

발간등록번호

11-1541000-000018-01

농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발
기본계획('05~'09) 중간평가

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산식품부

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획('05 ~ '09) 중간평가」 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 5월

연구기관명: 한국농촌경제연구원

연구책임자: 박 대 식

연구 원: 송 미 령

연구 원: 박 주 영

차 례

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 선행연구에 대한 검토	2
3. 연구의 범위와 내용	
3.1. 연구의 범위	5
3.2. 연구의 내용	5
4. 연구방법	6

제 2 장 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획('05 ~ '09)의 주요 내용

1. 비전과 추진전략	8
2. 기본계획의 추진체계	9
3. 기본계획의 평가체계	10
4. 투융자 계획 및 자원조달	10
5. 부문별 주요 내용	
5.1. 농산어촌 복지기반 확충	12
5.2. 농산어촌 교육여건 개선	13
5.3. 농산어촌 지역개발 촉진	15
5.4. 농산어촌 복합산업 활성화	16

제 3 장 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획 추진('05 ~ '07)에 대한 총괄 평가

1. 추진실적	18
---------------	----

2. 총괄 평가	
2.1. 정책 형성	0
2.2. 정책 집행	2
2.3. 정책 성과	3
3. 문제점	28

제 4 장 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획 추진('05 ~ '07)에 대한 부문별 평가

1. 복지기반 확충	
1.1. 추진실적	3
1.2. 평가와 과제	3
2. 교육여건 개선	
2.1. 추진실적	4
2.2. 평가와 과제	4
3. 농산어촌 지역개발 촉진	
3.1. 추진실적	5
3.2. 평가와 과제	5
4. 농산어촌형 복합산업 활성화	
4.1. 추진실적	6
4.2. 평가와 과제	6

제 5 장 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획 추진에 따른 농산어촌주민의 삶의 질 영향 평가

1. 삶의 질 영향 평가	
1.1. 삶의 질 개념 정의	0
1.2. 객관적 지표법	1
1.3. 주관적 지표법	2

2. 기존 사회조사 결과를 활용한 삶의 질 영향 평가	72
3. 삶의 질 영향 평가 개선방안	
3.1. 객관적 삶의 질 영향 평가 개선방안	80
3.2. 주관적 삶의 질 영향 평가 개선방안	88

제 6 장 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획의 향후 추진방향

1. 여건 변화	93
2. 새로운 기본방향의 설정	95
3. 향후 주요 추진과제	
3.1. 추진체계 개선	98
3.2. 사업영역 재편	102
3.3. 주요 과제의 개선	103
3.4. 신규 사업 발굴	110
4. 주요 평가지표의 목표치 설정	
4.1. 대표 평가지표의 선정	118
4.2. 제1차 및 제2차 기본계획 추진완료시('09년 및 '14년) 예상 목표치	119

제 7 장 요약 및 결론

부록 1. 삶의 질 기본계획 세부추진과제	132
부록 2. 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획(농산어촌 지역개발 촉진 분야)에 대한 평가와 향후 정책과제	140
부록 3. 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획 (교육여건 개선 분야)에 대한 평가와 향후 정책과제	167
참고문헌	220

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성과 목적

- 농산어촌의 삶의 질 향상을 위해 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법』(이하 “삶의 질 향상 특별법”이라 함)을 제정·공포함('04. 3).
 - 한·칠레 FTA, 쌀협상 등을 앞두고 농어촌의 활력과 자생력이 저하된 상황에서 농어촌에 대한 종합적 대응이 필요하였음.
- 『삶의 질 향상 특별법』에 따라 15개 중앙 부처가 범정부적으로 참여하여 『농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 ('05~'09) 기본계획』(이하 “삶의 질 향상 기본계획”이라 함)을 수립함.
 - 농어촌 실태조사('04. 11), 농림어업인 삶의 질 향상 실무위원회 및 위원회 심의를 거쳐 기본계획을 확정함('05. 4).
 - 농산어촌을 국민의 20% 이상이 거주하는 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합 정주공간으로 조성
 - 복지, 교육, 지역개발, 복합생활 관련 133개 과제를 추진('05~'09년 동안 20.3조원 투·융자)
- 농어업인단체, 대학, 기관 등의 민간 전문가들로 구성된 “농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 점검·평가단”에서 2005~2007년도 시행계획을 매년 평가를 하고 시행계획의 문제점 및 개선방안을 제시해왔음에도 불구하고 실천이 잘 되지 않고 있음.
- 농산어촌 주민들은 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획의 추진에 따른 영향을 체감하지 못하고 있음.

- 「삶의 질 향상 기본계획」의 성공적 추진과 「제2차 삶의 질 향상 기본계획」 수립 준비를 위해 현재 추진 중인 기본계획의 성과를 종합적으로 점검하고, 문제점 등을 파악하여 개선방안을 마련할 필요가 있음.
 - 「'07년도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 위원회」(이하 “삶의 질 향상 위원회”라 함)에 「삶의 질 향상 기본계획」 중간평가를 추진할 계획임을 보고('07. 4. 26)
- 「삶의 질 향상 기본계획」이 농어촌과 농림어업인들에게 어느 정도 영향을 미치고 있는지에 대한 분석이 필요함.
 - 기본계획 및 연차별 시행계획의 성과지표를 검토하고 최종목표를 정해 연도별 성과를 점검할 필요가 있음.
- '08년은 「삶의 질 향상 기본계획」의 추진 4년차 해로서 농림어업인의 삶의 질을 향상시키고, 농산어촌지역 개발을 체계적으로 실시하기 위해 '07년까지의 기본계획 추진 현황에 대한 중간평가는 필수적임.
- '10년부터 시작되는 「제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발 기본계획」의 차질 없는 준비를 위해서도 제1차 기본계획의 중간점검이 필요함.
- 이 연구의 주요 목적은 ① 제1차 기본계획 추진상의 성과와 문제점을 파악하여 향후 개선방안을 제시하고, ② 제1차 기본계획 추진에 따른 농림어업인 삶의 질에 대한 영향을 평가하며, ③ 제1차 기본계획 및 제2차 기본계획 추진 완료 시 예상되는 주요 지표별 목표치를 설정하는 것임.

2. 선행연구에 대한 검토

- 농어업·농어촌정책 평가 관련 주요 선행연구는 다음과 같음.
- 한국농촌경제연구원(1997)은 「농정개혁 중간평가」에서 농정개혁의 성과, 종합평가, 산업별 농업정책의 평가 등을 실시하였음.

- 농림사업평가위원회와 한국농촌경제연구원(1997)은 「농림사업평가」에서 '92~'96년 기간 동안의 농림사업에 대하여 사업별 및 산업별 평가를 실시하고 농림사업의 개선방향을 제시하였음.
 - 사업별 평가는 농업재정투융자 정책, 농업금융 및 협동조합 제도, 생산기반정비 및 규모화, 정예인력 육성, 농산물 유통, 농업기계화, 농어촌교육·복지증진, 시설공사 회계평가로 구분
 - 산업별 평가는 쌀산업, 축산업(한우·낙농), 축산업(양돈·양계), 시설원예산업, 과수산업으로 구분

- 이규천·김정호(1999)는 「농업정책평가 분석모형 개발」에서 정책효과에 대한 양적 측면과 질적 측면을 포괄하는 평가모형을 개발하기 위해서 정책평가에 필요한 변수와 지표를 개발함.
 - 정책평가모형을 개발하기 위해 영농규모화사업에 관한 자료를 활용하여 정책평가모형을 정교하게 하고 모형의 적합성을 검증함.

- 서중혁 외(2000)는 「농정 추진 실적 평가와 농업·농촌 정책방향」에서 국민의 정부 제1기 농정추진 실적과 성과를 평가하고, 국민의 정부 제2기 농업·농촌정책의 방향을 제시함.
 - 국민의 정부 제1기 농정평가는 농정 방향, 총평, 주요 시책 평가로 나누어 정리
 - 국민의 정부 제2기 농업·농촌정책의 방향은 농정여건, 농정방향, 주요 농정시책, 분과별 신규 발굴 과제, 향후 검토과제로 나누어 정리
 - 분야별 주요 시책은 구조조정, 기술혁신 및 정보화, 유통개혁 및 통상협력, 축산선진화, 임업발전 분야로 나누어 정리

- 김영옥 외(2005)는 「여성농업인 육성 5개년 계획 중간평가」에서 제1차 여성농업인 육성 5개년 계획에 대한 종합적인 조사·분석을 통해 여성농업인 지원사업의 추진현황을 정확히 파악하고, 공정하고 객관적인 평가를 하기 위해서 노력하였음.
 - 제1차 여성농업인 육성 5개년 계획 추진 과정상의 문제점을 분석하고, 여성농업인의 새로운 요구를 발견함으로써 제2차 여성농업인 육성 5개년 계획 수립을 위한 토대를 마련

- 한경수 외(2005)는 「농림어업인 삶의 질 시행계획 점검·평가 방안 연구」에서 농림어업인 삶의 질 시행계획에 대한 추진실적을 객관적으로 점검·평가할 수 있는 방안을 제시하였음.
 - 점검·평가범위 및 목표 설정, 점검·평가기준 및 항목 선정, AHP 전문가조사와 점검·평가항목의 가중치 산정, 점검·평가체계 구축, 자체 점검·평가방안 모색, 점검·평가단 운영 방안, 점검·평가결과 활용방안 제시

- 김정호 외(2006)는 「농정 추진상황의 점검 평가」에서 참여정부 농정 추진상황에 대한 전반적인 평가와 핵심과제에 대한 심층검토를 실시함.
 - 농업인 의견조사 내용: 주요 농정시책에 대한 만족도, 투융자사업의 수혜 내용, 향후 중점을 두어야 할 분야 및 시책, 정책 개선사항
 - 주요 시책과 투융자사업의 점검·평가
 - 대상 시책과 사업: 쌀산업 대책, 직접지불제, 농촌공간 정비 등
 - 점검·평가 내용: 정책 목표, 정책 수단, 추진 절차, 정책 효과

- 이동필 외(2006)는 「농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」에서 농촌공간을 대상으로 여러 부처에서 각기 추진하고 있는 농촌지역정책사업의 추진 실태와 문제점을 파악하여 효율적인 추진방안을 모색함.
 - 농림수산 분야의 농촌개발정책과 중복문제가 지적되어 온 여타 부처의 관련정책을 대상으로 정비방향을 제시

- 박성재 외(2007)는 「농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」에서 농업·농촌종합대책을 추진하면서 나타난 문제점을 발굴하고 그 해결방안을 제시하였음.
 - 농업·농촌종합대책의 추진과정에서 나타난 문제와 보완과제 중심의 정성적 평가를 실시하였으며, 시책과 사업, 시책과 정책의 일관성 및 예산 확보와 집행정도 등을 분석의 초점으로 삼았음.

- 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획」에 대한 점검·평가는 매년 이루어지고 있지만, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획」에 대한 종합적인 평가나 연구는 없었음.

3. 연구의 범위와 내용

3.1. 연구의 범위

- ‘농림어업인’ 및 ‘농산어촌’의 개념 정의는 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」에 따름.
 - ‘농림어업인등’이라 함은 농업·농촌기본법 제3조 제2호의 규정에 의한 농업인, 임업 및 산촌진흥 촉진에 관한 법률 제 2조 제2호의 규정에 의한 임업인(대통령령이 정하는 자를 제외한다), 수산업법 제2조 제8호의 규정에 의한 어업인 및 농산어촌 주민을 말함.
 - ‘농산어촌’이라 함은 지방자치법 제2조 제1항 제2호의 규정에 의한 시와 군의 지역 중 다음 각목의 1에 해당하는 지역을 말함: ㉠ 읍·면의 전지역, ㉡ 동의 지역 중 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 제1항 제1호의 규정에 의하여 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역.
- 제1차 삶의 질 향상 기본계획에 대한 중간평가의 시간적 범위는 2005년부터 2007년까지(3년)로 함.

3.2. 연구의 내용

- 제1차 삶의 질 향상 기본계획 추진('05~'07)에 대한 총괄 평가
 - 추진실적
 - 총괄 평가
 - 문제점
- 제1차 삶의 질 향상 기본계획 추진('05~'07)에 대한 부문별 평가
 - 복지기반 확충
 - 교육여건 개선
 - 농산어촌 지역개발 촉진
 - 농산어촌형 복합산업 활성화

- 제1차 삶의 질 향상 기본계획 추진에 따른 농산어촌주민의 삶의 질 영향 평가
 - 삶의 질 영향 평가의 방법
 - 기존 사회조사 결과를 활용한 삶의 질 영향 평가
 - 삶의 질 영향 평가 개선방안

- 삶의 질 향상 기본계획의 향후 추진방향
 - 새로운 기본방향의 설정
 - 향후 주요 추진과제
 - 주요 평가지표의 목표치 설정: 제1차 및 제2차 기본계획 추진완료시 예상되는 목표치 설정

4. 연구방법

- 기존 자료 조사
 - 국내의 관련 기관 자료
 - 외국의 관련 기관 자료
 - 국내외 문헌 자료

- 삶의 질 관련 기존 사회조사 및 연구 결과의 재분석
 - 농림부에서 여론조사 전문기관에 의뢰하여 조사한 바 있는 삶의 질 관련 각종 사회조사 결과 등을 재분석함.
 - 통계청, 한국농촌경제연구원 등의 관련 조사연구 결과의 정리 및 재분석

- 전문가 조사
 - 농촌 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 관련 전문가들의 심층적인 자문을 구함.
 - 「농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 점검·평가단」에 참여하고 있는 전문가들을 적극적으로 활용함.
 - 전문가회의, 면접조사 등을 실시

- 기본계획 추진실적 분석
 - 지난 3개년('05~'07) 동안의 기본계획 추진실적 분석

- 시행계획 자체점검·평가보고서, 시행계획 점검·평가보고서 등을 분석
- 중앙 정부 및 지자체의 담당자 면접조사
 - 농림수산식품부, 보건복지가족부, 행정안전부, 농진청 등의 담당자
 - 광역시·도 및 기초자치단체의 담당자
- 농어촌 주민 및 관련 단체의 의견조사
 - 기본계획의 인지도, 요구사항, 개선방안 등

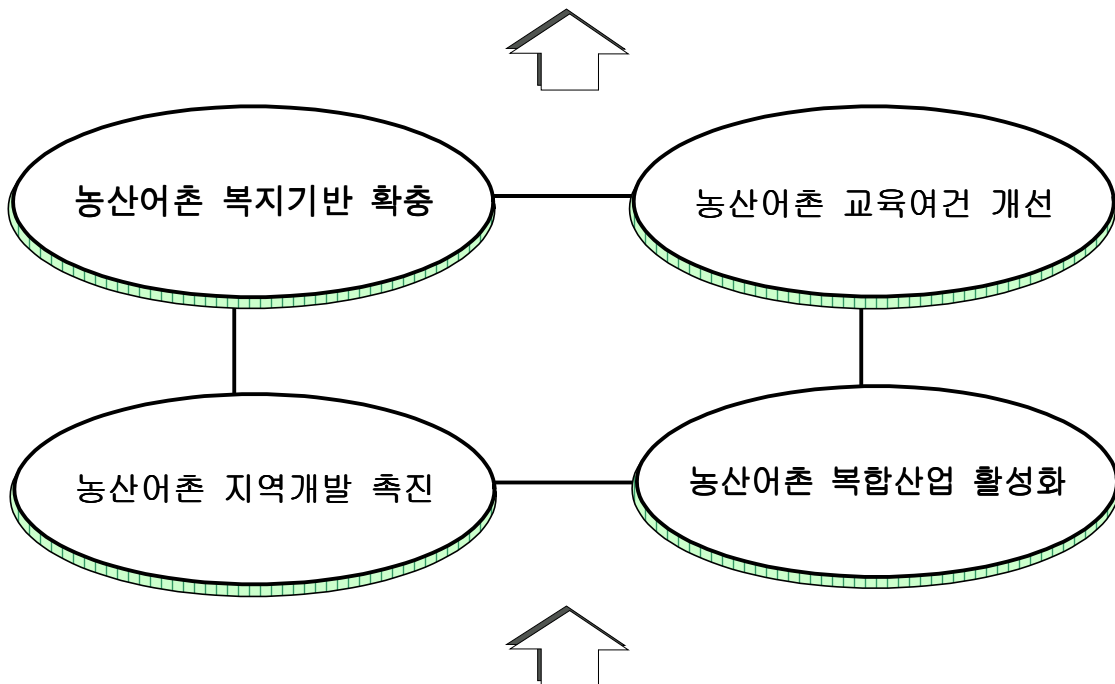
제 2 장

제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획('05~'09)의 주요 내용

1. 비전과 추진전략

도·농 균형발전으로 쾌적하고 활력이 넘치는 살고 싶은 농산어촌

◇ 복지·교육정주여건 충족으로 전체 인구의 20%가 거주

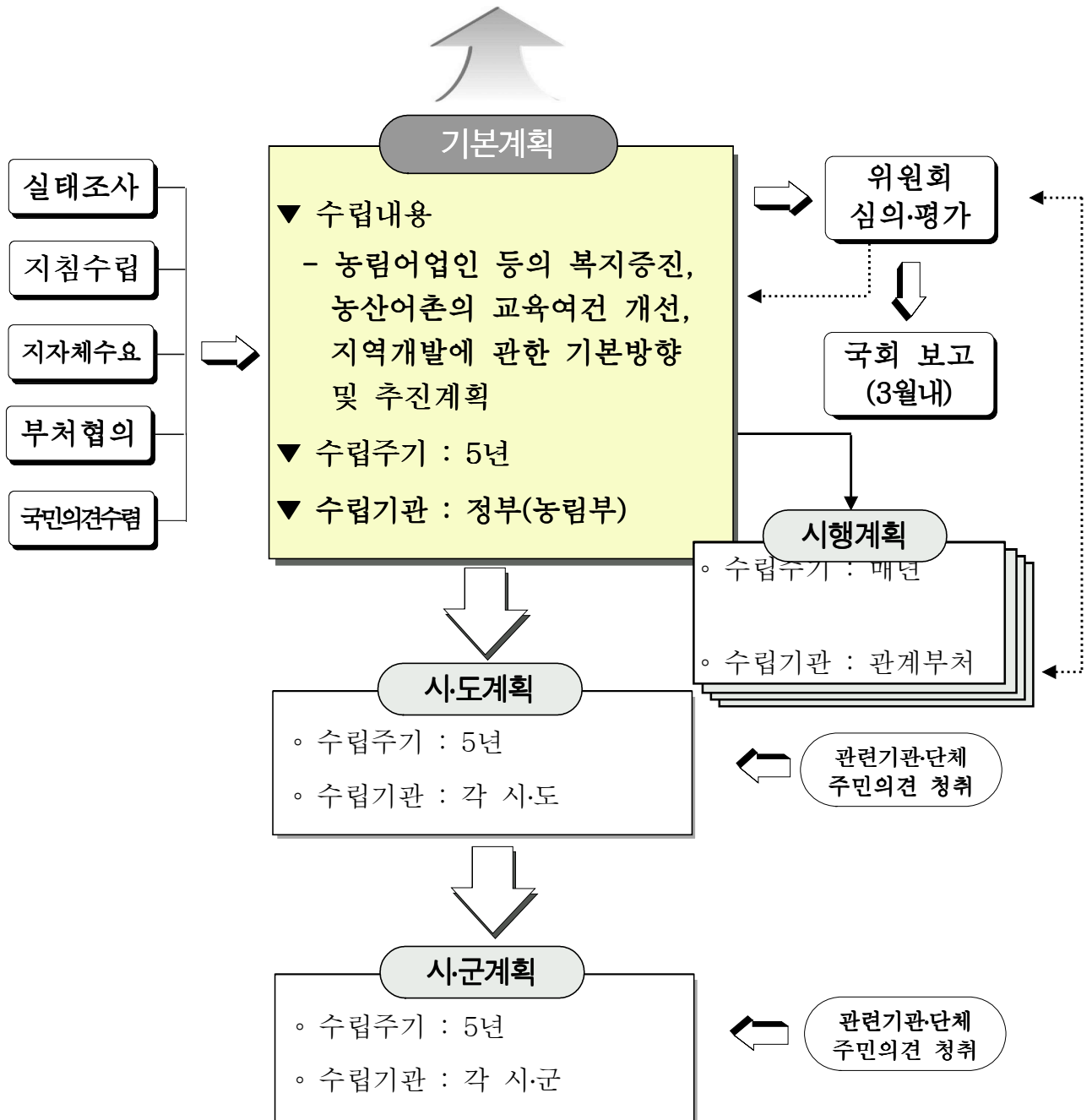


- 농림어업인 삶의 질 향상 위원회 구성 등 범정부적 지원 체계 구축
- 연장된 농어촌특별세를 농산어촌 삶의 질 향상 분야에 집중 투자
- 농림어업인, 도시민 등 범국민적인 참여 분위기 조성

2. 기본계획의 추진체계

- ◇ 기본계획에 따라 각 부처는 매년 세부 시행계획 수립·추진
- ◇ 기본계획에 따라 시·도, 시·군은 자체 5개년계획을 수립·추진

농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발



3. 기본계획의 평가체계

◇ 위원회에서는 계획에 대한 추진실적 점검·평가 및 환류를 통하여 계획의 실효성 및 자원배분의 효율성 제고

- 평가는 연차별 추진실적 평가와 5년 단위 평가로 이원화
 - 위원회에서 매년 기본계획에 따른 연차별 추진실적을 평가해서 기본계획을 수정하고 다음 연도 시행계획에 연동해서 반영
 - 위원회에서는 5개년 기본계획 종료에 따른 평가를 전문연구기관에 의뢰하여 실시
- 기본계획 추진에 따른 질적인 평가를 병행하여 계획 추진의 실효성을 제고
 - 계획의 질적인 달성 정도 평가를 위해 농산어촌 지역 주민들의 주관적인 만족도를 조사
 - 만족도 조사결과를 지수화 하여 향후 체계적이고 종합적으로 기본계획 추진의 질적인 성과를 평가

4. 투융자 계획 및 재원조달 방안

- 계획기간('05~'09) 중 총 투자 규모는 20조 2,731억 원으로 연평균 15.3% 증가
 - 국비는 11조 5,527억 원으로 전체의 57.3%를 차지하고 계획기간 동안 연평균 19.3% 증가
 - 지방비는 8조 1,659억 원으로 전체의 40.3%를 차지하고, 민자 등 기타는 5,545억 원으로 2.7%를 차지
- 계획기간 중 연평균 투자 규모는 4조 546억 원으로 '04년 대비 150% 증가
 - 복지분야는 3조 4,226억 원(16.9%)이며, 계획기간 중 연평균 투자 규모는

6,845억 원으로 '04년 3,098억 원 대비 220% 증가 수준

- 교육분야는 3조 1,473억 원(15.5%)이며, 연평균 투자규모는 6,295억 원으로 '04년 2,135억 원 대비 300% 증가 수준
- 지역개발 분야 투자규모는 11조 3,760억 원(56.1%)이며, 연평균 투자규모는 2조 2,752억 원으로 '04년 1조 7,844억 원 대비 27.5% 증가
- 복합산업 분야는 2조 3,272억 원(11.5%)이며, 연평균 투자규모는 4,654억 원으로 '04년 2,769억 원 대비 168% 증가

표 2-1. 제1차 삶의 질 향상 5개년 투융자 계획

단위: 억 원

구 분	2004	제1차 삶의 질 향상 5개년 투융자					'05-'09년 합계	'05-'09년 증가율 (%)
		2005	2006	2007	2008	2009		
투융자 합계	25,846 (14,703)	28,436 (15,101)	36,150 (18,981)	42,256 (23,938)	46,177 (27,117)	49,712 (30,390)	202,731 (115,527)	15.3 (19.3)
복지증진	3,098 (2,562)	4,151 (3,237)	6,535 (4,746)	7,123 (5,210)	7,664 (5,588)	8,753 (6,576)	34,226 (25,357)	22.1 (20.4)
교육여건개선	2,135 (164)	3,676 (704)	6,658 (2,180)	7,367 (2,562)	7,374 (2,572)	6,398 (2,014)	31,473 (10,032)	19.7 (51.5)
지역개발	17,844 (10,122)	17,090 (8,886)	19,144 (9,520)	22,823 (12,709)	25,726 (15,158)	28,977 (17,921)	113,760 (64,194)	14.1 (19.5)
복합산업	2,769 (1,855)	3,519 (2,274)	3,813 (2,535)	4,943 (3,457)	5,413 (3,799)	5,584 (3,879)	23,272 (15,944)	12.7 (15.9)

주 1) 투융자 규모는 「제1차 삶의 질 향상 기본계획」 상의 수치임. 연도별 시행 계획에서 투융자규모가 변경되었음.

2) ()안은 국비임.

- 기본계획을 뒷받침하기 위한 국고지원은 119조 투융자 계획 및 국가중기 재정계획 범위 내에서 수립
- 매년 재정여건과 사업의 타당성 및 추진실적 평가결과 등을 고려하여

기존 사업계획 조정 및 신규투자 수요 반영

- 농산어촌에 한정되거나, 농림어업인에 대한 특별 지원사업 등을 중심으로 투융자 계획에 중점 반영 추진
- 다양한 민간자본 유치방안 도입 등을 통하여 재원운용의 효율성 제고
 - 사업특성에 따라 국고보조, 융자, 민자 유치 등 재원조달방안을 다양화
 - 공공시설의 민간자본 유치 확대정책 기준에 맞추어 복지·교육관련 시설들에 대해 BTL방식 등 다양한 민간유치 방안 검토

5. 부문별 주요 내용

- 「삶의 질 향상 기본계획」은 농산어촌을 최소한 국민의 20%가 거주하는 복합 정주공간으로 조성하기 위하여 복지기반 확충, 교육여건 개선, 지역 개발 촉진, 복합산업 활성화 등 4대 중점과제를 추진(기본계획의 세부추진과제는 <부록 1>을 참조)

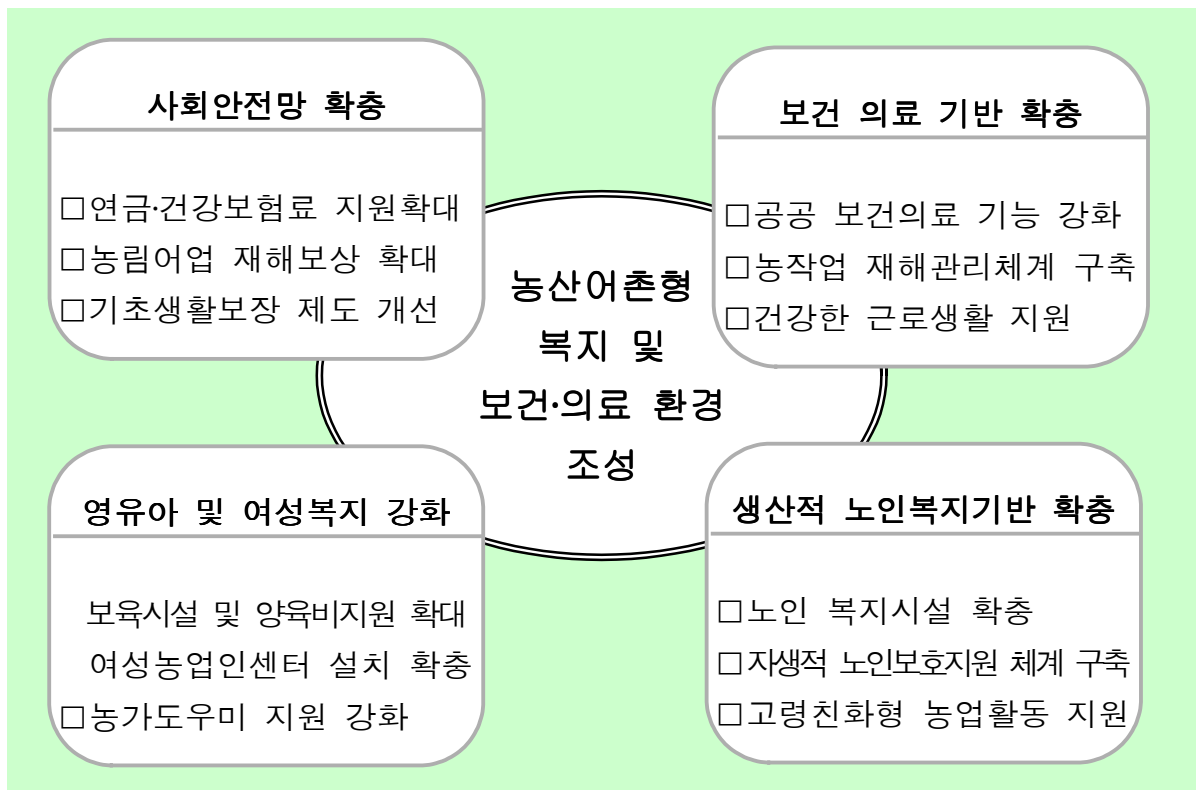
5.1. 농산어촌 복지기반 확충

- 농림어업인등의 복지증진과 실질적인 생활안정에 기여함.
- 농산어촌 복지기반 확충방안으로는 사회안전망 확충, 보건·의료기반 확충, 영·유아 및 여성복지 강화, 생산적 노인복지기반 확충을 들 수 있음 (그림2-1 참조).
- 사회안전망 확충을 위해서는 농림어업인 국민건강보험료 및 국민연금보험료 지원을 확대하고, 농림어업인의 농어업 재해보상 지원을 강화하며, 농림어업인의 특수성을 반영하여 국민기초생활보장제도를 합리적으로 개선함.
- 보건·의료기반 확충을 위해서는 농산어촌의 공공보건의료 기능을 강화하고, 농작업 재해예방 및 관리시스템을 구축하며, 건강관리실 운영을 내

실화하고 안전영농 환경을 조성하여 건강한 근로생활을 지원함.

- 영·유아 및 여성복지 강화를 위해서는 보육시설 및 양육비 지원을 확대하고, 여성농업인센터 설치를 확충하며 농어가도우미제도의 적용범위도 확대함.
- 생산적 노인복지기반 확충을 위해서는 노인복지시설을 확충하고, 자생적 노인보호지원체계를 구축하며, 고령친화형 농업활동을 지원함.

그림 2-1. 농산어촌 복지기반 확충



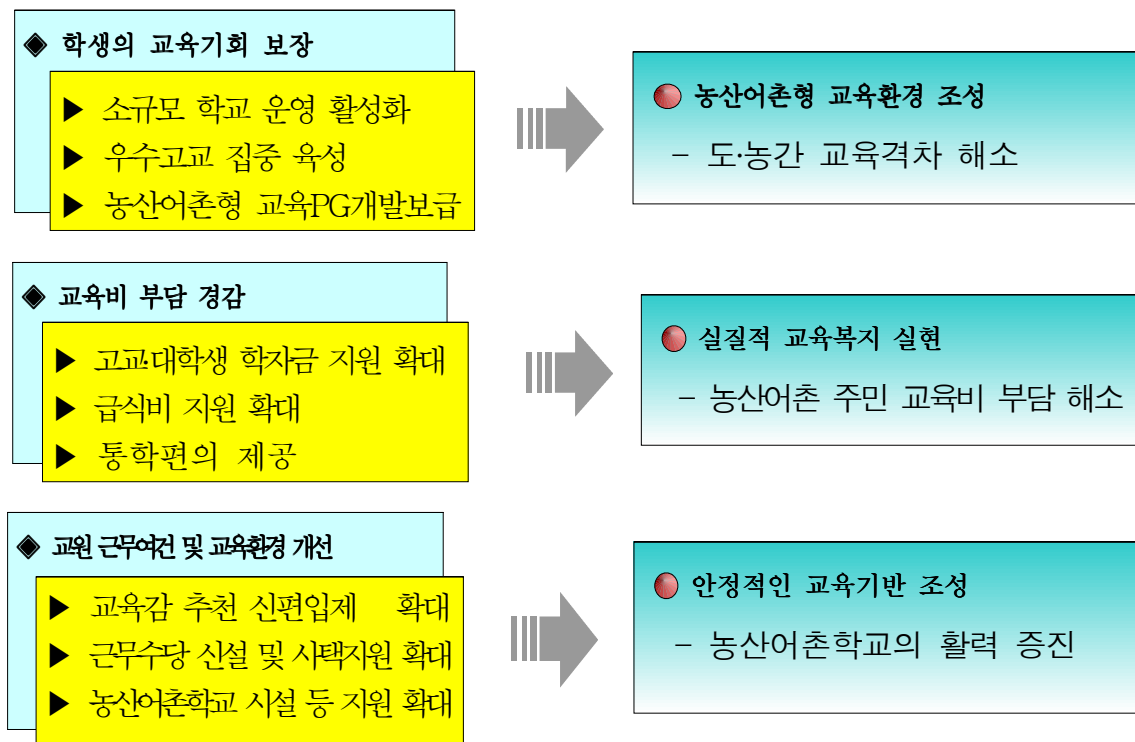
5.2. 농산어촌 교육여건 개선

- 농산어촌에 거주하더라도 안심하고 자녀교육을 시킬 수 있도록 교육여건을 획기적으로 개선함.
- 농산어촌 교육여건 개선방안으로는 학생의 교육기회 보장, 교육비 부담

경감, 교원 근무여건 및 교육환경 개선 사업을 추진함(그림 2-2 참조).

- 농산어촌 학생의 교육기회 보장을 위해서는 소규모 학교 운영을 활성화하고, 우수고교를 집중 육성하며, 농산어촌형 교육프로그램을 개발·보급함.
- 농림어가의 교육비 부담을 경감하기 위해서는 고교·대학생 학자금 지원을 확대하고, 농산어촌학교 학생의 급식비 지원을 확대하며, 통학버스와 같은 통학편의를 제공함.
- 교원 근무여건 및 교육환경 개선을 위해서는 교육감 추천 교대 신·편입 학제도를 확대하고, 순회·복식수업 수당을 신설하며, 사택 및 농산어촌 학교시설에 대한 지원을 확대함.

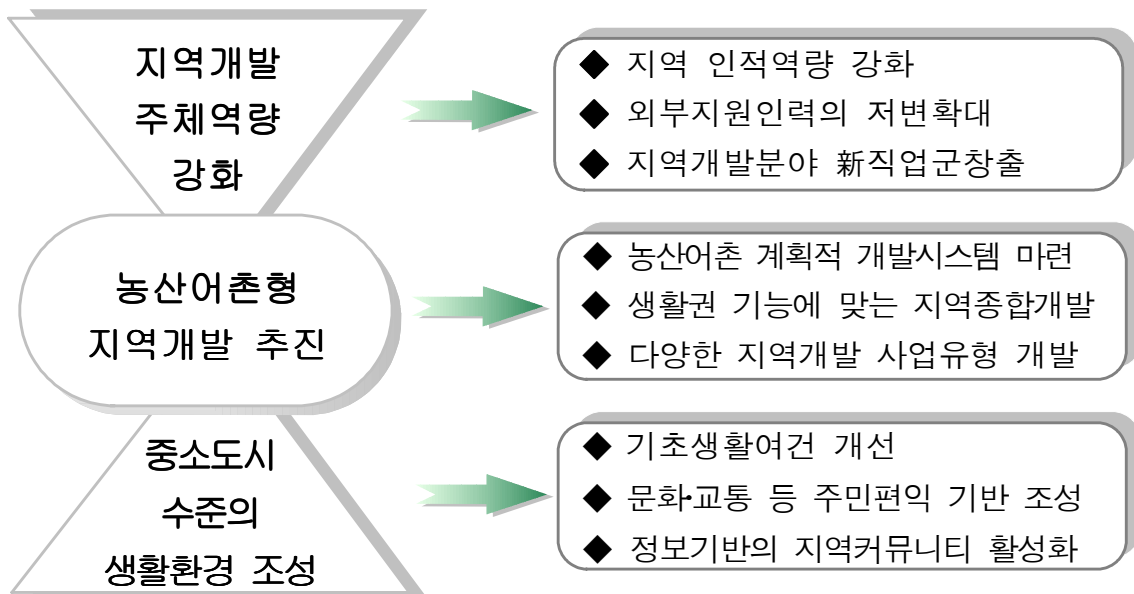
그림 2-2. 농산어촌 교육여건 개선



5.3. 농산어촌 지역개발 촉진

- 다원적 기능을 갖춘 자립형 정주공간을 창출함.
 - 전체인구 대비 농산어촌 인구감소 폭 완화
- 농산어촌 지역개발 촉진방안으로는 지역개발 주체역량 강화, 농산어촌형 지역개발, 중소도시 수준의 생활환경 조성 사업을 추진함(그림 2-3 참조).
- 지역개발 주체역량 강화를 위해서는 농산어촌 인적자원 유형별 맞춤형 교육을 실시하여 지역 인적역량을 강화하고, 전문가, 출향인사 등 외부지원 인력의 저변을 확대하며, 농산어촌 지역개발분야의 인적자원을 총괄 대표하는 신 직업군을 창출하여 인적자산화 함.
- 중소도시 수준의 생활환경 조성을 위해서는 기초생활여건을 개선하고, 문화, 교통 등 주민편익기반을 조성하며, 정보화기반을 확대함.
- 농산어촌형 지역개발 추진을 위해서는 농산어촌의 계획적 개발시스템을 마련하고, 생활권 기능에 맞는 지역종합개발을 추진하며, 지역 특성에 따라 다양한 지역개발 사업유형을 개발함.

그림 2-3. 농산어촌 지역개발 촉진



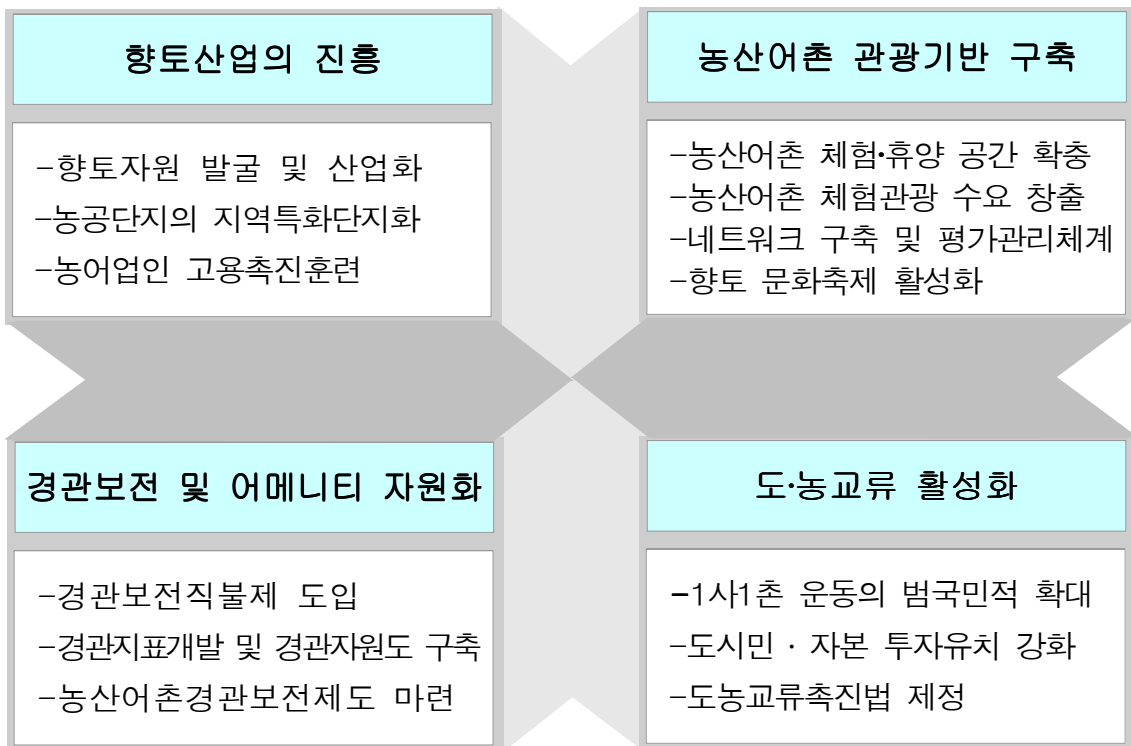
5.4 농산어촌 복합산업 활성화

- 주민 소득 증대로 안정적인 농산어촌 생활을 영위함.
 - 2009년 농외소득 비중을 64% 이상으로 확대

- 농산어촌 복합산업 활성화방안으로는 향토산업의 진흥, 농산어촌 관광기반 구축, 자연환경 및 경관보전, 도·농교류 활성화를 들 수 있음(그림 2-4 참조).

- 향토산업의 진흥을 위해서는 ① 향토자원을 발굴하여 산업화하고, ② 향토자원 산업화를 위한 특구를 지정·육성하며, ③ 생산·가공·유통클러스터를 육성하며, ④ 농공단지를 향토자원과 연계하여 지역특화단지로 육성함.

그림 2-4. 농산어촌 복합산업 활성화



- 농산어촌 관광기반 구축을 위해서는 ① 농산어촌 체험마을 육성 등을 통해서 농산어촌의 체험·휴양기반을 확충하고, ② 도시민의 농산어촌 체험 관광 수요를 창출하며, ③ 향토 문화축제를 활성화시킴.

- 자연환경 및 경관보전을 위해서는 경관보전직불제를 도입하고, 경관지표 개발 및 경관자원도를 구축하며, 경관협약제, 경관농업특구 지원 등의 농산어촌 경관보전제도를 마련함.

- 도·농교류 활성화를 위해서는 1사 1촌 운동을 범국민적 운동으로 확대·내실화하고, 도시민의 농촌 유입 및 도시자본의 투자유치를 강화하며, “도·농교류촉진법”을 제정하여 도·농교류의 제도적 기반을 구축함.

제 3 장

제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획 추진('05~'07)에 대한 총괄 평가

1. 추진실적

□ 추진 사업 개황

- 삶의 질 향상 시행계획은 2005년부터 2007년까지 총 132개의 사업을 추진하였음.
 - '복지기반 확충' 27개, '교육여건 개선' 29개, '지역개발 촉진' 42개, '복합산업 활성화' 34개 사업
 - '지역개발 촉진' 분야에서 상대적으로 많은 사업이 추진되었음.
- 3년 간 계속 추진된 사업은 77개 사업, 2년간 추진된 사업은 28개, 1년 간 추진된 사업은 27개로 나타남.
 - 3년간 계속 추진된 사업(77개)은 '복지기반 확충' 17개, '교육여건 개선' 13개, '지역개발 촉진' 29개, '복합산업 활성화' 18개 사업
 - 2년간 추진된 사업(28개)은 '복지기반 확충' 8개, '교육여건 개선' 9개, '지역개발 촉진' 4개, '복합산업 활성화' 7개 사업
 - 1년간 추진된 사업(27개)은 '복지기반 확충' 2개, '교육여건 개선' 7개, '지역개발 촉진' 9개, '복합산업 활성화' 9개 사업
- 2005년도에는 총 91개 사업이 추진되었음.
 - '복지기반 확충' 17개, '교육여건 개선' 18개, '지역개발 촉진' 32개, '복합산업 활성화' 24개 사업
- 2006년도에는 총 110개 사업이 추진되었음.

- ‘복지기반 확충’ 25개, ‘교육여건 개선’ 26개, ‘지역개발 촉진’ 33개, ‘복합산업 활성화’ 26개 사업

○ 2007년도에는 총 114개 사업이 추진되었음.

- ‘복지기반 확충’ 26개, ‘교육여건 개선’ 20개, ‘지역개발 촉진’ 39개, ‘복합산업 활성화’ 29개 사업

□ 사업 주관 부서

○ 삶의 질 향상 시행계획은 2005년부터 2007년까지 15개 중앙 행정기관들이 주관하여 추진함.

- 농림부 40개 사업, 교육인적자원부 22개 사업, 농촌진흥청 18개 사업, 해양수산부 16개 사업, 문화관광부 9개 사업, 보건복지부 7개 사업, 행정자치부 6개 사업, 산림청 4개 사업, 환경부 3개 사업, 여성가족부 2개 사업, 노동부, 건설교통부, 정보통신부, 산업자원부, 소방방재청 각각 1개 사업.

□ 투융자 규모

○ 제1차 삶의 질 향상 5개년 기본계획의 전체 투융자 규모는 20조 2,731억 원이고, 2005년부터 2007년까지 3개년간의 투융자 계획은 10조 6,842억 원이었음. 그리고 3개년간의 집행 실적은 11조 3,834억 원이었음(표 3-1 참조).

- 5개년 투융자 계획(20조 2,731억 원) 대비 3개년간의 집행 실적(11조 3,834억 원) 비율은 56.15%를 차지함.
- 3개년 투융자 계획(10조 6,842억 원) 대비 3개년간의 집행 실적(11조 3,834억 원) 비율은 106.54%를 차지함.
- 3개년 투융자 계획을 초과하여(6.54%) 사업을 집행함.

표 3-1. 삶의 질 향상 기본계획 투융자 추진 실적('05 ~ '09)

단위: 억 원

5개년 ('05 ~ '09) 투융자 계획	2005		2006		2007		2005 ~ 2007	
	기본 계획	집행	기본 계획	집행	기본 계획	집행	기본 계획	집행
202,731	28,436	28,779	36,150	41,145	42,256	43,910	106,842	113,834

□ 성과지표 달성도

- 성과지표의 목표치 대비 달성정도를 살펴보면 대부분의 사업이 성과지표 달성도를 100% 이상 충족하는 등 전반적으로 원활하게 추진되었다고 볼 수 있음.
 - 2005년도 사업 추진 실적을 살펴보면, 계량이 불가능한 6개 사업을 제외한 85개 과제 중에서 73개 사업(85.9%)이 100% 이상의 달성도를 나타냄.
 - 2006년도 사업 추진 실적을 살펴보면, 계량이 불가능한 10개 사업을 제외한 100개 과제 중에서 89개 사업(89.0%)이 100% 이상의 달성도를 나타냄.
 - 2007년도 사업 추진 실적을 살펴보면, 계량이 불가능한 5개 사업을 제외한 109개 과제 중에서 94개 사업(86.2%)이 100% 이상의 달성도를 나타냄.

2. 총괄 평가

2.1. 정책 형성

□ 정책목표의 적합성

- 정책목표의 적합성은 '정책목표가 상위 국정목표에 부합하며, 환경변화에 대응하고 있는가?', '정책목표가 명확히 제시되었는가?'를 기준으로 평가할 수 있음.

○ 상위 국정목표와의 부합 정도

- 「제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획」이 근거하고 있는 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」의 목적을 ‘농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌 교육여건 개선 및 농산어촌의 종합적·체계적인 개발의 촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농림어업인 등의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모함’이라고 명시함으로써 계획수립 당시(참여정부)의 주요 국정목표인 ‘국토의 균형발전’에 부합한 것으로 평가됨.
- 「제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획」의 장기비전으로 제시한 ‘삶과 휴양, 산업이 조화된 복합 정주공간으로서의 농산어촌 구현(중소도시 수준의 생활인프라를 구축하여 농촌인구를 현재 수준인 20%로 유지)’도 상위 국정목표와 부합한 것으로 평가됨.
- 그러나 앞으로 정책목표를 보완함에 있어서는 2008년에 출범한 실용정부의 5대 국정과제(활기찬 시장경제, 인재대국, 글로벌코리아, 능동적 복지, 섬기는 정부)의 내용을 적극 수용할 필요가 있음.

○ 정책목표의 명확성 정도

- 정책목표가 비교적 명확하게 제시되었음.
- 4대 부문 중점 추진과제에서 제시된 정책목표
 - 복지기반 확충: 농림어업인 등의 복지증진과 실질적인 생활안정에 기여
 - 교육여건 개선: 농산어촌에 거주하더라도 안심하고 자녀교육을 시킬 수 있도록 교육여건을 획기적으로 개선
 - 농산어촌 지역개발 촉진: 다원적 기능을 갖춘 자립형 정주공간 창출 (전체인구 대비 농산어촌 인구감소 폭 완화)
 - 농산어촌형 복합산업 활성화: 주민 소득 증대로 안정적인 농산어촌 생활 영위(2009년 농외소득 비중을 64% 이상으로 확대)

□ 계획내용의 충실성

- 계획내용의 충실성은 ‘정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부사업)이 충실히 구비되었는가?’, ‘계획수립을 위한 여론수렴, 관련 절차는 충분히 이행되었는가?’, ‘계획수립 과정에서 관련 기관 정책과의

연계·협조 및 중복여부는 충분히 고려하였는가?’를 기준으로 평가할 수 있음.

○ 하위 정책목표 및 수단(세부사업)의 구비 정도

- 4대 부문 중점 추진과제의 정책목표뿐만 아니라 세부추진과제도 상세하게 제시되었음(부록 1 참조).

○ 관련 기관 정책과의 연계·협조

- 한국농촌경제연구원에서는 농림부로부터 의뢰를 받아 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 기본계획의 효율적인 수립과 실효성 있는 추진체계를 모색하기 위한 연구용역(농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 기본계획 수립 및 실태조사 방안 연구)을 2003년 12월부터 2004년 6월까지 수행함.
- 농림부에서는 한국농촌경제연구원의 연구용역 결과를 바탕으로 농산어촌 복지·교육·지역개발 기본계획 수립 추진방안(2004. 6. 21) 및 실태조사 추진방안(2004. 7. 2)을 마련하여 확정하고, 행정자치부, 해양수산부 등 관계부처와 농업기반공사, 농협, 한국농촌경제연구원 등의 전문가로 T/F팀을 구성하였으며, 연구기관, 시·도, 농업인단체 대표 등으로 자문단을 구성하여 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획 수립을 위한 추진체계를 마련함.
- 한국농촌경제연구원의 연구용역 결과에서 제시된 실태조사 방법 및 항목에 대해 관계부처 협의결과를 토대로 수차례 전문가 협의회를 거쳐 농산어촌의 복지·교육·지역개발 실태조사 방법 및 항목을 확정하였고, 공개경쟁입찰을 통해 (주)미디어리서치를 실태조사기관으로 선정하여 2004. 8 ~ 2004. 10월까지 실태조사를 추진함.
- 관계부처의 의견을 수렴하여 기본계획 수립지침 및 부처별 세부추진과제를 확정하고 부처별로 작성한 세부추진계획을 바탕으로 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획(안)을 마련함.
- 삶의 질 향상 기본계획(안)은 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회」의 심의를 통해서 2005년 4월에 「제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년('05 ~ '09) 기본계획」으로 확정되었음.
- 농림부와 재정경제부, 보건복지부, 교육인적자원부, 기획예산처 등 15개

- 부처가 범정부적으로 참여하여 합동으로 수립함.
- 지자체별로도 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획을 수립하고 있으나 추진 전담조직 및 인력 확보 미흡 등 정책 환경이 미비하여 사업 추진에 있어서 어려움이 많음.
- 기본계획 수립이 형식적인 경우가 많고 제대로 실천이 되지 않고 있음.

2.2. 정책 집행

□ 시행과정의 효율성

- 시행과정의 효율성은 ‘일정 계획에 맞추어 사업이 추진되고 있는가?’, ‘투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가?’를 기준으로 평가할 수 있음.
- 대체로 일정 계획에 맞추어 사업이 정상적으로 추진되고 있으나 지방으로 이양된 사업들은 사업 추진 및 관리에서 여러 가지 문제점이 있는 것으로 나타남.
 - 2005 ~ 2007년 3개년 동안에 제1차 5개년 투자계획(20조 2,731억원) 대비 56.1%(11조 3,834억원)을 집행하여, 매년도 계획을 정상적으로 추진 중임.
 - 복지기반 확충 분야에는 제1차 5개년 투자계획(3조 4,226억원) 대비 47.3%(1조 6,190억원)을 집행함.
 - 교육여건 개선 분야에는 제1차 5개년 투자계획(3조 1,473억원) 대비 60.2%(1조 8,971억원)을 집행함.
 - 지역개발 촉진 분야에는 제1차 5개년 투자계획(11조 2,480억원) 대비 58.1%(6조 5,376억원)을 집행함.
 - 복합산업 활성화 분야에는 제1차 5개년 투자계획(2조 4,552원) 대비 54.2%(1조 3,297억원)을 집행함.
 - 복지기반 확충 분야가 상대적으로 집행 실적이 미진함.
- 개별 부처별로 소규모 사업을 분산적으로 시행하는 경우가 많아서 사업의 효율성이 떨어지는 경우가 많은 것으로 나타남.

□ 시행과정의 적절성

- 시행과정의 적절성은 ‘시행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가?’, ‘시행과정에서 국민 및 이해당사자에게 제대로 알리고 있는가?’, ‘시행과정에서 관련 기관·정책과 연계 및 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가?’를 기준으로 평가할 수 있음.
- 행정여건·상황 변화에 대한 대응
 - 지방분권의 강화 추세에 따라 중앙정부에서 추진해 온 사업들이 지방으로 점차 이양되고 있음. 그러나 지방으로 이양된 사업들에 대한 관리가 제대로 되지 않고 있음.
 - 중앙정부의 사업추진 방식도 하향식에서 상향식으로 전환됨에 따라서 많은 사업들이 공모에 의한 사업 선정방식을 채택하고 있음.
 - 중앙정부의 사업추진방식의 변화에 맞게 지방정부 차원에서도 사업과 관련된 조직의 효율적인 연계화 작업과 지도자 육성이 더욱 강조될 필요가 있음.
 - 앞으로 새(실용)정부에서 추진하고 있는 광역경제권의 추진을 감안하여 기본계획을 조정할 필요가 있음.
- 국민 및 이해당사자에 대한 홍보
 - 삶의 질 향상 기본계획에 대한 홍보가 농림어업인이나 농산어촌주민 중심으로 이루어져 왔음.
 - 중앙정부나 지방정부에서도 농업 관련 인사나 기본계획 수립에 직접 참여했던 담당자 이외에는 삶의 질 향상 기본계획에 대하여 잘 모르고 있는 실정임.
 - 중앙 및 지방정부의 비농업 분야 공무원, 의회, 일반시민, 학생, 사회단체 등을 대상으로 하는 좀 더 적극적인 홍보대책이 필요함.
 - 농업 관련 전문지나 방송이외에 일반 신문이나 방송을 통한 홍보 활성화가 필요함.
 - 농림수산식품부의 인터넷 홈페이지에서도 좀 더 적극적인 홍보가 필요함.
 - 시·군 단위의 지역신문이나 지방방송 등을 활용한 홍보도 필요함.

○ 관련 기관·정책과의 연계 및 협조

- 중앙정부 단위의 할거주의적 사업구상과 집행방식은 지방자치단체 단위에서도 개별 부처의 지시를 받는 부서 단위(주로 과)로 그대로 이루어지고 있어서 다른 과나 기관들과의 협의나 연계가 제대로 이루어지지 못하는 경우가 많음.
- 지방정부에서 「삶의 질 향상 기본계획」을 농정관련 국·과 또는 농업기술센터에서 담당함으로써 인해서 관련 기관·정책과의 연계 및 협조에 한계점이 많은 것으로 나타남. 지방정부의 기획 관련 부서에서 좀 더 주도적으로 추진할 필요가 있음.

2.3. 정책 성과

□ 목표의 달성도

- ‘당초 설정한 정책목표는 달성되었는가?’를 기준으로 평가할 수 있음.
 - 농산어촌 인구 비중 20%
 - 인구 감소 폭 완화
 - 농외소득 비중('09)을 64% 이상으로 확대 등
- 농산어촌(읍·면부) 인구 관련 공식 통계자료는 2005년 자료가 가장 최근 자료임.
- 우리나라 전체 인구 중에서 농산어촌 인구가 차지하는 비중은 2005년 기준으로 18.5%임.
 - 농산어촌 인구의 비중을 20%로 유지하려는 목표는 현재의 인구변화 추세가 그대로 지속된다면 달성하기가 어려울 것임.
 - 그러나 농산어촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 여러 가지 정책들이 적극적으로 도입되고, 농산어촌 정주 의향을 가진 상당수의 도시민의 농산어촌 이주가 현실화될 경우에는 장기적인 측면에서 이러한 목표(인구 20% 유지)에 근접할 수 있을 것으로 판단됨. 그러나 농산어촌 인구의 비율을 2009년까지 20% 유지하는 것은 다소 무리한 목표인 것으로 나타남.

- 최근 농산어촌 인구의 감소 추세는 다소 완화되고 있음.
 - 읍지역은 인구가 다소 증가하고 있음.
 - 면지역은 인구 감소추세가 완화됨.

표 3-2. 연도별 농촌 인구 추이

단위: 천 명, %

구 분	1990년	1995년	2000년	2005년	연평균증감율 (1990-2005)
전국	43,411	44,609	46,136	47,279	0.6
동부	32,309	35,036	36,755	38,515	1.2
읍·면 계	11,102	9,572	9,381	8,764	△1.6
- 읍부	3,604	3,484	3,756	3,944	0.6
- 면부	7,498	6,088	5,625	4,820	△2.9
읍면 비중(%)	25.6	21.5	20.3	18.5	-

자료: 통계청, 각 연도, 「인구주택총조사」.

- 농산어촌 인구의 감소 추세가 최근에 완화되는 주요 원인
 - 농산어촌 인구의 고령화와 더불어 농산어촌에 젊은 연령층의 인구가 그다지 남아 있지 않게 됨으로써 이촌향도형 인구 유출의 규모가 줄어들었음.
 - 도시지역으로부터 인구 유입이 증가하기 시작함.
- 농외소득 비중(농가소득 중에서 농외소득이 차지하는 비율)의 목표('09)는 64% 이상이였음. 그러나 우리나라 농외소득 비중은 2005년 61.3%에서 2007년 67.4%로 증가하여 그 목표를 조기에 달성한 것으로 나타남.
- 성과지표의 목표치 대비 달성정도를 살펴보면 대부분의 사업이 성과지표 달성도를 100% 이상 충족하는 등 전반적으로 원활하게 추진되었음.

□ 정책 평가 및 환류

- '삶의 질 향상 기본계획'은 농산어촌 문제에 대하여 처음으로 범정부적으로 기획·조정할 수 있는 추진체계를 만들어서 추진했다는 측면에서 획기

적인 정책모델이라고 볼 수 있음.

- 그러나 이러한 새로운 정책모델이 더욱 발전하고, 농산어촌 주민의 실질적인 삶의 질 향상에 기여하기 위해서는 효율적이고 공정한 점검·평가체계를 구축하여 운영할 필요가 있음.
- ‘삶의 질 향상 기본계획’을 점검·평가하는 목적은 정기적인 점검·평가를 통하여 제반 문제점을 파악하고, 삶의 질 향상 정책의 바람직한 추진 방향을 제시하는 데 있음.
 - 이를 좀 더 구체적으로 정리해보면, ① 평가결과를 토대로 개별사업의 효율화 및 사업 간의 통합·연계를 추진함, ② 정부의 단기 및 중장기 예산편성에 반영하여 국가 재원의 합리적 배분을 도모함, ③ 관련 중앙 행정부처의 자체 점검·평가를 통해 스스로 개선방안을 마련토록 함 등을 들 수 있음.
 - 「삶의 질 향상 기본계획」에 대한 점검·평가는 「삶의 질 향상 특별법」 제9조에 따라 “삶의 질 향상 위원회”에서 제1차 기본계획이 종료되는 2010년에 전문연구기관에 평가를 의뢰할 예정임.
 - 「삶의 질 향상 시행계획」에 대한 점검·평가는 「삶의 질 향상 특별법 시행령」 제6조에 따라 “삶의 질 향상 실무위원회” 밑에 점검·평가단을 설치하여 매년 평가를 실시함.
 - 농림부에서는 관련부처로부터 추천을 받아 농어업인 단체, 대학, 연구기관 등의 민간 전문가들로 구성된 “농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 점검·평가단” 구성함.
 - “농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 점검·평가단”은 총괄, 복지, 교육, 지역개발, 복합 산업의 5개 분과 팀으로 구성됨.
 - 사업평가는 사업추진의 단계(계획, 집행 및 성과단계)별 평가항목 및 착안사항을 고려하여 실시함.
 - 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 점검·평가방안은 “삶의 질 향상 실무위원회”에서 심의를 한 후에 국무총리에게 보고하는 절차를 통해서 확정함.
 - 삶의 질 향상 시행계획 추진실적에 대한 평가는 각 부처가 시행한 다양한 사업들의 잘된 점과 개선할 점을 최초로 종합적으로 점검할 수 있는 계기가 됨.

