



최근 5년간 귀농·귀촌 동향과 정책과제

장영주·편지은

농촌 인구문제 개선에 매우 중요한 귀농·귀촌정책은 예산확보, 청년 귀농창업 확대 등 성과를 냈으나, 귀촌 정책의 다양성 부족, 부처간 협력 미흡, 관련 정보 전달 부족 등의 문제점도 있다. 향후 귀농·귀촌 정책을 통해 농촌이 삶과 일을 위한 새로운 기회의 공간이 되도록 하기 위해서는 미래 농정과 지역 특성에 맞춘 인구 위기지역 지원 모델 개발, 자원사업의 다각화, 이주민과 원주민간 사회통합지원, 기관 간 협력 활성화 등의 방안을 적극 추진해야 한다.

1 들어가며

'22년 농림어업조사에 따르면 농가는 102만 3천 가구로 '13년 대비 10.4% 감소하였고, 농가인구는 216만 6천 명으로 23.9% 감소하였다. 현재 인구학적 쇠퇴 위험이 높은 '소멸고위험' 지역 대부분이 농어촌지역으로, 인구문제가 농촌의 존재 자체를 위협하는 수준에 이르렀다.¹⁾ 농촌 인구문제 개선을 위한 귀농·귀촌 정책이 어느 때보다 중요한 시점이다.

통계에 따르면 '17년부터 '21년까지 연평균 49만 6천여 명이 귀농·귀촌을 선택하였으며,²⁾ 앞으로도 비대면 트렌드, 일·삶 균형(워라밸) 등의 분위기에 맞춰 귀농·귀촌 흐름은 지속될 전망이다.³⁾

이에 대응하여 '15년에는 귀농·귀촌을 활성화하고 효과적으로 지원하기 위해 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」이 제정되었고, 이에 근거하여 농림축

산식품부(이하 농식품부)는 '17년부터 5년 단위로 귀농·귀촌 지원 종합계획을 수립·시행 중이다. 이 계획에 따라 매년 실시하는 귀농·귀촌 실태조사 결과가 지난 3월 2일 발표되었다. 귀농·귀촌실태조사 결과는 동향 지표로서 인구정책과 귀농·귀촌정책의 성과를 보여줘 정책방향 조정에 도움이 된다.

이에 본 보고서는 '22년 귀농·귀촌실태조사 결과를 살펴보고, 그간 정책의 성과를 평가하여 향후 과제를 제안하고자 한다.

2 최근 5년간 귀농·귀촌 동향

귀농인은 도시 지역에서 농촌지역(읍·면)으로 주소를 이전한 사람 중 당해연도에 농업경영체·축산업등록부 등에 등록한 사람으로 정의되고, 그 외는 귀촌인으로 정의된다.⁴⁾ '17년부터 '21년 사이 귀농·귀촌한 6천 가구(각 3천 가구)를 대상으로 한 귀농·귀촌 실태조사 결과는 다음과 같다.⁵⁾

1) 편지은, 「농가 인구구조 변화에 따른 주요 대응정책과 향후과제」, 「이슈와 논점」 제1966호, 국회입법조사처, 2022.6.29., p.3.

2) '17년 517천 명 → '18년 490천 명 → '19년 461천 명 → '20년 495천 명 → '21년 515천 명 (통계청, 「귀농어·귀촌인통계」; 귀어 통계는 제외)

3) 농림축산식품부, 「제2차(22~26) 귀농·귀촌 지원 종합계획」, 2022.3.3.

4) 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」에 근거한 귀농어·귀촌인 통계에 따른 정의

5) 해양수산부 소관의 어촌은 제외함



먼저 귀농·귀촌 만족도를 살펴보면, 귀농가구 67.2%, 귀촌가구 37.4%가 생활에 전반적으로 ‘만족’, 각각 30.5%, 30.8%가 ‘보통’, 각각 2.3%, 1.8%가 ‘불만족’한다고 응답하였다. 전반적으로 귀농가구의 만족도가 귀촌가구보다 높다.

