

D 327|2012. 4.|

# 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 발전 방향

세미나 자료집

김정섭·임지은 編

**한국농촌경제연구원**



귀농·귀촌 정책 연구 포럼 / 제1차 전문가 세미나

## 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 발전 방향

일시: 2012년 3월 29일(목) 15:00~18:00

장소: aT센터 3층 소회의실-II

주관: 한국농촌경제연구원

주최: 귀농·귀촌 정책 연구 포럼

후원: 농림수산식품부

**한국농촌경제연구원**

## 참여하신 분들

|              |                                   |
|--------------|-----------------------------------|
| 농림수산물식품부     | 김종구, 황규광, 이두형                     |
| 농림수산물정보센터    | 하영효                               |
| 농민신문사        | 서륜                                |
| 농수산무역신문      | 이태일                               |
| 농업인재개발원      | 윤달상, 김성아, 권민정                     |
| 농촌진흥청        | 김부성, 최윤지, 황정임                     |
| 농협중앙회        | 원인선                               |
| 지역발전위원회      | 김상경, 석태문, 김종선                     |
| 천안연암대학교      | 채상헌                               |
| 충남발전연구원      | 김정연                               |
| 충청남도 청양군의회   | 김명숙                               |
| 한국농어촌공사      | 지영식                               |
| 한국농촌경제연구원    | 김경덕, 박문호, 마상진, 김정섭, 임지은, 채종현, 김예슬 |
| 한국청년정책연구원    | 이해진                               |
| (사)농산어촌홍보개발원 | 황해룡                               |
| (사)농촌으로 가는 길 | 성여경                               |
| (재)지역재단      | 유정규                               |
| (주)그린코리아컨설팅  | 유상오                               |

## 머 리 말

---

최근 들어 귀농·귀촌에 대한 관심이 빠르게 확산되고 있다. 하지만 농촌으로 이주하여 생활하는 것은 생각만큼 쉬운 일이 아니다. 귀농·귀촌에 대한 관심 확산과 더불어 귀농·귀촌 정착률을 높이는 일은 여전히 과제로 남겨져 있다. 농촌에서의 생활을 꿈꾸며 찾아오는 도시민을 맞이하는 농촌 지역사회에게도 귀농·귀촌은 여러 과제를 노정하고 있다. 새로운 계층의 인구가 유입됨으로써 지역사회에 활력이 증진될 가능성이 높아지지만 서로 다른 사회적 배경을 지닌 사람들이 지역 공동체 안에서 융화되도록 준비해야 할 일도 많아 보인다.

귀농·귀촌이라는 사회 트렌드가 농촌 지역 발전에 기여하는 방향으로 순기능하게 촉진하는 정책을 철저하게 준비해야 할 때이다. 그러한 문제의식을 바탕으로 귀농·귀촌과 관련하여 일하고 있는 공공 및 민간 부문의 관계자와 연구자들이 토론 모임을 시작하였다. ‘귀농·귀촌 정책 연구 포럼’이라는 이름의 이 모임은 올 한해 수 차례의 전문가 세미나와 심포지엄을 계획하고 있다.

이 자료집은 ‘귀농·귀촌 정책 연구 포럼’이 주관하는 첫 번째 전문가 세미나의 결과물이다. ‘귀농·귀촌 정책추진 실태와 발전 방향’을 주제로 하고 있다. 세미나에서 발표된 두 개의 원고와 네 개의 토론문을 수록하였다. 세미나 현장에서의 의견도 실었다. 귀농·귀촌 실태, 귀농·귀촌 정책의 규범적 토대, 지자체의 귀농·귀촌 정책, 귀농·귀촌인 지원 추진 체계 등에 대한 논의를 담고 있다.

바쁜 와중에도 귀농·귀촌, 더 나아가 우리나라 농촌과 농업에 애정을 갖고 각지에서 참석하여 주시고 열정적으로 참여해 주신 분들에게 감사드린다. 또한 귀농·귀촌 정책 연구 포럼이 만들어질 수 있게 도와주신 분들이 있었기에 값진 논의가 이루어질 수 있었다. 시간의 제약으로 이번 세미나에서 못다 한 이야기들은 앞으로 남은 세미나와 포럼에서 충분히 논의될 수 있을 것이라 기대하며, 이 자료집이 올바른 방향의 귀농·귀촌 정책 수립과 활기찬 농촌 만들기에 조금이나마 도움이 되었으면 한다.

2012. 4.

한국농촌경제연구원장 이 동 필



## 차 례

---

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| 귀농·귀촌 정책 연구 포럼 운영 계획 .....                          | 1  |
| 1주제 발표문: 귀농·귀촌 정책의 방향과 과제 .....                     | 5  |
| 1. 서론 .....                                         | 5  |
| 2. 귀농·귀촌의 실태 .....                                  | 6  |
| 3. ‘귀농·귀촌 정책’의 규범적 토대에 관하여 .....                    | 9  |
| 4. 귀농·귀촌이 농촌 지역사회에 끼칠 영향과 사회 연결망 .....              | 11 |
| 5. 이주 및 지역사회 적응에 따르는 거래비용과 리스크 .....                | 16 |
| 6. 결론: 정책의 방향과 과제 .....                             | 21 |
| 7. 참고문헌 .....                                       | 25 |
| 1주제 토론문 및 토론 내용 .....                               | 28 |
| 2주제 발표문:                                            |    |
| 기초 지방자치단체의 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 쟁점 .....                 | 43 |
| 1. 서론 .....                                         | 43 |
| 2. 중앙정부 및 지방자치단체의 귀농·귀촌 정책 개요 .....                 | 44 |
| 3. 귀농·귀촌인 지원 추진 체계 정비 실태 .....                      | 48 |
| 4. 귀농·귀촌인 정착 지원을 위한 기초 정보 관리:<br>빈집 정보 관리를 중심 ..... | 52 |
| 5. 체재형 농촌생활 체험 시설 설치·운영 .....                       | 55 |
| 6. 귀농·귀촌 통계 집계 .....                                | 58 |
| 7. 결론 .....                                         | 62 |
| 2주제 토론 및 토론 내용 .....                                | 63 |



## 귀농·귀촌 정책 연구 포럼 운영 계획

### □ 포럼 운영의 목적

- 귀농·귀촌 정책의 방향 정립
- 귀농·귀촌 관련 제도 및 정책 사업의 체계적 정비 방안 모색
- 귀농·귀촌에 관한 사회적 관심에 부응하는 여론 형성에 기여

### □ 운영 방향

- 귀농·귀촌 관련 전문가들이 참여하는 세미나 개최
  - 귀농·귀촌과 관련된 세부 분야별로 구체적이고 집중적인 논의를 거쳐 관련 정책의 방향, 과제, 대안 등을 도출
  - 매회 세미나 발표 자료 및 토론 내용 등을 정리하여 포럼 회원(귀농·귀촌 관련 연구자, 민간 및 공공 부문의 관련 기관 종사자, 지방자치단체 관련 사업 담당 공무원 등)에게 배포
- 귀농·귀촌 정책과 관련된 각계각층의 의견 수렴
  - 귀농·귀촌 페스티벌의 일환으로 공개 심포지엄 개최(5월)
  - 포럼 운영 성과를 종합 정리하는 공개 심포지엄 개최(10월~11월)

### □ 세미나 및 심포지엄 개최 일정

| 구분        | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 일시 및 장소                                     |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1차<br>세미나 | * 진행: 채상헌(천안연암대학교)<br>* 주제 1: 귀농·귀촌 정책의 방향과 과제 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 김정섭(한국농촌경제연구원)</li> <li>- 지정 토론: 김정연(충남발전연구원),<br/>박문호(한국농촌경제연구원)</li> </ul> * 주제 2: 기초 지방자치단체의 귀농·귀촌 정책<br>추진 실태와 쟁점 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 황정임(농촌진흥청)</li> <li>- 지정 토론: 김명숙(청양군의회),<br/>이해진(청년정책연구원)</li> </ul> | 3월 29일<br>15:00~18:00<br>서울시<br>양재동<br>aT센터 |

|                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                               |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 2차<br>세미나<br>(예정)              | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 진행: 김정섭(한국농촌경제연구원)</li> <li>* 주제 1: 귀농·귀촌 정보제공체계 구축 및 교육 프로그램 개선 방안               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 김부성(농촌진흥청)</li> <li>- 지정 토론: 채상현(천안연암대학교),<br/>성여경(사단법인 농촌으로 가는 길)</li> </ul> </li> <li>* 주제 2: 귀농인의 영농 실태와 교육 요구 분석               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 마상진(한국농촌경제연구원)</li> <li>- 지정 토론: 박용범(전국귀농운동본부),<br/>김성아(농업인재개발원)</li> </ul> </li> </ul> | 4월 25일<br>14:00~17:30<br>경기도<br>과천시<br>과천시민회관 |
| 귀농·귀촌<br>페스티벌<br>심포지엄<br>(예정)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주제: 귀농·귀촌 관련 법규 정비의 쟁점과 필요성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 발표: 김정섭(한국농촌경제연구원)</li> <li>- 지정 토론: 유상호(그린코리아 컨설팅),<br/>최윤지(농촌진흥청),<br/>박시현(한국농촌경제연구원)</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                      | 5월 5일<br>14:00~15:30<br>서울시<br>대치동<br>SETEC   |
| 3차<br>세미나<br>(예정)              | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주제 1: 귀농·귀촌 동향과 농촌 주거환경 관련 정책의 방향</li> <li>* 주제 2: 귀농 현상에 대응한 농지 공급 및 관리 정책 방향</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 6월 중<br>(장소: 미정)                              |
| 4차<br>세미나<br>(예정)              | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주제 1: 귀농·귀촌 정책 추진을 위한 지방자치단체의 거버넌스 형성 전략</li> <li>* 주제 2: 귀농·귀촌과 농촌 지역사회의 통합</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 7월 중<br>(장소: 미정)                              |
| 5차<br>세미나<br>(예정)              | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주제 1: 귀농·귀촌과 여성</li> <li>* 주제 2: 귀농·귀촌의 개념 정의와 관련 통계 정비 방안</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 8월 중<br>(장소: 미정)                              |
| 6차<br>세미나<br>(예정)              | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주제 1: 귀농·귀촌인의 정착 지원 시책 발전 방향과 과제</li> <li>* 주제 2: 귀농·귀촌 관련 제도 및 법규 정비 방향</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 9월 중<br>(장소: 미정)                              |
| 포럼 운영<br>종합 평가<br>심포지엄<br>(예정) | <ul style="list-style-type: none"> <li>* 주제: 귀농·귀촌 정책 체계화 방안</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 10~11월 중<br>(장소: 미정)                          |

## <제1주제>

### 귀농·귀촌 정책의 방향과 과제

□ 발표: 김정섭(한국농촌경제연구원 부연구위원)

□ 지정 토론

- 김정연(충남발전연구원 선임연구위원)
- 박문호(한국농촌경제연구원 연구위원)



# 귀농·귀촌 정책의 방향과 과제

김정섭

한국농촌경제연구원

## 1. 서론

귀촌<sup>1</sup> 인구가 2000년 이후 일정 수준을 유지하고 있다. 규모가 크지는 않지만 귀농 인구는 빠르게 증가하고 있다. 농촌에서 도시로 빠져 나가는 ‘이도향촌’ 인구가 현저하게 감소하는 가운데 그 반대 방향으로의 인구 이동 규모가 10년 가까이 일정 수준을 유지하고 있다는 점은 매우 이례적이다. 게다가 ‘베이비부머’ 세대의 대량 은퇴라는 예고된 변화가 맞물려 정부, 지방자치단체, 언론·방송 매체, 부동산 업계, 학계 등 여기저기서 ‘귀농·귀촌’에 관계된 이야기들이 소란스럽게 터져 나온다.

한국 사회의 특이한 사회 현상으로서 개념적 지위를 확보하기 일보 직전인 ‘쏠림 현상’이 귀농·귀촌 문제에서도 발현되고 있는 것은 아닐까? 대개 큰 ‘쏠림 현상’이 휩쓸고 지나간 자리에 남겨진 사람들은 허탈감을 느끼거나 예상치 못했던 부작용에 직면하거나 뒷수습에 힘들어하지 않았던가? 느린 호흡으로 귀농·귀촌이라는 독특한 사회적 트렌드를 정밀하게 분석하고 적절한 정책 대응 방향을 정해야 할 때다.

이 글의 목적은 ‘귀농·귀촌 정책’과 관련된 쟁점들을 정리하고 논의를 조금 더 진전시켜 적절한 정책 방향이 어떤 것이어야 하는가에 대한 토론의 실마리를 제공하는 데 있다. 글의 순서는 다음과 같다. 먼저 현재까지 알려진 통계 자

---

1 ‘귀촌’에 대해서는 일반적으로 합의된 정의가 없다. 이 글에서는 도시에서 농촌으로 이주하여 주업으로 농업을 선택하여 생활하는 경우를 ‘귀농’으로 그리고 농촌으로 이주한 도시민이 ‘귀농’을 선택하지 않은 다른 모든 경우를 ‘귀촌’이라고 잠정 정의한다.

료를 바탕으로 귀농·귀촌의 실태를 일별할 것이다. 그리고 ‘귀농·귀촌 정책’의 규범적 토대에 관한 논의를 조금 더 진전시킨다. 그런 다음에 귀농·귀촌과 관련된 정책이 어디에 초점을 두어야 할 것인가에 관해 몇 가지 의견을 제시한다.

## 2. 귀농·귀촌의 실태

2000년대 들어 도시(동)에서 농촌(읍·면)으로 거주지를 옮기는 ‘향촌형 인구 이동’이 규모가 그 반대 방향으로의 이동인 ‘향도형 인구 이동’ 규모보다 더 커졌다(김정섭·임지은·박천수, 2012). 2010년에 향촌형 인구 이동의 총량은 약 92만 6,125만 명이었다. 향도형 인구 이동 총량 82만 9,814명에 비해 훨씬 많았다. 한국 사회의 압축적 근대화 과정에서 비롯되어 수십 년 동안 지속된 도시와 농촌 사이의 인구 이동 경향이 역전된 것이다. 그것만으로도 최근의 인구 이동 동향은 깊게 검토해야 할 여지를 충분히 제공하고 있다.

그 내용을 조금 더 자세히 살펴보자. 2005년에 향촌형 인구 이동에서 가장 큰 비중을 차지한 연령 집단은 20대였다. 그런데 2010년에 들어서는 변화가 있었다. 30대 연령층의 구성비가 21.4%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 더불어 40세 이상 연령층의 구성비가 더 증가했다는 점도 눈에 띈다. 인구 이동 목적지로 선택되는 지역으로는 수도권과 부산광역시 인근 지역을 제외하면 충청남북도와 강원도 지역이 나머지 농촌 지역에 비해 우세한 것 같다.

농촌으로 유입되는 인구 가운데 ‘농업에 종사하는 귀농 인구’도 2000년대를 지나는 동안 꾸준히 증가했다. 최근 몇 년 사이에는 그 증가율이 급격히 커졌다. 정확한 통계라고는 볼 수 없으나, 시계열 변화를 살펴볼 수 있는 유일한 귀농 인구 통계는 매년 농림수산물부가 조사하고 있는 자료이다. 그것에 따르면 귀농 가구 수는 1990년대 말 외환위기 직후 급격히 증가하였다가 2000년대 초에 다시 크게 감소하였다. 이후 전반적으로 증가 추세를 보였고 2008년 이후로는 급격히 증가하기 시작했다. 2011년의 귀농 가구 수는 6,541호를 기록했다(농림수산물부, 2012).

도시 지역에서 농촌 지역으로 거주지를 옮기는 ‘넓은 의미의 귀촌 인구’가 (적어도 전국 수준에서 볼 때) 크게 증가하였다고 말하기는 어렵다. 그러나 도

시를 향해 농촌을 떠나는 인구가 급감하고 있고 농촌 지역 인구가 매우 고령화 되어 있기 때문에, 현재 수준의 귀촌 인구가 계속 유지된다면 농촌 지역사회에 (긍정적으로 또는 부정적으로) 일정한 영향을 미칠 것이다. 농촌으로 이주해서 농업에 종사하는 ‘귀농 인구’는 꾸준히 증가하고 있다.

향촌형 인구 이동 규모가 꾸준히 유지되고 귀농 인구가 증가하는 원인을 설명할 가설은 여럿 있을 수 있다. 첫째, 도시화·산업화 과정에서 발생한 환경오염 등을 경험한 도시민들 가운데 생태지향적인 일상생활을 추구하는 이들을 중심으로 ‘귀농 운동’이 점진적으로 확산되었다. 둘째, 도시 지역에서 심화된 취업 기회 감소와 노동시장 유연화로 인해 경제적 기회를 잃은 도시민들이 늘어났고 그들 가운데 상당수는 귀농을 대안으로 선택했다. 셋째, 베이비부머 세대의 은퇴 시기가 도래하였고 그들이 농촌으로 이주하는 경우가 늘어났다. 최근의 인구 이동 경향을 어느 하나의 가설만으로 온전히 설명하기 어려울 것이다. 그런 여러 요인들의 작용이 중첩되고 누적되었을 개연성이 높다.

표 1. 향촌 및 향도 인구 이동의 연령 분포

단위: 명

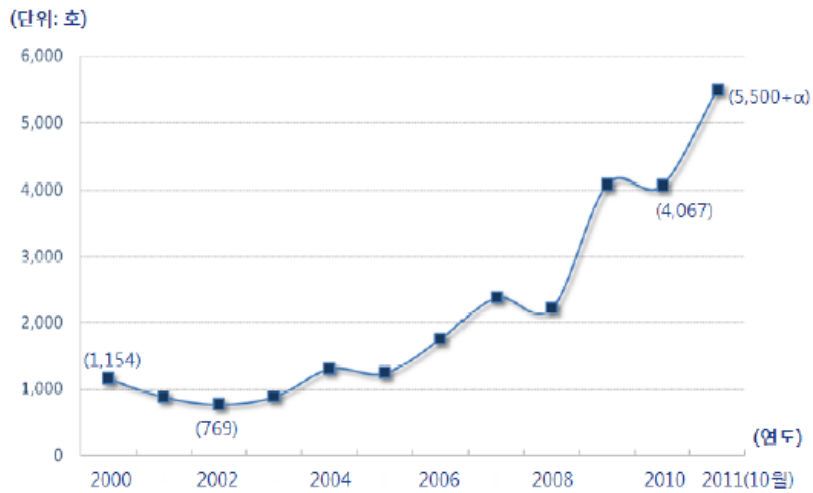
| 연령대    | 2005년               |                     | 2010년               |                     |
|--------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|        | 동→읍·면               | 읍·면→동               | 동→읍·면               | 읍·면→동               |
| 0~9세   | 124,751<br>(13.5%)  | 129,887<br>(14.1%)  | 100,973<br>(10.9%)  | 92,899<br>(11.2%)   |
| 10~19세 | 89,970<br>(9.7%)    | 92,072<br>(10.0%)   | 98,451<br>(10.6%)   | 88,387<br>(10.7%)   |
| 20~29세 | 209,131<br>(22.6%)  | 244,862<br>(26.5%)  | 177,352<br>(19.1%)  | 185,503<br>(22.4%)  |
| 30~39세 | 202,359<br>(21.9%)  | 198,366<br>(21.5%)  | 197,968<br>(21.4%)  | 176,223<br>(21.2%)  |
| 40~49세 | 133,354<br>(14.4%)  | 113,410<br>(12.3%)  | 147,078<br>(15.9%)  | 121,050<br>(14.6%)  |
| 50~59세 | 74,582<br>(8.1%)    | 56,931<br>(6.2%)    | 104,134<br>(11.2%)  | 78,582<br>(9.5%)    |
| 60세 이상 | 90,043<br>(9.7%)    | 88,773<br>(9.6%)    | 100,169<br>(10.8%)  | 87,170<br>(10.5%)   |
| 전체     | 924,190<br>(100.0%) | 924,301<br>(100.0%) | 926,125<br>(100.0%) | 829,814<br>(100.0%) |

자료: 김정섭·임지은·박천수(2012)

그림 1. 읍·면별 향촌 인구 분포



그림 2. 귀농 인구 변화 추이



주: 2011년도 귀농 가구 수는 10월 기준 잠정 집계치임.  
 자료: 농림수산식품부 내부자료

이처럼 다양한 동기로 그리고 다양한 사회경제적 배경을 지닌 사람들이 농촌 지역으로 이주하고 있다. 이런 현상을 적극적으로 촉진하려는 중앙정부 정책이 강화되고 있다. 그것은 바람직한가? 농촌으로 이주해 오는 도시민들이 정착하는 것을 돕기 위해 공공 부문이 개입해야 할 정책 영역들이 논의되고 있다. 재정비형 귀농·귀촌 주거지 조성, 귀농·귀촌인의 임시 거처 지원, 지역의 주택이나 토지 매물에 대한 정보 제공, 농촌 지역사회 정착을 돕기 위한 사회적 일자리 제공, 귀농·귀촌 희망자들에 대한 정보 제공의 효과성 제고, 귀농·귀촌 희망자 교육 프로그램 다변화 등의 정책 과제들이 제시된 바 있다(성주인·김성아, 2012). 제안된 정책 과제 가운데 어떤 것들은 중앙정부가 실시하고 어떤 것들은 농촌 지방자치단체의 몫으로 넘겨야 할 것인가의 문제를 정리할 필요가 있다. 더 중요하게는 정책을 투입하는 것이 정당한 것인지의 문제도 따져보아야 할 부분이 있다.

### 3. ‘귀농·귀촌 정책’의 규범적 토대에 관하여

귀농·귀촌 정책은 ‘귀농·귀촌을 촉진하는 것’이어야 하는가? 또는 ‘귀농·귀촌 현상에 대응하는 것’이어야 하는가? 또는 정책 개입이 필요하거나 한 것인가? (적어도 현대 민주주의 국가에서) 국가의 정책은 시민들로부터 권한을 위임받은 자가 정당한 규범적 토대 위에서 공공의 자원을 배분하는 행위라고 정의할 수 있다. 특정한 정책 선택은 형식적으로는 ‘투표’에 의해 승인되는 것이지만 사회 구성원의 과반수가 지지한다고 해서 그것이 늘 규범적으로 정당하다고 볼 수는 없다. 우리는 귀농·귀촌 문제에 관한 특정한 정책 선택을 두고 어떤 ‘논리’에 기초하여 그것이 규범적으로 정당하다고 말할 수 있는가? 우리에게 비교적 친숙한 세 개 정도의 ‘논리’를 생각해본다.

