

발간등록번호
11-1543000-002076-01

2017.11.

# 귀농·귀촌의 법적 정의와 정책 및 통계와의 상관관계 연구

연구기관

(사)한국농촌사회학회·(사)한국사회학회

농림축산식품부



# 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「귀농·귀촌의 법적 정의와 정책 및 통계와의 상관관계 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 11월

연구기관명:	(사)한국농촌사회학회·(사)한국사회학회		
연구책임자:	고려대학교	김 철 규	교수
공동연구원:	한국농촌경제연구원	김 정 섭	연구위원
	전북대학교	송 인 하	강사
	충북대학교	이 해 진	부교수
연구보조원:	고려대학교	박 동 범	박사수료

## 연구 담당

김철규	연구책임자	연구총괄, 서론과 5장 집필
김정섭	공동연구원	4장 집필
송인하	공동연구원	3장 공동집필
이해진	공동연구원	2장 집필
박동범	연구보조원	3장 공동집필, 회의지원 및 최종보고서 편집

## 연구개요

---

### 연구의 배경과 목적

귀농·귀촌은 최근 한국사회에서 관찰되는 중요한 트렌드이자 새로운 미래를 기획하기 위한 정책 개입 지점이라고 할 수 있다. 이에 정부는 귀농·귀촌인의 증가가 가지는 사회경제적 의미를 적극 고려하여 2015년 “귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률”(귀농어귀촌법)을 제정한 바 있다. 하지만 현행 법률과 관련 시행령이 귀농·귀촌의 현실 및 통계에 잘 부합하지 않는다는 전문가들과 귀농인·귀촌인들의 의견이 적지 않았던 것도 사실이다.

이 연구에서는 귀농·귀촌에 관한 기존 법제상의 문제점들이 무엇인지 분석하여, 보다 명료한 귀농인 및 귀촌인의 개념을 제시하고자 했다. 이를 통해 귀농·귀촌인의 법적 정의와 관련 정책 및 통계 사이에 발견되던 불일치성을 낮추고, 정책 취지와 농촌 현실에 보다 부합하는 법적 정의의 기틀을 마련하고자 했다. 구체적으로는 ‘귀농어귀촌법’ 제2조의 개정안과 ‘귀농어귀촌법 시행령’ 제2조의 귀농어업 관련 규정의 개정안을 제안하였다.

### 연구방법

기존의 귀농·귀촌 관련 법제와 행정통계자료, 국내외의 선행 연구문헌, 정책 현황 및 평가자료, 농민·농촌·농업 계통 사회과학 연구자들의 의견 등을 분석했다. 특히 귀농·귀촌 관련 정책시행상의 필요와 우선순위를 귀농 및 신규취농 이주자들의 관점에서 파악하기 위해 귀농이주(희망)자의 민원사항을 파악하였다. 또한 실제 귀농을 이유로 지역에 정착한 사람들과 관련 운동조직의 활동가들에 대한 인터뷰도 진행하였다.

## 연구내용 및 주요 결과

이 연구는 크게 다섯 부분으로 구성된다. 제1장에서는 연구의 배경과 목적을 서술했다. 제2장에서는 서유럽 및 일본에서의 농정 방향과 정책사례 연구 흐름들을 개관한 뒤, 이들 흐름이 한국에서의 관련 정책구상 및 관련 연구에 관해 가진 시사점을 네 가지로 정리했다. 제3장에서는 현행 귀농·귀촌 관련 법제상의 정의와 통계가 가진 문제점을 분석하고 양자 간 불일치 문제의 해결 방안을 제시했다. 제4장에서는 여타의 유관 법률에 대해서 가져야 할 변별성과 독자성을 감안해, 현행 ‘귀농·귀촌인’에 관한 법률적 정의의 개선 방향과 수정안을 제안했다. 먼저 ‘귀농인’의 경우, ‘농업식품기본법’상의 ‘농촌’ 개념 정의를 유지한다는 전제 아래 ‘귀농어귀촌법’ 및 그 시행령상의 ‘귀농인’ 정의를 변경·조정한 ‘안(案)’을 제시했다. 여기에는 ‘귀농’ 개념이 포괄하는 두 차원, 즉 ‘신규취농’과 ‘이주’ 중에서 ‘신규취농’의 차원을 더욱 강조하되 ‘도시에서 농촌으로 이주’라는 차원을 배제하지도 않는다는 원칙을 적용했다. 다음으로 ‘귀촌인’의 경우, 단순한 정착지원만으로 ‘귀농어귀촌법’의 취지가 구현되는 게 아니라는 점을 강조했다. 향후 해당 법 개정에서도 이와 같은 관점을 견지하면서 여타 다른 법들과 관계를 신중하게 고려해 접근할 필요가 있다.

## 차 례

---

연구개요 .....	i
------------	---

### 제1장 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구 목적 .....	3

### 제2장 귀농·귀촌의 법적 정의와 통계상 문제점

1. 귀농·귀촌인의 법적 정의와 통계실태 및 특성 .....	5
2. 귀농·귀촌인에 관한 법적 정의상의 문제점 .....	13
3. 귀농·귀촌 통계의 문제점 .....	21
4. 귀농·귀촌 정책과 법적 정의 및 통계와의 불일치 문제 .....	23

### 제3장 해외의 관련 법규정과 정책사례 연구

1. 서유럽의 귀농·귀촌정책 방향과 그 사례들 .....	29
2. 일본의 귀농·귀촌정책 방향과 그 사례들 .....	32
3. 소결: 서유럽/일본에서의 정책사례와 법적 정의 .....	35

### 제4장 ‘귀농인’ 및 ‘귀촌인’의 법률적 정의 개선 방안

1. ‘귀농인의 정의’ 조항 개정 제안 .....	39
2. ‘귀촌인의 정의’ 문제에 대한 제안 .....	45

제5장 결론

1. 요약 .....	49
2. 정책적 함의 .....	50
부록 .....	53
참고문헌 .....	55



## 표/그림 차례

---

그림 2-1. 2016년 귀농가구 및 가구당 평균 귀농가구원 수 .....	12
그림 2-2. 2016년 귀촌가구 및 가구당 평균 귀촌인 수 .....	13



### 1. 연구의 필요성

귀농·귀촌은 최근 한국사회에서 관찰되는 뚜렷한 트렌드이자 미래를 기획하기 위한 중요한 정책 개입 지점이라고 할 수 있다. 2016년 통계에 따르면 귀농가구는 12,875가구로 2015년에 비해 약 7.7% 증가했다. 2016년 귀농인은 13,019명으로 집계됐는데, 이는 전해에 비해 905명 증가한 것이다. 한편 2016년 귀촌가구 규모는 322,508가구였는데, 이는 2015년과 비교해보면 1.6% 증가한 것이다. 귀촌인은 475,489명으로 전년보다 8,711명이 증가했다. 귀농·귀촌인의 지속적인 증가는 당분간 지속될 것으로 보이며, 이에 따라 농촌지역의 다양한 변화가 예상된다.

정부는 귀농·귀촌인의 증가가 가지는 사회경제적 의미에 대해 큰 관심을 가지고 있으며, 이에 따라 2015년 “귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률”(귀농어귀촌법)을 제정한 바 있다. 귀농어귀촌법은 귀농·귀촌에 대한 법적 정의를 신설하여 이를 기반으로 각종 통계와 정책을 마련하고 있다. 하지만 기존 법률과 관련 시행령에 대해 전문가들과 귀농인·귀촌인들의 이견이 존재하는 것도 사실이다.

예컨대 이미 농촌에 오랫동안 거주하며 다른 일을 하던 사람이 농업에 진입할 경우라든지 혹은 귀촌하여 일정 기간 농사짓는 일을 준비하고 공부해온 사람이 농사를 지을 경우에는 귀농인에 해당되지 않아 다수의 민원이 발생하고 있는 것이다. 또한 현재의 상호배타적이고 경직된 귀농과 귀촌

## 2 연구의 필요성과 목적

개념은 비농업 종사 농촌 거주자들의 농업 진입을 통계에서 배제하여, 귀농인의 수자를 과소화하는 경향이 존재한다.

이미 초고령화된 농어촌 지역을 활성화하고, 지속가능성을 담보하기 위해서는 귀농과 귀촌을 적극 지원해야 하며, 이를 위해서는 귀농인과 귀촌인에 대한 보다 명료한 법적 정의가 필요하다. 양 개념을 상호 배타적인 것에서, 귀농을 중심에 두고 귀촌을 이를 포괄하는 개념으로 접근해야 할 것으로 보인다. 실제 2016년 처음 실시한 귀농·귀촌 실태조사 결과에 따르면 귀촌인의 경우도 이후 농업 활동에 진입하는 비율이 20%에 달하고 있다. 하지만 기존 귀농·귀촌 통계는 귀농과 귀촌이 상호 배제적 개념으로 규정됨에 따라 통계상으로 부정확하게 측정되고 있다. 궁극적으로 귀농을 지향하고 지원하고, 동시에 귀촌을 귀농을 위한 유인 조건으로 바라볼 필요가 있는 것이다. 이렇게 해야 이미 농촌지역에 있는 잠재적 귀농인들을 역차별하는 경우를 줄일 수 있을 것이다.

큰 틀에서 귀농과 귀촌은 농촌 공동화 및 농민 고령화의 맥락에서 미래 농업 발전을 위한 중요한 기회가 될 것이다. 낮은 곡물자급률과 식량보장의 중요성을 고려할 때, 농업인 유입 측면에 중점을 둔 정책 필요성이 필요하다. 일본이나 유럽과 같이 신규 취농을 지원하기 위한 귀농 정책이 요구되는 것이다. 즉, 귀농·귀촌의 법적 정의 역시 더 많은 사람들, 즉 농촌의 비농업인과 신규 귀촌인 등이 농업을 새롭게 시작할 수 있는 방향으로 재정리되어야 할 것으로 보인다.

현재 귀농인에 대한 법적 정의는 (1) 도시에서 농촌으로의 이주와 (2) 비농업인의 농업인으로의 전환을 핵심으로 하고 있다. 농촌의 미래와 농업의 지속가능성을 위해서는 기존의 도시에서 농촌으로 이주라는 조건을 완화하고, 농촌으로 이주하는 모든 사람들을 농업인으로 전환하도록 지원해야 할 것이다. 즉 신규 취농을 새로운 귀농 개념에 적극적으로 도입하는 것이 필요하다. 이런 관점에서 보면, 농촌에서 농촌으로 이주한 사람이나 농촌 지역 거주자들도 처음 농업을 시작하면 귀농인으로 볼 수 있다.

신규취농 개념을 통해 기존의 귀농 개념을 확장시킬 수 있을 것으로 판단한다. 신규 취농이란 관점에서 귀농의 법적 정의를 새롭게 모색해야 귀

농 정책의 목적과 일치하는 귀농에 관한 법적 정의를 마련할 수 있다. 귀농 정책은 새로운 농업인 주체를 양성함으로써 농업 농촌의 지속가능한 발전하는 데 그 목적이 있다는 점에서 신규 취농 개념이 포함된 귀농인 개념은 미래 지향적이기도 하다. 이러한 접근은 또한 귀농인과 원주민들 간의 형평성 문제를 해결할 수 있을 것이다.

## 2. 연구 목적

앞에서 제시한 연구의 필요성을 기반으로 이 연구는 기존 귀농·귀촌의 법적 정의가 가진 문제점들이 무엇인지 구체적으로 분석한다. 이를 위해 기존 법률과 시행령이 가지는 모호성을 규명하고, 전문가의 의견과 이해 당사자들의 민원 내용들을 경험적으로 분석할 것이다.

이러한 작업을 통해 귀농·귀촌 정책의 취지에 보다 부합하는 법적 정의를 마련하고자 한다. 보다 구체적으로는 「귀농어귀촌법」 제2조의 개정안과 「귀농어귀촌법 시행령」 제2조의 귀농어업입 관련 규정의 개정안을 제안하고자 한다.

귀농·귀촌을 새롭게 정의함으로써, 귀농·귀촌인의 법적 정의, 귀농·귀촌 정책, 귀농·귀촌 관련 통계 간에 발견되던 불일치성을 낮추고, 현실적합성을 제고하는 것이 이 연구의 궁극적인 목적이다.



### 1. 귀농·귀촌의 법적 정의와 통계실태 및 특성

#### 1.1. 귀농인의 법적 정의

「귀농어·귀농 활성화 및 지원에 관한 법률」(약칭 ‘귀농어귀촌법’)은 귀농어업인 및 귀촌인의 안정적 농어촌 정착을 유도하여 농어촌의 지속가능한 발전에 이바지함을 목적으로 2015년 제정되어 시행되고 있다. ‘귀농어귀촌법’ 제2조 제3호는 아래 내용과 같이 귀농인과 귀촌인의 정의를 법률로 정함으로써 귀농 귀촌 정책의 대상이 되는 귀농인과 귀촌인의 자격 요건을 규정하고 있다.

○ 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」(약칭 ‘귀농어귀촌법’) 제2조제3호

3. "귀농어업인"이란 농어촌 이외의 지역에 거주하는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조 제3호에 따른 어업인이 아닌 사람이 대통령령으로 정하는 농어업인이 되기 위하여 농어촌 지역으로 이주한 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람을 말한다.

