

# OECD가 분석한 한국의 농촌 변화 추이

임 송 수 \*

## 1. 서론

OECD 연구진이 한국의 농촌이 경제 전환에 미친 영향을 분석한 보고서를 내놓았다(OECD 2019). 이 보고서는 지속적인 도시화와 노령화 및 인구유출로 특징을 지을 수 있는 한국 농촌의 인구학적 변화에도 불구하고 농촌이 무역 부문의 상대적으로 높은 비율에 힘입어 양호한 생산성 성장을 나타냈다고 평가한다.

또한 사회경제적 변화와 웰빙(well-being)에 대한 커다란 관심 속에 한국의 농촌정책이 발전해 왔음에 주목하였다. 국토의 균형 발전이란 기조 속에 정부가 이끄는 대형 프로젝트 중심에서 벗어나고 있으며, 신축적인 정책 계획과 기능적인 접근으로 다각화하면서 농촌정책이 지역 경제와 웰빙 증진에 이바지했다고도 밝혔다.

이 보고서는 크게, ① 농촌의 추이와 농촌이 직면한 기회와 도전과제, ② 한국 농촌정책의 역사적 변천과 현재의 농촌 조치, ③ 외국 사례를 통한 시사점 등으로 구성되어 있다. 이 가운데 이 글에서는 다른 OECD 회원국과 견주어 한국 농촌의 현재 위치와 그 변화 추이를 분석한 ①과 ③의 내용을 중심으로 요약, 정리하고자 한다. 특히 프랑스와 이탈리아 사례를 통해 농촌정책의 바람직한 추진체계도 함께 살펴본다.

\* 고려대학교 식품자원경제학과 교수 (songsoo@korea.ac.kr)

## 2. 농촌의 정의

한국 농촌은 국토의 중요한 비중을 차지하나, 인구 대부분은 도시에 산다. 이와 같은 지질적인 불평등한 인구 분포는 농촌 경제의 성과와 연계하여 중요한 시사점을 도출할 수 있다.<sup>1)</sup>

한국에서 농촌에 관한 공식 정의는 명확하지 않은 측면이 있다. 국토교통부는 농촌을 정의하는 대신에 도시의 나머지 부문으로 보고 있다. 곧, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제6조(국토의 요도 구분)에 따르면, 도시 지역은 “인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역”이다. 이 법에는 농촌에 관한 정의 대신에 농림 지역이 규정되어 있는데, “도시 지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하는 데 필요한 지역”으로 협소하게 정의하고 있다.

『농업·농촌 및 식품산업 기본법』 제3조(정의)는 농촌을, ① 읍·면의 지역, ② 그 외의 지역의 경우 농업, 농업 관련 산업, 농업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역으로 정의한다.<sup>2)</sup> 또한, 『지방자치법』에 따라 시의 지역 중 동 지역에서는 주거·상업·공업지역 외의 용도 지역, 그 외는 다음 각 항목의 용도 지역을 농촌 지역으로 정하고 있다.

- ① 도시 지역의 녹지지역 중 생산·보전녹지지역
- ② 관리지역 중 생산·보전관리지역
- ③ 농림·자연환경보전지역

한편 OECD의 지역 분류는 각 회원국 안에서 지형적으로 2단계 수준으로 분류한다.<sup>3)</sup> 이러한 OECD의 지역(regional) 분류는 지역(local) 농촌지역에 사는 인구의 비율과 지역(regional) 거주인구의 25% 이상이 사는 중요한 도심 존재에 기반을 둔다(Brezzi et al. 2011).

---

1) 참고로, 박대식, 박경철(2003)은 ① 기능적 관점(정부, 경제, 교육, 종교, 가족제도 등을 포괄하는 사회체계), ② 갈등적 관점(경쟁, 갈등, 지배, 착취의 관계와 사회질서), ③ 인간생태학적 관점(인구, 조직, 환경, 기술 간에 형성된 생태학적 복합체)에서 농촌 지역사회의 변화를 규명할 수 있다고 지적함.  
2) 『농업·농촌 및 식품산업 기본법』은 다음 웹사이트에서 확인할 수 있음(<https://bit.ly/2WulIJ6>)(검색일: 2019.05.23.)  
3) OECD는 도시 지역과 비도시 지역의 개념을 탈피하여, 2012년부터 TL2와 TL3로 지역 유형을 새롭게 분류하여 활용하고 있음(엄진영 2015).

- ① 대규모 권역(Territorial Level: TL2)  
국가 단위 바로 아래의 행정 단위
- ② 소규모 권역(TL3)  
통합된 지역 행정 단위  
예: 프랑스의 코뮌(commune), 멕시코의 시(municipality)

TL3 권역은 인구 밀도와 면적 크기에 따라, “도시 우세권(predominantly urban, PU)”, “도농 중간권(intermediate, IN)”, “농촌 우세권(predominantly rural, PR)”으로 세분한다. 농촌 지역은 지리적 위치에 따른 특정 도전과제나 기회를 정의하기 위한 목적으로 도시 센터와 거리에 따라 더욱 세분하기도 한다.

OECD의 기준을 한국에 적용하면, 한국은 17개의 소규모 권역(TL3)이 있으며, 이들은 9개 도시 우세권(PU), 3개 도농 중간권(IN), 5개 농촌 우세권(PR) 등의 구성으로 식별된다. 한국의 모든 농촌 지역은 도시에 인접한 농촌 우세권(PR)에 해당한다.

OECD와 EU는 지역 관련한 정의를 보완하기 위해 “기능에 기반을 둔 도시권(Functional Urban Area: FUA)”이란 개념을 사용한다. FUA는 공식적인 행정 구역의 정의에 의존하기보다 사회-경제적 기능을 발휘하는 단위로서 일, 오락, 일상의 사회적 흐름(social flow)을 반영하여 도시권을 정의한다.

한국은 22곳의 기능 기반 도시권이 국토의 26%를 차지하는 것으로 정의된다. 이 도시권은 다시 인구 150만 명 이상을 지닌 대규모 대도시권(metropolitan area) 5곳, 인구 50~150만 명을 가진 대도시권 6곳, 인구 25~50만 명의 중간 규모의 도시권, 인구 5~20만 명의 소규모 도시권으로 구분한다.

FUA 개념은 도심(urban core)을 확인하기 위해 인구 밀도를 사용하고, 도심과 밀접하게 통합된 노동시장의 배후지(hinterland)를 찾기 위해 통근(travel-to-work) 흐름을 활용한다. 이와 같은 FUA를 정의하는 방법론은 다음과 같은 3단계로 구성된다(OECD, 2013).

- ① 제1단계: 셀 격자로 된 인구 자료를 통해 도심 식별  
인구 분포를 1km<sup>2</sup>의 공간 단위로 세분하여 도심, 또는 “도시의 매우 밀집된 군집(cluster)”을 정의한다. 이 군집은 km<sup>2</sup> 당 최소 1,500명 이상의 인구 밀도를 가진 인접한

1km<sup>2</sup> 셀 격자(grid cell)와 총인구 5만 명 이상으로 구성한다.<sup>4)5)</sup> 도시(municipality)는 인구의 50% 이상이 해당 도시 군집 안에 살 때 도심의 일부분으로 정의한다.<sup>6)</sup>

## ② 제2단계: 같은 기능 도시권에 속하는 인접하지 않은 도시의 연결

도심은 건물이 밀집된 공간의 연속으로 정의할 수 있지만, OECD의 모든 도시권이 다 그렇지는 않다. 많은 도시는 다른 여러 도시가 모여 그 기능을 하나로 통합되는 방식(polycentric way)으로 개발되고 있는데, 이는 경제적으로는 통합되었으나 물리적으로는 떨어진 인구 밀집 도시를 갖기 때문이다. 이 방법론은 통근 자료에 포함된 정부를 사용하여 도심 간 관계를 살펴보는 것이다. 만약 한 도시의 거주 인구 15% 이상이 다른 도시로 통근한다면 두 도시는 통합된 것으로 간주하고 이에 따라 같은 다핵 대도시권의 일부로 정의한다. 이 단계를 통해 같은 도심 안에서 인구 밀도 측면의 비연속성을 바로 잡을 수 있다.

## ③ 제3단계: 도시 배후지(hinterland)의 식별

도심을 구성하는 인구 밀집 도시들을 통합하고 도시를 묶는 다핵 대도시권을 식별하였다면, 최종 단계는 대도시권의 배후지를 설명하는 것이다. 여기서 배후지는 인구가 밀집한 도시의 외곽에 있어 도시 노동시장의 “노동자 통근 가능 지역(worker catchment area)”으로 정의할 수 있다. 도심 크기에 견준 배후지의 크기는 도시가 주변 지역에 미치는 영향 정도를 명확하게 나타낸다. 도시 배후지는 도시에 있는 직장에 고용된 주민의 비율이 최소한 15% 이상인 모든 시로 정의된다. 단일 기능 기반 도시권에 둘러싸인 시는 포함되나, 인접하지 않은 시들은 배제된다.

