

발 간 등 록 번 호

11-1543000-000742-01

제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획
(2015~2019) 수립방향 연구

연구기관

한국농촌경제연구원

농림축산식품부

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획(2015~2019) 수립방향 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2014년 12월

연구기관명:	한	국	농	촌	경	제	연	구	원
연구책임자:	성	주	인	연	구	위	원		
공동연구원:	마	상	진	연	구	위	원		
	김	광	선	연	구	위	원		
	조	미	형	부	연	구	위	원	
	심	재	현	부	연	구	위	원	
	박	대	식	선	임	연	구	위	원
	송	미	령	연	구	위	원		
	김	영	단	전	문	연	구	원	
	최	용	욱	연	구	원			
	한	태	녕	연	구	조	원		
	김	민	석	연	구	조	원		

요 약

1. 연구의 배경 및 목적

- 농어촌 과소화·고령화에 대응하여 농어촌 생활여건을 개선하고자 2004년 3월 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발에 관한 특별법(이하 삶의 질 향상 특별법)’이 제정되었음
 - 삶의 질 향상 특별법에 의거 관계부처 합동으로 매 5년마다 농어업인 삶의 질 향상 기본계획을 수립하며, 기본계획을 토대로 매년 각 부처 별 시행계획을 수립·시행
 - 제1차 삶의 질 향상 기본계획(’05~’09, 4대 분야 133개 과제, 22.8조 원)
 - 제2차 삶의 질 향상 기본계획(’10~’14, 7대 분야 133개 과제, 34.5조 원)
- 본 연구의 목적은, 제2차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획이 2014년에 마무리됨에 따라, 2015년부터 5년간 시행될 제3차 삶의 질 향상 기본계획의 기본 방향을 정립하고 추진 과제를 발굴하는 것임
 - 제3차 기본계획의 수립을 위해 제2차 기본계획의 성과와 한계에 대한 종합적인 평가 작업을 수행하고, 이를 토대로 제3차 기본계획의 기본 방향을 제시하였음

2. 제3차 삶의 질 향상 계획의 기본 방향

- 기본 방향의 설정에 있어 정부의 정책기조 및 관련 계획과의 정합성을 고려
 - 주민이 체감할 수 있는 정책 개발을 추구하며, 2013~2017 농업·농촌 및

- 식품산업 발전계획, 지역행복생활권 정책 및 지역발전 5개년 계획 등 관련 정부 정책 방향을 고려하여 계획을 수립
 - 부처 간 협업이 필요한 과제를 삶의 질 향상 기본계획에 반영
- 제2차 기본계획의 한계를 극복하기 위한 내용과 정책 추진 대안을 찾아서 계획에 반영
 - 하드웨어 중심 및 실적 위주 정책 추진에서 탈피하여 소프트웨어 중심의 정책 추진
 - 그 일환으로 보건·복지, 교육, 문화, 지역개발 등 각 부문별로 전달체계의 개선 방안을 모색
 - 민간 주체의 육성과 협력적인 거버넌스 형성 과제를 논의함
- 이러한 논의에 기초하여, 제3차 계획에서는 “활력 있는 공동체를 기반으로 누구나 살고 싶은 행복한 농어촌”이라는 비전을 제시
 - 기본 비전의 설정에 맞춰 7대 부문(보건·복지, 교육, 정주생활기반, 경제활동·일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안전)별 목표를 제시
 - * 제2차 계획의 지역역량 부문은 제3차 계획의 추진체계에 포함되었으며, 안전 부문을 7대 부문에 추가
 - 부문별 목표를 달성하기 위한 지원 방안으로 첫째, 삶의 질 향상 위원회의 기능을 강화하고, 둘째, 현장 및 지역에 대한 지원체계를 구축하며, 셋째, 기존 2대 선진제도(농어촌서비스기준 및 농어촌 영향평가)를 개선토록 함

3. 7대 부문별 추진 과제

- 보건·복지 부문에서는 ‘농어촌 보건·복지서비스 질 제고와 복지 체감 증진’이라는 목표를 제시

- 목표 달성을 위한 추진 전략으로, ① 농어업인의 사회보장 강화, ② 농어촌 보건의료서비스 강화, ③ 농어촌 사회복지서비스 강화, ④ 농어촌 마을 공동체 보건·복지 활성화, ⑤ 지역사회기반 농어촌 보건·복지 전달체계 구축을 제시
- 교육 부문에서는 ‘지역 교육공동체를 통한 농어촌 교육의 질 향상’이라는 목표를 제시
 - 목표 달성을 위한 추진 전략으로, ① 농어촌 교육 활성화의 주체 육성, ② 농어촌 특성에 맞는 학교 교육 모형 운영, ③ 농어촌 학교와 지역사회의 연계, ④ 교육비 경감/ 균등 교육기회제공, ⑤ 지역 단위 상시적 평생학습체제를 제시
- 정주생활기반 부문에서는 ‘공동체 주도의 살기 좋고 편리한 정주기반 및 생활권 구현’이라는 목표를 제시
 - 목표 달성을 위한 추진 전략으로, ① 정주공간 활성화 및 농어촌 생활권 구현, ② 공동체 주도의 상향식 지역개발 확산, ③ 주민 체감형의 기초생활 기반정비, ④ 수요자 맞춤형 주거 여건 개선 지원을 제시
- 경제활동·일자리 부문에서는 ‘농어업·농어촌 자원의 융복합을 통해 부가가치 및 일자리 창출’이라는 목표를 제시
 - 목표 달성을 위한 추진 전략으로, ① 향토자원을 활용한 6차산업화 기반 마련, ② 농어업인 창업 촉진 및 사업화 지원 강화, ③ 농어촌관광 체계화 및 품질 제고, ④ 농어촌 일자리 지원을 제시
- 문화·여가 부문에서는 ‘농어촌 문화·여가 향유 및 활동참여 여건 조성’이라는 목표를 제시
 - 목표 달성을 위한 추진 전략으로, ① 문화·여가 인프라 및 인적 기반 구축, ② 소외지역 문화·여가 기반 구축, ③ 주민의 능동적 문화 참여 확대, ④ 전통·향토문화의 발굴·보전·활용을 제시

- 환경·경관 부문에서는 ‘농촌다움이 유지·보전되는 아름답고 쾌적한 환경·경관 조성’이라는 목표를 제시
 - 목표 달성을 위한 추진 전략으로, ① 농어촌 어메니티의 체계적인 관리, ② 농어촌의 쾌적한 생활환경 조성, ③ 지속가능한 농어업 생산환경 조성을 제시
- 안전 부문에서는 ‘자연재해 및 범죄·사고에 안심할 수 있는 농어촌 생활공간 조성’이라는 목표를 제시
 - 목표 달성을 위한 추진 전략으로, ① 자연재해 및 기후변화 대응체계 강화, ② 재해에 안전한 영농활동 기반 조성, ③ 농어촌의 생활안전 사각지대 해소, ④ 안전한 보행·교통 환경 조성을 제시

4. 추진체계 및 제도 개선

- 효과적인 삶의 질 정책 추진기반을 마련하기 위해서는, 중앙정부와 광역·기초단체, 그리고 현장 주체들이 유기적으로 연계될 필요가 있음
 - 중앙정부 차원에서는, ① 삶의 질 향상 위원회 기능의 강화, ② 삶의 질 향상을 위한 부처 간 협업사업의 발굴·지원 등을 제시
 - 지방자치단체 차원에서는, ① 농업·농촌 분야 발전계획과 연계한 삶의 질 계획 수립을 통한 추진기반 마련, ② 전담조직 도입 등 삶의 질 정책의 실행력 향상 등을 제시
 - 현장 차원에서는, ① 삶의 질 모니터링단, 현장 전문가 풀 등 현장과의 소통채널 강화, ② 중간지원조직의 육성을 통한 지역공동체 참여 및 역량 강화 등을 제시
 - 그 밖에도 삶의 질 정책 전문지원기관을 중심으로 국책연구원, 시·도 연구원 등과 협력체계를 구축해 나가야 할 것임

- 농어촌 영향평가의 개선 방향은 정부 정책 수립·추진 시 농어촌 인지성을 높이는 방향으로 농어촌 영향평가의 위상을 정립하는 것임
 - 구체적 추진 과제로, ① 농어촌 영향평가 대상 정책 확대 및 세분화, ② 전문평가·자체평가 방식 개선, ③ 전문연구조직과의 협업을 통한 지자체 전문평가 수행, ④ 농어촌 유형별 특성을 반영한 정책설계 기준 마련, ⑤ 농어촌 영향평가 관련 전문가 육성, ⑥ 사전 영향평가 의무화 및 담당공무원 역량 강화, ⑦ 농어촌 영향평가 결과 피드백 및 성과 모니터링 강화, ⑧ 규제영향분석에 ‘농어촌 영향분석’ 추가, ⑨ 국가재정법과 국가회계법에 ‘농어촌인지 예·결산’ 반영 등을 제시

- 농어촌서비스기준의 개편 방향은 기존 단일 항목을 핵심항목(중앙정부 관리 항목)과 선택항목(지자체 자율 관리 항목)으로 분리·관리하고, 기존 9개 부문을 삶의 질 향상 정책 7대 부문에 맞게 조정하는 것임
 - 핵심항목은 7개 부문 17개 항목으로, 보건·복지 부문 4개 항목, 교육 부문 2개 항목, 정주생활기반 부문 5개 항목, 경제활동·일자리 부문 1개 항목, 문화·여가 부문 2개 항목, 환경·경관 부문 1개 항목, 안전 부문 3개 항목으로 구성

차 례

◇ 제1부 총론

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성 1
2. 연구의 목적 및 주요 내용 6
3. 연구의 방법 8

제2장 제3차 삶의 질 향상 기본계획 수립 방향

1. 제2차 삶의 질 향상 기본계획 성과와 한계 11
2. 제3차 삶의 질 향상 계획의 기본 방향 17

◇ 제2부 부문별 계획

제3장 보건·복지 부문

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계 31
2. 실태 진단 및 정책 동향 40
3. 제3차 기본계획 방향 및 과제 47

제4장 교육 부문

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계 83
2. 실태 진단 및 정책 동향 95

3. 제3차 기본계획 방향 및 과제 103

제5장 정주생활기반 부문

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계 121
2. 실태 진단 및 정책 동향 129
3. 제3차 기본계획의 방향 및 과제 147

제6장 경제활동·일자리 부문

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계 159
2. 실태 진단 및 정책 동향 166
3. 제3차 기본계획 방향 및 과제 176

제7장 문화·여가 부문

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계 193
2. 실태 진단 및 정책 동향 216
3. 제3차 기본계획의 방향 및 과제 239

제8장 환경·경관 부문

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계 249
2. 실태 진단 및 정책 동향 259
3. 제3차 기본계획 방향 및 과제 269

제9장 안전 부문

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계 283
2. 실태 진단 및 정책 동향 287

3. 제3차 기본계획 방향 및 과제	299
---------------------------	-----

◇ 제3부 계획의 추진체계

제10장 삶의 질 향상 정책 추진체계 개선

1. 현황 및 문제점	317
2. 외국 사례와 시사점	323
3. 추진 과제	331

제11장 농어촌서비스기준 제도 개선

1. 농어촌서비스기준 제도 운영 현황	349
2. 농어촌서비스기준 개편의 필요성과 개편 방향	358
3. 농어촌서비스기준 개편안	361
4. 농어촌서비스기준 제도 운영 방안	366

제12장 농어촌 영향평가 제도 개선

1. 제도 현황	379
2. 농어촌 영향평가 성과와 문제점	383
3. 국내외 유사 영향평가 사례	394
4. 농어촌 영향평가 개선방안	406

참고 문헌	417
-------------	-----

표 차 례

◇ 제1부 총론

제1장

- 표 1-1. 기본계획 수립 연구 절차 및 흐름 10

제2장

- 표 2-1. 유럽연합의 2014~20년 농촌개발 프로그램 목표 및 과제 22
 표 2-2. 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013~17)의 농정 패러다임 24
 표 2-3. 제3차 기본계획의 비전·부문별 목표·지원체계 28

제3장

- 표 3-1. 성과지표 달성 정도(2014년 기준) 39
 표 3-2. 보건·복지 부문의 목표·전략·과제 50

제4장

- 표 4-1. 빈곤계층 학생 현황 97
 표 4-2. 교육 부문의 목표·전략·과제 106

제5장

- 표 5-1. 제2차 기본계획 기초생활 인프라 확충 부문 목표와 전략 122
 표 5-2. 제2차 기본계획 기초생활 인프라 확충 부문 세부사업 122

표 5-3. 농어촌 마을의 규모별 구성 비율 변화	130
표 5-4. 12개월 이상 빈집 수 변화	131
표 5-5. 건축연도별 주택 현황	132
표 5-6. 최저주거기준 미달 가구 현황(2010년)	133
표 5-7. 난방시설 유형(2013년)	135
표 5-8. 상수도 이용 현황(2013년)	136
표 5-9. 먹는 물 수질 만족도(2013년)	137
표 5-10. 일본의 한계마을에 대한 단계적 지원방안	145
표 5-11. 정주생활기반 부문의 목표·전략·과제	150

제6장

표 6-1. 2005~2011년 지역별 일자리 변화	164
표 6-2. 개별 경영체의 유형	167
표 6-3. 6차산업화 농업경영체 현황	169
표 6-4. 6차산업 관련 농가 수	169
표 6-5. 농업법인 및 매출액 현황	172
표 6-6. 농업법인 종사자 수 현황	173
표 6-7. 농어촌 공동체회사 실태조사 결과	176
표 6-8. 경제활동·일자리 부문의 목표·전략·과제	179

제7장

표 7-1. 문화시설 확충 및 운영 관련사업 추진 현황	195
표 7-2. 작은영화관 건립 추진 현황	198
표 7-3. 작은도서관 연도별 지원 실적	198

표 7-4. 2014년도 어르신문화프로그램 단위사업 현황	201
표 7-5. 소외지역 문화순회 사업 주요 내용	205
표 7-6. 농어촌 지역 문예회관을 거점으로 한 방방곡곡 문화공감 지원 현황 ..	212
표 7-7. 전국 초·중·고교 예술강사 지원사업 운영 현황	212
표 7-8. 제2차 삶의 질 향상 계획 문화·여가 여건향상 세부추진과제 성과지표 ...	213
표 7-9. 제2차 삶의 질 향상 계획 분야별 예산 배분	215
표 7-10. 농어촌 주민의 연간 문화프로그램 관람 횟수 및 관람 장소	218
표 7-11. 지역 규모별 주민의 문화·여가활동 실태	219
표 7-12. 문화·여가 활동 공간 선호도	221
표 7-13. 문화·여가 활동 시 애로사항	222
표 7-14. 문화·여가 활동을 통해 얻고자 하는 가치나 즐거움	223
표 7-15. 가장 하고 싶은 문화·여가 활동	224
표 7-16. 문화·여가 활동 증진을 위한 지원에 대한 주민 수요	225
표 7-17. 문화·여가 부문의 목표·전략·과제	241

제8장

표 8-1. 제2차 계획상 환경·경관 개선 부문의 목표·전략·과제	250
표 8-2. 제2차 계획상 기초생활 인프라 확충부문의 세부사업	250
표 8-3. 전국 영농폐기물 발생량 및 수거율	262
표 8-4. 환경·경관 부문의 목표·전략·과제	272

제9장

표 9-1. 제2차 삶의 질 향상 기본계획의 안전 분야 과제 현황	284
표 9-2. 농어촌서비스기준의 안전 분야 항목	285

표 9-3. 농어촌서비스기준의 안전 분야 항목	286
표 9-4. 사상자 유형별 교통사고 현황	291
표 9-5. 생활안전 개선을 위해 필요한 사항	292
표 9-6. 미국 달라스의 안전도시 프로그램 주요 내용	297
표 9-7. 안전 부문의 목표·전략·과제	301

제10장

표 10-1. 페리쉬 계획서의 최종 제안 사항(Highwood 페리쉬 사례)	328
표 10-2. 다락원 건립에 투입된 정부 및 산하기관 지원 사업 내역	333
표 10-3. 일본 NPO 법인의 활동 분야	341

제11장

표 11-1. 현행 농어촌서비스기준의 부문·항목 세부 내용	353
표 11-2. 농어촌서비스기준 관련 부문별 사업 예산	355
표 11-3. 현행 농어촌서비스기준의 주요 내용과 목표 달성 현황	357
표 11-4. 국가 최소 기준으로서 7개 부문 17개 핵심항목 구성안	362
표 11-5. 농어촌서비스기준 지자체 자율 선택항목 예시	363
표 11-6. 농어촌서비스기준 핵심항목과 삶의 질 향상 계획 관련 사업 연계방안 ..	367

제12장

표 12-1. 농어촌 영향평가 대상 정책과 관련 부처	384
표 12-2. 농어촌 영향평가 대상 정책별 농어촌 인지도적 관점에서의 문제점(종합) ..	387
표 12-3. 국내 타 분야 영향평가 사례	394
표 12-4. 정부 수준별 Rural Proofing 관련 활동	396

표 12-5. 고용영향평가 평가 대상 사업과 정책	399
표 12-6. 규제영향분석 절차	412
표 12-7. 규제영향분석(보고서)내용 농어업·농어촌 규제영향분석 신설(예)	413
표 12-8. 규제영향분석에 농어업·농어촌 규제영향분석 세부항목 신설(예)	414

그림 차례

제2장

- 그림 2-1. 농업인들의 생활 만족도 및 생활수준 개선에 관한 인식 12
 그림 2-2. 박근혜 정부의 지역 희망(HOPE) 프로젝트 25

제3장

- 그림 3-1. 2차 보건·복지 부문의 목표와 주요과제 32
 그림 3-2. 의료취약지 지역별 분포(2차의료 및 응급의료) 42

제4장

- 그림 4-1. 제2차 삶의 질 향상 계획 농어촌 교육 부문의 목표와 주요과제 ... 84

제5장

- 그림 5-1. 읍·면별 과소화 마을의 분포 현황 비교 130
 그림 5-2. 메인 스트리트 활성화를 위한 4가지 접근방식 141

제6장

- 그림 6-1. 제2차 경제활동 다각화 부문의 목표와 주요과제 160
 그림 6-2. 농가의 사업 다각화에 따른 판매 소득 차이 170

제7장

- 그림 7-1. 제2차 삶의 질 향상 문화·여가 여건향상 부문의 목표와 주요과제 194

그림 7-2. 신바람 놀이문화 사업 주요 내용	203
그림 7-3. 생활문화 공동체 만들기 활동 사진	206
그림 7-4. 움직이는 예술정거장	208
그림 7-5. 농어촌생활지표조사로 본 농어촌 주민의 문화·여가활동 실태	216
그림 7-6. 농어촌 주민의 문화·여가시설 수요	220
그림 7-7. 문화·여가 정책의 패러다임 전환	227
그림 7-8. 프랑스의 마을별 문화센터	231
그림 7-9. 전라북도 문화·여가정책 구상	233
그림 7-10. 전라북도 문화·여가정책의 우선 대상	234
그림 7-11. 전라북도 문화·여가시설 확충 추진전략	235
그림 7-12. 전라북도의 문화·여가정책 프로그램 추진전략	236

제8장

그림 8-1. 축사의 낙후 시설 사례	261
그림 8-2. 친환경 에너지타운 시범 사례(강원도 홍천군)	277

제9장

그림 9-1. 기후변화 대응 재난관리 개선 종합대책('11) 내용	295
--	-----

제10장

그림 10-1. 유럽연합의 농촌개발 네트워크 구성	324
그림 10-2. 캐나다 퀘벡주의 농촌정책 거버넌스 구조	325
그림 10-3. 금산 다락원 전경	333
그림 10-4. 보조대상시설의 유효활용 절차 예	334

그림 10-5. KREI 리포터 의견 수렴·반영 절차	337
그림 10-6. KREI 리포터 운영 체계	337

제12장

그림 12-1. 농어촌 영향평가 절차	382
그림 12-2. 농어촌 영향평가(전문평가)의 절차	385
그림 12-3. 한국노동연구원 조직도내 고용영향평가센터의 위상	400
그림 12-4. 고용영향평가 절차	401
그림 12-5. 특정성별영향분석평가 절차	403
그림 12-6. 성별영향평가 주체(중앙/지방)	404
그림 12-7. 농어촌 영향평가 방식의 변화	408

- 제1부 -

총론

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경 및 필요성

□ 농어업인 삶의 질 향상 특별법에 근거한 삶의 질 향상 위원회 설치 및 기본계획 수립·시행

○ 농어촌 과소화·고령화에 대응하고 농어촌 생활여건을 개선하고자 2004년 3월 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발에 관한 특별법’¹⁾이 제정되었음

- 법률 도입 논의가 이루어진 당시, 도시와 농어촌의 소득 수준 및 생활 수준의 격차가 심화되고 있으며, 자유무역협정(FTA)의 확산 및 농산물 개방 확대 등의 영향으로 농어업인의 어려움이 가중될 것으로 예상됨에 따라 범정부 차원의 대책이 절실히 요구되었음

- 이에 따라 농어업인의 복지 증진, 농어촌의 교육 여건 개선 및 농어촌 지역개발에 관한 종합적·체계적인 지원체제를 마련함으로써 농어업인의

1) 2010년 7월 법률 명칭이 개정되어 현재는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’으로 명명됨

삶의 질을 높이고, 지역간 균형발전을 도모하려는 목적으로 법률이 제정되었음

- 범부처 차원의 삶의 질 향상 정책을 총괄하는 역할을 수행하도록 농어업인 삶의 질 향상 위원회(위원장: 국무총리)가 구성되었음
 - 삶의 질 향상 위원회는 위원장인 국무총리를 포함하여 당연직 위원인 관련 부처 장관, 민간위원 등 25명 이내의 위원으로 이루어짐
- 삶의 질 향상 특별법 제5조에 의거 관계부처 합동으로 매 5년마다 농어업인 삶의 질 향상 기본계획을 수립하며, 기본계획을 토대로 매년 각 부처별 시행계획을 수립·시행 중임²⁾
 - 제1차 삶의 질 향상 기본계획('05~'09, 4대 분야 133개 과제, 22.8조 원)
 - 제2차 삶의 질 향상 기본계획('10~'14, 7대 분야 133개 과제, 34.5조 원)

〈 삶의 질 향상 기본계획의 목적·성격 〉

- ◆ 농어촌 복지, 교육, 지역개발 등 주민의 삶의 질 향상을 체계적으로 추진하기 위하여 수립하는 **법정·종합계획**
- ◆ 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 5년간의 중장기 **비전과 추진 전략**을 제시, 부처별 시행계획 및 지자체별 계획의 지침

□ 제2차 기본계획 기간 종료에 따른 제3차 기본계획의 수립

- 현재 시행 중인 제2차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 기간은 2014년으로 종료
 - 이에 따라 '15년부터 향후 5개년간 적용될 제3차 기본계획 수립이 필요

2) 투자자 금액은 2014년 8월 12일 개최된 삶의 질 향상 위원회 자료 인용

- 제3차 기본계획 수립을 위해서는 제2차 기본계획의 성과와 한계에 대한 종합적인 평가 작업이 요구됨
 - 제2차 기본계획 기간인 2011년부터 현재까지 삶의 질 향상 위원회 지원 업무의 일환으로 KREI에서 주관하여 일부 과제에 대한 심층평가 작업을 진행한 바 있음('14년에도 추진)
 - 하지만 심층평가 작업은 연도별 2개 정책군을 대상으로 진행되었고, 교육이나 기초생활 인프라, 문화·여가 부문 과제에 대해서는 제2차 기본계획 기간 중에 평가 작업이 전혀 이루어지지 않았음
 - 따라서 7대 부문 전반을 대상으로 종합적인 성과 진단을 진행하고 이를 바탕으로 제3차 기본계획 방향을 설정할 필요가 있음

□ 제3차 기본계획 수립을 위해 농어촌 현황 진단 작업과 최근의 정책 기조 등에 대한 고찰이 요구

- 농어촌의 정주 여건에 대한 분석과 주민 삶의 질 실태 등에 대한 진단 작업을 통해 향후 5년 역점을 둔 삶의 질 향상 정책 방향을 도출
 - 제2차 기본계획 기간 중에도 농어촌 주민의 고령화가 심화되고 있으며, 농어촌 마을 과소화도 지속되는 상황
- 동시에 농어촌으로 유입되는 귀농·귀촌 인구가 지속적으로 증가하고 있어 지역사회 구성원이 다양화되는 추세
 - 젊은 층 귀농·귀촌이 늘어나고 있어, 이들이 농어촌 지역발전에 기여할 잠재적인 인적 자원이 될 수 있음
- 한편 새 정부에서는 주민에게 체감되는 정책에 우선을 두고 지역행복생활권 정책을 주요한 과제로 제시하고 있음
 - 새 정부 지역발전정책의 근간이 되는 HOPE 프로젝트를 통해 부처간 협업을 바탕으로 생활권에 기반하여 추진할 과제들을 제시³⁾

- 농식품부의 경우에도 최근 「농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013~2017)」을 수립하는 등 향후 5개년 동안 추진할 농정 방향을 구체화하고 있음
 - 6차산업화 등 소득 관련 정책과 맞춤형 체감복지 확충 등의 다양한 과제들을 제시하고 있음
- 제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 수립 시에는 이상과 같은 최근의 농촌 정주 여건 변화 상황을 고려하는 동시에 최근 추진 중인 정부의 정책 기조와 연계되도록 해야 함
 - 지역발전 5개년계획이나 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 등 관련 계획과 일관성을 유지하면서 농어업인과 농어촌 주민의 삶의 질도 개선할 수 있는 정책 과제들을 도출하는 작업이 필요

□ 삶의 질 향상 위원회의 기능 내실화를 비롯하여 각종 제도 개선 요구를 제3차 기본계획에 반영할 필요

- 제2차 기본계획 수립과 함께 2대 선진제도로 도입한 농어촌서비스기준 및 농어촌 영향평가 제도 등을 포함하여 삶의 질 향상 정책의 효과적 추진을 위한 제도 개선 방안을 강구할 필요성이 제기
 - 형식적으로 운영되는 삶의 질 향상 위원회가 내실화되고 효과적으로 작동할 수 있는 개선책을 모색하는 작업이 필요함
- 정부 정책이 농어촌에 불리한 영향을 미치지 않도록 도농간 격차를 시정하는 취지로 도입된 농어촌 영향평가제도가 관련 부처의 관심 부족으로 소기의 목적을 달성하지 못하고 형식적으로 운영되는 상황
 - 부처 및 광역 시·도에서 시행 중인 자체 평가의 경우 담당자들의 이해도

3) HOPE 프로젝트(지역발전위원회 2013)는 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을 주는 지역발전정책 추진’이라는 비전 하에 제시된 현 정부의 지역발전정책을 대표함. 다음 영문의 머리 글자를 약자로 하여 만들어짐
 - (Happiness) 주민이 실생활에서 행복과 희망을 체감
 - (Opportunity) 행복한 삶의 기회가 고르게 보장
 - (Partnership) 자율적 참여와 협업의 동반자관계
 - (Everywhere) 어느 곳에서나, 정책 사각지대 해소

가 낮은 실정이며, 농촌 주민의 삶의 질에 결정적 영향을 줄 수 있는 정책 도입 시 사전 평가 수단으로 활용되지 못하는 상황임

- KREI에서 시행하는 전문평가의 경우에도 시의성 있는 정책 현안을 적시에 다루어 정책에 반영되도록 하는 데 한계

○ 농어촌서비스기준의 경우 주민들이 일상생활을 영위하는 데 요구되는 공공 서비스 항목과 국가적인 목표 수준을 설정한다는 취지로 도입·운영되고 있는데, 이 역시 제도 개선 필요성이 제기

- 현재 9개 부문 32개 항목(도입 당시는 8개 부문 31개 항목)으로 서비스 기준이 운영되고 있는데, 지나치게 측정 항목 수가 많아 농어촌 지자체 입장에서 적합성이 떨어진다는 지적이 제기
- 또한 예산이 연동되지 않는 상황에서 농어촌 시·군의 지방재정 여건으로는 농어촌서비스기준을 모두 달성하기란 근본적으로 불가능하다는 지적이 제기

○ 국무총리가 위원장인 삶의 질 향상 위원회는 활동이 적어 위상 확보 및 역할 발휘에 한계

- 삶의 질 향상 위원회가 형식적으로 운영되며, 이로 인해 정책 실효성이 저하되고 있는 실정

* 연간 1회 가량 회의가 개최되며, 안전에 대한 형식적인 논의에 그쳐 삶의 질 향상 정책의 컨트롤타워로서 기능을 발휘하지 못하는 상황

* '13년 6월 기준 정부 위원회는 536개가 존재하며, 국무총리실 소속 위원회가 총 60개(행정위 14, 자문위 46)⁴⁾

- 위원회 업무를 효율적으로 뒷받침하기 위해 실무위원회를 운영하지만(사무국 농식품부 농촌정책과), 사무국만으로 여러 부처에 걸친 삶의 질 향상 정책을 총괄·조정하는 역할을 발휘하는 데 근본적으로 한계
- 정책 홍보 등의 역할에도 제한이 있어 정부의 삶의 질 향상 정책 추진에

4) 안전행정부 정부조직관리정보시스템(<https://org.mospa.go.kr/>)의 정부 위원회 현황 자료 참조(자료 참조 일자: 2014년 3월 16일)

대한 민간의 인지도가 낮으며, 현장 요구를 위원회 의사 결정에 반영하는 데도 제약이 있음

- 지자체, 주민 등 일선의 의견을 삶의 질 향상 정책에 반영할 수 있는 공식적인 창구가 마련되어 있지 않은 상황
 - 전국농어촌지역군수협의회, 전문가 네트워크인 농어촌지역정책포럼 등이 구성되어 있지만, 삶의 질 향상 위원회 차원에서 공식적으로 의견 수렴 및 정책 피드백을 할 수 있는 기구 부재
 - 이러한 소통 창구가 미비하여 삶의 질 정책의 전반적인 효과나 개선 사항 등에 대한 의견 수렴 및 평가 작업이 효과적으로 이루어지지 않음

2. 연구의 목적 및 주요 내용

2.1 연구의 목적

- 이 연구는 2015년부터 시행될 제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획의 수립 방향을 제시하고 관련 제도 개선 방안을 도출하는 목적으로 추진됨
- 구체적인 연구 목적은 다음과 같음
 - 기본계획 수립의 일환으로 그동안 시행한 제2차 삶의 질 향상 기본계획의 성과와 문제점을 평가하고, 농어촌의 정주 여건 진단 및 변화 전망 제시 등의 작업을 진행
 - 아울러 효과적인 정책 방향 도출을 위해 선진국의 농어촌정책 사례를 고찰하고 시사점을 얻음
 - 이상의 작업을 바탕으로 제3차 삶의 질 향상 기본계획의 비전, 목표를 설정하고 부문별 주요 과제를 발굴하는 작업을 진행하는 것을 목적으로 함

- 부문별 과제 도출과 병행하여 삶의 질 향상 위원회의 기능 활성화를 비롯한 각종 제도 개선 방안을 제시함

2.2. 주요 연구 내용

□ 제2차 삶의 질 향상 기본계획의 평가·리뷰

- 제2차 삶의 질 기본계획 등 기존 관련 정책 등 기존 정책에 대한 평가를 통해 기본계획에 반영해야 할 중점 사항을 정리
- 7대 부문별 및 2대 선진제도에 대해서 평가
 - ※정책자문단을 구성하여 평가 및 검토

□ 관련 현황 분석, 여건 진단 및 전망

- 삶의 질 향상 기본계획의 실행력을 담보하기 위해서 지역발전정책, 복지정책, 문화정책 등 관련 정책 현황을 분석·진단
- 정보화, 고령화 등 사회 변화 현상에 따른 농업·농촌정책의 여건을 진단하고 동시에 미래를 전망

□ 제3차 기본계획의 비전·목표 및 추진전략 제시

- 삶의 질 관련 정책 분야의 새로운 비전을 설정하고 비전 실현을 위한 정성적, 정량적 목표를 제시
- 비전·목표 수립에 따른 향후 5년간의 추진 전략을 부문별로 제시
- 추진전략에 따른 핵심과제를 발굴하고, 이를 실천하기 위한 추진체계 개선(위원회 활성화 방안 등) 방안을 검토

□ 7대 부문별 추진과제 및 2대 선진제도 개선안 제시

- 보건·복지 증진, 농어촌 교육여건 개선, 기초생활 인프라 확충, 농어촌의 경제활동 다각화, 문화·여가여건 향상, 지역발전 역량강화 등 제2차 기본계획의 7대 부문 정책 현황을 점검하여, 현실에 맞는 추진과제로 조정·제시
- 특히, 2대 기본제도인 농어촌서비스기준과 농어촌 영향평가 개선을 위한 기본 방향과 추진전략을 검토
- 선진제도로 도입된 농어촌서비스기준과 농어촌영향관리 가이드라인을 점검하여, 보다 합리적인 개선안을 제시

□ 기본계획의 실행을 위한 추진체계 정립

- 기본계획의 수립과 시행계획의 실행이 실질적으로 농어민의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 추진체계의 개선 방안 검토
- 중앙정부 내 삶의 질 향상 위원회의 역할과 기능을 강화하고, 삶의 질 정책 결정에 따른 집행력을 담보하기 위한 방안 검토

3. 연구의 방법

□ 문헌, 정책 보고서 등 기존 자료 조사

- 관계 부처의 정책 자료 검토
- 외국의 관련 정책 자료 검토
- 논문, 보고서 등 국내외 문헌 자료

□ 정책담당자 및 전문가 의견 수렴

- 복지, 교육, 문화, 경제, 지역개발 등 관련 전문가들의 자문
- 관계 부처의 정책담당자와의 의견 교환 및 인터뷰
- 전문가 회의, 간담회 등 실시

□ 관련 통계 자료 검토

- 정부기관 발행 부문별 통계 자료의 검토
- 각종 사회조사 및 행정조사 자료 검토
- 삶의 질 관련 통계자료의 재분석

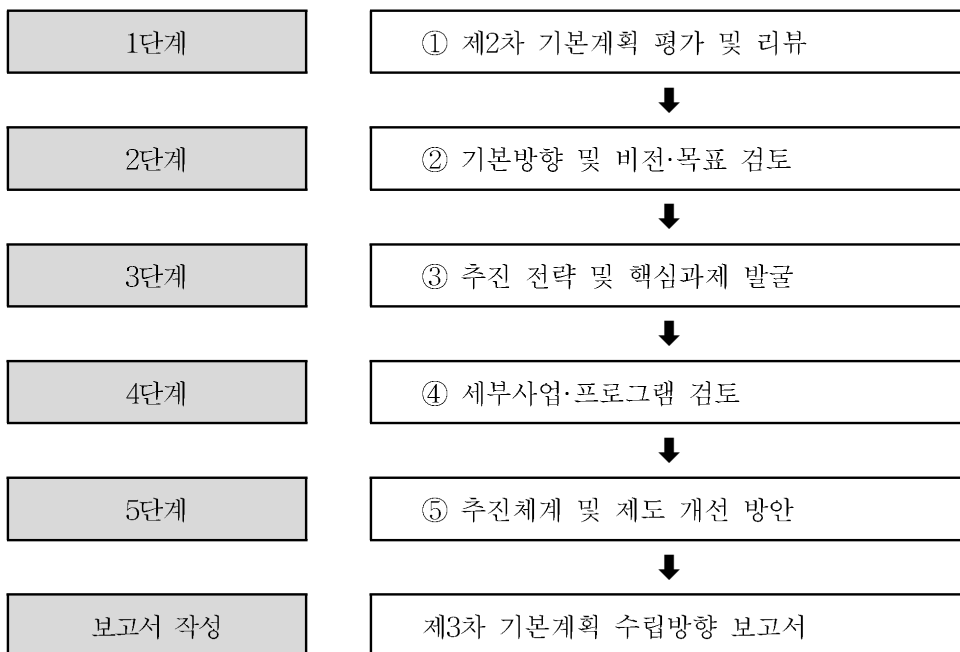
□ 전문가 집단으로서 정책자문단 운영

- 전문가 풀 활용을 통해 합리적·효과적으로 제3차 삶의 질 향상 기본 계획의 분과별 수립 방향과 핵심과제 도출
- 매월 1회 정도의 정책자문단 회의를 개최하여 논의된 의견을 바탕으로 기본 계획에 반영
 - 회의에서는 정책자문단 위원들 중 2~3명의 발제와 그에 대한 논의 진행
- 분과별 분과장을 선임하여 효과적인 운영 및 의사결정 유도하며, 분과장을 중심으로 해당 부문의 계획 수립
- 정책자문단에서 다룰 주요 내용
 - 제2차 삶의 질 향상 기본계획 등 기존 정책(투융자) 평가
 - 농어촌 현황 분석 및 여건 진단
 - 메가트렌드 전망 및 선진국 정책 동향 분석 등

- 삶의 질 향상 정책 방향 및 목표, 핵심과제 발굴 등
- 삶의 질 관련 새로운 지표 개발
- 보건·복지, 교육, 문화, 기초인프라 등 부문별 핵심과제 발굴
- 삶의 질 정책 추진체계 개편 및 위원회 활성화 방안

○ 제3차 삶의 질 향상 기본계획 수립 연구를 위한 절차는 다음과 같음

표 1-1. 기본계획 수립 연구 절차 및 흐름



제2장

제3차 삶의 질 향상 기본계획 수립 방향

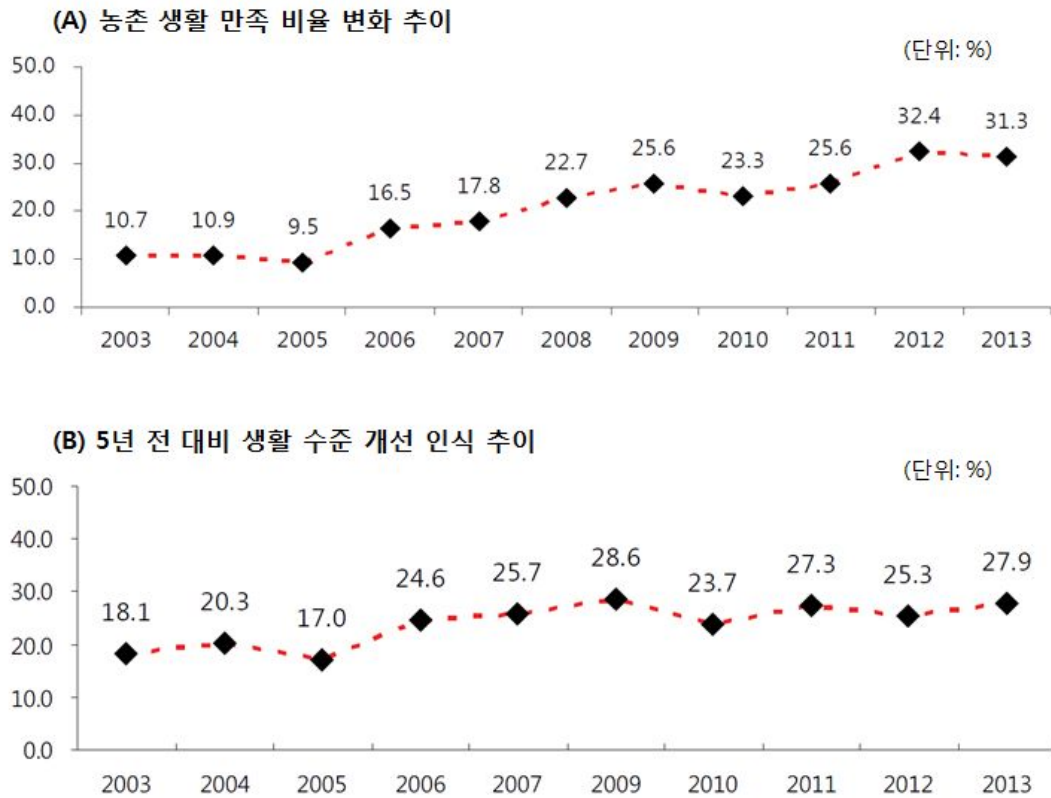
1. 제2차 삶의 질 향상 기본계획 성과와 한계

1.1. 정책 성과

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획 기간 중 정책 부문이 확대되고 예산이 증가하는 등 양적으로 성장
 - 제2차 기본계획 기간 중 4대 정책 부문을 7대 부문으로 확대하여, 133개 과제(34.5조 원)를 추진
 - * 제1차 기본계획 기간 동안에는 4대 부문 133개 과제에 22.8조 원을 투입한 바 있음
- 농촌의 전반적인 삶의 질 여건에 대한 주민의 인식 자체는 개선되는 경향
 - 농촌 생활에 대해 농업인이 느끼는 만족도는 연도별로 대체로 높아지는 것으로 조사(KREI의 연도별 농업·농촌에 대한 국민의식 조사 결과)¹⁾
 - * 농업인의 농촌 생활 만족 비율: ('03) 10.7% → ('08) 22.7% → ('13) 31.3%

* 5년 전 대비 생활 수준 개선: ('03) 18.1% → ('07) 25.7% → ('13) 27.9%

그림 2-1. 농업인들의 생활 만족도 및 생활수준 개선에 관한 인식



주: 농업인 대상 조사 결과로서 (A)는 '만족한다'고 응답한 비율이며, (B)는 '5년 전과 비교해서 생활 수준이 나아졌다'고 응답한 비율을 연도별로 집계함
 자료: KREI에서 연도별로 실시한 농업농촌에 대한 국민의식 조사 결과; 김동원·박혜진(2013)

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획 기간 중 정책 부문이 확대되고 예산이 증가하여, 농어촌 주민들의 보건·복지·교육 분야의 다양한 지원책을 실시함
 - 응급의료 문제 개선을 위해 40개 군 지역에 응급의료기관이 설치되었으며, 농업안전보건센터를 지정·운영하기 시작함

1) 김동원·박혜진(2013) 인용

- 농어업인 연금보험료, 건강보험료를 지원하는 등 복지 분야 지원책도 시행되고 있음
 - 기숙형 공립고, 전원학교, 연중돌봄학교와 같이 농어촌에 특화된 학교 모델을 육성하게 됨
- 상하수도, 마을 도로 정비 및 정보화 기반 구축, 문화·체육시설 등 전반적인 인프라 수준이 개선되는 성과를 거두었음²⁾
- 면 단위 상수도 보급률: ('04) 35.2% → ('10) 55.9% → ('12) 62.2%
 - 농어촌 작은도서관: ('09) 93개 → ('12) 148개
 - 농어촌 복합체육시설: ('09) 28개 → ('12) 43개
- 경제활동 분야에서도 사업 추진을 계기로 매출 증가, 일자리 창출과 같은 성과가 나타났으며, 농촌 지역사회를 무대로 활동하는 다양한 유형의 경영체가 증가함
- 농어촌자원 복합산업화 지원 사업체의 연간 매출액이 2011년 49.0%, 2012년 28.1%, 2013년 11.9% 증가하는 등 성장세를 기록함³⁾
 - 체험관광, 가공, 직판장 및 직거래 등 경제 다각화 활동에 참여하는 농가가 증가하였음⁴⁾
- * ('05) 99,879호, 전체 농가 대비 7.8% ⇒ ('10) 151,515호, 12.9%
- 농공단지 고용 인원은 2010년 129.8천 명에서 2012년 140.0천 명, 2013년 146.1천 명으로 늘어남⁵⁾
 - 농어촌 체험휴양마을 수가 2009년 544개소에서 2013년 803개소로 증가하였으며, 2009년에 219개였던 농어촌공동체회사가 2013년에는 725개로 늘어남⁶⁾

2) 면 단위 상수도 보급률은 환경부 내부자료 참고

3) 연도별 삶의 질 향상 시행계획 추진 실적 보고서 참고

4) 통계청 농림어업총조사 결과 집계(<http://kosis.kr/>)

5) 연도별 삶의 질 향상 시행계획 추진 실적 보고서 참고

6) 2014년 삶의 질 향상 시행계획 보고서 참고(농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부 2014a)

- 2012년 기준으로 사회적기업, 마을기업, 공동체회사 등 지역사회에 기반한 경제활동 조직이 도농복합시는 평균 6.9개, 군은 평균 4.0개 분포하는 것으로 집계됨(송미령 등 2012: 75)
- 공공서비스 공급에 대한 국가적 최소 기준으로서 농어촌서비스기준이 도입되고 관련 부처 예산도 점차 증대되었음
 - 농어촌서비스기준 32개 항목과 관련된 소관 부처의 사업 예산 규모는 2013년 기준으로 연간 3조4천2백억 원 정도로 추산되며 이는 전년 대비 약 11.6% 증가한 것임⁷⁾
- 농어촌서비스기준 목표 달성을 주요 시책으로 추진하는 지자체도 나타났음
 - 충남에서는 도의 핵심 정책인 3농 혁신 정책 추진 시 농어촌서비스기준 제도 운영에 관한 사항을 포함하였음. 충북의 경우 농어촌서비스기준 이행 실태 점검 결과를 토대로 도내 119 소방서가 없는 2개 군에 소방서를 설치하였음⁸⁾
 - 주민들도 농어촌서비스기준에 포함된 공공서비스 향상 정도를 체감하고 있음. 3년 전과 비교해 농어촌서비스 기준 관련 공공서비스가 향상되었다는 응답 비율이 32개 항목 평균 32.1%, 악화되었다는 응답은 9.9%, 비슷하다는 응답은 58.1%로 개선 의견이 더욱 우세함⁹⁾
- 농어촌서비스기준에 포함된 대부분의 공공서비스 항목의 수준이 점차 향상된 것으로 평가됨
 - 농어촌서비스기준 32개 항목 중 2011년 대비 2013년에 목표 달성 정도가 향상된 항목이 21개로 나타난 반면, 정체 항목은 1개, 하락 항목은 5개로 집계되었음¹⁰⁾

7) 김광선 등(2013: 193-197)의 농어촌서비스기준 항목별 관련 예산액을 합산

8) 중평군청 관련 공무원 인터뷰 결과

9) 농어촌 주민 700명을 대상으로 농어촌서비스기준 32개 항목과 관련된 공공서비스 향상 체감도를 설문조사한 결과임 (김광선 등 2013)

10) 김광선 등(2013: 98-101)

1.2. 제2차 기본계획의 한계

- 시설 공급 중심의 접근으로 S/W 제공, 접근성 개선 등 수요자를 중심에 둔 서비스 전달에 미흡하였음
 - 관련 정책의 목표(성과지표)가 양적 확대와 실적 달성에 맞추어졌으며, 공급자 중심으로 정책이 추진되는 경향을 보임. 그 결과 주민의 실제 서비스 이용을 통한 만족도 제고와 같은 질적 측면에 대해서는 충분히 고려하지 못하였음
 - 예컨대 상당한 수준의 도로망이 확보되어 있지만, 수요대응형 교통서비스 운영 시도는 흔치 않은 실정임
 - 평생학습 프로그램 등을 도입하였지만, 서비스 접근성을 고려하지 않고 읍 지역을 중심으로 운영되었음. 그래서 배후 마을에 거주하는 고령의 농어업 종사인구가 해당 프로그램에 참여하지 못하는 경우가 많음.
- 복합산업화 정책을 추진하였지만, 고부가가치화 단계로 진입하는 성과는 충분히 거두지 못하였음
 - 농촌관광에 참여하는 도시민은 늘고 있으나 소비자의 농촌관광 고급화 수요에 충분히 대응하지 못하는 상황임¹¹⁾
 - 농어촌자원 복합산업화 지원 사업체의 매출액은 증가하였지만, 향토산업 육성사업의 경우는 그렇지 못함. 사업 참여 업체의 매출액 증가율 목표치를 매년 10%로 제시하였는데, 2010년을 제외하고 이후 기간 동안 지속적으로 목표치를 달성하지 못하였음¹²⁾
- 각종 지역개발사업의 경우 민간 주체의 역량 강화를 체계적으로 지원하지 못한 상태에서 양적인 정책 확대에 주력한 결과 사업의 지속성을 확보 못한 경우가 많음

11) 이에 대해서는 박시현 등(2012)의 연구 결과 참고

12) 연도별 삶의 질 향상 시행계획 실적 보고서 참고

- 사업에 일반 주민 참여가 제한적이며,¹³⁾ 마을공동사업으로 조성한 시설이 사유화되는 사례가 나타남
 - 사업으로 조성한 공공시설은 당초 목적대로 활용되지 못하고 유희화되거나 저활용되는 사례가 다수 있음¹⁴⁾
- 삶의 질 향상 정책의 영역이 외형적으로 확대되고 있지만, 범부처 차원의 정책으로서 실효성을 확보하는 데는 한계를 나타냄
- 삶의 질 향상 위원회가 위상이 낮기 때문에 그 역할이 제한적인 문제
 - 연간 1회 가량 본 위원회 회의가 개최되며, 안건에 대한 형식적인 논의에 그치기 때문에 삶의 질 향상 정책의 컨트롤타워로서 기능을 발휘하지 못하는 상황임
- 삶의 질 향상 정책이 중앙정부 중심으로 수립되어 시행되고 있으며, 지자체 차원의 인식이 부족함. 중앙-지방으로 이어지는 거버넌스가 취약하여 정책의 현장 적용성이 떨어지는 문제도 제기됨
- 특히 시·군의 경우 삶의 질 향상계획을 농촌 주민과 농어업인의 생활 여건 개선의 수단으로 적극적으로 활용하려는 시도가 부족한 실정임
 - 삶의 질 향상 기본계획 및 시행계획 수립 및 평가 작업이 중앙행정기관 중심으로 추진되어 일부 지자체를 제외하고는 이에 대한 관심이 낮음
 - * 삶의 질 향상 특별법에서는 시·도 및 시·군 단위에서도 삶의 질 향상 위원회를 설치하도록 규정하고 있으나(법률 제10조의 2), 대부분 그 활동이 미약하거나 유명무실한 실정
- 지방 단위에서 책임 있게 농어촌정책을 추진할 역량 있는 조직이 부재한 상태에서, 다부문적 접근이 요구되는 삶의 질 향상 업무를 농업정책 담당 부서에서 수행하는 사례가 대다수를 차지함

13) 이에 대해서는 2012년에 한국농촌경제연구원에서 실시한 '지역발전 역량 강화 정책' 심층평가 보고서 참조(성주인 등 2012a)

14) 농촌의 공동시설 활용 실태에 대해서는 김광선·이규천(2012) 참고

- 결과적으로 농어촌 삶의 질 향상을 위한 지자체 차원의 통합적 접근이 원천적으로 힘들며, 대부분 지자체가 관련 정책을 추진할 기반이 마련되어 있지 않음¹⁵⁾

2. 제3차 삶의 질 향상 계획의 기본 방향

2.1. 농촌의 여건 변화

- 생산액 정체 및 중간투입재 비용 증가 등으로 농업의 부가가치 성장이 제약을 받고 농가 소득도 정체되는 실정¹⁶⁾
 - 농림업 부가가치: ('05) 22.9조원 → ('10) 24.9 → ('11) 24.4 → ('12) 24.2
 - 호당 농가소득: ('06) 32,303천원 → ('08) 30,523 → ('10) 32,121 → ('12) 31,031
- FTA 체결 확대 등 농산물 시장 개방이 지속되어 앞으로도 농업 부문의 성장에는 많은 제약이 따를 것으로 전망
 - 향후 10년간 투입재 및 농업노임 등의 가격지수는 매년 꾸준히 상승하는 반면, 농산물의 판매가격지수는 정체될 것으로 전망¹⁷⁾
 - 2005년 대비 주요 지수 전망('05년 = 100)
 - * 투입재 가격지수: ('13) 165.4 → ('18) 178.4 → ('23) 197.2
 - * 농업노임지수: ('13) 151.7 → ('18) 164.2 → ('23) 170.4
 - * 농산물 판매가격지수: ('13) 119.1 → ('18) 122.2 → ('23) 125.8

15) 이와 관련한 연구로서, 지자체에서 수립하는 각급 계획들 중 삶의 질 향상계획이 갖는 한계, 통합적인 정책 추진의 어려움 등을 조사한 내용은 성주인 등(2012d)을 참조

16) 농림축산식품 주요통계(2014) 참고. 농림업 부가가치는 2010년 연쇄가격 기준으로 농업 및 임업 부문 부가가치를 합산함

17) 투입재 및 농업노임, 판매가격 지수 전망은 KREI의 「농업전망 2014」 자료 이용(김명환 등 2014)

- 농업 부문 축소에 따라 농가 인구가 지속적으로 감소하고 농가 인구 고령화는 더욱 심화될 것으로 예상됨(김명환 등 2014)
 - 농가인구: ('12) 2,912천 명 → ('18) 2,572 → ('23) 2,295
 - 농가인구 비율: ('12) 5.8% → ('18) 5.0 → ('23) 4.4
 - 농림업 취업자: ('12) 1,528천 명 → ('18) 1,365 → ('23) 1,240
 - 65세 이상 농가 인구 비율: ('12) 35.6% → ('18) 39.6 → ('23) 44.0
- 농업 부문 내부에서도 상위 계층 농가와 영세 고령농이 다수를 차지하는 중하위 계층 농가 간 소득 격차가 심화되고 있어 농업정책과 병행한 주민 복지 분야 정책 수요가 증대되는 상황
 - * 2003년에는 상위 20% 농가가 농가총수입의 52.5%를 차지했는데, 2013년에는 상위 20% 농가가 차지하는 비중이 62.1%로 확대¹⁸⁾
- 경제활동의 글로벌화, 서비스 경제화, 정보화의 진전은 대도시권으로의 인구·산업을 더욱 집중시켜 발전지역과 쇠퇴지역으로 전 국토의 양극화가 더욱 심화될 전망
 - 도시 근교 농어촌 마을은 도농 혼주·혼재가 심화, 그 규모도 확대 전망
 - * 도시 출퇴근 인구, 도시에서 이주해온 은퇴자, 원래 거주하던 주민들이 혼주하는 마을이 전원마을, 러번빌리지(rurban village) 등 다양한 형태로 증가
 - * 대도시권 및 경기도를 제외한 읍·면부에서도 인구 순유입 현상 발생 ('12년 기준) 전입 770.4천 명 / 전출 768.8천 명
 - 반면, 원격 농어촌지역에서는 소규모 자연마을 중 상당수가 정주공동체로서의 기능을 상실할 전망
 - * '10년 3천여 개로 집계된 과소화 마을(성주인·채종현 2012)의 수가 인구의 자연 감소 등의 영향으로 지속적으로 증가할 전망

18) 통계청에서 실시한 2003년 및 2013년 농가경제조사 결과 집계

- * 진안군의 경우 코호트 분석에 의거, 2010년 20,318명인 인구가 2030년에는 9,898명 수준으로 줄어들 것으로 자체 전망하고 있음(11개 읍면 중 4개가 인구 500명 미만으로 감소할 것으로 예상)¹⁹⁾
 - 입지 조건에 따른 농어촌의 분화 및 정주 여건 차별화 현상이 앞으로 더욱 심화될 전망
- 서구의 경우 중산층 인구의 유입으로 농어촌이 지역별로 다양한 모습으로 분화(differentiation)되는 현상을 주목하고 그 정책적 함의를 다각도로 고찰
 - 영국의 경우 농어촌은 ① 환경에 가치를 두는 중산층이 유입하여 보전에 무게를 둔 농어촌(preserved countryside), ② 대지주의 이해가 우위에 있는 농어촌(paternalistic countryside), ③ 개발에 가치를 두는 원주민의 이해와 환경 보전을 중시하는 신규 유입 인구의 이해가 경합하는 농어촌(contested countryside), ④ 공공기관이 지역개발을 주도하는 원격지의 후견주의적 농어촌(clientelist countryside) 등 몇 가지 유형으로 분화²⁰⁾
- 농어촌의 정책 현안(예: 난개발 문제 등)에 대한 도시민과 농업인(또는 농어촌 주민) 간 인식 편차가 존재²¹⁾
 - “농어촌 난개발 문제 심각성”: 화이트칼라 69.4%, 농어업인 50.0% 동의
 - “농어촌 토지이용 규제 강화 필요성”: 화이트칼라 70.7%, 농어업인 42.4% 동의
- 새로운 산업활동의 공간으로서 농어촌의 중요성이 높아질 가능성
 - 농어촌 전통문화에 기반한 문화산업, 웰빙 추구에 대응한 먹거리 산업 및 농산물 가공산업, 자연환경에 기반한 여가·스포츠산업, 자연치유 등에 기반한 테라피 산업 등 농어촌은 새롭게 각광받고 있는 산업의 적지

19) 구자인(2013) 집계 결과 참고

20) 이에 대해서는 Murdoch et al.(2003: 12-13)의 논의 참조

21) 농림수산식품부에서 2012년에 국민 1천 명을 대상으로 실시한 「농어촌 토지이용 관련 인식조사」 보고서의 집계 결과 재구성

- 실제 읍·면부의 전체적인 사업체 활동은 증가하는 추세²²⁾
 - * 농촌 입지 사업체 수는 2011년 645.6천 개로 2000년 568.7천 개 대비 13.5%가 증가하고 종사자 수는 같은 기간 34.5% 증가
 - * 특히 읍 지역은 농림업 및 농특산물 가공·제조업, 유통업 등 농업 부문 사업체 활동이 더욱 증가하는 추세
(’00) 25.3천 개, 90.0천 명 ⇒ (’10) 26.2천 개, 99.7천 명
 - 마을 단위에서도 체험관광, 직거래, 직판장, 민박, 음식점 등의 사업을 운영하는 사례가 증가²³⁾
 - * (’05) 1,256개 마을(전국 대비 3.5%) ⇒ (’10) 4,301개 마을 (11.8%)
- 도시민들의 농어촌 체험 수요가 증가하는 등 여가·휴양 공간으로서 농어촌의 발전 잠재력은 더욱 높아질 수 있음
- 농촌관광 경험 횟수가 ’03년 984만 일에서 ’12년 1,505만 일로 증가²⁴⁾
 - * 국내 여행 총량 대비 ’09년 3.5%에서 ’12년 5.7%로 증가
 - * 농촌관광 경험 비율: (’03) 9.95% ⇒ (’12) 24.0%
- 농어촌의 자족적인 지역순환경제를 형성하는 논의가 이루어지면서, 로컬푸드 등을 바탕으로 이를 시도하려는 움직임이 나타나는 단계임
- 전북 완주군과 같이 다품종 소량생산시스템을 갖춘 농업인과 인접 도시 소비자를 직접 연결하는 로컬푸드 사업이 확산되는 등 로컬푸드 직매장을 통한 경제적 도농교류의 장이 발생
 - 농촌관광을 통한 산지 직거래 시장의 활성화
 - * 농촌관광객들의 지역 농·특산물 구입률은 2003년 20.3%에서 2011년 45.2%로 2배 이상 증가²⁵⁾

22) 해당 연도 사업체기초통계조사 결과 집계

23) 행정리 단위로 이루어지는 통계청의 농림어업총조사 지역조사 자료 집계

24) 농촌관광에 대한 집계 자료는 박시현 등(2012) 참조. 2012년 수치는 KREI 조사 결과에 입각한 것이며, 이전 자료는 농촌진흥청의 농촌관광 조사 결과를 바탕으로 함

25) 농촌진흥청 보도자료(2012년 1월 4일 발표) “농촌관광 도시민 10명 중 절반 지역 농특산물 구입” 참고

- 농어촌은 지구 온난화와 기후 변화로 인한 영향(주민 건강 위협, 농작물 피해 등)에 특히 취약
 - 농어촌은 폭염에 따른 영향에 매우 취약한 계층이 다수를 차지
 - * 폭염 사망자(14명) 중 70%가 실외작업장, 논·밭, 비닐하우스 등에서 발생한 것으로 집계²⁶⁾
 - 주요 농작물 및 병해충 영향 심화와 폭염으로 인한 축산 농가 피해 빈발
 - 대설, 강풍 등으로 인해 원예특작시설 유실 등 연간 약 3천억 원 이상 피해 발생(2003~2007년간 평균)²⁷⁾

2.2. 정책 패러다임

- 국제적으로 정부 차원에서 사용할 수 있는 농정 수단에 제약이 커지는 추세
 - 가격 지지, 투입재 보조, 수출 보조 등 생산 및 무역을 왜곡하는 전통적 농업정책 수단의 사용에 제약이 커지고 있어 이러한 정책 수단을 통한 농업 지지의 단계적 감축이 불가피
- 이런 상황에서 주요 선진국은 농업과 농촌의 다원적 기능 유지·보전에 관한 정책을 확대하는 추세
 - EU, 스위스, 일본 등에서는 농업과 농촌이 발휘하는 공익적 기능 유지를 위한 직접지불정책을 강화해온 추세임
 - 유럽연합의 경우 2014~2020년 기간에 적용되는 농촌개발정책에 대해 종 다양성과 생태계 보전, 기후 변화 대응 등 환경 분야 정책을 특히 강조 (표 2-1 참조)²⁸⁾

26) 질병관리본부. 2013. 「2012년 폭염 건강피해 백서」

27) 농촌진흥청. 2007. 「농업시설 기상재해 경감 가이드 북」

28) 유럽연합 집행위원회(European Commission)의 농촌개발 네트워크 홈페이지를 기초로 정리 (<http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>)

표 2-1. 유럽연합의 2014~20년 농촌개발 프로그램 목표 및 과제

우선 목표	정책 영역
농림업 및 농촌지역에서 지식 이전 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌의 혁신 및 지식 기반 조성 - 농림업 분야의 연구 및 혁신 연계 강화 - 농림업 분야 평생학습과 직업교육 장려
농업의 경쟁력 및 농가의 생존능력 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 구조 개선 위협에 처한 농가 재구조화 지원 - 농업 분야 종사자의 연령 구조의 개선
식품공급사슬(food chain) 조직화 지원과 농업의 위기 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 생산자를 푸드체인으로 효과적인 통합 유도 (품질 제고, 지역시장 및 지역 공급망 등) - 농가의 위기 관리 지원
농림업과 관련된 생태계의 복원, 보전, 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 종다양성 및 경관의 복원과 보전(NATURA 2000 등) - 물 관리 개선 - 토양 관리 개선
농식품 및 임업 분야의 자원 효율성 유도와 저탄소 및 기후 변화 대응 경제 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 농업 용수 사용 효율성 증대 - 농업과 식품 가공에서 에너지 효율성 증대 - 재생 에너지와 부산물, 폐기물 등의 공급과 활용 촉진 - 농업 분야의 아산화질소 및 메탄 배출 감소 - 농림업 분야의 탄소 격리 유도
농촌지역의 사회 통합과 빈곤 완화 및 경제 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 경제 다각화와 새로운 소기업 활동 및 고용 창출 - 농촌의 지역개발 촉진 - 농촌의 ICT 질적 개선과 접근성 제고 및 활용 촉진

자료: 유럽연합 농촌개발 홈페이지 (<http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>)

- 일본의 경우는 6차산업 부문 자체를 성장산업으로 자리매김하고 13년 만에 농림성 예산을 5.7% 증액하는 등 농업 관련 투자 확대²⁹⁾
 - 2013년 2월에 ① 새로운 수요 확대, ② 생산에서 소비까지 Value chain 구축, ③ 생산현장 강화 등 ‘공격형 농림수산업’의 3대 전략 제시

29) 이유경(2014: 123-124) 참조

* 2010년 1조 엔 규모의 6차산업 시장 규모를 2020년에 10조 엔 수준으로 확대시키는 등 성장산업화 목표를 설정

○ 이에 비해 국내에서는 농정의 비효율성에 대한 비판이 높고 농업의 다원적 기능(환경보전, 국토의 균형발전, 전통 문화의 보전, 생물다양성 유지, 토양보전 및 수자원함양, 경관유지, 교육 및 휴양의 장 제공 등) 확충을 위한 재정 지출 증가 필요성에 대한 국민적 공감대 형성이 부족한 상황임

- 농업·농촌의 공익적 가치 유지를 위한 국민들의 추가적인 세금 부담에 찬성하는 국민 비율이 증가하다가 최근 들어서는 감소 또는 정체³⁰⁾

* 추가적인 세금 부담에 찬성하는 국민 비율(%)

(’08) 40.5% → (’09) 50.4 → (’10) 59.7 → (’11) 52.7 → (’12) 44.9

○ 2013년 수립된 농림축산식품부의 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」에서도 다음과 같은 패러다임 변화를 담은 정책 방향을 제시하고 있어³¹⁾ 이를 삶의 질 향상 기본계획 수립 시에도 고려할 필요

- 농정 대상을 개별 경영체 중심에서 지역공동체와 네트워크로 확대

- 농업·식품의 개별적 접근에서 생산·가공·관광 등이 융합된 6차산업 중심의 통합적 접근을 시도

- 중앙정부 주도를 벗어나 지역과 주민 참여, 책임을 강조

30) KREI의 농업·농촌에 대한 연도별 국민의식 조사 결과를 바탕으로 작성한 김동원 등(2013)의 자료 인용

31) 농림축산식품부(2013)

표 2-2. 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013~17)의 농정 패러다임

구 분	과거 패러다임	새로운 패러다임
농정 목적	효율성	효율성·농업인 행복 증시
농정 대상	개별 경영체 중심	지역 공동체 강조
정책 내용	농업·식품의 개별 분산적 접근	생산과 융합한 6차산업
접근 방법	중앙정부 주도 획일성	지역특성, 지역·주민참여 및 책임

자료: 농림축산식품부(2013: 18)

- 현 정부에서 강조하는 국정 기조에 대한 고려가 요구됨
 - 양적 성과 및 실적 달성 자체에 집중한 지난 정부의 정책 접근에서 벗어나 주민들이 체감할 수 있는 정책 추진이 현 정부에서 강조하는 국정 기조임
- 특히 현 정부는 지역발전의 정책 비전을 ‘국민에게 행복을, 지역에 희망을 주기 위한 지역 희망(HOPE) 프로젝트’로 설정하고 ‘지역 행복 생활권 기반 확충’, ‘맞춤형·패키지 지원’, ‘지역 주도 및 협력 강화’ 등 3개 추진전략을 제시함(지역발전위원회 2013)
 - 이는 또한 ‘지역 행복 생활권 기반 확충’, ‘일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고’, ‘교육여건 개선, 창의적 인재 양성’, ‘지역 문화 육성’, ‘사각 없는 지역 복지·의료’, ‘지역 균형발전 시책 지속 추진’ 등 6개 중점 추진 과제로 구성됨
 - 지역 희망(HOPE) 프로젝트에서는 행정구역의 틀을 벗어난 생활권 단위 협력이 강조(생활권을 공유하는 인접 지자체 간 협력적인 서비스 제공과 시설 활용)되며, 이러한 방향은 최근 발표된 정부의 「지역발전 5개년계획(2014~2018)」에도 담김(지역발전위원회·산업통상자원부 2014)
 - 따라서 지역간 협력, 부처간 협업 과제 발굴 등을 강조하는 지역발전정책 방향을 고려하면서 삶의 질 향상 정책을 추진하는 것이 요구됨

그림 2-2. 박근혜 정부의 지역 희망(HOPE) 프로젝트



자료: 지역발전위원회(www.region.go.kr)

2.3. 제3차 삶의 질 향상 계획의 기본 방향

2.3.1. 계획 수립의 기본 전제

- 정부의 국정 기조와 부합하는 방향으로 140대 국정과제³²⁾를 고려하여 삶의 질 기본계획을 수립토록 함
 - 주민 체감 정책의 개발을 추구하고, 지역행복생활권 정책 및 지역발전 5개년계획과도 연계하여 삶의 질 향상 기본계획 방향을 모색
 - 부처간 협업이 필요한 과제를 삶의 질 향상 기본계획의 일환으로 추진
- 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」 등 농정 분야 관련 계획과 내용적인 정합성을 유지하도록 함
 - ICT·BT를 융합한 창조농업 및 6차산업화
 - 농촌 공동체의 자조·자립·협력, 지역·부처간 연계 강화
 - 지방·공동체 중심 농정(지자체 지원체계 개편, 시·군 종합발전계획 수립 등)
 - 농업·농촌 자원, 경관 보전과 중요 농업유산 관리 등
- 제2차 기본계획의 한계를 발전적으로 극복하는 내용과 정책 추진 대안을 찾아서 계획에 반영
 - 하드웨어 중심 및 실적 위주 정책 추진에서 탈피하여 소프트웨어 중심의 정책 추진
 - 그 일환으로 보건·복지, 교육, 문화, 지역개발 등 각 부문별로 전달체계의 개선 방안 모색
- 중앙정부 및 지역 차원에서 삶의 질 향상 정책이 내실 있게 추진될 수 있는 기반을 마련

32) 관계부처 합동, 2013. 박근혜정부 국정과제

- 범정부 차원의 삶의 질 향상 계획 추진을 위해 형식적으로 운영되었던 삶의 질 향상 위원회의 기능을 강화하는 방안 모색
 - 지자체 차원의 통합적인 삶의 질 향상 정책 추진 방안 강구
 - 민간 주체의 육성과 협력적인 거버넌스 형성
- 농어촌서비스기준 등 제2차 삶의 질 기본계획에서 도입된 선진제도 개편 방안을 제시
- 농어촌서비스기준의 경우 현행 9개 부문 32개 항목을 7개 부문 18개 핵심항목으로 축소하는 방안을 검토 중
 - 또한 농어촌서비스기준의 부문별 핵심항목(부문별 1~2개 선별)을 삶의 질 향상 계획 7대 부문별 성과지표의 하나로 활용하는 등 농어촌서비스기준의 실효성을 높이는 방안을 강구

2.3.2. 제3차 기본계획의 비전·부문별 목표·지원체계

- “활력 있는 공동체를 기반으로 누구나 살고 싶은 행복한 농어촌 구현”이라는 비전 아래 7대 부문의 목표를 제시
- * 제2차 계획의 지역역량 부문은 제3차 계획의 추진체계에 포함되었으며, 안전 부문을 7대 부문에 추가
- 비전과 부문별 목표를 달성하기 위한 지원방안으로 첫째, 삶의 질 향상 위원회의 기능을 강화하고, 둘째, 현장 및 지역에 대한 지원체계를 구축하며, 셋째, 기존 2대 선진제도(농어촌서비스기준 및 농어촌 영향평가)를 내실 있게 개선토록 함

표 2-3. 제3차 기본계획의 비전·부문별 목표·지원체계

비 전	활력 있는 공동체를 기반으로 누구나 살고 싶은 행복한 농어촌 구현	
부 문 별 목 표	1. 보건·복지	농어촌 보건·복지서비스 질 제고와 복지 체감 증진
	2. 교육	지역 교육공동체를 통한 농어촌 교육의 질 향상
	3. 정주생활기반	공동체 주도의 살기 좋고 편리한 정주기반 및 생활권 구현
	4. 경제활동·일자리	농어업·농어촌 자원의 융복합을 통해 부가 가치 및 일자리 창출
	5. 문화·여가	농어촌 문화·여가 향유 및 활동 참여 여건 조성
	6. 환경·경관	농촌다움이 유지·보전되는 이름답고 쾌적한 환경·경관 조성
	7. 안전	자연재해 및 범죄·사고에 안심할 수 있는 농어촌 생활공간 조성
지 원 방 안	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 삶의 질 향상 위원회 기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 범부처 총괄조정 및 현장 연계 ▶ 현장 및 지역 지원 체계 <ul style="list-style-type: none"> - 모니터링 체계 구축 및 전문가 네트워크 구축 ▶ 기존 2대 선진제도 내실화 <ul style="list-style-type: none"> - 농어촌서비스기준 및 농어촌 영향평가 개선 	

- 제2부 -

부문별 계획

제3장

보건·복지 부문¹⁾

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계

1.1. 정책 추진 현황

- 제1차 삶의 질 기본계획에 비해 내용이 풍부해지고, 여러 계층을 대상으로 한 다양한 복지사업을 포함하였음
 - 농업재해보상, 다문화지원, 맞춤형 건강관리, 민간복지자원의 적극 활용 등을 들 수 있음
 - 보건·복지의 주요 부처인 보건복지부와 협업을 위한 노력들이 있지만, 구체적인 사업으로는 드러나지 못한 한계가 있음
- 제2차 기본계획에서 포함하고 있는 보건복지사업의 추진 실적을 살펴보면,
 - ‘소득보장’과 관련하여서는 국민기초생활보장제도 농어민가구 특례 조항, 국민연금·건강보험료 본인부담액 일부 지원, 농지연금 등 소득보장

1) 제3장은 김영란 교수(목포대학교), 김태완 박사(한국보건사회연구원), 김형준 교수(부천대학교), 박제홍 국장(농어촌복지포럼), 나백주 교수(건양대학교), 김동진 박사(한국보건사회연구원), 전경자 교수(순천향대학교), 신현주 팀장(담양주보건소), 박대식 박사(한국농촌경제연구원), 조미형 박사(한국농촌경제연구원)의 공동연구 결과임

에 관련해서 제도적 지원이 어느 정도 구색을 갖추고 있음

- ‘서비스’에 해당하는 부분은 영농·가사도우미, 결혼이주여성 영농교육 등을 제외하면 찾아보기 어려움. 응급의료 부분은 응급의료기본계획의 ‘의료취약지역 개선’ 사업이고, 농특세 지원으로 농어촌의료서비스 개선 사업이 있음
- ‘취약계층 지원’에 있어서도 복지 대상자 중에서 다문화가족과 취약계층 아동·청소년만을 언급하고 있고, 농어촌의 특성을 반영한 세부 과제나 사업 등은 제시하지 못하였음. 제2차 기본계획에 추가된 ‘능동적 복지실현’은 계획에서 구체적인 사업이 제시되지 않았음

그림 3-1. 2차 보건·복지 부문의 목표와 주요과제



1.2. 성과와 한계

1.2.1. 성과²⁾

※ 제2차 기본계획에 포함된 사업 중에서 농어업인 연금보험료 지원, 농업안전 보건센터 지정 운영, 결혼이민자 영농정착 지원 등은 대표적인 성과라고 할 수 있음. 그 밖에도 생활안정강화, 보건의료확대, 취약계층지원 등에서 다음과 같은 사업을 추진하였음

(1) 생활안정강화

○ 농어업인 건강보험료 지원

- 농어촌에 거주하는 농어업인 지역가입자: 본인부담액의 50%* 지원
 - * 농식품부 28% + 복지부 농어촌 지역 22% 경감 지원
- 지원 규모: 월 평균 393천 세대, 1,761억 원 지원(2013)
- 소득 및 재산 수준에 따른 차등지원: 법 개정 추진(현재 국회 계류 중)

○ 농어업인 연금보험료 지원

- 농어업인 지역가입자 및 임의계속가입자: 연금보험료의 최대 50% 지원
- 지원 규모: 월 평균 285천 명(2013), 1,059억 원 지원(2013)
- 2010년 79만 원으로 고시한 이후 2013년까지 동결돼 온 기준소득금액이 4년 만인 2014년에 85만 원으로 상향 조정
- 경영주가 아닌 여성협업농까지 지원 대상 확대(2013)

2) 지원 규모 및 실적은 “2013년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 추진실적(농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부 2014)”에 근거한 것임. 별도의 출처 표시를 하지 않았음. 다른 자료에서 인용한 것만 출처 명기함

- **농업인 재해공제 지원**
 - 기본공제료의 50% 국고 지원, 2013년 기준 가입률 55.4%(목표 60%)
- **수산업 안전공제 지원**
 - 만 15~87세 어업인 및 배우자: 순공제료 및 부가공제료 민간경상보조, 가입률 35%(2012)(목표 50%)
 - 「농어업인 안전재해보장법」 국회 제출(2013.9)
- **농업안전보건센터 지정 운영**
 - 농업인의 직업성 질환을 조사연구하고 예방교육활동을 수행하는 농업안전보건센터 2013년도 5개소 지정, 2014년도 2개소 추가 지정
 - 호흡기질환(한양대), 작업기인 허리질환(강원대), 일광·자외선 노출질환(충북대), 무릎관절염 질환(조선대), 상지 근골격계 질환(경상대), 농약중독 질환(단국대), 감염성 질환(동국대 경주)

(2) 보건의료 확대

- **농어촌 응급의료체계 개선** - 응급의료계획(2011~2015)의 핵심추진과제와 연계
 - 응급의료취약지역 해소(40개 군 응급의료기관 설치)
 - 응급의료기관 미지정: 군 12개(2013)
- **농어촌 보건의료 인력의 안정적 확보**
 - ‘농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법’: 공중보건 의사, 보건진료소 등
 - 보건(지)소, 병원선 배치 공중보건 의사: 3,244명(2013)
 - 보건진료소: 1,895개소(2013.3)³⁾/개소당 보건진료전담공무원 1명 배치

3) 보건복지부 건강정책과에서 2013년 6월 발행한 ‘전국 지역보건기관주소록’에 근거함

○ 지역 공공의료체계 확립 및 시설·장비 현대화

- 「농어촌구조개선특별회계법」: 농어촌보건의료서비스 개선사업
- 복지부 소관 예산: 612.73억 원(2013)⁴⁾; 농어촌 장애인 주택개조사업, 농어촌보건소 등 이전 신축, 농어촌 보건의료 기술 지원 등

○ 서비스 여건 개선

- 찾아가는 의료서비스: 찾아가는 산부인과, 병원선 및 섬주민 순회진료 등

(3) 취약계층 지원

○ 국민기초생활보장제도 농어민가구 특례

- 농어민가구의 소득평가액 산정시 지출요인 추가 인정:
 - 경영이양 및 친환경농업소득보조금, 쌀소득 등 보전직접지불금, 조건불리직접지불금('14.8월), 밭농업직접지불금('14.8월)
 - 농어민가구가 자부담한 15만 원 이내의 보육시설 이용비용
 - 농어업에 직접 사용하기 위한 금융기관 대출금의 상환액 중 이자비용의 100분의 50에 해당하는 금액
- 농어민가구의 재산의 소득환산액을 산정시:
 - 직접 생산에 사용되고 있는 농지가액과 농어업에 직접 사용되는 동산의 재산가액을 합한 금액 중 500만 원 이내의 금액을 추가로 차감
- 상기 농어민 특성 반영 지출 요인 인정 항목은 2014년부터 농어민 부양 의무자에게도 동일하게 적용('14.1월)

○ 농지담보 노후 연금제도 지원

- 대상: 65세 이상, 영농 경력 5년 이상, 소유 면적 30,000m² 이하 농업인

4) '2013년도 보건복지부 소관 예산 및 기금 운영계획 개요'(보건복지부 2013.1)에 근거함

- 총 지급액 및 가입건수('11~'14.6): 586억 지급, 3,519건
- 고령농업인의 노후생활 안정수단으로 정착될 수 있도록 제도 개선
 - ('14.1) 담보농지 평가방법 개선(공시지가 → 공시지가 또는 감정평가 중 가입자가 선택), 이자율 인하(4% → 3), 가입비(농지가격의 2%) 폐지
 - ('14.5) 가입연령 완화(부부 모두 65세 이상 → 가입자만 65세 이상)

○ **경영이양직불제**

- 대상: 고령은퇴 농업인(65세~70세, 보조금 신청일 직전 10년 이상 계속 하여 농업경영)이 농지를 매도, 임대 위탁하는 경우
- 신청연령에 따라 6~10년간 매월 ha당 25만 원씩 분할 지급
 - 1997년부터 2012년까지 97,600명에게 총 3,418억 원, 1인당 연간 3,502천 원의 소득 지원

○ **농촌 고령자 공동이용시설 지원('14~)**

- 마을 유희시설(경로당 등)의 리모델링비 지원
 - '14 예산: 4,150백만 원
 - (개소당 국비 지원액(백만원): 공동생활홈 60, 공동급식시설 25, 작은목욕탕 100)
 - '14.7월 선정 현황(개소): 공동생활홈 33, 공동급식시설 26, 작은목욕탕 14

○ **농어촌지역에 국공립보육시설 확충**

- 농어촌지역 8,269개소 중 국공립어린이집 569개소(6.9%)(2013)
 - 전국 1,412개 읍·면 중 보육시설이 없는 412곳(약 29.2%) (2013)에 소규모 어린이집 설치('11) 10개소 → ('12) 5 → ('13) 3)
- 농어업인 영유아 양육비 지원사업은 2012년부터 보건복지부로 이관되어 무상보육사업에 포함되어 추진되고 있음

○ 여성농업인센터 개·보수, 운영지원 등 기능 제고

- 총 41개소

· 2012년: 3개소(제주도 하원, 안덕, 김녕) 개·보수 지원

· 2013년: 2개소(남원시) 신축

○ 결혼이민자 영농정착 지원

- 여성 기초농업교육: ('10) 563명 → ('11) 581 → ('12) 712 → ('13) 884

· 대상: 한국어 등 기초적응훈련을 마친 농촌지역 결혼이민자

- 이민여성농업인 1:1맞춤농업교육: ('10) 636명 → ('11) 655 → ('12) 650 → ('13) 772

· 대상: 실제 영농활동에 종사하는 농촌지역 결혼이민자

○ 취약농가 인력지원('06~)

- 영농도우미: 사고·질병으로 영농활동이 곤란한 소유농지 5ha 미만의 80세 이하 농업인

· 지원 규모: 16천가구, 67억 원(2013)/지원조건: 국고 70%, 자부담 30%, 최대 10일

- 가사도우미: 농촌 거주 65세 이상 가구, 다문화, 조손 가구 및 읍면 지역 경로당 등

· 지원 규모: 10천 가구, 8억 원(2013).

· 지원 조건: 국고 70%, 농협 30%, 최대 12일

1.2.2. 한계

(1) 제2차 삶의 질 기본계획 보건·복지부문 계획의 문제점

- 보건·복지 부문 정책 목표와 성과지표의 적합성 문제
 - 성과지표로 제시된 6개는 목표 달성 정도를 측정하기에 부적합
 - 농업인 안전공제 가입률/사망시 보상, 수산인 안전공제 가입률/사망시 보상, 응급의료기관 설치 확대, 119구급센터 설치 확대, 영유아 양육비 지원 확대, 국공립보육시설 확충, 결혼이민자 영농정착 교육 확대
- 농어촌 보건·복지부문의 정책목표 달성을 위한 정책수단의 미흡
 - 삶의 질 계획 수립 과정에서 복지부 내 관련 부서간 조정이나 보건복지부와 농림축산식품부간 협력이 미흡하여 계획에 포함된 주요 사업들이 ‘농어업’, ‘농어촌’이라는 이름을 갖고 있는 사업을 모아 놓은 양상을 보임
 - 보건·복지 부문 주요 과제 4개에 포함된 추진과제 분류가 부적절하고, 세부 내용의 깊이가 상이함

(2) 성과지표의 달성 정도 미흡

- 성과지표 달성 정도(2014년 기준)를 살펴보면, 다음과 같음
 - 농업인 재해공제·수산인 안전공제 가입률은 목표 대비 다소 미흡함
 - 응급의료기관도 15개에 설치되지 않았고, 농어촌 이송취약지역 내 구급지원센터 175개소 설치는 60개소에 그쳤음
 - 국공립보육시설 확충은 목표를 달성하였으나, 전국 1,412개 읍·면 중 보육시설이 없는 412곳(약 29.2%) (2013)에 소규모 어린이집을 설치한다는 목표('13년도 36개소)는 달성되지 못하였음('11) 10개소 → ('12) 5 → ('13) 3)

표 3-1. 성과지표 달성 정도(2014년 기준)

	2014(목표)	추진실적
농업인 재해공제 가입률(%)/사망시 보상(백만원)	60/100	55.4('13)/100('14)
수산인 안전공제 가입률(%)/사망시 보상(백만원)	50/80	35('13)/80('14)
응급의료기관 설치 확대(%)	100	83.1(15개소 미설치)
119구급센터 설치 확대(개소)	175('12)	60
영유아 양육비 지원 확대: 시설 이용시 지원율(%)	90('12)	-
국공립보육시설 확충(개소)	526	569
결혼이민자 영농정착 교육 확대	5,000	1,362('12)

(3) 제2차 삶의 질 기본계획 보건·복지부문을 집행할 전달체계와 연계협력 내용 부재

- 중앙정부 및 지방자치단체 차원의 보건·복지서비스 전달체계에 대한 내용이 제시되어 있지 않음
 - 삶의 질 계획 수립 및 실적 보고 등은 농정 부서에서 담당하고 있지만, 계획에 포함된 사업의 대부분은 보건 및 복지 관련 부서에서 담당함
 - 지방자치단체 수준에서 보건, 복지, 농정 부서 간 협조가 전제되지 않는 한 삶의 질 향상 정책은 실효성을 거두기 어려움
- 대부분 민간에 위탁 제공되고 있는 사회복지서비스의 경우, 농어촌지역에는 서비스공급기관이 없거나 부실함
 - 보건소와 연계 협력할 파트너로서 복지서비스기관이 필요함

2. 실태 진단 및 정책 동향

2.1. 농어촌 여건 분석

□ 농어촌 고령화 및 취약계층 변화로 보건복지 서비스 욕구 증가

- 농어촌 고령화 심화 및 독거가구 증가에 따른 보건복지 필요성 증대
 - 농어촌 65세 이상 노인인구: 15.6%('04) → 20.6%('10)로 증가
 - 주민등록인구 통계 기준('12) 시·구 고령화율은 10.7%, 반면에 군 지역은 22.4%로 도시에 비해 두 배가 넘음
 - 노인 독거가구 증가: 28만 가구, 9.2%(전 가구 대비 비율, '00) → 44만 가구, 13.3%('10)⁵⁾
- 장애인, 다문화가구 등 취약계층이 도시에 비해 많음
 - 2012년 기준 장애인 비율 8.6%(전국 4.4%)⁶⁾, 결혼이주 배우자율 0.60%(전국 0.49%)⁷⁾, 다문화가정 자녀율 0.67%(전국 0.45%)⁸⁾

□ 도농간 소득격차 확대 및 농어업 피해보상 체계 미흡

- 도농간 소득격차가 지속되고, 기초보장 수급자 비율이 도시에 비해 높음
 - 군 지역 기초보장 수급자 비율 4.0%, 반면 전국 기준 2.6%⁹⁾
 - 도시 근로자 가구 소득 대비 농가 소득 비율 : 76.4%('03) → 58.1%('12)¹⁰⁾

5) 통계청. 「인구주택총조사」, 한국농촌경제연구원. 「농업전망 2012」

6) 보건복지부(2012). 「장애인등록현황」

7) 행정안전부(2013). 「지방자치단체 외국인 주민현황」

8) 행정안전부(2013). 「지방자치단체 외국인 주민현황」

9) 보건복지부(2012). 「국민기초생활보장수급자 현황」

10) 통계청. 「가계동향조사」, 농림축산식품부(2013). 「농림축산식품부 주요통계」

- 농업재해 피해자에 대한 보상체계 구축 미흡
 - 농업재해율 : 1.2%('03, 산업재해율의 1.4배) → 1.4%('13, 산업재해율의 2배)(농림축산식품부 2013)
 - 농업인 재해공제 가입률 55.4%, 수산인 안전공제 가입률 35%에 그침(농림어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부 2014)

□ 보건복지 인프라 및 전문인력 부족

- 농어촌 보건의료시설 인프라 부족 및 민간병의원 영세성 증가, 장기요양시설 등의 부분별한 운영의 문제, 종사자의 낮은 처우로 인한 보건의료 서비스 질 저하 유발
 - 2012년 기준 농어촌 의사 비율은 4.5%로 대도시 60.7%, 중소도시 34.8%로 인구 대비 농어촌 의료 인력 부족(김동진 등 2013)¹¹⁾
 - 농어촌 의료기관은 2012년 11.1%(도시 88.9%), 병상 기준 18.9%(도시 81.1%)로 도농격차 지속(김동진 등 2013)¹²⁾
- 농어촌 취약계층을 위한 관련 전문가 양성 및 복지프로그램 미비
 - 이장, 부녀 회장, 귀농자 등 마을 내 관련 인력에 대한 체계적 교육 및 훈련을 통한 보건복지 도우미 양성이 필요

□ 농어촌 보건의료 및 복지 시설에 대한 접근성 어려움

- 분만 취약지역¹³⁾은 취약지 46개¹⁴⁾, 준취약지 8개¹⁵⁾ 등 총 54개 시·군이며,

11) 대한의사협회(2013). 「2012 전국회원실태 조사보고서」

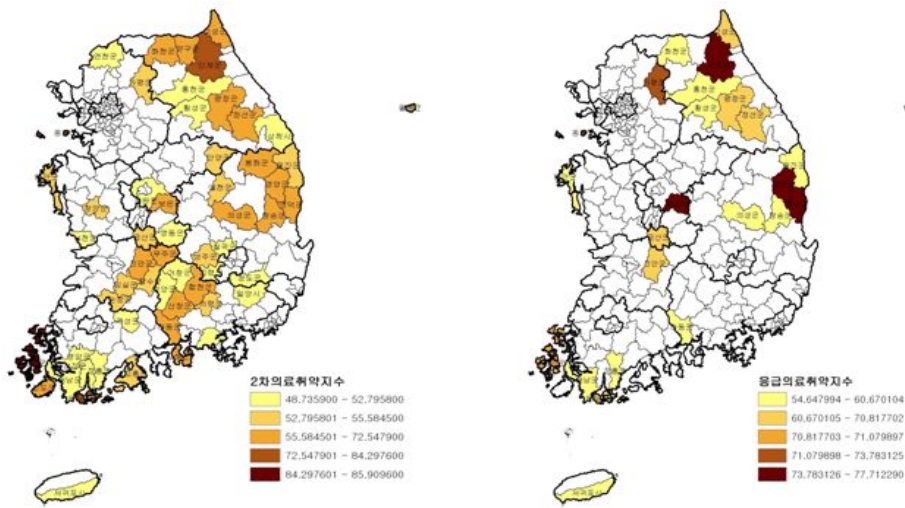
12) 건강보험심사평가원 내부자료(2013)

13) 취약지란, 자원접근성 등 현 시점 취약지 선정기준에 해당하는 지역, 준취약지란, 기존 취약지 지원사업을 통해 접근성은 개선되었으나, 지원 중단 시 다시 취약해질 우려가 있어 계속 지원이 필요한 지역을 말함. 분만취약지 선정기준은 관내분만율이 30% 미만이고, 분만 가능 의료기관까지 60분 내 도달하기 어려운 인구 비율이 30% 이상인 시·군임

14) 분만의료 취약지로 지정된 46개 시·군은 다음과 같음; 인천 강화군, 옹진군, 강원 고성군, 양구군, 인제군, 철원군, 화천군, 평창군, 정선군, 횡성군, 영월군, 충북 괴산군, 보은군, 단양군, 충남 태안군, 전북 고창군, 무주군, 장수군, 진안군, 순창군, 임실군, 전남 곡성군, 보성군, 신안군, 영광군, 완도군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 경북 군위군, 봉화군, 영덕군, 영양군, 울릉군, 의성군, 청도군, 청송군, 울진군, 경남 남해군, 산청군, 의령군, 하동군, 함양군, 합천군, 제주 서귀포시 등

응급의료 취약지역은 취약지 21개¹⁶⁾, 준취약지 63개¹⁷⁾ 등 총 84개 시·군에 이름
 - 정부가 정한 2차의료 취약지, 산과의료 취약지, 응급의료 취약지의 대부분이 농어촌지역에 분포

그림 3-2. 의료취약지 지역별 분포(2차의료 및 응급의료)



자료: 국립중앙의료원(2013); 김동진 등(2013) 재인용(p.237)

- 농어촌 주민의 연령, 거주지와 이용 의료시설에 따라 접근성에 차이 발생
 - 대중교통은 60대는 41.9%, 70세 이상은 65.2%가 이용하지만 30~50대 이하는 도보를 이용(약 50% 수준) → 고령층은 주로 면 지역에, 청장년층은 읍 지역에 거주하는 비율이 높음에 따른 차이(도시지역 도보 비율 45.9%)

-
- 15) 분만의료 준취약지로 지정된 8개 시·군은 강원 삼척시, 충북 영동군, 전남 강진군, 고흥군, 경북 예천군, 영주시, 경남 밀양시, 거창군 등임
 - 16) 응급의료 취약지로 지정된 21개 시·군은 다음과 같음; 부산 기장군, 인천 옹진군, 경기도 가평군, 강원도 인제군, 고성군, 홍천군, 횡성군, 평창군, 정선군, 화천군, 충남 금산군, 서천군, 태안군, 전북 진안군, 전남 장흥군, 완도군, 신안군, 경북 영덕군, 청송군, 울진군, 경남 하동군, 제주 서귀포시 등
 - 17) 응급의료 준취약지로 지정된 63개 시·군은 다음과 같음; 부산 기장군, 대구 달성군, 인천 강화군, 울산 울주군, 경기 연천군, 양평군, 강원 양구군, 철원군, 영월군, 양양군, 충북 청원군, 보은군, 단양군, 진천군, 음성군, 옥천군, 영동군, 증평군, 괴산군, 충남 청양군, 부여군, 홍성군, 예산군, 전북 장수군, 순창군, 무주군, 암실군, 고창군, 완주군, 부안군, 전남 영암군, 강진군, 곡성군, 구례군, 장성군, 담양군, 진도군, 해남군, 고흥군, 보성군, 화순군, 무안군, 합평군, 영광군, 경북 청도군, 영양군, 칠곡군, 고령군, 울릉군, 군위군, 예천군, 성주군, 봉화군, 의성군, 경남 고성군, 의령군, 산청군, 남해군, 거창군, 함천군, 함안군, 창녕군, 함양군 등임

- 의료 기관 이용시 보건(지)소 및 보건진료소는 대중교통 및 도보의 비율이 높은 반면에 병(의)원은 자가용(42.6%)의 비중이 높음

□ 농어촌 특성을 반영하지 못한 복지전달체계

- 근무인력 측면에서 읍면 근무 복지담당 공무원 규모는 읍은 평균 4.1명, 면은 2.5명으로 동지역(3.1명)에 비해 면은 낮게 나타남(강혜규 등 2013)
- 업무 측면에서 동지역 복지담당 공무원이 복지 업무에 전념하는 것과 달리 면 지역 복지담당 공무원은 복지 업무 보다는 종합행정 업무를 수행함에 따라 취약계층 발굴 및 관리, 사례관리 및 복지서비스 제공에 한계
 - 부족한 보건복지 인프라로 민간자원 활용을 위한 공공과 민간 간 협업적 복지전달체계 연계 구축에 어려움
 - 일부 복지재단을 통한 주택개량사업이 수행되고 있지만 농어촌 주택개량 필요 주택에 비해 부족한 실정

2.2. 문제점 진단

□ 보건복지 부문에서 농어촌은 지난 10년과 큰 차이를 보이지 않음

- 보건 부문: 농어촌 삶의 질 기본계획이 수립되기 전후와 약 10여 년이 지난 지금의 상황이 크게 개선되고 있지 않음
 - 농어촌의 병상 수와 의사 수는 도시지역에 비해 턱없이 부족한 상황임
 - 농어업 참여로 인한 재해율 역시 산업재해율에 비해 더 높은 상황에서 '03년 1.4배에서 '13년에는 2배까지 격차가 증가함

- 복지 부문: 취약계층 증가
 - 도농간 빈곤율 격차는 2005년 4.9배에서 2011년 4.0배로 크게 변화되지 않음. 반면 도시근로자 가구 평균 소득에 비해 농가 소득은 '03년과 '11년 사이에 더 벌어짐
 - 향후 농어촌의 취약계층인 노인 특히 독거노인, 조손가구, 다문화가족의 비중이 점진적으로 증가
- 농어업인 복지실태 조사 자료(통계청 2004; 2013)에 의하면, 농어촌 주민들의 보건복지서비스에 대한 체감도가 감소
 - 보건의료 여건에 대한 만족 비율이 2004년 32.3%에서 2013년 24.2%로 감소
 - 복지 여건에 대한 만족 비율은 2004년 14.8%에서 2013년 11.9%로 감소

