

새로운 농촌 건설을 위한 농촌개발과 복지증진 대책

신농업·농촌특별대책 연구단

연구 담당

김 정 호	선임연구위원
오 내 원	연구위원
박 시 현	연구위원
박 대 식	연구위원
박 성 재	연구위원
최 세 균	연구위원
최 경 환	연구위원
김 병 름	부연구위원
황 의 식	부연구위원
장 우 환	부연구위원
김 창 길	부연구위원
서 진 교	부연구위원
이 계 임	부연구위원
송 미 령	부연구위원
이 병 훈	연구위원

머 리 말

지금 우리 농업과 농촌은 매우 어려운 시련기를 맞고 있다. 대부분의 농산물이 과잉기조 하에서 가격이 정체되면서 농업소득의 한계가 지적되고 있으며, 도농간 소득격차가 확대되는데다 농촌 지역의 생활 기반시설은 도시에 비해 낙후되어 있고 자녀교육 여건도 미흡하여 의욕 있는 젊은이들조차 영농 정착을 꺼리는 실정이다.

게다가 금년에 출범한 도하개발의제(DDA) 농산물협상은 시장개방 확대와 함께 농정의 국제화를 재촉하고 있다. 이번 협상은 우루과이 라운드(UR)보다 훨씬 큰 파장을 가져올 것으로 전망되며, 또한 2004년의 쌀재협상은 우리 농업이 넘어야 커다란 난관이기도 하다. 개방화 물결은 점점 거세게 밀려오고 있는 것이다.

경제사회 여건도 농업과 농촌의 변화를 요구하고 있다. 사회 전반적으로 보편적 합리성과 경쟁원리가 확산되는 가운데 농업과 농촌이 더 이상 보호받을 대상이 아니라는 인식이 확산되는 경향이다. 농업에 시장기능이 더 많이 작동할 수 있도록 해야 하며, 농정도 생산자보다는 소비자 지향적이어야 하고 농촌은 농업생산의 공간에서 도시민을 위한 열린 공간으로 변모해야 한다는 목소리가 커지고 있다.

이러한 여건을 반영하듯이 최근 농업계에서도 미래를 준비하려는 움직임이 활발하다. 수입 농산물에 대응하여 품질과 마케팅 경쟁력으로 승부하면서 소비자가 선택하는 농산물과 식품을 안정적으로 공급하고, 도시의 인력과 자본을 유치하는 동시에 도농교류를 활성화하여 새로운 활력을 얻어야 한다는 다양한 정책대안이 제시되고 있다.

다행히 금년 3월에 대통령 직속의 「농어업·농어촌특별대책위원회」가 설치되어 다양한 정책대안을 검토할 수 있는 장이 마련되었다. 농어업특위는 특별법에 근거하여 2004년까지 활동하면서 농업과 농촌의 새로운 시대를 열어 갈 특별대책을 마련할 계획이며, 금년에는 우선 쌀대책 등 현안과제를 심의하면서 「농어업·농어촌의 새로운 활로」라는 표제의 중

장기 농정시책의 대강을 정리하였다.

이 작업을 위하여 우리 연구원은 특별대책연구단을 설치하여 정책과제들을 연구하였으며, 연구된 초안을 농어업특위 각급위원회에서 심의하고 검토하여 정책방안을 제시하게 되었다. 특히 농어업특위는 농림부와 해양수산부 이외에 관련부처 위원들이 참여하여 실효성 있는 정책대안을 제시한 것으로 평가된다.

이 보고서는 농어업특위와 함께 수행한 특별대책 「농어업·농어촌의 새로운 활로」의 내용 가운데 농촌 분야의 정책을 발췌하여 제1편에서 정리하였으며, 특별대책에 포함되지 못한 연구결과에 대해서는 제2편에서 분야별로 상세하게 정리하였다.

아무쪼록 이 보고서가 우리 농업과 농촌의 미래에 대한 지침서로서 당면한 정책의 활용뿐만 아니라 중장기 방향 설정에 작으나마 하나의 밑거름이 되기를 간절히 기대한다. 이 연구를 담당한 특별대책연구단 여러분들의 노고를 치하하며, 뜻깊은 보고서를 발간하기까지 많은 도움을 주신 농림부 농업정책국의 관계자 여러분께 감사드린다.

2002. 12.

한국농촌경제연구원장 이 정 환

목 차

제1편 농촌개발과 복지증진의 방향과 과제

제1장 농업·농촌의 여건 변화와 전망	1
1. '90년대 농정과 농업·농촌의 실상	1
2. 대내외 여건의 변화와 전망	6
제2장 농정 기조의 전환과 주요 정책과제	15
1. 농업·농촌의 새로운 패러다임	15
2. 주요 농정과제와 추진방향	21
제3장 농촌 공간정비와 지역 활성화	29
1. 쾌적한 정주 공간의 조성	29
2. 다양한 소득원 창출과 농촌경제 활성화	36
3. 농촌 개발체계의 개선	45
제4장 농가소득 안정과 위험관리시스템 구축	50
1. 직접지불제의 확충과 개선	50
2. 경영안정을 위한 위험관리시스템 구축	57
제5장 농촌 주민의 복지 증진	65
1. 농업·농촌 교육여건의 개선	65
2. 농촌지역 보건의료서비스의 개선	74
3. 농촌 복지제도의 확립	80
제6장 농업 투융자 및 농정 추진체계	88
1. 농업 재정정책의 방향	88

2. 농정 추진체계의 개선93

제2편 새로운 농촌건설을 위한 정책과제 분석

제1장 개방화에 따른 농업부문 영향과 전망 97

1. 기본 전제와 가정 97
 2. 개방화에 따른 영향 분석 99
 3. 농업의 중장기 지표 전망 103

제2장 식량자급률 목표 설정과 과제 113

1. 현황과 문제점 113
 2. 식량자급률 전망과 목표 자급률 분석 117
 3. 자급률 제고를 위한 정책과제 124
 4. 정책 제언 131

제3장 농정 추진체제의 개편 방안 143

1. 검토 배경 143
 2. 농정 추진의 현황과 과제 144
 3. 외국의 농정추진 동향 151
 4. 농정 추진체제 개편의 방향 157

제4장 농가 소득안정 정책의 체계화 방안 164

1. 농업소득 문제의 실상 164
 2. 농가소득 안정정책의 과제 173
 3. 여건의 변화와 정책 방향 180

제5장 도시자본의 농어촌 유치 182

1. 검토 배경 182

2. 추진방향과 주요과제 183
 3. 세부추진방안 185

제6장 농촌관광 발전을 위한 정책과제 209

1. 농촌 경제의 실상 209
 2. 외국의 농촌관광 정책 211
 3. 국내 농촌관광의 현황 219
 4. 농촌관광 정책의 방향 226
 5. 농촌관광 활성화를 위한 정책 과제 228

제7장 농촌의 미래상과 지표 전망 233

1. 검토 배경 233
 2. 인구를 중심으로 본 농촌 정주여건 변화 234
 3. 농촌의 장래 인구 예측 240
 4. 미래 농촌의 모습 244

제8장 농어촌 공간의 계획적 정비방안 247

1. 논의의 배경과 목적 247
 2. 농촌계획의 전제적 논의 248
 3. 농촌계획의 존재 의의와 주요 쟁점 257
 4. 농촌계획의 위상과 방향 설정을 위한 제안 267
 5. 농촌계획의 작동을 위한 보완과제 273

제9장 소규모 종합개발사업의 추진방안 279


1. 검토 배경 279
 2. 현황과 문제점 281
 3. 소규모 종합개발사업의 발전방향 290
 4. 소규모 농촌종합개발의 정책과제 294

제10장 농촌개발사업의 재원확충 방안	301
1. 검토 배경	301
2. 농촌 개발사업의 운영체계와 재원	302
3. 농촌개발사업의 재원확충 방안	317
제11장 농어촌복지특별법 제정 및 운영방안	328
1. 특별법에 관한 관련단체의 주장	328
2. 특별법 제정에 고려해야 할 사항	332
3. 특별법의 구성과 주요 내용	336
제12장 농어촌 보건의료서비스의 문제점과 개선방안	351
1. 농어촌의 주요지표 변화	351
2. 농어촌 보건의료의 현황	355
3. 그 동안 진행된 농어촌지역을 위한 보건정책	362
4. 농어촌 보건의료의 문제점	366
5. 농어촌 보건의료서비스의 개선방안	374
제13장 농어업·농어촌 교육제도 개선방안	384
1. 농어촌 교육의 문제점과 개선방안	384
2. 농업계 학교교육의 개선방안	395
제14장 농촌지역 국민연금제도 개선방안	405
1. 현황과 문제점	405
2. 국민연금제도의 과제	409
3. 주요 정책과제와 개선방안	415
제15장 국민기초생활보장제도의 개선방안	428
1. 기초생활보장제도의 운영 실태	428

2. 기초생활보장제도의 문제점	440
3. 기초생활보장제도의 개선 방향	442
4. 주요 정책과제	445
제16장 농어촌 문화복지의 개선	450
1. 현황과 문제점	450
2. 농어촌 문화정책 발전방향	457
3. 주요 정책과제	458
4. 추진전략	466
제17장 농가도우미제도 개선방안	470
1. 필요성과 실태	470
2. 농촌의 변화와 여성농업인 복지정책	473
3. 농가도우미제도 평가	475
4. 농가도우미제도 개선방안	483
5. 기대효과	488
제18장 농어촌 노인복지의 증진	489
1. 농어촌 인구의 노령화	489
2. 농어촌 노인복지 관련 정책의 현황	490
3. 현행 농어촌 노인복지정책의 문제점	504
4. 농어촌 노인복지 증진 대책	508

빈 면

제1편



농촌개발과 복지증진의
방향과 과제

빈 면

제 1 장

농업 · 농촌의 여건 변화와 전망

1. '90년대 농정과 농업 · 농촌의 실상

1.1. '90년대 농정의 성과와 한계

① UR 타결을 앞두고 농어촌구조개선정책을 본격 추진

- 우리나라 농정은 1980년대 말까지 국내 문제에 치중하여 개방화에 대비하지 못하다가, '90년대에 들어 UR 타결을 앞두고 농어촌구조개선대책을 본격적으로 추진함.
 - '93년 우루과이라운드(UR) 협상 타결, '95년 세계무역기구(WTO) 체제 출범 등으로 개방화 · 국제화가 가속화됨으로써 농정의 커다란 전환기를 맞게 됨.
 - '90년 「농어촌발전특별조치법」 제정, '92년 「농어촌구조개선사업」(1992~'98) 착수, '94년 「농어촌특별세사업」(1994~2004) 등으로 농업의 구조조정과 경쟁력 제고를 도모함.
- 1997년 말 외환 · 금융위기로 사회 전반적인 구조조정이 진행되는 가운데 농업분야에서도 강도 높은 개혁이 추진됨.

- 정부기구와 관련조직, 협동조합 등의 개혁을 추진하는 한편, 농정의 기본틀인 「농업·농촌기본법」을 제정함.

'90년대 농정의 전개과정

연 도	정 책 전 개
1990. 4	농어촌발전특별조치법 공포
1991. 7	농어촌구조개선대책(총 42조원 투자계획) 발표
1993.12	우루과이라운드(UR) 협상 타결
1994. 6	“농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안” 발표 농어촌발전특별세사업(총 15조원) 신설
1995. 1	WTO 체제 출범
1997.12	외환·금융위기 돌발, IMF 관리체제 진입
1998. 3	국민의정부 농정개혁위원회 설치, 부채대책 수립
1999. 2	농업·농촌기본법 제정
2000. 7	통합농업협동조합(농협,축협,인삼협) 출범
12	WTO 농업협상 제안서 제출
2002. 1	DDA 협상 개시

② 투융자확대로 농업성장기반이 구축되었으나 구조조정 미흡

- 국가예산 대비 농림부문 예산 비중은 1990년대 초 7~8%에서 '90년대 후반에는 10~11% 수준으로 크게 증가하여, 1995년 이후 총고정자본 형성액에 대한 농림어업 부문의 비중이 농림어업 GDP 비중을 상회하기 시작함.
 - 2000년도 농림어업의 GDP 비중은 4.7%인데, 총고정자본 형성 중 농업비중은 6.8%에 달함..
 - 투융자 확대로 토지개량, 자본, 건물·시설 자본, 농기계 자본 등을 중심으로 자본이 축적됨.
- 경영의 규모화·전문화가 진전되면서 생산효율성이 빠르게 향상되고 기술·경영능력을 갖춘 전문경영체가 증가함.

