

# KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 농업·농촌의 변화와 성인지적 정책 방향

과제책임자 김이선 연구위원

## 성평등한 농업·농촌 환경 조성을 위한 정책과제

### 초록

- 본 연구는 농업, 농촌의 성별 실태를 파악하고 다양한 장에서 여성농업인들이 직면한 불평등 경험을 포착해 정책적 차원에서 다루어져야 할 성평등 의제를 구체화하였음.
- 또한 농업·농촌의 변화 과정에서 성평등 이슈의 전개 방향을 전망하여 미래지향적 관점에서 정책 의제에 접근하였음.
- 이를 바탕으로 농업, 농촌의 성 불평등 문제에 대응하고 성평등 수준을 증진할 수 있는 정책 방향을 정립하고 관련 조치를 개발하였음.

### 성평등한 농업·농촌 환경 조성을 위한 정책과제

농업·농촌 정책 기조에 양성평등 통합

'부부 공동경영주' 모델 확립을 위한 제도 개선

농촌사회의 성평등 증진을 위한 마을, 농협, 단체 차원의 접근 강구

양성평등교육 등의 실효성 제고를 위한 재구조화

농업, 농촌의 성평등 수준 점검을 위한 통계 기반 구축

여성농업인 정책과 양성평등 정책의 연계 강화



## 1. 연구문제와 배경

- 사회 전반적인 변화와 더불어 농촌사회에서도 성평등의 중요성에 대한 인식이 확대되고 있으나 농촌의 현실은 여전히 매우 취약함.
- 또한 농업인력이 감소하는 가운데 특히 핵심 연령층 여성농업인의 감소세가 두드러지면서 농업, 농촌의 재생산 위기가 가중되고 있음.
- 국내에서 여성농업인에 관한 연구는 지속적으로 이루어져 왔지만, 전반적으로 여성 중심적 접근에 집중되어 있었으며, 농업노동, 가족생활, 마을과 지역사회, 농업·농촌 정책 등 제반 차원에서 남성과 여성 간 권한과 지위, 부담의 격차에 대한 접근은 본격화되지 못했음.
- 본 연구는 농업, 농촌의 성별 실태를 파악하고, 농업·농촌의 변화과정에서 성평등 이슈의 전개 방향을 전망하여, 농촌의 성 불평등 문제에 대응하고 성평등 수준을 증진할 수 있는 정책 방향을 정립하고자 함.

