

일본의 청년 신규 취농 지원 정책과 시사점

김종인* · 김정섭

한국농촌경제연구원 (전라남도 나주시 빛가람로 601)

Supporting Policy Scheme for the Youth's Entrance to Farming in Japanese

Jongin Kim · Jeongseop Kim

Korea Rural Economic Institute, Korea

Abstract

For 20 years, Japanese government have been pushed forward supporting policy measures for youths who wanted to start farming. These measures made up a systematized scheme and brought out some effects. In this paper, those scheme are introduced and analyzed. Those are composed of several measures as following: vocational education and training, internship program, direct payment for livelihood, and governmental subsidies for investment. Japanese scheme can be evaluated as a good policy in the view of Korean situation. There is no systematic policy program for youth's entrance to farming in Korea.

Key words: youth's entrance to farming, return farming, agricultural human resource

1. 서 론

한국 농업이 직면한 위기 양상 가운데 하나는 영농 승계를 통한 농가 지속 또는 재생산 가능성이 열렸다는 점이다. '영농 승계자가 있다'는 농가 비율이 전체의 9.8%에 지나지 않는다(통계청, 농림어업조사 2014년). 농촌에서는 '앞으로 누가 농사 짓느냐'는 것만큼 절박한 물음도 없게 되었다. 신규 취농자,¹⁾ 특히 청년²⁾ 신규 취농자에 대한 정책 관심이 필요한 이유다.

청년 신규 취농자를 세 집단으로 분류할 수 있다. 첫째는 농과계 고등학교나 대학을 졸업한 후 농업에 종사하기 시작하는 집단이다. 이들 가운데 상당수가 부모의 영농을 승계한

다. 둘째는 농과계 고등학교나 대학을 다닌 것은 아니지만, 농촌에서 다른 직종에 종사하거나 미취업 상태에 있다가 농사를 시작하는 청년들이 있다. 그 수가 어느 정도 되는지 파악할 수 있는 통계 자료는 없지만 농촌에는 이 같은 인구사회학적 배경을 지닌 청년 신규 취농자가 어느 정도 있을 듯하다. 셋째는 청년 귀농자들인데, 그 수가 첫째 및 둘째 집단에 비해 훨씬 많다. 2015년 기준으로 귀농 가구는 11,959호였다(농림축산식품부·해양수산부·통계청, 2016). 그 가운데 30대 이하 귀농 가구주가 1,150명으로 9.6%를 차지한다.³⁾ 한국 전체 농가의 경영주 가운데 청년층이 차지하는 비율이 2014년에 0.9%(9,947명)이었던 점을 감안하면, 농촌에서 농사짓는 청년 농가 열 집

주요어: 신규 취농, 귀농, 농업 인력

* 교신저자(김종인) 전화: 061-820-2360 e-mail: jongin@krei.re.kr

1) '농업을 직업으로 선택하여 처음으로 농업 활동에 종사하게 되는 자'라고 잠정적으로 정의한다. 한국에서는 합의된 개념이 없다. '신규 진입농' 같은 표현을 쓰기도 한다. 이 글에서는 일본의 '신규 취농'이라는 표현을 그대로 끌어 쓴다.

2) '청년' 또한 여러 갈래로 정의된다. 관련된 법규나 연구들에서 저마다 다른 연령 범위를 정의하여 쓰고 있다. 이 글에서는 우선 20세에서 39세 사이의 연령 집단을 '청년'이라고 잠정 정의한다.

3) 해당 가구들의 가구원 수는 5,108명이었다.

가운데 한 집 이상이 귀농한 지 1년이 안 되는 가구인 셈이다.

청년의 신규 취농 정책을 일종의 이행 노동시장(transnational labor market) 정책으로 이해할 수 있는데, 농과계 학교 졸업자 혹은 영농 승계자를 제외한, 청년 신규 취농자 대다수에게는 적절한 정책 개입이 없는 상황이다. 이행 노동시장이란 개인이 생애 단계별로 전직, 실업, 경력단절, 은퇴와 같이 노동시장 이동 과정에서 직면하는 위험 요소들을 예방 관리해 줌으로써 더 나은 곳으로 원활하게 이동하도록 지원하는 노동시장체제를 의미한다(정병석 외, 2011). 농업 부문 진입에는 상당한 준비가 필요하다. 영농기술 등 영농 역량을 체화시킬 수 있는 직업교육훈련이 필요하고, 자영농으로서 영농을 시작할 수 있는 자본(토지, 시설 등)이 필요하다. 이 같은 준비에는 상당한 기간이 필요하다. 그 기간 동안 자영 농가로서 생계를 영위할 수 있는 최소한의 현금 소득을 마련하기가 쉽지 않다는 점 또한 최근의 귀농 관련 연구에서 부각되고 있다(김정섭, 2014).

청년 신규 취농을 장려하는 일이 농업 정책에서 아주 중요한 과제임에도 직업교육훈련, 취농 초기 단계의 생계, 영농기반 등의 필요 조건을 맞추어 제공하는 정책 프로그램은 아직 없다. 농업 교육훈련 과정, 인턴십, 영농기반 관련 자금 융자 등의 정책 수단이 있지만 청년 신규 취농자의 정책 요구에 맞추어 연계되지 않은 채 각기 단편적으로 시행되고 있다. 이 같은 상황에서 일본의 청년 신규 취농 지원 정책은 수년 전부터 국내에 조금씩 알려져 중요한 참고 사례가 되고 있다. 그렇지만 일본의 신규 취농 정책 전체를 조망한 것은 아니어서 단편적 소개에 머물 뿐이다. 가령, 일본에서는 신규 취농자에게 생활비를 지원해준다는 식의 부분적인 정보만 떠돌고 있다. 일본의 청년 신규 취농 지원 정책은 다양한 정책 수단을 연계한 정책 프로그램 혹은 패키지의 형식으로 실행된다는 점에 그 특징이 있는데, 그 성격과 정책의 성과는 충분히 소개되지 않았다.

