

제 17 장

현장에서 본 귀농활성화 방안

차광주*

목 차

- | | |
|---------------------|-------------------------|
| 1. 서론 / 귀농귀촌정책의 필요성 | 4. 결어 / 귀농활성화를 위한 정책 제안 |
| 2. 귀농정책의 추진실태와 문제 | 4.1. 민간 부문 |
| 2.1. 너무 늦은 귀농정책 | 4.2. 지자체 부문 |
| 2.2. 귀농정책의 내용과 문제점 | 4.3. 정부 부문 |
| 3. 귀농자 실태조사 | |
| - 괴산군 사례를 중심으로 | |

* (사)전국귀농운동본부 정책연구소장. ddug06@hanmail.net

1 서론 / 귀농귀촌정책의 필요성

- 작년 2009년은 귀농의 관점으로 보면 매우 중요한 한 해였다. 귀농가구 수로 볼 때도 1998년과 1999년 이후 가장 많은 귀농가구 수가 예상된다.
- 1996년부터 귀농운동을 시작한 전국귀농운동본부는 그동안 귀농교육을 받고 각 지역에 귀농한 귀농자들의 모임을 바탕으로 상주, 흥성, 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 있는 실정이다.
- 정부에서도 1998년과 1999년에 귀농자들에 대한 지원정책을 펴지 못한 실패를 거울삼아 발 빠르게 2009년 4월 2일 ‘귀농귀촌 종합대책’(이하 ‘종합대책’으로 줄임)을 내놓았다.
- 이렇게 민간, 지자체, 정부가 빠르게 변화를 모색한 데는 오늘날 우리 농촌의 심각한 현실을 반영하고 있다.
- 농가인구는 2006년 330만 명, 2007년 327만 명, 2008년 318만 명으로 해마다 줄고 있다. 농가수도 2006년 124만 가구, 2007년 123만 가구, 2008년 121만 가구로 줄었다(2008.12.1. 통계청 자료).
- 이렇게 농촌인구가 줄고 농가수가 줄어드는 것은 기존의 농부들이 나이 들어서 사망하거나 도시로 이사를 가는 반면 새로 농사지으려고 들어오는 사람들이 없어서 생기는 당연한 현상이다. 이에 따른 농촌의 고령화율도 심각한 상황이다.

- 2008년 농가인구 318만 명 가운데 고령화율의 기준이 되는 65세 이상 인구는 106만 명으로 고령화율이 33.3%나 되었다. 이 수치는 전국 고령화율 평균인 10.3%에 비해 3배 가까이 높은 수준이다. 또한 고령화율이 7~14% 미만이면 고령화사회, 14~20% 미만이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회라고 볼 수 있는데 농촌은 이미 초고령사회를 넘어 초초고령사회임을 보여주고 있다(2008.12.1. 통계청 자료).
- 이러한 농가인구의 감소 추세와 고령화율은 우리 농업의 생산기반과 생활기반을 심각하게 위협하고 있다. 또 최근 석유 값의 고가 행진과 석유 재고잔량이 줄어드는 지점을 지났다는 전문가들의 지적이 잇따르는 상황에서 고령화 추세는 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.
- 따라서 본 원고는 먼저 정부의 ‘종합대책’을 살펴보고, 괴산군에서 실시한 귀농자 실태조사를 살펴본 뒤 민간·지자체·정부가 귀농자를 지원하는 데서 어떻게 서로 역할을 분담하고 체계를 갖추면 좋을지에 대해서 알아보기로 하겠다. 단, 본 원고에서는 귀농귀촌정책 중에서 귀농정책을 중심으로 다루겠다.

