

충청남도의 귀농 귀촌 현황과 정책 추진 방향¹

김 정 섭(한국농촌경제연구원)

1. 한국 농촌의 인구 문제와 실태

농촌의 지속가능성이 위협받고 있다고 말할 때, 그것은 바로 지역사회 재생산 능력을 상실한 수준에 이른 농촌 인구 감소 현상을 의미한다. 농촌 인구 감소 및 고령화로 인해 경제 활동이 위축되고 일자리 감소, 공공 서비스 및 상업적 생활 서비스 공급 축소 등 삶의 질 저하를 초래하고, 이는 다시 인구 유출을 부채질하거나 유입을 가로막는 악순환 구조가 형성되어 있다. 인구 감소와 고령화는 농촌 지역 저발전의 집약적 표현일 뿐 아니라 지속 가능한 발전을 가로막는 가장 큰 걸림돌이다(김정섭, 2010). 따라서 농촌 정책은 무엇보다 인구 감소 경향을 완화하는 데 목적을 두어야 한다.

농촌 발전 정책이 인구 문제에 집중해야 하는 까닭을 예를 들어 살펴보자. 별다른 정책 개입 없이 이대로 둔다면 공동체로서 기능을 수행할 수 없을 만큼 인구가 과소화되는 농촌 마을이 크게 증가할 것이다<표 1>. 1995년 전국 농촌의 마을 1개소당 평균 거주 인구는 약 199명이었던 것이 2005년에는 151명으로 10년 사이에 24% 감소했다.² 같은 기간에 마을당 세대 수는 63세대에서 64세대로 거의 변화가 없었다. 읍 지역에서는 1995년에 마을 평균 인구가 322.5명이었던 것이 2005년에는 260.5명으로 19% 감소했다. 면 지역의 상황은 더욱 나쁘다. 1995년에 약 181명이었던 것이 2005년에는 137명으로 24% 감소했다. 농촌 마을 인구 감소 추세와는 달리 세대 수 변화가 별로 없었다는 점은 노인 단독세대 또는 독거가구가 급증했음을 뜻한다. 2005년에 거주 인구 50명 이하인 ‘인구 과소화 농촌 마을’ 수는 2,075개로서 그 비율은 약 5.8%였다. 1995년부터 2005년까지의 추세를 연장하면 그 수는 급격하게 늘어나 2019년에는 7,447개로서 전국 농촌 마을의 20.7%를 차지할 것으로 예상된다(송미령 김정섭 박주영, 2009).

1 이 글 가운데 충청남도를 배경으로 인구이동 실태를 분석하거나 정책을 제언한 부분을 제외한 내용들은 필자가 발표한 논문이나 보고서들 가운데 오늘 워크숍의 취지에 맞는 것들을 뽑아 다시 정리한 것임을 밝혀 둔다.

2 통계를 확보할 수 있는 전국 48개 농촌 시 군의 통계연보 자료를 바탕으로 추정한 것이다. 480개 읍 면 1만 946개 행정리를 표본으로 삼았다. ‘농촌 마을’을 여러 가지로 정의할 수 있겠지만, 여기에서는 인구 통계를 집계할 수 있는 최소 단위인 행정리를 ‘농촌 마을’로 정의한다.

<표 1> 과소화 마을 수의 증감 추세와 전망

단위: 개

구분		2005년	2015년	2019년
전체	20세대 이하	1,259 (3.5%)	1,575 (4.5%)	1,851 (5.1%)
	인구 50명 이하	2,075 (5.8%)	4,943 (13.7%)	7,447 (20.7%)
읍부	20세대 이하	116 (1.7%)	164 (2.4%)	215 (3.2%)
	인구 50명 이하	164 (2.4%)	400 (6.0%)	687 (10.2%)
면부	20세대 이하	975 (4.0%)	1,202 (4.9%)	1,391 (5.7%)
	인구 50명 이하	1,635 (6.7%)	3,886 (15.8%)	5,772 (23.5%)

자료: 시 군 통계연보(1995년, 2000년, 2005년)

한편, 농촌 주민 삶의 질 측면에서 지속가능성 문제가 심각하게 대두되는 부분은 읍·면 중심지 기능의 쇠퇴와도 관련이 있다. 읍·면 중심지는 주민에게 필요한 기초적인 생활 서비스를 공급하는 거점으로서 농촌 발전 정책이 관심을 집중해야 할 공간이다. 중심지 기능 쇠퇴는 인구가 줄고 고령화되는 농촌 지역에서 주민들의 생활 서비스에 대한 접근성을 더욱 악화시킬 것이기 때문이다.

현재 추세가 계속된다고 가정하면, 읍·면 중심지에 있는 생활 서비스 제공 사업체 수는 2008년에 약 7만 8,139개 정도였던 것이 2019년에는 29.1% 줄어 약 5만 5,382개가 될 것으로 예상된다(송미령·김정섭·박주영, 2009). 상점, 금융기관, 음식점, 주점, 이·미용실, 찻집 등 상업적 거래를 매개로 서비스를 제공하는 사업체 수가 특히 감소할 전망이다. 공공 부문에서는 초등학교, 중학교, 보건소 등이 감소할 것으로 예상된다<표 2>.

이 같은 중심지 기능 쇠퇴가 계속 진행되면 읍·면 중심지에 주민이 필요로 하는 생활 서비스를 공급하는 사업체가 하나도 없는 곳이 큰 폭으로 늘어날 수 있다<표 3>. 2008년 현재 슈퍼마켓이나 편의점이 전혀 없는 읍·면의 비율이 29.7%에 달한다. 현재 추세가 계속되면 2019년에는 47.5%에 달할 것이다. 음식점이 하나도 없는 읍·면 비율도 같은 기간 동안 3.7%에서 17.6%로 늘어날 것이다. 공공 서비스 부문에서는 초등학교나 중학교가 없는 중심지 비율이 24.0%에서 40.8%로 늘어날 것으로 예상된다. 경찰서, 지구대, 파출소 등 치안행정기관이 없는 읍·면 중심지 비율도 거의 두 배 가량 증가할 것으로 보인다. 보건진료소나 보건지소를 포함한 병의원이 하나도 없는 읍·면 중심지 비율은 30.4%에서 37.9%로, 약국이 하나도 없는 곳의 비율은 50.2%에서 59.9%로 늘어날 것으로 보인다.

<표 2> 읍·면 중심지의 서비스 공급 기능 변화 전망

사업체 종류		전국 추정/전망치						증감율
		1998년 (N=1419)		2008년 (N=1,420)		2019년 (N=1420)		
		읍면 평균	합계	읍면 평균	합계	읍면 평균	합계	'98~'08
공공 서비스	초등학교	1.2	1711	0.8	1,116	0.5	689	-34.8%
	중학교	0.6	858	0.8	643	0.3	466	-25.1%
	고등학교	0.4	517	0.2	313	0.1	177	-39.5%
	치안행정기관	1.1	1565	1.1	1,616	1.2	1674	3.3%
	소방서	0.6	809	0.6	821	0.6	834	1.5%
	우체국	0.7	1001	0.8	1,195	1.0	1450	19.4%
	보건소	0.6	899	0.6	803	0.5	709	-10.7%
	유치원	0.4	584	0.5	690	0.6	828	18.2%
상업적 서비스	버스터미널	0.4	549	0.2	318	0.1	171	-42.1%
	상점	6.6	9,332	4.1	5,768	2.4	3,345	-38.2%
	금융기관 (우체국 제외)	2.6	3,653	1.7	2,448	1.1	1,560	-33.0%
	세탁소	1.3	1,874	1.2	1,630	1.0	1,397	-13.0%
	음식점	26.4	37525	23.1	32,829	19.9	28,310	-12.5%
	주점	5.2	7,387	3.4	4,836	2.1	2,999	-34.5%
	이·미용실	5.1	7,256	4.1	5,776	3.2	4,480	-20.4%
	목욕탕	0.5	698	0.5	645	0.4	591	-7.6%
	찻집	6.4	9,075	3.6	5,066	1.8	2,604	-44.2%
	치과의원	0.4	584	0.4	570	0.4	555	-2.4%
	약국	1.6	2,234	1.3	1,847	1.1	1,495	-17.3%
	병의원	2.3	3,273	2.6	3,699	3.0	4,229	13.0%
	유아교육기관 (유치원 제외)	2.3	1,498	2.3	1,198	0.7	934	-20.0%
	학원	3.1	4,450	2.7	3,807	2.3	3,202	-14.4%
	문화여가시설	0.1	161	0.1	114	0.1	77	-29.2%
	총계		67.3	95,523	52.0	73,827	39.0	55,382

자료: 전국 전화번호부 사업체편, 각 연도.

주: 1) 음영처리된 부분은 총량 면에서 전국 읍·면중심지에서 해당 서비스 공급량이 감소할 것으로 예상되는 서비스 기능을 뜻함.

2) 읍·면사무소가 소재한 행정리를 중심지라고 잠정 정의함.

3) 서비스 공급량은 사업체 수를 기준으로 한 것임.

