

미래농업인력, 어떻게 할 것인가?

- 일 시_ 2016. 3. 30(수), 15:30 ~
- 장 소_ 완주 경천애인권역
- 주 최_ 전라북도 삼락농정위원회
- 주 관_ 전북연구원



삼락농정 포럼 '미래농업인력 육성방안'

1차 전문가 워크숍

미래농업인력, 어떻게 할 것인가?

- 일 시 : 2016년 3월30일(수), 15:30~
- 장 소 : 완주 경천애인활성화센터 강당
- 주 최 : 전라북도 삼락농정위원회
- 주 관 : 전북연구원

삼락농정 포럼 '미래농업인력 육성방안' 1차 전문가 워크숍

• 세미나 개요

- 일 시 : 2016년 3.30(수), 15:30~21:00
- 장 소 : 완주군 경천애인 활성화센터 강당
- 주 최 : 전라북도 삼락농정위원회 주 관 : 전북연구원
- 주 제 : 미래농업인력, 어떻게 할 것인가?
 - 발표 1 : 청년 농업인 육성, 외국 사례와 시사점
 - 발표 2 : 미래농업인력 육성을 위한 지역의 대응방향

• 진행순서

사회 : 전북연구원 황영모 연구위원

시 간	주 요 내 용	비고
15:00~15:30	' 30 접수 및 등록	
15:30~15:40	' 10 인사말 : 삼락농정위원회 위원장	
15:40~16:20	' 40 발표 1. 청년 농업인 육성, 외국 사례와 시사점 마상진 한국농촌경제연구원 연구위원	
16:20~17:00	' 40 발표 2. 미래농업인력 육성을 위한 지역의 대응방향 김중기 전북대학교 생명자원융합학과 조교수	
17:00~17:10	' 10 휴식 및 교류	
17:10~18:10	' 60 종합토론 · 좌장 : 소순열 전북대학교 교수 · 김사균 농촌진흥청 팀장 · 김성아 농림수산물교육문화정보원 실장 · 김종안 지역농업네트워크협동조합 전무 · 문응주 전라북도 귀농귀촌연합회 회장 · 박용환 전국농민회총연맹 전북도연맹 부의장 · 서병준 한국농업경영인연합회 전북도연합회 부회장 · 손재권 전북대학교 교수 · 오미란 지역고용정책연구원 전문위원 · 이호근 전라북도의회 산업경제위원회 부위원장 · 조경호 지역농업연구원 원장(이상 가나다 순)	
18:10~19:00	' 50 저녁식사	
19:00~21:00	' 120 자유토론 및 마무리	

목 차

주제 발표문 1

5

청년 농업인 육성, 외국 사례와 시사점

마상진 / 한국농촌경제연구원 연구위원

주제 발표문 2

35

미래농업인력 육성을 위한 지역의 대응방향

김중기 / 전북대학교 생명자원융합학과 조교수

청년 농업인 육성, 외국 사례와 시사점

1. 청년 농업인 육성의 필요성
2. 청년 농업인 육성 외국사례
3. 청년 농업인 육성의 시사점

마 상 진 / msj@krei.re.kr

한국농촌경제연구원 연구위원

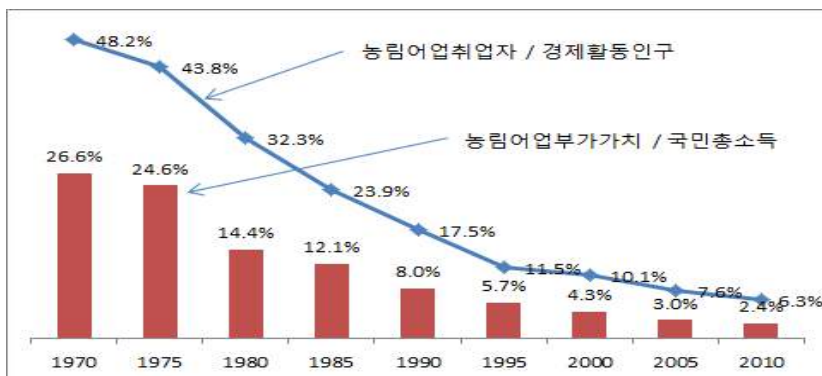
청년 농업인 육성, 외국 사례와 시사점

마 상 진 / 한국농촌경제연구원 연구위원

1. 청년 농업인 육성의 필요성

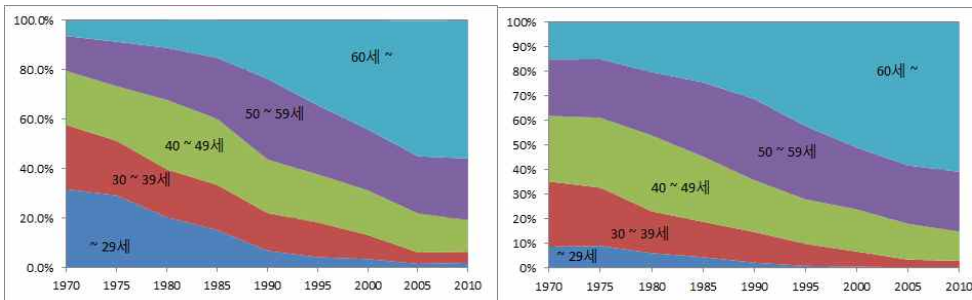
- 농업부분의 전체 국가경제에서 차지하는 비중이 감소하면서 농업 종사자도 자연스럽게 감소(농업 노동력이 타산업분야로 유출)
- 1970년대 우리나라 전체 경제활동인구 중에 48.2%가 농림어업에 종사했고, 국민총소득 대비 농림어업 부가가치도 26.6%에 이룸. 이후 상공업 위주의 국가발전 전략이 추진되면서 농림어업 노동력이 타산업분야로 유출되기 시작.

[그림 1-1] 농림어업 부가가치와 취업자 변화 (1970~2010)



- 국가경제에서 농림어업이 차지하는 비중을 지속적으로 감소하여 2010년에는 전체 경제활동인구 중에 6.3%가 농림어업에 종사하고, 국민총소득 대비 농림어업 부가가치도 2.4%에 그침
- 우리나라는 세계 농업선진국들에서도 유례를 찾기 힘들 정도로 농가 경영주의 고령화가 심각한 상황임.
- 60세 이상 농업종사자 비중이 1970년대 6.4%였던 것이 1980년대 11.2%, 1990년대 20%대를 넘어(23.7%)를 넘었고, 2000년에 40%대를 넘어(44.1%), 급기야 2010년에는 55.9%를 기록.
- 더 큰 문제는 미래 농업을 책임질 20~30대 농업인력 비중이 급격히 감소하고 있다는 것임. 1970년대에는 전체 농업인력의 57.6%가 30대 이하였는데, 1990년에는 22.1%로 떨어졌고, 2010년에는 6.4%에 그치고 있음.

[그림 1-2] 농림어업종사자 연령구조 변화 [그림 1-3] 농가경영주 연령구조 변화



자료: 통계청. 2013. 경제활동인구조사; 통계청 2013, 농업조사

- 농업경영주의 고령화는 농업종사인구의 고령화보다 더 심각한 수준으로 2013년 기준으로 60세 이상 농업경영주가 67.3%, 70세 이상이 37.7%
- 2007년 현재 EU 27개국 평균이 35세 미만 농가 경영주(A) 비중 6.1%, 55세 이상 농가 경영주(B) 비중 56.8%로 두 집단 비율(A/B)이 0.107. 미국은 0.121. 영국, 이탈리아 등이 0.04 수준으로 가장 고령화된 상황임.
- 한국의 두 집단 비율 1990년에 0.186으로 프랑스의 2007년 수준을

넘어섰고, 2000년에 0.045로 영국의 2007년 수준, 2013년에는 0.004로 전세계에 유래를 찾기 힘들 정도로 낮은 상황

[표 1-1] 세계 주요국 농가의 고령화

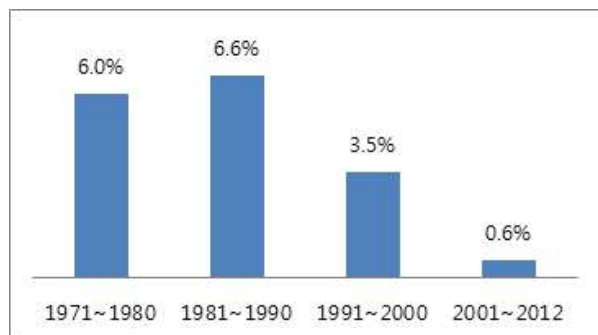
국가(조사 연도)	35세 미만 (%) (A)	55세 이상 (%) (B)	A/B
덴마크(2007)	6.0	44.6	0.135
프랑스(2007)	7.9	40.9	0.193
이탈리아(2007)	2.9	68.0	0.043
네덜란드(2007)	3.9	44.5	0.088
영국(2007)	2.6	61.7	0.042
EU-27	6.1	56.8	0.107
미국(2011)	3.9	32.1	0.121
한국(1990)	7.3	39.3	0.186
한국(2000)	2.2	48.5	0.045
한국(2007)	0.6	73.9	0.008
한국(2013)	0.3	80.8	0.004

자료: 통계청 농업조사·농업총조사(1990, 2000, 2007, 2013), EU farm Structure Survey(2007), USDA Agricultural Resource Management Survey(2011).

- 농림어업 종사자의 경우 다른 산업에 비해 고학력자가 가장 적음.
 - 통계청(2014)의 지역별 고용조사(2014년 2분기)의 한국표준산업분류(대분류)별로 교육정도 조사를 보면 전체 산업분야 취업자 중 고졸 이상 비율은 82.3%임.
 - 하지만 농림어업 분야는 30.0%로 전체 산업분야 중 가장 낮음.
- 우리나라 농업 노동생산성 성장은 최근 답보 상태에 있음.

- 1971~2012년 동안 실질 농업노동생산성 성장률 변화추세는 <그림 1-4>와 같음. 1970년대 매년 6.0%의 농업 노동생산성 증가를 보이다가 1980년대에는 6.6%에 이룸. 그러나 1990년대에 3.5%로 둔

[그림 1-4] 농업 노동생산성 연간 평균 증가율 변화



화된 이후 2000년대에는 0.6%로 거의 성장률은 정체 상태에 있음.

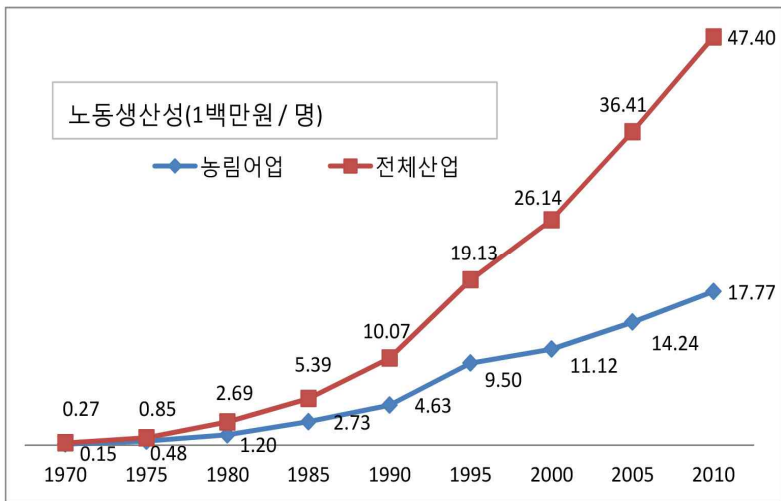
[표 1-2] 산업분야별 교육정도

산업분류	취업자 (천명)	교육정도			고졸이상 비율
		중졸이하	고졸	대졸이상	
계	25,951	4,592	10,163	11,196	82.3%
A. 농업, 임업 및 어업	1,607	1,126	363	119	30.0%
B. 광업	10	3	5	2	70.0%
C. 제조업	4,361	566	2,096	1,698	87.0%
D. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	87	3	20	64	96.6%
E. 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	88	16	34	38	81.8%
F. 건설업	1,851	360	911	581	80.6%
G. 도매 및 소매업	3,816	469	1,797	1,550	87.7%
H. 운수업	1,395	267	762	367	80.9%
I. 숙박 및 음식점업	2,145	513	1,170	462	76.1%
J. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	703	7	127	568	98.9%
K. 금융 및 보험업	817	20	260	537	97.6%
L. 부동산업 및 임대업	524	84	230	211	84.2%
M. 전문, 과학 및 기술 서비스업	1,028	8	145	875	99.2%
N. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1,179	368	496	315	68.8%
O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정	951	160	217	575	83.3%
P. 교육 서비스업	1,829	56	276	1,497	96.9%
Q. 보건업 및 사회복지 서비스업	1,760	230	435	1,095	86.9%
R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	408	34	188	186	91.7%
S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1,274	241	592	440	81.0%
T. 가구나 고용활동 및 미분류 자가소비 생산활동	103	62	34	7	39.8%
U. 국제 및 외국기관	16	1	5	10	93.8%

자료: 통계청(2014)

- 우리나라 전체 산업의 노동생산성과 비교할 때, 농업부문의 노동생산성은 매우 낮음.
- 1970년대에는 농업부문과 전체 산업의 노동생산성이 비슷한 수준이었지만, 1980년대 이후 격차가 벌어지기 시작하여 1990년대에는 전체 산업 대비 1/2 수준의 노동생산성을 보이다가 최근에는 거의 1/3 수준으로 떨어짐.
- 2010년 전체산업의 경제활동인구 1인당 47.4백만 원의 부가가치를 창출한 반면, 농림어업종사인구는 17.8백만 원의 부가가치를 창출함.

