

귀농농가 실태조사와 귀농지원정책 개선방안 연구

권영근

((사)한국농어촌사회연구소)

The study on the present situations and supporting policy for the refarming in Korea

Gwon, Yeong-Geun

적 요

본 연구는 최근 귀농 동향, 귀농농가 실태조사, 우리 정부의 귀농지원정책, 일본의 귀농지원정책, 우리 정부의 귀농지원정책 개선방안 등 다섯 분야에 걸쳐 이루어졌다. 지금까지 귀농과 관련한 연구는 교육, 행정 등의 부분적으로 진행된 바는 있으나, 실태조사와 외국 정책 연구 및 국내 정책 방향 등에 관해서는 종합적이며 체계적인 연구가 부족하였다.

본 연구는 귀농문제의 성격과 귀농자들의 구체적인 정착 실태 및 애로사 항을 규명함으로써, 특히 귀농 희망자들의 개인적 차원의 결단 외에 정책 차원에서 확보해야 할 조건들이 무엇인지에 대하여 강조하였다. 또한 우리나라 귀농정책의 현황과 문제점, 선진 주요국의 귀농지원정책의 현황과 시사점, 그리고 이를 바탕으로 한 우리나라 귀농정책의 바람직한 방향과 과제 등을 제시하였다.

특히 우리와 농업 여건이나 당면 과제가 비슷한 일본의 예에 주목하고 그들의 관련 정책을 집중 분석하였다. 일본의 다양하고 체계적인 중앙 및 지방 단위의 귀농지원정책은 우리나라와 비교할 때 너무나 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있었다. 일본의 정책·제도가 시사하는 바는 귀농 희망자에게 귀농 동기를 부여하는 적극적인 법·제도·예산의 뒷받침 ②관련 정보 제공 및 연수훈련 등의 체계적 지원시스템 정부 민간 단위의 상호 역할 분담과 그 체계적 운용(농림수산성, 각 都道府縣과 (사)전국농촌청소년교육진흥회 및 전국농업회의소의 전국신규취농가이드센터, 그리고 각 지역단위의 계통 기구들 등의 유기적 연계) 등으로 요약된다.

아울러 귀농지원정책의 적극적인 확대 시행이 정부의 농촌인력 육성 정책 차원에서만이 아니라 지역 균형발전, 지역사회 활성화, 지속가능한 농업 및 생태환경 보전(조건불리지역 진흥 및 환경보전형 지역농업 육성) 차원에서 시급히 추진해야 할 정책과제임을 지적하였다. 이에 이농으로 인한 인구과소화와 지역사회 낙후(정체, 空洞化)에 직면한 지방자치단체의 경우 귀농촉진 관련 정책이 지역 활성화 차원에서 중요함을 강조하고 있다.

끝으로 본 연구는 우리의 귀농지원정책 개선방향을 ①법·제도 차원에서 적극적인 정책 프로그램을 담보하는 것 ②전국 및 지역 단위, 그리고 민간과 정부 단위에서 관련 정책을 입안 집행하는 체계를 구축하는 것 ③귀농 희망자 또는 귀농자들의 현실적 요구에 의거, 다양하고 실제적인 직접적인 지원제도를 마련하는 것 등으로 제시하였다.

그리고 이러한 연구를 통해 우리가 적극 추진할 주요 정책과제를 다음과 같이 제시하였다.

- "(가칭)귀농 촉진 및 정착 지원을 위한 특별조치법"의 제정
- 전국 및 지역 단위의 귀농지원센터 설치
- 중앙-지방 단위의 전문 교육기관 및 지역별 실습장 설치
- 기존 정책대상으로 귀농자 확대 적용 및 우선적 정책 지원 실시
- 실질적 귀농지원자금제도 마련

- 지방자치체에서 자체 귀농지원책 추진 확충
- 조건불리지역 진흥책 및 환경보전형 지역농업정책 전면화로 귀농 촉진을 정책적으로 뒷받침

본 연구는 결론적으로 귀농운동의 발전을 위해 법·제도 차원에서 정책을 일관되게 적극 추진할 수 있도록 해야 한다는 점과 선진각국의 예에서 보듯이 귀농과 같은 정책 분야에서는 특히 민·관 파트너십에 의한 협력시스템이 잘 발전되어야 한다는 점을 제시하고 있다.

I. 연구의 배경과 목적

본 연구는 90년대 이후 최근 들어 증대되고 있는 다양한 형태의 귀농(歸農)가구에 대한 실태조사를 통해 그들의 애로사항을 점검하고, 정부의 귀농지원 정책의 현황을 선진 주요국의 정책과 비교 분석함으로써 우리나라 귀농지원정책의 바람직한 방향과 개선방안을 모색하기 위한 연구이다.

오늘 우리 농업·농민문제의 현실은 식량자급률과 농업생산기반의 저하, 도·농간 소득격차의 심화, 농가교역조건 악화 및 농가부채의 급증, 농촌지역 수질 및 토양 오염의 증대, 농촌지역의 공동화(空洞化)와 이농의 악순환 등으로 갈수록 어려워지고 있다. 이러한 현실에서 WTO 2차 농업협상의 향배는 우리 농업경제와 농촌지역사회의 붕괴를 재촉할 것이라는 우려의 목소리가 높아지고 있다. 따라서, 농업·농촌의 위기적 현실에 대한 올바른 진단과 정책대안의 모색이 시급하며, 특히 우리 농업·농촌의 다원적 기능(Multifunctionality)을 제대로 평가하고 이에 대한 국민적 인식을 높여 농업·농민보호에 대한 국민적 공감대를 넓혀가야 할 때에 이르렀다. 위와 같이 날로 심각해지고 있는 농업·농민문제 중에서도 농업노동력의 부족과 고령화 문제는 농업 자체의 세대계 생산을 어렵게 하여 우리 농업이 다음 세대에서도 국민경제의 기반산업으로서 지속가능한가라는 근본적인 의문을 갖게 하는 것으로서 특히 심각한 문제가 아닐 수 없다. 농가수와 농가인구는 1980년 215만6천호, 1천 82만 7천 명에서 1990년 176만 7천 호, 666만 1천 명으로, 2000년에는 138만 4천 호, 403만 2천 명(통계청, '2000년 농업업 총조사 잠정결과')으로

감소하였다. 그에 따라 농림업 취업인구도 1980년 442만 9천 명에서 1990년 310만 명, 1999년 226만 4천 명으로 감소하였으며, 특히 취업자 중 50세 이상은 71.2%에 달하는 등 농업노동력의 노령화 및 영농계승주체 부족 문제가 심각한 상황이다. 이러한 문제는 노동력의 질적 구성 면에서 더욱 심각한 문제를 낳고 있음을 알 수 있게 한다. 이와 같은 농업노동력의 부족과 고령화로 인하여 "농업노동력의 질적 저하로 인해 농지의 유희화, 황폐화, 생산성의 저하 등이 발생하여 농지이용이 조방화되고," 후계농업인의 확보가 어려워 농업경영이 계승되는데 심각한 문제가 있으며, "농촌지역사회에서 중추적 역할을 하는 젊은 층이 태부족하여 지역사회 활기와 동력이 상실되어 농촌공동체가 점차 붕괴되고 있다." 반대로 도시지역에서는 심각한 인구 과밀화현상과 각종 도시문제의 폭발로 도·농 양측의 모순이 심화되고 있는 것이 오늘의 현실이다.

한편, 이러한 노동력의 부족과 고령화 현상 속에서도 최근 도시생활자 가운데 각박한 도시생활, 도시환경의 악화, 불안한 봉급생활, 날로 심각해지고 있는 도시생활환경문제 등에 대한 불만과 고통이 늘어나면서 농업·농촌에 대한 관심이 높아져 농업을 직업으로 삼고 농업에 종사하는 귀농현상이 점차 증가하고 있는 추세에 있는 것은 주목할 만한 현상이다.

지난 1990년 이전에는 매년 30~40가구에 불과했던 귀농 농가수는 90년대 들어 매년 수백에서 수천 가구로 늘어나 1990년 이후 2000년 12월 1일 현재까지 총 1만8,867가구에 이른다(농림부 조사). 이 가운데서도 최근 IMF사태 이후 귀농이 부쩍 늘어나 1998년 6,409가구(전년도 대비 3.5배), 1999년 4,118가구, 2000년 1,154가구에 이르고 있다. 이들 귀농자를 연령별로 보면, 세대

재생산이 높은 청년층인 20~30대가 전체의 60.4%, 40대 장년층이 26.9%나 차지하고 있어 농업노동력의 부족과 고령화가 심각한 오늘의 농촌현실에서 보면 매우 긍정적인 현상으로 파악되고 있다. 또한 이들의 귀농은 도시생활의 실패로 귀농했던 그전까지의 주된 흐름과는 달리 희망적 농업, 영농승계 등 확고한 영농의지를 가지고 있는 귀농인이 많다는 점에서 특히 주목된다. 이 가운데 젊은 층일수록 희망적 영농과 영농승계의 비율이 높고, 고령층일수록 노후대비 및 건강관리 차원의 귀농이 많은 것으로 나타나고 있다.

그런데, 최근까지 이러한 귀농현상은 오늘 농촌의 현실로 볼 때 매우 고무적인 현상이기는 하지만, 아직도 귀농가구수가 절대적으로 소수이며 귀농한 후에도 영농기술의 미숙, 영농자금 부족, 전업농으로서 규모화 곤란, 정착 여건(교육, 의료, 문화 환경) 부실 등으로 큰 곤란을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서, 이들 귀농자나 향후 귀농을 고려하고 있는 사람들에 대한 중앙정부 및 지방자치체 차원의 적극적인 지원정책이 뒷받침되어야만 귀농이 촉진될 것으로 보인다.

이러한 중앙 및 지방정부 차원의 귀농지원정책은 농촌·농업의 다면적 기능을 고려, 공익재(Public Goods)를 생산하는 농촌·농업에 대한 국가의 지원·육성책임의 측면에서도 당연하며, 강화되어야 할 부분이다. 즉, 농촌·농업은 농산물생산의 경제적 기능뿐만 아니라 환경보전, 경관유지, 야생생물 서식지 보전, 생물다양성 보전 등의 환경적 기능과 고용창출 및 유지, 쾌적한 거주환경 제공, 지역사회 활력 유지, 전통문화 및 역사문화재 자산 보전 등의 사회·문화적 기능 등 실로 다양하고 중요한 다면적 기능(공익재 생산·유지 기능)을 발휘하고 있다. 따라서 이러한 기능은 전체국민과 다음 세대를 위한 것이기 때문에 이들 기능을 함양하는 농촌으로 돌아가 영농을 하려는 사람들과 영농하고 있는 농가들에게는 당연히 그에 합당하고 그 기능을 촉진하도록 하기 위한 국가 차원의 지원·육성정책을 실시해야 하는 것은 국가의 의무라고 생각된다.

위와 같이 여러 측면을 고려하여 이미 선진 각국에서는 십여 년 전부터 귀농농가나 귀농 희망자에게

각종 지원정책을 실시하고 있다. 한 예로 일본의 경우, 다음 세대의 농업생산을 담당할 젊은 농업경영인을 확보, 육성하기 위해 농림수산성을 비롯한 행정기관 및 각종 농업단체 등이 다각적인 신규취농(新規就農)대책을 시행하고 있다. 일본 농림수산성은 1996년부터 전국단위 및 각 시도부현(都道府縣) 단위에 “취농준비교”를 설치, 귀농자를 대상으로 영농교육을 실시하고 있고, 이와 관련한 연수비용을 지원하고 있다. 아울러 신규 취농에 따른 정부의 자금지원제도도 다양하게 운용하고 있다. 농지취득자금, 토지이용형 농업 경영체질강화자금, 농업근대화자금 신규 취농 원활화자금, 취농지원자금, 농업개량자금 등이 있다. 특히 이 가운데 취농지원자금은 취농연수자금과 취농준비자금 2종류가 있는데, 농업대학교에서 연수시 월5만엔 이내, 국내의 선진농가 등에서 연수시 월15만엔 이내, 그리고 취농준비자금은 최고 200만엔을 무담보 무이자 신용으로 4년 거치 8년 상환(총 상환기간 12년)으로 대부하고 있다(중산간지역 조건불리 지역의 귀농자에게는 9년 거치 11년 상환 즉 상환기간 20년으로 대부), 그 외에도 신규취농자에 대한 리스형 농장임대, 전국각지의 체계화된 신규취농상담센터 운영, 귀농자의 다양한 필요와 요구에 부응하는 다양한 귀농준비 영농교육 기회 제공 등을 시행함으로써 귀농지원에 민간농업단체, 지방자치체, 중앙정부 등이 공동의 협력시스템을 구축하고 있다.

