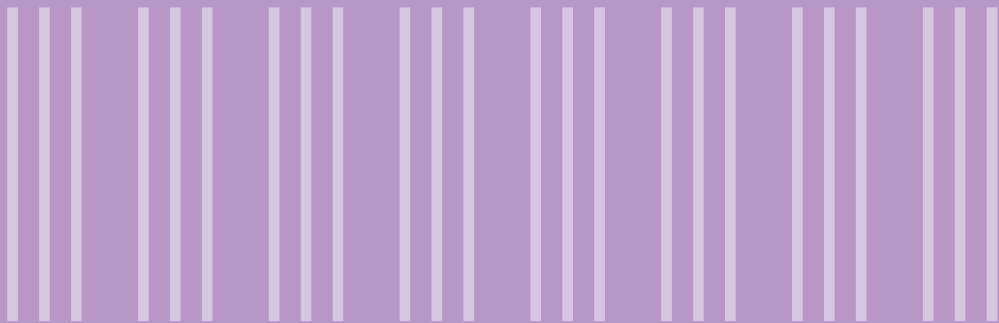
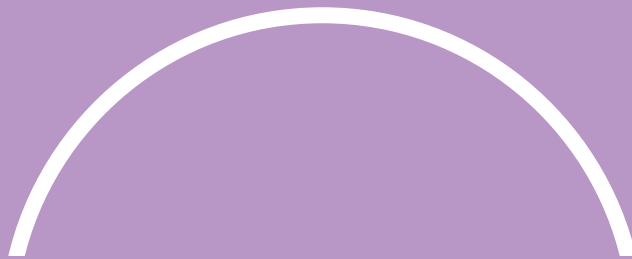




2023.11.06.

국회미래연구원 | 국회미래의제 | 23-06호

# 농어촌 고령화에 대응하는 인력정책 방향



민보경



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 농어촌 고령화에 대응하는 인력정책 방향

민보경 삶의질그룹장

- 서론: 농어촌 여건 변화에 따른 미래 인력 확보 방안의 필요성 증대
- 농어촌의 인구 현황 및 전망
- 농어업의 현황과 문제 인식
- 관련 정부 정책 및 한계점
- 외국 사례
- 농어업 인력 정책 방안

## 요약

- 농어촌·농어업의 고령화 현상에 따라 인력 부족 문제 등이 지속적으로 발생하고 있는 바 이를 해결할 수 있는 중장기 방안 모색 필요
  - 본 연구는 농어촌 인구위기 해결방안으로서 단기적 접근이 아닌 중장기적 관점에서 다양한 미래지향적 이슈 발굴 및 접근 방향 제시
- 농어촌 사회의 고령인구 비율은 지속적으로 증가하여 65세 고령인구 비율은 농가 49.8%, 어가 44.2%로 우리나라 전체 고령인구 비율인 18.0%과 비교할 때 농어촌 고령화는 심각한 수준
  - 지난 50년간 농어촌사회 내 농어가인구는 도시지역으로 급격하게 인구가동이 이루어졌으며, 초고령화에 따른 자연감소 가속화
- 농어촌 인력정책 방향은 농업과 어업의 지속성과 경쟁력 강화를 목표로 하여 지속적인 저출생, 비혼 증가, 고령화 등 인구구조 변화의 시대적 흐름을 상수로 설정하여 이에 대한 적응 전략을 수립하되, 급격하게 변화하는 속도를 완화하기 위한 전략도 마련해야 함
  - 고령화, 청년들의 수도권 및 도시 유출 등 인구위기에 대응하기 위해 농어업 및 농어촌 인구 증대를 위한 정책적 노력(안화 전략)과 산업구조 변화, 첨단기술 발달 등의 환경변화를 준비하기 위해 농어업 구조개선, 인식전환 등 농어업의 체질을 개선하려는 정책적 노력(적응 전략)의 병행 필요
- 청년, 외국인 등 인구유입을 통한 농어업 인력 확충 및 역량 강화
  - 농어업으로부터 얻을 수 있는 소득이 안정적이어야 하며 특히 농어업을 준비하는 단계에 투입되는 비용과 미래에 대한 불확실성을 줄여 청년 등 신규 농어업인의 진입장벽을 낮추고 농어업기술교육 등을 통해 전문인력으로 육성될수 있는 지원방안 강화
  - 부족한 노동력을 안정적으로 확보하기 위한 방안으로 외국인 노동자의 농어업분야의 고용확대를 검토하되, 지속적으로 근무할 수 있는 여건 마련을 위해 정착을 지원하고 지역사회 구성원으로 주민성 확보를 위한 제도적 개선방안 모색
- 스마트 농어촌 조성과 스마트 농어업을 위한 인력 양성
  - 스마트농어업은 정보통신기술을 농어업에 접목시켜 생산력과 경쟁력을 제고시키는 핵심적인 미래 과제로, 이를 위해서는 스마트 기술 활용 인력 육성, 관련 창업 생태계지원 강화 필요
  - 스마트농어업은 농어촌 사회의 디지털 전환을 가져올 수 있는 계기가 되므로 사회혁신, 규제혁신 등과 병행할 필요가 있으며, 이를 이끌 수 있는 혁신형 인재육성이나 교육체계 마련 등 정책적 지원도 요구됨

## 요약

- 중장기적 접근으로 농어업 인력 수급 안정화를 위한 정책 지원 및 제도개선
  - 지역별 농어업인력의 수급상의 미스매치(mismatch) 점검 및 해소방안 검토를 위해 지역의 노동, 산업 상황에 대한 모니터링과 이러한 특성이 반영된 인력 정책 방향 설정 및 제도개선
  - 귀농·귀촌인, 귀농·귀촌희망인 대상 지원 정책에서 나아가 생활인구까지 포함하는 폭넓은 정책 대응을 위해 농어촌이 삶과 일터로서 새로운 기회의 공간이 될 수 있도록 지속적 지원책 마련

### ■ 저출생, 고령화, 인구유출로 인한 농어촌 사회의 붕괴 우려

- 지속적인 초저출산 현상, 청년 인구의 수도권 쏠림 현상으로 농어촌 지역의 고령화, 노동력 부족, 생산성 저하 발생
  - 계속되는 저출생으로 인구감소지역이 확대되고 있으며 특히 농어촌은 인구 과소화, 생활서비스 여건 악화, 노동인력 부족 문제 등이 심화되고 있음
  - 농어촌 사회의 고령인구 비율은 지속적으로 증가하여 65세 이상 고령인구 비율은 농가 49.8%, 어가 44.2%(통계청, 2022 농림어업조사)로 우리나라 전체 고령인구 비율인 18.0%(행정안전부, 2022 주민등록 인구 현황)과 비교할 때 농어촌 고령화는 매우 심각한 수준
  - 농가의 60% 이상이 노동력 부족에 시달리는 상황이며 향후 인구 고령화 추세에 따라 내국인 농어업 취업자 수는 지속적으로 감소할 것으로 전망(마상진 2022)되어 농어촌 사회를 위한 정책적 대응이 시급한 상황

### ■ 저성장, 기후위기, 4차산업혁명 등의 미래 여건 변화에 대한 대응 지체

- 4차 산업혁명 등의 기술변화, 저성장, 기후위기 등 미래 환경변화로 인한 위기 대응 및 농어업 혁신 역량의 필요성 대두
  - 지속적인 저성장, 부의 양극화 심화와 함께 도농 및 산업 부문간 격차 심화
  - 사물인터넷, 인공지능, 빅데이터 등 최첨단기술이 전 산업 분야와 융합하면서 농어촌 사회에도 영향을 미치고 있으나 이에 대한 대응은 지체되고 있으며 이를 이끌 수 있는 농어업 분야 인적 역량이 부족한 상황
  - 도농간 격차 해소 등 지역균형적 접근은 물론 기후변화 대응, 물-에너지-식량 연계, 지속가능한 사회를 위한 농어촌 사회의 미래 대응 역량 제고 필요

### ■ 연구질문: 고령화, 산업여건 변화에 따른 농어촌의 인력 문제 해결을 위한 중장기 전략은 무엇인가?

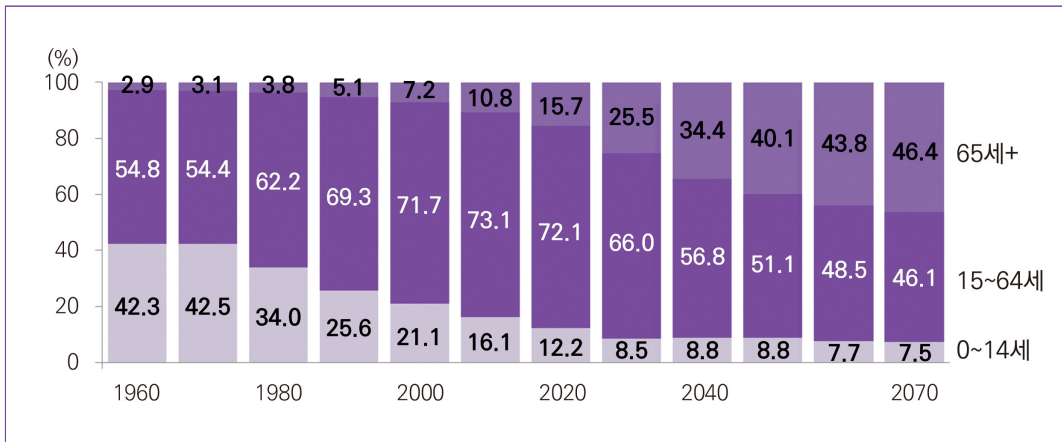
- 농어업, 농어촌의 고령화 현상과 농어업의 위기적 상황에 따른 인력 부족 문제 등이 지속적으로 발생하고 있음에 따라 이를 해결할 수 있는 중장기 방안 모색 필요
  - 본 연구는 농어촌 고령화에 따른 인력 부족의 활용 방안을 모색하고자 미래 환경 변화를 고려하여 종합적으로 접근하고자 함
  - 농어촌 인구위기 해결방안으로서 단기적 접근과 중장기적 관점에서 다양한 미래지향적 이슈 발굴 및 접근 방향 제시

## 2

## 농어촌의 인구 현황 및 전망

- 국내 인구는 2020년 5,184만 명으로 최고점을 기록한 이후 감소하여, 2023년 현재 5,156만명임
  - 2030년에 5,120만 명으로 감소하고, 2070년에는 3,766만 명 수준까지 감소할 것으로 전망됨<sup>1)</sup>
- 2023년 현재 생산연령인구는 총인구의 70.5%(3,637만명), 65세 이상 고령인구는 18.4%(945만명), 0-14세 유소년 인구는 11.0%(569만명)인 것으로 나타남.<sup>2)</sup>
  - 생산연령인구는 2030년 총인구의 66.0%(3,381만명), 2070년 46.1%(1,737만명) 수준으로 감소할 전망

**[그림 1]** 연령계층별 인구 구성비, 1960~2070(중위)



자료: 통계청 보도자료(2021.12.9.), 장래인구추계: 2020~2070년.

1) 통계청 보도자료(2021.12.09.) 장래인구추계: 2020~2070년.