첫째, ‘자유주의 국가론’에 기초하여 귀농·귀촌에 관한 정부 정책 개입의 정당성 문제를 살펴볼 수 있다. 자유주의 국가론을 따른다면, 국가의 역할은 무정부주의 상태를 초래하지 않는 선에서 권력을 행사하는 데 그쳐야 한다. 국가 권력이 그 이상의 자유를 제약해서는 안 된다는 것이다(Nozick, 1974). 개인의 소유권, 자유시장 등을 철저히 인정하는 최소 형태의 국가가 자유주의적 유토

피아라는 주장이다. 이런 관점에서 본다면 한 도시민 개인이 농촌에서 살기로 선택하는 것을 정부가 촉진하거나 억제할 규범적 근거는 아주 희박하다. 거주 이전의 자유가 보장된 나라에서 귀농·귀촌은 그저 ‘자유로운 개인’의 선택일 뿐인 것이다.

둘째, ‘공리주의’의 관점에서 이 문제를 바라볼 수도 있다. ‘최대 다수의 최대 행복’을 가치 판단의 가장 중요한 근거로 삼는 공리주의의 입장에 서면 귀농·귀촌 문제에 대한 정책 개입은 ‘계산’에 의해 결정될 수 있다. 즉, 귀농·귀촌 인구가 늘어날 때 국가 전체의 사회적 편익도 증가한다면 귀농·귀촌은 정책으로 촉진해야 할 대상이 될 수 있다.

셋째, ‘규범적 정의론’의 관점에서 귀농·귀촌 문제를 살펴볼 필요도 있다. 이 관점에 따른다면 개인들의 선택이 다른 개인의 이익이나 권리를 침해한다면 전체의 편익비용 비율(BC Ratio)이 1.0을 초과한다고 해도, 규범적으로 지지할 수 있는 선택이 아니다. 이 경우, 가장 불리한 상황에 있는 사람들의 이익을 최대화하기 위해 차등적으로 자원을 배분하는 것이 정당화될 수 있다(Rawls, 1971). 귀농·귀촌이라는 사회적 현상은 어떤 면에서는 사적 개인들의 선택이 모인 일종의 ‘흐름’이라고 이해할 수 있다. 그런 ‘흐름’이 특정한 개인들에게, 그것도 사회경제적으로 취약한 위치에 있는 이들에게 예상치 못한 불리한 결과를 가져온다면 (귀농·귀촌의 편익이 비용을 초과한다 하더라도) 국가 권력이 귀농·귀촌을 억제하는 것이 또는 취약한 입장에 있는 이들에게 우선적으로 배려를 하는 것이 정당화될 수 있다.

앞의 세 가지 관점 가운데 어느 하나만을 전적으로 취하는 입장은 그리 합리적이지 못할 수 있다는 생각을 해본다. 귀농·귀촌은 기본적으로 개인이 거주지를 이전하는 일이며, 그것에 관해 정부가 개입할 여지는 그리 많아 보이지 않는다. 그렇다고 해서 정부는 아무것도 하지 않고 방관하는 것이 가장 좋은 미덕이라고 말하기도 어렵다. 귀농·귀촌으로 인해 사회적 비용이 발생하고 그것을 귀농인·귀촌인이 아닌 사람들이 부담하는 상황이 될 때에도 정부가 개입하지 않는다면 공정한 일이 되지 못한다. 더 나아가 귀농·귀촌이 많은 사회적 편익을 낳는다면 정부가 그것을 장려하고 촉진하는 것이 정당화될 여지도 있어 보인다. 물론, 이 경우 두 가지 전제가 있어야 한다. 사회적 편익이 사회적 비용을 초과해야 한다는 것과 그 경우에도 있을 수 있는 의도되지 않은 누군가의 불이익을 해소하는 별도의 ‘장치’가 마련되어야 한다는 것이다.

귀농·귀촌 문제에 대한 정부 개입의 정당성과 관련하여 다음과 같이 잠정적인 결론을 내릴 수 있을 것 같다. 귀농·귀촌은 기본적으로 도시민 개인이 주거지와 직업을 선택하는 일이다. 따라서 정부가 정책적으로 개입하려 한다면 상당한 이유를 찾아야 한다. 귀농·귀촌이 활발하게 이루어질수록 사회적 편익이 크게 증가하는 경우나 귀농·귀촌 현상이 확산되는 가운데 의도하지 않은 사회적 비용(또는 부작용)이 발생하는 경우 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 그 가운데에서도 후자의 경우에 우선적으로 정책 개입의 명분이 생겨난다고 볼 수 있다.

정리하자면, 귀농·귀촌이 획기적인 사회적 편익 증대를 가져오는 것이 아니라면 정부가 정책으로 귀농·귀촌을 장려하고 촉진하는 것에 대해서는 신중한 태도를 취하는 것이 바람직하다. 가급적 자연스러운 사회 현상으로 놓아두는 것이 좋을 것 같다. 그러나 귀농·귀촌이 급격히 이루어져 세간의 많은 이목을 집중시키고 여러 가지 논의를 촉발시키는 현재와 같은 상황에서는 발생할 수 있는 사회적 비용, 그것도 불공정하게 부담될 가능성이 있는 사회적 비용에 대해 예상하고 대처하는 정책이 필요하다. 거기에 덧붙여 사회적 편익을 극대화하려는 노력이 있다면 더 바람직할 것이다. 결국, 귀농·귀촌이 우리 사회에 어떤 긍정적·부정적 영향을 끼칠 수 있는가에 대한 논의가 관련 정책의 추진 방향을 결정함에 있어 선결 조건이 되는 것이다. 귀농·귀촌의 사회적 편익이 경제적인 의미에서 어느 정도나 될 것인지를 추정하는 것은 일정한 정보를 제공해주기는 하겠지만, 그것으로 충분하지는 않다. 특히, 질적인 측면에서 귀농·귀촌 현상이 어떤 사회적 변화를 가져올 것인지에 대해 예상하는 일이 더 중요하다.

#### 4. 귀농·귀촌이 농촌 지역사회에 끼칠 영향과 사회 연결망

도시로부터 농촌에 유입되는 인구가 증가하면 어떤 현상이 일어날 것인가를 예상하는 것은 농촌 지방자치단체와 그 지역사회 주민들에게 아주 중요한 과제이다. 부정적인 영향과 긍정적인 영향을 논의할 수 있다. 현재 우리 농촌의 인구사회학적 상황이 지역사회의 지속가능성 위기를 대표하는 심각한 문제이기 때문에, 인구 유입 그 자체는 전반적으로 긍정적인 현상으로 평가할 수 있다. 그러나 조금 더 면밀하게 고찰한다면 귀농·귀촌 인구 증가 현상이 자동적으로

농촌 지역에 활력을 불어넣는 계기가 되리라고 말하기는 어렵다. 충분히 검증 되지는 않았지만 귀농·귀촌이 농촌 지역 활성화에 도움이 된다고 이야기되는 논거들이 몇 가지 있다. 그것들을 구체적으로 살펴보자.

첫째는 ‘자금 유입론’이라고 부를 수 있다. 다른 연령층에 비해 상대적으로 많은 자산을 가진 베이비부머들이 은퇴하여 농촌에 이주·정착하게 되면 자연스럽게 ‘자본’이 농촌에 유입된다는 논리이다. 그들이 토지를 구매하고 주택을 건축하고 일상생활에서 소비 지출을 할 것인데, 그것이 빈약한 상태에 있는 농촌 지역경제 내의 자금 흐름에 추가적인 투입(input)으로 작용할 것이라는 주장이다. 최근에 발표된 농림수산식품부의 귀농·귀촌 대책에 포함되어 있는 ‘농가 주택 구입 후 도시 주택 매각 시 양도세 면제’ 같은 내용이 그러한 논거에 기초한 정책 대응인 것으로 보인다.

과연 귀농·귀촌은 농촌 지역의 자금 흐름에 활력을 가져올 것인가? 외부로부터 지역 경제에 자금이 투입될 때만 순수한 의미의 승수효과(multiplier effect)가 일어난다. 그러한 승수효과를 낳는 주된 투입에는 네 종류가 있다 (Armstrong and Wells, 2001). 소득 증대, 수출, 지역 외부로부터의 투자, 정부 지출(government spending) 자금의 유입이다. 도시민들이 농촌 지역에 정착하여 상대적으로 더 높은 부가가치를 낳는 비즈니스를 펼침으로써 지역경제의 생산성을 높일 수 있겠는가에 대해 고민할 필요가 있다. 이는 어떤 역량을 가진 귀농·귀촌 인구가 어떤 종류의 비즈니스에 종사하게 될 것인가에 따라 달라질 것이다. 비교적 연령이 높은 도시민이 농촌에 들어와서 별다른 경제활동에 종사하지 않고 은퇴 후 전원생활을 누리거나 취미 삼아 아주 작은 규모의 영농활동을 하는 경우에 그런 종류의 소득 증대는 기대하기 어려울 것이다. 다른 한편으로 상대적으로 젊은 도시민이 이주하여 (아마도 여러 해가 지나야 할 것이지만) 생산성 높은 후계 영농인력으로 자리를 잡거나 관광 부문 등에서 창업하여 현재의 농촌 지역경제가 활성화하지 못했던 분야의 비즈니스를 활발하게 전개한다면 소득 측면에서의 승수효과를 낳을 것이다. 특히 지역 외부의 고객을 상대로 하는 비즈니스는 지역경제의 수출 효과를 거두는 데 기여할 것이다. 그런 경제활동을 하기 위해 귀농·귀촌 인구가 투입하는 자금은 대체로 도시에서 축적한 자본일 것이므로 승수효과를 낳는 외부로부터의 투자라고 이해할 수 있다. 그리고 인구 유입에 따라 지방교부세 등의 중앙정부 배분이 조금이라도 증가할 가능성이 있다. 귀농·귀촌 인구가 지역에 정착하는 과정에서 성공적으로 창업

하거나 지역경제의 생산성을 높이는 분야에서 활동하게 될 것인가 아니면 별다른 경제활동 없이 전원생활만을 향유하게 될 것인가에 따라 경제적 측면에서의 지역 활성화 효과가 달라질 것이다.

귀농·귀촌 인구의 경제활동 양상에 관계없이 변하지 않는 것은 인구 유입에 따른 정부 지출의 유입인데, 그 규모는 유의미한 수준이 되기는 어려울 것이다. 귀농·귀촌인이 토지를 매입하는 경우, 그 토지가 생산적인 경제활동에 투입될 것인가 아닌가에 따라 그리고 지역의 상황에 따라 지역경제에 서로 다른 효과를 낼 수 있다. 농지가 그리 많지 않은 지역에서 귀농 인구가 크게 늘어나는 경우 농지 가격 상승, 농지 배분 등을 둘러싼 사회적 갈등 등의 부정적인 결과를 예상할 수 있다. 이러한 점을 우려하여 과도한 귀농 인구 유입을 꺼리며 오히려 농업에 종사하지 않는 귀촌 인구의 유입을 환영하는 농촌 지역도 일부 존재한다. 전원생활을 지향하는 은퇴자의 토지 매입 또한 순수한 의미의 승수효과 발생에는 크게 기여하지 못할 것으로 예상된다.

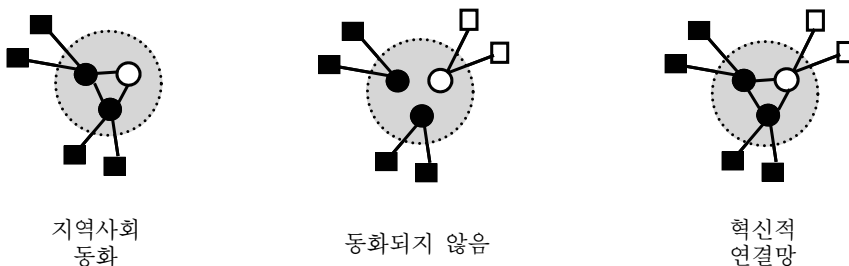
둘째는 ‘혁신적 인적 자본 유입론’이라고 부를 수 있다. 농촌 지역에서 필요로 하는 인적 역량은 농업 외 부문에서 그리고 특히 지역사회 외부의 사람들을 소비자층으로 삼는 경제활동 부문에서 비즈니스를 활발하게 전개할 수 있는 역량이라는 인식이 이 주장의 바탕을 이룬다. 예컨대, 충청북도 충주시에 귀농한 여러 사람들이 일종의 ‘협회’를 이루어 활동하면서 농촌관광 분야의 비즈니스를 성공적으로 추진한 사례가 보고된 바 있다. 또한 귀농인들이 주축이 되어 영농조합법인을 결성하여 친환경농산물을 생산하고 도시 소비자와의 직거래 활동을 펼치고 있는 사례가 소개되기도 한다. 이러한 사례들은 농촌발전 정책을 담당하는 중앙정부의 관료나 관련된 연구자들에게 흥미로운 분석 대상으로 부각되고 있다.

그런데 모든 귀농·귀촌인들을 ‘혁신적 인적 자본’이라고 볼 수 있겠는가라는 문제를 제기할 수 있다. 농촌으로 이주해 오는 모든 도시민들이 상당한 수준의 비즈니스 역량을 갖고 있다고 가정할 수는 없다. 앞서 언급한 사례들이 성공사례로 거론되는 이유를 면밀히 분석해 보면 귀농인들의 높은 수준의 비즈니스 역량이 성공의 원인이라고 보기는 어려운 점도 있다. 그 사례가 성공사례가 될 수 있었던 것은 귀농인들이 적절하게 조직화되어 집합적 행동(collective action)을 수행하였기 때문이다. 이 지점에서 ‘혁신적 인적 자본 유입’의 가설은 다른 가설로 대체된다.

세 번째 가설인 ‘사회 자본(social capital) 형성론’이 바로 그것이다. 지역 외부와의 사회적 관계 그리고 농업 외 부문에서의 사회적 관계를 유지한 인적 자원이 농촌에 유입되면 그만큼 지역사회의 ‘사회적 학습(social learning)’ 역량이 증대될 가능성이 커진다. 사회적 학습이 활발하게 이루어질수록 지역혁신의 가능성 또한 커진다. 귀농인들이 또는 귀농인과 토박이 주민들이 일정한 관계를 형성해 나가면서 함께 농촌 지역 발전에 기여할 활동을 ‘집단적으로 학습하고’ 모색하는 계기가 만들어진다면 그런 지역혁신의 가능성이 현실화되기 쉬울 것이다.<sup>2</sup>

사회적 학습은 사회 자본에 바탕을 두고 일어나는 행동이다(Portes, 1998). (특정한 주체들이 맺고 있는) 외부와의 사회적 연계(social tie)가 경제 활동을 활성화시키거나 혁신 과정을 촉진하는데 동원될 수 있다. 사회 연결망(social network) 이론이 그 점을 잘 밝혀주고 있다. Burt(2001)는 ‘구조적 공백(structural hole)’, 즉 아직 서로 연결되지 않은 군집들을 연결하는 잠재적 연결고리를 현실화하는 데 사회적 연계가 어떻게 활용될 수 있는지를 보인 바 있다. 그것을 토대로 농촌 지역사회에 이주한 귀농·귀촌 인구가 학습 집단(learning group)을 형성하면서 지역 내외에 맺을 수 있는 사회적 관계 유형을 다음과 같이 세 유형의 이념형으로 표현할 수 있다.

그림 3. 귀농·귀촌 인구가 형성하는 사회적 관계 유형



2 농촌 지역 발전에 있어 ‘사회적 학습’ 또는 ‘집단적 학습’은 핵심적인 메커니즘이다. 그 메커니즘을 밝힌 연구로는 송미령·박주영·김정섭(2006), 송미령 등(2006), 김정섭(2009b)을 참고할 수 있다.

첫째 유형인 ‘지역사회 동화형’의 연결망은 귀농·귀촌인이 농촌 지역사회의 특정 조직에 포함되어 있으면서 조직 내 관계를 잘 형성한 상태에서 지역 외부와는 별다른 사회적 관계를 유지하지 않는 모습을 나타낸 것이다. 예를 들어, 홀로 귀농하여 농업기술센터 등에서 운영하는 품목 연구회 활동을 하며 지역의 농업인으로 정착하는 경우를 들 수 있다. 둘째 유형인 ‘동화되지 않음’은 귀농·귀촌인이 지역의 토박이 농업인과 함께 하는 모임에 가입해 있으나 실제적으로는 토박이 주민과 긴밀한 관계를 형성하지 못한 상태에 있거나 아예 가입해 있지 못한 상태라고 이해할 수 있다. 셋째 유형인 ‘혁신적 연결망’은 귀농·귀촌인이 지역 주민 및 지역 외부와 온전한 사회적 관계를 유지하고 있는 모습으로 귀농·귀촌인이 지역사회에 적응하는 동시에 지역 외부와 맺고 있는 사회적 관계를 지역사회 발전을 위한 활동의 자산으로 활용할 수 있는 가능성을 보여주는 것이다. 이러한 세 가지 유형 외에도 귀농·귀촌인이 지역 내외에 아무런 사회적 관계를 맺지 않고 홀로 ‘점(點)’으로 존재하는 모습이 있을 수 있다.

세 가지 유형 가운데 과거에 가장 흔한 모습은 첫째 유형이었다고 말할 수 있다. 지방자치단체들이 귀농·귀촌인을 지역 발전을 위한 여러 프로젝트에 참여할 인적 자원으로 인식하지는 않았으나 자연스럽게 귀농·귀촌인 스스로 지역 사회의 구성원으로 동화되어 가는 상태에서 나타날 수 있는 모습이다. 두 번째와 세 번째의 연결망 유형은 현재 나타나고 있는 모습이다. 그러나 두 번째의 연결망 유형은 그다지 바람직하지 못한 모습이라고 말할 수 있다. 귀농·귀촌인이 지역사회의 토박이 주민과 사회적 관계를 충분히 형성하지 못한다면, 그가 지역 외부와 맺는 사회적 관계가 농촌 지역사회에 도움이 되기 어렵기 때문이다. 세 번째 유형에서 보인 것처럼 귀농·귀촌인이 맺고 있는 지역 외부와의 사회적 관계를 통해 지식, 정보, 자금, 고객 등을 농촌 지역사회로 유입시키고 토박이 주민들과 ‘함께’ 다양한 지역사회 활동을 펼쳐가는 사회 연결망이 가능할 때 귀농·귀촌이 농촌 지역 활성화에 ‘사회적으로 기여’한다고 말할 수 있다.

## 5. 이주 및 지역사회 적응에 따르는 거래비용과 리스크

귀농·귀촌은 기본적으로 도시민 개인의 행위이다. 그렇지만 그 과정에서 발생하는 거래비용과 리스크가 과도해지면 국민 전체가 부담해야 하는 사회적 비용이 발생할 가능성이 크다. 1990년대 후반 IMF 구제금융 사태 직후 일자리를 잃은 많은 도시민들이 단기간에 귀농했던 적이 있다. 그 과정에서 발생했던 사회적 비용이 어느 수준이었는지는 알기 어렵다. 그 문제에 대한 정부의 대처가 없었기 때문이다. 오히려 어떤 면에서는 도시에서 발생한 대량 실업 문제를 해소하는 과정에서 농촌 지역사회가 (결과적으로) 일정 부분 그 비용을 떠안은 형국이었다고도 볼 수 있다. 당시에 귀농했던 이들이 성공적으로 정착하지 못한 상태에서 경제 상황이 호전되자 다시 도시로 돌아오는 경우가 많았다. 그들이 잘 정착했다면 적어도 인구학적 측면에서 농촌 지역사회에 기여하는 바가 있었을 것이다. 그렇지 못했기 때문에 그들이 농촌에 ‘체류’하는 동안 지역사회가 부담해야 했던 보이지 않는 ‘비용’은 새로 유입된 인적 자원에 대한 사회의 투자가 되지 못하고 일시적인 체류자 증가에 대응하기 위한 ‘사회적 비용’이 되었다고 짐작해 볼 수 있다.

지금처럼 귀농·귀촌에 대한 도시민들의 관심이 커지는 때에 그들이 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 공연히 들쭉거리고 사회적 비용이 발생할 가능성이 있다. 우리와는 상황이 다소 다르지만, 1980년대 이후 영국에서 전원주의(pastoralism) 성향이 아주 강한 도시 중산계급들이 대거 농촌으로 이주하면서 농촌 주택 가격이 양등하고 그것이 사회 문제가 된 적이 있다. 그 정도까지는 아니더라도 유사한 문제가 발생할 가능성이 없지는 않다. 이미 어떤 곳에서는 제한된 농지를 두고 귀농인과 귀농인 사이에 경합이 일어나 문제가 될 것이라는 비판도 나온다. 그리고 귀농·귀촌을 실행하는 이들에 대응하는 행정기관의 활동에 따르는 비용은 도시민들이 농촌 지역사회에 성공적으로 정착하지 못하는 만큼 고스란

히 낭비되는 세금이 된다. 귀농·귀촌을 실행하는 도시민들의 리스크를 낮추는 만큼 사회적 비용이 적어진다. 리스크를 낮추는 일은 귀농·귀촌 과정에서 도시민들이 부담하게 되는 거래비용을 줄이는 것에서부터 출발할 필요가 있다. 거래비용이 일정 수준을 넘어서면 정확한 정보에 기초한 합리적 선택이 어려워지기 때문이다.

귀농·귀촌을 실행하는 도시민들, 그 가운데에서도 특히 귀농인들이 경험하는 어려움들은 다양하다. ‘진입장벽’이라고도 표현되는 그것들은 대부분 공통된 원인으로부터 발생한다. 이주하고 정착하는 과정에서 필요한 정보, 조언, 자원 등을 동원하려면 무엇보다도 농촌 지역사회 내에 형성되어 있는 사회적 관계에 크게 의존할 수밖에 없다는 점에서 발생하는 문제들이라는 점이다. 이미 형성되어 있는 농촌 지역사회의 관계망 안에 신뢰받는 구성원으로 편입되지 않은 상태에서 정보나 자원을 동원하는 것은 매우 큰 거래비용을 발생시킨다.

귀농인들이 거주지를 농촌으로 옮기고 정착하는 과정에서 경험한 어려움들이 무엇인가에 대해 분석한 연구들이 상당수 존재한다. 그 선행 연구들에서 언급된 ‘귀농 과정의 어려움’을 정리해 보았다(표 2). 언급된 ‘어려움’ 가운데 제도적으로 형성된 진입장벽이라 할 만한 것은 ‘농지 원부 마련’ 정도이다.<sup>3</sup> 다른 것들은 ‘어려움’이지 ‘진입장벽’이라 말할 수 없다.

