

전북연구원 분야별 인구대응
전략 시리즈 세미나

농촌지역 인구문제 세미나

- 일 시 : 2016년 7월19일(화), 10:00~
- 장 소 : 전북연구원 세미나실
- 주 최 : 전라북도 기획관실
- 주 관 : 전북연구원

목 차

주제 발표문 1

5

도농간 인구이동 현황과 시사점

김한중 / 농협중앙회 책임연구원

주제 발표문 2

35

귀농귀촌과 지역의 과제

김정섭 / 한국농촌경제연구원 연구위원

도농간 인구이동 현황과 시사점

1. 서론
2. 도시와 농촌간 인구이동 현황
3. 도시와 농촌간 인구이동의 특징
4. 시사점

김 한 중 / onebellkim@naver.com

농협중앙회 미래전략부 책임연구원

도농간 인구이동 현황과 시사점

- 최근 20년간 인구이동을 중심으로 -

김 한 중 / 농협중앙회 미래전략부 책임연구원

요 약

통계청의 '국내인구이동통계'의 시계열 데이터를 이용하여 지난 20년간(1995~2015년) 도시와 농촌간 인구이동 변화를 살펴보면, 1970년대 이후 급속한 산업화와 도시화 과정에서 지속되던 농촌에서 도시로의 인구 순유출이 2007년 잠시 순유입으로 전환된 후 2009년부터 순유입이 지속되고 있음. 농촌으로의 인구 순유입은 수도권과 지방대도시로부터의 인구 유입이 큰 영향을 미치고 있는데, 도시화의 정체와 베이비부머의 은퇴로 '탈' 대도시화가 가속되면서 수도권과 지방대도시권에서 인구유출이 발생해 일부가 농촌으로 유입되고 있기 때문임. 2009년 이후 농촌의 인구 순유입 증가현상은 베이비부머의 은퇴시기와 맞물려 도시 생활의 대안으로써 발생하고 있으며, 과거 일시적으로 순유입이 발생했던 불황기 IMF 당시의 인구 순유입과 다른 양상을 보이고 있음. 연령별로는 30~60대까지 농촌으로 인구 순유입이 발생하고 있으며, 30~40대의 젊은 층의 순유입 증가는 지역사회 유지는 물론 농촌에 새로운 활력을 제공하고 있음.

인구감소와 초고령화에 직면한 농촌사회에 활력증진과 농촌공동체 유지, 농업부문의 인력 확보라는 측면에서 농촌으로의 인구유입은 매우 중요한 의미를 지님. 향후 지속될 농촌으로의 인구유입을 촉진하기 위해서는 농촌의 정주 기반과 일자리를 갖추면서 농업에 대한 관심 증대로 이어질 수 있도록 다양한 지원이 필요하며, 이들을 농업을 승계할 수 있는 '후계농업 인력'으로 육성해 나갈 필요가 있음.

I. 서론

- 2014년 농촌인구는 938만명으로 1970년 이후 지속적으로 감소해 우리나라 총인구의 18.5%에 불과
- 농촌인구는 1970년 1,851만명에서 2014년 938만명으로 약 1/2로 감소한 반면, 도시인구는 동기간 1,295만명에서 4,138만명으로 약 3.2배 증가
 - 이는 1970년대 이후 급속한 산업화와 도시화 과정을 겪으면서 농촌지역의 인구가 일자리가 많은 도시지역으로 집중되었기 때문
 - 이같은 이촌향도(離村向都) 현상은 농촌 주민들의 생활서비스 관련 경제 활동을 위축시켜 삶의 질을 떨어뜨리는 악순환을 초래
- 도시지역 인구비율은 1980년대까지 급속한 변화를 보이다 산업화와 도시화가 어느 정도 진행된 1990년대 중반 이후로 변화폭이 완화
 - 1970년 41.2% → 1995년 78.5% : 37.3%p ↑
 - 1995년 78.5% → 2014년 81.5% : 3.0%p ↑

[표 1-1] 도시와 농촌인구 추이

(단위 : 만명, %)

| 구분 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2014 | |
|----|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 도시 | 인구 | 1,295 | 1,677 | 2,143 | 2,644 | 3,231 | 3,499 | 3,676 | 3,851 | 3,982 | 4,138 |
| | 비중 | 41.2 | 48.4 | 57.2 | 65.4 | 74.4 | 78.5 | 79.7 | 81.5 | 82.0 | 81.5 |
| 농촌 | 인구 | 1,851 | 1,791 | 1,600 | 1,401 | 1,110 | 956 | 938 | 876 | 876 | 938 |
| | 비중 | 58.8 | 51.6 | 42.7 | 34.6 | 25.6 | 21.5 | 20.3 | 18.5 | 18.0 | 18.5 |
| 합계 | 인구 | 3,147 | 3,468 | 3,744 | 4,045 | 4,341 | 4,455 | 4,614 | 4,727 | 4,858 | 5,076 |
| | 비중 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

주 : UN에서는 도시와 시골로 구분함

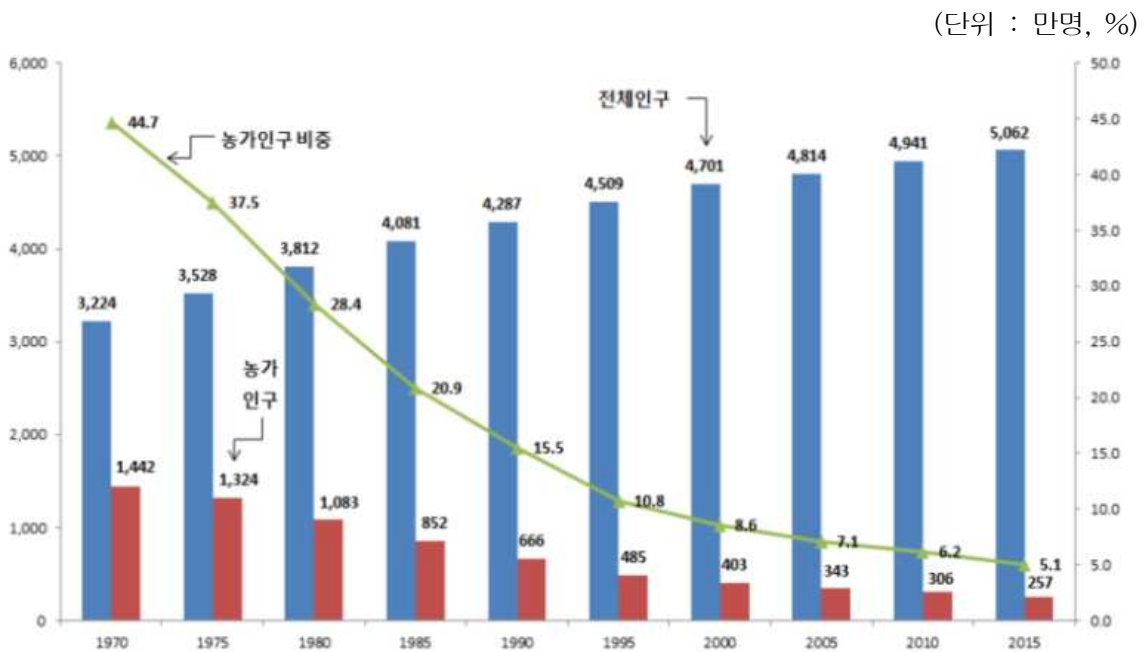
자료 : UN, UNSD Demographic Statistics(<http://data.un.org>)

- 한편, 2015년 농가인구는 257만명으로 1970년 이후 꾸준히 감소해 전

체 인구수의 5.1%에 불과하며, 농촌인구보다 큰 폭으로 감소

- 농가인구는 1970년 1,442만명에서 2015년 257만명으로 약 1/5로 감소하였으며, 우리나라 전체 인구수의 5.1%
 - 반면, 우리나라 전체인구는 1970년 3,224만명에서 2015년 5,062만명으로 약 1.6배 증가
- 농가인구는 1970년 이후 2014년까지 연평균 3.7% 감소해 농촌인구(연평균 Δ 1.5%)보다 더 큰 폭으로 감소¹⁾
 - 농촌인구는 감소폭이 완화된 1990년대 중반 이후 정체상태를 보이다 2010년대 이후 증가추세로 전환(〈표 1〉 참조)된 반면 농가인구는 지속적인 감소추세를 보이고 있음

[그림 1-1] 전체 인구와 농가인구 추이



주 : 전체인구는 추계인구를 사용했으며, 2015년 농가인구는 농림어업총조사 결과를 사용
 자료 : 국가통계포털(KISIS), 농림어업조사 및 농림어업총조사

□ 이처럼 2010년대 이후 농촌의 인구증가는 베이비부머 은퇴와 도시주택

1) 동일기간 비교를 위해 농가인구의 CAGR(연평균 성장률) 산정기간을 1970~2014년으로 하여 계산

가격 상승, 비농업부문 취업자 증가 등 여러 요인이 복합적으로 작용하고 있으며, 향후에도 농촌의 인구증가는 지속될 전망

- 본 보고서는 통계청의 ‘국내이동통계’를 이용하여 1995년 이후 2015년까지 지난 20여 년간 도시와 농촌간의 인구이동 현황을 분석한 것임²⁾
- 또한 이러한 인구이동이 나타난 원인과 특징을 살펴보고 우리 농업·농촌에 주는 시사점을 도출하였음

Ⅱ. 도시와 농촌간 인구이동 현황

1. 도시와 농촌간 인구이동 현황

- 1995년 이후 농촌으로부터 도시로의 인구이동과 도시로부터의 인구이동 모두 큰 폭으로 감소했고, 농촌으로부터 인구유출이 더 크게 감소
 - 농촌으로부터 도시로의 인구이동 연평균 $\Delta 3.0\%$ 씩 감소한 반면 도시로부터 농촌으로의 인구이동은 연평균 $\Delta 2.4\%$ 감소
 - 농촌→도시 인구이동 : (1995) 612,371명 → (2015) 333,773명 $\Delta 3.0\%$
 - 도시→농촌 인구이동 : (1995) 607,173명 → (2015) 375,073명 $\Delta 2.4\%$
- 그 결과 농촌에서 도시로의 인구이동은 지속적으로 순유출을 보이다 2009년부터 지속적인 순유입으로 전환
 - 1995년 이후 농촌에서 도시로의 순유출은 IMF금융위기 전후에 일시 감소했다가 다시 증가한 이후 2002년 10만 6,312명으로 최대를 기록
 - 이후 도시로의 순유출은 점차 감소추세를 보이다 2007년 농촌으로의 순유입이 발생하기 시작

2) 도시와 농촌의 구분은 ‘시(市)’ 이상을 ‘도시’로, ‘군(郡)’을 농촌지역으로 하였음

- 2007년 농촌에서 도시로의 인구이동은 46만 2,431명, 도시에서 농촌으로의 인구이동은 47만 2,048명으로 9,617명이 농촌으로 순유입
- 이후 2009년부터 농촌으로의 인구 순유입이 지속적으로 발생하고 있으며, 꾸준히 증가추세에 있음
- 2009년 농촌으로의 인구 순유입은 1만 4,461명에서 2014년 4만 1,300명으로 6년간 약 2.9배 증가

[표 1-2] 도시와 농촌 사이의 인구이동 추이

(단위 : 명)

| 구분 | 농촌→도시(A) | 도시→농촌(B) | 농촌으로의 인구 순유입(B-A) | 도시→도시 | 농촌→농촌 | 인구이동 총량 |
|------|----------|----------|----------------------|-----------|---------|------------|
| 1995 | 612,371 | 607,173 | △5,198 | 7,583,447 | 270,078 | 9,073,069 |
| 1996 | 543,779 | 497,604 | △46,175 | 7,622,528 | 191,062 | 8,854,973 |
| 1997 | 565,806 | 538,596 | △27,210 | 7,510,074 | 205,433 | 8,819,909 |
| 1998 | 518,381 | 513,288 | △5,093 | 6,926,334 | 198,315 | 8,156,318 |
| 1999 | 598,613 | 556,489 | △42,124 | 8,064,955 | 215,290 | 9,435,347 |
| 2000 | 571,233 | 528,337 | △42,896 | 7,699,228 | 210,643 | 9,009,441 |
| 2001 | 535,524 | 496,620 | △38,904 | 8,053,541 | 204,264 | 9,289,949 |
| 2002 | 559,575 | 453,263 | △106,312 | 8,365,830 | 205,793 | 9,584,461 |
| 2003 | 545,712 | 477,718 | △67,994 | 8,304,881 | 183,335 | 9,516,605 |
| 2004 | 506,422 | 429,685 | △76,737 | 7,459,707 | 171,981 | 8,567,795 |
| 2005 | 471,155 | 423,018 | △48,137 | 7,730,288 | 170,936 | 8,795,397 |
| 2006 | 458,524 | 442,086 | △16,438 | 8,259,382 | 182,082 | 9,342,074 |
| 2007 | 462,431 | 472,048 | 9,617 | 7,935,860 | 199,763 | 9,070,102 |
| 2008 | 448,485 | 447,375 | △1,110 | 7,717,632 | 194,764 | 8,808,256 |
| 2009 | 424,857 | 439,318 | 14,461 | 7,440,189 | 182,911 | 8,487,275 |
| 2010 | 410,491 | 424,256 | 13,765 | 7,211,583 | 180,264 | 8,226,594 |
| 2011 | 393,106 | 416,695 | 23,589 | 7,143,717 | 173,677 | 8,127,195 |
| 2012 | 359,841 | 378,085 | 18,244 | 6,618,094 | 150,671 | 7,506,691 |
| 2013 | 339,089 | 372,161 | 33,072 | 6,555,161 | 145,373 | 7,411,784 |
| 2014 | 335,593 | 367,677 | 32,084 | 6,781,805 | 144,023 | 7,629,098 |
| 2015 | 333,773 | 375,073 | 41,300 | 6,898,498 | 147,942 | 7,755,286 |
| CAGR | △3.0 | △2.4 | - | △0.5 | △3.0 | △0.8 |

주 1 : 시(市)이상은 도시로, 군(郡)이하는 농촌으로 구분하였으며, 도농통합시의 읍·면은 도시에 포함되어 있음

2 : '-' 는 도시로의 인구유출을, '+' 는 농촌으로의 인구유입을 의미

자료 : 통계청, 국내인구이동통계

- 농촌과 도시의 인구이동은 수도권 비중이 감소하고 지방대도시와 중소도시의 비중이 증가
 - 농촌에서 수도권으로의 인구이동은 1995년 42.2%(258,535명)를 차지했으나, 2015년 30.2%(100,858명)로 약 12.0%p 감소
 - 반면, 농촌에서 지방대도시로의 인구이동은 1995년 24.2%(148,334명)에서 2015년 29.8%(99,505명)로 약 5.6%p 증가했고, 중소도시로의 인구이동은 동기간 33.6%(205,502명)에서 40.0%(133,410명)로 6.4%p 증가
 - 수도권에서 농촌으로의 인구이동은 1995년 46.0%(279,335명)를 차지했으나, 2015년 32.6%(122,447명)로 약 13.4%p 감소
 - 반면, 지방대도시에서 농촌으로의 인구이동은 1995년 26.4%(160,238명)에서 2015년 31.7%(118,839명)로 약 5.3%p 증가했고, 중소도시로부터의 인구이동은 동기간 27.6%(167,600명)에서 35.7%(133,787명)로 8.1%p 증가
- 농촌으로의 인구 순유입은 수도권과 지방대도시로부터의 인구 유입이 큰 영향을 미치고 있음
 - 농촌과 도시의 인구이동은 수도권과 지방대도시의 경우 2007년부터 농촌으로의 순유출로 전환되었으며, 그 결과 농촌으로의 인구유입은 2007년 잠시 순유입으로 전환됐다가 2009년부터 지속적으로 순유입되고 있음

