

저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(1/2차년도)

A Study on the Transition of Rural Policy in Responsive to
Low Birth Rate and Hyper-aging (Year 1 of 2)

김정섭 마상진 허주녕 강마야 이다겸



한국농촌경제연구원

경제·인문사회연구회 협동연구 총서

“저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환”

1. 협동연구 총서 시리즈

협동연구 총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
24-37-01	저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환 (1/2차년도)	한국농촌경제 연구원
24-37-02	농촌 지역사회에서 청년의 역할을 고려한 일자리 정책 구상	충남연구원
24-37-03	저출생·초고령화에 관한 농촌 주민의 경험과 인식: 초점집단토론 자료(1)	한국농촌경제 연구원
24-37-04	농촌 주민이 생각하는 지역사회의 저출생·초고령화 대응 과제: 초점집단토론 자료(2)	한국농촌경제 연구원

2. 참여연구진

구분	연구책임자	공동연구원	연구보조원	
저자	김정섭, 마상진, 허주녕, 강마야, 박춘섭, 이다겸			
주관 연구기관	한국농촌경제 연구원	김정섭 선임연구위원 (총괄책임자)	마상진 선임연구위원 허주녕 전문연구위원	
협력 연구기관	충남연구원	강마야 연구위원	박춘섭 책임연구위원	이다겸 연구위원

저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(1/2차년도)

A Study on the Transition of Rural Policy in Responsive to
Low Birth Rate and Hyper-aging (Year 1 of 2)

김정섭 마상진 허주녕 강마야 이다겸

연구 담당

김정섭 | 선임연구위원 | 연구 총괄, 제1~5장 집필

마상진 | 선임연구위원 | 제2, 3장 집필

허주녕 | 전문연구위원 | 제2, 5장 집필

강마야 | 충남연구원 연구위원 | 제5장 집필

이다경 | 충남연구원 연구위원 | 제5장 집필

연구보고 R2024-17

저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(1/2차년도)

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2024. 12.

발 행 인 | 한두봉

발 행 처 | 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 더크리P&B (주)

I S B N | 979-11-6149-728-0 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

저출생·초고령화는 경제, 사회, 환경 등 제반 측면에서 심대한 영향을 끼칠 것이다. 물론, 농촌의 인구 감소는 이미 오래전부터 심각한 문제점으로 인식되었고, 그동안 농촌 지역 발전 그리고 주민 삶의 질 향상을 위한 정책도 꾸준히 이어졌다. 그렇지만 근래에 저출산·고령화가 한국 사회의 중대한 정책 의제로 부각되면서, 농촌 문제를 되돌아볼 계기가 새롭게 마련되었다고 말할 수 있다.

인구와 관련해 제출된 정책 대안들은 우선 인구를 늘리거나 인구 감소 추세를 완화하는 문제에 초점을 두기 마련이다. 그러나 이미 오랫동안 인구 감소를 경험한 농촌 지역의 주민들은 다른 차원의 문제를 직면하고 있다. 쉽사리 농촌 인구 감소 추세를 반전시킬 수 없다는 비관적 전망을 수용한다면, 오히려 농촌 인구 감소가 주민 삶에 어떤 문제를 일으키는지 그 실상을 세밀하게 파악하고 인구 감소 사회에 적응하는 새로운 체제를 모색하는 일에 관심을 기울여야 한다.

이 연구 보고서는 이미 초고령화되고 심각한 저출생 국면에 진입한 지 오래된 농촌 지역 주민들의 경험과 문제의식을 생생하게 드러내려 노력하였다. 그리고 농촌 주민과 관계자들이 생각하는 ‘적응적 농촌정책’의 방향과 과제를 모색하였다. 관련 연구자, 공무원, 농촌 활동가, 농촌 주민 등 농촌 문제를 염려하는 많은 이들에게 참고가 되기를 바란다.

2024. 12.

한국농촌경제연구원장 한 두 봉

요 약

연구 목적

- 이 연구는 저출생·초고령화 문제가 심각한 농촌 사회의 지속 가능성을 높이기 위한 정책의 방향과 과제를 모색하는 데 목적을 둔다. 한국 농촌은 전국 평균보다 빠르게 초고령사회로 진입하며, 인구 감소와 고령화로 인한 다양한 사회·경제적 도전에 직면해 있다. 농촌 인구의 감소가 지역 경제와 삶의 질에 미치는 영향을 파악하고, 인구 감소 사회에 적합한 새로운 정책 방향을 제시하려 했다. 특히 저출생·초고령화 상황에서 농촌 주민의 삶의 질을 유지하고 지역사회 적응력을 높일 수 있는 방안을 탐구하는 데 초점을 두었다.

연구 방법

- 문헌 검토, 통계 분석, 초점집단토론(FGD), Q-방법을 수행하였다. 문헌을 검토하여 저출생·초고령화 관련 주요 법정계획 및 외국의 정책 사례를 분석하였다. 통계자료를 분석해 농촌 지역의 저출생, 고령화, 인구 감소 현황을 파악하였다. 초점집단토론은 농촌 주민의 경험과 인식을 심층적으로 이해하려는 목적으로 진행하였다. Q-방법을 활용해 정책 요구를 유형화하고 주요 과제를 도출하였다. 농촌 인구 변화와 주민 요구에 적합한 정책 방향을 모색하기 위해 다각도로 자료를 조사·분석하였다.

연구 결과

- 농촌의 인구 감소는 이미 심각한 수준에 도달했으며, 고령화 속도는 도시 지역보다 훨씬 빠르다. 농촌에서는 경제활동 인구가 급격히 줄어들고 있으며, 주민 일상생활에 필요한 주요 서비스에 대한 접근성이 떨어지는 문제가 발생하고 있다.

- 농촌 주민들은 특히 교통, 의료, 돌봄 서비스 등 일상생활의 편의성이 저하된 상황을 문제라고 여기고 있었다. 그러한 문제를 해결하기 위한 공공 서비스의 재구성과 지원 강화를 요구하고 있다. 초점집단토론을 통해 농촌 주민들이 필요로 하는 정책 방향에 대한 세부 의견을 유형화하였다.
- 도출한 정책 요구는 여럿이었는데, 그중 몇 가지를 나열하면 다음과 같다. 첫째, 저출생·초고령화 상황에 대응하기 위한 지역사회 주민의 집합적 실천을 지원해야 한다. 둘째, 농촌에 필요한 공익적 활동을 일자리로 재구성해 청년층이 그런 활동에 참여하도록 지원해야 한다. 셋째, 농촌 지역사회가 주도하는 노인 돌봄 체계를 형성해야 한다. 넷째, 농촌 주민이 일상생활에 필요한 소비재나 서비스에 접근하기 쉽도록 지원해야 한다.

정책 제언

- 농촌의 인구 변동에 따라 공공 서비스 제공의 기본값을 재조정해야 하는 상황이 여러 분야에서 발생할 것이다. 이때, 편익/비용만을 기준으로 삼는 것이 아니라 농촌 주민의 입장과 특수한 상황을 면밀하게 고려한 ‘농촌·인지적 관점’에서 논의가 이루어져야 한다. ‘농림어업인 삶의 질 향상 위원회’ 등의 기구를 매체 삼아 그러한 논의를 촉구하고 공론의 장을 확보해야 한다.
- 농촌의 저출생·초고령화 상황과 관련된 정부의 주요 법정계획이 농촌 실정에 맞도록 수정·보완해야 한다. ‘인구감소지역 대응 기본계획’은 물리적 인프라 구축에 큰 비중을 두고 있는데, 주민 삶의 질에 직접 영향을 끼치는 ‘넓은 의미의 사회서비스’를 어떻게 제공할 것인지에 더 큰 관심을 기울여야 한다. ‘저출

산·고령사회 기본계획'은 전반적으로 농촌-인지적 관점을 반영해 수정·보완할 필요가 있다.

- 농촌 주민의 생활에 관련된 여러 영역에서 저출생·고령화에 기인한 문제들이 심각해지고 있다. 정부나 지방자치단체는 물론이고 지역사회가 능동적으로 대응하는 실천이 필요하다. 읍·면 수준의 농촌정책 추진체계를 형성하고, 읍·면 지역사회 주민들이 스스로 의제를 설정해 해결 방안을 찾고 실행하는 '실천조직'이 필요하다. 농촌정책 당국은 그런 실천조직 육성에 힘을 쏟아야 한다.
- 농촌 지역사회의 여러 가지 필요에 부응하는 활동을 청년층이 수행하게 하고, 그에 대한 급여를 제공하는 방식의 사회적 일자리 지원사업이 필요하다. 일본의 '지역부흥협력대' 사업을 참고할 만하다.
- 농촌 '지역사회 계속 거주'를 강력히 원하는 노인들이 대다수이지만, 현재로서는 노인장기요양보험제도만으로 그러한 정책 요구를 충족할 수 없다. 지역사회가 주도적으로 일상적인 돌봄을 기획하고 실천하는 '노인 돌봄 체계'를 형성해야 한다.
- 농촌의 기초 생활서비스를 확충하기 위한 다양한 수단을 정부와 지방자치단체가 마련해야 한다.

ABSTRACT

A Study on the Transition of Rural Policy in Responsive to Low Birth Rate and Hyper-aging (Year 1 of 2)

Purpose of Research

- This study aims to explore policy directions and tasks to enhance the sustainability of rural communities facing severe challenges from low birth rates and rapid aging. South Korea's rural areas are aging faster than the national average, grappling with population decline and socio-economic challenges. The research investigates the impact of demographic changes on local economies and quality of life, proposing new policy directions to address these issues. The focus lies on maintaining residents' quality of life and enhancing community adaptability under conditions of low birth rates and an aging population.

Research Method

- The study employed literature review, statistical analysis, focus group discussions(FGD), and Q-methodology. It analyzed major legal frameworks and foreign policy cases related to low birth rates and aging populations. Statistical data was used to understand trends in rural population decline and aging. FGDs offered insights into residents' experiences and perceptions, while Q-methodology classified policy demands and identified key challenges. This multi-faceted

approach aimed to suggest policy directions tailored to demographic changes and community needs in rural areas.

Main Findings

○ Demographic Trends

Rural population decline has reached a critical level, with aging progressing much faster than in urban areas. A sharp decrease in the economically active population and reduced access to essential services are significant concerns.

○ Community Concerns

Residents highlighted deteriorating access to transportation, healthcare, and caregiving services as pressing issues. They emphasized the need for restructuring and enhancing public service support.

○ Policy Demands

- Support for collective community action to address low birth rates and aging.
- Reorganizing rural public-benefit activities into jobs that encourage youth participation.
- Establishing a community-led elderly care system.
- Enhancing access to essential consumer goods and services.

Policy Suggestions

○ Redefining Public Services

- Adapt public service provision to demographic changes with a “rural-sensitive perspective” beyond cost-benefit analysis.
 - Utilize forums like the “Committee for Improving the Quality of Life of Farmers and Fishers” for public discourse and policymaking.
- Revising Government Plans
- Amend key government plans such as the “Basic Plan for Addressing Depopulation Areas” and the “Basic Plan for a Low-Birth, Aging Society” to reflect rural realities and prioritize broader social services affecting quality of life.
- Promoting Local Initiatives
- Enable active community participation in addressing demographic challenges through local-level rural policy frameworks and resident-driven action groups.
- Social Job Creation
- Implement social job programs where youth engage in activities meeting rural community needs, inspired by Japan's “Regional Revitalization Cooperation Corps.”
- Elderly Care System
- Form community-driven elderly care systems to complement existing long-term care insurance policies, reflecting the strong preference of seniors to continue residing in rural areas.

○ Basic Service Expansion

- Strengthen access to basic living services in rural areas through diversified governmental and local initiatives.

This summary encapsulates the study's findings and proposals aimed at crafting resilient policies to combat the demographic challenges faced by South Korea's rural communities.

Researchers: KIM Jeongseop, MA Sangjin, HEO Junyoung, KANG Maya, LEE Dagyoun

Research period: 2024. 1. - 2024. 12.

E-mail address: jskkjs@krei.re.kr

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경	3
2. 연구 목적	11
3. 용어 정의 및 연구의 범위	12
4. 연구 방법	12
5. 주요 연구 내용	21
제2장 농촌의 저출생·초고령화 현황과 국내외 관련 정책 동향	23
1. 농촌의 인구 현황	25
2. 국내 관련 정책 동향	45
3. 일본 농정의 저출산·고령화 대응	53
제3장 저출생·초고령화에 관한 농촌 주민의 경험과 인식	81
1. 초점집단토론의 개요	83
2. 학교 교육 및 영유아 보육	88
3. 일자리	99
4. 노인 돌봄	104
5. 환경 및 경관 관리	113
6. 일상생활 소비재 및 서비스에 대한 접근성	116
7. 대중교통	119
8. 마을(리) 주민들의 관계와 집합적 활동	126
9. 지역사회 조직 활동	132

제4장 Q-방법: 저출생·초고령화 대응 농촌정책의 방향과 과제 탐색	143
1. 조사 및 분석 개요	145
2. 여러 집단의 정책 요구: Q-방법 조사 결과	148
3. 종합	166
제5장 요약 및 결론: 농촌정책의 전환 방향과 과제	169
1. 연구 결과 요약	171
2. 정책 제언	178
3. 후속 연구 방향	197
부록	
1. ‘저출산’, ‘고령화’, ‘지방소멸’ 관련 중앙일간지 보도 건수 추이	199
2. 초점집단토론 계획	200
3. P-표본 1(농업인, 농촌 거주 주민, 활동가)에서 진술문의 요인 적재치	210
4. P-표본 2(전문가, 공무원, 관련 직능 종사자)에서 진술문의 요인 적재치	212
5. 농어촌서비스기준 관련 농어촌 영향평가 대상 과제(안)	214
참고문헌	215

표 차례

제1장

〈표 1-1〉 저출생·초고령 농촌 사회 관련 통계자료 목록	15
〈표 1-2〉 저출생·초고령화 대응 농촌정책 방향 도출을 위한 Q-방법 수행 절차	19

제2장

〈표 2-1〉 최근 10년 농촌 인구 변화	26
〈표 2-2〉 연도별 귀농·귀촌인 수	27
〈표 2-3〉 농촌의 연령대별 인구 비율	27
〈표 2-4〉 행정구역별 합계출산율 변화	29
〈표 2-5〉 2022년 합계출산율 1.0 이상인 시·군·구	30
〈표 2-6〉 지방소멸 지수 및 차세대재생력 지수 상하위 15개 지역	35
〈표 2-7〉 출산율 관련 지역 요인 분석을 위한 다층모형의 독립변인 및 종속변인	38
〈표 2-8〉 출산율 지역 요인 다층모형의 임의효과와 급내 상관계수	39
〈표 2-9〉 출산율 지역 요인 다층모형의 고정효과 분석 결과	40
〈표 2-10〉 지역 유형별 일반 출산율	43
〈표 2-11〉 인구감소지역 대응 기본계획(89개 시·군·구 및 11개 시·도)의 부문별 사업 건수와 예산	47
〈표 2-12〉 일본의 지역운영조직 단계별 행정기관의 지원제도	63
〈표 2-13〉 지역활성화협력대 추이	67
〈표 2-14〉 농업 분야 외국인 근로자 분야별 재류자격제도 비교	78
〈표 2-15〉 기능실습제도 및 특정기능제도의 조건	79

제3장

〈표 3-1〉 초점집단 구성 및 초점집단토론 진행 일정	86
〈표 3-2〉 초점집단토론에서 제기된 주제: 저출생·초고령화로 인한 변화와 경험	87
〈표 3-3〉 도시 및 농촌 지역 초등학교 학생 수 및 과소 학교 현황	89
〈표 3-4〉 도시 및 농촌의 폐교 발생 현황	92

〈표 3-5〉 학교 없는 농촌 읍·면 현황	94
〈표 3-6〉 초등학교가 없는 면과 있는 면의 인구 구성 비교	94
〈표 3-7〉 학교 없는 면 지역 농촌의 폐교 전후 전입자 수 변화	95
〈표 3-8〉 일상생활에 불편을 겪는 노인 비율	107
〈표 3-9〉 일상생활에 불편이 있는 경우(75세 이상 노인) 도움을 주는 주체(복수 응답)	108
〈표 3-10〉 초점집단토론 참가자들이 언급한 일상생활 소비재 및 서비스 불편의 사례	118
〈표 3-11〉 대중교통(시내·군내 버스) 운행횟수별 행정리 수	120
〈표 3-12〉 도·농 간 대중교통 취약·사각 지역 비교(2020년 기준)	121
〈표 3-13〉 도시와 농촌의 한계적 소통 실태	129
〈표 3-14〉 마을 공동체 활동 참여 정도	131
〈표 3-15〉 지역사회단체 모임 참여율	137
〈표 3-16〉 자원봉사 활동 경험 및 참여 의향 주민의 비율	140

제4장

〈표 4-1〉 Q-표본(진술문)	146
〈표 4-2〉 P-표본의 구성	147
〈표 4-3〉 제1-1유형(농촌 지역사회의 주도적 대응 촉진)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문	149
〈표 4-4〉 제1-2유형(지역사회 주민의 일상생활 문제 대응 및 청년 정착 지원)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문	151
〈표 4-5〉 제1-3유형(현행의 노인 및 일자리 정책 불만족)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문	153
〈표 4-6〉 제1-4유형(저출생 문제에 중점 대응)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문	154
〈표 4-7〉 동의 수준이 현저히 높거나 현저히 낮은 정책 요구(P-표본 1)	155

〈표 4-8〉 제2-1유형(지역사회 활성화와 청년의 기본적 정주 여건 확보)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문	157
〈표 4-9〉 제2-2유형(노인 돌봄 및 주민 일상생활 문제 대응)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문	159
〈표 4-10〉 제2-3유형(젊은 층의 출산·영유아 보육·일자리 지원)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문	161
〈표 4-11〉 제2-4유형(양성평등과 일상생활 문제 대응)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문	163
〈표 4-12〉 제2-5유형(인구 유입 촉진과 선별적 재정 투입)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문164	
〈표 4-13〉 동의 수준이 현저히 높거나 현저히 낮은 정책 요구(P-표본 2)	165

제5장

〈표 5-1〉 읍·면·동 치안센터 수 증감 현황(2021~2023년)	182
〈표 5-2〉 청년 일자리 지원사업 추진 방안(예시)	193

부록

〈부표 2-1〉 1순위 구성안	201
〈부표 2-2〉 1순위 구성안대로 초점집단을 조직하지 못할 경우에 대비한 예비안 ...	202

그림 차례

제1장

〈그림 1-1〉 ‘저출생·초고령화를 경험하는 농촌 주민의 삶’ 초점집단 구성	17
〈그림 1-2〉 연구 흐름도	20

제2장

〈그림 2-1〉 읍·면별 인구 변화	26
〈그림 2-2〉 시·도별 소멸위험 시·군·구 수 및 비중(2024년 3월 기준)	32
〈그림 2-3〉 전국 시·군·구의 지방소멸 지수와 차세대재생력 지수 분포	34
〈그림 2-4〉 시·군·구 합계출산율 변화(2010~2022년)	43
〈그림 2-5〉 ‘제1차 인구감소지역 대응 기본계획’의 인구감소지역 현황	45
〈그림 2-6〉 ‘제1차 인구감소지역 대응 기본계획’의 개요	46
〈그림 2-7〉 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’의 개요	52
〈그림 2-8〉 일본의 지대별 농촌 마을 비중과 마을 활동 변화	55
〈그림 2-9〉 농촌 지역운영조직의 필요성	57
〈그림 2-10〉 농촌 지역운영조직의 구성과 활동 내용	58
〈그림 2-11〉 농촌 지역운영조직의 형성 패턴	59
〈그림 2-12〉 수평적 협력 체계: 농촌 RMO 추진을 위한 중앙정부 기관 제휴	61
〈그림 2-13〉 수직적 추진체계: 농촌 RMO 지역 총위별 체계 간의 관계	62
〈그림 2-14〉 기간적 농업 종사자 수 변화	69
〈그림 2-15〉 법인경영체의 수 및 경지면적 비중 변화	69
〈그림 2-16〉 일본의 타 산업 대비 농업의 노동환경 비교	70
〈그림 2-17〉 농업 인력 확보 사례	71
〈그림 2-18〉 농업 인력 확보 지원사업 사례(1)	72
〈그림 2-19〉 농업 인력 확보 지원사업 사례(2)	73
〈그림 2-20〉 농업 인력 확보 지원사업 사례(3)	74
〈그림 2-21〉 일본의 농업 분야 외국인 인력 변화 및 국적별 비중	76
〈그림 2-22〉 일본의 분야별 외국인 근로자 비중	77
〈그림 2-23〉 기능실습제도 및 특정기능제도 업무 절차 비교	80

제3장

〈그림 3-1〉 인구감소율과 고령화율을 기준으로 한 초점집단 구성 지역 표집	86
〈그림 3-2〉 농촌 면 지역 인구 변동의 악순환 메커니즘 속 영유아 보육 및 초등학교 여건	98
〈그림 3-3〉 돌봄 도움 충분성 인식(75세 이상 노인)	108
〈그림 3-4〉 농촌 인구 감소와 상업 부문 위축의 악순환 구조	117

제4장

〈그림 4-1〉 저출생·초고령화 대응 농촌정책에 대한 의견들의 분포	166
---------------------------------------------	-----

제1장

서론

서론

1. 연구의 배경

1.1. 농촌의 저출생·초고령화

근년에 들어 ‘저출산·고령화’나 ‘지방소멸’이 국가 수준의 의제로 크게 부각되었다.¹⁾ 경제, 사회, 환경 등의 제 영역에서 해결해야 할 과제가 전방위적으로 등장할 것이다. 노동력 부족으로 인한 경제성장 둔화, 노인 의료비 및 연금 등 사회보장을 위한 공적 재정 부담 증가, 세입 기반 약화로 인한 정부 및 지방자치단체 재정수지 악화, 노인 부양 부담 증가에 따른 세대 갈등 등의 가능성이 거론된다. 이들 모두 ‘생산가능인구 감소의 파급효과’라는 한마디로 집약할 수 있지만, 생산가능인구 감소를 피할 수는 없다.

한편, 제출되는 정책 대안은 대부분 인구 감소 추세 자체를 막거나 완화하려는

1) 한국언론진흥재단의 뉴스빅데이터 분석 서비스 ‘빅카인즈’에서 ‘저출산’이라는 낱말로 11개 중앙일간지 기사를 검색한 결과 2023년 한 해 동안 6,938건의 기사가 나왔다. 2001년부터 2010년 사이에 가장 많은 기사가 나왔던 해는 2010년으로 2,613건이었다. 2011년부터 2022년 사이에서 가장 많았던 해는 2018년으로 4,256건이었다. ‘고령화’라는 낱말로 검색한 결과도 그것과 비슷한 양상이었다. ‘지방소멸’이라는 말로 검색할 수 있는 기사는 2015년부터 등장하기 시작하는데 2021년까지 500건을 넘은 적이 없었다. 2022년에 897건 그리고 2023년에 1,424건의 기사가 보도되었다(빅카인즈(<https://bigkinds.or.kr>), 검색일: 2024. 1. 25.).

의도에서 출발한다. 출산하면 금전적 인센티브를 제공한다거나 육아를 지원함으로써 출생률을 높이려는 정책이 거론된다. 그리고 수많은 농촌 지방자치단체가 ‘인구 유치’를 두고 경쟁하는 실정이다.

그런데 농촌 사회는 이미 오래전에 인구학적 위기 국면에 진입했다. 전국의 읍·면을 통틀어, 총인구 중 65세 이상 인구의 비율이 20%를 넘어선 게 2010년이다.²⁾ 이미 14년 전에 초고령사회가 된 것이다. 통계청에서는 2024년에서 2025년 사이에 한국 사회 전체가 초고령사회에 진입할 것으로 전망한다.³⁾ 농촌의 초고령화가 약 15년 먼저 진행된 셈이다. 문제는 이 추세가 앞으로도 장기간 계속될 것이라는 점이다. 농촌 인구는 2021년에 약 972만 명으로 정점에 달했던 것이 이후 계속 감소해 2050년에는 845만 명이 될 것이며(심재현·민경찬, 2023: 253), 인구부양비⁴⁾가 2015년에 0.5였던 것이 2050년에는 0.8을 넘을 것이라는 전망이 있다(송미령·심재현 외, 2023: 6).

농촌에서 저출산·고령화는 그 위기가 예견되는 게 아니라 위기가 사실로 입증된 상황이라고 해야 할 것이다. 약 1,400개 정도의 읍·면 중 2010년에서 2020년 사이에 인구가 감소한 읍과 면이 각각 34.1%와 52.2%였다(한이철 외, 2022: 72). 고령화율 20% 이상, 즉 초고령사회가 된 읍·면의 비율이 87.5%다(송미령·심재현 외, 2023: 2). 그만큼 농촌 지역사회의 여러 영역에서 문제들이 드러났고, 그 수준도 점점 더 심각해지고 있다.

몇 가지를 예로 들면 다음과 같다. 첫째, 농촌 주민의 일상생활에 필요한 기초적인 재화나 서비스를 공급하는 주요 기제인 시장이 축소되거나 사라지고 있다(김동영 외, 2016: 13; 김정섭 외, 2022: 109; 한이철 외, 2022: 76-101). 둘째, 교육·보

2) 2010년에 농촌의 고령화율은 20.9%였다. 고령화율 14% 이상이면 고령사회라고 하는데, 한국 농촌이 고령사회에 도달한 시기는 2000년으로, 당시에 고령화율 14.7%를 기록했다. 한국 전체로는 2017년에 고령사회에 진입한 것으로 추정된다(국가통계포털(<http://kosis.kr>), 인구총조사, 검색일: 2024. 1. 25.).

3) 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 장래인구추계, 검색일: 2024. 1. 25.

4) 생산가능인구(15~64세 인구)에 대한 유소년 인구(0~14세 인구)와 고령 인구(65세 이상 인구)의 합의 백분비다.

건·복지 등의 주요 사회서비스 부문이 재정 효율성 문제, 농촌 지역의 인적자원 부족을 이유로 축소되는 중이다. 도농 격차의 전형적인 사례로 거론되는 것들이다.⁵⁾ 셋째, 인구밀도 및 각종 사회서비스 제공 창구 분포의 읍·면·간 격차 그리고 전국 농촌 지역 간 불균등이 심화되고 있다.

수십 년 전부터 인구 감소 및 고령화를 경험한 농촌에서, 주민들이 직면한 난경(難境)을 헤치고 나가도록 지원하는 취지의 정책들이 제안되었다. 어떤 종류의 제안은 새로운 일자리를 농촌에 만들자는 것이었다. 인구 유출로 인해 농촌 지역의 인구구조가 변하고(감소 및 고령화), 그 결과 농촌 지역사회의 구매력이 떨어져 지역 내 일자리 감소를 촉진하고, 그것이 다시 인구 유출로 되먹임하는 악순환에 주목한 것이다. 농촌에 일자리가 생겨나면 유입 인구가 늘어날 것이라는 논리다(김정섭·엄진영 외, 2016). 또 다른 종류의 제안은 정부나 지방자치단체가 직접 나서서 농촌으로의 인구 이동을 촉진하자는 것이었다. 2010년대 중반부터 본격적으로 추진된 귀농·귀촌 정책을 그 예로 들 수 있다.⁶⁾ 전자이든 후자이든, ‘농촌의 인구가 감소하는 것이 문제의 근본이므로, 인구를 늘려서 문제를 해결한다’라는 입장을 전제한다.

인구 감소 추세에 직접 대응하는 정책은 필요하다. 인구를 증가시킬 수 없더라도, 감소 속도를 늦추기라도 해야 하기 때문이다. 그렇지만 이미 초고령사회에 진입한 농촌에서는 그것으로 충분할 수 없다. 장기적으로 그리고 전체적으로 보아 인구를 늘리는 것은 거의 불가능할 것이라는 전망을 직시한다면, ‘농촌의 인구 감소 추세 자체를 완화하거나, 심지어는 극복하려는 기획’보다 ‘인구가 과소화된 상

5) 도시 및 농어촌 주민의 정주만족도 조사 결과, ‘보건·복지’, ‘교육·문화’, ‘정주기반’, ‘경제·일자리’의 4대 부문에 관한 도농 간의 주관적 만족도 격차가 상대적으로 더 큰 부문은 2021년과 2022년 모두 ‘보건·복지’와 ‘교육·문화’ 부문이었다(민경찬 외, 2022: 21-23).

6) 귀농·귀촌 정책의 명시적인 목표가 ‘농촌의 인구 늘리기’였다고 단언하기는 어려울 수도 있다. “인구 ‘늘리기’가 아니라 ‘정책’과 ‘농업 및 농촌 지역의 인력 육성’이라는 관점에서 정책을 기획하는 것이 바람직하다.”(김정섭·마상진 외, 2016: 86-87)라는 주장이 ‘제1차 귀농·귀촌 종합계획’ 수립 과정에서 제기된 바 있다. 그러나 정부나 농촌 지방자치단체에서는 ‘얼마나 많은 도시민이 농촌으로 이주했느냐’가 제일 중요한 목표로 설정되기 일쑤였다.

황에서도 농촌 주민의 삶의 질이 심각한 수준으로 떨어지지 않을 적응적 대안을 모색하는 기획'이 더 절실하게 필요하다. 그러한 기획은 농촌 지역사회가 인구 감소 상황에 '적응'할 수 있도록 공공 및 민간 부문을 아우르는 제반 사회체계의 혁신을 지향해야 한다.

1.2. 정책 전환 방향 모색의 관점

인구 감소 및 고령화 대응 방안을 제시한 농촌정책 연구들이 있다. 하지만 '적응'의 관점에서 농촌의 미래를 전망하고 기존 체계의 혁신을 주장하기보다는, 각 정책 부문에서 농촌 주민이 경험하는 실정적(實定的) 불평등을 비판하는 것에 머무르거나 단순히 정책 투입을 증대해야 한다고 주장하는 경향이 있었다. 그렇게 제출된 분야별 대안들이 현실성이 없다고 비판하는 게 아니다. 저출생·초고령화라는 압도적인 상황을 심층적으로 검토한 결과라고 말하기는 어렵다는 것이다. 저출생·초고령화 상황에서의 적응에 초점을 둔 농촌정책을 구상할 때 중점적으로 살펴야 할 것이 몇 가지 있다. 이는 기존의 농촌정책 연구에서 잘 다루어지지 않았거나 더 검토해야 할 부분이기도 하다.

첫째, 향후 10~20년 뒤 농촌 주민의 일상생활이 어떤 모습일지에 관한 양적·질적 전망이 필요하다. 농촌 인구의 총량이나 인구구조에 관한 예측은 나와 있지만, 인구 변동으로 인한 주민 생활의 여러 영역별로 제시된 전망은 드물다. 농촌의 미래 모습을 묘사하려 한 연구가 드물게 있기는 하다. 그러나 소위 '메가트렌드'라는 거시 수준의 변인을 여럿 상정하고 논의하는 바람에 저출생·초고령화의 영향을 깊이 있게 다루지 않았거나(김정호 외, 2010; 김정섭·김광선 외, 2021), 관련된 정책 의제를 도출했으나 주민 생활의 세부적인 양상을 전망하지는 않았거나(황의식 외, 2020), 농업의 미래만을 다루는(이명기 외, 2022) 등의 한계가 있었다. 선행 연구들이 더 나아가지 못한 부분, 즉 저출생·초고령화 상황이 공공 및 민간 부문의 여러 영역에서 어떤 어려움을 초래할지를 더 구체적으로 예상하고 적응 전략의 방

향을 찾아야 한다.

둘째, 농촌정책 중에서도 물리적 인프라의 형성에 직접 관여하는 이른바 ‘지역 개발’ 정책은 조성한 시설의 배치 및 활용이나 재정 투입·운용 측면에서 새로운 관점으로 접근할 것을 요청받는다. ‘읍·면 내 생활권을 3~5개 설정하여 각각 하위 서비스 전달 허브로 기능할 ‘작은 중심지’를 육성’(송미령·성주인·김광선 외, 2021: 101)하자거나, 농촌 지역 안에서도 ‘중심지로의 인구 집중이 심화됨에 따라 배후 농촌의 생활서비스 부족 등이 예상되므로 대응책을 마련할 필요가 있다’(심재현 외, 2018: 154)라는 등의 주장은 이른바 ‘배치의 문제’를 제기한 것이다.

대개는 읍·면 중심지에 주민 이용 시설을 조성하는 정책사업이 추진되는데, 중심지가 아닌 배후 마을 주민이 그 시설을 이용하지 않거나 못하는 경우가 많다. 이런 비판과 더불어 ‘찾아가는 서비스’, ‘교통 접근성 제고 및 편의 제공’, ‘비대면 서비스 제공’ 등을 강화하자는 제언이 있다(이성재 외, 2019; 한이철 외, 2022). 농촌 시·군 안에서도 시·군청 소재지와 배후 읍·면 지역, 읍·면 안에서도 읍·면 사무소 소재지와 배후 마을 사이의 인구밀도 격차가 벌어지는 상황에서 주민 이용 시설을 한 곳에 배치하는 것만으로는 시설 활용도를 높일 수 없기 때문이다.

한편, 이런 종류의 지역개발 정책사업의 기본 목표가 물리적 인프라를 형성하는 것이므로 투입되는 정부 및 지방자치단체의 예산 중에 이른바 ‘소프트웨어’에 쓸 수 있는 경상비 지출이 크게 제약된다. 그런데 보조금으로 조성한 시설물은 영리 목적으로 활용할 수 없다는 이유로 시설을 유연하게 활용하려는 기획은 쉽사리 차단된다. 이런 상황에서 별도의 예산 지원이 없다면 주민들이 공공성을 지니는 서비스를 계속 제공하기 어렵고, 애써 지은 시설의 활용도가 떨어진다. 이 문제를 해결하려면 지역개발 정책사업의 예산 지출 범위를 개편하거나(이성재 외, 2019: 108), 경상비 지출 목적으로 기획된 여러 정부 부처 및 지방자치단체의 정책사업과 연계하거나(이성재 외, 2019: 109; 한이철 외, 2022: 160),⁷⁾ 주민 조직 등에 서

7) 사업을 시행하는 농촌 지방자치단체 수준에서 타 정책사업과의 연계를 촉진하려는 의도로 사업계획 단계에서부터 여러 분야의 재정 투입을 함께 묶도록 권하는 조치들이 등장했다. 농림축산식품부의 ‘농촌협약 제도’나 국가균형발전위원회가 추진했던 ‘지역발전 투자협약 제도’를 예로 들 수 있다.

비스 제공을 위탁하거나 시설물 관리를 위탁하자는(김정섭 외, 2022: 169) 주장이 제출된 바 있다.

농촌에서는 교통약자 비율 증가, 지역 안에서 인구의 불균등 분포 심화, 시설 이용 수요의 변화 등이 빠르게 진행되고 있다. 물리적 인프라의 배치, 활용, 관련 재정 투입 등의 제 측면에서 ‘지역개발’ 정책사업이 바뀌어야 한다는 주장은 농촌의 초고령화로 인한 효과를 반영한 것이다. 그렇지만 여전히 몇 가지 질문이 남는다. ‘어느 곳에, 어느 정도의 물리적 인프라 관련 재정을 투입하는 것이 적절한가’, ‘농촌 주민의 생활서비스 시설에 대한 접근성 격차 완화를 중요한 정책 목표로 삼으려면 어떤 조치가 필요한가’, ‘재정 지출의 방향과 규칙을 어떻게 바꾸어야 하는가’ 등이다.

셋째, 농촌의 여성, 청년, 노인, 다문화 가족 등 특정 인구사회학적 집단 유형의 경제 및 사회 활동 참여라는 측면에서 새로운 관점의 정책을 마련해야 한다. 가령, 여성이나 청년과 관련해서는 ‘인구 증가’ 관점의 정책 접근이 우세하다. 출생률을 높인다거나 인구 유입을 촉진하려는 처방이 쏟아진다. 그러나 저밀도 농촌 지역 사회 안에서의 ‘사회적 상호작용’ 관점에서 정책을 검토할 필요가 있다.

농촌 여성은 생산가능인구 감소와 노인 부양 부담 증대라는 압력하에서 경제활동, 육아 및 가족 돌봄, 지역사회 활동 참여 등 과중한 역할 기대에 점점 더 많이 노출된다. 여성의 지역사회 활동에 대한 보상 메커니즘⁸⁾ 없이 ‘자연화된 성별 노동 분업 관행’에 따라 유지되는 지역사회 내 성별 역할 구조에 변화를 가져올 계기가 필요하다. 저밀도 농촌 지역사회의 회복력(resilience)을 구성하는 핵심 요소 중 하나가 여성이기 때문이다.

농촌 청년 문제와 관련해, 지금까지는 ‘인구 유입’이라는 관점에서 청년 농업인 육성과 청년 일자리 지원이라는 두 갈래를 따라 정책이 추진되었다.⁹⁾ ‘농촌 청년이

8) 예컨대, 농촌 여성이 형식상 자원활동(volunteering activity)에 참여하지만 실질적으로는 지역사회에서 이미 형성된 강력한 역할 기대에 따르는 경우가 많다. 그런 ‘비시장적 일거리를 적정 수준의 유급 일거리로 만드는 것과 같은 비공식 노동의 사회적 인정’(임소영 외, 2020: 34; 이순미 외, 2022: 72)이 정책과제로 제안된 바 있다.

9) 각각 ‘청년 농업인 영농정책 지원사업’과 ‘지역주도형 청년 일자리 사업’이 대표적이다.

직면한 어려움은 일자리, 소득, 주거, 복지, 문화, 사회참여 등 다차원적이어서 일자리 분야 하나만을 지원한다고 해서 해결될 일이 아니며, 청년들이 농촌 지역사회의 일원이 되어 역할을 할 수 있도록, 즉 인구 확보 관점에서 도구적 관점으로만 접근해서는 안 된다'(마상진 외, 2022: 152-157)라는 비판이 있다. 환경 관리, 돌봄, 경관 조성, 지역 조사, 주민자치 활동 등 지역사회의 공익적 필요를 해결하는 활동을 일종의 사회적 일자리 형태로 청년에게 제공하자는 정책 제안도 있었다(김정섭, 2020: 51-71). 청년에게는 일자리인 동시에 지역사회 참여 활동도 되는 계기를 마련하자는 것이면서, 겸업 활동으로서의 사회적 일자리 참여 가능성을 전제로, 농업 부문과 비농업 부문을 구분하지 않는 정책을 제안한 것이기도 하다. 농촌 지역사회의 지속가능성이라는 장기적 관점에서 정책의 외연을 확장하면서도 '농촌 청년 정책'과 '청년 농업인 정책'의 연계 내지는 통합이라는 과제가 남아 있다.

넷째, 농촌 주민 삶의 질과 관련된 공공서비스 정책의 암묵적 전제를 '농촌인지적 관점(rural-sensitive perspective)'¹⁰⁾에서 비판적으로 검토하고 혁신 방향을 찾아야 한다. 공공서비스 정책은 대체로 지역의 특성을 반영하지 않고 수혜자 수에 비례하여 재정을 지출한다. 그래서 다른 고려가 없다면 인구 과소화가 예상되는 지역에서는 공공서비스의 철수가 자연스러운 귀결인 것처럼 인식되기도 한다.¹¹⁾ 그러나 인구밀도가 낮아 재정 효율이 떨어지는 농촌 지역에서 공공 서비스를 철수하는 것은

10) “정책 대상을 둘 이상의 집단으로 구분할 수 있을 때, 정책이 서로 다른 집단 사이에 차별 없이 동일한 효과를 가져오게 하는 일은 매우 중요하다. 공공 정책에 있어서는 효과 못지않게 형평도 중요한 사안이기 때문이다. 그런데 얼핏 보기에는 서로 다른 집단을 차별하지 않고 중립적으로 추진하는 것 같은 정책이 의도하지는 않았을지라도 결과적으로는 차별적 효과를 낳는 경우가 많다. 이를 염두에 두고 형식적인 동일성을 넘어 대상 집단의 고유한 특성과 여건을 면밀하게 파악하여 차별적인 결과를 방지하려 노력하는 정책을 두고, ‘특정 대상 인지적 정책’이라 부를 수 있다.”(김정섭 외, 2010: 5). ‘농촌인지적 관점’이란 앞의 인용에서 ‘특정 대상’이 농촌인 경우에 접근하는 관점을 말한다.

11) 한국과 마찬가지로 농촌의 인구 과소화가 예견되는 일본에서 ‘지방창생’ 정책을 추진 중이다. 그 핵심이 ‘콤팩트 시티’ 구상이라며 비판하는 논의가 있다. ‘그 같은 구상은 인구 과소화 지역에서 공공 서비스 철수는 그곳을 주거불능화할 것이며, 그 주민을 지방도시로 집결시킨다’라는 논리인데, 이는 공공서비스에도 시장 논리를 적용함으로써 결국 일본 전역에서 벌어지는 수도권 집중을 광역 지방자치단체 수준에서 축소 재연하는 꼴밖에 되지 않을 것이라는 주장이다(오다기리 도쿠미, 2018; 우치다 타츠루, 2022). 이러한 비판을 한국에서도 비슷하게 제기할 수 있다.

‘자연스러운 해결 방안’이 아니다. 공공 정책의 형평성 문제가 있고, 상당수의 서비스는 헌법이 보장하는 국민 기본권과 관련되기 때문이다. 그렇다고 해서 현행의 재정 투입이 적절하므로 현상(現狀)을 유지하자고 주장하기도 쉽지 않다.

예를 들어 영유아 보육은 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’의 핵심 정책 의제인데(관계부처 합동, 2020), 농촌의 특수한 상황은 충분히 고려되지 않는다. 전국 동 지역(도시)의 경우 어린이집이 1개소도 설치되지 않은 동의 비율이 2%인데, 읍·면의 경우 그 비율이 35%이며, 그중에서도 거의 전부인 95%가 면 지역이다(보건복지부, 2023). “아이를 양육하는 데 필요한 보육 서비스가 없으면, 농촌 가구의 출산율은 점차 더욱 떨어지고 결국 젊은 층의 농촌 거주에 걸림돌이 되어 농촌의 인구 회복 여지가 사라질 것”(김은설 외, 2014: 1)이지만, ‘영유아보육법’과 그 하위 법령에 규정된 보육교사 배치 기준 등 정책의 기본값(default value)은 도시를 기준으로 설정하는 게 당연시된다. 그래서 농촌(특히, 면 지역)의 인구 분포와 들어맞지 않는다. 저출생·초고령화 상황에서 보육 정책이 아주 중요한데 ‘농촌의 특성을 반영한 기준의 부재’는 ‘적응 정책’을 모색하는 것 자체를 가로막는 걸림돌로 작용한다. 이 같은 종류의 문제는 보건의료, 복지, 교육 등의 여러 사회 정책에서도 흔하게 나타난다.

교육 정책에서는 과소화된 농촌 지역에서 진행되는 학교 통폐합이 향후의 인구 반등 가능성을 원천적으로 차단하는 결과를 낳는다. 소규모 학교를 농촌에 계속 유지하는 것과 관련해 ‘재정 부담 감소’와 ‘농촌 지역사회의 회복력 확보’라는 두 목표가 상충하는 형국이다. 그중 어느 하나만을 선택하기 어렵다. 노인 돌봄 및 보건의료 부문에서도 1차 진료 수요가 크게 느는데 공공의료 인력 부족과 교통 접근성 불리라는 조건이 많은 문제를 초래한다.

농촌 주민 삶의 질과 관련된 여러 분야 공공서비스 정책의 기본값을 농촌 실정에 맞추어 변경할 필요가 있다. 최소한이라도 유지해야 적응 전략을 모색할 수 있기 때문이다. 그러나 생산가능인구 감소로 인한 경제성장 둔화가 예견되는 상황에서 ‘농촌에 맞춘 기본값을 변경’하자고 재정 당국을 설득하기가 쉽지 않은 게 현실이다. 그와 동시에 다른 방식의 서비스 제공을, 즉 서비스 전달의 혁신을 모색해

야 한다. 이는 필경 농촌 지역사회의 자생적 역량을 동원하는 방식이 될 것이다. 그래서 농촌 지역사회의 역량을 형성하고 활용하도록 돕는 정책이 어떤 모습이어야 할지를 그려내야 한다.

2. 연구 목적

이 연구는 저출생·초고령사회로 진입한 농촌 지역사회의 지속가능성을 확보하기 위해 관련 정책의 전환 방향을 모색하고 과제를 도출하는 데 목적을 둔다. 2년 동안 진행할 예정이다. 올해 연구의 목적은 저출생·초고령화가 계속 진전되면서 농촌에서 일어나는 중요한 변화를 살펴보고, 저출생·초고령화에의 적응이라는 관점에서 농촌정책 전환의 방향과 과제를 도출하는 데 있다.

다음과 같이 연구 목표를 정하였다. 첫째, 저출생·고령화와 관련된 농촌 인구 현황과 관련 정책 동향을 검토한다. 둘째, 저출생·초고령화가 더욱 진행된 농촌 지역 주민의 생활상 변화를 파악하고 정책 요구(needs)를 조사한다. 셋째, 그렇게 도출한 정책 요구를 압축하여 여러 직능의 농촌정책 관계자들에게 중요도 등을 물어 주요 정책 의제를 도출한다. 끝으로 이상의 작업 결과를 종합하여 농촌정책의 전환 방향과 과제를 제안한다.

2025년, 2차 연도 연구에서는 올해 연구에서 도출한 정책과제를 더 구체화하는 것을 목표로 삼는다. 1차 연도에 제안한 정책과제가 ‘무엇을 해야 하는가’라는 질문에 대한 응답이라면, 2차 연도에는 ‘누가, 어떻게, 얼마나 해야 하는가’라는 질문에 답하는 방식으로 연구를 수행할 것이다.

3. 용어 정의 및 연구의 범위

이 연구에서 ‘농촌’이란 읍과 면 지역을 말한다.¹²⁾ 부분적으로는 읍·면 수준이 아니라 시·군 수준에서 자료를 다루거나 논의해야 할 수도 있다. 그 경우 읍, 면, 동이 혼재하는 도농복합시 지역도 농촌으로 간주한다.

따라서 ‘농촌정책’이란 읍·면 지역에서 시행되는 정부 및 지방자치단체의 모든 정책을 의미한다고 볼 수도 있겠지만, 그러면 연구에서 다루어야 할 정책의 범위가 지나치게 넓어진다. 농림축산식품부가 시행하는 정책만을 대상으로 하면 협소해진다. 농림축산식품부의 정책 외에도 저출산, 고령화, 인구 감소 등이 연구의 주제가 관련된 것이라면 그것이 농촌에서 시행되는 한 연구의 범위에 포함시킨다. 특히 법정계획의 형태로 공표된 정책 묶음을 중요하게 다룬다. 그밖에 광역 및 기초 지방자치단체의 정책사업도 다룬다.

4. 연구 방법

4.1. 연구 방법

4.1.1. 문헌 검토

현재 시행 중인 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’과 ‘제1차 인구감소지역 대응 기본계획’ 등을 검토할 것이다. 이것들은 농촌의 저출생·초고령화와 관련하여 영향을 줄 수 있는 정책이 망라된 주요 법정계획이다. 다른 한편으로는, 농림축산식

12) ‘농업·농촌 및 식품산업 기본법’(이하, ‘농업식품기본법’) 제3조의 5호에서는 읍·면 지역, 혹은 읍·면 외의 지역 중 농업 관련 여건(농업 인구, 생활 여건 등)을 고려하여 농림축산식품부장관이 고시하는 지역을 농촌이라고 정하고 있다.

품부의 주요 농촌정책 사업도 검토할 것이다. 이 연구에서 견지하는 ‘적응’이라는 관점이 이들 계획과 정책사업에 얼마나 어떻게 반영되어 있는지 살펴볼 것이다.

4.1.2. 통계자료 분석

농촌 지역의 인구 총량, 고령화 정도, 합계출산율 등 기본적인 현황 자료를 분석하였다. 주로 통계청의 자료를 활용하였다. 농촌 지역의 저출생·초고령화와 관련하여 흔히 인용되는 자료는 한국고용정보원의 지방소멸위험 지수이다. 지방소멸위험 지수를 비판적으로 검토하였다. 저출생·초고령화가 계속 진행된 장래의 시점에서 농촌 지역사회의 활력이나 인구학적 지속가능성 측면에서 가장 중요한 지표는 출산율이라 할 텐데, 출산율은 주민 개인의 특성뿐 아니라 거주지의 환경 요인으로부터 영향을 받는다. 지역(읍·면)의 출산율과 관련이 있는 요인들을 식별하기 위해 읍·면 수준과 시·군 수준의 두 층위에서 변인을 투입하는 다층회귀모형을 구성해 분석하였다.

한편, 인구 총량을 제외한 다른 구체적인 영역(예: 보건의료·공교육·보육·노인 돌봄·농업·환경·기초 생활서비스 등)에서 추계를 내는 것은 아주 어렵다. 이유는 세 가지다. 첫째, 각 영역에서 예측치에 영향을 주는 독립변인들이 복잡하게 상호작용할 것인데, 대부분은 그 상호작용의 구조나 관련 변인을 식별하기가 쉽지 않다. 둘째, 농촌을 읍·면으로 정의한 상태에서 얻을 수 있는 통계자료가 제한되어 있다. 셋째, 상당 부분, 특히 공공서비스 영역의 예측치는 정부나 지방자치단체의 정책에 크게 영향을 받을 것인데 장기적 관점에서 정책의 내용이나 규모를 양적 지표로 정확하게 예측하는 것은 불가능하다.

그러나 이 연구의 주요 내용으로 상정한 ‘저출생·초고령화가 더욱 진전된 미래의 농촌에서 주민의 생활상 전망’을 뒷받침할 자료는 필요하다. 확률적 예측치를 산출하는 것은 어렵지만, 농촌(읍·면) 지역마다 저출생·초고령화의 진행 경과와 현재의 인구 규모 및 구조가 다르다는 점으로부터, 개략적인 추정을 뒷받침할 자료를 산출하는 것은 가능하다. A 지역보다 먼저 인구가 감소하고 고령화한 B 지역

의 현재 모습이, 다른 개입이나 돌발적인 사태가 없다면, A 지역의 미래 모습일 개연성이 크기 때문이다.

저출생·초고령화의 인구 변동이 상대적으로 먼저 진행된 읍·면 지역이 그렇지 않은 읍·면 지역의 미래와 유사할 것이라는 전제하에 통계자료를 가지고 논의하려면, 자료들이 개별 읍 또는 면 단위의 정보를 제공하는 것이어야 한다. 그러나 전국의 1,400여 읍·면별로 수치를 제공하는 통계자료는 그리 많지 않다. 시·군·구별로 자료를 제공하거나, 전국의 읍부 및 면부의 합계치를 제공하는 수준의 것이 대부분이다. 통계자료를 분석하는 것으로는 충분하지 않으므로, 질적 조사를 병행할 것이다. 몇 가지 영역에서 통계자료를 질적 조사자료 분석과 병행하여 제시하는 삼각법(triangulation)을 적용하였다. 이는 질적 분석 결과의 외적 타당성을 높이기 위한 수단이다.

〈표 1-1〉 저출생·초고령 농촌 사회 관련 통계자료 목록

영역	검토·분석할 통계자료 후보	통계생산 주기	개별 읍·면 식별 여부	출처	
인구 및 가구	인구주택총조사	5년	○1)	KOSIS(MDIS)	
	국내인구이동통계	1년	○	KOSIS(MDIS)	
	전국다문화가족실태조사	3년	도시(동)/농촌(읍·면)	KOSIS(MDIS)	
	아동종합실태조사	5년	대도시/중소도시/농어촌	KOSIS(MDIS)	
	인구동향조사(합계출산율)	1년	시·군·구	KOSIS(MDIS)	
	지역사회건강조사	1년	시·군·구	질병관리청	
경제활동	농업총조사	5년	○	KOSIS(MDIS)	
	지역별고용조사	6개월	시·군·구	KOSIS(MDIS)	
	전국사업체조사	1년	시·군·구	KOSIS(MDIS)	
	경제활동인구조사	1개월	도시/농촌	KOSIS(MDIS)	
	가계동향조사	1년	도시/농촌	KOSIS(MDIS)	
사회활동	사회통합실태조사	1년	도시(동)/농촌(읍·면)	KOSIS(MDIS)	
	자살실태조사	5년	도시/농촌	KOSIS(MDIS)	
	생활시간조사	5년	직업별	KOSIS(MDIS)	
	양성평등실태조사	5년	대도시/중소도시/농촌(읍·면)	KOSIS(MDIS)	
	국민다문화수용성조사	3년	대도시/중소도시/농촌(읍·면)	KOSIS(MDIS)	
	사회조사	1년	도시/농촌	KOSIS(MDIS)	
	지역사회조사	1년	시·군·구	KOSIS(MDIS)	
	지역사회건강조사	1년	시·군·구	질병관리청	
정주 여건	주거실태조사	1년	도시/농촌	국토교통부	
	국민여가활동조사	1년	도시/농촌	문화체육관광부	
	국민문화예술활동조사	1년	도시/농촌	문화체육관광부	
공공 및 기초 생활서비스	교통접근성 지표 (학교, 문화시설, 복지시설, 병의원, 안전시설, IC) 등	1년	시·군·구	한국교통연구원	
	인구 천 명당 각종 시설 수	1년	시·군·구	KREI 지역발전 지수2)	
기타	삶의 질 / 행복	지역사회건강조사	1년	시·군·구, 도시/농촌(읍·면)	질병관리청
	지역 예산	지방재정통계	1년	시·군·구	행정안전부
	1인당 세금 부담액	지방세 징수실적	1년	시·군·구	행정안전부
	사회참여 (투표율)	지자체, 의회, 대통령 선거 조사	부정기	시·군·구	중앙선거관리위원회
	용도별 면적, 인구밀도, 지가, 지역총생산	국토지표	1년	시·군·구	국토교통부
	공시지가	표준지 공시지가	1년	○	한국부동산원
	환경	미세먼지	1일, 시간	시·군·구	한국환경공단

주 1) ○ 표시는 개별 읍·면별로 수치가 제공되는 자료임을 뜻한다.

2) 시·군·구별로 수치가 제공되는 자료인데, 기초 지방자치단체의 발전 수준을 종합적으로 파악할 수 있게 지표 체계로 구성한 자료다. 통계청의 자료를 가공하여 만들었다. 크게 삶터(생활 서비스), 일터(지역 경제력), 쉼터(삶의 여유 공간), 공동체의 터(인구 활력) 등 네 부문으로 분류하여 21종의 통계치가 제공된다.

자료: 저자 작성

4.1.3. 초점집단토론(Focus Group Discussion)

저출생·초고령화로 인해 농촌 주민 삶에 어떤 변화가 올 것인지를 농촌 주민의 입장에서 따져본 연구는 별로 없다. 농촌 주민이 그 같은 사회변동에 대해 어떤 경험과 의견을 지니는지를 알아보고 해석할 필요가 있다. 그 방안으로 초점집단토론이라는 질적 조사방법을 택했다.¹³⁾ 정책을 논의하기 전에, 저출생·초고령화라는 농촌의 중대한 사회변동을 경험하는 주민들의 경험과 생각을 탐색할 필요가 있었다.

초점집단토론은 연구 내용과 관련된 사람들(시민, 특정 직능 종사자, 연구자 등)을 소집단으로 구성해 주제를 제시하고 자유롭게 이야기를 나누게 하는 방법이다. 표본의 대표성을 중시하는 설문 조사와는 달리, 토론 참여자들의 경험, 의견, 태도, 생각 등을 알아내는 데 적합한 방법이다(이가옥·장묘옥, 1993: 87; 이재열·신인철, 2014: 4; 이재열, 2019: 33-34).

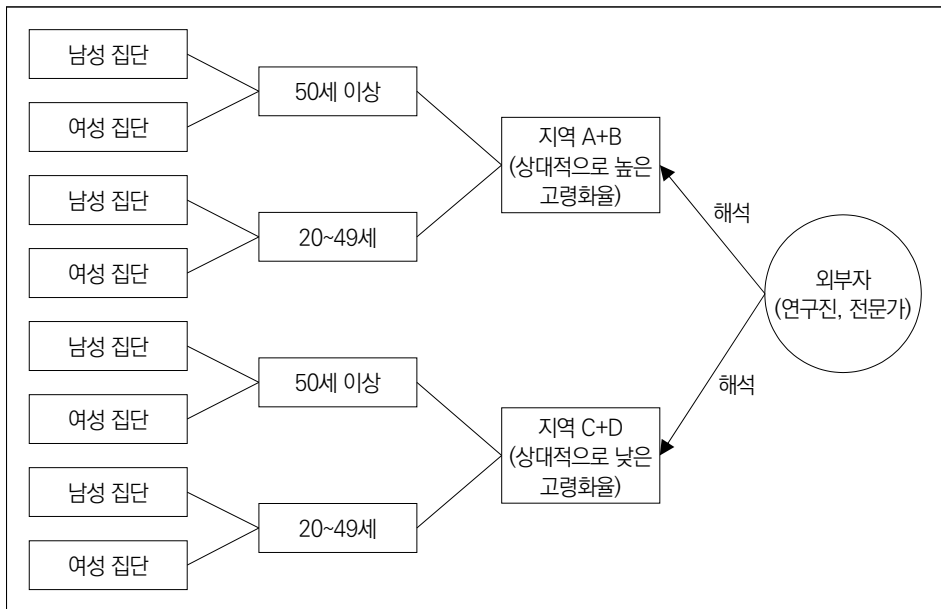
인구가 감소하면서 고령화도 진전되는 농촌 읍 또는 면 지역 주민들로 초점집단을 구성하였다. 주민 참가자 각각은 6~8명이 모인 8개 집단 중 하나에 포함되어 토론에 참여했다. 인구 감소 및 고령화가 진행되는 과정에서 경험한 지역사회 및 개인의 일상생활 측면 변화를 회고하고, 현재 직면한 지역사회의 문제점에 대해 토론하였다. 교육, 보건의료, 복지 등의 공공서비스, 주로 시장을 통해 제공되는 기초 생활서비스, 농업 및 비농업 부문의 경제활동, 주민이 공동으로 사용하는 물리적 인프라 등의 측면에서 토론하였다. 그리고 앞으로도 계속 진행될 저출생·초고령화 상황에 적응하려면 필요한 지역사회의 대응 및 정부·지방자치단체의 정책 방향에 관해 토론하였다. 초점집단별로 2차례에 걸쳐 진행하였다.

농촌의 사회변동 양상을 체감하는 내용이나 그것에 부여하는 의미는 주민 개인

13) 초점집단토론은 다양한 주제의 연구에서, 특히 사회 현상에 대한 탐색 성격의 연구에서 유용한 것으로 평가되고 널리 활용된다. 그런데 농촌 사회의 변동과 관련해, 특히 인구학적 위기와 관련해 이런 종류의 연구 방법을 활용한 연구물은 국내에서는 찾아보기 어렵다. 외국에서는 그런 연구를 많지 않지만 찾아볼 수 있다. 네덜란드 북부 농촌 지역에서 인구 과소화로 인해 공공서비스가 철수하자 주민들이 나서서 직접 서비스를 제공하는 '시민 주도 프로젝트(citizens' initiative)'와 관련한 연구에서 초점집단토론 방법을 활용한 바 있다(De Haan et al., 2018).

의 인구학적 특징이나 지역의 상황에 따라 다를 수 있다. 최대한 풍부한 자료를 확보하기 위해 ‘다차원 대비 초점집단토론(polyphonic focus groups discussion)’을 시도하였다. 즉, 분석 과정에서 인구학적 특성과 거주 지역 여건을 달리하는 초점 집단들을 구성하여 각 집단에서 나오는 자료들을 대조 비교하였다. 도시와 근본적으로 다르지는 않겠지만, 농촌에서는 남성과 여성의 역할 기대가 비교적 뚜렷하게 구분된다. 그리고 연령에 따라서도 사회적 상호작용의 목적과 맥락 등이 크게 다를 수 있다. 이를 고려해 초점집단을 성별과 연령을 기준으로 구별되게 구성하였다.

〈그림 1-1〉 ‘저출생·초고령화를 경험하는 농촌 주민의 삶’ 초점집단 구성



자료: 저자 작성.

지역의 인구학적 상황에 따라 초점집단토론을 통해 생성되는 자료의 내용이 달라질 가능성도 있다. 고령화율이 높은 읍·면과 낮은 읍·면 지역의 주민으로 초점집단을 나누었다. 그리고 초점집단 안에서 인구 감소율이 높은 지역과 상대적으로 덜 높은 지역의 주민이 섞이도록 구성하였다.¹⁴⁾

4.1.4. Q-방법

초점집단토론을 통해 저출생·초고령화 현상 및 그 결과에 대한 농촌 주민의 인식이나 의견을 듣고 정리하더라도, 그것들은 다수의 개인이 제출한 주관적 의견이다. 초점집단토론이나 면담 조사(interview) 등의 질적 조사는 개인의 주관적 인식을 파악하는 데에는 적합하지만, 다수의 인식을 포괄적으로 표현하는 데 어려움이 있을 수 있다. Q-방법은 다양한 개인들의 주관적 관점이나 인식을 몇 가지 유형과 패턴으로 분류하는 데 유용한 분석 방법이다(Stephenson, 1953; Brown, 1998; 김흥규, 2008).

초점집단토론 결과와 관련 연구 등을 검토하여 ‘저출생·초고령 농촌 사회에 대응해야 할 향후 정책의 방향이나 과제’를 언급한 Q-진술문을 36개 작성하여 문항을 구성했다. 초점집단토론에 참여한 농촌 주민 중 일부, 농림축산식품부와 농촌지방자치단체의 공무원, 농촌 지역사회의 ‘발전’을 목표로 움직이는 직업 활동가(마을만들기, 주민자치, 사회적 경제 등의 분야), 농촌정책 관련 연구자 및 공공기관 종사자 등으로 60명의 패널을 구성해 Q-진술문을 제시하고 응답을 받았다. 이 가운데 답변을 식별하기 어려웠던 1명의 응답 자료를 제외하고, 59명의 응답 자료를 분석하였다.

14) 그러므로 이 같은 계획에서 성별, 연령, 거주 지역의 최근 인구 감소율이 초점집단을 구분하는 주요 특성(break characteristics)이다. 거주 지역의 고령화율은 집단 내에서 참가자를 구분하는 공통 통제특성(uniform control characteristics)이 된다.

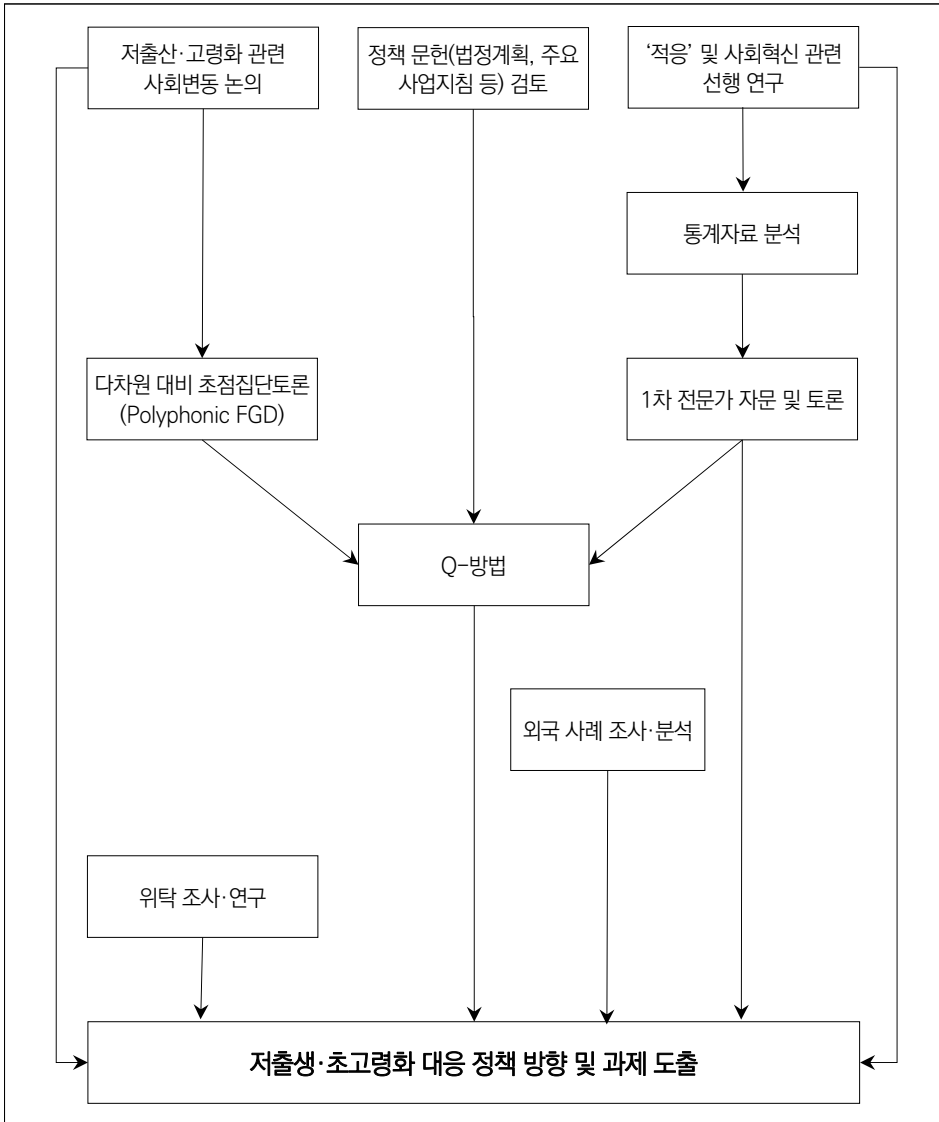
〈표 1-2〉 저출생·초고령화 대응 농촌정책 방향 도출을 위한 Q-방법 수행 절차

단계		내용	이 연구에의 응용
1단계	조사할 특정 담론 식별	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 특정 모집단이 공유할 것이라고 예상되는 믿음, 의견, 이해, 의미 등 ▶ 연구 문제와 직결되는 주제 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 저출생·초고령화가 더욱 진전된 농촌에서 주민 삶의 질을 유지하려면 정부, 지방자치단체, 지역사회 등은 무엇을 해야 하는가.
2단계	공통담론 식별	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1단계에서 제시한 주제와 관련해 존재하는 이슈들의 범위 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 저출생·고령화 관련 사회변동을 논의한 선행 연구 및 관련 정책 문건 ▶ 초점집단토론 결과
3단계	Q-진술문 개발	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공통담론을 한 문장에 하나의 명제만을 포함하는 다수의 진술문으로 재구성 ▶ 일반적으로 30~60개 정도 ▶ 공통담론의 모든 내용 범위를 포괄하도록 작성 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공통담론에서 추출한 '후보 진술문'을 36개로 압축
4단계	Q-분류	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 응답자가 수십 개의 Q-진술문 각각에 대해 점수 부여(대개 13점 또는 11점 척도 사용) ▶ 점수 분포가 유사-정규분포를 이루도록 진행(강제 배분) ▶ 일반적으로 30~40명의 응답자가 Q-분류 수행 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 농촌 주민, 공무원, 직업 활동가, 연구자 등 59명 참여 ▶ 11점 척도 사용
5단계	분석	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Q-분류: 변숫값들의 분포 패턴을 찾는 것이 아니라 유사하거나 상충하는 견해를 갖는 주제를 식별 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 잠재적 정책 방향 및 과제들의 분류 및 우선순위 논의

자료: 김흥규(2008); 송미령 외(2008); Brown(1998)을 참고하여 저자 작성.

4.2. 연구의 흐름도

〈그림 1-2〉 연구 흐름도



자료: 저자 작성.

5. 주요 연구 내용

제2장에서는 농촌 지역의 인구 현황을 살펴보았다. 인구 총량, 출산율, 고령화율 등을 중심으로 검토하였다. 초고령화 상황이 심각하고, 도시보다 출산율이 조금 높은 편이지만 농촌에서도 저출생 상황이 심화되고 있음을 확인하였다. 농촌 주민의 생활 여건을 향상하는 것이 장기적인 관점에서 인구 감소 추세를 완화하는데 중요한 과제를 확인하였다. 그리고 중앙정부의 관련된 주요 법정계획을 농촌인지적 관점에서 간략하게 검토하였다. 외국의 정책 사례로 일본의 농정이 저출산·고령화 문제에 어떻게 대응하고 있는지도 살펴보았다.

제3장에서는 다른 농촌 지역보다 고령화 및 인구 감소가 먼저 진행된 농촌 지역의 주민들로 구성된 초점집단토론의 주요 내용을 분석하고 정리하였다. 인구 변동이 농촌 주민의 일상에서 어떤 변화를 초래하는지를 구체적으로 파악하려는 작업이었다. 학교 교육, 영유아 보육, 일자리, 노인 돌봄, 환경 및 경관 관리, 일상생활 소비재 및 서비스에 대한 접근성, 대중교통, 마을 주민들의 관계와 집합적 활동, 지역사회 조직 활동, 농업 인력 등 여러 이슈를 식별할 수 있었다.

제4장에서는 제3장의 초점집단토론 내용과 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’의 내용에서 추출한 36개의 진술문으로 Q-방법 조사를 수행하고 그 분석 결과를 정리하였다. 농촌 주민, 농촌 활동가, 관련 전문가, 공무원 등으로 구성된 응답자들의 정책 요구를 몇 개의 유형으로 요약하였다. 이는 저출생·초고령화에 대응하려면 농촌정책이 어떤 과제에 중점을 두어야 할지를 찾아내려는 것이었다.

끝으로, 제5장에서는 이상의 분석 결과를 요약하고, 농촌정책의 방향과 과제를 제시하였다.

제2장

농촌의 저출생·초고령화 현황과 국내외 관련 정책 동향

농촌의 저출생·초고령화 현황과 국내외 관련 정책 동향

1. 농촌의 인구 현황

1.1. 인구 총량과 고령화

급격한 산업화·도시화로 농촌 인구가 계속 감소했지만, 2010년 무렵부터 진행된 귀농·귀촌 활성화, 대도시 주변 농촌으로의 인구 유입 증가 등으로 인해 2010년대 후반까지 농촌 인구가 다소 증가하였다. 2023년 기준 농촌 인구는 약 950만 명으로 전국 대비 18.5%를 차지한다. 그렇지만 도시민의 완전 이주를 통한 귀농·귀촌만으로는 농촌의 인구 감소 추세를 뒤집을 수 없다.