□ 삶의 질 계획과 농어촌 보건복지 기본계획간 연계 부족

- 농어촌 보건복지 향상을 위한 기본계획으로 농어업인 삶의 질 향상 위원회(사무국: 농림축산식품부)와 보건복지부는 2005년과 2010년 각각 두 차례에 걸쳐 별도의 기본계획을 수립하였지만, 두 계획간 연계 미비
 - 농어촌 및 농어업 종사자의 보건복지 현황과 욕구에 대한 파악이 부족하며, 이로 인해 농어촌 특성을 반영한 보건복지 계획이 수립되지 못함
- 농어촌 보건복지 부문은 보건복지부와 농림축산식품부 간 협업과제 발굴이 우선 요구

□ 통합적 보건복지서비스 지원 체계 부족

- 농어촌 지역이라 할지라도 보건복지 사업과 서비스의 주무 부처는 보건복지부이고 전달체계는 읍면동의 안전행정부 체계를 따름
 - 전국 차원에서 사업을 추진하는 보건복지부에서는 농어촌 특화된 보건

복지사업에는 관심이 부족하고, 농림축산식품부는 주무 부처가 아니므로 필요하다고 판단되는 사업이 있어도 수행하기가 어려움

- 농어촌 취약계층 증가는 보건복지서비스의 필요성을 증대시키고 통합적 서비스 제공이 요구되지만 이에 대한 지원 체계는 미비
 - 고령화가 심화되는 농어촌은 보건서비스와 더불어 최저생활보장을 위한 소득지원, 사례관리 등이 함께 수행되어야 하지만 연계가 이루어지지 못함
- 농어촌 거주 고령층의 낮은 소득과 독거노인 증가는 경제적 상실감 및 정신 건강(우울, 자살 등) 등에 심각한 우려 초래
 - 보건 및 복지가 연계된 전문적 개입서비스 제공이 필요. 농어촌에 현실적으로 이를 담당할 전문가가 부족하며, 보건복지간 협업·교육체계가 미비
 - 전문가 배치를 통한 상담 및 사례관리, 자살예방 지원 등의 협업적 보건복지 지원체계 구축이 요구

□ 농어촌 특성을 반영한 보건복지계획 수립 미비

- 농어촌의 변화된 인구(고령화, 여성, 결혼이민자 및 귀농귀촌 증가 등) 및 지리적(도시에 비해 접근성 부족) 특성을 고려한 보건복지 계획 수립 미비
- 농어촌의 다양한 인적 및 사회적 자본 활용을 위한 교육·훈련체계 구축과 주민 중심형 마을 지원 사업 구축이 필요

2.3. 정책 동향

- 2014년에는 지역발전 5개년계획, 사회보장기본계획, 농어촌보건복지기본계획, 농특세 10년 연장에 따른 농어촌 의료서비스 개선사업 계획 등이 수립 중임. 각 계획들에서 보건·복지부문의 추진과제 검토를 통해 삶의 질 향상 기본계획에 반영할 필요가 있음
- 지역발전 5개년계획에서 ‘농촌 공동체 활성화 지원’, ‘지역행복생활권협력사업 추진’, ‘지역특성을 반영한 복지전달체계 구축’, ‘복지공동체 활성화’ 등은 전달체계 구축 방안 수립 시 연계 가능할 것임
 - 지역행복생활권사업에는 ‘의료취약지 지원’, ‘취약지역 응급의료기관 지원·육성’, ‘주민 통합건강증진사업’, ‘주민 정신건강 지원 확대’, ‘사회서비스 포괄보조’ 등이 포함되어 있음
 - 특히 사회서비스 포괄 보조는 지역맞춤형 서비스 개발·운영을 위한 도구로 활용 가능할 것임
- 사회보장기본계획(‘14~’18)(안) 주요 내용을 살펴보면, ‘2.농어촌 정주여건 개선’ 부분(소득보장 기반 강화와 생활환경 개선)이 있고, 맞춤형 전달체계 구축에서도 농어촌을 별도로 언급하고 있음
 - ‘읍·면사무소 복지기능 강화 및 권역 단위 희망복지지원단 운영 등을 통한 농촌지역 접근성 보완’을 주요 과제로 제시하고 있음
 - 삶의 질 계획의 실행력을 높이기 위해서는 이 부분에 보다 많은 내용이 담길 수 있도록 해야 함
- 농특세 과세 시한이 2024년으로 연장되면서 향후 농어촌 의료서비스 개선사업에 대한 계획이 수립되고 있음. 제3차 삶의 질 향상 기본계획의 보건의료부문 주요 사업들을 이 계획에 포함시켜 농특세 예산이 지원되도록 해야 함

3. 제3차 기본계획 방향 및 과제

3.1. 부문 목표와 추진 전략

3.1.1. 부문 목표

□ 농어촌 보건·복지서비스 질 제고와 복지 체감 증진

- 제2차 기본계획까지는 시설이나 인프라, 서비스 확충에 치중했다면, 제3차 기본계획부터는 제공되는 서비스의 질을 향상시켜 ‘주민들이 체감’할 수 있어야 한다는 취지에서 보건·복지 부문의 목표는 “농어촌 보건·복지서비스 질 제고와 복지 체감 증진”으로 설정함
 - 농어업인의 사회보장 강화를 통해 소득 보장 및 고령농 노후 안정을 도모함
 - 농어촌지역 보건의료서비스와 사회복지서비스의 접근성을 향상시키고, 서비스 질을 제고를 통한 주민들의 체감도 증진
 - 주민이 주도하는 공동체 복지 활성화와 함께 지역사회 기반 농어촌 보건·복지 전달체계 구축

3.1.2. 추진 전략

- 부문의 목표를 달성하기 위한 추진 전략으로, ① 농어업인의 사회보장 강화, ② 농어촌 보건의료서비스 강화, ③ 농어촌 사회복지서비스 강화, ④ 농어촌 마을 공동체 보건·복지 활성화, ⑤ 지역사회 기반 농어촌 보건·복지 전달체계 구축을 제시

□ 농어업인의 사회보장 강화

국민연금, 농지연금 등 농어업인 맞춤형 소득보장과 사회보험을 통해 생활안정 및 고령농 노후 안정 도모

- 국민기초생활보장제도 개선
- 국민연금 가입율 제고
- 국민건강보험 지원 개선
- 재해보장체계 구축
- 농지연금제도 개선

□ 농어촌 보건의료서비스 강화

농어촌 공공보건의료 인력 개발 및 시설·장비 현대화를 통한 의료서비스의 질 향상, 취약지 의료서비스 강화를 통한 접근성 향상, 정신건강·치매·재활 등 소외되어 온 보건서비스 강화

- 공공보건의료 인력 개발
- 공공보건의료 시설·장비 현대화
- 취약지 의료서비스 강화
- 소외 보건서비스 강화

□ 농어촌 사회복지서비스 강화

노인·장애인·아동·청소년·여성 등에 대한 맞춤형 서비스 지원 내실화, 농어촌 지역 사회통합 환경 조성을 위한 서비스 및 폭력·학대 등에 대한 지원 강화

- 노인·장애인의 자립생활 지원 강화
- 아동·청소년 복지지원 확대
- 여성 역량 강화
- 다문화사회 통합환경 조성을 위한 서비스 강화
- 위기집단 지원 강화

□ 농어촌 마을 공동체 보건·복지 활성화

농어촌지역 조직간 협력 강화 및 주민 역량 강화를 통해 마을 주민이 주도하는 보건·복지 거버넌스 구축 지원

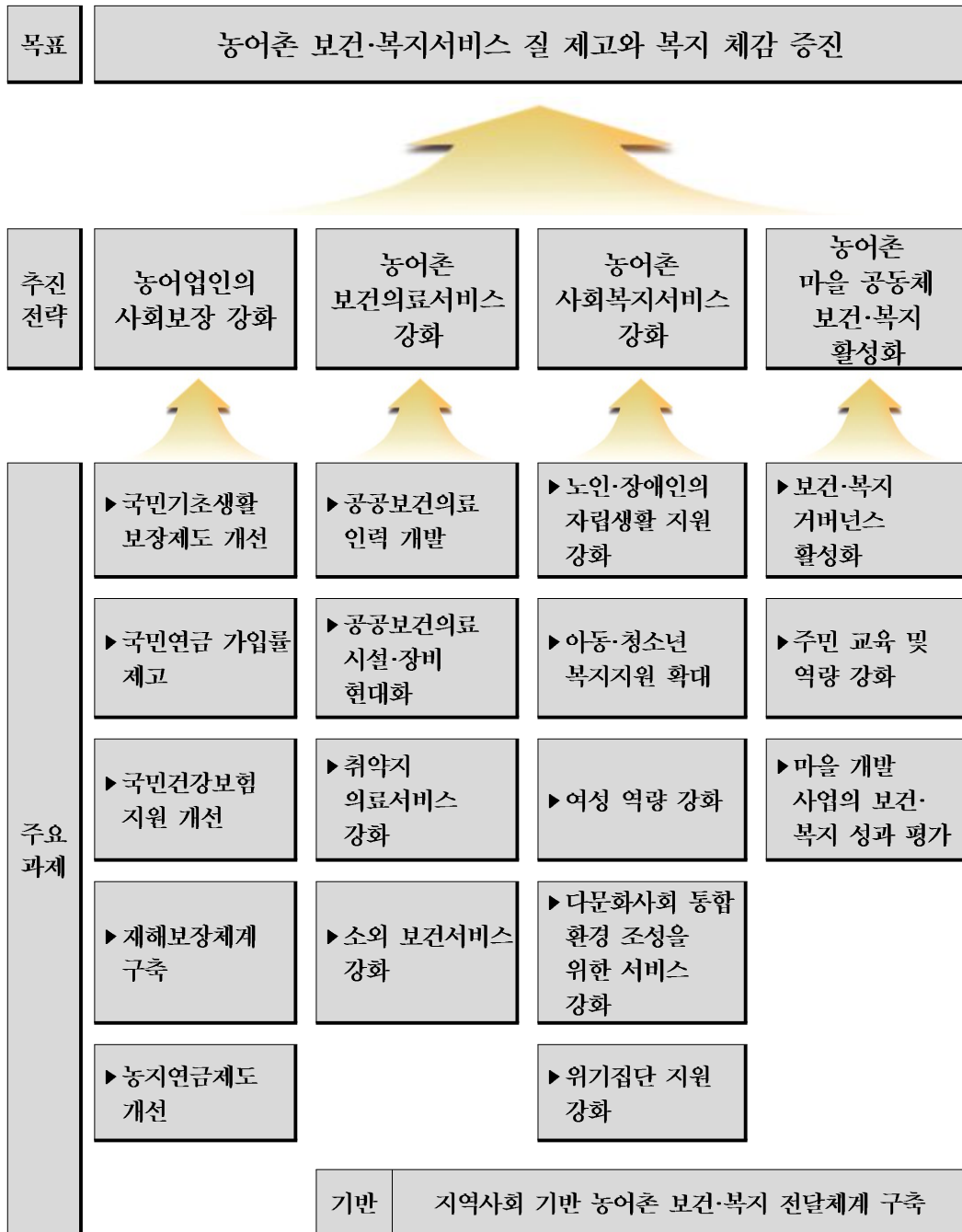
- 보건·복지 거버넌스 활성화
- 주민 교육 및 역량 강화
- 마을 개발 사업의 보건·복지 성과 평가

□ 지역사회 기반 농어촌 보건·복지 전달체계 구축

중앙정부와 지자체 차원에서 보건·복지 협력 관계 강화, 농어촌지역의 특성을 반영한 보건·복지서비스 전달체계 강화를 통한 주민의 접근성 향상

- 중앙-지방 연계 강화
- 지역 보건·복지전달체계 강화

표 3-2. 보건·복지 부문의 목표·전략·과제



3.2. 세부 과제

3.2.1. 농어업인의 사회보장 강화

1) 국민기초생활보장제도 개선

(1) 농어촌 특례 확대

- 소득평가액 산정 시 감해지는 가구 특성별 지출 비용 항목 강화
 - 지출 비용으로 인정하는 직접지불금의 범위 확대
 - * 현행 지출 비용으로 인정되는 경영이양·친환경농업·쌀소득보전직불금 이외에 조건불리지역직불금, 발농업직불금 등도 지출 비용으로 포함
 - 농업 대출금 상환액 중 이자비용 차감 확대: 금융재산의 이자소득은 소득에 포함하면서, 대출금(부채) 상환액 중 이자비용을 소득에서 감하지 않는 것은 형평성 차원에서 문제가 있음
 - * 농업생산을 위한 대출금 이자 공제: (기존) 50% → (확대) 100%
- 재산의 소득환산액 산정 시 농어촌 특례 강화
 - 농어촌지역 기본공제액 상향 조정: 재산에서 차감하는 기본공제액이 대도시는 5,400만 원, 중소도시는 3,400만 원, 농어촌은 2,900만 원으로 대도시와 농어촌 간에 격차가 너무 심해서 농어촌의 기본공제액을 상향 조정할 필요가 있음
 - * 대도시의 경우, 재산에서 차감하는 기본재산액이 2003년에 3,300만 원이던 것이 2009년부터는 5,400만 원으로 63% 상향 조정되었으나, 농어촌은 2003년의 기본재산액(2,900만 원)을 아직까지 그대로 유지하고 있음
 - 농지의 소득환산 시 적용되는 환산율 인하: 수급자의 주거 안정성 강화 차원에서 주거용 재산의 환산율을 인하(4.17%→1.04%)한 것과 같이 농

지도 소득환산 시 적용되는 환산율을 환산율을 현행(4.17%)보다 50% 인하(4.17% → 2.085%)

- 농어촌지역 부양의무자의 소득 산정 시 농어업 관련 부채 원금상환액 공제
 - 농어촌지역 부양의무자의 부채 중 농어업 관련 부채의 원금상환액은 대출금의 이자 공제와 함께 소득 산정 시 공제토록 추진

2) 국민연금 가입율 제고

(1) 국민연금보험료 지원을 위한 기준소득금액 상향 조정

- 농어업인의 국민연금보험료 지원을 위한 기준소득금액을 2007년 530천 원에서 2014년 850천 원으로 상향 조정하였으나 아직도 너무 낮은 수준임
 - 2013년 2인 가구(농어업인 부부)의 월 최저생계비가 974,232원임을 감안하면 현행 기준소득금액은 너무 낮음
 - 보건복지부와 고용노동부에서 실시하고 있는 ‘두루누리 사회보험 지원사업’의 경우 10인 미만 사업장의 월평균 보수 135만 원(2014년) 미만 근로자와 사업주에 대해 연금보험료의 1/2을 지원하고 있음
- 농어업인 가입자의 전년도 평균소득월액이나 중위소득월액을 농어업인 연금보험료 지원을 위한 기준소득금액으로 설정할 필요가 있음

(2) 농어업인 대상 국민연금 홍보 강화

- 농어업인을 대상으로 국민연금 일반 및 보험료 지원 등에 관한 교육 및 홍보를 강화
 - 농림축산식품부, 국민연금공단, 보건복지부가 긴밀하게 협력하여 농어업인에 대한 국민연금 관련 교육 및 홍보를 지속적으로 추진
 - 미 가입 농어업인이 국민연금에 가입하도록 독려하고, 자신의 실제소득

을 신고하도록 유도하여 향후 지급받을 연금 급여가 노후생활에 도움이 되
게 함

3) 국민건강보험료 지원 개선

(1) 농어업인 건강보험료 차등 지원

- 농어업인의 소득 수준에 따라 국민건강보험료를 차등 지원하는 방안 모색
 - 고소득 농어업인은 현행보다 지원율을 인하
 - 농어업인 간의 형평성 강화 및 건강보험료 차등 지원의 합리성과 객관성을 확보하기 위해서 보험료 부과점수별 차등지원 체계 모색
 - 차등 구간은 가능한 한 단순화(기준점수를 1~2개 설정하여 2~3개 구간으로 구분)
 - 농어업인 건강보험료 지원 중 농어촌 경감 부분(22%, 보건복지부)은 차등 지원에서 제외
 - * 현행 농업인에 대한 건강보험료 지원 제도는 소득과 무관하게 일률적으로 건강보험료의 50%(농림축산식품부 28% 지원, 보건복지부 22% 감면)를 경감·지원
 - * 건강보험료 차등 지원의 근거 마련을 위해서 2007년부터 여러 차례 법개정을 추진함(17대 및 18대 국회에서는 국회 임기만료로 개정안이 폐기되었고, 19대 국회에 제출된 개정안('12.10)은 현재 보건복지위원회에 계류 중임)

(2) 건강보험료 차등 지원으로 인한 예산 절감분 활용

- 농어업인 건강보험료 차등 지원제도를 도입하여 절감되는 예산은 농어업인의 건강·안전사고 예방사업에 발굴·지원하거나, 취약계층의 건강보험료 본인부담금의 일부를 지원하는 방안 등이 검토될 필요가 있음

4) 재해보장체계 구축

(1) 농어업인 안전재해보장제도의 도입

- 인구 고령화와 농어촌 공동화가 심화됨에 따라 농어업 노동력이 부족해짐. 한편 농어업인의 농기계와 농약 의존율이 높아지고 농기계 및 어선사고가 빈발하고 있음
- 이렇게 농어작업 관련 안전재해가 급격히 증가하고 있지만, 이와 관련한 안전장치는 미흡한 수준임
 - 산업재해(산재)보험은 법인 또는 상시 5인 이상 농작업장의 상시 근로자에 한정하고, 어선원 및 어선 재해보험은 5톤 이상의 어선 및 어선원을 주 대상으로 하고 있어서 소규모 농어업 분야에는 사각지대가 존재
 - 민간보험사가 판매 중인 농업인 안전보험 상품은 법적 근거가 약하고, 산재보험 대비 보장 수준도 낮음
- 산재보험 수준의 농업인 안전재해보장제도 도입 필요
 - 농식품부의 ‘농어업인 재해보장법안’, 황영철 의원이 대표 발의한 ‘농업인재해보장법안’, 김우남 의원이 대표 발의한 ‘농업인 재해예방 및 보상보험법안’을 종합적으로 절충하여 산재보험 수준의 농업인 안전재해보장제도가 도입될 수 있도록 노력해야 함

(2) 농업인 및 수산인 안전보험(공제)의 개선

- 농어업 작업 중에 발생하는 재해·안전사고 등에 대비한 농업인 안전보험(공제) 및 수산인 안전보험(공제)의 보장 수준 확대 및 가입률 제고
 - 농업인 및 수산인 안전보험(공제)의 보상 수준 및 보장 범위 확대: 농업인 안전보험 및 수산인 안전보험의 사망 시 보장 수준을 산재보험 수준으로 확대

- 농업인 및 수산인 안전보험(공제)의 가입률 제고: 현지 의견수렴 등을 통해서 지속적으로 상품을 개선하고 홍보를 강화하여 안전보험 가입률을 높임

(3) 어선원 및 어선 재해보험의 개선

- 어선원 및 어선 재해보험의 가입률 제고
 - 2013년 기준 가입률: 어선원 재해보험 16.0%, 어선 재해보험 13.6%
 - 어선원 재해보험은 임의가입 대상자인 5톤 미만 어선의 선원들의 재해보험 가입률을 높이고, 어선 재해보험은 가입률이 저조한 10톤 미만 어선의 재해보험 가입을 독려
 - 어선원 및 어선 재해보험 가입을 독려하기 위한 특별캠페인을 지속적으로 전개함(특히, 소형어선을 중심으로). 어선원 및 어선 재해보험의 가입 확대를 위한 어업 현장 밀착형 마케팅을 실시

5) 농지연금제도 개선

(1) 농지연금제도 홍보 강화

- 고령 농업인이 농지를 자식에게 물려주고 싶어 하는 경향은 농지연금 확산의 주요 장애요인이 될 전망이다. 따라서 농업인 및 그 가족들을 대상으로 농지연금에 대한 교육 및 홍보를 체계적으로 실시할 필요가 있음

(2) 농지연금과 주택연금의 형평성 제고

- 농지연금 가입 조건 완화
 - 주택연금과의 형평성을 제고하기 위해서 농지연금의 가입 연령 기준을 '만 60세 이하'로 하향 조정할 필요가 있음

- 주택연금은 주택소유자만 만 60세 이상이면 가입이 가능하고, 만 50세 이상도 가입할 수 있는 ‘사전가입주택연금’을 도입하였음
- 담보농지의 감정가 인정비율을 현행 70%에서 80~90% 수준으로 인상할 필요가 있음
 - 주택연금은 ‘한국감정원의 인터넷시세’의 중간값이나 ‘KB국민은행 인터넷시세’의 평균값을 담보주택가격으로 인정하고 있다는 점을 감안

3.2.2. 농어촌 보건의료서비스 강화

1) 공공보건의료 인력 개발

(1) 농어촌 보건의료 현실에 맞는 공공보건인력 직무교육·훈련 체계 구축

- 공중보건 의사 및 보건진료전담공무원 등 농어촌 공공보건인력의 교육훈련 요구도 분석 및 적합한 교육훈련 체계 정립
 - 공중보건 의사 및 보건진료전담공무원 등 농어촌 일선에서 일차보건 의료 서비스를 담당하는 인력에 대한 직무 실태 분석 및 문제점과 과제 도출
 - 보건지소 및 보건진료소에서 근무하는 공중보건 의사와 보건진료전담공무원의 업무 규정을 업무 환경에 따라 새롭게 개발·확산
 - 보건사업, 응급진료 및 응급환자 이송 시 처치 교육 등
- 농어촌 공공보건인력 훈련체계 구조화
 - 중앙정부: 기획, 모니터링, 기술지원단 운영
 - 공중보건 의사 및 보건진료전담공무원 직무교육 및 직무성과평가를 기획 및 모니터링하는 전담 조직을 건강증진재단에 설치 운영
 - 광역지자체: 농어촌 공중보건인력 교육훈련기관 신설·운영

- 광역지자체에서 위의 공중보건의사 및 보건진료전담공무원 직무 교육 및 직무 성과평가를 직접 수행하는 전담 조직을 신설함

○ 농어촌 공공보건인력 훈련 내용 내실화

- 도서지역 등 벽오지에 근무하는 공중보건의사 및 보건진료 전담 공무원 등에게는 응급의료 대응 요구 및 응급이송(이송 시 응급처지에 대한 지도 포함) 체계 대응 교육훈련 실시
- 도서지역 근무 공중보건의사 중 심폐소생술 가능 77.1%, 기관 내 삽관 가능 40.0%, 제세동 가능 45.7% 등에 그침(서제현 등, 2011). 졸업 후 바로 공중보건의사로 온 경우가 72.3%임(한국보건사업진흥원, 2011)
- 내소자 및 왕진을 통한 지역사회 주민들의 건강환경 점검 및 상담, 농작업 관련 질환 및 재해 예방 상담, 마을 단위의 지역보건의료계획 수립과 활용 등을 위한 교육 훈련 제공

(2) 전문 의료인력의 농어촌 지원체계 구축

○ 전문 의료인력 인건비 지원

- 내과·응급의학·산부인과·소아과의 경우, 시·군 단위까지 근무할 수 있도록 인건비 지원
- 농어촌 순회 진료를 지원할 수 있는 공공병원(보건의료원 포함)·국립대 병원의 전문 인력 인건비 지원(온라인 진료 자문, 현장 인력 등 교육훈련 지원)

○ 도서벽지 전문의료인력 확보 노력

- 도서벽지 등 의료취약지역에 자원봉사로 근무할 의사 모집을 위한 홈페이지 안내: 은퇴의사, 1~2년 안식년 프로그램 형태
- 지역 내 은퇴의사 체계적 활용방안 마련: 은퇴의사의 DB를 관리하고, 지역 공공의료기관, 보건소 등 수요를 파악하여 인력매칭을 실시

2) 공공보건의료 시설·장비 현대화

(1) 농어촌 공공보건의료 시설 현대화

- 기존 진료 위주의 공간설계에서 벗어나 주민들의 건강생활실천활동을 지원하는 보건사업 공간이 크게 반영되는 리모델링 시설 지원 추진
 - 영양교육을 위한 조리실, 재활서비스 시설, 장기요양서비스 제공에 따른 시설 등 새로운 수요를 반영하는 공간설계 지원
- 만성질환관리 및 건강생활 실천에 관한 학습 및 토론활동을 할 수 있는 농어촌 공공보건의료 인력의 교육훈련 공간에 대해 리모델링 예산 지원

(2) 농어촌 공공보건의료 장비 지원

- 만성질환 및 건강생활실천 등 새로운 보건사업을 위한 현대적 장비 지원
- 도서지역 보건소·지소에 대도시 대형병원 전문 의사의 원격 진료자문에 필요한 장비 지원
- 이동 및 순회 진료에 도움 되는 차량 및 장비 지원

3) 취약지 의료서비스 강화

- 농어촌 의료취약지는 공공보건의료에 관한 법률 제12조 및 동법 시행규칙 제8조18)에 의해 분만의료 및 응급의료에 한해 지정
 - 의료 분야 중 상대적으로 취약성이 높고 타 진료과로 대체하기 어려운 분야를 우선 지정

18) 관련 법률 내용은 다음과 같음(보건복지부 2014). 보건복지부장관은 주기적(매2년)으로 국민 의료이용실태 및 의료자원 분포 등을 평가·분석(공공보건의료에 관한 법률 제12조). 분석 결과 의료서비스 공급이 현저히 부족한 지역을 '의료취약지'로 지정·고시할 수 있으며, 부족한 서비스의 종류에 따라 구분 지정 가능(의료취약지 지정은 보건의료기본법 제20조에 따른 보건의료정책심의위원회 심의사항). 보건복지부장관은 의료취약지에 대해 △의료인력 공급 지원, △의료기관의 설립 및 운영비용 보조 등 지원

(1) 분만 취약지 서비스지원 강화

- 보건복지부에서 지정한 분만 취약지역은 취약지 46개 시·군, 준취약지 8개 시·군 등 총 54개 시·군임
 - 보건복지부는 이들 지역을 대상으로 2014년부터 분만 산부인과 및 외래 산부인과 지원을 실시하고 그에 따른 시설·장비비 및 운영비를 지원
 - 이에 따라 그동안 지원되어 오던 11개 지역(분만 9개 지역, 외래 2개 지역)에 더하여 총 18개 시군이 정부지원 산부인과를 운영
 - 그러나 분만의료 취약지 해소를 위한 정부지원을 받고 있는 지역은 전체 분만의료취약지의 1/3에 불과함
- 전문인력 확보
 - 산과의료 취약지 지원사업이 성공적으로 정착시키기 위한 핵심요소는 농어촌에 상주하여 근무하는 산부인과 전문의나 간호사 등 관련 전문인력을 확보하는 것임
- 전문인력이 충분히 확보되지 않고 있고, 교육훈련 지원이 되지 않음으로 인하여 사업의 확산과 성공에 어려움이 있음
 - 때문에 군단위에서의 의료인력 확보를 위해서는 국립대병원과 지방공사 의료원 등에서 이들 지자체와의 의료인력 연계 활용 혹은 전문의 순회과견 등을 고려해볼 필요가 있음
- 지역내 산모도우미
 - 산과취약지역내 지역 보건소내 산모도우미를 두어 필요한 의료서비스 이용에 대한 정보를 제공하거나, 임산부의 건강관리에 도움을 주는 역할 부여
- 임산부 응급이송 지원체계 구축
 - 지역 내 산부인과 관련 의료기관의 부족으로 임산부에 대한 응급상황에

- 대한 적절한 대처가 힘들 경우, 응급이송 지원체계를 마련하여 대비
- 현재 응급이송 업무는 주로 지역 119 구급대에 의해 이뤄지고 있으나, 지역 재정 등을 이유로 향후 전문인력과 장비가 충분히 확보되지 못할 가능성이 있으므로 이에 대한 사전 점검 및 모니터링 필요

(2) 응급의료취약지 서비스지원 강화

- 보건복지부에서 지정한 응급의료 취약지역은 취약지 21개 시·군, 준취약지 63개 시·군 등 총 84개 시·군임
- 응급실 인력 확보 및 인건비 지원
 - 수요가 많지 않은 지역의 응급의료 분야는 시장실패가 일어날 가능성이 매우 높으므로 응급실을 유지하기 위한 시설·장비 및 운영비 지원 외에도 응급실에 상주해야 하는 전문인력에 대한 인건비 지원이 필요함
 - 이와 함께, 지역 응급의료기관이 양질의 응급 전문 인력을 확보할 수 있도록 응급의료인력 양성 시스템 구축을 비롯한 별도의 중장기 대책을 마련하여야 함
- 응급이송 체계 확충
 - 시설이나 장비 부족 등으로 지역 내에서 응급환자에 대한 대처가 어려울 경우 사전에 구축된 응급이송체계에 따라 즉시 이송 가능한 체계로 전환하여야 함
 - * 닥터헬기, 구급차 등 시설과 장비가 응급이송에 차질이 없도록 평상시에 업그레이드되어 있어야 할 것이며, 응급이송 도중에 발생할 수 있는 위급상황에 대처하기 위해 응급구조사 탑승 등이 필수적임
 - 특히, 응급심장질환, 응급뇌혈관질환, 중증외상 등 3대 중증응급환자 발생 후 응급실 도착시간까지의 거리를 수시로 모니터링하여 이들에 대한 사망률을 낮추는 대책이 마련되어야 함

- 주민 응급구조 자격자 확대 지원
 - 응급상황시 119 구급대가 도착하기까지 소요시간이 비교적 오래 걸리는 도서벽지의 경우 마을 내에서 응급처치를 실시할 수 있도록 응급구조 자격자 양성 교육 과정을 실시
 - * 또한 비상시 이들이 연락하여 지시를 받을 수 있는 비상응급연락망을 보건소를 중심으로 구축

4) 소외 보건서비스 강화

(1) 정신보건

- 농어촌지역에 정신보건센터가 설치·운영되도록 법적 요건 강화
 - 2013년 현재 85개 군 지역 중에서 37개소(43.5%)에서만 정신보건센터를 설치·운영하고 있음
 - 정신보건전문요원: 대도시 센터 당 4.7명, 농어촌지역 0.23명
 - 사회복지시설이나 알콜상담센터 등 정신질환자가 이용할 수 있는 서비스 자체가 부재
- 농어촌 지역 정신보건센터에서 필요한 사업 개발 보급
 - 알콜중독, 노인 우울증 등에 초점을 맞춘 정신보건사업 추진
 - 현재 알콜상담센터는 인구 20만 명 이상 시·군·구에 설치됨. 인구가 적은 농어촌 지역에서는 사업의 형태로 운영될 수 있도록 제도 개선
 - 다문화가족을 대상으로 한 정신보건사업 추진
 - 현재 정신보건전문요원 교육과정에 알콜중독 관련 교과목 포함
 - 농어촌지역 정신보건사업 우수사례 발굴, 중앙정부 차원에서 확산·보급

- 농사일을 활용한 재가 정신장애인 대상 직업재활·사회재활 프로그램 개발·보급

(2) 치매 예방

- 2012년 치매 유병률 조사에 따르면 전국 노인의 치매 유병률은 8.74%로 나타났으며, 도시지역은 7.51%, 농어촌지역은 11.23%로 나타남(성별, 연령 표준화율)
- 이와 같이 농어촌 지역의 치매 유병률은 도시지역에 비해 높음에도 불구하고, 농어촌 지역 치매 관리를 실시할 수 있는 병원 등의 인프라는 부족한 실정임
 - 특히 치매 치료 및 관리에 중심이 될 수 있는 신경과, 정신과 등의 전문의가 부족하며,
 - 보건소 치매상담센터에서는 치매조기발견사업과 치매약제비 지원사업 위주로 실시되고 있어, 치매에 대한 종합적인 접근이 부족함
- 중앙-광역(시도)-지역치매지원센터의 단계적 접근이 이루어질 수 있도록 치매관리 전달체계를 마련하는 등 종합적 대응이 가능한 치매관리체계 마련
 - 기존 보건소 치매상담센터에 의사, 간호사, 작업치료사 등을 보충하여 종합적 대응이 가능하도록 치매종합지원센터로 확대

(3) 재활 지원

- 농어촌 지역은 노인인구 비율이 높고, 이들 노인은 보통 2개 이상의 만성질환에 이환되어 있기 때문에 이들의 의료 수요는 높음
 - 또한 고령의 노인들이 농업에 종사하면서 농작업으로 인한 근골격계 질환 발생률도 높음

- 특히 근골격계 질환이나 뇌혈관질환이 발병되면 급성기 치료가 끝났다 하더라도 일상생활을 수행하기 위해서는 장시간의 재활이 필요한 경우가 많음
- 그러나 농어촌지역에서의 재활에 대한 접근성은 다른 의료 분야에 비해 특히 떨어지고 있기 때문에 필수 의료는 아니라 할지라도 농어촌 지역 주민의 삶의 질 제고를 위해 재활에 대한 지원대책이 필요함

(4) 한방보건

- 농어촌 인구고령화와 만성퇴행성질환의 증가로 전통적인 한방의료에 대한 수요가 지속적으로 높은 수준에 있으며, 뇌졸중, 고혈압, 관절염 등에는 양한방협진서비스가 효과적임(김태완 등 2010)
 - 이러한 수요에 적절히 대처하기 위해 농어촌 지역 보건소에 한방 기능을 강화하는 사업 추진

(5) 구강보건

- 지역간 의료 접근성에 차이가 발생하는 대표적인 의료서비스 중의 하나가 구강보건임
 - 치과 공중보건 의사 배치가 현저하게 줄어 보건지소마다 배치 여부에 차이가 나타나 접근성에 어려움이 있음
 - 일상적으로 찾아가는 보건지소에 치과 공중보건 의사가 없기 때문에 치아 이상에 대해 심각한 통증을 느끼지 않는 경우 경증 치과질환을 방치할 가능성이 높음
- 치과공중보건 의사가 배치되어 있지 않은 보건지소에 상시 치위생사 배치로 해당 읍면 노인 구강건강 파악과 상담 제공 및 문제가 있는 환자를 정기 방문오는 치과 공중보건 의사와 상담하도록 연계하는 신규 사업 추진 필요

- 구강보건서비스 접근이 어려운 도서산간 주민들을 대상으로 치과 이동 차량을 활용한 서비스 지원이 필요하며, 이동치과 서비스에 필요한 차량 및 장비 지원이 필요함
 - 또한 치위생사 등 관련 분야 전문인력이 이동차량과 함께 순회하여 구강 보건에 필요한 교육을 진행

3.2.3. 농어촌 사회복지서비스 강화

1) 노인·장애인의 자립생활 지원

(1) 일상생활지원 강화

- 가사도우미 지원 확대
 - 고령 노인과 중증장애인 자신뿐 아니라 그와 같은 가족구성원이 있는 농가에 가사노동을 지원함으로써 노인과 장애인 당사자의 편의뿐 아니라 가족의 노동 부담을 감소시키기 위해 고령·중증장애인 거주 농가 대상 가사 도우미(청소, 식사, 세탁 등) 파견 지원
 - 농어촌 노인들이 모여 낮 동안 집단으로 생활하는 경로당의 청결을 위해 가사 도우미(경로당 내·외부 청소, 이불 등 세탁 등) 파견 지원
 - 농어촌에 대형마트가 입점하면서 동네 가게가 문을 닫는 현상이 두드러짐. 따라서 가정 내에서 식사를 스스로 준비할 수 있지만 식재료 구매처가 원거리에 있어서 대중교통을 이용해야 하는 노인과 장애인의 편의를 도모하기 위해 지역의 마트형 업체와 연계하여 식재료 배달 및 장보기 서비스 운영
 - 농림축산식품부와 하나로마트가 MOU를 체결하여 농어촌지역 노인·장애인 독거가구 대상 배달서비스를 우선 제공하고, 취약지의 경우 식료

품과 생필품 판매를 위한 순회이동차량 운영(예: 전남 영광군 묘량면의 “여민동락 점방”)

○ 노인·장애인의 활동 보조기구 제작·수리 및 지원

- 농어촌의 노인 보행보조기구의 보급은 어느 정도 이루어졌으나 노인들 개인의 신체 조건을 고려하지 않아서 불편이 초래되며, 이미 제공된 보행보조기구의 손상으로 불편을 겪고 있는 점을 감안하여 고령자를 위한 다양한 사이즈(큰키, 중키, 작은키)의 보행보조기구를 제작하여 필요에 따라 보급하고 보행보조기 수리 농어촌 순회서비스를 제공

○ 농어촌에 적합한 보행보조기 개발 및 구입비 지원

- 거동이 불편한 독거노인이나 장애인들은 보행을 도와줄 보행보조기가 필요한 경우가 많음
- 현재 상당수의 농어촌 노인들은 중고 유모차를 보행보조기로 활용하고 있음. 그러나 유모차는 노인들의 체격이나 힘에 맞지 않아서 여러 가지 측면에서 불편함
- 또한 시중에는 몇 가지 유형의 보행보조기가 개발되어 판매되고 있음. 그러나 현재 시중에서 판매되고 있는 보행보조기는 포장도로에서는 사용하기가 적합하지만 농어촌의 비포장 농로나 마을안길 등에서는 사용하기가 불편한 구조임
- 따라서 농어촌의 마을안길, 농로, 비포장도로 등에서도 잘 기능할 수 있는 농어촌에 적합한 보행보조기를 개발하여 보급하고, 저소득층 노인이나 장애인에게는 구입비를 지원할 필요가 있음
 - * 현재 여러 기초 지방자치단체(예를 들면, 금산군, 인제군, 장성군, 무안군 등)에서는 노인보행보조기(일명 실버카) 지원 사업을 실시하고 있음
 - * 노인장기요양보험의 등급판정자들의 경우에는 ‘복지용구 지원 사업’의 일환으로 보행보조기를 활용하도록 유도할 필요가 있음

- 장애인활동지원제도 농어촌 특례제도 실시
 - 생활환경에 따른 추가급여 항목에 ‘농어촌 특례항목’ 신설
 - 농어촌 지역 활동지원급여의 단가 인상

(2) 농업경제활동 지원 확대

- 영농활동 지원 확대
 - 영농도우미 지원 확대
 - * 지원 대상 확대: (현행) 사고나 질병으로 영농활동이 곤란한 80세 이하의 농업인 → 배우자의 사고나 질병, 친지 방문, 행사 참석 등의 경우로 확대 적용
 - * 입원 일수에 대한 차등 지원 시 입원 기간에 이동 기간 포함(농촌에서 도시 병원으로 이동 시 만나절에서 하루 소요됨)
 - * 영농도우미 보수 상향 조정: (현행) 국고 70%(1일 최대 42,000원) + 이용농가 자부담 30% = 1일 인건비 60,000원 → 적용은 그대로 하고 1일 인건비를 77,000원¹⁹⁾으로 상향 조정(도우미의 식비, 교통비를 포함한 합리적 액수)
 - * 장애인에 대해서는 우선 지원 적용
 - 고령·장애 농가의 경우 농기계 임대 지원에서 인건비를 포함한 현실적인 비용 설정
 - 장애인이 농기계를 장애에 맞추어서 개조하려 할 때 비용 지원
- 장애인의 농어업관련 직업재활 지원
 - 한국장애인고용공단 산하 道 직업능력개발원과 농촌진흥청의 협력 하에 농업 부문 직업재활프로그램을 개발하여 농어촌 지자체 소재 장애인고용공단 지부에 보급

19) 고용형태별 근로실태조사(고용노동부, 2013)에 의하면, 보건업 및 사회복지서비스업 종사자의 월급여총액을 1일 통상임금으로 환산시 77,036원임

- 농업 관련 직업재활프로그램 개발에 대한 비용 지원

2) 아동·청소년 복지지원 확대

(1) 영유아 보육 및 돌봄 취약지역 지원 확대

- 농어촌 보육시설의 지속적인 확대 및 보육여건 개선
 - 농어촌지역 국공립보육시설을 매년 20개소씩 확충했던 제2차 기본계획을 지속적으로 실시
 - * 농어촌 전체 보육시설('13.12) 8,269개소 중 국공립보육시설은 579개소로 약 7%에 불과함. → '18에는 10% 이상이 되도록 확충
 - 제2차 기본계획에서 수행되었던 농어촌 영유아 양육비 및 보육료 지원을 지속적으로 확대
 - * 영유아보육법 제35조 규정에 의거, 농어촌 거주 만 5세 아동의 균등한 보육 기회 제공을 위해 취약 대비 다양한 서비스 지원
 - * 보육료 지원을 5% 상향 조정: 시설 이용 75% → 80%, 시설 미이용 40% → 45%(제2차 기본계획보다 5% 상향 조정)
- 농어촌 보육시설의 여건 개선
 - 보육교사 확보: 농어촌의 중심지로부터 원거리에 위치한 보육시설에서 양질의 보육교사를 확보하지 못하는 문제를 해결하기 위해 농어촌 취약지역 보육교사 특별근무수당 지급 및 그에 따른 비용 지원
 - 보육서비스의 접근성 강화: 농어촌에 보육 대상 아동의 수가 적다는 점을 감안하여 원거리 마을의 아동을 포함하기 위한 통원 차량 운영비 지원
 - 농어촌의 특성에 맞는 다양한 종류의 보육시설 운영: 야간보육, 전일제 보육, 휴일 보육, 농번기 등 생산활동 집중시기의 시간연장 보육 등

○ 농어촌형 지역아동센터 모델 개발

- 현행 지역아동센터는 저소득층을 대상으로 하는 것에만 초점을 맞추고 있어서 농어촌의 특성을 고려하지 않았음
 - 아동이나 복지와 관련된 인프라가 절대 부족한 농어촌에서는 지역아동센터가 ‘지역아동복지센터’의 성격을 가져야 할 필요가 있음. 따라서 학습과 보호를 중심으로 하는 기존의 지역아동센터보다 프로그램의 다양화가 요구됨
 - 또한 현재 농어촌의 지역아동센터는 중심지(읍, 면)에 집중되어 있기 때문에 원거리 아동에게는 찾아가는 서비스가 필요함
- * '14~'15 실태조사 및 모델 개발 용역, '16부터 시범 적용, '17부터 보급

(2) 취약 아동·청소년 지원 강화

- 학교-가정-지역사회(농어촌)의 연계를 통해서 아동·청소년의 문제에 개입하기 위해 농어촌 소재 초·중·고등학교에 학교사회복지 프로그램 적용 및 이를 위해 광역지자체에 농어촌 학교사회복지지원센터 설치·운영
- 학업 중단 위험이 높은 농어촌 특성화고(전 실업계고교)부터 우선적으로 학교사회복지사 배치
 - 면사무소 소재지의 소규모 초·중학교를 대상으로 순회형 학교사회복지서비스 제공(학교사회복지사 파견사업)
 - 농어촌의 다문화가정, 북한이탈가정, 중도 입국 외국인, 학교생활 부적응 아동·청소년 대상의 개별 맞춤형(육구조사, 개입, 사례관리, 자원연계 등 포함) 학교사회복지서비스 제공
 - 학교사회복지사와 지역사회 청소년 관련 전문가 대상 연수 및 네트워크 강화를 위한 지원

- 교육취약 농어촌 아동·청소년에 대한 지원 강화
 - 농어촌 소재 고교 및 대학교에 통학하는 장애 아동·청소년의 장애인콜택시 통학비 지원
 - * 농어촌에서 행정구역의 경계를 넘으면 택시비에 할증요금을 지불해야 하는데, 통학시 택시를 이용하는 학생들에게는 상당한 비용부담이 추가됨
 - 특수교사가 없는 학교를 대상으로 찾아가는 장애아동·청소년 개별 맞춤형 언어·물리·작업치료서비스 지원
 - 정기적인 농어촌 취약 아동·청소년의 복지실태 조사

3) 여성 역량 강화

(1) 여성농업인 농업활동 지원 확대

- 여성농업인센터 운영의 내실화
 - 여성농업인의 복지시설로서 욕구를 수렴한 다양한 프로그램 운영 필요
 - 지방이양사업으로 센터 운영비를 중앙정부가 직접 지원하는 것에는 제약이 있으므로, 여성농업인을 위한 프로그램을 개발·보급하는 차원에서의 지원 방안 검토 필요
- 여성농어업인을 위한 농어가도우미제도 확대(현재 지방이양사업임)
 - 출산 여성농어업인을 위한 농어가도우미 지원 금액 및 일수 확대
 - * 시·도별로 지원 금액 및 일수(3~5만 원, 30~90일)가 천차만별이고, 아예 시행하지 않는 지자체도 있음
 - 제도가 실효성 있도록 지원 일수를 90일로 확대하고, 도우미 인건비 수준을 영농도우미나 가사도우미 수준으로 상향 조정

- 지자체 여성농업인 육성정책 강화
 - 여성농업인육성조례 및 시행규칙 제정 확대: (현행) 전국 229개 시·군 중 59개 조례 제정, 오직 경기도만 시행규칙 제정 → 해마다 20개 시·군으로 확대
 - 생산활동 결과에 대한 공평한 분배를 위한 공동경영인으로서의 지위와 권리 보장: 농어가 가족경영협약제²⁰⁾ 홍보 및 확산

- 여성농업인의 생산활동 저해 요소 제거
 - 여성농업인은 1970년 28%에서 2010년 53%로 지난 40년간 약 2배 증가 (통계청, 2010). 향후에도 증가될 것으로 예상한바, 농어업의 생산력 증대를 위해 여성친화적 농업기술과 기계의 개발·보급 지원 필요
 - 농번기 마을공동식당 운영 지원(예: 경남 김해시 농번기마을공동급식 지원사업)
 - * 농번기에 각 가정마다 식사 준비를 하기 위해 여성의 노동력이 분산되는 것을 방지하기 위한 조치로서 마을 주민들의 공동 식사를 준비하는 인력을 고용할 수 있도록 지원

- 결혼이주여성 영농 정착 지원
 - 지역 내 농협이나 기타 농촌·농업 관련 단체들이 주체하는 결혼이주여성 기초농업 교육프로그램 지원(예: 경남 경주 안강농협의 다문화가정 기초농업교육)
 - 결혼이주여성농업인 1:1맞춤농업교육 지원

20) '가족경영협약'은 가족구성원이 동등하게 경영에 참여하고, 그 성과를 함께 공유하도록 농업에서 역할 분담을 명확히 하고, 공동의 경영목표와 계획을 수립하며, 또한 노동에 따른 보수, 휴가, 경영승계와 같은 항목들에 대하여 가족끼리 대화를 통해 결정하고 문서로 작성하여 실천하는 것이다(농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소 2007)

(2) 농어촌 여성의 사회·경제 참여 지원

- 여성농업인 창업 지원
 - 여성농업인 소규모/공동 창업 및 향토음식 상품화 지원
 - 농어촌형 여성새로일하기센터 설치 및 운영
- 농어촌 여성의 사회 참여를 확대하고 여성의 권리를 옹호하기 위해 여성농민회, 여성이장단, 마을부녀회 등 농어촌 소재 여성단체의 운영비 지원

4) 다문화사회 통합 환경 조성을 위한 서비스 강화

(1) 농어촌 외부 유입자(결혼이주여성, 농어업 이주노동자, 국내 이주자 등)의 마을 정착을 위한 사회활동 지원

- 농어촌 외부 유입자의 주민활동 및 자조 모임 장려
 - 국가별·특성별 자생조직의 활동(클럽)에 대한 지원
 - 외부 유입자가 회원으로 포함된 토착 주민활동 단체에 운영비 지원
- 농어촌 외부 유입자의 교육활동 장려
 - 전문 영농교육 확대 및 교육에 대한 지원비 제공(신규)
 - * 면사무소와 농협, 기타 농촌·농업관련 단체들을 중심으로 농어촌 외부 유입자를 위한 단계별 영농교육을 면사무소 실시하도록 지원
 - 결혼이주여성의 정식 학교 입학이나 입학 준비를 적극적으로 지원
 - * 자국에서 일정 정도의 학력을 가지고 있고, 현재 국내에서 비교적 언어 문제가 해결된 결혼이주여성이 상급 학교에 진학하려 할 때 특례입학 적용(교육부와 협의 필요)과 학비 지원
 - * 자국에서 일정 정도의 학력을 갖지 못한 결혼이주여성에 대한 교육받

을 기회를 제공하는 프로그램에 지원(예: 전남 함평군 다문화가족지원 센터의 중학교 입학 검정고시반)

(2) 농어촌 외국인 노동자를 위한 복지 및 인권서비스 강화

- 농어촌 기초지자체별 이주노동자인권센터 설립 및 운영
 - 센터는 농공단지 및 개별 농가 취업 농어업 외국인노동자 대상 생활실태 조사 실시
 - 조사 결과에 따른 복지서비스 프로그램 개발 및 지원
- 농어촌 외국인 노동자에 적합한 표준근로계약서의 법령적 효력 확보(법무부, 노동부, 외무부와 공조)와 근로기준법 제63조²¹⁾ 개정 필요

(3) 농어촌 주민의 다문화 통합 의식 고양

- 다문화 이해를 돕기 위한 교육용 팸플릿을 작성하여 기초지자체 및 공공시설에 비치
- 농어촌 주민을 대상으로 다문화주의(상호문화주의)와 농어촌의 외부 유입자에 대한 인식 개선 교육 실시
- 기초지자체별로 다국어 자료 제작 및 배포
 - 마을 유래, 각종 공공서비스 및 기관(특히 보건복지서비스 이용 관련)에 대한 정보를 몇 개의 국어로 번역하여 제작하고 배포
 - 외국 출신 부모의 자녀 교육을 돕기 위해 학교교육계획서 및 학교교육과정에 대한 다국어 자료 제작 및 배포

21) 근로기준법 제63조(적용의 제외) 이 장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다. 1. 토지의 경작·개간, 식물의 재식·재배·채취 사업, 그 밖의 농업 사업. 2. 동물의 사육, 수산 동식물의 채포·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산 사업. 3. 감시 또는 단속적으로 근로에 종사하는 자로서 사용자가 고용노동부장관의 승인을 받은 자. 4. 대통령령으로 정하는 업무에 종사하는 근로자

* 기초지자체별로 제작된 자료를 외교부 협력으로 번역하여 면사무소와 공공기관에 비치

5) 위기집단 지원 강화

(1) 폭력·학대 관련 위기개입 체계 강화

- 여성 1366, 노인 1389, 아동 1391, 해바라기 상담소 등 폭력과 학대 관련 기관의 확충
 - * 광역 지자체 수준에서 개소된 위의 시설들을 광역지자체 내에 4~5개의 권역으로 분리하여 각 권역마다 설립 (예: 여성 1366의 경우, 경기도는 ‘경기’와 ‘경기북부’로 권역을 나누어 운영)
- 관련 기관 상담원의 원거리 방문·출장 서비스에 대한 현실적인 지원: 출장 담당직원의 확충 및 인건비 지원

(2) 학대 및 폭력 등 피해 아동·여성·노인 보호서비스 강화

- 학대·폭력에 대한 법적 개입 서비스 지원
 - * 현재 성폭력 피해 여성과 아동에 대한 의료비 지원이 여성가족부의 예산으로 이루어지고 있음. 그러나 법적 문제를 해결하기 위한 지원은 없는 상태여서 주변의 자원(변호사 등)이 부족한 농어촌에서는 법에 의한 문제 해결이 어려움
- 폭력·학대에 대한 쉼터 확대 개소:
 - 학대 및 성폭력 등 피해아동청소년 보호 쉼터 및 그룹홈을 각각 1시·군 1개소 확보

- 폭력 가해자와 폭력 피해자 심리치료서비스에 대한 지원
 - 심리치료서비스는 농어촌에서 가장 취약한 분야임. 따라서 이 서비스를 받기 위해 도시지역으로 이동해야 하는 폭력 가해자와 피해자를 위한 지원 필요
 - 한편, 이러한 서비스를 제공하기 위해 농어촌 거주 가해자나 피해자를 방문하고자 하는 심리치료서비스 전문가에 대한 지원 필요
- 폭력과 학대 피해 아동청소년 대상 학교사회복지사의 사례관리서비스 강화

(3) 폭력·학대 관련 예방서비스 강화

- 부모, 교사 및 아동청소년 전문가 대상 폭력(학대, 성폭력 등) 예방 교육 실시
 - 학교에서 의무 교육을 제공하도록 지자체 교육청 협조 요청
 - 지역아동센터의 인권교육을 제공시 교육비 지원
- 폭력과 학대에 대한 주민 교육 강화
 - 농어촌의 각종 조직(이장단, 여성단체 등)을 대상으로 폭력과 학대에 대한 의무교육 실시
 - 폭력과 학대에 대한 농어촌용 홍보물(피해 신고 절차 포함) 제작 및 면사무소 비치
 - 폭력 등 피해에 대한 처리 절차를 안내하는 다국어 유인물 제작·배포

3.2.4. 농어촌 마을 공동체 보건·복지 활성화

- 농어촌 지역은 지속적인 도시화와 산업화 정책으로 인구 유출이 이루어져 마을 공동체가 급속하게 해체되고 있는데 이 과정에서 특히 보건·복지 분야

에서 심각한 소외를 경험하고 있음. 따라서 이번 제3차 기본계획에서는 농어촌의 지속가능성을 위해서 마을 단위에서의 보건·복지 활성화를 강조하기로 함

- 우선 농어촌 마을에서의 보건·복지 활성화를 위해서는 지역에서 활용 가능한 자원들이 최대한 함께 하여 문제 파악과 해결 방안을 공유할 필요가 있음. 즉, 마을 주민들의 참여와 상호간의 협력이 필요함
 - 농어촌 마을의 보건·복지 현실을 바르게 인식하고 개선하기 위한 민간-공공, 민간-민간, 보건-복지 등 지역 네트워크가 구축되어야 함. 특히 농어촌 지역에 있는 사회복지시설과 보건시설이 기타 행정기관과 협력하여 마을에서 마을 주민들과 함께 보건·복지 사업을 실시해야 함
 - 주민이 자발적으로 참여하여 문제를 파악하고, 해결하기 위해서는 무엇보다 주민의 의식이 변화되어야 함. 마을에서 보건·복지교육을 실시, 마을 보건·복지 지도자를 육성해서 이들이 주체가 되어 마을 보건·복지를 활성화해야 함
- 농어촌 지역에서 추진되고 있는 다양한 마을개발사업이 마을 주민의 보건·복지 향상에 기여했는지를 평가할 필요가 있음. 나아가 농어촌 마을개발사업이 주민의 보건·복지 향상에 기여할 수 있도록 사업 추진 단계에서부터 영향을 고려하여야 함. 물리적인 시설 위주의 개발에서 주민이 체감할 수 있는 보건·복지서비스가 포함될 수 있도록 해야 함

1) 보건·복지 거버넌스 활성화

(1) 농어촌 지역 조직간 협력 강화

- 농어촌 지역 조직들이 협력하여 마을(리)에서 실시하는 프로그램 강화
 - 읍·면사무소의 행정적 지원
 - 마을 주민 조직이나 대표들이 참여하도록 보장

- 보건·복지시설에서 마을별(혹은 권역별) 담당인력 배치

* 사례: 횡성군 복지위원

지역에서는 복지관과 면사무소, 지역 대학이 협력하여 마을 복지 지도자 양성교육을 하고, 마을별 복지지도자가 마을의 보건복지 욕구를 파악하거나 복지관의 마을 사업을 보조하고 있음. 복지관에서는 마을 담당 직원을 별도로 배치하여 마을 복지지도자들과 정기적으로 만나고 있음

2) 주민 교육 및 역량 강화

(1) 마을 보건·복지 주체 양성 지원

○ 농어촌 마을 보건·복지 주체 양성 및 활동 지원

- 교육 수료시 마을 보건·복지 주체로 인정

- 마을에서 자신들의 역할을 찾을 수 있도록 지원. 보건·복지 기관이나 행정 기관과의 정기회의 실시

(2) 마을 역량 강화

○ 주민 주도의 마을 보건·복지 프로그램 지원

- 마을 주민이나 마을 조직(노인회, 부녀회, 운영위원회 등)이 주도하는 보건 복지 프로그램 실시 및 지원

* 사례: 양구군 건강위원회

양구군에서는 도 공모사업(보건 분야)에 마을과 보건소가 공동으로 지원하여, 현재 암표지자 검사 및 구강 교육 등 건강 증진 프로그램이 진행 중임. 이 사업은 그 마을의 '건강위원회'가 주도하고 있음

○ 활기찬 마을 공동체를 위한 농어촌 소모임 활동 지원

* 사례: 남원군 산내면 지역신문

남원군 산내면에는 현재 43개의 소모임 활동이 이루어지고 있으며 지역 신문도 발간하고 있음

3) 농어촌 마을개발사업의 보건·복지 성과 평가

(1) 보건·복지 평가 지표 개발

○ 마을개발사업(체험, 관광 등)에 대한 보건·복지 평가 지표 개발 연구

- 지표: 인구 수, 연령분포, 소득, 건강수준 및 공동체의식 등
- 지표 개발과 시험 평가를 통한 타당도 검토

* 참고: 서울시 복지영향사전평가제도 연구에서는 복지영향평가의 주요 항목으로 소득, 주거, 생활환경을 제시하고 있음²²⁾

(2) 보건·복지 성과 시범 평가 실시

○ 마을개발사업에 대한 보건복지 성과 평가 시범 실시

- 주민의 소득, 건강 및 마을 공동체 의식에 미친 영향을 평가하여 공지
- 긍정적, 부정적 부분에 대한 공지를 통해 향후 사업에 반영
- 특히 부정적 측면에 대해서는 최소화 방안에 대한 보완책 요구

* 제3차 삶의 질 향상 기본계획 수행 기간 동안 2~3개 사업을 선정하여 시범적으로 평가하고, 이후 확대 적용함

22) 주거측면은 주거와 지역정체성 및 공동체 의식으로, 소득측면은 소득, 자산, 고용 및 취업으로, 생활환경측면에서는 건강, 교육 및 보육환경, 교통 및 편의시설로 나누어 각각에 부정적 영향 존재 가능성에 대한 유무로 질문하고 있음 (서울시정개발연구원 2011)

3.2.5. 지역사회기반 농어촌 보건·복지전달체계 구축

1) 중앙-지방 연계

(1) 중앙정부의 농어촌 보건복지정책 생산과 운영 강화

- 보건복지부 내 농어촌 보건·복지 관련 부서나 담당자 배치
 - 농어촌 특성에 부합되는 정책을 수립하기 위해 보건복지부 내에 농어촌 보건·복지 관련 부서나 담당자를 별도로 두어 보건복지부 사업의 계획 및 초기 예산 수립 단계에서부터 농어촌에 미칠 수 있는 영향을 검토할 수 있도록 함
 - 농림축산식품부는 궁극적으로 경제부처에 소속되어 있다는 점에서 사회부처의 사업에 대한 전문성이 다소 부족함. 이를 보완하고 적극적으로 계획을 수립하기 위해 보건복지부로 농림축산식품부에서 담당자를 파견하거나, 필요시 부처 협업의 일환으로 관련 부처 공무원이 서로 교차 근무하는 방안 재도입
- 계획의 실행력을 높이기 위해서는 광역 시·도 차원의 ‘삶의 질 시행계획’, ‘보건복지 시행계획’, ‘농어촌의료서비스 개선 시행계획’ 등 관련 계획 제출 및 평가 후 평가 결과에 기초한 차등 지원 추진

(2) 광역 시·도 및 시·군에 ‘농어촌 보건·복지 지원센터(가칭)’ 설립 및 운영

- 제3차 기본계획에서는 보건·복지 부문의 목표 달성을 위한 가장 중요한 과제로 ‘농어촌에 적합한 보건·복지 전달체계 구축’을 제안함
 - 보건·복지부문 기본계획이 농어촌 주민들의 욕구에 부합되게 수립되어도 이를 집행할 수 있는 전달체계가 제대로 작동하지 못할 경우 주민들

- 의 보건·복지에 대한 체감도는 향상될 수 없음
- 현재의 보건·복지서비스 전달체계로는 농어촌 주민이 체감할 수 있는 서비스를 제공할 수 없음
- 농어촌 보건·복지 지원센터(가칭) 설립·운영
 - 농어촌 지역은 광역 시·도에서부터 시·군에 이르는 별도의 통합적 전달체계를 구축함
- 광역 시·도에 ‘농어촌 삶의 질 지원단’을 두어 농어촌 삶의 질 관련 정책을 해당 부서를 통해 시·군으로 전달될 수 있도록 함. 기존의 전달체계와는 달리 ‘농어촌’ 특화된 보건·복지 정책을 지원하는 역할을 수행함. 농어촌 보건·복지 지원센터의 교육 및 관리 지원함
- 시·군에는 ‘농어촌 보건·복지 지원센터’를 설치하여 정책의 집행체계 역할을 하도록 함
 - 보건 부문은 보건소-보건지소-보건진료소로 이어지는 공적인 서비스 전달체계를 갖고 있음. 복지서비스는 민간 위탁으로 제공되어 왔기에 농어촌 지역에는 서비스 전달체계 자체가 없는 실정임
 - 제3차 기본계획에서는 1~2개 시·군의 ‘농어촌 보건·복지 지원센터’를 중심으로 읍·면 단위 보건-복지 연계 시범 사업을 추진할 수 있음

2) 지역 보건·복지전달체계 강화

(1) 보건-복지 협력 관계 강화

- 보건복지부 ‘농어촌보건복지기본계획’과의 관계
 - 보건복지부의 ‘농어촌보건복지기본계획’은 농식품부의 ‘농어업인 삶의 질 향상 기본계획’에 포함하여 계획을 수립하거나, 사회보장계획 수립시 농어촌 보건·복지 부문이 반드시 포함될 수 있도록 사회보장기본법을 개정할 필요가 있음

- 보건복지 서비스 제공인력 교육 강화
- 읍·면 보건·복지 기능 강화

(2) 서비스 기능의 복합·연계와 이용자(주민) 이동 지원

- 농어촌 중심지 활성화 사업을 통해 교육, 문화, 보건, 의료, 복지 관련시설과 프로그램을 복합·연계함으로써 주민들의 이용 효율성과 편의성을 제고하도록 함
 - 기존 서비스 시설 내에서 보건서비스와 복지서비스가 동시에 이용 가능하도록 다기능시설로 전환하거나 일정 공간 내에서 서비스 시설 및 프로그램이 유기적으로 연계되도록 지원함
- 농어촌 중심지에서의 보건·복지 서비스 확충과 함께 배후 농어촌지역과의 접근성을 제고함으로써 농어촌 주민이 필요한 서비스를 제때 향유할 수 있도록 함
 - 배후 농어촌지역 주민이 농어촌 중심지로 원활하게 접근할 수 있도록 통행수요 발생에 맞추어 운행노선과 시간을 유연하게 변경하여 대응하는 수요 응답형 교통수단을 지역 특성에 맞게 도입하여 운영하도록 지원함

(3) 찾아가는 서비스 강화

- 전문성을 담보한 찾아가는 서비스
 - 찾아가는 서비스는 다양한 영역(예: 의사와 간호사와 사회복지사 등)에서 전문가가 한 팀이 되어 질 높은 서비스를 제공할 수 있어야 함

(4) 지역 주민 활용 방문서비스 강화

- 농어촌지역 보건복지 사각지대 해소를 위해 지역 주민을 전달체계의 최말단에 배치함

- 가정 방문을 통해 대상자를 발굴하기도 하고, 일상생활 상태를 체크하는 등의 역할을 수행함
- 복지위원제도 활성화
- 지역 주민을 활용한 방문서비스

제4장

교육 부문¹⁾

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계

1.1. 정책 추진 현황

- 제1차 기본계획에서 농어촌 고교생 대입 특별전형 비율 확대, 농산어촌 우수고 육성 등을 통해 농어촌 학생들의 교육기회를 확대한 데 이어, 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서는 ‘농어촌 특성을 살린 교육기반·교육력 강화’라는 목표 아래 기숙형 공립고, 전원학교, 연중돌봄학교와 같이 농어촌에 특화된 학교모형 육성사업을 중심으로 추진함
- 연중돌봄학교 육성사업은 교육과학기술부가 학교 교육력 강화, 학생에 대한 365일 교육복지 지원을 표방하고 추진한 국가 재정지원 사업임(2011년부터 전원학교 사업으로 단일화하여 통합·운영)
 - 교육과학기술부가 86개 군의 면단위 농산어촌 학교에 1개 군당 3억 원, 연간 총 258억 원을 3년간(2009.3-2012.2) 투입²⁾하여 연간 학생 1인당 지원액 1백만 원 수준을 유지하고, 사업 대상 학교의 학생 총수를 기준

1) 제4장은 임연기 교수(공주대학교), 이정로 소장(충남교육연구소), 최준렬 교수(공주대학교), 이두휴 교수(전남대학교), 양병찬 교수(공주대학교), 장덕호(상명대학교), 마상진 박사(한국농촌경제연구원)의 공동연구 결과임

2) 특별교부금을 재원으로 하되 2차년도부터 시·도교육청의 대응투자 30%를 의무화함

으로 학교별로 차등 지원함

- 연중돌봄학교 사업 대상 학교는 선택과 집중에 의한 공모제를 중심으로 2009년도에 378개교, 2010년에 383개교, 2011년 382개교가 선정³⁾·운영되었음

그림 4-1. 제2차 삶의 질 향상 계획 농어촌 교육 부문의 목표와 주요과제



자료: 관계부처합동(2009: 23)

- 전원학교 육성사업은 교육과학기술부가 ‘학력이 우수한 학교’, ‘학생이 돌아오는 학교’를 표방하며 2009년 6월 최초로 기본계획을 수립하고 특별교부금으로 재원을 확보하여 추진한 국가 재정지원 사업임
 - 선정된 단위학교가 학교의 특성에 맞는 자율적인 프로그램을 운영하되, 교육부가 사업을 총괄 관리하면서 사업 컨설팅, 평가 및 관리를 전담하

3) 군 단위 교육지원청이 지역과 학교의 교육발전계획을 고려하여 사업 추진 및 협력의지가 있는 관내 면 소재 학교를 공모 또는 추천을 통해 선정하고, 시·도교육청이 광역 차원의 지역교육 발전계획을 고려하여 군 단위 교육지원청이 선정한 학교에 대해 심사 후, 교육과학기술부에 지원 신청하였음. 교육과학기술부가 시·도교육청의 지정 사유 및 신청서 등을 검토한 후 사업 학교를 최종 확정하고, 사업비를 조정·지원하였음

는 사업관리전담센터를 두고, 도교육청과 시·군 지역교육청이 역할분담을 통하여 사업학교를 행정적으로 지원하면서 지자체와의 연계 협력을 통하여 지역개발사업과 연계된 지원체제를 구축하고자 하였음

- 전원학교는 시설과 프로그램을 모두 지원하는 종합형, 시설만 지원하는 시설형, 프로그램만 지원하는 프로그램형 등 세 가지 유형 110개교로 출발함. 110개교에 3년간(2009-2011) 총 1,392억 원을 지원하였음
- 2011년 정부의 유사사업 통합 방침에 따라 연중돌봄학교 육성사업을 통합시키고, 전원학교 확대 운영계획에 따라 신규 통폐합본교 및 통합운영학교를 전원학교로 지정하여 운영하게 되었음⁴⁾

○ 기숙형 고교 사업은 농촌과 도농복합시 지역에 소재하는 일반계고등학교 중에서 2008년 82교, 2009년 68교 총 150교를 선정 지원한 사업으로 특별교부금으로 기숙사 시설비 소요액의 50%를 지원하였음⁵⁾

- 기숙형고교로서 적정 규모의 학교, 지역 내 학생들의 통학편의 제고 필요성, 기숙형 고교로서 발전 가능성 등을 고려하여 선정하였음
- 연구학교 운영, 교직원 연수 실시, 저소득층 기숙사비 경감대책 마련 등의 다양한 지원을 통하여 기숙형 고교의 안정적 정착을 지원하였음
- 사업은 기숙사 건립 지원만이 아니라 방과후·주말·방학 중 프로그램, 기숙사 연계프로그램, 리더십과 인성함양 프로그램, 독서력, 영어능력, 학습심화 보충반, 1인1악기, 1인1운동 등 다양한 프로그램 운영도 포함됨

○ 초·중·고 통합운영학교의 학교 급간 통합수준 확대와 내실화를 지원하기 위해 2010년 7~8월 사업공모를 통하여 3년간(2010-2012) 연차적 재정지원을 추진하였음

- 특별교부금을 재원으로 하여 매년 1천만 원을 지원하는 기본 프로그램

4) 초등학교 수에 비해 중학교 수가 부족한 상황을 고려하여 중학교 30교를 신규로 추가 지정하였음. 1단계 전원학교 사업이 종결된 2012년에는 1단계 사업이 종료된 전원학교와 연중돌봄학교 중에서 성과평가 우수학교를 중심으로 1년 지원 전원학교를 공모하여 지원하였음. 이때는 3+1 형태의 지원이 주류를 이루었음. 박근혜 정부가 시작된 2013년에는 전원학교 사업이 크게 위축되어 통폐합학교 지정형 63교, 2011년 공모형 중학교 30교 지원에 그쳤음

5) 나머지 50%는 시·도교육청 및 학교설립·경영자 등의 대응투자금액으로 충당하였음

- 89교, 매년 2천5백만 원을 지원하는 특별프로그램 21교를 선정·육성하였음
- 2010년 4월 1일 기준 전체 통합운영학교 102교 중에서 기본프로그램 90개, 특별프로그램 29개가 신청·접수되었고, 심사를 거쳐 총 119개 프로그램 중에서 110개 프로그램이 선정되었음
 - 기본프로그램과 특별프로그램은 중복 지원되기 때문에 학교수로는 89교가 참여하였음. 2013년에는 전국에서 5개의 연구학교를 운영하였음 (학교당 8백만 원 지원)
- 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서는 학교 교육뿐 아니라 주민들의 평생교육에까지 정책 영역을 확대
- 제1차 기본계획에는 포함되어 있지 않던 평생학습 사업들이 제2차 삶의 질 향상 기본계획부터 포함됨
 - 농어촌 지역 평생학습도시 지정 확대, 농어촌 지역 소외 계층 대상 평생교육프로그램 지원, 휴일·방과후에 지역주민에게 농어촌 지역 학교 도서관 개방 등으로 주민들의 교육기회가 확대
- 농어촌 지역 방과후 교육 활동 활성화 지원: 농어촌 학교에 대한 방과후학교 운영 지원을 통해 학생의 특기 적성 및 소질 계발에 기여
- 농산어촌 급식비 지원(1981~): 48만 명, 2,528억 원(학생 1인당 초등 1,900원, 중등 2,700원)
- 다문화가정 학생 지원(2007~): 한국어·학습 능력 향상 프로그램 및 멘토링, 다문화 이해교육, 외국어 교육 등에 다문화가정 학부모를 강사로 활용
- 정부초청 해외 영어봉사 장학생 사업(TaLK, 2009~): 원어민 영어봉사 장학생을 초청하여 농산어촌 초등학교 방과 후 학교에서 영어를 가르치고, 한국을 배우게 함으로써 영어 교육 격차 해소 및 친한(親韓) 인재 육성
- 방학 중 단기집중 영어교육 프로그램(2008~2011): 농산어촌 및 도시 저소득

특층 초등학생들에게 원어민 영어교육 기회를 제공하여 지역별·계층별 영어 교육 격차 해소. 16개 시·도교육청에 2억 원씩 균등 배분

- 원어민 원격 화상강의 사업(2009~2011): 원어민 강사 확보가 어려운 농산 어촌, 도서벽지, 교육복지우선지역 초·중·고에 IT를 활용한 쌍방향 원어민 원격 화상강의 실시
- 지역균형선발제 운영으로 농촌지역 학생들에게 균등한 대학진학 기회 제공
 - 지방대학에 한하여 해당 지역소재 고등학교 졸업자 중 일정 비율을 선발할 수 있는 법적 근거 마련
 - * 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률('14.1.28 제정)
- 농어업인 자녀 등 농어촌출신 대학생에 대한 학자금 등 지원
 - (학자금) 농어업인 자녀 및 농어업 후계인력에 대한 장학금 및 농어촌출신 대학생 학자금 무이자융자지원
 - * 장학금 지원 규모('09~'13): 농어촌희망재단 24천 명, 487억 원, 농협재단 8천 명, 176억 원
 - * 학자금 지원 규모('09~'13): 167천 명, 국고 2,251억 원, 총 융자액 4,990억 원
 - (장학사업) 농어업 후계인력 대상 국내외 연수(희망재단, '09~'13. 2,185명, 3,345백만 원), 농업인 대학생 자녀 기숙사 설립·운영('11~'13, 농협재단, 1,472명)

1.2. 성과와 한계

□ 성과

- 기숙형 공립고 육성사업은 학부모 교육비 부담 감소와 더불어 우수학생이 유치되는 효과를 가져옴. 저소득층 학생에 대한 기숙사비 지원, 도서벽지지역 등 교육복지 실현 및 중학교 우수졸업생 유출 방지 효과가 나타남
 - 기숙형 공립고 사업을 통해 중앙·지역·자체 재정이 확대되고, 안정적 지원이 되면서 학부모의 기숙사비 부담이 경감
 - * 학생 1인당 평균 기숙사비: ('09) 294천원 → ('11) 113천원 → ('13) 111천원
 - 지역사회 관심·지원 증가 및 학교 이미지 상승: 조례 제정, 예산지원 등 지자체, 지역사회 등과 협력 체제를 구축하여 농어촌지역의 거점학교로 성장하였으며 학생이 찾아오는 학교로 변모
 - 중학교에서 우수학생들이 기숙형 공립고로 몰리는 효과 발생
 - * 우수학생 입학 비율: ('11) 13.7% → ('12) 14.9% → ('13) 15.9%
 - * (중학교 내신성적 상위 10% 이내 입학생 수/모집자수)×100
- 연중돌봄·전원학교를 통해 교육의 질 향상 및 환경 개선으로 도시 수준의 교육이 가능해지면서, 농촌에 학생 수가 증가하는 학교가 등장, 방과 후 그리고 방학 동안까지 돌봄을 포함하여 연중 다양한 교육 프로그램을 제공받음
 - 시범사업 학교에서 기초학력 미달학생의 비율 감소, 학교만족도 개선, 재학생 증가율 등과 같은 핵심적인 교육 성과에서 괄목할 만한 개선효과를 보여주었음
 - 학업 성취도: 학력 측면에서 기초학력 미달학생의 비율은 도시지역(대도시, 중소도시) 학교와 비교하여 그 비율이 현저하게 줄어들었고 도시지역과의 격차도 많이 해소됨. 특히, 중학교의 경우 국어·영어·수학 과목에서 기초학력 미달 학생의 비율이 뚜렷한 감소를 보이고 있음. 전원학교 학생들의 학습능력은 도시 학생에 비하여 높지 않음에도 불구하고 기초

학력 미달 학생의 비율은 전국 평균보다 낮은 상태임

- 재학생수 변화: 농어촌의 지속적인 학생 감소에도 불구하고 전원학교의 재학생 감소 폭이 낮아지는 것으로 나타남. 전원학교 중 약 41%의 학교는 학생 수가 증가. 농어촌 학교의 학생 수는 2012년 4.8% 감소한 데 비하여 전원학교의 학생 수는 동일한 기간에 3.8% 감소함
 - 우수 전원학교의 재학생 수 증가 요인으로 전원학교 지정 후 첨단교육시설 확충과 다양한 교육프로그램 운영, 좋은 학교 박람회 등을 통한 학교 홍보 효과, 농촌전원학교에 대한 학부모의 긍정적인 태도 변화, 도시 부적응 학생의 전학 선호, 전국 단위로 학생 선발(일부 자율학교 지정 사례) 등이 있었음
- 통합운영학교를 통해 학습 능력이 신장되고, 재학생 감소율이 둔화되는 효과가 있었음
- 통합운영학교의 연차별 기초학력 미달 수준은 전반적으로 감소됨
 - 재학생 수가 감소하는 추세이지만 감소 비율이 점차 낮아짐
- 기타 농어촌 교육여건 사업의 주요 성과
- 농어촌 지역의 방과후학교 활성화로 방과후학교 참여율 지속적 증가
 - * 농어촌 방과후학교 참여율: ('09) 74.1% → ('10) 77.2% → ('11) 72.4% → ('12) 82.8% → ('13) 84.5% → ('14) 85%
 - 지역균형선발제 운영으로 도·농간 대학교 진학률 차이가 줄어들음:
('09) 6.5% → ('10) 5.5% → ('11) 3.2% → ('12) 4.1% → ('13) 3.9%
 - 농어업인 자녀 및 농어업 후계인력에 대한 장학금 및 농어촌 출신 대학생 학자금 무이자융자지원에 대한 수혜자 만족도 지속적 상승
 - * 학자금융자 수혜자 만족도(%): ('09) 85 → ('10) 86 → ('11) 89 → ('12) 89 → ('13) 89
 - 정부 초청 해외영어봉사 장학생사업(TaLK)를 통해 농산어촌 초등학생에게 원어민 영어 교육 기회를 제공하여 교육 격차 해소 및 의사소통 능력 증진에 기여

- * TaLK 사업 만족도 조사(2013. 12월 실시) 결과, TaLK 운영학교 관계자의 89%가 학생들의 영어능력 향상에 기여했다고 평가
- 원어민 원격 화상강의, 방학 중 단기 영어캠프 등을 통해 원어민과의 영어교육 기회가 부족한 농어촌 지역 학생에게 의사소통능력 신장 기회 제공
- 해외 현직교사 초청 방학 중 영어교육 프로그램을 통해 학생에게는 해외 문화체험 및 실용능력 향상의 기회를, 국내 영어(예비)교사에게는 다양한 교수학습법을 배울 수 있는 연수 기회 제공
- 농어촌 지역 다문화 학생 지원에 대한 예산 확대 및 농어촌 지역의 다문화 친화적 학교 조성 및 기초학습 등 학력 증진 기여
- * 농어촌 다문화 학생지원 예산: ('11) 22.7억 원, ('12) 25억 원, ('13) 25억 원, ('14)36억 원
- * 글로벌 선도학교: ('11) 34개교, ('12) 50개교, ('13) 52개교, ('14) 60개교
- * 멘토링 운영: ('11) 1,000명, ('12) 1,241명, ('13) 1,146명, ('14) 1,600명

□ 한계

- 농어촌 학교 관련 사업의 추진에도 불구하고 사업의 지속성이 아직 확보되지 않고 있으며, 소규모 학교 통합합 정책 추진은 여전히 고수되고 있음
 - 전원학교, 돌봄학교, 통합운영학교 등 농어촌형 학교 사업을 통해 운영되는 프로그램 등이 효과를 내고 있으나, 전체 농어촌 학교 중에서 차지하는 비중은 여전히 극소수임
 - 지방정부 주도의 농어촌 학교 정책을 끌어내기에는 지자체 재원 뿐 아니라 인적 역량도 부족한 상황이어서 아직 현장에서 정착하기까지는 다소 시간이 필요함
 - 각종 농어촌 학교 재정지원 사업은 선별적 재정지원의 형평성, 유사 재정지원 사업의 중복적 추진, 재정지원의 한시성, 인력 확충의 제약 등의 논란이 있었음

- 향후 농어촌 학생 복지는 단계적으로 보편적 복지를 지향하고, 정부의 재정지원 사업은 교육프로그램의 심화·발전과 소규모 학교 운영모형의 정착에 집중해야 하며, 재정 지원과 함께 적절한 제도 개선이 병행되어야 함
- 농어촌 학교 사업 역시 교육당국의 교육재정 효율화 차원에서 적정규모 학교 육성 정책에 근간하여 추진되는 것으로 소규모 학교의 통폐합은 지속될 것임. 인구 희소 지역의 농어촌 학교 폐교에 대한 근본적 대책이 필요한 상황

○ 연중돌봄·전원학교

- 일부 학교에서 시설 과잉 투자, 순세계잉여금(純歲計剩餘金)⁶⁾ 과다 등의 문제가 지적됨
- 전원학교 운영상 가장 큰 어려움은 다양한 프로그램을 운영하기 위한 외부강사초빙 문제가 초·중학교에서 모두 제기되었음. 따라서 이를 컨설팅하고 지원해줄 수 있는 전문가 및 관련 지원기관이 필요
- 우수 전원학교는 소규모 학교의 특성상 교장의 지도력과 교원의 사명감, 그리고 학교 교육 목표와 철학의 공유가 사업의 성패를 좌우하는 핵심요인이지만, 교장 및 교원, 행정실장의 잦은 전출로 인한 사업 운영의 어려움이 있음
- 소규모 학교 교원의 과중한 행정업무 부담으로 인해 교사들이 전원학교 사업 운영에 장애로 작용하고 있음. 행정업무 경감 대책이 필요
- 연중돌봄학교사업은 개개인의 학생에게 직접적으로 혜택이 돌아가는 지원이므로 단기간의 일부 지원은 오히려 학생들에게 부정적인 영향을 미칠수 있음. 일부 시도교육청에서 시행하고 있듯이 후속 사업을 계획하여 한 명의 학생이 9년간의 의무교육을 마치는 동안 지속적인 지원이 될 수 있도록 해야 함

6) 세계잉여금=수납된 세입액 - 지출된 세출액
순세계잉여금=세계잉여금-(이월금+보조금 잔액)

- 우수 전원학교는 지역 내 평생교육센터로서의 역할도 수행하고 있기에 지역사회와 연계한 교육프로그램을 더욱 강화하는 한편 지역사회와 학교 간 강력한 연계체계구축을 위한 방안이 필요하고, 또한 선정된 학교 간 커뮤니티를 형성하여 사업추진 노하우 및 애로사항, 벤치마킹 등 서로 정보를 공유하는 시스템이 필요함

○ 기숙형 공립고

- 일부 기숙형고교가 ‘기숙형 입시학원’으로 변질·운영되어 민원 야기됨.
- 다양한 프로그램 운영을 위한 우수강사 확보의 어려움, 재정여건 등을 고려하여 교육기부유치 등 교육협력 방안을 적극 강구할 필요가 있음.
- 기숙사 수용률 제고 및 학부모의 기숙사비 부담 경감을 위하여 시도별 지원 대책 지속적 강구 필요함
- * '13년 기준 기숙사 수용률 34.2%
- 야간·주말·방학 중 프로그램 운영으로 교사 및 기숙사 사감의 업무 부담 증가

○ 통합운영학교

- 대부분이 법적, 담당기관, 교원자격 등의 문제로 인해 단순 행정적인 통합에만 그치고 있으므로 무학년제, 집중이수제 도입 등 학교 운영상의 유연성을 제고하여 통합운영학교의 궁극적인 취지를 실현할 수 있는 새로운 프로그램 및 제도 개선이 요구됨
- 학교명이 법적으로 규정되어 있지 않아 동일한 학교에 근무하면서 겸임 발령에 해당되는 갈등 발생. 특히, 초·중 통합의 경우 학교급간의 교류 지원에 한계가 있음(나승일 2012)
- 현재 관리체계가 시·군 교육지원청과 도교육청으로 이원화 되고 있어 단일화된 일괄 관리가 어려움. 초·중·고 통합운영학교의 경우 고등학교의 경우 도교육청의 관리를 받고 있고, 초·중학교도 교육청 내 담당부서가 다르기에 단일화된 일괄 관리에 어려움이 있음(임성모 2008)

- 통합운영학교는 단계적 발전을 도모해야 함. 통합운영학교의 내실화는 접근하기 쉬운 교육자원 연계 활용부터 통합수준을 향상시키고 점차 실천하기 어려운 교육과정의 통합수준 향상 노력을 기울여야 함
- 통합운영학교의 실정에 따라 다양한 형태의 발전을 추구해야 하는데, 초·중 통합운영학교는 의무교육과 국민공통기본교육의 일관성 차원에서, 중·고 통합운영학교는 중등교육의 계열성 심화와 다양화 차원에서, 초·중·고 통합운영학교는 도서 등 고립된 지역의 학교모형로서 발전 필요
- 통합운영학교의 문제점은 학교 관계자의 통합에 대한 인식과 열정이 모자라는 한편, 제도적으로 통합운영학교의 발전을 저해하는 장애요인이 상존하고 있기 때문에, 관계자의 인식 개선과 제도 개선 노력을 병행해서 추진해야 함
- 정부는 국가 수준에서 우수 사례를 발굴하고 통합운영학교 협의체를 구성하여 정보를 공유하도록 하는 역할을 수행해야 함. 또한 적절한 재정 지원을 통해서 학교발전을 위한 동기부여를 시도할 필요가 있음

○ 방과후학교

- 예체능 등 다양한 방과후학교 프로그램 운영을 위한 기반 여건이 취약하여 도시지역 학생보다 방과후학교 프로그램 선택의 기회 부족하고, 지역적 제약으로 다양한 프로그램 운영을 위한 우수강사 확보가 어려움

○ 영어교육 및 다문화교육 지원

- TaLK 장학생의 수업역량 제고가 필요하고, 안정적인 사업 운영을 위한 예산 확보 필요
- 농어촌 지역에 다양한 다문화교육 지원 프로그램 운영을 위한 기반 여건이 취약하여 다문화 교육 기회 상대적으로 부족

○ 지역균형선발제

- 학생선발에 관한 사항은 대학의 장이 정하고 있어 지역균형선발제의 양적 확대에 한계. 대학 독자적인 기준에 따른 지역균형선발제 확대는 일

반적 기준에 의한 일반전형으로 선발하는 모집인원의 상대적 감소로 이어져 공정성·형평성 논란 발생

- 농어촌 주민 평생학습: 농어촌 지역과 주민들의 특성을 감안한 평생학습 사업은 아직까지 충분하지 않으며 농어촌 지역의 다양한 여건을 반영하기 어려움
 - 평생학습도시 지원사업, 대학평생교육 지원사업, 성인문해교육 지원사업, 소외계층 평생교육 프로그램 지원사업 등 주민들의 평생학습 촉진을 위한 여러 사업들이 추진되고 있지만, 당초 계획했던 만큼의 투자가 이뤄지지 못함
 - 국가적 단위의 평생학습 인프라 구축(중앙 차원에는 국가평생교육진흥원, 지역 차원에는 광역단위 평생교육진흥원, 기초 단위 평생학습관)에 비해 지역 차원의 평생교육활성화와 관련한 예산 투입이 다소 미흡함
 - 농어촌에는 고령의 농어업 종사인구가 많고, 계절적 경제활동의 편차가 심함. 또한 농어촌 평생학습 대상자들은 학력수준이 도시에 비해 낮고, 다양한 학습 경험도 역시 적은 편으로 이들은 읍지역 중심으로 운영되는 각종 평생학습 프로그램에 대한 시간적·공간적 접근성이 떨어짐
 - 농어촌 특성을 반영한 평생학습 프로그램은 아직까지 부족한 상황. 평생교육의 프로그램에 ‘진로(생애설계)’, ‘민주시민’, ‘인문학’, ‘문화·예술’, ‘문해’, ‘직업훈련’ 등을 균형 있게 배치할 필요가 있음
- 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서는 농어촌 교육 여건에 대한 개별 학교와 기관 중심의 접근으로 과제 설정시 지역의 역할에 대한 고려가 미흡하고, 도시 학교와의 학업성취도 격차 극복에 초점을 두고 있었음
 - 차기 계획에서는 학교와 지역의 연계를 통한 공동체적 접근이 고려되고, 농어촌 학교 교육에서는 학업 성취 외에도 인성 교육 및 진로 교육과 관련한 접근이 보완될 필요가 있음

2. 실태 진단 및 정책 동향

2.1. 농어촌 교육 실태

- 면단위를 중심으로 농어촌의 초등학교 수가 지속적으로 감소
 - 농어촌 지역의 초등학교는 2002년 대비 2010년 3.6% 감소, 중학교는 변동이 거의 없는 것으로 나타났으나, 도시지역의 경우 초등학교와 중학교 모두 20% 정도 증가하였음
 - 더욱이 읍지역에서는 초·중·고등학교 전체 학교 수는 10년 사이 6.6% 증가하였으나 면지역에서는 6.4%만큼 감소하여 농어촌 학교 감소에 가장 큰 부분을 차지함
- 농어촌 면지역의 초등학교 입학할 예정 학생 수를 10~14세와 5~9세의 인구 수로 추정해 본 결과 25.4%나 감소하는 것으로 파악되어 향후 농어촌 지역의 학생수 감소는 더욱 심각해질 것으로 예상됨(나승일 2012)
 - 농어촌 학생 수 감소로 소규모 학교 수는 점차 증가될 것으로 예상되며, 2020년에는 2010년 대비 50% 이상 증가될 것으로 추정됨
 - 농어촌의 출산율 저하, 청장년층의 감소 및 고령화, 이촌향도 현상 등이 지금처럼 지속된다면 통폐합 대상인 60명 이하의 소규모 학교는 전체 학교의 67%(2020년)로 증가될 것으로 예상됨
- 교육부의 교사 정원 배치기준이 기존 학급 수에서 학생 수로 변경되어 지방 소규모 학교 및 농어촌 학교의 교사 부족 문제는 심각하고, 농어촌 학교에 대한 교원의 근무 기피 현상, 임기 년수를 채우지 않는 교원의 증가로 법정 정원을 채우지 못하는 실정임
 - ‘각급학교 공무원 정원규정 시행규칙’에 근거하여 학생 수를 기준으로 교원배치 정원 결정. 교원 배치기준을 학생 수 기준으로 변경한 이후에 농어촌 학교의 교원 수 부족 현상이 더욱 심화됨(이덕난 2013)

- * 2008년부터 2012년까지 4년 동안 농어촌 지역의 학생 비율은 0.6%p 감소하였으나, 학교 비율은 3.1%p 감소하였고 교원 수 비율은 3.5%p 감소함
- 농어촌 지역은 근무 여건이 열악하여 많은 교원이 기피하고 있어 최근 초임교사의 임의적인 배치로 진행되고 있는데, 이들은 배치된 후 빠른 기간 내에 도시지역으로 이동하고 있으며, 30대의 경우 대부분 자녀의 교육 문제로 농어촌 지역 근무를 더욱 기피함
- 농어촌 지역은 특히 사회적 취약계층과 빈곤계층 가정에서 성장하고 있는 학생들의 수가 도시에 비해 월등히 많음
 - 학교별로 차이가 있으나 연중돌봄학교 중에서 초등학교는 평균적으로 기초생활수급 7.4%, 차상위 7.1%, 특수교육 대상 3.1%, 다문화가정 4.6%, 편부모 7.6%, 조손 4.9% 그리고 중학교는 평균적으로 기초생활수급 11.9%, 차상위 9.6%, 특수교육 대상 3.0%, 다문화 2.4%, 편부모 10.0%, 조손 4.0%였음(한국농촌교육연구센터 2013)
 - 취약계층 중 특히 조부모 가정과 다문화 가정의 경우에는 도시 지역보다 농어촌 지역이 3배 이상 크게 나타남(나승일 2012)
 - 저학년보다는 고학년으로 갈수록 빈곤계층 학생들의 분포에서 도시와 농촌 간 격차가 존재함. 저학년 때는 빈곤층의 비율은 도시와 농촌이 차이가 없었으나 초등학교 상급학년부턴 중등학교 단계까지 격차가 확대됨(이두휴 2011)

표 4-1. 빈곤계층 학생 현황

(단위: 명, %)

구 분		6 ~ 8세	9 ~ 11세	12 ~ 18세
빈곤층	도 시	99,611 (6.2)	135,013 (7.6)	384,364 (8.7)
	농 촌	9,617 (6.1)	20,307 (12.2)	53,592 (13.8)
차상위 계층	도 시	63,712 (4.1)	62,253 (3.5)	178,716 (4.1)
	농 촌	11,148 (7.0)	18,298 (11.0)	30,701 (7.9)

주: ()는 전체 학생 수 중 빈곤계층 학생 수가 차지하는 비율
 자료: 이두휴(2011:14 재구성)

- 사교육비 환경요건은 다른 요인들에 비해 도농간의 격차가 매우 심각한 요소로 분석되는데, 거의 모든 사교육 인력 및 기관이 도시지역에 분포되어 있음
 - 대부분의 사교육이 도시에 집중화되어 있으며 이러한 현상은 10년 전후를 비교했음에도 큰 차이가 없음
 - 농어촌 지역의 사교육비는 전국 평균에 비교하여 훨씬 못 미치는 수준이나 사교육 참여율은 고학년으로 갈수록 더욱 격차가 벌어짐
- 기초학력 미달 학생의 비율은 농어촌 지역에서 높게 나타났으며, 특히 사교육에 많이 의존하고 있는 수학과 영어에서 더 큰 격차가 나타남
 - 학업 난이도가 올라가고 사교육에 영향을 받는 고학년일수록 그 격차가 벌어짐
 - 고등학교 1학년의 경우 기초학력 미달 학생 비율이 도시에 비해 2배 가까이 많고, 우수학력 학생비율 전체적으로 도농간 10% 정도의 차이가 나타남
- 진로 교육 측면에서도 농어촌 학교가 도시 학교에 비해 교육 여건이 취약함 (김승보 2014)
 - 선택 교과인 ‘진로와 직업’ 교과의 편성·운영은 중학교의 경우 농어촌 학교가 37.2%로 대도시 63.0%, 중소도시 53.4%에 비해 현저히 떨어지고 있음

- 농어촌 지역 중학교의 진로 진학상담교사 배치율이 17.4%로, 대도시 (42.9%), 중소도시(40.3%)에 비해 매우 낮음
 - 다만 창의적 체험 활동의 진로활동 편성이 된 학교가 농어촌 지역의 중 학교는 86.8%인 데 비해 대도시는 89.9%, 중소도시 88.1%에 비해 다소 떨어짐
- 농어촌 소규모 학교(읍·면소재, 60인 이하 학교) 중에서 예산지원 중단으로 통학버스 운행이 취소되거나 혹은 통학버스가 없어서 학교 운영에 어려움을 겪는 학교가 적지 않음
- 2012년 12월 기준, 농어촌(읍·면 소재) 소규모 학교는 전체 1,073개였고, 이 중 769개(71.7%) 학교가 통학버스를 운행하고 있고, 28.3%에 이르는 304개의 학교는 통학버스가 없음(김은정 2013)
 - 통학버스가 없는 학교의 82.4%가 통학버스가 없어서 다양한 교육 접근성에 지장을 받고 있다고 응답
- 대도시, 중소도시 주민에 비해 농어촌 주민의 평생학습(형식교육, 비형식교육) 참여 격차가 점차 심화되었음
- 우리나라 성인의 평생학습 참여율은 2007년 29.8%, 2009년 28.0%, 2011년 32.4%로 완만히 상승하고 있지만, 동일 시기의 농어촌 주민의 평생학습 참여율은 31.7%, 26.4%, 25.7%로 점점 하강하고 있음
 - 한편 농어촌 주민의 평생학습 참여 시간은 대도시, 중소도시에 비해 적었음(대도시의 절반 수준). 전국 평균 2007년 227시간에 이르던 참여 시간이 2011년에는 150시간으로 줄어들었는데(33% 감소), 동일 기간 농어촌 주민의 평생학습 참여 시간은 2007년 143시간 수준이던 것이, 2011년에는 88시간으로 더 많이 줄어들었음(38% 감소)
 - 국립국어원 조사(2008)에 따르면 문맹율이 대도시 0.7%, 중소도시 1.7%, 군지역 6.3%. 농어촌 노인의 문맹율은 더욱 심각할 것을 예측됨

2.2. 농어촌 교육 연구 및 정책 동향

- 선진국에서는 농어촌 지역에 이미 충분한 학교 통폐합이 이뤄졌다는 판단 하에 농어촌 학교 유지에 관심을 기울이고 있음
 - 학교 통폐합에 대한 인센티브를 없애고, 학교구의 통폐합 권한을 지역사회위원회에 일임하고 있음
 - 최근에는 대체로 작은 학교구와 학교를 유지할 경우 재정적 인센티브를 받고, 통폐합하는 경우 재정적으로 불이익을 받도록 되어 있음
- 최근의 농어촌 학교 통폐합이나 폐교와 관련한 연구에서는 다음의 대안들을 제시하고 있음
 - 교육당국에서는 지난 기간 동안의 학교 통폐합으로 거둘 수 있는 각종 재정 감소 및 교육적 효과는 이미 다 거둔 것은 아닌지 검토가 필요
 - 매우 피폐해진 일부지역은 학교가 없어질 경우 지역사회가 붕괴될 처지에 놓임. 이들 지역의 경우 대부분의 통폐합에 의한 재정 감소 효과는 해당 학교에 국한할 때는 유효하지만, 지역사회 전체(지자체 전체)적으로 보면 오히려 역으로 나타나는 경우가 많음
 - 학교 통폐합 또는 폐교는 중앙정부나 지방정부 차원에서 일괄적으로 추진되기보다는 사안에 따라 개별적으로 접근해야 하고, 지역사회 구성원의 판단에 맡겨야 함. 또한 교육재정 효과를 높이고, 학생들의 학습권 보장을 위한 다른 수단을 강구할 필요가 있음
 - * 교육여건이 힘든 학교에 대해서는 인근 지역과의 자원 공유 활성화
 - * 농어촌 학교의 교육을 지원하는 공공/민간의 중간지원조직 지원
 - * 경험 있는 교사들이 농어촌 학교에 유지/배치될 수 있도록 함
 - * 원격교육 활성화
 - * 농어촌 학교 근무 교사에 대한 전문성 개발 기회 제공
 - 교육재정 효율화, 학습권 보장을 위한 대안으로 기존의 규모화된 학교

분화(deconsolidation) 정책을 고려하고, 그 효과에 대해서도 연구(탐색)해볼 필요가 있음

○ 농어촌 학생 및 교육 지원은 농어촌 유형화를 통해 맞춤형 지원이 이뤄질 필요가 있음(박삼철 2013, 이덕난 2013)

- 일반적으로 도시와 농어촌의 이분법적 구분은 농어촌의 다양한 상황들을 반영하지 못하여, 농어촌에 도시적인 특성이 강한 읍 지역과 도농복합시의 동 지역, 면지역과 도서 벽지 지역 등을 모두 포함하게 되는데, 이들 지역은 모두 농어촌으로 구분된다고 하더라도 서로 다른 삶의 여건을 가지고 있어서 필요한 지원의 규모와 정도도 서로 다르게 접근해야 함
- 호주에서는 농어촌 학교와 관련하여 농촌지역(Rural Zone)을 인구 규모에 따라 대규모 농촌센터, 소규모 농촌센터, 기타 농촌센터로 그 이하는 벽지지역(Remote Zone)으로 세분·유형화하고 각 유형의 상황을 반영한 지원 방식을 구안하여 적용하고 있음
- 미국에서는 교원배치가 어려운 지역, 교과목 교사가 부족한 지역에 대하여 특별정책, 학자금대출 상환면제·장학금 제도, 주택지원제도 등을 실시하고 있음(이덕난 2013)

○ 최근 다른 지역 경제요인의 변화 없이 농어촌 학교 활성화를 통해 지역사회 활성화가 이뤄지는 사례가 등장하고 있음.

