

# 콜롬비아 농촌 일자리 쟁점과 정책

안 규 미 \*

## 1. 들어가며

왜 콜롬비아인가? 우리나라의 농촌지역 일자리 창출을 논할 때 콜롬비아의 농촌 일자리 현황과 정책 시도는 과연 들여다볼 가치가 있을까? 우리나라 현황과 정책 개선에 어떤 시사점을 줄까? 본고를 시작하기 전에 이 물음에 먼저 답해야 할 필요를 느낀다.

대다수 서유럽국가는 우리나라보다 앞서 산업화를 이루었고 도시화가 빠르게 진행되면서 농촌사회가 쇠퇴하는 과정을 앞서 겪었다. 반면, 콜롬비아는 산업화와 도시화가 현재 활발히 진행 중이며 농촌인구 가운데서도 특히 청년들이 도시로 대거 이주하는 현상이 나타난다. 우리 사회가 이미 경험한 소위 ‘이촌향도’ 과정이 한창 진행되고 있다. 구조적 이행기의 콜롬비아 농촌은 우리나라의 이행기의 농촌과 어떤 점에서 유사하며 어떻게 다른가? 콜롬비아의 농촌사회와 농촌 일자리 변화는 어떤 사회적 맥락에 놓여있는가? 국가 전체의 정치사회적 변화과정에서 콜롬비아 정부는 농업과 농촌사회의 의미와 기능을 어떻게 이해하는가? 도시로 발길을 향하는 농촌 청년인구에 정부는 어떻게 대응하고 있는가? 우리 사회의 농업농촌 되살리기와 농촌 일자리 정책에 시사하는 점은 무엇인가? 질문의 답을 찾아가기 위해 콜롬비아의 정치, 사회, 산업 구조의 변화와 이와 나란히 나타나는 농산업과 농촌 일자리의 변화를 살펴본다. 이후 콜롬비아 농촌지역 일자리와 청년농업인 육성과 직접적인 관련이 있는 농촌사회 여건과 과제를 탐색한다. 끝으로, 콜롬비아 농정의 농업인 지원 정책방향과 주요 프로그램의 구성과 성과를 정리한다.

\* Institute of Development Studies, University of Sussex 박사과정 (k.ahn@ids.ac.uk).

## 1.1. 산업구조와 정치사회 지형 변화

지난 반세기 가량 마약거래와 무장충돌로 국제사회의 이목을 끌었던 콜롬비아는 최근 우리나라와의 자유무역협정(FTA) 체결, 정부군과 무장혁명군 간 평화협정 타결, 세계적 커피산지로의 부상으로 우리에게 좀 더 친근해진 국가이다. 각별한 관심을 갖지 않고도 쉽게 접하는 콜롬비아의 대외적 인상은 사실 지난 이십여 년 간 콜롬비아가 겪은 정치사회 지형과 산업 구조의 굵직한 변화를 반영한다.

1990년대부터 콜롬비아는 지표상으로 비교적 꾸준한 경제성장을 이루었다. 남미 주요국들이 20세기 후반 공통적으로 채택한 소위 수입대체산업화라는 보호무역 정책을 철회하고 무역개방 대열에 본격적으로 동참하기 시작했다. 역내 인접국과의 지역협정뿐만 아니라, 미국, 유럽연합, 유럽자유무역연합 국가(아이슬란드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스위스), 이스라엘, 터키, 일본 등으로 협정의 보폭을 넓혀가고 있다. 우리나라와의 무역협정체결도 교역 시장 확대와 다변화 과정의 한 결과물이다(www.export.gov).

경제성장과 교역시장 확대 이면에, 콜롬비아는 최근 50여 년간 정부군과 무장혁명군의 충돌과 내전으로 인해 22만 명이 희생되고, 2만 5,000명이 사라졌으며 약 570만 명이 강제로 이주한 아픈 역사를 지니고 있다(Council on Foreign Relations, www.cfr.org). 후안 마누엘 산토스(Juan Manuel Santos) 행정부가 혁명군 지도자와의 평화협정 타결에 정치역량을 집중한 결과, 길고 긴 내전으로 인한 폭력과 희생은 줄어들었다. 무장충돌은 콜롬비아 전역의 정치사회 불안을 야기하고 평범한 사람들의 일상을 침범했지만, 그 가운데 폭력과 수탈에 자주 노출되고 생계유지를 위한 경제 활동에 가장 큰 피해를 입은 사람들은 바로 농촌지역 거주민이다. 가뜩이나 불평등한 토지분배 구조로 인해<sup>1)</sup> 생산 활동에 제약은 받은 소규모 농가들은 내전 중 토지를 빼앗기거나 강제로 인근지역이나 도시로 이주해야 하는 경우가 잦았다. 정치사회적 혼란에 수반된 폭력과 희생으로 인해 농촌에서 자란 청년들이 도시로 떠나는 현상이 가속화되었다.

암울하고 열악한 정치사회 환경에서도 소규모 농가들은 생계유지를 위한 생산 활동을 지속하고 있다. 대규모 농장에서는 바나나와 카카오를 포함한 여러 열대작물을 수출시장에 판매하고 있다. 남미 대륙에서 유일하게 태평양과 대서양을 동시에 접하며 다양한 지형과

1) 전체 농가 수의 1%에 불과한 대규모 농가가 전체 농지면적의 81%를 소유하며 99%의 농가가 19%의 농지면적을 이용함 (www.oxfam.org).

