제 9 장

도시민의 귀농·귀촌 실태와 정책 과제

성주인* · 김성아**

1. 귀농·귀촌의 추이
1.1. 도시민의 농어촌 이주 의향
1.2. 연도별 귀농 추이
2. 도시민의 귀농·귀촌 수요와 특징
2.1. 귀농·귀촌 수요 특성
2.2. 귀농·귀촌 목적지 선택
2.3. 주택 및 마을 특성
3. 귀농·귀촌인의 생활 실태와 정책 요구
3.1. 귀농·귀촌 과정의 애로 사항
3.2. 귀농·귀촌인에 대한 정책 지원 요구
4. 귀농·귀촌 활성화를 위한 정책 과제
4.1. 귀농·귀촌 지원 정책의 기본 방향
4.2. 주요 정책 과제

* 한국농촌경제연구원 부연구위원. jiseong@krei.re.kr
** 농업인재개발원 팀장. forfarmer@affis.net

1 ·

1.1. 도시민의 농어촌 이주 의향

○ 귀농·귀촌에 관심을 갖는 국민들이 늘어나고 있다. 특히 베이비부머들의 은퇴가 본격화되면서 도시민의 전원 거주 움직임이 두드러지고 있다. 그리고 새로운 라이프스타일[1]을 농어촌에서 실현하려는 움직임이 늘어나 앞으로는 이주 연령이 30~40대 젊은 층으로 확대되는 변화도 예상된다.

○ 귀농·귀촌이 하나의 사회적 트렌드로 자리잡는 모습은 〈표 9-1〉에 나타난 각종 설문조사 결과에서 짐작할 수 있다. 농어촌 거주를 희망하는 도시민 비율을 집계한 것으로 조사마다 구체적인 수치는 차이가 나지만 전체적인 정주 의향은 50%를 훨씬 상회하고 있다.

○ 단순히 농어촌 거주 의향만 갖지 않고 이주를 위해 구체적으로 준비를 하는 도시민 비율도 대체로 이주 의향자 중 10% 안팎으로 집계되고 있다. 이처럼 잠재적인 수요가 실현될 경우 장래에 도·농간의 인구 분포, 농어촌의 주민 구성 등에서 큰 변화가 따를 것이며, 농어촌정책의 방향을 모색하는 데도 중요한 변수가 될 것이다.

○ 하지만 실제로 도시민들이 귀농·귀촌을 결심하고 농어촌에 이주하여 정착하기까지는 여러 가지 난관이 있다. 농어촌 이주를 준비 중이거나 실제 이주를 실행한 도시민들의 실제 경험을 살펴보아 귀농·귀촌을 어떠한 방향으로 유도하고 지원할 것인지 모색할 필요가 있다.

---

1) 일과 삶의 균형 그리고 자아 실현을 추구하기 위한 이주라는 의미에서 이를 '라이프스타일 이주(life style migration)'라 지칭하기도 한다. (함인희, 〈조선일보〉 2011. 8월 3일자 아침논단)

표 9-1. 도시민 농어촌 거주 의사

조사 기관	조사 시기	조사 대상	농어촌 이주 의향 비율(%)	비 고
KREI	2005년	전국 도시 거주 20세~69세 남녀 3,000명	56.1%	응답자의 4.7%가 매우 구체적으로 이주 준비
KREI	2007년	20세 이상 전국 성인 남녀 2,000명	56.3%	응답자의 10.9%가 실제 이주 준비
천안연암대학	2008년	전국 20~50세 남녀 500명	63.2%	귀농 의향자의 12.4%가 적극적 귀농 의향
KREI	2010년	전국 19세 이상 도시민 1,500명	47.7%	이주 의향자의 13.7%가 10년 내 이주 계획
국토연구원	2011년	서울 등 5대 대도시 거주 베이비부머(1955~63년생) 1,000명	66.3%	-
농민신문	2011년	서울 및 수도권 거주 1,282명	74.1%	-
KREI	2011년	만 19세 이상 전국 도시민 1,500명	63.7%	이주 의향자의 8.7%가 10년 내 이주 계획

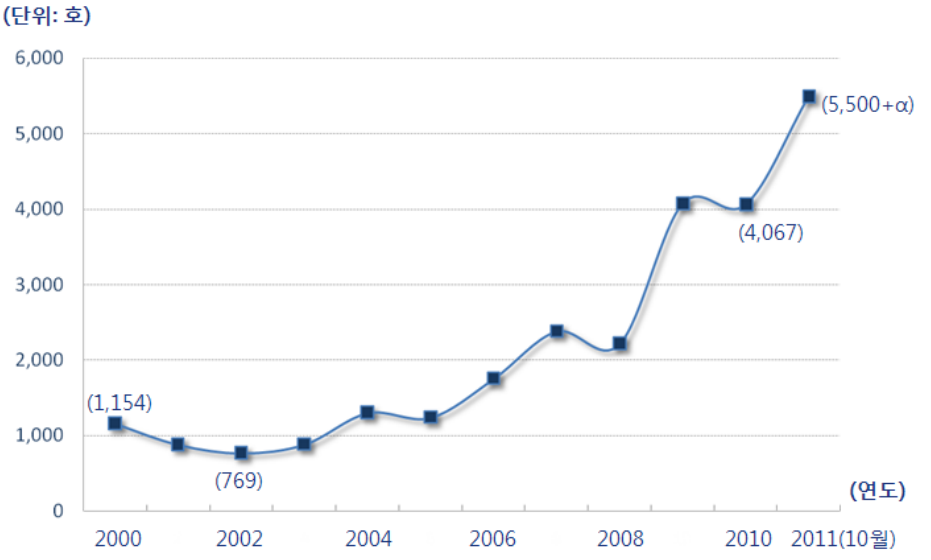
주: 각각의 조사 결과가 담긴 자료의 출처는 순서대로 다음과 같음.
- 송미령 등. 2006.「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 등. 2007.「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안(1/2차년도)」. 한국농촌경제연구원」.
- 천안연암대학. 2009.“귀농교육 및 사후지원 수요 조사 결과보고서(천안연암대학 내부자료).”
- 한국농촌경제연구원. 2010.“농업·농촌에 대한 2010년 국민의식 조사결과.”
- 김창현. 2011.“대도시 베이비 부머의 이도향촌(離都向村) 특성과 정책대응.”「국토연구원 개원 33주년 기념 국토계획·지역연구본부 세미나 자료집」
- 농민신문사. 2011.“도시민, 농업·농촌을 말하다: 농민신문사 창간 47주년 맞이 설문조사.”(농민신문 2011. 8. 12일자 제1면)
- 한국농촌경제연구원. 2011.“2011년 농업·농촌에 대한 국민의식 조사결과.”

1.2. 연도별 귀농 추이

○ 정확한 귀농·귀촌 인구의 전국적인 통계를 집계하는 것은 쉽지 않다. 다만, 귀농에 한정하여 농림수산식품부에서 파악한 결과에 의하면 2000년대 초반 이후 귀농 가구는 〈그림 9-1〉에 나타난 바와 같이 꾸준히 증가하는 것으로 집계된다.

○ 귀농 가구는 1990년대 말 외환위기 직후 급격히 증가하였다가 2000년대 초에 다시 큰 폭으로 감소한 바 있다. 그러나 2000년대 중반 이후부터는 다시 전반적인 증가세를 기록하고 있으며,[2] 2010년도의 경우 4,067가구가 귀농한 것으로 집계되었다.[3]

그림 9-1. 연도별 귀농 가구 추이



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

2 .