‘귀농어귀촌법’에 따른 귀농인은 농어촌 이외의 지역에 거주하는 비농업인이 농업인이 되기 위해 농어촌 지역으로 이주한 사람을 가리킨다. ‘귀농어귀촌법’에서 제시된 “농촌”, “농업인”의 내용은 아래의 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조에서 규정하는 법적 정의를 따른다. “농촌”이란 읍이나 면의 지역을 의미하기 때문에 “농어촌 이외의 지역”이라 함은 행정구역 상 “동”에 해당하는 도시 지역을 가리킨다.

### 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」

(약칭: ‘농업식품기본법’)

#### ○ 농어촌의 법적 정의: ‘농업식품기본법’

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2015.6.22.>

1. “농업”이란 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
2. “농업인”이란 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.
3. “농업경영체”란 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 농업경영체를 말한다.
4. “생산자단체”란 농업 생산력의 증진과 농업인의 권익보호를 위한 농업인의 자주적인 조직으로서 대통령령으로 정하는 단체를 말한다.
5. “농촌”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.
  - 가. 읍·면의 지역
  - 나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역



○ 농업인의 정의: ‘농업식품기본법’ 시행령 제3조

제3조(농업인의 기준) ① (농업식품기본)법 제3조 제2호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. <개정 2009.12.15., 2015.12.22.>

1. 1천제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람
2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람
3. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람
4. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
5. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람

‘귀농어귀촌법’ 시행령 제2조는 귀농인의 자격과 조건을 구체적으로 제시하고 있다. 귀농인 자격을 얻기 위해서는 “농어촌지역으로 이주하기 직전에 농어촌 이외의 지역에서 1년 이상” 거주해야 한다는 조건을 충족해야 한다. 농어촌지역으로 이주하기 직전에 도시에서 1년 이상을 살았던 사람이어야 법률이 정하는 귀농인의 자격을 부여받는 것이다.

○ <귀농어귀촌법 시행령> 제2조

제2조(귀농어업인) ① 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제3호에서 “대통령령으로 정하는 농어업인”이란 농어촌 외의 지역에서 농어촌지역으로 이주한 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인(이하 “농업인”이라 한다) 또는 「수산

8 귀농·귀촌의 법적 정의와 통계상 문제점

업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인(이하 “어업인”이라 한다)을 말한다. <개정 2015.12.22.>

② 법 제2조제3호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람”이란 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 사람을 말한다. <개정 2015.12.22.>

1. 농어촌지역으로 이주하기 직전에 농어촌 외의 지역에서 1년 이상 「주민등록법」에 따른 주민등록(이하 “주민등록”이라 한다)이 되어 있던 사람이 농업인 또는 어업인이 되기 위하여 농어촌지역으로 이주한 후 「주민등록법」에 따른 전입신고(이하 “전입신고”라 한다)를 한 사람
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
  - 가. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 농업경영체에 등록한 사람<sup>1</sup>
  - 나. 어업인에 해당하는 사람

‘귀농어귀촌법’ 시행령에서는 농어촌지역으로 이주한 후 전입신고와 농업경영체 등록을 마친 사람만이 귀농인 조건을 획득하는 것으로 규정하고 있다. 만약, 농어촌지역으로 이주하고 전입신고를 마쳤지만, 농업경영체에 등록을 하지 않은 사람은 법률의 정의에 따른 귀농인이 될 수 없다. 귀촌인 정의에 따른 귀촌인에만 해당한다.

---

1 농업경영체에 법적 정의는 <농어업경영체법> 제2조에 제시되어 있다.

○ <농어업경영체법> 제2조

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2015.6.22.>

1. “농업인”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인을 말한다.
2. “농업법인”이란 제16조에 따른 영농조합법인과 제19조에 따른 농업회사법인을 말한다.
3. “농업경영체”란 농업인과 농업법인을 말한다.

## 1.2. 귀농인의 법적 정의상 특성

‘귀농어귀촌법’에서 명시된 귀농인의 법적 정의의 핵심 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 농촌 지역으로 이주하기 직전에 도시에 거주해야 한다. 둘째, 비농업 분야에 종사한 사람이어야 한다. 셋째, 도시에서 농촌 지역으로 이주해야 한다. 넷째, 농촌 지역으로 이주한 후에 농업인 조건에 부합하는 농업에 종사하고 농업경영체에 등록해야 한다. 요약하면, 도시(동)에서 비농업에 종사하다가 농촌(읍·면)으로 이주하여 농업에 종사하는 요건을 충족해야 법률이 정하는 귀농인 자격이 주어지는 것이다.

이러한 법적 정의는 도시에서 농촌으로의 삶의 공간의 이전과 비농업인에서 농업인으로서의 삶의 양식의 전환이라는 두 가지 내용을 핵심 조건으로 삼고 있다. “귀농”이라는 용어가 지닌 농촌으로 돌아간다는 관행적 의미와 농업으로 새롭게 들어간다는 취농, 창농, 입농의 의미를 포함한다고 볼 수 있다. 귀농인에 대한 법적 정의는 귀촌인 정의와 마찬가지로 도시에서 농촌으로의 이동이라는 거주지 이전 중심의 정의를 사용하고 있다.

## 1.3. 귀촌인의 법적 정의

‘귀농어귀촌법’은 귀촌인의 정의도 법률로 정하고 있다. 아래 조항에서 확인할 수 있듯이, 귀촌인은 농어촌으로 자발적으로 이주한 사람을 가리킨다.

### ○ <귀농어귀촌법> 제2조 제4호

4. “귀촌인”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인이 아닌 사람 중 농어촌에 자발적으로 이주한 사람으로서 대통령령으로

## 10 귀농·귀촌의 법적 정의와 통계상 문제점

정하는 사람을 말한다.

동법 시행령 제3조는 귀촌인의 조건을 세부적으로 규정한다. 귀농인의 조건과 마찬가지로 “농어촌지역으로 이주하기 직전에 농어촌 이외의 지역에서 1년 이상 거주”했던 사람이 농어촌 지역으로 이주한 경우에 귀촌인으로 정의한다. 단, 교육 목적으로 이주한 학생, 병역 의무를 수행하기 위해 이주한 군인, 직장 근무지의 변경에 따라 일시적인 이주한 직장인은 농어촌 지역으로 주민등록을 변경한 경우에도 귀촌인에 해당하지 않는다고 명시하고 있다. 또한, 귀농인도 귀촌인에 해당하지 않는다고 규정함으로써 귀촌인과 귀농인을 법률 상 구분되는 개념으로 정의하고 있다.

### ○ <귀농귀촌기본법 시행령> 제3조

제3조(귀촌인) 법 제2조제4호에서 "대통령령으로 정하는 사람"이란 농어촌지역으로 이주하기 직전에 농어촌 외의 지역에서 1년 이상 주민등록이 되어 있던 사람으로서 농어촌지역으로 이주한 후 전입신고를 한 사람을 말한다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 사람은 제외한다.

1. 「초·중등교육법 및 「고등교육법」에 따른 학교의 학생
2. 「병역법」에 따른 병역의무를 수행 중인 사람
3. 직장의 근무지 변경 등에 따라 일시적으로 이주한 사람
4. 귀농어업인

## 1.4. 귀촌인의 법적 정의상 특성

귀촌인의 법적 정의에 따라 귀촌인으로 규정되는 요건들은 다음과 같다. 첫째, 농촌으로 이주하기 이전에 도시에서 1년 이상 거주한 경험이 있어야 귀촌인의 자격을 부여받는다. 둘째, 농촌으로 이주하기 이전에 비농업인이어야 한다. 셋째, 농촌으로 이주한 이후에 귀농인 조건에 해당하는 농업에 종사하지 않는 사람이어야 한다. 요컨대, 도시에서 농촌으로 이주해서 비

농업인으로 살고 있는 사람들을 법률이 정하는 귀촌인이라고 할 수 있다.

‘귀농귀촌기본법’에 따른 귀촌인의 정의는 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 귀촌인의 법적 정의는 도시에서 농촌으로 이주하는 조건을 귀촌인 정의의 핵심이자 전부로 규정하고 있다. 귀촌인의 농촌이주 동기와 유형이 분류되지 않고 있다. 둘째, 농촌으로 이주한 목적이 교육, 병역, 직장, 귀농의 이유에 따른 학생, 군인, 직장인, 귀농인이 아니면 행정구역상 읍면 지역으로 이주한 모든 사람들이 귀촌인으로 정의된다. 셋째, 농촌으로 이주한 구체적인 목적이 귀촌인 정의의 요건에 포함되지 않는다. 전원생활이나 농촌 지역공동체의 활성화와 같이 농업 농촌의 삶과 연관성을 갖는지 여부가 귀촌인 자격의 조건으로 제시되지 않는 것이다. 넷째, 귀농인 정의와 비교하면, 도시에서 농촌으로 이주하는 거주지 이전을 핵심 조건으로 삼고 있지만, 귀촌인은 비농업인으로 귀농인은 농업인으로 구분하고 있다.

## 1.5. 귀농·귀촌 통계 현황

### 1.5.1. 2016년 귀농인 통계

2016년 귀농가구는 12,875가구이다. 2015년 11,959가구보다 916가구(7.7%)가 증가한 규모이다. 지역별로 살펴보면, 경북이 2,323가구(18.0%)로 가장 많고, 전남(1,923가구), 경남(1,631가구) 순이었다. 가구당 평균 귀농가구원수는 1.6명으로 전체 귀농가구원은 20,559명으로 전년 귀농가구원 19,860명보다 699명(3.5%)이 증가했다.

2016년 귀농인은 13,019명으로 집계됐다. 작년보다 905명 증가하였고, 동반가구원은 7,540명으로 전년보다 206명이 감소했다.

귀농인 통계는 동(洞)지역에 1년 이상 거주한 사람이 대상 기간 중 읍·면 지역으로 이동하여 농업경영체 등록명부, 농지원부, 축산업등록명부에 등록된 사람을 조사하여 집계한 것이다.

## 12 귀농·귀촌의 법적 정의와 통계상 문제점



그림 2-1 2016년 귀농가구 및 가구당 평균 귀농가구원수

### 1.5.2. 2016년 귀촌인 통계

2016년 귀촌가구 규모는 322,508가구로 조사되었다. 2015년 317,409가구보다 5,099가구(1.6%)가 증가한 수치이다. 지역별로는 경기도가 85,441가구(26.5%)로 가장 많고, 경남(37,732가구), 경북(37,261가구) 등으로 이어졌다. 가구당 평균 귀촌인수는 1.47명으로 최근 3년간 동일하게 나타났다.

귀촌인은 475,489명으로 전년보다 8,711명이 증가한 것으로 집계됐다. 이 중 동반가구원은 152,981명으로 지난 해보다 3,612명(2.4%)이 증가했다. 귀촌인의 평균연령은 40.6세이고, 20대 이하가 26.3%, 30대 24.9%, 40대 17.0% 등으로 나타났다. 2030세대가 전체 귀촌인의 51.2%를 차지한다.

귀촌인 통계는 동(洞)지역에 1년 이상 거주한 사람이 대상 기간 중 읍·면 지역으로 이동한 사람 중에서 학생, 군인, 직장근무지 이동으로 인한 일시적 이주, 귀농인 및 동반가구원, 귀어인 및 동반가구원 제외한 수치이다.



그림 2-2 2016년 귀촌가구 및 가구당 평균 귀촌인 수

## 2. 귀농인·귀촌인의 법적 정의상 문제점

### 2.1. 지원정책 대상으로서 귀농인 자격 조건의 문제

현재 귀농·귀촌 지원 법률에 따라 귀농인 지원 정책이 시행 중인데, 농촌으로 이주해서 신규로 농업에 진입한 예비 귀농인들이 법에서 정하는 귀농인 정의에 부합하는 자격 조건을 구비하지 못해서 귀농 지원 정책에서 배제되고 이에 이의를 제기하는 민원 문제가 발생하고 있다. 법적 정의에 의거한 귀농인의 자격 조건이 현실의 귀농인들의 요구와 충돌하는 문제가 제기되고 있는 것이다.

농림축산식품부는 귀농귀촌활성화 지원사업 이외에 귀농인에 한하여 농업창업과 주택구입 비용을 저금리로 융자해주는 「귀농 농업창업 및 주택구입 지원사업」(이하 ‘귀농창업 지원사업’)을 2013년부터 시행하고 있다.

‘귀농창업지원사업’은 귀농인에게 농업창업 및 주거 자금을 지원하여 농촌 정착과 성공적인 농업 창업을 확대하기 위한 목적으로 창업자금을 지원하고 있다. 아래의 지원사업 내용에서 확인할 수 있듯이, ‘귀농창업지원사업’은 새롭게 농업에 진입해서 창농하는 귀농인을 전제로 설계된 정책이다.