우리나라에서도 교육 분야를 중심으로 농협중앙회의 ‘돌아오는 농촌’ 과정과 ‘영농창업강좌’ 등의 귀농교육(1995~), 축협중앙회의 ‘귀농축산 일반 교육’(1998~), 전국귀농운동본부의 ‘귀농학교’ 교육(1996~), 전국농업기술자협회의 ‘귀농·귀향인을 위한 영농창업강좌’(1998~), 도드람양돈연수원의 ‘귀농인을 위한 양돈전문교육’(1998~), 농촌진흥청의 ‘귀농인 영농기술교육’(1997~) 등이 실시되고 있다. 정부에서는 1998년부터 농림부에서 귀농 대책을 마련, 귀농자에 대한 정보제공, 전국 각 시·군과 농민단체의 귀농 교육에 대한 행정지원, 그리고 귀농 후 지원으로 농촌지도소에 귀농상담소를 설치하고 농촌지도기관 및 특성화대학에 교육과정을 설치·지원하고 있다. 귀농자에 대한 자금지원으로는 ‘귀농자 영농창업

자금'으로 연리5% 2년 거치 후 3년 상환에 가구당 2천만원 이내로 500가구 범위에서 대출하였으나, 2001년부터는 35세 이하 후계농업인 중에서 취농창업 후 계농업인에 한해 4천만원 한도에서 대출하고 있다.

우리나라의 귀농지원정책은 선진 각국에 비해서는 추진 내용이나 자금규모, 민간과 지방 및 중앙정부간 협력구조와 분담체제 등 여러 측면에서 볼 때 너무나 열악한 상황에 있다. 이로써 이미 귀농한 농가들이 현실에 부적응하여 다시 탈농하거나(1998년의 경우 약 10%) 낮은 수준의 소득으로 어렵게 영농을 하고 있는 실정이다(1997년 농림부 조사에 따르면, 귀농자의 41%가 연간 1~2천만원, 35%가 연간 1천만원 미만의 농가 조수익을 얻고 있음). 따라서, 도시생활을 청산하고 귀농하는 도시생활자가 적은 숫자나마 매년 꾸준히 계속 늘어갈 것으로 예상되고 있으므로(특히 적극적인 영농의지를 가진 40대 이하 청장년층 중심의 귀농 추세를 볼 때) 이들 귀농자와 향후 잠재적인 귀농예비자들을 위한 보다 적극적인 귀농지원정책을 마련, 관련 법·제도, 예산 및 기구 정비와 단체 지원 등의 대책을 강구해야 할 시점이라고 판단된다.

본 연구의 목적은 바로 이러한 측면에서 귀농농가의 실태를 파악, 그들의 애로사항이 무엇인지를 규명하고, 나아가 일본의 주요 귀농지원정책을 비교분석하여 현재 시행되고 있는 우리나라의 귀농지원정책이 갖고 있는 문제점과 바람직한 개선방안을 도출하는 데 있다. 본 연구는 이로써 단순히 연구보고서를 제출하는 것으로 끝나지 않고 귀농문제에 대한 사회적 관심을 환기시키고 관련 농업단체, 지방자치체, 중앙정부가 보다 더 체계적이고 실효성 있는 귀농지원 대책을 수립, 시행하는 데 기여하고자 한다.

II. 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 크게 실태조사와 정책연구의 두 부분으로 구성된다. 실태조사에서는 최근의 귀농 동향에서 귀농가구의 규모와 성격에 관한 유일한 전국 규모 자료인 농림부 자료를 인용 분석하여 최근 귀농의 양상을 밝히고, 본 연구의 귀농농가 실태조사 분석에서 전국귀농운동본부와 협력, 귀농운동본부의

귀농교육 이수자 중 귀농한 가구들에 관하여 조사함으로써 이들 귀농농가의 유형·성격·애로 사항 등을 조사 분석하였다. 이어 정책연구에서는 우리 정부의 귀농지원정책에서 현재 정부가 시행하고 있는 귀농지원책들을 살펴보고 일본의 귀농지원정책에서 우리와 농업 여건이 비슷하면서 다양하고 적극적인 귀농지원정책을 펴고 있는 일본의 정책들을 평가하여 끝으로 우리 정부의 귀농지원정책 개선방안에서 우리 정책 개발에 참고를 하였다.

본 연구는 이 분야에 관한 국내의 종합적인 연구가 부족한 현실에서 기존 연구에 대한 비판적 문헌 연구 방법과 귀농농가들에 대한 실태조사, 관련 전문가들과의 심층면접 조사 등으로 이루어졌다. 귀농농가 실태조사 분석은 2회에 걸쳐 설문 및 전화 조사 방법으로 진행하였다.

III. 최근 귀농의 동향

1. 귀농 현황

귀농 동향에 관한 전국 규모의 조사는 농림부 자료가 유일하다. 이에 따르면(농림부 농촌인력과 2000, 12, 1현재 기준 발표자료), 2000년 12월 현재 한 해 동안 귀농농가수는 1,154호이며, 지난 90년 이후 지난해 말까지 귀농 가구 누계치는 총 1만 8,867호였다. 지난해 귀농농가수는 전년 대비 72% 감소한 수치인데, 이는 최근 IMF 환란 극복과정에서 도시 경기의 회복추세에 따른 것으로 추정된다.

표 1의 연도별 귀농 현황에서 IMF사태 이후 '98. 1~2000. 12월까지 귀농농가수 현황을 보면, 98년 이후 2000년 12월까지 귀농농가수가 지난 10년간 귀농 농가수의 62.8%를 차지하여 IMF사태로 인한 도시 실업문제 악화의 영향이 귀농농가 급증으로 나타났음을 알 수 있다.

그러나 98년 6,409호, 99년 4,118호에 비해 2000년도 귀농농가수가 1,154호로서 98년의 82%, 99년의 62.8%가 감소한 것은 최근 환란 극복과도시 경기의 회복추세에 크게 기인한다. 그러면서도 2000년도 귀농 농가수가 95년~97년의 귀농 추세에 버금가는 구

모로 나타나는 것은 아직 우리 경제의 회복이 유동적인 상황에서 그만큼 이제 귀농 추세가 일정 규모 이상은 향상적인 상황을 보이는 것은 아닌가 싶다.

한편, 표 2에서 보듯이 '98. 1~2000. 12월까지 귀농농가의 연령별 분포를 보면, 30대 이하 7,049호(60.4%), 40대 3,141호(26.9%), 50대 1,236호(10.6%), 60대 이상 255호(2.2%)로 나타나 농업인 후계자 육성이 가능한 40대 미만의 젊은 층이 위 기간 중 전체 귀농농가수의 무려 87.3%를 차지했다. 즉, 이 같은 동향은 귀농의 주류가 전원 생활이나 귀향 등을 목적으로 하는 노년층이 아니라 농업담당 주체의 건강한 육성을 기대하게 하는 청장년층임을 분명히 밝혀준다. 따라서, 향후 귀농지원정책 역시 이들의 안정적이고 희망적인 정착을 지원하는 방향으로 개선·확충되어야 함을 말해준다.

표 3의 최근 귀농농가의 영농 종사 분야별 현황을 보면, '98. 1~2000. 12월까지 경종농업 6,770호(58.0%), 원예 1,527호(13.1%), 축산 1,072호(9.2%), 과수 1,003

호(8.6%), 기타 1,309호(11.2%)로 나타났다. 영농비가 적게 들고 가격실현 구조가 비교적 다른 작목에 비해 안전한 쌀농사 등 경종농업을 주로 선택하며, 고정자산 투자 및 영농기술 측면에서 불리한 과수, 축산 분야가 제한적인 것을 알 수 있다.

귀농가구의 형태적 특성은 귀농 동기, 귀농 경로, 귀농지 선택 이유, 귀농 결정시의 애로사항, 귀농 반대자와 반대 이유, 귀농준비 여부 및 주요 귀농준비 내용 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 최근 농림부의 귀농농가 현황 조사는 이에 관하여 세부 조사를 하지 않았기 때문에 지난 98. 4월의 농림부 조사와 농촌진흥청 조사(조록한, 「귀농가구의 생활실태 분석」, 농촌생활과학 제19권 제11호, 1998)을 인용하여 분석하기로 한다.

귀농가구의 귀농 동기를 보면 표 4와 같이 32.8%가 “도시의 소득이 낮고 도시 생활에 염증을 느끼면서”, 25.2%가 “농사가 희망적이어서”, 12.4%가 “영농승계”를 위해 귀농함으로써 귀농자의 70.4%가 궁

표 1. 연도별 귀농 현황

(단위 : 호(%), 매년 말 현재, 자료 : 농림부)

구분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
귀농농가수	371	299	413	618	662	922	2,060	1,841	6,409	4,118	1,154
누 계	371	670	1,083	1,701	2,363	3,285	5,345	7,186	13,595	17,713	18,867
누계구성비	2.1	1.7	2.3	3.3	3.5	5.0	11.3	10.1	35.0	22.5	5.3

표 2. 최근 귀농농가의 연령별 분포(단위 : 호(%), 자료 : 농림부)

구분	계	29세 이하	30~39	40~49	50~59	60세 이상
계	11,681(100.0)	1,235(10.6)	5,814(49.8)	3,141(26.9)	1,236(10.6)	255(2.2)
'98	6,409	809	3,222	1,544	659	175
'99	4,118	361	2,077	1,206	422	52
'00	1,154	65	515	391	155	28

표 3. 최근 귀농농가의 영농 종사 분야별 분포

(단위 : 호(%), 자료 : 농림부)

구분	계	경종	원예	축산	과수	기타
계	11,681(100.0)	6,770(58.0)	1,527(13.1)	1,072(9.2)	1,003(8.6)	1,309(11.2)
'98	6,409	4,001	692	556	504	656
'99	4,118	2,236	621	427	353	481
'00	1,154	533	214	89	146	172

정적인 태도로 귀농하였고, 그 비율 또한 40대 이하의 연령층에서 높게 나타났다.

귀농 경로(표 5)를 보면, 귀농자의 69.7%가 농촌생활 경험이 있는데 비해 전혀 경험이 없는 도시인들도 27.0%나 되었다. 농촌생활경험이 있는 귀농가구들은 타향 농촌(13.7%)보다 고향농촌(56.0%)으로 귀농하는 경향을 보였다.

농촌진흥청 자료에 의하면, 귀농 결정시의 애로사항을 보면 귀농자금 마련(30.6%)이 가장 컸고, 농사경험 및 기술부족(18.6%), 자녀교육 문제(17.8%) 등도 주요 요인이 되었다. 귀농에 대한 최초 의사결정자는 남편인 경우가 59.7%로 나타나 귀농결정에 남편의 영향이 큰 것으로 나타났고, 귀농을 반대하는 가족은 부인(68.5%)이 가장 많았고 귀농을 반대하는 주요 이유는 복수응답에서 자녀교육문제(63.7), 힘든 농사일(63.7%), 낮은 소득(52.0%), 문화여건의 낙후(45.2%) 등으로 나타났다. 이들 반대이유는 곧 귀농가구의 가장 큰 정착애로사항이며, 이에 대한 지원정

책의 중요성을 말해준다.