2.1. 귀농·귀촌 수요 특성

○ 도시민들이 농어촌에 이주하는 이유는 개인별로 다양하다. 〈표 9-2〉에서는 농업인재개발원에서 2011년 수행한 설문조사[4] 결과를 바탕으로 도시민의 귀농·

2) 연간 귀농 가구 수는 2001년 이후 연평균 18.5%의 증가율을 기록하였다.
3) 2011년도의 귀농 가구 수에 대해서는 2012년 1월말 현재 공식 집계가 완료되지 않아 정확한 수치를 알 수는 없다. 하지만 농림수산식품부의 2011년 10월말 잠정 집계 결과 약 5,500가구인 것으로 파악되고 있다. 12월까지 귀농한 가구까지 포함하면 최종 집계 결과는 2010년보다 더욱 늘어난 규모가 될 것으로 추정된다.
4) 이하에서 활용한 귀농·귀촌 설문조사(조사 작업은 천안연암대학에서 대행) 결과는 농업인재개발원의 주관으로 2011년에 이루어졌다. 조사 대상은 농식품부 지원 각종 귀농·귀촌 교육 수료생 총 1,117명이며, 실

귀촌 이유를 연령별로 구분해서 보여주고 있다.[5] 응답자들은 농어촌에 이주했거나 이주하려는 이유로 전체적으로 '도시보다 농촌 생활이 좋아서'라고 답한 비율이 38%로서 가장 높다. 농사 자체를 짓기 위해 귀농·귀촌을 한다는 비율은 약 14% 정도로 집계된다.

○ 높은 비율은 아니지만, 건강(9.1%), 자녀 교육(1.9%), 새로운 가치관 추구(1.0%), 건강한 먹거리 생산(0.7%) 등과 같이 도시와 구별되는 농어촌만의 가치를 찾아서 귀농·귀촌을 시도하는 응답자들도 나타나고 있다. 1990년대 후반 외환위기 직후 도시의 생활고로 많은 사람들이 농어촌행을 택했던 상황과는 달리, 최근에는 농어촌이 갖는 고유한 가치를 적극적으로 추구하는 도시민들이 상당수 존재한다는 것을 시사한다.

○ 귀농·귀촌 이유는 연령별로도 차이를 보인다. 30대 이하의 경우 농사를 짓는 것을 귀농·귀촌 이유로 답한 비율이 다른 연령층보다 높게 나타났다. 반면 50대 이상 응답자들은 은퇴 후 여가를 보낸다고 답한 비율이 상대적으로 높다.

○ 도시민의 농어촌 이주 형태는 크게 귀농(영농 종사형)과 귀촌(전원 거주형)으로 구분해볼 수 있다. 응답자를 연령별로 구분하여 두 유형의 분포 비율을 살펴본 결과는 〈표 9-3〉에 나타난 바와 같다.

○ 농어촌에 실제 이주를 실행한 집단과 아직까지 실행하지 않은 집단을 구분하여 비교해보면, 전체적으로 농어촌에 이주한 응답자의 경우 귀농형이 77%, 귀촌형이 23%로서 귀농형이 높은 비율을 나타내고 있다. 반면 귀농·귀촌 미실행 집단의 경우는 귀농과 귀촌이 각각 53%, 47%로서 귀촌 선호 비율이 상대적으로 귀농 실행 집단보다 높게 나타난다.

○ 연령별로 구분해보면, 전체적으로 젊은 층일수록 귀농형의 비율이 더욱 높게 나

제 분석은 유효한 답변을 한 1,084명의 응답 결과를 활용하였다. 조사 목적상 집단을 크게 세 유형으로 구분하였는데, ① 농어촌으로 이주하여 생활하고 있는 귀농·귀촌인, ② 귀농·귀촌 후 다시 도시로 돌아오거나 다른 곳으로 거주지를 옮긴 응답자, ③ 귀농·귀촌 교육은 받았으나 현재까지 귀농·귀촌을 실행하지 않은 응답자 등이 그것이다.

5) 농어촌에 귀농·귀촌을 실행한 응답자와 이주 준비 중인 응답자, 이주했다가 다른 곳으로 재이주한 응답자를 모두 포함하여 집계한 결과이다.

타나고 있음을 알 수 있다. 특히 귀농·귀촌 미실행 집단의 경우 40대 이하 연령층과 50대 이상 연령층은 귀농과 귀촌 선호 비율에서 상반된 모습을 보이고 있다. 앞의 〈표 9-2〉에서 살펴보았듯이 농업에 본격적으로 종사하려는 도시민들과 농어촌 거주 자체를 목적으로 하는 도시민들이 연령대에 따라 달리 분포한다는 것을 보여주는 결과이다.

표 9-2. 연령별 귀농·귀촌 이유

단위: %

구 분	30대 이하 (n=175)	40대 (n=363)	50대 이상 (n=532)	전 체 (n=1070)
농사를 본격적으로 지으려고	18.3	15.2	11.8	14.0
나와 가족의 건강을 위해	12.6	6.6	9.6	9.1
가족, 친지와 가까이 살려고	5.1	1.9	2.4	2.7
도시보다 농촌 생활이 좋아서	33.1	44.1	35.5	38.0
은퇴 후 여가를 보내려고	.6	6.3	22.7	13.6
농촌이 장래 투자가치가 있을 것 같아	10.3	10.7	3.9	7.3
자녀를 농촌에서 교육시키려고	5.7	2.2	.4	1.9
도시보다 생활비가 적게 들어서	1.1	1.4	.4	.8
농촌에서 새로운 사업을 시작하려고	2.3	2.5	5.5	3.9
건강한 먹거리 생산을 위해	1.1	.6	.8	.7
삶의 여유 등 새로운 가치관을 찾아	1.7	.8	.9	1.0
지인이나 가족의 권유로	1.7	1.1	.2	.7
기타	6.3	6.6	5.8	6.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 농업인재개발원의 도시민(1,084명) 설문조사 결과 집계

표 9-3. 귀농·귀촌 유형

단위: %

응답자 유형		20-30대	40대	50대	60대 이상	전체
귀농·귀촌 실행 집단	귀농형	77.9	80.9	79.2	63.5	77.1
	귀촌형	22.1	19.1	20.8	36.5	22.9
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
귀농·귀촌 미실행 집단	귀농형	63.5	61.8	44.8	40.4	53.2
	귀촌형	36.5	38.2	55.2	59.6	46.8
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 농업인재개발원의 도시민(1,084명) 설문조사 결과 집계(도시나 다른 농어촌으로 재이주한 26명은 제외)

○ 귀농·귀촌을 현재까지 실행하지 않은 집단을 대상으로 농어촌으로 이주를 예상하고 있는 시기를 조사하여 〈표 9-4〉에 제시하였다. 전체적으로 50%를 넘는 응답자가 향후 2~3년 안에 농어촌에 이주할 것이라 답하고 있다.[6)]

○ 특히 연령층이 높을수록 빠른 시일 내에 이주를 실행하리라 예상되는 응답자 비율이 높게 나타나고 있다(2~3년 내에 이주하겠다는 비율이 50대는 61%, 60대 이상은 83%). 베이비부머 세대로 갈수록 농어촌에 이주하려는 수요가 단순히 잠재적인 것이 아니라 곧 현실화될 수 있는 것임을 말해주는 결과이다.