2 귀농정책의 추진실태와 문제

2.1. 너무 늦은 귀농정책

- 지난 2009년 4월 2일 농식품부는 ‘종합대책’을 발표했다. 반가운 일이지만 너무 늦었다. 되돌아보면 1997년 IMF 외환위기 사태 이후 귀농인구가 급증했지만 대다수가 실패하고 도시로 다시 돌아갔다. 이때 귀농한 가구들은 대다수가 가난하고 젊은 귀농자들이었다. 농촌에 꼭 필요한 사람들이었다고 생각한다.
- 많은 사람들은 이 시기의 귀농자들이 실패한 걸 두고 귀농자들의 잘못으로 돌린다. 도시 경기가 안 좋아지니까 시골로 가고, 도시 경기가 살아나니까 다시 도시로 돌아왔다는 거다. 하지만 가치의식으로 무장하고 사는 사람들은 소수이다. 물론 그런 사람들이 다수가 돼야 하고 그렇게 되도록 많은 노력을 기울여야 하겠지만 현실에서는 여전히 소수일 뿐이다. 많은 사람들은 조건에 따라 움직이게 되어 있다.
- 98년 도시에서 몰린 사람들이 시골을 선택했을 때 약간의 뒷받침이라도 있었다면 귀농의 실패율을 단 몇 %라도 줄일 수 있지 않았을까 생각한다.
- 전국귀농운동본부가 창립된 게 1996년 9월이다. 1997년에 IMF 외환위기가 왔다. 1998년에 귀농가구가 6,409가구(농식품부 자료)로 폭발적으로 늘어났다. 농식품부는 늦어도 1999년에는 귀농자에 대한 대책을 세우기 시작했어야 했다. 그 뒤 젊고 가난하고 농촌에 꼭 필요한 귀농자들의 수는 줄어들었다. 2004년부터 다시 귀농자들이 늘긴 하지만 연령이 40대 이상으로 높아지고 농사를 짓기 위해 농촌으로 오기보다는 그저 농촌이 좋아서 오는 귀촌자들이 늘기 시작했다.

표 17-1. 연도별 귀농현황

구분	합계	'90~'97	'98	'99	'00	'05	'06	'07	'08
가구수	28,081	7,186	6,409	4,118	1,154	1,240	1,754	2,384	2,218
누 계	28,081	7,186	13,595	17,713	18,867	23,943	25,697	28,081	30,299
구성비(%)	100	23.7	21.2	13.6	3.8	4.1	5.8	7.9	7.3

자료: 농림수산식품부

- 1998년에 귀농한 가구가 6,409가구로 1998년 한 해 귀농한 가구 수가 1990년부터 1997년까지 8년간 귀농한 가구 수와 비슷하다. 1999년 4,118가구로 줄기 시작해서 2000년부터는 다시 옛날 상태로 돌아간다. 2004년부터 다시 늘기 시작하는데 이때 귀농 연령의 구성비는 1998년에 비해 많은 차이가 난다. 1998년에는 40세 미만이 차지하는 비율이 62%나 되는 반면 2004년 21%, 2005년 27%, 2006년 21%, 2007년 18%, 2008년 16%에 불과하다.

표 17-2. 연령별 귀농현황

구분	합계	'90~'97	'98	'99	'00	'05	'06	'07	'08
계	30,299 (100%)	7,186	6,409	4,118	1,154	1,240	1,754	2,384	2,218
29세 이하	1,907 (6.9)	473	809	361	65	54	70	44	31
30~39세	9,966 (36.4)	2,836	3,222	2,077	515	287	315	386	328
40~49세	7,388 (28.3)	1,824	1,544	1,206	391	393	565	766	699
50~59세	4,719 (18.7)	1,345	659	422	155	319	481	706	632
60세 이상	2,483 (9.6)	708	175	52	28	187	323	482	528

자료: 농림수산식품부

- 2008년에는 귀농가구 수가 늘 것으로 예상했지만 오히려 약간 줄었다. 세계적인 경제위기가 귀촌자들을 움츠리게 한 결과가 아닌가 생각한다. 하지만 2009년에는 상반기에만 2,510명으로 2008년 한 해 귀농한 가구 수를 넘어섰다.

- 농식품부가 귀농자에 대해서 대책을 준비하기 시작한 때는 2005년쯤으로 보인다. 2006년 1월 12일에 농식품부에 제출된 ‘최근 귀농실태와 지원대책방안 연구/연구책임자 강대구’(이하 ‘보고서’로 줄임)란 보고서가 귀농자에 대한 나름대로 체계 있는 귀농지원정책을 담고 있기 때문이다. 그러고 나서 또 3년이란 세월이 더 흘렀다. 도시 경기가 또다시 위기를 맞이하고 나서야 일자리 창출과 관련해서 긴급하게 ‘종합대책’이 발표됐다. 왜 우리 정부는 현장의 변화를 감지하는 속도가 이리도 늦을까 하는 안타까운 마음을 금할 수가 없다.