그러나 이 모든 어려움들은 무작위로 발생하는 것이 아니며, 전적으로 귀농인 개인이 해결해야 하는 일도 아니다. 그것들이 어떤 구조적이고 체계적인 메커니즘 속에서 발생하기 때문에 일종의 ‘진입장벽’으로 인식될 수 있다. 그 진입장벽, 즉 귀농 과정의 어려움을 낳는 메커니즘은 제도적인 것이 아니다. 사실상 귀농인들이 경험하는 여러 종류의 어려움을 파생시키거나 증폭시키는 가장 중요한 요인은 농촌 지역사회에 구조화된 사회 연결망이다.

---

3 농지 원부에 자신의 명의를 등재된다는 것은 직업이 ‘농업’임을 법률적으로 인정받음을 뜻한다. 농업인 또는 그 가족에 대한 정부 보조금 정책 수혜 여부가 대개는 농지 원부에 이름이 올라 있는가 여부에 따라 결정되기 때문에 이는 아주 중요한 일이다. 실제로 농사를 짓고 있으나 농지 원부에 이름을 올리지 못하는 농업인이 많다. 현행 법률하에서는 농지 임대차가 원칙적으로 금지되어 있기 때문에 최근에 농지를 임차한 임차농은 농지 원부에 이름을 올리지 못한다. 그러므로 귀농인이 농지 원부에 이름을 올리려면 농지를 구입하여 소유하는 길 밖에는 없다. 그래서 ‘농지 원부’ 문제가 일종의 진입장벽이라고도 할 수 있는데, 이것은 귀농인뿐만 아니라 모든 신규 귀농자들에게 해당되는 진입장벽이다.

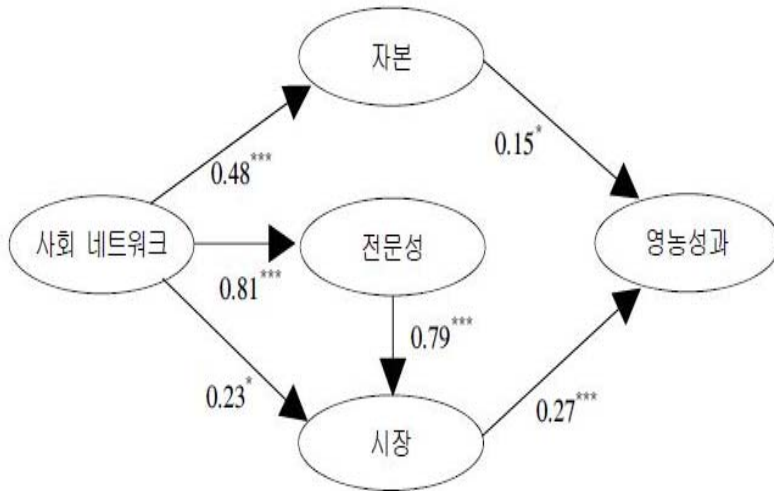
표 2. 귀농인들이 경험하는 어려움

| 구분                  | 어려움                                    | 자료 출처 |   |   |   |   |   |   |   |  |
|---------------------|----------------------------------------|-------|---|---|---|---|---|---|---|--|
|                     |                                        | 가     | 나 | 다 | 라 | 마 | 바 | 사 | 아 |  |
| 귀농<br>탐색<br>단계      | 1.1. 귀농 관련 정보 획득의 어려움                  | ○     |   | ○ |   | ○ |   |   |   |  |
|                     | 1.2. 가족의 반대                            |       |   |   |   | ○ | ○ |   |   |  |
|                     | 1.3. 귀농 교육 프로그램에 대한 안내 부족              |       | ○ |   |   |   |   |   |   |  |
|                     | 1.4. 귀농 희망자의 동기, 여건 등 수요에 부합하는 교육프로그램  |       | ○ |   |   |   |   |   |   |  |
|                     | 1.5. 귀농지 선정                            |       |   |   |   |   | ○ |   |   |  |
| 귀농<br>준비<br>단계      | 2.1. 영농 관련 상담 및 안내 미흡                  | ○     |   |   |   |   |   |   |   |  |
|                     | 2.2. 귀농인의 영농계획에 대한 컨설팅 부족              | ○     |   |   |   |   |   |   |   |  |
|                     | 2.3. 영농실습 기회 미흡                        | ○     |   |   |   |   |   |   |   |  |
|                     | 2.4. 주거지 관련 정보 제공 미흡                   | ○     |   |   |   |   |   |   |   |  |
|                     | 2.5. 농지 구입 정보 제공 미흡                    | ○     |   |   |   |   |   |   |   |  |
|                     | 2.6. 정책자금 지원 기회에 대한 정보(또는 수혜 가능성) 부족   |       |   |   |   | ○ |   |   | ○ |  |
| 이주<br>후<br>정착<br>단계 | 3.1. 영농상담 기회 부족                        | ○     |   |   |   |   |   |   | ○ |  |
|                     | 3.2. 초기 정착과정에서의 생계유지                   | ○     |   |   |   | ○ | ○ |   |   |  |
|                     | 3.3. 정착 단계에서의 멘토링 등 조력 부족              |       | ○ |   |   |   |   |   |   |  |
|                     | 3.4. 영농계획(또는 귀농 후 사업계획)에 대한 전문가 컨설팅 미흡 | ○     |   |   |   |   |   |   | ○ |  |
|                     | 3.5. 농사 시설 및 영농자금 확보의 어려움              | ○     |   |   | ○ | ○ |   | ○ |   |  |
|                     | 3.6. 농사 및 농업경영 기술 습득의 어려움              | ○     |   |   |   | ○ | ○ | ○ | ○ |  |
|                     | 3.7. 농산물 판매의 어려움                       | ○     |   |   |   | ○ |   |   |   |  |
|                     | 3.8. 교통 문제                             | ○     |   |   |   |   |   |   | ○ |  |
|                     | 3.9. 주택 마련                             |       |   | ○ |   |   |   |   |   |  |
|                     | 3.10. 농지 원부 마련                         | ○     |   |   |   |   |   |   |   |  |
|                     | 3.11. 문화적 생활의 어려움                      | ○     |   |   |   |   |   |   | ○ |  |
|                     | 3.12. 의료, 복지 등 생활환경 문제                 |       |   |   | ○ |   |   |   | ○ |  |
|                     | 3.13. 자녀 교육                            | ○     |   |   | ○ |   |   | ○ | ○ |  |
|                     | 3.14. 농지 확보(전용, 임차, 매입 등)              | ○     |   |   |   | ○ | ○ | ○ | ○ |  |
|                     | 3.15. 노동력 확보                           | ○     |   |   |   | ○ |   |   |   |  |
|                     | 3.16. 지역사회 주민과의 관계 형성                  | ○     | ○ |   | ○ | ○ |   |   |   |  |
|                     | 3.17. 소득원 확보 문제(또는 농업소득 문제)            | ○     |   | ○ | ○ | ○ |   | ○ |   |  |
|                     | 3.18. 자금 부족으로 인한 농지 확보(매입 또는 임차)의 어려움  | ○     |   | ○ | ○ | ○ |   |   |   |  |

주) 기호로 표시한 자료 출처는 다음과 같다.

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

그림 4. 신규 취농자 진입장애 요인과 영농성과의 관계 모형



자료: 마상진(2008).

귀농인들을 대상으로 한 조사 결과는 아니지만 신규 취농자들이 경험하는 ‘진입장벽’에 관한 한 연구에서 농촌 지역사회에 이미 형성되어 있는 ‘사회 연결망’이 다른 종류의 신규취농 진입장애 요인에 결정적인 영향을 주고 있음을 밝힌 바 있다(마상진, 2008). 그 분석 결과는 귀농인들에게도 거의 그대로 들어맞을 것 같다. 사회 연결망이 귀농인들이 경험하는 ‘진입장벽’, 즉 귀농 과정의 어려움을 체계적으로 발생시키는 핵심적 요인이라는 주장은 구체적으로 무엇을 의미하는가?

먼저 ‘자본’ 요인에 대해 살펴보자. 신규 취농자들이 영농에 있어 가장 중요한 자본인 토지(농지)를 확보하는 과정에서 겪는 어려움은 우선 매입 자금이 부족하다는 점을 들 수 있다. 그런데 매입 자금이 있다 하더라도 또는 임차할 농지가 지역에 있다 하더라도, 농사짓기 좋은 농지는 기존 농업인이 먼저 차지하는 경우가 많고 신규 취농자에게 돌아오는 저렴한 농지는 관배수 여건이 안 좋거나 시장 접근성이 떨어지는 경우가 많다. 이는 매입 자금과는 무관하게 농촌 지역사회에 이미 형성된 사회 연결망 속에서 농지에 대한 정보가 폐쇄적으로 유통되거나 임대차 및 매매 거래에 있어 사회적 신뢰가 중요한 조건으로 작용하기 때문에 발생하는 현상이다. 농지나 농업시설 확보를 위해 정책 자금을 지

원 받을 기회라는 측면에서도 사회 연결망은 중요한 기능을 한다. 대체로 지역 사회에서 기득권을 갖고 있는 사람들과 지자체 공무원 또는 농협 담당 직원 간의 사적 관계를 통해 정책 자금 관련 정보가 독점적으로 유통되거나 불공평하게 자금 배분이 이루어진다는 점도 익히 알려진 사실이다.

전문성이나 시장과 관련된 진입장애 요인 역시 농촌 지역의 사회 연결망 구조에 의해 현실화되는 부분이 크다. 많은 신규 취농자들이 기본적인 영농기술을 습득하고 나면 보다 고급의 영농기술을 배우고 싶어 한다. 그런데 어디로부터 그런 기술을 습득할 수 있는지를 알기 위해 투입하는 거래비용이 매우 크다는 점이 문제이다. 농산물 판매와 관련해서는 사회 연결망이 결정적인 역할을 한다. 기존의 농업 생산자 조직을 이용하지 않고서 개인 수준에서 농산물을 판매하려면 매우 큰 어려움에 직면하게 되기 때문이다. 결국, 신규 취농자(혹은 이글에서는 귀농인)가 정착하는 과정에서 부딪히는 어려움의 상당부분은 농촌 지역에 형성된 사회적 관계에 확실하게 편입되어 있지 않기 때문에 겪는 일이라 말할 수 있다. 이것이야말로 사실상의 ‘진입장벽’이라고 이를 만한 것이다. 김철규 등(2011)의 연구에는 그렇게 사회적으로 형성된 ‘진입장벽’을 경험한 귀농인의 고백이 기록되어 있다. 그것을 일부분 살펴보자.

[귀농인 A씨·여] 내가 사는 면에는 박씨, 서씨, 신씨가 있다. 그런데 모두 사돈, 팔촌으로 연결되어 있다. 막 욕을 하는데 알고 보면 시동생이다. 거기 가서 말 끼면 안 되고 가만히 듣다가 빠져야 한다. 마치 다문화 가정의 외국인 며느리가 된 듯한 느낌이다. 어느 종가 댁에 들어간 며느리 같다. 꼭 집성촌이 아니어도 넘어서지 못하는 선들이 분명히 있다. 무슨 일이 있어 경찰을 부르고, 이장을 찾아가도 조카고 큰 아버지다. 처음에 마을에 가서 면장, 파출소장, 농협 조합장으로부터 들은 말이 “여기서는 이 마을 법을 지키라.”는 것이었다. 뭔가 알지 못하는 벽이 있는데, 이곳으로 이사 온 사람들이 대부분 느끼고 있다.

[귀농인 B씨·남] 마을에는 배타적이고도 도시에서 들어온 사람들을 알게 모르게 왕따시키는 게 있다. 평생을 객지에서 직장생활을 하다가 들어와 쉬면서 여생을 보내고자 하는 경우와 아침에 눈만 뜨면 농사를 짓는 마을 주민과는 생각하고 생활하는데 있어 많은 차이가 있다. 공동작업을 하는 경우에도 마을 사람들은 농사를 피해 일정을 짠다. 그러다 보니 날씨가 안 좋아 일이 없을 때 공동

작업을 하게 된다. 나는 날씨가 안 좋을 때는 쉬고 싶은 게 사실이다. 그래서 참여를 안 하면 나중에 돈을 내라고 한다. 또 무슨 만남만 있으면 시도 때도 없이 술을 마시며 나중에는 꼭 목소리를 높이고 싸움을 한다. (중략) 이곳으로 이사 온 후 그래도 뭔가를 해볼까 해서 농작물 재배를 시작했는데 누구 하나 찾아와 살갑게 씨앗은 이렇게 파종한다고 가르쳐 주는 이가 없다. 현재 600평에 자가 소비용 채소 등 20여 가지를 재배하는데 한번 당해보라는 식이었다. (중략) 처음 5년 동안은 입 다물고 있으라는 정서다. 그래서 융화가 안 된다는 느낌을 많이 받았다. 그렇다 보니 교제의 폭이 점점 제한되었다. (중략) 집을 지을 때 편의하나 봐주는 거 없다. 다 내가 쫓아다니면서 해결해야 한다. (중략) 농촌 현실은 알게 모르게 구속하고 압박하는 분위기다. 때문에 은퇴해 여생을 편안하게 보내려고 귀농·귀촌한 사람들은 숨 막혀 한다. 지역 주민들과 어울리지 못하게 되고 맑은 공기, 깨끗한 자연과 어울려 사는 데 외로움이 크다. 그렇다고 지금 다시 도시로 나가기도 어렵다. 그냥 산다.

## 6. 결론: 정책의 방향과 과제

귀농·귀촌은 주거 이전과 직업 변경을 수반하는 개인적 선택이다. 그런데 경우에 따라서는 의도하지 않은 사회적 비용을 초래할 가능성이 있다. 그리고 역시 대응하기에 따라서는 인구사회학적 측면에서 재생산 위기를 심각하게 경험하고 있는 우리나라 농촌 지역사회 활성화의 중요한 모멘텀이 될 가능성도 있다. 이런 점들을 고려할 때, 귀농·귀촌 현상에 대응하는 정책 개입의 명분이 드러난다. 하지만 그런 정책 개입은 귀농·귀촌의 양적 확대 자체를 목표로 삼아서는 안 된다. 귀농·귀촌이라는 특수한 사회적 트렌드를 ‘연착륙’시키는 것이 중요한 목표가 되어야 한다. ‘준비된 귀농·귀촌인이 농촌에 정착하여 지역사회에 기여할 수 있게 하는 것이어야 한다.’는 표현에서 드러나는 것처럼, 정책의 목표는 귀농·귀촌을 실행하는 도시민의 거래비용과 리스크를 낮추고 농촌 지역사회의 통합과 사회자본 축적을 도모하는 것이 되어야 한다.

이런 관점에 바탕을 두고 앞으로 더 고민해야 할 정책 과제들을 몇 가지 제시한다. 중앙정부 차원에서 생각해야 할 것은 크게 세 가지이다. 첫째, 귀농·귀

촌 의향을 지닌 도시민들에 대한 초기의 안내자 역할을 효과적으로 수행해야 한다. 귀농·귀촌 의향을 지닌 도시민들에게 정확한 정보를 어떻게 효과적으로 제공할 것인가? 정보제공 창구를 통합하고 단일화하는 것으로 충분한가? 어쩌면 귀농·귀촌의 동기가 다양하기 때문에 정보제공 창구 또한 다양한 조력 주체들에 의해 다양하게 형성되어 있어야 하는 것은 아닐까? 특히 귀농인들에게 필요한 것으로 여겨지는 ‘교육 프로그램’을 어떤 내용으로 편성하고 누구를 동원하여 조직할 때 농어촌 이주 전 단계에 걸맞은 적절한 조언을 할 수 있는가?

둘째, 귀농·귀촌 문제에 대응하려는 농촌 지방자치단체를 적절한 방식으로 지원해야 한다. 관련된 보조금이나 융자금을 확보하여 지방에 배분하는 것만으로 중앙정부의 역할은 충분한 것일까? 정책의 관점과 목표에 대해 농촌 지방자치단체가 합리적으로 수용하고 그에 걸맞은 실천을 할 수 있도록 인도하는 역할이 중요한 것은 아닐까?

셋째, 귀농·귀촌과 관련된 법규, 제도, 행정 지침과 절차 등을 잘 정비해야 한다. 귀농 혹은 귀촌에 대한 현재의 정의는 관련 정책을 추진하는 데 적절하고 명확한가? 귀농·귀촌에 대한 사회적 수요가 경제적으로나 사회적으로 긍정적인 결과를 낳게 하는 정책을 추진함에 있어 선결적으로 정비해야 할 법규나 제도는 무엇인가? 전국 수준의 정보(예: 통계자료)를 수집하고 분석하는 것은 분명 중앙정부의 역할인데, 현 단계에서 그것과 관련하여 해결해야 할 부분은 무엇인가?

귀농·귀촌에 따르는 리스크를 줄이고 농촌으로 이주한 도시민들을 지역사회에 통합시키고 건강한 의미의 사회자본을 증진하려는 노력은 무엇보다 농촌 지역 현장에서 이루어져야 한다. 그만큼 농촌 지방자치단체에 남겨진 과제들이 많다는 말이다. 농촌 지역의 많은 지방자치단체들이 귀농 또는 귀촌을 활성화하려 노력하고 있다. 2010년 말을 기준으로 농촌의 62개 시·군과 5개 도에서 ‘귀농인 지원 조례’를 제정한 상태이다(김정섭·김광수, 2011). 그 조례들은 대체로 지방자치단체가 지원할 수 있는 사업의 종류를 열거하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 교육훈련 경비 보조, 귀농인 대상 보조 및 융자 지원 사업, 빈집 수리비 지원, 의료 비용 및 자녀 학자금 지원, 농지구입 자금 지원, 영농정착 자금 지원, 컨설팅 지원 등의 내용이 포함되어 있다. 그리고 이런 지원 사업의 시행 여부를 심의하는 의사결정 기구로서 ‘귀농위원회’를 설치하도록 명시한 곳도 상당히 많다.

농촌 지방자치단체들의 그런 노력을 폄하하려는 의도는 없다. 다만, 그렇게 많은 시책들이 마치 귀농 희망자를 ‘원자화된(atomized) 경제적 개체’로 간주하는 관점에서 추진되고 있다는 것을 비판할 뿐이다. 이런 시책들은 ‘개인에게 제공되는 경제적 유인(incentive)을 적절하게 제공한다면 잠재적 귀농·귀촌 수요가 상당 부분 현실화될 것’이라는 가정에 기초한 것이다(김정섭, 2009). 예컨대, 빈집 수리비 지원이나 농가 주택 구입비 용자는 어디에 가나 빠지지 않는 ‘귀농인 지원 조례’의 단골 레퍼토리이다. 영농자금 용자와 교육 프로그램도 빠지지 않는 메뉴이다. 하지만 그것으로 충분한가?

그런데 앞 절에서 살펴본 것처럼 농촌에 형성되어 있는 주민들의 사회적 관계는 귀농 과정상의 어려움을 낳거나 강화하는 일종의 ‘진입장벽’으로 작용한다. 그런데 역설적이게도 그 사회적 관계야말로 귀농인들이 지역사회에 동화되고 구성원으로서 정당한 인정을 받게 만드는 가장 중요한 경로이다. 정책의 힘만으로 지역사회 구성원들 사이의 사회적 관계를 조정하는 것은 어려운 일이다. 또 그런 방식의 사회공학적 접근방법은 늘 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 사람들 사이의 관계는 그렇게 인위적으로 단기간 내에 바뀔 수 있는 것이 아니기 때문이다. 하지만 현재와 같이 주거확보 비용을 지원하고 영농기술 교육에 참여할 기회를 제공함으로써 영농후계 인력을 ‘모집’하겠다는 방식의 귀농 정책이나 좋은 가격 조건에 주거단지를 조성하고 주택을 분양함으로써 농촌 인구를 ‘모집’하겠다는 식의 정책에는 한계가 있음이 분명하다.

귀농인들을 경제적 유인에 따라 거주지 이전을 선택하는 원자화된 개인으로 간주하는 관점에서 벗어나야 한다. 그들을 농촌 지역사회에 포섭되고 동화되어 능동적으로 사회적 관계를 형성해 나가는 잠재적인 지역사회 구성원으로 인정하는 관점에서, 지방자치단체의 더 큰 역할이 필요하다. 그들을 지역발전을 위한 다양한 활동의 실행 집단으로 조직화한다는 관점에서 귀농 문제를 바라볼 필요가 있다. 즉, 여행 상품을 판매하는 여행사의 ‘모집’ 스타일이 아니라 지역의 새로운 일원을 세심하게 배려하는 ‘보살핌’을 전제로 하는 지방자치단체의 개입이 필요한 것이다. ‘모집’에서 ‘보살핌’으로의 관점 전환을 시도하는 일부 지방자치단체들의 노력들이 드러나고 있다. 그런 실험은 앞으로도 계속되고 진화되어야 한다. 중앙정부의 정책 또한 그런 관점 전환을 유도하고 촉구하는 것이 되어야 한다.

귀농·귀촌이라는 사회 현상이 농촌 사회의 발전으로 이어지게 하려면 기

초 지방자치단체의 많은 노력이 필요하다. 그리고 기초 지방자치단체의 노력에도 불구하고 역량이 모자란 부분은 정부나 광역 지방자치단체가 도맡아야 할 것이다. 그런 당면 과제가 몇 가지 있다.

첫째, 농촌의 기초 지방자치단체들은 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. 특히, 귀농 희망자들이 지역에 최초로 접촉하는 상담 창구부터 일원화하고 실제로 운영되게 하는 일이 중요하다.

둘째, 귀농 관련 사업을 현장에서 추진할 때 지역사회의 민간 사회단체가 참여하도록 길을 열고 장려해야 한다. 귀농(또는 귀촌) 관련 업무 담당 부서와 파트너십을 이루는 사업 실행조직으로서 진안군의 ‘귀농·귀촌 활성화 센터’, 서천군의 ‘귀농인 협회’, 남원시의 ‘도시민 유치 협의회’ 등과 같은 형태의 민간 활동 조직을 형성할 필요가 있다. 귀농 정책은 ‘모집’ 정책이어서는 안 되며 ‘보살핌’의 정책이어야 하기 때문이다. 지역에 성공적으로 정착한 귀농인들이 스스로의 경험을 갖고 이런 활동에 기여할 수 있게 하려면, 그리고 토박이 주민들이 진정성을 갖고 귀농인들을 따뜻하게 맞이할 수 있게 하려면 민간 부문의 실질적 참여가 필수적이다.