이 글의 목적은 일본의 청년 신규 취농 지원 정책을 종합적으로 고찰하고 시사점을 끌어내는 데에 있다. 어느 때보다 청년 신규 취농의 중요성이 커지는 시점에서 정책 방향의 갈피를 잡는 것이 중요하다. 글의 순서는 다음과 같다. 먼저, 일본

에서 진행된 청년 신규 취농 지원 정책의 경과를 개관한다. 그 다음으로는 정책의 성과와 한계를 논한다. 끝으로 논의를 종합하며 한국의 청년 신규 취농 정책 방향을 제안할 것이다.

2. 일본의 신규 취농 지원정책

일본 정부는 UR대책의 일환으로 젊은 연령층의 신규 취농자를 유치하기 위해 무이자 대부사업 형태의 '취농 지원 자금' 사업을 1995년에 신설하였다.⁴⁾

취농 지원 자금은 용도에 따라 '취농 연수 자금', '취농 준비 자금', '취농 시설 등 자금'으로 나뉘며 대부 한도액과 상환 조건 등이 상이하였다.⁵⁾

취농 지원 자금 제도 도입 이후 2006년까지는 신규 취농자가 늘어났다. 예를 들어 1995년 4만 8,000명이었던 신규 취농자가 2006년 8만 1,000명으로 68% 이상 크게 증가하였다. 그러나 2007년 이후 신규 취농자 수가 점차 감소하기 시작하였다.

일본 정부는 청년층의 주요 취농 경로로 부각되고 있던 농업법인 등을 통한 고용 취농을 활성화하고자 2008년부터 농업법인 등⁶⁾에 취업할 경우 연수경비를 지원(연간 최대 120만 엔⁷⁾ 한도)하는 '농의 고용사업'을 도입하였다.

'농의 고용사업'에는 두 종류가 있다. 고용 취농자 육성형과 법인 독립 지원형이다. 고용 취농자 육성형은 농업법인 등이 취농 희망자를 새롭게 고용하여 실시하는 연수에 대하여 최소 3개월 이상 최대 2년까지 지원하는 것이다. 법인 독립 지원형은 농업법인 등을 설립해 독립하려는 취농 희망자를 대상으로 최소 3개월 이상 최대 4년까지 농업법인 설립 및 독립과 관련된 연수에 대하여 지원한다.

단, 법인 독립 지원형의 경우 3년이 되는 시점에서 심사를 다시 실시하여 지원 여부를 결정한다. 또한 3년째부터는 연간 최대 지급액을 60만 엔으로 제한한다. 이 경우 연수생에게 급여 명목으로 최대 월 48,000엔을 지급하고, 교육을 담당하는 법인 및 선도농가에 연간 최대 24,000엔(월 환산 2,000엔)을 지급한다.

4) 도입 초기에는 수급 조건을 40세 미만으로 한정했으나, 1998년에 55세 미만으로 확대하였다. 단, 지자체장이 인정할 경우 65세 미만으로까지 확장할 수 있었다. 2014년 3월까지 시행되다가 이후 폐지되었다.

5) '취농 연수 자금'은 농업기술 또는 경영방법을 습득하기 위한 농업대학, 선진농가 연수를 위한 대부금이고, '취농 준비 자금'은 주거 이전, 취농 전 조사 및 기타 귀농 준비에 필요한 자금(이사대금 등)이고, '취농시설 등 자금'은 농업경영을 개시하기 위한 시설 및 기계 구입에 필요한 대금으로서 청년에게 3,700만 엔(청년 이외, 2,700만 엔)을 한도로 대부해주었다. 단, 이 때 농지 취득의 용도로는 자금을 사용할 수 없었다.

6) 주된 사업이 농업인 사업체를 의미하며, 농업법인과 그 이외에도 농업인, 농업서비스업체 등도 해당된다.

7) 연수생에게 급여 명목으로 최대 월 97,000엔을 지급할 수 있고, 교육 담당 법인 및 선도농가에 연간 최대 36,000엔(월 환산 3,000엔)을 지급할 수 있다.

〈표 1〉 ‘농의 고용사업’의 수급 조건과 지원 내용

	고용 취농자 육성형	법인독립지원형
요건	고용자 채용 시 연령이 만 45세 미만	고용자 채용 시 연령이 만 45세 미만
지원 내용	연간 최대 120만 엔을 최장 2년간 지원	연간 최대 120만 엔을 최장 2년간 지원하고, 3~4년째에는 연간 최대 60만 엔 지원

자료: 全国農業會議所 홈페이지(www.nca.or.jp/Be-farmer/nounokoyou/original), 2016년 6월 5일.

‘농의 고용사업’이 도입된 이후 신규 고용 취농자가 점차 늘어나다가 2013년부터는 정체되었다 2006년에 6,510명이었던 것이 2011년에 8,920명에 이르렀다가 2013년부터 약 7,000명 수준을 유지하고 있다. 이렇듯 농업 분야에 고용 취농자가 증가한 데에는 정부의 고용 대책 강화뿐만 아니라 외부 인재를 적극적으로 영입하려는 농업법인이 증가한 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다(江川, 2012: 736).

‘농의 고용사업’ 등에 의해 신규 고용 취농자가 점차 늘어난 반면, 2006년 이후 40세 미만의 신규 취농자는 1만 5,000명 전후에서 정체되고 있었다. 일본 정부는 추세적으로 볼 때 이 중 30% 정도가 이농한다고 보고 최종적으로 정착하는 40세 미만의 젊은 신규 취농자는 1만여 명에 그치고 있다고 판단하였다(農林水産省, 2014a: 12).