[그림 1-5] 전체 산업 및 농림어업의 노동생산성 변화



자료: 통계청(해당 연도). 경제활동인구조사; 농림수산물부(해당 연도).
농림수산물부주요통계

2. 외국 사례

□ EU의 농정개혁과 청년농업인 직접지불금

- 1957년 유럽내 농산물의 안정적 생산 공급이라는 식량안보에 대한 공감대에서 시작¹⁾된 EU의 공동농업정책(Common Agricultural Policy)은 2014년부터(2020년 까지) 새로운 체제로 변화.
- 제 1축(Pillar 1) 1992년 직불제(Direct Payment) 처음 도입. 직불금이 농장규모와 연계됨에 따라 경지규모가 클수록 많이 받는 구조. 기존에 이원화(농장직불, 지역직불)되었던 제도를 기초직불제(Basic Payment Scheme)로 통합. 직불금 지급의 전제조건으로 환경성(Greening) 강화(조건 미이행시 수령액의 30%까지 삭감). 실 경작농업인(active farmer) 기준을 지정하고 직불금 수령 상한선을 두고 직불금을 단계적으로 삭감.
- 제 2축(Pillar 2) 농촌개발(Rural Development)은 2000년부터 시작. 농업과 임업의 경쟁력 향상, 농촌 환경의 보전과 민감한 영농활동의 유지, 농가 경제의 다각화와 농촌주민의 삶의 질 향상을 도모.
- 소농 직불제(Small Farmers Direct Payment)
 - 2014년에 새롭게 도입된 정책 중 가장 눈에 띄는 것으로 ‘소농 직불제(Small Farmers Direct Payment)’. 소농직불제는 경작규모가 클수록 수령액이 커지는 현행제도의 문제점에 대한 개선책으로 나온

1) 당초 EU 공동농업정책은 국제가격보다 높은 국내지지가격을 설정해 생산을 촉진하고, 생산된 농산물은 보장된 가격으로 무제한 공동체에서 사들이며, 과잉생산된 농산물을 해외시장에 판매할 때는 수출보조금을 지급하고, 수입농산물에 대해서는 국내농산물과 가격이 동일하게 형성되도록 수입부과금을 매기는 구조였음(농민은 보장된 가격 하에서 생산하기만 하면 정부가 구매하고, 수입농산물은 싼 가격으로 국내 농산물과 경쟁하지 못하게 하는 구조). EU 내부적으로는 과잉농산물 구매와 수출보조금 지급은 1980년대 후반 농업정책 예산이 공동체 예산의 70%를 차지함으로써, 공동체 여타 산업분야와의 균형문제, 농업비중이 적은 국가들은 공동체 예산에 기여하는 부담에 비해 혜택을 적게 받는 국가간 수혜불균형 등을 야기시키면서 공동체내 재정위기와 함께 회원국간 대립과 갈등을 초래. UR협상을 계기로 촉발되고 WTO·DDA협상을 통해 강화되고 있는 세계시장의 통합 추세 속에서 유럽공동체는 농업분야에 대한 국가개입 영역을 조정하고 농산물 생산과 가격에 대해서는 시장에 더 많은 역할을 맡기는 쪽으로 옮겨감.

것으로 2015년부터 회원국들은 일정 규모 이하의 소농들을 위한 직불금을 지불할 수 있음. 소농직불금은 규모가 작아 직불제에서 소외되거나 직불금을 받더라도 경작규모가 작아 수령액이 미미한 농가를 추가적으로 지원하는 취지를 갖고 있음. 소농 직불제는 연간 500~1,250 유로를 일괄금(lump-sum) 형식으로 농가에 지급하는 방식으로 운영되며, 회원국은 직불제 예산의 최대 10%를 소농 직불제에 배분할 수 있음. 소농 직불제 선택자는 환경성(Greening) 또는 기타 이행조건(cross-compliance)을 이행 의무가 면제됨.

- 현재 직불금을 수령하기 위한 농가의 최소 규모는 회원국별로 상이한데 영국, 덴마크는 5ha 이상 프랑스, 독일, 스웨덴은 4ha 이상임. EU15 중에서는 이탈리아(0.5ha), 그리스(0.4ha), 포르투갈(0.3ha)이 최소규모를 1ha 이하. 신규회원국들은 루마니아 (0.3ha), 폴란드 (0.5ha) 등 대부분 1ha 이하를 최소규모로 설정해 되도록 많은 소농들이 직불제 대상이 될 수 있도록 하고 있음.
- 소농이 많은 회원국은 자국 농민의 보조금 수혜율을 높이기 위한 정책 도입을 적극 요구할 가능성이 높음. 이러한 상황에서 소농 직불금은 현 구조에서 직불금 수령의 사각지대에 있는 소농들을 위한 개선책이 될 수 있을 것으로 전망됨.

○ 청년농업인 직접지불금(Young Farmers Direct Payment)

- EU에서는 1980년 중반부터 청년농업인들에 대한 초기 정착자금(Installation Aid) 지원을 해왔음. 새로운 공동농업정책(2014~2020)에서는 18세~40세 미만 젊은 신규 취농인(영농경력 5년 이하)에게 최대 5년간 ‘청년농업인 직접지불금’을 제공. 신규 농업인들이 기존의 직접지불금의 수혜에서 배제되는 문제를 개선하기 위하여 이 제도를 도입함.
- 본래 수령하게 될 직불금에 추가적으로 25%를 더한 금액을 5년간 수령할 수 있게 됨. 단, 경지면적에 직불제 요율이 영향을 받게 되는 제도를 고려해 국가 재정에 지나친 부담이 되지 않도록 청년직불제를 적용받을 수 있는 면적은 25ha로 제한.

- 국가별로 배정된 직접지불금 총액의 2%까지 지불할 수 있음. 회원국의 의무(강제)조항으로 결정됨.
- 토지나 동물과 같은 자산(assets)을 구입하는 데는 직접지불금을 사용할 수 없고, 농기계 현대화, 농산물의 가공, 농산품의 질 개선 등에만 사용할 수 있음.
- 직불금 수령을 위해 기본적으로 요구되는 교육이나 훈련 수준은 유럽연합 회원국에 따라서 차이가 남.

○ 조기은퇴제도(Early Retirement Scheme)

- 젊은 농업인 또는 신규 취농자들에게 은퇴 예정 농업인의 농장을 인수하거나 토지를 양도하는 것을 지원하는 제도로 55세~66세 농장주가 청년 농업인(18세에서 50세 사이의 연령, 적절한 영농경험 및 영농활동으로부터 일정 수준 이상의 소득)에게 농장을 인수할시 은퇴하는 농업인에게는 평균적인 은퇴연령이 될 때까지 장려금을 줌. 영농을 그만두는 농장주에게는 매년 18,000유로, 총 180,000유로까지 지원하며, 농장 근로자의 경우는 매년 4,000유로, 총 40,000유로까지 지원됨.
- 조기은퇴제도 실행으로 일부 경영주의 세대교체가 촉진되기는 했지만, 많은 지역에서 근본적인 인력구조 변화없이 오히려 농가의 조기은퇴만을 촉진시켰다는 평가. 새로운 공동농업정책에는 더 이상 포함되지 않음.

프랑스 청년농업인 지원 제도

- 청년농업인 지원제도 수혜 대상자 자격
 - 2년 이상의 교육 및 훈련을 요건으로 함.
 - 고등학교 졸업 이상의 학력을 요구함.
- 농업인의 자녀가 아니면서 취농하는 경우에 정부의 지원을 받기 위한 요건
 - 연령 : 18세 ~ 39세
 - 학력 : 고등학교 졸업 자격증 또는 농업기술 자격증(BTA) 이상
 - 연수계획 : 집단연수가 포함된 맞춤형 연수계획(PPP)을 수립하여 이수해야 하고, 이수 사실을 도지사로부터 승인받아야 함.
 - 영농계획 : 5년간의 영농계획을 구체적으로 수립해야 함.
 - 취농 지원금 : 해당 지역으로 이주를 확인한 후에 지급함.
- 청년 창업 이후의 지원
 - 귀농 이후 5년 동안 사회보장 부담금을 단계적으로(65%~15%) 공제받음.
 - 5년 동안 실제 과세 이익의 50%를 공제함.
 - 농촌의 부동산 매입 시에 내는 지방세의 일종인 토지공시세를 감면함.
 - 5년 동안 비건축 분할토지에 대한 토지세의 50%를 감면함.

□ 유럽 주요국가의 신규 농업인 육성 교육

○ 독일

- 독일에서는 대부분 농업 경영자가 되기 전에 중등 후기과정으로 농업분야 직업교육을 받음. 농업 현장에 일정 경험을 쌓은 후 추가 전문교육을 거쳐 시험을 통과하면 다른 사람을 가르칠 수 있는 농업 전문가(농업마이스터)로서 인정을 받게 됨.
- 중학교 정도의 국민 기본교육을 이수 후 우선 대략 3년 동안 학교에서의 이론 교육과 농장에서의 실습으로 이원화된 교육(Dual System)을 실시하는 농업직업학교(Landwirtschaftliche Berufsschule)에서 농업 이론 및 실습 교육을 받음.
- 3년의 교육은 1년의 전일제 학교교육(39시간/주)과 2년여의 시간제 교육(견습생)으로 구성. 교육 이수 이후 시험(이론+실기)을 통과하면 농업기능사(Gehilfen) 자격이 부여된다. 농업기능사 자격을 취득하면 보통 농장 경영을 할 수 있음.
- 농업기능사 자격 취득 이후 1~2년의 농업 현장 경험을 한 사람은 전문성 향상훈련(Landwirtschaftsschule)을 받을 수 있음. 이 훈련은 보통 농업회의소(Landwirtschaftskammer)에서 관리하는 마이스터 학교에서 이루어짐. 마이스터학교에서 주당 20시간 3학기 교육(겨울 2학기(전공이론)+여름 1학기(실습))과 학생의 의도에 따른 맞춤형교육을 받은 후 역시 농업회의소²⁾에서 관리하는 시험을 통해 농업 마이스터 자격을 받을 수 있음

[그림 1-6] 농업마이스터 자격 취득 경로

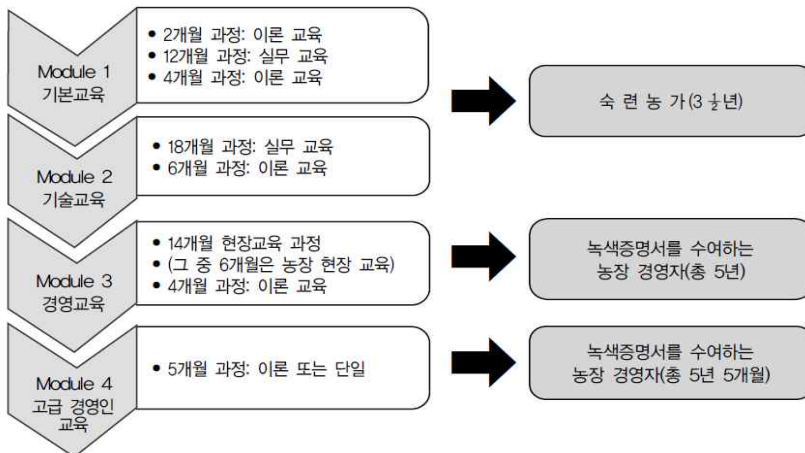


2) 농업경영, 양어, 산림, 조경, 농업, 유기공, 말사육, 사냥, 가축사육 분야 마이스터 자격을 관리한다.

○ 덴마크

- 덴마크에서 농업인이 되기 위해서는 녹색자격증(Green Certificate)이 필요함. 최근 변화는 있지만 일정 규모 이상의 농지 소유를 위해서는 이 자격이 꼭 필요함(최근 관련 규제 폐지). 녹색자격증은 고등학교 직업교육기관인 농업전문학교(Agricultural College) 교육을 이수해야만 획득 가능함.
- 9년간의 정규 학교교육을 이수한후, 진학하게되는 농업전문학교의 교육은 크게 농가에 고용될 수 있는 자격을 부여하는 기초과정(Basic Education)과 농가경영주가 될 수 있는 자격을 부여하는 연장과정(Extended Education)으로 구성되어 있음.
- 기초과정은 ‘2개월 수업-12개월 실습-4개월 수업’의 모듈 1과 ‘18개월 실습-6개월 수업’의 모듈 2로 구성. 이 3년 6개월 과정을 모두 마친 경우 농업경영 자격을 갖춘 농가에 고용될 수 있는 자격(license as skilled farmer)이 부여됨. 모듈 1과 모듈 2 과정을 모두 마친 학생은 농업 경영자를 양성하는 연장과정에 입학할 자격이 부여되며, 경우에 따라 농과대학에 입학할 자격이 부여됨.
- 연장과정은 기초과정을 마친 학생에 대해 실시하는 교육훈련 과정이다. 18개월 과정인 모듈 3을 이수한 자에게는 Green Certificate을

(그림 1-7) 덴마크 녹색자격 관련 교육



수여하여 농장을 직접 경영할 수 있는 자격(farm manager)이 부여됨. 모듈 4과정은 모듈 3과정의 연속과정으로서 5개월 과정으로 운영되며 Green Diploma가 수여됨.