[표 1-3] 수도권 및 지방대도시, 중소도시와 농촌사이의 인구이동 추이

(단위 : 명, %)

| 구분 | 수도권 | | | | | 지방대도시 | | | | | 중소도시 | | | | | 합계 | | | | |
|------|-----------------|------|-----------------|------|---------------------------|-----------------|------|-----------------|------|---------------------------|----------------|------|----------------|------|---------------------------|--------------|-----|--------------|-----|---------------------------|
| | 농촌→ 수도권도시(A) | | 수도권도시→ 농촌(B) | | 농촌으로 의 순이동 (B-A) | 농촌→ 지방대도시(C) | | 지방대도시→ 농촌(D) | | 농촌으로 의 순이동 (D-C) | 농촌→ 중소도시(E) | | 중소도시→ 농촌(F) | | 농촌으로 의 순이동 (F-E) | 농촌→ 도시(G) | | 도시→ 농촌(H) | | 농촌으로 의 순이동 (H-G) |
| | 이동자수 | 비중 | 이동자수 | 비중 | | 이동자수 | 비중 | 이동자수 | 비중 | | 이동자수 | 비중 | 이동자수 | 비중 | | 이동자수 | 비중 | 이동자수 | 비중 | |
| 1995 | 258,535 | 42.2 | 279,335 | 46.0 | 20,800 | 148,334 | 24.2 | 160,238 | 26.4 | 11,904 | 205,502 | 33.6 | 167,600 | 27.6 | △37,902 | 612,371 | 100 | 607,173 | 100 | △5,198 |
| 1996 | 230,036 | 42.3 | 220,893 | 44.4 | △9,143 | 125,301 | 23.0 | 123,670 | 24.9 | △1,631 | 188,442 | 34.7 | 153,041 | 30.8 | △35,401 | 543,779 | 100 | 497,604 | 100 | △46,175 |
| 1997 | 232,842 | 41.2 | 236,616 | 43.9 | 3,774 | 147,304 | 26.0 | 147,033 | 27.3 | △271 | 185,660 | 32.8 | 154,947 | 28.8 | △30,713 | 565,806 | 100 | 538,596 | 100 | △27,210 |
| 1998 | 197,350 | 38.1 | 199,759 | 38.9 | 2,409 | 139,787 | 27.0 | 148,460 | 28.9 | 8,673 | 181,244 | 35.0 | 165,069 | 32.2 | △16,175 | 518,381 | 100 | 513,288 | 100 | △5,093 |
| 1999 | 234,009 | 39.1 | 223,383 | 40.1 | △10,626 | 163,355 | 27.3 | 158,283 | 28.4 | △5,072 | 201,249 | 33.6 | 174,823 | 31.4 | △26,426 | 598,613 | 100 | 556,489 | 100 | △42,124 |
| 2000 | 223,463 | 39.1 | 210,838 | 39.9 | △12,625 | 154,688 | 27.1 | 148,142 | 28.0 | △6,546 | 193,082 | 33.8 | 169,357 | 32.1 | △23,725 | 571,233 | 100 | 528,337 | 100 | △42,896 |
| 2001 | 192,463 | 35.9 | 179,041 | 36.1 | △13,422 | 151,070 | 28.2 | 144,071 | 29.0 | △6,999 | 191,991 | 35.9 | 173,508 | 34.9 | △18,483 | 535,524 | 100 | 496,620 | 100 | △38,904 |
| 2002 | 206,124 | 36.8 | 158,942 | 35.1 | △47,182 | 152,074 | 27.2 | 130,312 | 28.7 | △21,762 | 201,377 | 36.0 | 164,009 | 36.2 | △37,368 | 559,575 | 100 | 453,263 | 100 | △106,312 |
| 2003 | 177,368 | 32.5 | 146,947 | 30.8 | △30,421 | 154,994 | 28.4 | 145,805 | 30.5 | △9,189 | 213,350 | 39.1 | 184,966 | 38.7 | △28,384 | 545,712 | 100 | 477,718 | 100 | △67,994 |
| 2004 | 163,290 | 32.2 | 133,412 | 31.0 | △29,878 | 139,299 | 27.5 | 126,670 | 29.5 | △12,629 | 203,833 | 40.2 | 169,603 | 39.5 | △34,230 | 506,422 | 100 | 429,685 | 100 | △76,737 |
| 2005 | 153,644 | 32.6 | 135,665 | 32.1 | △17,979 | 130,833 | 27.8 | 127,232 | 30.1 | △3,601 | 186,678 | 39.6 | 160,121 | 37.9 | △26,557 | 471,155 | 100 | 423,018 | 100 | △48,137 |
| 2006 | 156,514 | 34.1 | 144,473 | 32.7 | △12,041 | 129,836 | 28.3 | 129,005 | 29.2 | △831 | 172,174 | 37.5 | 168,608 | 38.1 | △3,566 | 458,524 | 100 | 442,086 | 100 | △16,438 |
| 2007 | 157,726 | 34.1 | 159,693 | 33.8 | 1,967 | 126,780 | 27.4 | 135,888 | 28.8 | 9,108 | 177,925 | 38.5 | 176,467 | 37.4 | △1,458 | 462,431 | 100 | 472,048 | 100 | 9,617 |
| 2008 | 148,801 | 33.2 | 151,401 | 33.8 | 2,600 | 123,228 | 27.5 | 134,992 | 30.2 | 11,764 | 176,456 | 39.3 | 160,982 | 36.0 | △15,474 | 448,485 | 100 | 447,375 | 100 | △1,110 |
| 2009 | 140,237 | 33.0 | 147,366 | 33.5 | 7,129 | 119,426 | 28.1 | 133,959 | 30.5 | 14,533 | 165,194 | 38.9 | 157,993 | 36.0 | △7,201 | 424,857 | 100 | 439,318 | 100 | 14,461 |
| 2010 | 135,609 | 33.0 | 147,103 | 34.7 | 11,494 | 115,254 | 28.1 | 128,900 | 30.4 | 13,646 | 159,628 | 38.9 | 148,253 | 34.9 | △11,375 | 410,491 | 100 | 424,256 | 100 | 13,765 |
| 2011 | 125,405 | 31.9 | 145,843 | 35.0 | 20,438 | 112,117 | 28.5 | 121,985 | 29.3 | 9,868 | 155,584 | 39.6 | 148,867 | 35.7 | △6,717 | 393,106 | 100 | 416,695 | 100 | 23,589 |
| 2012 | 116,037 | 32.2 | 131,698 | 34.8 | 15,661 | 101,601 | 28.2 | 111,444 | 29.5 | 9,843 | 142,203 | 39.5 | 134,943 | 35.7 | △7,260 | 359,841 | 100 | 378,085 | 100 | 18,244 |
| 2013 | 105,701 | 31.2 | 121,016 | 32.5 | 15,315 | 100,031 | 29.5 | 116,437 | 31.3 | 16,406 | 133,357 | 39.3 | 134,708 | 36.2 | 1,351 | 339,089 | 100 | 372,161 | 100 | 33,072 |
| 2014 | 102,861 | 30.7 | 119,020 | 32.4 | 16,159 | 101,829 | 30.3 | 117,488 | 32.0 | 15,659 | 130,903 | 39.0 | 131,169 | 35.7 | 266 | 335,593 | 100 | 367,677 | 100 | 32,084 |
| 2015 | 100,858 | 30.2 | 122,447 | 32.6 | 21,589 | 99,505 | 29.8 | 118,839 | 31.7 | 19,334 | 133,410 | 40.0 | 133,787 | 35.7 | 377 | 333,773 | 100 | 375,073 | 100 | 41,300 |

주 1 : 지방대도시는 부산, 대구, 대전, 광주, 울산광역시를 의미하며, 중소도시는 지방의 '시'를 의미

2 : '-'는 도시로의 인구유출을, '+'는 농촌으로의 인구유입을 의미

자료 : 통계청, 국내인구이동통계

III. 도시와 농촌간 인구이동의 특징

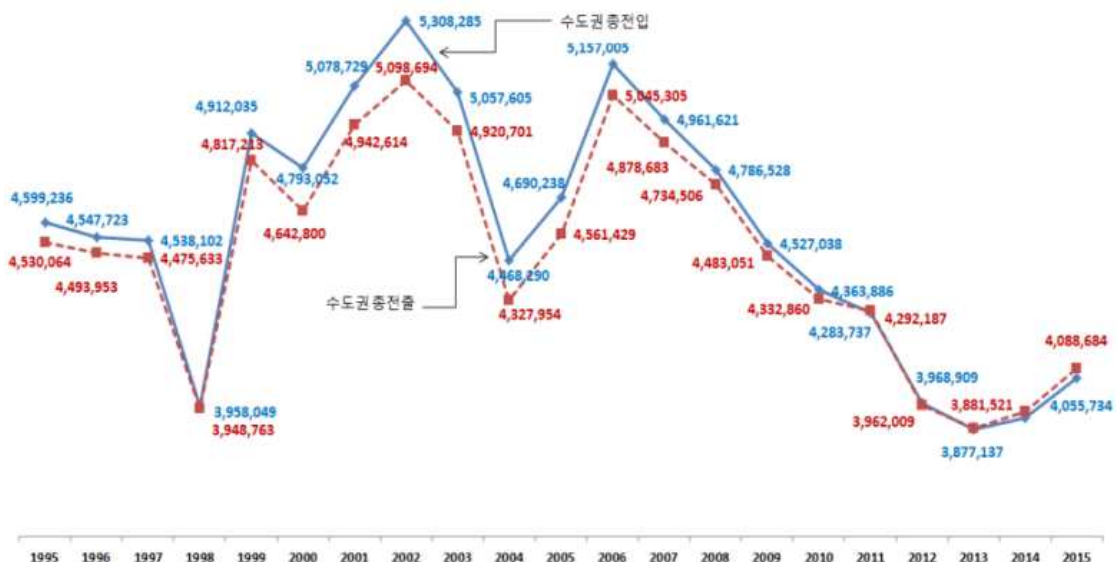
- 인구 증가율 감소와 저출산·고령화 등으로 인구구조가 변화하고 도시화가 정체되면서 지역간 인구 이동 패턴에 변화가 나타나고 있으며, 도시와 농촌간 인구이동도 그 현상중 하나로 볼 수 있음
- 베이비부머의 은퇴를 시작으로 귀농·귀촌이 가시화되면서 수도권 및 지방대도시로부터 농촌으로 유입되는 인구가 증가

1. ‘탈’ 대도시화 가속 : 수도권 및 지방대도시에서 인구 유출

- 수도권의 전출입 규모가 2006년 이후 하락세를 보이는 가운데 2011년 처음으로 수도권의 인구 8,450명이 순유출 돼 ‘탈’ 수도권 현상이 가속
- 2011년에 수도권 전입인구보다 전출인구가 많아지면서 수도권에서 잠시 순유출(8,450명)로 발생했으며, 2013년부터는 순유출이 지속되고 있음

[그림 1-2] 수도권 총전입과 총전출 추이

(단위 : 명)



자료 : 통계청, 국내이동 통계

- 또한 2002년부터 비수도권에서 수도권으로의 전입 규모는 하락하고 있는 반면, 수도권에서 비수도권으로의 전출 규모는 증가하기 시작해 2011년부터 전출인구가 전입인구를 초과
- 수도권에서 비수도권으로의 전출인구도 증가했지만 비수도권에서의 전입인구 감소가 수도권 인구 순유출에 기여

[그림 1-3] 수도권과 비수도권간 전출입 추이

(단위 : 명)

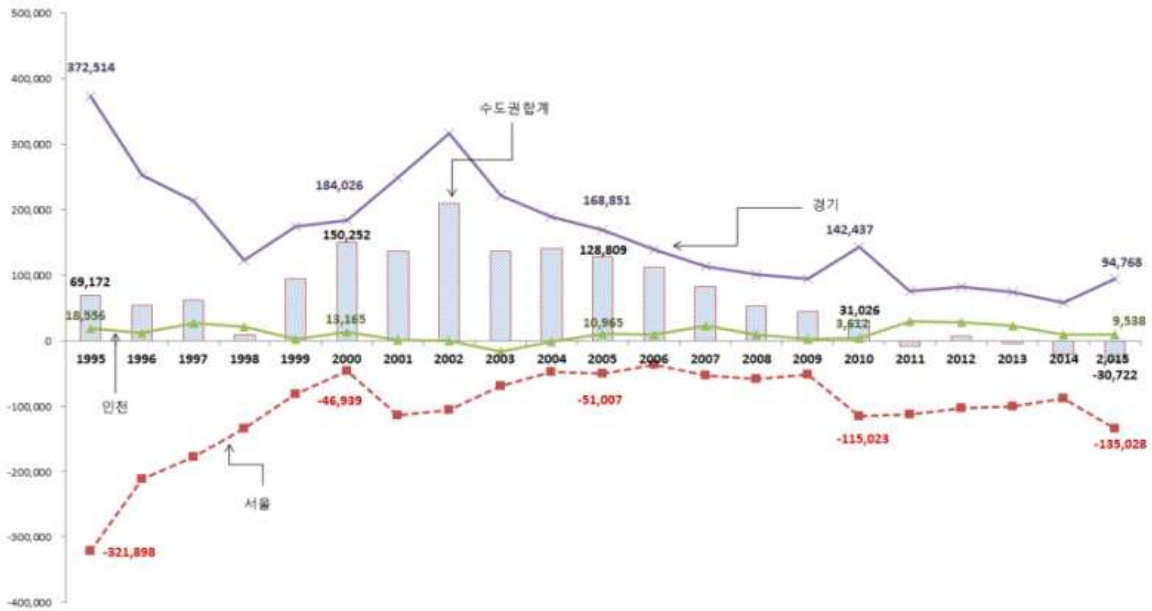


자료 : 통계청, 국내이동 통계

- 수도권 중에서 서울은 지속적인 인구 순유출을 발생하고 있으며, 2015년 135,028명의 순유출을 기록
- 인천은 인구 순유입과 순유출이 반복적으로 일어나고 있고, 경기도는 지속적으로 순유입이 발생하고 있으나 2002년 이후 순유입 규모가 급속히 감소
- 경기도의 인구유입은 신도시 개발과 서울의 높은 주거비로 인한 인구이동, 젊은 층의 대학진학 등이 주요 원인임

[그림 1-4] 수도권 3개 시도의 순유출 추이

(단위 : 명)



주 : '-' 는 순유출을 의미
 자료 : 통계청, 국내인구이동통계

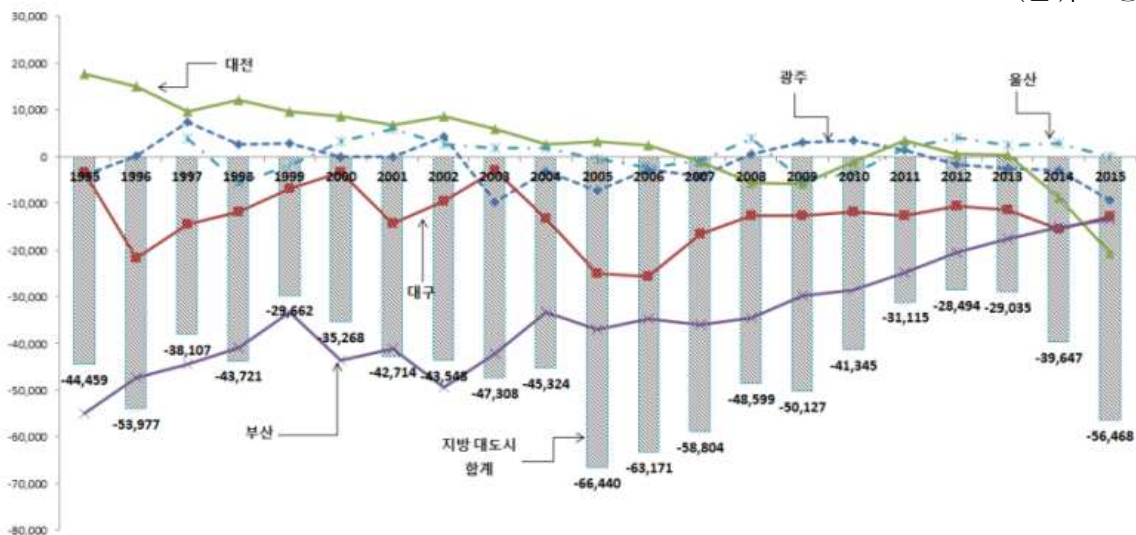
- 수도권과 마찬가지로 지방대도시에서도 인구유출이 지속되고 있으며, 이로 인해 지방대도시의 활력이 유출
 - 부산과 대구는 지속적으로 인구유출이 발생하고 있으며, 부산은 2002년부터 인구유출이 큰 폭으로 감소
 - 울산은 순유출과 순유입이 반복적으로 나타나고 있으며, 광주는 2012년, 대전은 2014년 순유출로 전환
- 앞에서 분석한 수도권과 지방대도시권의 인구유출은 도시화의 한계로 대도시의 인구 유입력(구심력)이 약화되고 분산압력(원심력)이 상대적으로 증가했기 때문³⁾
 - 교통망의 확충과 대도시권의 높은 주거비 등으로 인해 대도시 외곽지역으로 분산이 확대되고 있으며, 세종시, 혁신도시 등 공공기관 이전이 가시화되면서 인구 분산을 촉진

3) 삼성경제연구소, SERI 경제포커스 제386호

- 베이비부머 세대의 은퇴와 일자리 부족, 기업의 유연근무제 증가 등도 대도시 인구 분산 유인으로 작용
- 반면 농촌에서의 비농업부분 고용증가는 농촌으로의 인구이동을 촉진
 - 농촌지역의 비농업부분 종사자수는 2000년 249만명에서 2013년 366만명으로 약 117만명 증가(46.6% ↑)

[그림 1-5] 지방 대도시의 순유출 추이

(단위 : 명)



