상을 도모하는 것이었다. 후술할 농가 민숙에 관한 규제 완화의 효과도 있으나, ‘농업 센서스’의 농가 민숙은 2005년의 1,492업체에서 2010년의 2,006업체로 증가하고 있으며, 농업 체험형 및 숙박체류형이 활성화되고 있음을 알 수 있다.

2.2. 체험형 숙박형 농촌관광의 정체

이처럼 농업 체험형·숙박 체류형의 농촌관광 진흥책을 강구했지만, 이것의 확산은 제한적이었다. '농업백서'에서 비정기적으로 기술하고 있는 농촌관광의 비율을 찾아보면, 관광객 수에 대한 농촌 관광객 수의 비율은 1990년부터 2000년에 걸쳐 거의 3% 수준에서 추이하고 있다. 그 요인 중 하나는 도시 주민의 여가 활동에의 수요이다. 휴가를 연속적으로 사용하기 어렵기 때문에 국내 여행 수요는 주말 당일치기 또는 1박 2일 여행이 많으며, 농촌관광에 대한 수요도 예외는 아니었다.

1998년 농림수산성이 도시 주민을 대상으로 실시한 도시 농촌 교류 조사에서는 “도시 주민이 농림어촌으로 여행하거나 도시에서 농림어촌의 이벤트에 참여한 적이 있다”고 응답한 사람의 비율은 60%를 넘어섰다. 그러나 관련된 내용을 보면 “관광·레저”(68.4%), “농산어촌에 가서 그 지방의 특산물 구입”(54.6%), “관광농원이나 관광 목장의 이용”(50.6%)으로 관광·레저, 쇼핑이 중심을 이루고 있으며, “농림어업의 체험·농산어촌의 현지 견학”은 20.2%로 체험형 교류의 비율이 낮았다(1998년도 농업 백서).

이러한 경향은 2001년의 조사에서도 마찬가지였다. 52.6%가 여가 활동으로 농촌을 방문한 경험을 가지고 있었으며, 체험 중 다수를 차지하는 것은 “새벽시장이나 농산물 직매장에서 쇼핑”이나 “관광농원에서 과일 수확 또는 관광 목장에서의 착유 체험”이며, “주말 농장에서의 농작물 재배나 체험 농원에서의 농작업 체험”이나 “팜 스테이 농가에서의 농촌 생활 체험”의 비율은 낮았다.

한편, 2003년 일본 정부는 외국인 여행객의 확대를 목표로 ‘관광 입국’을 선언했다. 2006년의 관광 입국 추진 기본법 제정, 2007년의 관광 입국 추진 기본 계획의 수립, 2008년의 관광청의 설립을 통해 관광 산업의 육성 및 성장 노선을 진행하고 있다. 이 중 2007년의 기본 계획에서 새로운 관광 형태로 ‘뉴 투어리즘’이 제기되어 농촌관광도 주요 형태로 자리매김했다. 그러나 ‘2007년 농업 백서’에 따르면 인구 5만 명 이상의 도시에서 ‘농산어촌에서 농업 체험과 숙박을 즐기는 여행’을 경험한 사람은 3%에 그쳐 농산어촌 체험 투어의 60%는 당일치기라는 상황은 변하지 않았다.

3. 새로운 농촌관광의 모색

3.1. 농촌관광의 다양화

도시 주민을 대상으로 하는 체험형·숙박형 농촌관광의 홍보 및 확대가 주춤한 반면, 농산어촌에서는 다양한 형태의 농촌관광이 진행되고 있다. 이는 농촌관광을 추진하는 입장에서 보면 새로운 농촌관광 연계의 모색이었다. 당일치기 중심의 도시 주민의 요구에 따라 농산물 직매장, 관광농원 및 관광 목장, 시민 농원, 체험 농장, 농산물 가공 체험 시설, 농가 레스토랑 등 다양한 형태의 당일치기형 농촌관광이 각지에서 나타나고 있는 것이다. 또한 체험형·숙박형 농촌관광에서도 같은 양상이 전개되고 있으며, 새로운 형태의 체험형·숙박형 농촌관광의 수요가 형성되었다.

아오키(2010)는 일본형 농촌관광을 ① 사회적 자기실현형, ② 노동 공헌형, ③ 학습형, ④ 교육 체험형, ⑤ 자원 활용형, ⑥ 인간 복지형의 6가지 유형으로 나누고 있다<표 1>. 사회적 자기실현형은 농산어업 체험 민속에 해당하는 것으로, 일본형 농촌관광이 목표로 한 형태이다. 그 밖에 5가지 유형에서 주로 언급된 것이 교육 체험형이다.

<표 1> 일본의 농촌관광의 유형

유형	내용	형태
사회적 자기 실현형	수익성 추구 보다는 지역 주민과의 연계를 중시하면서 생활 체험을 교류에 활용하여 농가 또는 농촌주민으로서의 삶의 보람 창출	농산어촌 체험 민속 등
노동 공헌형	농가에 체류하고 농작업에 종사함. 일반 고용보다는 낮은 보수	농촌형 워킹 홀리데이, 아르바이트, 봉사활동 등
학습형	방문자와 지역주민 양쪽 모두가 공통의 장소에서 지역자원을 모색하거나 지역활성화 과제를 찾고, 구체적인 실천으로 이어지는 것을 목적으로 함.	
교육 체험형	교육의 일환으로서의 농업 체험 및 농촌 체류	농업 체험 및 농촌 체류를 포함한 수학여행
자원 활용형	지역의 자원을 활용한 체류형 농촌관광	체류형 시민농원, 호텔, 학교시설, 빈 집 또는 고택의 재이용 등
인간 복지형	건강 유지나 스트레스 해소 등의 심신의 안정을 목표로 하는 농촌관광	

자료: 아오키(2010) “전환하는 농촌관광”에서 저자 작성.