2.2. 귀농정책의 내용과 문제점

- 2006년 1월 12일 농식품부에 보고된 보고서를 보면 귀농의 단계를 네 단계로 나누고 각 단계에 필요한 지원책을 다음과 같이 들어놓았다.

<귀농인식단계>

- ① 정규/비정규 교육기관의 귀농관련체험 활동 개설 지원
- ② 매스컴 종사자 대상 교양농업교육프로그램 개발과 운영 지원
- ③ 방송사의 귀농프로그램 편성 지원
- ④ 귀농성공사례집 발간 및 보급
- ⑤ 농업·농촌체험활동 활성화 지원
- ⑥ 초·중·고등학교 단계의 농업내용에 대한 정기적인 모니터링

<귀농탐색 및 결심 단계>

- ① 지역단위의 농업발전계획수립과 효과적 귀농모델 제시
- ② 농업에 대한 장기적 발전계획 수립과 비전 제시
- ③ 선도 귀농자들에 대한 가정방문 프로그램 운영 지원
- ④ 귀농지원센터의 설치와 운영
- ⑤ 지역단위 실습을 지도할 지도농업사 제도 도입
- ⑥ 담당 공무원에 대한 인센티브제 도입
- ⑦ 귀농관련 단체들의 귀농 탐색프로그램 운영 참여 지원

<귀농준비단계>

- ① 인터넷을 통한 귀농종합포털사이트 구축과 귀농정보 제공, 운영
- ② 인정귀농자 제도 도입(자금, 포장, 지원체제, 상담과 교육, 컨설팅 제공, 귀농지원센터 전담자 배치와 지원)
- ③ 귀농준비과정에 대한 체계적 안내와 지원(귀농컨설팅, 지역컨설팅인력 육성, 농촌생활 적응을 위한 상담활동, 귀농준비 이후의 체계적 정보 제공)

<귀농실행단계>

- ① 빈집 정보 제공과 집수리 보수 비용 지원
 - ② 농업전문기술교육에 대한 바우처(Voucher) 제도 확대
 - ③ 귀농자단체 조직 및 운영 지원
 - ④ 귀농자 상담카드제 도입
 - ⑤ 귀농자금제도 개선(신규후계농업인 자금 운영 변경, 농지구입단가의 상향 조정과 대출조건 조정, 귀농자금의 별도 배정과 지원 활성화, 귀농자금 조건 완화, 농업경영자금 지원, 농기계 구입자금의 장기저리 지원 또는 농기계 리스제도 도입)
 - ⑥ 농기계 공동사용 지원
 - ⑦ 농산물 판매촉진 지원(공동판매조직 구성과 운영조직, 농산물 개인상표제나 귀농자 공동상표제, 온라인상의 홈페이지 개설 지원)
 - ⑧ 지역적응에 대한 지원(지역주민과의 관계설정부분을 교육과정에 반영, 귀농후견인제도 도입)
 - ⑨ 자녀교육에 대한 지원(협약학교 운영 지원, 교육과정의 자율편성과 임시강사제도의 허용, 자녀교육에 대한 바우처(Voucher) 지원, 귀농자 자녀들에 대한 기숙사와 기숙사비 제공)
 - ⑩ 문화·복지·의료 지원(귀농자 할인카드제, 의료지원, 문화상품권, 사고로 다친 사람들에게 대한 무상 의료 지원과 복지 지원)
- 이상처럼 귀농지원에 관한 거의 모든 것이 이 보고서에 포함되었다. 하지만 한정된 자금을 가지고 실행하려는 경우 우선순위를 정해서 할 수 밖에 없고 그러려면 중요한 것부터 차근차근 풀어나가야 할 것이다.