셋째, 지역에 이주한 귀농인들이 갖춘 다양한 재능과 역량을 지역사회 발전에 활용할 수 있게끔 정보를 확보하고 소통하려는 노력을 기울여야 한다. 어떤 이들이 지역에 정착하고 있으며 그들은 지역사회에 어떤 기여를 할 수 있으며 지역사회가 그들에게 무엇을 기대할 수 있는지를 민감하게 파악해야 한다. 그리고 지역사회가 필요로 하는 부분에 역량 있는 귀농인들을 결합시키는 참신한 기획과 관리를 수행해야 한다.

마지막으로, 광역 지방자치단체의 역할 또한 중요하다. 현재 중앙정부, 민간 부문의 단체, 기초 지방자치단체 등이 각자의 배경 위에서 저마다의 역할을 수행하고 있다. 중앙정부는 국민들에게 ‘귀농’에 관한 내용을 알리고 기초 지방자치단체에 정책 자금을 배분하며 민간 부문의 단체들이 예비 귀농인들을 대상으로 하는 교육 프로그램을 운영할 수 있게 지원하는 역할을 수행하고 있다. 민간 부문의 단체들은 예비 귀농인들이 귀농을 준비하는 과정을 돕는 교육훈련 등에 중요한 역할을 하고 있다. 기초 지방자치단체들은 대체로 지역으로 이주해 온

귀농인들의 초기 정착단계에 개입하여 다양한 지원을 모색하고 있다. 이런 구도 속에서 광역 지방자치단체의 역할이 상대적으로 미흡하다. 광역 지방자치단체의 역할은 하나의 기초 지방자치단체가 가진 역량만으로는 부족한 과제를 수행하는 데서 찾을 수 있을 것이다. 예컨대 기초 지방자치단체가 귀농 희망자들을 모이게 하여 지역을 홍보하고 교육 프로그램을 실행하려고 할 때 많은 어려움을 겪는다. 한마디로 ‘규모’를 확보하는데 어려움이 있는 것이다. 예비 귀농인들이 귀농 탐색 단계에서 정보를 수집하려 할 때 일일이 기초 지방자치단체의 문을 두드리는데는 너무도 고단한 일이다. 광역 지방자치단체 차원에서 이벤트를 조직하고 그 결과를 기초 지방자치단체에 연계시켜준다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다.

## 7. 참고문헌

- 강대구·김경남·김민수·이웅·변규식. 2006. 「최근 귀농 실태와 지원 대책 방안 연구」. 농림부.
- 김성수·정지웅·임형백·고운미·김정태·이성. 2004. “귀농자들의 농촌정착 지원을 위한 프로그램 개발 방향.” 「한국농촌지도학회지」 11(1): 53~65. 한국농촌지도학회.
- 김정섭. 2009a. “귀농·귀촌 활성화를 위한 농촌 지방자치단체의 과제.” 「농촌지도와 개발」 16(3): 533~557. 한국농촌지도학회.
- 김정섭. 2009b. “농촌개발사업 실행 과정에 관한 사례 연구: 역량강화의 관점에서.” 「한국지역개발학회지」 제21권 제3호.
- 김정섭. 2010. “지속가능한 농촌 발전 정책의 과제: 일자리와 정주 생활환경 문제를 중심으로.” 한국지역개발학회 하계 학술대회 발표 자료집. 한국지역개발학회.
- 김정섭·김광수. 2011. “귀농·귀촌 동향과 지역의 대응 방안.” 「농업전망 2011」. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·임지은·박천수. 2012. “농어촌 지역의 인구·산업·일자리 동향과 전망.” 「농업전망 2012: 도농상생을 위한 농업·농촌 가치의 재발견」. 한국농

- 촌경제연구원.
- 김철규·이해진·김기홍·박민수. 2011. 「귀농·귀촌인의 성공적 정착과 농촌사회 발전방안 연구」. 한국사회학회.
- 김형용. 1998. “귀농자의 실상과 정착방안에 관한 연구.” 「한국축산경영학회지」 14(1): 205~223. 한국축산경영학회.
- 마상진. 2008. 「신규 취농의 진입장애 해소 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 서만용·구자인. 2005. “귀농자의 농촌정착에 관한 탐색적 연구.” 「농촌관광연구」 12(2): 145~171. 한국농촌관광학회.
- 성주인·김성아. 2012. “도시민의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제.” 농업전망 2012: 도농상생을 위한 농업·농촌 가치의 재발견」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박주영·김정섭. 2006. 「농산촌 지역혁신체계 기반 구축(2/2차 연도 보고서)」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박주영·김정섭·오형은·황정임. 2006. 「농촌 지역혁신 사례」. 한국농촌경제연구원.
- 송용섭·황대용. 2010. “귀농·귀촌 교육의 실태와 발전 방안.” 한국농업교육학회 학술대회 발표 자료집. 한국농업교육학회.
- 장동현. 2009. “지방자치단체의 귀농 관련 자치법규의 비교 분석: 귀농의 조례 및 규칙을 중심으로.” 「지역사회연구」 17(3): 19~32.
- 조창완. 2009. “전남 귀농 활성화 방안.” 「리전인포」 제171호. 전남발전연구원.
- 차광주. 2010. “현장에서 본 귀농 활성화 방안.” 「농업전망 2010」. 한국농촌경제연구원.
- Armstrong H. W. and Wells P. 2001. The role of community economic development initiatives in regenerating local area of economic and social exclusion: The case of Yorkshire and the Humber. In Proceedings of the Conference "National, Regional and Global Transition: A Common Agenda for Anglo-Japanese Relations in the Twenty-first Century". Anglo-Japanese Academy, Tokyo: ICCLP Publications, pp.255-284.
- Burt R. S. 2001. Structural holes vs network closure as social capital. In Nan L., Cook K., and Burt R. S. (eds.), *Social Capital: theory and research*. Berlin: Aldine de Gruyter.
- Robert Nozick. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books.

Portes A. 1998. Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, pp.1-24.

John Rawls. 1971. *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

## 제1주제 토론

좌장: 채상헌(천안 연암대학교 교수)

### 지정 토론자

- 김정연(충남발전연구원 선임연구위원)
- 박문호(한국농촌경제연구원 연구위원)

### 토론문 1: 김정연(충남발전연구원 선임연구위원)

#### □ 귀농·귀촌 정책의 규범적 토대에 관한 논의

- 어떤 정책을 형성하거나 진단하는 경우에 그 정당성에 대해 철학사상적인 차원에서 근거를 찾거나 검토한다는 것은 매우 중요한 일이고, 그런 점에서 발표자의 논의는 매우 신선하다고 느껴진다. 우리가 생각해볼 수 있는 질문들은 정책적 차원에서 귀농·귀촌 정책의 정책적 목적이 무엇인가? 추구하는 목표는 무엇인가? 귀농·귀촌에 대한 철학적 정당성에 대한 고려를 해보았는가? 했다면 어떤 철학적 사상에 기반을 두고 있는가? 귀농·귀촌이 사회문제를 해결하는 방편으로 접근가능한가? 귀농·귀촌이 사회적 약자에 대한 롤스적 정의관에 입각한 것인가? 등이다.
- 철학적 관점은 보는 사람에 따라 다를 수 있으며 어떤 입장에서 보는 것이 사회적 합의에 입각한 것인가에 관한 판단이 우선되어야 할 것이다. 롤스도

정의론 이후에 1991년에 “사회적 합의”라는 관점에서 정치사회학적 측면에서 정의를 실현하는 구체적 수단으로 보고 있다. 여기서 4가지의 관점에서 생각해볼 수 있다.

- 관점 1은 ① 귀농·귀촌이 국가의 장래를 위한 필요에서 추진된다면 공리주의적 입장도 가능하다고 보는 것이다(사회적 편익 증대, 사회문제의 해결을 통한 장래의 사회적 비용 제거). 단지 과정을 중시하지 않는 공리주의적 입장의 한계는 있다(정책은 합법적이고 합리적인 과정도 중요함). ② 귀농·귀촌이 도시의 사회적 약자를 돕는 취지에서 추진된다면 liberalism 철학사상에 기반을 두어야 한다(롤스적). 귀농·귀촌 대상자가 사회적 약자가 아니라면 정책의 대상으로서 정당성이 결여될 수 있다.
- 관점 2는 어느 하나의 철학사상적 배경에서 정당성을 찾기는 곤란하다고 보는 것이다. 단지 귀농·귀촌 정책은 하이브리드 철학적 정의관에 기반을 두어야 설명이 가능할 수 있으나, 정책의 목적이 명확하게 정의되어야 할 것이다. 반대로 철학사상적 이론에 기반을 두고 정책의 목적을 설정하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.
- 관점 3은 정책이 본래 사회적 부정의(injustice)를 해결하여 정의로운 사회를 만들려고 하는 것으로서 사회적 부정의에 대한 고려를 우선하여야 한다고 보는 것이다. 예를 들어 농촌 인구의 과소화로 농촌사회가 파괴된다면 과소화로 인해 발생하는 사회문제를 해결하기 위한 귀농·귀촌 정책의 정당성이 있을 것이고, 사회적 약자에 대한 삶의 터전을 제공하는 것이 주된 목적이라면 적극적으로 정부의 지원을 통한 정책이 정당성을 갖게 될 것이며, 단지 생활공간으로 농촌지역을 선택하는 경우에는 Nozick의 libertarianism 적 사상에서 국가개입적 정책은 정당성을 상실할 것이다.
- 관점 4는 귀농·귀촌을 하나의 정책적 범주로 묶는 것은 위에서 제시한 관점에서 문제가 있다는 것이다. ① 귀농은 미래의 식량무기화에 대비한 농업 유지적 차원에서 접근하면 강력하게 정책을 추진할 수 있는 근거가 될 것이다(농촌 지역을 국가사회적 약자적 위치로 보고, 귀농자가 도시의 약자에 해당 될 경우). ② 귀촌은 보다 복잡할 것이다. 귀촌대상자를 누구로 할 것인가에 대한 정책적 목적이 설정되어야 하고, 도시의 문제를 해결하기 위한 것이라면 귀농과 유사한 정책적 목적이 가능하지만, 개인의 선택에 의한 주거지역의 변화라면 정책으로 추진할 근거가 적어도 철학사상적으로는 희박

하다고 판단할 수 있다.

- 정책을 고려할 때, 철학사상적 근거를 찾는 노력은 필수적일 수 있다. 정책의 정당성의 근거가 결국은 철학에서 찾아야 하기 때문이다. 단지 사회의 변화와 구성원의 가치관의 변화에 따라 철학보다는 경제적 관점에서 정책을 결정하는 것이 다반사이다. 그러나 철학사상에 기반을 둔 가치관이 사회를 유지하는 가장 근본적 기초라 생각된다. 따라서 이러한 논의는 활발하게 진행되어야 하고, 적어도 철학적 배경을 가진 정책결정은 사회적 악(vice)을 최소화하는데 기여할 것이다.

#### □ 귀농·귀촌이 농촌 지역사회에 끼칠 영향과 사회 연결망

- 도시로부터 농촌에 유입되는 인구가 증가하면서 어떤 현상이 일어나고 있고, 일어날 것인가를 밝히는 일이 매우 중요하다. 명확한 정책적 판단을 위해서는 어떤 귀농·귀촌자들이 어디에서, 언제, 어떻게 농촌 지역사회로 이동하는 것인가, 그리고 농촌 지역사회에 어떻게 적응·정착(또는 왜 적응·정착하지 못하는가?)해 가는가, 이 과정에서 이들은 농촌사회에 어떤 영향을 미치게 될 것인가, 이들에 의한 영향과 농촌사회 자체의 요인의 결합에 의해 농촌사회는 어떻게 변용될 것인가에 대한 지식이 필요한 것이다. 이를 위해서는 이러한 현상에 대한 지속적인 조사·연구가 시작되어야 함을 느끼게 해준다.
- 이러한 노력을 바탕으로 귀농·귀촌에 따른 부정적 영향을 최소화하고 귀농·귀촌인이 농촌지역사회의 발전에 기여하게 하기 위한 모형의 개발이 필요하다고 본다. 이러한 모형은 귀농·귀촌인의 특성, 지역의 특성에 의해 다양한 세부 모형으로 분리할 수 있을 것이다. 특히, ‘사회 자본(social capital) 형성론’의 ‘혁신적 연결망’ 형태에서 나타난 것처럼 귀농·귀촌인이 맺고 있는 지역 외부와의 사회적 관계를 통해 지식, 정보, 자금, 고객 등을 농촌 지역사회로 유입시키고 토박이 주민들과 ‘함께’ 다양한 지역사회 활동을 펼쳐가는 사회 연결망이 가능하도록 방안을 마련하는 작업이 귀농·귀촌에 관한 조사·연구와 상호 연계하여 이루어져야 할 필요성이 크다.

- 이와 함께 귀농·귀촌인에 대한 농촌지역사회의 수용성 증대, 귀농·귀촌인을 포함한 새로운 농촌지역사회로의 전환 필요성에 대한 인식의 전환 등을 고취할 수 있는 다각적인 노력 또한 필요하다. 기존의 농촌 지역사회가 귀농인들을 잘 포용하기 위해서는 농어민단체, 귀농인단체 등 민간 부문의 실질적인 참여와 주도성의 확보가 매우 중요하다.

## □ 귀농·귀촌 정책의 방향과 과제

- 발표자의 언급대로 인구사회학적 측면에서 재생산 위기를 심각하게 경험하고 있는 우리나라 농촌 지역사회 활성화의 중요한 모멘텀이 될 가능성도 있다는 점에서 귀농·귀촌 현상에 대응하는 정책 개입의 명분을 찾아볼 수 있다. 그러나 귀농·귀촌의 양적 확대 자체보다는 귀농·귀촌이라는 특수한 사회적 트렌드를 ‘연착륙’시키는 것이 중요한 목표가 되어야 한다. 다시 말해서 ‘정책의 목표는 귀농·귀촌을 실행하는 도시민의 거래비용과 리스크를 낮추고 농촌 지역의 통합과 사회자본 축적을 도모하는 것이 되어야 한다’는 점에 공감한다.
- 발표자는 중앙정부 차원에서 생각해야 할 정책 과제로 첫째, 귀농·귀촌 의향을 지닌 도시민들에 대한 초기의 안내자 역할을 효과적으로 수행할 것, 둘째, 귀농·귀촌 문제에 대응하려는 농촌 지방자치단체를 적절한 방식으로 지원할 것, 셋째, 귀농·귀촌과 관련된 법규, 제도, 행정 지침과 절차 등을 잘 정비할 것을 제안하고 있다. 본 토론자는 이러한 제안에 공감하는 한편, 다음과 같은 사항을 추가로 제안하고자 한다.
  - 첫째, 귀농·귀촌의 유형과 특성, 촉진요인과 저해요인, 지역사회에의 영향 등과 같이 귀농·귀촌 정책의 형성·추진의 기반이 되는 귀농·귀촌과 관련 기초 조사가자료가 보다 정밀하고 구체적으로 지속 구축되어야 한다. 이와 함께 중앙부처 - 광역시·도 - 기초지자체 간 정보 공유가 원활하게 이루어져야 한다. 또한, 농어촌 이주의향을 지닌 도시민들이 관련 정보를 용이하게 물색할 수 있도록 통합적인 정보의 제공이 가능하여야 한다.
  - 둘째, 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.

- 셋째, 앞으로의 귀농·귀촌 정책 추진은 농림수산물식품부뿐만 아니라 여러 정부 부처와 농촌 지역사회가 공동으로 추진하여야 할 것이다. 이제는 다른 부처의 정책·사업도 농림수산물식품부의 귀농·귀촌 정책의 꾸러미 속에 포함되거나 유기적으로 연계되어야 하며, 이를 위한 추진 체계 또는 거버넌스를 구축하고 예산과 제도의 개선이 뒤따라야 할 것이다. 지자체 또한 귀농·귀촌 지원을 위해 민·관 거버넌스를 구축하는 등 지역 차원에서 관련 정책 추진을 위한 공감대를 형성하고 역량을 결집하여야 할 것이다.
- 넷째, 귀농·귀촌 정책과 관련 정책과의 융·복합 또는 연계가 필요하다. 이는 귀농·귀촌인구의 향촌이동 촉진과 원활한 정착을 지원할 뿐만 아니라 귀농·귀촌인이 농촌 지역사회에 기여하는 한편, 농촌 지역사회가 사회·경제·문화적으로 활성화 될 수 있도록 하기 위한 것이다. 귀농·귀촌 정책과 농촌 경제활동 다각화, 사회적 일자리 확대, 전문적 일자리 확대 등의 정책과 연계하는 것이다. 예를 들면 마을 사무장, 사회복지 서비스, 교육, 지역 농산물 가공 및 유통, 도농교류, 지역 문화자원 활용, 의료협동조합, 녹색환경 등의 사회적 일자리와 전문직 종사자의 유입 기반 확대 등이 있다.

## 토론문 2: 박문호(한국농촌경제연구원 연구위원)

- 발표 글은 귀농·귀촌 정책을 도시민의 거래비용을 낮추고 농촌 지역사회와의 통합과 사회자본 축적을 도모하는 방향으로 추진해야 한다고 주장하고 있다. 이와 관련하여, 개별 귀농식보다는 선발된 귀농인을 중심으로 조직화하는 방식으로 지역 및 마을 단위의 귀농·귀촌 추진 체계를 구축할 필요가 있다고 생각한다.
- 귀농·귀촌 정보 체계 구축과 관련하여, 정보 유형에 따른 전문기관을 확보하고 육성할 필요가 있다. 그리고 맞춤형 교육기관과 지자체별 전담 민간 조직을 육성하는 일도 중요하다.
- 지방자치단체 및 민간 조직에 대한 적절한 지원도 필요하다. 귀농·귀촌 자금 지원 사업과 더불어 조직화 및 네트워크 활성화를 도모할 수 있는 사업을 추진해야 한다. 민간 중심의 귀농지원센터 운영을 지원하는 것이 일례가 될 수 있을 것이다. 귀농인의 집이나 교육농장 등을 활용하여 귀농 정착을 지원하는 일도 중요하다. 고용 및 소득사업 개발을 지원하는 사업도 필요하다. 귀농·귀촌인을 활용한 마을 간사 제도 활성화, 지역특화농업 마을 법인 육성, 귀농·귀촌인 대상 사회적 일자리 지원 등의 사업을 생각해 볼 수 있을 것이다.
- 귀농·귀촌 관련 법규 및 제도를 정비하는 일은 다양한 형태의 귀농·귀촌을 수용하고 정책 대응을 차별화하기 위해서 필요한 일이다. 귀농·귀촌인을 다음과 같이 유형화하고 그에 따라 맞춤형 지원 시책을 펼칠 수 있을 것이다.
  - 창업 귀농인 - 수익 추구형: 창업 지원 중심
  - 생계 귀농인 - 소득 추구형: 소득 지원
  - 은퇴 귀농인 - 소득 보완형: 일자리 지원
  - 체험 귀농인 - 농촌 생활형: 주거환경 지원
- 신규 마을 구성에 따른 법인 조직의 법적 근거를 확보하는 일도 필요하다. 그리고 관련 법규 정비를 통해 지원 사업을 체계화시켜 나가야 할 것이다.

- 기존 지역 주민들과의 마찰 문제에 대해 고민할 필요가 있다. 귀농·귀촌인과 기존 주민들 사이의 마찰은 일정 정도 피할 수 없다. 따라서 목적을 같이 하는 소규모 조직 단위(5~10가구)의 귀농·귀촌을 유도하는 방안을 모색할 필요도 있다. 정착에 대한 지원을 패키지화하는 것도 도움이 될 것이다. 지역 사회 도우미, 영농기술 교류 등을 통해 상호 필요성을 인지할 수 있는 프로그램을 개발하고 실행하여 지역 주민과의 융화를 도모해야 한다.

## 토론 내용

**채상현** 오늘 토론에서 구체적이고 실효성 있는 정책 제안이 나왔으면 좋겠습니다. 이 자리에 계신 분들이 현장에서 연구하시면서 생각하셨던 것들을 자유롭게 말씀해 주세요. 먼저, 충남발전연구원에서 오랫동안 지역사회, 지역농산업 분야에 대해 연구해 오신 김정연 박사님 말씀을 들어보겠습니다.

**김정연** 지금까지 어떤 정책을 도입하고 추진하는 과정에서 정책의 목적이나 대상, 정당성에 대해서는 제대로 따져보지 않고, 일단 정책이 만들어지면 그저 따라가는 경향이 있었습니다. 그런데 앞선 발제에서는 기본적인 정당성에 대해 짚어 주셔서 신선했습니다.

귀농·귀촌이 농촌 지역사회에 끼친 영향과 사회적 연결망에 관련해서 귀농·귀촌의 현실, 그들의 행태, 의사결정을 받아들이는 사회의 수용력 등 모든 부분에 걸쳐 인류학적, 사회학적 연구가 진행되어 다양하게 전개되고 있는 현상을 실질적으로 이해할 수 있는 여건이 마련되어야 합니다. 이를 바탕으로 귀농·귀촌에 따른 부정적 영향을 최소화하고 귀농·귀촌인이 그 지역사회 발전에 이바지하기 위한 구체적이고 정확한 대안을 마련해야 합니다. 또한 농촌 사회의 현실과 변화에 대해 성찰을 하는 것도 중요합니다.

발제에서 귀농·귀촌 정책의 방향과 과제에 대해 크게 세 가지 관점에서 의견을 제시해 주셨는데, 여기에 조금 보태자면, 첫째, 귀농·귀촌의 유형, 귀농·귀촌을 촉진하거나 저해하는 요인, 지역사회에 끼치는 영향에 대한 기초 조사가 정밀하고 구체적으로, 지속적으로 이루어져야 한다는 것입니다. 중앙정부 부처 - 광역시도 - 기초 지자체 간에 그 정보가 공유되어 농어촌 이주 의향을 지닌 도 시민들이 관련 정보를 용이하게 물색할 수 있도록 제공해야 합니다.

둘째, 귀농·귀촌에 대한 개념의 확대 정립과 그에 기초한 지속적인 통계자료의 생산이 이루어져야 합니다. 특히 귀촌인에 대한 개념의 정립이 필요한데, 이러한 작업은 귀농·귀촌에 따른 여러 현상을 파악하여 정책적 처방으로 유효하게 연결될 수 있는 것이어야 합니다.

셋째, 지금까지 귀농·귀촌 정책은 농업 부문 종사자를 대상으로 하여 농림수산식품부에서 단독으로 진행했는데, 앞으로는 여러 정부 부처와 농촌 지역사회

가 공동으로 추진하여야 할 것입니다.

넷째, 귀농·귀촌 정책이 단독으로 이루어질 것이 아니라 농촌 경제활동 다각화, 사회적 일자리 확대, 전문적 일자리 확대 등의 연관된 정책들과 같이 만들어져 귀농·귀촌인들이 잘 정착할 수 있도록 돕는 것입니다. 지역사회에서는 그들을 인적 자원으로 활용할 수 있는 지역 정책들이 연계되어 만들어져야 합니다.