귀농가구들이 농촌생활을 하는데 있어 불편을 겪고 있는 점으로는 위 귀농 반대 이유에 관한 조사에서와 같이 자녀 교육문제(36.2%), 의료여건의 미비(18.3%), 문화여건의 낙후(12.3%) 등으로 나타났다. 연령별로 보면 30~40대에서 자녀교육 문제를, 20대에서 문화여건의 낙후를, 50대 이상에서 의료여건의 미비를 귀농생활의 불편사항으로 지적하였다.

또한, 귀농가구들이 영농상의 애로 사항을 지적하고 있는 것은 표 6에서와 같이 불안정한 농산물가격(31.1%), 영농자금 부족(20.4%), 노동력 부족(16.5%), 농지부족(11.7%) 등으로 나타났다.

앞에서 살펴본 귀농가구의 동향은 귀농정책의 핵심과제가 ① 30~40년대 청장년층을 대상으로 한 정책지원 ② 착오 없는 귀농을 돕는 지원체계 마련 등의 문제로 집약된다고 할 수 있다. 특히 귀농준비를 돕는 지원정책, 영농상의 주된 애로사항을 덜 수 있는 자금지원제도 등 단기적으로는 시행가능한 정책

표 4. 연령별 귀농 이유

(단위 : %, 자료 : 농림부)

구 분	농사도 희망적	영농 승계	도시소득 미흡 및 도시업증	사업 실패	노후 대비	전원 생활	건강 관리	기 타	합 계
29세 이하	37.9	21.8	26.3	1.8	0.7	4.9	2.1	4.6	100.0
30~39	29.5	16.6	35.9	6.8	0.7	4.4	2.1	4.0	100.0
40~49	25.5	12.0	35.6	7.2	4.5	6.3	3.9	4.0	100.0
50~59	16.2	3.9	29.7	6.4	21.0	11.7	8.5	2.6	100.0
60세 이상	10.3	1.1	22.0	6.3	41.1	9.4	7.7	2.6	100.0
합 계	25.2	12.4	32.8	6.4	8.7	6.6	3.7	3.7	100.0

표 5. 귀농 경로

(단위: 호(%), 자료 : 농촌진흥청)

구분	농촌 도시 고향농촌	농촌 도시 타향농촌	도시 농촌	이동없음	기타	합계
가구수	205	50	99	6	6	366
구성비	56.0	13.7	27.0	1.6	1.6	100

표 6. 귀농농가의 영농상 애로사항

(단위 : %, 자료 : 농림부)

구분	불안정한 농산물가격	영농 자금부족	노동력 부족	농지 부족	과다한 노동	농산물 유통구조	농기계 구입·수리	기타	계
	34.1	20.4	16.5	11.6	6.5	5.5	2.1	3.0	100.0

을 개선하여 실시하고, 교육·의료·문화·복지 등 생활 정주여건의 정비·개선을 중장기적으로 시행하여 귀농동기를 확실히 부여하도록 하는 정책이 중요함을 알 수 있다.

IV. 본 연구의 귀농농가 실태조사 분석

1. 조사 개요

본 연구에서 수행한 귀농가구의 실태조사는 “일반 현황”, “영농 관련 현황”, “영농상의 애로 사항과 관련 정책 개선 과제” 등을 대상으로 하였다. 지난 96년부터 전국귀농운동본부에서 귀농교육을 실시한 이후 최근까지 이수자 중 귀농을 한 가구 250호를 대상으로 조사를 진행하였다.

귀농가구의 일반 현황에서는 “귀농 경로”, “귀농 결정 동기와 반대 이유” 등을 조사 초점으로 하고, 영농 관련 현황에서는 “귀농지의 선택 이유”, “귀농 준비 정도”, “귀농 후 영농 분야”와 “영농 실태”를 조사 초점으로 하였다. 끝으로 영농 애로 사항 및 관련 정책 개선방안에 있어서는 “중앙 및 지방 정부의 각종 귀농지원정책에 관한 의견과 구체적인 영농 애로 사항” 그리고 “귀농생활의 전망” 등을 조사 초점으로 하였다. 조사 기간은 2000년 8월 5일~9월 5일, 2000년 11월 15일~12월 10일 두 차례에 걸쳤으며, 조

사방법은 설문지에 의한 우편조사 및 전화 확인 조사에 따랐다. 설문 응답지 회수는 250호 대상에서 124부로써 이를 분석 자료로 하였다.

2. 조사 결과 요약

가. 조사 대상자의 일반적 특징

응답자의 연령 분포는 50세 이하가 86%이며, 그 중 36-45세가 46%로 서 주축을 이루고 있다.

학력은 4년제 대졸 이상이 68%로 가장 많고, 고졸이 18%, 대학원졸이 8%가 되었다.

귀농 전 거주지는 서울 등 6대 광역시가 52%, 경기도 18% 등으로 수도권 대도시 출신이 중심을 이루었다.

귀농 전 직업 분포는 회사원이 34%로 가장 많았고, 상업/개인사업이 24%, 교육자 8%, 공무원 8%, 일용노동자 4%, 기타 20% 등이었다.

나. 귀농 경로 및 가족 상황

귀농 경로는 도시 타향농촌 64% 농촌 도시 타향농촌 20% 도시 고향농촌 6% 농촌 도시 고향농촌 6% 농촌내 타업종 종사 농촌내 영농 종사 4% 등으로서, 도시 농촌의 J턴 귀농 유형이 70%로 주종을 이루고 농촌 도시 농촌의 U턴 귀농 유형이 26%를 이루었다.

귀농 전 가족 상황은 부부와 자녀가 함께 생활한

표 7. 설문 조사 응답 귀농자의 연령별 분포

30세 이하	31~35	36~40	41~45	45~50	51~60	61세 이상
6%	20	22	24	14	12	2

표 8. 설문 조사 응답 귀농자의 학력별 분포

중졸이하	고졸(농과계)	전문대졸	대졸(농과계)	대학원졸	무응답
6%	22(4)	2	60(4)	8	2

표 9. 설문조사 응답 귀농자의 귀농직전 직업

회사원	상업/개인사업	교육자	공무원	일용노동자	기타
34%	24	8	8	4	20

것이 48%로 가장 많고, 부모님을 모신 경우도 20%나 되었다. 귀농 후 가족 상황은 부부와 자녀가 함께 생활하는 것이 40%, 부부 둘만은 20%, 부모와 자녀 모두는 10%, 조부모까지 4대는 2%였다.

귀농을 처음 제안한 사람이 남편인 경우는 64%, 부인인 경우는 10%, 부부 함께는 10%로 남편의 결심이 대부분이었다. 귀농 결심의 주된 동기는 도시

생활 염증 및 농촌 생활이 좋아서가 58%로 가장 많고 다음 자신 및 가족의 건강을 위해 18% 등이었다.

한편, 귀농 반대는 부모가 38%, 부인이 28%이며, 귀농 반대의 주된 이유는 농업이 수지가 맞지 않아 저소득이 염려되어 46.5%, 농사일이 힘들어 18.6%, 자녀교육 문제 11.6%, 문화 여건 및 각종 편의 시설이 좋지 않아서 11.6% 등으로 나타났다.

표 10. 설문조사 응답 귀농자의 귀농경로

도시→타향→농촌	농촌→도시→타향→농촌	도시→고향→농촌	농촌→도시→고향→농촌	농촌내 타업종 종사→영농종사
64%	20	6	6	4

표 11. 설문조사 응답 귀농자의 귀농지 선택 이유

친지 등 소개	고향 연고지	토지가격	지역경관	희망작목 주산지	도시지역과의 거리	기타
28%	18	16	14	8	6	10

표 12. 설문조사 응답 귀농자의 귀농전 가족 상황

부부+자녀	부모+부부+자녀	부부	기타
48%	20	10	22

표 13. 설문조사 응답 귀농자의 귀농 후 가족상황

부부+자녀	부부	부모+부부+자녀	조부모+부모+부부+자녀	기타
40%	20	10	2	28

표 14. 설문조사 응답 귀농자의 귀농 제안자

남편	부인	부부함께	기타
64%	10	10	16

표 15. 설문조사 응답 귀농자의 귀농 반대자

부모	부인	자녀	기타	무응답
38%	28	4	16	14

표 16. 설문조사 응답자의 귀농 동기

도시생활 염증 및 농촌생활이 좋아서	58%
자신과 가족의 건강을 위하여	18
정년퇴직 또는 명예퇴직	10
사업실패 또는 실직	2
저소득 등 도시생활이 어려워	2
기타	10

표 17. 설문조사 응답자 주변의 귀농 반대 사유

농업수지문제(저소득 염려)	46.5%
고된 농사일 문제	18.6
자녀교육 문제	11.6
문화여건 및 각종 편의시설 문제	11.6
기타	11.3

다. 귀농 준비/ 영농교육 관련 사항

귀농 준비 정도의 경우, 귀농 관련 교육 이수 82%, 귀농 지역 및 영농 작목 정보 수집 36%, 농업기술 습득 및 농사 체험 30%, 사전 토지 구입 22% 등으로서, 귀농 전 사전 준비가 상당한 것으로 나타났다. 귀농자의 82%가 영농교육을 받았는데(본 조사 대상자들은 모두 전국귀농운동본부에서 귀농교육을 이수했으며, 이중 농협 및 기타 단체에서 중복 이수한 귀농자도 22%나 됨), 대체로 귀농교육에 만족하고 있다.

그러면서도 귀농교육 중 문제점으로는 기간이 짧아 충분한 영농정보 및 기술 습득을 못했다 58%, 구체적인 영농 실습 기회가 없었다 54% 등 주로 구체적인 농사체험 또는 현장 활용성이 높은 교육 내용을 대부분 원하였다.

라. 귀농가구의 영농/경영 상황

귀농을 전후하여 소득 변화를 보면, 귀농 전에는 월 150만~200만원 28%, 200만~250만원 20%, 100만~150만원과 250만~300만원이 각각 16%, 100만원 미만 10%로 나타났으나 귀농 후에는 월 100만원 미만이 76%, 100만~150만원 10%, 150만~200만원 4%의 순으로 나타났다. 귀농자의 대부분이 귀농 전보다 소득이 감소하였다.

귀농가구의 영농 작목은 벼농사 34%, 채소 24%, 축산 18%, 과수 14%, 특용작물 12%로 나타나, 귀농 연한이 4년 내의 초보 농사꾼들로서 영농에 용이한 벼농사와 채소 등에 집중하고 있는 것을 알 수 있다. 귀농가구의 영농 형태는 유기농법이 66%, 유기농법으로 전환 중이 24%, 관행농법이 8% 등의 순으로 나타나 일반적인 귀농가구들보다 전국귀농운동본부

표 18. 설문조사 응답 귀농자의 귀농교육 평가

만족	보통	매우 만족	불만족	매우 불만족	무응답
40%	32	8	8	2	10

표 19. 설문조사 응답 귀농자의 귀농교육의 문제점

짧은 기간으로 불충분	영농실습 기회가 없음	내용 불충실/형식적	교육시설 미비	교재불충분	편의 여건 미흡	기타
38.2%	35.5	7.9	5.3	3.9	2.6	6.6

표 20. 설문조사 응답 귀농자의 영농 작목

벼농사	채소농사	축산	과수	특용작물	기타
34%	24	18	14	12	18

표 21. 설문조사 응답 귀농자의 귀농 직전 가구당 소득

100만원 미만	100~1150만원	150~1200만원	200~1250만원	250~1300만원	300~1350만원	350~1400만원	무응답
10%	16	28	20	16	2	6	2

표 22. 설문조사 응답 귀농자의 귀농 직후 가구당 소득

100만원 미만	100~150만원	50~1200만원	200~1250만원	무응답
76%	10	4	2	8

의 귀농교육 이수자들이 유기농법 영농에 훨씬 많이 종사하고 있다.