3.2. 체험 교육 여행의 등장 배경

당시 도시 시민들은 농장과 농업 체험 등의 도시와 농촌 교류를 통해 어린이에게 자연의 풍요로움을 가르치는 장소로서 농업 및 농촌의 역할을 인식하기 시작했다. 예를 들어, 1993년 총리부의 여론 조사에서는 농촌의 역할 중 특히 중요한 것으로 '농촌에서의 생활과 농업 체험을 통한 야외 교육의 장소'가 22.3%로 '식량 생산의 장소', '지역주민들의 취업 및 생활하는 장소'에 이어 3번째로 많았다. 또한 자녀 교육에 있어서 농촌에서의 생활과 농업 체험이 갖는 의미에 대해 "광대한 자연을 접할 수 있음", "생물을 관찰, 채집하는 등 생물에 접할 기회를 얻을 수 있음", "학교나 가정에서는 얻을 수 없는 귀중한 체험을 할 수 있음", "갖수확한 식재료를 활용한 음식을 먹기 때문에 먹거리와 농업에 관심이 생겨남", "농산물이 생산되는 과정을 알 수 있음"이라는 항목에서 40% 이상이 긍정적으로 평가하였다.

이러한 농업 및 농촌이 가지는 교육 효과에 대한 관심과 주목도가 높아지는 가운데, 학교 교육에서도 농업 체험학습을 도입하는 변화가 있었다. 1998년에 '유토리 교육'이라 불리는 학습지도요강이 개정되었다. 이 학습지도 요강은 '살아가는 힘을 키우는 것을 목표로 하고 그 관점에서 각 학교가 자체적으로 정한 '종합적인 학습 시간(이하, 종합 학습)'이 도입되었다. 종합 학습에서는 자연 체험과 봉사 활동 등의 체험형 학습이 포함된다.

학습지도요강은 2002년에 완전 실시되었고, 이에 따라 학교의 주5일제가 실시되었다. 게다가 종합적인 학습의 일환으로 초등학교를 중심으로 대부분의 학교에서 농업 체험학습이 실시되었고, 주말을 이용한 농업 체험의 기회도 증가했다. 2004년도에 농업 체험을 실시한 초등학교는 전체의 76.6%에 달하였고, 중학교에서도 34.2%가 실시하고 있다.²⁾

농업 체험 교육은 2005년 7월에 시행된 「식생활 교육 기본법」에 의해서도 규정되었다. 「식생활 교육 기본법」은 식생활 교육을 전 국민의 평생교육으로 하며, 학교·어린이집 등에서는 지역의 특색을 살린 급식의 실시, 교육의 일환으로 진행되는 농장 등에서의 실습 등, 다양한 체험 활동을 통한 어린이의 식생활에 관한 이해의 촉진을 도모함과(제22조) 동시에 이를 위한 활동의 일환으로서 농업 체험을 규정하였다.

이러한 상황에서 중학교 및 고등학교의 수학여행에 농업 체험을 통한 교육 체험형 농촌관광이 일본형 농촌관광의 한 형태로 대두되었다. 농업 체험 수학여행은 정체되어 있던 체험형

2) 사단법인 전국 농촌 청소년 교육 진흥회 '초·중학교의 농업 체험학습 활동에 관한 설문 조사' 2005년 3월.

및 체류형 농촌관광에게 새로운 수요의 창출의 기회였다. 수학여행은 매년 같은 시기에 실시되기 때문에, 특정 학교와의 제휴를 통해 고정 이용객을 얻을 수 있다는 장점이 있다. 이와 동시에, 농업 체험 수학여행은 방문 지역에 큰 영향을 주는 것이기도 했다. 이미 언급한 통과형 단체 관광과 비교하면 농촌관광은 개인 및 가족 등의 소규모의 이용객을 고려한 교류형 및 체류형 관광으로서 추진·전개되어 왔다. 그런데 중학교 및 고등학교의 수학여행은 하나의 학급을 기본 단위로 하는 단체 여행이다. 방문 지역에는 버스 1대 즉, 40~50명의 학생과 인솔 교사가 숙박할 수 있는 인프라 구축이 요구되며, 방문시기, 체험 내용, 요금 등을 학교 측과 조정, 협상하는 경우가 생겼고, 때로는 사전 학습 자료의 제공도 요구되었다. 따라서 농촌 체험 수학여행을 추진하는 농촌관광에서는 이러한 업무를 담당할 매니지먼트 기능이 필요해지는 것이다.

4. 교육체험여행의 수용에 따른 새로운 전개

교육체험여행은 하나의 농가가 대응할 수 있는 것은 아니다. 학교단위의 농업 체험학습이나 수학여행을 위해 다양한 형태의 시설 정비나 네트워크와 매니지먼트 기능의 창출이라는 조직화가 각지에서 이루어지고 있으며, 농촌관광 정책이나 관광 정책에 영향을 미치는 움직임도 나타나고 있다. 이하에서는 몇 가지 사례를 소개하고자 한다.

4.1. 규제완화에 의한 지역 내 농가 민숙의 증가

1개소당 숙박 인원이 적은 농가 민숙에서 수학여행을 수용하기에는 지역 내 농가민숙 수를 늘려야 할 필요가 있다. 그러나 장애물이 되고 있는 것은 숙박 영업에 관한 다양한 기준이다. 농가 민숙은 숙박업의 간이 숙소에 해당하고, 숙박업 법 외, 소방법, 건축기준법 등에 요구되는 요건 및 기준을 만족시켜야 한다. 예를 들면, 객실 면적이 33m² 이상, 소방설비의 설치, 음식을 제공하는 경우에는 음식점의 영업허가 등이 필요하다. 이러한 요건 및 기준을 만족시키기 위한 개보수 비용에 대한 부담이 농가 민숙의 증가를 억제하고 있다. 구조 개혁 특구를 이용하여 숙박에 관한 기준을 완화하고 수학여행에 대응할 수 있는 지역만 들기를 실시한 선구적인 사례가 홋카이도의 나가누마정이다.