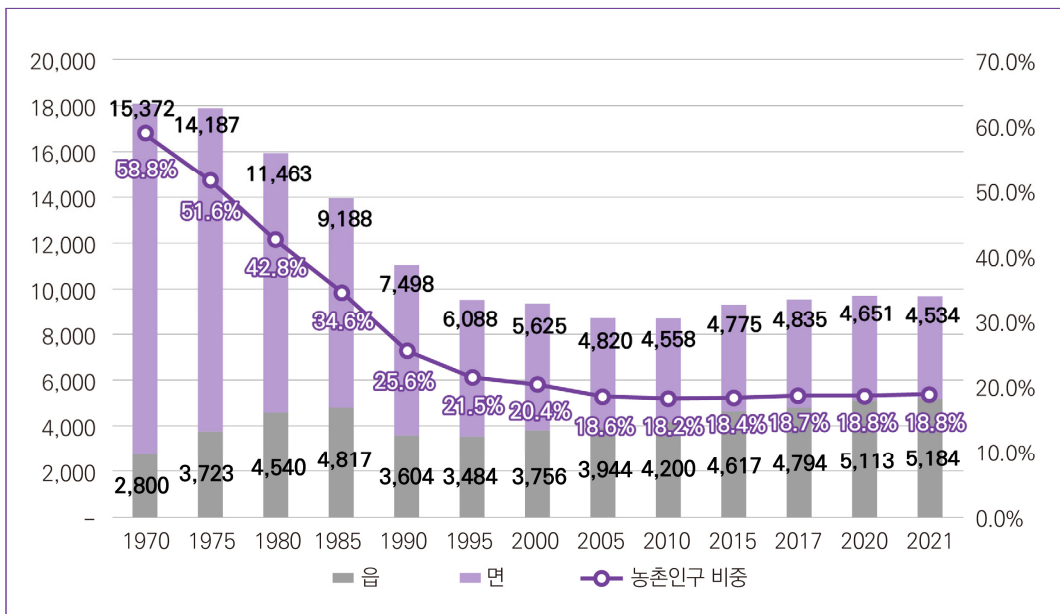
2) 통계청, 장래인구추계(KOSIS, 접속일: 2023.8.14.)

### 1) 농촌 인구

- 2021년 기준 농촌에 거주하는 인구는 약 972만 명(도시 인구 4,202만명)으로 우리나라 총인구의 18.8%를 차지함
  - 베이비부머의 귀농·귀촌과 대도시 근교 농촌으로의 인구 유입 등의 요인으로 2010년부터 농촌 인구가 소폭 증가

[그림 2] 농촌 인구 변화

(단위: 천 명)

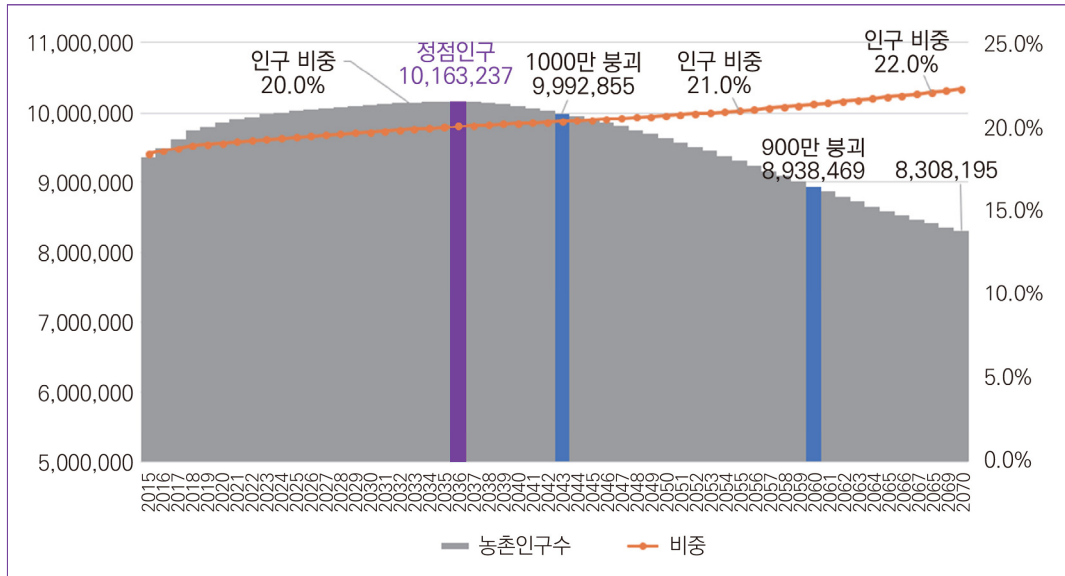


출처: 성주인 외(2023). 원자료: 통계청, 인구총조사.

- 미래 농촌 인구 전망 결과, 2035년 약 1,000만 명을 기점으로 감소세로 전환되어 2070년 약 830만 명까지 축소될 것으로 예측됨(송미령 외, 2021)
  - 농촌의 고령화율은 2045년에 32.8%까지 증가하며 정점을 찍을 것으로 보임. 이후에는 사망자 증가, 신규 유입 감소 등으로 농촌 인구의 절대적 규모가 감소하면서 농촌의 고령화율은 2069년에 28.1%까지 감소할 것으로 예상됨(송미령 외, 2021).



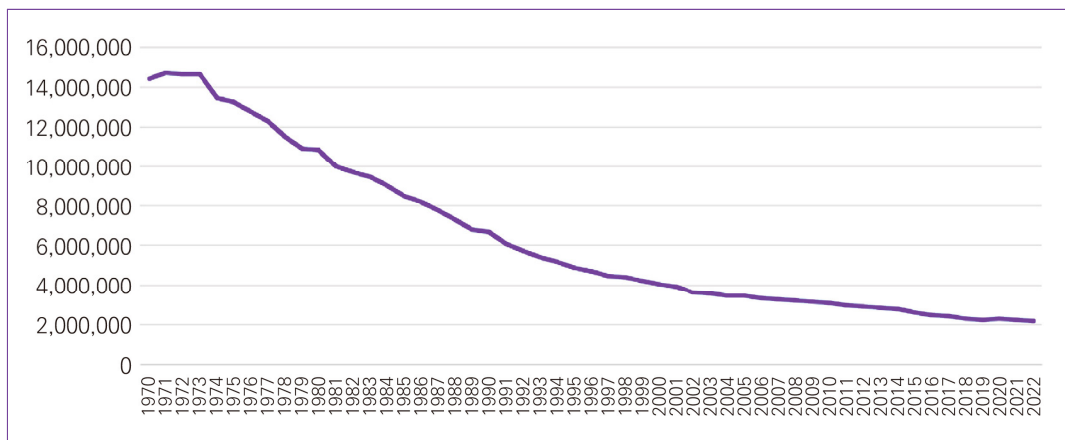
[그림 3] 농촌 인구 추계 (2015~2070년)



자료: 송미령 외(2021, p. 33).

- 통계청의 농림어업조사에 따르면, 농가인구는 1970년 14,421,730명에서 2022년 2,165,626명으로 지속적으로 감소하여 연평균 3.54% 감소
  - 농가인구는 도시로의 이동과 고령화로 인한 자연감소로 1980년 천만여명, 1990년 6백60만명, 2000년 4백만명, 2010년 3백만명에서 2020년 2백30만명으로 계속적으로 감소 추세

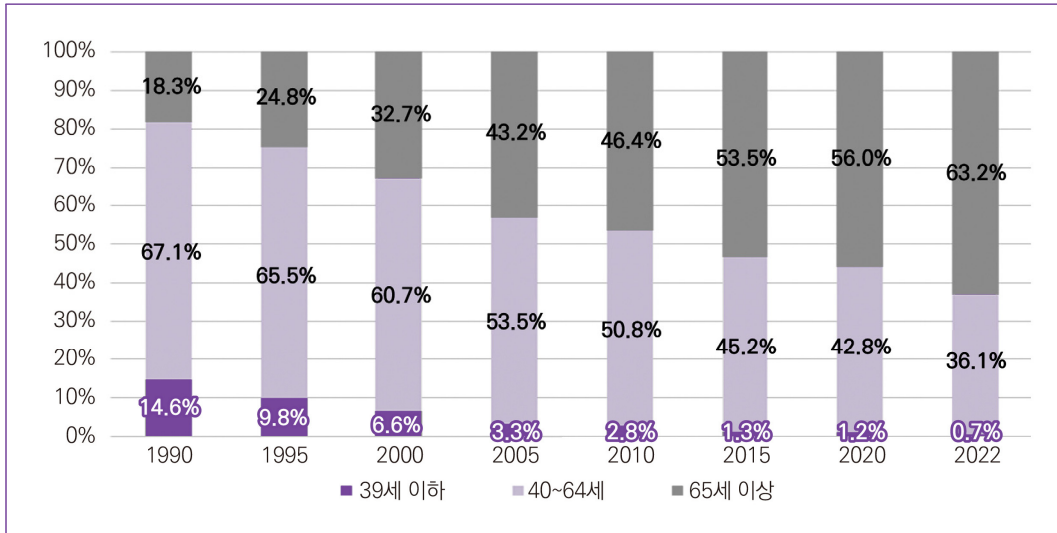
[그림 4] 농가인구 추이(1970~2022)



자료: 통계청, 농림어업조사, 각년도.

- 청년 농업경영주가 있는 농가 수의 감소 속도가 전체 농가 수의 감소 속도보다 빠르며, 청년 농가가 차지하는 비중은 지속적인 감소 추세
  - 농가 수는 2000년 138.4만 호에서 2020년 103.5만 호로 연평균 1.4% 감소하였으며, 청년 농업경영주가 있는 농가 수는 2000년 9만 1,516호에서 2020년 1만 2,426호로 연평균 9.5% 감소함
  - 만 65세 이상의 고령 농업경영주 비율은 2000년 32.7%에서 2022년 63.2%로 급격히 증가하였으며, 만 39세 이하의 청년 농업경영주 비율은 2000년 6.6%에서 2022년 0.7%로 급감하였음

[그림 5] 경영주 연령별 농가 비율(1990-2022)



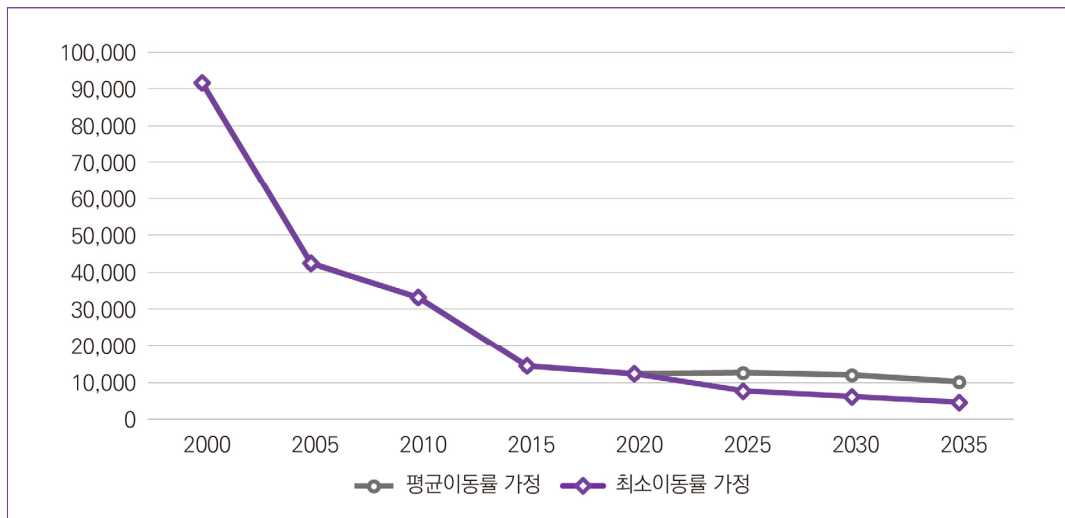
자료: 통계청, 농림어업조사, 각년도

- 고령농가 중, 영농승계자가 있는 농가 비율은 매우 낮은 수준으로, 대부분의 농가에서는 승계자, 즉, 농업생산을 이어나갈 인력이 없음
  - 농림어업조사에 따르면 고령농가 중 영농승계자가 있는 농가 비율은 2011년 12.6%에서 2019년 8.4%로 감소하여 고령농가의 10가구 중 9가구는 영농승계자가 없는 상황이라고 볼 수 있음
- 청년 농업경영주 수도 감소할 것으로 전망되고, 농업경영주 고령화율은 더욱 증가할 것으로 전망됨(엄진영 외, 2021)
  - 청년 농업경영주 수는 2020년 12,426명에서 가정에 따라, 2030년에는 6,311명(최소 이동률