표 9-4. 귀농·귀촌 예상 시기

단위: %

구 분	20-30대 (n=85)	40대 (n=204)	50대 (n=232)	60대 이상 (n=52)	전 체 (n=573)
1년 이내	12.9	18.1	19.4	15.4	17.6
2~3년 이내	30.6	25.0	41.8	67.3	36.5
4~5년 이내	7.1	15.7	16.8	7.7	14.1
향후 5년 이후	49.4	41.2	22.0	9.6	31.8
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 농업인재개발원의 도시민 조사 결과 중 농어촌 이주를 아직 실행하지 않은 응답자(573명)를 대상으로 분석

2.2. 귀농·귀촌 목적지 선택

2.2.1. 귀농·귀촌 지역

○ 〈그림 9-2〉에서는 귀농·귀촌인의 현재 거주 지역과 과거 거주지(도시)를 비교해서 보여주고 있다. 귀농·귀촌을 실행한 도시민을 대상으로 조사한 결과로서 과거 거주 지역이 수도권이었던 응답자와 비수도권이었던 응답자를 구분해서 살펴본 것이다.

□ □

2.2.2. 이주 목적지 선택시 고려 사항

○ 도시민들이 귀농·목적지를 선택할 때 어떠한 점을 고려하는지 파악하기 위해 농어촌 이주를 실행했던 응답자들을 대상으로 이주 지역 선정 동기를 집계하였다. 〈표 9-5〉에 나타난 바와 같이 귀농·귀촌 후 정착해서 살고 있는 응답자와 처음 이주한 곳에 정착하지 않고 재이주한 응답자를 구분해서 살펴보면 목적지 선정 동기에서 두 집단 간에 차이를 발견할 수 있다.

○ 귀농·후 정착을 한 전자의 경우 '고향이거나 연고가 있어서(30.8%)'라든가 '오염이 적고 자연환경이 아름다워서(21.9%)' 현재의 거주지를 선택했다는 응답 비율이 상대적으로 높다. 반면에 다른 곳으로 재이주한 응답자의 경우 '귀농·귀촌에 대한 지원이 많아서(42.3%)' 이주 목적지를 택했다는 응답이 가장 많다.

표 9-5. 귀농·귀촌 정착지 선택 이유

단위: %

구 분	응답자 구분	
	귀농·귀촌인	재이주민
토지가격이 저렴해서	10.8	11.5
오염이 적고 자연환경이 아름다워서	**21.9**	7.7
농사지을 여건이 좋아서	10.0	15.4
귀농귀촌에 대한 지원이 많아서	10.2	**42.3**
고향이거나 연고가 있어서	**30.8**	**30.8**
재배하려는 작물의 주산지여서	8.7	3.8
의료, 교통, 교육 등 생활환경이 편리해서	8.7	3.8
귀농귀촌인들이 많은 곳이어서	1.9	0.0
농사 이외에 할 일이 많을 것 같아서	2.1	0.0
지인의 소개로	8.3	0.0
기타	10.8	7.7

주: 1) 농업인재개발원 조사 자료 중 귀농·귀촌을 실행한 응답자와 농어촌 이주 후 정착하지 못하고 다른 곳이나 도시로 재이주한 응답자를 구분하여 비교
2) 복수응답 문항을 집계한 것으로 합계가 100%를 초과

○ 처음 이주한 곳에 정착하지 못한 재이주 집단에서 정부의 지원을 목적지 선택 동기로 택한 응답자가 많다는 것은 시사하는 바가 있다. 도시민이 지역사회에 원활히 정착하기 위해서는 이처럼 정부와 지자체 지원을 이주 목적지 선정의 우선적 고려요소로 삼는 것이 바람직하지 않을 수 있음을 말해주는 것이다.[8)]

2.3. 주택 및 마을 특성

2.3.1. 주거 선호 및 실제 거주 주택 현황

○ 농어촌 이주 시 도시민들의 주택 선호가 어떠한지 파악하기 위해 〈표 9-6〉에서는 희망하는 주택 유형을 집계한 결과를 보여주고 있다. 귀농·귀촌 실행 집단과 미실행 집단을 구분해서 비교해보면 응답 결과에서 차이를 발견할 수 있다.

○ 아직까지 농어촌 이주를 실행하지 않은 도시민의 경우 거주 희망 주택으로 '신규 전원주택'을 답한 비율이 50%를 넘고 있다. 반면 귀농·귀촌을 실행한 응답자의 경우 실제 거주하고 있는 주택 유형이 더욱 다양하게 나타나고 있다. 신규로 조성한 전원주택에만 한정되지 않고 빈집을 수리해서 쓰거나 친인척 주택에 거주하기도 하고, 때로는 임시 거처를 활용하는 등 보다 다양한 형태의 주택에 거주하고 있음을 알 수 있다.

표 9-6. 농어촌 이주 시 거주하는 주택

단위: %

구 분	농촌 이주 도시민 현재 거주 주택	미실행 도시민 거주 희망 주택
빈집 수리 사용	18.9	24.2
인근 도시 아파트	8.1	1.0
부모, 친지 집	9.3	3.6
개발 중인 뉴타운	0.2	1.9
신규 전원주택 건설	36.3	50.9
전월세 등 임대	17.0	4.1
기존 주택 구입	2.5	0.9
농막, 창고 등 임시 거처	4.5	0.5
기타	3.2	4.1
미정, 무응답	0.0	8.9
합 계	100.0	100.0

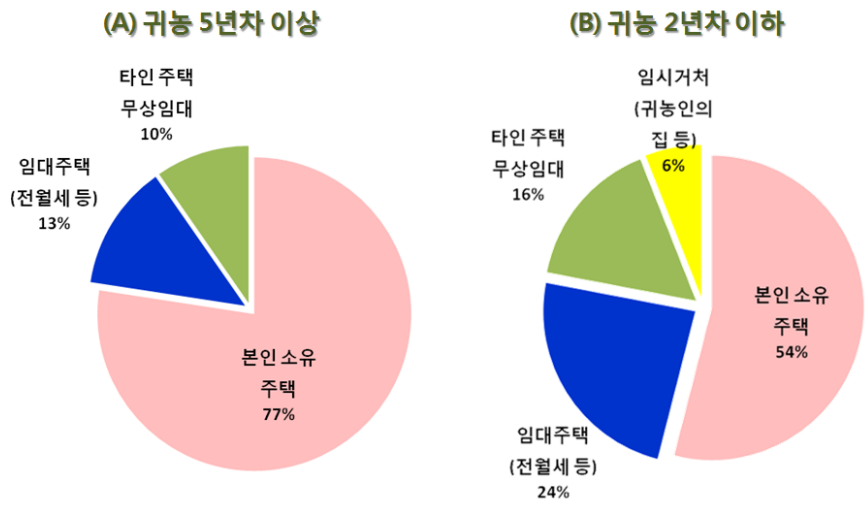
주: 농업인재개발원 조사 자료 중 귀농·귀촌을 실행한 응답자와 현재 준비 중인 응답자를 구분하여 비교

8) 실제로 최근 귀농·귀촌인 유치에 관심을 갖는 지자체가 많다는 것이 알려지면서 농어촌에 이주할 때 정부로부터 무언가 지원을 받는 것이 당연하다고 여기는 도시민들이 있는데, 지역사회에 정착해서 살아가는 데는 이러한 모습이 도움이 되지 않는다는 것이 먼저 귀농한 사람들의 의견이다.