나가누마정은 삿포로 중심부에서 차로 약 50분, 홋카이도의 하늘길인 신치토세 공항에서 차로 30분 정도의 거리로 가깝고, 지역 내에 골프장, 스키장, 온천 등의 다른 체험형 관광 목장과 캠핑장, 농가 레스토랑, 관광농원, 농산물 직매장 등 수많은 농촌 관광 시설이 있다. 이러한 시설을 이용하는 관광객은 2000년에 89만 명에 이르고 있지만, 대부분은 당일치기 관광객이었다. 나가누마정은 관광객 100만 명을 목표로 함과 동시에, 체류형 관광객을 늘려 관광 수입을 늘리겠다는 대책을 내놓았다. 여기에서 주목한 것이 농가 민숙이다. 대규모 숙박 시설 건설에는 막대한 비용이 소요되고, 전국 각지에서 실패 사례가 잇따르고 있는 것처럼 높은 위험성을 수반한다. 이에 나가누마정은 평소에 이용하지 않는 빈 방을 가진 농가가 많고, 이 방을 활용하면 2,3명은 충분히 숙박할 수 있는 상황을 감안하여, 농가 민숙을 소규모 단위의 관광객 숙박시설로 활용하고자 하였다. 즉, 농가당 숙박 인원수는 적지만, 다수의 농가가 참여하면 많은 인원이 숙박할 수 있는 여건이 마련되어 있었던 것이다.

그러나 농가 민숙도 호텔이나 여관과 같은 숙박 시설이기 때문에 갖추어야 할 시설에 대한 규제가 많이 있었다. 나가누마정의 경우 소방 시설이 특히 부담이었다. 그래서 나가누마정은 경제 구조 개혁 특구 제도를 이용하여 간이 소방 시설의 설치 허용을 요구하는 규제 특별 완화 조치인 '나가누마정 농촌관광 특구'를 신청했다. 이는 2004년 3월에 승인되어, 숙박 시설에 의무적으로 설치해야 하는 화재 경보 설비 등의 설치가 면제되었고, 대규모 투자를 필요로 하지 않은 상태로 농가 민숙을 개업할 수 있게 되었다.

나가누마정의 특구 승인 후 112호의 농가가 참여하여 '나가누마정 농촌관광 운영 협의회'가 설립되었다. 운영 협의회는 사무국은 나가누마정에 위치해 실질적인 업무는 행정기관이 대신하고 있다. 운영 협의회는 사업 개시 초기, 농가의 부담을 줄이기 위해 하루의 숙박과 아침 식사만 제공하는 유럽형 'B&B(Bed and Breakfast)'로 시작하였고, 연구회 및 연수를 통해 서비스의 질 향상을 도모하였다. 이는 연속 숙박과 아침 및 저녁 식사 제공 등을 가능하게 하였고 이로 인해, '수학여행 수용 사업'을 목표로 하는 농가 민숙 사업의 청사진이 제시되었다.

농가 민숙 시작 후 2년째인 2006년과 3년째인 2007년 수학여행 수용 실적은 <표 2>와 같다. 2006년에는 10개교의 1,002명, 체험학습에는 5개교의 783명이 방문하였으나, 2007년에는 17개교의 2,475명으로 크게 증가하였다. 또한 2006년의 수학여행은 모두 1박 2일 뿐이었지만, 2007년에는 연속 숙박이 늘어났다. 이를 통해 농가 민숙 사업이 당초 구상한

목표 달성을 향해 순조롭게 진행되고 있음을 알 수 있다. 한편, 최대 수용 인원도 2007년에는 281명으로 증가하였다. 이는 대형 관광버스 6~7대분에 해당하는 규모로, 지역 내 온천시설의 수용 인원인 130명보다 2배 이상 많은 수치이다. 즉, 농가 민숙의 규모가 중간 규모의 호텔에 해당하는 숙박 시설로 성장한 것이라 봐도 과언이 아닌 것이다.

<표 2> 나가누마정의 농업체험형 학습의 수용 상황

단위: 교, 명

구분	2007년		2006년		
	학교 수	학생 수	학교 수	학생 수	
합계	17	2,475	10	1,002	
학교	고등학교	12	1,718	4	474
	중학교	5	757	3	528
숙박일	1박	8	1,134	10	1,002
	2박	6	921	-	-
	3박	3	420	-	-
최대수용인원		281		208	

주: 2007년에는 집계 시점에서의 수용예정을 포함함.

자료: 나가누마정 농촌관광 운영협의회 조사결과에 따라 저자 작성.

나가누마정이 신청한 농가 민숙의 소방 시설 완화 조치는 2005년부터 전국으로 확대되었고, 농가 민숙에 대한 규제완화가 2003년~2005년에 집중적으로 실시된 점을 고려하면, 농가 민숙 추진이 규제 완화 조치의 중요한 계기가 되었다고 볼 수 있다. 이러한 규제완화는 농림어업 체험 민숙의 등록대상을 농림어업인 또는 이를 조직하는 단체뿐만 아니라 비농림어업인까지로 확대하고 있다.

4.2. 여러 행정구역에 걸쳐 형성된 광역 네트워크로서의 대응

나가누마정처럼 하나의 지자체에서 많은 농가 민숙을 만드는 것이 아니라, 인근의 지자체에 걸쳐 광역 네트워크를 만들어 수학여행 방문객을 맞이하는 형태도 곳곳에서 나타났다. 그 중 하나로서 홋카이도 소라치지역 중북부의 ‘소라치 DE 이이네³⁾’를 소개한다.

소라치 지역에서는 행정기관 주도로 농업 체험을 추진하는 농가의 그룹화가 진행되고

3) ‘소라치 DE 이이네’는 “소라치라서 좋다”는 뜻으로, 여기서는 단체명을 나타내는 고유명사이므로, 그대로 사용하고자 함.