기후대, 풍부한 천연자원과 생물다양성을 보유한 콜롬비아는 농축산업과 광업을 포함한 일차산업의 발전 가능성이 매우 크다. 커피는 바나나나 카카오와 더불어 콜롬비아의 대표적 수출 농산물이다. 커피 생산자는 소규모 농가가 대다수이며 이들이 소속된 조합과 생산자연 협회를 통해 상품화와 거대 수출시장 판로 확보에 성공했다. 최근 우리가 흔히 접하는 콜롬비아산 원두는 생산자 조직화와 수출시장 마케팅의 산물이다. 세계 주요 소비시장으로 수출되면서 커피는 콜롬비아 농업부문에 가장 많은 일자리를 창출하는 작물로 자리매김했다 (Agronet, [www.agronet.gov.co](http://www.agronet.gov.co); OECD 2015).

정치, 사회, 산업 구조 변화가 복합적으로 진행되면서 콜롬비아 경제와 사회에서 농업과 농촌이 갖는 역할과 의미도 변화하고 있다. 1990년대 초까지 전체 GDP 대비 농업생산액 비중은 16~17%대에 머무르며 높은 수준을 유지했다. 1990년대 본격적으로 무역개방이 시작되고 1992년부터 1997년까지 구조개혁이 이루어지면서 2013년 농업생산액 비중은 5.2%까지 하락했다.

## 1.2. 농산업구조와 농촌 일자리 변화

농업생산액 비중 감소와 함께 자연히 농업고용인구 비중도 점차 줄어들었다. 1990년 전체 경제활동인구 중 농업인구 비중은 26%에서 2013년 17.5%로 집계되었다 (OECD 2015). 농업부문 노동 수요는 1980년대 중반부터 줄어들기 시작했다. 이 시기부터는 농기계화가 본격적으로 진행되었고 현대화된 농자재가 사용되었다. 생계형 농업생산이 지배적이던 농업구조에서 상업농의 비중이 높아진 시기이기도 하다. 상업농은 농촌지역 신규창출 일자리의 16% 가량을 고용하는 한편, 농촌지역 일자리 전체의 70%는 소규모 농업 부문에 속하는 것으로 드러났다. 1980년대부터 2000년대까지의 콜롬비아 농업부문에 나타난 일자리 감소는 구조적 이행기를 거치는 다른 나라에서도 공통적으로 나타나는 현상이다. 그러나 산업구조가 변하는 가운데 내전과 무장충돌이 겹치면서 농촌지역 치안이 악화되고 농업노동력이 급격히 감소하였으며 생산수단과 인프라 투자, 사회 서비스가 축소되면서 농업을 통한 지역민의 살림살이는 더욱 힘든 여건에 놓였다(DANE, [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)).

제조업과 서비스업으로 산업구조의 중심이 옮겨가고 내전이라는 특수한 상황을 겪은 후에도, 농민들은 농업활동을 이어가고 있으며 농업생산은 콜롬비아 농촌의 핵심적인 고용창

출원(60-65%)이다 (Galarza et al., 2007). 천연자원 보유량에 따라 일부 지역은 광업이 지역 경제에서 차지하는 비중이 높게 나타나지만 광업활동이 활발한 지역에서도 대부분의 농촌 가족경제는 농업생산에 부분적으로 의지한다.

## 2. 농촌 일자리 관련 주요 쟁점

농촌지역 일자리 창출을 도모하는 일은 궁극적으로 농촌주민이 생계와 경제활동을 이어갈 수 있는 지역사회를 형성하고 가꾸는 것이 주요 목적이다. 일자리는 일자리만으로 목적이 되기 어려우며 농촌주민 삶의 질과 지역사회의 활력을 증진하는 주된 수단으로 이해하는 것이 마땅하다. 주민 삶의 질과 지역의 활력이 복원되지 않은 채로 생성된 농촌 일자리는 나은 삶을 찾아 떠나려는 사람들에게 외면당할 수밖에 없다.

최근 콜롬비아 농촌의 청년인구가 대거 도시로 떠나는 현상을 분석한 한 연구에 따르면, 청년층은 주로 도시지역의 폭넓은 교육 및 취업 기회(53%)와 생활수준 향상(28%)을 기대하며 떠나는 것으로 나타났다(Díaz & Fernández 2017: 21). 청년들의 도시로의 이주 결정은 진로탐색 의지, 진취성, 열정 등의 개인 성향과 청년기라는 시기적 특성으로 촉발되는 경우가 흔하다. 농업인의 사회적 위상, 농업의 가치, 농업소득, 농촌 인프라와 서비스가 청년 고유의 도전정신과 기대수준을 충족하지 못하면 청년의 이농은 사회현상이 된다(Tellez 2017). 농촌 청년들의 자아실현의 기대와 욕구를 실현하는 일자리를 만들고 유지하는 데 현재 콜롬비아의 농촌과 농업 여건은 어떻게 기회 또는 제약조건으로 작용하는가?