### 「귀농 농업창업 및 주택구입 지원사업」

○ 지원내용

- 농업창업: 영농기반, 농식품 제조, 가공시설 신축·구입(수리) 등 (3억 원 한도 내)
- 주택구입(신축): 농가주택 구입 및 신축 (7천5백만원 한도 내)

○ 지원조건

- 재원 : 금융자금 100% (2017년 용자규모 3,000억원)
- 대출금리 : 창업, 주택구입 신축 2%
- 상환기간 : 5년 거치 10년 원금균등 분할상환

○ 지원자격

- 농업을 전업으로 하거나, 농업에 종사하면서 이와 관련된 농식품 가공, 제조, 유통업 및 농촌비즈니스를 겸업하기 위해 ‘농촌’으로 이주(예정)한 자 중 다음의 3가지 요건을 모두 충족하고 <귀농 농업창업 계획서> 제출일을 기준으로 만65세 이하인 자
- ① 이주기한 : 농촌지역 전입일로부터 만 5년이 경과하지 않은 날로부터 사업신청일 전에 세대주가 가족과 함께 농어촌으로 이주하여 실제 거주하면서 농업에 종사하거나 하고자 하는 자
- ② 거주기간 : 농촌지역 전입일 기준, 1년 이상 농촌 외 지역에서 거주한 자



③ 교육이수 : 귀농 영농교육 100시간(지자체 교육 8시간 필수) 이상 이수한 자

### 2.1.1. 농어촌으로 이주하기 직전에 도시에 거주해야 하는 요건을 충족시키지 못해서 귀농인 자격을 얻지 못하는 경우

농어촌 지역에 거주하는 비농업인이 새롭게 농업을 시작할지라도, ‘귀농어귀촌법’에서 정의하는 귀농인 조건 중에서 “농어촌 이외의 지역에 1년 이상 거주”해야 하는 조건을 충족하지 못하면 법률이 정하는 귀농인에 해당하지 않는다. 이런 문제에 해당하는 사례는 두 가지가 있다. 하나는 오랫동안 비농업인으로 살았던 농어촌 지역에서 농업인으로 전환하는 경우이다. 또 다른 경우는 농어촌 지역(읍면 지역)에서 다른 농어촌 지역(읍면 지역)으로 이주하여 농업을 시작하는 경우이다.

‘귀농어귀촌법’은 귀농어업인의 정의를 농어촌 이외의 지역에서 1년 이상 거주했던 농업인과 어업인이 아닌 사람이 농어업인이 되기 위하여 농어촌 지역으로 이주하는 사람으로 규정하고 있다. 농어촌 지역에서 비농어업인으로 살다가 같은 거주지에서 신규 취농하는 사람은 귀농어인의 자격을 얻지 못한다, 농어촌 지역에 살면서 농사를 짓지 않다가 새롭게 농업을 시작하는 경우, ‘귀농어귀촌법’의 귀농인 정의의 핵심 요건인 비농업인이 농업인이 되는 조건에는 해당하지만, 도시에서 농촌으로 이주해야 한다는 조건을 만족시키지 못하기 때문에 귀농인 지원 대상에서 배제되는 것이다. 예컨대 농어촌 지역 지자체 공무원처럼 농어촌 지역에 살면서 농어업인이 아닌 직업·분야 등에서 종사하다 귀농어를 희망하는 경우에, 귀농어인에 해당하지 않기 때문에 귀농어에 필요한 정착지원과 창농자금 지원을 받을 수 없게 된다. 이러한 문제 때문에 귀농인 지원정책과 관련한 각종 민원이 발생하고 있으며, 농촌 원주민과 도시 이주민을 차별한다는 역차별 논란이 발생하고 있다. 아래는 이와 관련된 민원 사례이다. 민원인은 농촌으로 이

주하기 직전에 1년 이상 도시에서 거주해야 한다는 귀농인의 법적 조건에 미달되어 귀농인 정책 대상이 될 수 없는 상황이다.

“증권회사 임원으로 근무하면서 남양주시 와부읍 덕소리 ○○ 아파트에서 살다가 홍천군 서석면으로 귀농해서 과수농사를 짓고 있다. 와부읍은 7만 명 인구규모를 가진 도시화된 지역이다. 그런데 읍에서 면으로 이주한 경우라 도시에서 농촌으로 이주한 게 아니라고 귀농인 조건이 안돼서 귀농정책 지원을 받지 못했다. 그래서 홍천군에서 열린 ○○당 주최 귀농귀촌 세미나장에서 이의제기 발언을 했다.” (김○○, 홍천군상생 네트워크, 귀농정책 민원인)

김○○

국민신문고 접수번호 2AA-1706-063752

저희는 영동군으로 귀농한지 만 4년이 조금 지났습니다. 귀농 자격에 문제가 있는 것 같아 문의를 드립니다.

20년 이상 면 단위에서 농사를 짓지 않고 살았는데 영동군으로 귀농이 되는 줄 알고 이사를 와서 보니 면에서 면으로 오면 귀농이 아니라 귀촌이어서 귀농한 사람들에게 주어지는 혜택을 아무것도 받을 수 없더라고요.

왜 시에 거주하는 사람들에게만 이 혜택이 주어지는지 이해가 되지 않습니다. 면이든 시든 그 사람들이 농사를 짓지 않았다면 똑같은 혜택을 주어야 된다고 생각합니다.

### 2.1.2. 도시화된 읍면 지역에 거주하거나 거주했던 비농업인이 신규 취농할 경우에도 귀농인 자격을 인정받지 못하는 문제

도시화된 읍면 지역에 거주하면서 비농업이었던 사람이 새롭게 농업을 시작하는 경우에도 농어촌 이외의 지역인 도시에 주거했다가 농촌으로 이주하여야 한다는 조건 때문에 귀농인의 자격을 부여받지 못한다. 도시화된 읍면 지역도 법에 따라 농촌지역으로 분류되기 때문이다. 도시화된 읍면 지역에 거주했다가 농사를 짓기 위해 다른 읍면 지역으로 이주한 사람들은 자신이 도시에서 살다가 농촌으로 귀농했다는 생각을 갖고 있기 때문에 귀농인에 해당한다고 믿지만, 이 경우도 법률 상의 귀농인에 해당하지 못하고 지원 대상에서 배제된다. 귀농 정체성을 갖고 농업인이 되더라도 법률이 정하는 귀농인이 될 수 없는 것이다.

도시화된 읍면 지역에 거주하는 비농업인이 신규취농하는 경우에도 ‘귀농귀촌법’에서 정하는 농어촌 이주 직전에 도시 지역에서 거주해야 한다는 법적 조건을 구비하지 못하기 때문에 귀농인 정책 대상에 포함되지 못한다. 아래는 이러한 경우에 처한 예비 귀농인이 국민신문고에 민원을 접수한 사례이다.

박○○

국민신문고 접수번호 2AA-1706-323438

제목 : 귀농귀촌자격요건

본인은 부산광역시 기장군 정관읍 모전리에 거주하는 1953년 생인 박○○입니다. 도시생활의 무수입생활로 지속적 생활이 어려워 귀농으로 남은 여생을 이어갈까 합니다. 저렴하고 적당한 농지구입 정보와 귀농공부를 실습과 아론으로 배워가는 중입니다.

그런데 실망스런 점은 부산광역시 ○○군 ○○리 라는 명칭으로 도시로 불인정한다는 것입니다.

부산시 기장군 정관읍은 신도시로 계획도시이며 인구 7만 5천을 상회하는 거대 군구이며 30대, 40대 주축으로 산업화된 주거와 공장으로 이루어진 명백한 거대 도시형태입니다. 다만 행정표기상으로 도시 불인정이란 얼토당토 않는 행정적 모순입니다. 정관읍민 수가 봉화군민 수보다 2배 이상 많다는 것은 물론이거니와 민원인이 발생하기 전에 바로잡아야 했었던 것입니다. 늦은 감은 있지만 시급하고 심도 있는 검토로 현실의 눈높이와 상황과약으로 바로잡아 개선하여주시길 간절히 청허합니다.

2017년 6월 30 일 민원청구인 박○○

위 민원인의 사례처럼 대도시 근교 읍지역이 산업단지로 조성된 도시 형태를 띠거나, 대규모 아파트 단지나 상업지역이 발달되어 도시화 되어 있는 경우라도 법률이 정하는 바에 의해서 읍면 지역은 도시지역에 해당하지 않기 때문에 귀농인 창업농업 지원사업의 대상이 될 수 없다.

이러한 상황은 귀농어귀촌법과 귀농인 지원사업을 통해 귀농인들의 안정적 정착과 농업 농촌 발전을 도모하려는 귀농귀촌 정책의 목적과 법적 정의가 일치하지 않는 문제점을 드러낸다. 농어촌 지역으로 이주하는 비농업인이 귀농인으로 포함될 수 있는 법적 정의와 근거를 마련할 필요성이 제기된다. “비농업인이 농촌지역으로 이주해서 처음으로 농업인이 되는 경우”를 귀농으로 정의하는 방안을 검토할 수 있다. 귀농귀촌이 농업과 농촌의 지속가능성에 기여하도록 유도하는 귀농귀촌 정책의 목적에 부합하게끔 새로운 관점의 귀농인의 정의를 모색함으로써 귀농인의 범위와 의미를

보다 풍부하게 발전시킬 필요가 있다.

## 2.2. 개념의 충돌: 귀농인가, 신규취농인가?

귀농인에 대한 현재의 법적 정의는 (1) 도시에서 농촌으로의 이주 조건과 (2) 비농업인에서 농업인으로서의 전환 두 가지를 핵심 내용으로 하고 있다. 귀농과 귀촌 개념이 (1)의 요건을 중심에 두는 개념이라면, 신규 취농(창농, 입농) 혹은 신규 진입농은 (2)의 요건을 중심에 두는 개념이라고 할 수 있다. 여기서 신규 취농은 기존의 도시에서 농촌으로 이주라는 조건에 제약되지 않고 농촌으로 이주하는 모든 사람 가운데 새롭게 농업인으로 전환하는 사람들을 포함한다. 신규 취농을 새로운 귀농 개념이라는 관점에서 보면, 도시에서 농촌으로 이주하는 사람뿐만 아니라, 농촌에서 농촌으로 이주한 사람도 새로운 농촌 지역에서 새롭게 농업을 시작하면 귀농인으로 볼 수 있게 된다. 그러나 현재의 귀농 개념과 법적 정의는 신규 취농인 가운데서 비도시 거주자를 귀농인으로 간주하지 않는다. 현재의 귀농 개념은 도시에서 농촌으로 이주하는 공간적 이동의 관점에서 귀농귀촌을 정의하기 때문에 신규 취농 개념을 포괄하기 어렵다.

귀농인 개념(용어)과 신규 취농 개념 간의 불일치 때문에 귀농인 지원 정책을 실행하는 과정에서 의도하지 않은 혼란과 문제들이 발생한다. 귀농이라는 용어는 귀농운동본부를 중심으로 농업과 농촌을 살리고 생태적 삶을 지향하는 대안 사회운동에 의해 사용되기 시작하였고, 1997년 경제위기와 실업 문제에 대응하는 과정에서 농촌으로 이주하는 경향이 증가하면서 확산되기 시작했다. 그것이 대안 운동의 일환이든 경제적 생존 전략이든 귀농 개념은 도시에서 농촌으로 되돌아간다는 의미를 중심으로 일반화된 용어로 자리 잡게 되었다. 이런 점에서 도시 거주자의 농촌 이주라는 귀농 개념의 관행화된 의미가 고착되면서 이에 기초해 만들어진 귀농의 법적 정의와 신규 취농의 관점에서 제기되는 귀농 정책 간의 불협화음이 촉발된 것이다. 따라서 귀농 개념이 도시에서 농촌으로의 이주와 비농업인이 농업인으로 전환하는 것을 핵심내용으로 하기 때문에, 도시 출신자를 강조할

것인가 아니면 농업을 새롭게 시작한 사람을 강조할 것인가에 따라 귀농 개념과 정의가 달라질 수 있다.

“농촌균형발전과 도시민유치 목적으로 귀농·귀촌 지원정책을 하는 것이다. 농업을 새로 하는 사람을 지원하는 게 초점인데도 귀농이란 용어의 “귀”자가 의미하는 도시에서의 이동이라는 것 때문에 자격과 정의가 맞지 않는다. 귀농이라는 용어에 묶여 자격이 맞지 않는 불합리한 결과가 생긴다. 대중적인 용어를 그대로 쓰다 보니 법적 정의와 용어가 부조화를 이룬 것이다 용어, 현장, 목적을 일치시키는 작업이 필요하다.” (김○○, 귀농귀촌종합센터)

신규취농 개념을 통해 기존의 귀농 개념을 확장시킬 수 있다. 왜 신규취농으로 가야 하는가? 신규취농이란 관점에서 귀농의 법적 정의를 새롭게 모색해야 하는 정당성은 다음과 같은 이유들에서 찾을 수 있다. 첫째, 귀농 정책의 목적과 방향과 일치하는 귀농의 법적 정의를 마련하기 위함이다. 귀농 정책은 농업을 기반으로 하고 귀촌 정책이 농촌 지역사회를 근간으로 한다면, 귀농 정책은 새로운 농업인 주체를 양성함으로써 농업 농촌의 지속가능한 발전을 도모하는데 주된 목적을 갖기 때문에 신규취농 개념에 부합하는 귀농 개념을 확장시킬 필요가 있다. 만약, 정책의 목표가 새로운 농업인 양성에 있다면 도시에서 농촌으로 돌아온 것을 의미하는 귀농 개념보다 처음으로 농업을 시작하는 신규취농 개념이 정책 목표에 부합하는 법적 정의라고 볼 수 있다. 둘째, 귀농의 본래 목적은 농업을 새롭게 시작하는 것이다. 셋째, 귀농인과 원주민들 간의 형평성의 문제를 해결할 수 있다. 새로 농업을 시작하는 귀농인은 지원을 받지만, 농촌 거주 토박이는 새롭게 농업을 시작하더라도 지원 대상이 안된다면 형평성 문제가 제기될 수 있다. 신규 농업인으로 귀농인을 정의하게 되면 농촌 지역에 거주하는 사람도 지원 대상에 포함되기 때문에 귀농인에 대한 지원 정책의 정당성과 근거를 마련할 수 있다. 이런 맥락에서 신규취농 관점에서 귀농인의 정의

를 새롭게 규정할 필요성이 도출된다. 신규취농 개념을 포함하는 귀농 개념의 확장이 요구된다.