있었다. '타키카와 농촌관광 연구회(타키카와시)', '후카가와 꿈의 농촌 학원(후카가와시)', '비바이 농촌관광 연구회(비바이시)' 등이다. 또한 일부 농가에서는 소규모의 수학여행의 방문을 수용하는 사례도 서서히 증가하고 있었다.

이러한 그룹이나 농가는 홋카이도 소라치지청(현 소라치 종합 진흥국)의 제안으로 2001~2003년, 3년간 '소라치 만남 및 리플레쉬 존 만들기 사업'을 진행했다. 타키카와시, 후카가와시, 비바이시 등의 농가 그룹을 중심으로, 교류 사업에 종사하는 '만남 농장' 등을 포함해 광역 네트워크를 만들어 수학여행단을 맞이하였다. 그러나 수학여행객의 증가로 인해 사업 마지막 해에는 하나의 지자체만으로 수학여행객을 수용하기 어려워졌다. 이 때문에 학교 단위로의 농업 체험을 수용하기 위해서는 각 지역의 농가 그룹을 총괄, 조정하는 중간관리자적 기능을 갖는 사무국이 필요하다는 결론에 도달했다.

그러나 소라치지청 스스로가 사무국 기능을 하거나 자주적인 네트워크 기능을 갖는 사무국을 지원하는 것은 예산제약으로 인해 어려웠다. 이 때문에 소라치지청은 스키장에서 수학여행객을 대상으로 스키렌탈업을 하는 타키카와시의 주식회사 A에 사무국 기능을 의뢰하였고, 농촌관광을 추진하는 그룹을 한데 모아 2004년 2월에 '소라치 DE 이이네'를 발족하였다.

농업 체험은 네트워크 사무국과 참가 단체의 담당자가 연계하여 실시하고 있다. 학교 및 단체로부터의 접수는 여행사를 경유하는 것이 주류이다. 여행사와의 절충 및 조정(예약, 가격, 취소, 불만 접수 등)은 네트워크 사무국이 담당하며, 참가 단체의 담당자는 수학여행객을 어느 농가에 보낼 것인가를 결정한다. 물론, 네트워크 사무국이 직접 수학여행객을 어느 농가로 보낼 것인가를 결정하는 경우도 있다. 이처럼 네트워크 사무국이 협상과 사무를 원스톱으로 도맡아 처리함에 따라 단체 여행담당자의 부담을 줄일 수 있다.

2006~2008년의 수학여행객의 방문 실적은 <표 3>과 같다. 수학여행객 및 체험 학생과 학교 수는 증가 경향에 있지만, 당일 체험과 숙박 체험을 비교하면, 당일 체험이 많아지고 있다. 이는 간사이 지방의 대부분의 학교가 아사히야마 동물원과 후라노 및 비에이 지역의 관광, 그리고 소라치 지역에서의 농업 체험을 하나의 세트로 하여 방문하는 경우가 많기 때문이다.

<표 3> '소라치 DE 이이네'의 농업체험 수용 학교수

단위: 교

구분		2006년	2007년	2008년	학교소재지	
당 일 치 기	도내	한나절	4(4)	4(4)	2(2)	삿포로시
		하루	-	1(1)	-	삿포로시
		소계	4	5	2	
	도외	한나절	6	4	9(2)	효고, 오사카, 교토
		하루	4	3	3	효고, 교토
		소계	10	7	12	
계		14	12	14		
숙 박	도외	1박	4	6(2)	6(1)	오사카, 효고, 히로시마
		2박 이상	-	-	-	
	계		4	6	6	
합계		18*	18	20		

주 1) 2006년도 합의 *는 도외의 같은 고등학교가 숙박 체험과 한나절 체험을 따로 실시하여 1개교가 중복되어 있음.

2) 괄호 안은 중학생임.

3) 원데이터는 '소라치 DE 이이네'사무국 조사 자료임.

자료: 마즈키 야스시, 마사키 스구루, 나가오 마사카즈 "농촌관광과 농촌 활성화-홋카이도", 시카시타 아키히코 및 이병오 편저 "한일 지역 농업론에의 접근"(2003년)의 <표 6-6>을 일부 수정함.

4.3. 수용 조직의 자립화 움직임

수확여행단을 맞이하기에는 사무국 기능을 담당하는 조직이 필요하다. 이와 관련된 움직임은 다양하며, 나가누마정처럼 행정기관이 실질적으로 담당하거나 소라치 지역의 사례처럼 지역 기업에 위탁하는 등의 형태가 나타나고 있으나, 지역의 수용 조직이 하나의 자립 경영체로서 성장하는 움직임도 나타나고 있다.

이러한 조직 중 하나가 홋카이도 토카치, 시카오이정의 NPO법인 홋카이도 투어리즘 협회이다. 홋카이도 투어리즘 협회는 시카오이정의 농가 민숙이 구성원인 민간단체이다. 시카오이정에서는 1990년에 시카오이정 팜 인 연구회가 설립되었다. 시카오이정은 여러 농업인이 지역적으로 그린 투어리즘에 임하였다는 점에서 전국에서도 농촌관광의 선구자적인 지역으로 꼽히고 있다. 연구회는 2000년에 현재의 NPO법인으로 이어져 교육 체험여행의 접수 및 안내 등의 사무국 기능을 수행할 뿐만 아니라, 지역 자원을 활용한 관광자원 만들기, 새로운 사업 만들기를 추진해 왔다.