- 가정), 12,016명(평균 이동률 가정)으로 감소할 것으로 전망됨
- 청년 농업경영주 수의 급격한 감소로 농업경영주의 고령화율은 2020년 56.0%에서 2025년 67.4%(최소 이동률 가정), 64.0%(평균 이동률 가정), 2030년 77.9%(최소 이동률 가정), 70.7%(평균 이동률 가정)로 급격히 상승할 것으로 전망됨

[그림 6] 청년 농업경영주 수 변화와 전망

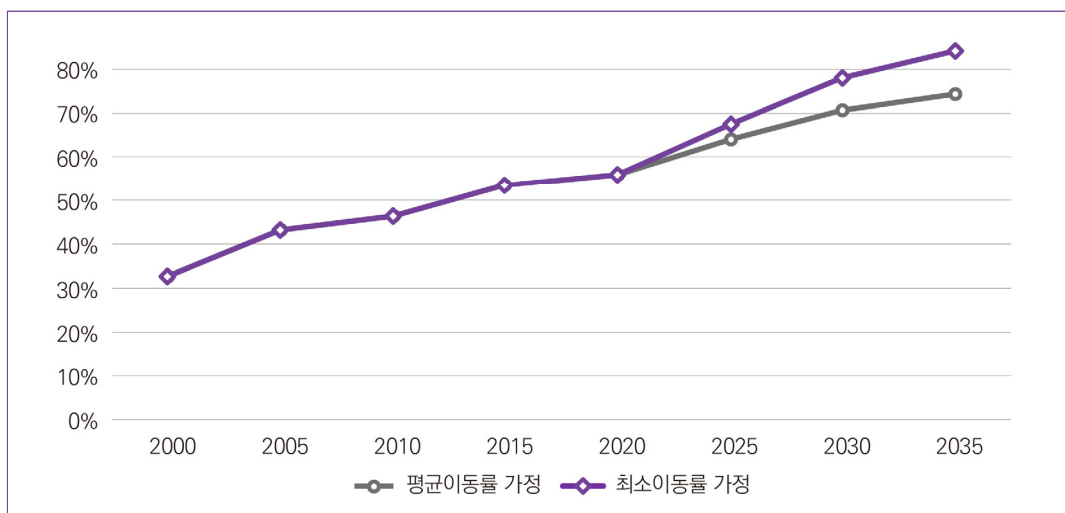
(단위: 명)



자료: 엄진영 외(2021) p.106 재구성

[그림 7] 농업경영주의 고령화율 변화와 전망

(단위: %)

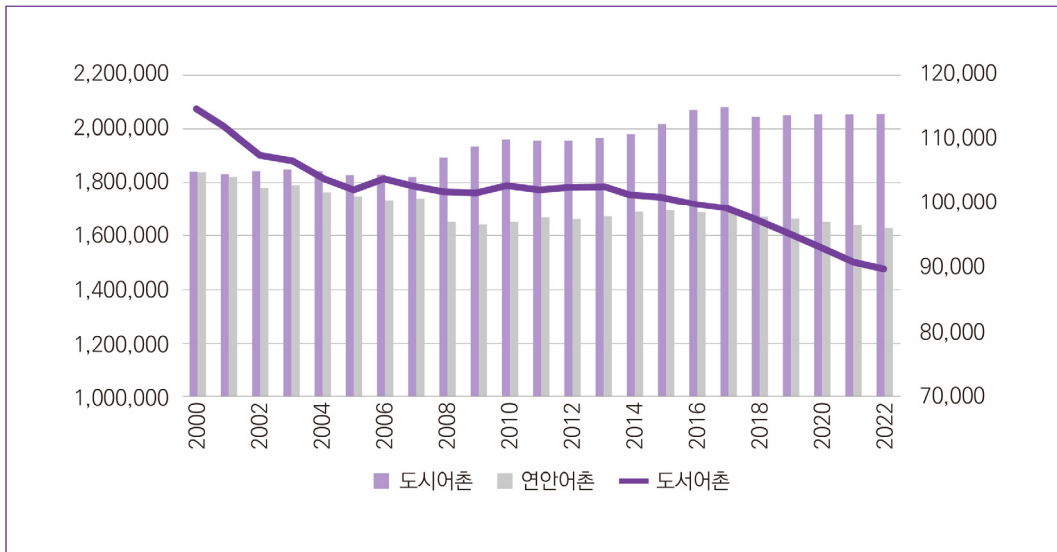


자료: 엄진영 외(2021) p.106 재구성

## 2) 어촌 인구

- 어촌 지역은 일반적으로 도시어촌, 연안어촌, 도서어촌(섬어촌) 등의 유형으로 분류
  - 어촌의 유형에 따른 인구규모, 구조 및 변화가 상이하게 나타나므로 어촌의 인구를 유형별로 구분하여 살펴본 결과, 연안어촌과 도시어촌은 2015년, 2017년을 기점으로 하락추세로 전환하였으며, 도서어촌은 지속적으로 인구가 감소하며 다른 입지유형에 비해 하락의 폭이 큰 것을 알 수 있음

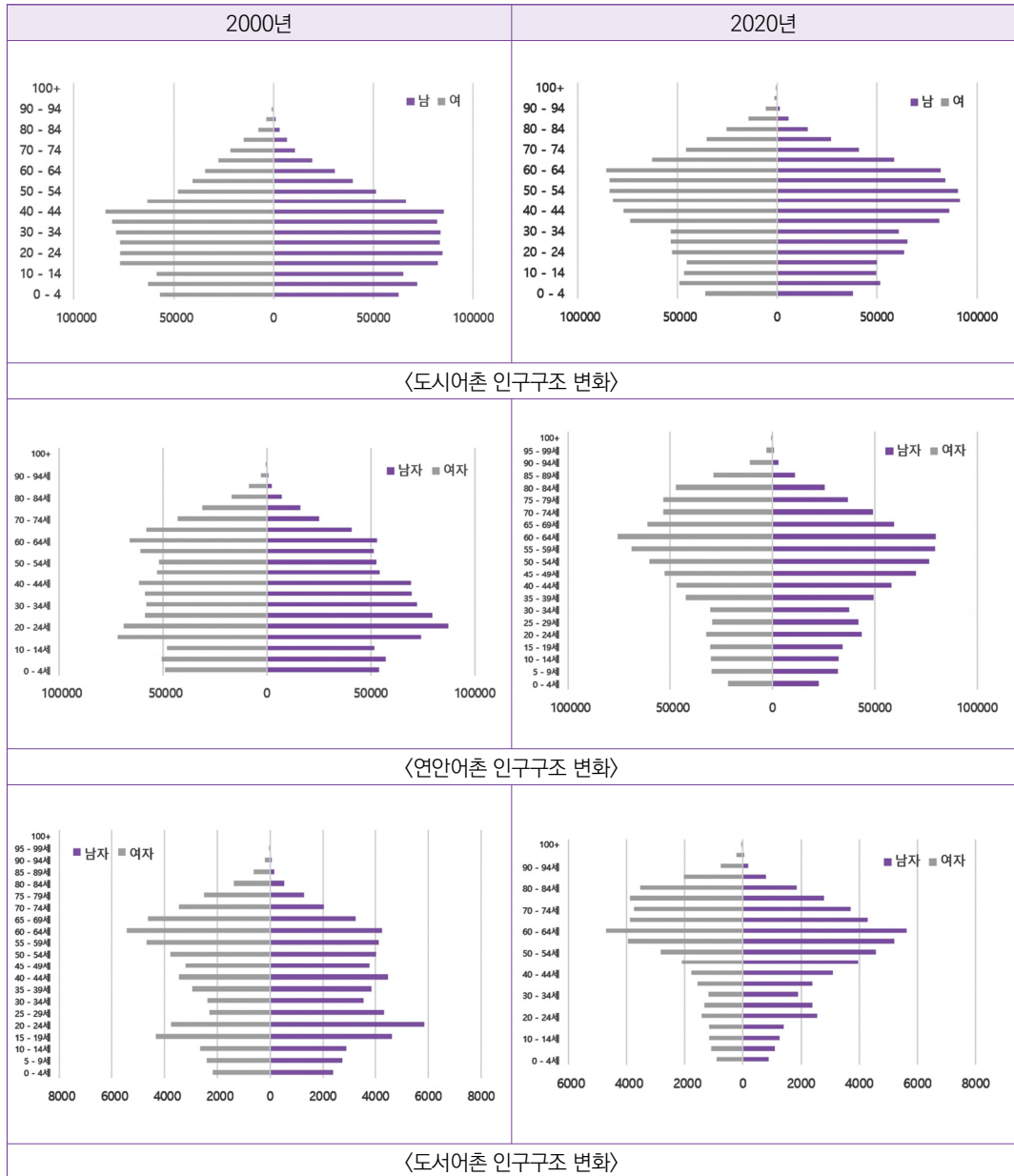
[그림 8] 어촌 입지유형별 인구변화



자료 : 통계청, 주민등록인구 통계 자료를 활용하여 재구성

- 어촌지역 인구구조의 급격한 변화는 심각한데, 특히 고령화의 심화, 청년인구 비율의 급감은 어촌지역사회의 대표적인 문제점으로 부각되고 있으며, 미래 어촌의 지속가능성을 고려하였을 때 우려할 만한 수준
  - 2000년과 2020년의 어촌지역 연령구조 변화를 살펴보면, 2000년과 비교하여 2020년에는 고령인구 비율이 증가하여 항아리 형의 인구구조로 변화
  - 고령화는 연안어촌보다는 도서어촌이 심각하며, 도서어촌은 청년인구 대비 고령인구의 비율이 매우 높은 기형적인 인구구조를 보이고 있어, 어촌의 산업활동 유지를 위해 어려움에 직면