- 평가를 통하여 문제점으로 지적된 것은 바로 다음 해의 사업시행에 환류시키는 노력을 했다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있음.
- 평가는 년 1회 실시되고 있고 부처에서 제출한 자체평가보고서를 기초로 서면평가 위주로 하고 있음. 다만, 2007년에는 주요 사업의 추진현황을 파악하고 지역주민의 의견을 직접 수렴하기 위해서 관계기관 합동으로 현장 방문·점검을 실시하였음. 앞으로 기본계획에 대한 점검·평가는 현장 방문·점검을 더욱 강화하고 상시적으로 평가가 이루어지는 것이 바람직 함.
- 중앙정부의 개별사업에 대한 평가뿐만 아니라 사업이 실제로 이루어지는 지방단위의 삶의 질 향상과 관련된 계획 및 집행과정에 대해서도 평가가 이루어져야 함.
- 「삶의 질 향상 특별법」에 의한 지역개발사업과 「국가균형발전특별법」에 의한 농산어촌개발사업(지역개발계정)은 많은 사업이 동일하고, 평가규정도 중복됨. 따라서 중복 및 예산 낭비 없이 상호 시너지 효과를 높일 수 있도록 사전협의 및 조정을 하는 것이 필요함.

3. 문제점

□ 이원화되어 있는 관련 특별법

- 농산어촌 복지 관련 특별법이 이원화되어(농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법과 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법) 있어서 정책 집행의 효율성이 떨어짐.

농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법

- ◇ 2004년 1월 29일에 제정·공포된 「농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」은 세계무역기구(WTO)의 협상 진전과 자유무역협정(FTA)의 확산에 따른 농산물시장의 개방으로 경제·사회적 어려움이 예상되는 농어촌에 대하여 보건의료기반의 조성 및 사회복지 증진에 관한 체계적인 지원책을 마련하여 농어촌주민의 보건복지 증진을 도모하고자 함.
- ◇ 보건복지부장관은 농어촌 보건복지사업의 체계적인 추진을 위하여 농어촌의 복지수준에 관한 실태조사를 5년마다 실시하고, 이를 토대로 농어촌보건복지기본계획과 연도별 추진계획을 수립하여 시행함.
- ◇ 「제1차 농어촌보건복지 기본계획('05~'09)」을 관계부처와 합동으로 수립하여, 제10차 사회문화정책관계장관회의 심의('05. 6. 16)를 거쳐 최종 확정·발표하였음. 5년 동안에 농어촌보건복지 증진을 위해서 투입될 예산은 2조 9,331 억 원임.

□ 하향식 계획수립에 따른 시·도 및 시·군 기본계획의 문제점

- 계획 수립이 중앙의 기본계획에 의거 시·도 기본계획을 수립하고, 시·도 기본계획에 의거하여 시·군 기본계획을 수립하는 하향식으로 이루어지고 있음.
- 시·도, 시·군 기본계획은 5년마다 수립되는 지자체 단위의 계획이며 매년 시행계획을 수립하거나 추진실적을 점검하지는 않음.
- 기본계획 수립 시 교육·복지 분야는 주로 교육청, 사회복지기관, 보건소 등 타 부처 지방업무 부분이므로 농업 담당조직에서 기획·관리하기에는 애로사항이 많음.
- 제1차 기본계획 수립 당시 지자체별 현황, 향후 목표 등을 고려하여 계획을 수립하길 요구했지만 시간, 인력, 사업 범위의 방대성 등으로 중앙계획을 모방한 형식적 계획에 그침.

- 계획 수립이 주로 하향식으로 진행됨에 따라서 중앙계획을 그대로 답습하여 적정한 비율로 분할 배분하는 방식으로 시·도 및 시·군계획이 수립되는 경우가 많음. 그 결과 지역 특성을 감안한 창의적인 특화 사업의 개발이 부진함.
- 지자체 공무원을 대상으로 시·도 및 시·군 단위의 ‘삶의 질 향상 기본계획’이 어떻게 작성되었는지 문의한 결과 계획 수립을 위한 전담팀을 구성하여 작성하였다는 응답은 10.1%(도 단위는 3.4%)에 불과했으며, 담당부서(농정 계통)에서 단독으로 작성(16.2%)하였거나 관련 사업부서의 계획을 담당과에서 단순 취합하여 작성(32.4%)하는 경우가 많은 것으로 나타남(표 3-3 참조).
- 그 결과 ‘삶의 질 향상 기본계획’이 실제 농산어촌 지역개발에 별로 도움이 되지 않는다는 주장이 제기되는 것인데, 그 이유를 보다 명시적으로 문의한 결과는 <표 3-4>와 같음.
 - 즉, ‘계획에 포함된 사업에 대해 예산지원이 보장되지 않는다’는 이유와 ‘새로운 것이 없이 기존사업을 망라하였다’는 이유가 각기 48.7% 및 44.0%로 대부분을 차지하고 있음.

표 3-3. 지역별 삶의 질 향상 시행계획의 작성 방법

단위: 명, %

구 분	계	지 역 단 위		
		도	도농복합시	군
담당과에서 단독으로 작성	24(16.2)	5(17.2)	9(20.0)	10(13.5)
관련 사업부서의 계획을 담당과가 단순 취합	48(32.4)	10(34.5)	11(24.4)	27(36.5)
담당과와 사업부서가 공동으로 작성	37(25.0)	10(34.5)	13(28.9)	14(18.9)
계획수립을 위한 전담팀을 구성하여 작성	15(10.1)	1(3.4)	4(8.9)	10(13.5)
외부전문기관에 계획수립 용역의뢰	19(12.8)	2(6.9)	6(13.3)	11(14.9)
기타	5(3.4)	1(3.4)	2(4.4)	2(2.7)
계	148(100)	29(100)	45(100)	74(100)

자료: 이동필 외, 2006. 「농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」.

표 3-4. 삶의 질 향상 시행계획이 도움이 되지 않는 이유

단위: %

구 분	계	담당부서			근무지역		
		지역개발	농업농촌	주민복지	도	도농 복합시	군
새로운것 없이 기존사업 망라	44.0	50.0	41.8	35.5	58.6	39.1	44.0
예산지원이 보장되지 않음	48.7	46.9	49.1	51.6	41.4	50.0	50.7
담당부서가 지나치게 세분화	2.7	1.6	1.8	6.5	0.0	4.3	2.7
지자체장의 실천의지 부족	2.0	1.6	0.0	6.5	0.0	2.2	2.7
기타	2.7	0.0	7.3	0.0	0.0	4.3	2.7

자료: 이동필 외, 2006. 「농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」.

□ 삶의 질 향상 위원회의 운영 활성화 미흡

- '05 ~ '07년까지 삶의 질 향상 위원회가 4회 개최됨.
 - '05년 2회, '06년 1회, '07년 1회
 - 매년 시행계획 수립, 전년도 시행계획 추진 점검·평가, 향후계획으로 안건이 정형화되어 위원회 회의도 1회성 회의로 형식화됨.
- 위원장이 국무총리이고, 위원들이 각 부처 장관들이어서 회의주제를 어느 정도 중요성이 인정된 것으로 해야 함.
- 안건은 위원장 또는 위원 3인 이상의 동의로 제출하도록 되어 있는데 활성화되어 있지 못함.

□ 사무국 구성 및 업무 범위의 미정립

- 사무국 구성은 구체적 규정이 별도로 없고, 사무국장을 농촌정책국장으로 하고, 지원팀장을 농촌정책과장으로 하고 있음.
 - 사무국은 삶의 질 향상 위원회 및 실무위원회의 행정지원을 함.
- 삶의 질 향상 위원회의 사무국은 농식품부 조직만으로 구성되어 있어서 타 부처와의 업무협의, 기획 및 심의 기능이 부족함.

- 사무관 1명, 주무관 1명으로 추진할 수 있는 업무는 한계가 있음.
- 사무국에서 삶의 질 향상 기본계획에 포함된 타 부처 사업에 대해 어느 정도까지 개입하여 의견을 제시할 수 있는가에 대해 합의가 없음.

□ 지방이양사업의 관리 어려움

- 중앙에서 지방으로 이양된 사업들이 제대로 추진되도록 관리하기가 어려움.
- 지방이양사업의 경우 사업별 예산 항목이 지정되지 않은 채 지방으로 내려오면 농산어촌 관련 사업은 사업의 우선순위에서 밀리게 됨.
 - 특히, 지방으로 이양된 복지·교육 관련 사업들은 중앙정부에서 관리하기가 어려워 사업의 지속성을 확보하는 데 한계가 있음.
- 여성농업인센터 사업의 경우, 2005년부터 사업이 지방으로 이양되어 자치단체별 재정여건(분권교부세 및 지방비 확보 정도)과 예산 및 시설운영방법이 다르고 기준이 강화되어 운영여건이 악화됨.

□ 관련 사업간의 연계 및 유사·중복사업의 체계화 부족

- 부처간 및 각 부처 내 사업간에 상호 연계되지 못하고 개별적으로 사업이 추진되는 경우가 많음.
- 유사한 목적의 관련 사업들이 연계되지 못하고 개별적으로 추진됨으로 인해서 예산 배분의 소액화 및 경직화가 발생함.
- 복지·교육·지역개발·복합산업 분야의 사업들간의 상호 연계 노력이 부족했음.
- 마을개발, 체험마을, 정보화 관련 유사사업들이 각 부처에서 다양하게 추진되고 있음.

□ 사업 영역 구분이 모호한 경우가 있고 사업의 영역별 안배 부족

- 삶의 질 향상 기본계획에 포함되는 과제에 대한 범위가 모호함.
 - 농림어업인만을 대상으로 하는 사업, 농산어촌 주민 모두를 대상으로 하는 사업 등이 혼재되어 있어서 경우에 따라서는 사업 영역의 구분이 모호함.
 - 농산어촌의 비농림어업인이 정책 대상에서 배제되는 상황이 많이 발생함.
- ‘지역개발 촉진’ 분야와 ‘복합산업 활성화’ 분야 사업의 영역구분이 모호함.
- 사업 내용도 농촌의 생활인프라 수준 향상에 초점을 두고 있으며, ‘복지 기반 확충’, ‘교육여건 개선’ 분야의 사업은 상대적으로 부족함.
 - 많은 복지·교육 관련 사업들이 지방으로 이양됨으로 인해서 중앙정부가 직접 추진할 수 있는 사업들이 크게 부족한 실정임.

□ 사업 담당자들에 대한 인센티브 부재

- 삶의 질 향상 기본계획은 5년 단위의 비구속적 계획이므로 이를 통해 사업예산이 확보되거나 하는 것이 아니어서 정확한 계획수립의 유인이 부족함.
- 사업 담당자들은 삶의 질 향상 기본계획에 사업을 포함시킴으로 해서 업무는 늘어났음에도 불구하고 예산 확보나 사업의 성과 등의 측면에서 별로 도움이 되지 않는 것으로 판단하고 있음.
 - 부진과제로 평가되는 경우는 오히려 낙인이 찍힐 수 있음.
- 별 다른 인센티브가 없기 때문에 사업 담당자들은 새로운 사업을 개발하거나 기존의 관련 사업을 삶의 질 기본계획에 편입시키려고 노력하지 않는 경향이 있음.

□ 현행 점검·평가제도의 한계

- 점검평가의 중복 및 효용성 저하
 - 현재 삶의 질 계획에 포함되어 있는 모든 사업에 대해 점검평가를 하고 있는데 일부 사업은 내부 및 다른 기관의 점검평가를 받고 있어 중복되고 평가마다 내용도 상반되는 문제점 노출
- 제한된 시간과 자료를 통한 평가이므로 위원간에 평가 사업을 배분하게 되고 이로 인해 평가 내용이 일부 평가 위원의 의견에 절대적으로 좌우되어 공정성이 떨어지는 문제
- 평가 결과 불이행시 특별한 제재도 불가능하여 평가 결과가 사업추진 시 반영되지 못하는 한계, 평가 결과가 절대적으로 옳다고 보기도 어렵다는 현실적 한계
- 평가 방식이 상대평가이기 때문에 절대적 기준에서는 별 다른 문제가 없는 사업도 부진사업으로 분류되어 불이익을 받게 되는 문제가 있음.
- 성과지표 및 성과목표의 적절성 문제
 - 사업의 진도를 성과지표나 목표로 설정한 경우도 많음.
 - 실적 중심의 정량적 성과지표만을 제시하여 사업의 점검·평가가 곤란한 경우가 많음.
- 시·도 및 시·군에서는 중앙 단위에서 시행계획에 대하여 매년 점검·평가를 하고 있다는 사실조차도 잘 모르고 있는 경우가 많음.
- 시·도 및 시·군계획에 대한 공식화된 점검·평가제도가 없음.
 - 그러나 일부 시·도(예를 들면, 충북)에서는 관할 지역의 시·군계획에 대한 자체 점검·평가를 실시하였음.

제 4 장

제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획 추진('05~'07)에 대한 부문별 평가

1. 복지기반 확충

1.1. 추진실적

□ 추진 사업 개황

- 삶의 질 향상 시행계획 중 복지기반 확충 부문의 경우는 2005년부터 2007년까지 총 27개 사업들이 시행되었음.
 - 이 가운데 17개 사업은 3년간 지속되었으나, 1개 사업(농어촌 복합노인 복지단지 시범 설치·운영)은 2005년에만 시행됨. 8개 사업은 2006년부터 삶의 질 시행계획에 포함되었고, 1개 사업(농촌 여성결혼이민자 가족 지원)은 2007년도에 신규로 추진되었음(부표 1 참조).
 - 2005년도에는 17개 사업이 계획, 시행됨.
 - 2006년도에는 25개 사업이 계획, 시행됨. 6개 사업(농산어촌지역 응급 의료 인프라 구축, 농작업재해 원인규명 및 농작업 환경개선, 농작업재해 안전관리 시스템 구축·운영, 안전영농구역 조성 지원사업, 여성농업인 창업 지원, 전자상거래 우먼팜 유지관리)이 신규 사업으로 추진됨. 2개 사업(취약농가 인력지원, 노인봉사원 활동프로그램 개발)은 기존에 추진되고 있던 사업이 2006년부터 삶의 질 향상 시행계획에 포함되어 추진되기 시작함.
 - 2007년에는 26개 사업이 계획, 시행됨. 1개 사업(농촌 여성결혼이민자 가족 지원)이 신규로 발굴되어 추진됨.
- 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획 상 복지기반 확충 부문의 사업군(중점과제)은 사회안전망 확충, 보건의

료 기반 확충, 영유아·여성복지 지원 강화, 노인복지 증진으로 나눌 수 있음.

- 사회안전망 5개 사업, 보건의료 기반 확충 7개 사업, 영유아·여성복지 지원 강화 10개 사업, 노인복지 증진 5개 사업으로 나타나 영유아·여성복지 관련 사업이 상대적으로 많이 추진되었음.

□ 사업 주관 부서

- 복지기반 확충 부문의 27개 사업은 5개 중앙 행정기관들이 주관하여 추진함.
 - 농림부 8개 사업, 보건복지부 7개 사업, 농촌진흥청 9개 사업, 여성가족부 2개 사업, 해양수산부 1개 사업

□ 투융자 규모

- 제1차 삶의 질 향상 5개년 기본계획의 전체 투융자 규모는 20조 2,731억 원이고 이중 복지기반 확충 분야의 예산은 3조 4,226억 원으로 16.9%를 차지함.
 - 복지기반 확충 분야에는 제1차 5개년 투자계획(3조 4,226억원) 대비 47.3%(1조 6,190억원)을 집행함.
 - 3개년('05~'07) 투융자 계획(1조 7,809억 원) 대비 3개년간의 집행 실적(1조 6,190억 원) 비율은 90.9%를 차지함.

□ 성과지표 달성도

- 성과지표의 목표치 대비 달성정도를 살펴보면 대부분의 사업이 성과지표 달성도를 100% 이상 충족하는 등 전반적으로 원활하게 추진되었다고 볼 수 있음(표 4-1 참조).
 - 2005년도 사업 추진 실적을 살펴보면, 계량이 불가능한 1개 사업을 제외한 16개 과제 중에서 14개 사업(87.5%)이 100% 이상의 달성도를 나타냄. 나머지 사업들의 달성도는 0~88%임. 평균 목표 달성치는 121%임.
 - 2006년도 사업 추진 실적을 살펴보면, 계량이 불가능한 1개 사업을 제

- 외한 24개 과제 중에서 20개 사업(83.3%)이 100% 이상의 달성도를 나타냄. 나머지 사업들의 달성도는 52~95%임. 평균 목표 달성치는 109%임.
- 2007년도 사업 추진 실적을 살펴보면, 계량이 불가능한 1개 사업을 제외한 25개 과제 중에서 20개 사업(80.0%)이 100% 이상의 달성도를 나타냄. 나머지 사업들의 달성도는 94~99%임. 평균 목표 달성치는 109%임.

표 4-1. 복지기반 확충 부문 연도별('05~'07) 시행계획 추진실적

년도	과제수	평균 목표 달성치	비고
2005	17(16)	121%	- 2개 과제가 100%미만 (1개 과제는 계량 불가능)
2006	25(24)	109%	- 4개 과제가 100% 미만 (1개 과제는 계량 불가능)
2007	26(25)	117%	- 5개 과제가 100% 미만 (1개 과제는 계량 불가능)

주: 계량 불가능한 1개 과제는 농어업인 기초생활보장제도 개선임.

□ 주요 사업 유형별 추진실적

- <사회안전망 확충>사업으로는 국민연금·건강보험료 부담 경감 확대, 농어업 재해보상 지원 강화, 국민기초생활보장제도 개선을 들 수 있음.
- 노후생활안정을 위해 농어업인에 대한 국민연금보험료 지원을 확대함.
 - 표준소득월액 12등급('05)~14등급('07)을 기준으로 동 등급 이하인 농어민에게는 연금보험료의 50%를 정률 지원하며, 기준 등급을 초과한 농어민에 대해서는 기준 등급 연금보험료의 50%를 정액 지원함.
 - 2007년의 경우, 가입대상자 29만 명 중 지원기준(표준소득월액 14등급) 이상자는 27만 명이며, 1인당(년) 지원액은 275천원이었음.
- 농림어업인에 대한 국민건강보험료 경감율을 50%(2006년 기준)로 확대하여 지원함.

- 농기계 사고 등 농작업 재해 증가에 대응하여 농업인들이 가입하는 농업
인안전공제의 보상 수준을 확대함.
 - 사망 시 보상수준을 2005년 1,500만원, 2006년 2,500만원, 2007년 3,500만
원으로 확대
- <보건·의료기반 확충>사업으로는 공공 보건 및 의료기반 확충, 농업
인 건강관리실 확충을 들 수 있음.
- 보건소, 보건지소의 노후 의료장비를 대폭 개선하고, 2007년까지 1,352
개소의 노후 보건소, 보건지소 등을 신·개축하였음.
- 농업인 건강관리실 시설 및 장비 확충은 '05~'07년 동안에 458개소에
서 추진함.
- <영·유아 및 여성복지 지원 강화>사업으로는 보육지원 강화, 여성농
업인센터 설치 확대, 농가도우미 지원 확대, 농산어촌 여성 및 소외농
가 이동봉사단 운영을 들 수 있음.
- 농산어촌 국공립 보육시설은 '05~'07년 동안에 197개소에 신규로 확충
하였음.
 - 농어업인의 영·유아(0~5세) 양육비 지원 대상을 경지면적 2.0ha 미
만 농업인(2005년)에서 5.0ha 미만 농업인까지 확대하였음.
- 여성농업인센터는 2005년에 34개소로 확대되었고, 2006년 38개소, 2007
년 38개소로 확대되었음.
- 농가도우미는 2005년 3,509명, 2006년 3,811명, 2007년 4,516명이 지원되
었음.
- <노인복지 증진>사업으로는 농산어촌 재가노인복지센터 확충, 농촌건
강장수마을 육성, 경영이양직불제 확대를 들 수 있음.
- 농산어촌 재가노인복지센터는 2005년 56개소, 2006년 16개소, 2007년

14개소가 신설되었음.

- 농촌 건강장수마을은 2005년 100개, 2006년 200개, 2007년 50개 마을이 조성되었음.
- 경영이양식불제의 물량(면적)은 2005년 7,267ha이었고, 2006년 3,709ha, 2007년 2,332ha.

1.2. 평가와 과제

□ 총평

- 농산어촌 관련 복지특별법을 제정함으로써 농산어촌 복지사업을 체계적으로 추진할 수 있는 법적·제도적 틀을 갖추.
 - 보건복지부 이외의 관련 부처에서도 농산어촌 복지사업을 본격적으로 추진하기 시작함.
- 그러나 현행 복지 전달체계는 농산어촌 실정에는 적합하지 않는 경우가 많음. 따라서 농산어촌 복지 전달체계를 수요자 중심으로 개편할 필요가 있음.
 - 방문·순회 복지서비스를 강화하고, 정기적인 주민 복지욕구 조사체계를 확립해야 함.
- 농산어촌 복지기반 확충 관련 사업들은 일정 기준 이상의 농어업인에 대한 특별지원인 경우가 많아서 은퇴 농어업인 및 저 소득의 비 농어업인에 대한 배려가 부족함. 그러므로 농림수산식품부, 보건복지가족부 등의 관련 사업들과 연계하여 이들에 대한 특별 지원 대책을 마련해야 함.
- 지방이양사업에 대한 관리 및 지원체계를 강화해야 하며, 보건사업과 복지사업을 연계하여 추진하는 방안을 모색할 필요가 있음. 그리고 보건·복지 관련 인력을 적극적으로 충원하여 관련 담당자들의 과중한 업무 부담을 낮추어야 함.

□ 주요 사업의 평가 및 시사점

- <사회안전망 확충>에서는 일정 기준 이상의 농어업인에 대한 특별지원인 경우가 많아서 은퇴 농어업인 및 저소득의 비 농어업인에 대한 배려가 부족했음.
- 농어민 국민연금보험료 지원기준을 표준소득월액 14등급('07년)으로 상향 조정했으나 실질적인 지원효과는 미흡함. 그러므로 연금보험료 지원기준 등급 상향조정 시기를 앞당겨 실질적인 지원이 되도록 할 필요가 있음.
 - 21007년 1월부터 보건복지부에서 농림부로 사업이 이관됨.
- 농어업인 국민건강보험료 지원은 보험료를 일률적으로 50% 지원하여 소득 등이 많은 농어업인에게 상대적으로 더 많은 금액을 지원하여 농어업인간에 소득역진효과가 발생하고 있음.
- 농업인 안전공제는 산업재해보상보험에 비해 보장수준이 낮고 가입률도 저조함. 따라서 우선 농업인 안전공제의 보장수준을 크게 높이고, 장기적으로는 농업인만의 별도 재해보험을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- <보건·의료기반 확충>에서는 공공보건의료기관의 시설 및 의료장비 등을 개선하여 농산어촌주민의 질병예방과 건강증진에 크게 기여한 것으로 평가됨. 그러나 진료사업에 치중하여 예방의학적인 노력이 부족했으며, 보건소 중심으로 예산이 투입되어 보건지소와 보건진료소에 대한 지원이 부족했음.
 - 공공보건기관의 시설·장비 개선에 비해 보건·복지인력이 부족하고, 공공보건사업과 복지사업의 연계체계가 미흡
 - 보건업무 수행에 필요한 유관기관간의 연계성이 부족함.
- <영유아 및 여성복지 지원 강화>에서는 여성농업인센터는 영·유아보육사업 외에 센터별로 지역 실정에 따라 다양한 프로그램을 운영할 필요가 있음.

- 여성농업인센터 및 농가도우미 지원 사업은 '05년부터 지방이양사업으로 전환되어 지방자치단체장의 지원의지 여부에 따라 사업 추진이 불안정함.
- 최근에 사회문제로 부각되고 있는 국제결혼으로 농산어촌에 정착한 외국인 여성 및 그 가족들에 대한 지원 대책을 체계적으로 마련할 필요가 있음.
- <노인복지 증진>에서는 재가노인복지센터 확충은 농산어촌 노인의 삶의 질 향상에 크게 기여할 것으로 평가됨. 그러나 재정이 열악한 자치단체에 대한 특별지원 대책이 필요함.
 - 농어촌 복합노인복지단지 시범 설치·운영 사업은 기반시설 등에 소요되는 지자체의 예산 부담 능력이 부족하고 노인주거단지 설치를 위한 민간자본 유치가 어려운 것으로 나타남.
- 2005년부터 2007년까지 매년 사업 추진 내용에 대하여 점검·평가단에서 평가한 결과에 따르면, 복지기반 확충 부문 사업 중 농어업인 국민건강보험제도 개선사업과 공공보건기관 기반 확충사업은 3년 내내 우수과제로 평가됨(표 4-2 참조).
 - 2년간 우수과제로 평가된 사업은 농어업인 국민연금보험제도 개선, 농산어촌 만 5세아 무상보육 지원, 농어업인의 영유아 양육 지원임.
- 농어업인 국민건강보험제도 개선사업은 의료이용 접근성이 낮고 소득수준이 낮은 농어촌지역 거주 농어업인에 대하여 국민건강보험료의 일부를 지원하는 사업임. 2007년에는 503,595세대에게 평균 연간 284천원씩 총 1,431억 원을 지원하여 농어업인의 경제적 부담 완화에 기여함.
 - 취약지구 지정 후 개발제한구역 해제 지역에 대한 지원조치라든지, 농어업인 건강보험료 납입 대상자에 대한 전수조사를 상·하반기에 각각 실시하여 신규 경감대상자 및 지원제외 대상자를 발굴하여 적격자에게만 건강보험료 경감을 실시하여 예산낭비를 방지하였음.
- 농산어촌 공공보건기관 확충 사업은 농산어촌 지역의 낙후된 공공보건기관의 시설·장비 현대화와 인력, 시설의 확충으로 농산어촌 주민들에게

- 양질의 공공보건의료서비스를 보장함으로써 삶의 질 향상에 기여하였음.
- 시설 및 장비 현대화, 이용률 증가, 심리적 접근성 향상 등으로 인하여 공공보건의료서비스 만족도가 향상됨.
 - 2008년 7월부터 시행될 예정인 노인장기요양보험과의 연계성을 강화할 필요가 있음.

- 한편 2005년부터 2007년까지 여러 가지 사업들은 변화하는 시대적 수요를 반영하지 못하고 사업 추진 과정의 비효율성 등으로 인하여 부진과제로 평가됨(표 4-2 참조).
- 2005년에 부진과제로 분류된 사업은 농어촌 복합노인복지단지 시범 설치·운영, 농산어촌 재가노인복지센터 확충, 경영이양 직불제 추진, 어선원 재해보상보험 지원임.
 - 2006년에 부진과제로 분류된 사업은 안전영농구역 조성 지원사업, 전자상거래 우먼팜 유지관리, 여성농업인센터 설치 확대 및 내실화, 취약농가 인력지원임.
 - 2007년에 부진과제로 분류된 사업은 농업인건강관리실 시설 및 장비 확충임.

**표 4-2. 복지기반 확충 부문 연도별('05~'07) 시행계획
추진실적 평가 결과**

년도	우수과제	부진과제
2005	<ul style="list-style-type: none"> -농산어촌 공공보건기관 기반 확충 -농어업인의 영유아 양육 지원 -농어업인 국민건강보험제도 개선 -농산어촌 만5세아 무상보육 지원 	<ul style="list-style-type: none"> -농어촌 복합노인복지단지 시범 설치·운영 -농산어촌 재가노인복지센터 확충 -경영이양 직불제 추진 -어선원 재해보상보험 지원
2006	<ul style="list-style-type: none"> -농어업인 국민연금제도 개선 -농어업인 국민건강보험제도 개선 -농어업인의 영유아 양육 지원 -농산어촌 공공보건기관 확충 -농산어촌 만5세아 무상보육 지원 	<ul style="list-style-type: none"> -안전영농구역 조성 지원사업 -전자상거래 우먼팜 유지관리 -여성농업인센터 설치 확대 및 내실화 -취약농가 인력지원
2007	<ul style="list-style-type: none"> -농어업인 국민건강보험제도 개선 -농어업인 국민연금제도 개선 -공공보건기관 기반 확충 	<ul style="list-style-type: none"> -농업인건강관리실 시설 및 장비 확충 -농산어촌 보육시설 확충

2. 교육여건 개선

2.1. 추진실적

□ 추진 사업 개황

- 삶의 질 향상 시행계획 중 교육여건 개선 부분의 경우는 2005년부터 2007년까지 총 29개 사업들이 시행되었음.
 - 이 가운데 13개 사업은 3년간 지속되었으나, 9개 사업 2년간, 7개 사업은 한 해 동안만 시행됨(부표 2 참조).
 - 2005년도에는 18개 사업이 계획, 시행됨.
 - 2006년도에는 26개 사업이 계획, 시행됨. 9개 사업(학교군 구성·운영, 복식수업 교재 및 프로그램 개발, 농산어촌 공립병설유치원 신·증설, 농어촌지역 사립유치원 교사 처우개선, 원격교육 콘텐츠 개발·보급, 원어민 영어보조교사 배치, 농산어촌 순회교원수당 및 복식수업수당, 학교도서관 및 장서확충, 농산어촌 Community Center)은 신규사업으로 추진됨.
 - 2007년에는 20개 사업이 계획, 시행됨.

- 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획상 복지기반 확충 부분의 사업군(중점과제)을 농산어촌 학교 학생의 교육기회 강화, 농산어촌 학교 학생의 교육에 따른 부담 경감, 농산어촌 학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선으로 나눌 수 있음.
 - <농산어촌 학교 학생의 교육기회 강화> 14개 사업, <농산어촌 학교 학생의 교육에 따른 부담 경감> 7개 사업, <농산어촌 학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선> 8개 사업으로 나타나 <농산어촌 학교 학생의 교육기회 강화> 관련 사업이 상대적으로 많이 추진되었음.

□ 사업 주관 부서

- 교육여건 개선 부분의 29개 사업은 4개 중앙 행정기관들이 주관하여 추진함.

- 교육인적자원부 22개 사업, 농림부 5개 사업, 농촌진흥청 1개 사업, 해양수산부 1개 사업

□ 투융자 규모

- 제1차 삶의 질 향상 5개년 기본계획의 전체 투융자 규모는 20조 2,731억 원이고 이중 교육여건 개선 분야의 예산은 3조 1,473억 원으로 15.5%를 차지함.
 - 교육여건 개선 분야에는 제1차 5개년 투자계획(3조 1,473억원) 대비 60.2%(1조 8,971억원)을 집행함.
 - 3개년('05~'07) 투융자 계획(1조 6,813억 원) 대비 3개년간의 집행 실적(1조 8,971억 원) 비율은 112.8%를 차지함.

□ 성과지표 달성도

- 성과지표의 목표치 대비 달성정도를 살펴보면 대부분의 사업이 성과지표 달성도를 100% 이상 충족하는 등 전반적으로 원활하게 추진되었다고 볼 수 있음(표 4-3 참조).
 - 2005년도 사업 추진 실적을 살펴보면, 계량이 불가능한 1개 사업을 제외한 17개 과제 중에서 13개 사업(76.5%)이 100% 이상의 달성도를 나타냄. 나머지 사업들의 달성도는 79~98%임. 평균 목표 달성치는 107%임.
 - 2006년도 사업 추진 실적을 살펴보면, 계량이 불가능한 1개 사업을 제외한 25개 과제 중에서 21개 사업(84.0%)이 100% 이상의 달성도를 나타냄. 나머지 사업들의 달성도는 70~97%임. 평균 목표 달성치는 97%임.
 - 2007년도 사업 추진 실적을 살펴보면, 20개 과제 중에서 15개 사업(75.0%)이 100% 이상의 달성도를 나타냄. 나머지 사업들의 달성도는 85~97%임. 평균 목표 달성치는 100%임.

표 4-3. 교육여건 개선 부문 연도별('05~'07) 시행계획 추진실적

년도	과제수	평균 목표 달성치	비고
2005	18(17)	107%	- 4개 과제가 100%미만 (1개 과제는 계량 불가능)
2006	26(25)	97%	- 4개 과제가 100% 미만 (1개 과제는 계량 불가능)
2007	20	100%	- 5개 과제가 100% 미만

주: 계량 불가능한 1개 과제는 적정규모 학교 육성 시범지역 지원임.

□ 주요 사업 유형별 추진실적

- <학생의 교육기회 강화>사업으로는 농산어촌 우수고교 집중육성, 농어촌 학생의 대학입학 특별전형 확대, 학교군 구성·운영, 방과후 교육활동 활성화 지원, 농산어촌 유치원 유아교육비 지원 등을 들 수 있음.
- 농산어촌 우수고교는 2005년에 7개교, 2006년 30개교, 2007년 42개교를 선정 지원하였음.
 - 2004년도에 7개교에서 시범사업을 실시함.
 - 2007년 말 현재 총 86개소가 선정되어 운영되고 있음.
- 농어촌 학생의 대학입학 특별전형 비율을 2005년부터 4%로 확대
- 학교군 구성·운영
 - 소규모학교를 인근학교와 학교군으로 구성하여 교육과정 협력 운영 및 시설 공동이용을 통한 교육여건 개선 및 교육력 제고
 - 2005년 20개 학교군, 2006년 20개 학교군, 2007년 20개 학교군
 - 매년 60억원(학교군별 3억원), 총 180억원이 지원됨.
- 방과 후 교육활동 활성화 지원
 - 농산어촌 학생이 다양한 방과 후 학교 프로그램을 수강할 수 있도록 기초자치단체와 협력하여 초등보육 시설, 프로그램 운영, 외부 강사비, 이동수단, 기자재 등을 지원함.

- 2006년 19개 시·군(169.5억 원), 2007년 89개 시·군(994억 원)
- <교육비 부담 경감>사업으로는 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원, 농산어촌 출신 대학생 학자금 지원 확대, 초·중·고학생 급식비 지원 등을 들 수 있음.
- 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원 대상은 2005년부터 전체 농어가로 확대되었음.
 - 2005년부터 지방이양사업으로 전환됨.
- 농산어촌 출신 대학생 학자금 용자 지원
 - 농산어촌 출신 대학생에 대하여 학자금을 전액 무이자 용자 지원
 - 2005년 25,206명, 2006년 24,964명, 2007년 26,333명을 지원
 - '05~'07년 기간 동안 76,503명에게 총 1,051억 원을 지원
- 초·중·고학생 급식비 지원(지방비)은 2005년 626억 원, 2006년 737억 원, 2007년 829억 원을 지원함.
- 교원 근무여건 및 교육환경 개선으로는 교육감 추천 교대 신·편입학제 확대, 농산어촌학교 교원 근무수당 신설 등을 들 수 있음.
- 교육감 추천 교대 신·편입학제 확대
 - 교육감이 추천하는 자를 당해 지역 교육대학에서 별도전형으로 선발하여, 졸업 후 당해 교육청 임용시험에 응시하게 하고, 임용 후 당해 지역에서 일정기간(2~4년) 동안 의무복무 하게 함.
 - 선발된 학생 1인당 연간 100~200만원 지급
 - 2002년부터 사업을 추진하여 2007년까지 1,523명의 신입생과 493명의 편입생이 선발되어 교육을 받음.
 - 2007년 이후에는 교육대학을 졸업한 예비교사가 임용교원보다 많아지게 됨에 따라 이 제도가 의미를 갖지 못하게 됨.
- 농산어촌 순회교사수당 및 복식수업수당
 - 교사 1인당 월 50,000원을 지급하며, 도서벽지수당을 지급받고 있는

교사들에게는 30,000원의 수당을 지급함.

- 2006년 54,722명(24억원), 2007년 63,665명(29억원)

2.2. 평가와 과제

□ 총평

- 우수 고등학교 육성사업, 농어촌 학생의 대학입학 특별전형 확대 등의 <학생의 교육기회 강화>사업 및 유치원·고등학생·대학생 학자금 지원 등의 <교육비 부담 경감>사업은 비교적 좋은 평가를 받고 있음.
- 그러나 농산어촌 교육여건 개선사업을 추진하면서 가장 큰 문제가 된 점은 예산지원이 적절하지 않아 어려움을 겪고 있으며, 많은 사업이 지방으로 이양됨에 따라 지방의 재정조달 능력이 떨어져 사업 수행이 힘들다는 것임.

□ 주요 사업의 평가 및 시사점

- <학생의 교육기회 강화>에서는 농산어촌 우수고 육성사업은 2007년도에 전국의 거의 모든 군단위에서 우수고 육성체제를 갖추게 되었음. 농어촌 우수고등학교 육성 기본계획에 따라 시·도가 자체 실정에 맞는 세부계획을 수립, 자체 공모를 통해 사업계획을 선정함으로써 사업의 실효성을 확보하였음.
 - 학교군 운영은 학교에 사업비를 1년만 지원하였기 때문에 사업의 내용이 바람직함에도 불구하고 지속적으로 사업을 추진하지 못했음.
 - 방과후 교육활동 활성화 지원에서는 배우고 가르치는 내용이 강사 중심으로 선정되는 경향이 있었고, 시·군청과 지역교육청의 협력이 부족했음.
 - 도시문화체험학습 운영 지원 사업은 면지역 이하 학생들의 도시지역에 대한 문화적 이해를 돕는 데 기여했음. 그러나 다양한 도시문화 체험학습 프로그램이 부족했음.

- <교육비 부담 경감>에서는 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원, 농산어촌 출신 대학생 학자금 지원, 급식비 지원 등을 확대하여 학부모의 교육비 부담을 상당히 경감해주고 있는 것으로 평가됨.
 - 농어업관련 대학생 장학금 지원 사업은 장학금의 규모가 너무 작고 (영농희망장학금은 학기당 120만원, 성적우수장학금은 학기당 100만원), 장학금의 실효성이 문제가 있음.
- <교원 근무여건 및 교육환경 개선>에서는 농산어촌지역의 교원 유치와 향토교사 확보를 위한 보다 획기적인 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 농산어촌 순회교사수당 및 복식수업수당의 지급 범위가 복식수업 담당 교감, 도시 학교 및 교육청에서 농산어촌으로 순회 근무하는 교원, 상담교사, 영양교사까지 확대됨. 그러나 수당이 너무 작아서 현실화가 요구됨.
- 2005년부터 2007년까지 매년 사업 추진 내용에 대하여 점검·평가단에서 평가한 결과에 따르면, 교육여건 개선 부문 사업 중 농산어촌 우수고교 집중육성사업은 3년 내내 우수과제로 평가됨(표 4 참조).
 - 2년간 우수과제로 평가된 사업은 초중고학생 급식비 지원과 한국농업전문학교 개편 운영임.
- 농산어촌 우수고교 육성사업은 교육 때문에 떠나는 농산어촌을 돌아오는 농산어촌으로 만드는 데 많은 기여를 하였음. 지역의 고등학교를 집중 지원 육성함으로써 학부모나 학생들이 지역에서 학습할 수 있는 환경을 구축하였고, 지역과 학교가 연계되어 발전할 수 있는 기반을 마련하였음.
 - 우수고교를 육성할 수 있는 추진체계나 점검과 평가 등이 유기적으로 연계되어 있고, 사업이 성공적으로 추진되었으며, 전국의 우수고교들이 비슷한 수준으로 발전하도록 하였음.
- 한편 2005년부터 2007년까지 여러 가지 사업들은 변화하는 시대적 수요를 반영하지 못하고 사업 추진 과정의 비효율성 등으로 인하여 부진과제로 평가됨(표 4-4 참조).

- 2005년에 부진과제로 분류된 사업은 적정규모 학교 육성 시범지역지원, 농과계 대학생 학자금 보조 지원, 교원초빙제 및 순환근무제 확대, 농산어촌 교육발전지역협의회 설치임.
- 2006년에 부진과제로 분류된 사업은 적정규모 학교 육성 시범지역 지원, 교육정보화 인프라 구축, 농산어촌 Community Center임.
- 2007년에 부진과제로 분류된 사업은 농어촌지역 사립유치원 교사 처우개선임.

**표 4-4. 교육여건 개선 부문 연도별('05~'07) 시행계획
추진실적 평가 결과**

년도	우수과제	부진과제
2005	<ul style="list-style-type: none"> -농산어촌 우수고교 집중육성 -한국농업전문학교 개편 운영 -방과후 교육활동 활성화 지원 -초·중·고학생 급식비 지원 -교육정보화 인프라 보급 	<ul style="list-style-type: none"> -적정규모 학교 육성 시범지역지원 -농과계 대학생 학자금 보조 지원 -교원초빙제 및 순환근무제 확대 -농산어촌 교육발전지역협의회 설치
2006	<ul style="list-style-type: none"> -농산어촌 우수고교 집중육성 -한국농업전문학교 개편 운영 -농촌출신대학생 학자금 융자지원 -초중고 학생 급식비 지원 -학교군 구성 운영 	<ul style="list-style-type: none"> -적정규모 학교 육성 시범지역 지원 -교육정보화 인프라 구축 -농산어촌 Community Center
2007	<ul style="list-style-type: none"> -농산어촌 우수고교 집중육성 -특수교육지원센터 순회교육비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> -농어촌지역 사립유치원 교사 처우개선

3. 농산어촌 지역개발 촉진

3.1. 추진실적

□ 추진 사업 개황

- 삶의 질 향상 시행계획 중 지역개발 부문의 경우는 2005년부터 2007년 까지 총 42개 사업들이 시행되었음.
 - 이 가운데 29개 사업은 3년간 지속되었으나, 3개 사업은 중도에 삭제됨. 10개 사업은 2005년 이후 삶의 질 시행계획에 포함되었고, 이 가운데 5개 사업은 신규로 추진된 사업임(부표 3 참조).
 - 2005년에는 32개 사업이 계획되었으나, 이 가운데 1개 사업(농어촌 문화체육센터 건립)은 예산 미확보로 추진되지 못함.
 - 2006년에는 33개 사업이 계획, 시행됨. 2006년부터 면소재지 활력증진 사업이 신규 사업으로 추진되었음. 농어촌도로 정비사업과 테마과학관 및 사이언스샵 건설사업은 기존에 추진되고 있던 사업이기는 하나, 2006년부터 삶의 질 향상 시행계획에 포함되어 추진되기 시작함. 농어촌 문화체육센터 조성사업과 어업인 정보화교육 사업은 2006년부터 삭제됨.
 - 2007년에는 39개 사업이 계획, 시행됨. 7개 사업이 2007년부터 삶의 질 향상 시행계획에 포함되어 사업 수가 증가함. 한편 1개 사업(농업 농촌 정보화 선도자 선정사업)이 삭제됨.
- 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획상 지역개발 부문의 사업군을 인적역량 강화, 지역종합개발, 기초생활여건개선으로 나눌 수 있음.
 - 2005년부터 2007년까지 3년 간 지역개발 부문에 포함된 사업들은 전문인력 육성(1개), 중심지나 마을단위에 대한 종합적인 지역개발사업(5개), 기초생활여건개선을 위한 사업(36개) 등으로 구분 가능함. 즉, 기초생활여건개선을 위한 성격의 사업들이 지역개발 부문 사업군의 86%를 차지하고 있으며 상대적으로 인적역량 강화를 위한 사업은 2.4%에 불과함.
 - 기초생활여건개선사업은 다시 7가지로 세분할 수 있는데, 주거환경개

선을 위한 사업(2개), 상·하수도 및 폐기물관리시설 설치사업(11개), 교통여건 개선사업(4개), 면단위 생활환경 개선사업(3개), 과학·문화·예술·복지시설 확충사업(8개), 정보화기반 조성사업(4개), 농어업인 정보 활용도 제고사업(4개) 등임.

- 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획상 지역개발 부문의 사업들을 그 성격별로 구분해보면 소프트웨어 사업은 부족하고 하드웨어 사업은 농산어촌의 정주체계에 비추어보았을 때 마을 단위 개발에 치중하고 있음을 알 수 있음.
 - 소프트웨어 사업은 농촌개발을 담당할 수 있는 인적자원에 대한 교육 및 정보처리 능력의 향상과 관련한 사업이 약간 추진됨.
 - 공간의 물리적 향상을 통한 주민의 삶의 질 개선을 위해 추진된 하드웨어 사업은 농촌의 중심지인 읍과 면소재지의 활성화와 관련된 사업(2개), 면 단위 혹은 마을 단위에 있어서 도·농간의 생활환경 격차 해소를 위한 기초생활여건개선을 위한 사업, 그리고 권역 단위로 이루어지는 종합개발사업이 추진된 바 있음.

□ 사업 주관 부서

- 지역개발 부문의 42개 사업은 11개 중앙 행정기관들이 주관하여 추진함(표 4-5 참조).
 - 지역개발 부문의 사업들은 주로 농림부와 해수부를 비롯한 11개 중앙 행정기관이 추진하고 있음. 특히 농림부와 해수부가 각각 10개(23.8%)의 사업을 담당함. 그리고 행자부와 문광부가 각각 6개(14.3%) 사업을 주관함.
 - 중앙 행정기관의 개별 부처 기능에 따라 관련되는 사업들을 기획하고 자체적으로 집행하는 형태로 추진됨. 일부 사업의 경우는 유사·중복적인 사업 내용도 나타나고 있음.

표 4-5. 지역개발 부문 사업 내용별·주관부처별 분류

구분	농림	해수	문광	환경	행자	농진	산림	기타	계
전문인력 육성	1	-	-	-	-	-	-	-	1(2%)
지역종합개발	2	1	-	-	1	-	1	-	5(12%)
배후마을 개발	1	1	-	-	-	-	1	-	3
중심지 개발	1	-	-	-	1	-	-	-	2
기초생활여건개선	7	9	6	3	5	1	1	4	36(86%)
주거환경 개선	-	-	-	-	1	1	-	-	2
상·하수도 및 폐기물 관리	2	5	-	3	-	-	-	1	11
교통여건 개선	-	2	-	-	1	-	-	1	4
면단위 생활환경	1	-	-	-	2	-	-	-	3
과학·문화·예술·복지시설확충	-	-	6	-	-	-	1	1	8
정보화 기반	1	1	-	-	1	-	-	1	4
농어업인 정보활용	3	1	-	-	-	-	-	-	4
계	10 (24%)	10 (24%)	6 (14%)	3 (7%)	6 (14%)	1 (2%)	2 (5%)	4 (10%)	42 (100%)

주: 1) 기타에는 건교부, 정통부, 산자부, 소방방재청이 포함되어 있음

자료: 농림부, 「제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획의 시행계획」, 2005-2007

□ 투융자 규모

- 제1차 5개년 기본계획의 전체 투융자 규모는 20조 2,731억 원이고 이중 지역개발 분야의 예산은 11조 2,480억 원으로 55.5%를 차지함.
 - 사업 분야의 특성상 사업비 규모가 상대적으로 큼.
- 각 년도 시행계획을 살펴보면 매년 지역개발 분야의 예산이 증대하였으며, 예산 계획 대비 98% 이상 집행하여 무난하게 사업이 추진되었던 것으로 평가됨.
 - 지역개발 분야에는 제1차 5개년 투자계획(11조 2,480억원) 대비 58.1%(6조 5,376억원)을 집행함.
 - 3개년('05~'07) 투융자 계획(5조 8,358 억 원) 대비 3개년간의 집행 실적(6조 5,376 억 원) 비율은 112%를 차지하여 12%를 초과 달성함.
 - 2005년에는 지역개발 분야의 예산 1조 8,377억 원 중 1조 8,017억 원을 집행함(98.0%).
 - 2006년의 지역개발 분야의 예산은 2조 2,738억 원이었으며, 이 가운데

- 2조 2,139억 원을 집행함(97.4%).
- 2007년에는 2조 5,086억 원의 예산 계획을 수립하였으나, 2조 5,220억 원을 집행(100.5%)하는 등 당초 예산 계획보다 초과 집행되었음.

□ 성과지표 달성도

- 성과지표의 목표치 대비 달성정도를 살펴보면 대부분의 사업이 성과지표 달성도를 일정수준 이상 충족하는 등 전반적으로 원활하게 추진되었다고 볼 수 있음(표 4-6 참조). 하지만 성과지표와 목표치가 각 사업의 실제 성과를 나타내는 데에 적합한지는 보다 면밀한 검토가 요구됨.
 - 2005년 사업 추진 실적을 살펴보면, 예산이 확보되지 않아 사업이 추진되지 않은 1개 사업을 제외하고 31개 사업 가운데 26개 사업(약 84%)이 100% 이상의 달성도를 나타냄. 나머지 사업들의 달성도는 89% ~ 99%임.
 - 2006년 시행계획 점검·평가 결과를 보면, 30개 사업(성과지표에 의한 목표 달성치를 계량화 할 수 없는 3개 사업 제외) 가운데 단 1개 사업(농촌 공공도서관 건립 지원, 93%)을 제외하고 29개 사업의 목표달성치가 100% 이상임.
 - 2007년 시행계획 점검·평가 결과에 따르면, 39개 사업 가운데 단 2개 사업(농어촌도로정비 88%, 도서종합개발사업 93%)을 제외하고 37개 사업의 목표달성치가 100% 이상임.

표 4-6. 지역개발 부문 연도별('05 ~ '07) 시행계획 추진실적

년도	과제수	평균 목표 달성치	비고
2005	32(31)	109%	- 5개 과제가 100%미만 (1개 과제는 예산미확보로 추진되지 않음)
2006	33(30)	106%	- 1개 과제가 100% 미만 (3개 과제는 성과지표를 통한 목표 달성 정도를 측정할 수 없어 제외함)
2007	39	107%	- 2개 과제가 100% 미만

□ 주요 사업 유형별 추진실적

- 우선, <인적역량 강화> 사업으로는 농촌지역개발 전문인력 육성 및 저변 확대 사업이 있음.
 - 농촌지역개발 전문인력 육성 및 저변 확대 사업은 2005년부터 추진된 사업으로 농촌지역개발리더, 참여주민, 지자체 공무원 등의 사업추진능력 배양 등 상향식 농촌지역개발을 주도할 지역역량 강화를 위한 사업임.
 - 2005년 교육프로그램을 마련하고 시범 운영하다가, 2006년과 2007년에는 교육 프로그램을 다양화하고 확대 운영함. 동시에 농촌지역개발 교육수료자 사후관리방안을 마련하고, 농촌지역개발 인재뱅크(DB) 개발을 추진함.
 - 본 사업을 통하여 전문 교육을 수료한 인원수가 2005년 1,707명에서 2007년 5,023명으로 증가함.

- 둘째, <지역종합개발> 사업으로는 농산어촌에 중심성이 높은 마을들을 권역으로 묶어 개발하는 농촌마을종합개발사업 등이 있으며 농산어촌 중심지를 개발하는 소도읍육성사업과 면소재지활력증진사업이 있음.
 - 농촌마을종합개발사업은 동일한 생활권·영농권 등 동질성을 가지며, 발전 잠재력이 있는 마을들을 상호 연계하여 소권역단위로 개발하는 사업으로서 2004년부터 추진됨. 2005년도에 36개, 2006년에 추가로 20개 권역에서 사업을 착수함. 2007년에 40개 권역을 착수하는 등 '07년까지 96개 권역에서 사업을 착수함.
 - 소도읍육성사업은 2003년부터 추진되었으며, 소도읍을 자족적 생산능력을 갖춘 농어촌지역사회의 중추적인 거점도시로 육성하고 생활편익과 문화기반·소득이 구비된 이상적인 전원도시로 육성하고자 추진하는 사업임. 2005년에 43개(3,245억 원), 2006년에는 66개(4,012억 원), 2007년에는 58개 소도읍(3,932억 원)에 사업비를 지원하였으며, 2007년도까지 총 36개 사업이 완료됨.
 - 면소재지활력증진사업은 2006년 신규 사업으로 삶의 질 시행계획에 포함된 사업으로서, 면소재지의 생활편의·문화·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충함으로써 농산어촌 주민들의 정주서비스기능의 충족과 농산어촌 지역의 중심공간으로 육성을 도모함. 2006년에는 '07시범사

업 추진을 위한 기본 방침을 결정하였으며 2007년도에는 시범사업 대상지 8개 권역을 선정하여 2008년도 착수권역 4개 권역에 대한 기본 계획 수립을 완료함.

- 셋째, <기초생활여건개선>사업으로는 농산어촌주거환경개선사업, 마을단위생활용수개발사업, 정보화마을조성사업 등이 있음.
 - 농산어촌주거환경개선사업의 일환으로 2005년에는 주택개량 6,000동, 마을정비 216마을, 빈집 정비 6,611동이 추진되었으며(사업비 370,133백만 원), 2006년에는 주택개량 4,519동, 마을정비 127마을, 빈집정비 6,617동이 추진(사업비 345,842백만 원)됨. 2006년까지 행자부가 추진 해온 농어촌주거환경개선사업이 2007년부터 농림부로 이관되어 농어촌주택개량사업(농림부), 마을하수도정비사업(환경부)으로 별도 운영되고 있음. 빈집정비는 사군구에서 추진함. 2007년에는 농어촌 주택개량 자금을 융자 지원하여 4,500동의 노후·불량주택 정비를 추진함.
 - 마을단위생활용수개발사업은 상수도 공급이 어려운 전국 면지역 농촌 마을에 암반관정을 개발하여 생활용수, 농업용수 등 다목적용수를 공급하여 생활환경개선 및 소득향상에 기여하고자 함. 2005년 346개소(589억 원), 2006년 267개소(441억 원), 2007년에는 252개소(사업비 428억 원) 마을에 사업을 추진함. 이로써 1994년부터 2007년까지 7,751개의 사업대상 마을 가운데 5,616개 마을에 생활용수가 개발되었음.
 - 정보화마을 조성사업은 정보이용환경 조성을 통한 정보격차 해소와 주민 정보화교육을 통한 정보생활화 및 지역 공동체 형성, 지역 특산물 상거래 판매 지원을 통한 주민소득 증대를 목표로 함. 2005년에는 시도자체로 19개 마을(91억 원)을 조성함. 2006년에는 26개 마을(117억 원)을 조성하였으며 이중 15개는 시도자체로 조성함. 2007년에는 34개 마을(172억 원)이 조성됨. 2001년부터 2007년까지 304개의 정보화마을이 조성되었으며 1,341억 원이 투입됨.

3.2. 평가와 과제

□ 정책 영역의 확대와 다양화

- 기존의 농산어촌 지역개발 촉진을 위한 사업들이 주로 도로나 상하수

도 건설과 같은 하드웨어 확충에 치중했던 반면, 삶의 질 향상 기본계획을 시행한 이후에 농산어촌 주민의 역량 개발을 위한 사업 또는 공간 개발을 위한 시스템이나 제도적인 장치 모색 등에 관련된 소프트웨어 사업 비중이 다소 증가함.

- 과거 생활환경기반 확충에 심혈을 기울였는데 반해 농촌의 새로운 수요에 대응하고, 농촌의 자원을 활용하고 지역민의 참여를 유도하는 방향으로 농촌 정책이 전환된 결과로 판단됨.

- 그러나 여전히 하드웨어 사업에 비하여 소프트웨어 사업은 부족한 편이며 하드웨어 사업의 경우도 기초생활환경개선 분야에 치우쳐 있는 편이므로 소프트웨어 사업 확대 및 다양한 하드웨어 사업 확충 등이 요청됨.

□ 상향식 개발 방식으로 전환

- 지역개발 부문의 많은 사업이 공모에 의한 사업 대상지 선정 방식을 채택하고 있음. 특히 농촌마을종합개발사업과 소도읍육성사업은 농산어촌 현장의 수요를 반영하고 사업 추진 과정에서 발생한 문제점을 피드백하여 개선할 수 있는 시스템을 갖추었다는 측면에서 계속 좋은 평가를 받고 있음.
- 또한 기존의 관행적 사업 추진 방식에서 벗어나 주민·전문가·행정기관간의 파트너십에 의해 체계적인 사업 관리가 이루어지고 있는 등 선진적 사업 추진체계를 형성하고 있는 것으로 평가됨.

- 그러나 공모 사업의 취지를 잘 살리기 위해서는 지방자치단체 및 지역주민들의 사업에 대한 이해도 제고와 참여의지, 역량 강화 등이 선행되어야 할 것임.
- 리더육성 및 지역주민들을 대상으로 한 교육 부문에 대한 지속적인 관심과 투자가 요구됨.

□ 부처별 다양한 사업들을 종합적으로 조정, 연계

- 농산어촌 지역개발 부문의 사업들은 11개 중앙 행정기관에 의해 추진

되고 있으나, 부처 간 통합·조정 기능이 약하기 때문에 많은 사업이 그 성격, 내용, 대상, 추진방법 등의 면에서 유사하거나 중복된다는 비판을 받아왔음.

- 2005년부터 삶의 질 향상 특별법 상의 시행계획을 수립·추진, 평가하는 과정에서 유사·중복사업의 통합·조정 필요성이 제기되어 왔으며, 2007년에는 오지종합개발사업, 농어촌주거환경개선사업 등의 부처 간 이관이 이루어지기 시작함(표 4-7 참조).
- 각 부처에서 추진하고 있는 농산어촌 지역개발 관련 사업들을 종합적인 관점에서 점검, 평가하는 과정에서 사업들 간의 정체성과 차별성을 확인하는 계기가 됨.
- 농림부 중심으로 통합·개편하여 사업의 효율화 및 시너지효과를 높이고자 함. 한편 농림부에서 '농림수산식품부'로 개편됨에 따라 농촌 활성화전략을 보다 통합적으로 시행할 수 있는 체제를 갖추었다고 보여짐.

표 4-7. 농산어촌 지역개발 관련 이관사업

단위: 억 원

구 분	'07예산	기존 담당부서	이관부서
- 신활력지원사업	1,882	행자부	농림부
- 오지종합개발사업	1,129	행자부	농림부
- 농어촌주거환경개선사업	180	행자부	농림부
- 농어촌마을하수도정비	1,154	행자부	환경부

- 하지만 여전히 부처별 농산어촌 지역개발 사업들이 중심지(소도읍 및 면소재지), 마을권역(마을 단위 포함), 또는 사업지구 단위에서 연계되거나 종합화되지 못한 채 분산 시행되고 있으므로 지속적인 사업 간 연계를 위한 조치가 요구되는 상태임.

□ 수직적·수평적 추진체계 정비와 참여 주체의 역량 강화

- 일부 사업들의 부처 간 조정이나 부처 내의 연계성 확보 등이 이루어지고는 있으나 전반적으로는 사업들이 기능별로 체계화되지 않고 부처

별로 각기 분담하여 사업을 추진하고 있음. 그 결과 시·군 단위에서도 실과별로 사업이 분산 추진되는 상황이 반복됨.

