

귀농어업인 지원을 위한 법제 분석

송재일



법제분석지원 연구 12-25-③

신청기관

농림수산식품부

귀농어업인 지원을 위한 법제 분석

송재일

귀농어업인 지원을 위한 법제 분석

An Analysis of Legislation on
Urban-to-Rural Migration in Korea

연구자 : 송재일(한국법제연구원 초빙연구원)
Song, Jae-II

2012. 9. 28.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 2000년대 들어 귀농어 인구는 증가하고 있으며, 2009년부터 정부의 지원정책도 늘어남(귀농어업인의 안정적 농촌정착을 위해 농림수산식품부 등에서 후계농어업 경영인 지원, 농어촌 창업 및 주택구입 지원 사업을 시행)
- 농림수산식품부 ‘2011 귀농어업인인구조사 결과 및 2012년 귀농귀촌 종합대책’(2012.2.23.) : 2011년 도시지역에서 농어촌(읍·면 지역)으로 귀농·귀촌한 가구는 전년보다 158% 증가한 10,503 가구(23,415명)에 달함(베이비붐세대의 귀농귀촌 붐, Mr.귀농귀촌 브랜드)
- 그럼에도 귀농어업인 지원을 위한 법제는 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 농촌진흥법, 농지법, 수산업법 등 기존 법에 묵시적인 규정이 산재되어, 체계적인 지원 법제는 갖추지 못한 실정임
- 농림부에서도 귀농어업인지원에 대한 법적 근거가 취약한 점을 인식, 2012년 중으로 법제화를 위한 포럼을 개최하고 관련 작업을 진행하려 함
- 이에 따라, 본 연구는 현재 귀농어지원 법제를 귀농어업 단계별로 분석하고 법제화 가능성을 모색하되, 유럽, 일본 등

주요 외국의 관련법제를 비교·분석함으로써, FTA 이후 농촌 경제 활력화를 위한 귀농지원의 법적 근거를 마련하는 것을 목적으로 함

II. 주요 내용

- 귀농, 귀어, 귀촌인구는 증가 추세에 있으나 이에 대한 지원은 법적 근거의 미비로 일관성과 예산의 부족에 직면하여 있는데, 대부분 지자체의 자치사무에 속하는 사항은 조례로 규율되지만, 상위 법령의 미비로 대규모의 예산 증가와 국가적 차원의 합리적 정책 조율이 불가능한 형편임
- 이러한 현상에 바탕을 두고 귀농귀촌지원을 위한 법률이 과연 필요한가에 대하여 살펴보면, 귀농귀촌이 사회문제를 해결하고 대안을 제시하는가라는 문제부터 시작하여, 농촌의 고령화의 억제나 지역균형발전이라는 순기능에 기여한다는 여러 실증적 연구로부터 귀농귀촌이라는 새로운 현상(移都鄉村)을 촉진하고 지원할 수 있는 새로운 법규범의 정립이 필요하다는 논리적 결론에 이름
- 문제는 순기능뿐만 아니라 귀농귀촌하는 주체(귀농귀촌인)나 지자체가 감당하는 리스크를 섬세하게 관리하고 줄여나가는 법적 장치도 함께 필요하다는 점으로, 우리보다 앞서서 이러한 현상을 경험한 선진국의 사례나 국내에서도 많은 시행착오 끝에 성공한 지역사례가 많은 시사점을 줄 수 있을 것임

- 일본의 경우에, 신규 취농시 국가기관에서 집중적으로 상담을 해주면서(하루에 3명만 상담해줌), 과연 신청인이 농업에 잘 맞는지 여부를 5년의 기간 동안 관찰하고 영농을 농사법인을 통해 체험하면서 맞춤형으로 정착을 돕는 시스템임
- 진안군의 사례에서 귀농 1번지 진안의 5대 원칙 즉, “① 이미 귀농귀촌해 있는 분들을 우선으로 생각(집토끼 지키기), ② 귀농귀촌하려는 도시민의 전문성을 존중(농촌의 파이크우기), ③ 직접적인 현금 보조는 배제(지역주민과 갈등회피), ④ 지역주민과의 화합을 중시(귀농귀촌인을 환영하는 풍토 조성), ⑤ 일시적인 지원이나 이벤트성 행사보다 귀농귀촌 지원 시스템 구축(중장기 시스템 구축 지향)” 등은 귀농귀촌인과 농촌 주민이 힘을 합쳐 ‘뿌리를 튼튼하게 하는 삶’, ‘살기 좋고 살고 싶은 마을만들기’를 지향하는데 있어서 적절함
- 이와 함께, 귀농·귀촌 정책수단과 관련 정책수단들과의 융복합 또는 연계가 필요한데, 귀농·귀촌인구의 향촌이동 촉진과 원활한 정착을 지원할 뿐만 아니라 귀농·귀촌인이 농촌지역사회에 기여하는 한편, 농촌지역사회가 사회·경제·문화적으로 활성화 될 수 있도록 하기 위한 것으로서, 귀농·귀촌정책과 농촌경제활동다각화, 사회적 일자리 확대, 전문적 일자리 확대 등의 정책과 연계(예를 들면 마을사무장, 사회복지 서비스, 교육, 지역농산물 가공 및 유통, 도농교류, 지역문화자원 활용, 의료협동조합, 녹색환경 등의 사회적 일자리 등과 전문직 종사자의 유입기반 확대 등)

- 귀농귀어귀촌 정책의 목적은 단순히 농어업인구의 감소와 노령화의 억제보다는 농어촌경제의 활성화와 살기 좋은 농어촌이 정책 목적이 되어야 함. 귀어와 귀농은 구별이 가능하지만, 귀촌에 대한 구별은 없는데, 귀농과 귀어는 생산공간, 생산방법과 생산주체가 다르며, 무엇보다 어촌어업은 마을어장의 어업행위는 공동체 생산이라는 점, 허가어업인 어선어업의 경우는 공동 자원관리를 통한 지속가능한 어업이 필요하다는 점, 면허어업인 양식어업은 개별 생산과 공동 생산활동이지만, 양식어장이 제한적이라는 점 등을 생각하고 진입장벽이 높다는 귀어 측면의 고려가 필요함
- 귀농귀촌지원법이 마련된다면 예산집행의 법적 근거가 명확해지며 정책의 일관성을 기하고, 중앙정부와 지자체, 그리고 민간기구 간의 역할 분담, 유기적 협력체제가 구축될 것인데, 귀농귀어위주로 법을 입법화하되 귀촌에 대하여도 간략한 조항을 두어 농어촌이 농어민의 생산 공간이자 삶의 질의 향유 공간으로 유연히 기능할 수 있도록 하는 것이 바람직함
- 법률에는 최대한 간결한 개념으로 귀농, 귀촌, 귀어를 정의하고 그 구체적 정책목적을 선언하는 형식으로 입법재량을 두되, 구체적인 내용은 하위법령이나 조례를 통해 두는 방식이 적절함. 귀농, 귀촌, 귀어는 단계별로 접근하여야 하며 준비기에는 중앙정부 차원의 교육과 상담이 주가 되어야 하지만, 이주거나 정착기에는 지방정부 차원에서 자기 지역의 여건에 맞는 형태로 귀농, 귀촌, 귀어인을 지원할

수 있도록 행정주체에게 활동의 여지와 세심한 배려가 뒤따라야 함

Ⅲ. 기대효과

- 현재 증가하고 있는 귀농어업·귀촌 추세에 걸맞는 귀농어 지원 법제의 입법 방향을 법적인 관점에서 제시함으로써, 향후 관련 정책 결정에 기여
- 귀농어업인 지원을 위한 매뉴얼을 작성하여 정책담당자나 입법담당자로 하여금 실질적인 귀농어업인 지원에 대한 입법 자료를 제시함으로써, FTA 이후 농어촌경제의 활성화를 위한 법리 발전에 기여

▶ 주제어 : 귀농, 귀촌, 귀어, 귀농어업인 지원, 신규 취농, 삶의 질

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- In Korea there has been a increase of urban-to-rural migrants in this new millennium. From 2009 Korean Government began to take variable policy support for these migrants. In 2011 these migrants reached new record - 10,503 family(23,415 migrants) - so that “rural to urban movement” in the past perished this country. It was so called back to the land of baby-boomers.
- Notwithstanding there are no applicable clear law to support these polices and budget execution. Of course there are similar laws regarding this policy and budget(for example, framework act on agriculture, fisheries, farming and fishing villages and food industry, act on fostering and supporting agricultural and fisheries enterprises, farmland act, fisheries act, act on the support for improving the quality of lives of farmers and fisherman, and so on). These laws, however, leave something to be desired so far.
- This research analyzes the significance of existing laws and regulations including ordinance of local government so that provides something meaningful to discuss in case of legislation for

urban-to-rural support that aims to develop not only rural and fishing village but also balanced development of national land.

II. Main Contents

- This research consists of three parts.
- First, in chapter 2 we come to understand the current extent of urban to rural movement, limit of similar laws. And then this movement lead to the balanced development of local community as well as anti-graying of rural and fishing village. Therefore legislation of special applicable new norm for this movement are necessary.
- Secondly, we find some suggestive solutions through case studies home and abroad. This refers to the experience and legislation of japan, european union(expecially UK), and USA. That refers three fields of success story in Korea-Jinan Case, Kumsan Gandhi School Case and HQ of Return to Farm movement Case. Especially Japan and Jinan case reserve to be addressed.
- In Japan, there are very elaborated and efficient step by step support system that is intensive mentor programme for beginners (3 persons a day) - training course for 5 years through farming association corporation - settlement support policy that is geared to the level and aptitude of each migrant.

- Jinan case is famous for 5 principles - preferential treatment of already-migrant(so called “rabbits first, hares second”), respect the professionalism of new comer(so called “baking a rural pie”), exclusion of a cash grant(in order to avoid conflict in relation to natives), focusing on the harmony with natives(creating a welcoming environment for the migrants), reject the temporary support or entertainment (setting up the long-term urban-to-rural system). Based to 5 principles, Jinan became the well-being and amenable community and reached the No.1 of urban-to-rural place.
- Lastly, we come to the bread-and-butter issues for legislation of support law on urban-to-rural migrants. Beyond the ordinance of local government, National level law should be ground for budget and policy mix for support. The content are like to consist of Back-to-(farming) land, Back-to-nature(country), and Back-to-fishing. But Back-to-farming and fishing should weigh should be given more weight than back-to-country in course of legislation to the effect that engagement in new industry in new place is more complicated than simple migration.
- The clauses of definition about back-to-farming, back-to-country, and back-to-fishing should be simple and general as soon as possible, and the concrete ruling should be leave the lower laws and regulations, especially ordinance in order to gear to condition and need of local community.
- Furthermore, urban-to-rural support must access stage by stage - preparatory stage, training period, migrant stage, settlement stage.

Mentoring, education, and supporting institution are required through every 4 stages.

III. Expected Effect

- This study is intended to provide the legal framework on significant meaning regarding the urban-to-rural movement.
- This research analyzes the significance of existing laws and regulations including ordinance of local government so that provides something meaningful to discuss in case of legislation for urban-to-rural support that aims to develop not only rural and fishing village but also balanced development of national land.

➤ **Key Words** : urban to rural, urban to quality of life, back-to-(farming) land, back-to-fishing, back-to-nature(country).

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	19
제 1 절 연구의 배경 및 목적	19
1. 연구의 배경	19
2. 연구의 목적	22
제 2 절 연구의 범위 및 방법	23
1. 연구의 범위	23
2. 연구의 방법	24
제 2 장 귀농어업인 지원법제의 현황	27
제 1 절 귀농·귀어·귀촌의 최근 동향	27
1. 귀농·귀촌 현황	27
2. 귀어 일반현황	30
3. 귀농·귀어·귀촌의 농어촌 이주 의향도 평가	31
제 2 절 귀농귀어귀촌 관련 정책의 필요성	32
1. 개 관	32
2. 귀농귀촌 현상에 대한 공공 정책 대응의 필요성	33
제 3 절 귀농·귀촌 관련 정책	37
1. ‘귀농·귀촌 종합 대책’	37
2. 귀농·귀어·귀촌의 지원을 위한 정책동향	38

3. 관련 사업과 예산 현황	39
제 4 절 귀농귀촌귀어관련 법제	41
1. 귀농 관련 법제	41
2. 귀촌 관련 법제	44
3. 귀어 관련 법제	47
제 5 절 현행 법제의 한계	51
1. 개 관	51
2. 귀농·귀어·귀촌 지원 관련 입법현황	51
3. 귀농귀촌 자치입법 현황(조례 조사)	54
제 3 장 주요국의 귀농귀촌법제의 비교분석	71
제 1 절 개 관	71
제 2 절 일본의 귀농귀촌 법제	72
1. 개 관	72
2. 일본의 신규 취농 현황 및 추이	73
3. 일본의 중앙단위 신규 취농 지원 정책	76
4. 지방자치단체의 지원	87
5. 소 결	98
제 3 절 유럽연합 차원의 귀농귀촌 법제	101
1. 공동농업정책에서 귀농인을 위한 직불제	101
2. 귀농프로그램(Common Agricultural Policy, 2013~)	102
제 4 절 영국의 귀농귀촌정책	102
1. 청년 귀농인의 교육·경력관리 지원(Fresh Start)	102
2. 기타 귀농지원 프로그램	103

3. 지역차원의 귀농지원 정책	104
4. 사회적 기업을 통한 정책	105
제 5 절 미국의 귀농귀촌정책	106
1. 개 관	106
2. 초보 귀농인의 농업훈련 지원프로그램(start2farm)	107
3. 신규 농업인 프로그램(Beginning Farmer Development Program)	107
4. 농업법과 보조금(Farm Bill Programs and Grants)	108
제 6 절 시사점	108
제 4 장 지역차원의 귀농귀촌 정책	111
제 1 절 지자체 주도형 : 진안군 사례	111
1. 귀농귀촌 정책의 도입과정과 정착자 현황	111
2. ‘귀농1번지, 진안’의 귀농귀촌 정책 5대원칙	114
3. 귀농준비단계의 상담시 5대 권고지침	116
4. 구체적인 귀농귀촌 프로그램	118
5. 귀농귀촌인 중심의 마을간사제도	122
6. 농촌 이주 이후 귀농귀촌 정책	131
7. 소 결	134
제 2 절 지역시민단체 주도형 : 금산 간디학교 귀농·귀촌 희망센터사례	138
1. 개 관	138
2. 숲속마을과 석동리마을, 그리고 간디학교	139
3. 금산간디 귀농귀촌희망센터	141
4. 소 결	145

제 3 절	시민단체의 시각 : 귀농운동본부	146
1.	귀농귀촌정책의 필요성	146
2.	무엇을 해야 하나(2012농수산물식품부 귀농어귀촌 종합대책 6대 핵심항목 관련)	148
3.	귀농어귀촌 정책 제안	150
4.	귀농자 실태 조사 -괴산군 사례를 중심으로-	151
5.	소 결	154
제 4 절	성공요인	156
제 5 장	귀농어업인지원 법제화의 주요 쟁점	159
제 1 절	귀농·귀어·귀촌정책의 입법과제	159
1.	귀농·귀어·귀촌관련 정책적 개선과제	159
2.	귀농·귀어·귀촌관련 법제정비와 개선과제	160
3.	귀농·귀어·귀촌관련 조례의 향후 개선과제	163
제 2 절	귀농, 귀촌, 귀어의 법적 정의	165
1.	법적 정의의 필요성	165
2.	정의조항의 입법방식	166
3.	귀농의 정의	167
4.	귀촌의 정의	168
5.	귀어의 정의	168
제 3 절	귀농어업인 지원법의 필요성과 방향	170
1.	귀농어업인 지원을 위한 특별법의 필요성	170
2.	귀농어업인 지원법에 들어갈 내용	173
제 4 절	귀농귀촌 ‘지원’을 위한 법의 ‘명칭’	199

1. 지원이란 용어의 필요성	199
2. 법률의 명칭과 법률의 본질	200
제 6 장 결 론	201
참 고 문 헌	205

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

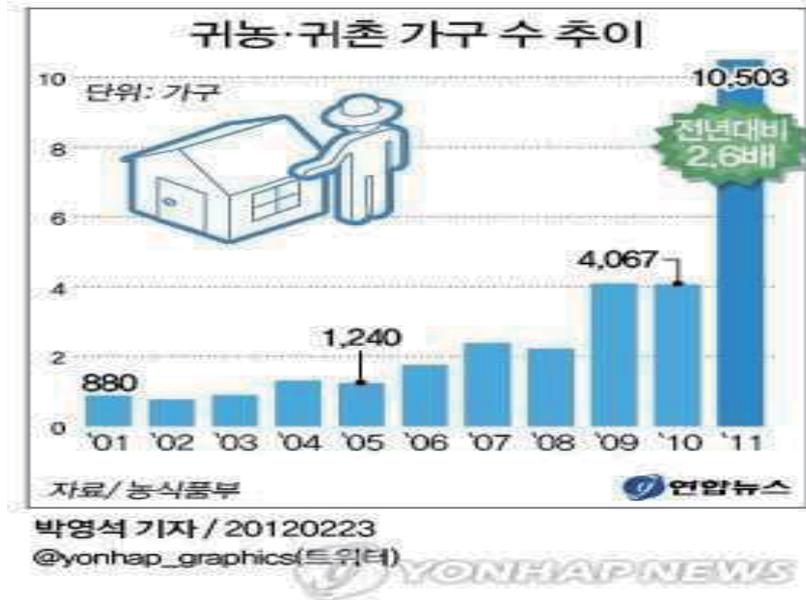
우리나라에서는 산업화가 시작된 60년대 이후 이촌향도의 흐름이 지속되었다가 98년 IMF 위기를 맞아 많은 도시민들이 농촌지역으로 이주하여 농업에 한 1차 귀농의 흐름이 있었다(그림 1). 당시 제대로 된 귀농정책이 거의 마련되지 않았기에 귀농했던 가구 중 상당수가 농촌에 정착하지 못하고 도시로 다시 돌아왔다.

[그림 1] IMF 이후 귀농어 가구 추이



2000년대 들어서도 귀농어 인구는 증가하고 있으며(그림 1과 그림 2를 비교), 이에 맞추어 정부의 지원정책도 늘어나고 있다. 즉 귀농어업인의 안정적 농촌정착을 위해 정부(농림수산식품부), 지방자치단체 등에서 후계농어업 경영인 지원, 농어촌 창업 및 주택구입 지원 사업을 시행하고 있다.

[그림 2] 2000년대 이후 귀농귀촌 가구 추이



[표 1] 연도별 귀농추이

(단위 : 가구)

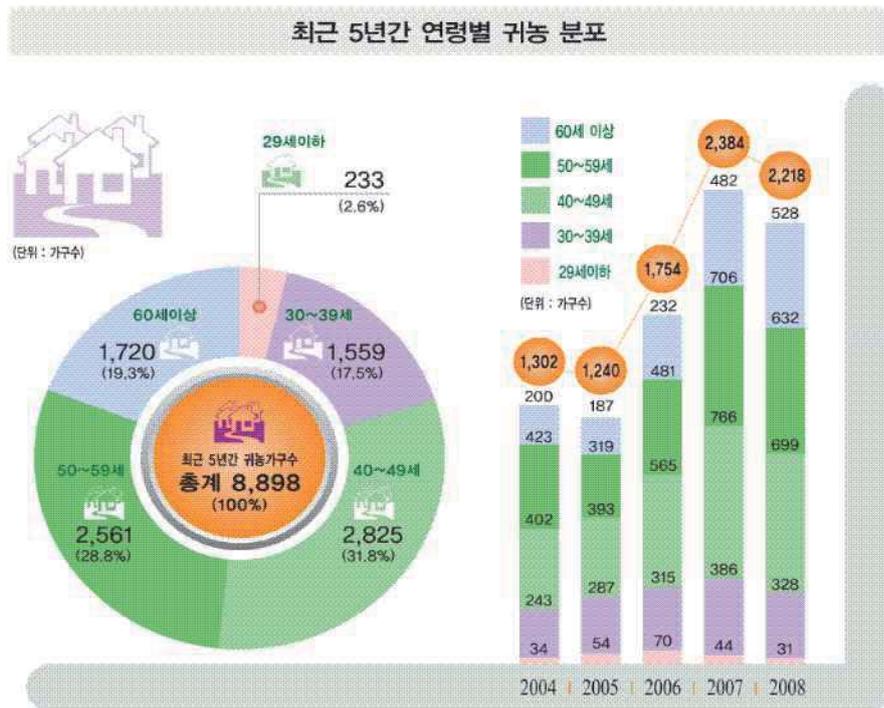
구분	합계	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
가구수	30,082	880	769	885	1,302	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080	4,067	10,503
누계	30,082	880	1,649	2,534	3,836	5,076	6,830	9,214	11,432	15,512	19,579	30,082

농림수산식품부에서 발표한 ‘2011 귀농어업인인구조사 결과 및 2012년 귀농귀촌 종합대책’(2012.2.23.)을 보면, 2011년 도시지역에서 농어촌(읍·면 지역)으로 귀농·귀촌한 가구는 전년보다 2.6배 증가한 10,503가구(23,415명)로서 사상 최고치에 달했다(표 1).

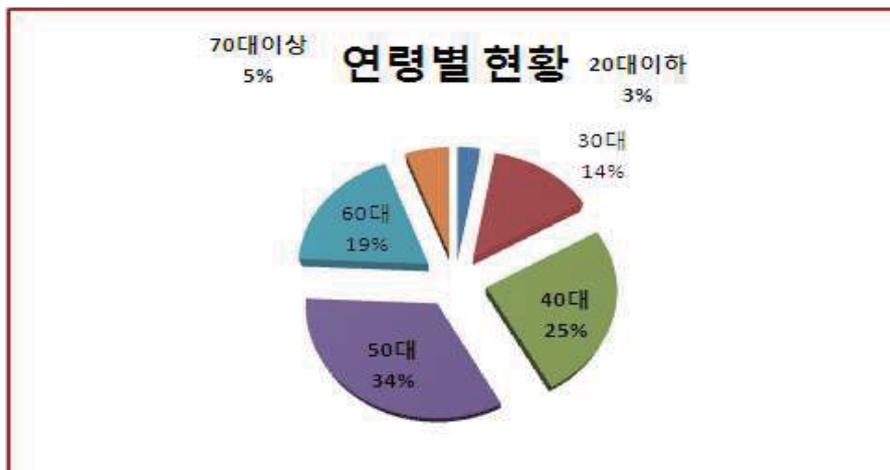
흔히 베이비붐세대의 귀농귀촌 붐에 기인한 것으로 보기도 하지만, 아래 그림에서 보듯이 꼭 그렇지만은 않으며 상당히 다양한 형태의 귀농귀촌이 이루어지고 있음을 알 수 있다(그림 3과 4). 이러한 귀농귀촌 붐에 힘입어 농림수산식품부에서는 Mr.귀농귀촌이라는 브랜드도

나오고 있다. 2011년의 경우 지역에서 활발한 활동이 가능한 50대 이하(59세까지)의 비중이 75.7% 수준에 달하여 농업 신규인력 유입의 한 축으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

[그림 3] 연령별 귀농분포 추이



[그림 4] 2011년의 귀농귀촌 연령별 현황



그럼에도 귀농어업인 지원을 위한 법제는 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 농촌진흥법, 농지법, 수산업법 등 기존 법에 묵시적인 규정이 산재되어, 체계적인 지원 법제는 갖추지 못한 실정이다. 이는 귀농귀촌 예산 지원에 대한 명확한 근거 법률이 없음을 반증한다.

농림수산식품부에서도 귀농어업인 지원에 대한 법적 근거가 취약한 점을 인식하여, 2012년 법제화를 위한 포럼을 개최하고 관련작업을 진행하려 하였다. 이 연구과제는 농림수산식품부의 법제분석신청에 따른 결과이다.

2. 연구의 목적

“2012 농림수산식품부 귀농어귀촌 종합대책”에서는 6대 핵심 항목을 다음과 같이 제시한 바 있다.

1. 귀농어귀촌 종합센터 설치
2. 직업별 특성에 맞는 맞춤형 귀농어·귀촌 교육 확대
3. 농어촌 정착에 필요한 재정 및 세제 지원 확대
4. 농어촌 체험, 멘토링 등 지자체의 도시민 유치 활동 강화
5. 예비 귀농어업인을 대상으로 찾아가는 현장 홍보 추진
6. 법적 지원 근거 및 지자체 행정체계 정비

이 연구과제는 6대 핵심 항목 중 6번째 과제에 중점을 둔 것이며, 입법화를 염두에 두고 입법사항, 입법기술을 언급함으로써 귀농어지원 관련 법제의 체계화 및 입법화 방향을 제시하고자 한다.

이를 통해 현재 증가하고 있는 귀농어업·귀촌 추세에 걸맞는 귀농어 지원 법제의 입법 방향을 법적인 관점에서 제시함으로써, 향후 관련 정책 결정에 기여하고, 귀농어업인 지원을 위한 매뉴얼을 작성하

여 정책담당자나 입법담당자로 하여금 실질적인 귀농어업인 지원에 대한 입법 자료를 제시함으로써, FTA 이후 농어촌경제의 활성화를 위한 법리 발전에 기여할 것이다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

귀농어업인 지원 관련 법제의 현황 파악 및 쟁점을 분석하는 것을 주된 연구대상으로 삼는다. 먼저 귀농어업인 지원 관련 법제의 현황을 조사한다. 현재 귀농어업인 지원관련 법제로 중앙정부 차원의 입법을 살펴보면 직접적인 근거가 되는 법률은 없으며, 크게는 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법에서 간접적으로 유추하여 주된 근거로 삼고 있으며, 이 밖에 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률, 농촌진흥법, 농지법, 수산업법 등에 후계농어업인 육성 조항 등에 근거를 두고 있을 뿐이다. 지방자치정부 차원의 입법으로는 일부 농어촌지역의 조례나 조례 시행규칙을 살펴볼 수 있다.

그리고 주요 법적 쟁점에 대한 분석을 시도한다. 현행 법이 없기 때문에 입법을 염두에 두고 발생할 수 있는 법적 쟁점을 생각해보면, 다음과 같다. 1) 귀농(歸農)·귀어(歸漁)의 법적 정의 - 법적 근거가 없다는 문제, 2) 귀농어업의 안정적 농촌 정착을 위한 정책 - 후계농업 경영인 지원, 농촌 창업 및 주택구입 지원 사업 등, 3) 지방자치단체 귀농어업인 지원 조례 - 지원 범위나 자격 등 상이하고 상위 법률과 정합성 문제, 4) 농업인 정의(定義) 및 기존 농업인과의 형평성(衡平性)과 맞물리는 문제, 5) 주요 외국 귀농어업인 지원 관련 법제 및 성공 또는 실패 사례, 6) 현재 국내에서 문제되거나 문제되었던 쟁점에 대한 심층 비교·분석을 통해 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구의 방법

법제 분석과 판례 분석의 방법을 주로 사용하되, 외국 사례에 대한 비교법적 고찰도 사용한다. 현재 입법화된 지방자치단체 차원의 조례와 입법논의가 되고 있는 쟁점 중심으로 해당 부분을 검토 분석하되, 필요한 경우 관련 판례도 분석한다. 또한 주요 외국(일본, 영국, 프랑스, 미국 등)의 귀농귀촌이나 도시민의 농어촌 이주 관련 법제 및 사례를 조사·분석한다. 이러한 해외법제의 조사·분석 결과를 우리나라의 그것과 비교함으로써 현재 국내에서 문제되고 있는 쟁점 관련 조항에 대한 심층 비교·분석을 통한 시사점을 도출하고자 한다.

그리하여 귀농귀촌 지원 관련 법제의 체계화 및 입법화 방향을 제시하고자 한다. 이는 변화하는 사회 현실을 고려하여 귀농귀촌에 대한 체계적 지원을 통해 작게는 농어업, 농어촌의 지속가능한 발전을 도모하며 크게는 새로운 성장 동력이 될 인재의 양성, 국토의 균형 있는 발전과 직결되는 문제이기에, 종합적으로 고려하고 판단할 필요가 있기 때문이다. 또한 각 지방자치단체마다 상이한 지원체계나 중앙정부 차원의 행정적 노력에서도 입장이 분명하지 않은 부분은 향후 입법을 통하여 명확하게 할 필요가 있기 때문이다.

이와 관련하여 연구과제를 진행하면서 국내외 관련 자료에 의한 문헌연구, 법제분석 지원 신청 기관 담당공무원, 관련분야 연구자, 전문가 등과의 협력 회의, 전문가의 자문, 특히 주요 쟁점 정리와 연구의 질 제고를 위한 4차례의 워크숍을 개최하여 많은 성과를 얻을 수 있었다. 이러한 연구결과도 본 보고서에 빠짐없이 수록하여 유의미한 시사점을 도출해 내었다.

[표 2] 워크숍 개최 내용

주 제	발표자	토론자
제1차 워크숍 : 귀농귀촌귀어 관련 정책 및 법제화 필요성	김정섭(농촌경제연구원), 유상오(그린코리아컨설팅), 이우도(부경대)	최윤지(농촌진흥청), 우재영(서울대), 이승우(해양수산개발원), 황규광(농림수산식품부)
제2차 워크숍 : 귀농귀촌 관련 지역사례	이호율(진안군), 임종근(금산간디 귀농귀촌희망센터), 정성근(귀농사모)	이민수(전북발전연구원), 조록환(농촌진흥청), 고인석(부천대), 황규광(농림수산식품부)
제3차 워크숍 : 귀농귀촌 관련 지역사례, 입법학적 관점에서 바라본 귀농귀촌 관련 조례	박용범, 차광주(이상 귀농운동본부), 고인석(부천대)	채상현(천안연암대), 최철호(청주대), 배영길(부경대), 황규광(농림수산식품부)
제4차 워크숍 : 귀농귀촌 관련 우수지역사례, 귀농어 관련 해외사례	구자인(진안군), 최윤지(농촌진흥청), 이우도(부경대)	김정연(충남발전연구원), 김정섭(농촌경제연구원), 이승우(해양수산개발원), 황규광(농림수산식품부)

제 2 장 귀농어업인 지원법제의 현황

제 1 절 귀농·귀어·귀촌의 최근 동향

지난 반세기 동안 계속된 ‘이촌향도’ 추세가 최근 들어 조금씩 약화되고 도시에서 농어촌으로의 인구이동이 확대되는 전환기에 접어들고 있다. 2010년 도시에서 농어촌으로 거주지를 옮긴 ‘향촌 인구이동’ 총량은 약 93만명이었고, 그 반대 방향의 ‘향도 인구이동’ 총량은 약 83만명으로 나타나고 있다.

2011년에는 농어촌으로 이주한 가구 중 농어업에 종사하는 귀농가구가수가 6,541호로 집계되었는데, 이는 농림수산식품부가 귀농인구를 집계한 1990년대 중반 이후 가장 높은 수치이다. 그리고 매년 새롭게 농업을 시작하는 신규 취농자 중 30% 이상이 귀농자로 추정된다.

2007년 이후 여러 연구기관에서 진행한 ‘도시민 농어촌 이주 의향’에 관한 설문조사 결과에서는 대체로 50% 이상의 응답자들이 ‘농어촌에서 살고 싶다’는 의향을 지닌 것으로 나타나고 있다.¹⁾ 이와 같은 인구이동추세의 역전현상은 당분간 계속 유지될 것으로 보인다. 현재 베이비붐세대들의 은퇴시점과 경기침체 그리고 정부의 귀농장려정책에 따라 향후 50대 이상 고령자들의 귀농이 꾸준히 증가할 것으로 예상되고 있다. 주목할 만 한 점은 40대 이하 젊은 층에서도 이러한 귀농의 흐름은 뚜렷하다는 점이다.

1. 귀농·귀촌 현황

2011년 귀농귀촌 가구수는 2010년의 4,067가구보다 158% 증가한 10,503가구, 인구수는 23,415명(가구당 2.2명)이며, 시도별로는 강원

1) 김정섭 외, “최근의 귀농·귀촌 실태와 정책과제”, 한국농촌경제연구원, 2012.3.28., 3면.

(2,167가구)이 가장 많고, 그 다음이 전남(1,802), 경남(1,760), 경북(1,755) 순이며, 상위 4개도가 71.3%를 차지하여 귀농이 강원과 남부 지방에 집중되는 것으로 조사되고 있다.

연령별로는 50대가 33.7%, 40대가 25.5%를 차지하여 4~50대의 베이비붐 세대 귀농이 주를 이루고 있으며, 실제로 농업기술 습득을 통해 생산 활동을 할 수 있는 60세 미만의 귀농은 75.7% 수준인 것으로 나타나고 있다. 귀농 후 농업 주 종사분야는 생산기술이 복잡하지 않으며, 초기 투자비용과 실패확률이 낮은 벼, 배추 등 노지 작물을 재배하는 경종분야가 52.7%를 차지하여 가장 많으며, 과수(17.0%), 시설원예(13.1%), 축산(6.3%) 순이다.

최근 귀농귀촌은 꾸준히 증가하여 2008년까지 2천가구 이하 수준이던 귀농이 2009년 4천가구 이상으로 증가하였으며 2011년 이후 급속히 증가하는 현상을 볼 때, 일시적인 현상이 아니라 지속적으로 귀농이 증가하고 있는 것으로 조사되었다.²⁾

* 귀농귀촌가구 : ('01)880가구 → ('04)1,302 → ('08)2,218 → ('09)4,080 → ('10)4,067 → ('11)10,503가구

이렇게 귀농이 급격하게 증가한 것은 베이비붐 세대의 은퇴, 다양한 삶의 가치 추구 등 그 요인이 다양하며, 2009년부터 추진하고 있는 정부의 귀농정책도 일조를 한 것으로 분석되고 있다.

(1) 최근 귀농현황³⁾

2011년의 귀농현황을 살펴보면, 상위 4개도(경북, 전남, 전북, 경남)의 비중이 71.3% 수준으로 높았다(표 3).

2) http://www.mifaff.go.kr/list.jsp?newsid=155440723§ion_id=b_sec_1&listent=5&pageNo=1&year=&group_id=3&menu_id=1125&link_menu_id=&division=B&board_kind=C&board_skin_id=C3&parent_code=3&link_url=&depth=1 (농림수산식품부홈페이지, 2012.8.5.일자 방문)

3) 농림수산식품부 경영조직과, 보도배포자료, 2011. 4. 14일자.

[표 3] 2011년 귀농현황⁴⁾

(단위 : 가구, 명, %)

구 분	계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	인천
가구수	10,503	224	2,167	582	727	1,247	1,802	1,755	1,760	115	123
(비 율)		2.1	20.6	5.5	6.9	11.9	17.2	16.7	16.8	1.1	1.2
인구수	23,415	470	4,040	1,196	1,727	3,043	4,393	4,031	3,980	305	226
(비 율)		2.0	17.2	5.1	7.4	13.0	18.8	17.2	17.0	1.3	1.0

반면, 2011년 귀농·귀촌 인구는 10,503가구로 1만가구를 돌파⁵⁾하여 역대 최대치를 기록하였다. 귀농·귀촌을 희망하는 비율이 높은 베이비붐세대(1955~1963년 출생 세대)의 은퇴가 2010년부터 본격화됨에 따라 이도향촌의 흐름은 향후 더욱 증가할 것으로 전망되고 있다.

(2) 귀농·귀촌 비율

2011년의 경우 귀농귀촌 가구 (10,503호) 중 귀농가구가 62.3% (6,541), 귀촌가구는 37.7%(3,962) 수준이다. 통계자료에서 귀농인이란 농어촌으로 이주하여 농어업에 종사하고 있는 사람이고, 귀촌인이란 농업 이외 산업에 종사하거나 전원생활을 위해서 농어촌으로 이주한 사람(사업자, 회사원 등 직장을 따라 이주한 경우는 제외)으로 개념 정의하였다.

4) 출처 : 농림수산식품부 보도자료(2012.2.24.).

5) 한국일보, 2012.5.12일자.

[표 4] 도별 귀농·귀촌 가구수 비율⁶⁾

(단위 : 가구수, %)

구 분	합계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	인천
합 계	10,503	224	2,167	582	727	1,247	1,802	1,755	1,760	115	123
귀농가구	6,541	113	644	375	559	795	1,521	1,242	1,201	74	16
(비 율)	62.3	50.4	29.7	64.4	76.9	63.8	84.4	70.8	68.2	64.3	13.0
귀촌가구	3,962	111	1,523	207	168	452	281	513	559	41	107
(비 율)	37.7	49.6	70.3	35.6	23.1	36.2	15.6	29.2	31.8	35.7	87.0

* (예) 농지면적 등 농업여건이 좋은 지역 : 전남('11년 이주가구의 84.4% 농업종사)

* (예) 수도권인접 등 전원생활 여건이 좋은 지역 : 강원도('11년 이주가구의 70.3% 귀촌)

2. 귀어 일반현황

최근 경제침체 및 고용악화 등으로 도시 근로자의 귀어·귀촌인구가 계속 증가하고 있는 실정이며, 농업과 달리 수산업은 인허가(면허·허가어업 등) 등 어업기반 없이는 어촌진입 곤란으로 귀어·귀촌에 어려움이 상존하고 있다. 그러므로 정부차원에서 어촌의 어업진입장벽을 대폭 낮추는 차원에서 농림수산식품부는 2012년 4월 17일 ‘어업관리제도 개선안’을 마련하였다.

(1) 최근 귀어·귀촌현황

농림수산식품부 차원에서 귀어·귀촌 현황에 관한 실태분석은 미진한 상태이다. 1997~99년에는 평균 383가구로, 2006년에는 117명, 2007년에는 136명, 2008년에는 143명으로 농림수산식품부 분석데이터가 일관되지 않아 살펴보기는 쉽지 않다. 귀어·귀촌의 주된 판단기준으

6) 출처 : 농림수산식품부 보도자료(2012.2.24.).

로 어업기반을 구비하였는지를 보았는데, 어업기반이란 어선(허가), 양식장(면허) 및 가공공장의 구입 또는 신축을 말한다.

(2) 귀어·귀촌 비율

완도권의 사례(2010.1.1.~2011.2.5)를 보면, 161세대 271명이 귀농·귀어하였다. 이 중 귀농 14세대, 귀어 53세대, 귀촌 94세대 등 총 271명이 이주한 것으로 보인다. 강진군의 사례(2006.1.1.~2009.12.31.)에서 귀농·귀어 합계는 아래 표와 같다.

2006년	2007년	2008년	2009년
2가구(6명)	14가구(59명)	65가구(160명)	101가구(275명)

여기서 귀어란, 어업을 하기 위해서 어촌으로 이주 한 것으로 개념 정의하였고, 귀촌이란 어업 이외 산업에 종사하거나 전원생활을 위해서 어촌으로 이주한 것으로 보았다. 이처럼 귀농과 귀어는 지역적 특성에 따라 비율에 있어서 차이를 보이고 있다.

3. 귀농·귀어·귀촌의 농어촌 이주 의향도 평가

주로 귀농·귀어·귀촌을 할 때에는 귀어보다 귀농·귀촌의 경향이 강하다. 대체로 도시민들의 농촌정주 의향이 50% 이상을 상회하고 있다. 귀농가구 가운데에서도 주작목으로 경종 작물을 선택한 경우가 52.7%로 가장 큰 비율을 차지하고, 다음으로 과수(17.0%), 원예(13.0%), 축산(6.3%) 등 순이다. 신규 취농인구 가운데 귀농인 비율이 30%를 넘을 것으로 추정한다.⁷⁾

7) 김정섭 외, “최근의 귀농·귀촌실태와 정책과제”, 한국농촌경제연구원, KREI 농정포커스 제13호, 2012.3, 4~6면.

제 2 절 귀농귀어귀촌 관련 정책의 필요성

1. 개 관

정부가 귀농·귀촌 현상에 대응해야 할 필요성에 대한 공감대는 상당히 형성되어 있는 것 같다. 그런데 최근 부각되고 있는 이 사회 현상에 정부가 적절히 대응하려면 새로운 법을 만들어야 할까? 새로운 법을 만든다면 어떤 내용을 담아야 하는가? 이런 물음에 답하려면 먼저 귀농·귀촌 현상에 정부가 적극적으로 대응할 필요성을 어디에서 찾을 수 있는지, 정부의 대응 수준이 어느 정도까지 되어야 하는지, 현재의 관련 정책과 법제가 어떻게 작동하고 있으며 어떤 효과를 낳고 있는지 등에 대해 폭넓게 논의할 필요가 있다.

이 절에서는 귀농·귀촌 관련 정책 및 법제의 현황을 검토하여 새로운 법률 제정에 관한 논의에 참고가 될 자료와 논점을 다음과 같이 제공하고자 한다. 첫째, 귀농·귀촌이라는 사회 현상이 국가 정책에 어떤 기회와 도전을 제공하고 있는지를 살펴본다. 정부 개입의 필요성 또는 정당성과 관련하여 그간의 논의를 정리한다. 둘째, 귀농·귀촌과 관련이 있는 현재의 정부 정책과 법제의 현황을 살펴본다. 최근의 귀농·귀촌 동향에 기존의 정책과 법제로는 적절하게 대응하기 어려운 것이 무엇이며, 기존 정책 및 법제를 수정하고 보완함으로써 그 문제를 해결할 수 있는지 등과 관련된 논점을 제공하려 한다. 마지막으로, 앞서의 논의를 정리하면서 귀농·귀촌 관련 법 제정 논의에서 유지해야 할 관점과 쟁점을 요약할 것이다.

2. 귀농귀촌 현상에 대한 공공 정책 대응의 필요성

(1) 귀농·귀촌 현상의 배경

‘귀농’이라는 말이 대중들 사이에서 사용되기 시작한 것은 ‘전국귀농운동본부’라는 단체가 ‘귀농운동’을 전개한 1990년대 초반이다. 이후 1997년 외환위기와 IMF 구제금융 사태로 일어난 대량 실직 등 급격한 노동시장 구조 변화는 ‘귀농’ 인구를 단기적으로 급증시키는 계기가 되었다. 2000년대에 들어 외환위기의 충격이 가라앉고 경기가 회복되면서 1998년을 전후로 급증했던 귀농 인구는 1990년대 중반 수준으로 되돌아갔다. 그러다가 2008년 이후로 ‘귀농·귀촌 인구’가 다시 급증하기 시작했는데, 그 배경에는 1998년 외환위기 때와는 다른 요인들이 작용하고 있는 것 같다.⁸⁾

최근 귀농·귀촌 인구의 급증 현상을 여러 측면에서 설명할 수 있다. 첫째, 도시 생활에서 심각한 피로감을 느낀 이들이 일종의 탈출구 또는 생활양식의 근본적 변화 전략으로 ‘귀농’을 선택하는 경우가 많아졌다. 1990년대 초반까지만 해도 귀농운동본부 등 민간 부문의 사회운동 차원에서 이루어지는 ‘귀농’은 아주 희소한 선택이었다. 거의 ‘운동에의 투신’이라고 할 만한 것이었다. 그런데 지금은 당시의 귀농운동 진영이 제안했던 가치관, 생활양식 등을 선택하는 사회계층의 스펙트럼이 훨씬 넓어졌다. 생태적 지향(ecological orientation)을 갖고 일상생활의 제 측면을 재구성하는 과감한 선택을 하는 도시민들이 과거에 비해 상당히 많아진 것이다.

둘째, 1997년 IMF 구제금융 이후 도시 노동시장 구조의 불안정이 심화된 상태에서 2008년 미국의 금융위기, 뒤이어 유럽 국가들의 재

8) 귀농·귀촌 인구 추이에 관해서는 농림수산식품부의 2012년 2월 24일자 보도자료 또는 김정섭·성주인·마상진(2012)을 참고.

정위기가 발생함으로써 일자리 등 경제적인 선택지로서 ‘농업’ 또는 ‘농촌’을 고려하는 도시민이 크게 증가하였다.

셋째, 노년층 사회보장제도가 충분히 마련되지 않은 우리나라에서 이른바 ‘베이비 붐’ 세대의 본격적인 은퇴 시기가 도래하면서 ‘귀농’ 또는 ‘귀촌’에 대한 사회적 관심이 고조되었다. ‘전원생활’에 대한 희구와 상대적으로 적은 가계 지출로 노년 생활을 유지할 수 있는 장소로서의 농촌이 주는 매력이 결합하여 베이비 붐 세대로 하여금 귀농 혹은 귀촌을 적극적으로 탐색하게 하는 원인이 되고 있다.

이상과 같은 세 가지 요인에 덧붙여 귀농·귀촌 현상에 대한 정책적 관심을 증폭시키는 또 다른 조건들이 있다. 하나는 도시와 농촌 사이의 인구이동 패턴이 크게 달라지기 시작했다는 점이다. 2000년대 후반 들어 농촌 지역에서 인구 유입이 유출을 앞서게 되었다. 정확하게는 농촌으로의 인구 유입이 크게 늘어난 것이 아니라 농촌에서 도시로 빠져나가는 유출이 급감했기 때문이지만,⁹⁾ 수십 년 동안 계속된 농촌 인구 감소 추세가 2010년을 전후하여 큰 폭으로 완화되었다는 점에서 ‘농촌 정책’ 관련 연구자, 관료 등의 눈길을 끌기에 충분하다. 그동안 지속적인 인구 유출로 인한 농촌 인구 감소는 아주 오랫동안 농촌 정책 분야의 근본적인 과제로 남겨져 있었는데 상황 반전의 징후가 나타나기 시작한 것이다. 다른 하나는 정부의 ‘농정’ 영역이 최근 10년 여 동안 ‘농업 정책’에서부터 ‘농촌 정책’으로 무게중심을 이동시켜왔다는 점이다. 특히 2000년대 중반 참여정부의 ‘균형발전’이라는 지역정책 기조는 농촌 주민의 **삶의 질**에 대한 정책 관심을 크게 확장시켰다. 농업뿐만 아니라 농촌 지역의 비농업 부문 경제활동, 복지, 사회, 환경 등 다양한 이슈들이 정책 영역으로 포섭되었다. 사실, ‘귀촌’이라는 용어가 등장한 것은 2004년 무렵인데, 그런 ‘농정 영역의 확대’와 무관하지 않다.

9) 도시와 농촌 사이의 인구이동에 관한 최근의 분석 자료로는 김정섭·임지은·박천수(2012)를 참고.

(2) 귀농·귀촌 현상에 대한 정부 대응의 필요성

과거에 비해 더 많은 도시민들이 농촌으로 거주지를 이전하는 것에 대해 정부는 왜 적극적으로 대응해야 하는가? 그 필요성은 귀농·귀촌을 준비하고 실행하는 도시민과 이주해오는 도시민을 받아들이는 농촌 지역사회 등 관련된 주체들의 이해관계나 관점에 따라서 다양하게 제기될 수 있다. 그것들을 몇 가지 짚어본다.

도시민의 입장에서 볼 때 귀농·귀촌은 직업을 바꾸는 일이거나 주거지를 바꾸는 일이거나 새로운 지역사회의 인간관계망에 편입되는 일이 된다. 상당히 많은 지식과 정보를 갖추어야 할 수 있는 선택이다. 귀농·귀촌 희망자들의 거래비용과 리스크를 줄이려는 노력이 필요하다. 귀농인(또는 귀촌인)이 농촌 지역사회에 성공적으로 정착할 확률이 낮아질수록 그만큼 사회적 비용이 증가할 확률이 높아진다. 정확한 정보에 근거하지 않은 상태에서 많은 도시민들이 농촌에 이주하였다가 이른바 ‘역귀농’하게 되면, 그 과정에서 농지나 농촌 주택 등의 부동산 가격이 불안정해지고 사회적 비용이 발생할 가능성이 있다. 그리고 귀농·귀촌을 실행하는 도시민들에게 서비스를 제공하는 행정기관의 활동비용은 도시민들이 농촌 지역사회에 정착하지 못하는 만큼 고스란히 낭비되는 세금이 된다. 간단히 말하자면, 귀농·귀촌을 실행하는 도시민들의 리스크를 낮추는 만큼 사회적 비용이 적어진다. 리스크를 낮추는 일은 귀농·귀촌을 준비하고 실행하는 과정에서 개인이 부담하게 될 거래비용을 줄이는 것에서부터 출발할 필요가 있다. 거래비용이 일정 수준을 넘어서면 정확한 정보에 기초한 합리적 선택이 어려워지기 때문이다(김정섭, 2012a).

귀농·귀촌 문제를 농촌 지역의 입장에서 바라본다면 정부가 적극적으로 대응해야 할 필요성은 더욱 커진다. 귀농·귀촌이 농업

부문이나 농촌 지역사회에 활력을 가져다 줄 좋은 기회가 될 수 있기 때문이기도 하고, 공공부문이 적절하게 대응하지 못한다면 귀농·귀촌은 농촌 지역사회에 부정적인 결과를 초래할 수 있기 때문이기도 하다. 그 필요성을 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 귀농은 농업 부문의 후계인력을 확보하는 계기가 될 수 있다. 2010년 우리나라 농가 인구 가운데 60세 이상 인구의 비율은 41.8%였다. 이에 비해 귀농·귀촌 인구 가운데 60세 이상의 인구 비율은 18.9%에 불과했다. 두 집단에서 50세 이상 인구 비율은 각각 61.0%와 54.7%였다(김정섭, 2012b). 고령화로 인해 농업 후계인력 재생산의 문제가 심각해진 상황에서 귀농 인구의 증가는 다소 긍정적인 징후가 될 수 있다. 물론, 귀농 인구가 증가한다고 해서 자연스럽게 농업 후계인력 재생산의 상황이 자동적으로 호전될 것으로 기대할 수는 없다. 귀농을 희망하는 도시민들이 농촌 이주 후 후계 농업인으로 잘 정착할 수 있도록 육성하는 체계적인 정책 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

둘째, 귀농·귀촌은 사회자본, 주민참여 등의 측면에서 활력이 소진된 농촌 지역의 내생적 발전을 촉진하는 계기가 될 수도 있다. 농촌 지역사회 발전에 필요한 인적 자원은 농업 외 부문에서 특히 지역사회 외부의 사람들을 소비자층으로 삼는 경제활동에서 비즈니스를 활발하게 전개할 수 있는 역량을 가진 사람들이다. 그리고 농촌으로 이주한 도시민들이 지역사회에 정착하는 과정에서 토박이 주민들이 일정한 관계를 형성하면서 지역사회 발전에 기여할 활동을 ‘집단적으로 학습하고’ 모색하는 계기가 만들어질 수 있다는 주장도 있다(김정섭, 2012a). 비교적 귀농·귀촌이 활발하게 일어난 지역에서 이주한 도시민들이 지역사회에 필요한 다양한 공공적 또는 준공공적 서비스 제공 활동에 참여하는 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다(김정섭, 2009).

셋째, 베이비 붐 세대의 은퇴가 본격화됨에 따라 많은 인구가 농촌으로 이주할수록 이주자들과 토박이 주민 사이에 문화적인 차이, 생산요소 확보 문제를 둘러싼 경합 등으로 인한 지역사회 내 갈등이 심

화될 가능성이 커진다. 지방분권화라는 경향 속에서 지역사회 구성원들의 통합과 사회자본 증진이 지역발전의 핵심적 요소로 부각되고 있다. 귀농·귀촌과 결부되어 발생할 수 있는 갈등에 대처하고 관리하는 것이 아주 중요한 과제이다.

넷째, 현재 진행되는 귀농·귀촌의 붐 이면에는 도시 노동시장의 불안정한 상황이 자리 잡고 있음을 부인하기 어렵다. 가계 지출비가 높은 도시에서 적절한 일자리를 구하기 어려운 도시민들이 상대적으로 적은 소득으로도 일상생활을 누릴 수 있는 농촌에서 (농업을 포함하여) 일자리를 얻을 가능성을 바라보고 귀농이나 귀촌을 결심하는 경우가 적지 않다. 그런 목표를 갖고 농촌으로 이주하는 도시민들이 성공적으로 정착할 경우 도시 노동시장의 불안정성을 완화하는 좋은 성과를 거두겠지만, 그렇지 못할 때에는 1999년과 2000년의 심각한 ‘역귀농’ 현상을 반복 경험할 가능성도 있다.