### 2.3. 귀촌 정의의 지나친 포괄성과 모호성

현재의 귀촌인의 법적 정의는 ‘도시에서 농촌(읍면 지역)으로의 이주자’를 표현하는 개념이다. 현재의 귀촌인구는 농촌 전입인구와 크게 다르지 않다. “귀촌인의 정의에 농업, 농촌, 농민과 연관된 삶을 반영하는 내용이 포함되지 않는다. 자발적 이주”라는 모호하고 추상적인 개념이 귀촌의 목적을 대체하고 있다. 귀촌의 법적 정의는 단순하고 명확하다는 장점을 갖는다.

## 3. 귀농·귀촌통계의 문제점

### 3.1. 귀농인이 과소산출되는 문제

현재 ‘귀농어귀촌법’에 규정된 귀농인 법적 정의는 귀농인 통계를 실재보다 과소 산출하게 만들 수 있는 여지가 있다. 귀농인 정의에서 파생되는 통계적 누수요인이 발생할 수 있다. 우선, 귀촌인이 귀농인으로 전환하는 과정에서 귀농인 통계에 반영되지 못하는 경우가 생길 수 있다. 귀촌한 이후에 농업인 조건 규모의 농사를 바로 짓지 않고 준비기간을 거쳐 수년 후에 농사를 짓는 경우, 이 때 농촌 이주 후 전입신고 시점에 귀촌인으로 통계가 집계되지만, 농업경영체에 등록했다라도 전입신고 년도를 확인하지 않으면 읍면 지역에 거주하는 비농업인이 농업인으로 전환하는 경우로 간주되어 귀농인으로 파악되지 않을 수 있는 것이다. 농업경영체 등록 년도가 전입신고 년도와 차이가 있으면 귀농인 통계에 잡히지 않을 가능성이 있다. 한 해 농업경영체 신규 등록자 수가 약 9만 명인데 그 중 귀농인 수

는 약 1.3만 명으로 산출된다면 신규 등록자 가운데 귀농인에 포함되지 않은 사례들이 없는지 면밀한 검토가 요구된다. 한편, 신규 취농을 기준으로 귀농인 통계를 산출하면 도시 지역 거주 조건이 완화되기 때문에 귀농인이 늘어날 가능성이 있다.

### 3.2. 귀촌인이 과다산출되는 문제

현행 ‘귀농어귀촌법’에서 정한 귀촌인 정의에 따라 도시 지역에서 농어촌 지역으로 이주한 사람들을 귀촌인으로 산출하는 경우에 실제 귀촌인보다 많이 집계될 수 있다. 도시화된 읍, 면도 농촌지역으로 간주되기 때문에, 대도시에 거주하던 사람이 농업이나 농촌과 무관하게 단지 대도시 집값 상승으로 인해 대도시 인근 읍면 지역의 대규모 아파트 주거단지로 이사한 경우도 귀촌인으로 집계된다. 현실적으로 농촌으로 보기 어려운 읍면 지역으로 이주한 도시민도 귀촌인으로 분류되는 것이다. 예컨대, 서울에 거주하다가 남양주시 와부읍처럼 도시화된 읍면 지역 아파트로 이주한 사람들은 전부 귀촌인 통계에 포함된다. 귀촌인 통계 수치가 과다 산출된 것이라면 귀촌인 통계에 기초한 귀농귀촌 정책의 내용도 현실 적합성을 갖기 어려울 것이다.

### 3.3. 행정통계 자료로만 집계되는 문제

현재 귀촌인 통계 수치는 행정통계 자료에 의존해서 산출된다. <2016년도 귀농어귀촌인 통계자료>는 행정자료 6종(주민등록자료, 농업경영체등록명부, 농지원부, 축산업등록 명부, 국민연금 사업장가입자 자격취득 신고서, 건강보험 직장가입자 자격취득 신고서)을 조사해서 귀촌인을 집계한 것이다. 향후 조사통계 자료를 보완하는 방안이 요구된다.



### 3.4. 귀촌통계의 현실 적합성 문제

2016년 한 해에 귀촌인 인구는 475,489명이고, 그 중 51%인 약 24만 명이 20대와 30대로 조사되었다. 2030 청년세대 24만 명이 농촌 지역으로 이주했다는 통계 결과를 일반 시민들은 얼마나 신뢰하고 공감할 것인지 궁금하다. 귀촌은 농촌에서의 삶이라는 생활양식의 전환이기 때문에 개인에게 매우 중대한 일이다. 이주하는 지자체의 인구 증대와 지역사회 활성화에 기여하는 귀촌은 사회적 성격을 포함한다. 그러나 현재 귀촌인의 법적 정의는 거주지 이전이라는 공간적 이주에 초점이 맞춰 있기 때문에 현행 귀촌 통계는 농업·농촌과 사회적 관계가 없는 사람들까지 포함해서 매년 50만 명이 귀촌한다는 조사결과를 내놓고 있다. 통계상의 귀촌인구가 실제 귀촌 인구를 반영할 수 있는 조사방법의 개선이 필요하며, 이를 바탕으로 귀촌 정책의 현실 적합성을 높이기 위한 노력이 요구된다.

“귀촌인 50만 시대는 거품이 있다. 경기도 오포읍, 별내면, 봉담읍 아파트 거주자들이 귀촌인에 포함된다. 농촌의 법률적 개념이 현실을 반영하지 못하고 있어 정비해야 한다. 잘못된 통계에 기반한 정책과 빅데이터는 오류를 낳을 수 있다.” (박○○, 홍천군 귀농컬럼리스트)

## 4. 귀농·귀촌정책과 법적 정의 및 통계와의 불일치 문제

2017년에 발표된 《2016년도 귀농어·귀촌인 통계자료》는 귀촌인 49만 6천 명 가운데 30대 이하 청년이 50.1%(24만 9천 명)이라는 점을 근거로 삼아 향후 귀농 귀촌 정책의 목표와 방향을 2030세대와 5060세대의 차별화된 정책에 두겠다는 계획의 기초자료가 되었다.

#### 4.1. 귀농·귀촌정책의 궁극목표인 농업·농촌의 지속가능성과 연결되지 못하는 문제

농업·농촌의 지속가능성을 위한 농업 후계자, 대안 농업과 농촌 지역사회 활성화, 농촌의 삶의 질을 높이는데 필요한 새로운 주체를 양성한다는 관점에서 귀농·귀촌의 법적 정의와 정책 및 통계의 개선 방안을 마련할 필요가 있다. 농촌사회와 농업의 지속가능성, 도시와 농촌의 연대, 농촌 삶의 질 복지 향상, 사회적경제 식량보장 공동체와 같은 대안 농식품 운동과 농업 농촌사회 새로운 주체 형성의 관점에서 귀농·귀촌을 정의하고, 정책을 실행할 필요가 있다.

“농업·농촌의 공공성이 귀농귀촌 정책에 반영되지 않는 문제가 있다. 귀농인이 농업·농촌 활성화에 기여하는 차원에서 지원사업을 하는 거 아닌가? 개인 차원의 지원으로만 이해하는 게 문제다. 농업·농촌의 공공성에 대한 인식이 부족하다.” (안 ○○, 홍천군귀농지원센터)

#### 4.2. 귀촌(인)정책 확산을 위한 법적 근거의 필요성

향후 귀촌인 활성화 정책을 추진할 경우, 현행 법률상 귀촌인 규정은 귀촌 정책의 대상자를 특정하기가 모호하다. 귀농·귀촌인을 대안적인 농업·농촌·먹거리 운동과 정책의 주체로 발전시키는 법적 근거가 미흡한 것이다. 농촌복지 서비스, 사회적경제 분야에 종사하는 귀촌인들에 대한 정책 지원이 필요할 경우, 귀촌인에 대한 현재의 형식적(거주 이전만의 기준)이고 추상적인(자발적 이주) 정의만으로 이들을 적용하기 어렵다. 이런 점에서 귀촌인, 즉 농어촌 지역에 거주하는 귀촌인이 지역발전에 기여하는 활동을 활성화시킬 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 향후 귀촌인의 농촌

이주 동기와 유형을 구분해서 농업, 농촌, 농민과 연계된 활동을 귀촌인 정의에 포함시키는 방안도 검토해 볼 수 있다.

이 외에도 귀농인 정책 지원을 둘러싼 귀농귀촌인과 지역주민 간의 이해관계의 형평성 문제, 농업, 농촌 현실과 접목된 귀농귀촌의 중요성 인식, 귀농 귀촌 정책의 정당성 문제와 연관된 법적 정의의 정비가 요구된다.

“귀농인만 농업창업지원융자를 해준다고 지역 원주민들의 불만이 있다. 농업인으로서 혜택을 주는 방향이 좋을 것이다.”  
(안○○, 홍천군귀농지원센터)

“귀농인 지원에 대한 역차별 논란이 있다. 농촌지역에 거주하는 비농업인이 농업을 지켜보고 농사를 지으면 훨씬 적응도 쉽고 잘 할 것이다. 농촌지역 거주 토박이 원주민들이 농업하는 게 더 효과적이다. 사회적 갈등도 줄어들고 비용도 덜 든다.” (김○○, 귀농귀촌종합센터)

“농촌인구 늘리기가 아니라 지역사회 활동을 전제하는 귀촌정책 지원이 있어야 한다. 지자체의 정책사례로 풀도록 시도 조례로 넘길 부분도 있다. 사람과 조직의 역량 문제 아닌가?”  
(구○○, 충남연구원)

이상에서 살펴본 귀농·귀촌의 법적 정의와 통계상의 문제점에 대해서 다음과 같은 개선 방향들을 고려할 수 있다. 첫째, 도시지역 거주자의 이전이 아니라, 비농업인의 농업경영을 중시하는 방향으로 전환할 필요가 있다. 둘째, 비농업인이 농촌지역으로 전입한 이후 처음으로 농업을 시작하는 경우를 귀농인의 정의에 포함시키는 방식으로 귀농인 정의를 확장한다. 셋째, 도시에서 농촌으로 이주하는 조건은 귀촌 개념으로 포괄하고, 귀농 개념은 ‘농업을 새로 시작한다’는 개념을 중심으로 정의한다. 귀촌 개념과 귀농 개념을 상대적으로 구분하는 것이 아니라 귀촌 개념에 귀농을 포함시키고 귀촌 이후 귀농으로 전환하는 귀촌과 귀농의 연계성을 유도하는 정책을

모색한다. 첫째, 지원 대상으로서 ‘귀농인’의 정의와 관련된 조항 개정을 검토할 필요가 있다. 법률은 ‘귀농인’과 ‘귀촌인’을 상호 배제적 범주로 규정하고 있다. 그런데 귀촌인이 농업에 종사하는 경우가 적지 않다. 귀농인에 대한 정부 지원이 정당성을 얻는 근거는 감소하는 농촌 인구 및 농업 인구 상황에 있다. 귀촌인이 농업에 종사하게 되는 경우 ‘귀농인’이 아니라 하여 지원 대상에서 배제하는 것은 적절하지 않다. 한편, 법률에서 ‘농촌’은 읍 또는 면이라고 정의되어 불합리한 부분이 있다. 행정구역상 읍 또는 면이지만 사실상 도시와 다를 바 없는 지역에 거주하다가 다른 읍 또는 면 지역으로 이주하여 농업에 종사하는 자는 ‘귀농인’이라고 법률적으로는 인정받지 못한다. 이 같은 불합리를 해소하려면 ‘귀농인’을 포함하여 ‘신규 취농자’를 지원할 수 있게 법제를 정비할 필요가 있다. ‘귀촌인’의 경우도 마찬가지다.

**[참고자료]**

**2016년 귀농·귀촌 현황 및 정책 방향**

(2017년 6월 29일 보도자료)

정부는 2016년 귀농·귀촌 통계에서 나타난 결과를 반영하여 귀농·귀촌인의 안정적인 정착을 유도하기 위해 **유형별·세대별 맞춤형 지원을 강화**하고 제도개선도 추진해 나갈 계획이다.

○ 첫째, **2030 청년세대와 5060 중장년 세대를 구분, 세대별 차별화된 맞춤형 귀농·귀촌 지원 정책을 추진** 한다.

- 2030 청년세대는 고령화된 농촌의 신규 후계인력으로 육성 될 수 있도록 품목 전문기술 교육을 확대하고 영농 창업 정보를 집중 제공하며, 농지와 주택 및 귀농창업 자금지원에 있어서도 우선 지원
- 5060세대는 안정적인 농촌 정착을 유도하기 위해 다양한 귀농 귀촌 정보 및 교육을 강화하고, 지역공동체 활성화에 기여하며 지역 리더

로 육성될 수 있도록 지역 일자리 알선 및 다양한 공동체 활동 참여 프로그램을 적극 지원

○ 둘째, 귀농·창농 진입장벽 완화를 통해 정착 초기 애로사항을 적극 해소해 나갈 계획이다.