그 중 하나로 지역 내 호수에서의 유어(遊漁) 관리사업이 있다. 이 호수에는 준멸종 위기의

희귀종인 곤들매기가 서식하고 있으며, 시카오이정이 직접 관리 사업을 실시하고 있었으나, 이는 과도한 재정지출을 야기시켰다. 홋카이도 투어리즘 협회는 곤들매기를 보호함과 동시에 낚시꾼을 대상으로 한 관광자원화를 제안하여 2005년부터 시카오이정으로부터 유어관리 사업을 수탁하고 있다. 수탁 후 자원 회복과 관광자원화에 성공하여 시카오이정이 직접 관리하던 이전에 비해 50배 이상의 경제효과를 달성하였고 유어(遊漁) 관리 사업 홋카이도 투어리즘 협회의 메인 사업으로 자리매김하고 있다.

한편, 새로운 사업으로서 홋카이도 투어리즘 협회가 중심이 되어 지역 내 상공업자들에 동기를 부여하여 식품 가공개발 회사를 설립, 지역 내에서 방목 사육한 돼지를 활용한 가공 식품 만들기 등을 추진하고 있다. 이러한 사례는 드물지만 지역 내의 수학여행 수용 조직이 하나의 자립 경영체로서 성장 할 수 있는 가능성을 나타내고 있는 것이다.

4.4. 교육 체험여행 현황

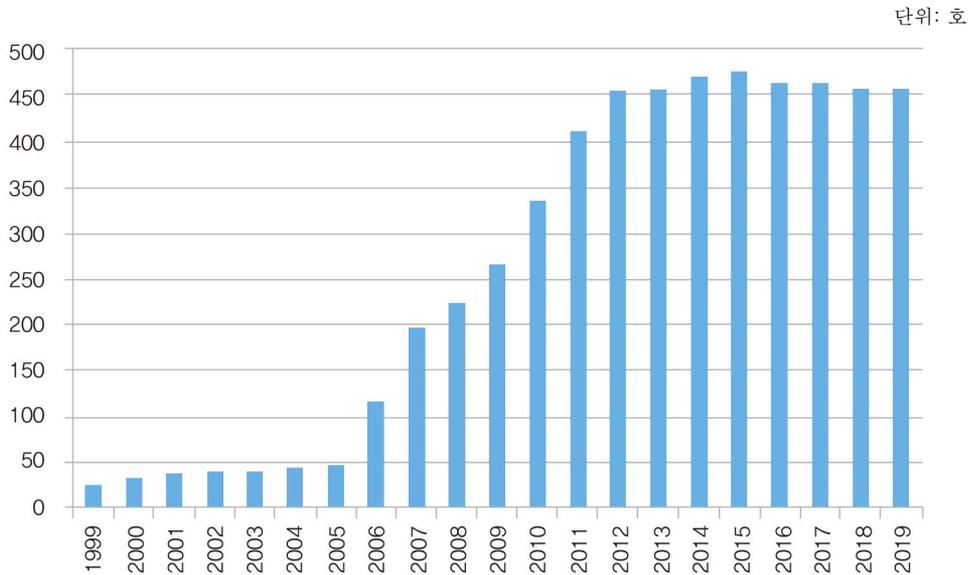
학교가 실시하는 농산어촌에서의 체험학습에 대한 국민의 평가는 해마다 높아지고 있다. 2014년 내각부가 실시한 여론 조사에 따르면, 학교가 제공하는 체험학습, 특히 아이들에게 농산어촌 지역의 사람들과의 교류나 자연과의 만남의 기회를 제공하는 체험학습에 대해 어떻게 생각하는지 물어본 결과는 다음과 같다(내각부 ‘농산어촌에 관한 의식 조사’ 2014년 6월). “실시해야 한다”(68.4%)와 “선택해야 한다면 실시해야 한다”(28.3%)를 합한 “실시해야 한다”고 응답한 비율이 96.7%로 나타났다. 2005년 11월의 조사 결과인 88.8%보다 더욱 높아졌다.

이러한 농업 체험 교육 및 농촌에서의 교류 체험 교육에 대한 평가가 높아지면서 수학여행을 통한 농업 체험에의 수요는 많아졌다. 그러나 홋카이도는 수학여행객의 방문 희망 의사에 모두 대응 할 수 없는 상황에 놓여졌다.

홋카이도 농정국의 조사에 따르면, 홋카이도의 농가 민숙 수는 농가 민숙의 규제가 완화되어 수학여행객을 본격적으로 맞이하게 된 2005년 이후 급증하여 2015년에는 2005년(46호)의 10배 이상인 475호를 기록했다. 현재도 450호를 넘고 있다<그림 1>. 게다가, 농림업 센서스에 의하면, 전국에서 농가 민숙을 실시하고 있는 경영체 수는 2005년의 1,492호, 2010년의 2,006호, 2015년의 1,750호로 나타나고 있으며, 전국에 비해 홋카이도의 증가세는

활목할만하다 그러나, 농가 민속 수는 전국적으로 2010년부터 감소하고 있으며, 홋카이도 또한 2015년 이후 감소 추세로 전환되었다.

<그림 1> 홋카이도의 농가 민속 수의 추이



자료: 홋카이도 농정국(2019).

그러나 홋카이도 농정국의 ‘농촌 투어리즘(수학여행) 실태 조사(2019년)’에 따르면, 수용 실적을 상회할 정도의 방문 희망자가 있고, 그 중 상당수를 맞이할 수 없는 실정이다<표 4>. 이 조사는 교육 여행을 수용하는 협의회를 대상으로 실시하고 있는 것으로, 2018년은 당일치기 및 숙박을 합쳐 2만 명의 방문 희망자가 있었으나, 이 중 20%에 해당하는 4,000명이 수용 불가로 인해 방문하지 못하였다. 좀 더 구체적으로 보면, 수용 실적에 대한 수용 불가의 비율은 당일치기보다 숙박이 더 크며, 홋카이도의 농촌관광은 숙박형 농업 체험의 수요에 부응하지 못하고 있는 실정인 것이다.