○ 네덜란드

- 네덜란드의 농업인 육성을 위한 직업교육은 중학교 단계에서의 기초 농업교육이후 고등학교 단계의 전문직업교육(MBO)에서 시작됨.
- 고등학교 단계의 전문 직업교육 실시는 AOC(Agraisch Opleiding Centrum)를 통해 이뤄짐. AOC에서는 고등학교 단계 교육 뿐 아니라 중학교 수준의 예비 농업교육 그리고 일부 성인을 위한 농업교육도 실시함. AOC는 교육과정이 다양화하고 노동시장 및 자격제도가 긴밀하게 연계됨에 따라 지역 특화 교육을 위해 상당한 준비시간을 거쳐 기존의 농업계 중학교와 고등학교를 통합하여 1990년부터 등장한 것. 현재 네덜란드 전역에 110여개의 농업계 학교 캠퍼스가 13개 AOC로 연계되어 관리되고 있고, 약 7만여 명의 학생이 농업에 대해 공부하고 있음.
- AOC의 모든 교육과정은 모듈³⁾형식으로 제공하여 학생들이 자신이 이수할 교육과정을 자기의 관심분야와 수준에 맞게 결정할 수 있도록 되어 있다. 고등학교 과정의 농업직업교육은 학교에서 전일제로 실기중심 교육 또는 도제 교육의 형태로 이뤄짐. 학생들은 농학/작물 재배, 가축사육, 식품공학, 화훼재배, 경관유지, 토지와 자연 재개발 및 보전, 산림과 자연관리, 토지개발, 환경관리, 동물관리, 말관리와 승마, 유기농업, 레크레이션 중 하나의 전공분야를 선택하여 교육을 이수함. 교육과정에는 농가와 농관련 기업 등 다양한 현장에서 실습을 하는 기간도 포함되어 있음
- 이 교육을 통해 취득할 수 있는 자격에는 다음과 같은 것이 있음.
- Level 1 : 보조 기능인(assistant craftsman): 감독자의 감독 아래

3) 모듈(module)이란 어떤 학습 주제 또는 단원을 학습함에 있어서, 학습자가 달성해야 하는 몇 개의 잘 서술된 학습목표에 따라 학습자의 활동, 그리고 학습자의 활동 여부를 알아보는 평가 방법을 체계적으로 조직하여, 학습자 스스로가 학습목표를 달성할 수 있게 고안된 교수학습 과정의 하나임.

직업적 전문 활동을 수행할 수 있는 수준

- Level 2 : 준 기능인(junior craftsman): 감독자 없이도 직업적 전문 활동을 수행할 수 있는 수준
- Level 3 : 독립적 기능인(independent craftsman: small business owner) 독자적으로 직업적 전문 활동을 수행할 수 있는 수준
- Level 4 : 관리자(executive/foreman: independent entrepreneur) 독자적으로 기획, 실행, 평가하는 경영관리능력을 가진 수준

네덜란드의 Green Knowledge Cooperative(GKC)

- 농업교육(green education) 및 연구기관간의 협약 체결하고 다음과 같이 다섯가지를 성공요인으로 설정(2006년~)
 - 산업체의 참여(Involvement of business community)
 - 지식에 가치부여(More value to knowledge)
 - 지역 기반(Regional embedding)
 - 매력있는 교육(Attractive education)
 - 동기화된 참여자(Motivated students)
- 13개 AOC(중등단계 농업교육기관)와 5개 HAO(실용중심 대학수준의 농업교육기관), Wageningen 대학교(UR) 및 연구센터가 멤버로 참여(총 75,000명의 학생, 15,000명의 관계자(교사, 교수, 연구자))
- GKC 협력 프로그램
 - 지식 순환(Knowledge-circulation): 학생 실습과 연구를 연결, 지역의 지식센터로서의 학교 운영, 지식의 활용 강화, 현장에 요구기반
 - 교육 혁신(Innovation of education): 현장에서의 교육, 평생학습
 - 지원 인프라 개발(Development of supporting infrastructure): 인프라 공동 활용, 학교의 개발과 연계

□ 미국의 신규농업인 지원 정책

- 미국의 신규 농업인(new farmer) 지원 정책은 2002년 농업법부터 근거를 가지고 추진되었음. 2013년 신규농을 위한 별도 법안(BEGINNING FARMER AND RANCHER OPPORTUNITY ACT OF 2013)을 제정하려했지만 무산.

[그림 1-8] 미국 농무부 신규 취농자 단계별 종합정보서비스 체계



- 신규취농자를 위한 체계적 정보 제공
 - 영농 준비 및 초심자(영농경력 1년 미만자)를 위한 신규 취농자를 위한 정보 서비스 제공. 미 농무부는 미국립농업도서관(National Agricultural Library)와 연계하여 신규 농업인을 위한 각종 프로그램 및 자원에 대한 데이터베이스 시스템인 구축(Start2Farm) 운영. 최근 USDA에 직접 신규 농업인을 위한 홈페이지 운영 (<https://newfarmers.usda.gov/>)
 - 단계별 체계적 정보 제공: 1단계 Start to Farm(취농시 중요한 고려사항 들 체크리스트 제공) → 2단계 Make a Plan(사업계획 작성 및 관련 지원 서비스 연결) → 3단계 Resources for New Farmers (농지, 자본, 위기관리, 보험, 시장접근, 교육 및 컨설팅, 세금, 보건, 식품안전, 환경, 노동력 확보 및 농가 안전 등 분야별 전문 정보) → 4단계 Get Connected (농무부 종합 서비스 센터, 농업통계 서비스, 농촌지도서비스, 소상공인지원서비스, 농정 참여 등에 관한 정보 제공)

- 직접적인 교육훈련이나 재정지원은 없지만, 관련 정보 제공과 더불어 신규농업 연합회를 조직하여 선배들과의 네트워크를 형성함으로써 배움의 기회도 제공함.
- 농촌청소년을 위한 융자금 지원(Rural Youth Loans)
 - 미국 농무부(USDA)의 Farm Service Agency에서 10~20세 사이의 청소년들에게 최대 5,000달러의 융자금을 지원함.
 - 인구 50,000명 이하의 도시나 농촌지역에 거주하고, 4-H와 같은 농업인조직에 참여하고 있는 청소년을 대상으로 함.
 - 융자금은 ① 가축이나 종자, 농기계 등의 구입, ② 농업 관련 기구나 장비의 구입, 임차, 수리, ③ 프로젝트 운영 등에만 사용되어야 함.
 - 융자금의 금리는 고정금리임.
 - 융자금의 상환 일정은 프로젝트의 성격에 따라 달라짐. 예를 들면, 해당 프로젝트가 가축이나 농작물을 기르는 것일 경우에는 가축이나 농산물을 판매할 때 융자금을 상환해야 함.
- 신규 농업인 개발 프로그램(The Beginning Farmers and Rancher Development Program: BFRDP)
 - 영농경력 10년 미만의 신규 농업인과 그 가족들에게 농가 경영에 필요한 의사결정을 위한 필요한 지식과 기술 그리고 도구를 제공하는 것을 목적으로 함.
 - 자금 교육, 현장실습, 봉사활동, 기술지원 제공 등
 - 신규 농업인을 위한 융자 지원(The Beginning Farmers and Ranchers Loans): 10년 이하 경력자를 대상으로 함.
 - 2014년부터 2018년까지 매년 2천만달러 예산이 배정됨.
- 신규농 개인개발계좌(The Beginning Farmer and Rancher Individual Development Account (BFRIDA) 프로그램
 - 미국 신규농 개인개발계좌 프로그램은(BFRIDA)는 2008 농업법

(Farm Bill)에 근거를 두고 있음. 신규농의 저축과 정부의 재정 교육 프로그램이 연계된 것임. 개별 농가가 3,000불 한도에서 저축을 하면, 정부에서 이에 두배에 해당하는 6,000불까지를 매칭으로 지원 받아 총 9,000불의 영농 자금으로 사용. 15개 주에 시범사업(pilot program)으로 추진.

- 이 프로그램 참여자는 재정훈련 프로그램을 이수해야하고, 해당 펀드가 인출되기 전에 저축계획을 개발해야 함. 해당 펀드의 인출은 반드시 영농 관련 활동에 한정되어 있음. 농업법에서는 이와 관련된 예산을 2천5백만불(연간 5백만불, 5년간)을 배정하였음.

미국의 농장연계 프로그램(National Farm Transition Network)

- 국가 농업의 미래가 신규로 진입하는 농업인의 역량에 달려 있다는 인식 하에, 이들이 직면하는 장애요인을 제거하기 위해 설립된 차세대 농업인 대상의 프로그램을 지원하는 미국 전역의 네트워크임. 이 네트워크는 농장 접근성을 높임으로써 젊은 농업인들이 신규로 취농하는 것을 돕는 프로그램으로 은퇴하는 농장을 신규 농업인들이 우선 매입할 수 있게 도와줌.

주	프로그램 명
California	California Farm Link
Connecticut	New England Land Link
Iowa	Farm On Beginning Farmer Center
Maine	Maine Farmlink New England Land Link
Maryland	Eastern Shore Land Conservancy
Massachusetts	New England Land Link
Michigan	FarmLink
Minnesota	Land Stewardship Project
Montana	Land Link Montana
Nebraska	Land Link / The Beginning Farmer Program
New Hampshire	New England Land Link
New Jersey	State Ag Development Committee
New York	NY FarmLink
Ohio	The Farmland Center, a program of the Countryside Conservancy
Pennsylvania	Pennsylvania Farm Link, Inc / Center for Farm Transitions
Rhode Island	New England Land Link
Vermont	Land Link Vermont / New England Land Link
Virginia	Virginia FarmLink / Virginia Farm Bureau Federation
Washington	Washington FarmLink
Wisconsin	Wisconsin Farm Center

□ 일본의 신규취농지원사업

- 신규취농·경영승계 종합지원사업(新規就農・經營繼承総合支援事業)
 - 농업 종사자의 심각한 고령화에 대비하여 지속가능한 농업 실현을 위해 40세 미만 신규 유입자를 두배로 증대시키기 위해 일본 농림수산성에서 2012년 4월부터 시행
 - 목표 : 청년 신규 취농 자를 매년 2 만명 정착시켜 10 년 후 40 대 이하 의 농업인을 약 40 만 명으로 확대
 - 청년취농급부금, 농의고용사업, 농업자육성지원사업 등을 실시
- 청년취농급부금
 - 45세 이하 청년 취농자에게 준비기간(2년)과 독립기간(5년), 총 7년 동안 급여형태의 보조금을 지급함.
 - 취농 예정인 45세 미만을 대상으로 농업대학 등 농업경영인 육성기관이나 선진농가, 농업법인에서 1년 이상 연수를 받을 경우 연간 150만 엔을 최장 2년간 지원함.
 - 45세 미만을 대상으로 독립영농을 실시하는 농가에게 연간 150만 엔을 최장 5년간 지원함(경영개시형). 부모로부터 경영을 승계하거나 부모영농의 일부를 독립적으로 운영하는 경우에도 지원을 함. 농지를 친척으로부터 임대받아도 지원대상이 되나 5년 이내에 본인명의로 소유권을 이전해야 하며, 이를 위반하면 지원받은 금액을 전액 상환해야 함.
 - 지급액은 연간 150만 엔. 부부가 같이 취농할 경우에는 부부를 합하여 1.5인분의 지원금을 받음. 급여를 받은 기간의 1.5배(최소 2년) 기간 동안 독립·자영농으로 농업에 종사해야 함. 연 소득이 250만 엔을 초과하는 경우에는 지급대상에서 제외함.
 - 취농에 필요한 기계 시설의 취득 등을 위한 자금을 대해 무이자 대출 실시(2014년도부터 제도 신규 도입(청년 등 취업영농자금))
- 신규취농계획인증제도

- 중앙정부의 취농 계획과 도도부현의 취농촉진 방침에 맞게 신규취농 계획을 수립하여 인증을 받도록 하는 제도임.
- 인증 대상자 : 지역 내에서 취농하려고 하는 15세 이상 65세 미만으로서 취농하거나 농업법인에 취업하려고 하는 사람
- 취농 계획의 작성: 장래의 영농 목표와 그 목적을 달성하기 위한 연수, 어떠한 자금이 필요한가? 등에 대한 계획을 작성함.
- ‘취농인증자’의 이점: 취농지원자금의 무이자 대부, 농지 알선, 관계 기관의 체계적인 지도 등

○ 농업법인취업지원(농의 고용사업)

- 일본의 법인을 통한 신규 취농 정책은 1997년부터 시작되었는데, 이 사업은 신규 취농 희망자들이 농업법인에 우선 취업해서 상당기간 영농기술을 배운 후, 회사 인근 지역의 토지를 취득하여 영농활동을 하게 됨으로써 정착률을 높이기 위한 것으로 무엇보다도 영농기술을 배우는 동안 급여를 받아 농촌에서의 생활을 지속할 수 있어 효과가 높다는 평가임.
- 고용하는 법인에게 1인당 최장 2년간 연간 최대 120만 엔을 교부하고 취업자(45세 미만이면서 취농을 전제로 선진농가나 법인에서 연수하는 이)는 2년간 연간 120만 엔을 지급함(최대 4년간 가능, 3년 이후는 최대 60만엔 지급).