- ‘귀농창업 및 주택구입 지원사업’에서 1세대당 주택구입 자금 한도를 상향지원하고(’16: 5천만 원 → ’17: 7.5천만 원), 융자금 규모도 당초 2,000억원에서 3,000억원으로 증액(추경 반영)을 추진하여 귀농인의 창농과 주택구입 지원
- 귀농 초기 영농부담 완화를 위해 농어촌공사의 농지 규모화, 비축농지 등 농지은행 사업을 통해 농지를 매입·비축 후 젊은 농가와 귀농인에게 우선 임대

○ 셋째, 청년 귀농인을 농업의 미래 첨단 농업인으로 육성하기 위해 금년부터 4차산업형 귀농교육을 신규로 운영한다.

아울러, 농식품부는 귀농·귀촌인과 지역 주민과의 융화 지원을 위해 ‘사랑방’, ‘동아리 모임’ 등을 활성화하여 지역 공동체 활력 창출에 노력하겠다고 밝혔다.



## 1. 서유럽의 귀농·귀촌정책과 그 사례들

서유럽에서 도시에서 농촌으로의 인구이동을 설명하는 연구들은 크게 네 부류로 나뉜다.

우선, 농촌으로의 인구 이동을 일시적인 현상으로 보는 연구다. 여기서는 장기간 관찰하면 결국 농촌인구의 감소는 지속되고 있다는 점을 강조한다(Dahms, 1995). 농촌지역의 인구증가 또한 그 커뮤니티 자체의 고유한 성장을 반영하는 것이 아니라 대도시와의 종속적이거나 상호의존적인 성격에서 찾아야 한다는 지적도 있다(송인하, 2014).

다음으로, 일부 농촌지역이 새로운 이주자들과 비즈니스 성장으로 재생하는 사례에 관해, 그 요인으로 대도시 근접성, 전통문화자원, 자연적 경관 등 지역적 특성(place-specific)에 주목하는 연구가 있다(Dahms, 1995; Deller, Tsung-Hsiu, Marcoullier, & English, 2001). 경제적 목적이 아니라 경관적 요소(landscape 또는 rural idyll)가 농촌으로의 이주에 가장 큰 영향을 미친다는 연구(McGranahan, 2008)도 여기에 속한다(송인하, 2014).

셋째로는, 도시와의 관련성을 강조했던 기존 이론과 달리 농촌커뮤니티의 성장이 그 커뮤니티 자체가 지닌 다양한 흡인 요인에 기인한다는 연구다. 댄스는 캐나다의 Wroxeter 커뮤니티 연구를 통해 지역 주민과 집단의 상향식 발전전략과 도시 이주자 유치 노력이 큰 역할을 했음을 강조한다(Dahms, 1995). 또 한편으로 영국과 미국에서 농촌 인구증가 요인으로 미숙련 및 저임금 노동자들이 이주하는 하향 사회이동(downward social

movement) 현상에 주목하는 연구도 다수 있다(Fitchen, 1995; Hoggart & Paniagua, 2001a; Milbourne, 2007; Tickamyer, 2006). 그밖에 농촌지역에서 새롭게 나타나는 노동기회 증가가 도시인구의 농촌 흡인 요인으로 작용한다는 연구도 있다(Dematteis & Petsimeris, 1989; A. Stockdale, Findlay, & Short, 2000)(송인하, 2014).

최근 들어서는 농촌 이주 요인으로 생태적 가치 실현에 관심 있는 사람이 많다는 데 주목하는 연구도 나타나고 있다. 헬퍼크리는 최근 40년 간 영국의 귀농연구를 정리한 논문에서 귀농인의 반문명적인 가치이념을 밝혀내고 있다(Halfacree, 2006). 사실 서구사회에서 귀농(back-to-the-land)은 1960년대와 1970년대에 반문명적(countercultural)이고 생태적(ecological)인 생활양식을 지닌 사람들이 대도시로부터 농촌지역으로 이동하던 것을 설명하는 개념으로 주로 사용되었던 바, 이는 단순한 국내적 인구이동(internal migration)과는 차이가 크다(송인하, 2014).

위와 같이 귀농·귀촌의 인과관계는 연구 시각에 따라 다를 수 있고 귀농·귀촌의 개념에 대한 정의 또한 다양하게 나타날 수 있는데, 연구영역에서 연구자는 한 관점에서 인과관계를 고려하여 그들 개념에 대한 정의가 필요하기 때문이다(송인하, 2013). 그래서 유럽이나 북미에서도 귀농 개념은 연구자의 가치연관에 따라 다양하게 존재한다. 예를 들면 연구자에 따라 귀농인을 back-to-the lander, green migration, internal migration, newcomer 등으로 칭하고 있으나, 농업정책적인 면에서는 신규농업인(new farmer)으로서의 관심이 두드러진다.

해외의 많은 나라에서는 농촌사회가 재구조화되는 데서 귀농·귀촌인에게 부여된 역할의 중요성을 인식하고 이들에 대한 지원정책을 확대하고 있는 추세이다. 과소화된 농촌인구의 충원, 여러 분야에서 경험을 가진 귀농·귀촌인의 농촌사회 기여, 그리고 농업의 후계자로서 담당하는 역할 등을 통해 농촌의 지속적인 발전을 이룩할 수 있다는 이유에서 그렇다(송인하, 2013).

귀농인은 농촌사회와 지역경제에 있어서 다양한 함의를 지니는 농촌노동력(rural labor forces)이다(Kasimis, Papadopoulos, & Pappas, 2010). 따



라서 농촌의 쇠퇴 혹은 활성화에 대한 논의에서 비농업 분야에서 활동하고 있는 재촌자나 귀농인의 위상은 새롭게 조명, 평가되어야 할 것으로 보인다. 이들은 쇠퇴하고 있는 농촌지역에서도 사회적이며 정서적인 애착을 가지고 정착해 있으며 소규모의 경제활동으로 질적인 삶을 살아가면서 행복을 느끼는 경우가 많기 때문이다(Markantoni & van Hoven, 2012). 결국 농촌 지역 활성화는 경제정책도 중요하지만, 비경제적 요소도 그에 못지않게 중요하다라는 관점이 뒷받침되어야 한다.

서구에서의 농촌재구조화에 관한 연구가 귀농인과 관련시켜 이뤄지는 사례가 많다는 점은 귀농인의 역할을 논의하는 데 하나의 중요한 관점을 제공한다. 특히 이러한 관점은 경제적 기회 제공(A. Stockdale, Allan Findlay, and David Short, 2000), 전문성, 환경, 그리고 소비자운동(consumerism) 등과 연결된다. 그러나 농촌재구조화의 내용은 지역에 따라 특수한 사정이 반영되기 때문에, 이에 관한 설명도구나 이론은 새롭게 재정립되어야 할 것으로 보인다(Hoggart & Paniagua, 2001b).

뉴질랜드 농촌에 대한 한 연구에서는 농촌재구조화 초기에 개인이나 가족집단이 여러 가지 직업을 갖게 됨으로써 경제적, 사회적 변화에 적응하여 왔다고 주장한다(Nicola Robertson, 2008). 따라서 귀농인이 농촌이주 후의 사회경제적 변화에 적응하고자 관여하게 되는 활동 영역들에 주목할 필요가 있다.

신내생적 발전론에서는 농촌지역 경제활동과 관련하여 지역과 지역을 초월한 네트워크의 중요성을 강조하고 있다. 예컨대 귀농인과 같은 도시생활 경험자는 네트워크를 창출하고 진화시키는 데 더 많은 통찰력을 갖고 있다고 주장하는 연구가 그렇다(Bosworth & Atterton, 2012). 이 같은 연구는 귀농인이 전문성, 혁신성, 인적 자원 그리고 사회자본으로서의 연결망 등에 기초한 지역개발에서 수행하는 역할과 사업방식, 모델 등을 조명하고 지역주민과 귀농귀촌인이 공생할 수 있는 사업영역과 방식, 모델 등을 발굴하는 일이 얼마나 중요한지 시사한다.

유럽과 미국 같은 구미권의 귀농·귀촌 정책은 새로 농업 부문에 진입하는 사람 위주로 진행되고 있는 것이 현실이다(김정섭, 2012; 박대식·마상

진·최윤지·남승희, 2014; 송인하, 2014). 개인 차원에서도 농업을 목적으로 도시에서 농촌으로 이주하는 사람들 중에서 고향으로 돌아가는 경우가 많은 것은, 그곳에 있는 가족으로부터 도움을 받거나 사회적 연결망을 중요하게 생각하기 때문이다. 따라서 귀농한 신규농업인의 활동은 사회자본과 가족적 배경, 개인의 능력 등과 결부시킬 때 잘 설명할 수 있게 된다(Yu & Artz, 2009).

유럽의 경우 농업에 종사하는 젊은이들이 줄어들게 되면 농업위기는 물론 경쟁력도 약해진다고 보고 이들을 지원할 수 있는 정책을 펴고 있다(Laoire, 2002). 프랑스의 경우 농업종사 기간보다는 21~40세 사이의 농업신참자를 중심으로 정부지원 정책이 펼쳐져왔다. 그러나 다른 한편으로 1960년대 청년층 중 도시에서 농촌으로 왔던 귀농인들(back-to-the lander)과 같이 반문명적 이념을 갖고서 자급자족적 농업을 지향한 이들에 대한 지원은 소홀하였다는 비판을 받아왔다(Mailfert, 2007). 여기서 농업에 종사하는 귀농인은 물론이고 비농업 영역에 종사하는 귀촌인에 대한 제도적 지원책도 중요하다는 시사점을 얻을 수 있다(송인하, 2014). EU 농업개발 정책 중 농촌혁신가를 지원하는 프로그램은 귀촌인을 고려한 정책으로서 주목할 만하다.

## 2. 일본의 귀농·귀촌정책 방향과 그 사례들

농촌의 인구감소-고령화 추세와 도시민의 꾸준한 귀농-귀촌 수요가 공존하는 상황을 배경으로, 일본에서 본격적으로 귀농-귀촌에 대해 정책적 관심을 가지기 시작한 건 1990년대 중반부터이다(송재일, 2012: 72). 베이비붐세대(1947~49년)의 은퇴 시기가 한국에서보다 빨랐던 것도 그 요인 중 하나였지만, 다른 한편으로 도시민 가운데 고향에서 살고 싶다고 응답한 비율이 2005년 약 40%로 1996년 대비 약 1.5배 상승한 상황이 여기에 일조했다(농림수산성, 농촌진흥국, 2006, 같은 곳에서 재인용). 1990년대 이후

로 60세 이상의 신규취농자 수가 늘어난 가운데(이른바 정년귀농), 이와 나란히 신규취농 수요 또한 전반적으로 꾸준한 양상을 보여왔던 셈이다.

이 같은 흐름 속에서 눈여겨보아야 할 법제로는, 2007년 제정된 「농산어촌 활성화를 위한 정주 등과 지역간 교류 촉진에 관한 법률」이 있다. 이 법률의 골자는 정주자나 체재자의 증가로 농산어촌 활성화가 이뤄지도록 하는 데 주안점을 두고, 기초지자체가 관련 사업 계획을 마련하면 중앙정부가 사업 활성화 프로젝트에 관한 지원교부금을 제공하는 데 있다. 정책적 초점이 농어촌 지역 자체의 활성화만큼이나 보다 광역화된 차원에서 도-농 지역 간 교류의 활성화에도 맞춰져 있다는 데 주목할 필요가 있다. 이런 법제상의 움직임은 가령 1995년 제정된 「청년 등의 취농 촉진을 위한 자금 대출 등에 관한 특별조치법」에 의거, 청년 취농자를 대상으로 급여 형태의 보조금을 지급함으로써 도시민의 농업 부문으로의 유입 유인을 높여왔지만(같은 곳, 73), 이 같은 기존의 정책적 지원틀이 ‘개별화된 해법’을 전제함으로써 가졌던 근본적 난점을 유념한 것으로도 보인다.

농산어촌 활성화 구상이 지역간 교류 활성화를 매개로 주안점을 달리해 오긴 했지만, 그럼에도 그 정책적 지원의 중심 축이 어디까지나 신규취농자 대상인 것은 분명하다. 일본에서 신규취농자는 크게 세 유형으로 나뉠 수 있다. 첫 번째 유형은 자영농취농자로, 조사시점 이전 1년 간 농가세대 원으로서 생활의 주요 형태가 ‘학생’에서 ‘자영농 종사가 주인 상태’로 바뀐 자 및 ‘타인에게 고용되어 근무하는 것이 주를 이루는 상태’에서 ‘자영농업에 종사하는 것이 주를 이루는 상태’로 바뀐 자이다. 두 번째 유형은 고용취농자로, 조사시점 이전 1년 간 새롭게 법인에 상근으로 (연간 7개월 이상) 고용되어 농업에 종사하게 된 자이다(외국인연수생 및 외국인기능실습생, 고용 직전 상태가 농업종사자였던 경우는 제외). 세 번째 유형은 신규진입자로, 조사시점 1년간 토지 및 자금을 (상속/증여로 농지를 부모에게 양도받지 않고서) 독자적으로 조달, 새롭게 농업경영을 개시한 경영의 책임자이다(같은 곳, 75). 여기 한국에서 통상 귀농·귀촌이라 일컫는 건 이중 두 번째와 세 번째 유형인 셈인데, 이 같은 신규취농 경로는 일본의 전국신규취농상담센터에서 정리, 구분한 바에 따르면 1) 농업법인에 취직하

고자 하는 유형, 2) 법인취직 및 공적 연수 과정을 거쳐 독립취농을 하려는 유형, 3) 곧바로 독립취농을 하려는 유형으로 또 다시 나뉠 수 있다(같은 곳, 84).