이 원인은 교육 여행 수용 농가 수의 임계점 도달 및 감소에 있다. 앞서 제시한 조사 결과에서 알 수 있듯이 농가 민속 수는 감소하고 있다. ‘농촌 투어리즘(수학여행) 실태 조사’에서는 3년간 새롭게 교육 여행을 수용하기 시작한 농가가 113호였지만, 협의회에 참여하면 서도 3년간 실적이 없는 농가는 신규 농가를 웃도는 122호이다. 교육 여행 수용 농가의 감소 이유로서는 고령화와 이농, 그리고 본업인 농업이 바쁜 관계로 일손이 부족하다는

점을 들 수 있다. 농가 및 농촌의 고령화와 이에 따른 이농, 그 이면에 있는 영농 지속 농가의 규모 확대라고 하는 일본의 농업 농촌을 뒤덮고 있는 구조적인 문제가 농촌관광에 그림자를 드리우고 있는 것이다.

<표 4> 교육 여행 수용 실적과 수용불가 인원 수

단위: 명

구분		2016년	2017년	2018년
당일치기	수용 실적	7,876	7,341	9,677
	수용 불가	1,441	1,376	1,898
숙박	수용 실적	7,179	7,021	7,101
	수용 불가	2,666	2,796	2,118
합계	수용 실적	15,055	14,362	16,778
	수용 불가	4,107	4,172	4,016

자료: 홋카이도 농정국(2019).

5. 비즈니스 지향을 강화하는 농촌관광 정책

5.1. 농촌관광을 둘러싼 환경 변화

최근 일본의 농촌관광에 큰 영향을 주는 환경 요인에는 고도화된 정보화와 외국인 여행객의 증가가 있다.

개인 모바일 기기의 보급과 무선 통신망의 확충으로 인해 고도화된 정보화 기반이 마련되어졌고, Facebook, Twitter, LINE, Instagram 등 SNS 이용자가 증가하고 있다. 이와 동시에 사업자뿐만 아니라 일반 시민이 인터넷을 통해 국내외에 다양한 정보를 발신하고, 모두가 전 세계의 정보를 검색, 열람 할 수 있는 시대가 된 것이다. 이에 따라 전자 상거래도 확대되고 관광업계에서 항공권 및 호텔, 숙박 등의 인터넷 예약이 일반화되고 있다. 또한 SNS 이용자의 증가는 관광지의 다양화와 확산을 낳았고, 이는 가이드북에서 소개된 관광명소라는 제한된 장소를 방문하는 기존의 형태와는 확연히 다른 모습이다. 이러한 모습은 SNS를 활용해 사업자 및 지역 거주자에 의한 지역의 경관의 발신, 또는 방문 여행객에 의한 발견과 그것의 공유, 마지막으로 콘텐츠 투어리즘 등과 관광 정보 및 관광 수요와 형태의 다양화와 맞물려 여러 지역에 관광객이 방문하게 되었다.

일본 정부는 2003년 외국인 여행객의 증가를 목적으로 Visit Japan 사업을 시작하였다. Visit Japan 사업을 시작한 2003년의 외국인 여행객 수는 521만 명으로, 2013년에는 1,000만 명을 돌파하였고 2016년에는 1,974만 명으로, 출국한 일본인 수인 1,621만 명을 상회하였다. 2019년의 외국인 여행객 수는 3,188만 명으로 도쿄에서 올림픽이 개최되는 올해 2020년에는 4,000만 명을 목표로 하고 있다.

외국인 여행객이 증가하는 가운데, 관광 수요와 관광 형태의 다양화가 진행되고 있다. 개인이나 가족 등 적은 인원으로 철도 및 버스 등의 대중교통이나 렌트카를 이용하여 지방을 방문하는 외국인이 늘고 있다. 동아시아 및 동남아시아에서 온 여행객은 관광 명소를 둘러싼 주유(周遊)형 단체 투어가 중심이지만, 재방문 횟수가 많아지면 지방을 방문하는 비율, 혼자서 또는 가족과 여행하는 비율, 자유여행의 비율이 높아진다(관광청 '2017년 일본 방문 외국인 소비 동향 조사'). 또한 자연과 지역 문화에 대한 관심이 높은 북미 및 유럽 등으로부터의 여행객도 점차 증가하고 있다.

이러한 고도화된 정보화와 외국인 여행객의 증가로 인한 니즈의 다양화는 그 동안 정보 발신의 기회가 제한되었고 교통 여건이 좋지 않은 농산어촌의 관광에 새로운 기회를 제공하고 있다.

5.2. 농촌관광 정책의 새로운 전개 - 농박(農泊)

외국인 여행객의 증가라는 외부 환경 변화와 교육 체험여행의 수용에 따른 지역의 조직화, 자립적인 경영체의 성장이라고 하는 기반이 형성된 2017년부터 농박 추진 사업이 시작됐다.

농박 추진 사업은 '내일의 일본을 지탱하는 관광 비전(2016년 3월)'에서 일본 특유의 전통 생활 체험과 비농가를 포함한 농촌지역 사람들과의 교류를 즐기는 "농박"을 추진한다"라는 목표로 실시되고 있다.

농박과 지금까지의 체험형 및 체류형 농촌관광은 무엇이 다른가? 농림수산성의 정의에서는 농박은 농산어촌 지역 특유의 전통적인 생활체험과 지역 사람들 간의 교류를 즐기면서 농가나 고택 등에서의 숙박을 통해 여행객에게 해당 지역의 매력을 어필하는 농산어촌 체류형 여행이라고 하고 있으나, 이것만으로는 기존의 체험형·체류형 농촌관광과의 차이는 크게 느껴지지 않는다.