자료 : 통계청, 국내인구이동통계

[표 1-4] 농촌지역 취업자수 변화

(단위 : 천명, %)

| 구분 | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 | 증감률 |
|---------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 비농업 부문 종사자수 | 2,494 | 2,567 | 2,718 | 2,811 | 2,966 | 3,238 | 3,506 | 3,655 | 46.6 |
| 농업 부문 종사자수(A) | 2,243 | 2,069 | 1,730 | 1,705 | 1,611 | 1,480 | 1,457 | 1,453 | △35.2 |
| 총 취업자수(B) | 4,737 | 4,636 | 4,448 | 4,516 | 4,577 | 4,718 | 4,963 | 5,108 | 7.8 |
| 농촌 지역 인구(C) | 10,000 | 9,846 | 9,736 | 9,381 | 9,320 | 9,484 | 9,441 | 9,300 | △7.0 |
| A/B*100 | 47.4 | 44.6 | 38.9 | 37.8 | 35.2 | 31.4 | 29.4 | 28.4 | △39.9 |
| B/C*100 | 47.4 | 47.1 | 45.7 | 48.1 | 49.1 | 49.7 | 52.6 | 54.9 | 15.9 |

주 : 농업부문 종사자수는 2000~2003년의 경우 통계청에서 공표한 경제활동인구조사자료로서 농업 및 임업 모두 포함함. 2004년 이후부터는 경제활동인구조사 원자료를 이용하여 농업 부문 종사자 수만 포함함
 자료 : 김정섭·엄진영·유찬희, '일자리 없는 농촌, 할 일 많은 농촌', 농업전망 2016 자료집, 2016

- 이러한 대도시로부터의 인구유출은 인근 지역뿐만 아니라 지방으로 유입되고 있으며, 농촌에서는 귀농·귀촌의 증가로 연계
- 수도권과 지방대도시로부터 농촌으로의 인구 순유입은 2007년부터 발생하고 있으며, 수도권으로부터의 순유입이 더 크게 증가
 - 수도권으로부터의 인구 순유입은 2007년 1,967명에서 2014년 16,159명으로 8.2배 증가한 반면 지방대도시로부터의 순유입은 동기간 9,108명에서 15,659명으로 1.7배 증가
- 수도권과 지방대도시로부터 농촌으로의 인구 순유입은 경기와 인구구조 변화로부터 큰 영향을 받고 있으며, 최근의 움직임은 과거와 다른 양상을 보이고 있음
 - 1997~1998년 IMF 시기에 대도시로부터 농촌으로의 인구 순유입이 발생했으며, 경기회복과 함께 다시 대도시로의 순유출로 전환 → 2002년 카드사태 이후 순유출이 감소하기 시작 → 2007~2008년 글로벌 금융위기시 순유입으로 전환
 - 2009년 이후는 베이비부머의 은퇴시기와 맞물려 도시생활의 대안으로 농촌으로의 순유입이 증가하면서 IMF 이후와 달리 경기회복 후에도 순유입이 지속

[그림 1-6] 수도권 및 지방대도시로부터의 농촌 순유입 추이

(단위 : 명)



자료 : 통계청, 국내인구이동통계

2. 젊은 세대의 농촌 유입 증가

- 30대에서 60대까지 농촌으로 인구 순유입이 발생하고 있으며, 30~40대 젊은 층의 순유입 증가는 지역사회 유지는 물론 농촌에 새로운 활력을 제공
- 40대와 50대에서는 2001년 이후 농촌으로의 인구 순유입이 지속적으로 발생하고 있으며, 30대는 2006년, 60대는 2005년부터 농촌으로 순유입
 - 학부모 연령대인 30~40대의 젊은 층의 농촌유입으로 10대 인구가 2007년 순유입으로 첫 전환된 이후 2009년부터 순유입을 유지
 - 이들 인구의 유입은 도시화의 정체로 인한 일자리 부족과 베이비부머의 은퇴와 더불어 농촌이 제2의 인생을 일구는 터전으로 변모하고 농업이 고소득이 가능한 산업으로 인식이 바뀌고 있기 때문
- 20대의 인구유출은 대학진학과 취업 등으로 인해 지속적으로 발생

[표 1-5] 도시와 농촌간 연령대별 순이동 추이

(단위 : 명)

| 구분 | 10세 미만 | 10세~19세 | 20세~29세 | 30세~39세 | 40세~49세 | 50세~59세 | 60세~69세 | 70세 이상 | 합계 |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|----------|
| 2001 | 745 | △7,511 | △43,025 | △1,907 | 6,799 | 6,486 | 1,274 | △1,765 | △38,904 |
| 2002 | △19,241 | △16,714 | △55,656 | △15,997 | 1,252 | 3,073 | △374 | △2,655 | △106,312 |
| 2003 | △5,194 | △9,457 | △43,688 | △12,628 | 3,502 | 3,903 | △1,177 | △3,255 | △67,994 |
| 2004 | △13,102 | △12,390 | △41,828 | △11,299 | 2,971 | 3,779 | △599 | △4,269 | △76,737 |
| 2005 | △10,674 | △6,957 | △33,533 | △8,155 | 6,730 | 6,825 | 1,023 | △3,396 | △48,137 |
| 2006 | △3,121 | △3,217 | △24,828 | 828 | 8,649 | 7,899 | 1,083 | △3,731 | △16,438 |
| 2007 | △329 | 1,366 | △18,554 | 2,996 | 11,662 | 10,334 | 3,123 | △981 | 9,617 |
| 2008 | △3,921 | △3,033 | △20,191 | 2,110 | 10,406 | 11,124 | 4,695 | △2,300 | △1,110 |
| 2009 | △2,313 | 136 | △12,793 | 3,610 | 10,471 | 11,077 | 5,422 | △1,149 | 14,461 |
| 2010 | △1,382 | 1,629 | △14,469 | 2,082 | 10,531 | 11,078 | 5,073 | △777 | 13,765 |
| 2011 | 523 | 2,501 | △13,273 | 2,183 | 11,419 | 14,215 | 6,522 | △501 | 23,589 |
| 2012 | △409 | 145 | △13,294 | 3,145 | 8,461 | 13,292 | 6,600 | 304 | 18,244 |
| 2013 | 1,524 | 1,686 | △9,046 | 5,266 | 9,762 | 16,027 | 7,822 | 31 | 33,072 |
| 2014 | 633 | 2,367 | △8,383 | 3,263 | 10,059 | 15,747 | 7,812 | 586 | 32,084 |
| 2015 | 1,884 | 2,490 | △5,875 | 5,355 | 9,316 | 17,452 | 10,185 | 493 | 41,300 |

주 1 : '-' 는 도시로의 인구유출을, '+' 는 농촌으로의 인구유입을 의미

2 : 연령대별 인구이동 현황 자료는 2001년부터 존재

자료 : 통계청, 국내인구이동통계

IV. 시사점

- 대도시의 구심력 약화와 인구구조 변화, 교통망과 자동차 보급 확대, 농촌의 가치에 대한 인식변화 등으로 농촌으로의 인구 유입 증가세는 상당기간 지속될 전망
 - 한국귀농귀촌진흥원에 따르면 2034년의 귀농·귀촌 인구는 300만명을 넘어설 것으로 예상
- 인구감소와 초고령화에 직면한 농촌사회에 활력 증진과 농촌공동체 유지, 농업 부문의 인력 확보라는 측면에서 농촌으로의 인구유입은 매우 중요한 의미를 지님
 - 30~40대의 젊은 층의 유입 증가는 지역활성화는 물론 일자리와 소득 창출, 후계농업인력 유지, 학생수 증가 등 농촌공동체를 유지하는데 긍정적 효과를 유발
 - 특히, 학부모 연령대인 이들의 유입으로 인해 많지는 않지만 10대 인구가 2007년 순수유입으로 첫 전환된 이후 2009년부터 순수유입이 유지되고 있으며, 학생수 감소로 폐교위기에 처해있는 농촌학교 유지에 기여
- 향후 지속될 농촌으로의 인구유입을 촉진하기 위해 농촌의 정주 기반과 일자리를 갖추면서 농업에 대한 관심으로 이어질 수 있도록 다양한 지원이 필요
 - 현재 농촌의 현실은 농업소득 만으로는 생활을 영위하기 어려운 상황이며, 다양한 농외소득원 개발이 필요한 상황임
 - 최근 연구에 따르면⁴⁾ 농촌관광과 관련된 ‘음식점업’ 과 ‘숙박시설 운영업’, ‘스포츠 서비스업’ 등에서 고용창출이 크게 일어나고 있으므로, 6차 산업화와 연계하는 지속적인 노력이 필요

4) 김한중, ‘농촌지역 산업별 고용현황과 시사점’, NH농협조사월보 통권 제604호, 농협중앙회, 2016.

- 정부는 지역사회 유지에 필요한 교육, 문화, 여가, 보건, 의료, 사회복지 등 공공 서비스 분야를 유지·개선시키고 다양한 좋은 일자리를 창출하는 등 안정적 정착을 위한 정주환경을 마련할 필요
 - 또한 지역사회에 참여할 수 있는 방안을 모색하고 이들을 농업으로 끌어들이어 농업을 승계할 수 있는 후계농업인력으로 적극 육성할 필요
- 지자체에서는 귀농·귀촌인에 대한 후견인제도를 적극 활성화 할 필요
 - 자금지원 등 금전적인 혜택 외에도 각 지자체들은 귀농인 후견인(멘토), 지역주민과 귀농인 교류 지원 등을 실시해 귀농인의 안정적인 정착을 지원
 - 예를 들면, 경기도는 귀농학교 수료생을 중심으로 멘토-멘티를 연결하는 ‘멘토 멘티 네트워크 지원사업’을 운영중이며, 충북은 귀농인에게 영농기술, 경영 등에 대한 조언을 제공하는 귀농인 후견인(멘토) 제도를 시행중임

〈참 고 문 헌〉

- 박용규, ‘탈도시화는 시작되는가?’, SERI 경제포커스 제386호, 삼성경제연구소, 2012.
- 김강현, ‘해외 귀농·귀촌의 정책동향과 시사점’, NH농협조사월보 통권 제598호, 농협중앙회, 2015.
- 김한중, ‘도시와 농촌간 인구이동 현황과 시사점’, NH농협조사월보 통권 제599호, 농협중앙회, 2015.
- _____. ‘농촌지역 산업별 고용현황과 시사점’, NH농협조사월보 통권 제604호, 농협중앙회, 2016.
- 한국귀농귀촌진흥원, ‘귀농귀촌 현주소와 정부정책 진단’ 토론회, 2015
- 통계청, ‘국내인구이동통계’, 국가통계포털(KOSIS)
- UN, UNSD Demographic Statistics(<http://data.un.org>)

귀농·귀촌과 지역의 과제

1. 서론
2. 농촌가구의 실림살이와 농촌 지역사회의 경제적·사회적 지속가능성
3. 귀농·귀촌과 주요과제
4. 결론을 대신하여

김 정 섭 / jskkjs@krei.re.kr

한국농촌경제연구원 연구위원

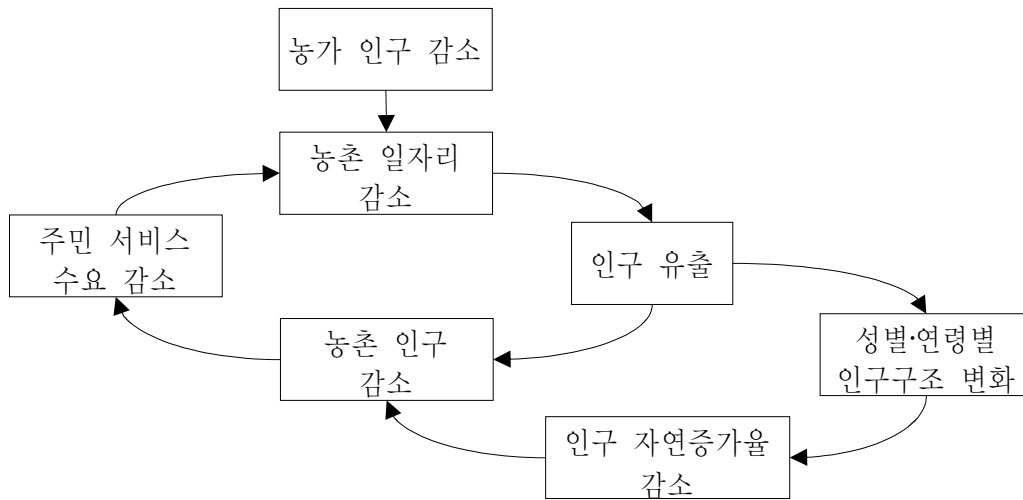
귀농·귀촌과 지역의 과제

김 정 섭 / 한국농촌경제연구원 연구위원

I. 서론

인구는 농촌 지역사회 문제의 출발점이자 종착지다. 경제활동이 위축되고 농촌 지역의 사회적 관계 밀도가 박약해지는 것은 인구 감소의 당연한 귀결이다. 오랜 기간 한국 농촌은 인구학적 악순환 구조가 심화되는 과정을 경험했다. 공업화 중심의 압축 성장과 맞물려 이촌탈농(移村脫農)이 시작된 것이 반세기 전의 일이다. 농가를 구성하는 인구 가운데 상당수가 농촌에서 유출되었다. 농가 구성원은 농촌의 주된 소비자이기도 했는데 그 수가 줄어들면서 농촌 지역의 일자리도 감소하였다. 여기서 다시 인구가 유출되었다. 그래서 농촌의 성별·연령별 인구 구조가 변화했는데, 인구 자연증가율이 떨어지고 농촌 인구 감소를 심화시켰다. 농촌 인구 감소는 다시 주민의 서비스 수요 감소로 이어져 일자리 감소를 촉진했다. 이 같은 악순환 구조를 끊을 방도를 찾는 것이 농촌 정책의 숙원이었지만, 아직까지는 뾰족한 수가 없는 듯하다.

[그림 2-1] 농촌 인구 및 일자리 감소의 악순환 구조



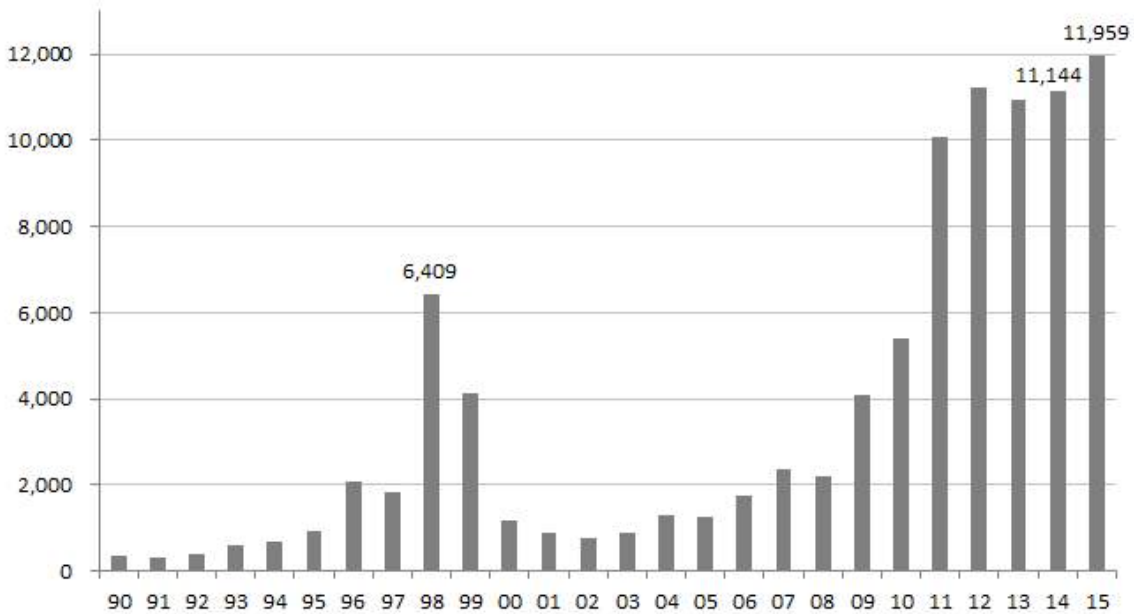
출처: Hodge & Whitby(1981: 10).

지난 해에 귀농 가구 수는 11,959호로 통계를 작성한 이래로 가장 많았다. 귀촌¹⁾ 인구도 유례없이 많았다. 도시-농촌 사이의 인구이동 패턴에 변화가 일어난 것은 2000년대 부터인 듯하다.²⁾ 이때부터 도시에서 농촌으로의 인구 이동량이 반대 방향의 인구 이동량을 앞지르기 시작한 것 같다. 그러나 이 같은 인구이동 패턴 변화가 계속되어 어느 시점엔가 농촌 인구 감소 추세를 역전시킬 수 있을 것이라고 단언하기는 어렵다. 순유입 규모보다 자연감소 규모가 당분간 더 클 것 같고, 도시에서 농촌으로의 인구 유입 증가 추세가 어느 규모로 지속될 것인지 예상하기도 어렵다. 다만, 최근의 인구 이동 추세가 새로운 전기(轉機)가 될 수 있을지 모른다는 실낱 같은 기대가 형성되고 있다. 귀농·귀촌에 이목이 집중되는 이유다.