- 개별 농산어촌 지역개발 사업의 계획과 시행은 도 단위 지자체에서도 개별 부처의 지시를 받는 부서단위(주로 과 단위)로 이루어지고, 시군에서도 과 단위의 협의나 연계가 없이 이루어짐에 따라 사업추진의 효율성을 저하시키는 문제를 안고 있음.
- 전남도는 이러한 문제점을 직시하고 농촌개발에 관련된 업무를 보다 효과적으로 추진하기 위하여 전남도내에 행복마을과를 설치하여(2006. 8. 28), 신규 업무와 타실과로부터 이관된 업무, 균형발전 소관 업무를 전담하도록 하는 등의 추진체계를 갖추었음. 그러나 오히려 중앙의 관련부처 및 도의 실국, 시·군과의 업무 단절과 국비예산 확보 및 중앙과의 유기적인 업무추진이 곤란하다는 이유로 일부 사업은 다시 본래의 해당 실국으로 이관하는 경우도 발생하고 있음.
- 이는 중앙정부 부처 단위의 할거주의적인 사업구상과 집행방식의 개선이 없이는 지방단위에서의 관련 부서 간 연계체제의 구축은 매우 어렵다는 현실을 보여주는 사례임.

○ 시군, 관련 공사, 민간단체, 주민, 전문가 등 농산어촌 지역개발 관련 주체 간의 체계적인 거버넌스 확립이 요구됨. 현 상황에서는 새로운 농산어촌 지역개발 사업의 수행과정에서 요구되는 통합적 계획 수립 및 시설물의 경영관리 능력 등에서 한계를 가지고 있음.

- 과거에는 주로 시설물 설치 등의 하드웨어 사업이 중요한 사업이었으며, 별도의 유지·관리나 경영·운영 쪽 측면은 크게 부각되지 못했음. 그러나 최근에는 많은 사업들이 농촌이 보유하고 있는 지역자원을 활용하여 지역주민의 소득 증진을 목적으로 하는 경우가 매우 많아, 이러한 경우 시군의 공무원이 담당하기 보다는 새로운 전담조직, 또는 경영적 마인드를 가진 관련 기관의 참여가 절실함.

□ 주요 사업 평가 결과의 시사점

○ 2005년부터 2007년까지 매년 사업 추진 내용에 대하여 점검·평가단에서 평가한 결과에 따르면, 지역개발 부문 사업 중 소도읍육성사업과 농촌마을종합개발사업은 3년 내내 우수과제로 평가됨. 특히 다양한 참여

주체간의 파트너십에 의해 농산어촌 지역에 파급효과를 높이려는 노력이 높게 평가받았음(표 4-8 참조).

- 농촌마을종합개발사업은 생활권이 동일한 다수의 자연부락을 하나의 사업단위로 묶어 지역특성에 부합되는 사업을 추진하며, 지역주민과 행정, 컨설팅 기관이 파트너십을 형성하여 상향식으로 추진하는 등 과거 농촌개발 방식에서 진일보하였다는 평가를 받았음.
 - 지역자원에 기반한 다양한 소득원 사업을 전개하고, 농촌의 생활환경을 개선하려는 노력이 높게 평가됨.
 - 그러나 농촌다움을 간직한 어메니티 자원을 체계적으로 발굴하여 지역 활성화의 동력으로 활용하는 노력이 다소 부족함. 소득원 개발사업에 치중하고 지역의 경관과 환경을 보전하려는 적극적 노력이 미흡함.

- 소도읍육성사업은 사업시행 5년차를 마무리한 '07년도에 총36개 사업이 완료되어 지역 경제 활성화 등 다양한 지역발전효과를 거양한 것으로 평가됨.
 - 상향식 공모제 방식을 통하여 개발 잠재력이 높은 거점 읍지역을 선정하여 집중 지원함.
 - 자치단체장 책임과 중앙 지원을 연계한 안정적인 사업 추진을 위하여 “육성협약제도”를 도입함.
 - 시군의 사업계획 수립 단계에서부터 사업이 확정되어 추진되는 과정까지 모든 시군에 전담팀을 구성·운영하는 것은 물론 소도읍 육성조례를 제정·시행하고 있음.
 - 재경부 특화발전특구 지정, 농림부의 산지유통시범사업, 건교부의 지역종합개발지구 지정 등 사업권역 내 다수 부처 사업과 연계 추진함으로써 시너지 효과를 보임.

- 한편 2005년부터 2007년까지 여러 가지 사업들은 변화하는 시대적 수요를 반영하지 못하고 사업 추진 과정의 비효율성 등으로 인하여 부진과제로 평가됨.
 - 2005년에 부진과제로 분류된 농촌정주기반 확충, 오지종합개발사업 등은 새로운 여건 변화에 대응하지 못하고 분산투자, 나열식 사업항목 등 과거의 방식대로 추진함에 따라 투자 효과가 저하되고 있다고 평

가됨. 특히 두 가지 사업은 중복성, 연계성 부족 등의 문제가 지속적으로 제기되면서 2007년 사업을 끝으로 통합되었고 2008년부터는 ‘생활환경정비사업’으로 추진될 계획임.

- 2006년도 부진과제 중 농촌폐비닐 수거비 지원사업은 폐비닐의 상당량이 수거되지 못하여 토양오염, 경관훼손 등을 야기하는 것으로 평가됨. 도서종합개발사업은 어촌과 도서지역 정주여건에 대한 전반적인 점검을 한 후에 차후의 사업방향을 모색할 필요가 있다고 평가됨.
- 2007년 부진과제로 평가된 내항여객선 운임보조사업은 교통비 부담경감으로 이용자의 사업 만족도는 높였으나 부정이용, 타인판매 등 부작용이 따르며 장기적으로 주민의 자생력을 해칠 우려가 있는 것으로 평가됨. 양식장 폐사어 처리시설 사업은 사업의 성과가 불투명하며, 향후 예산 미반영으로 사업 자체의 연속성이 우려되는 것으로 평가됨.

표 4-8. 지역개발 부문 연도별('05~'07) 시행계획 추진실적 평가 결과

년도	우수과제	부진과제
2005	-소도읍육성사업 -농촌마을종합개발사업 -소하천정비사업 -농어촌공공도서관건립지원 -정보인프라 구축 -면단위 생활용수 개발	-농어촌폐기물종합처리시설설치 -농촌정주기반확충사업 -오지종합개발사업 -농어촌문화체육센터 건립사업 -정보화마을 조성
2006	-농촌지역개발 우수인력육성 -소하천정비사업 -소도읍육성사업 -환경친화형농촌주거모델보급 -농촌마을종합개발사업	-도서종합개발사업 -생활친화적 문화공간조성사업 -농촌폐비닐 수거비지원
2007	-농촌마을종합개발사업 -어촌종합개발사업 -산촌생태마을조성 -소도읍육성사업 -마을단위 생활용수개발	-양식장 폐사어 처리시설 -내항여객선 운임보조 -테마과학관 건립 -디지털어촌 구축

4. 농산어촌형 복합산업 활성화

4.1. 추진실적

□ 추진 사업 개황

- 복합산업 활성화 부문의 경우, 2005년부터 2007년까지 총 34개의 사업들이 시행되었음.
 - 이 가운데 18개 사업은 3년간 지속되었고, 1개 사업(향토자원 소득화 사업)은 매년 시행계획에는 포함되었으나 예산 미확보로 사업이 추진되지 못하다가 2007년 향토산업 육성사업으로 신규 추진되었음. 이를 포함하여 기간중에 신규로 발굴된 사업이 10개 사업이며, 1개 사업은 계속 추진되던 사업이나 2005년 이후 삶의 질 향상 시행계획에 포함됨. 한편 5개 사업은 기간 중에 삭제됨(부표 4 참고).
 - 2005년에는 24개 사업이 계획되었으나, 이 가운데 1개 사업(향토자원 소득화사업)은 예산이 확보되지 못하여 사업이 추진되지 못함.
 - 2006년에는 26개 사업이 계획되었음. 이 중 향토자원 소득화사업은 전년도에 이어 예산 미확보로 시행되지 못함. 농촌 어메니티 및 경관에 대한 중요성과 이를 향유하고자 하는 수요를 반영하여 경관보전 및 어메니티 자원화와 관련된 사업 2개가 신규로 시행되었고, 향토자원의 조사발굴 및 DB구축 사업이 신규로 시행됨.
 - 2007년에는 29개 사업이 계획·시행됨. 4개의 사업이 신규로 발굴되었으며, 1개 사업은 기존에 추진되던 사업이나 2007년부터 시행계획에 새로 포함됨.
- 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획상 복합산업 활성화 부문의 사업들은 그 성격에 따라 향토산업 진흥, 체험·휴양 기반 구축 및 활성화, 경관보전 및 어메니티 자원화, 도농교류 활성화 등의 사업군으로 나누어 볼 수 있음.
 - 2007년까지 3년 간 복합산업 분야에 포함된 사업군을 구분해보면 향토산업 진흥(5개), 체험·휴양 기반 구축 및 활성화(16개), 경관보전과 어메니티 자원화(7개), 도농교류 활성화(6개) 등임.
 - 한편 체험관광을 위한 마을 조성 등 하드웨어적 환경을 조성하는 사

업과 체험관광 수요창출을 위한 소프트웨어적 사업들, 관광축제 육성 사업 등과 같은 체험·휴양 기반 구축 및 활성화 사업이 복합산업 활성화 사업의 47%로 절반 정도의 비중을 차지함.

- 복합산업 활성화 부문의 사업들은 지역개발 부문의 사업들에 비하여 소프트웨어적 측면에서 지원하는 사업들의 비중이 증가하였음.
 - 하드웨어적 사업들은 농촌지역의 일정한 사업구역을 대상으로 농산어촌 주민 및 도시민을 위한 휴양·관광·체험 등의 시설을 설치하는 사업임.
 - 소프트웨어적 사업들로서는 체험관광시설의 운영을 위한 프로그램 개발, 자원조사 및 농촌개발 관련 기술 개발 및 보급 등에 관한 사업 등이 시행됨. 신규로 추진되는 사업들의 경우 소프트웨어를 강화하기 위한 R&D 기반 구축을 위한 성격의 사업들이 많았음.
 - 사업지구나 마을단위로 추진되는 사업의 경우에도 교육 프로그램 운영 등 소프트웨어적 측면을 지원하는 내용을 담고 있음.

□ 사업 주관 부서

- 복합산업 활성화 부문의 34개 사업은 6개 중앙 행정기관이 주관하여 추진함(표 4-9 참고).
 - 농림부가 전체 사업의 절반인 17개 사업을 주관함. 농진청과 해수부가 각각 7개(20.6%), 4개(11.8%)의 사업을 담당함.
 - 이밖에 문광부(3개), 산림청(2개), 노동부(1개)가 복합산업 활성화 부문의 사업 추진에 관련되어 있음.

표 4-9. 복합산업 활성화 부문 사업 내용별·주관부처별 분류

구분	농림	농진	해수	문광	산림	노동	계
향토산업 진흥	2	2	-	-	-	1	5(15%)
체험·휴양 기반구축 및 활성화	6	2	4	3	1	-	16(47%)
경관보존 및 어메니티 자원화	4	2	-	-	1	-	7(21%)
도·농교류 활성화	5	1	-	-	-	-	6(18%)
소계	17 (50%)	7 (21%)	4 (12%)	3 (9%)	2 (6%)	1 (3%)	34 (100%)

자료: 농림부, 「제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획의 시행계획」, 2005-2007

□ 투융자 규모

- 제1차 5개년 기본계획의 전체 투융자 규모는 20조 2,731억 원이고 이중 복합산업 활성화 부문의 예산은 2조 4,552억 원으로 12.1%를 차지함.
 - 복합산업 활성화 분야에는 제1차 5개년 투자계획(2조 4,552억원) 대비 54.2%(1조 3,297억원)을 집행함.
 - 3개년('05~'07) 투융자 계획(1조 2,974 억 원) 대비 3개년간의 집행 실적(1조 3,297 억 원) 비율은 102.5%를 차지함.
- 각 년도 시행계획을 보면 매년 복합산업 활성화 부문의 예산이 증대하였으며, 예산 계획 대비 평균 96.9% 정도 집행함.
 - 2005년에는 복합산업 활성화 부문의 예산 3,849억 원 가운데 3,811억 원을 집행함(99.0%).
 - 2006년의 복합산업 활성화 부문의 예산은 5,759억 원이었으며, 이 가운데 5,453억 원을 집행함(94.7%).
 - 2007년에는 복합산업 활성화 부문에 4,249억 원의 예산 계획을 수립하였으나, 4,033억 원을 집행함(94.9%).

□ 성과지표 달성도

- 대부분의 사업이 성과지표의 목표치 대비 달성정도를 100% 이상 충족하는 등 전반적으로 원활하게 추진되었다고 볼 수 있음(표 4-10 참조). 하지만 성과지표와 목표치가 각 사업의 실제 성과를 나타내는 데에 적합한지는 보다 면밀한 검토가 요구됨.
 - 2005년 사업 추진 실적을 살펴보면, 예산이 확보되지 않아 사업이 추진되지 않은 1개 사업과 계량적인 달성도 측정이 불가능한 2개 사업을 제외한 21개 사업 가운데 20개(약 95%)가 100%이상의 달성도를 나타냄. 나머지 1개 사업(경관보전 직불제)의 달성도는 85%임.
 - 2006년 시행계획 점검·평가 결과를 보면, 21개 사업(성과지표에 의한 목표 달성치를 계량화 할 수 없는 4개 과제와 예산 미확보로 사업이 추진되지 않은 1개 사업 제외) 가운데 2개 사업을 제외하고 19개(약 91%) 사업의 목표달성치가 100% 이상임. 나머지 2개 사업의 달성도는

각각 80%, 98%임.

- 2007년 시행계획 점검·평가 결과에 따르면, 25개 사업(성과지표에 의한 목표 달성치를 계량화 할 수 없는 4개 사업 제외) 가운데 3개 사업을 제외하고 22개(88%) 사업의 목표달성치가 100% 이상임. 가장 낮은 목표 달성치를 나타낸 1사1촌 운동사업의 경우 당초 연도별 증가율을 감안하여 목표치를 설정하였으나, 교류내실화를 위한 방안으로 일제 전수조사 후 정리를 하였기 때문에 목표 대비 71%를 달성한 것으로 집계됨. 그러나 비록 정량적 목표치 대비 달성치는 낮게 나타났으나, 질적인 성과를 도모할 수 있도록 자체 평가하는 작업을 병행하였다는 점에서 높이 평가됨.

표 4-10. 복합산업 활성화 부문 연도별(2005-2007) 시행계획 추진실적

년도	과제수	평균 목표 달성치	비고
2005	24 (21)	132%	- 1개 과제가 100%미만 (예산미확보로 미시행된 1개 사업과 계량적인 달성도 측정이 불가능한 2개 사업 제외)
2006	26 (21)	120%	- 2개 과제가 100% 미만 (예산미확보로 미시행된 1개 사업과 계량적인 달성도 측정이 불가능한 4개 사업 제외)
2007	29 (25)	108%	- 3개 과제가 100% 미만 (계량적인 달성도 측정이 불가능한 4개 사업 제외)

□ 주요 사업 유형별 추진실적

- 우선, <향토산업진흥> 사업으로는 지역부존자원을 활용한 농공단지 조성사업 등을 대표적인 예로 들 수 있음.
 - 지역부존자원을 활용한 농공단지 조성사업은 농공단지를 조성하여 도시기업이나 공장을 농촌지역에 유치하여 농가소득 증대와 농촌지역경제 활성화를 도모하기 위한 사업임.
 - 1984년부터 추진되었으며, 2005년과 2006년에 각각 8개소, 2007년 6개

소를 조성함. 2007년까지 총 328개의 농공단지 조성됨.

- 둘째, <체험·휴양 기반 구축 및 활성화> 사업으로는 녹색농촌체험마을조성사업과 농촌전통테마마을조성사업 등이 대표적임.
 - 녹색농촌체험마을조성사업은 도시민의 여가수요를 농촌으로 유치하기 위해 마을 공동의 농촌체험기반시설, 생활편의시설 등 체험 및 휴양기반을 구축하는 사업으로서 2002년부터 추진됨. 2005년 47개소(94억 원), 2006년 67개소(134억 원), 2007년 84개소(167억 원)를 조성하는 등 3년간 198개소의 체험마을이 조성되었음.
 - 농촌전통테마마을조성사업은 농촌전통자원의 발굴 활용하여 도농교류를 촉진하기 위한 사업으로서 2002년부터 추진됨. 2005년 20개소(39억 원), 2006년 31개소(50억 원), 2007년 34개소(65억 원)가 조성됨. 3년간 85개소의 테마마을이 조성되었음. 주요 사업내용이 녹색농촌체험마을과 유사하다고 지적되어왔으며, 2009년을 끝으로 종료될 예정임.
- 셋째, <경관보전 및 어메니티 자원화> 사업으로는 향토문화 관광축제 육성, 경관보전 직불제 등의 사업이 있음.
 - 향토문화 관광축제 육성사업은 1998년부터 계속 추진된 사업으로 지역축제 중 관광상품성이 있는 축제를 선정하여 지원함. 2005년에는 총 45개 축제를 선정하여 25억 원을 지원함. 2006년과 2007년에는 각각 52개씩 축제를 4단계(예비/유망/우수/최우수)로 등급을 나눠 지정하고, 총 35억 원씩을 지원함.
 - 경관보전 직불제 사업은 농지에 경관작물을 재배하는 경우 당해 농업인에게 소득손실액을 보조금으로 지급하는 사업으로서 2005년부터 시범사업으로 추진됨. 2005년과 2006년의 사업규모는 470ha로 동일하며, 2007년에는 규모를 확대하여 800ha의 전답에 시행됨.
- 끝으로, <도농교류 활성화> 사업으로는 1사1촌 운동, 도농교류 참여프로그램 및 마케팅 확대 등이 있음.
 - 1사1촌 운동은 2004년에 시작되었으며, 국민들의 농업·농촌에 대한 이해와 관심을 제고하고 자매결연을 통해 농촌 마을의 소득증대에 기여하였음. 자매결연 실적은 2004년 2,404건에서 2007년 8,114건으로 3.4배 증가함.

- 도농교류 참여프로그램 및 마케팅 확대 사업은 2002년부터 계속된 사업으로 2007년 도농교류 활성화 사업으로 그 명칭이 변경됨. ‘여름휴가 농산어촌고향에서 보내기 캠페인’ 등 도농교류 활성화를 꾀하기 위한 다양한 대회 및 포럼을 전개하고 홍보를 추진함. 2005년 19억, 2006년 39억, 2007년 50억 원 등 108억 원의 사업비가 투입됨.

4.2. 평가와 과제

□ 주민 역량 배가에 주력

- 복합산업 부문의 사업들 역시 전반적으로 원활히 추진되고 있으며, 정부가 일방적으로 지원하기 보다는 주민역량을 배가시키는 방향으로 사업이 계획되고 실행됨.
 - 사실 향토자원 소득화, 체험관광 확대, 농산어촌 경관보전 및 이를 연계하는 도농교류 활성화 등 복합산업 부문 사업들은 주민참여가 이루어지지 않으면 제대로 작동하기 어려운 성격의 사업들임.
- 그럼에도 불구하고 사업의 성과를 가시화하여 실질적인 농산어촌 지역의 활성화 효과가 나타나도록 하기 위해서는 주민 역량을 강화시키기 위한 노력이 지속되어야 할 것임.
 - 외부 전문가들의 참여를 지속시키고 주민 역량 역량 강화와 지도자 양성 등에 투자가 확대되어야 할 것임.

□ 상대적으로 적은 예산으로 큰 성과

- 상대적으로 적은 예산이 투입됨에도 불구하고 1사1촌 운동, 녹색농촌체험마을 조성, 농촌전통테마마을 조성 사업 등은 큰 성과를 이룬 것으로 평가됨.
 - 농촌 체험 수요 증가에 부응하여 농촌의 기능과 활력을 높이는 기회를 제공함. 특히 주민참여를 효과적으로 유도하여 성과를 가시화한 것으로 판단됨. 다만, 보다 성과를 높이기 위해서는 사업의 계획 및 집행, 사후 경영 과정에 민간 전문가 등의 체계적인 협력적 지원이 필요함.

- 또한 녹색농촌체험마을 및 농촌전통테마마을이 조성된 몇몇 마을에는 매년 많은 도시민들이 방문하여 농촌 주민의 소득증대로까지 연결됨.

○ 하지만 체험마을 조성과 관련된 사업들은 특히 지역 주민의 적극적인 참여가 필요하고, 예산 투입이 끝난 이후에도 체험마을로서의 경영이 지속가능하도록 유지·관리하는 것이 중요함.

- 따라서 기 조성된 체험마을 등의 적정 유지, 관리를 위한 사후 관리 프로그램이 투입되어야 함.

□ 지역 산업구조의 복합화를 위한 핵심 사업 확대

○ 여러 가지 관련 사업들의 추진으로 1차 산업인 농림어업 이외에 2차, 3차 산업 분야, 혹은 이들이 융·복합된 6차(1×2×3차) 산업으로까지 농산어촌 지역 주민들의 소득원이 보다 다양화될 수 있는 기반을 향상시키는 데 기여하여 왔음.

- 하지만 주민의 소득 창출과 곧 바로 연결되는 사업들은 그렇게 많지 않음.

○ 주민의 소득 창출과 직결되는 신규 사업 개발과 향후 강화할 필요가 있는 핵심적 사업영역에 대한 새로운 기획이 필요함.

- 기존 사업들의 일부는 농산어촌 지역의 여건 변화에 맞게 사업 추진 방식 등을 리모델링해야 함.

- 도시민의 농산어촌 방문 및 정주 지원을 위한 프로그램을 강화하는 등 최근의 여건 변화에 능동적으로 대처해야 함.

○ 전통적으로 추진되어 오던 농특산단지나 전통식품, 농산물가공산업 정책 등 농외소득원 개발사업들과의 연계도 도모해야 함.

□ 유사·중복사업 체계화 및 사후 관리 강화

○ 체험마을 관련 유사사업이 각 부처에서 다양하게 추진되고 있어 유사·중복으로 인한 혼란과 비효율성 등에 대한 비판적 평가가 많았음.

- 동일 마을에 체험마을 관련 유사사업들이 중복 투입되는 경우도 많음

뿐만 아니라 사업간 효과적으로 연계되지 못하여 사업추진의 효율성이 저하되는 문제도 발생하였다고 지적되었음.

- 향토산업 시책, 경관 시책, 주택 시책, 도농교류 시책 등 중분류의 내용별 시책들 역시 세부사업 간에 중복이 발생하는 경우가 있어 통폐합할 필요성이 제기되기도 하였음.
- 또한 추진 중이거나 완료한 사업에 대해서 철저한 사후관리 시스템을 작동시킴으로써 사업의 지속적인 효과가 발휘되도록 할 필요가 있다는 지적도 주목할 필요가 있음.
 - 사업 추진 과정에서도 지역주민, 전문가 등의 의견수렴을 통해 현장의 수요를 실질적으로 반영할 수 있어야 함.

□ 주요 사업 평가 결과의 시사점

- 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 경관보전 직불제 등은 2005년부터 2007년까지 3년 내내 점검·평가단의 평가 결과 우수과제로 평가됨 (표 4-11 참조). 비교적 적은 예산으로 큰 성과를 도모하고, 체계적인 사업 추진 방식을 갖추고 있다는 측면에서 좋은 평가를 받아왔음.
 - 녹색농촌체험마을 및 농촌전통테마마을 조성사업은 상대적으로 크지 않은 예산이 투입된 사업임에도 주민참여를 효과적으로 유도하고, 주민역량을 강화하는데 기여하였음. 또한 농산어촌 체험 인프라를 효과적으로 구축하였음. 다만, 조성된 녹색농촌체험마을 및 사업 완료되는 농촌전통테마마을의 사후 관리에 대한 방안 마련이 필요하다고 평가됨.
 - 하지만 두 사업간 유사성 문제가 꾸준히 제기되어 온 바, 녹색농촌체험마을조성사업 등 유사사업과의 차별성을 부각하지 못하여 농촌전통테마마을 조성사업은 '09년으로 사업이 종료됨.
 - 경관보전 직불제는 농업이 갖고 있는 다원적 기능을 적극적으로 창출하여 농촌공간의 전원경관으로서의 매력도를 높이고 이를 통해 지역 주민들이 직접 참여하여 지역 활성화를 도모하는 기반을 조성하도록 하는 등 변화하는 농정 패러다임에 적합하게 대응한 사업이라는 평가를 받았음. 사업 준비과정은 물론이고 대상지 선정, 시행과정에서도 다양

한 의견 수렴과 전문가 자문, 현지조사 및 점검 모니터링, 관계자 워크숍 등 다양한 방법으로 사업의 문제점을 보완 및 개선하려고 노력함.

- 2004년에 시작되어 범국민운동으로 정착한 1사1촌 운동은 국민들의 농업·농촌에 대한 이해와 관심을 제고하고 자매결연을 통해 농촌 마을의 소득증대에도 기여함. 하지만 자매결연 이후 교류가 지속적으로 이루어질 수 있도록 면밀한 사후관리 체계 마련 및 교류 모델의 다양화, 모니터링 체계 마련 등이 필요한 것으로 지적되어 왔음. 이에 부응하여 2007년에는 자체 조사를 통해 결연 실적이 미진한 경우를 제외시키는 등의 질적 제고를 위한 노력을 한 바 있음.

**표 4-11. 복합산업 활성화 부문 연도별(2005-2007) 시행계획
추진실적 평가 결과**

년도	우수과제	부진과제
2005	-녹색농촌체험마을 -1사1촌운동 -농촌전통테마마을 -경관보전 직불제	-어촌체험마을 -향토자원 소득화 -문화 및 생태녹색 관광자원 개발 -관광자원개발
2006	-경관보전직불제 -향토문화 관광축제 -녹색농촌체험마을 -농촌전통테마마을 -1사1촌운동	-자생식물 식재 및 생태숲 조성 -향토자원 소득화 -도농교류촉진법 제정
2007	-녹색농촌체험마을 -농촌전통테마마을 -향토문화 관광축제 -경관보전직불제	-산림휴양공간 조성 -자생식물 식재 및 생태숲 조성 -해양관광자원개발

○ 2005년부터 2007년까지 3년 동안 향토자원 소득화 사업과 자생식물 식재 및 생태숲 조성사업 등은 두 차례 부진과제로 평가되었음(표 4-11 참조). 예산 미확보로 인해 사업 추진이 이루어지지 않았거나 일방적이고 획일적인 시설 조성에만 주력했다는 점이 부진한 사유로 지적됨.

- 향토자원 소득화 사업은 2005년과 2006년은 예산 미확보로 추진되지 못 하였음.
- 자생식물 식재 및 생태숲 조성사업은 획일적 시설 조성으로 지역별 특성과 기능의 다양성이 미흡하고, 전문 인력 체계가 미비함.

제 5 장

농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획 추진에 따른 농산어촌주민의 삶의 질 영향 평가

1. 삶의 질 영향 평가

1.1. 삶의 질 개념 정의

- ‘삶의 질’에 대한 개념을 정의하기 위해서는 ‘삶’과 ‘질’의 의미를 좀 더 자세하게 분석해 볼 필요가 있음.
 - ‘삶’이란 개념을 국어사전에서 찾아보면, 사는 일, 살아 있는 일, 날마다의 생활, 목숨 또는 생명을 의미함. 즉, 삶이란 사람이 살아가거나 생활하는 일을 뜻함.
 - ‘질(質)’이란 개념을 국어사전에서 찾아보면, ① 타고난 성질, 됃됨이의 바탕, 그리고 천성이라는 의미, ② 어떤 사물의 유용성, 내용의 좋고 나쁨, 가치 등의 의미, ③ 어떤 사물현상의 본질적인 특성과 유기적인 통일에 기초한 그 사물 현상을 다른 대상과 구별케 하는 특색이라는 의미로 사용됨. 즉, ‘질’이란 개념은 특정한 가치판단과 결합되어 어떤 사물의 합목적성을 표현하는 규범적 개념으로 사용되고 있음.
- ‘삶의 질’이란 ‘살아가는 일이 더 좋아지거나 나빠지는 상태’를 의미함.
- 삶의 질에 대한 개념 정의는 객관적 관점의 정의와 주관적 관점의 정의로 구분할 수 있음.
- 객관적 관점의 정의는 ‘삶의 질’을 인간의 만족스런 생활에 영향을 미치는 객관적인 삶의 조건이라는 측면에서 접근함.
- 주관적 관점의 정의는 ‘삶의 질’을 주로 주관적이고 심리적인 만족감에

한정시켜, 인생에 있어서 ‘무엇이 선하며, 무엇이 옳은가’에 대한 규범적인 가치와 아울러 삶에 대한 주관적인 판단을 의미하는 것으로 봄.

- 삶의 질을 자아의 내부에서 찾고 그것을 만족도 또는 행복도의 차원으로 양화하려는 관점임.

○ 삶의 질 영향 평가 방법으로는 객관적 지표법과 주관적 지표법이 있음.

1.2. 객관적 지표법

○ 삶의 질 객관적 지표는 외부의 원천에서 개인에게 주어지는 것에 초점을 맞추어 측정함.

- 사회에 실존하는 모든 상황을 있는 그대로 측정함.

○ 객관적 지표의 특성

- 사건, 행위, 존재, 현상 등의 사실에 대한 것으로서 절대적인 판단이 적용됨.
- 조사의 오차가 없고 답변의 진실성이 전제된다면 같은 지표로 측정할 다른 조사의 결과는 같아질 확률이 높음.

○ 객관적 지표의 장점

- 측정이 용이함.
- 상대적으로 경비가 저렴함.
- 자료 확보가 쉬움.
- 여러 비교대상끼리 횡단 비교분석이 용이함.
- 시계열적인 추세 파악이 가능함.

○ 객관적 지표의 단점

- 국민이 진정으로 추구하는 삶의 목표와 가치를 충분히 반영하기 어려움.
- 국민이 추구하는 삶의 목표와 소망·가치와 별개인 경우가 많음.
- 객관적 지표상의 진전이 반드시 사람들의 행복감과 만족감을 증진시키는 것은 아님.

1.3. 주관적 지표법

- 삶의 질의 주관적 지표란 개인의 실제 생활에서 경험하는 생활 상태를 측정함. 주관적 지표는 개인의 생활경험과 주관적 지각에서 오는 복지, 만족, 행복 등을 평가하고 기술하는 것임.
 - 주관적 지표는 생활경험을 통해서 느끼는 삶의 조건을 측정
- 주관적 지표의 특성
 - 판단 시에 임의성을 적용하며 현상이나 사실에 대한 개인의 느낌과 주관적인 인지나 인식을 지표화한 것으로 조사자나 조사상황에 따라 지표의 결과가 달라질 수 있음.
- 주관적 지표의 장점
 - 개인의 가치나 내면의 심리를 파악할 수 있음.
 - 다차원적으로 조사할 수 있고 종합 지수화가 상대적으로 쉬움.
- 주관적 지표의 단점
 - 응답자의 주관적 상태가 시간과 공간 그리고 개인의 심리 상태에 따라 가변적이기 때문에 지표의 정확성이 떨어짐.
 - 기존자료가 많지 않음.
 - 시계열 자료의 확보가 곤란함.

2. 기존 사회조사 결과를 활용한 삶의 질 영향 평가

□ 삶의 질 영향 평가의 전제

- 삶의 질 영향 평가를 위해서는 객관적 여건에 대한 진단과 그곳에 살고 있는 사람들의 주관적 판단이 모두 중요한 기준이 됨.
 - 농촌에 대한 정책 사업은 객관적 여건 개선으로서 그 성과가 나타나고, 이것에 대하여 주민의 주관적 인식과 만족도로 정책 효과가 표출됨. 물론 주민의 주관적 인식과 만족도가 단지 정책 사업에 의해 변화한다고

볼 수는 없음.

- 정책사업 → 객관적 여건 개선 → 주민의 주관적 인식과 만족도
- 삶의 질 영향 평가는 객관적 여건의 변화와 살고 있는 사람들의 주관적 인식 변화로 평가 가능함.
- 단, 여러 개의 정책 사업의 종합적 영향 평가는 새로운 지표 개발을 필요로 함.

□ 객관적 통계자료에 의한 평가 사례¹⁾

- 우선 객관적 여건을 나타낼 수 있는 통계자료를 중심으로 삶터, 일터, 쉼터, 공동체의 터 등 네 영역에서 농촌의 현황을 진단한 결과를 살펴보면 다음과 같음.
 - 농촌지역 140개 시·군(52개 도농통합시, 88개 군)을 대상으로 지역경제력지수, 주민활력지수, 공공서비스충족지수, 삶의여유공간지수에 전문가 조사에서 도출된 가중치를 적용하여 농촌발전지수(RDI: Rural Development Index)를 산출함.

√ 농촌=삶터+ 일터+ 쉼터+ 공동체의 터

√ 살기 좋은 농촌=공공서비스 충족 + 지역경제력 수준 + 삶의여유공간 확보
+ 주민활력 정도

√ 농촌발전지수=공공서비스충족지수 + 지역경제력지수 + 삶의여유공간지수
+ 주민활력지수

1) 송미령 외(2007a)에서 살기 좋은 농촌을 객관적으로 진단하기 위해 농촌발전지수를 개발하여 활용한 사례임.

표 5-1. 농촌발전지수 변수

지수	부문	지표	세부변수	부호	부문내 가중치	
지역경제력 지수	산업구조	산업기반	총사업체수	+	1/2	
		고용기반	경제활동인구 대비 총사업체 종사자수 비중	+	1/2	
	소득수준	소득기반	1인당 소득세할 주민세	+	1/2	
		고소득 농가	3천만원 이상 농산물 판매 농가 비율	+	1/2	
지자체재정력	재정기반	재정자립도	+	1/2		
	경제개발 투자력	총세출 대비 경제개발비 비중	+	1/2		
주민활력 지수	인적자원	인적기반	연평균 인구 증가율(최근 5년간)	+	1/4	
		경제적 유출 인구	지역밖으로 통근·통학자수	-	1/4	
		경제적 유입 인구	지역안으로 통근·통학자수	+	1/4	
		정보활용	컴퓨터 활용 농가 비중	+	1/4	
	주민활력	고령화율	65세이상 인구 비율	-	1/4	
		경제활력인구	주민등록인구 대비 경제활동인구 비중	+	1/4	
공공서비스 충족지수	교육여건	사교육기반	교원1인당 학생수	-	1/4	
		유치원교육기반	사설학원 1개당 학원강사수	+	1/4	
		공교육 교육기반	제곱킬로미터당 유치원수	+	1/4	
		고등학교 수	제곱킬로미터당 초등학교, 중학교, 고등학교 수	+	1/4	
생활환경	식수 보급 현대화	하수 처리 현대화	상수도 보급율	+	1/5	
		이동 편리성	하수처리율	+	1/5	
		기피 시설	자동차 보급률	+	1/5	
		접근성	주민 1천명 당 오염물질배출시설 수	-	1/5	
		대도시 및 중심도시와의 거리	-	1/5		
의료/복지	생활안정	노후안정	주민등록인구 대비 국민기초생활보장수급자수	-	1/4	
		의료인 확보율	1인당 국민연금지급액	+	1/4	
		의료시설 기반	의료인 1인당 주민수	-	1/4	
		제곱킬로미터당 의료기관수	+	1/4		
삶의여유 공간지수	녹색공간의질	공원 확보율	1인당 자연공원, 도시공원 면적	+	1/3	
		녹지 확보율	어메니티 및 오픈스페이스 토지이용 비율	+	1/3	
		녹색휴양공간	국립,도립,군립공원 및 지정관광지수	+	1/3	
	문화공간의질	역사문화공간	무형문화재, 국가지정문화재, 지방지정문화재수	+	1/4	
			여유공간	주민 1천명 당 영화관, 공연장, 천시설,지군민회관수	+	1/4
			사서공간	주민 1천명 당 도서관수	+	1/4
			체육공간	주민 1천명 당 체육시설수	+	1/4
	주거공간의질	주택노후정도	주거기반	20년 이상 노후주택 비율	-	1/3
주택의 현대화			주택보급율	+	1/3	
현대식난방시설을 갖춘 농가주택의 비율			+	1/3		

자료: 송미령 외(2007a).

- 물론 도농통합시의 경우 도시지역에 해당하는 동지역이 포함되어 있어 과대평가된 부분이 있음을 감안해야 함. 상위지역은 대부분 도농통합시였으며, 하위지역은 기존에 낙후지역으로 구분된 군지역임. 이 결과를 토대로 농촌의 발전을 견인하는 중요한 요인 중 하나로서, 도시와의 관련성을 꼽을 수 있음.
- 상위지역들은 시간적으로 2000년에 비하여 2005년도에는 종합지수값이

상향조정되었음. 전반적으로 여건이 좋아지고 있다고 해석할 수 있는 대목임.

- 상위 10개 지역은 지역경제력, 주민활력, 공공서비스충족 정도에서도 모두 상위에 위치하고 있으나 삶의 여유 공간 지수에서는 중하위를 나타내는 특징을 보임. 이들 도농통합시의 경우 삶의 여유 공간 확충을 위한 부문의 농촌정책에 보다 역점을 두어야 할 것으로 판단됨.

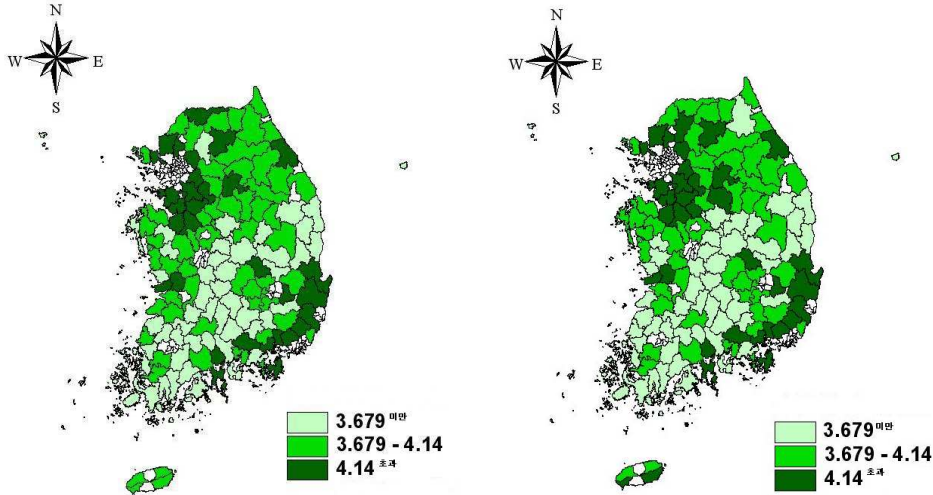
표 5-2. 상위지역과 하위지역간 지수 평균 비교

구 분		지역경제력 지수	주민활력 지수	공공서비스충족지수	삶의 여유 공간지수	농촌발전 지수
상위 지역	2000년	7.5087	3.7251	2.1793	4.2435	4.7963
	2005년	7.6631	3.8896	2.3800	4.1255	4.9252
하위 지역	2000년	5.3063	2.3101	1.0861	4.0073	3.3449
	2005년	5.3051	2.2595	0.8725	3.7749	3.2458

자료: 송미령 외(2007a).

- 상위지역과는 달리 하위지역의 농촌발전지수의 값은 2000년에 비해 2005년에 더욱 하락하고 있다는 점이 흥미로움. 즉 상위지역은 점차 살기 좋은 농촌으로 발전적으로 진화하고 있는 반면에 하위지역은 살기 좋은 농촌으로부터 점차 더 멀어지고 있는 양극화 현상을 보이고 있다고 할 수 있음.

그림 5-1. 농촌발전지수의 지역별 분포 변화('00 ~ '05)

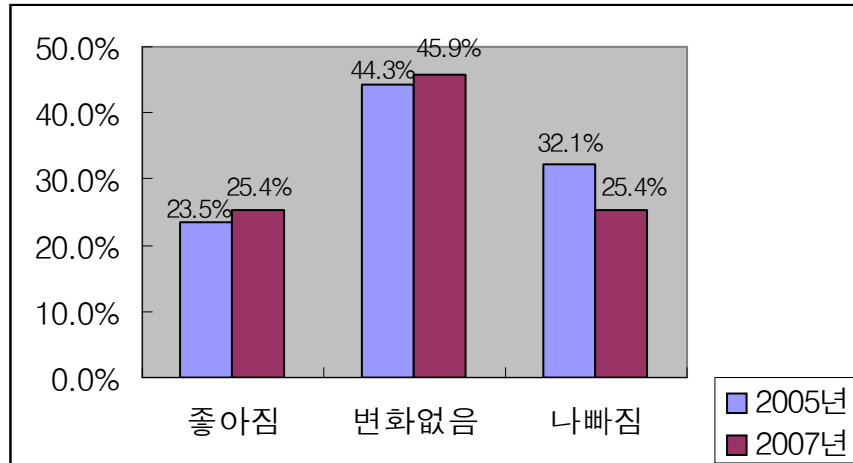


자료: 송미령 외(2007a).

□ 주관적 인식 및 만족도 평가 사례

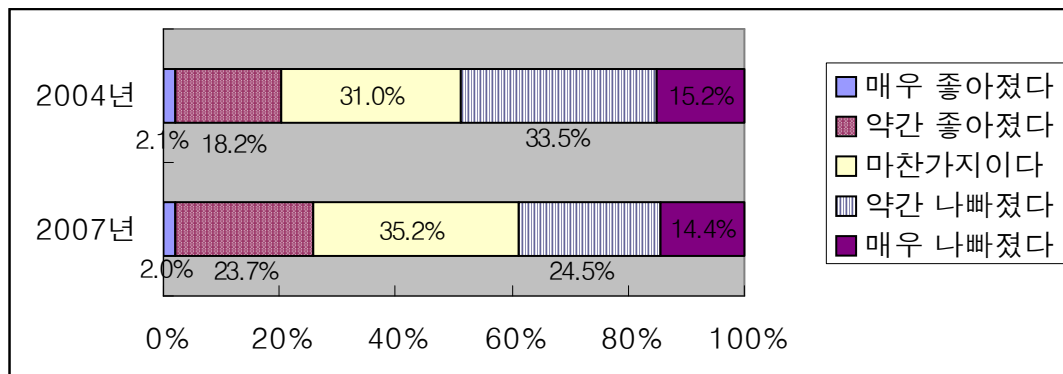
- 그동안 통계청, 농림부, 한국농촌경제연구원 등에서 수행한 농촌주민들의 생활여건 변화에 대한 인식, 농업·농촌에 대한 국민의식조사 등의 조사 결과를 토대로 「농림어업인 삶의 질 향상 기본계획」이 어떠한 영향을 미쳤는지 간접적으로 살펴보면 다음과 같음.
 - 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획의 시행 전·후에 실시된 조사 결과를 살펴봄.
- 통계청의 ‘전반적인 생활여건 변화 인식’에 관한 사회통계조사 결과(2005년과 2007년 비교)
 - 전반적인 생활여건 변화에 대하여 어떻게 인식하고 있는지 설문한 결과, 2005년에 ‘좋아짐’이라고 응답하였던 비율이 23.5%였는데 비해, 2007년에는 28.7%로 증가함.
 - 전반적인 생활여건이 변화 없다고 인식하는 비율은 2005년 44.3%에서 2007년 45.9%로 다소 증가함.
 - 반면 전반적으로 생활여건이 나빠졌다고 인식하고 있는 비율은 2005년 32.1%에서 2007년 25.4%로 6.7%p 감소함.

그림 5-2. 사회통계조사 결과 비교



- 한국농촌경제연구원의 농업·농촌에 대한 국민의식조사 결과(2004년과 2007년 비교): 5년 전과 비교한 농촌생활수준 인식
- 5년 전과 비교하여 농촌생활수준이 좋아졌다(매우 좋아졌다 + 약간 좋아졌다)고 인식하고 있는 비율이 2004년도에 19.3%였는데 비해, 2007년에는 25.7%로 6.4%p 증가하였음.
 - 반면 농촌생활수준이 5년 전과 비교할 때 나빠졌다(매우 나빠졌다 + 약간 나빠졌다)고 인식하고 있는 비율은 2004년도에 48.7%였으나, 2007년에는 38.9%로 9.8%p 감소하였음.

그림 5-3. 농업·농촌에 대한 국민의식조사 결과 비교



- 한국농촌경제연구원에서 2005년과 2007년 농촌 정주민의 만족도를 조사한 결과에 따르면, 농촌이 도시보다 더 살기 좋다는 말에 공감한다는 비율은 2007년에 44.7%로 2005년 조사 결과(44.8%)와 비슷함.
 - ‘농촌에서도 도시만큼 편리하게 살 수 있다’에 대해 매우 혹은 대체로 공감한다는 응답비율은 2005년과 2007년 모두 50.2%임.
 - 한편 ‘농촌에서의 삶은 이웃들 간의 공동체적 유대가 크다’에 79.2%가 ‘공감한다고 응답하였으며, ‘농촌의 자연환경이나 경관은 도시보다 좋다’에 공감한다는 응답도 91.6%로 높은 수준을 나타냄.
 - 반면, ‘농촌에서의 삶은 경제적 활동기회가 풍부하다’에 공감한다는 비율은 15.8%로 낮게 나타남. 농촌에서의 삶의 질 향상을 위해서는 경제적 활동기회를 높이기 위한 사업을 더욱 강화해야 함.

표 5-3. 농촌생활에 대한 인식과 태도(2005년, 2007년 비교)

(단위: %)

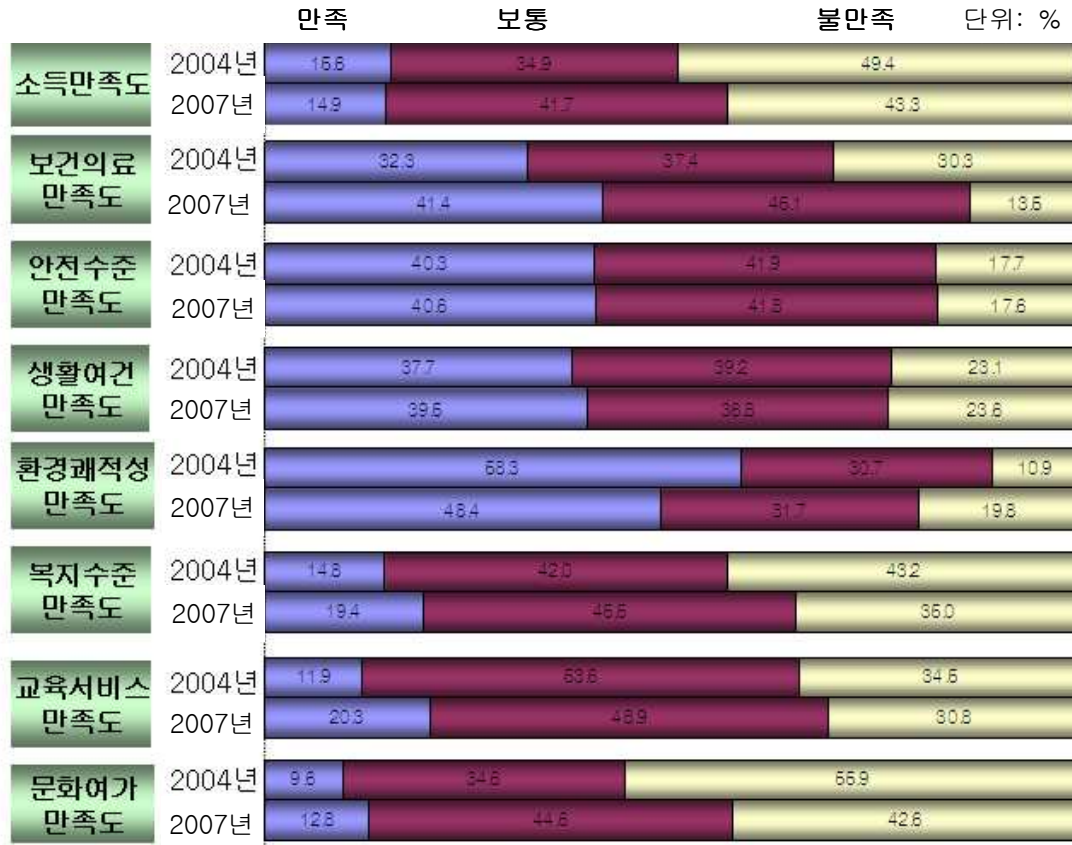
구분	내용	공감한다		공감하지 않는다		모름/무응답	
		2007	2005	2007	2005	2007	2005
농촌 생활에 대한 인식과 태도	농촌의 자연환경이나 경관은 도시보다 좋다*	91.6	-	8.4	-	0.0	-
	농촌에서의 삶은 이웃들간의 공동체적 유대가 크다*	79.2	-	20.5	-	0.3	-
	농촌에서도 도시만큼 편리하게 살수 있다	50.2	50.2	49.6	48.9	0.2	0.9
	농촌이 도시보다더 살기 좋다	44.7	44.8	55.0	54.7	0.2	0.6
	농촌에서의 삶은 경제적 활동기회가 풍부하다*	15.8	-	84.0	-	0.2	-

주: * 문항은 2007년에만 설문에 포함되었음.

자료: 송미령 외(2007b)

- 농림부의 ‘삶의 질 만족도 관련 사회조사’ 결과(2004년과 2007년 비교)
 - 8개 삶의 질 만족도 지표(소득, 보건의료서비스, 안전수준, 생활여건, 환경쾌적성, 교육서비스, 문화·여가시설 만족도)의 변화 비교(그림 5-4 참조)
 - 2개 부문(소득·환경쾌적성) 이외에 6개 부문(보건의료서비스, 안전수준, 생활여건, 교육서비스, 문화·여가시설)에서 2004년에 비해서 2007년에 만족도 수준이 높아진 것으로 나타남.

그림 5-4. 삶의 질 만족도의 변화



□ 시사점

- 도·농통합시지역은 점차 살기 좋은 농촌으로 발전적으로 진화하고 있는 반면에 낙후(군)지역은 살기 좋은 농산어촌으로부터 점차 더 멀어지고 있는 양극화 현상이 심화되고 있음.
- 삶의 질 수준에 대한 주관적 평가는 대체로 긍정적 평가비율이 높아진 것으로 나타남.
- 그러나 객관적인 농촌 진단 혹은 주관적인 인식, 만족도 조사만 이루어졌을 뿐 삶의 질을 종합적으로 평가할 수 있는 지표는 개발되지 않았음.
 - 삶의 질의 영역을 좀 더 포괄할 수 있는 지표를 추가적으로 조사하여 지수화 할 필요가 있음.
 - 농림부의 '삶의 질 만족도 지수'의 경우, 8개의 만족도 지표만을 적용

했기 때문에 소비생활수준, 건강, 학교교육기회, 사회교육기회, 주택, 직업, 가정생활, 대중교통여건, 정보통신여건, 이웃관계 등에 있어서 만족도를 반영하지 못했음.

- 농촌생활의 장점을 나타낼 수 있는 지표도 발굴해야 함.
 - 한국농촌경제연구원에서 2007년에 수행한 농촌 정주민 만족도 조사 결과, ‘농촌에서의 삶은 이웃들 간의 공동체적 유대가 크다’ 혹은 ‘농촌의 자연환경이나 경관은 도시보다 좋다’에 공감한다는 응답이 높게 나타났음에 주목할 필요가 있음.

3. 삶의 질 영향평가 개선방안

3.1. 객관적 삶의 질 영향 평가 개선방안²⁾

□ 지표 설정 체계

- 1단계: 관련 선행연구 검토 → 공통 요소 도출
- 2단계: 관련 통계자료 검토 → 적용 가능 요소 도출
- 3단계: 삶의질향상특별법 사업 검토 → 정책 적용 가능 요소 도출
- 4단계: 1, 2, 3단계에서 도출된 요소들의 공통부분을 종합하여 초안 작성
- 5단계: 관련 전문가 토론 및 의견 수렴
- 6단계: 관련 전문가 조사
- 7단계: 최종 수정 및 지표(안) 작성

□ 기존 선행연구로부터 삶의 질 영향평가 지표 도출

- 기존 삶의 질 관련 선행연구를 종합적으로 고찰하되, 「삶의질향상특별법」에 근거하여 지표체계를 정리함.
- 다만, 농림어업인에게만 적용되고 일반 농촌주민에게는 의미가 없는 지표와 주민들의 주관적 판단에 근거한 주관적 지표, 그리고 타 지역과의 비교가 힘든 현황 위주의 객관적 지표 등을 제외함(표 5-4).

2) 송미령 외(2007c)가 수행한 “농촌지역 서비스맵 지표 설정(안)” 연구를 요약 및 수정함.

표 5-4. 선행연구 검토 결과 도출된 삶의 질 평가 지표 영역

삶의 질 계획 영역	지표 영역
복지	전체예산중 사회복지 및 복지 예산 비중
	인구대비 사회복지시설 수용인원, 각종 사회복지시설 접근성
	인구대비 의료인력수, 병상수, 약국수, 의료기관 접근성
	사회보험(국민건강보험, 연금 등) 가입률, 국민기초생활보호 대상자 비율
	인구대비 경찰관·소방관수, 각종 범죄·사고 발생건수, 치안·소방기관 접근성
	주요 행정기관(군청, 세무서, 법원) 접근성
교육	인구대비 사설학원수, 사설학원 참여율, 학교 및 사설학원 접근성
	학생 1인당 교육비(공교육비, 사교육비)
	초중고등학교 학생들의 학업성취도, 상급학교 진학률(유치원 취원을 포함)
	인구대비 관내 개설 평생교육 프로그램 수, 평생학습 참여율 주민들의 평생교육시설 접근성
지역개발	인구밀도
	오염(수질 오염, 대기오염)
	인구대비 문화시설(도서관, 공연장, 전시장 등) 및 공원 공간(면적 또는 좌석), 문화시설 접근성
	인구대비 생활편의시설(은행, 시장·편의점,)의 갯수/면적, 편의시설 접근성
	실업률/취업률
	상수도/하수도/도시가스 보급률
	컴퓨터/인터넷 보급률
	대중교통 운행빈도, 대중교통 접근성, 철도·고속버스 접근성
복합산업	재정자립도, 인구대비 예산규모,
	직업학교 정원, 직업학교 접근성
	1, 2, 3차 산업비중(중사자수 기준)
	향토문화 축제 수, 농촌관광 연간 이용객수

자료: 송미령 외(2007c).

□ 통계자료 검토

○ 객관적인 삶의 질 평가에 활용할 수 있는 통계자료가 어떠한 것이 있는지 8개 부문으로 나누어 파악함.

- ① 지역경제 및 고용, ② 생활환경, ③ 일상 서비스, ④ 교통 여건 및 접근성, ⑤ 교육, ⑥ 보건복지, ⑦ 문화·여가시설, ⑧ 어메니티

□ 삶의 질 사업 검토

○ 「삶의질향상특별법」의 4가지 영역 분류를 토대로 하여 지수화 가능 사업 추출

- 농어업인만을 대상으로 하는 직접 지원사업은 제외
- 농산어촌 지역의 삶의 질을 비교해볼 수 있는 서비스 제공 사업을 중심으로 취사 선택

○ 복지

① 군 지역 응급의료기관 운영 유무

(농산어촌지역 응급의료 인프라 구축사업)

② 보건진료소, 보건지소, 보건소 유무 및 운영 상태

(농산어촌 공공보건기관 기반 확충사업)

- 시설개선, 의료장비, 방문보건차량 보유 유무에 따라 상, 중, 하

③ 지방의료원, 적십자병원 유무 및 운영 상태

(지역거점 공공의료기관 육성사업)

- 병상수, 의료시설 및 장비, 만족도에 따라 상, 중, 하

④ 건강관리실 유무 및 운영 상태

(농업인 건강관리실 시설 및 장비 확충사업)

⑤ 영유아 보육시설 유무

(농산어촌 보육시설 확충사업)

⑥ 재가노인복지센터 유무

(농산어촌 재가노인복지센터 확충사업)

○ 교육

① 우수고교, 특성화고교 등의 유무

(농산어촌 우수고 육성사업)

/농산어촌 실업계고 특성화 및 내실화사업)

② 초중등학교 원어민 영어교사 배치 유무

(원어민 영어보조교사 배치사업)

③ 방과후 교육활동 프로그램 운영 유무

(방과후 교육활동 활성화 지원사업)

④ 유치원 수

(농산어촌 공립병설유치원 신증설 사업)

- ⑤ 학교도서관 소장 장서 수
(학교도서관 및 장서확충사업)
 - ⑥ PC 1대당 학생 수, PC 보급 가구 수
(교육정보화 인프라보급사업, 정보화마을사업)
 - ⑦ 커뮤니티 센터 수 혹은 평생학습 교육기관 수
(관련 연구용역 사업)
- ⇒ 현지 학생의 현지 고등학교 진학률
⇒ 대학 진학률
⇒ 인터넷 통신 속도

○ 지역개발

- ① 농촌마을종합개발사업지구 수
- ② 어촌종합개발사업 대상 수
- ③ 산촌종합개발사업 대상 수
- ④ 소도읍 육성사업 시행 수
- ⑤ 면소재지 활력증진사업 시행 수
- ⑥ 노후주택률 또는 주택개량률 (농산어촌 주거환경 개선사업)
- ⑦ 하수처리율 (농산어촌 주거환경 개선사업, 면단위 하수도사업)
- ⑧ 빈집정비율 (농산어촌 주거환경 개선사업)
- ⑨ 상수도보급율
(면단위 생활용수개발사업, 마을단위 생활용수개발사업)
- ⑩ 폐기물종합처리시설 설치 유무
(농어촌 폐기물종합처리시설 설치사업)
- ⑪ 대중교통 서비스 (교통서비스 강화사업)
- ⑫ 도로포장률
(농촌정주기반확충사업, 오지종합개발사업, 도서종합개발사업)
- ⑬ 공공도서관 유무
- ⑭ 읍면 소규모 체육시설 유무 또는 개소수
(마을단위 생활체육시설 건립사업)
- ⑮ 초고속 인터넷 보급률
(정보화마을사업, 초고속인터넷 이용환경 조성사업)

○ 복합산업

- ① 농공단지
- ② 녹색농촌체험마을 수
- ③ 농촌전통체험마을 수
- ④ 문화역사마을 수
- ⑤ 어촌체험마을 수
- ⑥ 어촌관광활성화사업 대상 수
- ⑦ 공공 어메니티 자원 수
 - 테마과학관, 산림박물관, 자연휴양림, 수목원 등
 - 향토문화 관광축제 수
 - 경관보전 직불제 대상 사업지구 개소 및 면적
 - 1사1촌 자매결연 마을 수
- ⑧ 전원마을 조성사업 수

□ 전문가 조사에 의한 지표 확정(안)

○ 조사의 개요

- 한국농촌경제연구원(KREI), 농림부, 농촌공사 및 관련 연구소, 시범사업 대상지역 관련 공무원 등 59명을 대상으로 함.
- 중간 지표(안)으로 구성된 조사표를 작성하여 우편, 이메일 등을 활용하여 직접 기입하는 방법으로 조사함.

