

# 청년 농업인 지원 정책 방향에 관한 연구\*

— 충청남도 사례 —

김기흥\*\*

충남연구원 (충청남도 공주시 연수원길 73-26)

## Policy Directions for Young Farmers

— Case of Chung-nam Province —

Ki-Hueng Kim<sup>a\*</sup>

<sup>a</sup>Department of Rural and Agricultural Research, ChungNam Institute, Korea

### Abstract

The study aims to explore the policy directions for young farmers within Korean agricultural context, particularly in Chung-nam Province. In order to accomplish this, young farmers were classified into three categories: successors, new farmers, potential farmers. The importance of young farmers is becoming more of a focus due to decline of population numbers in rural communities as well as the aging of agriculture population. In order to address these two problems, it is necessary to create and implement policy to support each category of young farmer. Rather than the current focus on nurturing young farmers as a labor force, the role of young farmers in maintaining local communities should be expanded in current agricultural system. The local community should provide appropriate conditions for young farmers in Chung-nam Province for the various purposes they have and the roles they fill. In conclusion, it is necessary to provide a 'space' where young farmers can meet base on the community. For this, the role of the community based intermediate support organization for the integrated support system is of great significance.

**Key words:** young farmer, policy directions, community development organization, intermediate support organization

## 1. 서론

청년 농업인에 대한 관심이 커지고 있다. 문재인 정부에 들어 청년 일자리 문제에 적극 대응하려는 움직임 속에서, 농림축산식품부도 2022년까지 농업 혁신성장의 주역이 될 청년 농업인을 1만 명 육성하겠다는 ‘청년창업농 육성대책’을 발표했다(농림축산식품부, 2017). 이와 관련하여 2018년 청년창업형 후계농업경

영인(청년창업농) 영농정착지원사업이 시작되어 약 1,200명의 청년을 선발하였다. 2016년 말 정부의 귀농·귀촌 지원 종합계획(2017~2021)에서도 2030세대 청년 귀농 창업을 1만 가구 달성하겠다는 목표를 세운 바 있다.

2015년 농림어업총조사 결과에 따르면 충청남도의 농가 수는 132,008세대로 2005년 대비 약 16% 감소했다. 농가 인구도 급격히 줄어 2015년 308,455명으로 2005년 대비 약 28% 감소했다. 그중

주요어: 청년 농업인, 정책 방향, 지역사회개발 조직, 중간지원조직

\* 본 연구는 충남연구원 전략연구 “충남 청년농업인 육성을 위한 실태 조사 및 정책 추진 방향”(2016-42) 및 충남리포트 “충남 청년농업인 육성 실태 및 정책방향”(2017)의 일부 내용을 보완, 수정하였음

\*\* 교신저자(김기흥) 전화: 041-840-1205, email: kimkh@cni.re.kr

에서도 만 39세 이하 농가 인구의 감소폭은 더욱 크다. 2015년 충청남도의 만 39세 이하 농가 인구는 57,030명이었다. 2010년도에 비해 약 41.0% 감소하였다. 2005년과 비교하면 약 53.4%가 감소한 것이다. 농가 인구 집단에서 젊은 층이 이처럼 급격히 감소하는 경향은 농업뿐만 아니라 농촌 지역 사회의 지속가능성을 위협하는 요인으로 부각된다.

청년 농업인 집단을 크게 부모의 농사를 승계하려는 후계농업인과 농촌 지역으로 새롭게 이주하여 농업에 뛰어들어 귀농인으로 나눌 수 있다. 농업을 시작하는 시점에서 영농 기반이나 경험 등 여러 측면에서 두 집단의 상황은 차이가 나지만, 어려운 현실에도 불구하고 농업에 도전하는 청년들이라는 점은 같다. 그런데 이들을 한데 아우르는 공통의 정책 체계는 마련되어 있지 않다. 서로 다른 배경을 지닌 두 집단의 청년 농업인들이 만나고 교류할 수 있는 네트워크도 충분히 형성되어 있지 않다. 충남의 청년을 위한 정책 구상(2015)에서도 '청년공동체 지원을 통한 지역착근형 청년인재 및 장기적인 정책파트너 그룹의 육성이 가장 중점적인 사항으로 거론되었으나, 이들을 공통된 틀 안에서 다루려는 시도는 없었다. 청년 농업인은 부족한 인력과 농지 등 지역의 다양한 문제를 앞으로 함께 고민하고 대응해 가야 하는 지역 농업의 주체로 거듭나게 될 가능성이 크다. 이들이 함께하는 '장'을 만들기 위한 노력은 지역 농업에 대한 공감대를 형성하는 차원에서 매우 중요한 요소이다. 청년 농업인의 중요성은 부각되고 있으나, 다양한 입장과 배경을 지닌 청년 농업인 집단을 포괄하는 동시에 차이점을 분별해 살펴본 연구는 드물다.

이 연구의 목적은 청년 농업인 정책의 발전 방향을 제시하는 데에 있다. 구체적으로는, 첫째, 청년 농업인의 정의를 살펴보고 정리할 것이다. 둘째, 충청남도 지역을 중심으로 청년 농업인들의 영농 실천 현황을 파악하고 관련 지원 정책을 정리하였다. 셋째, 청년 농업인 집단의 다양한 배경과 입장을 전제로 유형별 사례 조사를 실시하였다. 유형에 따라 각 대상이 처해있는 농업의 여건은 상이할 것으로 판단되며, 정책 요구도 달라질 것이기 때문이다. 끝으로, 이상의 논의를 토대로 청년 농업인에게 필요한 정책 방향을 제안하려 한다.

## 2. 선행 연구 및 관련 정책 현황 검토

### 2.1. 선행 연구 검토

#### 2.1.1. 청년 농업인 육성 정책에 관한 연구

농가 인구 감소 및 고령화 문제는 꾸준히 문제 제기되었다. 이와 맞물려 후계농업인력을 육성해야하는 과제의 중요성도 계속해서 강조되었다. 오해섭, & 김정주(2002)는 농업후계인력 정책의 역사적 과정을 정리한 바 있다. 1980년대는 농업인 후계자 육성정책이 곧 농업인력 정책이었으며 이후로도 농어민 후계자 육성 정책이 농업인력 정책 영역의 중심이었다고 지적하였다. 특히 젊은 후계자 양성 시책은 부분적이고도 '가시적인 회원유지'에 중점을 두어왔다고 지적하고 있다. 임형백(2008)은 지금까지의 농업인력 육성 문제가 현직교육훈련에 편중되었다고 문제점을 제시하면서 선택과 집중을 통해 우수한 경영 주체를 육성하는 것이 농업의 체질을 강화하고 경쟁력을 제고하는 전제가 된다고 주장하였다. 이은영(2014)은 정예농업인력육성종합대책(2004~2013) 예산의 많은 부분(65%)이 후계농업경영인 육성에 편중되어 있다며 잠재적 농업인력에 대한 투자 부족을 지적하였다. Inwood, & Sharp(2012)는 미국 중서부 대도시 접경 2개 지역의 가족농 33가구를 대상으로 영농 후계자의 유무가 농업의 유지 및 농업 규모 확대와 증산, 상품화 등 농식품산업적 대응에 중요한 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 대규모 유통 기반인 소비자 직거래 기반의 경영체인지에 따라 대응 전략은 다르며, 영농 후계자의 역할도 다른 것으로 나타났다. Leonard, Kinsella, O'Donoghue, Farrell, & Mahon(2017)은 아일랜드의 영농 후계자 문제를 경제적, 재정적 측면에서 분석했다. 정부는 농업인의 조기은퇴를 유도하여 영농 후계자 육성으로 이어지도록 세금 감면 및 보조금 지급 등 지원 정책을 내놓고 있다. 하지만 영농 승계를 유인하기에는 부족한 상황이어서 정부의 과감하고도 면밀한 정책 검토가 필요하다고 제안하고 있다.

국내에서 농업인력을 육성하려는 목적으로 추진된 대표적인 정책 사업인 후계농업경영인육성사업의 경제적 수익 효과를 분석한 김강호, & 마상진(2011)은, 사업비 투자 이후 6년이 되어야 농업 생산성에 영향이 나타나기 시작하며 7~8년에 가장 큰 효과를 보인다는 결과를 내놓았다. 명수환, 여민수, & 홍승지(2017)는 수요자 및 현장중심 교육, 작목별 수준별 교육대상을 세분화하여 대상별로 기초단계부터 실제 영농 활동에 적용하는 단계까지 소규모로 운영될 필요성이 있음을 지적한 바 있다. 진

종순(2010)은 농업인대학 운영에 관한 연구에서 전문농업기술교육의 효과는 사회·경제적 지위 변화 측면에서, 특히 '지역 농업 발전의 리더 역할' 및 '전문농업인으로서 직업 지위 상승' 효과가 높은 것으로 나타났으며, 개인 삶의 변화 측면에서는 '지역 사회 모임의 증가' 및 '농업경영에 대한 자신감 증대'라는 효과가 있음을 밝혔다.