○ 농업자 육성지원 사업

- 미래 지역농업의 리더가 될 인재층을 두껍게 하고, 농업계를 견인해야 하는 농업경영자를 육성하기 위해 고도의 경영 능력, 지역 리더로서의 역량을 개발하는 고급 농업 경영자 육성 교육 기관 등을 지원
- 취농 희망자 등에 대한 전국적인 구인 정보 등의 제공이나 취농 상담, 취업 전의 단기 취업 체험(인턴십) 지원

○ 경영단체육성 지원사업

- 농기계나 시설 등의 구입비에 대한 보조 실시

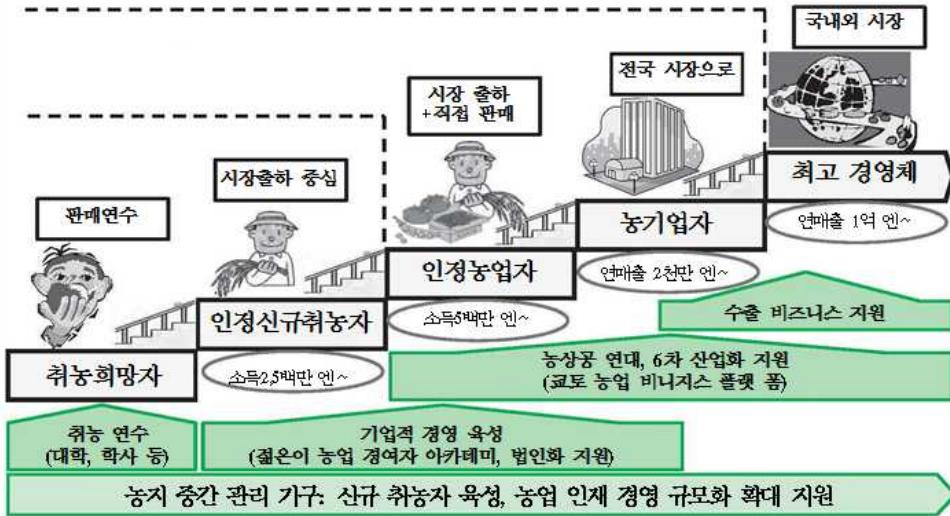
○ 농업경영승계 사업

- 후계자 없는 우량 농업경영을 신규취농희망자에게 계승하는 대응을 지원

[표 1-3] 일본의 신규 취농에 대한 종합적 서포트(일본 농림수산성)

	취농준비 (고교 졸업 후를 지원)	취농개시		경영확립
		법인 정직원으로 취농	독립·자영 취농	
소득 확보	청년취농지원(급부)금 (준비형) 현 농업대학교나 선진농가선진농업법인 등에서 연수를 받을 경우, 연구기간 중에 대해 연간 150만엔을 최장 2년간 지원	법인측에 대해 농의 고용사업 ·법인에 취직한 청년에 대한 연수경비로 연간 최대 120만엔을 최장 2년간 지원	청년취농지원(급부) 금 사람·농지플랜에 위치되어 있는 인정신규취농자 등에 대해 연간 최대 150만엔을 최대 5년간 지원	농업법인 등의 차세대경영자 육성 (농의 고용사업) 법인 등의 직원을 차세대 경영자로 육성하기 위한 파견연수 경비로 월 최대 10만엔을 최장 2년간 지원
기술경 영력 습득	농업경영자육성교육의 레벨업을 위한 지원(조성) 취농희망자나 경영발전을 목표로 하는 농업자 등에게 고도의 농업경영자교육을 실시하는 기관 등에 대해 지원	·고용한 신규취농자의 새로운 법인 설립·독립을 위한 연수에 필요한 경비에 대해 연간 최대 120만엔을 최대 4년간 지원(3년째 이후는 최대 60만엔)		톱 프로를 지향하는 경영자육성을 위한 지원
기계· 시설의 도입			청년등 취농자금(무이자)	슈퍼 L 자금
			경영체육성지원사업	
농지 확보, 취농 상담 등	취농코자 하는 시정촌과 순조로이 상담하고, 사람·농지플랜에 적절히 위치토록 지원받음. ·농지이용의 계획을 만들. ·법인정직원으로 취농내정을 받음 등과 같은 사전 준비를 지원		농지 중간관리기구에 의한 지원 지역연계추진원에 의한 지도	

[그림 1-9] 일본의 농업경영체 단계별 지원



3. 시사점

□ 지역 중심의 인력육성계획, 거버넌스, 지원체계 정비

- 지역의 농업 특성을 반영한 지역 중심의 농업인력육성 계획을 수립하고, 농업인력육성 거버넌스 활성화를 통해 지역에서 가용한 각종 인적·물적 자원을 연계하도록 해야 함. 지역 농업농촌기본계획에 전문농업인력 목표와 규모를 설정하고 구체적인 인력육성·배치·활용 계획을 담고 이것이 산업정책과의 연계 속에 실천될 수 있도록 해야 함.
- 지역 중심의 농업인력 육성 거버넌스와 지역 농업 전문인력 육성 계획의 추진을 위해서는 전체 농업인력을 종합적으로 관리하고 조직적으로 공급하는 업무를 안정적으로 담당할 전담조직 운영이 필요함. 지역의 농업인력 전담조직은 지역단위 농업인력 정책을 실질적으로 집행하는 중간지원조직으로 지자체의 지역농업 인력육성 지원 조례 및 종합계획에 의거하여 구체적인 업무를 담당하도록 함. 광역 지자체 수준에서는 기존의 6차 산업 활성화 지원센터의 기능 확장도 가능하지만 전북(농식품인력개발원), 경북(농민사관학교)의 경우처럼, 기존 농업인력육성 전담기구에 역할을 부여하도록 하는 것도 고려할 수 있음. 기초지자체의 경우 이미 관련된 교육과 창업보육을 하고 있는 농업기술센터를 활용할 수도 있지만, 역시 민간 주도의 조직 운영이 바람직함.

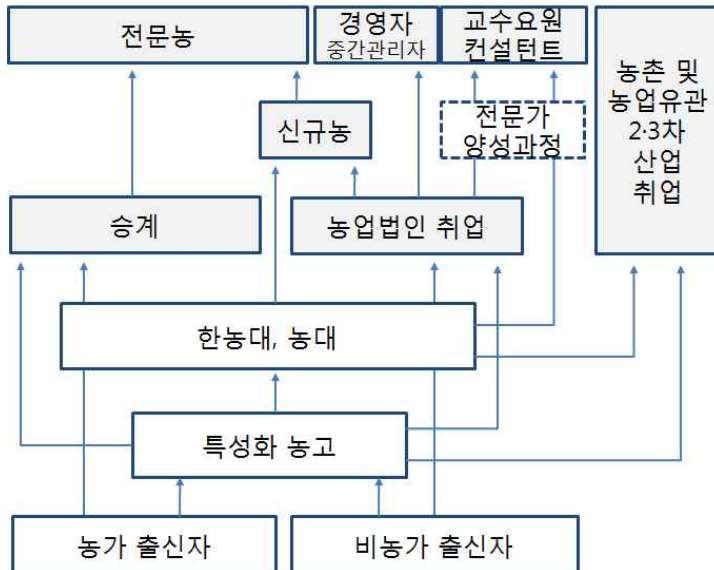
□ 농업인력 육성 단계의 체계화

- 농업계 학교 또는 귀농·귀촌 교육을 통한 신규 농업 인력의 유입 유형에 따라 어떠한 경로를 밟아 농업전문인력으로 성장할 수 있는지 현직자 및 내용 전문가 대상 조사 또는 성공경력자의 경력

경로 추적 등의 조사를 통해 구축할 필요가 있음.

- 고등학교 단계에서부터 학생들이 농업분야에서 자신의 미래 비전을 발견할 수 있도록 명확한 성장경로를 제시해주고, 이에 따라 자신의 삶을 설계할 수 있는 구체적인 프로그램을 보장해주어야 함. 한 예로 영농기반이 있는 농업계 학생들은 ‘(농고 →) 농대 → 농가 경영 승계 → 농가 경영주’ 로 이어질 수 있게 하고, 비농가 출신 농업계 학생들은 ‘(농고→)농대 → 농업법인 취업 → 창업 또는 중간관리자 → 농가 경영주 또는 법인 경영자’ 또는 ‘(농고 →) 농대 → (법인 취업 →) 전문가 양성과정 → 농업 교육·연구자(전문 교수요원·컨설턴트)’ 로 성장하여 부모의 영농기반 여부에 관계없이 농업 및 농산업분야에서 자신의 적성을 찾고, 꿈을 펼칠 수 있는 경로가 제시되어야 함. 그리고 이를 토대로 기존의 농업계 학교 및 농업인력육성 기관들의 관련 프로그램과 자원들이 어떻게 유기적으로 연계될 것인가를 설계하고 그에 따라 조직·운영되도록 해야 함.

[그림 1-10] 농업 전문인력 육성 경로 설정(안)

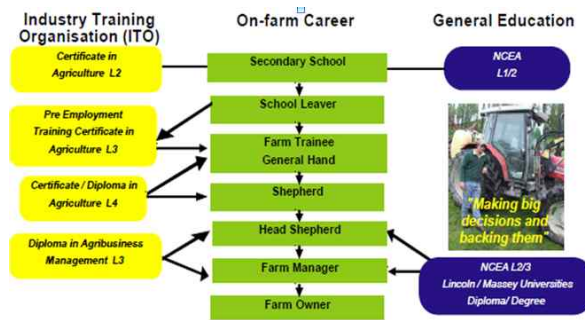


경북농업 청년리더 양성계획

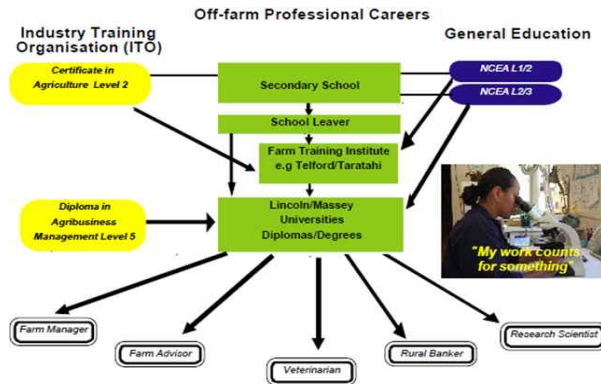
- 목적 : 경북의 농어촌 고령화로 청년 농어업 인력확보가 시급함에 따라 농업고를 졸업한 젊고 우수한 정예인력의 농어촌 정착 유도 ☞ 농업고 졸업생 경북농업 “뉴-프론티어” 로 육성
 - 농어업계 고교 교과과정 현장 맞춤형 중심으로 운용
 - 학교, 학생과 농어업 현장과의 교류 체계 마련
 - 농어업계 고교 졸업생의 영농정착을 위한 제도화 방안 마련
- 교과과정을 맞춤형 현장 중심으로 운용
 - 농업계열고교를 특성화고로 개편
 - 한국생명과학고: 농업 자영자 양성고로 육성
 - 김천생명과학고: 바이오 생명산업으로 육성
 - 한국산림과학고: 산림자원관리로 특성화
 - 용운고 : 마필관리 등 말산업 분야로 특성화
 - 교과과정 전면 개편
 - 실무능력 배양 위한 현장실습 비율 10%로 확대
 - 교육과정에 특별활동(농장경영, 창업 등) 시간 배정으로 학생들에게 동기 부여
- 특성화고교 졸업생 경북대 농산업학과 특례 입학: 농산업 관련 분야 3년이상 종사자 무시험 → 2012년 신설: 정원 30명 중 24명 선발
- 농업계 고교졸업생의 영농정착 위한 별도의 지원 제도 마련
 - 후계농업경영인에 농지구입, 시설건립 등에 2억원 용자 → 지원 조건: 연리 3%, 3년거치 7년 분할상환(도 자체적인 2% 이차보전으로 부담 경감(3% → 1%))
 - 조기정착을 위한 영농정착금 지원: 의지 있고 우수한 고교졸업생 대상으로 영농·창업비용 지원 → 매년 50명(250백만원/년, 5백만원/인) 정도 선발·지원
 - 시군 농업기술센터 전담 지도사를 지정: 고교졸업생의 영농 정착시까지(3~5년) 시군의 농업기술센터 지도사를 후견인으로 지정, 기술 지원 및 관리
- 네덜란드 ptc+ 영농기술 연수 지원(6개월)
 - 대 상: 농업계고 재학생 및 졸업생
 - 인 원: 5명 정도(향후 지속적으로 확대)
 - 사업비: 100백만원(20백만원/인)

뉴질랜드의 농업 전문인력 분야별 경력경로

- 뉴질랜드는 농업인력의 경력경로를 중등교육단계를 시작점으로 하여 직업교육기관 및 일반교육기관으로부터 각 단계별로 어떠한 교육과 현장 경험을 이수하고 자격을 취득할 수 있는지를 승계 및 창업형(On-farm Career), 취업형(Off-farm Career)으로 나누어 제시하고 있음.
- (승계·창업형) 농고 졸업(자격수준 2 취득) → 농장 훈련생으로 일하면서 수준 3,4를 취득 → 농장 직원 취업 후, 농업경영 관리 과정 이수 후, 중간관리자, 관리자, 농장 주인으로 성장



- (취업형) 농업 자격 수준 2와 일반 교육(학문중심교육) 수준 1, 2 취득 → 전문직업교육기관에서 중등이후 교육 이수 → 4년제 농업대학에서 학위 취득 후 농업분야 전문가(은행원, 연구자, 컨설턴트 등)로 진출



□ 청년 농업인을 위한 보다 획기적인 정착 지원 정책 설계

- 신규 취농자들이 정착과정, 경제활동 및 지역사회활동 참여 측면에서 겪는 애로사항은 연령대별, 귀농·귀촌 목적과 유형별로 차이가 난다. 귀농·귀촌자 특성에 따라 차별화된 지원이 필요함.
- 주요 집단별로 보면 30~40대 신규 취농자는 여유자금부족, 농지구입, 주거문제를, 30~40대 귀촌자는 일자리 부족 문제를 60대 이상은 지역주민과의 갈등, 영농기술 습득의 어려움, 건강체력문제, 외로움 등을 어려움으로 많이 지적함.
- 특히 자금력이 떨어지지만 후계영농인력으로서 잠재력이 큰 청년세대들에 대해서는 적절한 농업교육과 더불어 보다 획기적인 정착 초기 지원 정책이 필요함
- 후계농업경영인 육성사업의 경우 대상연령이 지나치게 확대되어 있고, 여러 지원 조건이 영농기반이 없는 30대 이하 청년층에게 매우 불리함. 현재 농업경영체 전문인력 지원, 현장실습 지원사업 등이 추진되지만 사업규모가 작고 한시적임.
- 일본보다 심각한 고령화와 농업 생산성 저하 문제의 해결 그리고 최근 심화되고 있는 청년 고용 문제의 해결의 중요한 대안으로 청년 후계인력에 대한 안정적 생활 지원을 위한 법적근거를 마련하고 관련 사업을 추진해야 함.