○ 이주 준비가 구체화되고 실제 이주를 결행하는 단계에 이르면 도시민들은 주거에 대한 대안을 다각도로 검토하게 된다. 그 과정에서 이전에 지니고 있던 단순한 선호도와는 달리 신규 전원주택 이외에도 상황에 맞추어 여러 형태의 주택을 고려하게 되는 것이다.

○ 이와 유사한 조사 결과[9]로서 농어촌 거주 기간에 따라 귀농·귀촌인을 구분한 후 현재 살고 있는 주택 형태가 어떠한지 비교해본 결과가 〈그림 9-3〉에 제시되었다. 귀농 연수가 5년차 이상인 응답자의 경우 본인 소유 주택에 거주하는 비율이 77%로 높게 나타났다. 반면에 귀농 연수가 2년차 이하인 응답자들은 본인 소유 주택에 사는 비율이 54%로 그보다 낮은 반면, 여러 형태의 임대 주택에 거주하는 비율이 46% 가량으로 집계되고 있다.

그림 9-3. 귀농·귀촌인의 거주 주택 형태(귀농 시기별 비교)



자료: 성주인 등(2011)에서 인용하였으며, 2011년 농식품부 삶의 질 향상계획 심층평가의 일환으로 이루어진 귀농·귀촌인(146명) 조사 결과를 집계함.

○ 농어촌에 이주할 때 처음부터 개인 소유의 주택을 바로 마련할 수도 있겠으나, 여건이 안 될 때는 여러 형태의 임대 주택이나 임시 거처를 선택하는 귀농·귀촌인들이 상당수 있음을 보여주는 결과이다. 임대 주택 등에 일정 기간 살면서

9) 성주인 등. 2011. 「삶의 질 향상계획 심층평가」. 한국농촌경제연구원.

농어촌 생활에 어느 정도 적응을 마친 후 자신에게 적합한 주택을 구입하거나 신축해서 사용하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있는 것이다.

2.3.2. 선호하는 마을의 입지 형태

○ 주택과 더불어 도시민이 농어촌 이주 시 선호하는 마을의 형태에 대해 집계한 결과가 〈표 9-7〉에 나타나 있다.[10] 농어촌 이주를 위해 어느 정도 준비하고 있는지 그 수준에 따라 응답자를 구분해서 비교하였다.

○ 농어촌 이주를 위해 구체적인 수준까지 준비하고 있는 응답자의 경우 57%가 기존의 농어촌 마을을 선호하는 것으로 답하였다. 반면에 이주를 준비하지 않는 응답자의 경우는 별도 조성된 마을을 답한 비율이 상대적으로 많다.

○ 도시민이 농어촌에 이주해서 정착하는 데는 전원마을이나 농어촌뉴타운 형태의 신규 주거단지만이 아니라 기존 마을에서 살 수 있는 방안도 마련하는 것이 필요함을 시사하는 결과이다. 특히 농어촌 지역사회에서 도시민이 기존 주민들과 어울려 생활하기 위해서는 외따로 떨어진 신규 단지 형태의 주거지는 바람직하지 않을 수 있는 것이다.

표 9-7. 농어촌 이주 의향 도시민이 선호하는 마을의 형태

단위: %

구 분	농어촌 이주 준비 정도에 따른 응답자 구분			전 체 (n=1644)
	구체적인 준비 (n=49)	어느 정도 준비 (n=376)	준비 않음 (n=1219)	
기존의 농촌 마을	**57.1**	**52.9**	34.8	39.6
별도로 조성된 마을	22.4	29.0	**40.5**	37.3
특별히 선호하는 곳 없음	18.4	17.8	24.3	22.6
모름/ 무응답	2.0	0.3	0.4	0.4
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 송미령 등(2007)의 조사 중 농어촌 이주 의향이 있는 응답자들의 조사 결과를 재집계

10) 송미령 등. 2007.「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책 재편 방안」. 한국농촌경제연구원.

3 ·

3.1. 귀농·귀촌 과정의 애로 사항

3.1.1. 농어촌 이주·정착 시 격은 어려움

○ 농어촌에 정착한 귀농 · 귀촌인을 대상으로 이주 준비 및 정착 과정에서 겪은 애로 사항이 무엇인지 조사하였다. 〈그림 9-4〉에 나타난 바와 같이 귀농 · 귀촌인들이 겪은 가장 큰 애로 사항으로는 영농기반 마련, 사업자금 조달 등의 응답 비율이 높음을 알 수 있다.

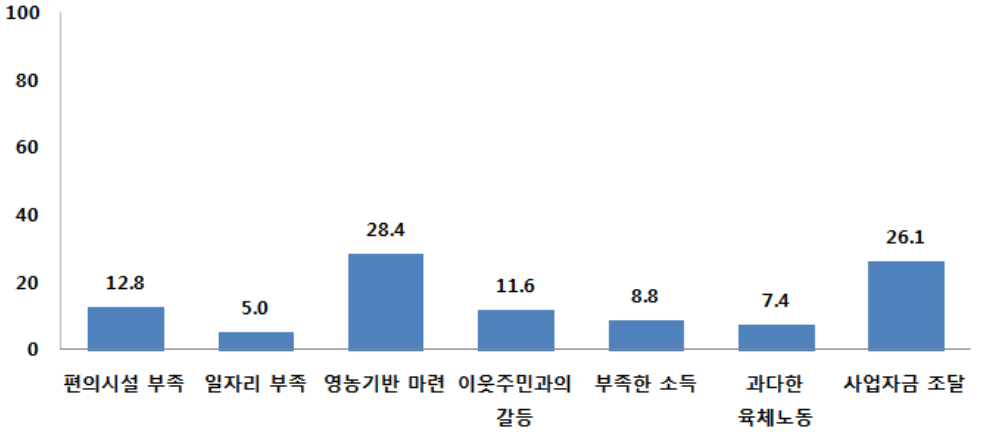
○ 이처럼 귀농 · 귀촌인이 농어촌 이주 및 정착 과정에서 겪는 애로 사항 중 가장 큰 것은 경제적인 문제이다. 귀농 · 귀촌을 준비하면서 다른 문제들도 겪고 있지만, 이주 후 정착과 적응 과정에서는 소득이 감소하는 등 경제적인 기반이 갖추어지지 못해 처하는 어려움이 상대적으로 큰 것이다.

○ 이주 후에 겪는 경제적인 문제가 중요하다는 점은 〈그림 9-5〉의 농어촌 이주 예상 비용 조사 결과를 통해 짐작할 수 있다.[11] 이는 2007년 농어촌 이주를 준비하는 도시민을 대상으로 조사한 것으로 절반을 넘는 응답자가 귀농 · 귀촌 시 2억 원 미만의 비용을 투자할 것이라고 답하였다.

○ 대지를 구입하여 신규로 주택을 짓고 나면 남는 금액이 거의 없는 귀농 · 귀촌인이 다수라는 점을 이러한 조사 결과에서 짐작할 수 있다. 이주 초기에는 곧바로 소득을 올리기가 힘든 데다 주택 구입 등에 많은 액수를 투자한 탓에 경제적 어려움이 가중될 수밖에 없는 것이다.