- 마상진(2010)은 농어촌 학교가 지역 활성화를 이끄는 지역 사례를 분석하면서 농어촌 학교의 활성화 요인으로 혁신을 주도한 교장의 리더십, 교장의 리더십을 따라주는 교사, 이들 학교 구성원이 만들어낸 농촌형 프로그램, 그리고 지역주민의 활발한 학교 운영 참여 등을 도출

* 경기도 양평: 조현초(학생수 변화: '05년 103명 → '12년 308명)

* 강원도 평창: 면은초(학생수 변화: '05년 42명 → '12년 160명)

* 충청남도 아산: 거산초(학생수 변화: '01년 34명 → '12년 121명)

* 전라북도 임실: 대리초(학생수 변화: '09년 17명 → '12년 90명)

- 양병찬(2012)은 농어촌마을의 교육력 회복과 지역 재생 관점의 관점에서 교육공동체 활성화를 통해 지역 활성화가 이루어진 사례를 분석하고, 학교 활성화의 과정을 ‘학교 운영 혁신(1단계)-지역사회 연계 협력(2단계)-학생수 유지 및 증가(3단계)’ 등으로 모형화
 - * 전남 해남: 해남교육복지네트워크
 - * 충남 홍성: 풀무지역교육공동체
 - * 충남 공주: 충남교육연구소
 - * 충북 청원: 청원교육문화연대
 - * 전북 진안: 고산향 교육공동체

○ 일본, 독일, 영국, 미국 등 선진국은 농어촌의 진정한 내발적 개발차원에서 평생학습을 통한 시민 역량 강화에 힘쓰고 있음(희망제작소 2013)

- 일본의 공민관: 다양한 학습 동아리를 통해 동네 주민들이 모여서 이야기하고, 학습하고, 무언가 만들어 내고 기획하는 공간으로 대부분의 강좌가 단순히 강의와 수강으로 끝나는 것이 아니라 강좌가 끝난 후 같은 주제를 학습했던 이들이 후속 소모임으로 학습과 더불어 지역에서 지속적으로 활동을 전개할 수 있도록 공민관이 지원함
- 독일의 시민대학: 시민대학에서 시민들은 취미생활을 즐기고 교양을 쌓고, 직장인들은 업무수행에 필요한 새로운 지식을 습득하고, 실직자들은 일자리를 구하는 데 필요한 기술을 익히고, 만학도들은 학력을 이수함. 독일에서 시민대학은 전국 어디에서나 찾아 볼 수 있음. 전국에 그물망처럼 퍼져있는 약 1,000개의 시민대학들은 지역연계 평생교육 네트워크를 갖추고 있어, 실제로 시골 지역에서는 시민대학이 현지에 있는 유일한 평생교육기관인경우가 많음
- 영국은 평생학습 자원활동가(Community Learning Champions)를 선정하여, 친구, 이웃 또는 완전히 낯선 사람들에게 평생학습의 좋은 점을 홍보하고 다양한 학습프로그램을 소개하는 역할을 하도록 하고 있음 2011년 현재 약 2,000명의 활동을 통해 약 100,000명에 달하는 소외 지

역의 주민들이 학습 기회를 얻었음(10만 명 중 무려 70%가 무직자). 소외계층의 평생학습 기회 확대 및 시민 참여, 이를 통한 지역사회 통합에 매우 효과적 방법으로 평가받고 있음

- 미국은 지역사회대학(Community College)을 통해 정규교육에서 소외된 성인과 노인을 위한 지역 기반 평생학습을 제공하고 있음. 2년제 대학이자, 4년제 대학으로 편입하기 위한 중간교육기관이며, 직업 학교이며, 제도 교육으로의 복귀 시스템이며, 지역에 기반을 둔 평생학습기관이며, ‘무엇이든 가르치는’ 학교임. 입학 자격은 고등학교 졸업장인데, 졸업장이 없다면, 지역사회대학에서 ABE(Adult Basic Education) 또는 GED(General Educational Development) 과정을 통해 읽기, 쓰기, 수학, 과학, 사회 과목들을 배우고, 고등학교 졸업자격 시험에 해당하는 시험을 볼 수 있음

○ 우리나라의 경우 농어촌 지역 평생학습 활성화를 위해 근접 서비스 제공이 필요하고, 면단위 중심 그리고 노인의 평생학습 활성화에 대한 관심이 필요함(마상진 등 2012)

- 평생학습개인실태조사(교과부 2012)에 의하면, 지역에 관계없이 ‘시간이 없어서’가 75.9%로 압도적으로 1위였지만 ‘근거리 교육기관 부재’이 장애요인인 경우 도시가 8.5%인데 비해, 농어촌은 37.2%⁷⁾로, 농어촌 평생학습 활성화에 있어 중요한 걸림돌이었음
- 농어촌의 주민들은 특히 면지역 그리고 65세 이상 노인인구를 중심으로 읍·면 단위 또는 마을단위 공공시설을 중심으로 한 평생교육기관을 자주 이용하고 있으며, 실제 선호하는 교육시설 역시 마을단위 시설 그리고 면단위 시설임. 또한 농어촌 노인의 평생학습 요구가 일반 주민과는 달라, 일반 농어촌 주민들의 요구가 가장 많은 부문은 ‘스포츠·건강’, ‘인문교양’, ‘직업능력향상’ 등이지만, 65세 이상 농어촌 주민들의 경우 ‘성인기초/문자해독’에 대한 요구가 가장 많았음

7) 2011년 조사에서는 농어촌 주민의 가장 큰 평생학습 참여의 장애요인은 ‘근거리 교육기관 부재’가 71.7%로 ‘시간이 없어서’(71.5%)보다 높았었음

3. 제3차 기본계획 방향 및 과제

3.1. 부문 목표와 추진 전략

3.1.1. 부문 목표

□ 지역 교육공동체를 통한 농어촌 교육의 질 향상

- 그동안 다양한 농어촌 교육 활성화 사업이 추진되었지만, 기숙형 공립고, 전원학교 등 소수의 학교에 (한시적으로) 집중됨에 따라 대부분 농어촌 학교가 안고 있는 고질적 문제는 여전히 해결이 되지 못하고 있음
- 농어촌 학교 교육 지원 시스템과 교육 관련 주체의 육성을 통해 농어촌 학교 일반에 혜택이 돌아가도록 하고자 함
 - 농어촌 교육 전문지원 조직 운영, 보다 전문성과 열의를 갖춘 교원 확보와 지역주민의 참여 및 지역 자원의 활용을 통해 농어촌 학생의 삶의 질 (학습권 확보, 인성·진로 교육)을 향상시킴
- 농어촌 주민에 대한 평생학습을 개인 중심에서 지역사회 중심으로 전환하고, 평생 학습 생활화를 통해 마을의 문제를 스스로 해결해나갈 수 있는 지역개발 역량으로 이어지도록 함
 - * 參加(수동) → 參與(능동) → 參劃(역동)

3.1.2. 추진 전략

- 추진 전략으로 ① 농어촌 교육 활성화의 주체 육성, ② 농어촌 특성에 맞는 학교교육 모형 운영, ③ 농어촌 학교와 지역사회의 연계, ④ 교육비 경감 및 균등 교육기회 제공, ⑤ 지역단위 상시적 평생학습체제 제시

□ 농어촌 교육 활성화의 주체 육성

농어촌 학교에 대한 전문성을 갖춘 교장과 교사들의 리더십 향상을 위한 교육 관련 제도의 개선

- 농어촌 학교 교장 공모제 확대 및 임기 보장
- 교원 공모제
- 농어촌 학교 우수교원 확보
- 농어촌 교육 복지사, 진로상담교사 배치
- 교육 지원체계 구축 → 농어촌 학교 전문지원조직

□ 농어촌 특성에 맞는 학교교육 모형 운영

전원학교, 방과후학교 등 농어촌 특성에 기초한 학생 중심의 탄력적인 교육 프로그램 개발 및 운영

- 전원학교, 기숙형 고교, 방과후학교
- 거점 중학교, ICT
- 기초학습 및 진로·인성교육 강화를 위한 소규모 농어촌 학교형 프로그램
- 적정규모 학교 운영 → 농어촌 교육특구
- 학교군별 공동 교육 활성화

□ 농어촌 학교와 지역사회의 연계: 농어촌 교육공동체 활성화

지역사회의 참여를 통해 지역 특성이 반영된 농어촌 교육과 더불어 농어촌 학교의 부족한 인적, 물적 자원 문제 해결

- 마을 배움터

- 농산어촌 유학
- 통학환경 개선
- 학교 시설의 지역사회 복합 공간화

□ 교육비 부담 경감 및 균등 교육기회 제공

취약계층 학생 지원 다각화, 대학 진학기회 확대 등을 통해 농어촌 학생의 교육 복지 확대

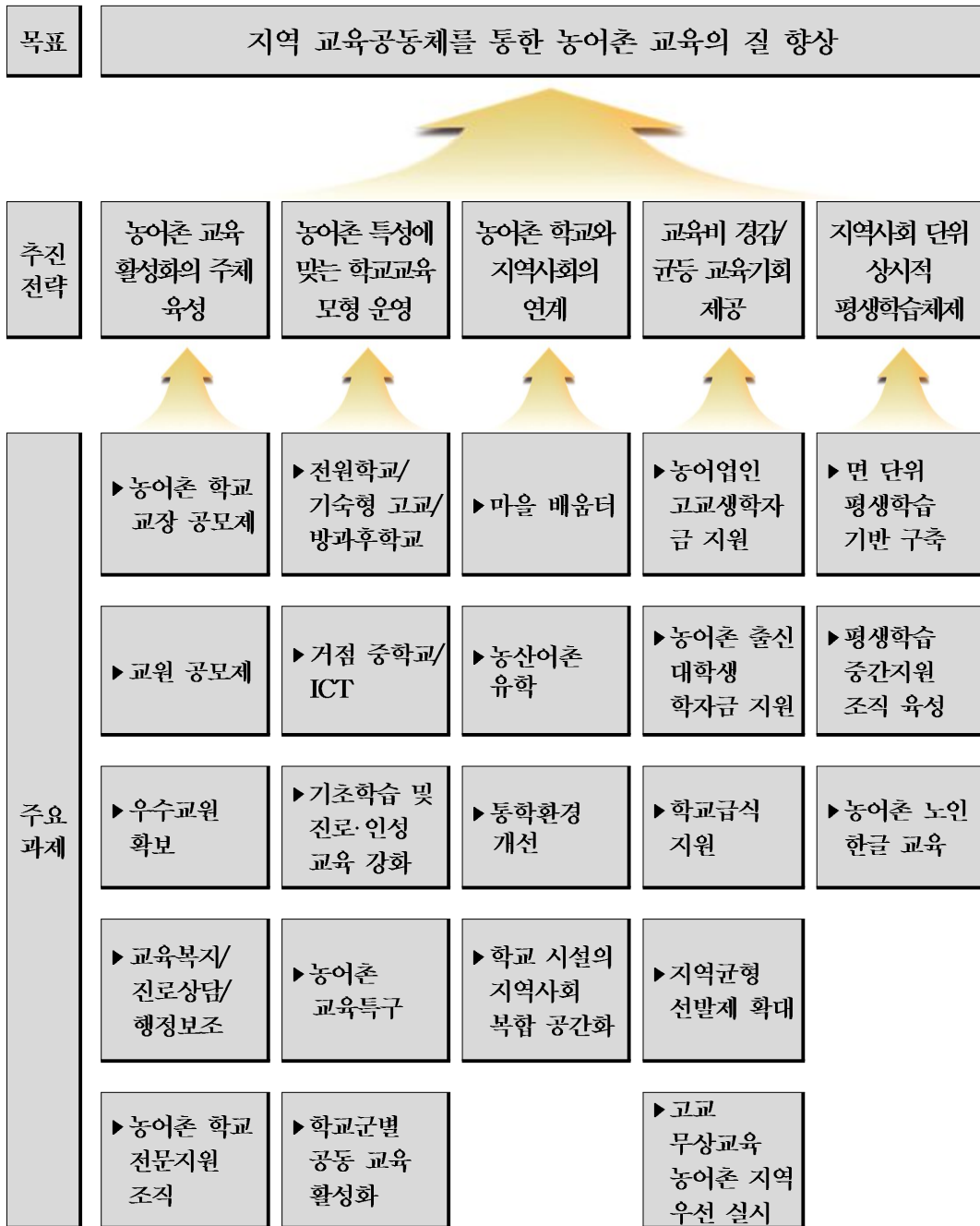
- 농어업인 고교생 학자금 지원
- 농어촌 출신 대학생 학자금 지원
- 우수농산물 학교급식 지원
- 지역균형 선발제 확대 유도
- 고교 무상교육 농어촌 지역 우선 실시

□ 지역 단위 상시적 평생학습체제 운영

사업 기반의 일시적 활동이 아닌 항시적인 지역사회 단위 프로그램을 통해 평생학습체제의 구축

- 면 단위 평생학습추진 기반 구축
- 기초 단위 평생학습 중간지원조직 육성
- 농어촌 노인 한글 교육 및 기초 기능문맹 교육 강화

표 4-2. 교육 부문의 목표·전략·과제



3.2. 세부과제

3.2.1. 농어촌 학교 교육 활성화의 주체 육성

- 최근에 농어촌에서 폐교 위기까지 갔다가 다시 활성화된 학교의 경우, 대부분 활성화의 중심에 학교 활성화에 대한 열정과 더불어 농어촌 학교에 대한 전문성을 갖춘 교장과 교사들의 리더십이 있었음(마상진 2010; 양병찬 2012)
- 대다수 농어촌 학교 교사가 자신들의 자녀 교육 및 문화생활 향유 등을 이유로 원거리 출퇴근을 하거나 매우 단기적으로 농어촌 학교에 근무하는 경향이 있음
- 교사들이 농어촌 사회의 문화적 특성에 대한 이해가 부족하고, 소규모로 운영되는 농어촌 학교에 대한 전문성을 교원양성 과정이나 재직 중에 개발할 수 있는 기회가 거의 없음
- 이에 따라 농어촌 학교는 승진을 위해 잠시 머물러 가는 근무지 이상의 의미를 가지지 못함. 아무리 지역사회가 지켜내려 해도 애정이 없는 교장이나 교사가 배치될 경우 농어촌 학교는 다시 활성화되기 힘들

□ 농어촌 학교 교장 공모제 확대 및 임기 보장

- 농어촌의 소규모 학교는 학교장 공모제를 활용한 초빙교장을 임용할 수 있도록 하고, 이러한 소규모 학교가 많은 교육청에는 초빙교장 정원을 확대하여 운영함
 - 교장자격증 소지자만 응모할 수 있는 교장공모제는 효과가 제한적임. 도심이나 도시 인근 학교에 근무하기를 원하는 교장들이 굳이 임기 4년의 공모제에 응모할 교장은 극히 드물기 때문임. 따라서 교장자격증 미소지자라 하더라도 일정한 교육경력을 갖추면 응모할 수 있는 내부형 교장공

모제를 확대 시행하는 것이 바람직할 것임

- 교육지원청 설문조사 결과: 농어촌 학교에 초빙교장제도 확대 운영에 대해 적절하다고 응답(3.5점/5점 만점)(나승일 2012)

- 현행 공모교장 및 초빙교장의 규모를 제한하여 도입 및 선발하도록 하고 있는데, 농어촌 학교에 대해서는 공모교장 및 초빙교장제를 확대 적용할 수 있도록 지침을 마련(예, 농어촌 학교의 50% 이상을 공모 및 초빙교장으로 운영할 수 있음)
- 농어촌 학교의 학교장이 원하는 교사를 추천하여 우선적으로 해당 학교로 모셔올 수 있는 인사추천권(교사초빙권한)을 시도교육청 인사 발령시 우선적으로 반영되도록 하며, 도시 학교 학교장의 초빙교사 권한은 제한⁸⁾

□ 교원 공모제

- 농어촌 학교의 변화 그리고 학교와 지역사회의 연계에 있어 교사의 지역 거주가 중요한 요인을 작용함. 농어촌 학교의 부족한 교사 수급 해결 차원에서 농어촌에서 거주하길 원하는 (귀촌) 교사 수요를 체계적으로 파악하여 농어촌 학교 근무하도록 유도할 필요가 있음
- 가칭 '교원공모제'를 도입하여 농어촌지역에 근무하기를 희망하는 교원들이 우선적으로 배치될 수 있다면, 자발적 참여에 따른 열의와 사기가 높아 교육격차 해소에 도움이 될 것임
- 교원공모제를 성공적으로 도입하기 위해서는 농어촌지역 교원공모에 선정된 교사들에게 교원연구년제 또는 수석교사제에서 우대하는 조치 등 추가적인 혜택을 주는 방안과 동시에 추진하면 기존의 교원 초빙제에 비해 효과가 있을 것으로 기대됨(이덕난 2013)

8) 일부 농어촌 학교 교사는 도시 학교장의 초빙교사 권한을 활용하여 농어촌 학교에 부임한지 1년만에 초빙교사로 도시에 가는 현상이 발생하고 있어 문제가 되고 있음. 이는 신학기에 농어촌 학교의 학교 경영 및 정책 입안 지속성 등이 보장되지 못하고 혼란을 야기하기 때문에 해소될 필요가 있음

□ 농어촌 학교 우수교원 확보

- 농어촌의 소규모 학교에 근무할 교원에 대해서는 현행 교원 임용원칙이나 채용기준 외에 별도의 임용 전형을 통하여 특별 채용할 수 있는 제도(학교·지역단위 교원임용제 도입)가 있지만 아직 활성화가 덜 되어 있음
- 학교·지역단위 교원임용제와 더불어 예비 교사교육(교대와 사범대 및 교직과정)과정에서 농어촌 소규모 학교에 대한 전문성을 키울 수 있는 기회를 주어야 함
- 농어촌 학교교육과 관련한 강좌를 개설하여 이를 의무적으로 이수하도록 하고, 농어촌 학교 봉사활동을 학점화하여 운영할 수도 있음
예) 부산교육청은 부산교대, 부산대 및 신라대의 사범대와의 협력을 통해 재학생을 보조교사로 투입하고 실습 2학점을 인정하고 있음
- 한편 교사 임용시기가 이전에, 교육감의 사범대 및 교대 입학 특별전형 추천 인원을 확대하여 해당지역 우수 고교생 졸업자를 진학시켜 교원으로 양성한 뒤 일정기간 고향에서 근무시키는 방안도 도입이 필요함
- 이밖에 교원 양성과정에서 농어촌 학교 근무를 약정하는 장학금을 지급하는 방안, 농어촌 학교 근무교원의 대학학자금대출 상환을 감면하는 제도 도입 방안, 국가 및 지자체의 재정지원 의무 이행의 실효성을 강화하고 교육감의 자율권을 확대하는 방안 등을 추진할 필요가 있음(이덕난 2013)

□ 교육복지사 / 진로상담교사 / 행정보조인력 배치

- 농어촌 학교에서 학생 개개인의 교육복지적 필요를 점검하고 이 결과에 따라 맞춤형 특별 프로그램 서비스를 제공할 수 있는 인적 자원 풀을 구축해야 함. 가칭 농어촌 교육복지사 제도를 도입하여 농어촌 전문 교육복지사를 양성, 배치시키거나, 농어촌 학교 교육복지 지원을 위한 재능 기부, 자원봉

사, 대학생 멘토 활동을 활성화시켜야 함

- 농어촌 교육복지사는 교육적 역량과 복지적 역량을 함께 갖추어야 하기에 교육대학과 사범대학에 농어촌 교육복지사 양성과정을 설치하여 전문성을 확보할 수 있도록 할 필요가 있음
- ‘진로와 직업’ 교과와 각종 창의적 체험활동의 진로 체험 활성화 등 학교 전체의 진로 교육 프로그램 질 제고를 위해 진로상담교사의 역할이 필수적임. 지역사회 등 학교 안팎의 다양한 자원과 교육과정을 유기적으로 연결하는 일은 진로상담교사의 유무에 따라 큰 차이가 있음(김승보 2014). 농어촌 학생들의 한정된 진로교육 경험의 활성화를 위해 진로진학상담교사를 배치할 필요가 있음
- 학교 규모에 상관없이 행정업무는 동일하기에, 소규모 학교일수록 교사들의 행정업무가 과다함. 농어촌 소규모 학교 교사들의 행정업무 부담을 줄여주는 차원에서 면지역 소규모 학교에 행정보조인력을 1명씩 배치할 필요가 있음

농어촌 학교 전문지원조직 육성

- 농어촌 학교 육성을 위한 기초·정책 연구 수행, 농어촌 교육 관련 해외동향 분석, 농어촌 학교 지원 사업 관리 및 컨설팅 등의 역할을 수행할 가칭 농어촌 학교 연구·지원 센터를 육성하도록 함
- 현재 전국단위로 1개 지정(2년 단위 계약) 운영되는 농어촌 학교 지원조직을 광역 권역별로 1개씩(5개 내외) 운영되도록 하고, 이들간의 네트워크를 활성화함

3.2.2. 농어촌 특성에 맞는 학교교육 모형 운영

□ 전원학교 / 기숙형 고교 / 방과후학교

- 기존의 농어촌 학교 모형(전원학교, 기숙형 고교, 방과후학교)을 지속적으로 수정·보완해 나가면서, 부족한 인적 물적 자원, 상대적으로 많은 취약 계층 등의 특성을 반영한 교육 모형 운영이 필요함
- 농어촌 학교가 가지고 있는 소인수 학급의 장점을 충분히 살려 맞춤형 교육 및 학습자 중심 교육을 시행할 수 있도록 진로 교사 및 일반 교사, 교과 및 비교과, 학교 자원 및 지역사회 자원 모두의 역량을 유기적으로 엮어낼 수 있는 프로그램 개발이 시급(김승보 2014)

□ 거점 중학교 / ICT

- 기숙형 공립고 육성, 초등 전원학교 육성 등에 비하여 상대적으로 지원이 부족한 중학교 단계를 집중 육성하여, 초등학교 졸업과 동시에 도시로 이탈하는 현상을 방지하고 농어촌 지역의 초·중·고 균형 발전을 도모하고자 추진되는 ‘농어촌 중학교 집중 육성 사업’ 지속적 추진
- 학생들의 방과 후 스마트 러닝을 통한 자기 주도 학습을 도와주고 스마트 기기 사용의 부작용을 방지할 수 있도록 스마트 멘토 배치를 함께 지원하는 ‘ICT를 활용한 농산어촌 학생 학습여건 개선 및 문예체험 확대 방안’이 안정적으로 추진되어야 함

□ 기초학습 및 진로·인성교육 강화를 위한 소규모 농어촌 학교형 프로그램

- 면 단위 소규모 학교의 학생 중 적지 않은 학생이 한글 해독능력이 떨어지고, 기초학습 부진학생이 적지 않고, 꿈과 희망이 없고 자긍심이 낮으며, 공부에 대한 동기화가 낮은 경우가 많음. 낙후된 지역과 열악한 가정 환경에

서 성장하더라도 학교 교육을 통해 꿈과 희망을 가질 수 있게 해야 함

- 도시 대규모 학교를 뒤쫓아가는 것이 아니라 농어촌 교육환경의 장점을 최대한 살리면서 개인의 학습 능력이나 정서적 결핍을 극복할 수 있는 농어촌형 교육 프로그램을 운영 필요
- 농어촌 소규모 학교를 위한 정규 교육과정 뿐 아니라 돌봄교실이나 방과후 학교와 같은 사업이 농어촌 특성에 맞게 운영될 수 있도록 교육 운영 프로그램을 개발하고, 이를 재정적으로 안정되게 지원할 필요가 있음

□ 농어촌 교육 특구 지정

- 2009년 현재 전국의 1,205개 면지역 가운데 초등학교가 없는 곳은 21개이며, 그 중 14개의 면지역은 분교조차 없고 중학교가 없는 면은 397개로, 이들 지역은 학생 자신이 속한 지역에서 학교를 다닐 수 있는 권리가 보장되지 않고 있음을 의미함(가정과 학부모의 교육·돌봄 기능 상실)
- 현재 농어촌 학교의 소규모화로 인한 고질적인 교육 문제는 대부분 면 단위 이하 지역 학교에서 발생하고 있지만, 농어촌 학교에 대한 정부 사업 투자의 상당수가 과밀 상황에 있는 읍 단위 학교에 투입되고 있음
- 농어촌 소규모 학교의 통폐합을 방지하기 위해, 도서벽지 개념을 좀 더 확대하고, 최소 1면 1개 학교 이하의 위기에 처한 지역에 대해 농어촌 교육특구를 지정하고, 이 학교에 대한 집중 투자를 추진할 필요가 있음
- 농어업인 삶의 질 법에 직접 삽입 또는 농어촌서비스기준에 반영하고, 이들 학교에 대하여 자율학교 운영(교장공모제, 교사초빙제, 농촌형교육과정운영 등 + 교원 근무연한 보장), 학생교육뿐만 아니라 주민 평생교육을 위한 거점 시설 등 복합적으로 활용하도록 함. 또한 이들 학교 출신자에 대한 고등학교·대학 진학시 우대 혜택 부여

- 그리고 이들 농어촌 학교의 학생 확보 차원에서 학구제에 관계없이 전국단위 학생선발의 자율권을 부여하는 방안을 적극 고려해야 함
- 농어촌 일부학교만 학구제 예외를 허용하는 방안(1안)과 도시에서 농어촌으로의 전입만을 허용하는 방안(제2안: 농어촌 전입만 예외 허용)을 고려해 볼 수 있음
- 두 대안 모두 농어촌 학교의 학생 유치 차원에서 적절하다고 할 수 있으나, 농어촌 소규모 학교 전반적인 혜택을 위해서는 ‘농어촌에 대한 전입만 예외 허용(2안)’이 우선적으로 개선될 필요가 있음⁹⁾
 - * 교육지원청 설문조사 결과(나승일 등 2012) 도시학생이 농어촌 학교로 가는 것에 대해서만 학구제 예외를 허용해야 함이 적절하다고 응답 (3.8점/5점 만점)

□ 학교군별 공동교육 활성화

- 학생수 급감으로 폐교 또는 분교화 위기의 농어촌 학교는 인근 학교와 연계한 학교군(群)별 공동 교육과정 운영 활성화 시도
 - 면지역에 인접한 과소화된 농어촌 학교끼리(최대 통학거리 10km) 교육 시설과 인적자원 등을 공유
 - 경기도 에듀벨트 사례: 경기도 교육청과 지자체는 인근 4개 학교*의 프로그램 운영과 인건비를 포함한 관련 제반 비용을 5년간 지원('09.9~)
 - * 경기 광주 중부면·남종면 일대의 광지원초, 남한산초, 변천초, 분원초
- 학교 간 교육과정 및 자원은 공유하면서 각 학교의 특성화 프로그램 운영
 - 학기 초 한자리에 모여 각 학교의 교과 과정을 발표하고, 함께 할 교과 내용을 선택한 후 학사 일정 조정

9) 학구제(권장 학구제)의 개선은 해당 지자체의 조례 제/개정을 통해 허용 가능한 상태임

- 교육과정 중 우수 프로그램을 공유하고, 공동 연수·학생들의 현장학습 등을 추진

3.2.3. 농어촌 학교와 지역사회의 연계

- 농어촌 교육 활성화는 교원들에 의해 주도될 수 있지만 활성화의 지속은 결국 지역주민의 참여를 통해 가능함. 농어촌 학교 활성화와 관련한 지역사회의 참여를 통해 지역 특성이 반영된 농어촌 교육과 더불어 농어촌 학교의 부족한 인적, 물적 자원 문제가 해결 가능함
- 학교에서만 아이들의 교육이 이루어진다는 생각은 교육에 대한 부분적인 시각으로 학교 교문을 나서는 순간 아이들은 학교가 아닌 지역사회 안에서도 끊임없이 학습하게 되며 그 학습은 인간의 생활과 삶 전체를 아우르는 평생교육적 관점에서 이루어져야 함
- 학교 안에서든 밖에서든 혼자 자라는 ‘내 아이’가 아니라 지역 안에서 함께 자라는 ‘우리 아이들’이며, 우리 아이들을 교육하고 돌보는 데 있어서는 교사나 학부모 개개인의 노력이 아닌 공동체적 관점에서 지역사회 전체의 노력이 필요함

□ 마을학교 배움터

- 지역주민(학부모)의 참여율과 관심도를 제고하고, 최근 급증하고 있는 도시 귀농·귀촌인의 역량을 적극 활용하여 지역단위 배움터를 설립하여 농어촌의 다양한 교육소외계층 아동·청소년 대상 교육 프로그램을 확충해야 함
- 기존에 설립·운영 중인 다양한 유형의 소규모 배움터(농어촌 지역 작은학교, 복지관, 지역아동센터, 대안교육기관 등) 그리고 지역주민들에 의해 마을회관, 지역 교육장 등에서 자발적으로 운영되고 있거나 운영 예정인 배움터를 더욱 활성화시키는 일임

- 마을단위 배움터를 통해 학습동기부여, 학습증진, 예체능적 소양 개발, 진로 교육, 인문학적 소양 개발, 가치관 및 세계관 정립, 주제가 있는 현장체험 등 도시에 비해 농어촌 교육 소외계층(저소득층) 아동 및 청소년들에게 결핍되어 있는 프로그램을 운영함
- 농어촌의 교육소외계층 아동·청소년에 대한 통합적인 교육지원을 하기 위해 외부 자원들을 연계하여 지역 단위 공동체 학습 네트워크(Community Learning Network) 지원망을 구축하는 지역 네트워크형 거점사업을 지원
- 지역 또는 특정 분야의 배움터, 관련기관, 학교, 협의체, 농업 관련 기관(농업기술원, 농업기술센터, 농어촌공사, 국립농산물품질관리원, 지역 농협) 등과 연계체제를 구축하여 직·간접적인 교육사업을 수행하고자 할 때 지원해야 함

□ 도시학생의 농어촌 유학 활성화

- 농어촌유학은 일시적 체험학습의 행사가 아니라 도시학생의 전인교육 시행이라는 측면에서 매우 중요한 의미가 있음. 일회성·단기성의 맛보기식 유학이 아닌 수요자에 맞춘 장기적이고 안정적인 서비스 제공이 관건임
- 농어촌에 필요한 학생을 유지하고 농어촌의 특징과 장점을 활용하여 질 좋은 교육을 제공할 수 있는 학교로는 현행 공교육 밖에서 민간 차원으로 운영 중인 ‘농어촌 유학’이나 농식품부 및 농어촌 공사 등의 지원으로 이루어지는 농어촌 유학 지원 사업 등을 활용하여 ‘농어촌 유학 활용 학교 모형’을 도입할 필요가 있음
- 농어촌 유학 활용 학교 모형은 농어촌 유학을 통한 활성화를 공교육 차원으로 끌어들이는 학교 모형로서, 농어촌 면지역의 특징이나 장점을 최대한 활용하여 농림수산식품부, 농어촌공사, 지자체 등의 예산지원 등과 유기적으로 연계하여 도시학생을 농어촌 학교에 유치하고 학생수 적정화 및 소규모 학교 활성화를 추진하는 것임

- 농어촌 유학 연계학교 모형은 현재 농어촌 소규모 초등학교 가운데 도서 벽지나 내륙산간 등의 학교로서 도시 학생의 유학을 통하여 최종적으로 전교생 80~100명 이상의 학교로 육성할 필요가 있음
- 농어촌유학 연계 학교 모형은 농어촌 유학의 지원 주체에 따라 농림축산식품부(농어촌공사) 혹은 시·군청 등이 지원 주체로 참여할 수 있고, 농어촌 유학 형태에 따라 유학 센터형, 농가형, 가족형 등 다양한 방식으로 이루어질 수 있음
- 농어촌 유학 모형의 학교가 적용되기 위해서 법령상의 정비 사항은 크게 없지만, 학구제 문제로 인한 법률상의 사항들이 해소될 수 있도록 농어촌 학교에 대한 학구제 예외 인정 등이 요구됨

□ 통학환경 개선

- 농어촌 학교에서 정규 교육과정 뿐 아니라 방과 후에도 다양한 교육이 활발히 진행되기 위해서는 통학 문제가 기본적으로 해결이 되어야 함
 - 통학버스가 없는 농어촌 소규모 초등학교 교사들은 통학버스가 없어서 근본적으로 적정 학생수 유지가 어렵고, 다양한 창의 체험 활동 계획에서 학교가 소극적으로 대응함에 따라 결국 학생들의 교육 질을 담보하지 못하게 됨
- 기존의 무료통학버스 지원 확대와 더불어 농어촌 학교를 중심으로 권역별로 주민과 학생을 위한 모든 교통수단을 공동으로 이용하도록 해야 함
 - 사례1: 제주특별자치도 농어촌 학교 학생 교통비 지원 조례
 - 사례2: 충남 의당지역의 의당초등학교(교장 윤용광)는 신관유치원 통학버스(공주교육청 1호)와 장기초등학교 통학버스(공주교육청 10호)의 공동 활용을 통해 학생들의 등·하교 불편을 해소

□ 학교 시설의 지역사회 복합 공간화

- 학생들의 방과 후 학습과 더불어 학부모와 지역주민의 평생교육을 위하여 학교의 시설과 설비를 개방하고, 새로운 시설을 학교에 유치하여 주민과 학생이 함께 사용하도록 함
 - 관련 법: 고등학교이하 각급 학교시설의 개방 및 이용에 관한 규칙

제2조(개방원칙) ① 초·중등교육법 제2조 각호의 학교(이하 “각급학교”라 한다)의 장은 학교교육에 지장이 없는 범위안에서 주민이 학교시설을 이용할 수 있도록 개방하여야 한다. 다만, 학교행사·시설공사 기타 부득이한 사유가 있는 때에는 기간을 정하여 학교시설을 개방하지 아니할 수 있다.

② 각급학교의 장은 제1항 단서의 사유가 발생한 때에는 이를 이용자가 쉽게 볼 수 있는 곳에 게시하여야 하고, 그 사유가 소멸된 때에는 지체 없이 학교시설을 개방하여야 한다.

- 문화·예술과 관련된 학교 시설을 방과 후에 개방하도록 함. 특히 학교 도서관의 대출, 도서열람실 개방 등을 시행하고 지역 주민에게 개방하는 농어촌 학교 도서관에 대해서는 도서구입비 등 지원함. 또한 학교의 시설을 이용하여 학부모 교육, 지역 주민 교육을 실시함

3.2.4. 교육비 부담 경감 및 균등 교육기회 제공(기존 추진사업 계속)

농어업인 고교생 학자금 지원

- 고등학교에 재학하는 자녀, 손자녀 또는 동생이 있는 농업인에 대하여 입학금 및 수업료 전액을 지원함

농어촌 출신 대학생 학자금 지원

- 농과계 대학생 등에 대한 학자금 보조(장학금 등) 지원을 확대함
- 대학생 학자금 무이자 융자지원 지속 확대 및 상환부담 경감(졸업후 1년 유예 후 상환 → 상환 유예기간 연장 추진)

우수농산물 학교급식 지원

- 친환경농산물 등 우수농산물을 학교급식 재료로 활용 권장함
- 자영 농고·수산고 급식비 지원 단가를 연차적으로 인상함

지역균형 선발제 확대 유도

- 농촌지역 학생들에게 균등한 대학진학 기회를 제공하기 위해 지역균형 선발제를 확대 추진함
- 한국대학교육협의회, 국립대학협의회 등을 통해 지역균형 선발제 확대를 권장함

고교 무상교육 농어촌 지역 우선 실시

- 단계적으로 고교생에게 무상교육을 실시함

- 읍·면 이하 농어촌 지역부터 우선 시작하고, 이후 도시 지역으로 확대함

3.2.5. 지역사회 단위 평생학습 활성화

- 교육당국에 의해 추진되는 평생학습과 행정당국에 의해 사업별로 추진되는 지역개발 역량 사업을 통합적으로 추진하여, 기존에 사업 기반의 일시적으로 수행되는 활동이 아닌 항시적인 주민 역량개발 활동으로 추진할 필요가 있음
- 지역사회 단위 농촌 주민의 기본 소양 개발 → 주민 주도형 역량 개발 → 마을 단위 참여 거버넌스 구축

□ 면 단위 평생학습사 배치

- 농어촌 평생교육 서비스의 전문화를 위해 읍·면 단위 이하에 평생교육사를 전담 인력으로 배치하여 교육프로그램 개발 운영의 전문성을 보장
- 농어촌의 주민과 지역 특성을 반영하여 읍·면 단위 이하의 생활권 단위로 주민자치센터를 비롯하여 마을회관, 학교, 보건지소 등을 평생학습 시설로 활용하고, 읍·면 단위 통폐합 위기에 처한 초등학교 또는 중학교를 대상으로 통합적 지역사회학교를 추진하여 학생 교육뿐 아니라 지역주민 평생학습을 동시에 활성화하는 사업을 추진

□ 기초지자체 단위 주민 평생학습 중간지원조직 육성

- 지역의 교육 당국과 경제·문화·여가·건강·복지 등의 각 행정 당국에 의해 분산적으로 접근되고 있는 각종 교육 및 학습 프로그램 그리고 지역 주민의 역량강화 활동에 대한 통합 추진체계 마련을 위한 거버넌스를 구성하도록 함
- 지방 정부의 관련 전문성을 보완하는 민간 중간지원 조직을 육성하도록 하

여, 주민 자율적인 마을 만들기 활동 활성화, 민간 컨설팅 조직과의 네트워크 활성화, 지자체 단위의 통합적인 농어촌 계획 수립, 상시적인 역량강화 활동을 추진하도록 함

□ 농어촌 노인 한글 교육 및 기초학습능력 증진 프로그램을 지원

- 평생학습과 관련한 접근성에 있어 가장 열악한, 농어촌 지역의 어르신에 대한 교육을 강화할 필요가 있음. 근접 교육시설을 통해 기초학습능력과 더불어 다양한 생산적 활동을 할 수 있는 자기개발 프로그램을 제공할 필요가 있음
- 농어촌 어르신을 위한 교육 프로그램을 다양화함. 배움의 기회를 농촌 노인을 위한 한글교실 등 기초학습능력 증진 프로그램을 지원함

제5장

정주생활기반 부문1)

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계

1.1. 정책 추진 현황

- 제2차 기본계획상 기초생활 인프라 확충 부문의 목표는 쾌적하고 편리한 농어촌 생활공간의 창조이며, 핵심전략으로 지역주도의 개발체계 정착지원, 정주계층별 선도거점 개발, 농어촌 기초생활여건 개선을 제시(17개 사업)
 - 지역주도의 개발체계 정착지원에는 2개 세부사업
 - 정주계층별 선도거점 개발에는 5개 세부사업
 - 농어촌 기초생활여건 개선에는 10개 세부사업
- 세부 사업의 담당 부처로는 농림축산식품부가 주를 이루고 있으며, 환경부, 안전행정부, 국토교통부, 해양수산부, 지자체 등이 관련되어 있음

1) 제5장은 최수명 교수(전남대학교), 김정연 박사(충남발전연구원), 정제희 박사(경남발전연구원), 장성화 박사(전북발전연구원), 성주인 박사(한국농촌경제연구원)의 공동연구 결과임

표 5-1. 제2차 기본계획 기초생활 인프라 확충 부문 목표와 전략

목표	쾌적하고 편리한 농어촌 생활공간 창조		
전략	I. 지역주도 개발정착지원	II. 선도거점개발	III. 기초생활환경정비
과제	지자체 포괄보조예산제도 도입	정주계층별 맞춤형 정주공간 개발	주택개량 및 상수도 정비
	지역개발 민간참여 확대 유도	거점별 기초생활서비스 기능 향상	교통·정보기반 확충

표 5-2. 제2차 기본계획 기초생활 인프라 확충 부문 세부사업

번호	세부과제 - 기초생활 인프라 확충(17)	담당부처	협조부처
3-1	지역주도의 개발체계 정착지원(2)		
3-1-1-1	일반농어촌개발(포괄보조) 관리	농림수산식품부 ²⁾	
3-1-2-1	지역개발사업의 민간참여 확대	농림수산식품부	
3-2	정주계층별 선도거점 개발(5)		
3-2-1-1	신규마을 조성 및 마을재개발	농림수산식품부	
3-2-2-1	소생활권 종합정비 등	농림수산식품부	
3-2-3-1	지역거점 기능 향상	농림수산식품부	
3-2-4-1	농산어촌형 뉴타운 조성	농림수산식품부	
3-2-4-2	금수강촌 만들기 사업 ('12년부터 폐지)	농림수산식품부	
3-3	농어촌 기초생활여건 개선(10)		
3-3-1-1	농어촌주거환경 개선	농림수산식품부	
3-3-1-2	농어촌주택 스테이트 철거처리지원	환경부	
3-3-1-3	농어촌생활용수개발	환경부	
3-3-2-1	농어촌 도로정비	지자체	행정안전부
3-3-2-2	교통서비스강화	지자체	국토해양부
3-3-2-3	국고여객선건조	국토해양부	
3-3-2-4	내항여객선운임보조	국토해양부	
3-3-3-1	정보화마을 조성	행정안전부	
3-3-3-2	농어업경영체 정보화 지원	농림수산식품부	
3-3-3-3	농어촌정보이용 활성화	농림수산식품부	

2) 담당 부처 명칭은 제2차 삶의 질 향상 기본계획 수립 시점인 2009년도 기준임

1.2. 성과와 한계

1.2.1. 성과

□ 지역 주도 개발 정착·지원

- 포괄보조금제도의 도입과 함께 지방의 자율성이 확대
 - 체계적인 농촌 개발을 위해 ‘포괄보조 5개년 계획 수립’(11)
 - 지역의 창의성과 아이디어에 기초한 다양한 사업아이템이 개발되고 소프트웨어사업을 도입할 수 있는 여지 확대
 - 주민 중심으로 의제를 찾고 제안하는 과정에 대한 학습기회 증가
 - 지방이 중심이 되는 포괄보조금사업에 대한 이해 정도도 향상되는 추세
 - 전국 139개 시·군 담당 공무원 대상 포괄보조금 제도에 대한 평가 결과(2012년 11월 조사)도 긍정적³⁾
 - * 포괄보조금 제도를 통한 지자체의 재정 운용 책임성 증대(50.6%)
 - * 유사 중복사업 통합을 통한 투자 효율성 증대에 기여(41.1%)
 - * 포괄보조금 제도 도입 이후 시·군에 필요한 사업 계획과 추진 가능성이 증대(49.2%)
 - 사업의 중복성 문제 및 예산편성의 복잡성을 해소하여 예산 효율성 증대
 - * 총 200여 개의 사업을 22개 사업군으로 통합함으로써 과거 문제가 되었던 공간정책의 중복성을 일정 부분 해소
- 지역개발사업에의 민간참여 확대
 - 지역개발계정의 감소 추세 속에서도 일반농산어촌개발사업의 사업비는 연간 9,000억 원(국비) 이상 유지(2014년은 8,700억 원)
 - * 기초생활 인프라 위주에서 종합정비사업 중심으로 전환되고 있으며,

3) 성주인 등(2012d)의 연구 수행 과정에서 실시한 조사 결과임

- 기능별로는 소득사업은 감소하고 경관 개선과 지역역량 강화는 증가
- 농촌생활환경정비사업에 대한 인센티브 등 정책 유도를 통해 민간 참여, 파트너십에 의한 지역개발 추진이 점차 확산되었으며 투자 활성화 성과
 - * 2012년 45개 전원마을 사업장 중 민간 주도 사업장 27개
 - * 2012년 선정 지구 민간 사업자 참여 비율 86.7%(2011년과 대비해서 15.3% 증가)⁴⁾

- 지역사회 주도의 개발방식 안착 및 지원체계 개선
 - 상향식 지역 개발을 지원하기 위해 농촌 활성화 지원센터 설치('13)
 - 현장포럼 도입('12), 총괄계획가 제도 도입('12)
 - * 현장포럼: ('12) 37개소 → ('13) 234 → ('14) 350

□ 선도거점 개발

- 농어촌 정주공간에 대한 체계적 접근 시도
 - 정주계층별 선도 거점 개발을 위한 정책의 추진 기반이 마련되고 농어촌 공간에 대한 종합적 접근을 시도
 - 특히, 그동안 소홀하게 다루어졌던 중심지(읍·면 소재지) 활성화가 중요한 정책 아젠다로 부상
 - 이러한 배경에서 2014년부터는 지역의 자율성을 강조하고 창조적 지역 개발을 구현하는 방향으로 기존 일반농산어촌개발사업 내용을 개편하여 정책 시행 중
 - * 기존 마을사업 등을 창조적 마을만들기 사업으로 통합·재편
 - * 농촌 중심지 활성화 사업을 선도지구와 일반지구로 구분하여 본격적으로 추진
 - * 지역의 역량 수준에 맞는 단계별 지원체계를 구축

4) 농림축산식품부 내부자료를 참고함

□ 기초생활환경정비

- 상하수도, 마을 도로 정비 및 정보화 기반 구축 등 인프라 수준 개선
 - 마을 단위로 새로운 공동시설과 경관시설물 등이 설치됨
 - 거점 읍·면의 경우에도 사업 추진 결과 도로 확장, 주차장 확보, 간판 정비, 체육시설 확충 등 기반시설 수준 향상
- 정주 여건이 열악한 마을 또는 권역 단위로 기초인프라, 경관개선, 소득기반 시설 등을 통합적으로 확충하는 ‘농촌마을 리모델링 시범사업’ 추진
 - 농촌마을 리모델링 사업의 제도적 장치 마련을 위해 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」(’13.6) 및 하위법령 제정(’14.6)
 - 시범사업 대상 마을에 대해서는 별도 계획을 수립하여 노후주택 개보수와 빈집 정비, 기초인프라 등을 일체적으로 진행함
 - * 리모델링 시범사업 4개소 : 충남 서천, 전북 순창, 전남 진도, 경북 영주
- 도시민 유치 촉진을 통한 농어촌 공동화 해소 및 활성화를 위해 2004년부터 전국에 149개 신규마을 선정·조성(116개 시·군)⁵⁾
 - * ’13.12월 말 분양률: 77%(입주자 주도형 81%, 공공기관 주도형 67%)

1.2.2. 한계

□ 지역 주도 개발 정착·지원

- 지역의 사업 기획·추진 역량 향상 미흡
 - 포괄보조금제도의 도입으로 지역 주도의 정책 추진 기반은 마련되었지만 내발적 역량에 기초한 창의적 지역개발 추진 사례는 흔치 않은 실정

5) 농림축산식품부 내부자료를 참고함

- * 예컨대, 마을사업의 경우 일부 성공 사례도 있지만 상당수의 마을들이 초기의 성과를 지속시키기 못하고 도태되는 사례 빈발
 - * 상당수 지역에서 주민들은 자립적인 사업 추진을 고민하기보다 행정에서 무엇을 해주리라 기대하는 경향을 나타냄
 - * 지역별 차별성이 없이 일률적인 방식과 내용으로 사업을 추진하는 관행이 만연
 - * 관 주도의 사업 추진 관행을 여전히 벗어나지 못한 결과, 사업 지속성 문제도 발생
- 지역의 역량 강화를 위한 지원체계가 구축되지 않은 곳이 다수를 차지
 - 지역의 자생적 중간지원조직이 취약하고, 현장 지원체계가 미비하여 상향식 사업 추진에 한계
 - 현장포럼 등을 추진하고 있으나 초기 단계이며, 일선에서 역량 강화 과정을 지원할 민간 주체나 현장 전문가가 충분치 않은 실정
 - 이로 인해 각종 인프라 시설이 조성되었지만, 당초 목적대로 활용되지 못하고 유희화되거나 저활용되는 사례가 발생(김광선·이규천 2012)
 - 사업 유형의 고착화에 따라 지역별 특색 있는 지역개발에 한계
 - 지역의 역량 부족에 따라 시설물의 사유화 및 방치, 주민간 갈등 발생 등 일부 사업 지구의 부실 발견

□ 선도거점 개발

- 농어촌 정주공간에 대한 정책적 비전 미비
 - 농어촌 공간의 장래 모습에 대한 상과 비전이 명확히 정립되어 있지 않은 상태에서 각종 지역개발사업 추진
 - 정주계층별(마을-읍·면-중소도시) 특성을 반영한 기초생활 인프라 정비를 추진할 것을 지향하고 있으나, 실제 이러한 방향에 입각한 정책 시행 경험은 불충분

- 중심지로서 기능이 약화된 소재지가 일부 나타나며, 문화·복지전달체계도 전반적으로 취약한 편임
 - 중심지 기능 측정 결과 대도시권 이외 군청소재지의 경우 2005년 대비 2010년에 계층이 상승한 비율이 1.3%인 반면 하락한 비율은 6.6%로 집계됨('12 KREI 집계 결과)⁶⁾
 - * 약국 없는 읍·면소재지 50.6%
- 농어촌 주민 정주 최소 단위인 마을은 특화발전 마을, 전원마을, 과소화 마을 등 다양한 형태로 분화되고, 과소화 및 고령화로 마을 단위 전통적 공동체 활동 기반 약화
 - 20호 미만 마을 수(KREI)⁷⁾: 2,048개('05) ⇒ 3,091개('10)
 - 장래 마을 인구 전망: 현행 수준 유지 어려운 마을 41.8% ('12 KREI 12개 읍·면 이장 조사 결과)⁸⁾
- 그동안 추진하였던 농어촌 중심지 대상 사업(읍·면소재지 종합정비 사업)의 경우 중심지 체계와 특성 고려 없이 획일적으로 추진되는 경향이 있었음
 - H/W 중심의 사업 추진으로 읍·면 내 배후 마을들을 연계하여 커뮤니티 활동을 조직하는 노력이 전반적으로 미흡하였음

□ 기초생활환경정비

- 인프라 투자에도 불구하고 서비스 질적 수준 개선 미흡
 - 사업 추진의 결과가 기초생활 인프라 정비자체에 한정되는 경우가 많았고, 지역공동체의 활성화로 이어지도록 시도한 사례는 소수
 - * 다수의 사업이 마을 단위 H/W 위주로 접근하였으며, S/W와 연계하여 서비스의 질적 수준을 높이는 노력은 불충분

6) 성주인 등(2012b: 47-49) 참조

7) 성주인·채종현(2012) 참조

8) 성주인 등(2012b)의 조사 결과 집계

- * 마을간·사업간 연계 및 정주계층별 생활서비스의 유기적 연계 등을 통해 주민 서비스 질을 향상하려는 노력 부족
 - 주민들의 실생활에 보다 절실한 기초생활 인프라 수요에 충분히 대응하지 못한 분야도 존재
 - * 상당한 수준의 도로망이 확보되어 있지만, 수요대응형 및 수요응답형 교통서비스 운영 시도는 흔치 않은 실정
 - * 농어촌 주택 개선(슬레이트 철거 등)과 관련해서도 정책 수요가 있지만 충분한 정책 대응을 하지 못한 상황
 - 특히, 부문 특성상 제2차 기본계획에 새로 도입된 농어촌서비스기준과의 연계가 필요하지만, 인프라 정비가 그와 별개로 운영
 - * 전국 어디에 거주하든 필요한 생활서비스를 향유하도록 생활환경을 정비한다는 원칙을 기본계획에 제시하였지만, 동일한 아이디어를 담고 있는 농어촌서비스기준과는 예산, 계획 수립, 실행 평가 등에서 연계 미흡
- 상당수의 마을은 여전히 기초적 생활기반이 취약
- 최저주거기준 달성 주택 비율('10년도 기준)⁹⁾: 군 84.0%, 도농복합시 88.5%
 - 농어촌 슬레이트 소재 건축물 중 주거용이 42만 동으로 추정('12 정부 집계)
 - 상·하수도 보급율(군 48.6%, 도농복합시 63.6% / 군 53.8%, 도농복합시 81.2%)
- 전국적으로 선정된 161개 신규마을(전원마을)중 단지조성이 완료된 지구는 86개이며, 나머지 75지구는 사업계획 등 준비 또는 조성 중¹⁰⁾
- 단지 조성이 완료된 86지구 2,895세대 중 건축완료 1,273세대, 건축중 245세대 등 총 1,518세대 52.4%로 다소 부진
 - * 부진 사유: 부동산 경기 침체로 인하여 입주 예정자 건축 지연

9) 김광선 등(2013: 25)

10) 농림축산식품부(2014c) 참조

2. 실태 진단 및 정책 동향

2.1. 실태 분석

□ 농촌중심지의 기능 분화 및 역할 중요성 증대

- 농촌지역에 있어서 실질적인 농촌중심지로서 역할이 가능할 정도의 기능시설을 보유하고 있는 읍·면 소재지는 시·군당 평균 2~3개 정도로 추정되고,¹¹⁾ 나머지 읍·면소재지는 기능시설의 수가 지속적으로 감소
- 그러나 농촌 주민들의 상품 구매 및 서비스시설 이용에 있어서, 중심기능을 수행하고 있는 읍·면 소재지뿐만 아니라 기능 보유 수준이 약한 읍·면 소재지에 대한 의존도 역시 높게 나타남
- 향후 농촌중심지는 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지로서의 기능뿐만 아니라 새로운 농촌 경제활동의 도입과 활성화의 거점, 배후 농촌마을을 포함한 농촌공동체 활동의 거점, 도농교류의 거점으로서 역할이 더욱 증대될 것으로 전망

□ 농어촌마을의 과소화·공동화 현상

- 2010년 기준으로 과소화 마을의 수는 총 3,091개로 전체 농어촌 마을(3만 6,496개)의 8.5%를 차지(성주인·채종현 2012)
 - 20호 미만 과소화 마을 수: ('05) 2,048개 → ('10) 3,091개

11) 성주인 등(2012b)에서는 전국 시·군의 읍·면 중심지를 1, 2, 3계층으로 구분하였는데, 전국적으로 약 300여 개 읍·면이 상위 계층인 1계층 및 2계층으로 분류되었음. 이를 시·군별로 환산해보면, 대략 2~3개 가량의 읍·면이 상위 중심지에 해당하는 것으로 추정할 수 있음

표 5-3. 농어촌 마을의 규모별 구성 비율 변화

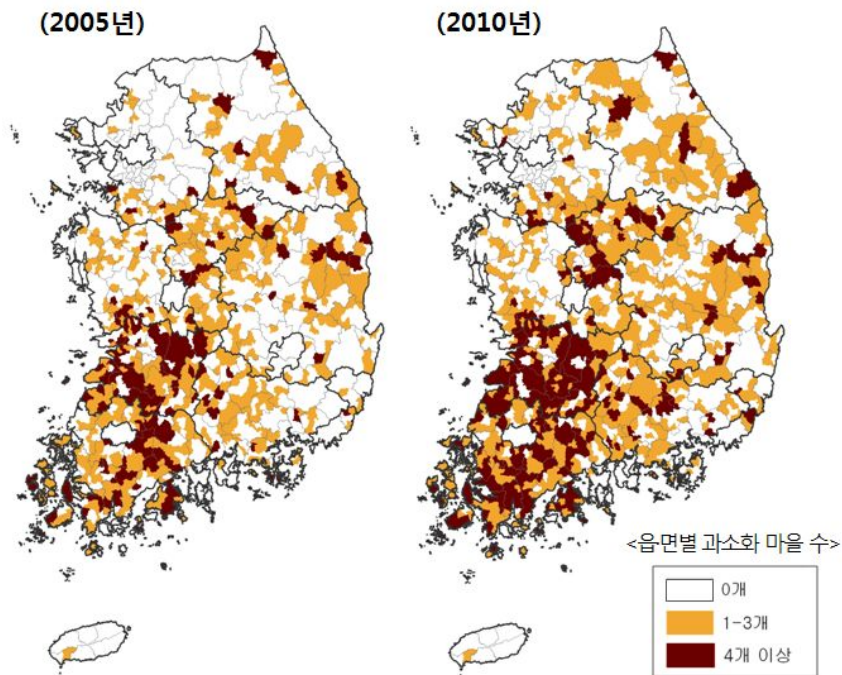
(단위: 개, %)

구분	20호 미만	20~59호	60~99호	100~149호	150호 이상	합계
2005년	2,048 (5.7)	17,780 (49.3)	8,174 (22.7)	3,253 (9.0)	4,786 (13.3)	36,041 (100.0)
2010년	3,091 (8.5)	19,281 (52.8)	7,291 (20.0)	2,525 (6.9)	4,308 (11.8)	36,496 (100.0)

자료: 통계청, 농업총조사(지역조사), 각 연도; 성주인·채종현(2012) 재인용

- 과소화 마을은 읍·면 소재지에서 멀리 떨어진 원격지일수록 더욱 많이 분포
 - 전체 과소화 마을 중 59.1%인 1,827개는 군부의 면 지역에 분포
 - 면 지역의 소재지에서 20분 이상 권역에 위치한 마을 중 16.2%가 과소화 마을에 해당

그림 5-1. 읍·면별 과소화 마을의 분포 현황 비교



자료: 성주인·채종현(2012)

□ 빈집 증가로 인해 마을 전체의 주거환경 질 저하

- 읍·면당 평균 빈집 수(단독주택으로 12개월 이상 빈집)는 2005년 69.7호에서 2010년 86.1호로 전반적으로 증가(통계청 주택총조사 기준)¹²⁾
 - 빈집 증가가 유발하는 외부효과로 인해 마을의 전반적인 주거의 질이 악화되며, 이는 비단 취약계층에만 한정되지 않고 농촌 주민 전반에 영향을 미침
 - * 고령화 정도가 심한 읍·면일수록 빈집은 더욱 늘고 있는데, 2000년 기준 초고령 읍·면의 경우 2010년에는 평균 빈집 수가 90.1호로 타 읍·면 유형보다 더욱 많은 수가 분포함. 초고령 읍·면은 가구 100호당 빈집 수 역시 8.0호로서 전체 평균(3.6호)을 크게 상회하는 것으로 집계(성주인·박시현 2012)

표 5-4. 12개월 이상 빈집 수 변화

(단위: 개소, %)

구 분		읍면별 평균 빈집 수			100호당 빈집 수		
		2005년	2010년	증가율	2005년	2010년	증가율
2000년 기준 읍면 구분	일반 읍·면	40.8	53.2	12.5	0.41	0.42	2.9
	고령(화) 읍·면	66.7	83.0	16.2	2.23	2.50	12.3
	초고령 읍·면	73.4	90.1	16.7	6.36	8.00	25.8
전 체		69.7	86.1	16.4	3.20	3.63	13.4

주: 1) 일반 읍면은 고령화율 7% 미만인 읍·면을 의미함
 2) 고령(화) 읍·면은 고령화율 7% 이상 20% 미만인 읍·면으로서 고령화 사회(7% 이상)와 고령사회(14% 이상)의 개념을 모두 포함함
 3) 초고령 읍·면은 고령화율 20% 이상의 초고령 사회를 의미함
 자료: 통계청의 주택총조사 결과 집계; 성주인·박시현(2012) 재인용

12) 성주인·박시현(2012) 참조

□ 슬레이트 지붕 등 주택노후화 심화

- 슬레이트 소재 주택의 분포로 인한 삶의 질 저하 문제 제기
 - 농림축산식품부에서 파악한 바에 의하면 농어촌의 슬레이트 소재 건축물 중 주거용이 42만 동 가량으로 집계됨(성주인·박시현 2012)
 - * 이는 읍·면의 전체 단독주택 수(2010년 약 208만3천 호)를 기준으로 할 때 20%에 이르는 비율임. 그리고 단독주택 거주 농가 수(2010년 약 101만1천 호)를 기준으로 할 때는 41%를 차지
 - 2008년 환경부의 슬레이트 지붕 주택에 대한 표본조사(28개 마을 981농가 대상)에 입각할 때 조사 대상 주택의 37.9%가 석면 슬레이트 소재 지붕인 것으로 집계(부속건물을 포함할 경우 조사 대상 가구의 82%)
- 농어촌 주택(308만 호) 중 건축된 지 30년을 초과한 노후주택이 약 64만 호로서 20.7% 차지(동지역의 30년 초과 주택 비율은 6.6%)
 - 읍 지역과 면 지역은 각각 12.7% 및 27.0%로 면 지역에서는 30년 이상된 주택이 다른 지역에 비해 매우 큰 비중을 차지

표 5-5. 건축연도별 주택 현황

(단위: 천 호, %)

	동	읍	면	전국
합계	10,806 (100)	1,352 (100)	1,725 (100)	13,884 (100)
2005~2010년	1,643 (15.2)	293 (21.7)	238 (13.8)	2,174 (15.7)
1995~2004년	4,307 (39.9)	526 (38.9)	551 (31.9)	5,384 (38.8)
1980~1994년	4,144 (38.3)	362 (26.8)	470 (27.3)	4,977 (35.8)
1979년 이전	713 (6.6)	171 (12.7)	465 (27.0)	1,349 (9.7)

자료: 통계청(KOSIS). 인구주택총조사. 2010

□ 최저주거기준 미달가구 다수 분포

- 「주택법」에서 규정하고 있는 최저주거기준에 미달하는 가구 현황을 도·농간에 비교했을 때 농촌 주택은 질적 수준이 낮은 점이 문제
 - 도시는 전체 가구 중 9.7%가 최저주거기준에 못 미치는 것으로 나타난 반면, 농어촌은 해당 가구 비율이 14.5%로서 도시보다 더 높음(강미나 등 2012; 성주인 2013a 재인용)
 - 도시와 농어촌의 최저주거기준 미달 가구들 간에도 그 세부 내용에서 차이를 보임
 - * 도시의 최저주거기준 미달 가구 중 면적 기준에 미달하는 비율이 67.3%로 가장 높은 반면, 농촌의 경우 기준 미달 가구는 면적이나 침실 기준보다는 시설 기준에 미달하는 비율이 88.2%
 - 한편 김현중 등(2010)은 고령자 자가 가구에 집중하여 주거 수준의 변화(1995-2005년)를 분석하였음. 최저주거기준 달성 비율로 보면 군 지역 고령자 자가 가구의 주거 수준은 전체적으로 향상된 것으로 나타나지만, 여전히 50% 이상의 가구가 최저주거기준에 미달하고 있었음. 또한 지역간 주거수준의 차이가 매우 큰 것으로 나타나기도 하였음

표 5-6. 최저주거기준 미달 가구 현황(2010년)

(단위: 만 호)

구 분	전 국	농어촌	도시
총 가구 수	1,733.9	330.8	1,403.1
최저주거기준 미달 가구 수	184.0	47.8	136.2
총 가구 대비 미달 가구 비율	10.6%	14.5%	9.7%
면적 기준 미달 가구	98.7 (53.6%)	7.0 (14.7%)	91.7 (67.3%)
시설 기준 미달 가구	97.3 (52.9%)	42.2 (88.2%)	55.1 (40.4%)
침실 기준 미달 가구	14.8 (8.0%)	2.0 (4.3%)	12.7 (9.3%)

주: ()의 비율은 최저주거기준 미달 가구 대비 해당 기준별 미달 가구 비율
 자료: 국토해양부, 국토연구원, 「2010년도 주거실태조사」; 강미나 등(2012) 재구성

□ 농어촌 도로정비 수준 미약

- 가장 중요하고 기초적인 생활환경 인프라는 도로망인데, 마을 내부도로 및 권역도로(마을간 도로)와 외부연결도로 간 정비수준에 큰 격차를 보임
- 2012년말 현재 간선 법정도로망을 이루고 있는 국도는 97.6%, 지방도는 83.9%로 취약한 일부 구간을 제외하고는 사실상 포장이 완료되고 군도의 경우도 66.8%에 이룸¹³⁾
- 농어촌 마을 권역 간 교통로 성격의 농어촌도로는 2012년말 현재 45.8%의 포장율을 보이고 있는데, 구성도로 유형 중 마을간 연결도로의 성격이 가장 강한 리도(里道)의 경우, 42.1%로 절반 이상의 리도가 정비되지 않은 채 방치되어 있음¹⁴⁾
- 마을정비사업이 시행되지 않은 12개 마을(평야, 산촌, 어촌, 도시근교지역별 3개 마을씩)을 대상으로 마을 내부도로 현황을 조사한 결과에 의하면 새마을 사업 등의 추진에 의해 포장율은 95.0%에 이르고 있으나 포장상태가 양호한 경우는 69.5%에 불과(조은정 2010, 이하 동일)
- 마을 내부로의 차량 진입가능성을 평가할 수 있는 3m 이상 도로연장율은 53.2%, 3m 이상 도로에 연접한 가구율은 50.8%에 불과하여 심각한 접근성 장애를 겪고 있음¹⁵⁾
- 마을내부도로 부지 면적의 40.1%가 사유지이고, 필지 수(筆地數)로는 사유 필지가 58.8%에 달하여, 거주지역에서 거의 유일한 공적 개방공간이 되고 있는 도로부지에 공적 통제권이 제대로 확립되지 못하고 있는 실정이며, 이는 공급처리시설 설치 등에 심각한 제약요건이 되고 있음

13) 국토교통부 2013 국토교통 통계누리 참고

14) 안전행정부 2013 농어촌도로현황통계 참고

15) 소형 승용차의 진입과 제한적 교행이 가능한 최소 도로 폭은 3m인데, 우리나라 농촌마을도로의 골목이 극심한 좁음 감안하면, 사실상 승용차의 일방향 통행이 가능한 폭원(幅員)수준임

□ 난방시설 및 난방비 지출 부담

- <표 5-7>에 나타난 바와 같이 농촌지역 난방시설은 비중은 기름보일러(38.8%), 도시가스 보일러(33.9%), 전기보일러(11.2%), 프로판가스(LPG) 보일러(6.2%), 연탄보일러(3.0%), 지역난방(1.9%) 등의 순서를 보임¹⁶⁾

표 5-7. 난방시설 유형(2013년)

(단위: %, 명)

구분	중앙난방	지역난방	도시가스보일러	기름보일러	프로판가스(LPG)보일러	전기보일러	연탄보일러	재래식아궁이	기타	
농어촌(2,737명)	0.8	1.9	33.9	38.8	6.2	11.2	3.0	0.6	3.6	
읍면	읍(1,221명)	1.2	2.5	55.7	23.3	9.3	3.8	1.9	0.1	2.2
	면(1,516명)	0.4	1.5	16.4	21.2	3.7	17.2	3.9	0.9	4.8
도시(1,189명)	9.8	15.6	69.9	3.6	0.2	0.6	0.2	0.0	0.1	

자료: 농촌진흥청, 2013년도 농어업인복지실태조사

- 농촌지역의 월평균 난방비 지출금액은 19.7만 원으로 도시에 비해 월 평균 5.2만 원을 더 지출하는 것으로 나타남(농촌진흥청 2014)
 - 도시지역의 주된 난방형태인 도시가스 보일러 이용층은 월평균 13.2만 원을 지출하고 있음. 반면에, 농촌지역의 주된 난방 형태인 기름보일러 이용층은 월평균 23.6만 원의 난방비를 지출하여 도시와 약 10.4만 원 정도의 차이를 보임

16) 농촌진흥청(2014) 참고

□ 상수도 시설 현황 및 수질 만족도

- 농촌지역 상수도 시설은 광역 및 지방 상수도의 비중이 71.8%로 가장 높았으며, 이어서 마을상수도 17.1%, 자가상수도 10.8%의 순서로 집계됨(농촌진흥청 2014)
 - 읍 지역의 마을상수도는 9.5%인데 비해 면 지역의 마을상수도는 23.4%로 비교적 높은 편임

표 5-8. 상수도 이용 현황(2013년)

(단위: %, 명)

구분	광역 및 지방상수도	마을상수도 (간이상수도)	자가상수도 (지하수, 우물)	없음	
농촌(2,749명)	71.8	17.1	10.8	0.2	
읍면	읍(1,223명)	85.8	9.3	4.6	0.3
	면(1,525명)	60.6	23.4	15.9	0.1
도시(1,845명)	99.7	10.8	0.1	0.0	

자료: 농촌진흥청, 2013년도 농어업인복지실태조사

- 먹는 물 수질에 대해서는 만족(매우 만족, 다소 만족)한다는 응답이 59.3%로 나타났으며, 불만족하다는 응답은 7.2%로 낮았음(농촌진흥청 2014)
 - 그러나 자가상수도 사용자의 응답 결과만을 보았을 때, 불만족하다는 응답 비율은 33.5%로 광역 및 지방상수도나 마을상수도에 비해 상대적으로 높은 비율을 기록함

표 5-9. 먹는 물 수질 만족도(2013년)

(단위: %, 명)

구분		매우 만족	다소 만족	보통	다소 불만족	매우 불만족
농어촌(2,749명)		18.3	38.9	33.4	6.1	1.2
상수도종류	광역 및 지방상수도 (1,968명)	21.8	39.6	33.8	4.3	0.5
	마을상수도 (468명)	18.3	43.9	30.5	6.9	0.3
	자가상수도 (297명)	14.1	26.9	35.5	16.6	6.9

자료: 농촌진흥청. 2013년도 농어업인복지실태조사

2.2. 정책 동향

□ 정부의 지역 희망(HOPE) 프로젝트와 지역행복생활권 기반 확충

- 지역발전위원회에서 2013년 7월 발표한 ‘지역 희망(HOPE) 프로젝트’에 포함된 6개 중점 추진 과제 중 하나로 ‘지역 행복생활권 기반 확충’ 분야가 제시됨(지역발전위원회 2013)
 - 지역 행복생활권 기반 확충의 일환으로 ① 지역 중심지 활력 증진, ② 주민 체감 생활 인프라 확충, ③ 주민 주도·협력 발전 체계 구축을 추진 하며, 농업·농촌 분야에서는 다음과 같은 과제들을 추진함
- 지역 중심지 활력 증진을 위해 농촌 중심지를 배후마을에 대한 교육·문화·복지 등 기초서비스 전달의 거점으로 육성함
 - 기존 유희시설을 활용하여 ‘농어촌 복합서비스센터’를 설치, 교육·문화·복지센터 등의 통합 기능을 수행할 수 있도록 지원
- 난방비 부담 완화, 주거 환경 개선 등 주민 체감 생활인프라 확충을 추진

- 산업부가 중심이 되어 맞춤형 에너지 공급체계를 구축하며, 도시가스 배관설치가 어려운 지역은 LPG 소형 저장탱크 보급을 확대
 - 슬레이트지붕 철거(환경부), 농촌주택개량·농촌마을리모델링(농식품부) 등 주거환경 개선을 위한 사업을 추진
- 지역 주도과 지자체 간 협력에 기반한 발전체계를 구축함
- 창조적 마을 만들기 사업을 추진하며, 현장포럼 활성화, 지역공동체 육성을 도모함
 - 귀농·귀촌인의 정착과 지역사회 활동 참여를 지원함
 - 지역 간 연계·협력 강화를 위해 생활권협력사업을 확대 추진함

□ 마켓타운 이니셔티브(영국)¹⁷⁾

- 영국에서는 인구 규모가 2,000명에서 20,000명 이하인 1,000개가 넘는 마켓타운을 정책 대상으로 삼고 있음
- 다만, 마켓타운의 규모보다는 주변 농촌에 대한 서비스 기능을 더욱 중요시하여 주변 농촌을 포함하여 계획을 수립·추진
 - 마켓타운에 필요한 시설 배치 기준 등에 있어서는 인구 규모에 따라 10,000명에서 25,000명 이하인 마켓타운과 2,000명에서 10,000명 미만인 마켓타운으로 구분
- 마켓타운 프로젝트 진행 과정은 진단 과정과 실행계획을 수립하는 과정으로 구성됨. 그 과정은 마켓타운 파트너십 형성 → 지역사회의 참여 확보 → 마켓타운 진단 완료 → 비전 설정 → 실행계획 수립 → 사업 추진 → 파트너십 유지 등 7단계의 과정을 거침
- 파트너십(Partnership)의 형성 및 추진
- 파트너십은 마켓타운 계획수립 과정의 전제 조건으로서 마켓타운과 주

17) 영국의 마켓타운 정책에 대한 이하 내용은 김정연 등(2014: 32-37)을 참조

변 농촌의 중요한 이해관계를 대변하기 위해 만들어지며, 마켓타운에 대한 분석·진단(Healthcheck), 비전 수립, 실행계획 수립 등의 후속작업 수행을 위한 조직임. 즉, 파트너십은 마켓타운의 기본현황을 진단하고, 주민들에게 경험을 토대로 미래상을 그리게 하며, 궁극적으로 이를 실행하기 위한 조직체

- 파트너십에는 Healthcheck을 수행할 협력자와 긴밀히 협조하여 일할 코디네이터(Coordinator)가 필요하며, 분석·진단과 실행계획(Action Plan)을 준비하기 위해서 파트너십과 긴밀한 연계 하에 업무 추진
- 실무집단(Working Group)은 실제로 지역의 특정 사항을 체계화하고 분석·진단 항목을 결정하여 그 결과를 지역사회에 배포하고 실행계획을 수립함

○ 마켓타운 분석·진단(Healthcheck) 및 비전 제시

- 마켓타운의 실상을 개략적으로 파악하는 일부터 시작하여 환경, 경제·사회와 커뮤니티, 교통과 접근성 등의 주요 주제에 대해 아래와 같이 파악
- 비전은 마켓타운과 주변지역의 이슈를 새로이 정립하고, 분석·진단에 근거한 SWOT 분석에서 힌트를 얻으며, 파트너십 구성원들이 지향하는 목적과 중요도를 고려하며, 이를 달성하기 위한 파트너십의 역량과 가용자원을 측정하며, 합의에 의한 의사결정을 도출

○ 실행계획(Action Plan)

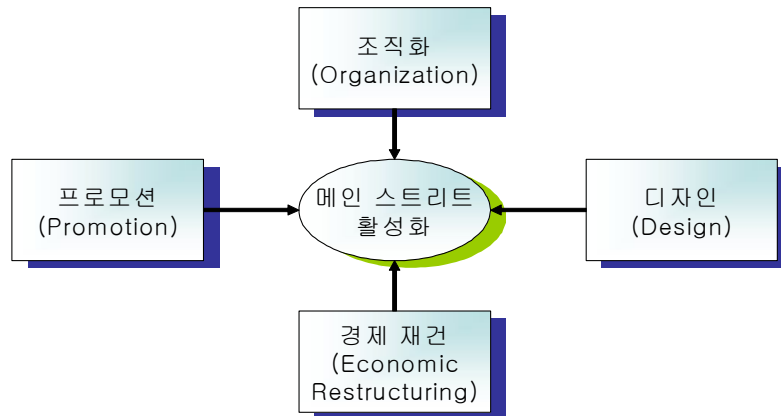
- 실행계획은 ‘환경’, ‘지역경제·소도읍 중심시가지(Town Center)’, ‘사회·커뮤니티’, ‘교통·접근성’ 등의 부문으로 나누어서 수립하게 되며, 그 각각의 사업에 대해서 사업명, 우선순위, 개요, 관련기관, 비용, 재원조달 등의 항목으로 기술
- 또한 각각의 사업들은 연관된 사업들로 그룹화하며, 그룹화된 사업의 특징과 사업효과를 제시

□ Main Street Program(미국)¹⁸⁾

- 메인 스트리트 프로그램은 주로 인구 5,000~50,000명 규모의 도시와 소도읍의 쇠퇴를 방지하기 위하여 그 중심시가지를 활성화하는 사업
 - 메인 스트리트 프로그램은 중앙정부나 지자체 등의 행정 주도가 아닌 비정부기구가 주축이 되어 행정기관뿐만 아니라 민간과의 협력을 통한 파트너십에 의해 추진되는 사업이며, 주민 참여를 바탕으로 지역의 역사문화자원을 보존하고 활용하는 기본 이념 아래 지역의 경제, 문화, 사회, 관광 등 종합적인 발전과 활성화를 도모하고자 하는 사업
- 메인 스트리트 프로그램은 4가지 접근방식(Four-Point Approach)이 상호작용토록 하여 지속가능한 지역활성화를 도모
 - 조직화(Organization)는 메인 스트리트 프로그램의 효율적인 실행을 위하여 적절한 인적자원과 재원을 조달하고 본 사업의 근간조직인 이사회나 상임(운영)위원회 등을 구성
 - 프로모션(Promotion)은 사업지구의 긍정적인 이미지를 살려 소비자나 투자자에게 사업지구 내에 생활, 근로, 쇼핑, 놀이 등을 유도하고 투자를 유치하는 활동임. 또한 거주자, 투자자, 사업가와 방문객들을 대상으로 홍보, 특별 이벤트, 마케팅 캠페인 등을 통하여 지역을 긍정적 이미지로 바꾸어 나가는 것이며, 이런 활동은 고객이나 투자자들에게 신뢰를 주고 나아가서는 투자를 유치하고 왕성한 상업 활동을 가능하게 함

18) 미국의 Main Street Program에 대해서는 김정연 등(2014: 43-46)을 바탕으로 정리

그림 5-2. 메인 스트리트 활성화를 위한 4가지 접근방식



자료: 김정연 등(2014: 44) 인용

- 디자인(Design)은 중심시가지에 역사적 건조물이나 보행자 중심 가로 등 양호한 물리적 환경으로 조성하는 것을 말함. 상가 디스플레이, 주차장, 건물, 신호등, 도로표지판 등의 정비를 통하여 매력적인 방문지가 되도록 환경을 조성. 디자인 활동에는 역사적 건축물의 개보수나 유지관리, 건물의 신축, 디자인 관리시스템 구축과 장기계획 수립 등이 포함됨
- 경제재건(Economic Restructuring)은 경제 기반을 확장하고 다양화하여 지역의 경제적 자산 가치를 높이고 경쟁력을 강화하기 위한 활동을 말함. 또한 이 프로그램을 통하여 기존 사업자와 신규 사업자 간의 경쟁을 유도할 수 있고 최신 고객들의 수요에 부응할 수 있는 상업 지구를 구축함

□ Business Improvement District(미국)¹⁹⁾

- BID는 도시 또는 소도읍 중심시가지의 침체된 상권 또는 지역산업 활성화를 위해 환경정비를 추진하여 중심시가지가 경제성장 엔진으로서 지역사회

19) 김정연 등(2014: 43)을 바탕으로 정리함

의 구심적 역할을 수행토록 하는 데 목적이 있음

- BID는 중심시가지의 일정 지구를 대상으로 지역 내 부동산 소유자 및 사업자 대다수의 동의를 얻은 뒤, 그 지구의 부동산에 대해서 연상면적 또는 자산가치에 대한 일정 비율의 부담금을 특별세 또는 특별요금 형태로 부과하여 해당지역에서 필요로 하는 시설, 설비, 서비스 등의 상업활동 활성화 재원을 조달
- BID의 역할 및 사업내용은 첫째, 소비자(지역) 마케팅-홍보, 관측, 이벤트, 고객안내서비스 등, 둘째, 지구내 환경관리-거리 청소, 낙서제거, 조경 등, 셋째, 기반시설 개선-가로등, 쓰레기통, 이정표 등 설치 및 관리, 넷째, 안전관리-공공안전요원, 치안, 다섯째, 사업발전-상점 공실률 최소화, 테넌트 유치 및 관리, 여섯째, 조사 및 계획 수립-실태조사, 모니터링, 재개발 프로그램 계획 등
- BID의 재원은 첫째, 수익자 부담원칙(부담금), 둘째, 사업기간(3-5년) 세금의 형태(자산세의 5~6%) 또는 운영주체 권한으로 확보, 셋째, 이벤트 수익금, 지자체 조성기금, 채권발행 등으로 확보 등을 통해 조달

□ 농촌우수거점(프랑스)²⁰⁾

- 프랑스의 ‘농촌 우수거점’ 정책은 프랑스가 지방분권 정책의 일환으로 지방의 산업, 고등교육, 연구, 공공 및 민간의 다양한 주체로 구성된 클러스터를 조직하여 경제 및 혁신 분야의 시너지 효과를 얻기 위해 추진한 경쟁거점 정책(Pole de competitivite)을 농촌에 적용하여 수립한 정책임
- 프랑스의 ‘농촌우수거점’은 농촌의 잠재성을 발굴·개발하여 지역경쟁력을 강화하기 위한 프로젝트 공모 사업으로, ‘농촌공간 및 국토정비부’와 ‘식품 및 농·어업부’ 장관이 공동 주관하고 ‘국토정비 및 지역매력 범부처청(DATAR)’이 시행

20) 프랑스의 농촌우수거점에 대해서는 성주인 등(2012c: 44-46)을 바탕으로 정리함

- 분배 방식의 개발이 아닌 경쟁과 심사를 통해 가능성 있는 프로젝트를 선발하여 낙후 지역을 개발
 - 국가 단위로 공모를 실시하여 농촌 지방의 고용, 혁신 분야의 창의성이 있는 프로젝트를 선정, 인증하고 재정 지원
- 선정된 프로젝트는 농촌공간의 역동성을 제고하고 관련된 주체들의 참여를 이끌어내어 농촌공간 내에서 프로젝트를 통해 경제 주체들 간 파트너십을 형성하는 원동력을 제공할 수 있어야 함
- 이러한 분위기 조성을 위해서는 지방자치단체 및 공공 분야와 기업과 민간협회(association)의 협력이 매우 중요
- 농촌경쟁거점 공모는 현재까지 2세대에 걸쳐 실시되었음
- 2006년에 선발된 제 1세대 농촌 우수거점 프로젝트는 자연, 문화, 관광자원 홍보 및 활용(41%), 천연자원(Biomasse, 지열, 태양열, 오물) 활용(21%), 공공 및 민간 서비스 제공 및 귀촌 인구를 위한 경제, 보건, 사회 분야의 지원(14%), 제조업, 장인산업, 지역 산업 개발(16%) 등 크게 4가지 분야에 걸쳐 있음
 - 농촌우수거점 제2세대 공모는 2009년에서 2010년에 걸쳐 두 차례 실시되었다. 1차 공모에서 114개 프로젝트, 2차 공모에서 150개 프로젝트로 총 264개 프로젝트가 선정됨. 농촌우수거점 제2세대 사업의 주력 분야는 서비스, 지역경제였음

□ 한계마을정책(일본)²¹⁾

- 한계마을은 65세 이상 인구의 비율이 50% 이상으로 고령화가 진행되어 공동체의 기능 유지가 한계에 달한 상태의 마을을 의미
- 한계마을정책의 내용

21) 해당 내용에 대해서는 정회훈(2012), 조영재 등(2013)을 바탕으로 정리함

- 마을재생: 도농교류, 정주대책 마련, 지역산업 육성, 생활정비 등
- 마을의 재편
 - 행정적 재편: 인근 마을과의 통합·합병이나 중심마을로 한계마을의 흡수, 행정구역의 변경 등 행정적 측면에서 재편성을 도모
 - 기능적 재편: 중심마을의 기능 강화, 마을간의 협력에 상호보완 대책 마련, 가까운 초등학교를 단위로 복수의 마을이 새로운 광역적 조직을 형성하여 마을기능을 분담, NPO에 의한 기능보완 등 기능적 측면에서 재편성을 도모
 - 공간적 재편: 마을의 소멸 등에 의한 마을의 공간적 이전 및 재편성을 도모

표 5-10. 일본의 한계마을에 대한 단계적 지원방안

단 계	내 용	지 원 방 안
한계화 초기	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 인구가 급격히 감소되어 마을기능 유지 또는 일부 악화 ▪ 기능의 후퇴국면 ▪ 마을규모가 일정 단계에 이르면 마을기능 급속 저감 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 광역적 커뮤니티(주민 자주적 자치구)의 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 소극적(수비형) 마을 : 지역자원관리 - 적극적(공격형) 마을 : 주민 자주적 자치구(복지 커뮤니티비즈니스) ▪ 4개의 경제 <ul style="list-style-type: none"> - 6차산업형 경제, 지역자원보전형 경제, 교류산업형 경제, 작은 경제 ▪ 지역 자긍심 재건운동
한계화 중기	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 인구가 한층 더 감소되어 마을기능이 급격히 악화됨 ▪ 생활상 기능의 후퇴국면 ▪ 마을이 무인화되기 전에 마을기능 및 활동이 소멸됨 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민에 단념시키지 않는 대응 <ul style="list-style-type: none"> - 중산간지역직접지불제도의 의의 : 지역에 대해 정부는 관심 가진다 - 행정의 눈(항상 보고 있다-이것이 없으면 단념에 임계점으로 넘어감) - 외부의 눈(도농교류의 의의): 의식적인 “따뜻한 모니터링” 농업상의 기능 후퇴에 대응한 대책 - 중산간지역직접지불제도 + 토지, 물, 환경보전 향상 대책 ▪ “조방적 공간관리” 실현을 위한 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 지켜야 될 공간(농지, 임지, 택지) 등을 최소한의 노동력으로 유지·관리 - 동물의 힘을 빌리는 공간관리(다락논, 방목 등) - 조수피해를 확대시키지 않는 조방화의 연구
한계화 말기	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 마을인구는 극소수만 남아 마을기능이 소멸됨 ▪ 집회 등이 열리지 않음 ▪ 최종적인 무인화까지는 비교적 긴 시간이 걸림 ▪ 소멸의 시기는 특정하기 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 임계점을 넘기고 있다는 사실에 대해 주민간 공유(워크숍) <ul style="list-style-type: none"> - “곳곳하게 살아 있는 현상”이 발생할 가능성의 확인 ▪ 앞으로의 생활에 대해 선택지 제시와 주민에 의한 주체적 판단 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 도시의 자녀에의 지원, 개별퇴출의 스캐줄화, 집단이전 등 ▪ 마을 정리 준비 <ul style="list-style-type: none"> - 마을에 축적된 지혜와 재산을 보존하는 archive 활동 - “1개 마을이 없어지는 것은 1개의 도서관이 없어지는 것에 필적하는 지적 후퇴이다”라는 것을 국민적 공유화

자료: 이창우·정용한(2013: 22)

□ 지자체 간 연계를 통한 정주자립권 정책(일본)²²⁾

- 일본은 총무성 주관으로 '09년 이후 정주자립권 정책을 추진
 - 인구 5만 명 이상 중심성을 갖춘 시가 중심시(中心市) 선언 후 주변 시정촌과 1:1 협약을 맺어 정주자립권을 형성
- 현재 중심시 요건을 충족한 253개 시 중 85개 시가 중심시 선언을 하였고, 공생비전을 완료한 권역은 75개임(참여 시정촌 339개)
 - 총무성은 매년 특별교부세를 중심시에 4천만엔, 주변 시정촌에 1천만엔 지원(시설 유지·운영, 교육, 홍보 등 S/W사업에 투입)
 - 의료특별교부금, 지역활성화채 상환, 지역인재 파견 등 별도 지원
- '집중'과 '네트워크'라는 기본 전략하에 중심지 기능을 유지하고 주변 시정촌의 생활서비스 공급을 효율화하는 데 초점
 - 협력분야는 ① 생활기능 강화(의료, 복지, 교육, 토지이용, 산업진흥) ② 연결과 네트워크 강화(ICT인프라 및 도로·교통 인프라 정비 등) ③ 권역 관리역량 강화(인재육성, 직원교류 등)
- 작지만 주민생활과 밀접한 소프트 사업을 중심으로 추진
 - 지출 목적이 특정되지 않은 교부금으로 의료기관 운영, 커뮤니티 교통 운영 등 주민밀착형 서비스 지원에 초점
 - * 버스회사의 교통취약지역 노선 신설에 따른 적자 지원 등
 - 하드웨어 지원보다는 지자체 고유사업 또는 시설물 활용 프로그램이 중심을 이룸

22) 일본의 정주자립권 정책에 대해서는 송미령 등(2013b)을 참조

3. 제3차 기본계획의 방향 및 과제

3.1. 부문 목표와 추진 전략

3.1.1. 부문 목표

□ 공동체 주도의 살기 좋고 편리한 정주기반 및 생활권 구현

- 공동체 주도의 농어촌 지역 개발을 유도하는 한편, 기초생활 인프라 등 정주기반을 개선함으로써 지속가능한 생활권 구현
 - 정주단위 간 연계 강화 및 생활권 구현
 - 지역 공동체가 주도하는 생활체감형 지역개발 확산
 - 상·하수도, 에너지 비용 절감 등 기초 생활환경 정비
 - 고령자 등 취약계층에 대한 주거환경 개선

3.1.2. 추진 전략

- 목표를 달성하기 위한 추진 전략으로, ① 정주공간 활성화 및 농어촌 생활권 구현, ② 공동체 주도의 상향식 지역개발 확산, ③ 주민 체감형의 기초생활 기반정비, ④ 수요자 맞춤형 주거 여건 개선 지원을 제시

□ 정주공간 활성화 및 농어촌 생활권 구현

중심지 활성화 및 중심지와 마을 간 연계 발전을 통해 생활권을 체계화하고 주민 체감형 연계·협력 사업의 발굴로 정주기반 마련

- 농촌 중심지 및 생활권 정주 기반 강화
- 농어촌 특성을 고려한 수요 대응형 교통서비스 확대
- 주민 체감형 생활권 연계협력사업의 발굴 및 지원

□ 공동체 주도의 상향식 지역개발 확산

주민 주도의 상향식·역량 수준별 지역개발로 자립적 발전을 유도하고 도시민 재능기부 등을 통해 공동체 활력 증진

- 주민주도 프로그램 지원 확대
- 농촌 마을 실태 진단 및 맞춤형 지원
- 공동체 활력 증진 대책 마련

□ 주민 체감형의 기초생활 기반정비

상하수도, 에너지 비용 경감, 정보기반 확충 등 농어촌 어디에 거주하든지 주민 스스로 만족할 수 있는 수준의 기초생활 인프라 정비

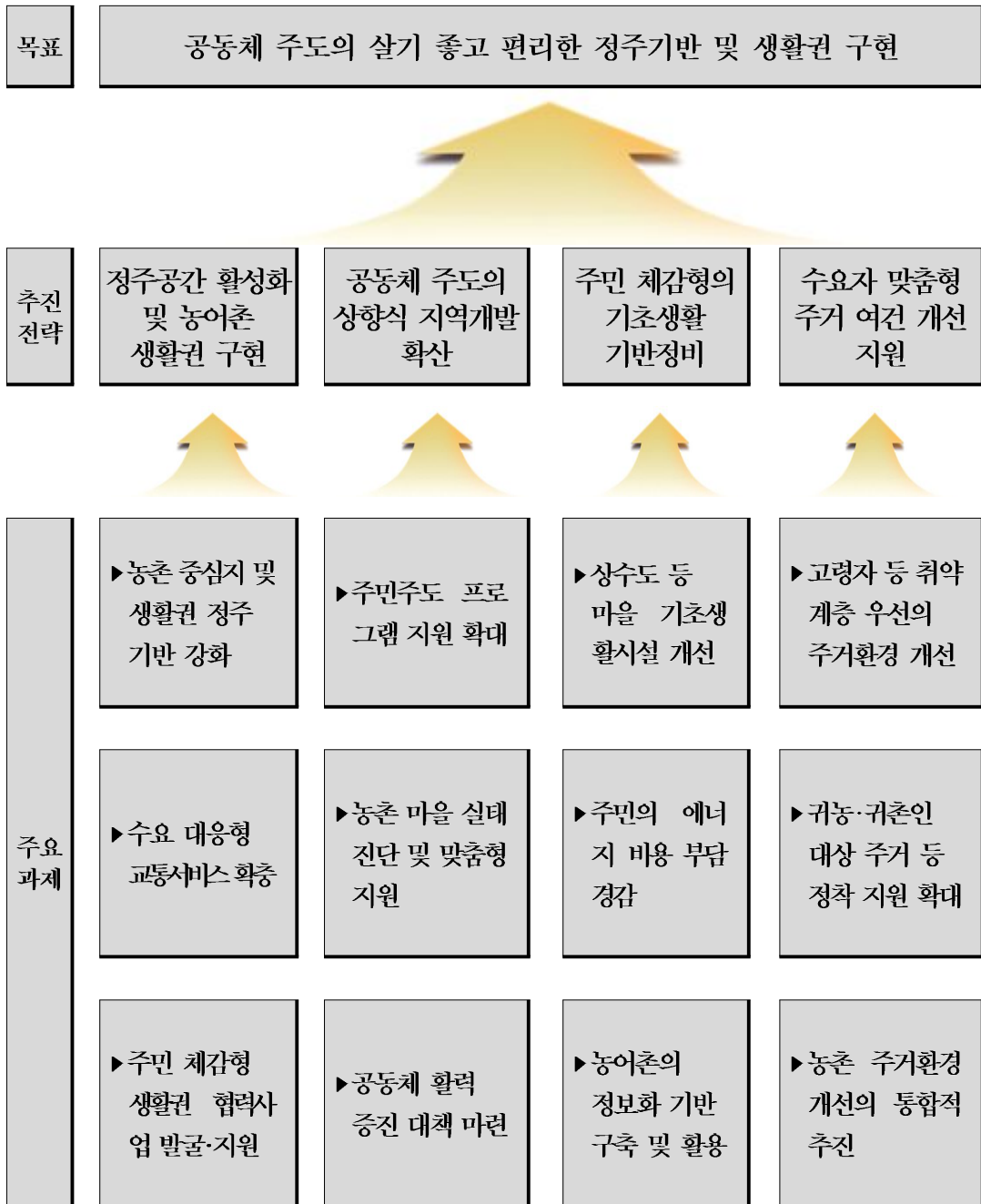
- 상하수도 등 마을의 기초생활시설 개선
- 주민의 에너지 비용 부담 경감
- 농어촌의 정보화 기반 구축 및 활용