소속	KREI	농림부	농촌공사 및 관련 연구소	지자체 공무원 (남해 / 진안)
인원(명)	9	9	11	30

○ 영역간 중요도

표 5-5. 전문가 조사에 의한 영역 간 중요도

서비스 영역	평균 순위	순위별 빈도							비고 (각 영역별 지표 중요도 평균)
		1	2	3	4	5	6	7	
교육	3.07	17	12	7	9	6	3	5	3.71
복지	3.14	12	12	11	10	9	4	1	3.89
주택	4.44	3	6	6	12	16	11	5	3.52
생활환경	2.88	15	14	13	5	5	6	1	3.68
교통·정보	3.97	5	10	12	8	11	5	8	3.81
문화·여가	4.44	4	5	8	10	8	24	0	3.65
어메니티	6.08	3	0	2	5	3	7	39	3.39

자료: 송미령 외(2007c)

- 7개 삶의 질 서비스 영역 중 **생활환경**이 가장 중요도가 높았고, 그 다음은 교육, 복지, 교통·정보, 문화·여가, 주택, 어메니티 순이었음.
- 한편, 각 영역별로 세부 지표 중요도의 평균을 환산한 결과, 복지가 가장 평균 중요도가 높았고, 교통·정보, 교육, 생활환경, 문화·여가, 주택, 어메니티 순이었음.
- 4개 전문가 집단간 평가의 유사성 검정(Kruskal-Wallis 검정) 결과, 교통·정보를 제외한 서비스 영역에 집단간 차이가 없었음. 교통·정보 영역의 경우 지방자치단체에서는 다소 낮은 순위(4.7)를 부여한 반면, 다른 전문가 집단은 상대적으로 높은 순위(3.11 ~ 3.33)를 부여
- 종합해 보면, 교육, 복지, 생활환경 등은 상대적으로 중요도가 높고, 문화·여가, 주택, 어메니티 등은 상대적으로 중요도가 낮음.

□ 객관적 지표(안) 및 자료 출처

구분	영역	지표	자료 출처
교육	교육 서비스	-유치원수/원별교원수/접근성 -초중고수/학교별교원수/접근성 -대학교 진학률	-사군 통계/사도 교육통계 -사군 통계/사도 교육통계 -시·도 교육통계
복지	복지 서비스	-응급의료시설 접근성 -보건진료소,보건지소,보건소/접근성 -병원수,병상수/의사수/접근성 -약국수/접근성 -영유아보육시설수,수용인원/접근성 -노인여가복지시설/접근성	-시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계
지역개발	생활환경	-30년 이상 노후주택 비율 -상수보급률 -하수처리율 -환경오염물질배출시설 -분뇨처리율 -경찰소방관서 접근성 -금융기관 접근성	-인구주택센서스 -시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계
	교통·정보 접근성	-도로연장, 포장률 -고속도로 IC 접근성 -버스정류장 접근성/운행간격 -마을-읍·면소재지간 거리 -초고속 통신기반 보급률 -컴퓨터 보급률(농가 기준) -인터넷 이용 가능시설 접근성	-시·군 통계 -신규 조사 -신규 조사 -신규 조사 -신규 조사 -농업총조사 -시·군 내부자료
	문화여가 서비스	-공공도서관, 장서보유량 -문화공간 -복지공간 -등록체육시설 -신고체육시설	-시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 통계
복합산업	어메니티	-공원수, 면적, 접근성 -녹지율 -휴양자원 -향토문화축제 수	-시·군 통계 -시·군 통계 -시·군 내부자료 -시·군 내부자료

3.2. 주관적 삶의 질 영향 평가 개선방안

○ 삶의 질 만족도 지표의 가중치 부여 방식

- 삶의 질 만족도 지표의 가중치는 관련 전문가들의 의견조사를 통해서 삶의 질 각 지표에 대한 상대적 중요도와 절대적 중요도를 측정하여 부여하였음.
- 각 지표의 상대적 중요도는 “선생님께서서는 삶의 질 13개 부문(소득 및 소비, 노동, 보건의료, 안전, 주거, 정보화, 교통, 환경, 사회복지, 교육, 문화 및 여가, 사회참여, 일상생활) 중에서 주민의 삶의 질을 측정하는데 있어서 가장 중요한 4가지는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 40명의 전문가 응답에 근거하여 해당 만족도 지표를 연계하였음.
- 각 지표의 절대적 중요도는 주민들의 삶의 질 만족도를 측정함에 있어서 각 지표들이 얼마나 중요하다고 생각하는지를 5점 척도(‘아주 중요’ 5점, ‘대체로 중요’ 4점, ‘보통’ 3점, ‘별로 중요하지 않음’ 2점, ‘전혀 중요하지 않음’ 1점)로 측정함.
- 삶의 질 만족도 가중치 부여 공식

$$WQL_j = \frac{\sum AI_j \times RI_j}{n}$$

WQL_j = j번째 삶의 질 만족도 지표의 가중치

AI_j = j번째 삶의 질 만족도 지표에 대한 전문가의 절대적 중요도 평가

RI_j = j번째 삶의 질 만족도 지표에 대한 전문가의 상대적 중요도 평가

n = 총 삶의 질 만족도 지표수

- <표 5-6>에는 관련 전문가들의 각 지표에 대한 중요도 판단 결과가 제시되어 있음.

표 5-6. 전문가들의 각 지표에 대한 중요도 판단

평균점수, N=40

삶의 질 만족도 지표	상대적 중요도 ^a	절대적 중요도 ^b
가구소득 만족도	4.700	4.550
소비생활수준 만족도	4.700	4.100
직업 만족도	1.375	4.200
건강 만족도	2.500	4.275
의료서비스 만족도	2.500	4.125
안전수준 만족도	1.125	3.625
기초생활여건 만족도	1.875	3.925
주택 만족도	1.875	3.850
정보통신여건 만족도	1.025	3.575
대중교통여건 만족도	1.075	3.897
생활환경 쾌적성 만족도	1.250	4.050
교육서비스 만족도	2.325	4.375
사회교육기회 만족도	2.325	3.600
학교교육기회 만족도	2.325	4.225
사회복지서비스 만족도	1.975	4.275
전반적 복지수준 만족도	1.975	4.050
이웃관계 만족도	1.000	3.375
가정생활 만족도	1.200	3.675
문화·여가시설 만족도	1.575	3.925

주a. 각 지표에 대한 상대적 중요도는 '1순위' 5점, '2순위' 4점, '3순위' 3점, '4순위' 2점 '순위 외' 1점을 부여함.

주b. 각 지표에 대한 절대적 중요도는 '아주 중요' 5점, '대체로 중요' 4점, '보통' 3점, '별로 중요하지 않음' 2점, '전혀 중요하지 않음' 1점을 부여함.

○ <표 5-7>에는 삶의 질 만족도 지표(19개)의 가중치가 제시되어 있음.

- 가구소득 만족도(0.1355), 소비생활수준 만족도(0.1221), 건강 만족도(0.0677), 의료서비스 만족도(0.0654), 교육서비스 만족도(0.0645), 학교교육기회 만족도(0.0623), 사회복지 서비스 만족도(0.0535)의 순으로 가중치가 높음.

표 5-7. 삶의 질 만족도 지표(19개)의 가중치

삶의 질 만족도 지표	가중치
가구소득 만족도	0.1355
소비생활수준 만족도	0.1221
직업 만족도	0.0366
건강 만족도	0.0677
의료서비스 만족도	0.0654
안전수준 만족도	0.0258
기초생활여건 만족도	0.0466
주택 만족도	0.0458
정보통신여건 만족도	0.0232
대중교통여건 만족도	0.0266
생활환경 쾌적성 만족도	0.0321
교육서비스 만족도	0.0645
사회교육기회 만족도	0.0530
학교교육기회 만족도	0.0623
사회복지서비스 만족도	0.0535
전반적 복지수준 만족도	0.0507
이웃관계 만족도	0.0214
가정생활 만족도	0.0280
문화·여가시설 만족도	0.0392
계	1.0000

○ 삶의 질 만족도 지표의 지수화

<지수화 공식>

$$IQ_j = MOD \times \left(\frac{WQL_j}{MQL_j} \times (MQL_j - 1) \right)$$

WQL_j: j번째 삶의 질 지표의 가중치MQL_j: j번째 삶의 질 지표에 대한 주민들의 만족도 평균MQL_j-1: j번째 삶의 질 지표에 대한 주민들의 만족도 점수(5점만점)을 4점 만점으로 보정하기 위한 환산치

MOD: 각 지표의 지수 만점(4점)을 100점으로 만들기 위한 환산치(25)

- 2005년에 조사한 삶의 질 만족도 지표는 총 21개이나 종합지수의 구성에서는 ‘도농교류활동 만족도’와 ‘자신의 전반적 삶의 질에 대한 만족도’는 제외함.
 - ‘도농교류활동 만족도’는 전문가 의견조사에서도 지표의 중요성 점수(2.85)가 가장 낮게 나왔고, ‘만족도 총합 점수’ 및 ‘자신의 전반적 삶의 질에 대한 만족도’와의 상관관계도 상대적으로 낮으며, 비 경험자가 많아서 제외함.
 - ‘자신의 전반적 삶의 질에 대한 만족도’는 삶의 질 만족도의 모든 차원을 포괄하기 때문에 ‘삶의 질 만족도 척도’의 타당도를 점검하기 위해서 사용함.
 - ‘자신의 전반적 삶의 질에 대한 만족도’와 ‘19개 삶의 질 만족도 지표의 총점’의 상관계수는 0.57로 나타남.

- 삶의 질 만족도 총점(19개 지표 값의 단순 합산)은 56.901로 중간(보통) 수준이고, 표준편차는 9.358로 나타남(이론적 범위는 최소 19, 최대 95).

- <표 5-8>에는 각 삶의 질 만족도 지표들의 평균 및 표준편차가 제시되어 있음.
 - 지표의 문항별 반응 범위: 1점(매우 불만족하다) ~ 5점(매우 만족하다)

- <표 5-9>에는 삶의 질 만족도 지수가 제시되어 있음.
 - 삶의 질 만족도 지수: 47.576
 - 삶의 질 만족도 지수에서 각 지표가 차지하는 비율은 가구소득 만족도(11.95%), 소비생활수준 만족도(11.51%), 건강 만족도(7.51%), 의료서비스 만족도(7.30%), 교육서비스 만족도(5.93%), 주택 만족도(5.66%), 학교 교육기회 만족도(5.41%) 순으로 나타남.

표 5-8. 삶의 질 만족도 지표의 평균값 및 표준편차

N=1,400

삶의 질 만족도 지표	평균	표준편차
소득 만족도	2.678	0.843
소비 만족도	2.794	0.798
직업 만족도	2.873	0.828
건강 만족도	3.112	0.847
의료서비스 만족도	3.123	0.818
안전수준 만족도	3.349	0.820
기초생활여건 만족도	3.197	0.871
주택규모시설 만족도	3.350	0.809
정보통신여건 만족도	3.249	0.803
교통여건 만족도	2.679	0.859
쾌적성 만족도	3.504	0.813
교육서비스 만족도	2.749	0.860
사회교육기회 만족도	2.584	0.885
학교교육기회 만족도	2.654	0.874
사회복지서비스 만족도	2.611	0.959
복지전반수준 만족도	2.676	0.808
이웃관계 만족도	3.716	0.715
가정생활 만족도	3.458	0.721
문화여가시설 만족도	2.543	0.849

주: 문항별 반응 범위: 1(매우 불만족하다)~5(매우 만족하다)

표 5-9. 삶의 질 만족도 지수

삶의 질 만족도 지표 (19개)	주민 만족도 평균	가중치	삶의 질 지수 (%)
가구소득 만족도	2.678	0.1355	5.684 (11.95)
소비생활수준 만족도	2.794	0.1221	5.476 (11.51)
직업 만족도	2.873	0.0366	1.714 (3.60)
건강 만족도	3.112	0.0677	3.575 (7.51)
의료서비스 만족도	3.123	0.0654	3.471 (7.30)
안전수준 만족도	3.349	0.0258	1.515 (3.18)
기초생활여건 만족도	3.197	0.0466	2.560 (5.38)
주택 만족도	3.350	0.0458	2.691 (5.66)
정보·통신여건 만족도	3.249	0.0232	1.304 (2.74)
대중교통여건만족도	2.679	0.0266	1.117 (2.35)
생활환경의 쾌적성 만족도	3.504	0.0321	2.009 (4.22)
교육서비스 만족도	2.749	0.0645	2.820 (5.93)
사회교육 기회 만족도	2.584	0.0530	2.099 (4.41)
학교교육 기회 만족도	2.654	0.0623	2.576 (5.41)
사회복지서비스 만족도	2.611	0.0535	2.155 (4.53)
전반적 복지수준 만족도	2.676	0.0507	2.124 (4.46)
이웃관계 만족도	3.716	0.0214	1.453 (3.05)
가정생활 만족도	3.458	0.0280	1.721 (3.62)
문화·여가시설 만족도	2.543	0.0392	1.512 (3.18)
계	56.899	1.0000	47.576 (100.0)

- 19개 삶의 질 만족도 지표를 주성분 분석을 적용하여 가중치를 구하여 삶의 질 만족도 지수를 계산할 수도 있음. 이 방법에 의한 2005년 삶의 질 만족도 지수는 49.285로 나타남.
 - 앞에서 제시한 전문가 의견조사를 바탕으로 가중치를 구하여 계산한 삶의 질 만족도 지수(47.576)와 상당히 유사함을 알 수 있음.
- 향후 삶의 질 실태 파악을 위한 정기조사에서 19개 부문의 만족도 문항을 그대로 유지하면 앞으로 삶의 질 만족도 지수가 주기적으로 생산될 수 있을 것임.

제 6 장

농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획의 향후 추진방향

1. 여건 변화

- 신정부의 5대 국정지표(활기찬 시장경제, 인재대국, 글로벌 코리아, 능동적 복지, 섬기는 정부)는 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획 추진에 많은 영향을 미칠 것임.
 - **활기찬 시장경제:** ① 핵심과제: 경쟁력 강화, &5 성장과 300만개 일자리 창출, ② 중점과제: 농지 및 산지 등 토지이용규제 완화, 식품산업 육성, 여성을 위한 맞춤형 일자리, ③ 일반과제: 사회적 기업 육성과 취약계층 지원, 외국 인력제도 개선, 고령자 일자리 창출, 노인 소득창출 및 사회 참여기회 제공 등
 - **인재대국:** ① 핵심과제: 평생학습계좌 도입, ② 중점과제: 맞춤형 국가장학제도 구축, 직업능력개발계좌제 도입·확산, ③ 일반과제: 지방교육 자치의 내실화, 기초학력, 바른 인성 책임제, 고등교육기관의 평생교육 기능 강화 등
 - **글로벌 코리아:** ① 핵심과제: 친환경·친문화적 한반도 대운하 건설 추진, 내륙과 연안을 잇는 광역 생태축 조성, ② 중점과제: 적극적 외국인 정책 추진, ③ 일반과제: 외국인과 함께 하는 지역공동체 구현, 다문화 가족 포용, 전통문화유산의 창조적 계승, 전국 생태·문화 탐방로 조성 등
 - **능동적 복지:** ① 핵심과제: 국민연금과 기초노령연금의 통합 및 재구조화, 지속가능한 의료보장체계 구축, 저소득층 자녀지원을 위한 드림스타트 사업, 통합적 안전관리체계 구축, ② 중점과제: 임신에서 취학전까지 의료서비스 지원, 공무원연금 등 특수직역 연금 개선, 국민연금 등 공적 연금 연계방안 마련, 효율적인 국민건강안전망 개혁, 예방적 건강관리체계 개편, 노인장기요양보험제도 적용 확대, 수요자 중심의 보육정책 개편, 맞춤형 개별급여 및 부양의무자 기준의 완화, 안전하고 효율적인 수

돛물 공급체계 구축, ③ 일반과제: 농어촌 재가 노인복지시설 설치, 농어업인 소득·경영 안정시스템 구축, 농어촌 생활여건 개선, 보육시설 미이용 아동지원, 서비스를 통한 자활지원, 사회복지 지방이양사업 분류재편, 장애인의 삶의 질 개선, 식품안전관리 강화, 여성폭력 취약 계층에 대한 보호대책 마련 등

- **섬기는 정부:** ① 핵심과제: 기초자치단체별 희망복지 129센터 설치, 광역경제권 구축을 통한 지역경제 활성화, ② 중점과제: 지방교부세제도의 발전적 개편, 지방재원 확충 및 세원 불균형 완화, ③ 지방자치단체 평가제도 개선 등

○ 광역경제권의 추진

- 광역경제권: 기존의 행정구역과는 별도로 ‘규모의 경제’가 가능한 수준의 경제권역을 확정하여 낙후된 지역을 살리고 글로벌 경쟁력을 높이려 함. 중추도시와 인접지역(광역도의 경제·산업적 측면의 협력·연계·통합을 통해서 지역발전의 성장 동력을 활성화하고, 지역의 세계적 경쟁력을 확보함.
- ‘5+2 창조적 광역발전’ 전략은 전국을 크게 7개 권역으로 나누어 수도권과 지방의 공동발전을 추진함.
- 거점도시를 중심으로 산업, 교육, 문화, 의료 등이 결합된 인구 500만명 안팎의 지방경제권을 설정하여, ‘규모의 경제’를 확보하고 규제를 과감히 풀어 활발한 기업 활동을 보장함.
- 광역경제권 추진에 있어서 주요 정책과제는 ① 초광역 산업클러스트 및 혁신체제 구축, ② 광역경제권 중추도시의 중추관리기능 강화, ③ 국제인프라 정비 및 확충, ④ 민간-공공간 협력적 거버넌스 체계 및 제도기반 구축 등임.

○ 정부조직의 개편 및 mission의 변화

- 정부조직의 개편에 따라 각 부처의 임무도 변함
- 기획재정부(재정경제부+기획예산처), 지식경제부 [산업자원부+정보통신부(일부)+과학기술부(일부)], 교육과학기술부 [교육인적자원부+과학기술부(일부)], 농림수산식품부 [농림부+해양수산부(일부)], 보건복지가족부 [보건복지부+여성가족부(일부)], 문화체육관광부 [문화관광부+정보통신부(일부)+국정홍보처], 국토해양부 [건설교통부+해양수

산부(일부)] , 여성부 [여성가족부 명칭 변경(가족부분 제외)

- 정부 위원회의 위상 및 기능 재편
 - 대통령자문 농어업농어촌특별대책위원회는 농식품부 산하 위원회로 변경되고 기능도 재편됨.
 - 대통령직속 저출산고령사회위원회는 보건복지가족부 산하 위원회로 변경되고 기능도 재편됨.
 - 중앙 부처에 난립되어 있는 각종 정부 위원회의 통폐합 추진
- 각종 사업의 부처 이관
 - 농산어촌지역개발사업, 다문화가정 지원 관련 사업 등에 있어서 사업담당 부처의 변화 발생

2. 새로운 기본방향의 설정

- 지속가능한 농산어촌 발전 도모
 - 농산어촌지역의 경제적·사회적·환경적으로 지속가능한 발전을 목적으로 농산어촌의 경제·교육·문화·지역공동체 살리기에 주력
- 능동적 농산어촌 복지 추구
 - 빈곤과 질병 등 사회적 위험을 사전에 예방하고, 위험에 처한 사람들이 일을 통해 재기할 수 있도록 지원
 - 지역주민의 참여 확대 및 역량 강화
 - 민간부문의 참여와 자원 활용을 통한 다원적 복지 제공
- 농산어촌 유형별 차별화 전략에 의한 접근
 - 정책 대상으로서 농산어촌의 범위를 분명하게 설정하고 농산어촌을 유형화하여 접근

- 농산어촌 유형별로 차별적 상황을 진단함으로써 그에 적합한 정책목표를 설정하고 처방
- 농산어촌의 역량과 상호 협력에 의한 창의와 효율 확대
 - 중앙정부 부처뿐 아니라 광역, 기초 자치단체의 기획 역량 증대에 주력
 - 농산어촌 내의 통합적 사업 기획과 추진을 지원

3. 향후 주요 추진과제

3.1. 추진체계 개선

- 이원화되어 있는 관련 특별법의 통합
 - 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」과 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」을 통합하여 일원화
 - 「삶의 질 향상 특별법」 제8조에 ‘농림부장관은 농림어업인등의 복지실태, 농산어촌의 교육여건 및 교통·통신·환경·기초생활 여건 등 지역개발에 관한 실태를 5년마다 조사하여야 한다’고 규정되어 있음. 따라서 농산어촌 주민의 생활실태, 사회적 욕구 등을 파악하기 위한 정기적인 사회조사가 보다 내실 있게 추진되어야 함.
 - 통계청에서 추진 예정인(2008년 6월~10월) 삶의 질 관련 실태조사가 제대로 실시될 수 있도록 지원할 필요가 있음.
 - 농촌지역 유형별 구분이 가능하도록 조사지역을 선정할 필요가 있음.
 - 시계열적 분석 및 도·농간 비교분석이 가능해야 함.
- 기본계획 대상을 농림어업인에서 농산어촌 주민으로 확대하고 부문별, 영역별 사업의 안배 노력이 필요
 - 현재 삶의 질 계획은 농림어업인 뿐만 아니라 비 농림어업인도 포함하는 농산어촌 주민에 대한 정책이 많고 이를 분리하는 것이 어려운 경우가 많으므로 「농산어촌 주민의 삶의 질 향상 및 지역개발 촉진 계

획」으로 수정하는 것이 바람직함.

- 지금까지 ‘복지기반 확충’ 및 ‘교육여건 개선’ 부문의 사업 추진이 상대적으로 부족했음을 감안하여 특히 이들 부문의 신규사업을 적극적으로 발굴할 필요가 있음.
- 「농림어업인 삶의 질 향상 위원회」의 운영 활성화
 - 「농림어업인 삶의 질 향상 위원회」의 기능을 강화하여 단순한 자문위원회가 아니라 실질적인 종합 조정과 기획 및 평가 기능을 갖는 위원회로 상설화
 - 「농림어업인 삶의 질 향상 위원회」는 농산어촌정책과 관련된 모든 부처의 정책을 조정·평가하는 기능을 갖도록 함.
 - 시행계획의 점검·평가를 통한 농산어촌 정책방향의 재정립, 사업의 개선·폐지, 인센티브제도 도입
 - 중복·유사사업의 조정 등
 - 농림어업인 삶의 질 향상 위원회가 활성화되기 위해서는 다양한 안건이 제출되어 회의를 통해 이를 정리하고 위원회 차원의 권고안을 제시할 수 있어야 함
 - 이를 위해서는 안건을 만들기 위한 사전검토가 필요하고 검토를 위한 인력과 시간, 법적 근거가 필수적임
 - 전문위원회제를 도입하여 다양한 안건을 체계적으로 발굴할 필요가 있음.
 - 「농어업·농어촌특별대책위원회」와 긴밀한 협조체제를 구축하는 것이 필요함.
 - 농특회계의 사업별 예산은 삶의 질 향상 위원회의 심의를 거치도록 함.
 - 매년 예산 수립시 각 부처별로 추진되는 농특회계를 기초로 한 사업은 기획재정부에 예산요청 전에 삶의 질 위원회의 심의를 거치도록 하여 예산 배분의 정당성을 높임.
 - 삶의 질 향상 계획에는 농특회계 이외에도 각 부처 일반회계, 균특회계, 기금 등을 포함하고 있으나 균특회계는 균형위의 심의를 거치고

일반회계는 각 부처의 자율성이 존중된다는 점에서 농특회계만을 대상으로 사전심의를 하는 것이 타당하다고 생각됨.

- 체계화·종합화를 위한 각 부처 추진 사업에 대한 의견 제시
 - 부처간 사업 추진으로 유사·중복 문제가 꾸준히 제기되고 있으므로 이를 사무국에서 전문가 검토, 부처 회의 등을 통해서 안을 만들고 위원회 심의를 거쳐 권고안을 제시함.

□ 사무국 기능의 활성화

○ 사무국 구성(안)

(1안) 총리실이나 농식품부에 별도의 사무국을 구성하는 방안

- 농림수산식품부, 보건복지가족부, 교육과학부 등을 중심으로 과편을 통해 총리실이나 농림수산식품부에 사무국을 구성
- 사무국은 시행계획 수립 시 계획에 포함되어야 하는 사업을 선정하고 매년 추진실적을 점검하며 지자체에서 추진하는 계획의 추진상황도 점검
- 장점: ① 관련 부처의 협조가 용이, ② 사무국의 위상 제고 및 역할 강화 가능
- 단점: ① 사무국 관리운영비의 증가, ② 사무국의 공간 확보 필요

(2안) 농림수산식품부에 개별과를 구성하는 방안

- 타 부처 공무원의 파견이 어려운 경우 농림수산식품부에 농림수산식품부 공무원만으로 1개 과를 구성하여 삶의 질 기본계획 추진
- 외부 전문가들을 자문단으로 구성하여 복지, 교육 등 전문분야에 대한 도움을 받고 사업 체계화·종합화 등 검토 시 협조
- 별도의 과가 구성되어야 삶의 질 위원회 안건을 다양화하고, 사업별 검토를 통해 개선안을 제시할 수 있으며, Rural Proofing과 같이 사업별 의견도 제시할 수 있을 것임
- 장점: ① 사무국 관리운영비의 절감, ② 사무국의 효율성 제고
- 단점: ① 관련 부처의 협조가 제한적, ② 부처 중립적인 운영이 어려움

○ 인터넷 홈페이지 구축

- 토론 활성화 및 관련 정보의 공유 및 활용

○ 상설화된 사업 추진 상황 모니터링

- 시·도 및 시·군 단위 기본계획에 대한 점검·평가 강화
- 관련 업무 교육, 워크숍, 세미나 지원 등

□ 계획 수립 체계의 방식 전환

○ 시·군별 삶의 질 사업 계획 수립 → 시·군별 계획의 도 단위 취합 및 조정 → 도별 계획에 기초한 삶의 질 시행계획 수립 체계 설정

○ 시·군 계획 수립 역량 확대를 위해 교육, 학습, 워크숍 등 상설화된 체계 구축

○ 시·군의 삶의 질 향상 기본계획의 수립을 농정 관련 부서가 아니라 기획·예산부서가 주도하여 전담팀을 구성하여 추진하도록 해야 함.
- 시·군 기본계획의 수립·점검평가 등과 관련된 예산지원이 필요함.

○ 시·도 및 시·군 의회의 영향력을 충분히 감안해야 함.
- 삶의 질 향상 기본계획의 관련 사업들은 시·도 및 시·군 의회에서 충분히 논의되어 합의점을 도출하여 추진할 필요가 있음.
- 시·도 및 시·군 의회의 의원들을 대상으로 삶의 질 향상 기본계획에 관한 교육 및 홍보가 필요함.

□ 농촌영향평가제도의 도입

○ 국가정책이 농산어촌에 불리하게 적용되지 않도록 하는 농촌영향평가제도(Rural Proofing)를 도입하고, 이를 「농림어업인 삶의 질 향상 위원회」의 기능으로 부여
- 농촌영향평가제도는 정부의 정책이 도시와 비교하여 농촌 지역과 주민에게 불리하게 적용되지 않는지, 정책을 통해 농촌이 가지고 있는 다원적 가치의 훼손은 없는지를 정책설계 단계부터 검토하여 도·농의 균형발전을 도모하고자 함.

○ 농산어촌의 특수성을 반영하고 있는지 검토

- 부처에서 추진하고 있는 일반 사업이 농산어촌의 특성을 무시하거나 농산어촌의 문제들을 가중시키고 있지는 않은지 검토하여 사업 개선이 필요한 것은 위원회 심의를 거쳐 권고안을 제시
- 사무국은 직권으로 타 부처 사업의 내용 및 효과, 추진방식 등을 검토하여 농산어촌에 맞게 수정할 것을 제시

□ 지방이양사업의 개선

○ 지방이양사업에 대한 관리 강화

- 지자체가 재원을 안정적으로 확보할 수 있도록 중앙정부 등에서 감시·지원할 필요가 있음.
- 지방이양사업 시행 여부가 지자체에 영향을 미치는 유인체계 마련

○ 일부 사업은 중앙정부사업으로 환원

- 기 이양된 사업에 대해서 지자체, 관련 단체, 전문가, 지역주민 등의 의견을 수렴하여 필요하다면 국가사업으로의 환원가능성도 검토할 필요가 있음.

○ 차등보조금제도의 확대 및 특별교부세 지원

- 지역의 재정상태 등을 고려하여 농산어촌을 몇 가지 유형으로 구분하여 국고지원 비율을 차등화
- 일반 농산어촌, 추가지원이 필요한 농산어촌, 우선지원이 필요한 농산어촌 등으로 구분

○ 중앙 및 지방정부간의 협약제도 추진

□ 점검·평가제도의 개선

- 평가시간을 충분히 제공하고 평가위원간의 심층토론을 통해서 사업 평가에 있어서 공정성을 강화함.
- 자체 점검·평가보고서의 실용성과 신뢰도 제고를 위해 성과지표를 보완할 필요가 있음.

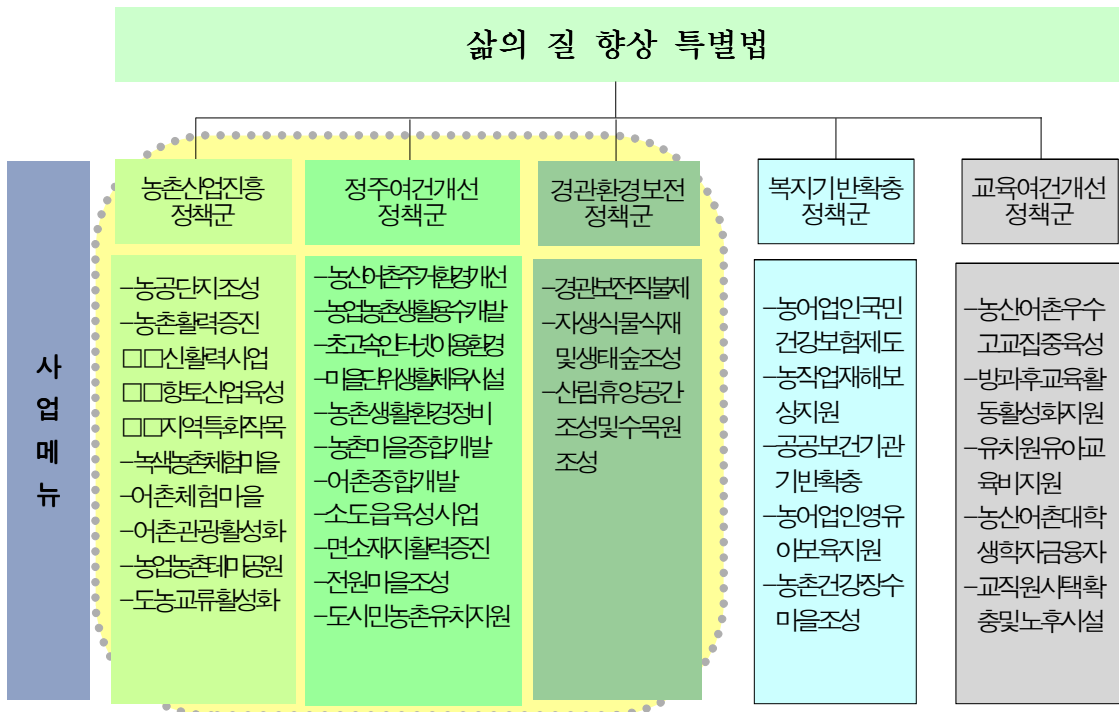
- 사업별 양적 지표(사업 개소 수, 예산 집행 등)를 질적 지표(만족도 등)로 보완
 - 중요 사업이나 문제 사업에 대한 현장 점검·평가 활동 강화
 - 시·도 및 시·군 기본계획도 의무적으로 점검·평가를 하도록 규정할 필요가 있음.
 - 평가결과에 따라서 사업의 예산조정이 적절하게 이루어지도록 점검·관리할 필요가 있음.
 - 점검·평가단에서 제기된 지적사항들이 차기 시행계획을 수립함에 있어서 제대로 반영되도록 점검해야 함.
 - 정당한 이유 없이 점검·평가단의 지적사항을 이행하지 않을 때에는 사업 담당자에 대하여 패널티를 부과함.
 - 상대적 평가에서 낮은 평가를 받았으나 절대적인 기준에서는 우수한 사업인 경우에는 예외 사례로 배려할 필요가 있음.
- 사업 담당자들에 대한 인센티브제도 도입
- 공정한 점검·평가를 통해서 우수과제로 선정되는 경우 사업 담당자들에 대한 적절한 인센티브제도를 도입할 필요가 있음.
 - 삶의 질 향상 위원회의 위원장인 국무총리 표창
 - 사업예산 배정 시 특별 배려
- 종합적으로 농산어촌 삶의 질 향상 수준 점검
- 점검·평가를 통해 개별사업의 추진 실적이나 성과를 파악하는 데서 나아가 종합적으로 농산어촌 주민의 삶의 질이 얼마나 향상되었는지를 평가할 수 있도록 지수를 개발하여 적용함.
 - 삶의 질 서비스 맵(농어촌 주민의 교육·복지·의료 등 기초생활여건과 지역의 인구 현황 등의 자료를 지도에 나타낸 것) 구축
 - 삶의 질의 다차원적 영역을 포괄하는 만족도를 정기적으로 조사하고 지수화 함.

3.2. 사업영역 재편

□ 4대 부문별 사업 영역의 재편

- ‘농산어촌 지역개발 촉진’ 부문과 ‘농산어촌형 복합산업 활성화’ 부문의 사업 구분이 모호한 경우가 많음.

그림 6-1. 사업 영역 재편(안)



- 사업내용과 목적을 고려하여 ‘농촌산업진흥’, ‘정주여건개선’, ‘경관환경보전’ 부문으로 구분할 수 있음.

- ‘경관환경보전’ 부문의 경우 사업이 별로 없으나, 끊임없이 사업을 발굴해 나가야 하는 영역임.

- 농산어촌에서의 현장 수요, 법 제정 당시에서 변화된 여건 등을 반영하여 4대 부문별 사업 영역을 재편할 필요가 있음.

3.3. 주요 과제의 개선

□ 농산어촌 복지기반 확충 분야

- 농어업인 국민건강보험제도 개선
 - 국민건강보험료 부과방식 및 농어업인 경감제도를 합리적으로 개선할 필요가 있음.
 - 일률적으로 보험료를 50% 지원하는 제도를 개선하여 소득 등에 따라 지원을 차등하거나 배제하여 형평성을 제고해야 함.
 - 농어업인 국민건강보험료 경감지원 제도개선을 위한 법안 개정을 재추진해야 함.

- 농어업인 국민연금보험료 지원
 - 농어업인의 국민연금보험료 부담 경감과 국민연금 가입 확대를 위해 연금보험료 지원 기준금액을 높여 1인당 최대 지원액을 연차적으로 확대할 필요가 있음.
 - 현행 지원대상 농어업인의 자격기준을 완화할 필요가 있음.

- 농작업 재해보상 지원
 - 보장수준을 당초 계획대로 확대하고, 가입률 목표를 달성할 수 있도록 농업인에 대한 홍보를 강화할 필요가 있음.

- 어선원 재해보상보험 지원
 - 농업인 재해보상 문제와 연계할 필요가 있음.
 - 5톤 미만의 임의가입 대상에 대한 확대방안을 강구해야 함.

- 농어업인 기초생활보장제도 개선
 - 농어업소득 산정의 기준이 되는 농어업소득 기준표의 개선방안을 모색함.
 - 농지에 대한 재산의 소득환산액 산정 시 1ha 이하 자경하는 농지의 공시지가를 감액하여 산정하는 방안 강화
 - 처분이 곤란한 재산은 환산대상에서 제외하거나 경감 적용하는 방안 모색

- 휴·폐경 농지, 3년 이상 방치된 축사, 3년 이상 계속 방치된 휴양식장 등
- 개별 가구의 소득평가액 산정 시 특례가 적용되는 가구를 확대하고 차감되는 직불금의 종류도 추가함.
- 특례인정 대상 가구를 호당 경지면적 1.5ha 가구로 확대
- 특례로 인정되는 직불금을 추가: 경영이양직불금, 조건불리직불금, 경관보전직불금 등

○ 농산어촌지역 응급의료 인프라 확충

- 지역별 여건에 따른 국비지원 규모의 차등화
- 국비지원 의료기관에 대한 모니터링체계를 갖추고 지원효과를 평가하는 등의 사후관리가 필요함.

○ 공공보건기관 기반 확충

- 예방의학적인 사업의 예산을 확충하고, 보건지소 및 보건진료소 중심으로 사업비를 개편할 필요가 있음.
- 농산어촌지역의 기존 공공보건서비스 확충과 '08년 7월에 시행되는 노인장기요양보험제도와의 연계방안을 강구해야 함.
- 재정이 열악한 군 단위 지역에서는 보건소 신축시 국고보조 지원기준 면적의 상향 조정이 요구됨.

○ 농업인 건강관리실 시설 및 장비 확충

- '07년도로 사업이 종료되고 '08년부터는 지방 자율사업으로 바뀌었지만, 중앙정부 차원에서 기 설치된 시설이 지속적으로 활성화될 수 있도록 지원할 필요가 있음.
- 1996년부터 설치된 1,342개의 시설 중에서 현재 사용되고 있는 시설이 얼마나 되는지 일제조사를 실시하고, 미사용 시 그 원인 등을 분석하여 설치된 시설이 방치되지 않고 지속적으로 활용될 수 있는 방안을 마련해야 함.

○ 농산어촌 보육시설 확충

- 보육수요 규모별 보육시설을 유형화하고 이에 따른 국비지원을 차등화 하는 방안을 모색

- 건립된 보육시설이 안전하며 또한 적절한 시설수준을 유지하고 있는지 여부를 관리할 필요가 있음.
- 농산어촌 만5세아 무상보육료 지원
 - 양질의 보육서비스가 제공되는지 여부를 확인하고 감독할 수 있는 시스템을 개발해야 함.
- 농어업인의 영유아 보육지원
 - 실효성이 있는 지원이 되도록 지원 대상을 확대하고, 지원 단가를 현실에 맞게 인상해야 함.
 - 농지소유규모 5ha 미만 농가만을 지원 대상으로 함에 따라 규모화된 젊은 농업인이 지원 대상에서 배제되는 사례 방지를 위해 농지소유규모에 따른 지원 대상 제한사항을 폐지하여 전체 농가가 영유아 보육지원을 받을 수 있도록 함.
 - 농업인의 영유아 양육부담을 실질적으로 경감하기 위해 법정저소득층에 대한 보육료 지원 단가를 연차적으로 상향 조정할 필요가 있음.
- 여성농어업인센터 설치 확대 및 내실화
 - 지속적이고 안정적인 재원 확보방안을 강구하고 전국적인 센터 운영 개수를 점차 확대하며, 다양한 운영프로그램을 개발하여 센터운영의 효율화와 활성화를 도모할 필요가 있음.
- 농가도우미 지원 확대
 - '05년 이후 사업의 지방이양으로 사업의 확대와 축소가 지자체장의 지원 의지에 전적으로 달려 있어, 지역 여성단체와 여성 주민대표로 구성된 지자체 자문기구를 구성할 필요가 있음.
 - 지역 여성농업인 단체의 지자체 정책 관련 위원회의 적극 참여로 이 사업에 대한 관심 제고 및 사업의 확대 추진이 필요함.
 - 지원기간 연장, 이용 범위 확대, 지원 단가의 현실화 등이 필요함.
- 취약농가 인력 지원
 - 영농도우미는 지원 사유에 영농교육까지 포함하고, 지원일수도 확대할 필요가 있음.

- 가사도우미는 활동 실비를 현실화 요망
 - 농촌지원을 희망하는 전국의 유희인력을 농촌의 취약농가에 연계하는 농촌인력지원단을 구축
- 농촌 다문화가정 지원
 - 농촌 여성결혼이민자 영농교육 지원
 - 농촌 다문화가정의 농촌생활 적응 교육프로그램 강화
 - 여성(농업인)단체와 농촌 다문화가정 결연사업 추진
- 농산어촌 재가노인복지센터 확충
 - 센터 설치 후 효율적인 관리운영이 이루어질 수 있도록 지자체별 안정적인 예산확보가 필요함.
- 농촌건강장수마을 조성
 - 프로그램을 좀 더 다양화 하고, 국비지원 영역을 세분화 할 필요가 있음.
- 경영이양 직접지불제도
 - 경영이양 직접지불제도는 영농 은퇴 후 상당 수준의 소득보장이 될 수 있도록 대상을 확대하고 지급단가도 상향 조정할 필요가 있음.
- 농산어촌 교육여건 개선 분야
- 농산어촌 우수고 육성
 - 사업성과에 따른 차등지원을 통해 투자 효율성을 제고할 필요가 있음.
 - 방과후 교육활동 활성화 지원
 - 배우고 가르치는 내용을 강사 중심으로 선정해서는 안 되고 수요자인 학생 중심으로 선정해야 함.
 - 도시문화체험학습 운영 지원
 - 도시와 농촌간의 체험학습 교류 사업으로 발전시킬 필요가 있음.
 - 일회성 행사로 시행되기 보다는 정규 교육과정과 연계된 형태로 연중

계획에 따라 치밀하게 시행되도록 함.

- 농업인 고교자녀 학자금 지원 사업
 - 지원한도를 따로 두지 말고 당해 학교의 입학금 및 수업료 전액을 지원하는 방식으로 변경할 필요가 있음.
- 농촌출신대학생 학자금 용자지원
 - 상환조건에서 거치기간을 1년에서 3년으로 조정하고, 매년 상환해야 하는 액수도 소득수준에 연동시켜 재조정할 필요가 있음.
 - 예산 확대를 통한 지원인원 상향 조정이 필요함.
- 농어업관련 대학생 장학금 지원 사업
 - 예산의 추가적 확보를 통해서 장학금 수준을 적어도 대학 등록금 전액으로 인상할 필요가 있음.
- 각급 학교 급식비 지원
 - 급식비 현실화를 통한 급식의 질 개선, 교육청별 공평성 확보 등이 필요함.
- 농산어촌 순회교원수당 및 복식수업수당
 - 수당의 현실화 및 도서벽지의 재분류가 필요함.

□ 농산어촌 지역개발 촉진 분야

- 농촌마을종합개발사업
 - 주민참여형 상향식 종합개발사업이므로 현재로서는 연간 40개 권역 정도가 적정 수준임.
 - 연차별 추진목표를 현실적으로 재조정할 필요가 있음.
- 소도읍육성사업
 - 관련 예산 확보 및 신규지구 지정 노력이 필요함.
- 농어촌주거환경개선사업
 - 본 사업의 법적 근거인 농어촌주택개량촉진법이 '08. 12. 31자로 만료

됨에 따라 농어촌정비법 개정 등 후속조치가 필요함.

- 마을단위 생활용수개발사업
 - 생활용수 공급 시 농산어촌주민들의 재정적 부담에 대한 고려와 청정수자원관리계획도 추진할 필요가 있음.
- 농촌 폐비닐 수거비 지원
 - 지원단가가 낮아 지원효과 제고에 어려움이 있으므로 수거단가 인상과 사업물량 확대가 필요함.
- 해양폐기물 정화 및 쓰레기 수거사업
 - 해양폐기물 및 쓰레기는 대부분 육상에서 발생함 때문에 육상기인 해양유입 쓰레기의 사전차단을 위한 유역관리책임제도를 전국 4대강으로 확대·강화하여 해양오염원의 근원적 해결이 필요함.
- 농어촌도로 정비
 - 지방도로 포장률 개선을 위한 특별재원을 마련할 필요가 있음.
- 교통서비스 강화
 - 벽지 및 오지 등 비수익노선에 대한 준공영제 도입, 교육청 셔틀버스, 준대중교통인 택시, 공영버스 등을 통합하여 운행할 수 있는 보다 적극적인 방안모색이 필요함.
 - 행정안전부에서 일선 시·도의 지방비 확보 및 집행상황을 분석·평가토록 교통서비스 강화의 점검·평가기관을 변경할 필요가 있음.
- 농촌정주기반확충사업
 - 사업의 내용을 정주기반 및 생활환경 개선에 초점을 맞추고, 생상기반 및 소득원확충 관련 사업은 별도의 사업을 통해 추진하는 것이 바람직함.
- 도서종합개발사업
 - 기존의 성과와 기 수립된 제3차사업계획에 대한 좀 더 다각적이고 심도 있는 분석이 필요함.

○ 농업인 정보화교육

- 단순한 교육지원이 아니라 교육지원의 효과를 측정하여 이를 반영한 교육지원이 되도록 할 필요가 있음.

□ 농산어촌형 복합산업 활성화 분야

○ 향토산업육성

- 산업화의 주체가 지자체이므로 사업을 지자체 실정에 맞게 조정할 필요가 있음.
- 사업에 대한 홍보 강화, 지자체 역량 강화 등이 필요함.

○ 지역부존자원을 활용한 농공단지 조성

- 시·군 낙후도에 대한 구분은 최근의 관련 지표나 상황 변화를 반영하여 조정할 필요가 있음.
- 일반농어촌/추가지원농어촌/우선지원농어촌에 따른 차등 지원 폭 확대를 고려할 필요가 있음.

○ 녹색농촌체험마을 조성

- 주민역량 및 지도자 양성을 강화해야 함.
- 농촌체험의 본질을 관광으로 보는 것보다는 도시민의 농촌문화체험으로 설정하는 것이 타당함.

○ 어촌체험마을 조성

- 어촌체험마을별로 차별화된 사업모델과 세부 프로그램을 개발하여 각각 차별성을 제고할 수 있도록 할 필요가 있음.

○ 어촌관광활성화사업

- 재정 형편이 어려운 지자체가 매칭으로 20~30억원을 마련하는데 현실적인 어려움이 있으므로 지방비 부담비율을 조정할 필요가 있음.

○ 산림휴양공간조성

- 산림휴양시설의 지속적 확충이 필요함.
- 자연휴양림 운영과 연계한 지역 관광 상품 개발 노력이 필요함.

- 농업·농촌테마공원 조성사업
 - 대상지 선정시 현장 모니터링 등을 강화하여 합리적이고 효율적인 공원조성 사업 추진이 이루어질 필요가 있음.
- 농촌체험교육농장
 - 지역별 수요공급대책 수립 요망
 - 관련 부처간(농촌진흥청, 교육과학부 등)의 협조체제 강화
- 경관보전직불제
 - 조사료 생산과 연계할 수 있는 총채보리 등에 대한 경관작물 인정을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
 - 지역실정에 따라 경관형성효과는 매우 다양하므로 지역에 보다 더 작물선택의 자율성을 부여할 필요가 있음.
 - 기타 경관요소들(주택, 공장, 각종 시설물, 도로, 수로 등)에 대한 정비 및 미화가 함께 병행될 수 있도록 함.
- 조건불리지역 직접지불제도
 - 대상지역 선정기준 보완작업에서 단순히 경지율의 상한선을 14%에서 7%로 인하하는 수준을 넘어 사회경제적인 측면의 농업여건이 영근악한 지역을 반영하는 지표가 필요함.
- 1사1촌 운동
 - 1사1촌 운동의 유형별 사후관리체계 마련 및 교류 모델의 다양화가 필요함.
 - 1사1촌 운동의 모니터링 및 성과지표의 재설계가 필요함.

3.4. 신규 사업 발굴

□ 농산어촌 복지기반 확충 분야

- 농산어촌형 사회적 일자리 창출 및 사회적 기업 모델 발굴
 - 기업, 지자체 등과 연계하여 다양한 농산어촌형 일자리 창출

- 학교 급식, 방과 후 프로그램, 건강·보건 프로그램, 문화행사, 장례식 등에 있어서 노인과 학생을 연계하여 사회적 일자리를 창출하고 나아가 사회적 기업으로 발전시킬 필요가 있음.
 - 농업인턴제, 대학생창업연수 사업의 개선방안 마련
- 장애인의 삶의 질 개선
- 농산어촌 장애인의 사회참여 확대 및 권익 증진
 - 장애인 편의시설(장애인용 승강기, 주출입구 접근로, 장애인 전용 화장실 등의 확충 및 개선
- 자원봉사 등 민간복지자원 활용
- 자원봉사자들을 위한 인정·보상제도 강화
- 다문화가족, 조손가족 등에 대한 지원 강화
- 다양한 가족에 대한 예방적·맞춤형 가족서비스 제공
 - 다문화가정의 정착(생애)주기별 교육·지원 프로그램 마련
 - 가정 돌봄 서비스의 강화
- 예방적 건강관리체계의 강화
- 사전 예방적 서비스 및 건강증진을 위한 포괄적 서비스 강화
- 노인장기요양보험제도의 개선
- 농산어촌의 요양 시설 및 인력 확충
 - 농산어촌의 실정에 맞게 제도 개선
- 독거노인 공동주거 지원
- 풍수해보험에 대한 홍보 및 제도 개선
- 풍수해보험은 태풍, 홍수, 호우, 해일, 강풍, 대설 등 풍수해 발생시 정부에서 일부를 보조함으로써 국민들이 저렴한 보험료로 예기치 못한 풍수해를 대비토록 하는 재산관리제도임.
 - 지원규모는 풍수해보험 가입자의 개인 보험료 중 61~67.5% 정도이며 국민기초생활 수급자인 경우는 93%까지 지원함.

- 가입대상은 주택, 축사, 온실로 주택은 주택법 제2조 규정에 의한 주택 중 직접 주거용으로 사용 중인 건물에 한하며 온실은 유리, 철골유리, 자동화비닐하우스, 목재하우스 등에 대해 보험 가입이 가능하고 상가 및 불법 건축물은 제외함.
- 농산어촌주민들을 대상으로 홍보 및 교육이 필요함.
- 농산어촌 적용에 있어서 문제점을 파악하여 제도 개선방안을 제시할 필요가 있음.

○ 전자바우처 방식의 복지서비스 제공 확대

- 서비스 지원방식을 공급자 지원에서 수요자 지원으로 전환
- 가사간병도우미 서비스 등을 전자바우처 방식으로 전환

○ 농촌형 역모기지론 도입

- 농지, 주택 등을 담보로 하여 영농 은퇴 후의 생활비를 확보할 수 있도록 함.
- 농지나 주택을 담보로 월 일정액을 연금 형식으로 지급(대출)받고 사망 시 소유권을 부분 또는 전부 이전하도록 함.
- 농지은행제도, 경영이양직접지불제도 등과 사업을 연계할 필요가 있음.

○ 찾아가는 소규모 문화 활동 지원 사업

- 문화적 배려가 필요한 지역 및 계층에게 다양한 문화를 경험할 수 있는 기회를 보다 적극적으로 제공함.
- 연극, 무용, 음악, 국악 등 문화예술단체를 지원하여 농산어촌 주민들이 접근이 아주 용이한 시설에서 소규모 공연이 수시로 이루어지도록 유도

○ 2008년부터 시행되고 있는 우리나라의 근로장려세제(KEITC)를 개선할 필요가 있음.

- 근로장려세제는 일을 하고 있지만 고용이 불안정하고 소득이 낮아 빈곤에서 벗어날 수 없는 근로빈곤층에게 현금급여를 제공함으로써, 현재의 빈곤상태를 완화시키거나 빈곤화를 예방하는 역할을 할 수 있을 것임.
- 근로장려세제는 면세점 이하의 근로자에게도 부(-)의 소득세 환급을 통하여 실질적인 혜택을 제공함으로써 조세제도를 통한 소득재분배

- 효과를 크게 증가시킬 것임.
- 아동을 부양하는 가구에 대해 지원함으로써 아동빈곤 완화에도 기여할 것임.
 - 근로장려세제의 혜택을 받기 위해서는 정확한 소득신고가 필수적이므로 제도의 도입 및 시행과정에서 소득과약 업무가 개선될 수 있음.
 - 그러나 현행 근로장려세제의 급여수준(최대 80만원)은 제도시행의 초기라는 상황을 감안하더라도 지나치게 낮은 수준이므로 앞으로 최대 급여액 수준을 상향조정해야 할 것임.
 - 현행 근로장려세제는 국민기초생활보장 수급자를 제외한 차상위계층을 대상으로 시행하고 있는데 앞으로 자활사업 대상자도 사업대상에 포함하는 방안을 모색할 필요가 있음.
 - 농산어촌의 특성을 제대로 반영하여 제도개선을 추진할 필요가 있음.

□ 농산어촌 교육여건 개선 분야

- 지역별 특성을 고려한 차별화된 교육정책 마련
 - 자율화·다양화된 교육체제 구축
 - 농산어촌 우수학교를 중심으로 기숙사를 신·증축하여 1군당 1개교를 기숙형 공립학교로 지정
- 학교 교육지원단 구축
 - 지역교육청에 학교 교육지원단을 구축하여 학교의 문제를 지원함. 교육지원단에는 수업지원, 자료지원, 학생상담 지원을 하도록 함. 이때 교육복지사를 배치하여 학생의 상담, 진로 등을 집중 지원하도록 함
 - 지원단에 멘토를 배치하여 학생의 멘토링 지원
 - 지역의 농산어촌 교육에 대해 종합적으로 계획하고 조정하도록 함. 산발적으로 이루어지는 농산어촌 교육에 대한 사업이나 정책을 단일화하도록 함.
- 초·중·고생의 교통편 제공
 - 유치원, 초등학교, 중학교 등으로 분산되어 있는 통학버스 체계를 종합적으로 개선하여 교통편 제공

- 산촌유학학교 운영
 - 농촌의 교육환경을 이용하여 도심지 아동들에게 자연교육, 생태교육을 할 수 있는 공간과 기회 제공
 - 농촌학생과 도시학생이 교류하고 함께 생활할 수 있는 기회 제공

- 농산어촌형 즐거운 학교 만들기
 - 지역사회와 연계한 인성·문화예술 교육 및 스포츠 활동 강화
 - 학생의 문화소양을 발현시키는 학교 만들기
 - 바른 인성을 책임지는 학교 만들기
 - 농산어촌형 대안학교 모델 개발

- 농산어촌 학교교육과 사회교육의 기능과 역할 통합
 - 농산어촌의 인구감소와 출산율 저하로 인해서 학령인구가 감소하여 학교교육의 수요도 계속 감소
 - 고령화 및 평생학습사회의 도래로 인하여 사회교육에 대한 요구는 급증
 - 학습비 지원과 학습이력을 통합 관리하는 ‘평생학습계좌제’의 도입

- 영어공교육 기반 확충
 - 영어로 수업하는 교원 확충
 - 원어민을 활용한 실시간 원격 화상강의 도입
 - 주말 영어 광장
 - 영어 체험 캠프 운영

- 다문화교육 강화
 - 농산어촌지역에서 국제결혼이 크게 증가함에 따라서 결혼이민자, 한국인 배우자, 이들의 자녀, 시부모 등에 대한 어학 및 문화교육을 강화
 - 일반 학생, 학부모, 교원, 지역주민 등을 대상으로 다문화 이해교육을 강화

- 사이버 가정학습 및 상담 지원
 - 사이버 가정교사, 사이버 공부방,
 - 사이버 상담실, 사이버 진로정보센터 등을 운영
 - 원격화상 강의 강화

- 저소득층 자녀를 대상으로 무료 학원 자유수강권 지원
 - 저소득층 자녀도 질 높은 방과후 학교 프로그램에 참여할 수 있게 함.
- 민·관·학·군이 함께 하는 농산어촌 학교의 발전적 교육체제 구축
 - 농산어촌 교육의 질을 높이기 위해서 민·관·군 협력체제를 구축

□ 농산어촌 지역개발 촉진 분야

- 농산어촌 뉴타운 조성
 - 고령 농어업인의 도시 거주 30~40대 자녀를 농산어촌으로 유치하여 지역 농수산업의 핵심인력으로 성장토록 지원
 - 귀향한 젊은 인력이 쾌적한 주거환경과 교육여건이 좋은 일정지역에 모여 영농에 종사하도록 농어촌 뉴타운을 조성
 - 시·군당 1개소 이상 조성(규모는 지역 여건에 따라 다양하게 추진)
- 농산어촌 노인의 주거환경 개선을 위한 주택 리모델링
 - 농산어촌 인구의 고령화와 노후화된 주택 증가에 대응하여 주택 내의 시설이나 설비를 개량
 - 농산어촌 노인주택 개조 기준 확립 및 개조 비용 지원
 - 농산어촌 노인주택 개조 지원 전담 창구를 마련하고 담당 전문 인력을 양성
(→ 전문 인력이 주택 개조 수요를 모아 일정 규모 이상을 초과하면 민간 주택사업자에 위탁개발을 추진함으로써 공공의 재원 투입을 최소화하면서 농산어촌 주택 사업 분야에 민간참여 촉진)
- 농산어촌 독거노인의 주거단지 조성
 - 주거불량 및 독거로 인한 사회적 고독감과 경제적 문제로 고통받는 무의탁 독거노인들에게 보건의료서비스 접근이 용이한 주거환경을 제공함.
 - 보건의료서비스 제공의 효율성을 제고하기 위하여 지구당 10~20호 정도로 규모화
 - 가구당 10~15평 정도의 주택을 지어 독립된 주거공간을 제공

- 보건소, 보건지소 등의 인력이 순회진료서비스를 제공
- 노인장기요양보험제도 및 자원봉사자 지원센터 등과 연계하여 운영
- 마을발전계획 수립 사업
 - 마을 주민과 외부 전문가를 포함하여 마을조사단을 결성
 - 마을조사단은 마을의 유무형 자원 조사
 - 자원 조사 결과를 바탕으로 마을발전계획 수립
 - 이러한 과정에서 필요한 실비(마을조사단 활동 지원, 활동비 지급)를 지원하되, 마을발전계획을 수립한 지역에 중앙정부 사업 대상지 선정에 우선되도록 함.

□ 농산어촌형 복합산업 활성화 분야

- 농촌경관 가꾸기 사업
 - 일정 규모 이상의 시설 투자가 수반되는 활동을 지원하는데 초점을 둠(단, 주민 참여를 기본으로 함).
 - 체계적인 경관관리가 필요한 특정 지구를 대상으로 농촌경관계획을 수립하고, 이에 준하여 시설 투자가 이루어지도록 함.
 - 경관 개선 및 방문객 유인을 위해 필요한 시설(예: 쉼다리, 원두막, 전망대 등) 조성
- 농촌 어메니티 자원 발굴 사업
 - 농촌 어메니티 자원 발굴을 위한 주체 양성: 교육 및 학습 프로그램 운영
 - 주민이 주체가 되어 지역의 자원 지도 및 보전 계획 수립 지원
 - 자원 발굴, 자원 지도 작성, 보전 계획 수립 실비 지원
- 농산어촌 환경·문화·경관 직불제
 - 현행 경관보전 직불제를 넘어서서 보다 종합적으로 농산어촌의 환경·문화·경관 등을 보전하여 농산어촌의 다원적 기능 제고에 기여
- 농산어촌 도시민 인재유치 사업

- 농산어촌의 인구 감소 문제를 완화하기 위해서 현재는 전원마을 조성 사업(H/W사업)과 지자체 도시민 유치사업(S/W사업)이 추진되고 있음
 - 이 사업만으로는 대상지역과 사업비 등의 규모에 한계가 있으므로 인구 감소 정도에 따라 농산어촌 지역의 활력 증대를 위한 인재유치를 활성화할 수 있도록 기존 사업을 확대하거나 별도의 사업을 신설함
- 주민의 소득 창출과 직결되는 일자리 창출 사업
- 마을, 읍·면 단위로 농수산업에 기반한 연관 2·3차 산업 부문 소규모 창업(Small and Medium Enterprise)을 촉진하기 위해 사업계획 타당성 심의 후 창업 자금을 지원하는 사업
 - 같은 맥락에서 시·군 지역 내의 유연한 사회적 서비스 창출 사업의 경우도 일자리 창출이 동시에 가능하다고 판단되면 지원 가능하도록 디자인
- 메디컬투어 육성
- 건강검진, 질병치료, 관광, 문화를 결합한 관광 패키지 개발
 - 한방보건관광: 전원 휴양단지 또는 한방테마파크에서 의료기관을 부설하여 서비스할 수 있으며 한방진단, 건강 상담, 한방치료, 자연요법, 건강식 등의 서비스를 포괄적으로 제공
 - 원예치료사업과도 연계
- 향토명장 육성 및 명장제품의 상품화 개발 지원
- 농산어촌 지역 명장(名匠)에 대한 지원을 통해 향토지적재산의 하나인 전통기술(장인기술)을 육성하고 이것의 현대화와 상품화를 추진함.
 - 지원사업을 2단계로 구분하여, 1단계에서는 각 시군별 선정 대상자 수의 상한을 두어 지원하고, 2단계에서는 1단계 지원 대상 중 향토산업으로서의 성장 잠재력이 높은 소수의 명장 및 명장제품을 선정하여 선택과 집중의 원리에 의해 지원
 - 선정된 향토명장의 문하생에게는 병역특례와 같은 각종 특별지원을 함으로써 지역의 젊은이들이 향토의 장인기술을 전승할 수 있도록 함.