귀농가구의 귀농 자금은 3,000만원 이하 30%, 9,000만~1억원 14%, 1억~2억원 12%, 3,000만~5,000만원 12%, 5,000만~7,000만원 8%, 7,000만~9,000만원 6% 순으로 나타났다.

귀농가구의 현재 영농 애로 사항은 안정적인 판로 확보 문제 38%, 농산 물가격 불안정 문제 30%, 농지구입이나 임차 애로 14%, 농사기술 경험 부족 14% 등의 순으로 나타나, 전반적으로 가격 및 판로, 영농여건 문제 등에 큰 애로를 겪고 있는 것으로 나타났다.

마. 귀농가구의 농정 관련 평가와 건의 사항

영농 정착 자금 대출과 관련하여 담보나 보증이 없거나 자격 기준이 미달되는 귀농가구가 62.9%나 되고, 특히 영농 정착 자금 지원에 대한 평가 중 80%가 불만족하다고 답변하여, 자금 문제가 안정적인 귀농 정착을 저해하고 있음을 보여준다.

정부의 농업정책에 대한 만족도 평가에서는 매우 불만족 42%, 불만족 42%, 보통 10%로 나타나 대부분 현 농정에 비판적인 것으로 나타났다.

농업정책 부문 개혁 평가는 매우 미흡 60%, 미흡 28%, 별 차이 없음 8%, 바람직 2%, 무응답 2% 등으

표 23. 설문조사 응답 귀농자의 영농 농법

유기농법	유기농법으로 전환 중	관행농법	기타
66%	24	8	2

표 24. 설문조사 응답 귀농자의 귀농관련 투자자금

3천만원 미만	3천만 ~5천만원	5천만 ~7천만원	7천만 ~9천만원	9천만 ~1억원	1억~2억원	2억~3억원	무응답
30%	12	8	6	14	12	2	16

표 25. 설문조사 응답 귀농자의 영농상 어려움

안정적 판로 미확보	가격 불안정	농지구입/임차 곤란	농사기술경험 미흡	기타
38%	30	14	14	4

표 26. 설문조사 응답 귀농자의 영농자금 대출 애로 사유

자격기준 미달	담보/보증	자금종류 신청절차 몰라	대출규모 적어	기타
34.3%	28.6	20	5.7	8.6

표 27. 설문조사 응답 귀농자의 영농정착자금 지원 평가

매우 불만족	불만족	보통	만족
30%	50	16	4

표 28. 설문조사 응답 귀농자의 농정만족도

매우 불만족	불만족	보통	무응답
42%	42	10	6

표 29. 설문조사 응답 귀농자의 농정부문 개혁평가

매우 미흡	미흡	별차이 없음	바람직	무응답
60%	28	8	2	2

표 30. 설문조사 응답 귀농자의 농업여건 발전전망

매우 퇴보	퇴보	변화없다	발전
16%	54	20	10

로 나타나 역시 현 농정에 비판적임을 알 수 있다.

앞으로 우리나라 농업여건과 발전 전망에 대해서는 퇴보 54%, 변화없다 20%, 매우 퇴보 16%, 발전 10%로 나타나 역시 대부분 향후 농업 전망을 비관적으로 내다보고 있는 것으로 나타났다.

귀농과 관련하여 확대 강화되어야 할 농정에 대해서는 농지/주택 마련과 영농자금 지원 등 귀농 정착 지원이 52%, 가격 보장/ 판로 구축 지원이 24%, 유기농업정책의 전면 실시 12%, 교육 여건 확충 8% 등의 순으로 나타났다.

바. 기타

귀농가구의 정보통신기기 보유나 이용도는 모델 설치 컴퓨터 보유가 70%, 모델 없이 컴퓨터 보유가 12%이며, 컴퓨터 보유자 중 농업관련 정보망 이용도는 주 1회 이상 이용이 40%나 되어 정보통신 이용률이 매우 높은 것으로 나타났다.

귀농가구들의 향후 이농 의향에 대해서는 매우 낮다 42%, 낮다 30%, 보통 8%, 높다 10%로 나타나, 농업 전망을 비관적으로 보고 현재 어려운 농촌 생활이지만 향후 계속 농촌에서 살려는 의지가 높은 것임을 보여준다.

표 31. 설문조사 응답 귀농자의 귀농관련 농정건의

귀농정착 지원(농지/주택 마련, 영농자금)	52%
가격보장/판로지원	24
유기농업정책 전면실시	12
교육여건 확충	8
기타	4

표 32. 설문조사 응답 귀농자의 향후 이농 의향

매우낮다	낮다	보통	높다	무응답
42%	30	8	10	10

표 33. 설문조사 응답 귀농자의 농업관련 정보통신 활용도

주 1회 사용	1~2회 사용	3~4회 사용	매일	이용않음
18%	12	4	6	46

끝으로 귀농운동본부와 같은 귀농지원조직에 대한 요망 사항을 보면, 귀농교육시 구체적이고 실제적인 영농교육/실습/다양한 귀농사례 공유 귀농 후 지속적인 영농정보 및 기술교류 네트워크 구축 귀농자의 농산물 판매망 구축 중앙 및 지방정부/귀농운동단체/시도 농업기술센터 등의 유기적 협력체계 운용 등에 대해 주로 기대가 많다.

V. 정부의 귀농 지원정책 현황

1. 개요

앞서 살펴보았듯이 95년 이후 특히 IMF 사태를 전후한 98년 이후부터 귀농가구가 크게 증가하고 있는 상황에서 이들 귀농 희망자들의 튼튼한 귀농 준비와 성공적인 영농 정착을 도울 수 있는 정부 정책의 체계적인 뒷받침에 대한 관계인들의 요구가 날로 높아지고 있다. 우리 정부의 귀농지원대책이 구체화한 것은 직접적으로는 IMF를 전후한 시기로서 특히 IMF 이후 귀농가구의 급속한 증가 추세에 따른 것이었다. 농림부는 IMF 이후 귀농 추세를 파악하기 위해 매년 1~3월 귀농 동향을 행정 조사하고 있으며, 나름대로 귀농자들의 영농 정착 지원대책에 부심하고 있다.

정부의 귀농 지원대책은 귀농 전 지원으로서 귀농 희망자에 대한 귀농 안내 및 정보 제공, 각 시·군/농협/농민단체의 교육 지원 등이 있으며 귀농 후 지원으로는 농촌진흥청 등 관련기관내 귀농자상담실 및 관련 교육과정 설치 운영, 귀농자 영농창업자금 지원 등이 있다.

2. 영농지원제도

가. 기본 방향

농림부의 귀농자 영농정착 지원대책의 기본 방향은, 확고한 의지를 가진 젊고 능력 있는 사람의 정착을 지원 농업 및 농촌생활에 대한 정보 제공 및 교육 실시 최근 실업대책 관련 귀농자를 위한 별도 정착 자금 특별지원 방안 강구 등으로, 최근까지 관련 영

농지원대책은 이러한 기본 방향에 따라 집행되고 있다.(김동근 농림부 농정국장 발표문, '농업정책 방향과 귀농대책' :전국귀농운동본부 주최「귀농정책 세미나」 1998.5.20) 영농지원제도는 귀농 전 지원으로 정보 제공, 교육 실시가 있고, 귀농 후 지원으로 안내 및 지도, 교육 실시, 영농정착 지원 등이 있다.

나. 귀농 전 지원

귀농 희망자에 대한 안내 및 정보 제공

- 농림부 인터넷 홈페이지에 귀농 안내코너 운용 : 귀농자 교육프로그램 안내, 귀농자의 농촌 정착에로 사항(농지 취득/농가주택 마련/연금/자녀 교육 등 궁급한 사항) 해결방안 안내, 매물정보(귀농부덕방) 등
- 농림부, 농촌진흥청, 농업기술센터 등에 귀농상담실 운영

각 기관/단체 귀농교육 실시 지원

- 전국 각 시·군, 농협, 귀농운동본부, 농민단체의 귀농 전 기초교육과정 활용(정부는 이들 교육에 행정·재정 지원)

다. 귀농 후 지원

- 귀농자 안내 및 지도 : 시·군 농업기술센터에 귀농자상담실 설치 운영, 귀농교육과정 안내, 선도농가 연결 안내, 품목 선택 및 영농 설계 지도
- 귀농자 교육 실시 : 각급 농촌지도기관 및 특성화대학 내에 설치 운영하고 있는 전문영농기술 교육과정 참여
- 영농정착 지원 : 35세 미만 귀농자 중 후계농업인육성사업의 취농창업후 계농업인 선정기회 부여(연리 5%, 4천만원 대출), 필요 영농자금을 해당시 농업경영종합자금제도에서 지원, 농림사업시행지침에 의거 전업농 및 각종 경쟁력 제고사업 등 지원

3. 귀농자 교육프로그램 지원

귀농 전 기초 귀농교육으로서, 농업인단체나 교

육기관 등을 활용하여 귀농 희망자에 대한 귀농 소양교육, 영농기술교육, 현장체험 등 실시 지원

- 각급 농업기술센터, 농협, 귀농운동본부, 농업인단체 등에서 귀농 희망자에 대한 기초 귀농교육을 실시하고 있으며, 지자체 단위에서 자체적으로 귀농자교육 실시

귀농 후 전문영농기술교육으로서, 각 도 농업기술원, 시·군 농업기술센터에서 실시하는 교육 지원

- 각 기관별로 별도 예산 확보시 귀농인 교육을 실시하며, 기존 농업인 대상 정규 교육과정에도 수용가능시 귀농희망자 참여 가능
- 대부분 교육비를 관련 기관에서 부담

그 외에도 농협, 농업인단체 등에서 품목별 전문교육과정을 실시할 때 귀농자들을 수용케 하여 영농정착을 지원

각 기관/단체의 주요 교육프로그램 내용은 다음과 같다.

농촌진흥청 실시 교육 : “귀농인 영농기술 교육”으로서, 농촌진흥청의 한국농업 전문학교가 주관, 귀농창업자금 수혜자 및 '98 이후 귀농자 중 교육희망자를 대상으로 하여 250명 내외의 3박4일 합숙교육으로 8~10개 품목과정을 11월 상, 중, 하순으로 나누어 실시.

도 농업기술원 및 시·군 농업기술센터 실시교육 : 각 기관별로 별도 예산확보시 “귀농인 교육”을 실시. 품목별 교육과정을 운영하며, 해당 품목 경영 농업인 및 귀농자 등 교육 희망자를 대상으로 실시(귀농자만을 전문으로 실시하는 교육이 아님) 교육비 대부분을 농업기술센터에서 부담)

민간 단체에서 실시하는 귀농교육으로는 농협의 “돌아오는 농촌” 과정(안성 세계화농업지도자교육원)과 “영농창업강좌”, 전국농업기술자협의회 품목별 전문교육(100명 내외, 2박 3일 품목별 과정), 전국귀농운동본부의 생태귀농학교·귀농전문학교·전문강좌 및 지역귀농학교 등이 있다.

4. 문제 제기

우리나라의 귀농지원정책은 이상에서 보듯이 추진

체계, 추진 내용, 자금 지원 규모 등의 여러 측면에서 매우 열악한 수준임을 알 수 있다. 특히 귀농교육 지원제도(및 예산 지원)의 체계적 확충, 귀농준비자금 지원, 농지 취득 및 임차 지원, 시설자금 및 영농자금 지원, 귀농자에 대한 정기 교육 지원, 귀농자의 상호 정보교류 지원 등이 개선해야 하는 주요 과제가 되고 있다. 그런데 문제는 정부가 귀농문제를 바라보는 근본적인 시각에 있다. 현재 정부의 귀농자 지원대책은 지난 98년 전후 IMF 사태로 인한 실업자대책 차원에서 잠시 부처간 협의 하에 활성화하는 듯하였으나 이내 호지부지되었으며, 농림부 내에서도 농촌인력과 영농후계인력 육성 차원에서 하나의 업무 정도로 지나고 있는 상황이다.