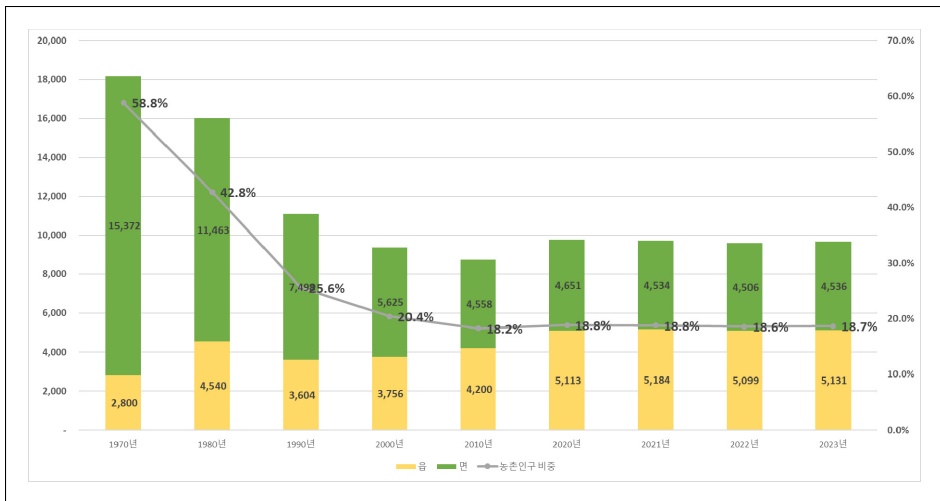
농촌 인구 비율은 1970년 전국 인구(3,088만 명)의 58.8%에서 42.8%(1980년), 25.6%(1990년)로 급격히 감소하다가 2000년대 접어들면서 18% 정도에서 정체 또는 감소 추세를 보이고 있다. 2020년의 읍·면별 인구는 각각 511만 명과 465만 명이다. 최근까지 읍의 인구는 소폭 증가했지만, 면 지역 인구는 2023년 453만 명으로 감소 추세를 보였다.

〈표 2-1〉 최근 10년 농촌 인구 변화

구분	농촌			도시	전국
	인구수(명)	전국 대비 비중(%)	전년 대비 증감(%)		
2014년	9,508,170	18.5	-	-	-
2015년	9,580,505	18.6	0.8	0.3	0.4
2016년	9,656,314	18.7	0.8	0.2	0.3
2017년	9,745,715	18.8	0.9	0.0	0.2
2018년	9,737,367	18.8	-0.1	0.1	0.1
2019년	9,716,274	18.7	-0.2	0.1	0.0
2020년	9,715,031	18.7	0.0	0.0	0.0
2021년	9,677,686	18.7	-0.4	-0.4	-0.4
2022년	9,524,348	18.5	-1.6	-0.1	-0.4
2023년	9,487,850	18.5	-0.4	-0.2	-0.2
2014~2023년 총증감	20,320 감소	-	-0.2	0.0	0.0

주: 동 인구는 도시 인구조, 읍·면 및 출장소 인구는 농촌 인구조 구분.
 자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 인구총조사(각 연도), 검색일: 2024. 10. 2.

〈그림 2-1〉 읍·면별 인구 변화



자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 인구총조사(각 연도), 검색일: 2024. 10. 2.

2017년부터 귀농·귀촌 인구가 50만 명을 넘기도 했지만, 이후 증가세가 약화하거나 증감이 반복되고 있는 실정이다. 2010년대부터 지금까지 귀농 및 귀촌 인구는 매년 대략 40만~50만 명 수준이었다.

〈표 2-2〉 연도별 귀농·귀촌인 수

단위: 명

구분	2013년	2015년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
귀농	17,318	19,860	17,856	16,181	17,447	19,776	16,906
귀촌	405,452	466,778	472,474	444,464	477,122	495,658	421,106
귀농, 귀촌 합계	422,770	486,638	490,330	460,645	494,569	515,434	438,012
전년 대비 증감	-	6.4%	-5.1%	-6.1%	7.4%	4.2%	-15.0%

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 귀농 귀촌 통계(각 연도), 검색일: 2024. 10. 2.

〈표 2-3〉 농촌의 연령대별 인구 비율

단위: %

구분	농촌						도시		전국	
	전체		읍		면		2011	2023	2011	2023
	2011	2023	2011	2023	2011	2023				
0~9세	9.8	6.5	11.6	7.0	6.7	5.4	10.0	6.9	10.0	6.8
10~19세	12.8	9.1	14.2	10.2	10.5	6.7	14.7	9.8	14.5	9.7
20~39세	27.4	21.5	29.5	23.4	23.8	17.3	30.9	26.7	30.7	26.3
40~64세	36.9	41.9	35.3	42.3	39.5	41.1	36.3	41.2	36.4	41.3
65세 이상	13.1	21.0	9.4	17.0	19.5	29.5	8.1	15.4	8.4	15.9

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 주민등록인구현황(각 연도), 검색일: 2024. 10. 2.

우리나라는 2011년에 65세 노인 인구 비율이 8.4%를 기록하여 고령화사회가 되었고, 2023년에는 고령화율이 15.4%에 이르면서 고령사회로 접어들었다. 농촌과 도시 지역의 연령별 인구 변화도 비슷한 추세였다. 40세 미만 인구는 2011년과 2023년을 비교하면 농촌과 도시 지역 모두 감소하고, 40세 이상 인구는 증가했다. 인구가 전체적으로 감소하면서 고령화가 진행되는 것이다. 인구 감소에 따른 경제활동 인구의 축소는 국가 전체의 잠재성장률을 심각하게 저해하는 요인이 될 것이다.

농촌의 경우 2023년에 65세 이상 인구 비율이 21.0%로 초고령사회로 구분되며, 면 지역은 그 비율이 29.5%에 이르렀다. 미래 세대라 할 수 있는 19세 이하의 영유아 및 청소년의 인구 비율은 2023년 전국 기준으로 16.5%로 급격히 낮아졌다(2011

년 24.5%). 특히 농촌은 해당 비중이 15.6%(2011년 22.6%), 면 지역은 12.1%(2011년 17.2%)에 불과하다.

1.2. 합계출산율

최근 20년 동안, 즉 2003년에서 2022년 사이에 전국 합계출산율¹⁵⁾은 계속 하락해 2022년에 0.86명을 기록했다(표 2-4).¹⁶⁾ 합계출산율이 1.0명 이하로 떨어진 것은 2018년이다. 합계출산율의 하락 폭은 평균적으로 볼 때 도시에서 상대적으로 더 크다. 같은 기간, 구 지역의 연평균 변화율은 -2.3%였고, 군 지역에서는 -1.5%였다.¹⁷⁾ 구 지역의 합계출산율 평균값이 1.0명 이하로 내려간 것은 2015년에서 2020년 사이의 일이었다고, 군 지역에서 그렇게 된 것은 2022년이다.

2022년 기준으로 구 지역의 합계출산율 평균값은 0.73명에 불과한 데 비해 군 지역에서는 0.90명으로 조금 더 높았다. 이로부터, 평균적으로는 도시(구)에 비해 농촌(군)에서 합계출산율이 더 높고 그 감소율도 낮다고 말할 수 있지만, 어디까지나 평균적인 관점에서 그렇다는 것이다. 군 지역 중에서도 합계출산율은 크게 차이가 난다. 2022년 기준, 군 지역 중에서 가장 높은 곳은 전라남도 영광군으로 1.80명이고, 가장 낮은 곳은 전라남도 곡성군으로 0.54명이었다. 구 지역 중에서 가장 높은 곳은 부산광역시 강서구로 1.18명이었고, 가장 낮은 곳은 서울특별시 관악구로 0.42명이었다.

15) 합계출산율은 가임 여성(15~49세) 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 추정하는 지표다.

16) 2023년의 합계출산율은 0.72명으로 더 하락하였다.

17) 전국 행정구역 현황(2024년 4월)에서 시는 75개, 군은 82개, 구는 69개였다. 군이 시 지역으로 편입되거나 구가 시로 통합되는 등 변화된 경우가 있는데, 이 연구에서는 그것을 따져 조정하지 않고 당해 연도의 자료별로 그대로 분석하였다.

〈표 2-4〉 행정구역별 합계출산율 변화

단위: 명

구분		2003	2010	2015	2020	2021	2022	연평균 변화율
시	N	80	80	83	83	83	83	-1.96%
	평균	1.31	1.36	1.38	0.96	0.92	0.90	
	최솟값	0.99	1.02	1.00	0.64	0.63	0.59	
	최댓값	1.65	1.89	1.95	1.36	1.32	1.31	
	중간값	1.28	1.34	1.34	0.96	0.90	0.88	
	분산	0.018	0.028	0.035	0.021	0.018	0.017	
	전체 비중	33.4%	31.5%	32.2%	32.0%	32.4%	32.9%	
군	N	84	84	82	82	82	82	-1.53%
	평균	1.31	1.50	1.47	1.15	1.04	0.98	
	최솟값	0.83	0.80	0.98	0.67	0.54	0.54	
	최댓값	1.89	2.41	2.46	2.46	1.87	1.80	
	중간값	1.30	1.46	1.47	1.08	0.99	0.95	
	분산	0.041	0.080	0.081	0.084	0.061	0.052	
	전체 비중	35.1%	36.4%	34.1%	37.8%	36.2%	35.4%	
구	N	88	98	102	99	99	99	-2.25%
	평균	1.12	1.13	1.17	0.76	0.75	0.73	
	최솟값	0.82	0.78	0.81	0.45	0.38	0.42	
	최댓값	1.64	1.71	1.98	1.26	1.17	1.18	
	중간값	1.10	1.13	1.14	0.76	0.75	0.72	
	분산	0.031	0.031	0.041	0.022	0.021	0.020	
	전체 비중	31.4%	32.1%	33.7%	30.2%	31.4%	31.7%	
전체	N	252	262	267	264	264	264	-1.93%
	평균	1.24	1.32	1.33	0.95	0.90	0.86	
	최솟값	0.82	0.78	0.81	0.45	0.38	0.42	
	최댓값	1.89	2.41	2.46	2.46	1.87	1.80	
	중간값	1.24	1.30	1.29	0.92	0.88	0.84	
	분산	0.038	0.070	0.068	0.067	0.047	0.040	

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 인구동향조사(각 연도), 검색일: 2024. 5. 1.

평균적인 의미에서 인구밀도가 낮은 농촌의 합계출산율이 상대적으로 더 높다고 말할 수는 있겠지만, 그렇다고 해서 지역의 인구밀도가 합계출산율을 좌우하는 결정적인 변수라고는 말할 수 없다. 여타의 변인들이 함께 작용하여 합계출산율을 결정할 것이다. 그중에서도 지역경제의 일자리 공급 능력이 상당히 관련이

있을 것이다.

2022년 현재 합계출산율이 1.0명 이상인 시는 8곳,¹⁸⁾ 군은 26곳, 구는 2곳이다 <표 2-5>. 이들 지역은 대체로 몇 가지 이유로 젊은 경제활동 인구의 유입이 비교적 활발한 곳이다. 서울 등 수도권에 있던 공공기관이 근래에 이전했거나, 신규 산업시설이 입지하고 교통망이 새로 구축되었거나, 대도시에 인접했거나, 군사시설이 있거나¹⁹⁾, 귀농·귀어가 활발하다고 알려진 곳들이다.

<표 2-5> 2022년 합계출산율 1.0 이상인 시·군·구

구분		연도별 합계출산율					
		2003	2010	2015	2020	2021	2022
시 (8)	① 지역별 산업단지 (평택시, 삼척시, 서산시, 광양시, 영천시, 문경시) ② 산업단지+공공기관 이전 (나주시, 김천시)	1.30	1.47	1.57	1.24	1.17	1.15
군 (25)	① 광역시 및 산업단지(달성군, 성주군, 울주군) ② 공공기관 이전(예천군) ② 산업단지+공공기관 이전(진천군) ③ 군사지역 (연천군, 홍천군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군) ④ 지역농업특화 및 귀농 활성화 (진안군, 장수군, 임실군, 의성군, 청송군) ⑤ 수산업 및 귀어 활성화 (고흥군, 장흥군, 해남군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군, 영덕군, 울진군)	1.37	1.59	1.63	1.42	1.32	1.21
구 (2)	① 광역시 및 산업단지 (부산 강서구, 울산 북구)	1.26	1.58	1.84	1.26	1.14	1.09

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 인구동향조사(각 연도), 검색일: 2024. 5. 1.

이상의 검토에서 지역의 합계출산율에 영향을 끼칠 만한 변인을 대략 세 가지 정도 확인할 수 있었다. 첫째, 경제활동 기회가 비교적 많고, 둘째, 과밀하지 않으며, 셋째 젊은 층 인구 비중이 높은 기초 지방자치단체일수록 합계출산율이 상대적으로 높다.

18) 공교롭게도 모두 도농복합시다.

19) 젊은 초급장교나 부사관이 많이 유입되고 거주한다.

농촌의 저출생·초고령화 상황을 단기적으로 역전시킬 수는 없다. 그렇지만 장기적으로는 그 추세를 완화할 방도를 찾아야 하는데, 젊은 층의 정주 의향이 무엇보다 중요하다. 소략한 추론이지만, 앞의 자료에 비추어 볼 때, 젊은 층의 정주 의향은 무엇보다 일자리와 쾌적한 정주 환경이라는 두 가지 변인을 중심으로 형성될 개연성이 크다.

1.3. 지방소멸위험 지수와 차세대재생력 지수

저출생·초고령화 농촌의 인구 상황을 보여주려는 목적에서 합계출산율 못지않게 자주 인용되는 대표적인 양적 지표로 지방소멸위험 지수를 들 수 있다. 이는 한국고용정보원이 생산해 발표하는 지수다. 해마다 지방소멸위험 지수가 발표되면, ‘소멸위험 지역’이라고 분류되는 농촌 지방자치단체들은 위기감 속에서 대응책을 마련하느라 부산해진다.

한국고용정보원의 지방소멸위험 지수라는 지표는 ‘마스다 보고서’²⁰⁾의 지방소멸 지수를 차용한 것이다. 20~39세 여성 인구수를 65세 이상 인구수로 나눈 값으로, 특정 지역에서 그 값이 0.5 미만이면 소멸위험 진입단계, 0.2 미만이면 소멸고위험 단계로 구분한다(이상호, 2024: 126).²¹⁾ 이상호(2024)의 분석에 따르면, 전국 228개 시·군·구 중 소멸위험 지역은 130곳(57.0%), 소멸고위험 지역은 57곳(25.0%)이었다. 이 지수에 따르면, 농촌 지역의 인구학적 위기 상황은 아주 심각하다. 가령, 전라남도와 경상북도 공히 도에 속한 22개 시·군 중 20개, 즉 90%가 소멸위험 지역으로 분류된다. ‘지방소멸 지수’는 소위 ‘마스다 보고서’에서 최초로 소개되었다. 당시 일본 사회에서는 ‘마스다 쇼크’라는 말이 돌 정도로 큰 충격이었고, 일본의 여러 분야 정책에 영향을 끼쳤다. 특정 지역에 거주하는 50세 이상 인구를 분모로, 자녀를 출산할 수 있는 연령층인 20~39세 인구를 분자로 놓고 계산

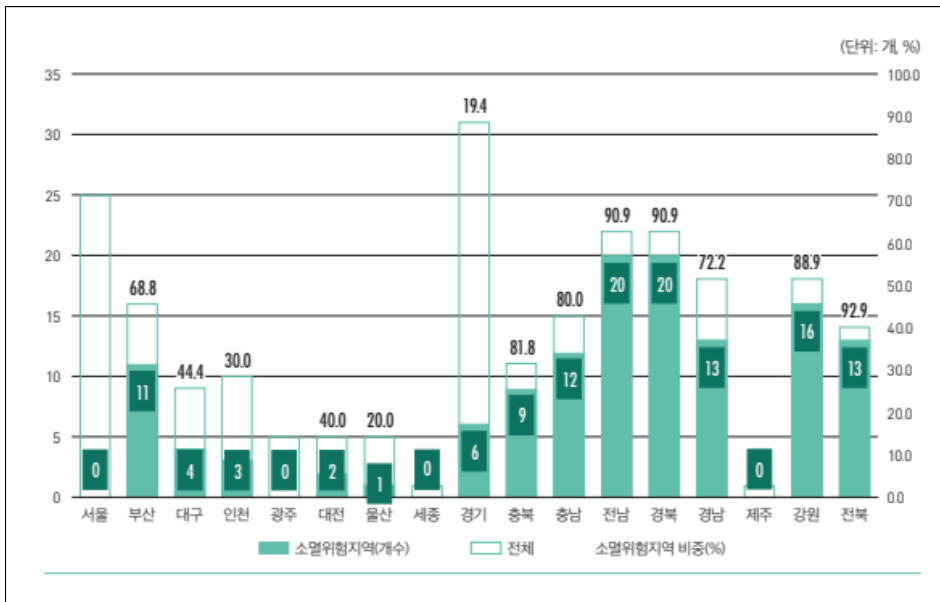
20) 한국에서는 ‘지방 소멸’이라는 제목의 단행본으로 번역, 출판되었다.

21) 주로 시·군·구 수준에서 계산할 때가 많다.

한 비율이다. 그 비율이 낮을수록 해당 지역의 인구 위기 수준이 높은 것으로 평가된다. 지역의 젊은 인구층 비율이 낮다는 뜻이기 때문이다.

고령화율을 기준으로 보면, 농촌 인구 전망이 암울한 것은 사실이다. 그 같은 인구 변동으로 인해 농촌 지역의 일자리, 주민 삶의 질 여건 등의 수준이 크게 떨어진 것도 사실이다. 상황은 부정적으로 묘사될 수밖에 없다. 그렇다고 해서 농촌은 결국 인구 과소화의 늪에 빠진 채 ‘소멸’할 것이라고 단정한다면, 그것은 선부르다.

〈그림 2-2〉 시·도별 소멸위험 시·군·구 수 및 비중(2024년 3월 기준)



자료: 국가통계포털(<http://kosis.go.kr>), 주민등록인구통계(2024); 이상호(재인용)(2024: 128).

‘지방소멸 지수’는 한 지역에서 출산 연령인 20~39세 연령대 인구를 50세 이상 인구로 나눈 것이다. 그 값이 낮을수록 젊은 층 비율이 낮다. 그래서 향후 인구학적 위기가 심각하다고 해석된다.

그런데 지방소멸 지수든 지방소멸위험 지수든 둘 다 특정 지역의 미래 인구 상황을 정확하게 예측해 보여주는 지표라기에는 한계가 뻔하게 보인다. 그것들은 기껏해야 현재 시점의 고령화를 드러내는 수준의 지표일 뿐이다. 두 측면에서 비

판할 수 있다.

첫째, 인구 이동을 전혀 고려하지 않았다. 가령, 2023년 한 해에만 거주지를 옮긴 사람이 약 61만 명이다.²²⁾ 그중 적지 않은 수가 귀농·귀촌 인구다. 2023년의 귀농·귀촌 인구는 약 41만 명이었다.²³⁾ 도농복합시를 포함, 약 160개에 달하는 농촌 기초 지방자치단체마다 매년 수천 명이 도시로부터 전입해 온다는 사실을 완전히 간과한 것이다. 둘째, 지역마다 합계출산율이 크게 다르다는 점을 고려하지 않았다. 사실 먼 미래를 염두에 둔다면, 현재의 고령화 상황뿐 아니라 현재 시점에서 자녀를 출산할 수 있는 연령대에 있는 인구집단에서 신생아 출산이 어느 정도나 되는지를 중요하게 고려해야 한다(김정섭, 2020: 55).

모타니 고스케(2019)는 지방소멸 지수에 내재된 이러한 문제점을 비판하며 대안으로서 ‘차세대재생력 지수’를 제안하는데, 그 지수는 한 지역에 사는 25~39세 연령의 1/3을 분모에, 0~4세 인구를 분자에 두어 그 백분율을 산출한 것이다. 당연히 하계도, 차세대재생력 지수는 합계출산율과 유사한 개념이 반영된 것으로, 지역의 고령화율과는 관련이 전혀 없다.

김정섭(2020: 55)은 모타니 고스케의 차세대재생력 지수를 한국의 시·군·구에 적용해 계산한 결과를 보였다.²⁴⁾ 기초 지방자치단체의 인구수와 지방소멸 지수 사이에는 뚜렷한 상관관계가 나타나는 반면에, 인구수와 차세대재생력 지수 사이에는 상관관계가 없었다. 인구가 현저하게 적은 농촌 시·군 중에 합계출산율이 상위인 곳이 오히려 많았다. “차세대재생력 지수가 높은 지역은, 지방소멸지수의 경

22) e-나라지표(<https://index.go.kr>), 국내인구이동통계(2024), 검색일: 2024. 11. 25.

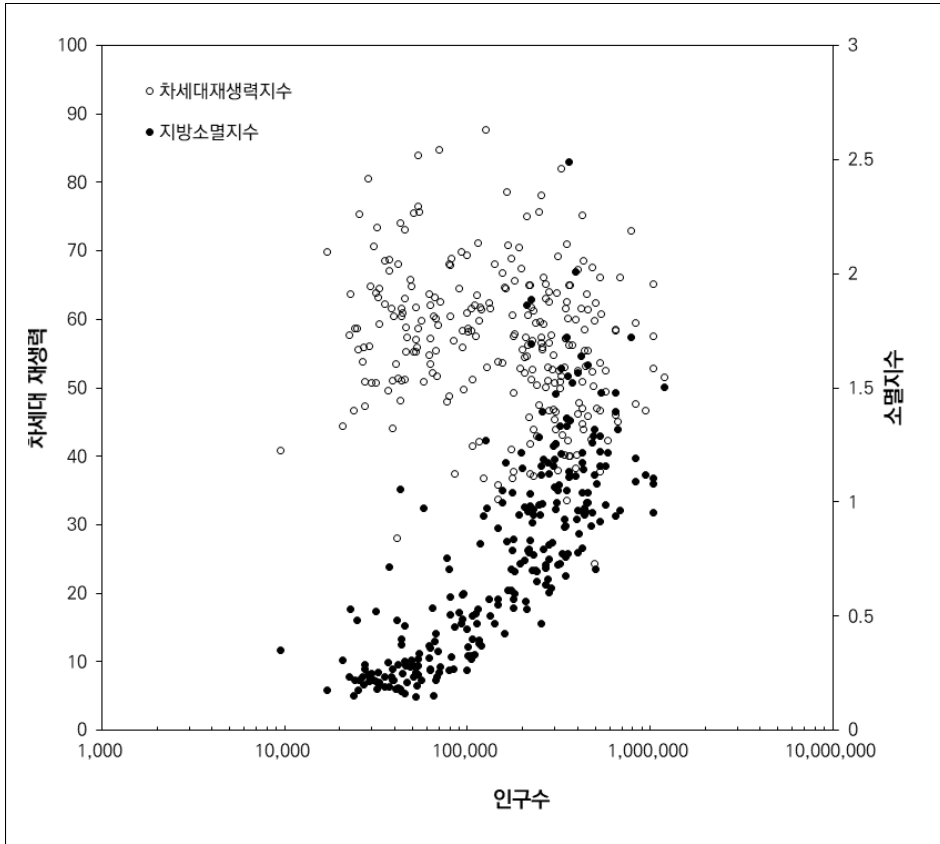
23) 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 귀농어·귀촌인통계(2024), 검색일: 2024. 5. 1.

24) 차세대재생력 지수와 유사하게 합계출산율 개념이 일정 부분 반영된 것으로, 송미령·성주인·심재현 외(2021)는 ‘지역재생잠재력 지수’를 제안하기도 했다. 한국의 기초 지방자치단체들에 적용해 계산한 결과는 차세대재생력 지수와 유사하게 농촌에서 그 값이 높은 편이었다. 이 지수의 산식은 다음과 같다.

$$\text{지역재생잠재력 지수} = \frac{\text{둘째 이상출생률}}{\text{출산가능인구비율}} = \frac{\frac{\text{둘째 이상출생아수}}{\text{총출생아수}}}{\frac{\text{15~49세 여성인구}}{\text{총여성인구}}}$$

우처럼 인구 이동 변수를 고려하지 않는다면, 현재 영유아들이 성인이 되는 약 20년 후 그 지역 인구의 자연증가 가능성을 가늠하는 지표로 활용할 수 있다.”(김정섭, 2020: 55). 이는 무엇을 시사하는가? 인구학적 의미에서 특정 지역의 미래를 예상하려 할 때, 현재 시점의 고령화 수준만을 중시하는 경우에 있을 수 있는 오류의 가능성을 보여주지 않는가?

〈그림 2-3〉 전국 시·군·구의 지방소멸 지수와 차세대재생력 지수 분포



자료: 김정섭(2020: 56).

〈표 2-6〉 지방소멸 지수 및 차세대재생력 지수 상하위 15개 지역

구분	상위 15개 시·군·구	하위 15개 시·군·구
지방소멸 지수	〈소멸위험 낮은 곳〉 성산구(창원), 북구(대전), 유성구(대전), 화성시(경기), 오산시(경기), 구미시(경북), 시흥시(경기), 세종시, 광산구(광주), 연수구(인천), 수원시(경기), 서구(인천), 천안시(충남), 안산시(경기), 광진구(서울)	〈소멸위험 높은 곳〉 의성군(경북), 고흥군(전남), 군위군(경북), 합천군(경남), 남해군(경남), 청송군(경북), 영양군(경북), 청도군(경북), 신안군(전남), 봉화군(경북), 보성군(전남), 영덕군(경북), 산청군(경남), 서천군(충남), 함평군(전남)
차세대재생력 지수	〈재생가능성 높은 곳〉 강서구(부산), 해남군(전남), 예천군(경북), 세종시, 순창군(전북), 기장군(부산), 달성군(대구), 영광군(전남), 거제시(경남), 영암군(전남), 완도군(전남), 진안군(전북), 김포시(경기), 계룡시(충남), 봉화군(경북)	〈재생가능성 낮은 곳〉 관악구(서울), 중구(부산), 광진구(서울), 종로구(서울), 남구(부산), 중구(서울), 금천구(서울), 용산구(서울), 동구(부산), 서구(부산), 강남구(서울), 강북구(서울), 동작구(서울), 영등포구(서울), 마포구(서울)

자료: 통계청(2019), 주민등록인구통계; 김정섭(재인용)(2020: 56).

지방소멸 지수를 기준으로 보면 ‘소멸’될 것처럼 보이는 농촌 지역들이 많지만, 그중 상당수는 차세대재생력 지수가 높다는 점에 유의해야 한다. 그 두 지수 사이에 반비례 관계가 있는 건 아니다. 공통점이나 관련성이 없다고 보아야 한다. 지방소멸 지수나 차세대재생력 지수 둘 다 결정론적 지표가 될 수 없다. 특정 지역의 미래 인구 상황이 그렇게 쉽게 결정되지는 않는다. 이러한 단순한 지수를 가지고 어느 농촌의 미래를 두고 이러저러한 인구 상황에 이르게 될 것이라고 예단하는 것은 위험하다. 지방소멸 지수로부터는 위기에 처한 농촌의 현실을 드러내어 혁신이 필요하다는 경고의 메시지를 확인하고, 차세대재생력 지수로부터는 ‘아이 낳고 살아도 괜찮아’라는 긍정적 미래관을 갖춘 젊은 부모들이 있는 지역이 그렇지 않은 지역에 비해서 무엇이 다른지를 식별하도록 유도하는 길잡이로 삼는 편이 현명하다(김정섭, 2020: 57).

지금은 초고령화가 심각하고 여러 문제에 당면한 농촌 지역이더라도, 젊은 층 인구가 ‘이곳에 살면서 자녀를 양육하는 것도 괜찮다’라고 여기게 만드는 이유가 무엇인가 있지 않을까? 그 이유는 무엇일까? 그것을 밝혀내어, 젊은 층의 농촌 거주를 촉진하는 정책 수단을 마련하는 데 참고할 수 있지 않을까?

1.4. 음과 면의 출산율과 지역 요인

1.4.1. 출산율 관련 변인에 관한 논의

선행 연구들에 따르면 출산율은 경제적 요인, 사회·문화적 요인, 제도·정책적 요인에 영향받아 변할 수 있다. 경제적 요인으로는 부모의 결혼·출산·양육 관련 의사결정에 영향을 미치는 경제적 상황 및 비용 그리고 거시경제 여건을 들 수 있다. 가령, 실업률이나 불안정 고용 계약의 비율이 높은 국가에서 특히 젊은 여성의 출산율이 낮아지는데, 기술 습득을 통해서 생애소득을 높이거나 실업에 처할 위험을 최소화하기 위해 젊은 여성들이 양육을 지연하거나 포기하기 때문이다(Adserà, 2004). 이와 유사한 맥락에서 청년층 고용률이 높을수록 출산율이 높다는 분석이 있다(황인도 외, 2023). 또 다른 예로, 주택 가격 변동도 영향을 줄 수 있다(박진백·이재희, 2016; 이재희·박진백, 2020; 황인도 외, 2023).

사회·문화적 요인으로는 인구 밀집에 따른 경쟁 심화, 여성의 경제활동 참여도, 결혼·출산 관련 문화를 예로 들 수 있다. 도시의 인구밀도(인구집중도)는 출산율 또는 합계출산율과 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 드러났다(고우림 외, 2020). 여성의 경제활동 참여도와 관련해서는 선행 연구의 맥락에 따라 상이한 분석 결과가 제출되었다. OECD 회원국들의 자료를 분석한 연구에서, 여성의 경제활동 참여율과 출산율 사이에는 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 드러났다(Mishra & Smyth, 2010). 그런데 다른 연구에서는 유사하게 OECD 회원국들의 자료를 분석했는데, 여성의 경제활동 참여율과 출산율 사이에 정(+)의 상관관계가 나타났다(홍성희, 2021). 한편, 한국만을 배경으로 한 연구에서는 ‘남성 고용률 대비 여성 고용률’이 출산율 변동에 유의한 영향을 주지 않는 것으로 밝혀지기도 했다(황인도 외, 2023). 그래서 단순히 여성의 경제활동 참여 수준만을 보는 게 아니라 양성 평등 수준의 관점에서 출산율을 검토한 연구도 있다. 그에 따르면, 젠더평등 수준과 경제발전 수준, 그리고 가족급여 지출 비중이 모두 높은 국가에서 출산율이 높다(류아현·김교성, 2022).

제도·정책적 요인으로는 출산 및 가족 관련 정부 지출과 육아휴직 이용 기간 등을 들 수 있다. 이 변인들의 값이 커질수록 출산율이 높아진다고 분석한 연구들이 있다(김현숙·정진화, 2019; 한승주·최충, 2019; 최윤희·원숙연, 2020).

선행 연구들에서 거론된 출산율에 영향을 끼치는 변인 중에는 거주 지역의 상황이나 여건에 따라 그 값이 달라질 수 있는 것이 적지 않다. 즉, 지역별로 출산율에 차이가 나는 것을, 온전히 개인 수준의 변수들만으로 설명하기 어렵다. 한 개인을 둘러싼 환경적 요인이 있을 텐데, 그중에는 지역의 특성으로 환원되는 것들이 많다. 이로부터 농촌정책에 의미 있는 발견을 끌어낼 가능성이 생겨난다. 개인의 성별이나 학력 같은 것은 농촌정책의 직접적 대상이 되기 어렵지만, 그 개인이 거주하는 농촌 지역의 ‘여건’은 직접적 대상이 될 수 있기 때문이다.

1.4.2. 분석 모형

지금까지 살펴본 선행 연구와 가용한 통계자료를 탐색하여 분석할 변인들을 <표 2-7>과 같이 구성하였다. 종속변인으로는 ‘일반 출산율’을 택하였다. 합계출산율을 종속변인으로 삼는 것이 바람직하지만, 읍·면·동 수준의 합계출산율 자료는 없기 때문이다. 독립변인들을 크게 ‘인구’, ‘경제’, ‘사회 및 주거환경’ 부문으로 분류할 수 있다.

출산율과 관련이 있을 것으로 예상되는 지역 여건이라 할 때, ‘지역’을 읍·면·동 수준과 시·군·구 수준으로 나누어 생각할 수 있다. 그리고 변인에 따라서는 읍·면·동 수준의 자료가 없어서, 시·군·구 수준의 변인으로 간주하여 분석할 수밖에 없는 경우도 있다. 이처럼 지역을 두 층위로 나누어 보아야 하므로, 다층(multilevel) 회귀분석 모형을 구성하였다. 그 산식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{출산율} &= \beta_{0j} + \beta_{1j}\text{읍면동변인}_{1ij} + \dots + \beta_{nj}\text{읍면동변인}_{nij} + \epsilon_{ij} \\ \beta_{0j} &= \gamma_{00} + \gamma_{01}\text{시군구변인}_{1j} + \dots + \gamma_{mj}\text{시군구변인}_{mj} + \mu_{0j} \\ \beta_{1j} &= \gamma_{01} \end{aligned}$$

- i 는 읍·면·동, j 는 시·군
- n 은 읍·면·동 변인 수, m 은 시·군·구 변인 수
- e_{ij} 는 읍·면·동 수준의 오차
- u_{0j} 는 시·군 수준의 오차
- γ_{00} 는 절편
- β 계수는 읍·면·동 수준의 독립변수들이 출산율에 미치는 직접적인 영향
- γ 계수는 시·군 요인들이 출산율의 기본 수준에 미치는 영향

〈표 2-7〉 출산율 관련 지역 요인 분석을 위한 다층모형의 독립변인 및 종속변인

종속변인		설명	자료 수준	통계
	일반 출산율	(출생아 / 15~49세 여성 수) × 1,000	읍·면	인구동향조사/SGIS통계 (2020, 2022)
독립변인				
인구	읍·면·동 인구	읍·면·동 인구수	읍·면	SGIS통계 (2020, 2022)
	(읍·면·동 인구) ²			
	시·군·구 인구밀도	시·군·구 인구수/면적	시·군	
	다문화 가구 비율	다문화 가구/전체 가구	시·군	인구총조사 (2020, 2022)
	혼인율	조혼인율	시·군	인구동향조사 (2020, 2022)
경제	GRDP	-	시·군	국토지표 (2020, 2021)
	1인당 GRDP	GRDP/인구수		
	청년(15~49세) 상시근로직 비율	상용+자영자/ 전체 취업자	시·군	지역고용조사 (2020, 2022)
	청년(15~49세) 고용률	-	시·군	
사회 주거 환경	이웃 신뢰	만족 비율	시·군	지역건강조사 (2019, 2021)
	주택 소유 비율	유주택 가구 / 전체 가구	시·군	주택소유실태 (2020, 2022)
	어린이집 거리	Km	읍·면	국토지표 (2020, 2022)
	버스 접근성	버스 운행 없는 마을 비율	읍·면	
	소매점 접근성	소매점 없는 마을 비율		농업총조사 지역조사 (2020)
	자연환경	만족 비율	시·군	지역건강조사 (2019, 2021)

자료: 저자 작성.

1.4.3. 분석 결과

분석의 타당성을 확보하기 위해 2020년 및 2022년, 두 해의 자료를 분석하였다.²⁵⁾ 2020년 및 2022년 출산율에 대한 다층 분석에서 1수준(읍·면·동), 2수준(시·군·구)에서 집단 간 분산은 모두 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 그리고 무제약 모형(unconditional model)에 비해 임의 절편 모형(random intercept model)의 1수준 분산이 감소하였다. 이는 출산율 분석에서 읍·면·동 수준뿐 아니라 시·군·구 수준의 변인까지 투입한 분석 모형이 더 타당함을 시사한다.²⁶⁾ 임의 절편 모형의 급내 상관계수(Intra-class Correlation Coefficient: ICC)는 2020년은 0.251, 2022년은 0.180이었다. 비교적 낮은 값이어서, 종속변인(출산율)에 끼치는 시·군·구 수준 지역 특성의 영향은 상당히 낮다.²⁷⁾

〈표 2-8〉 출산율 지역 요인 다층모형의 임의효과와 급내 상관계수

종속변인	모형	수준1(읍·면·동)	수준2(시·군·구)	총변량	
2020년 출산율	무제약	추정값	168.447	88.851	257.298
		표준오차	4.188	9.291	-
		급내 상관계수(ICC)	-	0.345	-
	임의 절편	추정값	166.332	55.724	222.055
		표준오차	4.141	6.472	-
		급내 상관계수(ICC)	-	0.251	-
2022년 출산율	무제약	추정값	148.268	42.302	190.569
		표준오차	3.687	5.056	-
		급내 상관계수(ICC)	-	0.222	-
	임의 절편	추정값	144.790	31.879	176.668
		표준오차	3.604	4.163	-
		급내 상관계수(ICC)	-	0.180	-

자료: 저자 작성.

- 25) 단, ‘버스 및 소매점 접근성’의 경우 2020년 농업총조사 지역조사자료를 사용하였다. 지역건강조사 자료의 경우, 조사 주기가 맞지 않아 전년도 자료를 사용했다. 즉, 2020년 분석에는 2019년 자료를, 2022년 분석에는 2021년 자료를 사용하였다.
- 26) 2020년의 무제약 모형에서 1수준 분산은 168.4였는데, 임의 절편 모형에서는 166.3으로 줄었다. 2022년 자료에서는 각각 148.3과 144.8이었다.
- 27) 통상 1수준을 개인으로, 2수준을 지역으로 두는 다층모형에서는 “전체 변량이 지역 간 변량과 지역 내 변량으로 분할되는데, ICC는 전체 변량 중 지역 간 변량이 차지하는 비율로 정의된다.”(이무송, 2004). 따라서 ICC의 값이 클수록 종속변인에 영향을 끼치는 지역 특성이 존재할 가능성이 높다(신상수 외, 2015: 168).

〈표 2-9〉 출산율 지역 요인 다층모형의 고정효과 분석 결과

구분	2020년 출산율				2022년 출산율				
	Estimate	SE	t	P	Estimate	SE	t	P	
상수	25.274	0.549	46.042	0.000	22.615	0.438	51.602	0.000	
읍·면·동 수준	읍·면·동 인구	2.342	0.407	5.757	0.000	2.760	0.375	7.362	0.000
	읍·면·동 인구 제공	-0.234	0.122	-1.922	0.055	-0.323	0.111	-2.907	0.004
	버스 없는 마을 비율	-0.295	0.278	-1.062	0.288	-0.569	0.257	-2.217	0.027
	소매점 없는 마을 비율	-0.242	0.280	-0.864	0.388	-0.101	0.257	-0.395	0.693
	어린이집 거리	0.365	0.278	1.311	0.190	-0.348	0.256	-1.359	0.174
시·군·구 수준	시·군·구 인구밀도	-1.221	0.734	-1.662	0.098	-1.190	0.606	-1.962	0.051
	다문화 가족 비율	0.976	0.598	1.632	0.104	-0.478	0.476	-1.005	0.316
	조혼인율	3.582	0.842	4.256	0.000	2.226	0.581	3.832	0.000
	GRDP	-1.553	0.973	-1.596	0.112	-1.374	0.755	-1.819	0.070
	1인당 GRDP	0.589	0.812	0.725	0.469	0.752	0.636	1.182	0.239
	청년 상시근로 비율	-2.675	0.668	-4.005	0.000	-1.915	0.544	-3.519	0.001
	청년 고용률	1.479	0.568	2.603	0.010	1.926	0.461	4.180	0.000
	주택 소유 비율	2.164	0.818	2.646	0.009	0.754	0.612	1.231	0.219
	이웃 신뢰 비율	2.294	0.726	3.160	0.002	1.649	0.596	2.765	0.006
자연환경 만족 비율	1.079	0.693	1.558	0.121	0.356	0.564	0.631	0.528	
관측 수	3,515								
-2 Restricted Log Likelihood	27,816.9				27,671.8				

주 1) 독립변인은 표준화한 값이다.

2) 음영 처리한 것은 0.1 수준에서 통계적으로 유의한 값을 보인 것이다.

자료: 저자 작성.

2020년과 2022년 지역별 출산율에 영향을 주는 요인이 무엇인지를 식별하고자 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 인구 관련 변인에서는 읍·면·동의 거주 인구가 적정한 수준일 때 출산율이 높다. 읍·면·동 수준에서 인구의 총량은 출산율과 양(+)의 관계에 있지만, 인구 총량의 제공은 음(-)의 관계를 보였다. 이는 인구가 지역의 출산율과 비선형적 관계에 있음을 뜻한다. 즉, 인구가 증가할수록 출산율이 처음에는 증가하지만, 일정 수준을 넘으면 다시 감소하는 패턴이 있다. 인구가 너무 많아지면 생활환경이 혼잡해지고 자원 경쟁이 심화되어 출산율이 감소할 수 있음을 시사한다. 한편, 시·군·구 지역의 인구밀도가 출산율과 음(-)의 관계에 있음이 드러났다. 인구밀도가 높은 시·군·구에서 출산율이 낮다. 읍·면·동 수준의 인구 총량 및 시·군·구 수준의 인구밀도와 출산율의 관계를 종합해 보면, 적정 수준의 인구가 거주하지만 인구밀도는 낮은 지역에서 출산율이 높았다. 적정한 구

모의 경제가 작동하여 각종 서비스가 제공되는 동시에 주거나 자녀 양육 측면에서 과도한 경쟁이 없는 지역의 출산율이 높다고 추론할 수 있다.

둘째, 지역 주민의 주택 소유 비율이 높을수록 지역의 출산율도 높다. 주택 소유는 경제적 안정감을 제공하며, 이것이 출산율에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다는 연구(Xing, 2018)와 일치한다.

셋째, 지역 청년의 고용률 및 청년 중 상시 근로자 비율이 출산율과 관계있다. 청년 고용률이 높은 지역일수록 출산율이 높지만, 상시 근로자 비율이 높은 곳일수록 출산율이 감소하는 경향도 드러났다. 지역의 취업 여건이 출산율에 중요하고, 취업 여건이 동일한 상황에서는 상대적으로 근무시간이 유연한 일자리 종사자가 많을수록 지역의 출산율이 높다는 것을 의미한다. 이는 청년 세대에게 일자리도 중요하지만 시간적 여유, 일·가정 양립이 출산율에 영향을 주기 때문인 듯하다. 일자리와 출산의 관계를 분석한 연구에서는 남편의 일자리가 안정적이고 시간적 여유가 있을 때 출산 의향이 높아지고, 아내의 경우 첫째 출산 의향은 취업과 관련이 있지만 추가 출산은 출산으로 일을 그만뒀도 크게 부담이 없거나 업무 시간을 비교적 유연하게 조정할 수 있는 비정규직의 경우가 더 높다고 보고하였다(조성호·문승현, 2021: 272-273).

넷째, 지역의 사회자본(social capital) 수준이 높으면 출산에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다. 이웃에 대한 신뢰도가 높은 지역일수록 출산율도 높은 경향이 드러났다. Aassve et al.(2016)은 여성의 교육 수준이 높아짐에 따라 출산율이 감소하는 경향이 있지만, 사회적 신뢰도가 높을수록 여성의 교육과 직장 생활 병행이 쉬워지며, 그것이 출산율 유지에 긍정적인 영향을 끼친다고 하였다. Putnam(2000)은 사회적 신뢰 수준과 공동체 참여가 낮아지면 자녀 양육에 필요한 지원이 부족하다고 느낄 수 있으며, 이는 가족이 자녀를 갖는 것에 대해 부담감을 느끼게 하고 결과적으로 출산율이 낮아질 수 있다고 하였다.

다섯째, 지역의 대중교통 접근성도 출산율과 관계가 있는 것으로 나타났다. 2022년 자료 분석에서 ‘읍·면 내 버스가 운행하지 않는 마을의 비율’이 높을수록 출산율이 낮은 것으로 드러났다. Paranjothy et al.(2013)은 이동 시간이 길어질수록

초기 신생아 사망 위험이 증가하는 경향이 나타난다고 하였는데, 한국 상황에서 젊은 층이 거주지를 선택할 때 장래 출산할 신생아의 긴급한 의료적 위험 가능성을 얼마나 중대하게 고려하는지를 알 수 없다. 그보다는 오히려, 대중교통이 잘 갖추어지지 않은 지역에서는 이동이나 생활의 불편함이 커져, 출산 연령대의 인구 집단이 정주를 꺼리는 경향이 있다고 보는 게 타당할 듯하다. 즉, 대중교통 접근성은 일상 생활 소비재 및 서비스에의 접근성 또는 생활 편리성의 대리 지표일 수 있다.

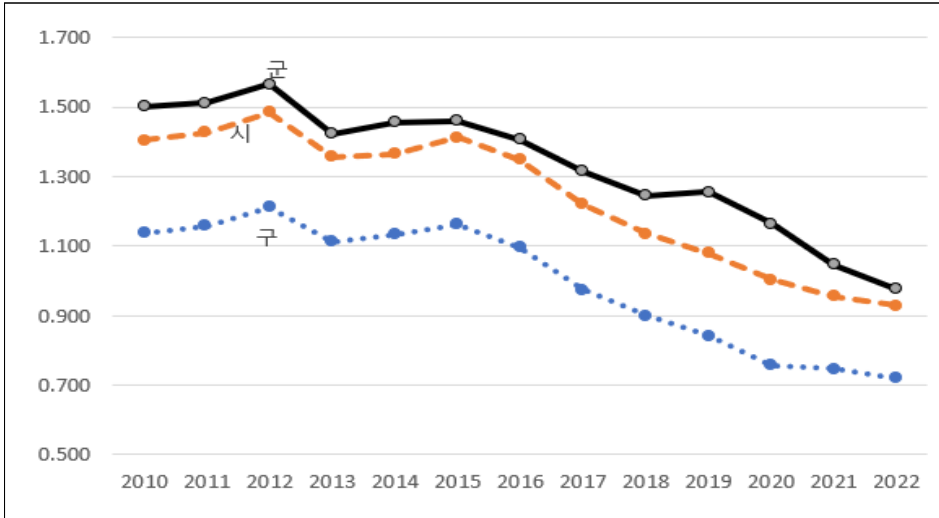
여섯째, 2022년 출산율 분석에서 지역내총생산(GRDP)과 지역의 출산율은 음(-)의 상관관계를 드러냈다. 이는 경제적 번영이 반드시 출산율 증가로 이어지지 않을 수도 있음을 시사한다. 지역 경제가 성장해도 출산율은 낮아질 수도 있다.

1.4.4. 시사점

일자리의 안정성이나 소득 못지않게 주거 안정성, 생활상의 자원 경쟁 강도가 완화된 상황, 신뢰할 수 있는 지역사회 등의 여건이 지역의 출산율과 관련이 있다. 대체로, 대도시보다는 중소도시나 농촌의 여건이 그런 조건에 더 부합한다. 그러므로 대도시의 과밀 인구가 지방으로 분산될 수 있게 유인하는 정책이 필요하다. 이는 한국 사회 전체의 저출산 추세를 완화하기 위한 증장기 정책의 방향이 될 수 있다. 물론, ‘지방소멸 위기’로 표상되는 농촌의 인구학적 위기에 대응하는 정책 방향이기도 하다.

그렇다고 해서 ‘농촌으로의 인구 이동’ 그 자체가 충분한 해법이라는 것은 아니다. 출산율과 관련된 지역 여건은 농촌 지역마다 달라 광범위한 스펙트럼을 보인다. 도시보다 농촌의 합계출산율이 높다는 것은 평균값을 비교할 때 그렇다는 말이다. 2012년 이후 합계출산율의 급격한 감소 추세는 시·군·구 지역에서 공히 발견된다. 게다가 근년에는 군 지역 및 시 지역의 합계출산율 평균값 차이가 작아졌다(그림 2-4). 농촌(읍과 면)에 한정하더라도, 읍 지역과 면 지역 일반 출산율의 상대적 우열은 2015년 이후로 역전되었다. 전에는 읍보다 면 지역에서 일반 출산율이 평균적으로 더 높았는데, 그 반대가 된 것이다(표 2-10).

〈그림 2-4〉 시·군·구 합계출산율 변화(2010~2022년)



자료: 국가통계포털(<https://kosis.go.kr>), 인구동향조사(각 연도), 검색일: 2024. 9. 30.

〈표 2-10〉 지역 유형별 일반 출산율

단위: %

구분	연도별 일반 출산율				
	2010	2015	2020	2022	
도시 농촌	도시	36.6	36.0	22.3	21.2
	농촌	53.9	38.6	29.2	24.1
	읍	48.1	40.8	29.3	25.2
	면	55.7	38.1	29.1	23.9
시·군·구	구	34.9	33.9	21.0	20.2
	시	45.0	37.8	24.5	22.7
	군	57.9	41.7	33.4	25.9
시·군·구 인구밀도	5분위	34.1	33.1	20.7	19.7
	4분위	35.7	33.7	21.7	20.9
	3분위	43.2	40.6	23.9	21.9
	2분위	45.6	36.2	25.8	22.3
	1분위	59.3	41.6	33.2	27.1
전체	43.7	37.0	25.0	22.4	

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 인구동향조사, 검색일: 2024. 9. 30.

일반 출산율의 읍 및 면 지역 간 상대적 우열이 역전되었다는 사실은, 출산율이 더 높을 수 있는 조건을 갖추었던 면 지역의 상황이 특정 시점부터 악화되었음을 뜻한다. 그것이 인구밀도 그 자체일 리는 없다. 또는 생활상의 자원 경쟁 강도라고 보기도 어렵다. 대중교통 접근성으로 대표되는 생활 편리성이나 일자리 등의 여건이 악화된 탓이 크다.

현재까지는 시나 구 지역에 비해 군 지역의 출산율이 평균적으로 더 높다. 그리고 인구밀도가 낮은 지역의 출산율이 더 높다. 하지만 앞으로도 그럴 것이라고 장담할 수 없다. 읍과 면의 출산율 우열이 역전된 것처럼, 군 지역 또는 인구밀도가 낮은 지역에서도 삶의 질 여건을, 그중에서도 특히 일자리, 주거, 생활편리성 등의 여건을 개선하지 않는다면 빠르게 출산율이 하락할 수 있다. 인구밀도가 높은 도시에서는 나름의 이유로 출산율 하락에 가속도가 붙었는데, 농촌 지역에서도 그런 경향이 심화될 수 있다.

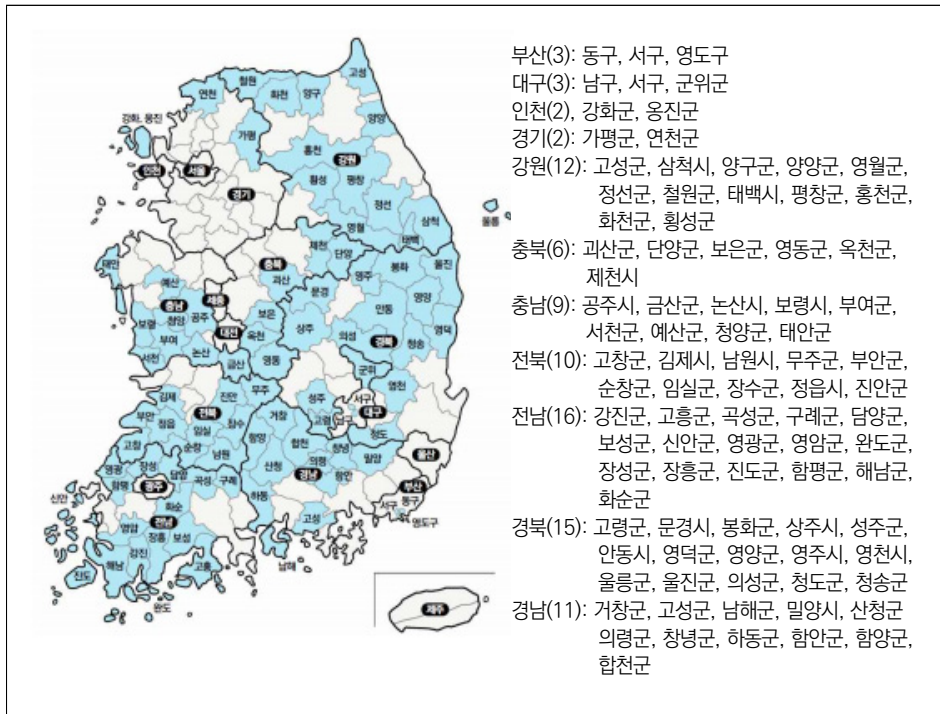
이에 대응하려는 정책 수단은 바로 농촌정책 영역에 속한다. 달리 말하자면, 농촌정책을 전환하여 인구 과소화를 경험하는 지역에서 삶의 질 여건을 확보하는 것이야말로 저출생·초고령화에 농촌 사회가 적응하도록 돕고, 장기적으로 출산율을 회복할 기반을 조성하는 일이 될 터이다. 적응과 출산율 회복의 기반을 도모하는 농촌정책은 구체적으로 무엇에 초점을 맞추어야 하는가? 그것은 저출생·초고령화를 이미 경험한 농촌 지역 주민의 일상생활 경험을 분석함으로써 알아낼 수 있다.

2. 국내 관련 정책 동향

2.1. ‘제1차 인구감소지역 대응 기본계획’

행정안전부가 주도하는 가운데, 정부는 2023년 1월 1일부터 시행된 ‘인구감소지역 지원 특별법’에 근거, ‘제1차 인구감소지역 대응 기본계획’²⁸⁾을 수립하였다. 행정안전부가 ‘인구감소지역’으로 지정한 기초 지방자치단체 89곳을 대상으로 한다. 그중 85곳은 군 또는 도농복합시다.

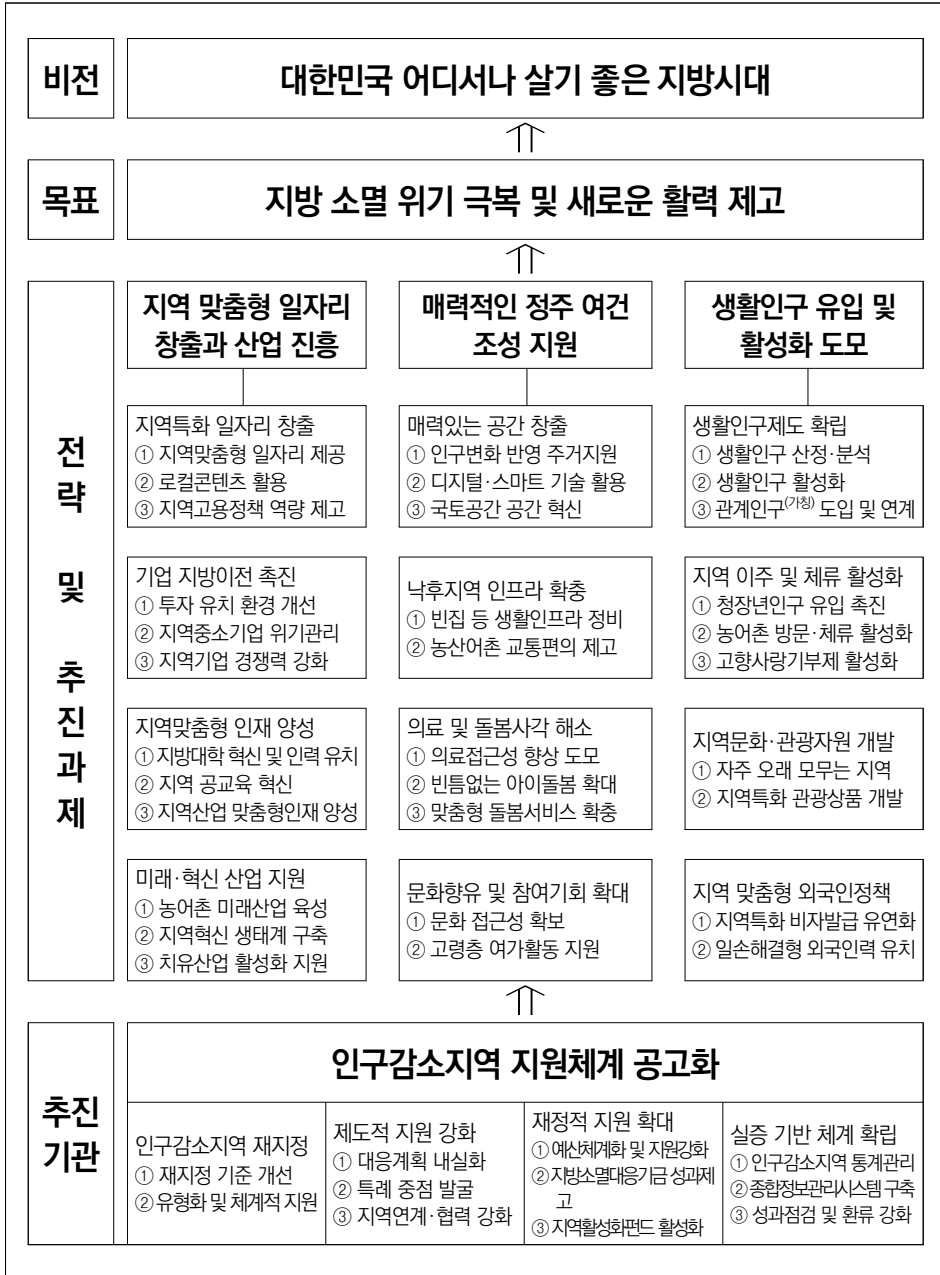
〈그림 2-5〉 ‘제1차 인구감소지역 대응 기본계획’의 인구감소지역 현황



자료: 관계부처 합동(2023: 5).

28) 이하, ‘인구감소지역계획’이라고 약칭한다. 2022년부터 2026년까지 5년을 상정한 중기 계획이다.

〈그림 2-6〉 '제1차 인구감소지역 대응 기본계획'의 개요



자료: 관계부처 합동(2023: 15).

이 계획의 목적은 “인구감소지역의 활력을 제고하고, 정주여건 등을 개선하여 지역 인구 감소를 방지”(관계부처 합동, 2023: 1)하는 데 있다. ‘시·군·구 계획 수립 → 시·도 계획 수립 → 국가 계획 수립’으로 이어지는 상향식 절차로 계획을 수립하였다고 한다. ‘지방소멸 위기 극복 및 새로운 활력 제고’라는 목표하에 3대 전략, 16대 추진과제, 43개의 실천과제를 편성해 제시하였다.²⁹⁾

‘인구감소지역계획’을 수립한 89개의 기초 지방자치단체와 11개의 광역 지방자치단체가 제출한 사업 예산은 총 74조 3,274억 원인데(2022~2026년), 연평균 14조 8,654억 원을 투입할 계획이다(이소영, 2024: 26). 이처럼 막대한 규모의 예산이 어떤 용도로 쓰일 예정인가? 이소영(2024: 28)은 계획들에 편성된 사업 4,667건을 국가 수준 계획의 3대 전략 부문에 따라 분류하고 각 부문의 사업 건수와 예산 규모를 산출하였다. 예산 기준으로 가장 높은 비중을 차지하는 것은 ‘매력적인 정주 여건 조성 지원’(31조 1,009억 원)이었다. 그다음으로 ‘생활인구 유입 및 활성화 지원’(21조 7,617억 원), ‘지역 맞춤형 일자리 창출과 산업 진흥’(21조 4,648억 원)의 순이었다. 전체를 통틀어 평균적으로 사업 1건에 150억 원을 넘는 예산이 계획되어 있다. 이는 ‘인구감소지역계획’에 포함된 예산사업 중 건설·토목과 관련된, 이른바 하드웨어(H/W) 사업의 비중이 높다는 방증이다.

〈표 2-11〉 인구감소지역 대응 기본계획(89개 시·군·구 및 11개 시·도)의 부문별 사업 건수와 예산

단위: 건, 억 원

전략 부문	사업 건수	예산	건당 예산
(전략 1) 지역 맞춤형 일자리 창출과 산업 진흥	1,281 (27.4%)	214,648 (28.9%)	167.6
(전략 2) 매력적인 정주 여건 조성 지원	1,935 (41.5%)	311,009 (41.8%)	160.7
(전략 3) 생활인구 유입 및 활성화 지원	1,451 (31.1%)	217,617 (29.3%)	150.0
전체	4,667 (100.0%)	743,274 (100.0%)	159.3

자료: 이소영(2024: 26-28)을 요약한 것이다.

29) 43개 실천과제 중 11개는 3대 전략이 아니라 ‘추진 기반’이라는 제목으로 분류된 4개의 과제에 각기 2~3개씩 편성된 것들이다.

‘인구감소지역계획’에서 3대 전략 부문으로 상정한 것과, 제3장 및 제4장에서 후술하겠지만, 이 연구에서 수행한 농촌 주민 초점집단토론이나 Q-방법에서 드러난 정책 의제 사이에는 상당한 간격이 있다. 그것들을 살펴본다.

첫째, ‘인구감소지역계획’에서는 ‘생활인구 유입 및 활성화 도모’를 중요한 전략 부문으로 포함시켰다. ‘인구감소지역 지원 특별법’ 및 ‘인구감소지역 지원 특별법 시행령’의 위임에 따른 ‘생활인구의 세부요건 등에 관한 규정’(행정안전부 고시)에 따르면 생활인구는 주민등록법에 따라 주민으로 등록한 사람, 통근·통학·관광 등의 목적으로 주민등록지 이외의 지역을 방문하여 하루 3시간 이상 머무는 횟수가 월 1회 이상인 사람, ‘출입국 관리법’에 따라 외국인 등록을 하거나 ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’에 따라 국내거소신고를 한 사람 등 크게 세 가지로 구분된다(민보경·최지선, 2023: 42).

생활인구를 유입하자는 것은 결국 귀농·귀촌 인구와 외국인 거주자를 늘리고, 지역을 자주 찾아오는 관광객 수를 증대하자는 뜻이다. 계획의 해당 전략 부문에 편성된 과제 및 세부 실천과제의 내용도 그 범위를 벗어나지 않는다. 이 부문에 4개의 과제, 10개의 실천과제가 편성되어 있다. 10개의 실천과제 중 생활인구 관련 개념 등을 제도적으로 수용하는 문제(생활인구 산정·분석, 생활인구 활성화, 관계인구 도입 및 연계)는 지방자치단체가 수행할 일은 아니다. 나머지 7개 실천과제가 ‘지역 이주 및 체류 활성화’, ‘지역문화·관광자원 개발’, ‘지역 맞춤형 외국인 정책’ 등 3개의 과제에 각기 2~3개씩 포함되어 있다.

물론, 저출생·초고령화의 상황이 심각한 농촌에서는 정주인구든 생활인구든 관계인구든 외부로부터 인구가 유입되는 것이 바람직하다. 그러나 현재 농촌에 거주하는 주민들은 인구 유입에 관해 그만큼의 우선순위를 두는 것 같지 않다. ‘지역사회의 여러 문제를 해결하려는 공익적 활동을 수행하는 일자리에 참여할 젊은이를 유입하는 것’ 외에 다른 종류의 정주인구 유입에 관해서는 높은 우선순위를 두지 않았다. 지역의 관광산업 활성화라는 과제에 대해서도 마찬가지다. 농촌 주민들은 아마 인구 유입을 늘려서 어려움을 극복하는 것 외에, 인구가 줄고 고령화된 상황에서도 지역사회를 유지하고 주민 삶의 질을 확보할 ‘적응의 방책’을 찾는

노력에 우선 관심을 두는 듯하다.

둘째, ‘매력적인 정주 여건 조성 지원’ 부문은 다시 4개의 과제로 구성되어 있다. ‘매력 있는 공간 창출’, ‘낙후지역 인프라 확충’, ‘의료 및 돌봄 사각 해소’, ‘문화향유 및 참여 기회 확대’ 등이다. 이 전략 부문에 포함된 세부 실천과제는 10개다. 이것들은 대략 두 범주로 나뉜다. 하나는 주거시설 등 물리적 인프라를 정비·확충하는 일이며, 다른 하나는 의료·아동·돌봄·문화활동 등에의 주민 접근성을 높이는 일이다. 의료를 비롯한 각종 사회서비스에의 접근성 불비(不備)는 현재 농촌 주민이 경험하는 저출생·초고령화의 대표적인 부정적 효과라는 점을 초점집단토론에서 확인한 바 있다.

농촌의 기초 지방자치단체들은 인구 감소 및 고령화 상황에 비례하여 재정 부족 문제를 경험한다. 따라서 ‘지방소멸대응기금 투자사업’처럼 이들 지역을 특정하여 대규모 국비가 지원될 때, 재정 문제 때문에 보류했던 사업에 나설 동기가 생겨난다. 가령, 비용이 많이 드는 물리적 인프라를 확충하는 사업이 그런 일이다. 그런데 새롭게 조성하려는 인프라 시설이 저출생·고령화가 한참 진행된 나중에도 긴요할 것인지에 대한 검토가 충분했는지를 국가 수준의 ‘인구감소지역 대응 기본계획’만을 보고 알기는 어렵다.

각종 사회서비스에 대한 접근성을 제고하는 일은 ‘매력적인 정주 환경 조성’에 필수적인 내용임이 분명하다. 그렇지만 국가 수준의 ‘인구감소지역계획’에 실천과제로 편성된 접근성 관련 내용이 적실한 것인지를 알기는 어렵다. 사회서비스에의 접근성 수준은 농촌 지역에서 대개 ‘시·군청 소재지 읍’인 상위 중심지와 주변부 면 지역 간에 크게 차이가 난다. 실천과제의 구체적 내용이 상위 중심지 읍에서의 서비스 공급 능력을 확대하는 데에 중점을 두었다면 실효를 거두지 못할 수 있다.

‘낙후지역 인프라 확충’ 과제의 하위 실천과제로 ‘② 농산어촌 교통편의 제고’가 있지만, 2018년부터 시행해 온 농어촌 교통모델 사업의 효과성이나 충분성은 아직 입증되지 않았다. 제3장의 초점집단토론 내용에서 후술하겠지만, 교통편의를 제고하려는 그동안의 보조사업에 대해 농촌 주민들의 평가는 엇갈리는 편이다. 대중교통 실태를 조사·분석한 선행 연구들에서는 오히려 상황이 악화되었다

고 보고한다. 농촌 주민들이 지역사회(마을 또는 읍·면)의 집합적 실천을 통한 대응을 강조한다거나 지역사회 안에서 작동하는 노인 돌봄 체계를 마련해야 한다고 의견을 강하게 표명하는 배경에는, 것처럼 ‘개선이 쉽지 않은 접근성’ 문제에 대한 경험이 있는 것 아닐까?

셋째, ‘지역 맞춤형 일자리 창출과 산업 진흥’ 부문의 논리는 일자리가 있어야 인구, 특히 젊은 인구 유입이 촉진된다는 발상에 근거한다. 그리고 일자리는 산업을 진흥해야 창출된다는 상식에 근거한다. 그런데 농촌에서 진흥시킬 수 있는 산업이 무엇이나는 질문 앞에 그 ‘상식’은 답을 찾기가 어려울 수 있다. 제조업 부문의 기반이 어느 정도 남아 있는 농촌 시·군은 그 제조업 기반을 확충하려는 시설 및 설비 투자를 지원하는 데 초점을 두는 경향이 강하다. 처음 제출된 지방자치단체의 기본계획을 검토한 한 연구에서는, ‘지방소멸대응 목적에 부합하지 않은 지역 인프라 사업을 발굴’(이소영, 2024: 24)하는 경향이 문제점이라고 지적한다.

2.2. ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’

농촌정책의 관점에서 본다면 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’은 농촌인지적 관점이 전혀 반영되지 않았다고 비판할 수 있다. 언급하지 않을 수 없는 대목은, 계획 수립의 배경 부분에서 저출산 및 고령화가 한국 사회에 끼치는 영향을 분석하면서 ‘지역 간 격차 심화’를 거론하고 있음에도 계획에 편성된 정책과제 중에는 이 부분에 대응하는 과제가 아주 드물다는 점이다.

계획에서는 인구 변화의 영향을 크게 세 가지로 분류하였다. 첫째는 경제성장이 저하되고 재정 부담이 심화된다는 것이다. 결국 생산가능인구가 감소하면서 세입이 줄어드는 반면에 사회지출과 복지비용이 급격히 증가할 것이라는 전망을 제시하였다.

둘째는 사회 영역별 ‘넓은 의미의 사회서비스’ 공급이 불균형하게 된다는 것이다. 교육 부문에서는 학령 인구가 감소하면서 학교 교육 인프라는 공급 과잉이 예

견되는 데 비해 평생 교육은 수요가 증가할 것이라고 전망한다. 의료 부문에서는 의료 수요가 증가하면서 의료 인력 수요도 따라 증가하는데, 고령층의 의료 부문 수요는 증가하고 청소년층의 수요는 줄어든 것이라고 전망한다. 고용 부문에서는 인력 고령화와 더불어 노동시장의 미스매치(mis-match) 현상이 중소기업이나 농업 같은 특정 부문에서 심화된다고 전망한다. 이 같은 분석은 대부분 동의할 만한 것이지만, 제대로 살펴보지 않은 중요한 대목은 사회 영역에서 서비스 수급 불균형이 연령대에 따라 분할되어 나타나는 것뿐만 아니라 지역 격차와 더불어 나타난다는 점이다. 가령, 학교 교육 인프라의 공급 과잉이 예상된다고 하지만, 인구밀도가 낮은 농촌 지역의 경우 학생들의 통학 여건을 고려하면 오히려 공급 부족 사태에 직면하는 경우가 늘어난다는 점을 예로 들 수 있다. ‘접근성 문제’를 고려한 실제 수급을 살펴보면 여러 사회 영역에서 뜻밖에도 인구밀도가 낮은 농촌 지역에서 공급 과잉보다 공급 부족이 심각하다.

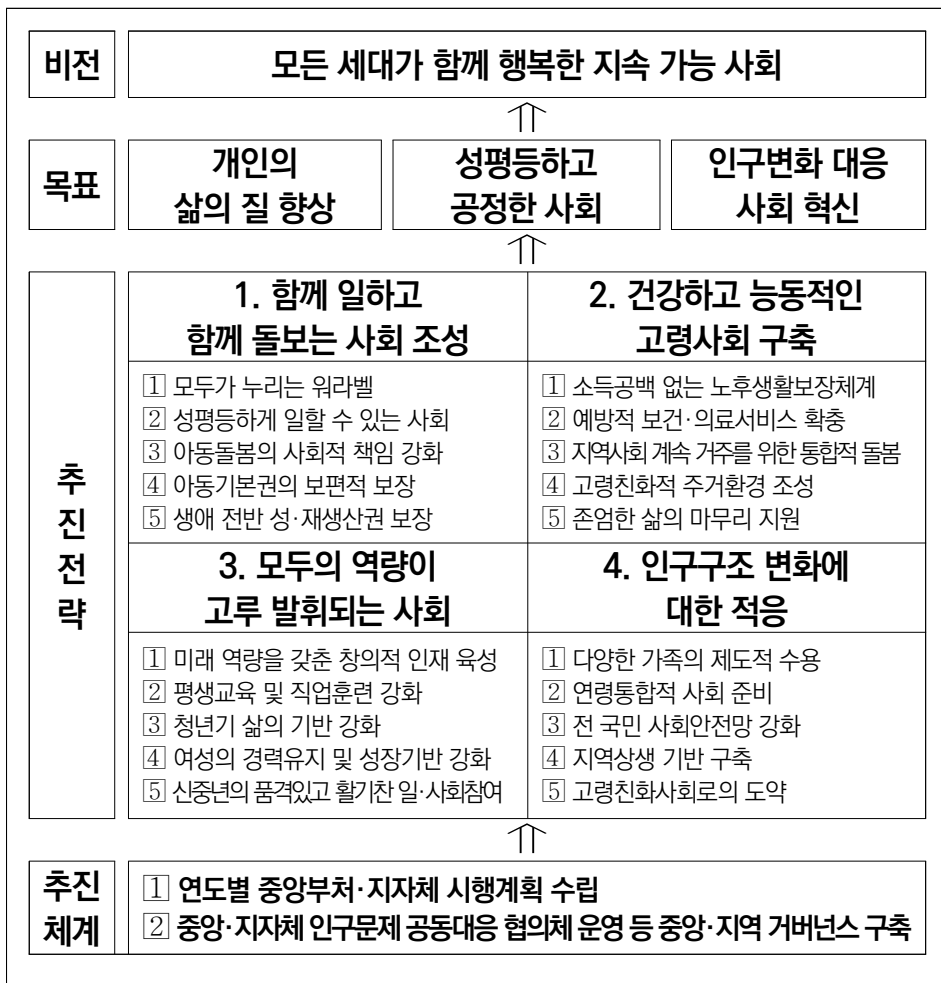
셋째는 세대 간·지역 간 격차와 불확실성이 심화된다는 것이다. 이 계획에서 언급하는 지역 간 격차는 ‘수도권 대 비수도권 지역’의 대비 속에서만 논의된다. ‘도시 대 농촌 지역’이라는 구도는 아예 등장하지 않는다. 그럼에도 ‘지역 간 격차’를 언급한 것은 중요한데, 그 핵심 내용을 이렇게 기술하고 있다. “인구 과소 지역은 생산성 저하, 공공서비스 질 저하 등으로 인구 유출 및 소멸 위기가 우려되며, 과잉 지역은 교통·환경 등 집적의 불경제 심화”(관계부처 합동, 2020: 22)가 나타난다는 것이다.