- 농업성장률이 '80년대 후반 부(負)의 성장에서 '90년대에 플러스 성장으로 전환하여, '97년 말의 외환위기에도 불구하고 '94~'01년간 평균 2.7%의 성장률을 달성함.
 - 논농업은 대농층으로 농지가 집중되어 2ha 이상 농가의 논면적 비율이 '90년 16.8%에서 2000년 33.6%로 늘어났고, 시설원예, 과수, 한육우 등의 자본집약형 농업에서도 전문경영체제가 성숙됨.
- 농산물 가격이 하락하고 안정적 공급체계가 확립되어 물가안정에 기여하고 소비자 이익이 증대됨.
- '95년 이후 농산물가격의 하락 추세가 뚜렷하며, 유통인프라 확충과 물류개선으로 유통효율이 향상됨.
- 구조개선의 체계적·종합적 추진을 위한 제도적 장치가 미흡하여 정책의 지속적 추진에 한계가 노출됨.
- 구조정책과 경쟁에서 탈락하는 지역 및 계층에 대한 사회보장정책이 종합적으로 연계되지 못함으로써, 정책의 형평성 문제가 제기되는 동시에 비효율적인 경영체가 온존하는 결과를 초래함.
 - '90년대 초의 '구조개선 농정'이 일관성 있게 추진되지 못하고 '중소농 농정' 또는 '소득 농정'으로 중점이 이동하면서 정책 추진의 일관성을 상실함.
- 중앙정부가 주도하는 설계주의 정책과 하드웨어 및 생산분야 중심의 투융자 지원의 부작용과 한계도 드러남.
- 농림사업 대부분이 지방자치단체에서 집행되어야 하지만, 지자체의 재량권과 재원이 미흡하여 투자효과가 적음.
 - 정부의 목적사업을 추진하기 위한 보조금 지원의 폐해가 노출되었으며, 설계주의적 접근에 따른 부실사업이 발생함.
 - 생산기반, 기계·시설 등 고정자본 형성을 지원하고 외형적 성장을 추구함으로써, '90년대 후반의 경제불황을 맞아 경영수지 악화 및 부채고정화를 초래함.

③ 지역개발 격차의 온존과 복지제도의 미흡

- 기초생활환경 정비로 농어촌 지역의 생활여건이 개선되고 농업인에 대한 복지제도의 기틀이 마련됨.
 - 농촌생활용수, 도로 정비 등 기초생활기반 확충과 마을 정비, 주택 개량 등을 통해 낙후된 주거환경을 개선함.
 - 농업인에 대한 연금제도 실시, 건강보험 및 의료서비스 등의 복지제도 기반을 마련함.
- 생활개선이나 복지시설에 대한 투자가 미흡하고 도시와의 교육·문화적 격차가 확대되어 젊은 인력의 유출이 늘어남.
 - '92~'98년간 농촌 복지·생활개선에 투입된 예산은 농어촌투융자사업비의 10% 수준에 불과함.

1.2. 농업·농촌의 실상

- '90년대의 투융자 확충에 따라 농업의 생산성 향상, 농촌생활 개선 및 복지증진 등 긍정적인 변화가 있었으나, 이러한 외형적 개선에도 불구하고 다음과 같은 문제점이 지적됨.

① 식품공급력의 양적·질적인 하락 추세

- 쌀을 비롯한 기초식량은 자급하고 있으나 양곡 자급률 및 전체 식품의 칼로리 자급률은 계속 하락 추세임.
 - 양곡 자급률: ('70) 80.4% → ('90) 43.1% → ('00) 29.7%
 - 칼로리 자급률: ('70) 79.5% → ('90) 62.6% → ('00) 49.3%
- GMO 식품, 유해물질 등 식품안전에 대한 관심 고조에 비해 식품안전 관리체계가 미흡함.
 - OECD 평균 수준에 비해 농수산물의 안전성 관리 체계가 전반적으로

로 미흡하다는 지적임.

② 미래 농어업의 성장동력 및 경영주체가 취약

- 쌀, 축산, 과수, 채소 등 종래의 농업성장을 주도한 품목이 빠르게 쇠약해지는 반면, 새로운 성장동력이 취약함.
 - IT, BT 등의 활용방안이 적극 모색되고 있으나, 아직 벤처농업의 수준을 크게 벗어나지 못함.
- 전업농 계층의 규모확대에도 불구하고 노령·영세 농어가가 광범위하게 잔존하며, 미래농업을 담당할 인력구조가 취약함.
 - 65세 이상 농업경영주: ('95) 25% → ('00) 33%
 - 0.5ha 미만 농가: ('90) 483천호(27%) → ('00) 441천호(32%)

③ 농가소득의 불안정과 정체

- 수입개방 확대, 농업의 전문화 등으로 인한 경영의 위험성이 증대되는 경향임.
- 농업소득은 감소하는 반면 농외소득 기회가 적어, '90년대 중반 이후 도농간 소득격차가 확대되는 추세임.
 - 도농간 소득격차: ('90) 97.4% → ('00) 80.6% → ('01) 75.9%
- 생산성 향상에 따른 농산물가격의 하락은 어느 정도 불가피하나, 수입개방 확대와 맞물려 가격하락이 가속화됨.
 - '95년까지는 공산품에 비하여 농산물 가격의 상승률이 높았으나, 그 후는 농산물 가격의 하락 추세가 뚜렷이 나타남.

④ 생산성 증시로 인한 환경부하 가중

- 화학비료와 농약의 과다사용, 축산분뇨 증가에 따른 환경오염이 증대되고 있음.

- NPK 성분량으로 연간 84만톤의 화학비료가 투입되고 있으며, 연간 1,200만톤의 사료가 수입되어 4,600만톤의 분뇨가 발생함.
- 환경 및 식품 안전성에 대한 소비자의 관심이 증대되고 있으나, 정책적인 대응은 미흡한 실정임.

⑤ 고령화·과소화에 따른 농촌사회의 활력 저하

- 농촌사회의 급격한 과소화 진행과 노령화로 지역경제 및 사회집단으로서의 활력이 크게 저하됨.
 - 1985~2000년간 인구가 절반 이상 감소한 읍면이 352개(24.9%)임.
- 전원생활, 관광·휴양공간으로서 농촌지역의 중요성이 부각되고 있으나 농촌의 수용태세가 부족함.

⑥ 농촌의 정주여건과 복지기반의 미흡

- 교육, 의료, 주거 등 생활기반 시설이 미흡하며, 특히 교육과 문화여건의 불리로 청년과 여성의 정주기피 현상이 두드러짐.
- 노령층, 빈곤층에 대한 사회복지제도가 미흡하여 영세·고령 농어가가 농어업에 잔존함으로써 구조조정의 걸림돌로 작용함.

2. 대내외 여건의 변화와 전망

2.1. 경제사회 변화와 흐름

① 정보화·지식기반 경제화

- 과거 추세의 연장으로는 예측이 불가능한 21세기 가치창조의 핵심수단은 정보화와 이에 기초한 지식기반 경제화임.
 - 정보화는 국가사회의 틀을 변화시키는 촉매로서 정보가 사회의 중심가치로 부상하고 교환수단으로 정착될 것임.
 - 세계는 이미 정보화를 기반으로 지식기반경제로 진입하고 있으며, 우리사회 각 분야에서도 장기·지속적 성장을 위한 지식의 창조 및 활용이 적극 모색되고 있음.
- 인터넷 혁명으로 소비자 행태가 변화되고 생산·유통혁명이 동시에 진행되어 시장구조가 더욱 경쟁적으로 급변하고 있음.
 - 전자상거래의 확산과 웹 라이프스타일의 도래로 사회 및 조직의 네트워크화가 광범위하게 확산됨.
 - 특히, 유통산업은 온라인화와 디지털기술의 영향으로 구조와 내용에 혁신적 변화가 가속화할 것임.

② 세계화

- 개방화, 자유화, 국제화의 가속화로 국가간 장벽이 해소되고 열린 세계가 실현되어 거대한 세계시장이 형성됨.
 - DDA, FTA 등으로 무역 및 투자 자유화가 더욱 확대되고, 글로벌 스탠다드의 개방적 시장경제질서가 지구촌 전역으로 확산될 것임.
- 강한 국가·기업·조직만이 생존하는 무한경쟁(mega-competition)이 본격화될 것임.
 - 미래사업에 대한 비전과 능력을 갖추면 글로벌시장에서 무한한 사업기회를 확보할 수 있지만, 구시대적 발상과 태도에 안주하는 기업·조직은 도태될 것임.

③ 분권화

- 정보화·세계화로 권력분산이 가속화하여 분권화된 국가·기업조직

만이 기민한 대응과 효율을 발휘하게 될 것임.

- 세계화 속에서 지방화가 동시에 진행(glocalization)되면서 중앙과 지방의 관계가 수평적으로 변화하는 등 위계구조로부터 네트워크구조로 사회시스템이 변화할 것임.
- 분권화의 진전으로 이해관계의 대립보다는 상생에 입각한 사회공존의 논리가 중시될 것이며, 인간, 생명, 환경을 중시하는 풍조가 한층 확산될 전망이다.
- 이에 따라 환경산업, 생명산업이 유망분야로 부상하며, 지속가능한 발전의 모색이 강조될 것임.

④ 고령화 사회의 도래

- 65세 이상 노령층이 7.2%('00)에서 15.1%('20)로 급증하여 고용, 문화, 산업구조 등이 새롭게 변화할 전망이다.
- 실버산업의 부상, 노동공급의 감소, 연금·의료비 등 사회적 비용 증대 등 새로운 기회와 위협이 동시에 전개됨.

⑤ 가치관의 변화

- 개인주의적 가치관, 생활수준의 향상으로 관광과 여가활동에 대한 사회적 관심이 증대함.
- 도시생활의 피로, 전국 일일생활권의 구축으로 대안적 농어촌관광에 대한 새로운 수요가 증대할 것임.

2.2. 세계 농수산업과 정책 동향

① 생산 중심에서 다기능성·환경 중시

- 농정의 이념이 생산량, 생산성, 생산자 소득에 치중하는 생산 중심주

의에서 벗어나 농산물·식품의 질, 농업의 다기능성, 환경적 역할 제고를 중시하는 방향으로 전환하고 있음.

- EU는 「Agenda 2000」과 그 이후의 개혁을 통해 농정의 목표를 농업의 다기능성 강화에 두고 농업, 환경, 지역을 통합하는 정책으로의 전환을 추진중임.
- 일본은 1992년 '신정책'을 수립한 후 농업자의 관점이 아니라 국민적 관점에 입각한 식료·농업·농업정책의 확립을 추구하고 있음.
- 미국에서도 환경보호, 농촌개발, 안전한 식품의 공급 등이 중요한 정책목표로 인식되고 있음.

② 시장 개입의 축소와 다양한 직접지불제 도입

- 농정 지원체계에서 시장개입적 수단이 축소되고 직접지불제도의 역할이 증대하고 있음.
 - 농산물에 대한 국경보호와 국내에서의 가격개입형 보조금 정책에 기본적인 제약이 강화되는 추세임.
 - 직접지불제는 농업이 가지는 다양한 다기능성에 대해 사회가 공공의 재정을 통해 그 대가를 지불함으로써 국민경제적으로 바람직한 상태의 달성을 꾀하는 것임.
- 선진국에서도 농업이 생태계에 미치는 환경부하를 적절히 통제하고 긍정적인 환경효과를 제고하기 위하여 직접적 규제 이외의 다양한 직접지불제가 운영되고 있음.

③ 지역성을 고려한 파트너쉽

- 정책의 고안과 집행에 있어서 지역성의 고려가 중시되고 있고, 지역 내 주민과 정책기구를 포함한 다양한 주체들의 파트너쉽이 중요한 역할을 담당하게 됨.
 - EU의 LEADER, 일본의 중산간직불제, 미국의 지역활성화 프로그램

등은 모두 지역사회 특징의 파악과 다양한 주체간의 협력을 중시하고 있음.

- 선진국 사례를 보면, 지역개발 계획의 수립과 사업 추진이 정부 주도의 하향식(top-down)에서 주민 주도의 상향식(bottom-up)으로 점차 전환되는 추세임.

④ 소비자 및 식품 안전성의 강조

- 광우병(BSE) 파동, 비브리오 패혈증 등을 통해 충격적으로 나타난 식품 위해요소에 대한 각성에 따라 식품의 안전성을 생산, 유통, 소비의 전 과정에 걸쳐 확보할 수 있는 정책체계의 구축에 힘을 경주하고 있음.
- EU 전체 차원에서 식품안전성을 보장할 수 있는 체계의 구축이 추진되고 있으며, 각 회원국의 농정담당 부처들의 명칭·임무·조직에서 식품안전성의 비중이 증대됨.
- 일본도 'BSE 위원회보고'를 통해 식품관련 위험의 분석, 평가·관리·커뮤니케이션 체계를 획기적으로 개선하기 위한 법률적·제도적 장치의 마련을 위해 노력하고 있음.
- 국제식품규격위원회는 위해요소중점관리(HACCP) 제도를 채택하고 회원국에 시행을 권고하고 있음.