□ 수요자 맞춤형 주거 여건 개선 지원

취약계층, 독거노인 등 농어촌에 거주하는 다양한 주거계층의 수요에 부합하는 주거 여건 개선 프로그램 지원

- 고령자 등 취약계층 우선의 주거환경 개선
- 귀농·귀촌인 대상 주거 등 정착 지원 확대
- 농촌 주거환경 개선의 통합적 추진

표 5-11. 정주생활기반 부문의 목표·전략·과제



3.2. 세부 과제

3.2.1. 정주공간 활성화 및 농어촌 생활권 구현

□ 농촌 중심지 및 생활권 정주 기반 강화

- 배후 마을에 대한 파급효과가 큰 중심지의 거점 기능 육성
 - 수위 중심지인 시·군청 소재지와 거점 읍·면 또는 교통 결절에 위치하여 중심 기능이 우세한 읍·면 소재지를 선별 육성
 - 생활서비스, 산업·경제, 사회·문화활동 등 중심지 선도사업 부문을 다변화하여 다양한 분야의 사업 추진 유도
 - 주민참여에 의해 다양한 재생기법을 지역 실정에 맞게 적용하고, 시설·프로그램을 연계·복합화하며, 동일 사업에 하드웨어사업과 소프트웨어 사업을 복합적으로 추진
- 일반 면소재지에 대해서는 창의적인 마을 만들기 방식을 접목한 중심지 사업을 지속적으로 추진
 - 배후마을 주민을 연계한 소재지의 지역공동체 활동 지원에 초점을 두되, 농어촌의 기본적인 삶의 질 유지에 필요한 기초생활서비스를 공급
- 읍·면 소재지 상권 활성화를 위한 중심상점가 및 전통시장 지원책(중기청) 연계 강화
- 한계·과소화마을에 대한 지원 방향 정립 및 지역별 대책 추진 유도
 - 과소화마을에 대해 지역 차원의 실태 진단을 통한 정비 시책을 추진하도록 유도
 - 기존 지역개발사업(마을개발, 빈집정비 등) 추진 시 과소화마을 정비의 연계 추진 방안을 모색
 - * 예컨대, 마을 인프라 정비 시 과소화마을 분포 지역에서는 주민 수요 조사에 바탕을 두어 복수 마을들을 통합하여 주민 이주 단지 조성 등을 추진하는 사업 모델을 적용할 수 있음

□ 농어촌 특성을 고려한 수요 대응형 교통서비스 확충

- 대중교통 취약지역의 수요대응형 교통서비스 도입 확대
 - 대중교통 미운행 및 취약지역에 콜방식 교통수단(소형버스) 투입
 - 교통결절점(버스정류장)까지 운행하는 셔틀 형태 교통 수단 운행
- 농어촌 버스운송사업에 소형승합차(11~15인승) 운용 허용
 - 이와 병행하여 농어촌 지역 버스 손실 보상 지속 추진
- 도서지역 주민 교통 불편 해소
 - 선박 노후화 추세를 감안, 국고여객선 건조 척수 확대
 - 도서지역 주민의 여객선 운임 지원을 확대

□ 주민 체감형 생활권 연계협력사업의 발굴 및 지원

- 지역행복생활권 정책과 연계한 광역적 생활서비스 확충
 - 시·군의 경계를 넘어서 상위 중심지와 배후 농촌 지자체 간 광역적 서비스를 공동·상호 이용 확대
 - 협력 내용도 다양한 분야를 망라해서 발굴토록 함
 - * 연계 교통서비스 제공, 환경시설 공동 설치 운영, 귀농귀촌 지원, 지역 역량 강화 활동 등의 생활 인프라 분야
 - * 일자리 창출과 지역특화산업 육성, 지역농업 개발, 6차산업화 등 일자리 분야
 - * 교육 여건 개선과 지역대학 협력, 평생교육 등 교육 분야
 - * 문화체육시설과 프로그램 운영, 관광자원 개발, 환경 보전 등 문화 및 생태 분야
 - * 보건의료 서비스, 거점 복지센터 운영 등 복지·의료 분야

3.2.2. 공동체 주도의 상향식 지역개발 확산

□ 주민 주도 프로그램 지원 확대

- 현장포럼과 연계한 창조적 마을 만들기 확대 추진
 - 현장포럼을 통한 마을발전계획 수립 및 주민 역량 강화 지원
 - ‘색깔 있는 마을’ 육성과 단계적인 마을사업 지원체계 확립
- 광역 중간지원조직(농촌활성화지원센터)의 마을만들기 현장포럼 지원 등 기능 활성화
 - 주민 주도의 공동체적 활동을 지원하고 마을만들기를 지원하는 통합적인 전문가 조직으로 역할 정립
 - 시·군 단위 등 현장의 다양한 중간지원조직 구성 유도 및 타 마을만들기 광역 단위 조직과 협력
- 지역공동체 리더 육성 프로그램 확대
 - 주민 주도 마을 발전과 공동체 활성화를 주도할 핵심리더 10만 명 양성
 - * 기존 교육·훈련 프로그램에 핵심리더 역량 강화 과정 운영
- 주민주도형 마을사업 체계화를 위해 농촌 공동체 활성화 지원법 제정 추진

□ 농촌 마을 실태 진단 및 맞춤형 지원

- 농촌 마을 공동체 실태 진단을 통한 지역별 맞춤형 지원 유도
 - 농촌 마을 과소화·공동화 등에 대응하여 마을 유형별 맞춤형 관리가 이루어지도록 체계적인 마을 실태 조사 작업 추진
 - * 일본의 집락조사 사례 등을 참고로 삼아 정부 차원에서 마을 실태 조사를 통해 유형별 활성화 정책 방향을 마련

- 마을 단위 공식 통계가 부족한 현실을 고려, 커뮤니티의 실상 파악, 마을 공동체의 형성을 위한 지원방안 마련 등을 위한 기초자료로 활용
- 실태 조사 결과를 바탕으로 마을 단위의 맞춤형 지원체계 지원을 위해 지역공동체 진단지표 개발을 추진

□ 공동체 활력 증진 대책 마련

- 도시민의 재능나눔 활성화로 공동체 활력 증진
 - ‘스마일재능뱅크’를 통해 도시민의 농어촌 재능나눔 활동을 매칭·지원하고 재능나눔운동본부를 통해 범국민 캠페인 전개
 - 지역자원을 활용한 재능나눔 확산을 위해 지역 네트워크 활성화
- 귀농어귀촌인의 안정적 정착을 위해 단계별 맞춤지원 강화
 - 귀농어귀촌종합센터, 박람회 등으로 정보·상담서비스 제공
 - 전문가 풀, 귀농설계사 등과의 상담을 통해 초기 어려움을 해소하고, 청년층 창업, 대학교 특별 과정 등 귀농귀촌 교육 확대

3.2.3. 주민 체감형의 기초생활 기반정비

□ 상수도 등 마을의 기초 생활시설 개선

- 농어촌 상수도 시설의 지속적 확충
 - 면단위 상수도 보급률을 '17년까지 80%, '19년까지 82%로 제고
- 상수도 미보급 지역에 수도시설 확충사업 추진
 - 안전한 수돗물 공급을 위해 갈수기, 가뭄 등에 취약한 농어촌에 정수장, 취수장 등 수도시설 신설

- 마을 간이상수도 수질 개선
 - 지자체에서 주관하여 지속적으로 수질 점검·관리
 - 심층 지하수 개발, 노후시설 교체, 통합관리센터 구축 등으로 기존 정수 시설과 연계한 통합 운영 방안 마련
- 농어촌지역 하수도 확충·정비
 - 농어촌 지역 하수도 미보급 지역에 하수도시설 설치를 지원하여 수질오염 방지 및 생활환경 개선

□ 주민의 에너지 비용 부담 경감

- 도시가스 공급배관 확충 시 농어촌에 우선 지원
 - 도시가스사에서 투자효율이 낮아 배관투자가 곤란한 농어촌 등 소외지역에 대해 도시가스 공급배관 구축시 정부에서 용자 지원
- 도시가스 미공급지역 LPG 소형저장탱크 보급으로 농촌 주민 연료비 절감
 - 농어촌 마을에 LPG 소형저장탱크 및 배관망 시공비 지원
 - 용기 대신 저장탱크 단위 공급으로 유통비용 절감 및 소비자가 인화 효과를 도모
 - LPG 용기공급 대비 20~30% 공급가격 인하, 안전성과 편리성 대폭 향상
 - * LPG 소형저장탱크 보급 : ('15) 35 → ('16) 22 → ('17) 22 → ('18) 22

□ 농어촌의 정보화 기반 구축 및 활용

- 농촌 정보화마을 활성화 지원
 - 전자상거래 활성화 및 스마트폰 등 뉴미디어 확산에 따른 홍보 강화
- 농어촌 어디에서나 IPTV 시청을 위한 광대역 통합망 구축
 - 도·농간 ICT 인프라 격차 해소를 위해 광대역 통합망 구축 지원

* '17년까지 정부·지자체·통신사가 공동으로 전국 50세대 미만 행정리 (13,217개)에 100MB급 인터넷이 제공되는 광대역통합망 구축

- 농어촌의 경제활동(생산, 유통 등)과 생활 여건(의료, 교육, 문화 등)을 ICT로 개선하는 행복한 농어촌 만들기 프로젝트 추진('15)
 - '15년 기획 연구를 거쳐 관계 부처(미래부, 산업부, 교육부, 복지부 등) 협업 추진
 - 농어촌 마을 유형별로 ICT 기반 '행복한 농촌 모델 시범사업' 방안을 마련하고, 부처 간 협업을 통해 모델별 현장실증('16~)

3.2.4. 수요자 맞춤형 농어촌 주거환경 개선 확대

□ 고령자 등 취약계층 우선의 주거환경 개선

- 고령자맞춤형 공동시설(공동생활홈, 급식시설, 목욕탕 등) 조성을 통해 농촌 고령자의 주거·영양·위생 등 기본적 생활여건 개선 도모
 - 마을회관 등 기존 공공시설을 리모델링하여 공동시설로 활용
 - 시설 조성 시 고령자를 감안한 입지선정(마을 중심지) 및 설계(무장애, 유니버설 디자인)를 적용하여 수요자 맞춤형 서비스 제공
 - * 시범사업 추진('14~'15) 후 사업 모델을 구축('15.12)하여 확산 유도
- 아울러 농촌의 고령 노인 가구를 배려한 barrier free 마을 조성 방안에 대해 연구 추진
- 농촌지역 고령 독거노인 등 소외계층을 대상으로 집 고쳐주기 사업 추진으로 취약계층의 주거복지 향상
 - 화장실, 지붕개량, 도배 및 장판교체, 보일러 시공 등 주택상황에 따라 시급한 부분 개보수 추진
 - * 매년 450가구 내외, 가구당 3백만 원 이내²³⁾

- 30년 이상 된 노후 슬레이트 주택(19만 동)을 '21년까지 철거
 - * 철거비 지원: 가구당 국고 지원 144만 원(지방비 포함 최대 288만 원)²⁴⁾
- 주거급여 지원 대상인 저소득 취약계층 주민의 주택개량 지원
 - 주택노후도 등에 따라 경·중·대보수 지원(최대 950만 원)²⁵⁾

□ 귀농·귀촌인 대상 주거 등 정착 지원 확대

- 귀농·귀촌인의 주거 수요에 대응하여 상태가 양호한 빈집에 대해서는 리모델링을 통해 귀농인의 집 등으로 활용토록 유도
 - 민간조직이 협동조합이나 민관협력체, 중간지원조직 등 다양한 형태로 조직을 갖추어 주택 리모델링, 임대 등 농촌 주거 분야에서 활동하는 모델을 발굴하며 이를 확산(성주인 2012)
 - * 영국의 농어촌 주택 공급활성화 단체(Rural Housing Enabler)
 - 지자체 자체적으로 귀농·귀촌 수요에 대응한 농촌형 임대주택 모델 개발을 추진토록 하되, 도시민 농촌 유치 지원사업 및 포괄보조사업의 S/W 사업비를 통해 주택 분야 민간조직의 활동을 유도
 - 귀농·귀촌인 주거 제공 시 취약계층이 입주할 수 있는 공동생활홈을 연계 운영하는 방안도 검토(주민 반대, 지역활력 저하 등 부작용 문제도 동시에 검토하는 것이 바람직)
 - * 주거비는 주택 바우처 방식으로 보조
- 신규마을 개발계획 수립 시 지역사회 연계 방안을 마련
 - 귀농·귀촌인의 영농, 지역사회 활동 참여 계획 등이 구체적인 수준으로 마련된 곳에서 사업이 시행되도록 지침 제시

23) 다솜동지복지재단. 2014. 농어촌 집 고쳐주기 운동 - 희망 가꾸기(실적보고서)

24) 환경부. 2014. 2014년도 슬레이트 철거 지원 사업 안내서

25) 국토교통부 보도자료(2014.10.29.) “저소득 자가거구에 대한 주거급여 개편방안 확정”

- 신규마을 개발 규모를 조정하거나 입지 유형(소재지형이나 배후마을형)에 따라 사업 규모의 기준을 설정하는 등 기존 신규마을 사업의 발전 방안을 검토

* 소규모 5호 신규마을 개발시 공공시설(공유시설) 기준 마련 검토

□ 농촌 주거환경개선의 통합적 추진

- 농촌주택개량, 빈집정비, 노후·불량주택 지붕 개량, 슬레이트 처리(철거) 사업 등 농촌주거환경개선사업의 통합적 추진
- 슬레이트지붕 철거와 주택 개량을 일체적으로 추진
- 농촌 슬레이트 지붕 주택 개량 지원 확대
 - * '15년 이후 슬레이트 주택 조기 철거를 위해 관계부처 협의를 거쳐 철거비 국고 지원을 가구당 철거비 수준으로 상향 조정 추진(환경부)
- 농촌 빈집 철거 및 정비
- 아울러 사회취약계층(기초, 차상위, 독거노인 등)에 대해서는 지붕개량비 중 일정액을 지원하는 방안 검토

○ 거점마을 중심의 농촌 마을 주거환경 정비의 추진

- 정주생활권의 중심적 역할을 수행함에도 기반이 열악한 마을 또는 권역 단위로 기초인프라, 경관개선, 소득기반시설 등을 통합적으로 추진
- 농촌마을 리모델링 시범사업 성과를 바탕으로 마을 단위 주거환경 정비를 전국적으로 확대 추진

제6장

경제활동·일자리 부문¹⁾

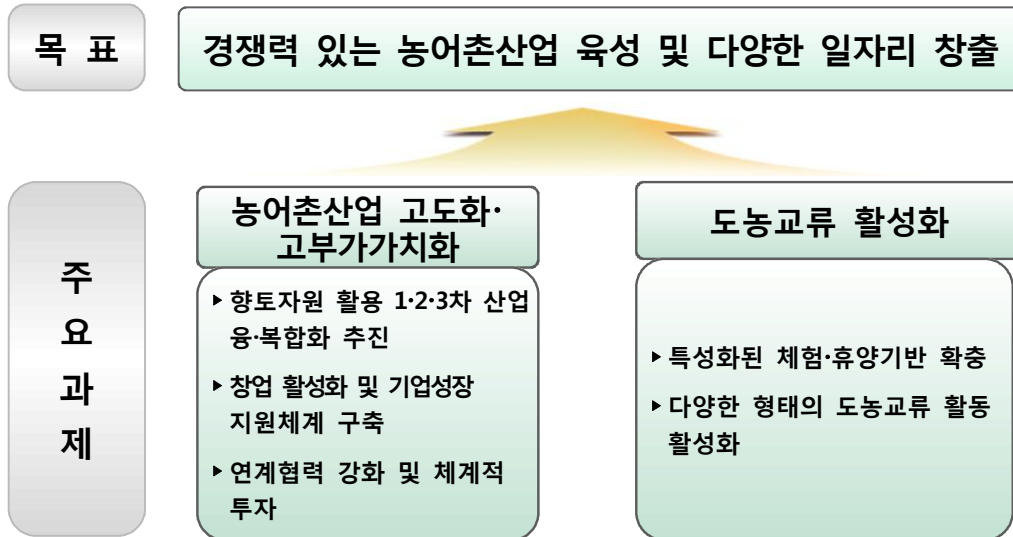
1. 제2차 기본계획의 성과와 한계

1.1. 정책 추진 현황

- 제2차 삶의 질 향상 기본계획에서는 ‘경쟁력 있는 농어촌산업 육성 및 다양한 일자리 창출’을 ‘농어촌의 경제활동 다각화’ 부문의 목표로 설정하고 하위 과제로 ‘농어촌산업 고도화·고부가가치화’와 ‘도농교류 활성화’를 선정(그림 6-1)
 - ‘농어촌산업 고도화·고부가가치화’ 정책은 향토자원을 활용한 1차-2차-3차 산업의 융·복합화를 통해 농어촌산업의 활성화를 도모하고 고용과 소득의 안정적 성장 토대 구축을 목적으로 함
 - ‘체험·휴양 기반 구축 및 도농교류 활성화’ 정책은 지역특성에 맞는 다양한 체험·휴양서비스 인프라 확충 및 도농교류 생활화를 통해 농어촌지역 사회·경제 활성화 유도를 목적으로 함

1) 제6장은 손은일 교수(한국국제대학교), 김태연 교수(단국대학교), 송우경 박사(산업연구원), 안동환 교수(서울대학교), 김동식 주무관(강원도청), 이희연 교수(서울대학교), 윤유식 교수(경희대학교), 조록환 실장(국립농업과학원), 오순환 교수(용인대), 심재현 박사(한국농촌경제연구원)의 공동연구 결과임

그림 6-1. 제2차 경제활동 다각화 부문의 목표와 주요과제



1.2 성과와 한계

1.2.1. 성과

□ 지역농업(1차)과 지역 내 2·3차 산업과의 연계 강화를 통한 농촌 산업 고도화 기반 조성

○ 지역산업의 융·복합화를 통한 농촌산업 고도화라는 방향 하에서 '6차산업화' 정책에 많은 자원과 노력이 집중되고 있음

- 지역 내 농촌자원을 기반으로 2차(제조·가공), 3차(체험·관광, 서비스) 산업을 복합화 하여 새로운 부가가치를 창출하기 위해 6차산업화를 육성하고자 함

* 정부는 6차산업화를 촉진하기 위해 농촌융·복합산업 육성 및 지원에

관한 법률을 제정하고, 6차산업 인증제를 통해 '17년까지 창조적 6차산업화 주체 1,000개 육성 계획임. 또한 6차산업 활성화 지원센터와 6차산업화 지구 지정 등 다양한 육성 정책을 지원 중

- 식품가공 산업을 포함한 식품산업과 국내 농업과의 연계 강화 측면에서 로컬푸드, 직거래, 온라인 판매 등이 활성화되고 있음
 - 향토산업의 광역화 및 규모화를 위한 지역 간 연계협력 노력이 강조됨
- 관련 정책이 '고용과 소득 성장'이라는 목표에 따라 지자체가 자율적으로 지역 특성을 고려해 포괄보조금예산 사업을 활용하여 산업의 복합화를 통한 새로운 소득 모델을 창출함
 - * 영주 미소머금고(고구마빵 제조업체, '11~'13년)매출 추이²⁾
('10) 2.3억 → ('11) 6.3 → ('12) 9.3 → ('13) 10

□ 농어촌형 기업 육성 지원 강화

- 소규모 사업체, 마을경영체, 농어촌공동체 회사 등 다양한 유형을 대상으로 농어촌형 기업 육성 지원이 강화됨
 - * 농업인의 소규모 창업기술 시범, 농산물 종합가공기술 지원, 향토음식 자원화 사업, 농식품 가공 지역특성화 시·군 육성 51개소를 추진하여 목표치 대비 100%를 달성
 - * 농촌공동체회사: ('09) 219개소 → ('13) 725³⁾
- 창업 및 전문경영체로의 성장을 위한 소프트웨어 측면의 지원체계 확충이 포함됨
 - 농어민과 마을 주민을 대상으로 소규모 창업을 지원하고 있는 사업이 많은 성과를 얻고 있으며 참여 주민들이 갖는 만족감도 큼⁴⁾

2) 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부. 2014b: 215

3) 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부. 2014a: 140

4) 창업지원사업장 소득, 향토음식자원화 사업장 소득, 일자리 창출 등의 자료는 농림축산식품부(2014b: 280-281)의 자료를 사용

- * 농업인 창업지원사업장 소득: ('11) 57백만 원 → ('12) 76(평균 매출 33%↑) → ('13) 91(평균 매출 24%↑)
- * 향토음식자원화 사업장 소득: ('11) 76.4백만 원 → ('12) 100.4(평균 매출 22%↑) → ('13) 102.8(평균 매출 2.4%↑)
- * 일자리 창출: ('11) 612명 → ('12) 623(비상시 고용), ('13) 2.5(상시인력)

□ 농가-마을-거점별로 특성화된 농어촌 체험·휴양 기반 확충

- 도시와 농어촌 간 인적·물적·문화적 자원의 원활한 교류를 위한 인프라 구축사업의 달성 목표치 상회⁵⁾
 - * (거점)농어촌테마공원 현황: ('09) 22개소 → ('13) 65
 - * (마을)농어촌체험휴양마을 현황: ('09) 544개소 → ('13) 803
 - * (농가)낙농체험관광 조성: ('09) 18개소 → ('12) 26
- 도시민에게 쾌적한 휴식공간을 제공하고, 농가 소득 증대 및 농촌관광 관련 일자리 증가 등으로 지역경제 활성화에 기여
 - * 국내관광 중 농촌관광 비중(%): ('09) 18.5% → ('11) 23.4 → ('12) 24⁶⁾
 - * 농촌관광 지출 중 농가 귀속([프로그램+농특산물구입]/총지출): ('03) 7.3% → ('11) 18.2⁷⁾
 - * 체험휴양마을 방문객: ('11) 692천 명 → ('12) 884 → ('13) 1,052⁸⁾

□ 도시형 도농교류 인프라 구축

- 도농교류의 홍보 전진기지인 도농교류안테나숍은 도시민들의 농촌 여행에 대한 잠재 욕구 촉발

5) 제시된 자료는 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부(2014a: 304)를 참조

6) 박시현 등(2012)

7) 농림축산식품부(2014a: 22)

8) 통계청. e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

* ('13) 수도권 4개 대형마트에 국가인증 농식품 안테나숍 개장

- 도시농업 모델 발굴사업 역시 체재형 주말농장, 텃밭, 옥상정원 등의 방법으로 도시민들의 농업·농촌에 대한 관심 증대

* ('13) 도시농업박람회 관람객 수: 133천 명(계획 대비 665% 달성)⁹⁾

□ 1사1촌 등 도농교류 문화운동 저변확대

- 도농교류 수요 창출을 위한 농어촌축제 지원, 도농교류협력사업, 도농교류 정부 포상 등은 긍정적 효과가 있었음

* 1사1촌 결연: ('12) 9.6천 개 → ('13) 10.4천 개¹⁰⁾

1.2.2. 한계

□ 농어촌 산업 고도화 정책 추진에도 불구하고 농촌과 도시의 소득 격차, 농촌 내 소득 격차는 완화되지 못함

- 농가 소득 구조에서 농외소득이 차지하는 비율이 증가하여 농촌의 경제활동의 다각화라는 부문 목표를 달성한 듯하지만, 농촌은 도시보다 낮은 소득을 보여 농가 및 농촌지역의 실질 소득은 감소한 것으로 볼 수 있음

* 농외 소득비율: ('05) 32.4% → ('10) 40.3 → ('13) 45.5¹¹⁾

* 도시근로자 대비 농가 소득: ('10) 66.8% → ('12) 57.6 → ('13) 62.5¹²⁾

- 농촌 지역 내에서도 농가 간 경제적 격차가 발생하여 농가와 농가 사이의 양극화가 심화되고 있음

9) 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부(2014b: 257)

10) 농림축산식품부(2014a: 21)

11) 농외소득 비율 = 농외소득 / 농가소득

12) 농협경제연구소(2014)

* 2003년 농가 수입 상위 20%가 전체 총수입의 52.5%를 차지하였으나, 2013년에는 농가 수입 상위 20%가 전체 총수입의 62.1%를 차지¹³⁾

□ 삶의 질 2차 계획에서는 다양한 일자리 창출을 목표로 삼고 있으나 농촌 지역의 일자리 창출은 미약함

○ 2005-2011년간 군 지역의 일자리는 1.5% 증가에 불과하며, 창업 사업체 종사자 비율도 전체 종사자의 5.5%에 불과(심재현 등 2014)

표 6-1. 2005~2011년 지역별 일자리 변화

구분	2005-2011년 일자리증감률(%)	창업사업체종사자비율(%)
일반시	18.5	9.3
도농복합시	16.9	7.8
군	1.5	5.5
전체	9.0	6.8

자료: 심재현 등(2014)

□ 농촌의 인구 변화와 농촌 산업 융·복합화 역량 부족

○ 고령화와 인구 감소로 인한 농업 생산기반이 약해지고 영세농 증가

* 농가 65세 이상 인구 비중(전국): ('05) 29.1%(7.1%) → ('12) 35.6%(11.8%)¹⁴⁾

* 60세 이상 경영주 비율: ('00) 51.1% → ('10) 60.8% → ('13) 67.3%¹⁵⁾

* 농가 비중(3ha 이상/0.5ha 미만): ('00) 6.2%/ 32.8% → ('13) 8.7%/ 42.4%¹⁶⁾

○ 6차산업 추진주체의 인력, 자금, 판로, 기술 및 경영능력 등 역량 부족으로

13) 통계청. 2003, 2013. 농가경제조사

14) 농림축산식품부(2014b: 4)

15) 통계청. 2013 농림어업조사

16) 통계청. 2013 농림어업조사

6차산업화 활성화 제약

- 전문성을 갖추고 6차산업화를 추진할 역량 있는 인력 부족
- 지속적인 성장을 위해 맞춤형 지원이 필요하나, 정책 단절로 인해 체계적인 성장이 어려움

* 6차산업화 추진 시 부족한 인력과 전문지식으로 ‘영업, 판로개척’에 대한 부분 비율이 34.2%, ‘재무, 회계, 세무’ 비율이 17.5%, ‘가공’ 분야에 대한 어려움이 17.1%를 차지(김용렬 등 2014)

- 영세한 생산 규모와 산지유통 조직의 규모화 부족으로 소규모 출하로 인한 물류 비효율 초래
 - 생산자 단체에 의한 유통계열화는 대형유통업체에 비해 물류효율성이 낮고, 직거래는 초기 단계로 유통비중이 저조(농산물 유통구조 개선 종합대책, 2013. 5. 27)

□ 저부가가치 ‘체험’ 중심의 농어촌관광으로 인한 문제점 발생

- 농어촌관광에 있어서 치열한 경쟁 및 저부가가치 등의 문제점이 노출됨
 - 고부가가치 ‘휴양’보다는 저부가가치 ‘체험’ 중심의 사업에 치중
 - * 박시현 등(2012) 조사에 따르면 당일 방문이 56.6%에 달하며 당일 방문 당 평균 1.8만 원만 지출함. 반면 한국문화관광연구원 ‘국민여행실태조사(2012)’에 따르면 국내 당일 여행 1인당 평균 비용 지출액은 8.7만 원임
 - 교육농장·낙농체험관광사업 등 농가 단위 사업들도 지나치게 학생 중심의 체험사업에 치우쳐 있어 서비스 제공 대상의 다변화가 필요함
 - * 박시현 등(2012) 조사에 따르면 농어촌 관광마을의 주 방문객에서 학생과 단체의 비율이 59.6%에 달하는 반면, 가족단위 소규모 방문객은 33.5%에 그침
- 최근 관광숙박 수요 및 트렌드 변화를 따라가지 못하는 농어촌 숙박시설의

낙후성을 개선할 필요가 있음

- 농어촌 지역에서 고급 숙박시설 이용 수요를 반영하기 위한 시설 투자에는 현실적으로 어려움이 있음
- 따라서 향후 농업인이 주도하는 농촌관광을 활성화시키려면 현대식 화장실과 욕실을 갖춘 별채형 농가민박시설 공급이 필요

□ 경제활동 다각화를 위한 추진 세부 과제의 목적 설정 부족

- 경제활동 다각화의 추진체계는 크게 농어촌산업 고도화·고부가가치화, 도농교류 활성화로 구성되어 있으나, 경제활동의 목적과 핵심 방향이 설정되어 있지 못함
 - 농어촌 주민의 경제활동이 활성화될 수 있는 일자리의 확충 등의 핵심적인 목적 설정이 필요함

2. 실태 진단 및 정책 동향

2.1. 농어촌 대내외 여건 및 정책 환경 변화

- FTA 등 개방화로 인해 가격, 품질, 유통, 조직, 홍보 경쟁력이 부족한 농식품 분야는 무역자유화체제에서 큰 어려움을 겪을 것으로 전망
 - 국제 경쟁력이 취약한 농어업 생산자들은 시장 개방의 확대에 의해 결과적으로 농업소득이 감소하는 부정적 영향을 받아 삶의 질이 감소할 것임
- 창조적인 농어촌 경제활동과 일자리 창출 등 체감도 높은 성과에 대한 정책 수요 증가
 - 박근혜 정부는 ‘국민행복, 희망의 새 시대’를 국정비전으로 설정하고, 일자리 중심의 창조경제를 제1의 국정목표로 제시

- 이러한 국정 방향 하에 창조경제를 구현하기 위한 전략으로서 ‘농림축산업의 미래성장산업화’, ‘해양수산업의 미래산업화’, ‘농어가 소득증대’, ‘농축수산물 유통구조개선’ 등의 국정과제를 제시
- 농어촌 경제활동에 걸림돌이 되는 규제 개선, 농어촌경제활동을 촉진시킬 수 있는 인센티브, 지원제도 등에 대한 정책 수요 증가
 - 농어촌 지역 주도로 특화발전계획 수립 및 창조적 사업 발굴을 추진하고 중앙부처는 규제완화, 제도개선 등 부처간 협업을 통해 맞춤형·패키지 지원
 - 新산업 수요에 맞추어 농지·산지규제의 유연화, 농업법인의 활성화, 청년층의 귀농·귀촌 지원 등을 통해 농촌지역 경제 활성화 지원
- 정부에서는 개별 경영체(가족농)에 관련하여 농가 유형별(전업농, 중소농, 영세·고령농) 맞춤형 농정을 추진 중임
 - 기본 방향은 주업농은 협업체를 중심으로 경쟁력 제고를 추진하고 고령·영세농은 복지 강화 등 생활 안정을 지원함

표 6-2. 개별 경영체의 유형

유형	내용
전업농	<ul style="list-style-type: none"> - 조직화, 규모화, 계열화, - IT·BT를 활용한 경영혁신 지원 - 재해보험, 회생프로그램 등을 통한 경영안정
중소농	<ul style="list-style-type: none"> - 전문경영체로 육성 - 마을 영농회사 등 공동경영체 육성 - 가공, 관광 등 다양한 농외소득원 창출
영세·고령농	<ul style="list-style-type: none"> - 연금, 건강보험, 기초생활보장 등 사회복지 지원 - 경영이양 직불, 농지연금 등 은퇴여건 조성

자료: 2013년 농식품부 업무보고

2.2. 농어촌 경제 및 일자리 여건 분석

□ 농어촌의 6차산업화 기반 마련과 육성 필요

- 6차산업화 추진을 총괄적으로 지원하는 기반사업과 각 분야별 6차산업화를 지원하는 사업을 함께 농식품부에서 추진 중
 - * 6차산업 5개년 계획, 6차산업 사업자 인증제 운영, 6차산업지구제 등을 추진하거나 시행 중임
 - 이와 더불어 기존 기술·지도사업 네트워크를 바탕으로 농가단위 중심의 시범사업 위주로 농진청에서 6차산업화를 추진하고 있음
 - * 농산물종합가공센터('10~, 22개소), 농가맛집('07~, 83개소), 농촌교육농장('06~, 429), 지역농업특성화사업('09~) 등
 - * '14년부터는 6차산업화 수익모델 시범사업 실시(12개소, 30억 원)
 - * 중심사업 6종(생산, 가공, 외식, 관광·체험, 유통, 치유)×사업 주체 2종(농촌마을, 조합·단체)
- 산림청에서도 전통적인 산림관리 이외의 분야인 치유와 관광휴양 분야를 6차산업화로 규정하고 사업을 확대 추진 중임
 - 관광인프라 조성사업은 치유의 숲, 자연휴양림 사업 등을 추진 중
 - * 마을 단위 관광연계사업인 산촌생태마을 조성은 '12년 종료(240개소)
- '05년과 '10년의 6차산업화 농업경영체¹⁷⁾를 농가와 농업(회사)법인으로 나누어 보면 농가는 5년간 51.7%가 증가하였고, 농업(회사)법인은 164.4%가 증가함
 - 3차 산업과 융·복합한 경우보다 2차 산업¹⁸⁾인 농축산물가공업 등과 융·복합하여 만들어진 농가나 농업(회사)법인의 수가 더 빠르게 증가

17) '6차산업화 농업경영체'라 함은 향토자원을 활용하여 산업 간의 유기적 연계를 통해 농가소득 증대 및 일자리 창출을 선도하는 경영체로 정의(이성우 외 2014)

18) 2차산업은 농축산물 가공업, 3차는 직판장, 식당, 관광 등

표 6-3. 6차산업화 농업경영체 현황

	농가(호)			농업(회사)법인(개)		
	합계	2차산업	3차산업	합계	2차산업	3차산업
2005년	99,882	6,503	97,478	2,282	612	1,901
2010년	151,515	23,331	139,309	6,033	2,047	4,596
증감율(%)	51.7	258.8	42.9	164.4	234.5	141.8

자료: 이성우 등(2014)

- '10년의 농림어업총조사에 따르면 전체 농가의 12% 정도가 6차산업화에 참가하는 것으로 추정되며 주로 농산물 직거래, 직판장을 운영하여 생산과 판매를 하고 있음

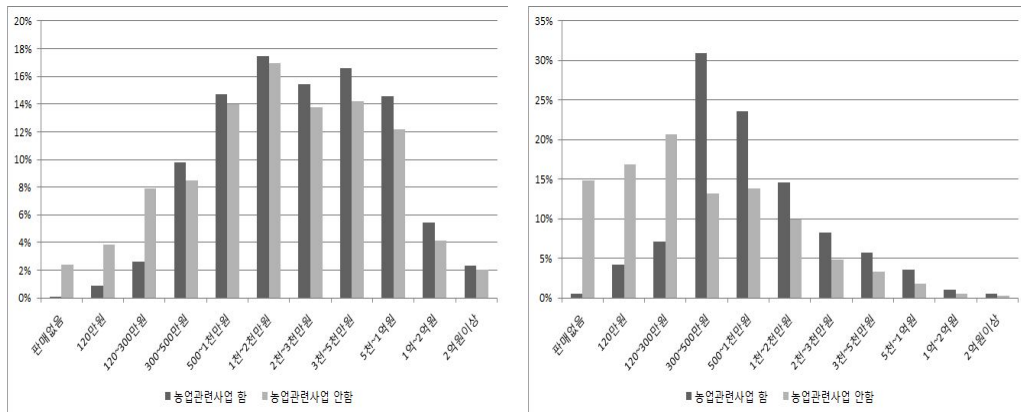
표 6-4. 6차산업 관련 농가 수

전체농가	농업관련 사업농가	농산물직거래, 직판장	농촌관광	농산물 가공	식당경영	농기계 작업대행
1,177,318	151,515	89,843	4,468	8,564	9,043	23,331

주 1) 농업총조사를 바탕으로 이성우 등(2014)의 연구에서 추정함
 2) 농기계작업 대행은 농업생산 서비스업으로서, 광의적 개념으로 3차산업으로 분류하여 6차산업 카테고리에 포함(이성우 등 2014)

- 6차산업화에 참여하는 농가의 경우가 그렇지 않은 농가에 비하여 더 높은 소득을 창출함
 - 생산자 조직(작목반, 법인 등)에 참여하는 농가가 판매 소득이 더 높고, 그중 농업관련 사업(직판장, 직거래, 식당, 가공업, 관광사업 등)을 수행하는 농가가 소득이 더 높은 경향

그림 6-2. 농가의 사업 다각화에 따른 판매 소득 차이



생산자 조직 참여

자료: 농림어업총조사(2010)

생산자 조직에 참여하지 않음

□ 성공적인 6차산업화 추진 및 일자리 창출을 위해서는 식품제조업 등 가공업의 역할 강화가 필요함

- 신선농축수산물을 직접 소비하는 것에 비해 가공식품 및 외식으로 사용되었을 때 높은 부가가치가 창출되고 있음¹⁹⁾
 - 농축수산물을 생산하여 가공 단계를 거쳐 최종 소비까지 이르는 동안에 약 4배 정도의 부가가치가 발생
 - 국내 식품제조업은 식품 수요의 꾸준한 증가에 힘입어 성장하여, 2011년 국내 식품업의 매출 규모는 61.2조 원으로, 2005년에 비해 약 57% 증가 (김영수 2013)
- 농어촌의 일자리 창출에 기여할 수 있는 식품제조업 육성이 필요(김영수 2013)
 - 다른 제조업종에 비해 상대적으로 소규모의 자본을 필요로 하는 식품제

19) 김영수(2013)의 보고서를 정리

조업의 특성상 식품제조업계로의 진입이 활발함

- 다른 제조업종에 비해 노동집약적인 특성으로 인해 적은 예산으로 농촌 지역에서 일자리 창출에 기여할 수 있을 것임
- * 식품제조업이 제조업에서 차지하는 비중을 비교해보면 제조업 GDP 비중에 비해 업체 수는 약 4배, 종업원 수는 약 2배 이상 높음

□ 로컬푸드 등 농산물의 新유통 경로 활성화가 필요

- 전체 농가의 절반 이상이 3단계 이상의 유통과정을 거치는 경로를 통해 생산품을 판매하고 있음
 - 농협·농업법인과 수집상, 산지공판장, 도매시장을 통해 농산물을 유통하는 농가의 비율은 2010년 농림어업총조사에 따르면 53.1%임
 - 농가의 소득을 직접적으로 향상시키기 위해서는 유통과정을 줄일 필요가 있음
- 소량의 농산물이나 고부가가치 작물의 판로로써 직거래 유통이 대두되고, 로컬푸드 직매장을 통한 경제적 도농교류의 장이 발생
 - 농림어업총조사 2005년과 2010년을 비교해보면 농가가 소비자에게 직접 농산물을 판매하는 직거래의 증가 추세 (2005년 17.5% → 2010년 19.9%)
 - * 농림어업총조사에서는 직판장, 직매장, 통신·우편·인터넷 및 전자상거래 판매, 거리판매, 소비자 직접 방문판매를 직거래의 대상으로 함
 - 전북 완주군을 시작으로 다품종 소량생산시스템을 갖춘 농업인과 인접지역의 소비자를 직접 연결하는 로컬푸드 사업이 급속하게 확산
- 농촌관광을 통한 산지 직거래 시장의 활성화
 - 농촌관광객들의 지역 농·특산물 구입률은 2003년 20.3%에서 2011년 45.2%로 2배 이상 증가(농촌진흥청 2012)

- 축제를 활용한 농산물 판촉의 활성화
 - 지역의 농·특산물을 소재로 개최되는 축제들을 통해 해당 지역의 농산물 브랜드 가치 제고는 물론 판매까지 활발하게 촉진됨

□ 농어촌 경제주체의 자립적 발전을 위한 역량 강화 필요

- 농림축산식품부 업무보고 자료에 따르면 농업법인 경영체(영농조합법인, 농업회사)의 수와 판매액 규모는 지속적으로 증가
 - 연간 매출액 100억 원 이상 법인 308개 중 영농조합법인 179개, 농업회사법인은 129개임
 - 평균매출액은 규모화 및 건전화 추세이나 적자법인도 다수 발생하고 있음
 - * 2011년도 결산법인 8,520개소 중 매출액 5억 원 미만 61.5%, 적자 40.8%

표 6-5. 농업법인 및 매출액 현황

(단위: 개소, 억원, 백만원, 개)

유형	2001년	2006년	2011년
농업법인 총계 (개소)	5,167	5,650	10,867
- 영농조합법인	3,919	4,410	8,724
- 농업회사법인	1,248	898	2,143
판매액 (억원)	20,609	32,645	144,100
평균매출액(백만원)	1,120	1,680	1,675
연간매출액 10억이상 법인수	398	797	2,425
연간매출액 100억이상 법인수	-	-	308

자료: 2013년 농식품부 업무보고

- 농업법인에 대한 비농업인 출자자 수는 증가하는 추세이지만 법인 당 1.04명 수준이며 대부분 소액 출자로 설립

- 2011년 현재 비농업인 출자자 수 비율은 전체의 6.9%임
- 출자자 5~9인 업체가 전체의 65%이며 50인 이상은 5%에 불과함
- 농업법인의 총 종사자 수는 증가 추세이지만 법인 당 종사자 수가 지속적으로 감소하고 있음
 - 농업법인의 외형적 성장보다는 내실 있는 성장을 도모할 필요가 있음

표 6-6. 농업법인 종사자 수 현황

	2001년	2006년	2011년
총 종사자 수 (명)	28,849	31,427	66,889
법인 당 종사자 수 (명)	9.2	8.6	7.2

자료: 2013 농식품부 업무보고

□ 농어촌관광 수요증대와 트렌드 변화에 대한 대응이 필요

- 관광 트렌드의 변화에 따른 도시민의 농촌관광 수요의 증대와 고급화
 - 도시민의 농촌관광 경험율은 2004년 7.7%에서 2011년 13.8%로 증가하였을 뿐만 아니라 도시민의 농촌관광 재방문 의향도는 69.3%에 달함(박시현 등 2012)
 - * 농촌관광 재방문 의향: ('09) 61.9% → ('11) 70.4 → ('12) 69.3
 - 도시민 농촌관광 실태조사 결과, 농가민박의 점유율이 2003년 32.6%에서 2012년 14.0%로 급감하였고 펜션, 콘도, 호텔 등 고가 시설의 점유율이 높아짐
- 산림휴양, 아웃도어 활동, 음식체험, 말산업 등 새로운 농촌관광 수요 대두
 - 개인적으로 여행을 떠나는 관광객들은 주로 휴식·휴양(29.6%)과 자연경관 감상(19.3%)을 선호(한국문화관광연구원 2012)하고 있으며 '맛집'에 대

한 관심이 지속적으로 증가 중

- 이에 정부는 지역의 음식을 전통문화와 관광 등과 연계시킨 음식관광 즉, 6차산업을 촉진시켜 농가소득 증대 및 지역경제 활성화를 도모 중 (제2차 관광진흥확대회의 2014.2.3. 청와대)

□ 농어촌 지역의 일손 부족 및 일자리 문제를 해결할 필요가 있음

- 농어촌 지역은 경제활동인구에 비해 양적인 일자리 자체는 많으나 실제 일할 수 있는 경제활동 인구가 없어 인력수급 불균형 발생
 - * 경제활동 인구 천 명당 일자리²⁰⁾: ('13) 일반시 683개, 도농복합시 940, 군 1,082
- 농어촌 고령화 심화 등으로 농업노동력의 부족 문제가 심화되고 있음
 - * '12년 시(76개) 고용률 57.2% 실업률 1.5% / 군(81개) 고용률 63.0% 실업률 0.7%²¹⁾
 - * 경영주 60세 이상/49세 이하²²⁾: ('95) 42.3%/27.9% → ('10) 60.9/14.7 → ('13) 67.3/9.3
 - 외국인 근로자의 경우, 사업장 변경 및 이탈 문제가 빈발하여 정책 보완이 필요한 상황
 - * 농업 노동의 계절적 특성을 완화하고자 '09년 농업 분야에 '근무처 추가 제도'를 도입했으나 활용 저조('13년 76개 사업장)
- 농어촌 지역의 사회적 기업, 마을 기업, 농어촌공동체 회사 등장
 - 고용노동부의 사회적 기업은 '인증 사회적 기업', '예비 사회적 기업', '지역형 사회적 기업'의 형태를 가지며, 2011년 4월 기준 전국에 501개소의

20) 심재현 등(2014)의 연구를 따른 것으로 사업체조사 상의 고용자와 농업종사자를 합한 일자리를 바탕으로 계산한 자료임. 또한 군 지역에 경제활동 인구 천 명당 일자리가 1,000명을 넘는 이유는 도시에서 군 지역으로 통근하는 일자리가 많기 때문임

21) 통계청. e-지방지표

22) 통계청. 2013 농림어업조사

인증사회적 기업, 165개소의 예비 사회적 기업, 531개소의 지역형 예비 사회적 기업이 운영 중임

- 위와 같은 사회적 영역의 경영체들은 사회서비스뿐만 아니라 영농(들녘별 경영체), 로컬푸드, 농산물 가공 및 일반 제조업 등 다양한 분야에서 활동하고 있으나 주로 도시지역에 분포하고 있음

* 도시지역 기초자치단체는 평균 7.7개소, 농촌지역은 3.5개소 분포, 특히 군 지역에는 평균 1.9개소에 불과

- 안전행정부의 마을 기업은 ‘지역공동체의 향토, 문화, 자연자원 등 각종 특화자원을 활용해 주민 주도의 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위의 기업’을 말하며 농촌 지역에서도 마을 기업들이 다수 생겨나고 있음

* 2009년부터 ‘희망근로사업’으로 추진되었으며, 2011년에 마을기업육성 사업으로 명칭을 변경

- 농림축산식품부에서는 “지역 주민 또는 귀촌인력이 자발적으로 참여해 기업경영방식을 접목하여 지역의 인적, 물적 자원을 활용함으로써 농어촌 지역의 일자리와 소득을 창출하고 지역사회 발전에 기여하는 조직”으로 농어촌공동체회사를 지원

- 2013년 농어촌공동체회사는 실태조사 결과 농촌 주민의 일자리 창출과 소득 증대에 기여한 것으로 나타남

* 개소수도 2010년 219개소, 2011년 443개소에서 2013년 725개소로 크게 증가한 것으로 나타남

* 매출액도 크게 증가하였으며 1억 미만 소형 공동체회사도 감소하고 있어서 점차 영세성을 탈피하고 있는 것으로 보임

- 농어촌공동체회사는 주로 마을 단위 공동체 회사로 농식품산업 부문과 도농교류 부문에서 주로 활동하고 있음

표 6-7. 농어촌 공동체 회사 실태조사 결과

구 분	2012년	2013년	증가율
개소수	650	725	11.5%
총매출액(백만원)	671,617	801,496	19.3%
고용인원(명)	14,613	15,964	9.2%
방문객(천명)	1,943	2,667	37.3%

자료: 농림축산식품부 농촌사회과 보도자료(2013.7.1.)

3. 제3차 기본계획 방향 및 과제

3.1. 부문 목표와 추진 전략

3.1.1. 부문 목표

□ 농어업·농어촌 자원의 융복합을 통해 부가가치 및 일자리 창출

- 경제활동·일자리 부문은 6차산업화 활성화를 통해 일자리 및 부가가치를 확대하여 농어촌 경제활동의 자립적 발전 기반 구축하는 것이 목적임

3.1.2. 추진 전략

- 경제활동·일자리 부문에서는 ‘농어업·농어촌 자원의 융복합을 통해 부가가치 및 일자리 창출’이라는 목표를 제시
 - 목표 달성을 위한 추진 전략으로, ① 향토자원을 활용한 6차산업화 기반

마련, ② 농어업인 창업 촉진 및 사업화 지원 강화, ③ 농어촌관광 체계화 및 품질 제고, ④ 농어촌 일자리 지원을 제시

□ 향토자원을 활용한 6차산업화 기반 마련

지역 여건에 맞는 6차산업 활성화 기반 구축 및 농가 가공활동 참여를 위한 제도 마련

- 지역에 적합한 6차산업화 육성 기반 마련
- 지역별 특화산업 육성 및 활성화
- 농수산물 가공 및 新유통 활성화

□ 농어업인 창업 촉진 및 사업화 지원 강화

현장 요구가 높은 분야에 대한 맞춤형 지원으로 경쟁력 있는 6차산업화 창업 촉진

- 6차산업화 창업지원 강화
- 6차산업 사업화 및 활성화 지원 강화

□ 농어촌관광 체계화 및 품질 제고

지역 특색에 맞는 농어촌 관광상품 개발과 새로운 유망 관광 분야 육성으로 농어촌관광의 질적 수준 제고

- 농어촌관광 추진 체계 정비
- 농어촌관광 품질 제고와 사업 주체 역량 강화
- 농어촌 자원을 활용한 관광 프로그램 다변화

□ 농어촌 일자리 지원

원활한 인력 수급과 고용환경 개선을 통해 농어촌 일자리를 지원하고 지역공동체 일자리 창출

- 농어촌 일손 부족 문제 해소
- 농어촌 맞춤형 일자리 창출 및 근로자 고용 여건 개선
- 농어촌 지역공동체 및 마을단위 사업 활성화

표 6-8. 경제활동·일자리 부문의 목표·전략·과제



3.2. 세부 과제

3.2.1. 향토자원을 활용한 6차산업화 기반 마련

□ 지역에 적합한 6차산업화 육성 기반 마련

- 6차산업 추진체계 정비 및 역량 제고를 통해 6차산업 활성화 기반 마련
 - 농촌융복합산업 기본계획(5년 단위) 및 지역별 시행계획(매년)을 통해 농촌융복합산업화 추진을 위한 마스터플랜 마련
 - * 내용: 6차산업화 실태(참여농가, 규모, 품목 등), 추진기관 간 역할 분담 및 세부 지원정책간 연계, 성과관리 방안, 소요 예산 등
 - 지역별 6차산업화 추진 역량을 제고하기 위해 농촌융복합산업지원센터(9개소) 지정 및 지역내 지원기관 간 협의체 구성
 - * 지원센터를 통해 농업인 등에 대한 6차산업화 교육·컨설팅 추진
 - 6차산업화 시범모델 개발·확산을 위해 수익모델 시범사업 실시
 - * 6차산업화 수익모델 시범사업: ('14) 30억 원 → ('15) 60
 - 지자체 포괄보조사업(농촌복합자원화사업 등)의 사업 추진체계 및 평가체계 개선을 통해 사업 효율성 및 효과성 제고
 - * 사업 기획·평가·모니터링·성과관리의 단계별 지원 등
 - 어촌지역의 6차산업화 촉진을 위해 어촌특화 발전계획(시·군·구) 수립 확산 유도
- 6차산업화에 걸림돌이 되는 현장 규제 지속 발굴·개선
 - 농업인 제조·가공 활동에 대해 완화된 시설기준을 적용하는 표준 조례·규칙(안)을 마련, 지자체의 제정 확산 유도('14: 25개소 → '15: 50)
 - 지역특화발전특구에 적용할 신규 규제 특례 발굴 및 법제화 추진
 - * 현재 지역특화발전특구 지정시 식품 표시기준 완화(식품위생법), 특허출원에 대한 우선심사(특허법) 등 57개 법률에 대한 129개 규제 특례 적용

○ 6차산업화 기초통계 정비(현장 조사)

- 농어촌 6차산업화 경영체 및 참여 농가 현황 조사를 통해 통계기반 구축
- 분야별 시장조사 및 변화 추세 조사 연구 지원

□ 지역별 특화산업 육성 및 활성화

○ 농식품 관련 특화자원이 집적화된 지역을 농촌융복합산업지구로 육성

- 규제특례 및 조세·재정지원 등을 통해 연관 산업이 융·복합된 지역 특화 산업 클러스터로 육성

* 6차산업지구(누계): ('14) 3개소(순창, 하동, 영동) → ('15) 9

○ 지역특화발전특구 내실화 및 성과관리 체계화

- 지역특화발전특구의 효과성 제고를 위해 연계사업 확대 발굴 및 기 지정 특구에 대한 관리 내실화

* 지역특화발전특구 160개소 중 농업·농촌 자원 활용형 83개소('14.3월기준)

○ 지역 농산업 주체들이 참여하는 지역 단위 특화산업 육성 지원

- 지역 부존 자원을 활용한 제품·서비스 개발 및 활성화를 위해 지역전략 식품산업 및 향토산업 육성사업 추진 내실화

- 사업 종료 후에도 사업단이 지속될 수 있도록 관리 체계화

- 6차산업 주체간 연계를 통해 부가가치를 창출하도록 지역 컨소시엄 사업 단 운영 지원('14) 10개소 → ('15) 20

- 지역의 풍부한 수산자원을 활용한 권역별 수산식품거점단지 조성

* 권역별 수산식품거점단지 신규 조성: ('15) 1개소 → ('16~'19) 매년 2개소

- 지역 자원에 기반을 둔 특화농공단지 육성 및 노후단지 개·보수 지원

* 고창 복분자, 금산 인삼약초, 괴산 발효식품 특화농공단지 등 '14년 22개소 조성

□ 농수산물 가공 및 新유통 활성화

- 제조·가공 시설 현대화, 제품 개발 등 가공산업 육성
 - 식품제조·가공 시설 현대화 및 원료 매입 등 운영을 위한 자금 융자 및 식품 포장 디자인 등 컨설팅 지원
 - 지역특산물을 활용한 신규시장 창출을 위해 고부가 식품 R&D 지원 확대
 - 현대인의 입맛에 맞는 수산 간편식품 발굴 및 상품화 지원
 - * 간편식품 발굴 → 포장 및 가공기술 개발 지원 → 상용화를 위한 펀딩 지원 ('15, 4억원)
 - 고품질 수산물 공급을 위해 산지의 수산가공품 제조·가공시설 현대화
 - * 가공시설 현대화: ('15) 84개소 → ('17) 90
- 농산물 가공산업의 융·복합 기반 조성
 - 농산물 가공업체 정보 네트워크 구축 및 강화
 - 농어촌 융·복합 신규 식품산업 육성을 위한 창업지원센터 설립
 - 농촌지역 전통식품에 관한 스토리텔링(이야기, 노래, 그림 등) 제작 및 활용 지원
- 농어촌 식품산업 발전을 위한 연구·교육 지원
 - ICT·BT 기술 융합을 위한 연구 지원
 - 농어촌 식품산업의 전통적, 한류적 브랜드 개발 및 가치체인 확대를 위한 연구개발 지원 사업단 구축
 - 농산물 가공품의 디자인 연구개발 지원
 - 식품기술 개발 및 활용을 위한 교육 프로그램 운영
- 농산물 유통체계 개선을 위한 유통실태 조사
 - 지역 농산물의 유통 경로 현황 파악을 위한 산지에서 소비지까지 유통경로 조사
- 지역 내 농식품의 생산-유통-소비를 연계하는 로컬푸드 확산

- 지역 내 안전 농식품 공급 및 유통단계 축소 등을 위한 로컬푸드 직매장 확대('14년 62개소 → '17년 120개소)
- 매장 확대와 함께 생산자 조직화, 통합관리체계 및 다층적 안전관리체계 구축
- 로컬푸드 활성화의 제도적 기반 마련을 위해 지자체 로컬푸드 조례 제정 확산 추진('14년 27개 시·군 → '17년 79개 시·군)

○ 도농교류를 통한 직거래 활성화

- 자매결연 시·군 간 농산물 직거래 장터 및 상설판매장 개설 지원
- 농산물 온라인 직거래 플랫폼 구축
- 1사1촌 운동을 통해 사업체 급식을 위한 농산물 직거래 지원

3.2.2. 농어업인 창업 촉진 및 사업화 지원 강화

□ 사업 주체별 맞춤형 지원

○ 6차산업 창업 촉진을 위한 시제품 생산 및 자금, 교육, 컨설팅 등 지원

- 6차산업 활성화 지원센터, 농업기술센터 등을 통해 농업인 등의 6차산업 창업에 대한 맞춤형 지원 추진
 - * 광역 지자체별 6차산업 중간 지원조직을 통해 창업계획 수립부터 사업화까지 현장 맞춤형 컨설팅 지원
 - * 농업기술센터를 통해 분야별 창업교육, 소규모 창업장 조성 등 지원
 - * 임업 분야는 지역별 임업진흥원을 통해 창업 컨설팅 지원
- 시제품 생산, 제조·가공시설 공동 이용 등을 지원하는 농산물 종합가공 지원센터 설치 확대('15년까지 30개소 설치 계획)
 - * 지역별 종합가공 지원센터를 중심으로 창업을 위한 교육 및 기술 전수, 판로 개척 등 6차산업 창업을 종합적으로 지원
 - * 농산물 종합가공 지원센터는 창조기업 비즈니스지원센터 지정 등을 통

해 기능을 다양화하여 활용도 제고

* 시·군 기술센터 등을 중심으로 농업인의 소규모 가공업체 창업기술 지원

* 소규모 창업사업장 조성: '15년 204개소 조성 계획

- 6차산업화 창업에 필요한 시설·운영자금 융자 지원 강화

○ 현장 밀착형 지원 체계 강화

- 사업체 창업·운영 지원을 위한 중간지원조직 육성(각 도별 6차산업 활성화 지원센터 운영)

- 6차산업화 온라인 전문사이트 개설

- 농촌현장포럼을 통한 마을개발과 6차산업화 연계 강화

- 산림 분야 창업 활성화를 위한 임업진흥원을 활용한 산림 분야 창업 컨설팅 지원 강화

○ 농업법인의 사업 범위 확대

- 작물 재배, 가공, 유통 사업에서 농촌관광, 휴양사업까지 영역 확대

□ 6차산업 사업화 및 활성화 지원 강화

○ 6차산업 사업자의 초기 및 보완 투자, 경영 컨설팅 지원

- 경쟁력 있는 주체 육성을 위한 6차산업 사업자 인증제 실시

* 우수 경영체를 6차산업화 사업자로 인증하고 사업화에 필요한 홍보, 마케팅, 판로 확보 등 분야별 집중 지원

* 사업자 인증(누계): ('15) 600개 → ('17) 1,000 → ('19) 1,500

- 6차산업화에 필요한 전문 분야별 현장 코칭 지원 강화

* 6차산업 활성화 지원센터를 통해 전문가 풀을 관리하고 농업인 등의 현장 요구를 파악하여 전문가 파견 지원

- 경영체별로 6차산업화에 필요한 자금 지원 확대

* 소규모 경영체에 대해 리모델링 비용을 지원하여 융복합형 농장 조성

에 필요한 초기 자금 부담을 해소('15 30개소)

* 중규모 이상의 경영체에 대해서는 6차산업화 전문 펀드를 통해 안정적인 자금 지원

- 경영체 성장단계별 맞춤형 지원 체계 구축
 - 창업-성장-성숙 등 6차산업화 단계별 자금 및 컨설팅 지원
 - 농업 전후방 연관사업 조사 발굴 및 육성
 - 농어촌 기업 지원 체계 구축을 통해 모듈형 기업 컨설팅 지원
- 6차산업 제품의 소비자 접촉 기회 확대를 위한 유통판로 지원 강화
 - 지역별 안테나숍을 통해 우수 제품의 시장 조사, 소비자 반응도 테스트 등 실시
 - 대형마트 등과 연계하여, 소비지 매장을 활용한 판매 지원 강화
- 지역 식품의 부가가치 증대를 위한 지역 대학 및 전문기관과의 협력적 기술개발
 - 소규모 사업체에 적합한 식품 포장 및 저장 기술 개발 지원
 - 농어촌지역 식품사업체 간 공동 제품 개발 지원
 - 농어촌지역 기업의 애로 기술 공동 개발 지원
 - 6차산업 연구 기반 조성(산업간 네트워크 분석 및 파급효과 분석 등)
- 6차산업화 성공모델 발굴 및 확산
 - 6차산업화 우수사례 경진대회
 - 6차산업화 브랜드 과제에 대한 홍보 강화

3.2.3. 농어촌관광 체계화 및 품질제고

□ 농어촌관광 추진 체계 정비

- 지역별 농어촌관광 협업체계 구축
 - 시·군 등 지역 단위로 다양한 농어촌 관광주체가 참여하는 협의체(농촌관광사업단) 설립 추진
 - 지역 단위 연계 관광상품 개발, 서비스교육, 투어차량 임차료 등을 지원하는 농촌관광사업단 육성사업 확대
- 농어촌 지역 자원의 연계를 통해 지역특화 관광모델 개발
 - 주민의 주체적·자발적 참여와 지역 자원을 연계한 관광사업 운영으로 일자리와 수익을 창출하는 관광두레 육성
 - * 관광두레 육성: ('15) 50개 → ('17) 100
 - * 지역진단 및 지역특화 관광사업 모델 개발, 관광두레 프로듀서 교육 및 공동체 역량 강화, 홍보·마케팅 등 관광두레 브랜드가치 제고

□ 농어촌관광 품질 제고와 사업 주체 역량 강화

- 농어촌 체험마을 관광 서비스 개선 유도
 - 농촌관광 등급평가를 확대하여 자발적 서비스 개선 유도하고 농촌관광 우수 마을 등에 대해서는 연계상품 개발 및 홍보 등 지원
 - * 농촌관광 등급평가 개소 수: ('15) 350개소 → ('18) 전체 마을
 - * 어촌 체험마을 서비스 수준 등급제 도입('15)
 - 지역별 특성화된 교육 및 마을별 차별화된 프로그램·상품·음식 등 개발 지원을 통해 관광 마케팅 활성화
 - * 농촌 체험마을 예약서비스 지원 확대: ('14) 28개 → ('17) 60 → ('19) 80
 - * 바다여행 포털사이트 정보 표준화로 개별 마을 정보의 통합 검색을 지원

- 어촌 체험마을 고도화사업을 통해 기반시설 개선 및 프로그램 활성화 지원
- 농어촌 민박 및 관광농원 서비스 개선 강화
 - 농어촌 민박 조식 제공을 통해 관광객 불편을 해소하고, 서비스·안전교육 강화를 통해 소비자 만족도 제고
 - * 농어촌정비법 개정으로 서비스·안전 기준 마련 및 교육 이수를 의무화하고, 미이행시 과태료 부과 추진('15)
 - 우수관광농원 선정('14년 20개소) 및 역량강화 교육을 통해 운영 개선 지원

□ 농어촌 자원을 활용한 관광 프로그램 다변화

- 농어촌 관광자원 맵 및 농어촌 자원 연계 관광상품 개발 확대
 - 관광자원 중 요구가 높은 정보를 통합적으로 제공하는 전문 앱 개발 추진, 방문객 후기 등을 통한 정보 교류 활성화
 - 농어촌관광 자원에 대한 공동 조사, 소비자 테스트를 통해 관광 자원 연계 상품 개발 확대(농식품부-KORAIL 협업, '14년 9종 → '17년 30종)
- 숲을 활용한 휴양·치유 공간 조성 및 프로그램 개발
 - 숲을 활용한 산림휴양·치유공간 등 체험공간을 조성하고, 숲속야영장 등 소비자 수요에 맞는 소규모 시설 활성화로 신규 소득원 개발
 - * 자연휴양림 조성: ('15) 162개소 → ('17) 172 → ('19) 172
 - * 치유의 숲 조성: ('15) 20개소 → ('17) 34 → ('19) 48
 - 기후 특성, 지역 문화 등을 반영, 수목원('19년까지 20개소)·박물관(10개소)을 지역별·기후대별 전문화·특성화된 시설로 조성
 - * 수목원·박물관의 특성화·전문화를 위한 전문가 그룹 컨설팅 및 식물 자원의 지속성 확보를 위한 효과적 관리체계 확립
- 승마 인프라 확대와 수요 창출을 통한 말산업 육성
 - 지역별 승마 수요 등을 고려, 차별화된 승마장 신규 설치 및 개보수 지원

- 국가자격시험, 전문인력양성기관 등을 통한 말 조련사, 승마지도사, 재활 승마지도사 등 전문인력 집중 양성
- 학생 승마체험 확대 등으로 승마 대중화 여건 조성
 - * 토요일스포츠데이 프로그램 운영 등 중장기 수요 창출
 - * 승마 참여 동기 부여를 위한 대회('13년 23회)를 확대

○ 기타 농촌관광자원화 확대

- 전통주·향토음식·전통식품 명인 등과 연계된 향토관광 코스 확대 등 향토음식 투어 상품화 추진
 - * 찾아가는 양조장 및 전통식품 체험 프로그램('14): 각 10개소
- 슬로시티가 추구하는 가치(슬로라이프, 슬로푸드)에 적합한 한국형 관광 모델 개발, 육성
 - * 마을별 향토역사자원, 슬로푸드, 자연식생 조사 및 보존 등 슬로시티 기초 콘텐츠 자원 마련, 체험 및 교육프로그램 개발·운영
- 농촌 교육농장 품질관리 강화 및 치유농장 등을 통해 학생들이 교과과정과 연계한 농업·농촌 체험학습에 참여토록 유도
 - * 농촌교육농장: ('14) 477농장 → ('16) 525 → ('17) 680
 - * 치유농장: ('17) 9농장 → ('19) 27
- 농촌테마 공원 활성화 프로그램을 보완, 지역별 관광거점으로 활용

3.2.4. 농어촌 일자리 지원

□ 농어촌 일손 부족 문제 해소

- 농어촌 일손 부족 문제 해소를 위한 도농협력 일자리 연계 추진
 - 도농협력 일자리 연계(지자체), 인력중개센터(농협), 워크넷(고용부) 전산망 연계를 통해 구직자풀(pool) 확대 및 일자리 매칭 촉진

- 지자체의 지역별 인력지원센터 설립(리모델링), 운영비, 교육비 등 지원
 - * 도농협력 일자리 연계(지자체): ('14) 13천 건 → ('17) 69 → ('19) 100
- 농협 시·군 농정지원단에 농촌인력중개센터를 설치, 구인·구직자 DB를 구축하고 안전보험료를 지원하여 일자리 연계 실시
- 인력 운영 효율성 제고를 위한 외국인 근로자 근무처 추가제도 활성화
 - 농어촌에서 고용허가제 대상 외국인 근로자에 적용되는 근무처 추가제도를 활성화하여 인력의 효율적·탄력적 활용
 - * 제도 활용 농가: ('15) 100개소 → ('17) 150 → ('19) 200
 - 근무처 추가 기간 연장(2~4개월→2~6), 농협을 통한 알선기능 강화, 허용범위 확대(작물재배업→계절 특성이 강한 작물) 등 추진
- 외국인 근로자 배정 확대 및 처우 개선
 - 고령화, 농업인구 감소에 따른 농어촌 일손 부족 문제를 고려하여 농축산 분야 외국인근로자 적정 배치
 - 고용주 교육 강화, 점수제 개편, 표준근로계약서를 통한 근로계약 등으로 외국인 노동자의 처우 개선
 - * 농축산 분야 외국인 근로자 월평균 근로 시간 283.7시간, 휴일 2.1일/월(국가인권위원회)
- 대학생 등 젊은 층의 6차산업화 지원 강화
 - 농수산대학 등과 농과계 대학에 6차산업 창업 교육 강화
 - 대학생 대상 6차산업 창업 아이디어 공모전 개최
 - 6차산업화 특화 창·보육센터 지정확대(중기청)
- 6차산업화 경영체에 귀농귀촌인 인턴제 시행

□ 농어촌 맞춤형 일자리 창출 및 근로자 고용 여건 개선

- 지역 여건에 적합한 일자리 제공 확대
 - 지역 산업 등과 연계된 지역 맞춤형 일자리 창출을 할 수 있도록 지역 고용 촉진을 확대 지원
 - * 특화사업 고용 창출 규모(전국): ('13) 9,298명 → ('17) 17,000 → ('19) 21,000
- 경력 단절 여성 재취업을 위한 농촌지역 새일센터('14년 9개소) 확대
 - 육아·가사 등으로 경력이 단절된 여성을 대상으로 '여성 새로일하기 센터'를 통해 직업상담, 교육 등 취업·창업 종합 지원
 - * 농어촌 지역 여성 대상 직업 상담, 직업교육훈련, 인턴십, 구인·구직 연계, 취업 후 사후관리 등 종합 취업지원 서비스 제공
- 농어촌 지역에서 노인들이 참여할 수 있는 사회복지 분야의 일자리 확대
 - '노(老)-노(老) 케어' 서비스를 통한 일자리 창출
 - 젊고 건강한 노인들이 요양보호사, 독거노인 생활지도사, 노인심리상담사 등의 자격을 취득할 수 있도록 이에 합당한 교육 프로그램 제공
- 신규 근로자 유입을 위한 농어촌 고용환경 개선 지원 사업 실시
 - 중소기업 사업주가 고용환경(기숙사, 통근버스 등)을 개선하여 근로자 수가 증가하는 경우 사업주에게 시설투자비의 일부를 융자
 - * 사업주 투자 금액의 2/3 범위 내에서 최대 2억5천만 원 융자(연리 1%)

□ 농어촌 지역공동체 및 마을단위 사업 활성화

- 공동체회사, 사회적기업, 사회적 협동조합 등 공동경영체를 육성·지원하여 일자리 창출 및 소득 제고
 - 농어촌 커뮤니티 비즈니스 가용 자원 발굴 및 컨설팅 지원
 - 경관·환경개선 활동, 체험·관광 서비스, 사회복지서비스 제공 등 영세·고

령농에 적합한 맞춤형 일자리 창출

* 마을 단위 공동경영체 육성: ('12) 2,600개소 → ('17) 4,000

- 들녘 내 다수의 농가들의 공동 농작업 조직 구성을 통해 공동육묘·방제 등 공동작업을 통한 규모화 영농을 수행

* 들녘별 경영체 육성: ('14) 158개소 → ('17) 300

제 7 장

문화·여가 부문¹⁾

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계

1.1. 정책 추진 현황²⁾

1.1.1 제2차 기본계획 개요

- 부문 목표: 문화와 여가를 즐기는 즐거운 농어촌 만들기
 - 주민의 수요, 접근성 등을 고려하여 농어촌에 부족한 문화, 학습, 체육관련 시설 확충 및 프로그램 연계 운영
 - 주민 참여를 바탕으로 생활 속 문화향유 기회 확대
 - 문화예술 관련 전문인력 확충·과건 지원 및 농어촌학생의 문화예술교육 기회 확대

1) 제7장은 강신겸 교수(전남대학교), 박주영 박사(한국문화관광연구원), 장세길 박사(전북발전연구원), 최윤지 실장(농촌진흥청 국립농업과학원), 추미경 이사(문화다움), 김광선 박사(한국농촌경제연구원)의 공동연구 결과를 정리한 것임

2) '정책 추진 현황'은 2014년 5월 본 연구의 일환으로 개최한 전문가세미나의 발제문(박주영, "농어촌 주민의 문화·여가 향유를 위한 정책 현황과 향후 추진 과제")과 공동연구 참여자들의 토론을 중심으로 정리한 내용임

그림 7-1. 제2차 삶의 질 향상 문화·여가 여건향상 부문의 목표와 주요과제



자료: 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부(2009)

- 문화·여가 여건향상 부문은 3개 사업군과 12개 세부 추진과제로 구성
 - 생활친화형 문화·여가 인프라 확충: ① 농어촌 공공도서관 건립 지원, ② 지방테마과학관 건립 지원, ③ 농어촌 복합체육시설 조성 지원, ④ 생활친화적 문화공간 조성, ⑤ 지역문화 컨설팅 기반 구축(이상 문화체육관광부 소관)
 - 농어촌주민 문화향유 지원: ① 방방곡곡 문화예술 지원, ② 찾아가는 도서관, 박물관, 미술관 운영, ③ 지방문화원 어르신 문화프로그램 운영, ④ 생활문화공동체 만들기, ⑤ 향토문화 관광축제 육성(이상 문화체육관광부 소관), ⑥ 지역개발 문화예술프로그램 연계(문화부·농식품부 소관)
 - 문화예술 전문인력 지원 및 교육강화: ① 농산어촌 학교 문화예술교육 확대(문화체육관광부 소관)

1.1.2 문화·여가 인프라 구축 정책 현황

○ 문화시설 확충 및 운영 (지역개발계정)

- 추진 목적: 지역문화거점으로 활용하기 위한 문화시설 확충 및 지역의 독특한 역사문화 자원을 활용한 행사 개최지원을 통해 지역주민들의 문화 향수권 신장
- 이하 <표 7-1>은 광역지역발전특별회계의 지역개발계정 사업들로서 공립박물관 건립 지원, 공공도서관 건립 지원, 공립미술관 건립 지원, 문예회관 건립 지원, 지방문화원 시설비 지원, 문화예술인 기념시설 조성, 유니버설 디자인 문화도시 조성, 근대역사경관 조성문화도시·문화마을 조성 등이 이에 해당함

표 7-1. 문화시설 확충 및 운영 관련사업 추진 현황

내역사업명	사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	시행주체
공립박물관 건립지원	'96~ 계속	'13까지 2,217억 원	'13 : 11개관 (계속 5, 신규 6) '14 : 10개관 (계속 7, 신규 3)	국고보조 (국고 40%, 지방 60%) ※ '09 이전 계속사업은 30% 국고 지원	지방 자치 단체
공공도서관 건립지원	'91~ 계속	'13까지 4,621억 원	'13 : 47개관 (계속 24, 신규 23) '14 : 50개관 (계속 20, 신규 30)	국고보조 (국고 40%, 지방 60%) ※ 농어촌공공도서관 80%, 최대 16억 지원	지자체 보조
공립미술관 건립지원	'99~ 계속	'13까지 1,918억 원	'13 8개관 (계속 5, 신규 3) '14 : 11개관 (계속 4, 신규 7)	국고보조 (국고 40%, 지방 60%)	시·군· 구
문예회관 건립지원	'97~ 계속	'13까지 3,110억원	'13 : 19 개관 (계속 8, 신규 11) '14 : 19관 (계속 7, 신규 12)	국고보조 (정액보조, 1개관 당 20억 원 이내)	지자체 보조

내역사업명	사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	시행주체
지방문화원 시설비 지원	'89~ 계속	31,403백만 원 ('13 지원한 사업들의 총사업비 합계) 3,515백만 원 ('13 국비)	'13: 7개관 (계속 4, 신규 3) '14: 8개관 (계속 2, 신규 6)	국고보조 (국고 40%, 지방 60%)	지자체 보조
문화예술인 기념시설 조성	'02~ 계속	'13까지 기투자액 349억원	'13: 4개관 (계속 2, 신규 2) '14: 6개관 (계속 3, 신규 3)	국고보조 (국고 40%, 지방 60%) ※ '09 이전 계속사업은 30% 국고지원 ※ 부지매입비 제외	지자체 보조
유니버설 디자인 문화도시 조성	'12~'14	151.2억 원 ('13까지 108억 원)	2개소/159,775m ² 공간*3개소 Iconic Culture (아이코닉 문화) 구축	국고보조 (국고 40%, 지방 60%)	대전시
근대역사 경관조성	'09~'14	225억원 ('13까지 199억/ 토지매입비 66억 원 포함)	근대역사 체험공간 5,920m ² 경관로 및 탐방로 2km 관광정보 인프라 1식 청소년 문화공간 5,294m ²	국고보조 (국고 50%, 지방 50%) ※ 토지 매입비 제외	지자체 보조
문화도시· 문화마을 조성	신규	-	'14: 3개소	국고보조 (국고 40%, 지방60%)	지자체 보조

자료: 문화체육관광부, “2014 문화정책국 사업계획” 수정

○ 문화도시·문화마을 조성

- 개요: 특색 있는 지역 문화자원을 효과적으로 활용하여 도시 및 지역 자체가 고유 브랜드로 발전할 수 있도록 시설물 건립이 아닌 주민 참여형 문화프로그램 개발 및 운영을 지원

* 문화도시의 경우 연 7억 5,000만 원 규모로 5년간, 문화마을 사업은 연 3억 원 규모로 약 3년간 추진

○ 생활문화센터 조성(복합커뮤니티센터)

- 추진목적: 여가환경 변화에 따라 국민들의 다양한 문화, 여가활동 욕구 충족을 위한 복합문화시설 조성을 통해 생활 속 문화 참여 확산
- 조성방안: 지역 내 유휴공간 및 기존시설 리모델링
- 조성유형: 거점형(1,000㎡ 내외), 생활권형(200㎡ 내외)
- 공간구성: 지역특성과 수요를 고려(주민운영위 구성), 모듈화된 공간 구성
 - * 의무시설(동아리방, 다목적공간 등) + 특성화시설(미디어실, 공작소, 작은 영화관, 레지던스 공간 등)
- 운영방안: 참여·체험형, 생활밀착형, 세대통합형 프로그램 운영
 - * 동호회 활동, 주민 재능기부, 자원봉사 연계 자율 운영체계 구축
- 사업예산: 2014년 예산 120억
 - * 리모델링 지원 110억(20억×국고보조 30%×20개 내외), 활성화비 10억
- 사업 추진방식: 지자체자본보조, 민간경상보조

○ 작은영화관 조성 지원

- 추진목적: 지역 간 영화 향유권 격차 해소
 - * 2013년 말 기준 극장부재 기초지자체: 102개, 7,758천 명
- 2014년 말까지 총 22곳 개관 예정
 - * 2014년 5월 현재 운영 중인 영화관: 5곳(전북 장수, 김제, 임실, 고창, 강원 홍천)

표 7-2. 작은영화관 건립 추진 현황

구분	계	문화체육관광부 지원 (광역특별회계+지방비)	지자체 자체 추진 (지방비)
계	22곳	10곳	12곳
2010년	1	-	전북(장수군)
2013년	2	-	전북(김제시, 임실군)
2014년 (계획)	19	강원(삼척시, 철원군, 평창군) 경남(남해군) 인천(강화군) 전남(장흥군, 고흥군) 충남(예산군, 서천군) 충북(제천시)	강원(홍천군, 영월군, 화천군) 전북(고창군, 부안군, 무주군, 완주군, 진안군, 순창군)

자료: 문화체육관광부 보도자료(2014. 5. 13일자)

○ 작은도서관 조성 지원

- 사업기간: 2004년~현재
- 사업시행주체: 문화체육관광부, 지방자치단체
- 사업추진형태: 자치단체 자본보조(5:5, 7:3 매칭)
 - * 재정자립도 30% 미만 지역은 사업비 70% 지원
- 추진방향: 전국 읍·면·동에 작은도서관 1개관 조성을 목표
- 사업규모: 2014년 36개관 신규 조성 지원, 20억
 - * 생활밀착형 작은도서관 22개관, 농산어촌 작은도서관 14개관

표 7-3. 작은도서관 연도별 지원 실적

(단위: 개소, 억 원)

사업년도	2004년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	계
조성실적	25	58	72	69	61	68	60	55	52	520
예산액	25	36.5	50	48.5	35	33.8	34.2	28.5	28.5	320

자료: 문화체육관광부(2013a)

○ 작은도서관 운영 활성화

- 2012년 말 기준, 전국적으로 3,951개 운영
- 작은도서관 운영인력 확보를 위한 순회사서 지원 확대
 - * 2010년부터 공공도서관에 1명 배치, 지역 내 4개 작은도서관 운영 지원(년 50여 명)
 - * 순회사서: 도서관 운영, 대출서비스, 독서프로그램 지도(1일 1개관, 월 120만 원)
 - * ('13) 48명(9억 원) → ('14) 100(19) → ('17) 400(56)
- 작은도서관 육성 시범지구 지정·지원 확대
 - * 공공도서관·작은도서관 간의 상호대차서비스 시스템 구축지원
 - * 지역내 공공도서관 2~3개관과 작은도서관 40여 개관을 1단위로 하여 공공도서관 등 관리서버 구축, 작은도서관용 도서관리 프로그램, PC 구입과 소장도서 DB 구축, RFID 태깅, 통합홈페이지 플랫폼 구축 등
 - * ('13) 2개 지역(10억 원) → ('14) 5(25) → ('17) 17(85)
- 취약지역 작은도서관 장서 확충 지속 지원
 - * 농산어촌, 저소득층 지역 작은도서관에 다양한 양질의 도서 보급
 - * 우수 교양·문학도서 보급(매년 1,000개관, 1관 당 400여권)

○ 생활 속 스포츠 참여 환경 조성

- '국민체육센터'(시·군·구당 1개소 목표)
- '작은체육관'(2014년, 10개소), '리모델링 체육시설'(2014년 10개소) 등 지역·주민 밀착형 생활체육시설 구축 지원

1.1.3. 농어촌 주민 문화향유 지원 정책 현황

○ 지방문화원 어르신문화프로그램

- 추진목적: 세대에게 다양한 문화 활동 기회를 제공함으로써 어르신들의 사회 참여 활동 확대 및 삶의 질 향상에 기여
- 추진시기: 2005년 10개 문화원에서 10개 시범 프로그램으로 시작하여, 현재까지 계속
- 추진실적: 2013년 어르신문화프로그램에는 전국 193개 지방문화원과 16개 시·도 연합회에서 약 12,000명의 어르신이 참여
- 추진계획 및 방향
 - * 2014년 어르신문화프로그램은 한국문화원연합회를 통해 410개의 개별 프로그램으로 운영될 계획이며, 예산은 총 40억 5,000만 원임
 - * 어르신들이 문화 활동의 능동적 주체로서 프로그램에 참여토록 하여 내실화를 도모하는 방향으로 추진
 - * 참여 어르신들은 문화학교 수료 이후 봉사단, 동아리 활동으로 재능기부와 사회활동에 참여하여 적극적 문화향유자이자 창조자로서 활동
 - * 어르신뿐만 아니라 다양한 세대와 계층이 함께 활동하는 프로그램을 강화하여 문화 소통의 장을 만들어 나갈 계획임

표 7-4. 2014년도 어르신문화프로그램 단위사업 현황

단위사업명	주요내용
어르신 문화학교	○ 어르신의 예술적 욕구, 학습수준, 지역적 특성 등을 반영한 맞춤형 문화예술교육프로그램 - 악기, 음악, 연극, 무용 등 예술장르 교육
찾아가는 어르신문화학교	○ 어르신강사 또는 전문 강사를 마을회관, 복지회관 등에 파견운영 - 원거리 거주자 참여활성화, 어르신 일자리 창출 등 효과
어르신 문화나눔 봉사단	○ 어르신문화학교 수료생들이 봉사단을 구성, 소외시설이나 지역 축제 현장 등에서 재능기부 활동 - 어르신문화프로그램 수강생 선순환구조 실현
어르신 생활문화 전승	○ 어르신들이 살아오면서 간직한 근현대적 삶의 원형인 생활문화 자체를 프로그램으로 개발하여 세대·지역 간 전승 및 교류 ○ 어르신문화학교의 수동적인 문화예술교육이 아니라, 어르신들이 자생적, 자발적으로 프로그램 기획부터 전 사업과정에 핵심으로 참여, 향후 지속가능한 프로그램 운영을 위한 주도적 운영
어르신 문화동아리	○ 어르신의 문화동아리 활성화 및 적극적 사회참여를 위해 활동비 지원(동아리의 출판, 공연 및 전시회 발표, 문화나눔 봉사 등)
권역별 어르신문화 축제	○ 적극적 문화생산과 활동의 주체로서 어르신 세대에 대한 인식 전환을 도모하고 문화 활동 교류의 장인 축제를 통해 어르신 간의 연대와 소속감, 공감대를 형성하는 계기를 마련
농어촌 신바람 놀이문화	○ 농어촌지역(마을)의 두레문화를 되살리기 위한 품물 지원 사업
세대공감 한마당(신규)	○ 어르신과 젊은 세대 간의 교류를 위한 소통형 프로그램으로서 어르신, 청장년, 청소년 세대 및 국제결혼이주여성 등이 함께 참여하는 문화예술교육 - 총 수강 인원 중 60세 이상 어르신이 50% 이상을 권고
우리 마을 문화로 가꾸기(신규)	○ 마을구성원 전체 대상의 문화예술교육으로 어르신, 청장년, 초·중고생, 이주여성 등 마을주민 참여로 문화예술을 기반으로 한 공동체추진
어르신 인문학소풍(신규)	○ 어르신의 장점이랄 수 있는 지역학(역사, 민속, 지리), 어르신이 경험한 현대사 및 생업기술(향토음식, 과거사진) 등을 기반으로 지역 내 청소년, 일반인, 귀촌 귀농인을 대상으로 한 교육 프로그램

자료: 문화체육관광부 보도자료(2014. 2. 10일자)

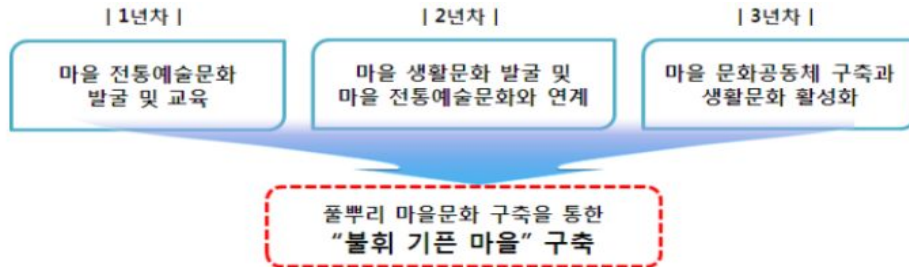
○ 아름다운 이야기 할머니 파견

- 노인의 문화전승 활동 지원
- 사업 개요: 일정한 소양을 갖춘 할머니를 선발하여 교육한 후 전국의 유아교육기관에 파견하여 전통선화와 미담 등을 구연하는 이야기할머니 양성 및 활동 지원 사업
 - * 56세 이상 여성이 유치원 등을 방문, 아이들에게 옛날 이야기를 들려주는 프로그램
- 2009년 30명, 2013년에는 720명 양성
- 2013년 917명 활동 파견
 - * 전체 유아교육기관 11,946개소 중 2,680개소(22.5%)에 파견

○ 신바람 놀이문화 사업

- 추진 목적: 농어촌 마을의 전통예술문화 복원·전승을 통해 지역 고유의 생활문화를 재인식하고, 자발적 문화활동을 통한 마을 문화공동체를 구축하여 생활문화 활성화에 기여
- 전통예술문화: 마을에 전해지는 여러 생활문화 중 민속예술 분야를 말하며, 풍물, 민요(노동요), 민속놀이, 춤 등을 지칭하는 용어로 사용
- 사업 규모: 2014년 기준 전국 78개 마을(연속 56개/신규 22개)
- 지원 대상: 농어촌(시·군 소재) 마을
 - * 연속사업: 2012~2013년 동 사업을 추진한 마을
 - * 신규사업: 2014년 새롭게 사업을 추진하는 마을
- 지원 방법: 지역 여건을 고려, 전문성 있는 사업운영을 위해 간접보조사업자(전문단체)에게 지원하고, 간접보조 사업자가 해당 마을 지원
 - * 연속사업: 1개 마을 5,000천 원, 신규사업: 1개 마을 7,000천 원

그림 7-2. 신바람 놀이문화 사업 주요 내용



구분	사업내용	세부 활동 내용
1 년 차	<ul style="list-style-type: none"> - 근현대 이후 전승이 중단된 마을의 <u>전통예술문화</u>를 전문예술강사를 통해 <u>복원</u> - 마을주민들 스스로 전승할 수 있는 <u>기반 마련</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을 전통예술문화 복원 및 교육 - 강사파견(전승교육) 및 악보채보 - 악기 및 소품 구입 - 발표회 개최
2 년 차	<ul style="list-style-type: none"> - 마을 <u>생활문화(세시풍속)</u>를 <u>발굴</u>하고 이를 <u>전통예술문화와 연계</u>한 <u>마을축제 개최</u> - 마을 주민들의 공동체 의식 강화와 <u>마을 활성화 유발</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을 전통생활문화 복원 및 전통예술문화 연계 - 강사파견(전승교육) - 전통생활문화(세시풍속) 발굴 조사 - 악기 및 소품 유지보수 - 세시풍속과 연계한 마을축제 개최
3 년 차	<ul style="list-style-type: none"> - 마을 전통생활문화의 지속적인 발굴과 <u>마을예술단을 구성</u>하여 지역 사회 생활문화 활성화에 기여 - 3년차까지 사업이 완료된 마을을 <u>“불휘 기쁜 마을”로 명명</u>하고 <u>자생적 운영 실시</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을예술단 구성과 지역문화 활성화 기여 - 강사파견(보수교육) - 전통생활문화 전승 관련 컨설팅 지원 - 지역 공연활동

※ 불휘 기쁜 마을: 마을의 전통예술문화문화를 바탕으로 현재의 생활문화가 활성화된 마을

자료: 문화체육관광부(2014c)

○ 방방곡곡 문화공감 지원 사업

- 목적: 문예회관 시설 특성을 활용한 질 높은 프로그램 지원을 통해 지방 문예회관 운영 활성화에 기여하고 지역민들에게 수준 높은 문화예술 관람 기회를 제공하여 문화 향수권을 신장
- 선정 작품: 2014년 96개 내외(2013년 선정단체 104개 작품은 현행 유지)

○ 문화누리카드

- 저소득층 등 문화취약계층의 향유 기회 확대를 위해 문화·여행·스포츠 이용권을 통합한 ‘문화누리카드’ 발급(2014년 2월부터 연간 144만 명, 가구당 10만 원 발급 계획)
 - * 3개의 카드로 발급되던 문화·여행·스포츠관람 이용권(바우처)을 통합·발급하여 이용자의 편의 도모
 - * 가구당 1매, 청소년 1인당 5만 원 추가발급/최대 5명

○ 소외지역 문화순회 사업

- 목적: 문화예술을 쉽게 접하기 어려운 분들에게 문화예술 향수 기회를 적극적으로 제공하기 위해 ‘신나는 예술여행’ 사업 추진
- 대상: 문화인프라 시설이 부족한 소외지역 주민, 군부대, 교정시설, 장애인, 노령층, 저소득층 등
- 추진 실적: 2004년부터 2014년까지 1,689개의 문화예술 프로그램 실행, 77,210백만 원 예산(복권기금) 투입, 약 415만 명 수혜(2005~13년)
- 추진 방침:
 - * 문화이용권의 사용이 원활하지 않은 시·군 지역에 문화순회 사업 집중 추진
 - * 문화소외지역 집중순회를 위한 “(가칭)아르코 문화나눔 순회사업단” 발족하여 기획사업 추진
 - * 쪽방촌, 섬마을 등 격오지 소외지역순회 특별 프로그램 마련

표 7-5. 소외지역 문화순회 사업 주요 내용

구분	사업유형	수혜대상	순회 대상처 (공연 횟수)	선정 예술 단체수	협력기관
정기 공모 대상 사업	1. 사회복지시설 순회사업	사회복지사업을 하고 있는 시설, 특수학교, 다문화관련 시설, 청소년 쉼터 등	740개처	80개 단체	한국사회복지협의회, 여성가족부
	2. 농산어촌 순회사업	서울특별시, 6대 광역시를 제외한 전국 농산어촌 지역 및 학교	630개처	70개 단체	농림축산식품부, 농협중앙회, 한국철도공사
	3. 임대주택 순회사업	주택관리공단·SH 공사가 관리하는 전국 영구임대아파트 단지	200개처	22개 단체	주택관리공단, SH공사
	4. 교정시설 순회사업	전국 교도소, 구치소, 보호관찰소, 소년원	85개처	10개 단체	법무부
	5. 군부대 순회사업	육·해·공군 대대급 부대	165개처	18개 단체	국방부
소계			1,820개처	200개 단체	-
자체 추진 사업	6. 기타시설 순회사업	북한이탈주민정착지원사무소, 중소기업근로자 및 산업단지 등 위 5개 유형을 제외한 특수지역	47개처	공모 선정 단체 활용	통일부 북한이탈주민정착 지원사무소, 중소기업중앙회, 한국산업단지공단 등
소계			1,867개처	200개 단체	12개 기관

자료: 문화체육관광부 홈페이지
 (http://www.mcst.go.kr/web/s_data/deptData/deptDataView.jsp?pSeq=234)

○ 생활문화 공동체 만들기 사업

- 사업 개요: 기초생활권 내 임대아파트 단지, 서민 단독주택 밀집지역, 농산어촌 등 문화적 소외지역에서 주로 활동하거나 활동이 가능한 문화예술단체·기관을 선발하여 사업비를 지원하는 사업으로 2009년 시작
 - * 2009년 시범사업으로 시작되어 매년 10여개 지역단체를 선정하여 1개 사업 당 연간 최대 6,000만 원, 최대 3년까지 사업비 지원
- 사업 목적: 농산어촌 문화 소외 지역의 주민이 주체가 되어 문화예술 활동으로 자신과 이웃을 재발견하고, 공동의 비전과 가치를 창출하며 실행하는 활동 과정을 통해, 소통과 교류로 생활문화공동체를 형성할 수 있도록 지원
- 사업 성과: 지역 주민을 대상으로 한 사업 만족도 90.2점(한국문화예술위원회 조사)

그림 7-3. 생활문화 공동체 만들기 활동 사진



<우도농악보존회: 우평마을 축제>



<춘천시문화재단: 효자동 낭만골목 입구 벽화>

1.1.4. 문화예술체육 전문인력 지원 및 교육 정책 현황

- 문화소외지역에 대해 찾아가는 예술교육 프로그램 실시
 - 소외지역 초등학교에 1인 1예능 활동을 지원하는 예술꽃 씨앗학교(2008년), 예술강사가 찾아가는 움직이는 예술정거장(2012년) 및 예술체험원정대(2012년) 등
- 예술꽃 씨앗학교
 - 2008년부터 시행한 ‘예술꽃 씨앗학교’는 전교생 400명 이하의 소규모 학교에 최대 4년간 전교생의 문화예술교육을 지원하는 사업
 - 농산어촌, 도심 속 취약지역 등 문화소외지역의 학교들을 중점적으로 선정하는데, 학교와 지역사회 연계 차원에서 학부모 강좌와 재능나눔 활동 등을 통해 지역 공동체에도 활력 제고
 - 선정된 학교에는 전문 예술강사 활용, 교육기자재 구입, 예술 현장 관람 등을 위한 예산이 최대 연 8천만 원까지 지원
 - 학교는 국악 관현악, 미술, 연극, 통합예술교육 등 자율적으로 분야를 선택해 특색 있는 프로그램을 운영
 - 거제 창호초등학교는 2012년 ‘예술꽃 씨앗학교’로 선정된 이후 전입생이 늘어나 폐교 위기에서 벗어난 대표적인 사례, 관악 3중주를 중심으로 한 음악 프로그램을 운영
 - 전북 남원초등학교도 2013년 ‘시장에 가면’이라는 주제로 인근 시장의 지도와 간판을 제작·배포하여 남원 지역의 관광자원으로까지 연계시킨 사례
 - 운영현황: 신규로 선정된 13개교를 포함하여 전국 총 43개 학교에서 ‘예술꽃 씨앗학교’ 운영
 - 당초 초등학교 대상으로 추진, 올해부터 중·고등학교 시범 지원
- 움직이는 예술정거장
 - 2012년부터 시행한 ‘움직이는 예술 정거장’은 평소 문화예술을 접하기

어려운 현장을 예술강사가 직접 방문해 아동이나 노인을 대상으로 교육을 지원하는 사업

- 디지털 콘텐츠 시설을 갖춘 대형 버스 활용
- 오래된 스쿨버스를 도서관, 음악공간, 영화관 등 문화를 즐길 수 있는 공간으로 개조해 문화소외지역을 방문하는 미국의 'The Arts Bus Project' 과 홍콩의 'Arts Bus'를 벤치마킹한 문화예술교육 사업
- 미술, 음악, 연극, 영화, 국악 등 전문 사회예술강사들이 교육과 체험을 결합한 통합 문화예술 프로그램을 구성해 일상생활에서도 자연스럽게 예술활동을 이어갈 수 있는 계기를 마련
- 추진 실적: 대형버스 3대 개조, 2012년 전국 32개 시설에서 700여 명 이용(32회), 2013년 총 80회, 1,800여 명 이용
- 추진 계획: 운영 확대(2013년 80회 → 2014년 120회)

그림 7-4. 움직이는 예술정거장



○ 예술체험원정대

- 예술강사 지원사업의 일환으로 진행되는 <예술체험 원정대>는 교육공백기인 방학기간을 맞이하여 문화소외지역의 학교 학생들이 학교에서 다양한 문화예술교육을 체험할 수 있도록 마련한 프로그램
- * '예술강사 지원사업'은 문화체육관광부, 한국문화예술교육진흥원이 추진하는 사업으로, 학교 문화예술교육 활성화를 위해 전국 7,809개의 초

·중·고등학교에 국악, 영화, 연극, 무용, 만화/애니메이션, 공예, 사진, 디자인 8개 분야에서 선발된 4,735명의 전문 예술강사를 파견하고, 학교 교사와 전문 예술강사가 협력하여 교육과정 내에서 예술교육이 이루어질 수 있도록 지원하는 사업