□ 기타

- 농산어촌 지원사업 민원 도우미제도 도입
 - 정부 지원사업 신청 시 농림어업인들이 각종 서류작성에 어려움을 겪고 있음.
 - 해당 지원사업에 대한 정보부족으로 꼭 필요한 지원들조차도 지원사업의 유무 및 신청 시기 등에 대하여 모르는 경우가 많음.
 - 농산어촌 주민 및 농림어업인들을 대상으로 정부의 각종 지원사업에 대해서 홍보를 하고 관련 민원을 해결할 수 있도록 도와줌.

4. 주요 평가지표의 목표치 설정

4.1. 대표 평가지표의 선정

- 「제1차 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획」에서 제시한 주요 평가지표, 주요 사업의 예산규모, 각 년도의 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획」에서 제시한 주요 평가지표, 전문가 의견 등을 참조하여 4개 부문별로 대표 평가지표를 구성함.
- 계량화된 지표를 대상으로 각 부문별 목표치를 제시함. 사업 물량 측면에서는 계량화된 지표를 목표로 사업을 추진하되, 각 사업의 성과 관리 측면에서 질적 차원의 목표를 견지하여야 함.
- 대표 평가지표
 - 총괄 부문: 전체 인구 대비 농산어촌 인구 비율, 주관적 삶의 질 지수
 - 복지기반 확충 부문
 - 사회안전망 확충: 국민건강보험료 경감률, 연금보험료 최고 지원액, 재해 사망 공제금
 - 보건·의료기반 확충: 공공보건기관 신·개축, 응급의료 인프라 확충

- 여성 및 노인 복지기반 확충: 여성농업인센터, 재가노인복지센터, 보육 시설 확충
- 교육여건 개선 부문
 - 학생의 교육기회 강화: 우수고 육성, 대학입학 특별전형 비율
 - 교육비 부담 경감: 고교생 학자금 지원, 대학생 학자금 지원, 농어촌대학 생 기숙사 건립
 - 교원 근무여건 및 교육환경 개선: 순회교원·복식수업수당 수혜 교원 수
- 지역개발 촉진 부문
 - 인적자원 개발: 지역개발교육 수료자
 - 농산어촌형 지역개발: 생활권별 종합개발(농촌, 어촌, 산촌)
 - 기초생활 여건 개선: 면단위 상수도 보급률, 마을단위 생활용수 공급률, 하수도 보급률
- 복합산업 활성화 부문
 - 향토산업 진흥: 농공단지 조성
 - 농산어촌 관광기반 구축: 체험마을 육성(녹색농촌체험마을, 농촌전통테마 마을, 문화역사마을, 어촌체험마을)
 - 자연환경 및 경관보전: 경관보전직불 면적
 - 도농교류 활성화: 1사1촌 자매결연 실적

4.2. 제1차 및 제2차 삶의 질 향상 기본계획 추진완료시('09년 및 '14년) 예상 목표치

(1) 총괄 부문

○ 전체 인구 대비 농산어촌 인구 비율

- 우리나라 전체 인구 중에서 농산어촌 인구가 차지하는 비율은 제1차 기본계획 수립 당시에 설정한 20%를 목표 지향점으로 그대로 유지할 필요가 있음.

○ 주관적 삶의 질 지수

- 삶의 질 만족도 관련 19개 지표를 이용하여 주관적 삶의 질 지수를 측정할 경우 앞으로 50점 이상을 목표치로 설정함.
- 2005년의 경우, 농산어촌주민의 삶의 질 만족도 지수는 47.576이었음.

(2) 복지기반 확충 부문

표 6-1. 복지기반 확충부문 주요 과제별 목표치

과제	주요 지표	'07까지 실적	'09(수정)	'10	'14
사회안전망 확충	국민건강보험료 경감율(%)	50	50(차등)	50(차등)	50(차등)
	연금보험료 최고지원액(연간, 1인당, 천원)	266	394	394	394
	재해 사망 공제금(만원)	3,500	5,500	6,500	9,000
보건·의료 기반 확충	공공보건기관 신·개축(개소, 누계)	1,854	2,243	2,243	2,243
	응급의료 인프라 확충(개소, 누계)	37	41	45	65
여성 및 노인 복지기반 확충	여성농업인센터(개소, 누계)	38	40	50	88
	재가노인복지센터(개소, 누계)	86	112	120	160
	보육시설 확충(개소, 누계)	428	480	510	630

□ 사회안전망 확충

- 연금·건강보험료 부담 경감 및 농어업 재해보상 지원을 확대함.
- 농어업인의 국민건강보험료를 50% 경감해주는 당초의 목표는 이미 달성하였으나 소득, 재산 수준 등에 따라 지원을 차등하거나 배제하여 형평성을 제고하기 위한 노력이 필요함.
 - 2007년 11월에 관련 법(농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법 개정안)을 국회에 제출하였으나 처리되지 못했음.
 - 2008년에는 관련 법 개정안을 재추진할 필요가 있음.

- 연금보험료 최고지원액은 지원기준소득을 연차적으로 상향 조정하여 2009년부터 최고지원액(연간, 1인당)이 394천원이 되도록 함.
 - 현재 연금보험료 지원을 받는데 필요한 농어업인의 자격 기준(농업소득이 비농업소득보다 많아야 함)을 완화하여 수혜대상을 확대할 필요가 있음.
- 농업인재해공제의 재해 사망 공제금을 점차 확대하여 2014년에는 보장 수준을 산재보험 수준에 도달할 수 있도록 함.
 - 보장수준(사망 시 공제금, 만원): ('07) 3,500→('09) 5,500→('14) 9,000

□ 보건·의료기반 확충

- 보건소 공공보건기관의 시설·장비 등을 보강하고 응급의료 인프라를 확충함.
- 공공보건기관 신·개축은 2009년까지 2,243개소를 완료하고 그 이후는 개·보수, 장비 보강 등을 중심으로 사업을 진행함.
- 응급의료 인프라 확충은 응급의료기반이 취약한 농어촌지역 의료기관에 24시간 응급의료서비스 제공을 위한 의료인력, 시설확충 및 장비지원으로 응급의료의 접근성을 제고하고 양질의 의료서비스를 보장함.
 - 응급의료기관이 없는 응급의료취약 39개 군 지역을 중심으로 확충.

□ 여성 및 노인복지 기반 확충

- 여성농업인센터는 2007년까지 전국에 38개소가 설치되었는데 2014년까지 전국의 모든 군에 1개소씩 설치된다면 총 88개소가 될 전망이다.
- 재가노인복지센터는 2007년까지 86개소가 설치가 되었고, 2009년에는 총 112개소가 될 전망이다. 이후 년 간 10개소 정도씩 확충한다고 했을 때 2014년에는 총 160개소가 될 것임.

- 보육시설 확충은 보육시설이 없는 읍면을 중심으로 시설을 확충하여 2009년에는 480개소로 확충하고, 이후 매년 30개소씩 확대하면, 2014년에는 630개소가 될 전망이다.
- 농산어촌 현실에 적합한 다양한 형태의 보육시설 발전시킬 필요가 있음.

(3) 교육여건 개선 부문

표 6-2. 교육여건 개선 부문 주요 과제별 목표치

과제	주요 지표	'07까지 실적	'09(수정)	'10	'14
학생의 교육기회 강화	우수고 육성(개소)	86	88	100	176
	대학입학 특별전형 비율(%)	3	4	5	5
교육비 부담 경감	고교생 학자금 지원(연간, 천명)	304	458	458	458
	대학생 학자금 지원(연간, 천명)	26	48	48	48
	농어촌대학생 기숙사 건립(개소)	-	4	6	10
교원근무 여건 및 교육환경 개선	순회교원 및 복식수업 수당 수혜 교원 수(연, 천명)	118	133	139	153

(설명 추가 예정)

- 학생의 교육기회 강화
 - 우수고 육성
 - 대학입학 특별전형 비율
- 교육비 부담 경감
 - 고교생 학자금 지원
 - 대학생 학자금 지원
 - 농어촌대학생 기숙사 건립
- 근무여건 및 교육환경 개선
 - 순회교원 및 복식수업 수당 수혜 교원 수

(3) 지역개발 촉진 부문

표 6-3. 지역개발 부문별 목표치

과제	주요 지표	'07까지 실적	'09(수정)	'10	'14
인적자원 개발	지역개발 교육 수료자 (누계, 명)	8,603	18,000	23,000	43,000
농산어촌 형 지역개발	생활권별 종합개발				
	-농촌 개발 권역(개소)	96	180	225	405
	-어촌 개발 권역(개소)	152	170	182	212
	-산촌 개발 권역(개소)	153	190	210	218
기초생활 여건개선	면단위 상수도 보급률(%) -면지역급수인구/면지역인구 × 100	48.1	57	60	75
	마을단위 생활용수 공급률(%) -사업추진 마을 수/사업대상 마을 수 × 100	72.5	79.5	83.7	100
	하수도 보급률(%) -하수처리구역내 인구/전체 인구 × 100	45.5	52	57	75

주: 각 연도별 목표치는 누계임.

□ 인적역량강화

- 지역에서 상향식 농산어촌 지역개발을 주도할 수 있도록 역량을 갖춘 인력을 양성함.
 - 마을이장 등 지역리더와 주민, 지자체 공무원 등을 대상으로 농촌지역 개발사업 수행에 필요한 역량 배양을 위한 교육 시행. 농촌지역개발 리더쉽육성과정, 사업주제별 특화과정, 동기화과정(순회교육) 등
 - 다양한 교육 프로그램을 운영하되, 자발적인 학습조직이 생겨날 수 있도록 분위기 조성 필요
- 연간 5,000명 가량이 교육을 수료할 수 있도록 교육 프로그램을 운영하되, 수업내용을 단계별로 진행하는 등 체계적인 교육이 가능하도록 운영함.
 - 165회 × 30~35명 = 약 5,000명

- 교육 횟수와 수료 인원을 바탕으로 목표를 설정하였으나, 단순히 수치적 달성도에 그칠 게 아니라 실제로 교육을 통한 효과(예: 자체적인 사업 기획 및 계획 수립 등)가 나타나는지 검증해야 할 것임.

□ 농산어촌형 지역개발

- 생활권별 종합개발 사업을 통하여 지역 자원개발, 소득화사업, 경관형성, 커뮤니티 형성 등 권역 특성에 부합한 종합개발사업 추진
 - 지역주민이 주도적으로 참여하되 관련 전문가와 공무원이 유기적으로 참여하는 상향식 개발 도모
- 농촌마을종합개발사업의 경우 2009년 이후 연간 45개 권역씩 추진하여 2014년까지 405개 권역에 사업이 추진되는 것을 목표로 함.
 - 2005년부터 2007년까지 96개 권역('05 36개, '06 20개, '07 40개) 개발
- 어촌종합개발사업의 경우 2009년 이후 연간 12개 권역씩 사업을 추진하여 2013년까지 218개 권역을 개발함.
 - 1994년부터 2007년까지 152개 권역을 개발함. 어촌종합개발사업의 사업기간은 1994년부터 2013년까지임.
- 산촌종합개발사업(산촌생태마을)의 경우 2009년 이후 20개 권역씩 개발하여 2014년까지 218개소 조성하는 것을 목표로 함.
 - 1995년부터 2007년까지 153개소 권역을 개발함.

□ 기초생활여건개선

- 도시와 농산어촌의 격차를 해소하는 데에 목표를 둬.
- 면단위 생활용수개발사업은 1994년부터 시행된 사업으로서, 이 사업을 통하여 면단위 상수도 보급률(면지역급수인구/면지역인구× 100)이

1994년 16.1%에서 2007년 48.1%로 제고됨.

- 도시와 농어촌 간의 개발격차를 해소하고자 2014년 상수도 보급률 75%를 목표로 사업을 추진함.
- 마을단위 생활용수개발사업은 1994년부터 시행된 사업으로서 사업기간은 2012년까지임. 전국의 사업대상마을은 7,751개로서, 1994년부터 2007년까지 5,616개소(72.5%)에 용수가 공급됨.
 - 제2차('05~'12) 사업기간 중에는 수혜가구 20~49호의 자연마을을 대상으로 하는데, 점차 농촌의 인구가 감소하고 있어 20~49호가 거주하는 마을 또한 줄어들 것으로 예상됨.
 - 2012년까지 사업 대상 마을 전체에 용수 공급을 목표로 추진함.
- 면단위 하수도사업은 1995년부터 계속된 사업으로서, 2007년 농어촌지역 하수도보급률은 45.5%임. 최근 5년간('02~'06) 증가율은 3.9% 수준
 - 전국 평균 85.5%에 비하여 매우 낮은 실정으로 생활환경개선과 수질오염방지를 위하여 지속적인 사업 추진이 요망됨.

(4) 복합산업 활성화 부문

표 6-4. 복합산업 부문 목표치

과제	주요 지표	'07까지 실적	'09(수정)	'10	'14
향토산업진흥	농공단지 조성(개소)	328	350	360	400
농산어촌 관광기반 구축	체험마을 육성(개소)	505	687	716	845
	-녹색농촌체험마을	274	400	430	550
	-농촌전통테마마을	131	170	170	170
	-문화역사마을	13	13	13	13
	-어촌체험마을	87	98	103	112
자연환경 및 경관보전	경관보전직불 면적(ha)	1,270	8,522	12,522	24,522
도농교류 활성화	1사1촌 자매결연 실적(건수)	8,114 (연간)	9,000 (연간)	10,000 (연간)	12,000 (연간)

주: 각 연도별 목표치는 누계임.

□ 향토산업 진흥

- 도시기업과 공장 등을 유치하여 농가 소득 증대와 농촌 지역경제 활성화를 도모하고자 1984년부터 농촌지역에 농공단지를 조성함. 2014년까지 400개소의 농공단지 조성을 목표로 함. 단, 계량화된 지표 이외에 농공단지의 조성 목적이 농가 소득 증대와 지역경제 활성화에 있다는 점을 상기해야 함.
- 지역부존자원을 활용한 기업이나 공장이 유치되어야만 농가 소득과 지역경제에 미치는 파급효과가 큼. 향토산업 진흥이라는 과제를 해결하기 위해서는 농공단지 개소수 뿐만 아니라 농공단지 가동률과 지역자원과의 연계성을 검토하여 사업 성과를 평가해야 할 것임.

□ 농산어촌관광기반구축

- 체험마을 조성과 관련하여 녹색농촌체험마을(사업기간: '02~'17), 농촌전통테마마을('02~'09), 문화역사마을('04~'09), 어촌체험마을('01~'03) 조성사업이 추진됨.
- 각 부처에서 유사한 내용의 체험마을 조성사업을 추진하고 있는 바, 사업을 통합하여 단일 부처 담당 하에 추진할 필요가 있음. 또한 체험마을 수를 계속적으로 늘려 조성하기보다는 내실을 기하는 것이 바람직함.
- 2014년까지 845개의 체험마을을 육성하되, 마을 선정 전에 주민교육과 운영체계를 구축하도록 함. 우수 체험마을을 선정하여 성공사례를 홍보하고, 인센티브를 부여하여 자체 마을 발전자금으로 활용 가능하게 함으로써 지속적인 운영 및 관리를 유도하여야 함.

□ 자연환경 및 경관보전

- 농촌공간의 경관 매력도를 높이고 이를 통해 지역 활성화를 도모하고자 경관보전직불제를 2005년부터 시행함. 초기 3년('05~'07)간 시범사업으로 추진하였으며, '08년부터 본격적으로 확대 시행함.

- 경관보전직불제(사업기간: '05~'13)에 대한 관심이 고조되고('07년 전국 10개 시·도에서 사업계획 면적의 약 300%(2,300ha)를 사업대상지로 신청), 지역적으로 다양한 사업효과가 나타나는 바 연간 4,000ha의 면적을 대상으로 함.
- 자연환경 및 경관보전이라는 과제 달성을 위하여, 농업경관 이외의 경관 요소(주택, 들담, 도로, 수로, 하천 등)에 대한 정비와 미화가 함께 병행될 수 있도록 사업내용 및 추진방식을 변경할 필요가 있음.

□ 도농교류활성화

- 1사1촌 운동을 통해 농업·농촌에 대한 범국민적 이해 증진과 도농교류활성화 기반을 구축함. 1사1촌 자매결연은 2004년부터 추진되었으며, 2004년 2,404건이 결연된데 이어 매년 크게 증가하였음.
- 하지만 이 가운데 기업체 및 마을 사정 등으로 교류가 미진한 경우가 다수 있음. 따라서 단순히 자매결연 숫자나 교류액수 보다는 실질적인 교류 프로그램 운영이 필요.
- 2007년 교류내실화를 위하여 전수조사를 통해 정리한 결과 8,114건을 결연함. 2014년에는 연간 12,000건의 자매결연과 실질적 교류가 형성되기를 목표로 하되, 형식적인 결연건수 채우기에 급급해서는 안 됨. 실질적인 성과가 나타날 수 있는, 의미 있는 결연건수만을 카운트해야 함.

제 7 장

요약 및 결론

- 농산어촌의 삶의 질 향상을 위해 2004년 3월 “삶의 질 향상 특별법”을 제정·공포하였고, 법에 따라 15개 중앙 부처가 범정부적으로 참여하여 “삶의 질 향상 기본계획”을 수립함. 기본계획이 농어촌과 농어업인에게 어느 정도 영향을 미치고 있는지 파악하고, 향후 농산어촌 지역 개발을 체계적으로 실시하기 위해 2005년부터 2007년까지 3년간의 추진 현황에 대한 중간평가가 필요함.
- 따라서 이 연구의 주요 목적은 ① 제1차 기본계획 추진상의 성과와 문제점을 파악하여 향후 개선방안을 제시하고, ② 제1차 기본계획 추진에 따른 농림어업인 삶의 질에 대한 영향을 평가하며, ③ 제1차 기본계획 및 제2차 기본계획 추진 완료 시 예상되는 주요 지표별 목표치를 설정하는 것임.
- 기본계획은 농산어촌을 최소한 국민의 20%가 거주하는 복합 정주공간으로 조성하기 위하여 복지기반 확충, 교육여건 개선, 지역개발 촉진, 복합산업 활성화 등 4대 중점과제를 담고 있음.
- 2005년부터 2007년까지의 제1차 기본계획 추진에 대하여 정책 형성, 정책 집행, 정책 성과 측면에서 총괄 평가한 결과는 다음과 같음.
 - 우선 정책 형성 측면에서 살펴보면, 상위 국정목표와의 부합하고 정책 목표가 비교적 명확하게 제시되었으며 관련 기관 정책과의 연계·협조가 잘 이루어짐. 하지만 지자체 수준의 정책 형성에는 큰 영향을 미치지 못한 것으로 평가됨. 시·군 단위 지자체별로도 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획을 수립하고 있으나, 계획 수립이 형식적인 경우가 많고 제대로 실천이 되지 않고 있음.
 - 정책 집행 측면에서 보면, 대체로 일정 계획에 맞추어 사업이 정상적으

로 추진되고 있으나 지방으로 이양된 사업들은 사업 추진 및 관리에 서 여러 가지 문제점이 나타남. 개별 부처별로 사업 내용이 유사한 사업을 중복적으로 추진하거나, 소규모 사업을 분산적으로 시행하여 사업의 효율성이 떨어지는 경우가 많음. 상향식 사업추진이 증가함에 따라 지역 자체의 역량이 대단히 중요한데, 지방의 여건이 이에 부합되지 못 함. 사업과 관련된 조직의 효율적인 연계와 지도자 육성, 주민 역량 강화 등이 더욱 강조될 필요가 있음.

- 끝으로 ‘삶의 질 향상 기본계획’이 농산어촌 문제에 대하여 범정부적으로 기획·조정할 수 있는 추진체계를 만든 최초의 추진사례라는 측면에서 획기적인 정책모델이라고 볼 수 있음. 그러나 이러한 새로운 정책 모델이 더욱 발전하고, 농산어촌 주민의 실질적인 삶의 질 향상에 기여하기 위해서는 효율적이고 공정한 점검·평가체계를 구축하여 운영할 필요가 있음.
- 총괄 평가에서 도출한 주요 문제점은 다음과 같음. ① 이원화되어 있는 관련 특별법(농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법과 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법), ② 하향식 계획수립에 따른 시·도 및 시·군 기본계획의 형식적 수립, ③ 삶의 질 향상 위원회의 운영 활성화 미흡, ④ 사무국 구성 및 업무 범위의 미정립, ⑤ 지방이양사업의 관리 어려움, ⑥ 관련 사업 간의 연계 및 유사·중복사업의 체계화 부족, ⑦ 사업 영역 구분 모호 및 사업의 영역별 안배 부족, ⑧ 사업 담당자들에 대한 인센티브 부재, ⑨ 점검평가의 중복 및 효용성 저하 등 현행 점검·평가제도의 한계 등을 지적함.
- 부문별로 2005년부터 2007년까지 추진한 제1차 기본계획을 평가한 결과는 다음과 같음.
 - 복지기반 확충 부문에서 살펴보면, 현행 복지 전달체계는 농산어촌 실정에는 적합하지 않는 경우가 많음. 따라서 농산어촌 복지 전달체계를 수요자 중심으로 개편할 필요가 있음. 그리고 농산어촌 복지기반 확충 관련 사업들은 일정 기준 이상의 농어업인에 대한 특별지원인 경우가 많아서 은퇴 농어업인 및 저 소득의 비 농어업인에 대한 배려가 부족함. 지방이양사업에 대한 관리 및 지원체계를 강화해야 하며, 보건사업과 복지사업을 연계하여 추진하는 방안을 모색할 필요가 있음.

- 교육여건 개선 부문에서는 특히 예산지원이 적절하지 않아 사업 추진에 어려움을 겪고 있음에 주목해야 함. 많은 사업이 지방으로 이양되었으나, 재정자립도가 열악한 지자체에서는 사업 우선순위 등이 밀려 사업 수행이 어려움.
 - 지역개발 촉진 부문은 기존의 농산어촌 지역개발 촉진을 위한 사업들이 주로 하드웨어 확충에 치중했던 반면, 삶의 질 향상 기본계획을 시행한 이후에 소프트웨어 사업 비중이 다소 증가하는 등 정책 영역의 확대와 다양화가 이루어졌음. 그리고 상당수 사업은 상향식 개발 방식으로 전환되었으며, 일부 유사·중복사업의 통합·조정이 이루어짐. 하지만 전반적으로는 사업들이 기능별로 체계화되지 않고 부처별로 각기 분담하여 사업을 추진하고 있음. 그 결과 시·군 단위에서도 실과별로 사업이 분산 추진되는 상황이 반복됨.
 - 복합산업 활성화 부문의 사업들 역시 전반적으로 원활히 추진되고 있으며, 정부가 일방적으로 지원하기 보다는 주민역량을 배가시키는 방향으로 사업이 계획되고 실행됨. 특히 상대적으로 적은 예산으로 큰 성과를 거두었음. 하지만 주민의 소득 창출과 직결되는 신규 사업 개발과 향후 강화할 필요가 있는 핵심적 사업영역에 대한 새로운 기획이 필요하며 유사·중복사업의 체계화 및 사후 관리를 강화할 필요가 있음.
- 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획 추진에 따른 농산어촌주민의 삶의 질 영향을 평가하기 위하여 기존 사회조사 결과를 활용함.
 - 객관적 통계에 의한 평가와 주관적 인식 및 만족도 평가 사례를 살펴본 결과, 객관적 측면에서 볼 때 도·농통합시 지역은 점차 살기 좋은 농촌으로 발전적으로 진화하고 있는 반면에 낙후(군)지역 살기 좋은 농산어촌으로부터 점차 더 멀어지고 있는 양극화 현상이 심화되고 있음.
 - 한편 삶의 질 수준에 대한 주관적 평가는 대체로 긍정적 평가비율이 높아진 것으로 나타남.
 - 그러나 객관적인 농촌 진단 혹은 주관적인 인식, 만족도 조사만 이루어졌을 뿐 삶의 질을 종합적으로 평가할 수 있는 지표는 개발되지 않았음. 삶의 질의 영역을 좀 더 포괄할 수 있는 지표를 추가적으로 조

- 사하여 지수화 할 필요가 있음. 아울러 농촌생활의 장점을 나타낼 수 있는 지표도 발굴해야 함.
- 한편 객관적 부문과 주관적 부문으로 나누어 삶의 질 영향평가의 개선방안을 제시함. 객관적 지표로서 교육, 복지, 지역개발, 복합산업에 걸쳐 32개 지표를 제안하였고, 주관적 삶의 질 영향평가를 위하여 19개의 만족도 지표를 제시함.
 - 신정부의 출범과 함께 정부조직의 개편, 새로운 국정 과제 발굴 등 여건이 변화되어 삶의 질 기본계획의 추진에도 새로운 기본방향 설정이 필요함.
 - 새로운 기본방향으로서 ① 지속가능한 농산어촌 발전 도모, ② 능동적 농산어촌 복지 추구, ③ 농산어촌 유형별 차별화 전략에 의한 접근, ④ 농산어촌의 역량과 상호 협력에 의한 창의와 효율 확대를 설정함.
 - 향후 주요 추진과제는 다음과 같이 도출함. ① 이원화되어 있는 관련 특별법의 통합, ② 기본계획 대상을 농림어업인에서 농산어촌 주민으로 확대, ③ 「농림어업인 삶의 질 향상 위원회」의 운영 활성화, ④ 사무국 기능의 활성화, ⑤ 계획 수립 체계의 방식 전환, ⑥ 농촌영향평가제도의 도입, ⑦ 지방이양사업의 개선, 종합적으로 농산어촌 삶의 질 향상 수준 점검, ⑧ 사업영역 재편 등임.
 - 제1차 기본계획 및 제2차 기본계획 추진 완료 시 예상되는 주요 지표별 목표치를 설정함. 계량화된 지표를 대상으로 각 부문별 목표치를 제시함. 사업 물량 측면에서는 계량화된 지표를 목표로 사업을 추진하되, 각 사업의 성과 관리 측면에서 질적 차원의 목표를 견지하여야 함.

부록 1. 삶의 질 향상 기본계획의 세부추진과제

1) 농산어촌 복지기반 확충

중점 과제	세부 추진과제	담당부처
1-1. 농산어촌 사회안전망 확충	1-1-1. 농어업인 관련 국민건강보험지원	농림부 복지부
	1-1-2. 농어업인 관련 국민연금보험지원	복지부
	1-1-3. 농작업 재해보상 지원	농림부
	1-1-4. 어선원 재해 보상보험 지원	해수부
	1-1-5. 농어업인 관련 기초생활보장제도 개선	복지부
1-2. 농산어촌 보건·의료 기반 확충	1-2-1. 농산어촌 보건 및 의료기반 확충 1-2-1-1. 농산어촌지역 응급의료 인프라 확충 1-2-1-2. 공공보건 기관 기반 확충 1-2-1-3. 지역거점 공공의료기관 육성	복지부
	1-2-2. 농업인 건강관리실 시설 및 장비 확충	농진청
	1-2-3. 농작업 재해예방 및 관리시스템 구축 1-2-3-1. 농작업재해 원인규명 및 농작업환경개선 1-2-3-2. 농작업재해 안전관리시스템 구축·운영 1-2-3-3. 안전영농구역(Safe Farm Zone)조성 지원 사업	농진청

중점 과제	세부 추진과제	담당부처
1-3. 농산어촌 영유아 및 여성복지 지원 강화	1-3-1. 농산어촌 보육지원 강화 1-3-1-1. 농산어촌 보육시설 확충 1-3-1-2. 농산어촌 만 5세아 보육 지원 1-3-1-3. 농어업인의 영유아 보육 지원	여성부 농림부
	1-3-2. 여성농어업인센터 설치 확대 및 내실화	농림부
	1-3-3. 농어가 도우미 지원 확대 및 내실화 1-3-3-1. 농어가 도우미 지원 확대 1-3-3-2. 사고농업인 영농지원	농림부
	1-3-4. 농산어촌 여성 및 소외농가 이동봉사단 운영	농림부
	1-3-5. 여성농업인 창업 지원 강화 1-3-5-1. 여성농업인 창업지원 1-3-5-2. 생산제품 품질향상 지원 1-3-5-3. 전자상거래 우먼팜 유지관리 1-3-5-4. 여성농업인 소규모 특화사업 지원	농진청 농림부
1-4. 농산어촌 노인복지 증진	1-4-1. 농산어촌 노인복지 시설 확충 1-4-1-1. 농산어촌 재가노인 복지시설 확충 1-4-1-2. 농산어촌 복합노인복지시설 시범 설치·운영	복지부
	1-4-2. 농산어촌 노인복지기반 구축 1-4-2-1. 노인보호 지원체계 구축·지원 1-4-2-2. 노인봉사원 양성·지원 1-4-2-3. 노인봉사원활동 프로그램 개발 1-4-2-4. 농촌 건강장수마을 육성 1-4-2-5. 고령친화 농업모형 개발 및 시범단지 조성 1-4-2-6. 농산어촌 노인교육 및 여가활동 지원	농진청 농림부 농진청
	1-4-3. 경영이양직불제 확대	농림부

2) 농산어촌 교육여건 개선

중점 과제	세부 추진과제	담당부처
2-1. 농산어촌 학교 학생의 교육기회 강화	2-1-1. 우수고교 집중 육성 및 대학특별전형 확대 2-1-1-1. 농산어촌 우수 고등학교 집중 육성 2-1-1-2. 농산어촌 학생의 대학입학 특별전형 확대(◎) 2-1-1-3. 농산어촌 실업계고 특성화·내실화 2-1-1-4. 한국농업전문학교 개편 운영	교육부 농진청
	2-1-2. 소규모학교 운영 활성화 2-1-2-1. 학교군 구성·운영 2-1-2-2. 초·중·고 통합학교 운영 2-1-2-3. 독자적인 작은학교 운영 2-1-2-4. 복식학급 편성기준 강화 2-1-2-5. 분교장 제도 개선 2-1-2-6. 적정규모 학교 육성 시범지역 지원 2-1-2-7. 자율학교 운영 활성화 (◎)	교육부
	2-1-3. 농산어촌형 교육프로그램 개발·보급 2-1-3-1. 복식수업 교재 및 프로그램 개발 2-1-3-2. 원격교육 콘텐츠 개발·보급 2-1-3-3. 원어민 영어 보조교사 배치 2-1-3-4. 방과 후 교육활동 활성화 지원 2-1-3-5. 방학캠프 운영지원	교육부
	2-1-4. 농산어촌 유치원 유아교육 강화 2-1-4-1. 농산어촌 공립 병설유치원 신·증설 2-1-4-2. 유치원 유아교육비 지원 2-1-4-3. 유치원 종일반 운영 지원	교육부
2-2. 농산어촌 학교 학생의 교육에 따른 부담 경감	2-2-1. 농림어업인 고교생 자녀 학자금 지원	농림부
	2-2-2. 농산어촌 출신 대학생 학자금 지원 확대 2-2-2-1. 농산어촌 대학생 학자금 융자지원 2-2-2-2. 농과계 대학생 학자금 보조 지원	농림부

◎ 는 비예산 사업임

중점 과제	세부 추진과제	담당부처
2-2. 농산어촌 학교 학생의 교육에 따른 부담 경감	2-2-3. 농산어촌학교 학생 급식비 지원 확대 2-2-3-1. 초·중·고학생 급식비 지원 2-2-3-2. 자영농·수산계고 급식비 지원	교육부 농림부 해수부
	2-2-4. 농산어촌 장애아 교육 지원 2-2-4-1. 농산어촌 지역 특수학급 설치학교 장애인 편의시설 확충 지원 2-2-4-2. 농산어촌 특수교육센터 순회교육비 지원	교육부
2-3. 농산어촌 학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선	2-3-1. 농산어촌 학교 교직원 확보 2-3-1-1. 교육감 추천 교대 신·편입학제 확대 2-3-1-2. 교원 초빙제 및 순환근무제 확대 (◎)	교육부
	2-3-2. 농산어촌 학교 교원 근무여건 개선 2-3-2-1. 농산어촌학교 교원 근무수당 신설 2-3-2-2. 교직원 사택 확충 및 노후시설 현대화	교육부
	2-3-3. 농산어촌 학교 시설·설비·교구 등 지원 2-3-3-1. 다목적 교실 확충 및 시설 리모델링 2-3-3-2. 학교도서관 및 장서확충 지원	교육부
	2-3-4. 교육정보화 인프라 보급	교육부
	2-3-5. 농산어촌교육발전지역 협의회 설치 (◎)	교육부
	2-3-6. 농산어촌 Community Center 운영 (◎)	농림부

◎ 는 비예산 사업임

3) 농산어촌의 지역개발 촉진

중점 과제	세부 추진과제	담당 부처
3-1. 인적역량 강화	3-1-1. 지역개발 전문인력 육성 및 저변 확대	농림부
3-2. 농산어촌의 특성을 고려한 지역종합 개발	3-2-1. 배후마을 개발사업 3-2-1-1. 농촌마을종합개발사업 3-2-1-2. 어촌종합개발사업 3-2-1-3. 산촌종합개발사업	농림부 해수부 산림청
	3-2-2. 중심지 개발사업 3-2-2-1. 소도읍 육성사업 3-2-2-2. 면소재지 활력증진사업	행자부 농림부
3-3. 기초생활 여건개선	3-3-1. 농산어촌 정주환경 개선 3-3-1-1. 농어촌주거환경개선(주택, 마을하수도, 빈집) 3-3-1-2. 환경친화형 농촌주거모델 개발·보급	농림부 행자부 농진청
	3-3-2. 상·하수도 및 폐기물관리시설 확충 3-3-2-1. 면단위 생활용수개발 3-3-2-2. 마을단위 생활용수개발 3-3-2-3. 면단위하수도 3-3-2-4. 소하천 정비 3-3-2-5. 폐기물처리시설 지원 3-3-2-6. 농촌폐비닐 수거비 지원	환경부 농림부 환경부 소방방재청 환경부 농림부
	3-3-3. 농어촌 교통여건 개선 3-3-3-1. 농어촌도로 정비 3-3-3-2. 교통서비스 강화 3-3-3-3. 국고 여객선 건조	행자부 건교부 해수부

중점 과제	세부 추진과제	담당 부처
	3-3-4. 면단위 소규모 기초생활환경 종합정비 3-3-4-1. 농촌정주기반확충 사업 3-3-4-2. 오지개발촉진사업 3-3-4-3. 도서개발촉진사업	농림부 행자부 행자부
	3-3-5. 과학·문화·예술·복지시설 확충 3-3-5-1. 공공도서관 건립 지원 3-3-5-2. 농어촌 문화체육센터 건립사업 3-3-5-3. 마을단위 생활 설) 3-3-5-4. 생활친화적 과학·문화공간 조성 3-3-5-5. 지방문화프로그램 운영 3-3-5-6. 테마과학관, 사이언스 샵 건설 3-3-5-7. 산림박물관 건립	문화부 문화부 문화부 문화부 문화부 과기부 산림청
	3-3-6. 농산어촌 정보화 기반 확충 3-3-6-1. 정보화마을 조성 3-3-6-2. 초고속인터넷 이용환경 조성 3-3-6-3. 정보화인프라 구축 3-3-6-4. 디지털어촌 구축사업	행자부 정통부 농림부 해수부
	3-3-7. 농어업인 정보활용도 제고 3-3-7-1. 농업인 정보화교육 3-3-7-2. 농업·농촌 정보화선도자 선정 및 활용 3-3-7-3. 농림어업 관련정보 제공 확대 3-3-7-4. 사이버 영농기술 보급시스템 구축 및 운영 3-3-7-5. 어업인 정보화교육	농림부 농진청 해수부

◎ 는 비예산 사업임

4) 농산어촌 복합 산업 활성화

중점 과제	세부 추진과제	담당 부처
4-1. 향토산업의 진흥	4-1-1. 향토산업 진흥을 위한 기반 조성 4-1-1-1. 향토자원의 조사·발굴 및 DB 구축 4-1-1-2. 향토자원 소득화 사업	농진청 농림부 행자부
	4-1-2. 지역부존자원을 활용한 농공단지 조성	농림부 산자부
	4-1-3. 농어업인 고용촉진훈련	노동부
4-2. 농산어촌 체험·휴양 기반 구축 및 활성화	4-2-1. 농산어촌 체험·관광·휴양기반 조성 4-2-1-1. 녹색농촌체험마을 조성 4-2-1-2. 농촌전통테마마을 조성 4-2-1-3. 문화역사마을 조성 4-2-1-4. 어촌체험마을 조성 4-2-1-5. 어촌관광활성화사업 4-2-1-6. 산림휴양공간조성 및 수목원 조성 4-2-1-7. 문화 및 생태·녹색·관광자원 개발 4-2-1-8. 농업·농촌테마공원조성사업 4-2-1-9. 저수지 수변 개발	농림부 농진청 문화부 해수부 해수부 산림청 문화부 농림부 농림부
	4-2-2. 농산어촌 체험관광 수요 창출 4-2-2-1. 농산어촌 관광박람회 4-2-2-2. 농산어촌 체험관광 홍보	농림부 농림부
	4-2-3. 중앙·지방·민간 네트워크 구축 및 사후 평가·관리체계 구축 (◎)	농림부

◎ 는 비예산 사업임

중점 과제	세부 추진과제	담당 부처
	4-2-4. 향토문화 관광축제 육성	문광부
4-3. 농산어촌의 경관보전 및 어메니티 자원화	4-3-1. 경관보전직불제	농림부
	4-3-2. 농산어촌 경관지표개발 및 경관보전방안 마련 4-3-2-1. 농촌경관조성 및 농촌어메니티자원 관리기반 구축 4-3-2-2 농촌어메니티 계획모델 개발 및 보급	농진청
	4-3-3. 농산어촌형 경관주택 발굴·보급	농림부
	4-3-4. 자생식물 식재 및 생태숲 조성	산림청
	4-3-5. 농산어촌 경관보전을 위한 제도적 기반 구축 (◎)	농림부
	4-3-6. 조건불리지역 직접지불제도 4-3-6-1. 조건불리지역직불제 도입 4-3-6-2. 조건불리지역직불제의 효율적 추진방안 (◎)	농림부 농진청
	4-4. 도·농교류 활성화	4-4.1. 1사1촌 운동 (◎)
4-4-2. 도시민 농산어촌주택 갖기 활성화 (전원마을 조성사업 및 농촌주택관련 금융상품 개발)		농림부
4-4-3. 도·농교류 활성화 기반구축 4-4-3-1. 도·농교류 참여프로그램 및 마케팅 확대 4-4-3-2. 도·농교류센터 운영		농림부
4-4-4. 도·농교류추진법 제정 (◎)		농림부

◎ 는 비예산 사업임

부록 2.

제1차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획 (농산어촌 지역개발 촉진 분야)에 대한 평가와 향후 정책과제³⁾

윤원근(협성대학교 교수)

I. 서론

1. 평가의 필요성

- 참여정부는 농림어업인의 삶의 질 향상을 위하여 제1차 5개년 기본계획('05.4)을 수립하고, 같은 해 6월 시행계획을 수립하였다. 농림부와 재정경제부, 보건복지부, 교육인적자원부, 기획예산처 등 농림어업인의 삶의 질과 관련 된 15개 부처가 범정부적으로 참여하여 수립하였으며, 중앙정부와 지역 간의 파트너십과 상호연계를 중시하는 협력적 계획이라는 데에 큰 의의가 있다.
- 그동안 삶의 질 위원회는 매년 관련 부처로부터 사업을 제안 받아 조정을 통하여 사업을 확정하고 시행해 왔으며, 또한 매년 평가를 통하여 사업의 추진방향을 점검하고 사업의 정상적이고 효율적인 추진을 위하여 노력을 해오고 있다.
- 그러나 새로운 실용주의 정부가 2008년 초에 출범함에 따라 전정부의 공과에 대한 점검 필요성과 함께, 3년이 지난 현시점에서 수립당시에 고려하지 못했던 새로운 정책 환경의 변화를 수용하고 그동안의 시행과정에서 제기된 문제점을 개선할 필요성이 제기되고 있다.
- 농산물의 수입자유화의 심화 및 미국, EU 등과의 FTA의 체결 가능성이 높아지고 있는 상황에서 기존의 농업정책만으로는 농촌주민의 소득과 삶의 질을 충분히 보장할 수 없게 됨에 따라, 이를 보완하거나 또는 대체할 수 있는 새로운 농촌지역개발사업은 매우 중요하다는 것이 일반적인 인식이다.
- 농촌지역개발사업은 농촌주민의 삶의 질 향상 및 지역개발을 위한 3가지 사업축, 즉 교육, 복지 및 지역개발 사업군의 하나로서 농촌주민의

3) 본 연구의 일환으로 외부 전문가(윤원근 교수, 협성대학교)에게 위탁한 원고임. 본보고서에 원고의 일부를 반영하였음.

실질적인 소득향상과 관련된 사업 및 실제의 기초생활환경의 개선과 관련성이 사업들로 구성되어 있다.

- 이러한 농촌지역개발사업은 70년대 이후부터 추진되고 있으며 시대의 변천에 따라 사업의 목표와 내용 및 추진방식 등은 변화를 거듭해오고 있으며, 현단계에서는 국가의 경제성장과 국민소득의 향상을 전제로 한 세계화, 지방화라는 관점에서 재평가되고 재정립되어야 한다는 요구가 나타나고 있다.
- 따라서 이 연구는 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발촉진을 위하여 기 수립하여 시행하고 있는 기본계획의 내용 중에서 농산어촌지역개발사업의 시행 성과를 평가하고 향후 정책과제를 도출하고자 한다.

2. 평가의 범위와 방법

- 평가대상 사업은 2005년 이후 2007년까지 시행된 농림어업인 삶의 질 향상 기본계획 중에서 교육, 복지 분야를 제외한 지역개발(복합산업활성화 분야 포함)사업에 포함된 모든 사업을 대상으로 한다.
- 평가의 방법은 지난 3년의 기간 동안 매년 실시한 평가 및 점검결과를 종합하고, 농촌지역개발사업 분야의 바람직한 정책방향의 설정이라는 관점에서 정책형성, 정책집행(추진과정 및 성과), 정책평가 및 환류의 3가지 측면에서 접근한다.
- 정책의 형성에 대한 평가는 삶의 질 향상 위원회를 통하여 매년 사업으로 구체화되는 과정에서 어떻게 개별 사업들이 조정되고 개별 사업들 간의 차별성과 연계성을 확보해나가는지에 대하여 초점을 맞추어 평가한다. 따라서 개개 사업들의 유사성과 차별성을 검토하고 통합화의 방향을 모색한다.
- 사업의 집행에 대한 평가는 주로 사업의 추진체제에 관한 것으로서 개별의 사업들이 수직적 혹은 수평적으로 어떠한 집행체계를 구축하여 사업을 시행하고 있는지, 그리고 사업의 추진과 관련이 있는 주체들 간 어떠한 협조체계를 구축하고 있는지를 검토한다. 따라서 사업의 집행과정 즉, 사업이 투입되는 현장(지역)에서 개개의 사업들이 관련 주체에 의해서 어떻게 효율적·연계적·통합적으로 추진되고 있는지를 점검하고자 한다.

- 사업 추진체계의 적합성: 수직적, 수평적인 집행체계
- 사업추진 시 관련 주체와의 거버넌스 체계
- 사업추진 시 관련 사업과의 통합(연계) 추진 정도
- 시·군 및 시·도 단위의 삶의 질 계획의 실효성
- 그리고 사업 집행의 하나의 중요한 구성요소인 사업의 성과에 대한 평가는 사업군별 특성에 알맞게 사업성과를 측정할 수 있는 평가지표를 구축하고 실제적으로 사업의 성과를 거두고 있는지를 점검하는 데 초점을 둔다. 농촌지역개발사업의 특성상 극히 목표의 달성이 매우 어려운 소득 및 인구의 증가뿐 만이 아니라 보다 현실적이고 현재의 여건에 알맞은 목표지표에 대한 논의도 요구된다.
 - 농촌공간의 농촌성 회복, 농촌공간의 편리성 증진, 농촌주민의 삶의 질 수준 향상, 농촌공간의 경쟁력 확보, 농촌주민의 고용 정도, 농촌주민의 교육 및 역량 강화, 도시민 방문자 수 등
- 평가 및 환류에 있어서의 초점은 개별 사업에 대한 것은 개개의 부처가 담당하는 것으로 하고, 여기서의 관점은 농촌지역개발 사업을 추진함에 있어서 통합적으로 정책을 수립하고 집행하고 성과를 달성할 수 있는 관점에서 삶의 질 향상 위원회 및 간사부서인 농림부의 사무국이 과연 적절한 역할과 기능을 하고 있는지를 점검하는 것이다. 평가체계와 평가 방법은 적절한지, 그리고 평가의 결과에 대한 환류는 잘 이루어지고 있는지 등을 점검하고자 한다.

II. 평가대상사업의 현황과 추진방식

1. 평가대상사업의 현황

- 1) 지역개발 및 복합산업의 분류
 - 제1차 5개년 기본계획의 전체 투융자 규모는 20조 2,731억 원이며, 이중 지역개발이 11조 2,480억 원(55.5%), 복합산업이 2조 4,552억 원(12.1%)으로서 전체의 67.1%를 차지한다. 나머지가 복지부문(16.9%)과 교육부문(15.5%)이다.
 - 2005년 이후 2007년까지 시행한 농촌지역개발사업의 총 개수는 76개이

다. 삶의 질 향상 시행계획의 구분에 따라 지역개발 분야와 복합산업 분야로 나누어 살펴보면, 지역개발 분야가 42개 사업이고 복합산업 분야는 34개의 사업으로 구성되어 있다.

- 지역개발 분야 사업 가운데 29개 사업은 3년간 지속되었고, 3개 사업은 삭제되었다. 10개 사업은 2005년 이후 삶의 질 시행계획에 포함되었고, 이 가운데 2개 사업은 신규로 추진된 사업이다(부표 1 참고).
- 복합산업 분야 사업 가운데 18개 사업은 3년간 지속되었고, 1개 사업(향토자원 소득화 사업)은 매년 시행계획에 포함되었으나 예산미확보로 사업이 추진되지 못하다가 2007년 향토산업 육성사업으로 신규 추진되었다. 이를 포함하여 신규로 발굴된 사업으로서 10개 사업이 있으며, 1개 사업은 계속 추진되던 사업이나 2005년 이후 삶의 질 향상 시행계획에 포함되었다. 한편 5개 사업은 삭제되었다(부표 참고).
- 지역개발 부문에 포함된 사업군을 구분해보면 전문인력 육성(1개), 중심지나 마을단위에 대한 종합적인 사업계획(4개), 기초생활여건개선을 위한 사업(36개)로 나타난다. 기초생활여건개선사업은 부문에 따라 7가지로 구분해 볼 수 있는데, 주거환경개선을 위한 사업(2개), 상·하수도 및 폐기물관리시설 설치사업(11개), 교통여건 개선사업(4개), 면단위 생활환경 개선사업(3개), 과학·문화·예술·복지시설 확충사업(8개), 정보화기반 조성사업(4개), 농어업인 정보활용도 제고사업(4개)이 있다. 기초생활환경을 개선하기 위한 사업들이 지역개발촉진사업의 86%를 차지하며 주를 이루고 있다.
- 복합산업 부문에 포함된 사업군을 구분해보면 향토산업의 진흥사업(5개), 체험·휴양 기반 구축 및 활성화 사업(16개), 경관보존과 어메니티 자원화 사업(7개), 도·농교류 활성화사업(6개)로 나타난다. 체험관광을 위한 마을 조성 등 하드웨어적 환경을 조성하는 사업과 체험관광 수요창출을 위한 소프트웨어적 사업들, 관광축제 육성사업 등으로 추진되는 체험·휴양 기반 구축 및 활성화 사업이 복합산업활성화사업의 47%로 절반 정도의 비중을 차지한다.
- 사실 농촌지역개발사업을 지역개발 및 복합산업으로 구분하는 과정에 있어서 명확한 기준은 없어 보인다. 지역개발사업 분야에 포함된 종합개발 및 문화·체육관련 시설 등의 사업과 복합산업 분야에 포함된 체험관광 및 도농교류시설의 사업들은 내용 및 성격 면에서 유사한 경우가 많이 발견된다.

- 예를 들면, 지역개발에 속한 문화체육시설들은 아마도 농촌에 거주하고 있는 주민들을 위한 시설로 이해가 되고, 복합산업에 속한 시설들은 아마도 도시민이 방문하여 체험 또는 학습할 수 있는 시설로 보여지나, 사업에 따라서는 그 경계가 명확하지 않은 경우가 발견되고 있다. 또한 마을종합개발의 사업내용은 대부분 도시민의 체험 및 관광을 통한 소득의 증진을 목적으로 하고 있어서 복합산업에 속한 체험, 관광 및 도농교류 시설의 설치 목적과 비슷하다.
- 지역개발과 복합산업의 개념을 명확하게 정의하고 그 정의에 따라서 사업을 재분류하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2) 사업의 대상에 의한 분류

- 농촌지역개발사업은 여러 가지 측면에서 구분이 가능하다. 첫째는 사업의 대상이 공간의 물적 시설물의 설치와 운영 등에 관련된 하드(hard)사업과, 농촌에 살고 있는 주민의 역량개발 등과 관련이 있는 사업 또는 공간개발을 위한 시스템, 계획기술, 제도적인 장치 등의 모색 등에 관련된 소프트(soft)사업 등으로 구분이 될 수 있다.
- 종래의 하드위주의 사업에서 소프트사업이 생겨나고 그리고 사람의 역량에 눈을 돌리기 시작한 것은 매우 큰 발전이라고 보아진다. 개발의 전략이 과거의 중앙정부의 보조금에 의한 생활환경기반을 중심으로 한 사업위주에서 농촌의 자원을 활용하고 지역민의 참여를 유도하는 방향으로 전환됨에 따른 결과라고 보아지고 사업의 구성이 매우 다양화하는 바람직한 방향으로 전개되고 있다고 생각된다.
 - 공간을 대상으로 하는 하드사업은 농촌의 중심지인 읍과 면소재지의 활성화와 관련된 사업, 면단위 및 마을에 있어서의 도·농간의 생활환경격차 해소를 위한 기초생활여건개선에 관한 사업, 그리고 농촌지역에 일정한 사업구역을 대상으로 농촌주민 및 도시민을 위한 휴양·관광·체험 등의 시설을 설치하는 사업 등이 있다.
 - 소프트사업으로는 농촌개발을 담당할 수 있는 인적자원에 대한 교육 및 정보처리 능력의 향상, 체험관광시설의 운영을 위한 프로그램의 개발, 자원조사 및 농촌개발관련 기술의 개발 및 보급 등에 관한 사업 등이 시행되고 있다.

2. 평가대상사업의 추진방식

1) 농촌개발을 위한 부처별 기능적인 접근

- 농촌개발사업의 계획수립과 시행은 기본적으로 개별 부처에 의해서 이루어지는 특성이 있다. 관련되는 부처는 농림부 등 12개로서 매우 다기화되어 있다.

<부록 표 1> 농촌지역개발사업의 사업내용별 부처별 분류

(단위: 건수, %)

구분	농림	해수	문광	환경	행자	농진	산림	기타	계	
지역개발	전문인력 육성	1	-	-	-	-	-	-	1(2%)	
	지역종합개발	2	1	-	-	1	-	1	5(12%)	
	배후마을 개발	1	1	-	-	-	-	1	3	
	중심지 개발	1	-	-	-	1	-	-	2	
	기초생활여건 개선	7	9	6	3	5	1	1	4	36(86%)
	주거환경 개선	-	-	-	-	1	1	-	-	2
	상하수도 및 폐기물 관리	2	5	-	3	-	-	-	1	11
	교통여건 개선	-	2	-	-	1	-	-	1	4
	면단위 생활환경	1	-	-	-	2	-	-	-	3
	과학·문화·예술·복지시설확충	-	-	6	-	-	-	1	1	8
	정보화 기반	1	1	-	-	1	-	-	1	4
	농어업인 정보활용	3	1	-	-	-	-	-	-	4
	소계	10 (24%)	10 (24%)	6 (14%)	3 (7%)	6 (14%)	1 (2%)	2 (5%)	4 (10%)	42 (100%)
복합산업	향토산업 진흥	2	-	-	-	-	2	-	1	5(15%)
	체험휴양 기반구축 및 활성화	6	4	3	-	-	2	1	-	16(47%)
	경관보존 및 어메니티 자원화	4	-	-	-	-	2	1	-	7(21%)
	도·농교류 활성화	5	-	-	-	-	1	-	-	6(18%)
	소계	17 (50%)	4 (12%)	3 (9%)	- (0%)	- (0%)	7 (21%)	2 (6%)	1 (3%)	34 (100%)
합계	27 (36%)	14 (18%)	9 (12%)	3 (4%)	6 (8%)	8 (11%)	4 (5%)	5 (7%)	76 (100%)	

주: 1) 기타에는 건교부, 정통부, 노동부, 산자부, 방재청이 포함되어 있음

자료: 농림부, 「제1차 농림어업인 삶의 질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획의 시행계획」, 2005-2007
농림부, 「농림어업인 삶의 질향상 시행계획 점검·평가보고서」, 2007-2008

- 농림부의 사업이 27개로서 가장 많고, 다음이 해양수산부 14개, 문화관광부 9개, 농진청 8개, 행정자치부 6개, 산림청 4개의 순이다. 그 외의 부처는 3개 이하의 사업을 수행하고 있다(표 1 참고).
- 기본적으로 중앙정부의 개별 부처의 기능에 따라서 농촌지역개발과 관련된 사업을 만들고 자체적으로 집행하는 형태이다.

2) 삶의 질 향상 위원회의 구성

- 농촌주민의 삶의 질 향상과 효율적인 농촌지역개발사업의 추진을 위하여 정부는 국무총리를 위원장으로 하는 위원회와 농림부 장관을 위원장으로 하는 실무위원회를 두고 각 부처에서 시행하고자 하는 사업을 취합하거나, 필요시 사업에 대한 조정을 하는 등의 역할을 주었다. 위원회는 매년 1회 개최하고 있으며, 전년도 사업에 대한 평가보고를 받고, 다음 해의 사업규모와 방식을 결정하는 한다.

3) 점검·평가단의 구성

- 농촌지역개발사업의 효율적인 추진을 위하여 농림부 산하에 관련분야의 전문가 및 농어민단체의 구성원으로 평가단을 구성한다. 평가에 필요한 단계별 평가기준을 설정하고 매년 정기적으로 개별사업에 대한 평가를 시행하며 그 결과를 실무위원회 및 위원회에 보고한다.
- 부처별 개별사업에 대하여 평가기준에 따라 우수(상위 20%), 보통(60%), 부진(하위 20%)의 평가등급을 부여한다. 뿐만 아니라 개별사업에 대한 정성적인 평가를 통하여 잘된 점과 잘못된 점을 지적하여 다음해의 사업의 추진에 참고토록 한다.

4) 중앙 및 지방정부, 관련기관의 역할분담과 협치(governance)에 의한 시행

- 사업의 추진은 일반적으로 중앙정부의 개별부처가 사업을 기획하고 지방정부는 사업을 집행하는 방식으로 이루어진다. 이 과정에서 중앙정부는 개별사업의 추진과 관련된 지침의 시달과 보조금의 내시를 통하여 지방정부로 하여금 사업의 시행과 관련된 내용을 전달한다.

- 사업의 집행방식은 사업의 성격에 따라서 매우 다르고 과거에 비하여 관련되는 기관의 수는 많아지고 있다. 이에 따라 관련기관 간의 협치를 위한 새로운 틀이 마련되고, 시험해 보고 있다.
- 중앙정부의 많은 사업이 공모제로 전환됨에 따라 지역간의 경쟁을 유도하고, 그로 인해 관련 전문가의 참여 또는 민간 용역기관의 참여가 일어나고 있다.
- 지역개발 분야에 속한 종합개발이나 복합산업 분야에 포함된 체험관광 및 도농교류 사업의 경우는 대상지 선정 시 해당 지역 또는 마을 주민의 참여 정도를 평가하기도 한다.
- 중앙정부가 직접 시행하기가 어려운 경우에는 관련 공사 또는 관련 민간기관을 참여시키는 경우도 있다.

Ⅲ. 평가결과(추진성과 및 문제점)

1. 추진성과

1) 정책형성의 측면

- 농촌지역개발사업의 추진과 관련이 있는 개별부처는 기능에 입각하여 시대의 변천에 따라 적절한 사업을 개발하고, 삶의 질 위원회의 사무국은 이를 취합하고 종합하여 농촌지역의 정책이 나아가야 할 방향을 설정하고 있다.
- 농촌지역개발에 관련된 부처별 다양한 사업들을 종합적인 관점에서 사업들 간의 정체성과 차별성을 확인하고 점검하는 계기가 되었다.
 - 기본계획 및 시행계획의 시행과정에서 농촌개발사업의 효율적인 추진을 위하여 주관부서가 일부 조정되었다. 유사한 사업이 다른 부처에서 시행되고 있는 현실을 직시하고 행자부의 오지개발사업과, 그리고 행자부의 농어촌주거환경개선사업 등을 농림부로 이관한 바 있다.
 - 부처별 사업들의 차별성과 유사성을 판단하여 유사사업에 대한 통폐합을 유도하는 성과를 거두었다. 오지종합개발사업은 2008년 이후 농촌정주기반확충사업과 통합(농림부로 이관)시켜 농촌생활환경정비사업으로 추진한다.

<부록 표 2> 농어촌지역개발 관련 이관사업

단위: 억 원

구 분	'07예산	기존 담당부서	이관부서
- 신활력지원사업	1,882	행자부	농림부
- 오지종합개발사업	1,129	행자부	농림부
- 농어촌주거환경개선사업	180	행자부	농림부
- 농어촌마을하수도정비	1,154	행자부	환경부

- 한편, 농업정책을 주로 담당해왔던 농림부가 농업정책뿐만이 아니라 농촌지역이 보유하고 있는 고유자원을 활용하여 농촌의 활성화를 도모할 수 있는 체제를 갖추는 차원에서 '농림수산식품부'로 명칭이 변경되어 농촌개발행정을 보다 통합적으로 시행할 수 있는 체제를 갖추어가고 있다.
- 농촌지역개발사업과 관련된 개개 사업들의 잘된 점과 개선할 점을 종합적으로 검토하여 이후 사업의 목표와 추진방향을 재설정하는데 도움을 준 것으로 판단된다.