1) 귀촌 가구는 31만 7,409호로 한 해 전인 2014년보다 18,502호 증가했다. ‘귀촌’ 개념에 대하여 명확하게 합의된 바 없는 상태이기는 하다. 그렇지만 이번에 발표된 정부의 귀촌 통계는 도시(동부)에서 농촌(읍면부)로 이주한 인구 집단의 상당 부분이 포함된 것으로 보인다.

2) 김정섭·임지은·박천수(2012: 164-165)는 주민등록 전입신고 자료를 분석하여 이 같은 인구이동 패턴 변화를 보고하였다. 2001년에 도시로부터 농촌으로 이동한 전입신고 건수가 그 반대 방향의 전입신고 건수보다 1.05배였다. 2005년에는 거의 같았고, 2010년에는 1.12배였다. 박시현·최용욱(2014: 46)도 동일한 방법으로 2011년부터 2013년까지의 인구이동 패턴을 분석하였다. 그 3개년 모두 도시로부터 농촌으로의 인구 이동량이 반대 방향의 인구 이동량보다 몇 만 명 더 많았다.

[그림 2-2] 전국 귀농 가구 수 추이(1990년~2015년)



자료: 통계청 국가통계포털 홈페이지(www.kosis.kr), 농림수산식품부(2012), 농림부(2006), 농림부(1997), 고성준(2008), 서규선·변재면(2000)

주1: 1990년부터 1995년까지의 수치는 농림부(1997)의 자료다. 서규선·변재면(2000)에서 재인용하였다.

주2: 1996년부터 2004년까지의 수치는 농림부(2006)의 자료다. 고성준(2008)에서 재인용하였다.

주3: 2005년부터 2009년까지의 수치는 농림부(2012)의 자료다.

주4: 2010년부터 2015년까지의 수치는 통계청 KOSIS의 자료다.

주5: 1990년부터 2011년까지의 귀농 가구 수는 농림수산식품부의 행정 조사 자료에 기초하여 작성되었다. 동일한 조사 방법이 적용되었다. 2012년부터는 통계청이 귀농 가구 수를 집계하였는데, 행정 조사를 하지 않고 간접 자료를 분석하여 산출한 수치다.

이 글의 목적은 귀농·귀촌과 관련하여 농촌 지역사회가 직면한 과제가 무엇 인지를 밝히고 그 과제를 해결하려는 노력이 어떤 방향으로 전개되어야 할 것 인지를 제안하는 데 있다. 여기서 ‘귀농·귀촌과 관련하여 농촌 지역사회가 직 면한 과제’란 어떻게 하면 귀농·귀촌 인구를 늘릴 것이냐는 과제를 말하는 게 아니다. 농촌에 남겨진 숭한 경제적·사회적 과제 가운데 최근에 귀농·귀촌 인구 증가 추세를 고려할 때 지금 대응 전략을 마련해야 할 필요성이 특히 높 은 사안을 말한다.

Ⅱ. 농촌 가구의 살림살이와 농촌 지역사회의 경제적·사회적 지속가능성

1. 농가의 살림살이

영농 승계를 통한 가족농 재생산 가능성이 희박해진 상황³⁾에서 귀농 가구, 특히 젊은 귀농 가구 정착이야말로 비할 데 없이 중요한 과제가 된다. 농사를 짓지 않는 일반 주민이나 귀촌 가구에겐 일자리 만큼 중요한 문제가 없다. 농업 혹은 비농업 부문의 일자리 문제를 중요하게 보는 것은 농촌 지역사회의 지속가능한 살림살이(sustainable livelihood) 문제를 정책의 전면(前面)에 부각시키는 것이 필요한 때문이라고 판단하기 때문이다. 국가 수준에서 논의되는 농업 경쟁력⁴⁾ 문제는 농촌 지역의 인구학적 지속가능성 문제와 동일한 차원의 것이 아니다. 즉, 농업 경쟁력이 올라간다고 해서 농가 수가 늘어나고 농촌 인구가 유지된다는 보장은 없다는 말이다.

농촌에서는 인구학적 지속가능성을 확보하는 것이 가장 중요하다. 이 지속가능성은 엄밀하게 말하면 ‘발전’(development)이라기보다는 ‘살림살이’의 가능성이 유지되는 곳에서 확보할 수 있다. “살림살이는 능력, (물질적·사회적 자원을 포함한) 자산, 생계 수단을 구하는 활동 등으로 이루어진다. 압박이나 충격에 대처하고 그로부터 회복할 수 있을 때, 능력이나 자산을 유지하거나 강화할 수 있을 때, 그러면서 자연 자원 기반을 훼손하지 않을 때 살림살이가 지속가능하다고 말할 수 있다.” (Chambers and Conway, 1992: 6). 한국 농촌의 상황은 ‘빈곤화’의 도정에 길에 들어선 것은 아닌가 하는 의심을 품게 한다. 특히, 농촌 지역사회를 구성하는 핵심 계층인 농가들에게서 그런 경향이 강하게 드러난다. ‘빈곤화’는 무엇보다 생계 수단 확보의 가능성이 떨어지는 현상으로 표현된다.

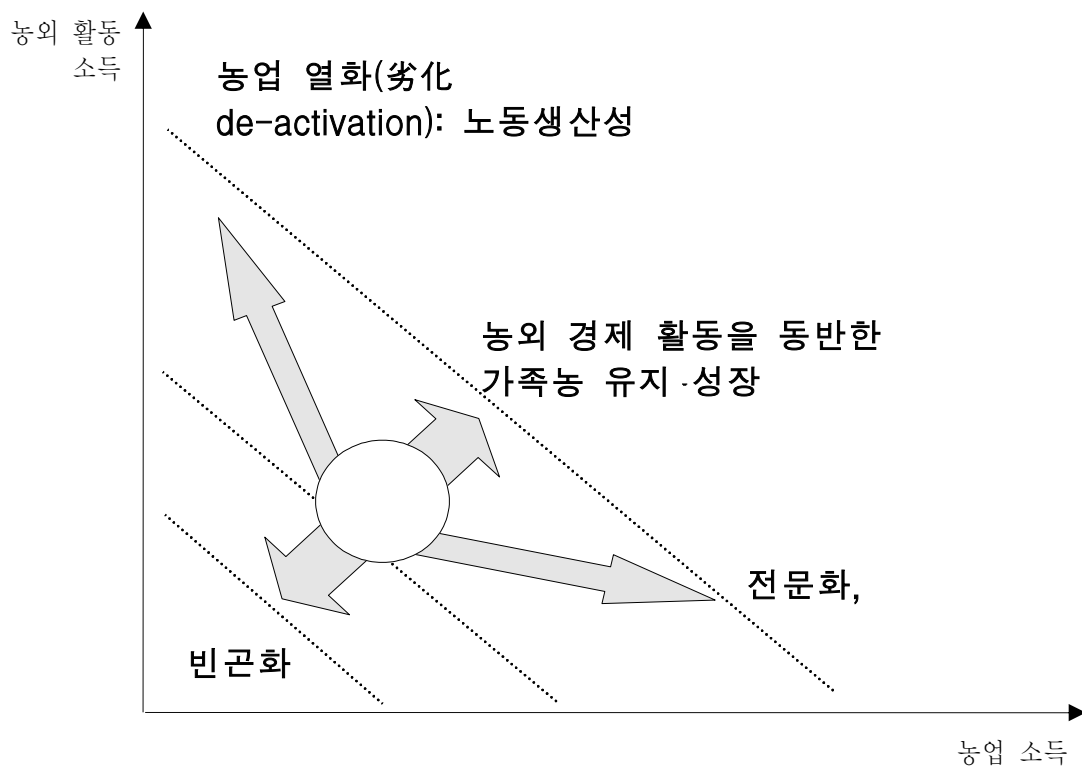
농가의 이행 경로를 <그림 2-3>에서 보는 것처럼 이념형적으로 구분할 수

3) ‘영농 승계자가 있다는 농가’는 전체의 9.8%에 불과하다(통계청 농림어업조사, 2014년도).

4) ‘농업 경쟁력’이 무엇이라는 개념 논의가 필요한 건 사실이지만, 여기에서는 상설할 수 없다. 다만, 부문 산업으로서 생산성과 관련된 것이라는 정도로만 전제하기로 한다.

있다. 그림에서 보이는 ‘농업 열화’는 농산물 가격이 하락하여 농가가 여러 종류의 경제활동 포트폴리오 안에서 농업 활동을 주요 부분으로 계속할 만한 가치가 없게 되거나, 농업 자원 관리 및 투자를 소홀히 할 때 발생한다. ‘빈곤화’는 농촌 지역사회를 지탱하는 사회 연결망(social network)이 침식될 때 일어난다. 가령, 농업 외 경제활동에 대한 접근 기회가 사라지거나, 농업에 종사하는 고령 가구원에 대한 자녀 부양이 줄거나 사라질 때 발생한다. ‘전문화 및 기업농화’는 경지 규모 확대와 더불어 증가하는 노동력 수요를 임노동 구매라는 방식으로 확보하는 영농양식(mode of farming)이 확산됨을 뜻한다. 따라서 지대(地代)가 어느 정도 수준인가, 그리고 농업 노동자 계층이 어느 정도의 두께로 존재하느냐가 이런 경로 이행의 실현가능성을 결정짓는 주 요인이다.

[그림 2-3] 농가 이행 경로의 이념형

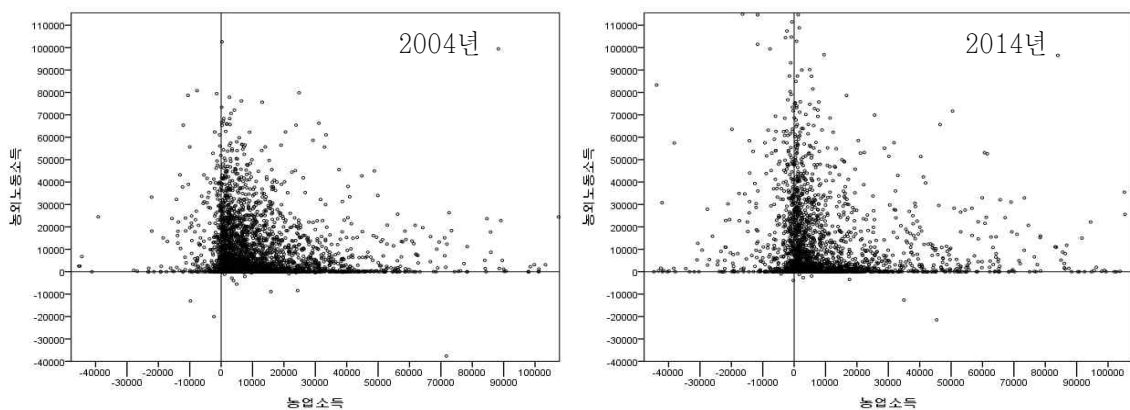


자료: van der Ploeg & Ye(2016: 40)를 수정.

이 같은 틀에서 볼 때, 한국 농촌의 상황을 무엇이라고 진단할 수 있을까? 개략적으로나마 살펴보고 최근 10년 동안 농업 소득과 농외 활동 소득 분포

를 분석했다(그림 4).⁵⁾ 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 농업 소득과 농외 활동 소득이 대등한 비중을 유지하는 농가의 비율이 크게 줄었다. 둘째, 농가의 살림살이나 농촌 지역 내 농가의 다양성이 악화되었음을 시사한다. 즉, 농가 빈곤화가 진행되었다. 셋째, 이러한 변화의 원인으로서는 농가 교역조건 악화, 농가 가구 구성 변화(예: 노인 단독 가구 및 노인 부부 가구 비율 상승), 농촌 노동시장 구조의 질적 변화(예: 비공식적 임시·일용 일자리 기회 축소) 등을 생각해 볼 수 있다.

[그림 2-4] 농업 및 농외활동 소득 분포 변화(2004년과 2014년)



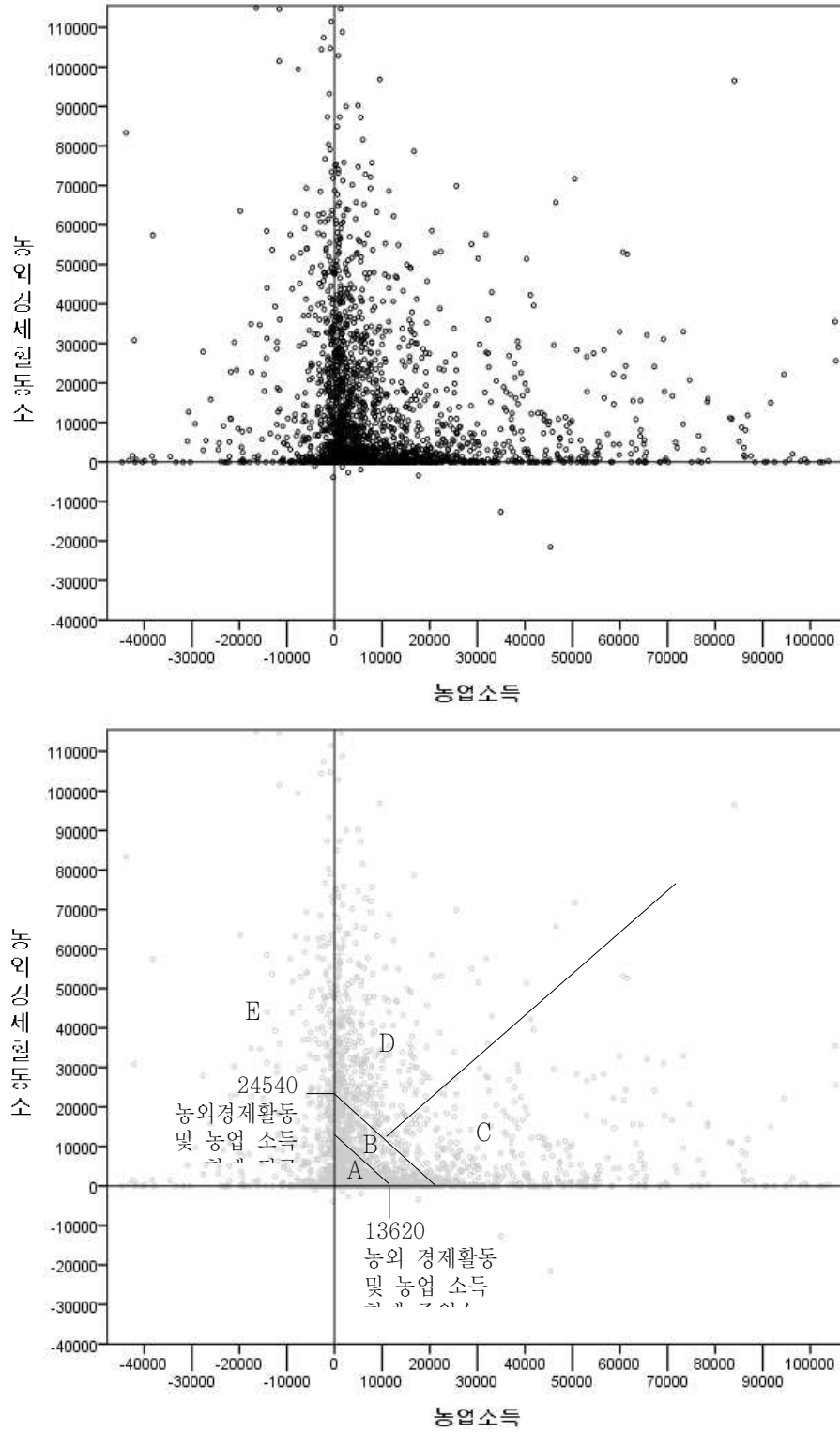
주: 물가상승률을 반영하지 않은 명목 가치로 표현한 자료다.

2014년 현재 농외 경제 활동을 통해 얻는 소득은 평균으로 보았을 때 농업 소득보다 약간 낮은 편이다. 농업소득 평균은 약 1,300만 원이고, 농외 경제 활동 소득⁶⁾ 평균은 약 1,153만 원이었다. 그런데 평균을 기준으로 실태를 설명하는 것은 현실을 많이 왜곡시킨다. 농가의 소득 수준을 4분위로 나누어 보면 각 분위 집단마다 농업소득과 농외 경제활동 소득이 차지하는 비중이 달라진다. 농업소득과 농외 경제활동 소득 중위수는 각각 418만 원과 276만 원이었다. 한편 3분위수에서는 역전 현상이 나타난다. 농외 경제활동 소득 3분위수는 1,631만 원, 농업소득 3분위수는 1,361만 원이었다. 아주 큰 차이는 아니지만 평균 수준 이상의 농가소득을 얻는 농가 집단에서 농업활동보다 농외 경제 활동의 기여분이 약간 더 많다고 볼 수 있다.