- 89명의 전문 예술강사로 구성된 <예술체험 원정대> 10개 팀은 문화예술의 장르 융합형 공연, 전시 및 체험형 교육프로그램 기획
- 추진계획: 전국 도서벽지 문화소외지역 48개 초등학교 3,200여명의 어린이 대상

○ 꿈다락 토요일문화학교

- 2012년 3월 전국 초·중·고등학교 ‘주5일 수업제’ 전면 실시에 따라 문화체육관광부와 한국문화예술교육진흥원은 전국 16개 시·도 문화예술교육지원센터, 지역문화예술기관, 국공립기관, 도서관, 극단 및 소극장, 해외기관 등과 함께 초·중·고등학교 학생 및 가족을 중심으로 차별화된 학교 밖 토요일문화예술교육 프로그램을 준비
- 학교 밖 전문 문화예술 기관·단체에서 아동·청소년과 그 가족이 함께 참여할 수 있는 토요일 문화예술교육프로그램을 운영하여 문화예술 소양을 함양하고, 또래 간·가족 간 소통할 수 있는 여가 문화를 조성
- 참여대상: 학령기 아동·청소년 및 아동·청소년을 중심으로 한 가족(학부모), 지역 단위 프로그램 계획·지원 시 초등, 중고등 구성, 차상위계층 혹은 기초생활수급자 가정 아동·청소년 모집
- 세부사업으로 예술감상(미술감상) 교육 프로그램, 예술감상(통합예술감상) 교육 프로그램, 박물관 연계 프로그램, 국·공립기관 연계 프로그램, 도서관 연계 프로그램, 가족오케스트라·합창 프로그램, 주말 문화여행 프로그램, 청소년 문화예술 진로탐색 프로그램 등 추진

○ 문화이모작 사업

- 지역문화인력 양성을 통해 지역의 고유한 문화적 가치를 발굴하여 지역의 경쟁력을 확보하고, 지역민들의 문화 기획 및 향유 활동이 활발해질

수 있도록 하기 위한 교육 사업

- 문화이모작 사업은 이론교육과정과 실습교육과정으로 구성되어 있으며, 이론교육과정은 기초교육과정과 심화교육과정으로 구분
- 기초과정은 농어촌의 '문화리더'를 양성하는 데 목적이 있으며, 강원권, 충청권, 전라권, 경상권 4개의 권역에서 순차적으로 5월부터 6월까지 지역별로 40명씩, 2박 3일 동안 운영
- 심화교육과정은 문화 매개 인력을 양성하기 위한 교육과정으로, 기초과정 수료자 중 우수자 80명을 선발하여 7월 중 2박 3일 동안 교육 진행
 - * 이 중 우수한 기획안을 작성한 사람을 뽑아 실제 마을주민을 대상으로 현장실습을 실행할 수 있는 기회를 제공

1.2. 성과와 한계

1.2.1 성과

□ 문화·여가 인프라의 개선

- 문화·여가 향유기회가 부족한 농어촌지역에 관련 인프라 구축이 확대됨
- 농어촌 공공도서관, 지방테마과학관, 농어촌 복합체육시설, 농어촌 작은도서관 등 이른바 '농어촌형' 또는 '농어촌 생활친화형' 문화·여가 인프라 확충 확대
 - * 농어촌 공공도서관: ('09) 243개관 → ('12) 273
 - * 테마별 과학관: ('09) 13개소 → ('12) 86
 - * 농어촌 복합체육시설: ('09) 28개소 → ('12) 43
 - * 농어촌 작은도서관: ('09) 93개관 → ('12) 148

□ 농촌 주민의 문화·여가 향유기회 확대

- 생활문화공동체 만들기 등을 통해 자생적인 문화활동 주민조직이 확대되어 문화향유 기회가 증대됨
 - * 생활문화공동체: ('10) 19개소 → ('11) 25 → ('12) 24 지원
- 주민 공동의 문화·여가 향유기회가 증대되면서 농어촌 주민들의 공동체 의식이 제고되고 역량이 강화되는 효과도 발생함
- 문화나눔사업 등을 통해 농어촌의 문화 소외계층의 문화활동 체험기회가 확대됨
 - * 문화마우처사업으로 농어촌 주민 25만 명 혜택. 전국 160만 명(2012년)

□ 문화·여가 서비스 공급 방식의 다양화와 참여 확대

- 기존의 인프라 구축 중심의 정책에서 찾아가는 도서관·박물관 등 공급자가 수요자를 찾아가는 서비스 공급 방식의 확대
- 방방곡곡 문화예술지원: 2008년 관람객 12,000명 → 2012년 65,920
- 찾아가는 박물관 운영 연간 37,000~40,000명 참여
- 찾아가는 어린이박물관 교육프로그램 연간 52,000명 초등학생 참여
- 지방문화원 어르신 문화프로그램 운영: 2009년 137개 → 2012년 340

표 7-6. 농어촌 지역 문예회관을 거점으로 한 방방곡곡 문화공감 지원 현황

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년(계획)
시/군	시: 5지역 군: 15지역	시: 32지역 시: 28지역	시: 21지역 군: 29지역	시: 30지역 군: 49지역	시: 30지역 군: 44지역	70지역
참여단체	11개 단체	13개 단체	10개 단체	15개 단체	8개 단체	9개 단체
문예회관	20개	61개	51개	80개	75개	75개
공연횟수	25회	90회	123회	160회	153회	134회
관객수	12,000명	53,000명	55,000명	67,068명	65,920명	68,000명
예산규모 (백만 원)	550	2,000	2,500	3,375	3,035	2,883

□ 농어촌 지역의 문화예술역량 강화

- 문화예술 전문인력 파견 등의 지원을 통해 농어촌 지역에서 전문적인 문화 예술 교육 확대
- 농어촌 학교의 문화예술교육 확대로 미래 세대의 문화예술 역량 증대

표 7-7. 전국 초·중·고교 예술강사 지원사업 운영 현황

구분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
예산(억원)	4.5	10	24	33	65	71	89	178	206	586	625	620	618	704
학교수(개)	533	656	1,210	3,299	4,357	3,214	2,445	3,157	3,689	4,799	5,436	5,772	6,531	7,254
강사수(명)	750	608	1,035	1,055	1,231	1,628	1,431	1,764	2,243	3,483	4,156	4,164	4,263	4,485

주: 국악('00~), 연극('02~), 영화('04~), 무용·만화·애니메이션('05~), 공예·디자인·사진('10~), 관현악('13~). '13 강사 수에는 관현악 분야 제외
 자료: 문화체육관광부 보도자료(2013년 2월 28일자)

1.2.2. 한계

□ 양적 확대에 치중한 사업 추진

- 관련 사업의 목표(성과지표)가 물적, 양적 지표에 치우쳐 주민의 만족 또는 체감과 같은 질적 목표에 대한 고려 부족
- 예를 들어, 문화·여가 인프라 확충과 관련된 사업은 모두 시설 개소수가 성과지표이며, 문화향유 지원과 관련된 사업 역시 대부분 성과지표가 참여자 수나 이용자 수와 같은 양적 지표임

표 7-8. 제2차 삶의 질 향상 계획 문화·여가 여건향상 세부추진과제 성과지표

주요정책	세부추진과제	주요 성과지표	측정방법
생활친화형 문화·여가 인프라 확충	농어촌 공공도서관 건립 지원	농어촌 공공도서관 개관 수(관)	읍면 지역 공공도서관 신규개관 수
	지방테마과학관 건립 지원	테마별 과학관 확충(개)	개관운영 중인 과학관
	농어촌 복합체육시설 조성 지원	지원 개소 수(개소)	지원 결정 사업 수
	생활친화적 문화공간 조성	농어촌 작은도서관 개관 수	읍면 지역 작은도서관 신규 개관 수
	지역문화 컨설팅 기반 구축	지방대 활용 지역문화컨설팅 결과 활용도(점)	민간평가위원의 활용도평가
농어촌 주민 문화향유 지원	방방곡곡 문화예술 지원	수혜자수	관람객 조사
	찾아가는 도서관, 박물관, 미술관 운영	지원도서관 수 및 참여 어린이 수, 찾아가는 박물관 횡수 및 참가인원, 찾아가는 어린이 박물관 참여자수	성과실적, 참가자 통계, 운영일수, 참여 인원 등
	지방문화원 어르신 문화프로그램 운영	프로그램 수(개)	지원사업 수

주요정책	세부추진과제	주요 성과지표	측정방법
	생활문화공동체 만들기	문화예술단체 지원 (개소)	지원 단체 수
	향토문화 관광축제 육성	문화관광축제 당 관람객수(천명)	문화관광축제 관광객 통계
	지역개발과 문화예술프로그램 연계	교육인원 수(명)	교육인원 수
문화예술 전문인력 지원 및 교육강화	농산어촌 학교 문화예술교육 확대	예술강사 수혜자 만족도(점)	전문기관 만족도 조사 결과

자료: 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부(2014b)

□ 연령별, 지역별 특성을 고려한 맞춤형 서비스 공급의 부족

- 연령별, 지역별 주민 수요의 차이를 고려하지 못한 공급자 중심의 시설과 프로그램 공급이 주를 이룸
- 낙후지역 및 오지 등에는 여전히 시설 인프라가 부족한 것이 사실이지만, 지역별로 효율적인 시설 인프라 확충 방안 부족
 - 예: 낙후지역 유희시설이나 유희공간의 문화·여가 시설 재활용 노력 부족 등
- ‘관련 시설 및 장소 제공’에 대한 수요는 ‘문화·여가’시설에 대한 추가 설치에 대한 수요로 해석될 수 있지만, 다른 한편에서는 ‘동호회 및 모임 운영’을 위한 연습장소, 모임장소 등에 대한 수요로 해석될 수도 있음

□ 공급자 중심 정책의 한계로 인한 실질적인 주민 체감의 저하

- 공급되는 문화·여가 서비스를 수동적으로 단순히 소비하는 경우가 많은 반면, 농어촌 주민이 능동적으로 직접 참여하는 프로그램 지원 부족

○ 지역공동체의 문화예술 역량강화, 농어촌 지역의 활력 증대 등과 연계 부족

□ 타 분야에 비해 상대적으로 낮은 정책적 관심과 배려

○ 사회 전반적인 문화·여가 향유에 대한 수요 증가에도 불구하고 문화·여가 여건 향상 분야의 투·융자 비중이 상대적으로 매우 낮음

○ 다만, 상대적으로 적은 규모의 재원 투자에도 불구하고 시설 등 인프라 투자보다는 프로그램 지원이나 인력 및 교육 지원 분야의 투자 비중이 높아짐
 - 예로, 2013년도 문화·여가여건 개선 부문의 3대 영역별 재원 투자는 인프라 확충이 25,347백만 원(14.8%), 문화향유 지원이 72,879백만 원(42.6%), 전문인력 지원 및 교육 강화가 73,022백만 원(42.6%)이었음

표 7-9. 제2차 삶의 질 향상 계획 분야별 예산 배분

(단위: 백만 원, %)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	합계(5년)	비중(%)
복지	8,648	9,091	10,131	11,128	11,148	50,146	14.5
교육	5,795	2,641	2,374	2,443	2,450	15,703	4.5
기초생활기반	26,596	23,453	24,438	25,769	27,047	127,303	36.9
경제활동	7,374	7,012	7,269	7,342	7,461	36,458	10.6
문화·여가	1,152	1,587	1,693	1,523	1,528	7,483	2.2
환경·경관	15,770	21,773	23,416	23,534	23,819	108,312	31.4
합계	65,336	65,557	69,321	71,739	73,448	345,401	100.0

주: 국비, 지방비, 기타 재원의 총합으로 지역발전 역량강화 분야는 경제활동 다각화 및 기초생활기반 확충 분야에 포함
 자료: 2010~2013년(각년도) 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획 추진실적, 2014년 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획 참조

2. 실태 진단 및 정책 동향

2.1. 농촌 주민의 문화·여가 실태와 수요³⁾

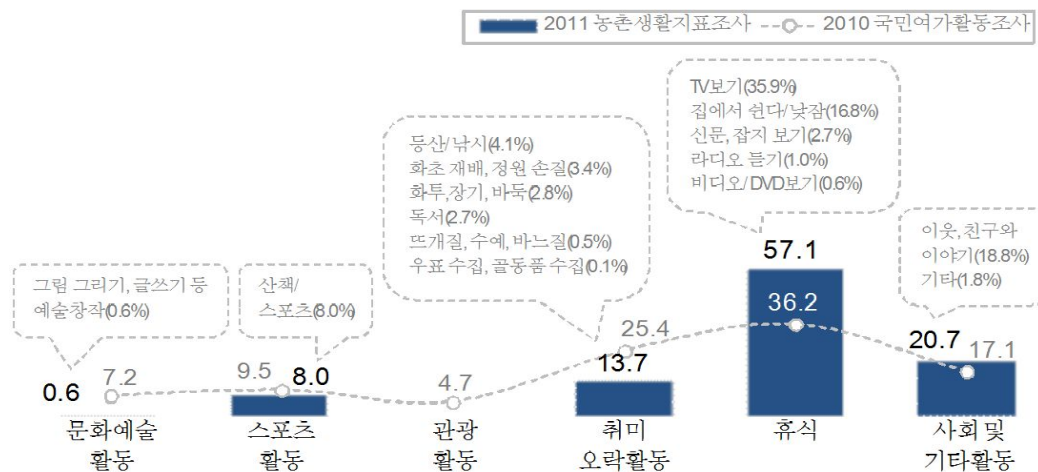
○ 문화·여가활동 실태

- 농촌생활지표조사(2011년 전국 농촌 2천 가구 대상) 결과, 단순관람 활동은 제외되어 있고 관광 활동 항목이 없는 등 동등비교에는 어려움이 있으나, 농촌주민(57.1%)과 국민(36.2%) 모두 ‘휴식’이 주된 여가활동으로 나타남(황정임 등 2011)

* 농촌 주민의 경우 특히 ‘TV 보기’(35.9%) 등 [휴식] 비중이 매우 높은 반면, 국민 평균과 비교 시 [취미 오락활동](농촌 주민 25.4%, 국민 평균 13.7%), [문화예술활동](농촌 주민 7.2%, 국민 평균 0.6%) 비중이 크게 낮아 농촌주민의 다양한 여가활동 증진을 위한 대책이 필요함

그림 7-5. 농어촌생활지표조사로 본 농어촌 주민의 문화·여가활동 실태

(단위: %)



자료: 황정임 등(2011)

3) ‘농촌 주민의 문화·여가 실태와 수요’는 2014년 4월 본 연구의 일환으로 개최한 전문가세미나의 발제문(최윤지, “농어촌의 문화·여가 실태 분석”)과 공동연구 참여자들의 토론, 그리고 김광선 등(2013)의 일부를 중심으로 정리한 내용임

- 한국농촌경제연구원 조사(2013년 전국 농어촌 주민 700명 대상) 결과, 주민들의 연간 문화프로그램 관람 횟수는 1~3회가 약 절반을 차지하고 있으며, 4~8회 관람을 한다는 응답은 20.3%. 관람 장소는 시·군 내 문화예술회관이 41.4%로 가장 많았으나 타 시·군의 관련 시설을 이용한다는 응답도 37.3%로, 거주 시·군을 벗어나 관람하는 경우도 많은 것으로 나타남(김광선 등 2013)
- * 연간 문화프로그램을 1회 이상 관람하는 비율이 70% 이상 차지하나 월 1회, 즉 연간 12회 이상 관람률은 극히 낮음
- * 60세 이상 고령층에서는 전혀 관람하지 않았다는 응답이 37.9%로 이동이 어려운 고령층에게는 아직 프로그램 관람이 어렵다고 볼 수 있음
- * 공연 관람 장소도 전체적으로 볼 때 현재 거주하는 시·군 내 문화예술회관이 가장 많으나, 젊은 층에서는 타 시·군 관련 시설 이용 응답이 절반 이상, 고령층에서도 38.9%로 나타나 시·군 내에서 문화시설을 이용하는 것이 아직 어려움

표 7-10. 농어촌 주민의 연간 문화프로그램 관람 횟수 및 관람 장소

(단위: %)

구분		전체	연령대				
			20대	30대	40대	50대	60세이상
연간 문화프로그램 관람 횟수	1~3회 관람	47.3	40.3	48.3	50.0	50.7	41.4
	4~8회 관람	20.3	24.8	21.1	20.1	15.2	17.2
	9~11회 관람	2.6	6.0	2.8	1.5	0.7	0.0
	12회 이상 관람	3.0	6.0	1.7	2.0	2.9	3.4
	전혀 없음	26.9	22.8	26.1	26.5	30.4	37.9
	계	100	100	100	100	100	100
문화프로그램 관람 장소	시·군 내 문화예술회관	41.4	33.0	42.1	48.0	43.8	22.2
	타 시·군 관련 시설	37.3	54.8	34.6	31.3	29.2	38.9
	시·군 내 민간 문화공연시설	15.8	14.8	14.3	17.3	17.7	11.1
	읍·면사무소 및 주민자치센터	9.6	7.8	9.8	8.7	13.5	5.6
	시·군청 시설	4.7	4.3	6.0	4.0	2.1	16.7
	시·군 내 지방문화원	3.5	2.6	2.3	2.7	8.3	0.0
	마을회관·경로당 등 마을 내 공동시설	2.1	0.9	0.8	0.7	6.3	11.1
	극장	2.0	0.9	1.5	2.7	2.1	5.6
	기타	2.9	2.6	5.3	2.7	1.0	0.0
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 기타는 도서관, 공연장, 마을공원, 임시행사장, 대학교, 문화센터, 찾아가는 문화공연, 종교시설에서의 행사, 문화시설, 모듬입
자료: 황정입 등(2011)

- 농어촌 주민의 문화·여가활동으로 인구 수 10만 미만 시 지역에서는 [휴식] 비중이 더욱 높은 반면, 인구 수 10만 이상 시 지역에서 [스포츠 활동] 비중이 상대적으로 높음(황정임 등 2011)

표 7-11. 지역 규모별 주민의 문화·여가활동 실태

(단위: %)

구분		문화예술 활동	스포츠 활동	취미오락 활동	휴식	사회 및 기타활동	
합계		(1,977)	0.6	8.0	13.7	57.1	20.7
지역	읍	(745)	0.6	8.4	15.0	55.3	20.6
	면	(1,231)	0.5	7.8	12.9	58.2	20.7
도시 규모	시 지역-10만 이상	(510)	1.1	10.1	13.3	54.5	21.0
	시 지역-10만 미만	(425)	0.2	5.6	14.6	61.4	18.4
	군 지역-5만 이상	(567)	0.5	8.1	14.0	56.4	20.9
	군 지역-5만 미만	(463)	0.4	7.4	13.0	57.3	21.9

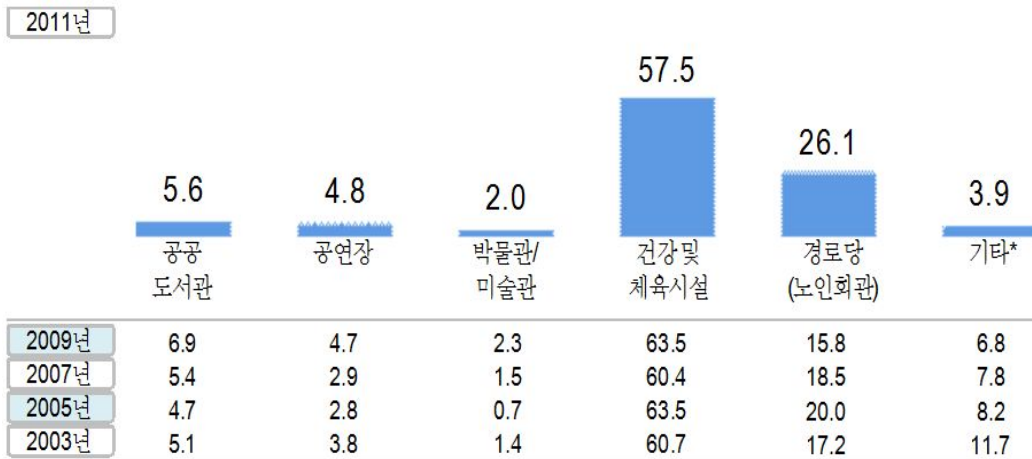
자료: 황정임 등(2011)

○ 문화·여가시설 수요(황정임 등 2011)

- 지역에서 가장 우선적으로 필요한 문화시설로 ‘건강 및 체육시설’ 비중이 절반 이상(57.5%)을 차지하였으며, 아울러 ‘경로당(노인회관)’(26.1%) 비중도 다소 높았던 반면, ‘공공도서관’(5.6%), ‘공연장’(4.8%), 마을회관, 문화센터 등 ‘기타’(3.9%), ‘박물관’(2.0%)에 대한 수요는 높지 않았음
- 조사 연도별로 비교해볼 때 과거에 비해 ‘경로당’, ‘공연장’에 대한 요구도가 증가하였음

그림 7-6. 농어촌 주민의 문화·여가시설 수요

(단위: %)



자료: 황정임 등(2011)

○ 문화·여가 활동을 위한 공간 선호도(김광선 등 2013)

- 농어촌 주민들이 가장 선호하는 문화·여가 활동 공간은 시·군 내 문화예술회관과 읍·면 주민자치센터, 자택 등으로 접근성과 시설의 수준이 공간 선호의 가장 큰 기준이라 할 수 있음
- 연령층별 활동 장소를 보면 모든 연령층에서 시·군 내 문화예술회관을 가장 선호하는 공간으로 선택하였으나, 다음 선호 장소로 30~50대가 읍·면 주민자치센터를 선택한 반면, 20대와 60세 이상 연령층에서는 자택을 선택해 연령층별 차이를 보임

표 7-12. 문화·여가 활동 공간 선호도

(단위: %)

구분	전체	연령대				
		20대	30대	40대	50대	60세이상
시·군 내 문화예술회관	34.3	34.9	34.4	37.3	31.9	20.7
읍·면 주민자치센터	15.7	5.4	17.2	21.1	16.7	17.2
자택(집)	10.4	17.4	7.2	8.8	8.7	13.8
시·군 내 민간 문화공연시설	9.0	8.1	8.9	10.3	9.4	3.4
읍·면사무소 시설	8.1	7.4	8.3	6.9	11.6	3.4
마을회관·경로당 등 마을 내 공동시설	7.4	6.7	8.3	4.9	8.0	20.7
타 시·군의 관련 시설	6.3	10.7	7.8	3.9	2.9	6.9
시·군청 시설	4.6	6.7	2.2	3.4	5.1	13.8
시·군 내 지방문화원	2.6	1.3	3.3	2.5	3.6	0.0
기타	1.6	1.3	2.2	1.0	2.2	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 기타 장소는 전국의 명승지, 종교시설, 체육관, 휴양림, 가까운 곳임
 자료: 김광선 등(2013)

○ 문화·여가 활동의 애로점(김광선 등 2012)

- 한국농촌경제연구원 조사(2012년 전국 농어촌 주민 622명) 결과 문화여가 활동에 있어 가장 큰 애로사항은 관련 시설이 너무 멀리 있다는 것이며, 그 다음으로는 문화여가 활동을 위한 지출이 너무 크다는 것임
- 지역별로는 강원도, 경북, 경남 등 산간지역의 경우 관련 시설이 너무 멀리 있는 것이 가장 큰 애로사항이며, 경기도, 충북, 충남, 제주도 등의 경우 먼 거리 외에도 관련 비용 지출이 크다는 의견의 비중도 높음. 특히 제주도의 경우 거리보다는 비용 지출이 가장 큰 애로사항이라는 응답 비중이 높음

표 7-13. 문화·여가 활동 시 애로사항

(단위: %)

구분	관련비용 지출	너무 멀리 있음	장비 부족/ 노후화	프로그램 질이 낮음	교통 불편	기타	총합계
경기	34.8	43.5	0.0	0.0	19.6	2.2	100.0
강원	23.4	57.4	4.3	8.5	6.4	0.0	100.0
충북	28.1	49.1	0.0	8.8	12.3	1.8	100.0
충남	35.1	40.5	4.1	6.8	9.5	4.1	100.0
전북	28.6	41.4	4.3	8.6	15.7	1.4	100.0
전남	32.7	50.5	2.0	6.9	6.9	1.0	100.0
경북	21.7	50.9	1.9	8.5	14.2	2.8	100.0
경남	17.6	62.4	1.2	4.7	12.9	1.2	100.0
제주	71.4	28.6	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
광역시·군	42.9	42.9	0.0	0.0	14.3	0.0	100.0
계	28.0	49.5	2.2	6.7	11.8	1.8	100.0

자료: 김광선 등(2012)

○ 문화·여가 활동의 목적(김광선 등 2013)

- 농어촌 주민들은 문화·여가 활동을 통해 ‘몸과 마음의 휴식’을 찾는다는 응답 비중이 가장 높고, ‘보고 듣고 구경하는 즐거움’이 목적이라는 응답이 그 뒤를 잇고 있음
- 60세 이상 응답자를 제외하면 연령이 증가할수록 ‘몸과 마음의 휴식’을 목적으로 문화·여가 활동을 한다는 비율이 높고, 젊은 층일수록 ‘보고 듣고 구경하는 즐거움’을 목적으로 하는 비율이 높아 연령별 활동 목적에 차이가 있음
- 연령별 활동 목적의 차이는 문화 프로그램의 대상 계층에 따라 그 내용과 형식이 달라야 한다는 것을 의미하며, 이는 농어촌 주민을 대상으로 한 문화 프로그램의 다양성이 중요하다는 것을 보여주고 있음

표 7-14. 문화·여가 활동을 통해 얻고자 하는 가치나 즐거움

(단위: %)

구 분	전체	연령대				
		20대	30대	40대	50대	60세 이상
몸과 마음의 휴식	45.3	40.3	46.1	48.0	47.8	34.5
보고 듣고 구경하는 즐거움	30.6	41.6	33.3	23.5	24.6	34.5
건강 유지 및 체력 단련	9.4	3.4	5.0	13.2	15.2	13.8
배우는 즐거움	6.6	4.0	7.2	7.4	6.5	10.3
직업, 일자리 등에 대한 준비	3.3	5.4	2.2	3.4	2.2	3.4
재능 발견과 활용	2.6	3.4	3.3	2.5	0.7	3.4
단체 활동 참여와 친교	1.4	1.3	1.1	1.0	2.9	0.0
사회적 기여	0.7	0.7	1.7	0.5	0.0	0.0
모름	0.1	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김광선 등(2013)

○ 문화·여가 활동 선호도(김광선 등 2013)

- 농어촌 주민들이 가장 하고 싶은 문화·여가 활동으로 ‘문화·예술 관람’이 가장 높은 응답 비중을 보였으며, ‘관광’이나 ‘취미·오락’에 대한 수요도 큰 것으로 나타남
- 젊은 층일수록 ‘문화·예술 관람’에 대한 수요가 높았으나, 연령이 높아질수록 상대적으로 ‘관광’과 ‘취미·오락’에 대한 수요가 높음
- 특히 60세 이상은 다른 연령층과 달리 ‘취미·오락’에 대한 수요가 가

장 큰 것으로 조사되어 고령층일수록 자신의 여가를 즐길 수 있는 문화 활동에 대한 수요가 큰 것으로 나타남

표 7-15. 가장 하고 싶은 문화·여가 활동

(단위: %)

구 분	전체	연령대				
		20대	30대	40대	50대	60세이상
문화예술 관람 (전시회, 공연 등)	29.3	36.2	32.8	28.4	21.0	17.2
관광 (문화유적 방문, 풍경 관람 등)	18.0	12.1	17.2	23.0	16.7	24.1
취미·오락 (공예, 등산, 낚시 등)	15.7	14.8	12.8	14.7	18.8	31.0
문화예술 참여 (노래교실, 사진촬영, 춤 등)	9.9	8.1	11.7	8.3	12.3	6.9
휴식활동 (산책, 사우나, TV시청 등)	9.6	12.8	8.3	7.8	11.6	3.4
스포츠 참여활동 (체육활동, 운동경기 등)	8.6	5.4	11.1	8.3	9.4	6.9
스포츠 관람 (경기장 방문, TV 시청 등)	6.3	10.1	5.0	5.4	4.3	10.3
사회활동 (봉사, 종교, 동호회 등)	2.6	0.7	1.1	3.4	5.8	0.0
모름	0.1	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김광선 등(2013)

○ 문화·여가 활동 증진을 위한 정책지원 수요(김광선 등 2013)

- 문화·여가 활동 증진을 위해 농어촌 주민들은 ‘시설 및 장소 제공’, ‘교통 편의 증진’, ‘지역 내 공연·전시 개최’ 등에 대한 지원을 필요로 하고 있음

- 20대 주민은 교통비 지원을, 30-40대 주민은 관련 시설 및 장소 제공과 동호회 활동 지원을, 그리고 고령층 주민일수록 찾아가는 문화·예술 프로그램이나 경비 및 재료비 지원 등을 선호하고 있음

* 특히 30-40대 주민들을 중심으로 문화·여가 동호회가 활성화 될 수 있음을 볼 수 있는데, 이와 관련해 해당 연령층이 요구하는 시설 및 장소 제공은 연습실, 작업실 등 이들 동호회 활동을 할 수 있는 공간에 대한 수요로 해석할 수 있음

표 7-16. 문화·여가 활동 증진을 위한 지원에 대한 주민 수요

(단위: %)

구 분	전체	연령대				
		20대	30대	40대	50대	60세이상
관련 시설 및 장소 제공	39.7	38.9	42.8	40.7	38.4	24.1
교통편의 증진	31.1	53.7	29.4	23.0	21.7	27.6
지역 내 공연·전시 등 개최	24.4	24.2	25.6	23.0	26.1	20.7
찾아가는 문화·예술 프로그램	19.7	16.1	16.1	22.5	23.2	24.1
관련 장비·재료·자료 지원	18.1	12.8	18.9	18.6	19.6	31.0
바우처 등 경비 지원	17.9	10.1	20.6	22.1	14.5	27.6
문화·여가 관련 교육활동 증진	16.0	14.8	16.1	15.2	18.1	17.2
강사 및 전문가 파견	13.3	9.4	12.8	12.3	18.1	20.7
동호회 및 모임 운영 지원	10.9	10.7	12.2	12.7	8.0	3.4
관련 정보의 제공	8.4	8.7	5.0	9.8	11.6	3.4
기 타	0.1	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 김광선 등(2013)

2.2. 문화·여가 정책의 동향⁴⁾

2.2.1. 문화·여가 정책의 해외 동향과 사례

- 문화의 민주주의 문화·예술 정책에서 문화민주주의 문화·여가 정책으로의 전환
 - ‘문화의 민주화(democratization of culture)’ 정책을 실현했던 유럽은 1980년대 후반 이후 ‘문화민주주의(cultural democracy)’ 정책으로 전환
 - 문화의 민주화와 문화민주주의는 문화접근성과 참여권을 토대로 발전한 문화권(cultural rights)에 기초해 체계화된 전략
 - ‘문화의 민주화’는 상류계층의 전유물이던 고급예술을 대중이 누릴 수 있도록 접근성 개선에 초점을 둔 정책 패러다임. 전문예술인 지원을 통한 문화교육 및 문화체험 확대, 문화시설 확충 및 거점별 문화교육센터 건립, 예술작품의 생산과정보다 작품의 공급에 초점을 둔 전략
 - ‘문화민주주의’는 순수예술 중심의 예술정책에 반대하며 스스로 예술 활동에 참여해 창조역량을 개발하는 데 초점. 즉 예술을 아마추어 대중의 여가활동의 영역까지 확대하는 문화·여가정책의 패러다임으로 일반 대중의 아마추어 예술 활동 활성화에 초점을 두고 이른바 ‘생활문화’ 육성, 문화·여가 공동체 육성, 동호회 네트워크 확대, 문화자원봉사자 육성, 전문예술과 대중문화의 공동 발전 등을 강조
 - 문화의 민주화가 “모든 사람을 위한 문화(culture for everybody)”를 지향한다면 문화민주주의는 “모든 사람에 의한 문화(culture by everybody)”를 지향(Langsted 1990: 16-18)

4) ‘문화·여가 정책의 동향은 2014년 4월 본 연구의 일환으로 개최한 전문가세미나의 발제문(장세길, “문화복지·체육복지 동향 및 사례”)과 공동연구 참여자들의 토론을 중심으로 정리한 내용임

그림 7-7. 문화·여가 정책의 패러다임 전환



- 농촌 문화·여가 정책을 문화민주주의 패러다임으로 전환하기 위해서는 문화·여가 정책의 기본 요소인 문화시설 확충, 프로그램 활성화, 전문인력 지원 등에 있어 새로운 관점의 정책적 접근 필요
 - 첫째, 전용 시설을 시·군 당 몇 개소 확충한다는 공급자 중심의 접근보다는 농촌 주민들이 쉽게 접근할 수 있고 스스로의 문화·여가 활동의 장으로 삼을 수 있는 ‘생활밀착형’ 문화시설 확충으로의 정책 전환 필요
 - 둘째, 도시에어나 체험할 수 있는 고급문화에 대한 향유 기회를 제공하는 기존의 단순한 문화제공 프로그램에서 벗어나 농촌 주민이 여가활동을 통해 스스로가 문화의 생산자가 될 수 있도록 ‘문화 참여 프로그램’을 확대하는 정책 전환 필요
 - 셋째, 농촌에 부족한 문화·예술 전문인력을 농촌에 지원하던 기존 관행에서 벗어나 농촌 현장에서 동호회와 같은 문화·여가 공동체를 형성하

고 이들을 네트워크화할 수 있는 전문인력 양성, 농촌주민의 문화자본 형성과 이의 가치실현을 도울 수 있는 문화매개자 및 문화자원봉사자 양성 등으로 정책 전환 필요

- 시민의 아마추어예술 활동 활성화에 집중하는 이른바 ‘생활문화’ 강조
 - 문화에 대한 접근성을 제고하는 데 집중하되, 문화민주주의 전략에 입각해 고급예술 체험기회 확대에서 개개인의 문화적 창작 역량을 강화하는 방향으로 정책적 관심이 전환되었고 현재도 이러한 기조에 맞춰 정책 추진
 - 아마추어 예술활동은 고급예술시장 확대와 관객 개발과 연계될 뿐 아니라, 지역사회의 공동체성을 강화하는 사회적 효과가 높은 것으로 평가
 - 이러한 이유에서 아마추어 예술활동을 지역공동체 회복이라는 목적을 적극적으로 지원(예: 프랑스의 문화센터 등)하는가 하면, 지역공동체 자체적으로 문화센터 등을 운영하도록 유도(예: 독일 국민대학 사례)

■ 선진국 사례: 독일의 국민대학(Volkhochschule)



- 독일에서 내국인이나 외국인이 문화교육을 가장 친숙하게 접근할 수 있고 효과적으로 받을 수 있는 공간이 국민대학(Volkhochschlue, 이하 vhs)
- 우리나라 상황으로 보면 교육부의 평생학습센터와 문화부의 문화의집이 결합된 형태임. 도시별로 존재하지 않고, 생활권으로 묶이는 몇몇 도시에 하나의 vhs가 설비돼 함께 이용하면서 독립적으로 운영함. 예를 들어, 오버우어젤, 글레슈텐 등 인근 지역 6개 도시가 연합을 이뤄 오버우어젤에 vhs 본부를 설치해 운영함

- 전국적으로 약 1,000여개의 vhs가 있으며, 도시별로 운영방식은 다름. 1년에 1회 총회를 개최하고 유럽의 아젠다에 부합하는 정책방향을 협의함
- vhs는 개별적인 운영기구가 있으며 자원봉사자들로 강사가 채워짐. 교통비 형식으로 시간당 약 8유로 정도의 수고비가 지급됨. 때로는 시로부터 지원금을 받고 위탁교육을 하기도 함. 하지만 운영금 대부분은 운영자 및 기업후원으로 충당되며, 일부 강사의 경우 수강료에 의해 해결함. 즉, 독립적이면서, 주체적인 활동을 하고 있음
- 일반적으로 vhs 운영시간은 오전10시부터 저녁 9시30분까지임. 하지만 vhs별로 해당 지역의 특성에 운영시간은 차별적임. 수업장소도 고등학교 건물이 비어 있는 시간을 활용해 사용하거나, 시청, 학원, 성당, 박물관 등 공공 시설을 후원받아 쓰는가 하면 일부 시설에 임대료를 지불하고 공공적 성격으로 운영하기도 함

자료: 한국문화관광연구원(2012)

- 문화동호회 및 문화자원봉사에 대한 관심 증대
 - 문화동호회는 아마추어 예술활동이 지향하는 단기적 목적이면서, 동시에 문화공동체 회복을 위한 출발점이라는 데 주목
 - 문화동호회 활동에 의한 문화자원봉사는 지역공동체성 회복, 아마추어리즘 활성화, 예술교육, 역량강화, 자발적 활동강화라는 측면에서 중요해지고 있으며, 이와 관련한 정책 역시 활발

■ 선진국 사례: 영국의 문화동호회 및 문화자원봉사 정책

- 영국에서의 문화자원봉사
 - 문화동호회 유사 개념: ‘voluntary and amateur arts group’
 - 자기 계발, 네트워킹 또는 여가활동으로 어떠한 금전적 보상을 받지 않고 그 단체 구성원에 의해서 조직되고 운영되는 예술 그룹을 지칭함
 - 지역사회 공간의 이용
 - 자발적 아마추어 예술단체가 주로 사용하는 시설(venue)은 지역정부 건물(community hall) 21%, 종교 시설 19%, 개인 거주지 13%, 교육 시설 13%

- 지역사회 다른 단체 간의 네트워킹
 - 지역사회 다양한 단체들과 협력을 맺으며 활발한 네트워킹
 - 가장 두드러진 협력관계 단체는 지역사회 축제(조직)임
- 자발적 아마추어 예술단체에 대한 정부 관심 증가
 - 잉글랜드 예술위원회(Arts Council England: ACE)에서 ‘The Arts Debate’라는 행사 개최·자발적 아마추어 예술단체의 사회적 역할과 공헌에 대한 논의가 활발히 진행
 - 영국 정부나 공공기관에서는 예술의 사회적 역할에 관심이 많음: 자발적 아마추어 예술단체와 지방정부·공공 문화예술 기관 간의 파트너십이 활발하게 진행
- 자발적 아마추어 예술단체 관련 조직
 - Volunteer Arts Network(VAN)의 지위와 구성
 - 상위 조직들의 상위 조직(an umbrella body of umbrella bodies)
 - 다양한 예술 및 공예 장르의 자발적 아마추어 예술단체의 상위조직(umbrella bodies)을 대표하며 자발적 아마추어 예술단체의 조직의 발전을 돕고 있음
 - Volunteer Arts Network(VAN)의 역할
 - 재정 마련을 위한 정보 제공: 후원 및 지원금 기회 정보 제공
 - 구직 및 자원봉사활동 기회 정보 제공
 - 해당 분야 관련 업무 훈련 교육 기회 제공
 - 회원의 조직을 운영하는 노하우 매뉴얼을 제공하는데 현재 156개의 세부적인 매뉴얼(예를 들어 자원봉사 관리나 마케팅, 재정마련을 위한 방안 등)을 이용 가능
 - VAN 산하의 Umbrella Bodies
 - 자발적 아마추어 예술단체를 지원하는 전국 규모의 상위 조직들이 250여개에 이름
 - 전국 규모의 상위 조직들은 자발적 아마추어 예술단체들에게 예술적 및 운영적 측면의 기술과 경험을 공유하며 지원

자료: 한국문화관광연구원(2012), 128~132쪽

- 고급예술 중심의 구분에서 벗어나 새로운 예술 장르로의 관심 확대
 - 고급예술 장르에 따라 구분되던 전통적 장르 구분 방식에서 벗어나, 일상적인 문화활동을 지원하거나, 생애기구별 예술활동에 주목. 특히 어린이의 예술활동이 성인의 문화 향유에 직결된다는 점에서 강조

- 프랑스의 마을별 문화센터에서는 어린이 대상 프로그램이 다양하게 운영되는 것이 특징임. 그 중에서도 문화적 감수성을 어릴 적부터 심어주기 위한 다양한 체험학습 프로그램을 운영

그림 7-8. 프랑스의 마을별 문화센터



프랑스 파리 14구 문화센터의 어린이 대상
음식을 통한 문화활동 체험장



프랑스 파리 14구 내 어린이 도서관
(빈민촌에 해당되는 지역)

○ 수요자 맞춤형 정책: 문화·체육·여가기능의 복합화

- 문화공간이지만 예술, 생활문화, 체육, 일반여가, 교육·강좌까지 다양한 시설 및 프로그램을 복합적으로 운영. 부처별로 구분되어 있는 우리나라 시설 및 프로그램 운영과 달리 수요자 편의를 위한 공간 및 프로그램의 복합화 경향이 유럽을 중심으로 확산
- 예를 들어, 프랑스 파리 14구 문화센터는 암벽 등반 같은 생활스포츠부터 음식 및 무술 체험까지 여러 장르를 복합적으로 운영

2.2.1. 전라북도 사례로 본 국내 문화·여가 정책 동향⁵⁾

- 전라북도 문화복지 실태 분석에 따른 미션
 - 실태분석 및 의견조사 분석 결과를 문화복지정책의 3대 요소를 문화시설, 인력 및 체계, 프로그램으로 구분하고 각 요소별 정책 과제를 도출
- 전라북도 문화복지정책 비전과 목표
 - 비물질적 측면(삶의 질의 3대 요소 중 정신·문화적 영역, 사회·환경적 영역)에서 전북도민의 삶의 질 향상을 최종 목적으로 삼음
 - 이를 위해 단순 예술 관람부터 문화공동체 조성까지 다양한 지원(문화복지시설, 문화복지프로그램, 문화복지인력 및 체계)을 통해 창조적 문화활동에 직접 참여하는 50만(15세 이상 도민의 30%) 도민예술인을 육성해, 도민 스스로 문화를 향유하고 공동체를 회복하는 문화자치를 실현
- 목표 달성 위한 추진전략
 - 도민의 문화향유율을 높이고 이를 통해 자발적으로 문화향유 및 창조적 문화활동을 할 수 있도록 기반을 조성하는 데 집중
 - 문화복지 기반은 문화활동 이뤄지는 공간으로서 ‘문화복지 시설’, 문화향유 향상시키고 창조적 활동 활성화시키는 ‘문화복지 프로그램’, 문화활동 및 문화시설과 전북도민 매개하는 역할로서 ‘문화복지 인력·체계’
 - * 문화시설:
 - 기존 시설 재활용 및 읍면동별 공공시설의 복합문화공간화
 - 기존 문화복지 시설의 활용도 제고 방안 마련
 - 문화향유 소외계층을 위한 새로운 생활밀착형 시설 확충

5) 장세길 등. 2012. 「전라북도 삶의 질 향상을 위한 슬로시티, 문화·체육복지 중장기계획 수립 연구」 참조

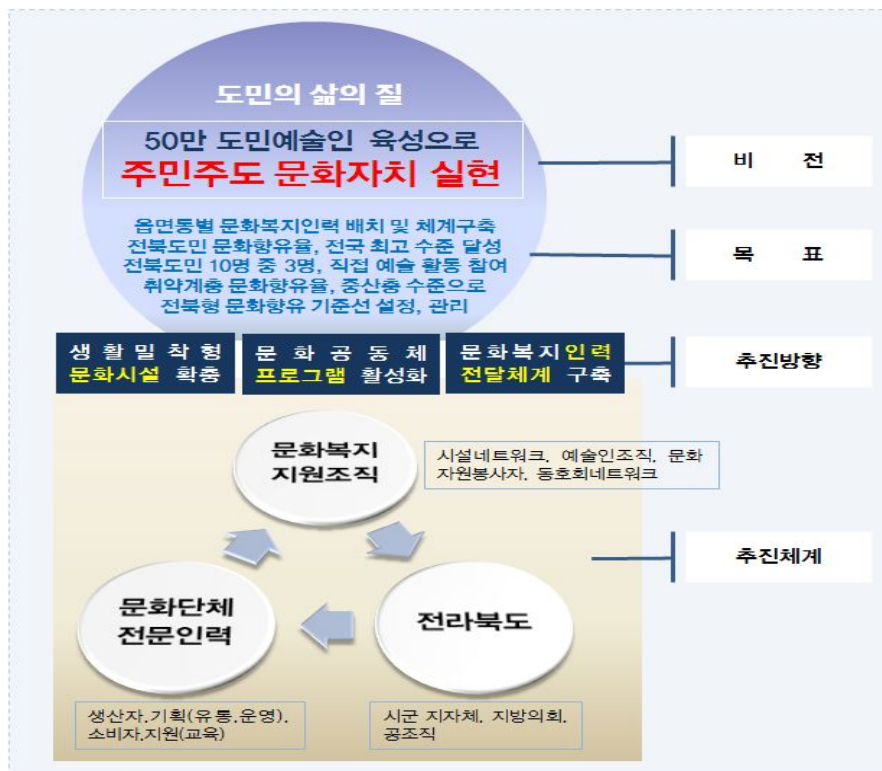
* 프로그램:

- 문화적 취약계층의 문화예술교육 및 예술행사의 관람 경험 강화
- 단순 관람에서 직접 참여를 위한 기초 입문 과정 및 기존 참여자의 활동 지원
- 마을을 기초 단위로 하는 주민 주도형 마을문화공동체 육성

* 인력체계:

- 문화복지 전문인력 생활현장 배치 통한 주민 주도 문화복지 활성화
- 네트워크 구축, 기존 조직 활용 및 인력의 재교육 통한 활성화
- 문화자치 실현을 위한 문화자원봉사 양성 및 활성화

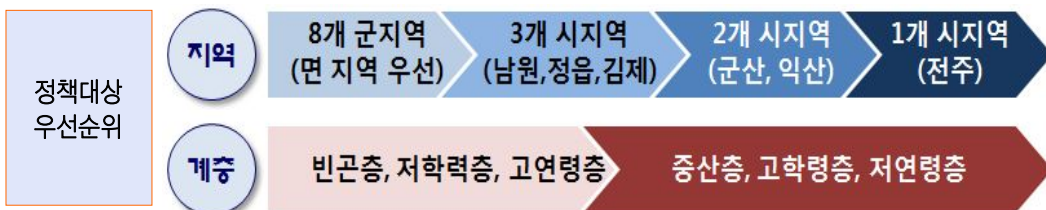
그림 7-9. 전라북도 문화·여가정책 구상



자료: 장세길 등(2012)

- 정책 대상: 중산층까지 확대, 우선순위는 취약계층
 - 전라북도 문화복지정책의 수혜대상은 보편적 복지 측면에서 논의되는 중산층(월 가구 평균 소득 8분위 이하)까지로 설정하되, 정책 실천의 우선 대상은 사회경제적 취약계층 및 농촌지역 주민을 설정함
 - 2012년 상반기 전북도민 예술행사 직접관람률 조사(전북통계협의회 2012)에 따르면, 지역 간 격차와 더불어 연령, 학력, 소득 간 격차가 큰 것으로 나타남
 - 면부 주민의 예술관람률은 46.7%, 읍부는 49.6%, 동부는 54.4%로 조사됐으며, 고연령·저소득층일수록 예술관람률이 낮은 것으로 조사돼, 문화양극화 현상이 나타남
 - 따라서 전라북도 문화복지정책의 대상을 중산층까지 확대하되, 농촌지역 주민, 고연령층, 저소득층, 저학력층을 우선 수혜대상으로 설정하고, 문화향유를 위한 기반시설 확충부터 프로그램 제공까지 다양한 방안을 마련

그림 7-10. 전라북도 문화·여가정책의 우선 대상

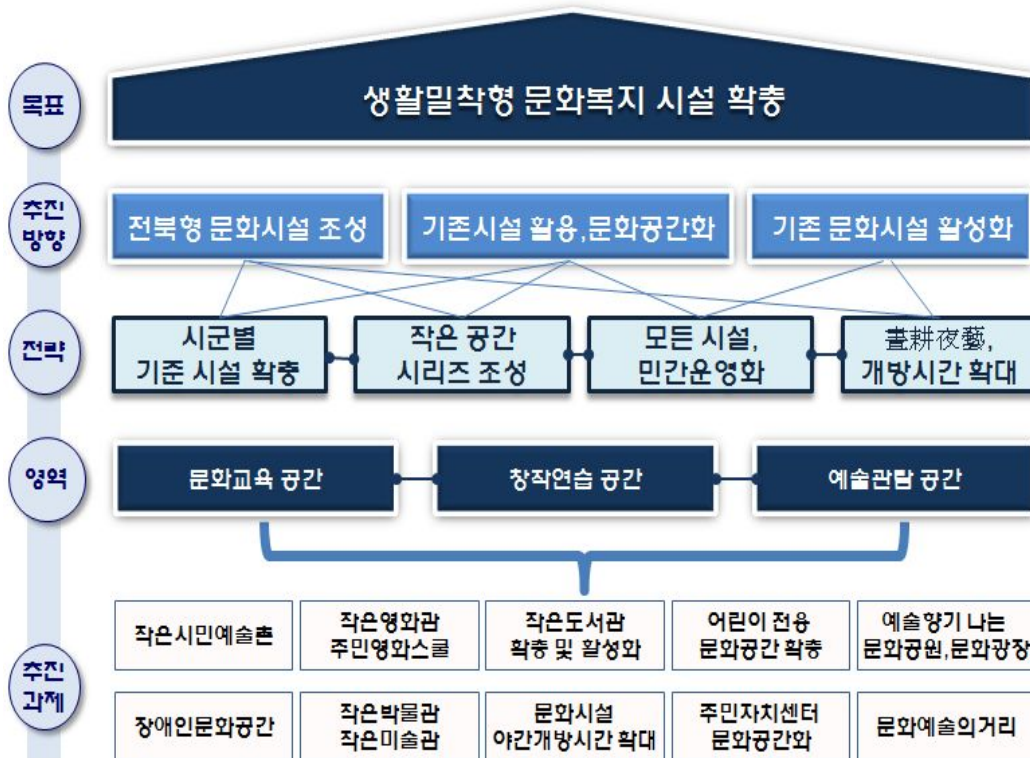


자료: 장세길 등(2012)

- 전라북도의 문화·여가시설 확충 전략
 - 생활밀착형 문화복지 시설 확충을 목표로 문화교육 공간, 창작연습 공간, 예술관람 공간 공급 추진
 - 이를 위해 작은목욕탕, 작은영화관, 작은도서관, 작은미술관, 동네 체육 시설 등 작은시리즈 시설을 비롯해 어린이 전용 문화공간, 문화공원·광장, 장애인 문화공간, 문화예술의 거리 등을 조성하고 있으며, 이 외에도

문화시설의 야간 개방시간 확대, 주민자치센터의 문화공간화 지원 등을 추진하고 있음

그림 7-11. 전라북도 문화·여가시설 확충 추진전략

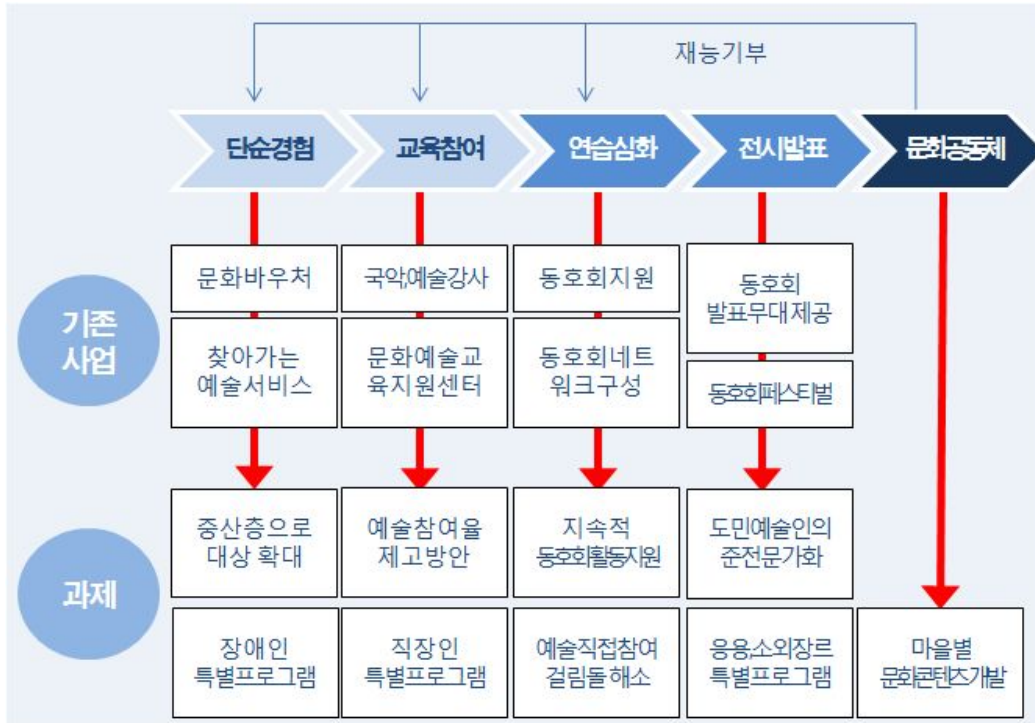


자료: 장세길 등(2012)

○ 전라북도의 문화·여가 프로그램 추진 전략

- 문화·여가의 단순경험에서부터 교육 참여, 연습 심화, 전시발표, 문화공동체 형성으로 이어지는 단계적인 문화·여가 프로그램 추진
- 지금까지의 프로그램 추진 전략이 네 번째 단계인 전시발표에 그쳤다면, 향후에는 지금까지의 프로그램을 심화시키는 한편 궁극적으로는 문화공동체 형성을 지원하여 마을별로 특성 있는 문화콘텐츠 개발을 새로운 지원할 예정임

그림 7-12. 전라북도의 문화·여가정책 프로그램 추진전략



자료: 장세길 등(2012)

○ 문화복지인력 양성 및 역량강화 전략

- 지역주민과 문화복지정책의 매개자로서, 신규 문화복지인력 양성 및 기존 문화복지 관련 시설·기관·단체의 기획인력의 재교육을 통한 역량 강화
- 문화체육관광부의 문화복지 전문인력 배치계획은 시·군 단위 배치로, 기초 단위인 읍면동 및 문화시설 등에서 활동할 문화복지인력의 배치가 별도로 필요함

○ 문화복지의 성패는 자발적 문화참여, 민간주도형 전달체계 강화에 달려 있음

- 도민 스스로 자발적 문화참여가 이뤄지도록 민간 주도의 전달체계 및 조직을 구성

- 첫째, 문화복지 중간지원조직의 설립과 지원, 둘째, 문화시설의 새로운 민간운영방식으로서 협동조합 모델 적용, 셋째, 민간주도의 문화복지정책을 상징하는 조례 제공
- 지속적 문화복지 활성화를 위한 문화복지 선순환시스템 강화
 - 문화향유 기회확대, 문화예산 절감, 자생적 문화활동 활성화, 문화공동체 형성 차원에서 문화예술인에 의한 선순환 시스템 구축
 - 첫째, 출향 유명예술인의 스타마케팅을 통한 문화 향유 기획 확대, 둘째, 문화나눔·재능기부를 통해 문화활동을 활성화하도록 유도하는 문화통화제도 추진

2.3. 실태 및 동향 분석의 시사점

- 주민 수요 충족에 적합한 생활 밀착형 문화·여가 시설 공급 확대 필요
 - 그간 문화·여가 기반시설이 대폭 확충되어 왔지만 여전히 접근성 부족(관련 시설이 너무 멀리 있음)이 놓여준 주민의 문화·여가 활동 시 가장 큰 애로점으로 지적되고 있음
 - 고급문화·예술의 관람은 전용시설의 설치 등이 필요하므로 접근성 증대에 한계가 있겠지만, 생활 속 문화·여가 활동은 놓여준 지역에 다양하게 분포하고 있는 유희시설을 리모델링하여 접근성을 높이고 놓여준 주민의 문화·여가 활동 참여를 촉진하는 수단이 될 수 있을 것임
 - 이러한 측면에서 전라북도의 작은시리즈 정책을 삶의 질 향상 정책을 통해 본격적으로 전국화 할 필요가 있음
- 문화·여가 서비스의 수혜자에서 문화·여가의 생산자 및 참여자로서의 주민 지원 확대 필요
 - 최근 문화·여가 정책의 패러다임이 문화의 민주화에서 문화민주주의로

바뀌고 있는 것과 관련해, 농어촌 주민의 아마추어 문화·예술·여가 활동에 대한 지원을 대폭 확대할 필요가 있음

- 커뮤니티 단위의 문화·여가 동호회 조직을 촉진하는 한편, 각 커뮤니티마다 주민 수요에 적합한 특색 있는 동호회 활동이 가능하도록 지원의 범위와 내용을 다양화할 필요가 있음
- 같은 맥락에서 앞서 지적한 생활 밀착형 문화·여가 시설 공급에 있어서도 농어촌 주민의 동호회 활동을 촉진할 수 있는 시설 공급이 포함되어야 할 것임(예: 동호회 연습 공간)

○ 세대별 맞춤형 문화·여가 지원정책 추진

- 농어촌 주민을 대상으로 한 설문조사에서 문화·여가 활동 공간 선호도, 문화·여가 활동 시 애로점, 문화·여가 활동의 목적, 가장 선호하는 문화·여가 활동, 정책지원 수요 등 다양한 측면에서 세대별 응답 차이가 나타나고 있음
- 문화소외계층 중심의 문화·여가 정책에서 주민 전체를 대상으로 하는 문화·여가 정책으로의 정책 대상 확대 기조를 지속하면서도, 각 세대별 문화·여가 수요를 충족시킬 수 있는 맞춤형 정책의 확대·추진 필요

○ 다양한 문화·여가 서비스 전달체계의 발굴과 매개인력 육성 필요

- 커뮤니티 중심의 생활문화·여가 활동의 활성화, 맞춤형 문화·여가 공급, 문화·여가 생산자 및 참여자로서 주민활동 촉진 등이 실현되기 위해서는 획일화된 문화·여가 서비스 전달체계로는 한계가 큼
- 따라서 지역별, 세대별 문화·여가 수요를 충족하기 위해서는 다양한 매개인력의 발굴과 육성, 이와 연계된 서비스 전달체계 발굴이 필요함

3. 제3차 기본계획의 방향 및 과제

3.1. 부문 목표와 추진 전략

3.1.1. 부문 목표

□ 농어촌 문화·여가 향유 및 활동참여 여건 조성

○ 기본 방향 및 주요 키워드

- 농촌의 현실과 특성(공간적 특성, 사회·인구적 특성, 경제적 특성 등)을 고려하고 농촌 주민들이 원하는 문화·여가 활동과 이에 참여할 수 있는 (제약요인 해소) 구체적인 방법들을 찾아 적절한 문화·여가 증진 방안을 모색하는 것이 필요
- 프로슈머로서의 주민 참여: 주민이 문화·여가활동의 생산자이면서 소비자인 프로슈머(prosumer)로서의 참여를 촉진
- 주민 체감: 주민·지역 특성을 고려한 문화·여가 시설 및 프로그램 발굴·공급으로 문화·여가 향유를 체감을 지향

○ 문화·여가 부문이 지향해야 할 정책 비전

- 문화·여가 환경 구축과 농촌의 생활문화 향상
- ‘누구나’ 문화·여가 활동에 ‘참여’하고 문화·여가를 ‘향유’
- 농어촌 문화가치 실현을 통한 문화적 삶의 질 향상
- 일과 삶의 균형적 여가문화 조성 and 참여 기회 확대
- 농촌문화의 가치 발견과 특성화⁶⁾

6) ‘농촌문화의 가치 발견과 특성화’는 본 연구의 일환으로 개최한 전문가세미나를 통해 전문가들의 의견을 수렴한 결과로 제3차 삶의 질 향상 기본계획 ‘문화·여가 부문’의 정책 비전 중 하나로 제시하였으며, ‘전통·향토문화의 발굴·보전·활용’이라는 추진 전략으로 구체화하였음

3.1.2. 추진 전략

- 목표 달성을 위한 추진 전략으로, ① 문화·여가 인프라 및 인적 기반 구축, ② 소외지역 문화·여가 기반 구축, ③ 주민의 능동적 문화 참여 확대, ④ 전통·향토문화의 발굴·보전·활용을 제시

문화·여가 인프라 및 인적 기반 구축

문화·여가 인프라 확충으로 주민의 문화 향유권을 확대하고 문화전문 인력 양성으로 농어촌 문화·여가역량 증대

- 문화·여가 인프라 구축 확대
- 문화·여가 전문인력 양성

소외지역 문화·여가 기반 구축

찾아가는 프로그램 지원으로 문화 소외지역 농어촌 주민의 문화·여가 향유 기회 확대

- 생활밀착형 인프라 확충
- 문화프로그램 및 찾아가는 문화 서비스 확대

주민의 능동적 문화 참여 확대

참여형 문화 프로그램 및 생활문화공동체 지원 확대를 통해 농어촌 주민들의 일상 속 문화향유 기회 제공

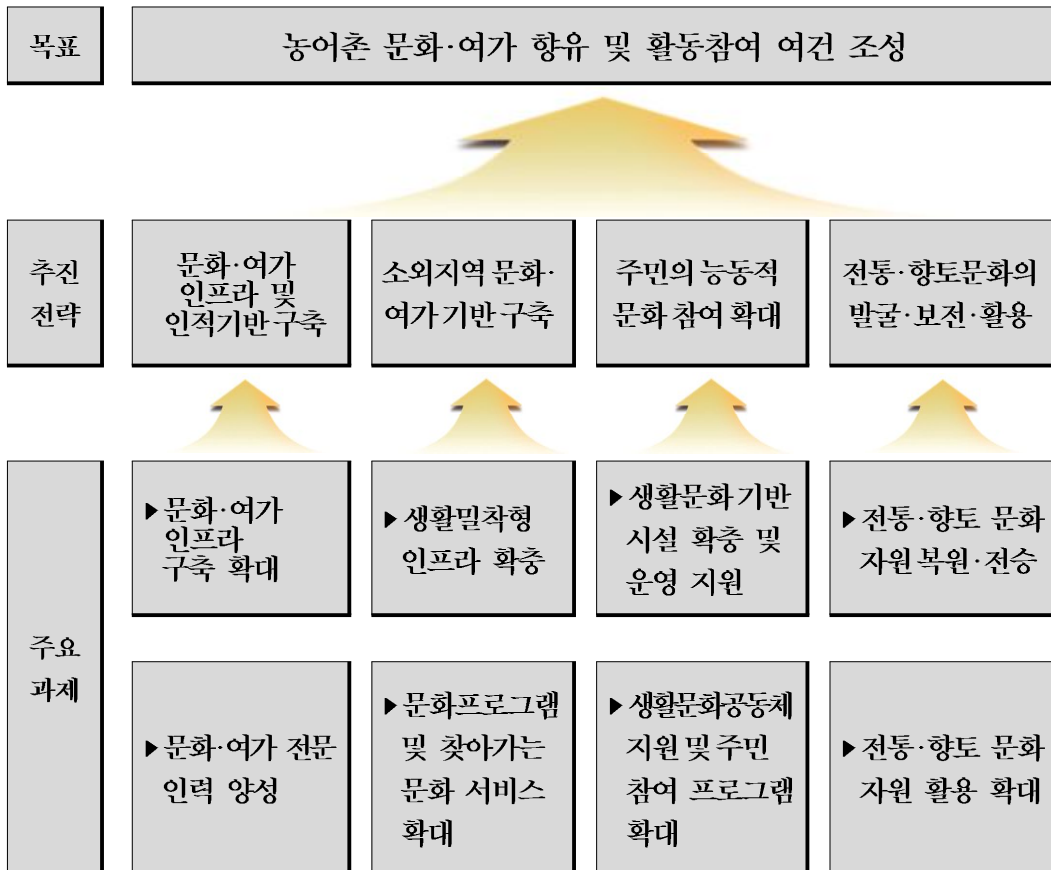
- 생활문화 기반 시설 확충 및 운영 지원
- 생활문화공동체 지원 및 주민참여 프로그램 확대

□ 전통·향토문화의 발굴·보전·활용

전통지식자원, 지역 이야기, 전통놀이 등 농어촌 전통·향토문화자원 발굴·보전·활용을 통한 지역문화 미래가치 창출

- 전통·향토 문화자원 복원·전승
- 전통·향토 문화자원 활용 확대

표 7-17. 문화·여가 부문의 목표·전략·과제



3.2. 세부 과제

3.2.1. 문화·여가 인프라 및 인적기반 구축

□ 문화·여가 인프라 구축 확대

- 농어촌 공공도서관 및 작은도서관 건립 확대
 - 유휴 공간을 활용한 건립과 기존 타용도 공공건물의 리모델링을 통해 전국 농어촌 공공도서관을 2019년까지 총 310개관 확대 건립
 - * 농어촌 공공도서관 개관 ('15) 294개소 → ('16) 298 → ('17) 302 → ('18) 306 → ('19) 310
 - 마을공동시설 및 유휴 공간을 리모델링하여 독서사랑방, 문화체험, 도서관서비스 등 복합 서비스를 제공하는 작은도서관 확충
 - * 농어촌 작은도서관 : ('15) 10개소 → ('16) 8 → ('17) 8 → ('18) 8
- 극장이 없는 농어촌 시·군에 작은영화관 건립 지원
 - 극장이 없는 기초자치단체를 대상으로 문예회관 리모델링 등을 통해 소규모(100석 내외) 상설 상영관(작은영화관) 건립 지원('14 22개소)
 - * 농어촌 작은영화관 : ('15) 9개소 → ('16) 20 → ('17) 25 → ('18) 29
- 생활체육공원, 노인건강생활체육시설 등 공공체육시설 조성
 - (지방체육시설 지원) 운동장, 체육관, 기존 시설 리모델링, 전지훈련시설 등 각종 경기대회 개최 기반 및 생활체육 활동 공간 마련
 - (운동장 생활체육시설 지원) 학교 및 지자체 부지에 다양한 운동장 및 우레탄 트랙 등을 조성하여 학생 및 지역주민에게 높은 접근성 부여
- 지역문화지수 조사를 통한 문화·여가 인프라 구축 체계화
 - 지역여건 및 특성을 감안하여 취약지역을 우선으로 도서관, 미술관, 문예회관 등 문화기반시설 확충
 - 지역의 재정자립도, 문화인프라, 문화향유 수준 등의 지표를 지수화하여

지역별 문화여건 비교·분석(2012년 개발, 2013년 지자체별 조사·발표)
* 2~3년 단위, 전국 229개 기초자치단체 대상

□ 문화·여가 전문 인력 양성

- 지역 특성을 이해하고 지역문화프로그램 및 콘텐츠의 기획·개발·평가할 수 있는 지역문화인력(활동가) 확충 및 교육 확대
 - 대학이나 문화진흥 관련 연구 등을 목적으로 설립된 기관 및 단체 대상, 지역문화 전문 인력 양성기관 지정·지원
 - * ('15) 권역별(4개) 1개소 → ('19)까지 광역별(16개) 1개소로 확대 예정
 - 지역 문화재단 및 지역대학을 중심으로 민·관·학(산) 협력체계를 구축하여 지역문화 관련 종합컨설팅 지원
 - 권역별(경기, 충청, 경상, 전라) 지역주민, 마을리더, 귀농·귀촌 희망자 등 대상으로 지역문화콘텐츠 발굴 등 문화 활동가 양성 교육
 - * 연간 200여명 문화 활동가 양성 교육 및 18개 기획사업 지원
- '학교 예술강사 지원', '예술꽃씨앗학교 운영 지원' 등 농어촌 지역 청소년 대상 문화예술교육 확대
 - 정규교과 및 돌봄교실·자유학기제(교육부)와 연계, 초·중·고 예술강사 지원 확대를 확대하고 도서벽지 출강시 별도 수당 지급 등 우대
 - 문화소외지역 학교의 전교생에게 예술활동을 지원하는 예술꽃 씨앗학교 선정 시 농어촌 지역 우대
 - * ('14) 예술꽃씨앗학교 43개교 → ('19) 60
- 어르신 생활체육지도자 양성·배치
 - 경로당·노인복지관·양로원 등 대상, 생활스포츠 방문 지도
 - 체육지도자 자격에 노인생활체육지도사 자격 신설('15)
 - * 어르신 생활체육지도자 배치(명): ('15~'19) 1,080명 배치 및 유지

3.2.2. 소외지역 문화·여가 기반 구축

□ 생활밀착형 인프라 확충

- 문화소외지역 생활밀착형 생활문화센터 조성
 - 기존 문화시설 등을 리모델링하여 동아리방, 다목적홀, 체육공간 등 지역 주민이 쉽게 접근할 수 있는 생활문화 공간 조성('19까지 138개소)
 - * 거점형은 1,000㎡ 내외(시군구 설치), 생활권형은 200㎡ 내외(읍·면·동)로 조성
- 문화누리카드로 소외계층 문화향유(문화·여행·스포츠관광) 기회 제공
 - 농어촌에서도 불편없이 이용이 가능하도록 서비스 접근성을 높이고, 다양한 수요 충족을 위해 문화·여행·스포츠 프로그램 발굴 강화
 - * 저소득층 대상, 개인별 5만 원권 문화누리카드 발급

□ 문화프로그램 및 찾아가는 문화 서비스 확대

- 소외지역의 문화프로그램 및 문화예술교육 지원
 - '문화가 있는 날'을 농어촌체험·휴양마을 및 공동이용시설 등과 연계하여 농어촌의 실질적 문화향유 기회 확대
 - 지역 문예회관을 거점으로 국립극단 등 국립예술단체 및 민간예술단체의 우수프로그램 순회 활동 강화
- 수요자 중심의 찾아가는 도서관, 박물관, 미술관 확대
 - * 농어촌지역 찾아가는 문화서비스: 도서관(연 100개관), 박물관(연 33회), 미술관(연 15회)

3.2.3. 주민의 능동적 문화 참여 확대

□ 생활문화 기반시설 확충 및 운영 지원

- 공공 문화시설의 생활문화 기능 강화
 - 지방문화원, 문화의 집, 생활문화센터 등 생활권 기반 공공 문화시설의 생활문화 활동 프로그램 및 인력 지원
- 농어촌지역 작은 도서관, 미술관, 박물관, 학교 등의 지역 주민 대상 문화예술 프로그램 운영 지원 확대
 - * 농촌 작은 문화교실 지원사업: ('14) 80개소, 5억 원 → ('15) 100개소, 10억 원
- 주민 주도의 자생적 생활문화 공간 조성 및 운영 지원
 - 마을회관과 같은 주민 주도 운영 커뮤니티 공간의 생활문화 공간화 리모델링 지원 및 관리비(전기·가스 등) 세제 혜택 지원 추진

□ 생활문화공동체 지원 및 주민참여 프로그램 확대

- 주민 주도의 자생적 생활문화 활동 및 공간 조성 지원
 - 농어촌 등 문화소외지역에 주민약단, 공공미술, 공동체 연극·영화 등 문화·예술 활동을 매개로 한 지역공동체 형성 지원
 - * 생활문화공동체 지원: 지역별 예술단체 당 10~60백만 원, 최대 3년 지원
 - * 문화소외지역 생활문화공동체 2019년까지 150개소 육성
 - 주민협의체를 통한 문화 활동이 활발하거나 잠재적 문화역량이 높은 마을 선정, 1개 마을당 연간 0.8억 원 내외 3년간 지원
 - * 문화마을: ('14) 2개소 → ('15) 13 → ('19) 50
- 농어촌 어르신 참여 문화프로그램 확대
 - 농어촌 노인의 문화교육, 문화봉사, 일자리 창출 연계

- * (1단계) 어르신 문화학교 → (2단계) 문화나눔 봉사단 → (3단계) 사회적기업화
- 음악, 연극, 만담 등 지역별 실버 단체들이 참여하는 실버문화대축제(지역별 및 연합) 개최 등을 통해 어르신 문화 참여 촉진

3.2.4. 전통·향토 문화의 발굴·보전·활용

□ 전통·향토 문화자원 복원·전승

- 전통지식자원의 발굴 및 전승
 - 전통지식자원(민속어휘, 민간의료, 전통생활지식·기술 등)의 발굴 및 농어촌 유희시설을 활용한 전통지식자원 아카이브 구축
 - 지역 이야기(신화, 전설, 민담 등) 소재의 예술 융합작품 공모 및 공연 지원 등 특화된 문화자원을 활용한 지역문화사업 육성
- 전통놀이 등 문화자원의 복원·확산
 - 지역별, 마을별 전통축제 및 공동체 놀이 문화를 발굴·복원
 - 지역의 독특한 역사·문화자원을 활용한 행사 개최 지원
 - * ('14) 강릉단오제 등 9개 사업 지원(지특회계) → ('15) 14개 사업 지원

□ 전통·향토 문화자원 활용 확대

- 문화재 행복마을 가꾸기 사업 확대로 공동체 회복 및 지역 활성화
 - 주민 주도로 지역의 역사·문화 보존과 활용의 토대가 되는 문화적·물리적·사회적·경제적 환경을 종합적·점진적으로 정비·개선
 - 주민의 삶의 질 향상 및 문화향유 수준 제고, 관광자원으로 활용

○ 지역축제의 문화·관광자원 활용

- 지역축제 지원으로 주민의 문화향수권 신장 및 지역경제 활성화 도모

* 매년 40개 내외 문화·관광축제 선정 지원

제8장

환경·경관 부문¹⁾

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계

1.1. 정책 추진 현황

- 제2차 환경·경관 개선, 인프라 확충 부문의 목표는 ‘흙·물·생명이 살아있는 아름다운 환경과 녹색성장기반 조성’이며, 핵심전략으로 어메니티의 체계적인 관리, 농어촌 환경오염방지, 녹색성장기반 확충을 제시(19개 사업)
 - 농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용에는 5개 사업, 농어촌 환경오염 방지에 8개 사업, 저탄소 녹색성장기반 구축에는 6개 사업
- 세부 사업의 관련 부처로는 농림수산식품부, 환경부, 행정안전부, 국토해양부, 지자체 등 여러 부처가 관련되어 있음

1) 제8장은 김정인 교수(중앙대학교), 박창석 박사(한국환경정책평가연구원), 이유직 교수(부산대학교), 안옥선 과장(국립농업과학원), 오형은 대표(지역활성화센터), 성주인 박사(한국농촌경제연구원)의 공동연구 결과임

표 8-1. 제2차 계획상 환경·경관 개선 부문의 목표·전략·과제

목표	흙·물·생명이 살아있는 아름다운 환경과 녹색성장기반 조성		
전략	I. 어메니티의 체계적인 관리	II. 농어촌 환경오염방지	III. 녹색성장기반 확충
과제	경관개선활동 지원 확대	하수도 정비 및 폐기물 처리 지원	바이오매스 이용시설 지원 확대
	경관관리 강화를 위한 제도적 기반 확충	친환경농업 확산으로 농업오염 부하 저감	환경부하 저감을 위한 제도적 기반 구축

표 8-2. 제2차 계획상 기초생활 인프라 확충부문의 세부사업

번호	세부과제 - 환경·경관 개선 (19)	담당부처
6-1	농어촌 어메니티의 체계적 관리·활용(5)	
6-1-1-1	경관보전직불제	농식품부
6-1-1-2	조건불리지역직불제	농식품부
6-1-2-1	자생식물원 및 생태숲 조성	산림청
6-1-3-1	농어촌형 경관보전을 위한 제도적 기반 구축	농품부
6-1-4-1	농촌경관조성 관리기반 기출 구축	농촌진흥청
6-2	농어촌 환경오염 방지(8)	
6-2-1-1	농어촌지역 하수도 설치	환경부
6-2-1-2	농어촌 폐기물종합처리시설 설치	환경부
6-2-2-1	유기질비료(친환경비료) 공급	농식품부
6-2-2-2	생물학적 병해충 방제	농식품부
6-2-2-3	친환경농업기반(지구조성) 구축	농식품부
6-2-2-4	영농폐기물 수거·처리 지원	환경부
6-2-3-1	해양폐기물 정화	국토해양부
6-2-3-2	소하천 정비	소방방재청
6-3	저탄소 녹색성장기반 구축(6)	
6-3-1-1	목재펠릿 사용 확대	산림청
6-3-1-2	유리온실 등에 지열냉난방 지원	농식품부
6-3-1-3	축산분뇨 자원화·에너지화	환경부
6-3-1-4	가축분뇨처리 지원	농식품부
6-3-1-5	농작물·해조류 이용한 바이오에너지 기술개발	농식품부
6-3-2-1	저탄소 녹색마을 조성	환, 산, 농, 행

1.2. 성과와 한계

1.2.1. 성과

□ 어메니티의 체계적인 관리·활용

- 경관보전직불제의 확대를 통해 사업 참여 지구의 활성화에 기여
 - 마을을 깨끗하게 하고 마을에 많은 사람들이 찾아오게 하는 성과
 - 마을 주민들이 함께 공동으로 경관작물을 재배하는 마을가꾸기에 참여
 - * 마을 공동기금 조성으로 지역 자발적인 마을 활성화 여건 마련
 - 개화 시기에 맞춘 지역축제로 농촌지역 방문객 수 증대
 - * 하동 코스모스 축제 80만 명, 고창 청보리밭 축제 25만 명, 신안 툄립 축제 47만 명(2013년 기준)²⁾
- 농어촌 다원적 자원 활용을 위하여 농업유산 지정제도 도입('12)
 - 농촌이 지니고 있는 다원적 가치를 기반으로 한 제도화에 기여
 - 국가농업유산 지정(4개소) 후 세계 중요농업유산 등재('14.4. 2개소)
- 농촌의 어메니티 자원 데이터베이스 구축(37종 364천 개)³⁾
 - 어메니티 자원을 전통자원, 경관자원, 수자원 등으로 분류하여 데이터베이스 구축
- 농산어촌 지역개발사업 추진 시 경관계획 수립
 - 2014년부터 읍·면 소재지 종합정비사업 등 종합개발 사업에 경관 계획 수립 의무화
 - 일부 지역에서는 경관사업 추진으로 농어촌 경관 명소도 증가

2) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

3) 농촌진흥청 국립농업과학원 <http://www.naas.go.kr/amenity>

- 우수경관 사진 및 경관우수마을 콘테스트 추진으로 농촌 경관에 대한 국민적 관심 제고
 - 농어촌 경관관리의 필요성에 대한 인식이 확산의 계기
 - * 우수경관 사진전('06년부터 추진), 경관우수마을 콘테스트('12년부터 추진) 등 개최

□ 농어촌 환경오염 방지

- 농어촌 환경오염 방지를 위한 정책적 노력의 일환으로 가축분뇨 자원화 및 에너지시설 확충 등을 추진
 - 가축분뇨 자원화 및 에너지화 시설 설치·운영⁴⁾
 - * 가축분뇨 자원화공공처리시설 26개소(액비 20개소, 퇴비 5개소, 바이오에너지 1개소)
 - * 가축분뇨 자원화율(%): ('10) 86.6 → ('12) 88.7 → ('13) 89.2
 - 가축분뇨 퇴·액비화 기준 신설, 바이오에너지화 시설 설치 간소화 등을 위한 관계 법령 개정('14.3.24 가축분뇨법 개정 공포)
- 친환경농업 및 유기질비료 보급 확대로 지속가능한 농업 추진
 - 친환경농업지구, 광역단지 사업을 통해 친환경농산물 생산·유통의 안정적인 기반을 확충하여 친환경농업 확대에 크게 기여
 - * 친환경농업지구⁵⁾: ('09) 992지구 → ('13) 1,112 → ('14) 1,152
 - 친환경농업 실천이 필요한 지역을 중심으로 기반확충 및 예산지원을 함에 따라 친환경농업 이행 농가 및 인증 면적 확대
 - 유기질비료·부산물비료 지원을 통해 농림축산 부산물의 재활용·자원화를 촉진하고 토양환경 보전, 지속가능한 농업 추진

4) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

5) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

- * 농어업 부산물의 자원화를 통한 유기질 비료 공급 지원 실적⁶⁾: ('10) 2,500천 톤 → ('11) 2,500 → ('12) 2,858 → ('13) 3,081 → ('14) 3,200
- 생활폐기물의 안정적인 처리 및 농어촌 주민의 생활환경 보호를 위해 농어촌 지역의 폐기물처리시설 설치를 지속적으로 추진
 - 군 단위 이하 지역의 농어촌 지역에서 발생하는 쓰레기·폐기물 매립, 재활용을 위한 폐기물 종합처리시설을 설치
 - * 전남 신안군 등 41개소 폐기물처리시설 설치 확대⁷⁾
- 폐비닐·폐농약용기 등 영농 폐기물 수거·처리하고 농어촌 폐비닐 수거보상비, 재활용 및 소각 등 처리 지원
 - 폐비닐 수거를 위해 '10~'14년간 총 731억 원 투자⁸⁾
 - 환경오염방지를 위해 지속적인 폐 농약용기 수거 처리 지원
- 영농폐기물 수거 처리 및 공동집하장 확충 지원
 - 농촌폐기물 수거체계 합리화로 농어촌지역 생활환경 개선
 - 영농폐기물 적정처리로 깨끗한 농어촌 환경 조성, 영농폐비닐 내 이물질 혼입 최소화로 재활용 소요비용 감소 효과
 - 중금속 등 유해물질이 함유된 지정폐기물처리장의 적정 운영 및 지정폐기물의 안정적 처리를 통한 2차 환경오염 방지
- 수질오염·수생태계 교란 방지 및 쾌적한 농어촌 유지하기 위해 집중호우 시 하천·하구로 유입된 부유 쓰레기 적기 수거·처리
 - 하천·하구쓰레기 총 233,327톤 수거·처리('09~'13)⁹⁾
 - * 수거 현황(톤): ('09) 43,859, ('10) 38,038, ('11) 56,775, ('12) 46,089, ('13) 48,566

6) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

7) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

8) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

9) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

□ 친환경 에너지 이용의 점진적 확산을 위한 기반 구축

- 지열 및 에너지 절감시설 지원으로 화석연료 사용을 줄여 지구온난화에 대응하며, 농업을 지속 가능한 산업으로 발전하는 데 기여
- 신재생에너지 사용 및 절감시설 설치로 지속가능한 농업기반 구축에 기여
 - 신재생에너지 사용 확대로 온실가스 절감 및 난방비부담 완화
 - 유리온실 등에 지열난방 지원으로 농가의 유류사용 절감¹⁰⁾
 - * 유류 사용 절감율(%): ('10) 15 → ('11) 20 → ('12) 22 → ('13) 23 → ('14) 24
- 농산물을 이용한 바이오에너지 생산을 위한 기반기술 개발¹¹⁾
 - * 특허출원(건): ('10) 2 → ('11) 2 → ('12) 2 → ('13) 2 → ('14) 2
- 가축분뇨의 자원화로 해양 배출 제로화 달성
 - 가축분뇨를 폐기물의 개념에서 자원으로 전환하였을 뿐만 아니라 '12.1.1 일부더 해양배출 제로화 달성¹²⁾
 - * 연도별 자원화율(%): ('10) 86.6 → ('12) 88.7 → ('13) 89.2
- 농촌의 신재생 에너지 녹색마을 조성으로 에너지 자립도 증대 및 농촌마을의 지속가능한 발전과 도·농 교류에 기여
 - 주택 단열보수, 태양광 설치, 태양광 가로등, 녹색마을센터 등 시설
 - 농촌지역 폐자원 및 바이오매스를 환경에너지마을 조성사업 추진
 - * 환경에너지마을 조성사업 3개소 추진 중(광주, 홍천, 통영)

10) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

11) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

12) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

1.2.2. 한계

□ 어메니티의 체계적인 관리·활용

- 경관보전직불제를 실시하였지만, 마을 경관 개선 효과를 얻는 데는 한계
 - 농어촌 경관 개선활동 지원 확대로 경관직불제가 확대 시행되었으나, 시 각적이고 일시적인 아름다움을 형성하는 이벤트성 활동으로 추진되어 정책의 성과가 높지 않음
 - 경관보전직불제가 작물 재배에 치우쳐 농촌 경관 개선은 미흡
 - * 준경관 작물을 축소하고 있으나 농촌의 경관 형성 기여도는 미흡
 - 지방재정이 열악한 지방자치단체의 경우 조건불리직불제 시행에 따른 재정 부담으로 시행 미흡(현행 20%)
- 지역개발사업의 경관계획 수립이 일부 사업에 대해 의무화되었으나 농촌 경관 형성에 한계
 - 지자체의 농어촌경관계획 수립 확산을 목표로 했으나 소기의 성과를 얻는 데는 역부족
 - * 지자체중 약 37%가 시·군 경관기본계획을 수립하였으나 실효성이 낮은 실정임¹³⁾
 - * 일반농산어촌사업의 농어촌 마을종합개발사업의 14%가 경관계획을 수립하고 있으나¹⁴⁾ 사업대상지구의 경관 보전 형성 관리를 목적으로 하는 농어촌정비법의 경관관리계획 목적을 달성하지 못함
 - * 읍면소재지 정비사업이나 권역정비사업 추진 시 부수적으로 수립되는 등 실제로는 경관시설조성계획 수준에 머물렀고, 주민과 지역사회의 자율적인 경관관리 활동 추진의 근거로 활용된 사례는 찾기 힘든 실정

13) 이정형(2013)

14) 한국농어촌공사 홈페이지(농어촌경관계획 추진현황 자료)

- 제2차 기본계획에서 어메니티 체계적 관리를 목적으로 어메니티 자원의 DB를 구축하고 경관개선 활동을 지원토록 하였지만, 현장 활용성 제고 노력이 필요
 - 국가적인 차원에서 어메니티 관리 기반을 구축하고, 웹서비스, 지자체 및 관련 기관 정보 제공, 책자 발간 및 전시·행사참여 홍보 등 다양한 방법으로 활용성 제고를 추진해옴
 - 오랜 기간 전국 단위로 구축한 어메니티자원 정보의 현장 활용도 제고를 위해 농식품부에서 구축 중인 농촌지역개발 공간정보시스템과의 연계, 다양한 지역개발 사업 지역에 대한 자료 제공 및 지속적 관리 필요
- 아름다운 농어촌 사진전과 같은 농어촌의 경관을 홍보하는 정책이 시행되었으나 국민들 사이에서 농어촌 경관과 자원의 기능과 가치에 대한 인식이 확산되어 있지 않음
- 자발적 경관관리 활동의 확산 미흡
 - 농어촌 경관에 대한 관심은 어느 정도 있으나, 지역 주민들의 자율적인 경관관리 활동을 이끌어내지는 못함
 - 경관보전직불제 역시 자율적인 마을경관 개선활동 지원프로그램으로 발전하지 못하고 경관작물 식재 지원책에 머무르고 있는 상황

□ 농어촌 환경오염 방지 및 주민의 환경 인식 제고에 한계

- 농어촌 환경 문제에 대응하는 정책 수단 부족
 - 농어촌의 화학비료, 농약 사용 등의 저감이 필요하지만 현행 삶의 질 기본계획에는 이에 대한 방안 제시가 부족
 - 연안 도시지역과 국가하천 등에서 유입되는 해양 쓰레기로 어촌과 섬지역에서 피해를 입지만 근본적인 문제 해결 어려움
 - * 가축분뇨, 폐수처리오니 등의 해양 배출 금지에 따라 부정·불량 퇴비가 농지에 투입될 가능성 상존

- 친환경농업 확대 부진 및 체계적인 관리의 곤란
 - 영농비용 부담과 판로 확보의 어려움, 경영여건 변화(사망, 전출 등) 등 친환경농업 이행실적 부진 및 친환경 포기 사례 발생
 - * 특히, 과수의 경우 저농약 신규 인증 중단 등으로 무농약 이상 인증 면적 확대 둔화
 - * 친환경농산물 인증량(천 톤)¹⁵⁾: ('04) 204 → ('07) 551 → ('10) 1,162 → ('13) 810
 - 부산물 비료의 품질검사 및 부정·불량원료 사용 등의 단속 인력 부족으로 관리에 한계
- 폐기물처리시설 설치에 따른 주민반대 및 예산 확보의 어려움 등으로 사업 취소 사례 발생
 - '11년도 시범사업 사업대상지(경남 거제)에서 지방비 확보 어려움과 주민 반대로 사업 포기
- 영농폐기물 수거 처리 및 공동집하장의 수거가 선택적으로 이루어져 지리적으로 낙후된 산간·오지지역 등 수거 사각지대가 존재
 - 한국환경공단 직영 시 공동 집하장은 물론 경작지까지 주기적으로 수거 하였으나, 민간 위탁 수거 사업자의 경우는 대부분 집하장 중심으로 순회하며 소량 수거를 기피
- 하천하구 쓰레기 정화의 경우 장마·태풍 등으로 인한 집중호우 시 일시적으로 다량의 쓰레기가 발생

□ 녹색성장 기반 확충

- 녹색성장 분야 정책의 현장 확산에 제약
 - 저탄소 녹색성장 기반을 구축한다는 중앙정부의 정책 취지에 대해 지역

15) 유기농산물 및 무농약농산물 인증량을 합한 수치임(농림축산식품부 친환경농산물 인증량 통계 활용)

주민이나 지자체 이해 부족

- 바이오매스나 목재펠릿 등의 경우 실제 농촌에서 이를 확산시키는 데는 제한이 많은 실정¹⁶⁾

○ 초기 과도한 투자비용의 부담으로 사업 확대 미흡

- 지열냉난방시설은 초기 투자비용이 크고(14억원/ha), 지방비 확보와 자부담으로 사업 확대가 일부 미흡¹⁷⁾
- 가축분뇨법 개정 등 환경 규제의 강화로 사용량 증가세 둔화
 - * 가축분뇨를 토양·하천의 주 오염원으로 인식, 퇴·액비에 의한 비점오염원 관리 강화 추세

○ 경작지 감소로 생산된 가축분뇨 자원(퇴비·액비)의 효율적 활용 부진, 바이오가스 생산 이후 발생된 폐액(소화액)의 처리 문제가 잔존

16) 이와 관련해서 농어촌의 저탄소 녹색성장 정책에 대한 2012년도 심층평가 자료 참조(성주인 등 2012a)

17) 농림축산식품부(2014.4) 내부자료

2. 실태 진단 및 정책 동향

2.1. 실태 분석

□ 면 지역의 공공하수처리시설 부족

- 농어촌지역의 하수처리방식을 살펴보면, 공공하수처리시설이 78.2%, 개인 하수처리시설이 15.5%, 없는 경우가 6.3%로 조사(2013년 농어업인 복지실태조사)
 - 도시지역의 공공하수처리시설 비중이 98.5%에 비해 상대적으로 부족
 - 읍 지역 공공하수처리시설 비중은 86.3%로 면 지역(71.8%)에 비해 약 15%가 높음
- 하수처리에 대한 만족도에서는 만족하는 층이 55.4%, 보통 38.2%, 불만족하는 층이 6.4%(읍 지역 불만족 6.4%, 면 지역 불만족 8.9%)

□ 농어촌 쓰레기 처리가 미흡한 사례 다수

- 농어촌지역의 생활쓰레기처리방법을 살펴보면, 종량제 봉투의 사용 비중이 78.0%, 소각 비중이 19.2%, 기타 2.8%로 조사됨(2013년 농어업인 복지실태조사)
 - 읍 지역 종량제 봉투의 사용 비중은 90.5%로 면 지역(68.0%)에 비해 약 22.5%가 높음
- 음식물 쓰레기 처리 방법은 분리배출 61.4%, 매립 20.1%, 기타 12.2%임
 - 읍 지역 매립은 7.4%에 불과하지만, 면 지역 매립은 30.2%로 높음
- 재활용품 처리 방법은 분리배출 86.6%, 소각 9.5%, 기타 3.9%임
 - 읍 지역은 소각 비율이 3.3%에 불과하지만, 면 지역은 14.3%로 상대적으로 높음

- 폐영농자재처리방법은 분리배출 63.5%, 소각 28.5%, 기타 8.0%임
 - 읍 지역 소각은 17.9%, 면 지역 소각은 31.2%로 상당수 농어가가 소각하는 것으로 조사됨

□ 가축분뇨 등 농어촌지역의 환경 문제 심화

- 경제적, 사회적, 환경적 관점에서 여러 문제점이 노출되고 있지만, 농촌지역의 환경 문제는 소외되고 있는 실정¹⁸⁾
 - 농촌지역에는 돈사, 우사 및 계사 등 가축사육으로부터 배출된 분뇨에 의한 악취가 심해지고 있음
 - * 가축분뇨 배출시설 점검 결과('13) 760개소 중 129개소(약 17%)가 위반한 것으로 집계
 - 축산업 자체는 양적으로 성장했으나 친환경 축산은 열악한 수준¹⁹⁾
 - * 농촌의 가축분뇨로 인한 악취 민원이 '03년 2,381건에서 '12년 9,941건으로 10년간 4.2배가 증가하였음
- 가축분뇨의 처리는 퇴비와 액비로 자원화하거나 정화방류, 해양투기 등을 해왔는데, 해양투기의 축소와 금지로 가축분뇨의 자원화 물량이 증가
 - '12년에는 자원화 규모가 88.7%까지 증가하였으나, 퇴비와 액비가 엉터리로 만들어져 악취가 극심해지는 현상이 발생
 - 현재 농촌의 우사, 돈사 등 축사에는 환기시설이 설치되어 있으나 아직까지 비교적 시설이 낙후되어 있는 곳이 많음

18) 인치경 등(2004)

19) 세계일보 2014년 2월 10일자 보도 “가축분뇨 악취 민원 10년새 4배 증가”

그림 8-1. 축사의 낙후 시설 사례



- 한편, 전국 농촌 지역에는 폐비닐과 잔류 농약병 등 영농폐기물로 오염되는 사례도 다수 발생
 - 폐비닐과 생활쓰레기를 노천에서 소각하는 사례도 흔하게 볼 수 있음
 - 한국환경공단은 영농폐기물로 인한 농촌지역 환경오염방지를 위해 1987년부터 영농폐기물 수거·처리사업을 시행해오고 있으나 실적이 미흡한 상황임²⁰⁾
 - * 한국환경공단이 제출한 ‘최근 5년간(2008~12년) 영농폐기물 발생량 대비 미수거율’ 자료에 따르면, 영농폐기물 항목별 미수거율이 농촌폐비닐 24.3%, 농약빈병 10.3%, 농약봉지 61.9%로 나타남
 - * 2013년도 한국환경공단 통계에 따르면, 농업용 폐비닐 발생량은 연간 약 32만 톤으로 수거율은 56.9%에 그치고 있음
 - 특히 폴리에스테르 등 화학물질로 만들어진 폐부직포(보온덮개용)나 비료포대, 쓰다 만 봉지 농약까지도 불에 태워 환경오염은 물론 농민들의 건강도 위협받을 수 있음²¹⁾

20) 폴리뉴스 2014년 10월 6일자 보도 “환경공단, 발생 영농폐기물 33% 이상 방치”

21) 서울신문 2013년 3월 25일자 보도 “폐비닐·폐부직포·농약병…농촌은 영농폐기물 몸살”

표 8-3. 전국 영농폐기물 발생량 및 수거율

(단위: 천 톤, 천 개, %)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년
영농폐비닐	발생량	324	331	337	332
	수거량	176	181	178	189
	수거율	54.3	54.6	52.8	56.9
폐농약용기	발생량	77,986	74,013	67,959	72,350
	수거량	49,772	51,038	51,916	57,987
	수거율	63.8	68.9	76.4	80.1

자료: 한국환경공단(2014). 2013년도 영농폐기물조사 제분석

□ 농촌지역 주민의 난방비 부담 증대

- 도시지역은 도시가스 등 에너지인프라가 양호하게 구축되어 있는 반면, 농촌지역은 미흡
 - 농촌지역은 도시가스 배관망 설치가 현실적으로 어렵고, 가격이 상대적으로 비싼 등유를 사용하고 있어 겨울철 난방비 부담 증대

