

경상북도 귀농·귀촌정책의 문제점과 개선방안

이철우* · 박순호**

Problems and Improvements of Urban-to-rural Migration Policy in Gyeongbuk Province

Chul Woo Lee* · Soon Ho Park**

요약 : 본 연구는 경상북도의 귀농·귀촌정책의 실태와 특성 그리고 문제점을 분석하고 그 개선방안을 제시하였다. 경상북도는 전국 최초로 관련 조례를 제정하고, 중앙정부 지원 사업 외에 독자적인 사업의 영역을 확대한 결과, 지원 사업에 대한 만족도가 상대적으로 높은 지역이다. 그러나 귀농·귀촌 지원 정책의 문제점으로는 중앙정부 및 산하 기초지자체와의 역할분담과 관련 부서간의 연계성 부족, 지역특성 및 귀농·귀촌인(세대)의 속성을 제대로 반영하지 못하였고, 은퇴자 계층을 중심으로 한 귀촌인의 정책적 수요에 제대로 대처하지 못한 점 등을 들 수 있다. 이에 대한 개선방안으로는 기존의 정책 주체 외에 귀농·귀촌인을 포함하는 거버넌스 체계를 구축하고, 이것이 지역에 제대로 뿌리내릴 수 있는 사업을 제도화하여야 한다. 그리고 경제적·물리적 지원 중심의 접근방식에서 탈피하여, 적응주기별 차별화된 프로그램과 귀촌인을 위한 '비농업 농촌형 일자리' 및 농촌지역사회에 공헌할 수 있는 전문역량강화 지원 프로그램을 개발하여야 할 것이다.

주요어 : 귀농·귀촌정책, 정책 만족도, 거버넌스, 비농업 농촌형 일자리, 경상북도

Abstract : This study explores the status, characteristics and problems of urban-to-rural migration policy in Gyeongbuk Province, and suggests some improvements based on this analysis. Gyeongbuk Province enacted local ordinances related to urban-to-rural migration for the first time in Korea, and has expanded the area of its own projects in addition to the central government's support projects. Consequently, the degree of satisfaction for the support projects in Gyeongbuk Province is higher than in other provinces. Problems of the support projects for urban-to-rural migration are the lack of role sharing between central and lower level local government, and the lack of connectivity among the relevant departments; the non-reflection of regional characteristics and attributes of urban-to-rural migrants (household); and the insufficient satisfaction of policy demands by non-agricultural urban-to-rural migrants. Improvements for these problems include establishing governance that involves urban-to-rural migrants in addition to the existing policy actors, and institutionalizing the project to properly embed this governance in the region. In addition to economic and physical support, diverse programs based on the adaptive cycle, 'non-agricultural rural jobs' for non-agricultural urban-to-rural migrants, and support programs for professional competency enhancement contributing to rural communities should be developed.

Key Words : urban-to-rural migration policy, degree of policy satisfaction, governance, non-agricultural rural jobs, Gyeongbuk Province

* 경북대학교 지역개발연구소장/지리학과 교수(Director of Institute of Regional Development/Professor, Department of Geography, Kyungpook National University), cwlee@knu.ac.kr

** 대구교육대학교 사회교육과 교수(Professor, Department of Social Studies Education, Daegu National University of Education), shpark@dnue.ac.kr

1. 머리말

우리나라는 압축적 근대화 정책을 적극적으로 추진한 결과, 도·농간의 불균형과 농촌지역사회의 기반 해체는 국가발전과 국민통합의 심각한 저해요인으로 부상하였다. 그러나 1990년대의 우르과이라운드와 WTO체제 그리고 IMF 외환위기와 2000년대의 금융위기 등과 같은 외생적 경제위기로 도시에서의 경제적 기반을 상실한 실직자들의 농촌이주와 최근 베이비붐 세대의 본격적인 은퇴 그리고 새로운 라이프스타일을 농어촌에서 실현하려는 사람들의 증가로 귀농·귀촌의 비중과 그 의의도 크게 증대되었다.

2014년 현재 우리나라 귀농·귀촌 가구는 약 16만 세대이며, 이 중에서 최근 4년 간 이주한 세대가 75%를 차지할 정도로 이제는 농촌이 새로운 형태의 일자리 창출과 삶터로 자리 잡고 있다(이철우·전지혜, 2015). 이와 같이 귀농·귀촌이 농촌사회의 대안적 성장동력으로의 의의가 커짐에 따라 중앙정부는 2009년 「귀농·귀촌 종합대책」을 수립하였고, 이를 바탕으로 각 지자체는 귀농·귀촌을 촉진하기 위한 조례와 규칙을 제정하여 정책적 지원을 본격적으로 추진하고 있다. 특히 기초지자체에서는 귀농·귀촌을 ‘인구 늘리기’와 ‘지역 재활성화’ 정책의 핵심적 어젠다로 설정하고, 귀농·귀촌에 관한 다양한 지원프로그램을 마련함과 동시에 지역 내 고유한 장소적 자산을 활용한 귀농·귀촌의 성공사례와 귀농·귀촌박람회 등을 통해서 적극적으로 귀농·귀촌자들을 유치하고 있다(손상락, 2014). 이러한 과정에서 각 기초지자체들은 농촌을 도시민의 고향에 대한 향수를 자극하거나 전원생활, 힐링과 같은 긍정적인 측면을 지나치게 강조하는 농촌성(rurality)의 재현(representation)에 기반한 담론적 정책에 초점을 맞추어 왔다. 이와 같은 담론적 귀농·귀촌정책은 농촌을 힐링과 자연의 공간, 여유로움과 인정의 공간, 꿈과 희망의 공간으로의 재현함으로써 농촌생활의 불편함이나 고된 육체노동, 기존 주민과의 갈등을 상쇄시켜(진양명숙, 2015) 예비 귀농·귀촌인에게 농촌에 대한 왜곡된 가치관을 갖게 하고, 이는 귀농·귀촌에 대한 준비 소홀의 원인

이 되고 있다. 특히 귀농·귀촌은 단순한 정주공간의 이동이 아니라 또 다른 새로운 환경에서 제 2의 삶으로의 전환이라는 점에서 그 준비 소홀은 역귀농·귀촌으로 이어질 수 있다. 따라서 중앙정부, 광역 그리고 기초지자체에 이르는 계층별 귀농·귀촌정책에 대한 비판적 검토와 이에 기반한 대안적 정책방안의 모색은 매우 중요한 연구과제이다.

한편, 사적부문뿐만 아니라 공적부문에서의 귀농·귀촌의 의의가 강조됨에 따라 이에 대한 연구도 농촌경제학, 노년학, 사회학, 지리학 등 여러 학문분야에 걸쳐 양적으로 크게 늘어났을 뿐만 아니라 그 주제도 매우 다양화 되고 있다.¹⁾ 그중에서 귀농·귀촌 정책에 관한 연구는 ‘2009 귀농·귀촌종합대책’과 2011년 ‘귀농인지원법안’ 등 제도적 기반구축을 계기로 본격화 되었다.²⁾ 최근에는 중앙정부와 지방정부 단위로 추진 중인 정책을 비판적으로 검토하고 앞으로의 정책적 방향을 제언하는 연구(김정섭, 2009; 강대구, 2010; 오수호, 2012; 최윤지, 2013; 이철우, 2015)도 있다. 이들 연구는 2009년 이전의 귀농인 교육프로그램을 강조하던 연구와는 달리, 농촌의 지속가능한 발전의 관점에서 지역 및 귀농인의 특성, 귀농·귀촌인의 수요에 부합하는 차별적인 정책을 수립하여 장기적으로 귀농·귀촌인의 정착을 지원하여 역귀농·귀촌을 예방할 수 있는 정책을 강조하고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 그러나 이들 연구는 국민국가 혹은 특정 지자체의 단일 공간스케일을 연구대상으로 하고 있다. 기존의 우리나라 귀농·귀촌정책은 중앙정부, 광역지자체 그리고 기초지자체가 주체가 되어 나름대로의 차별성을 강조하면서 추진되고 있다. 그러나 이들 3개 주체별 정책은 지원 부문과 내용 그리고 대상 등에서 밀접한 상호관련성을 가진다. 그럼에도 불구하고 이러한 주체별 귀농·귀촌정책 간 관계성의 시각에서 분석한 연구는 전무하다고 해도 과언이 아니다.

이에 본 연구는 중간계층(meso-scale)의 추진주체인 경상북도³⁾를 대상으로 정책의 계층적 관계성과 정책에 대한 귀농·귀촌인(가구)의 인식의 관점에서 기존의 ‘농촌성 재현’에 초점을 둔 귀농·귀촌정책을 비판적으로 분석하고 정책적 대안을 제시하고자 한다.

본 연구에 이용된 주된 자료는 농림축산식품부와 경상북도를 비롯한 광역지자체 그리고 경상북도의 기초지자체의 귀농·귀촌 정책 관련 문헌자료 및 홈페이지 그리고 설문조사 결과이다. 설문조사는 2014년 7월 23일~9월 5일에 걸쳐 경상북도에 거주하는 귀농·귀촌인 133명을 대상으로 실시하였다.