〈표 3〉 유형별 서비스 공급업체가 없는 읍·면 비율

(단위: %)

	도시형		도농연계형		농산어촌형	
	2008년	2019년	2008년	2019	2,008년	2,019년
슈퍼마켓/편의점	26.7	36.7	15.4	32.7	29.7	47.5
우체국	23.3	23.3	13.5	13.5	16.1	17.3
금융기관 (우체국 포함)	10.0	30.0	1.9	11.5	5.2	19.3
세탁소	60.0	60.0	61.5	67.3	70.3	74.8
음식점	3.3	6.7	0.0	3.8	3.7	17.6
주점	50.0	56.7	38.5	53.8	47.5	60.6
이미용실	30.0	36.7	23.1	36.5	33.9	46.0
목욕탕	66.7	66.7	75.0	76.9	77.0	80.2
찻집	33.3	50.0	17.3	40.4	27.0	55.0
치과의원	83.3	83.3	80.8	82.7	83.4	85.4
약국	46.7	53.3	36.5	46.2	50.2	59.9
병의원 (보건소 포함)	20.0	20.0	19.2	25.0	30.4	37.9
유아교육기관 (유치원 포함)	33.3	36.7	25.0	28.8	44.1	48.5
초등학교	30.0	36.7	19.2	26.9	24.0	40.8
중학교	56.7	56.7	57.7	59.6	55.7	58.9
고등학교	80.0	83.3	73.1	78.8	80.2	85.6
학원	36.7	56.7	44.2	65.4	61.6	71.5
문화여가시설	93.3	96.7	90.4	90.4	94.1	94.1
치안행정기관	26.7	26.7	11.5	19.2	11.1	20.5
소방서	53.3	53.3	28.8	34.6	47.8	50.5

자료: 전국 전화번호부 사업체편, 각 연도.

2. 충청남도의 귀농 귀촌 인구 변화 추이

우리나라 농촌의 인구 문제에 관한 한 그 전망이 결코 밝다고 할 수 없다. 충청남도의 대부분 지역에 대해서도 동일한 이야기를 할 수 있을 것 같다. 그런데 최근의 인구이동 패턴을 면밀히 살펴보면 실낱같지만 긍정적인 방향으로의 변화가 시작된 것 아니냐는 생각을 하게 된다. 최근 2~3년 사이에 전국의 도시 지역에서 충청남도 농촌 지역으로 유입되는 인구가 반대 방향의 유출과 거의 대등한 수준에 놓이게 된 것이다. 2001년부터 2006년까지는 충남 농촌으로 이주하는 귀촌³ 인구가 반대 방향인 도시로 이동하는 인구보다 훨씬

적어서 매년 적게는 4,000명에서 많게는 2만 명에 이르는 격차가 있었다. 그런데 2007년부터는 그 차이가 거의 없게 되었다.

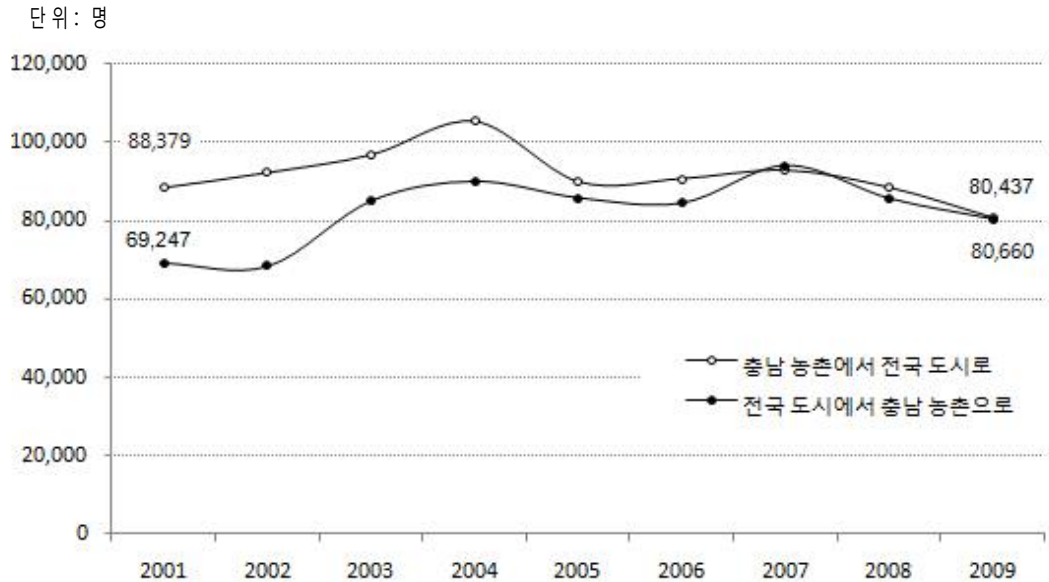
<표 4> 충청남도 도시와 농촌의 인구 이동 추이(2001~2009)

단위: 명

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전국도시⇒ 충남농촌 (A)	69,247	68,462	85,067	90,007	85,805	84,521	94,062	85,664	80,437
충남농촌⇒ 전국도시 (B)	88,379	92,221	96,827	105,344	89,874	90,701	92,866	88,429	80,660
A-B	-19,132	-23,759	-11,760	-15,337	-4,069	-6,180	1,196	-2,765	-223
인구이동 총 량	9,289,949	9,584,461	9,516,605	8,567,795	8,795,397	9,342,074	9,070,102	8,808,256	8,487,275

주: 2009년을 기준으로 하여 구는 도시로, 군은 농촌으로, 일반시는 도시로, 도농통합시 가운데 거주 인구 20만 명을 초과하는 곳은 도시로 그렇지 않은 곳은 농촌으로 분류함.
 자료: 시 군 구 전출입지별 이동자 수, 통계청, 각 연도.

<그림 1> 충청남도 농촌으로의 인구 이동량 변화 추이(2001~2009)

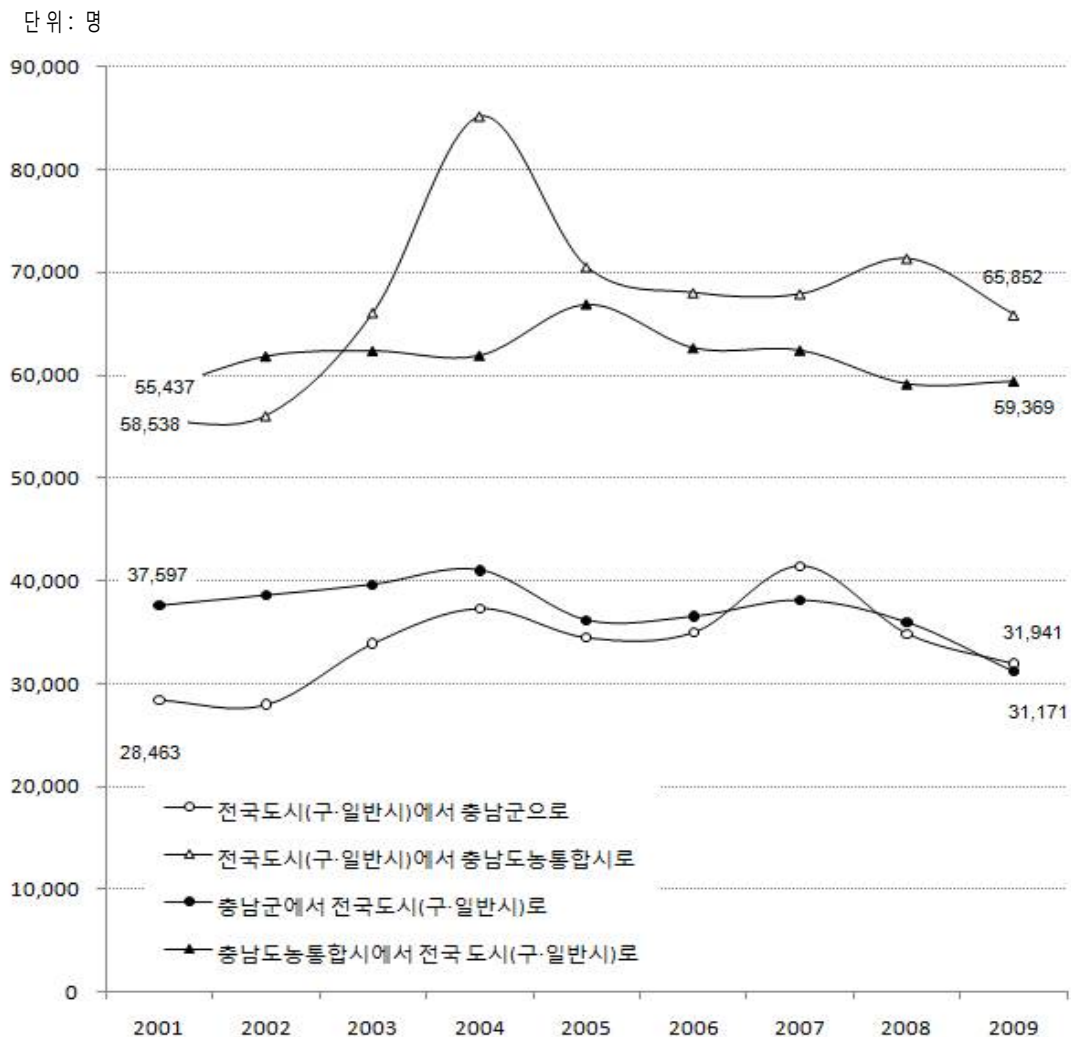


자료: 시 군 구 전출입지별 이동자 수, 통계청, 각 연도.