이렇듯 청년 농업인에 대한 연구는 주로 후계농업인을 대상으로 삼아 수행되었다. '청년 농업인'이라는 단어를 전면적으로 내세운 최영창, 박은식, 고정숙, & 조영숙(2007)에서도 '청년 농업인'이라는 용어는 쓰고 있지만 실제로는 '후계농업인'과 의미상 구별 없이 사용하였다. 황인옥, 이소영, 주진수, 양주환, & 김종숙(2017)은 청년 농업인들의 성공 특성으로서 영농의 규모화, 기술 혁신 노력에 대한 인증 및 수상이라는 결과의 창출을 제시하였으나 연구 대상은 역시 한국농수산대학 졸업생 등 후계농업인 쪽에 무게를 두었다.

최근에는 청년 농업인 연구가 조금은 다른 방향으로 진행되고 있다. 귀농귀촌 정책의 측면에서 청년 농업인 육성의 중요성을 강조한 연구들이 있다. 우선 김종인, & 김정섭(2016)은 일본의 청년 신규 취농 지원 정책을 소개하면서 귀농 정책 가운데서도 청년층 귀농 지원 시책이 우선적으로 이루어져야 한다고 강조하였다. 특히, "농업인력의 재생산 및 농촌의 사회적 지속가능성 측면"의 정책 방향의 부재를 지적하고 있다. 비슷한 맥락에서 김정섭(2014)은 귀농 가구들의 성공적인 정착이 지역경제의 다각화에 기여하게 되며 이것이 농촌 지역 사회의 경제적 지속가능성을 담보한다고 언급하였다. 또 김정섭, & 김종인(2017)은 귀농귀촌 인구를 전망하면서 귀농귀촌 정책이 지역 공동체 활력을 창출하는데 초점을 두어야 하며, "인구 증대 자체가 아니라 농촌에 활력을 일으킬 인적 자원, 특히 젊은 인재를 육성"하겠다는 데 중점을 두고 단순 정착 지원이 아닌 일자리 창출에 주력해야 한다고 주장하였다. 청년 창농에 초점을 둔 마상진, 정은미, & 김경인(2017)은 청년 창업 농업인을 대상으로 정착 실태와 요구에 대한 진입 유형별·단계별 분석을 실시하였다. 창업농 육성 체계라는 관점에서 고령화 시대에 대응하는 형태의 청년 농업인 육성에 대한 개선 방안을 제시하였다.

국내에 소개되고 있는 외국의 정책 연구는 주로 청년 농업인에 대한 직불제에 관한 연구가 주를 이룬다. 김종인, & 김정섭(2016)은 일본의 청년 취농 급부금 제도를, 마상진, 정은미, & 김경인(2017)은 EU의 청년 농업인 직불제를 소개하였다. 이를 반영하듯 정부는 2018년부터 청년창업형 후계농업경영인(청년창업농) 영농정착지원사업을 시행하고 있다. 정부 차원의 통합지원의

필요성에 대해 Koutsou, Partalidou, & Ragkos(2014)는 그리스의 40세 미만 청년 농업인 110명을 대상으로 사회적자본의 중요한 요소인 신뢰(trust) 수준 측정을 통해 밝혔다. 가족과 친구, 지역의 자발적인 조직 등 개인적 차원의 신뢰는 높은 편이었으나 공공서비스 및 국가기관에 대한 신뢰는 매우 낮은 것으로 나타났다. 이에 따라 정부 역할에 대한 재검토가 필요하며 정부는 청년 농업인의 사회적자본이 제대로 활용될 수 있도록 경제적인 측면만이 아니라 전략적이고도 통합적인 지원을 해나가야 할 것이라고 주장하였다.

### 2.1.2. 청년 농업인의 개념적 범위에 관한 연구

청년 농업인의 범위와 관련해서는 제반 법률에서 '청년'의 연령을 어떻게 규정하는지를 살펴볼 필요가 있다. '청년고용촉진특별법' 시행령에서는 만 15세 이상 만 29세 이하로, '공공기관의 운영에 관한 법률' 및 '지방공기업법'에서는 만 15세 이상 만 34세 이하로 청년의 연령 범위를 정하고 있다. '대통령 직속 청년위원회'에서는 만 19세 이상 만 39세 이하로 하고 있다. 현재 충남에서는 지원 사업별로 청년의 연령 범위가 다르게 규정되어 있다. 농업 관련 정책 사업들에서도 연령 기준은 서로 다르다. 최영창, 박은식, 고정숙, & 조영숙(2007)은 30대 미만을 청년 농업인의 연령 기준으로 삼은 바 있으나, 나머지 선행 연구들은 대체로 40대 미만으로 보고 있다.

청년 농업인 집단은 사회적·경제적 배경에 따라 여러 집단으로 구별된다. 기존의 농업인력 육성 정책의 주요 대상으로 간주되어 온 청년 농업인 집단으로는 후계농업경영인과 4-H 회원을 들 수 있다. 후계농업경영인은 조건에 따라 매년 정책 지원 사업 대상자로 선발될 때 붙는 호칭이다. 만 18세 이상에서 만 50세 미만인 자로, 영농에 종사한 경력이 없거나 종사한 지 10년이 지나지 아니한 자로 한정하고 있다. 4-H는 만 34세 이하 농업인의 모임이다. 영농에 종사하는 만 34세 이하 농업인은 모두 참여할 수 있지만 주로 부모의 농업을 승계하는 농업인이 참여한다. 귀농인 가운데 참여하는 숫자는 많지 않다.

후계농업경영인이나 4-H 회원들과는 다소 경제적·사회적 배경을 달리하는 청년 농업인 집단이 있다. 이들을 '청년 귀농인'이라고 칭할 수 있겠다. 귀농인은 다양하게 정의되어 오다 2015년 1월 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률에서 "농업인이 되기 위하여 농어촌 지역으로 이주한 사람"을 귀농인으로 정의하게 되었다. 통계청에 따르면 2017년 30대 이하 연령층의 귀농인, 즉 청년 귀농인이 전체 귀농인 가운데 차지하는 비율은 10.5%였다.

법적 조건에 의해 귀농인이 되지 못했지만 농업으로 전환하는 이들도 상당수 존재하고 있다.

한편, 청년 농업인을 지시하는 용어가 다양하다. 청년 농부, 청년 신규 취농, 청년창농, 농촌청년 등이 있다. 청년 농부는 농사 짓는 청년이라는 의미로 통용된다. 현재 충남에서는 '친환경 청년 농부 육성 사업'이라는 명칭의 정책 사업이 시행되고 있는데, 실제로는 청년 귀농인을 주요 대상으로 한다(충남도청, 2017). 청년 신규 취농자는 일본에서 주로 쓰이는 용어다. 신규로 농업과 관련된 일에 종사를 시작한다는 의미를 담고 있다. 일본에서는 청년 신규 취농자를 세 가지 형태로 구분한다. 신규 자영농업 취농자는 농가 세대원으로서 자가 농업에 취농한 자로 경영승계형 농가를 말하며, 신규 고용 취농자는 피고용인 신분의 취농자를 뜻하고, 신규 참입자가 귀농인에 해당된다(日本農林水産省). 이와 유사하게 김정인, & 김정섭(2016)과 김정섭, & 김종인(2017)은 청년 농가(청년 신규 취농)를 세 집단으로 구분하여 농과계 학교(특히, 한국농수산대학)를 졸업하고 창업한 기업 승계농과 농촌에 이주하여 신규 취농한 청년 귀농자, 농촌에서 거주하며 다른 일을 하다가 영농을 하게 된 토박이 청년 신규 취농자 등으로 청년 농업인 집단을 구분한 바 있다. 김정섭, & 김종인(2017: 34-35)은 청년 기업 승계농에 비해 청년 귀농자와 토박이 신규 취농자의 수가 훨씬 더 많지만 이들은 지금까지 '농업인 육성 정책'의 사각지대에 있다고 지적하였다. 김종기(2016)는 신규 취농자를 농가 출신과 비농가 출신으로 크게 나누고 경영 개시 과정에서 승계 받았는지 새롭게 시작한 것인지 여부를 따져 다시 경영승계취농자, 신규창업취농자, 신규진입취농자, 제3자 승계취농자, 고용취농자로 나누었다(마상진, 정은미, & 김경인, 2017 재인용; 14). 마상진, 정은미, & 김경인(2017)은 '청년창농'이라는 말을 쓰면서 창업 시 영농 기반의 소유 여부에 따라 승계창농과 신규 창농으로 구분하는 한편, 창업 기간에 대해서는 농업경영체 창설 이후 3년이 경과하지 않은 경우로 한정하고 있다. 마지막으로 농촌청년은 농촌에 남아 있지만 농사를 짓지 않거나, 농사에 전념하는 것은 아니지만 농업 관련된 일이나 마을 사무장 일, 혹은 지역에서 필요로 하는 다양한 일을 하고자 하는 청년을 말한다. 귀촌한 청년과 귀농에 본격적으로 참여하지는 않는 예비귀농인 등도 이 범주에 포함되며 김종인, & 김정섭(2016), 김정섭, & 김종인(2017)이 언급하는 토박이 청년도 이 부류로 여겨진다.