2. 경상북도 귀농·귀촌 정책의 특성

1) 우리나라의 귀농·귀촌 정책의 변화

우리나라 귀농·귀촌은 두 번에 걸친 경제위기와 종래 농업의 단일경제공간에서 다원적 기능과 역할이 강조되는 공간으로서의 농촌에 대한 패러다임 변화 등의 요인을 반영하면서 주기적으로 변화를 거듭하여 왔다. 이와 같은 시기별 귀농·귀촌의 특성변화에 따라 귀농·귀촌정책의 목표와 내용도 변화를 거듭해 왔다.⁴⁾

우리나라 중앙정부의 귀농·귀촌정책은 2009년 「귀농·귀촌종합대책」으로 본격화 되었다(진양명숙, 2015). 물론 그 이전에도 태동기(1980년대~1997년)의 농촌 노동력 충원 및 1997년 IMF 외환위기 이후의 기반구축기(1998~2008년)서의 실업정책의 일환으로서의 귀농정책이 추진되었다. 전자는 주로 경제적 유인을 통해 유능한 영농인력 확보에, 후자는 영농 정보 제공, 영농기술교육, 귀농 정착지원 등 실업자 구제를 위한 일종의 전업대책 차원의 정책에 초점을 두었다(손상락, 2012). 그러나 2000년 초반 경제가 안정기에 접어들면서 역귀농이 늘어나자(김성수 외, 2004), 정부는 기존의 농업기반정책을 농촌개발정책으로 패러다임을 전환(손상락, 2012)하고, 이에 기반하여 2004년 「농어업·농어촌 종합대책」을 마련하였다. 나아가서 2006년에는 농촌 복지에 초점을 둔 「농림어업인 삶의 질 향상 기본계획」을 수립하는 등 다방면에 걸친 귀농에 대한 정책적 지원이 강화되었다.⁵⁾

이러한 과정에서 2008년 금융위기를 계기로 귀농·귀촌이 재차 급격히 증가⁶⁾하면서 정부의 귀농·

귀촌정책도 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 즉 기존의 비체계적이고 산발적으로 추진되던 정책을 하나로 통합하여 2009년 「귀농·귀촌 종합대책」⁷⁾을 발표하였다. 이는 귀농·귀촌인의 정착률을 높이기 위한 정보, 교육, 컨설팅을 제공하여 보다 면밀한 준비와 신중한 결정을 하도록 돕는 동시에 정부 지원에 의존해 귀농하겠다는 안일한 인식을 불식하고 자립적인 귀농자의 창업·정착 계획을 맞춤형으로 지원하기 위한 것이다(농림수산식품부 농업정책국, 2009). 그러나 당초 목표와는 달리 다양한 지원 사업 담당 부서간의 연계미흡으로 귀농·귀촌 지원에 관한 정보 제공 수준의 대책에 지나지 않았다는 비판이 제기되었다(최윤지, 2013). 이에 정부는 2012년에 「2012 귀농·귀촌 세부추진 대책」을 발표하였다(농림수산식품부 경영인력과, 2012). 이 대책은 “귀농·귀촌 20,000호 달성”을 목표로, 정보전달 시스템 개선(One-stop 서비스), 맞춤형 귀농·귀촌교육 확대, 농어촌 정착에 필요한 경제적 지원 확대, 지자체 도시민유치 활성화, 사회적 붐 조성 및 홍보 강화, 그리고 법적 지원 근거 등 제도 마련 등의 6대 세부 추진전략을 제시하였다. 이상의 세부전략사업을 실행하기 위한 2012년 예산은 중앙정부의 1,163억 원, 지자체 99억 원으로 총 1,262억 원이다.

이와 같이 정부는 귀농·귀촌을 농촌지역 활성화의 정책적 대안으로 채택하고 정책적 지원을 확대하여 왔다. 그러나 실제 귀농·귀촌이 이루어지는 공간단위는 지방자치단체이다. 따라서 농촌 지자체들은 타 지역에 비해 더 많은 귀농·귀촌인(가구)을 이주시키기 위해 경쟁적으로 다양한 전략과 사업을 추진하고 있다. 따라서 귀농·귀촌정책의 개선방안은 중앙정부의 정책뿐만 아니라 지역의 특성을 반영한 각 지자체의 조례와 규칙에 기반한 지자체의 정책을 중심으로 중층적 공간스케일의 시각에서 모색되어야 할 것이다.

2) 경상북도 귀농·귀촌 정책의 실태와 특성

중앙정부의 귀농·귀촌 정책의 집행 주체인 광역자치단체는 중앙정부의 정책과 연계하여 기초지자체

의 지원 사업을 총괄조정(우성호, 2014)하고, 조례를 제정하여 기초지자체의 자체사업을 지원한다. 2015년 현재 9개 모든 도(道)는 귀농·귀촌 지원 조례를 제정하여 각종 지원정책을 추진하고 있다. 광역자치단체의 귀농·귀촌 지원정책의 사업내역을 제시한 것이 표 1이다.

표 1에서 보는 바와 같이 경상북도를 비롯한 광역지자체의 귀농·귀촌 지원 사업은 정착자금 지원, 교육·체험 지원, 관계형성 지원, 정보제공, 기타로 분류할 수 있다. 이들 사업은 사회적 경제부문에 상대적으로 큰 비중을 둔 전라북도를 제외하고는 대부분 홍보 설명회 및 초청프로그램 사업을 중심으로 귀농·

귀촌의 유지에 주력하는 경향이 강하다. 그럼에도 불구하고 경상북도의 경우에는 전국 최초로 2009년에 귀농·귀촌 관련 조례를 제정하고, 중앙정부 정책관련 사업뿐만 아니라 귀농인턴 및 경북농민사관학교 귀농과정을 통한 현장중심의 영농기술 교육, 귀농·귀촌포럼, 귀농·귀촌 한마당 잔치 등 기존 주민 및 귀농인들 간의 사회적 자본의 축적사업 등 독자적이고 독창적인 지원 사업을 추진함으로써 명실상부한 ‘귀농·귀촌 1번지’의 제도적 기반을 구축하고 있다.

경상북도의 귀농·귀촌 지원정책의 추진실태⁸⁾를 2012~2015년 사업별 예산(표 2)을 중심으로 살펴보면, 전체적으로는 전국적인 차원에서 용자사업인

표 1. 광역자치단체의 귀농·귀촌 지원의 사업내역

구분		지역별 사례(실시 지역-금액(만 원))
정착자금 지원	창업 자금 보조	귀농 정착지원 사업(경북·경남-500)
	창업 자금 용자	농어촌 진흥기금 귀농인 용자(전남-1억 원 이내) 귀농인 창업자금(경기-200)
	주택 수리 보조	주택수리비 보조(전남-500)
교육·체험 지원	교육비 보조	광주전남귀농학교 귀농철학교육비 보조(전남-35)
	귀농 인턴	귀농인턴 지원 사업(경북) 현장 실습교육 지원(제주)
	영농교육	경북농민사관학교 귀농과정(경북) 과학영농귀농학교 도비 운영(경남)
관계형성 지원	간담회, 포럼	귀농·귀촌포럼(경북) 시·군 귀농·귀촌자생단체와의 간담회(경북)
	단합대회	귀농·귀촌 한마당 잔치(경북)
	멘토링	귀농인 멘토(전남, 충북) 및 전담직원제(전남)
정보 제공	홍보 설명회	찾아가는 귀농설명회(전남, 경북) 귀농귀촌 박람회(경기) 도시 직장인 야간 귀농교육(제주) 귀농귀촌 엑스포(강원)
	초청 프로그램	귀농학교 교육생 초청 농사체험(전남)
	지역 안내	‘귀농하기 좋은 마을’ 선정(경남)
	빈집 정보	웰빙 전남 홈페이지 내 주택/토지정보(전남)
	홈페이지	경기·강원·경북·경남·전남·전북·제주·충남·충북
기타	사회적 일자리	귀농·귀촌인 사회적 일자리 지원(전북) 귀농·귀촌 창업 프로젝트 공부(전북)

자료: 황정임(2012)의 46쪽 표 3과 각 시도 홈페이지 자료를 참조하여 필자 재정리

귀농인 농어촌 진흥기금 지원의 비중이 가장 크고, 연도별 예산의 비율은 낮지만 지속적으로 추진된 사업으로는 귀농·귀촌 포럼 개최, 귀농·귀촌 가이드북 제작 등과 같은 홍보 관련 사업⁹⁾을 들 수 있다. 그 외 특징으로는 경상북도에서 최초로 기획한 귀농인 인턴지원 사업은 2013년부터 국비사업으로 전환되었으며, 2013년과 2015년에는 체류형 농업창업지원센터 건립¹⁰⁾을 비롯한 국비매칭사업의 비중이 크게 확대되었고, 귀농인의 집 조성¹¹⁾ 사업은 2015년에 처음으로 시행하는 등 점차 사업의 영역이 확대되고 있다는 점을 들 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 광역지자체의 귀농·귀촌정책은 중앙정부정책과 불가분의 관계를 맺고 있다. 뿐만 아니라 광역지자체의 귀농·귀촌지원 사업은 산하 시·군 단위의 기초지자체와 상호 보완관계에 있다. 즉 기초지자체도 귀농 관련 조례와 시행규칙을 제정하여 시행하고 있으며,¹²⁾ 광역지자체와 마찬가지로 정착 자금지원, 교육·체력 지원, 관계 형성 지원, 정보 제공 등의 지원 사업을 추진하고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 사회적 일자리 창출, ‘집들이’ 및 주민과의 화합행사 지원 등 주민과의 관계 형성과 지역 사회에 기여할 기회의 제공 등 타 시·군지역과는

차별적인 사업을 추진하는 지역도 점차 늘어나고 있다(황정임, 2012). 이에 경상북도의 시군별 귀농·귀촌지원 사업에 대하여 구체적으로 검토하고자 한다.