2.3. DDA 협상 및 FTA의 동향과 전망

① WTO 농업협상의 동향과 전망

- WTO 농업협상의 3대 지주인 시장접근, 국내보조, 수출보조에 대해 2003년 3월까지 세부협상원칙(modality)을 확정지을 예정임.
- 협상 타결 방향은 UR 협상결과보다 시장개방 폭이 넓어질 것이라는

것이 일반적인 전망이다. 관세감축 폭은 증가하고 고율관세에 대한 한도가 정해질 가능성이 있음. 국내보조 감축률은 높아지고 허용보조의 기준은 강화될 전망이다.

- 개발도상국에 대해 의무기간과 이행 폭에서 우대조치가 확대될 전망이다. 따라서 개발도상국 지위문제에 대한 논란이 확대될 것임.
- WTO 농업협상과 관련하여 우리나라가 가장 큰 관심을 가지는 분야는 개발도상국 지위유지 문제와 쌀의 관세화 유예 연장 문제임.
- 우리나라의 개발도상국 지위 유지 문제는 결과를 단정지을 수 없으나, UR 때보다 그 지위를 인정받기는 더 어려워진 여건임.
 - 개도국 지위를 인정받지 못할 경우, 부분적 인정, 개발도상국의 세분화(최빈개도국, 선발개도국 등) 가능성 검토도 필요함.
- 쌀의 관세화유예 연장 문제는 어떻게 결론이 나더라도 시장개방이 심화되어 우리나라 쌀 산업에 큰 영향을 미치게 될 것임.
 - 관세화유예를 연장하기 위해서는 시장접근 물량을 협상 상대국들이 받아들일 수 있을 만큼 확대하여야 함. 따라서 관세화 유예가 반드시 유리하다고 할 수는 없음.

② FTA 동향과 전망

- WTO 다자간 협상 이외에 시장개방을 선도하는 다른 하나의 축은 지역경제통합임. 지역경제통합 초기 단계인 FTA를 통한 소수 국가간의 무역자유화 논의가 활발하게 진행되고 있음.
- 우리나라는 칠레와의 FTA 협상을 타결하였으며, 일본, 멕시코, 아세안, 미국, 중국 등과의 FTA 체결도 구상하고 있음. 이는 중요한 교역 상대국들과는 대부분 FTA를 맺어 본격적인 지역경제통합에 합류하게 됨을 의미함.
- FTA 체결은 상대국에 따라서 또, 산업의 경쟁력 수준에 따라 특정

부문에 집중적인 영향을 미치게 됨. 우리나라 농어업과 같이 국제경쟁력이 취약한 분야는 협정체결에 따른 피해가 우려됨.

- 협정을 체결하기 이전에 국내산업 구조조정 및 산업피해 보상 방안과 관련하여 국내 이해 당사자들간의 합의가 선행되어야 함.
- 칠레와의 협상과정에서 나타난 외교적 신뢰 저하, 사회적 마찰과 그로 인한 경제적 비경제적 피해 등은 국내 이익집단간의 협상 실패에 기인한 것으로 볼 수 있음.

○ 일본과의 FTA는 그동안 양국간의 공동연구와 비즈니스 포럼 단계를 거쳐 '산·관·학 공동연구 포럼' 단계에 있음.

- 2004년 상반기까지 진행될 포럼에서 긍정적 결과가 도출되면, FTA 체결을 위한 정부간 공식 협상에 들어갈 전망이나, 시장개방, 직접투자, 비관세장벽, 무역수지 개선 등에 대한 일본의 적극성 부재로 당초 예상보다 지연될 가능성이 높음.

○ 우리나라의 지역경제통합 작업은 한·중·일 3국의 FTA 체결 가능성을 장기적으로 염두에 두고, 그 이전에 칠레, 멕시코, 미국, 아세안 등을 대상으로 추진될 전망이다.

- 멕시코와의 FTA가 빠르게 추진될 전망이며, 동북아시아 역학구조를 고려할 때 중국과의 FTA 추진 이전에 아세안이나 아세안의 핵심적 역할을 수행하는 태국 등을 상대로 진행될 전망이다.

③ 동북아 경제권의 성장

○ 중국과 일본은 우리나라의 중요한 무역 상대국으로서 최근 교역 규모가 빠르게 증가하고 있으며, 농산물 무역에서 보면 중국은 우리에게 수입국으로서, 그리고 일본은 우리의 수출국으로서 그 지위가 점점 커지고 있음.

- 중국은 최근 비약적인 경제성장을 이룩하고 있으며, 경제력 향상에 따라 우리 농산물의 수출시장으로 부상할 수 있음.

- 장기적으로 중국의 농업 생산기술이 급속히 향상되고 가격경쟁력과 품질경쟁력을 겸비함으로써 일본 등 아시아 수출시장에서 우리 농산물과 경쟁할 소지가 큼.
- 일본경제의 침체에도 불구하고 중국과 한국의 경제성장으로 인해 동북아 지역은 세계경제의 핵심으로 성장할 전망이며, 3국간 생산요소의 보완성이 높다는 측면에서 경제협력의 가능성이 매우 큼.
 - 일본의 첨단기술과 자본, 한국의 생산기술과 개발경험, 중국의 노동력과 잠재시장, 그리고 3국 주변의 동북아 국가들의 자연자원과 시장을 활용한 경제협력의 가능성이 높음.
- 최근 한·중·일 3국간의 경제공동체 결성에 관한 논의가 활발하며, 특히 2001년 11월 부르나이에서 열린 ‘ASEAN+3(한·중·일)’ 정상회의에서 ‘동아시아 자유무역지대’ 창설 문제를 연구의제로 채택함으로써 논의가 가시화될 전망이다.
 - 우리나라는 동북아 지역에서 지리적으로나 경제발전 수준 면에서 중간자적인 위치에 있다는 점에서, 동북아 경제협력을 제도화하는 과정에서 주도적인 역할을 할 수 있을 것임.

2.4. 남북관계의 변화

- 2000년 6월 평양에서 남북정상회담이 개최된 후 남북관계는 여러 곡절을 겪고 있지만 장기적인 관점에서는 대립에서 협력의 관계로 진전될 것으로 보임.
 - 6.15 남북공동선언은 통일문제의 자주적 해결, 인도적 문제의 해결, 경제협력과 사회·문화 등 분야별 교류 활성화, 당국간 대화 개최 등 합의를 담고 있음.
- 북한은 만성적인 식량부족에 처해 있으며, 외부의 도움 없이는 자체

적인 생산기반 복구 및 생산성 증대가 어려운 실정임.

- 그 동안 정부와 민간에 의한 영농자재 지원이 식량증산 및 영농의
욕 고취에 크게 기여한 것으로 평가됨.
 - 북한에 대한 농산물 지원은 최근 가격하락으로 판로 확보에 어려움
을 겪고 있는 우리 농산물의 수급안정에도 기여함.
- 그 동안 인도적 차원의 비료, 식량 지원 및 민간교역 활성화로 남북
간 교역규모가 크게 증대되는 추세이며, 전체 교역량 가운데 농산물
교역이 약 4할을 점유함.
- 현재 반출되는 주요 농림산물은 비료, 제조담배, 쇠고기, 합판, 제재
목 등이고, 반입되는 품목은 채유용 농산물, 제조담배, 한약재, 송이
버섯, 표고버섯, 기타 견과류 등임.
- 남북한 경제협력이 다각도로 모색되어 경의선 철도연결, 개성공단 조
성 등이 가시화되고 있으며, 경제협력의 활성화를 위해서도 농수산분
야의 지원과 협력이 중요함.

제 2 장

농정 기조의 전환과 주요 정책과제

1. 농업·농촌의 새로운 패러다임

1.1. 농업·농촌의 비전

① 안전한 농수산물을 안정적으로 공급하는 산업

- 농지가 효율적·계획적으로 관리되고, 생산·경영기술개발 투자가 중점 추진되어 식품의 공급력이 적정한 수준으로 유지됨.
- 농산물의 공급력이 적정 수준으로 유지되고, 식품의 안전성, 품질, 원산지 등에 관한 정보가 소비자에게 정확히 전달되고 소비자의 선호가 생산에 반영되는 생산과 유통체계가 구축됨.

② 다양한 농업경영체가 담당하는 산업

- 규모와 형태가 각기 다른 경영체가 다양한 부가가치를 창출하면서 공존하지만, 시장경쟁을 통해 전업적 경영체가 생산의 주요 부분을 담당하게 됨.

- 수확후 관리(post-harvest) 과정을 포괄하는 종합식품산업, 가공과 외식 산업, 농촌관광 등과 연계된 복합산업으로 발전함.

③ 농가유형·계층별로 차별화된 소득안전망 확충

- 경영체별 및 품목별로 다양한 직접지불제, 재해보험, 소득보험 등이 마련되어 가격등락, 자연재해 등 경영불안정 요인에 대응할 수 있게 됨.
- 중소 농가의 농외취업 기반 확충, 노령 농가에 대한 사회보장 대책으로 안정된 생활기반이 마련되고 구조조정을 보완함.

④ 환경을 보전하고 다원적 기능을 제공하는 농업·농촌

- 깨끗한 자연환경과 전통문화를 보전하고 도농교류와 자연친화적 관광을 통해 도시민에게 새로운 여가·휴양공간으로 활용됨.
- 다원적 기능을 고려하여 개방확대에 대응한 적절한 지원조치가 이루어짐.

⑤ 더불어 사는 열린 농촌 공간

- 농어업자와 타산업 종사자, 은퇴인구 등이 서로 보완하여 지역공동체를 형성하여 활력 있는 지역사회로 발전함.
- 농어촌의 주거·교통·교육·의료·문화 등 생활환경이 종합적으로 정비되어 쾌적한 산업공간 및 생활공간으로 변모함.

1.2. 패러다임의 전환

① 생산자 중심에서 소비자·도시민 지향의 농업으로 전환

- 소비자가 만족할 수 있는 품목과 품질의 농산물을 생산하여 새로운

시장을 창출함으로써 소득기회를 확대함.

- 농촌의 깨끗한 환경과 전통문화 등에 대한 도시민의 수요를 창출하여 새로운 소득기회로 활용함.

② 정부 주도에서 시장 지향적인 정책으로 전환

- 농산물의 생산·유통·소비에서 시장경제원리가 관철되도록 하고, 정부는 시장조성과 시장실패를 보완하는 역할을 수행함.
- 정부는 원칙적으로 개별 품목의 수급과 가격결정에 직접 개입하지 않고, 관련된 대내외 여건 변화와 비전을 제시하고, 관측정보 등을 제공하여 관련 주체들의 의사결정을 지원하며, 생산기반 정비, 기술 개발, 식품안전성 관리 등을 담당함.

③ 생산 중심에서 다원적 기능에 대한 지원으로 전환

- 개별 농가에 대한 투융자 지원, 정부 구매 등 증산과 가격지원 정책의 한계를 인식하고, 다양한 직접지불제의 도입 등으로 정책을 전환함.
- 농업·농촌의 다원적 기능에 대한 국민적 이해와 공감을 바탕으로 농업인에 대한 재정지원을 확대하여 소득 부족분을 보충할 수 있도록 함.

④ 경쟁력 제고는 품질 고급화와 마케팅의 혁신 추진으로 달성

- 신기술 개발 및 수확후처리 기술 혁신으로 품질을 고급화함으로써 가격경쟁력의 한계를 극복함.
- 대형소매 유통업의 확산 등 유통구조의 변화에 부응하여 표준화된 품질의 농산물을 연간 대량·안정적으로 공급하여 브랜드파워를 높일 수 있는 생산자의 대응체제를 구축함.
- 식품의 안전성 관리를 우선하는 방향으로 농산물 생산·유통 시스템

을 확립함.

⑤ 지역개발과 복지정책의 강화로 쾌적하고 열린 농촌공간으로의 전환을 지향함

- 편리하면서도 농촌다운 어메니티를 유지할 수 있도록 농촌공간을 정비하여 농촌지역 주민과 도시민이 함께 누릴 수 있는 국토공간을 조성함.
- 지역 특성을 감안한 다양한 소득원 개발로 지역경제 활성화를 도모하고 주민 복지에 대한 재정지원을 강화하여 쾌적한 정주여건을 조성함.

1.3. 새로운 농정 기조

① 농가의 특성에 따라 다양한 선택기회를 부여하여 시장경쟁을 통한 구조조정을 유도

- 농업 발전은 개별 경영체의 창의적인 노력과 경쟁에 의하여 가능하나, 140여만 농가 문제를 모두 농업의 경쟁력 강화만으로 해결하기는 어려움.
- 경영규모 확대와 전문화를 통한 농업적 발전 외에, 농외취업이나 사업경영을 통한 겸업화나 탈농의 방향도 가능하며, 노령농가의 경우 은퇴하는 것이 개인적으로나 산업구조 재편의 측면에서 바람직함.
- 그러나, 농가의 발전방향을 정부가 주도하는 것은 곤란하며, 경영체의 특성과 지역여건에 따라 농가가 스스로 선택할 수 있도록 정책수단을 다양하게 제시하는 것이 필요함.

