

# 농촌정책 전환: 지방소멸론을 넘어 농촌다움에 기반한 미래 농촌 재생으로

손용훈 서울대학교 환경대학원 교수, 농어업농어촌특별위원회 농어촌분과위 위원 (sonyh@snu.ac.kr)



일본의 전 총무대신이자 이와테현 지사를 지낸 마스다 히로야(増田寛也)는 2014년 『마스다 보고서』를 발표한다. 가임인구 감소와 고령화로 인한 인구감소 추세가 지속되면 2040년까지 일본 지방의 절반이 소멸한다는 충격적인 내용이 일본 사회를 놀라게 했다. 지방소멸론은 빠른 고령화와 지방인구 감소 문제를 겪고 있는 우리나라에서도 큰 주목을 받았다. 2016년 이후 한국고용정보원은 소멸 위험지수를 개발하여 소멸위험지역을 발표하고 있다. 국내에서 2015년 30건에 불과했던 지방소멸 관련 기사는, 2022년 6,100건에 달하여 300배 이상 증가했다. 2022년에는 지방소멸 문제를 국가정책 차원에서 대응하고자 「인구감소지역 지원 특별법」이 제정되기에 이르렀다.

인구감소는 특히 같은 국토 내에서도 그 차이가 크게 나타나며, 수도권 대도시에 비해서 지방도시가, 지방도시에 비해서 농촌지역이 겪는 어려움이 더 심각하다. 그 이유는 지역 간 인구이동 때문이다. 농촌은 도시지역에 비해 인구수가 적은 데다, 젊은 세대의 비율도 적고 출생자 수도 적다. 농촌지역에 거주하는 적은 수의 청년마저도 교육을 위해, 그리고 직업을 찾아 도시로 이동한다. 농촌지역에서 유출된 인구는 수도권으로 집중되며, 인구가 집중된 수도권은 주거비용 상승 등의 문제를 겪는다. 이렇게 국토 발전의 불균형이 심화되고, 이는 결국 국가 전체의 경쟁력

저하와 국가인구 위기로 확대될 수 있다(한국지방행정연구원 2021).

지방소멸론과 이에 기반한 소멸위험지표는 지방인구 감소 문제를 공론화하고 지방위기 대응에 대한 정책적 지원을 강화하는 역할을 하였다. 반면에, 농촌지역에 대한 부정적 인식을 부추기는 역할을 하였다는 지적도 있다. ‘소멸’이라는 단어의 강한 느낌에 따라 농촌에 대한 ‘쇠퇴’의 이미지가 고착되었다는 것이다. 그간 수십조를 쏟아부은 농촌정책이 농촌의 쇠퇴 이미지 고착을 막지 못했다는 지적도 이어진다.

그간 우리나라에서 농촌 인구감소와 농촌소멸을 막기 위한 정부의 노력이 없었던 것은 아니다. 농촌정책은 지역 경쟁력을 강화하고자 하는 목적으로 주로 인구 유치와 증대 등 양적인 측면에 집중되었다. 이는 도시처럼 농촌에서도 인구규모가 경제성장에 가장 결정적 영향을 미친다고 판단하였기 때문이다. 양적인 개발이 강조된 농촌정책은 역설적으로 농촌을 구성하는 본질적 가치를 훼손하는 결과를 초래하였다. 즉 농촌이 가지고 있는 내재적인 매력인 ‘농촌다움’을 약화하였다. 도시의 아파트촌을 동경하며, 도시와 같은 방향의 개발을 추구해 온 그간의 농촌개발정책은 도시에는 없는 농촌의 고유한 가치까지 훼손해가면서 진행되었다. 그 결과로 국토

의 공간으로서 가지는 농촌의 경쟁력과 특성은 점차 상실되어 왔다.

사실 마스다 히로야가 말한 지방소멸론의 방점은, 지방의 '소멸'에 있지 않았다. 그보다는 지방의 경쟁력이 약화되고 그 문제점이 심화되기 이전에, 일본의 수도권 일극화를 지양하고 지방분권을 이루어 스스로 경쟁력 있는 지방을 만들어야 한다는 것이 핵심적인 주장이었다. 즉 답이 보이지 않는 부정적인 미래에 대한 우려와 무력한 대응이 아닌, 농촌지역이 가지고 있는 잠재력을 이끌어내고 각 지역의 특성을 살려서 어려움을 이겨내고 도생하는 지역을 만들어야 한다는 주장이다. 현재 일본에서 지방소멸의 대응책으로 주목받는 지방창생(地方創成) 정책이 바로 그것이다. 지방창생(地方創成)은 지방소멸 논의와 함께 2014년부터 새롭게 만들어진 신조어로, 도심부로의 과도한 인구 집중을 막고 지방자치단체와 국가, 기업이 하나가 되어 지역 경제를 활성화하고자 하는 노력을 말한다.