2015년 현재 경상북도의 23개 시·군 가운데 구미시를 제외한 22개 시·군이 조례를, 10개 시·군이 시행규칙을 제정하여 시행하고 있다.¹³⁾ 시군별 조례는 크게 귀농 준비 및 실행 단계의 귀농인턴 및 현장 실습 지원, 교육훈련비와 빈집수리비 지원 및 이사비 지원을, 귀농 실행 후 단계의 귀농정착자금, 농지확보 비용, 영농자재비용 지원 및 소득사업, 기타사업 보조 등을, 그리고 정착단계의 의료비 및 자녀학자금 지원 등을 규정하고 있다. 이외에도 귀농인 멘토링, 귀농인 농기계 대여, 귀농인 농지구입 시 취득세·등록세 감면 사업 등을 규정하는 조례를 제정한 시군도 있다(우성호, 2014). 그 외 각 시·군별 지원 사업을 정리하여 제시한 것이 표 3이다. 경상북도 내 다수의 시·군에서 대표적으로 시행하고 있는 사업으로는 홈페이지를 통한 정보제공(10개 시군), 귀농정착자금 지원(8개 시군), 주택수리비 지원(7개 시군) 등을 들 수 있다. 그 외 이사비 지원, 귀농인턴제 등도 시·군별로 지원 금액은 약간 차이가 있으나 사업내용은 광역지자체의 사업과 큰 차이가 없다. 물론 경상북도 내

표 2. 경상북도 귀농·귀촌 지원 사업별 예산추이

(단위: 백만 원, %)

사업명	연도	2012년	2013년	2014년	2015년	비고
귀농인 농어촌 진흥기금 지원		1,100(22.1)	1,800(13.0)	2,000(32.1)	1,700(20.0)	용자
귀농인 정착자금 지원		750(15.1)	750(5.4)	750(12.0)	750(8.8)	
귀농인 인턴지원		360(7.3)	-	-	-	국비사업 전환
체류형 농업창업지원센터 건립		-	8,000(57.6)	-	4,000(47.2)	국비매칭 사업
귀농인의 집 조성		-	-	-	360(4.2)	국비매칭 사업
도시민 농촌유치 지원		600(12.1)	1,000(7.2)	1,400(22.5)	1,600(18.9)	국비매칭 사업
귀농·귀촌 페스티벌 참가		-	40(0.3)	40(0.6)	40(0.5)	
귀농·귀촌 포럼 개최		20(0.4)	15(0.1)	15(0.2)	15(0.2)	
귀농·귀촌 가이드북 제작		20(0.4)	20(0.1)	15(0.2)	15(0.2)	
귀농·귀촌 언론 홍보비		100(2.0)	260(1.9)	-	-	
합계(10개 사업)		4,962(100.0)	13,898(100.0)	6,234(100.0)	8,480(100.0)	

자료: 경북도청 내부자료 재구성

주: 귀농·귀촌 언론 홍보비의 경우, 2014년부터는 농업정책과의 타 사업의 언론 홍보비와 통합됨. 따라서 별도의 예산편성은 하지 않으나 실제로는 귀농·귀촌 언론 홍보비를 지원하고 있음

타 시·군과는 차별적인 자체 사업을 추진하는 지역들도 적지 않다. 구체적인 사례로는 전국에서 귀농·귀촌 가구가 가장 많은 상주시의 경우, 전국 최초로 ‘입주자 주도형 소규모 전원마을 조성사업’을 시행하여 집단귀농을 유도하고 있다.¹⁴⁾ 문화·관광의 도시로 발돋움하고 있는 문경시는 귀농·귀촌인의 자녀 교육비 부담 완화 및 삶의 질 향상을 위해 귀농인 자녀에게 대학교 학자금에 지원하고자 귀농·귀촌인 조례를 제정하여 시행 중이다.¹⁵⁾ 그리고 울진군은 창의적 아이디어를 가진 귀농인을 육성하여 농업 경쟁력을 제고하기 위하여 귀농인 아이디어 공모사업을 시행하

고 있다.¹⁶⁾ 또한 경상북도의 기초지자체들은 ‘집들이 비용 보조’(의성), ‘귀농인 모임지원’(영주, 청도), ‘마을주민초청행사지원’(상주, 문경, 의성), ‘귀농인 한마당 체육대회’(청도), ‘멘토링제’(울진, 의성, 영주) 등 귀농·귀촌인과 지역주민과의 상호교류를 증진할 수 있는 사업을 추진함으로써 귀농·귀촌자와 지역민 혹은 귀농·귀촌자 간의 사회적 연결망 편입을 통하여 안정적인 정착을 유도하는 정책이 추진되고 있다는 점을 중요한 특징으로 들 수 있다. 최근에는 귀농·귀촌인의 성공적인 정착에 있어 기존 원주민과의 원활한 교류가 가장 핵심적 요소로 인식되면서, 이러한

표 3. 경상북도 기초자치단체의 귀농·귀촌 1가구당 지원사업 내역

(단위: 만 원)

구분		시·군(금액)
정착자금 지원	정착장려금	청도(200), 봉화·고령(480), 영주·문경·청송·영덕(500), 성주(700)
	빈집(주택) 수리비 보조	봉화·고령(300), 성주(350), 상주·김천·예천(500), 문경(700)
	이사비 보조	영주·영천·울진·예천(100), 의성(최대 60)
	자녀학자금 보조	영주, 문경(100)
	세제 지원	고령·군위·청송(200)
교육·체협 지원	귀농학교	봉화, 영양
	귀농인턴제	울진(180), 청도·안동·구미(400), 김천(720)
	교육훈련비	영천·고령·봉화·군위(30)
	견학 지원	청도(여비 보상금 지원)
	체험(실습)농장	의성
귀농인의 집	봉화, 영양, 의성	
관계형성 지원	집들이비 보조	의성
	귀농인 모임 지원	영주, 청도
	주민 초청 행사	상주, 문경, 의성
	귀농인 한마당 체육대회 멘토링(후견인제)	청도 울진, 의성, 영주
정보제공	귀농 홍보설명회	영주,
	예비 귀농인 투어	영주
	빈집정보 제공	상주
	홈페이지 귀농 간사	봉화, 문경, 상주, 김천, 영천, 군위, 울진, 의성, 예천, 안동 봉화
기타	출산 지원	문경, 성주
	입주자 주도형 소규모 전원마을	상주
	귀농인 아이디어 공모사업 체류형 농업창업지원센터	울진 영천, 영주

자료: 각 시·군 귀농·귀촌 홈페이지

주: 경상북도 23개 시·군 가운데 귀농·귀촌 관련 홈페이지 혹은 시·군의 귀농·귀촌정책이 체계적으로 마련되지 않은 지역 4곳은 제외(포항시, 경주시, 울릉군, 경산시)

사업에 대한 지원정책이 타 시·군 지역으로 지속적으로 확대되고 있다는 점에서 경상북도의 귀농·귀촌 정책은 선도적인 위치를 차지하고 있다고 할 수 있다.

3. 경상북도 귀농·귀촌 정책에 대한 의식과 만족도

우리나라는 이미 IMF 구제금융 사태 직후에 급증했던 귀농 인구의 대부분이 경제상황이 호전되자 다시 도시로 재이주하는 역귀농·귀촌을 한차례 경험한 바 있다(김정섭, 2009). 귀농·귀촌인의 도시로의 재이주, 즉 역귀농·귀촌은 농촌사회의 발전을 저해할 수 있는 다양한 문제를 야기한다는 점에서 이에 대한 예방책이 필요하다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 기존의 정책들은 귀농·귀촌인들이 지역사회의 주체로 뿌리내릴 수 있는 장기적인 차원에서 정착단계별 순차적인 지원정책이 제시되지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 이에 대한 대응방안 모색의 일환으로 본 장에서는 현재 추진 중인 경상북도 귀농·귀촌 정책에 대한 귀농·귀촌인들의 의식과 만족도를 분석하고자 한다. 왜냐하면 정책에 대한 의식과 만족도는 정책의 평가와 개선방안을 모색함에 있어서 중요한 논리적 근거가 될 수 있기 때문이다(박순호·최정수, 2001; 박순호, 2013).

1) 설문조사 분석대상자의 속성

경상북도 귀농·귀촌 정책에 대한 귀농·귀촌인들의 의식과 만족도 분석에 앞서 설문조사 분석대상자의 속성¹⁷⁾을 살펴보면 다음과 같다(표 4).

먼저 설문조사 분석대상자의 연령에 있어서는 35세 이상 50세 미만의 중장년층이 가장 큰 비중(49.2%)을 차지하지만 50세 이상 65세 미만의 장년층(47.7%)과 큰 차이가 없다. 중장년층은 기존 농업인에 비해 상대적으로 젊고 고학력으로, 이들은 주로 도시에서의 각박한 직장생활을 탈피하여 귀농·귀촌을 통해 새로운 삶을 개척하려는 계층으로(이철우·전지

혜, 2015), 이들의 귀농·귀촌은 고령화 된 농촌에 새로운 활력을 불어일으킬 수 있는 동력으로 기대되고 있다. 한편 장년층은 과거 '이촌향도' 인구이동 세대의 주역으로, 농촌에 대한 향수와 쾌적한 삶을 추구하기 위해 귀촌하여 노후를 보내고자 하는 경향이 강한 계층이라고 볼 수 있다. 이러한 양대 연령층의 비중이 절대다수를 차지한다는 것은 이들에 대한 지원정책도 2개 집단의 상이한 수요를 동시에 고려하지 않을 수 없다는 점을 시사한다고 할 수 있다. 다음은 이들의 최종학력을 보면 전문대를 포함한 대졸 이상이 64.1%를 차지할 정도로 귀농·귀촌인의 대부분이 고학력자임을 알 수 있다. 그리고 이들의 이주 전 직업은 사무·관리직의 비율이 37.5%로 가장 높고, 그 다음은 자영업(32.8%)으로 2직종이 절대다수를 차지하고 있다. 이러한 고학력의 경영노하우를 가진 장년층의 귀농인들은 기존의 전통적 농업에 정보통신기술(ICT)을 접목하여 새로운 수익원 및 판로를 개척하여 고소득을 올리는 비중이 커지고 있다(중앙일보, 2015년 5월 29일). 뿐만 아니라 이들은 농수산물을 재배뿐만 아니라 이를 가공·판매하고 나아가서 관광과 연계하는, 소위 농업의 6차산업화로 지역사회의 활성화에 기여하는 사례도 점차 늘어나고 있다(농림축산식품부 보도자료, 2015년 3월 19일).