우리나라의 청년농업인 지원제도

- 후계농업경영인육성사업
 - (목적) 농가 인구감소, 고령화 심화 등에 대비하여 미래 농업을 이끌어갈 인력육성
 - (연령) 신청일 현재 만 18세 이상 만 50세 미만인 자로 영농에 종사한 경력이 없거나, 종사한지 10년이 지나지 아니한 자
 - (지원내용) 교육·컨설팅 지원, 창업자금 융자(최대 2억원 연리 2%, 3년거치 7년 분할상환) (연간 1,800여명 수준에서 선정)
- 농업경영체 전문인력 채용지원사업
 - 농업경영체가 일정 자격요건을 갖춘 전문인력 채용 시 인건비 중 일부를 지원하여 경영체의 경영능력 향상 유도
 - 채용지원금은 인건비의 일부를 지원하는 방식으로 지급되며, 지원분야 및 연차에 따라 1인 월 180만원 이내 차등지급 (경영체 당 1명 신규채용 인력 지원, 다만 농업계 졸업생을 채용시 1명 추가 채용 가능)
 - 1명의 신규인력을 채용한 경영체 기준 최대 36개월 지원(추가채용을 통해 2명을 채용한 경영체는 2명의 지원기간을 합산하여 최대 36개월 지원)
- 귀농인 현장실습 지원사업
 - 최근 5년 이내 주민등록상으로 해당지역에 이주한 귀농인이 선도농가에서 실습시 월 80만원을 5개월간 지급(선도농가에는 월 40만원 지급)(연 560명 규모)
 - 실시주체: 시·군 농업기술센터(국비 50%, 지방비 50%)
- 청년 농산업창업지원 사업(2016년 시작)
 - 39세 이하 성장잠재력이 큰 신규 영농창업자에게 최대 2년 훈련수당(1년) 또는 창업안정자금(1년) 지원 (연 300명 규모)
 - ① (창업 준비단계) 독립 영농창업을 목적으로 일정한 영농창업인턴십 또는 연수프로그램 이수시 훈련수당(최대 1년, 월 80만원) 지급
 - ② (창업 초기단계) 창업(예정) 소재지 시·군에 주거 이전 및 농업경영체 등록 등 일정요건 확인 후 창업안정자금(최대 2년(준비단계 포함), 월 80만원) 지급
 - ※ 제외대상: ① 한국농수산물대학 졸업자 등 “의무영농”을 수행하거나 완료한 자 ② 동일세대 내 경영주(부모)를 도와 함께 영농하는 자 ③ 농업이외의 분야에 전문적인 직업을 보유한자 또는 사업자등록 보유자 ④ 병역미필자

미래농업인력 육성을 위한 지역의 대응방향

1. 머리말
2. 전라북도의 농업 현황
3. 미래농업인력 확보·육성을 위한 필요조건 검토
4. 지역의 대응방향
5. 맺음말

김 중 기 / kjg7824@daum.net

전북대학교 생명자원융합학화 교수

미래농업인력 육성을 위한 지역의 대응방향

김 중 기 / 전북대학교 생명자원융합학과 조교수

1. 머리말

- 앞으로 농업분야 전반에 걸쳐 가장 큰 문제는 고령화의 급속한 진행이라 할 수 있음
- 고령화의 진행은 젊은이들에 의한 신규취농이 적기 때문이며, 출산율이 낮은 현재로서는 젊은 농업인의 확보는 더욱더 어려워질 것으로 예상됨
- 과거에 농가세대의 후계자가 가업으로서 농업을 자연스럽게 물려받아서 농가세대가 이어졌던 시대에는 지역농업, 지역사회의 유지에 아무런 문제가 없었으나, 신규취농 청년의 부족은 지역사회·지역영농의 후계자 부족을 의미하는 아주 큰 문제가 되는 것으로 이해할 수 있음
- 이는 농가세대의 후계자와 농업이라는 직업의 후계자가 분리되고 있는 오늘날에 있어서도 본질적으로는 변하지 않았음. 왜냐하면, 농업은 토지·자연을 매개로 하는 산업이며, 농업이라는 직업의 선

택은 필연적으로 어느 지역에 정주하는 것을 동반한 것이기 때문
임

- 그동안 정책적인 많은 대책과 조치를 통해 농가경영 안정을 도모하고 농가수 감소를 최소한으로 줄여 개별 농가가 가진 기술과 경영 역량이 최대한 발휘되도록 노력해 왔음에도 불구하고 미래 농업을 이끌어갈 젊은 청년농업인이 계속적으로 감소되어 왔음
- 그러나 그동안 전업농 및 정예농업인 육성 정책 등은 있었으나 젊은이들을 대상으로 한 신규취농자에 대한 정책은 거의 미미한 수준에서 이루어졌음
- 따라서 중앙정부의 농정의 추진방향과 지역의 농업현장이 동질적인 방향으로 움직이고 있다고 할 수 없는 상황임
- 한편, 근자에 경기 불황에 의한 도시 실업자 증가에 따라 농업분야에 대한 관심이 집중되고 있음. 정책적인 지원에 의해 귀농·귀촌인 등이 증가하고 있는 상황에서 농업여건의 악화 등에 따라 자영취농을 포함한 신규취농자수는 늘어나고 있다고 볼 수 없어 큰 문제가 되고 있음
- 본고에서는 이와 같은 상황에서 농업경영에서 요구되는 후계농업인 중에서도 특히, 신규취농자 확보와 육성에 관하여 검토해보고자 함
- 청년농업인 중 특히 신규졸업취농자나 귀농인, 신규진입취농자에 초점을 맞추어 그 청년들을 확보하기 위한 과제의 발굴과 그것에 대한 대응방향 및 신규취농 청년이 농촌에 정주할 수 있는 조건이란 무엇인가, 그리고 그 개선을 위한 새로운 방책은 어떠한 것이 있을까를 과제로 함
- 본고에서는 농업에 전업적으로 종사하는 30대 이하의 청년농업인을 ‘미래농업인력’이라 보고, 그 중 자가농업경영의 승계자 및

신규진입에 의한 농업경영인 및 법인 등에 취업하는 자를 포함하는 ‘신규취농자’를 대상으로 그 확보·육성 측면의 고찰하는 것으로 한정함

- 다만, 이러한 농업인력의 문제는 거시적인 연구에 머무르지 말고, 지역성을 기반으로 농업노동력의 동향분석이 필요하며, 미시적인 통계분석 활용 및 분석의 고도화를 모색하는 것이 중요하지만, 본고에서는 실행하지 못했음
- 더욱이, 농업에 대한 신규취농자를 증가시키기 위해서는 다른 산업으로부터 이업종 전입 등을 포함하여 어떠한 정책적인 지원, 지역적인 대응이 필요한지 구체적인 실태조사 등과 함께 분석의 깊이를 더해야 할 것으로 앞으로의 추진해야 할 과제로 남아 있음

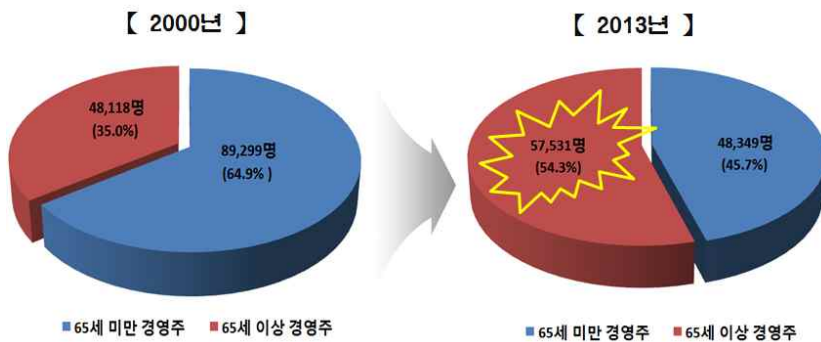
2. 전라북도의 농업 현황

1) 산업화에 따른 이농과 급격한 고령화 진전에 따른 농가인구 급감

- 농가인구가 2000년에 38만 9천 명이었으나 계속해서 감소하여 2014년에는 25만 1천명이 되었음

2) 농가경영주의 54.3%가 65세 이상

[그림 2-1] 전라북도 과소화 농촌마을 추이(2012년)



3) 농촌의 고령화와 과소화로 마을유지도 어려운 상황¹⁾

- 전라북도 농촌지역의 65세 이상 고령자 비율은 35.5%로 도내 평균 16.4%의 2배 이상이나 되어 농촌지역의 활력이 갈수록 저하되고 있음
- 농촌마을의과소화도 급격히 진행되어 20호 미만의 과소화 마을은 전국의 5,108개 마을 중 전라북도가 1,027개로 20.1%를 차지하고 있음
- 농촌마을의 과소화는 농촌지역의 절대적 복지수준과 생활여건이 도시지역에 비해 열악하여 ‘탈농→이촌→과소화’의 악순환이

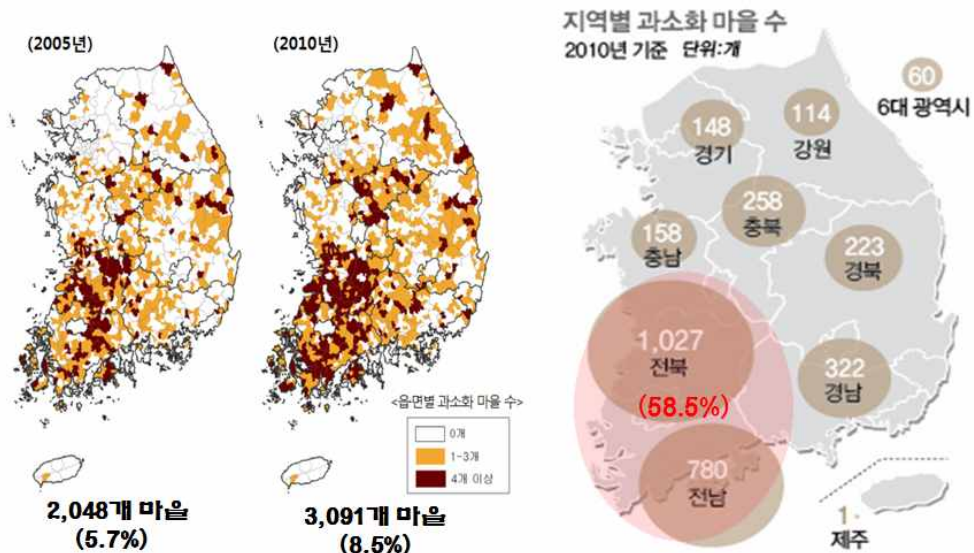
1) 황영모(2015), 『전라북도 농업·농촌·농민 삼각정책 기본계획 수립 연구』, 17쪽

반복되어져 온 것이 원인임

[표 2-1] 전라북도 농촌지역 고령화 인구 현황(2005~2010년)

구분	2000년		2005년		2010년		연평균증감률			
	(명)	비중	(명)	비중	(명)	비중	00-05년	05-10년	00-10년	
전라북도	마을합계	388,907	100.0	318,998	100.0	277,611	100.0	-3.9	-2.7	-3.3
	19세 미만	68,151	17.5	45,187	14.2	36,846	13.3	-7.9	-4.0	-6.0
	20~64세	232,536	59.8	177,056	55.5	149,139	53.7	-5.3	-3.4	-4.3
	65세 이상	88,220	22.7	96,755	30.3	91,626	33.0	1.9	-1.1	0.4
	80세 이상	10,931	2.8	11,179	3.5	12,502	4.5	0.4	2.3	1.4
시군면별	마을합계	422,612	100.0	355,404	100.0	315,179	100.0	-3.4	-2.4	-2.9
	19세 미만	75,506	17.9	50,977	14.3	41,241	13.1	-7.6	-4.2	-5.9
	20~64세	254,598	60.2	199,390	56.1	171,722	54.5	-4.8	-2.9	-3.9
	65세 이상	92,508	21.9	105,036	29.6	102,216	32.4	2.6	-0.5	1.0
	80세 이상	11,848	2.8	12,834	3.6	14,365	4.6	1.6	2.3	1.9