제 3 절 귀농·귀촌 관련 정책

1. ‘귀농·귀촌 종합 대책’

귀농·귀촌과 관련하여 현재 정부는 ‘귀농·귀촌 종합 대책’을 마련하여 대응하고 있다. 이 대책에 포함된 정책은 크게 여섯 가지이다.

- 귀농·귀촌종합센터 설치
- 직업별 특성에 맞는 맞춤형 귀농·귀촌 교육 확대
- 농어촌 정착에 필요한 재정 및 세제 지원 확대
- 농어촌 체험, 멘토링 등 지자체의 도시민 유치 활동 강화
- 예비 귀농인을 대상으로 찾아가는 현장 홍보 추진
- 법적 지원 근거 및 지자체 행정체계 정비

귀농·귀촌 의향을 가진 도시민들에게 정보를 제공하거나 교육 서비스를 제공함으로써 ‘거래비용’과 ‘리스크’를 줄이는 데 초점을 두고 있

는 것으로 볼 수 있다. 상대적으로 현재의 정책 대응이 크게 자원을 투입하지 못하고 있는 부분은 도시민들이 농촌으로 이주한 후 그들의 성공적인 정착(자영농 정착, 일자리 확보 등)과 지역사회 참여를 통한 사회통합을 염두에 둔 정책인 것 같다. 그러한 과제에 대응하는 정책 실행에 있어 중앙정부와 지방자치단체 사이의 역할이 명확하게 구별되기 어려운 것도 사실이다. 그리고 귀농인에 대한 정부의 지원이나 대응은 농업인력육성 정책의 범주에 들지만, 귀촌인에 대한 정부의 대응은 농촌개발 정책의 범주(더 크게는 농림수산식품부의 정책 영역을 벗어난 범정부 차원의 지역정책 범주)에 포함된다. 따라서 귀농 정책과 귀촌 정책을 하나의 범주 안에서 구체적인 정책 수단들을 마련하고 체계적으로 실행하기 어렵다는 문제도 있다. 귀농·귀촌 희망자에 대한 개별적 지원 못지않게 농촌 지방자치단체들이 농촌 정책의 차원에서 대응할 수 있도록 지원하는 방안이 절실하다는 점 또한 지적할 수 있겠다. 귀농·귀촌이라는 사회 현상에 대해 정부가 적극적으로 대응해야 한다는 점에 대해서는 이론의 여지가 별로 없을 것 같다.

2. 귀농·귀어·귀촌의 지원을 위한 정책동향

여기서는 일반적으로 사용되고 있는 귀농·귀어 농어업 창업 및 주택구입 지원사업을 중심으로 간략한 동향만 살펴보겠다.¹⁰⁾

이 사업은 귀농·귀어(이하 귀농이라 한다)·귀촌을 희망하는 도시민에게 농어업창업 및 주거공간 마련 지원을 통해 안정적 농어촌정착과 농어촌지역에 일자리를 창출하고, 경영능력을 갖춘 타 산업의 우수인력을 후계인력으로 육성하는 것을 목적으로 한다. 그 근거법령은 “농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률” 제10조(후계농어업경영인의 선정·지원), “농어업·농어촌 및 식품산업기본법” 제39조(농어업 경영체의 경영안정 및 구조개선 지원)이다.

10) 농림수산식품부, 2012년 사업지침자료 참조.

농어촌에 정착하고자 하는 귀농인에 대하여 창업자금, 농어가주택 구입 지원하는 것을 성과지표로 삼는다.

성과지표		2012 목표치	최근 3개년 실적			지표산출 시기	측정방식
			'09	'10	'11		
귀농·귀어 자금지원 실적	귀농	850	202	635	750	2013.2	농어업창업자금 지원 실적 (지원 인원 수)
	귀어	50	-	14	26	2013.2	

□ 연도별 재정투입 계획

(단위 : 백만원)

구 분		2008년까지	2009년	2010년	2011년	2012년이후
계		-	210,000	120,000	60,000	60,000
정착지원 (농특회계/ 용자)	귀농 대출	-	210,000	110,000	50,000	50,000
	귀어 대출	-	-	10,000	10,000	10,000

3. 관련 사업과 예산 현황

2012년 농림수산식품부 보도자료에 나온 주요 사업과 예산 현황(2013년 신규 예산 포함)을 살펴보기로 한다. 2012년 예산은 정부 1,163억원, 지자체 약100억원에 달한다.

구 분	'11년 예산	'12년 예산안	주요 내용	비 고
농어업 창업 및 주택구입 지원사업 (농식품부)	○ 502억원	○ 600억원 - 농업 500억 - 어업 100억	○ 최대 2.4억원 용자 지원(농어업기반 2억원, 주택구입·축 4천만원) - 연리3%, 5년거치 10년 분할상환	용자

제 2 장 귀농어업인 지원법제의 현황

구 분	‘11년 예산	‘12년 예산안	주요 내용	비 고
귀농귀촌 교육 (농식품부, 농진청)	○ 8억원(민간) - 1,200명 - 16개기관/ 18개 과정 ○ 2.8억원(직접) - 300명	○ 13억원 - 1,600명 - 21개 기관/ 27개 과정 ○ 3.8억원 - 770명	○ 현장 실습 및 맞춤형 귀농교육 운영 - 3주~3개월 과정 - 교육비 50~80% 국고 지원 ○ 농진청 직접 수행 - 공무원, 군인 등	보조 및 직접 수행
도시민 농촌유치 지원 (농식품부)	○ 23억원 - 25개 시·군	○ 26억원 - 27개 시·군	○ 지자체의 도시민 유치 활동 활성화 지원 - 시군당 3년간 5~6억 지원(국고 50%, 지자체 50)	보조
귀농인 실습지원 (농식품부)	-	○ 8.4억원 - 200명 지원	○ 선도농업인 농장에서 영농기술 습득 - 선도농업인에게 매월 60 만원 한도내에서 월 보 수액 1/2지원(10개월간, 국고70%, 지자체 30)	보조 (‘12 신규)
귀농귀촌 박람회 (농식품부)	○ 1억 7천만원	○ 3억원	○ 귀농귀촌 종합정보 제 공및 체험의 장 마련	마사회 특별 적립금
영농정착 신규농업인 교육(농진청)	○ 2억원 - 40개 시군	○ 2억원 - 40개 시군	○ 신규농업인 기술교육 - 시군당 1천만원(국고 50%, 지자체 50)	보조
전원마을 조성 등	○ 472억원 - 전원마을 269 - 뉴타운 203	○ 507억원 - 전원마을 164 - 뉴타운 343	○ 도시민 농어촌 이주 주거 단지 기반 조성 및 건축비 용자	보조 및 용자
지자체	○ 99억원	○ 전년 수준	○ 교육, 이주비, 주택수 리비, 창업자금 등 - 84개 지자체 조례제정	지방비

제 4 절 귀농귀촌귀어관련 법제

1. 귀농관련 법제

귀농지원과 관련된 농어업 관련 9개 법률개정안이 최근 상임위를 통과하였다.¹¹⁾ 국회 농림수산식품위원회는 2012년 8월 1일 전체회의를 통해 법률안심사소위를 거친 9개 법률개정안을 원안·수정·대안 등의 형태로 가결하였다. 농식품위를 통과한 법률개정안은 법제사법위원회의 심의를 거쳐 본회의에 상정되고, 본회의를 통과해야만 법률적 효력을 가질 수 있다. 이를 살펴본다.

■ 국회 농식품위 통과한 법률안 개정내용

법안명	주요 개정내용
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	귀농인 지원사업의 안정적 수행을 위한 국가·지자체 지원 근거 마련(귀농인 육성조항 명문화)
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	지역 특성을 감안한 농어촌학교 지원 근거 마련
한국농수산물대학설치법	지자체가 농수산물 졸업생을 우대할 수 있도록 조치
농어촌정비법	농어촌 관광휴양사업 지원 주체를 기초단체장(시장·군수·구청장)까지 확대
축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률	의무자조금 수납기관 과태료 부과권을 농림수산물부 장관에서 시도지사로 이양
비료관리법	비료 원료의 종류·구입처 등을 기록·보존토록 조항 신설
자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	농어업인지원 투융자계획 및 성과분석 보고서를 국회에 제출토록 조항 신설(예·결산 심사와 연계)
임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률	사유림 협업경영·대리경영 등에 필요한 지원 권한을 시도지사가 갖도록 함
어촌·어항법	어항개발사업에 레저관광기반시설사업 추가, 어항수역에서의 시험·연구어업 일부 허용

11) 농민신문-2012.8.6.일자 보도

(1) 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 개정안

대안의 형태이다. 귀농 농어업인에 대한 지원사업이 안정적으로 수행될 수 있도록 국가와 지방자치단체의 육성 및 지원 근거를 마련하려는 것이다. ‘국가와 지자체는 귀농 농어업인의 성공적 정착과 경영기반 조성을 위해 교육·정보제공, 창업지원 등 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다’는 귀농 농어업인 육성조항을 명문화하는 데 목표를 둔다.

정부와 지자체가 귀농 농어업인에 대한 맞춤형 지원사업을 수립·시행하고 있으나, 현행법에 귀농 농어업인을 육성·지원하는 명시적 규정이 없어 육성과 지원에 한계가 있다는 판단에 따른 것이다.

(2) 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 개정안

원안을 수정하여 통과되었다. ‘국가와 지자체는 농어촌학교 중 지역 특성을 반영한 교육과정의 개발 또는 운영이 우수한 학교를 별도로 지정하고 필요한 지원을 할 수 있다’는 조항을 새로 만들었다. 농어촌학교 학생의 학습권 보장을 위해 국가와 지자체가 우수 농어촌학교를 지원할 수 있는 근거를 신설한 것이다.

(3) 한국농수산대학설치법 개정안

원안 그대로 통과되었다. 현행법에서도 한국농수산대 졸업생이 농어업 및 그 관련분야에 종사하는데 필요한 지원우대를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 그 실적이 미미하다. 후계 전문농어업인 양성에 기여하려는 목적에서 한국농수산대 졸업생에 대한 지원우대 주체를 농림수산식품부장관에서 지방자치단체장으로 확대하려는 것이다.

(4) 농어촌정비법 개정안

원안 그대로 통과되었다. 농어촌 관광휴양사업 지원·육성 주체에 시장·군수·구청장을 포함시킨다. 현행법은 농식품부 장관 또는 시도지사만을 지원·육성주체로 규정하고 있는데, 시장·군수·구청장이 농어촌 관광휴양자원 개발승인과 관광농원 개발승인 등의 업무를 수행함에도 농어촌 관광휴양을 지원·육성하기 위한 시책 마련의 주체에서 제외돼 지역특색이 반영된 농어촌 관광휴양자원 개발이 어렵다는 지적을 반영한 결과로 볼 수 있다.

(5) 축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 개정안

원안 그대로 통과되었다. 정부가 제출한 개정안으로서 의무축산자조금 수납기관에 대한 과태료 부과 권한을 현행 농식품부 장관에서 시도지사로 이양하는 것이 주된 내용이다. 지자체의 자치권을 강화하고, 업무의 효율성과 신속성을 높이려는 의도로 볼 수 있다.

(6) 비료관리법 개정안

원안 그대로 통과되었다. 비료 사용원료에 대한 적절한 관리와 농업인 보호를 위해 비료 생산업자나 수입업자가 비료제조에 사용되는 원료의 종류·구입처·수량 등을 기록·보존토록 규정하고 있다. 이를 어길 경우 비료 생산업자에 대해서는 등록 취소나 영업 정지, 수입업자에 대해서는 영업소 폐쇄나 영업 정지를 명할 수 있도록 했다.

(7) 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 개정안

원안 그대로 통과되었다. 농어업인지원 투융자 계획 및 성과분석보고서의 국회 제출조항을 신설한다. 개정안에 따르면, 성과분석보고서

의 작성 대상을 농어업인지원 투융자 계획에 따른 재정 지원으로 확대하고, 성과분석보고서를 농어업인지원 투융자 계획과 농어업인지원 성과분석보고서로 분리토록 하고 있다. 또 농어업인지원 투융자 계획은 예산안과 함께 제출토록 하고, 농어업인지원 성과분석보고서는 결산보고서와 함께 제출토록 함으로써 예·결산 심사와 연계한다.

(8) 임업 및 산촌 진흥 촉진에 관한 법률 개정안

원안 그대로 통과되었다. 지역 여건에 맞는 임업의 육성과 활성화를 위해 사유림에 대한 협업경영 및 대리경영 시책 수립, 유통구조 개선에 필요한 지원에 관한 권한을 산림청장뿐만 아니라 지자체장에게도 부여하도록 한다. 또 산지목재비축계약의 체결·변경·해제 및 그 고시 등에 관한 산림청장의 권한을 시도지사에 이양함으로써 지역실정에 맞는 합리적인 임업정책을 추진토록 한다.

(9) 어촌·어항법 개정안

원안 그대로 통과되었다. 어촌관광 활성화를 위해 어항개발사업에 레저관광기반시설사업을 추가하고, 어항개발계획 수립시에 레저관광개발계획을 추가한다. 어항수역에서 시험어업 및 연구어업·교습어업을 할 수 있도록 허용하되, 어항의 기능에 지장이 없는 범위에서 허용하도록 규정하고 있다.

2. 귀촌 관련 법제

한국농촌경제연구원에 따르면 2000년대 들어 도시에서 농촌으로 거주지를 옮긴 ‘향촌 인구 이동’ 총량(2010년 기준)은 약 93만 명인 반면, 농촌에서 도시로 거주지를 옮긴 ‘향도 인구 이동’ 총량은 약 83만 명에 그쳤다. 2000년대 들어 향촌 인구가 향도 인구를 처음 넘어선

것이다. 이런 인구 이동의 역전추세는 당분간 지속될 것이라는 게 한국농촌경제연구원의 분석이다.

2012년 농가인구는 289만3천명으로 2011년보다 7만2천명(2.5%) 감소할 것으로 전망된다. 총 인구 중 농가인구가 차지하는 비율은 5.9%로 0.2%포인트 떨어져 6%를 밑돌 것으로 관측했다. 농가인구 비율은 계속 감소해 2017년 5.1%, 2022년 4.4%로 줄 것으로 전망된다. 10년 뒤에는 전체 인구 100명 중 채 농가인구가 5명도 되지 않는다는 관측이다.

하지만 비농가 인구를 포함한 농어촌 인구는 2010년 875만8천명으로 5년 전보다 5만4천명 늘어 증가세로 돌아섰다. 농어촌 인구는 2015년 918만5천명, 2020년 983만2천명으로 계속 증가할 것으로 예상되며 음식점업, 의료업 등 서비스업 종사자가 늘어나 농촌 색깔이 열릴 것으로 농촌경제연구원은 전망했다.

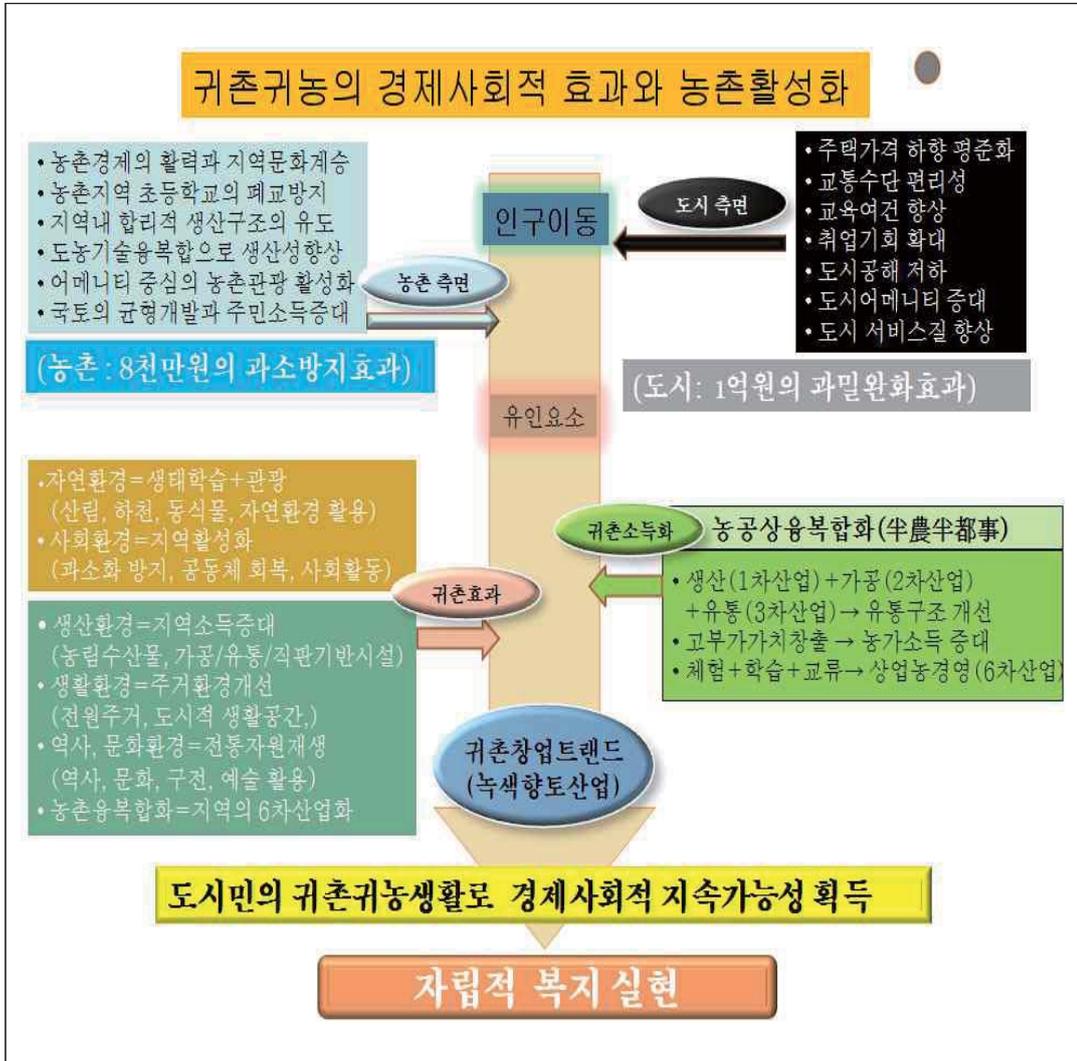
한마디로 귀농귀촌인구가 늘어나 농촌이 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 이 과정에서 많은 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 대두되고 있다.

먼저 긍정적인 측면은 도시민 한사람이 귀농·귀촌해 농산어촌에서 30년을 살 경우 도시에서는 교통·주택난 완화와 에너지 저사용, 도시 인프라비용 저감 등 긍정적인 변화에 따라 경제적 파급효과가 발생하는 것으로 분석됐다.

또 농촌에서는 지역 활성화와 지역상권 부활, 고용 기회 증대 등 농촌생산성 증대효과가 발생해 전체적으로 도시민 한사람의 귀농·귀촌에 따른 경제적 파급효과가 큰 것으로 유상오¹²⁾와 농경연에 의해 분석됐다.

12) 유상오는 약 1억 8천만원의 편익이 발생한다고 보았으며 농경연의 김경덕 박사는 약 5천70만원의 편익이 발생한다고 분석했다.

[그림 5] 귀농귀촌과 농촌활성화



한편 부정적인 측면도 존재한다. 대부분이 익숙하지 않은 지역사회 부적응이며 이를 조화롭게 소셜 믹싱(social mixing)하는 방안이 모색되어야 한다.

현재 귀촌 관련 법제는 귀농 관련 법제에 비하여 거의 찾아볼 수 없다.

3. 귀어 관련 법제

(1) 개 관

2000년대 들어 정부의 1차산업 보호 및 미래 지향적인 경제정책에 힘입어 귀농 귀어업인 등 귀촌 인구의 증가현상이 나타나기 시작하였다.

농림수산식품부는 우리 농림수산식품산업을 한 단계 업그레이드하기 위한 농어업선진화 T/F를 2009.3.16.부터 발족하여 농어업이 확대되고 있는 상황에서 농어업과 농어촌이 국가경제에 기여하는 성장동력으로 발전할 수 있도록 농식품부 내에 전담 T/F를 가동하였다.

그 선진화 3대 기본원칙은 (1) 농어가 소득을 증대시키고 농어업 경쟁력을 획기적으로 향상, (2) 정책이 효율적으로 운영될 수 있는 지원제도 시스템 개선, (3) 농어업인 속으로 들어가 농어업인 시각에서 개혁 접근이다.

귀촌 어업인 지원을 위한 각종 규정은 「수산업법」, 「농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(이하 “육성법”이라 약칭함), 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」(이하 “식품기본법”이라 약칭함), 「어촌·어항법」, 「자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」, 「어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」, 「한국해양수산연수원법」 등 법에 산재되어 있으며, 체계적인 법제화를 갖추지 못하고 있는 실정이다.¹³⁾

귀촌 어업인의 안정적 농어촌 정착을 위해 농림수산식품부 등에서 후계 어업 경영인 지원(육성법 제10조), 어촌 창업(동법 제9조) 및 주택구입 지원사업을 시행하고 있음은 귀촌 농업인과 동일하다.

이와 같이 농림수산식품부에서도 귀촌 농어업인 지원에 관한 법적 근거가 취약한 점을 인식, 2012년 중으로 법제화를 위한 포럼을 개최하고 관련 작업을 진행하는 현 시점에서 위와 같은 관련규정을 종합

13) 농림수산식품부, 2011 귀농어업인 인구조사 결과 및 2012년 귀농귀촌정합대책 (2012.2.23.) 참조.

하여 용어의 정의 및 지원 체제를 구축함이 헌법 제6장(경제)에서 규정하고 있는 농어촌 종합개발과 지원 및 중소기업의 보호 육성(동법 제123조) 취지에도 부합할 것으로 본다.

이 절에서는 현재의 귀촌 어업지원 법제를 귀촌 단계별로 분석하고 법제화 가능성을 모색하되, 유럽 일본 등 주요 외국의 관련 법제를 비교 분석함으로써 FTA 이후 농어촌 경제 활력화를 위한 귀촌 어업 지원의 법적 근거를 마련해 보고자 한다.

(2) 귀어 관련 법제의 현황 및 쟁점 분석

1) 귀어 단계별 각 법률의 법제 현황 분석

- ① 귀어에 따른 정착 지원 및 기타 영어지원에 관한 지식 습득 - 귀촌 어업인으로서 지원 대상여부 판단
- ② 도시민 등의 귀어 의사결정
- ③ 귀어를 위한 주소 이전
- ④ 귀어를 위한 주택 마련
 - 대지 매입 및 신축, 주택 매입, 주택 임차 등 주택구입지원사업 등
- ⑤ 영어를 위한 지원 수혜
 - 후계농어업 경영인 지원(육성법 제10조), 농어촌 창업지원(육성법 제9조), 자영어민 등에 대한 감면(지방세특례제한법 제9조)¹⁴⁾
- ⑥ 영어 사업 개시
 - 농어업인 등에 대한 용자관련 감면 등(지방세특례제한법 제10조)¹⁵⁾

14) 자영어민 등에 대한 감면 : 어업을 주업으로 하는 사람 중 대통령령으로 정하는 사람[어선 선적지 및 어장에 잇닿아 있는 연안이 속하는 구(자치구가 아닌 구를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)·시·읍·면 지역(그 지역과 잇닿아 있는 다른 구·시·읍·면 지역을 포함한다)에 거주하며 어선 또는 어장을 소유하는 사람과 그 동거가족(배우자 또는 직계존속·비속으로 한정한다) 중에서 1명 이상이 직접 어업에 종사하는 사람을 말한다(동법 시행령 제5조 제1항)], 후계어업경영인, 수산계열 학교 또는 학과의 이수자 및 재학생이 직접 어업을 하기 위하여 취득하는 어업권 및 어선에 대하여는 취득세의 50%를 경감한다(지방세특례제한법 제9조 제1항).

15) 농어업인 등에 대한 용자관련 감면 등 : 수산업협동조합 등이 농어업인[영농조합

⑦ 지속적 어업경영을 위한 지원

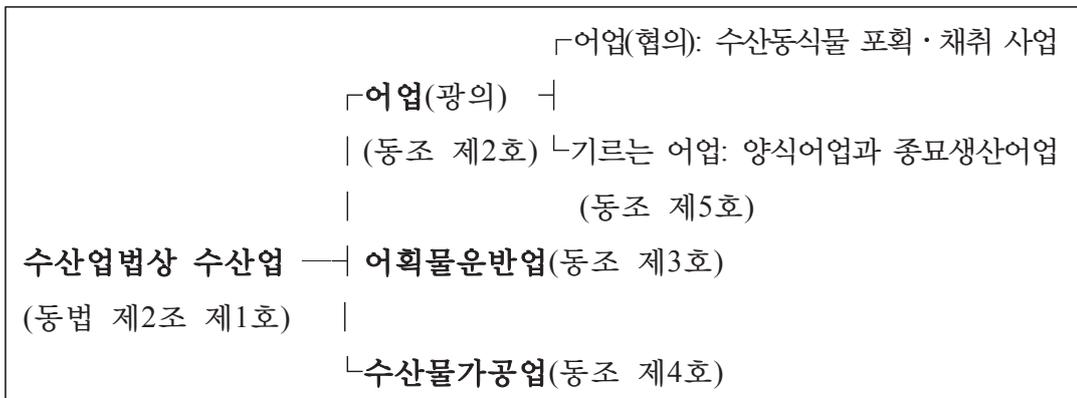
- 어업법인에 대한 감면(지방세특례제한법 제12조)¹⁶⁾

※ ③, ④, ⑤의 단계별 순서는 바뀔 수 있음.

2) 주요 논점에 대한 분석 : 귀어(歸漁) 귀촌 어업인의 법적 정의

귀어 등에 대한 용어를 정의하기 전에 관련 용어-수산업 및 어업의 정의-부터 정리하기로 한다. “수산업”이란 어업·어획물운반업 및 수산물 가공업을 말한다(동법 제2조 제1호). 또한 “어업”(광의)이란 수산동식물 포획·채취 사업(협의의 어업)과 각종 양식어업 및 종묘생산어업(기르는 어업)을 말한다(동법 제2조 제2호 및 제5호, 제41조 제3항). 이에는 내수면어업법상 어업도 포함된다(내수면어업법 제2조 제5호 참조).

[표 5] 수산업법상 수산업 및 어업의 정의



본격적으로 현행법제상 귀어의 용어에 대하여 참고할 수 있는 법령으로 소득세법이 있는바, 동법은 비과세 양도소득으로서 1세대 1주택

법인, 영어조합법인 및 농업회사법인을 포함한다]에게 용자할 때에 제공받는 담보물에 관한 등록면허세를 면제(지방세특례제한법제10조).

16) 어업법인에 대한 감면 : 육성법 제16조에 따른 “어업법인”이 영어·유통·가공에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세와 재산세의 50%를 각각 경감한다. 어업법인의 설립등기에 대하여는 등록면허세를 면제한다(지방세특례제한법 제12조).

의 범위에 “농어촌주택(이농주택 또는 귀농주택)”¹⁷⁾을 규정하면서, “귀농주택”이라 함은 영농 또는 영어에 종사하고자 하는 자¹⁸⁾가 「본인과 그 배우자」 또는 「이러한 자의 직계존속」의 가족관계등록부의 최초 등록기준지이거나 5년 이상 거주한 사실이 있는 곳을 연고지로 하여 영농 또는 영어의 목적으로 취득(귀농이전에 취득한 것을 포함한다)하여 거주하고 있는 주택을 말한다(동법 제89조 제1항, 동법 시행령 제155조 제10항 및 동법 시행규칙 제73조 제1항 참조).

또 가족관계등록부의 최초 등록기준지는 그 등록기준지가 소재한 읍지역(도시계획구역안의 지역을 제외한다.) 또는 면지역과 그 연접한 읍·면지역을 말한다(동법 시행규칙 제73조 제2항 참조)고 규정하고 있다.

우리 헌법은 제123조 제1항 내지 제5항에서, 「농·어촌」이라는 개념과 더불어 「농·어민」이라는 용어를 명시적으로 사용하고 있다. 그러나 수산업법을 비롯한 수산관련법령에서는 「어민」이라는 용어 대신 어업인, 어업자, 어업종사자, 입어자 및 어민 등 다양한 용어를 쓰고 있다.

어촌에 대한 정의를 어촌·어항법에서는 “어촌”이란 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 「읍·면의 전 지역」 또는 「동의 지역 중 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조제1항제1호에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역」으로 규정하고 있는바(동법 제2조 제1호), 어민·어업인이라는 용어 대신 “어촌주민”이라는 용어를 사용하고 있는 점이 특이하다(동법 제2조 제2호 이하 참조).¹⁹⁾

17) 이농인(어업에서 떠난 자를 포함한다.)이 취득일후 5년 이상 거주한 사실이 있는 이농주택. 영농 또는 영어의 목적으로 취득한 귀농주택[소득세법 시행령 제155조(1세대1주택의 특례)제7항 제2호 및 제3호 참조].

18) 소득세법 시행규칙 제73조 제3항에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 1. 「수산업법」에 의한 신고·허가 및 면허어업자 2. 제1호의 자에게 고용된 어업종사자

19) 이우도, 어업손실보상제도의 문제점과 개선방안 연구, 부경대학교 대학원 박사학위논문, 2011, p.164 참조.

제 5 절 현행 법제의 한계

1. 개 관

2000년대 들어 정부의 1차 산업 보호 및 미래 지향적인 경제정책에 힘입어 귀농 귀어업인 등 귀촌 인구의 증가현상이 나타나기 시작하였다. 지속적인 귀농·귀촌가구의 증가와 함께 새로운 귀농귀어정책개발과 정책집행을 위한 입법적 보완이 시급하게 요구되고 있는 상황이다. 새로운 귀농어귀촌정책의 지원을 위하여는 중앙정부와 지방자치단체에 상당한 예산의 집행을 필요로 하는 재정적 부담문제가 수반되므로 새로운 법제정비를 통하여 중앙정부와 지자체의 재정적 부담의 조정하고 체계화된 행정시스템의 변화로 귀농귀어정책에서의 수월성 달성을 위한 체제개편을 요구하고 있다.

그동안 진행되어 오던 귀농어귀촌정책과 관련하여 다양한 정책이 개발되고 있으나 여전히 부족한 예산의 집행에 있으며, 그나마 2012년 8월 1일 전체회의를 통해 법률안 심사소위에서 앞에서 살펴본 귀농지원 관련 9개 법률개정안이 원안·수정·가결되었으나 정책집행을 위한 관련 법률의 체계는 여전히 부실한 상태에 있다. 그나마 다행이라면 지방자치단체별로 나뉠 지역적 특성에 맞는 정책의 개발과 조례제정으로 귀농어귀촌인의 유입을 위하여 고군분투하고 있는 현실 속에 있다는 점이다.

이 절에서는 그동안 우리나라에서의 귀농어귀촌의 정책의 실태와 입법상황을 검토분석하여 그 한계를 밝혀보고자 한다.

2. 귀농·귀어·귀촌 지원 관련 입법현황

(1) 귀농·귀어·귀촌 입법정책적 문제

그동안 우리나라의 귀촌인구 이동의 주된 목적지는 대도시 주변과 강원도, 충청도 등 수도권 접근성이 좋은 지역에 많이 편중되어 왔으

나, 최근에는 중앙정부와 지방자치단체의 다양한 정책지원 등으로 어느 정도 귀농·귀어·귀촌이 여러 지역으로 분산되는 추세에 있다.

1) 귀농시의 경제적 문제

농어촌 이주시 영농기반사업자금 조달의 문제로 농어촌 이주 후 실패로 인한 도시로의 재이주 문제가 발생하고 있다.

충분한 자금을 가지고 삶의 질을 찾아 이주하는 경우도 적지 않으나, 주로 도시에서의 소득창출의 부재문제로 귀농을 선택하는 경우가 많으므로 귀농·귀어·귀촌에 따른 정책자금의 지원이 체계화 될 필요가 있다. 이 때 귀농·귀어·귀촌을 분류하고 신용도, 자기자본비율, 연령 등 다양한 평가기준의 선정하여 합리적 평가를 통하여 주택지원과 지원자금에 차별성을 둘 필요가 있겠다.

2) 귀농과 현지적응의 문제

농어촌으로의 이주시 현지인과의 문화와 관습의 차이를 극복하여 마을공동체에 흡수되어 조화될 수 있는 다양한 정책과 프로그램 개발이 필요하다.

3) 귀농인과 현지인의 역차별문제와 조화

도시민을 유입하기 위한 지자체의 선심성 정책은 특정 귀농·귀어인에게 상당한 특혜를 줄 가능성도 배제할 수 없으므로 정책에 따른 수혜에 있어서 기존 정주민들과의 조화로운 정책의 수립이 필요하다.

4) 귀농정책과 예산문제

대부분의 귀농인이 당면한 문제는 이주에 따른 이주비용과 영농기반조성비 등이므로, 정부와 지자체의 상당한 예산의 투입이 필요하므로 다양한 방법으로 재정확충이 필요하다.

5) 귀농·귀어·귀촌교육의 체계화

최근 상당히 많은 기관들에서 직업과 연령 등을 고려한 특성화 교육을 지향하고 있지만, 대부분의 경우 단기간의 교육과 예산문제로 재래식 경작농업으로 귀착하고 있으므로 특화된 농경, 특화된 농수산업으로의 정책적 개발이 요망된다. 귀농 전 직업과 연령 등을 고려하여 농업, 어업, 서비스업, 제조업, 수산업 등 귀농자의 교육수준과 경제적 수행능력 등을 고려한 교육이 필요하다. 또한 FTA 이후 농어업의 체제변화에 따른 산업경쟁력을 위한 특성화 교육을 개발하고 전문교육기관을 확충하여야 한다. 이주지역 정주민과의 연대를 통한 멘토교육과 지속적 관리요청이 필요한데, 멘토교육과 관리를 맡은 정주민 지원정책도 아울러 요망된다.

6) 귀농·귀어·귀촌을 통한 산업화와 법제 정비

귀농정책에 따른 입법은 귀농자를 위한 재정지원에서 특정 지원계층을 선정하고 있으나, 지원범위와 자격에 대한 범위설정이 뚜렷하지 않으면 입법에 따른 수혜가 부족하거나 수혜자가 엇나갈 수도 있으므로 철저한 실태파악과 체계적 입법이 필요하다. 그 동안의 정책을 평가할 때 농업보다는 수산어업 쪽이 상당부분 지원이 취약한 상태로 지속되었으며, 또한 농업법과 수산업법을 비교하여 볼 때 귀농인구의 증가로 농업관련법안은 어느 정도 정비가 되어왔으나, 수산업법은 여전히 상당부분 법리적으로 해결할 내용이 존재한다.

최근 지구온난화와 생태계변화 그리고 바다환경오염 등으로 양식산업의 활성화 쪽으로 정책의 초점이 맞추어져 있으므로 귀어·귀촌의 경우에 입법정책의 방향을 잡을 때 중앙정부와 지자체에서 상호조정이 필요하겠다.

3. 귀농귀촌 자치입법 현황(조례 조사)

(1) 광역 시도 자치입법현황

□ 전라남도

조 례 명	<p>전라남도 귀농인 지원 조례 (제정) 2012-04-05 조례 제 3569호</p>
무 적	<p>전라남도 농촌지역에 귀농인을 유치하여 미래 농업경영 인력을 확보하고 농업·농촌의 경쟁력을 강화하기 위하여 귀농인의 정착과 지원에 관한 사항을 규정함을 목적</p>
법 령 위 임	<p>「<u>농어업·농어촌 및 식품산업 기본법</u>」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호에 규정한 농작물 재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업</p>
주 요 내 용	<p>□ 귀농인 육성·지원계획의 수립 등</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 도지사는 귀농인의 체계적인 육성을 위하여 매년 귀농인 육성·지원계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 수립 ○ 귀농인의 지원계획 <ul style="list-style-type: none"> 1. 귀농인 유치·홍보·교육 및 재정지원에 관한 사항 2. 귀농인 자격과 지원사업, 고충처리에 관한 사항 3. 귀농인 소득창출을 위한 프로그램 개발 4. 그 밖에 귀농인 육성·지원에 필요한 사항 <p>□ 지원사업</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지원사업은 예산의 범위에서 지원 <ul style="list-style-type: none"> 1. 귀농준비부터 정착까지 필요한 정보 제공 2. 농업경영에 필요한 교육 훈련 실시 3. 귀농 창업자금, 농가주택 구입 및 수리비 지원 4. 귀농인의 집 운영 및 농산업 인턴 지원 5. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

	<ul style="list-style-type: none"> □ 사후관리 □ 지원취소 및 자금회수 등 <ul style="list-style-type: none"> ○ 보조금의 회수에 관한 사항은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 및 「전라남도 보조금 관리조례」에 따름
지원정책	<p>귀어·귀촌사업 대상자로 선정되면 어선어업, 양식어업, 수산물 가공, 소금업 등 수산 분야 창업자금으로 1어가당 2억 원(수협) 한도와 어촌 정착을 위한 주택 구입 및 신축시 어가당 4000만 원(농협) 한도로 대출금리 3%, 5년 거치 10년 상환으로 융자금을 지원받을 수 있음</p>

□ 경상남도

조례명	<p>경상남도 귀농인 지원조례 (제정) 2010-02-11 조례 제 3485호</p>
목적	<p>「<u>농어업·농어촌 및 식품산업 기본법</u>」에 따라 도내 농어업·농어촌에 일자리를 창출하고 안정적 농어촌정착과 농어업경쟁력 확보를 위하여 귀농인의 육성 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적</p>
법령위임	<p>“농어업”이란 「<u>농어업·농어촌 및 식품산업 기본법</u>」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호에 따른 산업</p>
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> □ 귀농인 육성·지원계획의 수립 등 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도지사는 귀농인의 체계적인 육성·지원을 위하여 경상남도 귀농인 육성·지원계획(이하 “지원계획”이라 한다)을 5년마다 수립하고, 매년 시행계획을 수립·시행하여야 함 □ 지원계획 <ol style="list-style-type: none"> 1. 귀농인 육성·지원 사업추진 절차 및 추진방향 2. 귀농인 관련 기관·단체 육성 3. 귀농인 교육·홍보계획 4. 귀농인 조기 정착을 위한 컨설팅 지원 5. 귀농인 소득창출을 위한 프로그램 개발

	<p>6. 그 밖에 귀농인 육성·지원에 필요한 사항</p> <p>□ 지원계획</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 귀농준비부터 정착까지 필요한 정보 제공 2. 농어업경영에 필요한 교육 훈련 실시 3. 농어업경영에 필요한 농기계 임대 확대 실시 4. 농어업·농어촌 창업자금, 농어가주택 구입 및 수리비 지원 5. 영농기술 습득, 주택·농지마련 등 귀농준비를 위한 임시거주 시설 지원 6. 귀농인 농어업인턴제 추진 7. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사업 <p>□ 지원사업결정</p> <p>□ 관리 등</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 도지사는 귀농인에게 지원하는 모든 자금이 사업목적 이외에 사용하는 일이 없도록 지도·감독 ○ 도지사는 보조금 등이 사업목적과 달리 사용되었을 경우에는 관계 법령 및 조례에 따라 회수 또는 필요한 조치를 하여야 함
지원정책	<p>어업창업자금은 수산분야(어선어업, 양식어업, 수산물 가공, 소금업 등) 및 어촌비즈니스 분야(어촌관광, 체험어장, 어촌레스토랑 등)에 지원되며, 주택마련 자금은 어가(전용면적 150㎡) 주택구입 및 신축할 경우에 지원되고, 지원금액은 어업창업자금이 세대 당 2억 원, 어가주택 구입 및 신축자금은 세대 당 4천만 원 한도로 연리 3%, 5년 거치 10년 분할상환 조건</p>

□ 제주특별자치도

조례명	<p style="text-align: center;">제주특별자치도 귀농인 지원 조례 (제정) 2010-04-21 조례 제 630호 (일부개정) 2011-01-18 조례 제 683호 (제주특별자치도 행정기구 설치 조례)</p>
목적	<p>제주특별자치도의 농어업과 농어촌의 지속 가능한 발전과 성장을 도모하고 인구 유입 촉진을 통해 농어촌경제를 활성화하기 위하여 귀농인의 지원에 관한 사항을 규정함을 목적</p>

법 령 위 임	<p>“농어업”이란 「<u>농어업·농어촌 및 식품산업 기본법</u>」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호에 따른 산업</p>
주 요 내 용	<ul style="list-style-type: none"> □ 귀농인지원 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도지사는 귀농인의 안정적이고 성공적인 조기 정착을 위하여 다음 각 호의 사업을 지원 할 수 있음 ○ 귀농인지원 <ol style="list-style-type: none"> 1. 농어업 경영 등 각종 정보 제공 2. 농어업 경영에 필요한 교육훈련 지원 3. 농어업관련 창업자금 지원 4. 제주특별자치도농어촌진흥기금 지원 5. 농어가 주택자금 지원 6. 자녀학자금 지원 7. 귀농인의 집 지원 8. 농어가 주택 수리비 지원 9. 귀농인 농어업인턴제 사업 지원 10. 그 밖에 귀농인의 영농어에 필요한 사업에 대한 지원 □ 위원회의 설치 및 구성 <ul style="list-style-type: none"> ○ 귀농인유치와 체계적인 추진을 위하여 제주특별자치도귀농인지원위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치 운영 □ 위원회의 주요기능 <ol style="list-style-type: none"> 1. 귀농인 유치 및 지원에 관한 중요 계획 심의 2. 귀농인의 자격 및 사업계획 심의 3. 귀농인의 고충처리 및 귀농지원에 관한 사항 협의 4. 그 밖에 도지사가 회의에 부치는 사항 협의 □ 귀농인에 대한 사후관리 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도지사는 귀농인에게 지원된 사업이 목적 이외에 사용되는 일이 없도록 지도·감독을 철저히 하여야 함 ○ 도지사는 귀농인 관리카드를 작성 비치하고 반기 1회 이상 농어를 방문 실태조사를 실시하여야 함

제 2 장 귀농어업인 지원법제의 현황

	<p>□ 지원 취소 및 보조금 등의 회수</p> <p>○ 도지사는 각종 보조금 등을 지원받은 귀농인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지원을 취소하고 지원받은 금액의 전부나 일부를 회수하여야 함</p>
지 원 정 책	<p>제주특별자치도 농업기술원은 지난해에 이어 올해도 귀농·귀촌을 희망하는 직장인을 대상으로 야간귀농교육</p>

□ 충청북도

조 례 명	<p>충청북도 귀농인 지원 조례 (제정) 2010-01-01 조례 제 3232호 (일부개정) 2010-11-05 조례 제 3291호</p>
목 적	<p>「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제4조와 제25조에 따라 충청북도 농어업과 농촌의 지속가능한 성장과 발전을 도모하고 농어업인력의 지속적인 육성을 위하여 귀농인의 유치와 지원에 관한 사항을 규정함을 목적</p>
법 령 위 임	<p>“농어업”이란 「<u>농어업·농어촌 및 식품산업 기본법</u>」(이하 “법”이라 한다) <u>제3조제1호</u>에 따른 산업</p>
주 요 내 용	<p>□ 육성·지원계획의 수립</p> <p>○ 도지사는 귀농인을 육성하고 지원하기 위한 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 함</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 귀농인 유치·홍보·교육, 재정확보 등에 관한 사항 2. 귀농인의 자격과 지원사업, 고충처리에 관한 사항 3. 귀농인의 조기 정착을 위한 컨설팅 지원사업 등에 관한 사항 4. 도와 시·군간 협력에 관한 사항 5. 그 밖에 귀농인 육성·지원에 필요한 시책에 관한 사항

	<ul style="list-style-type: none"> □ 육성·지원계획의 심의 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도지사는 충청북도 농어업·농어촌및식품산업정책심의회(이하 “심의회”라 한다)로 하여금 귀농인의 육성·지원계획을 심의 □ 귀농정보제공 □ 교육훈련지원 □ 정착자금 지원 □ 시설보조 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도지사는 귀농인이 주거에 필요한 주택(빈집을 포함한다)을 수리하고자 하는 경우 행정적인 지원을 제공하며, 예산의 범위에서 수리비를 지원할 수 있음 ○ 도지사는 귀농희망자가 영농기술 습득, 주택·농지 등을 준비할 수 있도록 예산의 범위에서 귀농인의 집 조성사업을 지원할 수 있음 □ 지원의 취소와 지원금의 회수 등
지 원 정 책	<ul style="list-style-type: none"> □ 충북도는 연말까지 모든 시·군에서 ‘귀농인 지원 조례’를 제정해 운영하고, 2016년까지 시·군에 귀농·귀촌 전담부서를 설치해 자치연수원과 시·군 농업기술센터를 중심으로 ‘맞춤형 농촌 적응 교육 프로그램’을 운영하는 등 정보제공에서 정착에 이르기까지 전체적인 지원 체계를 마련

(2) 시군구 자치입법현황

가. 귀농·귀촌조례

□ 충북옥천군

조 례 명	옥천군 귀농 활성화 지원조례 (제정) 2010.12.20 조례 제2305호 옥천군 귀농 활성화 지원조례
목 적	「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」제4조 및 제25조의 규정에 따라 옥천군 농어업의 안정적인 성장 및 발전과 농어업 인력의 지속적인 육성을 위하여 귀농인의 유치 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적

법 령 위 의 의	<p>“농어업”이라 함은 「<u>농어업·농어촌 및 식품산업 기본법</u>」(이하 “<u>법</u>”이라 한다) 제3조제1호에 따른 산업</p>
주 요 내 용	<p>□ 귀농위원회 운영</p> <p>○ 귀농인에 대한 적극적이고 체계적인 추진을 위하여 옥천군 귀농인 지원 위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치</p> <p>□ 위원회의 기능</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 귀농인 농업창업 및 지원에 관한 중요 계획 2. 귀농인의 자격 및 사업계획 3. 귀농인의 고충처리 협의 및 귀농홍보 대책 4. 귀농인의 안정적인 조기 정착을 위한 컨설팅 지원 5. 지원금의 취소 및 회수에 관한 사항 6. 그 밖에 귀농과 관련하여 군수가 필요하다고 인정하는 사항 <p>□ 귀농인신고및지원</p> <p>○ 귀농인은 별지 제1호서식의 귀농인 신고서를 관할 읍·면사무소에 제출하여야 함</p> <p>○ 귀농인 신고 대상은 타 지역에서 옥천군에 전입하여 1년 이상 계속하여 거주한 세대주가 신고인이 됨</p> <p>□ 교육훈련지원</p> <p>□ 자녀학자금지원</p> <p>□ 농어업인 삶의 질 향상 지원</p> <p>□ 사업의 지원</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 귀농정착을 위한 사업 2. 친환경 농업을 위한 사업 3. 농업재해에 대한 지원 4. 농업경영의 규모화 등 구조조정을 위한 지원 5. 그 밖에 귀농인의 영농에 필요한 사항 지원 <p>□ 귀농인에 대한 사후관리</p> <p>□ 지원의 취소 및 보조금의 회수 등</p>
지 원	<p>○ 2010년 충청남도 도내 최초로 ‘귀농활성화지원조례’를 제정한 옥천군은 귀농인 1가구당 2천만 원까지 농기계 구입자금을 주고,</p>

정책	농지·농촌주택을 구입할 경우는 300만원까지 취득·등록세를 보조하는 등 다양한 지원책을 펴고 있음
----	--

□ 전라북도 고창군

조례명	고창군 귀농자지원 조례 제정 2007.10.02 조례 제1792호 개정 2009. 5. 12 조례 제1867호 2009.12.30 조례 제1886호 (일부개정) 2010.03.19 조례 제1896호 (일부개정) 2010.11.22 조례 제1923호
목적	「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제4조에 따른 고창군(이하 “군”이라 한다) 농업의 안정적인 성장 및 발전과 농업인력의 지속적인 양성을 위한 귀농자의 지원에 관한 사항을 규정함을 목적
법령위임	“농어업”이란 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제1호 및 법시행령 제2조에 해당하는 산업
주요내용	□ 귀농자지원체계 ○ 귀농자 지원위원회 ○ 귀농자에 대한 적극적이고 체계적인 추진을 위하여 고창군 귀농자지원위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치·운영 □ 귀농자 지원 ○ 농지 구입자금지원 ○ 영농정착금 지원 ○ 그 밖의 지원: 군수는 귀농자가 안정적이고 성공적인 조기 정착을 위해 교육훈련 및 농업경영 컨설팅지원사업 등 군 지원 가능한 사업에 대하여 우선 지원 □ 귀농자에 대한 사후관리 □ 지원의 취소 및 지원금의 회수 등

지 원 정 책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007년 전북도 최초로 귀농인 지원조례 제정 ○ ‘귀농·귀촌 TF팀’을 출범시켜 준비된 맞춤형 시스템 운영으로 귀농·귀촌 희망자들이 성공적으로 조기에 정착할 수 있도록 ‘길도우미’, ‘읍·면장과 대화의 날’, ‘귀농·귀촌 선도농가’를 선정해 운영
------------------	---

□ 경상북도 상주시

조 례 명	<p>상주시 귀농·귀촌인 육성 및 지원 조례 (제정) 2010.08.30 조례 제 723호 (일부개정) 2011.01.10 조례 제 742호 (상주시 행정기구 설치조례)</p>
목 적	<p>「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제4조에 따라 상주시 농업·농촌의 안정적인 성장발전과 농업인력의 지속적 유입·양성을 위하여 귀농·귀촌인 육성 및 지원에 관한 사항을 규정하는 것을 목적</p>
법 령 위 임	<p>“농업”이란 「<u>농어업·농어촌 및 식품산업 기본법</u>」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호 가목에 따른 산업</p>
주 요 내 용	<ul style="list-style-type: none"> □ 귀농·귀촌위원회 설치 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> ○ 귀농·귀촌위원회 설치 등 ○ 위원회 기능 □ 귀농·귀촌인 정착 육성지원 <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육훈련 지원 ○ 귀농·귀촌인 정착 육성지원 <ol style="list-style-type: none"> 1. 귀농·귀촌 정보센터 운영에 관한 경비 2. 귀농·귀촌 체험 프로그램 운영에 관한 경비 3. 보육 및 문화활동 시설 운영에 관한 경비 4. 빈집 고치기에 대한 기술인력 지원에 관한 경비 5. 그 밖에 조기 귀농·귀촌 정착에 따른 지원 사항 □ 지도 등

	<p>○ 시장은 이 조례에 따라 지원금을 받은 자나 받으려는 자에게 필요하다고 인정되면 관계 공무원으로 하여금 그 지원에 따른 지도 등을 하게 할 수 있음</p> <p>□ 환수조치 등</p>
지원정책	<p>○ 2012년4월에는 전국 최초로 `귀농·귀촌 특별지원팀`을 신설해 귀농·귀촌인 유치에 전력투구를 하고 있음</p> <p>○ 시는 귀농·귀촌인의 안정적인 정착을 위해 10가구에 소득지원 사업으로 각 1천400만원씩을 지원했으며 15농가에는 정착지원사업비 400만원씩을 지원</p> <p>○ 이외에도 창업지원을 비롯해 농가주택구입 알선 및 수리비 지원, 귀농인 인턴지원, 작목에 맞는 주기적인 영농교육 등으로 귀농인들의 성공적인 정착을 돕고 있음</p> <p>○ 이 같은 맞춤형 귀농·귀촌시책 추진으로 상주시에는 올해 들어 귀농·귀촌인이 140여가구 280여명에 이르는 등 최근 그 수가 점차 증가하고 있는 추세</p>

나. 귀어·귀촌조례

□ 전라남도 강진군(전국최초)