귀농문제는 단순히 부족한 농업노동력을 확보한다거나 일시적으로 추진하는 도시 실업자 구제대책 차원의 문제가 아니다. 농업·농촌의 새로운 가치, 그 다원적 총체적 가치를 바로 인식하고 자립적 생태적 삶을 추구하는 튼튼한 귀농을 통하여, 농촌사회에 활력을 불어넣을 건강한 청장년층 영농 세대의 확보(농민의 지속가능성), 환경보전형 상생순환농업으로의 근본 전환(농업의 지속가능성), 한계농지/유휴농지 경작과 중산간지대 유지 또는 조건불리지역 거주 주민 확보(지역 균형 발전/농촌의 지속가능성) 등, 우리 농업·농촌·농민의 총체적인 지속가능성을 확보하는 차원에서 접근해야 한다.

이러한 측면에서 귀농대책의 궁극적인 목표는 바로 농촌 회생이며 이를 위한 우리 농정의 근본적인 전환이 시급히 요구된다. 최선의 귀농대책은 말 그대로 '인간답게 살만한 농촌', '농업의 경제적 비경제적 가치, 즉 총체적 다원적 가치의 정당한 보상' 등에 의해 명시적인 귀농대책이 아니라도 귀농자가 증대하는 데 있을 것이다. 이러한 장기적 정책 추구하고 함께 직접적으로는 귀농자들에 대한 귀농 동기 유발을 돕고, 귀농 준비 및 귀농 후 농촌생활의 애로 사항을 앞서 해소 지원해 주는 다각적 종합대책이 필요하다고 하겠다.

이러한 지원정책이 효과적으로 시행되도록 하기 위해서는 무엇보다 민간과 정부, 중앙 및 지방 정부간의 귀농지원 종합대책기구를 설치해야 한다. 이를

통해 귀농상담, 교육, 정착지원, 후속 조치 등을 종합적으로 체계적으로 지원할 수 있는 전국 단위와 지역 단위의 조직을 발전시켜야 할 것이다.

본 연구에서는 우리나라의 귀농지원정책을 확충 강화하는 데 참고가 될 선진국의 귀농지원정책으로서 우리와 여러 면에서 농업의 여건이 비슷한 일본의 경우를 분석하여 우리 정책을 개선하는 데 원용하고자 한다.

VI. 일본의 귀농지원정책

1. 개요

본 연구에서는 우리나라의 귀농지원정책 개선방안을 모색하는 데 있어 시사점을 얻을 수 있는 선진국들의 귀농지원정책과 관련해서, 우리와 마찬가지로 의욕 있는 청장년층 농업경영인 확보·육성이 큰 과제로 대두하고 있는 일본의 귀농지원정책을 분석·참고하고자 한다.

우리나라와 마찬가지로 일본도 농업인력의 감소, 농업노동력의 고령화·부녀화가 급격히 진행되고 있어 영농후계인력 확보가 농정의 주요 과제가 되고 있다. 이에 농림수산성을 비롯, 행정기관 및 각 농업단체들이 다각적인 신규 취농(일본은 '귀농'이라는 의미로서 '취농'이라는 단어를 사용) 대책을 시행하고 있다. 일본의 전국 단위 및 지역 단위의 귀농 지원제도와 정부 및 민간조직의 체계적이고 종합적인 귀농지원대책 활동은 우리나라와 같이 매우 열악한 수준의 귀농지원정책에 큰 시사점을 줄 수 있을 것이다.

일본의 경우, 96년 농정대강 및 2000년 신농정 등에서 "영농후계인력의 확보·육성을 주요 정책과제로 부상시켜 중앙에서나 각 자치체에서나 관련 자원을 집중하도록 하고 있다. 정책 과제로서 "폭넓은 영농인력 확보"를 위해 "다양한 취농 루트로 폭넓은 인재 확보·육성을 추진하고, 지역 실정에 맞게 법인경영을 포함, 다양한 형태에 의한 안정적 농업경영을 꾀하도록" 다음 주요 정책을 실시하고 있다.

- 신규취농 촉진 대책

신규취농 희망자에 대해 다양한 취농 루트에 적합한 세부 지원 위해 취농 등에 관한 정보 제공, 상담체제 강화, 기술·경영기법 연수 충실화 지원 등 농업법인 등의 취직정보 제공 등으로 법인 등에서의 취농 촉진 이농농가의 농지 등을 신규취농자에게 원활히 승계되도록 리스 농장제도를 활용함과 동시에 새로운 경영승계 시스템 구축

대학교육에서 농업고교와 농업대학교의 제휴를 촉진하고, 중등 과정에서 농업 체험 학습에의 기회 촉진

- 다양한 영농인력 확보

지역농업의 유지·계속을 위해 담당인력에서의 시책을 집중하고, 집락영농을 활용, 지역 행정과 농협 등 공적 주체에 의한 농업생산 활동에의 참여 촉진 등, 지역 실정에 부응한 다양한 영농 인력 확보·육성

일본에서 귀농 희망자가 귀농할 때까지(그리고 귀농한 후까지)의 각 기관의 단계별 지원정책은 “취농 정보 제공”, “기술·경영기법 훈련”, “신규 취농에 대한 정부의 자금지원” 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 신규 취농 희망자가 귀농할 때까지의 각 단계별 지원체계를 도표로 보면 아래와 같다.

2. 취농 상담 체계

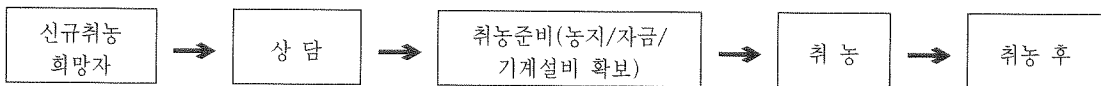
일본의 귀농지원제도에서 특기할 사항은 취농 정보를 제공하는 시스템이 체계화되어 있다는 점이다. 또한, 체계화에 있어서도 민간과 행정, 중앙과 지방의 상호 유기적 협력 및 분담체계가 잘 구축 운용되어 귀농 희망자나 귀농자에게 효과적인 지원이 시행되는 기능을 발휘하고 있다. 위 도표에서 볼 수 있는 귀농지원 시스템을 요약 설명하면 다음과 같다.

가. 전국 단위 상담 : 전국신규취농가이드센터

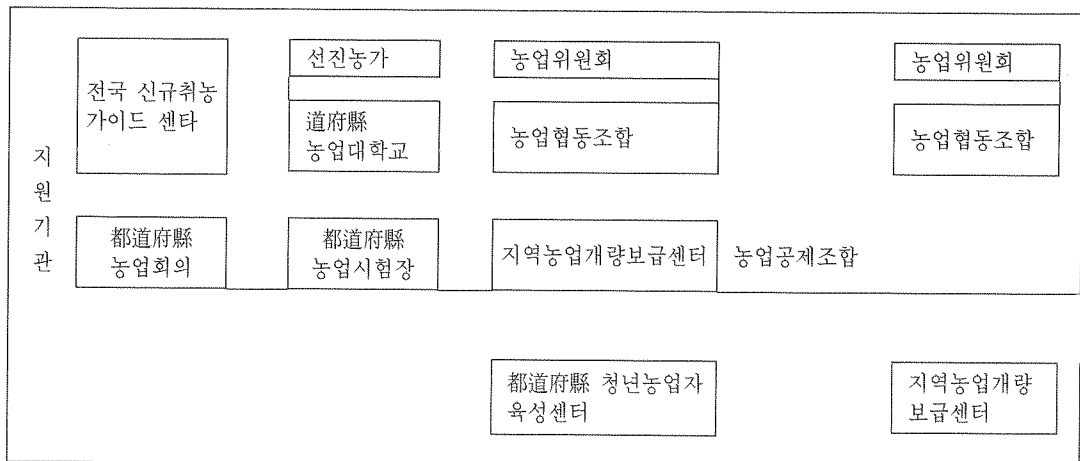
농촌 출신이든 도시 출신이든 새로 귀농하고자 하는 사람들을 위한 전국 단위의 상담 창구로서 “사단법인 전국신규취농가이드센터”가 있다. 일본내 모든 농업인단체들의 연대조직으로서 민·관의 유기적 협력 창구 역할을 하는 전국농업회협의 산하의 별도 기구.

신규취농의 실체나 방법등에 대해서 알 수 있는 “신규취농세미나”, 개별 상담을 할 수 있는 “신규취농상담회”, 종업원을 모집하는 농업법인과 면담을 할 수 있는 “농업법인 합동 회사 설명회” 등을 취농

도표. 일본의 귀농지원정책 시스템



기술습득



희망자를 대상으로 개최하고 있다.

특히 농장 실습 체험 또는 농장 견학 투어도 실시하고 있다. 실습 체험은 “단기 농업 강습회”로서 귀농을 조금이나마 생각하는 사람들에게 호평을 받고 있다.

나. 지역 단위의 상담/지원 : 都道府縣농업회의소, 市町村농업공사, 농협 등

都道府縣의 지역 단위에서는 都道府縣농업회의소의 농지이용상담센터, 都道府縣청년농업자육성센터 등이 설치되어, 농지임대차정보 제공, 농업실습농장 알선, 취농상담, 신규취농 세미나 등을 다양하게 실시하고 있다. 都道府縣 단위 외에도 각 市町村 단위의 지방자치단체에서 독자적으로 취농 상담 및 취농지원 대책을 실시하고 있다.

특히 신규취농자가 가장 고심하는 농지 및 영농시설 확보 문제를 지원하는 제도가 실시되고 있다. 농지보유합리화법인의 지원정책으로, 여기서 이농자의 농지를 취득하여 취농자에게 일정기간 임대한 다음, 매각하는 농지보유 합리화사업이 있으며, ②이농농가 등의 농장을 리스 방식으로 신규취농자가 이용하도록 하는 정책으로서, 농업공사가 주로 이농자의 원예시설 농지의 영농시설·기계 등을 정비해, 신규취농자에게 리스 방식에서 일정기간 대부 후 매도하는 보조사업 등이 실시되고 있다. 대개 30세 이하의 청년 취농희망자를 대상으로 한다.

3. 영농기술·경영기법 교육 지원

영농기술 및 경영기법 등의 귀농교육은 농림수산성의 보조하에 (사)전국 농촌청소년교육진흥회가 실시하는 것이 대표적이다. 이들 교육은 도시의 취농희망자들이 현재 직업에 근무하면서 교육을 받을 수 있도록 하기 위한 것으로 96년부터 설치 운영하고 있는 「취농준비교」에서 실시되고 있다.

“취농준비교”는 (사)전국농촌청소년교육진흥회의 “취농준비교본부”아래 關東甲信 지구 등 전국 9개 지구에 총26개의 취농준비교(또는 취농교실)이 운영되고 있다. 각 지구마다 縣농업대학교, 선진농가, 연구

소, 직업훈련원 등이 입문과정, 전문과정, 실천과정 등 단계별로 이론과 실기를 병행 연수하고 있다. 강좌는 직장인들의 편의를 위해 평일의 야간, 주말, 휴가철에 주로 실시되며, 수강료는 대개 무료이다. 수강자는 뒤에서 설명할 취농지원자금을 무이자로 대부 받을 수 있다.

98년부터는 신규취농사업의 대상 연령층을 종전의 18세 이상~45세 미만에서 18세 이상~55세 미만(지사의 특별 인정시 65세 미만까지)으로 확대하고, 농업대학교 연수생에게 월 5만엔 지급, 선진농가 연수생에게 월 15만엔 지급, 취농 장소 조사 및 체재비에 200만엔 지원 등 취농준비 지원대책을 대폭 확충하였다.