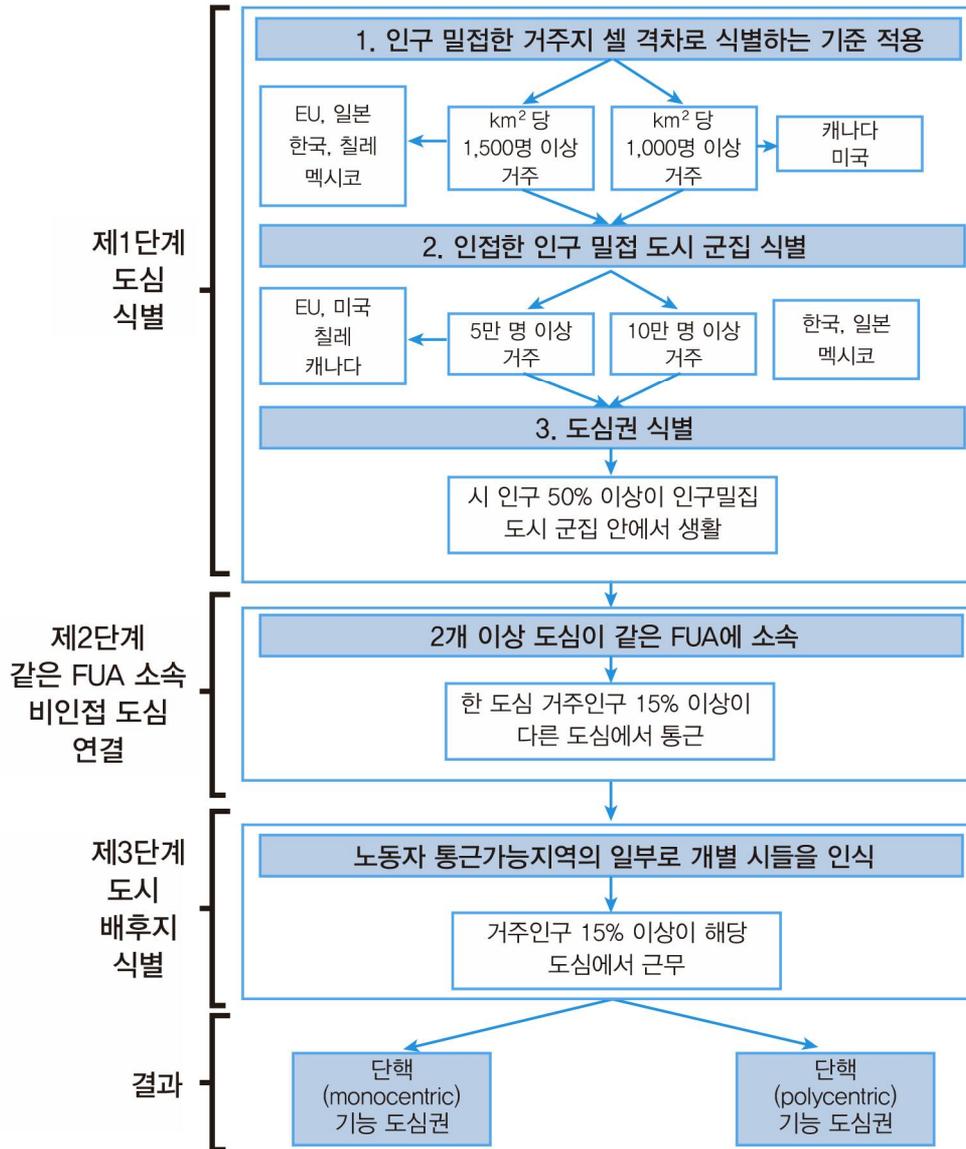
4) 일부 대도시권이 덜 밀집된 형태로 개발된 미국과 캐나다의 경우에는 km<sup>2</sup> 당 최소 1,000명의 기준이 적용됨. 유럽, 미국, 칠레, 캐나다는 5만 명 미만이고, 한국, 일본, 멕시코의 경우에는 10만 명 미만의 작은 군집은 탈락시킴.

5) 참고로, 2015년 기준으로 한국 특별/광역시의 인구 밀도는, 서울특별시 16,559명, 부산광역시 4,564명, 대구광역시 2,816명, 인천광역시 2,792명, 광주광역시 2,938명, 대전광역시 2,816명, 울산광역시 1,106명, 세종특별시 454명임(통계청, <https://bit.ly/31gVMJ3>)(검색일: 2019.05.29.).

6) 시(municipality)는 해당 시 인구의 최소 50%가 도시 군집 안에 산다면 도심의 일부로 정의함.

<그림 1>은 OECD의 단계별 FUA 정의 절차를 나타낸다.

<그림 1> OECD 회원국에서 기능 기반 도시권(FUA)의 정의



자료: OECD(2013)

이 방법론을 통해 국가별로 비슷한 크기의 FUA를 비교할 수 있는데, 인구 크기에 따라 4개 형태의 FUA를 설정할 수 있다.

- ① 인구 5만 명에서 20만 명 사이인 소규모 도시권
- ② 인구 20만 명에서 50만 명 사이의 중간 규모의 도시권
- ③ 인구 50만 명에서 150만 명 사이의 대도시권
- ④ 인구 150만 명 이상인 대규모 대도시권

이러한 정의는 OECD 36개 회원국 가운데 아이슬란드, 이스라엘, 뉴질랜드, 라트비아, 터키를 제외한 30개 회원국에 적용하여, 다른 규모의 1,197개 FUA를 규정하였다. 이 가운데 인구 50만 명 이상을 지닌 281개 대도시권(여기에는 91개 대규모 대도시권 포함)이 OECD 대도시권 데이터베이스에 포함되어 있다.

2014년 기준으로 대도시권은 OECD 전체 인구의 49%, GDP의 57%, 고용의 51%를 차지한다. 이 밖에도 411개 중간 규모의 도시권과 506개의 소규모 도시권이 정의되었다. OECD는 TL3 경계 안에서 FUA를 근거로 새로운 TL3 분류를 개발하였다.

- ① 최소 25만 명 규모의 FUA에 지역 인구의 50% 이상이 속하면 대도시 TL3 지역(MR-L)
- ② 최소 150만 명 규모의 FUA에 지역 인구의 50% 이상이 속하면 대규모 대도시 TL3 지역(MR-M)
- ③ 기타 지역은 대도시가 아닌 지역(NMR)

NMR로 분류된 TL3 지역은 다시 다른 크기의 FUA에 접근할 수 있는 정도에 따라서 대도시 TL3에 접근 지역(NMR-M), 중소도시 TL3 지역에 접근성을 지닌 지역(NMR-S), 외곽 지역(NMR-R) 등으로 세분된다.

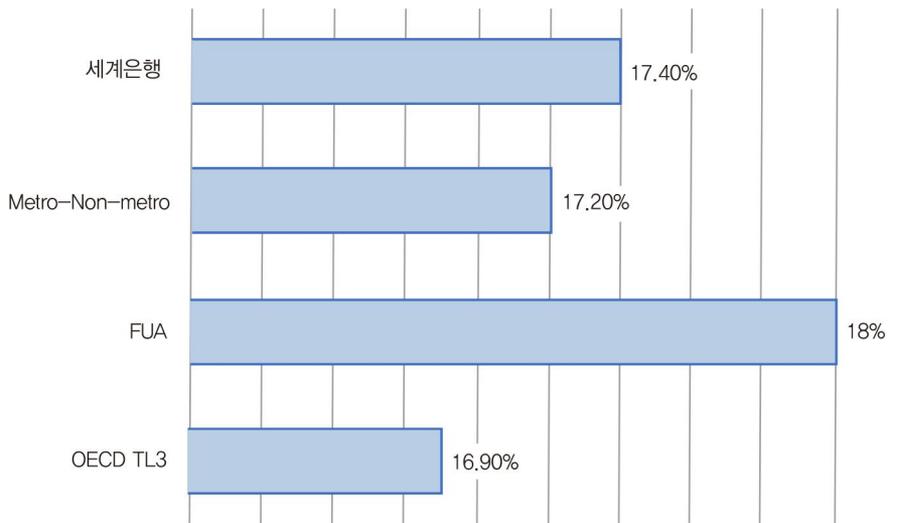
### 3. 농촌의 인구 패턴과 토지 분포

한국 농촌은 인구와 토지 면적 측면에서 중요한 지위를 가진다. 농촌 지역은 국토 면적의 절반 이상을 차지하고 총인구의 1/5이 거주하는 공간이다. 실제로, 2017년 현재 한국의 농촌 지역은 국토의 58%를 차지함으로써 중간 지역 26.1%와 도시 지역 15.5%보다 월등히 높다. TL3 수준으로 계산한 거주 형태는 OECD 평균보다 더욱 집중된 결과를 나타낸다. 2016년 기준으로 한국의 공간적 집중지표(geographical concentration index: GCI) 점수는

54.2점으로 OECD 평균보다 12점이 높았다.<sup>7)</sup> 한국과 비슷한 규모인 스페인이나 이탈리아보다 한국의 거주 집중 패턴은 상당히 높다.