조례명	<p style="text-align: center;">강진군 귀어자 지원조례 (제정) 2008.07.14 조례 제2030호</p>
목적	<p>강진군 어업의 안정적인 성장·발전과 어업인력의 지속적인 양성을 위하여 귀어자의 유치 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적</p>
법령위임	<p>“어업”이라 함은 통계법 제17조의 규정에 의하여 통계청이 고시한 한국 표준산업분류에 의한 어업(원양어업 제외)</p>
주요	<p>□ 귀어자에 대한 지원</p> <p>○ 교육훈련지원, 사업의 지원, 시설보조, 의료지원, 자녀학자금지원</p>

내 용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 지원 <ul style="list-style-type: none"> 1. 귀어정착을 위한 사업 2. 어업재해에 대한 지원 3. 어업경영의 규모화 등 구조조정을 위한 지원 4. 기타 귀어자의 어업에 필요한 지원 □ 사후관리 <ul style="list-style-type: none"> ○ 강진군 보조금 관리 조례의 지원 목적 이외에 사용되는 일이 없도록 지도·감독 □ 지원의 취소 및 지원금의 회수 등
지 원 정 책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정착지원자금은 어선·어구 구입 및 수산증·양식, 가공·유통, 생산기반시설 등에 소요되는 사업비로 주택관련 자금은 주택신축·구입 및 수리비에 소요되는 사업비 ○ 2010년 귀어자 지원사업비로 정착지원금 2가구 5000만원과 주택신축·구입·수리비 2가구 2000만원의 예산을 확보 ○ 강진군은 2007년 전국 최초로 귀농 지원조례를 제정해 도시민 유치정책을 활발하게 펼쳐왔으며, 지난 2006년 2가구(6명)였던 귀농 가구는 2007년 14가구(59명), 2008년 65가구(160명), 지난해에는 101가구(275명)로 급증해 전국 최고의 귀농귀촌 자자체로 주목받고 있음

□ 전라남도 완도군

조 례 명	<p>완도군 귀농·귀어자 지원 조례 (제정) 2009.06.04 조례 제2027호 (일부개정) 2010.08.04 조례 제2065호 (완도군 행정기구 설치조례 전부개정조례) (전문개정) 2010.12.29 조례 제2091호</p>
목 적	<p>완도군(이하 “법”이라 한다) 농어업의 안정적인 성장·발전과 농어업인력의 지속적인 양성을 위하여 귀농·귀어자의 유치 및 지원 등에 필요한 사항을 규정함을 목적</p>

법령위임	<p>“농어업”이란 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 제3조1호에 따른 산업</p>
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> □ 귀농·귀어자 지원 체계 <ul style="list-style-type: none"> ○ 귀농·귀어위원회의 설치 및 구성 □ 귀농·귀어자에 대한 지원 <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육훈련 지원 ○ 군수는 귀농·귀어자가 안정적이고 성공적인 조기 정착에 필요한 교육훈련을 실시하여야 함 □ 주거시설 보조 □ 의료 지원 □ 자녀학자금 지원 □ 귀농·귀어자에 대한 사후관리 <ul style="list-style-type: none"> ○ 군수는 귀농·귀어자에게 지원하는 모든 자금이 다른 목적으로 사용되는 일이 없도록 지도·감독을 철저히 하여야 함 □ 지원의 취소 및 지원금의 회수 등
지원정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유형별로는 귀농이 14세대, 귀어 53세대, 귀촌 94세대 등 ○ 행복마을 담당을 중심으로 귀농·어 및 인구늘리기 업무담당 등이 참여하는 T/F팀을 구성해 효율적인 조직 운영을 해온 결과로 보여지며, 빈집 및 토지현황 조사 D/B, 귀농·촌 매뉴얼 제작, 체험수기 배부 등 도시민들에게 기초자료를 수시로 제공해온 것이 크게 기여한 것으로 나타남 ○ 이장과 부녀회장 등을 대상으로 지역리더 교육 실시, 서울에서 개최한 도시민유치 박람회 참가 등 적극적인 도시민유치 마케팅을 전개 ○ 전입세대는 829명 4000여만원이 지원 ○ 인구늘리기 정책으로 내고장 인재육성을 위한 100억여원의 장학금을 조성 했으며, 귀농·귀어지원 및 완도군 주소갖기운동도 전개

□ 전라남도 진도군

조 례 명	진도군 귀농어업인 정착 지원조례 (제정) 2010.01.14 조례 제1979호 (일부개정) 2011.01.11 조례 제2018호 (진도군 행정기구 설치조례) (일부개정) 2011.09.19 조례 제2039호
목 적	「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제4조 및 제8조, 제24조의 규정에 의한 농어업·농어촌의 안정적인 성장 발전과 농어업 인력의 지속적인 양성을 위하여 귀농어업인의 유치 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적
법 령 의 의 의	□ “농어업”이라 함은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제1호에 규정한 농작물재배업, 축산업, 임업과 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 산업 및 이들과 관련된 산업을 말함
주 요 내 용	□ 귀농어업인 육성·지원계획의 수립 등 □ 귀농어업인 정착 지원 체계 ○ 귀농어업인에 대한 적극적이고 체계적인 지원을 위하여 군 귀농어업위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치 운영하여야 함 □ 위원회의 기능 □ 귀농어업지원 상담실 설치·운영 □ 귀농어업인에 대한 지원 ○ 지원대상자의 자격 ○ 교육훈련 지원 ○ 주거 지원 ○ 사업의 지원 ○ 귀농어업 정착 장려금 지원 ○ 전문지식·기술 활용 등 □ 귀농어업인에 대한 사후관리
지 원	○ 2004년부터 2011년까지 11개소에 약 110억 원을 투입하는 등 수산물을 고부가가치 산업으로 육성하기 위한 수산물 산지가공시

정 책	<p>설에 집중 투자를 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년에 수산물 산지가공시설 확충을 위해 국·도비 등 50억 원의 사업비를 추가로 확보해 진도 청정 수산물의 명품화를 이루어 나갈 계획 ○ 최근 의신면 일원에 11억 원을 투입, 조미김을 가공할 수 있는 최첨단 수산물 산지 가공시설을 준공 ○ 김 가공시설준공을 계기로 안정적인 김 생산을 통한 어업인 소득증대와 젊은 어업인들의 귀어 등 지역경제 활성화를 기대
--------	--

□ 경상남도 남해군

조 례 명	<p>남해군 귀농인 지원조례 (제정) 2012.07.11 조례 제2001호</p>
목 적	<p>「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에 따라 도내 농어업·농어촌에 일자리를 창출하고 안정적 농어촌 정착과 농어업 경쟁력 확보를 위하여 귀농인의 육성 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적</p>
법 령 위 임	<p>“농어업”이란 「<u>농어업·농어촌 및 식품산업 기본법</u>」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호에 따른 산업</p>
주 요 내 용	<p>□ 위원회 설치 및 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 군수는 귀농인의 유치 및 지원정책의 체계적인 추진을 위하여 남해군 귀농정책위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치·운영 ○ 귀농인·귀농인 단체 지원사업 ○ 군수는 귀농인의 안정적인 정착과 소득증대를 위하여 다음 각 호의 사업에 대하여 예산의 범위에서 지원할 수 있음 <ol style="list-style-type: none"> 1. 귀농인의 농업전문 인력 양성을 위한 교육 실시 2. 귀농세대에 대한 영농정착금 지원 3. 주거에 필요한 주택(빈집) 수리비 지원 4. 작목별 귀농인 단체 활성화 지원

제 2 장 귀농어업인 지원법제의 현황

	<p>5. 그 밖에 안정적인 귀농정착과 귀농인의 소득증대 등을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사업</p> <p>□ 지원 취소 및 지원금의 회수 등</p> <p>○ 제6조에 따라 지원을 받은 자는 관계 법령의 규정, 지원금의 결정내용 등에 따라 성실히 사업을 수행하여야 하며 지원금을 사업 목적 이외의 용도로 사용하여서는 아니 됨</p> <p>□ 사후관리</p> <p>○ 군수는 귀농인에게 지원하는 자금이 지원 목적 이외에 사용되는 일이 없도록 지도·감독을 철저히 하여야 함</p>
지원 정책	<p>○ 이 사업은 어업 창업 및 주거 공간 마련 지원을 통해 안정적인 어촌정착과 어촌지역 일자리를 창출하고 경영능력을 갖춘 타 산업의 우수인력을 후계인력으로 육성하기 위한 것</p> <p>○ 어업창업자금은 수산분야에 어선어업, 양식어업, 수산물 가공, 소금업 등이며 어촌비즈니스 분야는 어촌관광, 체험어장, 어촌레스토랑 등에 지원</p> <p>○ 주택마련 자금은 어가(전용면적 150㎡) 주택구입 및 신축할 경우에 지원되고, 지원금액은 어업창업자금이 세대당 2억원, 어가주택 구입 및 신축자금은 세대당 4000만원 한도로 연리 3%, 5년거치 10년 분할상환 조건</p>

조례명	<p style="text-align: center;">진안군 귀농귀촌 지원 조례 (제정) 2010.05.31 조례 제1869호 관리책임부서 : 아토피전략산업과</p>
목적	<p>「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 제4조 및 촌을 연계하는 쾌적한 생활공간 확보, 지역사회의 화합 등을 위하여 도시민 귀농·귀촌 희망자 유치 및 안정된 정착을 활성화하기 위한 군의 지원 등을 규정하는 것을 목적</p>
법령위임	<p>“농업”이란 「<u>농어업·농어촌 및 식품산업기본법</u>」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호에 따른 산업</p>

<p>주 요 내 용</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ “귀농귀촌 지원”이란 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도시민의 귀농귀촌을 활성화하고 우리 군 귀농귀촌인의 지역 정착을 유도하기 위한 모든 활동을 말하며 다음 각 목의 활동을 포함 가. 귀농귀촌 관련 전담조직의 설치 및 운영 지원 나. 귀농귀촌 관련 정책 및 프로그램의 개발과 제공 다. 귀농귀촌인과 주민과의 화합과 융화 라. 귀농귀촌인의 농촌 창업과 지역사회 기여활동 지원 마. 귀농귀촌인 대상의 예산 지원 바. 귀농귀촌인이 각종 사업과 행정적 지원 등에서 불이익을 받지 않도록 배려하는 지원 등 □ 귀농귀촌정책위원회 <ul style="list-style-type: none"> ○ 귀농귀촌정책위원회의 설치 및 운영 □ 귀농귀촌협회 <ul style="list-style-type: none"> ○ 귀농귀촌협회 설치 및 구성 □ 재정 지원 및 사업 <ul style="list-style-type: none"> ○ 협회에 대한 지원 ○ 귀농귀촌 지원사업 ○ 귀농귀촌 지원사업에 대한 사후관리
<p>지 원 정 책</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 지자체의 지원체계 정비 <ul style="list-style-type: none"> ○ 진안군 등은 농어촌 공동체회사를 통해 로컬푸드 판매와 도농교류 사업 등을 진행하며 여기에 다양한 경험을 지닌 귀농·귀촌인들이 참여 □ 진안군 귀농지원행정종합시스템구축 <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업목적 및 개요 - 고령화, 과소화, 인력부족으로 인한 지역 침체와 귀농에 대한 수요 증대에 발맞춘 귀농, 귀촌인들의 연착륙과 이를 통한 지역의 활성화를 위한 전략수립 ○ 수행한 업무의 내용 - 귀농귀촌 활성화 센터 설립 - 귀농귀촌 정책 수립 ○ 사용자수 - 효과 : 도시민 유치프로그램 지원 공모사업선정 (농림부 정주지원과)

	<p>○ 주요적용기술</p> <ul style="list-style-type: none">- 진안군 귀농귀촌 활성화 종합시스템 구축(홈페이지, 조직)- 귀농귀촌 활성화 센터 조직 및 운영계획 수립- 귀농귀촌 5대 정책과제와 24대 세부사업계획 수립
--	--

(3) 귀농·귀어지원 관련조례의 검토

귀농·귀어 관련하여 농촌과 어촌, 시군단위와 읍면, 마을의 차이와 특성에 따라서 자치입법의 제정시에 정책의 차별화와 입법을 통한 수혜의 차이를 달리할 필요가 있다. 농업과 어업의 차이에 따른 교육지원과 사업지원 영역을 달리하여 입법을 할 필요성이 제기된다. 귀농 관련 현재의 지방자치단체의 조례내용이 지역적 특성에 따라 조금씩 차이를 보이고 있으나, 지역정책을 제대로 담아내지 못하는 측면이 조금 아쉬운 부분이다.

현재 우리의 지방자치제도 하에서 기관위임사무가 대다수이고 집행권의 전속적 권한이 자치단체장에게 있으므로 지자체장은 중앙정부의 입김에 영향을 받을 수밖에 없는 상황 속에 있다 보니 행정입법의 체계상 지역의 특성과 상황을 입법에 제대로 반영하기가 쉽지는 않은 상황이다. FTA이후 농어업정책에서 경쟁력이 약화된 분야와 오히려 경쟁력이 강화된 분야를 잘 구분하여 자치입법의 영역에 담아낼 필요가 있다. 갑작스런 귀농인구의 증가로 상위법령이 존재하지 않아 귀농조례에 정책적 부분을 다 담아내지 못하는 경우가 상당수 발생할 여지가 있으므로 입법전문가와 정부의 지속적인 정책개발과 그에 따른 상위입법이 수반될 필요가 있다.

관련입법의 목적과 대상영역을 명확하게 하여 입법을 통한 정책의 효율적 달성을 이루어내어야 할 것이다.

제 3 장 주요국의 귀농귀촌법제의 비교분석

제 1 절 개 관

귀농귀촌 지원을 위한 법제화를 위해 해외사례를 고찰해볼 필요가 있지만, 한 가지 유념할 것은 우리나라와 법체계 및 경제사회적 여건이 다르기 때문에 그 배경을 자세히 감안하지 않고, 일률적으로 단순 비교하여서는 안 된다는 점이다.

그러나 국토의 균형있는 발전이나 식량의 지속적 생산, 사회적 일자리의 창출과 같은 국가적 과제는 어디에나 공통적으로 규범화할 필요가 있기에, 어느 정도 유의미한 비교는 되리라고 본다.

금융의 지원에서 액수의 문제가 아닌 그 지원방식이나 부가조건이나 성취동기의 부여가 돋보이며, 귀농귀촌한 선배들의 경험이나 국가나 민간 등 다양한 경로를 통한 교육기회의 부여 등을 통한 세심한 배려는 눈여겨볼 사례라고 생각한다.

[표 6] 주요국 귀농·귀촌지원 현황

일본	45세 이하 귀농인에게 7년간 연간 보조금 150만엔(한화 약2,200만원) 지급 농촌에서 원하는 인재를 도시에서 모집해 적성·기술분석 지원
EU	2015년부터 40세 이하 귀농인에게 1인당 평균986유로 직불금 지급 귀농인 대상 은퇴 농업인의 농장 인수나 토지양도 지원
영국	귀농인에게 5,000파운드를 저리융자해주고 보조금 2,000파운드 지급 주요대학과 연계해 농업관련 산업훈련 프로그램 제공
미국	선배귀농인과의 네트워크형성 및 배움기회 제공 농장구입비지원

제 2 절 일본의 귀농귀촌 법제

1. 개 관

일본은 농업·농촌의 상황이 우리와 가장 유사한 것으로 알려져 있다. 농업인구는 1990년 대비 2007년 약 91만 명(31%) 감소하였으며, 농업인의 평균 연령은 1990년 56.7세에서 2007년 64.6세로 약 7.9세 증가하여 고령화 수준이 심각한 것으로 나타나고 있다. 그리고 2000년을 기준으로 전망할 때, 2020년 농가 인구는 약 800만(약 40% 감소) 정도가 감소할 것이며, 고령화율은 약 65%에 이를 것이라는 관측 또한 나오고 있다. 그러나 이러한 상황에서도 일본 내 도시민의 농촌생활에 대한 관심도는 높아져, 도시민 가운데 ‘고향에서 살고 싶다’고 응답한 비율이 2005년 약 40%로 1996년의 1.5배 상승하였다(농림수산성 농촌진흥국, 2006). 또한 신규 취농자의 수도 90년 이후 꾸준하게 6만 명 이상을 유지하고 있으며, 특히, 60세 이상 신규 취농자의 수가 증가하고 있어 90년대 후반 시작된 정년귀농 추이가 지속되고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 농촌의 인구감소·고령화 추세와 도시민의 귀농·귀촌 수요가 공존하는 상황을 배경으로, 일본은 우리보다 앞선 1990년대 중반부터 본격적으로 귀농·귀촌에 대해 관심을 가지기 시작하였다. 베이비붐 세대(1947~1949년생)의 은퇴 시기가 우리보다 빨랐던 것도 요인 중 하나로 작용하였다.²⁰⁾

일본은 일찍부터 도시민의 농어촌 정주 흐름이 형성되어 관련 정책을 시행하였다. 일본의 베이비붐은 2차 대전 직후인 1947년부터 1949년 사이에 시작되어 이때 태어난 ‘단카이(團塊)세대’의 은퇴시기를 우리보다 앞서 맞이하였다. 1990년대 이후에는 저소득층지원 목적의 임

20) 김윤성, “최근 귀농·귀촌현황과 지원방향”, NHERI 리포트 제177호, 2012.5.11.

대주택공급은 줄고 고령자나 귀농·귀촌 가구를 대상으로 하는 우량 임대주택의 조성은 늘어나고 있다. 최근에는 농촌으로 완전히 이주하는 정주보다 5도2촌형의 일시 거주나 이(二)지역 거주를 위한 체류형 농원조성과 도농교류 활동이 강조되고 있다. 주택도 신규로 조성하기보다 빈집 등을 활용하는 방안을 모색하기도 한다. 2007년에는 「**농산어촌 활성화를 위한 정주 등과 지역간 교류 촉진에 관한 법률**」이 제정되었다. 정주자나 체재자의 증가를 통해 농산어촌 활성화를 도모하도록 기초지자체가 사업 계획을 마련하면 이를 추진할 수 있도록 정부가 농산어촌 활성화 프로젝트지원 교부금을 제공하는 것이다. 도시민의 농업부문 유입을 늘리기 위해 일본의 정부·기관 및 민간단체는 다양한 지원프로그램을 시행하며, 특히 **청년 등의 취농 촉진을 위한 자금 대출 등에 관한 특별 조치법**에 의해 청년취농자를 지원하기 위한 급여형태의 보조금을 지급하고 있다.²¹⁾

일본은 귀농·귀촌, 정착 지원 정책에 있어 우리보다 많은 경험을 축적하고 있다고 할 수 있다. 이 절에서는 계속되는 인구 유출과 고령화로 급격하게 쇠퇴하고 있는 국내 농업·농촌의 인력 확보와 활력화를 위해 일본의 중앙 및 지방 정부 단위에서 실시되고 있는 신규 취농 지원 정책 사례를 살펴보고자 한다.

2. 일본의 신규 취농 현황 및 추이

농림수산성은 2011년 8월 30일에 2010년 신규취농자 조사결과를 공표하였다. 이 자료에 의하면 신규취농자 수는 전체 54,570명으로 전년에 비하여 12,250명(18.3%)가 감소한 것으로 나타났다.

취농형태별로 보면 신규고용취농자는 8,040명으로 6.2%, 신규참입자는 1,730명으로 3.0% 증가한 것으로 나타났다.

21) 지급액은 연간 150만엔(한화 약 2100만원)이다.

한편 신규자영농업취농자는 44,800명으로 22% 감소하였고 연령구성별로 살펴보면 60세 이상이 58.5%(26,210명), 40~59세가 24.4%(10,930명), 39세 이하가 17.1%(7,660명)로 나타났다. 각 연령대에서 전년보다 감소하였으며, 가장 감소율이 높았던 층은 40~59세 층으로 31.0%가 감소하였다. 또한 신규학졸취농자의 경우는 1,590명으로 전년 대비 10.2%가 감소하였다.

전년 대비 6.2% 증가한 신규고용취농자(8,040명)는 39세 이하가 60.3%(4,850명), 40~59세가 29.5%(2,370명), 60세 이상이 10.1%(810명)로 나타났다. 39세 이하는 감소하고 40~59세에서는 증가하였다. 신규학졸 고용취농자는 15.6% 감소한 1,410명이었다.

출신별로 보면 농가출신은 1,650명, 비농가출신은 6,380명으로 비농가출신이 약 80%를 차지하였다.

전년 대비 3% 증가한 신규참입자(1,730명)에서는 39세 이하가 37.0%(640명), 40~59세가 38.7%(670명), 60세 이상이 24.3%(420명)였다.

이번 조사는 동일본대지진의 영향으로 일부지역에서 조사가 불가능했기 때문에 추계치도 반영되어 있다.

[표 7] 신규 취농자 수 [단위: 명수/명, 비율/%]

구 분	2006	2007	2008	2009	2010		증감률 2010/2009	
					실 수	구성비		
신규 취농자	81,030	73,460	60,000	66,820	54,570	100.0	△	18.3
39세 이하	14,740	14,340	14,430	15,030	13,150	24.1	△	12.5
40~59세	27,490	23,050	17,760	18,210	13,970	25.6	△	23.3
60세 이상	38,800	36,070	27,800	33,580	27,440	50.3	△	18.3

※ 수치에 대해선, 마지막 숫자는 반올림하여, 합계와 내역통계가 다를 수 있음 (이하 표에 대해서도 동일)

[표 8] 취농 형태별 신규 취농자 수 [단위 : 명, %]

구 분	2006	2007	2008	2009	2010		증감률	
					실 수	구성비	2010/2009	
신규자영농업취농자	72,350	64,420	49,640	57,400	44,800	100.0	△	22.0
39세 이하	10,310	9,640	8,320	9,310	7,660	17.1	△	17.7
40~59세	24,470	20,050	14,600	15,830	10,930	24.4	△	31.0
60세 이상	37,560	34,730	26,710	32,260	26,210	58.5	△	18.8
신규고용취농자	6,510	7,290	8,400	7,570	8,040	100.0		6.2
39세 이하	3,730	4,140	5,530	5,100	4,850	60.3	△	4.9
40~59세	2,100	2,280	2,360	1,660	2,370	29.5		42.8
60세 이상	680	880	510	810	810	10.1		0.0
신규참입자	2,180	1,750	1,960	1,850	1,730	100.0		3.0
39세 이하	700	560	580	620	640	37.0		10.3
40~59세	920	720	800	720	670	38.7		3.1
60세 이상	560	460	580	510	420	24.3	△	6.7

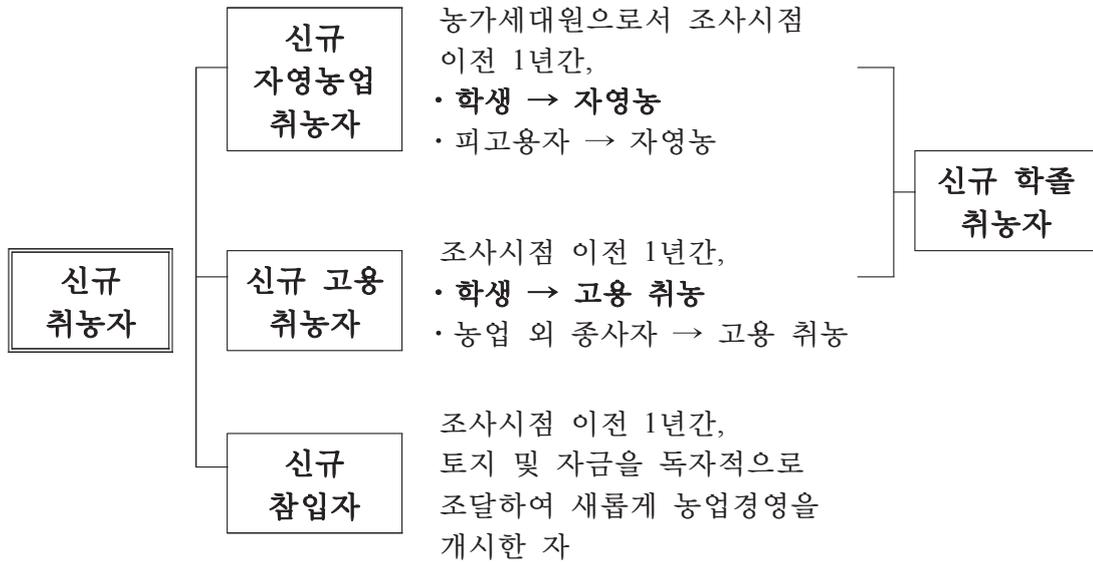
※ 신규참입자 수치는 2009년 결과에서 이와테현, 미야기현, 후쿠시마현 전역 및 아오모리현 일부 지역을 제외하고 집계한 참고치 및 참고치와 비교한 증감율이다.

※ 용어의 정의(신규 취농자의 세 가지 유형)

- 1) 신규 자영농업 취농자 : 농가세대원으로, 조사시점 이전 1년 간 생활의 주요 형태가, '학생'에서 '자영농업에 종사하는 것이 주를 이루는 상태'로 바뀐 자 및 '타인에게 고용되어 근무하는 것이 주를 이루는 상태'에서 '자영농업에 종사하는 것이 주를 이루는 상태'로 바뀐 자
- 2) 신규 고용 취농자 : 조사시점 이전 1년 간 새롭게 법인에 상근으로(연간 7개월 이상) 고용되어 농업에 종사하게 된 자(외국인연수생 및 외국인기능실습생, 고용되기 직전 상태가 농업종사자였던 경우 제외)
- 3) 신규 참입자²²⁾ : 조사시점 이전 1년 간 토지 및 자금을 독자적으로 조달(상속·증여 등에 의해 부모의 농지를 양도받은 경우는 제외)하여, 새롭게 농업경영을 개시한 경영의 책임자

22) 신규 참입자(新規 参入者)를 번역하면 신규 참여자나 참가자, 진입자 정도가 될

[그림 6] 신규 취농자 분류의 도식화



3. 일본의 중앙단위 신규 취농 지원 정책

새로운 농업을 시작하기 위해서는, ① 기술·노하우, ② 자금, ③ 농지, ④ 기계·시설이 필요하다. 또한 대부분의 경우 이주를 동반하기 때문에 ⑤ 주택도 찾아야 한다. 일본의 귀농 지원 정책은 이러한 다섯 가지 요소에 대한 지원이 주를 이루고 있다.

(1) 주요 귀농 지원 정책

1) 농업기술습득의 지원

신규 취농 희망자가 필요한 기술 및 지식을 습득할 수 있는 곳이 비교적 다양하게 마련되어 있다. 먼저 전국 각지에 취농준비교²³⁾를

것이나, 그대로 사용해도 의미 전달에 무리가 없을 것으로 판단되어, 원 단어의 한자를 그대로 읽는 방식으로 표기하였다.

23) 본부 : (사)전국농촌청소년교육진흥회(<http://www.ryeda.or.jp>)

개설하여, 농업 이외의 직장에 근무하면서도 농업에 대한 초보적 지식·기술의 습득, 체험이 가능하도록 하였다. 또한 농작업체험 및 봉사 가능한 장소가 수도권 주요도시권에 개설되어 있다. 전문적인 기술을 습득하기 위한 학교로서는 도도부현립 농업대학교²⁴⁾ 및 민간 농업인육성기관이 있다.

학교가 아닌 농업법인에서의 학습도 가능한데, 전국 각지 약 160개의 농업법인에서는 1주간부터 1개월 정도의 취농 체험을 진행하는 농업 인턴십²⁵⁾을 받고 있다. 또한 취농 희망자를 위한 연수코스를 준비하고 있는 농업법인도 늘어나고 있어 농업법인에 근무하면서 기술을 습득하는 방법도 있다.

농업법인만이 아닌 개인농가에서도 연수생을 받는 곳이 있다. 또한 시정촌에서도 취농 희망자 연수와 원만한 취농으로의 유도를 위해 현실천연수농장을 설치하는 곳이 늘어나고 있다. 또한 취농 전 연수장소의 상담, 알선, 취농시 자금, 영농계획, 취농 후의 기술, 경영지도 등에 대해 보급지도센터가 시정촌, 농협 등 관계기관과 연계하여 지원하고 있다.

2) 농지확보의 지원

농업을 시작하기 위해 농지를 사고팔고 하는 경우에는, 농지에 관한 법률(농지법 및 농업경영기반강화촉진법)의 허가가 필요하며, 그 창구는 시정촌·농업위원회이다. 신규 취농인들에게는 농지의 거래가 매우 어렵게 느껴질 수 있기 때문에, 원만한 농지거래를 지원하기 위한 것으로 농지보유합리화 사업이 있다. 또한 신규 취농 희망자가 이용할 수 있는 매각·대출 가능한 농지 정보를 2009년부터 인터넷으로 제공하고 있다²⁶⁾.

24) 고교졸업생을 대상으로 한 2년 간의 실천연수교육코스, 전문대학졸업생을 대상으로 한 1년/2년/고도의 연수교육코스, 취농희망자·농업자를 대상으로 한 단기연수코스 등을 개설하고 있다.

25) 구체적인 사항은 '3. 전국신규취농상담센터의 지원 활동'에서 소개

26) 농지정보제공시스템(<http://agri.nca.or.jp>). 구체적인 사항은 '3. 전국신규취농상담센터

또한 영리를 목적으로 하지 않는 공적인 법인(농업공사)이 농지의 매매, 임차를 중개하는 사업인 ‘농지보유 합리화 사업’이 있다. 이 사업을 통해 처음 농지를 취득하는 사람이라도 안심하고 농지를 거래할 수 있도록 지원하고 있으며, 계약에 따른 수수료, 세제, 금융 등의 측면에서의 혜택도 제공하고 있다.

농지를 사는 경우, 10년 분할로 지불하는 방법, 혹은 5~10년간 빌려 사용하다가 경영이 어느 정도 궤도에 오른 시점에서 사들이는 방법 등을 취할 수 있다. 이 경우 농지의 구입·임차와 함께 농업용 기계, 농업용 시설을 임차할 수 있다. 이 방법은 자금에서 여유가 없는 신규 취농자들이 활용할 수 있으며, 시정촌 농업위원회, 또는 도도부현 농업공사·시정촌 농업공사를 통해 자세한 내용에 대한 상담을 받을 수 있다.

3) 자금확보의 지원

국가 및 지방공공단체는 농업근대화 자금 및 법률, 규칙, 조례 등에 기초를 두고 ‘장기저리’로 자금을 대출해줌으로써 농업경영을 지원하고 있다. 이러한 자금을 ‘제도자금’이라고 지칭하는데, 제도자금은 일반자금에 비교해 저리에 장기상환이 가능하다는 등의 특징이 있다.

신규 취농자 대상 제도자금으로서는 취농지원자금²⁷⁾이 있다. 취농지원자금은 새롭게 취농하고자 하는 청년(15세 이상 30세 미만, 지사의 특별 승인으로 40세 미만까지 가능), 타 산업에 경험이 풍부한 중장년(55세 미만, 지사의 특별 승인으로 65세 미만까지 가능)을 대상으로, 취농에 위해 필요한 자금을 무이자로 대출해주는 제도이다. 2008년부터는 농업법인의 피고용인이 독립하는 경우도 지원 대상에 포함시켰다. 또한 취농연수자금과 취농준비자금을 신규 취농자를 고용한 농업법인이 빌릴 수 있도록 하였다.

터의 지원 활동’에서 소개

27) 「청년 등의 취농 촉진을 위한 자금 대출 등에 관한 특별 조치법」에 근거한다.

[표 9] 대상에 따른 취농지원자금

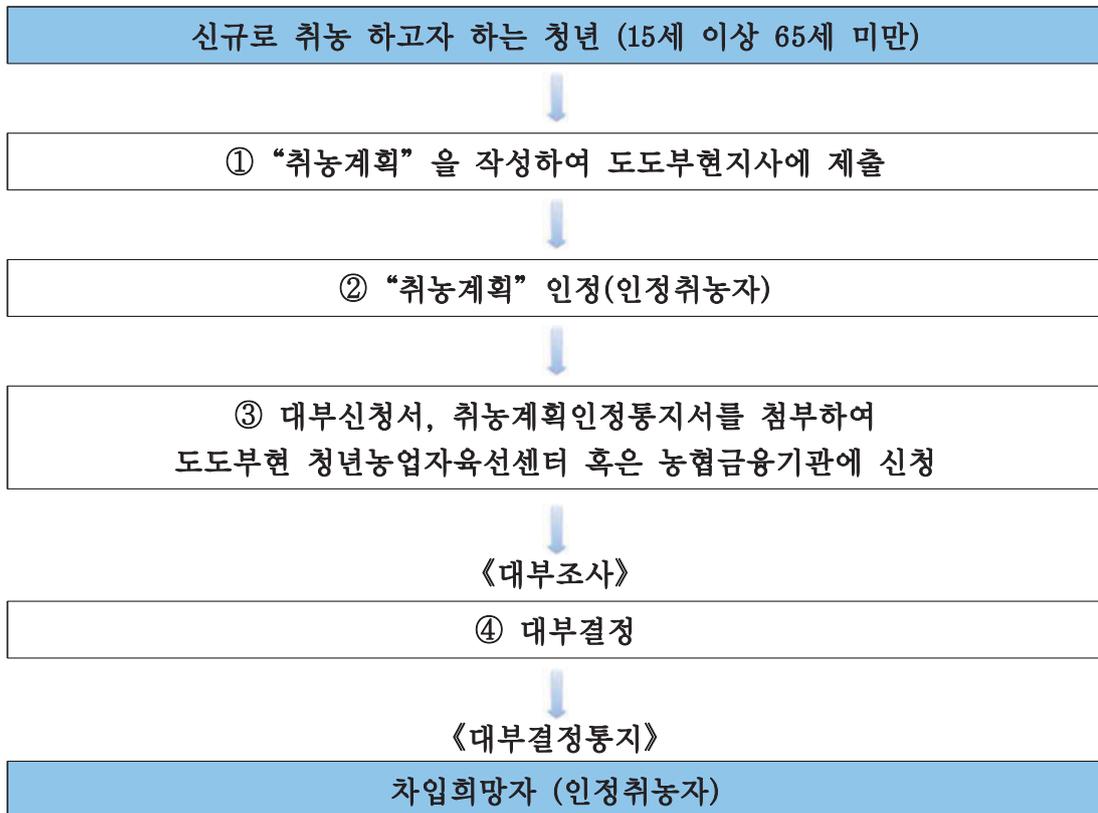
신규 취농자	개 요	이하의 ①~③에 해당하는 자는 “취농계획”을 작성하여, 도도부현 지사에게서 인정을 받은 후 (인정취농자), 취농지원자금을 대출받을 수 있음	
	대상자	① 독립 농업경영을 희망하는 자 ② 농업법인에의 취직을 희망하는 자 ③ 현재 농업법인의 종업원으로서 독립경영을 시작하는 자(이하의 요건을 모두 만족하는 자에 한함) - 종업원으로서 농업에 종사한 시간이 1년 이상 5년 이내인 자 - 종업원 기간의 농업종사경험을 살려 농업경영을 시작하는 자 - 자기경영에 대해, 장부 정리 등을 통해 적정 관리가 가능한 자	
	자금의 종류	취농연수 자금	농업대학교의 연수교육시설, 국내외 선진 농가 등에서의 연수에 필요한 자금
		취농준비 자금	주거의 이전, 자격의 취득, 취농 대상 조사 등 취농의 사전준비에 필요한 자금
		취농시설 자금	농업경영을 개시할 때에 시설의 설치, 기계구입 등에 필요한 자금 (②에 해당하는 사람은 이용할 수 없음)
신규 취농자를 채용 하고자 하는 농업 법인 경영체	개 요	이하에 해당하는 경영체는 신규 취농자에 대한 “취농계획”을 작성하여, 도도부현 지사에게서 인정을 받은 후(인정농업자*) 취농지원자금을 대출받을수 있음 * 농업경영기반강화촉진법에 규정된 인정농업자와는 다름	
	대상자	신규 취농자를 고용하여, 연수를 통해 담당자로서 육성해가려는 농업법인 및 농가 등의 경영체	
	자금의 종류	취농연수 자금	신규 취농자를 농업대학교의 연수교육시설, 국내외 선진농가 등에서 연수시키는 데에 필요한 자금
		취농준비 자금	신규 취농자가 주거의 이전, 자격의 취득, 취농 대상 조사 등 취농의 사전준비를 하는 데에 필요한 자금

취농지원자금에는 ① 농업대학교의 연수교육시설, 국내외 선진농가 및 농업법인에서 기술습득을 위한 연수에 필요한 자금을 융자하는 취농연수자금, ② 취농에 있어 사전에 필요한 자금을 융자해주는 취농준비자금, ③ 농업경영을 개시할 때 시설의 설치, 기계구입 등에 필요한 자금을 융자하는 취농시설자금이 있다. 취농지원자금의 차입에는 담보 또는 보증인이 필요하나, 취농시설자금을 농협·은행 등에서 대출받는 경우에는 도도부현 농업신용기금협회의 대상이 되어 담보나 보증인이 충분하지 않은 경우에도 책무보증을 이용하여 빌릴 수 있다. 단, 책무보증에 필요한 조건은 도도부현 농업신용기금협회에 따라 다소 상이하다.

취농시설자금은 경영개시부터 5년간 필요한 기계구입비, 시설설치비가 대출 대상이 된다. 대부한도액은 청년의 경우(15세 이상 30세 미만, 지사의 특별 승인으로 40세 미만까지 가능) 3700만엔, 중장년의 경우(55세 미만, 지사의 특별 승인으로 65세 미만까지 가능) 2700만엔이 된다. 대부주체는 도도부현 청년농업자육성센터, 농협·은행 등이다. 취농시설자금을 농협·은행 등에서 빌리는 경우에는 도도부현 농업신용기금협회 신용보증의 대상이 되어 담보나 보증인이 충분하지 않은 경우에도 빌릴 수 있다.

제도자금은 이밖에도 정책목적에 따라 여러 가지가 있으며, 나름의 독자적인 지원 제도를 갖추고 있는 시정촌이나 도도부현도 있다. 농협이나 시정촌, 농업위원회, 보급지도센터 등을 통해 문의할 수 있다.

[그림 7] 신규 취농자의 취농자금 대부 절차



위 그림은 신규 취농자가 취농자금을 대부하고자 할 때 거치게 되는 절차이다. 신규로 취농하고자 하는 청년 가운데(15세 이상 65세 미만) 취농지원자금의 차입을 희망하는 사람은 연수계획 및 취농시의 영업목표를 기입하여 취농계획을 작성하고, 시정촌, 농업대학교 및 보급지도센터 등의 일괄창구를 통해 도도부현에 제출하여 지사의 인정을 받는다(①, ②). 인정취농자 가운데 취농지원자금 차입을 희망하는 사람은 대부신청서, 취농계획인정통지서 등의 관계서류를 첨부하여, 도도부현 청년농업자육성센터 혹은 농협금융기관에 제출·신청한다(제출서류, 제출창구는 도도부현에 따라 다름, ③). 마지막으로 청년농업자육성센터 혹은 농협금융기관에서 제출서류를 바탕으로 대부조사를 실시하여, 대부를 결정한다(④).

[표 10] 주요 자금 종류와 용자조건

종 류	용자한도액	이율4) (용자대상)	반제시기
취농지원자금 ¹⁾	- 농업대학교 등 : 월 5만엔 - 선진농가 : 월 15만엔 - 지도연수(청년만) : 200만엔	- 무이자 (농업기술·경영수법을 습득하기 위한 실천적 연수에 필요한 경비)	- 청년의 경우 : 12년 이내 거치기간 4년, 조건불리지역 ⁶⁾ 은 20년 이내 거치기간 9년 - 중장년의 경우 : 7년 이내에 거치기간 2년, 조건불리지역은 12년 이내 거치기간 5년
	취농 준비자금	200만엔	- 무이자 (취농에 수반되는 거주이전, 자격의 취득 등 취농 준비 필요한 경비)
	취농 시설자금	- 청년의 경우 : 3700만엔 ³⁾ - 중장년의 경우 : 2700만엔	- 무이자 (농업경영을 개시할 때 기계구입비, 시설설치비, 가축구입비, 각종수선비, 리스료, 종자, 비료비 등의 운영자금) *운영자금은 경영개시 초년도에 한함
농업근대화 자금 (인정취농자의 경우)	1800만엔 혹은 필요한 경비의 80%, 둘 중 낮은 금액 (특별 승인 2억엔)	- 1.7% ⁴⁾⁵⁾ 시설·농기구자금, 장기운영자금 (일부만)	원칙 17년 이내 거치기간 5년 이내
농업개량자금 (인정취농자의 경우)	1800만엔 혹은 필요한 경비 80%, 둘 중 낮은 금액	- 무이자 시설(농기구를 포함)개량, 조성 혹은 취득자금	10년 이내 거치기간 3년
경영체육성 강화자금 (인정취농자의 경우)	1500만엔 혹은 필요한 경비 80%, 둘 중 낮은 금액	- 1.7% ⁴⁾ 농지취득자금, 시설, 농기구자금, 장기운영자금 (일부만)	25년 이내 거치기간 3년 이내 (인정취농계획에 따른 농지의 취득은 5년 이내)
농업경영기반 강화자금 <수퍼 L 자금> (인정농업자 ⁷⁾ 의 경우)	1억5천만엔 (특별 승인 3억엔)	- 대부기간에 따라 0.85%~1.7% ⁵⁾ 농지취득자금, 시설·농기구자금, 장기운영자금	25년 이내 거치기간 10년 이내

종 류	융자한도액	이율4) (융자대상)	반제시기
농업경영개선 촉진자금 <수퍼 S 자금> (인정농업자의 경우)	- 최대액 : 일반경영 500만엔 - 축산경영 혹은 시설 원에 경영포함 경영 : 2000만엔	- 1.5% ⁴⁾ 단기 운영자금	1년 이내

- 1) 청년취농촉진법에 근거, 취농 계획을 인정받은 사람이 대부 대상. 청년의 경우(15세 이상 30세 미만, 지사 특별 승인으로 40세 미만까지 가능), 중장년의 경우(55세 미만, 지사 특별 승인의 경우 65미만까지 가능)
- 2) 농협·은행이 대부 주체가 되는 경우는, 도도부현 농업신용기금협회의 신용보증 대상
- 3) 청년의 경우 2800만엔을 넘는 금액, 중장년의 경우 1800만엔을 넘는 금액은 자금 수요의 2분의 1이내
- 4) 이율은 2010년 4월 21일 현재 기준(시장금리에 따라 변동가능). 농협을 통해 최신시점의 것을 확인해야 함
- 5) 수퍼 L자금, 농업근대화자금의 2010년도 대부에 대해서는 인정농업자의 경우 대부 당초 5년간은 실질무이자
- 6) 조건불리지역이란, 도서산간지역의 지세나 지리적 조건이 좋지 않고, 농업생산조건이 불리한 지역을 일컫음
- 7) 인정농업자는 스스로 계획적으로 농업경영의 개선을 꾀하려는 의욕과 능력이 있는 농업자로, 5년 후의 목표로서 작성한 농업경영 개선 계획을 시정촌장이 인정한 자

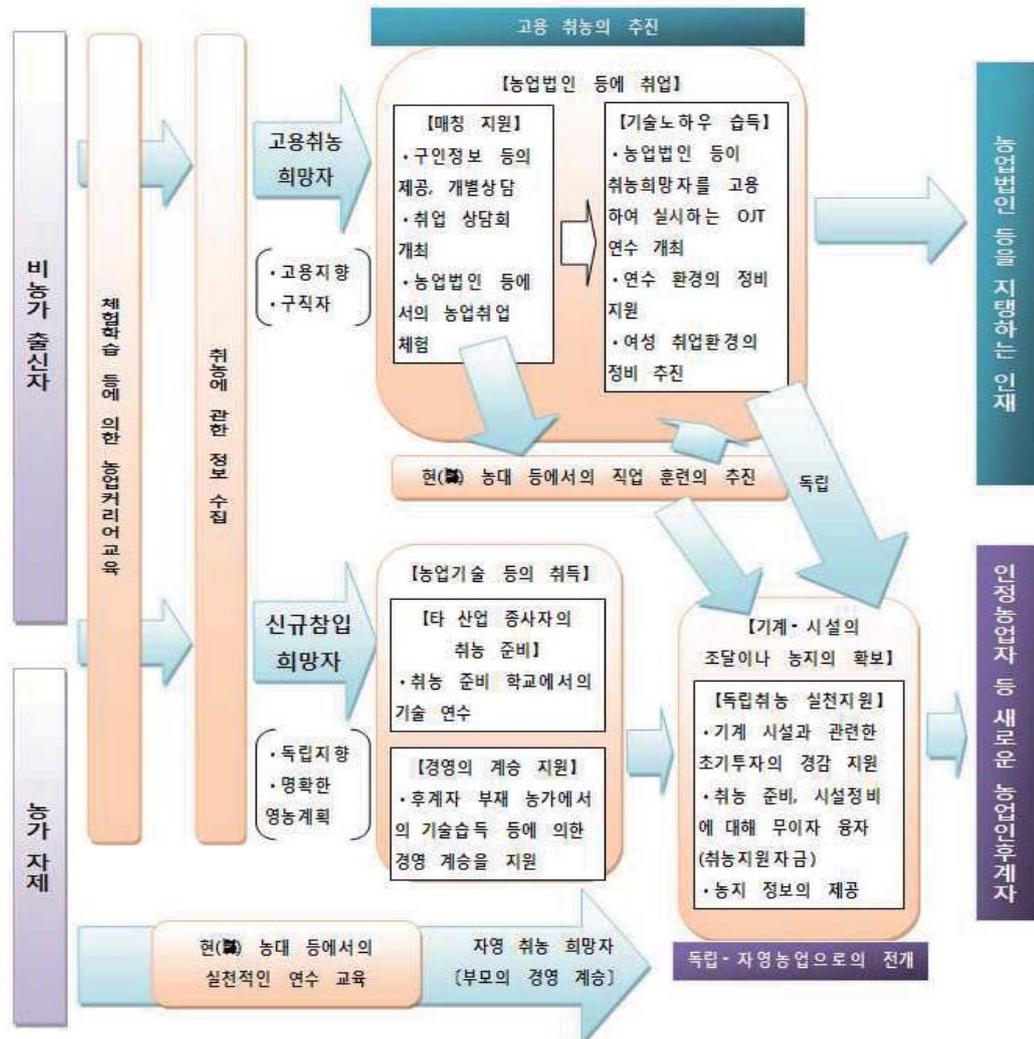
(2) 신규 취농 경로 유형 및 유형별 지원책

농림수산성 경영국 인재육성과에서는 ‘농업을 이끌어 갈 인재의 육성 및 확보를 위해 신규 취농 지원, 농업 개량 자금 제도, 농촌 여성에 대한 지원, 고령 농업인의 활동 지원, 농업 분야에서의 장애인 고용, 취로 지원, 외국인 연수·기능실습 제도 등을 실시하고 있다.

이 가운데 신규 취농 지원책으로서 종래부터 추진해왔던 독립·자영취농 지원과 더불어 고용취농을 신규 취농의 주요한 루트로 보고 중점적으로 지원하고 있다. 농업법인 등에 고용되는 형태의 취농은 농지의 확보나 기계·시설의 취득 등의 초기 투자가 필요하지 않으며, 기술이나 경영상의 리스크가 없다는 점에서 신규 취농자의 접근

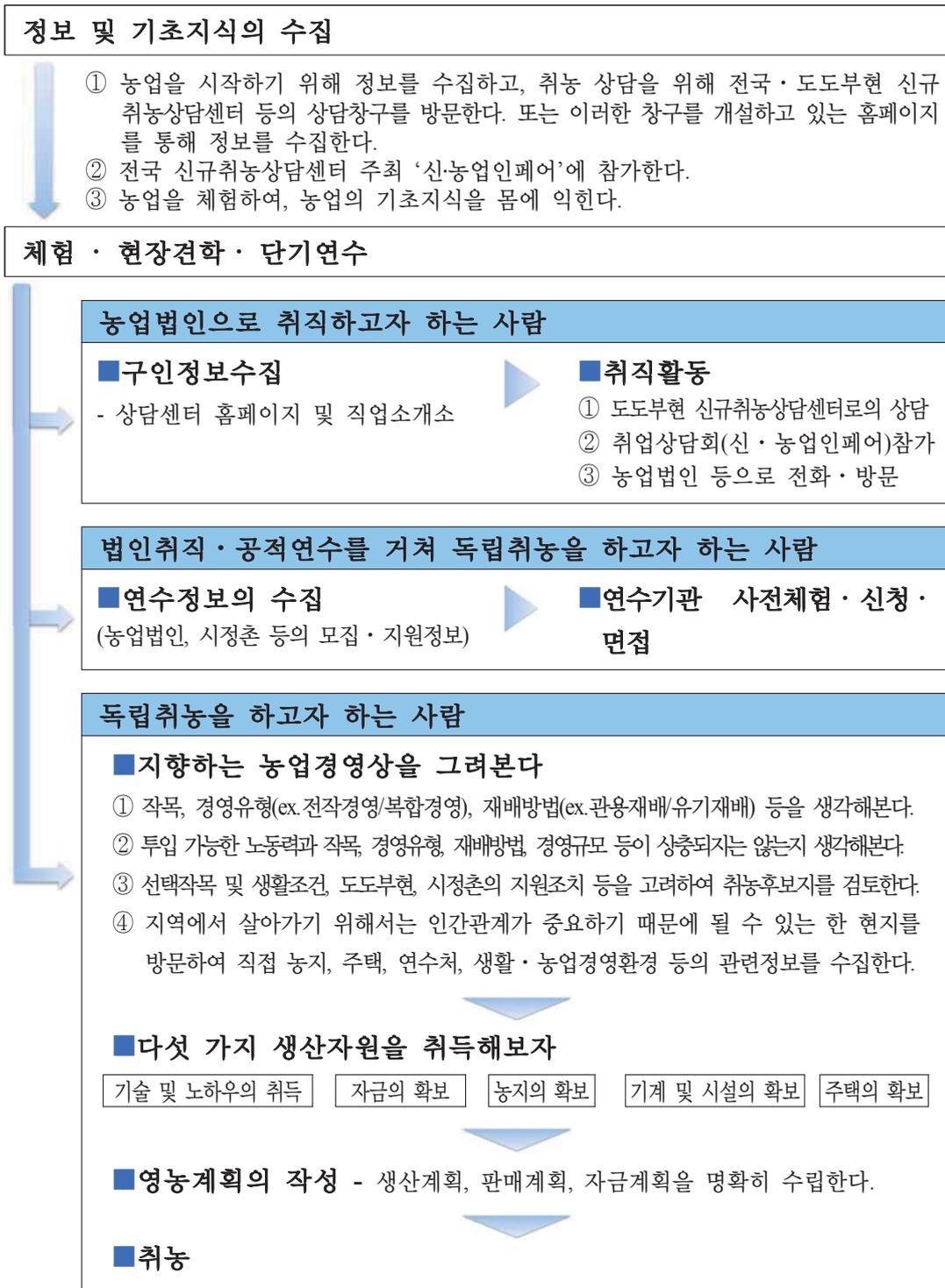
이 비교적 용이하기 때문에, 농업 인재의 육성·확보에 있어 중요한 역할을 담당할 것으로 기대하고 있다.

[그림 8] 농림수산성(경영국 인재육성과)의 신규 취농 유형별 육성 방안



[그림 9]는 전국신규취농상담센터에서 취농 경로에 따른 세 가지 유형과, 각 유형에 따른 대응 방안을 정리한 것이다. 신규 취농 희망자를 농업법인에 취직하고자 하는 유형, 법인취직이나 공적연수의 과정을 거쳐 독립취농을 하고자 하는 유형, 그리고 곧바로 독립취농을 하고자 하는 유형으로 구분하여 접근하고 있다.