- 먼저 귀농의 단계를 정확하게 할 필요가 있다. 귀농학습단계-지역영농실습단계-마을정착실험단계-정착단계라는 네 단계가 핵심이다. 그 다음에는 귀농지원센터, 귀농자단체 조직 및 운영, 귀농자 상담활동 등은 어느 단계 속에 포함되는 것이 아니다. 귀농학습단계-지역영농실습단계-마을정착실험단계-정착단계라는 네 단계를 관통하면서 일관되게 귀농상담과 교육, 영농상담과 교육, 귀농자의 영농기획과 자금지원에 대한 판단을 해 줄 수 있는 지원조직이 필요하다.
- 현실에서는 각 지역의 ‘귀농자모임’이 이런 일들을 부분적으로 대신했고 귀농본부의 흐름과 만나 ‘귀농지원센터’의 설립으로 이어졌지만 자금지원은 할 수 없는 상황이었다.
- 그러면 2009년 4월 2일에 발표된 농식품부의 ‘종합대책’은 어떤 것들이 있는지, 또 어떤 의미가 있는지 살펴보겠다. 이번 ‘종합대책’은 귀농의 단계를 세 단계로 나누고 각각의 지원책을 다음과 같이 들어놓았다.

<정보탐색단계>

- ① 귀농·귀촌 매뉴얼, 성공사례 제공
- ② 온라인 교육, 농가체험프로그램

<결심단계>

- ① 지역·작목 등 맞춤형 상담교육
- ② ‘귀농인의 집’ 체험기회 제공

<실행정착단계>

- ① 영농실습, 농산업인턴제도 지원
- ② 주택 및 농지 알선
- ③ 창업자금·컨설팅 지원
- ④ 지자체 연계, 멘토링제도 운영

- 그리고 이런 단계들을 총괄할 수 있는 ‘귀농귀촌종합센터’를 농협에 두겠다고 한다.
- 보고서보다는 실행 가능한 쪽으로 정리되었다고 볼 수 있다. 하지만 약간의 혼란은 계속 남아 있다. 농식품부의 안을 제 방식대로 분류한다면 귀농학습단계에 온라인교육과 농가체험프로그램이 들어간다. 지역영농실습단계에 지역, 작목 맞춤형 상담교육이 들어가고 실행정착단계에 들어있는 영농실습은 이 단계에 속해야 한다. 결심단계에 있는 ‘귀농인의 집’ 체험은 마을정착실험단계로 들어가는 게 더 합리적이라고 생각한다. 다시 정리하면 다음과 같다.

<귀농학습단계>

- ① 귀농·귀촌 매뉴얼, 성공사례 제공
- ② 온라인 교육, 농가체험프로그램

<지역영농실습단계>

- ① 지역·작목 등 맞춤형 상담교육
- ② 지역영농실습

<마을정착실험단계>

- ① ‘귀농인의 집’ 체험기회 제공

<정착단계>

- ① 농산업인턴 제도 지원
- ② 주택 및 농지 알선
- ③ 창업자금·컨설팅 지원
- ④ 지자체 연계, 멘토링제도 운영

- 그리고 ‘귀농귀촌종합센터’를 농협에 두겠다고 했는데 농협이 과연 이런 일을 잘할 수 있을지 의문이다. 농협은 대부분 은행으로서의 의미밖에 없다. 그러면 좀 더 자세히 ‘종합대책’을 살펴보도록 하겠다.

2.2.1. 추진 목적에 대해서

- ‘종합대책’의 목적은 ①일자리 창출 ②타 산업인력을 유입해 농식품 산업의 경쟁력을 강화 ③농촌의 활력을 증진시키기 위한 것이라고 한다.
- 위에서 말한 세 가지 모두 중요하지만 우리가 좀 더 강조해야 할 것은 생명의 가치를 최우선으로 해서 사람들을 농촌으로 보내서 농촌을 어떻게 되살려낼 것인가 하는 점이다.
- 즉 ‘종합대책’의 목적은 생명의 가치를 바탕으로 농촌을 되살릴 수 있는 인력이 농촌에 정착할 수 있도록 지원하는 것이어야 한다. 그러려면 경제, 교육, 문화, 복지, 의료 등 다양한 인력을 키우고 지원하는 것이 필요하다. 농식품부는 농업밖에는 다루지 않으므로 각 부의 농촌 해당 업무를 총괄하는 기능이 필요하다. 점점 증대하는 농촌의 다원적 가치 면에서도 그렇다.