한편, 일본 정부는 신규 취농자 정착 목표를 매년 2만 여 명으로 설정하였기 때문에 목표에 크게 못 미치는 상황이었다.⁸⁾

그래서 일본 정부는 40세 미만의 젊은 연령층이 경험하는 취농 초기의 낮은 소득 문제를 해결해주는 청년 취농 급부금 정책을 2012년부터 대대적으로 실시하였다. 2012년에 새롭게 체계를 갖춘 신규 취농 지원제도에는 이러한 생활비 지원 이외에도 다양한 요소가 있으나 생활비 지원이 상당히 중요한 위치를 차지한다는 사실을 부정하기 어렵다.

이렇듯 생활비 지원이 강조된 데에는 2010년에 일본 전국 농업회의소가 전국의 신규 취농자들을 대상(표본 1,410명)으로 하여 실시한 설문 조사(全国農業會議所, 2011) 결과가 중요한 역할을 하였다. 설문 조사에 따르면 신규 취농자들은 정착 과정에서 겪는 가장 큰 문제점은 낮은 소득이라고(전체의

34.1%) 인식하고 있었다.

한편, 취농한 이후 시간이 경과할수록 소득 문제는 다소 완화된 경향을 보였다. 예를 들어 동일한 조사에서 농업소득으로 생계를 유지할 수 있는 신규 취농자의 비율을 보면, 1년 차일 때 15.4%에 불과했던 것이 5년차를 지나면 44.9%로 크게 상승하였다. 취농 후 5년 정도의 기간이 경과하면 절반에 가까운 신규 취농자들이 농업경영을 통한 경제적 자립에 성공한다는 것을 의미한다. 일본 정부는 이를 근거로 하여 경영을 개시한 신규 취농자에게 5년 동안 생활비를 지원했다.

청년 취농 급부금 정책은 농업경영을 개시한 경우만이 아니라 취농 전에 연수를 받는 취농 희망자도 함께 대상으로 삼았다. 농업대학, 선진 농가, 선진 농업법인 등을 연수처 대상으로 정했다. 농업법인 등에서 연수를 거친 후 취농하는 사례가 점차 늘어나는 실태를 반영한 것이라 할 수 있다. 청년 취농 급부금의 지원 내용과 수급 조건을 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 청년 취농 급부금의 수급 조건과 지원 내용

	청년 취농 급부금(준비형)	청년 취농 급부금(경영개시형)
요건	취농 시 연령이 만 45세 미만이며, 정부가 인증한 곳에서 농업 연수를 받는 자.	취농 시 연령이 만 45세 미만이며, 독립적으로 영농을 실시하는 인정 신규 취농자*
지원 내용	연간 150만 엔을 최장 2년 간 지원	연간 150만 엔을 최장 5년 간 지원

주: ‘인정 신규 취농자’란 신규 취농한 자 중 해당 지자체에 자신의 향후 농업 경영 계획서를 제출하여 인증받은 자를 의미한다.

청년 취농 급부금 지급 금액이 컸기 때문에 다른 산업 분야의 인력정책에 비해 과도한 특혜를 준다는 형평성 논란⁹⁾이 일기도 했고, 직불금만을 목적으로 취농하는 ‘도덕적 해이’ 문제도 제기되었다. 일본 정부는 선발 요건을 강화하는 한편¹⁰⁾, 직불금을 수령하는 단계에서도 신규 취농자에게 정기 보고 의무를 부과하는 등 관리·감독을 강화하겠다는 방침을 발표하였다(김종인, 2015: 5-8)¹¹⁾. 한편, 직불금 수급자의 정기 보고 등을 감독을 위해서 활용할 뿐 아니라, 필요한 경우 농업개량 보급센터, 지역농협, 농업위원회 등의 유관 기관들과 협의하

8) 일본 정부는 자국의 농업이 지속가능하기 위해서는 약 90만 명의 기간적농업종사자(주된 직업이 농업인 사람)가 필요하다고 판단하고 있고, 이를 20-65세의 연령층에서 안정적으로 담당하기 위해서는 매년 2만여 명의 청년층이 농업에 정착할 필요가 있다고 판단하였다.
 9) 이에 대해 주무 부처인 농림수산성은 농업이 다른 산업과 비교해 경영 리스크가 크고, 농업 분야의 고령화가 심각하여 젊은 연령층의 유입이 절실하다는 점을 이유로 들었다.
 10) 연수계획서 심사와 면접을 통해 취농 의지가 확고하고 연수 실시 계획 및 취농 계획이 구체적인지를 점검하였고, 연수처가 교육 전문성이 있는지 여부를 지자체를 통해 인증받도록 하였다.
 11) 이 외에도 청년 취농 급부금(준비형)의 경우 연수를 수료한 후 직불금 수급기간의 1.5배(최소 2년 이상) 이상 취농해야 한다는 의무를 부과하였고, 이를 어길 시에는 수급 금액을 전액 반환하도록 하였다.

여 취농자에게 적절한 경영지도를 수행하는 데에도 이용한다는 방침을 세웠다. 이외에도 취농을 개시할 때 자금·농지와 같은 영농기반 마련을 돕는 정책들도 갖추고 있다.

3. 정책의 성과와 한계

‘농의 고용사업’(2008년)이나 청년 취농 급부금(2012년) 등의 신규 취농 지원 정책이 도입된 후에 유형별 전체 신규 취농자 수 감소세가 완화되고 있으며, 신규 취농자 중 39세 이하의 비중도 점차 높아졌다.