또한, 각 都道府縣의 농업자대학교, 연구기관, 연수시설 등에서 취농희망자 대상으로 단기 기술 연수를 실시하고 있으며, 都道府縣청년농업자육성센터에서 취농 희망 청년에 대한 상담 등 취농 지원 사업을 실시하고 있다.

4. 다양하고 실질적인 취농자금 지원제도

일본에서는 취농을 촉진하기 위해 전국 및 지역 단위에서 다양한 자금지원 제도를 실시하고 있다. 표 7에서 보듯이 신규 취농자가 이용할 수 있는 자금 제도는 전국 공통으로 적용되는 제도로서, 장기자금과 단기자금으로 구분할 수 있다.

장기지원 자금으로는 농지를 구입하기 위한 ‘농지 등 취득 자금’, 농업경영에 필요한 대소형 장비 구입에 사용하는 ‘토지이용형 농업 경영체질강화자금’, 기타 장기저리의 ‘농업경영기반강화자금’이 있다.

단기지원 자금으로는 수속이 비교적 간단해 농지의 취득 외 농업시설 전반에 사용할 수 있는 ‘농업근대화자금’, 무이자(담보 또는 보증인은 필요)로 빌릴 수 있는 ‘농업개량자금’, ‘농업경영개선촉진자금’ 등이 있으며, 또한, 95년도부터 실시한 신규 취농을 희망하는 취농 희망자 중 ‘인정취농자’의 농업기술 연수나 취농준비에 필요한 자금을 무이자로 빌릴 수 있는 취농지원자금 제도가 있다(당초에는 18세 이상 40세 미만의 청년층을 대상으로 했으나, 98년부터 55세 미만까지, 지사의 특별 인정시 65세 미만까지 가

능하도록 확대됨).

*인정취농자 : 취농 예정지의 都道府縣 지사에게 취농계획서를 제출하고 인정을 받은 경우. 18세 이상 55세 미만 대상(지사의 특별 인정시 65세 미만까지 해당). 농업기술 및 경영을 배우기 위한 연수, 취농 준비에 필요한 자금을 무이자로 대출받는 제도(취농 지원자 금제도)를 이용할 수 있음.

표 34는 신규 취농에 이용할 수 있는 자금 종류에 관한 것이다.

“취농지원자금”제도는 새로 농업에 종사하려는 청년들을 지원하기 위해 1995년 2월 UR대책 일환으로 시행된 “청년의 취농 촉진을 위한 자금 대부에 관한 특별조치법”의 제정에 의해 창설된 신규 자금제도. 농림수산성의 예산에서 전국 공통으로 시행되고 있

다. 그 후, 98년부터 취농자의 연령층 상향에 다른 지원 효과의 효율성 제고를 위해 대상 연령층을 당초 18세 이상 40세 미만에서 18세 이상 55세 미만(지사의 특별 인정시 65세 미만까지 가능)으로 확대하여 실시하고 있다.

- 이 자금은 농업기술이나 경영방법 습득을 위한 실천적 연수교육을 위한 「취농연수자금」과 취농지 모색 등 취농 준비에 필요한 「취농준비자금」 등 두 종류가 있으며, 모두 무이자로 대부분이다(표 8 참고).

- 상환 기간 : 모두 12년 이내(거치 기간 포함)
- 거치 기간 : 모두 4년 이내. 취농연수자금은 원칙적으로 연수기간에 한정
- 특례 : 특정 농산촌 지역 등 조건불리지역에 취농했을 경우에는, 상환 기간이 최장 20년(거치 기간

표 34. 일본에서 신규 취농에 이용 가능한 자금 종류

구분	한도액	이자율	상환 기간
농지 등 취득 자금	400~5000만엔	연 3.5 또는 3.8%	25년 이내
토지이용형 농업 경영체질 강화자금	사업비의 80% 이내	연 3.5 또는 3.8%	25년 이내
농업근대화자금 신규취농원활화자금	400만엔	연 3.9%	거치 3년, 상환 7년
농업개량자금	1,800만엔 (2,300만엔)	무이자	거치 3년, 상환 7년 (거치 5년, 상환 12년)
농업경영기반강화자금	1억엔	연 2.0%	거치 10년, 상환 25년
농업경영개선촉진자금	500~2,000만엔	연 3.3% (변동금리)	1년 이내
취농지원자금	아래 별도 설명		

표 35. 취농지원자금의 종류

자금 종류	사 례	용 도	대출액	
취농연수자금	연수교육시설 등에서 연수	縣농업대학교 농업자대학교 민간교육시설	수업료 및 교재비 시찰 연수비, 숙박비 기타 연수경비	매월 5만엔 이내
	선진농가 등에서 연수	국내 선진농가 국내 선진농업법인 해외 홈스테이	여비 및 항공비 도서구입비, 연수시찰비 기타 연수경비	매월 15만엔 이내
취농준비자금	취농지 조사, 주거이전 등 준비	여비 및 체재비 자격취득비, 주거이전비 기타 준비경비	200만엔 이내	

9년 포함)까지 연장 가능

- 취농지원자금 차입 절차 : 신규 취농 희망자는 먼저 인정취농자 자격 습득(취농계획서를 제출, 縣 지사의 인정을 받아 인정취농자가 됨), 취농 지원자금 대출신청, 심사, 결정, 자금송금 순임

5. 지방자치단체 및 농협의 신규취농 지원제도 사례

가. 지방자치단체

지방자치단체에서도 앞서 살펴본 전국 공통의 지원제도 외에 독자적인 지원제도를 실시하고 있다. 그 가운데 몇 가지 사례를 살펴보면 다음과 같다.

都道府縣 단계(1) - 新潟縣

- 신규취농자 지원 특별대책사업
 - 사업주체는 新潟縣 농업회의. 사업대상자는 45세 이하 인정취농자(일부 55세 미만도 가능). 지원내용은 취농기술 습득 및 자본 장비 마련 지원.
 - 취농기술 습득은 취농지원자금에 의거, 선진농가 등에서 연수를 하고 5년간 취농한 경우에 상환상당액을 보조. 연수기간은 1년 이상 2년 이내, 보조율은 신규취농자는 100%, 농가 자체는 50%(市町村 30%, 본인 20% 부담).
 - 자본 장비 마련은 이용권 설정 자금 보조 및 기계 시설 마련(사업비 750 만엔 이내) 지원. 보조율은 신규취농자 60%, 농가자체 50%.
- 신규취농자 취농준비 지원사업
 - 45세 이하 농업생산 활동을 하는 자를 고용하는 농업법인 대상 : 고용에 필요한 기계 시설 등을 750 만엔 이내 보조. 보조율 50%.
- 농업법인 고용촉진지원사업
 - 45세 이하 농업생산 활동을 하는 자를 고용하는 농업법인 대상 : 고용에 필요한 기계 시설 등을 750 만엔 이내 보조. 보조율 50%.
- 신규취농자 취농준비 아카데미
 - 사업 주체는 新潟縣 농업대학교. 대상자는 관할 縣에 취농하려고 하는 40세 이하의 취농 희망자
 - 교재 통신교육(6개월 정도)으로 벼, 원예, 축산 5

개 코스. 농업대학교 에서 3일간 실습 연수. 입문과정과 전문과정 운용.

- 농림업 현장체험 연수
 - 사업주체는 (사)新潟縣 농업공사와 지역농업개발 보급센터. 대상자는 新潟縣에서 농림업에 종사하려는 40세 이하의 취농 희망자
 - 홈스테이 등을 중심으로 한 농림업 체험 연수. 벼농사, 원예, 축산, 임업 등 3개 과정 운용. 기간은 2박5일 2회 실시.

都道府縣 단계(2) - 福岡縣

- 신규취농 촉진 시스템화 사업
 - 사업주체는 (재)福岡縣 농업진흥기금. 대상은 신규취농 희망자.
 - 지원내용으로는
 - 취농계발상담사업 : 취농 희망자에게 협력 농가에서 2박3일간 농가생활 및 농작업 체험 실시
 - 市町村 농업후원사업 : 농가 연수 및 지역과의 융화, 기타 취농 지원
 - 취농 정착 촉진사업 : 취농 직후 신규취농자에게 월 15만엔의 정착자금 대여, 사업 종료후 5년간 계속 취농할 경우 상환 면제
- 농장리스사업
 - 사업주체는 농지보유합리화법인. 대상자는 40세 이하 신규취농자. 시설 원예 희망자를 대상으로 원예 시설이 있는 농지를 대여하는 사업.
 - 지원내용
 - 신규취농자에게 농지 및 시설 대여
 - 농지 대역시 소작료를 사전 일괄 지불
 - 합리화법에 다른 이자 보조

都道府縣 단계(3) - 山形縣

- 山形縣 농업후계자육성사업
 - 사업주체는 (재)山形縣 농업후계자육성기금. 대상자는 縣에서 농업에 종사 하거나 종사할 청년 또는 인정취농자
 - 지원내용
 - 인정취농자 : 취농지원자금 중 취농준비자금에 대해 상환면제

후계청년 : 국내 연수(왕복 여비, 연수비 지원), 해외 연수(왕복 여비, 연수비 지원), 경영개시 지원(경영 개시에 소요되는 경비 중 100만엔 이내 자금 대부)

- 농업대학교 특별연수과정사업
 - 주체는 縣농업대학교, 대상자는 신규취농 희망자
 - 취농에 필요한 기초기술과 지식 습득을 위해 농업대학교에서 개설한 연수계획에 의거, 실습 중심 학습 실시. 연수기간 1년.
 - 취농 희망자 긴급 정착사업
 - 사업주체는 縣농업회의, 대상자는 40세 이하 신규취농 희망자
 - 취농지원자금 제도 운용, 취농연수 경비

都道府縣 단계(4) - 鹿兒島縣

- 취농지원자금 대부금상환보조제도
 - 사업주체는 縣, 대상자는 현 내에서 5년 이상 취농하여 인정취농자로 지 정된 자 또는 인정취농자가 확실히 될 자
 - 취농지원자금의 상환금에 대해 일정 한도액 범위에서 상환금의 2/3를 보 조(부담 비율 : 市町村 1/3, 縣 1/3). 보조 한도액은 신규 취농자나 U턴 취농자 220만엔, 신규 졸업생 320만엔.
 - 가고시마 營農塾 설치사업
 - 사업주체는 縣, 대상자는 신규취농 희망자. 신규취농 희망자가 직장에 다니면서 농업에 대한 지식이나 기술을 습득하도록 하는 연수기회 제공. 수강료 무료.
 - 体験塾과 夜間塾이 있음. 체험숙 : 주말 등 이용, 위탁농가에서 2박3일간 숙박 체험 연수. 야간숙 : 근무에 지장 없는 야간에 개최, 신규취농자의 체험담이나 영농기술/경영관리 등 실내 연수
 - 취농자금보조사업
 - 사업주체는 (재)鹿兒島縣농업후계자육성기금협회, 대상자는 40세 미만 신규 취농자와 U턴 등으로 새로이 영농 개시한 사람. 이들에게 영농 및 생활자금 보조. 신규 취농자 100만엔, U턴 귀농자 30만엔 보조.