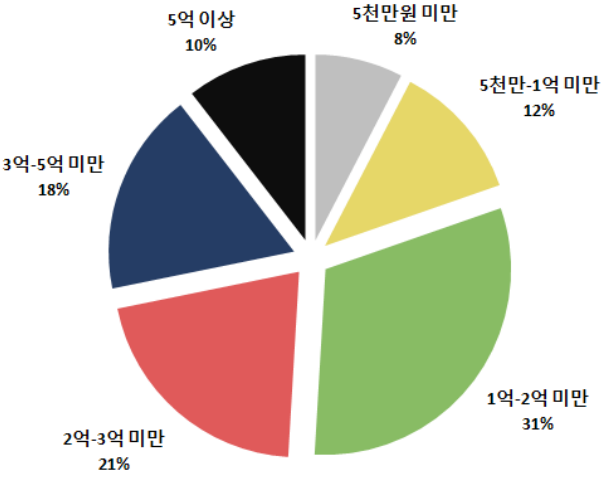
11) 송미령 등. 2007. 「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책 재편 방안」. 한국농촌경제연구원.

그림 9-4. 귀농 · 귀촌 정착 시 애로사항(귀농·귀촌인)



주: 농업인재개발원 조사 자료 중 귀농·귀촌을 실행한 응답자의 답변 결과를 집계

그림 9-5. 도시민의 농어촌 예상 이주 비용



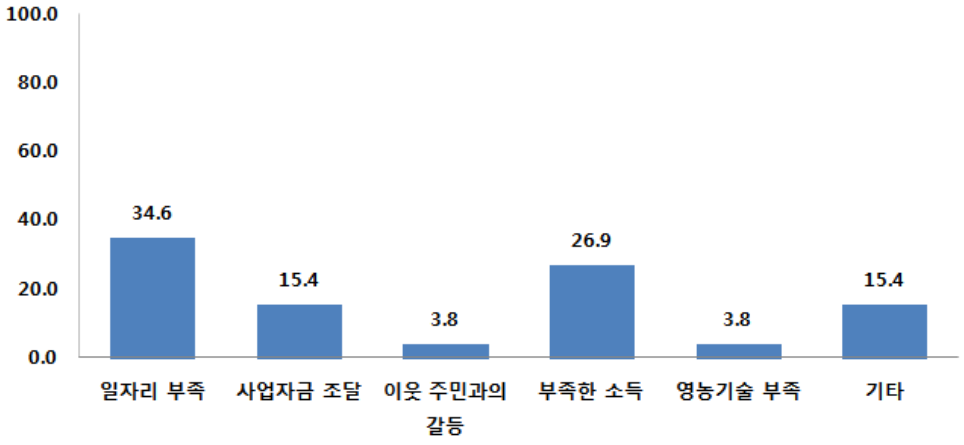
주: 송미령 등(2007)의 조사 중 농어촌 이주 의향이 있는 응답자들의 조사 결과를 재집계

3.1.2. 재이주 도시민의 귀농·귀촌 정착 실패의 경험

○ 농어촌에 이주한 후 정착에 성공하지 못하고 다른 곳으로 재이주한 응답자의 귀농 · 귀촌 실패 이유를 보면 이러한 문제들을 더욱 분명히 확인할 수 있다. 〈그림 9-6〉에 나타난 귀농 · 귀촌 실패 이유로서 높은 응답률을 보인 것을 순서

대로 살펴보면, 일자리 부족, 소득, 사업 자금 조달 등으로 나타났다. 모두 경제적인 요인과 관련되는 것임을 알 수 있다.

그림 9-6. 귀농 · 귀촌 실패 이유



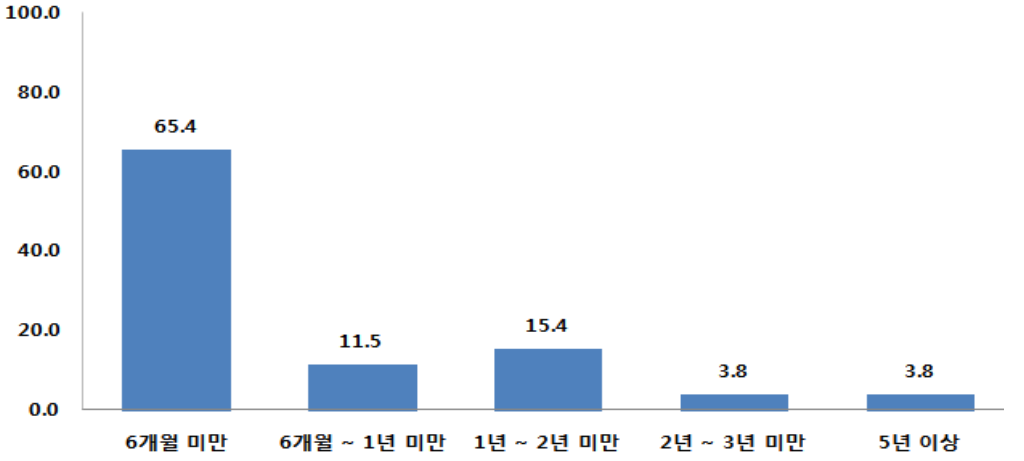
주: 농업인재개발원 조사 자료 중 귀농·귀촌 후 정착하지 않고 도시나 다른 농어촌으로 재이동한 응답자의 답변 결과를 집계

○ 한편 귀농 · 귀촌 후 재이주한 응답자의 농어촌 거주 기간을 집계한 결과가 〈그림 9-7〉에 나타나 있다. 응답자의 75% 이상이 귀농 · 귀촌 후 1년 내에 이전에 살던 도시나 다른 곳으로 재이주한 것으로 집계되었다. 도시민들은 다른 때보다 바로 이주 직후에 겪는 어려움 때문에 정착에 실패하는 경우가 많다는 것을 말해준다.

○ 반대로 이는 이주 초기에 다소 어려움이 있더라도 적응에 성공하면 그 이후에도 농어촌에 지속적으로 거주하게 될 가능성이 크다는 것을 시사한다. 그리고 이는 실제 귀농 · 귀촌인 대상 조사 결과에서도 확인된다.[12] 결국 귀농 · 귀촌의 성패를 좌우하는 시기는 바로 이주 직후라 말할 수 있는 것이다.

12) 2005년도에 진행된 전국 귀농·귀촌인 대상 조사 결과에서는 현재 살고 있는 농어촌에 계속 거주하겠다는 응답 비율이 81.1%로 나타났으며, 이전에 살던 도시로 다시 이주하겠다는 비율은 5.0%, 주변 도시나 다른 농어촌으로 이주한다는 비율은 각각 6.8% 및 4.7%로 집계된 바 있다(송미령 등. 2006. 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」. 한국농촌경제연구원). 2011년도에 실시한 조사 결과에서도 현재 사는 곳에 계속 거주할 것이라는 귀농·귀촌인 비율이 88.2%로 나타났고, 예전에 살던 도시로 재이주한다는 응답은 1.4%에 머무는 것으로 집계되었다(성주인 등. 2011. 「삶의 질 향상계획 심층평가」. 한국농촌경제연구원).