우리 농촌도 '농촌소멸'이 문제라기보다는 인구감소 등 농촌이 처한 다양한 문제점들로 인하여 농촌에 내재한 농촌다움이 사라지고 그 결과로 지역의 매력과 경쟁력이 약화되는 것이 문제이다. 최근 농촌다움(ruralism)이란 용어가 많이 사용되고 있지만, 과거에는 농촌성(rurality)과 농촌 어메니티(rural amenity) 등의 용어도 혼재되어 사용되었다(이동운, 손용훈 2021). 특히 농촌성은 도시와 구별되는 농촌만의 성격을 말하는데, 과거의 농촌성은 정책적으로 극복해야 할 낙후성이나 전근대성으로 인식되었으며 도시성을 획득하는 과정을 농촌 발전으로 인식하는 경우가 많았다. 반면 2000년대 이후에는 농촌성에 대한 의미도 점차 긍정적인 의미로 바뀌어서 사용되었고, 특히 훼손되어 가는 농촌의 내재적 가치를 가리키는 용어로 사용되기도 한다. 이후 농촌 어메니티라는 개념의 등장과 농촌 어메니티 진흥 정책이 활발히 진행되었다. 농촌 어메니티란 특히 아름다움, 건강함, 쾌적함, 친밀감 등을 불러일으키는 농촌성에 기반한 자원을

말한다. 농촌 어메니티는 농촌다움을 구성하는 중요한 긍정적 요소로 인식되었다.

최근 농촌다움의 논의는 과거 농촌에 내재한 농촌성, 농촌 어메니티 자원을 넘어서, 농촌의 가치와 특수성을 반영하여 미래 농촌이 추구해야 할 계획 방향으로 확장되고 있다. 즉, 새로운 농촌다움(new ruralism)의 논의라고 할 수 있다. 이는 농촌다움의 유지 및 복원의 관점에서 바라보는 전통적 농촌다움과는 다르다. 우리나라의 농촌은 1970년대 새마을 운동 이후 급격하게 변화하였고, 2000년대 농촌활성화 사업과 녹색농촌체험마을과 같은 도농교류형 사업의 확대로 다시 급격하게 변화하였다. 농촌을 둘러싼 사회적, 문화적, 경제적 상황이 크게 변화한 상황에서

과거의 향수로서 농촌다움의 복원을 이야기하는 것은 전통마을과 같은 일부 소수의 사례를 제외하고는 그 적용에 명분한 한계가 있다. 이보다 더 시급한 숙제는 급격하게 변화하는 농촌의 물리적, 경제적, 사회적, 자연환경적 특성과 그리고 이에 따라 새롭게 재편되는 도시와 농촌의 관계를 고려하여 현재 농촌이 가지고 있는 고유가치를 해석하고, 미래

농촌의 바람직한 계획 방향을 제시하는 것이다.

즉 미래지향적 논의로서 농촌다움이 필요하다. 일본에서의 지방창생정책, 농촌경관 보전, 지역인재 및 산업의 양성사업 등은 단순히 농촌의 인구 증가를 목적으로 하는 것이 아니라, 그 지역이 가지는 지역성(地域性)의 가치와 인지도를 높이기 위한 관계인구의 증가를 목표로 한다. 관계인구는 지방창생 정책에 기여할 주된 역할자로 주목 받고 있으며, 관계인구를 통해서 지역의 경제적, 환경적, 문화적 활력의 회복을 기대하고 있다.

2010년대 중후반부터 우리나라에서도 농촌공간을 방문하는 수요가 점차 증가하고 있다. 고도경제성장 후 지속된 경기침체, 도시의 높은 거주비용과 혼잡도, 빠른 생활양식에 대한 피로감은 국민들을 지치게 하고, 이에 몸과 마음의 치유를 원하는 웰빙 수요가 증대되었다. 이는 자연스럽게 도시보다 더 여유롭고, 자연과 가까운 농촌에

우리 농촌도 '농촌소멸'이 문제라기보다는 인구감소 등 농촌이 처한 다양한 문제점들로 인하여 농촌에 내재한 농촌다움이 사라지고 그 결과로 지역의 매력과 경쟁력이 약화되는 것이 문제이다.

대한 관심의 증가로 이어졌다. 여기서 주목해야 할 것은 사람들이 기대하는 농촌은 농업생산의 공간일 뿐 아니라 자연이 풍부하고 사회가 친근한 공간이라는 점이다. 이미 OECD의 2016년 농촌정책 3.0(Rural Policy 3.0)에서도 미래 농촌에서 중요한 것은 도시와의 관계성이라고 강조하며, 경제·사회·환경 등 다면적 측면의 웰빙을 목표로 하는 통합적 농촌개발 정책의 필요성을 제시하였다.