신규취농의 이 같은 유형화 과정과 그 과정에서 신규취농자들이 맞닥뜨리게 되는 유·무형적 진입장벽에 주목하면서, 그간 도입, 추진돼온 제도 및 정책들의 실효성과 한계를 다룬 연구로는 여러 갈래가 있다. 우선, 신규취농자들의 정착과정에 관해 상이한 연령대 및 유형별 취농자에 대한 면접조사로 신규취농 이후의 지속 조건을 밝히고 그 정책적 함의를 살피는 한편(內山, 1999), 신규진입자의 기대와 만족도 간 관계를 조사, 신규진입자 사이의 일반적 경향(고소득 아닌 적정소득과 삶의 질) 속에서도 서로 구분되는 네 가지 유형별 주안점의 차이를 밝힌 연구가 있다(今井, 2010). 농업노동력의 구조적·전반적 감소 추세 속에서 농업경영자에 의한 신규취농자 육성 방식이 가진 의의와 그 한계를 다룬 연구(相馬·角田, 2011)도 있는데, 앞서 소개한 연구의 연장선상에 있다고 할 수 있겠다.

다른 한편 농가세대원 출신 영농인구의 전반적 감소 추세 속에 농업경영의 승계 및 창업상의 유형이 점차 다양화하고 있다는 데 주목하면서, 이에 걸맞게 차별화된 입구정책(농지/자금/기술지원 등) 및 출구정책(노동력확보/지역융합/청년취농급부금 등) 마련 필요성과 그 의의를 환기하는 연구(江川, 2012) 같은 경우, 신규취농 육성이 선주농민의 전반적 감소-고령화 추세 속에서 선주농민들과 선순환할 수 있는 정책적 지원 틀에 대한 관심을 촉구하는 갈래라 할 만하다. 이와 관련해 지역농협에서의 멘토링 프로그램 운용으로 선주농민과 신규진입자 사이에 생겨나는 상호교육적 유대 효과에 주목한 연구(고진, 2012), 하지만 이 같은 관계형성 과정이 선주농민에게 가할 수 있는 과부하에 주목하며 이를 해소, 완충해줄 정책구상 필요성을 부각한 연구(橋本·胡, 2016)는, 선주농민과 신규취농민이 지역적 차원에서 공생공락할 수 있는 ‘농촌지도’ 정책의 새로운 틀거리를 요청하는 것이기도 하다.

또 다른 갈래로는 신규취농 이후의 상황을 자주적, 독립적인 주체화 가능성과 결부시켜 살펴본 연구들이 있다. 가령 홋카이도 토카치마치에서 설

립, 운영된 여성영농학교 사례를 통해 부족노동력 확충이라는 단기적 ‘성공’ 효과와 독립적 자영주체 형성의 어려움이라는 중장기적 한계를 살펴본 경우(氏家·西山·吉田, 2006-2007), 유기채소농으로 신규진입한 농민들이 지역농협 및 농업법인에서 받았던 연수과정을 사례로 신규진입자의 경영안정 변수 및 정책적 지원 필요성을 분석, 해명한 경우(高津, 2007; 小笠原·草野, 2013)가 그렇다.

그밖의 연구 갈래로는 후견인 유무에 따른 신규진입자의 지원네트워크 효과와 그 추이를 비교분석하고자 한 연구(原(福与), 2002), 신규진입자 중 정착지에 연고가 없는 청년층을 대상으로 지역에 삼투가능한 연수체제를 운용중인 후쿠이현의 농업법인 ‘농락회’에 관한 사례연구(片岡, 2006), 신규진입자의 농지취득 과정에서 선주농민과의 ‘신뢰’ 형성이 담당하는 중요성에 주목한 사례 연구(三須田, 2005)가 있는데, 이들 연구는 공히 신규취농 과정의 성패가 지역적 신뢰의 연결망 형성 및 지역정책 차원의 지원 여하와 얼마나 밀접한 관련을 맺는지 보여준다.

### 3. 소결: 서유럽/일본에서의 정책사례와 법적 정의

지금껏 서유럽 및 일본에서의 농정 방향과 정책사례 연구 흐름들을 개관해 보았다. 이들 흐름이 여기 한국에서의 관련 정책구상 및 관련 연구에 관해 던질 수 있는 시사점은 그럼 무엇일까? 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있겠다.

우선 다른 무엇보다도 두드러지는 시사점으로는, 서유럽 및 일본의 법제에서는 ‘귀농·귀촌’의 이름으로 별도의 법적 규정 및 정책적 지원이 이뤄진 바 없다는 것이다. 달리 말해, 한국에서 귀농·귀촌이라 불렀던 움직임이 그곳에서도 일종의 ‘현상’으로 부상할 때조차, 그 같은 움직임은 농업-농촌 지대의 진흥 및 재활성화라는 기존의 ‘사회정책적 농정’ 틀 속에서 고려되고, 그 틀을 우선하는 가운데 다뤄지고 있다. 물론 그렇다고 한국에서 귀

농·귀촌 움직임에 대해 별도의 정책적 지원이 이뤄지게 된 전후맥락을 무시할 순 없고, 그래서도 곤란하다. 서유럽 및 일본에서는 경제발전상의 역사적-구조적 농-공간 불균형 효과를 제도적으로 완충하려는 사회정책적 농정의 기본 방향이 상대적이거나 오랜 시기에 걸쳐 안정적으로 지속됐을뿐더러 최근에는 농업-농촌의 ‘사회-생태적 다기능성’까지 중시하려는 것과 달리, 한국에서 귀농·귀촌정책은 수출형 제조업 및 중공업 우선의 압축적 경제발전 전략 탓에 농정 전반의 ‘반농업-농촌 편향’이 갈수록 누적된 데 따른 사후적·선별적 대응 및 해법으로 법제화된 것이었기 때문이다. 따라서 서유럽 및 일본의 농정에서 귀농·귀촌 관련 법제가 그간 따로 없었다는 사실은, 귀농·귀촌정책의 취지를 진작에 아우르는 사회정책적 농정의 기본 입지가 한국에선 어떻게 새롭게 잡힐 수 있고, 또 잡혀야 하느냐 하는 과제를 새삼 요청하고 있는 셈이다.

두 번째 시사점으로는, 신규취농 추이 파악에 불가결한 기초적 통계자료의 축적이 이뤄져야 하고, 관련 정보의 도-농 간 공유 및 연계가 원활해져야겠다는 것이다. “일상적으로는 용어를 융통성 있게 사용할지라도, 적어도 정책부서 간에는 명확한 개념 정립과 그에 기초한 지속적 통계자료의 생산이 이뤄져야” 한다는 지적(송재일, 2012: 99)을 새삼 곱씹어야 하는 이유도 바로 여기에 있겠다.

세 번째 시사점으로는, 다양한 정책적 개입과 사후 검토를 바탕으로 했다 해도 신규취농의 성공률은 그 경향상 낮을 수밖에 없다는 것이다. 여기서 중요한 건, 이런 경향이 정책적 개입의 무용성을 함축하는 것으로 봐선 곤란하다는 점이다. 거꾸로 그것은 정책적 개입 효과에 대한 저간의 ‘효율-성과중심적’ 접근틀이 전면 재고돼야 함을 함축한다. 신규취농상의 여러 ‘실패 경험’들은 앞으로 ‘성공의 질’과 그 지역적 저변을 살려갈 밑거름이자, 그 자체 정책적 성과 및 동력의 일부로까지 재인식, 재평가될 필요가 있다. 이를 위한 정책합리적 판단 준거가 유관부처 내부 및 부처들 사이에서 새로이 마련돼야 하고, 다른 한편으로는 이 같은 움직임이 실효를 거둘 중장기적 입지와 호흡이 관련 정책의 기본 취지에 걸맞게 한층 더 중시돼야 하는 셈이다.

네 번째 시사점으로는, 일본의 경우 2006년 이후 농업법인으로의 취농 유인이 갈수록 커지는 한편으로, 신규취농 경로 및 유형도 갈수록 다양해지고 있다는 것이다. 이는 향후 귀농 움직임과 관련해 다양화된 신규취농 유형 및 경로에 보다 더 민감해지되 ‘집락화된 접근’을 중시하는 정책적 기틀이 요긴해지리라는 점을 시사한다. 달리 말해, 신규취농과 지역재생 및 활성화 과정의 상호연계 및 정책적 삼투 효과가 더더욱 중시돼야겠다는 것이다. 가령 “일본에선 농촌지역에 한정된 주택사업은 거의 없으며, 일본 전 지역을 대상으로 하는 주택정책이 지방도시나 농촌지역에서 적용되는 사례가 일반적”이라고 하는 것처럼(이을규·김준경, 2009: 18), 귀농정책의 기틀은 지역정책적 차원들과 호환가능하고 지속적 선순환 효과를 제고할 수 있는 전망과 함께, 개별농가의 시장경쟁력 강화 차원을 넘어 ‘좋은 삶의 저변 육성’이라는 차원으로까지 포괄적으로 재정립될 필요가 있다.





### 1. ‘귀농어귀촌법’ 관련 조항 개정 제안

앞서 제2장에서 밝혔듯이, 현행 법률에서 규정하고 있는 ‘귀농인’ 개념은 신규취농자를 폭넓게 포괄하지 못하는 한계가 있다. 이는 기본적으로 법률상 ‘도시거주자의 농촌이주’를 전제하는 논리에서 비롯된다. ‘농촌’에 관해선 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 ‘농업식품기본법’으로 약칭) 제3조의 5호에서 단순하게 읍·면 지역 또는 동 지역 중에서도 농림축산식품부장관이 고시하는 예외적인 지역이라고 정의하고 있어, 사회통념상의 ‘농촌’과 일치하지 않는 경우가 적지 않다. 근본적으로는 ‘농업식품기본법’상의 ‘농촌’ 개념 정의를 변경해야겠으나, 그것은 이 보고서상의 연구 범위를 넘어선다.

여기서는 ‘농업식품기본법’의 ‘농촌’ 개념 정의를 변경하지 않는다는 전제하에, 두 가지 안(案)을 제시한다. ‘귀농어귀촌법’의 ‘귀농인’ 정의(제2조)를 변경하지 않고 ‘귀농인 정착 지원’에 관한 조항(제7조)을 변경하는 안, 그리고 ‘귀농어귀촌법’의 ‘귀농인’ 정의를 변경·조정하는 안이다. 이 두 가지 안을 작성하며 견지한 원칙을 밝히자면 다음과 같다.

‘귀농’ 개념이 포괄하는 두 차원, 즉 ‘신규취농’과 ‘이주’ 중에서 ‘신규취농’의 차원을 더욱 강조하는 동시에 ‘도시에서 농촌으로 이주’라는 차원을 아예 배제하지는 않는다는 원칙이다.

## 1.1. 귀농인 정착지원 조항 개정, 귀농인 정의 조항 현행 유지

▷ 현행 법률상 지원 조항: ‘귀농어귀촌법’ 제7조 ①항

국가와 지방자치단체는 귀농어업인과 귀촌인이 안정적으로 농어업을 하거나 농어촌에 정착할 수 있도록 필요한 사업을 추진할 수 있다.

▷ 개정 제안: ‘귀농어귀촌법’ 제7조 ①항 조문 신설

국가와 지방자치단체는 귀농어업인과 귀촌인이 안정적으로 농어업을 하거나 농어촌에 정착할 수 있도록 필요한 사업을 추진할 수 있다. 단, 농어촌 지역에 거주하는 사람 중 최초로 농어업인이 되는 자는 지원대상에 포함할 수 있다.

이런 방식의 법률 개정은 귀농인 정의 조항은 그대로 둔 채 현행 법에서 귀농인은 아니더라도 신규로 취농하는 사람에 대해, 즉 도시(동 지역)에서 농촌(읍·면) 지역으로 이주했다는 조건을 충족하지 않더라도 농업을 직업으로 처음 선택한 이를 지원할 수 있는 단서를 열어두는 것이다. 귀농인 정의 조항을 바꾸는 법률 개정에는 수반될 수 있는 논쟁이나 반대 의견을 우회할 수 있는 현실적인 방안일 수 있다. 다만, 이 경우에 신규취농자 지원과 이미 시행되고 있는 후계농업인육성 사업의 지원대상자를 명확하게 차별화하고 지원내용도 차별화하는 조치가 뒤따라야 한다. 앞의 개정 제안에 ‘최초로’라는 어구를 넣은 까닭이다. 귀농인이든 아니든 ‘신규취농자’에 대해서는 ‘귀농어귀촌법’을 근거로 지원하며, 신규취농이 아니라 영농경력이 있는 농업인의 경영을 지원하고자 할 때는 ‘후계농업인 육성 사업’을 활용하고 ‘농업경영체육성법’을 따르자는 제안이다. 후계농업인 육성사업 지침

등에서 후계농업인을 영농경력이 이미 있되 지역농업을 중추적으로 이끌어나갈 역량이 있는 농업인으로 새롭게 규정하고, 지원자격을 좀더 엄격하게 하는 동시에 신규취농자에 대한 지원내용은 배제하는 사후조치가 뒤따라야 할 터이다.

## 1.2. 귀농인 정의 조항 개정

▷ 현행 법률상 정의: ‘귀농어귀촌법’ 제2조의 3

“귀농어업인”이란 농어촌 이외의 지역에 거주하는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인이 아닌 사람이 대통령령으로 정하는 농어업인이 되기 위하여 농어촌 지역으로 이주한 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람을 말한다.