[그림 9] 전국신규취농상담센터가 정리한 취농 유형 및 유형별 대응방안



[표 11] 2012년도 신규취농지원대책

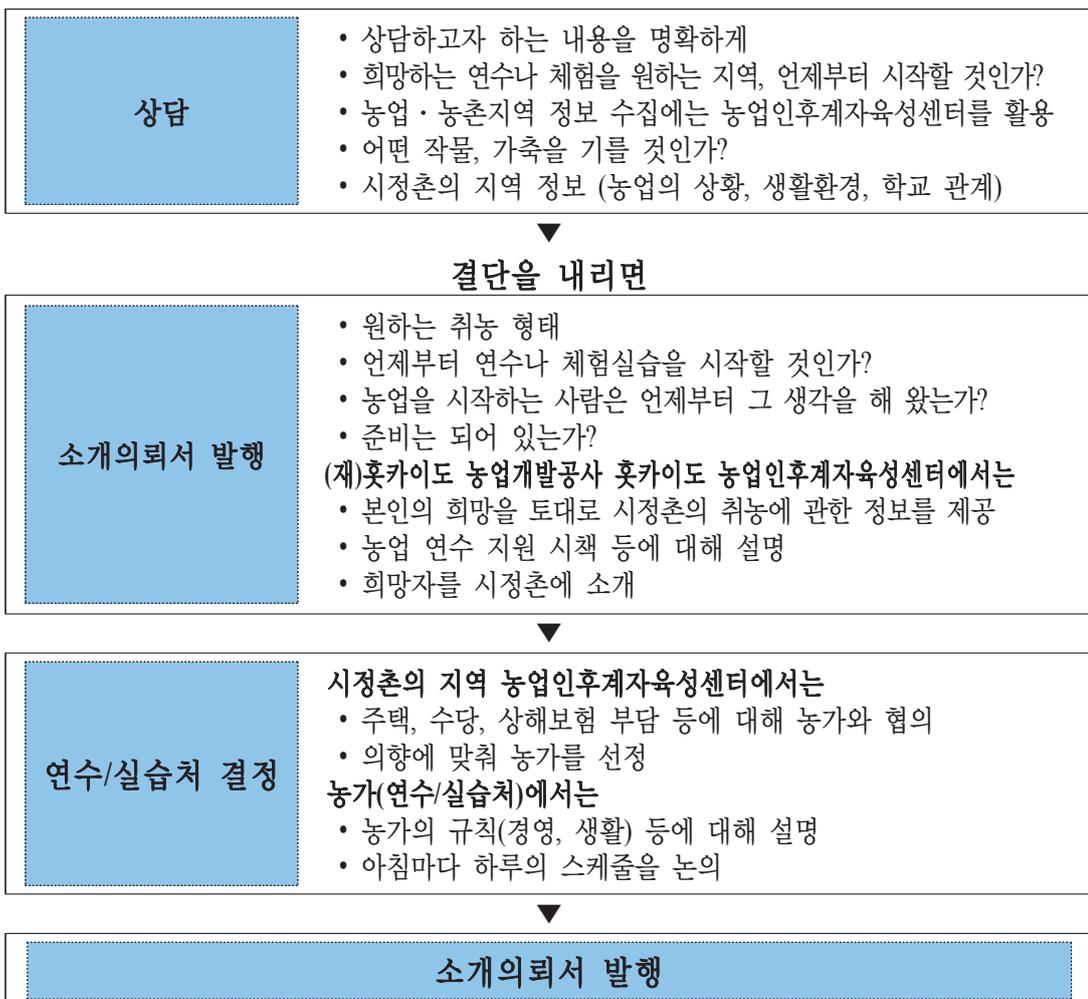
취농준비		취농개시		경영확립
(고교졸업 이후 지원)		법인 정직원으로 취농	독립·자영취농(※)	
<p>소득의 확보</p> <p>최저임금 (약820엔*1800시간) 확보</p> <p>①+②+③합계로 초년도분 130억엔 2011년 4차추경 23억엔</p> <p>기술 습득</p>	<p>청년취농금부금(준비형)①</p> <ul style="list-style-type: none"> 현 농업대학교의 농업경영자 육성교육기관, 선진농가 및 선진농업법인에서 연수를 받는 경우, 원칙적으로 45세 미만에서 취농하는 자에 대해 연수기간 중 연간 150만엔을 최장 2년간 지원 연수종료 후 1년 이내에 독립자영으로 경영 개시 또는 농업법인에 취농하지 않는 경우 및 근무기간의 1.5배(최저 2년) 이상 취농을 지속하지 않는 경우 전액 반환 <p>농업경영자육성교육의 레벨업을 위한 보조 (4억엔)</p>	<p>법인정직원으로 최저임금 이상 확보</p> <p>법인 대상 '농의 고용사업'③ [2011년 4차추경예산 23억엔] 연수경비로 연 최대 120만엔 보조 (최장 2년)</p>	<p>청년취농금부금(경영개시형)②</p> <ul style="list-style-type: none"> 인력, 농지 계획(동일본대지진 쓰나미 피해 시정준이 작성하는 경영재개 마스터플랜 포함)에 명시되어 있는(또는 명시될 예정이 있는) 원칙적으로 45세 미만의 독립, 자영취농자를 대상으로 연 150만엔을 최장 5년간 지원 <p>○ (시정준이 적절한 취농을 하고 있지 않다고 판단하는 경우는 지원 중단) ○ (소득이 250만엔 이상인 경우는 지원하지 않음)</p> <p>※ 독립하지 않은 부모 농가의 취농은 포함되지 않지만, 부모로부터 경영계승(부모 밑으로 취농한지 5년 이내)나, 부모의 경영에서 독립된 부문경영을 하는 경우는 대상이 됨</p>	<p>슈퍼·L자금</p> <p>경영체육성 지원사업 융자잔금보조 보조율 3 / 100이내</p>
<p>기계·시설 도입</p> <p>경영의 복합화, 다각화에 필요한 물품을 포함</p> <p>농지 확보 취농 상담</p>	<p>취농하고자 하는 시정준에 상담하여 인력, 농지계획에 포함되도록 하여 농지이용 계획을 세움</p> <ul style="list-style-type: none"> 농지이용 계획의 세움 법인정직원 취농을 내정받은 등 사전 준비를 지원. 	<p>가구별 소득보상제도</p> <p>취농지원자금(무이자)</p> <p>경영체육성지원사업 신규취농자 보조 보조율 1 / 2 최대400만엔</p> <p>농지 이용직적 원할화사업을 통해 농지이용 확보</p>	<p>이 신규취농종합지원사업으로 실시하는 내용</p>	

4. 지방자치단체의 지원

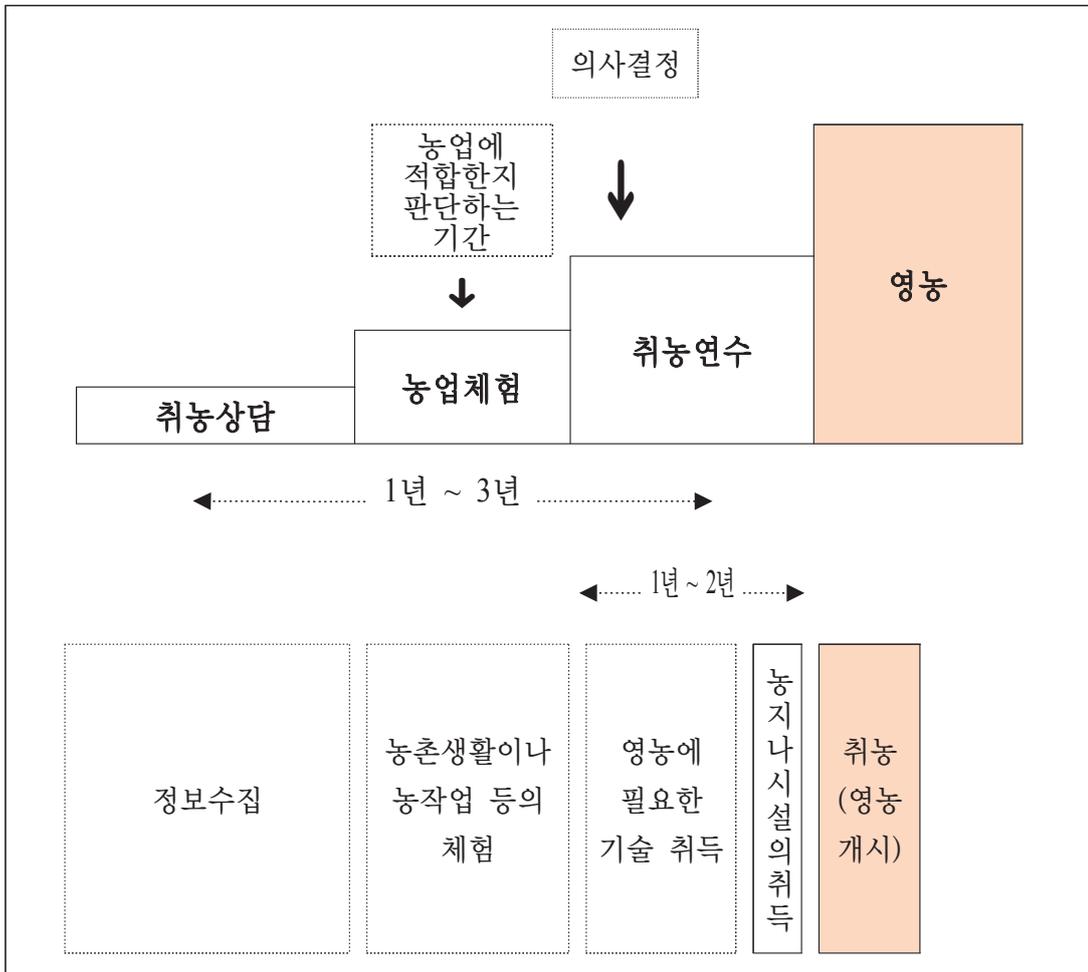
(1) 홋카이도 : 농업후계자육성센터

홋카이도 농업후계자육성센터는 농업 이외의 일을 하다가 신규로 참여하거나 유턴하는 등의 신규 취농 희망자, 농업체험실습 희망자들의 상담에 응하여 각 시정촌의 지역 농업인후계자육성센터와 연계하면서 연수처, 실습처의 정보를 제공하거나 소개하고 있다. 또한 취농하기까지의 과정과 취농에 필요한 기술·지식의 습득 등에 관한 상담을 실시하고 있다.

[그림 10] 연수나 체험실습의 안내 절차 및 역할 분담



[그림 11] 농업에의 신규 참여의 흐름



홋카이도 농업후계자육성센터의 구체적인 사업 내용은 ① 취업 상담활동, ② 취농지원자금 대부, ③ 연수교육체제의 정비, ④ 취농촉진의 계발 홍보 활동, ⑤ 그린파트너 대책, ⑥ 지역 농업후계자 육성센터, 관계기관, 단체와의 연계강화, ⑦ 농업경영승계사업, ⑧ 농촌청년 해외파견 등이 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 취농 상담 활동

《취농 상담 창구의 설치》

삿포로 본부 이외에 도쿄 히라카와초(平河町)에 ‘수도권 센터’, 오사카 츠루노(鶴野)에 ‘칸사이 센터’를 개설하여, 취농·유턴·농업체험실습 희망자들을 대상으로 취농 상담을 실시하거나 지역의 취농 관련 정보, 연수 실습처 등에 대해 소개한다.

《취농상담회 등의 개최》

대도시권의 신규 취농·유턴·체험실습 등의 희망자를 대상으로 취농·연수·실습처에 대한 상담 및 소개를 실시하는 정기적인 취농상담세미나나 전국 단위의 취농상담회와 연계하고 지역 농업인후계자육성센터가 참가한 취농상담회를 개최함으로써 각 지역의 상황에 따른 알차고 효과적인 취농상담회를 개최하고 있다. 또한 취농 희망의 증가 경향에 있는 장년층을 대상으로 취농상담회를 개최하고, 나아가 젊은 층을 대상으로 한 job café²⁸⁾ 등을 통해 홋카이도와 연계한 취농상담 활동을 실시하고 있다.

《무료 직업 상담소 개설》

농업법인에 취직을 원하는 상담자에게 농업법인의 구인정보를 충실하게 제공하기 위해 홋카이도농업법인협회와 연계하여 농업법인 구인정보를 공유하고 있으며, 항상 새로운 구인정보를 상담자에게 소개하기 위해 무료 직업 소개 사업의 허가를 취득, 사업을 실시하고 있다.

28) 젊은이들의 능력향상, 취직활동을 목적으로 직장 체험이나 직업 소개 등, 고용과 관련한 서비스를 제공하는 센터를 말한다.

2) 취농 지원 자금의 대부

신규 취농을 촉진하기 위해 도지사의 인정을 받은 취농 계획에 따라 농업대학교 등의 연수교육시설이나 선진 농가 등에서 연수하고 있는 연수생에 대해, 연수에 필요한 자금 및 취농의 준비에 필요한 자금을 무이자로 대부하고 있다.

또한 취농 촉진·부담 경감을 위한 홋카이도의 독자적인 조치로서 취농 지원 자금(소프트 자금)을 대부한 15세 이상 46세 미만의 인정취농자가 취농 계획에 따라 5년 이상 계속해서 취농하고 있는 경우, 약정 상환 때마다 신규 참여자의 경우 200만 엔, 농가후계자·법인구성원의 경우 50만 엔 한도로 상환을 면제하고 있다.

[표 12] 취농지원자금의 개요

자금의 종류		자금의 용도	대 부 대상자	대 부 한도액	대 부 기 간	상환 기간 (거치)
취 농 연 수 자 금	교 육 연 수	농업대학교, 민간연수교육시설 등에서의 연수에 필요한 수업료, 교재비, 연수 시찰비 등의 비용	15세 이상 65세 미만	1개월 5만엔	연수 기간내 최대 4년 이내	20년 이내 (9년 이내) 단 40세 이상 12년 이내 (5년 이내)
	농 가 연 수	선진 농가 등에서 국내 연수에 필요한 여비, 조사 분석기기 구입비, 연수 시찰비 등의 비용		1개월 15만엔		
	해 외 연 수	선진 농가 등에서 해외 연수에 필요한 비용, 도서 등 구입비, 체재비 등의 비용				
취 농 준 비 자 금	취농 준비에 필요한 취농처 조사 여비, 자격 취득비, 체재비, 주거지 이전비 (보증금·사례금 포함) 등의 비용	15세 이상 65세 미만	200만엔 (1회 한도)			

[표 13] 상환 면제 제도의 개요

면제대상 자금	대상 연령	면제 요건의 구분	면제 한도액	면제 조건 등
취농연수자금 (지도 연수 제외) 및 취농준비자금	15세 이상 40세 미만	A. 새로이 자본 장비를 갖추고, 농업 경영을 행하고 있을 때	200만엔	인정을 받은 취농 계획에 의거하여 홋카이도 내에서 5년 이상 취농한 경우 (영농을 계속하고 있는 경우에만 해당 연도 별로 당해 연도의 약정 상환액을 면제한도액 내에서 면제)
	40세 이상 46세 미만		100만엔	
취농연수자금 (지도 연수 제외)	15세 이상 46세 미만	B. 부모 등의 농업경영을 계승했을 때 또는 실제로 취농하고 있으며 부모 등의 농업경영을 계승하는 것이 확실할 때	50만엔	
		C. 농업생산법인에 출자하여, 당해 법인의 구성원으로서 5년 이상 종사했을 때		

※ 면제한도액은 2004년도 이후의 홋카이도 취농 계획 인정취농자에 대한 1경 영채 당 한도액

※ 연령은 취농 계획 인정 신청 시의 연령

취농지원자금 용자를 시작한 1995년 이후 2009년까지 이를 이용한 신규 취농 희망자는 총 3,390명이다.

홋카이도지사로부터 ‘인정취농자’로 승인을 받게 되면, 취농지원자금의 혜택을 받을 수 있을 뿐만 아니라 다음과 같은 추가적인 이점이 있다.

- 맨투맨 지도 : 영농계획 작성에서부터 경영 확립까지 관계 지도기관, 지도농업사 등으로부터 지도를 받을 수 있다.
- 농업 근대화 자금에서의 특례조치 : 취농 계획에 따라 취농에 필요한 농업 근대화 자금의 상환기한, 조치기간의 특례조치를 받을 수 있다.
- 농업 개량 자금에서의 특례조치 : 취농 계획에 따라 취농에 필요한 시설 등을 설치하는 데 있어서, 경험 부족에 의한 리스크를 경

감시하기 위해 거치기간, 상환기간의 특례조치를 받을 수 있다.

- 농지알선, 소득안정대책 등에서 혜택을 받을 수 있다.

그러나 이와 같은 제도가 있다고 해도 농업의 특성상 소득이 생기는 시점이 1년 이상 이후가 될 수 있으므로 센터는 취농자가 기본적으로 충분히 자금을 준비할 것을 조언하고 있다.

3) 연수 교육 체제의 정비

신규 취농 촉진을 위해 연수생 등을 받아들이는 지도 농가나 농업인후계자 육성 관계자를 대상으로 연수회를 개최한다. 또한, 실천적인 농업 연수의 실시에 따라 수락 농가가 부담하게 되는 경비를 지원하거나 연수생의 생활 기반에 대한 지원, 상해보험 납부금의 일부 지원 등을 실시하며, 취농 희망자의 상담 등에 대처하는 취농 어드바이저를 배치하고 있다.

《신규 참여자 취농촉진지원사업》

농업 이외의 직종에서 신규로 참여를 희망하는 청년 등이 선진 농가에서 실천적인 농업기술을 습득하기 위해 농가에서 연수를 실시하고 할 때, 농가에서 연수생을 받아들임에 따른 추가 경비의 일부를 지원하고 있다.

- 2009년 실적 : 연수생 69명, 24,358천 엔
- 2010년 계획 : 연수생 74명, 23,600천 엔

[표 14] 신규 참여자 취농촉진지원사업의 개요

구 분	대상자	연수 내용	연수처	연수 기간		지원 내용
					지원 대상	
농업 연수	신규 참여	지역 지원 체계가 정한 실천 연	지도 농업사 등	대략 1년	360일 이내	수락 농가에 대해 ① 지도경비

구 분	대상자	연수 내용	연수처	연수 기간		지원 내용
					지원 대상	
		수 프로그램에 의거한 실천적인 기술습득 연수	선진농가, 법인, 연수교육 기관 등	이상 2년 이내		(월 3만 엔 이내/연수생 1명) ② 지도 사례금 (월 1만 엔 이내/지도자 1명)
특별 연수 (도 실시)	희망자	① 경영 연수 (경영관리능력의 향상식)	도립농업대학교	5일간		
		② 농업기계연수 (농업기계의 조작 및 농작업의 기초지식·기술)	도립농업대학교	5일간		

《취농연수자 임대료지원사업》 (연수생의 생활 기반 지원)

원활한 취농 연수를 지원하기 위해 임대 주택에 입주하면서 지도농업사 등 선진농가 등에서 연수를 받고 있는 인정취농자에 대해 임대료 일부를 지원하고 있다.(월세 1/2 이내, 월액 10,000엔 상한(3년 이내))

《취농 어드바이저의 설치》

취농 어드바이저 명부(신규 참여자나 지도농업사 등으로 구성)를 취농 희망자 등에게 배부하여, 영농이나 생활 등에 관한 고충을 상담할 수 있도록 하고 있다.

《동료 만들기 지원》

연수생의 동료 만들거나 경영관리기술의 향상을 도모하기 위해 선진농가 등에서 연수를 받고 있는 취농 희망자가 새로이 컴퓨터를 구입해 전자메일로 동료들과 교류하거나 정보 수집이 가능한 환경을 정

비하는 경우, 해당 컴퓨터 및 주변기기 등의 구입 경비의 일부를 지원해 왔다. 그러나 이 사업은 2009년을 끝으로 종료하였으며, 2010년부터는 신규 취농 희망자의 자질 향상을 꾀할 목적으로 대형특수면허 취득에 드는 비용의 일부를 지원하는 ‘취농 연수자 대형특수면허 취득 지원사업(2010년 4.1 제정)’을 실시하기 시작하였다.

《신규 취농자 교류회》

신규 취농자나 연수생 등의 정보 교환이나 동료 만들기를 촉진하기 위해, 총합 진흥국·진흥국·보급센터 등과 연계하면서 각지에서 실시되는 교류회 등을 지원하고 있다.

교류회는 신규 취농자나 연수생 등이 지도농업사·농업사·연수생 등 수락 농가·법인, 관계기관 등과의 관련 속에서 주체적으로 참가하는 의견교환회나 강습회, 연구회 등, 참가자의 자질 향상과 계발에 도움이 되는 내용으로 실시되고 있다.

《농가 연수 수락체계 강화사업》

취농 연수나 체험 실습에서의 사고 방어나 사고 발생 시의 위기관리를 위해 도(道)와 연계하여 수락 농가 등에 정보를 제공하거나 노동 관계기관과의 연계를 강화하는 등의 노력을 기울이고 있다. 또한 농가 등에서 연수, 실습하는 자의 상해보험의 가입에 대한 납부금의 일부를 지원하고 있다.

4) 취농 촉진의 계발 홍보 활동

《농업체험회의 실시》

원활한 취농을 촉진하기 위해 도내에서의 취농을 희망하는 도시 주민 등을 대상으로 홋카이도 농업의 실태나 농촌 생활을 체험할 수 있는 농업체험회를 실시하고 있다.

《홈페이지의 활용, 센터 업무의 IT화》

본 도 농업의 개요나 취농·체험실습의 상담방법, 센터 사업의 안내 등, 취농이나 체험실습을 희망하는 자에게 참고가 되는 정보를 인터넷을 통해 널리 제공함과 동시에 전자메일에 의한 자료 요청이나 초기단계의 취농 상담에 대응하기 위해 홈페이지를 충실하게 운영하고 있다.

또한 정보 제공을 희망하는 상담자에게 메일 매거진을 발행하고 있으며, 지역 농업인후계자육성센터와의 연계나 관계기관·단체의 협력을 토대로 인터넷을 활용한 상담을 실시하고 있다.

《취농 계발 홍보 자료의 작성》

신규 취농이나 농업 체험 희망자 등의 도시 주민에 대한 상담 창구인 샷포로의 본부 및 도외 센터를 배치시키고, 취농 상담회나 취농 세미나를 개최하는 등 센터 사업을 PR하기 위해 신문 등에 홍보 게재를 행하고 있다.

또한 취농 희망자 등을 대상으로 한 취농 계발이나 농업·농촌에 대한 이해를 돕는 홍보 자료의 발간, 센터나 각 지역의 활동 상황을 소개하는 등의 센터 홍보 활동을 실시하고 있다.

5) 그린 파트너 대책

농업 후계자의 배우자 확보를 꾀하기 위해, 결혼 상담원 등의 연수, 우수 활동 사례의 소개, 각 지역의 연수회 등에 강사(취농 코디네이터) 파견 등을 실시함과 동시에 농업 청년과 도시 여성의 만남의 장으로서 그린 청년 교류회를 개최하고 있다.

이전까지 주로 청년을 대상으로 한 활동이었던 데 반해, 2008년도부터 지역의 농업인후계자로서 기대되는 농촌 독신 여성에 착안하여 여성을 대상으로 한 연수회를 개최하고 있다.

《그린 어드바이저 연수회 개최》

지역에서 그린 파트너 대책의 추진에 참여하고 있는 그린 어드바이저(결혼상담원)를 대상으로 연수회를 개최하고 있다.

《강사(코디네이터)의 파견》

시정촌 단위나 복수 시정촌 단위에서 개최되는 그린 어드바이저의 연수회 등에 강사로서 취농 코디네이터를 파견하고 있다.

《그린 청년 교류회 개최》

도내 독신 농업 청년(남성)과 도내 독신 여성의 만남의 장으로서 ‘훗카이도 만남 투어’를 실시하고 있다.

《독신 여성 농업후계자 연수회 개최》

독신 여성 농업후계자를 대상으로 농업·생활기술 습득이나 동료 만들기를 목적으로 한 연수회와 교류회를 실시하고 있다.

6) 지역 농업후계자육성센터, 관계기관, 단체와의 연계 강화

《지역 연계 상담 활동의 실시》

대도시권에서 개최하는 취농 상담회에 지역 농업인후계자육성센터의 상담 담당자도 참가하도록 하여 상담자의 희망이나 지역 상황 등에 부응한 효과적인 취농 상담을 실시하고 있다.

《지역센터 및 총합진흥국·진흥국 등 주최의 회의·연수회 등에서의 참가》

지역센터 등의 지역관계기관·단체는 총합진흥국·진흥국·보급센터 등과의 연계를 강화하기 위해, 총합진흥국·진흥국 단위에서의 센터 사업담당자 회의 등의 개최를 요청하고 여기에 참가하고 있다.

또한 지역 주최의 회의·연수회 등에도 적극적으로 출석하고 센터 방문 등을 통한 시찰 연수회를 활용하는 등, 지역의 수락 체계 확립을 위한 연계 강화를 도모하고 있다.

7) 농업경영계승사업

이농 예정자나 후계자가 없는 농업인이 지닌 기술과 경영 노하우, 경영자산 등을 취농 희망자에게 원활하게 계승할 수 있도록 하기 위해, 계승 후보자의 소개·파견, 경영주와 계승자와의 원활한 계승 협의서 체결을 위한 코디네이터 활동에 대한 지원 등을 실시한다.

8) 농촌청년해외파견 등의 사업

《농촌청년해외파견사업》

본 도 농업의 장래를 이끌어갈 인재를 육성하기 위해 농가 후계자 등을 해외로 파견하여 선진적인 생산기술의 습득이나 경영관리능력, 국제적 감각 등의 향상을 지원하고, 지역 농업의 리더가 되는 인재 육성 등을 추진한다.

《농업기술연수생 등의 사업》

해외 농업기술연수생 등의 사업은, 개발도상국의 농업 발전을 위한 다양한 과제 해결을 지원함과 동시에 홋카이도 농업을 통해 국제교류·국제협력에 이바지한다는 점, 나아가 홋카이도 농업의 발전 및 국제 감각을 지닌 농업인 육성에 기여한다는 점에서 관계기관 및 단체의 협력을 얻으면서 추진하고 있다.

9) 취농계발기금사업

《신규 취농 우수 농업경영자 표창 사업》

신규 취농 희망 청년이나 취농 청년의 모범이 될 만한 우수 농업 경영을 실시하고 있는 신규 취농자를 표창하는 신규 취농 우수 농업 경영자 표창 사업을 시행하고 있다.

또한 2008년도부터 홋카이도립 농업대학교의 과정을 마치고, 도 내에서 즉시 취농하는 졸업생 가운데 재학 중에 특히 우수한 성적을 거두고 타의 모범이 되는 학생에 대해 표창하고 있다.

《연수생 수락 환경 정비 지원 사업》 (공모사업)

현지에서의 효과적인 연수와 원활한 취농의 촉진을 도모하기 위해 신규 취농자의 수락에 관한 지역 협의회가 주체가 되어 정비하는 시설이나 비품에 대해, 필요 경비의 일부를 지원하는 연수생 수락 환경 정비 지원 사업을 실시하고 있다.

《신규 취농자 등 육성 단체 지원 사업》 (공모사업)

본 도에서 농업인후계자 육성·지도 및 농업·농촌에 대한 이해 증진을 위해 활동하고 있는 단체, 또는 농촌 여성의 활동, 농촌 미혼 청년의 배우자 대책을 지원하기 위한 단체 등이 실시하는 사업에 드는 경비의 일부를 지원한다.

5. 소 결

일본의 신규 취농 지원책은 농림수산성에서 기본방침과 예산을 수립하고, 도도부현 단위에서 실시지침을 마련하면, 시정촌 단위에서 실천하는 구조로 시행되고 있다. 지자체 단위에서는 농업공사나 법인에 사업을 위탁하여 실시하기도 한다. 지원 방식에서 중앙은 용자 위주로 지원하는 반면, 도 단위에서는 보조 사업도 운영하고 있다.

사가대학 대학원 농학연구부의 内海修一 교수는 일본에서의 신규

취농 성공률이 2-3% 정도로 매우 낮은 것으로 보고 있었다. 성공적인 신규 취농 사례는, 첫째, 농업이나 지역사회 비즈니스가 성공적이거나, 둘째, 농촌 지역을 활성화시키고자 하는 마인드를 가지고 도전하거나, 셋째, 농촌에 정주하는 것 자체에 만족할 수 있거나의 세 가지 중 하나에 해당되는 것이 대부분이라고도 하였다.

이처럼 도시민이 새로운 환경에서 새로운 직업으로 소득을 창출하며 정착하는 것은 쉽지 않은 도전이기 때문에 우리보다 많은 경험을 축적한 일본의 신규 취농 지원책 역시 그리 순탄하지는 않아 보인다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 귀농·귀촌 지원 정책과 비교할 때 차이가 나타나는 점과 개선이 필요한 사항 등에 대해 정리해보고자 한다.

먼저 귀농·귀촌과 관련한 기초 조사 자료의 구축에 대한 부분이다. 일본에서는 귀농·귀촌자에 대해 신규 자영농업 취농자, 신규 고용 취농자, 신규 참여자로 구분하여 매년 집계가 이루어지고 있었다. 지자체 단위에서는 신규 학졸 취농자, U턴 취농자, 신규 참여자로 구분하여 집계함으로써 중앙 단위의 구분 기준과 약간의 차이를 보였지만, 중요한 것은 귀농·귀촌자를 정책적 관심이나 지향하는 바에 맞게 구분하여, 각각에 적합한 정책 접근이 이루어질 수 있도록 기초 자료를 구축하는 데에 있다고 판단된다.

우리나라에서 사용하고 있는 ‘귀농’은 엄밀한 의미에서는 U턴 취농에 국한된다고 볼 수 있지만, 실제적으로는 농가 출신이 아닌 도시민의 취농, 때로는 농촌으로 이주했지만 농업에 종사하지 않는 경우까지도 ‘귀농’이라는 범주에 포함되기도 하는 등 다소 혼선이 있는 것으로 보인다. 일상적으로는 용어를 융통성있게 사용할 지라도, 적어도 정책 부서 간에는 명확한 개념 정립과 그에 기초한 지속적 통계자료의 생산이 이루어져야 할 것이다. 농정이 지향하고 있는 농업·농촌 정책 방향에 비추어 장차 필요한 인재상과 그에 맞는 육성 방안이 도출될 수 있도록 뒷받침하는 기초 자료의 생산이 필요하다.

또한 일본의 경우, 농업법인으로의 취농이 2006년부터 가시화되고 있다는 점도 우리나라와의 차이점 중 하나이다. 정부에서도 농업 기반이 없는 가운데서 창업을 하는 것의 어려움을 파악하고 있기 때문에 농업법인으로의 취농을 권장하고 있는 추세이다. 이는 또한 경제 불황에 따른 청년 실업난에 대한 대책의 성격도 지니고 있다. 농업법인이라고 해서 규모가 큰 것을 의미하지는 않으며, 가족이 구성원인 법인(1호법인)에서부터 종업원이 수백 명이나 되는 대규모인 법인까지 다양한 종류가 있다.

농업법인으로의 취농 기회 확대는 여러 가지 장점을 시사한다고 판단된다. 먼저 농업법인은 농업 생산뿐만 아니라, 가공, 판매 등 다양한 일자리를 제공한다. 도시생활에서 익힌 전문성을 살리면서도 농업에 종사할 수 있는 방법이 된다. 또한 농업 연수·체험에 있어서도 일반 농가보다 체계적인 학습 기회를 제공할 가능성이 크다. 우리나라에서 실시되었던 ‘귀농인 농업인턴제’의 경우에도 농가가 인력 관리 등에 미숙함으로 인해 상호 간에 마찰이 불거졌던 사례들로 미루어볼 때, 일본과 같은 연수·체험처의 충분한 확보가 필요하다고 여겨진다.

취농자금의 지원에 있어서도 눈에 띄는 특징이 있었다. 신규 취농자에 대해서는 1995년에 제정된 ‘청년 등의 취농 촉진을 위한 자금 대출 등에 관한 특별 조치법’에 근거하여 도도부현지사로부터 ‘인정취농자’로 승인을 받은 사람들을 대상으로 자금 융자 또는 지원이 이루어지고 있었다. 인정취농자에 대한 융자 지원 종류는 취농연수, 사전준비, 시설구입의 세 가지로 구성되며, 중앙 단위에서 이루어지는 유일한 보조 지원은 기계시설 도입에 대한 것(신규취농자보조사업)이었다. 이 외의 자금 지원은 신규 취농자에게 직접적으로 이루어지기보다는 신규 취농자의 연수나 체험을 받아들이는 농가나 법인을 대상으로 이루어지는 것이었다. 신규 취농자를 지도하는 농가나 법인에 대해 경

비나 사례금은 물론이고, 상해보험 가입비, 시설이나 비품에 대해서도 지원하여 농업 연수나 체험을 받아들일 수 있는 환경을 조성하는 데에도 투자하고 있었다.

신규 취농자를 지도하는 경비나 사례금 지원은 아직 넉넉한 수준은 아니라고 하지만, 신규 취농자를 받아들이는 데 대해 지역 주민들에게 경제적인 혜택을 제공하는 것은 취농자를 환영하는 분위기를 조성하는 데에 조금이나마 기여할 수 있을 것으로 여겨진다. 취농자는 장차 지역에 뿌리 내려야 하기 때문에 취농자의 정착 지원에 지역 주민을 활용하는 방안을 다각적으로 모색하는 것은 의미있는 접근이 될 것이다.

이밖에도 중앙 - 도도부현 - 시정촌 간 연계와 정보 공유를 중시하는 점, 지역 내 NPO, 지도농업사, 취농 어드바이저 등을 취농자 지원에 활용하는 점 등은 우리나라의 취농 지원 정책 추진 시 참고할 만한 부분이라고 판단된다.

제 3 절 유럽연합 차원의 귀농귀촌 법제²⁹⁾

1. 공동농업정책에서 귀농인을 위한 직불제

EU는 차기(2014~2020) 공동농업정책(Common Agricultural Policy)에 40세 이하로 새로 농업에 진입하는 “젊은 농업인을 위한 직불제 (young farmers direct payment)”를 도입할 예정이다. 이러한 직불금제도는 2015년부터 시행되며, 농업을 시작하거나 시작한 지 5년 이하인 농업인을 대상으로 최대 5년간 지원된다. 연간 예산규모는 856백만 유로(약 1조 3천억원)이며, 총 7,137백만 유로(2014~2020)에 달한다. 직

29) Establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy, 2011, REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL(2011, Brussels)

출처: <http://www.ceja.eu/en/policy-and-publications/young-farmers-package>

불금과 농가소득안정 중심의 공동농업정책 ‘제1기둥(pillar) 부문 예산에서 1.8% 차지한다. 1인당 수령액은 회원국별로 큰 차이가 있으며, 평균 연986유로가 예상된다.³⁰⁾

그 동안 신규 농업인이 기존의 직불금 체계에 접근하기 어려워 수혜에서 배제되었던 점이 제도시행의 배경이며, ‘젊은 농업인 직불금’은 새로 진입한 젊은 농업인에 한정되어 도시 청년의 농업부문 순증가에 기여할 수 있을 것으로 평가된다. EU 회원국 27개국 중 35세 미만 농업인은 7%, 65세 이상 은퇴예정 농업인 4,500,000명이다(2010년).

2. 귀농프로그램(Common Agricultural Policy, 2013~)

먼저 보조융자금(Subsidised loans)이 있는데, 농지구매, 생산물 투자 등에 80%를 지원한다. 다음으로 교육 및 훈련 바우처(Education and training vouchers) 제도가 있어서, 생산, 식품위생교육, 직접판매 및 마케팅 교육 등을 포함한 자문서비스에 사용되며, 해외 훈련과정을 할 수 있는 프로그램도 포함되어 있다. 또한 조기퇴직제도(Early retirement scheme)를 운영하여, 젊은 농업인 또는 취농자들에게 은퇴예정 농업인이 농장을 인수하거나, 토지 양도를 지원하는 정책을 추진하고 있다.

제 4 절 영국의 귀농귀촌정책³¹⁾

1. 청년 귀농인의 교육·경력관리 지원(Fresh Start)

영국의 정부부처인 환경식품농촌부(DEFRA)는 도시에서 농업·농촌으로 새로 진입하려는 젊은이를 위한 교육과 경력관리를 지원하는 프

30) 덴마크(5,135유로), 프랑스(3,763유로), 이탈리아(1,158유로)

31) 출처 : <http://www.defra.gov.uk/food-farm/farm-manage/training-and-new-entrants/>
<http://www.careerinfarming.co.uk/about-fresh-start.aspx>
<http://www.freshstartltd.co.uk/>
<http://www.nfyfc.org.uk/>

로그램인 Fresh Start를 운영하고 있다. 이는 잉글랜드 전역의 주요 대학과 연계되어 운영되는 Fresh Start Academy가 12개월 과정으로, 농축산물 생산부터 농장경영, 도매업 등 농업관련 산업의 다양한 분야에 대한 훈련 프로그램을 제공하는 것이다. 농업, 농지와 관련된 대학을 포함하여 여러 대학이나 대학교 코스 등 다양한 교육 프로그램을 지원하며, 위 아카데미는 현재 동서부 Sussex, Kent, Hampshire, Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire에서 운영 중이다. 기존농업인에게는 사업 발전을 도모, 신규 농업인에게는 농업을 위한 다양한 지원을 부여하며, 2004년도에 22개 아카데미를 운영하고, 교육받기를 희망하는 지역과 프로그램을 선택하여 일정과정 수료시 등급에 따른 공인 자격증을 부여한다.

아울러 직업훈련 과정으로서, ① 견습생(Apprenticeship), ② Natural England는 세미나, 컨퍼런스, 농장견학, 견습을 포함하여 토지경영과 환경 조언범위를 포함한 다양한 지원 실시 ③ 농업 과정과 직업에 관한 무료정보제공, 최신정보를 제공하는 웹사이트(LearnDirect), 안내전화(0800-100-900)를 운영한다.

또한 청소년 대상 교육도 실시하여, ① 농업에 관심 있는 젊은이(14~19살)들은 환경 토지 기반 연구과정의 참여(Directgov: 공공일자리 사이트), ② 젊은 농부 클럽 연맹(The National Federation of Young Farmers' Clubs)에서 청소년(10-26세)을 위한 교육, 훈련 및 사회 활동 등이 제공된다.

은퇴를 고려하는 농업인과 능력 있는 신규 진입자(취농자)를 연계하는 매칭 서비스도 발전시켜, 신규진입자들(취농자)에게 매력적인 경력 옵션으로써 농업을 증진시키는 효과도 거두고 있다.

2. 기타 귀농지원 프로그램

영국왕립재단에서는 농업교육과정에 최대 2,500파운드의 현금을 지

원한다. 농업을 시작하는 젊은 농업인을 대상으로, 멘토링과 함께 낮은 이자로 5,000파운드의 융자 지원, 2,000파운드의 보조금 지급이 뒤따른다.

한편 영국의 토지 및 환경산업을 위한 기술위원회(Landtra)에서는 직업 훈련 및 경력 프로그램을 개설하여, 수천 개의 다양한 코스 정보, 자금정보, 훈련, 개발 프로그램 정보를 제공하고 있다. 구인정보, 상담 등도 제공되며, 견습생 지원 프로그램(Apprenticeship Training Agency)도 있다.

그리고 영국 환경식품농촌부의 산하기관인 Natural England에서는, 지역환경을 개선하기 위해 농업인과 토지 관리자 지원(Environmental Stewardship) 프로그램을 마련하여, 토지관리기금지원, 토지관리 에이전트를 위한 정보, 토지관리 컨설팅 등을 제공한다. 환경관리자 지원(Environmental Stewardship)과 정보, 금융지원, 전문가 현장농장방문 워크숍 등이 지원된다.

3. 지역차원의 귀농지원 정책

영국정부는 PPS3(Planning Policy Statement 3)를 통해 지속가능한 농촌 지역 사회의 창출과 유지에 기여하는 질 높은 주택 공급을 목표로 모든 지역사회에서의 주택의 구득성을 높일 의지를 밝히고 있다. 월든 지역 의회의 주민주택공급사업(Housing our People project, HOPE) 사례를 보면, 2003년 10월부터 기초지방의회(the parish councils), 기타 관련된 광범위한 협상자들과의 협력 하에 추진하였고, 지역 자원 및 환경친화적 자재를 사용한 디자인 설계를 시작하였다.

더비셔데일 지역과 하이피크 자치구의 지역 간 협력 사례도 있는데, 서로 이웃한 지방 정부로, 두 지역 의회는 주택 서비스 전략을 일원화하면서, 무주택자 문제, 재개발 등과 같은 영역을 통합하였다. 주택 수요, 시장 영역 상황 등에 대한 조사를 함께 수행, 주택 시장 평가

또한 진행할 계획이다.

남부 햄스 지역 의회 사례에서는, 농촌 주택의 공급을 위해 1/3은 사회적 주택, 1/3은 공동 소유 주택, 그리고 나머지 1/3은 시장을 통해서 공급하는 방식을 사용하고 있다. 여기서 영국의 적정가격 주택 논의를 살펴보면, 농촌에 살고 있는 사람들이 낮은 소득으로 인해 그들이 자라온 곳에 살 수 있는 완전한 권리를 갖지 못해서는 안 된다는 입장과, 농촌이 부유하거나 은퇴한 사람들의 전유물이 아닌 다양한 배경의 사람들이 정체성을 공유하는 건강한 지역사회가 되어야 한다는 입장이 함축되었음을 알 수 있다.

4. 사회적 기업을 통한 정책

영국에서는 사회적 기업이 경직된 지역 경제를 다루는 데 주요한 역할을 행사하며, 특히 농촌 지역에서의 부와 고용 창출 및 지역 서비스의 공급에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 인식 하에 다양한 유형의 사회적 기업에 대한 지원을 실시하고 있다.

[표 15] 농촌의 사회적 기업 유형

분 류	설 명	일반적 유형
지역사회 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 일정 지리적 영역 내에서 혹은 특정이익집단에서 활동 - 사적 영역이나 정부가 더 이상 제공하지 않는 재화나 서비스를 공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회가 소유한 상점 - 지역사회 운수업자 - 지역사회 소유 주점이나 카페 - 지역사회 어린이 보호시설
경제협력	<ul style="list-style-type: none"> - 공통된 서비스를 획득하거나 유사한 유형의 상품을 공동으로 판매하기 위해서 일반적으로 개별 사업들의 집합을 통해 형성 - 보통 자조 기업으로, 매우 상업적 	<ul style="list-style-type: none"> - 파머스 마켓 - 공예협동조합 - 농업협동조합

분 류	설 명	일반적 유형
	인 방법으로 작동함 - 명백한 사회적 목표를 가지고 있지 않으면 사회적 기업으로 인정되지 않음	
지역사회 개발	- 지역사회개발 기업은 상업적인 활동을 통해 더 폭넓은 사회경제적 이익을 제공하고자 함 - 보통 지역사회 소유이지만 구성원들에게만 서비스를 제공하는 것은 아님	- 개발 트러스트 - 지역사회 토지 트러스트 - 지역사회 사업

제 5 절 미국의 귀농귀촌정책³²⁾

1. 개 관³³⁾

20세기 들어 미국의 농촌지역은 도시로의 인구유출로 거대한 인구 감소를 겪었으나, 1970년대 들어서면서 갑작스런 귀촌현상으로 농촌의 인구성장은 도시인구성장에 비례하여 차이는 있지만, 꾸준히 증가하는 경향이다. 베이비붐세대 은퇴자들이 온화한 기후, 멋진 자연환경, 삶의 질을 찾아서 농촌으로 이주하는 경향을 보인다. 미국 농장운영자 가운데 35세 이하 인구는 1997년 17만 8,610명에서 2007년 11만 8,613명으로 급감했으나, 60세 이상 인구는 동기간 19% 늘었다. 귀농 인구 중 78%는 농촌출신이 아니다.

미국의 귀농·귀촌정책 동향을 살펴보면, 미국은 6.5%미만의 농촌인구만이 농업에 종사하고, 농업과 채굴산업에 대한 의존성은 줄어들고 있으며, 그 비율이 감소하는 만큼 소매, 서비스, 제조업이 농촌지역의 경제와 고용구조를 차지한다. 휴양지로서의 농촌의 역할은 오랫동안

32) 출처: <http://www.start2farm.gov/>

<http://sustainableagriculture.net/publications/grassrootsguide/farming-opportunities/beginning-farmer-development-program/>

33) 박성희, “미국의 귀농·귀촌사례”, 세계농업 제142호, 2012.6, 2~5면

있어왔지만, 최근에는 삶의 질을 중요시하는 도시민들에게 귀촌을 하게 하는 중요한 원동력으로 부상하고 있다. 1990년과 2000년 사이에 60세 이상의 연령이 새로운 이주로 인해 최소한 15% 인구가 증가한 지역은 은퇴 후 선호지역으로서 휴양지로서 각광을 받는 지역으로 변화하고 있다. 농촌지역이 휴양지형태로 은퇴촌으로 변화하여 레크레이션산업을 활성화하고 새로운 일자리 제공의 역할에 기여하고 있다.

미국의 경우 귀농귀촌자들은 농촌지역에서 기존의 농업보다 주로 소매업과 서비스업의 수요로서 지역의 경제에 기여한다. 미국의 농촌은 5,000만명 이상의 인구가 거주하며 미국 전체면적의 75%를 차지한다.

2. 초보 귀농인의 농업훈련 지원프로그램(start2farm)

미국 농무부(USDA) 산하 국립식량농업연구소에서 초보 귀농인을 위한 농업 훈련이나 지원프로그램인 start2farm을 실시하고 있다. start2farm이란, 교육 커리큘럼 및 훈련 clearinghouse(단체를 통해 학위를 확인하는 방법)지원체계로서, 귀농인(초보농업인) 연합회를 조직해서 선배귀농인들과의 네트워크 형성 및 배움 기회를 제공한다. 법적 근거는 Food, Conservation, and Energy Act (Pub .L. No. 110-234, Section 7410,2008), amending Section 7405 of the previous Farm Bill이다. 이 프로그램은 농업을 시작하는 농부나 사업자의 성공을 향상시키기 위해 다양한 지식, 스킬, 도구를 제공하며, 보조금(Farmer and Rancher Competitive Grant Programme)혜택도 있고, 기업형 Care, 은퇴이후 70세까지 일자리 보장될 수 있도록 운영한다는 특징을 갖고 있다.

3. 신규 농업인 프로그램(Beginning Farmer Development Program)

신규 농업인과 목장주를 위한 인력개발 프로그램(The Beginning Farmer and Rancher Development Program, BFRDP)이 있다. 이는 모든

종류의 신규 농업인과 목장주의 능력을 개발하는 프로그램으로서, 자금 교육, 현장실습, 봉사활동(지역주민에 대한 기관의 적극적인 봉사활동), 기술지원 등을 돕는다. 국립식량농업연구소(National Institute of Food and Agriculture, NIFA)에서 지원하는 competitive 교부금도 제공된다.

4. 농업법과 보조금(Farm Bill Programs and Grants)

신규 농업인과 사회적 불이익을 받는 농업인들을 위한 저금리융자 프로그램이다. FSA 특별 융자 프로그램은 사회적 약자나 초보농업인들에게 농장 구입비 지원, 은퇴한 농업인들은 미래 세대에게 그들의 토지를 이전하기 위해 이 프로그램이 운영된다.

이밖에 지역 소도시 보조 프로그램(Rural Microentrepreneur Assistance Program)이 있어서 비영리 단체, 연구자 및 교육자를 대상으로, 신규 및 기존 농촌 소규모 기업에게 훈련, 기술지원, 소규모 융자 등을 지원하는 기관에게 보조금을 지원하고 있다.

제 6 절 시사점

먼저 일본사례에서는 정부가 신규 취농의 여러 유형에 있어 농업법인에의 취농 또는 연수 등을 매개로 하는 농업법인 경유형 취농을 장려하는 듯하다. 부모의 영농을 승계하는 것이 아닌 경우, 농업기반이 없는 상태에서 취농하는 데 따르는 여러 가지 어려움(영농기술, 토지, 설비 등)을 해결하는 데 훨씬 유리하기 때문일 것이다. 우리나라에서는 ‘농업인턴제’를 실시하고 있으나, 농업법인에 고용되는 형태가 아니고 농가에서 인턴 과정을 밟게 하고 있다. 일본의 사례는 참고할 여지가 있는 것은 분명하다. 단, 우리나라의 여러 ‘농업관련법인’들이 신규 취농 희망자들을 받아들일 의향이 있는지 그리고 취농 희망자들에게 통상의 농가보다 더 체계적으로 교육훈련(연수)을 제공할 수 있

는 여건이 되는지 등을 조사하고 분석할 필요가 있다. 또한 신규 취농 희망자들을 실질적으로 교육훈련하면서 지역의 농업인력으로 육성하는 것을 주된 목적으로 하는 ‘농업법인’을 육성할 가능성은 없는 것 인지도 검토할 필요가 있다.

그리고 일본에서 신규 취농자에 대한 용자금 지원 등이 상당한 수준의 연수나 체험을 전제로 하고 있다는 점은 매우 중요한 참고사항이다. 농업에의 진입은 타 산업과 마찬가지로 일정 수준의 노동 숙련도와 자영농의 경우 경영능력까지 요구한다. 지금과 같이 농업생산비용은 증가하고 농산물 가격이 떨어지는 상황에서 상당한 학습이 전제되지 않는다면, 귀농은 경제적 실패로 귀결되기 쉽다. 최대한 안정적인 여건에서 노동 숙련도와 경영 능력을 갖출 수 있는 학습 과정을 체계화하는 것이 귀농 지원 정책의 중요한 목표가 되어야 할 것이다.

전체적인 제도와 정책을 중앙정부가 기획하더라도, 실행은 지방에서 이루어진다. 일본의 ‘청년 등 취농 촉진을 위한 자금 용자 등에 관한 특별조치법’은 취농촉진 업무를 실행할 조직으로서 사단법인 또는 재단법인을 광역지방자치단체에 둘 수 있다고 명시하고 있다. 그 업무는 자금 용자, 정보제공 및 상담, 무료직업 소개, 농업기술 지원, 교류 활동, 조사 및 계몽 등이다. ‘광역지방자치단체’ 수준에서 ‘공공기관이 직접 업무를 수행하는 것이 아니라 별도의 법인을 두어’ 업무를 추진하고 있는 것이다. 우리나라의 경우, 귀농과 관련해서 광역 지자체의 역할은 아직 미흡하며 민관 협치 구조 속에서의 업무 추진은 이제 겨우 맹아를 보이고 있는 수준이다. 일본은 왜 광역 수준에서 업무 추진단위를 정하였으며, 행정기관이 직접 업무를 추진하지 않았는지를 생각해 볼 필요가 있다.

한편 유럽이나 미국의 사례에서 귀농귀촌의 문제는 일본사례와는 조금 다른 철학적 기반을 둔 것으로 보인다. 귀농운동(back to the land movement)의 세계사적인 의미에서 물질문명이 과도하게 발달하여 그

부작용을 심하게 겪은 서구사회는 현대적인 도시 속에서 많은 사람들이 공황상태에 빠지게 되고, 이에 대한 도시민들의 자가치료 (Self-medication) 욕구에서 귀농귀촌을 생각하게 되었다고 볼 수 있다. 교육의 목적에서 어린 학생들에게 농업교육을 시킨다거나 사회적 기업이나 학교와 연관이 된 프로그램이 많은 것은 그 특징이라 할 것이다.