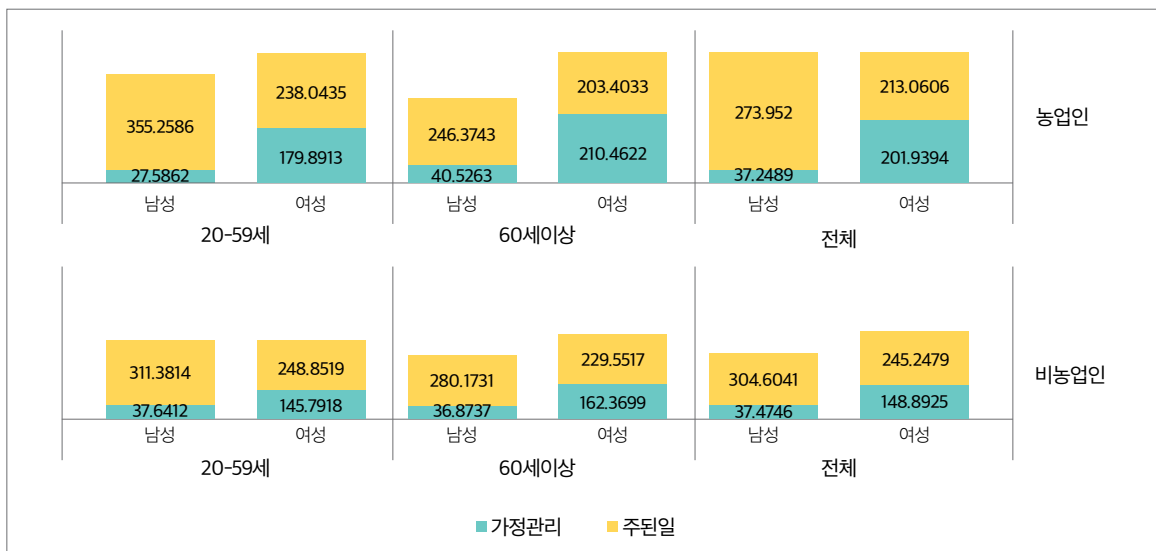
## 2. 조사 및 분석결과

### ● 농업·농촌의 성 불평등 실태와 성평등을 둘러싼 관심과 기대의 차이

- ▶ 여성농업인의 가사노동과 농업노동 시간은 남성농업인보다 하루 평균 1시간 44분 더 길지만, 여전히 여성농업인은 중요한 기계를 다루는 남성의 보조자, 경영주의 배우자로 인식되는 것이 현실임.

<그림 1> 농업인·비농업인 성별 노동시간(가정관리+주된 일)

(단위:분)



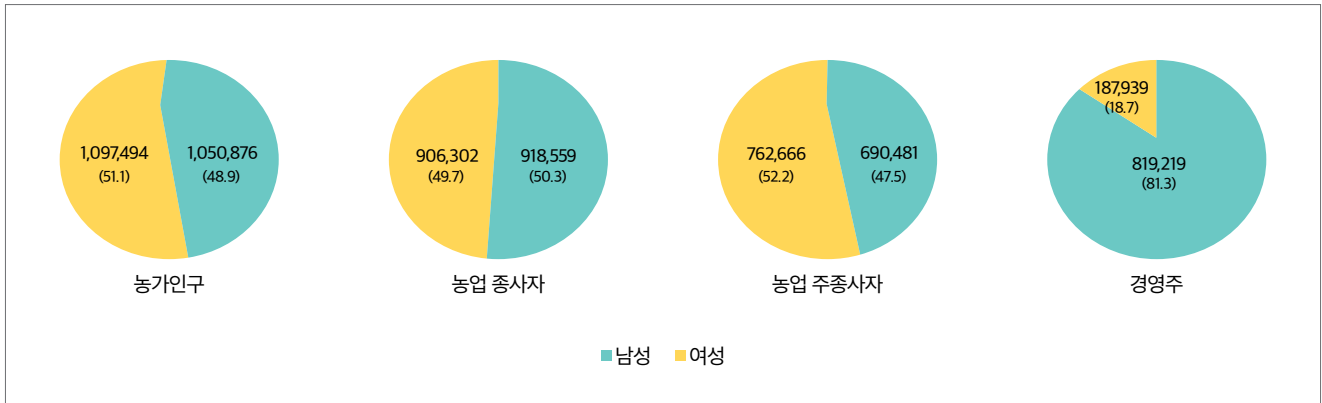
주: 기혼 취업자 기준.

자료: 통계청(2019). 2019 생활시간조사 원자료 재분석.

- ▶ 농업 주종사자 중에는 여성이 52.5%로 절반 이상을 차지하지만, 경영주 중에는 18.7%만이 여성이며, 여성 경영주는 2.8%에 불과함. 농협의 여성 조합원 역시 1/3 정도에 머물러 있음.

<그림 2> 성별 농업 종사 현황(2019)

(단위:명, %)