2.2.2. 추진 배경에 대해서

- ‘종합대책’은 추진배경을 ①최근 경기침체에도 불구하고 농림어업 취업자는 다소 증가하고 ②경영능력이 있으면서 농촌에 정착할 의향이 있는 계층이 점차 늘어나는 추세 때문이라고 밝히고 있다.
- 경기가 침체될수록 농림어업 취업자가 늘어나는 것은 당연하다. 도시민의 63.2%가 귀농하고 싶어한다는 통계는 잘 알려져 있다. 다만 경영능력도 중요하지만 자연을 보전하고 사람과 더불어 사는 능력이 있는 사람들이 농촌에 들어오는 게 더 중요해 보인다.

2.2.3. 추진의 원칙에 대해서

- ‘종합대책’은 귀농·귀촌 희망자의 면밀한 계획 수립과 신중한 결정을 돕는데 주력하기로 하고, 정부의 ‘종합대책’에만 의존해 귀농하려는 경우에는 지원 대상에서 배제하기로 했다고 밝히고 있다.

- 그러려면 귀농학교 때부터 면밀한 상담교육체계가 필요하고 상담교육 자료를 자료화해서 계속 관리할 수 있는 체계가 필요하다. 귀농하기 전에는 귀농상담, 귀농한 후에는 영농정착상담이 필요하며, 귀농학교와 각 지역의 귀농지원센터가 유기적인 관계를 유지해야 한다.

2.2.4. 추진기구에 대해서

- ‘종합대책’은 「귀농·귀촌 종합센터」를 설치, 수요자 관점에서 필요한 정보·교육·컨설팅 등 단계별 맞춤형 서비스를 제공하기로 했고, 「귀농·귀촌 종합센터」를 지역조직이 있고 영농지원사업을 시행하고 있는 농협에 설치하기로 했다고 밝히고 있다.
- 하지만 농협의 경우 은행의 의미밖에는 없는데 이런 일을 잘할지 의문이다. 오히려 귀농자 모임을 활성화하고 그 기반 위에서 귀농지원센터를 설립하는 것이 올바른 방향이다.

2.2.5. ‘정보 제공 항목’에 대해서

- ‘종합대책’은 귀농·귀촌을 구상하는 단계에서 종합적인 정보를 제공하고, 귀농 가정이 경험하는 사례를 실감나게 구성한 온라인 교육과정을 개설해 귀농 결심과 사업계획 수립에 도움을 주기로 했다면서 한결이네 귀농일기(34회, 회당 15분)와 창업농업 길라잡이(80회) 등을 예로 들고 있다. 하지만 이런 온라인 교육과정 또한 오프라인과 똑같이 ‘생태귀농교육’의 내용도 담아야 한다.

2.2.6. 실습체험기회 제공에 대해서

- ‘종합대책’은 교육 이수자에게 농가를 직접 방문하는 실습체험 기회도 제공하기로 하고, 1인당 참가비 15만원 기준으로 80%를 지원(3,000명; 자부담 20%)하겠다고 한다.
- ‘종합대책’에서 말하는 교육 이수자를 한국농업대학, 천안연암대, 여주농업전문대에 한정하지 않으면 좋겠다.

2.2.7. 대학 귀농교육 확대에 대해서

- 지원대책은 천안연암대(채소), 한국농업대(벼섯), 여주농전(과수) 등 대학이 운영하고 있는 실습전문 합숙교육을 현재 총 90명에서 840명으로 대폭 확대[1인당 교육비 200만원 기준 80% 지원(750명; 자부담 20%)]해 나가기로 했다고 한다. 하지만 대학 귀농교육 뿐만 아니라 민간 귀농교육 쪽도 확대해야 한다.

2.2.8. 농산업인턴제 확대

- ‘종합대책’은 농업학교·귀농학교 출신, 군 제대자 등을 선도농가, 농기업체 등에 인턴으로 보내는 농산업 인턴제를 대폭 확대[월 120만원 기준 지원(750명; 국고 50%, 지방비 30%, 업체 자부담 20%)]해 자질이 우수하고 젊은 귀농 후보군을 넓혀나가기로 했다고 한다. 하지만 이 대책은 선도농가나 전업농에 치우칠 위험성이 있으므로, 중소농이나 귀농자를 포함해야 한다.