□ 주민들의 농어촌 경관 보전 활동 수행에 제약

- 농어촌 주민들은 농어업·농어촌이 갖는 다양한 가치들 중 자연환경·경관 보전을 응답한 비율이 34.5%로 가장 높고, 전원생활 공간 제공 18.6%, 농어업유산 보전 14.4% 등의 순서로 조사됨(2013년 농어업인 복지실태조사)
 - 농어촌 경관보전을 위한 정부 지원 확대의 필요성 점수는 73.7점으로 높았고, 농어촌 경관의 보전 가치 점수 역시 72.1점으로 높게 나타남
- 문제는 주민들이 농어촌 경관에 대해 이와 같은 인식을 지니고 있다고 하지만, 현재의 전반적인 환경·경관 수준을 개선할 수 있는 계기를 마련하는 데

한계가 있다는 점임

- 예컨대 경관보전직불제를 시행하였지만, 경관작물 중심의 지원책으로 활용되어 능동적인 농어촌경관관리에는 한계
- 직불금에 의존한 경관작물 식재만으로는 주민 참여를 통한 농어촌경관보전과 형성이라는 효과를 기대하기 어려움

□ 시·군 단위에서 수립되는 경관계획의 실효성 한계

- 경관법 시행 이후 전국 246개 지자체 중 90여 곳(약 37%)에서 경관계획 수립 또는 진행 중이나 실효성이 낮음²²⁾
 - 국토종합계획, 도종합계획, 시·군기본계획, 관리계획처럼 순차적으로 구체화되는 계획과 법이 구조화되어 있지 않고 경관계획의 위계가 명확하지 않아 법적 효력을 가지지 못함
 - 도시관리계획과 경관관리계획이 충돌하였을 때 사업비가 마련되어 순차적으로 진행되는 도시관리 계획상의 사업들이 우선순위가 높아 실제로 경관계획상의 내용이 반영되지 않음
- 경관법 개정으로 인구 10만 명 이상인 시·군의 경우 각종 농어촌 지역개발 추진 시 제약을 받을 가능성이 있음
 - 인구 10만 명을 초과하는 많은 지자체들이 경관법의 영향을 받을 뿐만 아니라 경관심의 제도의 시행으로 말미암아 중요한 농어촌 개발 사업들이 사전경관심의의 대상이 됨

22) 국토해양부·한국도시설계학회·한국경관학회(2012: 3)

2.2. 정책 동향

□ EU 농촌개발정책(2014~20년)과 농촌 환경 분야 아젠다

- EU 등 선진국은 농업과 농촌의 다원적 기능 유지·보전에 관한 정책을 확대하는 추세(제2장 참조)
 - EU, 스위스, 일본 등 주요국에서는 농가의 소득 및 경영안정과 농업과 농촌이 발휘하는 공익적 기능 유지를 위한 직접지불정책을 강화
 - 유럽연합의 경우, 2014~20년 기간에 적용되는 농촌개발정책에 대해 중다양성과 생태계 보전, 기후 변화 대응 등 환경 분야 정책을 특히 강조

□ 영국의 농촌환경관리 정책²³⁾

- 영국은 2003년 기존의 농업환경 관련 정책을 모두 통합하는 대폭적인 개혁을 통해 농촌환경관리(Environmental Stewardship) 정책을 추진함
 - 환경의 질적인 개선을 위해서 토지를 바람직하게 보존하고 관리하는 활동에 대해 재정적인 보상을 하는 시책임
 - 야생생물의 보존, 경관의 유지와 개선, 역사적 환경의 보호, 전원지역 환경자원에 대한 일반인의 접근 장려 및 인식 제고, 자연자원 보호, 토양 부식과 수질 오염 방지 등을 목적으로 함
 - 2009년 8월 기준으로 약 5만8천여 개의 농촌환경관리 협약이 체결되어 실행 중임
 - * 잉글랜드 전체 농경지의 66%인 6백만ha 면적이 협약 대상에 포함

□ EU 및 일본의 문화 경관제도

- 문화유산과 자연유산에 치우친 유산제도의 한계를 보완하기 위한 세계 각

23) 영국의 농촌환경관리 정책은 김태연 등(2013)을 참조

국의 움직임으로 문화적 다양성을 유지하고 생태적 건강성을 증진하는 목적으로 시행

- EU는 유럽전체 경관에 대한 보호·관리·계획 증진을 위해 유럽경관협약을 시행
 - EU의 문화적 경관은 자연적 요인과 인간적 요인의 개별 작용과 상호작용의 결과로 나타나는 지역으로 정의하고 있으며 그 대상으로 주로 농어촌 경관이 선정됨
 - 독일의 KULAP(KulturLandschaftsprogramm)은 역사 깊은 농촌 문화경관 유지, 다양한 생물서식지 제공등의 활동을 농민과 계약하여 문화경관보전활동에 따른 보조금 지급
 - KULAP는 유럽 연합 (EU), 연방 정부와 각 지방의 예산에서 공동 지급되며 프로그램은 지역의 주 또는 지방자치단체에 의해 결정
- 일본의 문화적 경관지원 제도는 농산어촌 지역의 자연, 역사, 문화를 배경으로 전통적 산업과 생활이 밀접하게 관련된 지역을 대표하는 독특한 토지이용 및 지역성을 나타내는 가치가 높은 경관을 지원하는 제도
 - 전국 조사를 통해 중요지역을 선정하고 문화적 경관 보호를 위한 제도로 조사사업, 보존계획책정사업, 정비사업, 보급 개발사업 등을 지원

□ Mobile Hedge Trimmer(Trimming) Service²⁴⁾

- 생울타리는 폐쇄공간(주택)과 개방공간(마을도로)을 부드럽게 연결하는 반차폐성(半遮閉性), 내구성 및 유지관리의 용이성, 생태적 회랑 및 녹색인프라 등 생태·경관적으로 높은 가치성 등의 측면에서 바람직한 담장 재료
 - 이에 따라 독일 및 오스트리아 등 중부유럽 마을에서는 많은 주택에서 생울타리를 조성하여 농촌다움을 높이는 데 크게 기여하고 있음
 - 다만 생울타리는 연중 수회에 걸쳐 다듬어야 하는(Trimming) 유지관리

24) Mobile Hedge Trimmer(Trimming) Service에 대한 내용은 전남대학교 최수명 교수의 원고를 요약한 것임

노력이 요구되어 이 때문에 평상시 유지관리가 거의 필요 없는 벽돌, 강재, 목재 등 공장제 재료를 사용하는 경우도 많음

- 담장재료로서 생울타리가 갖는 생태적서비스가 매우 매력적임에도 불구하고 주기적으로 손질이 요구되어 선택을 주저하는 농촌주민들의 진입장벽을 해소하기 위해 지자체 또는 지역사회 자체적으로 Trimming을 대행
 - 특히, 노령가구 및 독거노인가구 등 Trimming 작업을 손수 하기 어려운 취약계층의 경우, 유지관리상 걸림돌을 외부 지원으로 해결하여 부담없이 생울타리를 조성할 수 있음
 - 지자체가 운영하는 Mobile Hedge Trimmer는 대부분 무료로 제공되며, 지역사회 자체적으로 운영하는 경우, 자원봉사 또는 최소한도의 수요자 부담에 의한 사회적 기업 형태로 운영되기도 함

□ 독일 농촌 마을의 지역난방시스템 보급²⁵⁾

- 독일은 농촌지역의 신재생에너지 보급사업을 추진하며, 이때 해당 지역 전체적으로 순환사회를 건설한다는 목표를 지님
 - 다양한 분야의 전문가가 지역 주민과 함께 참여하여 통합적으로 지역의 지속가능성을 지향
 - 유럽연합이나 정부로부터 보조금이 제공되지만, 시설의 설치에서 운영에 이르기까지 전적으로 지역공동체 또는 지역 주민을 구성원으로 하는 지역사회기업이나 조합 형태로 운영하여 건설한 수익구조를 유지
- 적용되는 열원은 지역의 여건에 따라 다양하게 선택
 - 산림자원이 풍부하거나 폐목재(廢木材)의 수집이 용이한 경우, 농산 바이오매스가 풍부한 지역 등에서는 바이오매스를 이용한 열병합 발전시설을 설치하고 전기 생산과정에서의 폐열을 열원으로 활용
 - 가축 사육이 주 영농 형태인 복합영농지역에서는 축산분뇨와 음식물쓰

25) 농촌 마을의 지역난방시스템 보급에 대한 내용은 전남대학교 최수명 교수의 원고를 요약한 것임

레기를 이용한 바이오가스화 열병합 발전시설에서 회수된 폐열을 열원으로 활용

- 난방열 수요가 많은 중심지 지역에서는 열병합 발전시설에서 회수된 폐열을 활용

○ 지역 난방의 수요처도 다양

- 독일의 농촌 마을들은 일반적으로 인구 규모가 500~1,000명에 달하여 지역난방을 보급하기에 유리한 여건을 갖고 있음
- 이와 함께 지역난방시스템의 전반적인 경제성 향상을 위해 난방에너지 부하가 크게 집중되어 있는 학교, 지역사회 시설은 물론이고 지역 내 소재 기업에까지 난방열을 공급
- 이러한 농촌 마을의 신재생에너지 기반 지역난방시스템 보급은 도시민의 귀농귀촌을 유인하는 동력의 하나가 되고 있음

○ 이러한 독일의 농촌마을 지역난방시스템 도입 시책에는 개별 가구 수준에서 다양한 에너지 자급 및 단열 강화 노력이 뒷받침되어 있기 때문에 가능

□ Mobile Chipping Machine Service²⁶⁾

○ 독일과 오스트리아, 스위스 등 중부유럽 지역에서는 농가의 신재생에너지 보급시책의 일환으로 화목난로(火木煖爐)와 함께 Wood Chip Boiler 설치를 권장

- 농가의 경우, 경영다각화의 일환으로 농축산업과 임업경영을 함께 하는 경우가 많으므로 연료용 화목을 확보하는 데는 별 어려움이 없음
- 화목난로는 일반적으로 원격 독립가옥에 주로 보급되고, Wood Chip Boiler의 경우 설치비가 약 2만 유로에 이르므로 열량 사용이 비교적 많은 민박농가를 중심으로 보급

26) Mobile Chipping Machine Service에 대한 내용은 전남대학교 최수명 교수의 원고를 요약한 것임

- Wood Chip Boiler를 설치하는 경우, 관리하고 있는 산림에서 화목을 채취하여 자력으로 보일러 설치장소까지 운반하고 있으나 화목을 칩으로 만드는 Chipping Machine을 농가가 자력으로 마련하는 일은 가동율이나 기계 구입비라는 측면에서 어려운 일
 - 신재생에너지 보급 촉진을 위해서는 이러한 애로부문을 적극적으로 해소하여야 함에 착안하여, 독일 및 오스트리아의 지자체에서는 Chipping Machine을 장착한 트럭을 구입하고, 농가가 요청할 경우 이 트럭, 즉, Mobile Chipping Machine이 직접 방문하여 Chip을 생산
 - 지자체가 이 서비스를 무료로 제공함으로써, 농가는 높은 초기 투자비용에도 불구하고 적극적으로 보일러를 설치하여 신재생에너지 보급사업에 참여

□ 영국의 마을디자인지침(VDS: Village Design Statement)²⁷⁾

- VDS는 법정계획체계가 농촌지역사회에서 운용되는 방식에 영향을 미치도록 하는 목적으로 작성
 - 주민들이 자신의 마을과 주변 환경에서 가치를 부여하고 있는 특질 및 특성을 기술하고, 이를 바탕으로 마을에서 일어나고 있는 모든 개발의 설계를 위한 명백하면서도 단순화한 지침 설정
 - VDS에서의 관심은 계획된 개발의 추진방식으로 환경과 조화되어 보전에 기여하는 가운데 지역생활환경을 고양(Enhancement)하는 것임
 - 개발과 우연히 일어나는 변화를 막는 것이 아니라 신규 개발이 마을 특성에 부합되게 진행될 수 있도록 영향을 미치는 것이 목적
 - 주민이면 누구나 디자인 원칙들이 자신들의 마을에 어떻게 적용되어야 하고, 신규 개발이 어떻게 지역적 정체성을 보호·고양시켜야 하는지에 대해 의견 제시 가능

27) 영국의 마을디자인지침에 대한 내용은 전남대학교 최수명 교수의 원고를 요약한 것임

- VDS는 지역사회의 물리적 구조의 미래에 대한 견해를 제시하는 것이 목적
 - 지역 주민들에게 마을은 개별 건축물의 단순한 집합 이상의 전일적 통합체(Holistic One)이기 때문에 VDS는 지역 주민의 눈과 경험을 통해서 본 현재의 마을 모습과 미래의 바람직한 모습을 구체적으로 기술
- 이에 따라 VDS는 다음과 같은 내용으로 구성
 - 마을과 주변 농촌지역의 특성을 기술
 - 마을의 경관적 열개 및 형상, 개별 건축물 자체의 속성 등 3단계 수준에서 마을 성격의 확인 방법을 제시
 - 지역 특성에 바탕을 두고 디자인 원칙을 작성하고 기존 지역계획정책의 맥락에서 지역계획당국과 협력하여 미래 정책에 영향력을 행사하는 구체적 방법 제시

3. 제3차 기본계획 방향 및 과제

3.1. 부문 목표와 추진 전략

3.1.1. 부문 목표

농촌다움이 유지·보전되는 아름답고 쾌적한 환경·경관 조성

- 농어촌의 아름다운 경관·환경을 조성하기 위한 정책적 수단을 강화하고 주민 스스로의 자발적 참여를 유도
 - 주민 주도의 다양한 농촌 어메니티의 체계적인 관리·활용이 가능하도록 지원
 - 영농쓰레기 등 농어촌의 환경오염 요인 최소화
 - 친환경농업 확산 및 신재생에너지의 개발로 농어촌이 환경적으로 지속가능성을 확보하도록 함

3.1.2. 추진 전략

- 추진 전략으로, ① 농어촌 어메니티의 체계적인 관리, ② 농어촌의 쾌적한 생활환경 조성, ③ 지속가능한 농어업 생산환경 조성을 제시

□ 농어촌 어메니티의 체계적인 관리

농업유산, 경관작물 등 농어촌에 산재하는 다양한 어메니티 자원을 체계적으로 보전·관리·활용할 수 있도록 지원

- 주민자율적 경관보전 활동 활성화
- 농어촌 어메니티 자원의 보전 및 활용

□ 농어촌의 쾌적한 생활환경 조성

영농폐기물, 부유쓰레기, 생활쓰레기 등 농어촌의 환경오염 요인 최소화로 쾌적하고 깨끗한 생활환경 조성

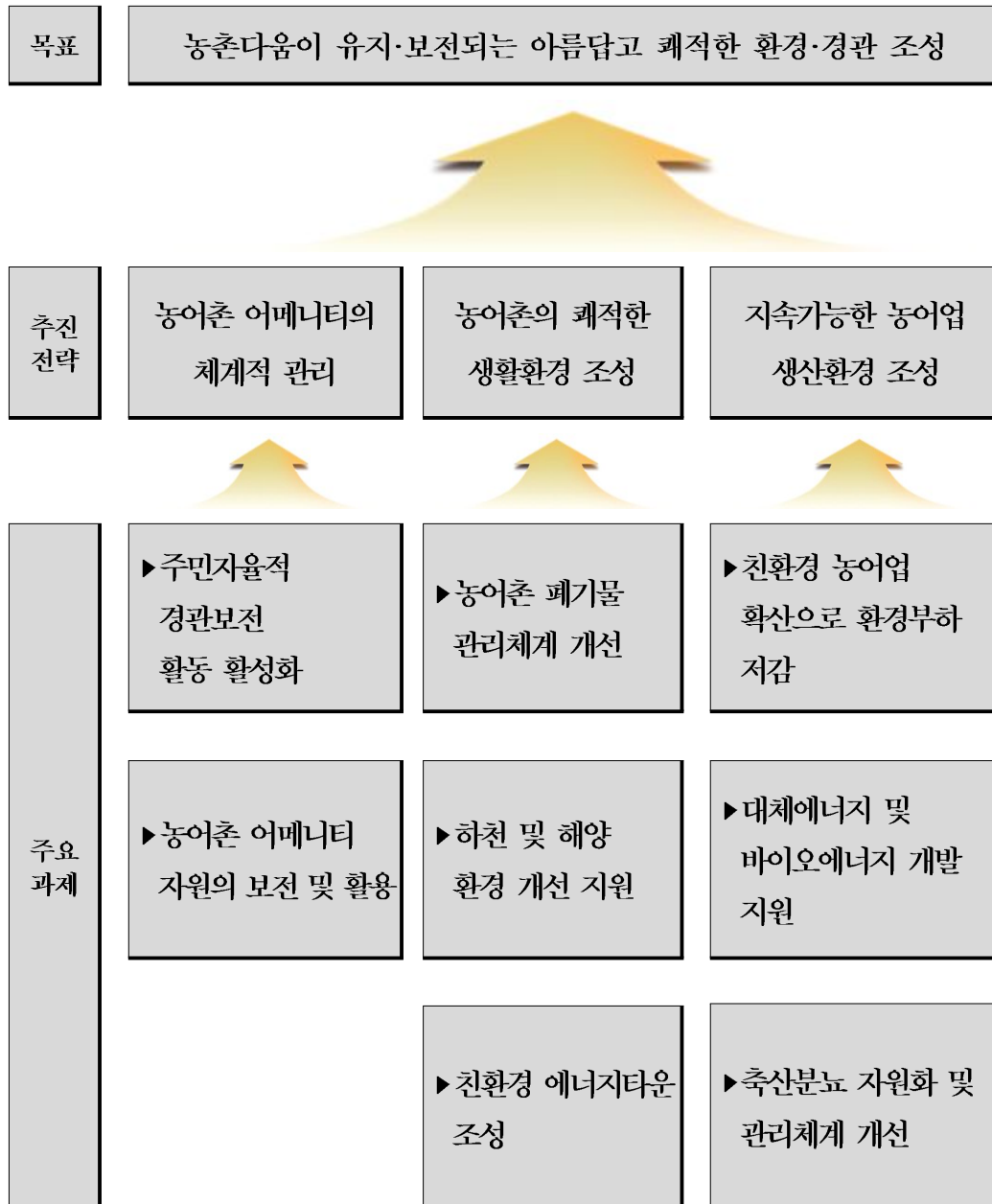
- 농어촌 폐기물관리체계 개선
- 하천 및 해양 환경 개선 지원
- 친환경 에너지타운 조성

□ 지속가능한 농어업 생산환경 조성

농어업으로 인한 환경부하 감소, 농어촌 특성에 부합되는 신재생에너지의 개발로 지속가능한 농어업 생산환경 조성

- 친환경 농어업 확산으로 환경부하 저감
- 대체에너지 및 바이오에너지 개발 지원
- 축산분뇨 자원화 및 관리체계 개선

표 8-4. 환경·경관 부문의 목표·전략·과제



3.2. 세부 과제

3.2.1. 농어촌 어메니티의 체계적 관리

□ 주민자율적 경관 보전활동 활성화

- 자치단체와 농어촌 주민 간 경관보전협약 체결 유도
 - 지방자치단체는 농어촌의 자연환경 및 경관이 보전될 수 있도록 농어촌 주민 간 경관보전협약 체결의 확산을 유도함
 - 협약의 목표·이행 방법 및 절차 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하며, 조례에서는 주민의 자발적 경관보전, 관리 활동에 관한 근거도 제시하도록 함
 - 정부 차원에서는 창조적 마을 만들기를 비롯한 각종 마을개발사업의 연계 지원을 통해 주민자율적 경관보전활동 확산을 장려
 - * 경관보전협약 체결을 유도하기 위한 주민 경관보전협약 표준안 마련
- 농촌경관 등 경관우수마을 경연대회 지원
 - 마을가꾸기 콘테스트를 통해 자발적 참여유도 및 우수마을 포상 지원
 - 주민 스스로 농어촌자원에 대한 관심을 가지고 개인 또는 공동체의 자발적 참여를 유도할 수 있는 보전활동 지원
 - * 색깔 있는 마을만들기 등과 연계하여 주민역량 강화 활동 시 경관을 주제로 한 경연대회 검토
- 경관보전직불제 참여 마을에서 경관작물 식재 이외에 경관관리 활동을 확대 추진하도록 유도하는 방안을 마련
 - 경관보전 직불제는 경관 개선효과가 특히 우수한 작물 위주로 재배를 유도하여 경관 개선 효과 향상
 - 궁극적으로 사업 참여 농가 및 마을에서 실천 가능한 다양한 경관 보전 계획에 따라 추진하는 활동이 활성화되도록 유도

※ 영국, 독일 등 유럽 국가에서 문화, 환경 보전활동에 대한 보조금을 제공하는 사례 참조

- 조건불리지역 마을자원의 지속 보전·관리와 지역 활성화
 - 받고정직불 시행에 따라 조건불리지역직불제를 가산 지급 및 국비 부담률을 높여 지방재정 부담 완화하는 방향으로 추진
 - 생산 조건의 불리성을 보전하되 받고정직불금에 가산직불을 추가하여 보전
 - 조건불리직불제 참여 마을에서 공동기금을 통한 경관·환경 등 어메니티 보전 활동이 지속적으로 확산되도록 유도하는 방안 마련
 - 육지로부터 8km 이상 떨어진 도서지역 어가에 대해서 수산 조건불리직불금 지급(가구당 50만 원)

□ 농어촌 어메니티 자원의 보전 및 활용

- 농어촌자원의 보전·관리 및 가치화를 보다 체계적, 효율적으로 추진하기 위해 농어업유산 지정·관리 및 활용 지원
 - 지속적으로 유지 발전시킬 수 있는 농업유산자원을 발굴하여, 주민 주도의 자발적 관리를 통한 지역가치를 상승시키는 전략 개발
 - * 국가농업유산 중에서 특별하게 우수한 사례에 대해서는 세계중요농업유산(GIAHS)으로의 등재를 추진하고, 이미 등재된 유산에 대해서는 효과적인 보전·활동을 위하여 예산 지원 및 관리
- 지역고유의 향토·특산식물을 현지 내·외 보전하고, 동시에 산림식물에 대한 연구·탐방·체험·학습공간으로 제공
 - 지역 향토·자생식물 등의 체계적인 보전과 산림식물에 대한 체험·학습공간 제공을 위한 자생식물원 조성사업 추진
 - 산림생태계 안정 및 생물다양성 유지를 위한 지역생태숲 조성
 - 지역 특성에 맞도록 고유 향토·특산식물을 보전하는 등 식물관리체계를 강화하고 식물자원 DB 구축

- 농촌진흥청 주관으로 농촌 경관 조성 관리 기반 기술 구축 추진
 - 경관의 보전·형성·관리를 위한 통합적 기술 개발 연구
 - 경관지표 개발 및 경관계획 수립 방안 개발
- 농어촌 생태우수자원을 보전·활용하는 생태관광 활성화
 - 자연공원, 습지보호지역 등 우수 생태자연 보유지역의 인근 마을을 생태 관광지역, 국립공원 명품마을로 지정하여 주민 주도 생태관광 지원
 - 지역의 특수한 농어업·농어촌자원을 활용한 에코뮤지엄 조성 추진
- 마을정비사업과 연계하여 다양한 경관 분야 사업 아이템 도입을 유도하고 창의적인 사업 모델의 확산을 추진
 - 농촌 마을 생울타리 조성, 지역내 녹지(숲, 가로수, 녹지) 관리 활동, 수자원(하천, 도랑, 저수지)을 관리하는 활동, 생물종의 서식처 조성과 에코 로드 조성 등의 다양한 사업 아이디어를 발굴하고 모델로 제시

3.2.2. 농어촌 주민을 위한 쾌적한 생활환경 조성

□ 농어촌 폐기물관리체계 개선

- 농어촌 폐기물종합처리시설 설치 확대
 - 군 단위 이하 지역 소규모 폐기물 종합처리시설 설치 확대
 - * '15~'19년간 30개소 425억 원 지원
- 영농폐비닐 및 농약용기 수거·처리사업 추진
 - 적체폐비닐 제로화를 위해 민간 기술공모 위탁처리 또는 재활용을 위한 민간 매각을 적극 추진
 - 영농폐비닐수거보상금의 확대로 지자체의 참여를 적극 유도
 - 폐농약용기 발생량은 감소 추세에 있으나 지속적인 지원

- 폐기물의 안정적 수거를 위한 공동집하장 조성
 - 농촌발생 폐기물들의 수거부터 재활용에 이르기까지 농어촌 생활기반형의 재활용시스템을 마련
 - * 14년부터 공동집하장 조성(500만 원의 사업비중 국고 1.5백만 원 지원)

□ 하천 및 해양 환경 개선 지원

- 오염된 농어촌 마을 도랑 살리기 지원
 - 마을 주민을 중심으로 도랑 복원사업 및 주민 환경교육 실시
 - * 도랑 실태조사 및 복원(~'19년까지): 실태조사(1,000개소), 복원(300)
- 하천·하구 부유쓰레기 효율적 정화체계 구축
 - 장마, 태풍시 유입되는 부유 쓰레기의 적기 수거 처리를 위해 상·하류 지자체간 처리비용 분담 등 효율적인 처리체계 구축
 - 쓰레기 상시 수거체계를 구축하고 장마철 전후 집중 수거
- 갯벌 복원으로 해양생태계의 기능회복 및 지역경제 활성화에 기여
 - 방치되고 있는 폐염전·폐양식장 등을 갯벌로 복원
- 해양폐기물정화사업
 - 주요 항만(어항 포함) 및 해역에 대한 수중침적쓰레기 수거·처리 및 해양쓰레기 저감을 위한 대국민 교육·홍보 실시
 - * 제2차 해양쓰레기관리기본계획에 '18년까지 681억 원 투자계획
- 조업 중 인양쓰레기 수매사업
 - 어업인이 조업중 인양한 폐어구의 수매를 통해 어업인의 인식전환 유도 및 재투기로 발생하는 수거사업비 절감
 - * 제2차 해양쓰레기 관리기본계획에 '18년까지 210억 원(지방비 포함) 투자계획

○ 해양쓰레기 선상집하장 설치사업

- 항·포구에 평부선 형태의 해양쓰레기 집하장을 설치하여 어업활동 중에 발생한 폐기물 및 인양쓰레기의 재투기를 방지

* 제2차 해양쓰레기 관리기본계획에 '18년까지 100억 원(지방비 포함) 투자계획

□ 친환경 에너지타운 조성

○ 농어촌 발생 폐자원을 활용한 친환경 에너지타운 조성

- 매립장 등 주민 기피시설을 에너지 공급시설과 연결시켜 환경과 에너지 문제를 동시에 해결하는 친환경 에너지타운 조성

* 시범사업 추진(강원도 홍천)으로 성공모델 개발('14.10월~'16.9월), 종합계획 수립('14.12월) 및 전국 확산('15~)

그림 8-2. 친환경 에너지타운 시범 사례(강원도 홍천군)



자료: 환경부 홈페이지 자료 수정

3.2.3. 지속가능한 농어업 생산환경 조성

□ 친환경 농어업 확산으로 환경부하 저감

- 유기질비료 지속 공급, 친환경농업단지 조성 등 친환경농업 확산
 - 유기질비료·부산물비료 지원을 통해 농림축산 부산물의 재활용·자원화를 촉진하고 토양환경 보전, 지속가능한 농업 추진
 - * 안정적 공급기반 구축을 위해 비료품질검사정보시스템 운영
- 친환경농산물 생산·유통의 안정적 기반 확충을 위해 광역친환경농업단지 및 친환경농업지구 추진
 - * 친환경농업지구('17년까지 1,300개소), 광역친환경농업단지('17년까지 60개소) 선정
- 친환경농업 육성을 위해 친환경 생산시설 및 장비 등의 지원
 - 유기농업자재 생산 시설·장비, 친환경농산물 생산·유통·가공에 필요한 시설·장비, 친환경농업 교육체험 시설 등 지원
- 친환경농업직접지불제 확대
 - 친환경농업 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경농업 확산을 도모하고, 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능 제고
 - * 친환경농업직접지불제 확대를 통해 친환경농산물 재배면적(무농약 이상)의 비율을 2015년까지 전체 농산물재배면적의 12.0%까지 확대

□ 대체에너지 및 바이오에너지 개발 지원

- 농업용 신재생에너지이용 효율화사업 지원
 - 농업시설에 신재생에너지 기반의 난방설비를 설치함으로써 연료비용의 절감뿐만 아니라 오염물질의 감소 효과 기대
 - 지열 냉난방시설, 공기열 냉방시설, 목재펠릿 난방기, 에너지절감시설 등

농가별 품목별 맞춤형 지원

- 시설원에 농가의 난방비 절감을 위해서 신재생에너지 및 에너지절감시설 지속 지원(신축 온실은 지열 등 신재생에너지원 냉난방시설 설치, 기존 온실은 에너지 절감자재 보급·설치 유도)
- 양식어가의 화석연료사용을 최소화하고 유류 사용에 따른 경영비 부담을 경감할 수 있도록 에너지절감시설 보급사업 계속 지원
- * '15~'19까지 750억 원 지원으로 8,792 TOE 절감 기대

○ 산림바이오매스 이용체계 개선

- 산림바이오매스 에너지수요급증이 예상됨에 따라 목재펠릿외 연료용목 재칩 등 다양하고 안정적인 산림바이오매스공급원 확보와 연소기보급사업 내실화와 유통체계 확립
- * RPS(신재생에너지의무할당제) 등 국가 신재생에너지 수요증가 요인에 따라 목재펠릿 수요 증가에 따른 수급 대책 마련
- 목재펠릿 등 산림바이오매스 원료확보 및 수급안정화를 위해 제조시설, 지자체, 지역산림조합을 연계하여 원활한 이용체계 개선
- * 특히 목재펠릿보일러 보급이 확대됨에 따라 내실화를 위한 보일러 사후관리 모니터링 및 AS확대

○ 농작물 및 해조류를 이용한 바이오에너지 기술 개발 지속추진

- * ('13) 기초기술 개발 → ('16) 응용기술 개발 → ('18) 상용화
- 생명공학기술 적용을 통한 바이오매스용 신품종 개발 2종 확보
- 지속적 원료공급 체계 구축을 위한 연중 고밀도 대량양식 및 생산기술 확보(500톤/ha/년)
- 연중 비식용 해조류 대상종 2종 이상 확보
- 외해 자동화 생산관리시스템(이식 및 채취, 해상환경 모니터링, 온사이트 전처리) 시설 구축
- * ('15) 170억 원 → ('16) 151 → ('17) 170 → ('18) 159 → ('19) 100

- 바이오에너지화시설 확충 및 고품연료화 추진
 - 바이오에너지화 공공처리시설 확충(~'17, 10개소) 및 바이오 가스생산 후 발생하는 소화액의 효율적 처리기술(R&D) 개발 추진('13~'16)
 - * '14년 가축분뇨바이오에너지화 시설 설치사업 7개소 추진
 - 가축분뇨 고품연료화의 실증시험사업 추진 및 법적 근거마련 추진('14)

□ 축산분뇨 자원화 및 관리체계 개선

- 축산분뇨 자원화·에너지화 촉진을 위한 지원 확대
 - 가축분뇨의 효과적인 처리를 위한 개별농가 퇴액비화, 공동자원화 액비 저장조 및 부숙도 판정기, 악취 저감시설 등 지원
 - 퇴·액비의 세부기준·검사방법 및 절차 등을 마련하여 가축분뇨와 구별되는 양질의 퇴·액비 생산 유도
- 축산분뇨의 관리 지원 체계화
 - 발생원별(축사·분뇨처리시설 등) 악취기준을 설정해 저감매뉴얼을 마련, 축산단지·민원다발 지역 컨설팅 등 지원
 - * 축산환경관리원 설립('15.3월)을 통해 가축분뇨 통합관리 기반 조성
 - 축산환경 컨설턴트를 활용해 악취 관리를 지도하고, 악취 저감을 위해 미생물제제 생산시설 설치 지원
- 가축분뇨 전자인계·인수 시스템 도입
 - 가축분뇨의 발생부터 처분까지 순과정을 관리하여 가축분뇨 불법처리 및 불량 자원의 생산·살포 최소화
 - 시범사업 운영(제주도, 새만금 등) 후 2019년까지 단계적으로 확대 시행
- 개별농가 정화방류시설 개선
 - 가축분뇨법 시행규칙 개정('12.10월)으로 인해 방류수 수질기준이 단계

적으로 강화됨에 따라 개별농가 정화방류시설 개선

- 사육환경의 자동 제어가 가능한 ICT 융복합 축사를 도입하고, 최적화된 과학적 사양관리

제9장

안전 부문¹⁾

1. 제2차 기본계획의 성과와 한계

1.1. 정책 추진 현황

- 제2차 기본계획에 별도 분야로 구분되지 않았던 안전 부문은 자연재해 예방 및 대응, 농작업 안전, 각종 생활안전 강화 등으로 하위 분야를 구분할 수 있음
- 제2차 기본계획에서 안전 관련 과제들은 <표 9-1>에 나타난 바와 같이 보건·복지, 기초생활 인프라, 환경·경관 등의 부문에 속하여 추진되었음
 - 주요 과제들은 다음과 같음
 - * 농촌진흥청이 중심이 된 농작업 안전 관련 과제
 - * 안전행정부(농어촌 도로 정비)가 중심이 된 농어촌 도로 정비 과제(위험도로 구조개선)
 - * 환경부가 중심이 된 소하천 정비 과제

1) 제9장은 전대욱 박사(한국지방행정연구원), 고광돈 차장(한국농어촌공사), 김걸 교수(한국교원대학교), 이준우 교수(충남대학교), 김윤승 박사(한국환경정책평가연구원), 박소순 연구관(국립재난안전연구원)의 의견을 수렴하여 작성함

표 9-1. 제2차 삶의 질 향상 기본계획의 안전 분야 과제 현황

관리 번호	세부 과제	담당 부처	협조 부처
1	보건·복지 증진		
1-1	농어업인 생활안정 강화		
1-1-4-1	농업재해모니터링 시스템 구축	농촌진흥청	
1-1-4-2	농작업재해 원인구명	농촌진흥청	
1-1-4-3	안전한 농촌사회 구현을 위한 중장기 발전전략 연구	농촌진흥청	
1-1-4-4	농작업 안전모델 시범 및 농작업 환경개선 편이장비 지원	농촌진흥청	
1-1-4-5	농작업재해예방 체험매체 개발 및 정보화 지원	농촌진흥청	
1-1-5-1	농어업안전보건센터 지정·운영	농식품부	농촌진흥청
3	기초생활 인프라 확충(17)		
3-3	농어촌 기초생활여건 개선(10)		
3-3-2-1	농어촌 도로정비	지자체	안전행정부
6	농어촌 환경·경관 개선(19)		
6-2	농어촌 환경오염 방지(8)		
6-2-3-2	소하천 정비	소방방재청	

○ 이러한 부문 과제와는 별도로 <표 9-2>와 같이 농어촌서비스기준에 안전 분야와 관련되는 항목들이 일부 포함되어 있음

- 주로 소방 및 경찰 관련 서비스들이 이에 해당함

표 9-2. 농어촌서비스기준의 안전 분야 항목

부문	관련 항목	서비스기준	관련 기관
응급 (5)	소방서비스	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 높인다.	소방청
	도난방지	도난방지 등을 위한 방범용 CCTV가 주요 간선 도로 길목에 설치되어 있다.	지자체 (경찰청)
	경찰서비스	112 신고 시 90% 이상 5분 내에 현장에 도착한다.	경찰청

1.2. 성과 및 한계

1.2.1. 성과

- 농작업 안전과 관련하여 제2차 삶의 질 향상 기본계획 기간 동안 농업안전 보건센터가 지정, 운영되기 시작하였음
 - 2013년도에 5개소가 지정되었으며, 2014년도 2개소 추가 지정 예정
- 농어촌서비스기준에 제시된 응급 부문 일부 항목의 경우 이행 실태 점검 결과 개선 성과가 나타나고 있음
 - 도서·벽지 응급서비스나 도난 방지를 위한 방범설비 설치 등의 항목은 연도별로 개선되는 모습이며, 경찰서비스(112신고 출동)도 기준을 달성한 것으로 파악됨

표 9-3. 농어촌서비스기준의 안전 분야 항목

항목	달성 기준(목표치)	달성률(%)		
		2011	2012	2013
소방서비스	5분 내에 소방차 현장 도착(55%)	51.4	52.3	42.8
도난방지 (방법설비)	마을별 도난방지 CCTV 설치(100%)	11.0	20.2	30.0
	항포구 도난방지 CCTV 설치(100%)	5.0	7.2	7.6
경찰서비스	112신고 시 출동시간 10분 이내(100%)	100.0	100.0	100.0

자료: 김광선 등(2012; 2013) 재구성

1.2.2. 한계

- 응급의료 및 농작업 안전과 관련된 분야에서 일부 성과가 있었지만, 농촌 주민이 체감할 수 있는 생활안전 분야 과제들을 제2차 삶의 질 향상 기본계획에 담지 못하였음
 - 생활안전 분야의 실태라든가 주민들의 정책 수요 등을 파악할 수 있는 현황 자료가 제대로 축적되지 않은 상황임

2. 실태 진단 및 정책 동향

2.1. 실태 진단

□ 농어촌지역은 태풍, 홍수 등 각종 자연재해로부터 매우 취약

- 기후 변화의 영향으로 기상 이변이 증가하고 있으며, 풍수해로 인한 피해가 매년 발생하고 있음
 - 풍수해로 지난 10년간('03~'12) 연 평균 43명 사망, 침수 면적은 전국적으로 평균 20,930ha로 집계
 - 농경지 침수로 인한 피해액은 10년간 연 평균 366억 원으로 추정
- 농어촌지역은 태풍, 홍수, 산불 등 각종 자연재해에 취약함에도 불구하고, 사전 대응체계가 미흡하고, 관련 방재시설이 낙후
 - 수리시설(70천 개소)의 58%(저수지는 95%)가 30년 이상²⁾ 경과되어 시설노후로 인해 집중 호우 시 붕괴 등 재해 발생 우려
 - * 지구온난화로 인해 국지성 호우가 발생하는 등 강우 패턴이 변하고 강우량이 증가하여 기존 배수시설의 배수 능력이 크게 부족
 - 방조제 시설도 96%가 30년 이상 경과되는 등 노후한 상황이며, 배수갑문으로 해수가 침투하여 염해가 발생하는 등 피해가 우려
 - 전체 소하천 중 정비 비율은 44.6% 불과
 - * 최근 10년간('04~'13) 하천 피해액의 47.3%가 소하천에서 발생
 - 기후변화 등으로 산불, 산사태 등 산림 재해 증가 추세
 - * 2011년 산사태 사망자 수³⁾: 우면산 16명, 춘천 13명, 포천 6명, 동두천 4명, 파주 3명

2) 농림축산식품부 내부자료(2014.10)

3) 농림축산식품부 내부자료(2014.10)

* 소각 원인의 산불⁴⁾: ('12) 31건, 15.7% → ('13) 118, 39.8 → ('14.6) 153, 35.1

- 태풍, 대설 등 자연재해 및 긴급 재난 발생 시 해당 지역민에 전달되는 긴급 재난정보 전달체계가 미흡함

□ 농작업과 관련한 재해 발생 빈도가 높은 상황

- 농업·농촌의 환경은 고령화와 농촌 공동화 등에 따른 농업노동력 부족으로 농업인의 노동 시간 및 노동 강도가 계속 증가하는 상황임
 - 영농기계나 농약 등의 의존율 증가로 안전재해에 심각하게 노출
- 자연재해 등에 따른 농어업재해뿐만 아니라 영농·영어활동에 따른 안전사고 관리체계가 미흡하고 관련 제도적 기반 부족
 - 농업인의 농작업사고 보상은 '농업인 안전보험(농협, 임의가입)'에 의존하고 있는데, 사회적 안전장치로서는 한계가 있음
 - * 재해율('12, 고용노동부)⁵⁾: 농업 부문 1.3% (전체 산업은 0.59%)
 - * 농작업 사고로 인한 손상재해율이 3.0%이며, 그 중 전도로 인한 재해율이 38% 이상을 차지하지만, 약 60%의 농업인이 예방조치 미흡⁶⁾
- 농작업 환경이 이와 같이 열악한데, 고령·여성농의 참여는 늘어나고 있어 안전 문제가 더욱 중요해짐
 - * OECD 가입국의 60% 이상에서 농업인도 산재보험 강제 가입 대상자로서 장애연금, 실업연금, 사망유족연금 등이 지원되며, 오스트리아, 독일은 예방제도까지 포함 운영됨
- 농업재해보험의 보장 수준 확대 등 제도 개선에 대한 현장의 요구가 높음

4) 농림축산식품부 내부자료(2014.10)

5) 농림축산식품부 내부자료(2014.10)

6) 농림축산식품부 내부자료(2014.10)

- 소형 영세 어선의 보험 가입률이 낮고, 승선 어선원 재해 보장 미흡
 - * 5톤 미만 어선원 보험 가입률 8.3%, 10톤 미만 어선 보험 가입률 14.3% ('13년 기준)⁷⁾
 - * 수산인안전공제 공제료 부담이 상대적으로 커서 가입률이 저조한 편임 ('13년 어업인 가입률 40% 수준)
- 농촌의 폭염 피해가 잇따르고 있으며, 특히 노인의 농작업 시 피해가 발생하는 경우가 많음
 - '13년 폭염특보 발령 기간 중 전국적으로 폭염 사망자가 14명이 있었는데, 사망자 중 9명이 65세 이상이 노인층임. 또한 사망자 9명 중 6명은 비닐하우스와 논·밭일을 하다 사망한 것으로 집계
 - * 온열환자는 1,195명으로 집계되었으며, 이 중 43%가 역시 논·밭일이나 비닐하우스 작업을 하다가 피해를 입음

□ 농어촌의 치안·안전 인프라가 취약

- 농산물 절도, 성범죄의 위험 등 농어촌지역의 특성상 생활안전의 사각지대에 놓여 있지만, 이에 대한 대책은 미흡한 상황
 - 농·수·축산물 절도 사건은 지속 증가하고 있는 실정
 - * (농·수·축산물 대상 범죄 건수)⁸⁾: ('11) 6,880건 → ('12) 8,050 → ('13) 8,956
 - 농어촌 지역 학생들의 경우 돌봄 인프라의 부족으로 성범죄의 위협을 더 자주 경험한 것으로 파악됨
 - * 최근 1년간 성적인 피해 경험 4.8% (대도시 3.4%, 중소도시 2.9%)
 - 범죄·사고·화재 등 긴급상황 발생 시에도 장거리 이동이 불가피해 골든 타임 내 대응이 어려움

7) 농림축산식품부 내부자료(2014.10)

8) 농림축산식품부 내부자료(2014.10)

* 화재 신고 시 5분 내 소방차 도착율: ('11) 51.4% → ('12) 52.3 → ('13) 42.8

○ CCTV 등 치안인프라는 지속 확충되고 있으나 도시에 비해 크게 부족하며, 관리체계가 미흡한 실정

* 마을 내 CCTV 설치율: ('11) 11.0% → ('12) 20.2 → ('13) 30.0

○ 각 기관별로 관리하고 있는 안전에 관한 정보는 대부분 행정기관 내부에서만 활용되거나, 분산적으로 제공

□ 농촌도로에서의 교통·사망사고 비율 상대적으로 증가

○ 농어촌에서는 보도와 차도가 구분되지 않은 도로에서 차량·농기계·보행자가 함께 통행하는 경우가 많아 사고위험이 큼

- 농어촌은 도로 여건·안전시설 등이 도시지역에 비해 열악하여 교통사고에 취약

* 인구 1만 명당 교통사고 사상자 수('13년): 대도시 동부 및 일반시 59.2명/ 도농복합시 73.6명/ 군 81.6명

* 군 지역에서의 사망사고 비율은 시 지역보다 높음. 이는 농촌 도로의 안전시설 부족이나 상대적으로 적은 교통량에 의한 과속 등으로 인해 교통사고 사상자 중 사망자 비율이 높아진 것임(김광선 2012)

○ 농촌 교통사고의 총 발생 건 중 노인 사상자가 발생한 사고의 비중이 도농복합시는 10.1%, 군 지역은 18.1%에 이르고 있음(김광선 2012)

- 동 비중이 일반시에서는 7.2%이고 전국 평균은 8.8%라는 사실과 비교하면 농촌 교통사고의 경우 노인의 피해가 상대적으로 큼

- 특히 농촌의 경우 노인이 교통사고를 당할 시 죽음에 이르는 경우의 비중, 즉 사상자 중 사망자의 비율이 상대적으로 높게 나타남

- 어린이 사상자가 발생하는 교통사고의 비중 역시 농촌에서 상대적으로

높게 나타나고 있어, 농촌의 경우 노인과 어린이를 포함하는 신체 약자의 교통사고 피해 정도가 도시에 비해 상대적으로 크다고 할 수 있음

표 9-4. 사상자 유형별 교통사고 현황

구 분	총 사고 발생 건 (A)	어린이 사상자 발생 건(B)		노인 사상자 발생 건(C)		보행자 사상자 발생 건(D)		자전거 승차 중 사상자 발생 건(E)	
		B/A (%)	사상자 중 사망자(%)	C/A (%)	사상자 중 사망자(%)	D/A (%)	사상자 중 사망자(%)	E/A (%)	사상자 중 사망자(%)
일반시	162,409	10.9%	0.1%	7.2%	1.4%	10.3%	1.7%	1.4%	1.8%
도농복합시	228,375	12.9%	0.2%	10.1%	2.9%	9.9%	3.3%	1.5%	2.8%
군	67,219	13.8%	0.2%	18.1%	4.4%	8.9%	6.7%	1.6%	5.0%
전국	897,271	10.7%	0.1%	8.8%	2.2%	10.6%	2.1%	1.6%	1.9%

주: 2011년도 연간 기준 자료임
 자료: 도로교통공단 교통사고분석시스템 교통사고통계(김광선 2012)

□ 경운기, 이양기 등 농기계 교통사고 증가하나, 대책 미흡

- 경운기와 같은 농기계 교통사고는 매우 치명적이나 농기계 교통사고 보험 가입률은 5% 수준에 불과
 - 5년 동안('08년~'12년) 발생한 농기계 교통사고를 분석한 결과, 농기계 운전자의 교통사고 사망률은 10.6%로 전체 교통사고 사망률(1.5%)보다 7배 높게 나타남⁹⁾
 - 경찰청 교통사고 통계에 따르면, 5년 동안('08년~'12년) 등록된 농기계 대수는 10% 줄었지만, 1만대 당 사망자 수는 오히려 28% 증가하였음
 - 새벽이나 늦은 저녁 시간대에 농기계를 모는데다, 안전벨트 등 별도의

9) 삼성교통안전문화연구소 보도자료 참조(2014년 4월 11일)

안전장치가 없다는 점도 사망률이 높은 주요 원인

□ 생활안전 개선을 위한 농어촌 주민 요구

- 농어촌 주민들은 생활안전 개선을 위해 필요한 일로 ‘CCTV 설치 확대’를 응답한 비율이 가장 많음(’13년 농어업인 복지실태 조사 결과)
 - 도시 주민 응답 결과와 비교해서 농어촌 주민은 ‘도로 안전시설 확충’이나 ‘안전한 보행자길 정비’, ‘가로등 확충’을 필요로 하는 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타남
 - 특히 읍 지역에 비해 낙후한 면 지역 주민일수록 도로 안전시설이나 보행자 길 정비, 가로등 확충을 응답한 비율이 높은 것으로 집계됨

표 9-5. 생활안전 개선을 위해 필요한 사항

(단위: %)

구 분	농 촌 (읍·면 계)			도 시
	읍	면		
도로 안전시설 확충	11.7	10.9	12.3	8.9
안전한 보행자길 정비	18.6	18.3	18.7	16.3
가로등 확충	16.6	14.2	18.5	10.3
CCTV 설치 확대	20.1	23.4	17.5	21.9
경찰 순찰 확대	7.0	9.5	5.1	9.4
노후건물, 시설 등 보수	12.0	8.5	14.7	10.6
기타	2.0	2.0	2.0	1.9
특별히 필요를 느끼지 않음	12.1	13.2	11.2	20.7
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 농촌진흥청의 「2013년 농어업인 복지 실태 조사 보고서」 재구성

2.2. 정책 동향

□ 현 정부의 140대 국정과제 중 안전 분야 과제 현황

- 안전 분야 과제는 현 정부의 140대 국정과제에 포함되어 강조되고 있음
 - 박근혜 정부의 4대 국정기조 중 하나인 ‘국민행복’과 14대 추진전략에 해당하는 ‘국민안전’ 분야에서 안전과 관련된 과제들이 제시
 - 140대 국정과제 중 농촌의 안전과 관련되는 것으로는 ‘총체적인 국가 재난관리체계 강화’, ‘민생치안 역량강화 기반 조성’, ‘항공, 해양 등 교통안전 선진화’ 등을 들 수 있음
- 안전행정부(현 소방청)가 주관하고, 국토부, 미래부, 방재청 등이 협업 추진하는 ‘총체적인 국가 재난관리체계 강화’의 일환으로 다음 과제들이 제시됨¹⁰⁾
 - 안전정책조정회의 신설, 생활안전 국민운동 추진, 원스톱 재난안전통신망 구축 등
 - 유비쿼터스형 국민 중심 안전망을 구축하며, 그 일환으로 모바일 기반 스마트형 재난관리체계 구축 및 재난안전 정보 ‘포털 앱’ 구축
 - * 스마트형 위험 기상 및 지진 조기경보 정보 제공
 - 홍수, 산사태 등 재해 걱정 없는 안심 국토 실현
 - 특히 ‘총체적인 국가 재난관리체계 강화’ 과제는 정부에서 집중 관리하는 40대 과제에 해당
- 그 밖에 다음과 같은 안전 분야 과제들이 국정과제에 포함되어 추진
 - 민생치안 역량 강화 기반 조성의 일환으로 선진국 수준에 비해 부족한 경찰 인력 증원을 추진
 - 교통 안전 분야에서는 스마트하고 안전한 도로 구현 및 안전 인프라 확충, 도로 취약시설 개선, 위험도로 및 사고 잦은 곳 개선사업 등을 추진함

10) 관계부처 합동(2013: 162)

□ 재난 및 안전관리 기본법에 입각한 국가안전관리기본계획

- 현행 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 5년마다 정부 차원의 ‘국가안전관리 기본계획’을 수립토록 규정
 - 국무총리가 ‘국가의 재난 및 안전관리 업무에 관한 기본계획의 수립지침’을 작성하고 그에 따라 각 부처에서 추진할 ‘재난 및 안전관리 업무에 관한 기본계획’을 작성토록 규정
- 2010~2014년 기간 중 적용되는 기본계획에서는 ‘OECD 수준의 안전 선진국 실현’이라는 비전 하에 다음의 목표들을 제시
 - 선진 안전문화 정착
 - 안전한 국민생활환경 보장
 - 재해로부터 기업안전 확보
 - 안정적 국가기반체계 유지
 - 효율적인 재난관리체계 운영

□ 기타 안전 분야 관련 계획 및 정책 추진 현황

- 2011년 12월에는 국무총리실 주관으로 ‘기후변화 대응 재난관리 개선 종합대책’이 마련됨
 - 종합대책에서는 <그림 9-1>과 같이 5개 기본전략을 중심으로, 9개 분야 28개 핵심과제가 제시됨

그림 9-1. 기후변화 대응 재난관리 개선 종합대책('11) 내용

<p>기후변화 사전예측 능력향상</p>	<p>1. 기후변화 및 극한기후 예측능력 제고 1-1. 우리 실정에 맞는 기후변화 및 기상예측 체계 마련 1-2. 빈틈없는 선진 기상예보체계 확보</p>	
<p>재해로부터 안전한 도시</p>	<p>2. 도시내 빗물처리기능 확충 2-1. 도시내 배수 및 저류시설 확충 2-2. 빗물처리 능력 향상을 위한 제도 보완</p>	<p>3. 재해로부터 안전한 도시 만들기 3-1. 재해예방 기능을 강화한 도시 계획 마련 3-2. 도시내 재해취약지역 인촌관리강화 3-3. 취약시설물 재해예방대책 마련 3-4. 유역단위 관리로 도시하천 홍수예방</p>
<p>맞춤형 투자로 재해에 강한 국토조성</p>	<p>4. 홍수가뭄 등 대비 수자원 관리 4-1. 국토 치수능력 제고를 위한 하천 및 댐 시설 등 정비 4-2. 홍수예측 및 대비를 위한 인프라 개선 4-3. 가뭄 대비 물관리 강화 4-4. 해수면 상승에 대비 재해취약 항만지역 개선</p>	<p>5. 산사태 예방 및 대응 선진화 5-1. 산사태 저감을 위한 사방사업 확대 5-2. 재해에 강한 산림자원 조성·관리 5-3. 산사태 피해 예측능력 향상 및 대응 인프라 확충</p>
<p>통합적 재난대응 체계구축</p>	<p>6. 안전 영농을 위한 기반 정비 6-1. 재해위험대비 수리시설 기준강화 6-2. 농어업 환경변화에 대한 시설 재정비 6-3. 해수면 상승에 대비 방조제 및 어항 정비</p>	<p>7. 재해취약지역 조기 정비 및 관리 강화 7-1. 재해위험지구에 대한 근원적 정비사업 추진 7-2. 생활권 주변 방재대책 강화 7-3. 소하천, 비법정 소규모 기반 시설 조기정비</p>
<p>재난관리 인프라 강화</p>	<p>8. 통합적 재난대응 체계 강화 8-1. 재난관리 총괄·조정기능 강화 8-2. 현장 중심의 재난 대응체계 구축 8-3. 재난정보 전달 및 비상통신 체계 확충 8-4. 재난복구 지원제도 개선</p>	
<p>재난관리 인프라 강화</p>	<p>9. 미래대비, 재난관리 상시 역량 제고 9-1. 기후변화 대응 방재기준 선진화 9-2. 국민 스스로 재해에 대비할 수 있는 환경 조성 9-3. 재난안전 기술력 향상 및 방재산업 육성</p>	

□ 미국 달라스의 손상예방센터(Injury Prevention Center, IPC)¹¹⁾

- 달라스시는 손상예방센터가 운영되고 있는데, 손상예방센터에서 실시하고 있는 프로그램은 교통안전프로그램, 가정안전프로그램, 지역안전프로그램 등을 운영하고 있음
 - 달라스의 안전관리체계는 IPC에 의해 이루어졌는데, 이는 100명 이상의 지역사회 인사들이 달라스 주의 손상이 전보다 38% 증가했다는 것을 인식하게 된 후임
 - 센터의 설립에 대한 지원은 달라스 주 위원들의 이사회, 달라스 시, 지역사회병원, 상공회의소, 시민협의회, 그리고 United Way와 같은 사회봉사단체들의 공식적인 결정에 의한 것임
- IPC는 Meadow 달라스 주 협회에서 제공되는 기금으로 설립되었으며, 현재는 기부금, 보조금, 설립기금 등 달라스의 병원들에 의해 지원되고 있음
 - 텍사스뿐만 아니라 미국에서도 최초의 형태로서, IPC는 달라스 전역에 걸친 차량 손상, 폭력, 낙상, 화재, 레크리에이션 손상과 관련한 손상예방 프로그램에 참여하고, 방향을 제시하였음
 - 지역사회의 활동에 기초하여 손상을 감소시키고 예방하고자 함. 지역사회의 요구에 초점을 맞추어 각 지역사회의 손상과 관련 요구, 활용할 수 있는 안전 관련 조직을 연결시켜 주민에게 안전한 환경을 제공함
 - 또한 IPC는 어린이 학대, 가정폭력, 노인학대, 동물학대 등을 예방하기 위한 리더로서의 역할을 수행함
- IPC는 지역사회에 근거한 과학적인 조직으로 교육이나, 공공정보, 자료수집, 지역사회 변론과 연구의 자원으로서 봉사하기도 함
- IPC는 National Highway Traffic Safety Administration Community Partnership Award 등과 같이 많은 기관이 수여하는 안전도시상(Safe

11) 달라스 손상예방센터 홈페이지(<http://www.injurypreventioncenter.org>) 및 현종환 등(2012), 한세익(2013)을 참조하여 정리한 것임

Communities Award)을 수상함으로써 국제적으로 노력을 인정받음

표 9-6. 미국 달라스의 안전도시 프로그램 주요 내용

구분	유형	주요 내용
연령에 따른 추진 프로그램	0~14세	• 어린이 학대 방지, 연합달라스지역의 안전한 어린이 연합, 어린이 안전시트 대여프로그램, 가정폭력 자문회, 가정폭력 구제활동, 노약자 임시위탁 연합
	15~24세	• 가족폭력 예방, 교통안전프로그램, 가정폭력 구제활동, 노약자 임시위탁 연합
	25~64세	• 가정폭력 예방, 교통안전프로그램, 가정폭력 구제활동
	65세 이상	• 노인 낙상 방지 프로그램, 가정폭력 예방, 교통안전프로그램
환경에 따른 추진 프로그램	가정	• 노인낙상방지프로그램, 주택화재감시프로그램, 어린이학대 예방프로그램, 가정폭력 예방프로그램, 노약자 임시위탁연합, Vickey Meadows 가정폭력 구제활동
	교통	• 사고 없는 당신의 한주 교통안전연합, 자동차시트대여 프로그램, 자동차시트 체크 프로그램
	직장안전	• 사고 없는 당신의 한주 교통안전연합
	학교안전	• 교통안전, 자동차시트대여 프로그램, Vickey Meadows 가정폭력 구제 활동
	스포츠 및 레저	• 안전한 어린이 연합

□ 캐나다 토론토시의 안전도시 프로그램¹²⁾

- 일반적으로 캐나다 안전도시의 운영 주체는 시민들이며, 각 지방정부 단위가 중심이 되고 있음. 안전에 관련하여서는 정부가 중심이 아니라 시민이 중심이 되어야 한다는 문화가 중요하게 작용하고 있음
 - 토론토시의 안전도시 프로그램은 연방정부와의 관련은 없는 상황이며, 연방정부는 큰 노력을 하지 않고 있음
- 안전도시 프로그램은 최초 안전에 관심을 가진 지역의 시민단체들(각종 손상 예방 조직들, 음주운전 방지 운동 등)이 모여 지역의 안전에 관심을 갖고 협의하는 단계를 거침
 - 이후 리더십 테이블을 구성하는 단계(Safe Community Leadership Table)로 시민들 주도로 지방정부, 보건소, 경찰, 소방, 학교 등 안전관련 약 25명의 주요 행위자들을 모아서 협의를 시작하고 각종 이해당사자들을 포함하려 노력(reference group)하며, 이후 프로그램에 대한 우선순위 선정 추진
- 성과평가는 안전도시재단의 주어진 양식에 따라 안전도시 공동체는 매년 성과평가를 자체 수행하여 안전도시재단의 웹사이트를 통하여 제출
- 특히, 노인 낙상 방지를 위한 ‘Steady As You GO’라고 하는 SAYGO 프로그램이 있음
 - 이 프로그램은 낙상이 심각한 지역에서 대부분 실시되는 프로그램임. 이 프로그램의 목적은 지역사회 노인들의 참여에 의해, 낙상에 대한 위험을 인식시키고 그들의 행동을 변화시킴으로써 낙상의 수를 줄이는 것임. 결과적으로 손상율과 의료비용을 줄이게 됨

12) 캐나다 사회보장기구, 보건부, 앨버타 응급 관리국 홈페이지, 한세역(2013) 등을 참조하여 정리한 것임(<http://www.wsib.on.ca>, <http://www.hc-sc.gc.ca>, <http://www.aema.alberta.ca>)

3. 제3차 기본계획 방향 및 과제

3.1. 부문 목표와 추진 전략

3.1.1. 부문 목표

자연재해 및 범죄·사고에 안심할 수 있는 농어촌 생활공간 조성

- 농어촌지역은 태풍, 홍수, 산불 등 각종 자연재해에 취약하므로 이에 대한 사전 대응체계를 갖추고 방재시설을 개선할 필요가 있음
- 태풍, 폭설, 산불 등 자연재해뿐만 아니라 교통사고, 농작업 사고 등 생활 속 안전사고로부터 안심할 수 있는 생활공간을 조성할 필요성도 제기됨

3.1.2. 추진 전략

- 목표 달성을 위한 추진 전략으로 ① 자연재해 및 기후변화 대응체계 강화, ② 재해에 안전한 영농활동 기반 조성, ③ 농어촌의 생활안전 사각지대 해소, ④ 안전한 보행·교통 환경 조성을 제시

자연재해 및 기후변화 대응체계 강화

자연재해 및 기후변화에 취약한 농어촌지역의 대응체계를 강화함으로써 재해에 따른 인적·물적 피해 최소화

- 자연재해 취약시설의 보수·보강
- 산불 등 산림재해 예방 체계 강화
- 긴급 재난·재해정보 전달체계 강화

□ 안전한 영농·영어 활동 기반 조성

자연재해, 농어업 작업상 재해에 안심하고 영농·영어활동에 종사할 수 있도록 피해 보장 강화

- 농업인 재해안전 관련 제도의 정착
- 농업재해보험 대상품목 및 보장범위 확대
- 농어업 작업상 재해 예방관리 강화

□ 농어촌의 생활안전 사각지대 해소

농어촌 주민 모두가 안심하고 생활할 수 있도록 CCTV 등 방범시설을 확충하고, 범죄예방·교육 활동 강화

- 생활안전 통합관리체계 구축 지원
- 주민 참여형 안전인프라 정비 및 예방활동
- 맞춤형 범죄예방 활동 강화

□ 안전한 보행·교통 환경 조성

누구나 안전하게 거닐 수 있도록 도로 여건 개선, 안전시설 설치 등 취약한 농어촌지역의 보행·교통 환경 개선

- 교통사고에 취약한 농어촌 도로 정비·구조 개선
- 보행자 교통사고 예방 및 안전 관리 강화
- 교통안전 활동 및 홍보 강화

표 9-7. 안전 부문의 목표·전략·과제



3.2. 세부 과제

3.2.1. 자연재해 및 기후변화 대응체계 강화

□ 자연재해 취약시설의 보수·보강

- 노후화되었거나 기능이 부족한 저수지, 배수장 등 농업기반시설에 대한 보수·보강으로 근원적 재해예방 추진
 - 강우량 증가 등 기후변화를 감안하여 수리시설 보강 시급
 - * 수리시설 보수·보강 중장기계획('13~'30)에 따라 노후화된 수리시설 43,402개소 정비 완료, 수로 구조물화 14.9천km 완료
 - * 수리시설개보수: ('13) 44.2% → ('18) 58.3 → ('30) 100
- 「기후변화 대응 재난관리 개선 종합대책」의 차질 없는 추진과 침수 피해 농경지 조기 해소를 위해 배수개선사업 시행 확대 추진
 - 지구온난화, 국지성 호우 등 강우 패턴 변화에 따라 설계기준을 초과하는 강우가 빈번히 발생하여 농경지 침수 및 시설물 피해 급증
 - 상습 침수 농경지에 대한 배수개선 사업은 재배작물 다양화 추세를 반영하여 대상 면적을 확대(232천ha → 303천ha)하여 추진
 - * 배수 개선율: ('12) 52%(158천ha) → ('18) 62(189) → ('30) 100(303)
 - * 배수 개선 추진(완공 면적 기준, 누계): ('15) 170천ha → ('16) 178 → ('17) 180 → ('18) 189 → ('19) 194
- 수리시설 설계기준 재정립과 연계, 기후온난화, 국지성 호우 및 강우 패턴 변화 등 여건 변화에 맞추어 방조제 개보수 추진
 - 해수면 상승 등에 대비한 노후 방조제(30년 이상 경과)의 독마루 높임 및 사면기울기 조정 등 시설 안전성 제고를 위한 보수·보강 중점 추진
 - * 국가 및 지방관리 방조제 1,604개소 중 30년 이상 경과된 방조제가

95%(1,516개소)로 재해에 취약

* 기상변화로 인한 홍수량 증가 및 해수면 상승에 따라 배수갑문 용량 부족 우려

○ 지구온난화 등 환경변화에 따른 해수면 상승과 태풍 강도가 증가 추세에 있어 어항시설물에 대한 안전대책 필요

- 어항시설(방파제) 보수보강을 통해 어항시설 안전성 제고는 물론 국민의 생명과 재산보호에 기여

○ 국가·지방·소하천 정비: 100년 빈도 강우에 대응토록 국가·지방하천 능력을 제고하고 소하천도 제방보강으로 월류시에도 피해 경감

- 미정비 상태로 방치되어 재해유발 요인이 되고 있는 소하천 정비를 통해 재해에 강한 친수환경 조성 추진

- 재해에 강한 친수형 정비를 통한 정주환경 개선 기여

* 최근 10년간('04~'13년) 태풍, 호우 등으로 인한 하천 피해액의 47.3%가 소하천에서 발생

* 전체 소하천 중 정비 비율이 44.6% 불과하여 조속한 정비 추진이 요구됨

* 국가하천 정비율 96.3%, 지방하천 정비율 74.9%

□ 산불 등 산림재해 예방 체계 강화

○ 선제적 산불예방과 주민의 자발적 참여를 통한 산불방지체계 구축으로 산불피해를 최소화하여 국민의 생명과 재산을 보호

- '불법소각 근절 서약'을 통한 자발적 참여와 책임감 부여, 주민 결속 강화를 위한 '소각산불 없는 녹색마을 만들기' 사업 추진

* 서약 이행 마을에 대한 포상 수여(현판 및 격려 상품권 지급)

* 소각 없는 마을 포상: ('15) 500개 → ('16) 500 → ('17) 500 → ('18) 700 → ('19) 1,000

- 산림보호 분야에 민간인 감시원을 고용하여 각종 산림재해를 예방하고, 안정적인 일자리창출로 사회서비스 확충에 기여
 - 재해 취약지 등 감시 인력의 효율적 배치·운영으로 늘어나는 불법산림훼손 및 산림재해에 신속히 대처하고 성과 극대화
 - * 산불·병해충 예방, 산림정화활동, 불법 행위 감시 등 산림보호 영역의 활동을 수행하는 데 필요한 인력을 고용
 - * 일자리 창출 수: ('15) 369명 → ('16) 440 → ('17) 530 → ('18) 635 → ('19) 760

- 산악기상관측망의 구축을 통해 산악기상 자료수신체계를 마련, 이를 토대로 산악기상정보시스템을 개발
 - 현재의 기상청 관측 자료는 대부분 평지기상이므로 산림재해의 정확한 예측하는데 한계 → 산악기상망 구축 시급
 - * 사업량: ('12~'14) 90개소 → ('15) 30 → ('16) 30 → ('17) 50 → ('18 이후) 200

- 산불상황관제시스템 통합·운영 및 30분 이내 초동대응 체계 구축으로 산불피해를 최소화하여 국민의 생명과 재산을 보호
 - 산불상황관제시스템 통합운영으로 산불신고에서 진화까지 일원화 시스템으로 상황 통합관리를 통한 대응력 강화
 - * 골든타임 대응체계 구축: 전국 산불 현장에 30분 이내 진화헬기 도착으로 초동진화를 위한 격납고 신설
 - * 사업량(격납고): (~'14) 11개소 → ('16) 12개소, 30분 이내 출동체계

□ 긴급 재난·재해정보 전달체계 강화

- 신속하고 직접적인 대국민 전파 수단으로서 재난문자시스템(CBS: Cell Broadcasting Service)의 개선을 통해 재난정보 전달 사각지대 해소

- 태풍, 대설 등 자연재해 및 긴급 재난 발생 시 전국 및 해당지역의 휴대폰 사용자에게 긴급 재난정보를 실시간 전달
 - * 재난문자방송 발령: '12년 311회, '13년 257회, '14년 8월 213회
 - * 민방위 훈련 송출기준 제외 및 기상청 폭염 등은 송출시간 조정 검토, 이동통신사와 협의하여 경보음 조절
 - * 지방자치단체에서도 재난문자방송을 적극 활용 할 수 있도록 자체교육 및 재난예경보 담당자 교육 실시
- 산사태 등 재해우려지역에 위험정보(주의보, 경보)의 신속한 제공 및 대피체계 구축을 통해 국민의 생명·재산피해 최소화
 - 인명피해 우려가 높은 생활권 산사태취약지역을 중심으로 집중관리 추진
 - * 산사태 취약지역 실태조사: ('13년까지) 14천 → ('14년 계획) 10천 개소
 - * 문자, 자막방송(KBS 등), SNS, 유선, 마을방송, 방문 등 다양한 방법으로 산사태 위험정보(주의보, 경보)를 전파하고 주민 대피를 유도
 - * 산사태 위험예측 분석 및 MMS 문자 등 예측 정보 전송(산림청) → 예측 정보 수신, 상황 판단 회의, 산사태 예·경보 발령 및 주민 상황 전파, 주민 대피(시장·군수·구청장)

3.2.2. 재해에 안전한 영농활동 기반 조성

□ 농어업인 재해안전 관련 제도 정착

- 농업인의 안전한 작업을 위하여 재해예방 및 보장제도를 도입하고, 관련 제도의 효율적 운영을 지원
 - 농작업재해 업무 관련성, 세부 규정, 예방·보장사항 등에 대한 연구지원을 통해 안전재해 보장제도 정착
 - * 예방·보장제도: ('15) 보장제도 도입 → ('17) 예방 규정 도입 → ('19)

국가관리체계 확립

* 농업인안전재해 관련 제도의 통합연계, 농작업관련성 인정기준 개발 등

- 농작업 중 안전사고 및 질병에 대비하여 농가 생활 안정장치 역할 수행을 목적으로 ‘농업인안전보험’ 도입을 추진
 - 농작업 중 발생하는 사고·질병을 보험으로 보장하는 농업인 재해안전보장제도 도입('14, 농어업인안전보험법 제정)
 - * 보험대상 가입자 범위 확대, 보장급여·수준을 산재보험 수준으로 상향조정, 전담기관을 지정하여 안전재해예방 사업 추진
- 수산업에 종사하는 어업인의 일상적 경제활동 중에 발생한 재해를 보장하여 생활안정 도모 및 사회복귀 촉진
 - '14년 수산인안전공제의 보장 수준을 산재보험 수준인 1억 원까지 확대하였으나, 상대적으로 더 높아진 어업인의 자부담 공제료로 인해 국고보조 수준을 70%까지 상향 추진
 - * 수산인안전공제 가입 대상인 어업인의 가입률을 50%까지 단계별로 확대('15년 40% → '19년 50%)
- 영세 소형 어선의 보험 가입률 제고를 통해 어선원 보호 강화 및 어업경영안정 도모
 - (어선원보험) 영세 소형 어선 중 당면 가입 대상을 단계적으로 확대
 - * ('14) 확대 방안 마련 → ('15) 시행령 개정 → ('16) 4톤 이상으로 확대
 - (어선보험) 보험가입 캠페인, 어업인 설명회 등 홍보활동 강화 및 보험료 부담 완화를 위한 지방비 보조 확대

□ 농업재해보험 대상품목 및 보장범위 확대

- 대상품목 확대 등 실질적인 피해보장이 되도록 현장수요를 반영하고, 교육·홍보 등을 지속 추진하여 가입률 제고

- 농가수요를 반영하여 보험 제도를 개선함으로써 수요자 중심의 제도를 마련, 이에 따른 안정된 보험운영 기반 구축
- 특정재해(태풍, 우박 등)만을 보상하는 과수 품목에 대해 모든 재해를 보상하는 종합위험보장방식으로 전환 및 사업지역 확대
 - * 대상 품목 확대: ('15) 62개 품목 → ('16) 65 → ('19) 69
 - * 전환 계획: ('15) 사과 → ('16) 뽕은감 → ('17) 감귤
- 전담기관 운영('14.12)을 통하여 재해 여건 및 품목, 지역 특성 등을 감안한 맞춤형 상품 연구 강화, 재해통계 구축 및 공정하고 신속한 피해조사를 위한 손해평가사 제도 도입('15.6) 등

□ 농어업 작업상 재해 예방관리 강화

- 농업인의 업무상 질병 및 손상 발생 현황을 파악하고 재해 원인조사를 통하여 근거에 기반한 농작업재해 예방 및 보장정책 지원
 - 재해 현황 및 원인 조사를 통하여 중점 관리사항을 도출
 - * 농업인 업무상 재해조사: ('14~'18) 매년 10,000 농가, 19세 이상 농업인
 - 농업기계화 사업 수행 전 수요조사 실시와 개발 보급한 농기계에 대한 정기적인 모니터링 실시
 - 농업기계의 안전사고 예방을 위해 농업기계 안전교육에 대한 계획을 매년 수립하고 시행
- 농작업 안전기술 개발 및 정보화 추진('14년, 8개 세부과제)
 - 농작업 관련 다양한 안전기술의 개발뿐만 아니라 농업인의 안전의식 및 실천력 제고를 위한 교육·정보 프로그램 마련
 - * 주요 손상 발생 형태¹³⁾: 전도 38%, 추락 20%, 농기계관련 사고 12%
 - 마을 영농 형태에 기초한 맞춤형 모델 적용

13) 농촌진흥청의 “2013년 농업인 업무상 손상조사” 자료 참고

- 농가 단위별로 농작업 안전관리·농약 안전사용 교육, 밀폐 공간 안전작업 요령 교육, 농약 방제 보호구 및 농작업 보조구 보급, 농약·폐농약 보관함 설치 등
- 안전의식에 바탕을 둔 농업인 스스로의 행동 변화를 유도하여 스스로 건강하고 안전한 농작업 환경을 만들 수 있는 기반 조성
 - 농작업 안전관리 시범 및 농작업 환경개선 편이장비 지원
 - * ('15) 15개소 → ('18) 100
 - * 농작업 안전보건 실천 증가율: ('15) 36% → ('17) 39 → ('19) 41
 - 농작업 환경개선 편이장비 기술 보급 확대
 - * ('14까지) 1,022개소 → ('19) 1,700

3.2.3. 농어촌의 생활안전 사각지대 해소

□ 생활안전 통합관리체계 구축 지원

- 지능형 CCTV 및 CCTV 통합관제센터 확대 구축
 - CCTV 통합관제센터가 구축되면 각종 사건·사고에 신속하게 대응
 - 시군구에 다양한 목적으로 설치되어 있는 CCTV 관제기능을 하나로 통합·연계하여 각종 범죄예방과 치안유지, 생활안전 업무 등에 필요한 모든 상황조치를 합동으로 대응
 - * 관련 장비의 운영 및 유지관리 업무 통합
- 사각지대 CCTV 설치 확충
 - 마을입구 또는 인적이 드문 농촌도로 등에 우선적으로 비치, 교통사고 예방뿐만 아니라 농산물의 절도행위, 범죄 등 사건·사고 예방
- 농어촌 생활안전지도 구축
 - 국민이 쉽게 이해할 수 있는 생활안전지도 형태로 제작하여 인터넷, 모

바일 상의 단일창구를 통해 종합적으로 제공

- 15개 시·군·구에 4대 분야 생활안전지도 시범구축('13.8~12월)
 - * 치안안전: 강도, 성폭력, 폭력, 절도 등 범죄발생 정보
 - * 교통안전: 교통사고 다발지역 및 교통사고 발생지점 정보
 - * 재난안전: 침수, 산불, 산사태, 화재 등 재난발생 정보 및 대피소 정보
 - * 맞춤형안전: 범죄·교통·재난 등 분야별 정보를 종합 분석하여 어린이·여성 등 안전 취약계층별 맞춤형 안전지도 제공
- 생활환경 안전정보에 대한 이용자 맞춤형 포털 및 연계시스템을 개발하여 정보 공유를 위한 기반 구축
 - 6개 부처의 7개 생활환경 안전정보 데이터를 통합 관리

□ 주민 참여형 안전인프라 정비 및 예방활동

- 마을주민이 안전위해요인을 분석·정비하는 안전마을 조성 지원
 - (주민) 주민들이 모여 마을 구석구석을 돌아다니며 마을 안전지도 제작, 설문조사, 위해요인 분석을 실시
 - (지자체) 주민들의 원활한 활동을 지원하기 위한 교육·컨설팅 및 부족한 안전인프라 구축 등 행·재정적 지원
 - * 2014년 시범사업 10개소 선정·평가 후 단계적으로 확대
- 주민들의 방재의식 강화와 위험지역 해소 등 자율방재역량을 강화하기 위한 프로그램
 - 방재활동 우수마을에 대한 재정 인센티브를 지원하여 주민들의 자율적인 방재활동 참여를 활성화
 - * 기 시행·운영 중인 방재 우수사례 경진대회를 확대 추진

□ 맞춤형 범죄예방 활동 강화

- 방법 진단 및 맞춤형 범죄예방활동을 통해 치안 안전도 제고
 - 범죄 취약지를 중심으로 방법 진단을 실시
 - * 취약지를 특별 순찰선(巡察線)에 편입하여 취약한 장소·시간대별 맞춤형 순찰활동을 강화하고 취약점을 보완
 - 농산물 수확기 등 지역의 치안수요를 분석, 특별 단속기간 지정·운영 등 단속활동 전개로 수확물 강·절도 예방
 - * 강원경찰청은 수확철 농산물 단속 특별기간 운영
 - * 상주경찰서는 예약 순찰제 운영
 - * 전남경찰청은 지구대·파출소별로 주요 농수산물 재배지, 저장 창고 등을 표시한 농수산물 현황도 제작, 집중 연계 순찰 실시
- 범정부적인 안전 환경을 조성하고 선진 안전문화 기반을 확충
 - 대국민 사회적 교육의 확대, 국민안전의 날 추진 등 범국민 안전문화의식을 증진하고, 민관합동 안전지원단 운영을 지원
- 지역주민 대상 범죄예방홍보, ‘안전의식 및 관심도’ 제고
 - 경로당·마을회관 등 중심 범죄예방교실 운영, 지역맞춤형·생활정보제공형 홍보 추진
- 농어촌 지역 및 저소득 빈곤아동 밀집지역 등 성범죄 고위험 노출지역에 찾아가는 폭력 예방교육 추진
 - 전문강사와 연계한 찾아가는 폭력 예방교육 실시
 - * 아동·청소년, 학부모, 노인 등 대상별 맞춤형 교육
 - 도별로 버스를 활용한 이동형 청소년 성문화센터 배치
- 방법진단 및 맞춤형 범죄예방활동을 통해 지역주민의 치안안전도 제고

- 범죄취약지 중심 방범진단 실시, 범죄기회 사전 차단
 - * 주거지·보관창고 등을 대상으로 면밀한 방범진단 실시, 취약점 보완 독려
- 범죄 취약 장소·시간대 맞춤형 순찰활동 강화
 - * 농·어촌지역 범죄분석, 범죄취약지역을 순찰선에 편입하고 정기순찰 실시로 지역 주민에게 ‘항상 경찰관이 온다’는 인식 부여
- 지자체, 농협(수협) 등과 협업을 통해 범죄 취약 장소 환경 개선 추진
 - * 범죄 발생 취약지에 방범용 CCTV와 보안등을 설치 확대
- 지역 주민 대상 범죄예방홍보, ‘안전의식 및 관심도’ 제고
 - * 경로당, 마을회관 등을 중심으로 범죄예방교실 지속 운영

3.2.4. 안전한 보행·교통 환경 조성

□ 교통사고에 취약한 농어촌 도로정비·구조개선

- 위험한 농어촌 지역 도로 개선을 통한 도로 안전·기능성 향상
 - 농어촌 지역 도로의 급경사, 급커브 등 도로의 구조적 문제로 인한 교통사고 위험 및 주민 불편 야기
 - * 위험한 급커브 구간의 선형개량, 급경사지 경사완화, 도로폭 확장 등 도로의 구조 개선 추진
 - * 농어촌 도로의 굴곡부, 급경사, 노폭 협소구간 등 위험구간의 개선을 통한 도로 기능향상과 교통사고 예방
- 지자체 협조를 통해 노후·훼손된 교통안전 시설물 점검 및 정비
 - 유관 기관 협조를 통해, 급커브·미끄럼·안개 다발 구간 등 교통 위험요소 내재 구간에 대해 안전펜스·미끄럼 방지 시설 등을 설치
 - * 안전운전을 저해하는 노상 적치물, 방치물 등 제거·정비

- 낙도 보조항로에 운항 중인 노후 선박을 대체 건조하여 도서 주민의 이용 편의·안전 제고 및 정주여건 개선
 - '95년 이후 총 36척의 국고여객선을 대체하는 등 매년 1~2척의 선박을 신규 건조·투입
 - * 국고여객선 대체 건조 목표: '15년 이후 매년 2척 이상 지속·확대
 - 보조항로 운항 여객선 및 이용객의 안전 제고를 위해 노후 선박 대체 건조를 지속적으로 진행(매년 2척 이상)

□ 보행자 교통사고 예방 및 안전 관리 강화

- 보행자 중심의 도로환경 개선 추진
 - 농어촌 지역 내 도로 중 보도 미설치 등으로 인해 보행자 교통사고 발생
 - * 보·차도 분리, 보도 신설 및 연장, 보행자 전용로 조성 등을 통해 보행자 교통사고 예방
- 보행자 안전시설의 설치·확충(보행자 중심의 통행환경 조성)
 - 대부분의 농어촌 도로에는 인도가 따로 없기 때문에 교통사고의 위험이 도시지역에 비해 상대적으로 높음
 - 특히, 농어촌지역의 고령인구 비율이 높아 인구·사회학적 특성을 고려한 교통사고 대책을 마련할 필요가 있음
 - 인도, 가드, 녹지, 표지판 등 보행자 안전시설의 설치는 사고 저감을 위한 가장 근본적인 사항이라고 할 수 있음
 - * 제한속도 30km/h 이하인 마을 진입로 등 생활도로 구간을 확대
 - * 경로당·노인복지시설 등 주변 노인보호구역 지정 확대
 - * 미국의 경우, 사고예방을 위한 농어촌 도로 교통안전 프로그램을 운영 하고 있으며, 안전시설, 도로설계, 교통표지판, 안전교육 등을 체계화
- 농촌교통안전구역(Rural Roads Safety Zone) 운영

- 교통사고 위험지역에 대해 인도설치를 의무화하는 것은 현실적으로 어려우므로 농촌교통안전구역 설정·운영
 - * 가령, 마을진입로 등에 노인보호구역 설정관리
- 도로체계상 농어촌 마을과 인접한 지방도나 시·군도의 경우 사고 위험이 높으므로 차별적인 대책이 요구

□ 교통안전 활동 및 홍보 강화

- 농기계·어선 안전장비 보급, 교육 확대 등 교통사고 예방 활동 강화
 - 안전반사판, 야광조끼·지팡이 보급 등으로 교통사고 예방
 - 어선 안전 사각지대에 있는 영세어업인을 위해 사고발생 시 필요한 구명조끼, 자동소화장치, 초단파대 무선전화 등 안전장비 지원
 - 마을별로 찾아가는 농기계·교통 안전교육을 확대하고, 체험학습용 농기계 시뮬레이터 개발·보급
- 대상별 교통사고 안전교육 실시
 - 노인정 등 방문 교통안전교육 실시
 - 어린이, 노인 등 보행자 안전을 위한 교육뿐만 아니라 경운기, 오토바이 등 운전자 안전을 위한 교육 병행
- 안전반사판 부착 지원으로 농기계 교통사고 발생을 예방
 - 민간기업(농협 등) 및 지자체 협조로 야광 조끼를 보급하고 농기계 후부 반사판을 필수적으로 부착토록 유도
- 농기계(경운기 등) 보험가입 홍보 강화
 - 경운기와 같은 농기계 교통사고는 매우 치명적임. 그러나 농기계 교통사고 보험가입률은 5% 수준에 불과함
 - 보험가입의 의무화는 영세농에게 부담이 되므로, 전단계로서 보험가입률을 높이기 위한 홍보를 강화할 필요가 있음

- 제3부 -

계획의 추진체계

제 10 장

삶의 질 향상 정책 추진체계 개선

1. 현황 및 문제점

□ 삶의 질 향상 위원회의 기능 미약

- 삶의 질 향상 정책을 범부처 차원에서 총괄하는 역할을 수행하기 위해 농어업인 삶의 질 향상 위원회가 구성되어 있음
 - 삶의 질 향상 위원회는 위원장인 국무총리를 포함하여 당연직 위원인 관련 부처 장관, 민간위원 등 25명 이내의 위원으로 이루어짐
- 그런데 삶의 질 향상 위원회는 연간 1회 가량 회의가 개최되며, 안건에 대한 형식적인 수준의 논의를 하는 데 그침
 - 결과적으로 총리실에 소속되어 있지만 삶의 질 향상 정책의 컨트롤타워로서 기능을 발휘하지 못하는 상황임
 - 정책 홍보 등의 역할에도 제한이 있어 정부의 삶의 질 향상 정책 추진에 대한 민간의 인지도가 낮음. 현장 요구를 위원회 의사 결정에 반영하는 데도 한계가 있음

- 삶의 질 향상 위원회는 총리실에서 주관하는 다수 위원회들 중 하나로 위치하여 위원회로서 위상 확보 및 역할 발휘에 한계가 있음
 - 2013년 6월 기준으로 각종 정부 위원회는 536개가 존재하며, 이 중 국무총리실 소속 위원회가 총 60개임(행정위 14, 자문위 46)¹⁾
 - 25명 이내로 구성하는 삶의 질 향상 위원회 위원 중 당연직(부처 장관)이 15명을 차지하며, 민간위원의 역할이 미약함
- 삶의 질 향상 정책을 총괄하는 사무국의 역할 발휘에도 제약
 - 위원회 업무를 효율적으로 뒷받침하기 위해 실무위원회를 운영하지만, 부처간 업무 연계·조정 역할을 발휘하는 데는 한계
 - 농식품부 농촌정책과에서 운영하는 사무국만으로 여러 부처에 걸친 삶의 질 향상 정책을 총괄·조정하는 역할을 발휘하기는 쉽지 않음
 - 정부에서는 특별한 경우를 제외하고는 비상임 위원으로 위원회를 운영하도록 하고, 출석회의를 원칙으로 하는 등 각종 위원회 남발을 방지하는 기조임. 따라서 별도로 기획단을 설치하여 사무국 지원 기능을 확대하는 데도 제약이 있는 상황임
 - * 행정위원회 등 특히 필요한 경우를 제외하고는 위원회 운영을 위해 사무기구를 설치하거나 상근 전문위원을 둘 수 없도록 제한되어 있음

□ 삶의 질 향상 정책에 대한 민간의 참여와 의견 수렴 구조 미비

- 지자체, 주민 등 일선의 의견을 삶의 질 향상 정책 수립·추진 시 반영할 수 있는 공식적인 창구가 마련되어 있지 않은 상황
 - 삶의 질 향상 위원회에 민간위원으로 농업인 단체 대표 등이 일부 참여하고 있으나 위원회 활동 자체가 미약한 상황이어서 일선의 의견 수렴 역할을 기대할 수는 없는 실정
 - 전국농어촌지역군수협의회, 전문가 네트워크인 농어촌지역정책포럼 등

1) 안전행정부 정부조직관리정보시스템(<https://org.mospa.go.kr/>)의 정부 위원회 현황 자료 참조(자료 참조 일자: 2014년 3월 16일)

이 구성되어 활동하지만, 체계적으로 현장 의견 수렴 및 정책 피드백을 할 수 있는 기구는 부재

- 이러한 한계는 지방 단위에서도 마찬가지로 나타나고 있음
 - 농촌 지역개발 계획 수립 및 사업 추진 시 지역발전협의회 등을 구성하여 의견 수렴 작업을 거치도록 하고 있으나 대체로 형식적인 수준으로만 활동하고 있음
 - 농업인단체의 경우는 농업회의소 등 농식품 관련 정책 이슈를 중심으로 하는 지방 거버넌스 구축에 주력하는 편임. 반면 삶의 질 향상 정책과 관련해서는 본격적인 관심을 기울이지 않는 경우가 많음

□ 삶의 질 향상 정책 방향에 대한 지자체의 인식이 부족

- 삶의 질 향상 정책과 관련하여 중앙-지방으로 이어지는 거버넌스가 취약하여 정책의 현장 적용성이 떨어짐
 - 삶의 질 향상 기본계획 및 시행계획 등은 중앙행정기관 중심으로 수립하고 평가 역시 중앙행정기관 중심으로 추진되어 일부 지자체를 제외하고는 이에 대한 관심이 부족함
 - 삶의 질 향상 특별법 제10조의 2에서는 시·도 및 시·군 단위에서도 삶의 질 향상 위원회를 설치하도록 규정함. 그러나 대부분 지자체에서 위원회 활동이 형식적이거나 유명무실한 실정
- 다수 지자체에서는 품목 담당 조직이 삶의 질 향상 정책을 주관하고 있으며, 삶의 질 향상을 위해 여러 부서를 연계하는 통합적인 접근을 기대하기는 어려운 상황임
 - 여전히 단위 사업들의 시행을 중심으로 지자체의 기능이 조직되어 있으며, 농어촌정책 또는 삶의 질 향상 정책에 역량을 결집할 체계를 갖추지 못한 지자체가 대부분임
 - 지역 차원에서 수립하여 추진할 삶의 질 향상 계획 방향과 내용에 대해

인지하고 있는 지자체 공무원들이 많지 않은 실정

* (참고) 2012년 KREI에서 실시한 시·군 공무원 274명 설문조사 결과, 소속 시·군의 삶의 질 향상계획 수립 여부를 인지하는 비율이 40.3%이며, 시·군에서 수립하는 농어촌 분야 바람직한 계획으로 ‘삶의 질 향상계획’을 응답한 비율이 1.8%에 머무르는 것으로 조사됨(성주인 등 2012d: 42-45)

- 결과적으로 삶의 질 향상계획을 농촌 주민과 농어업인의 생활 여건 개선의 수단으로 적극적으로 활용하려는 지자체가 많지 않은 상황임
 - 일부 지자체에서 주민 삶의 질 향상에 관심을 갖고 통합적인 정책 추진 체계를 갖추려는 시도가 나타나지만, 대부분 지자체는 삶의 질 향상 정책이 효과적 추진을 위한 역량이 갖추어지지 않은 상태임

□ 일선의 농촌정책 추진에 대한 지원체계 불충분

- 삶의 질 향상 정책 및 농촌정책 역량이 갖추어지지 않은 지자체가 많으며, 원활한 정책 추진을 지원할 수 있는 제도적 기반이 불충분한 실정
 - 대부분 시·군은 농촌 주민들의 역량 강화를 현장에서 돕는 중간지원조직을 자체적으로 구성·운영하는 단계에 이르지 못함
- 지역 주도의 정책 수행을 지원하고자 지역개발 총괄계획가 제도를 도입하였고, 도 단위로 농촌활성화지원센터 9개소를 지정하여 운영 중임
 - 아직 총괄계획가의 역할 정립이 명확치 않고 실질적인 역할 발휘에 제약이 있는 경우가 많음. 또한 정책 추진 단계별로 다양한 분야의 전문가가 필요한데, 총괄계획가 1인으로는 지역에서 요구되는 분야에 충분한 대응을 하는 데 한계가 있음
 - * 일선의 사업 기획 및 추진 과정에서는 사회·경제 분야를 포함한 다양한 전문가들의 활동이 요구되지만 농촌의 다양한 현안에 대해 종합적인 지원 역할을 하는 전문가는 충분치 않음. 주로 건축, 조경 등의 물

- 리적 계획 분야의 전문가들이 총괄계획가로 위촉되고 있음
- 전국적으로 운영되는 농촌활성화지원센터의 경우 현장포럼 운영을 통해 마을 역량 강화와 마을 발전계획 수립 과정을 지원하고 있지만, 현장에 밀착하여 상시적인 지원 역할을 발휘하는 데는 제약이 있음
 - * 주민 역량 강화를 위해서는 몇 차례의 현장포럼 수행에만 머물지 않고 자율적 모임이나 학습활동 등을 통해 마을만들기 과정에 주민들이 참여하도록 유도하는 것이 필요한데, 광역 단위로 조직된 농촌활성화지원센터가 이런 역할을 수행하는 데는 제약이 있음
- 그 밖에 재능 기부 장려를 목적으로 도농간 인재 매칭 시스템을 구축하였는데, 실제 농촌 현장 지원 실적은 높지 않은 편임
 - ‘함께하는 우리농촌운동’의 일환으로 운영 중인 ‘스마일재능뱅크’에 신청한 재능 기부 희망자들은 많지만 실제 현장의 활동으로 이어지는 비율은 낮은 편임
 - * 농촌 재능기부 희망자들이 스마일 재능뱅크에 2013년 한 해 동안 연결을 신청한 건수는 약 6만 3,000건인데, 실제 이 시스템을 통해 재능기부 활동이 연결된 사례는 533건으로 파악됨(신청 수 대비 1% 미만)
(김정섭·전애라 2014: 69-71)

□ 농촌 관련 통계가 불충분하여 정책 지원에 한계

- 농촌 관련 통계 기반이 충분치 않아 삶의 질 향상 정책을 효과적으로 추진하는 데 어려움이 있음
 - 농촌의 현황을 파악할 수 있는 국가승인통계가 부족하며 기존 통계에서도 농촌 구분이 어렵거나 구분할 수 있는 자료의 수가 적음
 - * 인구주택총조사, 농림어업총조사, 전국사업체 총조사 등 일부를 제외하면 대부분 전국 단위 또는 시도 단위로 공표되고 있음
 - 그 결과 농촌의 삶에 질에 대한 실태 파악이 어려우며, 정책 성과 진단에도 한계가 있음

- 특히 삶의 질 특별법에 의한 농어촌 서비스 기준 이행 실태 파악을 위해 구축되어 있는 통계가 부족하고, 행정조사를 통한 정보 수집을 위한 제도적 기반이 미흡함
 - 농어촌서비스기준의 45개 항목에 대한 이행실태 점검을 위해 총 53개의 통계가 구축되어야 함. 하지만 공식 통계로 가능한 항목은 12개에 불과하며 40개 점검 항목은 중앙부처와 지자체의 협조가 필요한 항목임(김광선 등 2013)
 - * 농어촌서비스기준 이행 실태 점검을 위해 정부 부처, 공공기관, 지자체의 협조가 필요하나 현재 사무국의 인력으로 모든 기관의 협조를 요청하는 데는 한계가 있음
- 농촌 주민이나 관련 공무원들이 쉽게 농촌의 각종 통계 자료들을 접하기 어려움
 - 국가 승인 통계(2014. 6. 27일 기준)는 16개 분야 922개이며, 통계를 생산하는 중앙 행정기관만 34개에 이르기 때문에 농촌의 현황을 파악하기 위해 각 통계를 조사·수집하는 것이 공무원들에게는 쉽지 않음