정책이 도입되기 직전인 2007년과 2008년 사이의 전체 신규 취농자 감소율이 18.3%에 달했으나, ‘농의 고용사업’을 시작으로 각종 신규 취농 지원 정책이 도입된 이후인 6년 간(2008~2014년)의 연평균 감소율은 0.7%로 크게 완화되었다. 전체 신규 취농자 중에서 39세 이하의 젊은 층이 차지하는 비율은 2007년 19.5%에서 2014년 26.5%로 높아졌다.

고용 취농자도 2007년 7,300명에서 2014년 7,650명으로 소폭이나마 증가하였다. 그리고 신규 참가자¹²⁾가 취농하는 사

례도 늘고 있다. 이들의 취농 추이를 살펴보면, 2007년 1,750명에서 2014년 3,660명으로 2.1배 이상 증가하였다. 같은 기간 동안 만 39세 이하 신규 참가자는 570명에서 1,970명으로 3.5배 증가하여 그 증가세가 두드러졌다.

한편, 전국농업회의소의 설문 조사(全国農業會議所, 2014a: 21)에 따르면 취농 전 연수 참여 비율이 2010년 65.6%였던 것이 2013년 75.0%로 상승하였다. 이와 함께 신규 취농자 중 농업법인 취업 경험이 있는 비율이 계속 증가하고 있고, 29세 이하의 경우 30.3%가 농업법인을 통해 취농하였다(全国農業會議所, 2014a: 26).

이렇듯 지역에 기반이 미약한 취농 희망자들이 취농을 결행할 수 있게 도와준 데에는 청년 취농 급부금이 실제적인 역할을 수행하였다는 사실은 유형별 청년 취농 급부금 수급실적(표 5 참조)을 통해서도 확인할 수 있다. 2012~2014년 기간 동안 청년 취농, 특히 신규 참가자는 취농지역에서 사회적 관계가 미약하여 농지 취득 등에 어려움을 겪지만 지역에 뿌리를 두고 있는 농업법인의 소개 등으로 이를 해결하는 경우가 많은 것으로 보인다(石井 외, 2013).

〈표 3〉 일본의 주요 신규 취농 지원 정책 개관

		취농준비	취농개시		경영확립
			법인 정직원으로 취농	독립·자영 취농	
소득 확보 (생활비)		<ul style="list-style-type: none"> • 청년 취농 급부금(준비형) <ul style="list-style-type: none"> - 현 농업대학교나 선진농가·선진농업법인 등에서 연수를 받을 경우, 연수기간 중 연간 150만엔을 최장 2년간 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 농의 고용사업 <ul style="list-style-type: none"> - 법인에 취직한 청년에 대한 연수경비로 연간 최대 120만 엔을 최장 2년간 지원 - 연수생의 새로운 법인 설립·독립을 위한 연수에 필요한 경비에 대해 추가 2년 지원(연간 최대 60만 엔) 	<ul style="list-style-type: none"> • 청년 취농 급부금(경영개시형) <ul style="list-style-type: none"> - 사람·농지플랜에 위치되어 있는 인정신규취농자 등에 대해 연간 최대 150만 엔을 최대 5년간 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 농의 고용사업(차세대경영자 육성) <ul style="list-style-type: none"> - 법인 등의 직원을 차세대 경영자로 육성하기 위한 파견 연수 경비로 월 최대 10만 엔을 최장 2년간 지원
	지식 (영농·마케팅)					• 농업 인턴십 - 농업법인에서 1주~6주 이내로 농업을 체험(대상 농업법인 300개, 연수생 참가비 무료)
영농기반	자금			<ul style="list-style-type: none"> • 청년취농자(무이자) <ul style="list-style-type: none"> - 농업용 기계·설비 구입 자금 용자(3,700만 엔 한도), 5년 거치, 12년 상환, 무보증, 무담보 • 경영체육성지원사업(기계·설비) <ul style="list-style-type: none"> - ‘사람·농지 플랜’에 중심경영체로 등록된 신규 취농자를 대상으로, 농업용 기계·설비 위한 보조금(전체 자금의 3/10 한도) 	
	농지			<ul style="list-style-type: none"> • 농업승계지원 <ul style="list-style-type: none"> - 후계자가 없는 농가와 취농희망자를 매칭, 양도자가 승계농에 대해서 연수를 실시할 경우 최대 120만 엔을 최장 2년간 지원 	

주: 농지중간관리기구는 농지의 임대차·매매 등을 중개하는 공적기관으로서 2014년에 신설되었다.
 자료: 農林水産省(2016: 2)

¹²⁾ 신규 참가자는 조사일 전 1년 동안 토지와 자금을 독자적으로 조달하여 새롭게 농업경영을 개시한 자를 말한다. 신규 자영농업 취농자는 농가 세대원이면서 조사일 전 1년 동안의 주된 생활 양태가 ‘자영업 종사가 주’로 변경된 자를 의미한다.