5) '농가경제조사' 원자료를 분석하였다.

6) 농외소득과는 다르다. 농외소득에서 이전소득과 자본수입을 빼 것을 뜻한다. 타 농가에 가서 농업 임금노동을 하고 얻은 소득은 포함시켰다.

[그림 2-5] 농업소득 및 농외 경제활동 소득 분포와 농가 유형화
(단위: 천 원)



[표 2-1] 농가 소득 등의 분위 분포(2014년)

(단위: 만 원)

| 구분(N=2600) | 농업소득 | 다면적 활동 소득 | 농업소득+다면적활동 소득 | 농가소득 |
|------------|-------|-----------|---------------|-------|
| 1분위수 | 61 | 16 | 418 | 1419 |
| 중위수 | 418 | 276 | 1362 | 2596 |
| 3분위수 | 1361 | 1631 | 3258 | 4564 |
| 평균 | 1300 | 1153 | 2454 | 3649 |
| 최대값 | 52421 | 25524 | 32854 | 59298 |

자료: 농가경제조사, 2014년.

주: 표본 가중치를 적용하지 않은 값이다.

[표 2-2] 농업 및 농외 경제활동 소득 기준 농가 분류(2014년)

(단위: 호, % 만 원)

| 구분(N=2575) | | 빈도 | 구성비 | 농업 소득 평균 | 농외 경제활동 소득 평균 | 농업 및 농외 경제활동 소득 평균 | 농가소득 평균 |
|------------|---------------------------|-----|------|----------|---------------|--------------------|---------|
| A | 농업 및 농외 경제활동 소득 하위 | 728 | 28.3 | 416 | 236 | 652 | 1785 |
| B | 농업 및 농외 경제활동 소득 중위 | 341 | 13.2 | 1091 | 794 | 1885 | 2924 |
| C | 농업 중심 소득 상위 | 326 | 12.7 | 6184 | 971 | 7155 | 8519 |
| D | 농외 경제활동 중심 소득 상위 | 355 | 13.8 | 790 | 4042 | 4832 | 5833 |
| E | 농업소득 0이하 | 503 | 19.5 | -835 | 1632 | 797 | 2129 |
| F | 완전한 전업농 (농외 경제활동 소득=0) | 322 | 12.5 | 2456 | 0 | 2456 | 3770 |

자료: 농가경제조사, 2014년.

주: 표본 가중치를 적용하지 않은 값이다.

소득 구성을 기준으로 농가를 유형화하면 <그림 5>와 <표 2>에서 보는 바와 같다. ‘농업 및 농외 경제활동 소득 하위 집단’의 경우, 두 종류의 소득 합계 중위수가 1,632만 원이다. 농업소득과 농외 경제활동 소득을 합하여 1,632만 원 미만인 농가가 전체의 28.3%를 차지한다. ‘농업 및 농외 경제활동 소득 중위 집단’은 두 종류의 소득 합4계가 중위수를 넘지만 평균에 못 미치는 농가 집단이다. 전체의 13.2%를 차지한다. ‘농업 중심 소득 상위 집단’은 농업소득과 농외 경제활동 소득의 합계가 평균을 넘는 농가 중에서 농업소득이 농외 경제활동 소득보다 많은 농가들이다. 그 구성비는 12.7%다.

‘농외 경제활동 중심 소득 상위 집단’은 농업소득과 농외 경제활동 소득의 합계가 평균을 넘는 농가들 가운데 농외 경제활동을 통해 얻는 소득이 농업소득보다 많은 농가로서, 그 구성비는 13.8%다. ‘농업소득 0이하 집단’은 농업 수입보다 경영비가 같거나 더 많아 농업소득이 0이하가 된 농가들로 그 구성비가 19.5%나 된다. 일시적인 영농 실패를 경험한 농가와 농외 경제활동을 통해 소득의 주요 부분을 얻고 작은 규모로 영농하면서 수지가 안 맞아도 계속 농사짓는 농가들로 구성된다. ‘완전한 전업농 집단’은 농외 경제활동 소득이 전혀 없는 농가 집단이다. 그 구성비는 12.5%다. 여기에 속한 농가들이 모두 농업 소득이 높은 것은 아니다. 이 집단의 평균 농업소득은 2,456만 원이다.

2. 농촌 지역사회의 비농업 부문 경제활동

농가의 농외 경제활동을 지역사회의 여러 경제·사회 활동 영역에 참여할 수 있게 해주는 매개적 활동이라고 이해할 수 있다. 이때 농외 경제활동은 농촌 주민의 일상생활에 필요한 서비스를 제공하는 경제활동으로서 그 사회적 의미가 부각된다. 층위를 달리하여, 농촌 지역사회의 관점에서 보면 지속가능한 살림살이 전략을 뒷받침하는 활동이 된다. 충청남도에 소재한 4개의 자연마을 주민이 수행하는 비농업 부문 경제활동⁷⁾ 현황을 추적 조사한 사례연구를 검토함으로써 1980년대 중반에서 1990년대 중반 사이에 농가의 농외 경제활동이 지역사회 주민의 일상생활에 필요한 서비스를 제공하는 중요한 매개적 활동이었음을 확인할 수 있다.⁸⁾

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 1980년대부터 1990년대 중반에 이르는 사이에 사례 지역에서는 대체로 인구가 감소함에도 비농업 부문 경제활동 참여자 수가 크게 늘었다. 이 시기에 도시화 경향이 수도권을 넘어 충청권으로 확대되기도 했다. 사례 마을은 대전광역시의 팽창과 논산이나 부여 등 시·군 중심지

7) 4개 자연마을 거주 가구에 대한 전수조사 자료다. 농가에만 한정된 것은 아니지만, 사례지역 거주 가구들이 대부분 농가라는 점을 고려할 때 농가의 농외 경제활동에 관한 자료로 보아도 크게 무리가 없을 듯하다.

8) 오내원 외(2001)의 연구에서 수집한 원자료를 활용하였다.

개발의 영향권하에 있었다. 그리고 도로망과 대중교통이 확충되고 자가용 보유 등으로 교통 접근성이 신장된 것과 소득 수준이 높아졌다는 점도 중요한 여건 변화의 내용으로 고려해야 한다.

[표 2-3] 충청남도 4개 자연마을 주민의 비농업 부문 경제활동 참여 변화(1985-1995)

| 구분 | | 1985 | 1994 | 증감 | 주요 세부업종 |
|----------------------|-------|---------------|---------------|-------|------------------------------|
| 피고용 취업 | 제조업 | 3 | 25 | +22 | 방직, 제화, 석공, 농산물가공, 도계장 |
| | 공공서비스 | 5 | 11 | +6 | 공무원, 교사, 농협 |
| | 일반사무직 | 2 | 6 | +4 | |
| | 건설노동 | 16 | 28 | +12 | 미장 등 일용직, 단청 |
| | 기타서비스 | 2 | 17 | +15 | 택시, 경비, 미장원 |
| | 소계 | 28 (63.7%) | 87 (79.8%) | +59 | |
| 자영업 | 상업 | 8 | 9 | +1 | 마을 가게, 소 장사 |
| | 제조업 | 5 | 1 | -4 | 직물임가공 |
| | 농업서비스 | 2 | 2 | 0 | 도정, 창고 |
| | 기타서비스 | 1 | 10 | +9 | 학원, 미장원, 세탁소, 오토바이 수리, 관정 타설 |
| | 소계 | 16 (36.3%) | 22 (20.2%) | +6 | |
| 비농업취업자 계 (A) | | 44 | 109 | 65 | |
| 총 인구 (B) | | 778 | 471 | -307 | 연평균 인구감소율 5.4% |
| 비농업취업자 비율 A/B (%) | | 5.6 | 23.1 | - | |
| 호당 비농업취업자 | | 0.23 | 0.71 | +0.48 | |

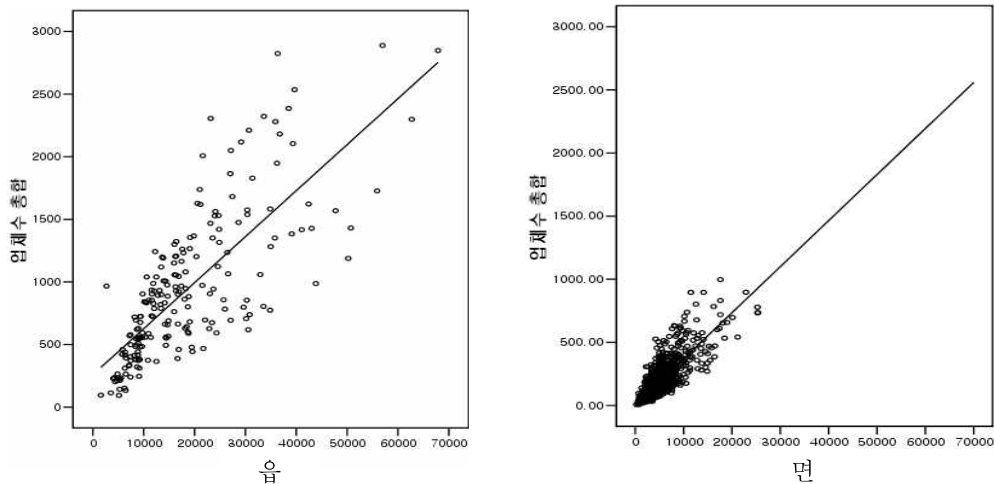
그 같은 배경 속에서 사례 마을들에서는 인근 도시로 출퇴근하거나 지역 내에 새로 입주한 제조업 부문 취업자 수가 크게 늘었다. 그리고 1990년대 지방도시 건설 붐과 더불어 건설업 부문 일용노동이 크게 증가했다. 지역 내부의 내생적 변화로는 주민 소득이 향상되고 가사노동이 '외부화' 되면서 미작원, 세탁소, 학원 등 당시로서는 새로운 서비스업 부문 수요가 증가했다는 점을 들 수 있다. 이에 따라 주민들이 농업과 더불어 겸업 경영하거나 파트타임으로 취업하는 방식으로 이들 부문의 경제활동을 수행하는 경향이 드러난다.

농촌 지역경제의 상황이 2000년대 들어서는 상당히 위축되었다. 특히 읍보다 더 빠르게 인구가 감소한 면 지역에서는 주민 일상생활과 관련이 있는 서

비스업 부문의 사업체 수나 종사자 수가 현저하게 줄어들었다는 점을 보고하는 연구가 있다. 이는 비농업 부문 경제활동의 기회가 줄어들을 뜻하기도 한다.

2000년 무렵에 “인구와 도소매업, 금융업, 서비스업 등 3차 산업 부문 사업체 수 사이의 상관관계는 읍보다 면에서 더 높은 것으로 나타난다. 읍부의 경우 그 상관계수가 0.764였는데, 면부에서는 그보다 상당히 높은 0.823이었다(그림 6). 이것은 인구 감소에 따른 사업체 수 감소 가능성이 읍보다 면에서 더 크다는 것을 간접적으로 보여주는 것이다. 그리고 면에 거주하는 주민들이 특정 종류의 기초 생활 서비스를 인접한 읍에까지 가서 제공받아야 함을 뜻하는 것이기도 하다.” (채종현 외, 2007: 114).

(그림 2-6) 읍·면 인구와 3차산업 사업체 수의 상관관계



자료: 도소매업 및 서비스 총조사(통계청: 2001), 인구주택 총조사(통계청: 2000)

2000년대를 관통하면서 농촌 읍·면 중심지의 일상생활 서비스 공급 기능이 쇠락한 정도를 보여주는 자료에서는 1998년과 2008년 사이에 읍·면 지역에서 ‘병의원’을 제외한 모든 상업적 서비스 제공업체 수가 감소했음이 드러난다 (송미령 외, 2009).

[표 2-4] 읍·면 중심지의 서비스 공급 기능 변화

| 사업체 종류 | 1998년 | | 2008년 | | 증감율 | |
|------------|----------------|------|----------|------|-----------|--------|
| | 읍면 평균 | 합계 | 읍면 평균 | 합계 | '98 ~ '08 | |
| 공공 서비스 | 초등학교 | 1.2 | 1711 | 0.8 | 1,116 | -34.8% |
| | 중학교 | 0.6 | 858 | 0.8 | 643 | -25.1% |
| | 고등학교 | 0.4 | 517 | 0.2 | 313 | -39.5% |
| | 치안행정기관 | 1.1 | 1565 | 1.1 | 1,616 | 3.3% |
| | 소방서 | 0.6 | 809 | 0.6 | 821 | 1.5% |
| | 우체국 | 0.7 | 1001 | 0.8 | 1,195 | 19.4% |
| | 보건소 | 0.6 | 899 | 0.6 | 803 | -10.7% |
| | 유치원 | 0.4 | 584 | 0.5 | 690 | 18.2% |
| 상업적 서비스 | 버스터미널 | 0.4 | 549 | 0.2 | 318 | -42.1% |
| | 상점 | 6.6 | 9,332 | 4.1 | 5,768 | -38.2% |
| | 금융기관 (우체국 제외) | 2.6 | 3,653 | 1.7 | 2,448 | -33.0% |
| | 세탁소 | 1.3 | 1,874 | 1.2 | 1,630 | -13.0% |
| | 음식점 | 26.4 | 37525 | 23.1 | 32,829 | -12.5% |
| | 주점 | 5.2 | 7,387 | 3.4 | 4,836 | -34.5% |
| | 아미용실 | 5.1 | 7,256 | 4.1 | 5,776 | -20.4% |
| | 목욕탕 | 0.5 | 698 | 0.5 | 645 | -7.6% |
| | 찻집 | 6.4 | 9,075 | 3.6 | 5,066 | -44.2% |
| | 치과의원 | 0.4 | 584 | 0.4 | 570 | -2.4% |
| | 약국 | 1.6 | 2,234 | 1.3 | 1,847 | -17.3% |
| | 병의원 | 2.3 | 3,273 | 2.6 | 3,699 | 13.0% |
| | 유아교육기관(유치원 제외) | 2.3 | 1,498 | 2.3 | 1,198 | -20.0% |
| | 학원 | 3.1 | 4,450 | 2.7 | 3,807 | -14.4% |
| | 문화여가시설 | 0.1 | 161 | 0.1 | 114 | -29.2% |
| | 총계 | 67.3 | 95,523 | 52.0 | 76,518 | -22.7% |

자료: 전국 전화번호부 사업체편, 각 연도. 송미령 외(2009)에서 수정, 인용.

주: 1) 음영처리된 부분은 총량 면에서 전국 읍·면·중심지에서 해당 서비스 공급량이 감소한 서비스 기능을 뜻함.

2) 읍·면사무소가 소재한 행정리를 중심지라고 잠정 정의함.

3) 서비스 공급량은 사업체 수를 기준으로 한 것임.

이제 농촌 지역의 서비스 기반과 사회적 환경을 유지하는 일은, 지역사회의

지속가능성 측면에서 아주 중요한 문제가 되었다. 이 문제는 농촌의 비농업 부문 일자리 창출 문제인 동시에 농가의 농외 경제활동 기회를 제공함으로써 가족농 유지에 기여하는 문제이기도 하다. 인구가 줄어 시장 규모가 작은 농촌에서 특정 서비스 부문 사업체가 전일제 근로자를 고용하기 어려운 상황이 쉽다. 한편, 농외 경제활동을 수행하는 주체인 농가 가구원의 관점에서는 그 취업처의 “작업 일정이 유연해야 한다. 특히 계절 취업 같은 형태가 아니라 1일 주기로 이루어지는 농가 외 활동의 경우에 중요한 조건이다.” (van der Ploeg & Ye, 2016: 30).

Ⅲ. 귀농·귀촌과 주요 과제

1. 청년 농업인 육성

근래의 귀농·귀촌 인구가 늘어난 이유를 설명할 가설은 여럿이 있겠지만, 그 가운데 빼 놓을 수 없는 것은 한국의 저성장 상황이다. 도시의 노동시장 여건 악화가 주요 원인이다. 외환위기 직후인 1998년에 귀농 가구 수가 급증했던 사례가 그 같은 설명을 방증한다. 도시 노동시장의 불안정성은 귀농 인구 규모의 변동과 직접적인 관계가 있는 듯하다. 그런데 2008년 세계 금융위기는 1997년의 외환위기 때와는 다른 방식으로 노동시장에 영향을 끼쳤다. 그 차이점이 최근에 귀농·귀촌 인구가 지속적으로 증가한 것을 일정 부분 설명해 준다. 외환위기 당시의 급작스럽고 대대적인 구조 조정은 실업 대란을 초래했다. 1998년의 귀농 가구 수는 6,409호였는데 전년도 1997년보다 세 배 이상 증가했다. 이때의 귀농인들은 2~3년 후 경제 상황이 호전되자 상당수 도시로 ‘복귀’ 한 듯하다.