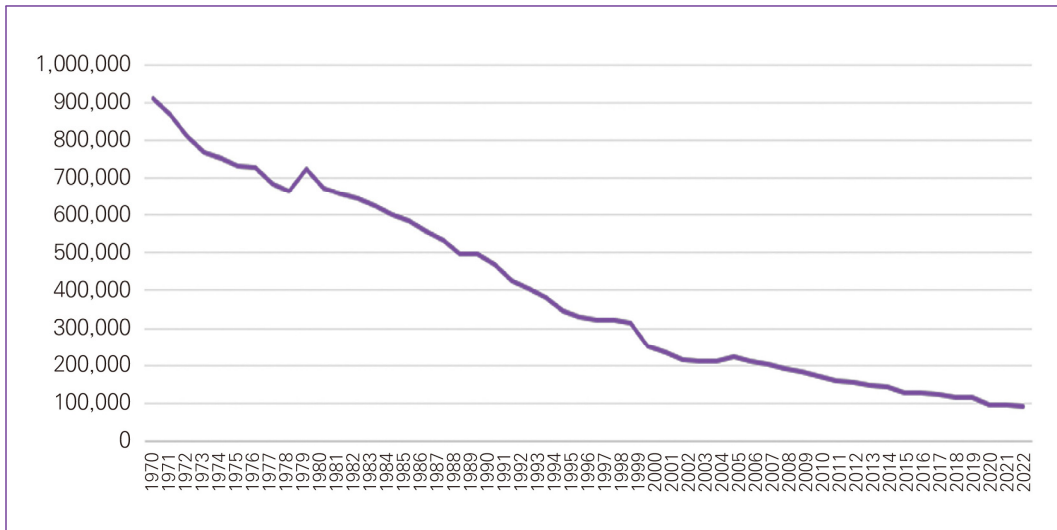
[그림 9] 어촌 입지유형별 인구구조 변화



자료 : 조정희 외(2021), p.26 재구성

- 어촌사회는 지난 1967년 어가인구 114만명을 정점으로 1970년 91만명, 1990년 49만명, 2000년 25만명, 2010년 17만명, 2022년 9만명으로 연평균 4.3% 감소
  - 지난 50년간 어촌사회 내 어가인구는 도시지역으로 급격하게 인구이동이 이루어졌으며, 초고령화에 따른 자연감소로 가속화되는 양상

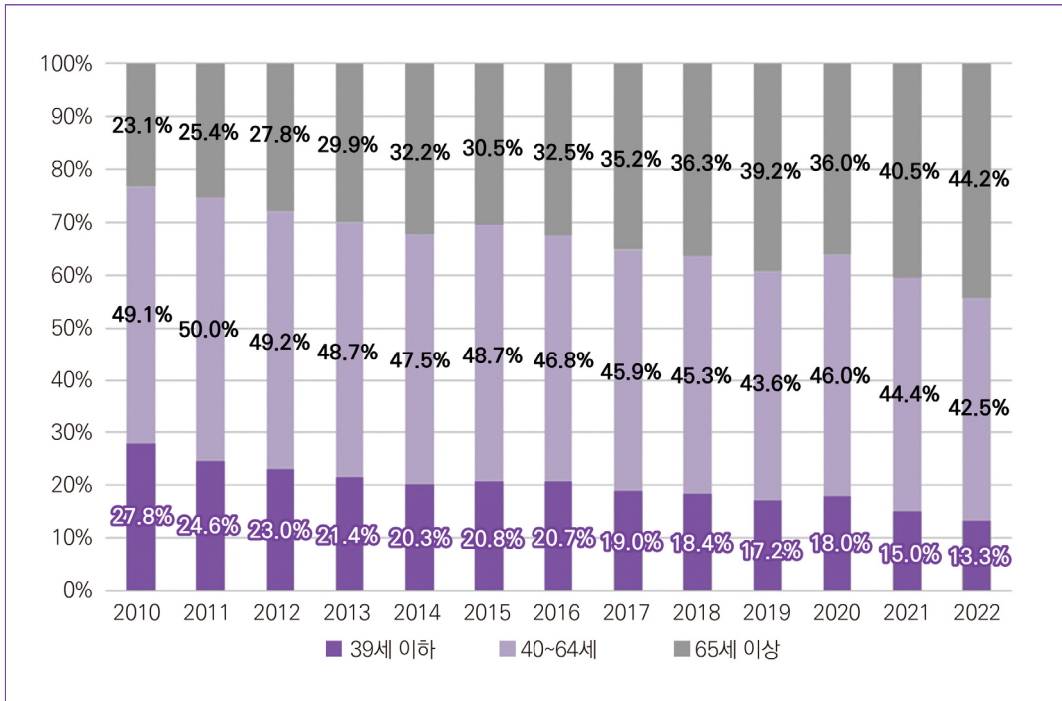
**[그림 10]** 어가인구 추이(1970-2022년)



자료: 통계청, 농림어업조사, 각년도.

- 어촌사회는 고령화가 급속하게 진행되면서 65세 이상 어가인구 비율이 2010년 23.1%에서 2022년 44.2%로 12년 사이에 21.1%p 증가
  - 2010년 39세 이하 청년 어가인구 비율은 전체 어가 인구의 27.8%를 차지하였으나 2015년 20.8%, 2020년 18.0%, 2022년 13.3%로 지속적으로 빠르게 감소 추세
  - 어가인구 중 가장 비중이 큰 연령은 2010년 이후 40-64세에 해당하였으나, 2022년 들어 65세 이상 고령 어가인구가 44.2%, 40-64세 어가인구는 42.5%를 차지하여 고령층이 가장 큰 비중을 차지함
  - 어촌사회는 저출산, 초고령화 문제를 넘어 인구가 지속적으로 감소하면서 지역소멸 위기에 직면
    - 어촌지역(연안 읍면동)을 대상으로 인구추계와 지역소멸지수를 산출한 결과, 2015년 기준으로 지역소멸지수 0.2미만인 어촌지역은 131개소(31.12%), 2045년에는 211개소 증가한 342개 지역으로 전체의 81.24%(박상우 외, 2018)

[그림 11] 연령별 어가인구 비율(2010-2022)



자료: 통계청, 농림어업조사, 각년도.

### 3

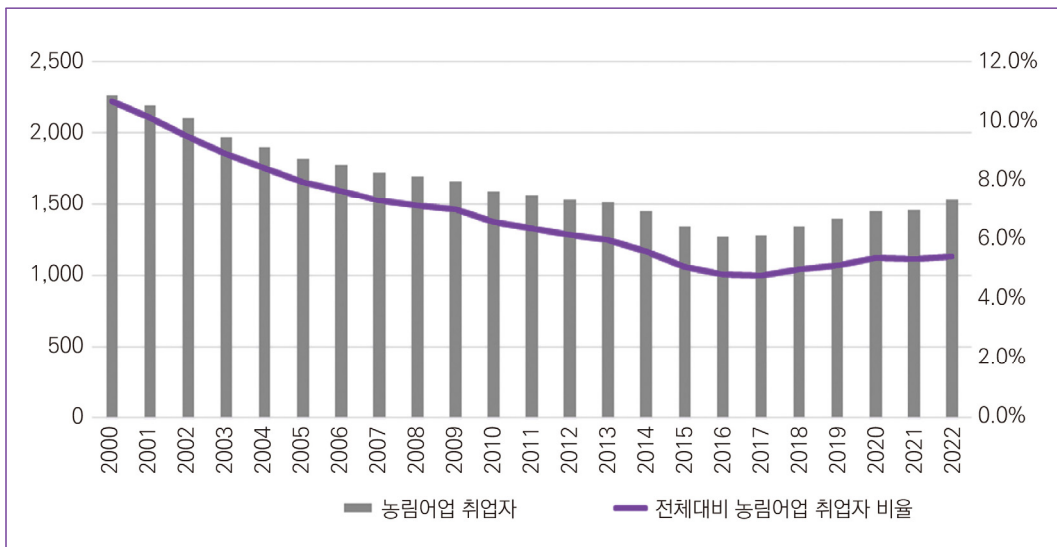
## 농어업의 현황과 문제 인식

### ■ 농어업인구의 초고령화와 비숙련 종사자 중심의 노동공급

- 2000년대 이후 농림어업 취업자 변화를 보면 2016년까지 지속적으로 감소해오던 추세에서 벗어나 2017년 이후 연속 증가 추세에 있으나 연령대별로 살펴보면 고령층 근로자 비중이 증가하고 청년층과 중년층은 비중 감소
  - 농림어업 취업자 수는 2017년부터 지속적으로 증가하여 2022년 150만명을 넘어섰으나 2017-2020년 농림어업 취업자 수 증가는 주로 60대 이상 고령층과 비임금 근로자(경영주, 가족종사자) 증가에 의한 것으로 50대 이하 인력은 지속적으로 감소하였음(마상진 외, 2023)
  - 최근 농어업인구 증가는 60대 이상, 임시·일용직 근로자가 증가한 것으로 청년 및 중년층과 상용근로자는 감소하여 고용의 질이 악화되고 있는 것으로 나타남(마상진, 2022)
  - 2013년 이후 정부의 워크넷<sup>3)</sup>에 등록된 연도별 구인, 구직 현황을 살펴보면 농림어업직 분야는 항상 구인자가 구직자보다 많았으며, 2022년 구인자 대비 구직자 비율은 68.6%(마상진 외, 2023)

[그림 12] 농림어업 취업자 및 전 산업 대비 비율 변화

(단위: 천명)

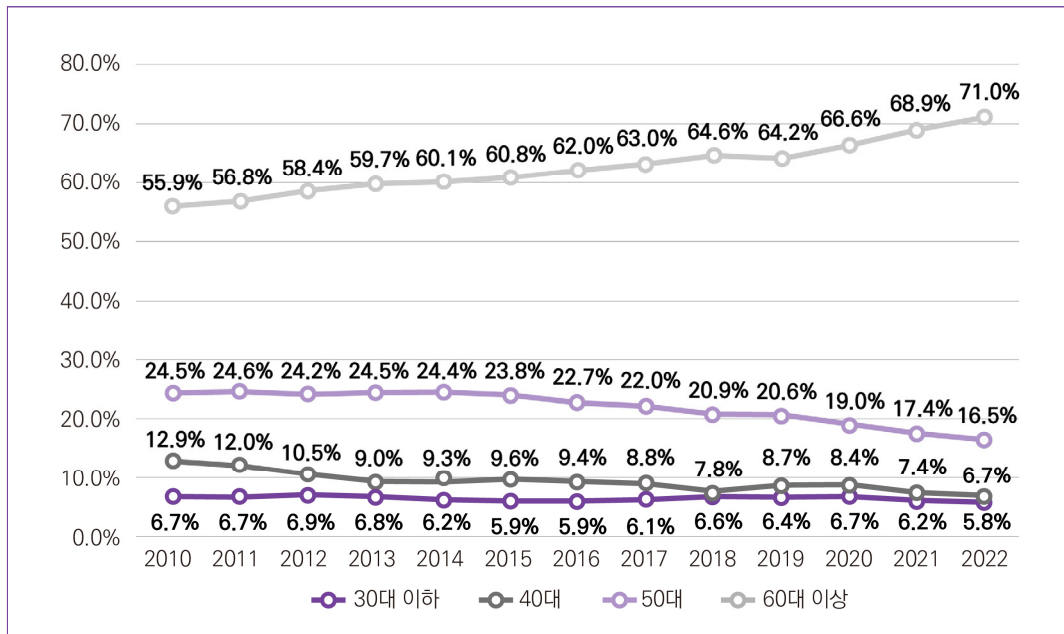


자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각년도

3) 전국고용센터, 한국산업인력공단, 시군구에서 입력한 자료를 집계한 값임(마상진 외, 2023)