2. 외국 사례와 시사점

2.1. 현장의 농촌정책 추진을 위한 선진국의 지원 사례

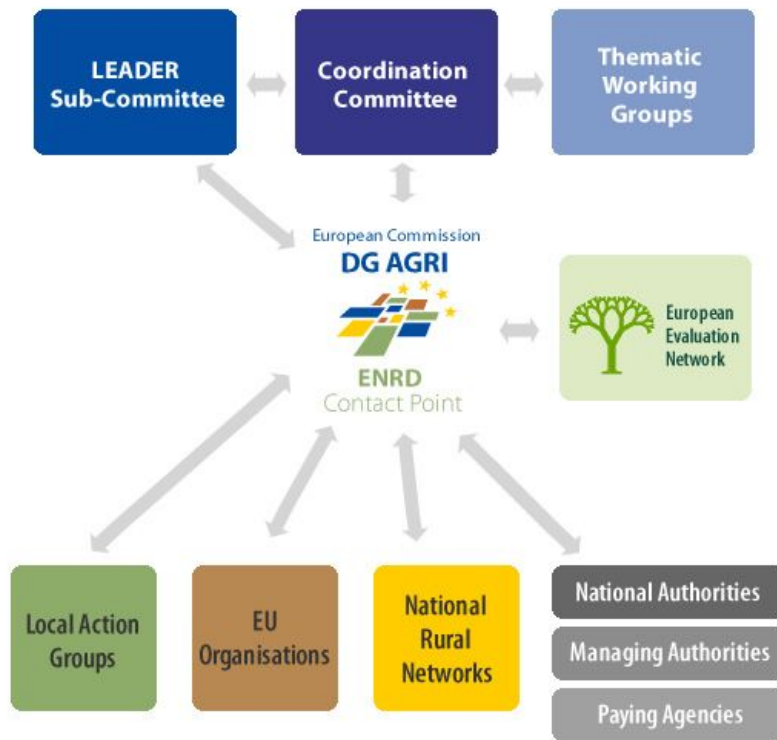
□ 유럽연합의 농촌정책 네트워크(Rural Network) 구축²⁾

- 유럽연합 집행위원회(European Commission)의 농업·농촌개발총국에서는 회원국들에서 추진하는 농촌개발 프로그램을 지원하고자 2008년 유럽 농촌개발 네트워크(European Network for Rural Development)를 구성
 - 농촌개발 네트워크는 국가별 농촌 네트워크 및 정부 기관, EU 레벨의 각종 농촌개발 관련 조직 등과 공동으로 작업을 추진
- 농촌개발 네트워크는 농촌정책의 실행 및 개선에 관한 지식을 생산·공유하고, 유럽 농촌 지역의 정보 교환 및 협력을 도모하는 것을 목적으로 하며, 주요 역할은 다음과 같이 구분됨
 - (정책 분석) 정책의 실행 과정 이해와 개선 과제 진단 등
 - (정보 교환) 각국의 정책 경험 공유, 사업 사례 소개 등
 - (네트워킹) 다양한 주체들의 교류와 지식 공유(예: 리더 컨퍼런스 등)
- 특히 농촌개발 네트워크의 한 요소로 전문가들을 중심으로 농촌개발 정책 평가 네트워크(European Evaluation Network for Rural Development)가 구성되어 활동을 추진
 - EU의 농촌개발 분야 상설 기구 및 각국의 전문가들로 구성된 정책 평가 전문가 그룹이 네트워크 일원으로 참여
 - 농촌개발 프로그램에 대한 평가 역량을 높이고 참고가 될 정책 평가 사례를 제시하는 역할
 - 평가 작업에 참여하는 여러 주체들에게 평가 방법, 수단, 데이터 집계 등

2) 유럽연합 농촌정책 네트워크 관련 내용은 다음 홈페이지 내용을 바탕으로 정리
(http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en/home-page_en.html)

을 포함한 공통의 평가 방식을 제시하여 EU 집행위원회와 각 회원국들을 지원하고 있음

그림 10-1. 유럽연합의 농촌개발 네트워크 구성

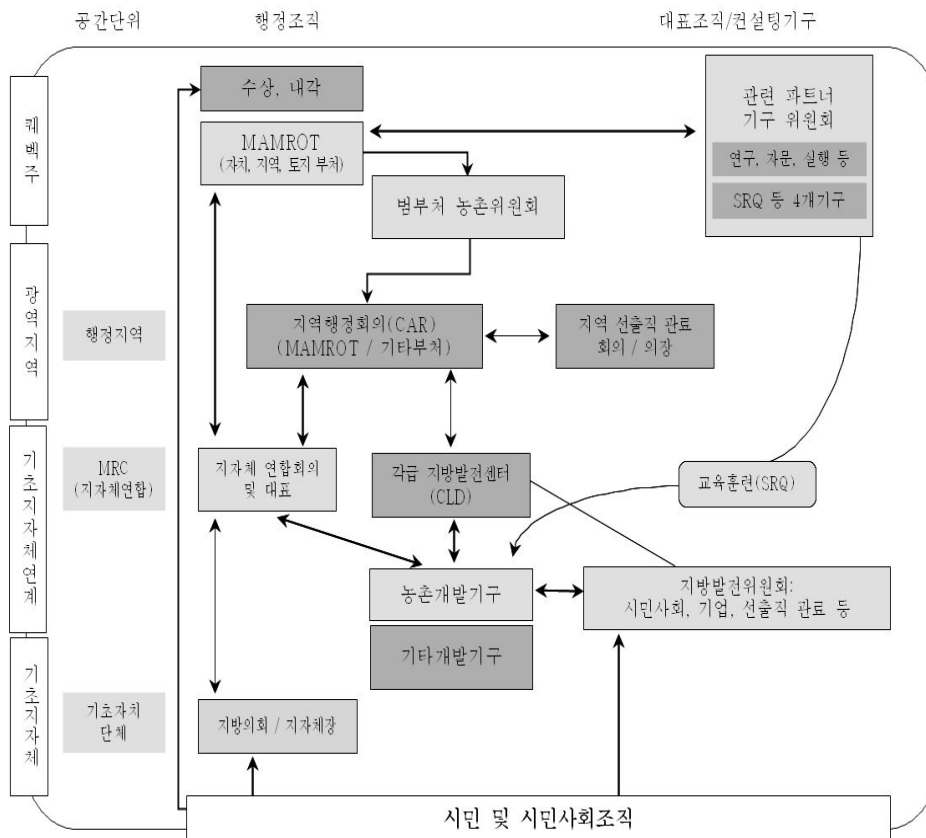


자료: EU 농촌개발 네트워크 홈페이지(http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/en/home-page_en.html)

□ 캐나다 퀘벡주의 국가농촌정책과 수평적·수직적 거버넌스

- 캐나다 퀘벡주는 농촌정책 추진을 위한 수평적·수직적 거버넌스와 민관협력 추진체계를 구축함(송미령 등 2009b)
 - 이는 OECD에서 2006년에 제시한 ‘새로운 농촌정책 패러다임(New Rural Paradigm)’에 입각하여 국가(주) 차원의 농촌정책(Nation Policy on Rurality: PNR)을 추진하는 데 초점을 둠

그림 10-2. 캐나다 퀘벡주의 농촌정책 거버넌스 구조



자료: 송미령 등(2009b)

- 지역정책을 주관하는 부처인 MAMROT³⁾가 주관하여 범정부적인 농촌위원회가 정책의 기획을 담당함(송미령 등 2009b)
 - 지역 차원에서 이에 대응하는 다양한 조직을 구성함. 특히 지방 차원에서는 지방자치단체 간 연계·협력 단위의 정책 추진이 강조되며, 민간 부문과 사회단체 등의 참여구조를 마련
 - 효과적인 자문, 연구, 모니터링 등을 위해 별도의 기구를 두어 정책 추진 과정을 지원함

□ 독일 바이에른주의 중층적 거버넌스 형성과 리더 프로젝트 추진⁴⁾

- 독일의 바이에른주는 리더 프로젝트의 효과적인 추진을 위해 광역, 기초 단위의 중층적인 거버넌스를 조직
 - 주정부 레벨의 리더 매니저, 지역(기초 지자체) 단위의 지역 매니저, 그리고 기초자치단체장으로 이어지는 거버넌스 체계를 형성함
- 바이에른주 농무부는 1995년부터 LEADER 매니저를 주 전체에 9명 배치했는데, 이는 지역 주체들로 이루어진 LAG(Local Action Group: 지역활동그룹)의 상담 창구 역할을 수행함
 - 이들의 역할은 지역의 정치가를 포함하여 사람들을 모으고 지역 주민을 설득하여 리더 사업에의 참가를 촉진하며, 리더 사업에 응모한 그룹과 상담을 진행하고 사업 응모와 관련한 여러 가지의 조언을 제공하는 것임
- 기초자치단체에서는 지역 매니저를 고용하여 현장 지원 역할 담당
 - 지역매니저는 대내적으로 주민과 행정기관 사이에 위치하여 LAG의 아이디어를 종합 정리하며 프로젝트를 관리
 - 대외적으로는 관련 기관과의 파트너십 및 네트워킹 활동, 홍보활동 추진

3) 원어는 'Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire'임. 영문으로 'Ministry of Municipal Affairs, Regions and Land Occupancy'로 옮길 수 있음

4) 바이에른주 거버넌스 사례는 성주인 등(2013)을 바탕으로 정리

□ 영국의 지역공동체 계획 제도화와 주민 자율적 공동체 현안 대응⁵⁾

- 영국은 패리쉬(Parish) 단위 계획을 제도화하도록 추진한 바 있음
 - 패리쉬 계획은 2000년 농촌백서(Rural White Paper)을 통해 제시되었으며, 전원청(Countryside Agency)에서 “활력있는 마을” 계획(“Vital Villages” scheme) 아래 패리쉬 계획 수립을 지원
 - 2004년까지 1,000개 커뮤니티가 패리쉬 계획을 수립하는 것을 목표로, 최대 5,000파운드까지 자문 비용과 보조금을 지원하였음
 - 농촌커뮤니티협의회(Rural Community Councils: RCCs)로 하여금 계획 수립과 관련한 전문가 컨설팅을 실시하도록 하였음
- 패리쉬는 영국의 농촌 및 소도시의 자치조직으로, 과세 권한 및 예산심의권 등이 없는 준자치단체임(성주인 등 2012d: 88)
 - 주민 1,700명 정도가 사는 지역이며, 관할 자치단체 권한의 일부를 위임 받아 행정서비스를 제공하는 역할을 수행함
 - 잉글랜드 8,700개, 스코틀랜드 1,150개, 웨일즈 750개 등 영국에 총 10,600여 개(2007년 기준)가 분포
- 패리쉬 계획에는 주민 의견 조사를 거쳐 해당 커뮤니티의 사회-경제적, 환경적 쟁점들과 그에 대한 지역의 처방을 담고 있음(성주인 등 2012d: 89-90)
 - 미래 10년간 커뮤니티(패리쉬)가 어떠한 모습으로 발전되어 나갈 것인지에 대한 윤곽을 그리고, 그러한 발전상을 어떻게 실행시켜 나갈 것인지에 대한 구체적 실행계획(action plan)을 포함
 - 근린의 다양한 이해관계자들로 구성된 운영위원회(steering committee)를 구성하여 계획을 수립
 - 주민들의 참여와 수요를 반영하므로 실제로 다양한 서비스 공급의 효율

5) 패리쉬계획에 대한 사항은 성주인 등(2012c; 2012d)를 참고로 정리

성을 높일 수 있으며, 참여 과정을 통해서 공동체 주민들의 역량 향상에도 기여하게 됨

표 10-1. 패리쉬 계획서의 최종 제안 사항(Highwood 패리쉬 사례)

분 야	제안 내용
서비스 시설	<ul style="list-style-type: none"> • 마을회관 재건축(사업비 조달을 위해 단계적 접근) • 현재의 회관을 허문 자리를 어린이 놀이공간 및 성인 휴식공간으로 조성 • 거리의 특정 구간 내 교통 속도를 시속 30마일로 낮춤 • 커뮤니티 차원의 관리인을 선임하여 차량 속도 및 쓰레기 불법 투기에 대해 모니터링 실시 • 커뮤니티 버스 등 대중교통 개선 방안을 검토
교통	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 인접 구간에 교통 안전 대책 강화 • 특정 구간을 연결하는 보행도로 조성 • 도로변 보행로에 풀이 자라도록 복원 • 카운티 의회와 공동으로 연차별 도로 유지관리 프로그램 개발 유도 • 샛길, 보행로를 이용에 적합하도록 관리 • 초등학교 등의 교통 위협에 대한 평가 작업을 관련 당국에서 실시하도록 요청 • 정부 정책사업인 ‘Quiet Lanes’ 도입 검토
환경	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 주택은 기개발지에서 전통과 조화되도록 조성 • 경계부는 생울타리와 나무로 하며, 널빤지 등으로 이루어진 담장은 지양 • 녹지대에 주거지 개발이 이루어지지 않도록 사전에 차단 • 도로변 쓰레기 처리를 행정(디스트릭트 의회)에서 신속히 진행하도록 독려 • 자연 보전을 위해 지역을 ‘특별환경지역(Special Environment Area)’으로 지정 • 생울타리를 다듬을 때 준수할 지역의 가이드라인을 제시 • 동식물 서식지 복원을 위해 농경지 주변이나 길가에 제초제 사용 줄이기

자료: 「Highwood Parish Plan(2004)」 내용 정리; 성주인 등(2012d: 92) 재인용

○ 패리쉬 계획의 사례로 잉글랜드 남동부 런던 근교에 위치한 Highwood 패리쉬는 <표 10-1>과 같이 계획 수립 과정에서 주민들이 생활 상에서 느끼는 세세한 문제점을 파악하고 개선 요구들을 계획서에 반영(성주인 등 2012d: 90-93)

- 공공시설, 교통 문제, 환경 등 주민들이 실생활에서 절실하게 생각하는 요구들을 발견하여 개선 방안을 제시
 - 계획 내용은 자금 조달을 통해 추진할 사업들도 일부 포함되어 있지만, 주민들 자체적으로 실행에 옮길 수 있는 일들이 주를 이룸
 - * 교통 분야 대책으로서 차량 운행 속도를 늦춘다거나, 동식물 서식지 보호를 위해 생물다리를 조성하고 제초제 사용을 줄인다든지 도로변 쓰레기 처리가 신속하게 원활히 이루어지도록 행정에 압력을 가한다든지 하는 등의 사항을 계획서에 담고 있음
- 2012년에는 근린생활권 계획(Neighbourhood Plan)이 제도화⁶⁾
- Localism Act(이하 ‘LA’)를 근거로 미래 근린생활권의 발전과 성장을 위하여 ‘근린생활권 계획’을 주민들이 자체적으로 수립할 수 있도록 함
 - 주민 투표에서 50% 이상의 찬성에 기초하여 실행되며, 지역공동체가 스스로 개발 과정을 주도할 수 있는 기회를 부여받았다는 점이 의의

2.2. 외국 사례의 시사점

- 삶의 질 향상 정책의 문제점 중 하나로 그것이 중앙 수준의 계획 수립에 그치고 지방 및 현장에서는 기대만큼 작동하지 않는다는 점이 지적되었는데, 이런 문제는 선진국에서도 경험해온 것으로 보임
- 이 같은 한계를 극복하기 위해, 우리에게 앞서 체계화된 농촌정책을 추진해온 유럽의 경우 EU 수준에서부터 각 국가 그리고 지방 단위로 이어지는 지원 체계를 구축하려 시도해옴
 - 유럽 국가들 역시 중앙 차원의 정책 수립만으로는 현장에서 그것이 작동할 수 없다는 점을 인식한 끝에 일선의 정책 추진을 지원하는 대안을 모

6) 성주인 등(2012c: 169-171) 참조

색하였다고 볼 수 있음

- 필요에 따라서는 독일 바이에른주에서와 같이 리더 매니저를 주 단위에서 파견하고 기초 지자체에서도 지역 차원의 리더 매니저를 활용하는 방식으로 현장을 지원하고 있음

○ 농촌정책이 효과적으로 작동하기 위해서는 행정 차원의 노력에 병행해서 전문가 네트워크를 구축해서 지원해야 할 사항들이 있음

- 정책 수행 현황에 대한 모니터링과 정책 평가, 사례 발굴과 확산 등의 작업에서 전문가 집단의 역할이 요구되며, 이런 일들을 효과적으로 수행하도록 유럽연합은 농촌개발 네트워크를 구축하고 역할을 부여함
- 캐나다 퀘벡주에서도 중앙 및 지방 단위로 구성된 전문가 집단에서 범정부 차원의 농촌정책 지원 역할을 담당하고 있음
- 정책 성과 측정을 효과적으로 수행하려면 정책 평가 방법론을 체계화해서 보급하는 것이 요구되는데, 이 역시 전문가 네트워크를 통해 이루어져야 할 작업임

○ 그동안 삶의 질 향상 정책의 추진을 지원해온 전문가들이 농촌정책 분야에 직접적으로 관련되는 일부 전문가 집단으로 한정되었는데, 그 범위를 확대하도록 개선하는 작업이 필요

- 중앙 단위와 지방 단위를 아우르는 전문가 네트워크의 확대가 요구됨

3. 추진 과제

3.1. 삶의 질 향상 계획의 중앙 및 지방 단위 추진체계 개선

3.1.1. 범부처 차원의 통합적 정책 추진체계 구축

□ 삶의 질 향상 위원회 기능 강화

- 삶의 질 향상 위원회가 상시적인 기구로 역할을 할 수 있도록 산하에 분과 위원회를 설치하여 상설 운영
 - 삶의 질 향상 정책 추진 과정에서 상시적인 협조와 조정, 의견 수렴 및 정책 피드백 등이 이루어지도록 주요 분야별로 분과위원회(또는 전문위원회)를 구성하며 적절한 역할을 부여함
 - ※ (참고) 대통령직속 지역발전위원회의 경우 위원회 심의 사항을 분야별로 사전에 연구·검토하기 별도의 전문위원회를 설치(전문위원회 위원은 위원장이 위촉)
 - * 현재 6개 전문위원회를 운영 중이며, 필요시 특별위원회 구성
: 정책기획·평가 / 지역생활권 / 지역산업·일자리 / 교육·인재양성 / 문화·복지 / 공공기관 이전·도시·환경
- 분과위원회 운영은 삶의 질 향상 정책 사무국에서 총괄하되, 분야별 전문성을 감안하여 간사 부처를 정함
 - 삶의 질 향상 정책 분야에 맞추어 보건·복지, 교육, 문화, 기초 인프라, 환경·경관, 안전 등으로 분과를 구성
 - 분과위원회는 민간위원과 관련 부처 담당자 등으로 구성하며, 사안에 따라 수시 회의를 개최
 - 분과 업무에 대한 전문가 지원 역할은 전문지원기관(KREI)에서 주관하여 각 분야별 전문성을 갖춘 국책연구기관과 공동으로 수행

□ 삶의 질 향상을 위한 부처 협업사업 시행

- 주민 삶의 질 향상 과제를 통합적으로 지원하도록 부처간 협업사업을 추진하며, 삶의 질 향상 위원회에서 총괄 조정 역할을 담당
 - 특히 기존 시설의 복합적 활용 등을 도모하는 사업을 중점적으로 발굴하여 지원토록 함
 - * 주민 복지시설, 문화시설, 도농교류시설 등을 대상으로 각 부처에서 주관하는 프로그램을 연계 지원하는 사업을 발굴
- (참고) 금산군은 지역 주민들의 문화 및 복지 요구를 충족하기 위해 각종 서비스들을 하나의 시설에 집중시킨 다락원을 건립하여 운영(송미령 등 2006: 47-49)
 - 부지 면적 1만970평에 건축 면적 2천 평 규모의 건물로 생명의 집(문예회관), 건강의 집(보건소), 만남의 집(평생학습센터), 문화의 집(문화원), 장애인·청소년의 집 등 다양한 시설들을 포함
 - 여러 중앙정부 부처와 그 산하기관들로부터의 보조금 사업들과 지자체 예산을 통합하여 건립에 필요한 자금을 확보⁷⁾
 - * 문화관광부, 보건복지부, 농림부, 농촌진흥청, 행정자치부 등 여러 정부 부처와 정부출연기관의 지원금이 다락원 건립에 이용됨

7) 다락원은 지자체 차원에서 관련 중앙부처 사업들을 연계하여 복합 용도의 시설을 조성한 사례이므로, 엄밀히는 중앙부처 협업 사례로 볼 수는 없음. 그러나 농촌의 현실에서 시설의 복합적 활용 필요성이 높아지고 있어 앞으로 중앙부처 차원에서도 협업 방식으로 이런 사례를 확산할 시점이 되었다고 판단됨

그림 10-3. 금산 다락원 전경



자료: 송미령 등(2006: 49)

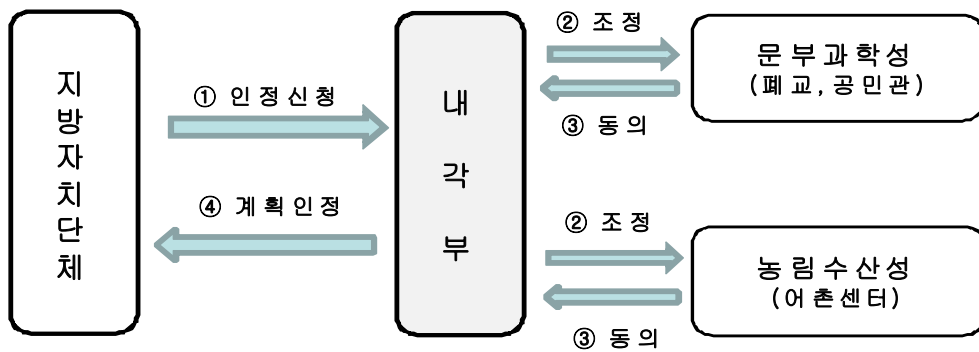
표 10-2. 다락원 건립에 투입된 정부 및 산하기관 지원 사업 내역

구 분		보조금 사업명
중앙정부부처	문화관광부	* 문예회관 건립 * 문화원 건립 * 야외공연장 건립
	보건복지부	* 보건소 건립 * 노인복지회관 건립 * 청소년 수련관 건립 * 장애인 복지회관 건립
	농림부	* 농업경영인회관 건립
	농촌진흥청	* 농촌여성 생활과학관 건립
	행정자치부	* 청소년 수련관 건립
정부출연기관	마사회	* 농어촌 문화체육센터 건립
	체육진흥공단	* 국민체육센터 건립

자료: 송미령 등(2006: 49)

- 이러한 범부처 차원의 정책 지원 방식은 일본의 지역재생사업 사례를 참고할 수 있음
 - 일본은 2003년 10월 내각총리를 본부장으로 하는 지역재생본부를 내각부에 설치하고, 2005년 4월 시행된 지역재생특별법을 토대로 지역재생사업을 추진(이동필 등 2009)
 - 기존에 중앙정부 중심의 보조금 지원 방식에서는 보조 기준이 복잡하고 엄격하여 지자체의 자율성을 보장해주지 못한다는 문제 인식에서 출발
 - 지자체가 가진 역량과 잠재력을 효율적으로 활용하여 지역 스스로 사업을 구상, 추진하는 시스템을 마련하는 것이 지역재생사업 취지
- 지역재생사업 추진을 위해 지역재생기반강화교부금을 신설하였으며, 교부금의 연도 간 융통 및 타 시설에의 융통을 가능하도록 함(유학열 2008)
 - 또한 교부금 등을 통해 조성된 보조 대상 자산의 유효 활용을 도모하도록 내각부에서 조정 역할을 담당함

그림 10-4. 보조대상시설의 유효활용 절차 예



자료: 유학열(2008: 20)

- 지역재생사업을 통해 학교 및 사회체육시설 등 보조 대상 자산의 운용 절차를 간소화 및 신속화하여 지역의 수요에 신속히 대응할 수 있도록 하며, 추가적인 재정 부담을 억제한 효과가 발생함(유학열 2008: 20)

- 2007년 10월 현재 50개의 지역에서 기존 시설의 용도 변경이 이루어져 약 150억 엔의 재정 부담이 경감됨
- * 후쿠오카현 구로키마치(福岡縣黒木町)에서는 폐교된 초등학교의 校舎 등을 체험교류시설로 전용하여, 농업체험 및 농촌관광, 지역 대학의 연수거점시설 등의 용도로 이용

3.1.2. 현장의 의견 수렴 체계 도입

□ 삶의 질 모니터링단 구성·운영

- 주민의 삶의 질 개선 과제 및 정책 추진 실태 등에 대한 농촌 현장의 의견 수렴을 위해 전국 단위 ‘삶의 질 모니터링단’을 구성, 운영
 - 형식적 운영에 그치지 않고 현장의 목소리를 다양하게 반영할 수 있도록 모니터링단이 중앙 차원만이 아니라 지방 단위에서 상시적으로 활동할 수 있도록 광역 지자체 단위로 조직화
 - 지역의 주민단체 대표나 오피니언 리더, 현장 활동가 등이 모니터링단 구성원으로 참여
 - * 잉글랜드의 Rural Affairs Forum, 캐나다의 Rural Dialogue 등 사례
- (참고) 잉글랜드에서는 8개 광역 지역별 Rural Affairs Forum을 구성하여 현장 의견을 정책 과정에 반영하도록 시도⁸⁾
 - 민간기구인 지역별 Rural Affairs Forum은 각 부처 장관들이 농촌 현실과 주민들의 정책 요구를 인지하도록 주민들과 직접적인 관계를 유지하는 목적으로 구성
 - 정부 정책이 현장 수요에 맞추어 효과적으로 전달되고 작동하는지 여부를 모니터링하며, 정책 피드백을 강화하는 기능을 담당

8) 영국 DEFRA 홈페이지에 게시된 Rural Affairs Forum 안내 자료를 바탕으로 정리함
(<http://archive.defra.gov.uk/rural/policy/intelligence/regional.htm>)

- 2000년 농촌백서(Rural White Paper)의 작업 결과물로서 잉글랜드의 8개 광역지역에서 구성되었으며, 독립적인 기구로서 각 지역별 정부 사무소(Government Office)와 연계하여 활동
- ※ 캐나다의 Rural Dialogue도 이와 유사한 역할을 담당하는데, 공식 채널로서 현장과 정책을 연결하는 역할을 수행하며, 농촌 주민들이 정부에 의견을 개진하고 주민들 간 토론을 활성화하여 농촌의 목소리가 정책에 반영될 수 있도록 하는 목적임
- 삶의 질 모니터링단이 효과적으로 기능할 수 있도록 중앙 수준에서만 아니라 지방 단위로도 조직적인 체계를 갖추도록 함
 - 도 단위에서 (가칭)‘농촌 삶의 질 포럼’을 조직하여 모니터링단의 회원들이 구성원으로 활동하도록 함
- (참고) KREI 리포터 운영 사례⁹⁾
 - 2009년 4월 출범(통신원 및 벤처대학 출신 등 151명)
 - 전국 시군별 1명씩 농업인 오피니언 리더 중심으로 구성
 - 2013년 3월 현재 189명을 위촉하여 전국 조직화한 중앙회를 구성하였으며, 구성원들은 9개 지회 단위로도 활동을 수행
 - 전국의 농업인 리포터로부터 상시적으로 여론을 수렴하기 위한 창구를 운영, 연간 400여 건의 리포트를 접수해 연구에 활용
 - * 2009~13년까지 현장리포트 1,300여 건 발굴, 활용
 - * 발굴한 현장리포트는 수시과제 반영, 농정포커스 발간, 논단 게재 등의 형태로 140여 건이 연구에 직접 활용됨
 - * 현장리포트 내용은 ‘현장의 소리’ 등 다양한 매체로 제작하여 정책 담당자를 비롯한 4만 명에게 제공
 - 또한 현장 방문 조사 연구를 지원하며, 총리실 요청으로 규제 개혁 등

9) KREI 내부 자료를 바탕으로 정리

서민 불편사항 발굴 등의 역할 수행

- 연간 20차례 내외 지회 자체 간담회를 개최하며, 온라인 상의 활동 촉진을 위해 인터넷에 KREI리포터 사랑방 및 리포터 전용 페이스북 운영

그림 10-5. KREI 리포터 의견 수렴·반영 절차

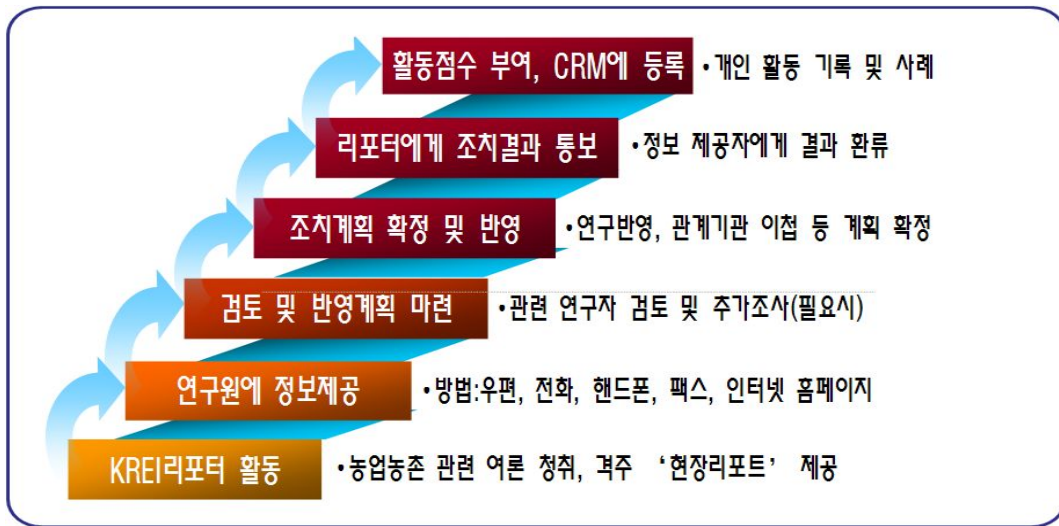
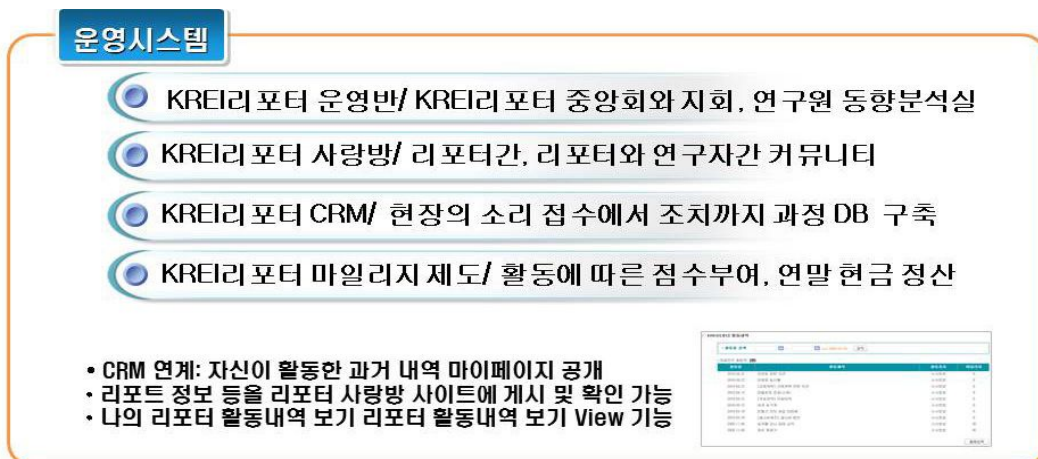


그림 10-6. KREI 리포터 운영 체계



3.1.3. 지자체 단위의 삶의 질 정책 추진 지원

□ 농업·농촌 분야 발전계획과 연계한 지방 농정 추진체계 개선

- 중앙정부에서 수립한 삶의 질 향상 계획이 일선에서 효과적으로 작동하도록 시·도 및 시·군 단위 삶의 질 향상 정책 거버넌스를 정비
 - 유명무실화된 시·도 및 시·군 삶의 질 향상 위원회의 기능을 재정립하여 지자체 단위 삶의 질 정책 거버넌스 구축
 - 이를 시·도 및 시·군 단위 농업·농촌 및 식품산업 정책심의회 기능 내실화 작업과 병행 추진
- 지자체 차원의 통합적 농촌계획 수립을 의무화하며, 지자체 삶의 질 향상 위원회 또는 농정심의회 등에서 계획 심의 및 승인 역할을 실질적으로 수행하도록 법적으로 규정
 - 농식품부의 「2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획」에서 제안한 스마트 농정체계 구축의 취지를 살려 계획적인 지방 농정을 제도화하며, 삶의 질 향상 계획도 이와 연계하여 실효성을 확대하도록 함
 - * 농업·농촌 및 식품산업 발전계획에서는 시·군별로 각종 계획을 하나로 통합한 5년 단위 농업농촌 종합발전계획을 수립토록 하는 구상을 제시하였으며, 여기에서는 지자체 종합사업계획을 평가, 패키지로 지원하는 지역 맞춤형 농정 지원 방식을 제시함
 - * 그 일환으로 농업농촌 및 식품산업 발전계획, 삶의 질 향상 계획, 포괄보조 5개년 계획 등이 통합된 시·군 종합발전계획을 수립토록 하며, 이를 지자체 단위 농업 농촌 분야 최상위 계획으로 위상을 정립하는 방안을 제시함

3.2. 지역공동체 차원의 정책 추진 역량 강화 지원

3.2.1. 농촌 현장의 활동 주체 육성 및 지원 확대

□ 지역 활성화를 위한 귀농·귀촌인의 역할 강화

- 귀농·귀촌인의 조기 정착을 위한 지원책 강화
 - 농업법인에 전문인력으로 취업할 수 있는 기회를 확대하도록 지원
 - 비닐하우스 등 시설설치 지원 규제 완화, 창업 및 주택구입자금의 대출 조건 개선 등
 - ‘체류형농업창업지원센터’를 전국 거점지역에 8개소 건립하여 거점별 종합정보 제공 및 영농교육, 주거 등 지원
 - 귀농자 단기 체류를 위해 농촌 빈집을 ‘귀농인의 집’으로 수리, 제공
- 이와 더불어 귀농·귀촌인이 농촌 지역사회 활성화에 기여하는 방안을 마련
 - 귀농·귀촌인이 마을개발, 농촌 체험관광 등 각종 농촌 지역개발사업과 6차산업화 활동에 적극적으로 참여토록 함
 - 6차산업화 관련 사업체의 취업 및 교육 기회 등을 제공하며, 창업 활동에 대해서도 지원을 제공
 - 영농교육 이외에 귀촌 관련 교육 프로그램을 확대하여 귀농·귀촌인이 지역사회 활동에 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 유도

□ 지역 단위의 재능 기부 활동 확대 유도

- 농촌 주민의 삶의 질 개선 요구에 대한 지역 차원의 자발적인 대응을 확대하도록 지자체 대상 ‘재능 기부 공모사업’을 확대
 - 2013년부터 추진 중인 지자체 재능 기부 공모사업을 확대하여 지역 내 사회단체, 주민 조직, 기업체 등에서 자발적으로 농촌의 삶의 질 서비스 수요 확충을 위해 활동하도록 유도함

○ 공모사업을 계기로 지역 내 여러 민간 주체들이 지자체를 중심으로 네트워크를 형성하도록 촉진하는 효과를 도모함¹⁰⁾

* 강진군은 지자체 재능 기부 공모사업으로 지역 내 7개 민간단체(봉사단체 및 직능단체)들이 참여하는 ‘행복 25시! 희망나눔사업단’을 구성하였으며, 사업단에서는 주 1~2회에 걸쳐 관내 농촌 마을을 순회하면서 전기·수도·난방 수리, 도배·장판, 집고치기, 발 마사지, 레크리에이션, 이·미용, 장수사진 촬영, 방문 목욕 등의 활동을 수행

* 나주시는 지역 내 14개 공공기관 및 단체가 ‘행복농촌 이동봉사단’을 구성하여 농촌 마을에서 양방·한방 진료, 소독, 전기·수도·난방·농기계 수리, 집고치기, 이·미용, 생활법률 상담 등의 봉사활동을 펼쳤는데, 2013년 한 해에 이 단체는 339개 마을에서 105회 활동을 수행(약 2만 4,000명이 도움을 받음)

※ (참고) NPO 법인 활동의 확대를 제도화한 일본 사례¹¹⁾

- 일본은 삼위일체 개혁, 시정촌 합병 등으로 축소된 지방행정의 영역을 지역의 NPO가 상당 부분 채워나가고 있음
- 1998년 12월 「특정 비영리 활동 촉진법」(일명 NPO법) 시행에 따라 NPO법인 설립 및 활동을 촉진하기 위한 각종 제도와 지원조치가 마련됨
- NPO법은 간단한 절차에 따라 특정 비영리 활동을 실시하는 단체에 법인을 부여함으로써 자원봉사활동을 시작하려는 시민의 자유로운 사회공헌 활동과 특정비영리 활동의 건전한 발전을 촉진함이 목적임
- 2011년 3월말 기준, 일본 전역에 175,226개 NPO 법인이 활동함

10) 강진군 및 나주시 사례는 김정섭·전애라(2014: 87-89)를 참고

11) 송미령 등(2013a: 101-103)을 기초로 정리

표 10-3. 일본 NPO 법인의 활동 분야

활동 분야	법인수(개소)	구성비(%)
1. 보건, 의료 또는 복지증진을 도모하는 활동	24,446	577
2. 사회교육 추진을 도모하는 활동	19,671	464
3. 마을만들기 추진을 도모하는 활동	17,675	417
4. 학술, 문화, 예술 또는 스포츠 진흥을 도모하는 활동	14,261	336
5. 환경 보전을 도모하는 활동	12,198	288
6. 재해구원활동	2,694	64
7. 지역안전활동	4,363	103
8. 인권 옹호 또는 평화 추진을 도모하는 활동	6,769	160
9. 국제협력활동	8,264	195
10. 남녀공동참여사회의 형성 추진을 도모하는 활동	3,569	84
11. 아동의 건전육성을 도모하는 활동	17,724	418
12. 정보화사회의 발전을 도모하는 활동	3,921	93
13. 과학기술 진흥을 도모하는 활동	2,198	52
14. 경제활동 활성화를 도모하는 활동	6,373	150
15. 직업능력 개발 또는 고용기회 확충을 지원하는 활동	8,862	209
16. 소비자 보호를 도모하는 활동	2,538	60
17. 상기 각호의 활동을 하는 단체의 운영 또는 활동에 관한 연락, 조언 또는 원조활동	19,700	465
계	175,226	

주: 1) 복수의 활동분야를 가진 법인이 있으므로 구성비의 합이 100%를 초과함

2) 12에서 16까지의 활동분야는 2003년 법 개정으로 신설된 분야임

자료: 김문길(2011); 송미령 등(2013) 재인용

□ 현장활동가 및 중간지원조직 육성 등 전문가 연계 체계 구축

- 현장에서 필요로 하는 다양한 분야에 대한 전문적 지원이 원활히 이루어지도록 광역 지자체 단위에서 전문가 풀을 구성하도록 유도
 - 전문가 네트워크를 형성하여 일선 지자체 및 현장의 지원 요구에 대응토록 하며, 광역 중간지원조직(농촌활성화지원센터)에서 이러한 역할을 담당하는 방안을 검토
- 총괄계획가 역할 강화 및 제도의 운영 방식 개선 작업과 연계
 - 네트워크에는 다양한 분야의 전문가들이 참여토록 하여 건축·도시계획·조경 분야에 집중되었던 기존 총괄계획가 역할을 다변화하도록 개선
- 현장활동가의 지속적 육성 및 지원체계 구축
 - 지자체 농촌개발 관련 공무원, 농어촌공사 업무 담당자, 농수협 등 관련 단체 직원 등을 현장활동가로 육성
 - 주민 컨설팅과 자문, 관련 사업 연계 등 현장에 대한 상시적인 지원 역할을 담당하도록 함
- 지자체 차원의 중간지원조직 구성을 유도하여 농촌 삶의 질 향상을 위한 다양한 정책 영역의 요구에 대응하도록 함
 - 마을만들기, 6차산업화, 도농교류, 사회적 경제 기반 구축과 주민 복지, 문화·여가 서비스, 귀농·귀촌인 지원 등 다양한 영역에서 중간지원조직이 복합적으로 활동하도록 역할을 부여
 - * 포괄보조금 시·군 역량강화사업비 등을 활용하여 관련 조직 구성을 유도하는 방안도 고려
 - 단일 시·군 단위 중간지원조직 결성이 여의치 않을 경우 생활권을 공유하는 인근 지자체들 간에 공동으로 중간지원조직을 구성하여 주민 지원 역할을 담당토록 유도

3.2.2. 삶의 질 향상을 위한 주민의 자발적 활동 유도

□ 주민 삶의 질 향상 분야에서 지역공동체 차원의 자발적 활동 확대

- 주민이 자발적으로 참여하는 마을만들기 활동을 확산시키며 마을 콘테스트 등을 통해 우수 사례를 발굴·전파
 - 소득 및 경제활동, 복지, 문화, 환경·경관 가꾸기 등의 분야별로 우수 사례를 선정하여 시상하며, 정부 지원사업도 연계하여 시행
- 지역사회 전반의 삶의 질 여건 개선을 위한 주민들의 자발적인 활동의 확산을 정책적으로 유도
 - 주민 자율적으로 개선 과제에 대한 의견 수렴 및 자발적 활동 추진 사항, 행정에 대한 제안 사항 등을 논의하는 장을 마련
 - 이러한 견지에서 지자체들이 자체적으로 읍·면 단위 지역공동체 활동을 육성하도록 유도
- 읍·면 단위의 발전계획 등을 수립토록 하며, 이를 시·군 단위 계획에도 반영하도록 함
 - 이와 관련하여 영국 패리쉬계획 및 근린공동체계획 등의 사례를 참고(성주인 등 2012c)
 - 국내의 경우도 옥천군 안남면에서 자율적인 주민 대의기구를 구성, 각종 지역의 현안 과제를 발굴하고 행정과 협력 하에 관련 사업을 추진
- (참고) 옥천군 안남면의 자율적인 지역공동체 활동 사례¹²⁾
 - 안남면은 12개 행정리로 이루어져 있으며, 전체 인구가 1천5백 명에 불과하나 배후 마을들을 연계한 지역공동체 활동이 면 단위에서 활발히 수행
 - 주민자치센터를 활용하여 어머니학교 등 다양한 프로그램을 시행하며, 지역개발, 교육·문화, 여성·복지·환경 등의 분과별로 활동을 추진

12) 성주인(2013b)을 바탕으로 정리

- 작은도서관 운영, 면 순회버스 도입·운영, 각종 지역개발사업 의사결정 등 일련의 과정에서 지역발전위원회가 대의기구 역할을 담당하며, 행정의 파트너로서 활동
 - * 지역발전위원회는 각 마을 대표를 포함, 36명으로 구성되어 면 농업·농촌 발전계획 수립 컨설팅을 비롯한 다양한 활동과 권역사업 추진 과정에서 중요한 역할을 담당
- 동호회 모임도 활성화되고 있으며, 면민 체육대회나 작은 음악회 같은 행사를 개최할 때 다양한 지역 단체들이 준비 과정에서 참여

□ 지역공동체 사업과 주민 삶의 질 개선 활동 연계 추진

- 마을의 공동체회사나 협동조합, 마을기업 등의 공동체 사업 활성화를 통해 참여 주체들의 소득을 높이는 동시에 주민 복지나 문화, 생활 개선 등의 활동을 추진하도록 유도
 - 농촌의 삶의 질 개선 활동 분야를 커뮤니티 비즈니스의 영역으로 발전시키는 사업들을 정책적으로 발굴하여 우선 지원
- (완주군 사례) 로컬푸드 및 커뮤니티 비즈니스 사업을 통해 중소농 및 고령 농업인 지원 정책을 연계 추진하는 생산적 복지 추진¹³⁾
 - 도농교류나 직거래 등 마을 공동체 사업이 106개소에서 추진('14년)
 - 공동체 사업의 평균 매출액은 '13년 기준 약 3천 3백만 원
 - 고령 노인이 참여하는 두레농장이 10개소 조성되어 소득 창출에 기여
 - 로컬푸드 직매장인 효자동, 모악산 매장의 경우 출하 농가 중 60대 이상 비율이 72.6%를 차지하는 등 고령 농가의 소득 증대에 기여

13) 완주군의 약속프로젝트 성과 평가와 향후 발전 방향을 논의한 성주인 등(2014: 76-81)을 참고로 정리

3.3. 중앙 차원의 전문가 네트워크 구축과 정책 지원 기반 마련

□ 전문가 정책 네트워크 강화

- 삶의 질 향상 정책의 효과적인 지원을 위해 한국농촌경제연구원이 담당하고 있는 전문지원기관의 역할을 확대함
 - 한국농촌경제연구원 내 별도의 전담부서로 (가칭)‘삶의 질 향상 정책 지원센터’를 설치하여 기존에 수행하던 사무국 지원 업무를 확대
 - 효과적인 업무 수행을 위해 전문지원기관 내에 전담인력 확대 운용
- 전문지원기관을 중심으로 관련 분야 국책연구원, 시·도 연구원 등과 협력체계를 구축하여 활용함
 - 농어업인 삶의 질 향상 계획 심층평가 및 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가 등의 전문화·내실화를 위한 종합점검·평가단을 운영하며, 평가업무의 전문성 및 효율성을 높이기 위한 대외 협력체계 구축
 - 제3차 기본계획 추진 기간 중(2015-19) 전문 분야별 국책연구원과 협력을 통한 삶의 질 향상 정책 분야별 과제 추진 실적·성과·추진체계 등에 대한 지속적인 모니터링 체계 구축
 - * 보건·복지 분야: 한국보건사회연구원 등
 - * 교육·역량강화 분야: 한국교육개발원 등
 - * 문화·여가 분야: 한국문화관광연구원 등
 - * 기초생활인프라 분야: 국토연구원, 교통연구원 등
 - * 농촌경제 분야: 산업연구원 등
 - * 환경·경관 분야: 한국환경정책평가연구원 등
- 9개 도 지방발전연구원과도 공식적인 협력 관계를 구축하고 심층 조사·분석 및 모범사례 발굴 등의 작업을 공동으로 수행
 - 삶의 질 향상 정책 7대 분야에 대한 지역별 실태 조사·분석과 정책 모니터링 실시

- 농어촌 주민의 삶의 질 관련 정책수요 발굴과 개별 지자체(광역·기초) 대상 정책 컨설팅 체계 구축
- 농어촌 영향평가의 이슈 발굴과 정책 사전평가의 전문화·내실화를 위한 (가칭)‘농어촌 영향평가 포럼’ 운영
 - 분기별 1~2회(연간 6회) 포럼 운영을 통해 농어촌 영향평가의 정책이슈 발굴 및 평가 대상 정책 선정

□ 농촌정책 분야 전문가의 체계적 육성

- 농촌 현장에서 활동하는 전문가가 절대적으로 부족한 문제에 대응해서 농촌정책 분야 전문가를 제도적으로 육성하는 방안을 마련
 - 농촌 지역개발 분야가 새로운 직업군으로 자리잡도록 관련 자격제도를 도입하는 방안을 모색
 - 농업·농촌에 관심을 두고 있으며, 농촌 지역개발 유관 분야의 전공자들이 농촌 지역개발 자격증을 취득하도록 하여 현장에서 활동하도록 지원
- (참고) 유럽연합의 애니메이터 육성 사례¹⁴⁾
 - EU는 농촌 애니메이터라는 새로운 직업을 정착시키기 위해 2009년에 농촌 애니메이터를 위한 유럽 석사 프로그램(European Masters Programme for Rural Animators: EMRA)을 도입
 - 과정을 수료한 사람에게 농촌 애니메이터 자격증을 부여
 - 프랑스의 경우 NPO, 꼬문연합(삐이), 공공기관, 꼬문 등에 애니메이터가 고용되어 활동
 - 농업, 관광, 환경, 상업, 수공업 등의 다양한 분야에 걸쳐 활동

14) 성주인 등(2013: 129-131) 참조

□ 농촌 통계 기반 구축과 정책 활용도 제고

- 농촌의 실태와 정책 성과, 문제점 등을 효과적으로 파악하여 정책 수립에 활용할 수 있도록 농촌 고유의 통합적인 통계 인프라를 구축할 필요성이 제기됨
 - 아울러 농촌 주민과 지자체 공무원 등 현장의 수요자를 위해 각종 통계 자료를 인지적으로 접근하기 쉬운 형태로 제공하는 것이 필요함
- 농촌 통계 포털 구축 및 공간 정보 시스템과 결합한 농촌 지역통계서비스 사업 추진
 - 농식품통계 통합DB구축 사업('15), 스마트 팜 맵('15), 농산어촌지역개발 공간정보시스템(RAISE) 연계 및 타기관의 정보를 융·복합하여 농촌 지역 정보 플랫폼을 구축
 - 특히 RAISE 시스템과 연계하여 공간 정보 형태로도 자료를 제공함으로써 정책 수요자의 활용도 제고
- 각 부처별 정책에서 농촌 인지적 관점을 강화하도록 통계 자료 작성·공표 시 농촌 지역을 구분하도록 유도
 - 국가 승인 통계에서 가능한 항목들은 농촌(읍·면·동)을 별도로 구분해서 제시하도록 삶의 질 향상 위원회 차원에서 각 부처에 유도
 - * 시·도 및 시·군·구 단위의 통계와 더불어 적어도 전국 단위에서 읍·면·동이 구분된 통계라도 제공될 필요가 있음
- 농촌 주민이 농촌 지역 삶의 질 현황을 쉽게 인지할 수 있는 인포그래픽 형태의 자료를 위원회 차원에서 수시로 발간·제공
 - 월, 혹은 분기별 농어촌 주민의 현안을 이해하기 쉬운 형태로 제공

제 11 장

농어촌서비스기준 제도 개선

1. 농어촌서비스기준 제도 운영 현황

1.1. 농어촌서비스기준의 개념과 도입 의의

- 2000년대부터 서구 선진국에서는 농어촌 주민들의 삶의 질 향상을 위한 기초 서비스 제공에 정책적 관심이 증가하였음
 - 영국의 경우 1980~90년대 광우병의 창궐과 농어촌의 사회적 고립 및 경제적 쇠퇴가 심화되면서 농어촌을 둘러싼 다양한 문제를 해결하기 위한 전략의 하나로 2000년에 농어촌서비스기준 제도를 도입함(송미령 등 2009)
 - OECD에서도 2008년 독일 쾰른(Cologne)에서 개최된 농촌발전포럼에서 ‘농어촌 지역 서비스 전달’에 대한 주요 이슈들을 상정하여 회원국 간 심도 있게 논의하는 등 농어촌 주민을 위한 기초적인 공공서비스 공급의 중요성에 대한 관심을 환기하고 있음(OECD 2008)
- 우리나라의 경우 2000년대 중반부터 전 국민을 대상으로 한 기초생활서비스 공급, 그리고 2000년대 말에는 농어촌 지역 주민 삶의 질 향상을 위한 기초생활서비스 공급에 대한 정책적 관심이 증가함(송미령 등 2009a)

- 김대중 정부까지 공공서비스의 공급 정책은 주로 취약계층에 한정된 사회 서비스 또는 사회복지서비스의 공급이라는 공공부조형 사회서비스 관점에 기반하였으나, 노무현 정부에서는 생활지원서비스 제도가 도입되면서 국민의 삶의 질 증대라는 관점으로 공공서비스 공급 정책이 전환되었음
 - 이에 더해 2000년대 말에는 기존의 농어촌 공공서비스 공급 정책에 대한 비판적 검토와 실태 분석을 바탕으로 주거, 교통, 교육, 보건의료, 사회복지, 응급, 문화여가, 정보통신 등 8대 공공서비스 부문을 중심으로 한 ‘농어촌서비스기준’ 제도 도입이 제안되었음
- 이와 같이 농어촌 지역의 공공서비스 공급에 대한 국내외 정책 환경이 변하면서 우리나라에서도 2011년부터 농어촌서비스기준 제도가 도입·시행되고 있음
- 2010년 7월 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(이하, 「삶의 질 향상 특별법」)을 개정하여 농어촌서비스기준 운용에 대한 법적 근거를 마련하고 2011년 1월부터 동 제도를 시행하고 있음
 - 이와 함께 「삶의 질 향상 특별법 시행령」에 농어촌서비스기준의 항목과 세부 내용을 제시하고 항목별로 구체적인 달성 목표치를 ‘농림수산식품부 장관고시’로 공표함
- 기존 논의들(김광선 등 2012; 김광선 등 2013)에 의하면 농어촌서비스기준은 ‘농어촌 지역에서 주민들이 일상생활을 영위하는 데 요구되는 최소한의 공공서비스(public services) 항목과 수준’을 의미(학술적 개념)
- 이를 「삶의 질 향상 특별법」에서는 ‘농어업인 등이 일상생활을 하는 데에 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 항목별 목표치’로 재정의(법적 개념)
 - 「삶의 질 향상 특별법」(제44조)에 의하면 ‘정부는 농어업인 등의 삶의 질을 일정한 수준 이상으로 유지하거나 향상시키기 위하여 농어촌서비스 기준을 제정·운용할 수 있다’고 규정함으로써 농어촌서비스기준 제도 운영의 목적이 ‘농어업인 등의 삶의 질 향상’임을 밝히고 있음

- 농어촌서비스기준과 관련한 기존의 논의들을 종합할 때 동 제도의 도입 목적이나 의의는 다음과 같음(김광선 등 2013)
 - 첫째, 농어촌서비스기준은 농어촌의 여건을 감안하여 달성해야 할 목표를 제시한 것으로서 농어촌 주민의 삶의 질 향상에 실질적으로 기여할 수 있음
 - 둘째, 농어촌서비스기준의 도입은 도·농간 격차 해소와 국가균형발전에 기여할 수 있음
 - 셋째, 농어촌서비스기준은 단순한 하드웨어 공급 위주의 정책 목표가 아닌, 농어촌 주민들의 실질적인 삶의 질 향상을 위한 다양한 서비스 공급 방안 마련을 촉구함으로써 농어촌 지역의 서비스전달체계 혁신에 기여할 수 있음
 - 넷째, 농어촌 주민들 입장에서 국민으로서 누려야 할 기본적인 삶의 질 수준을 명확히 인식하고 이의 달성을 위한 구체적인 정책 개발과 시행을 정부에 요구할 수 있는 근거를 마련하였음
 - 다섯째, 정부 입장에서도 구체적인 정책 목표의 수립, 그리고 공공서비스 공급을 위한 정책 과정의 선진화 등을 추구하는 데 기여할 수 있음

1.2. 농어촌서비스기준 제도 운영 경과

1.2.1. 관련 법과 계획의 운영

- 「삶의 질 향상 특별법」에서는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획’(이하 ‘삶의 질 향상 기본계획’) 수립 시 계획 내용에 농어촌서비스기준에 관한 사항을 포함하도록 하고 있음
- 이 외에도 ‘삶의 질 향상 시행계획’과 ‘시·도계획’ 및 ‘시·군·구계획’을 수립하고 시행할 때에도 각 부처의 장과 지자체장이 농어촌서비스기준을 달성하도록 노력해야 한다고 규정함으로써, 농어촌서비스기준 달성을 위한 정

책적 노력이 각각의 해당 계획에 포함되도록 하고 있음

- 농어촌서비스기준은 도입 당시 8개 부문 31개 항목으로 구성되었으나, 2013년부터 ‘안전’ 부문과 그 하위의 ‘경찰순찰’ 항목을 신설하여 현재는 9개 부문 32개 항목으로 개편하여 운용되고 있음(2013.9.9일자 농식품부 고시)
 - 최근 농어촌 지역에 범죄 발생이 크게 증가하고 있고, 주민들의 범죄에 대한 불안감 역시 매우 높은 점을 고려하여 “범죄 취약 지역은 마을별로 1일 1회 이상 순찰을 실시한다.”라는 기준을 신설하였음
 - 이는 살인(미수 포함), 강도, 강간·강제추행, 절도, 폭력과 같은 5대 강력 범죄가 발생했던 범죄 취약 지역에 대한 경찰의 순찰을 강화시키겠다는 정책 의지로 해석할 수 있음
- 신설 항목 외에도 교육 부문의 ‘유치원·초등학교·중학교’ 항목과 보건의료 부문의 ‘순회방문’ 항목, 안전 부문의 ‘방범설비’ 항목의 세부 내용을 일부 변경하였음
 - ‘유치원·초등학교·중학교’ 항목의 경우 “지역 여건에 맞는 적정규모 학교를 육성하고 적절한 통학수단을 제공한다.”라는 기존의 내용이 소규모 학교의 통·폐합을 촉진할 우려가 있다는 의견이 많아 “지역 여건에 맞는 농어촌 학교를 육성하고 통학 지원이 필요한 학생에게 적절한 통학수단을 제공한다.”로 수정
 - ‘순회방문’ 항목은 “마을별로 월 1회 이상 보건소 등의 전문 인력의 순회 방문을 받는다.”라는 기존의 내용에 따라 순회방문 서비스를 모든 마을에 제공하는 것이 불필요하기도 하며, 실제 목표의 달성이 거의 불가능에 가깝다고 평가되어 “의료 접근성이 낮은 마을에서는 마을별로 월 1회 이상 보건소 등 전문 인력의 순회 방문을 받는다.”로 수정
 - ‘방범설비’ 항목은 “도난방지 등을 위한 방범용 CCTV가 주요 간선도로 길목에 설치되어 있다.”를 “절도, 강도 등 범죄 예방을 위해 마을 주요 지점과 주요 진입로에 방범용 CCTV를 설치한다.”로 보다 구체화함

표 11-1. 현행 농어촌서비스기준의 부문·항목·세부 내용

부문	항목	세부 내용
1. 주거	(1) 주택	최저주거기준 이상 주택(거주가구) 비율을 90% 이상으로 한다.
	(2) 난방	읍 지역 도시가스 보급률을 50% 수준으로 하고, 도시가스 보급이 어려운 지역은 신재생에너지 보급 등 난방비 저감정책을 우선 추진한다.
	(3) 마을공동시설	경로당, 마을회관 등 마을공동시설의 유지관리 및 프로그램을 지원한다.
	(4) 상수도	면 지역 상수도 보급률을 75% 이상으로 한다. 지자체는 원수의 수질을 검사하고, 먹는 물 수질기준에 따른 수질관리를 해야 한다.
	(5) 하수도	하수도 보급률을 71% 이상으로 한다.
2. 교통	(6) 대중교통	도보 15분 거리 내 버스 정류장에서 노선버스, 순환버스 등 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 수요 부족으로 대중교통 운행이 어려운 지역은 수요대응형 준공공교통 프로그램을 도입한다.
	(7) 여객선	도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운행된다. 도서의 주민은 여객선 운임의 일부를 지원받는다.
	(8) 인도(人道)	읍·면 소재지에 접근하는 주요 농어촌 생활도로 정비시 차도와 구분된 인도를 확보하도록 노력한다.
3. 교육	(9) 유치원·초등학교·중학교	지역여건에 맞는 농어촌 학교를 육성하고 통학 지원이 필요한 학생에게 적절한 통학수단을 제공한다.
	(10) 고등학교	시·군에 1개교 이상 우수 고등학교를 육성한다.
	(11) 폐교	폐교 시 학생들의 통학 및 폐교시설의 활용 대안에 대해 공청회 등을 통하여 지역주민의 의견을 수렴한다.
	(12) 방과후 학교	교과 과목, 특기 적성 등 방과후 학교 프로그램 참여 비율을 70%이상으로 한다.
	(13) 의견수렴	시·군에 지자체와 교육청, 주민 등으로 구성된 교육발전위원회를 설치한다.
	(14) 평생교육	읍·면별로 평생교육 프로그램을 제공하는 서비스 거점시설이 1개 이상 운영된다.
4. 보건의료	(15) 진료 서비스	시·군내에서 내과, 한방과, 물리치료실 등 중요과목 의사 진료가 가능하다.
	(16) 순회방문	의료 접근성이 낮은 마을에서는 마을별로 월 1회 이상 보건소 등 전문 인력의 순회 방문을 받는다.

부문	항목	세부 내용
	(17) 의약품 구입	자동차로 20분 내에 일반의약품 구입이 가능하다.
5. 복지	(18) 노인	도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있다.
	(19) 청소년	자동차로 30분 내에 청소년센터에 도달할 수 있다.
	(20) 아동	자동차로 20분 내에 초등학교생들을 위한 아동센터 등 방과후 돌봄시설에 도달할 수 있다.
	(21) 영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 자동차로 20분 내에 소규모 어린이집에 도달할 수 있다.
	(22) 다문화 가족	자동차로 30분 내에 다문화가족지원센터 등 맞춤형 서비스 제공시설에 접근할 수 있다. 교통불편으로 센터이용이 어려운 경우 방문서비스를 받을 수 있다.
6. 응급	(23) 응급 서비스	응급환자 발생시 기본적인 응급 장비가 마련된 구급차가 30분 내에 도착하여 응급처치를 한다.
	(24) 도서·벽지에 대한 응급 서비스	낙도·벽지에 헬기·선박을 이용한 환자 이송체계를 구축한다.
7. 안전	(25) 경찰 순찰	범죄취약 지역은 마을별로 1일 1회 이상 순찰을 실시한다.
	(26) 방범설비	절도, 강도 등 범죄 예방을 위해 마을 주요지점과 주요 진입로에 방범용 CCTV를 설치한다.
	(27) 경찰 출동	112 신고 시 출동시간을 10분 이내로 한다.
	(28) 소방 출동	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 55% 이상으로 한다.
8. 문화	(29) 독서	읍·면 내에서 도서 열람 및 대출이 가능하다.
	(30) 문화시설 및 프로그램	자동차로 30분 내에 문화예술회관 등 문화시설에 도달할 수 있고, 월 1회 이상 문화 프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.
	(31) 찾아가는 문화 프로그램	찾아가는 문화 프로그램과 지역 자체 문화프로그램 등을 통하여 연 2회 이상 찾아가는 문화 프로그램을 향유할 수 있다.
9. 정보통신	(32) 초고속망	농어촌 어디에서나 초고속망 접속이 가능하고, IPTV시청이 가능한 광대역통합망 구축률을 80% 이상으로 한다.

주: 2013.9.10일자 농림축산식품부 장관 고시 내용임

1.2.2. 관련 사업과 예산의 운영

- 농어촌서비스기준은 목표 달성(기준 이행)을 위한 별도의 정책사업과 예산 없이 운영되고 있음
 - 그러나 ‘삶의 질 향상 계획’ 수립 시 관련 내용, 즉 목표 달성(기준 이행)을 위한 내용을 함께 수립하도록 되어 있는 만큼, 관련 사업 및 예산 역시 큰 틀에서는 삶의 질 향상 정책에 반영되어 있다고 볼 수 있음
 - 제2기 삶의 질 계획의 사업 예산은 5년간(2010~14) 총 34조5천4백억 원이며, 이 중 국비는 22조6천8백억 원임(삶의 질 향상 위원회 2009)
- 한편 농어촌서비스기준과 직·간접적으로 관련된 각 부처의 예산은 2013년 기준 연간 3조4천2백억 원 규모인 것으로 나타나고 있음(김광선 등 2013)
 - 이중 보건복지부 예산이 30.8%, 환경부 예산이 28.9%, 농림축산식품부 예산이 15.1%, 여성가족부 예산이 3.6% 정도를 차지하고 있음
 - 부문별로는 주거 부문이 47.6%, 복지 부문이 27.4%, 보건의료 부문이 6.4%, 안전 부문이 5.3%, 교육 부문이 4.9%, 교통 부문이 3.5%, 문화 부문이 2.8%, 응급 부문이 1.2%, 그리고 정보통신 부문이 0.8%를 차지
 - 전체 예산은 2012년도의 3조7백억 원에 비해 11.6% 증가하였음

표 11-2. 농어촌서비스기준 관련 부문별 사업 예산

(단위: 백만 원, %)

부문	주거	교통	교육	보건의료	복지	응급	안전	문화	정보통신	전체
2012년	1,430,861	109,911	174,929	189,912	830,397	36,72	169,163	96,714	29,426	3,068,034
2013년	1,629,548	120,229	169,442	217,655	937,790	42,703	182,051	96,842	28,332	3,424,592
증감	13.9	9.4	-3.1	14.6	12.9	16.3	7.6	0.1	-3.7	11.6

자료: 김광선 등(2013)

1.2.3. 추진 조직의 운영

- 농어촌서비스기준 제도 운영을 위해 ‘삶의 질 향상 위원회 운영세칙’에 의거해 2011년부터 범부처 협의체인 ‘농어촌서비스기준 협의회’를 자문기구로 설치하여 운영하고 있음
 - 동 협의회는 위원장(삶의 질 향상 위원회 사무국장)을 포함해 농어촌서비스기준 관련 공무원과 전문가 및 농어촌 주민 등 30명 이내의 위원으로 구성되어 있으며, 농어촌서비스기준의 제정·운용, 달성 정도의 평가 등에 대해 삶의 질 향상 위원회와 실무위원회의 자문에 응하는 것을 주요 기능으로 하고 있음
- 2012년 4월 한국농촌경제연구원을 ‘삶의 질 향상 위원회 전문지원기관’으로 지정하여 농어촌서비스기준 이행실태를 지속적으로 점검·분석하도록 하고 있음
 - 동 업무는 「삶의 질 향상 특별법」 제44조와 동 법의 「시행규칙」 제3조에 근거를 두고 있음
 - 농어촌서비스기준 이행실태에 대한 점검·평가는 전문지원기관 지정 이전인 2011년부터 현재까지 3년 동안 추진되어 오고 있음

1.3. 농어촌서비스기준 목표 달성 현황

- 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가 방법
 - 일부 다년 주기 생산 통계를 제외하고는 직전 연도의 공표 통계와 관계부처 내부 자료, 지자체 행정조사 등을 통해 각 기준 항목별로 농어촌서비스기준의 이행실태를 점검 → 점검통계의 활용(김광선 등 2013)
 - * 총 53개의 점검통계 중 공식통계 12개, 관계 부처 내부자료 29개, 지자체 행정조사 결과 11개 등을 수집·활용
 - 점검통계에 의한 이행실태 점검 결과를 농어촌서비스기준 이행지수로

전환하여 목표 달성 정도에 대한 부문별, 지역별 비교 평가 → 이행지수의 활용

- 제도 운영 3년간의 농어촌서비스기준 목표달성 현황(김광선 등 2013)
 - 32개 기준 항목 중 향상 항목 21개, 정체 항목 1개, 하락 항목 5개, 향상 여부 비교 불가 항목 5개

표 11-3. 현행 농어촌서비스기준의 주요 내용과 목표 달성 현황

(단위: %)

부문	기준항목	2011	2012	2013	'11~'13비교
주거	주택	80.1	88.3	88.3	↗
	난방	36.2	44.7	47.9	↗
	마을 공동시설	26.5	28.4	40.4	↗
	상수도	51.5	56.1	59.0	↗
	하수도	73.2	74.1	77.6	↗
교통	대중교통	82.4	90.4	90.4	↗
	여객선	97.4	97.4	94.4	↘
	인도	19.0	14.0	11.4	↘
교육	유치원/초중교	-	-	98.4	*1
	고등학교	85.7	86.3	86.2	↗
	폐교	97.8	95.7	98.2	↗
	방과후학교	72.4	82.8	80.0	↗
	의견수렴	60.7	66.7	68.1	↗
	평생교육	18.9	19.8	21.1	↗
보건의료	진료서비스	79.4	78.3	70.3	*2
	순회방문	4.4	6.7	27.8	*2
	의약품 구입	99.6	99.6	99.5	↘
복지	노인	27.3	27.1	65.9	*2
	청소년	89.3	91.4	92.0	↗
	아동	97.9	98.0	97.9	—
	영유아	69.9	67.9	70.3	↗
	다문화가족	78.6	90.6	94.2	↗
응급	응급서비스	99.8	99.5	73.4	↘
	도서·벽지 서비스	100.0	100.0	100.0	↗

부문	기준항목	2011	2012	2013	'11~'13비교
안전	경찰 순찰	-	-	-	*1
	방법설비	11.0	20.2	30.0	↗
	경찰 출동	100.0	100.0	100.0	↗
	소방 출동	51.4	52.3	42.8	↘
문화	독서	52.2	43.2	43.6	↘
	문화시설 및 프로그램	75.7	87.1	81.9	↗
	찾아가는 문화공연	14.0	30.2	34.7	↗
정보통신	초고속망	61.5	61.2	73.4	↗

주: 1) 각 세부기준에 대하여 향상된 경우 ↑, 정체된 경우 —, 하락한 경우 ↓로 나타냄
 2) 2013년에 신설된 기준으로 처음으로 점검하거나(*1), 점검 통계나 방법이 변경된 경우(*2)는 이행실태 향상 여부를 판단하지 않음
 자료: 김광선 등(2013)

2. 농어촌서비스기준 개편의 필요성과 개편 방향

2.1. 현행 농어촌서비스기준의 문제와 개편 필요성

- 국가 최저 기준으로서 적용하기에 너무 많은 항목 수
 - 현행 농어촌서비스기준 9개 부문 32개 항목
 - 영국 RSS(Rural Services Standard)의 경우 2000년 도입 당시 14개 부문 35개 항목에서 2004년 11개 부문 33개 항목, 그리고 2006년 8개 부문 13개 항목으로 점차 축소(송미령 등 2009a)
- 다양한 농어촌 시·군에 공통적으로 적용하기에 제한적인 현장 적합성과 달성 가능성('12년 각 시·군 기획실 조사: 김광선 등 2012)
 - [현장 적합성] 농어촌 시·군의 목표로 적합한지 여부
 - * 군 지역: 읍 지역 도시가스 보급, 신재생에너지, 준공공교통프로그램, 여객선 운행, 여객선 운임 지원, 도서·벽지 응급(이상 10점 만점 6점 미만)
 - * 도농복합시: 읍 지역 도시가스 보급, 신재생에너지, 여객선 운행, 여객

선 운임 지원(이상 10점 만점 6점 미만)

- [달성 가능성] 농어촌 시·군이 '14년까지 달성 가능한지 여부
 - * 군 지역: 읍 지역 도시가스 보급, 신재생에너지, 여객선 운행, 여객선 운임 지원, 도서·벽지 응급(이상 10점 만점 6점 미만)
 - * 도농복합시: 신재생에너지, 여객선 운행, 여객선 운임 지원(이상 10점 만점 6점 미만)

○ 공공서비스 개선 정도에 대해 여전히 낮은 농어촌 주민 체감도(김광선 등 2013)

- 농어촌서비스기준 시행 3년 후 서비스 개선에 대한 주민 체감도가 높지 않음: 악화 9.9%, 비슷 58.1%, 개선 32.1%('13년 주민 700명 조사)
- 난방, 경찰순찰, 방범설비, 순회방문, 폐교 등의 순으로 오히려 악화
- 대중교통, 초고속망, 독서, 방과후 학교, 인도 설치 등의 순으로 개선

○ 삶의 질 향상 정책과 농어촌서비스기준 간 정책적 연계 부족

- 이 외에도 삶의 질 향상 정책 7대 분야와 농어촌서비스기준 9개 부문 간에 일치도가 낮아 일선 현장에서 혼란 초래

2.2. 농어촌서비스기준 개편 방향

○ 핵심항목과 선택항목의 분리 및 내용 수정

- 모든 농어촌 시·군에 적용하는 핵심항목(중앙정부 관리) 선정으로 간소화
- 농어촌 시·군의 현실과 미래 발전전략을 고려하여 자유로이 선택할 수 있는 선택항목(지자체 자율 관리) 제시
 - * 시·도, 시·군별로 지역 현실과 특성을 반영한 자율 선택항목을 설정할 수 있도록 법적 근거 마련 및 가이드라인 제공으로 지자체 계획과 연계
- 공급자 중심에서 수혜자 중심의 주민 체감형 기준으로 수정

- 농어촌서비스기준의 9개 부문을 삶의 질 향상 정책 7대 부문과 매칭
 - 현행 농어촌서비스기준 9개 부문인 주거, 교통, 교육, 보건의료, 복지, 응급, 안전, 문화, 정보통신을 “보건·복지, 교육, 정주생활기반, 경제활동·일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안전”의 삶의 질 향상 계획 7대 부문과 매칭시켜 개편
 - * 삶의 질 향상 계획의 7대 분야 중 “지역발전 역량강화”는 계획 부문에서 제외하고 삶의 질 향상 계획의 “제도개선 분야”로 전환
 - * 지역발전 역량강화 부문을 대신하여 “안전” 부문을 새로운 계획 부문으로 구성
- 중앙정부 관리 항목 = 핵심항목(안)
 - 현행 9개 부문 32개 항목을 7개 부문 17개 핵심항목으로 축소
 - 각 부문마다 ‘국가 최소기준’으로서 장기적으로 실현해야 할 핵심항목을 제시하고, 구체적인 중기 목표를 설정하여 제3차 삶의 질 향상 기본계획 추진 기간(2015-19년)에 달성해야 할 중기 달성 목표로 운용
 - 중기 달성 목표는 최근 데이터에 대한 분석을 통해 Baseline을 설정하고 이를 근거로 2019년의 달성 목표 제시
- 지자체 자율 관리 항목 = 선택항목(안)
 - 삶의 질 향상 위원회에서 선택항목을 제시(예시)하고 농어촌 시·군에서 지역 실정과 발전전략 등을 고려하여 선택 후 삶의 질 향상 시·도 및 시·군 계획에 반영
 - (개편안 기준으로) 농어촌서비스기준 항목 중 핵심항목은 아니지만 개별 시·도 및 시·군 차원에서 농어촌서비스기준의 주요 항목으로 선택할 수 있는 항목
 - 채택한 선택항목의 구체적인 내용과 목표치는 지자체에서 설정
 - * 단, 매뉴얼 등을 통해 지자체가 참고할 수 있는 Baseline Data와 2019년 달성 목표치 준거 제시(예시)

3. 농어촌서비스기준 개편안

3.1. 개편안 마련의 방법과 과정

- 다음과 같은 기존 3년간의 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가 연구의 조사 내용 반영한 연구진의 농어촌서비스기준 개편 방향 마련(김광선 등 2011; 김광선 등 2012; 김광선 등 2013)
 - ① 농어촌서비스기준의 계획 수용성 평가
 - ② 농어촌서비스기준의 현장 적합성 평가
 - ③ 농어촌서비스기준의 달성 가능성 평가
 - ④ 농어촌서비스기준 관련 삶의 질 향상 만족도 평가
 - ⑤ 농어촌서비스기준 관련 주민 수요
 - ⑥ 농어촌서비스기준 제도적 요소 평가와 정책 수요
- 부문별 전문가 및 지자체 담당 공무원을 대상으로 농어촌서비스기준 개편 방향에 대한 의견 수렴과 현행 농어촌서비스기준의 항목, 세부 내용 등에 대한 평가 수행
 - 전반적인 농어촌서비스기준 개편 방향과 핵심기준·선택기준 병행 운용에 대한 의견 수렴
 - 기타 농어촌서비스기준 제도 운영 개선 방안 의견 수렴
- 부문별 전문가 및 지자체 담당 공무원 의견을 바탕으로 연구진의 농어촌서비스기준 개편안 초안 작성 후 부문별 전문가팀에 의한 농어촌서비스기준 수정 개편안 마련
 - 제3차 삶의 질 향상계획 수립을 위한 부문별 전문가팀의 개편안 초안 검토와 부문별 수정 개편안 마련
 - 부문별 전문가 총 20명 참여

3.2. 농어촌서비스기준 개편안

3.2.1. 농어촌서비스기준 핵심항목(안)

- 7개 부문 17개 항목으로 핵심항목(중앙정부 관리 항목) 구성
 - 보건·복지 부문 4개 항목, 교육 부문 2개 항목, 정주생활기반 부문 5개 항목, 경제활동·일자리 부문 1개 항목, 문화·여가 부문 2개 항목, 환경·경관 부문 1개 항목, 안전 부문 3개 항목

표 11-4. 국가 최소 기준으로서 7개 부문 17개 핵심항목 구성안

부문	핵심항목	국가최소기준	Base line(%)	'19년 목표(%)
1. 보건·복지	1) 진료서비스	사·군내에서 내과, 한방과, 정형외과, 산부인과 등 중요과목 진료가 가능하다.	76.8	80
	2) 응급서비스	응급환자 발생 시 기본적인 응급장비가 마련되고 전문인력이 동승한 차량이 30분 이내 도착하여 응급처치 서비스를 받을 수 있다.	71.8	97
	3) 노인	도움이 필요한 노인은 주 1회 이상 재가노인복지서비스를 받을 수 있다.	74.1	80
	4) 영유아	일정한 수요가 있는 지역에서는 읍·면내에서 영유아 보육시설을 이용할 수 있다.	71.0	80
2. 교육여건	5) 초·중학교	지역여건에 맞는 농어촌 학교를 육성하고 통학 지원이 필요한 학생에게 적절한 통학수단을 제공한다.	98.1	100
	6) 평생교육	읍·면내에서 평생교육 기점시설에서 평생교육을 받을 수 있다.	21.1	40
3. 정주생활기반	7) 주택	주민 누구나 최저주거기준 이상의 주택에서 거주한다.	88.3	95
	8) 상수도	주민 누구나 상수도를 통해 깨끗하고 안전한 물을 마실 수 있다.	62.9	82
	9) 난방	읍 지역에서 도시가스를 이용할 수 있다. 도시가스 보급이 어려운 지역에서는 LPG 소형저장탱크 등 난방비 저감정책을 추진한다.	50.8	70
	10) 대중교통	마을 내에서 대중교통을 하루 3회 이상 이용할 수 있다. 대중교통 운행이 어려운 지역은 준대중교통 프로그램을 도입한다. 도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운항된다.	90.4	100
	11) 광대역 통합망	농어촌 어디에서나 광대역 통합망을 이용할 수 있다.	77.3	90

4. 경제활동 일자리	12) 창업 및 취업 컨설팅·교육	시·군내에서 사업체 창업 및 취업에 관한 전문적인 컨설팅 또는 교육서비스를 받을 수 있다.	-	100
5. 문화·여가	13) 문화시설 및 프로그램	시·군내 문화예술회관 등 문화시설에서 월 1회 이상 문화프로그램과 분기별 1회 이상 전문 공연 프로그램을 관람할 수 있다.	92.0	100
6. 환경·경관	14) 하수도	농어촌 어디에서나 하수처리서비스를 받을 수 있다.	79.4	85
7. 안전 (생활안전)	15) 방범설비	범죄 예방을 위해 마을 주요지점과 주요 진입로에 방범용 CCTV를 설치한다.	32.7	60
	16) 경찰 순찰	범죄취약 지역은 마을별로 1일 1회 이상 순찰을 실시한다.	100.0	100
	17) 소방 출동	화재 발생 신고 접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착한다.	45.4	55

자료: 김광선 등(2014)

3.2.2. 농어촌서비스기준 선택항목(안)

○ 7개 부문 25개 항목으로 선택항목 예시(김광선 등 2014)

- 보건·복지 부문 6개 항목, 교육 부문 5개 항목, 정주생활기반 부문 3개 항목, 경제활동·일자리 부문 4개 항목, 문화·여가 부문 4개 항목, 환경·경관 부문 1개 항목, 안전 부문 1개 항목

표 11-5. 농어촌서비스기준 지자체 자율 선택항목 예시

부문	선택항목(예시)	세부 내용(예시)
1. 보건·복지	1) 순회방문	보건진료소 설치 지역의 80% 이상의 마을에서 월 1회 이상 운동·영양·금연·절주 등 생활습관 변화를 돕는 전문팀의 순회방문을 받을 수 있다.
	2) 알코올중독 예방 및 상담	모든 시·군에서 음주문화 변화를 위한 지역사회 활동이 이루어지며 알코올중독자의 단주를 지원하기 위한 프로그램을 이용할 수 있다.
	3) 청소년	모든 시·군에 학대 및 성폭력 등 피해아동청소년 보호 쉼터 및 그룹홈을 1개소 이상씩 확충한다. 모든 시·군에 학교사회복지사를 1명 이상 배치한다.

	4) 사회복지 서비스	모든 읍·면에 사회복지담당을 2명 이상 배치한다
	5) 자살예방	노인 자살시도 발생시 1년 동안 주1회 사례관리를 방문하여 실시한다.
	6) 정신건강	모든 시·군에 정신보건센터를 1개소 설치·운영한다.
2. 교육여건	7) 폐교	폐교 시 학생들의 통학 및 폐교시설의 활용 대안에 대해 공청회 등을 통하여 지역주민의 의견을 수렴한다.
	8) 방과후학교	농어촌 학교별 방과후 학교 프로그램 참여 비율을 90% 이상으로 한다. 면 지역 방과 후 학교 강사에 교통비를 지급한다.
	9) 교사임용	학교·지역단위 임용제를 통한 교원 임용을 확대한다.
	10) 교사배치	면 지역 소규모 학교에 행정 보조인력을 1명씩 배치한다.
	11) 평생교육	(농어촌 문해 조사를 실시하고) 문맹자에게 면단위 문해 프로그램을 제공한다.
3. 정주생활 기반	12) 석면 슬레이트	농어촌주택의 석면슬레이트 소재 지붕을 전면 개량한다.
	13) 공동목욕탕	읍·면별로 공동목욕탕을 운영한다.
	15) 도서지역 여객선	도서지역의 경우 모든 본도에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운행된다. 도서의 주민은 여객선 운임의 일부를 지원 받는다.
5. 경제활동·일자리	16) 지역 수요에 적합한 일자리	읍·면별로 삶의 질 향상을 위한 특화된 서비스를 공급 및 매개하는 일자리를 1인 이상 배치·운영한다.
	17) 사회적 경제 조직 운영 지원 프로그램	지역의 사회적 경제 관련 조직에 대한 지원 프로그램을 매년 5가지 이상 운영한다.
	18) 귀농·귀촌인 창업 지원 및 구인구직 서비스	시·군내에 귀농·귀촌하는 사람들에게 농산어촌에서 경제적 자립을 위한 창업 지원 서비스가 있다.
	19) 농산어촌 산업 융복합화를 위한 기업인 포럼	시·군 내외의 기업인들끼리 정보 제공 및 융복합화를 시도하는 채널을 제공하기 위한 포럼을 분기별 최소 1회 이상 개최한다.
4. 문화·여가	20) 문화향유	전문 문화시설(예, 문예회관, 미술관, 소극장)에서 개최되는 문화프로그램에 월 1회 이상 참여하고, 분기별 1회 이상 전문공연 및 기획전시 프로그램을 관람할 수 있다.

	21) 생활체육	농어촌 주민 누구나 30분 이내에 있는 체육시설에서 규칙적인 체육활동에 참여할 수 있다.
	22) 영화관람	모든 시·군에서 언제나 최신 개봉 영화를 관람할 수 있다.
	23) 문화여가 인력	모든 읍·면에 문화여가사가 1명 이상 배치되어 주민수요에 맞는 문화여가 서비스를 제공한다.
6. 환경·경관	24) 생활쓰레기 수거	모든 마을에서 정기적으로 생활쓰레기 및 음식물쓰레기 수거가 이루어진다.
7. 안전 (생활안전)	25) 경찰순찰	읍·면별로 파출소를 설치·운영하며, 범죄취약마을에 대한 정기적인 순찰을 위해 주민으로 구성된 자율방범대를 운영한다.

자료: 김광선 등(2014)

4. 농어촌서비스기준 제도 운영 방안¹⁾

4.1. 삶의 질 향상 정책과의 연계 강화

- 삶의 질 향상 특별법은 농어촌서비스기준이 삶의 질 향상 계획에 포함되어 운용되도록 규정하고 있으나 실제 국가 차원의 기본계획 및 시행계획, 지자체 차원의 시·도계획 및 시·군계획은 농어촌서비스기준의 일부만을 직·간접적으로 수용하고 있음
 - 이에 따라 농어촌서비스기준의 목표를 달성하기 위한 정부 및 지자체 차원의 체계적인 계획 수립이나 이에 근거한 사업 추진이 부족한 상황임
- 제3차 삶의 질 향상 기본계획(2015-19)은 농어촌서비스기준과 긴밀하게 연계되어 수립됨으로써 국가 및 지자체 차원에서 보다 체계적으로 계획과 사업 예산의 뒷받침 하에 추진될 필요가 있음
- 이를 위해서는 제3차 삶의 질 향상 기본계획의 각 부문별 사업이 농어촌서비스기준 각 항목의 목표 달성을 직·간접적으로 지원할 수 있도록 구성될 필요가 있음
 - 농어촌서비스기준의 이행 촉진을 위해 핵심항목(중앙정부 관리 항목)을 부문별 성과 지표로 활용하여 지자체의 삶의 질 향상 정책의 추진 실적을 평가
 - 농어촌서비스기준 핵심항목 이행실태 점검 결과(전년 대비 향상 정도)를 익년도 지자체 예산에 반영
 - * 농어촌서비스기준을 평가지표로 활용함으로써 지자체의 관심 증대 및 관련 예산사업과의 연계 추진 유도
 - * 지자체의 농어촌서비스기준 선택항목(지자체 관리 항목)의 이행실태 점검 결과를 평가의 가산점으로 활용

1) 이 부분은 김광선 등(2014)의 내용을 동일하게 반영하였음

- 관계 중앙행정기관의 경우 매년 핵심항목의 농어촌서비스기준의 항목별 이행실태 점검 결과를 국무총리에게 보고하고 언론을 통해 발표

○ 농어촌서비스기준의 목표 달성 촉진을 위해 향후 부처 간 협력을 통해 관련 정책사업을 지속적으로 발굴하고 적용

표 11-6. 농어촌서비스기준 핵심항목과 삶의 질 향상 계획 관련 사업 연계방안

부문	핵심항목	관련사업	사업주체	사업 명(예산년도)
1. 보건·복지	1) 진료서비스	농어촌의료서비스 개선사업	보건복지부	농어촌의료서비스 개선사업(14년) (*농어촌 보건기관 시설개선 및 장비·차량 등 기능보강 지원 목적)
		지역거점 공공의료기관 강화	보건복지부	지역거점 공공의료기관 육성 사업(15년)
		분민취약지 지원	보건복지부	분민취약지 지원 사업(15년)
	2) 응급서비스	응급의료 취약지 서비스지원 강화	보건복지부	취약지역 응급의료기관 육성 사업(15년)
	3) 노인	농어촌 노인 자립생활 지원 강화 (일상생활지원)	보건복지부	독거노인보호강화 사업(14년) 노인돌봄서비스 지자체보조(14년)
4) 영유아			-	
2. 교육	5) 초·중학교	농어촌 학교 육성	지방교육청	농산어촌 전원학교 육성(15년)
		통학환경 개선	교육부	장애아교육지원 - 통학비 지원(15년)
6) 평생교육	행복학습센터 설치·지정 및 지원	교육부	지역 평생교육 활성화 사업 - 행복학습센터 운영(15년)	
3. 생활권 기반	7) 주택	농어촌주택개량사업 농어촌마을리모델링 사업 빈집정비사업	농림축산식품부	취약지역 생활여건 개조 사업 (농어촌마을 주거 환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법)(15년)
		8) 상수도	농어촌생활용수개발	환경부
	도서지역식수원개발		농림축산식품부, 국토부	취약지역 생활여건 개조 사업(15년)
	9) 난방	신재생에너지보급	산업통상자원부	2020년 그린홈100만호 보급사업 (*태양열 지열 연료전지, 소형풍력)(13년)
		마을 에너지 복지	산업통상자원부	LPG 소형저장탱크 보급사업 (농어촌마을단위 지원사업)(15년)
도시가스 공급 지원		산업통상자원부	도시가스공급매관 용자사업(15년)	

	10) 대중교통	대중교통 취약지 지원 사업	국토교통부	교통오지 소형공항 건설사업 (울릉도 흑산도)(15년)
			농림축산 식품부	농촌형 교통모델발굴 사업(15년)
	11)광대역통합망	광대역통합망구축	미래창조 과학부	농어촌 BcN 구축 사업(15년)
4 경제활동 일자리	12)창업 및 취업 컨설팅·교육	창업 및 기업성장 지원	안전행정부	마을기업 육성사업(15년)
			농림축산 식품부	도농협력 일자리 연계 사업(15년) (*지역행복생활권 선도 사업)
			농림축산 식품부	6차산업화 지원 프로그램 운영 및 사업화 평가 (15년)
			농림축산 식품부	농업농촌교육훈련 지원(15년)
		농림축산 식품부	농업경영컨설팅 사업(15년)	
		농림축산 식품부	농업전문인력양성 - 귀농귀촌 현장실습교육 (14년)	
5 문화 여가	13)문화시설 및 프로그램	생활문화센터 조성	문화체육 관광부	지방문화원 어르신 문화프로그램 운영(15년)
		지역문화지표 조사	문화체육 관광부	지역문화실태조사(15년) (*지역 별 문화여건 비교 분석)
		작은 영화관 조성	문화체육 관광부	농어촌 작은 영화관 건립 사업(15년)
6 환경· 경관	14) 하수도	농어촌지역 하수도 설치	환경부	수질개선 환경기초시설 설치사업- 면단위하수도 (15년)
			환경부	수질개선 환경기초시설 설치사업- 농어촌하수도 사업(15년)
		노후 마을하수도 개량사업	환경부	노후 하수관로 정밀 진단 조사 지원(15년)
7. 안전 (생활 안전)	15) 방법설비	CCIV 통합관제센터 구축사업	안전행정부	CCIV 통합관제센터 구축사업(15년)
	16) 경찰출동	-	-	-
	17) 소방출동	소방 헬기 지원 사업	소방방재청	소방 헬기 구매(격납고 신설) * (16) 12개소 조성, 30분 이내 출동체계 구축

자료: 김광선 등(2014)

4.2. 지자체 농어촌서비스기준 운용기반 제공 및 평가·포상체계 마련

4.2.1. 지자체의 농어촌서비스기준 운용을 위한 가이드라인 제공

- 자율항목(선택항목)을 포함한 광역 및 기초자치단체의 농어촌서비스기준 구성과 그 이행을 독려하기 위해 농어촌서비스기준의 주요 내용, 구성 방법, 이행 방법, 조직 운용 등에 대해 제시
 - 지역 실정, 주민 수요, 지역발전전략 등을 최대한 고려할 수 있도록 농어촌서비스기준 구성 및 운용에 있어 지자체에 자율성을 최대한 부여
 - 지자체의 삶의 질 향상 정책을 선도할 수 있는 농어촌서비스기준의 전략적 활용 촉구
 - 농어촌서비스기준의 목표를 효율적으로 달성할 수 있는 관련 정책사업 및 예산의 연계 활용 촉구
 - 농어촌서비스기준 제도 운영 및 목표 달성을 위한 지자체 차원의 추진조직 등 추진체계 구축 촉구
- 지자체의 농어촌서비스기준 운용을 위한 가이드라인은 주로 다음과 같은 사항을 포함하되, 지자체의 삶의 질 향상 계획에 구체적으로 반영될 수 있도록 유도
 - 첫째, 농어촌서비스기준 핵심항목(중앙정부 관리 항목)을 포함한 지역의 공공서비스 공급 및 주민 이용 현황
 - 둘째, 농어촌 주민의 공공서비스 만족도 및 수요 실태
 - 셋째, 지자체의 지역발전 비전 및 삶의 질 향상 비전과 연계한 공공서비스 공급 중기 목표
 - 넷째, 지자체의 농어촌서비스기준 구성(핵심항목 및 선택항목) 및 중기(5년) 달성 목표 설정
 - 다섯째, 농어촌서비스기준 목표 달성을 위한 연차별 추진계획(관련 정책사업 연계 추진계획 포함) 및 투융자계획

- 향후 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관과 분야별 국책연구기관, 시·도발전연구원 등 간 협력을 통해 지자체의 농어촌서비스기준 운영을 위한 가이드라인을 공동으로 제작하여 지자체에 배포
 - 농어촌서비스기준 개편안이 시행되는 2015년에 연구기관 간 공동연구를 통해 지자체가 공통적으로 참고할 수 있는 (가칭)‘지자체 농어촌서비스 기준 제정·운영 가이드라인’ 제작·배포
 - 이후 지자체 농어촌서비스기준 제정·운영에 대한 지자체별(도별) 설명회 실시

4.2.2. 지자체 농어촌서비스기준 운영 표준조례(안) 제시

- 지자체의 농어촌서비스기준 제정·운영을 유도·촉구하는 방안으로 지자체별 (가칭)‘농어촌서비스기준 운영 지원에 관한 조례’를 제정하도록 하는 것임
 - 이는 지자체 차원에서 농어촌서비스기준을 제정하고 운영하는 제도적 기반을 마련하도록 하는 한편, 전문가들이 제시하는 (가칭)‘지자체 농어촌서비스기준 제정·운영 가이드라인’의 주요 내용을 해당 조례에 명시하도록 하는 것이 주요 목적임
- 지자체가 참고할 수 있는 (가칭)‘농어촌서비스기준 운영 지원에 관한 조례’를 아래와 같이 표준조례(안)으로 제시

<00시/군 농어촌서비스기준 운영 지원에 관한 조례>

제1조(목적) 이 조례는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제1조, 제2조에 따라 농어업인 등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 종합·체계적인 개발촉진으로 농어업인들의 삶의 질이 열악한 농어촌서비스 기준을 향상시킴으로써 도농간 공공서비스 격차완화 및 균형발전을 도모하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농어촌”이란 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제5호에 따른 읍·면의 지역과 그 밖의 지역 중 농림축산식품부장관이 고시하는 지역을 말한다. [전문개정 2013.5.1.] <개정 2013.8.5.>
2. “농어업”이란 법 제3조제1호에 따른 농업 및 어업을 말한다. [전문개정 2013.5.1.]
3. “농어업인등”이란 법 제3조제2호에 따른 농어업인과 농어촌 주민을 말한다. [전문개정 2013.5.1.]
4. “농어촌서비스기준”이란 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발에 관한 특별법」과 그 시행령에 의해 농림축산식품부 장관이 고시한 ‘농어업인등이 일상생활을 하는 데에 요구되는 공공서비스 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 항목별 목표치[농림축산식품부 장관 고시 2013.9.10.], 그 외의 동 조례에 의거하여 ○○시/군에서 별도로 정하는 서비스 항목과 항목별 목표치’를 말한다.

제3조(○○시장/군수의 책무) ① ○○시장/군수는 ○○시/군에 거주하는 농어업인과 농어촌 주민이 일상생활을 하는 데에 요구되는 기본적인 공공서비스를 공급하고 주민 삶의 질을 향상시키기 위해 노력해야 하며, 이를 위해 ○○시/군의 농어촌서비스기준을 제정하고 시행할 책무를 진다.

② ○○시장/군수는 농어촌과 도시의 균형발전을 위하여 농어업인등의 복지증진과 농어촌의 지역개발에 관한 종합적인 시책을 마련하여야 하며, 농어촌서비스기준의 내용이 해당 시책에 충분히 반영될 수 있도록 노력해야 한다.

③ ○○시장/군수는 농어촌서비스기준을 수립·시행하고 농어촌서비스기준의 목표를 달성하기 위해 행정적·재정적 지원과 기타 필요한 사항을 지원해야 한다.

제4조(실태조사) ① ○○시장/군수는 농어업인등의 삶의 질 향상을 위해 매 5년마다 다음 각

호의 사항을 포함한 실태조사를 실시하고 그 결과를 바탕으로 농어촌서비스기준을 제정 또는 개정하여야 한다.

1. 농어촌 고령화 실태 추이
 2. 농어업인의 소득 현황
 3. 농어업인 및 농어촌 주민의 복지 수준과 농어촌 공공서비스 현황
 4. 농어업인 및 농어촌 주민 지원 시책 수립·추진 현황
 5. 그 밖에 농어업인등의 삶의 질 향상 및 농어촌의 지역개발 등에 관한 사항
- ② ○○시장/군수는 제1항의 실태조사를 대외 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있다.
- ③ ○○시장/군수는 실태조사 결과를 분석·검토하여 농어촌서비스기준을 포함한 농어업인 및 농어촌 주민 지원에 대한 추진계획 수립 및 관련 시책에 적극 반영하여야 한다.

제5조(농어촌서비스기준 제정·운용) ① ○○시장/군수는 다음과 같은 내용을 포함한 농어촌서비스기준을 제정하고 운용한다.

1. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발에 관한 특별법」과 그 시행령에 의해 농림축산식품부 장관이 고시하는 공공서비스 항목과 항목별 목표치
 2. 제4조의 실태조사 결과에 근거하고 농어업인, 농어촌 주민, 전문가 등 의견을 수렴하여 ○○시장/군수가 고시하는 공공서비스 항목과 항목별 목표치
 3. 농어촌서비스기준은 보건·복지 부문, 교육 부문, 생활권 기반 부문, 문화·여가 부문, 일자리 창출 부문, 환경·경관 부문, 안전 부문의 공공서비스 항목과 항목별 목표치가 포함되도록 제정 및 개정하여야 한다.
- ② 농어촌서비스기준의 항목과 항목별 목표치는 지역실정 및 주민수요 변화를 반영하여 5년마다 제정 및 개정할 수 있으며 필요한 경우 그 이전이라도 개정할 수 있다.
- ③ ○○시/군 농어촌서비스기준을 제정·개정할 시에는 주민들의 의견수렴과 함께 ○○시/군 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ④ ○○시/군 농어촌서비스기준은 본 조례의 [별표] ‘○○시/군 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치’로 고시한다.

제6조(지원사업) 이 조례에 따른 지원내용은 다음 각 항의 내용과 같다.