3 귀농과 귀촌에 대해서는 합의된 정의가 없다. 이 글에서는 잠정적으로 도시에서 농촌으로 거주를 이전하는 것을 귀촌이라고, 도시에서 농촌으로 이주한 후 농업을 직업으로 선택하는 경우를 귀농이라고 정의한다. 즉, 귀농은 귀촌의 일부분으로 간주한다.

귀촌 인구와 반대 방향의 유출 인구가 비슷한 수준에 이르게 된 최근의 현상을 ‘군 지역에서 도시 지역으로의 인구 유출 감소’와 ‘도농통합시 지역으로의 귀촌 인구 증가’라는 두 현상으로 분리하여 설명할 수 있다. 충청남도 군 지역으로의 귀촌 인구와 군 지역으로부터 도시로 향하는 유출 인구 규모 사이의 차이는 2000년대 들어 점점 줄어들다가 2006년부터는 거의 같은 수준에 도달했다. 심지어 2007년과 2009년에는 귀촌 인구가 군 지역에서 도시 지역으로의 유출 인구보다 더 많아지는 역전이 이루어지기도 했다. 이런 변화의 주된 원인은 군 지역이 고령화됨에 따라 필연적으로 유출 인구가 적어진 것에서 찾아야 한다. 한편, 전국의 도시 지역에서 충남 소재 도농통합시로의 인구 유입은 2003년을 기점으로 그 반대 방향으로의 인구 유출을 앞서기 시작했다.

<그림 2> 충청남도 지방자치단체 유형별 인구 이동 추이(2001~2009)



자료: 시 군 구 전출입지별 이동자 수, 통계청, 각 연도.

‘현재의 상태가 우연한 변화가 아니라 앞으로도 지속되어 충청남도로의 귀촌 인구가 충청남도로부터의 유출 인구를 앞서게 될 것이라고 예상할 수 있는가?’라는 질문이 남는다. 인구이동 패턴에 있어 최근 시점이 유의미한 변화를 경험하는 변곡점에 와 있다고 말할 수 있는 근거를 인구 이동의 연령대별 구성에서 찾을 수 있다. 충청남도로의 귀촌 인구 총량은 9년 동안 약 7만~9만 4,000명 사이에서 증감을 반복했다. 그런데 귀촌 인구 가운데 40세 이상 연령층 인구 비율이 꾸준히 증가하고 있음에 비해 30세 미만 연령층 비율은 크게 감소하였음을 알 수 있다. 우리나라에서 전체적으로 고령 인구의 비율이 높아지고 있으며 이른바 베이비 붐 세대의 은퇴가 곧 본격화될 것임을 고려한다면 현재 눈앞에 보이는 인구이동 패턴의 변화는 한동안 지속될 것으로 예상할 수 있다. 즉, 귀촌 인구가 도시로의 유출 인구보다 더 많아지는 역전 현상이 이제 막 시작되려 하는 것이다. 이를 두고 ‘인구 감소’라는 한 마디 표현에 함축된 충청남도 농촌의 사회적 경제적 문제 상황이 반전되기 시작했다고 말하는 것은 논리적 비약일 수 있다. 그러나 적어도 충청남도 농촌의 인구 문제를 염두에 둔 적극적인 정책 개입의 시기가 무르익었음은 분명하다.

〈표 5〉 충청남도 귀촌 인구의 연령대별 구성 변화(2001~2009)

단위: 명

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
20세 미만	17,848 (25.8%)	17,939 (26.2%)	21,521 (25.3%)	19,804 (22.0%)	19,144 (22.3%)	16,999 (20.1%)	18,827 (20.0%)	16,549 (19.3%)	15,570 (19.4%)
20대	17,872 (25.8%)	18,207 (26.6%)	21,587 (25.4%)	23,905 (26.6%)	21,980 (25.6%)	21,714 (25.7%)	23,101 (24.6%)	19,694 (23.0%)	18,106 (22.5%)
30대	14,511 (21.0%)	13,338 (19.5%)	17,208 (20.2%)	18,909 (21.0%)	17,597 (20.5%)	17,259 (20.4%)	18,758 (19.9%)	17,543 (20.5%)	16,920 (21.0%)
40대	8,306 (12.0%)	8,111 (11.8%)	11,097 (13.0%)	12,473 (13.9%)	11,581 (13.5%)	11,820 (14.0%)	13,343 (14.2%)	12,707 (14.8%)	11,777 (14.6%)
50대	4,261 (6.2%)	4,367 (6.4%)	5,675 (6.7%)	6,374 (7.1%)	6,850 (8.0%)	7,424 (8.8%)	8,776 (9.3%)	8,965 (10.5%)	8,256 (10.3%)
60세 이상	6,449 (9.3%)	6,500 (9.5%)	7,979 (9.4%)	8,542 (9.5%)	8,653 (10.1%)	9,305 (11.0%)	11,257 (12.0%)	10,206 (11.9%)	9,808 (12.2%)
전체	69,247 (100.0%)	68,462 (100.0%)	85,067 (100.0%)	90,007 (100.0%)	85,805 (100.0%)	84,521 (100.0%)	94,062 (100.0%)	85,664 (100.0%)	80,437 (100.0%)

자료: 시 군 구 전출입지별 이동자 수, 통계청, 각 연도.

귀촌 인구 가운데에서도 이주 후 농업을 주업으로 선택하는 이들, 즉 귀농 인구의 최근 변화에서도 전국 수준에서는 유의미한 변화를 감지할 수 있다. 전국적으로 1990년에는 귀농 가구가 371호에 불과했으나 2008년에는 2,218호가 되었고, 2009년에는 열 배가 넘는

4,080호를 기록했다. 연평균증가율 13.5%를 기록했다. 충청남도 귀농 가구 또한 전국 추세와 유사하게 꾸준히 증가했다. 특기할만한 점은 전국 귀농 가구 가운데 충청남도의 귀농 가구가 차지하는 비율이 최근에 올수록 조금씩 증가하고 있다는 점이다. 1990년에는 그 비율이 5.7%에 불과했으나 2004년 이후로는 2007년 한 해를 제외하고는 줄곧 10%를 초과했다<표 6>.

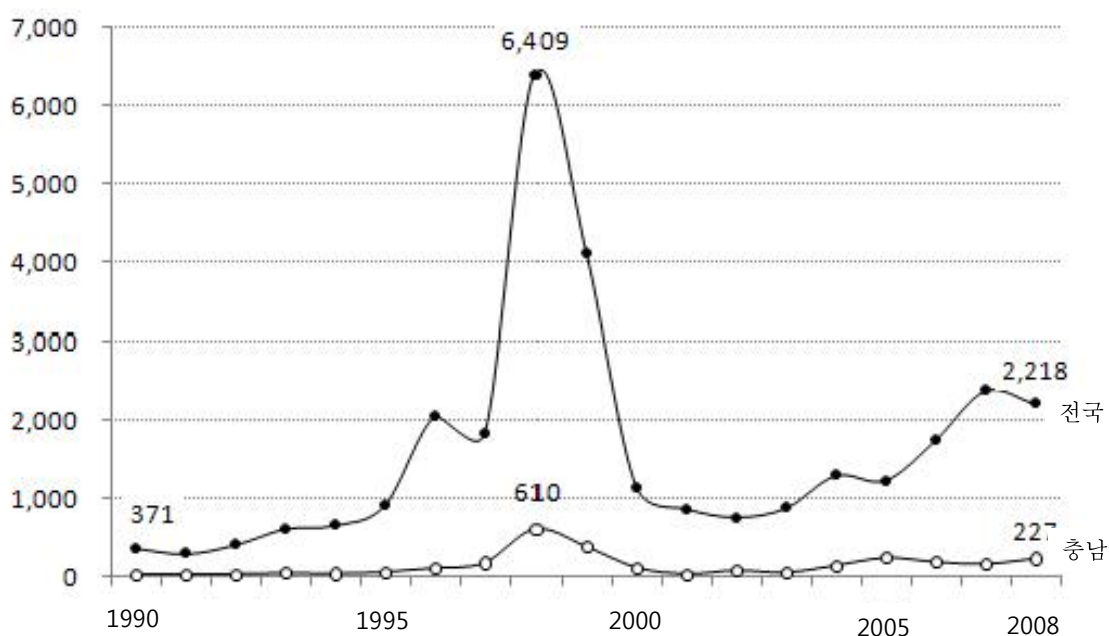
<표 6> 전국 귀농 가구 중 충남 귀농 가구의 비중 변화 (1990~2008)

단위: 호, %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전국 (A)	371	299	412	617	662	921	2054	1839	6409	4118	1154	880	769	885	1302	1240	1754	2384	2218
충남 (B)	21	27	28	40	34	52	104	172	610	382	111	28	74	46	137	237	184	157	227
비율 (B/A)	5.7	9.0	6.8	6.5	5.1	5.6	5.1	9.4	9.5	9.3	9.6	3.2	9.6	5.2	10.5	19.1	10.5	6.6	10.2

자료: 농림수산식품부 내부 자료, 각 연도.