2017년의 TL3 분류에 기초할 때 인구의 16.9%만이 농촌 지역에 살고 있다. 도시 인구는 전체 인구의 70%를 차지하고 그 13.1%가 도농 중간지역에 거주한다<그림 2>

<그림 2> 다양한 정의에 기초한 한국의 농촌 인구 비율

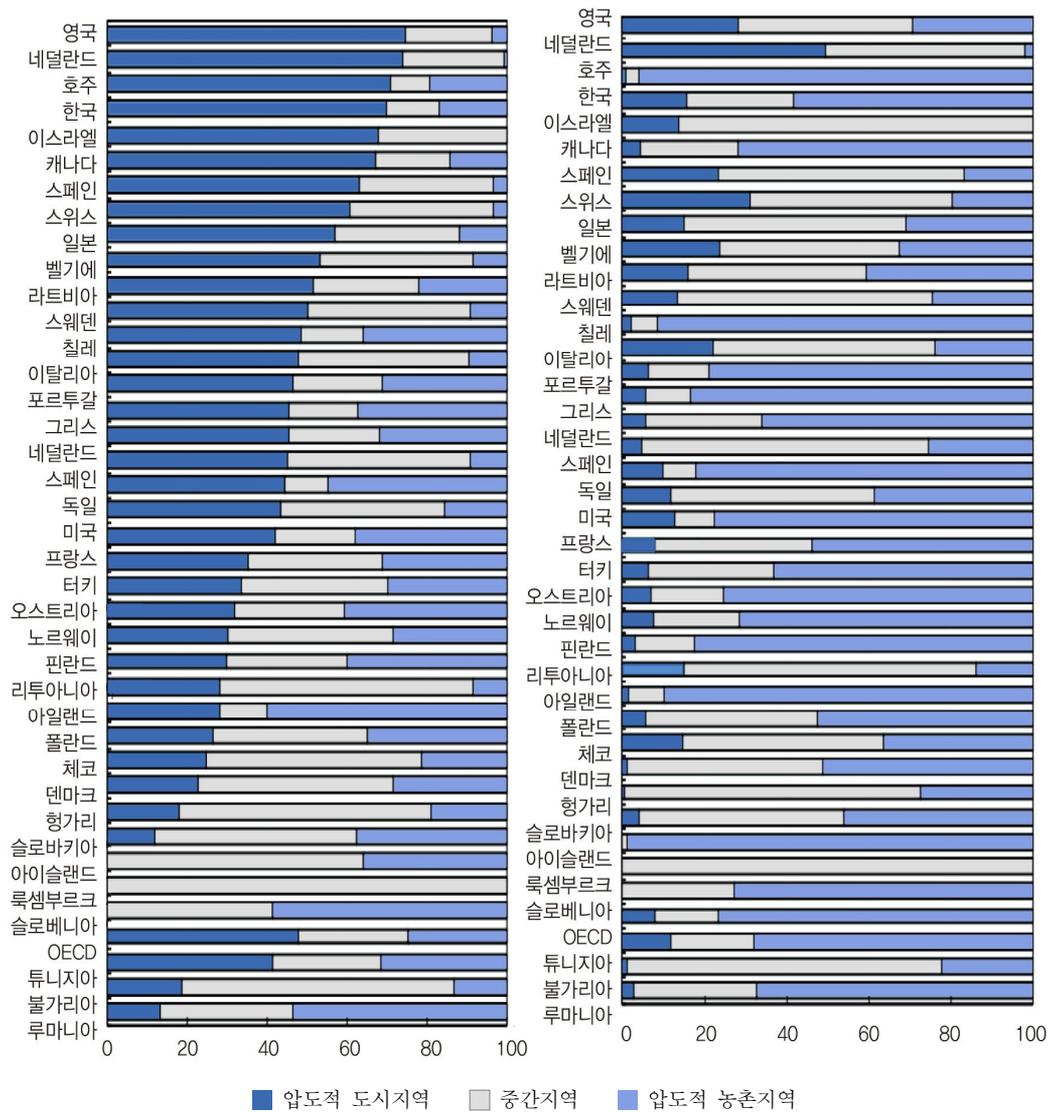


자료: OECD(2019)

2015년에 기능 기반 도시권(FUA)이 아닌 곳에 사는 인구의 비율은 18%로, 농촌 우세권에 사는 인구의 비율보다 1%포인트 높게 나타난다<그림 3>. 전체 인구 가운데 약 80%가 기능 기반 도시권(FUA)에 사는 것으로 나타났는데, 이는 OECD 회원국 가운데 두 번째로 큰 비율이다<그림 4>. TL3 대도시-비대도시(Metro-Non-metro) 정의에서도 비슷하게 총인구의 17%가 대도시권 외곽에서 살고, 83%가 대도시권 안에 거주하고 있다.

7) OECD가 사용하는 GCI 방법론에 관해서는 Spiezia(2003)을 참조바람.

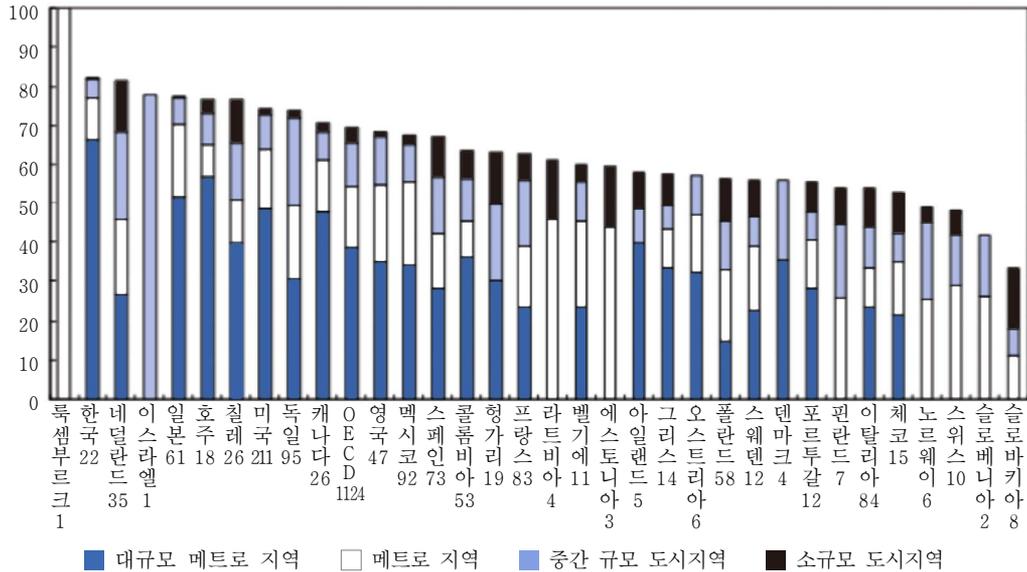
<그림 3> 인구의 분포와 지역 형태별 규모: 2017년 기준



자료: OECD(2019)

<그림 4> 전체 인구 중 기능적 도시 지역에 사는 인구 비율

단위: %



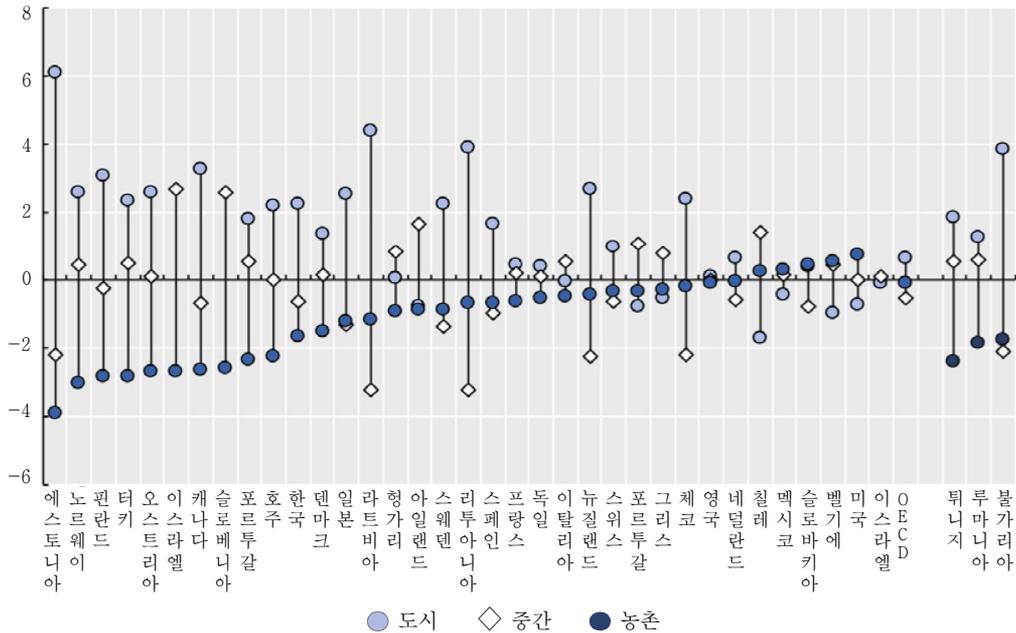
주: 국가 이름에 붙은 숫자는 도시지역 수를 나타냄.  
 자료: OECD(2019)

2000~16년에 공간적 집중지표(GCI)는 52점에서 54점으로 증가함으로써 이 기간에 인구가 더욱 집중되었음을 알 수 있다. 2000~2017년에 한국의 인구는 8% 증가하였다. 인구 증가 측면에서 가장 역동적인 지역은 도시 지역으로 평균 인구가 2.3%포인트 상승하였다. 반대로, 중간 및 농촌 지역의 인구는 젊은 인구의 유출로 큰 폭으로 감소하였다.