이상의 개인적 차원의 속성 외 가족 및 이주 형태와 전 거주지 등도 정착과 적응에 있어서 차별적 영향을 미치기 때문에 귀농·귀촌정책에 대한 의식과 만족도 분석에 있어서는 중요한 의미를 가진다. 먼저 가족형태에 있어서는 2세대 가구의 비율이(43.4%) 가장 높게 나타났으며, 다음으로 부부(32.3%), 3세대 가구(18.1%), 독신(6.3%)의 순이다. 2세대 가구의 비중이 큰 것은 연령 상 가장 비율이 높았던 중장년층의 경우 주로 가족단위 귀농의 비율이 높은 결과에 기인한 것으로 보인다. 반면에 장년층의 경우에는 자식들이 이미 분가한 관계로 부부 형태가 다수를 차지하는 것으로 조사되었다(박공주 외, 2006). 그리고 이주 형태¹⁸⁾는 1턴의 비율(67.6%)이 U턴(21.8%)과 J턴(10.5%)에 비해 월등히 높게 나타났다. 1턴은 농촌 생활 경험이 전무(全無)한 귀농·귀촌인으로 직·간접적으로 영농 및 농촌생활 경험을 가지는 U턴과 J턴에 비해 정착에

있어서 상대적으로 어려움이 클 수 있다. 따라서 이들은 귀농·귀촌 지원정책에 대한 수요가 많을 것으로 예상된다. 마지막으로 경상북도 지역으로 귀농·귀촌 이전의 거주지는 경상북도와 인접한 도시지역인 대경권(53.9%) 출신이 절반 이상을 차지하고 그 다음으로 수도권(25.0%), 동남권(16.4%), 충청권(4.7%)의 순으로 나타났다. 이와 같이 대경권 도시로부터의 귀농·귀촌 비율이 높은 것은 대경권 출신이거나 전 거주지와 근접성이 양호한 지역으로의 귀농·귀촌자들의 비중이 크기 때문이며, 그 다음으로 수도권 비중이 큰 것은 접근성에 비해 상대적으로 지가가 저렴할 뿐만 아니라 양호한 영농조건이나 적극적인 지원정책 등의 요인이 작용한 것으로 판단된다(이철우·전지혜, 2015).

2) 경상북도 귀농·귀촌인의 정책에 대한 인식

다양한 사회·경제적 배경, 동기 그리고 이주형태를 가진 귀농·귀촌인들의 귀농·귀촌 지원정책에 대한 인식조사는 그들의 수요를 정확하게 파악함으로써 그들이 농촌지역사회에 잘 적응할 수 있는 방안 모색에 매우 중요하다(마상열, 2012)고 하겠다.

경상북도는 전국에서 농가 수 및 농업인구가 가장 많은 대표적인 농도이고 상대적으로 고소득 작목이 많은 반면에 농지가격은 저렴하여 귀농·귀촌에 유리한 조건을 갖추고 있다. 뿐만 아니라 전국 최초 귀농인 조례 제정(2009년)과 귀농인 인턴지원사업의 시행(2010년) 등 체계적이고 차별적인 지원정책을 추진함으로써 전국에서 귀농·귀촌인들이 가장 선호하는 지역이다. 이를 반영하듯 설문조사 분석대상자 중에서

표 4. 설문조사 분석대상 귀농·귀촌인의 속성

(단위: 명, %)

속성		구분	빈도	비율
연령	50세 미만		64	51.5
	50세 이상		62	48.5
	합계		128	100.0
최종학력	고졸 이하		46	35.9
	전문대 졸		21	16.4
	대졸 이상		61	47.7
	합계		128	100.0
이전 직업	자영업		42	32.8
	사무·관리직		47	37.5
	생산·노무직		7	5.5
	주부 및 기타		32	25.0
	합계		128	100.0
이전 거주지	수도권		32	25.0
	충청권		6	4.7
	대경권		69	53.9
	동남권		21	16.4
	합계		128	100.0
이주 형태	U턴		29	21.8
	J턴		14	10.5
	I턴		90	67.6
	합계		133	100.0

자료: 설문조사 자료

주: 무응답 제외

정책적 지원을 받은 귀농·귀촌인의 비율이(73.7%) 그렇지 않은 귀농인의 비율(26.4%)보다 약 3배 정도로 나타났다. 이들이 받은 정책적 지원의 구체적인 내용을 보면, ‘영농기술 및 교육지원’의 비율(46.1%)이 가장 높고, 그 다음으로 ‘정착자금 및 주택지원’(29.1%), ‘정보제공지원’(19.1%) 등의 순이다. 이러한 지원 중에서 실제로 가장 크게 도움이 되었던 것으로는 영농기술 및 교육지원(48.6%), ‘정착자금 및 주택지원’(23.9%), ‘정보제공지원’(16.5%)의 순으로, 지원 수혜자의 비중과 가장 도움이 되었던 지원의 비중 간에는 큰 차이가 없음을 알 수 있다(그림 1). 이는 정착 초기단계의 귀농·귀촌인의 비중이 큰 현재까지는 경상북도의 지원정책이 귀농·귀촌인의 수요에 부합하는 것으로 이해된다. 특히 ‘영농기술 및 교육지원’이 실제로 가장 크게 도움이 된 것으로 인식되는 결과는 분석대상자의 약 70%가 영농 및 농촌생활의 미경험자라는 사실에 기인한 것으로 생각된다.

다음은 경상북도의 귀농·귀촌 정책에 대한 의식을 귀농·귀촌 정책과 귀농·귀촌인에 대한 지자체의 태도와 귀농·귀촌 정책 및 지원사업의 의미와 적절

성으로 구분하여 살펴보고자 한다(표 5). 전체적으로는 귀농·귀촌 정책과 그 핵심주체인 지자체에 대해서는 긍정적인 의식의 비율(32.4%)이 부정적인 의식(26.9%)보다는 상대적으로 높았으나 ‘그저 그렇다’라는 비율(40.7%)이 가장 높았다. 이러한 결과는 경상북도 귀농·귀촌인의 약 74%가 정책적 지원을 받았다는 점을 감안하면, 정책과 귀농·귀촌인에 대한 지자체의 태도가 귀농·귀촌인들의 기대에는 미치지 못하고 있는 것을 반증하고 있다. 이를 각 항목별로 구체적으로 설명하면, 지자체는 정책을 통하여 귀농·귀촌자에게 도움을 주려는 의지에 비해 귀농·귀촌자를 지역주민으로 대하려는 의지가 약하다고 인식하는 경향이 강함을 알 수 있다. 특히 귀농관련 정책 및 지원 사업의 혜택에 대한 긍정적 비율이 상대적으로 가장 높은 반면에 정책과 지원 사업이 귀농·귀촌자의 수요에 맞게 시행되고 있는가에 대해서는 부정적인 응답(36.1%)이 긍정적인 응답(21.1%)보다 높았다. 이러한 결과는 중요한 정책적 함의를 가진다고 할 수 있다. 즉 경상북도는 타 지역에 비하여 다양한 지원 사업을 적극적으로 추진하고 있으나 실제 시행과정에

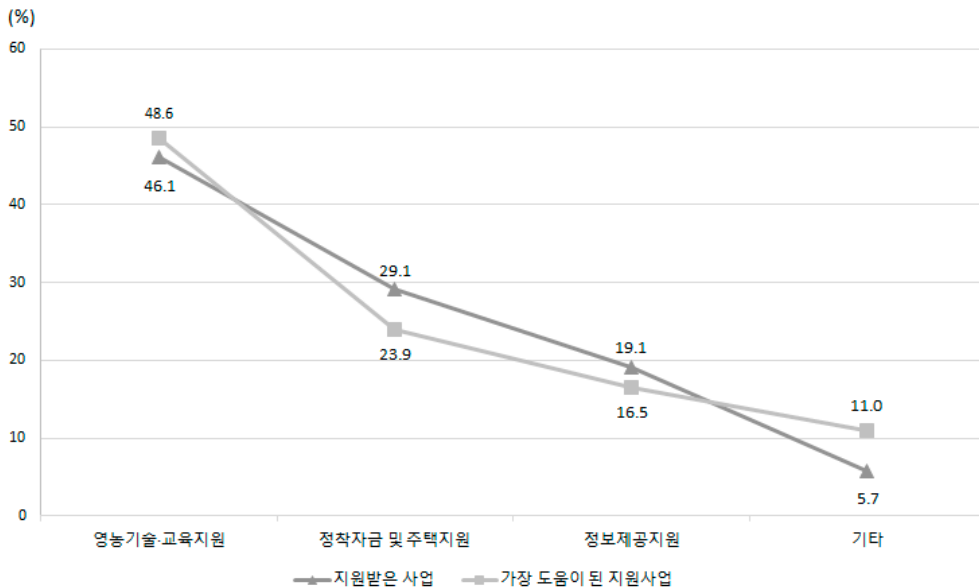


그림 1. 경상북도 귀농·귀촌정책의 지원사업별 비율

자료: 설문조사 결과(중복응답 포함)

표 5. 경상북도 귀농·귀촌지원 정책 및 사업에 대한 인식

(단위: 명, %)

구분	그런 편이다	그저 그렇다	그렇지 않은 편이다
지자체는 지원정책을 통하여 정착에 도움을 주기 위해서 노력하고 있음.	48(36.1)	56(42.1)	29(21.8)
지자체는 항상 우리를 지역주민과 공평하게 대우하고 있음.	47(35.6)	51(38.6)	34(25.8)
귀농관련 정책 및 지원 사업이 도움이 되고 있음.	49(36.8)	52(39.1)	32(24.1)
귀농관련 정책 및 지원 사업이 귀농자의 수요에 맞게 진행되고 있음.	28(21.1)	57(42.9)	48(36.1)
전체	172(32.4)	216(40.7)	143(26.9)

자료: 설문조사 결과

있어서는 귀농·귀촌자의 다양한 속성을 반영하는 정책 수요를 충족할 수 있는 다중적 정책 및 지원사업의 개발과 시행에 대한 연구가 절실하다고 할 수 있다.