[그림 2-2] 전라북도 과소화 농촌마을 추이(2012년)



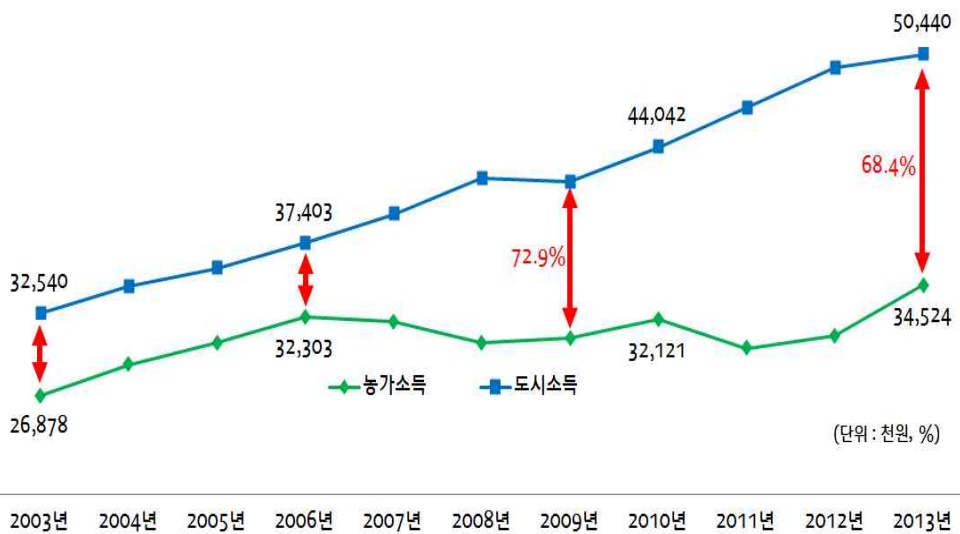
* 자료 : 한국농촌경제연구원(2013)

4) 농가의 양극화와 도농간 소득격차가 더욱 커짐

2) 황영모(2015), 『전라북도 농업·농촌·농민 삼각정책 기본계획 수립 연구』, 18쪽

- 농업경영의 어려움이 심화되어 농민층 내에서 25%의 대농과 75%의 중소농으로 농가의 양극화가 심화되고 있어 지속가능한 농업경영의 유지가 힘들어지고 있음
- 농업경영의 어려움은 농가경제의 취약함으로 이어지고 있는데 도농간 소득격차가 갈수록 커져 농가소득은 도시 근로자가구주 평균소득의 68.4% 수준에 그침

(그림 2-3) 도농간 소득격차 추이 (2003~2013년)



5) 귀농·귀촌인구의 증가

- 2001년부터 2014년까지의 귀농·귀촌세대수는 13,950호로 세대에 딸린 총 인구는 25,110명으로 적은 인구를 가지고 있는 군단위 인구 수준임
- 시군별로 보면, 고창, 완주, 김제, 남원, 정읍, 부안 등의 순위로 많음<표 2-2>
- 이 중 귀농세대는 매년 약 1,200여 세대였음<그림 2-4>
 - 2012년에는 1,288호(경종 711, 원예 192, 과수 119, 축산 62, 준

비단계 154), 2013년에는 1,211호(경종 425, 원예 421, 과수 147, 축산 14, 준비단계 204), 2014년 1,204호(경종 389, 원예 436, 과수 174, 준비단계 205)로 나타남

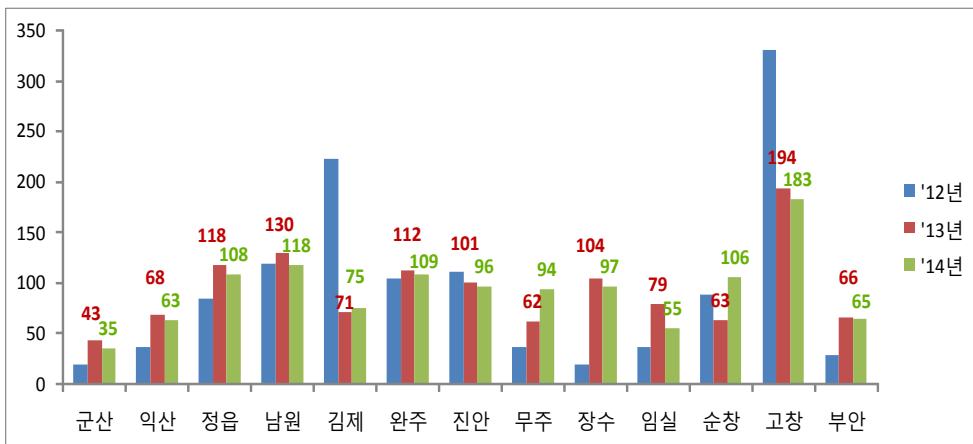
[표 2-2] 전라북도 연도별 귀농 귀촌 현황

(단위 : 명)

구분	계	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
계	13,950	127	90	145	166	73	250	467	385	883	611	1,247	2,228	2,993	4,285
전주	11	-	-	1	5	-	-	-	1	3	-	1	-	-	-
군산	389	7	2	13	2	-	2	1	4	169	14	28	31	75	41
익산	435	17	3	4	14	6	7	16	14	17	10	18	53	138	118
정읍	1,159	3	9	42	5	-	28	33	26	52	83	90	207	182	399
남원	1,272	23	18	7	7	12	24	10	17	45	29	160	217	285	418
김제	1,510	2	7	5	24	7	11	69	72	157	31	76	353	288	408
완주	1,539	3	5	1	-	-	9	1	10	70	59	88	132	414	747
진안	910	9	4	3	27	25	49	44	47	70	57	78	161	144	192
무주	444	3	14	15	24	-	26	32	22	22	16	28	38	67	137
장수	630	2	11	16	17	-	48	130	28	22	17	33	43	137	126
임실	452	-	4	1	8	2	11	2	15	10	39	58	58	151	93
순창	963	3	5	11	3	20	13	44	48	45	103	65	174	183	246
고창	3,168	13	1	22	18	1	22	56	52	106	106	494	726	689	862
부안	1,068	42	7	4	12	-	-	29	29	95	47	30	35	240	498

자료 : 전라북도 농촌활력과 내부 자료

[그림 2-4] 전라북도 연도별 귀농 현황



6) 농가경영체 등록 농가수 현황

- 농산물 시장개방 확대와 가격 불안정, 자연재해 등에 따른 농가소득 정체 등으로 30대 이하 농업후계인력이 매우 적은 것으로 나타남
- 2015년 12월 기준 전체 141,742호 중 40대 미만 농가수는 4,273호로 전체의 3%에 불과 미래농업인력의 부족문제가 대두될 것으로 예측할 수 있음

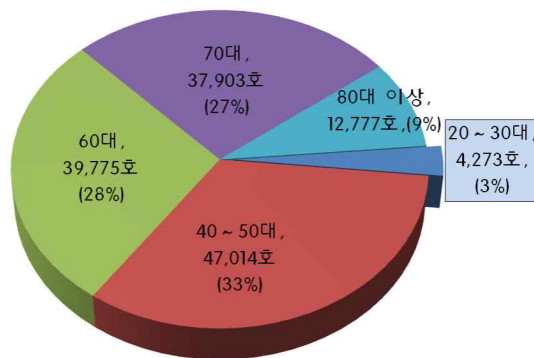
[표 2-3] 전라북도 농업경영체 등록농가의 시군별 연령별 현황

(단위 : 개, 호)

구분	경영체 등록 농가수			20세 미만	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~79	80세 이상
	전체	법인	개인								
계	142,776	1,034	141,742	3	509	3,761	14,669	32,345	39,775	37,903	12,777
전주시	11,127	44	11,083	0	22	285	1,333	3,115	3,577	2,249	502
군산시	11,023	47	10,976	0	37	254	1,004	2,496	3,429	2,783	973
익산시	15,860	129	15,731	0	47	384	1,528	4,005	4,645	3,857	1,265
정읍시	14,151	146	14,005	1	59	396	1,470	3,049	3,755	3,928	1,347
남원시	12,528	82	12,446	0	36	303	1,347	2,632	3,351	3,453	1,324
김제시	13,316	155	13,161	0	70	403	1,161	2,882	3,790	3,601	1,254
완주군	11,135	52	11,083	0	21	222	1,101	2,688	3,241	2,846	964
진안군	6,203	32	6,171	0	22	163	645	1,373	1,600	1,731	637
무주군	6,044	27	6,017	0	23	146	596	1,350	1,510	1,723	669
장수군	5,973	32	5,941	0	36	210	729	1,363	1,517	1,546	540
임실군	6,609	59	6,550	0	19	151	590	1,326	1,723	1,983	758
순창군	7,052	45	7,007	0	22	149	701	1,350	1,718	2,263	804
고창군	12,619	99	12,520	1	50	399	1,541	2,716	3,290	3,520	1,003
부안군	9,136	85	9,051	1	45	296	923	2,000	2,629	2,420	737

* 주 : 2015년 12월 24일 시점의 농업경영체 등록농가 추출 자료이며, 연령별 농가수는 개인만 해당함

[그림 2-5] 전라북도 농업경영체 등록농가의 연령별 현황



3. 미래농업인력 확보·육성을 위한 필요조건 검토

1) 농업인력 문제의 기본 시점

- 우리가 자주 사용하는 농업인력 부족의 문제로서의 후계농업인 문제는 농가의 후계자 문제와 서로 밀접하게 얽혀있지만, 그 내용을 보면 다른 차원의 문제로 해석할 수 있음
 - 농업인력 부족의 문제로서의 후계농업인 문제는 국가 또는 지역 차원의 농업생산을 맡아서 할 주체를 어떻게 확보하는가를 과제로 한 문제이며
 - 농가의 후계자 문제는 가업으로서 영위되는 농업경영 계승 차원의 문제라 할 수 있음
 - 후자는 가산의 계승과 결부된 사적인 성격을 가지고 있는데 반해 전자는 가산의 계승과는 관계가 없는 이른바 국민경제적인 문제라는 점이 기본적으로 다름
- 이 두 문제가 같은 차원의 문제로 보이는 것은 현재의 농업생산 대부분이 가산과 결부된 가족경영, 즉 농가에 의해 이루어지기 때문임. 즉, 국가 또는 지역 차원의 농업인력 부족의 문제로서의 후계농업인 부족의 문제는 농가의 후계자 부족과 표리의 문제로 나타남
- 하지만, 동시에 그것은 신규취농 확보를 과제로 한 문제와 농업경영 계승문제를 결부시켜 생각해 볼 수 있음
- 따라서, 농업인력 문제 해결을 위해서는 가족경영에서는 농가의 후계자를 확보하고, 나아가서는 외부로부터의 진입을 포함한 신규취농을 어떻게 가능하게 할 것인지를 농업경영의 시점에서 고찰해 볼 필요가 있음
- 왜냐하면, 비교적 대규모인 농가경영체에서도 후계자가 확보되지

않는 경우가 많은 것으로 추정되지만, 그 동안의 투자에 의해 구축된 시설·기계가 유효하게 이용되지 않을 수 있다는 사회적 문제가 발생할 수 있으며, 축적된 농업기술 및 노하우가 인계되지 않는 사회적 손실을 초래할 수 있기 때문임

2) 신규취농자 확보의 어려움³⁾

○ 경영자산 취득과 관련한 경영정착 실패의 위험

- 신규취농의 경우 대부분 가족이나 개인 단위로 농업을 경영하기 때문에 자금 등 여러 가지 제약요인으로 농업에 대한 진입을 어렵게 함. 특히, 현재의 우리나라 농업상황이 농업경영의 규모확대와 다각화가 진행되고 있어 이에 대한 진입을 더욱 어렵게 하는 것으로 볼 수 있음
- 첫째로는 적정한 규모의 경영자산을 취득하기가 곤란하며, 그 자산을 이용하여 농업을 경영하기 위해서는 생산기술, 노동력의 조달과 관리, 판로, 운영자금 조달에 관련된 지식·기능·정보·인맥 등이 요구됨. 즉, 이와 같은 유형자산과 무형자산을 동시에 단기간 내에 취득하지 않으면 안 됨
- 일반적으로 단기간 내에 경영자산 취득은 어려운 일이며, 시작한 농업경영을 안정궤도에 올려놓지도 못한 채 불행하게도 경영파탄에 빠져 정착에 실패하는 경우가 많다고 볼 수 있음
- 신규취농자는 잘 정착하면 지역농업 및 농촌사회의 유지·발전으로 이어질 수도 있지만, 이러한 정착실패는 그 지역에 많은 관계자에 좋지 않은 영향을 미치는 등 사회·경제적인 위험을 안고 있다고 볼 수 있음
- 따라서, 신규취농자의 경영파탄 위험성을 경감하는 것은 그 신규취농자 뿐만 아니라 관련된 많은 사람들과 단체에게도 중요한 의미를 가짐