〈표 4〉 일본 신규 취업자 유형별 증가 추이

구분	합계							신규 자영업 취업자							신규 고용 취업자							신규 참가자										
	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
합계	7346	6000	6682	5456	5812	5648	5081	5765	6442	4964	5740	4481	4710	4496	4037	4634	730	840	757	802	892	849	754	765	175	196	185	173	210	301	290	366
49세 이하	2106	1985	2004	1797	1860	1928	1794	2186	1485	1203	1324	1092	1046	1054	1009	1324	538	696	587	611	696	657	580	596	83	86	93	94	118	217	205	265
44세 이하	...	...	...	...	...	1726	1602	1850	...	...	...	...	...	930	888	1063	...	...	...	...	...	600	527	543	...	...	...	...	...	196	188	245
15~19	96	125	120	80	99	110	104	117	41	60	43	24	38	32	50	48	54	64	77	55	60	77	52	67	1	1	0	1	1	1	2	2
20~29	780	739	743	668	722	694	625	725	536	444	469	397	356	373	337	403	222	274	255	253	341	266	236	251	22	21	19	18	25	55	52	70
30~39	559	580	640	567	601	698	607	688	387	329	419	346	362	411	354	420	138	215	178	176	185	189	163	144	34	36	43	45	54	98	91	125
40~44	671	541	501	482	438	223	267	321	521	370	393	325	290	114	147	192	124	143	77	127	110	67	77	81	26	28	31	30	38	42	43	48
45~49	...	...	...	...	...	202	192	336	...	...	...	...	...	124	121	262	...	...	...	...	...	57	53	54	...	...	...	...	21	18	20	...
50~59	1634	1235	1320	915	823	784	609	923	1484	1090	1190	768	672	634	489	790	104	93	89	110	113	117	88	95	46	52	41	37	38	33	32	38
60~64	1930	1780	2145	1823	2105	1760	1487	1385	1849	1708	2050	1737	2009	1676	1401	1314	57	38	63	63	66	57	59	45	24	34	32	23	30	27	26	26
65세 이상	1677	1000	1213	921	1024	1178	1191	1271	1624	963	1176	884	983	1134	1138	1206	31	13	18	18	17	19	27	28	22	24	19	19	24	25	26	37

자료: 農林水産省 新規就農者調査 各 년도(2007~2014년).

〈표 5〉 일본 청년 취업 급부금 유형별 수급실적

		2012	2013	2014
준비형		1,707(100.0)	2,195(100.0)	2,410(100.0)
출신별	비농가	1,133(66.4)	1,410(64.2)	1,459(60.5)
	농가	574(33.6)	785(35.8)	951(39.5)
연수 기관별	농대 등	776(45.5)	936(42.6)	1,124(46.6)
	선진농가	724(42.4)	982(44.7)	1,060(44.0)
	기타	207(12.1)	277(12.6)	226(9.4)
경영개시형		5,108(100.0)	7,890(100.0)	10,090(100.0)
출신별	비농가	2,407(47.1)	3,642(46.2)	4,829(47.9)
	농가	2,701(52.9)	4,248(53.8)	5,261(52.1)

자료: 農林水産省 「青年就農給付金事業の給付実績について」 각 년도

급부금(준비형) 수령자 가운데 비농가 출신인 비중이 60% 이상이고, 경영개시형의 경우도 50% 가까운 신규 취업자가 비농가 출신이었다.

일본의 신규 취업 지원 정책이 현재의 체계를 갖춘 이후 고용 취업자와 신규 참가자가 점차 늘어나고, 비농가 출신의 신규 취업자가 늘어나는 등의 성과가 있는 한편으로, 그 한계 점도 분명하다는 것을 부정하기 어렵다.

신규 취업 지원 정책에 대한 회계감사(會計検査院, 2014: 953)에 따르면, 먼저 ‘농의 고용사업’을 통해 연수를 받은 자(2008~2013년 기간 중 총 3,870명) 중 44.5%에 해당하는 1,726명이 농업에서 이탈(2015년 3월 시점)하여 신규 취업자 정착률 측면에서 상당한 문제점이 나타났다.¹³⁾ 각각의 연수처별

로 이탈자 비율을 조사한 결과에서는 전체 연수생이 정착한 경우도 있지만(2.3%), 연수생의 80~100%가 이탈한 연수처가 전체의 23.4%에 달하는 등 영농 정착 측면에서 실천적인 교육이 이루어지지 못하고 있는 연수처가 적지 않았다.

7명의 연수생을 대상으로 100%의 정착률을 기록한 한 연수처에서는 일정 기간의 연수를 통해 연수생들이 영농 경험을 쌓은 후에 연수생 각자에게 담당 농산물을 할당하여, 각자가 재배계획을 세우고 실행에 옮기는 등 책임감을 가지고 연수에 임할 수 있는 환경을 제공하고 있었다. 반면, 이탈한 연수생들에게 이탈한 요인을 설문 조사한 결과 ‘일이 체력적으로 힘들다’는 응답이 전체 이탈자의 60.1%에 달했다. 농작업 경험이 매우 부족한 상태에서 ‘농의 고용사업’과 같은 장기간의 연수 프로그램에 참여할 경우 이탈율이 높아질 수 있음을 시사한다.

연수 기간 중 연수처가 도산·폐업한 경우도 전체의 2.7%에 달했다. 유사한 연수 프로그램을 운영하는 임업 부문에서는 연수 기간 중 도산·폐업한 연수처의 비율이 0.7%로 상대적으로 적었다. 농업 부문과 달리 임업 부문에서는 사업 신청 시 연수처의 과거 3개년 경영 지표를 토대로 적격 심사를 실행했는데, 농업 부문에서는 경영 건전성을 평가하는 시스템이 갖추어져 있지 않았던 것이 큰 차이점이었다.

2012~2013년 두 해에 걸쳐 청년 취업 급부금(경영개시형)을 수령한 신규 취업자를 대상으로 농업경영에서 이탈한 비

13) 1,726명의 이탈자 중 연수 수료 후 경과기간에 따라 분류하면, 1년 이내가 496명(28.7%), 1~3년 미만이 972명(56.3%), 3년 이상도 258명(15.0%)에 달했다.

