일본의 귀농 · 귀촌정책 동향

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 맞이했다.

최근 일본 정부는 신규 농업 취업 희망자 중 45세 미만인 사람에 대해 연간 150만 엔을 최대 7년간 지급한다는' 농부 월급제 '계획을 밝혔다. 260만 명인 농업 인구가 10년 후 100만 명 이하로 떨어지리라 전망되는 상황에서 연간 1만 명 규모인 젊은 층 신규 취농을 2만 명 선으로 끌어올리고자 특단의 대책을 내놓은 것이다.

넓은 전원주택 시장 저변

우리의 경우 귀농 · 귀촌정책이 본격 추진된 것이 비교적 최근 일이지만, 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 맞이했다.

한국에 비해 일본은 전원주택 개발에 유리한 토양을 지녔다. 일본의 농촌은 농업에 대한 의존도가 우리보다 낮다. 농업센서스 조사에 의하면 2000년 무렵에 농촌 마을의 전체 가구 중 농가가 차지하는 비율이 10% 가량에 머문다. 농사를 짓지 않으면서도 농촌에 거주하는 인구가 많다는 뜻이다.

주거 문화도 차이가 있다. 우리는 아파트를 동경하는 편이라 농촌 주민들도 기회가 된다면 아파트에 거주하려 한다. 일본은 개별 주택을 선호해서 지가가 비싼 도시에서는 공동주택에 거주하더라도 농촌에서는 규모가 큰 단독주택을 짓고 산다. 결과적으로 일본에서는 농업이 아닌 다른 일에 종사하면서 전원주택에 거주하는 사람들을 겨냥한 주택 시

최근에는 농촌으로 완전히 이주하는 정주보다 5도2촌형의 일시 거주나 이(二)지역 거주를 위한 체류형 농원 조성과 도농교류 활동이 강조된다. 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 프로젝트 지원 교부금을 제공하는 것이다.

장이 일찍부터 형성될 수 있었다. 비단 귀농 · 귀촌인을 대상으로 하지 않더라도 말이다.

귀농 · 귀촌을 겨냥한 임대주택과 우량전원주택 지원

일본은 임대주택 사업에 지자체가 주도적으로 참여해 왔다. 농촌 지자체인 정(町)과 촌(村)에서 공급하는 정영주택(町營住宖) 및 촌영주택(村營住宖)이 다수 있다. 특히 1990년대 이후에는 저소득층 지원 목적의 임대주택 공급은 줄고 고령자나 귀농 · 귀촌 가구를 대상으로 하는 우량임대주택의 조성은 늘었다. 과거의 정영주택은 아파트가 많았지만 최근에 올수록 단독주택 형태로 조성되는 사례가 많다.

지자체의 공영주택 조성 시에는 공사비의 1/2에 해당하는 국비가 지원되고 나머지 1/2의 공사비는 지방채로 충당할 수 있다. 2005년에는 「지역의 다양한 수요에 대응한 공적 임대주택 등의 정비 등에 관한 특별조치법」을 도입하였으며, 지자체가 주택정책을 종합적 · 계획적으로 추진하도록 지역주택교부금이 지원되도록 하였다.

임대주택이 아닌 개인 전원주택에 대한 지원 제도도 갖추었다. 1998년 제정된 「우량전원주택 건설 촉진에 관한 법률」로 우량전원주택 제도가 마련되었다. 우량전원주택은 농산촌지역과 도시 근교, 기타 양호한 자연환경을 갖춘 곳에 소재하며, 부지 면적 300㎡ 이상의 단독주택(건폐율 30%, 용적률 50%, 3층 이하)이다. 우량전원주택에 대해서는 세제 혜택, 자금 융자, 토지이용 관련 규제 완화 등이 가능한데, 시정촌에서 수립한 방침에 근거하여 사업자가 우량전원주택 건설계획을 수립하여 지자체 승인을 받도록 하고 있다.

전원주거단지 침체로 농촌 정주보다 체류 지원

일본에서는 단카이세대 은퇴가 본격화되기 훨씬 전부터 다양한 전원주거단지 개발이 진행되었다. 1990년대 버블 붕괴 시기에 이러한 사업은 부침을 겪기도 했는데, 특히 과거 대규모로 진행되던 전원주거단지 프로젝트의 경우 많은 어려움을 겪었다.