**채상헌** 이어서 농촌경제연구원 박문호 박사님의 말씀을 듣겠습니다.

**박문호** 귀농·귀촌 정책은 농촌지역 활성화에 기여해야만 나름의 당위성을 확보할 수 있습니다. 지금까지 귀농·귀촌 정책은 귀농자를 개별적으로 도와주는 형태로 진행되어 왔는데, 이제는 선발된 귀농인을 중심으로 조직화하여 체계적인 지원을 할 수 있도록 지역 및 마을 단위의 귀농·귀촌 추진 체계를 구축할 필요가 있다고 생각합니다.

또 귀농·귀촌을 고려하는 사람들은 한 기관에서 다룰 수 없는 다양한 정보를 요구하므로, 전문화되고 특화된 귀농·귀촌 기관을 육성할 필요가 있습니다. 귀농·귀촌 지원 조직은 지자체 공무원 중심으로 이루어져 있는데, 민간 조직에 대한 적절한 지원도 필요할 것입니다.

중앙 정부 및 지방자치단체에서는 귀농·귀촌 자금 지원 사업과 더불어 조직화와 고용 및 소득사업 개발을 지원하는 사업도 염두에 두어야 합니다. 귀농인의 집이나 교육농장 등을 활용하여 귀농 정착을 지원하거나, 귀농·귀촌인을 활용한 마을 간사 제도 활성화, 귀농·귀촌인 대상 사회적 일자리 지원 등의 사업을 생각해 볼 수 있을 것입니다.

다양한 형태의 귀농·귀촌을 수용하고 정책 대응을 차별화하기 위해서는 귀농·귀촌 관련 법규와 제도를 정비해야 합니다. 귀농·귀촌인을 창업형, 생계형, 은퇴형, 체험형의 네 가지로 유형화하여 각각 맞춤형 지원 시책을 펼칠 수 있을 것입니다. 또한 신규 마을 조성에 따른 법인 조직의 법적 근거를 확보하고 관련 법규 정비를 통해 지원 사업을 체계화시켜 나가야 할 것입니다.

기존 지역 주민들과의 마찰 문제에 대해 고민할 필요가 있는데, 목적을 같이 하는 5~10가구의 소규모 조직 단위로 귀농·귀촌을 유도하고 정착에 대한 지원을 패키지화하는 방안을 생각해 볼 수 있습니다. 지역사회 도우미, 영농기술 교

류 등을 통해 상호 필요성을 인지할 수 있는 프로그램을 개발하고 실행하여 지역 주민과의 융화를 도모하는 단계적 접근이 필요하다고 생각합니다.

귀농·귀촌 정보체계 구축과 관련하여, 정보 유형에 따른 전문기관을 확보하고 육성할 필요가 있습니다. 그리고 맞춤형 교육기관과 지자체별 전담 민간조직을 육성하는 일도 중요할 것입니다.

**채상현** 귀농·귀촌 정책이 정치철학적 토대 위에서 수립되어야 하고 충분한 자료조사가 이루어져야 한다는 두 분 말씀 잘 들었습니다. 발제하신 김정섭 박사님께서 이에 대해 짧게 말씀해 주시지요.

**김정섭** 규범적 토대에 있어서, 하버마스가 주창한 사회적 합의라는 것이 있습니다. 귀농·귀촌 문제를 바라보는 사회 구성원들이 어떻게 합의하는가에 따라 정책의 목적과 방향이 달라질 수 있지요. 이 부분에 대해서는 토론을 통해 논의를 더 진전시키면 좋겠습니다.

김정연 박사님께서 말씀하신 내용 중에, ‘귀촌’의 개념 정립에 대해 생각해 볼 필요가 있습니다.

‘귀농’을 포함해 농촌으로 내려가는 모든 경우를 ‘귀촌’이라 하자는 정도의 합의는 가능할 수 있는데, 농촌으로 이주한 사람 중에 농업 인구를 뺀 나머지를 귀촌이라고 정의하는 것은 어려울 것 같습니다. 또 그럴 필요성이 있는지도 의문이고요. 이 문제에 대해서는 다른 분들의 의견을 듣고 싶습니다.

또 지방 수준에서의 민관 거버넌스에 관해서 정확하게 이해할 필요가 있다고 생각합니다. 귀농·귀촌 관련 업무를 하는 지방 공무원이 지역에 정착한 귀농·귀촌인 한두 명을 계약직으로 고용하여 도움을 받는 것을 민관 거버넌스라고 할 수 있을까요? 단순히 군청이 어떤 일을 하는데 거기에 민간이 개입되었다고 해서 거버넌스라고 보기 어려울 것 같습니다. 그보다는 좀 더 복잡하고 밀도 있게 얹혀 있는 차원이라는 것을 전제하고 논의해야 한다고 생각합니다.

박문호 박사님 말씀 중에는 제가 동의하기 어려운 부분이 있습니다. 하나는 개별 귀농인을 지원하기보다는 선발된 귀농을 지원하는 시스템을 만들어야 한다고 하셨는데요. 귀농인의 동기와 지자체의 상황이 매우 다양한데, 어느 유형을 선발하여 맞춤형으로 지원하는 것이 현실적으로 가능할지 의문입니다. 오히려 귀농인의 다양한 동기를 존중하고 지방자치단체에서도 각자의 입장에 맞추

어 필요한 인적 자원을 유치할 수 있도록 간접적으로 지원하고 느슨하게 정책을 적용하는 것이 더 바람직할 것이라 생각합니다. 다만 농업 후계 인력 육성 같은 구체적이고 명확한 목적이 있는 경우, 중앙 정부가 그 목적에 맞는 귀농인을 선발하여 지원할 수도 있겠다는 생각이 듭니다.

그리고 목적을 같이하는 소규모 집단의 귀농·귀촌에 대해서도 생각해 볼 여지가 있습니다. 귀농·귀촌인이 지역사회 발전에 기여하려면 토박이 주민들과 어울려야 하는데, 집단적 귀농이 분절된 사회를 만들어 지역사회 통합이 어려워질 수 있습니다.

**채상현** 총론적인 이야기라 논의가 쉽지는 않겠는데요. 귀농·귀촌의 목적이 도시민의 활로 찾거나 농촌지역 활성화냐, 어디까지를 귀농·귀촌으로 볼 것인가, 귀농인 안에서도 정책 대상자에 대한 규정이 필요한데 그 기준을 어떻게 볼 것인가 등의 문제가 있습니다. 농업경영체로 등록한 사람을 귀농인으로 본다면, 대신 유효 기간이 있어야 하겠지요. 이를테면 등록 후 3년까지를 귀농인으로 보고 정책 대상으로 할 수도 있을 것입니다.

또 귀농·귀촌협의회가 만들어져 그 지역에서 거버넌스 같은 역할도 하며 긍정적인 부분도 많지만, 스스로 세력화하여 지역민들과 갈등하고 대립하는 부작용도 낳고 있습니다. 그런 부분들을 포함해서 오늘 주제 범위 내에서 말씀 나누어 보겠습니다.

**석태문(지역발전위원회)** 제 생각에는 귀농·귀촌 현상의 원인을 두 가지 정도로 볼 수 있을 것 같습니다. 하나는 도시 지역에서의 자발성인데, 도시에서의 삶이 힘들니까 농촌으로 내려오는 것이지요. 또 하나는 심각해지는 농촌 내부의 문제를 해소하려는 방안으로 볼 수 있습니다.

그 동안 농촌 생활에서 경제적인 문제를 해결하기 위한 방안으로 농업 소득만을 보고 귀농에만 국한해 생각하는 경향이 있었는데, 최근에 귀촌 문제가 더욱 중요하게 떠오른 것이 아닌가 합니다. 그래서 귀촌의 개념 정립이 필요하다고 생각합니다.

지금까지의 귀농·귀촌 정책은 귀농이 중심이 되고 귀촌은 끼워 넣기 식으로 들어갔다면, 앞으로 귀농과 귀촌을 분리하여 볼 필요가 있습니다.

도시민들에게 귀농·귀촌을 이야기해 보면 ‘귀농’에 대해 거부감을 가지고 있

는 사람들이 꽤 있습니다. 농사짓기의 어려움과 재정적 부담을 크게 느끼는 것이지요. 그런데 귀촌은 좀 다릅니다. 앞서 얘기한 어려움과 부담은 줄어들고 농촌의 전원생활에 대해 생각하게 된다는 거죠. 이런 현실을 고려한 정책을 고민해야 할 때라고 생각합니다.

**채상현** 귀촌 정책과 귀농 정책을 분리해야 한다는 말씀들을 많이 하시는데, 귀촌이라 하면 농촌에서 사는 문제와 관련이 되지요. 농사를 지으려면 농촌에서 살아야 하니까, 제가 보기에는 상당히 겹치는 부분이 많을 것 같은데요.

**유정규(지역재단)** 연구자 입장에서는 귀농과 귀촌을 구분하는 것이 의미가 없을 수 있습니다. 그런데 정책을 수립하고 집행하는 사람에게는 그 둘을 구분할 필요성이 커지고 있습니다.

그런데 지난해 말에 조사에 따르면 귀농자의 가장 큰 요구는 농지이고 귀촌자의 가장 큰 요구는 주택입니다. 귀농 정책은 농지 문제가 되므로 후계 농업인 확보의 측면에서 접근하는 것이 타당하지만, 주거 문제는 농림수산식품부가 해결할 수 없습니다.

농촌으로 내려가는 것을 모두 귀촌이라 할 수 있다 하셨는데, 광의의 귀촌과 협의의 귀촌을 구분할 필요가 있습니다. 생활에 필요한 소득을 농업에서 얻는 사람을 귀농자라 하고 소득을 농업 이외의 부문에서 얻는 사람을 귀촌자라고 하면, 개념 정의는 크게 문제가 되지 않으리라 봅니다.

작년에 강원도로 귀농한 2,100가구 가운데 70% 이상이 귀촌자이고 전라남도로 간 1,800여 가구 가운데 70% 이상이 귀농자입니다. 그러면 강원도의 귀촌 정책과 전라남도의 귀농 정책은 분리되어야 합니다. 앞으로 베이비부머의 은퇴가 가속화되면 이런 현상은 더욱 늘어날 테니 지금부터라도 정책 연구가 이루어져야 합니다.

**채상현** 베이비부머의 은퇴는 3~4년 전부터 눈에 띄게 증가하고 있습니다. 이들이 귀촌을 목적으로 내려가지만, 2~3년 후부터는 귀농인이 되기도 합니다. 귀농을 목적으로 가는 분들도 영농 기반을 마련하기 전까지 2~3년간은 귀촌자로 생활하기도 합니다. 시간이 많이 지났으므로 오늘 토론은 이쯤에서 마무리하겠습니다.



## <제2주제>

### 기초 지방자치단체의 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 쟁점

□ 발표: 황정임(농촌진흥청 연구사)

□ 지정 토론

- 김명숙(청양군의회 의원)
- 이해진(청년정책연구원 연구실장)



## 기초 지방자치단체의 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 쟁점<sup>1</sup>

황정임  
농촌진흥청

### 1. 서론

2007년 강진군에서 최초로 귀농 지원 조례를 제정한 이래, 2011년 현재 84개 지자체가 조례 제정을 마쳤다. 지자체마다 정도의 차이는 있지만 귀농 지원에 대한 관심이 높아지고 있음에 대한 방증이다.

귀농 정책에서 기초 지자체 단위가 담당해야 할 몫이 크다는 데에는 대부분이 의견을 같이하는 듯하다. 무엇보다 지자체는 정책 수요자를 마주하고 지역에 뿌리내리도록 하는 일선이기 때문이며, 지자체마다 처한 상황과 귀농 지원에 대한 필요성 인식, 대상층의 선정과 지원에 따라 파급되는 효과 등이 다르므로 각각의 특성에 맞는 접근이 이루어져야 하기 때문이다.

그러나 지자체의 귀농 정책은 현재 어느 수준에 있는가? 본격적인 귀농 정책이 추진되기 시작한 것이 농림수산식품부가 ‘귀농 종합 대책’을 발표한 2009년이라고 한다면, 이에 대한 충분한 고민과 논의가 축적되어 있다고 보기는 아직 어렵다 할 수 있다.

본고는 지자체에서 실시되고 있는 귀농·귀촌 정책 추진 실태를 조명하여, 바람직한 방향성이 무엇인지에 대한 질문들을 던지고자 한다. 본고에서 다루고 있는 자료는 전국 9개 도에서 실시되고 있는 귀농 지원책과, 비교적 활발하게 시책이 추진되고 있는 시·군을 도 단위에서 추천받아 자료를 수집, 정리한 것이다.<sup>2</sup> 최종적으로 9개 도, 25개 시·군을 중심으로 문헌자료를 수집하고 부분적으

1 본고는 2011 농촌진흥청 국립농업과학원 농업과학기술 연구개발사업 결과를 재구성한 것임.

2 대부분의 조사가 2011년 10월경에 이루어졌으므로, 2012년 현재 시점과 차이가 있을 수 있다.

로 인터뷰 조사를 병행하였다. 조사 내용은 귀농·귀촌인 유입 기반 구축을 위한 지원 체계의 정비 및 정보 관리 실태가 어떠한지에 초점을 맞추고 있다. 세부적으로 귀농·귀촌인 지원 추진 체계 정비, 귀농·귀촌 정착 지원을 위한 기초 정보 관리, 체재형 농촌생활 체험 시설 설치·운영, 귀농·귀촌 통계 집계 실태와 개선 방향에 대한 내용으로 구성된다.

표 1. 조사 대상 지역

| 도  | 시·군                                                |
|----|----------------------------------------------------|
| 강원 | 화천, 양구, 양양                                         |
| 충청 | (충북) 영동, 단양<br>(충남) 금산, 서천                         |
| 경상 | (경북) 김천, 상주, 영주, 봉화<br>(경남) 거창, 창녕, 함양, 하동         |
| 전라 | (전북) 장수, 고창, 진안, 완주<br>(전남) 완도, 장흥, 장성, 강진, 해남, 곡성 |

## 2. 중앙 및 지자체의 귀농·귀촌 정책 개요

지자체에서 실시되고 있는 정책을 세부적으로 들여다보기에 앞서, 중앙 및 지방 정부 단위에서 실시되고 있는 정책을 개괄하고자 한다.

먼저 중앙 단위 시책으로서 농림수산식품부가 2009년 ‘귀농 종합 대책’에서부터 유지해오고 있는 대표 사업으로 ‘농어업 창업 및 주택 구입 지원 사업’이 있으며, 올해부터 시작된 ‘귀농인 실습지원 사업’<sup>3</sup>이 있다.

3 귀농인 실습지원 사업은 귀농인이 선도농업인 농장에서 영농기술을 습득할 때, 선도농업인에게 매월 60만 원 한도 내에서 귀농인 월 보수액의 1/2을 지원하는 사업이다.

표 2. 중앙 단위의 귀농 정책 변화

| 귀농·귀촌 정착<br>지원 사업('09) |   | 귀농·귀촌 관련 지원 사업('12)                                  |
|------------------------|---|------------------------------------------------------|
| 농업 창업(융자 100%)         | ⇒ | 농어업 창업(200백만원 한도) 및                                  |
| 주택 구입·신축(융자 100%)      |   | 주택 구입(40백만원 한도) 지원(융자 100%)                          |
| 주택 수리(보조)              |   | -                                                    |
| 귀농인의 집 조성(보조)          |   | -                                                    |
| 귀농 농업인턴(보조)            |   | 귀농인 실습지원(보조, 월 60만 원 한도)<br>※농산업인턴제(보조, 고용노동부 사업 총괄) |
| 귀농 컨설팅(보조)             |   | -                                                    |

이외 귀농 교육에 대한 교육비의 일부(50~80%)를 지원해주고 있으며, 도시민의 농어촌 이주 시 주거단지 기반 조성 및 건축비를 융자해주는 ‘전원마을 조성 사업’이 있다.

그리고 지자체의 도시민 유치 활동 활성화 목적으로 시·군당 3년 동안 5~6억원을 지원하는 ‘도시민 농촌유치 지원 사업’이 실시되고 있다. 전반적으로 개인에게 직접적인 혜택을 주는 보조 사업을 축소하고, 도시민 유치에 관심이 있는 지자체들이 자체적으로 필요한 사업을 기획하여 실시하도록 하는 방향으로 바뀌고 있는 양상이다. 또한, ‘도시민 농촌 유치 시범 사업(2007~2009년)’ 당시 담당부서가 농촌사회과로, 귀농·귀촌 정착 지원 사업 부서(경영인력과)와 이원화되어 있었던 것을 경영인력과가 총괄하도록 조정된 것은, 보다 통합적·체계적인 정책 추진을 가능케 한다는 측면에서 긍정적인 변화라 할 수 있다.

다음으로 지방 단위, 그 중에서도 도 단위에서 실시되고 있는 정책 사업은 크게 정착 자금 지원, 교육·체험 지원, 관계 형성 지원, 정보 제공, 기타 사업으로 구분할 수 있다. 도 단위에서는 경북, 경남, 전북, 전남에서 지원 사업을 마련하고 있었으며, 이외 도 단위 지역에서는 정책 추진이 두드러지지 않았다. 시·군 단위 정책과도 큰 차이가 없어 보이나, 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 있었으며, 시·군의 귀농인 유치 성과를 높이기 위한 도 차원의

조정·관리 역할을 중시하고 있는 것으로 나타났다.<sup>4</sup> 경남에서도 농수산 분야 자체 업무평가지표 중 ‘귀농’에 가장 높은 배점을 부여하여 중점 추진하고 있었으며, 지역 내 ‘귀농하기 좋은 마을’을 선정하여 빈집이나 농지 정보 등을 파악·제공하는 등의 역할을 담당하고 있는 것으로 나타났다.<sup>5</sup>

표 3. 지자체 귀농 지원 정책(도 단위, 2011)

| 구분       |          | 사업명(실시 지역-금액(만 원))                                |
|----------|----------|---------------------------------------------------|
| 정착 자금 지원 | 창업 자금 보조 | • 귀농 정착지원 사업(경북, 경남-500)                          |
|          | 창업 자금 융자 | • 농어촌진흥기금 귀농인 융자(전남-1억 원 이내)                      |
|          | 주택 수리 보조 | • 주택수리비 보조(전남-500)                                |
| 교육·체험 지원 | 교육비 보조   | • 광주전남귀농학교 귀농철학교육비 보조(전남-35)                      |
|          | 귀농인턴     | • 귀농인턴 지원 사업(경북)                                  |
|          | 영농교육     | • 경북농민사관학교 귀농과정(경북)<br>• 과학영농귀농학교 도비 운영(경남)       |
| 관계 형성 지원 | 간담회, 포럼  | • 귀농·귀촌포럼(경북)<br>• 시·군 귀농·귀촌자생단체와의 간담회(경북)        |
|          | 단합대회     | • 귀농·귀촌 한마당 잔치(경북)                                |
|          | 멘토링      | • 귀농인 멘토 및 전담직원제(전남)                              |
| 정보 제공    | 홍보 설명회   | • 찾아가는 귀농설명회(전남)                                  |
|          | 초청 프로그램  | • 귀농학교 교육생 초청 농사체험(전남)                            |
|          | 지역 안내    | • ‘귀농하기 좋은 마을’ 선정(경남)                             |
|          | 빈집 정보    | • 웰빙 전남 홈페이지 내 주택/토지정보(전남)                        |
|          | 홈페이지     | • 다음카페 운영(경남), 웰빙 전남 홈페이지 운영(전남)                  |
| 기타       | 사회적 일자리  | • 귀농·귀촌인 사회적 일자리 지원(전북)<br>• 귀농·귀촌 창업 프로젝트 공모(전북) |

시·군 단위에서 실시되고 있는 정책 사업을 같은 분류로 나누어 살펴보았을 때, 다수의 시·군에서 ‘정착 자금 지원’을 대표적으로 제시하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 중앙 단위에서 제시하는 창업 자금은 융자의 형태인 데 반해, 지자체에서는 보조의 형태로 자금을 지원하고 있었으며, 중앙 단위에서 중단한 ‘빈집 수리비 보조’ 예산을 자체적으로 확보하여 지원하는 지자체도 다수인 것

4 2011년 10월 12일에 전남도청 담당자를 인터뷰 조사한 결과이다.

5 2011년 9월 22일에 경남도청 담당자를 인터뷰 조사한 결과이다.

으로 나타났다. 반면 진안과 같이 용자를 포함한 현금 지원이 지역 주민과의 갈등의 불씨가 된다고 인식하고, 현금 지원보다 사회적 일자리 창출, 집들이나 주민과의 화합행사 지원 등 주민과의 관계를 형성하고 지역사회 기여 기회를 제공하는 데에 초점을 맞추고 있는 사례도 있었다.