② 지속적인 구조조정과 새로운 성장동력의 발굴을 통해 농업의 체질을 강화

- 경쟁력 있는 경영체에 자원이 집중될 수 있도록 금융·농지·인력육성 제도를 정비하며, 경쟁에서 탈락하는 노령·영세 농가에 대한 사회보장책으로 시장을 통한 구조조정을 촉진함.
- 소비자 선호에 맞는 신상품, 신기술을 개발하고 해외시장 등 새로운 시장을 개척하여 수요기반을 확대함.
- 생명과학(BT), 정보기술(IT), 환경공학(ET)을 접목하여 농업의 고부가가치화를 지속적으로 추진하고, 관련된 연구개발 투자를 확대하고 창업지원을 활성화함.

③ 소비자를 지향하는 식품산업 시스템을 구축

- 농산물과 가공품의 안전성 기준과 관리체계를 확립하고, 생산물의 원산지, 품질, 규격 등이 정확히 표기되어 소비자가 믿고 찾을 수 있는 유통체계를 확립함.
- 고품질 친환경 농산물의 생산으로 식품안전성을 보장하고 소비자 신뢰를 획득함.
- 친환경농업이 저농약·유기농산물을 생산하는데 그치지 않고 환경부하가 최소화 되도록 순환(Recycling)농업시스템을 구축함.

④ 수입개방 확대에 따른 가격변동과 자연재해에 대비한 위험관리시스템 구축

- 관측사업을 확대하여 국내 생산관련 정보는 물론, 소비자와 주요 수출입국의 정보도 제공하여 농업인과 유통인의 의사결정을 지원함.
- 가격등락이 심한 품목에 대해서는 품목별 생산자조직을 중심으로 자조금 조성 등에 의해 적정생산과 출하를 조정하는 체제를 구축함.
- 농가소득 감소를 완화하고 경영안정을 도모하기 위해 직접지불제와

농업보험제도를 확충함.

⑤ 다양한 소득원 개발을 통해 농촌경제 활성화 방안을 강구

- 건실한 도시자본이 농촌지역에 흔쾌히 투자하고 도시민이 불편 없이 농촌을 찾을 수 있도록 규제를 완화하고 제도를 개선함.
- 농촌의 자연경관과 문화를 상품화하여 소득을 늘리고 지역 활성화도 도모하는 농촌관광을 정착시킴.
- 서해안고속도로, 중앙고속도로 등으로 입지여건이 개선된 지역에 중소규모 공업단지를 건설하여 취업기회를 확충함.

⑥ 농촌이 편안하고 쾌적한 휴양·주거공간이 되도록 생활환경 정비와 복지대책 확충에 집중

- 중심지의 소도읍을 집중 정비하고, 마을단위 정비사업을 선택적으로 시행하여 농촌생활의 편의성을 제고함.
- 초등교육 및 기초의료서비스에 대한 접근성을 최대한 높일 수 있도록 관련 시설을 확충함.
- 오지 주민의 연금보험료, 건강보험료 부담을 획기적으로 낮추어 정주유인을 제공하고, 국민기초생활보장제 수급조건을 조정하여 영세·고령 농가의 은퇴 여건을 마련함.
- 농촌정책을 종합적이고 체계적으로 추진할 수 있도록 농림부를 중심으로 범부처적인 협력체제를 확립하고 농촌지역의 자발적인 개발을 유도함.

2. 주요 농정과제와 추진방향

2.1. 원활한 구조조정을 위한 제도 정비

- 농지개혁 정신과 생산기반 확보에 기초하고 있는 현행 농지제도를 정비하여 소유규제 완화 및 계획적 토지이용 질서를 정착시킴.
 - 「국토의계획및이용에관한법률」(’03년 시행)과 연계하여 농촌지역 토지이용계획을 수립토록 하고, ‘계획 없이 이용 없다’는 원칙하에 질서있는 전용을 도모함.
 - 매매 및 임대차 등을 통해 경지규모 확대가 용이하도록 농지소유 규제를 완화하고, 교환·분합의 활성화 등을 내실있게 추진함.
 - 이·탈농가의 농지처분을 지원하고 농지가격의 급격한 하락에 대비하여 농지은행 또는 농지신탁 제도의 도입을 검토함.
 - 경영이양 직접지불제가 실질적으로 구조개선을 촉진할 수 있도록 지급액과 지급방식 및 지급대상을 조정함.
 - 농지조성비 제도를 지가에 연동하는 농지개발부담금으로 개편하고 농업구조개선을 위한 재원으로 활용하도록 검토함.
- 농업 후계인력을 체계적으로 육성하고 농업인의 창업과 자력성장을 위한 경영지원을 강화함.
 - 자영농고 및 농업전문대학(농업전문학교 포함)을 중심으로 전문적인 후계인력 양성체계를 구축하고, 산업기능요원 농업인후계자 제도를 계속 유지하여 신규인력 확보에 기여하도록 함.
 - 후계자 지원제도를 창업농 지원으로 개편하고, 건실한 가족농으로 발전할 수 있도록 컨설팅프로그램을 강화함.
 - 농업인이 수시로 필요한 교육을 받을 수 있도록 ‘사이버교육시스템’ 구축 등 평생교육 체계를 지원함.
- 농업금융시스템을 혁신하고 금융인프라를 정비함.

- 생산·유통관련 정책자금을 단계적으로 종합자금제로 통합하고, 정책 금융 창구를 개방하여 경쟁체제를 구축함.
- 농신보의 보증범위 확대 및 상품 다양화로 농가의 신용력 제고를 지원하고 기금확충을 통한 기금운영 안정성을 제고함.
- 중앙회 신·경분리를 단계적으로 추진하고, 중앙회와 회원조합이 독립성은 유지하되 금융업무 연합기능을 강화하여 경쟁력을 제고하고 대외적 신인도와 건전성을 확보함.

※ 프랑스의 크레디 아그리콜, 네덜란드의 라보뱅크 사례

- 경영위기에 처한 농가를 유형별로 지원하여 부채구조를 개선하고 농가경영 안정시스템을 구축함.
 - 희생 가능성이 높은 농가를 위한 희생프로그램(Work-out) 제도를 도입하고, 농가파산제도를 마련하여 희생이 어려운 농가의 원활한 퇴출을 유도함.
 - 농지나 농용시설물 등의 고정자산 유동화 촉진을 위한 제도를 도입함.
- 협동조합의 지속적 혁신을 통해 건전성을 제고하고 산지유통의 중심적 역할을 할 수 있도록 함.
 - 협동조합구조개선법에 의한 부실조합 정리를 신속하고 강력하게 추진하기 위해 정부의 자금지원을 추진함.
 - 2003년 말로 만료되는 합병촉진법의 유효기간을 연장하거나 농협법에 관련사항을 반영하도록 함.
 - 조합원 및 임원의 자격기준을 강화하고, 중앙회는 조합원 규모에 따라 부가의결권을 부여하는 지배구조로 개선함.

2.2. 새로운 성장동력 발굴과 유통시스템의 선진화

- 장래에 수요확대가 예상되는 신상품 개발을 적극 추진함.

- 기존 품종·재배기술을 이용한 대체작목 개발을 비롯하여 농업인의 창의력과 아이디어를 바탕으로 신상품을 개발할 수 있도록 연구개발에서 사업화까지 일관된 현장연구 지원체제를 구축함.
- 수확후 관리기술 개발, 식품산업의 요구에 부응하는 원료농산물 공급 체계 등을 통해 농산물의 수요를 확대하고 부가가치를 제고함.
 - 농가가 농산물의 다양한 가공처리를 통해 상품성과 부가가치를 높일 수 있도록 농가의 수확후처리에 대한 규제를 정비함.
 - 품목별 산지단위로 신선식품용과 가공용의 공동계산제를 확립하여 수급조절 및 가공품의 경쟁력을 확보함.
- 한국형 식생활의 보급, 학교급식제도의 개선 등으로 국내산 농산물의 소비 촉진을 도모함.
 - 범부처간 협력으로 한국형 식생활 보급운동을 적극 추진함.
 - 「학교급식법」 개정을 통해 우수 식재료 사용을 위한 ‘국내산 농수축산물의 최대 활용’을 명시할 수 있도록 추진함.
 - 영세민 식품소비 및 영양섭취 실태를 바탕으로 하여 식품교환권 (Food Stamp) 제도의 도입 방안을 검토함.
- 수출상대국의 시장조사 연구와 시장개척 및 종합적·체계적인 수출 지원 정책을 추진함.
 - 수출상대국의 소비자 기호 및 시장여건에 관련한 조사연구 및 정보수집을 강화할 수 있도록 조직과 기능을 정비함.
 - 전문생산단지를 중심으로 고품질 농산물물류센터를 설치하고 공항·항구의 저장시설, 훈증시설 등을 확충함.
 - 수출의 안정성 및 지속성을 확보할 수 있도록 수출보험의 활성화 및 수출금융기금 조성 등을 추진함.
- 농림분야 연구개발 투자를 확충하고 개발된 기술의 실용화·상품화를 촉진함.
 - 농림분야 연구개발 투자를 지속적으로 확대하고, R&D 예산 운영의

안정을 도모할 수 있는 방안을 마련함.

- 농림분야 R&D 투자의 기획·종합조정·배분 기능을 강화할 수 있도록 관리체제를 개편함.
- 민간기업 및 농업인의 실용기술 개발 및 상품화 촉진을 위하여 기술 관련 규제를 완화함.

○ 대형유통센터, 할인점 등 소비지 유통여건 변화에 대응하여 선진적인 산지유통시스템을 구축함.

- 규격화·표준화를 바탕으로 공동선별·공동계산제를 활성화하여 산지조직 단위의 브랜드화를 정착시킴.
- 산지유통센터는 광역합병이나 사업연합을 통한 규모화를 추진하며, 전국적인 마케팅 활동과 자율적 수급조절을 위한 전국단위 생산자조직의 설립을 추진함.

○ 도매시장 운영의 효율성을 제고하고 기능을 확충함.

- 도매시장 운영의 탄력성을 제고하고 물류기능 확충 등으로 유통여건 변화에 대응한 도매시장의 경쟁력을 강화함.
- 「도매시장중장기발전계획」(가칭)을 수립하여 도매시장간의 기능조정 등에 대해 검토함.

○ 농촌지역 정보인프라를 확충하고 농산물 전자상거래 활성화 및 정보 네트워크화를 추진함.

- 면단위까지 초고속통신망을 확충하여 인터넷서비스 혜택을 받을 수 있도록 지원을 확대하고, 정보의 디지털화 및 통합정보망 체계의 정비를 지속적으로 추진함.
- 전자상거래의 기반인 D/B 정비 및 EDI 체제 지원 등 차세대 유통정보망 구축을 위한 중장기 전략을 수립함.
- 생산에서 소비까지의 전과정이 정보화될 수 있도록 산지유통조직, 도매시장, 대형유통업체 간의 정보 환류시스템을 구축함.
- 소비자와 식품산업 등의 욕구가 산지에 정확히 환류될 수 있도록 농산물과 식품의 유통·소비통계조사를 강화함.

2.3. 식품의 안전성 관리체계 확립

- 소비자 보호를 위한 식품표시제도를 확충하고 소비자 대상의 교육과 홍보를 강화함.
 - 가공식품과 농산물에 대해 각각 적용되고 있는 표시제도의 명칭 통일, 임산물·수산물로의 확대, 농식품 표시제도의 통합과 확장을 추진함.
 - 생산자단체의 자조금제도 활성화를 통한 소비자 홍보 및 연구사업에 대한 지원을 확대함.
 - 소비자들이 식품관련 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 관련 DB 및 소비자 전용용의 인터넷 홈페이지 구축 또는 전화 개설 등 소비자 상담 서비스를 확충함.
- 식품에 대한 품질관리·인증제도를 확립하고 체계적으로 통합관리할 수 있는 시스템을 구축함.
 - 식품의 위생·안전성에 대한 기준 설정은 정부가 하되, 품질관리나 인증은 전문기관이나 생산자단체 등 민간기관에 위임을 추진함.
 - 국가적 차원의 「중장기 식품안전전략」(가칭)을 수립하고 안전성 관리를 총괄할 수 있도록 정부조직을 강화함.

※ 미국은 ‘식품안전종합대책’(National Food Safety Initiative)(’97) 수립과 ‘식품안전위원회’(’98) 설립, 일본은 ‘식품안전위원회’ 설치를 추진중
- ‘농장에서 식탁까지(Farm to Table)’ 안전성 조사를 강화하고, 역추적이 가능한 추적관리시스템(Traceability System) 도입을 추진함.
 - 위해요인 발생시 추적관리를 위한 농산물의 표시제 강화 및 육류에 대한 ‘농장단계 등록제도’를 검토함.
 - 농축산물의 생산환경과 생산·유통과정 등에 대한 우수농장관리지침(Good Agricultural Practice)을 설정하여 관리함.
 - 성분 기준·품질 규격 위주로 설정된 수입식품의 검사항목을 안전관

런 항목(잔류물질 및 병원성 미생물 등)으로 확대함.