오까야마현(岡山縣) 주택공급공사가 조성한 기비고원도시(吉備高原都市)가 한 예이다. 이는 전원도시(Garden City) 구상의 일본판이다. 주거 기능을 근간으로 산업, 연구개발, 문화, 복지, 여가 등을 갖춘 계획인구 3만 명의 복합 기능 도시개발사업으로 1980년대에 본격적으로 추진되었다. 그러나 전반기 사업만 완료한 채 후반기 사업은 일부 기반 조성 후 중단되었다. 당초의 복합도시와 거리가 먼 전원주택단지 개발로 귀결된 것이다.

현재 일본 전역에는 장기간 미분양 상태로 남아 있

는 농촌 주거단지들이 분포한다. 경제활동 기반이 갖추어지지 않았고 도시적인 하부구조가 전무한 곳에 인위적인 주거단지를 조성하는 것이 매우 어려운 일임을 말해준다. 일부에서는 은퇴연령층의 농촌 이주가 아니라 오히려 도심 회귀가 이루어진다는 진단까지 나온다. 고령자일수록 교외의 단독주택이 아니라 도심부 역세권을 중심으로 한 고밀 주거지를 선호한다는 것이다.

그래서 최근에는 농촌으로 완전히 이주하는 정주보다 5도2촌형의 일시 거주나 이(二)지역 거주를 위한 체류형 농원 조성과 도농교류 활동이 강조된다. 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 프로젝트 지원 교부금을 제공하는 것이다. 지역 여건에 따라 자율적으로 창의적인 방식으로 도시민의 농어촌 정주를 지원하는 프로그램들이 추진되고 있다.

신규 취농 지원도 정부와 지자체에서 추진

정주나 체재를 지원하는 정책 외에 영농 희망자를 대상으로 하는 신규 취농 정책도 지원되고 있다. 대표적인 기구는 전국농업회의소에 설치된 신규취농 상담센터이다. 귀농 희망 도시민들에게 농지 정보 취득, 법률적 문제 등의 애로사항을 해결하도록 돕는 역할을 한다. 도도부현의 ‘ 농업회의 ’, 시정촌 수준의 하위 조직인 ‘ 농업위원회 ’ 등의 조직과 긴밀한 연계를 맺어 현지의 농지 정보, 귀농자에 대한 지자체별 지원 시책 등에 관한 정보를 제공한다.

농업기술 습득을 위해서는 초보적 교육부터 전문적 기술 교육까지 단계별로 구성되며, 학교나 전문적인 교육기관뿐 아니라 선진농가나 농업법인에서 인턴십 과정을 거칠 수 있다. 특히 연수시설이나 선진농가 등에서 교육을 받을 때 필요한 취농연수자금 융자도 이루어진다. 주거 이전, 자격 취득 등 사전 준비에 필요한 취농준비자금과 농업 경영을 위한 시설 설치, 기계 구입을 위한 취농시설자금에 대해서도 융자 받을 수 있도록 하고 있다.

최근에는 농업법인으로의 취농을 장려하기 위해 신규 취농자를 채용하려는 농업법인에 대해서도 자금 융자 등 지원이 이루어진다. 취농 희망자가 연수를 받더라도 곧바로 경영을 시작하기는 쉽지 않으므로 이러한 법인 취업 지원이 효과적이며, 일반 농가보다 체계적인 학습도 가능하기 때문이다.

중앙정부 차원의 신규 취농 지원책이 대체로 융자 형태인 반면, 지자체에서는 별도의 보조사업을 시행하는 경우도 있다. 지자체의 귀농인 지원 시책은 지역마다 그 종류와 내용이 상당히 다르다. 지원 프로그램이 전혀 없는 곳도 있지만, 귀농자에게 매월 15만엔 가량의 생활안정자금을 제공하는 등 파격적인 지원책을 도입한 지자체도 있다.

중앙정부는 총량적인 농업 후계인력 확보 차원에서 정책의 틀을 만들고, 지자체는 이에 더해 지역 인구 유치 차원의 지원 수단을 시행하는 식이다. 범정부적으로 귀농 · 귀촌을 장려하기에 앞서 중앙과 지방간에 나름의 역할 분담 원칙이 수립될 필요가 있음을 시사한다.

성주인

한국농촌경제연구원 연구위원
jiseong@krei.re.kr