당시 외환위기를 계기로 도시 노동시장 질서는 크게 바뀌었다. 변화한 노동시장 질서의 특징을, 김준(2015: 77-80)은 ‘비정규직 내지 임시·일용직 확대’, ‘명예퇴직 등 고용조정 상시화’, ‘고용창출 기반의 약화와 청년층 실업의 증가’ 라고 요약하였다. 외환위기라는 특정한 국면에서 노동시장 참여

자들은 크나큰 ‘불안’ 을 경험하였는데, 이 국면 이후 ‘불안’ 은 일상적이고 지속적인 현상으로 고착되었다는 점에 주목해야 한다.⁹⁾ 2008년의 세계 금융위기는 그런 ‘불안’ 을 확인한 동시에 증폭시킨 계기가 되었다. 여성, 청년층, 비정규직 등의 고용 불안이 심화되었다. 한국의 총인구 증가세가 둔화되고 있음에도 “은퇴연령층과 고령층 그리고 여성의 노동시장 진입은 계속 늘어 노동공급의 증가추세는 당분간 지속될 것으로 보인다. 따라서 이런 사정들을 종합해 볼 때, 결국 ‘성장 없는 고용’ 현상은 당분간 지속될 가능성이 크다.” (김준, 2015: 83). 장기간의 경제 저성장 국면이 예견되는 가운데 비정규직, 임시직, 일용직 등의 일자리 기회도 줄어들 것이다. 도시에서는 노동공급이 수요를 초과하는 상황이 지속될 것으로 보인다. 결국, 도시의 노동시장 상황만을 고려한다면, 귀농·귀촌 인구 규모가 현재와 비슷하거나 증가하도록 지속적으로 작용할 개연성은 충분하다. 특히 청년 실업률 10% 시대에서 청년 귀농·귀촌이 일정한 비율을 유지하면서 지속될 가능성이 있다.

한편 농촌에 청년이 없다는 사실만큼 심각한 문제도 없다. 농촌 인구 고령화나 감소 등의 통계치를 들먹이는 게 민망할 지경이다. 특단의 대책을 만들어야 한다면 바로 지금일 것이다. 무엇보다 청년 농가가 드물다는 점에 각별한 위기의식을 가져야 한다. 현재 ‘영농 승계자가 있다’ 는 농가는 전국 농가의 10%도 되지 않는다. 영농 승계를 통한 가족농 재생산 가능성은 열어진 지 오래다. 서론에서 언급한 것처럼 가족농(농가) 감소가 농촌 인구 감소의 출발점이었듯이, 가족농 유지가 농촌 인구 회복의 출발점이 되어야 한다.

통계를 다시 찬찬히 들여다보자. 귀농 가구 수는 2015년에 1만 1959호였다. 그 가운데 가구주 연령 39세 이하인 귀농 가구가 1,150호(9.6%)였다. 총량으로는 아주 적다. 하지만 귀농이라면 은퇴자를 떠올리기 일쑤인데, 젊은 사람이 생각보다 많다고 볼 수도 있다. 특히, 전국에 경영주가 39세 이하인 청년¹⁰⁾ 농가 수가 1만 호를 넘지 않는다는 사실에 견주면 더욱 그렇다. 요즘

9) 이 ‘불안’ 은 개인의 심리적 차원으로 환원시킬 수 있는 현상이 아니다. 제도적인 변화가 있었고 노동시장 질서를 규율하는 규범의 변화가 있었다. 제도, 규범, 경제 조직 등의 여건이 심대하게 변화한 결과가 노동시장 참여자들의 내면에 구조적으로 각인된 결과라고 보는 것이 옳다.

10) 당연히, 몇 살까지를 청년이라고 부를 것이냐는 질문이 나올 것이다. 농촌 인구 현실을 감안하면 39세까지를 청년으로 하자는 주장에 토를 달 사람은 많지 않을 것 같다. 물론, 나중에 더 논의해야 할 부분이다. 지금은 우선 ‘귀농’ 이 아니라 ‘신규 취농’ 이라는 용어로 정책 대상 범위를 정해야 한다. 젊은이가 농업을 직업으로 선택한다는데 정부가 출신지를 따져가며 지원 정책을 펼쳐야 할 이유는 없다. 정책으로 무엇을 어떻게 도울 것이냐는 문제가 중요하다.

시골에서 농사지으며 사는 30대 이하 농가 열 집 중 한 집은 귀농한 지 1년도 되지 않았다는 이야기다. 그렇게 보면 청년 귀농은 뜻밖의 선물처럼 놀랍고 반가운 일이다. 게다가 농촌의 젊은이가 고향을 떠나지 않고 농업 아닌 다른 생업에 종사하다가 농사를 시작하는 일도 더러 있다. 이들 새로 들어온 ‘청년 농업인’은 장래에 지역농업을 이끌 후속 세대로서 그 몫을 톡톡히 할 것이다. 그들이 농촌에 뿌리내릴 수만 있다면 말이다. 그런데 앞길이 순탄하지 않다. 두터운 진입 장벽이 눈앞에 있다. 힘겨운 시간을 근기 있게 버텨내고 장벽을 뚫어내야 한다. 농업에 관심을 갖는 청년의 형편과 속내를 헤아리는 정책이 필요하다. 그 형편과 속내를 따져보자.

농사를 시작하려는 청년에게는 먼저 농사일이 버릇처럼 몸에 배어야 한다. 각종 교육에서 접하는 강의나 실습이 조금은 도움 되겠지만, 농사는 역시 몸에 쌓여야 하는 장인(匠人)의 기예와 비슷하다. 백 번 듣는 것보다 한 번 보는 게 낫지만, 농사에서는 백 번 보는 것보다 한 번 몸소 겪는 게 더 중요하다. 과수원을 20년 경영한 농민도 스스로 달인이 아님을 고백한다. “태풍 때문에 말아먹은 두세 번, 병충해가 돌아 망친 게 서너 번, 냉해나 고온장해를 입은 게 대여섯 번입니다. 정상적으로 농사지어 본 게 열 번도 안 되는데 무슨 달인이랍니까?” 하물며 초보자에게 영농 실패의 확률은 얼마나 크겠는가? 농사에 실패하면 궁색한 처지에 빠진다는 압박감 없이, 적어도 두 해 정도는 배워 가면서 농사지어 볼 농장이 있으면 좋을 테다.

농촌의 사회적 관계망에 편입되는 것도 아주 중요하다. 도시의 월급쟁이에 게도 인간관계는 중요하지만, 농촌 생활에서 그 중요성은 차원을 달리한다. 직장인은 몸만 회사에 가서 일하고 월급을 받는다. 그런데 몸뚱이만 있다고 농민 노릇할 수 있는 게 아니다. 토지, 농기계 등 생산수단을 농민 스스로 갖추어야 한다. 모두 다 내 돈 주고 살 수는 없으니 빌려야 한다. 농산물을 판매할 때도 이웃 농민에게 얹혀서 팔아야 할 때가 잦다. 종자를 구하려고 해도, 지갑 들고 종묘상에 간다고 다 해결되는 게 아니다. 이 모든 자원 동원에는 인간관계와 신뢰가 필요하다. 그것은 내 맘대로 단기간에 만들어낼 수 없다. 관계의 밀도는 대면접촉 빈도에, 즉 이웃과 어울린 시간에 비례한다. 청년 농업인이 이웃과 얼마나 자주 어떻게 접촉하느냐는 문제는 뜻밖에도 결정적으로 중요하다.

어쨌거나 자영농으로 살아가려면 대규모는 아니어도 영농 기반을 어느 정도 갖추어야 한다. 그런데 땅값은 비싸고 농지를 빌리기도 쉽지 않다. 돈 있으면 땅을 사겠는데, 청년에게는 쌓아 둔 자본이 없다. 그저 ‘새파랗게 젊다는 게 한 밑천’이다. 정부 정책 자금을 융자받을 수 있다지만, 담보 능력이 없는 청년에게는 그림의 떡이다.

농사 버릇을 몸에 붙이고, 관계를 형성하고, 영농 기반도 확충하여 그러저럭 농민 모양새가 나려면 시간이 얼마나 걸릴까? 그 준비 기간을 버텨내려면 적으나마 일정 수준의 현금 소득을 꾸준히 얻을 수 있어야 한다. 속된 말로, 실탄이 필요하다. 여기서 다시 한 번, 밑천이라고는 새파란 젊음 밖에 없는 청년 농업인은 곤경에 빠진다.

이 모든 난경(難境)을 헤쳐 나가도록 돕는 정책은 불가능한가? 자금 융자, 보조금 지원, 강의와 실습으로 짜인 수십 시간의 교육과정 등 여러 정책 사업이 제각기 파편화되어 허공에 떠다닌다. 그것들을 한데 엮고 새로운 관점을 보태서 청년 농민 육성 정책을 제대로 펼칠 수는 없을까?

지역농업의 미래를 염려하는 뜻 있는 농업법인, 협동조합, 지역사회에서 지도적 위치에 있는 농업인 등이 나서서 청년 농업인을 농장에서 직접 가르치자. 그것도 모든 것을 몸으로 경험케 하는 도제(徒弟) 수업으로 하자. 아니, 선배 농업인 또는 법인이 책임지고 농장을 운영해야 한다. 이 농장은 지방자치단체가 뜻을 함께하는 농업법인에게서 임차하거나, 직접 조성하면 된다. 많은 면적에 호화로운 시설은 필요 없다. 지역에 실제로 있는 그대로의 수준에 맞추자. 이 농장을 사회적 협동조합 형식으로 운영하면 여러 측면에서 딱 들어맞는다.

새로 농업을 배우려는 청년이 2년 정도는 그 농장에서 일하며 배우게 하자. 파종에서부터 판매까지 모든 과정을 직접 겪어야 한다. 농산물 판매 수입의 일부를 가져 가는 즐거움도 느끼게 해 주자. 이 같은 도제 견습의 목적은 농장을 졸업하고 자영농이 되는 데 있다. 그때까지 생계를 유지해야 하므로 인턴 급여 형식으로 생활비를 보조하자. 여기에 중앙정부 정책이 크게 기여할 수 있다. 청년이 농장에서 그저 일만 하는 게 아니라 교육훈련 과정을 이수해야 한다. 농업기술원, 농업기술센터, 농과대학, 농고, 현장실습농장(WPL) 등 교육훈련 자원은 충분하다. 청년이 일주일에 한두 번은 지역 내 농가에 가서

일용 농업노동을 하게 하자. 지역사회에 안면을 터야 하므로, 꼭 필요한 활동이다.

그러면서 준비할 것은 자영농으로 독립할 ‘계획’이다. 농장을 졸업할 때 ‘취농 계획’을 만들어 정부 혹은 지방자치단체에 제출하게 하자. 지역사회의 선배 농업인도 참여하는 위원회가 엄격하게 심사하게 하자. 의지와 잠재력이 있는 청년에게 영농자금을 우호적인 조건에서 융자해 주거나 보조금을 지원하여 진짜 밭천을 마련해 주자.

요약하자면, 취농 전 또는 직후에 생계를 유지할 소득, 실전적인 연습으로 농사를 몸에 익힐 환경, 지역사회와의 어울림, 젊음을 담보로 인정해 자금을 지원하는 제도 등이 농촌 지역사회에서 유기적으로 맞물려 돌아가는 프로그램을 만들자는 것이다.

2. 농촌 주민 삶의 질과 관련된 서비스 부문의 일자리 창출

일자리는 농촌 인구, 특히 귀농·귀촌 인구를 지역에 붙드는 중력장이라 할 수 있다. 어떤 의미에서는, 농촌 인구 감소 추세를 완화하려는 정책의 성패 여부는 그 정책이 농촌 노동시장에 건설적인 영향을 끼칠 수 있느냐에 달려 있다고까지 말할 수 있다. 농촌 지역의 일자리 창출 전략은 외생적 전략과 내생적 전략 두 가지로 대별할 수 있다. 예를 들어, 산업단지를 유치함으로써 빠른 시일 내에 꽤 큰 규모로 일자리를 만들고 거주 인구도 늘릴 수 있다. 그런데 이런 외생적 전략은 지역 외부의 여러 조건, 가령 전국 수준에서 산업 부문 내 여건에 의해 그 실현 가능성이 결정된다고 보아야 한다. 기초 지방자치단체 수준의 농촌 발전 정책에서는 이런 전략을 취하는 데 한계가 있다.

내생적 전략에 주목할 필요가 있다. 내생적 전략이 견지해야 할 방향을 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 농촌 지역경제에서 잘 활용되지 않는 자원을, 특히 노동력을 활용해야 한다. 둘째, 농촌 지역의 노동 가능 인구가 접근할 수 있는 일자리 폭을 확대해야 한다. 셋째, 농촌 지역의 서비스 기반과 사회적 환경을 유지하거나 발전시키고 주민 삶의 질 수준을 향상시켜야 한다.

이 같은 관점은 구체적으로 무엇을 의미하는가? 예를 들어 본다. 강원도의 어느 면(面)에 한의원이 하나 있다. 거기서 일하던 물리치료사가 결혼하면서

서울로 떠났다. 물리치료사 한 명도 없는 동네가 되었다. 발일이 한창인 때에는 장에 나온 김에 한의원에 들르는 어르신들이 많았는데, 이젠 그럴 일도 없을 테다. 단돈 삼천 원에 ‘시원한 물리치료’를 받던 어르신들은 혼인을 축하하면서도 섭섭한 안색을 거두지 못한다. 한의원의 물리치료뿐이겠는가? 농촌 주민의 생활에 소용되는 서비스가 없어지거나 드물게 된 것이 한둘이 아니다. 학교, 목욕탕, 잡화점, 병원, 약국, 이발소, 학원, 술집, 버스터미널, 찻집, 금융기관 등등. 목록이 길다. ‘농촌 주민 삶의 질 향상’이 그 자체로 핵심 정책 의제이면서 일자리 정책과 긴밀한 관련을 맺는다. 즉, 농촌 지역사회 내부에서 수요가 식별되는 일자리를 마련해야 한다.

가령, 2008년부터 2013년 사이에 농촌에서 수요 증가에 힘입어 고용이 눈에 띄게 늘어난 부문으로는 보건 및 복지 분야의 ‘비거주 복지시설 운영업’ (3만 7,323명, 53.0% 증가) 및 ‘거주 복지시설 운영업’ (2만 836명, 85.0% 증가), ‘음식점업’ (3만 1,472명, 14.0% 증가), ‘숙박시설 운영업’ (1만 4,454명, 29.5% 증가)을 들 수 있다(김정섭 외, 2016: 364). 음식점업과 숙박시설 운영업은 전국의 모든 농촌에서 고르게 고용이 증가하지 않았다. 관광 부문이 성장하는 지역에서 나타난 현상이다. 규모는 작은 편이지만, 뚜렷한 지역특화산업을 유지하고 발전시킨 곳에서도 관련된 고용이 꾸준히 증가했다. 예컨대 금산군의 인삼, 고창군의 복분자, 영광군의 굴비, 문경시의 오미자, 고흥군의 유자 등은 인지도가 높은 지역특화 품목이다. 이들 품목과 연계된 농식품 가공 분야에서 고용이 크게 증가하였다. 지역의 독특한 자원을 활용하여 관광 부문을 활성화한 곳에서도 고용이 증가하였다. 대나무 축제로 알려진 담양군이나 다랭이 논으로 유명한 남해군이 그 사례다.

농촌 일자리 정책이 초점을 맞추어야 할 경제활동 영역을 두 가지 정도 들 수 있다. 첫째는 농촌 주민 생활에 직접 관련된 공공적·상업적 서비스 영역이다. 주민 생활 서비스를 확보하고 유지하는 것, 그 자체가 농촌 주민 삶의 질 향상 정책의 과제인 동시에 일자리 창출에 기여한다. 둘째는 농업의 연장선상에서 이루어지는 지역특화산업이다. 이 영역은 지역 고유의 자원을 발굴하는 동시에 적극적으로 활용되지 않는 노동 가능 인구의 일자리 참여를 촉진한다는 점에서 중요하다. 이 같은 분야의 영역에서 활동할 인적 자원을 확보한다는 측면에서, 거꾸로 일자리를 얻음으로써 지역에 계속 거주할 조건을 마련한

다는 점에서 귀농·귀촌과 농촌 정책의 접점이 형성된다.

농촌 주민이 일상생활에 필요한 서비스에 쉽게 접근할 수 있게 돕는 다양한 정책이 ‘삶의 질 향상’이라는 이름으로 추진되고 있다. 그 자체의 목적을 지니고 있지만, 농촌 지역의 비농업 부문 일자리를 낳는다. 때로는, 노인 장기요양 보험 제도 도입이나 치과 및 한방병원의 보험급여 확대 같은 복지정책의 변화가 농촌 지역의 보건복지 서비스 부문 일자리를 크게 늘리기도 한다.