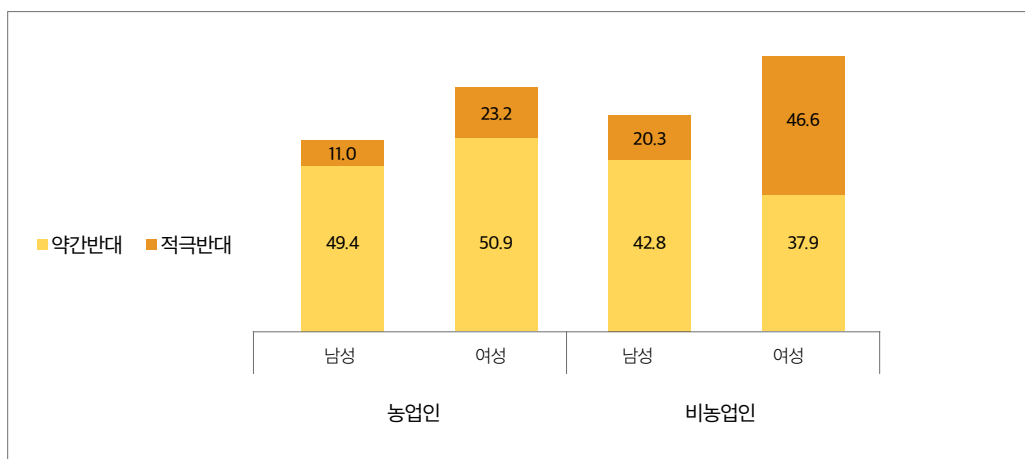


자료: 통계청(2019). 2019 농림어업조사 원자료 재분석.

- ▶ 이처럼 농업일, 농가의 일상생활, 생산자 지위와 관련된 공식 제도, 생산자 단체 활동, 마을 운영 등 농업, 농촌의 제반 영역에서는 성별 역할 구분이 견고하게 유지되고 여성과 남성의 지위와 권한의 격차가 뚜렷한 상황임.
- ▶ 그런데, 이러한 현실을 해결해야 할 문제로 받아들여야 하는지에 대해서는 이견이 적지 않으며, 성 불평등에 대한 문제의식과 개선 필요성에 대한 인식 여부가 농촌 성원을 분리하는 또 하나의 선으로 작용하는 경향도 있음.
- ▶ 여성농업인이 남성농업인에 비해, 연령층이 낮을수록, 성별 역할 구분 등 성 불평등에 대한 문제의식이 크고 이 문제를 해결해야 한다는 생각도 강한 것으로 나타남.

<그림 3> 농업인·비농업인 성별 성역할 의식: “남자는 일, 여자는 가정” 반대 응답 비율)

(단위: %)



자료: 통계청(2019). 2019 농림어업조사 원자료 재분석.

## ● 농업·농촌의 변화와 성(불)평등

- ▶ 농업, 농촌의 성 불평등 문제는 농업, 농촌의 공익성이 강화되고 사회적 경제를 중심으로 농촌 재생이 도모되며 디지털 기반 농업이 확대되고 지방농정이 활성화되는 한편, 인력 부족, 기후 문제가 심각해지는 등 농업, 농촌을 둘러싼 제반 변화에 따라 앞으로 상당 부분 변화할 것이 분명함.
- ▶ 여성농업인에게는 공적 가치를 인정받을 수 있는 기회가 제공될 가능성도 있는 한편, 이미 고착되어 있는 성별 분업이 강화되고 성별 생산성의 격차, 사회경제적 지위와 권한의 차이가 더욱 커지고 성 불평등이 심화될 가능성도 농후함.