귀농·귀촌 유형⁶⁾의 경우, 귀농은 농촌에서 태어나 도시생활 후 연고지로 이주하는 U형이 70.7%로 가장 많고, 증가추세를 보이며 '18년(53.0%)보다 17.7%p 증가하였다. 귀촌 역시 U형 비중이 37.8%로 가장 많은데, 도시에서 태어나 비연고 농촌으로 이주하는 I형도 증가세를 보이고 있다. I형 귀촌은 '22년 34.6%로, '18년(29.4%) 대비 5.2%p 증가하였다.

[표 1] 귀농·귀촌 주요 유형 비율

(단위 : %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
U형 귀농	53.0	54.4	57.6	67.6	70.7
I형 귀촌	29.4	31.9	33.8	35.7	34.6

※ 자료 : 통계청, 「귀농·귀촌 실태조사」(최종검색일: 2023.5.8.)

이러한 귀농·귀촌 유형 간 차이는 주로 귀농·귀촌을 선택하는 연령대의 차이에 기인하는 것으로 추정된다. 귀농 가구원의 경우 20~40대가 42.4%, 50대 이상이 49.4%로 농촌 경험 가능성이 높은, 즉 농촌에 연고가 있을 가능성이 높은 중장년층 비중이 높다. 반면 귀촌의 경우 50대 이상 비율이 29.8%로 가장 높고, 30대 27.2%, 40대 14.7% 순으로 나타났다. 귀촌가구 중 50대 이상 비율은 귀농가구보다 낮게, 30~40대 비율은 높게 나타났다.

[표 2] 귀농·귀촌 가구원 연령대 비율('22년)

(단위 : %)

구분	10대 이하	20대	30대	40대	50대 이상
귀농	8.2	13.0	16.5	12.9	49.4
귀촌	17.0	11.3	27.2	14.7	29.8

※ 자료 : 통계청, 「귀농·귀촌 실태조사」(최종검색일: 2023.5.8.)

한편 귀농·귀촌 준비기간은 짧아지고 있다. '22년 기준 귀농 준비기간은 24.5개월로 '18년 대비 3개월, 귀촌 준비기간은 15.7개월로 '18년 대비 5.5개월 감소하

였다. 귀농인은 주로 정착지역 탐색(45.1%) > 주거·농지 탐색(34.0%) > 자금조달(10.3%) > 귀농교육·체험(10.0%) 등 순으로 귀농준비를, 귀촌인은 주거지 확보(40.2%) > 정착지역 탐색(40.0%) > 자금조달(10.3%) 등 순으로 귀촌을 준비하는 것으로 나타났다.

[표 3] 귀농·귀촌 준비기간

(단위 : 개월)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
귀농	27.5	25.1	25.8	22.9	24.5
귀촌	21.2	17.2	17.6	15.9	15.7

※ 자료 : 통계청, 「귀농·귀촌 실태조사」(최종검색일: 2023.5.8.)

'22년 기준 귀농·귀촌 5년차의 연평균 가구소득은 각각 3,206만 원, 4,045만 원으로, 첫째 2,268만 원, 3,521만 원 대비 각각 41.4%, 14.9% 증가하였다. 월평균 가구 생활비는 귀농 183만 원, 귀촌 216만 원으로, 귀농·귀촌 전 265만 원, 258만 원과 비교해 각각 30.9%, 16.3% 감소하였다. 또한 귀농가구의 45.4%가 농업 외 경제활동을 수행하고, 귀촌가구의 90%가 경제활동을 하며, 이중 6.1%가 귀촌 후 5년 이내에 농업에 종사하는 특징을 보였다.

[표 4] 귀농·귀촌 가구당 연소득 평균('22년)

(단위 : 만원)

구분	귀농	귀촌
첫 해	2,268	3,521
5년차	3,206	4,045

※ 자료 : 농림축산식품부 보도자료, 「2022년 귀농·귀촌 실태조사 결과 발표」, 2023.3.2

마지막으로 귀농 이유는 자연환경, 농업의 비전 및 발전 가능성, 가업 승계 순으로, 귀촌 이유는 직장 취업, 자연환경, 정서적 여유 순으로 나타났다. 특히 30대 이하 귀농 청년층은 '농업의 비전 및 발전 가능성'을 1순위로 꼽았다.