- 신규취농자주택지원사업
 - 사업주체는 (재)鹿兒島縣농업후계자육성기금협회, 대상자는 40세 미만의 신규 취농자 또는 연수 개시자
 - 취농 및 연수 개시 단계에서 주거 임차료 등에 소요되는 경비 보조(한도 액 : 20만엔)

市町村 단계의 신규취농 지원 - 新瀉縣 津南町

- 농업연수제도
 - 농업경영·기술 습득 장기 연수
 - 연수기간은 3년 이내. 연수 장소는(재)津南町농업공사 또는 (본인 희망)선진농가. 연수비 무료(월 15만엔 대부. 단, 5년 이상 취농했을 경우 전액 상환면제). 주택 등 숙박시설 알선.
 - 실습장에서 자기가 재배하며 배우는 실제적인 연수 및 농업공사의 작업을 통한 재배기술 연수
 - 하계 농업연수
 - 단기 연수는 주일, 중기 연수는 개월. 연수 장소는 (재)津南町농업 공사 또는 선진농가. 연수비 무료. 주택 등 숙박 시설 또는 농가 홈스테이.
 - 농지 알선제도
 - 농업연수 종료 후,(재)津南町농업공사에서 농지(밭)를 취득 또는 임차 하도록 알선
 - 임차료 보조제도(5년간 임차료의 90% 보조) 및 농지 등 취득자금 등 유리한 제도 소개
 - 농업기계·시설 장비 등 지원
 - 농업연수 기간 중에는 (재)津南町농업공사의 기계 및 시설을 대여
 - 농업연수 종료 후에는 기계·시설을 준비하는 경우 보조제도(보조 대상인 기계·시설의 취득액의 80% 보조)가 있음.
 - 영농지도 등
 - (재)津南町농업공사, 농협, 지역농업개발보급센터 등에서 농업경영 지도 및 재배기술 지도를 실시

나. 농 협

일본농협(JA)도 신규 취농지원제도를 실시하고 있는데, 몇 가지 사례를 살펴보면 표 36과 같다.

5. 종합 평가

이상과 같이 일본의 다양하고 체계적인 중앙 및 지방 단위의 귀농지원정책을 살펴보았다. 일본의 귀농지원정책은 우리나라와 비교할 때 너무나 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 일본의 정책·제도가 시사하는 바는 “귀농 희망자에게 귀농 동기를 부여하는 적극적인 법·제도·예산의 뒷받침”, “관련 정보 제공 및 연수훈련 등의 체계적 지원시스템”, “정

부 민간 단위의 상호 역할 분담과 그 체계적 운용(농림수산성, 각 都道府縣과 (사)전국농촌청소년교육진흥회 및 전국농업회의소의 전국신규취농가이드센터, 그리고 각 지역단위의 계통 기구들 등의 유기적 연계)” 등으로 요약된다.

특히 각 지방자치단체 차원에서 농촌 출신의 U턴 취농자는 물론 도시 출신의 신규 취농자들을 적극 자신의 지역으로 유인하기 위해 다양한 지원책을 마련, 실시하고 있는 것은 우리나라 역시 주로 조건불

표 36. 일본농협(JA)의 신규 취농지원 제도

	JA아그라스 廣島縣	JA土佐昭和 高知縣	JA浜中町 北海道	JA伊南 長野縣
기간	3년간	3년간	2~3년	3년 이내
대상자	귀농자 포함, 관내 청년농민	25세 이하의 미혼 남녀	부부 또는 결혼예정자 (20세~40세)	의욕 있는 자 (18~35세)
실시기간 참가자수	*1990년부터 *10년간 30명 예정	*1992년부터 실시 *매년 남1, 여4명	*1991년부터 실시 *낙농부문. 부부3쌍, 독신자 2~3명	*1994년부터 실시 *5년간 12명 양성
대우	*고졸:농업자대학교 2년 연수 (월3만엔수당), 그후 1년은 JA 직원 근무 *취농자: JA 직원으로 고용	*연수수당 지급 *중졸자:월7만엔 *고졸자:월8만엔 *대졸자:월12만엔	*연수목장의 연수생으로(JA축타직원으로 고용)*부부연수생: 연간 3~4백만엔 지급 *독신연수생: 2백만엔	*JA임시직원/인턴으로 고용 *월13만엔 지급
거주	—	원거리 연수생에게는 무상 제공	연수농장 내 주택 제공 (무료)	본인 장만
연수내용	농가생활연수, 농기계 조작 및 농산물가공연수(JA업무50%, 그외 연수50%)	노지채소,화훼재배 실습 및 농업경영법 연수 등	연수농장에서 실습. 농장에서 연수 어려운 부분은 외부농장에서 연수	과수,화훼,버섯 등 작목을 선택하여 연수
자립 지원	—	농지 알선, 저리 자금 융자 등	연수후, 5년간의 농장리스제도, 町에서 리스료 지원. 리스후, 농장취득에 대한 이자 보조	리스제도(농지, 시설 등) 지원
유관기관	행정기관등과 협력하여 운영협의회 운용	JA의 실험농장과 협력,지도기관 설치(보급소,학식경험자 등)	기술원연락협의회 설치 (JA, 町, 보급소, 수의사, 우유회사 등)	市町村,보급소,농업위원회 등과 협력

자료 : 배민식, '최근의 귀농동향과 지원책 모색' (『농민과사회』 1997 가을 호/ 한국농어촌사회연구소)

리지역인 인구 과소 군지역에 큰 시사점을 준다. 물론 자기 지역에 도시 출신 귀농자들을 적극 끌어들이기 위해서는 농정 전반의 혁신으로 '살만한 농촌'을 만들어야 궁극적으로 가능하다. 그러나 오늘 우리의 사회경제적 형편으로 볼 때, 즉 도시권의 인구과밀화와 고용불안 및 생활의 위기를 고려할 때, 좀더 적극적인 유인책, 각종 편의 제공과 재정적 행정적 지원이 뒷받침된다면 훨씬 가시적인 귀농 촉진으로 지역사회 유지와 활성화를 도모할 수 있다.

일본에서 지역사회의 다양하고 적극적인 귀농지원 정책은 무엇보다 중앙정부 단위에서의 확고한 지원 정책이 전제됨으로써 가능하다. '특정농산촌진흥' '중산간 등 조건불리지역 진흥' 등 균형 있는 지역발전 전략과 귀농촉진에 의한 영농인력 확보책을 올바르게 결합함으로써 체계적인 귀농정책이 가능했던 것이다. 특히 95년 UR대책의 일환으로 제정된 「청년의 취농촉진을 위한 자금대부에 관한 특별조치법」에 의해 실질적인 귀농지원책을 실시한 점, 98년 이후 귀농정책 대상자를 54세까지(지사의 특별 인정시 64세까지) 대폭 상향하여 귀농지원정책을 현실화한 점, 그리고 현재 집행되고 있는 각종 기존 농민을 위한 지원정책 대상자에 신규취농자들을 적극 결합시키고 있는 점 등이 주목된다.

귀농지원정책과 같이 그 효과나 결과가 바로 가시화하기 힘든 정책은 효과적인 입안과 집행을 위해서 위와 같은 법·제도도 중요하지만 무엇보다 중요한 것은 추진조직, 실행인력의 효율적인 운용이다. 일본의 경우 일찍 귀농 상담과 귀농교육, 그리고 다양한 현장적인 구체적 지원정책의 집행 등을 전국 및 지역 단위에서 시스템화했다는 점, 특히 민·관 및 중앙·지역 단위의 협력이 체계적이라는 점 등이 우리에게 큰 교훈을 준다. 이는 농업정책 심의, 입안과 집행에서 일본의 농정당국과 민간이 공유하고 있는, 우리가 갖지 못하고 있는 상생적 협의시스템에 기인한다.

이런 측면에서 귀농지원정책과 관련, 전국 단위의 귀농 상담을 행정과 유기적으로 협력하면서 담당할 전국 기구로서 전국농업회의소 산하의 전국신규취농 가이드센터를 설치 운용하고, 아울러 도시민 위주의

효과적인 귀농교육을 전담할 교육주체로서 농림수산성의 보조 아래 (사)전국농촌청소년진흥회가 도시민을 대상으로 종합적인 귀농교육을 시행하는 것은 적극 본받을 만하다고 본다. 특히 도시의 귀농 희망자들이 현재 직업을 유지하면서 귀농에 필요한 지식정보나 영농기술 등을 종합적으로 습득할 수 있도록 하기 위해 96년부터 전국적으로 설치 운영하고 있는 「취농준비교」(우리나라의 「귀농학교」) 방식은 바로 적극 도입할 만한 사업방식이라고 하겠다. (사)전국농촌청소년교육진흥회의 「취농준비교본부」아래 關東 甲信 지구 등 전국 9개 지구에 총 26개의 취농준비교(또는 취농교실)이 운영되고 있다. 각 지구마다 縣 농업대학, 선진농가, 연구소, 직업훈련원 등이 입문과정, 전문과정, 실천과정 등 단계별로 이론과 실기를 병행 연수하고 있다. 강좌는 직장인들의 편의를 위해 평일의 야간, 주말, 휴가철에 주로 실시되며, 수강료는 대개 무료이다. 수강자는 뒤에서 설명할 취농지원 자금을 무이자로 대부분을 수 있다.

VII. 우리 정부의 귀농지원정책 개선방안

1. 개요

오늘 우리 농업·농촌의 현실은 농업노동력의 부족과 농업경영주의 고령화 현상이 갈수록 심각해져 농업 자체의 재생산이 어려워지고 농촌지역사회의 활력이 저하되고 있는데서 그 위기적 양상이 심화되고 있다. 이에 건강한 청장년층의 적극적인 유인에 의해 영농인력을 확보하고 나아가 농촌사회의 활력을 불어넣고 자립적 생태적 농업·농촌사회를 도모한다는 점에서 귀농의 중요성은 새삼 강조되어야 하며 이 분야에 정책의 무게를 실어야 할 시점에 와 있다.

앞서 최근 귀농의 동향 및 본 연구의 실태조사 분석에서 잘 알 수 있듯이 농업의 전반적인 수익성 저하와 농촌 생활 여건의 열악화는 목가적 동경의 귀농이나 상업영농 위주의 물질적 관점에 치우친 귀농의 위험성을 말해준다. 따라서 이제는 귀농자에 대한 정책 이전에 먼저 귀농희망자의 농업·농촌에 대한 냉정하고 바른 인식을 요구하고 있다. 바로 이러한

측면에서 귀농희망자 및 귀농자들이 우리 농업·농촌의 현실을 되짚어보고, 그 위에서 올바른 귀농의 자세와 목표 설정 및 귀농의 계획을 가져야 함은 더욱 강조해도 지나치지 않을 것이다.

본 연구는 이러한 상황에서 제도 및 정책 차원에서 귀농 희망자와 귀농자들에 대한 지원을 확충함으로써 그들이 겪는 불필요한 고통을 덜고 보다 수요자 편의 위주의 융통성 있는 귀농 준비와 현실적이며 안정적인 귀농 정착을 돕는 정책적 개선방안을 제기하고자 한다. 현재 우리나라에서 시행되고 있는 중앙정부의 귀농지원정책은 관련 예산 및 법·제도 측면에서 너무나 부실한 실정이며, 이러한 전국 단위의 정책 미흡으로 인해 지방자치체의 경우 형식적인 행사상의 일회적 조치로 일관하는 경우가 많고 그나마 귀농지원 또는 귀농 촉진 관련 예산 집행마저 축소 내지는 폐지되는 경우도 많다. 정부 사이드에서 이러한데 하물며 민간 단위에서는 그 집행능력의 수공업성과 재정적 행정적 한계로 인해 가시적 성과가 미미한 수준에 있다. 더구나 농협과 관련 민간 농민단체간, 그리고 민간단체와 정부간 파트너십 제고에 의한 협력시스템도 형식적이거나 부재한 실정이다.

전반적으로 농업관련 정부예산이 축소조정되고 있는 상황에서 그리고 IMF직후 일시적으로나마 귀농 인구가 늘어나던 추세가 최근 경기 회복전망과 함께 주춤하거나 역이농하는 귀농농가가 발생하는 상황에서, 귀농지원정책의 대폭 확충을 기대하기에는 어려운 현실이다. 그러나 이러한 현실을 고려하되, 농업노동력의 노령화와 이농증가 및 후계인력의 감소 등을 볼 때 귀농지원정책의 획기적인 개선이 여전히 우리 농정의 주요과제 중 하나임은 분명하다. 이에 귀농 희망자를 적극 모집하고, 그들에게 다양한 귀농 루트를 상담해주며, 귀농 준비 및 귀농 정착의 애로 사항을 앞서 덜어주며, 안정적인 정착을 위한 종합지원시스템을 운영하는 종합적이고 체계적인 귀농지원정책의 추진은 농업후계인력 대책 차원에서나 고용문제 해결 차원에서나 지속가능한 농촌사회 유지 차원에서 하루 빨리 시행해야 할 정책과제라 하겠다.