인구가 가장 많이 감소한 곳은 농촌 우세권 지역으로 평균 1.6%포인트가 줄었다. 이는 97,669명이 감소한 것이다. 이러한 한국의 인구 변화는 OECD 추이와 비슷하다. 거의 모든 OECD 회원국에서 농촌 우세권 지역의 인구는 감소하였다<그림 5>. 특히, 한국의 경우 그 감소폭이 큰 회원국 가운데 하나이다.

<그림 5> TL3 지역 형태에서 인구 비율의 변화: 2000~2017년

단위: %포인트



자료: OECD(2019)

농촌 지역의 인구 비중이 감소하였으나 다 같은 속도나 크기는 아니다. 2000~2017년에 충청남도과 제주도는 인구가 증가하였는데, 충남의 경우 23만 9,960명, 또는 인구 비율이 0.16%포인트가 상승하였다.

기능적 도시 지역 중 인구 증가율 추이는 도시 지역의 인구 증가율 패턴을 더욱 자세히 나타내고 있다. 2000~2015년에 대도시권 지역(metropolitan area)은 평균 18%의 가장 빠른 인구성장률을 기록하였다.<sup>8)</sup> 대규모 대도시권 지역과 중소 도시 지역은 각각 9%와 7%의 으뜸세를 나타냈으나, 소규모 도시 지역은 오히려 11% 정도 감소하였다.

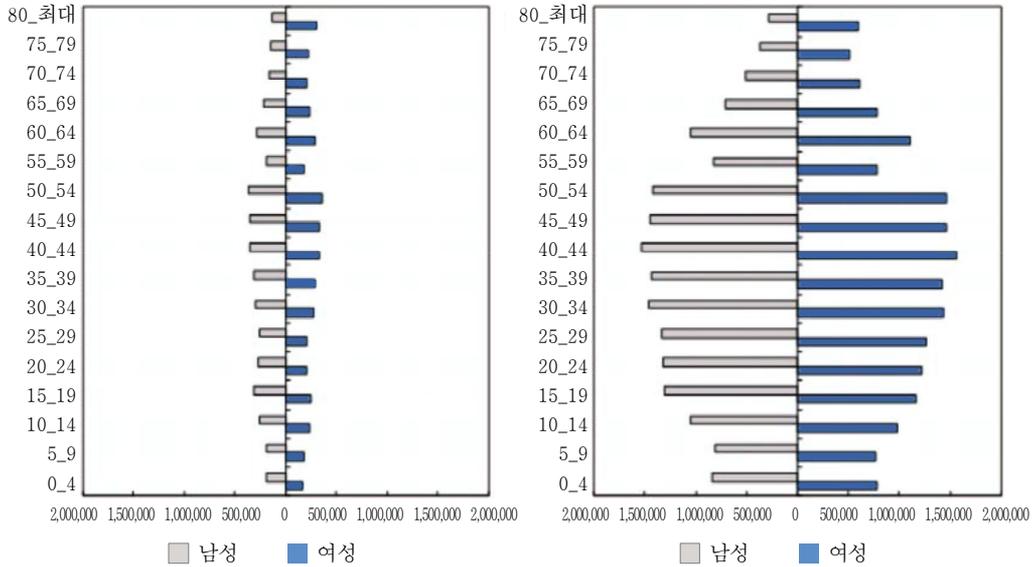
기능적 도시 지역 안에서 대규모 대도시의 통근 지역은 가장 큰 폭의 성장률인 평균 48%를 기록하였다. 중간 규모 도시의 통근 지역은 23%, 대규모 대도시 도심(core)은 -8%, 중간 규모 도시 지역은 7%의 성장률을 각각 나타냈다. 대도시 도심의 인구 증가율은 17%를 기록하였다.

도시와 농촌의 인구 구성은 다르다. 젊은 인구가 도시 및 농촌 지역에서 차지하는 비율은

8) 대도시권 지역은 50만 명에서 150만 명의 거주자가 있는 기능적 도시지역(FUA)을 말함.

비슷하나 고령 인구의 비율은 농촌 지역에서 평균 19%로 높다<그림 6 참조>. 반대로 농촌의 근로 연령 인구 비율은 68%로 도시 지역의 비율보다 6%포인트 낮다.

<그림 6> 연령, 성별, 거주지별 한국의 인구 피라미드: 2017년 기준

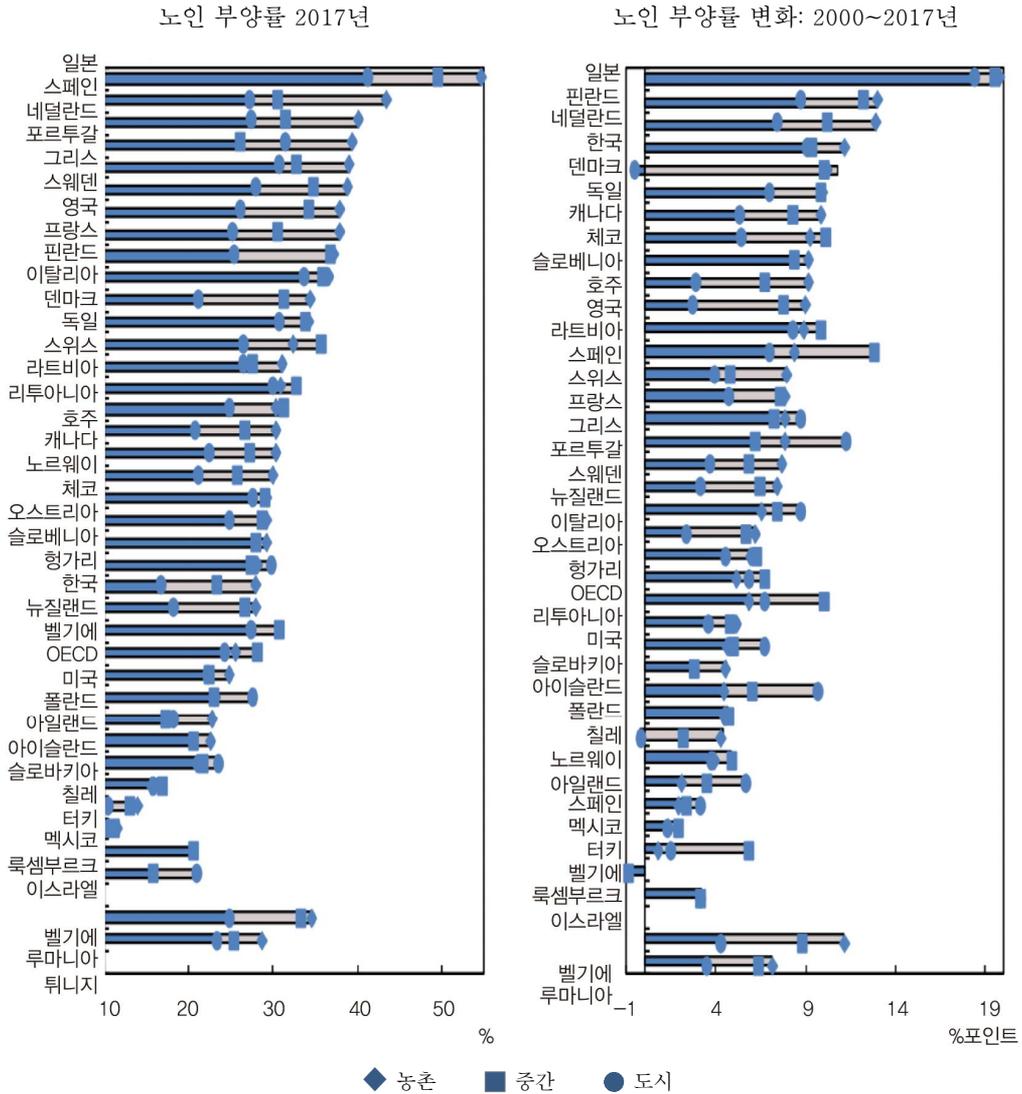


자료: OECD(2019)

2017년 현재 한국의 농촌에서 노인 부양률은 OECD의 TL3 기준의 농촌 우세권 지역 중 최고 수준이다. TL3 농촌 지역에서 한국의 노인 부양률은 OECD 평균보다 2.7%포인트 높다<그림 7>. 또한 농 지역에서 노인 부양률은 다른 지역에서보다 높는데, 도시와 농촌지역 간 노인 부양률의 차이는 11%포인트이다.