3 귀농·귀촌 지원 정책 성과와 한계

(1) 정책 추진 현황⁷⁾

농식품부가 지난해 발표한 「제2차('22~'26) 귀농·귀촌 지원 종합계획」은 '농업이 밝아지는 귀농, 농촌이 젊어지는 귀촌'을 비전으로 설정하고, 귀농 5년차

6) 농촌에서 태어나 도시생활 후 연고지로 이주하는 유형(U형), 농촌에서 태어나 도시생활 후 비연고지로 이주하는 유형(J형), 도시에서 태어나 연고지나 비연고지로 이주하는 유형(H형)으로 구분함

7) 농림축산식품부 보도자료, 「2022년 귀농·귀촌 실태조사 결과 발표」, 2023.3.3.

평균 가구소득을 농가 평균의 95%, 귀촌가구 생활 만족도 85% 목표를 달성하기 위한 5대 전략, 16개 과제를 제시하고 있다. 5대 전략은 ❶ 거주지 인근 충실한 사전준비 체계 마련, ❷ 귀촌인 취·창업 및 다양한 활동 기회 제공, ❸ 귀농인 영농활동 밀착 지원, ❹ 농촌다움을 유지하는 거주 환경 조성, ❺ 귀농·귀촌 플랫폼을 통한 통합정보 제공과 관계 부처·기관 간 협력 강화이다.⁸⁾

농식품부의 귀농·귀촌 지원 사업은 크게 농가, 농가 법인·농업기관 대상 교육, 실태조사, 지자체 대상 유치 지원과 통합플랫폼 구축사업으로 구분된다.⁹⁾ 이에 따른 세부사업은 귀농·귀촌을 약 5년간의 '관심→실행→정착' 단계로 구분한 다음과 같은 정책 체계에 따라 시행된다.

[표 5] 귀농·귀촌 지원사업의 단계

관심단계	실행단계	정착단계
▶ 종합상담, 홈페이지 정보 제공 ▶ 귀농·귀촌 교육 ▶ 청년귀농 장기교육 ▶ 귀농·귀촌 박람회	▶ '귀농인의 집' 지원 ▶ 농촌에서 살아보기 ▶ 체류형 농업창업 지원센터 ▶ 시군별 상담 및 컨설팅 지원	▶ 청년농 영농정착지원 ▶ 농업 창업 및 주택 구입 자금 ▶ 선도농가 실습 지원 ▶ 귀촌인 농산업 창업 교육

※ 자료 : 귀농·귀촌종합지원센터(<https://www.returnfarm.com>)

대표적인 세부사업으로는 농식품부 산하 농림수산물식품교육문화정보원(귀농·귀촌종합센터)의 귀농 농업창업 및 주택구입 지원사업과¹⁰⁾ 귀농인의 집 조성사업¹¹⁾이 있다. 또한 관련 교육사업으로는 귀농·귀촌 희망자 및 은퇴예정자를 대상으로 하는 귀농·귀촌 기본교육, 농업일자리 탐색교육,¹²⁾ 농업일자리 체험교육,¹³⁾ 귀농·귀촌심화교육¹⁴⁾이 있다.

8) 농림축산식품부, 앞의 자료, 2022.3.3.

9) 농림축산식품부, 「맞춤형 농식품사업 안내서비스」〈검색일 : 2023.5.8〉

10) 농협자금을 활용하여 사업대상자의 신용 및 담보대출을 저금리로 실행하고, 대출금리와 저금리와의 차이를 정부 예산으로 지원하는 이차보전사업

11) 귀농·귀촌 희망자가 일정 기간동안 영농기술을 배우고 농촌체험 후 귀농할 수 있도록 임시 주거 기반 조성을 지원하는 사업

12) 농업·농촌·농촌대학(경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남), 서울농장3기(충북 과산, 경북 상주, 전남 영암)에서 진행, 교육비는 무료(국비 100%)