2) 정책집행의 측면

- 전반적으로 개별 사업별로 정책목표의 달성에 필요한 적절한 집행체계를 구축하고 있는 것으로 판단된다.
 - 중앙정부는 주로 사업을 구상하고 지방정부는 사업을 실천하는 형태로 중앙과 지방간의 역할분담이 이루어지고 있다.
 - 일부 지방정부는 농촌지역개발사업의 효율적인 추진을 위하여 지역의 특성에 적합한 새로운 조직을 만들어서 시행하고 있다. 예컨대, 장수군은 '농촌발전종합기획단'을 조직하여 6,374가구에 달하는 농가의 경영실태를 전수 조사하고 이를 통하여 지역의 문제점을 진단하였다. 또한 전수 조사 결과를 토대로 '차별화시책 5개년 계획'을 수립하고, 농업·농촌살리기 사업의 일환으로 5·3프로젝트를 기획하였다.
 - 사업의 성격에 따라서 사업구상단계에서부터 그리고 실제로 사업을 운영하는 단계에 이르기까지 주민의 참여가 늘어나고 있다.

- 기본계획 속에 포함된 농촌지역개발사업을 대상으로 성과지표의 목표치 대비 달성정도를 살펴보면, 대부분의 사업이 성과지표 달성도를 일정수준 이상 충족하고 있다.
 - 성과지표 달성정도를 계량화할 수 없는 사업들을 제외하고 2005년에서 2007년까지 평가된 167개(누적) 사업 가운데 14개(누적) 사업만 100% 미만의 달성도를 나타내었다. 즉 전체 사업의 91.6%는 100% 이상의 달성도를 보였다.
 - 전반적으로 원활하게 추진되었다고 볼 수 있으며, 농촌공간의 경쟁력 향상과 농촌주민의 삶의 질 향상에 긍정적으로 작용하고 있는 것으로 판단된다. 하지만 성과지표와 목표치가 각 사업의 실제 성과를 나타내는 데에 적합한지는 보다 면밀한 검토가 요구된다.
 - 농촌지역개발사업에 대한 정책수혜자에 대한 만족도 조사를 실시한 결과(2005. 11) 전년도에 비하여 불만족도가 개선되었다.
- 지역의 부존자원을 활용한 농촌개발의 시행에 따른 성공적인 사례지역이 나타나고 있으며, 이들 지역의 경우 농촌소득이 사업 시행 전보다 증가한 것으로 파악된다.

3) 정책평가·환류의 측면

- 삶의 질 향상 위원회가 만들어지기 전까지는 농촌개발사업의 형성과 집행에 관련된 전반적인 평가 및 환류체제가 정비되어 있지 않았다. 개별 부처별, 개별 사업별 평가제도는 일부 도입되어 시행된 경우가 있으나, 농촌개발과 관련된 전체의 부처를 포함하고 그리고 삶의 질 향상 시행계획에 포함되어 있는 전체의 사업을 대상으로 평가를 실시한 것 자체가 진일보 한 것이라고 평가 할 수 있다.
- 매년 평가를 통하여 문제점으로 지적된 것은 바로 다음해의 사업시행에 환류시키는 등 행정이 진일보되고 있음을 보여준다.

2. 문제점

- 1) 농촌지역개발사업의 형성과정에 있어서 삶의 질 향상 위원회의 조정기능 한계
 - 2005년 이후 매년 작성되는 시행계획에 포함된 부처별 농촌개발사업은

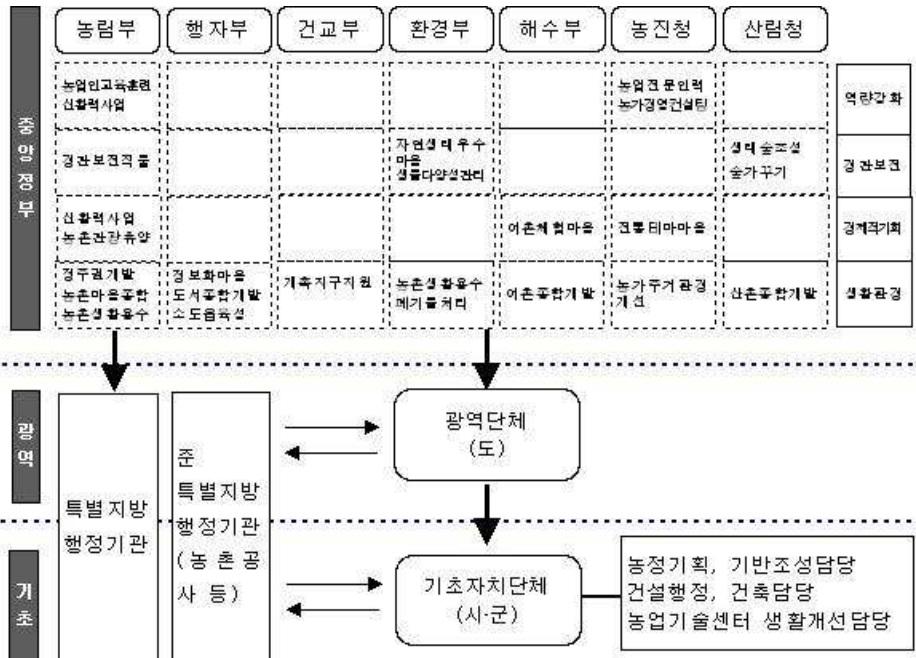
일반적으로 개별부처에 의해서 입안된 후 삶의 질 사무국에 제출된다. 그리고 사무국은 특별한 사유가 없는 한 부처의 의견을 그대로 반영하고 인정하고 있다. 다시 말하면 사무국은 개별부처의 개발사업의 목표와 전략 및 추진을 위한 각종 구상을 취합하는 방식으로 시행계획을 작성한다는 것이다.

- 국가 전체적인 농촌발전이라는 관점에 기초하여 통합화된 목표와 전략을 수립하고 이를 바탕으로 개별부처의 기능과 역할 및 구체적인 사업의 논리를 조정하거나 수정해나가는 역할은 하지 못하고 있는 것이다.
 - 조정기능을 수행하기 위하여 만들어진 실무위원회 및 위원회의 역할도 매우 제한적이어서 정책의 형성과정에 적극적으로 참여하고 있지 못하다.

2) 농촌지역개발사업의 효과적인 추진을 위한 수직적·수평적인 추진체계의 미확립과 개별 추진주체의 역량미흡

- 농촌지역개발에 대한 중앙정부의 다가화는 사업을 시행하는 시·군단위에서의 다가화를 가져오고 있다. 이러한 현상으로 지방단위에서의 농촌개발과 관련된 조직들은 중앙정부와의 역할분담에만 신경을 쓰고, 지방단위에서의 연관성이 있는 다른 조직들과는 효과적으로 연계하거나 통합하는 수준에는 이르지 못하고 있다.

<부록 그림 1> 농촌정책 사업의 추진 체계



자료: 송미령 등(2007).

- 전남도는 이러한 문제점을 직시하고 농촌개발에 관련된 업무를 보다 효과적으로 추진하기 위하여 전남도내에 행복마을과를 설치하여(2006. 8. 28), 신규업무, 타실과로부터 이관업무, 균형발전 소관업무를 전담하도록 하는 등의 추진체계를 갖추었다. 하지만 오히려 중앙의 관련부처 및 도의 실국, 시·군과의 업무 단절을 가져 오고, 국비예산 확보 및 중앙과의 유기적인 업무추진이 곤란하다는 이유로 일부 사업은 다시 본래의 해당 실국으로 이전하였다(전남도 자체자료 참조).
- 이는 중앙정부 단위의 할거주의적인 사업구상과 집행방식의 개선이 없이는 지방단위에서의 관련 부서 간 연계체제의 구축이 매우 어렵다는 것을 보여준다.
- o 한편, 시군단위에서의 또 하나의 문제점은 현행 농촌지역개발사업들은 시군자체만으로 사업을 수행할 수 없으며, 관련 공사, 민간단체, 주민, 전문가 등의 도움이 절실히 요구되고 관련 주체간의 거버넌스 체제의 확립이 매우 중요해지고 있다는 점이다.
- 특히 농촌개발과 관련된 사업이 과거에는 주로 농촌에 있어서의 물적 시설물 설치 등의 사업이 중요한 사업이었으며, 별도의 유지, 관리, 경

영이라는 점이 크게 부각되지 못했었다.

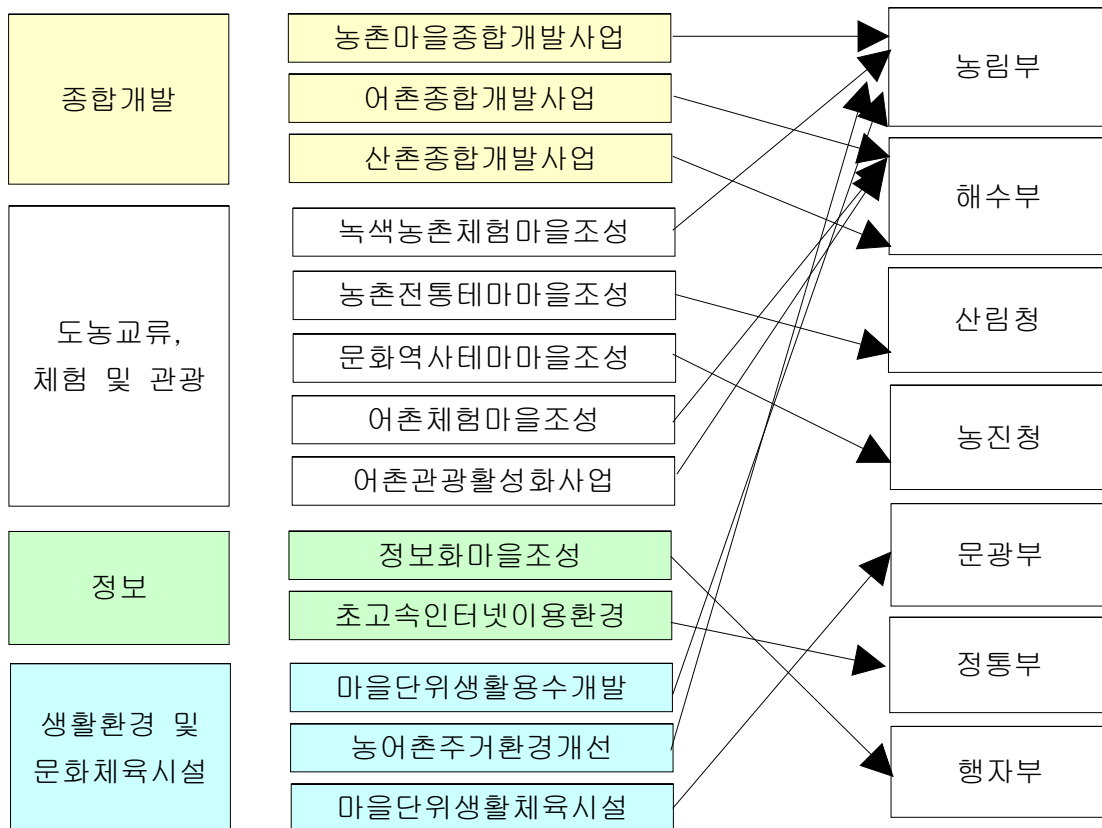
- 그러나 최근에는 많은 사업들이 농촌이 보유하고 있는 지역자원을 활용하여 지역주민의 소득증진을 목적으로 하는 경우가 매우 많아, 이 경우에는 시군의 공무원이 담당하기 보다는 새로운 전담조직, 또는 경영적 마인드를 가진 관련기관의 참여가 절실하다.
- 현재의 시군조직, 공사, 주민, 민간단체 등의 관련 주체들은 새로운 농촌개발사업의 수행과정에서 요구되고 있는 자원 활용을 통한 계획수립 및 시설물의 경영 능력 등의 면에서 많은 한계를 가지고 있다고 보아진다.

3) 개별 부처별 소규모 농촌개발사업의 분산시행에 따른 효율성 저하

- 부처별 농촌개발사업의 아이템들은 사업이 실제로 집행이 되는 지방자치단체의 소도읍(면소재지 포함), 마을권역(마을단위 포함) 또는 사업지구단위에서 전혀 연계되거나 종합화되지 못하고 시행되고 있는 것이 현실이다.
- 부처별 개별 농촌개발사업의 계획과 부처별 시행은 지방자치단체 단위에서도 개별 부처의 지시를 받는 부서단위(주로 과 단위)로 이루어지고, 지방단위에 있어서도 과 단위의 협의나 연계가 없이 이루어짐에 따라 생기는 현상으로 사업추진의 효율성을 저하시키는 결과를 초래하고 있다.
- 경우에 따라서는 해당 시장군수가 사업을 연계하거나 통합하여 하나의 사업지구에서 시행하기 보다는 오히려 사업을 세분하여 여러 개의 사업장에서 실시하는 경우도 많이 나타나고 있다.
 - 예를 들면 정주권사업이나 오지개발사업의 경우 사업비를 1억 정도의 규모로 나누어서 여러 지역의 사업장에서 시행하여 사업의 계획성 또는 효과성의 증진보다는 지역주민들의 민원 해소에 초점을 두는 경우가 많이 나타나고 있다.
- 또한 기본적으로 중앙정부의 사업아이템은 매우 세분화되어 있다. 정주체계상의 가장 최하위 공간단위인 마을을 대상으로 부처가 담당하고 있는 기능을 기준으로 하여 수순을 하듯 사업을 세분화하여 시행하고 있다.
 - 예를 들면 평균가구가 40호 정도에 불과한 작은 마을공간을 대상으로 접근되고 있는 사업의 종류는 매우 다양하다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 마을단위에 사업군은 4가지로 나누어지고, 사업개수는 13개에 이

- 른다. 이를 7개 부처에서 추진하고 있다.
- 사실 사업 개수는 훨씬 더 많다. 면단위 사업인 정주기반확충사업, 오지종합개발사업, 기타 사람을 대상으로 하는 농촌정보화 사업 등도 기본적인 사업공간은 마을이기 때문이다.
 - 마을이 가지고 있는 특성을 파악하여 개발방향을 설정하기 위해서는 이러한 다양한 종합적인 분석이 이루어져야 하나 중앙 부처가 이렇게 까지 사업을 세분화하여 단위사업을 나누고 마을을 전체적인 입장에서 고려하지 않고 부분적으로 손을 대는 것이 바람직한지에 대한 검토가 필요하다.
 - 또한 지방에서는 통합적인 사업집행을 위하여 시·도 및 시·군의 삶의 질 시행계획을 수립하도록 되어있으나, 시군단위는 미수립 상태에 있고, 시도의 경우에도 시행계획은 수립은 되어 있으나 매우 형식적인 수준에 머무르고 있다.

<부록 그림 2> 마을단위 사업의 세분화



4) 평가의 형식성과 중복성

- 삶의 질 향상을 위한 사업들의 평가 및 점검을 위하여 평가단을 구성하여 운영하고 있다. 평가단은 관련 분야의 교수 또는 연구자, 그리고 농어민 단체의 인사 등으로 구성되어 있다.
- 평가는 연말에 1회 실시되고 부처가 제출한 자체평가보고서를 기초로 서면평가를 위주로 하고 있기 때문에 많은 한계를 가지고 있다. 상시적인 평가가 이루어지지 못할 뿐 만 아니라 내실있는 평가를 위한 현지실사 등도 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다.
 - 평가의 내용도 중앙정부의 개별 사업을 평가하는데 그치고 있고, 사업이 실제로 이루어지는 지방단위의 삶의 질과 관련된 계획 및 집행과정에 대해서는 평가가 시행되지 않고 있다.
 - 또한 평가의 지원도 농림부의 농촌정책과에서 대행하고 있어 보다 내실 있고 깊이 있는 평가를 하기에는 조직이 갖추어지지 못한 상태이다.
- 한편 삶의질향상법과 균형발전법은 농촌지역의 개발에 있어서 대상지역, 사업내용, 평가규정이 중복되고 있다.
 - 삶의질향상법의 대상지역은 농산어촌(읍면지역)을 의미하고 균형발전특별법의 대상지역은 낙후지역을 의미한다. 따라서 삶의질향상법의 농산어촌은 균형발전법의 낙후지역을 포괄한다. 기본적으로는 농산어촌 지역에 대해서는 삶의 질 법을 적용하고, 낙후지역에 대해서는 균형발전법을 적용하는 것을 원칙으로 하여야 하나, 중복되는 지역에 대해서는 두 법이 중첩적으로 시행될 수밖에 없는 체제이다.

〈부록 표 3〉 삶의 질 향상법과 균형발전법의 비교

구분	삶의 질 향상법	균형발전법	비고
대상지역	·농산어촌(읍면의 전지역)	·오지·도서·접경지역 ·개발촉진지구 및 낙후지역 ·시·군	·지역의 중복
대상사업	·복지증진. ·교육여건의 개선 ·농산어촌지역개발	·낙후지역 및 농산어촌개발	·농산어촌개발 관련 사업내용 유사
예산규정	·농어촌특별세 재원의 우선지원	·국가균형발전특별회계(지역개발사업계정)	·농특회계 지역개발사업비의 이관
평가규정	·기본계획의 지역개발사업에 대한 평가실시	·지역개발계정 사업에 대한 평가의 실시	·농촌개발관련 사업의 평가중복

- 삶의 질 향상법의 지역개발사업과 균형발전법에 의한 농산어촌개발사업(지역개발계정)은 많은 사업이 동일하고, 평가규정도 중복된다. 균형발전법의 낙후지역개발, 관광진흥, 생활기반정비, 문화·체육사업 군에서 중복이 나타나고 있다. 따라서 중복 및 예산 낭비가 없이 상호 시너지 효과를 높일 수 있도록 사전협의 및 조정이 요구된다.

IV. 농촌지역개발사업 추진의 개선방향

1. 부처별 농촌지역개발사업의 차별성과 통합성을 고려할 수 있는 체제의 구축

- 부처별 할거주의적인 농촌지역개발사업의 정책입안은 부처 간의 차별성을 가져오지 못하고 경우에 따라서는 중복성 또는 유사성을 가져와 농촌개발정책의 시너지를 효과를 거양하는데 장애요인으로 작용한다.
 - 부처 내 또는 부처 간을 아우르는 장기적인 농촌정책의 비전 및 전략의 재정립을 통해서 부처 간의 역할 분담과 협력 체제의 구축이 이루어지고, 그 속에서 필요한 농촌지역개발사업이 입안될 수 있고 조정될 수 있는 체제를 갖추는 것이 매우 중요하다.
 - 그러기 위해서는 현재의 농림부장관을 위원장으로 하는 삶의 질 향상 실무위원회와 국무총리를 위원장으로 하는 위원회의 기능을 강화하는 것이 필요하다. 현재의 형식적인 심의를 탈피하고 보다 적극적인 심의

와 결정을 할 수 있는 체제를 갖추는 것이 무엇보다 중요하다.

- 다른 한편으로는 농촌공간에 대한 주무부서의 역할과 기능을 강화해나가는 것이 효과적이라고 생각된다. 이미 행자부의 일부 농촌개발사업이 농림부로 이관된바 있고, 그리고 해수부와 농림부가 통폐합되어 농촌개발사업을 보다 효과적이고 강력하게 추진할 수 있는 체제를 갖추었다. 이는 농촌공간에 대한 사업들을 보다 성공적으로 추진하는데 있어 매우 긍정적이라고 생각된다.
 - 그러나 타부처로부터 사업을 이관 받은 농림수산식품부는 아직까지 농촌공간의 개발을 위한 사업의 체계화와 사업 하나하나에 대한 차별성과 구체성을 갖추어나가는데 있어서 적극적이지 못하다. 우선 농림수산식품부에 속한 사업들을 면밀히 검토하여 사업의 체계화를 도모하고 통폐합하는 절차를 거치는 것이 우선되어야 한다고 본다.
- 마지막으로 농촌공간의 부분공간에 대한, 농촌사업에 있어서 부문시설에 대한 정책의 구상은 있으나, 우리나라의 농촌 공간 전체에 대한 정책방향의 설정과 전략의 수립은 부족한 편이다. 이러한 정책을 구상함에 있어서 과거와는 다른 새로운 목표와 전략의 수립이 요구된다.
 - 새로운 정책목표는 국가발전의 정도와 농업이 처하고 있는 상황에 따라서 달라져야하며 지역의 특성에 알맞은 개발, 경쟁력을 갖춘 농촌공간의 창조, 농촌주민의 삶의 질 향상 등이 논의될 필요가 있다.

2. 농촌개발사업의 통폐합 및 조정의 필요성

- 기본계획 하의 부처별 사업 가운데 사업의 성격과 내용이 유사하거나 동일한 사업은 조정하는 것이 바람직하다고 판단된다.
 - 주택 관련 사업은 주로 농림부, 농진청, 행자부가 담당하고 있으며, 마을 단위의 도·농 교류사업은 농림부, 농진청, 행자부, 해수부가 관계하고 있다.
 - 사업의 성격이 동일하고 주로 마을 내에서 이루어지는 사업을 여러 부처가 관계하고 있는 것은 바람직하지 않다고 생각된다.
- 현행의 부처별 사업 중에서 사업의 성격이 유사한 사업을 조정하고 관련부서를 축소시키는 안도 검토해볼 수 있다.
 - 동일한 사업을 왜 면단위, 마을단위에 따라서 관련부서가 달라져야 하는지에 대한 논리적인 근거가 미약하다.

- 현재 면단위 생활용수개발은 환경부가, 마을단위는 농림부가 관여하고 있다.
- 농촌개발사업의 체계화 방안은 우선은 농촌의 정주체계에 따라서 중심지와 배후 마을로 구분하고, 다음으로는 그러한 공간을 대상으로 부서의 기능에 따라서 사업을 나누되 농촌의 단위 공간에서 단위 사업들이 연계 및 통합되어서 시행되는 방향으로 정비되어야 할 것이다.
- 이미 부처 간의 조정을 거쳐서 기 이관된 사업의 경우는 검토를 거쳐서 보다 차별화된 사업으로 재조직화 되어야 할 것으로 본다. 특히 농림부가 농림수산식품부로 부서의 명칭도 바뀌었을 뿐만 아니라 다른 부처로부터 다수의 사업을 이관받은 시점이므로, 보다 종합적인 관점에서 기존 사업에 대한 재검토와 체계화를 위한 노력을 해야 할 것으로 본다.
 - 이러한 사업의 통폐합과 관련하여 첫째는 인구의 감소, 생활권의 확대, 주민의 요구수준 변화 등을 감안한 새로운 중심지정책 및 배후마을정책의 내용과 역할분담 등이 고려되어야 한다.
 - 둘째는 시설물의 유지관리와 관련하여 기존의 시설을 어떻게 효율적으로 유지하고 관리할 것인가와 인근의 도시의 시설을 이용하는데 있어서의 접근성의 제고, 도시와 같은 수준 또는 보다 높은 수준의 서비스의 제공 등과 같은 차원에서 논의가 필요하다.
 - 또한 농촌공간의 역사문화 및 자연경관을 최대한 활용하여 아름답고 품격 있는 농촌공간의 창조가 필요하다.
 - 넷째는 기존의 사업의 분류가 매우 작은 사업단위로 세분화되어 있다는 점을 인식하고 사업단위를 어느 정도의 규모에서 나누는 것이 바람직한지에 대한 논의도 요구된다.

3. 농촌지역개발사업의 추진주체의 확립과 거버넌스의 구축

- 농촌지역개발사업의 계획수립 주체가 다원화되어 있어 부처 간의 협조체계의 구축이 없이는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 부처 조정을 통하여 농림수산식품부의 농촌개발기능을 강화한다고 하더라도 농림수산식품부 만으로는 농촌개발의 모든 기능을 다 충족시킬 수는 없다. 한편으로는 중앙정부의 많은 부처가 참여하는 것은 불가피한 일이라고도 보아진다.
- 따라서 현 단계에서는 농림수산식품부의 농촌개발기능 수행을 강화시키

는 방향으로 노력하되, 다른 한편으로는 중앙정부 단위의 여러 부처가 참여하는 것을 불가피하게 받아들이고 어떻게 하면 거버넌스를 구축하면서 보다 효과적인 농촌개발기능을 수행할 수 있을지에 대한 부분이 더 중요하다.

- 농촌개발사업의 추진을 위한 주체의 문제는 중앙정부에 국한된 문제는 아니다. 오히려 지방단위에서 농촌개발을 위한 주체가 과연 형성되어 있는지의 문제라고 볼 수 있다. 중앙정부는 그래도 삶의 질 향상 위원회를 통하여 조정할 수 있는 제도적인 장치를 법률상으로 두고 있으나, 지방정부에서는 이러한 위원회가 작동하고 있지도 않다.
- 지방정부에 있어서 지방자치제의 실시 이후 농촌개발사업의 통합적인 추진을 위한 새로운 조직의 형성에 관심을 두고 있는 지자체가 나타나고 있는 있으나 지방정부에 있어서 관련부서간의 협조는 더 어려운 것이 현실이다. 최소한 중앙정부의 흐름과 같이 지방정부 내에서도 농업과 농촌개발을 동시에 접근하는 조직의 형성이 필요하다. 또는 위원회를 두던지 아니면 기존의 기획관리실의 기능을 확충하여 어떻게 하면 관련 부서 간 협조체제를 이끌어낼 수 있을지에 대하여 더욱 고려해 보아야 한다.
- 농촌계획 및 사업의 성격상 지방자치단체의 고유 사무에 해당되고, 지방화의 추세에 따라 지방정부 및 주민의 참여가 확대되는 방향으로 전개될 것이다. 중앙정부와 지방정부의 수직적인 기능 및 역할의 재정립이 요구되고, 지방에 있어서의 다양한 주체가 네트워크를 통하여 참여할 수 있는 방안의 정립이 요구된다. 중앙정부의 부처 간 협조체제, 중앙정부와 지방정부의 협조체제, 지방정부 내에서의 관련기관과의 협조체제의 구축이 요구된다. 즉 거버넌스(local governance)적 접근이 필요한 시점이다.
 - 지방단위에서 농촌개발정비사업을 종합적으로 접근할 수 있는 농정조직의 정비가 우선되어야 하고 그리고 지방농정의 추진을 위한 관련기관과의 협조체제의 구축을 어떻게 하는 것이 바람직한지에 대하여 준비해야 한다.

4. 분권화와 농촌개발주체의 역량강화

- 시행계획에 포함된 농촌지역개발사업은 대부분 기초자치단체의 행정구

역 범위 내에서 이루어지는 소규모의 사업으로서 지방정부의 고유사무에 가까운 사업이라 할 수 있고, 지방화의 추세에 따라 지방정부의 역할이 계속해서 증대될 것으로 보인다.

- 그리고 이러한 사업의 내용이 과거의 기초생활환경 개선을 목적으로 하는 물리적 시설물의 설치와 관련된 사업에서, 지역이 보유하고 있는 고유한 자원을 발굴하여 계획을 수립하고 주민이 직접 참여하고 경영하는 방식으로 전환됨에 따라 관련되는 농촌개발의 주체의 수도 많아질 뿐만 아니라 요구되는 능력도 매우 다양한 형태로 변화하고 있다.
 - 과거의 농촌지역개발사업은 정부의 보조금을 받아서 민간업자에 위탁하여 도로, 상하수도 등의 기초하부기반시설을 설치하는 정도에 그쳤으나, 지금의 농촌지역개발사업은 지역의 자원을 발굴하여 이를 기초로 지역을 발전시킬 수 있는 동력원을 찾아내고 상품화하는 과정을 거치고 경영을 통하여 수익을 창출하고자 하는 사업이 많이 생겨나고 있다. 따라서 요구되는 능력도 과거와는 매우 다르다. 자원발굴능력, 계획수립능력, 경영능력, 계획수립 및 집행주체간의 협조체제의 구축 능력 등 많은 새로운 능력이 필요한 시점이다.
- 그러나 현재는 지방공무원은 물론이고 농촌개발사업의 수행과 관련이 많은 기관들, 그리고 주민들의 능력은 미흡한 수준에 있다. 따라서 현 단계에서는 과연 관련 주체별로 어떠한 능력이 요구되고 있는 것인지, 그리고 어떻게 이들 주체의 능력을 함양시킬 것인지에 대한 논의가 매우 중요하다. 특히 농촌마을종합개발사업 등의 경우 시설의 설치가 마무리되는 곳도 나타나고 있어 이들 시설물을 어떻게 유지 및 관리하여 수익을 올릴 수 있을 것인지는 초미의 관심사이다.
 - 지역자원의 마케팅, 지역자원의 활용과 유지보전을 위한 집단행동에 대한 지원, 지역자원의 활용에 대한 인센티브 정책, 지역자원을 보다 적극적으로 유도하기 위한 규제정책 등에 대한 종합적인 접근이 필요하다.
- 특히 지방단위에 있어서 농촌개발과 관련이 있는 주체, 즉 지방자치단체, 지방의 공사, 농협 등의 유관기관, 그리고 지역주민 모두 이러한 사업을 해본 경험이 일천함에 따라 능력도 충분하지 못한 상태에 있다. 따라서 국가전체의 지방정부의 농촌개발을 위한 관련 주체의 종합적인 역량강화 프로그램이 구상될 필요가 있다.
 - 지방자치단체의 역량강화를 먼저하고 순차적으로 관련기관 및 주민들

의 역량강화를 할 것인지, 아니면 동시에 할 것인지 등의 논의도 필요하다. 왜냐하면 한국의 경우 지방자치단체의 조직정비 및 역량강화의 과정이 없이 바로 주민에 대한 교육 등으로 성급하게 서두르는 모습을 보이고 있는 것이 지금의 현실이기 때문이다.

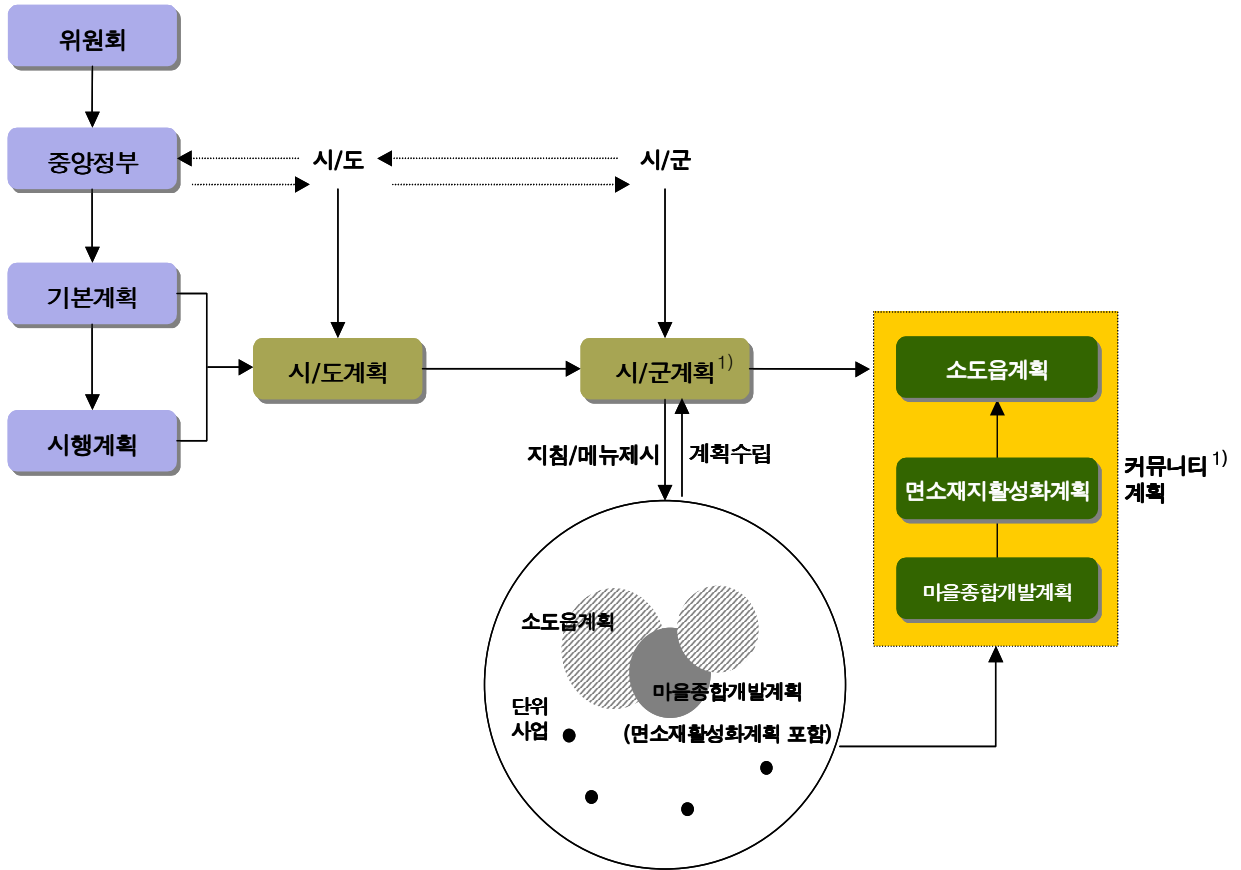
- 또한 지방에서의 농촌개발과 불가분의 관계에 있는 농촌공사, 농협 등의 역할에 대하여도 논의하고, 이를 기초로 거버넌스를 위한 지방조직의 재편 또한 필요하다.

5. 시·군에서의 중앙정부 사업의 통합적 계획 및 집행체계

- 농촌계획 수립주체의 다원화와 부처별 농촌개발사업의 추진체제는 실제로 사업이 수행되는 시·군 행정구역내에서도 통합적으로 운용되지 않고, 중앙정부 부처의 기능을 수행하는 지방정부의 해당 실과별로 시행되고 있다.
- 기본계획 추진을 위한 시·군의 계획 수립에 있어서 많은 중앙정부의 부서를 염두에 두고 계획을 세우고 또는 많은 대상사업을 어떻게 조정을 하며, 수립된 계획이 어떻게 실효성을 확보할 수 있는지에 대한 논의가 필요함을 의미한다.
- 농촌계획과 사업에 있어서의 공간적인 통합이 가능한 농촌영역의 설정이 필요하고, 시·군 행정구역 내에서의 농촌영역의 설정과 함께, 시·군 행정구역내에서의 각종 사업을 통합하여 시행할 수 있는 하위 공간영역의 설정이 요구된다(영역적(territorial) 접근). 농촌공간에서의 다기화된 부처의 다양한 사업을 종합화하고 연계시킬 수 있는 계획수립방법에 대한 논의가 필요하다(다부문적 multi-sectoral)접근).
- 삶의질향상법의 시·군 계획은 시·군 단위에 있어서 농촌지역을 대상으로 농업농촌발전에 관한 기본계획으로 시·군의 교육 및 복지여건개선, 지역개발의 발전에 관한 사업을 종합하여 계획하는 부문계획이면서 종합계획의 성격과 시·군의 사업과 예산과의 연계를 도모하는 실천계획의 성격을 갖도록 구상될 필요가 있다.
- 중앙정부의 각 부서는 기능에 따라 독립적으로 보건복지, 교육여건개선 및 지역개발과 관련된 사업을 시행한다고 하더라도, 실제로 사업이 이루어지는 시·군단위에서는 중앙정부의 개별사업이 하나의 시·군 계획내에 종합화되고 연계되는 방안을 강구해야 한다.

- 첫째, 기본계획의 수립단계에서부터 지방에서의 통합적이고 효율적인 추진이 가능하도록 통합지침을 작성하고,
 - 둘째, 사업은 중앙에서 개별부처에서 제시한다는 것을 전제하더라도 지방에서 단위사업지구내의 예산을 통합하여 실시하며,
 - 셋째, 기본계획 작성과정에서 지방의 특성에 따른 사업 시행이 가능하도록 지방의 요구를 받아들이는 과정이 필요하다. 경우에 따라서는 시·군 및 시·도 계획을 먼저 수립한 후 기본계획을 작성토록 하는 것도 생각해 볼 수 있다.
- 삶의질향상법에 의거 시·군 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발계획(이하 “시·군계획”이라 한다)을 새로이 수립할 경우 해당 시·군 단위에서는 기존 시·군 행정구역을 대상으로 수립하는 각종 계획과 중복될 것으로 예상된다.
 - 건설교통부의 국토계획법에 의한 도시(군)기본계획 및 관리계획과의 관계정립을 분명히 할 필요가 있다. 국토계획법의 도시(군)기본계획과 삶의질향상법의 시·군계획의 내용이 중복될 우려가 있다.
 - 건설교통부의 국토계획법에 의한 도시(군)기본계획 및 관리계획과의 관계정립을 분명히 할 필요가 있는데 이는 국토계획법의 도시(군)기본계획과 삶의질향상법의 시·군계획의 내용이 중복될 우려가 있다.
 - 국토계획법과의 관계 속에서 농촌개발과 관련된 법률 및 제도의 정비가 필요하고, 별도의 단일화된 농촌계획에 관한 법률을 만들 것인지 아니면 기존의 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 개정하여 농촌지역의 특성에 적합한 법률을 정비할 것인지 등에 대한 논의가 필요하다.
 - 적극적으로는 농촌지역의 종합적·효율적인 개발을 위한 계획수립, 사업집행 및 토지이용계획을 내용으로 하는 단일화된 법률을 검토해볼 필요가 있다. 왜냐하면 농림수산식품부의 기능이 농업정책과 농촌정책을 포괄하는 부서의 방향으로 정립되고 있는 현시점에서 농림수산식품부의 위상에 알맞은 새로운 차원의 농촌개발의 가치, 목표, 전략 등이 새로이 정립되어야 하는 시점에 있기 때문이다(가칭 국토계획법의 하위 법률로서 “농촌공간의 계획 및 정비에 관한 법률”)

<부록 그림 3> 농촌정주체계별 계획의 종류와 대상사업



1) 시/군계획의 수립시 소도읍계획, 면소재지활성화계획, 마을종합개발계획 등의 계획지구를 지정하고, 당해연도의 사업대상지구로 선정될 경우 별도의 커뮤니티계획을 수립함

6. 농촌토지의 다목적 활용과 이용을 위한 토지이용제도의 정비

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”이라 한다)의 시·군 기본계획 및 관리계획은 시·군 행정구역 전체에 계획을 세운다는 측면에서는 시·군내의 도시지역 뿐만이 아니라 농촌공간을 포함하고 있다고 볼 수 있으나, 정작 용도지역의 구분상으로는 농촌공간이 어디를 말하는지는 알 수 없다.
- 특히 농촌지역에 있어서의 토지이용계획제도는 국토계획 및 이용에 관한 법률에 의해서 시(군)관리계획이라는 제도적 장치가 도입되고는 있으나, 농촌지역이 보유하고 있는 자원의 적극적인 활용이라는 관점에서의 토지이용으로는 한계가 있다.

- 농촌토지이용계획을 농촌공간에 대한 규제의 관점에서 접근할 것이 아니라 농촌공간이 가지고 있는 자원을 최대한 활용하게 하고, 농촌이 가지고 있는 장점을 발휘하게 하는 순기능의 측면에서 접근될 필요가 있다(토지이용적(land-based schemes)접근).
- 한국에 있어서 과거의 농촌개발정책은 주로 식량을 증산하기 위한 생산기반의 구축과 도시와 농촌간의 정주여건의 격차를 해소하기 위한 정책이 대부분이었다. 최근에 와서는 농촌지역이 보유하고 있는 자원의 활용을 통하여 지역의 발전을 추구하고 도시성보다는 농촌성에 주목하는 정책으로 전환되고 있다.
- 이러한 정책전환은 토지이용정책의 변화위에서만 가능하다. 과거 농촌공간을 식량생산의 관점에서 볼 때는 농촌의 토지이용은 단순할 수밖에 없었으나, 현재 농촌공간을 식량 생산을 포함한 역사문화성, 경관미, 쾌적성, 향토자산, 복합 산업 등의 다원적 기능을 위한 공간으로 접근하려 한다. 그러기 위해서는 이에 대한 토지이용상의 준비가 있어야 할 것이다.
- 자원을 활용하는 농촌의 발전계획과 주민의 토지이용방식이 다른 경우 양자간에 충돌이 일어나게 된다. 따라서 이를 적절히 조정할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 토지이용계획제도의 전단계로서 주민의 합의를 기초로 한 발전계획의 수립과 실천을 담보할 수 있는 합의와 협약제도의 적극적인 활용도 검토되어야 한다.
- 한국과 같은 용도지역제도(zoning system)를 기본으로 하는 일본의 경우에도 지방의 고유자원과 특수성을 부각시키기 위해 조례를 통하여 농촌토지의 용도를 세분하고 보다 계획적으로 이용하려는 사례가 나타나고 있다. 또한 영국 및 독일 등의 경우 land use planning system을 기본으로 하고 있어, 농촌지역 토지의 다양하고 구체적인 계획을 전제로 토지의 이용을 허용하고 있다.

7. 정책평가와 환류기능의 체계화 방향

- 삶의 질 향상법 제5조는 기본계획을 매 5년마다 수립하도록 하고 있으며, 제9조는 기본계획 기간이 종료된 때에는 전문 연구기관 등을 통하여 기본계획의 추진실적에 대한 평가를 실시토록 하고 있다.
- 그동안 농촌개발정책의 추진과정에서 평가를 통한 사업의 점검과 환류

과정은 등한시 해왔으나, 삶의 질 향상법에서 평가의 중요성을 인식하고 평가체제를 도입하고 있는 것은 진일보한 내용이라고 보아진다.

- 그러나 삶의 질 향상 향상법에 의한 평가는 아직 초기단계에 있으며, 평가의 방식도 상시평가가 아닌 연말에 1회의 평가 및 서류평가에 집중하고 있다. 또한 평가도 중앙정부의 각 부처에 대한 평가에 국한하고 있으며, 실질적으로 사업이 시행되는 지방단위, 즉 시도와 시군의 삶의 질 향상 계획에 대해서는 평가를 하지 못하고 있는 상황이다.
 - 평가를 지원하는 사무국도 농림부내에 별도의 전담인력을 둔 것이 아니라, 농촌정책과에서 담당하고 있어서 많은 역할을 기대할 수 없는 상황이다.
- 다른 한편으로는 삶의질향상법과는 별도로 균형발전법에도 농촌개발사업에 대한 평가규정을 두고 있어 동일한 사업이 두 법률에 의하여 평가를 받는 등의 불합리한 측면을 포함하고 있다. 중복해서 평가를 받아야 할 이유도 없을 뿐만 아니라 예산과 인력을 낭비하는 요소라고 보아진다. 향후 상호시너지 효과를 높일 수 있도록 두 법률의 평가와 관련된 내용은 조정될 필요성을 안고 있다.
 - 농촌공간이라고 볼 수 있는 읍면이하의 사업에 대해서는 삶의 질향상법에서 관리를 하고, 거시적인 차원의 균형개발정책에 대해서는 균형발전법에서 담당하는 등의 조정이 필요하다.
 - 정책수준 및 평가의 시기 등을 고려하고 이를 지원할 수 있는 적절한 조직 등에 대한 평가와 관련된 논의가 더 필요하다.
- 최근 평가체제의 구축과 평가의 필요성이 높아지는 이유는 민주화와 분권화의 과정에서 나타나는 의사결정에 있어서 관련자의 참여의 폭 확대와 의사결정 과정의 합리성 추구에서 유발되는 필연적 현상이라고 보아진다. 그 동안의 중앙정부 중심적이고 제한적 관계자의 참여에 의한 정책형성에 대한 비판을 담고 있다는 면에서 보다 강화되고 지속될 가능성을 내포하고 있다.

V. 결론

- 삶의 질 향상 및 지역개발촉진에 관한 법률의 특징은 그동안 개발과정에서 농촌의 근본적인 문제점으로 지적되어온 교육, 복지, 지역개발의 문제를 종합적으로 범부처적인 차원에서 해결하기 위하여 마련된 것이다.

- 이 법률에 의거 제1차 기본계획 및 시행계획을 수립되고 지난 3년간 다양한 농촌지역개발사업이 시행되어 왔다. 과거에 비하여 여러 가지 면에서 진일보 한 측면도 포함하고 있으나, 고쳐지지 않는 고질적인 문제도 포함하고 있는 것도 사실이다.
 - 주요 문제점으로는 1) 농촌지역개발사업의 형성과정에 있어서 삶의 질 향상 위원회의 조정 기능의 한계, 2) 농촌지역개발사업의 효과적인 추진을 위한 수직적·수평적인 추진체계의 미확립과 개별 추진주체의 역량 미흡, 3) 개별 부처별 소규모 농촌개발사업의 분산시행에 따른 효율성 저하, 4) 평가의 형식성과 중복성 등을 지적할 수 있다.
- 농촌지역개발사업 추진의 개선방향으로서, 다음을 고려할 수 있다.
 - 먼저 부처별 농촌지역개발사업의 차별성과 통합성을 고려할 수 있는 체제가 구축되어야 한다.
 - 둘째, 사업의 내용과 성격이 유사하거나 동일한 사업은 통폐합 및 조정을 해야 한다.
 - 셋째, 농촌지역개발사업의 추진 주체를 확립하고 거버넌스 체제를 구축해야 한다.
 - 넷째, 지방자치단체의 역량 강화를 위한 프로그램을 구상하여야 한다.
 - 다섯째, 시군단위에서 중앙정부 사업을 통합적으로 계획하고 집행할 수 있는 체계를 마련해야 한다.
 - 여섯째, 농촌토지의 다목적 활용과 이용을 위하여 토지이용제도를 정비해야 한다.
 - 마지막으로 정책 평가와 환류기능을 체계화하여야 한다.

참고문헌

- 국가균형발전위원회, 「국가균형발전사업 평가편람」, 2005. 3.
- 농림부, 「제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획(05-09)」, 2005. 4.
- 농림부, 「2005년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 점검·평가보고서(안)」, 2006. 4.
- 농림부, 「2006년도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획 점검·평가(안)」, 2007. 4.

농어업농어촌특별대책위원회, 「농어촌종합개발계획수립에 관한 연구」, 2004.
12.

농촌지역개발론 보고서

윤원근, “농촌지역개발정책의 개선방향”, 「농어촌 삶의 질 향상을 위한 정책
방향(2005년 하계학술대회 발표논문집)」, 한국농업정책학회, 2005. 8.

삶의 질 위원회의 평가에 대한 다른 논문(지역재단)

송미령 등, 「살기좋은 농촌만들기를 위한 정책 재편 방안(2/2차년도)」, 한국
농촌경제연구원, 2007.

農林水産省, 「農林水産省政策評價實施計劃」, 平成 16年.

부록 3.

제1차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획(교육여건 개선 분야)에 대한 평가와 향후 정책과제⁴⁾

최준렬(공주대학교)

I. 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획의 교육여건 개선 분야 사업 검토

□ 주요 사업 내용

- 농산어촌의 교육여건을 개선하기 위해 1기에 시행된 사업은 우수고 육성, 대학입학특별전형, 실업계고 육성, 적정규모 학교 육성, 학자금 지원, 급식비 지원, 특수교육지원, 수업개선, 교원지원, 인프라 구축임.
 - 우수고 사업은 농산어촌에서 고등학교가 중요한 역할을 수행하고 있으며, 고등학교 교육 때문에 농산어촌을 떠나서 도시로 유학을 가느냐를 결정하는데 많은 영향을 미침. 이러한 문제 해결을 위하여, 농산어촌 지역의 중심고등학교를 우수고로 육성하기 위해 국비 8억과 지방비 8억 원을 지원하였음.
 - 실업계고 육성은 농산어촌에 있는 농업계, 수산계 등의 학교를 특성화하여 지역의 여건에 부합되도록 지원한 사업임.
 - 적정규모 학교 육성은 농산어촌 소규모 학교의 통폐합 정책으로 지역의 소규모 학교들을 군차원에서 종합적으로 조정하여 적정규모를 유도하는 사업이었음. 곡성군의 적정규모화가 그 사례임.
 - 학자금 지원 사업은 농산어촌의 경제적 여건이 열악하기 때문에 이들 가정의 자녀들이 학업을 수행하는 데 어려움이 없도록 지원하는 사업으로 유치원 유아교육비 지원, 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원, 농산어촌 대학생 학자금 용자지원, 농과계 대학생 학자금 지원이 이들 사업임.
 - 급식비 지원 사업은 농산어촌 학생들의 급식비를 지원하는 것으로 초·

4) 본 연구의 일환으로 외부 전문가(최준렬교수, 공주대학교)에게 위탁한 원고임. 본보고서에 원고의 일부를 반영하였음.

중·고생 급식비 지원, 자영농과계 급식비 지원, 자영 수산계고 급식비 지원이 주요 지원 사업임.

- 특수교육지원 사업은 농산어촌에서 교육 혜택을 받지 못하는 특수교육 아동들에게 찾아가서 지원해주는 교육프로그램임.
- 수업개선 사업은 농산어촌 학교의 수업을 개선하기 위해 추진한 사업으로 원어민 영어보조교사 운영, 복식수업 교재 및 프로그램 개발, 방과후 교육활동 지원, 도시문화 체험 활동 등이 주요 사업임.
- 교원지원 사업은 농산어촌의 학교에 교원을 초빙하고, 우대하기 위한 사업으로 농산어촌에 근무하는 교원에게 사택을 제공하고, 수당을 주는 사업임.
- 인프라 구축 사업은 도시에서 멀리 떨어져 있는 학생들도 다양한 교육 활동을 할 수 있도록 정보인프라 구축, 이를 활용할 수 있는 콘텐츠 개발, 도서관 구축, 공립 유치원 신·증설 등이 주요 사업임.

□ 사업성과

- 농산어촌의 교육여건을 개선하기 위해 추진한 사업들 가운데 성공적으로 목적을 달성한 사업도 있고, 시행하는 과정에서 사업의 목표를 정확히 파악하기 못해 목적을 달성하지 못한 경우도 있음.
- 우수고 육성, 학교군 구성 운영, 학자금 용자지원, 방과후 교육활동 지원, 급식비 지원, 특수교육지원 등은 농산어촌의 어려운 여건을 개선하고, 지역의 특성에 맞게 교육여건을 개선할 수 있는 사업으로서 우수한 사업으로 평가됨.
- 반면에 실업계고 육성, 교육정보인프라 구축, 적정규모 학교 육성 시범 지원, 농산어촌 교육발전협의회 설치, 농어촌지역 사립 유치원 교사 처우 개선 등은 농촌의 여건에 맞게 운영되지 못해 부진한 사업으로 평가됨.

□ 사업 추진과정에서의 애로 사항

- 중앙의 권한을 지방에 이양함에 따라 농산어촌 실업계 특성화·내실화, 적정규모 학교 육성 시범지역 지원, 방과후 교육활동 활성화 지원, 초·중·고 학생 급식비 지원, 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원, 자영농·수

산계 급식비 지원, 교육정보화 인프라 보급, 교직원 사택 확충 및 노후 시설 현대화, 학교도서관 및 장서 확충 사업이 지방사업으로 이양됨.

- 사업이 지방으로 이양하게 됨에 따라 중앙부처에서 사업을 계획하여 시행하기 어려운 여건에 처함.

<부록 표 4> 농림어업인 삶의 질 향상 사업평가 2005년-농산어촌 교육여건 개선

코드번호	사업명	중요도	평가점수	환산점수	순위*	평가등급
2-1-1-1	농산어촌 우수고교 집중육성	주요	95	99.8	2/1	우수
2-1-1-2	농어촌 학생의 대학입학특별전형 확대	주요	83	87.2	14/12	보통
2-1-1-3	농산어촌 실업계고 특성화 내실화	기타	85	85	12/13	보통
2-1-1-4	한국 농업전문학교 개편 운영	기타	96	96	1/3	우수
2-1-2-6	적정규모 학교 육성 시범지역 지원	기타	76	76	16/16	부진
2-1-3-4	방과후 교육활동 활성화 지원	기타	95	95	2/4	우수
2-1-3-5	방학캠프 운영지원	기타	93	93	6/7	보통
2-1-4-2	농산어촌 유치원 유아교육비 지원	주요	90	94.5	9/6	보통
2-2-1-0	농어업인 고교생 자녀 학자금 지원	주요	86	90.3	11/10	보통
2-2-2-1	농산어촌 대학생 학자금 융자지원	기타	89	89	10/11	보통
2-2-2-2	농과계 대학생 학자금 보조 지원	기타	81	81	15/15	부진
2-2-3-1	초·중·고 학생 급식비 지원	주요	94	98.7	5/2	우수
2-2-3-2	자영농과계 급식비 지원	기타	92	92	8/9	보통
2-2-3-2	자영 수산계고 급식비 지원	기타	85	85	12/13	보통
2-2-4-2	특수교육지원센터 순회교육비 지원	기타	93	93	6/7	우수
2-3-1-2	교원초빙제 및 순환근무제 확대	기타	70	70	17/17	부진
2-3-4-0	교육정보화 인프라 보급	기타	95	95	2/4	우수
2-3-5-0	농산어촌 교육발전지역협의회 설치	기타	60	60	18/18	부진
평균			86.6	87.8		

<부록 표 5> 농림어업인 삶의 질 향상 사업평가 2006년-농산어촌 교육여건 개선

과제 번호	사 업 명	중요도	평가 점수	환산 점수	순위*	평가 등급
2-1-1-1	농산어촌 우수고교 집중육성	주요	96.0	100	1/1	우수
2-1-1-3	농산어촌 실업계고 특성화내실화	기타	84.0	84.0	19/19	보통
2-1-1-4	한국농업전문학교 개편 운영	주요	95.0	99.8	3/2	우수
2-1-2-1	학교군 구성 운영	기타	96.0	96.0	1/4	우수
2-1-2-6	적정규모 학교 육성 시범지역 지원	기타	80.0	80.0	23/24	부진
2-1-3-1	복식수업 교재 및 프로그램 개발	기타	88.0	88.0	14/15	보통
2-1-3-2	원격교육 콘텐츠 개발 보급	기타	91.0	91.0	9/11	보통
2-1-3-3	원어민 영어 보조교사 배치	주요	90.5	95.0	11/6	보통
2-1-3-4	방과후 교육활동 활성화 지원	기타	92.0	92.0	7/10	보통
2-1-3-5	도시문화체험학습(방학캠프)운영지원	기타	89.0	89.0	13/14	보통
2-1-4-1	농산어촌 공립병설유치원 증설	기타	93.0	93.0	6/9	보통
2-1-4-2	농산어촌 유치원 유아교육비 지원	주요	85.0	89.3	17/13	보통
2-2-1-0	농업인 고교자녀학자금 지원사업	주요	79.0	83.0	24/21	보통
2-2-2-1	농촌출신대학생 학자금 응지지원	주요	91.0	95.6	9/5	우수
2-2-2-2	농과계 대학생 학자금 보조 지원	기타	84.0	84.0	19/19	보통
2-2-3-1	초중고 학생 급식비 지원	주요	92.0	96.6	7/3	우수
2-2-3-2	자영농과생 급식비 지원	기타	90.0	90.0	12/12	보통
2-2-3-2	자영 수산계고 급식비 지원	기타	87.0	87.0	15/16	보통
2-2-4-2	특수교육지원센터 순회교육비지원	기타	94.0	94.0	5/8	보통
2-3-1-1	교육감 추천 교대 산·편입학제 확대	기타	95.0	95.0	3/6	보통
2-3-1-2	교원 초빙제 및 순환근무제 확대	기타	86.0	86.0	16/17	보통
2-3-2-1	농산어촌 순회교원수당 및 복식수업수당	기타	83.0	83.0	21/21	보통
2-3-2-2	교원 시택 확충 및 노후시설 현대화	기타	83.0	83.0	21/21	보통
2-3-3-2	학교 도서관 및 장서 확충	기타	85.0	85.0	17/18	보통
2-3-4-0	교육정보화 인프라 구축	기타	74.0	74.0	25/25	부진
2-3-6-0	농산어촌 Community Center	기타	50.0	50.0	26/26	부진
평균	26개 사업		86.63	87.82		

<부록 표 6> 농림어업인 삶의 질 향상 사업평가 항목 2007년-농산어촌 교육여건 개선

사 업 명	사업비 (억원)	사업분류	부처
합 계		19개	
2-1-1-1 농산어촌 우수고교 집중육성	480	일반사업	교육부
2-1-1-4 한국농업전문학교 개편 운영	74	소규모사업	농진청
2-1-2-1 학교군 구성·운영	60	소규모사업	교육부
2-1-3-1 복식수업 교재 및 프로그램 개발	4	연구사업	교육부
2-1-3-4 방과후 교육활동 활성화 지원	994	일반사업	교육부
2-1-3-5 도시문화 체험학습 운영지원	21	소규모사업	교육부
2-1-4-1 농산어촌 공립 병설유치원 신·증설	12	소규모사업	교육부
2-1-4-2 유치원 유아교육비 지원	4,156	일반사업	교육부
2-1-4-4 농어촌지역 사립유치원교사 처우개선	44	소규모사업	교육부
2-2-1-0 농어업인 고교생 자녀 학자금 지원	920	지방이양	농림부
2-2-2-1 농촌출신 대학생 학자금 융자지원	441	일반사업	농림부
2-2-2-2 농어업관련 대학생 학자금 보조 지원	70	소규모사업	농림부
2-2-3-1 초·중·고학생 급식비 지원	660	지방이양	교육부
2-2-3-2 자영농·수산계고 급식비		지방이양	
○ 자영 농업계고 급식비	21		농림부
○ 자영 수산계고 급식비	2		해수부
2-2-4-2 특수교육지원센터 순회교육비 지원	60	소규모사업	교육부
2-3-1-2 교원 초빙제 및 순환근무제 확대		비투용자	교육부
2-3-2-1 농산어촌 순회교원수당 및 복식수업수당	31	소규모사업	교육부
2-3-2-2 교직원사택확충 및 노후시설 현대화	38	지방이양	교육부
2-3-3-2 학교도서관 및 장서 확충	9	지방이양	교육부

<부록 표 7> 농림어업인 삶의 질 향상 사업평가 2007년-농산어촌 교육여건 개선

코드번호	사업명	평가점수	순위	평가등급	비고
2-1-1-1	농산어촌 우수고교 집중육성	97	1	상	
2-1-1-4	한국농업전문학교 개편운영	92	6	중	
2-1-2-1	학교군 구성·운영	93	5	중	
2-1-3-4	방과후 교육활동 활성화 지원	91	9	중	
2-1-3-5	도시문화 체험학습 운영지원	94	3	중	
2-1-4-1	농산어촌 공립병설유치원 신증설	94	3	중	
2-1-4-2	농산어촌 유치원 유아교육비 지원	84	11	중	
2-1-4-4	농어촌 지역 사립유치원 교사처우개선	77	12	하	
2-2-2-1	농촌출신 대학생 학자금 응자지원	92	6	중	
2-2-2-2	농어업관련 대학생 학자금 지원	86	10	중	
2-2-4-2	특수교육지원센터 순회교육비 지원	96	2	상	
2-3-2-1	농산어촌 순회교원수당 및 복식수업	92	6	중	
평균		90.67			

II. 구체적인 사업 분석

1. 추진체제

농산어촌의 교육여건을 개선하기 위한 법과 조직을 먼저 알아보려고 한다. 법과 조직은 지속적으로 농산어촌의 교육을 지원할 수 있는 체제가 된다. 농산어촌의 교육 여건을 개선하기 위해 제정된 “삶의 질 향상을 위한 특별법”과 5개년 계획, 교육과학기술부와 교육청의 업무 추진 조직을 살펴본다.