<그림 3> 귀농 가구 수의 변화 추이(1990~2008)



자료: 농림수산식품부 내부 자료

이 같은 귀농 인구의 증가 추세로부터 어떤 함의를 도출할 수 있는가? 충청남도만의 자료를 구할 수는 없지만 전국 자료로부터 알 수 있는 것은 점증하고 있는 귀농 인구의 규모가 농업 인력 확보라는 관점에서 보더라도 무시할 수 없을 만큼 커지고 있다는 점이다. 2001년부터 2009년 사이에 전국적으로 농림업취업자 수가 빠르게 감소하는 가운데 신규 취농자 수는 일정한 수준을 유지하였다<표 7>. 2002년부터 2004년 동안의 3년을 제외한 나머지 기간 중에 매년 1만 명 이상의 국민이 농업을 새로운 직업으로 선택했다. 중요한 것은 신규 취농자 가운데 귀농 인구가 차지하는 비중이 꾸준히 높아졌다는 점이다. 귀농 가구를 신규 취농자 수로 나눈 값이 2001년에는 0.060에 불과했는데 2009년에는 0.301에 달했다. 즉, 2009년 한 해 동안의 신규 취농자 가운데 최소한 30% 이상은 귀농인이라 할 수 있다. 이러한 사정은 충청남도에서도 마찬가지일 것이다. 전국 귀농 가구 수 가운데 충남의 그것이 차지하는 비중이 최근 수년 동안 계속 증가했다는 점을 감안한다면 그 비중은 전국 수치보다 훨씬 웃돌 가능성도 있다.

<표 7> 농림업취업자, 신규 취농자, 귀농 가구 수의 변화 (2001~2009)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
농림업취업자 (천 명)	2,011	1,941	1,825	1,702	1,682	1,653	1,600	1,567	1,533
신규 취농자 (명)	14,680	6,005	6,431	9,135	15,815	11,217	15,273	10,423	13,554
귀농 가구 (호)	880	769	885	1,302	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080
귀농 가구 / 신규 취농자	0.060	0.128	0.138	0.143	0.078	0.156	0.156	0.213	0.301

주: 신규 취농자는 농업 종사 경력이 1년을 초과하지 않은 농업종사자를 뜻함.

자료: 1) 농림업취업자: 농림수산물부 주요 통계, 농림수산물부, 각 연도.

2) 신규 취농자: 산업 직업별 고용구조 조사, 한국고용정보원, 각 연도.

3) 귀농 가구: 농림수산물부 내부 자료.

3. 중앙정부와 충청남도 지방자치단체의 귀농 귀촌 관련 정책

농림수산물부는 후계 영농인력을 확보하기 위해서 또는 농촌 지방자치단체가 직면한 인구 문제에 대응하기 위해서 다양한 정책을 시행하고 있다. 농촌으로 이주하려는 사람들의 주거를 마련해 주기 위한 융자 및 보조금 사업과 영농 관련 기술이나 정보를 제공하기 위한 교육훈련 및 컨설팅 지원 사업이 주된 내용을 이룬다.

귀농 교육 프로그램을 운영하는 민간단체, 대학, 지방자치단체는 전국적으로 수십여 개가 있는 것으로 알려져 있다. 이들은 자체적으로 또는 농림수산식품부나 지방자치단체의 지원을 받아 귀농 희망자를 대상으로 다양한 교육 프로그램을 운영하고 있다. 그 가운데 천안연암대학, 여주농업경영전문학교, 지방자치단체가 운영하는 3주 또는 100시간 이상의 18개 교육과정 이수자에게 농림수산식품부는 귀농 관련 보조금 수혜 자격을 부여하고 있다. 그밖에도 농촌진흥청이 별도로 귀농교육 프로그램을 운영하고 있으며 도 농업기술원이나 시 군 농업기술센터의 ‘영농정착 신규 농업인 기술 교육’ 프로그램도 지원하고 있다.

<표 8> 농림수산식품부의 귀농 귀촌 관련 정책

담당 부서	사업명	주요 내용
농업정책국 경영조직과	농산업인턴제	• 농업 분야 창업 준비 과정에서 선도농가 농장 실습 지원 • 귀농교육 과정 이수 후 귀농 희망자 대상
	컨설팅 및 멘토링	• 농업경영컨설팅 전문업체, 선도농가 등이 귀농 초기 단계의 농업인에게 컨설팅 및 멘토링 제공
	귀농인의 집 조성	• 일시 거주하면서 영농기술 습득, 주택 농지 준비
	농업창업 자금 지원	• 귀농교육 과정 이수자가 농지, 시설 및 설비, 농기계 등을 구입할 때 자금 융자
	주택 구입 지원	• 귀농인이 농가주택을 구입할 경우 자금 융자
	농가주택 수리비 지원	• 귀농인의 주거환경 개선을 위한 수리비 실비 지원
농촌정책국 농촌사회과	도시민 농촌 유치 프로그램 지원	• 농촌 지자체가 시설 설치가 수반되는 ‘하드웨어’ 지원을 사업비의 30% 이내로 제한한 가운데, 도시민의 이주를 지원하는 연성적 프로그램을 자유롭게 기획하고 실행 • 지역 홍보, 예비 귀농 귀촌인 교육, 귀농 귀촌인을 대상으로 한 지역 내 교육훈련, 귀농 귀촌인과 기존 지역주민의 화합을 위한 행사 등
농촌정책국 지역개발과	농어촌 뉴타운 조성 시범사업	• 50호, 100호, 200호 규모의 농촌 주택단지 공급 • 농업 및 농산업 분야 종사를 희망하는 이주민에게 우선 분양
	전원마을 조성	• 20호 이상 규모의 농촌 주택단지 공급 • 신규 전입자에게 분양

<표 9> 주요 귀농 교육 프로그램

운영 기관 및 단체	프로그램	비고	지원기관
전국귀농운동본부	• 생태귀농학교 운영	2~3개월(이론, 실습)	
	• 귀농전문학교	3개월(장기 합숙, 실습)	
전국농업기술자협회	• 도시민 웰빙농사 교육	4주(이론, 실습)	
천안연암대학	• 온라인 귀농교육	1개월(이론)	농식품부
	• 오프라인 귀농교육	1~3주(이론, 실습), 여러 기관 단체에 위탁	
	• 합숙형 귀농교육	2~4개월(장기합숙, 실습) 여러 기관 단체에 위탁	
여주농업경영전문학교	• 경기 귀농귀촌학교	7개월(이론, 실습)	경기농림 진흥재단
한국농수산대학	• 귀농 귀촌 교육	2개월(이론, 실습)	농식품부
농촌인적자원개발센터	• 엘리트 귀농대학	4개월(이론, 실습)	농촌진흥청
도농업기술원, 시 군 농업기술센터	• 영농정착 신규 농업인 기술 교육	7개월(이론, 실습)	농촌진흥청

최근 수년 사이에 예비 귀농인들에 대한 교육 프로그램의 종류와 양이 민간부문의 각종 단체와 중앙정부의 협력 체계 속에서 증가한 것은, 도시민이 귀농을 결심하고 실제로 농촌에 이주하여 정착하기까지 경험하는 어려움 중 상당 부분이 농업경영 기술 및 정보의 습득 문제라는 분석이 있었기 때문이다.

한편 많은 지방자치단체들이 귀농인 또는 지역으로 이주해 오는 도시민을 지원하기 위한 법률적 근거로 조례를 제정하기 시작했다. ‘귀농인 지원 조례’ 제정 건수는 2009년 들어 특히 크게 늘었다. 이는 2008년 세계 금융위기 상황에서 귀농 인구가 크게 증가할 것이라는 기대, 1990년대 초반부터 꾸준히 확산된 귀농에 대한 사회적 인식, 귀농에 대한 중앙정부의 관심 표명, 심화되고 있는 농촌 지방자치단체의 인구 감소 추세에 대한 위기의식 등 여러 요인이 작용한 결과라고 말할 수 있다. 2010년 말을 기준으로, 전국 62개 시·군과 5개 도에서 ‘귀농인 지원 조례’를 제정한 상태이다. 충청남도 또한 2009년에 도 조례를 제정한 바 있다. 충남의 시 군 가운데 조례를 제정한 곳은 부여군, 금산군, 공주시, 보령시, 서천군, 홍성군, 아산시, 서산시, 예산군 등 9군데이다. 천안시, 청양군, 계룡시를 제외한 대부분의 기초 지방자치단체들이 귀농인 또는 귀촌인을 위한 지원 조례를 제정한 상태이다.