### 2.1. 생산 및 교통 인프라의 지역 격차

콜롬비아 농촌지역의 경제활동을 제약하는 여러 여건 가운데 도시와의 상대적인 생산 인프라 격차와 절대적으로 열악한 도로 인프라는 농촌지역 경제활동의 수익성과 효율성을 현저히 떨어뜨린다.

비교적 넓은 국토면적을 지닌 콜롬비아는 지역에 따라 농촌 지형과 주요 재배 작물이 상이하다. 그러나 주요 도시의 소비시장에 접근하기 위한 도로 사정은 농촌지역 간 큰 차이 없이 매우 열악한 편이다. 해발고도가 낮고 평야 비율이 높은 농촌지역에도 큰 트럭이 다닐

수 있는 도로의 수가 많지 않지만, 특히 해발고도가 높고 산지로 둘러싸인 농촌지역은 시내나 읍내의 대로를 제외하면 대부분의 도로가 좁고 비포장 상태이기 때문에 농산물을 시장에 내다파는 일은 고사하고 거주민들이 생필품을 사러 나가는 것조차 여간 힘든 일이 아니다.

소규모 농가 비중이 절대적으로 높고 농장과 농가들이 서로 멀리 떨어져 산재한 콜롬비아 농촌에서 열악한 도로망은 위에 언급한 지역거주민의 일상생활에 불편함을 줄 뿐만 아니라, 자연히 농촌지역 일자리의 질과 양에 부정적인 영향을 미친다. 양질의 도로망이 부족하여, 첫째로, 생산자들은 다른 생산자들과 연대하고 공동 마케팅이나 판매 활동을 시도하기 어렵다. 산악지역에 위치한 농촌마을은 특히 드넓은 초지를 주요 생산자본 삼아 우유생산에 종사하는 경우가 많다. 그러나 대다수의 농가당 착유두수는 10마리를 넘지 않는다. 생유를 가공판매회사에 납품하고 생산 활동의 제값을 받기 위해서는 생산자 간 연대와 일정 수준의 규모화를 통한 협상력을 높여야 하는데, 농장 간의 먼 거리와 열악한 도로로 인해 주민 간 교류와 조직 활동을 도모하고 활발히 유지하기가 쉽지 않은 상황이다.

이동과 운송의 어려움으로 인하여 농가들은 현금소득을 확보하기 위해 낮은 가격에 비공식적 중간상인에게 농산물을 매우 낮은 가격에 파는 경우가 많다. 농장을 직접 방문하는 행상이 아니면 공식시장의 판로에 접근하기도 어려울 뿐만 아니라, 생산물을 매번 제 시간에 납품하기 위해 소요하는 운송비도 만만치 않기 때문이다. 도로 네트워크의 악조건이 결국 콜롬비아 농산물시장의 비공식성을 강화하고, 이로 인해 농촌지역과 농업부문의 일자리는 수익과 소득의 안정성을 보장받기 어려운 상황이다.

## 2.2. 농외소득활동과 복합영농

콜롬비아 국가경제는 최근 20여년 활발한 산업화를 이루기 전까지 농업부문에 크게 의존했다. 비교적 인구대비 넓은 국토면적을 보유하고 기후, 지형, 생물자원의 다양성이 높아 농업생산에 유리한 조건을 갖추고 있다. 작물재배로 생계를 꾸려가는 인구의 비중이 높았으나, 최근 산업화와 그에 따른 도시화가 진행되면서 농촌에 거주하며 농업 생산을 전업으로 삼는 노동인구는 점차 줄어들었다. 콜롬비아는 1990년대 말 금융위기로 인한 경제침체에 접어들게 되고, 그로부터 회복기에 이르기까지 전업농 비중이 줄고 겸업농가 비중이 증가했으며 농외소득활동도 다양해진 것으로 드러났다. 농촌주민 가운데서도 특히 경제적 빈곤층

을 중심으로 이러한 현상이 두드러진 것으로 알려졌다(OECD 2015). 이것은 농촌의 빈곤층이 주로 환금작물 생산에 관여하는 상업농이 아니라 생산한 작물을 일부 내다팔고 일부는 식량으로 사용하는 생계유지를 위한 농업활동을 영위해온 것을 나타내는 대목이기도 하다.

콜롬비아 농촌의 주요 농외소득 활동은 숙박시설과 체험프로그램 운영을 포함한 관광사업과 가공업이다. 콜롬비아의 농업생산과 농촌사회 발전을 위한 혁신 아이디어는 코스타리카 사례를 참고한 것이 비교적 많다. 그 중에서도 농촌관광 또는 생태관광으로 잘 알려진 체험프로그램과 시설 운영은 다채롭고 풍요로운 경관을 지닌 콜롬비아 농촌사회에 일찍이 도입되었다. 최근 보고타와 메데인을 포함한 주요 도시와 인접한 농촌지역은 이러한 농촌관광을 통한 지역경제 활성화를 이루기도 했다.