<표 5> 농박이 지향하는 방향

구분	현재	향후
지역의 목표	사는 보람 만들기에 중점	지속가능한 산업
자금	정부 자금에 의존	자립적인 운영
체제	임의 협의회 (책임이 불명확)	법인 형태의 추진 조직 (책임의 명확화)
수용 조직 기능	농가에의 숙박 매칭이 중심	마케팅에 근거한 다양한 프로그램 개발, 판매, 프로모션, 운영 활동

자료: 농림수산물성 홈페이지(<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kouryu/170203.html>; 검색일: 2020년 2월 1일).

이에 농림수산물성은 기존의 농촌관광과 농박의 차이를 <표 5>와 같이 정의하고 있다. 앞서 서술한 바와 같이, 아오키(2010)는 기존의 체험형·체류형 농촌관광을 사회적 자가실현형 농촌관광으로 분류하고 있다. 이는 수익성의 추구보다 교류에 의한 농촌 주민, 농업인으로서의 보람을 찾는 것을 중시하고 있기 때문이다.

이에 빗대어 농박을 한마디로 정의하면, 외국인 여행객의 방문도 범위에 포함하는 사업으로서 그린 투어리즘으로의 전환을 목표로 하는 것이다. 이것은 현재의 아베 정권이 내걸고 있는 “일본 재흥 플랜”의 농업의 성장 산업화, 6차 산업화 등에 의한 신산업 육성에 의한 농촌지역의 소득 향상이라는 노선에 맞춘 것이다. 농업의 성장산업화는 비농업부문에서의 참여를 포함해, 농업을 주업으로 하면서 자립을 목표로 하는 주체에 농지를 집적하고 대규모화, 효율화를 도모하는 것이다. 농박은 이것에 지금까지와는 반대로 접근하는 것으로, 삶의 보람을 야기하는 부업부문으로서의 농가 민숙을 자립 수익부문으로, 인적 및 자금적, 공적 지원에 많이 기대는 지역 내의 수학여행 수용 조직을, 자립적인 운영이 가능한 법인조직으로 전환시키는 것을 목적으로 한다. 이러한 정책을 뒷받침하는 지역 기반으로 앞서 말한 교육 체험여행 수용에 의한 농가 민숙의 조직화와 수용 기능을 담당하는 조직의 형성이 존재한다.

농박 추진 사업의 원년인 2017년도에 실시된 것은 ‘박식분리실증사업⁴⁾’이다. 구체적으로는 농가 민숙 등의 경영 자원을 숙박으로, 먹거리 기능은 농가 레스토랑에 집중하는 것으로, 숙박과 먹거리를 분리시켜 양쪽을 연계함으로써, 고객의 요구를 만족시키는 지역 식재료를 사용한 먹거리 콘텐츠를 제공함과 동시에 지역 전체의 생산성 향상을 도모하는 것이다.

4) 이는 ‘泊食分離実証事業’으로 풀어서 설명하면, ‘숙박 음식 분리 실증 사업’이라 표현할 수 있음.

일본 정부는 2018년부터는 2020년까지 농박을 사업모델로서 실시할 수 있는 인프라 만들기를 추진하고 있으며, 농박 500개소를 목표로 하고 있다. 이를 위해 농박 추진사업, 시설정비 사업, 광역 네트워크 추진 사업이 실시되고 있다.

농박 추진 사업은 국내외 여행객의 농산어촌 지역에서의 유치를 촉진하고 지역 활성화를 도모하기 위해, 농박 추진체제 구축과 매력 있는 관광 콘텐츠의 개발, 인바운드 수용 환경의 정비, 전문 인력의 확보, 농가 민숙에서 농가 민박으로의 전환⁵⁾ 등을 지원하는 소프트웨어 사업이다. 사업의 실시 주체는 지역 협의회 등이며, 지역 협의회란 농박 실시의 중심적인 역할을 담당하는 법인이 구성원이거나 해당 법인이 구성원으로서 자리 매김할 것으로 예상되는 단체를 포함한 조직이다.

시설 정비 사업에는 지자체·핵심 법인이 운영하는 고택 등을 활용한 숙박 시설과 체험·교류 시설, 활성화 계획에 따라 농박에 임하는 지역에 집객력을 높이기 위한 농산물 판매 시설 등, 농박을 추진하기 위해 필요로 하는 시설의 정비가 있다. 또한 숙박 시설의 질 향상을 위해 인바운드를 포함한 개인 여행객 등의 다양한 요구에 맞는 숙박 시설의 개보수 지원 등이 이루어지고 있다.

광역 네트워크 추진 사업은 디지털 정보를 활용한 전략적인 국내외의 홍보 및 대규모 박람회의 출전, 상담회(商談會) 개최, 농박 추진상의 과제를 안고 있는 지역에 대해 과제 해결을 위한 전문가 파견 및 교육 활동 등을 지원하는 사업이다. 또한 전국에 분포하는 협의회 정보를 모은 농박 포털사이트(nohaku.net)가 운영되고 있다.

농박과 함께 외국인 여행객을 대상으로 2016년부터 SAVOR JAPAN이 실시되고 있다. SAVOR JAPAN은 지역의 먹거리와 그것과의 관련 산업인 농림수산업이 중심이 되어 외국인 관광객을 유치하기 위한 대책이다. 2019년까지 27개 지역이 인증을 받았다.

이 SAVOR JAPAN과 2017년도에 실시한 '박식 분리 실증 사업'은 지역의 '먹거리'를 개발하는 것으로 지역의 식재료를 관광자원화하고, 먹거리를 농촌경관 및 농촌문화와 융합한 농촌형 관광지의 형성을 도모한 것이다. 여기에는 기존의 관광지와 관광 메뉴 이외의 새로운 관광지 및 관광 메뉴를 개발함으로써, 외국 여행객의 방문을 증가시키려는 관광 정책이 근저에 깔려 있는 것이다.

5) 민숙(民宿)은 여관업 법 하에, 시설의 설비나 직원의 배치 등에 일정한 조건이 설정되어 있으며, 반드시 행정기관의 허가를 얻은 시설로서 운영되고 있는 데에 반해, 민박(民泊)은 일반적인 개인 가옥을 중심으로 한 숙박이므로 개인 간의 거래임.