2.4. 친환경농업 체제로의 전환

- 친환경 기술개발, 친환경농산물 생산 및 유통 지원체계의 정비 등 친환경농업 인프라를 확충함.
 - 작물양분종합관리(INM), 병해충종합관리(IPM) 등 환경부하 최소화를 위한 기술개발을 추진함.
 - 친환경 농자재의 표준사용기준 마련 등 효율적 관리방안을 모색하고, 친환경농업단지 및 Codex 유기축산 시범단지를 조성함.
 - 친환경농산물 유통활성화를 위하여 통합물류시스템 구축, 친환경농산물 판매코너 설치, 소비자단체의 직거래 사업 등을 추진함.
- 경종농업과 축산을 연계한 순환(Recycling)농업시스템을 구축함.
 - 토양관리 지원체계, 지역단위 최적영농관리(BMP) 지침의 보급 등 지역순환형 농업의 실천기반을 조성함.
 - 축산농가와 경종농가의 연계시스템 등 농산부산물, 축분퇴비·액비의 효율적 활용 및 유기물 환원시스템을 구축함.
 - 현행 대규모 및 소규모 친환경농업지구 조성사업을 통합하고, 가축분뇨자원화사업과 연계하여 "지역순환형 농업기반구축사업"(가칭)으로 조정하여 운영함.
 - 지역별 가축분뇨 발생량 및 처리능력이 감안된 지역단위의 가축분뇨처리·자원화를 확대하고, 「가축분뇨의 관리적정화 및 자원화 촉진법(가칭)」 제정을 추진함.
- 환경보전을 위한 적절한 규제와 보상시스템을 확립함.
 - 친환경농업(무농약재배 이상) 실천농가에 대한 친환경농업직접지불 보조금을 인상하고, 유기축산으로 전환하는 농가에 대해 직접지불을 확대함.

- 환경부하량을 고려한 적정사육두수 할당제, 분뇨처리 능력을 고려한 사육두수 감축 및 부담금 부과제, 오염총량관리제, 무기물기장제 (MAS; Mineral Accounting System), 가축단위(LU; livestock unit) 제도 등을 도입함.

2.5. 소득 안정과 위험관리시스템 구축

- 구조조정과 위험관리 측면 등을 고려하여 다양한 경영안정 대책을 추진함.
 - 장기적인 경영안정프로그램: 경영규모 확대와 금융개선, 컨설팅을 통한 경영능력 향상 등
 - 위험요인 사전제거 및 손실예방 대책: 생산기반 정비와 재해방지 시설 설치, 품목별 관측과 예보 등의 정보 제공, 영농다각화(품목과 품종), 수직적 계열화, 계약재배 등
 - 소득변동의 사후적 완화대책: 수급·가격 대책, 재해지원 또는 재해보험, 소득보험 또는 소득안정프로그램
- 농업관측을 확충하고 생산자단체 자율의 수급조절 시스템을 구축함.
 - 농업관측 품목을 확대하고 적기에 신속히 정보를 제공하는 체제를 구축하여 농업인들이 적정 재배면적 및 출하시기를 조절할 수 있도록 의사결정을 지원함.
 - 채소수급 안정정책과 같은 정부 주도의 가격지지정책을 축소하고 생산자단체의 자조금을 활성화하기 위한 지원을 확대함.
- 작물재해보험을 확충하고 정부지원을 강화함.
 - 작물보험 시범사업을 전국으로 확대하며, 정부가 재보험을 인수하여 보험회사의 위험을 분담하는 방안을 적극 검토함.
 - 가축공제기금의 조성을 통해 공제사업의 안정성을 도모하며, 민간 보험상품에 대해서도 정부가 부분 지원하여 경쟁체제 확립함.

- 개방화 진전에 따른 농산물 가격의 하락에 대응하여 소득보전직접지불제를 실시하고, 중장기적으로 경영체 단위 소득안정제의 도입을 검토함.
 - 쌀에 대하여 먼저 실시하되, 향후 피해가 예상되는 품목에 대해서도 확대하여 시행하는 방안을 검토함.
 - 품목별 대책은 WTO 규정상 감축대상이므로, 중장기적으로 허용보조인 농가 단위의 소득안정 방식을 검토할 필요가 있음.

제 3 장

농촌 공간정비와 지역 활성화

1. 쾌적한 정주 공간의 조성

1.1. 검토 배경

- 현재의 추세가 이어진다면 농촌 지역의 과소화와 혼주화는 더욱더 진행될 것으로 전망됨.
 - 면 지역에서 앞으로도 적지 않은 인구 유출과 자연감소가 진행되어 2010년에는 인구가 2천 명 미만인 면이 전체 면의 약 40%정도에 달할 것임.
 - 읍·면지역의 농가비율은 2000년의 40%미만에서 2010년에는 30% 이하로 떨어질 전망이다.
- 농촌 지역이 과소화되고 기동력이 향상됨에 따라 정주체계상 중간단계에 위치하는 농촌 중심지의 기능은 약화되는 반면 거주지와 중심도시(시·군청소재지급 이상의 중소도시)를 연결하는 정주체계가 강화될 전망이다.
 - 일부 면소재지는 인구가 자족적인 시장기능을 발휘할 만한 임계규

- 모 이하가 되어 지역 중심지로서의 기능을 상실할 것임.
- 중심도시는 각 종 시설이 집적되고 규모의 경제를 살릴 수 있어 다양한 고품질의 서비스를 제공하게 될 전망이다.
- 한편, 정보화가 진전되고 국민들의 가치관과 생활패턴이 다양해짐에 따라 농촌공간에 대해서 국민들이 갖는 기대도 지금과는 매우 다를 것으로 전망됨.
- 환경에 대한 국민의식이 변함에 따라 농촌이 가지고 있는 어메니티(amenity: 쾌적성) 자원에 대한 수요가 증가할 전망이다.
 - 재택근무가 확산되고 주5일 근무 등이 실시됨에 따라 쾌적한 주거공간으로서의 역할이 더욱더 강조될 전망이다.
 - 전국을 반나절로 묶어주는 고속 교통망이 정비됨에 따라 농촌 지역에서의 관광 및 여가 활동이 더욱 더 증가할 전망이다.
 - 은퇴자 또는 노령자 거주지로서의 역할이 증대될 것임.
- 이러한 역할에 대응하면서 농촌이 정주공간으로서 거듭나기 위해서는 지금까지와는 다른 개발 전략이 모색될 필요가 있음.
- 주거지 개발, 농촌 관광 등 농어촌 개발의 정책 대상을 도시민에게까지 확대함.
 - 도시적 편리성 추구보다는 농촌이 가지고 있는 다양성과 쾌적성을 유지·발전시킴.
 - 모든 지역에 대한 분산투자보다는 개발 의욕이 높고 성장가능성이 높은 지역을 선별 육성하며 이 과정에서 주민과 행정과의 파트너쉽을 중시함.

1.2. 안정된 정주기반 구축

Ⅰ 농촌 거점중심도시의 육성

- 농촌의 중심도시(시·군청 소재지, 성장가능성이 높은 읍 등)에 산업 시설, 유통·금융·문화·복지·생활관련 시설 등을 집중 입지시키며, 배후 농어촌과의 교통·정보망을 구축하여 중심도시를 농촌지역의 ‘개발거점’으로 육성함.
 - 농촌 거점중심도시 육성은 적은 투자비로 국토의 균형발전과 농촌 지역의 활성화를 빠르게 촉진할 수 있는 유효한 정책 수단임.
 - 농촌 거점중심도시에 신규로 조성되는 농공단지 등을 가급적 입지시키며, 소규모 택지개발 사업 등을 실시하여 인구의 집중을 유도함.
- 농촌 중심도시 육성 수단으로 지방소도읍 육성지원사업의 활성화를 추진함.
 - 2000년 말에 제정된 『지방소도읍육성지원법』에 근거하여 실시하고 있는 지방소도읍육성지원사업을 지속적으로 추진함.
 - 특히 지방소도읍 육성에 필요한 재원의 안정적인 확보 방안을 모색함.

② 마을단위 개발사업의 확대추진

- 마을을 농촌지역개발의 기초 단위로 설정하며 마을공동체 활성화를 위한 다양한 정책을 추진함.
 - 마을은 농촌 지역사회를 지탱하는 근간이며 유효한 개발단위임. 특히 마을은 농업·농촌의 다원적 기능을 실천할 수 있는 최적 단위(직접지불제, 농촌관광 등 추진단위로서도 마을이 적합)임.
 - 건전한 마을 공동체는 농촌의 개발비용을 줄여주고 투자효과를 높이는 사회적 자본(social capital) 역할을 수행할 수 있음.
- 전국의 4만개가 넘는 모든 마을에 대한 분산 투자보다는 성장가능성이 높거나 개발의욕이 높은 마을을 공모방식으로 선택하여 종합개발방식으로 지원함이 바람직함.
 - 소멸이 예상되는 마을, 공동체로서 기능을 상실하는 마을에 대한 투자는 가급적 억제함.

- 주민들에게는 공모 방식이 스스로 마을의 구체적인 사업을 계획하고 실행할 수 있는 기회가 될 수 있음.
 - 선정된 마을에 대해서는 사용처를 특정하지 않는 포괄보조금을 지급하여 주민스스로가 소득원개발, 생활환경정비, 교육·훈련 등의 다양한 용도에 정부 지원자금을 사용할 수 있도록 함.
 - 이와 관련하여 현재 각 부처에서 추진 중에 있는 마을단위 농촌개발 사업을 확대 추진하며 통합 방안을 모색함.
- 공모방식과는 별도로 마을 가꾸기 경진대회를 지속적으로 개최하여 주민 자율적 개발 분위기를 정착시키며 농촌에 대한 도시민의 관심을 유도함.
- 예를 들어 현재 농림부에서 추진하고 있는 농촌마을가꾸기 경진대회를 지속적으로 추진함.
- ※ 독일의 「우리마을 더 아름답게 가꾸기」 경연대회는 1952년부터 시작하여 지금까지 계속되고 있음.

3] 다양한 주거 정비 정책의 추진

- 주거지로서의 농촌 공간에 대한 수요가 점점 더 증가할 것으로 예상되는 반면에 쾌적한 주거지를 계획적으로 제공하는 정책수단은 미흡함.
- 일부 마을에 대해서만 행정자치부의 취락구조개선사업, 농림부의 문화마을조성사업 등이 이루어지고 있음.
 - 대도시 근교 지역에서는 민간업자에 의해 무계획적으로 주거지가 개발됨으로서 고밀도, 난개발 등의 문제가 나타나는 등 도시와의 차별성이 높지 않음(1990년 읍과 면의 주택총계에서 아파트가 차지하는 비중이 각각 8.3%, 1.5%였으나 2000년에 읍 36.7%, 면 11.8%로 급증).
- 현재 추진 중에 있는 주거환경정비 정책을 보완하여 지속적으로 추진하여야 함.
- 현행 농촌주거환경개선사업의 주택융자금 지원규모(현재 호당 2,000

만원)를 늘리고 이자율은 하향 조정하며 주택융자금 지원이 가능한 주택규모 상한(현행 30평)을 완화할 필요가 있음.

- 농촌 주거환경종합정비 10개년 계획을 수립하여 연차적으로 정비해 나가며 특히 관광시범마을, 중심마을, 성장가능성이 높은 마을 등을 대상으로 하여 마을단위 주거환경개선사업을 적극적으로 추진토록 함.
- 새로운 택지개발 사업 등이 가능하도록 제도를 정비함.
 - 실비용 주택단지, 농촌형 임대주택, 전원주거단지 등을 정책적으로 조성할 필요가 있음.
 - 농촌 주민에 의한 신규 단지 조성을 촉진하는 방안으로 농지소유자가 조합을 형성하여 택지개발사업을 할 있도록 관련 법률을 정비토록 함(일본의 농주조합법 참고). 이의 일환으로 농어촌주택개량촉진법 등에 농지소유자에 의한 택지건설 근거, 장려조치(농지전용 규제 완화) 등을 규정하는 방안을 검토.

1.3. 농촌 공간의 쾌적성 증진

① 쾌적성 증진을 농촌 공간정비의 주요 목표로 설정

- 농촌 어메니티의 유지·보존은 국토공간을 아름답게 꾸미는 일이며, 동시에 농촌 지역의 장소적 매력을 높여 주어 농촌관광 등을 통한 소득 증가에도 기여할 수 있음.
- 농촌 어메니티는 WTO농업 협상 의제중의 하나인 농업의 비교역적 사항(NTC)의 주요 구성 요소임. 따라서 협상 결과에 따라서는 농촌 지역에 대한 지원 근거를 제공할 수 있을 것임.

② 환경친화적 관점에서의 농촌정비사업 추진

- 사업 계획단계에서부터 시공단계까지 쾌적성이 증진 될 수 있도록

환경친화적 기법 개발 등 다양한 사업을 체계적으로 추진해야 함.