지난 17년간 농촌 인구는 지속해서 고령화되고 있다. 노인 부양률의 증가율은 다른 지역 보다 농촌 지역에서 가장 컸다. 그러나 이러한 패턴은 농촌 지역에 따라 다른데, 예를 들면, 충남의 7%포인트로부터 전남의 15%포인트까지 차이가 난다. 2017년이 노인 부양률이 가장 높은 지역은 전남으로 35%를 기록하였다.

<그림 7> 지역별 노인 부양률과 변화 추이: 2000~2017년

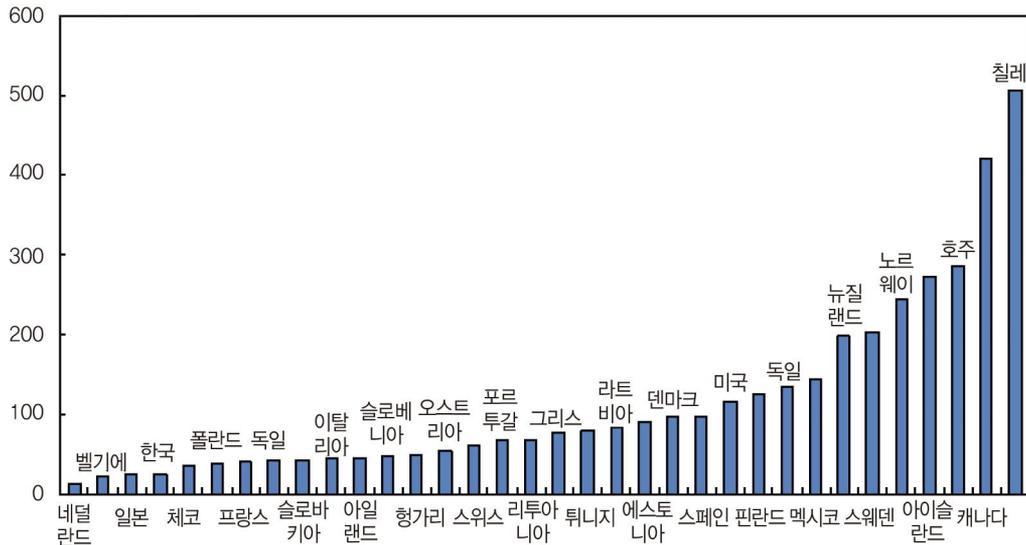


자료: OECD(2019)

한국의 농촌에서 도시로 접근성은 다른 OECD TL3 농촌보다 유리한 것으로 나타났다. 농촌에서 가까운 도시로 이동하는 시간의 중간 값(median)은 25분으로 한국이 OECD 농촌 지역 중 네 번째로 빨랐다<그림 8>. 농촌지역 안에서 이동시간 중간 값은 제주도 16분, 강원도 37분 등으로 차이가 난다. 이처럼 상대적으로 짧은 이동시간은 OECD 분류상 모든 한국의 농촌 TL3 지역이 도시와 가까운 농촌 우세권으로 분류되었기 때문이다.

<그림 8> 가장 가까운 도시로 이동 시간 중간 값(median)

단위: 시간(분)



주: “도시”는 최소 5만 명의 인구를 가진 도시 센터를 말함.  
 자료: OECD(2019)

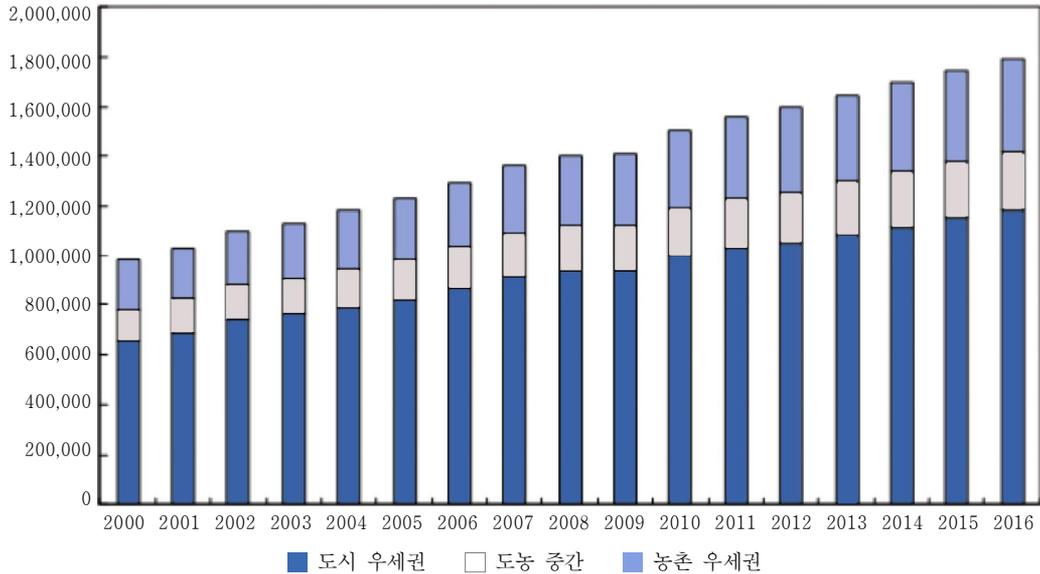
#### 4. 농촌 경제의 특성

2016년 기준으로 한국의 농촌 경제가 창출한 GDP는 국가 전체 GDP의 1/5 수준이다. 2000~2016년에 농촌 경제가 국가 GDP에 이바지하는 비율은 21% 안팎으로 거의 같다.

2000~2014년에 한국 농촌의 평균 생산성 증가율은 4%로 다른 OECD TL3 농촌 우세권 지역과 비교할 때 우수하다<그림 9>. 국가 안에서도 농촌 지역은 도시 우세권이나 도농 중간지역과 견주어 평균 생산성 증가율이 높다. OECD 회원국과 비교하면, 오스트리아, 스위스, 네덜란드, 독일, 벨기에 등과 비슷한 결과이다. 그러나 OECD TL3 지역 대부분에서 도시 우세권은 농촌 우세권보다 평균적으로 더 나은 성과를 나타낸다. 한국에서 농촌지역의 결과가 우수한 이유는 아마도 도시권과 상대적으로 가깝기 때문일 것이다. 곧 가장 인접한 도시와 이동 중간 값이 평균 25분으로 짧다는 사실을 앞에서 이미 확인했다. 또한 한국 농촌지역의 높은 생산성 증가율은 본디 낮은 초기 생산성에서 출발한 결과의 산물일 수 있다. 한국의 농촌 생산성은 OECD TL3 농촌 우세권 가운데 가장 낮다.

<그림 9> OECD TL3 지역 형태별 한국의 GDP

단위: 10억 달러(2010 불변PPP)



자료: OECD(2019)

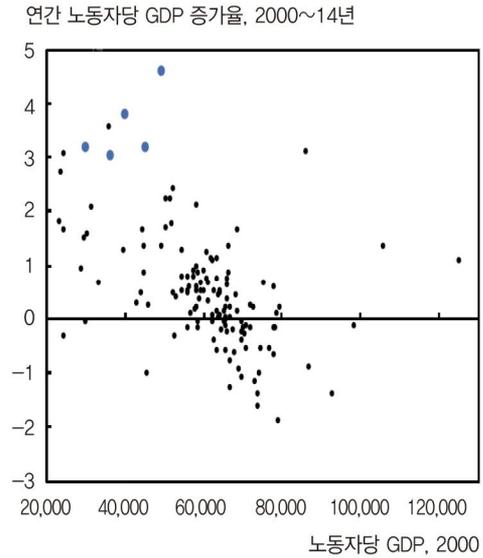
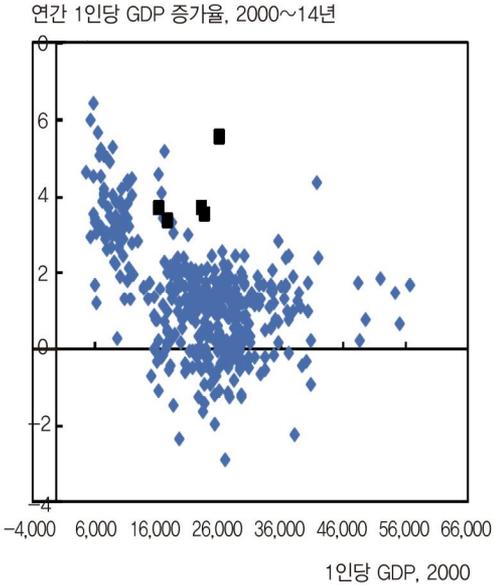
2014년 기준으로 한국에서 인구 밀도가 낮은 지역의 1인당 평균 GDP는 3만 8,525달러로 국가 전체 평균인 3만 3,400달러보다 높고, OECD의 농촌 우세권 평균인 3만 628달러보다도 높았다. 그러나 농촌 지역 안에서 불균등이 존재하는데, 강원도와 제주도의 1인당 GDP는 한국의 전체 평균이나 OECD 농촌지역 평균보다 모두 낮았다.