1. 농어업인의 복지수준 향상을 위한 사업(보건·복지 부문)
2. 귀농귀촌, 교육 등 농어촌 인적기반 유지를 위한 사업(교육 부문)
3. 농어업인 주거·생활환경 개선 사업(생활권 기반 부문)
4. 농어촌 유무형 자원 활용, 공동 문화조성 사업(문화·여가 부문)
5. 농어업인의 소득향상을 위한 공동소득창출 사업(일자리 창출 부문)

- 6. 농어촌 환경 및 경관의 보존과 활용을 위한 사업(환경·경관 부문)
- 7. 농어업인 및 농어촌 주민의 위험 방지와 안전한 생활 지원을 위한 사업(안전 부문)
- 8. 그 밖에 농어업인 및 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 위해 ○○시장/군수가 필요하다고 인정하는 사업

제7조(재정지원) ① ○○시장/군수는 ○○시/군 농어촌서비스기준에 규정된 목표를 달성할 수 있도록 예산의 범위에서 관련 사업에 보조금을 지원할 수 있다.
 ② 제1항에 따른 보조금의 지원 등은 「000 보조금 관리조례」에 따른다.

제8조(위원회 구성) ① ○○시/군 농어촌서비스기준을 제정·개정 및 운용지원을 위해 총괄·조정·심의, 목표달성의 점검·평가 등을 위한 협의체로서 ○○시/군 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회를 둔다.(이하 '위원회'라 한다).
 ② 위원회는 위원장 1명을 포함해 25명 이내의 위원으로 구성한다.
 ③ 위원장은 농어촌 복지·교육·지역개발 등의 분야에 풍부한 학식과 경험이 있는 사람으로 시장/군수가 위촉한다.
 ④ 위원은 당연직 위원과 위촉위원으로 구성되며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 ○○시장/군수가 임명하거나 위촉한다.
 1. 당연직은 ○○시/군의 각 실·과·소장으로 한다
 2. 위촉위원은 농어업인·주민 또는 농어업 관련단체의 대표자, 농어촌 복지·교육·지역개발 등의 분야에 풍부한 학식과 경험이 있는 자로 한다.
 ⑤ 효율적이고 효과적인 위원회 운영을 위해 분과 위원회를 운영할 수 있다.
 ⑦ 위원장은 위원회를 총괄하고 위원회의 회의를 소집하며 위원장, 위촉위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.
 ⑧ 부위원장은 위원장을 보좌하며 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행하지 못하는 경우 그 직무를 대행한다.
 ⑨ 위원회의 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 사무국이나 간사 운용 등은 위원회에서 자율적으로 구성·운영할 수 있다.

제9조(위원회 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 총괄·조정·심의 및 점검·평가한다.
 1. 제4조의 실태조사
 2. 농어촌서비스기준의 제정·개정 및 운용과 관련된 농어업인, 농어촌 주민, 전문가 등의 의견 수렴
 3. 농어촌서비스기준의 제정·개정안 심의
 4. 농어촌서비스기준 운용에 대한 총괄·조정

5. 농어촌서비스기준 목표달성 정도의 주기적인 점검·평가 및 결과에 대한 주민 공지
6. 농어촌서비스기준 목표달성을 위한 시/군 시책 개선 및 추진 등에 대한 권고
7. 그 밖에 농어촌서비스기준의 제정·개정 및 운용과 관련된 사항

제10조(위원회 행정지원) ① ○○시/군 행정조직에서는 농어촌서비스기준의 제정·개정 및 운용과 관련하여 위원회의 업무가 원활히 추진될 수 있도록 행정적 지원을 하여야 하며 이를 위해 기획·예산 부서에 조직을 설치·운영할 수 있다.

② 이의 위원회 운영에 필요한 행정지원을 ○○시/군 행정조직에서 지원할 수 있다.

제11조(회의) ① 위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 ○○시장/군수가 요청한 경우에 소집한다.

② 회의는 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원장은 필요시 해당 부서에 자료요청은 물론 관계공무원의 설명을 들을 수 있으며 회의를 개최한 때에는 회의록을 작성·비치하여야 한다.

제12조(수당 등) 위원회에 출석한 위원 중 공무원이 아닌 위원에 대하여는 「○○시/군 위원회 위원수당 및 여비 지급조례」의 규정에 따라 예산의 범위 안에서 일비 및 여비 등을 지급할 수 있다.

제13조(시행규칙) 이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있다.

[별표] ○○시/군 농어촌서비스기준의 서비스 항목과 항목별 목표치(제5조 관련)

4.2.3. 정부 합동평가인 시·군 종합평가의 핵심 평가지표로 활용

- 농어촌서비스기준 제도 운영 및 목표 달성을 위한 별도의 예산 지원이 없는 상황에서 농어촌서비스기준 이행에 대한 각 지자체의 관심 저하 문제 발생
- 각 지자체의 농어촌서비스기준 이행 또는 목표 달성을 위한 정책적 관심과 노력을 촉구하기 위해 시·군종합평가 분야 중 사회복지, 보건위생, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 환경산림 분야의 핵심 평가지표로 관련된 일부 농어촌서비스기준 핵심항목을 활용
 - 핵심항목 중 10개 내외의 항목을 평가지표에 포함

4.3. 농어촌서비스기준 제도와 농어촌 지역정책과의 연계

4.3.1. 낙후지역 삶의 질 향상 촉진제도 도입

- 낙후된 농어촌 지역의 농어촌서비스기준 이행 촉진과 삶의 질 향상을 도모하기 위해 (가칭)‘낙후지역 삶의 질 향상 촉진제도’ 도입
 - 단기적으로는, 농어촌서비스기준 종합이행지수 하위 30%에 속하는 시·군을 대상으로 사업 제안을 받아 선정 후 시범사업으로 추진
 - 도로 등 인프라에 대한 추가 지원에 그쳤던 낙후지역 지원사업을 ‘낙후지역 주민의 삶의 질 향상 및 행복체감 증대’를 목표로 농어촌서비스기준 목표 달성 촉진 지원으로 전환
- 장기적으로 (가칭)‘낙후지역 삶의 질 향상 촉진제도’를 일반농산어촌지역개발사업, 지역행복생활권사업(취약지역 생활여건 개조 프로젝트) 등과 연계하여 점차적으로 확대
 - 농어촌 시·군이 농어촌서비스기준 목표 달성 정도가 낮은 분야의 공공서

비스 공급을 자율적으로 개선할 수 있도록 농어촌서비스기준과 일반농산어촌지역개발사업을 연계

- 2015년부터 추진될 예정인 ‘취약지역 생활여건 개조 프로젝트’와 연계하여 낙후 농촌에 기초기반시설(LPG 에너지시설 등), 위생·환경, 안전, 주민 편의·복지 등과 관련된 공공서비스 집중 지원

4.3.2. 농어촌서비스기준 이행촉진 협약제도 도입

- 농어촌 시·군별로 개선이 가장 시급하고 이행실태도 저조한 농어촌서비스기준의 이행과 이에 대한 정부의 사후 재정 지원을 약속하는 정부/지자체간 (가칭)‘농어촌서비스기준 이행촉진 협약제도’ 도입
 - 지자체에서는 개선을 위해 자체적으로 선정한 공공서비스 분야(농어촌서비스기준 항목)의 5개년 개선계획을 해당 시·군 삶의 질 향상계획에 포함하여 제출
 - 정부에서는 지자체에서 제시한 해당 공공서비스 분야 개선계획을 평가 후 선정하여 해당 지자체와 (가칭)‘농어촌서비스기준 이행촉진 협약’ 체결
 - 선정된 농어촌 시·군에서 수립한 해당 공공서비스 분야 개선계획의 달성 정도에 따라 정부에서 관련 비용의 일정 부분을 사후 지원
- 이 외에도 전문가 평가를 실시하여 농어촌서비스기준 이행에 대한 개선 정도가 우수하거나 혁신적인 서비스 전달체계를 도입한 지자체에 포상금을 지급하고 이에 기여한 담당 공무원을 표창하는 방안을 고려

4.4. 농어촌서비스기준 제도 운영을 위한 협력네트워크 구축·활용

- 지자체(농어촌 시·군) 농어촌서비스기준 제정 지원을 위한 협력네트워크, 즉 (가칭)‘삶의 질 향상 정책 점검·평가단’ 활용
 - 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관(지원센터), 주요 분야별 국책연구기관, 시·도발전연구원, 기타 대학교수 및 지역전문가 등 참여
 - 협력기관 간 워크숍을 통한 의견 수렴과 시·군별 농어촌서비스기준 제정을 위한 매뉴얼 공동 제작
 - 시·군 농어촌서비스기준 제정 지원을 위한 도 단위 설명회 및 공청회 추진
- 지자체(농어촌 시·군) 농어촌서비스기준 운용 및 운용조직 구성 지원을 위한 협력네트워크 활용
 - 시·도 및 시·군별 농어촌서비스기준 운용 기구 설치·운영에 대한 컨설팅 실시
 - 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관(지원센터)과 시·도발전연구원이 공동으로 시·도별, 시·군별 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가
 - 이행실태 점검·평가 결과의 공고 및 활용 등에 대한 컨설팅 실시
- (가칭)‘삶의 질 향상 정책 주민 모니터링단’ 운용
 - KREI 리포터와 같은 농어촌 주민 패널을 구축하고, 이들을 활용한 주기적인 농어촌서비스기준 관련 공공서비스 만족도·체감도 조사, 삶의 질 체감도 조사 등 실시
 - 주민들이 느끼는 기초 공공서비스 분야 및 삶의 질 분야 애로점과 정책 수요 조사
 - 농어촌서비스기준 제도의 효율적 운용과 삶의 질 향상 정책 발굴을 위한 다양한 아이디어 공모 및 의견 수렴

제 12 장

농어촌 영향평가 제도 개선

1. 제도 현황

□ 개념

- 정책의 입안 또는 집행이 농어촌에 불리한 영향을 미치지 않도록 농어촌의 특성을 고려하도록 하는 제도
 - 농어촌 특성: 불리한 접근성, 낮은 인구밀도, 사업체의 영세성, 경제활동 인력의 특수성(여성다수, 계절제 근무 등), 낮은 재정자립도, 사회자본 부족 등
 - 근거: 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제 45조(농어촌에 대한 영향평가)

□ 도입 배경과 의의

- 농어촌의 특성을 고려하지 않은 정책 추진시 농어촌에 불리한 차별적 영향 발생이 우려됨에 따라 이를 방지하고자 농어촌의 특성을 고려하고 정책을 평가·보완하는 제도의 운용 필요

- 영국과 캐나다에서 먼저 도입하여 아일랜드, 뉴질랜드, 노르웨이, 덴마크, 호주 등지에서 실시
 - Canada : Rural Lens
 - England, Ireland, New Zealand: Rural Proofing
 - Norway, Denmark: Regional Impact Assessment System
 - Australia: Regional Analysis System
 - New York State(USA): Rural Flexibility Analysis
- 제2차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년계획('10~14) 및 2010년 농림수산식품부 연두업무보고시 “농어촌 영향평가 제도” 도입계획 발표
 - 제도 도입을 위한 연구용역 추진('10년 한국농촌경제연구원)
 - 지침 초안을 작성(6월)하여 시범 적용 및 보완(12월)
 - 농어업인 삶의 질 향상 특별법 개정('11.7.25) → 농어촌 영향평가 운용 근거 마련
- 제2차 삶의 질 향상 계획에 의거하여 마련한 농어촌 영향평가 운용 방안(평가 지침, 전문평가 대상 과제 등)을 2011년 6월 ‘삶의 질 향상 위원회’가 심의·의결하였고('11.6.2), ‘삶의 질 향상 특별법’ 개정안이 국회 본회의를 통과함('11.6.29)에 따라 농어촌 영향평가를 실시할 법률적 근거가 마련됨

□ 평가 방법

- 정책 시행 시 농어촌에 불리한 영향이 발생할 가능성이 있는지 농어촌의 특성 6개 항목을 기준으로 해당 정책 검토
- 현재 기획·시행중인 정책을 그대로 추진할 경우 농어촌의 경제, 경관, 전통 문화 등에 끼칠 수 있는 차별적 영향 분석

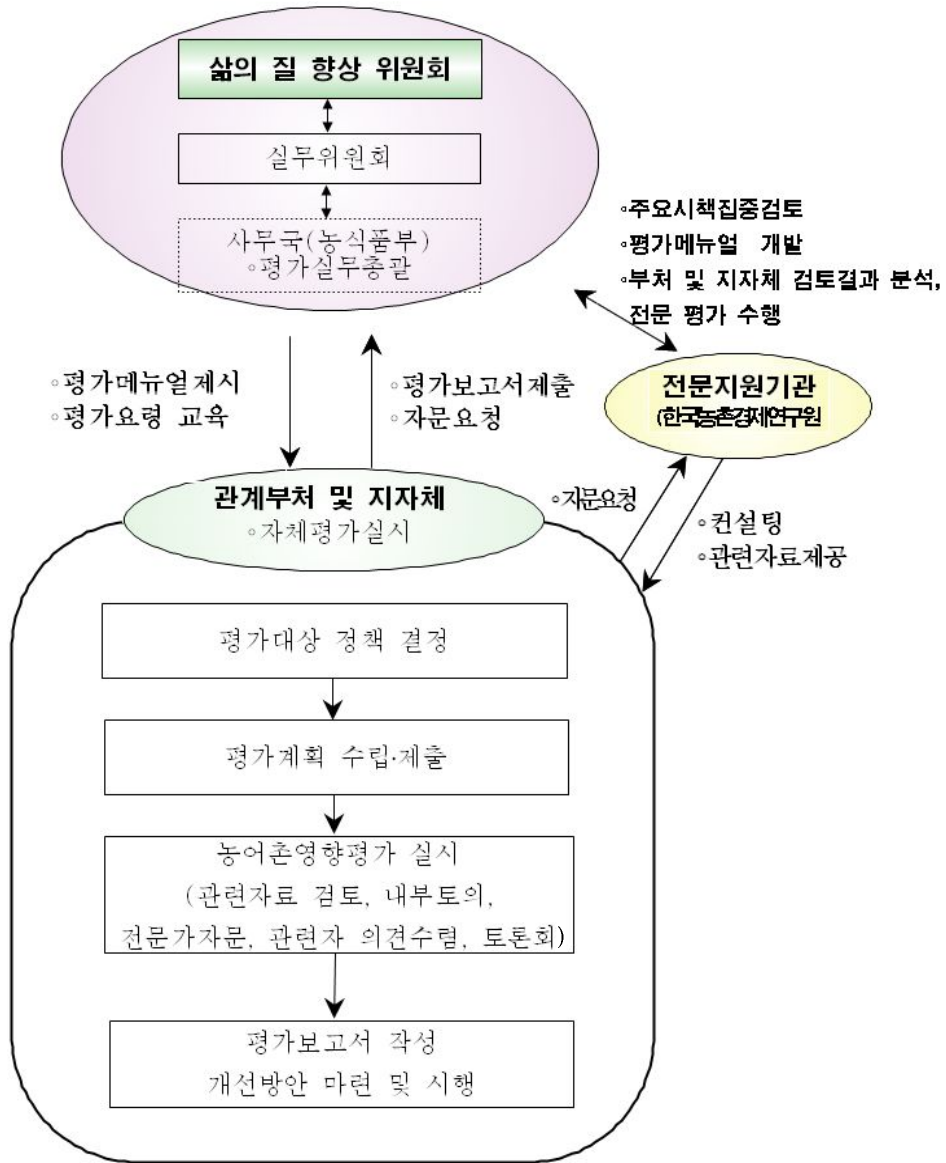
□ 평가 대상

- 중앙행정기관, 광역지방자치단체가 추진하는 정책으로서 도시와 농어촌에 모두 영향을 미치는 정책
 - 관련 통계상 정책 수혜도의 도농간 격차가 있는, 또는 발생할 가능성이 있는 정책
 - 수혜 대상 범위가 넓고, 파급효과가 큰 중요 정책
 - 국정과제에 포함된 정책
 - 정부의 주요 업무보고에 포함된 정책 삶의 질 향상 기본 계획에 포함된 정책
 - 농어촌서비스기준과 관련된 정책
- 농어민이나 농어촌만을 대상으로 하는 사업은 제외

□ 평가 유형

- 자체평가: 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 관련 9개 부처(교육과학기술부, 행정안전부, 문화체육부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토해양부)와 광역 지방자치단체에서 자신들이 추진하는 사업 중 한 개 과제를 선정 한 후, 농어촌 영향평가 매뉴얼에 따라 담당공무원이 자체적으로 정책 추진시 고려해야 할 농어촌의 특수성과 관련된 체크리스트에 따라 점검하는 방식으로 진행하는 평가
- 전문평가: 삶의 질 향상 위원회가 선정하는 정책에 대해 전문연구기관(한국농촌경제연구원)에서 추진

그림 12-1. 농어촌 영양평가 절차



자료: 농림축산식품부(2014:5)

2. 농어촌 영향평가 성과와 문제점

□ 평가 대상 정책

- 농어촌 영향평가 전문평가는 2011년부터 사무국 업무 위탁에 따라 한국농촌경제연구원에서 실시하였으며, 평가 대상 정책은 위원회의 검토를 통해 확정됨
- 2011년도 처음 실시된 전문평가에서는 당시 농어촌의 중요한 현안이었던 교육과 여성 문제와 관련하여 교육과학기술부의 ‘방과후 학교 운영사업’과 여성가족부의 ‘여성 경제활동 확대 정책’을 평가 대상으로 선정함
- 2012년에는 교육과학기술부의 ‘평생학습정책’과 보건복지부의 ‘응급의료정책’을 평가 대상으로 선정함
 - ‘평생학습정책’ 선정 이유: 경제적 삶 이외에 문화·여가와 관련된 삶의 욕구는 농어촌 주민들에게 충족되어야 할 중요한 요소임. 특히 젊은 사람들의 이농을 방지하고, 고령화된 세대와 젊은 세대들 간의 중요한 소통의 장애가 될 수 있음. 국가는 국민이 농어촌에 거주하더라도 도시 못지않게 문화적 혜택과 여가를 즐길 수 있게 해주어야 하지만, 농어촌 주민들은 도시 주민들만큼 문화·여가적 혜택을 누리지 못하고 있는 것이 현실임
 - ‘응급의료정책’ 선정 이유: 응급의료는 대표적인 시장실패 영역으로 치료자원의 균형 배치를 위해 국가 개입이 필요함. 특히 의료기관은 인력 등 응급실 24시간 운영에 손익을 맞출 수가 없어 자발적인 투자를 기피해 대도시에 편중되어 있는 형편임
- 2013년에는 산업통상자원부와 보건복지부의 ‘에너지복지정책’, 보건복지부의 ‘정신보건센터’, 여성가족부의 ‘이주여성긴급지원센터’, 국토교통부의 ‘주택바우처’ 등 4개의 정책(사업)을 대상으로 선정됨
 - ‘에너지복지정책’은 농어촌 가구의 에너지 비용이 도시 가구보다 더 많은

- 현실(농어촌지역에서 등유보일러를 사용하면 도시가스에 견줘 난방비가 2배 이상 소요) 정책 현실이 얼마나 이를 반영하고 있는지를 보려 하였음
- ‘정신보건센터’는 우리나라의 높은 자살률, 입원 중심의 치료법, 높은 재원 일수, 강제입원 등을 지적됨에 따라 입원중심 치료에서 지역사회기반 치료로 전환하고, 정신건강증진 및 정신적 스트레스에 대한 국민의 인식 변화를 유도하도록 하면서 시·군·구의 정신보건센터 설치가 의무화되면서 이러한 새로운 변화가 농어촌에 미치는 차별적 영향을 분석하려 하였음
 - ‘이주여성긴급지원센터’: 이주여성 가정폭력 상담 건수가 최근 급증하면서 결혼이민자 가정에 대한 가정폭력 문제가 심각해지고 있음. 이와 관련하여 이주여성긴급지원센터가 광역단위로 설치되고 있는데, 관련 서비스 공급체계가 농어촌지역 내 이주여성이 긴급한 상황에 처했을 때 도움을 받을 수 있도록 구축되어 있는지 파악하고자 함
 - ‘주택바우처’: 국민기초생활보장법상의 국민기초생활보장제도를 맞춤형 개별 급여체제로 개편하며, 기초생활수급자에게 매달 지급되던 ‘주거급여’를 ‘주택바우처’ 제도로 확대될 상황. 최저주거기준 등을 토대로 지역별 기준임대료를 산정하여 소득수준별로 차등 지급할 계획이어서 저소득층 자가 소유자가 많은 농어촌에 불리하게 작용될 수 있음

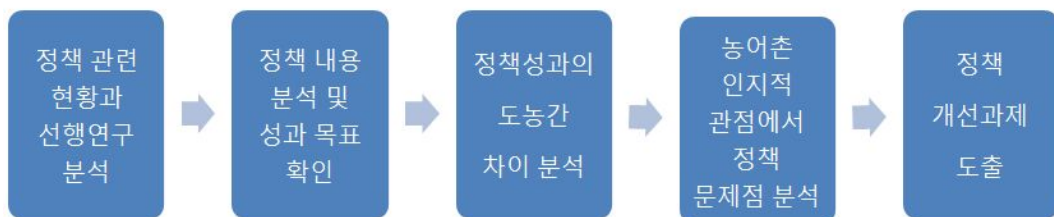
표 12-1. 농어촌 영향평가 대상 정책과 관련 부처

	평가 대상	관련 부처
2011년	방과후학교 운영 사업	교육과학기술부
	여성 경제활동 확대정책	여성가족부
2012년	평생학습정책	교육과학기술부
	응급의료정책	보건복지부
2013년	에너지복지정책	산업통상자원부
	정신보건센터	보건복지부
	이주여성긴급지원센터	여성가족부
	주택바우처	국토교통부

□ 평가 방법

- 2011년 2012년 농어촌 영향평가 전문평가는 보고서 방식에 기반하여 ‘정책 관련 현황 및 선행 연구 분석 → 정책 내용 분석 및 성과 목표 확인 → 정책의 도농 간 성과 차이 분석 → 농어촌 인지적 관점에서 정책의 문제점 분석 → 정책의 개선과제 도출’ 등의 과정에 따라 실시함으로써 농어촌 영향평가 전문평가의 기본 틀을 마련함
 - ‘정책 관련 현황과 선행 연구 분석’을 통해 평가 대상 정책과 관련된 주요 현황과 관련된 통계자료 분석을 통해 정책을 통해 추진하려는 현실의 문제들을 종합적으로 검토함. 그리고 관련 선행 연구 고찰을 통해 이후 정책 분석을 위한 기본 틀과 문제 개선 방안 도출의 출발점을 점검함
 - ‘정책의 내용 분석 및 성과 목표 확인’과 관련하여 문헌 조사 및 정책 담당자 등과의 인터뷰를 통해 정책 형성의 배경과 과정, 정책의 비전과 목적, 정책 투입요소나 세부사업을 확인하고, 정책을 통해 궁극적으로 달성하려고 했던 목적의 구체적인 성과지표가 무엇인지 확인함

그림 12-2. 농어촌 영향평가(전문평가)의 절차



예) 방과후학교 정책과 관련해서는 교과부의 ‘방과후학교’ 사업, 여성의 경제활동 확대 정책과 관련해서는 여성인력개발종합계획, 여성농어업인

육성기본계획과 이들 종합계획 하에 추진되는 구체적 사업인 ‘새로일하기센터사업’, ‘농촌여성일자리사업’ 등이 분석됨

예) 도농 간 성과의 비교 지표로 방과후학교 정책과 관련해서는 방과후학교 참여율, 사교육비, 학업성취도 등이, 여성의 경제활동 확대 정책과 관련해서는 경제활동참여율, 고용률, 임금수준 등이 도출됨

- ‘정책의 도농 간 성과 차이 분석’을 통해 해당 정책이 주요 성과로 내세우는 지표와 신뢰성 있는 국가 통계자료를 획득하여 도농 간 차이를 분석하였음

예) 방과후학교 정책과 관련해서는 방과후 온라인조사 시스템에 의한 실태자료, 한국교육중단연구, 사교육비 실태조사 등을 분석

예) 여성 경제활동 확대 정책과 관련해서는 경제활동인구조사, 산업직업별 고용구조조사 등을 분석

- ‘농어촌 인 지적 관점에서 정책의 문제점 분석’ 단계에서는 해당 정책이 도농 간 균형적으로 효과를 발휘하고, 경우에 따라 농어촌에 좀더 배려될 수 있도록 하는 데 있어 어떠한 문제점이 극복되어야 하는지를 관련 선행연구 및 전문가 면담과 협의회를 통해 도출함. 농어촌의 특성(불리한 접근성, 낮은 인구밀도, 사업체 영세성, 경제활동인력 특성, 낮은 재정자립도, 사회자본 부족 등)을 고려하여 도농 간 정책 성과 차이의 원인과 문제점을 분석함
- ‘정책 개선과제 도출’은 농어촌 영향평가 전문평가의 마지막 과정으로 관련 선행연구와 더불어 사례 분석, 전문가 협의회 등을 토대로 농어촌 인 지적 관점에서 제기된 문제점을 극복하기 위한 정책의 개선과제를 제시함

○ 2013년에는 사전영향평가의 취지를 살려 국정과제 및 중앙부처 업무 계획 등에 명시된 정책(제도 및 사업)을 중심으로 농어촌에 부정적 영향을 미칠 가능성을 사전에 검토하도록 운영

- 정책(사업)이 시행되기 전에 단발성으로 해당 정책과 관련하여 도농 간

비교 분석 자료를 생산하고 농어촌 인지적 관점에서 분석하여, 정책 수립의 기초 자료로 활용되게 함

□ 주요 평가결과

- 2011~2013년에 걸쳐 실시한 농어촌 영향평가에서 총 8개 중앙정부 정책에 대하여 전문평가를 실시한 결과, 불리한 접근성, 낮은 인구밀도, 사업체 영세성, 인구 특성, 지자체 재정여건, 부족한 민간역량 등의 농어촌의 특수한 여건 때문에 정책의 도농간 차별적 효과가 발생하고 있었음

표 12-2. 농어촌 영향평가 대상 정책별 농어촌 인지적 관점에서의 문제점(종합)

	불리한 접근성	낮은 인구밀도	사업체 영세성	경제활동 인구특성	지자체 재정여건	지역의 부족한 민간역량
방과후학교	○	○	○			○
여성경제활동	○	○		○		
평생학습	○			○	○	○
응급의료	○	○	○			
에너지복지		○				
정신보건센터	○	○	○			○
이주여성긴급지원	○					
주택바우처	○		○	○		

[2011년: 방과후 학교]

- 농어촌 학생의 방과후학교 참여율은 도시 학생보다 높고, 도시보다 농어촌에서 참여로 인해 사교육비 절감효과가 컸으며, 학업성취 격차를 완화시키는 효과가 있음. 따라서 방과후학교가 농어촌에서 더욱 활성화될 필요가 있음. 하지만, 농어촌 학생들은 불리한 교통여건, 우수한 방과후학교 교사 확보가 어려워 다양한 방과후학교 프로그램 참여가 제약되고 있음
- 정책 대안으로 ① 농어촌의 통·폐합 학교의 통학 편의를 위해 운영되는 통

학버스를 통·폐합 학구 외의 다른 원거리 통학생도 이용 가능하도록 권역별 통합관리, ② 현재 기간제 교사로만 활용되고 있는 교대·사범대 졸업생 자원 그리고 퇴직 교원 자원을 방과후학교 강사 자원으로 활용, ③ 방과후학교에 인적·물적 자원을 제공할 수 있는 지역사회의 여러 기관, 단체의 관계자들이 참여하는 협의체를 구성하여 지역 자원을 효율적으로 활용하는 네트워크 체계 구축, ④ 농어촌 지역 방과후학교지원센터의 농어촌 관련 운영 전문성 제고를 위해 전담 인력을 보강하고, 농어촌 학교에 방과후학교 부장교사 배치 등을 제안함

[2011년: 여성경제활동 확대정책]

- 경제활동참여와 고용률 분석 결과 농어촌 여성의 경제활동참여비율과 고용률이 도시 여성보다 다소 높았지만 최근에 여성의 경제활동 확대 관련 정책이 다양하게 추진됨에도 불구하고, 시간이 경과함에 따라 지역요인에 따른 경제활동참여율과 고용률의 도농 간 격차가 점차 줄어들고 있는데, 이는 관련 정책들의 혜택이 상대적으로 도시 여성 중심으로 돌아가고 있음을 의미함. 임금 수준 분석 결과, 도시 여성에 비해 농어촌 여성의 임금 수준이 낮았는데, 여성의 경제활동 확대 관련 여러 정책이 추진되면서 오히려 지역요인으로 인해 임금수준 차이가 더 심화되고 있었음
- 농어촌 인 지적 관점에서 여성 경제활동 확대 정책을 분석한 결과 ① 직업교육·훈련 및 취업지원 서비스에 대한 제한된 접근성 ② 농어촌 여성인 경제활동 특성에 대한 고려 미흡 등의 문제가 도출됨. 이에 대한 정책의 개선과제로 ① 농어촌 특성에 맞는 일자리 발굴 조사 및 정보제공 시스템 구축·제공, ② 새일센터 미지정 농어촌 지역에 대한 지원 강화, ③ 농촌여성일자리사업 지원조직의 안정적 운영과 행정주체 간 협력 강화 등을 제안함

[2012년: 평생 학습정책]

- 대도시, 중소도시 주민에 비해 농어촌 주민의 평생학습 참여율, 평생학습 참여시간, 평생학습비, 평생학습관련 정보탐색시도율 모두 낮았음. 이러한 도농간 차이는 주민들의 개인 특성(성별, 연령, 학력, 혼인상태, 소득수준, 직업 등)에 의해 발생하기도 하지만, 이들 요인과는 독립적으로 도시와 농어촌이라는 지역 요인에 의해 발생하고 있었음
- 대부분의 농어촌 시·군의 주민을 위한 평생교육 프로그램이 시·군청 소재지에 집중되고 있어 소재지 외의 지역 주민들은 대중교통의 불편 등으로 이용이 쉽지 않았고, 평생교육과 관련하여 활동할 수 있는 인적자원 역시 도시에 비해 부족하고, 학습 대상자중 농어업 종사비중이 높고 고령에다가 학력이 낮다보니 학습욕구는 적극적이지 못하는데, 그동안 이러한 특성이 제대로 반영되지 못하고 있었음. 농어촌 주민의 평생학습참여 확대를 위해 ① 생활권(마을) 단위의 평생학습 지원체제 구축(인력, 시설 확보), ② 농어촌 주민과 학생들을 위한 통합적 지역사회학교 운영, ③ 농어촌 어르신 대상 기초학습능력 및 전문성 활용 교육 강화 등을 제시함

[2012년: 응급의료정책]

- 응급의료 관련 농어촌 서비스 기준인 ‘전국 어디서나 30분 내 응급의료서비스 수혜가능’이라는 목표 수준에 못 미치는 읍·면지역이 아직도 절반에 이르고, 교통사고 사망률은 농어촌이 도시에 비해 3배 가량 높음
- 농어촌의 응급의료체계는 넓은 지역으로 인한 과도한 환자 이송시간, 절대적으로 부족한 응급의료기관 그리고 농어촌 응급의료 기관의 영세성의 문제를 가지고 있었음. 이에 대한 개선 대안으로 ① 지역주민의 응급처치 교육을 통해 일차 반응자 역할 강화, ② 구급차 업그레이드, 응급구조사 1급 및 간호사 구급차 동승 등 전문응급서비스 강화, ③ 보건소·보건지소·보건진료소 의료진의 연계 등을 추진과제로 제안하였음

[2013년: 에너지복지정책]

- 도시가스가 보급되지 않은 농어촌지역에서는 등유나 LPG를 난방연료로 사용하면서 겨울철 난방비 부담이 도시에 비해 높지만, 현행 에너지 복지제도는 도시가스 사용 저소득가구 중심으로 할인혜택이 주어지고, 등유나 LPG 사용가구에는 아동, 노인, 장애인 등 일부 취약계층 가구에만 바우처를 지원함. 정책 개선안으로 도시와 동등한 수준의 에너지 사용이 농어촌에서도 사용가능하도록 지원체계 개편, 노후한 농어촌 주거 특성을 고려한 난방비 지원제도 등을 제안함

[2013년: 정신보건센터]

- 지역사회정신보건사업을 전문적으로 수행하는 기관인 정신보건센터는 2013년 현재 85개 군 지역 중에서 37개소만 설치·운영되고, 정신보건전문요원은 대도시가 센터 당 4.7명이지만, 농어촌지역은 0.23명임. 그 밖에 사회복지시설이나 알코올상담센터 등 정신질환자가 이용할 수 있는 서비스 자체가 농어촌에는 부재. 농어촌지역에 정신보건센터가 설치·운영되도록 법적 요건을 강화하고, 이를 중심으로 지역사회 중증정신질환자 관리를 강화하고, 농어촌 특성을 반영하여 노인 우울증, 알코올중독 등의 서비스 개발·운영이 필요하며, 다문화가족을 위한 정신건강사업이 요구됨

[2013년: 이주여성긴급지원센터]

- 가정폭력·성폭력·성매매 등 폭력피해 이주여성에게 상담 및 긴급지원서비스를 제공하는 이주여성긴급지원센터는 현재 수원, 부산, 대전, 광주, 전주, 구미 등 6개 시·도에서만 운영됨. 농어촌 이주여성은 긴급지원서비스 이용 접근성이 도시에 비해 불리하고, 특히 섬지역이나 강원도는 긴급상황이 발생한 이후 서비스가 연계되기까지 많은 시간이 소요. 시·도별 1개씩 지역센터 운영, 긴급피난처 기능 보장 및 지역센터 24시간 운영 등이 필요함

[2013년: 주택바우처]

- 2014년 10월부터 시행되는 주거급여 개편안(주택바우처 제도)은 임차가구 비율이 적고, 기준임대료가 낮은 농어촌지역 국민기초생활수급자에게 불리하게 작용함. 농어촌지역에서는 2015년부터 시행될 자가주택 유지수선비 보조제도가 임차료 보조보다 미치는 영향이 클 것으로 보임. 무상임대가구 비율이 높은 농어촌은, 임차 이외 가구에 대한 지급 방안에 대해서도 면밀한 분석이 요구됨

□ 주요 성과

- 정책이 당초 의도하지 않게 도시와 농어촌에 다르게 작동할 수 있다는 점, 그리고 형평성 있는 정책 성과를 위해서는 도시와 농어촌이 상호 차별성 있게 설계되어야 한다는 점이 부각되기 시작함. 즉 정책 수립과 실행에 있어 농어촌 인 지적 관점의 중요성을 미흡하나마 부각시키는 효과가 있었음
- 기존의 농어촌 관련 연구는 농어촌 부문 내부에 초점을 맞추어 문제를 발견하고 개선방안을 제시하는 데 주로 한정되어 있었음. 반면 농어촌 영향평가를 통해 농어촌 부문을 벗어나 광범위한 정책 영역에서 도시 부문과의 정책 효과 형평성을 양적·질적인 측면에서 좀 더 부각시킴. 즉 농정의 테두리를 넘어 범정부적 차원의 정책 공정성 문제를 제기할 수 있었음
- 농어업인 삶의 질 향상 정책은 5년 단위 계획으로, 계획이 매우 포괄적이지만 당초 계획에서 포함되지 못하거나 계획 실시 기간 중에 새롭게 현안이 되는 정책 분야에 대한 유연성이 다소 떨어짐. 하지만 농어촌 영향평가를 통해 농어업인 삶의 질 관련 정책에서 미처 포함시키지 못했던 여러 정책 분야에 대해서도 도·농간 차이를 부각시키고 정책대안을 제시함으로써, 농어업인 삶의 질 정책의 정교함과 포괄성을 제고시켰음
- 도·농간 차이를 구명하는 연구의 과정 그리고 도시에 비해 농어촌에 차별적

인 정책을 수행하도록 유도하는 정책 과정상의 구체적인 어려움이 무엇인지를 확인함으로써, 제대로 된 농어촌 영향평가가 되기 위한 연구 환경과 정책 환경 조성을 위해 관련 문제를 개선해나가도록 하는 기반 정보와 경험을 제공함

- 연구보고서 방식의 농어촌 영향평가 방식의 틀을 정립시킴. 시행착오를 거쳐 ‘정책 관련 현황 및 선행 연구 분석 → 정책 내용 분석 및 성과 목표 확인 → 정책의 도농 간 성과 차이 분석 → 농어촌 인지적 관점에서 정책의 문제점 분석 → 정책의 개선과제 도출’ 등의 과정에 따라 전문평가를 실시함

□ 문제점

- 정책 (사업) 시행 과정에서 나타나는 도농 간 차이 분석에 치중
 - 기존 정책의 도농간 형평성 부각에는 효과
 - 입안 단계 정책에 대한 견제로서의 사전 영향평가 수행이 다소 미흡
 - 2013년부터 새롭게 시작한 정부의 국정과제에 대한 일부 사전 영향평가를 실시하기는 하였지만 아직 방법론적으로 정립이 안 됨
- 도농간 비교 데이터의 부족
 - 평가 대상 사업에 대하여 농어촌 영향평가가 제대로 이루어지기 위해서는 사업의 성과와 관련한 통계 체계가 구축되어야 함
 - 상당수 국가 통계가 도시와 농어촌을 비교할 수 있는 항목이 없거나, 있더라도 도시 농어촌 구분에 따른 표본의 대표성이 확보되지 않아 코드를 공개할 수 없는 수준임
 - 그에 따라 도농 간 정책 성과 비교 지표와 농어촌 인지적 관점(여섯가지 항목)의 논리적 연계가 다소 부족
 - 자료가 구축되지 않은 경우 행정 조사를 통해서 보완할 수 있어야 하지만, 아직 관련 협조체제가 마련되어 있지 않음
- 관련 부처 및 지자체의 전문성 및 협조 부족

- 농어촌 영향평가가 제대로 추진되기 위해서는 관련 정책을 수행하는 관계 부처와 지자체의 협조체계가 필수적임
- 아직까지는 전문평가 대상사업 부처 담당자와 지자체의 농어촌 영향평가와 관련한 전문성이 부족하고, 관련 자료 협조도 매우 미흡함
- 관계 부처 및 광역지자체에 의한 자체평가는 피동적으로, 형식적으로 이뤄지고 있고, 평가에 따른 정책 조치·피드백이 부족함

○ 평가 대상 정책, 선정 절차 및 기준의 모호성

- 농어촌 영향평가의 대상을 지침에서 대략적으로 제시하고 있지만, 실제 어떠한 정책이 영향평가의 대상인지가 불분명함
- 중앙부처나 지방자치단체가 추진하는 중요한 법령이나 제도, 중장기 계획에 대한 보다 적극적 개입이 필요하고, 특히 일정 규모 이상의 예산이 동반되는 사업에 대해서는 의무적으로 수행하는 방안도 검토 필요
- 농어업, 농어촌을 대상으로 일부 산업 정책의 경우 농어촌에 미치는 다양한 영향(농어촌 지역의 전통 문화와 공동체, 지역경제, 인구이동, 농어촌 경관)에 대한 분석이 필요함에도 불구하고 지금은 평가 대상에서 제외됨

○ 농어촌 영향평가 추진 전문기관 인프라 부족

- 농어업인 삶의 질 전문지원기관의 여러 임무 중에 하나로 매우 제한된 예산과 인력에 의해 추진되다보니 타 부처의 영향평가에 비해 전문성이 떨어지고, 제시되는 정책 대안과 관련 자료의 타당성이 다소 미흡
- 효과적인 평가를 위한 통계기반 등도 체계적으로 구축되지 않음

3. 국내외 유사 영향평가 사례

- 우리나라 농어촌 영향평가의 기본 벤치마킹 모형이라고 할 수 있는 영국의 Rural Proofing 제도와 국내 타 정책분야의 영향평가 사례를 고찰함. 타 정책분야의 영향평가가 많이 있지만, 비록 최근에 도입되었으면서도 실행력 있게 추진되고 있으며 영향평가의 특성상 유사성이 높은 고용영향평가와 성별영향평가를 중심으로 고찰함

표 12-3. 국내 타 분야 영향평가 사례

- 환경부: 환경영향평가, 사전환경성 검토
- 기획재정부: 예비타당성 조사
- 여성가족부: 성별영향평가
- 보건복지부: 건강영향평가
- 국민권익위원회: 부패영향평가
- 미래창조과학부: 기술영향평가
- 고용노동부: 고용영향평가
- 국무조정실: 규제영향평가
- 국토교통부: 교통영향평가(교통영향분석·개선대책)
- 소방방재청: 사전재해영향성검토

□ 영국의 Rural Proofing

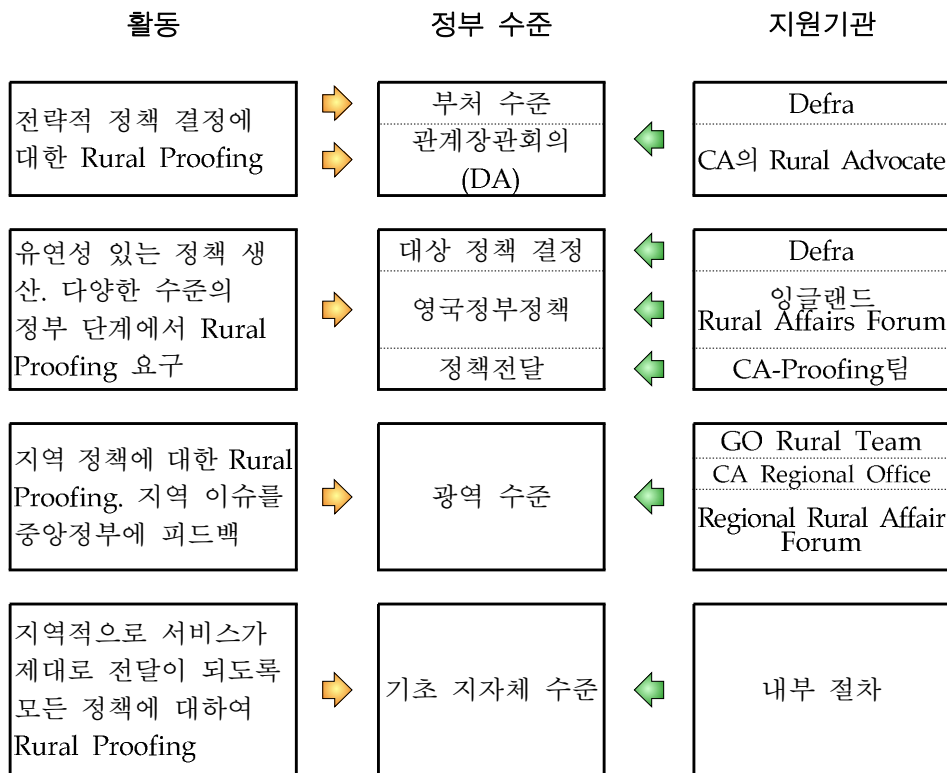
- 개요: 정부의 모든 정책 관련 행위(법안, 정책, 사업, 프로그램)에서 농촌의 환경과 요구를 의무적으로 고려하도록 보장하려는 제도로 구체적인 목표는 다음과 같음
 - 정책이 농촌의 특수한 환경과 요구 때문에 농촌에 의도하지 않았던 영향을 미치지 않는지에 대하여 고려
 - 그 영향들이 심각하다고 판단될 때는 적절한 평가를 실시
 - 농촌의 요구와 환경에 대처하는 해결책과 함께 정책을 적절하게 조정
- 도입 배경: 시장개방, 광우병 등으로 1960년 이후 1990년대까지 피폐해진 영국 농촌을 종합적으로 진단한 영국 환경·식품·농촌부(Defra: Department for Environment, Food & Rural Affairs)의 농촌 백서(Rural White Paper)(2000년 11월)의 제안에 따라 2001/2002 회계연도부터 시행됨.
- 시행 주체: 영국 환경·식품·농촌부(Defra)의 RCPU(Rural Communities Policy Unit)에서 담당
 - CA(1999), CRC(2006) 등을 거쳐 현재는 RCPU에서 담당
 - Countryside Agency(CA)는 Countryside Commission과 Rural Development Commission을 합병하여 1999년에 만들어졌음. 전국에 걸쳐 약 600명 이상의 전문가와 실무진을 두고, 농촌개발에 대한 노하우를 가지고 직접 시범사업을 통하여 경험을 공유하여 해결책을 제시해 주거나 지역주민들이 스스로 찾도록 도움을 주는 조직으로 매년 Defra로부터 약 2,000억 원의 지원을 받았음
 - 영국정부의 새로운 농촌정책의 틀인 'Rural Strategy 2004'에 따라 CA의 농촌정책 모니터링 업무가 2006년부터 Commission for Rural Communities(CRC)로 이관됨
 - 이후 정권 교체 등으로 담당조직 변경 등을 거쳐 2013년부터는 RCPU에

서 담당함(조직 변경 후 아직 새로운 Guideline을 제공하지 않고 있음)

○ Rural Proofing을 통한 주요 추진 내용

- 중앙 부처와 광역 단위 사무소(Regional Government Office)는 담당 정책 추진과 관련하여 다음과 같은 Rural Proofing 관련 정보를 CA(전담조직)에 보고하도록 하고 있고, CA는 이에 대한 평가보고서를 의회와 수상에게 제출함. 평가보고서에는 지난 1년간의 주요 정책개발 분야, 농촌에 대한 정책 영향을 검토하기 위해 각 정부부처가 1년간 취했던 조치 내용, 정책 팀이 Rural Proofing을 숙지하고 필요한 정책 수단을 마련하고 훈련을 받는 등 Rural Proofing을 도입·발전시키기 위해 1년간 취했던 조치 등을 포함함

표 12-4. 정부 수준별 Rural Proofing 관련 활동



자료: 마상진 등(2006)

- CA는 중앙 부처와 광역 단위 사무소의 정책 담당자들이 Rural Proofing 을 진행하도록 Rural Proofing Checklist를 배포하고, 이들에게 컨설팅 과 교육을 제공함

○ 주요한 성과와 타 부처 정책에 대한 영향

- Rural Proofing을 거친 정책의 수가 계속 증가하고 있고, CA가 매년 Rural Proofing 결과를 토대로 정책 권고를 실시
- 영국 내각사무처(the Cabinet Office)가 매년 중앙정부의 전 정책에 대하여 실시하는 규제영향평가(RIA: Regulation Impact Assessment) 과정상에 고려해야 할 사항으로 포함(2004년)
- 영국 재무부(HM Treasury)가 각 부처의 예산심의 과정상에서 검토하도록 하여 성과협약(Public Service Agreements) 및 재정운영계획 (Spending Review)에 반영함(2004년)
- 중앙부처, 지방사무소, 지자체 단위의 각종 협의체 및 민간회사 등에서도 Rural Proofing을 채택하고 있음
- 각종 입법 활동에도 반영함

□ 미국 뉴욕주의 농어촌 규제영향분석(RAFA: Rural Area Flexibility Analysis)

○ 시행 배경: 주 정부기관의 각종 규제(제도)에 응하는 농촌지역의 공공·민간 부문 이해관계자의 역량이 (도시근교나 대도시 지역과는 특수한 (운영)환경으로 인해) 제한되어 가고 있음

- 농촌은 인구가 희박하고, 지역사회 규모가 작고, 재정/기술적 지원에 대한 접근성이 떨어지고, 서비스 전달체계가 덜 발달되어 있고, 규모의 경제가 부족하고, 시간제·자원봉사 서비스에 대한 의존도가 광범위하여 점점 더 증가하는, 복잡적이고 긴급한 정책 규제와 요구 조건을 효과적으로 충족시킬 만한 역량이 부족해지고 있음

- 농촌의 강점과 제한점에 대한 민감성을 극대화하기 위해, 주정부는 농촌의 요구에 대응함에 있어 정부 및 지역간 협력을 제고하는 기반을 지속적으로 촉진할 필요가 있음
- 시행 주체: Department of State 산하 The Governor's Office of Regulatory Reform(GORR)
 - GORR은 관료적 과잉 규제 문제를 효과적으로 대응하기 위한 기구
 - GORR은 규제과정에서 상식, 과학성, 합리적 경제성의 중요성을 강조하고, 비용과 이익의 균형을 추구함
 - 이를 통해 궁극적으로 저 비용, 저 규제, 양질의 제도 개발 등으로 뉴욕 주민이 인정하는 규제 개혁을 추구함
- 시행 내용: 주 행정절차법(State Administrative Procedure Act)의 Article 2 Rule Making에 Rural Area Flexibility Analysis(Section 202-bb)를 규정
 - 모든 주 행정부처와 기관에 법규/규정 등을 제정함에 있어 고용에 미치는 영향(job impact), 기존의 규제에 미치는 영향(regulatory impact), 중소기업 및 지방정부에 미치는 영향(regulatory flexibility analysis for small business and local government)과 함께 농촌지역에 미치는 영향을 아래에 나오는 분석항목을 포함하는 보고서를 제출하도록 하고 있음
- 농어촌 영향분석 항목
 - 규제대상 농촌지역의 유형과 수(types and estimated numbers of rural area)
 - 규제 준수를 위해 농촌지역에서 수행해야 하는 보고, 기록, 준수사항, 전문적인 서비스 내용(reporting, recording and other compliance requirement; and professional services)
 - 규제 준수를 위해 소요되는 초기 비용과 연간비용(costs)
 - 농촌에 미치는 악영향 최소화를 위한 내용(minimizing adverse impact)

- 규제 개발상에 농촌의 공공·민간 당사자들의 구체적인 참여 내용(rural area participation)

□ 고용영향평가

- 개요: 국가 및 지방자치단체의 주요 정책이나 사업이 고용에 미치는 영향을 분석·평가하고 그 결과를 정책에 반영하기 위한 제도
 - * 법적 근거: 고용정책기본법 제13조

표 12-5. 고용영향평가 평가 대상 사업과 정책

평가 연도	주요 평가 대상 사업 및 정책
2010년	외국인투자유치 활성화, 외국인환자 유치 활성화, 4대강사업 등 7개
2011년	산학협력중심대학 육성사업, 전통발효식품산업 지원, 중소기업정책자금 융자, 사회적기업 육성, 동대문디자인 플라자, 조세가 고용에 미치는 영향 등 19개 사업
2012년	국가자전거도로 구축사업, 경부호남고속철사업, 중소기업청년인턴제, 대전산업단지 재생사업, 공예문화산업지원정책, 금융이 고용에 미치는 영향분석 등 19개 사업
2013년	지역전략식품산업 육성, 일가정양립지원정책, 양질의 시간제 일자리 창출, 통영시 고용개발촉진지역 지정, 중소기업 인력양성사업, 중소지식서비스기업 육성 등 15개 사업

자료: 손을춘(2013:2)

- 전담기관과 인력
 - 한국노동연구원내 고용영향평가센터(2011년 2012년은 한국고용정보원에서 수행, 2년 단위 계약 갱신)
 - 한국노동연구원에서는 고용영향평가를 위하여 별도 임무가 부여된 평가센터 운영

- 소장 1명, 연구위원 8명, 전문위원 2명, 연구원 5명 등 16명이 평가 전담
- 관련예산: 2014년 30억 규모

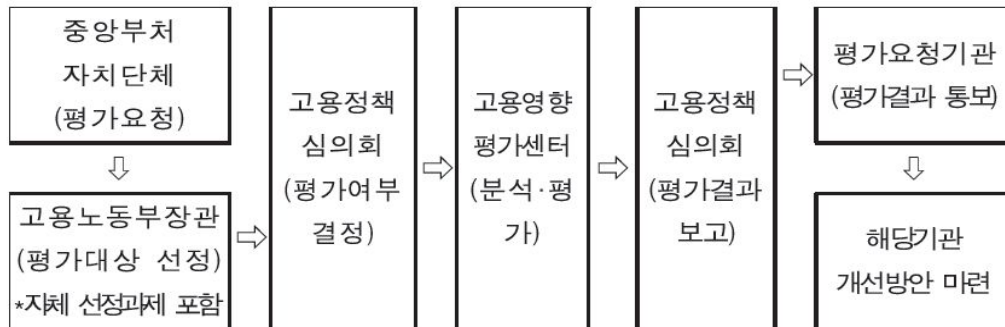
그림 12-3. 한국노동연구원 조직도내 고용영향평가센터의 위상



자료: www.kli.re.kr

- 평가 대상: 2006년부터 3년 시범사업을 걸쳐, 2010년 7개 사업, 2011년과 2012년에 각각 19개 사업, 2013년에 15개 사업에 대하여 평가
- 평가 절차: 중앙부처 및 지자체의 평가 요청 후 고용정책심의회서 평가 여부 결정, 고용영향평가센터에서 평가 시행, 심의회 보고 후 개선 방안 마련

그림 12-4. 고용영향평가 절차



자료: 고용노동부·한국고용정보원(2012:11)

- 기타 특징: 한국노동연구원의 자체 통계 뿐 아니라 다양한 국가 DB(통계청 통계, 고용보험통계, 한국고용정보원 통계 등) 기반으로 각종 정책의 고용 연계성을 거시적·미시적으로 분석 가능

□ 성별영향평가

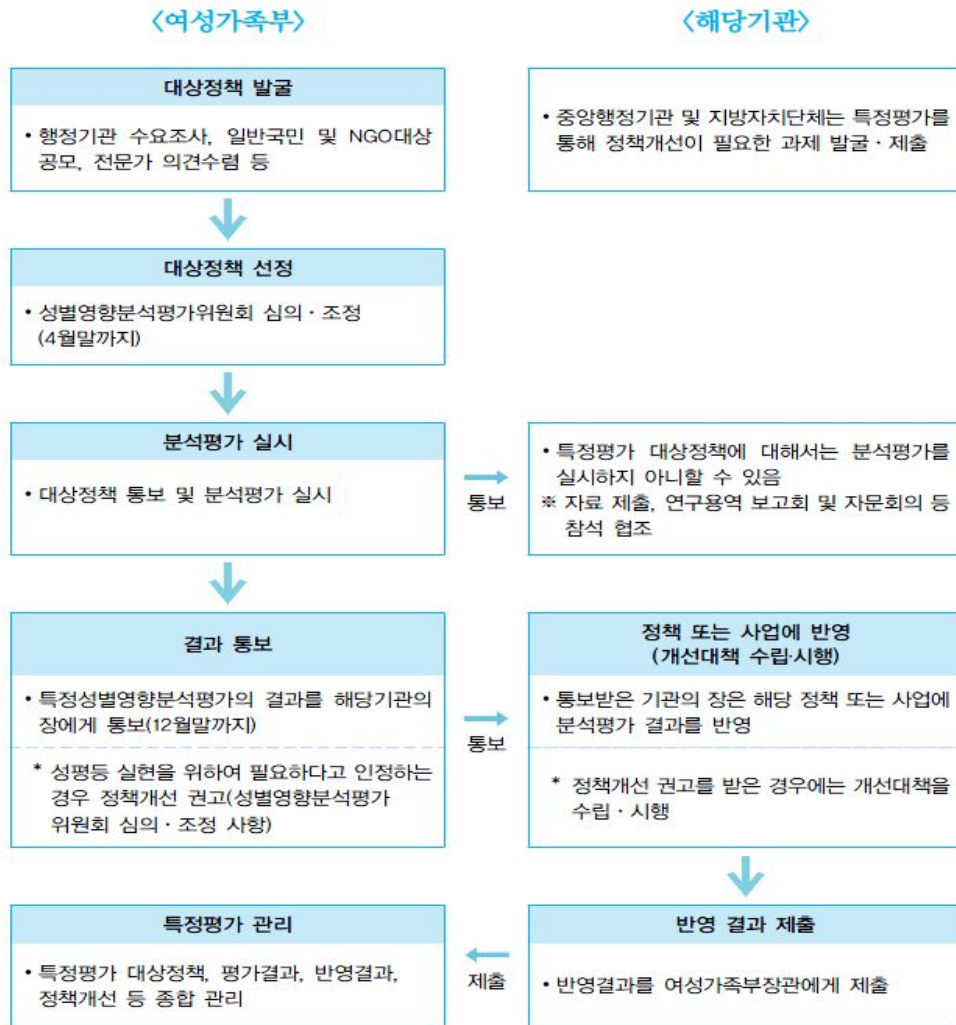
- 개요: 정책과정에서 여성과 남성의 특성과 요구, 사회·경제적 차이를 분석하여 양성평등하게 정책개선안을 제시하고 실행하도록 하는 제도
- 법적 근거
 - 여성발전기본법 제10조
 - 성별영향분석평가법(2011년 9월 제정/2012년 3월 시행)
- 추진 경과
 - 여성발전기본법에 성별영향분석평가 근거조항 마련('02)
 - 9개 기관(10개 과제)에 대한 시범사업 실시('04)
 - 중앙행정기관 및 광역자치단체를 대상으로 본격 실시('05)
 - '06년 기초자치단체, '07년 시·도 교육청을 대상 기관으로 포함

- 성별영향분석평가법 제정('11.9.15) 및 시행('12.3.16)
 - ('05) 53개 기관/85개 과제 → ('12) 302개 기관/14,792개 과제

○ 평가 대상 및 절차

- 중앙행정기관, 지방자치단체 뿐 아니라 시·도교육청이 추진하는 각종 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙의 제정 또는 개정안), 계획(법령에 따라 3년 이상 주기로 수립하는 계획), 사업(중앙행정기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업 및 지방자치단체 세출예산의 단위사업) 등을 구분하고 이를 다시 분석평가서 작성 대상과 체크리스트 작성 대상으로 구분하여 절차를 마련함
- 여성의 지위 향상 또는 성평등 실현을 직접 목적으로 하는 법령·계획·사업은 체크리스트만 작성·제출하도록 하고, 이에 해당하지 않으면 체크리스트와 분석평가서를 작성·제출하도록 함
- '특정성별영향분석평가'라고 하여 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 정책 또는 공공기관이 수행하는 사업 중 여성의 지위향상과 밀접한 관련이 있는 사업에 대하여 별도의 성별영향분석평가를 실시함

그림 12-5. 특정성별영향분석평가 절차



자료: 여성가족부(2014: 110)

○ 평가 관련 조직

- 중앙 단위에 성별영향분석평가위원회(여성가족부 차관이 위원장이고 기획재정부, 안전행정부, 여성가족부, 국무조정실, 법제처의 분석평가책임관과 여성부가 위촉하는 민간위원 8명) 운영
- 중앙행정기관과 지방자치단체에 해당기관의 분석평가를 효율적으로 실시하기 위하여 공무원 중에 분석평가책임관을 지정함
- 중앙 성별영향분석 평가기관, 지역 성별영향분석 평가기관을 3년 단위로 지정 운영함

그림 12-6. 성별영향평가 주체(중앙/지방)

지 역	구 분	기 관 명	지 정
서울	중앙	한국여성정책연구원	'08. 5. 10
서울	지 역	서울여성가족재단	'10. 11. 5
부산		부산여성가족개발원	'08. 10. 20
대구		대구여성가족재단	'12. 6. 25
인천		인천여성가족재단	'13. 1. 10
광주		광주여성재단	'11. 9. 5
대전		대전발전연구원	'12. 3. 20
울산		울산발전연구원	'12. 5. 21
경기		경기가족여성연구원	'08. 5. 10
강원		강원여성가족연구원	'09. 6. 1
충북		충북여성발전센터	'12. 9. 7
충남		충남여성정책개발원	'08. 5. 10
전북		전북발전연구원	'12. 5. 21
전남		전남여성플라자	'10. 11. 5
경북		경북여성정책개발원	'10. 1. 15
경남		경남발전연구원	'12. 3. 20
제주		제주발전연구원	'12. 4. 17

자료: 여성가족부(2014: 121)

○ 기타

- GIA 시스템을 통한 통합 관리: 성별영향평가분석평가의 모든 과정(체크리스트, 분석평가서, 검토의견통보서, 반영 결과 제출서, 기관별종합결과보고 등)을 GIA 시스템(<http://gia.mogef.go.kr>)을 통해 실시하고, 추진현황을 관리함으로써 업무의 효율성 향상과 정부지원체계를 구축
- 성인지 예·결산제도: 여성정책기본계획 시행계획(2013~2017)에 포함되는 예산사업 및 성별영향평가분석이 가능한 사업에 대하여 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하여 이를 예산편성에 반영·집행하고, 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하여 다음 연도 예산편성에 반영하는 제도(국가재정법, 국가회계법에 근거)
 - ※ 성인지예산서: 사업(예산)이 성평등을 제고하는 방향으로 시행될 수 있도록 성별 수혜 분석과 성과목표 설정을 통해 사업(예산)이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(「국가재정법」 제26조)
 - ※ 성인지결산서: 여성과 남성이 동등하게 사업(예산)의 수혜를 받았는지 또한 성평등을 제고하는 방향으로 사업(예산)이 집행되었는지를 평가하는 보고서(「국가재정법」 제57조)

4. 농어촌 영향평가 개선방안

- 농어촌 영향평가 제도가 정착되어 가는 과정이어서, 영향평가 제도의 유효성이나 그 성과에 대해서 판단을 내리기에는 다소 이르지만, 지난 3년간의 수행 경험과 국내외 유사 영향평가 제도의 운영 사례의 시사점을 토대로 발전과제를 도출함

4.1. 기본 방향

- 정부 정책 수립·추진 시 농어촌 인지성을 높이는 방향으로 농어촌 영향평가의 위상을 정립함
 - 농어업인 삶의 질 정책에 포함된 각종 사업 뿐 아니라, 중앙부처와 지방자치단체에서 도입하거나 추진하는 제반 법령, 계획, 사업에 대하여 농어촌의 특수성을 고려하도록 함
 - 5년 단위 계획 수립에 따른 정책 경직성을 개선하고 새롭게 등장하는 각종 정책 현안에 대한 대응력을 높임으로써 농어업인의 삶의 질 향상을 도모함
- 영향평가 과정에 참여하는 주체들을 다변화하고 현장의 목소리를 반영할 수 있는 구조를 마련함
 - 영향평가 분야를 고려하여 국책연구기관 및 시·도연구원 등이 평가 작업에 참여토록 하며, 정책의 차별적 영향을 보다 효과적으로 파악할 수 있도록 현장 주체 등의 의견을 체계적으로 수렴

4.2. 추진 과제

□ 농어촌 영향평가 대상 정책 확대 및 세분화

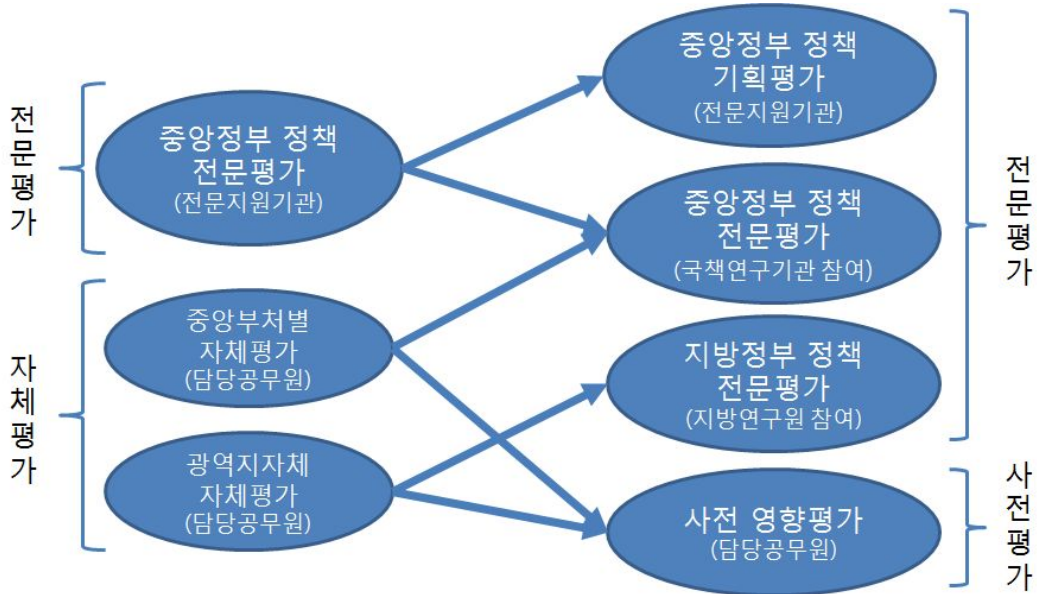
- 현재 추진되고 있는 농어촌 영향평가는 중앙부처 또는 지자체의 특정 사업을 위주로 이루어져 법안이나 중장기 계획에 대한 접근에 다소 한계가 있음. 현재보다 평가 대상 기준이 좀 더 명확하고, 일정 규모 이상의 정책에 대해서는 평가를 의무화할 필요가 있음
- 성별영향평가분석처럼 평가 대상을 법제처 심사전의 법령, 타 부처 주관의 중장기 계획도 포함할 필요가 있음. 이밖에도 중앙부처와 광역지자체 외에도 시·도 교육청의 정책도 평가 대상에 포함시키는 방안도 고려
- 농업·농촌 부문만을 대상으로 한 정책에 대해서도 그 효과성을 높이기 위한 간이 평가도 중장기적으로 실시할 필요가 있음

□ 전문평가·자체평가 방식 개선

- 현재 농어촌 영향평가 전문지원 기관에 의한 범 부처 정책에 대한 전문평가와 관련 중앙부처 및 광역지자체별 정책 담당자에 의해 이뤄지는 자체평가 방식을 다음과 같이 개선함
- 전문평가는 중앙부처 정책에 대해서는 전문지원기관이 해당 부처 국책연구기관과 협동으로 추진하는 ‘중앙정부 정책에 대한 전문평가’와 광역 지방자치단체 정책은 시·도 발전연구원에 의해 추진하는 ‘지방정부 정책에 대한 전문평가’로 나누어 추진함
- 기존의 정책담당자에 의해 이뤄지는 자체평가는 특정 기준을 충족하는 정책에 대하여 의무적으로 정책 실행이전에 실시하도록 하는 ‘사전 영향평가’로 추진함

- 전략적으로 삶의 질 향상 위원회에서 필요하다고 생각되는 정책에 대해서는 ‘기획평가’의 형태로 전문지원기관에서 직접 수행함. 특히 시의성이 높으며, 농어촌에 차별적인 영향을 미칠 수 있는 현안(새로 발의된 법안, 중앙부처·광역지자체에서 새롭게 추진하는 정책)을 대상으로 언론 보도와 연계하여 짧게 현황을 검토하고 문제점을 부각하는 방식으로 수시 평가 실시
 - 평가 결과는 한국농촌경제연구원의 ‘농정 Focus’ 등에 이슈리포트 형태로 발간
 - 한국농촌경제연구원 연구진 및 농어업인 삶의 질 향상 계획 정책자문단의 언론 전문가 기고 등을 통해 홍보

그림 12-7. 농어촌 영향평가 방식의 변화



□ 중앙정부 정책에 대한 전문평가 전문가 위원회 구성

- 국책연구기관 연구자, 교수 등 농어촌에 관심과 이해를 갖고 있는 다양한

분야의 전문가로 농어촌 영향평가 전문평가 대상 중앙정부 정책 선정을 위한 위원회 구성하여 평가 대상 정책 리스트 작성

- 삶의 질 향상 위원회에서 평가 대상 정책 중에 각 부처와의 협의를 토대로 최종적으로 평가 대상 정책을 선정하도록 함

□ 전문연구조직 참여를 통한 지자체 전문평가 수행

- 현재 시·도에서 자율적으로 과제를 선정하여 정책담당자가 체크리스트 방식에 근거하여 간략 보고서가 제출되는 방식으로 추진되는 지자체 자체 평가는 지역의 전문연구조직이 참여하여 정기적으로 추진되도록 함
- 시·도 공무원과 시·도 연구원이 평가 대상 정책을 선정하고, 평가는 시·도 연구원이 주체가 되어 시·도의 자료 협조 하에서 진행하고, 최종보고서를 삶의 질 향상 위원회에 제출하는 방식을 제안함(현재 충청남도에서는 이러한 방식으로 자체평가를 수행함)
- 우수보고서를 작성한 시·도를 선정하여 포상하고, 연례보고서 형태로 작성하여 시·도에 배포하여 정보를 공유하고, 농어촌 영향평가제도에 대한 인식을 제고함

□ 사전 (농어촌) 영향평가 의무화 및 담당공무원 역량 강화

- 중앙부처 및 광역지자체 추진 정책 중에서도 농어촌에 중요한 영향을 미칠 것으로 예상되는 정책에 대해서는 기준을 마련하여 연간 1건 이상 농어촌 영향평가를 사전에 의무적으로 실시하도록 함
 - 부처나 시·도가 추진하는 정책 중에서 의무적으로 농어촌 영향평가를 실시하는 정책 사업의 기준을 설정하고 사전 영향평가 실시를 의무화하도록 함
 - 수혜 대상의 범위가 넓어 과급 효과가 크고, 주민 생활과 밀접하게 관련되어 있으며, 도시와 농어촌 간 정책 수혜에 격차가 있거나 격차 발생

생 우려가 있는 정책 중에서 일정 규모 이상 예산사업(연간 100억 원 → 30억 원, 단계적 확대) 및 5년 이상의 중장기 대책 수립시 농어촌 영향평가 의무화

- 중앙부처, 지방자치단체의 농어촌 영향평가 사전 평가에 있어 관련 담당 공무원의 전문성이 무엇보다 중요하기에 전문지원기관에 의한 담당 공무원 교육 및 워크숍 활동을 강화함
 - 중앙부처 공무원의 경우 보다 책임있는 고위직을 분석평가책임관으로 정식 임명하고, 지방 담당공무원은 교육의무화를 정부합동평가 항목에 공식지표로 삼입
 - 관련 공무원에 대한 포상 및 인센티브를 강화 (성별영향평가의 경우, 우수 담당공무원에게 대통령상, 여성가족부 장관상 부여)

□ 농어촌 유형별 특성을 반영한 정책설계 기준 마련

- 도시와 비교하여 여러 불리한 특성을 가지고 있는 농어촌을 주요 정책 영역별로 유형화하고 이에 따라 차등적으로 정책을 설계하도록 기준을 마련
 - 같은 농어촌이라도 읍지역과 면지역이 특성이 다름. 대체로 읍지역은 중소도시와 크게 다르지 않은 삶의 질 여건을 가지고 있음. 대부분 삶의 질과 관련하여 열악한 환경은 면지역에서 나타남
 - 인구밀도, 노령화지수(읍·면동별 65세 이상 인구/14세 이하 인구), 연평균 인구성장률, 농어업인구 비율 등의 기본 특성과 삶의 질 정책 영역(또는 농어촌 서비스 기준 영역)별 특성을 반영하여 주요 정책 분야(교육·문화, 복지, 환경·교통 등)별 농어촌 지역 유형화
 - 농어촌 지역 유형화를 토대로 해당 분야 정책 설계시 지방비 매칭비율을 차등화하거나 경비산정 기준을 차등화하여 농어촌 특성을 고려한 정책 설계가 이루어지도록 주요 원칙을 제시
 - 이후 제도의 도입·집행·전달체계 구상시 낮은 인구밀도, 분산거주 등 농어촌을 위해 고려해야 할 사항을 제시하고 쟁점별 가이드라인 제시

□ 농어촌 영향평가 관련 전문가 및 민간조직 육성

- 경제인문사회연구회 소속 국책연구기관과 광역단위 시·도 지방연구원을 중심으로 농어촌에 관심있는 연구자를 발굴하여 전문가 포럼(예: 농어촌 연구 포럼)을 형성
- 각 분야 연구를 수행하면서 발견하는 도농간 격차와 관련한 연구를 발표할 기회 부여 또는 연구과제 부여하고, 정기적인 전문가 포럼 개최 및 협동연구 수행
- 전문가 그룹 외에 농어촌 지역 현장에서 농어촌의 차별적 영향을 감시하는 민간조직을 육성
 - 전문지원기관의 지원하에 농어촌에 차별적 영향(도농간 격차를 집중 감시하는)을 감시하는 관련 민간패널을 육성
 - 영국의 Rural Proofing과 관련하여 잉글랜드 전역에는 600여명이 회원으로 활동 예) 영국 Cumbria Action(농어촌 영향평가 Rural Proofing을 관여하는 전문 민간조직(11명의 지역유지로 조직) 운영
- 중앙 및 광역별로 농어촌 NGO 단체 중에서 한 개 단체를 선정하여 농림어업인 삶의 질 정책에 대한 모니터링 뿐 아니라 농어촌에 차별적 영향을 미칠 것으로 예상되는 중앙부처 및 지방자치단체의 정책에 대하여 정책 제안을 하고, 지자체별로 추진되는 농어촌 영향평가의 과제 선정 및 추진과정상의 의견 제시 권한을 공식적으로 부여함
 - 이들 민간조직에 대해서는 담당 공무원에 준하게 각종 관련 전문성 개발의 기회를 제공함

□ 농어촌 영향평가 결과 피드백 및 성과 모니터링 강화

- 농어촌 영향평가를 통해 지적된 문제점과 정책적으로 제안된 사항이 각 부처에서 어떻게 처리되었는지를 추적하여 그 결과를 삶의 질 향상 위원회에 보고함

- 농어촌 영향평가에 대한 각종 평가가 추진이 된 정책에 대한 정책내용 정보 및 관련 통계가 효과적으로 추적이 되도록 정책 정보 관리 DB를 구축하고, 주기적으로 정책 관련 현황의 변화를 추적하고, 나아가 정책 개선에 따른 양적/질적 성과도 정기적으로 분석함

□ 규제영향분석에 ‘농어촌 영향분석’ 추가

- 규제영향분석은 ‘규제로 인하여 국민의 일상 생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것’으로 행정규제기본법(제2조①항 5호)에 의거하여 ‘규제개혁위원회’가 규제영향분석서를 작성하고 중앙행정기관의 장에게 통보토록 규정

표 12-6. 규제영향분석 절차

정책입안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책목적 달성을 위해 규제의 신설·강화 필요성, 대안 등을 검토, 관계부처 협의 등 ○ 관련 법령 제·개정안 마련 및 규제영향분석서 작성
입법예고 및 규개위 등 송부	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련법령 제·개정안 입법예고시 규제영향분석서를 함께 공표 ○ 규제개혁위원회 및 공정거래위원회와 중소기업청에 입법예고안·규제영향분석서 송부
자체심사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입법예고·관계부처 협의 등 과정에서 제기된 의견 등을 고려하여 규제영향분석서 수정·보완 ○ 각 중앙행정기관 자체 규제개혁위원회 심사
규제개혁 위원회 심사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제개혁위원회에 신설·강화 규제심사 요청(규제영향분석서 첨부)
법제처 심사 등	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법령 제·개정 작업 진행

자료: 국무조정실(2013: 16)

- 미국은 연방정부차원에서 Regulatory Flexibility Act(규제연성법)에 따라 중소기업에 대한 영향을 평가하는 규제영향분석을 하고 있는데, 뉴욕주는 여기에 더해 농어촌 규제영향분석(RAFA: Rural Area Flexibility Analysis)을 추가로 실시하고 있음
- 영국에서도 내각사무처가 매년 중앙정부의 전 정책에 대하여 실시하는 규제영향평가(RIA: Regulation Impact Assessment) 과정상에 Rural Proofing을 포함시킴
- 우리나라 ‘규제영향분석’에는 중소기업에 차별적 영향을 분석하기 위한 평가항목이 최근(2013년)에 포함되어 실시되고 있음
 - 외국 선진국의 사례 그리고 타 산업 분야와의 형평성을 고려하여 규제영향분석 평가요소의 2-4항목에 ‘농어촌영향분석’ 항목을 신설함

표 12-7. 규제영향분석(보고서)내용 농어업·농어촌 규제영향분석 신설(예)

항 목	분석서 기재사항
I. 분석대상 규제개요	1. 규제사무명
	2. 규제의 구분
	3. 소관부처 및 작성자 인적사항
	4. 피규제자 및 이해관계자 등
	5. 규제존속기한
	6. 현행규제 및 신설(강화)규제의 내용
	7. 규제체계도
II. 평가요소별 규제영향분석	1. 규제의 필요성
	1-1. 문제정의 (배경과 원인)
	1-2. 규제의 신설·강화 필요성
	2. 규제대안 검토 및 비용·편익 분석과 비교
	2-1. 규제대안의 검토
	2-2. 비용·편익 분석과 비교
	2-3. 중소기업 규제영향 분석
	2-4. 농업·농어촌 규제영향분석 (신설)
	3. 규제의 적정성 및 실효성
	3-1. 규제의 적정성
	3-2. 이해관계자 협의
3-3. 규제집행의 실효성 (집행자원·능력)	

- 농어업 및 농어촌에 차별적인 집행이 가능한 규제방식인지를 농어업인 및 농어촌 주민들 의견 청취 등을 통해 종합적으로 검토하고, 규제부담 완화 방안 도입이 어려운 경우 그 사유를 구체적으로 기재하도록 해야 함. 또한 신설·강화되는 규제에 대하여 농업·농어촌에 미치는 영향에 대하여 심층분석이 필요한 경우 농어업인 삶의 질 계획의 전문지원기관(한국농촌경제연구원)을 통해 집중 검토를 받도록 함

표 12-8. 규제영향분석에 농어업·농어촌 규제영향분석 세부항목 신설(예)

- 농어업 및 농어촌에 차별적 집행(집행 시기, 집행 방법 등의 차별)이 가능 또는 필요한 규제방식인지 검토
 - 규제부담 비율 비교, 농어업인 및 농어촌 주민 의견 등을 종합적으로 검토한 후 도시지역과 규제를 차등 적용하는 방안 검토
 - 농어촌에 대한 규제부담 완화 방안 도입이 어려운 경우 그 사유를 구체적으로 기재

□ 국가재정법과 국가회계법에 ‘농어촌인지 예·결산’ 반영

- 영국 재무부는 각 부처의 예산심의 과정상에서 농어촌 인지성을 검토하도록 하여 각 부처의 성과협약 및 재정운영계획에 반영함
 - 여성가족부는 2006년부터 안을 마련하여 2010년부터 실시하고 있는 성인지 예·결산제도의 사례를 활용하여 농어촌인지 예·결산 제도 운영
 - 보건복지부는 타 중앙부처가 사회보장사업을 신설하거나 변경하는 예산안을 제출하기 전에 보건복지부장관과 사전협의를 의무화하는 내용을 기재부 ‘2015년 예산안 편성지침’에 명문화함(사회보장기본법 제26조)
- 예산이 도시에 비해 농어촌에 차별적으로 미칠 영향을 미리 분석하여 예산편성에 반영·집행하고, 도시와 농어촌에 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 지역간 차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하여 다음 연도의 예산편성에 반영하도록 함

□ 기타 방안

- 중앙부처 및 지자체의 관련 자료협조 및 농어촌 영향평가 실시를 위한 법률 수정·보완
- 농어촌 영향평가 전문평가 관련 조직 및 예산 강화
- 농어촌 통계자료 보완 (기존 국가 통계에 농어촌 구분 보완 및 농어촌 기초 통계 조사)
- 농어촌 영향평가 관련한 중앙정부 및 지방자치단체의 각종 관련 정보를 통합적으로 관리하는 시스템 구축 (← 성별영향평가의 GIA 시스템)

참고 문헌

- 강미나 등. 2012. 『농촌지역의 주거품격 향상을 위한 농촌 주택 정책 방안 연구』. 국토연구원.
- 강혜규 등. 2013. 『지방자치단체 복지 전달체계 개편방안 연구』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 고용노동부·한국고용정보원. 2012. “고용영향평가 경과보고.” 고용영향평가 발전방안 모색을 위한 학술대회.
- 관계부처합동(기획재정부·교육과학기술부·행정안전부·문화체육관광부·농림수산식품부·지식경제부·보건복지가족부·환경부·노동부·여성부·국토해양부). 2009. 『제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 5개년 기본계획: 2010 ~ 2014』.
- 관계부처합동. 2013. “박근혜정부 국정과제”.
- 교육과학기술부. 2012. 『평생학습개인실태조사』.
- 구자인. 2013. “농촌정책 파트너십 활성화 방안: 진안군 마을만들기의 경험”. 한국농촌경제연구원 전문가 토론회 자료(미발간).
- 국립국어원. 2008. 『국민의 기초 문해력 조사』.
- 국립중앙의료원. 2013. 『지역별 의료실태 분석을 통한 의료취약지 도출 방안 연구』.
- 국무조정실. 2013. 『규제영향분석서 작성 지침』.
- 국토교통부 보도자료(2014.10.29.) “저소득 자가가구에 대한 주거급여 개편방안 확정”.
- 김광선. 2012. 『농촌 대중교통 및 도로체계 개선 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김광선·노승철·윤병석. 2013. 『2013 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가』. 한국농촌경제연구원
- 김광선·송미령·김용렬·권인혜·윤병석. 2010. 『농어촌서비스기준 운용방안 및 농어촌 통계기반 구축방안 마련을 위한 연구』. 한국농촌경제연구원
- 김광선·엄진영·박유진·강민정. 2014. 『2014 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가』. 한국농촌경제연구원.
- 김광선·이규천. 2012. 『농촌 공동시설의 유희화 실태와 활용 증대 방안』. 한국농촌경제연구원.

- 김광선·채종현·윤병석. 2012. 『2012 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가』. 한국농촌경제연구원.
- 김동원·박혜진. 2013. 『농업·농촌에 대한 2013년 국민의식 조사 결과』. 한국농촌경제연구원.
- 김동원·박혜진·윤영석·김미리. 2013. 『농업·농촌 국민의식 변화분석 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 김동진 등. 2013. 『농어촌 보건복지 현황 및 정책과제』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김명환·한석호·김태우. 2014. “2014년 농업 및 농가경제 동향과 전망”. 『농업전망 2014: 농업·농촌의 새로운 도전과 미래』 3-35. 한국농촌경제연구원.
- 김문길. 2011. “일본 특정비영리활동법인(NPO법인) 육성정책과 시사점”. 보건복지포럼 통권 제179호. 93-105.
- 김승보. 2014. “모두를 위한 진로교육: 농어촌 학교 진로교육의 과제.” The HRD Review, 1월호, 84-100.
- 김영수. 2013. 『식품산업의 지역별 발전 현황과 산업생태계 육성 방안』. 정책자료 2013-197. 산업연구원.
- 김용렬. 2012. 『2012년 도시민 농촌관광 수요조사 결과』. 한국농촌경제연구원.
- 김은정. 2013. “농어촌 소규모 초등학교 학생들의 통학 환경 : 현황과 과제.” 농어촌 소규모학교 통학환경 개선을 위한 토론회.
- 김정섭·전애라. 2014. 『농촌 재능기부 성과 분석 및 향후 발전 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 김정연 등. 2014. 『농촌중심지 육성 및 정비사업의 성과분석과 향후 추진전략』. 충남발전연구원.
- 김태연 등. 2013. 『농업환경프로그램 도입 방안 연구』. 농림축산식품부.
- 김태완 등. 2012. “농어촌 빈곤실태와 정책개선 방안”. 한국농촌경제연구원·한국보건사회연구원.
- 김현중·강동우·이성우. 2010. “최저주거기준으로 측정한 농촌지역 고령자의 주거수준 변화와 지역 간 격차 1995-2005.” 『농촌계획』 16(1). 49-62. 한국농촌계획학회.
- 나승일 등. 2012. 『농어촌 교육발전 종합방안 연구』. 교육과학기술부.
- 농림수산식품부. 2012. “농어촌 토지이용 관련 인식조사 보고서”.

- 농림축산식품부. 2013a. 『2013~2017 농업·농촌 및 식품산업 발전계획』.
- 농림축산식품부. 2013b. “농업안전보건센터 운영방향 보고자료”.
- 농림축산식품부. 2014. 『14년 농어촌영향평가 자체평가 매뉴얼』.
- 농림축산식품부. 2014a. “2014 농어업인 삶의 질 정책 성과 및 정책 방향”. 농림축산식품부 내부자료.
- 농림축산식품부. 2014b. 농업·농촌 6차산업 활성화 대책. 농림축산식품부.
- 농림축산식품부. 2014c. 농산물 유통구조개선 종합대책.
- 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 위원회. 2014. “제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(’15~’19) 수립방향” (위원회 안건 2014. 8. 12.)
- 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부. 2009. 『2010-2014 제2차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획』.
- 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부. 2011. 『2010년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획추진실적』.
- 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부. 2012. 『2011년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획추진실적』.
- 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부. 2013. 『2012년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획추진실적』.
- 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부. 2014a. 『2014년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획』.
- 농어업인 삶의 질 향상 위원회·농림축산식품부. 2014b. 『2013년도 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획추진실적』.
- 농촌진흥청 국립과학원(<http://www.naas.go.kr/amenity/>)
- 농촌진흥청. 2012. 도시민 농촌 관광 실태조사 결과. 국립농업과학원
- 농촌진흥청. 2014. 2013년 농어업인 복지실태조사 보고서.
- 농협경제연구소. 2014. 통계로 본 농가경제지표 변화(제332호). 농협경제연구소.
- 다솜둥지복지재단. 2014. 농어촌 집 고쳐주기 운동 - 희망 가꾸기(실적보고서).
- 마상진. 2006. 『도·농 균형사회 실현을 위한 선진 각국의 정책기법 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 마상진. 2012. 『농어촌 학교 교육 현황과 관련 지원 제도』. 농림수산식품부 전문가 회의.

- 마상진 등. 2011. 『농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가 등 업무위탁용역: 농어촌 영향평가 전문평가』. 한국농촌경제연구원.
- 마상진 등. 2012. 『농어촌 영향평가 전문평가: 평생학습정책, 응급의료정책』. 한국농촌경제연구원.
- 마상진·박대식. 2006. 『도·농 균형사회 실현을 위한 선진 각국의 정책기법 연구』. C2006-30. 한국농촌경제연구원.
- 마상진·조미형·한영광, 2012. 『농어촌 영향평가 전문평가: 평생학습정책, 응급의료정책』. 한국농촌경제연구원.
- 마상진·최경환. 2010. “농촌 발전과 농촌학교의 역할.” 2010 농업전망.
- 문화체육관광부 보도자료(2013.2.28.일자). “전국 7,254개 초·중·고등학교에 예술강사 4,485명 지원”.
- 문화체육관광부 보도자료(2014.2.10.일자). “문체부, 2014 어르신문화프로그램 추진”.
- 문화체육관광부 보도자료(2014.5.13.일자). “중앙·지방정부, 관련 기관, 영화계 등 150여 명 모여 작은영화관 활성화의 공감대 형성하다”.
- 문화체육관광부. 2013a. “2014년 작은도서관 조성 지원 계획”.
- 문화체육관광부. 2013b. “문화가 있는 삶, 행복한 대한민국”. 2013년 문화체육관광부 업무계획.
- 문화체육관광부. 2013c. “품격 있는 문화국가 대한민국정책자료집(2008.2-2013.2)”.
- 문화체육관광부. 2013d. 『국민생활체육진흥 종합계획(안)』.
- 문화체육관광부. 2014a. 『2013년 국민생활체육 참여 실태조사』.
- 문화체육관광부. 2014b. 『문화예술교육 중장기 발전계획(2014~2017)』.
- 문화체육관광부. 2014c. “문화융성, 국민 체감의 시작”. 2014년 주요업무계획.
- 문화체육관광부. 2014d. “2014 문화정책국 사업계획”.
- 문화체육관광부. 2014e. “2014 농어촌 신바람놀이문화사업 공모 안내서”
- 박삼철. 2013. “호주 IBP프로젝트가 한국교육에 주는 시사점: 자유학기제 운영에 주는 시사점을 중심으로.” 교육정책네트워크 세계교육정책인포메이션, 제4호.
- 박시현 등. 2012. 『농촌 관광의 새로운 방향과 정책 과제』. R675. 한국농촌경제연구원.
- 서제현 등. 2011. “도서지역 보건지소 공중보건역사의 응급의료 경험 및 대처능력 고찰”. 농촌의학·지역보건학회지, 36(1), pp.36-46.

- 성주인 등. 2014. 『완주군 농업·농촌 활성화 5개년 계획 수립 연구』. 완주군.
- 성주인. 2012. “귀농·귀촌에 따른 농어촌 주거 문제의 재조명”. 김정명 외(편) 『귀농·귀촌 정책 및 교육 체계화 방안』 254-278. 한국농촌경제연구원.
- 성주인. 2013a. “농어촌 주거복지 정책 현황과 발전 방향”. 『농어촌 주거복지 향상을 위한 심포지엄 자료집』. 다솜둥지복지재단.
- 성주인. 2013b. “면 중심지 활성화 사례와 정책적 시사점: 옥천군 안남면의 지역공동체 활동 사례”, 농식품부 내부 세미나 자료.
- 성주인·박대식·조미형·한영광. 2012a. 『농어업인 삶의 질 향상계획 심층평가: 농어촌의 저탄소 녹색성장 정책/ 지역발전 역량 강화 정책』. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·박시현. 2012. “농어촌 마을의 정주 여건과 재정비 방향”. 『농어촌 마을, 이제 리모델링이 필요하다』(제6차 농어촌지역정책포럼 자료집). 3-48. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·박시현·김용렬·윤병석·남기천. 2012b. 『농어촌 정주공간 변화와 정책과제(1/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·박시현·심재현·윤병석. 2013. 『농어촌 정주공간 변화와 정책과제(2/2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·박시현·윤병석. 2012c. 『해외 농어촌 정주공간 관련 정책 동향과 시사점』. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·송미령·윤정숙. 2012d. 『농어촌계획제도 선진화와 연계한 농어촌정비법 개정 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 성주인·채종현. 2012. “농어촌의 과소화 마을 실태와 정책 과제”. 농정포커스 제 21호. 한국농촌경제연구원.
- 손을춘. 2013. “고용영향평가제도의 문제점과 입법개선과제.” 국회입법조사처, 이슈와 논점, 제741호.
- 송미령 등. 2009b. 『지역발전정책 변화에 대응한 농어촌정책 방향 설정 및 농어촌서비스기준 도입 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 등. 2012. 『2012 지역발전지수를 활용한 농어촌 실태 분석과 정책 개선 방안 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김광선·박주영. 2009a. 『기초생활권 생활 서비스 기준 설정에 관한 연구』. 한국농촌경제연구원.

- 송미령·성주인·권인혜. 2013a. “농어촌 마을만들기 사례 분석 연구”(미발간 자료). 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·김광선·심재현·권인혜. 2013b. 『새정부 농촌지역개발정책 및 지역행복생활권 실행계획 수립 연구』. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인·박경철. 2006. 『살고 싶은 농촌 만들기』. 한국농촌경제연구원.
- 심재현 등. 2014. 『지역 일자리 지수 개발과 정책적 시사점』. P194. 한국농촌경제연구원.
- 양병찬 등. 2012. 『농어촌마을 활성화를 위한 교육 관련 제도 개선방안 연구』. 농림수산식품부.
- 여성가족부. 2014. 『2014년 성별영향분석평가 지침』.
- 유학열. 2008. 『일본 지역재생사업의 실태 및 특징』. 충남발전연구원.
- 이덕난. 2013. 『농어촌 지역의 학교 교육 실태 및 과제. 농어촌 아동·청소년 지원정책 문제점과 개선과제』. 국회의원 윤명희·국회입법조사처.
- 이동필 등. 2009. 『경제·생활권 광역화에 따른 농어촌경제 활성화 방안』. 한국농촌경제연구원.
- 이두휴. 2011. “도시와 농어촌간 교육양극화 실태 분석.” 교육사회학연구, 21(2): 121-148.
- 이성우 등. 2014. 농업·농촌 6차산업화 통계구축방안 연구. 서울대학교.
- 이수진 등. 2010. “공중보건 의사 중장기 수급을 위한 배치적정성 평가 및 대체 인력 방안 마련”. 한국보건산업진흥원.
- 이유경. 2014. “일본 농업 6차산업화 정책 현황과 과제”. 『세계농업』 162호. 123-147. 한국농촌경제연구원.
- 이정형. 2013. “경관법 개정의 의미와 시사점”, 경관법 특징과 향후과제 세미나. 한국경관학회.
- 이창우·정용한. 2013. 『전라북도 농어촌 과소화마을 정주여건 개선방안 연구』. Jthink 2013-07. 전북발전연구원.
- 인치경 등. 2004. “농촌환경 개선을 위한 돈사현황 및 악취저감방법 조사 연구”
- 임성모. 2008. 『통합운영학교 실태 분석과 운영에 관한 연구 : 전북 초·중학교 사례를 중심으로』. 한국교육대학원 석사논문.
- 장세길·황영모·이일재. 2012. 『삶의 질 향상을 위한 슬로시티, 문화·체육복지 중장기계획 수립 연구』. 전라북도.

- 정회훈. 2012. 『일본의 농어촌 정주공간 관련 정책 동향과 시사점』. 미발간자료.
- 조미형 등. 2012. 『농어촌 영향평가 전문평가: 에너지복지정책 / 정신보건센터 / 이주여성긴급지원센터 / 주택바우처』. 한국농촌경제연구원.
- 조영재 등. 2013. 『과소화 고령화에 대응한 ‘한계마을정책’ 도입을 위한 기초연구』. 충남발전연구원.
- 조은정. 2010. “농촌마을 내부도로의 현황 분석 및 진단지표 개발”. 전남대학교 대학원 박사학위논문.
- 조현성. 2012. 『문화 동호회를 활용한 문화 자원봉사 활성화 방안』. 기본연구 2012-56. 한국문화관광연구원.
- 지역발전위원회·산업통상자원부. 2014. 『지역발전 5개년계획(2014~2018)』.
- 지역발전위원회. 2013. “국민에게 행복을, 지역에 희망을: 지역희망(HOPE) 프로젝트”(제1차 지역발전위원회 회의 안건).
- 질병관리본부. 2013. 『2012년 폭염 건강피해 백서』.
- 통계청. 2010. “농업통계의 과거, 현재 그리고 미래”. 통계청 보도자료.
- 통계청. e-나라지표.(<http://www.index.go.kr/>)
- 통계청. e-지방지표.(<http://kosis.kr/>)
- 통계청. 농림어업조사 각 년도.
- 통계청. 농림어업총조사 각 년도.
- 한국농촌교육연구센터. 2013. 『2012년 전원학교 육성사업 성과분석』.
- 한국도시계획학회·한국경관학회. 2012. 『경관심의제도 운영 및 경관계획 내실화 방안 연구』. 국토해양부.
- 한국문화관광연구원. 『2012 국민여행실태조사』. 한국문화관광연구원.
- 한국환경공단. 2013. “전국 폐기물 발생 및 처리현황”.
- 한세익. 2013. “안전도시의 재난관리체계와 프로그램 비교연구.” 『한국지방정부학회 2013 하계학술대회 발표논문집』.
- 현종환 등. 2012. “통합적 재난대응을 위한 소방중심의 국제안전도시 모델 구현 방안에 관한 연구.” 『제25회 국민안전 119소방정책 컨퍼런스 자료집』.
- 환경부. 2014. “2014년도 슬레이트 철거 지원 사업 안내서”.
- 황정임·최윤지·신동호·권순신·전윤정·신현진·고도우·조승지. 2011. 『농촌생활지표 조사보고서: 인구 및 사회, 가족생활, 여가생활, 사회복지, 지역개발 및 정보화』. 농촌진흥청.

희망제작소. 2013. “해외평생교육사례: 영국, 독일, 미국, 일본의 평생교육을 만나다.” The Hope Report 14호.

AEMA(Alberta Emergency Management Agency) homepage. <http://www.aema.alberta.ca>.

Health Canada homepage. <http://www.hc-sc.gc.ca>.

IPCGD(Injury Prevention Center of Greater Dallas) homepage. <http://injurypreventioncenter.org>.

Langsted J. 1990. Double Strategies in a Modern Cultural Policy. *The Journal of Arts, Management and Law*. 19(4): 53-71.

Murdoch, J., P. Lowe, N. Ward and T. Marsden. 2003. *The Differentiated Countryside*. Oxon: Routledge.

OECD. 2008. "Public Service Delivery in Rural Areas: Issue Paper". OECD. WSIB homepage. <http://www.wsib.on.ca>