이 ‘귀농인 지원 조례’들은 지방자치단체가 지원할 수 있는 사업의 종류를 열거하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 교육훈련 경비 보조, 귀농인 대상 보조 및 용자 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 지원사업의 시행 여부를 심의하는 의사결정 기구로서 ‘귀농위원회’를 설치하도록 명시한 곳도 상당수 있다. 그런데 지방자치단체들이 조례를 만들었다고 해서 그들이 적극적으로 귀농 귀촌 정책을 효과적으로 시행하고 있다고 보기는 어렵다. 조례는 지방자치단체가 특정 정책을 추진하는 데 도움이 되는 법률적 근거로서 작동하지만, 그 자체로 정책 성과를 담보할 충분조건은 아니다. 그렇다면 충남의 귀농 귀촌 정책은 어떤 방향으로 추진해야 바람직할까? 그 방향을 논하기에 앞서 ‘귀농 귀촌’ 현상을 어떤 관점에서 바라보아야 할 것인지 좀더 논의를 전개해본다.

4. 귀농 귀촌을 어떻게 바라볼 것인가

도시민 가운데 농촌으로 이주해오는 인구 이들을 모두 ‘귀농·귀촌 인구’라고 부를 수 있는데, 구체적으로는 이주의 동기, 연령, 이주 전 사회경제적 지위 등 여러 기준으로 그들을 분류해볼 수 있다. 그들의 이주 동기 가운데에서도 농촌으로의 이주 후 직업활동 가능성이 중요한 요인이다. 귀농·귀촌을 희망하는 도시민을 대상으로 한 조사에서 이주 의향의 강도, 동기, 인구사회학적 특성 등의 변인에 따라 5개 집단으로 분류한 결과를 보면 ‘농촌 이주 후 직업활동 가능성’이 중요한 관건임을 알 수 있다<표 10>. 은퇴 후 농촌에서 전원생활을 즐기려는 귀촌 희망자(집단 E)보다 더 많은 이들이 농업을 포함하여 농촌에서의 직업 활동을 전제로 귀농·귀촌을 희망하는 것으로 나타났다(송미령 김정섭, 2010).

결국 농촌으로의 이주 후 직업 활동이라는 기준을 갖고 잠재적 귀농 귀촌 인구를 세 유형으로 분류할 수 있다. 첫째는 농림업을 주업으로 하는 취농 이주자 그룹이다(집단 A). 둘째는 농림업이 아닌 직업을 주업으로 하는 취업 이주자 그룹이다(집단 B, C, D). 마지막으로 직업을 가지 않고 전원생활을 향유하려는 은퇴 이주자 그룹이다(집단 E). 이로써 알 수 있는 것은 농촌으로 이주하려는 도시민의 동기와 라이프스타일은 매우 다양할 수 있으며, 따라서 귀농 귀촌 정책은 상당히 복합적인 정책 대상을 전제로 추진할 수밖에 없다는 점이다.

<표 10> 인구사회학적 특성과 직업 계획에 따른 귀농·귀촌 의향 도시민 분류

구분	초·중·고 학생 자녀 유무	응답자 집단 내 이주를 구체적으로 준비 중인 이들의 비율	연령	이주 후 직업 계획	구성비
집단 A	고르게 분포	5.6%	고르게 분포	농림어업	17.7%
집단 B	없음	2.9%	20대, 30대	전문직, 직장 취업	15.7%
집단 C	고르게 분포	5.1%	40대, 50대	전문직, 직장 취업	8.9%
집단 D	고르게 분포	2.1%	20대, 30대	자영업	21.6%
집단 E	고르게 분포	5.5%	40대, 50대, 60대	자영업, 경제활동 안함	36.2%

자료: 송미령·김정섭, 2008. 「지자체 도시민 유치 프로그램 지원 사업 선정, 평가, 모니터링 및 도시민 유치 프로그램 모형 정립」. 한국농촌경제연구원.

주: 1) 도시민 2,000명을 대상으로 수행한 조사임.

2) 전체 응답자 가운데 토지나 주택 등을 알아보거나 구매하는 등 귀농·귀촌을 구체적으로 준비하고 있는 중이라고 응답한 이의 비율은 4.3%였음.

3) 의사결정나무(Decision Tree) 분석 방법을 사용하여 분류함. 분류 알고리즘은 CHAID 기법이었으며, 귀농·귀촌 희망자 집단 예측력은 98.4%였음.

중앙정부와 많은 지방자치단체들이 현재 추진하고 있는 귀농·귀촌 정책은 귀농·귀촌 희망자를 ‘원자화된(atomized) 경제적 개체’로 간주하는 경향이 강하다. 즉, ‘개인에게 제공되는 경제적 유인(incentive)을 적절하게 제공한다면 잠재적 귀농·귀촌 수요가 상당부분 현실화될 것’이라는 가정에 기초한 것이었다(김정섭, 2009). 예컨대, 빈집수리비 지원이나 농가주택 구입비 용자는 정부의 귀농·귀촌 종합 대책에서 중요 시책으로 다루어지고 있으며 ‘귀농인 지원 조례’의 단골 레퍼토리아이기도 하다. 영농자금 용자와 교육 프로그램도 빠지지 않는 메뉴이다. 하지만 ‘그것으로 충분한가?’라는 물음은 여전히 남는다.

‘귀농’ 또는 ‘귀촌’이라는 의사결정은 거주지, 직업 등 라이프스타일을 전면적으로 바꾸는 중요한 일이다. 그만큼 결심하고 행동에 옮기는 것이 매우 어렵다. 게다가 그들이 고려해야 하거나 경험하게 되는 조건들 중에는 사회적 차원의 것들도 있다. 예를 들어, 신규 취농자들이 겪는 진입장애 해소의 실마리는 경제적 자본 요인보다는 사회 연결망(social network)에서 찾아야 한다는 주장이 있다(마상진, 2009). 귀농자들이 농지나 정책자금과 관련된 각종 정보를 갖고 있는 기득권자(마을 이장, 농협 직원, 군청 직원 등)와 소통하지 않고서는 자본 관련 장애요인을 해소하기가 힘들고, 농촌의 생산자 조직(작목반, 영농조합법인, 농업회사법인)에 가입하지 않고서는 유통과 관련한 정부의 각종 지원사업 혜택에 접근하기가 어렵기 때문이다. 귀농자 또는 귀촌자들이 ‘지역사회에 동화’되기 어렵다는 점이 빈번하게 지적되는 것 또한 경제적 유인책이 귀농·귀촌 정책의 충분조건이 될 수 없음을

보여준다.

‘농촌 지역의 입장에서 왜 귀농·귀촌 정책이 필요한가’라는 문제도 깊게 생각해 보아야 한다. 중앙정부로부터 교부금을 더 받기 위해서인가? 군의 인구가 3만 명 이하로 줄면 지방자치단체 공무원 인력을 감축해야 하는 행정적 상황이 도래하기 때문인가? 지역에 농사 지을 인력이 부족하기 때문인가? 그 어느 것도 충분한 이유가 되기 어려워 보인다. 그렇다면 도시에서 직장을 잃은 인구계층을 흡수해야 한다는 것 말고는 귀농·귀촌 정책의 필요성을 설득할 근거가 없는 것일까? 귀농·귀촌 정책은 ‘인구 감소와 고령화 → 공공 서비스와 상업적 생활 서비스 축소 → 경제활동 위축 → 인구 감소와 고령화’라는 악순환을 끊는데 필요한 여러 정책수단들 중에서도 침병의 위치를 차지한다. 물론, 귀농·귀촌 정책으로 증가시킬 수 있는 신규 전입인구의 총량은 농촌 지역에서의 사망인구나 전출인구의 양에 비하면 비교할 수 없이 작을 것이다. 그런데도 정책이 중요하다고 말하는 것은 귀농·귀촌 인구들이 지역사회에 정착하는 과정에서 의미 있는 사회적 활동을 하고 있기 때문이다.

<표 11>은 몇몇 지역에서 관찰한 귀농·귀촌 인구들의 지역사회 활동 사례를 요약한 것이다. 그것들은 침체된 농어촌 지역경제에 활력을 불어넣는 새로운 종류의 경제활동이거나 지역사회가 필요로 하는 사회적 서비스를 공급하는 활동들이다. 농촌으로 이주한 이들의 지역사회 활동 참여가 농촌 지역이 경험하는 악순환의 고리를 끊기 위한 단초를 제공하고 있다.

귀농·귀촌 정책을 단순한 ‘인구 늘리기’ 정책이 아니라 농촌지역 발전 정책으로 이해해야 하는 이유가 여기에 있다. 주거확보 비용을 지원하고 영농기술 교육에 참여할 기회를 제공함으로써 영농후계인력을 ‘모집’하겠다는 방식의 귀농정책이나 좋은 가격조건에 주거단지를 조성하고 주택을 분양함으로써 농촌 인구를 ‘모집’하겠다는 식의 정책에는 한계가 따른다. 귀농·귀촌 인구를 경제적 유인에 따라 거주지 이전을 선택하는 원자화된 개인으로 간주하는 것이 아니라 농촌 지역사회에 포섭되고 동화되어 능동적으로 사회적 관계를 형성해 나가는 잠재적인 지역사회 구성원으로 인정하는 관점에서 볼 필요가 있다. 그들을 지역발전을 위한 다양한 활동의 실행 집단(group)으로 조직화하자는 농촌개발 정책의 관점에서 귀농·귀촌을 생각해야 한다.