2000년부터 한국 농촌의 1인당 GDP는 평균 80% 증가하였다<그림 10>. 2000~2014년에 다섯 곳의 농촌 우세권 가운데 네 곳에서 1인당 GDP 증가율이 국가 평균보다 높았다<그림 11>. 가장 증가율이 높은 지역은 충청남도로 1인당 GDP가 6.2% 상승하였다. 비교 초기인 2000년에는 다섯 곳의 농촌 지역 중 세 곳의 1인당 GDP 수준이 국가 평균보다 높았다.

<그림 10> 한국과 OECD TL3 농촌 지역의 성과 비교: 2000~2014년

1인당 GDP(US\$), 2010년 불변 PPP

노동 생산성(US\$), 2010년 불변 PPP



◆ OECD 농촌 TL3

■ 한국 농촌 TL3

● 한국 농촌 TL3

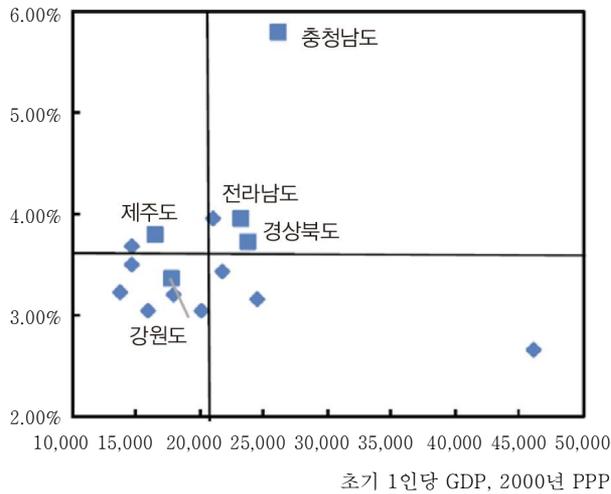
● OECD 농촌 TL3

주: 노동 생산성은 노동자당 GDP로 측정함.

자료: OECD(2019)

<그림 11> 한국의 GDP 수준과 증가율

1인당 GDP 증가율, 2000~14



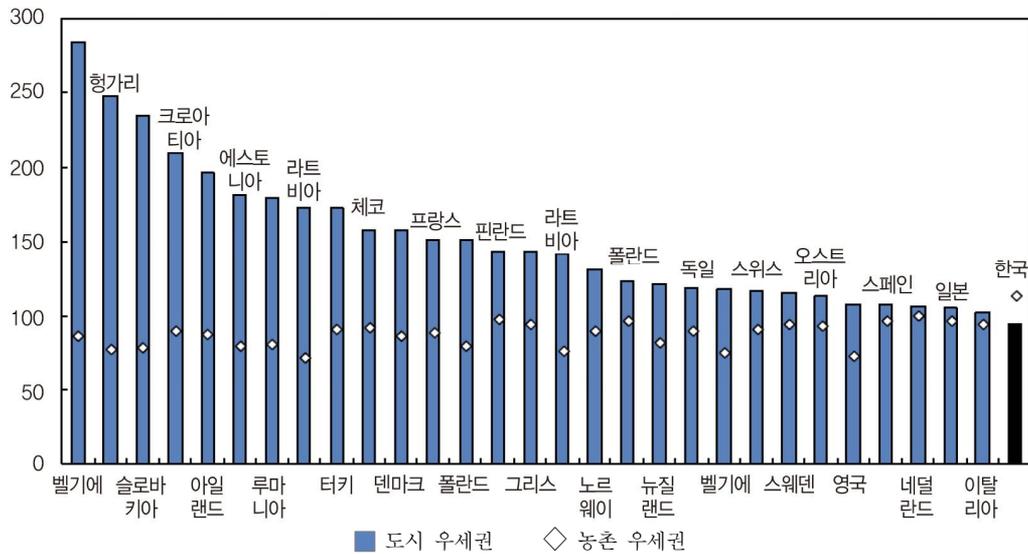
◆ 도농 중간: 도시 우세권

■ 농촌

자료: OECD(2019)

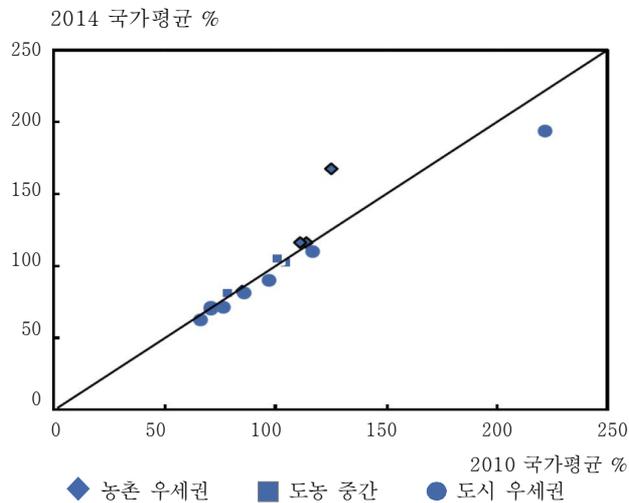
한국은 OECD 회원국 가운데 농촌 지역의 1인당 GDP가 도시 지역의 1인당 GDP보다 큰 유일한 국가이다<그림 12>. 2014년에 1인당 GDP의 농촌 격차는 112%로 OECD TL3 농촌 지역 중 가장 크다<그림 13>. 마찬가지로 생산성에 관한 농촌 격차는 한국이 다른 OECD TL3 농촌보다 크다.

<그림 12> 도시와 농촌 지역의 1인당 GDP 격차: 2014년



자료: OECD(2019)

<그림 13> 국가 평균 대비 1인당 GDP: 2000년 vs. 2014년



자료: OECD(2019)

공간 집중지수(GCI)은 국가 내 지역 간 GDP 분포를 나타낸다. 이 지수는 GDP 비율과 토지면적 비율을 국가 모든 지역과 비교해 계산한다. 이에 따르면, 한국의 경제활동은 OECD 회원국 평균보다 더 집중되었음을 알 수 있다. 2016년 기준으로 한국의 GCI는 50.6으로 OECD 평균인 44.3보다 높다. 인구 GCI와 견주면 GDP는 지형적으로 더욱 분산된 모습을 나타낸다. 한국은 OECD 회원국 가운데 유일하게 이런 형태의 발전 추이를 보여 왔다.

한국 농촌 지역의 경제 구조는 도시 지역보다 다각화된 정도가 약하다. 농촌 지역은 교역 가능한(tradable) 부문으로 상당히 특화되어 있다. 2016년에 교역 가능 상품과 서비스의 비율은 지역 총부가가치(gross value added)의 58%를 기록하였다. 이는 국가 평균인 49%보다 높은 수준이다. 2016년까지 제조업은 농촌지역 GVA(Gross Value Added)의 41%를 차지하여 국가 평균인 31%보다 높은 수치를 보였다.

한국 농촌지역의 경제 구조는 교역가능한 부문에 특화한 지역과 그렇지 않은 지역으로 나눌 수 있다. 다섯 곳의 농촌 지역 중 충남, 경북, 전남 등 세 곳은 상품과 서비스 무역에 특화되어 있는데, 각각 지역 GVA의 50% 이상을 차지하였다. 반대로 강원도와 제주도에서는 비교역(non-tradable) 부문이 약 65%를 차지하였다<표 1>.