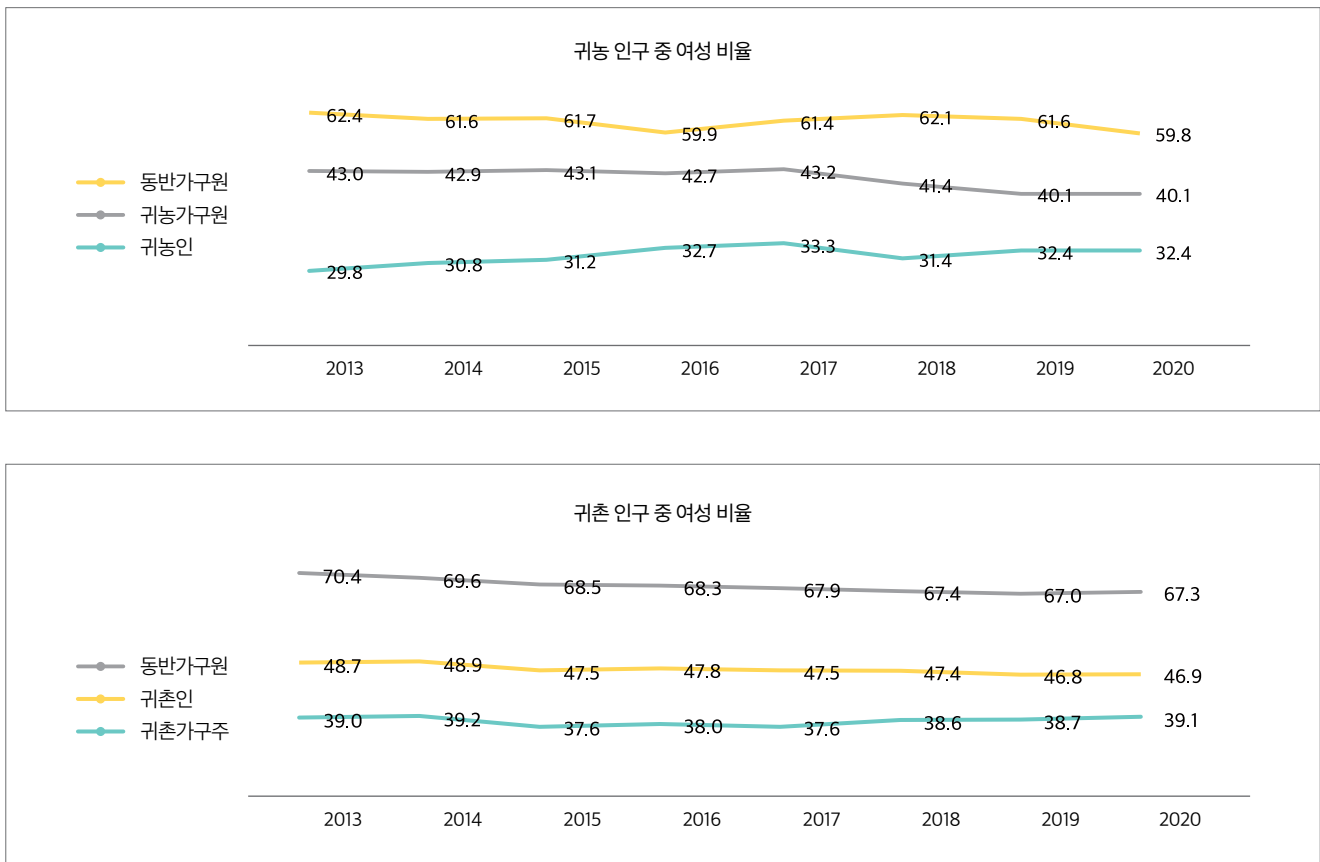
<표 1> 농업·농촌의 변화 방향과 젠더 이슈

주요 환경변화	정책 대응 방향	주요 농정 과제	젠더 이슈
저성장 시대, 지속가능성 중요	농촌·농촌의 공익성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>공익형 직불제 전환</li> <li>국가종합먹거리 전략과 지역순환형 먹거리 시스템 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 친환경농업 실천에서 여성의 노동부담 가중</li> <li>- 먹거리 분야 정책 확장으로 여성의 다층적 역할 요구 증가</li> </ul>
저밀도 경제·사회 전환	국토 균형 발전 및 삶의 터전으로서의 농촌재생 ('농촌다움' 복원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌재생뉴딜사업</li> <li>농촌공간계획</li> <li>사회적 경제 확산으로 농촌지역 활력 증진과 공동체 복원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌개발의 남성 중심성</li> <li>- 사회적 경제 활성화가 여성에 미치는 양가적 효과: 공적 가부장제 vs 농촌여성의 주체화와 돌봄의 공공화</li> </ul>
지방분권화 시대, 농정의 지역화·민주화	지역민의 농정 참여 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>농정 거버넌스 개편</li> <li>지방농정 추진체계 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방농정 거버넌스에 여성의 낮은 참여</li> <li>- 여성농업인정책의 낮은 민간 협치</li> <li>- 농업정책과 여성정책의 연계 부족</li> </ul>
고령화 및 농업인력 부족	새로운 인적자원 유입	<ul style="list-style-type: none"> <li>청년농업인 육성</li> <li>귀농·귀촌 촉진</li> <li>외국인 농업인력 수급 안정화</li> <li>농작업 대행서비스 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가족농 노동투입 증가 및 여성의 노동부담 가중</li> <li>- 귀농귀촌인 성별 사회경제적 격차</li> <li>- 인구 이질성 증가에 따른 사회적 비용(인권, 여성안전, 세대 갈등 등) 증가</li> </ul>
기술 변화와 디지털 경제	디지털 농업, 스마트 농촌 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>노지 스마트팜 확대</li> <li>전후방 관련 산업 육성 (농기자재 첨단화, 드론·로봇 등 첨단기기 농업 분야 활용)</li> <li>온라인 도매·유통 체계 확산</li> <li>데이터 기반 농업 전문인력 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년 여성농업인, 가족농 여성의 디지털 농업 전환 자금 및 기술 취약</li> <li>- 고령 여성농업인의 디지털 격차</li> <li>- 디지털 기술 편중 개발은 발농사 기계화 등 여성농업인 노동부담 경감 투자 약화 유발 우려</li> <li>- 온라인 유통체계 확산은여성에게 기회 가능성</li> </ul>
기후 변화 대응과 탄소중립 사회 전환	환경친화적 농업·농촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업 부문 2050 탄소중립 실현 계획 수립 및 추진</li> <li>농촌 재생에너지 확산</li> <li>축산업 환경 부하 저감 정책 강화</li> <li>농업재해보험 고도화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이상 기후로 인한 작부체계 변화 대응 어려움 및 여성의 노동부담, 안전, 건강 부담 증가</li> <li>- 재생에너지와 사라지는 농지: 여성농업인이 농지의 태양광 설치 전환 더 빨리 수용 가능</li> <li>- 여성의 탈농 압력 증가</li> </ul>