전라북도 장수군의 초록누리협동조합 ‘방과 후 마을학교’¹¹⁾

장수군의 하늘소마을은 비교적 젊은 연령대의 귀농인이 모여 사는 마을이다. 주민 가운데 일부가 지역사회의 어린이 및 청소년 교육 문제에 관심을 갖고 있었다. 2012년에 주민 몇몇이 도농교류 체험 프로그램을 수행한 경험을 토대로 무엇을 할지 고민하다가, 지역에 아이들 방과 후 학교가 없으니 프로젝트 수업을 기획해서 추진하자고 이야기가 나온 것이 ‘초록누리협동조합’의 첫걸음이었다. 이들과 장수군이 기획한 프리랜서 강사 양성 과정에 참여한 지역주민 5명이 뜻을 모아 2013년 2월에 초록누리협동조합을 설립하였다.

장수군 교육지원청의 협조를 받아 지역 내의 초등, 중등, 고등학교에서 설명회를 열었다. 초록누리협동조합의 활동이 알려지면서 방과 후 학교 프로그램 운영을 위탁하는 학교들이 늘어났다. 2013년부터는 교육지원청의 ‘토요 방과 후 학교’도 수탁받아 진행하고 있다. 2016년 현재 조합원 14명이 각기 전문 분야를 살려 다양한 방과 후 프로그램을 진행하고 있다.

초록누리협동조합의 조합원들은 이런 활동을 두고 “교육과 문화 활동을 통해 장수군 지역의 지속가능성에 기여한다”고 말한다. 이 협동조합 활동을 통해 주민들에게 일하면서 자기 계발도 할 수 있는 기회를 제공하고, 방과 후 학교 강사를 구하기 어려운 농산촌 지역의 교육 서비스 수요에 대응하고 있기 때문이다. 이 같은 활동은 지역사회 주민의 삶의 질을 향상시키는 동시에 참여하는 조합원에게는 일자리가 된다.

보건복지 분야뿐만 아니라 문화, 여가, 교육 등 여러 분야에서 진행되는 ‘삶의 질 향상’ 정책도 농촌 지역에 일자리를 낳는 효과를 동반할 수 있다. 가령, 도시나 농촌을 막론하고 일반화된 ‘방과 후 학교 프로그램’은 꽤 많

11) 이 사례에 대한 조금 더 상세한 내용으로는 김정섭·김경탁·임지은(2015)를 참고.

은 농촌 주민에게 일자리를 제공하고 있다. 어떤 지역에서는 ‘방과 후 학교 프로그램’을 기획하고 실행하는 주민 협동조합도 생겨났다. 한참 유행하는 둘레길 조성이나 ‘관광두레’ 등 문화관광 분야의 각종 기획들도 지역에 따라서는 주민에게 일자리를 제공하는 방식으로 전개되기도 한다.

여러 영역에서 추진되는 ‘농촌 주민 삶의 질 향상’ 정책 사업들이 추진된다. 그들 추진체계의 말단인 농촌 현장에서 거버넌스(governance)를 어떻게 구조화할 것인가의 문제가 일자리 창출 측면에서 아주 중요하다. 토박이 주민과 귀농인·귀촌인을 어떻게 참여시키느냐가 중대한 과제다. 귀농 혹은 귀촌 가구 구성원의 비농업 부문 일자리에 관해서는 정부 차원의 이렇다 할 만한 정책이 마련되지 않은 상태다.

IV. 결론을 대신하여: 귀농·귀촌 인구 집단의 지역사회 참여를 촉진할 조력 기구

솔한 농촌 지방자치단체가 인구 유치에 골몰하고 있다. 좁게는 귀농인을 대상으로 하는 각종 지원사업에서부터 넓게는 인구 유치라는 명목의 지원사업까지, 그 종류는 뜻밖에도 많다. 그런데 공통점이 있다. 대부분 ‘원자화된 개인들’(atomized individuals)에 대한 소액 자금 지원이라는 형식의 시책들이다. 가령, 이사비 지원이니 출산 장려금 지원이니 하는 방식의 시책이 어떤 실제적 효과를 거둘 수 있을까? 개인들에 대한 소소한 지원이 그만큼 도움은 되겠지만, 인구 유치에 도움이 별반 도움이 되지 않는다는 건 뻔한 사실이다. 인구를 조금이라도 더 유치하려는 지방자치단체의 의지가 잘못되었다고 할 수는 없다. 그러나 그 방식은 앞뒤가 바뀐 듯한 인상을 준다. 중장기적으로는 살림살이가 가능한 농촌 지역사회를 만드는 것, 또는 그런 지역사회가 되도록 실천하는 다양한 종류의 지역발전 프로젝트에 귀농인이나 귀촌인을 참여시키는 것이 오히려 더 효과적인 정책이 될 것이다.

그런 프로젝트는 언제나 집합적 활동(collective action)을 매개로 진행된다. 따라서 귀농·귀촌 인구 집단을 지원한다는 조직도 ‘지역 발전을 위한 집

합적 활동' 을 기획하고 실천하는 것에 초점을 두어야 한다. 귀농·귀촌과 관련하여 여러 가지 도움을 주려는 조력기구(귀농·귀촌 지원센터)는 대체로, 일부 지역을 제외하면, 귀농귀농·귀촌 희망자 안내 및 상담, 지원정책 관련 정보 제공, 농업 교육훈련, 지역 홍보 활동 정도에 국한되어 있다. 특히, 농업기술센터 등 농업 관련 업무만을 전담하는 지방자치단체 부서 내부에 설치된 단위들에서 이런 경향이 두드러지게 나타난다. 가령, 여성 귀농인의 정책 요구가 높은 '일자리(주로 비농업 부문)' 문제와 관련해서는, 그 같은 조력 기구보다 귀농인·귀촌인이 참여하는 학습 동아리 조직이나 사회적 경제 조직이 역할을 하는 사례들이 늘고 있다. 왜 그런가?

여기에서 그라노베터(M. Granovetter)가 말한 '약한 연계의 강한 힘' (strength of weak ties)을 본다. '약한 연계의 강한 힘' 이란 사회 연결망 이론의 유명한 테제 가운데 하나다. 알기 쉽게 예를 들어 말하자면 이런 것이다. 오랫동안 알고 지낸 절친한 친구 그리고 가끔 만나는 그냥 지인(知人), 둘 중 어떤 사람에게 소개팅을 주선해 달라고 하는 것이 나올까? 대개는 절친한 친구에게 부탁하는 것이 더 낫다는 의견이 많다. 친한 만큼 아무런 사람이나 소개해주지는 않을 것이라고 믿기 때문이다. 그런데 사실은 절친한 친구가 소개해주는 사람은 대개 '뻘한 사람' 이거나 소개팅을 잘 시켜주지 못하는 경우가 많다. 배 아플까봐 친구에게 소개를 안 시켜주는 경우도 있겠지만, '절친' 과 나의 관계는 강한 연계(strong tie)를 맺고 있기 때문일 가능성이 높다. '절친' 처럼 강하게 연계된 관계는 기실 그 '절친' 과 내가 알고 지내는 사람이 비슷하고 같은 정보를 공유하고 있을 확률이 높음을 뜻한다. 오히려 '지인' , 즉 약한 연계를 통해서 다양하고 새로운 사람을 소개받을 확률이 높아진다. '약한 연계의 강한 힘' 을 발견한 그라노베터의 실증 연구는 실제로 구직자가 직장을 얻기 위해 활용한 사회 연결망의 특성과 구직 성공 확률의 상관 관계를 발견하고 설명한 것이었다.

<그림 7>은 있을 법한 지역사회 내 연결망 구조를 도식으로 표현한 것이다. 지식, 정보, 일자리 등 일정한 요구를 지닌 귀농인이 자원을 가진 주민까지 도달할 수 있는 확률(경로의 수)과 접근에 소요되는 사회적 거리가 사회 연결망 구조에 의해 결정된다는 점을 보여주려는 것이다. 연결망 구조 C를 표현한 그림에서는 귀농귀촌지원센터와 여러 종류의 지원조직이 협력 구조를 갖추었

을 때, 소요되는 사회적 거리가 획기적으로 단축될 가능성이 있음을 알 수 있다. 정책이나 제도를 바탕으로 마련되고 있는 귀농·귀촌 조력 기구가 농촌 지역사회의 사회 연결망 안에서 어떤 위상을 확보해야 하는지에 대한 의견을 가설적으로나마 제기하기 위한 것이다.

명칭은 조금씩 다르지만 ‘귀농·귀촌 지원센터’ 라고 부르기로 하자. 상당수의 농촌 기초 지방자치단체에 ‘귀농·귀촌 지원센터’ 라는 간판이 내걸렸다. 50여 개소 정도가 있는 듯하다. 귀농·귀촌 지원센터를 설치한 시·군은 예외 없이 ‘도시민 농촌 유치 지원 사업’ 을 시행하고 있는 곳들이다.¹²⁾

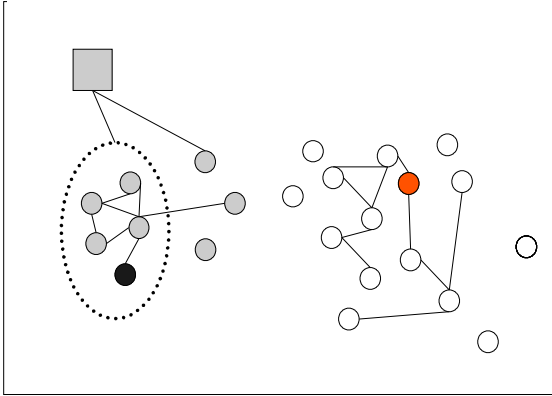
[표 2-5] 농촌 시·군의 귀농·귀촌 지원센터 현황

| 구분 | 개소 수 | 비고 |
|------|------|--|
| 강원도 | 4개소 | 화천군, 홍천군, 횡성군, 양양군 |
| 충청북도 | 5개소 | 제천시, 충주시, 증평군, 보은군, 영동군 |
| 충청남도 | 8개소 | 태안군, 서산시, 홍성군, 청양군, 부여군, 서천군, 논산시, 금산군 |
| 전라북도 | 10개소 | 완주군, 진안군, 장수군, 남원시, 임실군, 순창군, 정읍시, 김제시, 부안군, 고창군 |
| 전라남도 | 9개소 | 영광군, 장성군, 곡성군, 구례군, 나주시, 화순군, 진도군, 강진군, 고흥군 |
| 경상북도 | 9개소 | 봉화군, 영주시, 문경시, 예천군, 상주시, 의성군, 청송군, 영천시, 고령군 |
| 경상남도 | 6개소 | 거창군, 함양군, 하동군, 남해군, 의령군, 창녕군 |
| 제주도 | 1개소 | 서귀포시 |

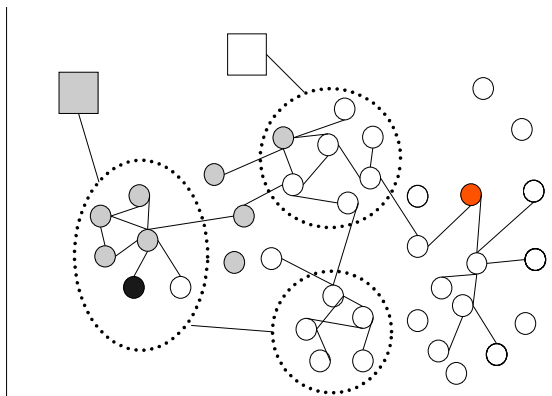
12) 도시민 농촌 유치 지원사업을 시행하기 전에 지자체 스스로 센터를 만들어 운영했던 곳도 있다. 가령, 상주시를 그 예로 들 수 있다.

[그림 1-7] 귀농·귀촌인, 지역사회 조직, 조력기구의 연결망 구조

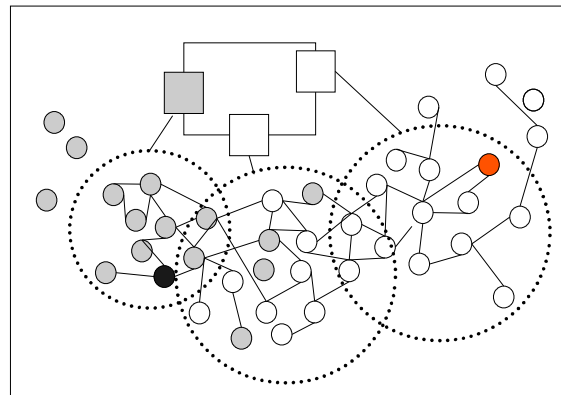
A: 사회 연결망 밀도가 낮은 농촌



B: 지역사회 조직 활성화, 조력기구 간 협력



C: 지역사회 조직 활성화, 조력기구 간 협력



- 귀농·귀촌 조력 기구(귀농귀촌지원센터 등)
- 타분야 조력기구(마을만들기 지원센터, 사회적 경제 지원센터, 평생학습센터, 새일센터 등 지원 조직)
- 귀농인, 귀촌인
- 토박이 주민
- △ 관광객 등 외부인
- 지식, 정보, 일자리 등이 필요한 귀농인
- 지식, 정보, 일자리 등 도움을 제공할 수 있는 주민
- 결사체(귀농인 협회, 협동조합, 마을만들기 협회, 학습 동아리, 여성농업인센터 등 각종 조직)

도시민 농촌 유치 지원사업은 2008년에 시범사업으로 출발한 국비-지방비 대응 예산 편성 사업이다. 당시, 이 사업을 시행하면서 2010년까지 3년에 걸

쳐 여러 전문가들로 구성된 위원회가 사업 추진 상황을 점검 평가했는데, 점검 평가 결과로 강력하게 주장하고 건의한 내용이 둘 있다. 하나는 시·군에 집중되는 정보 요구에 대응하려면 최소한의 안내 및 상담 기능을 수행할 전담 인력을 두어야 한다는 것이었다. 다른 하나는 귀농·귀촌과 관련된 다양한 활동을 수행하려면 민-관 협력 체계가 불가피하므로 민간 부문이 참여하는 ‘센터’ 형식의 조력 기구를 두어야 한다는 것이었다. 요즘 유행하는 말로 ‘중간지원조직’이 필요하다는 것이었다.

안내 및 상담 기능을 수행할 전담 인력을 두어야 한다는 주장은 설득력을 얻었고, 지금은 도시민 농촌 유치 지원 사업을 시행하는 지자체들은 거의 예외없이 한두 명의 상담 인력을 고용하고 있다. ‘센터’를 두어야 한다는 주장은 거의 실현되지 못했다. 진안군, 순창군, 상주시 정도를 제외하면 대부분 ‘센터’는 중간지원조직 또는 민간 부문이 참여하는 조력 기구라고 볼 수 없다. 특히, 2012년에 농림축산식품부가 주도하여 귀농·귀촌 관련 업무를 농촌진흥청 및 그 계통 조직들로 일원화하려는 움직임이 있는 후, 지금은 거의 모든 시·군에서 귀농·귀촌 업무를 농업기술센터가 담당하는데 농업지도사 한두 명과 채용한 상담사 한두 명을 배치하고 ‘귀농·귀촌 지원센터’라고 간판을 걸어 둔 형국이다.

귀농·귀촌 관련 업무의 무게중심을 농업기술센터로 옮긴 것에 나름의 일리는 있었다. 그런 조치 이전에는 ‘인구 유치’라는 목표가 부각된 나머지 도시민 농촌 유치 지원 사업을 시·군의 자치행정과 혹은 지역경제과에서 수행하거나, 농림축산식품부 농촌정책국의 보조금 사업이라는 이유로 농지 업무를 겸임하는 건설교통과 같은 곳에서 실행하는 경우도 있었다. 귀농인의 정책 수요를 파악하고 대응하는 데에는 상당한 제약이 있었던 형편이다. 그런 와중에 2012년부터 귀농·귀촌 이슈에 대해 농촌진흥청이 적극적으로 대응하면서 그 같은 변화가 있었던 것이다. 지금에 와서 돌이켜보면 농촌 시·군의 농업기술센터가 운영(?)하는 귀농·귀촌 지원 센터는 그 나름대로의 한계를 노정하고 있다. 귀농인의 영농 관련 지식 및 정보 수요에 대응하는 데에는 나름의 장점이 있지만, 그 밖의 여러 중요한 문제에 대해서는 전혀 대응하지 못한다는 한계가 있다. 물론, 관련 업무를 농업기술센터가 아닌 농정과나 다른 실과로 옮긴다고 해도 이 문제가 해소될 것 같지는 않다.