이러한 청년 농업인 정의와 관련해서는 유럽에서도 문제 제기되고 있는데 Zagata, & Sutherland(2015)는 유럽의 청년 농업인 연령이 유럽연합통계청은 35세, 농촌개발규정(Council Regulation (EC) No 1698/2005)은 40세 미만으로 일치하지 않으며, 새롭게

진입한 귀농인과 영농 후계자가 청년 농업인 개념에 충분히 검토되지 않고 있다고 밝혔다. 농촌 지역의 활력까지 고려하면 청년층 농업경영체 숫자에만 초점을 둘 것이 아니라 계약 재배나 임대, 협업 등 다양한 농지 소유 형태에 관여하고 있는 그들의 역할을 인식한 가운데 청년 농업인 정의가 일관성 있게 개념화되어야 할 것이라고 제안하고 있다. 아일랜드에서도 청년 농업인의 연령 불일치 때문에 정부의 세금 감면 및 직불제 혜택을 제대로 받지 못하는 청년 농업인이 발생하고 있다(Leonard, Kinsella, O'Donoghue, Farrell, & Mahon, 2017).

이상의 논의를 고려하여, 이 연구에서는 청년 농업인을 크게 세 범주로 나눈다. 우선 부모의 농업 기반을 물려받거나 혹은 농가 세대원으로서 농업을 시작하는 '후계농업인', 그 같은 기반 없이 새롭게 농촌 지역에 들어와 농사를 짓고자 하는 '귀농인'이 있다. 여기에 농촌 지역에서 살고 있으나 아직 본격적으로 귀농하지 않은 '귀농인이 아닌 자' 역시 청년 농업인이 될 가능성이 높은 예비 청년 농업인으로서 하나의 범주로 설정할 수 있다. 정책 당국이 마련한 조건에 의해 선발되는 '후계농업경영인'과 구분하기 위해 여기에서는 부모의 농사를 이어받은 청년 농업인을 '후계농업경영인'이 아닌 '후계농업인'이라고 부르기로 한다. 연령으로는 만 19세 이상 만 39세 이하로 정한다.

## 2.2. 충청남도 청년 농업인 영농 실천 현황 및 관련 정책

### 2.2.1. 청년 농업인 영농 실천 현황

#### 2.2.1.1. 청년 후계농업인

충남 농업기술원의 협조를 얻어 4H를 대상으로 청년 후계농업인의 지역별 분포와 영농형태를 파악하였다. 2016년 현재 충남의 4H 회원은 674명이다(계룡시 해당사항 없음). 이들의 영농형태 중 축산(30.1%)이 가장 높은 비율을 보였고, 논벼(22.8%)가 그 다음이었다(표 1). 전국적으로는 논벼가 33.4%, 채소와 과수 18.0%, 축산이 11.7% 순이었다(마상진, 정은미, & 김경인, 2017). 충청남도의 전체 농업 종사가구원의 영농형태 중에서는 논벼(58.0%)가 가장 많았고, 다음으로는 채소(15.0%)이고, 축산은 5.8%에 불과했다(농림어업총조사, 2015). 청년 후계농업인의 경우 축산의 비율이 높다는 점이 눈에 띈다. 특히, 홍성군에서 그 비율이 69.6%로 압도적이었다. 아산시(55.6%)나 당진시(52.9%)에서도 절반 이상의 청년 후계농업인이 축산 영농형태를 유지하는 것으로 나타났다. 충남 전체 종사가구원 집단 내 영농형태별 구성비와 비교

(표 1) 충남 청년 후계농업인의 영농형태(2016년)

(단위: %)

시군	논벼	식량	채소	특용	과수	화훼	축산	기타
충남	22.8	2.2	20.8	13.3	2.2	5.3	30.1	3.3
공주시	19.2	0.0	25.0	7.7	0.0	13.5	34.6	0.0
금산군	0.0	0.0	1.4	90.1	0.0	0.0	8.5	0.0
논산시	14.3	2.3	57.9	2.3	0.8	8.3	14.3	0.0
당진시	23.5	11.8	2.9	5.9	0.0	2.9	52.9	0.0
보령시	26.2	0.0	1.6	8.2	1.6	0.0	47.5	14.8
부여군	21.6	0.0	32.4	5.4	4.1	5.4	29.7	1.4
서산시	52.3	2.3	9.1	4.5	0.0	2.3	29.5	0.0
서천군	52.5	1.6	16.4	4.9	1.6	1.6	21.3	0.0
아산시	22.2	7.4	3.7	0.0	3.7	7.4	55.6	0.0
예산군	23.8	0.0	7.1	11.9	2.4	16.7	38.1	0.0
천안시	21.6	5.4	18.9	10.8	2.7	13.5	27.0	0.0
청양군	12.5	0.0	30.0	12.5	0.0	5.0	17.5	22.5
태안군	38.9	0.0	5.6	0.0	22.2	0.0	16.7	16.7
홍성군	14.3	7.1	7.1	1.8	0.0	0.0	69.6	0.0

자료: 충청남도 농업기술원, (2016년도), 충청남도 농업기술원 내부자료, 예산: 충청남도 농업기술원.

주: 1. 바탕색은 각 시군별로 가장 높은 비율의 영농형태를 의미함.

2. 조사 대상자의 자유기입 방식으로 충청남도 농업 종사자구원 영농형태에 준용하여 재분류하였음.

논벼: 답작, 논농사, 벼, 벼농사, 수도작, 수도, 경종

식량: 고구마, 감자, 콩

채소: 고추, 과채, 농지채소, 단호박, 대파, 딸기, 메론, 방울토마토, 상추, 수박, 토마토, 옥수수, 호박, 쪽파, 깻잎, 시금치, 원예, 달래, 오이, 시실, 시설채소(수박), 시설(채소), 산나물

특용: 인삼, 특용작, 특작, 생강, 녹차, 들깨, 약초, 오미자, 여주, 버섯, 느타리버섯, 양송이, 표고, 표고버섯, 시실(표고버섯), 맥문동

화훼: 화훼, 분재

과수: 감, 밤, 복숭아, 포도, 배, 자두, 사과, 호두, 아로니아, 블루베리

축산: 한우, 양돈, 양계, 낙농, 기타축산

기타: 농기계운영, 모판유통, 유통, 체험, 김치, 농산가공 등

하면, 아산시는 12.6배, 당진시는 10.2배에 달한다. 청년 후계농업인 집단에서는 축산에 대한 편중이 매우 심한 상태임을 알 수 있다. 이는 의도되었던 아님던 충남의 4-H가 향후 충남의 농업을 이끌어 나가게 될 중추적 역할을 해내야 할 것을 감안할 때, 지역 농업 유지와 환경 및 생태를 고려한 농업의 방향을 정립하는데 있어 시사하는 바가 크다. 논벼는 서천군(52.5%)과 서산시(52.3%)에서, 채소는 논산시(57.9%), 특용재배는 금산군(90.1%)에서 비율이 높은 상태임을 알 수 있다. 청년 후계농업인들은 각 지역에서 특화된 품목에 집중적으로 투자하고 있는 것으로 보인다. 특히 축산에 높은 비율로 참여하고 있는 것은 시설 및 경영비 등 투자 비용이 높은 편이지만 소득 역시 높기 때문인 것으로 판단된다.

### 2.2.1.2. 청년 귀농인

한편 청년 귀농인은 또 다른 영농 경향을 보일 것으로 판단하여 충남 농업기술원의 협조를 얻어 2016년 청년농산업창업지원

사업에 선발된 31명을 대상으로 영농 상황을 살펴보았다. 이 정책 사업은 청년층에 대한 직불제 형태의 지원 사업이다. 2016년 4월 시군 단위에서 선발이 이루어졌으나, 이후 지급이 미루어지게 되었으며, 사업 보안을 거쳐 새롭게 대상자를 선별하는 진통을 겪게 되었다. 현재는 청년창업형 후계농업경영인(청년창업농) 영농정착지원사업이라는 이름으로 진행되고 있다.