3) 복해도 지역농업연구소(2012.8), 『농업경영의 담당자 확보와 정착조건-신규참입자사례집-』을 참고하여 정리하였음

○ 신규취농자의 유형과 그 특징

- 신규취농자가 경영자산 취득과 관련하여 ‘창업’ 과 ‘경영계승’ 등 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있는데, 창업은 기존(은퇴를 포함) 농업경영인으로부터 유형자산 만을 양수 받는 것을 말하며, 경영계승은 유형자산과 무형자산을 모두 양수 받는 형태를 말함
- 다시 말하면 ‘창업’ 은 자가경영과는 별도로 자영농업 및 농업법인의 설립을 의미하여, 과거에 농가에서 주로 부모와 자식 간에 이루어졌던 상속형 계승의 형태에 창업적 요소를 도입하여 발전된 형태라는 것이 특징적임
- 또한, ‘경영계승’ 부모로부터 자식으로 계승되는 형태와 해당 농업 경영 외의 신규취농자 등에게 경영이 계승되는 형태(이를 제3자 계승이라 말함)로 나뉠 수 있음
- ‘제3자 계승’ 은 자가경영 내에 후계자가 없는 경우 이루어지는 형태로 볼 수 있으며 이 경우는 앞으로 우리가 적극적으로 고려해 보아야 할 방법이라 할 수 있음
- 여기서 창업의 경우는 기존의 농업경영인으로부터 농지 및 기계시설 등 유형자산만 취득하기 때문에 기술과 경영에 관련된 무형자산은 별도 취득하지 않으면 안 됨
- 이와 같은 문제가 우리 현실에서 대부분 나타나기 때문에 경영과탄을 방지하기 위해서는 유형자산 취득 전에 교육 및 연수 등을 통하여 실제적인 경험을 축적하여 창업 및 경영에 필요한 무형자산을 취득하는 일이 중요하게 됨
- 그러나, 신규취농자가 경영을 원만하게 이끌어갈 무형자산을 충분한 수준까지 갖추기 위해서는 많은 시간이 소요되고 어렵기 때문에 유형자산에 대한 초기투자를 가능한 한 억제하는 것이 요구됨
- ‘농업계승’ 의 경우는 일반적으로 무형자산을 수년간에 걸쳐 양수 받는 형태로 이루어지기 때문에 ‘창업’ 보다는 안정적으로 영농에 정착할 수 있으며, 경영계승이 단계적으로 이루어질 수 있어 창업에

비해 대응의 폭이 넓다고 할 수 있음

- 여기서 덧붙여 말하고 싶은 것은 ‘제3자 계승’의 경우도 유형자산에 대해서 단계적인 양수를 가능하게 할 수 있는 방법에 대해서임. 즉, 경영계승을 위한 법인경영 설립을 통해 그 법인이 우선 경영자산을 취득하는 형태로 하여 신규취농자가 출자하는 방식이라면 가능할 것임. 신규취농자가 당초의 출자비율은 낮아도 조금씩 출자비율을 높여가며 법인의 지배력을 높인다고 하는 대응이 가능함. 이러한 형태의 제3자 계승도 유형자산과 무형자산을 함께 계승하기 때문에 이전 경영자의 사업을 그대로 유지하는 것이 가능하게 됨. 더욱이 초기 투자의 억제뿐만 아니라 여러 가지 대응이 가능하여 경영파탄의 위험을 줄일 수 있을 것임
- 그러나 이 경우에는 일정기간에 있어서 경영자산의 단계적 원활한 양도·양수는 사실상 어려운 상황이 많을 것으로 예측됨. 왜냐하면, 이양되는 기술 및 경영 지식 등 무형자산의 경제적 가치와 관련하여 서로 간의 관계를 손상시킬 수 있는 소지가 많기 때문임
- 부모와 자식 간에 경영계승으로 무형자산의 무상양도 및 이양자 측의 연수비용 부담이라는 문제가 표면화되지 않지만, 타인 간의 제3자 계승에 있어서는 문제가 발생하여 인간관계가 깨지는 원인이 됨. 이러하여 제3자 계승의 경우는 경영계승이 실패할 위험과 함께 경영 정착이 어려워질 수 있음
- 앞으로 이러한 형태의 경영계승이 이루어질 수 있도록 제도적·정책

[표 2-4] 유형별로 본 농업경영자산 양수의 특징

구분	경영자산 양수의 양태		무형자산 양수를 위한 연수비용	경영자산 양수 리스크	
	유형자산	무형자산		경영정책 실패 위험	경영계승 실패 위험
창업	유상	-	-	크다	-
제3자 계승	유상	유상(본래) 무상(실제)	지불	크다 (경감 가능)	크다
자녀경영계승	무상		잠재적	작다	작다

적 지원이 강구된다고 하면 이러한 문제를 어떻게 억제할 수 있을까, 단적으로 말해 좋은 인간관계를 어떻게 유지할까가 제3자 계승의 중요한 과제라 할 수 있음

○ 소괄

- 농업경영의 후계자 확보, 농업생산 인력 확보를 더욱 복잡하고 어렵게 하는 것이 가족경영의 성격이라고 한다면, 농업경영이 법인화되는 것에 의해 문제는 해결될까? 형식상의 법인의 경우는 실제로 가산과 경영자산이 미분리되어 문제의 본질은 가족경영과 다르지 않을 것임
- 복수의 농가세대로 구성된 법인의 경우 설립요건으로부터 볼 때 적어도 외견상은 가산과 경영자산이 분리된 것처럼 보이겠지만, 꼭 그렇다고 할 수 없어서 사원 또는 조합원 대부분이 가족경영을 토대로 하고 있을 경우 가산계승문제가 그대로 남을 것임
- 따라서 신규취농자가 조합원으로서 법인참가를 계승하지 않는 한 법인의 지분자산의 계승이 문제가 되기 때문에 현재의 실태로 봐서는 법인화만으로는 후계자 확보 문제가 완전하게 해소될 수 없음

3) 신규취농의 진입장애와 해소방안에 대한 정리

- 마상진·정기환⁴⁾은 2008년도에 신규취농자들이 취농을 준비하는 과정과 정착하는 과정에서 직면하는 각종 장애요인을 규명하고 이를 해소하는 방향을 제시함
- 신규취농의 진입장애 요인으로 자본요인, 전문성 요인, 시장요인, 사회네트워크 요인 등 네 가지로 정의
 - 자본요인에는 고정자본(토지, 영농시설, 농기구), 운영자금(고정자본 구입 및 관리 자금, 노동력 동원, 각종 투입재 구입)이 포함
 - 전문성 요인에는 생산기술, 경영역량이 포함
 - 시장요인에는 농산물 가격에 대한 정보 취득, 판매시장 접근 등이 포

4) 마상진·정기환, 신규 취농의 진입장애 해소방안, 2008.11. 한국농촌경제연구원 연구보고를 참조하여 정리하였음

함

- 사회 네트워크 요인에는 자본 네트워크, 전문성 네트워크, 시장 네트워크 등이 포함
- 이들 요인에 대한 관련제도 분석을 통해 중앙정부와 지방정부 차원에서 또는 민간차원에서 운영되는 신규취농 관련 다양한 지원 사업을 정리하고 문제점을 도출하였음
 - 신규취농자를 위한 지원이 운영자금이나 전문성 개발 지원에 치중되어 시장접근 또는 사회 네트워크 형성과 관련된 지원은 거의 없었음
 - 특히, 신규취농자 지원사업 중 가장 핵심적인 사업이라 할 수 있는 후계농업경영인 육성사업은 대다수 신규농업인들이 쉽게 접근할 수 없는 또 하나의 장벽으로 인식되고 있었음을 밝혔음
 - 또한 새롭게 도입된 신규취농자를 위한 사업들이 운영모형 부재로 제대로 효과를 발휘하지 못하고 있음을 지적하였으며, 본격적인 취농 준비 이전단계(탐색단계)의 사람들을 위한 농업 프로그램이 필요하다고 지적하였음
- 한편, 신규취농자 대다수가 영농기반이 취약하고, 조직화가 되어 있지 않고, 농업 관련 교육을 체계적으로 받아본 적이 없는 사람들이었음
- 이러한 연구분석 결과를 토대로 신규취농자들이 현장에서 겪는 각종 진입장벽 해소를 위한 방안들의 기본방향을 ‘영농관련 조직과의 사회 네트워크 구축을 통한 사회적 자본 형성 지원’ 그리고 ‘단계적 취농 준비 지원’ 으로 설정하였음
 - 사회 네트워크 관련 진입장애 해소를 위한 과제로 ①영농 도제 프로그램 지원, ②농장(법인체) 취업 활성화, ③신규취농자 네트워크 활성화 등을 제시하였고
 - 자본 관련 진입장애 해소를 위해 ④신규취농자의 경제적 자본 형성 지원을

- 전문성 관련 진입장애 해소를 위해 ⑤신규취농자를 위한 종합 매뉴얼 개발·보급, ⑥능력 중심의 패키지형 정책자금 지원, ⑦농업계 학교의 영농관련 교육 지원
- 시장 관련 진입장애 해소를 위해 ⑧생산자 조직 인센티브 부여 및 교육 등의 과제를 제시함
- 덧붙여, 신규취농의 진입장애 해소 및 취농 촉진을 위한 인프라 형성 차원에서 ⑨신규취농자 관련 통계 개선, ⑩대국민 농업교양교육 강화, ⑪신규취농 지원을 위한 체제 구축 등의 과제를 제시하였음

4) 지역농업전략과 연계한 신규취농 지원 방법

- 위에서 살펴보았듯이 신규취농은 농업경영의 특성 등의 제약으로 어려운 문제를 안고 있어서 교육 및 연수와 관련된 정책적 지원을 중심으로 여러 가지 지원시책이 이루어지고 있음
- 그러한 어려움은 신규취농 배후에 있는 지역농업전략에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 지역의 전략적 작목구성에 의해서도 좌우될 수 있음
 - 따라서 신규진입자의 농업경영을 지역농업 안에 어떻게 위치시킬까에 대해 고민이 필요함. 즉, 작목선택에 있어서 지역농업의 특화작목 또는 전략작목을 잘 고려해야 할 것임
 - 지역농업의 특화작목이나 전략작목을 선택하는 경우는 신규진입자 교육이 용이할 수 있으며, 생산물의 판매처도 기존 지역농업의 판매처로 한정할 수 있어 종합적인 신규취농 대책을 지향할 수 있음. 또한 지역의 정형적인 경영방법을 선택함으로써 경영파탄의 위험을 경감할 수 있음. 이 때 행정은 경제적인 지원 및 교육을 지원에 적극적으로 대처해야 함
 - 이에 비해, 작목구성이 다양화된 지역에서는 특정작목에 관계없이 신규취농 지원을 행함. 특정작목 생산의 유지·확대가 중요하지 않다고 생각하여 지역농업 주체들을 확보, 농지 등의 농업자원을 유지하는

것이 목표가 됨. 따라서 작목 및 기술의 틀을 묶어놓고 생산물의 판매처를 특정하는 등의 통제도 없음. 작목구성이 다양화한 논농업지대 및 채소생산이 확대하고 있는 밭농업지대에 있어서 구체화할 수 있음

- 또한, 초기투자가 크면 경영파탄 리스크가 높아져 그것을 경감하기 위한 유형자산의 취득에 관련된 재정적 지원이 필요하게 됨. 이에 비해 초기투자가 비교적 작아도 되는 시설채소 및 화훼, 차지형 신규진입은 경영파탄 위험성이 작고, 경영이 파탄된 경우의 영향도 작을 것임

5) 취농경로의 다양화에 대한 대응 문제

- 과거에는 농가의 자제·남성이 신규취농자가 되는 사례가 많았지만, 이제는 신규취농자들의 취농경로의 다양화에 정책적 관심이 필요한 것으로 생각되며, 취농희망자들의 관심사 등의 동향에 대응하면서 보다 유연하고 다양하게 전개할 필요가 있음
- 최근 여성들의 취농희망이 늘어나고 있으며 이에 대한 배려가 필요할 때이며, 또한 법인에 대한 취농이라는 형태의 취농이나 결혼을 계기로 한 여성의 취농 등에 대해 검토, 고찰해야 할 필요성이 증가하고 있음
- 더불어, 거주한다는 것은 취농 선택과 따로 할 수 없다는 의미에서 농촌지역에서 생활하는 것의 매력 여하도 청년의 취농선택의 큰 요소로 됨
 - 질적인 의미로 보다 쾌적한 거주환경이 농촌에도 요구되는 시대가 되었음
 - 지역사회 생활이나 사람들과의 관계 측면도 거주하는 것의 기본적 조건임