제 4 장 지역차원의 귀농귀촌 정책

제 1 절 지자체 주도형 : 진안군 사례³⁴⁾

1. 귀농귀촌 정책의 도입과정과 정착자 현황

(1) 진안군의 귀농귀촌정책의 연혁

진안군의 귀농귀촌 정책은 농촌살리기, 살기좋은 마을만들기 차원에서 시작되었다는 점을 분명히 하고 있다. 이 점은 아래와 같이 2005년부터 주민교육용으로 제작된 마을만들기 10계명의 제5계명에도 분명히 나와 있다. 그만큼 인구늘리기, 농업후계자 육성 차원의 성격이 강한 다른 지자체와 차별성이 아주 크다.

“도시에는 귀향이나 귀농을 꿈꾸는 젊은 사람들이 너무나도 많다. 선진지 마을의 지도자는 도시로 나갔다 고향에 다시 돌아온 경우가 많고, 그 주위에는 귀농한 도시 출신 젊은이가 몇 명씩 항상 있게 마련이다. 우리 마을에도 그런 인재가 찾아올 수 있는 계기와 활동공간을 마련하면 된다. … 빈 집과 땅을 소개하고 따뜻하게 맞아들이는 푸근한 인심만 있다면 반드시 사람이 찾아온다. 그들의 단점만 지적하기보다 장점이 잘 발휘될 수 있도록 대접하면 마을에 새로운 길이 열린다.”

이런 관점을 토대로 다양한 귀농귀촌 지원 정책이 도입되었다. 1년간의 준비과정을 거쳐 2006년 1월부터 전국 최초로 도입한 **마을간사 제도**가 대표적인 정책이다. 또 이 제도 운영의 경험을 확장하고 도시민 인재의 농촌 정착을 더욱 활성화하기 위한 차원에서 2006년 말부터 **‘귀농1번지 프로젝트’**를 구상하게 되었다. 때마침 행정자치부(현

34) 국토연구원 도시재생사업단에서 기획하고 진안군마을만들기지구협의회에서 편집하여 2011년 12월에 출판한 「마을만들기, 진안군 10년의 경험과 시스템」(창조적 도시재생 시리즈 20) 제5장 중 1~3절(구자인 집필부분), 4절과 5절(최태영 집필부분)을 요약·정리하였다.

행정안전부) 혁신브랜드 공모사업에 선정되어 ① 귀농귀촌인 실태조사, ② 지원프로그램 개발, ③ 홈페이지 구축 등이 이루어졌다.

그리고 연구용역이 마칠 때쯤 2007년 봄에는 농림부(현 농림수산식품부)의 ‘도시민 유치 프로그램 지원 공모사업’에도 선정되어 3년간 10억원 예산도 확보할 수 있었다. 이후 3년간 5대 정책 분야의 다양한 프로그램 사업을 진행하였고, 2009년 말에는 2단계 공모사업에 최우수로 선정되어 인센티브도 받고 전국에 ‘귀농1번지’로 알려지게 되는 발판이 되었다.

귀농1번지 프로젝트는 5대 분야 24개 프로그램으로 시작하여 이후 새로운 사업들이 계속 발굴되고 확장되고 있다. 대부분 전국에서 처음으로 도입한 사업들이다. 그래서 기초조사를 실시하고, 전문가 의견을 듣고, 지침을 처음 만드는 등 애로사항이 아주 많았다. 물론 시기상으로 판단되어 유보된 사업도 있었고, 가지를 뺀어 더 확장된 사업도 많다.

진안군에는 이들 사업 외에도 2009년부터 농식품부가 새롭게 도입한 ‘귀농귀촌 종합대책’ 사업도 있고, 진안군 독자적으로 추진중인 귀농귀촌인 소득금고 사업과 소규모 전원마을 조성사업이란 것도 있다. 어느 것이나 도시민 인재를 유치하고 귀농귀촌인의 정착을 도와 주민 주도의 마을만들기 사업을 열심히 하기 위한 노력의 일환이다. 이를 통해 마을 주민들도 지치지 않고 오래갈 수 있다고 믿기 때문이다.

(2) 귀농귀촌 정착자 통계

진안군의 경우 귀농귀촌인수에 대한 최초 조사가 이루어진 것은 2007년 3월이고, 이후 급속도로 늘고 있다는 것을 <표 16>의 통계로 확인할 수 있다. 2008년에 93세대 239명, 2009년에 159세대 414명이 늘었으며, 2010년에는 47세대 170명으로 크게 주춤하고 있다. 귀농귀촌을 희망하는 도시민 사이에는 이미 살 집과 땅이 없다는 ‘아우성’이

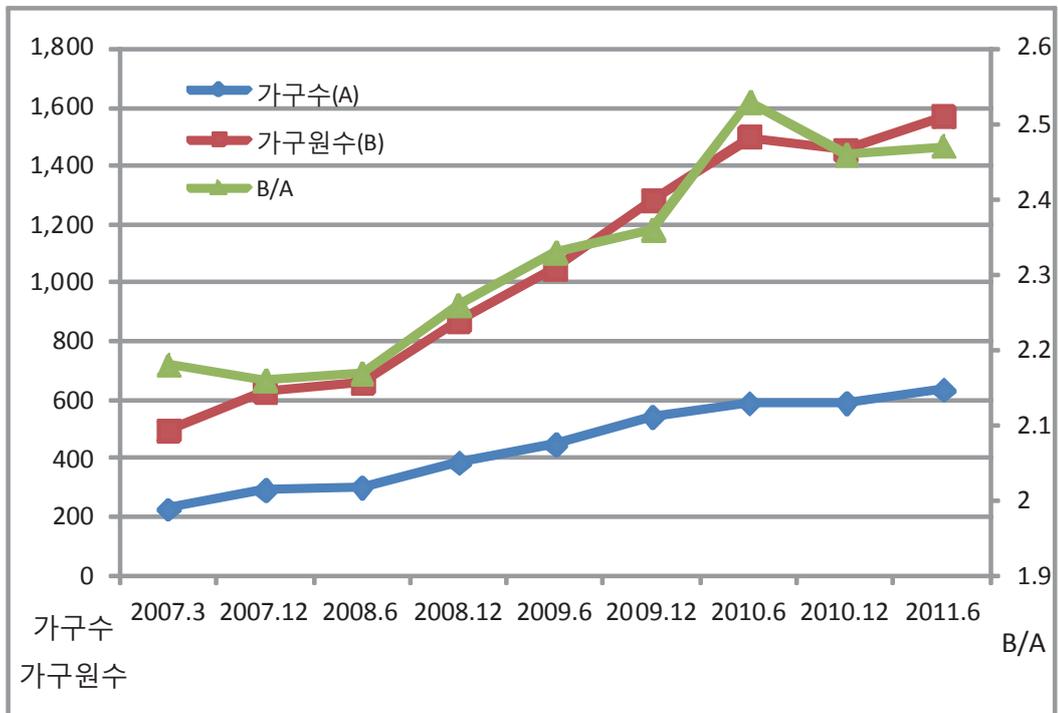
크고, 주민들은 귀농귀촌인 탓에 땅값이 턱없이 오르고 있다는 우려의 소리가 클 정도가 되었다.

[표 16] 진안군 귀농귀촌인 가구와 가구원수(누적통계)

	2007.3 (최초 조사)	2007. 12	2008. 6	2008. 12	2009. 6	2009. 12	2010. 6	2010. 12	2011. 6
가구수 (A)	229	293	305	386	449	545	591	592	636
가구원 수(B)	499	632	663	871	1,047	1,285	1498	1,455	1,568
B/A	2.18	2.16	2.17	2.26	2.33	2.36	2.53	2.46	2.47

주 : 정착 가구의 누적 통계로 조사 시점을 기준으로 진안군에 정착해 있는 가구 및 가구원수를 의미함.

[그림 12] 진안군 귀농귀촌인 정착가구 누적 통계



귀농귀촌인의 실태를 좀 더 자세히 살펴보면 다음 <그림 12>와 같다(2011년 6월말 기준). 첫째, 현재 정착해있는 귀농귀촌인은 총 636세대 1568명이고, 세대당 인원이 평균 2.47명으로 적지 않다. 둘째, 거주 형태는 독신 세대가 35.2%로 전체의 1/3을 차지하고 있으나, 부부 28.0%, 2세대 31.3%로 전반적으로 가족 단위의 귀농귀촌이 많다. 셋째, 귀농 형태를 보면 연고 없이 들어온 I턴형이 58.0%를 차지하고 있다. 2007년 3월 조사와 비교하면, 약 4백가구 1천명이 증가하고 세대당 인원도 많아졌으며 무연고자(I턴)의 비율이 더욱 높아졌다. 새로운 귀농귀촌 흐름이 형성되고 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 표에는 없지만 전출자수를 파악하면 그 숫자가 아주 적어 정착율이 높다는 것을 알 수 있다.

[표 17] 진안군 귀농귀촌 특성별 현황(2011년 6월말 조사 기준)

읍 면	세 대 수	세 대 원수	세 대 당 평 균 인 원	거 주 유 형				전입형태	
				독 신	부 부	2 대	기 타	U턴 (귀향)	I턴 (무연 고)
계	636	1,568	2.47	192	156	242	46	267	369
				(30.2%)	(24.5%)	(38.1%)	(7.2%)	(42.0%)	(58.0%)

2. ‘귀농1번지, 진안’의 귀농귀촌 정책 5대원칙

진안군은 2006년부터 귀농귀촌 지원을 정책적으로 추진하면서 많은 경험을 축적하였다. 기본적으로 귀농귀촌인과 농촌 주민이 힘을 합쳐 ‘뿌리를 튼튼하게 하는 삶’, ‘살기 좋고 살고 싶은 마을만들기’를 지향하고 있다. 그래서 인구 늘리기 차원이 아닌 도시민 인재 유치 차원에서 접근한다. 다양한 경험을 바탕으로 5대원칙으로 정리하고 있는데 다음과 같다.

첫째, 새로운 도시민을 받아들이는 것보다 이미 귀농귀촌해 있는 분들을 우선으로 생각한다.³⁵⁾ 농촌에서 실패하지 않고 뿌리를 잘 내리면 그 주변으로 더 많은 도시민들이 모여들기 때문이다. 귀농귀촌인들이 재이농하지 않도록 도와주는 것이 우선순위라 생각한다. 이것은 이미 전국 사례에서 많이 검증된 바가 있다.

둘째, 귀농귀촌하려는 도시민의 전문성을 존중하겠다는 원칙이다. 그래서 다양한 교육 기회를 제공하며 농업 생산 자체보다 본인의 전문성을 살려 농산물의 가공과 유통, 교육, 문화, 복지 등 새로운 영역을 개척하기를 기대한다. 농촌의 파이를 함께 키우자는 발상이다. 그리고 본인의 전문성에 기반하여 지역사회에 기여하고 봉사하려는 마음이 소중하다고 본다. 그 과정은 농촌에 들어와 대개 2년 내지 3년 정도의 시간이 최소한 걸릴 것이다. 그 동안 주택이나 농지 구입은 자제하고 충분한 실전 경험을 거친 후에 후회 없는 선택을 해야 한다고 설득하고 있다.

셋째, 직접적인 현금 보조는 배제하고 있다. 각종 용자를 포함하여 정착자금이나 이사비용, 빈집수리비와 같은 정책 지원금은 당장에는 ‘약(藥)’처럼 보이지만 결국에는 ‘독(毒)’이 되는 경우가 많다. 혜택을 받고 정착하게 되면 주민들과 갈등이 초래되고 그만큼 스트레스 받는 일이 많아진다. 주민들과 동일한 조건에서 공정하게 지원을 받는 제도가 필요하지 특혜성 제도가 필요한 것이 아니라고 본다. 현금 지원보다 좋은 정보와 서비스를 잘 제공하려 한다. 또 마을간사와 마을조사단, 평생학습지도자, 방과후 교사, 평생학습 프로그램 강사 등과 같은 사회적 일자리를 소개하고 잘 활용하기를 권장하고 있다.

넷째, 지역주민과의 화합을 중시한다. 무엇보다 귀농귀촌인을 환영하는 지역풍토를 만드는 것이 중요하다. ‘집토끼, 산토끼’로 나누지 말

35) 산토끼보다 집토끼 지키기 전략이라고도 한다. 법제연구원 2012.7.26. 워크숍 이호을계장 발언.

고, ‘굴러온 돌, 박힌 돌’ 운운하지 않으며 귀농귀촌인의 전문성을 존중하면서 화합하고 더불어 살 수 있는 공생의 길을 찾는 것이 우선과제라 본다. 오랜 시간이 걸리겠지만 이런 방향 속에서 정책을 추진하고 있다.

다섯째, 일시적인 지원이나 이벤트성 행사보다 귀농귀촌 지원 시스템을 구축하고 있다. 낮은 재정자립도를 고려할 때 국·도비 공모사업을 최대한 활용하여 다양한 시범사업을 전개하고, 이를 통해 민간전문조직을 육성하고 민관협력의 시스템 구축하는 것이 중요하다. **2010년에 지원조례 제정과 민간단체(진안군뿌리협회) 설립은 마무리되었다.** 읍면별로도 귀농귀촌인 모임이 이루어지고 그들이 잘 뿌리를 내리면서 그 주위로 새로운 도시민들이 모여드는 문화를 시스템으로 만들고 있다.

3. 귀농준비단계의 상담시 5대 권고지침

최근 들어 귀농귀촌을 희망하는 도시민들이 급증하고 있다. 경제가 팍팍해진 것도 있고 정부 지원이 늘어난 탓도 있으며 도시 생활에 대한 비관적 인식도 저변에 깔려 있다. 전국 지자체 중에서 이런 도시민을 유치하기 위해 조례를 만들거나 예산을 지원하는 사례도 많아졌다. 문제는 귀농 동기가 치열하지 않고 대개는 너무 급작스런 선택으로 가족 동의가 부족하고 준비과정이 짧으며 낭만적인 환상에 사로잡혀 있다는 점이다.

그래서 진안군에서는 귀농귀촌을 희망하고 상담을 오시는 분들에게 항상 준비과정을 정말 잘 하라는 의미의 5가지 권고지침을 마련하였다. 적어도 2~3년 이상에 걸쳐 충분히 준비해야 하며 그 과정에서 다음 몇 가지를 꼭 하라고 권한다고 한다. 그렇게 하는 것이 실패를 줄이는 길이라 보기 때문이며 농촌 현실에서도 덜 부담스럽기 때문이다.

먼저, 대도시의 귀농학교를 반드시 다녀야 한다. 가능하면 부부가 함께 다녀야 한다. 대개 교양과정 성격의 입문 강좌가 중심이 되지만 귀농을 꿈꾸는 ‘동지’를 만나고 비슷한 취향의 그룹을 만들 수 있다는 점에 가장 큰 매력이 있다. 현재의 농업과 농촌을 피상적으로 이해해서는 실패하기가 쉽다. 전체적 맥락을 이해하면서도 개인 취향을 반영하는 귀농귀촌 방식이 되어야 한다. 귀농학교에서 만난 동지들과 함께 공동으로 학습하고 현장을 돌아보면서 성공 확률은 훨씬 높아진다.

둘째, 생활협동조합에 가입하고 조합원 활동을 하는 것이 좋다. 생협은 가족과 함께 좋은 먹거리를 보는 눈을 키우고 좋은 이웃(조합원)을 사귀는데 도움이 된다. 또 도농교류 체험행사에 정기적으로 참가하면서 농업과 농촌 사회를 이해하는 힘을 키울 수 있다. 가능하다면 일정한 농촌과 직거래하는 작은 생협이 더욱 바람직하다. 조합원 사이에도 그렇지만 농촌 생산자와도 인간적인 만남이 가능하기 때문이다.

셋째, 도시농부학교를 다니거나 텃밭농사를 해보는 것도 좋다. 농촌 출신이라 해도 지금의 농사 작목이나 기술은 아주 많이 변했다는 점을 인정해야 한다. 유기농업도 상당한 기술적 진전이 있다. 가능하면 가족과 함께 하기를 권한다. 이를 통해 농사정보도 얻고 주말마다 호미질을 해보면 땀 흘리고 수확하는 즐거움이 무엇인지 몸으로 체험할 수 있다. 또 가족과 더불어 귀농하는 것이 가능한지도, 내가 체력적으로 준비가 되어 있는지도 확인할 수 있다.

넷째, 본인의 전문성을 최대한 살리는 방향을 찾아야 한다. 농촌은 겸업이 가능해야 생계를 유지할 수 있는 공간이다. 부부 사이의 역할 분담이 그래서 중요하다. 본인이 지금까지 잘해왔던 것, 그것을 살려 농촌에 접목할 수 있는 방향이 지혜롭다. 필요하면 새롭게 배워 각종 자격증도 취득하고 실습도 미리 해봐야 한다. 특히 운전면허는 필수적이다. 농촌은 자동차를 소유하지는 않더라도 운전은 할 수 있어야 ‘생존’이 가능할 정도다.

현재 잘 하는 일이 본인의 선택을 통해 열심히 해왔던 것이라면 더 더욱 그 전문성을 살려야 한다. 예를 들어, 장사를 하시던 분이라면 농산물 유통으로, 요리를 좋아한다면 식당이나 펜션으로, 학원선생님이라면 대안교육 쪽으로, 손재주가 있고 미적 감각이 있다면 공예품 개발 등 이런 식으로 접목을 하면 농촌 생활 자체도 즐거워진다. 아마 전국에서 처음 시도하는 일이라면 더더욱 좋을 것이다. 초기 몇 년간은 고생할 수 있지만 그런 고생 없이 농촌에 뿌리내리기란 처음부터 불가능한 것이다.

마지막으로 한 가지 더 원하는 제안은 자신의 걸어온 길을 잘 생각해보시라는 것이다. ‘귀농이란 나를 찾아가는 길’이기도 하기 때문이다. 자아를 찾기 위해 귀농하는 것도 있지만, 그 방향에는 지금까지 걸어온 인생에 대한 반성도 포함되어 있다. 사람과 잘 어울리는 성격이라면 마을 속으로 들어가고, 또 체험마을의 마을사무장과 같은 역할을 맡는 것도 좋을 것이다. 반대로 항상 사람과 관계 맺기가 힘들었다면 무리하게 마을로 들어가지 않는 것도 현명한 선택이다. 또 가족을 소중하게 생각한다면 몇 년 늦더라도 ‘평화를 동반하는 귀농’을 선택해야 할 것이다.

4. 구체적인 귀농귀촌 프로그램

2012년 도시민 농촌유치 프로그램		사 업 비 (백만원)				비고
		계	국비	도비	군비	
11개 단위사업		210	110	20	80	
소 계	1개 분야	20	20			
전담기구 및 상담창구 운영	귀농귀촌인 민간 전문단체 상근인력 지원 《뿌리협회》	20	10	2	8	
소 계	10개 분야	190	100	18	72	
소프트웨어	귀농귀촌 홍보 및 매뉴얼 제작 배부	20	10	2	8	

2012년 도시민 농촌유치 프로그램		사 업 비 (백만원)				비고
		계	국비	도비	군비	
귀농귀촌인 상담·안내 및 홈페이지 관리	12	6	1.2	4.8		
귀농귀촌 박람회 및 설명회	24	12	2.4	9.6		
네트워크 구축 및 화합분위기 조성	20	10	2	8		
귀농귀촌인 소식지 제작배부	18	9	1.8	7.2		
귀농귀촌학교 운영	28	14	2.8	11.2		
귀농귀촌인 이웃주민 초청프로그램 운영	3	1.5	0.3	1.2		
귀농귀촌인 창업 및 지역사회 기여 지원사업	30	15	3	12		
귀농귀촌 문화제 및 생활문학상	10	5	1	4		
전문가 모니터링 - 정책 모니터링 및 2기 사업 평가 마킹	25	17.5	1.5	6		
귀농귀촌인 재능기부 활동지원	10	10			인센티브	

(1) 전담기구

구 분	기반 프로그램	운영성격
전담기구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간전문기구 뿌리협회 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 진안군 뿌리협회 창립(2009. 12) - 비영리 민간단체 등록(2011. 9) - 귀농귀촌 상담 및 각종 프로그램 운영 - 전담 실무인력 2인 상근 ○ 마을만들기팀 전담 운영(행정지원체계) <ul style="list-style-type: none"> - 관련 정책의 통합적 시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상설 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 전담자, 간사 - 읍면 하부조직 ○ 정책 수립, 예산지원

(2) 소프트웨어 사업

단계별	프로그램 및 주요내용	사업 기간	추진주체
정주 의향 형성 단계	○ 귀농귀촌 홍보 및 매뉴얼 제작배부 - 홍보책자, 전단, 리플렛, 기념품, 브로슈어 등 - 방문객 및 홍보 행사시 배부	1-12	행정 및 뿌리협회
	○ 귀농귀촌인 상담, 안내 및 홈페이지관리 - 다양한 정보수집 및 자료제공 - 상담 및 현장 안내 - 귀농1번지, 진안 홈페이지 운영	1-12	행정 및 뿌리협회
	○ 귀농귀촌 박람회 및 설명회 - 귀농귀촌 박람회 홍보부스 운영 - 농어촌여름휴가 페스티벌 홍보부스운영 - 도시민 대상 진안군 귀농정책 설명회	1-12	뿌리협회 행정(마을만 들기)
농촌 이주 준비 단계	○ 네트워크 구축 및 화합분위기 조성 - 귀농귀촌인 소모임 활동지원 - 교육 및 선진지 견학 등 의식전환 - 출향인 고향사랑 흔적남기기를 통한 귀 향촉진 프로그램 운영 - 지역주민과 함께하는 귀농프로그램 등	1-12	행정 및 희망단체, 마을
	○ 귀농귀촌 소식지 제작배부 (뿌리) - 귀농귀촌 사례 및 정책소개 - 귀농인의 생활상과 정책 정보 - 귀농귀촌인의 상호 정보 제공지 역할	1-12	뿌리협회
농촌 이주 실행 단계	○ 귀농귀촌 학교 운영 - 생태건축, 시골생활교육, 지역알기 등 - 귀농귀촌희망자 및 지역주민 연대의식 고취	1-12	뿌리협회 (사)농촌으로 가는 길 희망단체
	○ 귀농귀촌인 이웃주민 초청프로그램 - 귀농자 지역주민 초청 집들이, 돌잔치	1-12 (수시)	귀농귀촌인 또는 마을

단계별	프로그램 및 주요내용	사업 기간	추진주체
	<ul style="list-style-type: none"> - 지역주민과 친밀감 조성 - 오해와 불신 해소를 통한 상호교류증진 	접수)	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 귀농귀촌인 창업 및 지역사회 기여활동 - 농산물 가공, 유통, 교육, 문화 등으로 확대 - 전문성을 기반으로 정착할 수 있도록 새로운 분야의 창업 및 주민과 함께하는 프로그램 발굴 지원 	1-12	행정
이주 후 정착 단계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 귀농귀촌 문화제 및 생활문학상 - 농특산물 판매장터 개설 - 체육경기와 문화행사를 가미한 장터운영 - 지역주민과 귀농인이 함께하는 교류의장 - 시,수필,사진등 귀농정착과정의 에피소드 책자 모임집 발간 및 시상 	8-12	마을만들기 위원장협의회 뿌리협회 등 귀농단체
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시민 농촌유치 지원 - 교육, 워크숍, 선진지 견학 - 추진상황 점검 및 귀농귀촌인 상담 - 정보제공 	1-12	행정 및 귀농귀촌인, 주민
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문가 모니터링 - 도시민 농촌유치 정책의 일관성 확보 - 귀농귀촌인 실태조사를 통한 정책개발 - 2012년 사업 평가 - 신규사업 발굴 등 	12	전문가 그룹
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 귀농귀촌인 재능기부 활동지원 - 귀농귀촌인 지역사회 기여 기회제공 - 지역내 다양한 분야 활동 및 영역확대보급 에너지, 난방문제 해결을 위한 적정기술 보급(로켓스토브, 구들, 온수기 등) 	2-12	귀농귀촌인 및 지역주민

5. 귀농귀촌인 중심의 마을간사제도

농촌마을 활성화를 위한 방안의 하나로 도입되는 귀농귀촌 정책 중에서 진안군이 전국 지자체 처음으로 시도한 마을간사제도는 매우 선진적인 방식이었다. 애로사항도 많고 지금 당장 내세울만한 뚜렷한 성과도 없지만 우리나라 농촌 역사에서 그 의미는 적지 않다고 본다. 대등한 도농관계, 농촌 마을의 지속가능성 문제에 관심이 있는 분들이라면 꼭 검토해야만 할 제도라 할 수 있다.

(1) 마을사업과 주민 자발성의 문제

농촌과 관련된 정부사업이 최근 들어 마을 중심, 상향식으로 변하고 있다는 것은 큰 변화중의 하나라 할 수 있다. 예전에는 산업으로서의 농업적 관점에 기초하여 생산기반을 정비하거나 농업구조조정을 유도하는 쪽에 보조금이 집중 투자되었다. 그리고 중앙정부가 정해 놓은 정책들을 지자체나 정책대상자(주민, 마을)에게 강요하는 방식이 일반적이었다. 지금까지 정책대상에서 제외되다시피 하던 마을이 주목받고, 지역의 자발성과 독창성을 중시하기 시작한 것은 농촌의 미래를 생각할 때 아주 고무적인 경향이다.

하지만 문제는 농촌마을의 내부 사정을 볼 때 사업계획을 수립하고 추진할 수 있는 내부 역량이 너무 미약하다는 점이다. 정책집행방식이 상향식이라는 것은 주민이 주도하여 원하는 사업을 발굴하고 계획을 세우며 추진까지 자발적으로 해야 한다는 것을 의미한다. 하지만 농촌마을의 주민은 고령자다 대다수를 차지하고 있고, 공동사업의 경험이 미약하고 계획수립을 위한 훈련을 거의 받지 못한 상태이다.

마을대표(이장, 추진위원장)조차 마지못해 역할을 맡은 경우가 많고, 마을의 공동활동을 추진한 경험도 아주 일천하다. 마을규약이 제대로 만들어져 있거나 추진체계가 정비되어 있는 것도 아니다. 행정에서

추천하여 정부지원 대상지구로 선정되는 경우가 대부분이라 마을의 자발성도 아주 낮다. 또 사업대상지구로 선정되어 계획을 수립하는 기간이 짧아(아주 길어야 1년) 주민과 외부 컨설팅 기관 사이의 토론도 부실하기 십상이다. 그러다보니 많은 부분을 지자체 행정이나 컨설팅 기관에 의존할 수밖에 없는 것이 현실이다.

중앙정부가 주도하는 농촌마을 단위 사업이 실효성을 거두지 못하고 전국에 비슷비슷한 체험마을만 양산하고 있는 비판이 많다. 아마 가장 중요한 이유 중의 하나는 마을 내부 인적자원의 한계에서 찾을 수 있다. 그나마 마을에 남아 있는 젊고 의욕있는 지도자는 한두 명 손꼽을 정도에 불과한데, 자신의 생계활동과 병행하여 무보수 명예직의 대표 역할을 수행하는 것은 부담이 크다. 역할분담을 통해 사업추진체계를 정비하려 해도 인적 자원 자체가 제약되어 있으니 ‘그 사람이 그 사람’인 꼴이 되고 만다. 정부 사업이란 것이 그렇듯이 사업신청에서부터 부지매입, 경계측량, 건축물대장, 공동등기, 정산 등의 절차까지 세세한 행정절차가 여간 까다로운 것이 아니다. 경험 없이 처음 하는 사람은 행정과 매번 다투기 십상이다.

사정이 이러다보니 2004년경부터 마을사업을 도와줄 수 있는 외부사람(귀농귀촌인)의 필요성이 적극적으로 제기되기 시작하였다. 행정적인 절차도 일부 대행하고 마을 행사도 진행하며, 회계와 기록 관리 등도 할 수 있는 전담 인력이 있다면 마을 사업이 조금 더 원활하게 진행될 수 있으리라는 기대 때문이다. 2006년 시범사업으로 당시 농림부가 도입한 마을사무장 제도는 이러한 기대가 구체화되어 나타난 사례이다. 이후에 정보화마을의 프로그램 관리자, 마을종합개발사업의 권역 사무장, 산촌생태마을의 산촌매니저 등으로 확대되어 왔다.

진안군 마을간사제도는 중앙정부 정책이 도입되게 앞서 도시민 인재 유치를 통해 마을만들기 활동을 보완하고 귀농귀촌 지원 시스템을 구축하려는, ‘두 마리 토끼를 잡으려는’ 목적에서 도입되었다. 마을의

추진위원장을 도와줄 수 있는 인적 자원을 확보하지 않는 한 마을 사업 자체가 어렵다는 판단 때문이었다.

[그림 13] 마을간사 제도의 도입 취지



(2) 마을간사제도의 기본 내용

진안군 마을간사제도는 주민 주도 마을만들기 활동의 각종 제약요인을 극복하고 외부 인재를 유치하기 위한 방안의 일환으로 구상된 것이다. 그래서 은퇴자나 전원생활 지향자가 아니라 농촌에 대한 애정과 자기 철학을 가진 생태귀농인을 주된 대상으로 잡았다. 차별화된 귀농귀촌 정책으로 이러한 외부 인재를 영입하여 지역역량을 강화하고 내발적 지역발전의 기틀을 다져 마을만들기 활동을 활성화시키는 것을 목적으로 하고 있다. 2011년 현재 상황을 포함하여 제도의 개요를 소개하자면 다음과 같다.

먼저, 마을간사의 응시자격으로 성별, 연령별, 지역별로 특별한 제약을 두지 않고 있다. 다만 채용의 우대조건으로 관련 기관이나 단체 근무경력자, 귀농학교를 이수한 자, 관외 거주자, 관련 자격증 소지자 등에 대해서는 가산점을 주도록 하였다. 귀농귀촌인(귀향인 포함)을 우대하겠다고 한 것은 농촌 마을의 문제를 객관적으로 볼 수 있는 능력이 이러한 외부자적 시각을 훈련받은 사람들에게서 나온다는 경험

때문이다. 또 마을 내부의 복잡한 인간관계나 경제적 이해관계에서 벗어나 있는 사람만이 봉건적인 인습관계와 보조금 문제에 얽매인 마을 사회에서 조금은 자유로울 수 있으리라는 기대 때문이다.

채용된 마을간사의 기본 역할은 4대 의무사항으로 정리할 수 있다. 마을사무(회계) 및 공동시설 관리가 가장 기본적인 것이고, 마을 신문의 발행, 마을농산물 유통망 확충, 각종 회의 참가 등 마을만들기 활동의 가장 기본적인 업무를 추진하는 것이다. 각자의 전문성이 다르므로 역할에도 조금씩 차이가 있을 수밖에 없다. 또 지나치게 아이디어 중심으로 접근하면 주민들과의 마찰이 많이 발생할 수밖에 없기 때문에 기본 활동을 강조하고, 그런 기반 위에 마을 이장과 위원장과 협의하여 주어진 권한 범위 내에서 활동을 하도록 하고 있다.

마을간사의 주거지는 근무지 마을내로 할 것을 적극 권장하고, 마을에서는 주거지를 소개할 의무를 부가하였다. 근무시간은 근로기준법에 따라 1일 8시간, 주5일 근무로 하고 주5일 개근시 주1일 유급 휴무를 부여하는 방식을 취한다. 하지만 마을에 야간회의나 주말 행사가 많다는 특성을 고려하여 마을 여건에 맞게끔 최대한 탄력적으로 적용하고 있다.

[그림 14] 마을간사의 기본 역할



(3) 마을간사제도의 평가

마을간사제도를 통해 나타나는 성과는 여러 가지가 있다. 첫째, 각종 마을만들기 활동이 체계화되고 있다. 마을의 상근 활동가로서 사무관리와 마을신문 발행, 시설 활성화, 농산물 유통 등이 좀 더 체계적으로 진행되고 있다. 마을의 근본 문제를 항상 고민하고 문제제기 하면서 시행착오를 줄여주는 역할도 하고 있다. 또 마을만들기 사업 지구 사이의 네트워크도 구축되고 농특산물 유통 등 상호 연계된 활동들이 크게 증가하고 있다.

둘째, 진안알리기와 도시민 인재 유치 효과도 아주 크다. 신문, 방송 등의 언론 취재가 끊이지 않고, 진안을 귀농1번지로 알리는 대표적인 제도로 인식되고 있다. 또 마을만들기 전국대회나 마을축제, 한일시민 사회포럼 등의 규모 있는 행사가 진안에서 개최되고 성공적으로 마무리될 수 있는 것도 마을간사의 역할이 아주 크다. 대체로 마을간사 출신의 절반 정도가 지역에 정착하여 신문기자, 해설사, 농산물 유통, 문화예술 등의 분야로 진출하여 부족한 영역을 메워주고 있다.

셋째, 마을간사제도를 계기로 각종 혁신적인 활동들이 외연적으로 확대되고 있다. 2007년에 농식품부의 ‘도시민유치 프로그램 지원’ 공모사업에 당선되어 3년간 10억원의 예산을 지원받게 되고, 농촌진흥청의 ‘체재형 가족농원’ 사업이나 각종 공모사업에도 유리한 실적이 되었다. 또 귀농귀촌활성화센터(현 진안군뿌리협회)를 포함하여 각종 민간전문조직(중간지원조직)이 설립되고 외부와의 인적 네트워크가 구축되는 중요한 기반이 되었다.

(4) 마을간사제도와 농촌 마을의 지속가능성

진안의 마을간사제도는 아직 충분히 검증된 것이 아니라 할 수 있다. 의욕은 강하지만 아직 뚜렷하게 내세울만한 성과는 없다. 하지만 1년

이상의 논의과정을 거쳐 도입하였고 항상 재검토하고 수정하면서 이미 절반의 성공은 이루었다고 볼 수 있다. 항상 사람이 떠나기만 하던 농촌마을에 젊고 전문성을 가진 사람들이 의욕을 가지고 귀농하고 싶다는 명확한 의지를 확인하였기 때문이다. 군의원이나 공무원, 지역주민들은 놀란 눈으로 이 결과를 지켜보고 있다. 작은 급료로 낮은 경제적 대우를 받는데도 고학력의 전문성을 가진 도시 사람들이 응시하고, 그것도 높은 경쟁률을 보이고 있다는 자체에 놀라움을 금치 못하고 있다.

농촌활성화를 위해서는 ‘사람’이 가장 핵심적인 것은 분명하다. 지역주민 중에서 리더를 발굴하고 육성하는 것이 중요하지만 도시민 귀농귀촌 희망자를 체계적으로 유입하고 재교육시켜 지역의 인재로 육성하는 것도 농촌발전의 핵심적 정책방향이라 할 수 있다. 마을간사제도는 농촌 마을만들기의 인재 확보책으로서 가장 성공적인 사례라 할 수 있다.

진안군 마을간사제도 운영지침(2011년) 개요

1. 마을간사제도의 목적과 의의

- 가. 무보수명예직으로 헌신하는 마을만들기 위원장의 활동 지원
- 나. 마을만들기 내부 시스템 정착 지원으로 주민 주도 강화
- 다. 귀농귀촌 희망자 중심의 제도 운영으로 도시민 인재 유치

2. 마을간사제도의 역사

- 가. 도입 검토기 : 2004.11~2005.12
 - 의회에서 예산의 전액 삭감 2회 후에 도입 결정
- 나. 행정 주도기 : 2006.1~2007.12
 - 행정에서 채용하여 마을에 배치하는 형식
 - 2006.3 : 마을간사협의회 설립 - 간사의 자율적 활동 중시
 - 2007.2 : 마을만들기팀 신설 및 마을사무장 제도 흡수
- 다. 민간 주도 도입기 : 2008.1~2010.12
 - 마을에서 채용하되, 행정이 연초 채용절차를 총괄 대행하는 형식

- 2008.2 : 간사협의회에서 산림청 산촌매니저와 통합하여 운영
- 라. 제도 개선 및 재도약기 : 2011년 이후
- 제도 운영 5년에 따른 개선사항 의견 수렴 결과 반영
 - 신활력사업 2기 완료에 따른 대응
 - 채용 연차별 자부담 강화 및 졸업제도 도입

3. 2011년 추진방향

가. 2011년 제도 개선의 기본방향

- 1) 마을간사 배치마을 선정기준 강화
 - 마을만들기 사업의 진행을 위해 간사가 꼭 필요한 마을
 - 간사가 배치되어 열심히 활동할 수 있는 여건을 갖춘 마을
 - 마을만들기지구협의회에 소속하여 의무사항을 다하는 마을
- 2) 마을간사 심사과정 및 교육 훈련 강화
 - 채용 직후인 3월 초에 집중적인 심화교육 실시(최소 3박 4일)
 - 2주 1회 간사회에서 활동상황 점검 및 애로사항 해결
 - 4대 의무사항 미이행시에 마을에 사직 권고
- 3) 마을간사의 지역 정착 적극 지원
 - 농촌창업의 정보와 기회를 최대한 제공
 - 관련 조직 및 사업과의 연계를 적극 확보
- 4) 유사 제도(마을사무장, 산촌매니저)와의 연계성 강화
 - 동일한 목적에서 시행되는 유사 제도와 연계성 계속 유지
 - 단, 문제 발생시 관계 행정 담당 및 마을과 협의하여 즉각적인 시정

나. 제도 개선 사항

- 1) 마을간사 배치마을 신청 자격 기준 강화
 - 진안군 마을 사업 5단계 기준에 따라 3단계(으뜸마을가꾸기 사업)이상이 진행중인 마을로 행정 지원의 소득사업을 활성화하고 기존 지원 시설의 유지 관리 필요성이 큰 마을로 신청자격을 제한(기존 원칙 유지)
 - 하지만 마을 위원장의 지구협의회 회의 참석률이 낮거나 농특산물 상품 개발 및 판매 의지가 약하고, 주민 주도 상향식의 마을 사업 의지가 약한 마을(소위 사고지구) 등 마을간사가 배치되어도 활성화가 당분간 어렵다고 판단되는 마을에 대해서는 서류 심사를 통해 배제
 - 2011 향토산업마을만들기 사업지구는 사업비 내에서 해결 원칙
- 2) 마을간사 배치마을 선정과정에서 상호책임성 강화
 - 외부인 심사위원을 중심으로 하되, 신청 마을의 위원장이 전원 참가하여

상호 질의 및 응답, 공개 진행 등을 실시함으로써 각 마을 현실에 대한 인지도를 기반으로 배치 마을 선정. 이를 통해 상호 책임감 강화 및 마을간사 제도 학습 유도

- 확고한 의지만이 아니라 과거의 활동 실적까지 감안하여 평가함으로써 객관성과 공정성 강화.
- 3) 보조율 차등화 및 졸업제도 도입
 - 보조율을 채용 연차별로 차등화함으로써 행정 지원 마을 사업으로 소득을 높이고 자체 채용하는 방향으로 전환하도록 적극 유도
 - 마을사무장 제도 졸업후 마을간사를 채용하려는 마을(능길, 동신)에 대해서도 자부담 비율을 대폭 상향
 - 기존의 일률적인 10% 자부담에서 탈피하여 마을간사, 마을사무장, 산촌매니저 등 채용기간(미근무 기간 포함)이 총 6년차 이상인 마을에 대해서는 연차적 자부담을 대폭 상향 조정
 - 마을간사 보조율 차등제도 도입시에 6년차 이상으로 마을사무장 및 산촌매니저가 배치된 마을과 형평성 문제가 있으나 2011년에 차등제도를 시범 운영후 매년 상향 조정하면서 단계적으로 독립하는 방향으로 지속적 유도

4. 사업시행계획 1 : 마을 선정 기준 및 지원

- 가. 지급처 : 마을위원장(계좌입금)
- 나. 지원금액 : 간사 1인당 1,200,000원(보조 1,080,000원, 마을 120,000원)
 - 1) 6년차 이상 마을의 경우 마을 자부담 30% (36만원) 적용
 - 2) 향후 연차별로 자부담 비율 증가 예정
- 다. 마을 의무 사항
 - 1) 마을 자부담 : 매월 120,000원 부담(주택 임대 등 탄력적 운영)
 - 별도 통장 개설 및 계좌 이체(의무)
 - 2) 마을간사 사무공간 및 시설 제공 : 컴퓨터 등 사무기기 비치
 - 3) 마을간사 숙박공간 소개 : 마을 내부 협의를 통해 사전 확보
 - 4) 마을만들기지구협의회에 가입하고 정관 및 결정사항 이행
 - 상기 내용에 대한 마을회의 개최 및 합의 필요
 - 5) 기타 권장사항 : 마을간사 활동비 등 인센티브 지원(유류비, 사무비품비 등)
- 라. 진안군마을만들기지구협의회 사무국장의 경우도 마을간사에 준하여 적용

5. 사업시행계획 2 : 마을간사 채용

- 가. 마을간사의 채용 구분

1) 현 마을간사의 우선권 제공

- 2010년 12월 31일자로 계약 만료되는 마을간사 중에서 본인이 근무를 계속 희망하고, 또 마을에서도 희망하는 경우에 협약 갱신을 통해 우선권을 제공하여 채용. 이 경우 2011. 1. 1부터 업무 개시
- 단, 마을주민의 70%이상 찬성을 표시하는 서명과 회의록 첨부 필요

2) 그 외 마을간사는 공고 절차에 의한 심사를 통해 채용

- 기존 마을간사 및 대상지구는 별도 행정 대행절차에 의거 추진

나. 마을간사 대상자 요건(자격요건)

1) 공통 조건

- 지방공무원법 제31조에서 정한 결격사유가 없어야 하며, 다른 법령에 의하여 응시자격이 정지되지 아니한 자 중, 업무개시일(2011. 3. 1) 현재 만 19세 이상(1991.2.28 이전)인 자로서 업무의 원활한 수행이 가능한 자

2) 채용 우대 조건

- 귀향자 및 농업 관련 기관·단체 근무경력자
- 전문기관·단체에서 귀농귀촌 교육을 이수한 자
- 공고일 이전 진안군 관외 거주자
- 자동차 운전면허증을 소지하고 실제 운전이 가능한 자
- 위에 예시된 주요업무 수행과 관련한 자격증 소지자

6. 사업시행계획 3 : 마을간사 역할 및 근무

가. 주요 임무(역할) : 4대 의무사항

- 1) 마을 사무 및 기록 관리, 공동시설물 관리
- 2) 마을신문 매월 1회 발행 : 마을내 대화와 소통 활성화
- 3) 마을농특산물 상품 개발 및 직거래 상설매장 유통 활동
- 4) 각종 교육 참가, 공문서 서류 발급, 간사회회의(격주 1회) 참가 등

나. 급여의 지급 절차

- 1) 마을간사에 대한 급여는 매월 정액제로 마을위원장 지급계좌에 매 익월 7일 이전에 입금. 당일이 일요일 및 공휴일인 경우는 전일에 지급
- 2) 마을 위원장은 마을간사 급여용 통장을 별도로 개설하고 업무 개시 이전에 통장 사본을 행정예금에 제출해야 함(의무사항)
- 3) 매월 정해진 날(근무 익월 1~7일 사이)에 계좌 이체로 마을간사 통장에 입금하도록 함(의무사항)

6. 농촌 이주 이후 귀농귀촌 정책

(1) 농사짓지 않는 귀농귀촌인의 중요성

마을만들기는 각자의 역할이 모두 살아있는, 즉 모든 직업(직능)군이 활발히 작동하여 자립가능한 하나의 공동체의 모습을 되살려내자는 취지의 운동이다. 그러므로 귀농을 염두에 두고 있는 사람들은 어느 법에도 없는 “시골에 가면 농사나 지어야 한다”는 강박관념에서 얼른 벗어나야 한다. 또, 귀농인을 맞아들이는 기존 주민들도 자기와 다른 일을 하는 도시출신 귀농자들을 행동양태가 다르다고 하여 마냥 백안시하기만 해서는 발전할 수 없다. 내가 할 수 없는, 그러나 우리 마을에 필요한 기능을 담당해 줄 고마운 사람이라는 시각으로 바라보아 줄 때 마을만들기는 시작된다.

마을만들기의 핵심 성공요인의 하나가 농촌에 활력을 불어넣을 외부 인재의 유입이다. 외부 인재는 단지 격감해버린 인구의 보충이라는 차원에서만 고려되어야 할 문제는 아니다. ‘환경’에는 자연환경 뿐 아니라 사회적 환경도 포함된다. 즉, 사람이 살아가기 위해 필요한 인프라 예컨대, 교육, 문화, 예술, 복지, 교통, 향락 등 도시에서는 넘치게 누리는 사회적 환경이 농촌에는 지나치게 모자란다. 또, 농업과 농업인을 둘러싼 직접적인 보조수단, 즉 농가 소득향상과 직결되는 포장이나 가공, 저장, 판매, 직거래 네트워크, 농촌관광과 같은 2, 3차 산업 등을 담당해 줄 민간부문의 일꾼(사업체를 포함하여)은 턱없이 부족하다.

그뿐 아니라 경제 가치로 환산하기 어려우나 그 이상의 가치가 있는 농어촌 정서의 회복, 자연환경의 보전, 전통문화의 계승과 민속자원의 복원 등에 이르기까지, 농업 외에도 해야 할 일은 무수히 많다. 원래부터 가졌던 농촌의 다원적 가치가 제대로 회복되고 다기능이 제대로 작동할 때 비로소 농가소득의 향상도 기대할 수 있다. 진안군의 경우는 일찍 이러한 점에 착안하여 여러 방면에서 재능을 가진 귀농귀촌인이

많이 들어오도록 하는 정책을 펴고 있고, 이는 곧 귀농귀촌인을 ‘마을 만들기의 동반자(협력자)’로서 바라보고 있다는 의미이기도 하다. 2차 산업, 3차 산업도 국민총생산을 구성하는 훌륭한 생산이며 ‘일’이다. 교육문화산업은 젊은 층의 이농방지와 귀농의향에 결정적으로 기능할 수 있는 중요한 사회적 인프라이며, 더구나 자부심을 잃은 기존 농민들에게 자신들의 삶의 가치를 제대로 평가할 수 있도록 하는 농촌정서 복원과 민속전통문화의 계승 등은 어떤 인프라보다도 가치있는 일이라 할 수 있다.

그러면 이러한 사회적 인프라의 확충을 책임져야 하는 주체는 행정만일까? 아니다. 행정 내부에는 이런 다양한 일을 해 낼 전문 인력이 적으며 순환보직제라는 제도상의 문제 때문에 5년, 10년, 20년 지속적으로 추진되지도 않는다. 게다가 단기성과 위주 또는 소득향상과 같이 직접적으로 유효한 부문에만 중점 투자하는 경향 등으로 인해 효율성과 생산성이 가시적이지 않은 부문에는 투자를 꺼린다. 민간이 하는 것이 더욱 효율적이고 전문적이며 지속적이다. 행정은 과도한 의견제시나 간섭을 자제하고 필요할 때 적절한 지원만 해 주면 된다. 이것은 마을만들기의 또 하나의 핵심인 주민자치 역량 배양이라는 차원에서 동일선상에 있는 원칙이다.

(2) 귀농귀촌인의 농촌창업 및 지역사회기여활동 지원사업

귀농귀촌인이 농촌과 농업인을 돕는 일을 하고자 할 때, 진안군은 적절한 지원을 해주고 있다. 다만 귀농귀촌 지원정책의 5대 원칙에서 언급한 것처럼 과도한 금전적 지원은 하지 않음으로써 기존주민들과의 마찰을 피하고 귀농인의 활동의지를 불러일으킨다. 예를 들어, 어느 지자체보다 먼저 선구적으로 도입한 이른바 ‘귀농귀촌인의 농촌창업 및 지역사회기여활동 지원사업’이 그것인데 대상이 되는 활동은 매우 다양하다.

귀농귀촌인의 농촌창업 및 지역사회기여활동 지원 사업

1. 사업 개요

- 사업목적 : 귀농귀촌인이 현재의 능력을 최대한 발휘하여 농촌에 새로운 창업을 하거나 지역사회에 기여할 수 있는 다양한 기회를 제공함으로써 도농상생의 더불어 발전하는 지역사회 분위기를 조성하고자 함
- 추진방향
 - 귀농귀촌인의 현재 역량을 바탕으로 개인 또는 그룹을 형성하여 새로운 창업을 시도하거나 지역사회에 기여할 수 있는 소프트웨어 프로그램 사업에 대해 적절한 예산을 지원
 - 개인보다 그룹 활동을 우선 지원하여 프로그램의 책임성을 제고
 - 귀농귀촌인이 지역사회 발전에 기여하는 모범사례로 육성
- 지원내용 : 귀농귀촌인의 자신의 장점을 활용하여 새로운 농촌창업이나 지역사회에 기여하는 프로그램 사업에 필요한 예산의 일부를 지원
- 3개년 예산 : 총 100백만원
(2010년 : 40백만원, 2011년 : 30백만원, 2012년 : 30백만원)

2. 사업 신청자격

- 진안군으로 전입신고를 한 지 10년 이내로 현재까지 주소를 두며 실질적으로 진안에 거주하는 귀농귀촌인으로서 다음과 같은 경우를 우대함
 - 3인 이상의 그룹으로 신청하고 귀농귀촌인이 아닌 자를 포함하는 경우
 - 신청인(대표)이 농업인 자격을 취득하고 영농에 종사하고 있는 경우
 - 군 또는 유관기관에서 실시하고 있는 농업인 창업관련 교육 이수자 또는 교육중인 자
- 지원내용 및 조건
 - 귀농귀촌인이 가지고 있는 역량을 기초로 새로운 분야의 창업을 모색하고 지역사회에 기여할 수 있는 학습 및 행사 진행, 시제품 제작, 각종 서비스 제공 등의 다양한 프로그램 운영에 소요되는 경비를 지원
 - 예산 지원 분야
 - 강사비(본인 포함), 견학, 시제품 제작, 각종 교재 및 물품 구입, 임대 등
 - 식대, 다과 등의 소모성 경비는 제외
 - 지원방법 : 심사를 통한 공모형태
 - 지원조건
 - 총액 3천만원 범위내에서 10,000천원을 상한으로 차등 지원
 - 1인 1프로그램 지원 원칙

3. 주요 지원 분야(예시)

- 농업 분야 : 농산물 신상품 및 적용사례 개발, 도농교류 체험프로그램 개발 및 시범행사 진행, 직거래 조직 설립 및 유통망 구축, 농산물 포장디자인 개선과 시범사업, 지역의 특색 있는 음식 개발과 시연회 개최, 국도변 직거래 장터 시범운영, 유기농 교육농장 운영, 전통종자 발굴 및 보존 관련 활동 등.
- 교육 분야 : 산촌유학, 지역농업 교과서 개발, 학교 내 학습용 텃밭 운영, 학교급식 개선, 방과후 공부방 운영, 소외지역 찾아가는 교육(외국어, 독서지도 등) 프로그램 운영 등.
- 문화 분야 : 청소년 문화기획자 양성, 소외지역 영화 등 서비스 제공, 공공미술 프로그램 운영, 전통 공예품 제작-전승, 지역관광 등 기능성 지도(地圖) 제작, 풍물 지도(指導), 천체관측 행사 진행, 인터넷 소설 연재, 각종 지역자원 발굴 조사 및 DB 구축(예 : 마을숲, 마을정자, 옛길, 옹기가마터, 서낭당, 돌탑 등) 등.
- 복지 분야 : 스포츠 마사지, 호스피스 활동, 노인 이미용 서비스 제공, 마을회관 앞마당 및 공공시설 조경 서비스, 요가 및 명상 지도, 전통놀이 복원 및 시범, 노인 한글 지도, 다문화가정 지원활동, 대안적 예방의학 보급 등.
- 기타 분야 : 생태건축 연구 및 시범, 지역화폐 연구 및 시범활동, 펜션/카페/찻집 등 창업을 위한 프로그램 개발, 마을신문 제작 등.

7. 소 결

진안군은 2006년부터 귀농·귀촌사업을 가장 먼저 시도하여 현재까지 지속적으로 추진하고 있으며 다양한 측면에서 가시적인 성과를 나타내고 있다. 기초지자체 수준에서 귀농·귀촌 지원정책을 추진함에 있어 진안군의 사례를 통해 주목해야 할 시사점을 정책의 목표, 원칙과 전략, 정책수단(프로그램), 추진체계 등의 측면에서 찾아볼 수 있다.