‘지역의 관점’, 더 구체적으로는 농촌인지적 관점이 결여된 상태에서 계획이 수립되었다는 점은, 제출한 정책과제 편성의 불균형에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 계획은 4대 추진전략 부문 총 20개의 정책과제를 편성했다. 20개 정책과제 중 ‘지역 간 격차’에 대응하는 정책과제는 ‘지역상생 기반 구축’ 하나밖에 없다. 물론, 과제 명에 지역 또는 농촌 문제를 명시적으로 드러내지 않아도, 다른 과제들 속에서 지역 또는 농촌의 현실에 접근하는 방안을 포함시킬 수도 있다는 반론이 가능하다. 그러나 몇 가지 사례를 들어 살펴보면, 그런 반영은 거의 없는 듯하다.

예를 들어, 추진전략 ‘(1) 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’에 포함된 정책과

제 ‘모두가 누리는 워라벨’의 구체적인 내용을 살펴보자면 일-생활 균형이 중요하다고 지적하면서 고용보험 가입 임금 근로자만을 지원하는 현행 제도를 개선해야 한다고 언급하고 ‘보편적 육아휴직 제도’ 확립을 위해 비임금 근로자에게도 육아휴직 급여 체계를 도입하겠다고 로드맵을 제시하였다. 그리하여 예술인, 특고, 플랫폼 노동 종사자, 프리랜서, 자영업자 등의 육아휴직 사각지대를 해소한다는 것이다. 그러나 여기에서 ‘농업인’은 거론되지 않는다.

〈그림 2-7〉 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’의 개요



자료: 관계부처 합동(2020: 38).

이 장의 앞부분에서 살펴본 통계 분석 결과에 따르면, 농업 및 자영업이 상대적으로 높은 비중을 차지하는 농촌에서 합계출산율이 상대적으로 높다. 그리고 상시 근로 형태가 아니어도 젊은 층의 일-생활 균형을 확보할 수 있는 곳이라면, 농촌 읍·면 지역에서도 출산율이 높아질 수 있음을 확인할 수 있었다. 그런데 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’은 이러한 지표들을 전혀 고려하지 않은 듯하다.

또 다른 예로, ‘아동 돌봄의 사회적 책임 강화’라는 과제를 살펴본다. 계획은 국공립 어린이집 확충을 제안하면서 “농어촌 등 취약 지역 중심 2~3개 읍·면·동 포괄설치로 접근성을 제고”(관계부처 합동, 2020: 71)한다고 되어 있다. 이는, 농촌을 예로 들면, 읍·면 2~3개의 범위에 국공립 어린이집을 1개소 설치하겠다는 구상이다. 그런데 한국의 면 지역 평균 면적은 63.0km², 읍 지역의 평균 면적은 66.6km²이다. 그리고 서울시 관악구 면적이 30.0km²이다. 계획에서 제안한 대로 실행한다면, 농촌에서는 관악구 면적의 4배 이상 되는 범위에 국공립 어린이집을 1개소 설치하는 셈이다. 매일 등원해야 하는 어린이들 입장에서는 어린이집 근처에 거주하는 게 아니라면 사실상 접근이 불가능하다고 보아야 한다.

두어 가지 예를 들었을 뿐이다. ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’ 곳곳에서 농촌 지역의 실정과는 무관하거나 심지어 배치(背馳)되는 정책 제안들이 등장한다. 2021년부터 2025년까지 시행되는 이 계획이 종료되고 새로이 수립될 ‘제5차 저출산·고령사회 기본계획’은 농촌 혹은 지방의 문제에 더욱 많은 관심을 기울인 내용이 되도록 농림축산식품부 등 관계 부처의 노력이 필요하다. 계획 수립 과정에 농촌인지적 관점이 전면적으로 반영되는 절차가 마련되어야 한다.

3. 일본 농정의 저출산·고령화 대응

일본은 2024년에 ‘식료·농업·농촌 기본법’을 1995년 제정 이후 25년 만에 대폭 개정하였다. 그 같은 기본법 개정은 여러 가지 내외 여건 변화에 대응하려 한 것이다.³⁰⁾

저출생(少子化) 및 고령화에 대응하여 농업·농촌의 유지와 활성화를 목표로 강조하는 정책 몇 개를 살펴본다. 농촌 지역운영조직(Region Management Organization: RMO)³¹⁾ 육성, 농촌활성화(부흥)협력대 지원사업, 농업 인력 확보 방안 등이다.

3.1. 농촌 RMO 육성 정책

일본에서는 조건불리지역 등 인구가 감소하는 지역에서 마을(집락)의 가구 수가 현저하게 줄어드는 게 문제로 부각되었다. 특히, 마을의 가구 수가 9호 이하 수준이 되면 농지 보전 활동 등 집락활동³²⁾ 실시율이 급격히 떨어진다고 보고되었다. 향후, 일본의 중장기 인구 동태 전망을 고려하면, 중산간지역의 집락활동 실시율은 더욱 저하될 것으로 예상된다. 그리하여 식료 공급 기능과 농업·농촌의 다면적 기능을 유지하는 데 큰 장애가 될 것이라는 염려가 형성되었다. 게다가 기초적인 농업생산 활동과 지역 주민의 생활 활동(쇼핑, 육아 등) 등 집락 유지에 필요한 기능도 계속 악화 중이다. 요약하자면, 농촌 마을의 기능은 ‘자원관리’, ‘생산보완’, ‘생활부조’의 셋으로 구분할 수 있는데 고령화한 농촌 지역에서 그것들의 지속성 문제가 심해진다는 것이다. 생산보완 및 생활부조 기능이 쇠퇴하면서 주민 삶의 질이 악화하고, 자원관리 기능도 잘 작동하지 않아 농지나 공동시설이 유향되는 문제점이 드러났다.

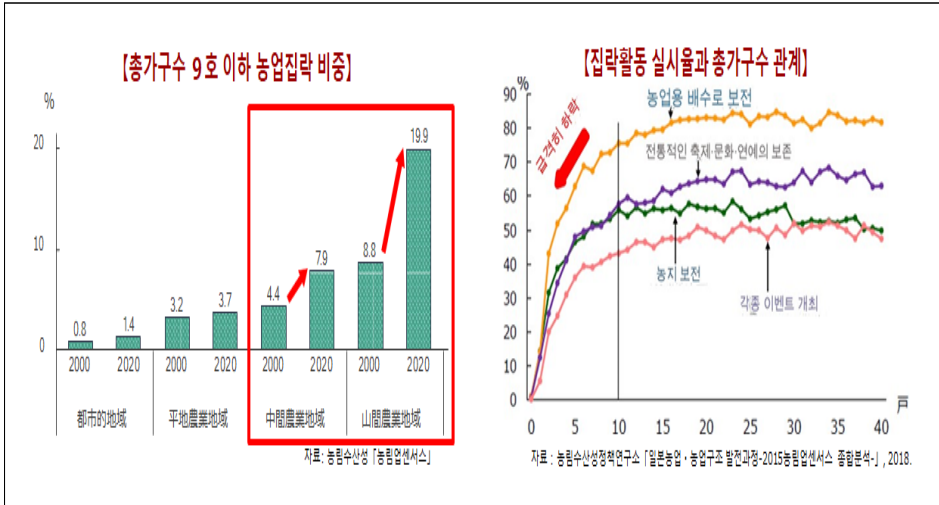
30) 일본 농림수산성(2024a)의 설명 자료를 토대로 중요한 변화를 몇 가지 요약하면, 다음과 같다.

- ① ‘식량 안정 공급’을 ‘식량 안보’로 표현 수정, ② ‘환경부하 저감’ 목표를 법률에 전체적으로 포함,
- ③ ‘농업인’과 ‘단체’(농협 등)를 분리하여 역할 명확화, ④ ‘수출’ 관련 조문 추가, ⑤ ‘첨단기술’(스마트 농업 등) 관련 조문 추가, ⑥ ‘농지’나 ‘지역’의 보전에 관한 조문 추가.

31) 이하, ‘농촌 RMO’라고 약칭한다.

32) 마을 주민들의 공동활동을 뜻한다.

〈그림 2-8〉 일본의 시대별 농촌 마을 비중과 마을 활동 변화



자료: 일본 농림수산성(2020), 농림업센서스; 일본 농림수산성정책연구소(2018); 일본 농림수산성(재인용) (2024a).

한편, 일본에서는 오래전부터 중산간지역을 배경으로 농업·농촌의 다면적 기능을 보전하려는 목적으로 여러 종류의 직불금 제도를 시행해왔다. 그중에서도 ‘중산간지역 직접직불제도’와 ‘다면적 기능 직불제’가 농촌 RMO의 형성과 관련이 있다. “중산간지역 직불제는 농업생산 여건이 불리한 중산간지역의 마을(취락)을 단위로 농지를 유지·관리해 나가기 위한 협정(마을 협정, 취락 협정)을 체결하고, 협정을 위해 수립된 마을 조직이 자체적으로 수립한 계획에 따라 영농활동 등을 실시하면 면적에 따라 일정 금액을 교부하는 구조를 지닌다.”(정학성, 2022: 1).

‘다면적 기능 직불제’는 중산간지역 직불제, 환경보전형 농업직불제와 더불어 일본의 공익형 직불제에서 예산 비중이 가장 높다(김정섭 외, 2024: 24). 일본 정부가 다면적 기능 직불제 등 공익형 직불제를 시작한 것은 2015년이다. 농촌 지역의 인구 감소 그리고 고령화 문제를 심각하게 여겼기 때문이다. “즉 농업·농촌의 다면적 기능을 유지하는 데에는 지역사회에서 수행되는 주민 공동의 활동이 긴요한데, 인구학적 위기 상황이 그런 공동의 활동을 어렵게 만들고 있으므로 대응책이 필요하다고 본 것이다.”(김정섭 외, 2024: 25). 그리하여 ‘다면적 기능 직불제’는 지역 주민들이 직불제의 취지에 맞는 공동활동을 기획하고 실행조직을 구성하면,

그 조직을 통해서 자금을 지원하는 구조를 갖게 되었다.³³⁾

“농업·농촌은 국토의 보전, 수원의 함양, 자연환경의 보전, 양호한 경관의 형성 등 다면적 기능을 하고 있으며, 그 이익은 널리 국민이 향유하고 있다. 하지만 최근 농촌 지역의 과소화, 고령화 등에 따른 마을(취락) 기능 저하로 지역의 공동활동으로 유지되고 있는 다면적 기능 발휘에 지장을 초래하고 있다. 또한 지역 공동활동이 어려워짐에 따라 농용지, 수로, 농도 등 지역 자원의 보존 관리에 대한 지역 농가 부담의 증가도 우려되는 상황이다. 이에 대처하기 위해 농업·농촌이 가진 다면적 기능의 유지·발휘를 도모하기 위해 지역의 공동활동과 관련한 지원을 시행하고, 지역 자원의 적절한 보전 관리를 추진하고자 한다.”(일본 농림수산성, 2022; 김기흥(재인용), 2022: 1).

직불금 협정·수급 대상으로 마을 또는 주민 조직을 상정한 제도의 틀은 일본 농촌에서 ‘마을 공동체의 공식적 조직화를 유도하였고, 교부된 직불금이 농가 단위의 경영 지원을 명목으로 파편화되는 것을 방지하고, 교부된 직불금을 협정 조직의 운영관리를 통해 농촌 지역 전체의 자원과 공동체를 유지하기 위한 기반으로 활용하여 농촌 공동체의 지속가능성을 유지하도록 돕는다는 장점이 있다’(정학성, 2022: 1-2). 직불금 제도의 틀에서 인구 과소화 등에서 비롯되기 일쑤인 지역의 여러 문제에 대응하려는 자생적인 주민 조직이 등장하기 시작했고, 이것이 농촌 RMO의 등장 배경을 이룬다.³⁴⁾ 기초적인 농업생산 활동과 지역 주민의 생활활동 등 지역사회 유지에 필요한 기능 악화의 상황을 극복하려면, 지역의 농가 및 비농가 등이 다양한 관계자와 협력하여 지역사회의 기능을 유지하고 강화하는 지역운영조직이 필요하다는 인식이 공감을 얻은 것이다.

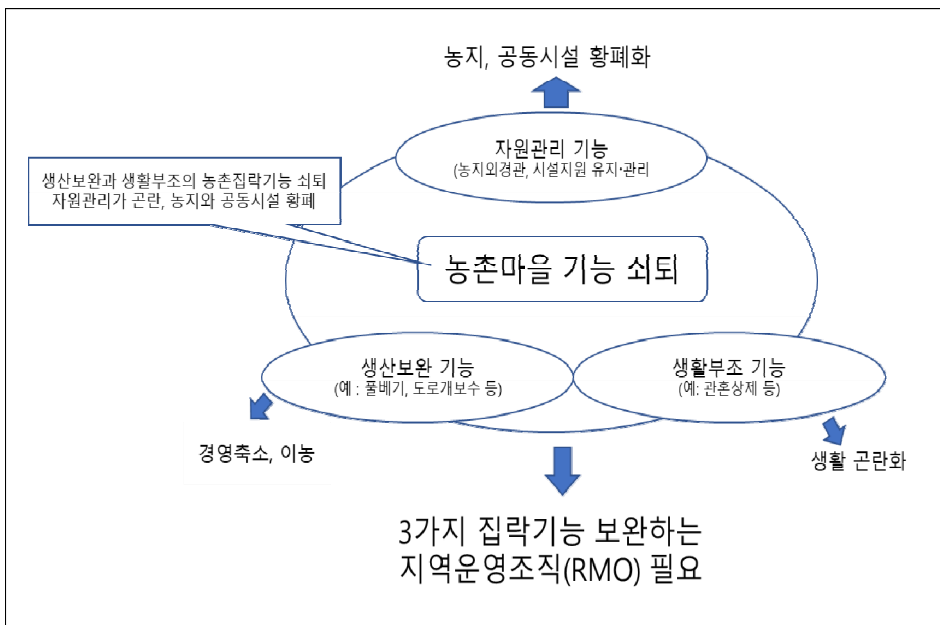
마을 문제에 대처하려는 목적으로 활동하는 “지역운영조직(RMO)이란, ‘지역의 생활과 삶을 지키기 위해 지역에 살고 있는 사람들이 중심이 되어 설립하고, 지

33) ‘다면적 기능 직불제’는 그 하위 범주로 ‘농지 유지 직불제’와 ‘자원향상 직불제’로 나뉜다(김정섭 외, 2024: 25-26). 둘 다 지역사회 주민의 공동활동 조직을 전제로 실행된다. 다면적 기능 직불제의 지원 대상이 되는 활동과 요건에 관해서는 김기흥(2022)을 참고.

34) “지역운영조직(RMO)은 지역 현안 해결을 목적으로 지역 주민 및 지역 내 여러 이해당사자가 참여하는 협의조직의 의사결정을 따르는 조직으로 정의” 된다(정학성, 2022: 2).

역 내 다양한 주체가 참여하는 협의 조직이 정한 지역 경영의 지침에 근거하여 지역 과제 해결을 위한 활동을 지속적으로 실천하는 조직'이며, 농촌 RMO는 '여러 마을이 모여 마을의 기능을 보완하여 농지 보전 활동, 농업을 중심으로 하는 경제 활동과 함께 생활 지원 등 커뮤니티 유지에 기여하는 활동을 하는 조직'(농림수산성)으로 정의한다."(유정규, 2024. 8. 19.). 이때 농촌 RMO는 RMO의 한 형태로 간주되는데, 그 활동의 장소 범위는 초등학교 하나가 감당하는 정도이다.

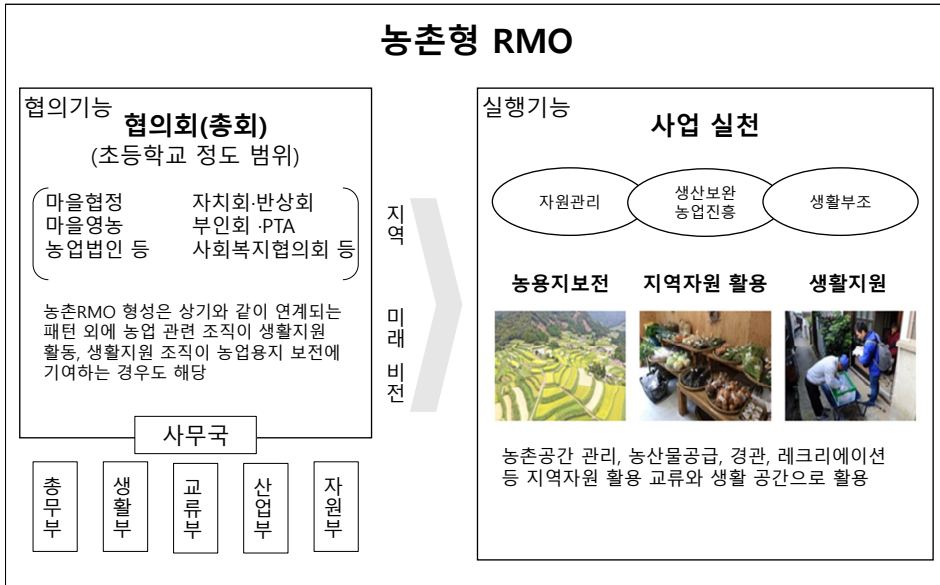
〈그림 2-9〉 농촌 지역운영조직의 필요성



자료: 일본 농림수산성(2024b: 3).

마을 협정 조직이나 농업법인 등 농업 관계자가 모체인 조직과 지역자치회 및 사회복지협의회 등 지역의 다양한 관계자가 제휴하여 협의회를 설립한다. 농촌 RMO는 이러한 협의회의 방침에 따라 실천에 나서는 활동 조직이라 할 수 있다. 협의회 조직에서 설정한 지역의 미래 비전(vision)에 따라 농용지 보전, 지역 자원 활용, 생활 지원 등의 다양한 사업을 실시한다.

<그림 2-10> 농촌 지역운영조직의 구성과 활동 내용



자료: 일본 농림수산성(2024b: 6).

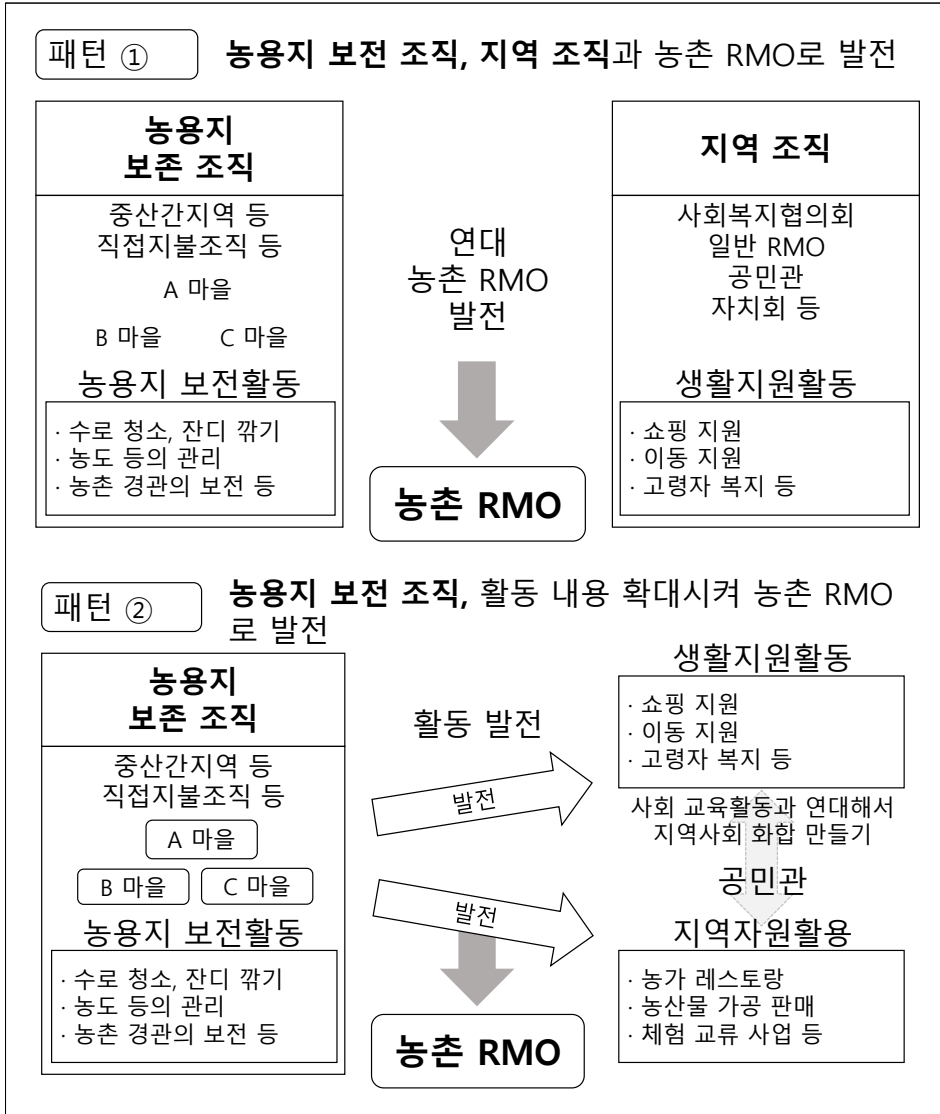
일본에서 지역운영조직이 활성화되기까지는 주민들의 자발적 조직화 노력과 더불어 중앙정부 부처들과 지방자치단체의 노력도 있었다. 무엇보다 지역의 자율성을 존중하면서 지역운영조직을 지원한 것이 중요하다. “이러한 정부와 지자체의 노력에 힘입어 2019년에 5,236개였던 RMO는 2021년 6,064개, 2023년에는 7,710개로 빠르게 늘어나고 있다.”(유정규, 2024. 8. 19.).

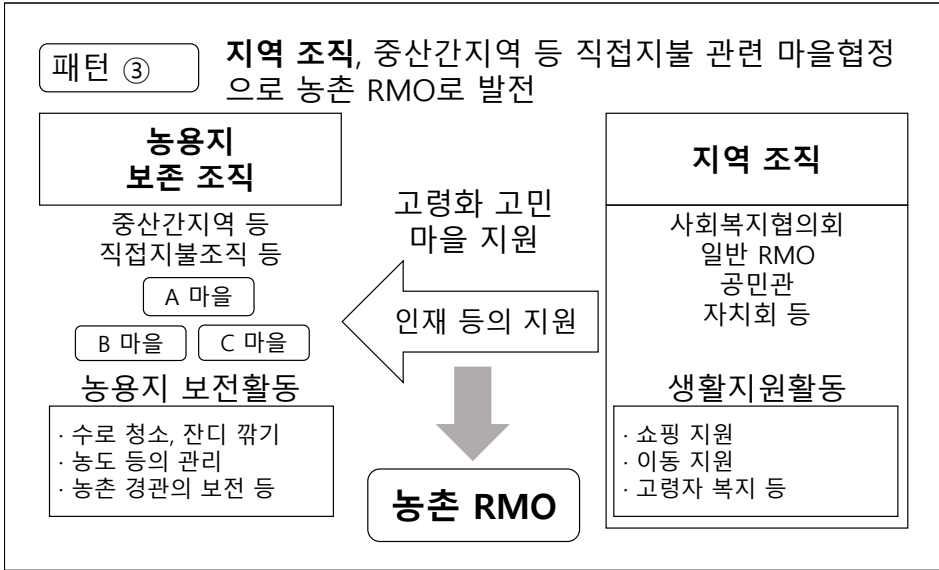
농촌 RMO도 상당할 텐데, 일거에 생겨난 것은 아닌 듯하다. 일본 농림수산성(2024b)에서는 농촌 RMO의 형성 과정의 몇 가지 패턴을 밝히고 있다. 첫째는 농촌 지역 농용지 보전 조직이 지역의 다른 조직과 협력하여 농촌 RMO로 발전하는 패턴이다. 둘째는 농용지 보전 조직이 자체적으로 활동 내용을 확장해 농촌 RMO로 발전하는 패턴이다. 셋째는 지역 조직이 중산간지역의 마을과 협약을 맺어 농촌 RMO로 발전하는 패턴이다.

<그림 2-11>에서 보듯이, 기존 조직을 활용해 농촌 RMO를 형성하는 경우가 많다. 농촌 RMO를 새롭게 조직하는 것이 필수적인 사항인 것도 아니다. 중요한 점

은 농촌 RMO가 형성될 때까지 주민들의 충분한 협의 과정이 필수 불가결하다는 것이다.

<그림 2-11> 농촌 지역운영조직의 형성 패턴



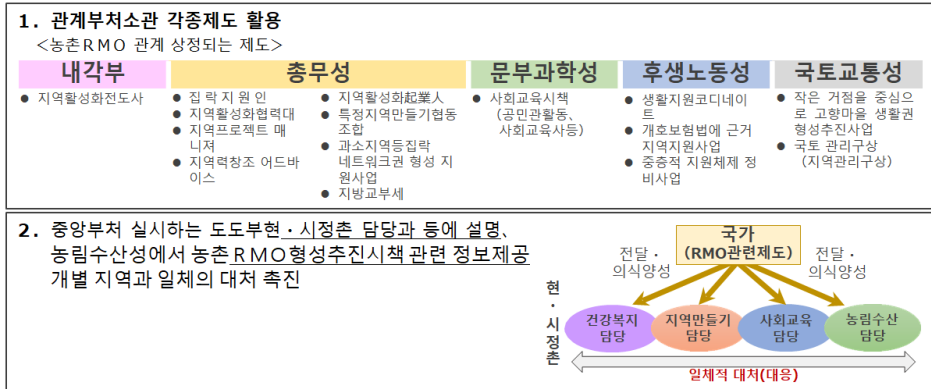


자료: 일본 농림수산성(2024b: 7).

일본의 중앙정부 부처 및 각급 지방자치단체는 농촌 RMO를 효과적으로 형성하고 사업을 추진하기 위해, 지역(시정촌)-도도부현-전국 수준의 단계별 추진체계를 마련하였다. 이것을 ‘수직적 체계’라 할 수 있다. 한편, 중앙정부 부처들은 ‘수평적 협력 체계’를 구축하였다.

중앙정부의 여러 부처가 각기 농촌 RMO와 관계가 있는 제도나 정책사업을 지방자치단체가 활용할 수 있게 제시한다. 내각부, 총무성, 문부과학성, 후생노동성, 국토교통성, 농림수산성 등이 참여한다. 이를 바탕으로 도도부현 및 시정촌 급의 지방자치단체 담당 실과에 그 같은 ‘정책 메뉴’를 설명하고, 농림수산성은 농촌 RMO 형성 추진을 위한 정책 관련 정보를 제공한다. 지방자치단체에서는 건강복지, 지역만들기, 사회교육, 농림수산 등의 담당 부서가 여기에 대응한다.

〈그림 2-12〉 수평적 협력 체계: 농촌 RMO 추진을 위한 중앙정부 기관 제휴



자료: 일본 농림수산성(2024b: 11).

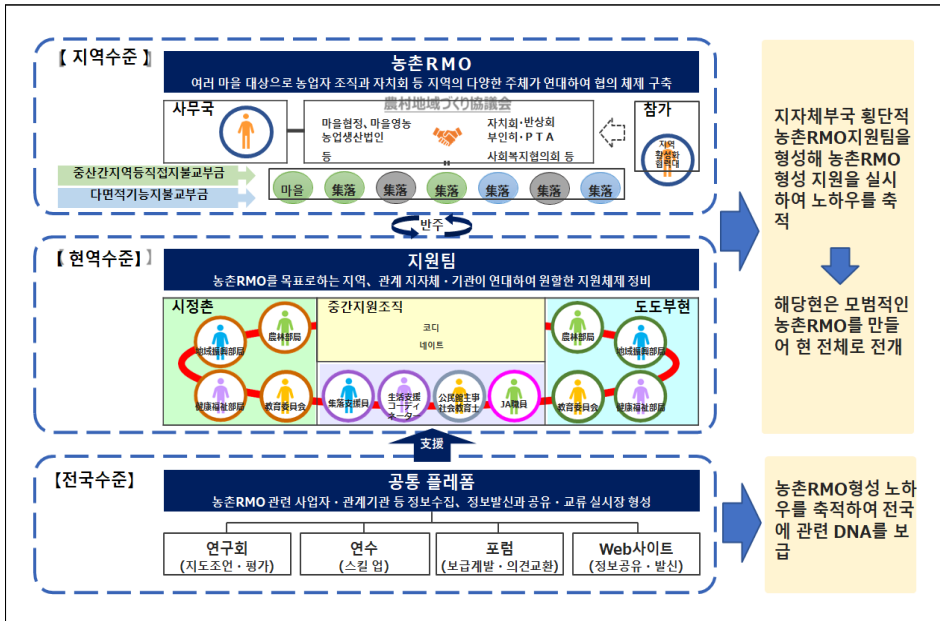
‘수직적 추진체계’는 지역-현역-전국의 세 수준으로 구성된다. ‘지역 수준’은 농촌 RMO가 실제 활동하는 마을 등의 현장을 말한다. 농업생산법인, 마을영농법인, 마을 협정 조직, 자치회, 반상회, 부인회, PTA(교사-학부모회), 사회복지협의회 등 여러 주체가 연대하여 RMO를 만들고 활동을 전개한다. 농림수산성의 자금으로는 중산간지역 직접지불금과 다면적 기능 지불금이 제공된다. 여기에 지역부흥협력대원이 참가하기도 한다. 그 위로는 ‘현역 수준’의 협력 체계가 구성되어 작동한다. 시정촌 그리고 도도부현 단위에서 중간지원조직, 지방자치단체, 여러 직능기관이 연대하여 농촌 RMO 지원 체계를 정비한다. 시정촌 및 도도부현의 지방자치단체 안에서는 농림, 지역진흥, 건강복지 담당 부서와 교육위원회가 참여한다. 중간지원조직이 전체 코디네이터 역할을 맡는데, 여기에 집락지원인, 생활지원코디네이터, 공민관주사, 사회교육사, 농협(JA) 직원 등이 결합한다. ‘지역 수준’과 ‘현역 수준’의 관계는 ‘반주(伴走)³⁵⁾라고 규정된다. 그리고, ‘현역 수준’의 체계를 지원하는 기능을 맡는 ‘전국 수준’의 체계가 있다. 이를 ‘공통 플랫폼’이라고 부른다. 농촌 RMO 관련 사업자나 관계 기관으로부터 정보를 수집하고, 정보를 발신하며, 공유 및 교류의 장을 형성한다. 가령, 연구회, 연수, 포럼, 웹 사이트 등

35) ‘함께 달린다’라는 뜻이다.

이 이 층위에서 구성된다.

각각의 지역에 따라 다양한 환경의 차이가 있어 필요한 지원책은 다르지만, 이 중 특히 지역운영조직의 시작에서부터 운영까지 전반에 걸쳐 수행되는 다양한 지원책이 있다. 특히, 농촌 RMO(농촌 지역운영조직)를 구축하기 위해서는 회원 및 구성원의 적극적인 지원이 필수적이며, 해당 지방자치단체 등과 함께 추진하면서 행정체계의 단계별 지원도 동시에 수반되어야 한다. 지역운영조직의 시작(설립)에서 운영 등 최종 단계까지 각각의 단계별 다양한 부처의 지원이 수반되고 있고, 자금, 인력, 정보 등 다양한 수단으로 지원하고 있다.

〈그림 2-13〉 수직적 추진체계: 농촌 RMO 지역 층위별 체계 간의 관계



자료: 일본 농림수산성(2024b: 10).

〈표 2-12〉 일본의 지역운영조직 단계별 행정기관의 지원제도

단계	제도	관계 기관	수단
설립, 시작	① 농산어촌진흥교부금	농수성	자금
	② 농촌지역운영조직 형성 추진사업		
뒷받침	③ 중산간지역등직접지불교부금		
	④ 다면적기능지불교부금		
같이 달림 (반주 伴走)	⑤ 지역활성화전도사	내각부	인력
	⑥ 지역력 창조 어드바이스		
가까이 다가감	⑦ 집락지원인	총무성	인력
	⑧ 생활지원 코디네이트		
연대	⑨ 개호예방, 일상생활지원종합사업	후노성	자금, 인력
	⑩ 중층적지원체제정비사업	문과성	인력, 정보
	⑪ 공민관, 사회교육주사, 사회교육사		
참여자 (구성원)	⑫ 농촌프로듀서 양성강좌	농수성	인력, 정보
	⑬ 지역활성화협력대	총무성	인력 자금 정보
	⑭ 지역프로젝트매니저		
	⑮ 지역활성화 기업인(起業人)		
	⑯ 특정지역만들기사업협동조합		
운영	⑰ 지방교부세조치	총무성	인력, 자금 정보
	⑱ 과소지역등집락네트워크권형성지원사업		
구체화	⑲ 지역관리구상(국도관리구상)	문교성	인력, 자금

자료: 다케가하라 공(2024: 55).

3.2. 농촌활성화(부흥)협력대

3.2.1. 제도 개요 및 지역활성화협력대

일본의 지역 활성화를 위한 젊은 인재 유입 정책으로 활용하고 있는 농촌활성화협력대 사업은 ① 지역협력대 어드바이스 파견사업, ② 집락지원인, ③ 부흥지원인, ④ 지역력 창조 어드바이스, ⑤ 지역활성화 기업인, ⑥ 지역 프로젝트 매니저 등 다양한 제도를 종합하여 운영하고 있다. 개별 사업에 대한 간략한 개요는 아래와 같다.

(가) 지역협력대 어드바이스 파견사업

지역협력대의 활동이 더욱 활발하게 추진될 수 있도록 지원하는 제도로 지역협력대 활용을 검토하는 지방 공공단체 등의 요청에 따라 지역협력대의 지식과 노하우를 갖춘 ‘지역협력대 어드바이저’를 파견하여 지역협력대에 관한 조언 등을 제공하는 사업이다. 관련 인력은 지역협력대 지원 데스크 관계자, 선진 지방자치단체 직원, 대학 교수, 지역협력대 OB 등의 전문가들에게 어드바이저를 위촉한다.

(나) 집락지원인 사업

집락지원인 사업은 중산간지역 등 과소 지역 집락의 유지 및 활성화를 위해 지역의 실정에 밝고, 집락 대책 추진에 관한 노하우를 가진 인재가 집락을 순회하며 상황을 파악하여 해당 지역 주민들 간의 대화를 촉진하고, 이를 통해 필요한 구체적인 활동이나 그 활동의 주체가 되는 지역운영조직 등을 지원한다. 집락지원인을 설치한 지방자치단체에 특별 교부세 조치로 지원하고 있다.

(다) 부흥지원인 제도

부흥지원인 제도의 목적은 피해자의 돌봄 및 케어, 지역 활성화 활동 등을 통해 커뮤니티 재구축을 도모하는 데 있다. 피해 지방 공공단체³⁶⁾가 정한 부흥 계획 및 그에 기초한 요강 등을 근거로 피해 지역 내외의 인재를 위촉한다.

부흥지원인 제도의 주요 내용에는 ㉠ 주민 생활 지원, 돌봄 및 케어 (해당 활동과 일체로 이루어지는 상담 업무를 포함), ㉡ 임시 주택 등에 거주하는 주민의 순회, 이야기 상대, 순회 시 주민으로부터의 건강·생활 지원 등에 관한 일반적인 상담 대응, 적절한 상담 창구 안내 등, ㉢ 여러 임시 주택 등에 나누어 거주하는 피해 커뮤니티의 연락 조정 등이 있다. 그리고 지역활성화와 관련한 지원사업에는 지역 행사, 전통 예능 커뮤니티의 활동 재개 및 활동 지원, 도시와의 교류 사업 실시 지원 등, 지역

36) 동일본 재정 특별법에 규정된 ‘특정 피해 지방 공공단체’ 또는 ‘특정 피해 구역’을 구역으로 하는 시정촌(9현·227시정촌) 등이 해당된다.

특산품 판매 및 기타 지역 생산·소비 촉진을 위한 활동 지원 등이 있다.

(라) 지역력 창조 어드바이스

외부 전문가(지역력 창조 어드바이저) 활용 제도이다. 지역의 독자적인 매력과 가치를 향상시키기 위해 지역력을 높이려는 시·정·촌이 지역 활성화와 관련된 지식과 노하우를 가진 외부 전문가를 초청하여 지도를 받고 조언을 받으며 추진하는 경우, 외부 전문가에 관한 정보 제공 및 초청에 필요한 경비를 충무성이 지원하는 제도이다.

대상 시정촌에 대한 어드바이저 파견 절차는 다음과 같다. ㉠ 시정촌에서 어드바이저를 지역 인재 네트에서 찾는다. ㉡ 관심 있는 어드바이저에게 연락한다. ㉢ 시정촌에서 예산을 계상한다. ㉣ 어드바이저의 지도 및 조언을 받는다.

(마) 지역활성화 기업인

삼대 도시권(동경권, 오사카권, 나고야권)에 위치한 기업과 지방자치단체가 협정서에 따라 직원을 지방자치단체에 일정 기간(6개월에서 3년) 파견하고, 지방자치단체가 해결하려는 지역 과제에 대해 직원의 전문적인 노하우와 지식을 활용하여 즉시 전력으로 업무를 수행함으로써 지역 활성화를 도모하는 제도이다.

기업 측면에서 전문 지식, 업무 경험, 인맥, 노하우를 활용할 수 있다는 게 지역 활성화기업인 제도의 장점이다. 외부의 시각과 민간의 경영 감각, 스피드 감각을 얻으면서 활동을 전개할 수 있는 이점이 있고, 직원의 입장에서는 새로운 형태의 사회 공헌, 다양한 경험을 통한 인재 육성 및 커리어 향상, 경험이 풍부한 시니어 인재의 새로운 라이프 스테이지 발견 등의 장점이 있다. 그리고 해당 지방자치단체는 기업과 개인 등 다양한 분야의 전문가와의 교류 관계를 통한 관계인구 형성과 지역 활성화와 관련된 사업을 수행한다는 장점이 있다.

(바) 지역 프로젝트 매니저

지방 공공단체가 중요한 프로젝트를 실행할 때 외부 전문가, 지역, 행정, 민간

등이 연계하여 진행하는 것이 필수적이다. 이에 따라 시정촌이 관계자 간의 연결을 도모하면서 프로젝트를 관리할 수 있는 ‘브리지 인재’를 ‘지역 프로젝트 매니저’로 임용하는 제도이며 2021년도에 시작하였다. 2023년도에는 88개 시정촌에서 91명의 지역 프로젝트 매니저가 활약 중이다.

지역 프로젝트 매니저(브리지 인재)가 없을 경우 커뮤니케이션 부족으로 혼란이 발생하고 관계자 간의 불신이 발생하는 문제가 야기되어, 외부 전문가를 초청하더라도 고립되어 해당 프로젝트가 성공하지 못하는 상태가 종종 발생한다. 따라서 지역 프로젝트 매니저는 다양한 관계자 간의 조정과 연결을 도모하면서 팀으로 프로젝트를 추진한다. 특히, 시정촌당 2명, 1인당 3년을 상한으로 한다.

도시 지역에서 과소 지역 등 조건이 불리한 지역으로 주민등록을 이전하고, 생활의 거점을 옮긴 자를 지방자치단체가 ‘지역활성화협력대(지역부흥협력대)원’으로 위촉한다. 대원은 일정 기간 동안 지역에 거주하며 지역 브랜드 및 지역 특산물의 개발·판매·홍보 등 지역 활성화를 지원하고, 농림수산업에 종사하거나 주민의 생활 지원 등 ‘지역 협력 활동’을 수행하면서 그 지역에 정착하려는 노력을 한다. 실시 주체는 지방자치단체이며, 활동 기간은 대략 1년 이상 3년 이하 정도이다. 지방재정조치는 특별교부세를 통해 지원하고 있고(2024년), 자세한 내용은 아래와 같다.

- 지역활성화협력대원의 모집 등에 필요한 비용: 단체당 최대 300만 엔
- 시험 지역활성화협력대원에 필요한 비용: 단체당 최대 100만 엔
- 지역활성화협력대 인턴에 필요한 비용: 단체당 프로그램 작성 등에 필요한 비용 최대 100만 엔
- 지역활성화협력대원의 활동에 필요한 비용: 개인당 최대 520만 엔(보상비 등: 320만 엔, 기타 활동 비용: 200만 엔)
- 지역활성화협력대원의 일상적인 지원에 필요한 비용: 단체당 최대 200만 엔
- 지역활성화협력대원의 창업에 필요한 비용: 임기 2년차부터 임기 종료 후 창업하는 자 1인당 최대 100만 엔
- 임기 종료 후 대원이 정착하기 위해 필요한 빈집 개조 비용: 조치율 0.5

- JET프로그램 참가자 등 외국인 주민을 대상으로 한 지역활성화협력대 활동에 대한 이해를 높이고 채용으로 연결되는 자치단체의 노력(단체당 최대 200만 엔) 및 외국인 대원의 필요 지원에 필요한 비용(단체당 최대 100만 엔) 등

3.2.2. 지역활성화협력대 도입의 효과

지역활성화협력대의 도입 효과는 지역활성화협력대 대원과 지역, 지방자치단체 등의 세 축을 중심으로 발생하고 있다. 지역활성화협력대원 자신의 재능 및 능력을 활용한 활동, 이상적인 생활 및 보람 발견, 참신한 관점(외부인·젊은이), 협력대원의 열정과 행동력이 지역에 큰 자극을 제공하고 있다. 그리고 지역의 파급효과는 행정이 할 수 없었던 유연한 지역 활성화 방안, 주민 수 증가로 인한 지역 활성화 등을 들 수 있다.

〈표 2-13〉 지역활성화협력대 추이

연도	대원 수	자치단체 수
2009	89	31
2010	257	90
2011	413	147
2012	617	207
2013	978	318
2014	1,629	444
2015	2,799	673
2016	4,090	886
2017	4,976	997
2018	5,530	1,061
2019	5,503	1,071
2020	5,560	1,065
2021	6,015	1,085
2022	6,447	1,116
2023	7,200	1,164

자료: 지역력창조그룹(2023: 1).

지역활성화협력대 사업으로 참여한 대원들 중에서 임기 종료 후 약 65%가 같은 지역에 정착하였고(2023년), 현재 참여하는 대원의 약 40%는 여성이다. 대원의 약 70%는 20대와 30대이다. 2024년까지 8,000명 정도까지 대원을 확대하는 것을 목표로 하고 있고, 신규 대원의 확충을 위해 2021년부터 인턴제도를 실시하고 있다. 농촌 RMO에서 지역활성화협력대 관련 사업과 인력의 협업이 활발하게 진행되고 있다.

3.3. 농업 인력 확보 방안

일본의 최근 농업 인력 확보 방안에 대한 자료를 검토하여 향후 국내 농업과 농촌 지역 인력 확보 방안에 참고 자료로 활용하고자 한다. 일본에서는 농촌 지역의 인력 확보와 관련하여 내국인 및 외국인으로 구분하여 다양한 정책을 추진하고 있다.

3.3.1. 내국인 농업 인력 확보

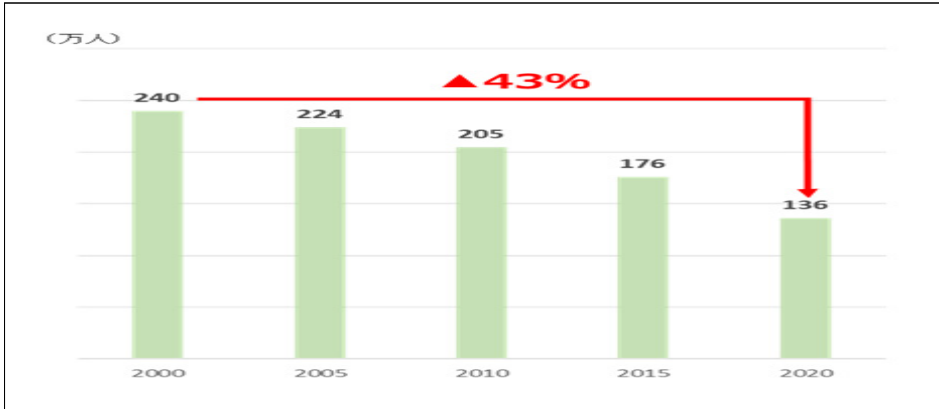
일본은 현재 농업 담당자 중 기간적 농업 종사자³⁷⁾가 지난 20년간 약 40% 감소하였고, 향후 더욱더 감소할 것으로 전망된다. 기간적 농업 종사자 수의 급격한 감소는 농업 기반 유지에 위협으로 작용하고 있다. 하지만 농업법인 등 고용형 경영이 경지면적 측면에서 차지하는 비중이 높아지고 있으며 중요한 역할을 담당하고 있지만, 농촌 지역에서 농업 인력은 여전히 부족한 상황이다.

일본에서 고용형 경영의 규모 확대 등의 사업이 적극 추진 중에 있고, 농업 취업자의 고용자 수 및 고용자 비중이 높아지는 추세다. 농업 인력 고용 형태에서 상시 고용이 30% 정도를 차지할 정도인데, 매년 증가하고 있다. 일반 직업계에서 유효구인배율³⁸⁾이 농림어업 유효구인배율보다 낮다(농림수산성, 2024d).

37) 기간적 농업 종사자는 15세 이상의 세대원 중에서 자영농업에 전담 종사하는 사람을 의미한다.

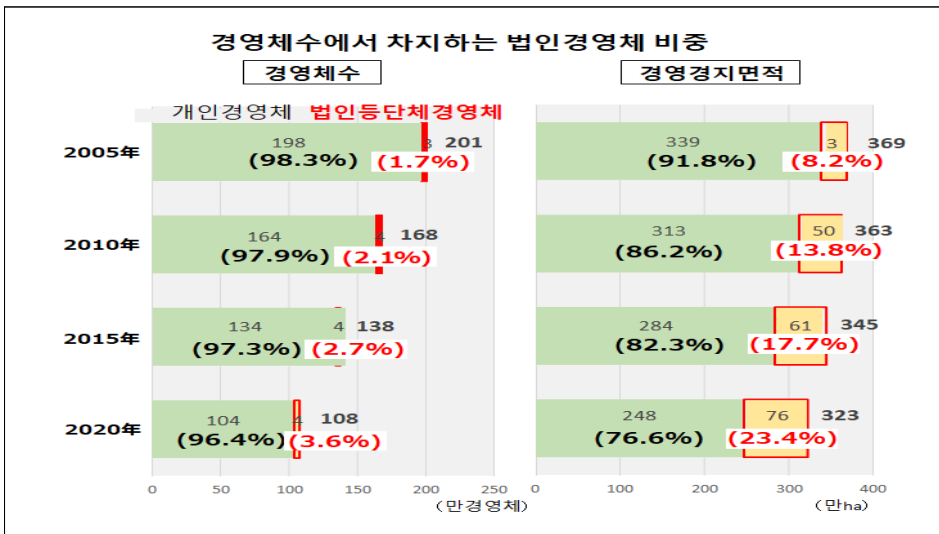
38) 유효구인배율은 '유효구인 수/유효구직자 수'를 의미한다.

〈그림 2-14〉 기간적 농업 종사자 수 변화



자료: 일본 농림수산성(2024c: 1).

〈그림 2-15〉 법인경영체의 수 및 경지면적 비중 변화



자료: 일본 농림수산성(2024c: 1).

농업 부문은 기후 및 계절의 자연적 조건에 강한 영향을 받는 특성에 따라 타 산업에 비해 노동기준법의 일부 항목(노동 시간 등)은 적용 예외로 인정받고 있을 정도로, 농업 인력 확보와 관련한 현실적인 제약 조건이 많고 힘들다는 것을 인정하고 있다. 특히, 타 산업에 비해 노동 기준에서 예외로 인정하는 항목에는 노동시

간, 휴식, 휴일, 시간 외 및 휴일 노동과 시간 외 및 휴일 할증요금 등이다. 그리고 노동보험과 사회보험제도에서도 농업 부문 근로자의 수에 따라 차등 적용을 인정 받고 있다.

일본이 농업 부문 인재 확보를 위한 일본 정부의 다양한 대처 사례를 살펴보면 다음과 같다. ① 타 산지연대 인재 확보, ② 노동력 모집 앱 활용 인재 확보, ③ 민간 기업 부업 등 인재 확보, ④ 지역인재 활용 등이 대표적이다.

타 산지연대 방안은 성수기(번한기)가 다른 복수 산지들이 연대하여 필요한 파트타임 인력을 확보하는 방안이다. 파트타임 인력이 산지를 이동하면서 연중 작업에 종사할 수 있도록 지원하고 있다. 노동력 모집 앱 활용 방안은 최근 근로자의 취향과 편리성을 배려하면서 하루 단위 농업 아르바이트가 가능하도록 하는 방안이며, 학생과 주부 등 휴일 이용 부업이 가능하도록 지원하고 있다.

〈그림 2-16〉 일본의 타 산업 대비 농업의 노동환경 비교

■ 노동기준(노동기준법관련)

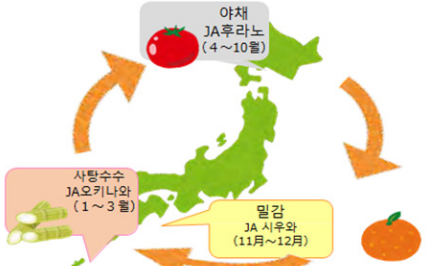
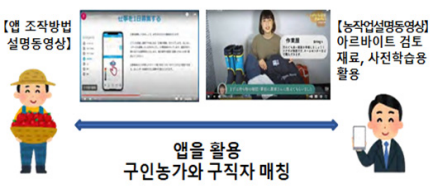
적용 예외 항목	농업·어업	타 산업(※ 임업 1994년부터 적용)
노동시간	적용 예외	1일 8시간, 1주간 40시간 이내
휴식	적용 예외	노동시간 6시간에 45분 이상, 8시간에 1시간 이상
휴일	적용 예외	매주 1회 또는 4주 4일 이상
시간외·휴일 노동	적용 예외	36협정 제출, 1개월 45시간, 1년 360시간 이내
시간외·휴일 할증임금	적용 예외	시간외 노동 125% 이상, 휴일 노동 135% 이상

■ 노동보험·사회보험제도

적용 예외 항목	농업·임업·어업	타 산업(※ 임업 1994년부터 적용)	
노동 보험	산재보험	「노동자 상시 5인 미만 개인사업자」 임의가입(이외는 강제가입)	혼자서도 고용주가 있다면 강제가입
	고용보험		
사회 보험	건강보험	법인사업소만 강제가입(개인 임의가입)	「노동자 상시 5인 미만 개인사업자」 제외, 강제가입 ※ 일부 적용 제외 업종도 있음
	후생연금		

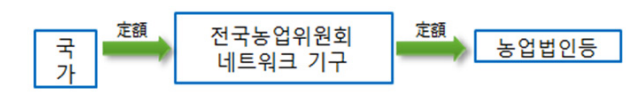
자료: 일본 농림수산성(2024c: 3).

〈그림 2-17〉 농업 인력 확보 사례

<p style="text-align: center;">타산지연휴(연대) 인재 확보</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 성수기가 다른 복수 산지(북해도, 에히메현, 오키나와)들이 연대해 농번기에 필요한 파트타임 인력 확보 ○ 파트타임 인력은 산지를 이동하면서 연중 농작업에 종사가 가능 <p>대처 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 3개 JA(농협)가 공동, 인재모집 안내서 작성·농업구인모집사이트 개설(농가일거리내비) 구인정보게재 등 통해 파트타임 모집 ○ 현재 종사 중인 파트타임 근로자를 위해 타 지역의 담당자가 직접 와서 업무설명회를 개최하고, 이동 산지의 원활한 적응과 농작업에 종사하도록 궁리 	<p style="text-align: center;">노동력모집 앱 활용 인재 확보</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 하루 단위 농업 아르바이트 가능 앱 도입. 학생, 주부 및 휴일 이용 부업 등 폭넓은 층에서 인재를 확보 <p>대처 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 단기 근로 희망 근로자를 유입하기 위해 하루 단위 농업 아르바이트 앱 도입 ○ 앱 이용자 확대를 통한 바이트 매칭 성립 건수가 확대하기 위해 농가(구인자)용 앱 조작 설명 동영상, 구직자용 농작업 설명 동영상 작성 및 홍보 실시 
<p style="text-align: center;">민간기업 부업 등으로 인재 확보</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 산지와 민간기업이 연휴하여 다양한 업종(운수, 정보통신, 전기·가스업 등)의 사원의 부업·자원봉사로 농작업 종사, 과수 적과와 적립, 수확 등 담당하는 노동력 확보 <p>대처 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 노동력모집 앱을 활용, 기업 사원이 빈시간에 농작업을 편하게 하도록 환경을 정비 ○ 민간기업은 앱의 법인용 이용기능을 통해 사원의 농작업 종사 상황을 파악 가능 	<p style="text-align: center;">지역 인재 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농작업수탁회사의 등록자가 그룹 단위로 농작업 실시(아르바이트는 1일 단위로 농작업에 종사) ○ 아르바이트의 정착을 위해 관내에서 봄~가을(토마토·파·양배추 등) 생산주기에 더해 겨울철 양배추 개시로 연중고용 가능 <p>대처 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 5~8명 한 조로 농작업에 종사하므로 초심자도 작업하면서 기술 습득이 가능 ○ 농작업 장애를 낮추기 위해 현금일당지급·작업현지 송영(보내고 맞이함) 실시

자료: 일본 농림수산청(2024c: 7-8).

〈그림 2-18〉 농업 인력 확보 지원사업 사례(1)

대책 포인트	고용취농자 확보·육성을 위해 농업법인 등이 49세 이하의 취농희망자를 새롭게 고용하는 경우에 자금을 교부. 또한 농업법인 등이 직원 등을 차세대 경영자로 육성하기 위해 실시하는 파견연수를 지원
사업 목표	40대 이하의 농업 종사자 확대
사업 내용	<p>1. 고용취농자 육성·독립 지원형 농업법인 등 취농희망자 새롭게 고용, 농업취업 또는 독립취농에 필요한 연수 실시할 경우 자금교부 (연간 최대 60만 엔, 최대 4년간)</p> <p>2. 새로운 법인 설립 지원형 농업법인 등이 새로운 농업법인 설립, 독립취농을 목표로 하는 취농희망자 일정기간 고용, 독립취농 필요한 연수 실시할 경우 자금을 교부 (연간 최대 120만 엔, 최장 4년간(3년째 이후 연간 최대 60만 엔))</p> <p>3. 차세대 경영자 육성지원형 농업법인 등이 직원 등을 차세대 경영자로 육성, 동업종 법인·선진적인 농업법인 파견해 실시하는 연수 경비를 조성 (월 최대 10만 엔)</p> <p>〈사업 흐름〉</p> 
사업 이미지	<p>○ 고용취농자육성·독립지원형/신법인설립지원형 〈농업법인 등 주요 요건〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 신규 고용취농자와 정규직 기간이 정해지지 않은 고용계약을 체결하는 것(독립 전제의 경우는 기간이 정해진 고용계약으로 가능) 2. 노동 환경 개선에 이미 대처하고 있고, 또는 새롭게 대처하는 것 3. 과거 5년간 본 사업 등의 대상이 된 신규 고용 취농자가 2명 이상인 경우, 농업에의 정착률이 2분의 1 이상인 것 4. 연수 내용 등 취농 포털사이트(농업을 시작한다. JP)에 게재 <p>〈신규고용취농자 주요 요건〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지원 종료 후에도 취농을 계속 또는 독립에 강한 의욕을 가진 49세 이하 사람 2. 지원 개시시점에 정규직으로 채용된 후 4개월 이상 12개월 미만 3. 과거 농업 취업기간이 5년 이내 <p>○ 차세대경영자육성 지원형 〈파견원 농업법인 등의 주요 요건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 파견연수생을 연수 종료 후 1년 이내 임원 등에 등용하는 것 <p>〈파견연수생의 구요 요건〉 ● 원칙 55세 미만인 자일 것</p>

자료: 일본 농림수산청(2024c: 9-10).

일본의 국내 농업 인력 확보를 위해 추진하는 정책사업으로는 ① 고용취농자금 사업, ② 농업노동력 확보 지원사업, ③ 일하기 쉬운 환경 만들기 사업 등이 있다. 고용취농자금사업은 40대 이하의 농업종사자 확대가 목표이고, 고용취농자 육성과 독립 지원형 사업과 새로운 법인 설립 지원형 및 차세대 경영자 육성지원형 사

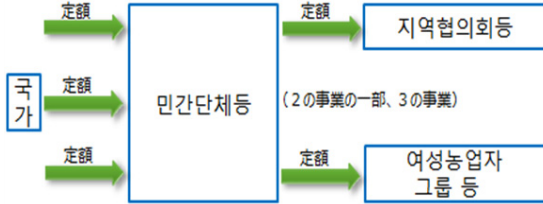
업에 대한 지원이 중심이다. 그리고 농업 노동력 확보 지원사업은 농업 현장의 노동력 부족 문제를 지원하기 위해 타 산지 및 타 산업과 제휴 등에 의한 노동력 확보를 지원하고 있다. 또한, 일하기 쉬운 환경 만들기 사업은 여성 등의 노동력 환경 정비를 지원하는 사업이다.

〈그림 2-19〉 농업 인력 확보 지원사업 사례(2)

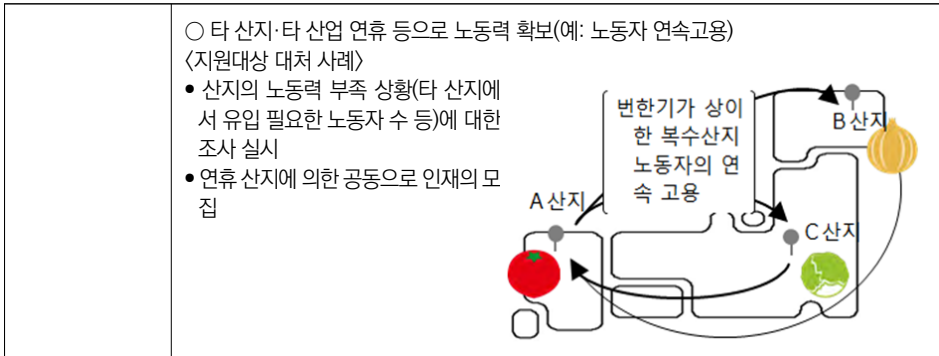
대책 포인트	농업 현장의 노동력 부족을 해소하기 위해 타 산지·타 산업과의 제휴 등에 의한 노동력 확보의 대책 지원
사업 목표	산지의 노동력 부족에 충족
사업 내용	<p>1. 농업노동력 확보 지원</p> <p>산지 내에서는 노동력 확보 추진하는 대책, 변환기(성수 및 비성수)가 다른 타 산지·타 산업과 제휴 등을 통한 노동력 확보의 대책을 지원 [보조율: 정액(상한 350만 엔/년)] 또한 타 산지·타 산업과 제휴 등으로 노동력을 확보할 경우, 근로자의 교통비·숙박비 지원 [보조율: 정액(상한 1,000만 엔)]</p> <p>2. (2023년도 보정예산) 일하기 쉬운 환경 만들기 긴급대책 중 노동력 확보 체제 강화 사업 상기 1의 사업내용 외, 지역협의회 등이 '일하기 쉬운 환경 만들기 계획'에 근거해 실시하는 취업조건 개선 및 노동력 확보 등의 대책을 지원</p> <p>〈사업 흐름〉</p>
사업 이미지	<p>○ 산지 내에서 노동력 확보(예: 노동력 모집 앱 활용)</p> <p>〈지원대상 대책 사례〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 산지에서의 앱 도입·주지 실시 • 농업자용 앱 이용 설명회나 노무 관리 세미나 개최 • 구직자를 위한 농업 소개 동영상 제작 <p>○ 타 산지·타 산업 연휴 등으로 노동력 확보 (예: 노동자 연속고용)</p> <p>〈지원대상 대책 사례〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 산지의 노동력 부족 상황(다른 산지에서 수용이 필요한 근로자 수 등)에 관한 • 연계 산지에 의한 공동으로의 인재의 모집

자료: 일본 농림수산성(2024c: 9-10).

〈그림 2-20〉 농업 인력 확보 지원사업 사례(3)

대책 포인트	취업조건 개선, 타 산지·타 산업과의 제휴 등에 의한 노동력 확보 대처에 관한 체제를 강화하는 것과 동시에 여성의 노동환경 정비·활약 강화, 외국 노동력 확보 체제의 강화 지원
사업 목표	농업 분야 노동환경 개선
사업 내용	<p>1. 노동력 확보 체제 강화 지원</p> <p>산지 농업경영체·지방공공단체 등으로 구성되는 지역협의회 등을 통한 노동력 확보에서 취업조건 개선 등의 대처, 타 산지·타 산업과의 연휴(제휴) 등의 대처 지원</p> <p>(1) 취업조건 개선 등에 대한 지원: 지역협의회 등이 '일하기 쉬운 환경 만들기 계획'에 근거해 실시하는 취업조건 개선 및 노동력 확보 등을 위한 대처 지원</p> <p>(2) 타 산지·타 산업 제휴 등에 의한 노동력 확보 대처 지원</p> <p>2. 여성 노동환경 정비·활약 강화 지원</p> <p>남녀별 화장실, 탈의실 확보 등으로 여성 농업자가 일하기 쉬운 환경 정비나 여성 리더의 육성, 여성그룹 활동 지원</p> <p>3. 외국 인재의 확보 체제 강화 지원</p> <p>선택되어지는 일본의 농업을 목표로, 외국 인재가 일하기 쉬운 환경 정비를 위한 현지 설명·상담회나 외국 인재 육성의 대처를 지원</p> <p>〈사업 흐름〉</p> 
사업 이미지	<p>○ 일하기 쉬운 환경 만들기 계획에 기초 〈지역협의회 등이 실시하는 취업조건 개선 등의 대처〉</p> <p>① 산지에서 노동력 확보를 향한 '일하기 쉬운 환경 만들기 계획' 책정</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>[일하기 쉬운 환경 만들기 계획의 이미지]</p> <p>I 지역농업의 현상, II 사업에 있어서의 새로운 대처, III 사업 스케줄, IV 성과 목표</p> <p>≪ II 사업의 새로운 대처 구체 사례 ≫</p> <p>취업규칙 책정, 노동시간(8h/일) 설정, 휴식·휴일(월 8일) 설정, 36협정 체결, 시간외 할증임금 지급, 노동보험·사회보험 가입, 육휴·돌봄(개호) 휴업제도 신설, 인사평가제도 도입 등</p> </div> <p>② 일하기 쉬운 노동환경 만들기를 위한 연수 등의 실시</p> <p>③ 취업규칙의 책정·재검토 등 관련 사회보험노무사 등이 어드바이스 등 지원 체제 정비 (예) 고용계약, 노동 조건 책정, 능력급·정기 승급, 변형노동 시간제, 노무 관리 체제의 재검토 등</p> <p>④ 작업공정, 업무 내용의 분석·개선·정착지원 등을 위한 지원 체제 정비 (예) 작업 매뉴얼 책정 지원, 작업 공정 보이기 툴의 도입 등에 의한 노동 시간 압축, 경영 데이터의 보이기·공유를 위한 툴 도입, 노동시간 평준화를 위한 경영 계획의 재검토 지원 등</p> <p>⑤ ②~④의 취업조건개선 등을 구체적인 노동력 확보에 연결하기 위한 대처 (예) 지역협의회 등이 실시하는 구인 대행(구인 게재, 구인 모집 이벤트 개최, 노동 환경이나 기업 이념을 홍보하기 위한 홈페이지 제작, PR 동영상 작성) 등</p>

(계속)



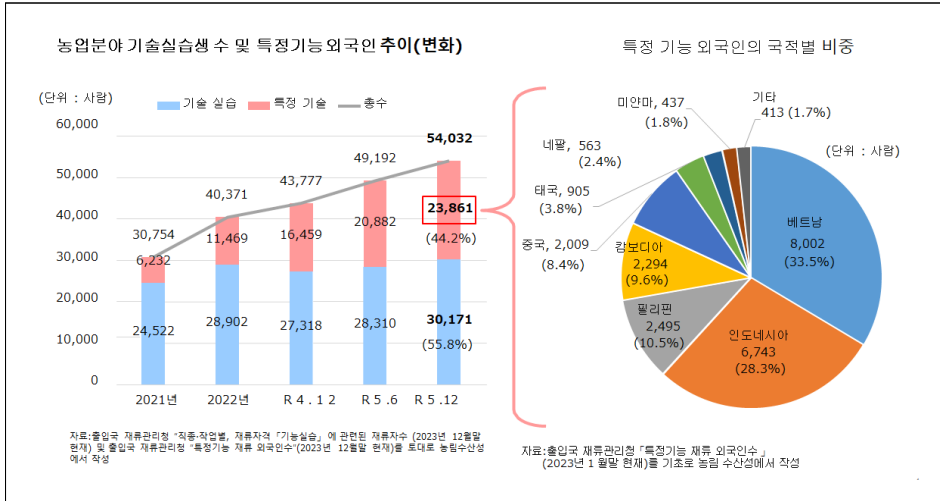
자료: 일본 농림수산성(2024c: 9-10).

3.3.2. 농업 분야 외국인 인력 확보

일본에서 현재 농업 분야에서 일하는 기술실습생과 특정기능 외국인의 총수는 2023년 12월 말(기준) 약 5만 4,000명 정도이다. 특정기능 외국인은 제도가 창설된 2019년부터 5년간 약 2만 4,000명까지 확대되었고, 비율도 매년 증가 추세이다. 외국인 인재(노동력)의 국적별 비중은 베트남, 인도네시아 순이다. 2023년 기준 일본 현지에 근무하는 외국인 노동자는 약 205만 명 정도이고, 재류자격자는 약 61만 6,000명, 취업목적 재류자격 노동자는 약 59만 6,000명, 기능실습생이 약 41만 2,000명, 자격 외 활동(유학생 등) 약 35만 3,000명 정도이다.

일본에서 농업 분야 외국인 근로자 수용 제도는 기능실습제도와 특정기능제도로 구분할 수 있다. 기능실습제도는 기능실습이 주요한 목적이고, 특정기능제도는 취업이 목적이다. 각각의 제도의 특징에서 종사 가능 업무의 범위와 재류기간 등에 차이가 있다.

〈그림 2-21〉 일본의 농업 분야 외국인 인력 변화 및 국적별 비중



자료: 일본 농림수산성(2024d: 1).

농업 분야에서 외국인 대상 기능실습제도와 특정기능제도의 업무 절차는 조금 다르다. 기능실습제도는 단체감리형과 기업단독형으로 구분하고 있고, 특정기능 제도는 해외 채용 절차와 국내 재류자 채용 절차로 구분할 수 있다. 기술실습생은 1년간 기술실습(1호)을 거쳐 일정한 기능을 습득할 수 있었다고 평가되면 최장 5년간의 기술실습(2·3호)을 받을 수 있다. 반면, 특정기능 1호는 통산 5년간(도중에 출입국 가능) 취업 가능, 특정기능 2호는 재류기간의 갱신 횟수에 상한이 없다.

일본은 외국인 인재유입종합지원사업을 통해 농업, 어업, 식료품 제조업, 외식업의 각 분야에서 외국 인재의 확보와 적정하고 원활한 수용, 외국 인재의 지식·기능을 확인하는 시험의 실시나 현지 설명 및 상담회의 개최, 일하기 쉬운 환경의 정비 등에 가세해 외국 인재에 대한 학습 기회의 제공 등의 대처를 지원하고 있다. 사업의 목표는 농업, 어업, 식료품 제조업 및 외식업 분야에서 외국 인재 확보, 외국 인재가 일하기 쉬운 노동환경 정비 추진 등이다.