3) 경상북도 귀농·귀촌인의 지원정책에 대한 만족도

귀농·귀촌정책은 귀농·귀촌인(가구)의 요구에 부합할 수 있어야 그 목표를 달성할 수 있다. 그런데 귀농·귀촌 지원정책에 대한 수요와 만족도는 귀농·귀촌인의 다양한 속성에 따라 달라질 수밖에 없다. 이에 본 절에서는 귀농·귀촌인의 속성에 기초하여 지원정책의 만족도를 분석하고자 한다.

경상북도 귀농·귀촌인은 지원정책에 대한 만족도에 대해서는 크게 귀농·귀촌생활에 대한 만족도와와의 관련성과 귀농·귀촌자들의 속성별 만족도로 구분하여 검토하고자 한다. 먼저 귀농·귀촌생활에 대한 만족도와와의 관련성 측면에서 보면, 경상북도 귀농·귀촌인의 절반 이상(55.6%)은 현재의 귀농·귀촌생활에 만족하고 있는 반면에 불만족하는 경우는 9.0%에 지나지 않는다. 반면에 귀농·귀촌 지원정책에 대해서는 '보통'이라고 대답한 응답자가 절반 정도(48.9%)를 차지하고 불만족이 34.6%를 차지한 반면에 만족하는 경우는 겨우 16.5%에 지나지 않는다(그림 2).

이러한 결과는 대다수의 귀농·귀촌인들은 귀농·귀촌생활 전반에 대해서는 만족하고 있으나, 기존의 지원정책에 대해서는 만족하지 못하고 있기 때문에 지원정책에 대한 개선방안이 요구된다는 것을 반증한다. 이러한 대조적인 결과에 대하여 보다 구체적으

로 살펴보면, 먼저 귀농·귀촌생활에 대하여 만족하는 경우에도 지원 정책에 불만족하는 비율(20.3%)이 매우 높은 수준이다. 물론 지원 정책에 만족하는 경우는 귀농·귀촌생활에 대하여 만족하는 경우가 대부분을 차지한다. 그리고 귀농·귀촌생활에 불만족할 경우, 지원정책에 만족하는 경우는 전무한 반면에 지원 정책에 불만족하는 비율도 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 특히 귀농·귀촌생활과 지원정책에 모두 불만족하는 경우는 잠재적 역귀농·귀촌의 가능성이 매우 크기 때문에 이에 대한 적극적인 개선방안이 요구된다.

이와 같이 귀농·귀촌인들의 지원정책에 대한 만족도는 귀농·귀촌생활 전반에 대한 만족도에 크게 영향을 받고 있다는 점을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 이들의 지원정책에 대한 만족도는 그들의 속성에 따라 상이할 것이다. 따라서 귀농·귀촌인의 속성과 지원정책에 대한 만족도 간의 관계를 구체적으로 분석하고자 한다.

본 연구의 설문조사 분석 귀농·귀촌인의 5개 속성¹⁹⁾과 귀농정책에 대한 만족도 사이의 상관관계에 대한 χ^2 검정 결과 유의수준 5%이내에서 유의성을 가진 것은 연령, 학력의 2개 속성이었다.²⁰⁾ 이들 속성별 만족도를 제시한 것이 표 6이다.

연령별로는 50세 미만의 청장년층은 지원정책에 만족하는 비율(41.4%)이 불만족 비율(21.4%)보다 약 2배 가까이 높았다. 한편 50세 이상의 노장년층도 만족하는 비율(27.0%)이 불만족 비율(11.2%)보다는 높지만 그 비율에 있어서는 50세 미만의 청장년층의 약 절반 수준에 지나지 않아,²¹⁾ 나이가 적을수록 정책에

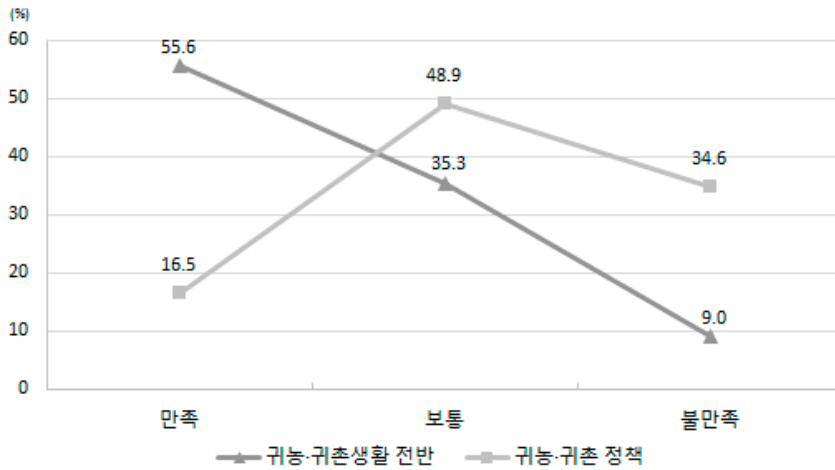


그림 2. 경상북도 귀농·귀촌인의 전반적인 생활과 지원정책에 대한 만족도
 자료: 설문조사 결과(중복응답 포함)

표 6. 귀농·귀촌 생활에 대한 만족도와 정책에 대한 만족도 간의 관계 (단위: 명, %)

귀농·귀촌 생활 만족도	정책 만족도	만족	보통	불만족	계
	만족	15(11.3)	32(24.1)	27(20.3)	74(55.6)
보통	7(5.3)	29(21.8)	11(8.2)	47(35.3)	
불만족	-	4(3.0)	8(6.0)	12(9.0)	
계	22(16.5)	65(48.9)	46(34.6)	133(100.0)	

자료: 설문조사 결과
 주: 괄호 안의 비율(%)은 총 분석대상자에 대한 비율임

표 7. 경상북도 귀농·귀촌인의 속성별 지원정책에 대한 만족도 (단위: 명, %)

구분		정책에 대한 만족도			합계	$\chi^2(p\text{-value})$
		만족	보통	불만족		
연령	50세 미만	29(41.4)	26(37.1)	15(21.4)	70(100.0)	8.294 (0.016)
	50세 이상	17(27.0)	39(61.9)	7(11.2)	63(100.0)	
학력	고졸 이하	10(20.8)	25(20.8)	13(27.1)	48(100.0)	10.611 (0.031)
	전문대 졸	8(38.1)	12(57.1)	1(4.8)	21(100.0)	
	대졸 이상	28(43.8)	28(43.8)	8(12.5)	64(100.0)	

자료: 설문조사 결과
 주: $p < .05$

대한 만족도가 높은 경향이 강하다. 그리고 학력이 높을수록 정책에 대한 만족도가 높아, 이들 간에는 정(正)의 상관관계를 보여주고 있다. 이러한 결과를 통

하여 상대적으로 젊은 연령층의 고학력의 귀농·귀촌인일수록 기존의 귀농중심의 지원정책에 대한 수요가 많고 접근성도 용이하기 때문에²²⁾ 귀농·귀촌 지원

정책에 대한 만족도가 높은 것으로 판단된다.

4. 경상북도 귀농·귀촌정책의 문제점과 개선방안

이상에서 기존의 경상북도 귀농·귀촌 정책의 실태와 특성 그리고 이에 대한 귀농·귀촌인들의 의식과 만족도를 분석하였다. 이에 기초하여 그 문제점과 개선방안을 모색하고자 한다.

1) 경상북도 귀농·귀촌정책의 문제점

우리나라 중앙정부의 귀농·귀촌정책은 농촌지역 활성화의 정책적 대안으로 2009년 「귀농·귀촌 종합 대책」으로 본격화되었고, 자립적인 귀농자의 창업·정착 계획을 맞춤형으로 지원하기 위한 각종 사업을 지속적으로 확대하여 왔다. 그러나 지원 사업은 각 담당 부서간의 연계부족으로 소기의 목표를 달성하지 못했다는 비판을 받고 있다. 광역지자체는 중앙정부의 귀농·귀촌 정책의 집행주체로서 중앙정부정책의 연계사업뿐만 아니라 자체사업을 통하여 귀농·귀촌인의 유치사업을 시행하고 있다. 특히 기초지자체들은 농촌을 힐링과 자연의 공간, 여유로움과 인정의 공간, 꿈과 희망의 공간과 같은 긍정적인 측면을 지나치게 강조하는 농촌성의 재현에 기반한 담론적 정책에 초점을 맞추고 있다. 그 결과 귀농·귀촌인들은 농촌에 대하여 왜곡된 가치관을 갖게 되며, 이는 귀농·귀촌에 대한 준비 소홀의 원인이 되어, 결국은 역귀농·귀촌으로 귀결될 수 있는 문제점을 안고 있다.