현재 귀농·귀촌 지원센터가 수행하는 주요 기능은 홍보, 상담 및 안내, 교육 훈련, 정책지원 사항 안내 정도에 국한되어 있다. 앞에서 언급한 귀농·귀촌과 관련된 여러 종류의 과제에 대응하는 데에는 의지나 역량 모두 턱없이 부족하다고 평가할 수밖에 없다. 시·군의 귀농·귀촌 지원 센터를 민간 주체가 참여하고 주도하되 지방자치단체가 경상 운영비를 뒷받침하는 조력기구(중간지원조직)로 재편할 필요가 있다고 말할 수 있다. 그 같은 조력기구가 감당해야 할 역할은 크게 두 가지 정도이다. 하나는 귀농인·귀촌인에 대한 상담 혹은 안내 수준을 뛰어넘어 사례관리(case management) 수준의 활동을 해야 한다. 다른 하나는, 더욱 중요한 것으로, 귀농인과 귀촌인이 지역의 내생적 발전 프로젝트에 참여할 수 있도록 돕는 촉매의 역할을 해야 한다. 달리 표현하자면, 지역사회 조직가(community organizer)로서의 역할을 해야 한다.

〈참 고 문 헌〉

- 김정섭·김경덕·임지은. 2015. 《농촌 지역의 사회적 경제 실태와 활성화 방안》. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·엄진영·유찬희. 2016. “일자리 없는 농촌, 할 일 많은 농촌: 농촌 지역의 고용 실태와 정책 방향”, 《농업전망 2016: 급변하는 농업·농촌, 내일을 기획한다》 353-376. 한국농촌경제연구원.
- 김정섭·임지은·박천수. 2012. “농어촌 지역의 인구·산업·일자리 동향과 전망”, 《농업전망 2012: 도농상생을 위한 농업·농촌 가치의 재발견》 161-186. 한국농촌경제연구원.
- 김 준. 2015. “외환위기와 글로벌 금융위기: 우리나라 노동시장에 미친 영향을 중심으로”, 《질서경제저널》 18(3): 65-88.
- 박시현·최용욱. 2014. 《귀농·귀촌 요인과 농촌 사회·경제에 미치는 영향》. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김정섭·박주영. 2009. “농어촌 기초생활권의 전망과 정책 과제”, 《농업전망 2009: 한국 농업·농촌, 도전과 새로운 희망》 423-449. 한국농촌경제연구원.
- 오내원·정기환·최경환·박대식·허장. 2001. 《한국 농촌 경제사회의 장기 변화와 발전 (1985 ~2001)》. 한국농촌경제연구원.
- 채종현·박주영·김정섭. 2007. “농촌 지역의 인구 변화와 3차산업 분포”, 《농촌경제》 30(1): 109-127.
- Chambers, R. and G. Conway. 1992. “Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century.” IDS Discussion Paper 296. Brighton: Institute of Development Studies.
- Hodge, I. and M. Whitby. 1981. Rural Employment: Trends, Options, Choices. London: Methuen.
- Ploeg, J. D. van der and J. Ye. 2016. “The circularity of town-countryside relations and multiple job holding.” In J. D. van der Ploeg and J. Ye (eds.), China's Peasant Agriculture and Rural Society: Changing paradigms of farming. UK: Routledge.

지정 토론문

- 김정모 전라북도 농촌활력과 과장
- 김중기 전북대학교 교수
- 박영범 지역농업네트워크협동조합 이사장
- 오미란 젠더&공동체 대표
- 오택림 전라북도 기획관

토론문

김 중 기 / 전북대학교 생명자원융합학과 조교수

- 농촌에서 농사지을 사람이 줄어들 대로 줄어들었음. 농촌에서의 각종 서비스를 제공하는 사람들도 빠져나가버린 현실에서 농촌지역의 인구 감소는 계속되고 있음. 김정섭 박사님이 언급하신 농촌문제의 악순환이 여전히 반복되고 있음
- 인구문제로 촉발되는 전라북도의 농촌의 현실을 살펴보면 더욱 더 심각한 상황임을 알 수 있음
 - 전라북도는 농업의 비중이 타도에 비해 높은 편임. 그런데 농업의 입지가 계속 위축되고 있어 농가경영이 위태하다는 하소연을 듣기 시작한지 이미 오래되었으며,
 - 인구감소에 따른 고령화와 과소화 정도도 다른 도에 비하여 높게 나타나고 있음. 이에 따라 도농간 소득격차는 점차 확대되고 있으며, 농촌사회의 양극화는 물론 취약계층이 증가하고 있다는 것은 이미 지적되고 있는 사실임
 - 많은 마을이 과소라기보다는 고령화 및 인구의 자연감소 등에 의해 차세대를 향한 그 존립 자체가 문제시되고 있다고 볼 수 있을 정도임. 마을만들기 사업 및 농촌관광 사업 등 농촌개발 사업 추진을 하다보면 실

감할 수 있는 내용임

- 마을에는 토지 소유 비농가와 부채지주가 많다는 것과 농지를 포함한 토지가격이 너무 비싸게 형성되어 있어 귀농인의 신규취농 등을 어렵게 만들고 있을 뿐만 아니라 농촌마을 활력 증진을 위한 각종 공동체 사업 추진에 있어서도 갈등요인이 되어 크나큰 걸림돌로 작용하고 있음
 - 때문에 농업 및 농촌의 서비스업 등의 존속 나아가서는 지역사회 또는 농촌이 갖는 제 기능 유지가 곤란한 사태에 직면한 군지역이 적지 않음
 - 전라북도의 농촌활력 정도를 시사하는 지표로서 고령화율은 18.5%(2015년 65세 이상 인구가 약 33만2천 명, 전체인구 179만 8천 명, 호남지방통계청자료)로 이미 고령사회(2004년 12.5%, 2009 15%, 2010 15.2%, 2011 15.5%, 2012 16.2%). 전북의 고령화속도는 빠르게 진행되고 있어 초고령사회 진입을 앞당기고 있으며 2040년에 지금의 두 배인 37.5%까지 증가할 것으로 예측하고 있음
 - * 시군별로는 전주, 군산은 고령화사회, 익산·완주는 고령사회 진입, 나머지 10개 시·군 대부분이 20%가 넘어서는 초고령사회에 진입하여 고령화가 심각한 사회문제. 특히 순창과 임실은 30% 상회
- 더욱이 농촌은 불가역적인 변화가 이루어지고 있는 것에 주목할 필요가 있음
- 동질적이고 안정적이었던 농촌사회가 이제는 다양한 주민이 주체를 이루는 복잡한 농촌사회로 바뀌고 있으며
 - 농가의 고령화는 승계(세대교체)가 순조롭지 않음을 의미함. 후계자 유출에 의해 농가 등의 존속이 농업경영면에서도 농가면에서도 어렵게 되고 있음
 - 농촌사회는 원래 농업생산활동을 중심으로 각 농가들이 지연적으로 연결된 마을을 기초로 형성·유지되어 왔으나 겸업화, 농가내부에서의 분화와 다양화에 의해 혼란스러워짐
- 이러한 상황을 가져오게 한 요인에는 전국공통의 출산율 저하와 기대수명 증가도 있겠지만, 전라북도의 특수요인이라 할 수 있는 청년층 중심의 유출이 심각하다는 문제임

- 과거에 인구감소에 대한 문제의식은 주로 기업유치나 교육문제가 잘 못 되어 있다는 데서 찾았으며, 농업·농촌의 문제는 오히려 전라북도의 발전을 저해하는 요인으로 취급하여 정작 농촌인구 유지 정책이나 확대 전략에 소홀하지 않았는지 반성할 필요가 있다고 봄
- 이제 귀농·귀촌 등 인구유입 대책과 더불어 더 이상의 농촌 인구유출을 막을 수 있는 대책을 고민하고 실천하는 일이 무엇보다도 절실한 상황임. 도와 시·군, 농협 등 유관기관을 포함한 지역전체가 함께 대응하지 않으면 안 되는 지점에 와 있다는 것을 결코 잊어서는 안 될 것이며 이를 위한 논의의 확대가 필요함
- 김한중 연구원과 김정섭 박사의 발제내용은 귀농·귀촌 정책 전개에 있어서 현실적으로 필요성이 요구되고 꼭 실천에 옮겨야 할 과제들을 제시하였음. 감사드립니다
 - 김한중 연구원은 2009년부터 농촌으로의 인구 순유입이 지속되고 있으며, 앞으로도 상당기간 그 증가세가 지속될 것으로 전망하였으며, 30~40대의 젊은 층에서 농촌으로의 순유입 증가에 주목하여 농촌공동체 유지, 농업부문의 인력확보라는 측면에서 중요한 의미를 지니고 있음을 강조하고 이를 위한 다양한 지원의 필요성을 역설하였음
 - 김정섭 박사는 최근의 인구 이동 추세, 특히 귀농·귀촌 인구 증가 추세와 관련하여 농촌지역사회가 직면한 과제를 밝히고, 우리가 농업·농촌 활력화의 새로운 전기로 삼아야 할 과제들을 잘 정리하여 제시하여 주셨음
 - 특히, 영농 승계를 통한 가족농 재생산 가능성이 희박해진 상황을 들어 특히 젊은 귀농 가구의 정착이 매우 중요한 과제라 지적하며, 농업경쟁력이 아닌 농촌 지역사회의 지속가능한 살림살이 문제와 농촌 지역의 서비스 기반 등과 관련한 비농업부문 일자리 창출 문제를 분석·제시한 것은 금후 농촌정책 전개에 시사하는 바가 큼
 - 귀농·귀촌과 관련한 주요과제로 농촌에 청년이 없다는 심각한 상황을 지적하면서도 제대로 된 농업인이 되기 위해서는 수많은 장벽이 있음을 감안하여 이를 극복할 제도적·사회적 지원체제를 만들자고 주장하고 있음

- 그리고, 귀농·귀촌 인구의 안정적인 정착에 있어서는 그들을 붙들 수 있는 농촌의 일자리 창출이 중요한데 이를 농촌 주민의 삶의 질 향상 정책 추진과 연계하고 내생적 전략이면서 귀농·귀촌인이 참여할 수 있도록 하는 것이 중대한 과제라고 지적함
- 결론으로 이를 매개할 조력기구로서 제대로 된 귀농·귀촌지원센터 운영과 역할을 강조하였음
- 이에 본인도 귀농·귀촌 추세가 지속적으로 확산되었으면 하는 기대를 담아, 귀농·귀촌인의 이주·정착에 초점을 맞추어 개별적인 물적 지원보다는 지역주민들의 삶의 질과 관련된 사회적경제 영역에 가까운 공공서비스사업을 도 차원에서 개발·확대해야 하며 원활한 사업추진체계 구축을 다시 한 번 강조하고 싶음
- 덧붙인다면, 인구 및 농가세대 감소를 전제로 하여 인구가 적거나 마을이 작아도 사람들이 건전하게 살아갈 수 있는 농촌사회의 삶의 질 향상 재구축 정책이 필요한 것은 아닌지에 대한 고민도 필요할 것임
- 그리고 청년농업인이 현격하게 줄어든 전북농업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 청년농업인 육성 체계 구축이 시급한 과제로서, 전라북도에는 특히 삼락농정 전개의 큰 틀에 새로운 농업인력의 위상과 역할이 부여될 수 있도록 하여 신규 청년농업인이 농촌에서 일정 수준 이상 안정적인 소득이 확보될 수 있도록 해야 하고, 열악한 생활환경도 극복할 수 있는 방법을 제시할 수 있어야 할 것임
- 특히 전라북도의 경우 농촌의 고령화 가속과 산업기반 취약으로 농촌의 인구감소가 앞으로도 지속되고 생활환경이 더욱 악화되면 새로운 농업인력 확보가 더욱 더 어려워질 것을 감안한다면,
 - 미래에 있어서 농업생산 및 농촌사회를 유지하고 발전시키는 일에 결코 소홀히 해서는 안되는 일임. 그러기 위해서는 다양한 사람들이 연계하여 추진할 수 있는 지역농업(마을영농조직 등) 실현이 중요하다고 생각되며, 중심 작물을 중심으로 생산체제의 효율화를 위한 새로운 체계를 만들어냄과 동시에 지역특성을 살린 수익성이 높은 작목 및 가공부문의

도입, 판로개척 등의 고민을 모아 경영의 다각화, 안정화를 추진하는 것을 종합적으로 체계 있게 추진할 수 있는 전략의 재구축을 통해 지역에 새로운 농업인력 창출의 움직임을 만들어내야 할 것임

- 또한, 지역의 농촌자원을 최대한으로 활용한 도시주민과의 농업 및 지역문화를 매개로 한 교류 등의 새로운 활동영역의 개발 등에 의해 지역의 다양한 주체가 의욕과 능력에 따라 네트워크를 형성하면서 활기 있는 농업·농촌이 전개되도록 유도하여 가는 것이 중요

지속가능한 농촌사회 유지를 위한 인구정책 관점의 중요성

오미란 / 젠더&공동체 대표

- 두 사람의 발제에서 공통적으로 지적한 것은 농어촌의 지속가능성에 초점을 둔 인구정책의 필요성이고 그 핵심은 일자리와 삶의 질 향상이라는 정주여건을 중심에 두고 있다는 점에서 전적으로 공감함.
- 김정섭 위원의 발제에서 귀농-귀촌에 주목하는 것은 인구증가와 더불어 인구유인 요인으로 중요한 의미를 지님. 특히 젊은 귀농가구 정착의 중요성에 주목하는 것은 타당함.
- 일자리의 중요성 → 지속가능한 살림살이 → 인구학적 지속가능성
- 필자의 지적에서 인구의 감소가 생활권의 확장과 서비스 수요에 지불하는 비용의 상승을 의미한다는 분석은 중요한 점임. 이것은 생활권 정책과 관련해서 진지한 검토가 필요함. 즉 지역사회의 지속가능성 차원에서 인구문제를 바라볼 필요가 있다는 지적은 중요함.
- 문제는 지금 인구구성은 농외소득 확보가 거의 불가능한 연령 즉 65세 이상 인구 비중이 25%를 넘어서고 있다는 점임. 이러한 인구 특성은 향후 지속적으로 서비스 관련 일자리 영역이 확장될 수 있음을

의미함. 또한 농촌의 6차 산업 영역의 확산에서도 또 다른 인력을 통한 일자리 영역으로 인구유입 정책이 실시되어야 함을 의미.

- 한가지 아쉬운 점은 필자가 가족농 유지가 농촌인구 회복의 출발점으로 보고 있는데 가족농 유지를 위한 방안으로 어떤 것이 필요할지에 대해서 설명이 미흡함. 단지 귀촌귀농 인구의 정착에 필요한 프로세스를 제시하는데 그침(농사경험, 농촌의 사회관계망 편입, 협동조합에서의 훈련 프로세스 등)
- 분명한 것은 필자가 제시한 내생적 전략으로 제시한 지역 자원활용, 일자리 폭 확대, 주민 삶의 질 수준 향상은 큰 틀에서 농어촌 지속가능성을 담보하는 인구정책에서 중요한 정책적 방향이라는 점은 확실함.
- 김한중 연구원의 발제에서는 농어촌 인구변화의 추세와 특성을 명확히 제시하고 있음. 그리고 본 발제에서 농촌인구의 증가가 농가인구의 감소를 줄이지 못한다는 점에 주목할 필요가 있음.
- 또한 농촌으로 인구이동의 특성이 지방대도시에서 이동이라는 점 역시 좀 더 세밀한 검토가 필요할 것이라 생각됨. 즉 지방대도시의 인구유출로 인한 기능약화는 농어촌과 밀접한 연관이 있다는 점에서 보다 면밀한 관심과 연구가 필요할 것임.
- 인구정책이 일자리와 밀접한 연관을 두어 추진될 필요가 있음. 일반적으로 농어촌 지역 인구특성으로 볼 때 사회서비스 관련 일자리 수요는 지속적으로 증가할 예정임. 또한 사회서비스 영역은 일자리 유발계수가 가장 높다는 점과 더불어 농어촌 지역 주민의 삶의 질 향상에 밀접한 연관이 있다는 점을 주목할 필요가 있음.
- 이 밖에도 농촌지역의 자원을 특화하여 발전시킬 필요성. 즉 6차 산업의 영역을 어떤 자원을 중심으로 어떤 방식으로 추진할 것인가에 대한 지역차원의 지역농업발전 계획과 인구정책은 밀접한 연관을 가

지고 추진할 필요가 있음을 시사함.

- 일반적으로 인구의 규모는 일자리 뿐만 아니라 지역사회 서비스의 수준을 결정하기도 함. 학교의 유지, 각종 공공서비스 기관의 유지 등. 따라서 생활권이 형성될 수 있는 최소한의 인구규모에 준거한 인구정책이 세밀하게 추진될 필요가 있음.

A series of 25 horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a template for writing.

A series of 25 horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a template for writing.

A series of 25 horizontal dotted lines spanning the width of the page, providing a template for writing.