청년농산업창업지원사업의 대상은 만 39세 이하의 귀농인으로 창업한 자와 창업을 준비하는 예비 귀농인 모두 포함된다. 지역별로는 홍성군이 6명으로 가장 많았다. 유형별로는 창업인 상태가 전체(31명)의 58%(18명)에 해당하였고 연령별로는 만 35세 이상 39세 이하가 45%였다. 영농형태(복수 선택 가능)는 채소가 47%로 가장 높았다(그림 1). 다음으로 논벼, 특용(인삼 포함), 과수 순이었다. 채소를 선택한 청년 귀농인 가운데는 ‘유기재배 채소’와 ‘다품종 소량’, ‘체험 농장’으로 확대하려는 귀농인도 있었다. 청년 귀농인의 경우 채소를 중심으로 비교적 다양한 작목에 대한

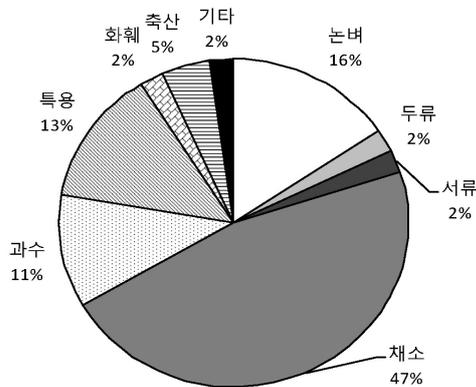
1) 2015년 귀농·귀촌 실태조사(한국갤럽)에서는 귀농인 전체를 대상으로 한 결과, 주 소득 작목은 과수(25.3%), 노지채소(15.7%), 논벼(14.3%), 특작·약용(9.9%) 순으로 나타났다.

선택이 이루어지고 있는 것으로 보인다.

같은 청년 농업인이지만 청년 후계농업인과 청년 귀농인은 상당히 다른 양상으로 영농에 종사한다. 청년 후계농업인은 규모화와 전문화를 지향하는 영농형태에 종사하고 있었고, 청년 귀농인은 기반이 없는 상태에서도 가능한 영농형태를 전략적으로 취하고 있었다. 청년 농업인 육성 정책이 대상에 따라 지원 형태 및 방향을 다르게 취할 필요가 있음을 시사한다.

### 2.2.2. 충남 청년 농업인 지원 정책

충남의 청년 농업인 관련 지원 정책 사업(2018년 현재)은 표 2와 같다. 이 가운데 충남 자체 사업으로는 도시청년농업농촌캠



(그림 1) 충남 청년 농업인 지원사업 대상자 영농형태

자료: 충청남도 농업기술원, (2016년도), 충청남도 농업기술원 내부자료, 예산: 충청남도 농업기술원.

(표 2) 충남의 청년 농업인 육성 정책 사업

구분	성격	후계농업인	귀농인	귀농인이 아닌 자
농업	창업	<ul style="list-style-type: none"> <li>4-H영농정착지원사업(2010~2017)</li> <li>후계농업경영인 지원</li> <li>청년창업형 후계농업경영인(청년창업농) 영농정착지원사업(2018~)</li> <li>청년 농업인 창농 공모 사업(2017)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>청년농업창업지원(2016)</li> <li>청년창업형 후계농업경영인(청년창업농) 영농정착지원사업(2018)</li> <li>청년 창농 인정 지원(2016~2017)</li> <li>친환경 청년농부 육성사업(2017~)</li> <li>귀농귀촌정착지원(귀농귀촌설명회)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>귀농귀촌정착지원(귀농귀촌설명회)</li> <li>(대학생)농대 영농창업특성화사업</li> </ul>
	교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>청년 농업인 경쟁력 제고사업(2015~2016)</li> <li>4-H대학운영(2016년부터 창농스쿨 전환)(2013~2017)</li> <li>청년 농업인 전문가양성 PETC 프로젝트(2017)</li> <li>영농승계 청년 농업인 네트워크 역량강화(2017)</li> <li>4-H 육성을 통한 네트워크 활동지원(2017)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>귀농인 선도농가 현장실습(멘토멘티제)(2013~2017)</li> <li>귀농귀촌 교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시청년 농업농촌 캠프 운영(2016~2017)</li> <li>도시청년 초보농부 플랫폼 조성(2017)</li> <li>농가숙박형 귀농귀촌 교감 프로그램 운영(2016~)</li> <li>귀농귀촌 교육</li> <li>(고교생)특성화농고 인력육성 프로그램</li> </ul>
농업 외	소득			
	주거		<ul style="list-style-type: none"> <li>귀농귀촌정착지원(귀농인의 집)</li> <li>귀농 주택자금 지원</li> </ul>	
	공동체			

자료: 충청남도 농업정책과, (2018).

주: 충남 농업정책과에서는 ‘후계농업경영인’ 관련 지원만 수행되고 있고 나머지 사업은 농업기술원에서 이루어지고 있음. 청년 농업인 대상인 만 39세를 넘는 사업으로는 ‘후계농업경영인 지원’(만 49세 이하 모든 농업인)과 ‘귀농 창업 및 주택자금 지원’(65세 이하 귀농인, 주택자금은 연령제한 없음)사업이 있음.

프운영, 도시청년 초보농부 네트워크 조성, 영농4-H영농정착지원, 농가숙박형 귀농귀촌교감프로그램, 친환경 청년농부 육성사업이 있다. 충남의 청년 농업인 관련 지원 정책 사업은 대상으로는 예비청년 농업인인 도시청년, 농고생, 농대생, 그리고 귀농희망 가족(농가숙박형 프로그램)까지 포함하고 있으며, 후계농업인 대상 정책 사업은 주로 4H 회원을 대상으로 이루어진다.

주로 농업 창업 및 농업 교육에 지원을 집중하고 있지만, 청년 귀농인 대상의 교육 사업은 일반 귀농귀촌 교육과 멘토링 지원 사업에 포함된 채로 시행된다. 후계농업인은 물론 귀농인이 아닌 자(도시민 포함)에 비해서도 훨씬 적었다. 취업과 관련한 정책 사업은 전무하다. 특히 귀농인이거나 귀농인이 아닌 자의 경우 농업에 대한 교육 과정을 거쳐 창업에 이르는 사이에 생활비를 조달하는 일시적인 취업이나 농업에 대해 실습하고 경험할 수 있는 고용 형태의 사업이 절실한 상황이라고 할 수 있다. 농업 외 부문에서는 소득 및 공동체를 위한 사업은 없으며, 귀농인과 귀농인이 아닌 자를 대상으로 주거와 관련한 사업이 진행 중이나 귀농인의 집의 경우 기초 지자체의 여건에 따라 지원 상황이 크게 다르다. 충남의 청년 농업인 지원 사업의 종류가 최근 들어 늘어나고 있으나 운영 규모나 청년 농업인 육성 정책의 필요성과 중요성을 강조하는 것에 비해서는 그 내실이 미약한 상태라고 평가할 수 있다.

### 3. 연구 방법

#### 3.1. 자료 수집 및 분석 방법

세 유형의 청년 농업인을 대상으로 면담 조사를 실시하였다. 2016년 6월 현재 만 20세에서 만 39세 사이의 청년 농업인 가운데 후계농업인 2명, 귀농인 2명, 귀농인이 아닌 자 2명을 면담하였다. 면담 조사는 2016년 6월 8일부터 16일까지 실시했다. 한 사람당 2~4시간 동안 농장을 방문하여 반구조화된 면담(semi-structured interview)을 실시하였다. 질문 항목은 동기, 어려운 점, 지역 내 관계, 현재까지 정책적으로 지원받은 사항 및 청년 농업인 육성 방안에 대한 의견 등이었다. 분석 방법으로는 사례교차비교분석(Cross-Case Displays)(Miles, & Huberman, 1994)을 실시하였다. Miles, & Huberman(1994)의 사례교차비교분석은 크게 부분순서(Partially Ordered), 사례순서(Case-Ordered), 시간순서(Time-Ordered), 개념순서(Conceptually Ordered) 방식으로 나누어진다(Onwuegbuzie, & Weinbaum, 2016 재인용). 본 연구에서는 사례순서 방식 가운데 모든 사례의 서술적 데이터를 포함하지만, 주요 관심 사항에 따라 사례를 정렬하는 방식(Case-ordered descriptive meta-matrix)을 채택하여 비교 분석하였다.