이상과 같은 다중적 공간스케일 차원에서의 우리나라 귀농·귀촌정책의 일반적 문제점에 비추어 경상북도 귀농·귀촌정책의 문제점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 경상북도의 경우에는 전국 최초로 귀농·귀촌 관련 조례를 제정하고, 중앙정부 정책의 관련 사업뿐만 아니라 현장중심의 영농기술 교육과 기존 주민과 인과의 네트워크 강화사업 등 독자적인 지원 사

업을 추진함으로써 전국에서 가장 모범적인 귀농·귀촌정책의 제도적 기반을 갖추고 있다고 평가할 수 있다. 그리고 중앙정부와 광역지자체 그리고 기초지자체 간의 귀농·귀촌정책은 상호 간에 불가분의 관계를 맺고 있다. 그럼에도 불구하고 경상북도의 귀농·귀촌정책은 중앙정부와 산하 기초지자체와의 역할분담과 관련 부서간의 연계성이 체계화 되지 못한 문제점을 안고 있다. 그 결과 다중적 공간스케일별 추진주체간의 네트워크가 제대로 작동할 수 없기 때문에 중복적 성격의 지원 사업이 반복되는 등 추진체계상의 문제점이 개선되지 못하고 있다.

둘째, 지원사업의 내용면에서 경상북도는 귀농인 인턴지원 사업, 체류형 농업창업지원센터 그리고 귀농인의 집 조성 등 독자적인 사업의 영역을 확대하여 왔다는 점에서 타 시도에 비해서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 전체적으로는 경상북도의 지역특성 및 귀농·귀촌인(세대)의 속성을 제대로 반영하지 못하고 중앙정부의 지원 사업과 유사한 사업의 재생산이 지속되는 문제점은 개선되지 못하고 있다. 특히 귀농·귀촌인들의 이주 후 지역사회 적응 단계의 수요를 충족시킬 수 있는 지원 사업의 비중이 매우 적다. 즉 IMF 외환위기 이후 경상북도의 귀농·귀촌이 본격적으로 시작된 지 약 20년이 지난 현재까지도 여전히 예비 귀농·귀촌인의 유치를 위한 홍보사업과 정착초기 단계의 귀농인²³⁾들을 주 대상으로 하는 영농기술 지원 사업 중심의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 뿐만 아니라 경상북도 내 기초지자체의 지원사업도 광역지자체의 사업과 큰 차이가 없다.

셋째, 최근에는 귀농·귀촌인의 성공적인 정착에 있어서 기존 원주민과의 원활한 교류가 가장 핵심적 요소로 인식되면서, 이를 위한 지원 사업이 타 지역에서도 지속적으로 확대되고 있다. 그러나 경상북도의 경우에는 이미 언급한 바와 같이 전반적으로는 귀농·귀촌정책의 선도적인 위치를 차지하고 있다고 할 수 있으나 광역지자체 차원에서는 귀농·귀촌인들이 기존의 지역공동체에 제대로 뿌리내릴 수 있는 주민과의 관계 개선과 지역 사회에 기여할 수 있는 기회 제공 등을 포함하는 지원정책에는 적극적이지 않았다는 문제점을 안고 있다.²⁴⁾

넷째, 귀농·귀촌인을 대상으로 한 설문조사 결과, 70%이상이 정책적 지원을 받았으며, 주요지원 정책의 내용과 실제로 도움이 되었다는 내용간의 상관관계가 매우 높아 대체로 귀농·귀촌 지원 사업은 그 수요에 부합하는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 지원 정책과 사업이 귀농·귀촌인 수요의 반영 여부는 부정적이었다. 또한 지원 정책 및 사업에 대한 만족도가 귀농·귀촌생활 전반에 대한 만족도보다 훨씬 낮고, 속성별로는 고학력의 젊은 귀농자일수록 상대적으로 만족도가 높았다. 이러한 결과에 비추어보면 경상북도 귀농·귀촌 지원 정책과 사업은 귀농목적의 젊은 고학력이라는 특정계층을 대상으로 한 정착차금지원과 영농기술교육 등 단기적이고 단면적인 지원 정책의 범주를 벗어나지 못하고 있다. 특히 최근에는 전원·노후생활을 위한 은퇴자 계층을 중심으로 한 귀촌인들의 비중 증가 등 귀농·귀촌들의 속성이 매우 다변화 되고 있다. 그럼에도 불구하고 지원 정책이나 사업이 이러한 추세에 제대로 대처하지 못하는 문제점이 노정되고 있다.

2) 경상북도 귀농·귀촌정책의 개선방안

경상북도 귀농·귀촌 지원 정책의 문제점은, 정착 지역 및 귀농·귀촌인들의 속성을 제대로 반영하지 못하였고, 이들이 지역사회의 주체로 뿌리내릴 수 있도록 장기적인 차원에서 정착단계별 지원 사업을 개발하고 추진하지 못한 점으로 요약할 수 있다. 이에 대한 개선방안을 다음과 제안하고자 한다.

첫째, 귀농·귀촌 지원 정책 및 사업의 추진체계상의 문제점을 개선하기 위해서는 중앙정부, 광역 및 기초지자체 간의 역할분담과 추진 주체별 지원 사업의 범주와 내용 그리고 관리와 평가에 이르는 정책의 전체 과정을 체계적으로 재조정할 수 있는 제도적 환경을 재구축하여야 할 것이다. 바꾸어 말하면 귀농·귀촌 지원 정책을 둘러싼 중앙정부·광역지자체·기초지자체라는 공간스케일 차원의 계층적 주체뿐만 아니라 관련 부처 및 부서 간의 거버넌스 체계가 개선되어야 한다. 나아가서 기존의 정책 주체 외에 정책의 대상이었던 귀농·귀촌인이 정책 주체로 활동할 수

있는 기회가 확장되는 거버넌스로 전환되고, 이것이 지역에 제대로 뿌리내리기 위한 사업도 반드시 정책에 포함되어야 할 것이다.

둘째, 지역특성 및 귀농·귀촌인(세대)의 속성에 기초한 정책에 대한 수요와 공공재의 공급 간의 부조화를 극복하지 못하고 유사한 사업이 반복적으로 재생산되어온 문제점에 대한 개선방안은 이에 대한 철저한 분석에서 그 단초를 찾아야 할 것이다. 왜냐하면 귀농·귀촌인은 동기과 목표, 그리고 생활방식에서 다양한 욕구와 가치관을 지닌 이질적이고 다층적인 집단이고, 이러한 속성은 이주지역 선정에 있어서 그대로 반영되기 때문이다. 따라서 지역과 귀농·귀촌인(세대)의 속성에 적합한 맞춤형 정책이 수립되고 추진되어야 할 것이다. 그렇지 못할 경우에는 지역별로 사업명만 다를 뿐 사업내용에는 큰 차별성이 없는 ‘익명적 다수의 귀농·귀촌인’을 대상으로 한 기존의 ‘인구 유치’ 중심 정책을 탈피하기 어려울 것으로 판단된다.

셋째, 귀농·귀촌인들은 정부의 보조금 및 용자 지원 사업을 통한 주택과 농지를 확보하고, 영농기술 교육을 받는다고 해서 성공적인 정착에 귀결되지는 않는다(김정섭, 2009). 이들이 농촌 지역사회의 구성원으로 성공적으로 정착하기 위해서는 이들이 기존 지역공동체 일원으로서의 뿌리내림을 포함한 정주환경의 개선이 뒷받침되어야 한다. 이를 위해서는 기존의 농림식품부와 지자체의 농림식품관련 부서뿐만 아니라 보건복지, 문화관광 등을 포함하는 범정부적 차원에서 다각적으로 정책 및 사업이 발굴되어야 할 것이다. 또한 기존의 귀농·귀촌 단계(정보탐색·실행·정착)별 지원 사업을 보다 강화하고 개선하여야 할 것이다. 즉 경제적·물리적 지원 중심의 접근방식에서 탈피하여 주민과의 관계 개선 및 교류확대와 지역 사회에 기여할 수 있는 기회를 적극적으로 제공하여야 할 것이다. 이를 위해서는 귀농·귀촌 지원정책을 이주준비기, 이주 초기, 정착 및 적응기라는 ‘적응주기(adaptive cycle)’ 별로 차별화된 프로그램을 마련하고, 이를 유연하게 적용할 수 있는 매뉴얼화와 운영체계를 구축하여야 할 것이다. 즉 이주 전의 예비귀농·귀촌인에 대해서는 초청투어, 주말 체류형 체형, 농산

업 인턴제도와 같은 유치 홍보정책, 초기 정착 과정에서의 영농 및 주거기반을 위한 집중적인 지원정책 그리고 정착기의 귀농·귀촌인과 지역주민 나아가서는 귀농·귀촌인 간의 상호교류를 확대하기 위한 ‘사회적 기업’, ‘마을화합축제’ 등과 사업에 대한 지원 프로그램의 실천 매뉴얼을 다변화하고 수요에 따라 탄력적으로 운영할 수 있는 체제를 정착시켜야 할 것이다.