〈그림 2-22〉 일본의 분야별 외국인 근로자 비중

출입국 관리 및 난민인정법상 가능한 취업 형태	내용																								
① 신분 근거한 재류자격: 약 61.6만 명 (정주자(주로 일본인), 영주자, 일본인의 배우자 등)	<ul style="list-style-type: none"> 재류자격은 재류중 활동에 제한이 없기 때문에 다양한 분야에서 보상을 받는 활동이 가능 일부 재류자격에 대해서는 상륙 허가의 기준을 '우리나라의 산업 및 국민생활에 영향 기타 사정'을 감안하여 정한다. '전문적·기술적 분야'에 해당하는 주요 재류자격 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>재류자격</th> <th>구체적인 예</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>교수</td> <td>대학교수 등</td> </tr> <tr> <td>고급 전문직</td> <td>포인트제에 의한 고도 인재</td> </tr> <tr> <td>경영·관리</td> <td>기업 등의 경영자·관리자</td> </tr> <tr> <td>법률·회계 업무</td> <td>변호사, 공인회계사 등</td> </tr> <tr> <td>의료</td> <td>의사, 치과의사, 간호사</td> </tr> <tr> <td>연구</td> <td>정부 관계기관이나 사기업 등의 연구자</td> </tr> <tr> <td>교육</td> <td>중학교·고등학교 등의 어학교사 등</td> </tr> <tr> <td>기술·인문 지식·국제 업무</td> <td>기계공학 등의 기술자, 통역, 디자이너, 사기업의 어학교사, 마케팅 업무 종사자 등</td> </tr> <tr> <td>기업 내 전근</td> <td>외국사업소의 전근자</td> </tr> <tr> <td>간호</td> <td>개호복지사 ※ 2017년 9월부터 새롭게 추가</td> </tr> <tr> <td>기술</td> <td>외국 요리 조리사, 스포츠 지도자, 항공기 조종사, 귀금속 등의 가공 장인 등</td> </tr> </tbody> </table> 	재류자격	구체적인 예	교수	대학교수 등	고급 전문직	포인트제에 의한 고도 인재	경영·관리	기업 등의 경영자·관리자	법률·회계 업무	변호사, 공인회계사 등	의료	의사, 치과의사, 간호사	연구	정부 관계기관이나 사기업 등의 연구자	교육	중학교·고등학교 등의 어학교사 등	기술·인문 지식·국제 업무	기계공학 등의 기술자, 통역, 디자이너, 사기업의 어학교사, 마케팅 업무 종사자 등	기업 내 전근	외국사업소의 전근자	간호	개호복지사 ※ 2017년 9월부터 새롭게 추가	기술	외국 요리 조리사, 스포츠 지도자, 항공기 조종사, 귀금속 등의 가공 장인 등
재류자격	구체적인 예																								
교수	대학교수 등																								
고급 전문직	포인트제에 의한 고도 인재																								
경영·관리	기업 등의 경영자·관리자																								
법률·회계 업무	변호사, 공인회계사 등																								
의료	의사, 치과의사, 간호사																								
연구	정부 관계기관이나 사기업 등의 연구자																								
교육	중학교·고등학교 등의 어학교사 등																								
기술·인문 지식·국제 업무	기계공학 등의 기술자, 통역, 디자이너, 사기업의 어학교사, 마케팅 업무 종사자 등																								
기업 내 전근	외국사업소의 전근자																								
간호	개호복지사 ※ 2017년 9월부터 새롭게 추가																								
기술	외국 요리 조리사, 스포츠 지도자, 항공기 조종사, 귀금속 등의 가공 장인 등																								
② 취업 목적 재류자격: 약 59.6만 명 (소위 '전문적·기술적 분야' ※ '특정 기술' 포함) ※ 취업을 목적 새로운 재류자격(특정기능) <ul style="list-style-type: none"> 일정한 전문성 가지고 있는 외국인재를 받아들이는 것(1호와 2호에 구분) 수용 대상 분야에 대해서는 진정으로 필요한 분야에 한정한다. 재류기간의 상한은 1호는 통상 5년 정도 																									
③ 특정활동: 약 7.2만 명 (EPA에 근거하는 외국인 간호사·개호 복지사 후보자, 워킹홀리데이, 외국인 건설 취업자, 외국인 조선 취업자 등)	<ul style="list-style-type: none"> '특정활동'의 재류자격 관련 우리나라에 재류하는 외국인은 개별 허가 내용에 따라 보수를 받는 활동의 가부가 결정 																								
④ 기능실습: 약 41.2만 명	<ul style="list-style-type: none"> 기능이전을 통한 개발도상국 등 국제협력이 목적 2010년 7월 1일 시행의 개정 입관법에 따라 기술실습생은 입국 1년째부터 고용 관계가 있는 '기능 실습'의 재류자격이 부여된다. (동일 이후에 자격 변경한 기술실습생도 마찬가지 적용) 																								
⑤ 자격외활동(유학생 아르바이트 등): 약 35.3만 명	<ul style="list-style-type: none"> 본래 재류자격의 활동을 저해하지 않는 범위 내(1주 28시간 이내 등)로 상당으로 인정되는 경우에 보수를 받는 활동이 허가 																								

주: 외국인 고용상황 신고 상황(2023년 10월 말 현재): 외국인 고용상황 신고제도는 사업주가 외국인 고용·이직 시에 성명, 재류자격, 재류기간 등을 확인한 후 헬로워크에 신고를 실시할 것을 의무화하는 제도(고용대책법 제28조). 덧붙여 '외교', '공용' 및 '특별 영주자'는 대상 외이다.

자료: 일본 농림수산업성(2024d: 2).

〈표 2-14〉 농업 분야 외국인 근로자 분야별 재류자격제도 비교

구분	기능실습제도	특정기능제도
재류자격	기능실습 - 실습 목적	특정기능 1호, 특정기능 2호 - 취업 목적
재류기간	최대 5년 ※ 제1호(1년), 제2호(2년), 제3호(2년) ※ 제3호 기능 실습 개시 전 또는 개시 후 1년 이내에 1개월 이상 귀국 필요	특정기능 1호: 통산 5년(1년 넘지 않는 범위 재류기간 갱신) 특정기능 2호: 상한 없음(3년, 1년 또는 6월 재류기간 갱신) ※ 재류기간 중의 귀국 가능
종사 가능 업무의 범위	<ul style="list-style-type: none"> • 경작농업 중 - 시설원예, 발작, 채소, 과수 • 축산농업 중 - 양돈, 양계, 낙농 ※ 농작업 이외에 농축산물을 사용한 제도·가공 작업 실습도 가능	특정기능 1호: 경종농업 전반, 축산농업 전반 특정기능 2호: 1호에 종사 가능한 업무 및 해당 관리 업무 ※ 일본인이 통상 종사하고 있는 관련 업무(농축산물의 제조·가공, 운반, 판매 작업, 겨울철의 제설 작업 등)에 부수적으로 종사하는 것도 가능
기능 수준	-	특정기능 1호: 상당한 정도의 지식 또는 경험 필요로 하는 기술 특정기능 2호: 숙련된 기술 ※ 업소관성청이 정하는 시험 등에 의해 확인 단, 1호에 대해서 기능실습(3년)을 수료한 자는 시험 면제
일본어 능력 수준	-	특정기능 1호: 어느 정도 일상 회화를 할 수 있고 생활에 지장이 없는 정도의 능력을 가지는 것을 기본 ※ 업소관성청이 정하는 시험 등에 의해 확인. 다만, 기술실습(3년)을 수료한 자는 시험을 면제
외국인재 수요 주체(고용주)	실습 실시자(농업자 등) ※ 농협이 수용 주체가 되어 조합원으로부터 농작업을 맡아 실습을 실시하는 것도 가능	농업자 등 파견사업자(농협, 농협출자법인, 특구사업 사업자 등을 상정)
재류자 수	30,171명 (2023년 12월 말 현재, 입관청 공표)	27,807명 (2024년 6월 말 현재, 입관청 공표)

자료 : 일본 농림수산성(2024d: 3).

일본의 농업 현장에 취업하는 외국 인재가 일하기 쉽도록 환경을 정비하기 위해 외국 인재 유입 종합지원사업의 일환으로 외국 인재 및 사업자용 상담 창구 설치 지원(사업 실시 주체는 주식회사 JTB), 상담 창구는 전화와 메일, 온라인 대면 3종류 설치, 외국어 13개 언어로 대응하고 있고, 외국 인재 노동 환경의 조사·분석

을 실시해 회답 내용에 응해 외국 인재에 조언 활동을 실시한다. 그리고 외국 인재 고용에 관심이 있는 일본의 농업경영체도 참가해 외국 인재 고용의 발판 및 일본의 농업 매력을 전하는 강연도 실시한다. 2023년도에는 인도, 인도네시아, 필리핀에서 개최, 일본 취업을 희망하는 외국인 750명 이상(온라인 포함)이 참가하였다.

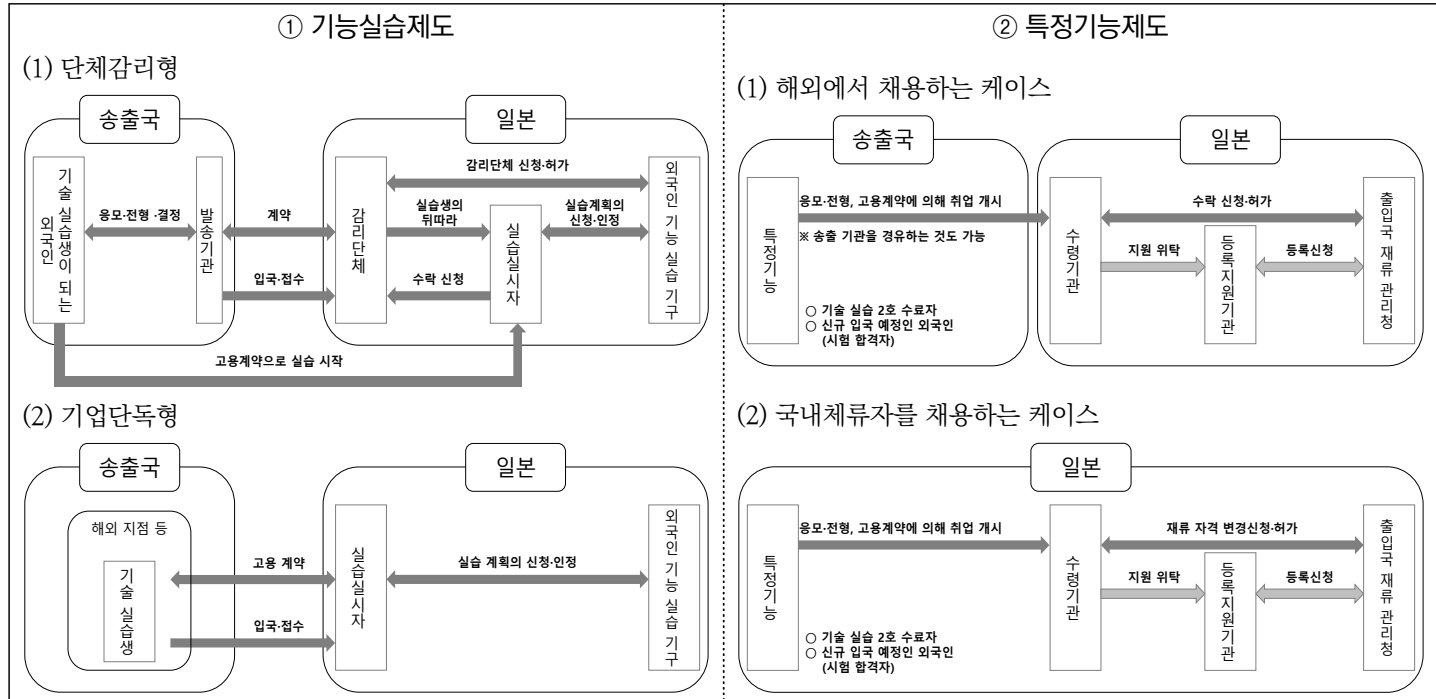
〈표 2-15〉 기능실습제도 및 특정기능제도의 조건

구분	내용									
수용 외국 노동인력 수	78,000명(특정기술 1호 한정)									
인재의 기준	<p>기능시험(1호, 2호) 기능실습2호 수료자는 1호 시험 면제 농업기능측정시험: 경종농업 전반, 축산농업 전반 · 실시주체는 전국농업회의소 · 2019년 가을부터 실시 · 실시국 및 개최시기 등은 전국농업회의소에서 홈페이지 공표</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>시험 결과(누계)</th> <th>수험자 수</th> <th>합격자 수</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>특정기능 1호(2024년 6월)</td> <td>63,890명</td> <td>56,555명</td> </tr> <tr> <td>특정기능 2호(2024년 6월)</td> <td>626명</td> <td>188명</td> </tr> </tbody> </table>	시험 결과(누계)	수험자 수	합격자 수	특정기능 1호(2024년 6월)	63,890명	56,555명	특정기능 2호(2024년 6월)	626명	188명
	시험 결과(누계)	수험자 수	합격자 수							
	특정기능 1호(2024년 6월)	63,890명	56,555명							
특정기능 2호(2024년 6월)	626명	188명								
<p>일본어능력시험(1호만) 단, 기능실습 2호 수료자 면제 ① 일본어능력시험(N4 이상), ② 국제교류기금일본어기초테스트 · 실시주체: 일본어국제교육지원협회, 국제교류기금 · 실시국 및 개최시기 등은 각각 온라인 공표</p> <p>실무경험(2호만) ① 경종농업(축산농업) 현장에서 복수의 종업원을 지도하면서 작업에 종사, 공정을 관리하는 사람으로서 2년 이상 실무경험 ② 경종농업(축산농업) 현장에서 3년 이상 실무경험</p>										
수용 정지 및 재개	<p>농림수산장관은 인력 부족의 상황에 대응하여 운영 방침의 재검토를 검토 등 수용 가능 인력수를 초과하는 경우 법무장관에 수용 정지를 요구한다. 수용 정지 후 다시 필요성이 발생할 경우 법무대신에게 수용 재개를 요구한다.</p>									
업무	<p>① 경종농업 전반(재배관리, 집출하, 선별 등, 재배관리 업무가 포함되어야 함) ② 축산농업 전반(사양관리, 집출하, 선별 등, 사양관리 업무가 포함되어야 함) ③ 2호와 관련 ①과 ②의 업무에 더해 당해 관리 업무 - 일본인이 통상 종사하는 관련 업무(농축산물 제조, 가공, 운반, 판매 작업, 겨울 제설 작업 등)에 부가적 종사도 가능</p>									
수용기관 등 조건	<p>① 농업특정기능협회에 참가, 필요한 협력을 수행하고 ② 과거 5년 이내에 동일 노동자(기능실습생 포함)를 적어도 6개월 이상 계속해 고용한 경험</p>									
고용 형태	<p>① 직접 고용 ② 노동자 파견(파견사업자는 농협, 농협출자법인, 특구사업을 실시하고 있는 사업자 등을 상정</p>									

주: 특정기능 1호 시험은 2019년, 2호 시험은 2023년 시작.

자료: 일본 농림수산성(2024d: 6).

〈그림 2-23〉 기능실습제도 및 특정기능제도 업무 절차 비교



○ 기술실습생은 1년간 기술실습(1호)을 거쳐 일정한 기능습득을 할 수 있었다고 평가되면 최장 5년간의 기술실습(2·3호)을 받을 수 있다.

자료: 일본 농림수산성(2024d: 4).

○ 특정기능1호: 통산 5년간(도중에 출입국가) 취업 가능
○ 특정기능2호: 재류기간의 갱신 횟수에 상한 없음

제3장

**저출생·초고령화에 관한
농촌 주민의 경험과 인식**

저출생·초고령화에 관한 농촌 주민의 경험과 인식

1. 초점집단토론의 개요

1.1. 배경

농촌 읍·면들은 대부분 초고령사회에 진입했다. 현재까지의 추세는 앞으로도 오랫동안 이어질 것이다. 농촌 주민이 경험하는 사회변동의 여러 측면 중에서 ‘저출생·초고령화와 그에 따른 인구 감소’만큼 심대하고 전방위적인 것이 또 있을까? 그러나 인구가 더 고령화되고 감소한다면 농촌 주민의 삶은 어떤 압력을 받게 될지를 상세히 살펴본 자료는 드물다. 농촌 인구를 전망한 연구는 여럿 있지만, 거기에서 그치고 만다. 질적 측면에서 이 문제를 다룬 연구는 찾아보기 어렵다.

저출생, 초고령화, 인구 감소 등의 중대한 사회변동을 주민들은 어떻게 경험하고 있으며 어떻게 인식하고 있는가? 여러 농촌 지역 중에서도 먼저 고령화와 인구 감소를 겪은 주민들의 경험과 인식을 파악한다면, 그것을 바탕으로, 다른 큰 변동요인이 없다고 가정할 때 나타날 타 농촌 지역의 장래 모습을 유추할 수 있지 않을까? 농촌 주민들은 앞으로 인구가 더 줄고 더 고령화된 상황에서도 삶의 질을 어느

정도 유지하려면 무엇을 대비해야 한다고 생각하는가? 저출생·초고령화에 대한 농촌 주민의 경험과 인식을 생생한 질적 자료를 바탕으로 분석하기 위해 초점집단 토론이라는 방법을 택했다.

전방위적으로 영향을 끼칠 저출생, 초고령화, 인구 감소의 효과를 농촌 현장에서 다양하게 포착하는 일이 무엇보다 중요하다고 생각했다. 주민들의 경험과 주민들이 그 경험에 부여하는 의미를, 최대한 예단(豫斷)하지 않은 상태에서 최대한 포괄적으로 그리고 가급적 추상성이 낮은 수준에서 기술(記述)한 자료를 우선 확보할 필요가 있었다. 그렇게 얻은 자료가 나중에 관련 정책을 개발하거나 평가하는 데 실제적인 참고가 될 수 있기 때문이다.

1.2. 방법: 초점집단토론의 내용과 초점집단 구성

1.2.1. 내용

본 조사에 들어가기에 앞서 3월 5일에 성별과 연령이 다른 충남 홍성군 장곡면 주민 8명으로 초점집단을 구성해 토론 가이드를 점검하는 차원에서 예비조사를 진행하였다. 이후, 3월 13일부터 4월 5일까지 약 1개월 동안 초점집단토론을 집단마다 두 차례 진행하였다.

1차 초점집단토론에서는 저출생, 초고령화, 인구 감소가 진행되는 과정에서 개인이 그리고 지역사회의 다른 주민이 경험한 일상생활상의 변화에 관해 회고하고, 그 예를 들고, 논의 내용을 요약하는 순서로 진행하였다. 이때 ‘일상생활상의 변화’란 분야나 주제를 가리지 않고 폭넓은 의미로 사용하였다. 다만, 아무런 초점(focus)도 없이 토론을 진행하는 것은 바람직하지 않으므로 연구진이 개략적으로 논의의 거리를 몇 가지 사전에 준비해 제시하였다.³⁹⁾

2차 초점집단토론에서는 장래에도 당분간 저출생, 초고령화, 인구 감소 현상이

39) 〈부록 2〉의 ‘초점집단토론 계획’을 참고.

심화할 것이라는 전제하에 진행하였다. 농촌 지역사회의 주민들이 그런 상황에서도 ‘적응’하면서 일정 수준의 삶의 질을 유지하려면, 어떤 과제를 해결해야 하는지를 논의하였다.⁴⁰⁾ 과제 해결에 나서야 할 행위자는 지역사회 주민, 지방자치단체, 정부 등으로 한정하였다. 그리고 ‘출생률을 높여야 한다’라거나 ‘귀농·귀촌 등 전입 인구를 늘려야 한다’라는 식의 과제 제시는 배제하였다. 그 둘은 ‘인구 감소에 맞서 인구를 늘리자’라는 대안인 셈인데, 이 조사의 배경이 되는 본 연구 과제는 저출생·초고령화 상황에서의 ‘적응’을 위한 정책 방향과 과제를 찾는 것을 목적으로 하고 있기 때문이다. 그리고 출생률 제고나 전입 인구 증가 같은 대안에 관한 논의는 학계, 언론계, 정부 등에서 많이 논의되고 있기도 하다.

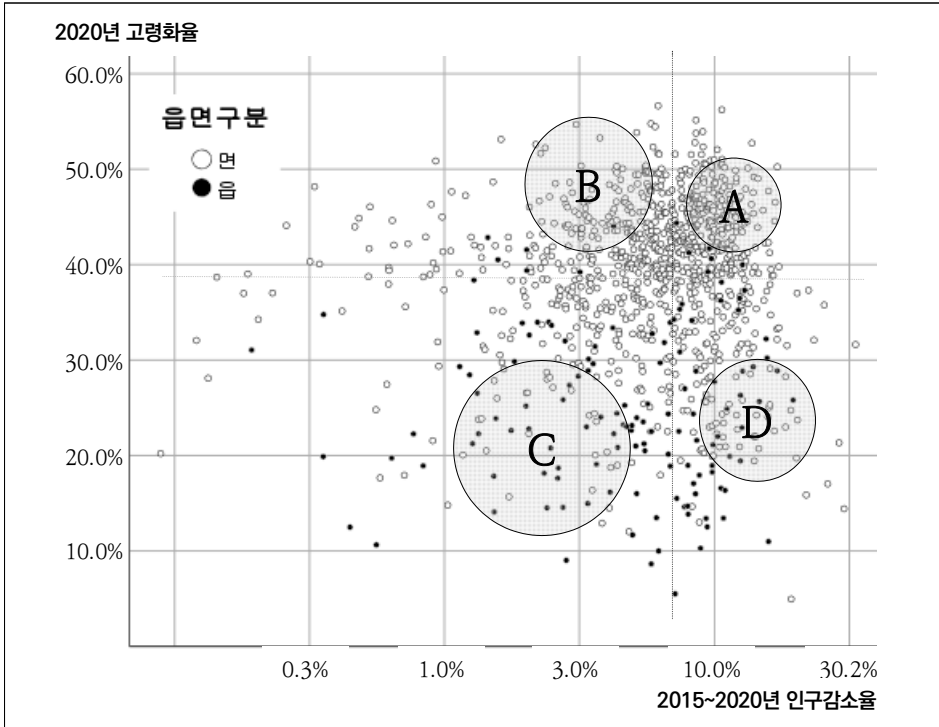
1.2.2. 초점집단 구성

모두 8개의 초점집단을 구성하였다. 인구가 감소하면서 고령화도 진전되는 읍·면 지역 주민들을 초점집단토론에 초대하기 위해 초점집단을 구성할 지역(읍·면)을 유의표집(purposive sampling)하였다<그림 1-1>. 인구 변동에 따른 생활상의 변화 내용이 거주 지역에 따라 다를 수 있다고 보았기 때문이다.

그리고 되도록 다양한 자료를 확보할 수 있게 ‘다차원 대비 초점집단토론(polyphonic focus groups discussion)’을 준비했다. 즉, 참가자를 성별, 연령, 거주하는 시·군의 인구학적 상황을 고려하여 유의표집하고, 각 초점집단에서 산출된 자료를 대조하거나 비교하는 방식으로 분석하였다. 농촌에서는 성별에 따라 역할 기대가 뚜렷하게 구별되는 경향이 있고, 나이에 따라서 주로 또는 자주 수행하는 사회적 상호작용의 내용과 맥락 등이 다를 수 있기 때문이다.

40) <부록 2>의 ‘초점집단토론 계획’을 참고.

〈그림 3-1〉 인구감소율과 고령화율을 기준으로 한 초점집단 구성 지역 표집



주: 인구감소율은 log 척도로 표현하였다.
자료: 저자 작성.

〈표 3-1〉 초점집단 구성 및 초점집단토론 진행 일정

지역	성별	20~49세	50세 이상
AUB 높은 고령화	남	그룹 (가), 6명, 4월 4~5일 홍성군(장곡, 흥동)	그룹 (나), 7명, 3월 27~28일 거창군(주상, 마리, 웅양, 가북, 위천, 신원)
	여	그룹 (다), 7명, 4월 4~5일 홍성군(장곡, 은하, 결성)	그룹 (라), 7명 거창군(위천, 가북, 웅양, 고제, 남하, 신원)
CUD 낮은 고령화	남	그룹 (마), 8명, 3월 20~21일 평창(봉평, 진부, 평창)	그룹 (바), 8명, 3월 20~21일 평창(봉평, 진부, 평창)
	여	그룹 (사), 7명, 4월 13~14일 완주(삼례, 상관, 동상)	그룹 (아), 8명, 4월 13~14일 완주(삼례, 상관, 동상)

주: A, B, C, D는 2015~2020년 사이의 인구감소율과 2020년 고령화율을 기준으로 분류한 읍·면 지역의 분류 기호다. A는 인구감소율이 5% 이상이면서 고령화율 40% 이상인 곳, B는 인구감소율이 0~5% 범위에 있고 고령화율 40% 이상인 곳, C는 인구감소율 0~5% 범위에 있으면서 고령화율 30% 미만인 곳, D는 인구감소율 5% 이상이면서 고령화율 30% 미만인 곳이다. 단, 홍성군의 경우 그룹 (가)의 참가자를 모집하기 어려워 흥동면에 거주하는 주민도 참가하게 하였다. 흥동면은 〈그림 1-1〉에 제시한 분류에 따르면 B 지역에 속한다.

자료: 저자 작성.

1.3. 초점집단토론에서 언급된 주제들

예비조사와 초점집단토론에서 참가자들이 자신과 이웃의 경험을 바탕으로 저출생·초고령화의 영향을, 즉 인구학적 변동(저출생, 고령화, 인구 감소)으로 인해 일어난 지역사회의 변화 양상을 진술한다. 그 내용을 18개의 주제로 분류했다.

〈표 3-2〉 초점집단토론에서 제기된 주제: 저출생·초고령화로 인한 변화와 경험

주제	전체	예비조사		여성				남성			
		남녀 20~75세 홍성 (a)	50세 미만		50세 이상		50세 미만		50세 이상		
			완주 (사)	홍성 (다)	완주 (아)	거창 (라)	평창 (마)	홍성 (가)	평창 (바)	거창 (나)	
학교 교육 관련 (초중고교, 학원)	74	8	10	10	4	7	5	12	13	5	
마을(리) 활동	72	17	3	6	12	17	5	4	2	6	
노인 돌봄	59	11	3	1	26	8	4	0	2	4	
일상생활 소비(상점, 음식점, 이·미용실 등)	57	5	7	14	9	8	3	2	4	5	
농업	53	5	2	0	5	5	8	8	15	5	
읍·면 지역사회 조직 활동	51	8	5	5	3	5	4	4	10	7	
대중교통	50	3	5	14	9	2	2	3	6	6	
행정(지자체 정책사업 및 서비스)	48	0	2	11	6	9	9	6	1	4	
마을의 인구 구성	44	7	1	5	7	13	1	3	1	6	
일자리	38	4	3	7	2	2	4	6	4	6	
환경·경관(빈집, 마을환경경관, 쓰레기, 유해시설)	34	8	11	0	6	1	0	7	0	1	
보건의료(병의원, 보건소, 약국)	31	2	6	4	3	-	3	6	4	3	
보육(어린이집, 유치원)	27	1	6	5	3	4	3	3	1	1	
문화 여가(도서관, 청소년쉼터, 공연)	20	1	4	3	1	4	4	1	0	2	
가족관계	18	3	2	3	1	2	3	0	4	0	
농업의 전후방 연계 산업(사업지원 서비스)	13	4	0	0	1	1	0	1	2	4	
치안	9	2	1	3	1	1	0	0	1	0	
정치력 약화와 소외	9	0	0	5	0	0	0	2	2	0	
주거 및 정주체계	9	3	0	0	0	3	1	0	2	0	
다문화사회	7	0	2	0	1	0	2	1	0	1	
비농업 부문 노동력	6	0	0	1	0	2	2	0	1	0	
세대 간의 관계	4	0	0	2	1	0	0	1	0	0	
관광	4	0	0	0	0	0	1	0	3	0	
소방	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	
계	739	92	74	99	101	94	64	70	79	66	

주 1) 숫자는 각 초점집단에서 해당 주제를 언급한 텍스트 의미 단위(chunk)의 빈도를 적은 것이다. 물론, 빈도가 높다고 해서 낮은 주제에 비해 더 중요하다고 볼 수 없으며 통계학적으로는 그다지 의미가 없다. 다만, 성별이나 연령에 따라서 다소 달라질 수 있는 경향을 보여준다.

2) 음영으로 처리한 부분은 초점집단별로 기대빈도를 초과하여 텍스트 의미 단위가 출현한 주제이다. 마찬가지로 통계학적 의미는 없다.

자료: 저자 작성.

전체적으로 보아, 빈번하게 논의된 순서대로 나열하면 ‘학교 교육’, ‘마을 활동’, ‘노인 돌봄’, ‘일상생활에서의 소비’, ‘농업’, ‘지역사회 내 조직’, ‘대중교통’, ‘지방자치단체의 행정 서비스나 정책 사업’, ‘마을 인구 구성의 변화’, ‘일자리’, ‘환경·경관’, ‘보건의료’, ‘영유아 보육’ 등의 순이었다.

통계학적 엄밀성을 부여할 수는 없지만, 참가자들의 연령이나 성별에 따라 더 관심을 갖고 자주 언급한 주제를 몇 개 식별할 수 있었다. ‘노인 돌봄’ 문제에는 50세 이상 참가자로 구성된 초점집단에서 더 자주 언급되는 경향이 있었다. ‘일상생활에서의 소비’와 관련해서는 여성 참가자로 구성된 초점집단에서, ‘보건의료’에 관련해서는 남성 참가자로 구성된 초점집단에서 더 많이 논의되었다. ‘농업’과 관련해서는 남성 참가자와 50세 이상 여성 참가자로 구성된 초점집단에서 더 많이 논의되었다. ‘보육’과 관련해서는 주로 50세 이하 참가자들의 초점집단에서 언급되었다.

2. 학교 교육 및 영유아 보육⁴¹⁾

농촌 주민들은 학교, 특히 초등학교의 폐교 여부나 학생 수를 읍·면 농촌 지역사회의 인구학적 지속가능성을 가늠하는 대표적인 지표로 여긴다. 그런 경향은 젊은 층에서 더 두드러진다. 학령기 자녀를 둔 30~40대 주민 그리고 도시에 비해 농촌이 자녀 양육에 더 좋은 환경일 것이라는 기대 속에서 귀농·귀촌한 주민에게 초등학교 준폐의 문제가 더 크게 체감된다.

41) 이하에서는 초점집단토론의 내용을 서로 비슷하거나 밀접하게 관련된 것끼리 묶어 소개할 것이다. 해당 주제와 관련해 참가자들이 발화한 내용을 다시 범주화하고, 참고하면 좋을 것 같은 통계자료도 함께 소개한다.

“한 4, 5년 전, 6년 전에 장곡초등학교 졸업생이 한 명이었을 때, 이걸 장곡면의 문제다. 졸업생이 한 명일 때가 있었어요. 그래서 이런 ‘고령화, 인구감소, 저출생’ 같은 말을 들으면, 장곡초등학교가 없어지면 어떡하지? 해마다, 지금 막 입학생이 두 명, 세 명밖에 안 되어서 그게 제일 크게 다가오는 것 같고요.”

(신희숙, 홍성군, 40대, 여성)

“실제로 지역의 인구 감소가 제가 직접 체감이 된다는 게 아니라, 간접적으로 보이는 것들, 이야기 듣는 것들. 예를 들면, 학교가 폐교가 된다는가 하는 그런 이야기를 듣거나, 그냥 동네 초등학교 아이들이 ‘올해 신입생은 한 명이더라, 두 명이더라’는 뭐 그런 이야기 들은 거 떠오르기도 하고.”

(구경분, 홍성군, 30대, 남성)

“일단 저 같은 경우는 고령화, 인구 감소, 저출생은 다 저랑 좀 연관이 되는 것 같기도 하고. 서울에 살다가 이제 아이들을 좀 더 이렇게 편하게 한번 키워보겠다고 내려오긴 했는데, 잘한 선택인가 후회하는 선택인가에 대해서 고민이 많습니다.”

(문규형, 홍성군, 40대, 남성)

〈표 3-3〉 도시 및 농촌 지역 초등학교 학생 수 및 과소 학교 현황

단위: 명

구분	학교당 학생 수				학급당 학생 수				비율(2023)	
	2010	2015	2020	2023	2010	2015	2020	2023	20명 미만 과소 학교	60명 미만 작은 학교
도시(동)	831.6	645.7	610.1	580.8	21.7	24.2	23.3	22.1	0.2%	2.8%
농촌	203.5	163.9	173.6	169.4	13.9	16.8	16.6	15.8	14.9%	56.1%
-읍	435.7	357.7	370.6	355.2	18.5	21.8	21.2	20.1	3.9%	23.1%
-면	104.6	82.9	86.9	85.5	9.6	11.9	11.7	11.2	19.9%	71.1%
전체	563.9	437.5	428.3	412.9	20.0	22.6	21.8	20.7	6.2%	24.6%

자료: 학교알리미(<http://www.schoolinfo.go.kr>), 초등학교 기본정보(각 연도), 검색일: 2024. 3. 25.

농촌의 학교에는 학생이 몇 명이나 있는가? 2023년 기준 도시의 초등학교 학생 수는 평균 580.3명인데 비해, 농촌에서는 그 수가 169.4명에 불과하다. 학급당 학생 수는 도시 학교에서 평균 22.1명, 농촌 학교에서 평균 15.8명이다(읍 지역 학교 20.1명, 면 지역 학교 11.2명). 그런데 이런 평균값들은 농촌의 초등학교가 직면한

현실을 부분적으로만 보여준다. 학생이 특히 많은 소수의 초등학교가 있어서 평균값을 높이기 때문이다. 따라서 평균값만을 살펴볼 것이 아니라, 그 분포를 전체적으로 살펴볼 필요가 있다. 표에서 보는 바와 같이, 면 지역에 있는 초등학교 중 71.1%가 전교생 60명 이하의 ‘작은 학교’⁴²⁾다. 전교생이 20명도 되지 않는 ‘과소 학교’⁴³⁾의 비율도 19.9%나 된다.

읍이나 면에 있는 초등학교의 학생 수가 적다는 것이 지역사회의 인구학적 위기를 짐작할 수 있게 해주는 것은 사실이다. 그런데 학부모나 학생의 입장에서는 교육의 질이나 학생복지의 관점에서 실제로 문제를 일으킨다. 참가자들, 그중에서도 학령기 자녀를 둔 이들은 학생 수가 격감한 초등학교와 학교 주변의 교육 여건 악화로 인해 발생하는 여러 가지 일을 털어놓았다. ‘학생 수가 적어 자녀가 또래 집단 내에서 교우관계를 형성하는 데 어려움을 겪는 것’, ‘통학의 어려움’, ‘학원 등 사교육 여건의 불비’, ‘학교 수업의 질’, ‘학교에서 진행되는 방과 후 수업의 불충분함’, ‘학교 급식의 질 하락’, ‘상급학교 진학 문제’, ‘방과 후 돌봄 문제’ 등이다. 자녀들이 이른바 ‘과소 학교’를 다닐 수밖에 없는 처지에 있는 학부모들은, ‘그렇지 않아도 여건이 안 좋은데 이런 식으로 가다가 폐교되면 어떻게 될까’라는 걱정에 시달린다.

“작은 아이는 남관초등학교에 다녔는데, 결국 친구들이 가까운 도시인 전주로 전학을 가면 한두 명밖에 안 남겠더라고요. 정말 고민을 많이 했어요. 그래서 옆의 면의 조금 더 큰 학교인 상관초등학교로 전학을 시켰어요. 그런데 새로운 환경에 적응하려면 시간이 필요한 아이여서, 저도 마음고생을 하고 아이도 좀 힘들었고. 왜냐하면 초등학교 저학년 때까지는 학원에 보내지 않으니까요. 이 상관초등학교에 있는 친구들과 만날 시간이 없었던 거예요. 친구들 만나고 놀다가 집에 오려면 버스를 타고 와야 하고, 집에서 친구 만나러 가려면 제가 데려다 줘야 하니까 친구들과 만날 시

42) ‘작은 학교’라는 말은 법률 용어가 아니다. 다만, 상당수의 농촌 지방자치단체가 ‘작은 학교 육성에 관한 조례’ 등의 명칭으로 학생 수가 적은 학교를 지원하기 위한 자치법규를 갖추었는데, 대부분 전교생 수가 60명 이하인 학교를 ‘작은 학교’라고 규정하고 있다.

43) 연구진이 임의로 붙인 명칭이다. 초등학교의 전교생이 20명이면 한 학년의 학생 수가 평균적으로 3~4명인 셈이다. 이쯤 되면 ‘폐교하는 것이 좋겠다’라는 압력을 받는 일이 빈번하다.

간이 없었던 거예요.”

(박현지, 완주군, 40대, 여성 || 또래 집단 내 교우관계)

“여기 차[버스]44가 별로 없어요. 그래서 첫차가 6시 40분에 있는데, 그다음 차가 8시 반이야. 애들이 학교 가려면 무조건 [내가] 픽업을 해야 되는 거니까. 애들이 6시 반에 학교 가는 것도 웃긴단 말이에요, 솔직히. 그래서 7시 반쯤에 애들을 픽업해서 보내긴 하는데, 참 이게...”

(문규형, 홍성군, 40대, 남성 || 통학의 어려움)

“학원 없으면, 아까 얘기했던 공동체랑도 연관이 되는 부분이지만, 일반 가정에서 애 셋을 키운다는 게 불가능에 가까워요, 요새는 거의. 이게 핵가족이 되다 보니까... [중략] 학원 보내서 애들을 맡겨 놓고 부모는 일을 해야 되는 상황이 필수 불가결한 건데 학원이 다 없어져 버리니, 애를 낳고 싶어도 못 낳는 거죠.”

(박웅진, 평창군, 40대, 남성 || 사교육, 방과 후 돌봄)

“중학교는 있는데, [읍내에] 식당이 없어요. 그래서 초등학교로 가서 급식을 먹는데요. 알고 보니까 저는 12시에 먹는 줄 알았더니, 3교시 끝나면 밥을 먹더라고요. 먼저 먹고 자리를 비워줘야 초등학생들이...”

(신덕영, 완주군, 40대, 여성 || 학교 급식)

“최근에 학교에 우유 배달을 안 해줘요. 장곡면까지 들어올 수가 없는 거예요, 그 예산으로는. 그래서 멸균 우유로 바뀌었어요.”

(조옥현, 홍성군, 40대, 여성 || 학교 급식)

“군에서 하는 것, 교육청에서 하는 사업들이 대부분 그런 게, 학교 같은 경우도 뭔가 개선해달라고 하면 이제 전교생 해봤자 30~40명인데 거기에 투자하느니 큰 학교에 투자하는 게 낫다는, 이런 말을 들은 적이 있어요. 그래서 방과 후 강사들이면 단위의 학교로는 배치를 안 받으려 한다는 그런 이야기도 나왔었거든요. 방과 후 수업 강사들이 안 오려고 한대요. 이제 거리도 멀고 학생 수도 적으니까. 학교 측에서 신청을 했는데, 그 강사분은 수락을 안 하시는 거죠. 왕복하는 시간이 이제 더 걸리고 하니까. [중략] 예를 들면 저기 읍에서 학원 강사를 한다든지, 그런 것을 할 만한 분이면 단위 학교로는 안 다니겠다...”

44) 인용문 안의 []에 표기된 말은 독자의 이해를 돕기 위해 필자가 써넣은 것이다.

(오도향, 홍성군, 30대, 여성 || 방과 후 수업)

“학교에 아이들이 없다 보니까 한 학급으로는 체육 활동을 거의 못하거든요.”

(문규형, 홍성군, 40대, 남성 || 학교 수업)

기록으로 확인할 수 있는 최초의 폐교는 1976년의 일이며, 1980년대부터 농촌에서 주로 초등학교가 폐교되기 시작했다.⁴⁵⁾ 초등학교만을 놓고 보면 현재까지 1,519개가 폐교하였다. 2010년 이후로는 431개의 초등학교가 폐교했는데, 근년에 들어 그 수가 빠르게 증가하였다<표 3-4>. 2010년에서 2014년 사이에 58개교가 문을 닫았는데, 2020년에서 2024년 사이에는 221개교가 폐교하였다. 2010년 이후 폐교한 초등학교 중 85.6%가 농촌 학교들이다. 그중에서도 면 지역에서 집중적으로 폐교 사태가 발생하였다. 평균적으로 보면, 1,400여 읍·면 중 약 1/7에서 2010년 이후 하나 이상의 초등학교가 문을 닫은 셈이다.

<표 3-4> 도시 및 농촌의 폐교 발생 현황

단위: 개

지역	기간			합계	비율
	2010~2014	2015~2019	2020~2024		
동 지역	4	33	25	62	14.4%
읍 지역	12	20	32	64	14.8%
면 지역	42	99	164	305	70.8%
전체	58	152	221	431	100.0%

자료: 학교알리미(<http://www.schoolinfo.go.kr>), 초등학교 기본정보(각 연도), 검색일: 2024. 3. 25.

초등학교 교육 여건의 악화와 폐교는 농촌의 젊은 층 주민 삶의 질에 부정적인 영향을 끼치는 것으로 끝나지 않는다. 다른 지역으로의 전출을 심각하게 고민하는 상황으로 이끈다. 초점집단토론에서 ‘자녀 키우기에 농촌 환경이 좋은 것 같아서 이사 왔지만, 교육 여건의 불비함 때문에 다시 타지로 이사 가야 할지도 모르겠

45) 교육부(2017), 전국 시도교육청 폐교 목록.

다’라는 고민 중이라는 참가자들이 여럿 있었다.

“여기에 아무리 신희부부가 이사를 오고, 젊은 아이들을 데리고 있는 부모가 이사를 와도 여기서 얼마나 정착을 할 것인가. 아이들을 위한 곳을 조금 더 생각해줘서 설립해 줄 수 있는 건 좀 해주고 그러면, 어른들도 계시고 아이들도 더 많이 생활할 수 있는 그런 환경을 좀 만들어 주면... 지금 이곳 상관면도 조금만 넘어가면 전주시거든요. 솔직히 바로 옆 동네인데, 그 조금 차이로 인해서 엄마들이 전주로 많이 나가려고 해요. 그리고 저희 아이 친구들도 전주로 지금 많이 나가니까, 제 아이도 ‘엄마, 우리도 전주로 나갈 거예요?’라는 말이 나와요. 나도 나가야 되나, 그런 생각이 들어요.”
(신태영, 완주군, 40대, 여성)

“저도 이제 자녀를 키우는 부모 입장에서, 지역에서는 이게 항상 불만족스러운 게 이런 교육적인 인프라가 없다 보니까. 그것 때문에 이제 다른 지역으로 가는 사람들이 많이 봤거든요.”
(김영재, 평창군, 30대, 남성)

농촌 지역의 폐교 등 학교 교육 여건의 불리함은 젊은 인구가 농촌 지역으로 새로 유입될 가능성을 원천적으로 차단하는 중요한 원인 중 하나다. 그 결과 학교가 폐교된 지역에서는 40대 이하 청년 인구 유입이 감소하고, 고령화도 더 빠르게 진행된다. 전국의 농촌 읍·면 중에 초등학교가 하나도 없는 데가 11곳이다<표 3-5>. 모두 면 지역이다. 대구·경북이 6곳으로 가장 많고, 경남이 2곳, 전남, 강원, 전북 등에서 각 1곳씩 있다. 학교가 없는 면을 1곳 이상이라도 포함한 시·군에 속한 면 93개의 인구 구성을 살펴보았다<표 3-6>. 학교 유무를 기준으로 이들을 두 집단으로 나누어 비교했다. 학교 없는 면 집단의 평균 인구가 학교 있는 면 집단의 평균 인구의 약 절반 수준이며, 10대 이하의 유소년 인구 및 30~40대 인구의 비율에서 차이가 난다.

인구 구성상의 그 같은 차이가 나는 데에는 ‘폐교 사태’가 일정 부분 영향을 주었다. 하나밖에 남지 않은 학교가 문을 닫은 면 지역에서 폐교 이후 영유아 및 학령기 자녀를 둔 젊은 층의 전입은, 학교가 유지되던 때와 비교해 크게 줄어든다. 폐교 전에 비해 폐교 후의 전입자는 평균 27.6명 감소했는데, 40대 이하의 전입 인구가

그 감소분을 대부분 설명한다<표 3-7>. 50대 이상 전입자가 소폭 증가했음에도, 40대 이하 전입자 감소 규모가 그것보다 더 크기 때문이다.

<표 3-5> 학교 없는 농촌 읍·면 현황

구분	읍·면명	면에 학교가 없어진 시점(폐교 현황)
1	경상북도 의성군 사곡면	사곡초 2011년 폐교
2	경상북도 의성군 단북면	단북초 2014년 폐교
3	경상북도 의성군 안사면	이두초등학교 쌍호분교 2019년 폐교
4	경상북도 청도군 운문면	금천초등학교 문명분교 2018년 폐교
5	경상북도 성주군 금수면	가천초 무학분교 2018년 폐교
6	대구광역시 군위군 산성면	산성초 2012년 부계초(부계면)로 통폐합
7	전라남도 보성군 웅치면	웅치초 2017년 폐교
8	강원특별자치도 삼척시 노곡면	근덕초 노곡분교 2016년 폐교
9	전북특별자치도 임실군 신덕면	신덕초 2021년 휴교
10	경상남도 진주시 대평면	한평초 2018년 폐교
11	경상남도 하동군 양보면	양보초 2023년 폐교

자료: 학교알리미(<http://www.schoolinfo.go.kr>), 초등학교 기본정보(각 연도), 검색일: 2024. 3. 25.

<표 3-6> 초등학교가 없는 면과 있는 면의 인구 구성 비교

구분	집단 A(학교 없는 면 11곳)		집단 B(학교 있는 면 82곳)		A-B	
	평균 인구	평균 비율	평균 인구	평균 비율	인구	비율
10세 미만	22.7	1.8%	71.1	2.4%	-48.4	-0.6%p
10대	32.9	2.5%	99.6	3.6%	-66.7	-1.1%p
20대	55.7	4.3%	127.9	4.7%	-72.2	-0.4%p
30대	52.9	4.1%	139.2	4.8%	-86.3	-0.7%p
40대	81.9	6.3%	200.1	7.4%	-118.2	-1.1%p
50대	215.9	16.7%	421.8	16.8%	-205.9	-0.2%p
60대	344.8	26.6%	638.6	26.3%	-293.8	0.3%p
70세 이상	489.5	37.8%	795.5	33.9%	-306.0	3.8%p
전체	1,296.3	100.0%	2,493.7	100.0%	-1,197.4	-

주: 앞의 표에 제시한 시·군에 속한 93개 면 지역의 인구를 집계한 것이다.

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 주민등록인구현황(2023), 검색일: 2024. 1. 25.

〈표 3-7〉 학교 없는 면 지역 농촌의 폐교 전후 전입자 수 변화

단위: 명

구분		폐교 전(A)	폐교 후(B)	B-A
연령대별 연평균 전입자	10대 이하	21.5	10.7	-10.8
	20대	22.9	14.6	-8.3
	30대	21.2	12.0	-9.3
	40대	23.1	15.3	-7.8
	50대	23.6	25.3	1.7
	60대	14.6	21.2	6.6
	70대 이상	12.9	13.2	0.3
전체		139.9	112.3	-27.6

주: 2001~2023년 사이의 전입자 수를 각 학교(하동군 양보면 제외)의 폐교 시점 전과 후로 나누어 집계한 후 평균을 내었다.

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 주민등록인구현황(2001~2023), 검색일: 2024. 1. 25.

앞의 표에서 보인 것처럼, 전교생 수가 20명도 되지 못하는 ‘과소 학교’가 면 지역 소재 초등학교의 1/5 수준이다. 이처럼 심각한 상황에서 ‘학생 수가 적은 학교를 유지하는 데 따르는 재정 부담이 가중된다는 논리’와 ‘재정 효율이 떨어지더라도 장기적 관점에서 농촌 지역사회의 인구학적 재생산 가능성을 확보해야 한다는 논리’가 머지않아 크게 대립하게 될 것이다.

영유아 보육 문제도 저출생·초고령화가 초래하는 난경(難境) 중 하나다. 특히 초점집단 참가자 중 여성과 50세 이하 남성이 이 문제를 상대적으로 더 자주 언급하였다. 영유아 보육의 어려움은 여러 측면에서 제기된다. 저출생 문제와 관련해서는 ‘일·삶 균형’, 이른바 ‘워라밸’ 문제가 많이 제기된다. 그리하여 직장 내 근무시간을 유연하게 운영하도록 유도하는 것이 중요한 정책과제로 제안되기도 한다. 그런데 농촌에서는 그보다 더 시급한 사안이 보육시설을 유지하는 것이다. 초점집단토론 참가자들은 보육시설 폐원 조치가 영유아 보육의 어려움을 만든다고 말했다.

어린이집이나 유치원 같은 보육시설이 폐원되는 것은 원아 수가 줄어들면서 시설을 계속 경영할 수 없기 때문이다.⁴⁶⁾ 유치원의 경우, 초등학교에 병설로 설치된

46) ‘영유아보육법 시행규칙’(2024) 제10조에 따르면 어린이집에는 보육교직원을 두어야 하는데, 배치해야 하는 보육교사 수는 영유아의 연령에 따라서 ‘원아 몇 명당 보육교사 1명’이라는 식으로 규

경우가 많고 국공립이므로 어린이집에 비하면 상황이 조금 나은 편이다. 그렇지만 저출생·초고령화가 더 진행되면서 결국 폐원 위기에 직면하게 될 것은 마찬가지다. 보육시설이 사라지면서 영유아 자녀를 둔 농촌의 젊은 주민이 겪는 부정적 경험을 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 젊은 부모들이 대부분 경제활동에 참여하기 때문에 낮에 아이를 맡길 보육시설이 없다면 부모 중 한 명은 경제활동을 포기해야 하는 상황에 처한다. 둘째, 살던 읍·면에 보육시설이 폐원하면 최대한 가까운 타 읍·면의 보육시설에 자녀를 낳마다 직접 등·하원 시켜야 하는 부담이 가중된다.⁴⁷⁾ 셋째, 보육시설 폐원은 가까운 장래에 초등학교 폐교 등을 예고하는 것으로 인지되므로, 지역에서 계속 거주하는 경우 장래의 자녀 교육과 관련된 불안이 생겨난다.

“문제는 이걸[아이 돌봄을] 하려면 엄마가 집에 있어야 되는데, 그러기에는 경제적 부담이 크다는 거예요.”

(강미나, 완주군, 여성, 30대 || 육아와 경제활동 병행 부담)

“고제와 주상과 용양을 아우르는 어린이집이 ‘숲속샘풀어린이집’이라고 하나가 있었어요. 그 어린이집이 2019년에 없어졌나요? 2019년에 아이가 4명이 남아 있음에도 불구하고, 조례상 없어도 안 되는데 없었어요, 군에서. 이게 없으면서, 아직은 각 면에 어린이집을 보내야 할 아이들이 있는 상황에서 없어지니까, 이분들이 읍·로까지 [아이들을] 보내야 되는 상황인 거예요. 그것 때문에 이게 어린이집이 사라져서 아이가 갈 수 없는 상황 때문에...”

(조미현, 거창군, 여성, 50대 || 원거리 등하원 부담)

“유치원이 폐원이 되었는데, 이러면 학교도 없어지겠구나. 이게 점점 중학교로 가고, 고등학교도 가고, 이렇게 되면 이 사회에 아이들은 없어지고 노인들만 남게 되나?”

(강미나, 완주군, 여성, 30대)

정되어 있다. 가령, 만 4세 이상 미취학 영유아 20명당 배치해야 할 보육교사는 1명이 원칙이다. 원아 수가 적은 농촌 지역의 어린이집에서는 보육교사의 인건비를 충당하기 어렵다.

47) 2022년 말 기준 1,177개 면이 있고, 그 평균 면적은 62.3km²이다. 서울시 관악구 면적의 두 배가량이다.

농촌 읍·면 중 어린이집이 없는 곳의 수를 집계하여 공표하기 시작한 것은 2009년 시점부터다. 당시 전국 1,416개 읍·면 중 어린이집이 없는 읍·면은 453개로 32.0%를 차지했다. 대부분 면 지역이다. 2022년 말에는 전국 1,405개 읍·면 중 어린이집이 없는 곳이 511개로, 그 비율은 36.4%로 높아졌다(보건복지부, 2010, 보건복지부, 2023).

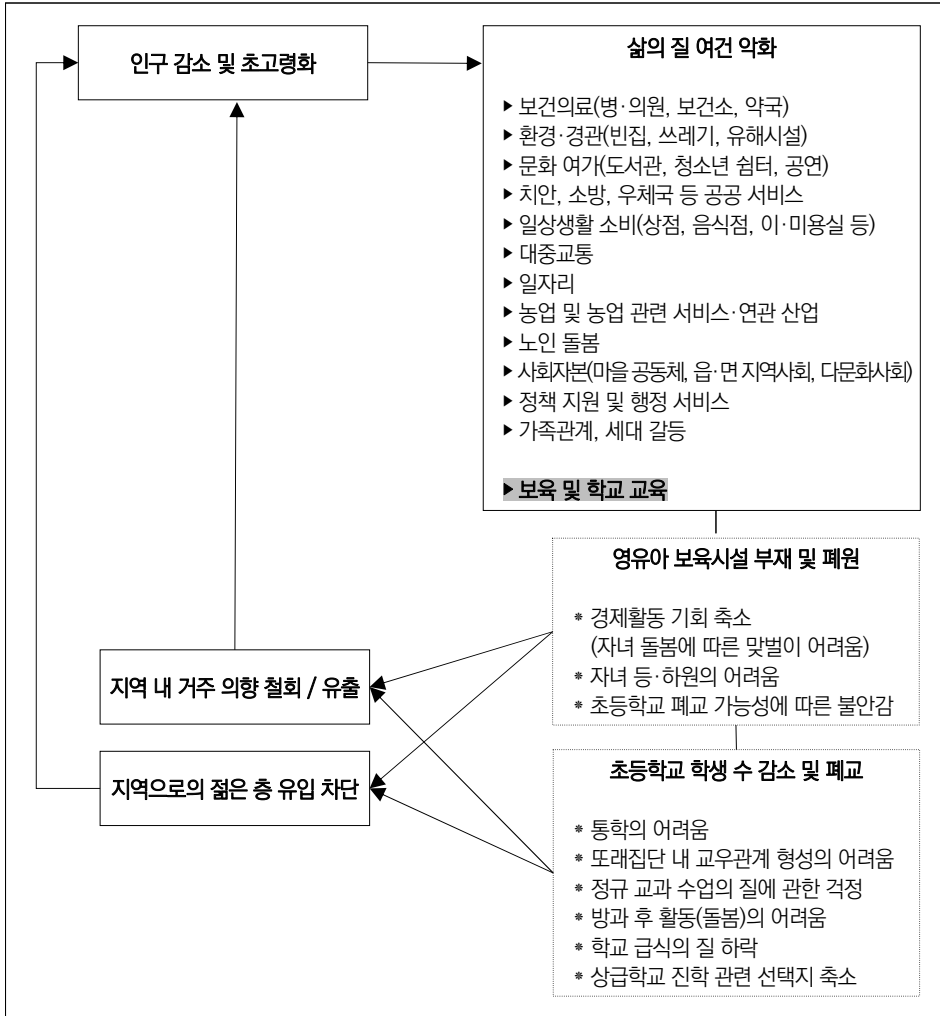
어린이집 같은 보육시설이 폐원하는 것은 그 자체로 젊은 부모들에게 고충이지만, 또 다른 한편으로 농촌 지역사회의 관점에서 보면 인구 감소를 부채질하는 요인으로 작용한다. 어린이집이 사라지는 곳은 머지않아 초등학교도 사라질 것으로 예상된다. 당장에 영유아 자녀 돌봄에 어려움이 있고, 가까운 장래에 자녀가 학령기에 도달했을 때 어려움에 직면할 수 있게 된다는 예상이 젊은 부모들이 그 지역에 계속 거주하거나 새로 전입해 오는 것을 망설이게 하는 중요한 요인이다.

과밀하지 않은 농촌 환경이 어린 자녀를 키우는 데 좋은 조건이라 여겨 귀농·귀촌했다는 참가자들이 있었다. 그러나 이들은 영유아 보육 여건이 악화되는 상황을 경험하면서, 보육과 연결되는 학교 교육 여건과 관련해 걱정한다. 그리하여 지금 거주지에 계속 거주해야 하는가를 고민하게 된다고 말했다.

“도시를 보면 [아이들이] 거의 매일 감기를 달고 살고, 아토피 때문에 피부도 안 좋고. 이런 거 보면 우리 애들이 너무 건강한 것 같거든요. 그런데 여기서 계속 잘 키우고 싶은데, 너무 조건이 안 좋다 보니까 자꾸 시내 쪽으로 나가려고 하는 그런 생각이 막 생겨요.”

(송민채, 홍성군, 30대, 여성)

〈그림 3-2〉 농촌 면 지역 인구 변동의 악순환 메커니즘 속 영유아 보육 및 초등학교 여건



자료: 저자 작성.

농촌 지역, 특히 인구 과소화가 심각해진 면 지역에서의 인구 변동은 일종의 악순환 메커니즘 위에 놓여 있다. 그 악순환을 구성하는 요소 중 영유아 보육 및 초등학교 교육 여건의 악화 내지는 소멸이 상당히 큰 비중을 차지한다. 그것들은 유소년 인구와 30~40대 인구의 전입을 원천적으로 차단하여, 장기적인 관점에서 지역 사회 내 인구 재생산의 단서를 남기지 못하게 만들기 때문이다.

3. 일자리

일자리에 관한 참가자들의 언급을 네 종류로 분류할 수 있다. ① 저출생·초고령화 및 인구 감소 때문에 지역사회 안에서 일자리 여건이 어떻게 변했는가에 관한 내용, ② 양과 질이라는 두 측면에서 볼 때 농촌에 일자리가 부족하기 때문에 생겨날 것으로 예상되는 일, ③ 참가자들이 현재의 지역사회 내 노동시장 상황에 관하여 갖고 있는 의견, ④ 농촌의 일자리 관련 정책 아이디어 등이다.

3.1. 인구학적 변화에 따른 농촌의 일자리 여건 변화

지역에 상업 및 서비스업 분야 자영업체가 크게 줄어서 그것이 일자리 감소로 이어진다는 참가자의 발언이 많았다. 제조업 분야 등의 중대 규모 기업이 있는 곳이 아니라면, 보통의 농촌에서 젊은이들이 접근할 수 있는 직종도 농업이나 자영업뿐이다. 그러한 상황은 일자리를 얻기 어렵게 만들어 청년의 농촌 진입을 가로막는 걸림돌로 작용한다는 것이다. 심지어 방과 후 수업의 강사 등 공공 부문으로부터 인건비가 지출되는 일자리마저 인구 감소의 영향을 받기 시작했다고 참가자들은 말한다.

“[군청 소재지 변화가인] 조양문 거리가, 옛날에는 진짜 어께가 부딪힐 정도로 사람이 많이 다녔대요. 그런데 지금은 너무 한산하죠. 그리고 이제 면에서도 상권이 과연 살아남을 수 있을까요? 다른 면은 잘 모르겠지만, 저희 면에는 미용실이 하나도 없어요. 약국도 없고요. 있는 것은 중국집 하나, 한식집 3개. 그리고 마트는 하나로마트 하나, 오후 5시면 문을 닫는 그것이 하나 있고... [중략] 원래는 무슨 치킨집도 있었는데, 안 팔리니까 그냥 또 문 닫아버리고. 찻집도 문 닫고. 사람이 없다 보니까 돈이 돌아가지 않는 거죠.”

(김난영, 홍성군, 40대, 여성)

“있어봤자 아버님 농사를 물려받지 않는 한, 자영업을 물려받지 않는 한, 할 게 없어요, 사실. 땅 없고 도시에서 내려와서 사는 아이들은 사실상 여기에서 정착해서 살 수 있는 방법이...”

(임훈영, 평창군, 30대, 남성)

“저출생은 정말 저 같은 사람한테는 심각하게 경제에 타격이 있는 것 같아요. 예를 들어서 학교 관련해서 일을 하는 사람들은, 지금 폐교가 되기도 하지만, 1학년 입학생이 없는 학교들이 되게 많고, 작은 학교들 같은 경우는 지금 6학년들은 그래도 인원이 10명 정도 있는데 1~2학년들은 한두 명, 이렇게밖에 없어요. 그러니까 병설유치원은 거의 이제 없어지고 있다 보니까, 원래 병설이 옛날에는 5~7세만 받았는데, 지금은 0세부터 받을 정도로... 운영이 안 되니까. 그러면 선생님들도 당연히, 지금 발령 대기자들이 엄청나잖아요. 그런데 선생님들뿐만 아니라 방과 후 강사, 저도 방과 후 강사 활동을 하고 있고, 또 아이들 찾아가는 공연 프로그램 같은 이런 수업을 하고 있잖아요. 그게 굉장히 많이 줄 수밖에 없는 상황이에요.”

(구희은, 완주군, 50대, 여성)

3.2. 일자리 부족 때문에 생겨나는 일

초점집단 참가자들이 생각할 때, 지역사회에 일자리가 부족해서 일어날 수 있는 가장 큰 일 중 하나는 젊은 인구의 유입이 억제되면서 이미 농촌에 사는 젊은이도 타지로 나가도록 만든다는 점이다. 이런 상황에서 타지로 나가지 않고 지역사회에 남은 젊은 사람은 생업 때문에 바쁘게 지낼 수밖에 없는데, 이는 마을 공동체나 지역사회 조직의 활동에 참여하기 어렵게 만드는 조건이 된다.

“교육 문제도 교육 문제이지만, 젊은 사람들이 이제 들어와서 마땅히 가질 직업이 없거든요. 직장이 없다 보니까 그런 [지역을 떠나는] 현상이 나오구요.”

(임해정, 평창군, 60대, 남성)

“새롭게 어떤 일자리가 많이 창출되지 않으니까, 시골에 살면서. 저희 같은 경우도, 남편이 다른 곳에서 일을 하고 그쪽의 경제활동을 하기 때문에. 저는 시골 생활에 만족하며 살고 있지만. 새롭게 누군가가, 여기 이제 인구가 지금 없고 인구가 감소하고

있는데, 새롭게 누군가가 들어오길 바랐을 때 경제활동 할 만한 일이 많이 없으니까 추천하기가 되게 어려워요.”

(오도향, 홍성군, 30대, 여성)

“마을에서 제가 30대에 들어왔는데 지금 40대가 되었고, 어르신들이 70대 초반이셨던 분들이 지금 80세 가까이 되고, 중간에 아무도 없어요. 그러니까 지금 행정에서 내려오는 어떤 전달체계, 뭔가 정책에 대한 전달체계를 할 마을의 일꾼이 없고 허리가 없으니까. 그리고 마을 일에 대해서 뭔가 생산적으로, 마을 공동체적으로 뭔가 같이 유지하거나 관리해 나갈 그 일꾼들이 없죠. 그리고 새로 들어오는 30~40대는 마을 일에 관심이 없고. 그냥 본인 생계, 일단 사회적 기반이, 경제적 기반이 너무 약하니까, 거기에만 집중할 수밖에 없는 현실. [중략] 먹고살기 힘들어서 계속 겸업을 해야 되는 생존 현장에 계속 내몰리는 현실이 악순환되는 것 같아요.”

(한숙영, 홍성군, 40대, 여성)

3.3. 농촌 지역사회 안의 노동시장 상황

참가자들이 보기에 농촌에서 일자리가 필요한 사람은 많다. 청년, 여성, 고령자 등. 그러나 일자리의 공급량이나 사람들의 선호도에 따라 ‘농촌에 일자리가 많은가, 아니면 적은가’의 평가가 달라지기도 한다. 자영농으로서의 농업은 특히 청년에게는 진입하기 어려운 분야다. 상업 분야의 자영업도 마찬가지로 어렵다. 근래에 사람들이 선호하면서 많이 생겨난 일자리는 공공 부문에서 시작해 서비스 전달 기관을 통해 뿌려지는 사회서비스 업종이다. 노인장기요양보험 제도가 도입된 후로 50대 이상 연령의 농촌 여성 주민이 요양보호사 등의 일자리에 많이 진출했다. 학교의 방과 후 수업 강사나 급식 조리원 및 도우미도 그 수가 늘었다. 노인들의 경우, 농업 임노동이나 노인 일자리 사업으로 제공되는 일자리에 참여하는 경우가 눈에 띄게 증가한 듯하다. 제공되는 일자리에 견줄 때, 노인들의 취업 욕구나 수요는 적지 않아 보인다.

“50대들이 대부분 동네 밖에서 요양보호사 일을 하시거나, 여성분들이 그래서, 다들 그러니까, 자기 생업을 밖에서 하세요. 그리고 제가 아는 50대분들은 대부분 다 요양 보호사죠. 사실, 농사로는 먹고살기 힘들기 때문에 여성분들은 대부분 그런 돌봄 노동이라거나 급식 도우미로 나서서...”

(신희숙, 홍성군, 40대, 여성)

“어르신들이 ‘아무 일자리나 뭐 해보시겠어요?’ 하면, 저희 동네 같은 경우는 복숭아 나무 전지 전정도 있고, 벼섯농장 가서 종균 끼우는 것도 있고. 그런 이야기를 하면 어르신이 ‘거기 어디요? 나도 할 수 있는데, 나도 데리고 가면 안 돼?’ 이런 말씀을 하세요.”

(신태영, 완주군, 40대, 여성)

“고령화 때문에 일단은 저희는 노인 일자리가 많아졌죠. 젊은 사람이 이제 안 들어오다 보니까, 이제 노인분들은 많아지시고 하니까, 노인 일자리를 많이 만들더라고요. 학교 앞에 통학 도우미, 그런 것도 이제 노인분들이 하시고. 할머니, 할아버님들이 청결 유지 같은 것도 하시고, 초등학교 같은 것도 이제 관리는 거의 노인분들이 많이 해주시고. 마을 버스 정류장 의자도 할머니들이 나오셔서 일주일에 한 번씩 닦으세요.”

(오도향, 홍성군, 30대, 여성)

한편, 청년 또는 적어도 노인이 아닌 상대적으로 젊은 사람이 필요한 일에서는 사람이 모자란다. 노동시장이 형성되어 있지 않거나, 공공 부문의 인건비 지원이 있더라도 소액이거나 한시적인 일자리인 경우가 많다. 대체로 마을이나 지역사회에서 필요한 활동들로서 과거에는 자원 활동(voluntary action)이었지만 지금은 그런 식으로는 지속하기 어려운 ‘어느 정도 공공성이 있다거나 지역사회 공동체의 필요에 부응하는 활동’과 관련된 일자리다. 그래서 ‘농촌에는 일거리가 많은데 일자리가 적다’라는 말이 나온다.

“저도 처음에 여기 귀촌할 때는 완전히 자연인처럼 자연에 퍼져서 살고 싶었는데. 주변에 사람이 없다니까... 어떻게 젊은 사람이 왔다는 이야기를 듣고 ‘체험마을 사무장 [일]이 편한데 몇 시간만 하면 된다. 좀 해달라.’는 식으로, 주변에서 자꾸 일을 이렇게 제가 생각지도 않았던 삶의 그 직업들을... 제가 아주 골짜기 마을에 살거든요. 읍에서는 1시간 거리였는데, ‘어르신들 방문해서 살펴볼 생활지원사가 없다’면서

‘제발 시간이 되면 그쪽 지역을 좀 담당해 줘라’면서 이렇게 자꾸 다양한 생각하지 못한 활동을 하게 됩니다.”

(김정미, 거창군, 50대, 여성)

3.4. 농촌 일자리 관련 정책 아이디어

참가자들은 농촌의 일자리 정책과 관련하여 여러 아이디어를 제출했다. 그중에 눈에 띄는 것은 마을이나 지역사회에 필요한 여러 활동을 공공 일자리 내지는 사회적 일자리의 형식으로 편성하여 청년, 여성, 노인 등이 참여하게 하자는 주장이었다. 돌봄, 환경 관리, 마을 활동 등과 관련하여 지역사회가 해결해야 할 일들이 많기 때문이다. 더 나아가 그런 종류의 일자리는 일회성으로 임금을 살포하는 방식이 아니라 더 조직화되고 체계화된 방식으로 계속 유지되는 일자리여야 한다는 주장이다.

“농업으로는 생계가 안 되니까 청년들이 내려와도 좀 해보려고 하다가 대부분 다른 직장을, 내포나 어디로 가든가 아니면 반농반X를 하기를 원하거든요. 그랬을 때 권역별로 좀 그런 일들을 할 수 있는 마을 사무장의 역할들을 반상근 정도의 급여를 줘서 생활하고, 농촌에서 자기가 원래 하고 싶은 개인적인 일들을 하면서 살면서 같이 100%를 만들어가는, 이런 걸 원하는 젊은이들이 많이 있거든요.”

(한숙영, 홍성군, 40대, 여성)

“젊은 사람들이 유입할 수 있는 방법을 고민하고, 단순하게 농촌이라서 농사에만 ‘너네가 알아서 먹고 살아라’가 아니고. 지역 면 소재지에 어떤 최소한의 어떤 직업군을 하나 만들어서라도 좀 어떻게 유인할 수 있는 방법들을 만들어야 되는데...”

(문규형, 홍성군, 40대, 남성)

4. 노인 돌봄

‘노인 돌봄’의 문제가 활발하게 논의되었다.⁴⁸⁾ 돌봄이 필요한 농촌 노인의 비율이 높아지는 현실은 저출생·초고령화의 결과이자, 당면한 대응 과제임을 초점집단토론 참가자들이 크게 체감하고 있었다. 노인 돌봄과 관련된 정부의 정책은 꾸준히 확대되었고 지역사회 차원의 여러 자원 활동이 진행되는 것도 사실이다. 그렇지만 농촌에서는 그 필요가 충분히 충족되지 않으며 이 상태가 지속되면 심각한 문제에 직면하게 되리라는 예상이다.

4.1. 노인 돌봄 필요의 충족과 공백

노인장기요양서비스 확대와 더불어 상당수 농촌 지역에 노인주간보호시설이 생겨났다. 지방자치단체의 노인 돌봄 관련 정책도 여러 갈래로 시행된다. 기초노령연금처럼 노인을 대상으로 하는 공적 부조도 강화되었고, 마을 단위 경로당을 통한 식사재비 지원 같은 정책도 있다. 상대적으로 젊은 연령의 주민들이 마을의 노인들에게 경로당에서 식사를 제공하는 일은 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 읍·면 지역사회보장협의체 같은 곳에서도 ‘반찬 나눔’ 등 여러 종류의 봉사활동을 전개한다.

“고령화가 되면서, 그리고 이제 자식들이 다 외지에 나가서 일을 하다 보니까 자기

48) 여기서 ‘돌봄’은 초점집단토론에서 참가자들에게 미리 제시된 용어가 아니라, 토론 결과를 분석하면서 나온 이야기를 주제화하면서 연구진이 차용한 용어다. 현재 정부 주도하에 제공되는 관련된 공적 서비스보다 더 넓은 범위의 뜻을 갖는다. 가령, “장기요양서비스에서는 고령, 노인성 질병 등으로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 사람들을 대상으로 신체 활동 및 가사 지원 등의 서비스를 제공한다. 주로 건강과 기능이 취약한 노인이 독립적으로 생활하기 위해 요구되는 최소한의 지원들로 구성되어 있음을 알 수 있다.”(김수린 외, 2023: 16). 그런 내용을 포함하면서도 더 넓은 범위에서 농촌 노인들의 필요(needs)가 존재함을 초점집단토론 참가자들은 인지하고 있었으며, 많은 내용을 제시하였다.

부모를 어떻게 돌볼 수 없고, 그러면서 또 이제 군이나 이런 정책사업에서 또 어르신 돌봄 서비스 같은 것도 하고 도시락 반찬 같은 것도 나누시는 이런 사업들도 많이 늘어나고.”

(조현수, 평창군, 40대, 남성)

“우리가 이제 [면에서] 1명이 활동하면, 각자 자기 마을에서 케어(care)를 해요. 마을 별로 두 명씩 포진되어 있으니까. 이번에 반찬을 만들었어요. 그러면 우리 마을에 누구누구 대상자가 누구인지 2명씩을 제출하라고 그래요. 먼저 그러면 자기가 만들어서 그분한테 직접 가요. 자기가 갖다 줬으니까 먼저 대상자를 살피느라고 관심이 가고, 갖다 주면서 한 번 더 살피고, 그다음에 가다가 만나면 ‘다 드셨어요?’, ‘잘 먹었어요.’라며 한 번 더 만나죠.”