2.2.9. 주택 문제 해결에 적극 노력

- ‘종합대책’은 시군별로 마을협의회 등이 운영하는 「귀농인의 집」[1개소당 3천만원 이내 지원(100개소; 국고 70%, 지방비 30%)]을 마련, 일시 거주하면서 주택·농지 등 창업 준비를 하도록 지원한다고 한다. 하지만 귀농인의 집, 후견인, 텃밭이나 휴경지, 중고농기계 지원은 한 사슬로 연결되어야만 효과를 발휘할 수 있다.
- 또한 지자체에서는 10년 동안 땅을 내놓아야 「귀농인의 집」 건축을 허락하는 경우가 많은데 이 또한 「귀농인의 집」 조성을 더디게 하고 있다. 또 ‘종합대책’ 정착을 위해 주택을 마련하는 경우는 구입자금을 융자하고, 수리비는 일부 보조하는 방안[구입비 융자(3천가구; 2천만원 이내, 3%), 수리비 보조(3천가구; 5백만원 이내)]을 추진하기로 했다고 한다. 하지만 이 ‘종합대책’은 가난한 귀농자에게만 해당되도록 할 필요가 있다. 또한 집을 구하기 어려운 경우에는 신축의 경우에도 해당되도록 해야 한다.

2.2.10. 창업자금 지원과 컨설팅 제공

- ‘종합대책’은 초기단계 시행착오가 정착률을 낮추는 주요 변수로 작용하고 있어 창업계획서를 면밀하게 검토해 창업자금을 지원하기로 했고 또 귀농자가 농자·축사를 마련하기 위한 영농정착자금을 기존 이차보전예산을 활용해 지원하되, 현재 농업인과 같은 조건(지원규모 1,500억원, 1인당 2천만~2억원, 금리 3%, 농신보 보증률 90% 적용)을 적용하기로 했다고 한다.
- 하지만 이 대책은 신중할 필요가 있다. 잘못하면 기존 농민처럼 귀농자도 빚더미에 올라앉을 수 있다. 창업계획서를 면밀하게 검토할 수 있는 체계를 갖추는 게 시급하다. 귀농교육단계부터 정착단계까지 일관된 귀농상담교육, 영농상담교육 체계가 필요하다. 또한 농지 구입의 경우 엄선하여 농신보 보증을 공시지가가 아닌 현 시가로 해줄 필요가 있다.
- 또 ‘종합대책’은 한국농어촌공사의 농지은행에 위탁된 농지를 우선 임차하는 대상에 귀농인을 포함하여 농지 마련을 돕기로 했다고 한다. 하지만 이 대책은 귀농자들에게는 별로 도움이 안 될 수 있다. 지역에 따라 다르겠지만 우리 지역의 경우 임차료가 비싸서 전업농이나 임차할 수 있다. 오히려 임차료를 높여서 귀농자들은 임차하기가 더 어려워질 수 있다.
- 지원대책은 사업계획에 대한 전문가의 컨설팅도 지원[1인당 컨설팅 비용 150만원 기준 지원(750명; 국고 80%, 자부담 20%)]하며, 개인별 컨설팅 내역은 DB화하는 등 후속 관리도 강화한다고 한다. 하지만 자문료는 정부가 책임져야 하고 자문의 결과에 대해서도 정부가 책임져야 한다. 70년대에 대만에서 교육을 받은 농민한테서 들은 이야기다. 한 달간 교육을 받고 나서 소감문을 쓰는 시간에 모두들 찢찢매고 있는데 한 사람이 금방 쓰고 나가더라. 그래서 그 사람이 쓴 소감문을 보니 단 한 문장 “한국의 농민으로 태어난 게 불쌍하다.”였단다. 그 당시 이미 대만은 농민이 기획한 사업에 대해서 승인이 떨어지면 모든 전문가들이 그 기획을 성공시키기 위해서 노력을 했다고 한다.