## ● 성 불평등과 농업·농촌 재생산

- ▶ 특히, 성평등에 대한 관심이 높은 여성농업인들은 농촌사회의 심각한 불평등과 제한된 변화 가능성에 좌절해 정착 의지가 꺾이는 경향도 있음. 결국 농촌사회의 고질적인 성 불평등 문제가 해소될 수 있을 것이라는 전망이 본격화되지 않는 한, 한계 상황에 직면한 여성농업인의 탈농은 계속될 가능성이 높음.
- ▶ 최근 들어 핵심 연령층 여성농업인이 남성보다 더 크게 감소하고 있는 것도 이러한 상황과 무관하지 않을 것으로 보임.

[그림 4] 귀농·귀촌 인구 여성 비율



자료: 통계청·농림축산식품부·해양수산부(2013~2020). 각 연도 귀농·귀촌인통계 자료를 활용하여 저자 작성.

## ● 성평등 요구와 실천의 모색

- ▶ 그러나, 다른 한편으로 성평등에 관심이 높은 여성농업인들을 중심으로 다양한 시도가 모색되면서 변화 가능성도 커지고 있음.
- ▶ 이들은 개인적 차원에서 남편을 대상으로 가사·돌봄 분담을 시도하고 불평등한 일상적 관행을 바꾸기 위해 주위 사람들을 설득하기도 하며, 공적 영역에서 이러한 여성들의 활동 경험이 쌓이면서 여성의 역할과 위상에 대한 주민들의 시선이 변화할 가능성도 커지고 있음.
- ▶ 국제적 차원에서도 농업, 농촌의 성평등 증진을 위해서는 기존의 구조를 유지한 채 여성이 그 구조에 더 잘 적응할 수 있도록 교육하거나 여성이 수행하는 가내 역할을 지원하는 등 여성에 특화된 접근만으로는 한계가 있다는 점이 지적되면서 이미 80년대 후반부터 여성, 남성 모두의 참여와 협력을 중시하는 젠더 기반 접근이 모색된 것은 시사하는 바가 큼.
- ▶ 가족, 마을, 생산자 단체 등을 포괄한 광범위한 영역에서 성별 지위와 권한, 부담의 격차에 주목하고 이를 해소하기 위해 여성, 남성 모두의 참여와 협력을 중시하는 접근이 본격적으로 모색되어야 할 시점임.

- 농업, 농촌의 성 불평등을 해소하고 이를 기반으로 재생산 위기를 극복하기 위해서는 관련 정책에서 농업, 농촌의 성 불평등 문제를 핵심과제로 채택하고 성평등 증진을 위한 조치를 본격적으로 개발, 추진해야 할 것임.