(조순정, 완주군, 50대, 여성)

“겨울에 언젠가 한번 마을에, 제가 이렇게 뭘 받을 게 있어서 돌아보니까 한겨울에 그냥 냉골방에 이렇게 앉아서 계시더라고요. 그래서 한 4~5년 전부터 제가 따로 이렇게 할 수 있는 건 없고 해가지고, 그냥 마을에 한 100만 원씩 그분들을 위해서 기부를 하거든요. 그러면 이 돈을 쪼개 가지고 기름을 한 30만 원씩 넣어 주세요. 그거 가지고 그냥 사시는 거예요.”

(박용진, 평창군, 40대, 남성)

그러나 참가자들이 이런 정도로 충분하다고 보는 것은 아니었다. 노인 인구는 앞으로 더 늘어날 텐데, 여러 가지 이유로 노인 돌봄의 공백이 커질 것이기 때문이다. 첫째, 주민들이 마을에서 자발적으로 수행하던 식사 제공 같은 활동은 마을 전체의 고령화가 심해지면서 인적자원 부족 문제로 어려움을 겪기 시작했다. 둘째, 지방자치단체가 시행하는 노인 돌봄 관련 서비스에서 사각지대가 많다. 서비스 전달을 매개하는 마을의 이장이 바쁘거나 말단의 자생적 마을 조직이 침체되어서, 행정기관이 요구하는 서류상의 요건을 충족하지 못해서, 스마트폰으로 작성해야 하거나 이해하기 어려운 서식을 작성할 것을 요구해서 등 신청 단계에서부터 노인의 접근성이 차단되기 때문에, 교통 접근성이 좋지 않은 주변부 마을에 거주하기 때문에, 기존의 공적 돌봄 서비스가 제공하지 않는 내용이기 때문에 등등 그 이유는 여럿이다.

“어쨌든 10년 동안 인구 감소하면서 저도... 마을 부녀회, 저희가 회원이 제가 들어갈 때 15명이었다가 지금 11명이에요. 공교롭게도 다 젊은 분들이 병으로 돌아가셨어요. 가장 한창 많이 일할 때, 여성분들이. 그래서 저는 제가 한 7년간 계속 총무를 하고 있는데, 이분들이 70가구 되는 마을 행사 때 11명의 여자들이 밥을 다 해요. 그러니까 70이 넘어도 이제 이 회원들은 이제 노인회로 못 올라가요. ‘이제 더 이상 갈 수 없어요.’라고 제가 막아 놓았어요. 왜냐하면 80대 어른들이, 그러니까 시어머님이 엄청 많은 거예요. 거기에 11명의 며느리들이 밥을 해 대는 상황이고. 그러니까 일할 사람이 부족하고...”

(조미현, 거창군, 50대, 여성 || 인적자원 부족)

“무연고 노인분들이 살고 계시는, 이제 어쩌다 무연고가 됐는지의 사연들이 각각 있으시겠지만, 거기에 대해서 적절한 어떤 공공의 기능이... [중략] 어떤 공공의 틀이 그런 분들에게 굉장히 이렇게 미흡한 상태로... 지금 뭔가가 제공이 되고 있지만, 이런 것들을 기존의 어떤 마을의 구조나 공동체의 상황이었다면 서로서로 이렇게 해가지고 조금씩 보태고 나누고 해가지고 어떤 방식으로든 처리를 했을 텐데.”

(박웅진, 평창군, 40대, 남성 || 마을 조직의 침체)

“서류상으로 정부에서 하나까, 이거는 정말 사각지대는 못 받아먹어요, 어르신들이. 사각지대는 못 받고. 옛날에는 이장님들이 이렇게 추천을 했는데, 지금은 다 서류로 하잖아요, 서류로. 그러니까 정말 사각지대는 받지를 못해요. 저희가 추천을 하면 떨어져요, 서류에서. 왜 저희 마을만 봐도 기와집에 엄청 부자예요, 제가 볼 때. 저희들이 더 잘 알거든요. 그런데 그 집은 차상위라고 쌀 2만 원짜리 타는 거예요.”

(배숙진, 완주군, 60대, 여성 || 서류상 요건 미충족)

“젊은 사람들은 차가 있으니까, 이동 수단이 있으니까 거창읍으로 나오면 되는데, 노인들은 그거 한 번 버스 타고 또 걸어서 또 목욕탕까지 걸어가야 되고 하나까 불편해서 못 나오는 거라.”

(안인화, 거창군, 50대, 남성 || 교통 접근성 안 좋음)

노인 돌봄의 공백이 농촌에 상당한 규모로 존재한다는 점은 몇 가지 통계자료에서도 확인할 수 있다. 질병관리청의 ‘지역사회건강조사’(2011~2022년) 자료를 분석한 결과, 전체적으로 일상생활에 불편이 있다고 응답한 노인의 비율이 최근 들어 약간 줄어드는 추세이다. 그런데 도시와 농촌을 비교하면 농촌에서 그 비율

이 더 높다. 2022년을 기준으로 65세 이상 노인 중 ‘일상생활에 불편이 있다’라는 응답자 비율이 도시에서는 22.4%, 농촌에서는 30.0%였다. 같은 해 75세 이상 노인으로 한정하면, 그 비율이 도시에서는 37.0%, 농촌에서는 45.6%였다.

〈표 3-8〉 일상생활에 불편을 겪는 노인 비율

구분	65세 이상		75세 이상	
	도시	농촌	도시	농촌
2011	32.4%	40.3%	47.3%	53.1%
2015	26.7%	37.5%	40.2%	50.0%
2019	23.8%	31.6%	37.3%	44.7%
2021	21.2%	28.6%	34.9%	43.0%
2022	22.4%	30.0%	37.0%	45.6%
평균	25.3%	33.6%	39.3%	47.3%

자료: 질병관리청(<https://kdca.go.kr>), 지역사회건강조사(각 연도), 검색일: 2024. 3. 25.

이는 농촌 사회의 인구 변동과 노인장기요양보험 서비스 같은 공적 돌봄 서비스의 불충분함에 기인한 바가 크다. 농촌에서 도움이 필요한 노인에게 도움을 주던 행위자로 차지하던 가족의 비중은 점차 낮아졌고, 친척이나 이웃의 비중은 높아지고 있다. 그러나 도시에 비해 노인장기요양보험서비스 수혜의 비율은 상대적으로 낮다. 통계청의 ‘노인실태조사’ 자료에 따르면, 2020년 기준 일상생활에 불편이 있는 경우 75세 이상 농촌 노인의 30.9%가 가족으로부터, 11.5%가 친척이나 이웃으로부터, 10.8%가 장기요양보험서비스로부터, 7.9%가 노인 돌봄서비스로부터 도움을 받는다고 응답하였다(중복응답 허용). 가족의 도움을 받는다는 응답 비율은 급격하게 낮아졌다. 2014년에 그 비율이 70.2%였는데, 2020년에는 30.9%에 불과했다. 대신 친척이나 이웃의 도움을 받는다는 비율은 조금 높아졌지만, 가족의 도움을 대체할 만한 수준은 아니다.

〈표 3-9〉 일상생활에 불편이 있는 경우(75세 이상 노인) 도움을 주는 주체(복수 응답)

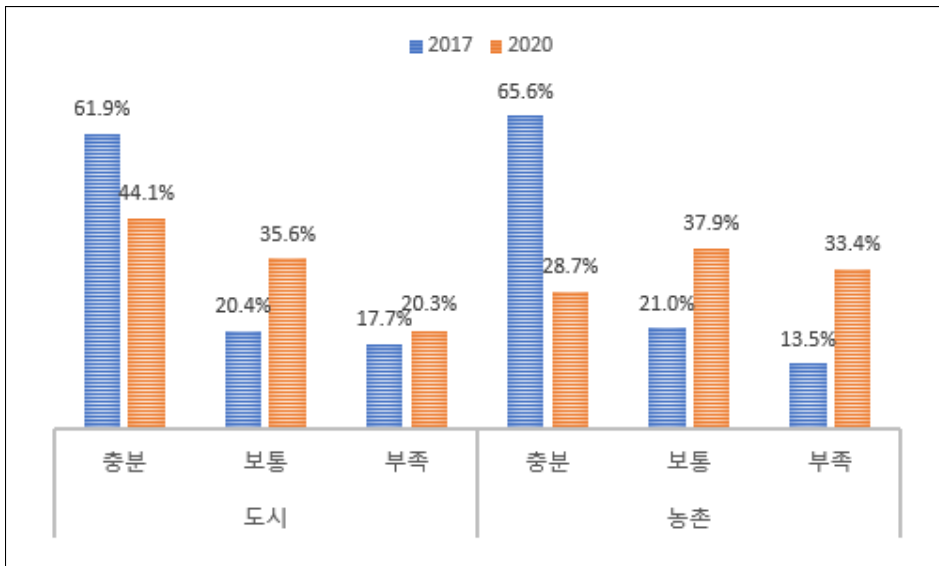
연도	가족		친척, 이웃		개인 간병이나 가사도우미		장기요양보험 서비스		노인 돌봄 서비스	
	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌	도시	농촌
2014	79.5%	70.2%	5.8%	6.8%	1.5%	0.4%	16.4%	11.9%	5.0%	7.1%
2017	50.0%	47.2%	3.9%	6.9%	1.5%	0.4%	18.5%	13.5%	3.5%	2.3%
2020	43.4%	30.9%	6.5%	11.5%	2.3%	1.0%	13.8%	10.8%	6.5%	7.9%

주 1) 장기요양보험 서비스: 요양보호사, 주야간보호.

2) 노인 돌봄서비스: 가사 간병 서비스, 노인 돌봄서비스 등 각종 공공 돌봄 서비스, 맞춤형 노인 돌봄서비스 등.

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(각 연도), 검색일: 2024. 5. 1.

〈그림 3-3〉 돌봄 도움 충분성 인식(75세 이상 노인)



자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사(각 연도), 검색일: 2024. 5. 1.

돌봄 측면의 도움을 충분히 받고 있는냐는 주관적 인식을 묻은 결과에서도, 상황은 안 좋아지고 있으며 도시보다 농촌의 형편이 더 좋지 않았다. 2017년과 2020년의 ‘노인실태조사’ 결과를 분석한 결과, 75세 이상 농촌 노인 중에 ‘돌봄 도움이 충분하다’라고 응답한 비율이 2017년 65.6%에서 2020년 28.7%로 급격히 낮아졌다. 도시 노인도 유사한 경향을 보였다. 그런데 2020년 조사에서 도시 노인의 경우

‘충분하다’라는 응답률이 ‘부족하다’라는 응답률보다는 더 높았는데, 농촌 노인의 경우 ‘부족하다’라는 응답률이 ‘충분하다’라는 응답률보다 더 높았다.

4.2. 필요한 노인 돌봄의 구체적인 내용

지금은 대응하지 않고 있거나 소극적으로 대응하고 있어서, 앞으로 더욱 고령화되는 상황을 염두에 두면 이러저러한 종류의 노인 돌봄이 필요하다고 참가자들이 다양하게 제시하였다. 그 내용은 대체로 노인장기요양서비스 같은 공적 돌봄 서비스 제공기관이 수행하지 않거나, 법령 및 지침으로 규정된 조건을 충족하지 않는 노인에게는 제공되지 않는 일상생활의 여러 영역에 관한 것이었다. 가장 높은 빈도로 언급된 것은 ‘식사 제공’이었다. 그리고 병·의원 등을 찾아 이동할 때 교통편을 제공하거나 동행하는 ‘이동 지원’이 거론되었다. 형광등 교체, 가스 밸브 교환, 방충망 설치, 서류 작성, 전기 안전 점검, 이·미용, 목욕, 빨래, 문화 여가 활동 등의 필요가 있다고 참가자들은 말하였다.

“그 연세에 혼자 계신 분들이 되게 많아요. 예를 들면, 병원을 가고 싶어도, 병원을 평일에 가기가 힘들어요. [중략] 평일에 병원을 가고 싶는데 자식을 불러 내려야 하는데, 자식은 바쁘다고 못 오죠.”

(전완덕, 거창군, 50대, 남성 || 이동 지원)

“어르신들이 미용실 한 번 가려고 힘들니까, 우리가 염색도 해드리고 하는데 헤어컷을 해드릴 분이 없어요. 커트를 해드릴 분이 없으니까, 커트는 모래내 시장 가서서 하세요.”

(조순정, 완주군, 60대, 여성 || 이미용)

“그 거점에서 좀 떨어진 읍·면 단위, 그런 데에서는 그 어르신들은 올 수가 없어서 혜택을 하나도 못 누리요. 심지어 목욕탕도 못 오셔요. 거점에 목욕탕 딱 하나씩 있는데, 그 주변 분들은 목욕을 자주 오시고 또 하시는데, 읍·면사무소에서 떨어진 다른 읍·면은 교통수단이 없으니까 목욕을 못 오시고...”

(박훈상, 평창군, 50대 남성 || 목욕)

“혼자 사시는 분들이나 관리를 잘 못하시는 분들, 젊은 층이 있어도 관리를 잘 못하시는 분들, 형광등이 나가거나 스위치가 나가거나 가스 밸브를 교환을 해주거나 그런 게 있었어요. 그런데 그게 어느 순간 없어졌어요. 그게 정기적으로 한 번씩 이렇게 마을별로 돌아다니면서 점검을 해주셨었거든요.”

(배숙진, 완주군, 60대, 여성 || 잔손수리)

4.3. 마을 단위의 노인 돌봄 활동 조직화

초점집단 참가자들이 자주 표출한 내용의 논점은 ‘기성의 장기요양서비스로는 충족하기 어려운 필요가 있고, 그것이 중요한 문제’라는 것이다. 농촌 노인들은 ‘지역사회 계속 거주(Aging In Place)’를 강력하게 희망하는데, 현재의 노인 돌봄 서비스는 이 측면에 제대로 대응하지 못한다. 건강이 아주 안 좋아져서 요양원으로 가거나 외지에 사는 자녀에게 위탁해야 하는 상황이 되기 전에는 마을에서 지내게 될 터인데, 그 시기에도 많은 돌봄이 필요하다고 참가자들은 말한다. 즉 ‘마을 단위에서 작동하는 돌봄 체계’를 구축해야 한다는 주장으로 요약할 수 있겠다. 이때 ‘마을’이란 하나의 행정리를 뜻하는 경우가 대부분이지만, 참가자에 따라서는 자신이 사는 지역의 인구 분포나 밀도를 고려할 때 몇 개의 행정리를 묶은 단위 또는 면 단위를 유효한 장소 범위로 제안하였다.

“많은 분들이 혼자 사시는데, 자녀들과의 관계나 연락이 너무 뜸한 분들이었거든요. 그런데 저희가 그래도 막 치매 진단 같은 거 받아야 하니 보호자 연락처를... 그래도 안 알려 주시려고 하는데, 제가 어떻게 알아가지고 연락드리고 하면... 그런 딜레마가 있었는데, 어쨌든 그렇게 해서 치매 진단을 받으셨어요. 그런데 할머니가, 자녀분들은 그래도 많이 신경을 쓰는데, 대번에 너무 싫어하시면서, 자녀가 자기를 또 요양원 같은 데 보내려고 하는 줄 아시고 오히려 또 화를 내시는 거예요.”

(신희숙, 홍성군, 40대, 여성)

“어떻게 생각하면, 다시 과거로 돌아가서 공동체를 회복하는 것이 오히려 길이 아닌가 하는 생각을 했거든요. 그러니까 노인주간보호센터에 가는 거 좋긴 하지만, 가서 보니까 사람들을 프로그램에 따라서 움직이게 하고... 그리고 멀리 사는 자식들은 이

어머님이 혹시 잘못될까 봐 멀쩡하게 움직일 수 있는 분조차도 보호센터로 보내버리는 거예요. 왜냐하면 거기 가면 밥을 챙겨 주니까. 그래서 오히려 이분은 자기 텃밭 관리하고 자기가 밥 챙겨 먹고 오히려 건강하게 살 분을 더 많이 빨리 쇠약하게 만드는 부분도 있어서. 마을이 전체적인 보호센터 같은, 마을 센터 건물을 하나 만들자는 게 아니라, 마을 사람들의 인식을 그렇게 만드는 거죠.”

(김정미, 거창군, 50대, 여성)

“우리가 이제 나이가 들면 진짜 힘들 것 같아요. 그렇죠? 그래서 미리미리 건강이라든지 먹는 거든지 철저하게 이렇게 회관에 살면서 밭도 같이 가꾸고. 제가 그렇게 생각을 했었어요. 우리 맨날 하는 얘기가 그래요. 두세 명이 앉아서 우리 나이 들면 회관에 가서, 어르신들 다 돌아가실 텐데 회관에 같이 밥 먹고 자고. 지금 회관에 지금 기름값 1년에 이제 몇 번씩 줘요. 주고 이제 또 돈도 운영 자금도 나오거든요. 이거 가지고 충분히 생활할 수 있고. 이제 자기 건강만 하면 굉장히 좋을 것 같더라고. 그래서 이제 어르신들 이제 문화 활동을 할 수 있게 여건을 이제 먼 단위 이렇게 해서 해주면 시골 분들은 아직까지 80 되셔도 밭에 가서 이렇게 움직이시거든요. 뭐 만들고 채소 같은 거 가꿔서 드세요. 아직까지 우리 동네는 그래서 이제 나름 열심히 하고 계신데. 그래서 이제 제가 요즘 열심히 이제 하는 게 있어요. 일주일에 세 번 뭐 배우러 다니거든요. 이제 머리, 가서 이제 어르신들 이렇게 미용 머리도 잘라드리고. 수납 정리 집 정리도 좀 해주고 싶고, 이제 노래 웃음치료사 이제 이런 거 해서 좀 봉사도 하고 싶고. 재미나게 이제 살고 싶고 다른 동네 이제 이런 데 동네마다 이제 회관마다 돌아다니면서 이렇게 좀 봉사도 좀 하고 싶고 그래요. 그래서 이제 우리 조금 젊은 사람들이 이렇게 시간을 내서 저녁에 하거든요. 저녁 7시부터 9시까지도 되고. 10시까지도 하는 과목이 있는데 많이 배워서 봉사도 하고 같이 의논도 하고 그럼 좋을 것 같다 생각을 했습니다.”

(우자경, 거창군, 60대, 여성)

4.4. 인적자원 투입을 위한 재정 지원

앞에서 언급한 마을(혹은 읍·면) 단위의 노인 돌봄을 주민들이 참여하여 실행하는 방식으로 조직화하려면, 선결 조건은 그 인적자원을 확보하는 것이다. 자원 활동만으로 그런 돌봄을 계속 수행하기에는 수요가 많고 인력은 부족하다. 정부 또는 지방자치단체의 경상비, 특히 인건비 측면의 재정 투입이 요청된다. 한편, 이런

종류의 돌봄 활동을 수행하는 사람의 자격에 관해서는 기성의 사회보장사업이 규정한 것보다는 더 느슨하게 규정하여 진입을 촉진할 필요도 있다.

“지금도 저희 면에는 몇몇 마을에 공동주거시설이라고 있습니다. 거기 다섯 분 정도 나이 드신 분들이 생활했는데, 처음에는 좀 활용이 되었지만, 10년 전에, 지금은 사실 활용이 잘 안 됩니다. 그런데 이제 공동주거시설이 필요한 게, 지금 우리 마을에 70대 여성분이 15명 정도 되고요. 60대가 서너 명 되고, 80대가 15명 정도 되는데, 10년 후쯤에는 마을회관에 모여 공동취사를 하려고 해도 취사를 할 수 있는 사람이 거의 없지 싶어요. 건강하더라도, 치매가 안 걸렸더라도 취사해서 드시기가 좀 힘들 것 같아서요. 지금 마을회관 같은 데에도 난방비라든지 취사도구를 많이 지원해 줍니다. 여기에 조금만 더 보태준다면 취사할 수 있는 인건비 정도만 조금 보조해 준다면, 생활은 공동으로 하면서 마을회관에서 뭘 교육받기도 하고 발일이라든가 최소한의 영농은 각자 농장에서 하고, 이렇게 하면 좀 더 지속적으로 오래가지 않을까 하는 생각이 듭니다. 지금 독거노인 때문에 매주 2회 방문하는 곳도 있고, 고독사 때문에 [안부를 묻는] 그런 제도도 있고, 그런 것으로 일자리가 창출되고 하는데... 이런 것들을 통합한다면, 충분히 마을에서 공동취사 하는 데 그 일손을 60대가 70대가 되었을 때 그분들이 식사를 제공해주고 청소도 좀 하면서 일정 부분 소득을 얻는다면 충분히 가능하지 않을까. 적은 예산으로도...”

(구천인, 거창군, 60대, 남성)

“우리 동상면에 4개의 리가 있고, 마을이 17개입니다. 17개 마을에 절반 정도가 혼자 계시는 분들이 많아요. 이런 분들을 어떻게 지역에서 관리하는 방법이 없을까? ‘통합실버타운’이 아니라 ‘통합실버빌리지’를 운영하면 동상면 안에서 조금 괜찮지 않을까? 경증 치매가 와도 동상면은 들어오는 출구와 나가는 출구가 정해져 있으니 행방불명이 될 가능성이 좀 적지요. 지역에서 계시다 보니까 치매의 속도가 좀 느려지겠죠. 그리고 또 서로서로 관리가 되잖아요. ‘그 양반이 오늘 안 보이네, 못 봤어?’ 이렇게 챙겨줄 수도 있고... 공동의 식사시간, 공동의 빨래, 다 이렇게 마을 안에서 이루어지는 거예요. 자기가 살던 데서 자기 마을에서 회관에서 숙식도 하고, 집에 가실 분들은 가시고, 그런 개념을 도입한다면... 우리 마을만 해도 요양보호사 다 있지요, 간호사 다 있지요, 사회복지사 다 있지요. 촌에 들어와서 사는 인재가 많이 있어요. 그런 분들을 활용을 해서 국가나 지자체에서 제도적으로 그 사람에게 페이를 주고 고용을 하는 거예요.”

(조순정, 완주군, 60대, 여성)

5. 환경 및 경관 관리

상당수의 초점집단 참가자가 마을과 주변의 환경·경관을 관리하기 어려워지고 있는 현실이 고령화와 인구 감소 현상에서 비롯한다고 언급하였다. ‘환경·경관 관리’의 어려움이 커지는 양상을 네 가지로 요약할 수 있다. (1) 마을 길이나 마을 주변 저수지 등의 경관 관리(제초, 청소 등), (2) 마을에 빈집이 늘어나면서 훼손되는 경관과 그 부정적 영향, (3) 영농 폐기물 및 생활 쓰레기 등의 수거 처리, (4) 생활환경을 위협하는 유해시설의 입지 등이다.

첫째, 마을 및 주변 경관 관리가 어려워지는 원인을 그런 관리 활동의 주체가 전통적으로 마을 주민이었는데 그 인구가 고령화되고 있다는 점에서 찾을 수 있다. ‘마을 길’이나 마을에 인접한 저수지 등은 주민 개인의 소유가 아님에도 잡초를 제거하거나 쓰레기를 줍고 청소하는 등의 활동은 상당수의 농촌 마을에서 주민이 진행하는 자원 활동의 영역이었다. 그러나 마을 인구가 고령화되어 그런 활동에 참가할 사람이 부족해진 것이다. 심지어는 ‘마을 가꾸기 사업’ 같은 지원 정책이 있어도 고령 주민들이 그것에 참여하기를 꺼리는 마을도 있다. 다른 한편으로는 마을 및 주변 경관 관리 활동에 대해 금전적 지원을 충분히 제공하는 경우, 그런 활동을 조직하고 이어나가는 사례도 있다. 참가자들 중에는 앞으로는 마을 주민의 소유가 아닌 장소(도로변, 저수지)의 법적 소유권을 지닌 공공기관(지방자치단체, 한국농어촌공사 등)이 직접 환경 관리에 나서야 하는 것 아니냐는 주장을 제기하기도 했다.

“마을을 이제 어느 정도 이렇게 가꾸 놓았는데, 이제 연세가 들다 보니까... 우리 마을에는 개활지가 있고, 제방이 굉장히 길어요. 한 4~5km 됩니다. 그걸 1년에 한두 번씩 예초기로 풀을 깎았는데, 이제는 못 합니다. 그래서 작년에 화단을 만들었는데, 할머니들이 그러시더라고요. ‘그 사업 좀 그만 만들라. 풀 매기 어렵다’고. 사실은 작년도 그런 이야기를 했는데, 마을에서는 명절 때가 되면 추석맞이 대청소나 그런 것을 하잖아요. 그것도 이제는 행정에서 해 줘야 된다고... 도시에서는 거의 그렇게 행정이

하잖습니까. 그런데 시골에서는 그동안 시골 분들은 당연히 ‘우리가 해야 되는 것’으로 알고 그걸 했다고. 그런데 이제 워낙 연세가 고령이 되다 보니, 그분들이 일단 예초기 작업을 못해요. 그래서 호미만 들고 나오시는데, 호미 갖고 할 수 있는 일에는 한계가 있거든요. 그러면 누가 하나? 청년이? 우리 마을 같은 경우에는 70대까지 청년회거든요. 그분들이라도 많으면 그래도 괜찮은데, 몇 명 없으니까, 그 마을 청소 한번 하는 데 엄청 애를 먹어요.”

(조진홍, 홍성군, 60대, 남성)

“다행히 여기는 농업환경보전 프로그램이라고, 지원사업을 진행하고 있어서 예초기 작업을 하시는 분들이 계세요, 남성분들이. 그게 안 되는 마을들은 막 정신이 없어요. [중략] 그냥 방치돼 있으면 마을이 지저분해지죠. 그리고 빈집도 남아 있고. 한 10년만 지나면 어떻게 될지 상상도 안 돼요. 상상하기도 싫고.”

(김경호, 홍성군, 50대, 남성)

둘째, 인구가 줄면서 훼손되는 마을 환경·경관의 요소 중 하나가 폐가 수준에 이른 빈집이라는 언급이 자주 나왔다. 빈집은 특히 젊은 여성 주민에게 문제시된다. 황량한 풍경에서 오는 부정적 이미지, 안전이나 치안과 관련하여 문제가 발생할 수 있다는 인식 등이다. 빈집이 늘어난 마을 경관을 기술하는 데 사용된 표현들은 ‘흉물스럽다’, ‘음산하다’, ‘무섭다’, ‘귀신 나올 것 같다’, ‘외로움을 느끼게 한다’ 등의 말이다.

“빈집이 굉장히, 제가 여기 귀농·귀촌한 지 13년째인데, 계속 주변에 한집 한집씩 비어가서. 저희 동네 어떤 할아버지 집에는 멧돼지가 와서 자고 갔다고 합니다. 사람 소리보다 고양이 소리가 더 많은, 고양이 소리를 진짜 아기 울음소리처럼 이렇게 느끼는 그런 외로움...”

(조미현, 거창군, 50대, 여성)

“독거노인들이 돌아가시면 이제 자녀분들이 와서 그 집을 한 번씩 가꾸고 이렇게 해야 되는데, 그러지 않고. 다들 이제 바쁘다 보니까. 그 집은 폐가가 되거나 그렇게 되는 거예요. 그런데 이 집 같은 경우에는 안 가꾸면, 몇 년이 지나면 되게 음산해지거든요. 네. 그러니까, 옛날에는 시골에서 이렇게 산책을 가면 ‘정겹다, 평화롭다’ 이걸 느꼈는데, 요즘에는 좀 ‘무섭다’. 전 이런 느낌을 받습니다.”

(정은지, 완주군, 40대, 여성)

셋째, 농촌 주민 사이에서는 영농 폐기물이나 생활 쓰레기 등을 수거 처리하는 체계가 제대로 작동하지 않는 것이 환경·경관 측면에서 일어난 고령화 및 인구 감소의 결과라는 지적이 많았다. 인구밀도가 낮은 농촌의 공간 특성으로 인해 쓰레기를 처리하는 사업체는 차량이 방문하여 수거하는 집하 지점(point)을 많이 설정할 수 없다. 대체로 한두 마을에 한 곳 정도다. 그런데다가 비용 문제를 이유로 방문 수거의 빈도도 낮아지는 경향이 있다고 한다. 한편, 마을 주민의 다수가 고령자가 되면서 수백 미터에서 멀게는 1~2km를 걸어서 집하 지점까지 쓰레기를 옮기기 어려운 형편에 놓이는 인구가 늘어난다. 특히, 양이 많고 무거운 영농 폐비닐 같은 것은 더욱 문제가 된다. 분리수거 규칙을 숙지하지 못해 수거해가지 않는 쓰레기를 집하 지점에 옮겨두고 그것이 방치되는 경우도 많다. 그러다 보니 이웃의 눈길을 피해 새벽에 자택이나 자신의 밭에서 소각하는 사례가 빈발한다. 또는 다른 장소에 불법으로 투기하기도 한다.

“집집마다는 아니더라도, 쓰레기차가 마을에 들어오는 회차도 저희 같은 경우는 얼마 안 나온다고. 2주에 한 번씩 들어오는 걸로. ‘○○환경’에서, 즉 위탁받은 청소 업체에서 자기들이 조율해서 일방적으로 통보를 해요. 민원이 많아지면 자기들이 판단해서 ‘이제 일주일에 한 번씩 들어오겠다’라고 하고는 기약이 없는 거죠. 그리고 저희가 ‘쓰레기 배출 교육’을 마을회관마다 다니면서 들어보면, 주민들이 제일 불편한 것이 무엇이나면 거점이라는 거예요. 쓰레기차가 들어오는 거점 자체가 너무 적다는 것이죠. 마을회관까지밖에 안 온다. 한두 포인트밖에 안 온다. 그래서 쓰레기차가 다니는 동선 안에 있는 집들은 집 앞에 내놓으면 도시에서 그렇듯이 가지고 가야 되는데, 그렇지는 않고요. 한두 포인트 정도만 마을에 장소를 두니까, 거기까지 이 고령화된 인구들이 쓰레기를 갖고 갈 수가 없는 거죠. 그래서 지저분하니까, 꼴 보기 싫으니까 그때그때 또 태우시는 거죠, 마당에서.”

(한숙영, 홍성군, 40대, 여성)

넷째, 주민 입장에서 보기에 유해물질을 배출하는 시설(예: 의료폐기물 소각장, 석산 개발 업체, 레미콘 업체 등)이 마을 주변에 입지하는 것에도 ‘인구 감소’가 한 몫한 것으로 인식된다. 인구 감소로 인해 지방정치 구도 안에서 자신의 마을이나 읍·면 지역사회가 정치적 영향력이 줄었기 때문에, 항의의 의견이 수용되지 않는

다는 것이다.

“그거는 아마 인구가 없어서, 더 인구가 없으니까 그거예요. [중략] 그 결론은 한 가지는 힘이 없다는 거죠. [중략] ‘앞으로 계속 인구가 없게 되면 이제 상관면에 사람이 없으면 그런 것들로 다 채워져 있지 않을까’라는... 진짜 되게 암담한...”
(정은지, 완주군, 40대, 여성)

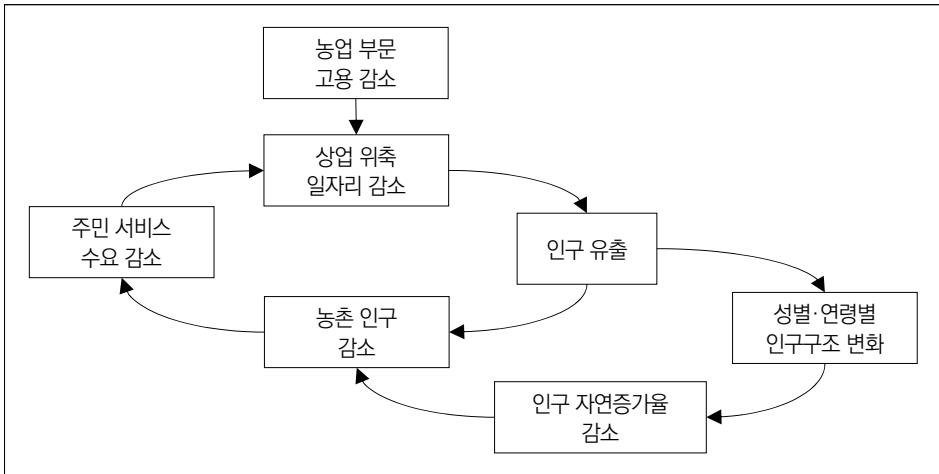
6. 일상생활 소비재 및 서비스에 대한 접근성

농촌, 특히 먼 지역의 인구 감소와 고령화는 지역 내 구매력 감소를 의미한다. 구매력 감소는 주민에게 소비재와 일상생활에 필요한 서비스를 제공하는 부문의 위축을 초래한다. 이는 일자리 감소를 뜻하기도 하는데, 이런 상황은 주민이 일상생활에 필요한 것들을 조달하기가 더 어렵게 되는 악순환 구조 속으로 되먹임한다. 사소한 듯하지만 결코 사소하지 않은 불편함이 누적되어 주민 삶의 질에 영향을 끼친다. 다른 측면에서 진행되는 주민 삶의 질 여건 악화와 더불어 일상적인 소비재 구매도 쉽지 않은 현실은 주민들의 정주 의향을 떨어뜨린다. 간단한 필요를 충족하려 해도 먼 거리를 차량으로 이동해야 하거나 이용 시간이 제약되는 현실은, 특히 젊은 층에게 지역에 거주하도록 이끌 매력도를 떨어뜨리는 요인이다.

“여기는 젊은 사람들이 와서 생활할 만한 곳이 아니라고 저는 생각해요. 지금도 저도 여기 동네 친구들 몇 명 없지만, 20대부터 30대 초반까지 친구들이 몇 명 있기는 합니다. 몇 명이 이렇게 모여서, 사실 모이더라도 읍내에 나가서 모이지, 여기서는... 또 일을, 저희가 제일 바쁘게 할 때잖아요. 지금 경제적 기반도 없기 때문에. 그리고 낮에 막 일하고 저녁에 와서 술 한잔할 곳이 여기에는 없어요. 저기 치킨집이 있는데, 거기 도 오래까지 하지도 않고 일찍 닫고. 또 몇 군데 되지도 않고. 그런 편의시설조차도 부족하기 때문에, 여기서 농사짓는 목적이 있기 때문에 사는 거지, 그냥 와서 살라고 하면 살 수도 없어요.”
(정희태, 홍성군, 20대, 남성)

“저 같은 경우에는 마트를 광시면으로 가요. 광시는 24시간 늦게까지 문 여는 편의점은 아니더라도 늦게까지 문 여는 가게도 있고 하니까 되는데, 여기는 없어요. 그러니까 장곡으로 오고 싶어도 못 와요.”
 (김경호, 홍성군, 50대, 남성)

〈그림 3-4〉 농촌 인구 감소와 상업 부문 위축의 악순환 구조



자료: Hodge & Whitby(1981: 10).

일상생활에 필요한 소비재 및 서비스 접근이 제약되는 정도는 빈곤층뿐만 아니라 노인이나 아동 같은 ‘교통약자’ 또는 ‘사회적 약자’ 집단에 더 심한 듯하다. 노인들은 생필품 구매, 이불 빨래, 이·미용, 목욕, 약국 이용 등 교통수단을 이용한 이동이 수반되는 구매 활동들에서 크게 제약을 받는다. 영유아, 아동, 청소년의 경우 문구점, 완구점, 아동복 등 연령에 특정한 수요를 충족하는 데 불편을 겪는다.

“집에 아무리 가정에 목욕탕이 있어도 씻는 게 아니잖아요. 겨울 같은 때는 어르신들이 물도 아깝고 전기세도 아깝고. 엄청 춥고. 또 그런데 이제 저희 같은 경우는, 그래도 젊은 분들은 매일 씻다시피 하잖아요. 그런데 [노인들은] 목욕탕이 없으니까. 경로당에도 목욕탕 시설은 되어 있어요. 그런데 거기에서 이제 한 분이 씻으면 다 씻으시려고 하니까, 그건 제한이 되어 있어요. 다 거기서 씻으시려고 하면 이분들이 목욕을 하실 수가 없어요. 저는 저 목욕탕이 삼례뿐만 아니고, [어디에서나] 다 좀 시급하다는 생각이 들어요. 그런 말들이 좀 많이 있으니까.”

(성지순, 완주군, 60대, 여성)

“전에는 읍에도 꽤 있었는데, 읍에도 애들 옷 파는 데가 몇 군데 있었어요. 예쁜 옷, 좀 어린 애들 입을 수 있는, 초등학교 4학년까지 입을 수 있는 옷을 파는 데는 [지금 은] 한 군데 있어요. 한 군데 있는데... 그 전에는 이제 주니어 옷이라고 해야죠. 이제 한 15세~16세 정도까지 입을 수 있는 옷 파는 데가 두 군데 있었어요. 두 군데 있었는데, 그것도 없어졌어요.”

(이나희, 거창군, 60대, 여성)

초점집단 참가자들은 일상생활에서 소비재나 서비스에 대한 접근이 어렵거나 불편해진 사례들을 다양하게 언급했다.

〈표 3-10〉 초점집단토론 참가자들이 언급한 일상생활 소비재 및 서비스 불편의 사례

주제	예비조사 남녀 20~75세 홍성 (a)	여성				남성			
		50세 미만		50세 이상		50세 미만		50세 이상	
		완주 (사)	홍성 (다)	완주 (아)	거창 (라)	평창 (마)	홍성 (가)	평창 (바)	거창 (나)
이·미용실	○	○	○	○					
자녀 외식 또는 간식 구매		○							
상점	○	○							
목욕탕	○			○					○
세탁소/옷 수선	○		○	○					
주택 및 주거 관련 수리/건축 관련 서비스	○		○					○	
주유소									○
아동복 상점					○				
배달, 택배 서비스		○	○						
음식점	○	○							
문구점/완구점			○		○	○		○	
꽃집						○			
주점/노래방/당구장/극장	○		○						
금융기관(농협)			○						
약국	○	○	○	○					
병·의원	○	○							
방앗간	○								
대중교통	○	○	○	○	○		○	○	○

주: '○' 표시는 해당 집단에서 한 차례 이상 언급된 경우를 뜻한다.

자료: 저자 작성.

병·의원이나 대중교통을 제외한 일상생활 소비재 및 서비스에의 접근성 문제는 대체로 정부나 지방자치단체의 직접적인 정책 목표로 인지되지 않는다. 시장 영역에 속하는 것이어서 공공 정책으로 개입하는 것이 바람직하지 않다는 인식이 퍼져 있기 때문이다. 그렇지만 조금씩 공공 정책의 영역 안으로 들어오고 있다.

가령, 전국의 기초 지방자치단체 중에 목욕탕이 없는 주민을 위해 공공 재정으로 ‘작은 목욕탕’을 설치·지원하려는 목적의 조례를 제정한 곳이 32곳이나 된다.⁴⁹⁾ 다른 한편으로는, 농촌 주민들이 이 문제의 일부를 해결하려는 조직 활동에 나서는 것을 중앙정부가 지원하는 정책사업도 최근에 등장했으며, 그 정책의 근거 법률도 마련되었다. 농림축산식품부의 ‘농촌 주민 생활돌봄 공동체 지원사업’이 그 예이다. 관련된 법률은 ‘농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률’인데 2023년 8월에 제정되었고, 2024년 8월부터 시행되었다. 이 같은 정책이 기획되는 과정에서 몇몇 농촌 지역에서 자발적인 주민 실천이 성과를 거둔 것이 근거로 제시된 바 있다.⁵⁰⁾

7. 대중교통

인구가 줄어 대중교통 수요가 감소하자, 대체로 농촌 시·군마다 1개씩 있는 운수회사(버스회사)들은 운행 노선을 감축했다. 농촌 시·군 지방자치단체는 대부분 이들 운수회사에 ‘적자노선결손보전금’이라는 명목으로 해마다 수십억 원의 보조금을 지급하지만, 노선은 계속 감축되었다. 대중교통 여건의 불비는 농촌 주민의 일상생활에 큰 불편을 낳는다.

49) 국가법령정보센터(<https://law.go.kr>), 검색일: 2024. 5. 15.

50) 춘천시 사북면의 ‘춘천별빛사회적협동조합’이 진행한 ‘우리마을 119 사업’, 영광군 묘량면의 ‘동락점빵사회적협동조합’, 홍성군 장곡면의 ‘함께하는장곡사회적협동조합’ 등의 사례다. 이들의 내용을 간략하게나마 소개한 자료로는 김정섭 외(2022)를 참고.

농업총조사 지역조사편의 자료에 따르면, 2010년에서 2020년 사이에 농촌 지역에서 버스의 운행 빈도가 크게 줄었다. 전국의 3만 7,000여 행정리별로 버스가 마을을 하루에 몇 회 지나가는지를 조사한 자료인데, 이 자료를 활용해 하루에 한 번도 버스가 오지 않거나 3회 이하로 오는 행정리를 ‘대중교통 취약 행정리’라고 잠정적으로 분류하고 그 빈도를 확인하였다. 대중교통 취약 행정리의 비율이 2010년에 19.0%였던 것이 2020년에는 21.4%로 늘어났다. 특히, 면 지역만을 놓고 보면 19.2%에서 23.6%로 크게 증가했다.

〈표 3-11〉 대중교통(시내·군내 버스) 운행횟수별 행정리 수

단위: 개

구분	연도	총행정리 수	대중교통 운행 없는 행정리	1일 1~3회 운행	1일 4~9회 운행	1일10회이상운행
전국 농촌 (읍+면)	2010	36,498	3,370 (9.2%)	3,580 (9.8%)	12,119 (33.2%)	17,429 (47.8%)
	2015	36,792	2,349 (6.4%)	4,390 (11.9%)	13,115 (35.6%)	16,938 (46.0%)
	2020	37,563	2,638 (7.0%)	5,411 (14.4%)	14,146 (37.7%)	15,368 (40.9%)
읍 지역	2010	8,212	864 (10.5%)	507 (6.2%)	1,737 (21.2%)	5,104 (62.2%)
	2015	8,698	517 (5.9%)	603 (6.9%)	2,169 (24.9%)	5,409 (62.2%)
	2020	9,456	581 (6.1%)	826 (8.7%)	2,189 (23.1%)	5,860 (62.0%)
면 지역	2010	28,286	2,506 (8.9%)	3,073 (10.9%)	10,382 (36.7%)	12,325 (43.6%)
	2015	28,094	1,832 (6.5%)	3,787 (13.5%)	10,946 (39.0%)	11,529 (41.0%)
	2020	28,107	2,057 (7.3%)	4,585 (16.3%)	11,957 (42.5%)	9,508 (33.8%)

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 농업총조사(각 연도), 검색일: 2024. 5. 1.

농어촌 지역(법정리)의 대중교통 취약지역은 전체 지역의 21.8%, 도시 지역(법정동)에서 대중교통 취약지역의 비율은 14.1%로 도시에 비해 농촌에서 그 비율이

약 1.5배 높으며, 사각 지역의 비율은 농촌과 도시에서 각각 26.8%와 14.2%로 농촌에서 그 비율이 도시보다 약 2.1배 높다(홍성효 외, 2021: 14-15).⁵¹⁾

〈표 3-12〉 도·농 간 대중교통 취약·사각 지역 비교(2020년 기준)

단위: 개

구분	도시 지역(법정동)				농어촌 지역(법정리)			
	지역 수	확보지역	취약지역	사각 지역	지역 수	확보지역	취약지역	사각 지역
특별·광역시	1,450 (100.0%)	1,039 (71.7%)	184 (12.7%)	227 (15.7%)	522 (100.0%)	342 (65.5%)	85 (16.3%)	95 (18.2%)
광역시도	2,185 (100.0%)	1,571 (71.9%)	328 (15.0%)	289 (13.2%)	14,649 (100.0%)	7,449 (50.8%)	3,224 (22.0%)	3,976 (27.1%)
합계	3,635 (100.0%)	2,610 (71.8%)	512 (14.1%)	516 (14.2%)	15,171 (100.0%)	7,791 (51.4%)	3,309 (21.8%)	4,071 (26.8%)

주 1) ()는 점유율.

2) 특별·광역시는 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시.

3) 광역도는 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도.

자료: 국토교통부·한국교통안전공단(2021: 242-245); 홍성효 외(재인용)(2021: 15).

51) 농촌 주민이 체감하는 대중교통 여건의 열악함은 이보다 더 심각할 가능성이 높다. 국토교통부·한국교통안전공단은 ‘대중교통 현황조사’를 매년 실시하면서 ‘취약지역’ 및 ‘사각 지역’을 조작적으로 정의해 지표를 생산하는데, 그 정의가 도시와 농촌에서 다르다. 대중교통 취약 및 사각 지역은 버스 정류장까지 주민이 접근하는 데 필요한 거리(공간적 접근성)와 시간(시간적 접근성)의 두 지표를 조합하여 산출한다. 이때 측정의 단위는 법정동과 법정리이다. 그런데 공간적 접근성을 측정할 때 ‘국토계획법’상 도시 지역 중 주거·상업·공업지역에서 기준이 되는 버스정류장까지의 거리는 400m로, 비도시지역 및 도시지역 중 녹지지역에서는 800m로 달리 정하였다. 시간적 접근성은 측정 대상이 되는 법정동과 법정리의 시간당 버스 운행 횟수를 측정하고 해당 법정동 및 법정리의 인구밀도를 고려하여 ‘운행 횟수 적정성 미달 여부’를 판단한다. 즉, 인구밀도에 따라 버스 운행 횟수의 적정성을 따지는 지표가 달라진다. 예컨대, 인구밀도가 8,350명/㎢를 초과하는 ‘고밀도 법정동 지역’에서는 운행횟수 분석 기준이 시간당 6회 운행인데, 인구밀도가 110명/㎢를 초과하는 ‘고밀도 법정리 지역’에서는 그 기준이 1일 9회 운행이다. 인구밀도에 따라 지역을 구분하지 않고, 시간당 운행 횟수를 동일한 기준으로 적용한다면 ‘시간적 접근성’ 지표는 도시에 비해 농촌에서 아주 현저하게 낮은 것으로 나타날 것이다. 이 같은 측정 기준에 관한 상세한 설명으로는 국토교통부·한국교통안전공단(2023: 186-196)을 참고.

초점집단 참가자들은 대중교통 여건이 안 좋아서 어려움을 겪는 특정 집단이 있다고 강조하였다. 그 첫 번째 집단은 노인이다. 일상생활에 필요한 소비재나 서비스를 구매해야 하거나, 병원 및 약국 등 보건의료서비스를 이용하려면 읍·면 또는 시·군 중심지로 이동해야 하는데 대중교통 여건이 안 좋아 불편함을 겪는다는 것이다. 두 번째 집단은 아동과 청소년인데, 이 집단은 대체로 통학의 어려움을 겪는다. 세 번째 집단은, 뜻밖에도 20대 청년들이다. 대체로 승용차가 없기 때문에 일상생활에서 여러 가지 불편함을 겪는다.

“노인들은 차가 없고 하니까 아예 가지 못하고. 여러 사람한테 부탁을 해서 가거나, 멀리 있는 자식을 불러야만 병원에 갈 수 있는... 이게 진짜 심각해. 그래서 차라리 군에서 병원 가는 버스를 하루 한 번씩 임대를 해서 단체로 뭉어리지 않으면 나이 많은 분들 병원에도 못 가고. [중략] 서울에 있는 애들 불러 갖고, ‘야, 나 내일 병원 갈 건데 내일 태우러 와’, 이진 가능하지 않거든요.”

(김채정, 평창군, 60대, 남성 || 노인, 보건의료서비스 이용)

“노인 양반들이 장을 보러 나가야 돼요. 그런데 우리 마을은 버스가 들어오다가 몇 년 전부터 잘렸어요. 잘려 가지고 버스가 안 들어와요.”

(양무현, 홍성군, 60대, 남성 || 노인, 일상생활 소비재 및 서비스 이용)

“얼마 전에 이제 큰 애가 학교에서 9시까지 놀다 들어오겠다는 거예요. 학교에서 집에 어떻게 올 거냐고 하니까, 막차가 8시 반 차가 있으니까 자기가 그걸 타고 들어오겠다고 해서, ‘그러면 그거는 노선이 우리 집 앞으로 지나가는 거냐, 아니면 장곡으로 돌아서 우리 집 근처에 내리는 거냐?’ 그랬더니, 집 앞에 내린대요. 그래서 ‘그러면 경험 삼아 타고 와봐라’ 그랬더니, ‘엄마, 장곡으로 가고 있어’라는 거예요. 결국에는 그냥 테리러 가면 10분 걸릴 것을 1시간 기다려서 [승용차에] 태워서 들어온 거지요. 우리는 그런 생각이 드는 거지요. ‘버스는 못 태우겠구나.’”

(조옥현, 홍성군, 40대, 여성 || 아동·청소년, 통학)

“[저희 아이도] 시내로 이제 학교를 다니면, 학교는 8시 20분까지인데. 버스 시간이, 다음 차를 타면 지각이고, 그 전의 차를 타면 빨리 가서 첫 번째로 등교하고. 그렇기 때문에 항상 6시 40분 차를 탔어요. 그러면 새벽에 일어나서 학교를 가는 거예요. 절대 지각할 일은 없죠. [중략] 이런 면 단위로 [귀농·귀촌인이] 들어오려면, 그런 교통

수단은 조금 좋아야 되지 않을까.”

(김난영, 홍성군, 40대, 여성 || 아동·청소년, 통학)

이처럼 대중교통 여건이 열악한 상황 때문에 일어나는 일들에 관해 참가자들이 언급한 내용을 네 가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째, 버스 운행 노선이 축소되어, 과거에 비해 더 많은 장소를 경유하는 버스를 타야 하거나 버스를 갈아타야 하므로 이동에 소요되는 시간이 늘어났다. 둘째, 스쿨버스가 없는 학교에 다니는 학생의 경우, 통학의 어려움이 가중된다. 셋째, 버스의 배차 간격이 길거나 이동 시간이 길어서 불편하고, 택시를 이용할 경우에는 비용이 늘어난다. 넷째, 특히 노인의 경우 이웃이나 마을 이장에게 승용차를 이용해 도와줄 것을 요청할 때가 많다.

“여기 들어오는 차가 몇 대 안 되기 때문에 정말 마을을 많이 들러요. 그러니까 홍성 [읍]에서 은하[면]까지 자가용으로 오면 20분, 그 정도면 되는데 버스를 타면 1시간을 넘게 돌아가야 해요.”

(김난영, 홍성군, 40대, 여성 || 경유지 및 이동 소요 시간 증가)

“[초등학교 스쿨버스가] 안 다녀요. 저희도 있었는데, 그것은 완전 시골만 그러고요. 삼례는 안 다녀요. 그게[스쿨버스가] 있었는데, 버스를 내도 한두 명 갖고는, 그것은 학교에서 운영이 안 되다 보니까 그렇게는 안 해 주시는...”

(배숙진, 완주군, 60대, 여성 || 학생의 통학 어려움)

“우리 진부면에 보면, 한 8대까지 그전에는 평창운수라고 이렇게 운영을 했는데, 지금 한 3대 정도가 이쪽으로 왔다 갔다 하면서는... 노선이 하루에 8번을 왕복을 했는데 요새는 세 번을 하고 있습니다. 그러다 보니 이제 차가 있는 분들은 문제가 없는데, 차가 없는 경우에는 아침에 [일찍] 한 번 왔다 가고 11시에 한 번 왔다 가고는 끝이니, 한 번 나가면 종일 [버스를] 기다린다고, 아니 놓치면 막차를 기다린다고 택시를 타야 된다고, 이런 어려움들이 많이 있습니다.”

(이균찬, 평창군, 60대, 남성 || 배차 간격 증가에 따른 불편 및 비용 증가)

“노인 양반들 같은 경우도, 거의 읍내에 갔다가 [돌아오는 방법이] 안 되면 전화가 와요. ‘나 좀 태워다 달라’고. 그러면 모시고 와야 되고. 특히 아플 때나 이럴 때는 수시로 읍내로 모시고 가는 거로 보시면 됩니다. [도와달라는 부탁을 받는 일이] 거의 한

달에 두세 번 그렇죠.”

(조진홍, 홍성군, 70대, 남성 || 이웃에게 도움 요청)

“그러니까 [이동을 도와달라는] 전화가 오면 방법이 없어요. 모시고 가야지. 그렇죠, 조금이라도. 그래도 기동성 있고 차를 갖고 있으니까... 이런 이야기는 어느 마을이라도 있을 수 있는 일이고요. [중략] 저는 면에 매일 나오거든요. 버섯을 납품하러 이렇게 나오는데 ‘그 사람 언제 가는가? 나 약국에서 저 약국 타러 가야 되는데, 병원에...’ 이런 식이죠.”

(양무현, 홍성군, 60대, 남성 || 이웃에게 도움 요청)

농촌의 대중교통 문제는 2017년 무렵에 크게 부각되었다. 그리하여 농림축산식품부는 2018년부터 지금까지 ‘농촌 교통모델 사업’을 추진해 왔다. 2024년에는 약 498억 원의 예산이 투입된다(농림축산식품부, 2024: 498).⁵²⁾ 이 사업에 그동안 적지 않은 예산이 투입되었다. 이 사업이 시행되고 있다는 점을 초점집단 참가자들도 인지하고 있었다. 그러나 농촌의 교통 문제 해결에 어느 정도 기여하는지에 대한 참가자의 의견들은 엇갈린다. 택시 형태로 운영하는 경우 수혜자에게는 큰 도움이 된다는 평가와, 그럼에도 수혜자 폭이 넓지 않다는 의견이 있다. 수요응답형 버스 운행에 관해서도 긍정적 평가와 예약 후 출발지까지 오는 시간이 길어서 불편하다는 의견이 있다.

“거창군에서도, 특히 웅양면 같은 데는 모든 마을이 해당이 될 텐데, 버스 승강장이 있는 도로에서 500m가 넘으면 인구수에 비례해서 택시 표를 줍니다. 표 한 장에 1,000원을 보태면 택시를 탈 수 있습니다. 한 명 타면 1,000원 주고, 4명이 타면 4,000원만 주면 됩니다. [중략] 저희 마을은 버스 승강장에서 떨어져서, 한 달에 52장인가 나오더라고요. 차량이 없는 어르신들 위주로 주는데, 1인당 2장씩 주거든요. 그러면 이제 네 분이 동시에 움직일 수 있으니까 8장이 되는 셈이죠.”

52) 농촌 군을 대상으로 시행한다. 사업을 시행하는 군에 연간 3억 5,000만 원(국고 50%, 지방비 50%)을 지원하며, “대중교통 취약지역에 지역 맞춤형 교통서비스(버스 또는 택시)를 제공하여 주민들의 실질적인 이동권을 보장”하는 것을 주된 사업 내용으로 한다(농림축산식품부, 2024: 497). 택시 또는 소형 버스를 활용하는 두 가지 형태가 있으며, 버스의 경우 수요응답형 또는 노선형의 두 가지 운행 방식이 있다. 도농복합시의 경우는 국토교통부가 이와 유사한 사업을 시행한다.

(구천인, 거창군, 60대, 남성 || 택시형 교통모델 사업에 대한 긍정적 평가)

“거기는 스쿨택시가 되는데 삼봉은 안 되거든요. 이 지역 거리가 신도심이라서 그런데, 지금 버스가 완주군버스라고 해서 큰 버스에서 작은 버스로 바뀌었어요. 배차 시간은 똑같이 하고 버스는 작아지다 보니까 아이들이 버스를 못 타는 거예요. 옛날 만원 버스처럼 타고도, 못 타는 아이들이 있어서 저 같은 경우에는 매일매일 픽업을 해야 되거든요. 안 그러면 학교를 갈 수가 없고, 지각을 할 수밖에 없는 상황이어서.”

(강미나, 완주군, 40대, 여성 || 택시형 교통모델 사업의 한계)

“저희 면에 가면 세 골짜기가 있는데, 그래서 면 소재지를 제외한 골짜기 세 군데는 하루에 두 번밖에 차가 안 들어왔었는데, [지금은] 버스 한 대가 계속 면 소재지에 있으면서 그 3개 코스를 계속 도는 거예요. 그리고 [다른] 한 대가 면 소재지에서 거창읍까지 시간당 [한 번씩] 움직이니까 이제 엄청 좋아진 거죠. 그분들 하루에 두 번 가던 게, 10번 이상 가게 됐으니까... [중략] 2년 전에 이제 그게 버스 운영체계를 거창군 전체적으로 다 바꿔서 이제 마을 단위까지 거의 들어가는 시스템이 됐습니다. 버스를 좀 작은 버스로 바꾸면서.”

(구천인, 거창군, 60대, 남성 || 버스형 교통모델 사업에 대한 긍정적 평가)

“아이들이 학교에서 돌아오는 스쿨버스를 놓치면 그걸[버스를] 이용했어요. 그런데 문제는 뭐냐면 4시간 전에 예약을 하라고 그래요. 그런데 애들이 수업시간에 전화를 못하잖아요. 언제 끝날지도 모르고. 그래서 그게 불편해. 지금도 열심히 하는데... [중략] 여기는 시간대로 그냥 쪽 돌더라고요. 이장님이 29명이 계신다고 해요. 그런데 그 [29개] 동네를 다 돌아요, 이 버스 하나가. 그러면 그 동네에서 차가 없으면 전화를 하는 게 맞잖아요. 그런데 그렇게 하는 경우 기사님이 어디로 가야하는지를 모르잖아요. 그러니까, 저희는 불편해도, [지금 방식대로 할 때] 기사님 입장에서 4시간 걸린다는 게 이해는 가요. 그런데 급한 경우에는, 급하게 내가 나가야 되는데, 그때는 택시를 부르잖아요. [중략] 그러면 비싸요. 부르는 대로 줘야 해요.”

(배숙진, 완주군, 60대, 여성 || 버스형 교통모델 사업의 한계)

‘농촌 교통모델 사업’을 경험한 충분한 수의 사람들이 초점집단토론에 참가한 것은 아니므로, 참가자들의 의견을 ‘농촌 교통모델 사업’에 대한 평가로 삼을 수는 없다. 그러나 지역에 따라 경험한 내용이 다른 것은 ‘농촌 교통모델 사업’의 실제 시행이 전국 농촌 어디에서나 똑같이 이루어지고 있지는 않음을 보여준다.

8. 마을(리) 주민들의 관계와 집합적 활동

인구 감소와 초고령화로 인해 일어나는 변화 양상 중 농촌 주민이 가장 빈번하게 체감하는 것은 마을⁵³⁾에서 이루어지던 여러 종류의 활동이 축소되거나 소멸하거나 계속하기 어려워진다는 점이다. 조금 더 구체적으로 말하자면 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 상호부조 및 협동의 분위기가 약해진다는 것이다. 주민들 사이에 의사소통이 부족해지거나, 심한 경우에는 마찰이나 갈등이 생겨나기도 한다. 그러면서 마을 수준에서 행해지던 전통적인 풍속이 전승되지 못하거나 마을의 기본적인 기능이 불능 상태에 빠지기도 한다. 둘째, 다소 많은 주민들이 참여해야 할 마을 수준의 ‘집합적 활동(collective action)’을 추진하는 데 어려움이 커졌다. 셋째, 지방자치단체로부터 마을 주민에게 행정 정보나 서비스를 전달하는 데에, 그리고 마을에서 추진된(될) 정책 지원사업 실행 과정에서도 어려움이 발생한다.

농촌 마을에는 주민들이 상호부조하고 협동하는 문화적 전통, 이른바 공동체 문화가 도시보다 잘 유지된다고 보는 통념이 있다. “그 지방의 근거리에서 나고 자란 사람들이 오랜 기간 일상적으로 상호협력하는 노동을 통해 공동체 의식을 형성해 온 덕”(신영선, 2012: 1)이며, “농촌 지역 주민 사이의 이 같은 유대감은 자신이 거주하는 지역에 대한 관심, 지역의 문제 및 욕구를 파악하여 해결책을 찾으려는 노력의 토대가 된다.”(성희자·이강형, 2013: 316)라는 것이다. 달리 표현하자면, “농촌 지역에는 지역의 공동 현안을 해결하기 위해 연대를 기초로 협업하는 조직화가 일상에 스며 있다.”(김정섭·김미복 외, 2021: 37)라는 것이다. 그런데 초점집단 참가자 중 다수가 그런 문화가 지속하기 어려운 국면에 접어들었고, 그 이유 중 하나는 인구 과소화 및 초고령화일 수 있다고 언급하였다.

“[어르신들이] 돌아가시고 그분들 자리에 자식들이 들어와서, 이제 귀촌으로 해서 사시는 분도 있고 그런데. [중략] 젊은 층이 들어와서 살다 보니 다 [마을 밖으로] 나

53) 여기에서 ‘마을’이란 행정리 또는 행정리보다 작은 자연 마을을 뜻한다.

가서 일들을 하는 거예요, 직장 생활을. 그러다 보니 낮에는 동네에 정말 아무도 없어요, 행하니. 그런 데다가 이제 대화가 단절이 되는 거죠. 이분들[젊은 층]이 아침에, 새벽에 나가서 저녁에 퇴근하면 각자 씻고 저녁 먹고 생활하기 바쁘니, 이웃 간에 이렇게 만나서 얘기할 일도 없고. 그러다가 얘기들도 또 커 가지고 다 학교 간다고 외부로 다 나가게 되니, 아이들 소리도 안 들리고. 정말 어떻게 보면... 낮에는 할머니들도 병원 가신다고 가시잖아요. 어떨 때는 저 혼자 있는 경우도 있어요, 동네에. 그런 경우도 있어... 그러면 참 이제 앞으로 제가 만약에 나이가 더 들어서 아파 가지고 저도 병원에 가면 우리 동네 정말 비겠다, 이런 생각이 들죠. 제일 큰 문제는 이웃집에 무슨 일이 있었다는 걸 모르는 거죠. 옛날에는 정말 저 집에 무슨 일이 있었고, 숟가락 젓가락이 몇 개고, 이런 걸 다 아는데 지금은 그조차도 모른다는 거지. ‘저 집에 누가 왔나보다’, 이런 식으로 이제 무관심이 돼버리는 거예요. 그렇게 되더라고요. 지금 저희 동네가.”

(배숙진, 완주군, 60대, 여성 || 과소화로 인한 마을 내 인간관계 밀도 감소)

“예전에는 이 공동체적인 어떤 사회의 틀에서 눈에 보이지는 않지만 그런 것들을 열심히 누리고 사시는 분들이 계셨죠. 그러니까 [그분들은] 여기 계시는 이미 고령화된 인구죠. 그런데 그분들이 지금은 태도가 많이 바뀌신 것 같아요. 그러니까 이제 사회가 변했다고도 볼 수 있겠지만, 개인화됐다고도 볼 수 있겠지만... 예를 들면, 마을 발전기금이라든가 이런 것들이 되게 요새 이슈가 되는데요. 마을에 공금이 있어요. 어떤 마을이든지 간에 공금이 있는데, 저희 ○○리 같은 경우에는 △△샘물공장도 들어오고 뭐도 들어오고, 그래서 되게 부자 마을이었어요. [마을 공금]이 한 10억 정도, 이렇게 마을에 있었는데, 이런 것들을 ‘주민 단위로 쪼개서 나누어 갖자’, 이런 논의가 자꾸 생기는 거예요. 그런데 이게 왜 생기냐? ‘이제 나 죽을 때까지 얼마 안 남았다.’ 이거죠.”

(박웅진, 평창군, 40대, 남성 || 과소화로 인한 마을 내 인간관계 밀도 감소)

“어르신 혼자 살다가 죽은 다음에 일주일 있다 발견되시는 분들도 있어요. 그만큼 전에는, 제가 어렸을 때까지만 해도, 80년대 이제 막 90년대 초까지만 해도, 흔히 말해 옆집에 계신 분이 ‘누구 생일이다’ 그러면 선물 조그만 거 하나 해 가지고 가서 밥도 한 끼 같이 먹고 오라 그러고, 마을 사람들끼리 얼굴도 보고, 이려고 살았던 말이죠. 그런데 지금은, 저야 마을에서 좀 이제 움직이고 하니까 누가 어디 사는지 누가 이사를 왔는지 그거는 알고는 있긴 한데, [다른 사람들은] 관심들이 없어요. 누가 뭘 사는지, 누가 아파서 병원에 119에 실려 갔는지, 죽었는지 살았는지... 그냥 지금은 이제 거의 대부분이 ‘너희 집 자식이 결혼했다더라’ 그러면 청첩장 문자 하나. 그리고 뭐 누가 죽으면 이제 뭐 조문해서 문상 나오고 그런 게 다잖아요.”

(조현수, 평창군, 40대, 남성 || 과소화로 인한 마을 내 인간관계 밀도 감소)

“저도 공동체 생활하고 소통이 제일 중요한 것 같다고 생각을 해요. 왜냐하면 세대 교체가 이루어지는데 어르신들하고 젊은 층하고 소통이 안 되면 안 되잖아요. 그리고 어르신들만 혼자 계신 분들 많으니 한 군데서 공동체 생활을 하고, 젊은 사람도 같이 어울릴 수 있는 어우러지는 그런 시스템이 있으면 참 좋겠다...”

(배숙진, 완주군, 60대, 여성 || 의사소통 부족)

“어르신들 말로는 예전에는 뭐도 했고 뭐도 했고 뭐도 했는데... [중략] 같이 밥도, 이렇게 보름날 같은 경우에는 같이 밥도 해 먹고, 달집태우기도 하고, 이렇게 했었는데 하지 못했다. 그리고 저희 신앙이 조금 오지랖이 너무 많아서 마을 관련해서 행사를 하긴 해도, 이제는 마을 주민들끼리, 그 어르신들끼리는 ‘으쌔으쌔 하지는’ 않는 것 같아요. 그냥.”

(박현지, 완주군, 40대, 여성 || 마을 세시풍속 중단)

“제가 10년 전에 [이사]왔을 때는 마을회관에 할머니들이 한 네다섯 분 항상 모여서 윷놀이 하셨거든요. 원래부터 많이 오시지는 않았지만, 지금은 마을회관이 늘 잠겨 있어요. 아무도 안 오시고, 그 사이에 [어르신들이] 돌아가시고 요양원에 가시고 치매가 오셔서 집에만 계시고... 그러니까, 친구가 없으니까 또 [마을회관에] 안 나오시고 하셔서, 오히려 마을회관은 아무도 이용하고 있지 않아요. 문이 계속 닫혀 있어요.”

(신희숙, 홍성군, 40대, 여성 || 마을의 기본 기능 불능)

이처럼 인구가 줄고 남아 있는 주민의 다수가 70대 중반을 넘긴 초고령 마을에서, 주민 사이의 의사소통이 줄고, 이웃 간에 서로 안부를 챙기거나 상부상조하면서 대소사에 협동하는 기풍이 크게 약화되었다. 그리고 고령자가 많은 토박이 주민 집단과 최근에 전입해 온 귀농·귀촌인 사이에 사고방식이나 문화적 경험의 차이에서 비롯된 마찰도 심심치 않게 관찰된다. 이러한 경향은 농촌의 정주체계 중 가장 낮은 층위에서부터 사회자본(social capital)이 침식되고 있음을 보여준다.

참가자들의 이러한 진술은 통계청의 사회조사 자료와도 일치한다. 통념과는 달리 도시보다 농촌에서 사회자본이 더 빈약하다. 2009년부터 2023년 사이에 신체적·금전적·정신적 한계 상황에서 타인에게 도움을 받을 수 없다고 응답한 주민 비

율이 대부분 도시보다 농촌에서 더 높았다. 15년 동안의 자료를 평균하여 볼 때, ‘몸이 아플 때 도와줄 사람이 없다’라는 응답 비율이 도시에서는 23.5%, 농촌에서는 25.5%였다. ‘갑자기 목돈이 필요할 때 빌릴 수 없다’라는 응답 비율은 도시 및 농촌 지역에서 각기 49.4%와 53.8%였다. ‘우울할 때 사적으로 대화할 사람이 없다’라는 응답 비율은 도시에서 17.9%, 농촌에서 21.3%였다.

〈표 3-13〉 도시와 농촌의 한계적 소통 실태

연도	몸이 아플 때 도와줄 수 사람이 없는 경우		갑자기 목돈이 필요할 때 빌릴 수 없는 경우		우울할 때 사적으로 대화할 사람이 없는 경우	
	도시	농어촌	도시	농어촌	도시	농어촌
2009	22.6%	27.3%	50.5%	55.5%	17.8%	22.7%
2011	23.4%	27.3%	50.7%	54.6%	18.3%	22.2%
2013	24.4%	29.3%	52.1%	57.6%	18.2%	22.5%
2015	22.9%	24.5%	49.2%	53.4%	17.0%	20.8%
2017	21.4%	22.5%	47.7%	49.7%	16.0%	18.4%
2019	20.3%	20.8%	47.6%	52.9%	16.0%	19.7%
2021	27.2%	27.1%	48.9%	54.7%	20.1%	21.7%
2023	26.1%	25.5%	48.3%	52.2%	19.7%	22.5%
평균(2009~2023)	23.5%	25.5%	49.4%	53.8%	17.9%	21.3%

주: 한계적 소통이란 신체적·금전적·정신적으로 어려운 상황에서 다른 사람에게 도움을 받는 것을 뜻한다.
자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 사회조사(각 연도), 검색일: 2024. 5. 29.

인구 변동은 마을에서 주민 여럿이 참여해 수행하는 ‘집합적 활동’을 계속 이어 나가기 어렵게 만드는 주된 요인이라고, 초점집단 참가자들이 의견을 밝혔다. 주민들이 공동으로 수행해야 하는데 ‘사람이 없어서’ 그렇게 하기 어려운 활동도 몇 가지 열거되었다. 크게 두 종류이다. 하나는 마을 노인들의 일상생활을 돕는 활동이다. 마을회관이나 경로당에서 노인들에게 식사를 제공하는 활동이나, 노인들의 이동을 돕거나 이·미용을 돕는 활동을 그 예로 들 수 있다. 다른 하나는 마을 환경을 관리하는 활동이다. 마을 주민들이 함께 마을길 주변의 잡초를 제거하거나, 마을회관을 청소하거나, 마을 주변의 저수지 등 여럿이 공동으로 사용하는 시설물과 그 주변을 청소하는 활동이 그 예다.