넷째, 상대적으로 고학력의 젊은 귀농자를 주된 대상으로 정착자금지원과 영농기술교육 등을 통하여 ‘농촌의 영농기술인력 확보’라는 단기·단편적인 지원 중심의 기존정책의 문제점을 해결하기 위해서는 ‘귀농’뿐만 아니라 ‘귀촌’을 포괄하는 진정한 의미의 ‘귀농·귀촌정책’의 패러다임이 재정립되어야 할 것이다. 그리고 이에 기반하여 ‘비농업 농촌형 일자리 (Non-agricultural Rural job)’를 개발하고 창출하는 사업²⁵⁾을 보다 적극적으로 지원하여야 할 것이다. 또한 귀농·귀촌인들이 지역사회의 구성원으로서의 정착에서 한걸음 나아가서 농촌지역사회의 공헌할 수 있는 전문역량강화 지원 프로그램²⁶⁾을 적극적으로 개발하고 추진하여야 한다. 이를 위해서는 최우선적으로 기초지자체 단위로 귀농·귀촌인(세대)에 대한 보다 구체적인 실태조사와 지속적인 관리체계를 정비하여야 할 것이다. 이를 통해 귀농·귀촌인과 마을 주민과의 상호이해의 기회를 가질 수 있는 각종 교류행사와 ‘마을 공모사업’ 등에 참여할 수 있는 기회를 제공하여야 한다.²⁷⁾

5. 맺음말

본 연구에서는 중간계층(meso-scale)의 정책추진주체인 경상북도를 대상으로 정책의 계층적 관계성과 정책에 대한 귀농·귀촌인(가구)의 인식의 관점에서 기존의 ‘농촌성 재현’에 초점을 둔 귀농·귀촌정책의 특성과 문제점을 분석하고 그 개선방안을 제안하고자 하였다. 본 연구의 결과를 요약하고 향후 연구 과제를 제시하는 것으로 맺음말을 대신하고자 한다.

첫째, 우리나라 중앙정부는 농촌지역 활성화의 정

책적 대안으로 2000년대 이후 본격적으로 자립적인 귀농자의 창업·정착 지원을 중심으로 귀농·귀촌정책을 추진하여 왔다. 그리고 광역지자체는 중앙정부의 귀농·귀촌 정책의 집행주체로서 중앙정부정책의 연계사업뿐만 아니라 자체사업을 통하여, 기초지자체는 긍정적 농촌성의 재현을 홍보수단으로 ‘더 많은 도시민 유치’에 초점을 맞춘 지원 사업을 시행하고 있다. 그 결과 귀농·귀촌에 대한 가치관은 왜곡되고 준비를 소홀하게 함으로서 역귀농·귀촌의 원인이 되는 ‘귀농·귀촌 악순환 구조’가 형성될 가능성이 큰 문제점을 안고 있다.

둘째, 경상북도의 귀농·귀촌정책의 실태와 특성에 있어서는, 전국 최초로 관련 조례를 제정하고, 중앙정부 지원 사업 외에 귀농인 인턴지원 사업, 체류형 농업창업지원센터 등 독자적인 사업의 영역을 확대하여 왔다. 그 결과 귀농·귀촌의 절대다수가 지원을 받았으며, 지원 사업은 수요에 부합하고 만족도 또한 높다는 점에서 타 시도에 비해서 긍정적으로 평가할 수 있다.

셋째, 경상북도 귀농·귀촌정책의 문제점으로는, ① 경상북도 역시 타 광역지자체와 마찬가지로 중앙정부 및 산하 기초지자체와의 역할분담과 관련 부서 간의 연계성 부족으로 중복 및 유사 사업의 재생산 등 추진체계의 미 확립, ② 지원사업의 내용이 지역특성 및 귀농·귀촌인(세대)의 속성을 제대로 반영하지 못하고, 특히 지역사회 적응단계의 수요를 충족시킬 수 있는 지원 사업의 취약, ③ 귀농목적의 젊은 고학력의 계층 중심의 불특정 다수를 주된 정책대상으로 설정한 결과, 최근에는 그 비중이 커지고 있는 은퇴자 계층을 중심으로 한 귀촌인의 정책적 수요에 제대로 대처하지 못하는 점을 들 수 있다.

넷째, 이상의 문제점에 대한 개선방안으로는, ① 귀농·귀촌 지원 정책을 둘러싼 중앙정부·광역지자체·기초지자체라는 계층적 주체뿐만 아니라 관련 부처 및 부서 간 그리고 이들 주체 외에 기존의 정책대상인 귀농·귀촌인도 정책 주체로 활동할 수 있는 기회가 확장되는 거버넌스체계를 구축하고, 이것이 지역에 제대로 뿌리내릴 수 있는 사업의 제도화, ② 보조금 및 융자 지원 사업과 영농기술 교육 외에 귀농·

귀촌인(세대)이 기존 지역공동체 일원으로서의 뿌리 내릴 수 있는 정주환경 개선을 위한 기존의 농림식품 관련 기관 외에 범부처적 차원의 종합적 차원에서 다각적으로 정책 및 사업의 발굴, ③ 기존의 귀농·귀촌 단계(정보탐색·실행·정착)별 지원 사업을 보다 강화하고, 경제적·물리적 지원 중심의 접근방식에서 탈피하여 주민과의 관계 개선 및 교류와 지역 사회에 기여할 수 있는 기회의 확대, ④ 이주 준비기, 이주 초기, 정착 및 적응기 등 '적응주기(adaptive cycle)'별 차별화된 프로그램과 유연적 적용 매뉴얼화와 운영체계의 구축, ⑤ 귀촌인을 위한 '비농업 농촌형 일자리' 및 농촌지역사회의 공헌할 수 있는 전문역량강화 지원 프로그램의 개발과 지원 그리고 ⑥ 귀농·귀촌인(세대)에 대한 구체적인 실태조사와 지속적인 관리체계의 정비와 귀농·귀촌인과 마을 주민과 간의 교류 및 각종 공동체 행사에 대한 참여 기회의 확대 등을 제안한다.

마지막으로 향후 연구과제로는, 첫째 귀농·귀촌도 농촌과는 상이한 문화에서 살아온 도시민들이 농촌 지역사회에 적응해가는 문화적응과정이라는 점에서 다문화 시각에서의 정책적 연구, 즉 귀농·귀촌 과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 기존의 지역주민과 귀농·귀촌인 그리고 귀농·귀촌인 간의 문화적 충돌에 기인한 갈등에 대한 구체적인 실태분석과 그 해결방안에 대한 연구, 둘째 현재까지는 귀농·귀촌인 지속적인 증가로 문제시 되지 않고 있으나, 도시로 재이주할 경우 도시빈곤층으로 전락할 가능성이 매우 큰 역귀농·귀촌과 역귀농·귀촌의 잠재성이 매우 큰 빈곤 귀농·귀촌인(세대)에 대한 지원 정책에 관한 연구 그리고 본 연구에서 제안한 개선방안에 대한 실천적 프로젝트의 개발 등을 제시하고자 한다.

주

1) 귀농·귀촌의 주제별 연구동향에 대해서는 필자의 두 편의 연구(이철우·전지혜, 2015; 이철우, 2015)에서 분석하였다. 따라서 본 연구에서는 중복을 피하기 위하여 생략하고자 한다.

- 2) 물론 그 이전에도 IMF 이후 급격히 늘어난 실업문제에 대한 해결책으로써 귀농정책을 바라보는 관점을 비판(유정규, 1998)하거나 신규 취농인과 귀농인의 농업경영실태를 분석하여 기존 제도의 개선방안을 제시하는 연구(김성수 등, 2004; 김정호·마상진, 2005) 등 단기적이고 일회적 정책을 비판한 연구가 있었다.
- 3) 본 연구의 사례지역인 경상북도는 타 시도에 비해 상대적으로 토지가 저렴하고 고소득 작목이 풍부하여 농업창업이 용이하며, 다양한 귀농지원정책을 시행하고 있어(우성호, 2014) 예비 귀농·귀촌인의 선호도가 가장 높은 지역이다.
- 4) 우리나라 귀농·귀촌의 시기구분은 귀농·귀촌의 동인, 귀농·귀촌자(가구)의 증감추세와 속성 그리고 정책 등을 지표로 크게 태동기(1980년대~1997년), 기반구축기(1998~2008년), 도약기(2009년 이후)의 3시기로 구분된다(이철우·전지혜, 2015).
- 5) 이를 계기로 일부 광역지자체는 독자적인 귀농·귀촌정책을 추진하게 된다. 구체적으로 경상북도는 2007년 귀농·귀촌을 지원하기 위한 조례를 제정하고 각종 지원 프로그램을 운영하여 왔다(우성호, 2014).
- 6) 2009년(4080가구)에는 전년(2218가구) 대비 귀농가구가 약 2배 가까이 증가하였다.
- 7) 본 대책은 추진배경, 추진체계, 주요대책 그리고 향후계획의 4개 부문으로 구성되며, 그 중에서 핵심적 내용은 '귀농·귀촌 단계별 지원 프로세스'를 제시한 추진체계와 '귀농·귀촌 추진체계 구축', '온·오프라인 귀농교육', '농업인턴 지원 확대' 등 9개 주요대책이다.
- 8) 경상북도 귀농·귀촌 지원 사업은 귀농인 농어촌진흥기금 지원, 귀농인 정착자금 지원, 체류형 농업창업지원 센터 건립, 도시민 농촌유치 지원 사업 등 10개 사업으로 구성되어 있다.
- 9) 광역지자체 단위의 귀농·귀촌 홍보 관련 예산의 비중이 낮은 것은 귀농·귀촌 홍보사업은 귀농·귀촌인의 실질적인 이주지역인 시·군 단위에서 적극적으로 추진되고 있기 때문이다.
- 10) '체류형 농업창업지원센터'는 '농업창업을 희망하는 예비 귀농·귀촌인을 위한 원스톱 지원센터'를 구축하기 위한 목적으로 중앙정부가 추진하는 공모사업이다. 경상북도는 2013년 영주시가 전국 최초로 사업을 유치하였고, 2014년에는 영천시가 공모사업에 선정되어 경상북도는 전국 6개 센터 중에서 유일하게 2개소를 유치하여 북부권(영주)과 남부권(영천)의 권역별 체류형 농업 창업지원센터를 운영하게 되었다(한국농어민신문, 2015년 4월 28일). 이들 사업이 차지하는 예산의 비중이 2013년의 경우에는 절반이상(57.6%), 2015년의 경우에는 절반에 가깝다(47.2%).
- 11) '귀농인의 집 조성'은 각 시군이 빈집을 구입하거나 임대