가. 삶의 질 향상 특별법

농산어촌의 삶의 질 향상을 위한 특별법은 2004년 3월 5일에 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법” 제7413호로 제정되었다. 이 법에 의해 농산어촌 복지에 관한 각종 사업을 추진하도록 하고 있다.

이 법이 추구하는 목적은 농림어업인의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선, 농산어촌의 종합적이고 체계적인 개발 촉진에 필요한 사항을 규정하여 농림어업인의 삶을 질을 향상시키고 지역간 균형발전을 도모하고 있다.

이 법에서 농림어업인의 삶의 질 향상과 농산어촌 지역 개발 기본계획을

수립하도록 하고 있다. 정부는 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위해 5년마다 농림어업인의 삶의 질 향상과 농산어촌 지역 개발 기본계획을 수립하도록 규정하고 있다. 이 기본 계획에 다음의 사항이 포함되어야 한다.

1. 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본방향
2. 농림어업인등의 복지증진에 관한 사항
3. 농산어촌의 교육여건 개선에 관한 사항
4. 농산어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항
5. 농산어촌의 자연환경 및 경관보전에 관한 사항
6. 농산어촌 향토산업의 진흥에 관한 사항
7. 도시와 농산어촌의 교류촉진에 관한 사항
8. 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항
9. 소요재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항

기본계획에 농산어촌의 생활에 관한 모든 것을 담도록 하고 있다. 농산어촌의 문제를 부분적으로 보지 않고 종합적이고 범 부처별로 파악하여 농산어촌의 복지를 증진을 꾀하고 있는 것이다. 교육에 관해서도 기본방향을 정하고 이를 추진하기 위해 구체적인 사업을 계획하도록 하고 있다.

사업을 계획하고 시행하는 과정은 관계 중앙행정기관의 장은 매년 농림어업인의 삶의 질 향상과 농산어촌 지역 개발 기본계획을 수립하고 전년도 시행계획의 추진실적과 당해 연도의 추진실적을 매월 3월까지 위원회에 제출하여야 하고, 광역시장 및 도지사는 기본계획에 따라 시·도 농림어업인의 삶의 질 향상과 농산어촌 지역 개발 기본계획을 수립하여야 한다. 시장 및 군수도 시·도계획에 따라 5년마다 농림어업인의 삶의 질 향상과 농산어촌 지역 개발 기본계획을 수립하여 시행하여야 한다.

농림수산식품부 장관은 농림어업인의 복지실태, 농산어촌의 교육여건 및 교통·통신·환경·기초생활 여건 등 지역개발에 관한 실태를 5년마다 조사하고, 위원회는 기본계획이 종료될 때에 전문연구기관 등을 통해 기본계획의 추진 실적에 대해 평가하도록 하고 있다.

특별법에서 규정하고 있는 교육여건에 관한 사항은 농산어촌 학교 학생의 학습권 보장, 유치원 유아의 교육·보호, 학생의 교육지원, 농업·임업 및 수산

업 기초인력 양성, 교직원의 확보·배치, 교직원 우대, 시설·설비 지원이다.

학습권 보장에서는 농산어촌 학교의 적정규모 육성, 농산어촌의 특성에 적합한 교육과정 및 수업 운영방법의 개발·보급, 학생의 적성을 살리기 위한 다양한 교육기회 제공을 규정하고 있고, 유치원 유아의 교육·보호에서는 유치원 유아의 교육보호에 필요한 조치와 비용을 지원하도록 규정하고 있다.

학생의 교육지원에서는 농산어촌 학교생의 교육기회를 보장하기 위해 입학금 및 수업료, 급식비, 통학을 위해 필요한 교통수단 및 그 운행에 소요되는 경비를 지원하도록 하고 있다. 농업·임업 및 수산업 기초인력 양성에서는 농업·임업 및 수산업에 종사할 기초인력을 양성하기 위해 필요한 시책을 강구하도록 하고 있으며, 교직원의 확보·배치에서는 농산어촌의 학교에 적정수의 교원과 행정직원이 배치되도록 하고 있으며 이들에게 연수, 근무여건 개선, 주거편의, 수당 등을 지급하도록 규정하고 있다. 시설·설비 역시 우선적으로 지원하도록 하고 있다.

나. 삶의 질 향상 5개년 계획 시행 및 평가

특별법에 따라 농림수산식품부는 2005년 4월에 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본 계획(농림수산식품부, 2005)을 수립하였다. 수립한 내용을 살펴보면 비전과 4대 부문 중점추진과제, 추진전략이다.

비전에서 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합 정주공간으로서 농산어촌을 구현하고, 중소도시 수준의 생활인프라를 구축하여 농산어촌인구를 현재 수준인 20%로 유지할 것을 제시하고 있다. 이를 위해 복지기반 확충, 교육여건 개선, 지역개발 촉진, 복합산업 활성화의 4개 부문을 정하여 사업의 내용을 설정하고 있다. 추진전략으로는 농림어업인 삶의 질 향상위원회를 중심으로 관계부처와 농어민대표가 참여하는 범정부적 추진체제를 구축하고 110조원 투융자 계획과 각 부처의 중기재정계획을 토대로 향후 5년간 20.3조원을 집중 투자하며, 계획추진의 실효성을 확보하기 위해 투융자 평가체제를 구축하였다.

이중 교육여건을 개선하기 위해 계획한 내용을 보면 농산어촌의 교육현실을 고려하여 교육단계별 공교육 서비스를 확충하고 교육비 부담을 경감하기 위해 2005년에서 2009년까지 3조 1,473억 원(지방비 포함)을 투융자 할 계획을 수립하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

- (유아교육) '05~'09년간 500여개 읍·면 지역에 국공립 보육시설을 설치하고, 공립초등학교 병설유치원 550개 학급 증설

- (초·중·고등교육 및 우수교원 확충)
 - 2~3개의 작은 학교를 학교군으로 묶고 학교군내 중심학교 위주로 시설 현대화 지원
 - 학교군 : ('04) 6개 학교군 → ('09) 86개 학교군
 - 초·중·고 통합운영 : ('04) 100개교 → ('09) 132개교
 - 우수교교를 집중육성('04년 7개교 → '09년 88개교)하고 농산어촌지역 고등학생의 대입 특별전형비율을 '06학년부터 4%로 확대 ('04년 3%)
 - 장학금을 지급하고 졸업 후 일정기간(4~5년) 농산어촌에서 복무하게 하는 '교육감 추천 교대 신·편입학생 선발'을 확대
 - 신·편입학생 장학금 지원 : ('04) 877명, 4개도 → ('09) 3,800명, 7개도

- (교육비 부담 경감)
 - 농림어업인 고교생자녀 학자금 지원 대상을 1.5ha미만 농가에서 '05년부터 전농어가로 확대
 - 농산어촌 출신 대학생에 대한 학자금 무이자 융자지원 지속
 - 농산어촌 학생의 급식비 지원을 확대하는 방안 검토

5개년 계획에 따라 각 부처별로 사업을 추진하여 왔고, 추진한 사업에 대해 매년 평가를 실시하였다. 농산어촌의 문제를 종합적이고 체계적으로 시행하고, 시행한 결과에 대해 점검하고 수정하도록 하고 있다.

다. 교육과학기술부/ 교육청 업무 추진 조직

농림수산식품부에서 추진하고 있는 농산어촌 교육 관련 사업은 대부분 교육과학기술부에서 시행하고 있다. 급식이나 장학금과 같은 사업은 농림수산식품부, 해양수산부에서 시행하기도 하지만 교육에 관한 대부분의 사업은 교육과학기술부, 시·도교육청에서 시행한다.

교육과학기술부와 시·도교육청에서 추진하는 업무 추진조직을 보면 교육과학기술부는 교육복지기획과에서 농산어촌의 교육여건 개선에 관한 업무를 주로 담당하고 있으며 사업의 성격에 따라 교원에 관한 업무는 교직원발전기

획과, 유아에 관한 업무는 유아교육지원과에서 담당한다. 시·도교육청도 유사한 업무 추진조직을 갖고 있다. 전담 부서나 직원이 있는 것이 아니고 관련 업무를 부서별로 나누어 추진하고 있다. 이와 같이 별도의 추진 조직이 없기 때문에 업무에 대해 전문성과 헌신도가 떨어진다.

2. 교육기회 확대 및 교육비 지원

삶의 질 향상 기본계획에 수립된 대로 농산어촌의 교육기회를 확대하기 위해 대학입학 특례 제도를 도입하여 시행하고 있으며, 공립유치원을 확대하기 위해 지원을 하였다. 학생들에게도 장학금과 급식지원을 하여 경제적 어려움 없이 교육을 받도록 하고 있다. 이들의 실태를 영역별로 살펴본다.

가. 대학입학 특례

농산어촌 지역 고등학교 졸업자에 대해 특별전형 하도록 하고 있다. 농산어촌 학생들이 교육여건이 열악하여 도시 학생과 입학시험에서 경쟁을 하기 어렵기 때문에 이런 요소를 고려하여 농어촌 학생들만 별도로 입학 전형을 하는 방안이다. 2005년 입학생까지는 입학정원의 3%를 특별전형 하도록 하였는데 이 비중이 낮아 2006년 입학생부터는 4%로 확대하도록 규정을 개정하여 현재는 입학정원의 4%를 특별전형하고 있다.

농산어촌 고교 졸업생의 특별전형은 농산어촌 학생들도 도시의 명문학교에 진학할 수 있는 기회를 제공하였을 뿐만 아니라 농산어촌 학생들이 도시로 유학하지 않아도 되는 여건을 조성하였다. 하지만 농어촌 특례입학도 학교에 따라서는 수학능력시험에서 일정 기준 이상의 점수를 받아야 합격이 가능하도록 하고 있어, 농산어촌의 학교 일지라도 이 제도를 활용하지 못하는 경우도 있다.

대학입학의 특례제도는 농산어촌 학생들에게 대학진학의 기회를 확대하는 효과가 있으며, 아울러 지역의 고등학교 교육을 활성화할 수 있는 여건을 마련해 주기 때문에 농산어촌의 교육발전을 위해 지속적으로 추진되어야 한다.

농산어촌의 특례입학과 더불어 시행하고 있는 지역할당제(地域割當制)는 대학 신입생의 일정 비율을 지역 인구비례에 따라 선발하는 방식으로, 교육여건의 빈익빈부익부 현상에 따라 신입생의 출신지 비율이 수도권-지방 등 지역별로 큰 편차를 보이는 현상을 개선하고, 소외지역 수험생에게 기회를

주는 것을 목적으로 하고 있다. 농어촌 특별전형과 지역활당제는 농산어촌에 거주하는 학교와 학생의 발전을 위해 지속적으로 추진되어야 할 사업이다.

나. 유치원 교육기회 확대

농산어촌의 유치원 교육기회를 확대하기 위해 국가에서는 2가지 계획을 수립하여 추진하였다. 그 하나는 농산어촌 공립병설유치원 신·증설 사업이고 다른 하나는 농산어촌 유치원 유아교육비 지원이다. 공립병설유치원은 농산어촌의 초등학교에 병설 유치원을 신설하거나 증설하여 유치원교육을 할 수 있는 여건을 마련하는 사업이고, 유아교육비 지원은 가정의 형편에 따라 유치원 교육을 받을 수 있도록 경비를 지원하는 사업이다. 이를 구체적으로 살펴본다.

먼저 공립병설유치원 신·증설 사업은 2006년과 2007년에 시행되었다. 2006년에 150학급을 신설하려고 계획하였으나 121학급만 신설되었고, 2007년에는 30학급을 신설하려고 하였는데 45학급이 신설되었다. 전국에 166학급의 병설유치원이 신·증설됨으로 농산어촌에서 필요로 하는 모든 병설유치원을 구비할 수 있게 되었다. 재원은 농특세 50%, 지방의 대응투자 50%이며 2년간에 77억 2천만 원이 지원되었다(자체평가보고서, 2006, 2007).

농산어촌에 공립병설유치원이 신설됨으로 인해 농산어촌의 조기 교육기회를 확대할 수 있었으며, 사립유치원 교육기관이 없는 농산어촌지역의 교육을 보완할 수 있었다.

<부록 표 9> 농림어업인 삶의 질 향상 사업평가 2007년-농산어촌 교육여건 개선

	사업규모	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	균특세	기타회계	기금등			
합계	180학급	43.9				43.9		87.8
'06	150학급	37.5				37.5		75
'07	30학급	6.4				6.4		128

자료: 교육과학기술부, 농림수산물부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007, 2008). 2006, 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

<부록 표 10> 농산어촌 공립병설유치원 신·증설 추진 실적

	사업규모 (명,개소)	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	균특세	기타회계	기금등			
합계	166학급	40				37.2		77.2
'06	121학급	33.7				30.9		64.6
'07	45학급	6.3				6.3		12.6

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007, 2008). 2006, 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

다음으로 농산어촌 유치원 유아교육비 지원은 1999년부터 시행된 사업으로 가정 형편이 어려운 가정에게 유아교육비를 지원하는 사업이다. 2006년에는 평균소득이 70%가 되지 않는 가정에게 지원하였고, 2007년부터는 평균소득 이하의 가정에게 유아교육비를 지원하였다. 추진실적은 2005년부터 66만 9,285명에게 8,191,억 원이 지원되어 목표대비 87.14%의 학생들이 지원받았다. 한편 만족도는 35.6%로 낮게 나타났다. 왜냐하면 유아교육비 지원은 여성가족부에서 지원하는 보육비와 교육과학기술부에서 지원하는 유아교육비 지원 2가지가 있는데, 동일한 대상에게 2가지 경비가 지원되어 경비 간에 경쟁이 있기 때문이다.

<부록 표 11> 농산어촌 유치원 유아교육비 연도별 지원 계획

(단위: 천명, 억원)

구 분	'06	'07	'08	'09	'10
만5세아수(A)	594	512	476	475	472
지원계층	평균소득 70%이하	평균소득 100%이하	평균소득 100%이하	평균소득 130%이하	평균소득 130%이하
지원 아동수 (보육)	142 (154)	186 (172)	183 (150)	209 (171)	208 (170)
지원비율 (보육포함)	24.0% (50%)	36.4% (70%)	38.5% (70%)	44% (80%)	44% (80%)
지원단가 (사립, 천원)	158	170	175	180	185
소요액(국고50%) (보육포함)	1,168.5 (2,452)	1,640 (3,194)	1,658 (3,045)	1,937 (3,560)	1,978 (3,639)

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2006). 2005년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

<부록 표 12> 농산어촌 유치원 유아교육비 지원 시행 계획

	사업규모	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	균특세	기타회계	기금등			
합계	768천명			4,886		4,886		9,772
'05	130천명			836		836		1,672
'06	308천명			1,972		1,972		3,944
'07	330천명			2,078		2,078		4,156

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007, 2008). 2006, 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

주: 도시지역 포함

<부록 표 13> 농산어촌 유치원 유아교육비 지원 추진 실적

	사업규모 (명)	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	균특세	기타회계	기금등			
합계	669,285			4,126		4,065		8,191
'05	158,794			941		920		1,861
'06	229,086			1,472		1,432		2,904
'07	281,405			1,713		1,713		3,426

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007, 2008). 2006, 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

주: 도시지역 포함

유치원교육은 농산어촌의 경우 특히 중요하다. 다른 교육기관이 없기 때문이기도 하지만, 농산어촌에서 일손이 바쁠 때 아이들을 돌볼 수 없기 때문에 아이들을 돌볼 기회를 제공하는 것이 필요하다. 이런 요구를 반영하여 추진한 유아교육비 지원은 농산어촌에서 절실히 필요로 하는 사업이다. 그런데 2008년부터 농특세로 지원되던 지원금이 지방으로 이양됨에 따라 중앙부처에서 유아교육비 지원 사업을 추진하기 어렵게 되었다. 또 동일한 대상에게 보육비와 유아교육비를 지원하도록 함으로써 지원비의 효과를 반감시키고 있다. 지원기관이 다르기 때문에 나타나는 갈등으로서 지원을 일원화하여 경비지원을 효과적으로 할 필요가 있다.

다. 장학금/ 급식 지원

농산어촌의 교육기회를 확대하기 위해 장학금과 급식비를 지원하고 있다.

장학금은 농업인 고교생 자녀 학자금지원, 농산어촌출신 대학생 학자금 용자 지원, 농어업관련 대학생 장학금 지원이 있고, 급식비 지원은 초·중·고 학생 급식비 지원과 자영농·수산계고 급식비 지원이 있다.

농업인 고교생 자녀 학자금 지원은 1990년부터 지속되어온 사업으로 2005년부터는 소유 경지면적 1.5ha 이하의 농가에 지원하던 학자금 지원을 전 농어가로 확대하였다. 2006년도에는 99,708명에게 86,357,660천 원이 학자금으로 지원되었다. 도시에 비해 교육비 부담이 큰 농산어촌 지역 거주 농업인의 고교생에게 학자금을 지원함으로써 농어촌 지역의 학생들에게 교육을 받을 수 있는 기회를 확대하였으며, 학부모의 교육비 부담을 줄이는 데 기여하였다.

<부록 표 13> 농업인 고교생 자녀 학자금 연도별 지원 계획

(단위: 천명, 억 원)

연도 구분	2005	2006	2007	2008	2009
인 원	98	100	99	84	77
금 액	828	864	920	700	663

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007). 2006년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

농산어촌출신 대학생 학자금 용자지원은 농산어촌출신 대학생에게 학자금을 무이자로 용자해 줌으로써 농산어촌지역 학부모의 교육비 부담을 완화시키기 위해 추진된 사업이다. 2007년까지 76,000명의 학생에게 1,051 억 원을 투입할 계획을 수립하였다.

<부록 표 14> 농산어촌 출신 대학생 학자금 용자 지원 시행 계획

	사업규모 (명)	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	균특세	기타회계	기금등			
합계	129,000	2,010					2,010	
'05	25,000	127					127	
'06	25,000	483					483	
'07	26,000	441					441	
'08	26,000	413					413	
'09	27,000	546					546	

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2008). 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

당초 계획했던 대로 2005년부터 2007년까지 76,503명에게 1,051억 원의 학자금이 용자되었다. 학자금 용자는 장학금이 아니고 대학 졸업 후 상환해야 할 지원이기 때문에 비록 이자가 없지만 지원받는 학생들에게는 부담이 된다. 재원은 농특세에 의존하고 있다.

<부록 표 15> 농산어촌 출신 대학생 학자금 용자 지원 추진 실적

	사업규모 (명)	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	균특세	기타회계	기금등			
합계	76,503	1,051						1,051
'05	25,206	127						127
'06	24,964	483						483
'07	26,333	441						441

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2008). 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

농어업관련 대학생 장학금 지원은 미래의 농업과 농산어촌을 이끌어 갈 젊고 우수한 후계 농업인을 양성하고 농어업인의 교육비를 경감시키기 위해 한국마사회의 특별적립금을 활용하여 영농희망자와 성적우수자에게 주는 장학금이다. 영농희망장학금은 농수산계열 대학교 2학년(전문대는 1학년 2학기) 이상인 자 중에서 영농희망자에게 학기당 120만원(대학생 농업인은 60만원)의 장학금을 지원하고 있다. 성적우수장학금은 전국 대학의 1학년 2학기 이상 재학 중인 농어업인 자녀 중 대학별로 배정된 인원을 선발하여 학기당 100만원의 장학금을 주고 있다. 2005년부터 2007년까지 16,141명에게 146억 원의 장학금이 지원되었다.

<부록 표 16> 농어업 관련 대학생 장학금 지원 추진 실적

	사업규모 (명)	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	균특세	기타회계	기금등			
합계	16,141				146			146
'05	4,269				31			31
'06	5,705				55			55
'07	6,167				60			60

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2008). 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

학교급식비 지원은 농산어촌의 초·중·고 학생들에게 급식비를 지원하여 급식비 부담을 줄이고 학생의 건강을 증진하도록 하는 사업이다. 이 사업은 1981년부터 추진되었으나 2005년 삶의 질 향상 계획이 수립되면서 확대되었다. 2005년부터 매년 지방비 600억 원 가량을 급식비에 지원하도록 계획하고 있다. 지원계획은 도서벽지와 농산어촌형으로 구분하여 도서벽지에 더 많은 비용을 지원하고 있다.

<부록 표 17> 농산어촌 초·중·고 급식비 지원 시행 계획

주요업무	5개년 계획				
	'05	'06	'07	'08	'09
사업량	750,537	783,000	724,497	724,497	724,497
단 가	도서벽지 (850~1,700원) 농산어촌형 (50~770원)	도서벽지 (850~1,700원) 농산어촌형 (50~770원)	도서벽지 (850~1,700원) 농산어촌형 (50~770원)	도서벽지 (850~1,700원) 농산어촌형 (50~770원)	도서벽지 (850~1,700원) 농산어촌형 (50~770원)
사업비	466	626	660	660	660
국 비					
지방비	466	626	660	660	660

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007). 2006년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

지원 실적을 보면 2005년에 626억 원, 2006년에 737억 원, 2007년에 829억 원이 지원되었다(교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청, 2006, 2007, 2008). 당초 계획했던 것보다 더 많이 급식비로 지원되었다.

자영농과생 급식비 지원과 수산계고교(자영수산과) 급식비 지원은 농어촌에 정착하여 농산어촌과 어촌지역을 이끌어 갈 우수한 인재를 조기에 양성하기 위한 사업이다. 2005년부터 매년 2,600명의 학생에게 18억 원 정도를 지원할 계획이며 2007년까지 지방비와 자부담을 반반씩하여 지원하고 있다.

농산어촌의 교육기회를 확대하기 위해 유치원 교육기회를 확대하고, 대학 입학의 특례를 부여하고 확대하였으며, 고등학생과 대학생에게 장학금을 지원하고 학비 용자를 하였다. 학교에 다니는 학생들이 급식 때문에 어려움을 겪지 않도록 급식비를 지원하고 있다.

3. 학교 재구조화

가. 학교통폐합

1) 소규모 학교 통폐합 현황

소규모 학교 통폐합 정책은 학생수가 감소되어 규모가 작아지는 학교를 인근의 다른 학교와 통합하는 것을 말한다. 소규모 학교를 통폐합하는 방법에는 초등학교와 초등학교, 중학교와 중학교, 고등학교와 고등학교를 통폐합하는 방법, 초중학교와 중학교, 중학교와 고등학교, 초등학교와 중학교, 고등학교를 통폐합하는 방법, 초등학교나 중학교를 분교장으로 개편하는 방법이 있다. 일반적으로 통폐합은 초등학교 중심으로 이루어졌으며, 일부 초등학교와 중학교가 통폐합되는 학교가 있다. 이럴 경우는 통폐합이라기보다 통합이라 칭한다.

소규모 학교 통폐합 정책은 1982년부터 시행되어 오고 있다. 1982년부터 2007년까지 5,405개의 학교가 통폐합되었다. 통합운영하는 204개교의 학교를 제외한다 하더라도 5,201개교의 학교가 폐교되거나 분교장으로 개편되었다(부록 표 18 참조).

지난 27년 동안 추진되어온 통폐합 정책은 시기별로 서로 다른 특징을 보인다. 통폐합의 기준이 다르며, 추진방식도 다르다. 통폐합 기준과 추진방식에 따라 통폐합되는 학교수도 변하여 왔다. 1982년부터 시행된 통폐합 정책을 통폐합 정책의 특징을 중심으로 4단계로 구분하여 살펴본다.

제1단계는 교육청 자율추진단계이다. 교육과학기술부에서 통폐합의 기준과 방향을 제시하지만 교육청의 책임 하에 자율적으로 추진하였던 시기이다. 이 시기를 1982년부터 1998년까지 구분하여 볼 수 있다. 이 기간 동안(17년) 3,743개교가 통폐합되었다. 이 시기도 전후시기로 구분하면 그 특징이 달라진다. 1982년부터 교육자치를 실시하기 전인 1990년까지 살펴보면 매년 통폐합되는 학교수가 100개 전후 인데 1990년 교육자치를 실시한 뒤에는 200-300개교로 급격히 증가하고 있다(부록 표 18 참조). 교육자치를 실시하기 이전에는 교육과학기술부에서 학교별로 예산을 편성하여 배부하였다. 그러기 때문에 교육청에서는 학교를 축소하여 운영할 필요를 느끼지 못했으며 강력하게 통폐합 정책을 추진하지 않았다. 그런데 1990년 교육자치가 실시되고 학교별로 배분되던 중앙정부의 예산이 총액으로 배분되었다. 총액으로 배분된 예산을 교육청이 자율적으로 편성하여 집행하도록 한 것이다. 예산운용 방법이

바뀌어 지자 교육청에서는 주어진 예산을 효율적으로 편성하여 운영할 필요가 생겼다. 예산운영을 자율적으로 집행하는 과정에서 소규모 학교가 교육청의 예산운영에 많은 부담을 안겨 주었으며 이를 통폐합할 필요를 느끼게 하였다. 이에 따라 1992년 이후에 많은 학교들이 자체적으로 통폐합되게 된 것이다.

2단계는 1999년 1년이다. 1년을 통폐합을 구분하는 하나의 단계로 설정한 것은 이 때 이루어진 통폐합의 성격이 다른 시기와 확연히 다르기 때문이다. 이 시기에 국제통화기금의 영향으로 국가 재정이 어려워지자 비용을 절약할 수 있는 방법을 모색하던 중 소규모 학교 통폐합을 비용절약의 한 대안으로 선택하여 추진하게 되었다. 기존의 교육청에서 자율적으로 추진하던 통폐합 정책을 중앙정부 차원에서 재원을 마련하여 지원책을 강구하면서 추진하였다. 2,577억 원의 포상금을 걸고 폐교되는 학교를 지원하였으며 본교 폐교시 5억원, 분교 폐교시 2억원, 분교장 폐교시 2,000만원을 지원하였다. 이 결과 1999년 한 해에 971개교가 통폐합되었다. 17년 동안에 통폐합된 학교수의 1/4이 1년 동안에 통폐합된 것이다.

3단계는 2000년부터 2005년까지의 시기로 1999년에 통폐합을 무리하게 추진하면서 저항과 반발에 부딪히자 이를 완화하여 교육청에서 자율적으로 추진하도록 하였던 단계이다. 자율적으로 추진하다 보니 통폐합 학교가 현저히 줄어들었다. 이 시기 6년 동안에 통폐합된 학교는 558개교이다. 통폐합되는 학교는 해가 갈수록 줄어들고 있다(부록 표 18 참조).

4단계는 통폐합의 성과가 지지부진 하자 교육과학기술부에서 국무회의의 의결을 거쳐 다시 추진한 단계이다. 2단계에서 통폐합된 학교에 재정지원을 하였으나 3단계는 재정지원이 없었다. 중앙정부는 재정지원을 통해 통폐합을 유도하기 위해 포상금을 다시 제안하였다. 2009년까지 통폐합되는 학교에 본교 폐지 10억 원, 분교장 폐지 3억 원, 분교장 개편 2,000만 원을 지원하는 정책을 입안하여 시행하고 있다. 이 정책이 시행된 2006년과 2007년에 통폐합된 학교는 143개교이다. 농산어촌에 소규모 학교가 5,000개교 이상 통폐합되면서 통폐합이 가능한 학교는 많이 정리되었기 때문에 지원금을 많이 준다고 해도 통폐합할 수 있는 학교가 많지 않은 것이다.

<부록 표 18> 학교통폐합 주요 추진과정과 내용

구분	통폐합 기준	통폐합 학교수	지원 및 정책주체
1단 계 1982 - 1998	81년 9월. 180명기준 93년 9월. 100명 권장 97년 8월. 영세사학 해산특례	3,743 개교	시도교육청자체추진 영세 사학의 해산특례조항
2단 계 1999	98년 8월. 100명 기준 제시	당해 971개교	정부재정 지원(2,577억원) 본교 폐지-통합운영(5억원), 분교장 폐지(2억원), 분교장 개편(2천만원)
3단 계 2000 - 2005	본교-학생수 100명이하 분교장-학생수 20명이하 1면 1본교 원칙 유지 중등 학생수 100명이하	2000년 154개교 2001년 133개교 2002년 88개교 2003년 80개교, 2004년 52개교, 2005년 51개교 합계 558개교	교육과학기술부 기준제시 시도교육청자율추진 통폐합 성과과거에 비해 줄어 듦
4단 계 2006 - 현재	2005년 국정현안조정회의 통폐합 추진결정 통폐합 기준은 3단계와 같으나 제외 학교로 도서·벽지 지역, 반대심한 지역, 학생수 증가 예상 지역 신중, 대안교육 특성화 학교 등 본교-학생수 60명 이하 권장	2006년 42개교 2007년 101개교	중앙정부 통폐합 재추진 2010년 이후 통폐합 지원 계획 없음 본교 폐지-통합운영(10억원), 분교장 폐지(3억원) 분교장 개편(2천만원)

자료: 최준렬·강대중(2007). 농산어촌 소규모 학교 통폐합 실태와 개선방안. 교육과학기술부.

<부록 표 19> 1982년 - 2007년 소규모 학교 통폐합 전국 현황

연도	계(A)			통합 운영 (B)	합계 (A+B)	
	폐지		분교장 개 편			
	본교	분교장	계			
1982	10	12	71	93	0	93
1983	9	21	76	106	0	106
1984	3	15	64	82	0	82
1985	2	13	68	83	0	83
1986	8	9	33	50	0	50
1987	10	17	36	63	0	63
1988	4	42	108	154	0	154
1989	11	44	107	162	0	162
1990	7	47	94	148	0	148
1991	46	134	115	295	0	295
1992	78	185	145	408	0	408
1993	77	162	130	369	0	369
1994	98	253	201	552	0	552
1995	109	230	92	431	0	431
1996	46	135	55	236	0	236
1997	59	96	41	196	0	196
1998	88	148	63	299	16	315
1999	306	323	227	856	115	971
2000	48	76	43	167	20	187
2001	25	40	6	71	19	90
2002	31	40	9	80	8	88
2003	24	32	4	60	20	80
2004	25	25	0	50	2	52
2005	20	22	5	47	4	51
2006	17	23	2	42	0	42
2007	42	55	4	101	0	101
계	1,203	2,199	1,799	5,201	204	5,405

자료: 교육과학기술부 (2007). 내부자료.

학교를 통폐합하는 과정에서도 통폐합하는 학생수의 기준이 단계별로 변하여 왔다. 1단계는 폐교의 기준을 학생수 180명 이하로 설정하고 있는데 2단계 이후에는 100명으로 조정하고 있다. 4단계에서는 60명 이하를 권장하고 있다. 중앙정부에서 추진하는 기준이 실제 통폐합을 추진하는 상황과 맞지 않는다. 농산어촌의 경우 학교당 학생수가 100명이 되지 않는 학교가 대부분이다. 60명 이하의 학교도 2005년에 1,695개교로 농산어촌 전체 학교의 33%에 이른다. 이를 100명까지 확대한다면 농산어촌에 남아있는 학교는 거의 없을 것이다. 이런 농산어촌의 실정을 감안하여 지역의 여건에 따라 다양하게 통폐합 기준을 적용하고 있다. 중앙정부도 단순히 학생수를 기준으로 학교를 통폐합시키기보다 1면 1교, 도서벽지 지역의 학교 유지 등 융통성 있게 통폐합 정책을 추진하도록 하고 있다.

2) 곡성군의 통폐합 현황

곡성군은 소규모 학교별로 통폐합을 추진하지 않고 군 수준에서 초등학교, 중학교, 고등학교를 종합하여 통폐합을 추진하였다. 군 수준에서 학교 통폐합을 종합적으로 추진한 유일한 사례이기 때문에 이를 살펴보고 문제점과 시사점을 얻고자 한다.

곡성군은 통폐합을 추진하던 2003년 12월 31일에 인구가 35,297명이고, 가구수는 13,876호이다. 지리적으로 지리산 자락에 있기 때문에 산지가 많고, 생활권도 곡성읍권, 옥과권, 석곡권의 3개 권역으로 나뉘어져 있다. 행정구역은 1읍(곡성읍) 10면(오곡면, 삼기면, 석곡면, 목사동면, 죽곡면, 고달면, 옥과면, 입면, 검면, 오산면)이지만 생활권은 곡성읍권, 옥과권, 석곡권이다.

생활권과 행정권이 서로 달라 교육이나 생활에 불편이 많았다. 학교도 작은 학생수로 운영하다 보니 열악한 환경에서 어렵게 운영할 수밖에 없었다. 이를 개선하기 위해 곡성군에서는 2002년 10월 17일에 곡성교육 일류화를 위한 학교 재배치를 전라남도교육청에 건의하였고 전라남도교육청에서는 2002년 10월 28일에 교육과학기술부에 농어촌 교육 활성화를 위한 예산 지원을 요청하였다. 교육과학기술부는 2003년 2월 20일에 「농어촌 소규모 학교 통합 시범 지역」을 지정하여 609억 6천만 원의 재원을 배정하였다.

전라남도교육청은 배정된 예산을 이용하여 학교 재배치 사업을 진행하였으며 15원, 26교, 2분교장을 8원 14교로 축소하였다. 유치원을 7개 줄이고, 12개 학교와 2개의 분교장을 폐교하였다.

<부록 표 20> 곡성교육청 학교 재배치 현황(2005)

구분	재배치전	재배치후	비고(폐교)
유치원	15원	8원	7원
초등학교	13교 2분교장	8교	5교 2분교장
중학교	9교	3교	6교
고등학교	4교	3교	1교
계	15원, 26교 2분교장	8원, 14교	7원, 12교 2분교장

자료: 전라남도교육청(2005). 농어촌 적정규모 학교 육성 시범지역 지원 사업 세부 추진계획.

통폐합은 생활권인 곡성, 석곡, 옥과 중심으로 이루어졌다. 이런 통폐합은 생활권과 교육권을 연계시켜 시도한 것으로 앞으로 주민들의 편의를 증진시키고 교통을 이용하는 데에도 어려움을 덜어주는 통폐합의 방향이다. 그럼에도 불구하고 유치원이나 초등학교를 통합하는 과정에서 초등학교를 중심으로 일괄적으로 폐교를 한 것은 고려해 보아야 할 것이다. 유치원이나 초등학교 저학년의 경우는 보다 근거리 학교가 필요할 것이다. 통학버스를 이용하여 먼거리를 통학할 경우 안전의 문제 등 여러 문제가 발생할 수 있는데 이런 요소가 고려되지 않고 초등학교 고학년과 동일하게 통폐합을 추진하였다.

<부록 표 21> 곡성교육청 학교별 재배치 현황(2005)

구분	재배치 현황	비고
유치원	<ul style="list-style-type: none"> 곡성중앙초, 곡성서초, 오곡초, 오곡초병설압록유치원->곡성유치원(단설) 설립 기타 병설 유치원은 초등학교 본교의 통합에 따라 병설 유치원간 통합 	
초등학교	<ul style="list-style-type: none"> 곡성중앙초, 곡성서초, 오곡초, 오곡초압록분교장->곡성중앙초 석곡초, 목사동초->석곡초 창립초, 입면초, 곁면초마삼분교장->입면초 옥과초, 곁면초->옥과초 고달초, 죽곡초, 삼기초, 오산초 현행 유지 	
중학교	<ul style="list-style-type: none"> 곡성중, 곡성여중, 삼기중, 곡성죽곡중->곡성중 옥과중, 옥산중(사립), 곡성입면중->옥과중 석곡중, 목사동중->석곡중 	
고등학교	<ul style="list-style-type: none"> 곡성고, 석곡고->곡성고 옥과고 현행 유지 곡성실고 현행유지 	

자료: 전라남도교육청(2005). 농어촌 적정규모 학교 육성 시범지역 지원사업 세부 추진계획.

전라남도교육청은 지원된 재원을 활용하여 좋은 교육여건을 구축하기 위해 시설사업에 전체 예산의 90.1%를 지출하였다. 이외에도 교재교구 확충에 8.2%, 통학지원에 0.6%의 재원을 배분하였다.

〈부록 표 22〉 곡성교육청 학교재배치 사업예산(국고지원)

(단위: 천원)

구분	시설사업비	교재 교구 확충비	통학지원비	학교 이전경비	계
금액	54,898,462	5,021,648	381,911	657,979	60,960,000
비율(%)	90.1	8.2	0.6	1.1	100.0

3) 농산어촌 소규모 학교의 전망

농산어촌 지역의 학생수가 지속적으로 감소하여 학교가 소규모화되고 있다. 〈부록 표 23〉에서 볼 수 있듯이 초·중·고 60명 이하인 학교수가 총 1,695개교로 농산어촌 전체학교의 33%에 해당된다. 이를 구체적으로 보면, 초등학교에서 복식수업(복수학년이 1학년 구성)이 불가피한 학생수 30명 이하 초등학교 수가 615개교로 19.4%를 차지하고 있다. 또한 비전공교사 지도가 이루어지는 상치교사 운영이 불가피한 학생수 60명 이하의 중·고등학교 수가 중학교 379개교로 30%, 고등학교 59개교 8.7%에 이르고 있다.

〈부록 표 23〉 농산어촌(읍면) 초·중·고 학교 현황

구분	1~30명	31~60명	61~80명	81~100명	100~200명	200명이상	계
초	615(431) (19.40)	642(47) (20.25)	367(4) (11.58)	243 (7.67)	540 (17.04)	763 (24.06)	3,170(482) (100.0)
중	139(40) (10.68)	240(8) (18.45)	124(1) (9.53)	91 (7.0)	289 (22.21)	418 (32.13)	1,301(49) (100.0)
고	16 (2.35)	43 (6.32)	32 (4.7)	27 (3.96)	134 (19.67)	429 (63.0)	681 (100.0)
계	770(471) (14.95)	925(55) (17.96)	523(5) (10.15)	361 (7.00)	963 (18.69)	1,610 (31.25)	5,152(531) (100.0)
	1,695(526) (32.91)						
	2,218(531) (43.06)						
	2,579(531) (50.06)						

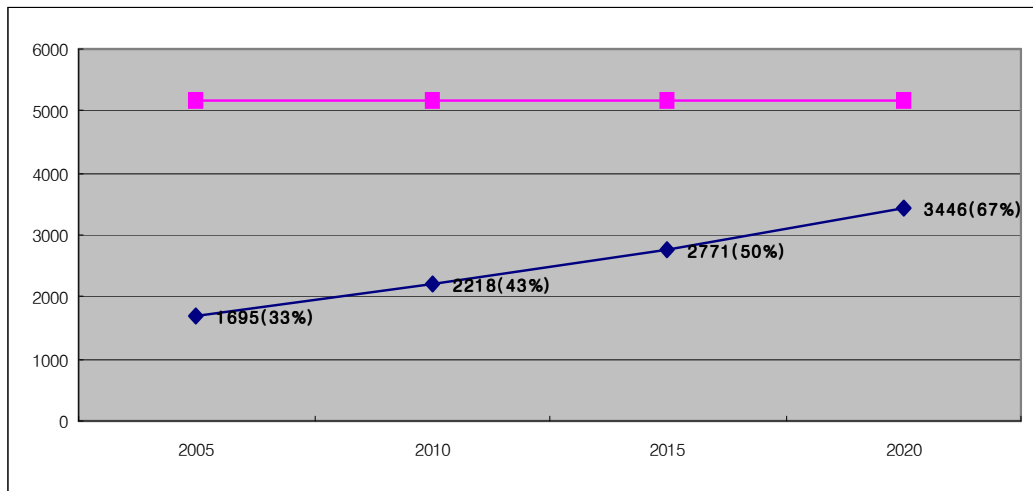
주: 상단()는 분교장수로 전체수에 포함, 하단()는 비율.

자료: 2005. 9월 기준 교육과학기술부인적자원부 조사. 교육과학기술부 (2006). 내부자료.

농산어촌 지역 학교의 소규모화는 〈부록 그림 4〉와 같이 더욱 빨리 진행될 것이다. 농산어촌의 출산률 저하, 청장년층의 감소 및 고령화 추세와 이촌향도 현상 등이 심화 되면 될수록 학령아동 감소는 급격하게 증가할 것이다. 이러한 추이를 보면 60명 이하 소규모학교는 더욱 급증할 전망이다. 현재의 추세대로 소규모화가 진행되었을 때 60명 이하로 소규모화 된 학교 수

가 농산어촌 전체학교 중에서 2010년 43%, 2015년 50%, 2020년 67%가 될 것으로 전망되고 있다.

<부록 그림 4> 60명 이하 학교수 전망(2005~2020)



자료: 교육과학기술부 (2006). 내부자료.

농산어촌 지역에서 소규모 학교가 이와 같이 지속적으로 증가함에 따라 소규모 학교의 국가 정책에 대해 깊이 성찰할 필요가 있다. 지금까지 농산어촌의 소규모 학교에 대한 국가의 정책은 경제적 효율성을 증대시키기 위해 통합, 폐교, 분교장 격하를 중심으로 이루어져 왔다. 기본적으로 1면 1교나, 도서벽지의 경우는 학생수에 관계없이 학교를 유지하려고 노력하고 있지만 전반적으로 학생수에 기초하여 학교를 폐지하거나 축소하려고 하였다. 현재도 소규모 학교를 폐교하는 경우 10억, 분교장을 폐교하는 경우 3억의 지원금을 내걸고 학교를 축소하려고 하고 있다. 축소나 통합을 통해 교육을 증진시키는 면도 있지만 역으로 교육적으로 문제를 야기하고 효과를 떨어지게 하는 요인이 되는 경우도 있다. 학교를 폐교하거나 축소하기보다 육성하여 효율성을 높이는 방향의 노력도 필요하다. 소규모 학교의 증가 비율을 보면 앞으로 지속적으로 늘어나고, 통합된 학교도 얼마가지 않으면 다시 소규모 학교가 될 것이다. 이런 소규모 학교의 변화 추세를 감안한다면 현재의 학교를 아름답게 가꾸고 살리는 정책을 동시에 고려해야 할 필요를 더 느끼게 한다.

4) 소규모 학교 통폐합의 문제

소규모 학교에 대한 대책은 대체로 통폐합이었다. 규모가 작은 학교를 폐교하고 이웃에 있는 학교에 다니도록 하였다. 일부의 경우는 중학교나 고등학교와 통합하는 경우도 있었지만 대부분 동급의 학교를 폐교하고 이웃과 합치는 정책이 주였다. 이런 정책에 따라 폐교된 학교가 3천개가 넘는다. 분교장으로 개편된 것까지를 포함하면 5,000개교 이상이 통폐합된 것이다. 이는 우리나라 초중고 학교의 1/3에 해당하는 학교수이다. 즉 지난 27년 동안 우리나라 초중고 학교의 1/3이 폐교된 것이다.

이와 같이 많은 학교가 폐교되었음에도 불구하고 농산어촌에는 여전히 소규모 학교가 증가하고 있다. 농산어촌의 출산인구가 줄기 때문에 피할 수 없는 현상이다. 농산어촌에서 학생수가 지속적으로 감소하다 보니 금년에 소규모 학교를 통합하여 적정규모로 만들었는데 다시 몇 년 지나면 통합된 학교도 소규모화 된다. 이런 악순환은 농산어촌의 정주환경이 크게 변하지 않는 한 지속될 전망이다.

농산어촌에서 계속 증가하는 소규모 학교를 통폐합 정책으로 줄이게 된다면 머지않아 농산어촌에서는 학교를 구경할 수 없게 될 것이다. 농산어촌에서 학교가 교육적 기능과 지역사회의 중심 역할이 되게 하기 위해서는 농산어촌의 소규모 학교에 대한 인식전환이 필요하다.

현재 추진되고 있는 소규모 학교 정책에서 제기되는 문제를 살펴보면 첫째, 소규모 학교에 대한 인식이 부정적이다. 작은 규모에 많은 비용이 투자되는 비효율적인 학교로 인식하고 있다는 점이다. 농산어촌이 삶의 체험이나 생태교육, 자연친화적 교육을 할 수 있는 중요한 교육장임을 고려할 때 단순히 규모에 의해 학교를 폐교하려는 정책은 수정될 필요가 있다. 도시에서 수행하지 못하는 교육, 도시에서 함양하지 못하는 인성과 생태교육을 할 수 있는 훌륭한 교육장이 농산어촌의 소규모 학교임을 인식할 필요가 있다.

둘째, 학교가 소규모화 되어 부득이 통폐합을 추진하는 경우에도 학부모나 지역사회의 동의 협력에 기초하여 자발적으로 추진할 필요가 있다. 중앙정부에서 포상금을 내걸고 추진하는 통폐합 정책은 바람직하지 않다. 지역의 여건과 상황을 고려하여 주민의 요청에 의해 수행되는 통폐합 정책이 필요하다.

셋째, 통폐합을 추진하는 경우에도 다양한 방안을 도입할 필요가 있다. 현재는 일괄적으로 본교 폐지, 분교장 개편만을 하도록 되어 있다. 그러다 보니 지역에 필요한 학교로 개편하지 못하고 있다. 지역에 따라서는 유치원과 초등학교 저학년이 옆에서 공부하는 학교가 필요하다. 이런 학교가 이웃에서

공부방과 같은 역할을 할 수 있도록 통폐합을 추진할 필요가 있는데 현재는 폐교와 분교장 개편으로만 통폐합을 추진하고 있다.

넷째, 소규모 학교를 살리는 정책을 추진하지 않고 있다. 지역에 따라서는 학부모와 지역주민, 교원이 주도적으로 노력하여 작은 학교를 아름답게 가꾸기 위해 많은 노력을 하고 있다. 이들의 노력에 의해 작은 학교가 적정규모화 되기도 한다. 규모만 적정으로 바뀌는 것이 아니라 교육활동과 성과도 바람직하게 나타나고 있다. 이와 같이 작은 학교이지만 바람직하게 변할 수 있는 학교들이 변할 수 있도록 여건을 마련해 줄 필요가 있다. 현재는 이런 노력이 중앙정부나 지방정부 차원에서는 거의 이루어지지 않고 있다.

다섯째, 통폐합을 추진하는 경우에도 곡성교육청과 같이 거시적이고 종합적인 구상을 하여 생활권과 연계하여 추진하는 것도 필요하다. 현재는 학교간 통폐합을 추진하다 보니 몇 년 후 다시 통폐합이 거론 되어야 하는 문제가 발생한다. 이런 문제를 보다 거시적으로 보기 위해 종합적인 통폐합 방안이 필요하다.

나. 학교군

1) 학교군의 개념

농산어촌의 많은 학교가 소규모 학교로 운영되고 있다. 농어촌 소규모 학교에 학생수가 적기 때문에 다양한 수업활동이나 특기·적성교육을 할 수 없다. 교재·교구·시설 등과 같은 학교의 교육여건도 충분히 구비되지 않아 교육활동을 하는 데 어려움이 가중되고 있다. 열악한 교육환경은 학생들이 함께 살아가는 공동체 의식을 함양하고 함께 생활해야 하는 사회성 발달을 어렵게 한다. 이런 문제는 농산어촌의 학교가 안고 있는 또 하나의 어려운 과제이다. 농산어촌의 학생들에게 좋은 교육을 통해 학습력을 향상시켜야 할 필요도 있지만 아울러 함께 생활해야 하는 사회성 의식을 갖게 하는 것도 이에 못지않게 중요하다.

농산어촌의 소규모 학교에서 학생의 학습력과 사회성을 함양시키기 위해 시도하고 있는 방법의 하나가 학교군이다. 학교군은 인근의 여러 학교가 하나의 군으로 모여 함께 교육활동을 계획하고 공동으로 실현하는 방법이다. 하나의 학교가 독자적으로 프로그램을 수행할 경우 학생수가 적어 문제가 되고, 시설이 없어 수행하기 어려운 상황을 극복하기 위해 인근의 여러 학교

가 공동군으로 모여 각 학교의 시설과 교원을 공유하고 학생들이 함께 모여 교육활동을 하는 학교간 협력방안이다.

학교군의 협력방안은 기존의 학교를 유지하면서 프로그램, 시설, 인적자원을 공유하는 방안이다. 각 학교별로 가진 장점과 특징, 시설, 자원을 공유하여 서로 부족한 부분을 보완하도록 하여 학생의 학습력과 인성을 함양하도록 하는 방안이다. 이를 다시 정리하면 학교군(school clusters)이란, 지역의 자연, 인문, 사회 환경이 유사하고 학교 교육에 대한 학부모와 지역 사회의 요구가 일치하는 인근 소규모 학교가 협동체제를 구축하여 집중적인 시설을 투자하고 공동으로 이용하여 아동의 교육여건을 개선하고 교육력 제고를 위해 농산어촌 소규모 학교 간 협력체제를 구축하는 것을 의미한다.

2) 학교군의 운영실태

학교군은 농산어촌의 소규모 학교들이 공동으로 교육과정을 편성·운영하여 교실수업을 질적으로 향상시키고 다양한 체험학습과 행사활동을 협동으로 하기 위해 운영되고 있다. 또한 수요자의 요구에 부응하는 방과 후 교육을 실시하고 지역주민과 지역사회에 학교를 개방함으로써 지역공동체를 형성하기 위한 목적으로 추진되어 왔다. 이런 목적을 달성하기 위해 교육과학기술부는 2006년부터 매년 전국에 20개의 학교군을 선정하고 학교군별로 국비 1.5억, 지방비 1.5억 총 3억의 예산을 지원하여 운영하고 있다.

2006년에는 경기를 비롯하여 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주에 20개 학교군이 선정되어 3억의 예산을 운영하여 지원하였고 운영에 대한 결과 보고서가 취합되었다. 2007년에도 역시 2006년과 동일하게 9개도에 20개 학교군이 선정되어 예산이 지원되었다.

선정된 학교군의 특징을 보면 대부분 초등학교를 중심으로 선정되었다. 그러나 전남 고흥의 도와중 학교군과 여수 돌산중 학교군, 경북의 춘양중 학교군과 영해중 학교군은 중학교를 선정하여 소규모 중학교 간의 협력 방안을 모색하고 있다. 충남의 경우는 2006년에 초등학교와 중학교를 하나의 군으로 선정하여 운영하고 있다. 전북의 송풍초등학교의 경우도 용담중학교가 하나의 학교군으로 선정되어 운영되고 있다. 동급의 학교들이 모여 학교군을 형성하고 협력을 꾀하는 것과는 다른 양상을 보이고 있다. 이들의 학교는 초등학교와 중학교가 통합되어 운영하는 경우로 초등학교가 학교군으로 운영될 경우 중학교가 함께 포함될 수 있다. 그러기 때문에 학교군에 포함되어 운영

된 경우라 할 수 있다. 그렇다 할지라도 초등학교와 중학교가 모여 학교군을 형성하고 협력하여 교육을 증대시키려고 한 점은 좋은 사례라 여겨진다.

2006년과 2007년의 학교군 선정 현황을 보면 서귀포시의 신산초를 제외하고는 2006년에 선정된 학교가 2007년에 제외되었다. 이럴 경우, 학교군의 특성을 고려해 볼 때 2007년에도 많은 프로그램과 활동을 계획(시도)하였다가 2007년에는 예산이 지원되지 않아 활동을 할 수 없게 되었다. 학교군 사업의 특성을 고려해 본다면 2006년과 같이 3억의 예산이 지원되지 않는다고 할지라도 운영비 정도의 예산을 지원하여 학교군 사업이 지속적으로 운영될 수 있는 틀을 마련하는 것이 필요하다. 이는 교육과학기술부의 정책이라기보다는 도교육청 차원에서 추진해야 할 사업이다.

<부록 표 24> 2006, 2007 전국 학교군 운영 학교 현황

시도	연도	지역	중심학교			협력학교			
			학교명	학급수	학생수	학교명	학급수	학생수	
경기	2006	양평	지제초	6	177	곡수초	4	34	
						지제초 일신분교	3	25	
	2007	포천	관인초	7	174	중리초	6	45	
			현덕초	9	229	가사초	6	76	
		과주	영도초	6	115	현덕초 광덕분교	6	63	
강원	2006	횡성	청일초	6	67	춘당초	4	38	
						갑천초	5	45	
						금성분교장	2	7	
						신대분교장	2	8	
	평창	계촌초	7	47	방림초	4	27		
					대미분교장	2	5		
	2007	인제	월학초	5	45	서성초	4	32	
			속초양양	상평초	6	57	한남초	4	38
							오색초	3	14
							공수전분교장	3	17
현서분교장	3	15							
삼척	삼척중앙초	6	49	삼척남초	3	26			
				신동초	3	23			
충북	2006	음성군	소이초	6	78	대장초	6	74	
		보은군	관동초	6	53	삼승초	2	15	
						송죽초	4	26	
	2007	충주시	소태초	6	46	야동초	4	28	
		영동군	양강초	6	64	미봉초	5	36	
충남	2006	청양	청남초	7	87	장평초	7	69	
						미당초	4	22	
						청남중	3	55	
						장평중	3	37	
	2007	청양	합천초	7	102	청송초	6	46	
						화성중	3	54	
		서천	서면초	6	72	서도초	7	185	
						서면중	5	115	
		예산	고덕초	7	185	봉산초	6	39	
						구만초	6	41	
					예덕초	6	58		
전북	2006	부안	백산초	6	92	부안남초	6	47	
						백룡초	4	23	
		임실	덕치초	6	39	운암초	6	31	
						마암초	5	42	
	2007	김제	진봉초	6	64	성덕초	7	53	
						심창초	6	46	
진안	송풍초	6	24	조립초	6	26			
				용담중	3	13			

<부록 표 24> 2006, 2007 전국 학교군 운영 학교 현황(계속)

시도	연도별	지역	중심학교			협력학교			
			학교명	학급수	학생수	학교명	학급수	학생수	
전남	2006	순천	황전초	6	94	황전북초	5	47	
			영광	백수초	6	51	백수서초	5	44
		고흥	고흥도화중	백수남초	6	52	봉래중	3	54
				고흥백양중	3	38			
	2007	광양	진월초	6	107	다압초	6	77	
			무안	몽탄초	6	105	몽탄남초	4	33
		여수	돌산중	4	88	몽탄북초	3	27	
경북	2006	영천	임고초	6	62	돌산중앙중	3	59	
						임고초수성분교장	2	12	
						평천초	4	34	
		청송	청송초	17	441	대전초	4	34	
						부남초	4	39	
						파천초	6	56	
	2007	의성	금성초	7	162	춘양중서벽분교장	6	19	
						법전중	3	35	
						가음초	6	51	
	예천	은풍초	7	70	상천초	3	20		
					용문초	5	49		
					상리초	3	17		
					병곡중	3	38		
영덕	영해중	6	141	축산중	3	81			
경남	2006	합안	법수초	6	53	합안관동초	6	44	
			하동	노량초	8	68	하동진정초	8	108
		2007	고성	상리초	6	58	대도분교장	1	2
							김양분교장	*	*
	합천	대병초	7	85	고성하일초	11	76		
					장춘분교장	3	15		
					합천가회초	8	63		
제주	2006	서귀포시	신산초	6	137	합천용주초	7	38	
						풍천초	6	72	
	2007	제주시	신창초	6	159	온평초	6	95	
						저청초	6	82	
						고산초	6	176	
						재릉초	6	147	
		구좌중앙초	6	76	한동초	5	65		
					평대초	5	66		
					송당초	6	75		
	서귀포시	시흥초	6	73	성산초	6	112		
수산초					6	71			
신산초		6	122	신산중	3	38			
				풍천초	6	92			
온평초	6	68							

3) 학교군의 과제

학교군은 농산어촌의 자원을 효율적으로 활용하여 교육의 효율을 증대시키려는 정책이다. 영국의 경우도 이런 노력을 적극적으로 기울이고 있으며,

일본이나 호주에서도 부분적으로 활용되고 있다. 이런 노력은 절실히 필요하나 2006년도에 시행된 학교군 운영사업은 효과가 극과 극으로 나타나고 있다.

학교군이 중심학교와 협력학교 간에 갈등이 커지고 협력이 잘 이루어지지 않는 경우는 학교군에 대한 인식이 잘 되어 있지 않을뿐더러 운영방법도 잘 알지 못하는 경우이다. 이런 학교는 배분된 예산을 중심학교에 집중적으로 투자를 하고, 협력학교에는 별로 지원을 하지 않는다. 그러다 보니 갈등이 커지고 협력을 하기 어렵다. 반면에 학교 간에 협력을 증대하여 예산을 공동으로 계획하고 활용하며, 교원과 학생이 협력하여 문제를 해결하고 학생의 기대와 만족도를 높이는 사례도 있다. 후자의 사례는 제주의 신산초 학교군과 경기도 양평의 관인초 학교군이다. 이들은 협력하여 다양한 프로그램을 만들고 활용하도록 하여 학교군의 목표를 잘 달성하고 있다.

학교군이 성공적으로 정착하려면 먼저 담당교장과 주무자 교사들이 학교군에 대한 인식이 정확히 되어 있어야 한다. 이를 위해서 이들에 대한 연수와 운영에 대한 방향제시나 지침이 필요하다. 둘째, 이를 지도하고 조언할 수 있는 컨설팅 체제가 필요하다. 전문적으로 지도 조언할 수 있는 체제가 만들어져야 처음 시행하는 경우에도 어려움 없이 학교군을 운영할 수 있다. 셋째, 교원들이 헌신적으로 참여할 수 있도록 여건을 조성해 주어야 한다. 현재는 그 일을 맡는 것 자체가 부담이며, 하지 않아도 될 일을 맡아 고생만 한다는 인식이 강하다. 이들이 헌신적으로 일할 수 있는 동기를 갖도록, 금전적, 비금전적 여러 방안이 마련되어야 한다. 넷째, 학교군에 대한 평가 체제를 구축하여 수행한 사업을 정확히 파악하고 바른 방향으로 발전할 수 있도록 해야 한다. 또한 우수한 사례를 발굴하여 확산시키도록 하여야 한다.

학교군은 농산어촌의 교육을 활성화시키는 하나의 방안으로 절실히 필요하나 운영과정에서의 문제 때문에 활성화되지 못하고 있다. 특히 1년 단위로 예산지원을 하고 후속적인 지원이 이루어지지 않기 때문에 지속적으로 운영하기 어렵다. 현재와 같이 국고 지원 1.5억, 대응부담 1.5억 등의 3억 지원보다 5,000만 원 정도라도 지속적으로 지원하여 중장기적인 계획을 세워 학교군 운영될 수 있도록 해야 학교군 정책이 정착될 것이다.

다. 우수고 사업

농산어촌의 우수고 사업은 농산어촌에 우수 고등학교를 집중 육성하여 고

등학교 단계에서 우수 인재가 도시로 유출되는 것을 막고, 교육여건의 개선을 통해 농산어촌에서도 안심하고 자녀교육을 시킬 수 있는 기반을 조성하기 위해 추진된 사업이다.

2005년부터 시작하여 현재 86개교가 선정되어 운영되고 있으며 학교당 농특세로 지원되는 국비 8억, 지방비 8억 합계 16억 원을 학교발전을 위해 지원하고 있다. 농산어촌 1군에 1고등학교를 선정하여 농산어촌지역의 실정에 부합되는 특색화된 우수고등학교를 육성하도록 지원하였다. 연도별 추진학교와 지원액은 <표-18>과 같다. 농산어촌 우수고는 2007년 12월 현재 86개교가 선정되어 운영되고 있으며 총 1,079억 원(농특세 539억 원, 지방비 539억 원)이 지원되었다.