보고타 시를 둘러싸고 있는 꾸디나마르까 주의 소뽀(Sopo)에는 대규모 유업회사의 공장과 상품직매장을 포함한 여가시설이 운영되고 있다. 소뽀에서 멀지 않은 시파키라(Zipaquira)에는 백여 년 전부터 소금이 생산되었고 소금광산 안에 광부들이 지은 소금성당이 위치해 있어 관광객의 발길이 끊이지 않는다. 비야비센시오(Villavicencio)는 19세기 스페인 식민지배 당시 지어진 건축물과 도로가 온전히 보존되어 있는 곳이다. 대규모 유업회사의 공장이 농외소득 활동이 활발한 세 농촌지역 모두 규모가 크지 않은 농촌마을이지만 읍내에는 지역주민과 주말 방문객을 맞기 위한 식당들이 즐비해있다. 다만, 예로 언급한 이 마을들은 인구밀도와 시민들의 임금수준이 높은 보고타 가까이 위치하며 대규모 유가공장, 소금광산과 역사적 건축물이라는 관광업을 활성화할 마을 공유자산을 갖추고 있다는 점을 유념하여 바라보아야 한다.

모든 인근 마을들이 이 마을들처럼 특징적이고 고유한 공유자산을 가지고 생태관광을 포함한 농외소득원을 발굴하고 발전시킬 수 있는 것은 아니다. 보유자원, 지리적 여건, 재정 및 행정적 지원 등과 같은 주 내에서도 마을마다의 여건이 다르지만 농촌관광 프로그램 운영은 비교적 콜롬비아 농촌 전역에서 활발히 시도되는 편이다. 농촌지역 고등학생 대상의 농업교육과정에는 생태관광 사업 기획이 포함되어 있다. 학생들이 산과 들, 호수, 계곡을 활용한 체험활동 또는 유기농장 방문 프로그램을 구성하고 수공예제품이나 농업부산물 활용 가공품 판매 계획을 수립한다. 학교와 관련 교육기관들은 전시회를 통해 학교 구성원과 지역사회에 아이디어를 전달하고 교내협동조합에 청년들이 재배하고 가공한 농산물을 급식 재료로 활용하는 등 농촌지역 일자리의 폭을 넓히고 청년농업인을 육성하기 위한 방안을

모색하는 중이다.

농가와 청년층을 포함한 지역민, 지역학교는 농업생산 외 소득 창출 방안을 활발히 모색하는 한편, 중앙정부, 직업훈련을 관장하는 콜롬비아교육청(SENA) 등 공공기관의 농촌 정책과 프로그램은 농외소득원보다는 농업생산과 농산업화에 주로 초점이 맞추어져 있다. 이후 정책과 프로그램을 논하는 단락에서 더욱 자세히 언급하겠지만, 주요 정책 프로그램은 생산 조정, 복합영농 권장, 농산물 가공을 위한 기술과 설비 지원, 품질인증 도입과 적용 지원 사업이 포함되어 있다. 청년들이 지역에서 농산물 부가가치를 높이는 사업에 참여하여 좀 더 안정적이고 높은 소득을 올리는 일에 종사할 수 있도록 하는 것이 정부의 농업과 농촌 부문 일자리 지원의 주요 골자이다. 농산업 관련 지역 중소기업 육성과 중소농가와의 연계 지원도 정부의 농촌 일자리 확대와 청년 농업인 기회 확대를 위한 주요 정책 프로그램으로 추진되었다. 그러나 청년들의 사업아이템 발굴을 위한 조사 지원이나 경영능력 배양을 위한 훈련보다는 단순히 중소농가가 기존의 농산업 기업에 작물을 납품할 수 있도록 가치사슬 내 경영주체 간 연계를 이루는 것을 중심으로 사업이 전개되었다는 비판도 적지 않다. 농가가 농산물을 납품하도록 연계한 농산업기업을 선정하는 기준이 불명확하였고 청년신규농업을 포함한 중소농가의 고용과 소득 안정성 제고 실효성에도 의문이 제기되었다. 농산업화와 시장연계에 초점을 맞춘 정부의 신규농가 지원방향과 농외소득원 발굴을 중심으로 전개되는 지역사회와 주민들의 발걸음은 그 관점과 결에 차이가 있다.

### 2.3. 평화협정 이후 농촌주민 삶의 질 향상

수십 년간 이어져온 무장충돌은 농촌주민의 삶의 질을 악화하는 주요원인이 되어왔다. 정부군과 반군(혁명군)이 지역을 이동하며 중소농가의 토지를 수탈하거나 거주지에서 주민들을 강제 이주토록 하는 일이 빈번했다. 지역마다 차이는 있지만 농촌은 도시에 비해 무장충돌의 피해를 훨씬 직접적으로 입었으며 희생자 수도 압도적으로 많은 것으로 나타났다. 강제 토지 수탈과 이주는 농업생산 활동에 치명적인 영향을 주었고 농업을 영위하던 주민의 생계유지와 삶의 질에도 큰 타격을 주었다. 언제 어떻게 토지와 생산수단을 빼앗기거나 파괴당할지 모르는 농민들은 생산성을 높이거나 농산물 부가가치를 높이는데 필요한 수확 후관리 장비와 시설을 구비하기 위한 투자에 소극적일 수밖에 없었다. 불완전한 토지개혁으

로 인해 소작권과 토지소유대장이 명확히 정리되어 있지 않은 콜롬비아의 구조적 문제에 더해, 가진 토지마저 빼앗길지 모르는 상황은 중소농가의 투자 의지와 금융서비스 이용 가능성을 더욱 위축시켰다.