## 3. 정책제언

### ● 농업·농촌 정책 기조에 양성평등 통합

- 농업·농촌 및 식품산업기본법상에 ‘농업, 농촌의 성 불평등 해소 및 양성평등 증진’을 농업, 농촌 정책의 기본방향으로 명시(농림축산식품부 농촌정책과)
  - 제27조1(양성평등한 농촌사회 조성) 신설 또는 제6조(정책 수립·시행의 기본원칙) 내에 조항 신설
- 현행 여성농어업인 육성법을 ‘농업·농촌 양성평등 증진 및 여성농어업인 육성에 관한 법률’로 전면 개정하는 방안 적극 검토(농림축산식품부 농촌여성정책팀, 해양수산부 소득복지과)
  - 농업, 농촌의 양성평등 증진을 목적과 기본이념으로 하고 기존의 여성농어업인 육성법의 골자를 그 일부로 포함
- 농촌의 공익성을 성 인지적 관점에서 재구성(농림축산식품부 농촌정책과, 공익직불정책과)
  - 농업·농촌 및 식품산업기본법 제3조(정의)상의 6대 공익기능에 ‘사. 양성평등 실현을 위한 농촌사회 개선’ 추가
  - 공익형 직불제에 양성평등 실현 노력을 통합. 도입 초기에는 노력 사항으로 시행하고 어느 정도 정착된 시점에 의무사항으로 전환

## ● ‘부부 공동경영주’ 모델 확립을 위한 제도 개선

- 경영주와 공동경영주를 구분하는 기존의 제도를 부부가 함께 농업경영의 책임과 권한을 가지는 ‘부부 공동경영주’ 제도로 전환(농림축산식품부 경영인력과)
  - 부부로 구성된 경영체에서는 부부 모두 공동경영주로 등록
  - 다른 공동경영주의 위임이 있을 때에만 공동경영주 중 1인이 가구를 대표
  - 경영주에게 지급되는 직불금, 수당 등도 2인의 공동경영주가 각각 지급 계좌를 선택
  - 장기적으로는 부부 공동경영주에 대해서는 단독경영주보다 지원 금액이나 연금, 수당을 더 인정하는 방안 검토
- 농협 이외의 협동조합, 생산자조직, 농산물 인증제도 등 농업 생산 전반에 걸친 제도와 조직 차원에서 경영주 또는 농가 대표 관련 사항 점검(농림축산식품부 경영인력과, 친환경농업과)
  - 부부 공동경영주를 인정하는 방향으로 개선방안 마련

## ● 농촌사회의 성평등 증진을 위한 마을, 농협, 단체 차원의 접근 강구

- 성희롱 예방교육, 성폭력 예방교육 등 기본적인 양성평등 조치에서조차 사각지대에 놓여 있는 농업 부문에 적합한 정책 시행 단위 설정(농림축산식품부 농업정책과, 농업금융정책과, 농촌여성정책팀)
  - 농업협동조합법 제57조(사업), 제106조(사업), 제111조(사업)의 교육·지원사업에 ‘임원 및 조합원 대상 성희롱 예방교육, 성폭력 예방교육’이 포함되도록 법 개정
  - 농업협동조합법을 근거로 설립된 협동조합에 임원 및 조합원을 대상으로 한 성폭력 예방교육, 성희롱 예방교육 시행 노력 부과
  - 농업·농촌 및 식품산업 기본법 제11조(농업 및 식품산업 관련 단체의 육성)를 근거로 정부나 지방자치단체의 지원을 받는 단체에게 회원을 대상으로 한 성폭력 예방교육, 성희롱 예방교육 시행 노력 부과
  - 농업기술원과 농업기술센터, 농협 및 관련 교육시설 등에 양성평등교육 실시 권고, 교육 시행 여부 점검, 교육의 양적, 질적 측면에 대한 성과평가 실시
- 마을, 단체 차원의 자발적 성평등 실천 활성화 지원(농림축산식품부 농촌여성정책팀)
  - 마을, 단체를 대상으로 한 ‘농촌사회 성평등 실천 공모사업(가칭)’ 개발: 예산, 프로그램 지원 + 프로그램 추진과정에서 전문가 컨설팅 실시 + 활동가 역량 강화 프로그램 진행
- 여성농업인단체와 협력해 현장의 활동 성과를 바탕으로 농촌에 적합한 성평등 실천 모델을 개발, 확산(농림축산식품부 농촌여성정책팀)
  - 마을: 성평등 마을규약 제정, 부녀회를 포함한 마을기구의 기능과 위상 재정립, 남녀가 함께하는 마을 행사 운영 가이드라인, 남성 주민의 가사·돌봄 참여 확대를 위한 프로그램, 마을주민 대상 양성평등교육 사례
  - 생산자 단체: 참가자 스스로 성 불평등 현실을 비판적으로 조명하고 개선과제를 도출하는 작업에서 출발
- 성 인지적 지방농정 거버넌스 방향 설정, 모델 개발(농림축산식품부 농촌여성정책팀)
  - 성 인지적 관점에서 농업회의소와 마을자치회의 구성, 운영 평가
  - 남녀 농업인과 전문가가 참여하는 ‘농촌 성평등 실천 교류 네트워크(가칭)’ 구성, 운영