5.3. 비즈니스 지향에 의한 농촌관광 성장의 가능성

농박 정책은 일본의 관광정책이라는 시점에서 보면, 농촌지역의 관광객 수용 확대를 통해, 외국인 관광객을 포함한 관광객 수의 증가를 목표로 하고 있다. 한편, 농촌관광은 농촌 관광부문의 전업화 및 분업화와 비즈니스로서의 자립을 목표로 하고 있다.

농촌관광 전업화의 필요성으로서, 첫째, 전문 농촌 관광사업자의 육성이 있다. 농촌을 방문하는 관광객은 농촌 공간에서의 체험이나 농촌 경관으로부터 삶의 가치를 추구한다. 그러나 이러한 농촌 공간, 농촌 경관에 의존하여 서비스나 음식의 수준이 낮은 농가 민숙, 농가 레스토랑이 다수 존재한다. 필자도 두 번 다시 방문하고 싶지 않다고 생각한 시설을 이용한 경험이 많이 있다. 앞으로의 비즈니스 지향에 의한 농촌 관광사업의 전업화와 박식분리에 의한 전문화는 농촌관광의 서비스 질을 향상시켜, 높은 매력을 가진 농촌관광으로 이어질 것이다.

둘째, 농촌관광의 후계인력 육성 및 확보이다. 앞서 서술했듯이, 최근 농가민숙은 전국적으로 감소 경향에 있다. 농업 센서스를 보면, 주말농원, 체험농원, 관광농원도 2010년 이후 꾸준히 감소하고 있다.

그러면 감소 이유는 무엇일까? 가장 큰 이유는 고령화와 이농 그리고 본업인 농업에의 충실로 인한 일손 부족을 들 수 있다. 고령인이 농업 농촌 관광사업을 포기하고, 고령인으로부터 농지를 임차 혹은 구입하여 경지 면적을 확대한 농업인이 부가 소득 확보를 위해 실시해 온 농업 농촌 관광을 중지하는, 농촌관광을 둘러싼 지역 내 농업 구조 변화가 발생하고 있는 것이다. 이로 인해 농촌 관광의 지속적인 성장을 위해서는 전업적으로 농촌 관광사업을 추진하는 인력 육성이 필요한 것이다.

당연한 말이겠지만, 농촌관광사업의 전업화를 추진해 가는데 있어 해당 인력은 굳이 농업인일 필요는 없다. 실제로 농림어업 체험 민숙 등록 사업은 기존의 농림어업인 이외에게도 개방되어 있다. 2018년도까지 농박추진사업의 인가를 받은 전국 428지역의 협의회를 대상으로 한 조사에 의하면, 협의회 구성원 중 주된 사업이 농림수산업인 경우가 48%에 불과하는 등 구성원의 사업 영역은 다양해지고 있다. 협의회 구성원의 사업 다양화는 농업인 이외에 농촌지역에서 농촌관광을 추진하는 다양한 주체, 예를 들면, 귀농 귀촌인이나 상공업자 등을 협의회에 포함시킨 결과이기도 하다. 이는 지역 전체로서의 관광사업의 확대 및 성장으로

이어지며, 동시에 귀농 귀촌인이나 농업 외부로부터의 이주자와의 교류 및 협동은 홋카이도 시카오이정의 사례처럼 6차산업화나 서비스 향상으로 이어질 가능성이 있다. 게다가 농촌 관광사업의 비즈니스로서의 자립은 귀농 귀촌인이나 이주자라고 하는 시점에서 보면, U턴이나 I턴에 의한 귀농이나 농촌 이주의 조건을 형성, 개선하기도 한다.

농촌관광은 농촌지역의 소득 확보를 목적으로 실시되고 있다. 지속적인 사업 진행과 성장이라고 하는 점을 생각하면, 농업의 부가적인 부문으로부터 농업에서 독립한 고유의 부문으로의 분화 및 전문화는 농촌관광의 비즈니스 지향에서 피할 수 없는 통과외레일 것이며, 농촌 관광에 내재되어 있는 요소라 생각 할 수 있다. 게다가 이는 지역의 상공업자와의 연계, 귀농 귀촌 촉진, 6차산업화라는 요소와 어우러져 지역 활성화의 중요한 시책이 될 가능성도 있다.

이상을 종합하면, 농박 정책의 비즈니스 지향은 현 시점에서 일본 농촌 관광의 성장방향의 한 형태라고 말할 수 있다. 그러나 이는 농촌 관광의 기존 형태, 즉, 삶의 보람 및 힐링을 위한 농촌 관광을 지속적으로 추진해 온 지역에서 또 다른 형태로 분화, 전개될 가능성이 충분히 있다.

참고문헌

- 青木辰司. 2010. 『転換する農村観光』 .
- 観光庁. 2018. 「2017年日本訪問外国人消費動向調査」 .
- 全国農村青少年教育振興会. 2005. 「小・中学校における農業体験学習活動に関する設問調査」 .
- 北海道農政局. 2019. 「農村ツーリズム（教育旅行）受入実態調査」 .
- 内閣部. 2014. 「農山漁村に関する意識調査」 .
- 農村観光研究会. 1992. 「農村観光研究会中間報告」 .
- 農林水産省. 1990. 「農業白書」 .
- 農林水産省. 1998. 「農業白書」 .
- 農林水産省. 1998. 「農業白書」 .
- 農林水産省. 1998. 「都市農村交流調査」 .
- 農林水産省. 2001. 「都市農村交流調査」 .
- 農林水産省. 1992. 「新しい食料・農業・農村政策の方向」 .
- 松木靖正木卓・長尾正克. 2013. 「農村観光と農村活性化－北海道－」 . 坂下明彦・李炳旻編著. 『日韓地域農業論への接近』 .