“어쨌든 인구가 부족하다 보니까, 이제 고령화가 되다 보니까 본인의 몸 추스리기도 힘드시잖아요. 옛날에는 서로 이렇게 이웃하고도 주고받고, 겨울에 나오는 배추로 배추전도 같이 해먹고 그랬는데. 이웃 간의 소통도 없고, 마을회관 안에서도 서로 이제 밥때를, 그러니까 이렇게 모이려고 하지 않고. ‘누가 밥하노?’, 이렇게 서로 막 미루고 그러다 보니까, 함께할 수 있는, 옛날에 같이 함께하면서 뭐를 하는 그런 문화가... 그리고 ‘마을에 버스 타고 뭐 꽃 피는 날, 마을에 이렇게 놀러 간다는데 우리 마을은 사람이 없어서, 우리 마을은 못 가.’, 이렇게 이야기가 나오는 경우가 많거든요.”
(김정미, 거창군, 50대, 여성)

“추석맞이 마을 안길 예초 작업을 하잖아요. 그래서 7년 전만 해도 남자들이 예초기 메고 뒤에서 할머니들이 한 2km 되는 길을 뒤따라서 이 풀을, 이 도로 아스팔트 도로에서 끝으로 자기 안방 쓸 듯이 빗자루질을 해서 쫓아왔거든요, 여성분들이. 그게 이제 안 되시는 거예요. 그래서 정자 근처에 계시면서, 거기만 조금 빗자루질을 하시거나, 할머니들이 이제 아예 벌금을 내. 안 나오시면 5만 원씩 벌금을 내는데, 벌금을 낼 수밖에 없는 상황인 거죠. 거동이 안 되시니까. 아니면 와서 정자 근처만 [청소]하는 분에 대해 뒷담화가 서로... 동요가 돼서, 80대 초반부터 중반, 후반까지 어르신들끼리 뒷담화를 해요. ‘꼬작꼬작 할 거면, 차라리 안 나오고 벌금을 내야지, 저 사람 뭘 하는 거냐’, 이런 갈등이 좀 생기고.”
(한숙영, 홍성군, 40대, 여성)

농촌 마을 주민의 집합적 활동이 쇠퇴하고 있다는 점은 초점집단토론 외에도 다른 조사 연구에서도 확인된다. 송미령·성주인 외(2020)와 송미령·성주인 외(2023)의 연구에서는 전국 농촌에서 102개의 마을(행정리)을 표집하여 패널 자료를 구축해 분석한 바 있다. 그 결과 중 이른바 ‘마을 공동체 활동’에 관한 자료의 일부를 살펴보면 다음의 표와 같다.⁵⁴⁾ ‘마을 공동체 활동’의 예로 든 8개의 집합적 활동 중 ‘마을 공동 작업’을 제외한 7개의 활동에 대해 ‘일부 주민만 가끔 참여’한다는 응답 비율이 2020년보다 2023년에 더 높아졌다. 그런 집합적 활동이 ‘마을에서 전혀 이루어지지 않는다’라는 응답 비율이 같은 기간에 높아진 항목이 전체 8

54) ‘농산어촌 마을 패널 조사 사업’이라는 제목의 이 연구는 2020년부터 2019년까지 10년 동안 102개의 농촌 마을을 대상으로 여러 가지 사항을 조사해 패널 자료를 구축하는 것을 목표로 진행되고 있다. 현재 2023년까지 매년 4차례에 걸쳐 동일한 마을들에 대해 여러 가지 사항을 조사한 결과가 공개되어 있다.

개 중 5개 항목이다. 마을 주민들의 집합적 활동 대부분에서 참여도가 빠르게 떨어졌는데, 활동 자체가 아예 사라진 곳도 적지 않아 보인다. 아예 사라졌다는 응답률이 낮아진 3개의 항목은 ‘마을 친목 모임’, ‘주민 대상 축제/체육 행사’, ‘여가문화 활동’이다. 이는 노동 투입이 상대적으로 높지 않은 활동들로서 농촌 마을의 고령화 추세가 반영된 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-14〉 마을 공동체 활동 참여 정도

단위: %

구분	마을 내 있음						마을 내 없음	
	일부 주민만 가끔 참여		보통		거의 모든 주민 참여			
	2020	2023	2020	2023	2020	2023	2020	2023
마을 공동 애경사	3.9	18.6	29.4	12.7	38.2	36.3	28.4	32.4
도로 농수로 공동 관리	5.9	11.8	29.4	11.8	23.5	22.5	41.2	53.9
마을 공동 작업	8.8	8.8	22.5	10.8	50.0	50.0	18.6	30.4
마을 친목 모임	3.9	16.7	30.4	7.8	37.3	47.1	28.4	28.4
마을 단위 도농교류 활동	1.0	2.0	6.9	0.0	7.8	7.8	84.3	90.2
주민 대상 축제/체육 행사	1.0	9.8	9.8	7.8	17.6	31.4	71.6	51.0
상시적인 공동 식사	5.9	10.8	26.5	6.9	29.4	20.6	38.2	61.8
여가문화 활동	2.0	17.6	6.9	6.9	12.7	11.8	78.4	63.7

주: 102개 마을의 이장을 대상으로 설문 조사를 실시한 결과다.

자료: 송미령·성주인 외(2020: 65)와 송미령·성주인 외(2023: 49)의 내용을 합쳐서 정리하였다.

농촌 마을에서는 이장을 통해 시·군청(읍·면사무소)과 마을 주민 사이에 행정 서비스나 정보가 전달되는 일이 아주 많다. 그리고 마을 수준에서 시행되는 정책 사업들도 많아 주민들이 행정적인 절차에 혹은 사업을 기획하거나 실행하는 과정에 직접 참여해야 하는 경우도 빈번하다. 그런데 이장이 그 과정에 세심하게 관여하기에는 ‘이장으로서의 직무’가 이미 과다하다. 한편, 마을이 워낙 고령화되어 있어 서류 작성, 사업 기획 등의 일에서 역할을 맡을 사람이 없다고 참가자들은 말하였다.

“저희 마을에 하나 있는 것[마을 공유 방앗간]을 부녀회장님이 내년에는 안 하고 싶다고 하시고, 그것 때문에 부녀회... 그게, 정해져 있는 게 마을 공유 방앗간을 부녀회장이 관리하도록 지금 돼 있어요. 그거 하기 싫어서 부녀회장이 못하겠다고 하실 정도로... 어쩔 수 없이 하시긴 하거든요. 지금 부녀회장 하고 계시니까, 그거 하기 싫어서 부녀회장 안 하고 싶다고 그러셨어.”

(조진홍, 홍성군, 70대, 남성)

“그러니까 공동체 활성화 사업⁵⁵⁾을 하려면, 그래도 주도적으로 할 수 있는 연령층들, 그거를, 프로젝트 사업을 딸 수 있거나 아니면 발표를 할 수 있거나, 이런 사람들이 좀 주체적으로 있어야 이 마을도 계속 활성화가 되면서 하는데 [사람이] 없어요. 공동체 활성화를 할 수 있는, 그 사업을 유지할 수 있는 사람도 없고... 그거를 또 따서 우리가 지금 이 마을에 활기를 한번 불어넣는 게 어떨까? 그렇지 않아요. 요즘에 진짜 사람들이 막 우스갯소리 하는 게 그냥 하루하루 그냥 오늘도 잘 무탈히 지나갔으면 이것 또한 감사한다. 그냥 이렇게 막연하게... 예전에는 정말 ‘우리가 같이 이렇게 해가지고 우리 상관을 어떻게 한번 만들어 볼까?’ 했는데, 그 또한 자꾸 어제 있었던 사람들이 다 일하러, 맛별이를 하러 일자리가 생기고 어찌고 이렇게 하다 보니 쉽지 않더라고요. 혼자서 할 수 있는 사업은 없잖아요.”

(정은지, 완주군, 40대, 여성)

9. 지역사회 조직 활동

농촌에는 다양한 주민 조직이 활동한다. 마을(리)에서 읍·면으로, 읍·면에서 시·군으로 이어지는 여러 층위에서 활동하는 지역사회 조직들이 있다. 농촌의 지역사회 조직은 행정(지방자치단체)과 주민을 연결하는 중간자 역할을 수행하기도 하며, 자원활동 부문(voluntary sector)에서는 압도적으로 중요한 행위자다. 단순한 친목 모임 같은 것도 있지만, 상당히 많은 조직이 ‘지역사회에 필요한 활동’을 실제적으로 수행한다. 그런데 초고령화와 인구 감소를 겪으면서 지역사회 조직의

55) 완주군은 주민들의 자발적 참여와 관심을 바탕으로 마을 공동체 활성화를 도모하려는 취지의 소규모 보조금 사업인 ‘마을 공동체 사업’을 여러 해 전부터 꾸준히 시행해 왔다.

활동은 커다란 변화의 국면을 맞았다.

김정섭: 여기 파출소에 이제 경찰관이 상주하지 않은 지 한 3~4년 된 것 같은데.

신희숙: 2년... 한 명이 있었는데, 한 분이 상주해 있었는데 이제 없어졌고요. 경찰이 그렇게 많이 필요한가 싶긴 하지만, 저희는 이제 저희 마을에 저수지가 있거든요. 저수지에 낚시꾼들이 낚시하러 많이 오는데, [오면] 몇 날 며칠을 있어요. 그리고 참 제철이 되면 차들이 많고, 주말마다 차들이 오고 하면 다른 것 보다는 쓰레기 버린다가나... 또 한 번은 그 마을에 사는 어린이한테 막 아저씨들이 말 걸고 그런... 쫓아오고 이런 것도 있었어 가지고, 순찰을 자주 해달라고 요청을 하긴 했었거든요. 그런데 사람이 없으니까 '네' 하기가 어려워지고, 그런 치안의 문제가 좀... 정말 무슨 일이 생겨도 아무도 모르는...

김부선: 그건 우리 방법대에서 할 수 없는 역할인가?

신희숙: 하실 수 있는지... 방법대가.

조진홍: 옛날에는 방법대가 좀 했는데, 지금은 안 돼. 방법대가 와해가 돼 가지고, 제대로 활동을 안 해.

양무현: 조직이 와해되었어요?

조진홍: 파출소가 없는데, 와해될 수밖에 없지.

한숙영: 파출소, 3월부터 상주인력 왔다고 이장단 회의에서 인사하시더라고요. 밤에는 불 켜져 있고.

김정섭: 방법대가 와해되었다는 얘기는, 사람이 없어서 방법대가 안 돌아가는 건가요?

김경호: 사람이 없어서, 운영하는 사람이 없어서 그렇고.

양무현: 그것도 고령화인가?

조진홍: 그렇지.

김부선: 청년회도 없어지고.

김정섭: 시골에서는, 그래도 조금 젊은 층에 들어가면, 한 50대 정도면 4H하고 방법대 [같은 활동들을] 다 하는데...

이옥정: [의용] 소방대도 그렇고.

양무현: 그런 데는, [의용] 소방대는 그래도 돈이 나오니까. 돈이 나오니까 운영이 돼요. 한 번 출동하면 얼마씩 나와요. 금전적인 혜택을 받아요.

조진홍: 그리고 [의용] 소방대는 도 관할이에요. 군에서 하는 게 아니라.

김정섭: 장곡면은 자율방범대도 젊은 사람이 없어서 운영이 잘 안 되나...

조진홍: 운영할 사람이 없으니까.

김정섭: 보통, 젊은 사람 있는 동네는 방범대 하려고 하는 사람들 많잖아요, 젊은 사람들 중에는.

조진홍: 옛날에는 여기에도 많았어요. 그 사람들이 이제 나이 먹어서 올라온 사람들이니까, 밑에서 치고 올라오는 사람들이 없으니까.

(홍성군 || 인구 변동에 따른 지역사회 조직의 변화)

초점집단 참가자들은 지역사회 조직 및 그 활동과 관련해 인구 변동이 아주 부정적인 영향을 끼친다는 의견에 대부분 동의하였다. 저출생·초고령화가 노정(露呈)하는 문제에 대응하려는 새로운 조직 활동이 일부 등장하기도 한다. 그러나 부정적 영향을 상쇄할 만한 수준은 아니다.

인구 변동이 농촌 지역사회 조직 활동에 끼친 부정적 영향의 첫 번째 측면은 조직을 구성하고 유지하는 것 자체가 어렵게 되었다는 점이다. 지역사회 조직의 구성원을 확보하지 못해 조직이 해체되거나, 줄어든 회원 수로 운영은 하고 있지만 그 활동은 크게 위축되었다. 지역사회 조직들의 회원 수는 계속 감소했지만, 그것에 정비례하여 조직이 해체되는 것은 아니어서 활동은 유명무실하면서 단체장이나 임원만 형식적으로 남은 조직이 많다고 한다. 한 사람이 여러 지역사회 조직에 가입하는 일도 많아졌다. ‘여기 가도 그 사람, 저기 가도 그 사람이 똑같이 있다’라는 것이다. 더러는 지역사회 조직의 고유한 역할 내지는 기능으로 삼았던 대로 활동하지 못해 조직의 성격이 변질되었다는 비판이 나오기도 한다. 이런 상황에서 지역사회 조직 참여자들 사이에 무기력감이 늘어나는 것은 그리 이상한 일이 아니다.

“저도 4H를 83년도에 면회장을 했거든요. 그런데 지금은 [장곡면 4H회가] 없어졌잖

아요. 지금은 군에만 있어요. 옛날에는 마을마다 다 있었어요, 4H가. 우리 마을 같은 경우에는 회관에 거기서 경진대회도 하고, 자체적으로 그렇게 했었는데, 지금은 뭐 그런 거 다 없어졌고. 지금은 우리 [농업] 경영인 모임도 지금 하고 있는데, 그것도 거의 깨질 위기예요. 대상자는 사실 장곡면에 100명이 넘는데, 지금 남은 건 열 몇 명이에요. 옛날에 있던 단체들은 거의 지금...”

(조진홍, 홍성군, 70대, 남성 || 조직 해체)

“[농업]기술센터를 가 봐도, 이제 [생활개선회] 회의를 하잖아요. 그럼 평균으로 저도 거기 가도 젊더라고요. 거의 그러신[나이 많은] 분들이 계시면서 어떤 때는 무슨 말을 하면은 못 알아들을 때가 있어. 나[본인]와 관계된 거 하나만 딱 아시는데, 옛날 방식으로 그렇게 하는 분들이 계시잖아요. 그래서 제가 생각하기에는 ‘여기에도 고령화가 오는구나’ 그 생각이 들더라고요.”

(김부선, 홍성군, 60대, 여성 || 지역사회 조직 구성원의 고령화)

“특히 면 단위의 단체들은 ‘관에서 조직한 단체’, ‘관에서 관리하는 단체’... 이런 지부-지부-지부로 내려오는 단체들이 많다 보니까, 이렇게 고정되어 있는 경우엔 행정에서 뗄 주거나 시키지 않으면 그냥 그대로 단체 이름만 걸고 그대로 있는 거예요, 그대로.”

(신희숙, 홍성군, 40대, 여성 || 비활성화된 상태에서 명목만 유지하는 조직)

“장곡면의 단체가, 단체장 회의에 들어가보면, 내가 단체장 맡았을 때는 27명이었는데 지금은 30명이 넘는다고요. 그게 다 겹쳐요. [단체]장만 있는 단체가 또 있어.”

(조진홍, 홍성군, 70대, 남성 || 단체장만 남은 지역사회 조직)

“지금 평창읍 같은 경우에, 이런 지금 의용소방대나 이런 단체뿐만이 아니라 사회단체가 37개 정도 됩니다. 주민이 8,000명 되는데 사회단체가 37개예요. 그러다 보니까 동네에서 장사하고 또 관계가 되는 인원들은 한 명이, 한 명이 6~7개 단체까지 가입이 돼요. 그런데 단체, 그러니까 어떤 단체 [수를] 줄일 생각이나 이런 건 전혀 고려 안 하고, 인원이 없어짐에도 불구하고 그냥 유지하려다 보니까 그렇게 이제 복잡화되고.”

(이주병, 평창군, 60대, 남성 || 한 사람이 여러 단체에 가입)

“돌려막기 식이죠. 보조금은 나와야 되고. 그러니까 청년회, 체육회, 등등 방법대니 이래가지고서는... 단체는, 평창군에 단체가 한 180개 정도 됩니다, 이래저래 해서. 그런데 그 단체들의 인원을 보면 각 지역에, 아마 저도 청년 단체 같은 경우에 원체

있다가 이제 지금은 다 나왔는데, 1명이 최소, 못해도 4~5개 이상은 가입이 돼 있을 거예요. 그래서 분명히 오늘은 방범대 옷을 입고 있다가 내일은 청년회 옷을 입고 있어요. 저쪽 가면 또 체육회 있습니다. 체육회 활동을 해요. 저쪽 가면 또 소방대 활동을 하고. 그 사람이 그 사람이에요. 결국은 이게 어떻게 보면 보조금 따먹기거든요, 그냥. 어차피 그 단체는 지정되어 있고, 정부에서 내려오는 단체들이 다 지정되어 있으니까. 그거는 하긴 해야 되겠고, 방역이든 뭐든 많잖아요. 그런 단체들은 [그런 일을] 해야 되니까. 인원은 없고 머릿수는 채워야 되겠고. 그리고 조금 변화된 게, 예전에 저희 같은 경우에는, 이제 방범대 같은 경우에는, 예를 들면 제가 방범대 처음 들어갈 때 31살 때인가, 이때 들어갔었어요. 한 9년 정도 있다가 제가 나왔는데, 그때 31살 32살 들어갈 때가 위에 형님들이 한 50대 초반까지 계셨어요. 그래도 인원이 한 40명, 50명 정도 있었을 거예요, 그 나이 기수의 인원이. 그런데 지금은 보면 40대로 떨어지고, 지금 처음 가입하는 회원들이 한 20대 초중반까지 가입했어요. 대학교 졸업하고 지역에 들어와서 ‘야, 집에 있으면 뭐하냐? 어디라도 들어오지 뭐.’ 이런 식으로 권유해서 가입되어 있는 단체가 여러 개거든. 그러니까 뭔가 이제 아까 말씀하신 청년들이 뭔가 해야 되는데 인원이 없다 보니까, 이쪽 가면 이 사람들이예요. 저쪽 가면 저 사람들이고. 똑같은 사람들이니까, 결국은 한군데에 모아 놓으면 딱 그만큼밖에 없는 거예요. 그러니까 힘이 실릴 수도 없을 뿐더러 뭘 할 수 있을 수도 없고, 계속... 그런 부분들이 아마 나중 가면 [연령대가] 점점 더 내려갈 것처럼 되고.”

(조현수, 평창군, 40대, 남성 || 한 사람이 여러 단체에 가입, 관변 단체는 명목상 유지)

통계청의 ‘인구주택총조사’ 자료를 참조하면, 도시와 농촌을 가릴 것 없이, 한국 사회에서는 전체적으로 과거에 비해 주민들의 지역사회 단체 참여율이 낮아졌음이 드러난다. 특히, 종교 단체, 지역 단체, 친목 단체의 참여율이 낮아졌다. 단체 유형에 따라서는 도시에 비해 농촌에서 주민 참여율이 상대적으로 높은 경우가 있지만(친목 단체, 지역 단체), 참여율 감소 추세는 큰 차이 없이 비슷하다.

〈표 3-15〉 지역사회단체 모임 참여율

단위: %

지역 유형	연도	지역사회단체 참여율							불참률
		사회 단체	경제 단체	문화 단체	종교 단체	지역 단체	친목 단체	교육 단체	
도시 (동)	2010	2.6	2.3	6.1	10.9	1.5	17.4	2.4	66.4
	2015	4.0	1.3	9.6	7.7	1.6	16.7	2.4	69.0
	2020	3.4	1.5	9.6	7.4	1.5	12.9	1.7	70.4
읍	2010	3.3	2.2	5.7	9.5	2.7	19.7	2.0	65.5
	2015	4.8	1.4	8.8	6.4	2.1	17.8	2.1	68.9
	2020	4.0	1.7	9.1	6.5	1.8	14.6	1.6	69.8
면	2010	3.1	1.5	3.9	9.1	3.6	21.1	1.4	66.2
	2015	4.8	1.4	6.0	6.5	2.8	19.7	1.5	68.5
	2020	4.3	1.6	6.8	6.4	2.4	17.0	1.2	69.4

주: 빈도가 낮은 정치 단체, 기타 단체는 표에서 생략하였다.

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 인구주택총조사(각 연도), 검색일: 2024. 5. 29.

주민의 지역사회 조직 참여 수준은 그 지역의 사회자본 수준을 보여주는 중요한 지표 중 하나다.⁵⁶⁾ 주민의 지역사회 조직 참여도가 갈수록 낮아지는 것은, 지역의 여러 의제에 관한 시민적 관여(civic engagement)나 자원봉사가 예전과 같지 않을 개연성이 있음을 시사한다. 지역사회 조직은 그 자체로 주민들이 사회적 상호작용을 하는 중요한 연결망(network)이기 때문이다.

“봉투 안의 투표는 아무리 액수가 많아도 방문과 같은 효과를 가질 수는 없다. 사회적 자원은 사회적 연계의 네트워크, 즉 함께 일하기를 가리킨다. 다른 사람을 위해 일하는 것은 칭찬받아 마땅하기는 하지만 사회적 자본의 정의(定義)의 일부는 아니다. 하지만 경험적 사실에 입각해서 보면 사회적 네트워크는 좋은 행동에 사람을 서로 끌어

56) 공식 단체에 공식 회원으로 가입하는 것은 사회자본의 한 측면에 불과하지만, 대개 지역사회 참여 활동의 유용한 지표로서 간주된다(로버트 퍼트넘, 2019: 74). 물론, 단체 가입만으로 사회자본의 수준을 가능할 수는 없다. “형식적인 ‘회원증 소지’ 회원들을 연구 대상으로 삼으면 지역 공동체 활동에 나타난 실제 현상을 정확하게 포착하지 못할 수도 있다. 공식적으로는 지역 공동체의 6개 단체 정도에 ‘소속한’ 사람이지만 실제로는 단 하나도 제대로 참여하지 않을 수도 있는 것이다. 사회적 자본과 시민적 참여의 관점에서 진짜 중요한 것은 공식 회원 가입뿐 아니라 적극적이고 열심히 참여하는 회원이다.”(로버트 퍼트넘, 2019: 90-91).

들이는 채널을 제공한다. 또한 사회적 네트워크는 다른 사람의 복지를 배려하도록 고무하는 호혜성의 규범을 길러낸다. 따라서 우리가 곧 살펴보겠지만 시민적 참여에 적극적인 사람은 자원봉사, 자선사업 기부, 그리고 자연발생적인 ‘도움’에도 적극적으로 나설 것이라는 예측이 가능하다. 실제로 현재 미국에서는 공식적·일상적인 사회적 네트워크에 속한 사람들이 사회적으로 고립된 사람들보다는 좋은 명분을 가진 일에 시간과 돈을 쓰는 듯하다. 이런 이유에서 이타심은 사회적 자본을 진단할 수 있는 중요한 징후이다. 따라서 사회적 자본의 경향을 평가하는 그 어떤 작업이라도 자원봉사, 자선, 이타심의 경향을 함께 검토해야 한다.”(로버트 퍼트남, 2019: 191).

두 번째 측면은 정부 및 지방자치단체의 정책 실행 또는 공공서비스 전달 과정에서 역할을 담당하던 지역사회 조직의 활동이 위축되거나, 조직이 해체되거나, 필요한 조직을 구성하는 게 어려워지면서 주민 삶의 질에 부정적 영향을 끼친다는 점이다. 농촌에서는 주민 일상생활에 필요한 특정한 공적 기능을 지역사회 조직이 자원봉사 활동의 형태로 떠맡아 수행하는 것들이 있다. 자율방범대나 의용소방대가 그 대표적인 예다. 그런데 ‘회원’을 충원하지 못해 더는 역할을 수행하지 못하는 사례들이 적지 않다고 초점집단토론 참가자들은 언급한다.

“이제 장곡면은 적십자봉사회 회원이 지금 18명으로 고정되어 있어요. 그런데 거기에 70세, 75세 넘으신 분들이 많아요. 우리는 애기죠. 그런 분들은 이제 아주 봉사활동 못하잖아요. 실질적으로는, 우리가 도와 드려야 되는 분들이고... 그런데 [장곡면 외에] 다른 면은 [적십자봉사회] 없어진 데가 많아요. 지금 없어지면, 그 선에서 끝나지 다시 결성은 되지 않더라고요.”

(김부선, 홍성군, 60대, 여성 || 지역사회 봉사 단체의 활동 위축 또는 해체)

“각 마을별로 이제 부녀회장이 있어 가지고, 이게 이장이 하는 역할이 있고 부녀회장이 하는 역할이 있는데, 이제 어르신들만 있다 보니 맡을 수 있는 부녀회장이 없으실 거예요. 실질적으로 활동할 수 있는... 안 계시니까 거기에는, 그 마을에는 부녀회장이 없으면, 이게 이제 이 부녀회장이 할 수 있는 일이 이제 봉사도 있고 아니면 소금 같은 경우에도 다 마을 어르신들 가구별로 몇 포대씩 필요한지 다 조사해 가지고 이제 하는데, 그것도 혜택을 받을 수 없는 것들도 많고. 또 하물며, 이제 원래 20명의 부녀회장님들이 계셨다고 하면 지금은 12명, 13명 이렇게... 그것도 나이 드신 분들이 하는데, 이 조직들이 하는 것들이 그 주민들을 위해서 봉사하는 거잖아요, 김장봉사

랄지... 그다음에 마을을 위해서 환경, 이렇게 쓰레기 줍기랄지.. 그다음에 저희가 하는 게 상관면 행사를 할 때 음식을 만들어 준다든가... 면민 체육대회 할 때나 여러 다른 행사가 몇 개 있는데, 그런 거 할 때 주체적으로 할 수 있는, 이제 음식을 만들 수 있는 분들이 안 계시니까...”

(배나운, 완주군, 40대, 여성 || 지역사회 봉사 단체의 활동 위축)

“공모 사업들이 다 공동체 사업이잖아요. 그런데, 그런 걸 하려고 사람을 모으려고 그러면 사람이 진짜 없어요. 각자 이제 너무 바빠. 먹고사는 문제는 있기 때문에 거기에 관심이 있을 뿐이지. 실제로는 어떻게 보면 먹고사는 문제는 개인 문제고, 공동체적인 어떤 관점들이 이렇게 보여져야지만, 뭔가 어떤 실타래를 풀고 뭔가 풀고 이렇게 나가야 되는데... 막상 어떤 공모사업이든 뭐든 하나를, 이렇게 주제를 정해서 뭔가 가져와 가지고 이렇게 하고 싶어도, 그 사람을 열 명 모으기가 솔직히 굉장히 힘들어요. 요즘은 보면, 우리 거창군은 한 다섯 명까지 소그룹을 인정해 주거든요, 다섯 명. 그런데 그전에는 다섯 명이 아니라 더 많은 수가 기준이었습니다. 계속 기준 숫자가 낮아진다는 것은, 이 사람들 모으기가 너무 힘들다는 것이죠. 그거 자체가, 뭔가 활동할 수 있는 인구가, 그러니까 노인분들 빼고 그 밑으로 인구가 결국 없다 보니까, 활동할 수 있는 인구가 없다 보니까, 뭔가 그 사람들을 모으기가... 앞으로는 더 이제 없어지지 않을까, 이런 생각이 드는 거죠.”

(이우진, 거창군, 50대, 남성 || 공모제 방식 정책사업 참여의 어려움)

지역사회 조직은 농촌에서 자원봉사가 이루어지는 중요한 매개다. 인구 변동으로 인한 지역사회 조직 활동의 쇠퇴는 자원봉사 활동 참여나 의향에 부정적인 영향을 준다. 2011년에서 2023년 사이에 자원봉사 활동 경험자의 비율은 도시에서 연평균 15.8%였고 농촌에서는 16.1%였다. 자원봉사 활동 참여 의향자 비율 연 평균값은 도시에서 36.2%, 농촌에서 31.0%였다. 도시·농촌을 막론하고 지난 10여 년 동안 주민들의 자원봉사 활동 참여는 큰 폭으로 감소하였다. 마찬가지로 자원봉사 활동 참여 의향도 줄었다. 자원봉사 활동 참여 의향자의 비율이 도시보다 농촌에서 더 낮다는 점이 눈에 띈다. 농촌에서 고령화가 더 급격하게 진행된 데에 그 원인이 있다.

〈표 3-16〉 자원봉사 활동 경험 및 참여 의향 주민의 비율

단위: %

시점	자원봉사 활동 경험자		자원봉사 활동 참여 의향자	
	도시	농촌	도시	농촌
2011	19.9	19.4	47.1	38.9
2013	19.9	19.8	44.4	37.8
2015	18.3	17.7	38.3	32.3
2017	17.9	17.6	37.8	33.4
2019	15.8	17.3	34.1	30.3
2021	8.3	8.8	26.2	21.7
2023	10.4	11.0	25.5	22.8
2011~2023 평균	15.8	16.1	36.2	31.0

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 사회조사(각 연도), 검색일: 2024. 5. 29.

부정적 영향의 세 번째 측면은 읍·면 수준이든 시·군 수준이든 여러 지역사회 조직 간의 협력이나 소통이 약화된다는 점이다. 고령화, 인구 감소 등의 변동과 더불어 지역사회 조직들의 회원 가입, 활동 영역, 정체성 등의 측면에서 폐쇄성이 심화된다고 초점집단 참가자들이 말하였다. 상당수의 지역사회 조직이 지방자치단체로부터 소액이나마 지원을 받고 있어서, 활동이 형식적인 수준이어도 명목상 조직은 유지하려는 동기가 작동하는데, 이로 인해 지역사회 조직 간에 질서나 비난이 일어나기도 한다는 언급이 있었다.

조진홍: 희한하게, 이 단체 하시는 분들이 신입을 잘 안 받아.

정희태: 어디 모집한다는 얘기를 들어본 적이 없는 거죠?

조진홍: 여기 지도자회라든지 이런, 기술센터에서 하는 데 있잖아요? 한번 들어가려고 했는데, 안 끼워주더라고요.

이옥정: 맞아요.

조진홍: 그래서, 내가 이게 왜 그런가...

정희태: 사람 없으면 받으려고 해야 될 텐데.

조진홍: 나이가 막 70세, 80세 되신 분들이 지금도 기술센터 가서 앉아 있어요.

신희숙: 역할이 없으신 것 같아요. [자기의] 역할을 지키고 싶으셔서...

조진홍: 글쎄, 그거는 모르겠는데, 그래가지고 활동은 안 하면서 자리는 지키고 있고
신입은 안 받으려고 해요.

(홍성군 || 지역사회 조직의 폐쇄성 심화)

네 번째 측면은, 고령화 현상이 심각한 수준에 이르면서 일어나는 일들이다. 세대 간에 마찰도 빈번해졌다고 초점집단토론 참가자들이 언급했다. 지역사회 조직 내부에서 구성원의 세대교체가 일어나지 않아 활동이 정체되거나 새로운 움직임 없이 관행적인 수준에 고착되는 경향이 있다는 비판도 있었다. 고령층은 많고 젊은이는 적은 상황에서, 젊은 주민은 지역사회 활동에 참여하는 데 부담을 느끼게 된다는 언급도 있었다.

“이 [지역사회] 내부의 중위 연령 자체가 계속 올라가 버리다 보니까, 이제 소위 [지역사회] 일을 활발하게 하시고 돈이 많고 뭐 이런, 경제적인 어떤 뭐가 이렇게 힘을 쥐고 있는 분들이 전체적으로 연령 자체가 올라간 거예요. [중략] 전체 연령이 다 올라가다 보니까, 아무래도 청년들 힘이 빠졌죠. 그래서 그런 사회단체 같은 것들도 굉장히 많은 종류의 카르텔들이 나이 많은 연령층에서 구성이 되고... 그분들이 평창군을 움직이지, 이 청년들한테 사실은 좀 힘이 실리지 않는 부분이 있는 것 같아요. [중략] 그러니까 사회단체 인원이랑 힘이랑 맞먹습니다. 왜냐하면 [회원 수가 선거 때의] 표이기 때문에, 결국 인원이 많으면 그만큼 힘이 있는 것이고. 인원이 없으면, 저희 청년은 이제 인원이 없다 보니까 그만큼 힘이 없는 거고.”

(박웅진, 평창군, 30대, 남성 || 지역사회 안에서 세대 간의 마찰)

“과거에는 청년회, 그러면 20대였었고요, 30년 전에는. 그런데 그 인원이 지금도 똑같이 청년회를 하고 있습니다. 현재 65세까지 청년회가 되죠. 과거에는 30대까지가 청년회였는데. 그런데 그 인원이 그대로, 딱 밑에서 [젊은 세대가] 안 올라오니까 그런 상황이 벌어지는 겁니다. 그리고 과거에는 이제 30대, 40대가 면에서 보통 모든

사회단체의 주축을 이루었습니다. 새마을지도자라든지 이장이라든지 부녀회라든지 바르게살기라든지, 모든 사회단체의 주축을 40대가 이루었는데, 지금은 그분들이 그대로 [남아] 70대가 주축을 이루고 있죠. 그래서 새로운 사람이 [오지 않아서] 안 바뀌니까 생각이 안 바뀌는 거죠. 왜냐하면 세 살부터 여든 살까지 간다고, 생각이, 절대로 사람들이 잘 안 바뀝니다. 어떤 큰 전환점이 있지 않는 이상... 그래서 예를 들면, 제가 20대 때에 청년회 하면서 느꼈던 우리 면에 대한 정서라든지 발전에 대한 계획이라든지, 이런 게 지금도 변함없이 똑같이 간다는 겁니다. 그래서 시골이 크게 바뀌지 않는 이유가 새로 유입되는 인구가 없다 보니까, 잘 바뀌지 않는다, 이렇게 생각을 하고요.”

(구천인, 거창군, 60대, 남성 || 세대교체가 안 이루어져 지역사회 조직 활동 고착)

“진짜 이게 고령화로써 그 단체들, 그러니까 마을에 작은 단체들, 청년회장님은 70대고, 그리고 노인회장님은 80대고, 부녀회장님은 좀 젊으신 편인데, 부녀회장님은 50대이신데, 이제 부녀회원분들이 [연세가 많으셔서] 활동을 다 못하시는 상황이에요. 그런데 회비는 내시죠. ‘그런데 왜 너네 뭐 우리 이거 왜 안 해주냐? 밥 안 사주냐? 안 놀러 가냐?’는 등의 이런 생각을 갖고 계시다 보니까, 젊으신 분들이 그걸 운영하기가 되게 어렵다라는 얘기를 들었어요.”

(김난영, 홍성군, 30대, 여성 || 지역사회 조직 활동에 대한 젊은 세대의 부담)

제4장

Q-방법: 저출생·초고령화 대응 농촌정책의 방향과 과제 탐색

Q-방법: 저출생·초고령화 대응 농촌정책의 방향과 과제 탐색

1. 조사 및 분석 개요

Q-표본(진술문)이란 응답자가 평가하고 판단하는 대상으로서, 문장 형태로 제시된 것을 뜻한다. 저출생·초고령화의 농촌 상황에서 필요할 것으로 기대되는 정책 요구들을 36개의 진술문으로 작성하였다. 크게 세 가지 경로를 통해 진술문을 구성했다.

첫째는 농촌 주민들이 참여한 초점집단토론 자료를 분석하여 정리해 낸 정책 요구들이다. 둘째는 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획’에서 제시한 정책 과제 목록이다. 셋째는 농촌 지방자치단체들이 인구 문제에 대응하기 위해 실행하는 정책들이다.

총 916개의 진술문을 확보하여 동일하거나 유사한 것은 합치는 등의 정리를 거쳤다.⁵⁷⁾ 관련 정책 대상으로서 노인, 아동·청소년, 여성, 청년, 지역사회 등 여러 정책 대상 집단과 관련된 진술문들을 고루 안배하여 최종적으로 36개의 Q-표본을 확정하였다.

57) 초점집단토론으로부터 739건, 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 135건의 진술문을 추출했다.

〈표 4-1〉 Q-표본(진술문)

번호	진술문
s01	출산장려금 등 직접적으로 출산율을 높이는 데에 재정을 투입해야 한다.
s02	일-양육을 병행하고 일-생활 균형을 회복하는 일터를 만들어야 한다.
s03	정부는 재정을 더 투입해 농촌의 영유아 보육 시설을 확충해야 한다.
s04	채용, 임금 등의 측면에서 양성평등한 일터를 만들어야 한다.
s05	재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.
s06	평생교육 및 직업훈련을 다양화하고 확대해야 한다.
s07	아동돌봄기관의 공공성을 강화하고 아동돌봄서비스의 질을 높여야 한다.
s08	귀농·귀촌 정책을 더욱 적극적으로 펼쳐서 농촌 유입 인구를 늘려야 한다.
s09	아동 및 청소년의 보호 안전망을 강화해야 한다.
s10	초등학교 등 지역 내 학교 교육의 질을 높여서 학생 수를 유지해야 한다.
s11	건강하고 안전한 임신 및 출산을 보장해야 한다.
s12	학생 수가 적어도 폐교하지 말고 면이나 읍에 최소한 1개의 초등학교는 남겨야 한다.
s13	노인 일자리 사업 등 노인 빈곤 완화를 위한 정책을 강화해야 한다.
s14	마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다.
s15	국민연금, 노령연금 등을 강화해서 노후소득을 보장해야 한다.
s16	제조업체 유치 등 대규모 양질의 일자리를 지역에 만들어야 한다.
s17	노인건강검진, 고령자 만성질환 관리 등 사전 예방적인 중고령자 건강관리를 강화해야 한다.
s18	청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위해 일자리를 지원해야 한다.
s19	노인장기요양보험의 혜택을 받는 사람을 늘리고 다양한 서비스를 제공해야 한다.
s20	거동불편 고령자를 위한 방문형 건강관리 및 의료서비스를 활성화해야 한다.
s21	치매 예방 및 치매 돌봄 인프라 확대 등 치매노인에 대한 종합적 지원정책을 강화해야 한다.
s22	주민들이 마을길, 저수지 청소, 쓰레기 수거 등의 경관과 환경을 관리할 때 이를 지원해야 한다.
s23	청년 가구의 주거 안정 기반을 마련해야 한다.
s24	농촌에 늘어난 빈집을 활용하거나 철거하는 법률과 정책을 시행해야 한다.
s25	중년층의 퇴직 후 전문성을 활용한 고용 및 창업기회를 늘려야 한다.
s26	세대 간 교류와 소통 강화를 지원해야 한다.
s27	고령자 맞춤형 주택 공급을 확대해야 한다.
s28	인구감소 지역을 특별히 더 지원해야 한다.
s29	생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 정책으로 지원해야 한다.
s30	콜버스, 천원버스 등 이용하기 쉬운 대중교통 서비스를 확대해야 한다.
s31	노인이 지역사회에서 계속 거주할 수 있게 마을에서 돌봄, 건강관리, 의료서비스 등이 가능하게 해야 한다.
s32	지역사회 주민조직이나 마을 공동체의 활동을 활성화해야 한다.
s33	농업 노동력 부족 문제를 해결할 수 있게 농업 일자리 알선, 외국인 농업 노동자 배정 등의 정책을 강화해야 한다.
s34	여성의 경력 유지, 취업, 창업을 지원해야 한다.
s35	중년층의 사회참여를 활성화해야 한다.
s36	한부모 가족, 다문화 가족 등 다양한 가족의 아동양육 지원을 강화해야 한다.

자료: 저자 작성.

Q-방법에서는 응답자(P-표본)의 개인적 속성이나 응답자 집단 간의 응답치 차이로부터 모집단의 성격을 추론하지 않는다. 응답자 한 명이 Q-표본을 어떻게 구조화하였는지, 즉 주관적 인식의 패턴을 찾아내려 한다. 따라서 확률 표집을 하지 않으며, 표본의 수도 적다. 이처럼 Q-방법은 “소표본 이론(small-sample doctrine)에 근거하는데, 그것은 Q-방법론이 개인 간의 차이(interindividual differences)가 아니라 한 개인 내에서 Q-표본들이 갖는 의미의 중요성에 따른 차이(intraindividual difference in significance)를 다루기 때문이다.”(김흥규, 2008: 229).

이 분석은 농촌의 저출생·초고령화 관련 정책에 관해 갖고 있는 주관적 요구나 신념을 알아보기 위한 것이어서, 농촌에 거주하거나 농업 또는 농촌과 관련이 있는 활동을 주업으로 삼은 사람들을 대상으로 삼았다. 직업, 연령, 성별을 적절히 고려하여 87명을 선정해 설문지를 배포하고 59개의 응답을 회수하였다. 이를 다시 두 종류의 P-표본으로 분할하여, 각기 분석을 실시하였다. 첫 번째 P-표본은 농촌에 거주하는 농업인, 비농업 분야 종사 주민, 농촌 활동가 등으로 17명을 구성하였다. 두 번째 P-표본은 농업이나 농촌과 관련한 연구를 수행한 경험이 있는 연구자 및 대학 교수, 농림축산식품부 및 농촌 지방자치단체 공무원, 농업 관련 공공기관 직원, 농업계 전문지 기자, 농업·농촌 관련 민간 공익재단 직원 등 42명으로 구성하였다.

〈표 4-2〉 P-표본의 구성

단위: 명

주업	연령/성별	30대 이하		40대		50대 이상		전체
		남	여	남	여	남	여	
P-표본 1 (정책의 직접 대상자)	농촌 활동가	0	0	4	3	1	0	8
	농업인 및 농촌 거주 비농업 종사자	0	4	1	0	3	1	9
P-표본 2 (정책 관계자 및 제3자)	교수, 연구자	0	3	4	8	8	2	25
	공무원, 공공기관 직원	1	1	2	2	1	1	8
	언론인, 작가, 민간단체 종사자 등	1	3	0	1	0	4	9
계		2	11	11	14	13	8	59

자료: 저자 작성.

10월 7일부터 17일까지 Q-분류가 이루어졌다. 36개의 진술문과 분류판을 작성해 전자우편으로 송부하여, 응답자들이 분류하게 하였다. ‘강제 분류’ 방식을 채택하여, 36개의 진술문에 대한 동의 수준에 따라 가장 낮은 것은 1점을, 가장 높은 것은 11점을 주게 하고 점수별 분포는 유사-정규분포가 되도록 작성할 것을 요청하였다. 또한 각 양극단(동의 수준 11점 1개, 1점 1개)에 분류된 2개의 진술문에 관해서는 응답자가 그 같은 점수를 부여한 이유를 적도록 개방형 질문을 함께 준비하였다. 응답자가 실시한 Q-분류 결과를 활용해 Q-요인 분석을 실시하였다.

2. 여러 집단의 정책 요구: Q-방법 조사 결과

2.1. 농촌에 거주하는 농업인, 주민, 활동가 등의 정책 요구

‘P-표본 1(농업인, 비농업 부문에 종사하는 농촌 주민, 농촌 활동가)’을 대상으로 분석한 결과로부터 ‘저출생·초고령화에 대응할 농촌정책 요구의 패턴’을 4개로 유형화할 수 있었다.⁵⁸⁾ 유형별로 10명, 3명, 2명, 2명으로 나뉘었다.⁵⁹⁾

2.1.1. 제1-1유형: 농촌 지역사회의 주도적 대응 촉진

저출생·초고령화에 대응하는 농촌정책의 요구와 관련하여, 요인 1-1이 표상하는 관점과 견해를 ‘농촌 지역사회의 주도적 대응 촉진’이라고 명명하였다. 요인 1-1을 특징짓는 진술문들에서는, 저출생·초고령화로 초래될 여러 문제점에 농촌 지역사회 주민들이 직접 주도적으로 실천함으로써 대응하고 정부나 지방자치단체는 그런 실천을 지원해야 한다는 견해가 강하게 드러난다. 지역사회의 주민이

58) 직접 오블리민 방식으로 회전하였다. 고유향값(eigenvalue)이 1 이상인 4개 요인을 추출하였다. 이 네 개의 요인 적재량은 총분산의 71.9%를 설명하였다.

59) 진술문별 요인 적재량을 <부록 3>에 담았다.

구성한 조직이나 마을 공동체가 활발하게 활동하는 방식으로 당면한(할) 문제점에 대응해야 한다는 관점이 바탕에 깔려 있다(s32).

예를 들어, 교육·문화·돌봄·환경·경관 등의 분야에서 해결해야 할 마을이나 지역사회의 문제에 청년들이 그런 대응 활동을 하게 하고 그것을 일자리로 만들어야 한다는 의견이 중요하다고 평가되었다(s14). 노인 문제에 있어서는 ‘지역사회 계속 거주’가 중요한 과제인데, 이때 지역사회란 마을을 의미하는 것이며 마을에서 돌봄, 건강관리, 의료서비스 등이 가능하게 해야 한다는 의견이었다(s31). 그런 정책이 실행되는 과정에서 자연스럽게 마을 주민들의 능동적인 역할이 필요해질 것이다. 굳이 청년뿐만 아니라 주민들이 마을의 환경 및 경관을 관리하도록 지원해야 한다는 발상도 중요하게 평가되었다(s22). 한편, 마을 주민이 직접 관여하기 어려운 사안이지만 읍·면에 최소 1개의 학교는 유지해야 한다는 진술문이 이 유형에서는 가장 중요하게 평가되었다(s12).

〈표 4-3〉 제1-1유형(농촌 지역사회의 주도적 대응 촉진)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문

번호	진술문	요인 적재량 (Z-score)
s12	▶ 학생 수가 적어도 초등학교를 폐교하지 말고 면이나 읍에 최소 1개의 학교는 남겨야 한다.	2.100
s32	▶ 지역사회 주민 조직이나 마을공동체의 활동을 활성화해야 한다.	2.018
s14	▶ 마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다.	1.596
s31	▶ 노인이 계속 지역사회에 거주할 수 있게 마을에서 돌봄, 건강관리, 의료 서비스 등이 가능하게 해야 한다.	1.577
s22	▶ 주민들이 마을길, 저수지 청소, 쓰레기 수거 등 경관과 환경을 관리할 때 이를 지원해야 한다.	1.475
s35	▶ 중년층의 사회참여를 활성화해야 한다.	-1.053
s01	▶ 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다.	-1.192
s25	▶ 중년층의 퇴직 후 전문성을 활용한 고용 및 창업기회를 늘려야 한다.	-1.286
s05	▶ 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	-1.823
s16	▶ 제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다.	-2.231

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

요인 적재량이 하위권에 드는 진술문, 즉 이 유형의 응답자들이 동의하지 않거나 중요하지 않다고 판단한 정책 대안들은 지역사회 주민들의 집합적 실천이 수반되지 않거나 개인 차원에 대한 지원책이었다. 가령, 중년층의 사회참여를 활성화해야 한다거나(s35), 중년층의 퇴직 후 전문성을 활용한 고용 및 창업 기회를 늘려야 한다거나(s25), 출산장려금을 지원해야 한다거나(s01), 제조업체를 유지하거나 산업단지를 조성해 많은 일자리를 만들어야 한다(s16)는 등의 진술문에 대한 동의 수준이 현저하게 낮았다. 그리고 인구 규모를 보아 생활시설 투자를 선별적으로 해야 한다(s05)는 진술문에 대해서도 동의 수준이 아주 낮았다.

이 유형에 속하는 응답자는 10명이었다. 직업 활동가가 5명, 주업은 농업이면서 동시에 지역사회에서 활동가의 역할을 하는 이가 4명, 농업에 종사하지 않는 농촌 주민(지역 도서관 사서)이 1명이었다. ‘P-표본 1’에 포함된 직업 활동가 8명 중 5명이 여기에 속한다. 이 유형의 관점과 견해는 마을만들기, 사회적 경제, 지역사회 복지 등 몇 분야에서 실천하는 활동가들이 지닌 주류의 견해와 거의 유사할 것이라고 보아도 무리가 없다.

2.1.2. 제1-2유형: 지역사회 주민의 일상생활 문제 대응 및 청년 정착 지원

요인 1-2에서 대표되는 관점 및 견해를 ‘지역사회 주민의 일상생활 문제 대응 및 청년 정착 지원’이라고 이름 붙였다. 이 유형에 속하는 응답자들은 저출생·초고령화로 인해 인구 과소화의 곤경에 빠진 농촌 지역사회 주민들이 당면한 문제들 여럿에 대한 해결을 중요하게 평가하였다. 자연히 앞의 ‘농촌 사회의 주도적 대응 촉진’ 유형의 응답자들이 강조한 것들과 중첩되는 부분이 있다. 그러면서도 청년이 농촌에 정착해 살아갈 수 있는 여건을 마련할 것을 강조하였다.

주민 일상생활에 필요한 재화나 서비스에 대한 접근성을 확보하려는 주민 조직 활동을 지원해야 한다거나(s29), 대안적인 대중교통 서비스를 확대해야 한다거나(s30), 농업 노동력 부족 문제에 대응해야 한다(s33)는 취지의 진술문에 높은 점수를 부여한 것에서 일상생활 문제의 대응을 중요하게 평가한 것으로 볼 수 있다.

물론, 그런 대응은 지역사회 주민 조직이나 마을 공동체의 활동에 바탕을 둘 수밖에 없다(s32)는 인식을 앞의 제1-1유형 응답자 집단과 공유한다. 그러면서도 청년의 농촌 정착과 관련된 정책 대안 몇 가지에 높은 평가 점수를 부여하였다. 청년에게 일자리를 마련해 주는 것(s14, s18), 청년 가구의 주거 안정 기반을 지원하는 것(s23), 아동 돌봄을 강화하는 것(s07) 등을 중요하게 평가하였다.

〈표 4-4〉 제1-2유형(지역사회 주민의 일상생활 문제 대응 및 청년 정착 지원)의

요인 적재량 상위 및 하위 진술문

번호	진술문	요인 적재량 (Z-score)
s32	▶ 지역사회 주민 조직이나 마을 공동체의 활동을 활성화해야 한다.	1.885
s14	▶ 마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다.	1.833
s18	▶ 청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위해 일자리를 지원해야 한다.	1.526
s29	▶ 생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 지원해야 한다.	1.394
s30	▶ 콜버스, 천원버스, 천원택시 등 이용하기 쉬운 대중교통 서비스를 확대해야 한다.	1.367
s23	▶ 청년 가구의 주거안정 기반을 마련해야 한다.	1.223
s07	▶ 아동 돌봄 기관의 공공성을 강화하고 아동 돌봄 서비스의 질을 높여야 한다.	1.013
s33	▶ 농업 노동력 부족 문제를 해결할 수 있게 농업 일자리 알선, 외국인 노동자 배정 등의 정책을 강화해야 한다.	1.010
s22	▶ 주민들이 마을 길, 저수지 청소, 쓰레기 수거 등 경관과 환경을 관리할 때 이를 지원해야 한다.	-1.087
s01	▶ 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다.	-1.180
s19	▶ 노인장기요양보험의 혜택을 받는 사람의 수를 늘리고 다양한 서비스를 제공해야 한다.	-1.345
s16	▶ 제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다.	-1.581
s05	▶ 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	-1.765

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

제1-1유형 집단과 마찬가지로 제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다(s16), 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다(s01), 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳

에 집중해야 한다(s05) 등의 진술문에 대한 동의 수준은 아주 낮았다. 한편, ‘노인 장기요양보험의 혜택을 받는 사람의 수를 늘리고 다양한 서비스를 제공해야 한다’(s19)와 ‘주민들이 마을길, 저수지 청소, 쓰레기 수거 등 경관과 환경을 관리할 때 이를 지원해야 한다’(s22)의 두 진술문에 대해서도 동의 수준이 낮았다. 노인장기요양보험에 관해서는 지역사회 차원의 관여가 필요 없는 제도이거나 현재의 보장 수준이 나쁘지 않다고 생각해서 그렇게 응답했을 수 있다. 주민들의 경관 및 환경 관리 활동 참여는 일상생활의 한 국면이 될 수는 있지만, 긴급한 필요를 지닌 것은 아니며 인구학적 상황에 직접 관계되는 것이 아니라고 본 듯하다.

이 유형에 속하는 응답자는 3명이었다. 두 명은 주업이 농촌 활동가이며, 나머지 한 명은 농업에 종사하면서 활동가의 역할도 맡은 인물이다. 두 사람은 50대이며 한 사람은 40대 중반이다.

2.1.3. 제1-3유형: 현행의 노인 및 일자리 정책 불만족

요인 1-3으로 대표되는 관점 및 견해를 ‘현행의 노인 및 일자리 정책 불만족’이라고 명명하였다. 이 유형에 속한 응답자 집단은 앞에서 언급한 두 유형의 응답자 집단과 비교할 때, 아직 시행하고 있지 않거나 미미한 수준으로 전개되는 정책에 대해 필요성을 강조하는 한편, 상당한 규모로 폭넓게 시행되는 정책을 강화하거나 확대하자는 취지의 진술문에 대해서는 낮은 동의 수준을 보였다. 이 유형 집단에는 직업 활동가 1명과 농업인 1명이 포함된다.

주민 일상생활에 필요한 것에 대한 접근성 확보(s29), 노인의 지역사회 계속 거주(s31), 지역사회에 필요한 공익적 일자리를 청년에게 제공(s14) 등의 진술문에 대해 동의 수준이 높은 것은 앞의 두 유형의 응답자 집단과 일치한다. 그런데 ‘인구 감소 지역을 더 특별히 지원해야 한다’(s28), ‘농촌에 늘어난 빈집을 활용하거나 철거하는 법률과 정책을 시행해야 한다’(s24), ‘중년층의 사회참여를 활성화해야 한다’(s35) 등의 진술문에 대한 동의 수준이 높은 것으로 보아 아직 새로운 정책을 강하게 요구하는 듯하다.

이런 경향은 동의 수준이 낮은 진술문을 살펴보면 더 확연하게 드러난다. ‘재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다’(s05), ‘출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다’(s01), ‘제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다’(s16) 등의 진술문에 대한 동의 수준이 낮은 것은 앞의 다른 유형과 일치한다. 그런데 이것 외에 ‘노인장기요양보험의 혜택을 받는 사람의 수를 늘리고 다양한 서비스를 제공해야 한다’(s19), ‘치매예방 및 치매돌봄 인프라 확대 등 치매노인에 대한 종합적 지원정책을 강화해야 한다’(s21), ‘국민연금, 노령연금 등을 강화하여 노후 소득을 보장해야 한다’(s15) 등의 진술문에 대한 동의 수준이 아주 낮았다는 점에 유의할 만하다. 즉, 기성의 노인 정책이 농촌의 저출생 및 초고령화에 대응하는 데에 효과적인 수단이 되리라고는 기대하지 않는 것이다.

〈표 4-5〉 제1-3유형(현행의 노인 및 일자리 정책 불만족)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문

번호	진술문	요인 적재량 (Z-score)
s29	▶ 생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민조직 활동을 지원해야 한다.	2.127
s28	▶ 인구 감소 지역을 특별히 더 지원해야 한다.	1.530
s24	▶ 농촌에 늘어난 빈집을 활용하거나 철거하는 법률과 정책을 시행해야 한다.	1.406
s31	▶ 노인이 계속 지역사회에 거주할 수 있게 마을에서 돌봄, 건강관리, 의료 서비스 등이 가능하게 해야 한다.	1.180
s35	▶ 중년층의 사회참여를 활성화해야 한다.	1.107
s14	▶ 마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다.	1.003
s19	▶ 노인장기요양보험의 혜택을 받는 사람의 수를 늘리고 다양한 서비스를 제공해야 한다.	-1.045
s21	▶ 치매예방 및 치매돌봄 인프라 확대 등 치매노인에 대한 종합적 지원정책을 강화해야 한다.	-1.161
s16	▶ 제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다.	-1.418
s33	▶ 농업 노동력 부족 문제를 해결할 수 있게 농업 일자리 알선, 외국인 노동자 배정 등의 정책을 강화해야 한다.	-1.435
s01	▶ 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다.	-1.503
s05	▶ 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	-1.601
s15	▶ 국민연금, 노령연금 등을 강화하여 노후소득을 보장해야 한다.	-2.216

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

2.1.4. 제1-4유형: 저출생 문제에 중점 대응

요인 1-4에서 드러나는 관점 및 견해를 ‘저출생 문제에 중점 대응’이라고 명명하였다. 청년 가구 그리고 출산이나 자녀 양육과 관련된 정책과제들을 중요하다고 생각하는 경향이 강하게 드러나기 때문이다. 요인 적재량 표준점수 1.0을 초과하는 진술문이 8개였는데, 그중 2개(s24, s17)를 제외한 나머지 6개의 진술문이 그런 내용의 정책 대안이었다. 한편, 지역사회나 마을 공동체의 집합적 활동의 중요성(s32), 노인 빈곤이나 주거 문제(s13, s27), 중년층의 사회참여(s35), 세대 간 교류와 소통 강화(s26) 등의 진술문에는 낮은 동의 수준을 보였다. 이 유형의 응답자 집단은 2명인데, 모두 30대 이하 여성이었다.

〈표 4-6〉 제1-4유형(저출생 문제에 중점 대응)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문

번호	진술문	요인 적재량 (Z-score)
s18	▶ 청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위해 일자리를 지원해야 한다.	1.958
s09	▶ 아동 및 청소년의 보호 안전망을 강화해야 한다.	1.913
s23	▶ 청년 가구의 주거안정 기반을 마련해야 한다.	1.381
s02	▶ 일/양육을 병행하고, 일-생활의 균형을 회복할 수 있는 일터를 만들어야 한다.	1.263
s24	▶ 농촌에 늘어난 빈집을 활용하거나 철거하는 법률과 정책을 시행해야 한다.	1.156
s03	▶ 농촌의 영유아 보육시설을 확충하는 데 정부가 재정을 더 투입해야 한다.	1.062
s17	▶ 노인건강검진, 고령자 만성질환 관리 등 사전 예방적인 고령자 건강관리를 강화해야 한다.	1.014
s11	▶ 건강하고 안전한 임신 및 출산을 보장해야 한다.	1.002
s32	▶ 지역사회 주민 조직이나 마을 공동체의 활동을 활성화해야 한다.	-1.083
s13	▶ 노인 일자리 사업 등 노인 빈곤을 줄이는 정책을 강화해야 한다.	-1.137
s05	▶ 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	-1.224
s08	▶ 귀농귀촌 정책을 더욱 적극적으로 펼쳐서 농촌 유입 인구를 늘려야 한다.	-1.358
s35	▶ 중년층의 사회참여를 활성화해야 한다.	-1.608
s26	▶ 세대 간 교류와 소통 강화를 지원해야 한다.	-1.799
s27	▶ 고령자 맞춤형 주택 공급을 확대해야 한다.	-1.874

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

2.1.5. 동의 수준이 현저히 높거나 현저히 낮은 정책 요구

응답 유형과 무관하게 동의 수준이 높은 진술문, 즉 현저하게 많은 응답자가 상위 점수를 할당했거나, 그 반대로 동의 수준이 낮은 진술문, 즉 하위 점수를 할당한 진술문을 살펴본다. 여기서 ‘상위 점수 할당 빈도가 높다’라는 말은 11점 및 10점을 준 응답자 수의 합계가 많은 1~3위까지를 말한다. ‘하위 점수 할당 빈도가 높다’라는 것도 마찬가지다.

농업인, 비농업 부문에 종사하는 농촌 주민, 농촌 활동가 등으로 구성된 ‘P-표본 1’의 응답자들은 저출생·초고령화에 관련된 농촌정책의 직접적인 당사자라 할 수 있다. 사람에 따라서 정책 요구의 내용이 다르지만, 대체로 ‘지역사회 차원의 대응’을 중시한다는 점을 확실히 알 수 있다. 단순한 현금 지원이나 제도 개선 등의 형식으로 추진되는 정책도 필요하겠지만, 이 응답자 집단들은 저출생·초고령 농촌 지역사회가 당면한 문제 해결에 지역사회 주민이 집합적으로 대응하는 것이 바람직하다고 생각한다. 정책 지원은 그런 실천을 돕는 것이어야 한다고 본다.

〈표 4-7〉 동의 수준이 현저히 높거나 현저히 낮은 정책 요구(P-표본 1)

구분	번호	진술문	빈도	평균 점수
동의 수준 높음 (10점 이상 빈도 1~3위)	s32	▶ 지역사회 주민 조직이나 마을 공동체의 활동을 활성화해야 한다.	10	8.9
	s14	▶ 마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다.	7	9.1
	s29	▶ 생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 지원해야 한다.	5	8.2
동의 수준 낮음 (2점 이하 빈도 1~3위)	s05	▶ 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	13	1.9
	s16	▶ 제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다.	12	2.1
	s01	▶ 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다.	5	3.4

주: 전체 응답자 수는 17명이다.

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

2.2. 농업·농촌 관련 직종 종사자의 의견

‘P-표본 2(농업·농촌 관련 직종 종사자: 교수, 연구자, 공무원, 공기업 종사자, 언론 종사자, 민간단체 종사자 등)’를 대상으로 분석하여 ‘저출생·초고령화에 대응할 농촌정책 요구의 패턴’을 5개로 유형화하였다.⁶⁰⁾ 유형별로 13명, 6명, 7명, 10명, 6명으로 나누었다.⁶¹⁾

2.2.1. 제2-1유형: 지역사회 활성화와 청년의 기본적 정주 여건 확보

요인 2-1에서 드러나는 관점과 견해에 ‘지역사회 활성화와 청년의 기본적 정주 여건 확보’라고 이름을 붙였다. 여기에서 특징적인 진술문들에서는, (1) 저출생·초고령화에 대응하는 농촌 지역사회 주민들의 집합적 실천을 정부가 지원하고, (2) 지역사회에 젊은 층이 거주할 수 있는 정주 여건을 마련해야 한다는 의견이 강조된다.

첫째, 지역사회 주민의 집합적 실천을 지원해야 한다는 의견은, ‘지역사회 주민 조직이나 마을공동체의 활동을 활성화해야 한다’(s32), ‘생필품, 음식점, 이미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 지원해야 한다’(s29), ‘마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다’(s14) 등의 진술문에 높은 동의 수준을 보임으로써 표출되었다.

둘째, 청년의 기본적 정주 여건을 확보해야 한다는 의견은, ‘마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다’(s14), ‘청년 가구의 주거안정 기반을 마련해야 한다’(s23), ‘학생 수가 적어도 초등학교를 폐교하지 말고 면이나 읍에 최소 1개의 학교는 남겨야 한

60) 당초에 직접 오블리민 방식으로 회전하였고, 고유탈 1 이상인 요인이 11개 추출되었다. 이 열한 개의 요인 적재량은 총분산의 82.3%를 설명하였다. 그러나 요인의 수가 너무 많아 논의를 단순화하려는 Q-방법의 취지에 맞지 않는다고 보아, 요인을 5개로 고정하였다. 이 다섯 개의 요인 적재량은 총분산의 62.0%를 설명하였다.

61) 진술문별 요인 적재량을 <부록 4>에 옮겼다.

다’(s12), ‘청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위해 일자리를 지원해야 한다’(s18), ‘초등학교 등 지역 내 학교 교육의 질을 높여서 학생 수를 유지해야 한다’(s10) 등의 진술문에 높은 수준으로 동의했다는 점에서 알 수 있다. 이때 청년의 기본적 정주 여건은 일자리, 주거, 자녀 교육 여건(학교)으로 대표된다.

〈표 4-8〉 제2-1유형(지역사회 활성화와 청년의 기본적 정주 여건 확보)의
요인 적재량 상위 및 하위 진술문

번호	진술문	요인 적재량 (Z-score)
s14	▶ 마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다.	1.915
s32	▶ 지역사회 주민 조직이나 마을 공동체의 활동을 활성화해야 한다.	1.784
s23	▶ 청년 가구의 주거 안정 기반을 마련해야 한다.	1.421
s12	▶ 학생 수가 적어도 초등학교를 폐교하지 말고 면이나 읍에 최소 1개의 학교는 남겨야 한다.	1.387
s29	▶ 생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 지원해야 한다.	1.380
s18	▶ 청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위해 일자리를 지원해야 한다.	1.293
s10	▶ 초등학교 등 지역 내 학교 교육의 질을 높여서 학생 수를 유지해야 한다.	1.179
s28	▶ 인구 감소 지역을 특별히 더 지원해야 한다.	-1.149
s19	▶ 노인장기요양보험의 혜택을 받는 사람의 수를 늘리고 다양한 서비스를 제공해야 한다.	-1.180
s05	▶ 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	-1.187
s01	▶ 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다.	-1.806
s16	▶ 제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다.	-2.105

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

동의 수준이 낮은 진술문에는 지역사회 주민들의 집합적 실천과 무관한 개인별 지원(노인장기요양보험 강화(s19), 출산장려금(s01))에 관한 것이 있었다. 그리고 제조업을 기반으로 하는 큰 일자리 창출(s16)이라는 대안에 대해서도 부정적 평가가 강했다. 이들 유형의 응답자들은 ‘인구 감소 지역을 특별히 더 지원해야 한다’(s28)라거나 ‘재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다’(s05)라는 진술문에 부정적으로 반응하였다. 이는 단순히 재정을 많이 투입한다고 해서 저출생·초고령화에 적절히 대응할 수 있다는 보장이 없으며, 선택적으로 재

정 투입의 규모를 차등하는 것에 대해서도 옳지 않다고 생각하고 있음을 보여준다.

이 의견 그룹은 연구자(6명), 대학 교수(2명), 신문기자(3명), 지방자치단체 공무원(1명), 농촌 개발 분야 컨설턴트(1명)로 구성되었다. 이 중 공무원과 컨설턴트 모두 박사학위를 소지한 인물로 연구 활동을 겸하는 이들이다. 즉, 이 요인은 연구자와 언론 종사자의 의견이 주로 반영된 것이라 해도 무방하다.

2.2.2. 제2-2유형: 노인 돌봄 및 주민 일상생활 문제 대응

요인 2-2에서 대표되는 관점 및 견해를 ‘노인 돌봄 및 주민 일상생활 문제 대응’이라고 명명하였다. 이 유형의 의견은 농촌 지역사회 주민의 일상생활 측면에서 인구 과소화로 인해 발생한 문제를 해결하는 데 중점을 두어야 한다고 보고 있다. 특히, 노인 돌봄의 문제가 부각된다.

‘생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 지원해야 한다’(s29), ‘콜버스, 천원버스, 천원택시 등 이용하기 쉬운 대중교통 서비스를 확대해야 한다’(s30), ‘농업 노동력 부족 문제를 해결할 수 있게 농업 일자리 알선, 외국인 노동자 배정 등의 정책을 강화해야 한다’(s33), ‘지역사회 주민 조직이나 마을 공동체의 활동을 활성화해야 한다’(s32) 등의 진술문에 대한 동의 수준이 높았다. 이로부터 당면한 구체적 문제를 지역사회라는 배경 속에서 해결해야 한다는 의견임을 알 수 있다.

어느 정도 자연스러운 귀결이긴 한데, 현재 농촌 지역의 인구구조로 미루어 지역사회 주민 일상생활 문제의 상당 부분은 노인 돌봄 문제이기도 하다. 이 유형의 의견에서 동의 수준이 높은 노인 돌봄 관련 진술문들은 다음과 같다. ‘노인이 계속 지역사회에 거주할 수 있게 마을에서 돌봄, 건강관리, 의료 서비스 등이 가능하게 해야 한다’(s31), ‘노인건강검진, 고령자 만성질환 관리 등 사전 예방적인 중고령자 건강관리를 강화해야 한다’(s17), ‘거동불편 고령자를 위한 방문형 건강관리 및 의료 서비스를 활성화해야 한다’(s20).

〈표 4-9〉 제2-2유형(노인 돌봄 및 주민 일상생활 문제 대응)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문

번호	진술문	요인 적재량 (Z-score)
s31	▶ 노인이 계속 지역사회에 거주할 수 있게 마을에서 돌봄, 건강관리, 의료 서비스 등이 가능하게 해야 한다.	2.210
s29	▶ 생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 지원해야 한다.	1.841
s32	▶ 지역사회 주민 조직이나 마을 공동체의 활동을 활성화해야 한다.	1.430
s17	▶ 노인건강검진, 고령자 만성질환 관리 등 사전 예방적인 중고령자 건강관리를 강화해야 한다.	1.398
s30	▶ 콜버스, 천원버스, 천원택시 등 이용하기 쉬운 대중교통 서비스를 확대해야 한다.	1.397
s20	▶ 거동불편 고령자를 위한 방문형 건강관리 및 의료서비스를 활성화해야 한다.	1.230
s33	▶ 농업 노동력 부족 문제를 해결할 수 있게 농업 일자리 알선, 외국인 노동자 배정 등의 정책을 강화해야 한다.	1.092
s02	▶ 일/양육을 병행하고, 일-생활의 균형을 회복할 수 있는 일터를 만들어야 한다.	-1.003
s06	▶ 평생교육 및 직업훈련을 다양화하고 확대해야 한다.	-1.167
s35	▶ 중년층의 사회참여를 활성화해야 한다.	-1.234
s01	▶ 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다.	-1.297
s26	▶ 세대 간 교류와 소통 강화를 지원해야 한다.	-1.624
s34	▶ 여성의 경력 유지, 취업, 창업을 지원해야 한다.	-2.110

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

이 유형에서 동의 수준이 낮은 진술문은 대부분 ‘지역사회를 배경으로 하는 구체적인 언명’으로 표현되지 않으면서 노인을 제외한 특정 인구학적 집단(중년층, 여성 등)을 지원해야 한다는 취지의 것들이다. 다음과 같은 것들이다. ‘일/양육을 병행하고, 일-생활의 균형을 회복할 수 있는 일터를 만들어야 한다’(s02), ‘평생교육 및 직업훈련을 다양화하고 확대해야 한다’(s06), ‘중년층의 사회참여를 활성화해야 한다’(s35), ‘출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다’(s01), ‘세대 간 교류와 소통 강화를 지원해야 한다’(s26), ‘여성의 경력 유지, 취업, 창업을 지원해야 한다’(s34).

이 유형에 속하는 응답자는 6명이었다. 농업 및 사회복지 분야의 연구를 수행한 경력이 있는 연구자가 3명이었다. 그리고 공무원 및 공공기관 직원이 3명이었다.

2.2.3. 제2-3유형: 젊은 층의 출산·영유아 보육·일자리 지원

요인 2-3에서 드러나는 의견에 ‘젊은 층의 출산·영유아 보육·일자리 지원’이라고 이름을 붙였다. 이 유형의 응답자들이 노인 돌봄과 관련하여 높은 수준의 동의를 보인 진술문도 하나 있었다(s31). 하지만 요인 적재량의 표준점수가 1.0 이상인 상위 진술문 5개 중 4개는 ‘젊은 층의 출산·영유아 보육·일자리 지원’에 관한 것이었다.

열거하면 다음과 같다. ‘출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다’(s01), ‘농촌의 영유아 보육시설을 확충하는 데 정부가 재정을 더 투입해야 한다’(s03), ‘마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다’(s14), ‘건강하고 안전한 임신 및 출산을 보장해야 한다’(s11).

여기에서 눈길을 끄는 사항이 둘 있다. 하나는, ‘P-표본 1’을 포함해 대부분의 응답 유형에서 동의 수준이 아주 낮은 편으로 드러난 진술문 ‘출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다’(s01)에 대한 동의 수준이 아주 높다는 점이다. 적지 않은 사람들이 출산에 대한 직접 현금 보조의 지원이 실제로 출산율을 높이는 데 기여할 수 있는지 의문을 품고 있다. 그런데 이 유형의 응답자 집단은 그와는 다른 견해를 가지고 있음을 보여준다. 이 진술문에 가장 높은 점수(11점)를 부여한 한 응답자는 그 이유에 대해 “유럽 등 여러 국가에서 직접 지원금 정책이 가장 높았다.”라고 밝히고 있다.⁶²⁾

62) 직접적인 현금 지원 정책의 출산율 제고 효과에 대해서는 학계에서도 아직 어느 한 가지 견해로 좁혀지지 않았다. 이석환(2014)은 기초 지방자치단체의 출산장려금정책이 출산율에 통계적으로 유의한 양(+)의 영향을 미친다는 것을 검증하였다. 그러면서도 이와 결과가 일치하는 선행 연구들(허만형·이정철, 2011; 이명석 외, 2012; 이충환·신준섭, 2013) 그리고 일치하지 않는 선행 연구들(석호원, 2011; 신효영·방은령, 2008; Bélanger et al., 1998)을 함께 제시함으로써 확정적인 결론을 내지는 않았다.