13) 각 지역별 농촌마을, 농가, 농업회사 등 농업·농촌 현장실습 교육 제공 및 농촌 일자리 연계, 총 80시간(농업·농촌 이론교육 5일 + 농작업실습교육 5일), 교육생에게 현장실습비 제공

(2) 추진 성과와 한계¹⁵⁾

가장 큰 성과는 귀농·귀촌 정책이 농정의 주요 정책 중 하나로 인식되어 정부·지자체의 지원 규모가 지속 확대되었다는 점이다. 귀농·귀촌 지원 총 예산은 '17년 230.2억 원에서 '22년 452.8억 원으로 96.7% 증가하였으며, 그 중 지자체 예산은 '17년 84.5억 원에서 '22년 140.4억 원으로 66.2% 증가하였다.

[표 6] 귀농·귀촌지원 사업 예산 현황

(단위 : 억 원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
국비	145.7	128.2	140.1	136.2	217.5	312.4
지방비	84.5	64.5	68.0	67.0	124.8	140.4
계	230.2	192.7	208.1	203.2	342.3	452.8

※ 자료 : 농림축산식품부, 「제2차 귀농·귀촌 지원 종합계획(요약)」, 2022.3.3., p.11.

다음으로 청년 귀농창업이 확대되었다는 점이다. 귀농가구와 귀촌 후 영농가구를 합산한 귀농청년가구가 '17~'20년 8,891가구였으나 '21년에는 귀농가구만 해도 1,507가구로 증가하였다.¹⁶⁾ 또한 귀농가구 소득도 점차 높아지고 있다. 최근 4년간('18~'21) 귀농 5년차 가구의 가구소득은 평균 3,652만 원으로 전국 일반농가 평균 가구소득(4,163만 원, 4개년 평균)의 88% 수준이다. 제1차 귀농·귀촌종합계획 이전 귀농가구의 연평균('12~'15) 소득이 2,645만 원으로 일반농가(3,722만 원)의 71.1% 수준이었던 것에 비하면 16.9%p 증가하였다.

한편, 농식품부가 제1차 귀농·귀촌종합계획 평가에서도 지적하였듯이 정책의 한계도 있다. 첫째, 귀농 정책(정보제공, 교육·체험, 자금 등) 대비 귀촌 정책의 다양성이 부족하다. '21년 귀촌 정책은 주로 정보제공, 체험, 교육 등에 한정되어 있지만, 실태조사에서 나타난 귀촌농가의 실제 정책 요구는 일자리주택 등 정보제공(29.9%) > 농업창업 자금임대 지원(12.3%) > 생활관련

14) 농업 창업 및 안정적인 농촌 정착 지원을 목적으로, 만 40세 미만 청년 창업농, 4050세대 전직창업농, 60대 이상 은퇴창업농, 장애인창업농(가족 포함), 귀촌 희망자(연령 구분 없음)의 탐색 및 준비 과정을 지원

15) 농림축산식품부 보도자료, 앞의 자료, 2023.3.3.

16) 농림축산식품부 전화인터뷰, 2023.5.10.

(교육·양육·출산) 지원(12.0%) > 교육(8.9%) > 관계형성 지원(8.8%) 순이다.

둘째, 지역발전, 인구 등과 관련한 타 부처·기관 정책과의 협력이 미흡하다. 지역균형발전(국토부), 지역주도형 청년일자리사업(행안부), 지역기반 로컬크리에이터 활성화사업(중기부) 등 지역사회 활성화를 위한 여타 정책들과 귀농·귀촌 사업과의 연계가 부족해 시너지를 내지 못하고 있다.