그림 9-7. 농어촌 거주 기간(재이주 응답자)



주: 농업인재개발원 조사 자료 중 귀농·귀촌 후 정착하지 않고 도시나 다른 농어촌으로 재이동한 응답자의 답변 결과를 집계

3.1.3. 성공적인 귀농·귀촌 정착을 위한 기간 소요

○ 실제로 농어촌에 이주한 후 귀농인이 영농 기반을 갖추기까지 어느 정도의 기간이 소요되는 것으로 파악된다. 이는 〈표 9-8〉에서 살펴볼 수 있는데, 이주 기간이 긴 응답자일수록 대체로 영농 규모가 크게 나타난다는 것을 확인할 수 있다.

표 9-8. 귀농인의 영농 규모(거주 기간별 비교)

단위: %

영농 규모	귀농·귀촌 후 농어촌 거주 기간				전 체 (n=470)
	1년 미만 (n=182)	1~2년 (n=146)	2~5년 (n=102)	5년 이상 (n=40)	
3ha 이상	3.8	7.5	12.7	10.0	7.4
1~3ha	13.2	22.6	22.5	30.0	19.6
0.1~1ha	41.2	41.1	39.2	27.5	39.6
0.1ha 미만	3.3	2.7	3.9	2.5	3.2
축산	0.5	2.7	2.0	2.5	1.7
미상/ 기타	6.6	8.2	6.9	10.0	7.4
경지 없음/ 무응답	31.3	15.1	12.7	17.5	21.1
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 농업인재개발원 조사 자료 중 귀농·귀촌을 실행한 응답자의 답변 결과를 집계

○ 위의 조사 결과가 시사하듯이 귀농·귀촌인이 지역사회에서 일정 수준 이상 영농활동을 하면서 경제적으로 자립하는 데는 상당한 시일을 필요로 한다. 성공적인 농어촌 정착을 위해 초반에는 다소의 어려움을 감수해야 하는 것이다.

○ 귀농·귀촌인의 생활 만족도를 집계한 〈표 9-9〉에서도 이러한 점을 짐작할 수 있다. 농어촌 거주 기간이 5년 이상으로 긴 응답자들은 최근 이주한 집단에 비해 현재의 농어촌 생활에 대해 만족한다고 답한 비율이 높음을 알 수 있다(전체적으로 82.5%가 '매우 만족' 또는 '만족하는 편'이라 응답).

○ 이상의 조사 결과들에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 귀농·귀촌인에 대한 정부의 정책적 지원이 가장 요구되는 시점은 이주 직후 단계라는 점, 그리고 이때 귀농·귀촌인이 겪는 경제적인 문제를 해소하는 노력이 가장 절실하다는 것이다.

표 9-9. 귀농·귀촌 생활 만족도

단위: %

구 분	귀농·귀촌 후 농어촌 거주 기간에 따른 응답자 구분				전 체 (n=470)
	1년 미만 (n=182)	1~2년 (n=146)	2~5년 (n=102)	5년 이상 (n=40)	
매우 만족	19.2	21.9	28.4	50.0	24.7
만족하는 편	42.3	45.2	29.4	32.5	39.6
보통	32.4	24.7	34.3	12.5	28.7
불만족하는 편	5.5	7.5	6.9	5.0	6.4
매우 불만족	.5	.7	1.0	.0	.6
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 농업인재개발원 조사 자료 중 귀농·귀촌을 실행한 응답자의 답변 결과를 집계

3.2. 귀농·귀촌인에 대한 정책 지원 요구

○ 앞으로 귀농·귀촌을 활성화하기 위해 정부가 지원해야 할 사항이 무엇인지 도시민들이 답한 결과가 〈표 9-10〉에 제시되었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 응답자를 세 집단(귀농·귀촌 실행/ 다른 곳으로 재이주/ 귀농·귀촌 미실행)으로 구분하여 비교해보면 응답자 집단 간에 조사 결과가 다소 차이를 보이는 항목들을 발견할 수 있다.

○ 공통적으로는 정착 자금 융자를 비롯하여 실효성 있는 지원책이 필요하다고 답하고 있다. 응답자 유형별로 비교해보면, 아직 이주를 실행하지 않은 응답자들은 다른 집단에 비해 주택이나 토지 등의 정보 제공이 필요하다는 응답 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이주 준비 단계에서는 경제적 문제도 있지만, 일단 살아갈 집과 땅을 물색하는 데 필요한 지원을 가장 중요하게 여기고 있는 것이다.

○ 처음 이주 지역에서 적응하지 못하고 다른 곳으로 재이주한 응답자들의 경우는 다른 집단에 비해 귀농·귀촌 교육의 강화를 답한 비율이 높음을 볼 수 있다. 자신의 초기 정착 실패 경험에 비추어 볼 때 원활한 지역사회 정착 및 적응을 돕는 정부나 지자체의 사전 교육이 중요하다는 점을 이들 집단에서 더 크게 느낀다는 것을 보여준다.

표 9-10. 정부의 정책 지원 수요

단위: %

필요한 정책 지원 사항	응답자 구분		
	귀농귀촌 (n=471)	재이주 (n=26)	미실행 (n=587)
정착자금 융자 등 실효성 있는 정부 지원책 마련	47.3	38.5	40.0
귀농귀촌 교육 프로그램 및 서비스 강화	13.4	34.6	11.6
주택이나 토지 정보 제공	10.8	7.7	19.8
작물 선택, 재배, 판매 등 종합적 멘토 및 컨설팅	19.3	7.7	18.7
영농조직 가입 등 지역 주민과의 융화 지원	3.6	3.8	5.3
기타	5.5	7.7	4.6
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 농업인재개발원의 도시민(1,084명) 설문조사 결과 집계

○ 도시민의 농어촌 정착을 돕는 데 정부나 지자체 등의 사전 교육 프로그램이 중요하다는 점은 〈표 9-11〉의 조사 결과에서도 짐작할 수 있다. 농어촌에 이주하여 살고 있는 귀농·귀촌인들을 유형별로 구분하여 향후 정주 의향을 비교한 결과이다.[13]

○ 귀농·귀촌을 실행하기 전에 관련 교육기관에서 귀농·귀촌 교육을 수강하였거

13) 송미령 등(2006)의 농어촌 이주 실행 도시민 조사 결과의 원 자료를 재집계하였다.

나, 주말농장 · 농어촌관광 등의 체험활동에 참여했던 응답자들은 향후에도 지금 사는 곳에 계속 거주하겠다는 응답 비율이 각각 85.1% 및 83.0%로 나타나고 있다. 반면 농어촌 이주 전에 별다른 준비를 하지 않은 집단의 경우 이 비율이 76.5%로 상대적으로 낮은 것으로 집계되고 있다.

표 9-11. 귀농 · 귀촌인의 향후 정주 의향(이주 준비 정도별 비교)

단위: %

영농 규모	이주 준비 사항을 기준으로 한 귀농·귀촌인 유형			전 체 (n=552)
	귀농·귀촌 교육 수강 (n=141)	주말농장 등 체험활동 참여 (n=88)	별다른 준비 하지 않음 (n=323)	
계속 거주	85.1	83.0	76.5	79.7
예전 거주 도시로 이주	0.7	5.7	6.5	4.9
주변 도시로 이주	4.3	3.4	8.4	6.5
다른 농어촌 이주	7.8	5.7	3.1	4.7
기타	0.7	2.3	3.4	2.5
모름/무응답	1.4	0.0	2.2	1.6
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 농어촌에 기 이주한 귀농·귀촌인을 대상으로 2005년 한국농촌경제연구원에서 실시한 조사 결과의 원 자료를 재집계
자료: 송미령 등. 2006.「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」. 한국농촌경제연구원.