#### 3.2. 조사 대상자

면담 대상자들의 일반 사항은 표 3과 같다. 지역은 재배 작목과 연관성이 높았다. 인삼을 재배하는 A씨는 금산군, 유기농 쌀과 채소를 재배하며 축산도 하고 있는 B씨는 홍성군, 딸기를 재배하는 C, D씨는 논산시, 그리고 다양한 형태의 농업과 접하고 있는 E, F씨는 홍성군이었다. 재배 면적은 후계농업인은 부모의 영농 기반 위에서 농사짓게 되어 각각 1만 평과 2만 평으로 규모가 큰 편이었다. 귀농인은 비닐하우스 1,200평과 1,500평 규모에서 딸

기를 재배하고 있었다. 귀농인이 아닌 자의 경우, E씨는 실제로는 농업에 종사하고 있으나 법적으로 농업인 자격을 취득하지 못한 상태이지만 농지를 임차해 여러 종류의 채소, 고구마, 감자를 재배하고 있었다. F씨는 본인에게 필요한 정도의 농사만 희망하고 있으며 실질적으로는 귀촌인에 가까운 생활 양식을 유지하고 있었다. 시작 연도는 2009년인 후계농업인 B씨를 제외하고 2014년 즈음이다.

### 4. 연구 결과

#### 4.1. 동기

면담 대상자 모두 농업은 물론 '농업적인 삶'에 대한 기대 속에서 영농 준비를 시작한 것으로 나타났다. 후계농업인의 경우 부모가 이미 지역에서 성공적인 농업인으로 인정을 받고 있는 영향도 있어 어렸을 때부터 농업에 대한 미래가 있었다고 생각한 것은 주목할 만하다. 부모의 영향으로 인해 작목 선택이 따로 필요했던 것은 아니었던 것으로 보인다. 부모의 영농 기반을 바탕으로 규모 확장까지 도모하고 있었다.

어렸을 때부터 농사를 짓고 싶었어요. 진로를 농업으로...(A씨 면담)

(아버지랑) 같이 하고 싶다. 왜냐하면 웬지 잘할 수 있을 거란 생각이 들더라구요. 그리고 저는 한 십년 전부터 농업이 미래가 있다고 생각했어요...아버지가 하던 것을 이어받아서 하지만 내 꿈은 이게 아니라 다른 꿈이 있었죠. (B씨 면담)

귀농인들은 기존의 삶과는 다른 인생을 고민하다 귀농을 선택

(표 3) 청년 농업인 유형별 일반 사항(2016년 6월 현재)

	A	B	C	D	E	F
구분	후계농업인	후계농업인	귀농인	귀농인	귀농인이 아닌 자	귀농인이 아닌 자
나이	만 34세	만 34세	만 39세	만 34세	만 34세	만 34세
4H 가입	부	여	해당사항 없음	여	부	부
지역	금산군	홍성군	논산시	논산시	홍성군	홍성군
작목	특용 인삼	논벼, 축산, 채소	딸기, 방울토마토	딸기	채소 다품목 소량, 고구마, 감자	없음
면적	총 1만 평, (인삼재배 6천 평, 예정지 4천 평)	총 2만 평(논 1만 8천 평, 밭 2천 평), 한우 30두	1,200평(하우스 8동: 딸기 2동, 방울토마토 3동)	1,500평	임대(소규모)	없음
시작 연도	2013	2009	2014	2014	2014	2014

하였다고 말한다. 사전에 작목 선택을 두고 심사숙고하는 과정을 거쳐 기존 농업과 차별화되면서도 인프라에 대한 안정성 등을 고려하며 영농을 시작하였다.

(일본 체험 농장 방문에서)재미도 있고 체험을 통한 성취감으로 인한 느낌이 되게 좋은 거예요. 이런 문화가 참 좋구나 생각을 했고, 귀농을 생각할 때 체험분야에 관심을 가져야겠다고 생각을 했어요. (C씨 면담)

서울에서 직장생활을 하다 보니까...생활이 계속 똑같은 연장선상에 있을 것 같은데 문제는 그 끝이 너무 빨리 보이는 거 있잖아요. 40대나 45세 이후에 그때 가서 다시 고민을 해야 되잖아요. 이런 고민을 안 하고 처음부터 살 순 없을까? 그리고 가족이 같이 할 수 있는 것은 없을까?...농업 창농에 대해 이런 점에서 장점과 가능성을 많이 보았죠. (D씨 면담)

이에 비해 귀농인이 아닌 자들은 '자립'에 초점을 두고 농촌으로 내려오게 되었으며, 재배 작목과 작목에 맞는 지역 선택은 큰 고려 사항이 아니었다. 협동조합적 방식의 구현이라는지 공동체 생활 등 보다 구체적인 형태의 삶의 지향점을 가지고 실현이 가능한 지역을 선택한 것으로 나타났다.

내가 입고 먹고 이러한 것들이 내가 모르는 것에 의해서 굴러가고 있다는 생각이 들더라고요. 할 수 있는 한 필요한 것은 내가 짊어 질 수 있는 선 안에서 했으면 좋겠다는 생각이 들었구요...농사로 먹고 살기가 힘들다는 것이 만연해 있는 편견에 대해 시도하는 사람으로 남아 있고 싶어요. (E씨 면담)

농사는 먹을 것만 딱 짓고 남은 시간은 오히려 다른 쪽으로 일을 하는게 오히려 더 적은 시간을 투입하고 밥 이외의 것을 얻을 수 있는 편한 방법이겠다. 그 생각을 한거죠. (F씨 면담)

## 4.2. 어려운 점

영농 및 농촌 생활에서 힘든 점을 물었다. 후계농업인들은 아버지를 포함하여 기존 세대와의 갈등을 경험하고 있기도 했으며, 부모 세대부터 지켜봐 온 농업의 문제점 즉 농업환경 변화와 고령화, 농업 인력 부족 등을 깊이 고민하고 있었다.

후계농업인 입장에서 가장 힘든 것은 부모님을 나쁘게 표현하자면 이기는 과정이죠. 이겨내는 과정... 젊은 사람들은 바꾸고 싶고, 지금처럼 하고 싶지 않거든요. 부모님들 세대는 그것을 지키고 싶고...(A씨 면담)

정부의 시책은 대안이 없는 거고 지금 상황으로 봐서는...농사도 이제 소비와 다 맞닿아 있잖아요. 그런데 농산물 소비가 엄청 줄어들고 있거든요, 쌀 같은 경우에는...(B씨 면담)

귀농인은 지역민과의 소통의 어려움, 여기에서 기인하는 재배 기술 정보나 농업 전반에 관한 정보 부족 등의 어려움을 토로하였다. 처음 해보는 농업 노동의 강도나 작물에 대한 정보 부족 등으로 농업 경영 및 정착이 힘든 현실도 이야기하였다.

연고지도 없이 맘 터 놓고 조언해줄 수 있는 사람이 없다는 것이 가장 힘들어요. (C씨 면담)

육체적으로 진짜 힘들어요. 그리고 작물이 어려워요. 심지어 같이 귀농해서 그만두신 분이 두, 세 명은 있어요...(D씨 면담)

귀농인이 아닌 자들도 역시 지역민들과의 소통에 대한 어려움과 그 외에도 농지 및 거주지를 얻기 어려운 현실을 토로했다.

어딜 가든 받은 쉬워요. 원주민을 통해서는 그게 쉬운데 귀농인을 통해서는 그게 어려워요. 집도 원주민 통해서 구할 수 있는데, 귀농인 통해서 구하기 어려워요. (E씨 면담)

## 4.3. 지역 내 관계

물리적인 인프라 외에 사회적인 네트워크 혹은 사회적 자본의 형성 여부는 지역 정착에 큰 영향을 준다고 할 수 있다. 지역 내 관계 측면에서, 후계농업인들은 지역 주민의 시선에 대해 어려움을 느끼고 있었다. 그럼에도 불구하고 지역에서 함께 농사짓는 분들에게 도움을 주기를 희망하는 등 지역을 위한 일을 목표로 삼기도 한다.

처음 정착할 때, 대부분 보면 도시 나갔다가 이렇게 오잖아요? 그게 안 좋죠. 시선... 뭔가 실패한 것 같고... 말했듯이 부모님 세대를 설득했듯이 성과를 내야 인정

하기 시작하죠...공동체에 적응하는 문제는 없는데 주변에서 보는 시선들이 아직도 그래요. (A씨 면담)

피면담자 모두가 지역민과의 소통을 소중하게 생각하여 협업을 도모하거나 4H에 가입하여 다양한 정보 공유 및 교류를 통한 지역 내 활동이 었보였다. 귀농인이 아닌 자 역시 지역주민과의 교류에 의미를 두고 있었으며 지역의 이장님에게 도움을 많이 받고 있기도 했다. 한편 같은 귀농귀촌인과의 교류 활동도 나타나고 있었으나 지역 주민과의 교류는 부족한 상태였다.