<표 11> 귀농·귀촌 인구의 지역사회 참여 활동 사례

지역사회 참여활동	진안	홍성	남원	장수	괴산	함양	산청	완주
마을단위 개발사업 실무 (사무장, 간사, 이장)	●	○		○	○		○	○
도농교류 활동 (농산촌체험 프로그램, 산촌유학)	●	○	○	○		○	○	○
지역사회 조사사업	●							
귀농·귀촌 지원 활동 (예비귀농자 상담, 교육)	●	○	○		○	○		○
평생학습 지원 활동 (외국어, 취미, 교양 강좌)	●	◐	○					
지역사회 경관 관리	○						○	
생활협동조합		○	○					○
농업생산자 조직 (영농조합법인, 작목반)	○	○	●	○	○	○		○
농산물 가공품 생산 조직 (영농조합법인)	○		○				○	○
방과 후 아동 생활 지원 (방과후 학교 프로그램)	●	◐	○					
결혼 이민자 가족 지원 (교육, 상담)		◐				◐		
여성농업인 상담 지원		◐	○					
지역사회 도서관 운영		◐						
노인보건의료 지원 (노인수발, 밀반찬지원)		○						
영유아 보육		◐	○			◐		
문화, 취미 동아리		○						○
교통약자(노인, 아동) 차량 운행 지원			○					

자료: 박문호·김정섭·허주녕. 2008. 「농어촌 뉴타운 공동체 조성·운영 방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원

주: '●'은 지방자치단체가 귀농·귀촌자들을 명시적인 정책 대상으로 하여 보조금을 지원하여 운영하는 프로그램을, '◐'은 귀농·귀촌자들을 명시적 대상으로 한 것은 아니지만 공공부문의 지원으로 운영하는 프로그램에 귀농자들이 참여한 경우를, '○'은 공공부문 지원 없이 귀농·귀촌자들이 자발적으로 참여하거나 조직한 활동을 뜻함.

5. 충청남도 귀농 귀촌 정책의 방향과 과제

5.1. 귀농 귀촌 수요 예측과 정책 투입의 균형

귀농·귀촌 수요를 예상하는 것은 중앙정부나 지방자치단체에게 중요한 일이다. 수요에 맞게 예산을 준비할 때 정책을 효율적으로 실행할 수 있기 때문이다. 정책 수요를 파악하는 데 활용할 수 있는 농촌지역으로의 인구이동 통계나 농림수산업 부문 취업자 통계가 있으나, 농촌으로 이주한 신규 전입자들을 모두 ‘의미 있는 귀농·귀촌 정책 대상자’로 정할 수 없다. 신규 귀농자들을 모두 ‘귀농자’라고 정의할 수도 없다. 별도의 ‘귀농’ 또는 ‘귀촌’ 인구 통계를 작성한 지방자치단체도 그리 많지 않다. 이런 상황에서는 중앙정부의 관련 정책 예산 규모를 합리적으로 결정하기가 어렵다. 관련 정책 사업이 지방자치단체에 배정되더라도 마찬가지로 상황이 발생한다. 정책 수요를 잘 예측할 수 없는 상황에서는 하드웨어(귀농·귀촌 관련 정책에서는 아마도 주택공급과 관련된) 정책사업 예산이 불합리하게 결정될 가능성이 크다.

중앙정부 정책 사업인 ‘농어촌 뉴타운 조성정책’을 예로 들어보자. 지난 2008년에 시범사업 대상지 5곳을 선정해 2009년부터 사업기간 3년을 두고 진행 중인 사업이다. ‘농어업 경영을 승계할 수 있는 도시 거주 20~40대 젊은 인력을 농어촌으로 유치하여 현지의 젊은 농어업 인력과 함께 지역 농수산업의 핵심 주체로 성장하도록 육성’하는 것을 목적으로 하고 있다. ‘맞춤형 영농지원 프로그램’, ‘양질의 자녀교육 및 복지환경 제공’, ‘쾌적하고 저렴한 주택공급’ 등 세 분야의 세부사업으로 구성되어 있다. 그 중에서도 ‘주택 공급’ 분야 사업 예산의 비중이 가장 크다. 지방자치단체가 택지를 마련하면 그곳에 필요한 기반시설 및 주택 조성 비용을 중앙정부가 지원하기로 되어 있다.

문제는, 농어촌 뉴타운 입주 자격요건을 ‘일정 수준 이상의 농어업 경영규모를 갖춘 귀농가 또는 농산업 분야 종사 희망자’로 제한한 가운데 주택단지의 규모를 50호, 100호, 200호로 사전에 결정했다는 점에 있다. ‘농어촌 뉴타운 조성 정책’이 젊은 농업인력 확보라는 목표를 내걸고 있음은 전원생활을 지향하는 은퇴 후 귀촌 의향자들을 정책 대상에서 제외함을 뜻한다. 젊은 귀농인이 농촌에서 가계를 영위할 수 있을 만큼의 농업소득 기반을 갖추게 하는 것이 이 정책에서 가장 결정적인 문제가 될 것이다. 달리 표현하자면, 평균적인 도시 근로자 가구 소득만큼 농업소득을 얻을 수 있는 농업생산기반을 귀농가들이 갖출 수 있겠는가 하는 점이 문제가 된다.

귀농인이 벼농사만 짓는다고 가정하고 도시 근로자의 연평균 가처분소득만큼의 농업소득을 올리는데 필요한 벼 재배면적은 약 6.6ha이다.⁴ 필요한 논을 귀농가가 모두 소유하고

4 통계청의 가계조사연보에 따르면 2007년 현재 도시 근로자가구의 연평균 소득은 약 4,410만

있다고 가정한 경우의 계산이다. 논을 임차하여 벼농사를 지을 경우 더 많은 농지가 필요하다. 임차료를 지불해야 하기 때문이다.⁵ 그 정도의 영농규모를 확보할 수 있는 귀농 희망 가구를 해당 시·군에서 50호, 100호, 200호 정도를 유치하는 것은 매우 어려울 것이다.⁶ 결국, 농어촌뉴타운 조성 사업이 추구했던 ‘농어업 후계인력 확보’라는 정책목표를 다룬 것으로 대체하거나 포기해야 할 상황이 올 수 있다.

지방자치단체에게도 수요를 예상하는 일은 중요하다. 2007년부터 시행하고 있는 ‘도시민 농촌유치 지원 프로그램 시범사업’의 예를 들어보자. 이 사업은 ‘귀농’, ‘귀촌’을 가리지 않고 해당 지방자치단체가 지역의 인구 유지를 목적으로 실행할 수 있는 연성적인 세부사업(소프트웨어 사업)들을 자율적으로 기획하도록 한 것이다. 25개의 농촌 기초 지방자치단체가 사업을 시행하고 있는데, 시·군마다 대략 10~25개 정도의 세부사업들을 기획하여 실행하고 있다.

사업 추진 시·군 대부분이 공통되게 수행하는 세부사업 중 하나가 ‘빈집 조사 및 데이터베이스 구축’이다. 지역 내의 빈집 관련 자료를 조사하고 귀농·귀촌 희망자들에게 정보를 제공한다는 취지의 사업이다. 자료를 조사하고 가공하여 인터넷에서 열람할 수 있게 하는데 수 천 만 원의 예산을 쓴 시·군이 10여 곳이다. 하지만 그 정보가 유용하게 활용되어 신규 전입가구가 실제로 빈집을 수리하여 정착한 사례는 드물다. 여러 가지 이유를 생각해 볼 수 있다. 몇 백 만 원 정도를 투입하여 수리하면 그럭저럭 거주할 수 있을 정도의 잔존가치가 남아있는 빈 집이 거의 없다는 점도 한 가지 이유가 될 수 있다. 그보다 중요한 것은, 지방자치단체들이 귀농가의 ‘빈집 수리’ 수요를 제대로 파악하지 않은 상태에서 ‘빈집 정보 데이터베이스’ 구축에 착수함으로써 낭비된 예산이 적지 않다는 점이다.

정책 투입의 균형을 맞추에 있어 기초 지방자치단체와 광역 지방자치단체의 역할을 효

원이며, 가처분소득은 약 3,820만 원에 달한다. 지역에 따라 차이가 있을 수 있겠지만, 한 농가가 쌀을 재배할 때 각종 비용을 제외한 소득은 10a당 약 58만 원 정도이다(농촌진흥청 농업경영정보관실).