3 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 전입연도와 귀농연도가 꼭 일치하지 않지만 귀농연도를 보면 5가구 이상 귀농한 해가 '98년, '99년, '03년, '06년, '07년, 08년으로 최근에 계속 늘어나고 있다. 조사 대상자들의 평균 귀농년수는 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 출신이 많다는 게 특이하다.
- 귀농이유로는 농촌생활이 좋아서(29), 추구하는 이상을 위해서(23), 건강을 위해서(14), 도시생활의 어려움(10) 순으로 추구하는 이상을 위해서 귀농하는 사람들의 비중이 아주 높다. 그밖의 항목에서도 영성추구, 삶의 진실을 찾아서, 자녀교육과 건강한 정신, 대안공동체 등으로 답한 게 눈에 띈다.
- 괴산으로 귀농한 까닭으로는 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 만족도 조사에서 전체 조사가구의 83%가 ‘만족한다’고 응답하며 만족도가 아주높게 나타났다. 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 이는 타지역에 비해 자연재해 발생율이 낮기 때문이다.
- 귀농 초기에 들어간 비용은 이사비가 평균 125만원, 농지 마련비가 평균 3,447만원, 집 마련비가 평균 2,770만원, 농업관련 시설투자비가 평균 1,769만원, 그 밖의 비용이 평균 1,300만원으로 1가구 평균 9,423만원을 썼다. 귀농 초기 비용은 응답자의 72%가 자기 자본으로 마련하였다.
- 영농규모를 묻는 질문에 답한 36가구는 실제로 농업으로 정착하려고 노력하는 귀농 가구라고 보면 될 것 같다. 영농규모는 1ha 미만이 20가구로 소농이 주를 이루고 있다고 봐야 한다. 따라서 매출액도 1천만원 이하(11가구), 1천만~2천만원(8가구), 2천~3천만원(7가구) 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), 농지원부 마련(14), 토지구입자금(14), 교통수단(13), 문화소외(10), 노동력 확보(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 맺는 데 대한 어려움으로는 농사방법이 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 강화할 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 휴대폰 비용과 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 달하므로 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 고통받는 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 융자지원(21), 주거지 정보 안내와 지원(19), 취농정보와 상담(18), 농지구입정보 제공(17), 지속적인 영농상담(13), 주민화합(13), 농가·농장 체험(12), 취농자 교육과 연수(10), 정기적인 농사기술 교육과 지도(9) 순이었다.
- 괴산에서 농사 이외에 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, 무가지신문 발간, 체육, 무예, 체험학습, 삶의 진실을 찾는 일, 가족 컴퓨터에서 가족 상담 접하는 시설 운영, 학교급식, 여성, 마을사업 등이었다.

4 결어 / 귀농활성화를 위한 정책 제안

- 앞에서 살펴보았듯이 현장은 빠르게 돌아가고 있는 반면에 정부의 대응은 뒤처지고 있다. 작년 2009년을 맞이해서 민간부문, 지자체부문, 정부부문 모두 현장에 가까이 접근했고 이제 앞으로 체계만 잘 잡는다면 우리나라의 귀농지원체계는 어느 나라와 비교해도 손색이 없을 만큼 좋은 제도로 정착할 가능성이 높다. 아니 우리 모두 힘을 합쳐 올해 2010년은 귀농활성화를 위한 체계에 대해서 많은 고민도 하고 정책도 내놓아야 할 것이다.
- 그러면 몇 가지 정책을 제안하는 것으로 결론을 대신한다.

4.1. 민간 부문

- 괴산군의 사례에서 보았듯이 귀농자를 돕는 사람들은 귀농자들의 어려움과 외로움을 이해하는 선배 귀농자들이다. 이들은 전국 각지에서 모임을 만들거나 모임이 아니더라도 서로 소통하면서 서로를 돕고 있다. 이들이 자유롭게 모이고 소통할 수 있는 귀농자 모임 또는 귀농지원센터의 공간, 상근자 확보, 홈페이지 운영, 여러 가지 학습과 문화활동을 위한 예산들을 지원할 수 있는 정책적인 배려가 필요하다.
- 귀농자들이 전국 단위에서 모여서 서로의 경험을 나누고 모범사례를 배울 수 있는 활동을 지원하는 정책적인 배려가 필요하다.
- 귀농자들의 어려움을 판단하고 지원정책의 혜택을 받을 수 있도록 하는 기능은 민간부문의 상담지원센터로 넘기고, 정부 기관은 초기의 어려움을 극복하고 정착에 성공하기 위해 노력하는 귀농자들에 대한 지속적인 영농상담을 맡도록 지자체에 대한 지도와 조정이 필요하다.