이처럼 지나간 무장충돌은 농촌사회에 폭력으로 인한 인명피해 외에도 생산 활동에 가해진 복합적 제약을 가했다. 농업생산에 우호적인 환경과 자원을 지녔음에도 콜롬비아 농촌은 지역경제를 활성화하기 위한 인프라와 기술 혁신을 이루지 못하고 수십 년간 전통적인 생산 방식에 기대어왔다. 도시민, 심지어는 농촌에서 나고 자란 청년들마저도 농촌을 생산 시설과 사회 서비스가 턱없이 부족하고 사람이 빠져나가는 낙후한 지역으로 인식하게 되었다.

### 3. 청년 농업인 육성 지원 프로그램

아래에는 콜롬비아 정부가 청년농업인을 육성하고 지원하기 위해 시행하는 정책과 프로그램을 소개한다. 이 정책들이 농촌지역의 일자리 형성과 유지에 결코 우호적이지 않은 여건과 관련 쟁점들을 어떻게 보완하고 지원하는지 알기 위해 정책과 주요 프로그램의 취지, 목표, 구성을 살펴보고 가시적인 단기 성과와 실효성을 짧게 언급하며 이 글을 마무리하고자 한다.

#### 3.1. 콜롬비아 농촌 변화를 위한 강령

정부는 평화협정을 시작하면서 희생자가 특히 많이 발생하고 생계유지에 피해를 입은 농촌지역의 주민 삶의 질을 복원하는 것에 초점을 맞추었다. 사회경제적으로 피해 입은 농촌공동체의 삶을 복원하기 위해 정부는 국가기획처(Departamento Nacional de Planeación)와 농촌개발 관련 부처들과 연계, 협력하여 ‘콜롬비아 농촌 변화를 위한 강령(Misión para la Transformación del Campo Colombiano, 이하 농촌 변화 강령)’을 발표했다. 이 정책문서는 콜롬비아 정부가 농촌지역개발과 농산업 발전을 도모하기 위해 농업 농촌 현황과 문제점 인식에 근거해 포괄적이고 종합적인 정책방향을 제시하는 역할을 한다.

농촌 변화 강령의 목표는 농촌지역 주민들 스스로 가치 있다고 여기며 향유하기를 원하는 삶을 선택해 살아갈 수 있도록 농촌의 경제활동 기회와 사회, 경제, 문화적 권리를 보장하는 것이다<sup>2)</sup>. 이 목표를 달성하기 위해 농촌변화강령은 크게 세 가지 접근방식을 취한다. 먼저,

농촌만의 특성, 조합과 연합 활동의 강점, 지역과 개인의 발전을 이끄는 주체로서의 농촌주민의 역량을 인식하는 소위 '참여적 개발' 방식을 취한다. 농촌주민들이 시장경제와 사회의 공적 영역에 참여하도록 지원해 사회통합을 이루겠다는 것도 농촌정책의 접근법이자 목표이다. 마지막으로, 생산과 정주 환경을 복원하고 유지하며 농산업경쟁력을 갖추는 데 필요한 사회 서비스와 공공재를 제공하는 것이 지역개발정책의 접근법이다(DNP 2015).

정책 목표를 달성하기 위한 세 가지 접근법 가운데 특히 사회통합 발전방안은 농촌의 일자리 창출 지원계획을 직접적으로 밝힌다. 콜롬비아 농업정책은 농촌지역 삶의 질, 사회통합, 경제 활동 참여 확대 등의 사안에 접근할 때 청년층뿐만 아니라 여성농민을 주요한 정책대상이자 농업 활동 주체로 인식한다. 청년농업인 육성 프로그램 외에 여성가장농민을 위한 정부의 프로그램과 국제사회의 지원 프로그램을 흔히 볼 수 있는 것은 이 때문이다. 아프리카계 주민을 포함한 소수민족 농업인들의 현실과 요구를 반영하는 것 또한 농업농촌 정책에서 빠지지 않는다. 사회경제적으로 불리한 여건에 놓이기 쉬운 계층이 농촌사회와 시장경제에 통합되도록 농지와 기본 자재, 설비를 제공하고 조합 형성과 공동생산 활동을 지원하는 사회적 보호 프로그램들이 농촌변화강령의 사회통합 방안을 뒷받침한다.

정부는 청년, 여성, 아프리카계 농업인의 시장경제활동 참여와 소득을 포함한 삶의 질을 높이는 가장 핵심적인 방안으로서 교육의 중요성을 인식하고 있다. 콜롬비아 정부의 농촌개발 정책은 농촌 청년들을 농촌에 머물러야 할 대상으로 바라보지는 않는다. 그보다는 청년들이 농촌에 머무르든 도시로 떠나든 각자 종사하고자 하는 산업 부문에서 경쟁력을 지니며 기술과 아이디어 혁신을 수용할 능력을 갖추어 계층 간 이동이 가능한 사회를 만들어가는데 주안점을 둔다. 교육부와 국립교육원(SENA)을 포함한 관련 정부기관은 이러한 정책방향과 인식을 바탕으로 농촌지역 학교의 교육과정 구성과 방향을 점검하고 관리하고 있다. 농촌변화강령에는 농촌지역 학교의 중등교육과정에 식량안보와 영양 관련 내용을 추가하고 생산자연합과 조합 육성, 지역 특성에 맞는 생산 프로젝트 형성을 위한 기획 관리 교육도 포함할 것을 제안한다.