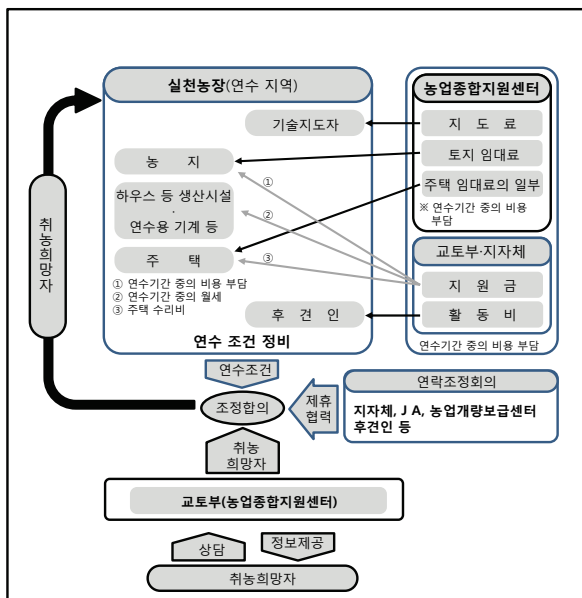
율을 조사한 결과 1.1%(2015년 3월 시점)로서 ‘농의 고용사업’에 비해서는 매우 낮았다. 다만 수급자들 중 소득이 250만 엔에 미치지 못하는 비율이 77.0%에 달해 향후 소득 문제가 개선되지 않을 경우 이탈률이 높아질 가능성도 배제할 수 없다.

청년 취농 급부금을 수급한 신규 취농자가 제출한 정기 보고서를 토대로 한 경영 상담 및 지원 등이 제대로 실시되지 못한 것도 문제점으로 지적된다. 지자체의 인력 부족이 주된 원인이다. 예를 들어 전체 지자체 중 약 37.1%에서 신규 취농 관련 업무를 공무원 1명이 담당하고 있다. 과다한 업무 부담과 전문성 부족 등으로 인해 효율적인 경영지도가 현실적으로 어려운 측면이 있었다.

위에서 지적한 것처럼 연수생에 대해 실천적인 교육이 이루어지지 못해서 결국 농업으로부터의 이탈로 이어지는 사례도 적지 않은 것이 현실이다. 한편, 이러한 문제점을 해결하려고 노력하여 신규 취농자의 정착 측면에서 성과를 보이는 사례도 있다. 그 대표적인 경우가 교토부(京都府)의 실천 농장이다.

교토부, 지자체, 지역농협, 농업개발보급센터, 지역주민이 협의체를 구성해서 신규 취농자를 대상으로 한 교육프로그램을 운영하고 있다. 협의체를 통해 농지, 주택 등을 제공¹⁴⁾하고, 농업기술 관련 전담 지도원(보급지도원) 및 지역 생활 상담 관련 후견인 제도를 운영하고 있다. 해당 교육 프로그램

〈그림 1〉 교토부 실천농장 사례



자료: 全国農業会議所(2014b: 29)

이수율은 2012년 기준 92.2%이고, 수료자의 89.0%가 정착한 것으로 파악될 정도로 성공적으로 정착하고 있다.

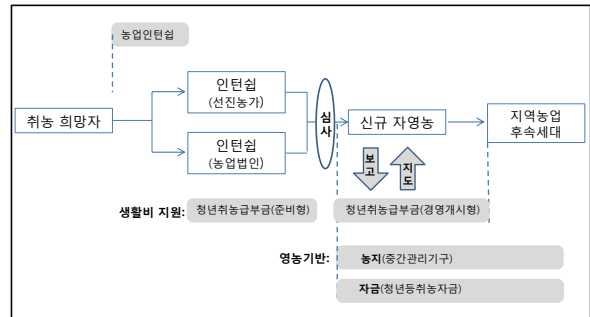
이바라기현에서도 지자체, 지역농협, 보급센터가 함께 연합하여 신규 취농자를 지원하고 있다. 지자체 담당자와 농업개발보급센터의 보급지도원이 동행하여 신규 취농자를 대상으로 현장 상담을 실시하여 신규 취농자를 종합적으로 지원하는 데 힘을 쏟고 있다.

우리나라에서도 귀농 후 정착하지 못하고 도시로 되돌아오는 비율이 5~10% 내외로 추정되는 등 귀농자들의 정착 문제가 대두되고 있는 상황이고(마상진, 2016), 정착률을 높이려면 지역에 뿌리내린 정책 설계가 필요하다는 점이 지적되고 있는 만큼, 일본의 지자체 사례도 참고할 필요가 있다(이철우, 2015).

4. 결 론

일본의 신규 취농 지원 정책을 간략하게 표현하면 <그림 2>와 같다. 일본의 신규 취농 지원정책은 많은 금액의 생활비를 지원한다며 주목받고 있으나 생계 지원이 최종 목적이 아니라는 것을 분명히 알 필요가 있다.

〈그림 2〉 일본의 청년 신규 취농 지원 정책 개요



자료: 김정섭(2015)을 토대로 편집하였다.

신규 취농자의 취농 준비 기간에 생계를 지원하는 대신에 최장 2년 간의 농업 직업훈련 과정을 이수하게 한다. 이 과정을 성실히 이수하고, 향후 취농 계획이 구체적이고 실제적인 신규 취농자를 심사·선발하여, 이들이 자영농으로 독립하여 지역농업의 후속세대로 성장할 수 있도록 최장 5년 간의 생계비 지원과 함께 농지, 취농 자금 등을 지원해주는 일련의 과정

14) 농지는 지역 내 농지의 임대차 업무를 주관하는 농지중간관리기구가 주관(교토부에서는 농업종합지원센터가 농지중간관리기구로 지정되어 있음)하여 임대하고, 주택에 대해서는 입주 가능한 빈집 정보 등을 제공하고, 수리가 필요할 경우 수리비와 함께 월세의 일부를 지원한다.

에 주목할 필요가 있다. 즉, 단편적인 지원 사업이 아니라 신규 취농자가 독립적이고 자립적인 농업경영을 실현해 나갈 수 있도록 단계적이고 입체적인 프로그램을 운영하고 있다.