첫째, 기초지자체에 있어서 귀농·귀촌정책이 지역발전의 목표-수단의 연쇄(end-means chain) 상에서 제 위치에 놓여야 한다는 것이다. 다시 말해서, 기초지자체의 귀농·귀촌정책은“농촌사회의 다원화, 농촌

경제활동의 다각화, 지역공동체의 유지·활성화 등”과 더불어서“지속가능한 농촌지역사회 유지 또는 활성화”라는 정책목표를 구성하는 수단적(하위) 목표의 위치에 두어야 할 것이다. 그렇게 함으로써 상하위 또는 동일 레벨의 관련 정책수단들이 유기적으로 연계되어 정책의 효과와 지속성을 제고할 수 있다.

시·군의 귀농·귀촌정책의 목표가 “귀농·귀촌인구의 증가” 자체에 그치고, 그에 따라 정책수단도 도시민 유치와 정착 촉진에 그치는 경우가 많다. 이에 비해 진안군 귀농·귀촌정책은 “농촌살리기, 살기 좋은 마을만들기”의 일환으로 시작되었다. 구자인 박사의 논문에서 밝힌 바와 같이³⁶⁾ 진안군에서는 귀농·귀촌 인구를 늘리는 것 자체가 목표가 아니라 “지역사회의 활성화와 지속 가능성 증대”에 있었고, 이를 위해 귀농·귀촌인을 지역사회에 어떻게 기여하게 하며, 다른 관련 지역발전 정책수단들과는 어떻게 유기적으로 연계하였는가를 알 수 있으며, 정책의 진행과정에서 관련 주체의 역량 강화와 정책내용의 진화가 어떻게 이루어졌는가를 알 수 있다.

둘째, 귀농·귀촌 정책목표 설정이 합리적이어야 하는 것만큼이나 원칙·전략과 정책수단도 적절해야 한다. 진안군의 귀농 1번지 진안의 다섯 가지 원칙 즉, “① 이미 귀농귀촌해 있는 분들을 우선으로 생각(집토끼 지키기), ② 귀농귀촌하려는 도시민의 전문성을 존중(농촌의 파이 키우기), ③ 직접적인 현금 보조는 배제(지역주민과 갈등 회

36) “교육, 문화, 예술, 복지, 교통, 향락 등 도시에서는 넘치게 누리는 사회적 환경이 농촌에는 지나치게 모자란다. 또, 농업과 농업인을 둘러싼 직접적인 보조수단, 즉 농가 소득향상과 직결되는 포장이나 가공, 저장, 판매, 직거래 네트워크, 농촌관광과 같은 2, 3차 산업 등을 담당해 줄 민간부문의 일꾼(사업체를 포함하여)은 턱없이 부족하다. 그뿐 아니라 경제 가치로 환산하기 어려우나 그 이상의 가치가 있는 농어촌 정서의 회복, 자연환경의 보전, 전통문화의 계승과 민속자원의 복원 등에 이르기까지, 농업 외에도 해야 할 일은 무수히 많다. 원래부터 가졌던 농촌의 다원적 가치가 제대로 회복되고 다기능이 제대로 작동할 때 비로소 농가소득의 향상도 기대할 수 있다. 진안군의 경우는 일찍 이러한 점에 착안하여 여러 방면에서 재능을 가진 귀농귀촌인이 많이 들어오도록 하는 정책을 펴고 있고, 이는 곧 귀농귀촌인을 ‘마을만들기의 동반자(협력자)’로서 바라보고 있다는 의미이기도 하다.“

피), ④ 지역주민과의 화합을 중시(귀농귀촌인을 환영하는 풍토 조성), ⑤ 일시적인 지원이나 이벤트성 행사보다 귀농귀촌 지원 시스템 구축(중장기 시스템 구축 지향)” 등은 귀농귀촌인과 농촌 주민이 힘을 합쳐 ‘뿌리를 튼튼하게 하는 삶’, ‘살기 좋고 살고 싶은 마을만들기’를 지향하는 데 있어서 적절하다.

이와 함께, 귀농·귀촌 정책수단과 관련 정책수단들과의 융복합 또는 연계가 필요하다. 이는 귀농·귀촌인구의 향촌이동 촉진과 원활한 정착을 지원할 뿐만 아니라 귀농·귀촌인이 농촌지역사회에 기여하는 한편, 농촌지역사회가 사회·경제·문화적으로 활성화 될 수 있도록 하기 위한 것이다. 귀농·귀촌정책과 농촌경제활동다각화, 사회적 일자리 확대, 전문적 일자리 확대 등의 정책과 연계하는 것이다. 예를 들면 마을사무장, 사회복지 서비스, 교육, 지역농산물 가공 및 유통, 도농교류, 지역문화자원 활용, 의료협동조합, 녹색환경 등의 사회적 일자리 등과 전문직 종사자의 유입기반 확대 등이 있다.

셋째, 귀농·귀촌 지원에 있어서 지자체 내부의 통합적 지원체계 구축 및 행정과 민간의 대등하고도 유기적인 협력관계 형성이 필요하다.

지자체 내부에서는 귀농·귀촌 담당자들의 업무 역량을 향상시키는 한편, 개인의 역량에 지나치게 기대지 않을 수 있는 효과적인 체계 구축이 필요하다. 또한 농촌의 지자체들은 다양한 관련 정책들을 통합적으로 추진할 수 있는 업무 구조를 만들어야 한다. 중앙정부의 여러 정책 사업들이 지방자치단체의 각 실과에서 분산되어 추진되는 것을 한데 모아 귀농·귀촌 관련 정책을 집중적으로 실행할 수 있는 단위를 구성하는 것이 효과적이다.

이와 함께 귀농 관련 사업을 현장에서 추진할 때 지역사회의 민간 사회단체가 참여하도록 길을 열고 장려해야 한다. 귀농·귀촌 관련 업무 담당 부서와 파트너십을 이루는 사업 실행조직으로서 진안군의

‘뿌리협회³⁷⁾’, 서천군의 ‘귀농인 협회’, 남원시의 ‘도시민 유치 협의회’ 등과 같은 형태의 민간 활동 조직을 형성할 필요가 있다.

넷째, 귀농·귀촌의 유형과 특성, 촉진요인과 저해요인, 지역사회에의 영향 등과 같이 귀농·귀촌정책의 형성·추진의 기반이 되는 귀농·귀촌과 관련 기초조사자료가 보다 정밀하고 구체적으로 지속 구축되어야 한다. 이와 함께 중앙부처 - 광역 시도 - 기초지자체 간 정보 공유가 원활하게 이루어져야 한다. 또한, 농어촌 이주의향을 지닌 도시민들이 관련 정보를 용이하게 탐색할 수 있도록 통합적인 정보의 제공이 가능하여야 한다.

다섯째, 귀농·귀촌에 대한 개념의 확대 정립과 그에 기초한 지속적인 통계자료의 생산이 이루어져야 한다. 이제는 귀농·귀촌을 국가적 정책 아젠다를 확대할 필요가 있으며, 특히 귀촌인에 대한 개념의 정립이 필요하다. 이러한 개념 정립 작업은 귀농·귀촌에 따른 제 현상 파악 및 문제의 진단과 정책적 처방으로 유효하게 연결될 수 있는 것이어야 한다.

여섯째, 앞으로의 귀농·귀촌 정책 추진은 농림수산식품부뿐만 아니라 여러 정부부처와 농촌지역사회가 공동으로 추진하여야 할 것이다. 이제는 다른 부처의 정책·사업도 농림수산식품부의 귀농·귀촌정책의 꾸러미 속에 포함되거나 유기적으로 연계되어야 하며, 이를 위한 추진체계 또는 거버넌스를 구축하고 예산과 제도의 개선이 뒤따라야 할 것이다.

37) 진안군 뿌리협회는 귀농귀촌인 상담을 위한 전담창구 역할, 협회지 발간, 사회적 일자리 제공, 각종 정보 수집·정리, 귀농1번지 홈페이지 운영 등의 활동과 함께, 자연환경 보전과 에너지 절약 등의 환경운동, 제비관찰프로젝트 참여, 불끄고 별켜기' 운동 주도, 농촌정서 복원활동, 토종씨앗 보전운동과 소농小農운동 등을 다양하게 진행하고 있다.

제 2 절 지역시민단체 주도형: 금산 간디학교 귀농·귀촌희망센터사례

1. 개 관

충청남도 금산군에서 미인가 대안학교인 ‘간디학교’와 전국에서 이주해 온 사람들이 만든 ‘숲속마을’ 사례를 소개하고자 한다. 본 사례는 대안학교가 주체가 되어 농촌마을로 들어오면서 기존의 전원마을과는 다른 귀농귀촌인의 새로운 마을이 형성되는 특별한 사례라고 볼 수 있다. 지자체 입장에서는 귀농귀촌정책을 지자체가 주도적으로 전개시킨 사례(진안군 사례)가 아니라 민간시민단체에 위탁하여 귀농귀촌정책을 펼친 사례이다.

금산 간디학교는 2007년부터 충남 금산군 석동리에 약 15,000평의 임야를 구입, 토지를 분할(40필지)하여 분양하였고 거기서 생기는 차익금(이익금)으로 연 건평 80평의 학교교사를 신축하게 된다. 현재 필지는 분양 완료된 상태이고 주택은 28개가 지어져 새로운 마을이 형성된 상태이다.

기존 마을(‘석동리 마을’) 주민들을 만나 설명하고, 마을과 학교가 함께하는 사례를 보여줌으로써 지역에서 학교 이전을 받아들여지게 되었다. 또한 적극적으로 지자체 담당 공무원을 찾아가고, 지자체장인 군수도 방문하여 학교 설립의 취지를 설명함으로써 군에서 가능한 것들을 지원해주게 되었다. 지금의 귀농귀촌희망센터 역시 이곳에 이주해온 귀농귀촌인이 많다는 것과 새로운 형태의 마을(‘숲속마을’)과 학교가 있음으로써 이 곳 방문자들이 많기 때문에 지원이 가능했던 것이라고 본다.

위에서 새로운 귀농귀촌인들의 마을 형성의 배경과 과정에 대해서 살펴보았다. 이러한 배경에서 마을이 형성되는 데는 위와 같은 정서

상의 문제뿐만 아니라 토지분양, 필지분할, 지목변경, 차익금의 세금처리 문제(차익금은 학교발전기금, 토목공사, 지목변경 등의 행정처리 비용 등으로 모두 쓰여짐 - 즉 개인이 이익금으로 가져간 것이 없음) 등의 많은 법적인 난제들이 있었다. 물론 먼저 신뢰성이 담보되어야 하지만, 이러한 경우, 하나의 새로운 마을이 형성될 수 있도록 법적, 행정적 지원이 있었으면 한다.

2. 숲속마을과 석동리마을, 그리고 간디학교

(1) 귀농귀촌마을로서 숲속마을

주민의 형태는 은퇴형, 교사 또는 학교관련직원, 전원형 등으로 비교적 다양하다. 그 중 초등학생 이하의 자녀를 둔 30대 가구도 7가구가 있다. 따라서 연령대 분포도 30대중 후반부터 5-60대까지 비교적 고르다. 기존 마을인 석동리는 이장이 50대 중반으로 가장 어리고 70대가 주축을 이루고 있는 대표적인 고령화 마을이다. 숲속마을은 앞서 이야기 하였듯이 임야, 즉 야산을 활용한 것이기 때문에 기존 마을과는 약간 떨어져서 구획되어 있으며, 법적으로는 행정리에 소속되어 기존의 이장이 관할하지만 그들만의 자치모임을 갖고 있다. 이장은 주로 주민대표를 통해서 공식 소통을 하고 있다. 최초 서너 가구 정도 마을이 형성되면서 기존마을 주민들을 초청하여 상견례도 하였고 마을 공식행사가 있을 때는 숲속마을 주민들이 개인적으로 참여도 하지만 접촉이 활발하지는 못한 편이다. 물론 새로운 마을 주민들이 기존의 마을 주민들과 융합해 가는 과정은 시간이 많이 걸리는 것이긴 하지만, 이 역시 계기와 어떤 촉매를 활용하여 그 과정을 부드럽게 하거나, 시간을 단축시켜줄 필요가 있다고 본다. 왜냐하면 그런 과정이 길어지면 불필요한 오해가 생길 수 있는 소지가 많기 때문이다. 또 이주해온 사람들의 측면에서는 기존 마을 분들의 정서를 모르는

경우가 많고, 이렇게 마을이 서로 떨어져 있는 경우(즉 두 마을의 심리적, 공간적 경계가 확실한 경우) 소통의 계기를 마련하기 어려운 것이 사실이다. 이 문제는 학생들의 단발적 문화행사(벼룩시장, 주민과 함께 즐기는 음악제 등)가 있기는 했지만 숲속마을과 학교도 비슷한 사정이다. 최근 들어 학교 교사들과 주민들이 모여 학교와 주민들이 함께 할 수 있는 프로그램들을 활성화하자는 공감대를 형성해가고 있다.

(2) 간디학교와 기존 석동리 마을

사실 학교와 기존 마을의 관계는 상당히 좋은 관계를 유지하고 있다. 시골마을에는 체육대회나 마을행사, 지차체 행사 등에 젊은이가 필요한 경우가 많다. 특히 이 마을의 경우 고령화되어 있고, 인구수도 적기 때문에 더욱 그렇다. 그런 행사에 학교가 적극적으로 참여하고, 아이들을 위해서라도 교사들이 주도적으로 마을과 소통하려고 한다. 또한 간디 학교의 경우 아이들을 칠판 앞에 붙들어 두는 교육을 지양하기 때문에 이런 농촌지역에서 학교를 운영하고 있다. 과거에 마을에 있던 초등학교는 십 수 년 전에 폐교가 되었고, 젊은 층이 없는 마을에 교사들을 비롯한 학생들의 인구유입은 여러 가지 측면에서 동네의 모습을 달라지게 만들고 있다.

(3) 간디학교, 숲속마을 그리고 금산군

이 곳에 2007년 이주한 금산간디 고등과정(이주한 이후 금산간디학교로 학교명 확정), 기존의 폐교에 이듬해인 2008년 새로이 개교한 금산간디 중학과정이 두 학교에 150명의 학생과 약 30명의 교사가 생활(기숙)하고 있으며, 이곳에서 만들어진 사회적 기업인 교육사업단에서 주말에 운영하는 대안교육 기초과정 6개월 코스 연 60명, 대안교육 심화과정 1년 코스 연 30명, 방학 중에 전국의 초등학생과 중학생들을 위한 연 200명 이상의 캠프, 신규입학 학부모들을 위한 학부모

학교, 학교 특성상 최소 연 4회 이상 방문해야하는 학부모 등, 금산 방문효과가 주는 경제적, 비경제적 효과 또한 상당하다고 볼 수 있다.

3. 금산간디 귀농귀촌희망센터

(1) 도시민 농촌유치 주거단지기반조성 및 초보 귀농귀촌 체험농원 조성사업

앞서 이야기한 긍정적 측면들이 금산군에 호의적으로 작용하면서 2010년 <도시민농촌유치지원사업>으로 ‘도시민 농촌유치 주거단지 기반조성 및 초보 귀농귀촌 체험농원 조성사업’ 공모하여 연건평 60평(1층40평 : 교육장, 체험장겸 학교와 마을을 위한 카페 / 2층20평 : 사무실 및 임시 주거공간) 1,000평의 전답에 비닐하우스 2동-150평)을 자부담 40% 총2억원의 사업비로 조성(2010. 09. 11 준공), 2011년 ‘귀농인의 집 프로그램 운영지원’ 800만원, ‘귀농귀촌인과 지역주민이 함께하는 아름다운 마을 만들기 공동사업지원’ 4,500만원을 운영하였다.

2010년 ‘도시민 농촌유치 주거단지 기반조성 및 초보 귀농귀촌 체험농원 조성사업’(이하 귀농귀촌희망센터 개설 사업)은 학교라는 조직이 도시민과 지역민의 중간 매개체로서 지역 홍보, 지역 경험 더 나아가서 농촌이나 농촌문화, 농사 경험을 통해 귀농귀촌의 계기를 생각해 볼 수 있게 해줄 수 있는 거버넌스형의 관과 협조하는 또는 관을 보조하는 역할을 할 수 있을 것이라는 기대와 의도로 지원되고, 만들어 졌다고 보는 것이 맞을 것이다. 간디학교 역시 그 가치관과 철학이 부합되기 때문에 형편이 어려움에도 적지 않은 금액을 기꺼이 자부담을 한 것이다. 그런 의도로 금산군은 귀농귀촌을 맡고 있는 농업기술센터가 이듬해인 2011년 이 곳을 통해서 귀농귀촌 프로그램진행 사업을 추진한 것이라고 볼 수 있다.

(2) 귀농귀촌인과 지역주민이 함께하는 아름다운 마을 만들기 공동 사업지원

그중 ‘귀농귀촌인과 지역주민이 함께하는 아름다운 마을 만들기 공동사업지원’(이하 아름다운 마을 사업)의 경우를 이야기하고자 한다. 사업 목적에 따라 이 사업을 기존마을에 처음 이야기하자 두 가지 점에서 예상치 못한 문제제기가 되었다. 첫째는 왜 사전에 마을과 상의하지 하지 않았느냐? 프로그램 내용의 문제제기였으며, 학교가 마을이 원하는 것, 주민이 원하는 것이 무엇인지 알고 사전 상의 없이 진행되었느냐는 것이었다. 사실은 내용보다는 절차상의 문제였으며, 절차상 주민을 무시하는 것으로 받아들인 것이다. 프로그램내용은 변경가능하고, 사전에 마을 대표인 이장과는 커뮤니케이션을 했지만, 그것은 소용없는 변명이었으며, 실제로는 외부인(심정적 외부인)이 주도하는 것이 못 마땅했던 것이다.

둘째로는 이 사업의 주체가 마을이 되어야 한다는 것이었다. 금산군에서는 여러 면에서 볼 때 학교(실제로는 비영리 사단법인)가 주체가 되어 진행되어야만 기존마을과 숲속마을의 중간자적 입장에서 사업이 무리 없이 진행될 수 있다고 본 것이다. 이것 역시 나중에 그 속내를 파악해 본즉 학교나 숲속마을이 주체가 될 경우는 기존마을이 소외되거나 아무래도 학교와 연관된 마을이니 사업이 그 쪽으로 치우칠 것이라는 우려가 작용했던 것이다. 이 문제는 이와 같이 신뢰가 부족한 상태에서 출발했지만, 사업을 진행하면서 적극적인 소통, 프로그램 다양성 확보 및 진행자의 적극적이고 희생적인 모습, 1년 동안 20개의 다양한 프로그램에 주민의 적극참여유도(강요?) 나아가 마을 어른들의 주최자로서 역할부여 및 포지셔닝 등을 통해 만족도를 높여나감으로써 문제를 해결할 수 있었다.

이 사업을 진행하면서 첫째는 주민들과의 의사소통과 소통을 통한 신뢰확보가 매우 중요하다는 것이며, 받아들이는 주민의 입장에서는

표면적으로는 서로 인사하면서 잘 지낼 수 있지만, 첨예한 문제가 대두되었을 때에는 이주해온 사람들을 신뢰하기 어렵다는 것이다. 그들 입장에서는 상당 부분 이해되는 면이기도 하다. 이 부분은 진행자가 희생적으로 솔선수범하면서, 기술적으로 잘 진행하지 못하면 자칫 역효과가 날 수 있다. 어찌되었든 이 사업으로 기존주민들과 숲속마을 주민들의 접촉이 늘어나고 상호 소통의 계기가 마련되어 두 집단 간에 우호적 관계형성의 초석을 마련하였다고 볼 수 있다. 다만 이 <도시민농촌유치지원사업>이 도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률 등에 근거한 시행지침의 한시적 사업으로 기한이 제한되어 많은 아쉬움이 남는 것 또한 사실이다. 왜냐하면 살아온 삶이 많이 다른 두 집단 간에 관계가 만들어지고 신뢰가 형성되어 융화되기까지는 많은 시간과 여러 가지 경험들이 쌓여야하기 때문이다.

[표 18] 아름다운 마을 사업별 프로그램내용

프로그램	세부내용	비 고
마을산책로 만들기	석동저수지 매실나무심기	
	넝쿨터널 만들기	
	마을 산책로 벤치 만들기	
	마을 연못 가꾸기	
	산책로 정비하기	
	마을벽화 그리기	
지역민과 함께하는 도시민을 위한 농촌문화체험	매실따기, 매실액 담그기	
	서각문패 만들기	
도시어린이를 위한 농촌문화 알리기	생태목공(연필꽃이, 12지신 목걸이)	
	옛날책 만들기(북아트)	

제 4 장 지역차원의 귀농귀촌 정책

프로그램	세부내용	비 고
	군고구마, 모닥불체험	
	벼베기, 가공(도정 및 쌀포장)	
지역민과 외국인이 함께하는 농촌체험	마을 정자 짓기	
	정자상량식, 우리음식 함께 나누기	
	전통장고 만들기	
	외국인들이 자국 고유 음식 소개하기	
마을축제	벽화제막식, 정자현판식	
	마을축제	

2010년 11월 귀농귀촌희망센터가 만들어 지면서 **사회적 기업인** 교육사업단 내에 이 센터를 운영할 ‘귀농귀촌팀’이 만들어졌다. 기획 및 프로그램진행, 1,000평의 농장운영을 위해 인원이 필요할 수밖에 없다. 하지만 이 사업은 보조금을 지원 받는다고 하더라도 수익을 거의 발생시키기 힘들다(보조금은 인건비 사용 불가). 이 업무를 담당하는 인원의 인건비를 온전히 부담해야 한다는 측면에서 귀농귀촌희망센터가 속해 있는 조직에 많은 부담을 주고 있으며, 일을 하는 사람으로서 보람도 있지만 부담스러움과 아쉬움이 많이 남는다. 앞서 언급한 바와 같이 민과 관의 중간조직이 이런 일을 맡는 것이 바람직스럽다면 이 일이 주가 될 수 있도록 인건비 보조가 그 효과성을 높일 수 있다고 본다.

[표 19] 귀농인의 집 운영 프로그램

프로그램	세부내용	비 고
도시민을 위한 농사체험	쌈채소 베란다화분 만들기	
	쌈채소비빔밥 만들어 먹기	

프로그램	세부내용	비 고
도시어린이 농촌문화체험	채소화분 만들기	
	나무그림 그리기	
	손 모내기	
	지역 문화유산 답사	
	농촌체험 활동지 만들기	
도시민을 위한 농촌 문화체험	생태 숲 체험 및 나비표본 만들기	
	농촌다이어리 만들기	
지역청소년을 위한 농촌문화체험	생태목공(연필꽃이, 책꽃이, 사물함)	
인터넷 카페운영	카페개설 및 운영	

4. 소 결

공동체를 유지시키고, 새로운 구성원들이 기존의 구성원들에게 긍정적인 문화적 충격을 줌으로써 공동체가 바람직스러운 방향으로 발전해나갈 수 있도록 그들에게 자극과 교육과 계기가 있어야 한다. 물론 주민들 스스로가 자각하고, 필요성을 인식하여 그들이 주체가 되어야 할 것이다. 이런 의미에서 정부가 지자체가 새로이 이주해온 귀농귀촌인과 지역민이 함께 어울려 한 마을사람들로 결합할 수 있도록 지원하고 유도해주는 것은 매우 중요하고 필요한 일일 것이다.

사실 이주를 하는 귀농인의 입장에서는 낯선 곳으로 삶의 터전을 옮기는 매우 어려운 결정이며, 따라서 경제적인 시각만이 아닌 교육과 문화를 아우르는 인문학적 시각으로 접근해야만 정착률을 높이고, 그 정착이 곧 지역과 지역민에게도 도움이 될 수 있도록 우리 모두의 좀 더 세심한 고민이 필요하다고 본다.

금산간디학교의 귀농귀촌희망센터 사례는 간디학교의 귀농귀촌을 위한 역할을 발견하게 된다. 즉, 共學, 共樂, 共企, 共心, 共益, 共生의 실천기관이라는 것이다. 따라서 간디학교 같은 제3섹터 방식의 귀농 촉진기관 지원제도도 도입할 필요가 있다. 아울러 귀농귀촌이 귀농인에만 초점을 두는 것을 지역주민, 다른 이해관계자, 환경단체 등 다양한 관점에서 확인하고 추진할 필요가 있다. 그리고 귀농인들 귀농준비도 역량에 따른 등급화 차별 지원도 필요하다. 이를 위해 예비 귀농자 등록 및 역량 개발 정책을 추진할 필요가 있다. 무엇보다 귀농귀촌 보조금이 제대로 활용되지 않는 자금은 회수 조치를 추진한다. 농촌농업의 미래에 기대되는 역할에 맞는 귀농귀촌 정책방향을 설정하여야 한다. 농촌의 빈집과 농지가 1개 set로 만들어 빌려줄 수 있는 정책개발, 보조금을 지급한다.

생각건대 금산사례를 통해 진안사례의 결론과 비슷하지만 몇 가지 유사성을 찾아볼 수 있었다. 1) 귀농귀촌인이 기존 마을의 발전에 도움이 될 수 있다는 기대감, 2) 지역민이 열린 마음으로 귀농귀촌인을 받아들일 수 있는 경제적/비경제적 인센티브의 필요, 3) 귀농귀촌인이 먼저 봉사하고 기여한다는 자세와 언뜻 비합리적인 것들(이른바 지역법, 관습법이라 부르는 불문법)에 대한 포용력, 4) 만남과 소통을 통한 신뢰형성의 장과 계기의 마련(예, 집들이 비용 지원), 5) 민관의 중간조직 설립 운영과 지속적인 시스템의 발굴 및 지원(예, 진안군 뿌리협회 또는 완주군의 커뮤니티 비즈니스 센터), 6) 농업에만 치우친 정책 지양 등이다.

제 3 절 시민단체의 시각 : 귀농운동본부

1. 귀농귀촌정책의 필요성

1996년부터 귀농운동을 시작한 전국귀농운동본부는 그 동안 귀농교육을 받고 각 지역에 귀농한 귀농자들의 모임을 바탕으로 상주, 홍성,

완주, 괴산, 춘천, 화순, 화천 등 7군데에 귀농지원센터를 설립하였다. 지자체는 2007년 전남 강진이 전국귀농운동본부와 MOU를 체결하고 귀농지원조례를 갖춘 이래 강진의 귀농지원조례를 모범으로 하여 귀농지원조례를 갖춘 곳이 50여 군데 이상으로 늘어났다. 또한 지자체가 운영하는 귀농지원센터도 급속하게 늘어나고 있다. 정부에서도 98년과 99년에 귀농자들에 대한 지원정책을 펴지 못한 실패를 거울삼아 발 빠르게 2009년 4월 2일 ‘귀농귀촌 종합대책’(이하 ‘종합대책’으로 줄임)을 내놓았다. 이렇게 민간부문, 지자체, 정부가 빠르게 변화를 모색한데는 오늘날 우리 농촌의 심각한 현실을 반영하고 있다. 즉 농가 인구의 감소 추세와 고령화율은 우리 농업의 생산 기반과 생활 기반을 심각하게 위협하고 있다. 또 최근 석유 값의 고가 행진과 석유 재고 잔량이 줄어드는 지점을 지났다는 전문가들의 지적이 잇따르는 상황에서는 우리의 식량 자급화와 식량 안보의 측면에서도 전 국민을 심각하게 위협하고 있다. 또 자연의 위기에 따라서 무역에서도 탄소배출권을 사고파는 상황이 되었다. 이제 농촌을 잘 유지하고 보전하는 것은 무역에서도 주도권과 이익이라는 두 마리 토끼를 다 잡을 수 있는 길임이 명확해졌다. 또 다른 것을 다 제쳐두더라도 자연을 되살리고 농촌을 되살리는 일은 인류의 생존을 위해 필수적인 일이 되었다. 따라서 현재 귀농은 이 시대의 과제를 풀 수 있는 대단히 중요한 열쇠이며 사명이 되었다. 하지만 귀농귀촌을 선택한 많은 이들이 아무런 지원도 받지 못한 채 현장에서 실패하고 도시로 다시 돌아가는 것은 농촌의 현실로 보나 한 개인으로 보나 너무나 큰 국력의 낭비다.

최근의 귀농어귀촌 동향을 살펴보면, 1998년 6409가구에서 2011년에는 1만여 가구로 총 약 2만 명에 달한다. 지역별로는 강원, 충북은 은퇴농 위주, 전남, 경남은 귀농어위주라는 특색을 보인다. 향후 은퇴예상자 수 700만명이며, 귀농어귀촌을 희망하는 사람은 500만명에 달한다. 농민 수가 300만명이 무너졌는데, 실제 200-250만명인 것으로 추정된다.

요컨대 기존 농민 두 세대의 도시민이 농촌으로 이주할 가능성이 생긴 것이다. 생각해 볼 수 있는 것으로는 귀농귀촌으로 인하여 1) 농촌 주민의 성격 변화, 2) 기존 농민과 이주민의 갈등 증폭 예상, 3) 지자체에 대한 민원 폭증 예상 등이다.

이 절에서는 민간, 지자체, 정부가 귀농자를 지원하는데서 어떻게 서로 역할을 분담하고 체계를 갖추면 좋을지에 대해서 알아보기로 하겠다. 단, 전국귀농운동본부의 사례이기에 귀농정책을 중심으로 다룬다.

2. 무엇을 해야 하나(2012농수산식품부 귀농어귀촌 종합대책 6대 핵심항목 관련)

(1) 귀농어귀촌 종합센터 설치

귀농어와 귀촌을 구분하여 상담과 정보 체계를 구축한다. 이 경우 귀농어는 지원 대상에 해당함이 분명하지만, 귀촌은 지원대상이라기 보다는 오히려 귀촌자가 지역에 기여할 수 있는 방안을 연구하는 것이 올바른 순서일 것이다.

(2) 직업별 특성에 맞는 맞춤형 귀농어·귀촌 교육 확대

귀농어교육은 지원이 필요하다. 또한 평생교육이 가능한 체계로 구축할 필요가 있다. 특히 30대 이하 귀농자에 대하여는 향후 농업의 주체가 될 귀한 인재이므로 광범위하고 지속적이고 전폭적인 교육이 필요하다. 귀촌은 지역에 자신이 가진 재능을 기여할 수 있도록 하는 교육 체계 구축이 필요하다. 무엇보다 귀농귀촌을 담당하는 또는 담당할 지자체 공무원에 대한 교육이 절실하다. 법적 근거를 마련하여 지자체 교육 예산을 편성하여야 한다. 당해 지자체 내에 거주하는 귀농어귀촌자 모임의 자발적인 활동 활성화를 위한 지원(예, 귀농자들 공부 모임 존재)이 필요하다.

(3) 농어촌 정착에 필요한 재정 및 세제 지원 확대

실제 귀농귀촌자가 겪는 어려움 중에는 길(마을 안길), 물(상수도) 문제로 겪는 기존 주민들과의 많은 갈등이다. 왜냐하면 이러한 길이나 물이 속한 토지나 건물 등은 기존 주민들이 공용으로 하라고 내놓고 나라에서 관리하는 것이지만, 이에 대하여는 기존 주민들이 재산세 등을 각자 부담하고 있기 때문에 심정적 외지인인 귀농귀촌인이 함께 사용하는 것을 꺼리기 때문이다.³⁸⁾ 따라서 적절한 토지 보상이 가능한 방안이며, 물은 상수도에 대한 지원이 따라야 한다.

(4) 농어촌 체험, 멘토링 등 지자체의 도시민 유치 활동 강화

각 지자체에 민간 주도의 ‘귀농지원센터’를 두고 상근자, 사무실 운영비 지원이 필요하다. 귀농지원센터가 귀농희망자와 멘토를 연결할 수 있도록 하는 방안이 최선이다. 이 때 멘토가 귀농인이라면 귀농실태를 잘 알겠지만, 지역주민인 경우에는 귀농실태에 대한 이해도가 낮아지게 된다.

(5) 예비 귀농어업인을 대상으로 찾아가는 현장 홍보 추진

각 회사, 공무원, 자영업협의회 대상 홍보, 포스터 작업이 필요하다.

(6) 법적 지원 근거 및 지자체 행정체계 정비

귀농인모임, 귀농지원센터, 귀농담당부서 3자간 협의와 집행 구조의 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

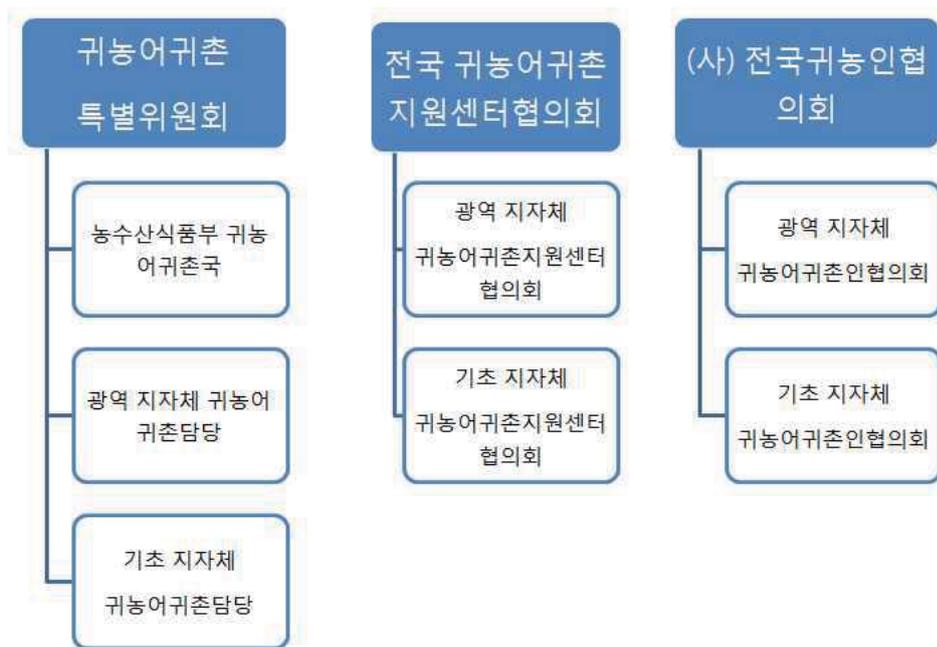
38) 발표자 차광주는 이러한 문제에서는 나라법과 주민법이 다르다라고 설명한다.

3. 귀농어귀촌 정책 제안

(1) 귀농지원원칙과 귀농지원체계

귀농어귀촌인의 조건과 생각은 저마다 다르다는 점에서 다음과 같은 접근이 필요하다. 먼저 ‘젊고 가난한 귀농자’ 우선 배려의 원칙, 여성 귀농자 우선 배려의 원칙이 필요하다. 귀농어는 지원이, 귀촌은 심층 상담이 필요하다고 본다. 이를 위해 귀농인모임, 귀농지원센터, 귀농전담공무원조직 3자간 협력체계 구축 절실히 필요하다.

[그림 15] 합리적인 귀농지원체계



아이들에게 농업을 소중히 여기도록 하는 교육 체계 필요하다. 이전 농촌진흥청 검토 자료를 본 바 있으나 좀더 세밀하게 교육적으로 점검할 필요가 있으며, 농업중고등학교 부활 프로젝트도 필요하다. 이 점은 귀농어귀촌학교에서부터 시작하여야 할 것이다.

(2) 귀농자 한 사람의 역할

귀농자가 있으므로써 농촌에서는 농사 품앗이가 가능하며, 교육 활동(방과후, 도서관), 동호인 모임(아이들 바둑 교육), 풍물, 연극, 합창, 멀티미디어 등 문화 활동, 지역활동(작목반, 영농조합법인, 마을사업 등)이 가능하다. 또한 노인 도우미, 교통 수단의 제공, 노인복지(무거운 짐, 전구 갈아 드림), 의료 편의(침, 뜸) 등도 얼마든지 그 재능에 따라 가능하다.

4. 귀농자 실태 조사 -괴산군 사례를 중심으로-

괴산귀농지원센터는 2009년 1월부터 2월까지 괴산에 귀농한 212가구 가운데 30%에 해당하는 55가구에 대해서 설문지로 실태조사를 실시하였다.

그 결과, 조사대상자들의 전입년도와 귀농연도가 꼭 일치하지 않지만 귀농연도를 보면 5가구 이상 귀농한 해가 98년, 99년, 03년, 06년, 07년, 08년으로 최근에 계속 늘어나고 있다. 조사 대상자들의 평균 귀농 연수는 5.6년으로 귀농 초기 단계를 지나서 농민과 거의 비슷한 의식을 가질 단계이지만 영농조건으로 볼 때는 많이 부족한 상태라고 볼 수 있다.

귀농한 가구의 나이 분포도를 보면 20대 이하가 32%, 20대가 5%, 30대가 12%, 40대가 28%, 50대가 12%, 60대 이상이 8%로 40대 부모가 주를 이루면서 20대 이하 자녀를 키우고 있다.

귀농하기 전 직업은 회사원(26), 자영업(12), 교사공무원(8), 사회운동(7) 순으로 교사나 사회운동 출신들이 많다는 게 특이하다.

귀농이유로는 농촌생활이 좋아서(29), 추구하는 이상을 위해서(23), 건강을 위해서(14), 도시생활의 어려움(10) 순으로 추구하는 이상을 위

해서 귀농하는 사람들의 비중이 아주 높다. 그밖의 항목에서도 영성 추구, 삶의 진실을 찾아서, 자녀교육과 건강한 정신, 대안공동체 등으로 답한 게 눈에 띈다.

괴산으로 귀농한 까닭에는 깨끗한 지역이어서(17), 연고자가 있어서(13), 수도권과 가까워서(9), 괴산에서만 할 수 있는 일이 있어서(9) 순으로 괴산이 깨끗하다는 게 귀농의 가장 큰 이유라는 점이 중요하고 괴산에서만 할 수 있는 일이 있어서란 답이 많은 것도 꼭 눈여겨보아야 한다.

괴산으로 귀농한 것에 대한 만족도는 조사에 응한 총 가구의 83%로 아주 높았다. 괴산으로 귀농한 걸 만족해하는 까닭으로는 자연이 좋아서(26), 사람이 좋아서(12), 접근성이 좋아서(4) 순으로 사람이 좋아서가 많다는 건 먼저 귀농한 선배들의 활동에 대한 긍정성이 내포되어 있다. 그 밖의 항목에 자연재해에 안전해서라고 대답한 게 있는데 괴산의 경우 강원도처럼 파헤쳐져서 해마다 자연재해를 입는 것과 비교해 볼 필요가 있는 대답이다.

귀농 초기에 들어간 비용은 이사비가 평균 1,250,000원, 농지 마련비가 평균 34,471,000원, 집 마련비가 평균 27,700,000원, 농업관련 시설 투자비가 평균 17,690,000원, 그 밖의 비용이 평균 13,000,000원으로 1가구 평균 94,225,000원을 썼다. 귀농 초기 비용은 응답자의 72%가 자기 자본으로 마련하였다.

영농규모를 묻는 질문에 답한 가구 수가 36가구인데 36가구가 실제로 농업으로 정착하려고 노력하는 귀농 가구라고 보면 될 것 같다. 영농규모는 1ha 미만이 20가구로 소농이 주를 이루고 있다고 봐야 한다. 따라서 매출액도 1천만 원 이하(11), 1-2천만 원(8), 2-3천만 원(7) 순으로 어렵게 생계를 꾸려가고 있다고 볼 수가 있다.

귀농 전에 농사 경험이 없는 경우가 29가구로 전체 조사 가구의 52%에 달했다.

귀농해서 겪은 어려움으로는 농사시설자금(20), 농사기술(19), 농산물 판매(17), 농지원부마련(14), 토지구입자금(14), 교통수단(13), 문화소외(10), 노동력확보(10), 교육(9), 주민과 관계(8), 농업경영기술(8), 농지전용(7) 순으로 영농교육의 필요성과 영농기획 단계에서 시설자금이나 토지구입자금에 대한 귀농자의 접근이 더 쉬워져야 할 필요성이 있다.

주민과 관계 맺는데 어려움으로는 농사 방법이 달라서(7), 주민들의 텃세(7), 길 문제(5), 이장이나 마을 지도자가 협조를 안 해서(4) 순으로 주민 화합을 위한 군의 노력이 필요하고, 이장이나 마을 지도자에 대한 교육도 강화될 필요가 있다. 길 문제는 농촌의 고질적인 문제의 하나인데 땅을 보상도 못 받고 내놓았는데 세금은 내고 있는 것에 대한 주민들의 불만이 귀농자들에게 표출되고 있는 것도 문제이다.

주 작목은 35가구가 있었고, 없는 가구는 12가구에 불과했다. 주 작목으로는 채소(15), 논벼(8), 과수(8), 두류서류잡곡(8)이 많았다. 주 작목을 바꾼 횟수는 2회(7), 1회(6) 순으로 한두 번 바꾸었다.

농사로 생활을 못 꾸린다고 답한 가구 수가 37가구로 총 조사 가구의 67%에 달했다. 농사로 생활을 못 꾸리는 까닭은 농사기술 부족(8), 노동이 힘들어서(8), 작물 값이 싸서(6), 시설투자비 부족(5), 땅 부족(5) 순으로 영농교육과 시설투자나 땅 구입에 대한 지원의 중요성을 다시 한 번 일깨워 준다.

부족한 생활비의 마련 방법은 부업이었고, 부업의 종류는 아래와 같은 것들이었다. 모두 옳긴다. *건축(5) *천연염색(2) *일용노동(2) *자동차 보험 판매 *농사일 관련 품팔이 *방과후 교사 *이장 일로 핸드폰 비용, 경조사비 해결 *초중학생 과외 교습 *글쓰기 *정보화마을 관리자 *컴퓨터 강사 *초등학교 계약직 출근 *광고업 등으로 나타났다.

농사짓다 다친 경험이 있는 사람이 16가구로 총 조사 가구의 29%에 해당하므로 귀농 초기부터 농협재해보험에 가입할 수 있도록 배려해 주는 것이 필요하다.

귀농에 대한 만족감은 그래도 80%로 높은 수준이었다. 현재 가장 큰 어려움 한 가지를 들라는 물음에는 경제의 어려움(8), 집터 농사터 구입(5), 일손 부족(3), 판로의 어려움(2) 순이었다.

여성 귀농자의 가장 큰 어려움으로는 보수적인 남성 위주의 생활에서 외로움과 문화생활의 부재로 고통 받는 것이 드러났다.

앞으로의 계획을 묻는 질문에는 농사규모나 종류를 확대(11), 그대로 유지(8), 부업을 가질 생각(8), 농업을 부업으로(8), 농사 규모나 종류 축소(7) 순으로 그래도 어렵지만 농업을 계속하겠다는 사람이 많았다.

괴산 귀농자의 수가 늘어나기 위해서 필요한 일로는 정착자금 용자지원(21), 주거지 정보 안내와 지원(19), 취농정보와 상담(18), 농지구입정보제공(17), 지속적인 영농상담(13), 주민화합(13), 농가, 농장 체험(12), 취농자 교육과 연수(10), 정기적인 농사기술 교육과 지도(9) 순이었다.

괴산에서 농사이외에 꼭 하고 싶은 일로는 문화(10), 공동체(9), 명상(8), 생태에너지(7), 교육(7), 귀농자 지원(6), 의료, 사회복지(5), 언론(5), 농산물 유통(4), 건강(2), 가공 판매, 청소년여행학교나 클럽, 무가지 신문발간, 체육, 무예, 체험학습, 삶의 진실을 찾는 일, 가족 쉼터에서 가족 상담 겸하는 시설 운영, 학교급식, 여성, 마을 사업 등이었다.

5. 소 결

농민들은 귀농어귀촌인을 상담하거나 지원하는 것을 경계하고 귀농 선배들은 새로운 귀농어귀촌인을 상담하거나 지원하는 것을 경계한다. 그 까닭은 마을공동체, 지역공동체의 붕괴 때문이라고 생각한다.

귀농어귀촌인 지원법이 잘 제정되어서 마을공동체, 지역공동체, 지자체가 사람들이 서로 돕고 어울려 살면서 행복할 수 있도록 기여하면 좋겠다. 그러려면 농수산식품부 차원의 예산 편성으로는 힘들고(기획예산처의 힘에 밀려서), 대통령이나 국무총리 산하의 특별위원회가

구성되고 각 부처의 귀농어귀촌인 관련 예산을 모두 합치고 지역균형발전 예산도 합쳐서 추진하는 것이 필요하다. 이는 농촌공동체를 복원하여 앞으로 다가올 식량위기나 생태위기, 종자 전쟁에 대비하는 결단이 필요하기 때문이다.

전국귀농운동본부 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다고 본다. 귀농인의 집 사례로 보아 귀농귀촌지원법의 제정은 필요하지 않나 싶다. 법적 근거 없이 사업으로 지원하다 보니 있어졌다 없어졌다.

그리고 귀농, 귀촌은 한 가지 잣대로 볼 수는 없지 않나 싶다. 생명과 생태의 보전을 위한 측면, 농산업후계인력의 양성, 지역공동체 유지를 위한 인구유치의 측면, 도시은퇴자의 생계와 생활터전 제공을 통한 사회불안 해소의 역할에서 그러하다.

먼저 인정귀농제를 생각해볼 수 있다. 이 경우 정책 대상자의 기준을 정해야 하는 것이 선결과제이다. 10년 된 귀농자도 일괄적인 귀농정책 대상에서 포함시킬 수는 없다. 이렇게 오래 된 귀농자를 위해 귀농정책은 귀농초기의 진입장벽을 낮추는데 맞추고 그 후는 농업정책에서 다뤄야 할 것으로 본다.

둘째, 도시에서 농촌으로 갈 때 지방에 비용을 지불해야 하는데, 바로 도시의 인구과밀화를 해소해 주기 때문이다.

셋째, 도로, 전기, 통신 등 사회적 기반시설을 지원할 수 있는 제도가 필요하다. 왜냐하면 귀농인 대부분이 직거래로 농산물을 판매하고 인터넷 의존도가 높다. 현실은 이 인터넷이 도시의 초광랜은 고사하더라도 전화선에 의존한 모뎀방식도 전화 설치 비용과 속도문제로 상당한 곤란을 겪고 있기 때문이다.

넷째, 농산어촌 지자체의 귀농, 귀촌 담당 창구와 전담 공무원 지정을 위한 행안부의 공무원 인원 증가의 법적 제도가 필요하다. 전담공무원보다 귀농인이 적임이라는 생각에는 반대이다. 지역귀농인은 중

요하지만, 행정과의 원활한 소통을 위해 공무원인 신분이 반드시 필요하기 때문이다.

다섯째, 주택의 문제가 있다. 도시의 1 주택자가 농어촌주택을 매수해도 한시적으로 1세대 1주택을 인정하는데, 도시의 1주택자가 농촌으로 이주하기 위해 신축하는 경우는 신축주택을 농어촌 주택으로 인정하지 않는 문제가 있다.

여섯째, 기타 농지구입에 대한 법적 규제의 예외적 적용 (96.1.1.이후 취득 농지의 건)이 필요하다. 현재 법안마련을 검토하는 배경에 베이비부머 세대의 사회적 대응이 있다면 인턴, 후계농업경영인 나이 제한을 수정해야 한다.(예, 고용노동부 창직인턴제 나이제한 (44세) 규정 문제) 농업창업 인턴제도의 상시운영 제도가 필요하고, 후계농업경영인 제도의 나이제한(현 만 45세)을 철폐하여야 할 것이다. 3% 이자 5년 거치 10년 상환은 작목과 축종을 고려하지 않은 행정 편의이다.

법안과 정책을 마련할 때, 귀농인이 마을에 왔을 때 마을에 장단기, 직간접적으로 도움이 되는 정책방향. 그래서 귀농인이 마을사람들에게 환영을 받게 되는 정책이 귀농인과 기존민의 갈등해소. 도시민의 농업농촌 연착륙을 위한 효과적인 방안이 될 것이라고 생각한다.

일곱째, 전폭적인 지원과 체계적인 교육이 필요하다. 농업이라는 직업은 더 이상 정부 의존적으로는 생존할 수 없다. 귀농·귀촌인의 상당수는 비즈니스 마인드를 가지고 농업을 산업적 시각으로 접근하고 있습니다. 이들은 단기간에 농산업체 분야에서 두각을 나타내고 있을 뿐만 아니라 지역농업에 긍정적 파급효과를 내고 있다.

제 4 절 성공요인

진안군이나 금산 간디학교 사례의 성공요인은 정책의 목표, 원칙과 전략, 정책수단(프로그램), 추진체계 등의 측면에서 찾아볼 수 있다.

첫째, 목표가 분명해야 한다. 귀농·귀촌정책은“농촌사회의 다원화, 농촌경제활동의 다각화, 지역공동체의 유지·활성화 등”과 더불어 “지속가능한 농촌지역사회 유지 또는 활성화”라는 정책목표를 구성하는 수단적(하위) 목표의 위치에 두어야 할 것이다.

둘째, 귀농·귀촌 정책목표 설정이 합리적이어야 하는 것만큼이나 원칙·전략과 정책수단도 적절해야 한다. 진안군의 귀농 1번지 진안의 다섯가지 원칙 즉, “① 이미 귀농귀촌해 있는 분들을 우선으로 생각(집토끼 지키기), ② 귀농귀촌하려는 도시민의 전문성을 존중(농촌의 파이 키우기), ③ 직접적인 현금 보조는 배제(지역주민과 갈등 회피), ④ 지역주민과의 화합을 중시(귀농귀촌인을 환영하는 풍토 조성), ⑤ 일시적인 지원이나 이벤트성 행사보다 귀농귀촌 지원 시스템 구축(중장기 시스템 구축 지향)” 등은 귀농귀촌인과 농촌 주민이 힘을 합쳐‘뿌리를 튼튼하게 하는 삶’, ‘살기 좋고 살고 싶은 마을만들기’를 지향하는 데 있어서 적절하다.

셋째, 귀농·귀촌 지원에 있어서 지자체 내부의 통합적 지원체계 구축 및 행정과 민간의 대등하고도 유기적인 협력관계 형성이 필요하다.

넷째, 추진체계 또는 거버넌스를 구축하고 예산과 제도의 개선이 뒤따라야 할 것이다.

다섯째, 지역민이 열린 마음으로 귀농귀촌인을 받아들일 수 있는 경제적/비경제적 인센티브와 함께 귀농귀촌인이 먼저 봉사하고 기여한다는 자세, 만남과 소통을 통한 신뢰형성의 장과 계기 등 인문학적인 기반 마련이다.

제 5 장 귀농어업인지원 법제화의 주요 쟁점

제 1 절 귀농·귀어·귀촌정책의 입법과제

1. 귀농·귀어·귀촌관련 정책적 개선과제

(1) 최근 귀농·귀어와 관련한 정책변화

그 동안의 귀농증가현상에 수반되어 2012년 5월 현재 전국 지자체중 88개 곳이 조례를 마련하여 귀농·귀어·귀촌을 정책적으로 지원하는 것이 지자체의 회생과 관련하여 주요한 정책으로 자리잡아가고 있다.

이는 농업부문의 정책변화도 가져왔는데, 귀농·귀촌인구가 취농인구에서 차지하는 비율이 30%에 육박하고 있으므로 농업부문의 규제조정과 완화가 필요하고, 귀농·귀촌관련 업무에 귀농희망자가 쉽게 접근할 수 있는 행정체계의 개편이 필요하게 되었다. 귀농자와 기존 정착민의 갈등방지를 위하여 귀농하는 사람뿐만 아니라 귀농을 받아들이는 사람에게도 상응하는 혜택이 돌아갈 수 있도록 정책의 변화가 필요한 것이다. 지자체는 지역구성원들과 장기적인 전망속에서 귀농·귀촌정책의 수립이 필요하며, 기존의 진부한 농산물 생산에서 나아가 제조·서비스·관광 등 지역산업의 다변화가 요구되고 있다.