4 ·

4.1. 귀농·귀촌 지원 정책의 기본 방향

○ 이상에서 귀농 · 귀촌의 주요 현안에 대한 각종 조사 결과에서 살펴보았듯이, 도시민들은 농어촌 이주를 준비하고 및 지역사회에 정착하는 과정에서 여러 가지 어려움을 겪고 있다. 일부는 성공적으로 정착하지 못하고 다른 곳으로 재이주하기도 한다. 귀농 · 귀촌 단계별로 도시민들이 처하는 애로 사항을 감안할 때 고려해야 할 정책 방향은 다음과 같다.

○ 우선 이주 목적지 선정 및 주택이나 토지 물색 등의 과정에서 도시민들은 어려움에 직면한다. 이는 현재의 주택 정보 등이 유명무실하거나 활용되지 않는 경우가 많다는 점을 시사한다. 향후 이들을 위해 보다 효과적으로 정보를 제공할 수 있는 시스템을 마련해야 할 것이다.

○ 농어촌에 이주했으나 정착에 실패한 응답자들의 경험에 대해서도 살펴보았다. 이처럼 농어촌 적응에 어려움을 겪은 사람들 중 상당수가 귀농·귀촌 교육의 중요성에 대해 지적하고 있다. 앞으로는 귀농·귀촌 희망 도시민이 농어촌에 성공적으로 정착하는 데 실질적인 도움을 줄 수 있도록 귀농·귀촌 관련 지원 프로그램의 다양화와 확대가 요구된다. 관련 교육 프로그램 대상, 내용을 귀농 교육에 한정할 것이 아니라, 대상자에 따라 다양화하고 차별화할 필요가 있다.

○ 도시민들 중 다수는 농어촌에 이주한 다음 상당 기간 동안 여러 가지 어려움을 불가피하게 겪고 있으며, 무엇보다 이주 직후 겪는 애로 사항이 큰 편이다. 따라서 이 시기에 지역사회에 성공적으로 정착하도록 필요한 지원책을 마련한다면 귀농·귀촌인들에게 많은 도움이 될 것이다.

○ 특히 경제적 어려움을 완화하는 정책이 요긴한데, 우선 주거 부담을 덜어주어 이주 비용을 타 용도로 활용토록 할 수 있을 것이다. 상태가 양호한 빈집 등을 재정비해서 적극적으로 활용토록 하고 다양한 형태의 임시 거처를 제공하는 방안을 모색해야 할 것이다.

○ 이주 직후 귀농인이 영농에만 의지해서는 안정적인 소득을 올리기가 어렵기 때문에 영농 지원 이외에 다른 방식으로 소득을 올릴 기회를 마련해야 한다. 귀촌을 염두에 두고 농어촌 이주를 준비하는 도시민들의 원활한 정착을 위해서도 이러한 소득 기회 제공이 필요하다. 이와 관련하여 사회적 일자리 등 다양한 방식을 시도해볼 필요가 있다.

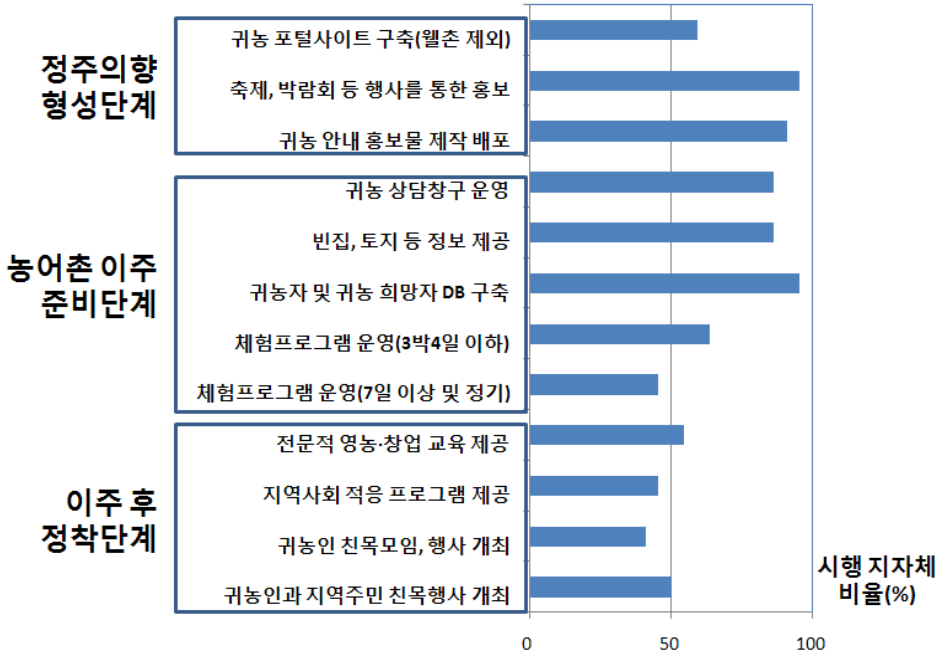
○ 기존 주민들과의 융화를 위해서는 신규 주거단지 조성보다는 기존 마을에 귀농·귀촌인이 어울려 살 수 있도록 하는 것이 도움이 되리라 판단된다. 농어촌 적응 과정에서 일어날 수 있는 갈등 문제를 이런 방식으로 해소함으로써 귀농·귀촌인들의 지역사회 정착을 도울 수 있을 것이다.

4.2. 주요 정책 과제

4.2.1. 개요

○ 농림수산식품부는 귀농·귀촌 활성화를 위해 2007년부터 도시민 농촌 유치 지원사업을 시행하고 있다. 또한 2009년에는 귀농·귀촌 종합대책을 발표하고 그 일환으로 창업자금이나 주거 지원 등을 포함한 귀농·귀촌 정착 지원사업을 추진하였다.

그림 9-8. 도시민 농촌 유치 지원사업 추진 현황



자료: 성주인 등(2011)의 도시민 농촌 유치 지원사업 지자체의 추진 프로그램 모니터링 결과

○ 귀농·귀촌인 유치에 대해서는 지자체에서도 관심이 높다. 정부에서 시행 중인 지원책 이외에도 별도의 예산을 투자하여 귀농·귀촌인에 대해 정착 장려금이나 이사 비용 등을 지원하는 사례가 나타나고 있다. 많은 지자체에서는 귀농인에 대한 지원 조례를 제정하여 관련 시책의 추진 근거를 마련하고 체계적인 사업 추진을 시도하고 있다.[14)]

○ 참고로 〈그림 9-8〉에서 도시민 농촌유치 지원사업을 실시한 22개 시·군들을 대상으로 주요 지원 프로그램(2010년 기준)을 종합하여 제시하였다. 사업을 시행한 상당수 시·군들이 도시민 일반을 대상으로 한 홍보라든가 안내물 제작, 포털 사이트 구축 등의 지원과 상담 창구 운영, DB 구축, 빈집 정보 제공 등을 추진 중이다.

○ 일부 시·군의 경우 농어촌 체험 프로그램, 전문적 영농교육, 귀농인 간 모임, 지역 주민과 귀농인의 친목 도모를 위한 프로그램 등도 시행하고 있지만, 상대적으로 그 비율은 높지 않다.