- 환경친화적 계획 및 시공 기법, 재료 등의 지속적 개발 : 도로, 하천, 택지개발, 농업기반정비 사업 등에 적용할 수 있는 환경친화적 계획 및 시공기법과 자연재료의 활용 방안을 지속적으로 연구 개발함.
 - 환경친화적 개발을 제도적으로 유도 : 계획단계에서 환경 및 생태자연 등이 충분히 배려될 수 있도록 환경정책기본법에 규정되어 있는 사전환경성검토제도, 환경영향평가법의 환경영향평가제도 등이 제대로 작동될 수 있는 여건을 조성함.
- 종합적인 관점에서 농촌의 자연환경을 보존하고 쾌적성을 증진시킬 수 있는 다양한 사업을 개발하여 추진함.
- 바이오매스(Bio-mass)를 활용한 난방, 태양열 활용 등을 장려할 수 있는 정책지원사업을 개발(예: 농촌 자연에너지이용 촉진사업(가칭))
 - 농촌의 자연생태계(수변공간, 비오톱 등)를 보호하고 녹지공간(예: 농어촌공원)을 조성하는 사업을 농업생산기반 및 농촌생활기반사업과 연계하거나 혹은 독자적으로 추진함(예: 농촌자연환경종합정비사업(가칭)).

③ 농촌경관 보존을 위한 종합적 노력

- 농촌 경관에 대한 사회적인 관심은 점증하고 있는 반면 농촌 경관을 체계적으로 유지·보존·창출하려는 노력은 거의 없었다는 점에 유념하여, 우리 실정에 적합한 농촌 경관을 창출하고 이를 유지 보전하기 위한 종합적인 노력을 기울여 나가야 함.
- 농촌 경관은 주민의 자발적 노력에 의해서 이루어 질 수 있다는 점을 고려하여 지방자치단체차원에서 주민의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 제도적인 장치를 마련함.
- 지방자치단체 차원에서 『경관형성 및 자연경관보전조례』를 작성하여 그 지역의 경관형성 계획을 수립함.

- 주민과 지방자치단체와의 『경관협약』을 체결하여 주민 스스로의 경관보전 활동을 수행하도록 하며 외지인의 무분별한 개발로부터 해당 지역을 지킬 수 있는 수단으로 활용하는 방안을 검토함.
 - 경관조례 및 경관협약 체결을 유도하기 위하여 조례나 협약이 체결된 지역 내지 마을에 대해서는 시범사업 지구로 선정하는 등의 행정적 인센티브를 부여함.
- 지방자치단체 및 주민의 경관 보존 활동을 장려할 수 있도록 중앙정부 차원의 종합 대책을 마련함.
- 한국형 경관자원의 발굴, 경관계획수립 방법, 경관을 배려한 사업추진 방안에 관한 연구 사업을 추진함.
 - 시범마을을 선정하여, 건축경관, 가로경관, 마을화단 조성 등을 내용으로 하는 『농어촌경관정비시범사업(가칭)』을 추진함.

1.4. 농촌 교통 여건 개선

- 기존의 운송회사가 수지 악화를 이유로 기피하는 노선에 대하여는 보조금을 통해 유지시키기보다는 공영화나 주민자치조직으로의 운행주체의 변화를 유도할 필요가 있음.
- 보조금 지급에도 불구하고 농어촌 지역에서의 교통수요 감소에 따라 운행 기피 노선이 갈수록 증가(2000년도에만 농어촌버스는 전체 보유대수의 약 1/5이 감소)하고 있으며, 운송업체의 경영수지도 갈수록 악화될 전망이다.
 - 수지 악화를 이유로 기피하는 노선은 반납신청을 받아 주민단체에 운영권을 부여하고 주민단체의 신청이 없는 경우에는 관할 지방자치단체에서 운영하는 방안을 강구함.
 - 이 경우 차량은 오지·도서교통지원사업에 의해 지원된 차량을 회수하여 투입하고 부족한 부분에 대해서는 일반이 가지고 있는 차량

을 공영버스로 활용하되 차량을 제공한 개인에게 보조금을 지급함.

- 여기에 소요되는 재원의 일부를 일반 재정 등에서도 지원할 수 있도록 검토하며 차량구입비 보조보다는 운행비 보조로 전환하여 일반 차량의 공영버스 전환을 적극적으로 유도함.
- 현재는 자동차운수사업법상의 과징금(운송회사에 대한 적자 보조)과 농특세를 재원으로 한 오지·도서교통지원사업비로 충당하고 있음.

2. 다양한 소득원 창출과 농촌경제 활성화

2.1. 검토 배경

- 1990년대 중반 이후에 농업소득 뿐만 아니라 농외소득의 증가속도도 떨어져 도농간 소득격차가 확대되고 있음.
 - 도시 근로자가구 소득 대비 농가소득은 1990년의 97.4%에서 2000년 80.6%, 2001년 75.9%로 그 격차가 확대되고 있음(1960년대 소득조사 이후 가장 큰 격차).
 - 선진국과 비교하여 농외소득 비중이 낮아 농업소득 감소가 농촌경제에 미치는 영향이 큼.
 - 2000년 한국의 농외소득(이전소득포함)은 52.8%인데 비하여 일본 86.9%, 대만 81.8%, 미국 95.5% 수준임.
 - 이처럼 농외소득의 비중이 낮은 이유는 농어촌에 농어업 이외의 일자리가 그만큼 제약되어 있기 때문임.
- 농업만에 의지해서는 농가소득 전망이 불투명하기 때문에 직접지불제 등 획기적인 농가소득대책을 강구할 필요가 있으나 한편으로는

농업 이외의 다양한 산업이 농촌에 입지하여 취업기회를 증대시키는 방안을 적극적으로 모색해야 함.

- 농공단지 조성 등 농어촌지역의 산업 입지를 촉진하는 정책을 추진하여야 함.
 - 농촌 관광과 같이 농어촌이 가지고 있는 자원을 활용하여 소득과 연계시키는 방안을 강구함.
 - 도시민과의 관계를 통하여 농촌 지역경제를 활성화하는 방안을 모색함.
- 특히 생활여건과 영농조건이 불리하고 농외소득기회도 적은 중산간·도서지역의 공동화를 억제하고 지역사회를 활성화시키는 방안으로 조건불리지역 직접지불제 등을 도입해야 함.

2.2. 농촌 지역의 산업입지 촉진

Ⅰ 농공단지 정책의 효율적 추진

- 농공단지 정책은 1984년 시작된 이래 적지 않은 문제점도 노출되었지만, 농어촌경제의 활성화를 위해서는 농공단지의 확대, 내실화가 지속적으로 이루어져야 함.
 - 농공단지의 문제점으로는 대다수 입주업체가 중소기업으로 생산성이 낮고 경기변동에 취약하며, 노임소득 외에 지역경제에 대한 파급효과가 낮으며, 입주업체가 필요로 하는 인력이 부족하다는 것임.
 - 반면에 고용측면에서는 2000년의 기준 10만4천명 고용원 중 현직인이 70%에 달하는 것으로 나타나고 있어 지역경제에 적지 않는 기여를 한 것으로 평가됨.
- 농공단지가 입지한 지역이 산업-생활-교육 등이 한곳에서 이루어지는 농어촌 중심지로 기능할 수 있도록 입지선정기준을 강화하고 입지 후 연계사업들이 추진되어야 함.

- 입지 기준으로 농어촌 중심성을 중시하여 가급적 읍급 이상 도시에 입지 시키는 방향으로 추진.
 - 농공단지개발과 병행하여 초고속통신망, 물류·용수 등 기반시설, 주택과 문화시설 등 생활기반시설이 종합적으로 정비되어야 함.
 - 특히 농공단지가 입지한 인근에 문화마을과 같은 주택단지를 조성하여 일자리와 거주지가 서로 연계될 수 있도록 함.
 - 최근 경기 호전 등으로 조성 수요가 증가하는 고속도로 통과지역 주변에 대해서는 적극적으로 추가 지정을 검토할 필요가 있음.
 - 농공단지의 시·군별 한도 규모(현행 30만평)를 늘리며 논외 편입비율제한(현재 단지 면적의 60%이내) 완화를 검토함.
- 공동폐수처리장 등 기반시설에 대한 보조를 확대하여 입주업체의 초기 투자비용 부담을 경감해야 함.
- 시설이 노후화된 기존 농공단지의 시설 정비를 위한 비용의 일부도 지원함.
- 인력 훈련과 취업 지원 및 경영컨설팅을 강화함.
- 노동부의 직업능력개발사업 등을 활용하여 지역 주민들에게 훈련기회를 제공하고, 훈련비보조 현실화, 고용장려금 지급, 전직상담소 설치·운영 등을 지원함.
- 지역여건을 감안하여 농공단지 운영을 탄력적으로 해야 할것임.
- 민간이 조성하는 소규모 공업단지에 대해서도 농공단지와 동등하게 지원하며, 제조업 위주의 입주업체 제한 규정을 완화해야 함.
 - 특정 업종 중심의 전문단지, 지역 산업과의 연계가 강한 특화단지에 대해서는 지원을 더욱 확대함.
 - 다만, 농공단지가 입지한 지역의 경관과 쾌적성을 해치지 않도록 입지 선정, 단지 설계 시 주변 경관을 고려토록 함.
- 농공단지 입지에 절대적으로 영향을 미치는 수도권 공장총량제는 현행과 같이 유지해야 함.

② 농산물 가공산업 등 지연산업의 활성화

- 농산물 등을 원료로 하는 산업의 농촌 입지를 촉진하기 위하여 시설, 원료, 판매 등의 규제를 완화함.
 - 전통주류의 제조 시설 기준을 현행보다 완화하고 특히 맥주에 대한 생산시설 기준을 완화하는 소규모 맥주제조장 면허제도의 도입을 검토함.
 - 농촌지역 전통식품 가공업에 대해서는 취득세·등록세 등을 면제하며 재산세·종토세·법인세 등은 일정기간 동안 감면하는 것을 검토함.
 - 식품제조·가공시의 주원료 및 부원료 제한을 완화함. 특히 주류 한약재 등의 식품 가공시 주·부원료로 사용 가능한 품목을 확대함.

2.3. 농촌관광의 활성화

① 농의소득 증대와 지역활성화를 위해 농촌관광을 적극 추진

- 농촌 관광을 농가의 소득증대 및 농촌 지역 경제 활성화 수단으로 자리매김하여 이를 적극적으로 추진함.
 - 농촌 관광은 농업과 농촌의 다원적 기능을 상품화함으로써 큰 자본을 들이지 않고도 소득을 향상시킬 수 있는 정책 수단임.
 - 농촌 관광은 환경농업과 체험농장 등과 연계하여 이루어지기 때문에 농산물의 직판매를 촉진하는 수단이 될 수 있음.
 - 도시민은 농촌 관광을 통하여 농업과 농어촌의 다원적 기능을 체험하며 농촌을 이해할 수 있는 기회가 될 수 있음.

※외국 사례

<프랑스> 전체 관광수입 중 23%(1992년)를 농촌관광이 차지, 농가의 관광사업이나 생산물 직매 등도 농업활동의 일부로 보아 부가가치세와 소득세의 우대 조치를 취하고 있음.

<영국> 농장경영다각화사업, 미사용건축물 보조사업, 농지임지회사

업, 농장관광활성화사업 등을 통해 농촌관광을 활성화시키고 있음.
 <일본> 도시민과 농촌주민의 교류라는 차원에서 단기 방문의 농촌 관광을 추진하고 있음. 체험학습, 시민농원·오너농원, 지역특산품의 직매, 축제·이벤트 등 다양한 형태의 농촌관광 프로그램을 정책적으로 개발하고 있음.

② 도시민의 농촌 방문을 촉진하는 정책 추진

- 도시민의 의식조사 및 시장조사를 정례화하여 이를 농촌 관광 경영에 활용하도록 하며 정책 수립의 기초 자료로 활용함.
 - 도시민이 농촌 관광에 대한 관심, 농촌 관광을 통해서 얻고자 하는 것, 각 종 체험활동 경험 및 의향, 농어촌에서의 숙박 경험 및 의향, 바람직한 농촌 모습 등을 정기적으로 조사함.
- 도시 주부 등의 농촌 방문을 알선하거나 청소년들의 농촌체험활동을 장려함.
 - 농협에서 추진하고 있는 팜스테이(farm stay)사업 등을 확대 추진함.
 - 유치원, 초등학생들의 농촌 현장체험활동을 장려하는 방안으로 정규 수업에 농촌현장체험시간을 편성하거나 방학숙제에 포함시키는 방안을 검토함.
- 농촌관광 관련 정보를 도시민에게 홍보하고 도시민의 수요를 농촌 관광 담당자에게 전달해주는 네트워크시스템을 구축함.
 - 도시민이 보다 쉽게 농촌 관광정보에 접근 할 수 있도록 종합 포털 사이트를 구축하고 이를 지속적으로 보완함. 이 방안으로 현재 농림부, 농협, 관광공사, 지자체, 기타 개인 단체 등에서 운영하고 있는 사이트의 링크체계를 강화함.
 - 농촌 관광정보를 체계적으로 제공할 수 있도록 정보 제공자(농촌관광 경영주 혹은 마을 단위 인터넷사이트 관리자)에 대한 기술 교육을 실시함.