- 5 귀농가가 모두 벼농사를 지어야 할 필요는 없으니 농지 면적이 덜 필요한 다른 품목을 생산할 경우를 가정할 수도 있다. 그런데 영농경험이 그리 많지 않은 귀농가가 처음부터 벼농사 외의 원예작물이나 축산에 종사하기는 쉽지 않을 것이다. 또 벼농사 외의 품목을 생산한다 하더라도 일정 정도의 토지는 반드시 필요하다. 게다가 이러한 계산은 귀농자들의 농업생산성이 평균적인 농업인 수준에 도달해있다는 낙관적인 가정에 기초한 것이다.
- 6 2005년 농림어업총조사 자료에 따르면, 임차하여 경작하는 것까지 포함하여 벼 재배면적이 6.0ha 이상이 되는 전국 농가 수는 약 1만 3,000호이다. 광역시 지역을 제외한 농촌에서 6.0ha 이상의 면적에서 벼를 재배하는 농가 수가 100호를 넘는 시·군의 수는 39개에 불과하다. 200호를 넘는 시·군의 수는 14개에 불과하다. 6.0ha 이상의 논에서 벼를 재배하는 이들 농가들이 모두 자녀에게 경영을 승계할 연령에 도달한 고령농가라고 보기도 어렵다. 물론 농어촌 뉴타운에 벼를 재배할 귀농가들만을 유치할 것은 아니겠지만, 시·군당 200호라는 귀농가 유치 목표는 과도한 것이 분명하다.

과적으로 분담하는 일도 중요하다. 귀농, 특히 전업농을 목표로 하는 귀농의 경우 장기간 동안의 학습을 통한 영농기술 습득과 지역사회에서의 사회적 연결망 형성이 성공적인 정착에 매우 중요한 요인으로 작용한다. 이러한 점에서는 많은 이들이 인정하고 있으나, 예비 귀농인들에게 장기간의 학습기회를 제공하려면 상당한 자원이 필요하기 때문에 기초 지방자치단체들이 선뜻 그런 정책에 투자를 못하는 것도 사실이다. 예비 귀농인들이 영농기술 등을 습득하고 나면 농촌 지역에서 자영농으로 자리를 잡기 전까지 현장에서의 영농을 충분히 경험하면서 최소한의 안정적인 농업소득을 확보할 수 있는 기회를 마련하는 일도 필요하다. 중앙정부 정책 사업 가운데 농산업인턴제 같은 것이 바로 그런 취지에 부합하는 사업이다. 그러나 중앙정부의 농산업인턴제에 대한 재정 투입은 부족하며, 기초 지방자치단체가 나서서 그런 사업을 추진하는 것에도 무리가 따른다. 기초 지방자치단체의 자원동원 능력이 부족하거나 기초 지방자치단체 수준에서는 정책 수요가 일정한 임계량(critical mass)에 도달하지 못하는 곳에서 광역 지방자치단체의 역할이 기대된다. 일본의 경우 장기간의 영농교육과 농산업인턴제 같은 정책 사업들을 주로 도도부현 수준에서 추진하고 있음을 눈여겨 볼 필요가 있다.

농촌 지방자치단체 스스로 지원정책 수요를 파악하지 않는다면, 관련 정책을 효과적으로 추진하기 어렵다. 전국 수준의 귀농·귀촌 관련 통계가 있다 하더라도 어려운 일이다. 귀농·귀촌 현상이 지역에 상관없이 균일하게 출현하지는 않을 것이기 때문이다. 그러므로 지방자치단체들은 지역의 귀농·귀촌 관련 통계를 시급히 정비할 필요가 있다.

5.2. 섬세하고 연성적인 프로그램과 지역사회의 참여

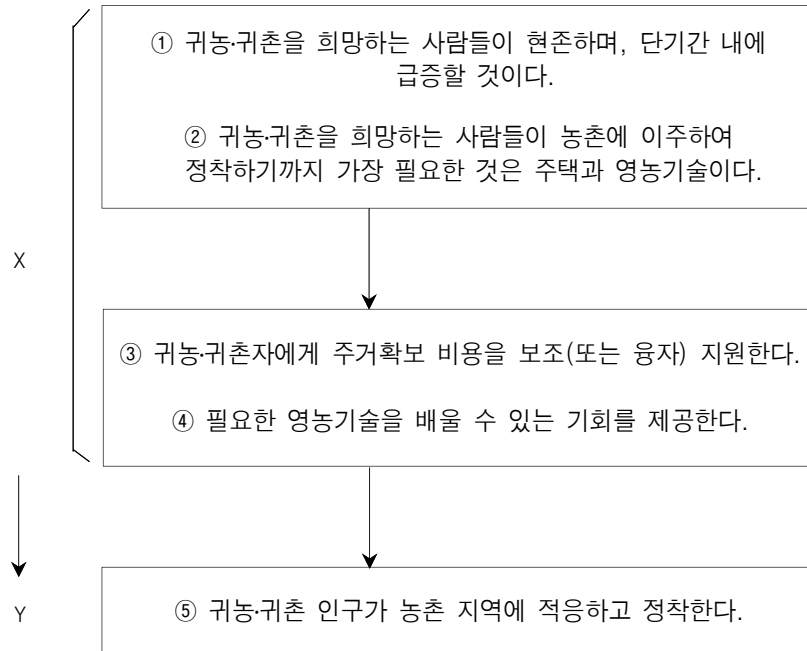
귀농·귀촌 희망자를 적극적으로 끌어 들이고 그들이 지역사회에 안정적으로 정착하도록 돕는 정책을 고안하고 실행하는 것은 쉽지 않다. 일견 중앙정부 차원에서 여러 가지 정책 수단이 개발되어 있는 것 같지만, 사업을 실행해야 하는 농촌 지방자치단체는 그보다 더 많은 것을 고려해야 한다. 중앙정부가 제공하는 귀농·귀촌 관련 정책 틀에는 채워야 할 공백이 많기 때문이다.

정책은 이론을 함축한다. 명시적으로 진술되었든 그렇지 않든, 정책은 처음의 조건과 미래의 결과 사이에 인과의 사슬이 있음을 가리키는 것이다. 즉, X이면 Y이다. X라는 조건이 주어지면, 우리는 Y를 얻기 위해 행동한다. 그리고 정책 실행이란 바람직한 결과를 얻기 위해 인과의 사슬 속에서 서로 연계되어 있는 일련의 연계들을 꼬집어내는 능력에 다름 아니다. 이러한 관점에서 일반적으로 발견되는 ‘귀농·귀촌 정책’의 논리적 구조를, 단순하지만, <그림 4>와 같이 재구성할 수 있다. 언뜻 보기에 깔끔한 인과적 논리구조일 수 있다. 하지만 실제 정책사업을 실행하기에는 너무도 많은 세부적인 조건이나 변수들이 간

과되고 있다. 그 대부분은 귀농·귀촌 정책을 실행해야 하는 농촌 지방자치단체들이 감당해야 할 영역일 수 있다. 그것들을 살펴보자.

첫째, 귀농·귀촌을 희망하는 사람들이 실제로 이주를 행동에 옮기려면 구체적인 농촌 지역을 정해야 한다. 농촌 지방자치단체는 자기 지역으로 이주하려는 귀농·귀촌 희망자가 누구인지를 먼저 파악해야 한다. 둘째, 희망자가 귀농·귀촌을 실행에 옮기려면 이주 후에 가계를 영위할 수 있고 스스로의 귀농·귀촌 목적에 맞는 삶을 살 수 있다는 기대를 품을 수 있어야 한다. 그렇게 되기까지는 주택이나 영농기술 외에도 많은 정보를 수집하고 판단해야 한다. 그것은 이주지로 검토하고 있는 특정 지역의 상황에 대한 구체적인 정보이어야 하는데, 쉽게 획득할 수 있는 것이 아니다. 먼저 이주한 귀농자(또는 귀촌자), 지역의 토박이 주민 등 여러 사람과의 밀접한 의사소통을 통해야만 얻을 수 있는 것들이 많다. 때로는 상당 기간의 체류가 필요할 수 있다. 셋째, 귀농·귀촌 희망자가 주거와 토지를 확보하고 영농기술 교육을 받는다고 해서 성공적으로 지역에 정착할 것으로 기대할 수는 없다. 농업에 종사하는 경우, 수확한 농산물의 판로나 생산에 투입할 자본을 확보함에 있어 지역 사회 내 연결망에 편입되는 것이 무엇보다 중요한 조건이다. 공공부문이 제공하는 공식적인 영농교육 프로그램만으로 그들에게 필요한 영농 관련 정보를 모두 제공할 수 없다. 즉, 지역사회의 일원으로 받아들여지지 않는다면 필요한 자원을 얻는 데 큰 어려움을 겪을 가능성이 있다. 넷째, 개별 귀농·귀촌 희망자가 필요한 정보를 찾고 자원을 확보하기 위한 조건으로서 지역사회 내에서의 인간관계를 맺는 데에는 많은 ‘거래비용’이 수반된다. 귀농·귀촌 희망자들이 지불해야 할 거래비용을 줄여주어야 한다. 기존의 지역사회 구성원들이 신규 전입인구를 잘 맞이하여 좋은 관계를 맺을 수 있는 분위기를 조성하는 일 또한 매우 중요하다.