〈표 4-10〉 제2-3유형(젊은 층의 출산·영유아 보육·일자리 지원)의
요인 적재량 상위 및 하위 진술문

번호	진술문	요인 적재량 (Z-score)
s01	▶ 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다.	1.645
s03	▶ 농촌의 영유아 보육시설을 확충하는 데 정부가 재정을 더 투입해야 한다.	1.549
s31	▶ 노인이 계속 지역사회에 거주할 수 있게 마을에서 돌봄, 건강관리, 의료 서비스 등이 가능하게 해야 한다.	1.502
s14	▶ 마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다.	1.466
s11	▶ 건강하고 안전한 임신 및 출산을 보장해야 한다.	1.085
s24	▶ 농촌에 늘어난 빈집을 활용하거나 철거하는 법률과 정책을 시행해야 한다.	-1.021
s27	▶ 고령자 맞춤형 주택 공급을 확대해야 한다.	-1.079
s26	▶ 세대 간 교류와 소통 강화를 지원해야 한다.	-1.368
s35	▶ 중년층의 사회참여를 활성화해야 한다.	-1.397
s25	▶ 중년층의 퇴직 후 전문성을 활용한 고용 및 창업기회를 늘려야 한다.	-1.448
s16	▶ 제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다.	-1.755
s05	▶ 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	-2.720

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

다른 하나는, 출산 및 영유아 보육을 강조한다는 점이다. 자녀 양육과 관련하여 제시된 다른 진술문에는 학교 교육에 관한 것(s10, s12), 일/양육 병행에 관한 것(s02), 아동 및 청소년 보호에 관한 것(s09), 형태별로 다양한 가족의 양육 지원에 관한 것(s36) 등이 있지만 이것들은 높은 수준의 동의를 얻지 못했다. 무엇보다 출산과 영유아 보육에 관심을 집중해야 한다는 것이 이 유형 응답자들의 견해라 할 수 있다.

이 유형의 응답자들이 낮은 수준의 동의를 보인 진술문이 여럿 있다. 그중에는 젊은 층을 대상으로 하지 않는 정책을 진술한 것들이 있다. ‘고령자 맞춤형 주택 공급을 확대해야 한다’(s27), ‘중년층의 사회참여를 활성화해야 한다’(s35), ‘중년층의 퇴직 후 전문성을 활용한 고용 및 창업기회를 늘려야 한다’(s25) 등이다. 다른 유형의 응답 집단에서도 자주 관찰되는데, ‘재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다’(s05)와 ‘제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다’(s16), 이 두 진술문이 특히

낮은 수준의 동의를 얻었다.

이 유형의 응답자 집단은 7명으로 구성되어 있는데, 교수가 4명, 연구자가 3명이었다. 대학 교수의 비율이 높다는 점이 눈에 띈다.

2.2.4. 제2-4유형: 양성평등과 일상생활 문제 대응

요인 2-4에서 나타난 관점 및 견해를 ‘양성평등과 일상생활 문제 대응’이라고 명명하였다. ‘일/양육을 병행하고, 일-생활의 균형을 회복할 수 있는 일터를 만들어야 한다’(s02)와 ‘채용, 임금 등의 측면에서 남성과 여성, 양성이 평등한 일터를 만들어야 한다’(s04)라는 두 진술문에 높은 수준의 동의를 보였다는 점에서 양성평등의 관점이 잘 드러난다. 저출생 문제에 대응하려면 단순한 양육 지원이나 출산 장려보다 ‘일하는 여성’의 입장에서 양성평등을 이루어야 한다는 입장인 듯하다. 그리고 ‘생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 지원해야 한다’(s29)와 ‘콜버스, 천원버스, 천원택시 등 이용하기 쉬운 대중교통 서비스를 확대해야 한다’(s30)라는 진술문에 높은 수준의 동의를 보임으로써 농촌 주민이 경험하는 일상생활 서비스 접근의 어려움을 중요히 여긴다는 입장을 보였다. 이 유형의 응답 집단은 10명이었다. 그중 여성 공무원이 3명이었고 민간단체 여성 직원이 3명이었다. 연구자가 3명이었다. 10명 중 8명이 여성이었다.

이 응답 집단에서 동의 수준이 낮은 진술문 중에는 농촌의 인구 증가를 직접적으로 의도하는 재정 투입 성격의 정책 대안이 여럿 있었다. ‘출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다’(s01), ‘인구감소지역을 특별히 더 지원해야 한다’(s28), ‘귀농귀촌 정책을 더욱 적극적으로 펼쳐서 농촌 유입 인구를 늘려야 한다’(s08) 등의 진술문이다. ‘재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다’(s05)라는 진술문에 대한 동의 수준도 크게 낮았다. 이는 일상생활 서비스 접근성을 향상하기 위해 대중교통을 개선해야 한다는 취지의 진술문(s30)이 높은 수준의 동의를 얻은 것과 정합한다. ‘한부모 가족, 다문화

가족 등 다양한 가족의 아동 양육 지원을 강화해야 한다’(s36)라는 진술문에 대한 동의 수준도 낮았는데, 이 응답 집단의 성원 대부분이 여성 직장인이라는 것과 무관하지 않은 듯하다.

〈표 4-11〉 제2-4유형(양성평등과 일상생활 문제 대응)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문

번호	진술문	요인 적재량 (Z-score)
s02	▶ 일/양육을 병행하고, 일-생활의 균형을 회복할 수 있는 일터를 만들어야 한다.	2.661
s29	▶ 생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민조직 활동을 지원해야 한다.	1.202
s30	▶ 콜버스, 천원버스, 천원택시 등 이용하기 쉬운 대중교통 서비스를 확대해야 한다.	1.085
s04	▶ 채용, 임금 등의 측면에서 남성과 여성, 양성성이 평등한 일터를 만들어야 한다.	1.062
s36	▶ 한부모 가족, 다문화 가족 등 다양한 가족의 아동 양육 지원을 강화해야 한다.	-1.070
s05	▶ 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	-1.211
s08	▶ 귀농귀촌 정책을 더욱 적극적으로 펼쳐서 농촌 유입 인구를 늘려야 한다.	-1.351
s28	▶ 인구감소지역을 특별히 더 지원해야 한다.	-1.868
s01	▶ 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다.	-2.900

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

2.2.5. 제2-5유형: 인구 유입 촉진과 선별적 재정 투입

요인 2-5에서 나타나는 관점 및 견해에 ‘인구 유입 촉진과 선별적 재정 투입’이라고 이름을 붙였다. 농촌의 저출생·초고령화에 대응하려면 인구 유입을 촉진해야 한다는 관점이 강하게 드러난다. ‘귀농귀촌 정책을 더욱 적극적으로 펼쳐서 농촌 유입 인구를 늘려야 한다’(s08), ‘제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다’(s16), ‘중년층의 퇴직 후 전문성을 활용한 고용 및 창업 기회를 늘려야 한다’(s25), ‘농업 노동력 부족 문제를 해결할 수 있게 농업 일자리 알선, 외국인 노동자 배정 등의 정책을 강화해야 한다’(s33) 등의 진술문이 높은 수준의 동의를 얻었다. ‘재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다’(s05)라는 진술문에 대해서도 높은 수준의 동의를 드러냄으로써, 이 유형의 응답 집단은 재정 문제를 고려한 선별적 투입을 중시함을

알 수 있다. 그러한 관점은 ‘초등학교 등 지역 내 학교 교육의 질을 높여서 학생 수를 유지해야 한다’(s10)라는 진술문에는 높은 점수를 부여하면서도 ‘학생 수가 적어도 초등학교를 폐교하지 말고 면이나 읍에 최소 1개의 학교는 남겨야 한다’(s12)는 진술문에는 낮은 점수를 준 것에서도 확인할 수 있다. 이 응답 집단은 6명인데 그중 연구자가 4명, 신문기자가 1명, 공기업 직원이 1명이다.

〈표 4-12〉 제2-5유형(인구 유입 촉진과 선별적 재정 투입)의 요인 적재량 상위 및 하위 진술문

번호	진술문	요인 적재량 (Z-score)
s08	▶ 귀농귀촌 정책을 더욱 적극적으로 펼쳐서 농촌 유입 인구를 늘려야 한다.	2.217
s16	▶ 제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다.	2.012
s05	▶ 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	1.779
s10	▶ 초등학교 등 지역 내 학교 교육의 질을 높여서 학생 수를 유지해야 한다.	1.293
s25	▶ 중년층의 퇴직 후 전문성을 활용한 고용 및 창업 기회를 늘려야 한다.	1.148
s33	▶ 농업 노동력 부족 문제를 해결할 수 있게 농업 일자리 알선, 외국인 노동자 배정 등의 정책을 강화해야 한다.	1.122
s32	▶ 지역사회 주민 조직이나 마을 공동체의 활동을 활성화해야 한다.	-1.203
s12	▶ 학생 수가 적어도 초등학교를 폐교하지 말고 면이나 읍에 최소 1개의 학교는 남겨야 한다.	-1.326
s20	▶ 거동불편 고령자를 위한 방문형 건강관리 및 의료 서비스를 활성화해야 한다.	-1.333
s26	▶ 세대 간 교류와 소통 강화를 지원해야 한다.	-1.714
s24	▶ 농촌에 늘어난 빈집을 활용하거나 철거하는 법률과 정책을 시행해야 한다.	-1.969

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

2.2.6. 동의 수준이 현저히 높거나 현저히 낮은 정책 요구

‘P-표본 2’는 대부분 농촌에 거주하지는 않으며 농업이나 농촌과 관련된 직종에 종사하는 대학 교수, 연구기관의 연구원, 공무원, 공공기관 직원, 신문기자, 민간단체 직원 등이다. 이들은 농촌정책의 직접 대상은 아니지만 정책 형성 과정에 직접 관계하거나 간접적으로 영향을 줄 수도 있다. 이들이 판단하는 정책 요구는 ‘P-표본 1’의 분석 결과와 비교할 때 상당히 다양한 패턴을 보인다. 응답 집단에 따라서 정책 요구의 내용이, 어떤 경우에는 상충한다고 말할 수 있을 정도로 다르다.

그렇지만 전체를 통틀어 동의 수준이 현저히 높거나 현저히 낮은 진술문을 살펴보는 것도 의견의 지형을 확인하는 데 도움이 될 것이다.

〈표 4-13〉 동의 수준이 현저히 높거나 현저히 낮은 정책 요구(P-표본 2)

구분	번호	진술문	빈도	평균 점수
동의 수준 높음 (10점 이상 빈도 1~3위)	s29	▶ 생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 지원해야 한다.	20	8.5
	s14	▶ 마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다.	15	8.2
	s32	▶ 지역사회 주민 조직이나 마을 공동체의 활동을 활성화해야 한다.	15	8.3
동의 수준 낮음 (2점 이하 빈도 1~3위)	s16	▶ 제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다.	26	2.8
	s05	▶ 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	26	3.0
	s01	▶ 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다.	22	3.6

주: 전체 응답자 수는 42명이다.

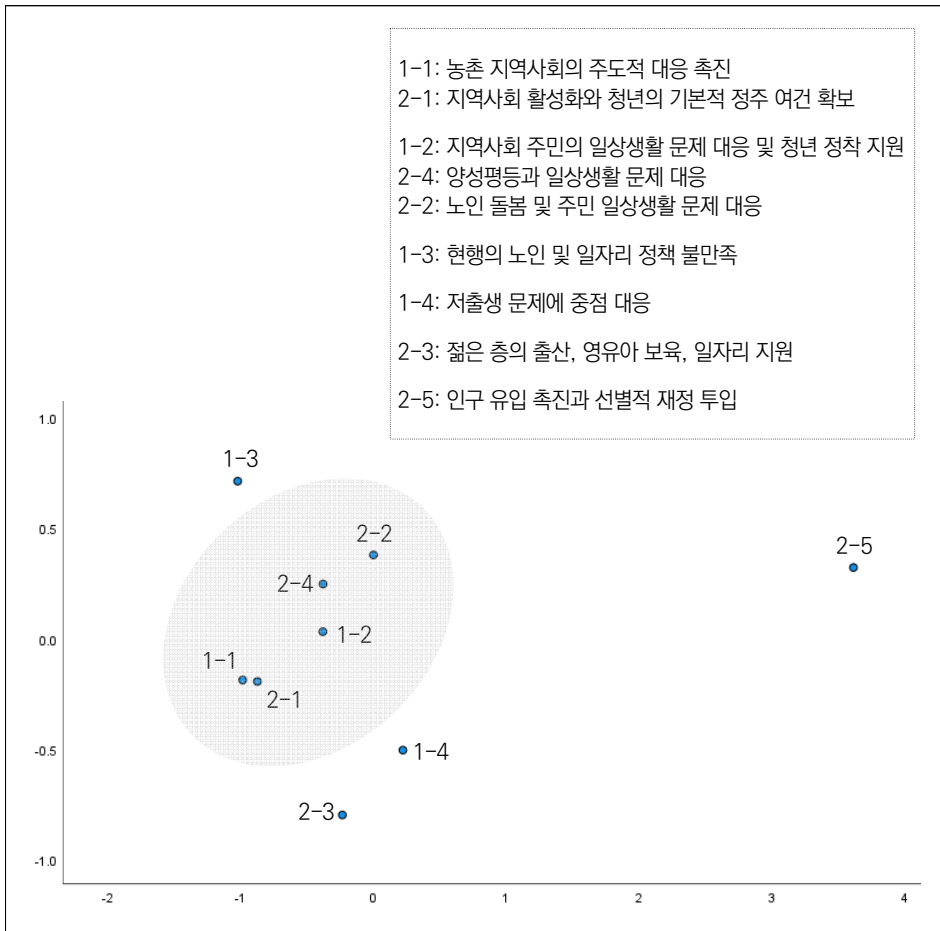
자료: Q-방법 설문 조사 결과를 바탕으로 저자 작성.

앞의 표에서 보인 분포는 ‘P-표본 1’의 경우와 아주 유사하다. 1~3위 중 어떤 것이냐는 차이는 있지만 현저하게 동의 수준이 높은 진술문 3개와 낮은 진술문 3개의 목록에 같은 진술문들이 포함되었다. 농촌에 거주하지 않지만 관련 직종에 종사하는 교수, 연구자, 공무원, 공공기관 직원, 신문기자, 민간단체 직원 등도 저출생·초고령화에 대응하려는 ‘농촌정책은 지역사회 주민이 집합적 실천을 통해 당면한 문제 해결에 나설 수 있게 돕는 것이어야 한다’라는 데에 인식을 같이한다고 볼 수 있다. 출산장려금이나 산업단지 유치 같은 정책 수단에 대해서는 부정적인 입장이라는 것도 마찬가지다. 끝으로 인구 상황을 기준으로 지역을 선별하여 생활시설에 투자하는 관점에 대해서 부정적인 인식을 갖고 있다는 점도 같다.

3. 종합

두 개의 P-표본을 의견의 유사성에 따라 9개의 집단으로 분류하고, 다차원 척도법을 활용해 배치하면 아래의 그림과 같다.

〈그림 4-1〉 저출생·초고령화 대응 농촌정책에 대한 의견들의 분포



주: 각기 36개의 차원에서 요인 적재량을 갖는 9개의 Q-표본 벡터 간의 거리를 계산하여 2차원 평면으로 환원하는 다차원 척도법의 결과를 시각화한 것이다. 이때 거리 측도는 유클리디안 제곱 거리를, 요인 적재량은 표준화한 점수를 사용하였다.

자료: Q-방법 설문 조사 결과를 분석하여 저자 작성.

의견 유형 1-1과 2-1을 중심으로 주변에 포진한 의견 유형 몇 가지가 중요도가 높은 정책 과제라 말할 수 있다. 의견 유형 분포의 중심점은 다른 곳에서도 설정할 수 있으나, 앞에서 살펴본 문항별 중요도 동의 점수를 기준으로 보는 것이 합리적이다. 그렇게 할 경우, 1-1, 2-1, 1-2, 2-4, 2-2 등의 의견 유형에서 강조되는 진술문이 중요도 높은 정책과제라 할 수 있다. 이를 바탕으로, 잠정적으로 몇 가지 주요 정책과제를 도출하자면 다음과 같다.

첫째, 읍·면 지역사회 수준에서 주민들의 집합적 실천을 촉진하고 지원해야 한다. 둘째, 농촌 지역사회에 필요한 공공적 활동을 수행하는 일자리를 만들고 그 일자리에 청년층이 참여할 수 있게 지원해야 한다. 셋째, 기존의 공적 노인 돌봄 체계로는 해소하지 못하는 노인 돌봄의 필요를 충족하는 지역사회 주도의 체계를 마련해야 한다. 넷째, 일상생활에 필요한 소비재나 서비스에의 주민 접근성을 신장시키는 정책을 마련해야 한다.

제5장

요약 및 결론: 농촌정책의 전환 방향과 과제

요약 및 결론: 농촌정책의 전환 방향과 과제

1. 연구 결과 요약

1.1. 농촌의 저출생·초고령화 현황: 인구 통계 분석

전국 인구 중 농촌 거주 인구의 비율이 1970년대에는 50%를 상회하던 것이 1990년대에는 20%대에 머물렀다. 지금은 약 18.5%를 차지한다. 이처럼 농촌 인구는 꾸준히 그리고 상당히 빠르게 감소해왔다. 그런데 주목할 것은 읍 및 면 지역의 인구 증감 추세가 다른 양상이라는 점이다. 읍 인구는 최근까지 소폭 증가한 반면에 면 인구는 크게 줄었다. 같은 농촌이라 하더라도 읍과 면 사이에는 주민 생활의 여러 측면에서 격차가 벌어지고 있으리라는 추론이 가능해진다.

농촌 지역을 통틀어서 65세 이상 인구 비율이 20%를 넘는 초고령사회에 진입한 것이 2010년이다. 약 1,400개 읍·면 중 이미 초고령사회에 진입한 곳의 비율이 87.5%다. 그나마 도시에 비해 농촌에서 합계출산율이 조금 더 높아서, 아주 비판적이지는 않은데, 그것도 평균적으로 볼 때 그렇다는 말이다. 농촌 시·군 사이의 합계출산율 편차는 도시 못지않게 크다.

이 같은 인구 상황을 강조하는 ‘지방소멸위험 지수’가 매년 발표되는데, 지방소

멸위험 지역으로 분류되는 기초 지방자치단체는 대부분 농촌이어서 위기감을 자아낸다. 그러나 지방소멸위험 지수는 합계출산율이나 인구 이동을 고려하지 않은 지수여서, 그것만을 놓고 농촌의 인구학적 지속가능성을 논의하는 데에는 한계가 따른다. 요점은, 현재 심각하게 초고령화된 농촌 지역이더라도 삶의 질 측면에서 젊은 인구 집단이 계속 거주할 만한 조건을 마련한다면 먼 장래에는 인구 감소 추세를 막거나 완화할 가능성이 있다는 것이다.

젊은 인구 집단의 거주가 중요한 것은 출산율 때문이다. 지역의 출산율에 영향을 끼치는 요인을 찾아본 결과, 몇 가지 시사점을 얻었다. 첫째, 지역(읍·면)의 인구 규모는 출산율과 비선형적인 상관관계를 보인다. 즉, 지역의 인구 총량에 비해 출산율이 높아지다가 일정 수준이 되면 오히려 감소하는 패턴이 있다. 즉, 인구가 과밀해지면 생활환경의 혼잡도나 생활상의 자원 경쟁 강도가 높아져 출산 의향을 약화시킨다. 적정 수준의 인구가 거주하되 인구밀도가 낮은 지역에서 출산율이 높다. 둘째, 지역에서 주택 소유율과 출산율은 양(+)의 상관관계를 보인다. 셋째, 지역에서 청년층의 고용률 및 상시 근로 여부가 지역의 출산율과 관계있다. 청년 세대에게는 일자리 못지않게 일-생활 균형도 출산 의향에 중요한 영향을 끼친다. 넷째, 이웃과의 신뢰 등 사회자본 수준이 지역의 출산율과 양(+)의 상관관계에 있다. 다섯째, 대중교통 접근성으로 대표되는 일상생활의 편의성이 출산율과 관련 있다. 여섯째, 지역내총생산과 지역의 출산율은 음(-)의 상관관계를 보인다. 지역의 경제적 수준이 반드시 출산율 증가로 이어지는 것은 아님을 시사한다.

국가 수준에서는 과밀하지 않은 지방(중소도시 및 농촌)으로 인구를 분산하는 것이 저출생 문제의 유력한 해법이 될 수 있다. 다만, 농촌의 삶의 질 여건을 고려하지 않은 채 인구를 분산시켜 출산율을 높일 것이라 기대할 수는 없다. 농촌의 관점에서 보자면, 당장에 인구 유입을 증대시키거나 출산율을 높이려는 노력보다 어쩌면 더 근본적이고 중요한 것은, 지역 주민의 삶의 질 여건을 향상하는 일이다. 주거, 지역사회 안에서의 신뢰, 교육·보건의료·기초 생활 서비스 등 제반 측면에서, 즉 불가피하게 인구가 감소할 가까운 장래 상황에서도 지역이 적응하여 넓은 의미의 사회서비스를 주민들이 농촌에서도 적절하게 누릴 수 있게, 공공 및 민간

부문의 제반 관련 체계를 개선하는 것이 중요한 과제다.

1.2. 정부의 관련 법정계획 검토

행정안전부가 주도하는 가운데 ‘제1차 인구감소지역 대응 기본계획’이 수립되었고 현재 시행 중이다. 이 계획은 인구감소지역으로 지정된 기초 지방자치단체 89곳에서 수립한 계획을 광역 지자체에서 취합해 계획을 만들고 그것을 반영하는, 즉 상향식 절차에 의해 종합된 계획이다.

이들 89개의 기초 지방자치단체와 11개의 광역 지방자치단체가 계획을 통해 제출한 사업 예산은 2022년부터 2026년까지 5년 동안 약 74조 원에 달한다. 사업들을 ‘지역 맞춤형 일자리 창출과 산업 진흥’, ‘매력적인 정주 여건 조성 지원’, ‘생활 인구 유입 및 활성화 지원’의 세 가지 범주로 나눌 수 있는데, 건설·토목에 관련된 이른바 하드웨어 사업의 비중이 높다. 현재 거주하는 주민들의 삶의 질을 향상하거나 유지하는 것이, 장래에 농촌에서의 주민 정주 기반을 확보하는 일이 된다는 관점이 잘 반영되었다고 보기 어렵다. 계획에 포함된 정책사업들을 연성화할, 즉 주민의 집합적 실천에 기초하여 사회서비스를 제공하는 스타일의 정책으로 전환할 필요가 있다.

1.3. 외국의 정책 사례와 시사점

일본은 우리보다 조금 일찍 농촌 지역의 고령화와 저출생을 경험했다. 그로 인한 인구 감소의 여파가 적지 않았고, 근년의 농업·농촌 정책에 큰 변화가 일어났다. 농업·농촌의 유지 및 활성화가 농정의 중요 목표로 강조되었는데, 그 목표를 달성하려 추진하는 시책들을 살펴보았다.

첫째, 농촌 RMO(지역운영조직)를 육성하고 활성화하려는 노력을 농림수산성

뿐만 아니라 내각 차원에서 대대적으로 전개하고 있다. 농촌 마을(집락)이 과소화하면 농지보전과 관련된 마을 공동체 활동이 줄어들고, 결국은 일본 사회 전체를 향한 먹거리 공급이나 농업·농촌의 다면적 기능을 유지하는 데 심대한 문제가 발생할 것이라는 위기감이 팽배하기 때문이다. 게다가 지역 주민의 생활에도 어려움이 도래한다. 일본에서는 이를 ‘자원관리’, ‘생산보완’, ‘생활부조’라는 세 종류의 마을 기능이 쇠퇴한다고 표현한다. 이런 문제에 대응하려면 역시 주민들의 자생적이고 집합적인 실천이 필요하다고 보고, 농업생산이나 농업자원 관리나 생활상의 필요를 충족시키는 기능을 직접 실행할 조직으로 ‘농촌 RMO’ 형성 및 운영을 적극적으로 지원한다. 이 조직의 거동에는 소규모 범역(마을 또는 촌)에서의 주민자치라는 원칙이 작동한다는 점이 눈길을 끈다. 그리고 농촌 RMO의 여러 활동에 대한 자금 지원 또한 행정 부문 간의 ‘칸막이’를 없앤 상태에서 여러 종류의 정책 자금이 흘러들어와 활용될 수 있는 구조를 만들었다는 점도 눈여겨볼 만하다. 특히, ‘조건불리지역 직불제’나 ‘다면적 기능 직불제’ 같은 직불금 지원제도는, 농작물 재배 면적을 기준으로 농업 경영체에 정해진 현금을 지급하는 우리나라의 방식과는 달리, 비농업인을 포함한 농촌 주민 조직이 지역사회 유지를 목적으로 실행하는 다양한 집합적 실천에도 자금을 활용할 수 있게 지원한다는 점이 시사하는 바가 크다.

둘째, 농촌에서 긴요한 공익적인 활동에 복무할 인적자원을 유입하기 위한 특별한 대책으로 ‘농촌활성화(부흥)협력대 사업’을 다년간 추진해왔다. 농촌활성화 협력대에 참여하는 이들은 대부분 도시에서 이주해 온 젊은 층인데, 행정이 직접 수행하기 어려운 여러 활동에 참여하고 급여를 받는다. 2023년에는 7,200명의 대원들이 농촌에 들어가 활동을 전개하였다. 대원들은 급여를 받는 정해진 기간이 끝난 후에도 지역에 남아 정착하는 비율이 60%를 넘을 정도여서 성과가 아주 높은 정책사업으로 평가된다. 한국의 청년 일자리 정책이 직업교육이나 창업을 지원하는 것 위주로 전개되는 상황에서, 공익적이거나 사회적 가치가 있는 일에 복무하면서 급여를 받고 농촌에서 개인의 삶을 구상해 볼 기회를 주는 이 같은 정책은 중요하게 참고할 만한 사례다.

1.4. 저출생·초고령화에 관한 농촌 주민의 경험과 인식: 초점집단토론

인구 변동의 결과로 농촌에서 학교 교육 및 영유아 보육의 여건이 악화되어 왔는데, 더 심각해질 전망이다. 이런 ‘여건 악화’는 현재 농촌에 거주하는 젊은 주민의 계속 거주 의향을 꺾기 쉽다. 그리고 외지의 젊은 인구가 농촌으로 새로 유입될 가능성까지 차단한다.

인구가 줄어든 농촌 지역 안의 노동시장 여건도 젊은 층 인구의 유입 및 유출과 악순환 관계를 맺는다. 근래에 일자리가 증가한 것으로 초점집단토론 참가자들이 체감하는 부문은 딱 하나다. 공공 부문에서 채용이 조달되는 사회서비스 분야의 일자리다. 여러 초점집단에서 일자리와 관련해 중요하게 제출된 의견이 하나 있다. 그것은 농촌 지역사회에 필요한, 즉 공익성을 지닌 활동을 사회적 일자리 형식으로 편성하여 청년, 여성, 노인 등이 참여하도록 돕는 정책이 필요하다는 것이다.

노인 장기요양 서비스 확대, 농촌 지방자치단체의 노인 관련 지원 정책, 기초노령연금 같은 공적 부조 강화 등의 변화를 초점집단토론 참가자들이 인지하고 있지만 ‘노인 돌봄’의 필요는 충분히 충족되지 않는다고 의견을 제시하였다. 앞으로도 더 많은 노인 돌봄의 공백이 발생할 것이라고 전망하였다. 충족되지 않는 ‘노인 돌봄의 필요’는 공적 돌봄 서비스 제공기관이 수행하지 않거나 법률 및 정책사업 지침에 따라 배제된 노인이 당면하는 일상생활의 여러 가지 필요에 관한 것들이다. 농촌 노인 돌봄의 핵심은 ‘지역사회 계속 거주(Aging in Place)’ 욕구에 부응하는 돌봄을 제공할 수 있어야 한다는 것이다. 초점집단토론 참가자들은 마을이나 읍·면, 즉 작은 지역사회 안에서 작동하는 노인 돌봄 체계가 필요하다고 의견을 제시하였다. 여기에는 주민의 참여와 그것에 대한 재정 투입이 필요하다.

고령화와 인구 감소로 인해 커먼즈(common) 성격을 지니는 마을 경관이나 환경을 관리하는 주민 활동의 빈도나 규모가 줄어들고 있다. 초점집단토론 참가자들이 빈번하게 언급한 마을 경관 문제 중 하나는 빈집 문제다. 그리고 영농 폐기물이나 생활 쓰레기를 수거하는 현재의 방식이 고령화된 농촌 마을 현실에 맞지 않

는다는 의견도 부각되었다.

인구 감소와 고령화로 인한 지역사회의 구매력 감소는 상업 서비스 위축을 초래한다. 이는 다시 되먹임하여, 특히 이동성(mobility)이 떨어지는 주민의 삶의 질을 떨어뜨리는 악순환 구조가 있다. 일상생활에 필요한 소비재나 서비스에의 접근이 제약되는 정도는 승용차 이용이 어려운 노인, 아동 및 청소년, 여성 등의 교통약자 집단의 경우에 더 심각하다.

농촌 시·군에서도 주변부에 속하는 면 지역의 경우에 대중교통 여건이 특히 열악해졌다. 이로 인해 주로 노인이나 아동이 큰 불편이나 어려움을 겪는다. 2019년부터 시작된 ‘농촌 교통모델 지원사업’을 초점집단토론 참가 주민들이 인지하고 있다. 그 사업의 성과를 어떻게 체감하고 있는가에 대해서는 평가가 엇갈린다.

마을(리)이나 읍·면 및 시·군 지역사회 수준의 사회자본이 약화되었다는 점을 주민들이 체감하였다. 마을 안에서는 종래의 상호부조 및 협동의 관행이 약화되고, 마을 수준의 집합적 활동이 줄었다. 그리하여 마을을 대상으로 하는 행정 서비스 전달이나 정책 지원사업 실행 과정에도 문제가 생겨난다. 인구 감소와 고령화는 마을과 행정의 관계 속에서 매개의 역할을 하면서 사무를 처리할 사람을 구하지 못하는 원인이기도 하다. 한편, 마을을 벗어난 지역사회 수준에서는 주민 조직들이 해체되거나 회원 수가 줄어드는 등 활동이 크게 위축되었다. 주민들의 지역사회 단체 참여율, 자원봉사 활동 참여율 혹은 참여 의향 수준도 낮아졌다. 이런 가운데 여러 지역사회 조직 사이의 협력이나 소통이 약화되었다. 농촌에서 지역사회 조직은 정책이나 사회서비스 전달 과정에서 중요한 역할을 담당했는데, 활동이 위축되거나 조직이 사라져 주민 삶의 질에 부정적인 영향을 끼치고 있다.

1.5. 저출생·초고령화 대응 농촌정책의 과제 탐색: Q-방법

농촌에 거주하는 응답자(농업인, 비농업 종사자, 농촌 활동가 등)들이 표명한 관련 정책 요구를 네 종류로 요약할 수 있다. 첫째, 저출생·초고령화로 초래될 문제들

에 농촌 지역사회 주민들이 직접 주도적인 실천으로 대응하고, 정부나 지방자치단체는 그런 실천을 지원해야 한다. 둘째, 주민의 일상생활과 밀접한 문제(소비재 및 서비스 접근성, 대중교통 등)에 지역사회가 대응하도록 지원해야 한다. 그것과 관련하여 청년의 일자리를 창출해야 한다. 아울러 청년층의 주거 기반과 아동 돌봄을 지원해야 한다. 셋째, 노인의 지역사회 계속 거주 그리고 청년이 참여하는 공익적 일자리 창출에 힘써야 한다. 넷째, 일-생활 균형, 영유아 보육, 주거 기반, 일자리, 안전한 임신 및 출산 보장 등 청년층을 지원해 저출생 문제에 중점 대응해야 한다.

한편, 농촌에 거주하지 않는 응답자(교수, 연구자, 공무원, 공공기관 종사자, 민간단체 종사자 등)의 정책 요구는 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 지역사회 주민의 집합적 실천을 지원하고 청년의 기본적 정주 여건을 확보해야 한다. 인구 과소화로 발생한 주민 일상 생활상의 문제(소비재 및 서비스 접근성, 대중교통 등)를 해결하고, 특히 노인 돌봄을 강화해야 한다. 셋째, 젊은 층의 출산, 자녀 양육, 일자리 등을 지원해야 한다. 넷째, 양성평등을 도모하고 주민 일상생활 문제에 대응해야 한다. 다섯째, 농촌으로의 인구 유입을 촉진해야 하며, 생활시설과 관련해서는 지역에 따라서 선별적으로 재정을 투입하는 게 효율적이다.

응답자에게 동의 수준을 밝히도록 제시한 36개의 진술문 중 어떤 유형의 응답자 집단에 속하는지와 무관하게 표본 전체에서 가장 높은 빈도로 높은 수준의 동의를 얻은 정책과제 셋을 꼽자면 다음과 같다. 첫째, 지역사회 주민 조직이나 마을 공동체의 활동을 활성화해야 한다. 둘째, 마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다. 셋째, 생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 지원해야 한다.

마찬가지로, 응답자 유형을 막론하고 가장 낮은 수준의 동의를 얻은 정책과제 셋은 다음과 같다. 첫째, 재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다. 둘째, 제조업체 유치, 산업단지 조성 등으로 대규모 일자리를 지역에 만들어야 한다. 셋째, 출산장려금 등 직접 지원금을 주어 출산율을 높여야 한다.

2. 정책 제언

2.1. 농촌정책의 전환 방향

2.1.1. 정부의 관련 계획 및 정책사업에 ‘두 겹의 농촌인지적 관점’ 반영

농촌의 저출생·초고령화 추세는 앞으로도 한참 동안 계속될 것이다. 그러한 인구 변동을 도시보다 먼저 경험한 농촌의 상황은, 특히 인구 과소화가 상대적으로 심한 곳의 상황은 특수하다. 첫째, 지역으로의 인구 유입이 중요한 과제인 것은 맞지만, 그것보다 더 중요하게는 과소화한 지역사회 여건에서 경제, 보건의료, 사회 복지, 교육, 문화 등 제반 분야의 기능 부전(不全)을 최소화함으로써 주민 삶의 질을 보호하는 것이 시급한 과제다. 둘째, 현재의 인구 총량은 비할 수 없을 정도로 적지만, 장기적으로는 다른 지역보다 먼저 인구 감소 추세의 반전이 일어날 가능성이 크다. 과소화 농촌에서 대체로 합계출산율이 높은 경향이 이를 뒷받침한다.

농림축산식품부를 비롯하여 여러 중앙행정기관이 농촌 지역에서 정책사업을 시행한다. 때로는 다수의 정책사업을 묶어서 ‘계획’으로 내놓기도 한다. 그런데 인구밀도가 낮은 농촌 지역 그리고 같은 농촌이라도 인구밀도가 더 낮은 면 지역 등의 주민은 읍이나 도시(동) 지역의 주민에 비해 그 정책의 효과를 체감하기가 더 어렵다. 정책이 자원동원 가능성과 주민의 접근성을 특별히 고려하지 않는다면 더욱 그렇다. 가령, 노인 돌봄 종사자를 대상으로 설문 조사를 실시한 한 연구에서는, “농촌 노인을 위한 돌봄서비스 제공 시 경험하는 가장 큰 어려움은 업무부담에 비해 부족한 인력으로 드러났다. 고령화와 인구 감소가 동시에 발생 중인 농촌에서 충분한 돌봄 종사자를 구하는 일부터 쉽지 않은 데다가, 대상자에 대한 접근성이 열악해 이동 등으로 인해 더 많은 업무부담이 발생함에도 이를 상쇄할 제도적 지원이 부재한 현실이 영향을 미쳤을 가능성이 있다.”(김수린 외, 2023: 68)라고 밝혔다.

제4장의 Q-방법 조사 결과를 분석할 때에도 ‘재정이 부족하므로 생활시설 투자

는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다'라는 진술문에 대한 응답자들의 동의 수준은 최하위권에 속했다. 그러한 의견은 정책 추진상의 형평성 문제에 관한 것일 뿐만 아니라, 과소화되었을지라도 그곳에 여전히 사는(혹은 살아가게 될) 주민들의 삶의 질 문제를 간과하면 안 된다는 요청이기도 하다. 저출생·초고령화가 진전되면서 인구학적으로 심각한 위기 국면에 처하게 될 농촌 지역사회가 아주 많다. 그런 곳과 상대적으로 여유가 있는 곳을 동일한 잣대에 두고 공공 정책을 펼친다면, 위기 지역에서 '적응 체제'를 모색할 가능성을 차단하는 결과를 낼 수 있다. 도시보다는 농촌에서, 농촌 안에서도 인구밀도가 높은 곳보다는 낮은 곳에서 주민이 경험하는 특수한 사정을 예민하게 포착하는, 즉 농촌인지적 관점을 두 겹으로 유지하는 가운데 농촌에 투입되는 정책을 기획해야 한다.

2.1.2. 농촌 지역사회 주민의 집합적 실천 촉진 및 지원

예산 비중을 기준으로 할 때, 농림축산식품부의 농촌발전 정책을 대표하는 것은 '일반농산어촌개발사업'이라 할 수 있다. 이런 종류의 재정사업은 20여 년 동안 계속해서 '주민참여', '상향식 계획' 등을 표방하며 개선 노력을 기울였지만, 여전히 건설토목 위주의 이른바 '하드웨어' 사업이라고 비판받는다.

초점집단토론과 Q-방법 분석에서 드러난 정책 요구 중에서 가장 두드러지는 것은 '저출생·초고령화로 인해 당면한 여러 문제에 대응하려면 지역사회 주민의 능동적인 참여 그리고 그것에 대한 재정 지원'이었다. 다른 한편으로, '농촌 지역의 사회자본은 많이 침식되어 재정 투입이 이루어진다고 하더라도 그것이 효과를 볼 수 있을까'라는 의문이 드는 것도 사실이다.

두 가지 관점에서 농촌발전 정책의 전환을 모색할 필요가 있다. 특정한 단위사업을 실행할 주체로서 농촌 지역사회의 주민 일부를 조직화하는 방식으로 대응하고 그것을 '주민참여'라고 보는 것은 저출생·초고령화라는 심대한 경향에 대응하기에 턱없이 부족하다. 일본의 RMO에서 보듯, 농촌 지역사회의 사회적 상호작용을 크게 재편하는 구도를 설정하고 농촌정책을 추진해야 한다. 즉, 지역사회의 주

민 조직을 정책 실행의 수단 또는 한 가지 요소 정도로만 이해하는 게 아니라, 지역 사회 주민을 새롭게 조직해 내는 것 자체가 정책 목표가 되어야 한다.

둘째, 농림축산식품부의 보조사업 중 일부는 이 연구에서 확인한 정책 요구에 부합하는 것으로 경상비 지원 위주로 편성되어 시행되고 있다. 그러나 그 규모는 아주 미미한 수준이다. 여전히 대부분의 예산은 ‘하드웨어 구축’에 투입된다. 그러나 정책 요구는 ‘소프트웨어’를 요청한다. 물론, 농림축산식품부의 여러 정책사업이 ‘소프트웨어’, 즉 주민의 집합적 실천을 촉진하려는 노력을 기울이지 않은 게 아니다. 신활력플러스사업, 일반농산어촌개발사업 중 시·군역량강화사업은 집합적 실천 역량을 증진하고 조직화를 지원하는 것 그 자체를 목표로 삼은 정책이기도 하다. 근년에 시작된 농촌 주민 생활돌봄 지원사업은 읍·면 수준의 주민 조직을 전제로 실행되는 정책사업이다. 그러한 노력이 있음에도 성과를 높게 평가하기는 어렵다. 그런 노력에 더욱 박차를 가할 필요가 있다. 이 문제의식을 이어서 구체적인 정책 전환 방안을 마련하는 것은 2년차 연구의 중요한 내용이 될 것이다.

2.2. 과제

2.2.1. 농촌인지적 관점에 기초한 공공서비스 기본값 논의의 장 확보

저출산·고령화 관련 논의에서 빠지지 않고 등장하는 언급이 ‘생산가능인구 감소로 인한 세수 위축 및 재정 문제’다. 정부 재정은 다수의 공공 서비스 공급량을 결정하는 중요한 변수다. 정부 재정이 수요를 충족시킬 수 있을 만큼 충분하지 않을 때, 지역별로 ‘예산 대비 수혜자 수’를 따져 재정을 줄이거나 끊는 방법을 취하기 쉽다. 농촌 지역이 먼저 그 대상이 될 확률이 높다.

대체로 지역의 인구에 비례해 공공서비스 공급 기반의 규모가 편성될 텐데, ‘최소한 이 정도 인구가 거주하는 곳이라면 꼭 공급해야 하는 수준’이 정해진 경우가 있다. 법령에서 혹은 암묵적으로라도 ‘수혜자 수 대비 투입 예산의 비율’을 미리 정하는 것이다. 이를 ‘기본값(default value)’이라고 부르겠다.

법률로 공공서비스 기본값을 정한 사례로는 ‘지역보건법’⁶³⁾ 제15조 제2항을 들 수 있다. 해당 조문에는 “보건소에 보건소장(보건의료원의 경우에는 원장을 말한다) 1명을 두되, 의사 면허가 있는 사람 중에서 보건소장을 임용한다. 다만, 의사 면허가 있는 사람 중에서 임용하기 어려운 경우에는 ‘의료법’ 제2조 제2항에 따른 치과의사·한의사·간호사·조산사, ‘약사법’ 제2조 제2호에 따른 약사 또는 보건소에서 실제로 보건 등과 관련된 업무를 하는 공무원으로서 대통령령으로 정하는 자격을 갖춘 사람을 보건소장으로 임용할 수 있다.”라고 되어 있다. 같은 법 제10조 제1항에는 보건소 설치 기준도 제시되어 있다. “지역주민의 건강을 증진하고 질병을 예방·관리하기 위하여 시·군·구에 1개소의 보건소(보건의료원을 포함한다. 이하 같다)를 설치한다. 다만, 시·군·구의 인구가 30만 명을 초과하는 등 지역주민의 보건의료를 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 보건소를 추가로 설치할 수 있다.”라고 되어 있다. ‘지역보건법’에 따르면 특별한 경우가 아니라면 농촌 시·군마다 1개소의 보건소 그리고 의사 면허를 지닌 1명의 보건소장이 기본값이다.

한편, 법령으로 정하지 않았으나 관련 당국의 의사결정으로 정해지는 기본값도 있다. ‘학교 통폐합 기준’을 그 예로 들 수 있다. 2016년에 교육부는 ‘적정규모 학교 육성(소규모 학교 통폐합) 및 분교장 개편 권고기준안’이라는 것을 각 지역의 교육청에 통보한 바 있다. 그 기준에 따르면 ‘면·도서·벽지 지역에서는 학생 수 60명 이하인 학교, 읍 지역에서는 120명 이하인 초등학교 및 180명 이하 중·고교, 도시 지역에서는 240명 이하인 초등학교 및 300명 이하인 중·고교’가 통폐합 대상이었다. 저출생·초고령화가 먼저 시작되고 위기 국면에 먼저 진입한 면 지역을 놓고 본다면 학생 수 60명을 학교 유지의 기본값으로 제시한 것이었다. 그러나 그 같은 기준안에 대하여 여러 지역의 교육계나 주민들이 크게 반발하였다. 이후, 교육감에게 실질적인 권한이 부여되었고 학교 유지의 기본값은 시·도 교육청의 결정 사항이 되었다. 예를 들면, 2024년 1월에 경상북도 교육청의 결정에 따라 “소규모 학

63) 2024년 1월 2일에 개정된 ‘지역보건법’(법률 제19903호)을 말한다.

교 통폐합 추진 기준은 저출산, 고령화, 도시 집중화 등에 따른 농어촌 학령 인구의 급격한 감소 상황을 반영해 기존 ‘학생 10명 이하’에서 ‘학생 15명 이하’로 변경됐다. ‘학생 수 15명 이하’의 학교 중 통폐합을 희망하는 학교는 학부모 60% 이상이 찬성하는 경우 중점적으로 통폐합을 추진한다.”(경북문화신문, 2024. 1. 21.)라고 발표되었다.

또 다른 예로 경찰관서 유지 기준을 들 수 있다. 특히 2024년 들어 인구밀도가 상대적으로 낮은 면 지역의 치안센터가 폐지되는 사례가 늘어났다. 경찰 예산이 충분하지 않아 경찰관서⁶⁴⁾ 운영 규모를 축소할 필요가 있을지도 모른다. 이때 인구밀도가 낮은 지역이 우선적인 감축 대상이 되기 쉽다. 2010년에서 2023년 사이에 경찰서와 지구대는 각각 연평균 0.3% 및 3.1% 증가했는데, 파출소는 연평균 0.5% 감소해 2010년에 1,517개였던 것이 2023년에 1,417개가 되었다(경찰청, 2010, 경찰청, 2023). 가장 작은 단위인 치안센터는 2021년에 총 982개였던 것이 2023년에는 853개로 줄었는데, 동(도시)에 비해 읍·면(농촌)에서 감소 폭이 더 컸다(표 5-1). 24시간 근무체제가 아니라 주간 근무만 이루어지는 치안센터가 면에 하나 있는 것이, 그 지역의 주민에게는 ‘기본값’으로 인식된다. 그런데 치안센터가 폐지되면 ‘기본값’이 1에서 0으로 바뀌는 셈이다. 그런데 이 같은 ‘기본값’ 변경의 기준이나 원칙은 법령에 정해진 것이 아니라 경찰청의 몫이다.

〈표 5-1〉 읍·면·동 치안센터 수 증감 현황(2021~2023년)

구분	2021년	2023년	연평균 변화율
동	465	416	-5%
읍	44	34	-12%
면	473	403	-8%
계	982	853	-7%

자료: 경찰청(2024).

64) 경찰관서에는 경찰서, 지구대, 파출소, 치안센터 등이 있다. 그중 가장 하위의 단위가 치안센터다. 지구대나 파출소의 하부 조직으로 편성된다. 그래서 인구가 적은 면에는 지구대나 파출소가 아니라 치안센터를 두는 경우가 많다. 최소한의 경찰 배치라고 이해할 수 있다.

농촌 주민에게 제공되는 공공서비스의 ‘기본값’이 변경되면, 그것도 줄어드는 쪽으로 변경되면, 주민 삶의 질에 부정적인 영향을 주기 쉽다. 그렇지만 장기적으로 재정상의 제약이 심해져 ‘기본값’이 변경될 가능성이 크다. 문제는 ‘재정 효율성’을 기본값 설정의 유일한 또는 최상위의 논리로 삼는 것이 정당하지 않다고 이의를 제기할 수 있다는 점이다.

단순한 성과 측정의 논리, 특히 효율성을 가장 중요하다거나 유일한 근거로 삼는 시장 논리에 기초한 평가가 초래하는 문제가 적지 않다. 시장을 견제하고 균형을 잡아야 할 당위로부터 출발하는 공공서비스가 효율성 논리에 종속될 때 상황은 심각해진다. “효율성은 일반적이거나 추상적인 속성이 아니다. 효율성은 언제나 관심 대상에 따라 상대적인 것이다. 비교할 수 있는 다른 기업에 견주어 어느 기업에서 생산에 투입된 요소 대비 수익이 더 높다면 상대적으로 효율적이라고 말할 수 있다. 그러나 대학은 기업이 아니다.”(Kedourie, 1989: 29; Muller(재인용), 2018: 63). 대학 교육뿐만 아니라 공공서비스들 전체가 투입 대비 산출을 양적으로 계측하는 단순한 효율성 논리로 재단될 수 없는 대상이다. 그 같은 효율성 논리에 바탕을 두고 정량적인 측정 지표를 잘못 고정할 때 초래될 수 있는 문제점으로 는 ‘단기적 성과주의 조장’, ‘리스크를 감수하려는 태도 저하’, ‘혁신 저해’, ‘협력하려는 의욕 저하’, ‘품질 저하’ 등을 들 수 있다(Muller, 2018: 169-172).

재정 효율성 문제를 아주 도외시할 수는 없다. 하지만 그것만을 따를 수도 없다. 몇 가지 예를 들어본다. 공공서비스 수혜자인 농촌 주민의 입장에서 편익/비용도 함께 고려해야 한다. 가령, 농촌 지역의 공공 보건의료 기관에 의사를 확보하는 문제에 있어 재정 효율성을 높이려고 ‘보건소에 의사가 없어도 된다’라는 식으로 ‘기본값’을 크게 낮추면, 농촌 주민은 기초적인 보건의료서비스를 얻기 위해 각자 도시로 이동해야 하므로 주민의 비용 대비 편익은 낮아진다. 어떤 경우에는, 재정 효율성 측면에서 기본값을 낮추어야 할 이유가 있더라도 변경된 기본값이 국민 기본권을 침해하는 수준이 되어서는 안 된다. 초등학교 교육 같은 것을 그 예로 들 수 있다. 또 다른 어떤 경우에는, 농촌 지역에서 적용되는 기본값을 차별화하고 약간의 추가 비용으로도 상당한 효능감을 얻을 수 있다. 그러므로 기본값을 낮추는 것

이 능사가 아니라는 점을 살펴야 한다. 가령, ‘영유아보육법’ 및 관련 하위 법령에 제시된 보육교사 배치 기준을 그 예로 들 수 있다.

초점집단토론 과정에서 저출생·초고령화가 진전된 농촌 지역의 주민들은 학교, 영유아 보육, 보건의료, 치안, 소방 등 광범위한 분야에서 공공서비스의 축소와 그에 따른 어려움을 경험했다고 진술하였다.⁶⁵⁾ 여러 종류의 공공서비스 기본값을 결정하는 절차가 제각기 다른 양상으로 형성되어 있다. 농촌에서 저출생·초고령화는 심각하게 진행되었지만 여전히 현재진행형이다. 공공서비스의 기본값 조정 문제가 어떤 분야에서 언제, 어떻게 돌출되어도 이상하지 않은 형국이다. 그러므로 농촌-특정적인(rural-specific) 상황을 합리적이고 투명하게 고려하면서 기본값 재설정 문제를 논의할 토의의 장(場)을 마련해야 한다. 농촌인지적 관점에서 공공 서비스의 기본값 논의를 시작할 공적 영역이 아주 없는 것은 아니다. 현재로서는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’에 규정된 ‘농어촌서비스기준’(제44조)과 ‘농어촌 영향평가’(제45조)의 제도가 있다.

‘농어촌서비스기준’은 농어업인 등의 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여, 농어촌 주민이 일상생활을 영위하는 데 필요한 공공서비스에 대한 국가최소기준(national minimum standard)을 설정한 것이다(권인혜 외, 2023: 3). 어쩌면 ‘농어촌서비스기준’을 개정하려는 논의가 시작된다면, 그것이 농촌의 공공서비스 기본값 설정에 관한 논의 그 자체일 수도 있다.

한편, ‘농어촌서비스기준’을 충족하지 못하는 상태로의 변화를 초래할 개별 공공서비스의 기본값 변경이 시도되거나 중요한 공공서비스이지만 ‘농어촌서비스기준’에 포함되지 않은 것의 기본값 변경이 문제 될 때 ‘삶의질향상위원회’는 어떻게 대응해야 하느냐는 문제가 생긴다. 이때 활용할 수 있는 수단이 농어촌 영향평가 제도다. 농어촌 영향평가는 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수립한 계획, 정책 및 사업 중에서 농어업인 등의 삶의 질 향상, 도시와 농어촌의 균형발전과 관

65) 보건의료, 치안, 소방 등에 관한 농촌 주민의 진술은 본 보고서에는 나오지 않는다. 초점집단토론 내용을 요약하여 제3장을 구성했기 때문이다. 대신, 이 연구의 부속보고서 ‘저출생·초고령화에 관한 농촌 주민의 경험과 인식’에 그 내용을 수록했다.

련된 과제를 선정하여 농어촌 지역의 경제·사회·문화·환경 등에 미칠 영향을 분석·평가하는 것을 말한다(농어촌 영향평가제도 운영 지침 제2조). 광범위한 영역의 정책에 관해 농촌인지적 관점⁶⁶⁾에서 점검할 수 있는 수단이다.

농림축산식품부 고시로 공표된 이 제도의 운영지침에 따르면, 농어촌 영향평가의 대상이 되는 것은 관계 중앙행정기관의 장 또는 광역 및 특별 지방자치단체가 시행할 예정이거나 시행 중인 계획·정책·사업 중에서 다음과 같은 두 가지 중 하나에 해당되는 것이다. 첫째는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 시행령’에서 정한 농어촌서비스 기준 항목과 관련된 운영지침의 별표 1의 정책·사업 중 ‘삶의 질 위원회’에서 개선이 필요하다고 인정한 정책·사업이다. 둘째는 ‘삶의 질 위원회’에서 농어촌 영향평가가 필요하다고 인정한 계획·정책·사업이다. 운영지침 제5조에 농어촌 영향평가의 시행 절차가 상세히 규정되어 있고, 제6조는 농어촌 영향평가 대상 과제의 소관 부처는 ‘농어촌 영향평가에서 지적된 사항에 대해 개선안을 마련하여 전문가 및 관계 기관의 의견을 수렴할 것’과 ‘개선안에 따른 후속 조치를 이행한 후 그 결과를 삶의 질 위원회 사무국에 통보하고, 사무국은 위원회에 통보할 것’이라는 두 개의 후속 조치를 적극적으로 이행하도록 규정해 두고 있다.

이러한 조치 수단을 갖춘 ‘삶의질향상위원회’야말로 농촌인지적 관점에서 공공서비스의 기본값 문제를 논의할 수 있는 가장 유력한 제도적 공간이다. 그러므로 농어촌 영향평가 대상을 선정하는 절차에서는 ‘저출생·초고령화로 인해 삶의 질 여건의 부정적 변화’를 겪을 가능성이 있는 부문의 문제를 우선 검토할 필요가 있다. ‘농어촌 영향평가제도 운영지침’ 제4조에서는 영향평가 대상이 될 수 있는 계획, 정책, 사업을 두 종류로 규정하였다. 하나는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 시행령’에서 정한 농어촌서비스기준 항목과 관련된 ‘별표 1’⁶⁷⁾의 사업 중 위원회에서 개선이 필요하다고 인정한 정책사업이다. 다

66) 농촌 영향평가에서 “농촌인지적 관점은 하나의 정책이 입안 및 시행되는 과정에서 농어촌에 불리한 영향이 발생할 것으로 예상될 때, 그 영향을 점검·교정하여 차별이 초래되지 않도록 고려하는 관점을 말한다.”(농림축산식품부, 2018: 52).

른 하나는 그 밖에도 위원회에서 농어촌 영향평가가 필요하다고 인정한 계획, 정책, 사업이다. ‘별표 1’에 제시된 정책사업 중 현행의 기본값이 농촌인지적 관점에서 불합리할 가능성이 있다고 판단되는 것과 위원회에서 특별히 저출생·초고령 농촌 사회의 관점에서 기본값 문제를 검토할 필요가 있는 것을 발굴하는 논의를 열어, 농어촌 영향평가 대상으로 정하는 절차를 진행해야 한다.

2.2.2. ‘인구감소지역 대응 기본계획’ 및 ‘저출산·고령사회 기본계획’에 농촌 의제 반영

저출생·초고령화 농촌에서도 주민들이 일정한 수준의 삶의 질을 유지하도록 지원하는 정책이 필요하다. 출산율 제고나 인구 유입 등 직접적인 대응 정책이 필요한 것은 사실이지만, 이미 인구 과소화 상태에 진입한 다수의 농촌 지역에서 주민 삶의 질을 개선하기 위한 정책을 추진하지 않는다면 출산율 제고도 인구 유입 증대도 장기적으로는 그 성과를 보기 어렵다. 삶의 질이 확보되지 않은 곳에서 자녀를 낳고 양육하려고 이주해 오는 젊은 층은 없을 것이기 때문이다. 인구 문제와 관련된 주요 법정계획 두 가지 모두 그런 측면에서 보완해야 할 여지가 있다.

첫째, ‘인구감소지역 대응 기본계획’은 실제로 예산 계획이 수반되는, 특히 지방소멸 대응기금 투자사업을 동반하는 실행력 있는 계획이다. 그런데 아주 많은 재원이 지역의 산업단지 조성, 관광 인프라 개발 등에 쓰이고 있다. 보건, 의료, 복지 등에 투입되는 예산도 기초 지방자치단체 내 상위 중심지의 거점에 물리적 인프라, 즉 하드웨어를 집중시키는 방식으로 사업이 추진된다. 이는 농촌 시·군 안에서 읍/면의 격차 심화를 조장하는 정책 추진 방식이다. 앞의 여러 분석에서 보았듯이, 농촌 주민들이 대체로 동의하는 ‘필요’는 거주지에서 직접 향유할 수 있는 기본적인 사회서비스 분야의 것들이다. 기존의 공적 전달체계가 주변부 지역까지 손길을 뻗치기 어렵기 때문에 지역사회 주민들이 그런 필요에 대응하는 실천에 직

67) <부록 5>에 제시하였다.

접 그리고 집합적으로 나서야 한다는 의견이 지배적이었다. 그런 면에서 ‘인구감소지역 대응 기본계획’에 편제된 정책과제들은 큰 폭으로 연성화되어야 한다. 즉, 물리적 인프라에 대한 집중을 거두어 접근성 문제, 주민 삶의 질과 관련된 서비스 전달의 문제, 지역사회의 사회자본 문제 등에 더 많은 재원을 투자하는 방식으로 계획이 수정되어야 한다.

둘째, ‘저출산·고령사회 기본계획’은 분석이나 대안 두 측면에서 농촌인지적 관점을 현저하게 결여하고 있다. 여러 가지 지표를 산출함에 있어서도 단순한 인구 대비 산출물 혹은 투입물 비율을 기본으로 쓰고 있다. 이는 대체로 사회서비스 접근성이 큰 문제가 되는 농촌의 현실을 거의 제대로 반영하지 못한 결과를 초래한다. ‘농촌인지적 관점에서의 진단과 처방’이 전면적으로 이루어져야 한다. 현실적으로는 저출산·고령사회 위원회가 독자적으로 농촌 문제를 고려할 가능성이 작으므로, ‘삶의 질 향상 위원회’의 농어촌영향평가 제도를 활용해 이 문제를 다루는 것이 한 가지 방안이 될 수 있겠다.

2.2.3. 농촌정책의 읍·면 수준 추진체계 형성 및 실천 조직 지원

농촌 주민 삶의 질에 관계된 여러 영역에서 저출생·초고령화에 기인한 문제가 발생하며, 그것은 더욱 다양해지고 심각해질 것이다. 특정한 중앙행정기관이나 지방자치단체의 직접 개입만으로 그런 문제들에 충분하게 대응할 수 없음은 분명하다. 가령, 대표적인 공적 돌봄 서비스인 노인 장기요양 서비스로는 충족할 수 없는 노인 돌봄의 여러 가지 필요에 직접 대응할 만한 인적자원을 공공기관은 충분히 확보할 수 없다. 가까운 곳에서 일상적인 접촉과 긴밀한 사회적 상호작용이 가능해야 그런 필요를 채울 수 있기 때문이다.

다른 예로, 인구 과소화 면 지역에 만연한 시장 실패 문제를 들 수 있다. 지역사회의 구매력이 저하되면서 일상생활 소비재 및 서비스의 공급이 줄거나 불가능하게 된 곳에서 주민이 경험하는 어려움에 공공 부문이 직접 대응하기는 어렵다. 상점, 방앗간, 목욕탕, 이·미용실, 약국, 음식점, 세탁소 등이 사라져서 문제인데 시청

이나 군청에서 직접 그런 상품 및 서비스를 판매할 수는 없는 노릇이다.

또 다른 예로, 지역사회 유지의 핵심 조건으로 흔히 거론되는 학교 문제를 들 수 있다. 교육 당국의 재정 투입이나 방침만으로 ‘과소 학교’의 학생 수 감소 추세를 막을 수 있다고 기대하기는 어렵다. 지역사회 주민이 학교와 더불어 교육의 여건, 내용, 질을 개선하고 향상하려고 부단히 노력할 때에야 겨우 ‘폐교’를 막을 수 있을지 모른다. 전국적으로 농촌 지역에서 ‘마을교육공동체’ 실천이 활발하게 전개 되는 이유가 여기에 있다. 이렇듯 주민들이 직접 대응해야 할 문제들이 여럿 있다. 주민들의 집합적 활동(collective action) 없이는 대응하기 어렵다. 그리고 이런 종류의 실천은 시·군이 아니라 읍·면 수준의 작은 범위에서 펼쳐져야 효과적이다.

주민의 집합적 실천으로 그런 문제들에 대응하는 데에는 일정한 과정이 수반된다. 그 첫 번째 단계에서는 농촌 읍·면 지역사회 주민 스스로 해결하거나 대응해야 할 문제를 식별하고 우선순위를 정하는 민주적 의사소통이 이루어져야 한다. 특정 분야의 문제 해결에 도움이 될 만한 정책 지원사업은 늘 있는 것이 아니며 적절한 시기에 시행된다는 보장도 없다. 그래서 “국고보조 사업이 추진될 때, 대개는 해당 정책사업이 제안하는 주제나 의제에 맞추어 그리고 사업을 추진하기로 결정 되고 나서야 의제에 관한 논의가 시작되기 때문에 사업계획 수립에 필요한 시간을 충분히 확보하지 못하기 십상이다. 결국, 주민의 정책 요구를 제대로 반영하지 못하는 경우가 많다.”(김정섭 외, 2019: 75). 그러한 의사소통은 특정한 문제의 해결을 돕는 정책사업에 앞서서 지역사회 주민들이 지식과 정보를 공유하면서 민주적인 방식으로 합의를 추구하는 절차에 따라 진행되어야 한다. 동의하는 주민이 많을수록 행동에 나서는 주민도 많을 것이기 때문이다.

작은 지역사회라 하더라도, 다양한 직능이 존재하며 인구학적으로 구분되는 주민 집단 사이에 서로 다른 특수한 이해관계가 교차할 수 있다. 그런 조건들이 지역사회 안에서 주민들의 상호작용을 증화하고 구별하는 경계선으로 기능한다. 즉, 하나의 지역사회 안에 여러 개의 구별된 사회적 상호작용의 장(場)이 존재한다. 그것들 사이의 경계를 가로지르며, 특수화된 이해관계의 장이 지닌 여러 측면 중에서 지역성(locality)과 관련된 측면을 끄집어내고 연결하며, 서로 다른 영역들을 통

합해 일반적인 전체의 것으로 바꾸어 놓음으로써, 그냥 두었다면 더욱 제한된 이해관심을 지향했을 여러 영역 사이의 연결을 창출하고 유지하는 장소를 ‘지역사회의 장(community field)’이라고 한다(Wilkinson, 1991: 36). 그리하여 ‘지역사회의 장’은 지역 문제에 대한 지역사회 전체의 의식을 고양하는 다양한 사회적 장들(social fields) 사이의 상호작용으로서 실존하며, 정보와 재정 자원의 흐름을 강화한다(Sharp, 2001: 406).

일본의 농촌 RMO가 실천 조직으로 성립하고 기능하는 밑바탕에는 ‘협의회’가 있다. 마을협정조직, 농업법인, 지역자치회, 사회복지협의회 등 지역 내의 여러 관계자가 제휴하여 협의회를 구성하고, 그 협의회의 논의에 맞추어 실행하는 조직으로 농촌 RMO가 작동한다는 점에 유의할 필요가 있다. 이 ‘협의회’가 ‘지역사회의 장’으로 역할하면서 지역사회가 대응해야 할 의제를 합의하고 다양한 경로를 통해 자원을 동원하는 것이다.

한국 농촌의 읍·면 지역사회가 처한 상황에서 그 같은 ‘공론장-지역사회의 장’으로 작동할 가능성이 있는 주민 상호작용의 유력한 형식 중 하나가 주민자치회이다. 2023년 말 기준, 전국 3,533개의 읍·면·동이 있는데 그중 주민자치회가 설립된 곳은 1,316개이다(행정안전부, 2024: 160). “주민자치위원회는 오래전부터 읍·면·동에 설치되었지만 ‘위원’을 읍·면·동장이 일방적으로 선임할 뿐 아니라 주민자치위원회의 권한도 크게 제약되어 있었다. 이런 식으로는 진정한 의미의 주민자치를 실현할 수 없다는 비판이 제기되었고, 읍·면·동 주민들이 총의를 모아 조직하고 운영하는 주민자치회 제도를 만들자는 움직임이 시작되었다. 2013년에 처음으로 ‘주민자치회 시범실시 사업’이 시작된 바 있다.”(김정섭, 2024: 25).

주민자치회는 주민 다수의 총회를 통해 결성되고 운영되는 기구로서 지역사회 전체의 중요 의제를 설정하는 기능을 수행할 것을 목표로 한다. 주민자치회가 결성된 읍·면들에서는 최근 ‘마을계획’을 수립하는 움직임이 활발하게 전개되고 있다. 그 모든 ‘마을계획’이 철저하게 민주적이라거나 상향식이라거나 주민참여적이라고 말할 수는 없지만, 읍·면 지역사회 주민들이 계획 과정에 진지하게 참여하여 실질적으로 의제 설정에 관여하는 사례들이 등장했다.⁶⁸⁾ 여기에 더 나아가 설

정한 의제를 실현하기 위한 ‘사업실행조직’이 주민자치회와 결합해 결성되는 사례도 여럿 출현했다.⁶⁹⁾

그러나 현재로서는 전국의 모든 읍·면·동에서 주민자치회를 의무적으로 설치하도록 한 법률 근거가 없는 상태이다. 따라서 ‘지역사회의 장’ 또는 일본의 농촌 RMO 관련 협의회와 같은 역할을 하는 ‘협의 또는 의사결정’ 조직으로서 주민자치회만을 유일한 대안으로 보기는 어렵다. “주민자치회는 주민참여의 의사결정기구로서 대표성을 인정받고 있지만, 실제 실행 기능을 담당할 상근자는 아예 없거나 1명에 불과하고, 자치역량 측면에서도 여전히 시간이 필요하다. 또 향후 지방자치법 개정을 통해 법정단체로 자리매김해야 할 중장기 과제가 있다. 그래서 주민자치회에서 결정하거나 행정에서 위탁하는 다양한 사업을 집행하기 위해서는 또 다른 주체가 필요하고, 이런 방향성에서 ‘읍·면 비영리 네트워크 법인’을 규범적으로 강조하는 것이다. 향후 자치분권을 실현하고 읍·면 거버넌스를 구축하여 지속가능한 지역사회를 실현하기 위한 민간 실행 주체로 이상적인 법인 형태”(구자인, 2024: 21)로서 주민자치회와는 다른 종류의 법인격을 지니는 지역사회 조직이 제안되기도 했다.⁷⁰⁾

앞에서 설명한 협의체, 지역사회회의 장, 네트워크 조직, 주민자치회 등 지역사회 주민의 뜻을 모으고 의사결정을 진행하는 단위로서의 조직과 연결된 조직을 잠정적으로 ‘읍·면 실천조직’이라 칭하겠다.⁷¹⁾ 이때의 ‘읍·면 실천조직’의 기능은 사실 일본의 농촌 RMO와 거의 비슷한 것으로 상정된다. 한국에서 ‘읍·면 실천조직’은 대체로 협동조합, 사회적 협동조합, 사단법인 등의 형식을 갖출 수 있을 것이다.

68) 그러한 사례를 소개한 연구로는 김정섭 외(2019)와 구자인 외(2020)를 참고.

69) 그 한 가지 사례로 충남 홍성군 장곡면 주민자치회가 설정한 복지 및 돌봄 분야의 과제를 실행하는 조직으로서 주민들이 결성한 ‘함께하는 장곡 사회적 협동조합’을 들 수 있다. 이 사회적 협동조합의 설립 경과와 활동에 대한 소개로는 김정섭(2024)을 참고.

70) 구자인(2024: 20)은 읍·면 네트워크 법인을 “(1) 읍·면 농촌 사회에 활동 기반을 두고, (2) 지역사회회의 기관·단체(특히 협동조합)가 모여 네트워크 활동을 중심으로, (3) 행정과의 대등한 협력관계를 목표로 설립한” 조직이라고 설명한다.

71) 근래에 여촌활력증진사업 현장에서는 이런 성격의 조직을 ‘앵커조직’이라고 부르기도 한다.

문제는 이들 읍·면 지역사회 수준의 ‘협의체’와 ‘실천조직’을 일거에, 하향적으로, 정책 당국의 의도에 맞추어 조직하기가 어렵다는 점이다. 상당히 오랜 기간 농촌 현장에서의 주민 조직화 경험이 축적됨과 더불어 이러한 조직이 등장할 것이다. 다만, 정부의 정책은 ‘협의체’와 ‘실천조직’이 결성되고 활동할 수 있도록 측면에서 여러 가지 조치를 취함으로써, 그 과정을 촉진할 수 있을 것이다. 이것과 관련하여, 국내에 등장한 몇몇 읍·면 실천조직의 출현 경로를 밝히고 그 ‘조직화 촉진을 위한 정책’을 제안한 연구가 드물게 있기는 하지만⁷²⁾ 구체적인 지원 정책을 구성하려면 더 많은 검토와 논의가 필요하다. 그 세부에 관해서는 이 연구의 2차년도에서 중요하게 다룰 것이다.

2.2.4. 농촌 지역사회에 필요한 공익적·사회적 청년 일자리 정책 추진⁷³⁾

초점집단면접, Q-방법 조사에서 확인한 중요한 정책 요구 중 하나는 젊은이가 지역의 여러 필요에 부응하는 활동을 하게 하고 급여를 주는 정책, 즉 일종의 사회적 일자리 지원사업이 필요하다는 것이었다. 이것은 기본 취지나 목적 면에서 일본의 ‘지역부흥협력대’ 사업과 흡사한 내용의 정책 사업이 필요하다는 요구였다. 국내에서도 청년 일자리 지원사업(예: 행정안전부의 지역주도 청년 일자리 지원사업, 농림축산식품부의 청년 창업농 육성사업)이 꽤 광범위하게 시행되고

72) 구자인(2024)은 읍·면 실천조직을 전국적으로 확산하려면 당장 추진해야 할 과제를 몇 가지 제안하였다. 첫째, 공모제 방식으로 농촌에서 추진되는 중앙정부 정책사업(예: 농촌협약사업 등)에 읍·면 실천조직이 지방자치단체와 협력하여 대응하면서 역량을 증진해야 한다. 둘째, 공유재산으로 되어 있는 읍·면 소재지 거점공간을 지방자치단체가 읍·면 실천조직에 관리 위탁함으로써(공유재산 및 물품 관리법 제27조), 실천조직의 자원 기반을 확충하는 동시에 공적 자금으로 조성한 시설이 유휴화되지 않도록 관리한다. 셋째, 주민자치회가 결성되고 성장하여 자치역량을 강화하고 합리적으로 의사결정할 수 있는 구조를 만들 수 있게 제도를 개혁해야 한다. 넷째, 주민 주도의 읍·면 발전계획을 수립해야 한다.