2. 주요 정책과제

귀농지원정책은 귀농하고자 하는 사람들의 고충이나 욕구(Needs)를 해소 또는 충족시켜 원활한 귀농 정착을 돕는 데 그 기본방향을 두고, 나아가 잠재적 귀농 희망자들에게 다양한 귀농 루트를 상담 알선하며 귀농 전과 후의 전과정에 걸쳐 일관되게 지원하는 시스템을 구축하는 것을 주요 정책수단으로 해야 할 것이다.

이러한 측면에서 본 연구가 제출하는 정책과제는 ① 법·제도 차원에서 적극적인 정책 프로그램을 담보하는 것 ② 전국 및 지역 단위, 그리고 민간과 정부 단위에서 관련 정책을 입안 집행하는 체계를 구축하는 것 ③ 귀농 희망자 또는 귀농자들의 현실적 요구에 의거, 다양하고 실제적인 직접적인 지원체도를 마련하는 것 등으로 집약할 수 있다.

가. “(가칭)귀농 촉진 및 정착 지원을 위한 특별조치법”의 제정

- 귀농 전 및 귀농 후의 종합적 체계적 귀농지원정책 프로그램 규정
- 귀농지원 대상자 범위 확대 규정
- 전국 및 지역 단위의 귀농지원센터와 교육기구/교육프로그램 설치
- 무이자 귀농지원자금, 장기저리의 귀농정착자금(농지/주택/기계시설 등) 등 지원 종합대책의 근거
- 중앙정부와 지방정부, 민간과 정부의 협력시스템 및 역할 분담체계

나. 전국 및 지역 단위의 귀농지원센터 설치

- 정부 보조사업으로서 정부 대행 주체로서 민간 파트너십 조직으로 운용
- 귀농 상담, 귀농 알선, 관련 정보 종합 및 개발, 각종 귀농세미나 및 귀농 연수과정 운영
- 귀농 인력/농지/기계시설/차량/실습농장 등뱅크 주도
- 귀농자 생산물 전문 판매 네트워크 구축 주도

다. 중앙-지방 단위의 전문 교육기관 및 지역별 실습장 설치

- 귀농희망자 대상의 전문 연수과정 및 형편에 맞는 다양한 연수 기회 제공
- 실습 체험 중심의 현장연수 활성화
- 중앙-지방간 연계, 농업기술센터/대학/연구기관/선진농가 간의 유기적 연계로 다양한 연수기회 제공
- 연수비용 무료화, 실습 체험 여건 조성 지원

라. 기존 정책대상으로 귀농자 확대 적용 및 우선적 정책 지원 실시

- 기존 각종 정책 시행에서 귀농자를 적극 결합, 정책대상에 확대 적용
- 귀농지원정책에서도 대상 연령 범위를 최소 60세 까지 확대
- 산간오지, 인구 과소지역 등 조건불리지역에 귀농시 우선적 정책지원 실시
- 귀농자의 환경농산물 판로망 구축 및 도·농 생태공동체 형성 우선 지원

마. 실질적 귀농지원자금제도 마련

- 귀농자금 용도를 주택, 농지, 기계시설 등 구입까지 확대
- 귀농연수/귀농준비/귀농정착 등 자금 종류 다양화
- 농기계뱅크, 이농지 및 유휴농지/한계농지뱅크 등을 조성, 리스방식으로 귀농자에게 제공하고 귀농지원자금 제도와 연계 지원

바. 지방자치체에서 자체 귀농지원책 추진 확충

- 지자체 단위에서 조례 제정, 기금 조성, 다양한 귀농자 지원사업 실시
- 지자체에서 관련 사업 추진시 지자체와 중앙정부간 매칭펀드(Matching Fund) 방식으로 해당 지역의 귀농촉진기금 조성 지원

사. 조건불리지역 진흥책 및 환경보전형 지역농업정책 전환화로 귀농 촉진을 정책적으로 뒷받침

- 농업경영에 절대 유리한 선진농업지대로 귀농하지 않고 중산간 등 조건불리지역 또는 환경보전형

으로의 귀농이 일반적 추세이므로, 이에 의거한 정책화 추진 필요

- 지역 균형발전, 지역사회 활성화, 지속가능 농업 기반 구축 등과 귀농촉진 및 안정적인 귀농정착의 관계성·기여도를 올바르게 인식, 적극적인 귀농지원 정책을 뒷받침
- 조건불리지역 거주 및 영농, 한계농지/유휴농지 영농, 환경보전형 영농 등의 귀농자에게 소득보상 직접지불제 실시
- 조건불리 농산촌의 생태마을 조성과 귀농자 중심의 정주권 조성을 연계

VIII. 요약 및 결론

귀농농가 실태조사와 귀농지원정책 개선방안 연구는 최근 귀농 동향, 귀농농가 실태조사, 우리 정부의 귀농지원정책, 일본의 귀농지원정책, 우리 정부의 귀농지원정책 개선방안 등 다섯 분야로 진행하였다. 그동안 본 연구의 주제와 관련해서는 교육, 행정 등 부분적인 연구는 일부 있었으나, 실태조사와 외국 정책 연구 및 국내 정책 방향 등에 관해서는 종합적이며 체계적인 연구가 부족하였다.

본 연구는 귀농문제의 성격과 귀농자들의 구체적인 정착 실태 및 애로사항을 규명함으로써, 특히 귀농 희망자들의 개인적 차원의 결단 외에 정책 차원에서 확보해야 할 조건들이 무엇인지에 대하여 강조하였다. 본 연구에서는 우리나라 귀농정책의 현황과 문제점, 선진 주요국의 귀농지원정책의 현황과 시사점, 그리고 이를 바탕으로 한 우리나라 귀농정책의 바람직한 방향과 과제 등을 제시하였다.

본 연구에서는 특히 우리와 농업 여건이나 당면 과제가 비슷한 일본의 예에 주목하고 그들의 관련 정책을 집중 분석하였다. 일본의 다양하고 체계적인 중앙 및 지방 단위의 귀농지원정책은 우리나라와 비교할 때 너무나 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있었다. 일본의 정책·제도가 시사하는 바는 ① 귀농 희망자에게 귀농 동기를 부여하는 적극적인 법·제도·예산의 뒷받침 ② 관련 정보 제공 및 연수훈련 등의 체계적 지원시스템 ③ 정부 민간 단위의 상호

역할 분담과 그 체계적 운용(농림수산성, 각 都道府縣과 (사)전국농촌청소년교육진흥회 및 전국농업회의소의 전국신규취농가이드센터, 그리고 각 지역단위의 계통 기구들 등의 유기적 연계) 등으로 요약된다.

본 연구는 귀농지원정책의 적극적인 확대 시행이 정부의 농촌인력 육성 정책 차원에서만이 아니라 지역 균형발전, 지역사회 활성화, 지속가능한 농업 및 생태환경 보전(조건불리지역 진흥 및 환경보전형 지역농업 육성) 차원에서 시급히 추진해야 할 정책과 제임을 지적하였다. 이에 이농으로 인한 인구과소화와 지역사회 낙후(정체, 空洞化)에 직면한 지방자치단체의 경우 귀농촉진 관련 정책이 지역 활성화 차원에서 중요함을 강조하고 있다.

끝으로 본 연구는 우리의 귀농지원정책 개선방향을 ① 법·제도 차원에서 적극적인 정책 프로그램을 담보하는 것 ② 전국 및 지역 단위, 그리고 민간과 정부 단위에서 관련 정책을 입안 집행하는 체계를 구축하는 것 ③ 귀농 희망자 또는 귀농자들의 현실적 요구에 의거, 다양하고 실제적인 직접적인 지원제도를 마련하는 것 등으로 제시하였다.

위 방향에 따라 적극 추진할 주요 정책과제를 다음과 같이 제출하였다.

- “(가칭)귀농 촉진 및 정착 지원을 위한 특별조치법”의 제정
 - 전국 및 지역 단위의 귀농지원센터 설치
 - 중앙-지방 단위의 전문 교육기관 및 지역별 실습장 설치
 - 기존 정책대상으로 귀농자 확대 적용 및 우선적 정책 지원 실시
 - 실질적 귀농지원자금제도 마련
 - 지방자치체에서 자체 귀농지원책 추진 확충
 - 조건불리지역 진흥책 및 환경보전형 지역농업정책 전면화로 귀농 촉진을 정책적으로 뒷받침

본 연구는 귀농 촉진 및 원활한 귀농 정착과 같은 정책을 추진함에 있어서는 두 가지 과제가 가장 중요하다고 생각한다. 첫째는 법·제도 차원에서 정책을 일관되게 적극 추진할 수 있도록 해야 한다는 점, 즉 “귀농 촉진 및 정착 지원을 위한 특별조치법”(가칭)의 제정을 강조한다. 둘째는 선진각국의 예에서

보듯이 귀농과 같은 정책 분야에서는 특히 민·관 파트너십에 의한 협력시스템이 잘 발전되어야 한다는 점, 즉 귀농지원정책의 효과적인 입안·집행·평가를 위한 민·관 협력시스템으로서 전국 및 지역 단위의 귀농지원센터와 귀농교육체계 구축이 하루빨리 추진되어야 함을 제시하고 있다.

참고 문헌

1. 권영근(2000), ‘지속가능한 농업·농촌정책 평가’, 농민과사회 제25호, 한국농어촌 사회연구소, 2000, 생명운동과 농업, 한국가톨릭농민회 총회자료집.
2. 김동근(1998), ‘한국농업의 전망과 귀농정책’, 전국귀농운동본부 정책세미나 자료 집.
3. 김종숙, 민상기(1994), 농업에 대한 국민의식과 사회적 인식제고 방안, 한국농촌경제연구원.
4. 농림부(1997), 귀농안내.
5. _____(1997), 귀농농가 현지조사 자료.
6. _____, 농림업주요통계, 각 연도
7. _____, www.maf.go.kr
8. 농협 세계화농업지도자교육원(1997), 돌아오는 농촌.
9. 박진도(1998), ‘농업·농촌의 자립적 지속적 발전과 귀농운동’, 전국귀농운동본부 정책세미나 자료집.
10. _____(1998), ‘새정부의 농정과제 : 구조농정을 넘어서’, 농정연구포럼 월례세미나.
11. 배민식(1997), ‘최근 귀농 동향과 지원책 모색’, 농민과사회 제15호, 한국농어촌사회연구소.
12. 서규선(1997), ‘U턴 귀농자 장단기 교육프로그램 개발’, 대산논총 제6집.
13. 이동하(1998), 귀농자의 농촌적응과 관련 변인, 서울대 석사학위논문.
14. 전국귀농운동본부, 정기총회 자료집, 1996-2000 각연도
15. _____(1999), 귀농-아름다운 삶을 찾아서, 두레출판사.
16. 정기환(1999), ‘21세기를 지향하는 한국농정의

기본틀과 추진체계', 농민과사회 제19호, 한국
농어촌사회연구소.

17. 조록환(1998), '귀농가구의 생활실태 분석', 농
촌생활과학 제19권 제11호.
18. 최민호 외(1993), 농촌인력개발 육성체계에 관
한 연구, 서울대학교 농업생명과학대학 부설 농
업개발연구소.
19. 한국농촌경제연구원, 농업전망과 정책과제, 1998,
1999, 2000
20. 日本 農林水産省(1998), 農政改革大綱.
21. _____, www.maff.go.jp
22. 小池恒男 編著(1998), 日本農業の展開と自治體
農政の役割, 家の光協會.