한편 수산업부문에서도 규제 완화가 관찰된다.³⁹⁾ 양식장의 확대, 신규인력진입위한 진입장벽 완화, 어촌계운영의 유연성 확립, 어선을 줄여 수산자원을 보호, 기존 어촌관련 협회들의 폐쇄적 체제의 개방이 점차 실현되어가고 있다.

39) 한국경제, 2012.4.17일자.

완화되는 수산업 규제

구분	현행	개선
양식업 진입	모든 양식어업에 대기업 진입 제한	큰 시설투자가 필요한 업종에 대기업 진입 허용
양식장 면허	기존 어업권자에 관행적으로 재면허	기술력 있는 신규 인력에 우선 발급 검토
양식장 면적 제한	60ha 이하로 제한	면적제한 폐지
양식어종 제한	어업면허증에 양식품목 지정	양식 품종 자율적으로 선택
어촌계 가입절차	어촌계 계원 동의서 첨부 요구	필수서류 외 서류 첨부 제한
어선 거래	개인간 거래	종합포털 사이트 등 거래시스템 구축
감척제도	어업인들 희망시 감척	행정기관 직권으로 감척

자료:농림수산식품부

(2) 최근 귀농·귀어와 관련한 행정시스템변화

현재의 귀농귀촌 종합센터에서 제공하는 부분에서 누락되어 있는 귀농관련 법률과 자치입법의 법령자료와 법적 충돌사례를 제공함으로써 귀농시 발생하는 법률적 문제발생시 해결방안을 제시한다.

이외에도 정부와 지자체에서 제공하는 다양한 귀농관련 정책사례와 지원정보를 다양하게 제공함으로써 귀농의 준비에서 정착단계까지 개인적 특성에 맞는 귀농지역의 선택과 사업영역의 선택을 수월하게 한다.

그 동안 모범사례가 된 경북봉화, 전북진안·장수군, 전남 강진군, 진도군, 완도군의 행정체계의 변화모습을 소개하여 기타지역에서 벤치마킹할 수 있도록 하고, 다양한 도농교류프로그램을 구축하여 귀농 예비자들의 준비를 도울 수 있도록 준비할 필요가 있다.

2. 귀농·귀어·귀촌관련 법제정비와 개선과제

대다수의 귀농·귀어·귀촌인구들은 사회적 취약계층에 포함될 수 있으므로, 「사회적 기업육성법」의 개정을 통해 농촌형 사회적 기업에 대한 지원을 확대할 필요가 있다. 현행 사회적 기업육성법의 지원대상은 지원범위와 자격요건이 상당히 제한되어 있어서 법제개선이 필요하다.

귀농어업인 지원을 위한 법제는 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 농촌진흥법, 농지법, 수산업법 등 관련 특별법에서 산재되어 있기에 정비가 필요하다.

귀농인을 위한 정책적 지원은 기존 농어민과의 조화 속에서 관련 특별법의 제정(가칭 귀농·귀어·귀촌 특별법)과 지역별 특성에 맞는 조례제정을 통하여 귀농·귀어관련 정책적 목표를 달성하여야 한다.

귀농정책과 관련하여 현재 귀농지원과 관련된 농어업 관련 9개 법률개정안이 상임위를 통과함으로써 일단 단초를 형성하였다고 볼 수 있으나, 향후 본회의 통과까지 어려움이 따를 수밖에 없다.

따라서 귀농인과 귀어인 관련 법령의 입법시 정책적 고려를 통하여 상대적 평등을 실현할 필요가 있는데, 현재 귀어인을 위한 지원 법체계정비가 미흡한 상태이다.

(1) 농업관련법의 법제정비

귀농·귀촌인구의 지역사회기여도를 높이기 위하여 제조업법과 식품위생법(제36조), 주세법(제6조)의 규정으로 일정규모 이상의 제조시설과 판매면허를 갖추도록 하는 규정을 완화하여야 한다. 아울러 농가의 발효식품과 농가주 등의 생산의 지원이 필요하다.

농식품을 농가가 위생적으로 제조·판매할 수 있도록 관련법령을 개선하여 개인생산품에 대한 위생적 신뢰도를 올릴 수 있도록 한다.

(2) 수산업법의 규제조정과 완화

수산업관련법들은 농업관련법들보다 환경규제를 더 강하게 받음으로써 어업의 위축을 초래하고 있다.

기존의 수산업법을 개정하거나, 갯벌어업 조성 및 발전에 관한법

40) 양식축진을 위한 10대 품목의 지정으로 갯벌생태계변화에 대비하여 새로운 양식

정책지원금을 교부할 수 있는 법제정비가 필요하다. 기타 관련 법률들의 법제정비도 당연히 필요하다.

(3) 중앙귀농인지원위원회 설치

귀농인지원관련법안의 내용에 농식품부장관이 5년마다 귀농인 지원 종합대책을 수립할 것, 중앙귀농인지원위원회의 설치, 시·도지사 소속으로 지역귀농인지원위원회가 설립 등을 포함시킬 필요가 있다.

(4) 귀농·귀어지원 관련법제

현재의 농어촌의 현실은 여전히 인구노령화와 인구감소의 현상이 지속되고 있으며, 귀농인의 지원과 관련하여 상위법령의 미비와 중앙정부의 지원이 부족한 상태에서 지자체 차원에서 정책을 실현하기 위해서는 많은 예산에 따른 재정적 부담이 있을 수밖에 없다. 따라서 소속 지자체 주민과 지방의회, 지장체장간의 정책을 담아내는 자치입법인 조례제정시 공론의 장을 상설화하여 여론을 환기시킴으로써 중앙정부의 지원과 관심을 이끌어낼 수 있을 것이다.

귀농·귀어·귀촌정책도 국가산업경쟁력과 법체제의 전반적인 부분을 고려하여 귀농관련법제 정비가 필요하다.

전문가들은 향후 귀농이 장기적으로 지속될 것으로 예측하고 있고, 농업과 어업은 환경의 영향을 많이 받아서 생산효과에서 변화가능성의 폭이 크므로 이를 감안하여 다양한 안정화 대책을 수립할 수 있는 법제로 정비하여야 할 것이다.

산업의 기술혁신과 양식품목의 수출을 통한 어촌마을의 경제적 이익창출에 기여.

3. 귀농·귀어·귀촌관련 조례의 향후 개선과제

(1) 귀농자 자격 요건의 확대 필요

각 지방자치단체의 귀농지원조례에서 귀농인에 대한 정의 및 자격 요건을 “타 지역거주자, 비농업인”⁴¹⁾일 것을 규정하는 것 외에 “가족 동반전입”⁴²⁾, “일정 연령 제한”⁴³⁾, “농업에 종사할 것” 등을 귀농요건으로 규정하면서 세부적으로는 약간씩 달리 규정하고 있다.

그런데 “농업에 종사할 것”이라는 요건은 귀촌하고자 하나 농업에 종사하지 않는 비농업종사자를 제외하고 있고, “타 지역거주자”라는 요건은 동일 지방자치단체 내에서 다른 직종에 종사하다가 농업에 종사하기 위하여 전직하는 사람을 제외하고 있는 단점이 있다.

물론 비농업종사자는 귀농이 아니라 귀촌의 차원에서 접근하여 지원할 수 있으나 귀촌자에 관한 조례가 따로 제정되어 있지 않는 경우 귀농지원조례가 귀촌자를 포함하여 지원할 수 있도록 귀농자 자격 요건을 확대할 필요가 있다.

(2) 귀농지원(심의)위원회의 설치 및 구성의 문제

귀농지원조례에는 귀농의 적극적이고 체계적인 추진을 위하여 귀농위원회 또는 귀농심의위원회를 설치 운영하도록 규정하고 있다. 그러나 일부 귀농지원조례에서는 귀농위원회 대신에 해당 지방자치단체의 기관인 농정심의회 농정분과가 대행할 수 있도록 규정하고 있는

41) 예를 들면, 타 지역에서 3년 이상 도시생활을 한 자를 요건으로 하고 있는 경우(정읍시 귀농자지원조례)가 있는가 하면 거주기간 요건 없이 타 지역 거주자인 것만 요건으로 하고 있는 경우도 있다(무주군 도시은퇴자 및 귀농자 유치 지원 조례).

42) 예를 들면, 가족이 함께 ...에 전입하여(정읍시 귀농자지원조례, 무주군 도시은퇴자 및 귀농자 유치 지원 조례).

43) 예를 들면, 만 50세 미만을 요건으로 하고 있는 자치단체가 있는가 하면(정읍시 귀농자지원조례), 연령을 요건으로 하지 않은 자치단체도 있다(무주군 도시은퇴자 및 귀농자 유치 지원 조례).

데⁴⁴⁾ 귀농자 내지 귀농과 직접 관련이 있는 자가 포함되어 있지 않는 농정심의회 농정분과에서 귀농에 관한 중요 사항⁴⁵⁾ 등을 심의하는 것은 문제가 있으므로 보완이 요구된다고 하겠다.

(3) 읍·면지역에 살다 귀농한 귀농인이 산 농지에 대한 지방취득세 감면 필요

지방자치단체의 귀농지원조례에서 귀농인에 대한 조세감면 규정을 둔다고 하더라도 이는 효력이 없다. 왜냐하면 조세(지방세)감면은 세법에 관한 것으로 하위 법령인 조례에서 지방세를 감면하는 규정을 두는 것은 조례제정의 범위를 벗어나는 것이므로 효력이 없는 것이다.

또한 귀농지원에 관한 법률을 제정한다 하더라도 귀농인에 대한 조세감면에 관해서는, 귀농지원에 관한 법률에서는 그 근거만 두고 실제로는 조세(지방세)특례제한법에서 규정해야 한다.

현재 농림수산식품부의 귀농지원지침과 취득세감면법인 지방세특례제한법에는 귀농인 요건에 대해 ‘귀농 직전 농어촌 이외의 지역에서 1년 이상 거주한 자’로 규정하고 있다. 그런데 농어업·농어촌 및 식품기본법 제3조에 의하면 전국의 모든 읍·면지역은 농어촌에 해당하기 때문에 만약 수도권 읍·면지역에 속하는 신도시 택지개발지구⁴⁶⁾에 살면서 수도권 대도시에서 직장생활 하던 사람이 귀농한다 하더라도 귀농 직전 주소지가 농어업·농어촌 및 식품기본법상 농어촌이므로 귀농인이 될 수 없게 되어 각종 지원에서 배제되는 현행 법규정은 모순이 있다.

44) 무주군 도시은퇴자 및 귀농자 유치 지원 조례 제17조 제1항 단서 조항.

45) 무주군 도시은퇴자 및 귀농자 유치 지원 조례 제18조(귀농심의위원회기능)

1. 귀농자 유치 및 지원에 관한 중요 계획 수립·심의
2. 귀농자의 자격 및 사업계획, 귀농 정착 장려금 지급 대상자의 심의
3. 귀농자에 대한 지원 순위 및 지원 취소등의 심의

46) 파주시 교하신도시(파주시 교하읍), 봉담지구(화성시 봉담읍), 진접지구(남양주시 진접읍) 등

따라서 농어업·농어촌 및 식품기본법상의 농어촌의 범위에 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제6조의 도시지역 가운데 수도권 택지개발 지구는 비록 읍·면지역에 속하더라도 농어촌에서 제외하는 방안을 강구할 필요가 있다.

(4) 귀농지원의 취소 등의 요건 완화 필요

대부분의 지방자치단체의 귀농지원조례는 귀농보조금 등 귀농지원금의 회수에 관하여, 보조금(지원금)을 받은 후 타 시군으로 이주한 경우로 규정하고 있는 경우가 많으나, 이를 “...귀농보조금(지원금)을 받은 후 일정기간(예를 들면 3년이나 5년 등) 안에 타 지역으로 이주하거나 아니면 실제 농어업에 종사하지 아니할 경우”로 규정하여 귀농지원의 취소요건을 현실에 맞춰 완화할 필요가 있다.

제 2 절 귀농, 귀촌, 귀어의 법적 정의

1. 법적 정의의 필요성

귀농, 귀촌, 귀어를 분류하여 각각 정의를 내릴 수 있는가. 문헌이나 전문가별로 그 정의는 사뭇 다르다. 또한 지자체 조례에서의 정의조항도 일률적이지 않아 약간 자의적이라는 느낌을 받는다. 나아가 정의를 내렸다 하여도 정책지원대상이 되는 귀농인, 귀촌인, 귀어인이 되기 위하여는 어느 정도의 개념 한정은 불가피하다. 즉 귀농자가 넓은 범주라면 정책지원대상으로서의 귀농자는 이 가운데에서 더 좁은 범주에 속한다. 이와 관련 조례에서는 별도의 요건(예, 정주기간, 영농종사기간, 영농규모, 가족동반 여부 등)을 부가하고 있음을 볼 수 있다(이에 대하여는 본 장 제1절 참조).

2. 정의조항의 입법방식

귀농귀촌지원법에 정의조항을 둔다면, 아래와 같이 최대한 간결한 개념으로 정의하여 입법재량을 두되, 구체적인 내용은 하위법령이나 조례를 통해 두는 방식이 적절하다고 생각된다. 여기서 주의할 것은 기존 농지법이나 기본법과의 관계이다. 예를 들어 농업인은 기존 농지법이나 기본법의 규율대상이 되지만, 귀농인은 귀농귀촌지원법의 규율대상이 되기에 동일한 차원에서 다를 수는 없다고 본다. 동일한 차원에서 다른 폐단은 농협 조합원자격 법제에서 드러난다. 현 농협법상 조합원은 농업인과 거의 동일한 개념이라고 세세하게 열거식으로 지역적 차이나 정관 자치를 무시한 채 규정되어 있는데, 이로 인하여 조합원 가입시 많은 분쟁을 야기하고 있다. 생각건대, 법률간 입법취지가 서로 다르면 “같은 것은 같게, 다른 것은 다르게”라는 법언처럼 다르게 보아야 할 것이다. 귀농인이라 하여 농업인과 동등한 정책대상으로 지원을 받는 것은 아니다.

그래서 가장 바람직한 입법방식으로는 법률에는 최대한 간결하게 정의를 내리고, 구체적인 내용 형성은 조례에 맡겨 둬으로써 최대한 사정이나 여건이 다양한 지자체의 입법권을 존중해 주는 것도 한 방법이라고 본다.⁴⁷⁾ 그것이 지방자치제의 본질에도 맞다고 본다. 재정자립도가 낮은 지자체의 경우에도 귀농귀촌 지원에 대한 상위법의 포괄적인 근거를 원하는 것이고 구체적인 지원범위는 스스로 결정하는 것이 다 바람직한 모습일 것이기 때문이다.

47) 진안군의 사례처럼 농업여건이 열악한(이른바 조건불리지역인) 산간지역의 경우 귀농자보다는 귀촌자를 더 지원해주어야 할 필요성이 있을 수도 있으며, 귀농자의 정의를 평야지대의 지자체와 똑같이 획일적으로 적용하는 것은 지방자치제의 취지에도 반한다.

3. 귀농의 정의

최대한 간결한 개념으로 보면, 먼저 귀농은 타산업 부문에서 농업부
문으로 진입한 경우라고 하면 된다. 이 때 겸업 등은 어떻게 할 것인
지, 현행 농어업농어촌식품산업기본법상 농업이나 농업인 정의를 준
용할 것인지의 문제가 남는다. 궁극적으로는 우리나라 법률에서도 농
업의 정의를 또한 간결히 할 필요가 있다고 본다. 예컨대, 농업이나
농업인 정의에서 재배작물이나 축종이나 마릿수 등으로 한정한다든지
영농일수를 90일, 영농면적을 1000m², 연간 농산물 판매액 120만원 등
으로 한정하는 방식은 바람직하지 않다고 본다.⁴⁸⁾ 프랑스 농업법전
(Code rural)에서는 농업이나 농업인 정의가 다음과 같이 포괄적으로
되어 있다.

농업의 정의 : “동식물의 life-cycle에서 부가가치를 창출하는 일련의 활동”
농업인의 정의 : 1) 영농활동에 근로시간의 50% 이상을 투여할 것, 2) 총
소득의 50%를 농장에 기반을 두고, 농림업 생산 활동 또는 농촌관광, 기타
농림업에서 확대된 활동으로부터 얻을 것, 3) 농업인 건강보험(이른바
AMEXA)에 가입된 자일 것⁴⁹⁾, 4) 농장의 총소득의 25% 이상을 직접적인
생산활동으로부터 획득할 것

귀농은 농산업(Agri-business)로의 창업이자 취업에 해당한다. 식량의
안정적인 공급이란 측면에서 영농기반의 승계와 영농인력 양성, 농지
의 보전이 중심이 되어 귀농이 중점이 될 것이다. 예컨대, 귀농지원센
터, 귀농교육, 농지은행 등이 그 정책수단이 된다.

48) 예컨대, 농산물 연간판매액이 120만원 이상이라면, 농산물 판매부진으로 수년간
적자라면 엄격한 법해석에 따르면, 휴업상태인가 아니면 아예 농업인이 아닌 것인
가. 면적규모나 마릿수 기준도 마찬가지로 해석문제가 생긴다.

49) 일종의 농업인 자격증과 같은 역할을 하며, 독일에서는 농업인산재보험과 같은
유사한 형태로 존재하는 제도이다.

4. 귀촌의 정의

귀촌이란 간결하게는 도시지역에서 농어촌지역으로 이전하는 것을 말한다. 위 귀농에서 프랑스의 농업인 정의처럼 총소득이란 측면에서 접근할 필요가 있으며, 농촌지역에서 실질적인 소득을 얻어야 할 것이다. 또한 단순히 공직이나 근무지의 이전과 같이 타의에 의한 이전이 아니라 자발적인 이전이어야 하며, 어느 정도 시간의 계속성이라는 조건도 갖추어야 할 것이다. 중요한 것은 이민과 마찬가지로 재능기부나 기존 마을에 대한 기여를 판단기준으로 삼을 수도 있을 것이다. 귀농의 경우처럼 구체적인 부가요건을 하위법령이나 더 바람직스럽기는 조례로 정하는 것이 적당할 것으로 보인다.

귀촌은 국토의 균형발전이라는 측면에서 농촌지역에 우량주택을 짓고, 도로, 교육 문화 의료 휴양 시설 등을 갖추는 사회 인프라의 개발도 그 정책수단이 될 수 있다. 예컨대 농어촌뉴타운이 그러하다.

5. 귀어의 정의

(1) 개 관

귀어는 귀농과 같이 타산업에 종사하다가 수산업으로 창업 또는 취업한 경우를 말할 것이다. 단순히 어촌지역으로 오는 경우에는 귀촌에 포섭하여 개념정의를 하여야 할 것이다.

이와 관련 워크숍에서는 귀어의 경우, 진입장벽의 문제가 많이 논의되었다. 양식장 확대나 신규인력 수용을 위한 진입장벽 완화 등은 오래 전부터 정부가 이미 추진하고 있는 주요정책과제이기도 한 점, 그러나 어선감척사업은 반드시 귀농귀어정책과 직결되는 것은 아니며, 또 어장·어선거래의 자유화 문제는 수산업법의 입법목적(어업의 민주화)에 비추어 보다 종합적이고 체계적인 접근이 필요하다고 본다.⁵⁰⁾

50) 같은 의견으로 한국법제연구원, 워크숍(2012.7.26.) 배영길(국립부경대학교 법학과

(2) 특별법 제정을 전제로 한 귀어 등의 잠정적 정의

귀어(歸漁)란 영어에 종사하고자 하는 자가 도시지역으로부터 대통령령이 정하는 요건⁵¹⁾을 갖추고 어촌으로 되돌아가는 것을 말한다. 귀촌 어업인이란 어촌으로 돌아가 어업인이 되어 어업을 경영하거나 그 보조자인 어업종사자가 되고자하는 자를 말한다. 어업인에는 개인과 법인이 포함된다고 볼 수 있다.

상술한 귀어와 귀촌 어업인의 정의 속에 단순한 노후목적의 귀어 경우를 포함시킬 것인지의 여부는 귀촌 어업인의 지원정책의 문제로 본다.(후술하는 지원정책목적과 귀어목적의 비교 참조)

(3) 구별개념 - 이어(離漁)

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제78조에서는 이주대책의 수립 등을 규정하면서 “공익사업의 시행으로 인하여 영위하던 농·어업을 계속할 수 없게 되어 다른 지역으로 이주하는 농·어민...중략... 보상하여야 한다.”고 규정함으로써 이어비에 대한 근거를 제공하고 있다(동조 제6항). 이를 원용하면 이어(離漁)란 “어업인이 어업을 계속할 수 없게 되어 어촌 외의 지역으로 이주하는 것을 말한다.” 고 할 수 있다.

[지원정책목적과 귀어목적의 비교]

정책목적과 귀어 목적을 상호 비교함으로써 용어정의의 방향을 정할 수 있으리라고 본다.

교수)의 토론.

51) 주소의 이전 등의 요건을 규정함이 필요할 것으로 본다. 예를 들면, 소득세법령과 마찬가지로 “영어에 종사하고자 하는 자가 「본인과 그 배우자」 또는 「이러한 자의 직계존속」의 가족관계등록부의 최초 등록기준지이거나 5년 이상 거주한 사실이 있는 곳을 연고지로 하여 영어의 목적으로 주소를 이전하는 것”이라고 규정할 수 있다. ; 단, 연고지를 규정하여 그 곳으로만 한정하는 것은 귀촌정책의 본래의 취지에 부합하지 않을 수 있으므로 정책적인 판단을 요한다고 본다.

① 지원정책 목적

- 어촌주민 경제활동조직의 활성화 등 농어촌의 이주현상과 대도시로의 지나친 인구집중 방지 및 국토의 균형있는 인구 분산을 이루어 궁극적으로 경제성장과 안정(헌법 제123조 및 헌재 1996.12.26. 96헌가18 참조)

② 귀촌 어업인의 귀어 목적

- 소득 목적 : 수산업법상 어업인이 되어 노동의 제공에 따른 수입이나 생업유지를 위한 임금획득 목적의 이주
- 노후 목적 - 어촌에서 소비자가 되어 노후 생활을 보내기 위한 목적의 이주

제 3 절 귀농어업인 지원법의 필요성과 방향

1. 귀농어업인 지원을 위한 특별법의 필요성

(1) ‘귀농 관련 법률’의 필요성

귀농과 관련해서는 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’과 ‘농어업 경영체 육성 및 지원에 관한 법률’을 중요하게 검토할 필요가 있다. 귀농인을 특별히 고려해야 할 잠재적 후계농업인력이라고 간주한다면, 또 지금처럼 이미 그런 고려 속에서 귀농인에 대한 재정 지원 정책이 추진되고 있는 상황에서는, ‘귀농인’에 대한 중앙정부 수준의 명확한 규정이 필요할 것이다. 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법을 개정하여 그 필요성을 충족시킬 수 있을 것이다. ‘농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률’은 후계농업인력에 관한 지원 규정을 담고 있다. 그런데 이때 ‘후계농업인력’의 자격 요건 등을 살펴보면 이제 막 농업 부문에 발들인 창업농과는 성격이 다름을 알 수 있다. 어느 정도의 영농경력과 역량을 갖춘 농업인들이 후계농업인으로 선정되는 것이 현실이기도 하다. 귀농인들을 잠재적인 후계농업인으로 간주하고 정책으로 배려할 필요가 있다면, 창업 단계에서 필요한 지원을 체계적으로 마련할 필요가 있다. 일본의 ‘청년 등의 취농 촉진을 위한 자금의 대부 등에 관한 특

별조치법'과 같은 성격의 법제를 참고할 만하다. 그 법은 무엇보다도 농업 부문에 처음 진입하는 이들을 대상으로 체계적인 지원 방안을 규정하고 있다는 점에서 참고할 만하다.⁵²⁾ 것처럼 체계적인 지원 방안을 법제화할 때 '농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률'을 개정하는 방안과 신법을 제정하는 방안을 놓고 검토할 필요가 있다.

(2) '귀촌 관련 법률'의 필요성

'귀촌'은 학술적으로도 그리고 대중적으로도 확고하게 정의된 개념이 아니다. 무엇을 귀촌이라고 정의하는가에 따라 여러 논의에서 서로 다른 결론이 도출될 수 있다. 다만, 도시에서 농촌으로 이주하는 일반적인 인구 이동 전체를 '귀촌'이라는 범주에 넣고 생각한다면 관련된 중요한 법률은 '국가균형발전 특별법'과 '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의 질 향상 특별법)'이라 할 수 있다. 모두 '종합적 지역계획'이라는 수단을 통해 정책을 계획하고 실행하는 일련의 체계를 규정하고 있는 매우 높은 수준의 법이다. 그 안에 '귀촌'이라는 부분을 별도로 규정하여 넣는 것은 관련 조항들의 위계 안에서 조화를 이루기가 쉽지 않을 것 같다. 다만, '삶의 질 향상 특별법' 제5조에는 정부가 이 법의 목적에 따라 '기본계획'을 수립하게 하고 있는바 다음과 같은 내용을 포함하게 하고 있다.

- 농어업인 등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본 방향
- 농어업인 등의 복지 증진에 관한 사항
- 농어촌의 교육여건 개선에 관한 사항
- 농어촌의 자연환경 및 경관 보전에 관한 사항
- 농어촌 산업 육성에 관한 사항
- 도시와 농어촌 간의 교류 확대에 관한 사항

52) 법률 원문은 '김정섭·임지은 편(2012), 귀농인과 함께하는 이야기 한마당 공개토론회 자료집'을 참조.

- 농어촌 거점지역의 육성에 관한 사항
- 필요한 재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항
- 농어촌 서비스 기준에 관한 사항
- 그 밖의 농어업인 등의 삶의 질 향상 및 농어촌의 지역개발 등에 관한 사항

귀농인 또는 귀촌인을 농촌 지역발전의 중요한 인적 자원으로 간주하고 정책적으로 대응할 필요가 있음을 앞 절에서 주장한 바 있다. ‘삶의 질 향상 특별법’에서는 그러한 ‘지역발전의 주체’를 발굴하고 양성한다는 측면에서 구체적으로 책무가 명시된 바는 없다. ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’과 ‘삶의 질 향상 특별법’ 모두 지자체 수준에서의 ‘계획’ 수립을 의무화하고 있거나 권장하고 있는 바, 그 안에 귀농·귀촌 문제에 대한 지자체 차원의 적극적인 대응이 이루어지도록 뒷받침하는 조항을 마련할 필요성이 있는가에 대해서도 검토할 만하다.

(3) 지원대상 : 개별 귀농귀촌인 또는 농촌지역

귀농 또는 귀촌을 희망하는 도시민들에게 적절한 정보를 제공하고 준비를 돕는 것은 도시민 개인들을 대상으로 이루어지는 것이 보통이고, 주로 중앙정부가 주도해야 할 일이다. 그런데 귀농·귀촌과 관련하여 많은 정책 요구는 도시민들의 이주 직후 정착 과정에서 발생하는 것 같다(성주인·김성아, 2012 참고.). 그런 요구에 대한 직접적인 대응 주체는 농촌 지방자치단체이며, 상당 부분은 개별적 지원보다는 **지역 수준에서의 민관 거버넌스**를 구축하여 집단적으로, 조직적으로 정책을 실행하는 것이 바람직하다는 것에 대한 관련 전문가들의 동의가 어느 정도 형성되어 있는 것 같다. 다만, 이 부분에 대하여 중앙정부가 법제를 마련하여 어느 정도까지 뒷받침할 수 있고 또는 뒷받침해야 하는가에 대한 논의가 더 필요하다.

(4) 소 결

귀농귀촌지원을 위한 법률이 과연 필요한가에 대하여 살펴보면, 귀농귀촌이 사회문제를 해결하고 대안을 제시하는가라는 문제부터 시작한다. 농촌의 고령화나 지역균형발전이라는 순기능에 기여한다는 여러 실증적 연구로부터 이러한 귀농귀촌이라는 새로운 현상(移都鄕村)을 촉진하고 지원할 수 있는 새로운 법규범의 정립이 필요하다는 논리적 결론에 이른다.

문제는 순기능뿐만 아니라 귀농귀촌하는 주체(귀농귀촌인)나 지자체가 감당하는 리스크를 얼마나 섬세하게 관리하고 줄여나가는 법적 장치도 함께 필요하다는 것이다. 우리보다 앞서서 이러한 현상을 경험한 선진국의 사례나 국내에서도 많은 시행착오 끝에 성공한 지역사례가 많은 시사점을 줄 수 있을 것이라고 본다. 아래 해외사례 중 일본의 경우에, 신규 취농시 국가기관에서 집중적으로 상담을 해주면서(하루에 3명만 상담해줌), 과연 신청인이 농업에 잘 맞는지 여부를 5년의 기간 동안 관찰하고 영농을 농사법인을 통해 체험하면서 맞춤형으로 정착을 돕는 시스템을 만든 이유가 뭘까 깊게 생각해봐야 할 것이다.

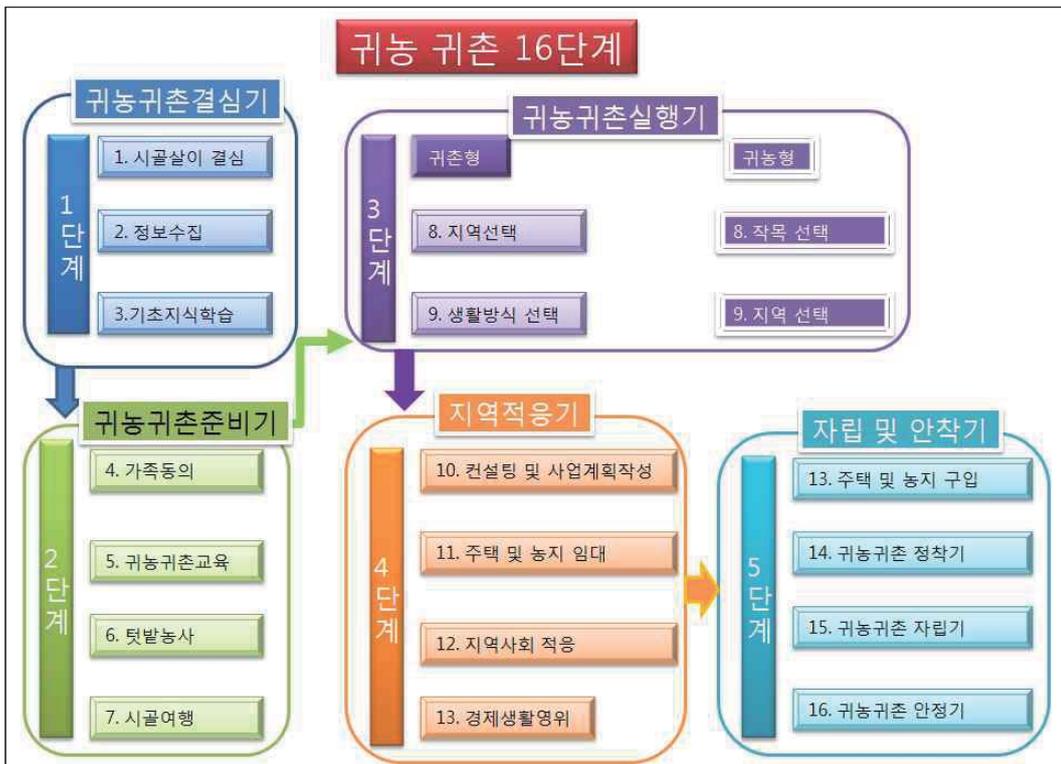
2. 귀농어업인 지원법에 들어갈 내용

(1) 귀농귀촌법제에 들어갈 내용

정부의 귀농어업인지원 정책에 대한 대응이 ‘신법 제정’을 수반해야 하는가에 대해서는 많은 논의가 필요하다. 또 신법을 제정할 경우, 그 법에는 어떤 내용이 담겨야 하는가에 대해서도 논의가 필요할 것이다. 귀농귀촌법제에 들어갈 내용으로 1) 귀촌의 시스템 형성, 2) 조직, 3) 교육, 4) 계획, 5) 예산, 6) 금융, 7) 문제점과 대안의 서술을 하도록 하겠다.

1) 시스템형성

[그림 16] 귀농귀촌의 기본프로세스



귀농귀촌을 하기 위한 절차는 (1단계) 귀농귀촌 결심기, (2단계) 귀농귀촌준비기, (3단계) 귀농귀촌실행기, (4단계) 지역적응기, (5단계) 자립 및 정착기의 순서로 이어진다. 각 단계별로 충분한 준비와 연습이 있어야 귀농귀촌에 성공할 수 있다. 만약 한 단계에서라도 문제가 발생하면 다시 도시로 돌아오거나 다른 지역으로 부득이 이사를 가야 하는 상황이 발생할 수 있다.

지금까지 연구된 내용을 곰곰이 들여다보면 귀농귀촌을 준비하는 중앙정부주도의 과정에는 별 문제가 없이 진행되지만 지역사회에 들어가면서부터 귀농귀촌에 어려움이 크다는 것을 알 수 있었다. 실제

표1의 경우를 보면 지역적응기의 어려움을 호소하는 문항과 비중이 전체 귀농귀촌단계에서 제일 큰 비중을 차지하고 있다.

이중에서 가장 긴요하게 요구된 점은 귀농귀촌교육과정에 참여하는 귀농귀촌인이 턱 없이 부족하다는 점이다. 자신들이 아무 준비 없이 교육 한번 받아 보지 않고 농촌에 귀농귀촌한다는 것은 “적을 모르고 전쟁터에 나가는 것”이나 다름없다. 때문에 적응기나 안착기에 문제가 크게 발생하고 있는 실정이다.

다른 하나는 국가가 귀농귀촌하는 이들의 귀농귀촌사업계획을 도와주고 그들이 적정규모와 능력에 적합한 맞춤형귀촌, 준비된 귀농을 도와주어야 귀농귀촌에 성공할 수 있다.

구체적으로 보면 귀농귀촌인들은 정보획득어려움, 이주부적응, 정착 초기 생계유지, 정착컨설팅 미비, 영농자금미확보, 영농기술습득어려움, 농산물판매곤란, 자녀교육어려움, 농지확보문제 등을 제기하고 있다. 우리가 방심하고 있는 지금도 안착기에 접어든 향촌인들은 정착할까 돌아갈까를 고민하고 있다. 안착기의 향촌인들이 많이 배출되어야 한다. 왜냐하면 그들이 귀농귀촌의 성공의 바로미터역할을 하기 때문이다. 노동력확보, 주민관계, 소득원지속, 자금부족 등 전반적인 문제가 계속해서 나타나고 있다. 때문에 도시자본유치와 전문적인 도시의 기술과 지식정보가 같이 농촌으로 와야 도농상생의 방법과 귀농귀촌이 성공할 수 있다.

하지만 귀농귀촌 사업계획서 하나 제대로 만들어 농촌으로 들어가는 사람은 거의 없는 실정이다. 과거에는 정부가 120만원을 귀농귀촌 컨설팅 비용을 지원하고 있었지만 지금은 이마저도 끊어진 상태이다. 이러한 문제가 표면적으로 보이지 않지만 결과적으로 지역사회에서 부적응과 경제적 어려움으로 나타나는 것이고 다수의 학자들이 이 점을 지적하고 있다.

[표 20] 귀농귀촌인들이 경험하는 어려움

구분	어려움	자료 출처								계		
		가	나	다	라	마	바	사	아		자	차
결심기	1.1. 귀농귀촌 관련 정보 수집 곤란		○		○		○				○	4
	1.2. 인터넷 사용 어려움	○										1
	1.3. 구체적인 도움을 줄 기관 부족	○										1
	1.4. 귀농귀촌을 도와 줄 공식기관 없음	○										1
	1.5. 노후 은퇴설계학교 개설 요망	○										1
준비기	2.1. 배우자의 반대						○	○				2
	2.2. 자녀의 반대	○										1
	2.3. 귀농 교육 프로그램에 대한 안내 부족			○							○	2
	2.4. 귀농귀촌 맞춤형 교육프로그램			○							○	2
	2.5. 귀농귀촌지 탐색비용의 부담	○										1
	2.6. 교육생 사업계획서 작성 보조 미흡		○									
실행기	3.1. 영농 관련 상담 및 안내 미흡		○									1
	3.2. 귀농귀촌지 선정	○		○								2
	3.3. 영농실습 기회 미흡		○								○	2
	3.4. 주거지 관련 정보 제공의 미흡		○								○	2
	3.5. 농지 구입 정보 제공의 미흡		○									1
	3.6. 영농상담 기회 부족		○								○	2
	3.7. 정책자금 지원 기회에 대한 정보 부족						○			○	○	3
적응기	4.1. 이주 후 초기 지역적응 어려움	○	○							○	○	4
	4.2. 초기 정착과정에서의 생계 유지		○				○	○			○	4
	4.3. 정착 단계에서의 멘토링 부족			○							○	2
	4.4. 영농계획/귀촌사업계획 컨설팅 미흡	○	○							○	○	4
	4.5. 농사시설 및 영농자금 확보의 어려움		○			○	○		○			4
	4.6. 농사 및 농업경영 기술 습득의 어려움		○				○	○	○	○		5
	4.7. 농산물 판매의 어려움	○	○				○	○	○	○		5
	4.8. 교통 문제		○							○		2

구분	어려움	자료 출처								계		
		가	나	다	라	마	바	사	아		자	차
	4.9. 주택 마련	○			○							2
	4.10. 농지 원부 마련		○									2
	4.11. 문화적 생활의 어려움		○							○	○	3
	4.12. 의료, 복지 등 생활환경 문제					○				○		2
	4.13. 자녀 교육	○	○			○			○	○		5
	4.14. 귀농귀촌협의회 지원	○										1
	4.14. 농지 확보(전용, 임차, 매입 등)	○	○				○	○	○	○		6
안 착 기	5.1. 노동력 확보	○	○				○				○	4
	5.2. 지역사회 주민과의 관계 형성	○	○	○		○	○				○	6
	5.3. 소득원 확보 문제		○		○	○	○		○		○	6
	5.4. 자립여건 불확실	○	○				○					3
	5.5. 자금 부족으로 인한 농지 확보의 어려움		○		○	○	○				○	5

주) 기호로 표시한 자료 출처는 다음과 같다.

가: 유상오(2011), 나: 차광주(2010), 다: 송용섭·황대용(2010), 라: 장동현(2009), 마: 조창완(2009), 바: 강대구 등(2006), 사: 서만용·구자인(2005), 아: 김성수 등(2004), 자: 김형용(1998).차: 성주인·김성아(2012)

* 김정섭(2012.4)의 귀농포럼 발제내용을 참고로 작성

귀농귀촌은 아직 본 궤도에 오르지 않았다. 아직 여러 분야를 조율해야 할 필요성이 제기된다. 시스템 측면에서 본다면 현재 지나치게 사람 중심으로 귀농귀촌이 집중되는 현상을 지적할 수밖에 없다. 지나치게 귀농귀촌이 사람 중심으로 좀 더 세련되게 유치해야 하는 도시자본이나 선진기술, 전문영역, 지식정보 분야를 소홀히 할 가능성도 많다.

이러한 ① 도시자본유치, ② 도시민유치, ③ 도시기술 및 지식정보유치 등 3요소를 충실히 농촌에 유치해 도농이 균형있는 조화로운 국토계획과 개발이 궁극적인 목적이 되어야 한다는 점을 지적하고 싶다.

예를 들어 합리적인 분석과 효과측정 평가를 위해 관련 변인에 대한 단계별 역할과 각 과정에 대해 살펴 볼 필요성이 제기된다. 현재

까지 관련 연구나 정책에 있어서 종합화나 융복합화는 이루어지지 않고 있으며 귀농귀촌의 역할과 범위, 추진 체계, 방법 등이 명확히 표시되지 않았다. 때문에 귀농귀촌인들이 무엇이 필요한지/무엇을 공급 해주어야 하는지/막힌 곳을 어떻게 최소비용으로 공급할 것인지 등이 빠른 시간내 법제화와 더불어 이루어져야 합리적인 국가계획과 국민 재편성이 가능할 것이다.

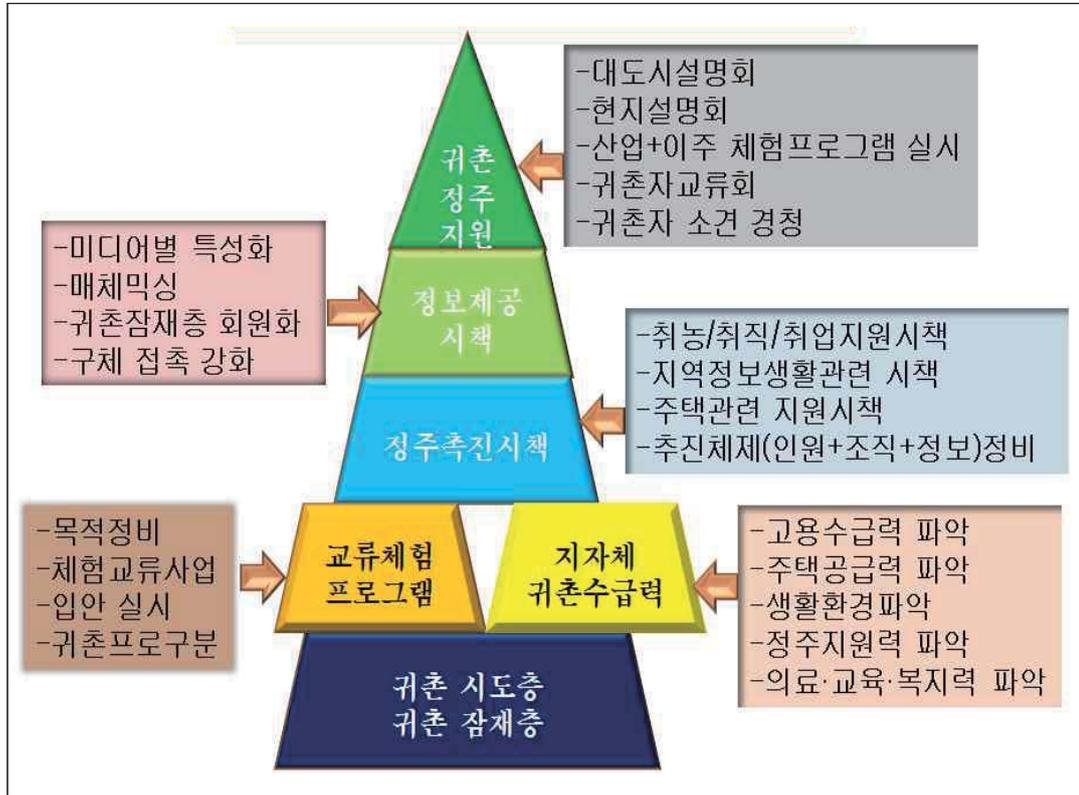
2) 조 직

현재 귀농귀촌을 담당할 중앙조직은 농림부 경영인력과와 시도 농정과, 시군농정과의 계통을 타고 내려간다. 하지만 귀촌귀농의 경우 일종의 사회적 이민으로 다양한 분야의 인력이 필요하다. 하지만 전반적인 내용을 담당자 1인 혹은 담당과 직원 2인이 도맡아 하는 경우가 대부분이다. 때문에 귀농귀촌업무는 업무의 전문성과 상담, 현장성, 법제 등 다양한 분야를 공무원 1~2인이 감당할 수 있는 범위 밖이다. 때문에 약 8~12개월이면 담당자가 바뀌고 업무의 연속성을 잃어버린다.

따라서 공무원조직의 업무분장을 명확히 할 필요성이 제기된다. 귀농 업무 담당자의 경험, 전문성 등의 중요성과 함께, 그와 같은 업무 담당자의 부재시에도 효과적인 지원이 이루어질 수 있도록 하는 표준 업무분장과 체계 구축이 필요하다.

또한 발전적 측면에서 귀농귀촌을 고찰할 때 귀농귀촌전담과가 정비될 필요성이 제기 된다. 즉, 일선 시군에 개별 과 단위 조직이 정비되어야 한다. ① 귀농귀촌인지원계, ② 도시자본유치계, ③ 정착 및 자립계 등 정착과 정주지원의 방안이 모색되어야 하는데 현실은 단순한 소득 중심으로 흐르고 있다. 따라서 소득증대에 실패하면 더 이상 정착할 구심력을 잃어버리고 다시 도시로 돌아가는 양상을 보이고 있다.

[그림 17] 지자체 귀농귀촌정책 프로세스



귀농귀촌에 관련된 민간조직도 정비할 필요성이 대두된다. 2012년 5월 한국귀촌협회가 창립되어 활동준비를 하고 있는데 귀촌협회의 정체성확립과 대표성을 갖도록 도와주어야 할 것이다. 또 자생적으로 생겨나는 일선지자체의 귀농귀촌협의회를 자생력을 갖도록 절차와 장치를 만들어야 한다. 큰 틀에서 본다면 신규 후계농조직으로 지역에서 자연스럽게 농협과 경영인연합회, 대표작목반 혹은 법인으로 연착륙할 수 있도록 틀을 만들어야 한다.

이들 조직은 현재 임의조직인 곳도 있으며 지자체와 협력관계인 조직도 있으며 이도 저도 아닌 친목조직도 있다. 따라서 시군에 존재하는 귀농귀촌협의회 대표성을 부여하고 이들이 공익성과 자신들의

이익을 대변할 수 있도록 자생력과 자립을 도와주는 것이 향후 귀농 귀촌 활성화에 도움이 될 것이다.

자립에 관한 측면은 시군단위 협의회기 일종의 사회적 기업으로 성장할 수 있도록 도와주는 것도 요구된다. 만약 사회적 기업으로 공익성과 회원들을 대변할 경우 향후 중앙정부나 시도 단위의 공공센터와의 관계도 정립해야 할 것이다.

3) 교육

귀농귀촌교육은 국민재교육 내지는 평생학습교육이라는 측면에서 의미를 가지며 은퇴이후의 수십년을 어떻게 살 것인가는 국가경쟁력 차원에서 국민교육을 심각하게 고려해야 할 사안이다. 현재 중앙단위 귀농귀촌교육은 표준 커리큘럼을 마련하고 중앙단위/지방단위/일선시군단위로 확실하게 구분할 필요성이 제기된다.

주먹구구식의 교육이 아니라 국민이 향후 인생을 어떻게 살 것인가와 가치 있고 의미있는 삶 우리사회에 기여하고 봉사하는 삶을 누릴 수 있도록 정부가 돕는 것이 기본 방향이다.

[표 21] 귀농귀촌 교육의 위계

위 계	개 요	주요 내용
중앙정부 (농림부)	개론+총론	이주기초-전반적 농산어촌 소개 내용-준비-자세-프로세스
지방정부	각론+도단위 특성반영	시군 소개-지원책-정보 및 시스템-개인준비사항
기초 지자체	세론+농업+ 창업+취직	구체적인 농업소개, 작목반소개, 사회단체, 협의회소개학교, 복지, 문화, 의료 등 생활인프라지원

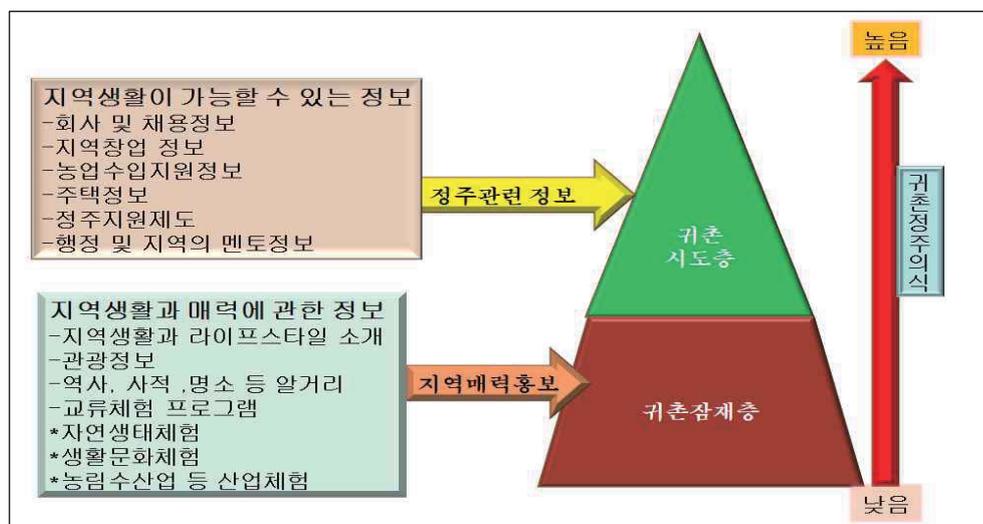
이를 위해 중앙정부는 개론내지는 총론적인 성격의 교육이 요구된다. 중앙정부는 국민의 보편적 행복추구권과 알권리를 충족시키고 인

생 후반부를 즐겁게 살아갈 수 있도록 돕는 역할을 하면 좋다. 예를 들어 귀농귀촌기초-전반적인 농산어촌소개, 귀농귀촌의 전반적인 구성을 보여주는 것이 바람직하다. 이를 통해 개인 스스로 각자에 적합한 내용을 채우고 스스로 준비하고 농업과 농촌에 대한 이해와 학습을 도우며 인생후반부를 살아갈 자세와 자조적 프로세스를 스스로 만들어 나갈 수 있도록 돕는 것이 중앙정부에서 할 역할이다.

도 단위 지방정부에서는 각론과 도 단위 특성을 소개하는 역할을 해야 한다. 중앙정부보다 세밀하고 깊이 있는 도의 특성과 차별성을 소개하는 교육과 역할이 요구된다. 현재 도 단위 귀농귀촌정책이나 교육이 매우 취약하다고 볼 수 있다.

중앙정부의 정보를 가지고 일선 시군으로 뛰어 들어가는 형국이다. 때문에 섬세함과 세련됨을 조정하는 기능이 없고 투박하고 맹목적인 형태의 귀농귀촌이 이루어지고 있다. 도 단위 귀농귀촌교육에서는 대표 시군 소개-지방정부 지원책-정보 및 시스템-개별 도록 향도 할 경우 개인준비사항 등을 명확하게 알려줄 필요성이 있다. 가능하다면 가이드 북 형태의 도별 표준 소개책자를 만들어 보급하는 것도 방안이다.

[그림 18] 시군단위의 귀촌인 교육방향



시군단위에서는 세론+농업+창업+취직 등 매우 구체적인 교육이 전개되어야 한다. 특히 지역에 정착해 살아가는 이웃과의 관계나 갈등을 방지할 다양한 대책이 모색되어야 한다. 분명 공동체적인 농촌과 개인적 합리적인 도시생활은 다르다. 서로 다름을 인정하고 공존, 공생 할 수 있는 방안을 상호간에 찾을 수 있도록 지자체에서 노력하고 상호이해증진을 시켜야 한다. 다시 강조하면 귀촌은 사회적 이민이지만 전혀 지원이 없다. 우리국민이 아닌 새터민이나 다문화가정의 1/10도 지원이 없는 것이 분명한 현실이다.

일선 시군에서는 귀농귀촌인들에게 구체적인 농업소개, 작목반소개, 사회단체, 협의회소개학교, 복지, 문화, 의료 등 생활인프라지원을 소개하는 것이 필요하다. 또 서로 자연스럽게 친교할 수 있는 방안과 시설, 계기를 마련해 주어야 정착율을 높일 수 있다.

교육에 있어서 민간영역이 계속 확대되는데 민간교육기관의 자생력을 높여주는데 정부가 역할을 해야 한다. 현재와 같이 인건비책정이 없고 이익을창출할 수 없는 교육형태는 반드시 무너질 수 밖에 없다. 민간교육기관이 무너지면 많은 노하우와 교육생네트워크도 함께 사라지게 된다.