③ 농촌관광 물적 기반의 확충

- 농촌 관광의 물리적 기반이 되는 농촌다움(rurality)과 쾌적성(amenity)을 보존하고 재창조하는 노력을 종합적으로 추진함.
 - 꽃길 조성, 마을 숲가꾸기, 수변공간 정비사업 등의 추진을 적극 장려함.
 - 국가의 보조에 의하여 지방자치단체가 주체가 되어 농촌관광관련 기반시설(공동 숙소, 테마파크, 자연탐방로, 간이 스포츠시설 등)을 정비하는 사업을 추진하도록 하고 이에 대해 국고로 지원토록 함 (가칭 농촌관광기반정비사업, 어촌관광기반정비사업).
- 마을 단위 농촌 관광개발 사업을 추진하여 농촌 관광의 물적 및 인적 기반을 확충함.
 - 현재 추진 중에 있는 농림부의 녹색농촌체험시범마을, 행자부 아름마을 가꾸기, 농진청의 전통테마마을, 환경부의 생태우수마을, 산림청의 산촌휴양마을 등을 지속적으로 추진하되, 각 사업이 나름대로의 특색을 갖고 차별화 될 수 있도록 노력함.
- 기존 관광 농원, 휴양 단지, 민박 마을 등이 활성화될 수 있도록 마을단위종합개발 사업, 면단위 종합개발사업, 마을단위 주거환경개선 사업을 농촌 관광과 연계함.
 - 관광자원이 풍부한 곳에 문화마을을 조성하되, 사업내용에 민박용 별채 건립, 마을 소공원 조성 등을 포함시킴.

④ 각종 규제완화 및 지원체계 확립

- 농촌관광 경영을 제약하는 시설규제, 행위제한, 자격제한 등을 완화함.
 - 농촌관광사업의 일환으로 행하는 소규모 음식물 판매 및 숙박행위, 면적 기준 등을 완화하며, 농촌관광사업에서의 소득을 소득세 감면 대상 부업소득으로 인정함.
 - 펜션업 등을 추가하여 농촌관광사업의 종류를 다양화하며 관광농원 등의 진입 규제를 완화함.

- 농촌 관광의 최종 수익이 개별 경영체의 영업활동을 통해서 발생한다는 점을 중시하여 개별 경영체에 대한 지원을 강화함.
 - 숙소와 식당을 개설하기 위한 농가 주택의 개보수 및 정화조 등의 위생처리시설 설치비 지원, 농촌관광실무교육훈련 참가비 지원, 마케팅을 위한 광고 및 홍보비 등을 지원함.
- 현재 농촌 관광 관련자가 농촌관광에 대한 이해를 넓히고 실무 기술을 습득할 수 있도록 교육·훈련사업을 실시함.
 - 특히接客서비스기법, 마케팅, 인터넷사이트 관리 능력, 체험활동 지도 등에 관한 전문 지식과 지역의 역사 문화 관광지 안내 등에 관한 교양교육을 실시함.
- 농촌관광이 독자적인 산업으로 자리잡을 때까지 관련자를 조직하고, 업계의 서비스 수준을 향상시키며, 마케팅 활동을 지원할 수 있는 민간기구를 구성함.
 - 「도시농촌교류센터」(가칭)를 설립하여 운영하되 초기에는 정부가 운영비의 일부를 지원하고 장기적으로 민영화함.
- 농촌관광을 촉진할 수 있는 법률 제정을 검토함.
 - ※ 일본의 농산어촌휴가법 참조

2.4. 도시자본 유치와 농촌지역 활성화

Ⅰ 도시자본의 농촌 투자를 위한 여건 조성

- 농촌 내부의 자생적인 성장이 한계에 달한 상황에서 농촌지역의 활성화는 도시와의 관계를 통해서 이루어질 수 있음.
 - 도시자본의 농촌 유입은 농촌지역의 투자를 활성화하고 도시민의 왕래를 촉진하여 농촌 지역경제 성장에 기여하게 됨.

- 시장에만 맡겨둘 경우 도시자본의 농촌 유입에는 한계가 있으므로 세제 및 금융상의 인센티브를 제공하거나, 규제 완화, 알선, 정보 제공 등 다양한 정책적 노력이 필요함.
- 농촌만이 갖고 있는 다원적 기능을 활용하여 1·2·3차 산업이 조화를 이루는 복합산업 공간으로 개발함.
 - 특히 '전원주거', '여가·휴양공간'으로서의 농촌개발에 중점을 두고 추진함.
- 도시자본 유치에 촉진하기 위해서 초기에는 「투자유치센터」를 개설하여 관련분야 정보제공, 투자상담 등으로 농업·농촌 민간투자 여건을 조성함.
- 농촌자원과 도시자본을 연결하는 공동개발방식의 다양한 사업을 개발함.
- 도시자본에 의한 농촌의 난개발, 자연생태 및 전통문화 훼손 등의 부작용 억제 대책도 동시에 강구되어야 할 것임.

2] 도시민의 농촌주택 활용 촉진

- 이농 등으로 공·폐가가 된 농촌 지역의 주택을 도시민이 은퇴후 거주하는 주택이나 주말용 주택 등으로 활용할 수 있도록 여건을 조성함.
 - 개인, 회사 등이 농촌 빈집을 취득하여 신축 또는 개축(리모델링)하여 주말용주택, 전원주택 등으로 직접 활용할 수 있도록 함.
 - 도시민이 폐·공가, 농지·초지나 자연휴양림내에 주택을 건축하여 주말 등 필요시에 활용할 수 있도록 함.
- 도시민의 농가주택 등의 보유 또는 매입을 위한 양도소득세, 별장, 초지전용 관련 규제의 완화 등을 종합적으로 검토함.
 - 1주택 소유자가 수도권과 광역시외의 읍·면지역에 소재한 농촌주택을 보유하여 2주택이 될 경우 양도소득세를 감면함.
 - 상시 거주하지 않는 농촌 주택에 대하여 별장으로 간주하여 취득세,

재산세 및 종합토지세를 중과세하고 있는 현행 규정을 완화함.

- 초지를 전용하여 농가주택을 건축하는 경우 대체초지조성비의 면제함.

③ 관광·체육·위락시설 등의 유치

- 인구유입 효과와 지역경제 활성화 효과가 큰 관광·체육·위락시설이 농촌지역에 적극 유치 될 수 있도록 세제, 토지 상의 인센티브를 부여하는 방안을 검토함.
 - 수도권, 광역시 이외의 면지역에 위치한 관광·체육시설에 농지조성비, 초지조성비, 대체조립비 등 부담금 감면을 검토함.
 - 사업대상 부지에 국·공유지가 포함된 경우 장기임대 및 임대료를 인하하는 방안을 검토함.

④ 실버타운 등 노인복지시설 유치

- 민간기업 및 개인이 노인주택, 노인형 아파트 및 유료노인복지시설 등에 투자하거나, 농가가 단독 또는 도시민과의 공동 출자로 기존 농지 및 농장을 활용하여 노인복지사업에 참여 할 수 있도록 금융세제상의 인센티브 부여 방안을 검토함.
 - 노인복지시설 부지로 국공유지·국유림을 장기 임대하는 방안을 적극적으로 검토함.
 - 수도권 이외의 읍면지역에 복지시설 설치시에 재산세·종토세 면제 방안을 검토함.
 - 1주택을 소유한 도시 노인이 농촌지역(수도권 제외 읍면지역)에 실버타운 등 노인 주택을 추가적으로 소유하는 경우 세부담 경감방안을 검토함.

⑤ 교육, 연수·수련시설에 대한 투자 촉진

- 특수목적고, 특성화고 등의 학교시설과 민간 기업체 및 공공단체의

임직원 수련·연수시설, 수련원, 야영장, 유스호스텔 등 청소년 수련 시설, 청소년 문화 시설 등이 농어촌에 쉽게 입지 할 수 있도록 유인 조치를 강구함.

- 국유지·국유림 또는 폐교시설을 장기 임대하는 방안을 강구함.
- 교육, 연수·수련시설에 대해 농지조성비, 대체조립비를 감면을 검토함.
- 수도권을 제외한 면지역의 청소년 수련시설에 대한 취득세·등록세, 재산세·종토세 등의 감면 조치를 검토함.
- 농촌 청소년 수련시설에 대한 청소년 육성기금의 건축비, 시설보장비 및 운영비 등의 확대 지원을 검토함.

3. 농촌 개발체계의 개선

3.1. 검토 배경

- 여러 부처가 표와 같이 농촌개발사업을 추진함으로써 다음과 같은 문제점이 드러나고 있음.
 - 중앙 부처가 정책을 입안함으로써 지역 단위에서 수립한 계획의 사업 추진 가능성이 미약함.
 - 농촌 공간정비에 관한 통일된 비전 제시와 일관된 사업추진이 어려움.
 - 부처간의 역할 분담이 분명치 않아 새로운 개발수요를 반영한 사업 추진이 어려움.

농촌개발사업 주관부처와 사업내용

주관부처	사업명칭	사업기간	근거법령 및 기타
행정자치부	농어촌주거환경개선사업	지붕개량사업	'67-'75 76년 이후 불량주택개량으로 확대
		불량주택개량사업	'76-현재 농어촌주택개량촉진법('95.12.29)
		불량화장실개량사업	'80-'96 '79년 부터 지자체별로 추진
		입식부엌개량사업	'91-'96 '83-'90까지 일부 지자체별로 추진
		농어촌빈집정비사업	'97-현재 농어촌주택개량촉진법
		취락구조개선사업	'76-'94 '95년 이후 종합적 마을개발사업으로 확대
	폐키지마을조성사업	'95-현재 농어촌주택개량촉진법	
	소도읍개발사업	'72-현재 지방소도읍육성지원법('01.7.2)	
	오지종합개발사업	'90-현재 오지개발촉진법('88.12.31) 1차 10개년 계획('90-'99) 2차 5개년 계획('00-'04)	
	도서종합개발사업	'88-현재 도서개발촉진법('86.12.31) 1차 10개년 계획('88-'97) 2차 10개년 계획('98-'07)	
아름마을가꾸기시범사업	'01-현재 상향식 마을단위 종합개발사업		
농림부	정주권개발사업	'90-현재 농어촌정비법('94.12.22)	
	문화마을조성사업	'91-현재 농어촌정비법	
	녹색농촌체험시범마을	'01-현재 상향식 마을단위 종합개발사업	
농촌진흥청	농가주거환경개선사업	'83-현재 '97년 부터 행자부에서 농진청으로 이 전하여 통합 추진	
	전통테마마을육성사업	'02-현재 농촌진흥법	
산림청	산촌종합개발사업	'95-현재 산림기본법	
해양수산부	어촌종합개발사업	'95-현재 농어촌정비법	
건설교통부	개발촉진지구개발계획	'96-현재 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률	

3.2. 농촌계획 체계 구축

① 새로운 국토법 틀 속에서 선계획·후개발 체계 구축

- 농촌지역의 공간을 질서 있게 관리하며 난개발, 저개발 등을 방지하기 위해서는 지방자치단체 차원의 종합적 계획이 먼저 수립되고, 수립된 계획에 맞추어 개발사업이 집행되는 선계획-후개발 체계가 정립되어야 함.
 - 현행 「국토계획 및 이용에 관한 법률」상 도시·군 기본계획-도시·군 관리계획-지구단위계획이라는 계획체계가 마련되었으나 이를 농촌 지역에서 실현할 수 있는 제도 보완이 요구됨.
 - 특히 동 법상의 제2종지구단위계획이 농촌의 실정에 맞게 다양하게 수립될 수 있도록 규정을 보완해야함. 예를 들면 성장이 예상되거나 개발 압력이 높은 마을에 대해서는 마을계획을 수립하여 이를 제2종 지구단위계획으로 준용할 수 있도록 함.

② 마을계획 제도의 도입

- 마을 단위에서 주민이 계획을 수립하고 계획내용에 구속력을 부여할 수 있는 제도적 장치를 도입함.
 - 계획에 의거하여 마을의 난개발을 방지하며, 해당 주민에게 계획 수립과정은 지역의 미래상 및 필요 사업 등을 구상하는 기회가 될 수 있음.
 - 수립된 계획에 대한 법적 구속력을 부여하는 것이 현실적으로 어렵다는 점을 감안하여 각종 유인조치를 통한 계획의 실천성을 제고함. 예를 들어 계획이 수립된 마을에 대해서는 공공개발 사업의 우선시행권을 부여하거나 각종 시범사업 공모시에 가산점을 부여하는 방안을 검토함.
- 계획수립을 장려하는 방안으로 마을계획 수립비의 일부 또는 전부를 국가에서 지원하는 방안을 검토함.
 - 각종 시범마을 가꾸기 사업비에 마을계획 수립비를 포함시킴.