표 4. 지자체 귀농 지원 정책(시·군 단위(25개 시·군 중심), 2011))

| 구분       |                    | 사업명(실시 지역-금액(만원))                                                                            |
|----------|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 정착 자금 지원 | 영농창업 자금 보조         | • 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) |
|          | 정착 자금 보조           | • 정착지원금(영주-400, 창녕-500, 하동-100, 완도-300)<br>• 영농정착금(고창-1,000 이내), 정착장려금(봉화-480)               |
|          | 농지 구입 지원           | • 용자(단양-5,000, 고창-1억원 이내) 보조(완주-250)                                                         |
|          | 농자재 구입 보조          | • 영농자재구입비(창녕-30)                                                                             |
|          | 빈집(주택)수리비 보조       | • (500)서천, 김천, 상주, 영주, 창녕, 하동, 장수, 고창, 완주, 완도, 장흥, 장성, 강진, 해남<br>• (300)봉화, 거창, 함양           |
|          | 주택 개량 용자           | • 단양(신축-4,000, 수리 500), 창녕(5,000)                                                            |
|          | 이사비 보조             | • (100)봉화, (50)완주                                                                            |
|          | 자녀 학자금 보조          | • 영주(100), 장흥(30)                                                                            |
|          | 의료비 보조             | • 영주(10)                                                                                     |
|          | 귀농인 문화예술 창작 지원금 보조 | • 하동(200)                                                                                    |
| 교육·제협 지원 | 교육비 보조             | • (30)봉화, 창녕, 완주, 장흥                                                                         |
|          | 귀농인턴               | • 귀농인턴제(양구, 금산, 창녕, 하동, 장수, 장성, 해남)                                                          |
|          | 귀농교육               | • 화천, 양양, 금산, 상주, 영주, 봉화, 함양, 하동, 고창, 진안, 완도                                                 |
|          | 기타교육               | • 집짓기학교(상주, 장흥)<br>• 귀농·귀촌자녀 지역이해프로그램(단양)                                                    |
|          | 지역리더 교육            | • 장수, 완주, 진안, 완도                                                                             |
|          | 컨설팅                | • 서천                                                                                         |
|          | 견학 지원              | • 우수 귀농·귀촌자 선진지 탐방 지원(장수)                                                                    |

|            |            |                                                                                                                    |
|------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            | 체험(실습)농장   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 체험농장(금산, 완도, 장성)</li> <li>• 단기 체험(양구, 봉화, 완도)</li> </ul>                  |
|            | 귀농인의 집     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금산, 서천, 상주, 봉화, 거창, 하동, 장수, 고창, 진안, 완주, 완도, 장성</li> </ul>                 |
| 관계형성<br>지원 | 집들이비 보조    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (30)영주, 완주, 완도, (20)진안, 장흥 장평면</li> </ul>                                 |
|            | 귀농인 모임 지원  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 함양, 완주, 진안, 장흥</li> </ul>                                                 |
|            | 간담회, 포럼    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금산, 하동, 완주, 장흥</li> </ul>                                                 |
|            | 화합행사       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금산, 서천, 장수, 진안, 완도</li> </ul>                                             |
|            | 멘토링        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 멘토제(금산, 장수, 완주, 장흥)</li> <li>• 간사제(봉화, 진안)</li> </ul>                     |
|            | 기타         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 어촌계 가입 지원(완도군)</li> </ul>                                                 |
| 정보 제공      | 홍보 설명회     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대기업 및 관공서 협약(금산)</li> <li>• 설명회(장수)</li> </ul>                            |
|            | 초청 프로그램    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 양구, 양양, 금산, 서천, 봉화, 함양, 장수, 고창, 완주, 완도, 장성</li> </ul>                     |
|            | 지역 안내      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 귀농인생활안내서(영동군 상촌면)</li> </ul>                                              |
|            | 빈집 정보 제공   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 서천, 봉화, 장수, 강진, 곡성</li> </ul>                                             |
|            | 출향인 대상 홍보  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 장수, 진안</li> </ul>                                                         |
|            | 홈페이지       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 양양, 금산, 서천, 단양, 상주, 봉화, 거창, 창녕, 하동, 장수, 고창, 진안, 완주, 장성, 강진, 곡성</li> </ul> |
| 기 타        | 사회적 일자리    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 금산, 장수, 진안, 완주</li> </ul>                                                 |
|            | 공동 사업 지원   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 완주</li> </ul>                                                             |
|            | 소득모델 개발 보급 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 양양</li> </ul>                                                             |

### 3. 귀농·귀촌인 지원 추진 체계 정비 실태

본 장에서 다루고자 하는 것은 귀농·귀촌인 지원 추진 체계로서, 지자체의 귀농·귀촌인 지원 전담 부서(기관) 설치 여부 및 운영 실태 등에 관한 것이다.

먼저 업무 분장 차원에서 귀농·귀촌 관련 업무를 한 부서에서 일괄 처리하고 있는 지자체(화천, 양구, 양양, 금산, 상주, 봉화, 하동, 장수, 진안)가 있는가 하면, 자금 지원 집행과 도시민 유치사업, 농어촌 뉴타운사업 등을 분리 추진하는

지자체(서천, 고창, 완주, 완도, 강진)도 있는 것으로 나타났다. 또한 별도의 조직으로 귀농·귀촌지원센터를 설치(금산, 서천, 상주, 완주, 진안, 곡성)하거나, 민간인 계약직을 고용하여 귀농인 상담, 지역 안내, 정보 연계 등을 실시하는 지자체(양구, 양양, 장수, 완도, 봉화, 하동 등)도 있었다.

인력 활용 측면에서, 방문 조사한 20개 시·군 가운데 11개 시·군(단양, 금산, 양양, 장수, 진안, 완주, 상주, 영주, 봉화, 거창, 함양) 귀농·귀촌 담당자가 귀농·귀촌 업무만을 담당하고 있다고 응답하였다. 이외 지역은 귀농·귀촌 업무만을 하고 있지는 않지만 다른 업무에 비해 비교적 비중이 높은 곳, 다른 업무로 인해 귀농·귀촌 업무 비중이 낮은 곳 등으로 분류할 수 있었다.

업무 담당 경력은 2개월~10년으로 다양하게 나타났으며, 관련 업무 경력(후계자, 영농교육, 농지 등)이 많을수록 정착 정보 제공, 지역자원 활용 연계 등에서 전문성이 높은 것으로 나타났다. 그리고 이러한 담당자의 전문성에 따라 정착 지원 성과에서도 차이가 큰 것으로 보였다. 예를 들어, ‘내가 이 지역의 복덕방이다’라고 할 정도로 지자체 담당자가 지역의 주택, 농지 정보 등을 꿰뚫고, 귀농에의 의지가 높고 잘 적응할 만한 사람에게 선별적으로 정보를 제공한다는지<sup>6</sup>, 귀농인이 창업 자금 용자를 받고자 할 때 적극적으로 농협의 협조를 요청하여 원활하게 용자를 받을 수 있도록 지원한다든지<sup>7</sup> 하는 사례가 있었다. 귀농 업무 담당자의 경험, 전문성 등의 중요성과 함께, 그와 같은 업무 담당자 부재 시에도 효과적인 지원이 이루어질 수 있도록 하는 체계 구축이 필요함을 확인할 수 있는 대목이다.

이와 같은 귀농 지원 추진 체계 정비에 있어서는, 도시민 유치 지원 사업의 기여도가 컸다고 할 수 있다. 김정섭(2009)<sup>8</sup>에서도 지자체가 귀농·귀촌을 촉진하기 위한 활동을 지속적, 체계적으로 수행할 수 있는 사회적·조직적 기반을 갖추는 데 기여한 것이 도시민 유치 지원 사업의 가장 중요한 성과임을 언급한 바 있다. 사업을 실시하는 과정에서 상설 귀농 지원 조직을 형성·운영하거나, 계약직 인력을 고용하거나, 지역 내 민간기관과 연계·협력 체계를 구축하는 등 귀농 지원 업무를 전담 추진할 수 있는 구조를 형성했다.

6 2011년 9월 22일에 K군 담당자를 인터뷰 조사한 결과이다.

7 2011년 10월 20일에 Y시 담당자를 인터뷰 조사한 결과이다.

8 김정섭(2009), 도시민 농촌유치 프로그램 지원 시범사업 평가보고서.

표 5. 지자체 귀농·귀촌인 지원 추진 체계 사례

| 구분                      | 세부내용                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 특징                                                                                                                                                                      |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 귀농·귀촌<br>업무 담당부서<br>일원화 | (장수군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>기술센터 내 기술지원과 경영인력계에 타 부서 인력을 확충하여 귀농·귀촌 업무를 전담하도록 함</li> <li>지도직 3명, 토목직 1명, 건축직 1명으로 구성</li> <li>농어촌 뉴타운, 도시민 유치 지원 사업 등 관련 사업 총괄</li> </ul>                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>귀농·귀촌 지원에 필요한 영농, 건축 등 제 영역의 기술 지원, 건축 등의 문제를 한자리에서 해결할 수 있어 업무 효율이 높음</li> </ul>                                                |
|                         | (봉화군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>일반적으로 농정과가 시·군청에 배치되어 있는 데 반해, 봉화군에서는 농정 관련 4개 부서(농정축산과, 유통과수과, 농촌개발과, 농업기술과)가 농업기술센터에 통합 배치되어 있음</li> <li>귀농에 대한 군 차원의 관심이 매우 높아 농촌개발과 내 전원농촌 담당계(3명)에서 귀농에 대한 업무를 전담하고 있음</li> </ul>                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>귀농 지원 정책 수립 및 지원, 교육 등을 하나의 부서에서 실시하고 있어 수요자의 편의 도모</li> <li>농업기술센터 내에 귀농·귀촌인 네트워크방을 개설하여 귀농인들 간 교류, 민-관 교류 활성화 도모 계획</li> </ul> |
| 군-읍·면<br>지원 체계<br>확장    | (장흥군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>장흥군에서는 귀농자들이 좀 더 편안하게 행정에 접근할 수 있도록 읍·면장실에 ‘귀농 상담’ 팻말을 부착</li> <li>군수가 읍·면을 순회하며 귀농·귀촌인 간담회 실시하여 귀농·귀촌 사업을 홍보하고, 귀농인의 의견을 수렴하기도 함</li> <li>광주 인근으로 귀농자가 비교적 많은 장평면에서는 주민들이 내놓은 빈집, 농지를 귀농인과 연결해주는 복덕방 서비스, 집들이비 지원(20만원)을 실시한 바 있음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>귀농인 지원을 위한 군-읍·면 체계 구축에 노력하고 있음</li> <li>읍·면별로 시행하고 있는 좋은 시책 사례들을 모아 읍·면에 확산할 계획</li> </ul>                                      |
| 중간지원<br>조직 설치           | (완주군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>‘10년 개소한 중간지원조직인 ‘지역경제순환센터’ 내 도농순환센터에서</li> </ul>                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>귀농인이 지원 업무를 실시하여</li> </ul>                                                                                                      |

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                         |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           | <p>도시민유치사업 전담 추진, 행정은 자금 지원 집행 위주로 담당</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역경제순환센터에서 기타 귀농·귀촌 인력 유치를 위한 통합적 홍보, 상담 등을 실시하고 있음</li> </ul> <p>(진안군)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• '09년 진안군 임의단체로 '뿌리협회' 발족</li> <li>• 귀농·귀촌인 상담, 정책 안내, DB구축을 주 역할로 하고 있음</li> <li>• '11년 전라북도 비영리단체로 등록되었으며, 전북도 귀농·귀촌인사회적일자리 지원 사업으로 일부 인건비를 지원받고 있음</li> </ul>                                                         | <p>현장에 대한 이해가 높고, 귀농인들이 좀 더 편하게 접근할 수 있다는 장점이 있음</p>                                                                                                                                                    |
| 계약직 직원 고용 | <p>(양양군)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술센터 내 업무 담당자 옆자리에 사무장 1명을 고용, 배치하여 양양군 귀농·귀촌지원센터 운영</li> <li>• 사무장은 지역 주민 출신으로, 초기 귀농 상담과 현장체험, 투어 등의 안내, 홈페이지 관리 역할을 담당하고 있음</li> </ul> <p>(봉화군)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 귀농인들 중 3명 선발, 귀농 희망자들을 대상으로 상담 및 지역 안내, 빈집, 농지 등 정보 연계 등을 담당하도록 함</li> <li>• 관리자용 '봉화 귀농 DB'에 상담 및 안내, 기타 활동 등에 대해 일지를 등록하도록 하고, 안내 실적 등에 따라 월 8-90만원 보수 지급</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 주민을 고용하는 곳과, 귀농인들을 고용하는 곳이 있음</li> <li>• 지역 주민은 지역을 잘 알고 있다는 장점이 있으며, 귀농인들은 눈높이에 맞춘 지원에 효과적임.</li> <li>• 계약직 직원을 고용하고 있는 곳은 모두 도시민 유치 사업 참여 시·군임</li> </ul> |

지자체 단위에서의 귀농 지원 체계 구축과 관련하여서는 다음과 같은 문제점과 그에 대한 개선방향을 생각할 수 있다.

첫째, 유사사업을 집행하는 부서가 분리되어 있을 경우, 정책 수요자들이 혼란을 느낄 뿐만 아니라, 부서 간에 제공하는 정보 불일치, 업무 추진의 효율성 저하 등의 문제가 발생한다는 점이다. 귀농 지원 관련 업무를 집행하는 부서를 일원화할 필요가 있으며, 이 때 <표 5>의 장수군, 봉화군 등이 참고할 만한 사례라고 판단된다.

둘째, 귀농 지원 업무가 특성상 다방면의 풍부한 경험과 정보를 요할 뿐만 아니라, 상담, 현장 안내 등으로 인해 업무 부담이 크다는 점이다. 지자체 담당자

들은 귀농 지원 업무가 기피 업무 가운데 하나라고 입을 모았다. 따라서 귀농 지원 업무 담당자들의 빈번한 이직을 지양하고, 상담, 현장 안내 등에 따른 인센티브를 부여함으로써 담당자들의 사기를 북돋는 것이 필요하다.

셋째, 귀농인들을 일선에서 안내해야 하는 읍·면 부서 담당자들의 전문성, 협조가 부족하다는 점이다. 귀농 지원까지 담당하기에는 읍·면 담당자들의 업무가 과중한 것이 현실이나, 교육, 업무협의 등을 통해 협조를 지속적으로 독려해 나감으로써 귀농 지원 체계를 현장과 가장 근접한 단계까지 보다 공고히 구축할 필요가 있다.

#### 4. 귀농·귀촌인 정착 지원을 위한 기초 정보 관리: 빈집 정보 관리 중심

귀농·귀촌인들이 정착 시 가장 어려움을 느끼는 부분 중 하나가 주택을 구하는 문제인 것으로 알려져 있다. 특히 귀농인들은 풍족한 자금력을 가지고 귀농하는 경우가 많지 않고, 충분한 정보 없이 정착지를 확정하는 리스크를 줄이고자 하기 때문에 빈집을 활용하고자 하는 수요가 많다. 이에 따라 빈집 정보를 수집하고, 제공하는 데에도 중앙 및 지자체에서 행정력을 기울이고 있다.

먼저 중앙 단위에서는 1996년부터 행안부에 의해 각 시·군의 주택과, 건축과, 도시과 등에 ‘농어촌 빈집정보센터’가 설치, 운영되어 온 바 있다. 그리고 농림수산식품부는 주택 마련을 귀농·귀촌에 있어 가장 중요한 과제 중 하나로 인식하고 2011년, 농어촌 빈집정보 홈페이지([www.onbid.co.kr](http://www.onbid.co.kr))를 개설·운영하고 있다. 지자체가 빈집 자료를 집주인의 동의를 전제로 수집·입력하고, 자산관리공사가 시스템을 구축·운영하는 체계이다.

<표 6>은 지자체별 빈집 정보 제공 실태를 보여준다. 이처럼 빈집 정보에 대한 DB를 구축, 공개한 경험이 있는 지자체들 가운데에는, 투기 목적 문의가 주를 이루는 등의 문제점으로 인해 정보 제공을 중단한 사례도 다수인 것으로 나타났다.

조사 대상 지자체들은 대부분 기본적으로 주택과, 건축과 등에서 파악한 빈집 정보를 보유하고 있었다. 그러나 ① 농촌에 빈집이 여전히 많이 있으나 수리

하여 사용가능한 빈집이 많지 않으며, ② 사용할 만한 빈집은 대부분 주인이 이주할 계획을 가지고 있다는 점, 그리고 ③ 사용 계획이 불투명하다고 해도 외부인의 사용을 꺼리기 때문에 현실적으로 활용하는 데에 한계가 있다는 의견들을 공통적으로 피력하였다.

또한 활용 가능한 빈집 정보를 파악하고 있다고 해도, 공무원이 이를 알선하기에는 조심스러운 부분이 있음도 지적하였다. 따라서 빈집 정보 제공을 민간 조직에 위탁하거나, 귀농 지원 민간 인력이나 이장 등을 연계하여 귀농인이 직접 찾도록 안내하는 등의 방식을 택하고 있었다.

표 6. 빈집 정보 온라인 제공 사례

| 구분             | 중앙<br>정부       | 지자체                 |     |          |                 |          | 민간                 |
|----------------|----------------|---------------------|-----|----------|-----------------|----------|--------------------|
|                | 온비드            | 서천군<br>(귀농인<br>협의회) | 봉화군 | 전남<br>도청 | 곡성군             | 강진군      | 농어촌<br>빈집<br>주인 찾기 |
| 정보 제공 건수       | 118            | 확인<br>불가            | 2   | 540      | 15              | 확인<br>불가 | 234                |
| 정보 접근 레벨       | 누구나            | 정회원                 | 누구나 | 누구나      | 누구나             | 누구나      | 누구나                |
| 주요<br>제공<br>정보 | 사진             | ●                   | ●   |          | ●               | ●        | ●                  |
|                | 소재지            | 지번                  | 리   | 리        | 지번              | 지번       | 면                  |
|                | 매매/임대 여부       | ●                   | ●   |          | ●               | ●        | ●                  |
|                | 면적, 구조, 시설 등   | ●                   | ●   | ●        | ●               | ●        | ●                  |
|                | 발생년도, 관리 상태 등  | ●                   |     |          | ●               | ●        | ●                  |
|                | 주위 환경, 마을 정보 등 |                     | ●   | ●        |                 |          | ●                  |
|                | 매매/임대조건, 가격    |                     | ●   | ●        |                 |          | ●                  |
|                | 정보 제공자/담당자/업체  | ●                   | ●   | ●        | ●               |          |                    |
|                | 소유자 연락처        |                     |     | ●        | ●<br>소유자<br>현주소 | ●        |                    |

표 7. 지자체 빈집 정보의 관리·제공 사례

| 구분                    | 세부내용                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 특징                                                                                                                                     |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 민간 위탁을 통한 빈집 DB 구축·운영 | (장수군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>빈집 DB가 비교적 활발히 구축·운영되고 있는 사례</li> <li>농어촌 빈집 주인 찾기 사업단과 업무 협약을 맺고 관내의 빈집 실태에 대한 조사, 분석, DB 구축 및 현장투어 실시</li> <li>파악된 빈집은 장수군 귀농정보 홈페이지와 사업단 홈페이지에 게재되어 열람 가능<br/>⇒ 빈집 정보를 활용하여 정착한 사례: 10가구</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>문의 전화로 인한 행정 담당자의 업무 부담 경감</li> <li>빈집에 대한 세부 정보를 파악하고 있는 사업단이 안내를 담당하여 이용자의 만족도 높음.</li> </ul> |
|                       | (서천군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>서천군의 도시민 유치사업을 전담하고 있는 귀농인 협의회 홈페이지에 귀농부동산 게시판 개설</li> <li>모집 광고 등을 통해 수집한 물건을 서귀협 명의로 올리거나 개인이 직접 게재 가능</li> <li>게시 기준을 마련하여 건물에 대한 상세 정보를 기입하도록 함.</li> <li>협회에서 파악한 빈집을 귀농 투어 시 직접 방문하여 빈집 거래 시 주의사항 등 안내</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>정회원 이상에게만 게시물 열람 및 등록 권한을 부여하여 업자의 부적절한 접근을 차단하고 정보제공자 보호</li> </ul>                            |
| 지역 주민 연계 (귀농 간사, 이장)  | (봉화군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>3명의 귀농인 간사로 하여금 빈집 정보 파악 및 알선을 하도록 함.</li> </ul> (장성군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>귀농 담당 공무원이 관내 구축된 빈집 DB를 기초로 이용가능한 빈집을 파악하고 있다가, 귀농인이 빈집을 문의하면 해당 마을 이장이나 소유주에게 연결</li> <li>지역에 무리 없이 정착할 사람인지에 대한 판단을 전제로 연계</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>상호 신뢰 관계를 근간으로 함.</li> <li>불특정 다수에 대한 정보 공개로 인한 부작용이 없음.</li> </ul>                             |

이와 같은 귀농·귀촌인 정착 지원을 위한 빈집 정보의 관리에 있어서는 다음과 같은 문제점과 그에 대한 개선 방향을 생각할 수 있다.

첫째, 읍·면 담당자를 통한 빈집 조사 및 정보 관리는 한계가 있으며, 공무원

이 빈집 정보를 안내하기에는 책임 소재 등에서 부담이 크다는 것이다. 따라서 빈집 정보 조사·관리를 위한 고용(인건비) 또는 민간 위탁을 지원하는 것이 대안일 수 있다. 또한 빈집 DB를 온라인상에서 불특정 다수를 대상으로 공개할 경우 부작용이 우려된다는 점도 문제이다. 빈집 DB 구축은 필요하나, 정보를 제한적으로 공개하거나, 공개보다는 실태 파악 및 관리용으로 활용하는 것이 바람직하리라는 판단이다.

둘째, 지자체에 따라 이용 가능한 빈집 물량에 있어 편차가 크며, 수리를 통해 살 만한 빈집은 귀농인보다는 집안이나 주위 연고가 있는 사람들에게 우선적으로 돌아간다는 점이다. 귀농인이 거주할 만한 빈집을 확보하는 것이 얼마나 어려운 일인지를 보여주는 실례라 하겠다. 이처럼 빈집 활용이 제한적이므로 저가로 신축할 수 있는 주택 모델 개발·보급하거나 수요에 따라 계약형태를 다변화하여 임대주택을 공급하는 등이 현실적인 대안일 수 있다.

셋째, 농촌의 정서상 빈집을 외부인이 이용하는 것에 선뜻 동의하지 않기 때문에 인적 관계 형성을 통한 빈집 확보를 유도하는 것이 용이하리라는 점이다. 이는 ‘귀농인의 집’과 같은 체재형 농촌생활 체험 시설의 적극적인 활용 필요성을 시사한다. 즉, 체재형 체험 시설을 이용하면서 주민들과 안면을 익히고, 관계를 형성하고, 신뢰를 쌓은 기반을 바탕으로 양질의 빈집을 확보할 수 있다는 것이다. 또한 지자체가 빈집을 수리하여 귀농인에게 장기 임대(소유자-행정-수요자 3자 계약)하는 방식 등 소유주가 믿음을 가질 수 있는 방식을 고려할 수 있으며, 무엇보다도 빈집 소유주의 의식 전환을 위한 캠페인을 전개하는 등의 노력이 필요하다.

## 5. 체재형 농촌생활 체험 시설 설치·운영

농림수산식품부는 2009년 귀농 희망자가 일시 거주하면서 영농기술 습득, 주택·농지 등을 준비할 수 있도록 귀농인의 집 신축을 지원하였으나, 2011년부터 실시를 중단하였다. 현재 지자체에서는 기존에 마련된 귀농인의 집을 유지·관리하거나 지자체 차원에서 예산을 확보하여 신축하고 있다.

지자체마다 체재형 체험 시설을 관리·활용하는 형태와 활성화 정도에는 차이

가 있다. 대표적으로 체험 시설만 있는 형태와 체험 농장 또는 프로그램이 병행된 형태가 있으나, 현재 귀농인의 집만 있는 곳도 체험 농장 연계 운영을 계획·추진하는 추세이다. 이용 기간은 단기(15일 이내)에서 장기(1년, 연장 가능), 운영 주체는 지자체 직영, 마을, 법인 등, 이용료는 무료(실비)~50만원(월)까지 지자체마다 독자적인 운영 방식을 마련하고 있다. 한편 귀농인의 집을 마련하고도 관리·운영의 어려움으로 활용하지 못하고 있는 곳도 있다.