<표 1> 경제 부문별 GVA 분포: 2016년

부문	농촌 지역(%)	도시 지역(%)	국가 전체(%)
제조업*	41	26	31
공공행정, 교육, 건강	18	15	16
분배적 무역, 수리, 운송, 숙박, 식품 서비스 활동	10	18	15
건설	7	4	5
농업, 임업, 어업*	6	1	2
부동산 활동	4	9	7
비제조업(에너지 부문 포함)*	4	1	2
금융과 보험 활동*	3	8	7
다른 서비스 부문의 GVA*	3	3	3
전문적, 과학적, 기술적 활동과 관리, 지원 서비스 활동	3	9	7
정보통신*	1	6	4
무역 가능한 부문 소계	58	45	49

주: \*은 교역 가능한 부문이고, 나머지는 비교역 부문임.  
자료: OECD(2019)

한국 농촌에서 교역 가능한 부문의 비중이 높으나 비교역부문은 교역가능한 부문보다 더욱 노동집약적이다. 2016년에 비교역부문은 농촌지역의 모든 일자리에서 평균 58%를 차지하였다<표 2>. 총 고용의 1/4가량이 농촌 우세권에서 분배, 무역, 수리, 운송, 숙박, 식품 서비스 활동 등으로 분류된다. 이러한 활동이 도시의 총 고용에서 차지하는 비중은 1/3가량으로 농촌 우세권의 수치보다 높다. 2007~2009년의 금융위기 이후 농업, 임업, 수산업부문은 한국의 농촌에서 그 중요성이 약화되어 왔는데, 2008~2016년에 총 고용에서 농림수산업 부문이 차지하는 비중은 27%에서 16%로 감소하였다. 반대로, 공공관리부문은 같은 기간에 14%에서 19%로 늘어났다. 다른 부문들은 상대적으로 큰 변화가 없었다.

<표 2> 경제 부문별 고용 분포: 2016년

부문	농촌 지역(%)	도시 지역(%)	국가 전체(%)
분배적 무역, 수리, 운송, 숙박, 식품 서비스 활동	24	30	28
공공행정, 교육, 건강	19	18	18
농업, 임업, 어업*	16	1	5
제조업*	15	16	17
다른 서비스 부문의 GVA*	7	7	7
건설	7	7	7
전문적, 과학적, 기술적 활동과 관리, 지원 서비스 활동	5	11	9
금융과 보험 활동*	2	3	3
부동산 활동	2	2	2
비제조업(에너지 부문 포함)*	1	1	1
정보통신*	1	4	3
무역 가능한 부문 소계	42	32	36

주: \*은 무역 가능한 부문이고, 나머지는 비무역 부문임.  
자료: OECD(2019)

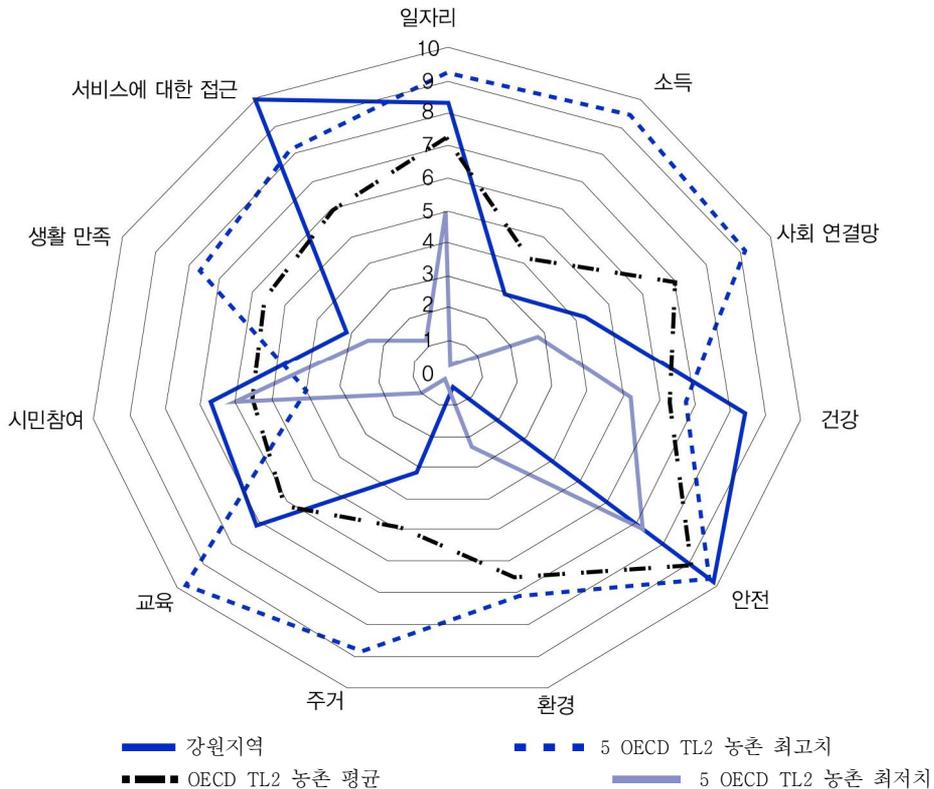
웰빙의 틀은 지역의 경쟁력에 관해 중요한 요소들이 무엇인지 밝히는데 도움을 준다. 또한 부문별 정책 간 보완이 필요하고 중요하므로 이를 더욱 강화해야 한다는 메시지를 제공할 수 있다. 그러나 자료의 제약으로 OECD 지역별 웰빙의 틀을 자세한 영역 수준에서 채택할 수 없는 실정이다. 대신에 농촌의 특성이 강한 TL2 지역 수준에서 웰빙을 분석할 수 있다.

농촌 특성(rurality)의 정도는 km<sup>2</sup>당 인구 150명 미만의 시로 정의한다. 농촌 TL2 지역

표본은 총 64개 TL2 지역으로 구성되어 있다. 농촌 특성의 정도는 67.9%에서 100%이다. 한국은 하나의 TL2 지역(강원 지역)이 상대적으로 높은 농촌 특성(87.5%)을 가진다.

농촌 특성 정도가 높은 다른 TL2와 견주어 강원 지역의 웰빙 성과는 다양하게 분석된다. 강원 지역의 비교 우위는 일자리, 건강, 교육, 시민 참여, 안전, 서비스에 대한 접근 측면에서 확인된다. 다른 OECD TL2 지역과 견주어 강원지역이 우수한 성과를 보인 분야는 안전과 서비스에 대한 접근이다<그림 14>. 이 지역 가구의 97.2%가 고속 데이터 통신망을 가졌고, 다른 OECD TL2 지역보다 평균 실업률이 4.5%포인트 낮았다.

<그림 14> 강원 지역의 상대적 웰빙 성과: 2014년



주: 각 항목은 OECD 웰빙 데이터베이스에 있는 1~2개의 지표를 사용해 산출함. 각 지표는 0(최저)~10(최고)으로 정규화(normalized)함.

자료: OECD(2019)

일자리 측면에서 우수한 성과는 높은 교육 수준과 연계할 수 있다. 인적자본과 기술이 지역 성장의 동인임에 틀림없으나, 기술을 가진 젊은이들이 도시 지역으로 더 많이 유출되고 있다는 사실에서 도전을 받고 있다. 2014년에 강원 지역의 교육 취득률(attainment rate)은 73%로 국가 평균보다 10%포인트 낮았다. 그러나 이 지역의 수치는 TL2 농촌지역의 평균보다 7%포인트 높은 성과이다.

소득은 1인당 1만 4,150달러로, OECD TL2 농촌 특성이 우수한 지역 평균보다 낮았다(TL2 농촌지역 평균 1만 9,300달러). 환경의 질 항목도 OECD TL2 지역에 견주어 열악한 것으로 나타났다. 2014년에 공기 오염은 m<sup>3</sup>당 21.7 $\mu$ g으로 OECD TL2 지역 가운데 취약한 결과이다.

## 5. OECD 농촌정책 사례

OECD는 한국이 참고할만한 회원국의 농촌정책 사례들을 몇 가지 제시하고 있다.<sup>9)</sup> 먼저, 프랑스의 “정부와 지역 간 프로젝트 계약(CPER)”과 “상호주의 계약(reciprocity contract)”를 간단히 소개한다.

CPER은 중앙 정부와 지역 위원회 사이의 계약으로 공동 자금을 조성해 5~7년 동안 합의한 프로젝트에 투자하는 사업이다. 초기에는 하부구조와 산업 현대화에 초점을 두었다가 점차 지역민 복지, 고용의 질, 기업 효율, 지속 가능한 발전 등의 우선순위로 진전되었다. 예를 들면, 2015~2020년의 정부-지역 계약은 총 300억 유로를 투입하여 운송, 고등교육, 디지털화, 혁신, 생태 및 에너지 전환 분야를 다루고 있다.

2016년에 프랑스 정부가 출범시킨 도시와 시골 간 상호주의 계약은 두 지역의 보완적인 잠재력을 인정하면서 그 틈새를 줄이는 방편으로 추진되고 있다. 자발적인 조치로 추진되는 이 사업은 대도시와 주변의 중소 타운을 연계하는 다핵 도시 연계망의 중요성을 반영한 지역계획의 형태를 지닌다. 이 사업의 잠재적 대상은 다음과 같이 포괄적이다.