어르신들, 옛날부터 하던 이야기들...이 동네의 색깔이나 이야기를 담고 만드는 게 제가 가진 숙제예요. 이곳의 이야기를 담고 농장의 색깔을 입히고...다른 색깔을 가진 농장들이 있잖아요. 같이 협업을 할 수 있는 거예요. (C씨 면담)

4H(가입)가 필수라고 봐요. 일단 젊은 사람들이 와서 금방 적응하고 친해지고 정보를 그렇게 많이 얻을 수가 없어요. 공감대 형성하고 장르는 달라도 어쨌든 한 가지 카테고리 안에 들어있으니까...(D씨 면담)

귀농인들끼리 교류하기보다 원주민들과도 교류를 해야 된다고 생각해요...원주민들과 관계가 옆집 사는 사람이니까...그냥 할머니, 할아버지고 나는 그냥 손자뻘 되는 사람인 거예요...동네 이장님한테 이야기 하면 도움을 많이 주시죠, 실질적인 면에서...(E씨 면담)

#### 4.4. 정책 지원 사항

후계농업인은 이미 기반이 닦여있어 전혀 지원을 받지 않거나 4H 회원에게 주어지는 도의 영농정착지원사업과 비닐하우스 시설을 설치할 농지 구입 자금을 융자받고 있었다. 하지만 이들에게도 융자 받는 일이 쉽지는 않았다.

융자사업이 결국 있는 사람밖에 못 쓰는 거예요. 융자도 아무나 안 해줘요. 재산이 있어야 주는 거예요. 못 갚을 수 있으니까 담보가 있어야지...(B씨 면담)

귀농인은 비닐하우스 설치 자금을 융자받거나, 귀농인에게 주어지는 멘토멘티제, 지역의 창농자금 혜택도 받고 있었다. 농지는

행의 2030세대 지원<sup>2)</sup>과 4H 회원을 대상으로 한 충청남도의 영농정착지원사업을 받고 있기도 했다. 귀농인이 아닌 자의 경우에도 귀농귀촌 지원 가운데 멘토멘티제 혜택이 가능했다. 하지만 아직 정착지에 대한 확신이 서지 않은 상태여서 주소 이전이 이루어지지 않아 공적 지원을 전혀 받지 않고 있거나, 지원 자체에 대한 회의를 드러내기도 했다.

지원은 별로 필요하다고 생각하지 않아요. 아직도 어느 곳에 정착할지 탐색하는 중이기도 하고요. (F씨 면담)

#### 4.5. 청년 농업인 육성 정책에 대한 의견

공통적으로 농지 임대차 문제와 귀농인의 집 등 임시 거처 문제가 지적되었다. 또 지역주민과의 다양한 교류의 중요성과 소통 창구의 필요성을 언급하였다. 멘토멘티제 및 인턴제의 확대가 강조되었으며 후계농업인 역시 그 필요성을 느끼고 있었다. 아직 여러 면에서 경험이 부족한 청년층은 농업은 물론 다양한 방면에서 선배들의 조언과 상담을 필요로 하고 있음을 알 수 있다.

지금 기술연계, 그것은 필요해요. 대출 말고... 멘토는 진짜 중요한 것 같아요. (A씨 면담)

지금처럼 멘토 같은 것도 확대를 해야 하고, 후계농보다도 귀농하는 친구들한테, 소규모의 후계농이면 그런 게 필요하겠죠. 후계자에 대한 지원은 해주지 않아도 된다고 봐요. 독이 된다고 생각하죠. 지금 후계농이라는 것도 거의 축산 쪽이에요. 또 규모화 된 큰 특수작물이나 그런 쪽이거든요. 소농이 아니에요. 거의...(B씨 면담)

귀농인의 경우는 토지 매매나 임대, 취득세 감면 및 농촌 지역 정착과 관련한 정보 제공 등의 정책 요구를 제기했다. 이는 시군 단위에서 설치되고 있는 귀농귀촌지원센터가 One-stop 지원 서비스를 지향하고 있으나 현실적으로는 그렇지 못함을 반영한 것 이라고 하겠다. 또 관련된 주 업무 기능을 하는 농업기술센터에 전적으로 기대기도 어려운 상황인 것으로 나타났다.

센터는 업무가 너무 많아서 교육적인 것만 담당해도 힘든데...땅이랑 정책적인 것까지 가르쳐주고 하는 게

2) 사업 내용으로는 지원 상한은 기존 소유 및 임차를 포함하여 5ha/호로, 기간은 선정 후 5년간이다. 대상 농지는 논, 밭, 과수원(축사시설부지 제외)이다(농지은행 홈페이지).

솔직히 힘들어요. 중요한 게 뭐냐면요, 원스톱이 잘 안 되어 있어요. (D씨 면담)

공감대 형성을 위한 단체 활동과 연구회의 필요성에 대해서도 언급되었는데 청년 농업인 전체를 아우르는 형태의 네트워크 역시 필요한 것으로 보인다. 다양한 교육의 필요성, 특히 단발성 지원보다 교육이 더 중요하다는 점이 강조되었다. 또 기반이 없는 소농 청년층에 대한 배려와 청년 지원 연령층을 확대하지는 의견도 제안되었다<sup>3)</sup>.

논산은 지원 정책은 별로 없고 그랬는데 그래도 선택한 이유는, 교육이 굉장히 잘 되어 있죠...제가 여기 와서 먹고 사는 법을 물고기를 낚는 법을 가르쳐 줘요...물고기를 잡아서 살 수 있게 해주게라는 정책이죠. 그래서 저는 교육이 마음에 들었어요...금전적인 것보다 교육적인 것을 강화하는 것 그런 게 있었으면 좋겠어요. (C씨 면담)

#### 4.6. 청년 농업인 유형별 분석 결과의 시사점

면담 내용을 요약하면 다음과 같다(표 4). 영농에 종사하게 된

동기와 어려운 점, 지역 내 관계를 중심으로 살펴보았다. 그리고 이들에게 지원된 정책 사업들을 확인하고 청년 농업인 육성 방안 에 대한 의견을 들었다.

청년 농업인 유형별 면담 분석 결과 얻은 시사점은 다음과 같다. 우선, 피면담자 모두 어려움을 수없이 거론하면서도 농업을 선택한 이후의 삶에 대한 희망과 기대를 품고 있었다. 비록 각자 처해 있는 여건에 따라 대응 전략은 다른 모습을 보였지만, 농적 인 삶에 대한 기대라는 공통점은 향후 청년 농업인 육성 정책의 방향성을 잡아가는데 도움이 될 것이다. 이들 청년 농업인의 선택이 틀린 것이 아님을 제도적으로도 뒷받침할 수 있는 육성 방안이 마련되어야 한다.

기존 세대와의 갈등 혹은 새로운 곳에서의 낯선 이들과의 소통의 어려움을 예상하면서도 농업에 뛰어들어 지역의 다양한 채널을 통해 정보를 공유하고 공감대를 만들어내려 노력하고 있었다는 점도 공통되게 드러난다. 이런 측면의 정책 요구를 충족할 보조적인 장치 혹은 지원 체계 마련이 필요하다.

지원된 정책 사항과 관련해서는 후계농업인조차도 필요한 사업 자금을 받기 어려운 상황이 발견되었고 여러 지원들이 충분히 홍보되지 못한 경우가 목격되기도 했다. 한편 비교적 기반이 마련되어 있는 후계농업인과 기반이 없는 귀농인이 아닌 자에서 공통적으로 ‘아무런 공적 지원을 받지 않고 있다’는 결과가 나오

(표 4) 청년 농업인 유형별 면담 결과

	A (후계농업인)	B (후계농업인)	C (귀농인)	D (귀농인)	E (귀농인이 아닌 자)	F (귀농인이 아닌 자)
동기	•농업에 미래가 있다고 생각 •대학졸업 후 취업활동하다 시작	•어렸을 때부터 진로로 생각 •대학졸업 후 시작	•주말농장 경험 •인생 방향 고민 •체험농장 관심 •딸기에 대한 매력으로 선택	•가족과의 삶 •수입농산물과 경쟁 않는 차별화된 작목 •안정적 인프라	•도시텃밭 경험 •자급자족적 삶 •협동조합적인 방법 고려하다 독립	•자립 욕구 •공동체생활 경험 •자립 공동체 생활 목표
어려운 점	•윗세대와 보이지 않는 갈등 •기존 세대와 의식 차이	•농업환경변화와 불확실한 미래 •쌀 소비 침체 •고령화 및 후계농 부족	•소통의 부재 •농업 관련 정보 부족 •상당 대상 부재	•육체적 노동 •재배기술	•귀농인 선배와 소통 •지역민과 소통 •농지, 주택 임대	•자금 가능한 농지임대 불가능 •지역민과 소통
지역 내 관계	•지역주민 시선 •지역에 도움이 되기를 희망	•귀농인들과 적극적인 교류	•지역민과 함께 협업 모색 •블로그를 통한 소통	•4H에 가입하여 다양한 정보 공유 및 공감대 형성	•지역주민과 교류 필요 •이장님 도움	•귀농귀촌인 교류 •지역민 교류 부족
정책 지원 사항	•없음	•영농정착지원(도) •하우스 땅 구입 자금 용자	•하우스 시설 용자 •경영창업농(시) •멘토멘티제	•농지은행 •다중보온커튼 •영농정착지원 •멘토멘티제	•멘토멘티제	•없음(주소 이전하지 않음) •지원 자체가 필요없음
청년 농업인 육성 방안 에 대한 의견	•농지임대 •멘토 •연구회	•기존 농민과의 문화적 갈등 •농촌 가치 이해 •농촌 복지 홍보 •멘토, 인턴제 확대 •소농 청년층 육성	•토지매매, 임대 •농업기술센터에만 의존하기 힘들 •농지, 취득세 등 관련 정보 연계 •청년 연령층 확대	•다양한 교육과정 급선무 •귀농인의 집 등 임시거처 •공감대 및 정보공유를 위한 단체 활동	•농지임대 •귀농인의 집 등 임시거처 •지역주민과 다양한 교류 채널	•농지임대 •농촌 내 일거리 •거처 문제

3) 일본에서 2012년부터 시행되고 있는 청년 취농 교부금의 대상 연령은 만 45세이다.