지역 생산 프로젝트와 농촌 청년교육을 연계한 예로, 깔다스(Caldas) 지역정부와 커피생산자연합회(Federación Nacional de Cafeteros)가 협력하여 만든 교육모델이 있다. 이 모델

2) 아마르타 센(Amartya Sen)이 제시한, 시민이 스스로 원하며 가치 있게 여기는 삶을 선택하고 영위하기 위한 자유와 역량의 확대과정으로서 '개발(development)'의 개념을 따름.

은 생산자조합 등의 조직 리더십, 커뮤니케이션, 사업경영 등 일반직무 관련 교육과 기술요  
소로 이뤄진 생산 프로젝트를 접목해 구성되었다(DNP 2015: 52).

‘농촌변화강령’에 언급된 농촌 청년들의 경제활동 기회 확대를 위한 정책 프로그램에는,  
국립교육원(SENA)이 제공하는 일반직무와 기술훈련 과정, ‘Kiosko Vive Digital’이라는 온라  
인 원격교육 프로그램 개발, 지역고등교육센터(CERES) 제공 프로그램 확대, 지역 특성을  
반영한 교육과정을 개발하기 위한 국공립대학 간 지역 협력 센터 운영, 취약계층 가정의  
고등교육 지원 등이 있다. 프로그램을 이수하면 자격증을 수여하고 가족농업의 중요성과  
기능을 강화하는 보충심화 과정 기획도 함께 제안하고 있다. 교육과정의 양적 확대를 넘어,  
청년들이 농업활동과 농촌에 자긍심을 갖고 지역 경제활동에 참여할 동기와 의지를 갖도록  
돕는 방안이 논의됨을 보여주는 일면이다.

### 3.2. 국립교육원의 농촌 청년 기업가 프로그램

국립교육원(SENA)은 콜롬비아의 일반 정규교육과정을 검토하고 방향을 제시할 뿐만 아니  
라, 고등직업훈련 과정을 직접 제공하는 기관이다. 주요 산업부문의 직업교육 프로그램을  
기획하는 국립교육원은 국가경제에서 농산업을 차지하는 중요성과 사회통합을 위해 절대적  
으로 부족한 농촌 교육 서비스를 시급히 확대해야 한다는 인식을 중앙정부와 공유하고 있다.  
이 때문에 SENAs의 직업훈련 프로그램은 농산업부문 교육에 집중되어 있다. 커피, 사탕수수,  
육류 등 콜롬비아의 주요 농산물의 생산유통공급단계의 품질 기준 달성을 위해 필요한 기술  
을 훈련하는 프로그램이 다수이다. 기술요소 외에도 농산업체 창업을 지원하기 위해 사업  
기획과 경영기법 등 일반직무 교육과정도 제공한다.

이러한 농산업 창업과 청년농 교육 프로그램은 농업농촌개발부, 교육부, 문화부, 통계청,  
국가기획처(DNP) 등 농촌사회 복지 증진과 관계된 부처 간 연계와 협업을 통해 이루어진다.  
교육훈련 프로그램은 교육부와 SENAs가 시행하지만, 농업농촌개발부와 국가기획처의 농촌  
현실인식과 정책 방향이 반영된다. 콜롬비아 농정은 전체 농업인의 80% 가량을 차지하는  
소규모 농가 지원에 주력하고 있다. 그러나 최근 정책 시행 대상을 ‘농가’ 단위로 인식하던  
전통적 접근법에서 벗어나, 농가 내에서도 가족 구성원별로 여건과 필요가 다르다는 점을  
고려하여, 청년과 여성 농업인을 위한 정책을 개별적으로 실시하고 있다. 이 맥락에서 점차

SENA의 프로그램도 청년과 여성 농업인, 나아가 아프리카계 주민들의 사회경제적 제약이 '농가'를 대변해온 일반 남성 농업인의 여건과 다소 차이가 있다는 점을 반영한다. 여성주민과 청년은 보호자의 승인이 없으면 생산자본이나 공공기관이 제공하는 농축산업 관련 서비스를 이용하는 데 제약이 크다. 생산자연합회나 협동조합 가입과 참여율에도 성별, 세대별 차이가 뚜렷이 나타난다. 한편, 농촌의 청년들은 타 연령층의 농민들에 비해 비농업 경제활동을 겸하여 농업소득을 보강할 수 있는 기회에 매력을 느끼는 것으로 나타났다. 또한, 지역 안에서 이용 가능한 교육, 사회 서비스, 여가시설, 그리고 신기술 도입에 대한 청년층의 수요가 특히 높다.