## ● 양성평등교육 등의 실효성 제고를 위한 재구조화

- 이장, 농·축협 임원의 성희롱 예방교육, 성폭력 예방교육, 양성평등교육 참여 의무화(행정안전부 자치분권제도와, 지방자치단체, 농림축산식품부 농업정책과, 농업금융정책과, 농협중앙회)
  - ▶ 이장
    - 근거: 지방자치법 제3조(지방자치단체의 법인격과 관할), 동법 시행령 제81조(이장의 임명), 이장 임명에 관한 지자체의 규칙, 양성평등기본법상 지자체의 책무 등
    - 21대 국회에 계류 중인 ‘이장·통장 운영 및 지원에 관한 법률안’에서는 성폭력 범죄를 저질러 처벌받은 자 등은 이장이 될 수 없도록 명시하고 있음
    - 해당 법률 제정 시, 지역의 양성평등 증진 노력을 이장의 임무로 규정하고 성희롱 예방교육, 성폭력 예방교육, 양성평등교육 참여가 의무화되도록 법 개정
  - ▶ 농·축협 임원
    - 농·축협 임원의 성희롱 예방교육, 성폭력 예방교육, 양성평등교육 참여 의무화 방안 강구
- 성 불평등 실태, 성차별 사례, 성평등 실천 사례에 대한 지속적 연구 추진(농림축산식품부 농촌여성정책팀)
  - 연구 결과를 바탕으로 다양한 프로그램과 자료 개발
  - 강사 양성, 프로그램 개발 등에서 이장, 농·축협 임원 등 주요 집단 고려
- 가족공동경영협약 재설계(농촌진흥청)
  - 기존) 교육 → 개선) 교육+지속적 코칭·컨설팅
  - 자발적 참여 프로그램 유지 vs. 제도 연계 의사결정 필요
  - 자발적 참여 프로그램 유지 시 단독 프로그램보다는 앞서 제시한 마을, 단체 대상의 ‘농촌사회 성평등 실천 공모사업(가칭)’ 등과 연계
  - 제도 연계 방향 설정 시 개별 농가의 협약 체결 및 준수 여부에 관한 공적 인증 체계 마련

## ● 농업, 농촌의 성평등 수준 점검을 위한 통계 기반 구축

- 경농업, 농촌 부문 성별 실태, 성평등 수준 점검을 위한 통계 보완(통계청 농어업통계과, 농림축산식품부 경영인력과, 농촌여성정책팀, 농촌진흥청)
  - 농림어업(총)조사, 귀농·귀촌실태조사: 가구 조사와 별개로 가구원, 특히 농업 종사 가구원 조사가 이루어지도록 재설계, 농업, 농촌의 성평등 관련 문항 개발
  - 농어업인복지실태조사: 조사 영역에 성평등 영역 신설, 농업·농촌에 적합한 성별 역할과 활동 범위, 사회경제적 지위와 권한, 양성평등의식 등 문항 개발
  - 여성농업인 실태조사: 농업인 성별 실태조사로 개편하거나 부가조사 형식으로 조사 대상자의 배우자 조사를 실시하여 부부간 비교 분석
- 도시, 타 산업 부문과의 비교를 위한 통계 보완(여성가족부 여성정책과 등, 농촌진흥청)
  - 양성평등과 관련한 주요 통계에서 지역변수, 산업·직업 변수 생산이 이상적
  - 현실적 대안으로 농어업인복지실태조사에서 농촌 가구만을 대상으로 한 부문별 조사에는 성평등 영역 신설, 농촌 가구와 도시 가구 모두를 대상으로 시행되는 종합조사에도 지역별 비교가 필요한 성평등 관련 문항 포함