### ① 환경과 에너지 전환

식량안보, 폐기물 관리, 농지 보전, 바이오에너지 개발 등

9) 보고서에는 스웨덴의 다층적 관리체계와 “지속가능한 지역 성장과 매력을 위한 국가전략(National Strategy for Sustainable Regional Growth and Attractiveness)”도 소개하고 있으나, 여기서는 지면 제약으로 포함하지 않았음.

## ② 경제개발

공동 지역개발, 토지사용, 비즈니스 지원, 통신망 구축 등

## ③ 서비스 품질

여행, 오락, 스포츠, 전통, 건강 서비스 등

## ④ 행정 조직

핵심 프로젝트 지원에 필요한 특정 기술을 지닌 직원 교류 등

이탈리아는 이른바 “내부지역 국가전략(Inner Areas National Strategy)”를 통해 농촌 지역의 활성화를 꾀하고 있다. 이 전략은 지역 간 격차를 해소하고 지역 간 연대를 촉진함으로써 인구감소와 고령화에 직면한 내부지역의 인구 구조를 궁극적으로 강화하는 데 목적을 둔다. 내부지역 국가전략의 특징을 정리하면 다음과 같다.

## ① 서로 연관된 대응책을 통해 운영

- 기초 서비스에 대한 접근 개선과 지역개발 프로젝트 수행을 통한 운영
  - 교육(education), 건강관리(healthcare), 운송(mobility)이 개발의 선제조건으로 근본적인 역할을 수행
  - 지역개발 프로젝트를 수행함으로써 지역 일자리와 지역 자본으로부터 이익을 창출

## ② 단계적 과정 채택

- 지역마다 하나의 원형을 선택하여 전략의 잠재적 성공을 평가하고 참가자들의 환류와 학습을 촉발
  - 프로그램 대상 지역 선정을 위해 내부지역 기술위원회(Inner Areas Technical Committee)가 후보 지역에 대한 분석 시행
  - 프로그램 대상 지역 선정 단계에서 기술위원회가 현장을 방문해 지자체 및 이해당사자 그룹과 협력하여 중점그룹(focus group)을 조직하고 자료와 지표 및 분석 결과를 공유함으로써 지역과 중앙 관계자 간 장기 개발 목표에 관한 공통의 이해를 증진
  - 분야별 전략을 담은 문서화 작업을 거쳐 프로그램 기본협정(Program Framework Agreement, PFA)을 도출<sup>10)</sup>

### ③ 다층의 행정부 간 협력과 거버넌스

- 정부, 지역, 시, 시와 시 간 동반관계(partnership) 등으로 지역개발에 대한 참여 촉진
  - 중앙 정부는 기술위원회를 통해 모든 전략 단계에 참여
  - 지방 정부는 식별한 지역이 전략에 참여하도록 관리하고 중앙과 지역 기관이 동반관계를 형성하도록 지원하며, 정보를 배포하고 재원을 조달
  - 개발 프로젝트의 이행 책임은 지방자치협회에 위임
  - 지역 단체가 활발히 참여하는 상향식 접근방식으로 프로젝트를 설계하되 지역의 선정, 협력회의, 전략개발, 자문 제공 등은 하향식으로써 이 두 접근방식을 결합한 형태로 프로그램 기본협정(PFA)을 체결
  - 전략 중 지역개발 부분은 많은 이탈리아 농촌 지역에서 주로 농촌관광, 문화재와 전통, 농업과 식품산업 등 세 분야에 초점

### ④ 다양한 자금원

- 통합된 대응을 지원하기 위한 재원 확충(EAFRD, ERDF, 국가 예산)
  - 안정화법(Stability Law)에 기반을 두고 국가 예산과 EU의 구조 자금(structural fund; 2014~2020년)으로 재원 조달
  - 분야별로 약 400만 유로를 투입하는데, 이 시범사업이 성공하면 지속적인 프로그램으로 지원할 계획

## 6. 시사점

농업인 및 농촌 인구의 고령화와 젊은 인구가 지속해서 대도시로 유출되고 있는 상황은 한국 농촌의 미래를 위협하는 요인으로 다가오고 있다. 이러한 도전에 대응하는 방안으로 OECD는 농업 생산성을 더욱 높이고, 농외 일자리와 비농업부문을 활성화함으로써 농촌에서 경제적 기회를 늘려야 한다고 제안한다. 또한 교육과 기술 관련 정책이 농촌의 성장 전략과 맞물리게 하고, 젊은 세대들이 지역 자산에 기술을 접목해 농촌에서 활동할 수 있는 환경을 구축해야 한다고 제안한다.

10) PFA는 지자체협회, 지역 및 중앙정부 간 일종의 계약임.

2018년에 한국농촌경제연구원이 농업인 1,259명과 도시민 1,500명 등 총 2,759명을 대상으로 설문 조사한 결과에 따르면, 농업인 응답자의 45%가 정부의 농업과 농촌 정책에 “불만족하다”라고 표시하였는데, 이는 도시민의 17%보다 높은 수준이다(송성환 등 2019). 농촌정책에 관한 농업인들의 이러한 인식은 어쩌면 OECD가 지적하는, 중앙 정부 중심의 농촌개발과 같은 제도적 틀이 농업인과 농촌에 제대로 적용되지 못하고 있음을 시사하는 것일 수도 있다.

이러한 인식 아래 농촌정책과 개발 전략의 수립 및 이행체계의 바람직한 방향을 상정할 수 있을 것이다.

- ① 중앙 정부의 금융자원과 권한의 이양 및 분산
- ② 지역조직을 포함한 다양한 관리 주체의 참여
- ③ 일회성이 아닌 다년간, 장기적인 정부 지원 계획 등을 통한 지자체의 역량 강화
- ④ 마을과 도시의 기능적인 연계를 통해 더 넓은 관점에서 농촌개발 정책과 전략의 추진
- ⑤ 농촌 관련 정부 부처들 간 공조 강화

도시와 견주어 농촌지역의 낮은 삶의 질이 무엇보다 중요한 농촌정책의 관심 대상이다. 농촌에서도 일상생활에 필요한 기본 서비스에 접근할 수 있도록 핵심 타운과 네트워킹에 대한 투자가 더욱 촉진되어야 할 것이다. 이른바 다핵 도시 연계망을 강화하는 것이다. 이러한 서비스와 관련하여 사회적 기업과 공동체에 기반을 둔 조직(지역 조직)이 적극적으로 참여하고 이바지할 수 있는 환경을 조성하고 필요한 지원을 제공하는 것도 필요하다.

프랑스와 이탈리아의 농촌정책 사례는 지역에 기반을 둔 혁신적인 접근방법 아래 지역개발 전략을 수립하고 시행하는 최근 동향을 잘 대변한다. 핵심은 지역개발 전략 수립에 지자체와 농업인을 비롯한 지역의 이해당사자들이 적극적으로 참여하는 것이다. 그러나 지역조직이 약하거나 역량이 미흡하다면, 이러한 상향식 접근방식은 만족스럽지 못한 결과를 낳을 수밖에 없다. 그렇다면 상향식과 하향식 접근방식을 균형 있게 조합하는 형태도 유용할 것이다. 또한, 사업을 진행하면서 이를 제대로 관찰하고 그 성과를 엄밀히 평가해 미래 농촌정책에 반영하는 게 필요하다. 이를 위해 정책당국과 연구계 및 학계 간 협업이 필요하고, 평가에 따른 사업의 강점과 약점을 이해당사자들에게 제대로 전달하고 공유함으로써 지속적인 학습효과와 혁신체제를 만들어 가야 한다.

## 참고문헌

- 박대식, 박경철. 2003. 농촌 지역사회의 변화 동향과 전망: 인구구조의 변화를 중심으로. 한국농촌경제연구원 연구자료 D184.
- 송성환, 박혜진, 김용렬. 2019. 「2018년 국민들은 농업·농촌을 어떻게 생각하였나?」 한국농촌경제연구원, 『KREI 농정포커스』 제177호.
- 엄진영. 2016. 「2015 OECD 농촌정책 논의」. 한국농촌경제연구원, 『세계농업』 제186호.
- OECD. 2019. Rural Study of Korea. Paris. OECD Regional Development Working Papers. (<https://bit.ly/2JZsiKx>)
- \_\_\_\_\_. 2013. Definition of Functional Urban Areas (FUAA) for the OECD: Metropolitan Database. (<https://bit.ly/2EYhIVh>)
- \_\_\_\_\_. 2011. “OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions”, OECD Regional Development Working Papers, 2011/06, OECD Publishing. (<https://bit.ly/2MGWv34>)
- Spiezia, Vincenzo. 2003. Geographic Concentration of Production and Unemployment in OECD Countries. OECD Statistics Brief 6.