따라서 제대로 된 교육기관양성과 제대로 교육받아 시행착오를 줄여나가는 귀농귀촌을 정부가 앞장서 나가야 하며 이를 위한 최소한의 비용은 정부가 마련하는 것이 도리이다.

중앙단위 교육중에 민간교육의 역할과 위계를 시스템화할 필요가 있다. 즉, 은퇴유형별 교육이 정립되어야 한다. 구체적으로 어떤 유형의 교육을 받을 것인지가 명확해져야 한다. 농업형, 창업형, 은퇴형, 산업형, 취업형, 은둔형 등 다양한 수요가 있을 것이고 이들의 수요를 충족시켜 주어야 할 것이다.

또 은퇴연령별 교육도 마련되어야 한다. 즉, 30대, 40대 50대 60대 이상의 다양한 국민들의 귀농귀촌교육수요를 조사하고 이들이 향후 삶의 방법을 결정하도록 도와야 한다.

다음은 은퇴전문영역 교육이 필요하다. 공무원의 경우도 일반, 교직, 군인 등 구분해서 교육시키고 이들이 은퇴후 지역사회에서 봉사과 지도를 통해 지역사회안전망이 유지 될 수 있도록 국가가 시스템화해야 할 것이다. 공공영역으로 공사,공단,농협 등 공익형기업이 있다. 이들도 준 공무원적인 성격으로 각자의 전문영역에서 활동할 수 있도록 하며 이들이 귀농귀촌할 경우 인센티브방안도 모색해야 하겠다.

대기업, 일반기업, 자영업, 전문영역 의 전문인등도 각기 특성에 적합한 소양교육과 귀촌교육을 편성해 소질을 개발하고 자신이 잘 할 수 있는 영역의 일과 조직과, 봉사를 농산어촌에서 실시될 수 있도록 도와야 한다.

마지막으로 개인별 맞춤형 컨설팅 필요하다. 컨설팅이 없는 집체교육과 일반교육은 자신에게 적합하지 않다. 마치 다른 사람의 신발을 신고 100m 달리기를 하는 격으로 반드시 전문교육기관에서 컨설팅을 받고 사업계획서를 작성해 농촌으로 가는 방안을 프로세스화하는 것이 중요하다. 이러한 프로세스화가 지역의 멘토제와 연결되고 이것이 법인 혹은 작목반과 연계되어 농산업, 농식품, 농촌관광, 농유통 등 지역 특성에 적합한 사업형태로 연계될 수 있도록 돕는 것이 요구된다.

4) 계 획

이 부분은 전혀 진행이 되지 않는 부분이다. 귀농귀촌국가계획이 있고 여기에 기준해 도단위계획이 수립되어야 하며 일선지자체에서는 시군단위귀농귀촌계획이 수립되어야 한다. 계획에는 귀농귀촌 수요추정과 필요예산수립, 조직구성 및 유지관리 등의 골격부가 필요하다.

또한 귀농귀촌의 홍보와 귀촌인 처우, 귀촌인의 경제적 자립을 도울 수 있는 방안, 지역과 귀촌인들이 갈등을 겪지 않고 생활할 수 있는 지혜 등을 계획하여야 한다.

그리고 중요한 것이 지역의 귀농귀촌센터 혹은 협의회를 구성하고 이를 지원하는 방안과 귀촌인의 컨설팅, 갈등이나 어려움 발생시 상

담과 지원을 할 수 있는 시스템을 마련해 운영하는 방안이 검토되어야 한다.

계획은 국가단위계획, 도단위 계획, 시군단위계획이 순서대로 수립되어야 하며 국가는 도와 시군 단위 계획을 지휘감독권을 가지며 바람직한 방향으로 진행될 수 있도록 도와야 한다. 이를 위해 경관계획을 수립하면 농촌마을종합개발사업을 신청할 수 있도록 하는 방안 등을 벤치마킹하는 것이 바람직하다.

예를 들어 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을사업, 향토산업사업 등 다양한 사업에 귀농귀촌인이 5%이상 참여하여야 신청할 수 있도록 하며 시군 귀농귀촌계획 수립과 연관성이 있는 사업에 인센티브를 주는 방안도 검토되어야 하겠다.

5) 예 산

중앙정부는 지방정부 및 시군지자체에서 귀농귀촌을 위해 사용할 수 있는 예산을 대폭 확대해 주어야 한다. 예를 들어 2012년 귀농귀촌교육비는 총 13억정도 책정이 됐는데 작년도 귀농귀촌인구가 2만3천여명이고 1인당 귀농귀촌교육비는 5만6천원으로 금년도예산이 만약 40억원 순으로 늘어나고 귀농귀촌가구수가 2만 세대를 돌파하더라도 1인당 교육비는 9만원 순이다.

현재 귀농귀촌교육 필수시간수를 채우려면 100시간을 이수해야 하는데 자부담 30%를 귀농귀촌자가 부담하더라도 약 65~75만원을 국가가 부담해야 교육이 가능하다. 이 정도 규모라면 국가는 100시간 필요시간중 약 10%정도인 10시간 정도를 지원하는 수준인데, 문제가 크다. 제대로 된 교육과 행정조직구성, 예산지원이 되어야 귀촌귀농의 품격을 높일 수 있고 바람직한 방향을 유도할 수 있다.

다른 하나 일선지자체나 도단위 지방정부의 경우도 예산이 충분히 책정되어 있지 못해 홍보성이벤트나 박람회 참가 수준의 립 서비스에

불과한 경우가 많다. 도 단위에서 실시되고 있는 정책 사업은 크게 정착 자금 지원, 교육·체험 지원, 관계 형성 지원, 정보 제공, 기타 사업으로 구분할 수 있다.

[표 22] 지자체 귀농 지원 정책(도 단위, 2011)

구 분		사업명(실시 지역-금액(만원))
정착 자금 지원	창업자금보조	- 귀농정착지원사업(경북, 경남-500)
	창업자금융자	- 농어촌진흥기금 귀농인 융자(전남-1억원 이내)
	주택수리보조	- 주택수리비 보조(전남-500)
교육·체험 지원	교육비보조	- 광주전남귀농학교 귀농철학교육비 보조(전남-35)
	귀농인턴	- 귀농인턴지원사업(경북)
	영농교육	- 경북농민사관학교 귀농과정(경북) - 과학영농귀농학교 도비 운영(경남)
관계 형성 지원	간담회, 포럼	- 귀농귀촌포럼(경북) - 시군귀농귀촌자생단체와의 간담회(경북)
	단합대회	- 귀농귀촌한마당잔치(경북)
	멘토링	- 귀농인 멘토 및 전담직원제(전남)
정보 제공	홍보설명회	- 찾아가는귀농설명회(전남)
	초청프로그램	- 귀농학교교육생 초청 농사체험(전남)
	지역안내	- ‘귀농하기 좋은마을’ 선정(경남)
	빈집정보제공	- 웰빙전남홈페이지 내 주택/토지정보(전남)
	홈페이지	- 다음카페 운영(경남), 웰빙전남홈페이지 운영(전남)
기타	사회적일자리	- 귀농귀촌인사회적일자리 지원(전북)
		- 귀농귀촌창업프로젝트 공모(전북)

* 황정임(2012), 기초 지방자치단체 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 쟁점, 농림부 1회 귀농포럼

도 단위에서는 경북, 경남, 전북, 전남에서 지원 사업을 마련하고 있었으며, 이외 도 단위 지역에서는 정책 추진이 두드러지지 않았다. 전북에서 실시하고 있는 ‘귀농·귀촌인 사회적 일자리 지원’, ‘귀농·귀촌 창업 프로젝트 공모 사업’이 특징적이었다. 전남은 다른 지자체에 비해 귀농인 유치에 대한 열의가 높아 비교적 다수의 지원책을 마련하고 있었다.

시군의 귀농인 유치 성과를 높이기 위한 도 차원의 조정·관리 역할을 중시하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 아무런 준비없이 사람만 불러들이고 책임지지 못하는 구태를 보이는 지자체도 있다. 현재 착실히 준비를 하는 지자체를 보면 대부분이 농림부 도시민 유치지원 사업을 신청해 사업을 시행하는 지자체이다.

시군 단위에서 실시되고 있는 정책 사업을 같은 분류로 나누어 살펴보았을 때, 다수의 시군에서 ‘정착 자금 지원’을 대표적이다. 중앙 단위에서 제시하는 창업 자금이 융자인데 반해, 지자체에서는 보조의 형태로 지원하고 있는 지자체가 많았다. 충북 단양의 경우 보조사업과 연리 1.5%로 융자지원을 하고 있는데 귀촌인들의 반응이 좋았다. 하지만 예산지원의 근거나 조직중앙정부의 시스템구성 등이 보완이 되어야 귀농귀촌의 르네상스를 열릴 수 있을 것이다.

일선지자체중에서는 중앙 단위에서 중단한 ‘빈집수리비 보조’ 예산을 자체적으로 확보하여 지원하는 지자체도 다수인 것으로 나타났다. 이들 지자체는 지역임대형주택의 중간형태인 빈집수리비용을 지원하고 있지만 빈집의 수요에 비해 공급이 적어 많은 효과를 보기에는 무리가 있다.

반면 진안과 같이 융자를 포함한 현금 지원이 지역 주민과의 갈등의 불씨가 된다고 인식하고, 귀농귀촌인 환영행사인 집들이지원비용 20만원 이외에는 일체의 지원을 하지 않는다. 다시 말해 현금 지원보다 사회적 일자리 창출, 집들이나 주민과의 화합행사 지원 등 주민과

의 관계를 형성하고 지역사회 기여 기회를 제공하는 데에 초점을 맞추고 있다. 그런 진안에서도 남의 산토끼를 불러들이지 말고 집토끼 관리나 잘하라는 말이 나올 정도이다. 본격적인 귀농귀촌인에 대한 관리지원방안이 나오지 않는다면 귀농귀촌에 대한 불만과 불이 꺼질 수도 있기 때문에 예산과 관리, 계획과 평가를 충실히 수행해야 한다.

[표 23] 지자체 귀농귀촌 지원 정책

구 분		사업명(실시 지역-금액(만원))
정착 자금 지원	영농창업자금보조	- 창업지원(양구-500, 상주-1,000, 함양-500, 하동-1,000, 장흥-3,000, 장성-2,000, 강진-2,000, 해남-2,000, 곡성-1,400)
	정착자금보조	- 정착지원금(영주-400, 창녕-500, 하동-100, 완도-300) - 영농정착금(고창-1,000 이내), 정착장려금(봉화-480)
	농지구입지원	- 용자(단양-5,000, 고창-1억원 이내) 보조(완주-250)
	농자재구입보조	- 영농자재구입비(창녕-30)
	빈집수리비보조	- (500)서천, 김천, 상주, 영주, 창녕, 하동, 장수, 고창, 완주, 완도, 장흥, 장성, 강진, 해남 - (300)봉화, 거창, 함양
	주택개량용자	- 단양(신축-4,000, 수리 500), 창녕(5,000)
	이사비보조	- (100)봉화, (50)완주
	자녀학자금보조	- 영주(100), 장흥(30)
	의료비보조	- 영주(10)
	귀농인문화예술 창작지원금보조	- 하동(200)
교육·체험	교육비보조	- (30)봉화, 창녕, 완주, 장흥
	귀농인턴	- 귀농인턴제(양구, 금산, 창녕, 하동, 장수, 장성, 해남)

제 5 장 귀농어업인지원 법제화의 주요 쟁점

구 분		사업명(실시 지역-금액(만원))
지원	귀농교육	- 화천, 양양, 금산, 상주, 영주, 봉화, 함양, 하동, 고창, 진안, 완도
	기타교육	- 집짓기학교(상주, 장흥) - 귀농귀촌자녀 지역이해프로그램(단양)
	지역리더교육	- 장수, 완주, 진안, 완도
	컨설팅	- 서천
	견학지원	- 우수 귀농귀촌자 선진지 탐방 지원(장수)
	체험(실습)농장	- 체험농장(금산, 완도, 장성) - 단기 체험(양구, 봉화, 완도)
	귀농인의 집	- 금산, 서천, 상주, 봉화, 거창, 하동, 장수, 고창, 진안, 완주, 완도, 장성
관계 형성 지원	집들이비보조	- (30)영주, 완주, 완도, (20)진안, 장흥 장평면
	귀농인모임지원	- 함양, 완주, 진안, 장흥
	간담회, 포럼	- 금산, 하동, 완주, 장흥
	화합행사	- 금산, 서천, 장수, 진안, 완도
	멘토링	- 멘토제(금산, 장수, 완주, 장흥) - 간사제(봉화, 진안)
	기타	- 어촌계가입 지원(완도군)
정보 제공	홍보설명회	- 대기업 및 관공서 협약(금산) - 설명회(장수)
	초청 프로그램	- 양구, 양양, 금산, 서천, 봉화, 함양, 장수, 고창, 완주, 완도, 장성
	지역안내	- 귀농인생활안내서(영동군 상촌면)
	빈집정보제공	- 서천, 봉화, 장수, 강진, 곡성
	출향인대상홍보	- 장수, 진안
	홈페이지	- 양양, 금산, 서천, 단양, 상주, 봉화, 거창, 창녕, 하동, 장수, 고창, 진안, 완주, 장성, 강진, 곡성

구 분		사업명(실시 지역-금액(만원))
기 타	사회적일자리	- 금산, 장수, 진안, 완주
	공동사업지원	- 완주
	소득모델개발보급	- 양양

* 황정임(2012), 기초 지방자치단체 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 쟁점, 농림부 1회 귀농포럼

도시민유치지원사업을 추진지자체는 타 시군에 비해 귀농귀촌자 수가 월등이 높은 사실을 볼 수 있었다. 지자체에서 체계적인 유치활동을 농림부와 유기적으로 협조 추진해 나간다는 사실을 알 수 있다. 실제 연구에 의하면 아래 표와 같이 귀농귀촌자가 많은 지자체가 아래임을 알 수 있다.

[표 24] 시군 조례 제정 및 도시민 유치사업 추진

시 도	시 군	조 례	사 업
계	총계 : 84개(도 5, 시군 79)	84	27
인 천	용진('09)	1	
경 기	양평('10)	1	
강 원	양구('08), 화천('09), 영월('09), 강릉('09), 원주('11), 홍천('11), 양양('11)	7	3
충 북	충북도('10), 제천('09), 충주('10), 옥천('10), 음성('10), 단양('10)	6	2
충 남	충남도('09), 부여('07), 금산('08), 공주('09), 보령('09), 서산('09), 서천('09), 홍성('09), 예산('09), 청양('09), 아산('10), 보은('11)	12	3
전 북	순창('07), 고창('07), 장수('07), 정읍('08), 완주('08), 무주('08), 임실('08), 부안('08), 군산('09), 익산('09), 남원('09), 진안('10), 김제('11)	13	6

시 도	시 군	조 례	사 업
전 남	강진('07), 곡성('07), 화순('07), 나주('08), 해남('08), 영암('08), 무안('08), 담양('09), 고흥('09), 장흥('09), 장성('09), 완도('09), 신안('09), 보성('10), 함평('10), 영광('10), 진도('10), 광양('11), 구례('11), 순천('11)	20	8
경 북	경북도('09), 영양('07), 영주('08), 문경('08), 청송('08), 봉화('08), 김천('09), 영천('09), 의성('09), 영덕('09), 고령('09), 성주('09), 예천('09), 울진('09), 상주('10), 군위('10), 청도('10)	17	3
경 남	경남도('10), 합천('09), 하동('10), 창녕('11), 거창('11), 산청('11)	6	2
제 주	제주특별자치도('10)	1	

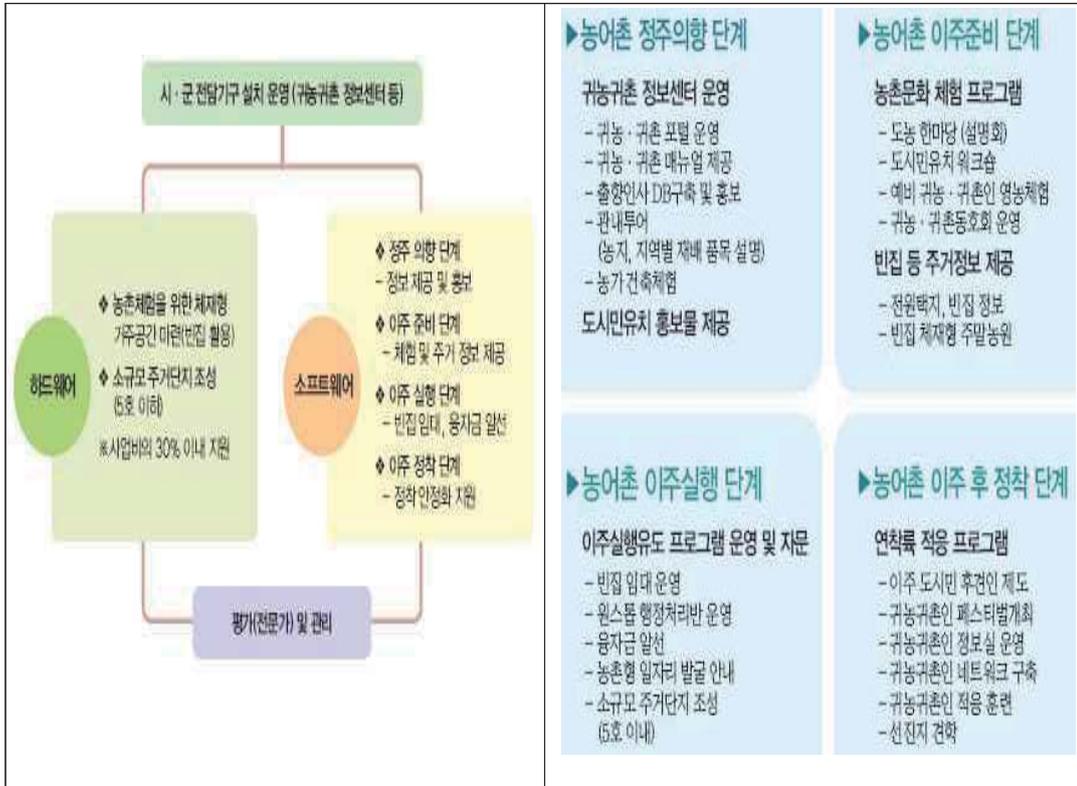
* 김부성(2012), 귀농·귀촌 정보제공 및 교육체계 구축 개선방안, 농림부 2회귀농포럼
 * 2012년 현재 도시민 유치 지원 시군은 밑줄 표시

도시민유치지원사업은 비교적 타 사업보다 재량권이 많으며 효과도 있는 사업으로 향후 이러한 사업방향으로 목표가 되는 것이 바람직하다.

도시민유치지원사업은 농촌체험과 최초방문자를 재방문자로 이끌며 이들을 협력 파트너로 육성하고 이들이 은퇴이후 마을에 귀농귀촌하게 만드는 장기적이고 체계적인 프로그램이다. 현재는 빈집활용을 하고 있지만 결국은 경기도형 체재형주말농장형태로 변화해 효과를 볼 수 있으며 국가가 이 부분을 지원해 주어야 할 것이다.

국가나 지방정부, 기초정부는 다양한 정주 단계에 연결된 부분에 대한 예산을 지원함으로써 도시의 빈곤 문제와 은퇴이후 국민의 삶의 질 향상, 먹을거리의 안전을 통한 국민건강확보를 마련할 수 있을 것이다.

[그림 19] 도시민유치지원사업의 개요



6) 금 용

귀농귀촌 금융을 전담할 특수 법인은행을 마련하는 것이 바람직하다. 이촌향도시대 급격한 도시화와 주택문제로 특수법인인 주택은행법이 통과되어 주택은행이 1969년 설립되어 도시화어 서민주거안정 내집 마련에 혁혁한 공을 세웠다. 이제는 이도향촌의 시대로 농촌에 빈집정도의 수준으로는 수요의 1%도 만족시킬 수 없는 것이 현실이 이미 되었다. 왜냐하면 삶의 질이 높아졌고 다양한 전원수요와 프라이버시, 도시농업활성화 등 사회여건이 성숙해 졌기 때문에 전문적으로 농촌에 전원주택을 공급하고 이를 활용해 지역경제를 활성화하는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 현재의 농협조직이 아닌 별도의 금융지원 조직이 필요하다.

가칭 “향촌은행” (한국주택은행의 경우 67.3 가설립 69.1. 설립)

- ① 목적 : 귀촌인 주택자금의 조성을 뒷받침하고 효율적인 농촌주택 자금의 공급관리를 위해 설립
- ② 공공재원 : 향촌은행의 재원은 정부차입금, 마사회기금, 국민주택채권 및 귀농귀촌복권발행 등으로 조성되는 공공의 성격을 띤 자금
 민간재원 : 귀촌주택부금·연금저축·재형저축 등의 예수금 및 귀촌 주택채권의 발행으로 조성되는 민간자금으로 구분
- ③ 업무영역 : 향촌은행에서는 일반예수금을 비롯 농산어촌내 민영주택 자금, 재형저축법에 의한 주택자금 및 국민주택자금 등을 취급
 농산어촌내 민영주택은 향촌은행이 일반 예수금으로 모아진 자금을 재원으로 주택자금을 대출해 주는 것으로 개인에게 대출해주는 개인 주택자금과 건설업자에게 대출해주고 있는 공동주택자금 구분
- ④ 개인주택자금 운영 : 주택신축자금, 주택구입자금, 전세자금, 대지구입 자금, 주택개량자금 등 5종류
- ⑤ 농협과의 차별성 : ① 농협 : 농업중심 ② 향은 : 농촌중심
 상호 경쟁과 보완, 농림부 지배력 강화

7) 걸림돌해소 및 투자정보 제공

농산어촌으로 귀농귀촌을 하려면 아직도 많은 제재와 규제가 따른다. 이것이 규제완화, 세제혜택, 인센티브부여로 이어지지 않으면 귀농귀촌으로 도시문제를 풀어나가면서 베이비부머의 연착륙에 실패할 수도 있다.

현재의 귀농귀촌정책은 사람중심으로 지역에 자본집중도를 높이고 전문기술과 정보인프라가 농촌으로 들어가 꽃을 피우기에는 많은 걸림돌이 있는 것이 사실이다. 지금부터 이러한 문제를 법제로 풀어나가야 귀농귀촌의 르네상스를 세계최초로 열 수 있다.

먼저 도시자본유치에 대한 부분이 대폭 완화되고 인센티브, 세제혜택이 있어야 한다. 농촌투자활성화에 대한 제도개선은 2003년 법령개선이 되었다.

이후 도시자본유치는 활성화되다가 현재는 다시 쇠락해 가는 분위기이다. 도시자본과 도시기술, 도시민의 3요소를 농산어촌에 유치해 지역활성화와 기능유지발전이 농산어촌지자체의 핵심 과제라면 건전한 국민의 거주권을 보전하면서 지역경제와 농업농촌을 살리는 방안이 신중하게 검토되어야 할 것이다.

[표 25] 귀농귀촌 관련 법령현황과 과제

구 분	법령개정에 의한 규제완화 주요 내용		
	2003.10	2012.7 현재	발전방향
농지법	-비농업인 체험영농을 위한 농지소유 세대별 1,000㎡이하 허용 -농업회사법인 허용	상 동	-농막규모를 33㎡이하로 조정 -비농업인 체험영농을 위한 농지소유 세대별 3,000㎡이하 허용 -귀농귀촌협동조합법인 허용
농어촌 정비법	-한계농지 전면개방 -농촌관광민박 일반인 참여가능	상 동	-한계농지에 농식품, 농산업, 농촌관광, 체험이벤트, 농가 레스토랑, 마을기업 등 시설설립가능 및 전용료면제
초지법	-초지에 농업인주택건설 허용 -주택건설시 대체초지비면제	상 동	-임야에 귀농귀촌인 주택건설시 대체조성비 면제
주세법	-민속주/농민주제조시설 기준완화 -탁주/약주/소주알콜도수제한 폐지	상 동	-농민이 가내수공업 형태로 생산하는 연매출 1억 미만의 민속주/농민주 제조는 신고제로 전환 -동일조건의 효소, 식초, 장류도 신고제로 전환

* 권상필(2003), 농촌투자활성화를 위한 정책추진 방향 워크숍,

8) 소 결

귀농귀촌이 활성화되려면 관련 법규와 예산, 조직이 완성되어야 한다. 이중에서도 법령과 근거가 있어야 행정행위가 가능하다. 귀농귀촌법이 필요한 이유는 귀농귀촌법을 지킴으로써 사회의 질서가 유지되고 지역활성화와 국토균형개발이 되면서 귀촌인의 권익이 최대한 보장될 수 있으면서 지역사회와 조화롭게 정주하는 방안 마련이다.

이제 귀농귀촌법이 제정 움직임이 있으며 이 법이 특정 기득권 계층의 권익을 보호하는 수단이 아니라 사회 전체의 권익을 보호하며 은퇴 이후의 건전한 노후생활에 보탬이 되는 법으로 자리매김하여야 한다.

(2) 귀어법제에 입법화될 내용

1) 귀촌 어업인에 대한 진입장벽규정 완화의 필요성

우리나라 수산업법의 체계상 귀촌 어업인이 영어할 수 있는 자격요건으로서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다(소득세법 시행규칙 제73조 제3항의 규정 원용). 「수산업법」에 의한 신고·허가 및 면허어업자 2. 제1호의 자에게 고용된 어업종사자

위 신고·허가어업의 경우에는 신고에 의하거나(동법 제47조), 어선등을 그 어업허가를 받은 자로부터 상속·매입 또는 임차한 자(법인인 경우에는 합병·분할 후 존속하는 법인을 포함한다)가 그 어업허가를 받은 자의 지위를 승계함으로써(동법 제44조 제1항), 귀촌 인구의 현업에로의 진입이 비교적 자유롭다.

그러나 면허어업의 경우 어업권의 신규취득에는 우선순위에 의하여 원칙적으로 제한이 가해지고 있을 뿐만 아니라(동법 제9조 및 제13조 참조),⁵³⁾ 어업권의 유효기간 경과후의 필요적 허가 의무 등의

53) 수산업법 제9조(마을어업 등의 면허)에서는 대상 어업권의 성격에 따라 어업권의 취득주체에 제한을 가하고 있는데, 마을어업권은 어촌계와 지구별 수협에 한하여(동조 제1항), 협동양식어업은 어촌계, 지구별수협, 영어조합법인에 한하여(동조 제2항),

그리고, 해조류양식어업과 바다를 이용하는 패류 및 어류 등 양식어업은 일정한 요건 하에 당해수면에 인접한 어촌계·영어조합법인 또는 지구별 수협에 한하여(동조 제3항), 만 또는 지역단위의 대단위개발 수면을 이용한 양식어업은 지구별 수협에 한하여(동조 제4항) 각각 그 취득주체가 될 수 있도록 정하고 있으며, 그 외 어업권은 원칙적으로 누구든지 취득할 수 있다고 하겠다.

수산업법 제13조(우선순위) ① 어업면허(외해양식어업 및 제9조제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 어업면허는 제외한다)의 우선순위는 다음 순서에 따른다. 1. 수산기술자로서 그 신청한 어업과 같은 종류의 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안(「어장관리법」에 따른 어장휴식기간은 제외한다) 그 신청한 어업과 같은 종류의 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 2. 수산기술자로서 제41조제2항 또는 제3항에 해당하는 어업(제1호의 경우는 제외한다)을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안(「어장관리법」에 따른 어장휴식기간은 제외한다) 제41조제2항 또는 제3항에 해당하는 어업(제1호의 경우는 제외한다)을 경영하였거나 이에 종사한 자 3. 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자 ② 제1항의 같은 순위자 사이의 우선순위는 다음 순서에 따른다. 1. 그 신청 당시 또는 「어장관리법」 제9조제5항에 따른 어장휴식 실시 당시 그 어업의 어장에서 그 어업권의 유효기간이 끝난 자 2. 수산기술자로서 그 신청한 어업의 어장에서 그 신청한 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안(「어장관리법」에 따른 어장휴식기간은 제외한다) 그 신청한 어업의 어장에서 그 신청한 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 3. 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자 ③ 제2항에 따른 같은 순위자 사이의 우선순위는 다음 순서에 따른다. 1. 면허를 받으려는 수면이 있는 특별자치도 또는 시·군·자치구에 1년 전부터 계속하여 주소(법인이나 단체의 경우에는 어업 관계 사무소의 소재지를 말한다. 이하 같다)를 두고 있던 자 2. 면허를 받으려는 수면이 있는 시·군·자치구와 연결(連接)하는 시·군·자치구에 1년 전부터 계속하여 주소를 두고 있던 자 3. 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자 ④ 시장·군수·구청장은 제9조제3항에 해당하는 수면에 어업권을 가지고 있는 자가 그 어업권의 유효기간이 끝나기 전에 그 어업권을 포기하는 것을 조건으로 하여 어업권의 유효기간이 끝난 자가 없는 다른 수면에 대하여 새로 같은 종류의 어업면허를 받으려는 때에는 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 이를 제1순위로 한다. ⑤ 제9조제1항과 제3항에 따른 마을어업과 해조류양식어업 등의 면허의 우선순위는 제9조제1항과 제3항에서 규정하고 있는 순서에 따른 순위로 한다. ⑥ 제9조제2항에 따른 협동양식어업면허의 우선순위는 제19조제1항에 따른 이전·분할 등 농림수산물부령으로 정하는 경우 외에는 제9조제2항에서 규정하고 있는 순서에 따른 순위로 한다. ⑦ 제1항부터 제6항까지의 규정에 따라 우선순위를 정하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 우선순위에서 배제할 수 있다. 이 경우 제88조에 따른 해당 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다. 1. 해당 어업의 어장에서 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」에 따른 명령·처분 또는 그 제한이나 조건을 위반하여 행정처분을 받은 자 2. 해당 어업의 어장에서 어장관리 및 어업경영상태가 매우 부실하다고 인정되는 자 3. 해당 어업권을 취득하였다가 정당한 사유 없이 양도한 자 4. 제81조제1항제1호에 해당하는 사유로 어업권이 취소되어 손실보상을 받은 자. 다만, 손실보상 당시 다른 어업권을 이미 취득하였거나 보상받은 뒤 제19조제1

규정,⁵⁴⁾ 어업권의 이전·분할·변경 또는 지분처분, 담보물권 설정⁵⁵⁾ 및 임차권의 취득⁵⁶⁾조차 제한이 가해지고 있는 실정으로(동법 제19조, 제21조, 제23조 및 제33조 참조), 이들 규정은 귀촌 어업인으로서의 진입장벽으로 작용하고 있는 바 이에 대한 완화조치가 불가피하다고 판단된다.

물론, 당해 어장에서 기득권을 가지고 있는 어업권자가 경영성과를 내기 위해서는 기술, 자본, 노동을 여러 해 계속 투입해야하고, 배타적인 재산권 행사에 대하여는 비판을 자제해야 하겠지만, 어업권 행사를 더 이상 원하지 않거나 이어(離漁)할 의사가 있는 경우에만은 생업목적으로부터 사업목적에 이르기까지 영어를 목적으로 귀촌 어업인에게 당해 어업권의 승계가 가능 하도록 함으로써, 승계자간 상호 이익의 추구하고 더불어 당해 어장의 효율적인 생산이 가능하게 함은, 헌법이 보장한 직업선택의 자유(헌법 제15조)와 수산업법의 근본 취지에도 부합하리라고 생각된다(동법 제1조 참조).⁵⁷⁾

항 각 호 외의 부분 단서에 따라 어업권을 이전·분할 받은 경우 각 어업권의 유효기간이 끝나 새로 어업면허를 신청하는 때에는 우선순위에서 제외할 수 없다.

54) **수산업법 제14조**에서는 원칙적으로 어업면허의 유효기간은 10년으로 하며, 면허기간이 끝난 날로부터 10년의 범위에서 유효기간의 연장을 허가하여야 한다고 규정하고 있다(동조 제1항 본문 및 제2항 전문).

55) **수산업법 제16조**에서는 어업권을 물권으로 하는 동시에 원칙적으로 민법 중 토지에 관한 규정을 준용하면서도, 민법 중 질권에 관한 규정은 어업권에 적용하지 아니하도록 규정하고 있다(동조 제2항 및 제3항). 특히, **제19조(어업권의 이전·분할 또는 변경)**에서는 어업권은 이전·분할 또는 변경할 수 없다. 다만, ...중략... 법인의 합병 또는 상속으로 이전하거나 분할하는 경우에는 각각 어업권은 이전·분할 또는 변경할 수 있다고 규정하고 있다(동조 제1항). 또한 당사자의 의사에 관계없이 일정한 요건만 충족되면 법률상 당연히 성립하는 법정담보물권인 유치권은 그 성질상 어업권은 그 객체가 되지 못한다. 또 어업권의 공유자는 다른 공유자의 동의 없이 그 지분을 처분하거나 담보로 제공할 수 없다(동법 제23조). 결국, 어업권은 저당권의 객체만이 될 수 있지만, 특별히 어촌계 또는 지구별 수협이 가지고 있는 어업권은 담보로 제공할 수 없다(동법 제21조).

56) **수산업법 제32조**에서는 어업권자로 하여금 다른 사람에게 그 어업의 경영을 사실상 지배하게 하는 것을 금지 하고 있으며, 또한 **동법 제33조**에서 어업권은 임대차의 목적으로 하지 못하도록 금지하고 있다(동조 제1항). 단, 어촌계의 계원, 지구별 수협의 조합원 또는 어촌계의 계원이나 지구별수협의 조합원으로 구성된 영어조합법인이 어장관리규약으로 정하는 바에 따라 그 어촌계 또는 지구별수협이 소유하는 어업권을 행사하는 것은 임대차로 보지 아니한다(동조 제2항).

57) **수산업법 제1조(목적)** 이 법은 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원 및 수

따라서 취득주체 제한 등을 규정한 수산업법 제9조, 제13조, 제19조 및 제33조만이라도 재검토하여 어업권의 유효기간 만료 직전의 어업권자, 수산기술자 여부, 어업경영 또는 종사 경험기간의 장단 등으로만 면허하도록 제한할 것이 아니라, 어업권자가 원할 경우에는 언제라도 귀촌 어업인에게는 어업권의 이전·분할·변경 등과, 임대차를 할 수 있도록 완화함이 현실적으로 귀촌 어업인에게 어업에 종사할 수 있는 기회를 제공하게 되고 귀촌 어업인의 진입장벽이 완화될 것이다.

2) 기 타

현행 법령에서의 지원내용과 별도로, 다음과 같이 관련 규정의 개정 및 신설이 필요하리라 본다.

첫째, 귀촌 어업인의 진입장벽을 완화하기 위하여 수산업법 제13조 제1항 각호 외의 본문에 “단, 다른 법률에 의한 순위적용에 대하여는 그러하지 아니하다.”라고 단서를 규정하고, 동법 제19조 제1항 단서 각호 외에도 “... 법인의 합병 ...중략... 변경할 수 있다. 다른 법률에 의한 경우에도 또한 같다.” 고 추가할 필요가 있다고 본다.(동법 제9조 및 제33조 동지)

둘째, 아래와 같이 특별법을 제정하고, 동법에 귀어 등의 정의를 규정함과 더불어, 어업권자와 귀촌 어업인 간의 어업권 이전 등 완화규정을 구체적으로 신설할 필요가 있다고 본다.

“귀농 어업인의 정착 및 지속적 경영지원을 위한 특별법” (가칭)

“수산업법 제13조 및 제33조의 규정에도 불구하고 귀촌 어업인은 어업권자가 어업권 행사를 더 이상 원하지 않거나 이어(離漁)할 의사가 있는 경우에는 해당 어업권 면허기간이 경과하지 아니하여도 어업권자로부터 어업권을 승계 등을 받거나 임차할 수 있다.”(수산

면을 종합적으로 이용하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하는 것을 목적으로 한다.

업법 제9조 및 제33조 동지)

3) 소 결

귀어귀촌 정책의 목적에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 어업인구의 감소와 노령화에 대비한 귀어귀촌, 어촌경제의 활성화를 위한 귀어귀촌 등 목적 중에서 후자가 귀어귀촌의 정책 목적이 되어야 한다.

한편 귀농귀촌과 귀어귀촌의 여건의 차이에 대한 사전 조사·분석이 필요하다. 생산공간, 생산방법과 생산주체가 다르며, 무엇보다 어촌어업은 마을어장의 어업행위는 공동체 생산이라는 점, 허가어업인 어선어업의 경우는 공동 자원관리를 통한 지속가능한 어업이 필요하다는 점, 면허어업인 양식어업은 개별 생산과 공동 생산활동이지만, 양식어장이 제한적이라는 점 등을 생각하여야 한다. 따라서 귀어의 생산공간의 제한으로 인한 귀어인구의 계속적 유입은 한계가 있으며, 어업의 생산방법은 오랜 경험과 지식이 필요하기 때문이다.

귀농과 귀어의 가장 큰 차이점은 진입장벽이 높다는 점이다. 귀어를 위해서는 마을어장에서 공동생산에 참여하기 위해선 어촌계에 가입하는 것이 필요하며, 양식어업은 면허 취득, 어선어업은 허가 취득 등의 진입장벽이 있는데, 이러한 진입장벽 완화는 제한적일 수밖에 없다.

결국 귀어는 준비된 시장이 있는 연안에서 가능할 터인데, 예컨대 생활거주지의 어촌, 생산공간의 어장, 생산기반, 유통, 교통거점공간의 어항 등이고, 어항은 준비된 시장으로서 어촌지역 경제 활성화의 중요한 공간이므로 어항을 중심으로 어업의 소득 창출 기회가 농촌보다 상대적으로 많을 것이다.

한편 귀어와 귀촌에 대한 분리 필요성을 살펴보면, 귀어와 귀농 가구는 구별이 가능하지만, 귀촌에 대한 구별이 없다. 어업과 농업에 종사하지 않는 자의 어촌에의 귀촌과 농촌에의 귀촌의 독립적 통계의 확보가 필요할 것이다.

귀어촉진의 정책방향으로는 마을어업, 양식어업, 허가어업의 진입장

벽을 완화한다. 어촌계 진입장벽의 해소, 양식어업의 우선순위 및 면허기간 연장의 재검토 등이다. 또한 수산/어촌정책 수단의 활용을 통한 귀어를 촉진한다. 예컨대, 어촌계원의 진입을 허용한 어촌계에 적합한 공공투자 지원 등이다. 이를 통해 귀어귀촌 정책수단을 수산/어촌 정책과 연계한 귀어귀촌 정책을 수립하고 귀어귀촌 법제화에 반영하는 것이 필요하다.

제 4 절 귀농귀촌 ‘지원’을 위한 법의 ‘명칭’

1. 지원이란 용어의 필요성

근본적으로는 귀농귀촌에 대한 지원의 필요성이 있는가. 또는 지원 대상이 개개인인지 아니면 지역인지 별도의 범주인지가 쟁점이다. 이에 대하여 지원이란 용어 자체가 불필요한 오해를 나올 여지가 있다는 주장이 제기된다.⁵⁸⁾ 따라서 지원이란 용어를 빼고 아예 “귀농귀촌에 관한 법”이라거나 “도시민의 농산업 창·취업 및 농어촌 이주에 관한 특별법”으로 하자는 견해도 있었다.

여기서 생각해볼 점은, 귀농귀촌에 대하여 단계별 지원이 필요하다는 점이다. 적어도 귀농귀촌을 준비하는 단계에서는 지자체가 아니라 중앙정부 차원의 지원(교육, 상담, 안내 등)이 절대조건이며, 정주 이후에는 지자체에 정착할 수 있도록 하는 견습기간, 그리고 정착 이후에는 지역에 기여할 수 있는 사회적 일자리나 역할의 부여, 화합을 위한 장치가 모두 유무형의 지원에 들어가는 개념일 것이다. 따라서 지원을 이렇게 개념 정의하면 기존의 지원 또는 발전에 관한 법제와 유사하게 용어를 사용해도 무방하리라 생각한다.

58) 주로 진안군의 사례를 보면 직접적인 현금보조가 없다는 점에서 특히 그러하다. 다른 지자체에서도 현금보조는 최소한이며 주택개량비 500만원 정도의 소액에 그치고 있다.

2. 법률의 명칭과 법률의 본질

귀농귀촌지원법은 법률의 명칭에서는 귀농이나 귀촌과 같은 새로운 사회현상을 조장하려는 성격을 강하게 내포하고 있지만, 사실 농촌개발정책(Rural development policy)이라는 전통적인 형태가 농촌의 고령화나 일자리의 부족, 국토의 불균형한 발전이라는 새로운 문제를 해결하는 대안으로서 발전한 성격의 법이다. 이러한 점은 영국이나 미국에서 유사한 법제도가 모두 농촌개발정책이라는 범주로 묶일 수 있다는 점에서 일면 타당하다. 그리고 농촌개발정책은 지역개발이라는 특성상 본질적으로 지자체 고유업무에 해당한다. 그러나 지자체에 전적으로 맡기면 정책의 일관성이 유지되기 힘든 측면이 있고(예, 귀농인의 집이나 소소한 도시민 유치정책들이 지자체 선거 이후 변질되거나 없어지는 사례), 후계인력의 양성이나 지역균형발전이라는 과제는 범국가적인 과제이기에 중앙정부가 개입하고 이를 법률로 제정할 필요가 있는 것이다.

따라서 귀농귀촌지원체계는 예산과 규제수단을 가진 중앙정부와 구체적인 유인정책을 가진 지자체, 그리고 실질적인 수요자인 민간부문 3자가 유기적으로 상호연계성을 가지고 함께 정책을 시행할 때 원활하게 작동될 수 있다.

제 6 장 결 론

귀농, 귀어, 귀촌인구는 증가 추세에 있으나 이에 대한 지원은 법적 근거의 미비로 일관성과 예산의 부족에 직면하여 있다. 대부분 지자체의 자치사무에 속하는 사항은 조례로 규율되지만, 상위 법령의 미비로 대규모의 예산 증가와 국가적 차원의 합리적 정책 조율이 불가능한 형편이다.

이러한 현상에 바탕을 두고 귀농귀촌지원을 위한 법률이 과연 필요한가에 대하여 살펴보면, 귀농귀촌이 사회문제를 해결하고 대안을 제시하는가라는 문제부터 시작한다. 농촌의 고령화나 지역균형발전이라는 순기능에 기여한다는 여러 실증적 연구로부터 이러한 귀농귀촌이라는 새로운 현상(移都鄉村)을 촉진하고 지원할 수 있는 새로운 법규범의 정립이 필요하다는 논리적 결론에 이른다.

문제는 순기능뿐만 아니라 귀농귀촌하는 주체(귀농귀촌인)나 지자체가 감당하는 리스크를 얼마나 섬세하게 관리하고 줄여나가는 법적 장치도 함께 필요하다는 것이다. 우리보다 앞서서 이러한 현상을 경험한 선진국의 사례나 국내에서도 많은 시행착오 끝에 성공한 지역사례가 많은 시사점을 줄 수 있을 것이라고 본다.

특히 해외사례 중 일본의 경우에, 신규 취농시 국가기관에서 집중적으로 상담을 해주면서(하루에 3명만 상담해줌), 과연 신청인이 농업에 잘 맞는지 여부를 5년의 기간 동안 관찰하고 영농을 농사법인을 통해 체험하면서 맞춤형으로 정착을 돕는 시스템을 만든 이유가 뭘까 깊게 생각해봐야 할 것이다.

지역사례 중에는 진안군의 사례를 눈여겨 볼 필요가 있다. 진안군의 귀농 1번지 진안의 5대 원칙 즉, “① 이미 귀농귀촌해 있는 분들을 우선으로 생각(집토끼 지키기), ② 귀농귀촌하려는 도시민의 전문성을 존중(농촌의 파이 키우기), ③ 직접적인 현금 보조는 배제(지역주민과

갈등 회피), ④ 지역주민과의 화합을 중시(귀농귀촌인을 환영하는 풍토 조성), ⑤ 일시적인 지원이나 이벤트성 행사보다 귀농귀촌 지원 시스템 구축(중장기 시스템 구축 지향)” 등은 귀농귀촌인과 농촌 주민이 힘을 합쳐 ‘뿌리를 튼튼하게 하는 삶’, ‘살기 좋고 살고 싶은 마을만들기’를 지향하는 데 있어서 적절하다. 이와 함께, 귀농·귀촌 정책수단과 관련 정책수단들과의 융복합 또는 연계가 필요하다. 이는 귀농·귀촌인구의 향촌이동 촉진과 원활한 정착을 지원할 뿐만 아니라 귀농·귀촌인이 농촌지역사회에 기여하는 한편, 농촌지역사회가 사회·경제·문화적으로 활성화 될 수 있도록 하기 위한 것이다. 귀농·귀촌정책과 농촌경제활동다각화, 사회적 일자리 확대, 전문적 일자리 확대 등의 정책과 연계하는 것이다. 예를 들면 마을사무장, 사회복지 서비스, 교육, 지역농산물 가공 및 유통, 도농교류, 지역문화자원 활용, 의료협동조합, 녹색환경 등의 사회적 일자리 등과 전문직 종사자의 유입기반 확대 등이 있다.

귀농귀어귀촌 정책의 목적에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 단순히 농어업인구의 감소와 노령화의 억제보다는 농어촌경제의 활성화와 살기 좋은 농어촌이 정책 목적이 되어야 한다.

귀어와 귀촌에 대한 분리 필요성을 살펴보면, 귀어와 귀농 가구는 구별이 가능하지만, 귀촌에 대한 구별이 없다. 다만 귀농과 귀어는 생산공간, 생산방법과 생산주체가 다르며, 무엇보다 어촌어업은 마을어장의 어업행위는 공동체 생산이라는 점, 허가어업인 어선어업의 경우는 공동 자원관리를 통한 지속가능한 어업이 필요하다는 점, 면허어업인 양식어업은 개별 생산과 공동 생산활동이지만, 양식어장이 제한적이라는 점 등을 생각하고 진입장벽이 높다는 귀어 측면의 고려가 필요하다.

귀농귀촌지원법이 마련된다면 예산집행의 법적 근거가 명확해지며 정책의 일관성을 기하고, 중앙정부와 지자체, 그리고 민간기구 간의

역할 분담, 유기적 협력체제가 구축될 것으로 보인다. 그리고 귀농귀어위주로 법을 입법화하되 귀촌에 대하여도 간략한 조항을 두어 농어촌이 농어민의 생산공간이자 삶의 질의 향유 공간으로 순연히 기능할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 법률에는 최대한 간결한 개념으로 귀농, 귀촌, 귀어를 정의하고 그 구체적 정책목적을 선언하는 형식으로 입법재량을 두되, 구체적인 내용은 하위법령이나 조례를 통해 두는 방식이 적절하다. 귀농, 귀촌, 귀어는 단계별로 접근하여야 하며 준비기에는 중앙정부 차원의 교육과 상담이 주가 되어야 하지만, 이주거나 정착기에는 지방정부 차원에서 자기 지역의 여건에 맞는 형태로 귀농, 귀촌, 귀어인을 지원할 수 있도록 행정주체에게 활동의 여지와 세심한 배려가 뒤따라야 한다고 보기 때문이다. 그리고 살아가야 하는 문제처럼 모든 단계에서 필요한 과제도 있기 때문이다. 무엇보다 최대의 지원방법은 농어촌을 살기 좋은 공간으로 바꾸는 것이다.

이러한 노력이 농어업의 후계인력 양성과 농어촌 정주를 통해 지역 균형 발전을 꾀하려는 귀농귀촌귀어를 위한 지원법을 마련하려는 원래 입법화의 취지와 조화될 것이다.

참고 문헌

- 강대구, 귀농·귀촌의 현황과 정책과제, 농촌지도와 개발, 17권 4호, 2010.
- 강대구, 최근 귀농실태와 지원대책방안 연구, 농림부 정책과제 보고서, 2006.
- 김동원, 박혜진, 농업·농촌에 대한 2009년 국민의식 조사결과, 서울 : 한국농촌경제연구원, 2009.
- 김정섭, “귀농·귀촌 정책 추진 실태와 발전 방향”, 「귀농·귀촌 정책 추진 실태와 발전 방향」, 귀농·귀촌 정책 연구 포럼 1차 세미나 자료집. 한국농촌경제연구원, 2012.
- 김정섭, “귀농·귀촌 관련 법규 정비 필요성과 쟁점”, 「귀농인과 함께하는 이야기한마당」, 공개토론회 자료집. 한국농촌경제연구원. 2012.
- 김정섭·임지은·박천수, “농어촌 지역의 인구·산업·일자리 동향과 전망”, 「농업전망 2012: 도농상생을 위한 농업·농촌 가치의 재발견」. 한국농촌경제연구원, 2012.
- 김정섭·성주인·마상진, “최근의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제”, 농정포커스 제13호. 한국농촌경제연구원, 2012.
- 김정섭·임지은 편, 귀농·귀촌 정책연구 포럼 세미나 자료집, 농촌경제연구원, 2012.
- 농림수산식품부·농업인재개발원, 대한농국 희망에너지 후계농업경영인, 2010. 6.
- 농림수산식품부·농업인재개발원, 귀농귀촌 희망을 노래하다, 2009. 12.
- 문승태, 김소라, 귀농인의 삶의 질 인식 수준, 농업교육과 인적자원개발 제44권 제1호, 2012. 3.

참고 문헌

- 박찬주, 조례제정권의 근거와 범위, 서울대학교 법학, 제50권 1호, 서울대학교 법학연구소, 2009. 3.
- 서만용·구자인, 귀농자의 농촌 정착에 관한 탐색적 연구, 농촌관광 연구 12권 2호, 한국농촌관광학회, 2005.12.
- 성주인·김성아, “도시민의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제”, 「농업전망 2012: 도농상생을 위한 농업·농촌 가치의 재발견」. 한국농촌경제연구원, 2012.
- 송미령·김정섭·박경철, 영국의 농촌 지역사회개발 정책, 농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발관련자료집 2, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 송미령·임경수·전호상, 귀농·귀촌 이야기, 농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발 관련자료집 3, 한국농촌경제연구원, 2006.
- 송정기, 진안군 인구통계 및 귀농귀촌 지원사업 분석을 통한 향후 정책방향에 관한 연구, 한국농촌사회학회, 2012. 2.
- 송용섭·황대용, 귀농·귀촌교육의 실태와 발전방안, 한국농산업교육학회 학술대회 발표자료집, 한국농산업교육학회, 2010. 7.
- 유정규, 농촌경제 활성화, 새로운 접근, 2011 대안농정 대토론회 자료집, 2011.
- 윤석환, 기초자치단체 귀농지원체계 분석과 정책적 시사점-충청남도를 중심으로-, 한국공공관리학보 24권 4호, 2010. 12.
- 장동현, 지방자치단체의 귀농관련 자치법규의 비교분석-귀농의 조례 및 규칙을 중심으로-지역사회연구 17권 3호, 2009. 9.
- 지역발전위원회·지역재단, 지역상생포럼-도농상생을 위한 귀촌·귀농정책의 방향과 과제, 지역상생포럼자료집-호남권, 2012.
- 최윤지·황정임, 일본의 귀농지원 정책 : 중앙 및 지방정부 사례 중심, 2011.

- 태운재·박소현, 마을만들기 조례에 나타난 마을만들기의 특성-2000
년대에 제정된 마을만들기 관련 조례의 내용분석을 중심으로-,
대한건축학논문집 제26권 7호, 2010. 7.
- 황정임, 기초 지방자치단체의 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 쟁점,
농림부 귀농귀촌1차정책포럼 발표문, 2012.
- 한국법제연구원, 귀농어업인 지원을 위한 법제분석 워크숍 자료집,
2012.
- (사) 전국귀농운동본부, 귀농통문, 각호{1996년 겨울 창간호~2012년
여름호}.
- 일본농림수산성 홈페이지 <http://www.maff.go.jp>
- 법령데이터제공시스템 <http://law.e-gov.go.jp>