기도 했다. 각각 사업대상 그룹에 속하지 않거나 주소 이전을 하지 않아 지원 대상이 될 수 없었지만 지원이 큰 도움이 되지 못할 것이라는 인식 역시 영향을 준 것으로 판단된다. 현재 지원되고 있는 사업에 대한 홍보와 사업 자체의 면밀한 검토를 통해 시행 사업의 유용성은 물론 대상자의 확대를 포함하는 개선 방안이 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 청년 농업인 육성 방안과 관련해서는 농지 및 거처 등 하드웨어적인 부분과 교육, 정보, 교류 등 소프트웨어적인 부분에 대한 지원이 필요하다. 농지 및 거처 문제와 관련해서는 해당 지역 차원에서 논의하고 협의하는 체계 마련이 필요하다<sup>4)</sup>. 그 지역의 농지와 거주지 정보에 대해 가장 잘 알고 있는 사람들은 이장을 비롯한 지역 관계자일 가능성이 크기 때문이다. 교육과 관련해서는 농업기술원과 농업기술센터의 획일적인 교육에서 벗어나 청년 농업인 유형별로 맞춤형 교육을 설계할 필요가 있다.

## 5. 결론

청년 농업인 육성 정책의 중요성이 강조되고 있는 지금, 청년 농업인은 어떻게 정의되어 유형별로 나뉘며 이에 따라 어떠한 지원 정책이 필요한지 살펴보고자 하였다. 청년 농업인 가운데 후계농업인과 귀농인 두 집단의 영농형태는 상당히 다른 양상을 보인다. 각기 지향하는 바와 조건이 다르기 때문이다. 청년 후계 농업인은 논벼가 아닌 다른 품목에 집중하는 경향이 있는데, 특히 축산 종사 비율이 매우 높았다. 이에 비해 청년 귀농인은 채소를 재배하는 경우가 많았다. 이는 같은 청년 농업인의 경우에도 그 목적과 유형에 따라 지원 정책이 달라져야 함을 의미한다.

청년 농업인을 유형별로 나누어 면담한 결과, 후계농업인들은 농업에 대한 편견과 선입견 및 세대 간 갈등을 겪고 있었고 귀농인과 귀농인이 아닌 자는 연고지가 아니어서 느끼는 배제와 외로움 등의 어려움을 겪는 것으로 드러났다. 농지 및 주거, 정보 공유와 교육 측면에서 지원 정책이 불충분하다는 아쉬움이 나타났다.

이상의 논의를 바탕으로 충남의 청년 농업인 지원 정책 방향을 다음과 같이 제시한다. 도시청년, 농고생, 농대생 등 예비농업인까지 정책 지원 대상으로 포함하는 청년 농업인 육성 정책의 큰 그림에 비해 기존의 지원 정책이 단계적인 과정으로 체계적으

로 이루어져 왔는지, 도시민 유치라는 가시적인 성과 혹은 당장 실적으로 확인할 수 있는 농업인 수의 양적 증가에만 초점을 두는 성과주의 경향이 있었던 것은 아닌지 되짚어볼 필요가 있다. 농촌 지역에는 규모가 큰 영농에 종사하는 후계농업인에서부터 공동체적 가치 혹은 삶의 새로운 방향을 꿈꾸는 소농 청년층 등 다양한 청년 농업인 집단이 있다. 그리고 향후 농업에 종사하게 될지 모르는 잠재적 청년 농업인도 고려해야 한다. 후계농업인 중에는 부모 세대의 방식과는 다른 시도를 하는 이도 있고, 같은 귀농인이지만 고부가가치를 위해 최신 시설을 도입하여 성공을 꿈꾸기도 한다. 또 작은 토지지만 자신의 먹거리를 생산하면서 농적 삶이 확대되기를 희망하기도 한다. 중요한 것은 이들의 다양한 역할을 인정할 가운데 그러한 실정에 맞는 지원이 이루어져야 한다는 점이다.

청년 농업인은 농업의 지속가능성뿐만 아니라 농촌공동체 유지 계승 차원에서도 반드시 필요하다는 인식 하에 다양한 역할과 역량을 살릴 수 있도록 통합된 정책 추진 체계를 마련해야 한다. 여기에는 오해섭, & 김정주(2002)가 지적하듯이 '영농 여건을 개선하는 것은 물론, '농촌 지역 복지 차원에 걸친 개선'도 함께 이루어져야 하며, 농업농촌 전반에 미치는 요인들을 총체적으로 고려해야 할 것이다.

청년 농업인에게 멘토를 포함하여 지역 사회의 인적 네트워크 등 사회적 자본의 측면은 물론 농지와 거주지 등 물리적인 인프라 지원도 필요하다. 하지만 이 모든 지원을 농업기술원과 농업기술센터가 감당하기는 어렵다. 지역 사회 기반의 중간지원 조직이 필요한 지점이다. 농업은 물론 농촌 지역의 일자리 제공이나 복지 문제와 관련해서도 지역이 가진 많은 자원을 적절히 활용하는 데 유용할 것이다. 현재 충남에서는 시군 단위로 마을 만들기지원조직 및 사회적경제네트워크 조직, 재향센터, 평생학습과 6차산업화 조직 등을 하나로 묶기 위한 노력을 기울이고 있다. 여기에 청년 농업인을 지원하는 기능도 아우른다면 지역에 필요한 수요에 즉각적으로 대응할 수 있을 것이다.

충남의 청년 농업인에게 추가적으로 필요한 지원 사업을 정리하면 표 5와 같다. '농업' 가운데 '창업' 부분에서는 후계농업인의 경우 영농형태가 축산과 논벼, 채소의 순이었으며 부모 세대에 비해 더 전문화되고 규모화 된 농업 경향이 드러나고 있음을 알 수 있어 이들에게는 기존의 형태와는 다른 지원이 필요하다. 귀

4) 국내에서도 화제가 되고 있는 일본의 청년 취농 급부금 제도의 기반은 '사람·농지 플랜'라고 하는 지역 단위의 농업인력 및 농지 관련 계획에 있다. 마을은 물론, 시정촌(군, 읍, 면, 이) 단위의 지역 규모에서 농업인들이 향후 고령화 및 유향 농지 문제에 대응하는 계획을 세우는 곳에 한해 농사짓겠다고 들어간 신규 취농인 만 45세 미만에게 2~7년간(경영준비형 2년, 경영개시형 5년) 150만 엔을 지급하고 있다. 국내에서는 이러한 부분에 대한 소개는 부족하다.

(표 5) 충남의 청년 농업인 유형별 추가 정책 제안

구분	성격	후계농업인	귀농인	귀농인이 아닌 자
농업	창업	• 축산, 논벼 등 규모화된 농업 기반 지원 • 농지임대 지원	• 채소, 특용 등 소규모 특화된 농업 기반 지원 • 농지임대 지원	• 농지임대 지원
	취업		• 일자리 관련 중간지원조직의 융복합적 지원	
	교육	• 규모화 된 농업을 위한 가치 측면의 영농 교육 및 유럽 등 선진지 농업 교육 • 학습회 중심의 멘토제	• 소규모 특화된 농업을 위한 영농교육 • 실천농장 프로그램	• 실천농장 프로그램
농업 외	소득		• 일시적 소득을 위한 관련 중간지원조직의 융복합적 지원	
	주거		• 공공임대주택 • 체류형 멘토멘티제(빈집정비지원금 활용)	
	공동체	• 지역의 물리적, 인적 자원 활용 관련 중간지원조직의 융복합적 지원 • 학습회 중심의 멘토제		
통합지원		• 통합지원을 위한 관련 중간지원조직의 융복합적 지원		

농인은 채소와 특용 작물 등 소규모 특화된 재배 작목에 대한 기반 시설 지원 및 관련 교육 과정이 추가될 필요가 있다. 또한 전 유형에 걸쳐 농지와 관련하여 농지 임대 지원이 어떤 형태로든 마련되어야 할 것이다. 농지는 유럽에서도 귀농인뿐 아니라 후계농업인에게도 중대한 해결 과제로 언급되고 있다(Zagata, & Sutherland, 2015).