▷ 개정 제안: ‘귀농어귀촌법’ 제2조의 3 개정

“귀농어업인”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인이 아닌 사람이 대통령령으로 정하는 농어업인이 되기 위하여 농어촌 지역으로 이주한 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람을 말한다.

개정안은 현행 법률상의 정의에서 **농어촌 이외의 지역에 거주하는**이라는 문구만을 삭제한 것이다. 신규 취농 차원만을 크게 강조한다면 법률 조문 전체에서 ‘이주’를 지시하는 문구를 모두 삭제하는 것도 한 방안이 될 수

있으나, 수많은 농어촌 지방자치단체들이 자기 지역으로 전입해오는 인구 집단에 대한 정책 관심을 표명하고 있는 상황을 고려하지 않을 수 없다.<sup>2</sup> 게다가 농업창업 지원정책으로 ‘후계농업경영인육성사업’이 실시되고 있어 ‘이주’ 조건을 아예 삭제할 경우 ‘귀농 농업창업지원사업’과 비교할 때 지원 대상에 별다른 차이가 없게 된다.<sup>3</sup>

즉, ‘이주’라는 조건 자체를 삭제할 경우, 농어촌 지방자치단체의 인구정책에서 가지는 ‘귀농정책’의 위상이 크게 흔들릴 수 있다. 그렇다고 해서 현행 법률을 그대로 유지하는 것은, 당초 이 연구를 시작하게 된 배경을 이루는 문제 제기들, 즉 제2장에서 살펴본 여러 문제들에 대한 답을 전혀 제시하지 않는 것과 마찬가지다. 그렇기 때문에 ‘개정 제안’에서는 귀농인으로 인정받으려는 이가 농어촌 지역에서 이주하기 전에 어떤 곳에서 거주했는지를 구체적으로 적시할 필요 없이 ‘농어촌으로 이주했다는 사실’만을 전제하고 더불어 신규취농하는 경우를 ‘귀농인’으로 규정하고 정책 대상으로 삼을 수 있게 ‘귀농인’ 개념을 정의하였다. 물론, 이 경우에도 현행 법률에서 농어촌 지역으로 정의되는 특정한 기초 지방자치단체에서 계속 거주했지만 농업에 종사하지 않다가 신규 취농하는 사람은 ‘귀농인’ 범주에서 배제된다. 그 같은 경우에는 그저 ‘신규취농’이라는 개념으로 포괄하면서 별도의 정책 대상으로 간주할 필요가 있다.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> 귀농 지원 정책은 신규취농을 촉진하는 정책일 수밖에 없으나, 다른 한편으로 농촌 지방자치단체의 입장에서는 인구 유입을 촉진하는 정책으로도 이해된다. 이 연구를 수행하는 과정에서 ‘이주’를 지시하는 문구를 모두 삭제하는 방향으로 법률을 개정하는 방안에 대해 몇몇 광역 및 기초 지방자치단체의 입장을 파악할 수 있었는데, ‘인구유입의 실리’를 잃게 될 것을 우려하고 있었다.

<sup>3</sup> 그럼에도 두 사업(후계농업경영인육성사업과 귀농농업창업지원사업)이 제공하는 용자 조건은 서로 다르다. 귀농농업창업지원사업은 3억 원 한도에서 5년거치 10년 상환 조건이며 연리 2.0%의 조건이다. 대상자를 선정할 때에도 선착순 원칙을 따른다. 이에 비해 후계농업경영인육성사업은 2억 원 한도, 3년 거치 7년 상환, 연리 2.0%의 조건이며, 심사를 통해 지원 대상자를 선정한다.

<sup>4</sup> 가령, 후계농업경영인육성사업으로 지원할 수 있다. 귀농농업창업지원사업이나 후계농업경영인육성사업 모두 신규취농을 지원할 수 있으므로, 장기적으로는 두

이와 같이 개정 제안처럼 ‘귀농어귀촌법’을 고칠 경우, 당연히 그 대통령령(귀농어귀촌법 시행령)도 개정해야 한다. 현행 시행령에서는 농어촌 지역으로 이주하기 직전에 도시에서 1년 이상을 거주했던 사람이어야 한다고 못박고 있다. 법률 개정 제안과 마찬가지로 ‘도시 거주 경험’을 특정하지 않은 채 ‘농촌으로의 이주’ 조건을 포함하는 방식으로 시행령 개정(안)을 해야 한다. 아래와 같이 두 가지 안을 제안하고자 한다.

▷ 현행 시행령상 정의: ‘귀농어귀촌법 시행령’ 제2조 ②의 1과 2

법 제2조제3호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람이란 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 사람을 말한다.

1. 농어촌지역으로 이주하기 직전에 농어촌 외의 지역에서 1년 이상 「주민등록법」에 따른 주민등록이 되어있던 사람이 농업인 또는 어업인이 되기 위하여 농어촌지역으로 이주한 후 「주민등록법」에 따른 전입신고를 한 사람
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
  - 가. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 농업경영체에 등록된 사람
  - 나. 어업인에 해당하는 사람

▷ 개정 제안안 - 1

법 제2조제3호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사

---

사업의 시행지침을 개정해 지원 목적에 따라 창업자금과 경영개선자금으로 구분할 필요가 있다. 가령, ‘이주해서 농촌에 유입한 신규취농자’와 ‘토박이 신규취농자’를 각각 귀농농업창업지원사업과 후계농업경영인육성사업으로 지원하더라도 그 조건은 동일하게 규정하고, 신규취농 지원이 아니라 기존 농업인의 경영개선을 위해 지원하는 경우 신규취농과 다른 조건하에서 후계농업경영인육성사업의 또 다른 메뉴를 두어 지원하는 게 바람직할 듯하다.

람”이란 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 사람을 말한다.

1. 농어촌 지역으로 이주하기 이전 5년 내에 「농업농촌 및 식품산업 기본법」 3조 2호와 「수산업-어촌 발전 기본법」 3조 3호에 따른 농어업인이 아니었던 사람이 농어촌 지역으로 이주한 후 주민등록법에 따른 전입신고를 하고 새로<sup>5</sup> 농어업을 시작한 사람

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람

가. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 농업경영체에 등록된 사람

나. 어업인에 해당하는 사람

개정 제안안 - 1은 기존 시행령의 ‘농어촌 외의 지역에서 1년 이상’ 거주 요건 대신 비농업인의 농업인으로서의 전환, 즉 신규 취농을 강조하고 있다. 다만 농어촌 지역으로 이주하기 이전 0-5년 사이에는 농업에 종사하지 않았던 사람으로 제한하였다. 그 근거는 (1) 농어촌 지역에서 5년 이상 거주한 사람을 포함할 경우 지리적 이동의 중요성을 지나치게 무시하는 경우가 될 수 있고, (2) 비농업인이 농촌에서 최대 5년 정도 거주하면 농업에 관한 적절한 준비를 할 수 있다는 기존 귀농인과 관련 분야 전문가들의 의견에 따른 것이다. 이렇게 정의할 경우, 귀농했다가 실패하여 탈농한 사람들이라도 상당 기간이 지난 후 농업에 다시 진입할 경우 위의 조건에 맞으면 통계상 귀농으로 잡아야 한다.

#### ▷ 개정 제안안 - 2

법 제2조제3호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사

---

5 최종보고회에서는 ‘새로’ 대신 ‘최초로’가 제시되었으나, 맥락으로 보아 ‘새로’가 더 적합한 것으로 판단된다.

람이란 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 사람을 말한다.

1. 「농업농촌 및 식품산업 기본법」 3조 2호와 「수산업-어촌 발전 기본법」 3조 3호에 따른 농어업인이 아니었던 사람이 농어촌 지역으로 이주한 후 주민등록법에 따른 전입신고를 하고 새로 농어업을 시작한 사람
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
  - 가. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 농업경영체에 등록한 사람
  - 나. 어업인에 해당하는 사람

개정 제안안 - 2는 개정 제안안 - 1과 유사하되, 거주기간 제한을 삭제하였다. 농어촌 이주 이전의 거주지 및 기간과 상관없이 농어업인이 아니었던 사람이 농어촌지역에 거주하고 새로 농업을 시작하면 모두 귀농인으로 정의하는 방안이다. 이로써 농촌에 거주하는 비농업인이 새로 농사를 짓기 시작하면 모두 귀농인으로 분류된다. 신규취농 개념을 가장 적극적으로 수용한 형태의 귀농 개념이라고 할 수 있다.

귀농인 정의 조항을 이렇게 개정하는 것은, 인구 유입을 증시하는 대다수 농촌 지방자치단체로서는 ‘귀농어귀촌법’ 제정 취지의 약화로 비칠 수 있다. 이 경우 법률개정 반대 의견이 광범하게 일어날 가능성도 있다. 이미 제기 중인 귀농인 지원 시책의 형평성 문제를 해소하면서 귀농인 정의 조항을 개정하지 않는 방법으로는, 앞서 언급한 것처럼 귀농인 정착지원 관련 조항에 ‘예외적 지원 대상’에 관한 문구를 신설하는 현실적인 안도 있다.

## 2. ‘귀촌인의 정의’ 문제에 대한 제언

앞서 제2장에서 언급한 바와 같이, 현행 법률에서 ‘귀촌인’ 정의는 비록

‘자발적 이주’라는 단서 조항을 달기는 했지만 귀농·귀촌이라는 사회 현상이 함의하는 바를 충분히 반영하지 못하는 게 사실이다. 단순히 농촌으로 거주지를 옮긴다는 것 외에도 생활양식을 전환하는 동기로서 농업, 그리고 농업과 연관되어 나타나는 농촌의 사회적·경제적·문화적 특징을 고려한 인구 집단으로서의 ‘귀촌인’을 법률에서는 충분히 정의하지 못한다. 물론, 여기에는 기술적인 문제가 있다. 농촌으로의 이주 동기는 다차원적일 수 있으며, 통계를 낼 수 있는 관찰가능한 행위의 영역에 속하지 않으며, 앞서 언급한 ‘생활양식 전환의 요인이 되는 농업 또는 농촌의 특징’을 특정하기도 어렵다. 결국 ‘자발적 이주’라는 표현으로 이주 동기를 최대한 특정하려 애쓴 결과가 현행 법률의 ‘귀촌인’ 정의 조항이라 볼 수 있다.

이 같은 문제를 법률상의 ‘귀촌인’ 정의 조항을 개정하여 해결하기는 어려울 듯하다. 그러나 현행 ‘귀농어귀촌법’ 안에 귀농인 및 귀촌인이 생활하는 농어촌 지역의 지속가능한 발전에 기여하는 활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 권장하고 유도하는 정책 지원의 근거 조항을 확보하는 방식으로, ‘귀촌인’ 개념 정의 조항이 포괄하지 못하는 귀촌의 사회적 함의를 살릴 방안을 찾아야 한다. 현행 ‘귀농어귀촌법’은 제1조(목적)에서 “귀농어업인 및 귀촌인의 안정적인 농어촌 정착을 유도하여 농어촌의 지속가능한 발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 밝히고 있으나, 이하 여러 법률 조항이 강조하는 것은 ‘귀농어업인 및 귀촌인의 정착을 돕는 지원 시책’이다.

그 같은 지원시책의 근거조항을 법률에 포함한 것은 당연한 일이고, 이 법률의 주요 제정 취지이지만, 귀농어업인 및 귀촌인의 정착을 지원하는 것만으로 ‘농어촌의 지속가능한 발전에 이바지한다’는 법률 목적에 충분히 봉사한다고 보기는 어렵다. 가령, 농어촌으로 이주한 인구 집단이 농업에 종사하지 않는다 하더라도, 농어촌 지역사회의 유지 및 지속가능성에 필요한 다양한 활동(사회서비스, 자원봉사, 사회적 경제 등)에 참여할 때 ‘귀촌’의 사회적 함의가 잘 드러난다. 그 같은 사례는 현재 농촌 지역에서 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 그럼에도 ‘귀농어귀촌법’은 그런 활동을 촉진할 수 있는 근거조항을 마련해두지는 않은 상태다. 제13조(지역주민과의 교류 및 협력시책의 추진 등) 정도의 내용을 확대해석해, 귀농어업인·귀촌인과



지역주민이 단체나 모임을 결성하는 것을 도울 수 있을 뿐이다. 농어촌 지역의 지속가능한 발전에 기여한다는 목적을 달성하려면 ‘귀농어귀촌법’이 귀농·귀촌인의 어떤 사회적·경제적 활동을 촉진하도록 내용을 정비해야 할지 적시하는 것은 이 연구의 범위를 넘어선다. 그러나 단순한 정착 지원만으로 이 법률의 취지를 충분히 구현하는 것이 아님은 분명해 보인다. 그 같은 관점에서 향후에는 관련된 여러 다른 종류의 법 제정 혹은 개정과 연계해 ‘귀농어귀촌법’ 개정을 구체적으로 검토할 필요가 있다.



## 1. 요약

기존 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」(「귀농어귀촌법」)과 관련 대통령령(「귀농어귀촌법 시행령」)은 그동안 귀농·귀촌과 관련된 통계 및 정책 실행에 중요한 근거가 되어왔다. 그럼에도 불구하고 귀농 및 귀촌에 대한 개념 규정에 대한 이견이 존재해왔던 것이 사실이다.