체재형 체험시설은 귀농자들이 자신의 농촌생활 적성, 정착지 정보 등을 확인하고 주민들과의 관계를 형성해나가면서 정착 기반을 마련하는 데에 유용한 것으로 평가받고 있다. 지자체들도 중개가 어려운 빈집이나 농지 정보뿐만 아니라 각종 정착 관련 정보를 귀농 희망자가 직접 파악할 수 있도록 뒷받침하는 사업으로서 체재형 농촌생활 체험 지원 사업에 높은 관심을 가지고 있다. 이에 따라 귀농인의 증가로 뒤늦게 귀농 정책에 관심을 갖게 된 지자체들이 체재형 농촌생활 체험 시설(귀농인의 집)에 대한 중앙정부의 지원 중단에 아쉬움을 나타내기도 하였다.

체재형 농촌생활 체험 시설의 설치·운영에 있어서의 문제점과 그에 대한 개선방향은 다음과 같다.

첫째, 중앙 정부 지원으로 귀농인의 집을 조성하고도 관리·운영 방안에 대한 대책이 없어 활용이 저조한 경우가 있다는 점이다. 이에 대해서는 귀농인의 집 우수 운영 사례를 확산하고, 관리·운영에 대한 가이드를 제시하는 등의 지원 방안이 도움이 될 것이다. 또한 귀농인의 집과 연계 운영할 수 있는 프로그램을 개발·보급하는 것이 필요하다.

둘째, 체재형 체험 시설에 대한 수요가 높으나 예산 부족으로 시도하지 못하는 지자체가 있으며, 지자체에 따라서는 조성한 귀농인의 집에 대한 유지·보수가 필요한 시점이라는 것이다. 따라서 귀농 정착 지원을 위한 체재형 체험 시설 신축 및 기존 시설 수리에 대해 지원하거나, 시설 운영의 활성화 정도를 평가하여 연계 시설 설치(체험농장 등)를 지원하는 등의 방안을 고려할 수 있다.

표 8. 지자체 체재형 농촌생활 체험 시설 설치·운영 사례

| 구분          | 세부내용                                                                                                                                                                                                                                         | 특징                                                                                                                                                                                 |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 연계 프로그램 운영  | (완주군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 귀농인의 집과 연계한 체험농장을 개설하여 영농활동 체험이 가능하도록 함</li> <li>• 20만원을 상한으로 마을 자체적으로 체재비 결정, 최대 1년 이용을 기본으로 하나 필요시 연장 가능</li> <li>• 현재 2개소 조성, 향후 마을 단위 공모 방식으로 빈집을 리모델링하여 8개소 추가 조성 예정</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 별도 사업인 작목별 두레농장과 연계하는 형태로 귀농인의 집을 조성·운영하여 영농기술뿐만 아니라 마을기업 운영도 배울 수 있도록 추진</li> <li>※ 두레농장: 지역 노인, 귀농인 등 다양한 주체들이 생산에 참여하는 협업농장</li> </ul> |
|             | (고창군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인 소유의 폐가를 수리하여 12개소 운영</li> <li>• 운영 주체인 마을이나 법인이 영농기술 교육 실시</li> <li>• 1년 이용을 기본으로 하며, 필요시 1년 연장 가능</li> <li>• 비용은 마을마다 상이하나, 보통 월 10만 원 내외(공공요금 별도)</li> <li>• 예약 관리는 군에서 실시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 귀농인의 집 이용희망 대기자가 많음</li> </ul>                                                                                                            |
| 자율적 농촌생활 체험 | (진안군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 귀농인의 집 사업 이전에 도시민유치사업비로 5개소 조성</li> <li>• 총 16개소, 최대 6개월 이용을 기본으로 하나 연장 가능</li> <li>• 귀농인의 집 위치, 이용료, 소재 마을 정보 등을 담은 안내책자를 제작·배포</li> </ul>                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영비가 부족하므로 성수기에는 민박으로 이용하여 수익을 창출할 수 있도록 배려</li> <li>• 마을이 귀농인의 집에서 실시할 프로그램 기획·신청 시 우선 지원</li> </ul>                                     |
|             | (봉화군)<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• 군에서 3동 직영, 최장 15일 이용 가능하며, 보통 3-4일 이용, 1일 이용 요금은 전기, 수도요금 포함 8,000원(귀농인의 집 운영 조례 제정)</li> <li>• 마을 운영 2동은 전세 계약 형태로 6개월까지 이용 가능</li> </ul>                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 모든 귀농인의 집이 이용 중</li> </ul>                                                                                                             |

|  |                                                                                                                     |                                                           |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
|  | (하동군)<br>• 귀농농가 2곳과 선도농가 1곳이 공모에 응해 귀농인의 집 건축<br>• 최소 3개월에서 6개월까지 이용 가능, 이용요금은 월 15만원으로 관리하는 해당 농가에 지불하고 센터에서 예약 관리 | • 관리 주체가 귀농(선도)농가여서 체재 시 자연스럽게 인턴제로 연결<br>• 이용 희망 대기자가 많음 |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|

## 6. 귀농·귀촌 통계 집계

농림수산식품부는 1990년부터 매년 귀농·귀촌 통계를 생산하고 있다. 조사방법 및 내용, 용어 정의 등은 <표 9>와 같은데, 이를 살펴보면 통계 생산에서 가장 중요한 ‘용어 정의’ 부분이 다소 모호하게 설정되어 있는 것을 확인할 수 있다.

이에 따라 지자체마다 농림부에 보고하는 통계 조사 기준 및 방법이 상이한 것으로 나타났다. 이를 정리한 결과가 <표 10>이다.

표 9. 농림수산식품부의 귀농·귀촌 통계

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조사 대상 및 기간 : 전년도 1.1부터 12.31까지 귀농·귀촌한 가구, 매년 1~2월</li> <li>• 조 사 자 : 시·군(읍·면) 귀농 담당 공무원</li> <li>• 조사방법 : 시·군 귀농담당 공무원이 해당 시·군의 귀농·귀촌 가구 현황 조사 (읍·면 → 시·군 → 시·도 → 농식품부)</li> <li>• 조사내용 : 귀농인 연령별 현황, 귀농 후 농업 주종사 분야, 귀농 전 직업, 귀농 유형(귀농/귀촌), 귀농 목적</li> <li>• 용어정의 : 귀농 - 농어촌으로 이주하여 농업에 종사<br/>귀촌 - 전원생활 등을 목적으로 농어촌으로 이주</li> </ul> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

표 10. 지자체 귀농·귀촌 통계 집계 사례

| 구분<br>(집계 기준)                      | 세부내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 특징                                                                                                                                     |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 주민등록이전<br>+ 농지 원부<br>+ 보조사업 신청자    | (고창군)<br>• 주민등록 이전, 농지 원부 보유뿐만 아니라 귀농인 지원 보조사업 신청자를 귀농인으로 집계                                                                                                                                                                                                                                                                        | • 가장 엄격한 기준의 귀농인 집계 방식                                                                                                                 |
| 주민등록이전<br>+ 귀농신고<br>(+ 농지 원부)      | (창녕군)<br>• 전입신고 시 귀농 여부를 파악, 신고서를 작성하도록 유도<br>→ 신고 후 6개월이 지난 시점에서 영농정착금 지원 대상이 됨을 안내<br>→ 지원 대상이 되면 귀농자 관리카드를 생성, 지원 내역, 영농애로사항 등을 기록·관리<br>(영주시)<br>• 농지 원부를 첨부하여 귀농신고 하도록 함<br>• 귀농신고서를 바탕으로 기술센터에서 명단 관리, 지원 여부 기록을 통해 중복 지원 등 관리<br>• 귀농신고자를 대상으로 각종 지원 사업, 교육 등을 문자로 안내<br>• 귀농인의 취미나 특기 등을 기록하도록 하여 지역사회 활동, 일자리 알선 등에 활용할 예정 | • 읍·면에서 귀농인을 체계적으로 관리할 수 있는 기초자료 확보<br>• 귀농인으로 하여금 행정에 대한 신뢰를 갖게 하고, 지원시기를 놓쳐 불만을 제기하는 사례 감소<br>• 서천군, 강릉시, 아산시, 해남군, 옥천군 등에서 귀농신고제 실시 |
| 주민등록이전<br>+ 농지 원부                  | (봉화군)<br>• 관리자용 ‘봉화 귀농 DB’를 통해 귀농인(정착귀농인/예비귀농인으로 구분)들을 관리하고 있으며, 주민등록을 이전하고 농지 원부를 보유했을 때 귀농인으로 집계                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                        |
| 주민등록이전<br>+ 실사를 통해 실거주, 농업 종사여부 확인 | (완주군)<br>• 도시민 유치사업의 실시를 위해 지역공동체 일자리 사업으로 5명을 고용하여, 전입자 명부를 근간으로 실사                                                                                                                                                                                                                                                                | • 실 거주 여부 등에 대한 정확한 파악이 가능하나, 예산 확보가 필요                                                                                                |

|                                     |                                                                                                                     |                                                                                 |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 주민등록이전<br>+ 이장을 통해<br>농업 종사여부<br>확인 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록 이전한 사람을 대상으로 읍·면 담당자가 이장을 통해 농업 종사 여부를 확인하여 귀농 또는 귀촌인으로 집계</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가장 많이 사용되는 방법이나 오차 발생 여지가 큼</li> </ul> |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|

이와 같은 농림수산물식품부의 귀농·귀촌인 집계 방식은 90년대부터 유지되어 오던 방식으로, 귀농·귀촌인의 수가 급격히 증가하고, 그에 따른 정책 수요가 증대되는 현 시점에서 보다 정확한 통계 생산을 위한 개선이 필요하다.

다시 말해서, 농식품부에서 제시하는 귀농·귀촌 기준이 구체적이지 않아 지자체마다 집계 기준 및 방법이 상이함에 따라 정확한 통계 생산을 위한 기준 정립이 요구된다. 우선적으로, 중앙 차원에서 정책 지원 타겟을 어떻게 설정하느냐가 중요하며, 이를 기반으로 통계 집계를 위한 귀농·귀촌에 대한 조작적 정의가 이루어져야 할 것이다.

통계 집계를 위해 귀농·귀촌을 정의하는 것이 간단한 문제는 아니다. 우선 귀농을 정의하는 데에 있어 ‘이주’를 필수 요건으로 포함할 것인가의 문제가 존재한다. 현재 농림수산물식품부가 정의하고 있는 귀농은 ‘농촌 이주+농업종사’이다. 이러한 정의에 따르면 농촌에 살면서 다른 산업에 종사하다가 농업으로 직업을 전환한 사람은 배제하게 된다. 또한 농촌으로 이주한 사람을 정의함에 있어서도 일반적으로는 행정구역별을 기준으로 삼을 가능성이 높는데, 동 → 읍·면만을 대상으로 할 것인지, (일부) 읍·면 → 읍·면 이주를 포함할 것인지 등, 구체적으로 조작적 정의를 내리고자 할 경우 짚고 넘어 가야 할 부분들이 있다.

더욱 어려운 것은 귀촌에 대한 정의로, 직업 범위, 경작 면적 등에 대한 고려가 필요하다.

또한 통계 집계 방법에 있어 현재 일반적으로 읍·면 담당자가 이장을 통해 확인하는 방식으로 통계 집계가 이루어지고 있는데, 이러한 방식대로라면 읍·면 담당자의 개인적인 성실도, 업무량 등에 따라 통계의 질이 영향을 받을 가능성이 농후하다. 중앙 차원에서는 보다 정확한 통계의 생산을 위해 주민등록 이전 자료와 농업경영체 자료를 활용하여 집계하거나, 농업총조사 문항을 보완하는 등의 방식으로 귀농 통계를 생산하는 방안을 고려할 수 있다.

표 11. 귀농 개념 정립을 위한 고찰

| 구분              | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 비고                                                                                                        |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 귀농의<br>일반적 개념   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 귀농: 농촌으로 이주하여 농업에 종사하는 것</li> <li>※ 귀촌: 농촌으로 이주하여 농업 이외 산업에 종사하거나 전원생활을 영위하는 것</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 귀촌을 귀농보다 넓은 의미로 접근하기도 함</li> </ul>                               |
| 정책적<br>개념       | <p>(농림수산식품부)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5년 전 1월 1일부터 사업신청일 전에 세대주가 가족과 함께 농어촌으로 이주하여 실제 거주하면서 농어업에 종사하고 있는 자</li> <li>• 농어촌 지역 전입일을 기준으로 1년 이상 농어촌 이외의 지역에서 거주한 자(완주군)</li> <li>• 귀농자 : 만 61세 이하인 자 중 완주군 이외 타 지역에서 농업 경영을 목적으로 2008.6.23 이후 가족과 함께 주민등록을 전입하여 실제 거주하면서 전업으로 농업에 종사하는 자(영농규모는 2,000㎡ 이상 농지에 농작물 경작)</li> <li>• 귀촌자: 만 61세 이하인 자 중 농촌생활을 목적으로 2011.2.17 이후 가족과 함께 전입한 자로서 농업과 비농업을 겸업하는 자(영농규모는 1,000㎡ 이상 농지에 농작물 경작)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙이나 지자체 정책 목적에 따라 연령 제한, 가족 동반 제한, 이주 시기 제한 등을 두고 있음</li> </ul> |
| 통계 집계를<br>위한 개념 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 ‘귀농의 일반적 개념’을 통계 집계 기준으로 활용하고 있음</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>⇒ ‘지원 대상 규정을 위한 개념’과 달리 통일된 기준 필요</p>                                                                  |

## 7. 결론

이상에서 중앙 및 지방 단위의 귀농·귀촌 지원 정책을 개괄적으로 살펴보았으며, 세부적으로는 귀농·귀촌인 지원 추진 체계 정비, 귀농·귀촌 정착 지원을 위한 기초 정보 관리, 체재형 농촌생활 체험 시설 설치·운영, 귀농·귀촌 통계 집계와 실태와 개선방향에 초점을 맞추어 지자체의 각기 다른 방식을 유형화하여 기술하였다. 지자체마다 처한 조건이 다른 상황에서 어느 방식이 가장 나은 방식이라고 단정 짓기는 어려울 것이나, 어느 정도 보편적으로 확산, 적용 가능한 모델을 찾아나가는 것도 필요한 작업이라 판단된다.

마지막으로 종합적 차원에서 몇 가지 질문을 던지며 본고를 마무리하고자 한다. 첫째, 귀농·귀촌 정책 실행을 위한 중앙 - 도 - 시·군 - 읍·면의 추진 체계에서 각각의 단계에서 담당해야 할 역할은 무엇인가이다. 특히 지자체 담당자들은 예산 확보의 어려움을 언급하면서 공통적으로 중앙의 예산 지원을 요청하였는데, 중앙 단위에서 지원해야 할 영역이 어디까지인가 하는 것이다. 또한 읍·면 단위에서도 새로 유입된 귀농인들이 안정적으로 정착할 수 있도록 기초 정보를 관리하면서 계속적으로 모니터링하고 돌보는 역할이 필요하리라 여겨진다.

둘째, 지자체가 기획한 사업은 물론이고, 중앙의 자금 지원 사업을 지자체에서 운용하는 데 있어서도 나타나는 지역 간 역량, 성과 등의 편차를 어떻게 좁힐 것인가이다. 지자체 귀농·귀촌 담당자들의 업무 역량을 향상시키는 한편, 개인의 역량에 지나치게 기대지 않을 수 있는 효과적인 체계 구축이 필요하다 하겠다.

셋째, 귀촌 지원 여부와 지원할 경우 그 범위 설정에 관한 것이다. 대부분의 지자체는 귀농 위주로 지원하고 있었으며, 귀촌을 지원하는 것에 대해서는 반감을 나타내는 경우도 있었다. 이 역시 지자체가 처한 상황에 따라 정책 타겟을 달리할 수 있는 부분이나, 중앙에서도 이에 대한 구체적인 방향 설정 및 제시가 필요한 것으로 보인다.

## 제2주제 토론

좌장: 채상헌(천안 연암대학교 교수)

### 지정 토론자

- 김명숙(충청남도 청양군의회 의원)
- 이해진(청년정책연구원 연구실장)

### 토론문 1: 김명숙(충청남도 청양군의회 의원)

- 귀농은 왜 하는 것일까? 또 귀촌은 왜 하려는 것일까? 개인의 사정에 따라 ‘농업을 본인이 원하는 직업으로 갖고자 하는 사람들’과 ‘농업이라도 직업으로 가져 볼까 하는 사람’, ‘농촌에 살고 싶어 하는 사람과 농촌에 한번 살아 볼까 하는 사람’으로 크게 나눌 수 있다. 즉 본인의 의지로 또는 ‘다른 지역’에서 ‘또 다른 지역’으로 이주하는 것이다. 여기에서 ‘또 다른 지역’은 기초자치단체가 될 것이다.
- 5년 전부터 기초자치단체의 행정업무에서 ‘귀농’이라는 정책용어가 본격적으로 등장하기 시작했고 그 후 여러 가지 귀농 정책이 실행되었으며 그 과정에서 귀농이라는 단어와 한 틀로 ‘귀촌’이라는 단어도 등장하기 시작했다.
- 기초자치단체의 정책이라 함은 예산이 수반되는 일로, 정책을 시행한다는 것은 수요가 있다는 뜻이다. 그 수요는 귀농하는 당사자를 위한 것일 수도

있고 주민일 수도 있고 자치단체장일 수도 있다.

- 정책 대상자가 자치단체장일 수도 있다는 말은 다음과 같은 경우를 뜻한다.  
규모가 작은 자치단체일수록 인구문제가 심각하여, 선거로 당선된 자치단체장이 귀농·귀촌 정책을 통해 새로운 농업분야의 정책을 개발하고 인구를 증가시킨다는 목적으로 지역 주민에게 홍보하기 위해 정책을 과대포장하는 경우도 있다.
- 가장 좋은 정책은 귀농·귀촌자의 지역민을 한 틀로 엮어주는 정책일 것이다.  
그러나 대부분 기초자치단체의 귀농·귀촌 정책은 귀농·귀촌하는 사람들만을 위한 것이다. 지역민이 없는 귀농은 농촌지역 자치단체에서 의미가 없다. 그 자치단체를 존재하게 한 것이 지역민이었고 귀농자들이 그들과 함께 어우러져 살지 못하면 ‘귀농’이 아닌 단순한 ‘이주’이기 때문이다. 그런데 지금의 중앙부처나 기초자치단체의 정책을 보면 가장 중요한 지역민과 귀농자를 한 틀로 엮는 정책은 거의 없다.
- 2006년부터 2010년까지 충남 16개 시·군의 귀농자는 매년 평균 20~30명 안팎이었다. 농업에 종사하기 좋은 여건을 가진 다른 광역자치단체나 전원생활하기 좋은 여건을 가진 또 다른 광역자치단체에는 더 많은 사람들이 귀농·귀촌을 했겠지만 평범한 지역인 충남의 경우는 위와 같다. 전국의 다른 기초자치단체의 귀농·귀촌의 인구 또한 지역 환경 여건에 따라 다를 것이나, 비교적 경쟁력이 낮은 기초자치단체는 충남의 기초자치단체와 비슷한 수치일 것이다.
- 그럼에도 불구하고 2~3년 사이에 전국 기초자치단체에서 귀농·귀촌 정책은 전담부서를 둘 정도로 어느 정책보다 빠르게 자리 잡았다. 청양군의 경우 농업정책에서 구기자가 지역의 특산물로 전국 생산량 65%를 차지하는데도 아직까지 구기자 관련 농업정책을 주 업무로 보는 부서는 없어도 귀농정책을 주 업무로 보는 부서는 생겼다. 왜 그럴까? 귀농·귀촌하는 사람들을 위한 정책에 선출직 자치단체장의 성과가 더해지고, 여기에 중앙정부의 정책시행을 기초자치단체가 어느 정도 하고 있는지 평가를 하고 상을 주는 시스템까지 더해졌기 때문일 것이다.

- 귀농·귀촌 정책이 농림수산식품부를 비롯해 자치단체에서 중요한 정책으로 다뤄지고 있는 동안, 이 정책의 직접 대상자가 되는 귀농·귀촌을 하고자 하는 사람들의 사회적 지위도 높아졌다. 기초자치단체마다 언제 귀농·귀촌 할 지도 모르는 대상자들을 모아서 예산을 들여 귀농학교를 열고 각종 지원책을 마련한다. 담당 공무원들은 발품을 팔아가며 빈집과 농사지을 땅을 알아봐주고 더 좋은 행정서비스는 없을까 고민하고 있으며 자치단체마다 경쟁적으로 예산을 수반하는 정책을 만들어내고 있는 게 지금의 대한민국 농촌지역 자치단체의 현실이다.
- 그러는 사이 귀농·귀촌 대상자들은 전국 어느 자치단체가 지원을 많이 해 주나 정보를 찾아보고 귀농할 의사를 갖고 있는 자치단체 관계자들에게 어느 지역은 얼마를 지원하는데 왜 그런 정책이 없냐? 이렇게 해서 귀농하는 사람들이 있겠냐? 요구하기도 한다. 자치단체 입장으로는 난감하다. 재원은 한정돼 있는데 수요를 예측할 수 없는 부분에 많은 예산을 세울 수도 없고 설령 예산을 많이 편성해도 귀농이라는 것은 필수조건이 농사지을 땅과 살 집인데 이 문제는 기초자치단체가 해결할 수 있는 부분이 아니기 때문이다.
- 왜 정부는 귀농·귀촌 정책에 중점을 두는 것일까? 그 핵심은 농업일까? 도시에서 인구가 적은 지역으로의 인구 이동이 문제일까? 균형발전의 문제일까? 아니면 대한민국 구성원인 국민의 행복일까? 이 문제의 핵심에 따라 기초 지방자치단체의 정책이 달라질 것이다.
- 지금까지 정부는 포괄적인 의미의 귀농·귀촌 정책을 해 왔고 자치단체는 앞다퉈서 물질적인 지원 정책을 펼쳐 왔다. 결과적으로 귀농정책 잘했다고 평가받는 자치단체는 예산을 많이 투입했다는 것이다. 인구가 적은 자치단체가 재정자립도도 약하다. 그럼에도 불구하고 인구증가를 내세워 다른 곳보다 지원을 많이 하는 정책을 써 왔기 때문에 귀농·귀촌 정책에 심혈을 쏟은 것으로 도드라져 보이는 것이다.
- 귀농·귀촌 하고자 하는 사람이 돈 없으면 빛 좋은 개살구라고 한다. 돈 없으

면 귀농·귀촌 못한다. 중앙정부와 기초자치단체에서 아무리 지원을 해도 문제는 돈이다. 그리고 그 다음이 자신이 정착하고자 하는 지역의 농사지을 땅과 살 집이다. 이 문제는 기초자치단체에서 해결할 수 없다. 그러므로 지금의 귀농·귀촌 정책은 어느 정도 있는 사람들의 몫이다. 돈 문제는 기초자치단체도 마찬가지이다. 좋은 정책을 만들어내고 싶어도 정책은 돈이고 재정자립도가 약하면 어렵다.