4. 지역의 대응방향

1) 농업인력문제에 대한 지역차원의 재인식 필요

- 마상진 외(2011.4)⁵⁾에 따르면 1990년대 이전까지는 농업인력육성정책이 후계농업경영인 육성사업뿐이었다고 할 수 있으나, 1990년대에 들어 법인경영체 육성사업, 전업농 육성사업이 시행되었으며, 그 외에도 신지식농업인 육성사업, 농업경영컨설팅 사업 등이 도입되었으나, 이러한 사업들 대부분이 특정 대상 사업에 초점을 두고 계획되다 보니 농업경영체에 대한 자금지원 사업으로 운영되어 농업인의 영농 성장단계에 맞는 사업들 간의 유기적인 연속사업으로 이루어지지 못했다고 평가하고 있음
- 2004년 농림부는 농업·농촌종합대책을 마련하고, 2013년까지 정예농업인력을 육성하여 전업농·선도농 20만호를 육성한다는 목적 아래 신규농업인력 육성과 기존 농업인력 정예화에 대한 정예농업인육성 종합대책을 수립하여 신규인력 양성·유입, 정착 지원, 교육 지원, 경영개선 지원(컨설팅), 사후관리 강화, 관련 인력 육성 등 6개분야에 농업인턴제, 창업농 후견인제 등 22개 세부사업이 추진되었음⁶⁾
- 하지만, 이러한 사업들은 국내농업생산을 기본으로 식량의 안정적 공급 등을 내세워 이른바 식량공급의 주체 육성이라는 차원에서 이루어진 사업이라고 볼 수 있음. 이런 차원에서 보면 앞으로 어느 정도의 농업인력을 확보해야 하는지에 대해서는 기본적으로 정부가 문제해결의 주체가 되어야 하며 국민의 선택에 맡긴 문제임
- 이에 대하여 우리 지역에서는 농업인력문제를 누가 농촌지역의

5) 마상진 외(2011), 『농림수산식품 인력육성정책 진단 및 발전방안 연구』, 농림수산식품부

6) 이러한 농업인력 육성정책을 펼쳐왔음에도 불구하고 계속적으로 농업인력이 감소하는 배경에는 중앙정책이 지역에 있어서 유효하지 않다는 것을 증명하는 것은 아닌지 생각해 보아야 할 것임

경제를 이끌어가는 농업 또는 농촌을 담당할까? 이른바 지역농업·농촌의 주체 문제로 보아야 할 것임

- 다시 말하면, 지역에서의 농업인력 문제는 지역의 사화에 관한 문제이며 지역 전체가 함께 대응하지 않으면 안되는 지점에 있다고 말할 수 있음
 - 지역농업을 유지·발전시켜서 소득을 확보하고 동시에 농촌사회를 유지, 활성화하기 위해 어떻게 중심적인 농업인력을 확보하고 나아가서는 다양한 농업인력을 확보·육성할 것인가가 요구됨
 - 이러한 의미에서 문제의 당사자는 지역의 농가, 주민이며, 실제로 그 뜻을 받아 지자체, 농협 등이 다종다양한 대응책을 내놓지 않으면 안 되는 시점에 와 있음
 - 전라북도의 경우도 현재 존재하는 소수의 농업인만으로 지탱할 수 없음. 물론 기존 농업인의 경영을 뒷받침하는 일도 중요하지만 동시에 어떻게 하여 새로운 미래농업인을 육성하고 확보해야 하는가라는 시점을 놓쳐서는 안 될 것임

2) 지역차원의 종합적 전략 재구성

- 미래에 있어서 농업생산 및 농촌사회를 유지하고 발전시키기 위해서는 조직화된 지역농업이 활성화되어야 할 것이며, 농업생산의 상당부분을 농업 관련 법인 등 영농조직에 의해 이루어져야 할 것이며, 이들 지역농업주체가 지속가능한 농업·농촌을 가능하게 할 수 있는 체계를 구축하는 것이 요청됨
 - 농촌의 고령화 가속과 산업기반 취약으로 농촌의 인구감소가 지속되고 생활환경이 악화되면 새로운 농업인력 확보가 더욱 더 어려워질 것임
- 그러나 중앙정부의 대책은 전라북도 농업전체의 활성화를 책임질 수 있는 정책적 상황을 만들지 못하며, 그렇다면 전라북도와 각 지자체의 독자적인 시책이 중요할 수 밖에 없음

- 지금 농업의 구조개혁 및 농촌개발의 실천이 요구되며, 그 실현을 위한 적극적 노력이 중요한 시기임
- 특히, 다양한 사람들이 연계하여 추진할 수 있는 지역농업(마을영농조직 등) 실현은 중심 작물을 중심으로 생산체제의 효율화를 위한 새로운 체계를 만들어냄과 동시에 지역특성을 살린 수익성이 높은 작목 및 가공부문의 도입, 판로개척 등의 고민을 모아 경영의 다각화, 안정화를 추진하는 것을 종합적으로 체계 있게 추진할 수 있는 전략 모색이 필요하고
- 이를 보완하기 위한 경영안정대책을 확대하여 지역에 미래농업인력 창출의 움직임을 만들어내야 할 것임
- 또한, 지역의 농촌자원을 최대한으로 활용한 도시주민과의 농업 및 지역문화를 매개로 한 교류 등의 새로운 활동영역의 개발 등에 의해 지역의 다양한 주체가 의욕과 능력에 따라 네트워크를 형성하면서 활기 있는 농업·농촌이 전개되도록 유도하여 가는 것이 중요

3) 신규 취농자의 수용체로서 지역농업 경영체 육성

- 지역이나 경영의 실정에 대응한 새로운 경영전개 등을 추진하여 지역농업을 담당할 경영체의 육성을 도모해야 하며, 경영개선 노력을 지원, 농업경영의 법인화 등을 추진해야 할 것임
- 지역의 핵심주체로 될 수 있는 여러 세대에 의한 농업생산법인의 육성·확보를 추진하면서 이들의 경영 안정과 발전을 위한 경영의 복합화 및 다각화를 추진
- 이를 실현할 수 있는 사업으로 지자체 차원의 마을영농(일본의 집락영농) 활성화 사업을 제안함
- 일본의 집락영농 추진 정책을 들여다보면, 마을영농의 실천이란 지금까지 만들어진 지역농업기반을 잃지 않고 미래로 이어가는 행위이며, 마을의 토지조건이나 농업인의 상황, 지금까지의 추진노력 등에 의해 다양한 형태가 있을 수 있지만, ‘마을에서 모두가 참여하여 지혜를

모아내면서 물려받은 귀중한 농지를 효율적으로 이용하는 ‘지역영농 시스템 구축’ 과 사람과 사람과의 관계를 재구축하는 ‘지역커뮤니티 재생’ 이 가능한 사업이라 할 수 있음

- 농업인을 비롯한 지역주민도 포함하여 지역의 농지, 경관, 문화를 지키고, 농업·농촌을 발전시켜 가기 위한 지역개발의 관점으로부터 마을영농을 하루빨리 추진하는 것이 농업 농촌의 새로운 발전에 새로운 출발점이 될 것임
- 이와 병행하여 청년들의 농업법인 등에 취업을 촉진하여 장래 지역의 후계자 확보 육성과 연계하기 위하여, 농업법인 등에 취농희망자에 대하여 기술·경영 노하우를 쌓기 위해 실시하는 실천적인 연수에 소요되는 경비 또는 신규취농자 정착을 촉진하기 위한 경비의 일부를 지원하는 정책을 지자체 차원에서 추진해야 할 것임

4) 6차산업화 정책과 연계한 인력확보대책이 중요

- 농식품산업의 중요성과 성장·발전 가능성에 대한 깊은 인식을 토대로 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」 하에 6차산업화 정책이 추진되고 있음
- 이 6차산업화 정책이 우리나라 농업·농촌정책의 주요한 기본정책으로까지 발전되고 있다고 볼 수 있음
- 지역에 농업을 중심으로 한 새로운 산업을 창출하여 농업소득의 향상 및 고용 증대라는 지역경제의 활성화, 나아가서는 지역주민으로부터 도시주민까지 만족도를 향상시키는데 기여할 것으로 기대하고 있음
- 따라서, 경영발전에 의욕적인 농업인 및 신규취농자에 대하여 전라북도가 운영하고 있는 6차산업화센터와 연계하여 기획·판매력 강화 및 6차산업화를 향한 경영발전 지도 등을 실시하여 타산업 종사자 수준의 소득을 얻을 수 있는 경영체를 확보·육성함으로써

신규취농인력 확보에 기여할 수 있음

5) 중간지원조직 기능 강화 및 확대·연계를 통한 지원체계 및 교육체계 재편성

- 신규취농자의 육성확보에 있어서는 지역단계에서 연수부터 경영정착까지 지원하는 체계 확립이 효과적임. 따라서 교육·연수 수용체계 재구축과 취농지원 조직 조성이 필요함
 - 일본에서는 각 지역에 농업후계자센터, 신규취농상담센터, 청년농업자등육성센터 등이 운영되고 있음
- 전라북도에서는 귀농·귀촌지원센터를 재편·확대하여 지속적으로 전문성 있는 서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이 필요함
- 이 중간지원조직 네트워크를 중심으로 영농 승계 및 경영 이양 활성화 사업 추진을 제안함
 - 가장 바람직한 신규취농 및 농업인력의 확보는 기존농가의 경영승계를 촉진하는 일
 - 마상진 외(2011. 4) 연구에서도 우리나라 농업분야에서 농가승계 촉진 프로그램을 통해 현재보다 1% 정도만이라도 경영승계 비율이 높아진다면, 매년 1만명 이상의 경영기반을 가진 신규인력이 추가로 확보 가능하다고 보았음

6) 신규취농자 확보를 위한 지역 차원의 직접지불제 도입·확대

- 정부에서는 금년부터 농산업 분야에 우수 청년 유입 촉진을 통한 농산업 인력기반을 공고화한다는 대책으로 40세 미만의 청년에게 1인당 월 80만원씩 최대 2년간 지원하는 청년 농산업 창업 지원 사업을 추진하고 있음
- 환영할 만한 사업이라고는 생각되지만 전국에서 300명을 대상으로 2년간 지원에 불과함

- 신규취농의 잠재인력 발굴 및 육성을 위해서는 그 기대효과가 클 것으로 생각되는 사업으로 이를 지방 차원에서 확대해서 추진할 수 있는 방안 필요

5. 맺음말

- 2016년 들어 청년 농산업 창업지원자 지원사업 및 신규 취농 진 입장벽을 위한 신규취농지원 농지매입사업(귀농·창업농 맞춤형 농 지 임대지원)⁷⁾을 추진하고 있음
- 바람직스런 정책사업이라 생각되지만, 사업규모 면에서 우리 지역 의 위기를 역전시킬 수 있기에는 너무나 미미한 수준임
- 그리고, 현실적으로는 지역(시·군)에 따라 새로운 청년농업인을 받아들이 수 있는 여건은 다르다고 할 수 있음
- 따라서 실효성 있는 신규취농 대책을 실행하기 위해서는 시군 수 준에서 어떻게 신규취농 수용기반을 만들어 갈까가 최대의 포인 트라 할 수 있음
- 시군을 중심으로 한 젊은 농업인의 확보·육성을 위한 지역별 추 진 방향을 다음과 말할 수 있을 것임
 - 경영기반 확보를 위한 정책임. 이때 단순히 소득뿐 아니라 경영의 내 용이 젊은 농업인이 지향하는 것에 맞게 현대적인 것으로 바꿀 필요 가 있음. 또한 융통성 있는 경영환경 실현을 위해 가족경영협정의 추 진 등에 의해 지역단위에서 취업조건·환경의 정비를 추진할 필요
 - 농업·농촌의 장점을 살린 마을만들기의 추진임. 이를 위해 소유와 이 용의 분리를 전제로, 생산과 생활, 자연이 조화된 적정한 토지이용계 획이 필요하게 됨. 또한 마을만들기에 있어서는 미래를 담당할 젊은 농업인, 특히 여성의 참여가 중요함
 - 청년농업인 확보·육성에 대한 지원체제의 정비임. 시군, 농협, 농업 기술센터 등 관계기관들 각각의 역할이 큼. 하지만, 보다 더 효과적

7) 농림축산식품부가 한국농어촌공사로 하여금 고령·은퇴농 소유 농업진흥지역 안 논·밭을 매입하 여 귀농·창업농에게 3~5년간 1,000㎡ ~ 1,983㎡의 농지를 임대 지원하는 사업임. 2016년도 지 원규모는 7개도 26개 시·군을 대상으로 시·군 당 1ha 규모임

인 추진을 위해서는 유관기관의 연계 및 지원체제의 정비가 필요하다고 봄

- 또한 신규취농을 위해서는 충분한 자금, 기술, 정보 등이 필요하게 되지만, 현재는 이런 문제는 신규취농자의 자조노력에 의한 것이 대부분임. 따라서 신규취농 등의 원활한 취농을 위해 신규취농에 관한 상담창구의 설치·확대, 정보 네트워크의 정비 등이 중요함

< 주요 참고문헌 >

- 마상진 외(2011), 『농림수산식품 인력육성정책 진단 및 발전방안 연구』, 농림축산식품부
- 마상진 외(2008), 『신규 취농의 진입장애 해소 방안』 한국농촌경제연구원 연구보고
- (재)농촌개발기획위원회(1996), 『청년농업자의 확보와 농촌공간의 새로운 창조』 (일본어), 농촌공학연구 61
- 江川章(2011), “농업에 있어서 인재확보·육성의 동향과 과제” (일본어), 『일본농림수산정책연구소 연구성과 자료』
- 일본 농림수산성 홈페이지 <http://www.maff.go.jp> 등
- 북해도 지역농업연구소(2012.8), 『농업경영의 담당자 확보와 정착조건-신규참입자사례집』
- 전라북도 농축수산식품국 내부자료

보람찾는 농민
제값받는 농업
사람찾는 농촌