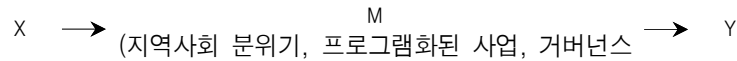
<그림 4> 원자화된 개인을 가정하는 귀농·귀촌 정책의 논리적 구조



이렇게 몇 가지만 짚어보더라도 통상 접하게 되는 귀농·귀촌 정책의 논리적 구조에는 빈 곳이 많음을 알 수 있다. 정보를 제공하기만 한다면 익명적 다수의 귀농·귀촌 희망자들이 찾아와 필요한 것을 얻고 안정적으로 지역에 정착하는 데 도움을 받을 것이라고 생각한다면, 거칠고 안일한 생각이다. 실제 정책 현장에서는 더욱 섬세한 노력이 많이 필요하다. 그중에서도 가장 중요한 것 세 가지를 말하고 싶다. 첫째는 ‘익명적 다수의 귀농·귀촌 희망자 모집’이라는 관점이 아니라 ‘지역발전에 필요한 인적 자원의 유치와 선택적·집중적 관리’라는 관점에 기초한 홍보 전략과 프로그램이다. 둘째는 귀농·귀촌 인구의 자연스러운 정착을 촉진할 지역사회의 분위기를 조성하는 일이다. 셋째는 여러 가지 정책 사업들을 잘 통합된 프로그램으로 엮어서 추진할 거버넌스를 형성하는 일이다. 지방자치단체 공무원 한 명을 귀농·귀촌 정책 담당자로 지정하는 것만으로 충분히 달성할 수 있는 성격의 정책이 아니기 때문이다.

<그림 4>에서 거칠게 표현한 ‘X → Y’라는 구조는 농촌 지역에서 실행해야 할 중간 과정을 거의 보여주지 못한다. 귀농·귀촌 정책의 전제와 기대하고 있는 결과를 실제로 이어줄 ‘농촌 현장에서의 정책 실행 메커니즘(M)’에 대한 고려가 거의 없는 것이다<그림 5>.

<그림 5> 농촌 지자체가 실행할 귀농·귀촌 정책 실행의 논리적 구조



현장에서 효과적인 정책 실행 메커니즘을 구성하는 구체적인 내용이 무엇인지를 충분하게 말하기는 어렵다. 아직 우리 농촌 지방자치단체들에게는 귀농·귀촌 관련 정책 경험이 많지 않기 때문이다. 그런데 최근에는 지방자치단체와 지역사회의 민간부문 주체들이 협력하여 실효적인 귀농·귀촌 관련 정책의 실행 조직을 만드는 경우가 조금씩 늘고 있다. 귀농·귀촌의 문제가 농촌 지역사회 전체의 문제라는 인식 속에서 이루어지는 실험의 긍정적 결과를 기대하며 지켜보아야 할 것 같다.

귀농 귀촌을 촉진하려는 농촌 지역사회의 노력은 다양하고 창의적인 방식으로 시도되어야 할 것이다. 그 가운데 몇몇 농촌 지역에서 실험하고 있는 참신한 시도들의 공통점을 몇 가지로 요약할 수 있다. 앞에서 언급한 ‘효과적인 정책 실행 메커니즘’의 구성 원칙으로 삼을 만한 것들이다

첫째, 다양한 관련 정책 사업들을 통합적으로 추진할 기구를 만들어야 한다. 중앙정부의 여러 정책 사업들이 지방자치단체의 각 실과에서 분산되어 추진되는 것을 한데 모아 귀농 귀촌 관련 정책을 집중적으로 실행할 지방자치단체의 행정 단위를 구성하는 것이 효과적이다. 특히, 귀농 귀촌 희망자들이 최초로 접촉하는 상담 창구부터 일원화하는 일이 중요하다.

둘째, 귀농 귀촌 관련 사업을 현장에서 추진하는 업무에는 지역사회의 민간 사회단체가 참여해야 한다. 귀농 귀촌 담당 지자체 부서와 파트너십을 이루는 사업 실행조직으로써 진안군의 ‘귀농 귀촌 활성화센터’, 서천군의 ‘귀농인 협회’, 남원시의 ‘도시민 유치 협의회’ 등과 같은 형태의 민간 활동 조직을 형성할 필요가 있다. 귀농 귀촌 정책은 ‘모집’ 정책이어서는 안 되며 ‘보살핌’의 정책이어야 하기 때문이다. 지역에 성공적으로 정착한 귀농 귀촌인들이 스스로의 경험을 기여할 수 있게 그리고 토박이 주민들이 진정성을 갖고 귀농 귀촌 인구를 맞이할 수 있게 하려면 민간부문의 실질적 참여가 필수적이다.

셋째, 지역에 이주한 도시민들이 갖춘 다양한 재능과 역량을 지역사회 발전에 활용할 수 있게끔 정보를 확보하고 소통하는 기능을 확보해야 한다. 어떤 이들이 지역에 정착하고 있으며 그들은 지역사회에 어떤 기여를 할 수 있으며 지역사회는 어떤 부분을 필요로 하는지를 민감하게 파악해야 한다. 그리고 지역사회 발전에 필요한 역할에 역량있는 귀농 귀촌 인력을 결합시키는 참신한 기획과 관리 활동을 수행할 주체를 확보해야 한다.

귀농 귀촌의 효과적 추진을 위한 농촌 지역 거버넌스 형성 사례 - 진안군

진안군의 귀농 귀촌 활성화 센터 운영 사례는 귀농 귀촌을 촉진하려는 농촌 지역의 노력에 지역사회의 민간 사회단체가 동참하는 것이 아주 효과적일 수 있음을 보여준다. 진안군은 ‘귀농 일번지’라는 슬로건을 내걸고 몇 년 전부터 귀농 귀촌을 촉진하기 위한 정책을 집중적으로 추진했다. 특히, 눈길은 끄는 것은 귀농 귀촌을 촉진하고 진안군으로 이주해 온 사람들의 안정적 정착을 돕는 각종 활동을 수행하기 위한 조직으로 ‘진안군 귀농 귀촌 활성화 센터’를 설치했다는 점이다.

귀농 귀촌 활성화 센터는 군청으로부터 사업비를 지원 받지만 인력은 전적으로 지역사회의 민간인들로 구성되어 있다. 농림수산식품부로부터 지원 받는 보조금 사업(도시민 농촌 유치 지원사업, 귀농 귀촌 종합대책에 포함된 사업 등)과 진안군의 자체적인 시책 사업(귀농인 사회적 일자리 사업 등)을 실무적으로 수행하는 기관이다. 상근 직원으로 활성화센터 사무장과 직원 1명을 두고 있으며 많은 업무에 지역의 귀농인과 주민들이 자원봉사활동으로 참여하고 있다.

귀농 귀촌과 관련된 안내를 원하는 도시민의 전화 상담, 방문시 동행 상담 등과 같은 기본적인 업무부터 시작하여 예비 귀농인들을 대상으로 하는 단기 중기 교육 프로그램, 귀농인과 지역 토박이 주민들의 화합을 도모하는 행사 개최, 지역에 막 정착하기 시작한 귀농인들이 지역사회에 기여할 수 있는 자원활동을 찾아주는 지역사회 기여형 사회적 일자리 사업 등 많은 활동을 전개하고 있다. 진안군청의 귀농 귀촌 관련 정책사업을 통합적으로 실행하는 거버넌스 조직이라고 할 수 있다. 귀농 귀촌 활성화센터가 현재 수행하는 활동들을 나열하면 다음과 같다.

- 예비 귀농인 전화 상담 및 현장 안내
- 귀농자 역량 데이터베이스 구축
- 귀농 귀촌 매뉴얼 제작 및 배포
- 홈페이지 유지 및 관리
- 지역사회 기여형 사회적 일자리 사업
- 귀농 귀촌 학교 운영
- 전국 귀농 귀촌 활성화 박람회 개최
- 마을 체재 중장기 귀농 체험 및 실습 프로그램 운영
- 출향인 대상 고향사랑 프로그램 운영
- 마을 이장 및 지도자 교육
- 귀농자 멘토링 사업
- 귀농 귀촌인의 이웃 주민 초청 프로그램 운영
- 귀농 귀촌 잡지 ‘뿌리’ 발간
- 귀농 귀촌인 읍면 만남의 날 행사 개최

<참고문헌>

- 김정섭. 2009. "귀농 귀촌 활성화를 위한 농촌 지방자치단체의 과제", 「농촌지도와 개발」 제16권 제3호. 한국농촌지도학회.
- 김정섭. 2010. "지속가능한 농촌 발전 정책의 과제: 일자리와 정주 생활환경 문제를 중심으로", 한국지역개발학회 2010년 하계학술대회 발표 논문.
- 마상진. 2009. 「신규 취농의 진입장애 해소 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 박문호·김정섭·허주녕. 2008. 「농어촌 뉴타운 공동체 조성·운영 방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원
- 송미령 김정섭 박주영. 2009. "농어촌 기초생활권의 전망과 정책 과제", 「농업전망 2009」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 김정섭. 2010. 「지자체 도시민 유치 프로그램 지원 사업 선정, 평가, 모니터링 및 도시민 유치 프로그램 모형 정립」. 한국농촌경제연구원.