- 하여 리모델링을 해서 예비귀농·귀촌자들에게 비교적 단기간 임대해주는 사업이다.
- 12) 2015년 현재 113개 시·군에서 지원조례를 제정하여 시행하고 있으며, 이 가운데 34개 지역에서는 시행규칙을 제정하여 정책 시행의 근거를 마련하고 있다.
 - 13) 시행규칙을 시행하고 있는 시군은 2008년의 청송군을 시작으로 봉화군, 울진군, 김천시, 영주시, 영천시, 경산시, 군위군, 의성군, 영양군이다.
 - 14) 본 사업은 5가구 이상이 함께 이주할 경우, 상주시에서도 도로와 상하수도 시설을 설치해주는 동시에 농가 건축 설계비의 50% 이상을 지원해주는 정책으로 2012년도 농림축산식품부에서 가장 우수한 정책으로 선정되었다.
 - 15) 문경시는 1년 이상 농업 이외의 산업에 종사하다가 3년 이내에 귀농한 만 65세 이하의 귀농·귀촌인의 대학생 자녀를 대상으로, 한 농가당 자녀 1명에게 100만원의 지원하고 있다.
 - 16) 본 사업은 농업분야의 참신하고 실용화가 가능한 아이디어나 틈새시장의 공략 및 6차 산업의 활성화에 기여할 수 있는 아이디어에 대해 1600만원의 보조금을 지원하고 있다.
 - 17) 귀농·귀촌인의 속성은 성별, 연령, 최종학력, 가족형태, 이전 거주지, 이전직업 그리고 이주형태를 대상으로 살펴 보았다
 - 18) U턴은 경상북도 농촌지역에서 도시로 이주하였다가 도시로 이주하기 이전의 동일 시·군 농촌지역으로 이주한 유형이며, J턴은 도시로 이주하기 이전지역과는 상이한 경상북도 시·군 농촌지역으로 이주한 유형이다. 마지막으로 I턴은 도시에서 경상북도 농촌지역으로 이주한 유형이다 (이철우, 2015).
 - 19) 5개 속성은 연령, 최종학력, 이주형태, 이전 직업 그리고 이전 거주지이다.
 - 20) 본 연구 분석대상 귀농·귀촌인의 속성과 지원정책에 대한 만족도 간의 상관관계(χ^2)를 보면, 연령 p 값=0.016, 학력 p 값=0.031, 이전 직업 p 값=0.208, 이전 거주지 p 값=0.612, 이주 형태 p =0.66으로 유의수준 5% 이내에서 유의성을 가진 속성은 연령, 학력 두 가지이다.
 - 21) 이러한 결과는 50세 이상은 지원정책에 대하여 '보통' 정도의 만족도 비율이 약 62%를 차지할 정도로 높은 점에 기인하고 있다.
 - 22) 기존의 귀농·귀촌의 정책적 지원이 연령 제한을 두는 경우가 적지 않아 60세 이상의 경우 정책적 혜택에서 소외되어 정책에 대한 만족도가 낮을 가능성이 매우 크다. 면담조사에 의하면 경상북도 상주시 화동면 선교리로 귀농한 김○○씨(64세)는 정부에서 시행하는 귀농·귀촌정책의 지원 조건이 59세 이하로 제한되어 귀농과정에서 경제적인 어

- 려움이 있었음을 토로했다.
- 23) 경상북도는 수도권과의 접근성과 사회적 인프라의 상대적 부족으로 타 지역에 비해 귀촌인들의 선호도가 낮은 지역이다. 그러나 최근에는 귀촌 가구가 크게 증가하는 추세임에도 불구하고 여전히 영농 중심의 정착자금 및 교육 지원 사업에 초점을 두고 있고 있다.
 - 24) 물론 경상북도 내 영주, 상주, 문경, 청도 의성 등의 기초 지자체에서는 이러한 문제점을 개선하기 위한 지원 사업을 추진하고 있다.
 - 25) 이와 관련된 연구로는 유학렬(2010), 손은미(2010) 그리고 김철규 등(2011) 등을 들 수 있다.
 - 26) 구체적으로는 지역에 정착한 귀농·귀촌인 중에서 지역 사회의 리더역할을 수행할 수 있는 잠재력을 가진 인재를 선발하여 '마을만들기', '사회적 기업' 등의 우수사례에 대한 체험 및 교육 지원 사업 등을 들 수 있다.
 - 27) 본 연구의 설문조사 결과, '지자체는 귀농·귀촌 지원 정책을 통하여 귀농·귀촌자에게 도움을 주려는 의지는 강한 반면에 귀농·귀촌자를 지역주민으로 대하려는 의지는 약하다'고 인식하는 경향이 강한 것으로 나타났다. 그러나 귀농·귀촌자들이 성공적으로 지역사회에 정착하기 위해서는 지역공동체 운영의 한 주체로 인정받을 수 있는 기회가 부여되어야 한다.

참고문헌

- 강대구, 2010, "귀농·귀촌의 현황과 과제," 농촌지도와 개발, 17(4), 743-771.
- 김성수·정지웅·임형백·고운미·김정태·이성, 2004, "귀농자들의 농촌정착지원을 위한 프로그램 개발 방향," 농촌지도와 개발, 11(1), 53-65.
- 김정섭, 2009, "귀농·귀촌 활성화를 위한 농촌 지방자치 단체의 과제," 농촌지도와 개발, 16(3), 533-556.
- 김정호·마상진, 2005, 신규 취농의 실태와 정책 과제, 한국농촌경제연구원.
- 김철규·이해진·김기홍·박민수, 2011, 귀농귀촌인의 성공적 정착과 농촌사회 발전방안 연구, 농림수산식품부.
- 농림수산식품부 경영인력과, 2012, 2012 귀농·귀촌 세부 추진 대책, 농림수산식품부.
- 농림수산식품부 농업정책과, 2009, 귀농·귀촌종합대책, 농림수산식품부.
- 농림축산식품부 보도자료, 2015년 3월 19일, 2014년 귀농

- 귀촌, 44,586가구, 전년대비 1.4배 증가, 농림축산식품부.
- 마상열, 2012, 도시민의 귀농·귀촌 의식조사와 시사점, 경남정책Brief.
- 박공주·윤순덕·강경하, 2006, “은퇴 후 귀농인의 농촌 생활만족도에 영향을 미치는 요인,” 농촌계획, 12(4), 63-76.
- 박순호, 2013, “한국의 국제결혼 베트남 이주여성의 일상생활 만족도 분석,” 초등교육연구논총, 29(2), 49-69.
- 박순호·최정수, 2001, “테마파크 에버랜드의 이용자 행태와 만족도,” 한국관광연구저널, 14, 125-150.
- 손상락, 2012, 경남지역의 귀농·귀촌 실태와 정책적 대응방안, 경남발전연구원.
- 손상락, 2014, “경남지역의 귀농·귀촌 유치 홍보를 위한 정책방안,” 경남발전연구원 논문집, 132, 52-63.
- 오수호, 2012, “농촌지향 이주 가구의 귀촌적응과정과 영농실태,” 한국지역지리학회지, 18(1), 101-117.
- 오수호, 2013, 귀농·귀촌 가구의 이주·정착 특성과 지원방안에 관한 연구, 공주대학교 박사학위논문.
- 우성호, 2014, 귀농·귀촌의 결정요인과 만족도에 관한 연구: 경상북도 6개 시·군을 중심으로, 영남대학교 박사학위논문.
- 유정규, 1998, “귀농의 현황과 정책과제,” 도시와 빈곤, 34, 23-41.
- 유학열, 2010, 충남의 귀농·귀촌 실태분석, 충남리포트, 충남발전연구원.
- 이시자, 2010, 귀농자의 안정적 정착방안에 관한 연구: 곡성군을 중심으로, 전남대학교 석사학위논문.
- 이철우, 2015, “귀농·귀촌인(가구)의 정착 및 적응 실태와 정책적 함의: 경상북도를 사례로,” 한국지역지리학회지, 21(2), 207-225.
- 이철우·전지혜, 2015, “경상북도 귀농·귀촌의 지역적 특성,” 국토지리학회지, 49(1), 73-88.
- 중앙일보, 2015년 5월 29일, “귀농도 벤처 ... 스마트기술로 인삼·쌈채 키워 연매출 2억.”
- 진양명숙, 2015 “귀농·귀촌정책 담론을 통해 본 농촌성 연구,” 2015년 한국지역사회학회 춘계 학술대회 논문집, 213-230.
- 최윤지, 2013, “지속가능한 농촌발전을 위한 귀농귀촌정책의 현황과 과제,” 국토연구, 384, 43-54.
- 한국농어민신문, 2015년 4월 28일, “경북도 2023년까지 귀농귀촌인 5만명 유치.”
- 황정임, 2012, “기초 지방자치단체의 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 쟁점,” 2012년 귀농·귀촌 정책 추진 실태와 발전방향 세미나 자료집, 43-62.
- 교신: 박순호, 42411, 대구광역시 남구 중앙대로 219, 대구교육대학교 사회교육과(이메일: shpark@dnue.ac.kr)
- Correspondence: Soon-Ho Park, Department of Social Studies Education, Daegu National University of Education, 219 Jungang-daero, Nam-gu, Daegu 42411, Korea (e-mail: shpark@dnue.ac.kr)
- 최초투고일 2015. 11. 23
수정일 2015. 12. 15
최종접수일 2015. 12. 18