교육 부분에서는 후계농업인에게는 학습회 멘토제를 마련하여 농업 교육뿐만 아니라 농업 외적인 부분에 대해서도, 가령 지역 공동체에 관한 교육이 이루어지도록 내용 확장을 이루어야 한다. 귀농인과 귀농인이 아닌 자에게는 실천농장 프로그램을 통해 현장에서의 농업실습은 물론 농촌 공동체를 배워가는 과정을 제시할 필요가 있다<sup>5)</sup>.

기본적인 교육과 창업의 중간 단계인 취업과 관련해서는 마을 만들기지원조직 및 사회적경제지원조직과 같은 중간지원조직을 통한 융복합적 지원 체계 마련이 필요하다. 일본 정부는 고용으로서 참여하는 청년 농업인도 사업 지원 대상으로 보고 청년 취업 급부금(경영준비형 2년간)을 지원하고 있는 것(김종인, & 김정섭, 2016)을 참고할 필요가 있다.

‘농업 외’ 부분의 소득 측면에서는 농업 외 소득을 필요로 하지 않는 후계농업인을 제외하고는 중간지원조직 기능과 역할에서 해답을 찾을 수 있을 것이다. 실제로 농업 이외의 부문에서 이루어지고 있는 ‘사회적경제청년활동가인턴’ 등 청년활동가 지원 사업이나 충남도의 정책기획관실에서 주도하고 있는 다양한 청년 관련 지원 사업들을 농업 부분과 연계한다면 농업에서 나아가 농촌정책으로, 그리고 충남도의 청년정책 전체로 확장되는 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다. 주거 측면은 공공임대주택 및

주택체류형 멘토멘티제의 확대를 제안해본다. 여기에 이제껏 크게 관심 사안이 아니었던 공동체 유지와 관련해서도 중간지원조직의 지원이 필요하다. 이 가운데 일자리 창출은 김정섭, & 김종인(2017)에서 귀농귀촌 정책의 중요한 부분으로 언급되고 있으며, 공동체 유지와 관련해서도 지역 사회 교육을 전제로 한 공동사업 발굴 사업 등이 제안되었다.

한편, 지금까지 분리되어 진행되어 왔던 후계농업인과 귀농귀촌인 지원 방향은 물론, 청년 정책 전체로 다룰 것인지를 깊이 있게 논의할 필요가 있다. 행정적인 측면과는 별도로 지역 사회 기반의 중간지원조직을 마련하는 일도 필요하다. 이를 통해 실질적인 지원 효율을 높이는 방안을 모색해야 할 것이다. 청년 농업인에게 지원되고 있는 정책 사업에는 중장기적 시야가 뒷받침되어야 한다. 이제라도 청년 농업인 육성 문제는 개별 정책 사업으로 해결할 수 있는 문제가 아니라, 농촌이라는 큰 틀 안에서 복합적이고 장기적인 관점에서 접근해야 한다는 정책 관점을 재정립해야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 김강호, & 마상진. (2011). 농업인력육성사업의 경제적 수익 효과: 후계농업경영인육성사업을 중심으로. *농촌경제*, 34(4), 41-58.
2. 김정섭. (2014). 귀농인의 사회·경제 활동과 함의. *농촌지도와 개발*, 21(3), 53-89.
3. 김정섭, & 김종인. (2017). 귀농·귀촌 인구 전망과 정책

5) 교육농장과 관련한 연구로는 박규근, 이도진, & 이선하(2002), 박덕병, & 이민수(2015) 등 다수 존재하나 주로 농업계 고등학교 실습농장의 형태이거나 도시 청소년을 대상으로 한 체험 농장 형태로 진행되어 왔다.

방향. *농촌지도와 개발*, 24(1), 33-48.

4. 김종인, & 김정섭. (2016). 일본의 청년 신규 취농 지원 정책과 시사점. *농촌지도와 개발*, 23(2), 115-122.
5. 김진호. (2013). 4-H청소년 서울현장체험학습프로그램의 효과 분석: 청소년인증수련활동 효과성 측정도구를 중심으로. *농촌지도와 개발*, 20(3), 729-753.
6. 농림축산식품부. (2017). *청년창업농 육성대책*. 보도자료. 세종: 농림축산식품부.
7. 마상진, 정은미, & 김정인. (2017). *고령화시대 청년 창업 농업인 육성체계 개선방안*. 한국농촌경제연구원 기본연구보고서. 나주: 한국농촌경제연구원
8. 명수환, 여민수, & 홍승지. (2017). 후계농업경영인의 농업경영회계기록 활성화 방안. *농업경영·정책연구*, 44(3), 612-637.
9. 박덕병, & 이민수. (2015). 농촌교육농장 방문객의 선호체험과 교육적 효과 간의 정준상관관계 분석. *농업교육과 인적자원개발*, 47(3), 63-81.
10. 박규근, 이도진, & 이선하. (2002). 농업계 고등학교의 교육농장 운영 실태. *농업교육과 인적자원개발*, 34(3), 21-38.
11. 임형백. (2008). 한국 농업인력육성의 방향 전환. *농촌사회*, 18(1), 207-240.
12. 오해섭, & 김정주. (2002). 농업후계인력 육성을 위한 농촌청소년교육 및 지원방향. *한국농촌지도학회지*, 9(2), 185-197.
13. 진종순. (2010). 여성 농업전문인력 양성을 위한 성별영향평가. *지방정부연구*, 14(4), 87-106.
14. 최영창, 박은식, 고정숙, & 조영숙. (2007). 청년농업인 육성현황과 개선방안 연구: 농촌지도 공무원들의 의식조사 내용을 중심으로. *농촌지도와 개발*, 14(2), 351-371.
15. 충청남도 농업기술원. (2015). *도시청년 농촌유입을 위한 농산업 창업지원 계획(안)*. 예산: 충청남도 농업기술원.
16. 충청남도 농업기술원. (2015). *2016년 충청남도 귀농인 육성·지원 계획*. 예산: 충청남도 농업기술원.
17. 충청남도 농업정책과. (2018). *충청남도 3농혁신 백서*. 예산: 충청남도 도청.
18. 충청남도 정책기획관. (2015). *충남형 청년정책 구상*. 예산: 충청남도 도청.
19. 충청남도 친환경농산과. (2018). *2018년 친환경 청년농부 육성 계획*. 예산: 충청남도 도청.
20. 통계청. (2005, 2010, 2015). *농림어업총조사*. 대전: 통계청.
21. 황인욱, 이소영, 주진수, 양주환, & 김종숙. (2017). 청년농업인 영농정착 성공 특성 및 영농수준에 관한 연구. 한국

농수산대학 졸업생 우수 사례를 중심으로. *지역사회연구*, 25(1), 21-45.

22. Inwood, S. M., & Sharp, J. S. (2012). Farm persistence and adaptation at the rural-urban interface: Succession and farm adjustment. *Journal of Rural Studies*, 28, 107-117.
23. Koutsou, S., Partalidou, M., & Ragkos, A. (2014). Young farmers' social capital in Greece: Trust levels and collective actions. *Journal of Rural Studies*, 34, 204-211.
24. Leonard, B., Kinsella, A., O'Donoghue, C., Farrell, M., & Mahon, M. (2017). Policy drivers of farm succession and inheritance. *Land Use Policy*, 61, 147-159.
25. Miles, M., & Huberman, A. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. London: Sage.
26. Onwuegbuzie, A. J., & Weinbaum, R. K. (2016). Mapping Miles and Huberman's within-case and cross-case analysis methods onto the literature review process. *Journal of Educational Issues*, 2(1), 265-288.
27. Zagata, L., & Sutherland, L-A. (2015). Deconstructing the 'young farmer problem in Europe': Towards a research agenda. *Journal of Rural Studies*, 38, 39-51.

Received 15 July 2018; Revised 10 August 2018; Accepted 15 September 2018



Dr. Ki-Hueng Kim is a Senior Researcher at the Department of Rural & Agricultural Research in ChungNam Institute, South Korea. Her research interest focuses on the rural development based on the organic agriculture in Asian countries especially in Korea, Japan, Thailand and Vietnam. Address: (565-851) 73-26, Yeonsuwon-gil Gongju-si, Chungcheongnam-do, South Korea E-mail) kimkh@cni.re.kr