이러한 상황에서 이 연구는 전문가들과 민원인들의 의견을 반영하여, 귀농에 대한 법적 정의를 새롭게 하고자 하였다. 우선 기존 「귀농어귀촌법」상의 정의에서 **농어촌 이외의 지역에 거주하는**이라는 문구를 삭제할 것을 제안하였다. 이에 따라 신규 취농을 강조하되 거주지 전환을 반영하는 방식으로 정리한 문안은 다음과 같다.

“귀농어업인”이란 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호에 따른 농업인과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호에 따른 어업인이 아닌 사람이 대통령령으로 정하는 농어업인이 되기 위하여 농어촌 지역으로 이주한 사람으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사람을 말한다.

법률 규정의 개정과 관련해서 시행령의 개정 역시 필요하다고 판단했는데, 이는 보다 조심스러운 작업으로 신중하게 접근할 필요가 있었다. 우리 연

구팀은 오랜 내부 토론에 더해 전문가들과의 협의를 통해 다음과 같은 두 가지 안을 제시하였다. 어느 쪽으로 시행령 개정을 실제 진행할 것인가는 정부의 관계자들 간의 검토와 논의가 필요할 것으로 사료된다.

제1안:

농어촌 지역으로 이주하기 이전 5년 내에 「농업농촌 및 식품산업 기본법」 3조 2호와 「수산업-어촌 발전 기본법」 3조 3호에 따른 농어업인이 아니었던 사람이 농어촌 지역으로 이주한 후 주민등록법에 따른 전입신고를 하고 새로 농어업을 시작한 사람

제2안:

「농업농촌 및 식품산업 기본법」 3조 2호와 「수산업-어촌 발전 기본법」 3조 3호에 따른 농어업인이 아니었던 사람이 농어촌 지역으로 이주한 후 주민등록법에 따른 전입신고를 하고 새로 농어업을 시작한 사람

제1안에서는 기존 시행령의 거주 요건 대신 비농업인의 농업인으로서의 전환, 즉 신규 취농을 강조한다. 이로써 귀농했다가 실패하여 탈농한 사람들이라도 상당 기간이 지난 후 농업에 다시 진입할 경우 통계상 귀농으로 잡힐 수 있게 된다. 한편 제2안에서는, 거주기간 제한을 삭제, 농어업인이 아니던 사람이 새로 농업을 시작하면 모두 귀농인으로 정의한다. 이로써 농어촌지역에 거주하는 비농업인이 새로 농사를 짓기 시작하면 모두 귀농인으로 분류된다.

## 2. 정책적 함의

앞서 제안한 귀농인에 관한 새로운 규정(안)은 그동안 다소 혼란스럽던 귀

농인에 관한 규정을 보다 명확하게 하고, 현실적 적합성을 높이며, 민원의 소지를 줄일 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 농촌에 거주하며 다른 일을 하던 사람이 농업에 진입할 경우도 귀농인으로 정책 대상이 될 수 있다. 또 귀촌인들의 경우에도 일정 기간 준비를 거쳐 귀농으로 전환하도록 동기부여를 할 수 있다. 통계 측면에서도 그동안 배제되어왔던 비농업 종사 농촌 거주자들의 농업 진입을 귀농인으로 포착하게 될 것으로 예상된다.

신규취농을 강조하는 귀농 개념은 초고령화된 농어촌 지역을 활성화하고, 한국 농업의 지속가능성을 높이는 데 기여할 수 있다. 새로운 법률 및 시행령의 귀농 개념은 궁극적으로 신규취농을 지향하고, 동시에 귀촌을 귀농을 위한 유인 조건으로 만드는 데 도움이 될 것이다.

귀농 정책은 새로운 농업인 주체를 양성함으로써 농업 농촌의 지속가능한 발전하는 데 그 목적이 있다는 점에서 신규취농 개념이 포함된 새로운 귀농 개념은 미래 지향적이다. 이러한 접근은 또한 귀농인과 원주민들 간의 형평성 문제를 해결할 수 있을 것으로 전망된다.

현실을 반영한 귀농·귀촌인에 대한 정의를 활용하여 향후 귀농·귀촌 관련법 개정시 논리적 근거로 활용할 수 있기를 기대한다. 더불어 신중한 귀농·귀촌인 개념이 통계 산출에 적절하게 활용되고, 보다 일관성 있게 측정되어 한국 농촌 및 농업의 현황을 정확히 이해하는 데 기여하기를 기대한다.



## 부록

## 귀농·귀촌 현황 및 연도· 시도별 추이

## ▷ 귀농·귀촌자 현황

(단위 : 가구, 명)

구 분	2014	2015	2016
귀농·귀촌 (세대원)	310,115 (457,511)	329,368 (6.2% ↑) (486,638) (6.4% ↑)	335,383 (1.8% ↑) (496,048) (1.9% ↑)
귀농가구 (세대원)	10,758 (17,976)	11,959 (11.2% ↑) (19,860) (10.5% ↑)	12,875 (7.7% ↑) (20,559) (3.5% ↑)
귀촌가구 (세대원)	299,357 (439,535)	317,409 (6.0% ↑) (466,778) (6.2% ↑)	322,508 (1.6% ↑) (475,489) (1.9% ↑)

## ▷ 연도별 추이

(단위 : 가구, 명)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
가구수 (세대원)	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080	4,067	10,503	27,008 (47,322)	291,040 (422,770)
귀농 (세대원)								11,220 (19,657)	10,202 (17,318)
귀촌 (세대원)								15,788 (27,665)	280,838 (405,452)

주 1) '11년까지는 지자체를 통한 행정조사, '12년은 농식품부(귀촌 행정조사)와 통계청(귀농 통계조사), '13년부터는 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법」('15.7.21일 시행)의 귀농·귀촌인 정의에 따라 작성

주 2) 귀농가구와 귀촌가구 및 세대원을 구분하여 조사한 시점은 '12년도 부터임

## ▷ 시·도별

\* ( )는 귀농인가구 (단위 : 가구)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
계	1,240	1,754	2,384	2,218	4,080	4,067	10,503	27,008 (11,220)	291,040 (10,202)	310,115 (10,758)	329,368 (11,959)	335,383 (12,875)
광역시	35	5			26	20	123	408 (346)	26,461 (301)	28,431 (338)	31,222 (354)	33,345 (412)
경기	28	57	89	126	102	69	224	7,671 (1,027)	73,299 (876)	74,492 (890)	82,526 (1,061)	86,724 (1,283)
강원	102	134	121	141	232	312	2,167	3,758 (972)	19,805 (836)	20,654 (792)	25,309 (986)	21,727 (1,058)
충북	68	172	196	142	270	272	582	3,815 (918)	18,519 (824)	19,618 (887)	21,782 (928)	22,467 (1,052)
충남	237	184	157	227	335	324	727	1,533 (1,214)	33,744 (1,108)	34,569 (1,202)	35,819 (1,374)	36,987 (1,423)
전북	73	250	467	385	883	611	1,247	2,228 (1,238)	15,544 (1,131)	17,646 (1,152)	17,347 (1,164)	16,935 (1,263)
전남	89	249	257	289	549	768	1,802	2,046 (1,733)	30,703 (1,675)	33,143 (1,758)	31,089 (1,869)	29,353 (1,923)
경북	359	378	772	485	1,118	1,112	1,755	3,095 (2,080)	35,079 (1,931)	37,000 (2,112)	37,584 (2,221)	39,584 (2,323)
경남	242	267	277	373	525	535	1,760	2,121 (1,434)	32,859 (1,270)	38,675 (1,337)	39,153 (1,612)	39,363 (1,631)
제주	7	58	48	50	40	44	115	333 (258)	5,027 (250)	5,887 (290)	7,537 (390)	8,898 (507)



## 참고 문헌

- 송인하(2013), 《생태가치 귀농인의 농촌사회 적응에 관한 연구: 경제목적 귀농인과의 비교》, 전북대학교 박사학위논문.
- (2014), 『귀농행복』, 이담.
- 송재일(2012), 『귀농어업인 지원을 위한 법제 분석』, 한국법제연구원.
- 이을규·김준경(2009), “日本の 賃貸住宅 및 農村住宅 政策에 關한 研究,” 『韓國農村 建築學會論文集』 11卷4號(通卷35號).
- 江川章(2012), “多様化する新規就農者の動向と就農支援の取組体制,” 『農林金融』 11月号.
- 高津英俊(2007), “新規参入者による有機産地づくりと新規就農支援に關する一考察: JAやさと「ゆめファーム新規就農研修制度」を事例に,” 『農林問題研究』 第166号.
- 高津英俊(2012), “農業新規参入者へのメンタリング・プログラムの實態と機能に關する質的分析,” 『農林業問題研究』 第186号.
- 橋本源太·胡柏(2016), “新規参入者及び研修生の研修事業に關する考察: 兵庫縣における就農促進研修事業を事例として,” 『愛媛大學農學部紀要』 61号.
- 今井正憲(2010), “農業への新規参入者の期待と満足との關係,” 『農林問題研究』 第179号.
- 内山智裕(1999), “農外からの新規参入の定着過程に關する考察,” 『農業經濟研究』 70(4).
- 三須田善暢(2005), “新規参入者の土地確保過程と村落,” 『村落社會研究』 11(2).
- 相馬裕司·角田毅(2011), “農業經營者による新規就農者育成の取り組みその意義,” 『農村經濟研究』 29(2).
- 小笠原愼一·草野謙三(2013), “新規参入者の經營安定に導く就農前の研修あり方,” 『農業經營研究』 51(2).
- 氏家美由樹·西山未眞·吉田義明(2006-2007), “農業研修生の教育プログラムと主体

形成,” 『農業經營研究』 44(2).

原(福与)珠理(2002), “新規參入者のサポートネットワーク,” 『村落社會研究』 8(2).

片岡美喜(2006), “農業への新規參入者に對する教育・研修システムと地域受け入れ体制に關する一考察,” 『農林業問題研究』 第162号.

Bosworth, G., & Atterton, J. (2012). Entrepreneurial In]migration and Neoendogenous Rural Development. *Rural Sociology*, 77(2), 254-279.

Dahms, F. A. (1995). ‘Dying villages’, ‘counterurbanization’ and the urban field—A Canadian perspective. *Journal of Rural Studies*, 11(1), 21-33.

Deller, S. C., Tsung-Hsiu, T., Marcoullier, D., & English, D. B. K. (2001). The role of amenities and quality of life in rural economic growth. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(2), 352 - 365.

Dematteis, G., & Petsimeris, P. (1989). *Italy: counterurbanization as a transitional phase in settlement reorganization*.

Fitchen, J. M. (1995). Spatial redistribution of poverty through migration of poor people to depressed rural communities. *Rural Sociology*, 60(2), 181-201.

Hoggart, K., & Paniagua, A. (2001a). The restructuring of rural Spain? *Journal of Rural Studies*, 17(1), 63-80.

Hoggart, K., & Paniagua, A. (2001b). What rural restructuring? *Journal of Rural Studies*, 17(1), 41-62.

Kasimis, C., Papadopoulos, A. G., & Pappas, C. (2010). Gaining from Rural Migrants: Migrant Employment Strategies and Socioeconomic Implications for Rural Labour Markets. *Sociologia Ruralis*, 50(3), 258-276.  
doi:10.1111/j.1467-9523.2010.00515.x

Laoire, C. N. (2002). Young farmers, masculinities and change in rural Ireland. *Irish Geography*, 35(1), 16-27.

Mailfert, K. (2007). New farmers and networks: how beginning farmers build social connections in France. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 98(1), 21-31.

Markantoni, M., & van Hoven, B. (2012). Bringing ‘invisible’ side activities to light. A

- case study of rural female entrepreneurs in the Veenkoloniën, the Netherlands. *Journal of Rural Studies*, 28(4), 507-516.  
doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2012.05.006>
- McGranahan, D. A. (2008). Landscape influence on recent rural migration in the US. *Landscape and Urban Planning*, 85(3), 228-240.
- Milbourne, P. (2007). Re-populating rural studies: Migrations, movements and mobilities. *Journal of Rural Studies*, 23(3), 381-386.  
doi:10.1016/j.jrurstud.2007.04.002
- Nicola Robertson, H. C. P., Nick Taylor. (2008). Multiple Job Holding: Interpreting Economic, Labour Market and Social Change in Rural Communities. *Sociologia Ruralis*, 48(4).
- Stockdale, A., Allan Findlay, and David Short. (2000). The repopulation of rural Scotland: opportunity and threat *Journal of Rural Studies*, 16, 243-257.
- Stockdale, A., Findlay, A., & Short, D. (2000). The repopulation of rural Scotland: opportunity and threat. *Journal of Rural Studies*, 16(2), 243-257.  
doi:10.1016/s0743-0167(99)00045-5
- Tickamyer, A. R. (2006). Rural poverty. *Handbook of rural studies*, 411-426.
- Yu, L., & Artz, G. M. (2009). Migration and rural entrepreneurship. *Economics Working Papers (2002 - 2016)*.



연구보고서 11-1543000-002076-01

귀농·귀촌의 법적 정의와 정책 및 통계와의 상관관계 연구

---

인 쇄 2017. 11.

발 행 2017. 11.

발행인 김철규

발행처 (사)한국농촌사회학회

우) 02841 서울시 성북구 안암동 145 고려대학교 문과대학

(서관) 501호

전화 02-3290-2077 <http://www.krss.or.kr>

인쇄처 유성사

---

- 이 책의 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
- 무단으로 전재 또는 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 인쇄 · 발행작업을 담당한 출판노동자들에게 감사드립니다.