[그림 13] 농림어업 취업자 연령대별 비율 변화



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료, 각년도; 마상진 외(2023) p.3 재구성

#### ○ 외국인 노동자로 지탱하는 농어업의 불안한 미래

- 농어촌의 과소화, 고령화로 인한 만성적인 노동력 부족으로 인해 외국인 근로자에 대한 의존도가 증가하였으나, 최근 코로나19 이후 외국인 근로자 입국 제한 등으로 인해 농어업인력 수급의 어려움을 경험
- 향후 코로나19와 같은 돌발요인이 발생 시 농어업의 구조적 한계로 인한 인력 수급 불균형 현상은 외국인 근로자 입국이 제한되는 상황에서 확대될 우려가 있음(김용준·이수행, 2022)
- 고용허가제 농업부문 외국인근로자(E-9) 신규 도입 규모는 2020년과 2021년의 코로나19에 따른 급격한 감소를 제외하면 2019년까지 약 6,000명에서 7,000명 범위에서 꾸준히 유지되어 왔으며, 농업부문 고용허가제(E-9) 체류 외국인 근로자 수는 2007년 6,504명에서 2019년 3만 1,378명으로 급격히 증가(엄진영, 2022)
- 외국인 근로자 규모는 미등록 외국인 근로자가 농촌 인력의 상당수를 차지하는 상황에서 공식통계를 통해서 알 수 없으나 2020년 한국농촌경제연구원 조사에 따르면, 채수·과수 등 작물재배 농가의 24.9%는 외국인 근로자만 고용하고 있었으며, 내국인과 외국인을 함께 고용하는 농가는 39.3%로 조사되어 이를 종합하면, 외국인 근로자를 1명이라도 고용하는 농가는 전체의 64.2%에 해당함(엄진영 외, 2020)

**[표 1] 농업 현장 외국인근로자 고용분포**

| 구분    | 내국인만 고용 | 외국인근로자 고용분포 |             |
|-------|---------|-------------|-------------|
|       |         | 외국인만 고용     | 내국인과 외국인 고용 |
| 작물재배업 | 35.8%   | 24.9%       | 39.3%       |
| 축산업   | 16.1%   | 39.2%       | 44.8%       |

자료: 엄진영 외(2020)  
2020년 농가(N=402)를 대상으로 설문조사한 결과를 분석

- 농어업에 대한 인식 개선을 위한 환경 조성 필요
  - 디지털 전환, 4차산업혁명 등 기술발달로 인해 농업과 어업은 노동집약적 산업에서 벗어나 숙련된 인력을 필요로 하는 전문화된 산업으로 이행되어, 인식 전환을 위한 환경 조성 필요
    - 농어업을 직업으로 선택하기 위해서는 소득을 포함한 농어촌에서의 삶의 질이 도시지역에서 직업을 선택할 때보다 우위에 있어야 하므로 이를 위한 농어업 분야의 혁신 필요
    - 농어업 분야 소득 증대, 농어업 종사자의 전문성 강화를 위한 교육훈련 등 다각적인 정책방안 마련 필요
- 기술의 발전으로 인한 농업과 어업의 스마트화
  - 4차산업혁명의 환경변화에 따른 농어업 기술의 발전은 노동력 부담을 덜 수 있는 미래 농업의 기회적 요인
    - 현장에서 노동력 부담을 덜 수 있으며, 데이터 기반의 수익성 극대화, 안전한 노동환경 조성에 기여하는 스마트 농어업에 대한 기대 높아짐
    - 스마트 기술개발 및 보급을 위한 대학, 농업기술센터 등 관련 기관의 기능 강화가 필요함
- 산업 융복합의 고도화
  - 농어업의 경관 및 관광산업화, 도시와 농어촌의 파트너십 구축 등 저밀도 경제(low density economy), 6차 산업화 등 전통적인 산업구조 변화와 새로운 유형의 농어업 등장 가능성
    - 산업으로서의 농업과 어업에 대한 인식 전환이 필요하며, 농수산물을 생산하는 것에 국한되는 것을 넘어 농어업의 지평을 넓히는 정책이 요구됨

#### ■ 중장기 계획 및 관련 정책

- '농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획'(이하 삶의 질 기본계획)은 2004년 제정된 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(이하 농어업인 삶의질법)에 근거해 수립되는 농어업인 및 농어촌 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 보건·복지, 의료, 문화, 교육 등 다양한 분야에 걸친 종합계획이자, 단일 부처에서 해결하기 어려운 과제를 부처 간 협업을 통해 수립하는 범부처 계획의 성격을 가짐
  - 4차 삶의 질 기본계획(2020-2024)은 '전국 어디서나 삶의 질이 보장되는, 사람이 돌아오는 농어촌'을 비전으로 제시
  - 청년층을 중심으로 한 인구유출과 고령화 등 심각한 인구구조 변화를 겪고 있는 농촌으로 사람이 돌아올 수 있도록 농촌 지역의 복지, 교육, 문화, 주거, 환경, 경제 등 전반에 걸쳐 삶의 질을 개선하기 위한 정책들을 담고 있음
- '농업·농촌 및 식품산업 발전 계획(이하 농발계획)'은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따라 5년마다 수립되는 계획으로 농업, 농촌 및 식품산업 전반의 정책을 포괄함
  - 농촌 인구 및 농업 인력과 밀접하게 관련된 농촌 분야 세부과제는 '농촌공간계획 도입 및 농촌 재생 지원', '농촌 정주여건 개선', '농촌 필수 생활 서비스 지원', '여성농업인, 농촌 거주 여성 지원', '농업·농촌 소득 기반 다각화', '귀농·귀촌 활성화', '농촌 교류·체류 활성화' 등이며,
  - 농업 분야 세부과제는 '미래세대 농업인 육성', '스마트농업 확산', '농업인력의 안정적 공급' 등이 제시됨.
  - 먼저, 미래세대 농업인 육성을 위해 ① 청년농의 유입경로 확대 및 창업·정착기반 종합 지원, ② 예비농업인의 창업 성공을 위한 사전 교육 강화, ③ 청년농에게 은퇴 농가 이양 농지 제공, ④ 청년농의 육아부담 경감을 위한 상시 보육 지원체계 강화 등을 제시.
  - 둘째, 스마트농업은 생산성 향상을 통한 농업 혁신과 성장뿐만 아니라 기후위기, 노동력 부족, 생태계 파괴, 인구 변화 및 소비자 기호 대응 등에 대응하기 위해 매우 중요하며, 정부는 스마트농업의 확산을 위해 정책을 강화해 왔으며, 특히, 인력 측면에서 주요 과제로 ① 농업인의 스마트농업 기술 도입·활용 확대 위한 역량신뢰 제고, ② 세계적 수준의 스마트농업 기술 서비스 공급 기업 육성, ③ 현장 문제 해결용 전문 지식·기술 제공하는 전문가 육성 등 제시
  - 셋째, 농업인력의 안정적 공급을 위해 「농어업고용인력 지원 특별법」 제정(2024년 시행 예정), 인력증개플랫폼 구축 등 중장기 농업인력 지원정책 추진을 위한 제도적 기반을 강화하였으며 이민제도와 연계한 외국인력 장기취업 및 체류 방안 마련, 국내·외국 인력 공급 확대 및 제도개선 등을 추진

[그림 14] 제4차 삶의 질 기본계획의 비전, 목표, 전략, 과제

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                            |                                                                                       |                  |                                                                                             |                      |                                                                                                   |                     |                                                                                         |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>비전</b>                  | <b>전국 어디서나 삶의 질이 보장되는, 사람이 돌아오는 농어촌</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                            |                                                                                       |                  |                                                                                             |                      |                                                                                                   |                     |                                                                                         |
| <b>목표</b>                  | ① 주민을 포용하는 자립적 지역사회<br>② 어디서나 서비스 접근성이 보장되는 3·6·5 생활권<br>③ 농어촌다움이 살아있는 생명의 터전                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                            |                                                                                       |                  |                                                                                             |                      |                                                                                                   |                     |                                                                                         |
| <b>전략</b>                  | <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="background-color: #d9d9f1; padding: 5px;">생애주기별 복지서비스 제공과 포용적 공동체 육성</td> <td style="padding: 5px;">                             ① 농어촌 의료서비스 여건 개선<br/>                             ② 농어촌 통합 돌봄시스템 구축<br/>                             ③ 보육·육아 친화적 농어촌 지역사회 조성<br/>                             ④ 농어촌 사회 안전망 내실화                         </td> </tr> <tr> <td style="background-color: #d9d9f1; padding: 5px;">교육·문화 기회의 형평성 보장</td> <td style="padding: 5px;">                             ① 농어촌 특성을 반영한 교육 서비스 확충<br/>                             ② 농어촌 평생교육 강화<br/>                             ③ 농어촌 지역 문화·여가 향유 여건 향상<br/>                             ④ 주민 주도형 문화·여가 향유 지원                         </td> </tr> <tr> <td style="background-color: #d9d9f1; padding: 5px;">농어촌다움이 살아 있는 정주기반 구축</td> <td style="padding: 5px;">                             ① 농어촌 지역 교통 여건 확충<br/>                             ② 농어촌 주거 여건 및 기초생활 인프라 개선<br/>                             ③ 인구유입 촉진을 위한 정주기반 마련<br/>                             ④ 농어촌다움을 유지하는 환경·경관 보전                         </td> </tr> <tr> <td style="background-color: #d9d9f1; padding: 5px;">경제활동 다각화와 지역순환경제 구축</td> <td style="padding: 5px;">                             ① 농어촌 지역자원을 활용한 소득기반 다각화<br/>                             ② 농어촌 관광 활성화<br/>                             ③ 농어촌 취업·창업 촉진<br/>                             ④ 농어촌 여성 취업 지원 및 일손 부족 해소                         </td> </tr> </table> | 생애주기별 복지서비스 제공과 포용적 공동체 육성 | ① 농어촌 의료서비스 여건 개선<br>② 농어촌 통합 돌봄시스템 구축<br>③ 보육·육아 친화적 농어촌 지역사회 조성<br>④ 농어촌 사회 안전망 내실화 | 교육·문화 기회의 형평성 보장 | ① 농어촌 특성을 반영한 교육 서비스 확충<br>② 농어촌 평생교육 강화<br>③ 농어촌 지역 문화·여가 향유 여건 향상<br>④ 주민 주도형 문화·여가 향유 지원 | 농어촌다움이 살아 있는 정주기반 구축 | ① 농어촌 지역 교통 여건 확충<br>② 농어촌 주거 여건 및 기초생활 인프라 개선<br>③ 인구유입 촉진을 위한 정주기반 마련<br>④ 농어촌다움을 유지하는 환경·경관 보전 | 경제활동 다각화와 지역순환경제 구축 | ① 농어촌 지역자원을 활용한 소득기반 다각화<br>② 농어촌 관광 활성화<br>③ 농어촌 취업·창업 촉진<br>④ 농어촌 여성 취업 지원 및 일손 부족 해소 |
| 생애주기별 복지서비스 제공과 포용적 공동체 육성 | ① 농어촌 의료서비스 여건 개선<br>② 농어촌 통합 돌봄시스템 구축<br>③ 보육·육아 친화적 농어촌 지역사회 조성<br>④ 농어촌 사회 안전망 내실화                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                            |                                                                                       |                  |                                                                                             |                      |                                                                                                   |                     |                                                                                         |
| 교육·문화 기회의 형평성 보장           | ① 농어촌 특성을 반영한 교육 서비스 확충<br>② 농어촌 평생교육 강화<br>③ 농어촌 지역 문화·여가 향유 여건 향상<br>④ 주민 주도형 문화·여가 향유 지원                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                            |                                                                                       |                  |                                                                                             |                      |                                                                                                   |                     |                                                                                         |
| 농어촌다움이 살아 있는 정주기반 구축       | ① 농어촌 지역 교통 여건 확충<br>② 농어촌 주거 여건 및 기초생활 인프라 개선<br>③ 인구유입 촉진을 위한 정주기반 마련<br>④ 농어촌다움을 유지하는 환경·경관 보전                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                            |                                                                                       |                  |                                                                                             |                      |                                                                                                   |                     |                                                                                         |
| 경제활동 다각화와 지역순환경제 구축        | ① 농어촌 지역자원을 활용한 소득기반 다각화<br>② 농어촌 관광 활성화<br>③ 농어촌 취업·창업 촉진<br>④ 농어촌 여성 취업 지원 및 일손 부족 해소                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                            |                                                                                       |                  |                                                                                             |                      |                                                                                                   |                     |                                                                                         |
| <b>추진기반</b>                | ○ 농어촌서비스 기준 개편, 사전협의 제도 도입 및 농어촌 영향평가 지침 제정을 통한 삶의 질 위원회의 실효성 있는 범부처 정책 조정<br>○ 농촌협약 도입을 통한 지역 주도 삶의 질 정책 추진기반 제도화                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                            |                                                                                       |                  |                                                                                             |                      |                                                                                                   |                     |                                                                                         |