국립교육원의 '농촌 청년 기업가 프로그램(Programa Jóvenes Rurales Emprendedores)'도 농촌청년들의 농외소득원 발굴과 기술혁신 수요가 높다는 점을 반영한다. 프로그램의 큰 방향은 청년의 농산업기업 창업과 노동시장 진입 지원이다. 16~35세로 한정된 청년농업인뿐만 아니라 콜롬비아의 특수한 사회계층구분 기준 상 하위 1, 2, 3계급에 속하는 농촌주민들도 이 프로그램에 참여할 수 있다. 그 외에도 초중등 교육과정을 마치지 못한 농촌주민들이 참여할 수 있게 열어놓고 있어, 엄격히 청년만을 위한 사업은 아니다. 그러나 농업생산 프로젝트와 교육과정을 연계하여 새로운 농업경영체의 형성과 운영을 지원하기 때문에 포괄적인 신규농 육성사업으로 이해할 수 있다 (Moreno 2011). 2014년의 SENA 자료에 나타난 신규농 육성사업 참여자의 연령별 구성을 살펴보면, 15~28세가 45%, 29~35세가 14%, 36~45세가 17%, 46~55세가 14%, 55세 이상이 10%, 15세 이하가 0.3%로 나타나, 청년층으로 인식되는 15~28세 참여자가 월등히 높지만 타 연령층의 참여율도 비교적 높은 편이다 (Gamba Castillo 2017).

이 프로그램의 첫 단계는 농촌 청년들이 지역사회와 지역경제에서 불충분한 요소가 무엇인지 찾아내어 사업 기회로 발전시킬 수 있도록 동기를 부여하는 것이다. 사업 기회를 발견한 청년들이 사업계획을 구체화하고 실현하는 데 필요한 일반 경영 교육을 제공하는데, 여기에는 조직관리, 지역의 생산, 경제, 사회 관련 문제해결 역량과 비판적, 창의적 사고, 연대와 리더십과 관련 교육과정도 포함되어 있다. 일반경영 과정 외에, 농축산 부문 창업 지원을 위해 복합영농과 생산 기술 혁신에 관한 훈련과정도 제공한다. 청년농업인 지원 서비스 제공기관과의 네트워크 형성도 중요하게 다루어진다.

농업생산 프로젝트와 연계한 창업교육인 '농촌기업(SENA EMPRENDE RURAL, SER)' 프로

그램은 2~3년에 걸쳐 진행된다. SENA의 창업교육모델은 1단계인 300~340시간의 인큐베이션 기간, 2단계인 40~140시간의 강화기, 그리고 3단계인 가속기로 이루어져 있다. 처음의 사업형성기에는 생산성과 경쟁력 향상을 위한 프로젝트 참여, 사업타당성 조사, 비즈니스 문화, 프로젝트 기획 교육이 실시되고, 두 번째 단계에서 참여자들은 시장 상품화와 기업 경영과 관련한 법과 준수사항을 익히게 된다. 약 5개월의 마지막 가속기에는 창업자금 마련, 매출 증대와 사업 관리 교육이 이루어진다.

프로그램이 처음 시행된 2010년부터 2017년까지의 프로그램 운영 결과를 간략히 정리하면, 약 7년 동안 프로그램을 통해 총 4만 2,372개의 농업경영체(생산단위)가 신설되었고 1,274개의 농촌기업이 신규 창업했으며 9,803개의 경영체가 사업경쟁력 강화 교육을 받았다. 동 기간 프로그램에 참여한 15~28세 청년들은 30만 명에 이른다. 2017년 현재 전국적으로는 74명의 프로그램 관리자, 1,250명의 강사, 103명의 지역단위 관리자, 1,074명의 시군단위 직원들이 SENA의 농촌기업 창업 프로그램을 이끌고 있으며 총 74개의 교육센터가 설립되어 있다.

농촌지역 청년들의 주도적인 사회경제활동 참여와 '농촌기업' 프로그램의 효과와 지속성을 높이기 위해 41개 지역본부와 274명의 청년지도자가 선정되어 활동하고 있다. 2013~2015년에는 주요 커피생산지역인 바예 델 까우까(Valle del Cauca), 에헤 까페페로(Eje Cafetero), 안티오quia(Antioquia) 지역에서 아프리카-라틴아메리카 청년기업가 프로그램을 실시했으며 바나나 생산유통망에 관여하는 가나와 콜롬비아 청년들의 교환학습 프로그램도 개발하여 청년들의 국제 교류협력 기회를 확대하고 있다(Gamba Castillo 2017).

#### 4. 시사점

콜롬비아 농촌의 청년들은 다양한 부문의 취업 기회가 있고 사회문화 시설과 인프라 면에서 풍요로운 도시로 발길을 향한다. 정부의 농촌개발 정책은 청년의 자유와 역량 확대를 통해 스스로 가치 있게 여기는 삶을 살아갈 수 있도록 지원하겠다는 것을 목표로 삼고 있다. 농촌개발과 농촌 일자리 정책의 목표를 농촌인구와 농업종사인구의 수를 유지하거나 늘리는 데 두는 것이 아니라, 사회경제적으로 소외된 환경에 놓였던 농촌 청년 개인의 자유와 역량을 확대하는 것에 둔 점은 우리도 충분히 눈여겨볼 가치가 있다. 농업과 농촌 부문이 청년에게 제공할 수 있는 경제적, 사회적 기회와 가치와 매력이 타 산업이나 타 지역에 비해 현저히 축소되지 않도록 정부가 지역주민의 인프라와 서비스 수요를 찾고 지원하는 노력이 지속되어야 한다.