## ● 여성농업인 정책과 양성평등 정책의 연계 강화

- 지역별, 산업별 양성평등 수준 격차 해소를 양성평등 정책의제에 통합(여성가족부 여성정책과)
  - 지역별, 산업별 성평등 격차를 정책의제로 채택, 양성평등정책기본계획에 관련 정책과제 통합
  - 국가 성평등지표에 지역별(동부·읍면부), 산업별 성평등 격차 포함, 지속적 관리
  
- 농업, 농촌 변화와 직결된 핵심 정책에 성 인지 관점 통합을 위한 부처 간 협력체계 구축(농림축산식품부 농촌여성정책팀, 여성가족부 성별영향평가과)
  - 성 인지적 관점에서 농업, 농촌의 전개 방향 점검, 성 (불)평등과 밀접히 관련된 현안에 대해 부처 간 공동 개선방안 모색
  - 지자체 농민수당, 은퇴수당 등 성 인지적 관점에서 쟁점이 제기되는 현안에 대해서는 특정성별영향평가 우선 실시, 농업 부문 수당에 대한 성 인지적 가이드라인 마련
  - 농기계 생산·활용 과정 전반을 포괄한 특정성별영향평가 실시, 농업인 표준 체형에 대한 성 인지적 가이드라인 마련, 농기계 설계 단계에서부터 반영되도록 권고
  - 디지털 기술 기반 농업 관련 교육·지원 사업에 대한 특정성별영향평가 실시, 농업 기술 변화과정에서 성별 격차가 확대되는 문제 방지
  - 여성친화도시의 특별사업으로 여성친화농촌 모델 개발, 농촌공간계획에 통합
  
- 여성농업인 정책-양성평등 정책 추진체계 연계(농림축산식품부 농촌여성정책팀, 여성가족부 여성정책과, 성별영향평가과, 지방자치단체, 관련 연구기관)
  - ▶ 부처 간 연계
    - 여성가족부와 농림축산식품부 관련 부서 담당자 및 위원회 연석회의 정례화
    - 양성평등 정책의 방향과 현안, 농업·농촌 정책의 동향과 핵심 성평등 의제 교류, 협력방안 모색
    - 지역별, 산업별 성평등 수준 격차, 여성친화도시와 농촌공간계획의 연계 등 부처 간 협업이 필요한 사안에 대해 관련 분야 전문가 워크숍 공동 개최
  - ▶ 지자체 등과의 연계
    - 지자체 차원의 협업 추진체계 확립
    - 여성가족부와 농림축산식품부가 공동으로 지자체 관련 부서 워크숍 개최, 협업의 장애요인 파악, 개선방안 마련
    - 핵심 협업과제 선정, 지자체 차원의 협업 추진 방안 구체화
    - 특정 지자체와 협력해 부처 간 협업 경험 축적, 협업 실행 모델 개발을 위한 시범사업 추진
    - 양성평등 정책 연구기관, 농업·농촌 정책 연구기관, 지자체 관련 연구기관이 공동으로 참여하는 협동연구 개발, 지역 간 성평등 격차와 농업·농촌의 성평등 의제 전망, 정책 대응 방안 모색

주관부처 : 여성가족부 여성정책과/성별영향평가과, 농림축산식품부 농촌여성정책팀

관계부처 : 행정안전부 자치분권제도와, 여성가족부 여성정책과/성별영향평가과, 농림축산식품부 농촌여성정책팀, 농촌진흥청, 해양수산부 소득복지과 외