- 도시에서 살만한 사람 또는 농업에 대한 의지가 강한 사람을 기준으로 삼아 만들어진 정책이 중앙정부의 귀농·귀촌 정책이고 거기에 따라가는 것이 자치단체의 귀농·귀촌 정책이다. 이것이 지금 대한민국의 귀농·귀촌 정책인 것이다.
- 귀농·귀촌 정책을 왜 해야 하는가? 중심을 어디에다 두어야 하는가? 이것을 중앙정부 부처가 먼저 정립을 해야 자치단체의 정책들도 자리를 잡을 것이다. 귀농·귀촌의 핵심은 귀농·귀촌 희망자 입장과 지역민 입장에서 각기 다르다. 지금까지의 귀농·귀촌 정책은 귀농·귀촌자와 지역민들은 서로 다른 관점이 있음을 무시하고 귀농·귀촌자 입장에서만 다뤄졌다.
  - 귀농·귀촌의 핵심은 먼저 귀농·귀촌을 원하는 사람들 입장에서 보면 ① 하루 한 번 가족들이 얼굴을 맞대고 같이 밥을 먹는 것(개인의 정신적 행복), ② 농촌지역에 와서 함께 어우러져 행복하게 하는 것(공동체 행복), ③ 농업을 통해 경제활동을 하는 것(물질적 행복)이다.
  - 귀농·귀촌자를 받아들이는 지역민 입장에서의 핵심은 ① 마을 또는 이웃으로서의 일을 도움 받을 수 있는 젊은이의 존재, ② 쇠퇴해가는 마을을 유지시키는 명목, ③ 노후에 대한 공공의 복지비용 책임부담을 맡아줄 재원일 것이다.
- 가장 중요한 것은 공동체이다. 정부가 지원하는 목적을 농업농촌을 지키고 지역균형을 맞출 수는 없지만 보완하고 지역민과 귀농·귀촌자가 함께 어우러져 5년만 지나면 귀농자라는 단어가 사라지도록 마을공동체가 될 수 있는 정책을 만들어서, 기초지방자치단체가 이를 토대로 정책을 만들어 가도록 해야 할 것이다.

- 그동안 귀농·귀촌에 대한 교육은 귀농·귀촌 정책에 대한 기본배경으로 출발해 전국의 농업을 기반으로 하는 기초자치단체에서는 한번 이상씩 했을 것이다. 과연 이런 교육을 한 자치단체 중 지역민과 함께 귀농·귀촌교육 프로그램을 한 곳은 얼마나 될까? 귀농·귀촌을 받아들여야 하는 지역민에게 왜 귀농·귀촌이 필요한지를 귀농·귀촌 대상자들에게 농촌에 대한 교육한 것만큼 한 곳이 있을까? 궁금하다.
- 귀농인들이 농촌에서 사는 가장 어려운 점은 마을사람들과의 융화라고 한다. 말이 안 통한다는 것이다. 그동안 농촌에서 살아온 사람들은 많이 배우지 못했다고 시골에서 산다고 대우받지 못하는 것이 습관이 되었다. 시골 분들은 이론이 아니라 본인이 가장 잘 알 수 있는 마을의 현실에 대해서 말하는 것을 좋아한다. 귀농·귀촌인들은 무작정 농촌 사람들을 답답해하기 전에 이런 부분을 이해해야 된다. 중앙정부나 기초자치단체에서는 귀농·귀촌 정책을 만들 때 이런 현실을 인정하고 출발해야 한다. 농촌에서 산다는 것은 이론만 갖고 될 수는 없다. 마을주민들은 몸으로 살아온 사람들이다.

## 토론문 2: 이해진(청년정책연구원 연구실장)

- 발표자는 26개 시·군 지자체의 지원정책을 다섯 가지로 분류하여 지자체별 귀농·귀촌 정책 차이를 잘 보여준다. 이러한 지자체별 귀농·귀촌 정책 추진 실태 조사가 향후 연구의 분석 기반이 될 것으로 보인다.
- 이와 관련하여 지자체별로 특정 지원정책(정착자금지원, 교육체험지원, 관계형성지원, 정보제공, 사회적일자리)에 선택적 친화력을 갖게 된 배경을 밝히고 이에 따른 정책성과 차이를 비교·분석할 필요가 있다. 지자체 사업 정책별 사업성과를 측정할 수 있는 지표 개발과 그에 따른 성과 차이 규명도 고민해 볼 주제이다.
- 발표문 결론에서 제기된 종합적 질문은 ① 중앙 - 도 - 시·군 - 읍·면 추진 체계 간 역할분담, 중앙정부 지원 영역과 범위 설정, ② 지역 간 역량과 성과의 편차를 어떻게 줄일 것인가와 개인 역량과 시스템 구축 문제, ③ 귀촌 지원 여부와 범위 설정이다. 이에 대한 의견을 밝히고자 한다.

### □ 중앙정부의 역할

- 중앙정부의 역할은 귀농·귀촌의 성공 기준에 따라 규정될 수 있다. 귀농·귀촌의 성과 기준을 인구 유입률 혹은 귀농·귀촌 정착률에 둘 것인가, 지역사회 통합도에 둘 것인가, 사회적자본의 증진에 둘 것인가 등에 따라 정책의 내용이 달라진다.
- 귀농·귀촌인, 정부, 지자체 공무원과 더불어 지역사회의 지역 주민도 중요한 주체이다. 이들의 시각에서 귀농·귀촌인을 어떻게 받아들일 것인지, 어떻게 관계를 맺어갈 것인지 등에 대해서도 고려해야 한다. 이러한 견지에서 무차별·무조건적이거나 경제적 지원이 중심인 귀농·귀촌 정책은 농촌을 더 망가뜨릴 수 있다.
  - 경제적인 지원이 있으면 경제적인 동기로 귀농·귀촌 하는 비율이 낮지 않다. 이러한 현실에서 귀농·귀촌인들에게 경제적인 지원을 하는 것은, 농촌

과 농업을 살리기 위한 대안적인 운동으로 시작되었던 귀농·귀촌의 흐름들을 왜곡할 가능성이 있다. 인위적인 귀농·귀촌인 유입은 정부지원에 대한 막연하고 일방적인 기대를 만듦으로써 준비되지 않은 귀농·귀촌인 양산으로 오히려 역효과를 가져올 수 있다. 준비되지 않은 귀농·귀촌인은 지역 주민과의 갈등, 지자체와의 갈등, 또 다른 공동체의 분열을 일으킬 여지가 있다.

- 국가가 책임져야 할 농업 및 농촌사회의 지속가능성을 귀농·귀촌 정책 혹은 지역개발 정책으로서 농촌 마을이나 농민, 당사자 개인들에게 지역에 책임을 전가하는 부분이 있다는 비판이 있을 수 있다. 중앙정부는 이런 부분에서 어떻게 자유롭게 이런 정책들을 추진해 나갈 것인지 고민해야 한다. 드러나지 않게 귀농·귀촌의 욕구와 사회적 필요를 조직화하거나 농촌·농업의 가치를 지속가능한 사회 실현과 연계하여 인식하는 사회적 분위기를 조성하는 역할 등을 할 수 있을 것이다.
- 예컨대, 귀농·귀촌의 실태나 농촌농업 국민조사 등의 조사 연구를 통한 큰 흐름 조성, 해외 사례 연구, 귀농·귀촌의 의미에 대한 연구, 정확한 통계 데이터 구축 등에 주력할 수 있을 것이다.
- 귀농·귀촌의 흐름과 욕구를 파악하여 사회적 맥락과 분위기 조성에 힘쓰며 구별되는 유형과 패턴, 유형별 욕구 지향에 맞는 맞춤형 정책을 펼 필요가 있다. 특히 20-30 및 40-50 세대의 생태주의 가치 귀농·귀촌, 농업에 대한 도전 등 새로운 유형의 귀농·귀촌 유형에 주목해야 함.

#### □ 지자체 귀농·귀촌 정책 방향

- 지자체는 귀농·귀촌인들의 귀농지 선택 기준을 살펴볼 필요가 있다. 특정 지역으로의 귀농·귀촌인 유입이 증가하고 있는 것이 지자체의 정책 차이 때문인지 다른 요인이 있는지를 면밀하게 분석하면 이를 바탕으로 지자체의 역할을 도출할 수 있을 것이다.
- 귀농·귀촌 지역 및 개별 농촌 커뮤니티의 수용력을 제고하여 자발적 귀농·귀촌인들의 정착 틀을 갖추는 것이 우선 과제이다. 현재는 귀농·귀촌인들과

원주민들 간의 상호 이해와 공존·공생의 실험이 진행 중이다. 지자체의 정책은 커뮤니티적인 관점에서 사회적 관계에 중점을 둘 필요가 있다. 사회적 관계 중에는 특히 원주민과의 관계가 중요할 것이다. 귀농·귀촌인과의 인식 차이를 보이며 갈등이 생길 수 있고 역차별 논란 등도 있을 수 있다.

- 발표자의 조사에서 나타난 완주군의 두레농장(체재형 농촌생활 체험시설), 진안군의 마을만들기 사업과 연계한 귀농·귀촌 정책 사례와 같이 지자체는 마을 공동체가 귀농·귀촌의 주체가 될 수 있도록 사업을 지원하는 역할을 해야 한다.

#### □ 귀촌 지원 정책의 방향

- 귀촌 지원 정책은 복지, 교육, 문화, 예술 분야 사회적 서비스 등 농촌 사회에서 취약한 부분을 보완할 수 있도록 이뤄지는 것이 바람직하다. 일자리 창출과 연계된 귀촌 지원 정책도 가능하다.
- 중앙정부는 지자체의 정책을 지원하고, 지자체는 귀농·귀촌인과 함께 살 준비가 된 마을 공동체 단위(읍·면)에 지원하는 방안을 고려할 수 있다. 가령 마을 커뮤니티가 마을 인프라, 문화, 복지 등의 사회서비스 일자리를 귀촌인에게 제공하면, 귀촌인이 제공하는 이와 같은 삶의 질 고양 사회서비스 분야에 마을 커뮤니티가 지자체로부터 지원 받은 재원을 지급하는 방식이다.

## 토론 내용

**김명숙** 그동안의 귀농 정책을 보면 귀농하고자 하는 당사자를 중심에 두고 이 수요를 채워주기 위한 것이었습니다. 거꾸로 뒤집어 생각해 보면, 자치단체는 왜 귀농 지원 정책을 해야 할까요? 먼저 중앙 정부가 이를 정립해야 자치단체에서도 자리 잡아 갈 수 있을 것이라고 생각합니다.

귀농·귀촌 의향자 입장에서 귀농·귀촌의 핵심은 ‘하루 한 번 가족들이 얼굴을 맞대고 같이 밥을 먹는 것’이라고 생각합니다. 두 번째로 농촌 지역에서 사람들과 어우러져 살아가는 것, 세 번째로 농업을 통해 경제활동을 하는 것, 이렇게 나누어 보았습니다.

그런데 귀농·귀촌인을 받아들이야 하는 지역민 입장에서는 뭘 원할까에 대한 고민은 적었다고 생각합니다. 제 생각에, 마을 일을 도울 수 있는 젊은이가 필요하고 쇠퇴해가는 마을을 유지시킬 명목이 필요하며 지역의 노인들에 대한 공공 복지 비용을 충당할 젊은이가 필요합니다.

5년 전부터 ‘귀농’이라는 용어가 빈번하게 등장하여 이제는 전담 부서까지 생겼지만, 귀농·귀촌 정책이 지방자치단체에 얼마나 이익을 가져왔는지에 대한 고민은 적었던 것 같습니다.

중앙과 지자체의 정책은 오로지 귀농하고자 하는 사람들 입장에서 다루어지고 있어요. 지자체는 중앙의 평가 기준에 맞추어 정책을 시행하고 있고요. 중앙에서 정책을 평가할 때 다각적인 기준이 있어야 한다고 생각합니다.

지금까지의 귀농·귀촌 정책을 보면 귀농·귀촌 희망자 교육을 가장 중요하게 다루고 있는데, 지역민과 귀농자들이 공통적으로 바라는 것은 농촌 지역에 정착하고 지역민과 융화되어 살아가는 거예요. 귀농·귀촌인과 지역민과 잘 융화되지 않는 문제에 대해서는 대책 마련이 필요합니다.

또 귀농인의 기준을 명확히 하고, 관련 데이터를 공개하여 중복 지원이나 재원 낭비를 막고, 개인의 단순 이주에 지방자치단체가 불필요하게 비용을 부담하는 것을 방지할 수 있는 방안을 모색해야 합니다.

농림수산식품부에서는 각 지역에서 귀농·귀촌 정책의 실효성을 분석하고 이를 토대로 지역 실정에 맞는 방법을 제시해 주시면 좋겠습니다.

**채상현** 이어서 이해진 실장님 말씀을 들겠습니다.

**이해진** 발제하신 황정임 박사님 덕분에 공부를 많이 했습니다. 중앙에서만 아니라 지자체에서도 활발하게 지원 정책을 펼치고 있다는 것을 알았고, 이러한 지자체별 귀농·귀촌 정책 추진 실태 조사가 향후 연구에서 소중한 자료가 될 것으로 보입니다.

결론에서 제기된 중앙 - 도 - 시·군 - 읍·면 추진 체계 속에서 역할 분담과 중앙정부 지원 영역 및 범위 설정, 지역 간 역량과 성과의 편차를 어떻게 줄일 것인가와 개인 역량과 시스템 구축 문제, 귀촌 지원 여부와 범위 설정에 대한 제 의견을 말씀드리겠습니다.

첫째, 중앙 정부의 역할을 어디에 둘 거냐에 따라 정책 목표나 내용이 달라질 수 있습니다. 정책 목표가 농촌 인구 유입인지, 농촌사회와 농업의 지속가능성을 확보하기 위한 기회 찾기인지에 따라 정책의 내용과 지자체의 역할 분담 등이 달라지겠지요.

또한 김 의원님 말씀대로 누구의 관점에서 바라보느냐에 따라 달라지기도 합니다. 중앙정부, 지자체 공무원, 귀농·귀촌인과 더불어 지역사회의 지역 주민도 귀농·귀촌의 중요한 주체입니다. 이들의 시각에서 귀농·귀촌인을 어떻게 받아들이는 것인지, 어떻게 관계를 맺어갈 것인지 등에 대해서도 고려해야 합니다.

역사적으로 보면 1997년 경제 위기 이후 2000년대 초반에 갑자기 귀농·귀촌 인구가 갑자기 급증했습니다. 2008년의 경제 위기 이후에 다시 귀농·귀촌 인구가 증가하고 있는데, 경제적인 지원이 귀농·귀촌을 촉진하는 중요한 요인이 되기도 합니다. 이것이 농촌과 농업을 살린다는 대안적 운동 차원의 귀농·귀촌 흐름을 왜곡할 가능성이 있습니다. 정부는 어떤 사회적 맥락과 가치의 변화들이 자연스러운 흐름을 가져왔는지 면밀하게 분석하고, 뒤에서 그런 흐름들을 지원하고 확산하는 역할을 해야 한다고 생각합니다. 경제적인 지원에 치중하기보다는 국민 의식 조사나 귀농·귀촌 관련 데이터와 인프라를 구축하는 데 주력해야 합니다.

지자체의 귀농 정책 방향과 관련해서는 귀농·귀촌인들이 지역을 선택하는 데 있어서 그 기준이 무엇이고 그것이 차별화된 선택으로 나타나는 요인과 과정이 무엇인지에 관한 연구 분석이 있어야 할 것입니다. 이를테면, 진안군으로 온 귀농·귀촌 357가구 가운데 지원 정책 때문에 왔다는 가구는 단 한 가구밖에 없었

습니다. 여기에는 물론 여러 가지 요인이 있겠지만, 귀농·귀촌 지원 정책이 선택에 어떤 영향을 끼치는지 지속적으로 연구되어야 한다고 생각합니다.

지자체의 귀농·귀촌 정책 방향은 커뮤니티의 관점에서 사회적 관계에 주목하여 특히 원주민과의 관계에 중심을 두어야 할 것입니다. 발제에서 나타난 완주군의 두레농장이나 진안군의 마을만들기 사업에서처럼 지자체는 원주민과 귀농·귀촌인들이 함께 협력 사업을 할 수 있도록 지원하는 역할을 해야 합니다.

농촌 지역에는 복지, 교육, 문화, 예술 분야 등의 사회적 서비스가 취약합니다. 귀촌인들 가운데에 20~30대 전문가 계층이 다수를 차지하고 있는데, 이들의 역량을 지역 주민과 나눌 수 있도록 매개하는 것도 귀촌인 지원 정책의 방향이 될 수 있습니다.

**채상현** 시간이 얼마 남지 않았으니 다른 분들 의견을 짧게 들어보겠습니다.

**김상경(지역발전위원회)** 지역 발전 측면에서 보면 농촌에 대한 관심과 활성화가 중요한데, 그 방안의 하나가 귀농·귀촌 정책이라고 생각합니다. 저희들이 가장 고민하는 부분은, 실제로 초점을 맞추는 부분에 있어서, 그 외연을 ‘귀농’에서 ‘귀촌’으로 확대해야 하지 않겠느냐는 것입니다. 귀촌을 하신 분들을 살펴보면 농업에 종사하는 분들이 대부분이거든요. 제 생각에 귀농·귀촌의 유형을 나누어 보면 창업형, 전원형, 은둔형의 세 가지 구분이 가능할 것 같습니다. 유형에 따라 정책적으로 조금씩 차별화하면 정책 효과가 더욱 증대될 것으로 생각합니다.

귀촌 지원 정책의 방향은 지역 공동체를 만드는 방법, 지역 공동체를 활성화하는 방법, 마을 공동체에서 일정한 역할을 하는 방법 등으로 가닥을 잡을 수 있습니다.

이와 관련하여 저희 위원회에서는 귀촌과 지역 공동체의 정책을 이야기해 볼 수 있는 세미나를 개최할 예정입니다. 여기 모이신 분들도 많은 관심 가져 주시고 참여해 주시면 좋겠습니다.

**채상현** 귀촌이 지역 활성화에 있어서 대단히 중요하다는 것은 주지의 사실인데, 지자체에서 귀촌인들의 공동체 내에서의 역할을 마련하는 것이 중요한 것 같습니다.

**유상오(그린코리아 컨설팅)** 도시와 농산어촌의 문제를 어떤 식으로 풀어나갈 것인가가 하는 문제에 있어서 사회적으로 복지비용이 많이 요구됩니다. 여기서 자립적 복지의 개념을 도입해야 하는데, 도시에서는 이 개념이 성립하기 어렵습니다. 공동체 정신이 살아 있는 농촌에서 어느 정도 수용하고 이 문제를 풀어나가려고 할 때 농림수산식품부가 귀농 중심으로 정책을 이끌어가는 것은 폐쇄적일 수 있습니다. 선 귀촌 후 귀농으로 이끌어 완충 작용을 할 수 있도록 농림부가 역할을 해야 한다고 생각합니다. 구체적으로 들여다보면, 귀농형, 농촌 창업형, 지역사회 발전을 위한 취직형 등이 있을 수 있지요. 농림부에서 마스터플랜을 만들고 중앙과 도 단위, 지자체의 역할을 만들어 주어야 합니다. 이제부터라도 큰 틀에서 계획을 수립하고 여기 계신 많은 전문가께서 참여해야 할 것으로 생각합니다.

**채상현** 복지는 귀농인들뿐만 아니라 누구에게나 중요한 문제입니다. 특히 여성분들이 곤란함을 표현하는데요. 논밭에서 일하는 젊은 여성분들은 더 이상 트레일러에 기대고 싶지 않다, 농지 공간에 화장실을 만들어 달라고 말씀하시기도 합니다. 그런 측면에서 봤을 때 복지는 단지 농림부뿐만 아니라 행안부 등 여러 부처가 관심을 가져야 하지 않나 생각합니다. 마지막으로 농림수산식품부 경영인력과 김종구 과장님의 말씀 듣고 마무리하겠습니다.

**김종구(농림수산식품부)** 즐거운 마음으로 왔는데 무거워졌습니다. 주제 발표 내용들은 나중에 더 논의해야 할 부분이 있는 것 같습니다. 의견이 다양한 부분이 있습니다. 귀농·귀촌의 개념을 어떻게 정의할 것인가의 문제가 그렇습니다. 다만, ‘귀촌’의 개념을 폭넓게 정의한다면 그것은 사실 ‘국가균형발전’이라는 말 만큼이나 큰 이야기가 될 것입니다. 그렇게 된다면 정책적으로 접근하기가 어려워질 것입니다. 예를 들어, 기업의 지방 이전 정책이 있습니다. ‘수도권의 지방 이전에 관한 특별법’이라는 것이 있지요. 기업이 수도권을 벗어나 지방에 자리를 잡으면 세금 감면 같은 것이 있습니다. 그게 확대 해석하면 귀촌 정책의 일종이라고 할 수 있는 것 아니겠습니까? 그렇게 접근하면 어렵지 않겠습니까? 어쨌든 ‘귀촌’을 좀 더 좁게 정의할 필요가 있습니다. 가령, 은퇴했거나 전원 생활을 지향하면서 농촌으로 이주한 분들을 ‘귀촌인’이라는 식으로 정의하는 것이 정책 측면에서는 더 실효성 있게 접근할 수 있으리라는 생각입니다.

그분들이 농촌으로 내려가셨을 때의 문제에 대해서는 농림수산식품부뿐만 아니라 지식경제부, 행정안전부, 고용노동부, 보건복지부 등이 하고 있는 다양한 정책 사업들을 연계하여 대처하도록 하는 것이 중요한 과제가 될 것이라 생각합니다.



연구자료 D327

귀농·귀촌 정책 추진 실태와 발전 방향

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2012. 4.

발 행 2012. 4.

발행인 이동필

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3

전화 02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 크리커뮤니케이션

전화 02-2273-1775 [cree1775@hanmail.net](mailto:cree1775@hanmail.net)

---

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.