경영성과와 마케팅 능력이 뛰어난 소수 식품소매업체와 마을의 다수 농가가 거래하게 되면 농촌주민의 소득이 향상되리라는 전망 아래, 최근 소농의 ‘글로벌 가치사슬(Global Value Chain)’ 진입 지원 정책이 국제사회 여러 곳에서 시행되고 있다. 농촌에서 청년을 포함한 지역주민들이 만족할 만한 소득과 삶의 질을 영위하기 위해 시장경제 진입과 참여는 물론 중요하다. 그러나 글로벌 가치사슬 진입 전략은 농촌공동체의 삶의 질과 농가소득 증진보다는 수출시장 개척, 거대소비시장 판로 확보, 소비자와 대규모 소매업체의 품질기준 충족 등에 초점이 맞추어져 있다는 점을 경계하며 접근할 필요가 있다. 그보다 내전으로 오랜 기간 피해를 겪어야 했던 콜롬비아 농촌공동체와 그 속에서 농사짓고 살아가는 중소농가의 소득과 삶의 질을 어떻게 높일 것인지를 고민하는 것이 양질의 일자리를 만들고 농촌을 복원하기 위한 시도의 첫 단계가 되어야 한다. 농촌에 살며 먹거리를 생산하는 일이 더 이상 주민들의 사회적, 경제적 희생을 담보로 하지 않도록 생산 환경과 정주여건 개선이 최우선으로 다루어져야 하겠다.

처음 던진 물음의 답을 모두 찾지 못했지만 콜롬비아 농촌 일자리와 관련한 지역 여건과 청년농 육성 지원 프로그램을 살펴보는 과정에서 지극히 사소하고 자명한 사실을 상기한다. 청년농 육성과 농촌 일자리 지원 정책이 지역사회 생활여건과 지역주민 삶의 질이라는 큰 맥락 안에 놓이지 않고 별개의 사안으로 다루어져서는 청년농 육성과 농촌 일자리 지원 정책은 구호로 그치거나 단편적인 프로그램이 될 것이라는 점이다. 더불어, 농업 생산과

농촌 정주 여건 개선 과정에는 농민들이 직접 제기하는 어려움, 요구, 제안이 반영되어야 지역 활력 회복의 방향 정립과 농촌 일자리의 지속성 확보가 가능하다는 점은 비단 콜롬비아에만 해당하지는 않을 것이다.

## 참고문헌

- Díaz, Vivián and Fernández, Juan. 2017. ¿Qué sabemos de los jóvenes rurales? Síntesis de la situación de los jóvenes rurales en Colombia, Ecuador, México y Perú. [Working Paper]. RIMISP. [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1514474078](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1514474078) (검색일: 2017.12.09.)
- Síntesis de la situación de los jóvenes rurales en Colombia Ecuador México y Perú 281217.pdf.
- DNP. 2015. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz – misión para la transformación del campo. DNP. <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informe-misi%C3%B3n-FInal.aspx>. (검색일: 2017.12.09.)
- Galarza, J.T., L.F. Bernat Diaz and A. Uribe Castro. 2007, Algunos Aspectos del Funcionamiento del Mercado Laboral en el Sector Rural. Mission for the Design of a Strategy for Reducing Poverty and Inequality (MERPD), DNP.
- Gamba Castillo, Carlos Arturo. 2017. EL SENA ES COLOMBIA. [유엔 라틴아메리카 카리브 경제위원회(ECLAC) 발표자료]. [http://conferencias.cepal.org/juventud\\_rural/ppt/pdf%20miercoles/10.Carlos%20Gamba.pdf](http://conferencias.cepal.org/juventud_rural/ppt/pdf%20miercoles/10.Carlos%20Gamba.pdf). (검색일: 2018.1.18.)
- Moreno, Erica. 2011. Jóvenes Rurales Emprendedores – Programa que construye competitividad y desarrollo en el campo colombiano. SENA–Dirección de empleo y trabajo. [콜롬비아 교육부 회의 발표자료]. [https://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-246512\\_archivo\\_pdf\\_ErikaMoreno.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-246512_archivo_pdf_ErikaMoreno.pdf). (검색일: 2018.1.22.)
- OECD. 2015. OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227644-en>. (검색일: 2018.1.22.)
- Tellez. 2017. Asociatividad e innovación para el retorno y retención de los jóvenes en el campo. [KAPEX 콜롬비아 현지연수 발표자료].

## 참고사이트

- 미국 상무부 ([www.export.gov](http://www.export.gov))
- 콜롬비아 농업농촌개발부 ([www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co))
- 콜롬비아 농업농촌정보네트워크 ([www.agronet.gov.co](http://www.agronet.gov.co))
- 콜롬비아 교육부 ([www.mineduacion.gov.co/](http://www.mineduacion.gov.co/))
- 콜롬비아 국립교육원 ([www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co))

콜롬비아 국가기획처 ([www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co))

콜롬비아 통계청 ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co))

OECD iLibrary ([www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org))

Council on Foreign Relations ([www.cfr.org](http://www.cfr.org))

Oxfam ([www.oxfam.org](http://www.oxfam.org))