자료: 관계부처 합동(2020) 2020-2024 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획.

- 농촌 정책은 수도권, 대도시 등 비농촌 지역으로의 인구 유출을 억제함과 동시에 농촌으로의 인구 유입 유인을 제공함으로써 농촌 경제·사회를 활성화하고, 농업 부문의 인력 제공을 위해 중요함.
- 귀농·귀촌을 활성화하기 위해 예비 귀농귀촌인을 위한 사전준비 지원체계 확충, 귀농·귀촌인의 원활한 농촌 정착기반 마련, 농촌 교류·체류 확대를 통한 사람과 자본 유입기반 마련, 농업·산림의 치유기능을 활용한 교류 확대를 지역경제 활성화 등의 방안이 제시됨

- 2015년 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」(약칭 귀농어귀촌법) 제정 이후 귀어·귀촌 활성화 사업은 본격화되었으며, 제1차 귀어·귀촌 지원 종합계획(2018-2022년), 제2차 귀어귀촌 지원 종합계획(2023-2027년)으로 다양한 정책 수요를 반영하기 위한 과제 이행
  - 현재 해양수산부가 추진하는 세부 사업은 도시민의 안정적인 어촌 정착지원을 위한 귀어귀촌 종합센터 및 귀어학교 운영, 귀어창업 및 주택구입 자금지원 등 전방위에 이르고 있음

[표 2] 귀어·귀촌 지원정책 개요

| 귀어·귀촌 기관                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 주요 사업                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 귀어귀촌 종합센터               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (정보상담) 정책, 자금 용자, 교육, 실습 등 정보 제공 및 상담</li> <li>- (지역정보 제공) 귀농어·귀촌 희망자가 관심을 갖는 지자체의 정보 제공</li> <li>- (교육 운영) 귀농어·귀촌과 관련된 교육 프로그램 개발 및 연계</li> <li>- (정책 홍보) 박람회 출장상담 및 정책설명회 등을 통해 지원 정책 홍보</li> </ul> </li> <li>• 귀어귀촌 지원센터               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국 8개 귀어귀촌 지원센터 운영 (경기, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)</li> </ul> </li> <li>• 귀어학교               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국 8개 귀어귀촌 지원센터 운영 (인천, 경기, 강원, 충북, 충남, 전남, 경북, 경남)</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 귀어창업 및 주택구입 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시민의 안정적인 정착지원을 위한 지원(창업자금 3억원 이내, 주택구입 자금 7천 5백만원 이내)</li> </ul> </li> <li>• 어촌정착상담사 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 귀어귀촌인의 기술적 어려움을 해소하고 창업, 금융, 지원정책 등의 행정 컨설팅 지원</li> </ul> </li> <li>• 귀어인의 집 조성사업               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 귀어귀촌 희망자에게 임시 거처인 귀어인의 집 제공</li> </ul> </li> <li>• 어업인 교육훈련 및 기술지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 창업어가 멘토링 제도로 수산전문가가 창업어에게 기술, 경영 등의 교육·지도 등 제공</li> </ul> </li> <li>• 도시민 어촌유지지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시민 어촌유치지원 프로그램 개발·운영에 소요되는 사업비 50% 지원</li> </ul> </li> </ul> |

자료 : 귀어귀촌종합센터의 귀어귀촌 사업을 정리

### ■ 한계 및 문제점

- 농어촌 인력 확충을 위해 청년층 유입 전략을 제시하고 있으나 농어촌을 떠나는 원인과 농어업을 직업으로 선택하지 않는 근본적 원인 모색 및 해결방안 부재
  - 젊은 층이 농어촌을 떠나고, 농어업을 직업으로 선택하지 않는 근본적 이유에 대한 고찰 필요
  - 농어촌을 떠나는 원인과 농어업을 직업으로 선택하지 않는 원인을 명확히 제시하고, 원인을 완화 또는 제거하기 위한 장기적 관점의 구체화된 정책을 펴나가야 함
  - 농어촌을 떠나는 원인은 경제적, 사회적, 문화적, 환경적, 심미적 요인 등 다양한 요인이 있을 수 있는데, 개인의 입장에서 가장 삶의 질이 높을 것으로 판단되는 지역을 거주지로 선택할 것이므로 매력적인 거주지로서의 농어촌 조성 전략 필요

- 농어촌 현장에서 지역활성화 사업을 추진하기 위한 현장전문가, 주민주도의 사업체계 미흡으로 인한 정책의 실효성 부족
  - 농어촌 지역소멸위기에 대한 인식은 2015년 이후로 지속적으로 증가하였고, 소멸위기를 극복하기 위한 다양한 정책들이 수립되어 추진되고 있으나 다양한 방향성, 새로운 전략과 로드맵 등 기존과 다른 사업방식과 체계를 갖고 추진하고 있어, 농어촌지역 활성화 사업성과에 대한 기대만큼 좋은 성과를 보이고 있지 못하고 있음
  - 현재 추진되는 사업은 주민주도의 사업체계를 전제로 추진되고 있으나 고령화된 농어촌에서 젊은 청년세대가 있는 공동체는 많지 않으며 현장에서 사업추진을 위한 주민조직 구성에 어려움 발생
  - 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 전문가, 학계, 활동가를 활용한 사업추진 방안도 마련하였으나, 농어촌 관련 사업의 전문가 부재, 체계적인 사업추진 방식에 대한 교육미흡 또는 가이드 부재는 안정적인 사업체계를 마련하는데 한계 나타냄
- 단기간 추진, 지원 부족으로 인한 사업 일관성 확보 곤란 및 실효성이 미흡한 상황
  - 장기적인 사업추진과 농어촌 혁신을 통한 다각적 접근과 지원 필요
  - 농어촌의 지역소멸위기 극복과 인력부족 문제를 해소하기 위해서는 새로운 방식의 사업만 필요한 것이 아니라 이를 주도할 사람과 제도적 뒷받침, 예산 확보, 정부의 보다 적극적인 대응 전략 필요

■ 주민, 지역사회 주도의 상향식, 통합적 접근

- 유럽연합(EU)의 스마트 빌리지(smart vilage)는 디지털 기술과 혁신을 통해 지역주민들이 다양한 혜택을 누리는 지역사회로 정의할 수 있음
  - 유럽연합(EU)은 도시와 농촌 간 정보의 비대칭성을 완화하고 삶의 질을 향상하기 위한 전략으로 스마트 빌리지(smart village) 정책 추진
  - 2016년 ‘농촌지역의 더 나은 삶(a better life in rural areas)’의 주제로 유럽 농촌의 미래 비전과 정책의 논의가 진행되었으며 주요 논의 사항은 농촌지역의 부가가치 창출, 디지털화, 사회혁신 등으로, 이 가운데 디지털화는 스마트 빌리지의 핵심 개념
  - 유럽연합의 스마트 빌리지 정책은 유럽농촌개발네트워크(ENRD)가 정책담당자, 분야별 전문가, 주민, 비정부기구(NGO) 등과 협력하며 사업을 추진
  - 주요 추진 방향은 인구구조 변화 대응, 공공서비스의 예산절감과 거점화 등 지역해결책 모색, 소규모 마을과 도시 간 연계성 강화, 저탄소·순환 경제 등 농어촌 지역의 역할 극대화, 농어촌 지역의 디지털화 장려 등 5가지를 설정<sup>4)</sup>함으로써 주민의 서비스 접근성을 향상하는 등 현장 중심의 정책을 추진

[표 3] 스마트 빌리지 조성 방향

| 구분            |             | 주요 내용                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서비스 전달체계 개선   | 통합적 접근      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 하나의 건물 또는 장소에 다양한 농어촌 공공서비스를 재배치</li> <li>• 정보, 행정, 교육 등 서비스 제공자 간 협력</li> <li>• 보다 연계된 서비스를 제공하기 위해 전문화된 팀 간 협력</li> <li>• 지역 기반의 해결책을 위해 공공, 민간, 공동체 간 협력</li> </ul>                         |
|               | 선택적, 유연한 접근 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사람들에게 모바일 서비스를 제공</li> <li>• Hub and Spoke 모델 : 중심거점으로부터 정기적인 서비스를 제공하되 인구규모가 작은 원격지에도 정기적이지 못하더라도 일정한 서비스가 제공되도록 함</li> <li>• 지역사회의 수요(질, 마케팅, 완전히 새로운 서비스 접근법)에 따라 새롭게 향상된 서비스 제공</li> </ul> |
|               | ICT 첨단화     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 스마트 마을을 위한 디지털 생태계 마련</li> </ul>                                                                                                                                                               |
| 사회적 혁신 활용     |             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역공동체 회복</li> <li>• 사회혁신을 통한 농어촌 서비스의 활력 도모</li> </ul>                                                                                                                                         |
| 농어촌 지역개발 프로그램 |             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역혁신을 위한 예산</li> <li>• 상향식 계획 및 지역공동체 참여</li> </ul>                                                                                                                                            |

자료: 박상우 외(2018), p.130

4) ENRD, Smart Villages, 2018, p. 8.