4.2. 지자체 부문

- 아직도 많은 지자체에서 귀농과 관련한 독립 업무를 맡는 담당자가 없어서 귀농업무가 공무원들을 피곤하게 하고 있다. 이에 대한 중앙정부의 정책적인 배려가 필요하다.
- 지자체의 귀농 담당 공무원에 대한 교육이 필요하다. 또한 지자체가 운영하는 귀농지원센터의 경험을 공유하고 학습을 할 수 있는 장을 마련하기 위한 정책적인 배려가 필요하다.
- 귀농희망자들의 접근을 일원화할 수 있는 체계가 필요하다. 즉 상담의 전문화와 일원화이다. 상담 전문 요원을 두고 전화, 온라인 상담을 두루 담당할 수 있어야 하며 상담전화도 통일할 필요가 있다. 전남에서는

1577-1425(일자리오)로 통일하였고, 경북에서는 1577-2377(이사하세요)로 통일하였다. 또 도시에 있는 농산물 판매장이나 지자체 사무실에도 이 전화번호를 알리는 포스터나 스티커를 붙이면 좋을 것이다.

- 귀농자들이 맨 처음 겪는 고통은 집 문제이다. 귀농자의 집을 많이 확보하고, 휴경지를 조사해서 귀농자의 실습지로 쓰고, 귀농선배들을 후견인으로 해서 귀농 초기에 귀농자들이 주민과 잘 화합할 수 있도록 하는 게 필요하다. 이 세 가지를 한 지역에서 연계해서 할 수 있다면 그 효과는 역동적일 것이다.
- 귀농지원센터와 군 농촌상담소(농업기술센터 또는 농업기술센터 산하 면출장소)의 유기적인 결합 체계가 필요하다. 실태조사에서도 많이 언급되었지만 귀농자들은 영농기술과 지속적인 영농상담의 필요성을 느끼고 있다. 군에서는 기숙형 실습지를 많이 확보하여 귀농희망자들에게 지역에 맞는 영농 실습의 기회를 줄 필요가 있다. 또한 실습 뒤에는 지속적인 영농상담으로 이어져서 영농기획을 할 수 있는 정도까지 교육을 해야 한다.
- 농협이나 농지은행의 지원을 체계화해야 한다. 귀농지원센터의 상담과 군 농촌상담소의 영농 실습과 교육, 상담을 통해서 귀농자의 영농기획을 검토하고 그에 맞는 자금을 지원할 수 있는 체계를 마련해야 한다.
- 각 지자체가 나아가려는 방향에 맞는 귀농정책 수립을 돕는 자문기구의 설립이 필요하다.

4.3. 정부 부문

- 어쨌든 뒤늦었지만 농식품부에서 처음으로 귀농자에 대한 지원대책을 체계 있게 내놓았다. 위에서 살펴보았지만 농식품부도 귀농의 현실에 맞춰서 지원체계를 잡아보려고 애쓴 흔적도 보인다. 귀농자의 한 사람으로서 또 그동안 귀농지원체계의 필요성을 강조해온 사람으로서 반가운 일이다.

- 하지만 아직은 갈 길이 멀어 보인다. 방향도 더욱 정확해져야 한다. 긴 안목도 필요하고 단기적으로도 현실에 맞는 단계 구분, 각 단계에 맞는 지원책, 각 단계를 관통하면서 일관되게 귀농자들을 안내할 수 있는 지원조직을 갖추어야 한다.
- 또 젊고 가난하지만 농촌에 꼭 필요한 귀농자에 대한 집중적인 지원책, 약간은 여유 있는 귀촌자들에 대해서는 돈으로 지원하는 것보다는 삶의 질이나 하고 싶은 일들을 지원할 수 있는 체계, 농촌의 다원적 가치를 살리는 다양한 인력을 유치하기 위한 정책, 각 지자체가 어떤 귀농귀촌자를 유치해서 지자체를 발전시켜 갈 것인가에 대한 자기 정립을 할 수 있도록 자문하는 등의 과제들이 남아 있다.