물론 이 프로그램이 현장에서 제대로 작동하지 못하는 측면도 있다. 예를 들어 농업법인 연수가 실천적인 지식 위주로 진행되지 못하는 사례가 적지 않아 연수생의 이탈률이 상당히 높다. 또한 취농을 개시한 이후에 경영지도 등이 효과적으로 진행되지 못하는 경우도 있다.

이러한 한계에도 불구하고, 신규 취농 지원 정책이 현재와 같이 체계화된 이후 젊은 연령층의 신규 취농자가 늘고 있고, 일부 지자체에서는 위의 문제점들을 개선하려고 노력했고 결실을 맺는 곳도 나오고 있다.

일본 정책 사례를 고찰한 결과를 토대로 한국에서 추진해야 할 청년 신규 취농 지원 정책의 방향을 다음과 같이 몇 가지 제안한다.

첫째, 정부는 귀농 정책 가운데에서도 청년층의 귀농을 돕는 것에 우선순위를 두고 시책을 개발해야 한다. 몇 년 전부터 귀농·귀촌 인구가 큰 폭으로 증가하여 정책 관심이 잇따르더니 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」까지 제정되었다.¹⁵⁾ 이 법률은 귀농이라는 사회 현상에 대응하려는 정부 차원의 정책 추진 체계를 제시하고 여러 종류의 정책 수단을 열거하고 있지만, 농업 인력의 재생산 및 농촌의 사회적 지속가능성 측면에서 특히 강조해야 할 관점이나 정책 방향을 제시하고 있지는 않다. 법률의 목적을 규정한 제1조 조문에 “이 법은 귀농어·귀촌 활성화 및 지원을 위한 사항을 정함으로써 귀농어업인 및 귀촌인의 안정적인 농어촌 정착을 유도하여 농어촌의 지속가능한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고만 쓰고 있다. 앞에서 살펴본 것처럼, 귀농인 가운데에서도 청년 신규 취농자의 수가 적지 않다. 인구학적 의미에서 피폐한 한국 농업·농촌의 현실에서 청년 신규 취농이 지니는 함의가 자못 중대하다는 점에서, 귀농 정책 분야에서 ‘청년 귀농 정책’의 범주를 따로 두어 강조하고 실행하는 노력이 충분한 정당성을 확보할 수 있다.

둘째, 청년 신규 취농자를 지역농업을 이어갈 후속 세대’라고 이해하는 관점에서 ‘지원’이 아니라 ‘육성’하는 긴 호흡을 갖는 정책을 개발하고 시행해야 한다. 신규 취농자 가운데 청년층을 크게 세 부류로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫 번째 집단은 농가 출신으로 농과계 고등학교나 대학교를 졸업하고 가

업을 승계하였거나 승계하려 준비 중인 이들이다. 그 전형적인 사례가 한국농수산대학 출신자들이다. 이 집단에 속한 청년 신규 취농자들은 영농에 관한 직업훈련 과정을 비교적 오랜 기간 동안 받았고, 가업을 승계하는 만큼 상대적으로 큰 규모의 영농기반을 갖고 출발한다. 이런 배경에서 농업인 후계자 육성 정책의 지원 대상으로 선정되어 영농 규모를 더욱 확충하는 경우도 많다. 두 번째 집단은 농촌 출신으로 농업이 아닌 타 업종에 종사하다가 농업으로 직업을 전환하는 이들이다. 농과계 학교 등 전문적인 농업 직업훈련을 받은 계층은 아니지만, 대체로 농촌 현실에 익숙하며 지역사회 내의 사회 연결망(social network)을 동원해 각종 자원에 접근하기에 유리한 입장을 지닌 이들이다. 세 번째 집단이 청년 귀농인인데, 전문성 있는 직업훈련으로서 농업 교육을 받은 적도 없고 자본도 취약하며 농촌 지역에서의 사회 자본도 없다. 가장 불리한 여건에서 취농하는 집단이지만, 청년 신규 취농자 가운데 그 수는 결코 적지 않다. 이들을 지역농업을 이을 후속 세대로 육성하지 않고서는 한국 농업의 인력 재생산은 난망(難望)이다. 단편적인 지원 시책만으로는 이들을 육성할 수 없다.

셋째, 정책은 입체적이면서도 단계적인 세부 정책 과제들로 구성되어야 한다. 한 사람의 청년 신규 취농자가 지역농업을 선도해 나갈 농업인으로 성장하게 되기까지 적어도 5년 이상의 기한을 두고 다방면에서 적시에 필요한 정책 수단을 투입해야 한다. 초기에는 생계를 해결하는 것이 가장 중요한 문제인 만큼, 이에 대응해야 한다. 그와 동시에 적어도 농과계 고등교육기관에서 훈련받는 것 못지않은 집중적이고 장기적인 교육훈련을 받을 수 있어야 한다. 그리고 나서는 부족한 영농기반을 확충할 수 있게 돕는 파격적인 용자, 보조, 농지수급 등의 정책을 펼쳐야 한다. 안타까운 것은, 인구에 회자(膾炙)되는 그 일본의 사례가 단지 귀농 초기에 생활비 몇 백만 원 정도를 매월 지급하는 정책이라고 단편적으로 소개될 뿐이라는 점이다. 실상, 일본의 이 정책에 주목해야 하는 이유는 공적 자금으로 신규 취농자의 정착 초기에 생계를 지원한다는 점뿐만 아니라 그에 결합된 조건으로 상당히 오랜 기간 동안의 농업 직업훈련 과정 이수를 규정하고 그 과정을 이수한 후에는 지역에서 자영농으로 정착할 수 있는 가능성을 가늠하여 파격적으로 자본을 지원한다는 점이다. 즉, 단계적으로 그리고 중장기적으로 농업의 후속 세대를 육성하고자 하는 ‘단편적 시책이 아닌 정책 프로그램’이라는 점에 주목해야

15) 2015년 1월 20일에 제정되고 같은 해 7월 21일부로 시행되었다.