셋째, 정책대상자들에게 귀농·귀촌 관련 정보가 충분히 전달되지 못하고 있다. 이는 귀농·귀촌실태조사에서도 매년 지적되는 문제점으로, 귀농가구의 27.5%, 귀촌가구의 36.3%가 '관련 정보를 얻기 어렵다'고 응답한 바 있다.¹⁷⁾

4 정책과제

귀농·귀촌 정책은 미래 농업농촌정책 방향을 선제적으로 마련하고 지자체별 환경과 농정 특성에 기반한 사업들이 일관되게 추진되어야 성공할 수 있다. 향후 귀농·귀촌 정책 발전과 성과제고를 위해서는 첫째, 인구 소멸 위기지역의 귀농·귀촌 지원모델을 개발하여 실효성있게 지원하여야 한다. 농촌 인구감소 및 고령화라는 공통의 추세 속에서도 일부 원격 지역과 면(面) 지역에서는 문제가 더욱 심각하여 농촌 내 지역 격차가 커지고 있다. 인구문제가 심각한 지역은 공동체 유지가 어렵고, 인구·산업 측면에서 생활공간으로서의 지속가능성까지 위기에 놓여있다.¹⁸⁾ 따라서 위기 지역에 집중하여 농촌 거주 환경 개선, 영농자금 이용 편의성 촉진, 살아보기 체험 주택 확대, 빈집 연계, 임대형 주택 제공 등 다양한 지원 방안을 적극 시도해야 한다.

둘째, 교육 위주의 지원사업을 다양화·다각화해나가야 한다. 귀농인은 소득과 영농기술 향상을 위한 농업경영 지원을 바라고, 귀촌인은 농촌에서의 일자리뿐만 아니라 여가활동을 즐길 수 있는 여건이 갖춰지길 바라고 있다. 공통적으로는 양질의 정보, 사전체험기회, 지

역민과의 교류 등 내실있는 준비에 대한 지원과 근본적인 농촌지역 환경·생활 인프라 개선을 지속적으로 요구하고 있으므로, 사업의 다양성을 확보하고 농촌 정주여건 개선 및 기초생활서비스를 확충해야 한다.¹⁹⁾

셋째, 귀농·귀촌인, 귀농·귀촌희망인 대상 지원에서 더 나아가 생활인구²⁰⁾까지를 고려한 폭넓은 정책 대응이 요구된다. 귀농·귀촌정책은 국토균형발전의 일환으로서 농촌이 귀농 귀촌을 희망하는 국민들의 삶과 일터로서 새로운 기회의 공간이 될 수 있도록 지속적으로 지원하여야 한다. 수요자 중심 서비스의 접근성 확대와 함께 여행, 팜스테이 등 농촌 체험을 다각화한 문화관광 및 지역 일자리 창출을 위한 사회적 기업, 지역 내 6차산업, 치유농장, 교육농장 등과 상생협력해야 한다.

넷째, 이주민들과 원주민들 간 사회통합을 위한 지원도 중요하다.²¹⁾ 사회문화적으로 다양한 배경을 가진 귀농·귀촌인의 농촌 유입에 따른 지역사회 갈등을 효과적으로 조율하고 중개하는 서비스를 확대하여야 한다.

다섯째, 귀농·귀촌을 담당하는 농식품부, 귀어·귀어촌을 소관하는 해양수산부, 인구 및 국토균형발전 관련 부처들뿐 아니라 지자체와 지역 유관단체 등 정책주체 간 소통과 협력체계를 활성화해야 한다.

여섯째, 귀농·귀촌정책의 실효성 제고를 위해서는 정책대상자에게 실질적 도움이 되도록 관련 실태조사도 기존 농업농촌통계와의 연계성을 고려하여 확대·변화해나가야 하며, 성과 평가지표로서 관련 정책 지원과 정에서 활용도를 높일수 있는 방안을 강구하여야 한다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

17) 농림축산식품부, 앞의 자료, 2022.3.3., p.11.

18) 한이철 외, 「인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안」, 한국농촌경제연구원, 2022.10., p.3.

19) 농림축산식품부, 「2021년 귀농·귀촌 실태조사」, 2022.6.; 농림축산식품부, 앞의 자료, 2022.3.3., pp.16~19.; 한이철 외, 앞의 자료, 2022.10., p.4.

20) 「인구감소지역 지원 특별법」에서 주민등록상 주민 외 시군구를 방문해 체류하는 사람으로 정의함

21) 박대식 외, 「농촌의 사회통합 실태와 정책 개선방안(2/2차년도)」, 한국농촌경제연구원, 2019.2.14.