- 스마트 빌리지는 EU회원국의 국가 또는 지역단위에서 다양한 방식으로 추진되고 있으며 크게 공공서비스 전달체계 개선, 사회적 혁신, 농어촌 지역개발 프로그램으로 나누어 방향성 제시
- 공공서비스 전달체계 개선은 통합적, 선택적·유연한접근, ICT 기반으로 한 접근을 바탕으로 어려움을 겪고 있는 농어촌 지역의 공공서비스 체계를 지역상황에 맞도록 재구성하는 것을 의미하며, 사회적 혁신은 지역공동체를 중심으로 한 지역 주도의 사업을 통해 농어촌 서비스의 활력을 도모하도록 유도하며, 마지막으로 사업추진을 위해 농어촌 지역개발 프로그램을 통해 관련 예산을 확보하고, 지역공동체가 참여하는 상향식 사업체제로 추진하는 것을 기본 방향으로 함

■ 매력적인 거주지, 지속가능한 농어촌 마을로서의 브랜딩

- 일본 미야자키현 아야초(宮崎県 綾町)의 유기농, 지속가능한 마을
  - 아야초 마을의 약 80%는 삼림으로 구성되며 일본 내 최대급의 조엽수림을 가지고 있어 반세기에 걸쳐 숲을 지키며 자연과 사람이 상생하는 지역 조성 추진
  - 전국 최초로 자연생태계 농업 추진에 관한 조례를 제정해 농약이나 화학비료를 가급적 사용하지 않는 자연생태계 농업을 추진하여 2012년에는 아야초 전역이 유네스코 에코파크(생물권 보존 지역)로 등록되었음



자료: 아야초 홈페이지(<https://www.town.aya.miyazaki.jp/>)



- 아야초는 유기농 마을, 지속가능한 마을로서의 브랜딩과 정주 촉진을 위해 지원하고 있으며, 오랫동안 쌓아 온 ‘자연과 공생한 지역 만들기’가 ‘지속가능한 마을’이나 ‘유기 농업의 마을’이라고 하는 브랜딩으로 이어져 공감하는 이주자를 불러들이는 선순환을 만들어 내고 있음
- 1988년에 전국 최초로 식품의 안전성을 추구하는 ‘자연 생태계 농업의 추진에 관한 조례’를 제정했으며, 독자적인 인증 기준을 마련해 건강 지향 농산물의 생산을 추진하는 등 자연과 공생하는 마을로서 주목을 받으며 최근에는 젊은 세대를 중심으로 자연환경이나 음식에 대한 관심이 높은 사람들의 이주와 정주 증가

■ 지역주민으로서의 정착과 통합을 위한 노력

- 이탈리아의 이민자 통합계약(integration agreement)은 일종의 의무와 그에 상응하는 인센티브를 부여하는 계약체결을 통해 체류자격 연장 및 변경과정을 연동시킴(정동재 외, 2022)
- 이탈리아 정부에서 자국 내 체류 외국인을 대상으로 일정기간 내 언어, 지역생활 정보, 지역 내 준수해야 할 규범, 직업훈련 등을 교육을 통해 이수하고, 일정 기준 이상을 취득할 경우 체류자격 연장 및 변경 등의 혜택을 주어 지역사회에 일원으로 통합하고자 함

- 농어업 인력정책 방향 전환: 노동력 부족 해결(완화) 중심에서 지속성과 경쟁력을 갖춘 농어업의 인적역량 공급체계 개편(적응)으로
  - 지금까지의 농어촌 인력정책은 기존의 사회경제 시스템을 유지하기 위해 부족한 노동력 확보를 위한 정책적 노력에 초점을 두었다면, 이제는 인구구조 변화, 4차 산업혁명, 기후위기 등 미래 환경 변화에 맞추어 기존 농어업 시스템과 인적 역량을 변화시키려는 대책도 마련해야 함
    - 우리 사회가 겪고 있는 지속적인 저출생, 비혼의 증가, 고령화 등의 시대적 흐름은 인구구조 변화를 필연적으로 수반할 수밖에 없기에 농어촌 사회를 둘러싼 미래 환경의 거대한 흐름을 상수로 설정(적응 전략)하여 미래전략을 수립하되 농어촌 사회시스템이 대응할 수 있도록 농어촌 인력을 확보하고 급속하게 변화하는 속도를 둔화시키기 위한 노력(완화 전략)을 병행하는 것이 필요
    - 인구감소, 고령화에 대한 적응은 농어촌 지역 인구가 살아갈 수 있는 근원적인 플랫폼을 구축한다는 의미로, 이를 미래사회의 기회로 전환할 수 있는 요인으로 이해하고 전략을 수립하는 것이 바람직
  - 고령화, 청년들의 수도권 및 도시 유출 등 인구위기에 대응하기 위해 농어업 및 농어촌 인구 증대를 위한 정책적 노력(완화 전략)과 산업구조 변화, 첨단기술 발달, 기후위기 등의 환경변화를 준비하기 위해 농어업 구조개선, 인식전환, 농어업 종사자의 역량 강화, 새로운 시대의 산업으로서 농어업 분야 확장 등 농어업의 체질을 개선하려는 정책적 노력(적응 전략)의 병행 필요

### 1) 농어업 인력 확충 및 역량 강화

- 청년·중장년 귀농어업인 유입
  - 청년 등 농어업 취·창업 비용을 낮추고 농업기술교육 등 전문성 강화 지원
    - 농어업으로부터 얻을 수 있는 소득이 안정적이어야 하며 특히 농어업을 준비하는 단계에 투입되는 비용과 미래에 대한 불확실성을 줄여 청년 등 신규 농업인의 진입 장벽을 낮추고 농업기술교육 등을 통해 전문인력으로 육성될 수 있는 지원방안 강화
    - 청년들이 농업을 직업으로 선택하지 않는 원인을 파악하고, 그 원인을 완화 또는 제거하는 정책적 노력 필요
    - 귀농이 전제되어야 귀촌도 늘어나지만 국민들의 농어업에 대한 경험이나 인식 개선 없이는 농업과 어업이 살아날 수 없음을 염두해야 함

- 전통적인 산업구조가 변화하고 있으며 새로운 유형의 농어업의 도전 및 성장을 위한 청년, 중장년의 창업 활성화 지원 필요
  - 귀농, 귀촌을 위한 실효성 있는 정보 제공 및 인구감소 지역의 맞춤형 귀농귀어 지원모델 개발
    - 귀농·귀촌실태조사에 따르면, 귀농가구의 27.5%, 귀촌가구의 36.3%가 관련 정보를 얻기 어렵다고 응답(장영주·편지은, 2023)
      - 지역이 주도적으로 귀농·귀촌 데이터에 기반하여 농어촌에서 태어나 도시생활 후 연고지나 인근지역으로 이주하는 U자형, 도시에서 태어나 비연고 농어촌으로 이주하는 I자형 등 유형별, 연령별 특징 등을 분석
      - 인구감소 지역 정책과 연계한 지역 맞춤형 귀농귀어 모델 개발
  - 농촌지역 특성에 따른 임금근로자 공급 체계로 전환하여 내국인 임금근로자의 농업 부문 유입 확대
    - 도시근교 농촌지역과 원격 농촌지역으로 구분하여 유연한 노동시장 서비스와 농작업 대행 서비스를 체계화(엄진영, 2023)
      - 도시근교 농촌지역은 도시 거주 내국인의 일자리 창출 등과 같은 유연한 노동시장 서비스 체계를 마련하고, 교통비, 보험료 등 지원 도입 및 확대(엄진영, 2023)
- 외국인 농어업 종사자 유입 및 외국인 근로자 정책 제도개선
- 다양하고 유연한 방식의 농업 부문 외국인 근로자 공급 체계 마련(엄진영, 2023)
    - 외국인 계절근로자 제도 고용기간 유연성 확보방안 검토
      - 최근 법무부는 계절근로자의 체류기간을 기존 5개월에서 연장하여 최장 8개월간 취업이 가능하도록 개선(2023년 6월 30일 시행)하였으나 품목별 인력 소요 집중 시기에 따라 보다 유연하게 고용기간 선택하는 것 필요
      - 시군별 또는 주산지별 계절근로자 고용기간 선택(엄진영, 2023)
      - 외국인 일용근로자, 1-2개월 고용 외국인 근로자를 고용할 수 있는 제도인 공공형 계절근로사업을 확대(엄진영, 2023)
      - 인력수요가 겹치지 않는 지역 간 공공형 계절 근로인력 연계 방안 마련(엄진영, 2023)
  - 농어업 분야 부족한 노동력 확충을 위한 외국인 노동자의 농어업분야의 고용 확대
    - 부족한 노동력을 안정적으로 확보하기 위한 방안으로 외국인 노동자의 농어업분야의 고용확대를 검토하되, 지속적으로 근무할 수 있는 여건 마련을 위해 정착을 지원하고 지역사회 구성원으로 주민성 확보를 위한 제도적 개선방안 모색
    - 외국인력을 농어업 분야 인력수급 어려움을 해결하기 위한 수단적, 도구적 관점으로 접근하는데는 한계가 있음을 인정해야 하며, 외국인들이 합리적인 선택할 수 있는 존재임을

인식하고 정책 설계 과정에서 고려할 필요

- 숙련된 기술이 필요한 분야의 경우 잦은 이동이 아니라 지속적으로 근무할 수 있는 여건 마련
- 외국인력으로서 미등록, 비합법 체류 외국인에 대한 전향적인 대응방안을 모색
- 지역주민으로서 체류 외국인의 의무규정 마련, 일정 기준 충족 시 체류자격 연장 등 혜택을 받는 방안 검토
- 주민등록법, 지방자치법 개정을 통한 체류 외국인의 지역주민으로서의 자격 확보방안 검토

#### ■ 농어업인 종사자 기술교육 등 역량 강화

- 농어촌 혁신을 이끌어갈 전문인력 및 활동가 양성 전문교육과정 운영
  - 지역대학 다학제 과정 운영, 중앙정부 차원 교육프로그램, 민간기관 중심 교육과정 등 다양한 방안 검토
  - 농어촌에 위치한 다양한 분야의 중간지원조직 또는 지자체 관련 조직 등에서 활동할 수 있도록 범부처, 지자체 사업과 연계하여 교육과정 운영5)

#### ■ 농어업 근로환경 개선

- 농어업인 작업 안전재해 및 고용위험에 대한 안전망 강화는 노동력 공급을 확대하는 기반이 될 수 있음(황의식 외, 2022)
  - 단기근로자, 계절근로자, 여성 농어업인 등에 대해서 안전재해 관련 정책보험 가입을 확대하는 방안 마련
  - 일정규모 이상의 농기계에 대해 등록제, 면허제를 도입하고 중장기적으로 책임보험 의무화 추진
  - 위기적 상황으로 인해 폐농, 폐업하는 경우 생계유지를 위한 사회적 지원이 이루어지도록 전국민 고용보험제 포함되도록 추진 검토
  - 상시근로자 5인 미만인 사업장에 대해서도 산재보험, 근로자 안전보험 가입 확대 추진

---

5) 이와 관련하여 다음의 해외사례를 참고할 수 있음(정책기획위원회, 2021)

- 유럽의 EMRA(European Masters programme for Rural Animators)는 농촌활동가(애니메이터)로 일하려는 대학졸업생(학사) 대상의 석사학위과정으로 유럽 내 7개 대학 참여, 농촌발전에 관한 광범위한 지식 제공, 실용기술 습득 지원
- 일본의 이시카와현 노도학사는 폐교를 지자체에서 임대하여 가나자와대학교와 연계 운영하며, 도시민(귀산촌예정자), 지자체 및 농협 직원, 농림업후계자 등 대상으로 2년 과정의 교육을 하며, 2018년까지 165명을 양성하고 이 중 93%가 지역에 정착하여 지역과 행정 간 코디네이터, 지역자원의 부가가치를 높이는 소셜 비즈니스 주역으로 활동