할 이유가 있다.¹⁶⁾ 이런 관점에서 청년 신규 취농 지원 정책을 구상하려 들면, 결국은 기존의 영농 후계인력 육성 정책의 큰 틀을 수정하고 그 안에 청년 신규 취농 정책의 범주를 통합하는 농업인력 육성 정책의 큰 변혁이 불가피할 것이다.

넷째, 청년 신규 취농자를 지역농업을 이끌어갈 후속 세대 농업인으로 육성해야 한다는 주장이 그들을 전업농으로 육성 하자는 말일 수는 없다. 대개의 경우, 정책으로 영농에 필요한 자본을 크게 지원한다고 해도 귀농 가구가 농업 소득만으로 생계를 유지할 수 있는 가능성은 적다. “농업소득만으로는 가계를 유지하기 어려워 농외소득을 찾아야만 하는 상황임에도 농촌 생활을 유지하려는 귀농인이 많다(김정섭, 2014: 67).” 20년 전에는 농가 겸업을 탈농의 징후로 간주하기도 했는데, 요즘에는 ‘농사지으면서 시골에 계속 살려고 가족 가운데 누군가는 농사가 아닌 다른 일을 하는’ 기이한 겸업을 자주 보게 된다. 여기에서 청년 신규 취농 정책이 농촌 정책과의 접점을 찾아야 할 필요성이 도출된다. 농촌 지역사회에 필요한 서비스(service)를 제공하고 증진하는 활동에서 청년 신규 취농 가 구원이 참여하여 소득을 얻도록 농촌 발전 정책을 연계하는 방식으로 농외소득 기회를 마련한다면 바람직할 것이다.

참 고 문 헌

1. 김종인. (2015). 일본 청년취농급부금 정책의 주요내용과 시사점. *NH농협조사월보*, 593, 25-40.
2. 김정섭. (2014). 귀농인의 사회·경제 활동과 함의. *농촌지도와 개발*, 21(3), 53-89.
3. 김정섭. (2015). 청년 귀농 정책의 방향. *귀농·귀촌 활성화 포럼 자료집*. 경상북도.
4. 농림축산식품부·해양수산부·통계청. (2016). 2015년 귀농어·귀촌인 통계.
5. 마상진. (2016). 역 귀농·귀촌 의향 영향 요인 분석. 2016년 한국농촌사회학회 춘계학술대회.
6. 정병석·박능후·김동현. (2011). *이행노동시장의 이해와 고용 전략*. 한국고용정보원.
7. 이철우. (2015). 귀농·귀촌인(가구)의 정착 및 적응 실태와 정책적 함의. *한국지역지리학회지*, 21(2), 207-225.
8. 최윤지·황정임. (2011). *일본의 귀농 지원 정책: 중앙 및 지방 정부 사례 중심*. 농촌진흥청 국립과학원.
9. 石井・洋輝, 浦出・俊和, & 上木木・昭春. (2013). 農業生産法人における農業研修制度の實態に関する研究.

農林業問題研究, 190, 70-75.

10. 會計檢査院. (2014). *農林漁業における新規就業者支援事業の實施について*. 會計檢査院.
11. 江川章. (2012). *多様化する新規就農者の動向と就農支援の取組体制*. 農林水産政策研究所. 農林金融, 2012年11月号, 732-745. 農林水産政策研究所.
12. 農林水産省. (2013). *平成24年の年青年就農給付金事業の給付実績について*. 農林水産省.
13. 農林水産省. (2014a). *担い手の育成・確保, 農地集積・集約化と農地の確保等*. 農林水産省.
14. 農林水産省. (2014b). *平成24年の年青年就農給付金事業の給付実績について*. 農林水産省.
15. 農林水産省. (2015). *平成24年の年青年就農給付金事業の給付実績について*. 農林水産省.
16. 農林水産省. (2016a). *平成28年度予算概算要求の概要*.
17. 農林水産省. (2016b). *平成24年新規就農者調査*. 農林水産省.
18. 全國農業會議所. (2011). *新規就農者(新規参入者)の就農實態に関する調査結果*. 全國農業會議所.
19. 全國農業會議所. (2014a). *新規就農者の就農實態に関する調査結果*. 全國農業會議所.
20. 全國農業會議所. (2014b). *新規就農者相談・研究機關における活動事例調査結果*. 農林水産省.

Received 02 July 2016; Revised 15 July 2016; Accepted 20 July 2016



Dr. Jongin Kim is a Research Fellow of Department of Agricultural and Rural Policy Research in the Korea Rural Economic Institute, South Korea. His fields of interest are agricultural economics, rice industry, direct payment system issues.
Address: (58217) 601, Bitgaram-ro, Naju-si, Jeollanam-do, Republic of Korea.
E-mail) jongin@krei.re.kr
Phone) 82-61-820-2360



Dr. Jeongseop Kim is a Senior Research Fellow of Department of Agricultural and Rural Policy Research in the Korea Rural Economic Institute, South Korea. His fields of interest are rural development issues.
Address: (58217) 601, Bitgaram-ro, Naju-si, Jeollanam-do, Republic of Korea.
E-mail) jskkjs@krei.re.kr
Phone) 82-61-820-2252

16) 여기에서 그 내용을 상설할 수는 없다. 일본의 신규 취농 지원 정책을 비교적 상세히 소개한 자료로는 최윤지·황정임(2011)을 보라.