73) 협동연구기관인 충남연구원의 연구진이 수행한 위탁연구 ‘농촌 지역사회에서 청년의 역할을 고려한 일자리 정책 구상’(강마야 외, 2024) 보고서의 결론 부분을 요약한 것이다. 이 보고서는 한국농촌경제연구원 연구진이 함께 수정, 보완한 후 본 연구의 부속 자료집으로 발간하였다.

있으나, ‘인구 과소화 농촌에 필요한 공익적 활동에 복무하면서 지역 정착을 지원한다는 취지’의 정책은 아니다. 수년 전 전라북도에서 ‘인구 과소화 대응 사업’의 일환으로 이런 취지의 정책 사업을 시행한 것과 오래가지 못한 유사한 종류의 지원사업(충청남도, 농림축산식품부)이 두어 개 있었는데, 이들 모두 현재는 시행되지 않는다.

정책사업을 최대한 구체적으로 구상하기 위해, 충청남도 내에 거주하는 청년과 그 후견자 역할을 맡은 지역 내의 주민 등과 수차례 집담회를 열어 자료를 수집하였다. ‘저출생·초고령화 대응 지역사회 청년 일자리 지원 사업’(가칭)의 추진 방향은 다음과 같다.

첫째, 단년도 보조사업이 아닌, 농업 영역에 국한되지 않은 연속적이고 다양한 활동 범위를 전제로 지원사업을 시행한다.

둘째, 청년을 수용하고 이주 초기부터 도움을 제공할 지역사회 내 주민 조직과의 협력을 전제로 한다.

셋째, 지역사회 주민의 욕구와 청년의 욕구가 일치하는 지점을 발굴한다.

넷째, 사업 예산의 용도는 청년들이 농촌에서 다양한 활동을 벌이는 동안 든든한 후원이 있음에 안도할 수 있는 방향으로, 즉 ‘활동비, 인건비성 지원, 주거 지원’에 초점을 둔다. 일자리 안정과 주거 안정 지원을 세트로 묶어 지원하도록 노력한다.

다섯째, 농촌 지역사회 주민의 지지를 확보하는 노력을 병행한다.

여섯째, 지역사회와 청년을 연결하는 가운데 교류와 소통이 이루어질 수 있는 인프라를 조성한다.

일곱째, 지역의 인적·물적 자원을 파악해 동원하며, 이 사업과 유사하거나 시너지를 일으킬 수 있는 중앙정부 및 지방자치단체 지원사업의 연계 가능성을 파악한다.

여덟째, 최소한의 인건비 수준을 유지한다.

아홉째, 농촌 지역의 특성과 청년의 상황 및 욕구를 고려하여 근로 형태는 최대한 유연성과 자율성을 보장하도록 한다.

열째, 농촌으로 청년을 유입해 오는 활동은 대도시권에서 실행한다.

〈표 5-2〉 청년 일자리 지원사업 추진 방안(예시)

구분	주요 내용	세부 사항
운영주체	(가칭) 행복마을 사회적 협동조합 *공간 범위: 면 단위	협동조합 법인 형태, 법정기부금단체 지정
집행방식	민간 위탁사업, 조합 직접 실행사업	시·군, 읍·면 주민자치회로부터 위탁업무 협약체결, 사무국 공동 풀링 운영
출자회원	면 단위 마을별 주민, 타지에 나가 있는 주민 가족, 신규 유입된 주민, 청년	최소한 의결권 확보 가능한 수준 출자나 후원, 마을별 마을발전기금으로 출자 가능
운영구조	공동사무국(*상황에 따라 안정화 단계까지 주민자치회와 공동사무국 형태로 운영)	(주민자치회 사무국과 협업), 사람과 일 연결, 중개업무, DB화, 마을후계자(활동가)양성 프로그램 운영
일하는 직원	마을에 들어온 청년, 귀농, 귀촌인 마을주민 중 전문자격증 소유자 인력 활용	직접적으로 법인이 다음의 일 수행 (사회적경제 영역, 공적 영역 서비스)
공적 자원 (정책과 사업)	각종 사업 통합 집행	사업별 인건비, 활동비, 활동수당 등 책정
민간 자원	정액회비, 수익사업, 출자금, 법정기부금 (출향인, 관계인구), 후원금, 고향사랑기부금 등	* 하단 일부 사업은 수익사업 형태로 진행, 수익원 확보 (편의시설, 유희공간관리 등)
일하는 영역	마을실태조사 관련 일거리	마을조사단(청양)
일거리 선정 기준: 주민자치회와 협동조합이 의결한 공동 의제	농작업 관련 일거리	농번기 농활일손&고사리손, 농기계 위·수탁작업 지원단, 마을공동영농작업단(방제, 수리/청양) 사회적농업 농장(행복농장 방식)
	관광자원 관련 일거리	마을자원 발굴단, 마을투어협의회, 관광두레
	홍보 및 정보전달 관련 일거리	청년유튜버, 마을방송국, 비밀언덕 (마을)중개사
	교육 관련 일거리	지역 청소년, 다문화가정 어린이, 초등학교 대상으로 방과후 교육활동 강사, 마을학교를 중심으로 마을주민 평생교육
	교통 관련 일거리	따릉이, 인근 마을과 공동으로 소형버스 구입, 정기운행 사업, 읍·면 순환버스(청양)
	각종 편의시설, 문화와 여가 관련 일거리*	마을이동점빵과 푸드트럭, 마을심부름꾼(청양), 마을영화제 상영, 마을주민 문해교육 강사, 정기 이미용 서비스 실시
	돌봄 관련 일거리	이웃복지사, 마을돌봄이(돌보미) 마을요양보호사, 마을주민 건강관리단
	주거 관리 일거리*	맥가이버 집수리지원단, 튼튼집수리(청양), 주택집사, 깔끄미, 마을기사, 마을기술사, 이동빨래방 운영
	마을환경 및 경관 관리 일거리	마을 공동청소단, 마을관리사, 고향사랑기부제를 통한 제초대행, 마을햇빛발전소(청양)
	유희공간관리 일거리*	마을 유희공간 리모델링, 마실방(뜰), 동네 사랑방 운영하여 수익원 확보, 빈집이음(청양)
마을 공동체 활동 관련 일거리	공동체활성지원단, 마을후계자육성 프로그램, 기존 마을조직(청년회, 부녀회, 노인회 등)과 연대한 통합조직	

(계속)

구분	주요 내용	세부 사항
	마을 사무 관련 일거리	마을사무장, 마을간사, 마을이장 도우미 혹은 마을돌보미(청양)
	자체 네트워크나 모임 조직 구성, 운영 도시와 농촌 마을 연결 일거리	마을농장(젊은협농장 방식), 마을체험단, 면면이음(청양), 마을살이단, 도시청년 시골파견제 등 지역부흥협력대 방식, 도시와 네트워크 조직
일하는 형태	주 2~3일 이내 근무, 반상근 근무, 반일제 근무, 교대 근무제, 시간제 근로(시간제 계약직 공무원에 준하는 개념, 청년의 '부캐' 선호 반영)	개인 선택하에 유연한, 다양한 근무제 도입 지역에 연고 없는 청년 우선 고용기회 제공, 청년은 물론 출자한 주민 참여 가능
인건비 수준	최소 생활비 보장 수준, 생계유지 가능한 수준(도내 생활임금 수준 이상)	민간 위탁사업, 각종 위탁사업 통합집행, 사업비 풀링(pooling)하여 인건비 책정 가능

자료: 저자 작성.

2.2.5. 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계 형성

초점집단토론 그리고 Q-방법 조사에서 확인한 중요 내용 중 하나는, 농촌 주민들이 보기에 현행의 노인장기요양제도로는 노인 돌봄이 충분하게 이루어지지 않는다는 것이었다. 그러한 이유의 핵심은 농촌의 노인들은 ‘지역사회 계속 거주’의 욕구가 아주 높는데, 노인장기요양보험제도의 전달체계는 그런 욕구를 충족하기가 아주 어렵기 때문이다. 무엇보다 근거리에서 일상생활상의 사소한 필요를 파악하고 대응하는 데 있어 현행의 전달체계가 적합하지 않다는 점이다.

그래서 대안으로 거론되는 것이 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계’를 형성하는 것이다. 여기에서 ‘농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계’란 ‘농촌이 가지는 자원과 자원 이용의 한계를 극복하고 돌봄을 제공하는 데 지역사회가 그 역할의 중심에 있는, 지역사회 내에서 제공자와 대상자 사이의 갈등을 조정하고 지역사회 주민이 스스로 필요한 서비스와 제공 방법을 계획하고 운영’(김남훈·하인혜, 2020: 51)하는 것을 뜻한다.

이 같은 개념에 근접한 현장의 실천 사례들이 일부 출현하였는데, 사례마다 그 세부 내용과 ‘체계’의 형식이 다르다. 가령, 충남 홍성군의 ‘함께하는 장곡 사회적

협동조합'이나 강원 춘천시의 '춘천 별빛 사회적 협동조합'은 노인장기요양보험 제도와는 무관하게 운영되는 돌봄 목적의 주민 조직이다. 간단한 일상생활상의 필요(예: 이동, 이불 빨래, 집수리, 안부 등)와 긴급한 상황에서 대응을 위한 정보 수집 등의 역할을 한다. 이와는 대조적으로 전남 영광군의 '여민동락 노인주간보호센터'나 충남 서천군의 '사회적 협동조합 나리포'는 주민이 주도적으로 의사결정하고 돌봄 서비스를 제공하지만, 기성의 노인장기요양보험제도에 접속되어 있다. 즉, 노인주간보호센터 등의 시설을 운영하는 데 노인장기요양보험의 재정을 활용한다. 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계는 돌봄의 내용이나 실행 조직의 형식 면에서 꽤나 광범위한 스펙트럼을 보일 수도 있다. 표준적인 모형을 제시하기는 이른 시점이며, 그럴 필요도 없어 보인다.

그러나 몇 가지 제도 및 정책 측면에서 개선하거나 보완할 부분은 분명히 있어 보인다. 첫째는 법령의 문제다. 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄과 관련하여 작동할 수 있는 법률로는 두 가지가 눈에 띈다. 하나는 '의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률'이며, 다른 하나는 '농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률'이다.

전자는 최근에 제정되었으나 아직은 시행되지 않은, 2026년 3월 27일부터 시행될 예정인 법률이다. 법률 제1조에 "노쇠, 장애, 질병, 사고 등으로 일상생활 수행에 어려움을 겪는 사람이 살던 곳에서 계속하여 건강한 생활을 영위할 수 있도록 의료·요양 등 돌봄 지원을 통합·연계하여 제공하는 데에 필요한 사항을 규정"하는 것을 목적으로 한다고 명시함으로써 '지역사회 계속 거주'를 법률의 주된 논리적 근거로 삼고 있다. 그러나 법률 전반에서 '지역사회의 주도성'은 거론되지 않는다.

후자는 법률 제1조에 "농촌 주민 등이 자조, 자립 및 사회적 책임성을 토대로 자발적으로 농촌 경제·사회 서비스 부족 문제 등을 해결하는 데 기여할 수 있도록 지원"한다고 목적을 밝혀두고 있다. 농촌 지역사회의 주도성을 크게 강조하는데, 법에서 다루는 경제·사회 서비스는 노인 돌봄에 국한되지 않고 아주 광범위하다.

이처럼 각기 장단점이 교차하는 관련 법률의 병치 상황에서 농촌 지역사회가 주도하는 노인 돌봄 체계를 형성하는 데에는 제도 측면에서 검토할 부분이 있을

터이다. 게다가 노인장기요양보험제도로 감당되기 어려운 ‘서비스 영역’에 진입하는 정책사업들을 최근 들어 농림축산식품부, 보건복지부, 각급 지방자치단체에서 마련해 시행하기 시작했다. 이 같은 법제 및 정책 측면의 상황 변화를 아우르면서 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계의 밑그림을 구상하고, 그것을 실현할 수 있게 돕는 지원 정책의 로드맵을 그려낼 필요가 있다.

2.2.6. 농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 지원 정책 강화

농촌의 기초 생활서비스를 확충하기 위한 정책과제 혹은 방안은 그리 많지 않지만 몇 가지 제출된 것이 있다.⁷⁴⁾ 그러나 선행 연구 등에서 제출된 방안을 정책 당국이 적극적으로 수용한 것은 그리 많아 보이지 않는다. 제출된 방안이 타당하지 않아서가 아니라, 아직 당국의 관심을 끌지 못해서 그런 탓이 크다. 관심을 끌지 못한 배경에는 ‘시장을 통해 제공되어야 할 것’에 ‘공공 정책이 개입하는 것은 바람직하지 않다’라는 관점이 있는 것도 사실이다. 그런데 농촌의 저출생·초고령화 상황은 시장/공공을 명확하게 갈라서 주민에게 필요한 재화나 용역을 공급해야 한다는 식의 전제를 무력화하기에 충분하다. 제3의 길을 찾아야 할 때다.⁷⁵⁾ ‘공공/민간의 분법(分法)’을 전제하고서는 이 문제에 대한 해결책을 찾기가 어렵다.

74) 특히, 한이철 외(2022)의 연구에서 이 문제를 중점적으로 다루고 있다. 이 연구의 결론에서는 농촌 지역의 기초 생활서비스를 확충하기 위해 3개 과제(10개의 세부 과제)를 제안하였다. 첫 번째 과제는 ‘공공의 책임성 강화를 위한 제도적 기반 조성’이다. 이 과제 안에 포함된 세부 과제는 ‘정책의 융·복합 및 행정기반 조성’, ‘농촌재생 프로젝트와 연계한 기초 생활서비스 확충 추진’, ‘농촌 유희시설의 안정적인 민간조직 활용을 위한 민간위탁제도 적용’이다. 두 번째 과제는 ‘기초 생활서비스 접근성 강화’다. 여기에는 ‘방문 서비스 복합화’, ‘농촌 의료취약지역 비대면 의료서비스 시범사업 실시’, ‘교통서비스 강화를 위한 다부처 협약 제도 추진’ 등의 세부 과제가 포함된다. 세 번째 과제는 ‘주민 주도 공급체계 마련을 위한 주민 조직화’이다. 여기에는 ‘주민자치회의의 대표성 확보 및 역할 강화를 위한 제도 개선’, ‘기초 생활서비스 정책사업의 주민 주도적 실행 지침과 체계 마련’, ‘기초 생활서비스 정책사업의 재구조화: 민간 공급 주체 인큐베이팅’, ‘지역의 활동 인력풀 확대를 위한 관점의 전환과 전략 마련’ 등의 세부 과제가 포함된다.

75) 그 같은 ‘제3의 길’에 해당하는 대안 중 하나로 ‘사회적 경제를 농촌에 안착하는 것’을 과제로 제시한 연구도 있다. 김정섭 외(2022)를 참고.

이 과제와 관련하여 본격적인 정책 대안을 제시한 연구는 드물다. 부분적으로 사례를 소개하거나, 깊게 검토하지는 않았으나 개연성 있는 정책 구상을 제시한 소수의 연구가 있을 뿐이다. 이미 제출된 정책 구상과 관련하여 경험적 근거를 탄탄하게 마련하는 동시에 ‘공공/민간의 분법’을 극복할 정책 추진의 정당성 논리를 확보해야 한다. 그것과 병행하여 농림축산식품부나 농촌 지방자치단체가 시행할 수 있는 구체적인 정책 추진 방안을 마련해야 할 것이다.

3. 후속 연구 방향

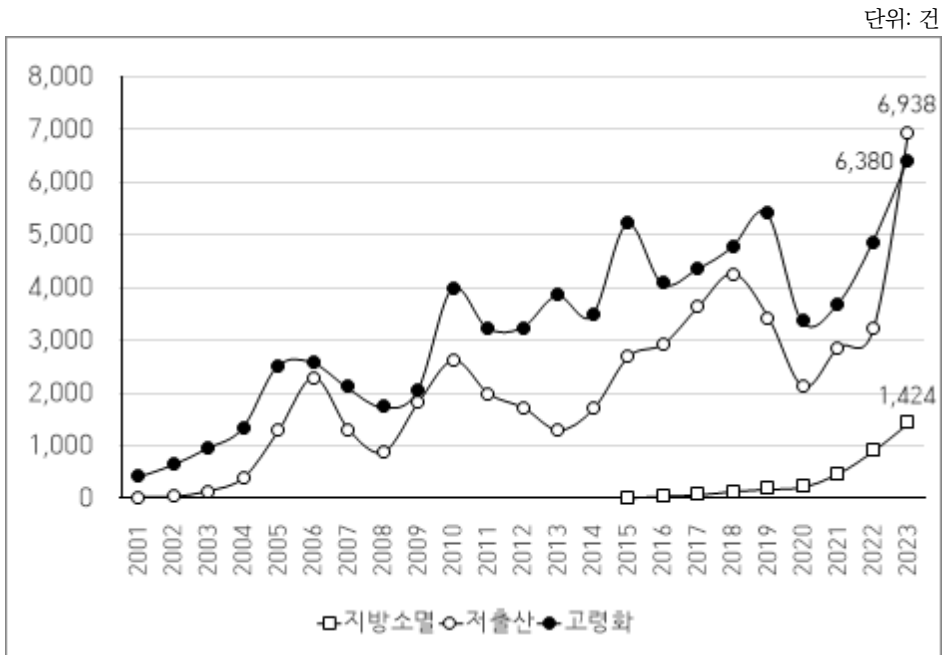
이 연구는 저출생·초고령화의 힘겨운 국면에 들어선 지 이미 오래된 농촌 지역 사회가 장래에도 유지·재생산되며, 아주 먼 시점이겠지만 회복력을 발휘하려면 인구 과소화 상황에도 적응할 수 있는 ‘체계’를 갖추어야 한다는 관점에서 출발했다. 그리하여 단편적으로 ‘인구 늘리기’를 지향하는 정책, 가령 출산율 제고 정책이나 인구 유입 정책 등과 같은 것은 다른 연구의 몫으로 남겨두고 다루지 않았다. 그런 것보다는 현재 농촌에 거주하는 주민들의 시각으로부터 생생한 정책 요구를 파악하는 데 노력을 기울였다. 그곳에서 농촌정책의 전환 방향을 찾을 수 있으리라 믿었기 때문이다.

그러나 한마디로 속 시원하고 새로운 전환의 방향을 제시하지는 못했다. 인구 과소화 상황에서도 농촌 주민의 삶의 질 여건을 보존할 수 있는 중요한 의제들을 식별해 내고 그것에 대응해야 농촌의 장래를 기약할 수 있다는, 일견 평범한 결론에 이르게 되었다. 그렇다고 해서 이 연구에서 발견한 몇 가지 의제들의 중요도가 떨어지는 것은 아니다. 이미 긴박한 과제들이기 때문이다. 그것들 중 2년차 연구에서 수행해야 할 내용을 정리해 두자면 다음과 같다.

첫째, 농촌 읍·면 지역사회에서 저출생·초고령화에 대응하여 다양한 실천을 전개할 ‘지역운영조직’의 구조와 기능을 구체화하고 그것을 지원할 방안을 마련한

다. 둘째, 이 연구에서 밑그림을 약간 제시하긴 했지만, 청년들이 농촌 지역사회에 필요한 공익적·사회적 활동을 수행하면서 지역에 정착하는 것을 지원할 정책의 구체적인 내용과 추진 방안을 마련한다. 셋째, 농촌 지역사회 주도 노인 돌봄 체계의 구체적인 구상을 마련하고, 그것을 실현할 정책 방안을 제시한다. 넷째, 농촌 주민의 기초 생활서비스 접근 및 이용을 돕는 정책사업을 개발한다. 다섯째, 인구 과소화된 농촌에서 농업생산의 지속가능성을 확보할 수 있는 새로운 구조의 ‘지역농업시스템 및 농업생산단위’를 모색한다.

‘저출산’, ‘고령화’, ‘지방소멸’ 관련 중앙일간지 보도 건수 추이



자료: 빅카인즈(<https://kigkinds.or.kr>), 검색일: 2024. 1. 25.

초점집단토론 계획

○ 초점집단토론의 목적

- 1) 농촌 지역사회 주민이 저출생·초고령화로 인해 경험하는 개인의 일상생활 및 지역사회 측면에서의 변화를 포괄적으로 기술(description)하기 위한 구술 자료를 얻는다.
- 2) 그러한 변화에 주민은 인지 및 집합적 행동 차원에서 어떻게 대응하는지를 살펴볼 구술 자료를 얻는다.
- 3) 저출생·초고령화가 지속되면 향후 10년 뒤에 주민들은 어떤 문제 상황에 처할 것인지에 관하여 스스로 예상하여 구술한 자료를 얻는다.
- 4) 저출생·초고령 농촌 지역사회에서도, 즉 인구는 감소하고 고령 인구 비율은 높고 젊은 인구 비율은 낮은 상황에서도, 주민 삶의 질을 유지하려면 정부 및 지방자치단체가 어떤 정책을 펼쳐야 한다고 생각하는지 농촌 주민의 의견을 듣는다.
- 5) 저출생·초고령 농촌 사회에서도 주민들이 일정 수준의 삶의 질을 유지하며 살아가려면 지역사회와 주민들은 스스로 어떤 노력을 펼쳐야 한다고 생각하는지 의견을 듣는다.

○ 역할 분담

- ▶ 사회(moderator): 김정섭
- ▶ 기록(note-taker): 마상진, 허주녕
- ▶ 녹음 자료 전사(transcription): 이아름
- ▶ 참여자 모집(recruiting) 지원: 신희숙, 김훈규, 김대현, 이효진
- ▶ 자료 분석: 김정섭
- ▶ 자료 분석 관련 자문: 마상진, 진명숙(전북대 고고인류학과), 권봉관(농촌진흥청), [추천 필요]
- ▶ 초점집단토론 질문 준비 및 진행 관련 자문: 권지현

○ 초점집단 표집 및 구성

〈부표 2-1〉 1순위 구성안

지역	성별	20~49세	50세 이상
AUB 높은 고령화	남	그룹(A) 홍성(장곡, 갈산, 서부, 은하, 결성)	그룹(B) 거창(남상, 신원, 웅양, 가조, 위천, 마리, 남하, 고제, 북상, 주상)
	여	그룹(C) 홍성(장곡, 갈산, 서부, 은하, 결성)	그룹(D) 거창(남상, 신원, 웅양, 가조, 위천, 마리, 남하, 고제, 북상, 주상)
CUD 낮은 고령화	남	그룹(E) 평창(봉평, 진부, 평창)	그룹(F) 평창(봉평, 진부, 평창)
	여	그룹(G) 완주(삼례, 상관, 동상, 용진)	그룹(H) 완주(삼례, 상관, 동상, 용진)

주: A, B, C, D는 2015~2020년 사이의 인구감소율과 2020년 고령화율을 기준으로 분류한 읍·면 지역의 분류 기호다. A는 인구감소율이 5% 이상이면서 고령화율 40% 이상인 곳, B는 인구감소율이 0~5% 범위에 있고 고령화율 40% 이상인 곳, C는 인구감소율 0~5% 범위에 있으면서 고령화율 30% 미만인 곳, D는 인구감소율 5% 이상이면서 고령화율 30% 미만인 곳이다.

자료: 저자 작성.

〈부표 2-2〉 1순위 구성안대로 초점집단을 조직하지 못할 경우에 대비한 예비안

지역	성별	20~49세	50세 이상
AUB 높은 고령화	남	[1] 청양(화성, 청남, 목, 장평, 남양, 운곡) [2] 나주(왕곡, 다도, 반남, 봉황, 공산, 문평, 다시, 세지, 동강, 노안) [3] 제천(덕산, 수산) [4] 영광(묘량)	[1] 상주(이안, 중동, 외서, 공검, 화남, 공성, 은척, 청리, 내서, 외남, 낙동) [2] 나주(왕곡, 다도, 반남, 봉황, 공산, 문평, 다시, 세지, 동강, 노안) [3] 경남고성(개천, 상리, 마암, 구만, 영현, 노안, 영오) [4] 곡성(죽곡)
	여	[1] 상주(이안, 중동, 외서, 공검, 화남, 공성, 은척, 청리, 내서, 외남, 낙동) [2] 제천(덕산, 수산) [3] 진안(동향, 주천) [4] 영광(묘량)	[1] 청양(화성, 청남, 목, 장평, 남양, 운곡) [2] 경남고성(개천, 상리, 마암, 구만, 영현, 노안) [3] 진안(동향, 주천) [4] 곡성(죽곡)
CUD 낮은 고령화	남	[1] 김해(생림) [2] 홍성(홍성)	[1] 김해(생림) [2] 청양(청양) [3] 경남고성(고성)
	여	[1] 장수(장계) [2] 홍성(홍성)	[1] 장수(장계) [2] 청양(청양) [3] 경남고성(고성)

자료: 저자 작성.

○ 초점집단토론 구성 작업 계획

- ▶ 집단별로 표집기준(성별, 연령, 살고 있는 읍·면)에 맞추어 8명씩 구성하되 농업인과 비농업인이 섞이도록 구성한다. 가능한 한 아주 가깝게 서로 아는 사람이 여럿 포함되지 않도록 하며, 여러 명의 사람들과 이야기 나누기를 꺼리는 사람은 포함시키지 말고, 지역사회 내에서 활발하게 활동하는 사람을 모집하도록 노력한다.

○ 초점집단면접 및 토론 질문(안)

▶ 1라운드 초점집단면접: 저출생·초고령화의 경험

(Q1 / opening) 참석하신 분들께서는 어느 면에 살고 있으며, 직업이나 지역사회에서 하시는 일 같은 것을 포함해 간단하게 소개해 주십시오. 이 모임에 나오시면서 어떤 생각이나 기분이 들었는지도 덧붙여 주시면 좋습니다.

연구 과제, 초점집단토론의 목적과 일정 등에 관해 짧게 소개한다.

참여자가 거주하는 읍·면과 시·군의 고령화율, 출생률, 인구 감소 추세 등을 보여주는 그래프를 짧게 설명한다.

초점집단토론을 시작하기 전에, 토론 주제를 상기하고 집중할 것을 요청한다.

(Q2 / introduction) 저출생, 고령화, 인구 감소, 지방소멸 같은 말을 들으면 어떤 생각이 드십니까?

(Q3 / transition) 살고 계신 마을, 읍·면 지역사회가 지난 10년 동안 저출생, 고령화, 인구 감소 같은 변화와 더불어 어떻게 변했는지 대략적으로 말씀해 주세요.

일상생활에 필요한 재화나 서비스를 구할 수 있는 시장(market)에 접근하는 것이 얼마나 어려워졌는지를 재화·서비스 유형별로 평가하기 위해 붙임쪽지를 나눠 준다.

“저출생, 고령화, 인구 감소 때문에 농촌에서는 일상생활에 필요한 것들을 구하기 어려워졌다는 말이 있습니다. 그렇게 어려워진 것이 있다면 무엇인지를 나눠드린 붙임쪽지에 한두 단어로 써 주십시오. 여러 장을 쓰셔도 좋습니다. 노란색 쪽지에는 본인의 경험을 본인 이름과 함께, 빨간색 쪽지에는 다른 사람의 경험을 쓰시면서 본인 이름과 함께 그 ‘다른 사람’이 어떤 사람인지 예를 들어 노인, 아동, 학생, 장애인, 여성 등등 하는 식으로 적어주세요.”

3~5분 정도 시간을 주고 적는다. 붙임쪽지를 ‘어려움의 정도’를 4구간 척도로 표현한 ‘붙임판’에 붙이도록 안내한다.

구분		아주 조금 불편해졌다	조금 불편해졌다	상당히 곤란해졌다	아주 곤란해졌다
본인 경험	생활물품				
	먹거리				
	약국				
	금융(은행 등)				
	병·의원				
	이·미용실, 목욕탕				
	기타()				
다른 사람의 경험	생활물품				
	먹거리				
	약국				
	금융(은행 등)				
	병·의원				
	이·미용실, 목욕탕				
	기타()				

(Q4 / key) 앞에 붙인 쪽지들 중에 ‘아주 곤란해졌다’라고 붙어 있는 것들에 관해 이야기 나누겠습니다. [‘아주 곤란해졌다’라고 쪽지를 붙인 사람에게] ○○○씨께서는 □□□□가 아주 곤란해졌다고 하셨는데요. 실제로 지역에서 어떤 일이 있었는지, 그래서 어떻게들 문제를 해결하시는지 조금 구체적으로 설명해 주세요.

“일상생활에 필요한 것들을 구하기 어려워지는 것 외에도, 정부나 지방자치단체 행정의 책임을 지는 중요한 것들도 저출생, 고령화, 인구 감소 때문에 문제가 생긴다는 말이 있습니다. 학교 교육, 보건소 등의 공공의료, 쓰레기 처리 등의 환경 관리, 아동 보육 같은 것들을 그 예로 들 수 있습니다. 본인과 남을 가리지 말고 지역사회 주민이 그런 문제를 겪었는지를 생각하셔서 앞에서처럼 ‘붙임판’에 해당되는 게 있다면 붙임쪽지를 붙여 주세요.”

3~5분 정도 시간을 주고 적는다. 다 적은 후에는 붙임쪽지를 ‘어려움의 정도’를 4구간 척도로 표현한 ‘붙임판’에 붙이도록 안내한다.

구분	아주 조금 불편해졌다	조금 불편해졌다	상당히 곤란해졌다	아주 곤란해졌다
어린이집 등 영유아 보육				
초등학교 교육				
중학교 교육				
고등학교 교육				
보건소 등 공공의료				
환경 관리				
경찰서 치안 서비스				
노인 돌봄				
교통				
기타()				

(Q5 / key) **['아주 곤란해졌다'라고 쪽지를 붙인 사람에게]** ○○○씨께서는 □□□□가 아주 곤란해졌다고 하셨는데요. 실제로 지역에서 어떤 일이 있었는데, 그래서 어떻게든 문제를 해결하시는지 조금 구체적으로 설명해 주세요.

(Q6 / key) 저출생, 고령화, 인구 감소 등이 진행되면서 지역의 농업 그리고 농업 외에 다른 종류의 경제활동에는 어떤 변화가 있었습니까?

(Q7 / key) 농촌에 사는 사람들의 가족 관계에는 어떤 변화가 있었습니까?

(Q8 / key) 마을과 읍·면 지역사회 안에서의 사람들의 관계나 이리저리한 조직, 단체들의 활동 또는 관계, 지역사회의 분위기 등에는 어떤 변화가 있었습니까?

(Q9 / key) 저출생, 고령화, 인구 감소 때문에 지역에서 일어난 일 중 가장 중요한 변화라고 생각하는 것을 이야기해 주세요. 그런 변화가 지역사회 안의 누구에게 어떤 영향을 끼쳤습니까?

(Q10 / summary) **[진행자가 나온 이야기들을 요약한 후]** 오늘 여러분께서 들려주신 이야기를 대략 요약해 보았습니다. 이 정도로 요약하는 것이 적당할까요?

(Q11 / final) 이제 마지막 질문을 드리겠습니다. 혹시 우리가 빠트린 이야기가 없을까요? 가령, 저출생, 고령화, 인구 감소가 오히려 좋은 결과를 낳은 것도 있는데 다루지 않았다거나, 농촌 지역사회에 중요한 부정적 결과를 만들었는데 오늘 이야기에서는 나오지 않았다거나 하는 것이 있으면 말씀해 주세요.

“오랜 시간 수고 많으셨습니다. 다음 모임에서는 지금과 같은 추세로 저출생, 고령화, 인구 감소가 계속된다면 10년 뒤에 살고 계신 농촌 지역사회가 어떤 모습으로 변할지 그려보고, 그런 상황으로 변하더라도 농촌 주민이 ‘잘 살아가려면’ 정부나 시·군 등의 지방자치단체가 어떤 방향으로 정책을 펼쳐야 할지를 토론했려고 합니다. 그리고 지역사회 주민들은 어떤 노력을 기울여야 할지도 논의하겠습니다.”

▶ 2라운드 초점집단토론: 저출생·초고령 농촌 사회의 미래 전망과 정책 요구

해당 그룹의 1라운드에서 나온 ‘저출생·초고령화의 부정적 경험’을 몇 가지 측면으로 요약해서 설명하고, 2라운드는 지역사회가 그런 미래에 적응하는 모습을 상상해보고 저출생·초고령화가 더 진전된 상황에서 공공 부문(정부 및 지방자치단체)가 중요하게 수행해야 할 정책은 어떤 것일지, 지역사회는 어떤 노력을 기울여야 할지 등에 관해 논의할 것임을 설명한다.

(Q1 / opening) 앞으로 10년 뒤에 살고 계신 지역사회가 더 고령화되고 인구가 더 줄고 젊은 사람이 없는 곳이 된다고 생각하면, 어떤 느낌이 드는지 말씀해 주세요.

“귀농·귀촌이나 외국인 이민 등의 인구 유입이 많지 않아서 지역의 인구 상황은 더 나빠질 것이라고 가정하겠습니다. 농업 및 비농업 부문 등의 경제활동, 초등학교·중학교·고등학교 등의 교육, 영유아 보육, 보건의료, 사회복지, 문화 여가, 주택이나 공동시설 등의 물리적 인프라, 치안 등등 여러 분야에서 앞으로 5~10년 뒤에는 지금보다 더 어려운 문제가 발생할 것입니다. 그런 상태에서도 어떻게든 ‘잘 적응할 방법’을 찾아야 한다고 할 때 가장 중요한 분야는 무엇일지, 각자 두 가지 분야를 선택하고 붙임쪽지에 본인 이름과 ‘분야’를 써서 붙임판에 붙여 주세요.”

(Q2 / transition) 각자 ‘어떻게 해서든 적응할 방법을 찾아야 할 가장 중요한 분야’가 무엇이라고 생각했는지, 그리고 그렇게 생각한 이유에 대해 말씀해 주세요.

적응 방법이 필요한 ‘중요한 분야’ 3개를 정한다. 앞의 작업에서 나온 빈도를 보여주고 그 빈도에 따라 1위부터 3위까지의 분야를 중심으로 논의하기로 참여자들의 동의를 구한다.

(Q3 / key) ‘인구가 줄고 고령화되어도 어떻게든 꼭 필요한 것은 유지하고 확보하고 작동되게 하는 것을 적응’이라고 하겠습니다. 물론 지금과는 방식이 달라야 하겠지요. 1위 분야, []에서 ‘적응’한다는 것은 구체적으로 무엇일까요? “이때 적응이라는 것은 ‘누가’, ‘무엇을’, ‘어떻게’ 한다”라는 식으로 붙임쪽지에 본인 이름과 함께 문장으로 써서 붙임판에 붙여 주세요. 최대한 구체적으로 적어 주십시오.

붙임쪽지들을 비슷하게 응답한 것끼리 분류한다.

(Q4 / key) ‘적응 방법’이라고 적은 내용에 대해서 왜 그렇게 생각하셨는지 설명해 주십시오.

(Q5 / key) ‘인구가 줄고 고령화되어도 어떻게든 꼭 필요한 것은 유지하고 확보하고 작동되게 하는 것을 적응’이라고 하겠습니다. 물론 지금과는 방식이 달라야 하겠지요. 2위 분야, []에서 ‘적응’한다는 것은 구체적으로 무엇일까요? “이때 적응이라는 것은 ‘누가’, ‘무엇을’, ‘어떻게’ 한다”라는 식으로 붙임쪽지에 본인 이름과 함께 문장으로 써서 붙임판에 붙여 주세요. 최대한 구체적으로 적어 주십시오.

붙임쪽지들을 비슷하게 응답한 것끼리 분류한다.

(Q6 / key) ‘적응 방법’이라고 적은 내용에 대해서 왜 그렇게 생각하셨는지 설명해 주십시오.

(Q7 / key) ‘인구가 줄고 고령화되어도 어떻게든 꼭 필요한 것은 유지하고 확보하고 작동되게 하는 것을 적응’이라고 하겠습니다. 물론 지금과는 방식이 달라야 하겠지요. 3위 분야, []에서 ‘적응’한다는 것은 구체적으로 무

엇질까요? “이때 적응이라는 것은 ‘누가’, ‘무엇을’, ‘어떻게’ 한다”라는 식으로 붙임쪽지에 본인 이름과 함께 문장으로 써서 붙임판에 붙여 주세요. 최대한 구체적으로 적어 주십시오.

붙임쪽지들을 비슷하게 응답한 것끼리 분류한다.

(Q8 / key) ‘적응 방법’이라고 적은 내용에 대해서 왜 그렇게 생각하셨는지 설명해 주십시오.

소셜 픽션 기법으로 진행한다. 앞의 논의를 종합적으로 고려하여 10년 뒤 저출생·초고령화가 심각하게 진행되었음에도 불구하고 중요한 세 가지 분야에서 ‘잘 적응해’ 유지되는 지역사회의 구체적인 모습을 그림으로 그리도록 유도한다. 그림을 그릴 사람과 그림을 그린 후에 설명할 대표를 뽑고, 함께 의논해 그림을 그린다.

(Q9 / key) **[대표에게]** ‘적응 방법’이라고 적은 내용에 대해서 왜 그렇게 생각하셨는지 설명해 주세요.

(Q10 / key) 이 지역사회의 미래 모습이 그림으로 그리고 설명한 것처럼 이루어지려면 지역사회의 여러 조직이나 여러분을 포함한 주민 개인은 무엇을 해야 할까요?

(Q11 / key) 이 지역사회의 미래 모습이 그림으로 그리고 설명한 것처럼 이루어지려면 정부와 지방자치단체는 무엇을 해야 할까요?

(Q12 / final) 혹시 우리가 빠트린 이야기가 없을까요?

“오랫동안 수고 많으셨습니다. 오늘 모임은 이것으로 마칩니다.”

P-표본 1(농업인, 농촌 거주 주민, 활동가)에서 진술문의 요인 적재치

번호	진술문	유형 1-1	유형 1-2	유형 1-3	유형 1-4
s01	출산장려금 등 직접적으로 출산율을 높이는 데에 재정을 투입해야 한다.	-1.192	-1.180	-1.503	-0.053
s02	일-양육을 병행하고 일-생활 균형을 회복하는 일터를 만들어야 한다.	-0.434	0.687	-0.537	1.263
s03	정부는 재정을 더 투입해 농촌의 영유아 보육 시설을 확충해야 한다.	0.611	-0.860	0.311	1.062
s04	채용, 임금 등의 측면에서 양성평등한 일터를 만들어야 한다.	-0.259	-0.291	-0.899	-0.023
s05	재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	-1.823	-1.765	-1.601	-1.224
s06	평생교육 및 직업훈련을 다양화하고 확대해야 한다.	-0.725	0.343	0.652	-0.891
s07	아동돌봄기관의 공공성을 강화하고 아동돌봄서비스의 질을 높여야 한다.	0.726	1.013	0.525	0.472
s08	귀농·귀촌 정책을 더욱 적극적으로 펼쳐서 농촌 유입 인구를 늘려야 한다.	-0.794	-0.607	-0.168	-1.358
s09	아동 및 청소년의 보호 안전망을 강화해야 한다.	-0.179	0.081	0.485	1.913
s10	초등학교 등 지역 내 학교 교육의 질을 높여서 학생 수를 유지해야 한다.	0.711	-0.710	-0.271	0.852
s11	건강하고 안전한 임신 및 출산을 보장해야 한다.	-0.378	0.615	-0.172	1.002
s12	학생 수가 적어도 폐교하지 말고 면이나 읍에 최소한 1개의 초등학교는 남겨야 한다.	2.100	-0.729	-0.279	-0.105
s13	노인 일자리 사업 등 노인 빈곤 완화를 위한 정책을 강화해야 한다.	0.000	-0.460	-0.385	-1.137
s14	마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다.	1.596	1.833	1.003	-0.257
s15	국민연금, 노령연금 등을 강화해서 노후소득을 보장해야 한다.	-0.280	0.470	-2.216	-0.142
s16	제조업체 유치 등 대규모 양질의 일자리를 지역에 만들어야 한다.	-2.231	-1.581	-1.418	-0.334

(계속)

번호	진술문	유형 1-1	유형 1-2	유형 1-3	유형 1-4
s17	노인건강검진, 고령자 만성질환 관리 등 사전 예방적인 중고령자 건강관리를 강화해야 한다.	0.460	-0.342	-0.834	1.014
s18	청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위해 일자리를 지원해야 한다.	-0.474	1.526	0.892	1.958
s19	노인장기요양보험의 혜택을 받는 사람을 늘리고 다양한 서비스를 제공해야 한다.	0.080	-1.345	-1.045	0.300
s20	거동불편 고령자를 위한 방문형 건강관리 및 의료서비스를 활성화해야 한다.	0.544	-0.152	0.824	-0.024
s21	치매 예방 및 치매 돌봄 인프라 확대 등 치매노인에 대한 종합적 지원정책을 강화해야 한다.	-0.289	0.069	-1.161	0.558
s22	주민들이 마을길, 저수지 청소, 쓰레기 수거 등의 경관과 환경을 관리할 때 이를 지원해야 한다.	1.475	-1.087	0.278	-0.012
s23	청년 가구의 주거 안정 기반을 마련해야 한다.	-0.279	1.223	0.366	1.381
s24	농촌에 늘어난 빈집을 활용하거나 철거하는 법률과 정책을 시행해야 한다.	0.324	-0.839	1.406	1.156
s25	중년층의 퇴직 후 전문성을 활용한 고용 및 창업기회를 늘려야 한다.	-1.286	-0.057	0.728	-0.608
s26	세대 간 교류와 소통 강화를 지원해야 한다.	0.022	-0.634	-0.117	-1.799
s27	고령자 맞춤형 주택 공급을 확대해야 한다.	-0.562	-0.938	0.239	-1.874
s28	인구감소 지역을 특별히 더 지원해야 한다.	-0.848	-0.930	1.530	-0.778
s29	생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 정책으로 지원해야 한다.	0.534	1.394	2.127	-0.181
s30	콜버스, 천원버스 등 이용하기 쉬운 대중교통 서비스를 확대해야 한다.	0.894	1.367	0.629	0.788
s31	노인이 지역사회에서 계속 거주할 수 있게 마을에서 돌봄, 건강관리, 의료서비스 등이 가능하게 해야 한다.	1.577	0.816	1.180	-0.039
s32	지역사회 주민조직이나 마을공동체의 활동을 활성화해야 한다.	2.018	1.885	0.269	-1.083
s33	농업 노동력 부족 문제를 해결할 수 있게 농업 일자리 알선, 외국인 농업 노동자 배정 등의 정책을 강화해야 한다.	0.149	1.010	-1.435	-0.541
s34	여성의 경력 유지, 취업, 창업을 지원해야 한다.	-0.776	0.889	-0.589	0.271
s35	중년층의 사회참여를 활성화해야 한다.	-1.053	-0.187	1.107	-1.608
s36	한부모 가족, 다문화 가족 등 다양한 가족의 아동양육 지원을 강화해야 한다.	0.041	-0.528	0.077	0.080

자료: 저자 작성.

P-표본 2(전문가, 공무원, 관련 직능 종사자)에서 진술문의 요인 적재치

번호	진술문	유형 2-1	유형 2-2	유형 2-3	유형 2-4	유형 2-5
s01	출산장려금 등 직접적으로 출산율을 높이는 데에 재정을 투입해야 한다.	-1.806	-1.297	1.645	-2.900	0.119
s02	일-양육을 병행하고 일-생활 균형을 회복하는 일터를 만들어야 한다.	-0.265	-1.003	0.893	2.661	0.132
s03	정부는 재정을 더 투입해 농촌의 영유아 보육 시설을 확충해야 한다.	0.147	0.115	1.549	-0.510	-0.323
s04	채용, 임금 등의 측면에서 양성평등한 일터를 만들어야 한다.	-0.814	-0.725	-0.317	1.062	0.798
s05	재정이 부족하므로 생활시설 투자는 인구가 어느 정도 남은 곳에 집중해야 한다.	-1.187	0.248	-2.720	-1.211	1.779
s06	평생교육 및 직업훈련을 다양화하고 확대해야 한다.	-0.891	-1.167	-0.926	0.159	0.714
s07	아동돌봄기관의 공공성을 강화하고 아동돌봄서비스의 질을 높여야 한다.	0.180	0.610	0.614	0.769	-0.630
s08	귀농·귀촌 정책을 더욱 적극적으로 펼쳐서 농촌 유입 인구를 늘려야 한다.	0.854	-0.376	0.642	-1.351	2.217
s09	아동 및 청소년의 보호 안전망을 강화해야 한다.	-0.310	-0.593	-0.148	0.786	-0.031
s10	초등학교 등 지역 내 학교 교육의 질을 높여서 학생 수를 유지해야 한다.	1.179	-0.300	0.617	0.035	1.293
s11	건강하고 안전한 임신 및 출산을 보장해야 한다.	-0.751	-0.361	1.085	0.738	-0.886
s12	학생 수가 적어도 폐교하지 말고 면이나 읍에 최소한 1개의 초등학교는 남겨야 한다.	1.387	-0.611	0.505	-0.055	-1.326
s13	노인 일자리 사업 등 노인 빈곤 완화를 위한 정책을 강화해야 한다.	-0.339	-0.833	-0.357	0.108	-0.134
s14	마을, 지역사회에 필요한 교육, 문화, 돌봄, 환경, 경관 등의 분야에 청년이 일하는 공익적 일자리를 만들어야 한다.	1.915	0.476	1.466	-0.065	-0.501
s15	국민연금, 노령연금 등을 강화해서 노후소득을 보장해야 한다.	-0.790	0.036	0.333	-0.648	0.709

(계속)

번호	진술문	유형 2-1	유형 2-2	유형 2-3	유형 2-4	유형 2-5
s16	제조업체 유치 등 대규모 양질의 일자리를 지역에 만들어야 한다.	-2.105	0.286	-1.755	-0.795	2.012
s17	노인건강검진, 고령자 만성질환 관리 등 사전 예방적인 중고령자 건강관리를 강화해야 한다.	-0.612	1.398	-0.580	0.610	-0.161
s18	청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위해 일자리를 지원해야 한다.	1.293	-0.579	0.349	0.677	0.459
s19	노인장기요양보험의 혜택을 받는 사람을 늘리고 다양한 서비스를 제공해야 한다.	-1.180	0.553	0.466	-0.723	-0.041
s20	거동불편 고령자를 위한 방문형 건강관리 및 의료서비스를 활성화해야 한다.	-0.460	1.230	0.156	0.596	-1.333
s21	치매 예방 및 치매 돌봄 인프라 확대 등 치매노인에 대한 종합적 지원정책을 강화해야 한다.	-0.951	0.986	0.482	0.379	0.231
s22	주민들이 마을길, 저수지 청소, 쓰레기 수거 등의 경관과 환경을 관리할 때 이를 지원해야 한다.	0.623	0.059	-0.140	0.328	-0.108
s23	청년 가구의 주거 안정 기반을 마련해야 한다.	1.421	-0.412	-0.033	-0.225	-0.238
s24	농촌에 늘어난 빈집을 활용하거나 철거하는 법률과 정책을 시행해야 한다.	-0.317	-0.197	-1.021	0.469	-1.969
s25	중년층의 퇴직 후 전문성을 활용한 고용 및 창업기회를 늘려야 한다.	0.097	-0.332	-1.448	0.527	1.148
s26	세대 간 교류와 소통 강화를 지원해야 한다.	0.419	-1.624	-1.368	-0.955	-1.714
s27	고령자 맞춤형 주택 공급을 확대해야 한다.	-0.703	-0.099	-1.079	-0.492	-0.348
s28	인구감소 지역을 특별히 더 지원해야 한다.	-1.149	-0.502	-0.184	-1.868	-0.799
s29	생필품, 음식점, 이·미용실, 세탁소 등 일상생활에 꼭 필요한 것을 구할 수 있게 돕는 주민 조직 활동을 정책으로 지원해야 한다.	1.380	1.841	0.144	1.202	-0.980
s30	콜버스, 천원버스 등 이용하기 쉬운 대중교통 서비스를 확대해야 한다.	0.534	1.397	0.274	1.085	-0.645
s31	노인이 지역사회에서 계속 거주할 수 있게 마을에서 돌봄, 건강관리, 의료서비스 등이 가능하게 해야 한다.	0.542	2.210	1.502	0.615	-0.677
s32	지역사회 주민조직이나 마을공동체의 활동을 활성화해야 한다.	1.784	1.430	-0.493	0.443	-1.203
s33	농업 노동력 부족 문제를 해결할 수 있게 농업 일자리 알선, 외국인 농업 노동자 배정 등의 정책을 강화해야 한다.	0.352	1.092	0.006	-0.666	1.122
s34	여성의 경력 유지, 취업, 창업을 지원해야 한다.	-0.232	-2.110	0.912	0.147	0.593
s35	중년층의 사회참여를 활성화해야 한다.	0.287	-1.234	-1.397	0.140	0.480
s36	한부모 가족, 다문화 가족 등 다양한 가족의 아동양육 지원을 강화해야 한다.	0.467	0.387	0.328	-1.070	0.239

자료: 저자 작성.

농어촌서비스기준 관련 농어촌 영향평가 대상 과제(안)

농어촌서비스기준 항목	농어업인 삶의 질 향상 시행계획 세부과제명
응급서비스	①농어촌 응급의료 인프라 확충(보건복지부) ②농어촌 응급의료 인프라 확충(소방청)
진료서비스	분만의료 도농 간 격차 해소(분만취약지 해소)
영유아	농어촌 국공립어린이집 확충
영유아	농어촌 영유아 돌봄 시설 확대
영유아	아이돌봄 서비스 확대
영유아	찾아가는 보육 서비스 제공
초·중학교	농어촌 학교 통학 여건 개선
평생교육	농어촌 지역 평생교육 내실화
대중교통	농어촌형 교통모델
대중교통	주민참여형 교통모델 확산
대중교통	도시지역 해상교통환경 개선
주택	농어촌장애인주택개조사업
주택	취약계층 집 고쳐주기 추진
주택	농어촌 주택 슬레이트 철거 처리 지원
하수도	농어촌지역 하수도 설치
난방	도시가스 및 LPG 소형저장탱크 보급
경찰순찰	농어촌지역 범죄예방활동 강화
창업 및 취업컨설팅·교육	농촌유휴시설활용 창업 지원
창업 및 취업컨설팅·교육	영농승계 다변화를 통한 청년농업인 양성(농업법인 취업지원)
방법 설비	지능형 CCTV 및 CCTV 통합관제센터 확대 구축

자료: 농어촌 영향평가제도 운영 지침, 2020, 별표 1.

- 강마야·박춘섭·이다겸(2024), 농촌 지역사회에서 청년의 역할을 고려한 일자리 정책 구상, 한국농촌경제연구원.
- 경찰청(2010), 경찰백서, 경찰청.
- _____(2023), 경찰백서, 경찰청.
- _____(2024), 전국 경찰관서 형태별 변화, 경찰청 미발간자료.
- 관계부처 합동(2020), 제4차 저출산·고령사회 기본계획, 관계부처 합동.
- _____(2023), 제1차 인구감소지역 대응 기본계획 - 인구감소지역 활력 제고 추진, 관계부처 합동.
- 교육부(2017), 전국 시도 교육청 폐교 목록.
- 고우림·조영태·차영재·장대익(2020), “한국 합계출산율의 결정 요인으로서의 인구밀도”, 사회과학 담론과 정책, 13(2): 129-153, 경북대학교 사회과학연구원.
- 구자인(2004), “농촌 읍·면 비영리 네트워크 법인의 설립과 운영, 그리고 발전 방향”, 마을, 12: 13-43, 마을학회 일소공도.
- 구자인·정민철·황철수·이윤정·신희숙·장미옥·구경본·백희정·김경숙·노승희·김희주(2020), 농산어촌 유토피아 구현을 위한 지방자치단체 시범계획 수립, 경제인문사회연구회.
- 국토교통부·한국교통안전공단(2021), 대중교통 현황조사, 국토교통부·한국교통안전공단.
- _____(2023), 대중교통 현황조사, 국토교통부·한국교통안전공단.
- 권인혜·나현수·손경민·이진·오한솔(2023), 2023 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가, 한국농촌경제연구원.
- 김기홍(2022), “일본의 다면적 기능 지불제”, 세계농업, 250, 한국농촌경제연구원.
- 김남훈·하인혜(2020), 농촌 커뮤니티 케어 정책 과제, 한국농촌경제연구원.
- 김동영·이중섭·조경옥·황영모(2016), “전라북도 인구정책 방향 및 중점추진과제”, 전북연구원 정책브리프, 12, 전북연구원.
- 김수린·한이철·정학성·김문정·전용호(2023), 농촌 노인 맞춤 복지를 위한 사회서비스 실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 김은설·이정원·박진아·조혜주(2014), 농촌 소규모 보육 및 돌봄시설 운영모델 개선 방안 연

구, 농림축산식품부.

김정섭(2020), “농촌 사회혁신의 열쇳말: 사람, 일자리, 사회적 경제”, 농업·농촌의 혁신과 미래 토론회 자료집: 51-71, 한국농촌경제연구원.

_____ (2024), “‘지역사회의 장’으로, 사회혁신의 발생지로 기능하는 농촌의 사회적 경제 연결망”, 농촌사회, 34(2): 1-58, 한국농촌사회학회.

김정섭·김광선·정문수·한이철·조승연·조여니(2021), 농어촌 정책의 새로운 방향과 과제, 농어업·농어촌특별위원회.

김정섭·김미복·김수린·김정승(2021), 농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략 - 사회적 경제 조직의 운영 실태와 실천 사례, 한국농촌경제연구원.

김정섭·김미복·김수린·허주녕·권오현·하인혜·남원호·오단이(2022), 농촌의 포용성장과 사회혁신을 위한 사회적 경제 전략 - 제도 개선 및 관련 정책 추진 방안, 한국농촌경제연구원.

김정섭·성주인·오한솔(2024), 농업유산형 경관보전직불금 지원방안, 한국농촌경제연구원.

김정섭·마상진·김종인·오정훈(2016), 귀농·귀촌 종합계획 수립 방향 연구, 농림축산식품부.

김정섭·엄진영·유찬희(2016), “일자리 없는 농촌, 할 일 많은 농촌 - 농촌 지역의 고용 실태와 정책 방향”, 농업전망 2016 - 급변하는 농업·농촌, 내일을 기획한다, 1: 353-376, 한국농촌경제연구원.

김정섭·이규천·마상진(2010), 농어촌 영향 관리 가이드라인 제도 도입 방안, 농림수산식품부.

김정섭·황의식·김용렬·김정승·윤채빈·강마야·이도경·김태곤(2019), 지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안(2/3차년도), 한국농촌경제연구원.

김정호·김창길·송미령·한석호·장도환(2010), 농업·농촌 2030/2050 비전과 과제, 한국농촌경제연구원.

김현숙·정진화(2019), “OECD 국가들의 출산율 결정요인: 가족친화정책과 노동시장에서의 성별 격차에 대한 분석”, 여성경제연구, 16(1): 27-50, 한국여성경제학회.

김흥규(2008), Q방법론: 과학철학, 이론, 분석 그리고 적용, 커뮤니케이션북스.

농림축산식품부(2018), 농어촌 영향평가 추진을 위한 주거·교통·교육 부문 이슈와 과제, 농림축산식품부.

- _____ (2024), 농림축산식품 사업시행지침서.
- 다케가하라 공(2024), “중간지원에 의거한 지역운영조직 육성과정의 구체적 지원 고찰”, 지역사회연구, 17: 53-59.
- 로버트 퍼트넘(2019), 정승현(번역), 나 홀로 불링 - 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생, 페이퍼로드.
- 류아현·김교성(2022), “젠더평등과 출산율의 관계에 대한 실증: OECD 국가 간 비교를 중심으로”, 여성연구, 112: 5-34, 여성연구학회.
- 마상진·이순미·박영구·최익창·최재현·김태완·김문길·류진아·이주미·김남훈·이보경·박주영·김강호(2022), 농촌과 청년: 청년세대를 통한 농촌의 지속가능성 제고 방안 (1/2차년도), 한국농촌경제연구원.
- 마스다 히로야(2015), 김정환(번역), 지방 소멸, 와이즈베리.
- 모타니 고스케(2019), 김영주(번역), “인구 감소의 실상과 미래의 희망: 간단한 통계수치로 ‘공기’의 지배에서 탈출할 수 있다”, 인구 감소 사회는 위험하다는 착각, 위즈덤하우스.
- 민경찬·김민석·유서영(2022), 2022 농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사, 농림축산식품부.
- 민보경·최지선(2023), “생활인구 개념을 반영한 지역 유형화 분석: 전국 기초자치단체를 중심으로”, 도시행정학보, 36(4): 41-60, 한국도시행정학회.
- 박진백·이재희(2016), “경기변동에 따른 주택가격변동이 출산율이 미치는 영향”, 육아정책연구, 10(3): 51-69, 육아정책연구소.
- 보건복지부(2010), 보육통계, 보건복지부.
- _____ (2023), 보육통계, 보건복지부.
- 석호원(2011), “출산장려금 정책의 효과성에 관한 연구: 서울특별시를 중심으로”, 지방행정연구, 25(2): 143-180, 한국지방행정연구원.
- 성희자·이강형(2013), “농촌지역 주민의 사회참여와 공동체의식이 배타성에 미치는 영향”, 사회과학연구, 24(4): 315-332, 충남대학교 사회과학연구소.
- 송미령·김정섭·김광선·박주영(2008), 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안(2/2), 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·김광선·심재현·정문수·한이철·민경찬·정확성(2021), 인구감소 시대, 농촌 삶의 질 향상 정책 개선방안 연구, 농림축산식품부.

- 송미령·성주인·심재현·서형주(2021), “지역재생잠재력지수’의 의의와 시사점”, KREI 농정포커스, 197, 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·한이철·민경찬(2020), 농산어촌 마을 패널 조사 사업(1/10차년도), 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·한이철·민경찬·신지훈(2023), 농산어촌 마을 패널 조사 사업(4/10차년도), 한국농촌경제연구원.
- 송미령·심재현·권인혜(2023), “새 시대 농어업인 삶의질향상정책 개선 방향”, KREI 농정포커스, 215, 한국농촌경제연구원.
- 신상수·신영전·우경숙(2015), “보건의료분야 다수준 분석 연구의 체계적 문헌 고찰: 국내 연구동향과 비폴립 위험 평가를 중심으로”, 보건사회연구, 35(4): 157-189, 한국보건사회연구원.
- 신영선(2012), 농촌마을 주민 공동체의식 연구: 공동체의식 측정항목 도출 및 형성요인 분석을 중심으로, 서울대학교 박사학위논문.
- 신효영·방은령(2008), “지방자치단체의 출산장려정책 분석: 충청남도 시·군을 중심으로”, 한국가족복지학, 13(4): 205-227, 한국아동가족복지학회.
- 심재현·민경찬(2023), “지방소멸 위기에 대응한 농촌 생활서비스 혁신”, 농업전망 2023 - 농업·농촌의 혁신과 미래, 1: 247-278, 한국농촌경제연구원.
- 심재현·송미령·이정해·서형주(2018), 미래 국토 전망과 농촌의 계획적 정비방안 연구 (2/3차년도), 한국농촌경제연구원.
- 오다기리 도쿠미(2018), 부혜진·정유경(번역), 농촌은 사라지지 않는다, 한울엠플러스.
- 우치다 타츠루(2022), 박우현(번역), 로컬로 텃!, 이숲.
- 이가옥·장묘옥(1993), “주제별 집단토의 방법론”, 보건사회연구, 13(1): 84-98, 한국보건사회연구원.
- 이명기·김동훈·민선형·김재현·황의식(2022), 2040 한국 농업 미래시나리오 연구, 한국농촌경제연구원.
- 이명석·김근세·김대진(2012), “한국 지방자치단체의 출산장려금정책 효과분석”, 한국행정연구, 21(3): 149-174, 한국행정연구원.
- 이무송(2004), “다수준 분석”, 예방의학회지, 37(3): 212-216, 대한예방의학회.
- 이상호(2024), “지방소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험”, 지역산업과 고용, 2024(여름호): 126-137, 한국고용정보원.

- 이석환(2014), “한국 지방자치단체 출산장려정책의 효과 평가”, 한국지방자치학회보, 26(1): 23-51, 한국지방자치학회.
- 이성재·장성화·한국환(2019), 농촌중심지활성화사업의 배후마을 연계 강화 방안, 전북연구원.
- 이소영(2024), “인구감소지역대응계획 수립 의의와 한계”, 한국지역개발학회 2024년 동계학술대회, 자료집: 121-138, 한국지역개발학회.
- 이순미·마상진·최재현(2022), 농촌 청년여성 생활실태, 한국농촌경제연구원.
- 이재열(2019), 다시 태어난다면, 한국에서 살겠습니까, 21세기북스.
- 이재열·신인철(2014), “연구의 배경, 이론과 방법, 합의”, 2014년 전기사회학대회 - 불안의 시대, 사회학 길을 찾다, 집담회 자료집: 3-6, 한국사회학회.
- 이재희·박진백(2020), “주택가격과 주택공급이 출산율에 미치는 영향: 서울시를 중심으로”, 한국생활과학회지, 29(5): 765-776, 한국생활과학회.
- 이충환·신준섭(2013), “전국 지방자치단체 출산장려정책 현황과 출산율에 미치는 영향력 분석”, 지방행정연구, 27(1): 97-124, 한국지방행정연구원.
- 일본 농림수산성정책연구소(2018), 일본 농업·농업구조 발전과정: 2015 농림업센서스 종합분석.
- 일본농림수산성(2020), 농림업센서스.
- 일본 농림수산성(2022), 다면적 기능 지불 교부금 개요.
- _____ (2024a), 식료·농업·농촌 기본법 개정 포인트.
- _____ (2024b), 중산간지역 농용지 보전과 농촌 지역운영조직 형성.
- _____ (2024c), 농업인력 확보방안.
- _____ (2024d), 농업 분야 외국인재 확보방안.
- 임소영·김정섭·김남훈·하인혜(2020), 제5차 여성농업인육성 기본계획(2021-2025) 수립 방안 연구, 농림축산식품부.
- 정학성(2022), “일본의 농촌 지역 운영조직(농촌 RMO) 정책”, e-세계농업, 16, 한국농촌경제연구원.
- 조성호·문승현(2021), “일자리 관련 요인과 출산의향에 관한 연구”, 보건사회연구, 41(4): 262-279, 한국보건사회연구원.
- 지역력창조그룹(2023), “지역활성화협력대”, 일본 총무성.
- 최윤희·원숙연(2020), “자녀비용이 출산율에 미치는 영향: OECD 국가를 대상으로”, 한

- 국정책학회보, 29(3): 103-133.
- 한승주·최충(2019), “아동수당과 합계출산율: OECD 국가를 중심으로”, 한국경제포럼, 12(1): 27-55, 한국경제학회.
- 한이철·이순미·정학성·박대식·안규미(2022), 인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안, 한국농촌경제연구원.
- 행정안전부(2024), 2024 행정안전통계연보.
- 허만형·이정철(2011), “출산장려금의 정책효과 연구: 제도도입 전후 출산율 증감경향 비교분석”, 한국정책연구, 11(3): 387-409, 경인행정학회.
- 홍성효·김진희·박상명(2021), 농어촌 영향평가 - 농촌·도시형 교통모델 개선, 농림축산식품부.
- 홍성희(2021), “여성의 경제활동참가율이 출산율에 미치는 영향: OECD 국가를 대상으로”, 가족자원경영과 정책, 25(2): 41-52, 한국가족자원경영학회.
- 황의식·김연중·이명기·김미복·박지연·유찬희·정도채·김상효·성재훈·이용건·우성휘·김재현·이청은(2020), 메가트렌드 분석을 통한 농정 전략화 연구, 농림축산식품부.
- 황인도·남윤미·성원·심세리·염지인·이주병·이하림·정종우·조태형·최영준·황설웅·손민규(2023), “초저출산 및 초고령사회: 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책”, 경제전망보고서, 2023년 11월호, 한국은행.
- Aassve, A., F. Billari & L. Pessin(2016), “Trust and Fertility Dynamics”, *Social Forces*, 95(2): 663-692, Oxford University Press.
- Adserà, A.(2004), “Changing fertility rates in developed countries. The impact of labor market institutions”, *Journal of Population Economics*, 17: 1-27, Springer.
- Bélangier, A. Lachapelle, R., Harrison, B., D’Aoust, C., & J. Dumas(1998), “Report on the Demographic Situation in Canada 1997”, Catalogue No. 91-209-XPE, Statistics Canada.
- Brown, S. R.(1998), *The History and Principles of Q Methodology in Psychology and the Social Sciences*, Department of Political Science, Kent State University.
- Haan, E. D., S. Meier, T. Haartsen & D. Strijker(2018), “Defining ‘Success’ of Local Citizens’ Initiatives in Maintaining Public Services in Rural Areas: A

- Professional's Perspective”, *Sociologia Ruralis*, 58(2): 312-330, Wiley.
- Hodge, I. & M. Whitby(1981), *Rural Employment: Trends, Options, Choices*, Methuen.
- Kedourie, E.(1989), *Perestroika in the Universities*, IEA Health and Welfare Unit.
- Mishra, V. & R. Smyth(2010), “Female labor force participation and total fertility rates in the OECD: New evidence from panel cointegration and Granger causality testing”, *Journal of Economics and Business*, 62(1): 48-64, Elsevier.
- Muller, J.(2018), *The Tyranny of Metrics*, New Jersey: Princeton University Press.
- Paranjothy, S., Watkins, W.J., Rolfe, k., Gong, Y., Adappa, R., Dunstan, F., and S. Kotecha(2013), “Perinatal Outcomes and Travel Time to Maternity Services: Analysis of Birth Outcome Data in Wales from 1995 to 2009”, *Archives of Disease in Childhood - Fetal and Neonatal Edition*, 98: 94, BMJ Publishing Group.
- Putnam, R. D.(2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster.
- Sharp, J.(2001), “Locating the Community Field: A Study of Interorganizational Network Structure and Capacity for Community Action”, *Rural Sociology*, 66(3): 403-424, Wiley.
- Stephenson, W.(1953), *The Study of Behavior: Q-Technique and Its Methodology*, The University of Chicago Press.
- Wilkinson, K.(1991). *The community in rural America*, Greenwood.
- Xing, V.(2018), *An Alternative Narrative behind the Persistently Low Natural Rate*, University Library of Munich.

<온라인 자료>

- 국가법령정보센터(<https://law.go.kr>), 검색일: 2024. 5. 15.
- 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 귀농 귀촌 통계, 검색일: 2024. 10. 2.
- 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 귀농어 · 귀촌인통계, 검색일: 2024. 5. 1.
- 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 노인실태조사, 검색일: 2024. 5. 1.
- 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 농업총조사, 검색일: 2024. 5. 1.
- 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 사회조사, 검색일: 2024. 5. 29.

국가통계포털(<https://kosis.kr>), 인구동향조사, 검색일: 2024. 5. 1., 2024. 9. 30.
국가통계포털(<https://kosis.kr>), 인구주택총조사, 검색일: 2024. 5. 29.
국가통계포털(<https://kosis.kr>), 인구총조사, 검색일: 2024. 1. 25., 2024. 10. 2.
국가통계포털(<https://kosis.kr>), 장래인구추계, 검색일: 2024. 1. 25.
국가통계포털(<https://kosis.kr>), 주민등록인구현황, 검색일: 2024. 1. 25., 2024. 10. 2.
빅카인즈(<https://bigkinds.or.kr>), 검색일: 2024. 1. 25.
질병관리청(<https://kdca.go.kr>), 지역사회건강조사, 검색일: 2024. 3. 25.
학교알리미(<http://schoolinfo.go.kr>), 초등학교 기본정보, 검색일: 2024. 3. 25.
e-나라지표(<https://index.go.kr>), 국내인구이동통계, 검색일: 2024. 11. 25.

<보도자료>

경북문화신문(2024. 1. 21.), “경북교육청, 소규모학교 통폐합 기준 ‘학생 수 15명 이하’ 변경”.
유정규(2024. 8. 19.), “‘인구 늘리기’ 허상 쫓는 우리 지자체와는 확실히 다른 접근: 일본 농촌의 새로운 자치모델 ‘RMO’”, 오마이뉴스.

<법령>

공유재산 및 물품 관리법(시행 2024. 7. 10. 법률 제19990호, 2024. 1. 9., 타법 개정).
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(시행 2022. 12. 1. 법률 제18527호, 2021. 11. 30., 일부 개정).
농어촌 영향평가제도 운영 지침(시행 2020. 10. 23. 농림축산식품부 고시 제2020-85호, 2020. 10. 23., 제정).
농업·농촌 및 식품산업 기본법(시행 2024. 10. 25. 법률 제19750호, 2023. 10. 24., 일부 개정).
농촌 지역 공동체 기반 경제·사회 서비스 활성화에 관한 법률(시행 2024. 8. 17. 법률 제19640호, 2023. 8. 16., 제정).
생활인구의 세부요건 등에 관한 규정(시행 2023. 5. 18. 행정안전부 고시 제2023-33호, 2023. 5. 18., 제정).
영유아보육법(시행 2023. 12. 14. 법률 제19456호, 2023. 6. 13., 일부 개정).
영유아보육법 시행규칙(시행 2024. 10. 22. 교육부령 제341호, 2024. 10. 22., 일부 개정).
인구감소지역 지원 특별법(시행 2024. 6. 27. 법률 제19840호, 2023. 12. 26., 타법 개정).

인구감소지역 지원 특별법 시행령(시행 2024. 6. 11. 대통령령 제34564호, 2024. 6. 11., 일부 개정).

약사법(시행 2025. 2. 21. 법률 제20328호, 2024. 2. 20., 일부 개정).

의료법(시행 2024. 10. 22. 법률 제20513호, 2024. 10. 22., 타법 개정).

의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(시행 2026. 3. 27. 법률 제20415호, 2024. 3. 26., 제정).

재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률(시행 2023. 12. 14. 법률 제19434호, 2023. 6. 13., 일부 개정).

지역보건법(시행 2024. 7. 3. 법률 제19903호, 2024. 1. 2., 일부 개정).

출입국 관리법(시행 2023. 12. 14. 법률 제19435호, 2023. 6. 13., 일부 개정).

KREI

www.krei.re.kr

저출생·초고령화에 대응한 농촌정책의 전환(1/2차년도)

A Study on the Transition of Rural Policy in Responsive to
Low Birth Rate and Hyper-aging (Year 1 of 2)

한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T.1833-5500 F.061) 820-2211