## ○ 농어업 작업 근로 환경 개선

- 작업의 물리적·환경적 위협 요인을 제거하는 한편 사업주와 근로자 간 고용관계 확립 기반 구축
  - 작업 편의 장비 개발 및 지원 등을 통한 노동강도 완화, 최소한의 휴게·휴일 제공, 고온·추위를 피할 수 있는 시설·장비 구비
  - 농어업 특성에 맞는 근로계약서 개발 및 서면 근로계약 정착, 사업주에 대한 노무관리 교육프로그램 개발 및 참여 확대 등(엄진영, 2023)

## 2) 스마트 농어업을 위한 인력 양성

## ■ 농어업의 스마트화(노동집약에서 기술집약산업으로의 변화): 농어업의 기술혁신 및 디지털 전환

- 스마트 농어업은 농업과 수산업의 쇠퇴, 기후변화, 저출산 고령화로 인한 인구감소 및 인구구조 변화 등 농어촌 사회 전반에 걸친 문제를 기술혁신, 디지털 전환 등으로 접근하는 것으로 다양한 분야의 전문성과 혁신적 역량 필요
  - 스마트농어업은 정보통신기술을 농어업에 접목시켜 농어업의 생산력과 경쟁력을 제고시키는 핵심적인 미래 과제이자, 농어촌 사회의 디지털 전환을 가져올 수 있는 계기가 되므로 사회혁신, 규제혁신 등과 병행할 필요가 있으며, 이를 이끌 수 있는 혁신형 인재육성이나 교육체계 마련 등 정책적 지원도 요구됨
  - 최근 스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률(2024년 7월 26일 시행)이 국회 본회의를 통과하여 스마트 농업 육성과 지원체계가 명문화되고 정책 방향 명시됨
  - 그러나 현실은 농어촌 지역사회에 대한 이해의 부족으로 지역사회 문제에 대한 진단과 지역특성을 고려한 스마트화 개념 정립 미흡(박상우, 2019)
  - 스마트 농어촌을 조성하기 위해 다양하고 세분화된 영역의 전문가들이 참여가능한 개방적인 거버넌스 구조를 가지는 지역생태계 구축 필요
  - 스마트 농어업으로 인해 지역의 고용 및 생산성 증대에 미치는 영향이 다양하게 나타날 것이므로 스마트농어업의 확산에 따른 지역경제 파급효과 추정 및 지역별 바람직한 산업 생태계 조성 필요(김규호, 2023)
- 스마트 농어업을 위한 맞춤형 역량강화 교육
  - 스마트 농어업을 위해서는 4차산업혁명의 정보통신 기술 등 최첨단기술의 적용 뿐 아니라 사회문제 해결을 위한 공론화 과정, 농어촌 사회의 적극적 참여 요구됨
  - 작업 숙련도가 높은 노령 농어업취업자의 대거 은퇴로 발생하는 공백을 대체하기 위해 데이터-네트워크-인공지능에 기반한 스마트 농어업 확산 필요(황의식 외, 2019)

- 스마트 농업 기술 활용 인력 육성
- 스마트농업 관련 농산업기업 창업 생태계지원 강화

■ 6차 산업화의 고도화를 통한 농어업 관련 인력 확대

- 다양한 농어업 파생상품 발굴 및 확대, 유통구조 개선, 체험 농어업분야 개발
  - 6차 산업화는 1차, 2차, 3차 산업을 복합(1차+2차+3차)하거나 융합(1차×2차×3차)하는 것으로 농촌에 존재하는 1차산업(농업)을 바탕으로 농업과 식품, 특산품 제조·가공(2차산업) 및 유통·판매, 문화·체험·관광 서비스(3차 산업) 등을 연계함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 활동(양현봉, 2015)
  - 농촌 지역의 경제활성화를 통해 다양한 일자리를 창출하고, 이를 통해 농업 소득 이외에 추가적인 소득을 얻을 수 있어 농업을 직업으로 선택할수 있는 기회 증가

■ 저밀도 경제(low-density economy)<sup>6)</sup>로서의 농어업 관련 다양성 확장 및 인력 확대

- 지역여건에 맞는 새로운 산업부문의로의 전환, 농어업의 경관 및 관광산업화
  - 전통적인 농어촌 산업에서 벗어나 지역여건에 적합한 농어촌융복합산업, 농어촌-도시간 연계에 기반한 농촌발전전략 모색 및 다양한 인력 확보
  - 농촌공간의 체계적, 계획적 관리를 통해 농촌다움을 보존하고 매력적인 공간 창출로 관광산업화 및 일자리 창출

### 3) 농어업 인력 수급의 안정화

■ 지역별 농어업 인력수급의 체계화

- 지역별 농어업인력의 수급상의 미스매치(mismatch) 점검 및 해소방안 검토
  - 중앙정부가 주도하는 외국인력 정책은 외국인력 수급과정에서 지역의 특성과 상황을 반영하지 못하는 한계 존재하므로 지역의 노동, 산업 상황과 특성이 반영된 외국인력 정책 방향의 설정 및 제도개선 필요
    - 지역별 인력증개시스템 구축으로 원활한 인력 공급 도모 및 중개업 양성화를 통한 인력증개의 효율성 증진 필요
    - 민간 인력소개소 양성화, 민간과 지자체 간의 협업시스템 구축으로 음성적인 인력 고용방식의 부작용 완화하고 인력 고용의 안정화 추구

6) 저밀도 경제(low-density economy)는 OECD에서 논의된 개념으로 2000년대 중반 금융위기 이후 농촌을 비롯한 주변부 지역에서 산업이 성장하면서 각국의 경제회복을 견인한것에 주목하며 산업 기반이 열악한 농촌 및 주변부 지역에서 새로운 산업의 출현과 성장가능성을 통해 국가 발전에 기여하는 농촌의 발전 잠재력을 보여줌(정도채 외, 2019)

- 농가와 근로자 간의 미스매칭 문제로 일시적, 집중적인 노동력 확보가 일용근로자 중심의 인력증개가 아닌 농작업 대행의 병행 필요(김용준·이수행, 2022)
- 농어업 고용인력 부족 문제를 해결하기 위해 2023년 2월 ‘농어업고용인력 지원특별법’ 제정되어(2024년 2월 시행) 안정적 농업 노동력 확보를 위한 체계적인 지원정책 추진 기대
  - 농업고용인력에 관한 지원체계 구축, 정기적 실태조사 실시 등
  - 향후 광역 단위 세부 인력수급 관리 계획 수립, 관련 조직 구성을 통해 지역별, 품목별 수요와 일정 관리 등 강화, 인력수급 모니터링 시스템의 지속적 개선 필요(마상진 외, 2023)
- 농어업 및 농어촌에 대한 국민인식 전환
  - 체류(관계, 방문) 인구의 증대를 통한 농어업에 대한 경험 및 인식 강화
    - 귀농·귀촌인, 귀농·귀촌희망인 대상 지원정책에서 나아가 생활인구까지 포함하는 폭넓은 정책 대응을 위해 농어촌이 삶과 일터로서 새로운 기회의 공간이 될 수 있도록 지속적 지원책 마련(장영주·편지은, 2023)
      - 관계인구 저변 확대를 위한 도농 교류 프로그램 확대 실시
      - 농어촌에 대한 단순한 흥미에서 출발하여 지속적인 관심으로, 관심에서 활동으로, 활동에서 기여하기로 단계적인 발전을 유도하기 위해 농촌과의 관계맺기 다양화
      - 5도 2촌형, 4도 3촌형 등 국민들의 농산어촌 거주, 체재 수요를 실현할 수 있는 제도적 기반(예시: 농촌1가구 2주택 세금 감면, 다 주소지 주민세 배분 등) 마련할 필요(황의식 외, 2019)

---

## 참고문헌

---

- 김규호(2023) 스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률 제정의 의의와 향후 과제, 이슈와 논점 제2140호, 국회 입법조사처.
- 김용준·이수행(2022) 농업인력부족 문제, 해결이 필요할 때, 이슈&진단 487호, 경기연구원.
- 마상진(2022) 2021 농림어업 고용 동향과 시사점, KREI 현안분석 제88호, 한국농촌경제연구원.
- 마상진·이형용·김재희(2023) 농업 고용인력 최근 동향과 시사점, KREI 현안분석 제98호, 한국농촌경제연구원.
- 박상우·류정곤·황재희·이상규(2018) 인구소멸 시대를 대비한 어촌사회 정책 연구, 한국해양수산개발원.
- 박상우·황재희·윤영준·이호림·류정곤(2019) 4차 산업혁명 시대의 스마트 어촌 구축방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 성주인 외(2023) 농촌 미래상 및 농촌공간 관리 보전에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외(2021) 인구감소 시대, 농촌 삶의 질 향상 정책 개선방안 연구, 농림축산식품부.
- 양현봉(2015) 6차 산업화 정책의 추진실태와 발전과제: 농공상융합형중소기업 육성방안 모색을 중심으로, 중소기업연구, 통권 340호, pp.29-54.
- 엄진영(2022) 한국의 농업부문 외국인 근로자 활용 정책 방안, 세계농업: 21-28.
- 엄진영(2023) 농업인력 부족, 대응과 미래, KREI 릴레이 세미나 제2회 발표 자료, 한국농촌경제연구원 제2회 KREI 릴레이 세미나 자료집, pp.36-54.
- 엄진영 외(2020) 농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안, 한국농촌경제연구원.
- 엄진영 외(2021) 청년농업인 육성목표 재정립을 위한 연구, 농림수산물교육문화정보원.
- 장영주·편지은(2023) 최근 5년간 귀농·귀촌 동향과 정책과제, 이슈와 논점 제2097호, 국회입법조사처.
- 정도채·정유리·김정승·김유나(2019) 저밀도 경제기반의 농촌산업 활성화 방안, 한국농촌경제연구원.
- 정동재·윤영근·염지선(2022) 데니즌쉽(Denizenship)을 통한 체류 외국인의 사회통합 방안, 한국행정연구원.
- 정책기획위원회(2021.3) 농촌뉴딜TF 회의 자료.
- 조정희 외(2021) 어촌지역소멸 시대를 대비한 선제적 대응전략 연구, 한국해양수산개발원.
- 통계청(2022) 2022 농림어업조사 결과 보도자료.
- 황익식 외(2019) 메가트렌드 분석을 통한 농정 전략화 연구, 한국농촌경제연구원.





---

## 농어촌 고령화에 대응하는 인력정책 방향

---

인쇄 2023년 11월 6일  
발행 2023년 11월 6일  
발행인 김현곤  
발행처 국회미래연구원  
주소 서울시 영등포구 의사당대로 1  
전화 02-786-2190  
팩스 02-786-3977  
홈페이지 [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
인쇄처 (주)명진씨앤피(02-2164-3000)

---

©2023 국회미래연구원

ISSN 2983-4392



이 자료는 국회미래연구원 홈페이지([www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)) 및  
열린국회정보([open.assembly.go.kr](http://open.assembly.go.kr))에서 확인하실 수 있습니다.