농촌을 인구감소로 인한 암울한 미래에 맞서 생존해야 하는 존재로만 볼 필요는 없다. 농촌은 도시와의 관계나 지리적 여건에 따라서 다양한 재생능(regeneration potential)을 가진다. 각 농촌지역의 특성에 맞는 재생능을 찾고 거기에 맞춰 발전방향을 정해야 한다. 2021년 유럽연합의 연합연구센터(JRC)에서 발표한 『2040년 EU 농촌공간 시나리오 예측 보고서』에서도 인구구조와 거버넌스 특성에 따라서 미래 농촌의 시나리오를 4개의 유형으로 나누었다. 4개의 농촌유형은 도시근교 발전형(rurbanities), 농촌 재개발형(rural renewal), 농촌 특성 보전형(rural specialisation), 농촌 연계형(rural connections)이다. 각 유형별로 현재 가지고 있는 과제가 다르고, 미래 발전방향도 다른 전략을 취한다.

EU의 사례와 같이 우리나라의 향후 농촌정책은 새로운 농촌다움에 대한 논의가 필요하다. 그리고 도시와 농촌 모든 측면에서의 수요를 반영한 농촌공간의 발전방향을 수립해야 한다. 이를 위해서는 다양한 데이터에 기반하여 농촌공간의 특성을 객관적으로 분석하고, 각 농촌의 재생능을 유형화할 필요가 있다. 최근 제정된 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법」은 농촌다움에 기반한 지역 특성을 살린 공간계획을 추진하는 효과적인 수단이 될 것이라 기대한다. 향후 농촌공간 재구조화법의 효과적인 운용 방법에 대한 논의도 더 활발히 이루어져야 하며, 이때 다음과 같은 관점을 충분히 고려할 필요가 있다.

첫째, 농촌과 도시가 연계되어 있다는 관점에서 농촌다움의 가치를 평가해야 한다. 난개발로 인하여 농촌다움을 상실한 농촌공간은 도시의 수요를 충족할 수 없다. 도시와 연접한 농촌은 더 매력적인 농촌공간으로 보전하고

관리하여, 도시를 지지하는 공간으로 자리 잡을 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 농촌공간을 대상으로 새롭게 등장하는 다양한 수요를 잘 분석하고, 이에 대응하는 농촌정주환경을 형성해야 한다. 기후위기 시대에 농촌은 지속가능한 정주환경으로서 자리 잡고 있으며 이러한 경향에 따라 농촌다움의 방향성도 새롭게 인식되고 있다. 특히, 최근에는 재택근무나 근무 환경을 유연화하는 분위기가 활성화되면서 5도(都) 2촌(村), 4도 3촌 등<sup>1)</sup>의 다양한 거주형태에 대한 관심도 높아지고 있다. 이러한 수요를 고려한 농촌발전 전략을 검토하는 것이 필요하다.

셋째, 농촌공간을 재생능에 따라 유형화하여 차별적 발전전략을 모색하는 것이 필요하다. 농촌공간은 지역이 보유한 역사, 환경, 경제적 여건, 거주 유형 등에 따라 내재된 가치가 다르고, 추구해야 할 농촌다움의 방향성도 다르게 나타난다. 미래 발전의 가능성과 지역이 보유한 자원의 특성, 도시와의 연결성 등을 고려하여 농촌공간을 유형화하는 것이 필요하다.

앞에서 논의한 것처럼 현재 지방소멸과 농촌소멸이 주목을 받고 있지만, 반면 농촌에 대한 새로운 기회 또한 커지고 있다. 이러한 새로운 기회는 농촌다움에 대한 창의적 해석과 논의를 통해 현실화되고 확장될 수 있다. 각자의 고유한 가치를 가진 농촌공간이 우리 국민을 위로하고 지지하는 매력적 공간으로 자리 잡고, 이를 바탕으로 농촌도 새로운 성장동력을 마련할 수 있기를 희망한다. 🍀

참고문헌

이동윤, 손용훈. 2021. 한국 농촌다움 개념 연구: 농촌다움과 농촌성 연구 비교 중심으로. 농촌계획학회지 27권, 3호: 69-84.  
 한국지방행정연구원. 2021.3. 지역 청년인구 유출과 지자체의 대응방향. 지방자치정책브리프 116호. 원주: 한국지방행정연구원.  
 増田寛也. 2014. 地方消滅 - 東京一極集中が招く人口急減. 中公新書.

1) '5도(都) 2촌(村)'은 도시에서 5일, 농산어촌에서 2일, '4도 3촌'은 도시에서 4일, 농산어촌에서 3일을 사는 것을 말함