○ 향후에는 도시민을 농어촌에 유치하는 단계에 머물지 않고 주거나 소득 등 귀농·귀촌인들의 지역사회 정착을 실질적으로 돕는 프로그램이 확충될 필요가 있다. 다음부터는 이를 위해 필요한 정책 과제들을 살펴보기로 한다.

4.2.2. 주요 추진 과제

○ 주거 분야의 시책이 중요한데, 첫째, 재정비형 귀농·귀촌 주거지 조성을 정책적으로 확대할 필요가 있다. 이는 기존 농어촌 마을의 재정비 사업과 병행하여 소규모 주거지를 공급하는 방식이다.

○ 이전에 전원마을 조성사업에서 20호 이상의 단위로 신규 주거단지 공급에 초점을 두어 도시민의 농어촌 주거 수요에 대응했던 방식을 보완하여 5~10호 이내의 소규모 주거지 공급 방안을 마련해야 한다. 입지 역시 농·산지를 전용하여 신규 부지를 찾는 것을 지양하고 기존 농어촌 마을과 접한 곳으로 정하는 것이 필요하다.

○ 둘째, 빈집 재정비 등을 통해 귀농·귀촌인의 임시 거처 지원을 확대해야 한다. 도시민의 농어촌 이주를 장려하기 위해서는 신규 단독 주택 거주보다는 기존

14) 2011년 12월 기준으로 귀농인 지원 조례를 제정한 지자체는 총 83개(도 5, 시·군 78)에 이른다. 2011년도에 새로 조례를 제정한 곳도 10곳으로 집계되었다(농림수산식품부 경영인력과 내부자료 참조).

농가 주택을 매매 또는 임대하거나, 상태가 양호한 빈집을 널리 임대해서 활용하는 것이 필요하다.

○ 이를 위해 빈집을 수리하여 수요자에게 단기 혹은 장기 임대하는 빈집 정비사업을 추진한다. 특히 지자체와의 협력 하에 사회적 기업 혹은 커뮤니티 비즈니스 형태로 빈집 정리를 추진하는 방안을 검토한다.

○ 빈집과 더불어 지역의 주택, 토지, 매물 등의 정보를 등록하여 농어촌 거주를 희망하는 도시민들에게 체계적으로 제공하는 시스템 구축도 병행해서 이루어져야 할 것이다. 또한 정보 제공에만 그치지 않고 수요자에게 등록된 매물을 알선하고 빈집을 소개하는 역할이 필요한데, 행정기관이나 중간조직에서 이를 담당하여 소유자와 수요자를 적극적으로 연결토록 유도한다.[15]

○ 임시 거처로 활용할 만한 빈집이 충분치 않아 귀농·귀촌인의 수요를 감당하지 못하는 상황도 예상된다. 이를 위해 지역에 먼저 이주해온 선배 귀농인의 주택과 토지를 임대해서 활용토록 하는 방안도 고려해볼 필요가 있다.[16]

○ 셋째, 귀농·귀촌인의 사회적 일자리 사업을 지자체 차원에서 확대해서 이주 도시민의 원활한 지역사회 정착을 돕는다. 마을 사무장과 같은 기존의 사회적 일자리뿐 아니라 사회복지 서비스, 교육, 지역농산물 가공 및 유통, 도농교류, 지역문화자원 활용, 의료협동조합, 녹색환경 분야 등에서 일자리를 창출하는 방안을 모색할 필요가 있다.

15) 지자체 단위에서는 지역의 귀농·귀촌인이 중심이 되어 지역 빈집, 임대토지 조사에 참여토록 하는 사업도 추진할 수 있다.

16) 이러한 주택 임대와 농산업 인턴제를 연계하여 운영토록 하고 이에 대해 선배 귀농인에게 추가 경비 부담분에 대해 지원토록 하는 방안도 모색할 수 있을 것이다. 이 같은 방식은 귀농·귀촌인의 지역사회 정착을 원활히 하는 데도 많은 도움이 될 수 있을 것이다.

그림 9-9. 빈집 리모델링으로 조성한 귀농인의 집

주: 고창군의 귀농·귀촌협의회가 중심이 되어 빈집을 재정비하여 운영하는 귀농인의 집 사례

○ 사회적 일자리를 통해 귀농 · 귀촌 인구를 유치하는 데 역점을 두는 사례로서 진안군을 들 수 있는데, 진안군 자체 집계에 의하면 총 500명 귀농 · 귀촌 가구 중 100여 명이 사회적 일자리 분야에 종사하고 있다.[17]

○ 넷째, 시 · 군 간 연계를 통한 귀농 · 귀촌 통합정보 제공이 필요하다. 현행 도시민 농촌 유치 지원사업 등 시 · 군 단위에서 추진하는 귀농 · 귀촌 시책은 대개 개별 기초 지자체 차원의 프로그램에만 충실한 까닭에 농어촌 이주를 희망하는 도시민들이 필요로 하는 정보를 효과적으로 제공하는 데 제한이 있기 때문이다.[18]

○ 이러한 문제를 해소하기 위해 인접 지자체 간에 연계 협력을 이루어 통합적으로 귀농 · 귀촌 정보를 제공하는 노력을 할 필요가 있다. 특히 통합적인 귀농 · 귀촌 정보 제공이 가능토록 국가 차원에서뿐 아니라[19] 광역 시 · 도 차원에서도

17) 특히 이러한 사회적 일자리 창출을 위해 행정과 민간조직이 나름의 역할 분담을 이루고 있는데, 귀농 · 귀촌인 모임인 (사)뿌리협회에서 귀농 · 귀촌활성화센터의 운영을 주도하도록 역할을 부여하고 있다.

18) 예컨대 농어촌 이주를 희망하는 도시민들은 초기에 필요한 정보를 탐색할 때 구체적인 목적지를 결정하지 않은 채 광역 단위로 이주 적지를 찾는 경우가 많지만, 지자체의 관련 정보는 개별 시 · 군으로 분산 제공되어 도시민들이 원하는 정보를 얻는 데 비효율적이다.

19) 그동안 귀농·귀촌 정보를 통합 제공할 필요성이 제기되어 2012년부터 농협의 귀농귀촌종합센터에 통합정보 시스템을 구축·운영할 예정이다. 정보 시스템 구축 작업은 출발점이며, 실제 이용자에게 원스톱 서비스 기능을 발휘하도록 실효성 있는 정보를 실시간으로 제공하는 등 효과적인 운영·관리 방안을 마

소속 시·군들을 연계하는 작업을 해나갈 수 있을 것이다.

○ 다섯째, 교육 프로그램의 다변화가 요구된다. 특히 농어촌 체험교육 프로그램이 중요한데, 기존의 교육 과정은 대체로 귀농교육 중심으로 진행되었던 편이기 때문이다. 2012년부터는 귀촌인들의 지역사회 적응과 정착을 돕는 귀촌 교육 프로그램도 농림수산식품부 차원에서 도입할 예정인데, 교육의 양적 확대와 더불어 질적인 수준도 높이도록 지속적으로 노력해야 할 것이다.

○ 기존의 귀농인 대상 영농교육 프로그램도 다변화하여 도시민들이 농어촌을 체험하면서 동시에 농어촌 활성화를 위한 정책 방향에 대해서도 공감할 수 있도록 하는 교육 프로그램을 강화할 필요가 있다. 그리고 각급 기관들에서 실시하고 있는 귀농·귀촌 교육 프로그램에 이러한 내용이 반영될 수 있도록 유도해야 한다.

련하는 것이 차후의 과제이다.