<부록 표 25> 우수고 추진현황과 지원액

	사업규모 (교)	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	균특세	기타회계	기금등			
합계	86교	539.85				539.85		1,079.7
'05	14개교	60.65				60.65		121.3
'06	44개교	239.2				239.2		478.4
'07	86개교	240				240		480

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2008). 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

우수고 사업은 지역에서 좋은 고등학교를 육성함으로써 지역발전과 더불어 학생과 학부모에게 믿고 맡길 수 있는 학교가 되도록 하는 사업으로 농산어촌의 안정적 발전을 위해 많은 기능을 수행하는 사업이다. 도시로 유학할 경우 드는 비용을 줄일 수 있으며, 지역과 더불어 학교가 발전함으로써 향토학교의 기능을 수행하게 한다.

라. 학교재구조화의 과제

농산어촌의 학생수 감소에 따라 학교를 축소하려는 통폐합 정책을 추진해 왔다. 학교통폐합 정책은 농산어촌의 학교교육을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용해 왔다. 규모가 작아 이웃학교와 통합하여 운영하는 것은 경제적으로 가치가 있고, 교육적으로도 의미 있는 경우도 있지만 많은 경우에 학교를 떠나게 하는 원인이 되고 있다. 학교가 아이들을 믿고 맡길 수 없기 때문에 도시로 유학을 보내는 요인이 되는 것이다. 이웃학교가 가까이 있어 통합하여

시너지 효과를 올리는 경우는 바람직하지만, 그렇지 못하고 학교가 없어짐으로써 지역사회의 구심점을 잃는다면 그 폐해는 더 클 것이다. 이런 차원에서 통폐합의 문제를 지역의 여건에 따라 다각적으로 분석하고 대처 방안을 모색하여야 할 것이다.

학교를 통폐합 하지 않지만 학교 간에 협력하는 방안이 학교군 사업이다. 지역사회에서 학교를 유지하면서 소규모 학교가 갖는 단점을 극복하기 위한 교육사업이다. 학교군 사업은 실제 운영하는 과정에서 중심학교와 협력학교 간의 협력체제에 따라 효과에 차이가 크다. 서로 긴밀하게 연락하여 의견을 조율하고, 공동의 필요를 찾아 사업을 추진하고, 1년의 단기간의 사업이 아니라 지속적으로 지원하여 학교군 사업이 성공적으로 운영되도록 정책적 노력을 하여야 한다. 현재는 1년 동안만 예산이 지원되기 때문에 지원된 기간만 학교군 사업이 이루어지고, 기간이 지나면 전혀 사업을 추진하지 않고 있다. 지역의 여건에 따라 협력이 지속적으로 이루어질 수 있도록 학교군 사업의 방향을 설정할 필요가 있다.

농산어촌의 고등학교는 학생수도 적고 시설과 여건이 열악하여 교육활동을 하기에 어려움이 많다. 이런 여건을 개선하고 지역에서 바라는 좋은 학교를 만들도록 하는 사업이 우수고 사업이다. 우수고 사업 때문에 우수고로 선정되지 않은 학교에 대한 지원이 없어 어려움을 겪고 있지만 장차 학생수 변동 등을 고려할 때 지역의 중심학교로 육성해야 할 필요가 있다. 우수고 사업은 지역에서 고등학교가 중심학교 역할을 할 수 있도록 지속적으로 지원하고 도움을 주어야 할 사업이다.

4. 교육 프로그램

농산어촌의 교육을 내실화하기 위해 방과후 프로그램을 운영하고 복식수업을 지원하고 있다. 방과후 프로그램은 농산어촌 지역에는 학교 이외의 교육기관이 거의 없기 때문에 학생들이 추가적인 교육을 받고 싶어도 받을 수 없는 상황을 보완하기 위해 추진하는 프로그램이고, 복식수업 지원은 학생수가 적어 2개 학년 이상을 합해 운영하는 복식수업을 위해 교재를 개발하여 지원해 주는 사업이다. 이에 대해 구체적으로 알아본다.

가. 방과후 프로그램

농산어촌에서 방과후 교육활동을 활성화하기 위해 방과후 활동 프로그램을 지원하고 있다. 농산어촌에서 학생들에게 다양하고 수준 높은 방과후 학교 프로그램을 저렴하게 제공함으로써 농산어촌의 교육여건을 개선하고, 도시와의 교육격차를 해소하기 위해 방과후 교육활동을 지원하고 있다.

<부록 표 26> 방과후 교육활동 활성화 지원 실적

	사업규모 (명,개소)	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	군특세	기타회계	기금등			
합계	89개군	132		166.2		865.3		1,163.5
'06	19개 군	-	-	-	-	169.5	-	169.5
'07	89개 시·군	132	-	166.2	-	695.8	-	994

자료: 교육과학기술부, 농림수산물부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2008). 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

2006년에는 19개 군에 지방비 169억 원이 지원되었는데 2007년에는 89개 시·군에 994억 원이 지원되었다. 2006년하고 다르게 농특세와 기타 회계의 재원이 298억이나 투자 되었다.

농산어촌에서 방과후 교육활동은 중요한 요소이다. 그 이유는 첫째는 농산어촌 지역에 학교 외의 교육기관이 없기 때문이고, 다음으로는 교육기관이 있어도 교육을 받을 수 있는 경제적 여건이 허용되지 않기 때문이다. 농산어촌 학생들이 방과후 활동을 시행하는 과정에서 부딪히는 문제를 방과후 교육활동 활성화 지원을 통해 문제를 해결하고 있다.

재원지원은 국비와 지방비로 이루어지며 지방의 재정여건에 따라 대응투자 규모를 달리하고 있다. 지방의 재정자립도에 따라 4그룹으로 구분하여 대응투자를 달리하도록 하고 있다. 재정자립도가 가장 낮은 지방자치단체에는 2.5억 원의 대응투자를, 재정자립도가 가장 높은 경우는 4억 원의 대응투자를 하도록 하고 있다.

<부록 표 27> 지방의 재정자립도 유형에 따른 최소 요구액

재정자립도 그룹	대응투자 최소 요구액	해당 지자체 수	평균 재정자립도
가	2.5억	5	8.24%
나	3.0억	87	15.56%
다	3.5억	25	28.32%
라	4.0억	22	46.50%

자료: 교육과학기술부, 농림수산물부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2008). 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

방과후 활동을 지원함으로써 농산어촌 학생들에게 다양한 교육기회를 제공하고 있다. 이런 장점에도 불구하고 방과후 활동을 담당해야 할 강사를 구하기 어려워 교사들이 담당하다 보니 업무가 과중되고 교원의 만족도가 낮다. 반면에 학생과 학부모의 만족도는 높게 나타나고 있다. 방과후 교육활동으로 교과 활동보다 예·체능 과목을 선호하고 있으며 다양한 프로그램을 운영하기 위해서는 강사로 지원과 더불어 지역의 여건에 따른 교통비 지원을 하여야 지역의 여건에 맞게 방과후 활동을 할 수 있을 것이다(학생의 만족도 64.4%, 학부모의 만족도 66.2%).

나. 복식수업 지원

농산어촌의 소규모 학교는 학생수가 적어 2개 학년을 합해 운영하는 복식수업을 진행하고 있는데 복식수업을 위한 교재가 없어 어려움을 겪고 있다. 이를 해결하기 위해 2006년에 복식수업 교재 및 프로그램을 개발하기 위한 사업을 추진하였다. 당초에는 2006년부터 시작하여 2009년까지 550개 과목의 교재를 개발할 계획이었으나 2006년 사업으로 종료하였다.

<부록 표 28> 복식수업 교재 및 프로그램 개발 시행 계획

(단위: 백만원)

추진년도	사업비	추진 계획
2006년	200	- 복식수업교재 개발 : 37.5×4과목 = 150백만원 - 복식수업 프로그램 개발 및 기초연구 : 10×2과정 = 20백만원 - 연구학교 운영 : 10 × 3개교 = 30백만원
2007년	200	- 복식수업교재 개발 : 20×6과목 = 120백만원 - 복식수업 프로그램 개발 및 기초연구 : 40×2과정 = 80백만원
2008년	300	- 복식수업교재 개발 : 20×7과목 = 140백만원 - 복식수업 프로그램 개발 및 기초연구 : 40×2과정 = 80백만원 - 연구학교 운영 : 20×4개교 = 80백만원
2009년	300	- 복식수업교재 개발 : 0.2×7과목 = 140백만원 - 복식수업 프로그램 개발 및 기초연구 : 40×2과정 = 80백만원 - 연구학교 운영 : 20×4개교 = 80백만원

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007). 2006년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

복식수업교재는 전국 16개 시·도의 농산어촌 복식학급에서 활용할 수 있도록 하며, 동시에 학생들이 자율적으로 학습할 수 있도록 하였다. 가정에서도 스스로 학습할 수 있도록 수준별로 내용을 구성하도록 하였으며 학습관리시스템(LMS)에서 활용할 수 있도록 표준화하였다. 이를 위해 2억 원이 지원되었다. 2006년에 국어, 사회, 수학, 과학의 4교과에 8종의 교재가 개발되었다.

다. 교육프로그램 운영의 과제

농산어촌의 교육을 활성화하기 위해 방과후 교육활동 지원과 복식학급 교재 개발비를 지원하였다. 방과후 교육활동을 활성화하기 위한 지원은 2007년 까지 지속되고 있으나, 복식학급 교재 개발은 2006년 단년도 사업에 그쳤다.

농산어촌에서 복식학급의 문제는 모든 학교의 문제가 아니고 소수에 해당되는 문제이다. 복식학급을 위한 교재 개발도 필요하지만 복식학급 교재개발이 복식의 조합에 따라 다양하게 나타나기 때문에 쉽지 않다. 이를 단기간에 연구하고 종료하기 보다는 보다 체계적으로 접근하여 지속적으로 연구 개발할 필요가 있다.

방과후 교육활동은 농산어촌의 학교에서 필요로 하는 활동이다. 학교 이외의 교육기관이 지극히 제한된 상황에서 학생들에게 보다 다양한 교육기회를 제공하기 위해서는 적극적으로 지원되어야 할 활동이다. 그런데 지원이 일괄적으로 이루어지다 보니 도거나 오지에서 방과후 교육활동을 추진하기 어렵다. 강사를 구하기 어렵기도 하고, 구한 강사에 대해 제대로 처우를 할 수 없어 어려움을 겪기도 한다. 이에 대한 대책이 마련되어야 농산어촌의 학교에서 방과후 교육활동이 보다 활성화될 것이다.

5. 교육 전문 인력 확충

농산어촌이 지역적으로 도시와 멀리 떨어져 있기 때문에 우수한 교원을 확보하기 어렵다. 교원들도 집에서 멀리 떨어져 있기 때문에 기숙을 해야 하는데 기숙할 수 있는 여건이 좋지 않다. 우수한 교원이 농산어촌에 배치되어야 학생들에게 좋은 교육을 제공할 수 있는데 우수한 교원을 초빙하기가 쉽지 않다. 농산어촌에 우수한 교원을 초빙하도록 승진가산점, 각종 수당, 교원 사택 증개축 같은 사업을 추진하였다. 이들을 중심으로 농산어촌 교육전문인력 확충의 실태를 살펴본다.

가. 교육감 추천 교대 신·편입학제 확대

교육감 추천 교대 신·편입학제 확대 정책은 초등학교 교원의 명퇴가 늘어 농산어촌에서 초등 교원을 확보하기 어렵게 됨에 따라 농어촌 지역에서 부족한 초등교사를 안정적으로 확보하기 위해서 추진한 사업이다. 교육대학에 교육감이 추천한 신입생과 편입생을 선발하고 선발된 학생들에게는 교육청에서 학생 1인당 연간 100만원~200만원의 장학금을 지급하도록 하였다.

2002년부터 사업을 추진하여 2007년까지 1,523명의 신입생과 493명의 편입생이 선발되어 교육을 받고 농어촌에 교사로 배치되었다. 배치된 교사는 2~4년까지 일정기간 해당 교육청에서 의무 복무 하도록 하였다. 이 정책은 초등학교 교사가 부족하여 교원을 확보하기 어려운 시기에 필요하였고, 2007년 이후에는 교육대학을 졸업한 예비교사가 임용교원보다 많아지게 됨에 따라 이 제도가 의미를 갖지 못하게 되었다.

<부록 표 29> 교육감 추천 교대 신입생 현황

교육청	학년도별 추진실적(명)							비고
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	계	
강원교육청	51	85	85	85	83	85	474	
충북교육청	-	-	50	50	50	50	200	
충남교육청	-	-	50	50	50	-	150	
전남교육청	40	95	155	155	155	99	699	
계	91	180	340	340	338	234	1,523	

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007). 2006년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

<부록 표 30> 교육감 추천 교대 편입생 현황

교육청	학년도별 추진실적(명)							비고
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	계	
충남교육청	-	50	50	50	50	-	200	
전남교육청	40	40	126	47	25	15	293	
계	40	90	176	97	75	15	493	

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007). 2006년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

나. 승진 가산점

농산어촌 학교에서 근무하는 교사에게 승진이나 전보 시 활용할 수 있는 가산점을 부여해 왔다. 도서 벽지나 농산어촌의 지역적 특성에 따라 부여하는 가산점의 비율은 달랐으나 도시에서 근무하는 것보다 승진시 유리하기 때문에 유능한 많은 교사들이 농산어촌 학교로 전근하여 근무하였다. 이런 제도가 2007년 5월 25일 교원승진규정 개정안이 공포되면서 많은 변화를 맞게 되었다.

새로운 승진규정 개정안은 교원의 근무평정 기간이 기존의 2년에서 10년으로 연장되었으며, 경력평정은 기존의 25년에서 20년으로 단축되었다. 연공서열보다 능력을 중시하는 방향으로 승진 규정을 개정한 것이다. 이런 승진규정은 농산어촌에 근무하는 교원들에게 심한 타격을 주었다. 현재의 근무평정 체제가 교원의 비율에 따라 수우미를 평정하도록 되어 있다. 그러다 보니 농산어촌의 소규모 학교는 수 1명 우 2-3명, 미 2-3명이 될 수밖에 없다. 승진을 위해서는 10년 동안 근무평정에서 수를 받아야 하는데 소규모 학교에서는 수를 받기가 근본적으로 어렵게 된 것이다. 이렇게 되자 그동안 승진을 위해 농산어촌으로 전근 갔던 많은 교사들이 도시로 전보를 신청하게 되었다. 이런 문제를 해결하기 위해 도서벽지와 농어촌에 근무하는 교원들에게 가산점을 현행대로 유지하고 근무평가에서 수의 비율은 20%에서 30%로 확대하고 미의 비율을 30%에서 20%로 줄이기로 하였다. 이런 배려에도 불구하고 교사가 적어 '수'를 받기 어려운 농어촌과 도서벽지 교사들은 가산점이 유지되더라도 승진에서 불리할 수밖에 없다.

농산어촌에서 우수한 교사들이 헌신적으로 근무할 수 있는 근무평정 제도 도입이 필요하다. 현재의 근무평정제도에 의해서는 우수한 교원을 초빙하기 어려운 실정이다.

다. 각종 수당

농산어촌에 근무하는 교원들에게 지역의 특성에 따라 수당을 지급받는다. 농산어촌에 근무하는 모든 교원들에게 수당이 지급되지 않고 도서·벽지나 접적지역에 근무하는 교원들에게는 3만원~6만원의 수당을, 순회교사에게는 농산어촌 순회교원수당을, 복식수업 담당 교사에게는 복식수업 수당을 지급한다.

순회교원 수당은 농산어촌의 고등학교 이하 각급 학교에서 겸임근무를 명받아 2개(교육청 소속은 1개) 이상의 학교를 순회 근무하는 교원에게 지급하는 수당이다. 이때 병설학교나 초중통합학교의 겸임교원은 제외된다. 복식수업 수당은 농산어촌의 고등학교 이하 각급 소규모 학교에서 학년별로 학급편성이 곤란하여 2개 학년 이상의 학생들을 1개 학급으로 편성하여 수업하는 복식수업 담당교원에게 지급하는 수당이다. 순회교원 수당과 복식수업 수당은 교사 1인당 월 50,000원을 지급하며, 도서벽지 수당을 지급받고 있는 교사들에게는 30,000원의 수당을 지급한다.

<부록 표 31> 농산어촌 순회교사 및 복식수업 수당 지급 현황

	사업규모 (명,개소)	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	군특세	기타회계	기금등			
합계	118,387명	53.09						53.09
'06	54,722명	24.09						24.09
'07	63,665명	29.00						29.00

자료: 교육과학기술부, 농림수산물부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2008). 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

농산어촌 순회교원 수당과 복식수업 수당은 2006년과 2007년 2년 사이에 118,387명에게 53억 9백만 원이 지급되었다. 비록 53억 원이 지급되었다 하더라도 1인당 수혜액은 44,844원에 지나지 않는다. 순회교육, 복식수업을 담당하고 있는 노고에 비하면 적은 금액이다.

라. 교원 사택

교원 사택은 농산어촌 지역에 근무하는 교원들에게 사택을 신축하거나 개·보수를 하여 주거환경이 열악한 교직원에게 주거 편의를 제공하는 사업이다. 2006년부터 사업이 계획되어 2010년까지 300억을 지원할 계획이다.

<부록 표 32> 농산어촌 교원사택 확충 및 노후시설 현대화

(단위: 억원)

총사업비	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
300	60	60	60	60	60

자료: 교육과학기술부, 농림수산물부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007). 2006년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

교직원이 보유하고 있는 사택은 도서벽지인 경우 가지역이 98%로 가장 높고 라지역이 84%로 가장 낮다. 읍·면지역은 68%의 보유율을 보이고 있다.

<부록 표 33> 농산어촌 교직원 사택 보유 현황(2006)

구 분		보급률		
		소요인원	입주인원	보급률
도서벽지	가지역	382	375	98%
	나지역	721	662	92%
	다지역	1,806	1,654	92%
	라지역	2,564	2,142	84%
	소계	5,473	4,833	88%
읍·면지역		10,761	7,344	68%
합 계		16,234	12,177	75%

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007). 2006년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

교원사택 확충 및 노후시설 현대화 사업을 추진하여 2006년에 78동의 사택을 신축하였으며 177동이 개보수 하였고, 2007년에는 지방비 121.47억원을 들여 859개소의 교원사택을 신축, 개축 및 보수를 하였다. 지역별로 보면 경기도, 경북, 충남이 많다.

<부록 표 34> 농산어촌 교직원 사택 보유 현황(2007)

	사업규모 (명,개소)	국비(억원)				지방비	자부담	합계
		농특세	균특세	기타회계	기금등			
합계	859	0	0	17	0	104.47	0	121.47
부산	1					1		1
대구	2					0.07		0.07
울산	5					0.2		0.2
경기	268			9		2.9		11.9
강원	69			8		25		33
충북	75					11.5		11.5
충남	106					21.6		21.6
전북	23					1.2		1.2
전남	90					22		22
경북	199					14		14
경남	21					5		5

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2008). 2007년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

6. 교육여건 개선

교육여건을 개선하기 위해 추진한 사업은 학교도서관 설치와 교육정보화 체제 구축이다. 학교도서관 설치 사업은 교육과 문화시설이 열악한 농산어촌 지역의 학교도서관의 기본 환경을 개선하여 학습할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 추진되었고, 교육정보화 사업은 원거리에서도 학생들이 직접 접속하여 학습자료를 활용할 수 있도록 하여 추진되었다.

가. 학교도서관 설치 및 장서 확충

학교도서관은 농산어촌에서 중요한 기능을 한다. 학습자료와 공부할 수 있는 공간이 제한된 상황에서 자료를 활용하고 학습할 수 있는 공간을 마련해주는 일은 학습의 기본 환경을 구축하는 일이다. 학생들이 다양한 자료를 활용하여 자기주도적 학습을 할 수 있도록 학교도서관 설치 사업을 추진하였다.

사업추진은 농특세 재원인 국비 63억 원, 지방비 63억 원을 합한 126억 원을 활용하여 전국 252개 농산어촌 학교에 도서관을 설치하거나 리모델링을 하도록 하였다. 2006년도에는 농특세와 지방비가 확충되어 277개교의 도서관이 신설되거나 리모델링되었다. 당초 계획에는 2006년부터 시작하여 2013년까지 8년 동안 추진할 계획이었으나, 2007년부터 농특세 재원이 확보되지 않아 지방비로 추진하도록 하였다. 그런데 지방비 확보가 어려워 당초에 추진하였던 목표가 달성되지 못하고, 사업 추진이 부진하게 되었다. 학교도서관 개선 사업은 농산어촌에서 매우 중요하다. 그런데 사업비가 지방으로 이양되면서 지속적으로 추진되지 못해 농산어촌의 교육여건을 개선하는데 어려움이 되고 있다.

<부록 표 35> 학교도서관 및 장서확충 시행 계획(2006)

구 분	물량 (학교수)	국 비					지방비	합계
		농특세	균특	기타회계	기금	소계		
2006	252	6,300	-	-	-	6,300	6,300	12,600
2007	248	6,200				6,200	6,200	12,400
2008	248	6,200				6,200	6,200	12,400
2009	248	6,200				6,200	6,200	12,400
계	996	24,900	-	-	-	24,900	24,900	49,800

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007). 2006년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

나. 교육정보화

교육정보화 사업은 1997년부터 지속적으로 추진되어온 사업이다. 모든 학교를 정보화하여 학생이 자유롭게 정보를 검색하고 활용할 수 있는 환경을 구축하도록 하였다. 이 사업은 농산어촌의 학교에만 해당되는 사업이 아니기 때문에 농산어촌의 교육여건만 개선하는 것은 아니다. 그렇지만 농산어촌에서 정보화는 특히 중요한 사업이다. 지역적으로 멀리 떨어져 있기 때문에 다양한 정보를 접하기 어렵기 때문이다. 그런데 정보화가 구축이 된다면 언제, 어디서나 학생이 필요로 하는 정보를 검색하여 활용할 수 있다. 또 보급된 학습자료를 활용하여 자기 주도적으로 학습할 수 있다. 학원이나 기타 보조 교육기관이 적은 농산어촌에서 교육정보화 사업은 학생의 학습활동을 도시 지역과 유사하게 할 수 있는 여건을 조성하는 일이다. 이를 위해 국가에서는 1만여 초·중고등학교에 연평균 183억 원을 투자하여 학생 5명당 PC 1대를 보급하고 모든 학교의 인터넷 통신 속도를 2Mbps 이상으로 증속하도록 계획하였다. 2006년도에 시행한 결과 PC 1대당 학생수가 5.6명이며 전 학교에 2Mbps 이상의 인터넷 접속망을 구축하였다. 2006년도에 추진하고자 하는 목표를 96% 이상 달성하였다.

<부록 표 35> 교육정보화 추진 실적(2006)

구 분	'06년	
	PC 1대당 학생 수	2Mbps 이상 통신속도 보급율
성과지표(목표)	5명	100%
성과지표(결과)	5.6명	96.4%

자료: 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부, 농산어촌진흥청(2007). 2006년도 농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 교육여건분야 자체점검 평가보고서.

7. 농산어촌 교육여건 개선 사업의 과제

농어촌의 교육여건을 개선하기 위해 교육과학기술부, 농림수산식품부, 해양수산부는 다양한 노력을 기울였다. 농어촌의 교육복지가 지속적으로 추진되기 위해 삶의 질 향상을 위한 특별법을 만들었고, 농어촌특별세를 재원으로 하여 다양한 사업을 추진하도록 하였다. 법과 재원에 기초하여 다양한 사업을 추진하였는데 농산어촌 학생들에게 교육비를 지원하고 대학입학의 기

회를 확대하였으며, 학교를 재구조화하였고, 다양한 교육프로그램을 운영하였다. 이런 프로그램이 적절히 운영되도록 우수한 교원을 확보하기 위해 노력하였으며, 농산어촌의 교육여건이 개선되도록 정책을 입안하여 시행하였다. 많은 예산이 투입되고 다양한 사업이 계획되어 시행되면서 농산어촌의 교육발전에 크게 기여하였으나 많은 문제가 노정되기도 하였다. 농산어촌의 교육복지 발전을 위해 투입한 성과는 앞의 현황에서 제시하였기 때문에 사업을 추진하는 과정에서 발생한 문제를 중심으로 과제를 논하고자 한다.

농산어촌의 교육복지 사업을 추진하면서 제기되는 문제는 첫째, 농산어촌의 교육문제를 전담하여 추진할 수 있는 추진체제가 미비 되어 있다는 점이다. 교육문제는 교육과학기술부의 주요 업무인데 교육과학기술부에서도 초·중등교육은 지방에 이관한다는 방침아래 농산어촌업무를 전담하는 조직이나 부서가 없고 업무의 성격에 따라 부서별로 분담하여 일을 수행하고 있다. 전담부서나 조직이 없기 때문에 체계적으로 업무를 계획하고 추진하기 어려운 여건이다. 이런 문제는 시·도교육청의 경우도 마찬가지이다.

둘째는 초·중등교육이 지방 사무이기 때문에 예산과 사업을 지방에 이관함에 따라 중앙 차원에 계획과 조정에 한계가 노정되고 있다. 초·중등교육의 문제가 지방교육의 문제이지만 중앙 차원에서 계획하고 조정해야 할 필요가 있는데 모든 사업이 지방으로 이관됨에 따라 이런 기능이 발휘되지 못하고 있다. 그러기 때문에 도서관 확충 사업과 같은 경우는 농산어촌의 교육발전에 지대한 영향을 주고 있는데 지방에 일임하여 취지가 약화되고, 교육청에 따라 시행정도에 크게 차이가 나고 있다. 지방의 여건에 따라 다양하게 계획하여 추진할 필요가 있으나 일정 부분 중앙과 협조하고 공동으로 계획하여 추진하는 체제가 필요하다.

셋째, 유치원 교육기회 확대는 유아교육 의무교육화를 추진하는 정부의 정책에 따라 계획되고 추진될 필요가 있다. 일부 저소득 농가를 대상으로 유아교육비를 지원하고 있는데 만 5세아의 유아들에게 무상 의무교육을 실시할 정부의 계획과 보조를 맞추어 지원계획을 조정할 필요가 있다. 조정하는 과정에서 보육비 지원과의 관계를 명확히 하여 갈등이 일어나지 않도록 하여야 할 것이다.

넷째, 농수산계 전문 영농인을 육성하기 위해 지원하는 장학금은 장학금의 규모가 적고, 장학금의 실효성에 문제가 있는 것으로 지적되고 있는데 본래의 목적이 달성될 수 있도록 장학정책을 수정할 필요가 있다.

다섯째, 학교통폐합은 곡성군과 같이 지역단위의 종합적인 통폐합이나, 학

교단위 소규모 통폐합이든지 간에 지역의 여건을 고려하여 신중하게 추진되어야 한다. 그동안 15,000여개의 학교에서 5,000여개의 학교가 재구조화되었다. 전체 학교의 1/3 정도가 조정되었기 때문에 대부분 정리되었다고 여겨진다. 추가 조정할 경우도 있지만 이럴 경우 가능한 학교를 유지하여 운영할 수 있는 방안을 먼저 고려하여야 할 것이다. 학교군 사업이나 초중학교 통합 운영 등과 같은 노력을 기울이고도 교육적으로 문제가 있을 경우 통폐합 정책을 추진하여야 할 것이다.

여섯째, 우수교 사업은 지역의 좋은 학교 만들기 사업으로 지역의 구심체가 되는 사업이다. 이런 사업이 지속적으로 이루어져 지역학교가 살 수 있도록 하여야 할 것이다. 그런데 사업비가 지방으로 이양되면서 어려움을 겪고 있다. 중앙부처에서 추진한 사업이지만 전국적으로 지역발전을 추진할 수 있는 사업이기 때문에 지속적으로 사업이 추진되도록 배려해야 할 것이다.

일곱째, 학교의 교육프로그램을 개선하기 위해 방과후 학교프로그램과 복식수업 지원을 하고 있다. 복식수업 지원은 복식수업을 담당하고 있는 소수의 학급에 해당되는 사업으로 이를 이용하는 대상이 적으나, 방과후 학교프로그램은 농산어촌이나 도시의 거의 모든 학교가 해당된다. 특히 농산어촌의 경우 교육기회가 제한되어 있기 때문에 방과후 학교 프로그램이 미치는 영향력이 크다. 지방비로 이관된 사업이지만 지속적으로 운영될 필요가 크다.

여덟째, 우수 교원을 확보하기 위해 추진된 가산점 제도, 교원사택 운영 등은 농산어촌 교육발전을 위해 중요한 수단이다. 교원 근무평정제도가 바뀐에 따라 농산어촌에 근무하려는 우수 교사들이 많이 줄어들었고, 근무하는 교사마저도 도시로 전근하려고 한다. 이런 문제를 해결하고 지속적으로 농산어촌에 우수교사들이 배치되도록 가산점제도를 운영할 필요가 있다. 교원사택도 일정 수준 사택이 개선될 수 있도록 지원하여야 한다.

아홉째, 도서벽지에 근무하거나 순회교사, 복식수업 담당 교사들에게 수당을 지급하고 있는데 월 50,000원 수준이고, 이도 다른 수당을 받을 경우 20,000원을 감하여 30,000원을 지급하고 있다. 수당의 수준이 근무를 보상하는 수준에 이르지 못하고 있다.

열째, 농산어촌의 교육여건을 개선하기 위해 도서관 확충과 정보화 사업을 추진하였다. 이 모두 농산어촌에 필요한 사업이다. 일정 수준에 이르기까지 지속적으로 추진하여 농산어촌의 교육여건을 구비하도록 하여야 할 것이다. 지금까지 제기한 과제는 삶의 질을 향상시키기 위해 제정된 특별법을 시행하기 위해 추진한 사업을 중심으로 농산어촌의 교육여건 개선 사업의 문제

를 살펴보았다. 특별법에서 추진한 교육여건 개선 사업은 교육활동을 지원하기 위한 보조 사업이다. 학교를 설치하고, 교육과정을 편성하여 운영하는 교육의 기본적인 내용은 관여를 하지 않았다. 이는 교육인적자원부의 기능이기 때문에 당연한 귀결이라 할 수 있다. 그런데 특별법에서 추진하는 사업들이 교육의 기본적인 사업과 연계를 맺는다면 보다 더 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 예컨대 농산어촌의 경우 방과후 활동이 필요하지만 방과후 활동보다 학습 부진이 더 문제가 될 수 있다. 도시나 농산어촌이나 기초학력을 구비하도록 하는 것이 학교의 1차적인 과제일 것이다. 이는 물론 학교가 담당해야 할 역할이지만 학교가 여건이 어려워 추진하지 못할 경우 보조적 수단인 재정지원이나 협력을 통해 학습부진아 지도 프로그램을 운영하도록 할 수 있을 것이다. 방과후 활동을 위해 지원해 주는 경비의 일부를 학습부진아 지도를 위해 활용할 수 있도록 한다면 학습효과도 높이고 교육의 본질적인 측면은 특별법의 사업이 지원해 주는 경우가 될 것이다. 많은 사업이 지원사업에 관련되어 있는데 보다 더 교육의 본질적인 내용과 관련을 맺는다면 효과가 배가 될 것이다.

Ⅲ. 제2차 농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획의 교육여건 개선 분야 사업의 추진 방향

1. 사업의 추진 방향

- 종합적인 학생 지도·지원 체제 구축
 - 결손 가정, 한 부모 가정, 조부모 가정, 다문화 가정 등 가정의 형편이 어려워 아동 지도가 쉽지 않기 때문에 학생들을 상담에서 교육활동에 이르기까지 종합적으로 지도할 수 있는 체제 구축이 필요
 - 교통 지원체제 구축
 - 지역의 중심교육기관을 중점 육성함으로써 경쟁력 있는 교육체제 구축
 - 교육 때문에 도시로 떠나는 일이 없도록 학교의 교육환경과 내용을 내실 있게 구축

- 지역의 기관이 공동으로 노력하여 교육여건을 개선하고 내실화를 기할 수 있는 체제 구축

- 군청, 지역교육청, 학교, 각종 기관, 시민단체, 유아교육센터, 마을공부방 등이 유기적으로 협력하여 교육력을 증대시키도록 노력

2. 사업의 주요 내용

* 국가 사업과 지방 사업을 총괄하여 제시함

□ 종합적인 학생 지도·지원 체제 구축

- 취학전 보육교육지원
 - 농산어촌의 일손을 돕고 아이들의 성장과 발달을 지원할 수 있도록 지역아동교육센터 운영 지원 및 보육비 지원
- 초등학교 교육여건 개선
 - 중심학교 중점 육성
 - 초등학교의 중심학교를 중점 육성함으로써 지역에서 중추적인 역할을 수행하도록 하며 이웃의 협력 학교에도 지원할 수 있는 체제 구축
 - 학교군 사업 지원 강화
 - 소규모 학교도 이웃학교와 협력하여 교육력을 증진시키도록 지원
- 중학교 교육여건 개선
 - 거점학교 중점 육성
 - 중학교의 거점학교를 중점 육성함으로써 지역에서 중추적인 역할을 수행하도록 하며 이웃의 협력 학교에도 지원할 수 있는 체제 구축
 - 학교군 사업 지원 강화
 - 소규모 학교도 이웃학교와 협력하여 교육력을 증진시키도록 지원
- 고등학교의 교육여건 개선
 - 기숙형공립학교 육성
 - 1군 1우수고 사업의 연장으로 기숙형공립학교를 집중 지원하여 지역의 고등학교 교육을 발전시키도록 함
- 방과후 교육활동 지원
 - 농산어촌에서 방과후 활동은 중요한 기능을 수행하고 있음. 이를 지속적으로 지원할 필요가 있음. 지원하는 과정에서 관리를 철저히 하여 성과를 높힐 필요가 있음
 - 이를 위해 강사비를 적절히 지원하는 방안이 필요. 지역이 산지, 오지

이기 때문에 강사비가 더 소요됨.

○ 학교 교육지원단 구축

- 지역교육청에 학교 교육지원단을 구축하여 학교의 문제를 지원함. 교육지원단은 수업지원, 자료지원, 학생상담 지원의 역할을 하도록 함. 이때 교육복지사를 배치하여 학생의 상담, 진로 등을 집중 지원하도록 함
- 지원단에 멘토를 배치하여 학생의 멘토링 지원
- 지역의 농산어촌 교육에 대해 종합적으로 계획하고 조정하도록 함. 산발적으로 이루어지는 농산어촌 교육에 대한 사업이나 정책을 단일화하도록 함

○ 초·중·고생의 교통편 제공

- 유치원, 초등학교, 중학교 등으로 분산되어 있는 통학버스 체계를 종합적으로 개선하여 교통편 제공

○ 산촌유학학교 운영

- 농촌의 교육환경을 이용하여 도심지 아동들에게 자연교육, 생태교육을 할 수 있는 공간과 기회 제공
- 농촌학생과 도시학생이 교류하고 함께 생활할 수 있는 기회 제공

○ 마을 공부방 운영

- 마을 단위의 도서관, 학습공간의 역할을 수행할 수 있는 공부방 지원
- 필요한 경우는 유치원, 초등학교 저학년을 중심으로 하는 분교장으로 운영될 수 있음. 분교장겸 마을 공부방, 육아방의 기능을 함께 할 수 있는 학교 운영

○ 대통령장학금을 활용한 원어민, 재외교포 학생을 활용한 영어 교육 강화

- 범정부 차원에서 추진하고 있는 원어민, 재외교포 재학생을 초청하여 농산어촌의 영어교육 강화

□ 학자금 지원

○ 유치원, 고교생 등에게 학자금 지원

○ 대학생에게 학자금 융자지원

- 대학생의 학자금 융자 지원은 지원의 규모를 적정화할 필요가 있음
- 농촌 정착을 위한 학자금 지원도 규모를 적정화하여 실효성을 높일 필요가 있음.

□ 특수교육지원

- 농산어촌의 특수교육도 지속적으로 지원될 필요가 있음.

□ 급식비 지원

- 급식비 지원 사업도 지속적으로 추진될 필요가 있음.

□ 지역의 기관이 공동으로 노력하여 교육여건을 개선하고 내실화를 기할 수 있는 체제 구축

○ 지역공동프로그램 운영단 구성

- 군청에서 수능공부방, 육아교육센터, 마을공부방을 운영하고 있으며 학교에서 방과후 교육활동을 하고 있음. 이들 내용들이 서로 협력하여 인력을 공동으로 활용하고 프로그램을 개발할 경우 효과가 증진될 수 있으나 현재는 개별적으로 사업이 이루어지고 있음. 이를 협력하여 계획하고 실행할 수 있는 기구 필요.

부표 1. 삶의 질 향상 시행계획 복지기반 확충사업의 추진 현황

사업명	주관부서	'05	'06	'07	비고	사업군	
						중점과제	구분
농어업인 국민건강보험제도 개선	농림부	○	○	○		사회안전망 확충	국민건강보험제도 개선
농어업인 국민연금보험제도 개선	보건복지부	○	○	○			국민연금제도 개선
농작업 재해보상 지원	농림부	○	○	○			농작업 재해보상 지원
어선원 재해보상보험 지원	해양수산부	○	○	○			어선원 재해보상보험지원
농어업인 기초생활보장제도 개선	보건복지부	○	○	○			농어업인 기초생활보장제도 개선
농산어촌 공공보건기관 기반확충	보건복지부	○	○	○		보건의료 기반 확충	보건의료 기반 확충
농업인 건강관리실 시설 및 장비확충	농촌진흥청	○	○	○			농업인 건강관리실 시설 및 장비확충
농산어촌지역 응급의료 인프라 구축	보건복지부	-	○	○	신규		보건의료 기반 확충
지역거점 공공의료기관 육성	보건복지부	-	○	○			
농작업재해 원인규명 및 농작업 환경개선	농촌진흥청	-	○	○	신규		농작업 재해 예방 및 관리 시스템 구축
농작업재해 안전관리 시스템 구축·운영	농촌진흥청	-	○	○	신규		
안전영농구역 조성 지원사업	농촌진흥청	-	○	○	신규		
농산어촌 보육시설 확충	여성가족부	○	○	○		영유아·여성복지 지원 강화	보육지원 강화
농산어촌 만5세아 무상보육 지원	여성가족부	○	○	○			
농어업인의 영유아 양육 지원	농림부	○	○	○			여성농어업인 센터 설치
여성농어업인센터 설치 확대 및 내실화	농림부	○	○	○			농어가도우미
농가도우미 지원 확대	농림부	○	○	○			여성농업인 창업지원
생산제품 품질향상 지원	농촌진흥청	○	○	○			여성 및 소외농가 이동봉사
취약농가 인력지원	농림부	-	○	○			여성농업인 창업지원
여성농업인 창업 지원	농촌진흥청	-	○	○	신규		여성 및 소외농가 이동봉사
전자상거래 우면팜 유지관리	농촌진흥청	-	○	○	신규		
농촌 여성결혼이민자 가족 지원	농림부	-	-	○	신규		
농산어촌 재가노인복지센터 확충	보건복지부	○	○	○		노인복지 증진	노인복지 시설 확충
농어촌 복합노인복지단지 시범 설치·운영	보건복지부	○	-	-			노인복지 기반 구축
농촌건강장수마을 육성	농촌진흥청	○	○	○			경영이양 직불제 확대
경영이양직불제 추진	농림부	○	○	○			노인복지 기반 구축
노인봉사원 활동프로그램 개발	농촌진흥청	-	○	○			

주1: 사업군의 구분은 제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획('05~'09) 상의 세부추진과제 구분에 따름

주2: 각 연도별 구분은 사업 현황은 삶의질 시행계획에 포함되어 추진한 연도를 기준으로 함.

주3: 새롭게 사업이 발굴되어 삶의질 시행계획에 포함된 경우를 신규 사업으로 구분함.

부표 2. 삶의 질 향상 시행계획 교육여건 개선사업의 추진 현황

사업명	주관부서	'05	'06	'07	비고	사업군	
						중점과제	구분
농산어촌 우수고교 집중 육성	교육인적자원부	○	○	○		농산어촌 학교 학생의 교육기회 강화	우수고교 집중 육성 및 대학특별전형 확대
농어촌 학생의 대학입학 특별전형 확대	교육인적자원부	○	-	-			
농산어촌 실업계고 특성화내실화	교육인적자원부	○	○	-			
한국농업전문학교 개편운영	농촌진흥청	○	○	○			
적정규모 학교 육성 시범지역 지원	교육인적자원부	○	○	-			
방과후 교육활동 활성화 지원	교육인적자원부	○	○	○			
방학캠프(도시문화체험학습) 운영 지원	교육인적자원부	○	○	○			
농산어촌 유치원 유아교육비 지원	교육인적자원부	○	○	○			
학교군 구성·운영	교육인적자원부	-	○	○	신규		
복식수업 교재 및 프로그램 개발	교육인적자원부	-	○	○	신규		
농산어촌 공립병설유치원 신·증설	교육인적자원부	-	○	○	신규		
농어촌지역 사립유치원 교사 처우개선	교육인적자원부	-	-	○	신규		
원격교육 콘텐츠 개발·보급	교육인적자원부	-	○	-	신규		
원어민 영어보조교사 배치	교육인적자원부	-	○	-	신규		
농업인 고교생 자녀 학자금 지원	농림부	○	○	○		농산어촌 학교 학생의 교육에 따른 부담 경감	농산어촌 학교 학생 급식비 지원 확대
농산어촌 대학생 학자금 융자 지원	농림부	○	○	○			
농과계 대학생 학자금 보조 지원	농림부	○	○	○			
초·중·고학생 급식비 지원	교육인적자원부	○	○	○			
자영농과생 급식비 지원	농림부	○	○	○			
자영 수산계고 급식비 지원	해양수산부	○	○	○			
특수교육지원센터 순회교육비 지원	교육인적자원부	○	○	○		농산어촌 학교 교원 근무여건 및 교육환경 개선	농산어촌 학교 교원 확보
교원초빙제 및 순환근무제 확대	교육인적자원부	○	○	○			
교육감 추천 교대 신·편입학제 확대	교육인적자원부	-	○	-			
농산어촌 순회교원수당 및 복식수업수당	교육인적자원부	-	○	-	신규		
교원사택 확충 및 노후시설 현대화	교육인적자원부	-	○	○			
학교도서관 및 장서확충	교육인적자원부	-	○	○	신규		
교육정보화 인프라 보급	교육인적자원부	○	○	-			
농산어촌 교육발전 지역협의회 설치	교육인적자원부	○	-	-			
농산어촌 Community Center 운영	농림부	-	○	-	신규		

주1: 사업군의 구분은 제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획('05~'09) 상의 세부추진과제 구분에 따름

주2: 각 연도별 구분은 사업 현황은 삶의질 시행계획에 포함되어 추진한 연도를 기준으로 함.

주3: 새롭게 사업이 발굴되어 삶의질 시행계획에 포함된 경우를 신규 사업으로 구분함.

부표 3. 삶의 질 향상 시행계획 지역개발사업의 현황

사업명	주관 부서	'05	'06	'07	비고	사업군		사업대상 범위
						중점 과제	구분	
농촌지역개발전문인력	농림부	○	○	○		인적 역량	전문인력 육성	사람
농촌마을종합개발	농림부	○	○	○		지역 종합 개발	배후마을 개발사업	권역단위
어촌종합개발	해수부	○	○	○				권역단위
산촌종합개발	산림청	○	○	○				마을단위
소도읍육성사업	행자부	○	○	○			중심지 개발사업	소도읍
면소재지활력증진사업	농림부	-	○	○	신규			면중심지
농어촌주거환경개선	행자부	○	○	○		기초 생활 여건 개선	주거환경 개선	마을단위
환경친화적 농촌주거환경모델 보급	농진청	○	○	○				주거단위
면단위생활용수개발	환경부	○	○	○			상하수 도 및 폐기물 관리시설	면단위
마을단위생활용수개발	농림부	○	○	○				마을단위
면단위하수도정비	환경부	○	○	○				면단위
소하천정비사업	방재청	○	○	○				사업지구
농어촌폐기물 종합처리시설 설치	환경부	○	○	○				사업지구
농촌폐비닐수거비지원	농림부	○	○	○				사업지구
소형어선(다목적) 인양기 설치	해수부	-	-	○				사업지구
해양폐기물 정화 및 쓰레기 수거	해수부	-	-	○				사업지구
양식어장 정화	해수부	-	-	○				사업지구
해수욕장 주변정비 및 시설개선	해수부	-	-	○	신규			사업지구
양식장 폐사어 처리시설사업	해수부	-	-	○	신규		사업지구	
농어촌도로 정비	행자부	-	○	○			교통여건 개선	사업지구
교통서비스강화	건교부	○	○	○				사업지구
국고여객선건조	해수부	○	○	○				사업지구
내항여객선 운임보조	해수부	-	-	○	신규			사업지구
농촌정주기반확충사업	농림부	○	○	○			면단위 생활환경	면단위
오지종합개발사업 ²	행자부	○	○	○				면단위
도서종합개발사업	행자부	○	○	○				면단위 (도서)

부표 3. 삶의 질 향상 시행계획 지역개발사업의 현황(계속)

사업명	주관 부서	'05	'06	'07	비고	사업군		사업대상 범위
						중점 과제	구분	
농어촌공공도서관건립	문광부	○	○	○		기초 생활 여건 개선	과학문 화·예술 ·복지 시설확충	사업지구
농어촌문화체육센터	문광부	△	-	-	'05년 예산미확보로 사업미시행			사업지구
마을단위생활체육시설	문광부	○	○	○				마을단위
생활친화적 문화공간조성사업	문광부	○	○	○				사업지구
지방문화원문화체험 프로그램	문광부	○	○	○				개별단위 (소프트)
테마과학관, 사이언스 샵 건설	과기부	-	○	○ (지방테마 과학관 건립지원)				사업지구
산림박물관건립	산림청	○	○	○				사업지구
농어촌 복합체육시설	문광부	-	-	○	신규			사업지구
정보화마을조성	행자부	○	○	○				마을단위
초고속인터넷이용환경	정통부	○	○	○				마을단위
정보화인프라구축	농림부	○	○	○	2006년부터 농업경영체 정보시스템 구축 사업으로 추진			마을단위
디지털어촌구축사업	해수부	○	○	○				사람
농업인정보화교육	농림부	○	○	○				사람
농업농촌정보화선도자 선정	농림부	○	○	-	삭제			사람
농어업관련 정보제공확대	농림부	○	○	○				개별단위 (시스템)
어업인 정보화교육	해수부	○	-	-	삭제			사람
계	11개 부처	32개	33개	39개				

· 주1: 사업군의 구분은 제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획('05~'09) 상의 세부추진과제 구분에 따름

· 주2: 오지종합개발사업은 '08년 이후 농촌정주기반확충사업과 통합(농림부로 이관)시켜 농촌생활환경정비사업으로 추진함

주3: 각 연도별 구분은 사업 현황은 삶의질 시행계획에 포함되어 추진한 연도를 기준으로 함.

주4: 새롭게 사업이 발굴되어 삶의질 시행계획에 포함된 경우를 신규 사업으로 구분함.

부표 4. 삶의 질 향상 시행계획의 복합산업의 현황

사업명	주관 부서	'05	'06	'07	비고	사업군		사업대상 범위	
						중점 과제	구분		
향토자원의 조사발굴 및 DB구축	농진청	-	○	○	신규	향토산업 진흥	기반조성	소프트	
향토자원 소득화사업 (향토산업육성)	농림부	△	△	○	2005, 2006년 예산미확보로 사업추진 안됨. 신규			사업지구	
향토음식 자원화사업	농진청	-	-	○	신규			사업지구	
농공단지조성	농림부	○	○	○				농공단지	사업지구
농어업인고용촉진훈련	노동부	○	○	○				고용촉진	사람
녹색농촌체험마을조성	농림부	○	○	○		체험·휴양 기반구출 및 활성화	체험관광·휴양기반	마을단위	
전통테마마을조성	농진청	○	○	○				마을단위	
문화역사마을조성	문광부	○	○	○				마을단위	
어촌체험마을조성	해수부	○	○	○				마을단위	
어촌관광활성화사업	해수부	○	○	○				권역단위	
산림휴양공간조성 및 수목원조성	산림청	○	○	○				사업지구	
문화 및 생태녹색 관광자원개발	문광부	○	○	-	삭제			사업지구	
농업·농촌테마공원 조성사업	농림부	-	-	○	신규			사업지구	
저수지 수변 개발	농림부	○	-	-	삭제			사업지구	
어촌관광지원센터 설치·운영	해수부	-	-	○	신규			해수부	
해양관광자원 개발	해수부	-	-	○				사업지구	
농산어촌관광박람회 개최	농림부	○	○	○ (도농교류 페스티벌)				체험관광 수요창출	소프트
농산어촌체험관광홍보	농림부	○	○	-	삭제				소프트
농촌체험교육농장 시범	농진청	-	-	○	신규 사업기간('06~)				소프트
중앙, 지방, 민간네트워크 구축	농림부	○	○	-	삭제			네트워크 및 평가체계	사람
향토문화관광축제육성	문광부	○	○	○		관광축제 육성	소프트		

부표 4. 삶의 질 향상 시행계획의 복합산업의 현황(계속)

사업명	주관 부서	'05	'06	'07	비고	사업군		사업대상 범위
						중점 과제	구분	
경관보전직불제	농림부	○	○	○		경관보전 및 어메니티 자원화	경관보전 직불제	사업지구
농촌경관조성 및 농촌어메니티자원 관리기반 구축	농진청	-	-	○	신규		경관지표 및 경관보전 방안	연구사업
농촌어메니티계획모델개발 및 보급	농진청	-	○	○	신규		경관주택 발굴·보 급	소프트
농산어촌형경관주택 발굴 보급	농림부	-	○	○	신규		생태숲 조성	사업지구
자생식물식재 및 생태숲 조성	산림청	○	○	○			제도기반	소프트
농산어촌경관보전을 위한 제도적 기반구축	농림부	○	○	○			조건불리 지역 직접지불	사업지구
조건불리지역 직접지불제도	농림부	○	○	○				
1사1촌운동	농림부	○	○	○		도·농교류 활성화	1사1촌운동	소프트
도시민 농산어촌주택갯기 활성화 ²	농림부	○	-	-			도시민 농산어촌 주택갯기	소프트
*전원마을조성		-	○	○				사업지구
도농교류참여프로그램 및 마케팅 확대	농림부	○	○	○ (도·농교류 활성화)			도·농교 류 활성화 기반	소프트
도농교류센터운영	농림부	○	○	-	삭제		농촌공사 사업지구	농촌공사
도시민농촌생활지원	농진청	-	-	○	신규 사업기간('06~)			사업지구
도농교류촉진법 제정	농림부	○	○	○			법제정	소프트
계	6개부처	24개	26개	29개				

· 주1: 사업군의 구분은 제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획('05~'09) 상의 세부추진과제 구분에 따름

· 주2: 제1차 농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발 5개년 기본계획 상에서는 세부추진과제인 '도시민 농산어촌주택갯기 활성화'에 대하여 전원마을 조성사업 및 농촌주택관련 금융상품 개발로 제시함. 첫 시행년 도인 2005년에는 박람회 개최를 통한 농산어촌주택 전시 등의 사업만이 이루어졌고, 2006년도부터 사업 내용이 크게 바뀌어 농촌지역에 도시민을 유치하기 위한 기반시설 지원 및 주거공간 조성을 내용으로 하는 전원마을조성사업으로 추진됨

주3: 각 연도별 구분은 사업 현황은 삶의 질 시행계획에 포함되어 추진한 연도를 기준으로 함.

주4: 새롭게 사업이 발굴되어 삶의 질 시행계획에 포함된 경우를 신규 사업으로 구분함.

참고문헌

- 강동식. 1992. “한국의 「삶의 질」지표의 활용방안에 관한 연구.” 「제주대 논문집」 35: 535 ~ 570.
- 김경량 외. 2006. “농촌마을종합개발사업의 효율적 추진을 위한 중간평가체계 개발.” 「농촌계획」 12(2): 65 ~ 73.
- 김동일, 심재웅, 유철인. 1982. 「한국 농촌주민의 삶의 질: 사회지표 구성을 위한 종합적 접근」. 한국농촌경제연구원.
- 김영옥 외. 2005. 「여성농업인 육성 5개년 계획 중간평가」, 농림부.
- 김정호 외. 2006. 「농정 추진상황의 점검 평가」. 농어업·농어촌특별대책위원회 연구용역보고서, 한국농촌경제연구원.
- 김제국 외. 2000. 「경기도민 삶의 질 향상을 위한 지표설정에 관한 연구」. 경기개발연구원.
- 농림어업인 삶의 질 향상 위원회. 2006. 「2005 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획 점검·평가 보고서」.
- 농림어업인 삶의 질 향상 위원회. 2007. 「2006 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획 점검·평가 보고서」.
- 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 실무위원회. 2005. 「농림어업인 삶의 질 향상 시행계획 추진실적 점검·평가편람」.
- 농림사업평가위원회, 한국농촌경제연구원. 1997. 「농림사업평가」.
- 미디어리서치. 2004. 농림부. 「농림어업인등에 대한 복지실태등 조사」.
- 박기백 외. 2004. 「성과관리와 사업평가 연구」. 한국조세연구원.
- 박대식, 이영대. 1997. 「농촌복지지표의 개발에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식, 최경환. 2002. 「농촌주민의 삶의 질 측정에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식 외. 2001. 「농촌복지 증진을 위한 제도 개선 방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 박대식 외. 2002. 「여성농업인 복지 지표 개발 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 박대식 외. 2003. 「농협의 농촌복지사업 추진방안」, 한국농촌경제연구원.
- 박대식 외. 2004. 「농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 기본계획 수립 및 실태조사 방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 박대식 외. 2005. 「도시와 농촌의 삶의 질 지수 측정방안 연구」, 한국농촌경제연구원.

- 박성복. 2003. “삶의 질의 개념과 비교방법.” 「농촌생활과학」 24(1): 55~59.
- 박성재 외. 2007. 「농업·농촌종합대책 집행평가 및 조정방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 백승기. 2007. 「정책학 원론」. 도서출판 대영문화사.
- 서미경. 2006. “국민건강증진종합계획 2010의 중간평가 결과 및 시사점.” 「보건복지포럼」 : 20~29.
- 서종혁 외. 2000. 「농정 추진 실적 평가와 농업·농촌 정책방향」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2007a. 「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안(1/2차연도)」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2007b. 「2007 농촌 정주수요 조사결과」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외. 2007c. “농촌지역 서비스맵 지표 설정(안).”
- 송희준. 1999. “국민의 정부 중앙정부개혁의 중간평가.” 「행정논총」 37(2): 73~98.
- 안지민, 최외출. 2001. “자치단체의 삶의 질 비교평가.” 영남대학교 사회과학연구소. 「사회과학연구」 21(1): 1~27.
- 원필욱. 2002. 「주요정책과제 평가방법 연구」. 한국행정연구원.
- 윤창영, 이순목. 2002. “주관적 삶의 질의 구조모형: 기혼 직장여성을 중심으로.” 「한국심리학회지: 여성」 7(3): 43~72.
- 이광희. 2003. 「주요 정책과제 평가방법 연구」, 한국행정연구원.
- 이규천, 김정호. 1999. 「농업정책평가 분석모형 개발」, 한국농촌경제연구원.
- 이동필, 최경환, 성주인. 2006. 「농어촌 지역개발·복지 분야 지원체계 효율화 방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이장영. 2002. “도시 및 농촌 주민들의 생활 만족도 비교.” 「농촌사회」12(1): 89~110.
- 이재기, 이은우, 김재홍. 1998. 「삶의 질의 국제비교와 지역 간 비교분석」. 아산재단 연구총서 제46집. 집문당.
- 이현송. 1997. “한국인의 삶의 질 : 객관적 차원을 중심으로.” 「한국사회학」 31(여름호): 269~301.
- 이현송. 2000. “소득이 주관적 삶의 질에 미치는 영향.” 「한국인구학」 23(1): 91~117.
- 이혜경. 2002. “고령화 사회의 삶의 질.” 「연세사회복지연구」 8: 27~58.
- 임희섭. 1996. “삶의 질의 개념적 논의.” 「한국행정연구」 5(1): 5~18.
- 장주호 외. 1996. “국민 문화복지 지수와 건강생활지표 조사 연구.” 「사회과학연구」

- 4(1): 25 ~ 39.
- 정명채, 최경환, 허장. 1991. 「농어촌 복지제도 개발에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 정정길 외. 1996. 「정책평가론」. 법영사
- 정정길 외. 2006. 「정책학원론」. 대명출판사.
- 조명한, 차경호. 1998. 「삶의 질에 대한 국가 간 비교」. 아산재단 연구총서 제48집. 집문당.
- 조흥식, 김태성, 남기철. 2001. 「농촌지역 사회복지실태 및 욕구조사」. 서울대학교 사회복지연구소.
- 차의환. 2002. 「정책평가의 이론과 실제」. 한울아카데미.
- 하성규, 김재익. 1997. “삶의 질 향상을 위한 정책과제와 지표설정에 관한 연구.” 「국토계획」 33(5): 155 ~ 168.
- 한경수 외. 2005. 「농림어업인 삶의 질 시행계획 점검·평가 방안 연구」. 농림부.
- 한경수 외. 2007. “농촌마을종합개발사업 중간 점검을 위한 평가지표 적용사례.” 「농촌계획」 13(2): 121 ~ 132.
- 한국개발조사연구소. 2003. 「농가 경제·사회·복지실태조사 보고서: 소농가를 중심으로」.
- 한국농촌경제연구원. 1997. 「농정개혁 중간평가: 산업별 변화와 과제」.
- 한국보건사회연구원. 1995. 「한국의 사회지표 체계개편 연구(I, II)」.
- 한국보건사회연구원. 1996. 「한국인의 삶의 질 : 현황과 정책과제」.
- Barnard, P. and J. N. K. Van Der Merwe. 1991. “Measuring the Quality of Life in Rural Community Development.” 「Social Indicators Research」 24: 57 ~ 70.
- Drewnoski, J. 1970. 「Studies in the Measurement of Level of Living and Welfare」. UNRISD.
- Diener, E.. 1995. “A Value Based Index for Measuring National Quality of Life.” 「Social Indicators Research」 36: 107 ~ 127.
- Jacob, S. G. and F. K. Willits. 1994. “Objective and Subjective Indicators of Community Evaluation: A Pennsylvania Assessment.” 「Social Indicators Research」 32: 161 ~ 177.
- Marans, Robert W. and D. A. Dillman. 1980. 「Perceptions of Life Quality in Rural America」. Survey Research Center, Institute for Social Research, The University of Michigan.

- Molnar, Joseph. 1985. "Determinants of Subjective Well-being among Farm Operators: Characteristics of the Individual and Firm." 『Rural Sociology』 50(2): 141 ~ 162.
- Mukherjee, Ramkrishna. 1989. 『The Quality of Life: Valuation in Social Research』. Newbury: Sage Publications.
- Schuessler, K. F. and G. A. Fisher. 1985. "Quality of Life Research and Sociology." 『Annual Review of Sociology』 11: 129 ~ 149.
- Sirgy, M. J. 2002. 『Handbook of Quality-of-Life Research: An Ethical Market Perspective』. Social Indicators Research Series Volume 8. Dordrecht. The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Slottje, D. J. and G. W. Scully, J. G. Hirschberg, K. J. Hayes. 1991. 『Measuring the Quality of Life Across Countries』. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Terlecki, Nester E. 1975. 『Improvement of Quality of Life: Estimates of Possibilities in the United States』. Washington, D. C: National Planning Association.
- U.S. Department of Commerce and Bureau of Census. 1980. 『Social Indicators III: Selected Data on Social Conditions and Trends in the United States』.