3.3. 농촌 개발의 추진체계 조정

- 농촌 지역 개발사업을 담당하는 부처간의 협의체를 구성·운영하여 부처간 협력을 제도화함.
 - 기획예산처, 행정자치부, 건설교통부, 농림부, 환경부, 농촌진흥청, 산업자원부, 산림청, 광역 지방자치단체 등의 국장급으로 상설협의체를 구성함.
 - 상설 협의체에서 농촌관련 개발사업의 조정 및 통합 방안에 대하여 논의하고, “농촌개발사업 통합시행지침”을 작성하여 공동으로 적용함.
- 장기적으로는 중앙부처간 농촌개발업무를 종합 조정할 수 있는 제도를 검토함.
 - 오지면(행자부), 일반면(농림부), 도서 및 어촌(행자부, 해수부), 산촌(산림청) 등 「공간적 분할체제」로 되어있는 농촌개발 업무를 부처별 기능에 맞추어 「기능적 분담체제」로 전환하는 방안을 검토함.

3.4. 농촌개발 재원의 확충 및 배분

- 국고보조 대상사업 및 기준보조율을 재조정하고 농촌개발사업에 대한 국고지원을 확대해 나가야함.
- 지방양여금에 교통세와 농특세의 편입비중을 확대하고, 국세세목 구성을 재편하여 지방양여금의 총량을 확대하는 방안을 검토함.
- 지방양여금에서 농촌개발 분야에 대한 재원 비중을 상향조정하도록 추진함.
- 농촌개발사업 부문 내에서도 사업간 대상지의 개발수요에 맞추어 우선순위, 재원배분 비중에 대한 조정이 필요함.
 - 예를 들어 농촌 정주기능 강화를 위한 소도읍 육성 및 마을 단위

종합개발사업, 농촌의 다원적 기능 제고를 위한 환경 및 어메니티 관련 사업의 투자 비중을 높여 나감.

- 도로는 양적 확대보다 환경친화적 도로 정비와 같이 질적 정비 쪽으로 투자 방향을 조정함.
- 농촌개발사업 시행시 지원규모나 자치단체 부담을 차등화함으로써 낙후지역에 대한 배려를 강화함.
- 지역발전수준, 재정력지수 등을 감안하여 일부 시·군의 지방비 부담비율은 낮추거나 부담분을 시·도가 확보하도록 함.

제 4 장

농가소득 안정과 위험관리시스템 구축

1. 직접지불제의 확충과 개선

1.1. 검토 배경

- WTO/DDA 협상, 쌀 재협상, FTA 추진 등으로 수입개방이 확대되어 농산물가격이 지속적으로 하락할 전망이다.
 - DDA협상 결과는 예단할 수 없으나 고율관세에 대한 한도 설정, 관세 감축률 상승과 개도국 지위 유지 불투명으로 UR보다 국내농업에 미치는 영향이 커질 전망이다.
 - 보조총액측정치(AMS) 한도('04년 1조 4,900억원) 및 수입가격이 국내가격의 상한을 규정하는 천정화 현상으로 국경보호 감축을 보완할 수 있는 수매·가격정책도 제약을 받음.
- 그 결과 농업생산의 축소에 따른 농가소득의 급격한 감소와 농업의 다원적 기능의 축소가 우려되고 있음.
 - 구조개선과 기술개발을 통한 생산성 향상으로 가격 하락을 극복하여야 하지만, 토지이용형 농업의 경우 급격한 가격하락에 충분히

대응하기가 어려움.

- 쌀의 경우 관세화유에 여부에 관계없이 수입이 증가하여 자급률이 더욱 하락할 가능성이 큼.
- 여건 변화에 대응하여 적절한 수준의 농업 유지와 농가소득 보전을 위해서는 농업에 대한 추가적 지원이 필요하며, 이는 가격지지적 지원보다는 직접지불제의 방향이 되어야 함.
 - 국제적으로도 '80년대 이후 가격지지정책을 점차 축소하고, 그로부터 파생되는 농가소득 문제와 지역 문제는 다양한 직접지불제로 해결해 가는 추세임.
 - OECD 국가의 PSE 구성 변화를 보면, 가격지지분은 1986~'88년 평균 32.1%에서 1999~2001년에는 23.8%로 하락한 반면, 직불제 보조분은 같은 기간에 9.4%에서 13.1%로 늘어났음.

1.2. 직접지불제의 시행원칙과 체계화

Ⅰ 직접지불제 시행의 원칙

- 직접지불제는 국경보호, 가격정책과 투입제 지원정책의 감축에 대응한 정책 전환이란 관점에서 추진함.
 - 과거 농업지원의 주요 수단이 국경보호였으므로, 직접지불제 도입·확대시에 적합한 재원조달 방안이 강구되어야 함.
- 국제규범과 외국의 사례를 잘 검토하여 정책의 지속성이 유지될 수 있도록 함.
- 가능한 한 농업의 다원적 기능 제고와 연계하여 DDA 협상에 대비하고 납세자와 소비자의 지지를 획득하도록 함.
- 과도한 행정비용과 민원이 발생하지 않도록 설계함.

② 직접지불제의 체계화

직접지불제의 체계

기능	정책	주 대상	시행 주체
가격하락 대응	쌀소득보전 직불	쌀 농가	중앙정부
	기타품목별 직불	전업농	
	농가단위 소득보전	전업농	
다원적 기능 제고	친환경농업 직불	중소농	중앙정부, 지방자치단체
	논농업 직불	전체 농가	
	조건불리지역 직불	중산간·도서지역	
구조조정 보완	경영이양 직불	노령 농가	중앙정부

※경영안정을 위한 지원, 사회보장지원은 별도로 다룸

- 농업여건의 변화에 따라 다양한 직접지불제 도입을 검토하되, 다음 직불제의 도입·확대를 우선 추진함.
- 시장개방으로 인한 급격한 가격하락의 충격을 완화하기 위한 「소득보전 직접지불제」를 실시함.
 - 쌀에 대하여 먼저 실시하되, FTA 등으로 피해가 예상되는 품목에 대해서도 최소허용보조 등을 활용하여 시행을 검토함.
 - 장기적으로는 품목별 대책에서 허용보조인 농가단위의 소득보전(안정)정책으로 전환을 검토함.
- 식품안전성을 제고하고 국토환경을 유지하기 위한 「친환경농업 직불제」를 확대하고, 중산간·도서지역 농업의 다원적 기능을 제고하기 위한 「조건불리지역 직불제」를 추진함.
- 「경영이양 직접지불제」가 실질적으로 구조개선을 촉진할 수 있도록 제도 개선을 검토함.
- 직접지불제의 목적에 따라 주 대상 농가층이 다르나, 사전에 특정 계층을 정책대상에서 제외하는 것은 신중히 고려함.

- 소득보전직불제는 규모가 큰 전업농이 주 대상임.
 - 노령·영세농에 대해서는 경영이양직불제를 실시하여 탈농의 선택 기회를 부여함.
 - 다원적 기능 제고를 위한 직불제의 주 수혜층은 중소농임.
- 직접지불제는 중앙정부가 주도하지만, 다원적 기능 제고를 위한 친환경 경직불, 조건불리직불 등은 지방자치단체에 자율성을 부여하고 재원 분담도 고려함.

1.3. 소득보전을 위한 직접지불제

Ⅰ 쌀 소득보전 직접지불제 도입

- 쌀 수입확대에 따른 가격하락으로 인한 벼 재배농가의 소득 감소를 보전하기 위하여 쌀소득보전직불제를 2002년산부터 도입하도록 추진함.
 - 시장기능을 활용하여 수급균형을 도모하고, 국내외 쌀 가격차를 줄여 나가는 것을 전제로 함.
 - 논농업직불제는 가격변동에 대응한 효과적인 소득안정대책이 되기 어려우므로, 소득변동에 연계된 새로운 방식으로 시행함.
- 과거 3개년간 단위면적당 평균조수입(또는 5개년 중 최대·최소를 제외한 3개년 평균조수입)을 기준으로 당년도 조수입 감소분의 일정 비율(80% 내외)을 보전하는 것으로 함.
 - 관세화 이전에는 기준년도('98~'00)에 벼농사를 지었던 농지를 대상으로 지불하여 생산과 연계되지 않도록 하고, 관세화 이후에는 당년도 벼 재배면적을 대상으로 지불하여 생산과 연계시킴.
 - 쌀 소득보전직불제는 감축대상정책이므로 쌀 수매를 축소하여 AMS 여유를 확보함.
 - 보조금의 재원은 기금 형태로 운용하며, 농업인이 일정액을 부담하

는 방안을 검토함.

② 품목 또는 농가 단위 소득보전을 위한 직접지불제

- FTA 체결 등으로 품목에 따라 수입이 급증하여 피해가 발생하는 경우 별도의 소득보전대책이 필요함.
 - 품목의 특성에 따라 여러 보전방안을 모색할 수 있음. 예를 들어 폐원에 대한 직불제 등 구조조정을 통해 공급을 조절하고, 수매와 면적당 직불 등으로 단기적 소득감소를 보전할 수 있음.
 - 일반 품목의 수입개방 확대에 대한 지원은 조정기간 동안 한시적으로 시행함.
 - 지원규모는 품목별 최소허용보조 내에서 이루어지는 것이 바람직하지만, 피해가 큰 경우 AMS를 활용함.
- 전반적인 개방 확대로 소득이 감소하는 경우에는 품목별 대책은 한계가 있으므로, 농가 단위로 소득을 보전할 수 있는 직접지불제 도입을 추진함.
 - 품목별 대책이 많아지면 시장왜곡으로 자원의 비효율적 배분의 가능성이 높아지며, 대체로 감축대상이므로 AMS 한도 문제가 발생함.
 - 단순한 소득지지정책보다는 농가단위의 소득안정 프로그램과 연계하는 것이 효율적임.

1.4. 다원적기능 제고를 위한 직접지불제 확충

① 논농업직불제와 친환경농업직불제 개편

- 논농업의 다원적 기능에 대한 보상으로서 논농업직불제를 유지하되 친환경 성격을 강화하고, 유기·무농약 재배 등 친환경농산물 인증단계에 따라 추가적 인센티브를 부여함.

- 논농업직불을 친환경농업 지원의 한 유형으로 파악하고, 기존의 친환경직불을 논에 대해서는 논농업직불로 일원화하는 방안을 검토함.
- 현행 친환경직불제는 밭에 대해서만 실시하되 유기농업과 무농약농업에 대한 지원을 차등화하는 방안도 검토함.
- 유기·무농약 농업에 대한 지원은 개별 농가나 필지 단위로 시행하기보다는, 일반농법으로 경작하는 농지와 격리된 환경농업지구 조성을 유도하여 지원할 필요가 있음.
- 지방자치단체가 다양한 친환경농업 지원책을 마련할 수 있도록 자율권을 부여하고, 국가와 지자체의 재정분담을 유도함.
 - 채소연작지에 대한 두과식물 윤작이나 휴경 지원, 겨울철 푸른들 가꾸기, 한계지 조립지원 등

② 조건불리지역 직접지불제

- 생활여건과 영농조건이 불리하고 농의소득기회도 적은 중산간·도서지역에 직접지불제를 도입하여 농업의 공동화(空洞化) 억제와 지역사회 활성화를 도모하는 방안을 적극 검토함.
 - 지역문제의 해결을 위해 기존의 지역개발정책 추진 위주에서 직접지불방식으로의 전환을 통해 효과성을 제고하는 방안을 검토함.(일본과 EU에서도 지역개발정책의 한계에 대한 인식 위에 직접지불제가 동반되었음)
- 조건불리지역 직불제는 다음 사항을 고려하여 시범사업을 실시하면서 문제점을 보완하여 도입을 추진함.
 - 기존 지역개발정책의 효과와 한계, 직접지불제와의 상호 보완성을 충분히 검토함.
 - 지방자치단체에 일정한 자율권을 부여하고, 그에 상응한 재정분담을 하는 방안을 추진함.
 - 정부, 지자체 등 외부의 일방적 지원에 그치지 않고 지역주민의 의

지와 능력을 계발하는 방향으로 실시함.

- 객관적인 기준과 정확한 통계에 기초하여 대상지역을 구분하여 민원을 최소화하도록 함.
- ※ 농림부에서는 조건불리지역 직접지불제 시행방안을 다음과 같이 준비하여 2002년도에 도상연습을 실시하였음.
- 오지개발촉진법에 의해 지정·고시된 399개 오지면의 밭 또는 초지 중 일정한 경사도 이상의 농지를 대상으로 함.
- 농업의 다원적 기능을 함양할 수 있는 국토관리·환경의무를 부과하고 이를 조건으로 지원함.
- 마을과 지자체가 협약을 체결하고, 보조금 일부를 기금으로 조성하여 의무사항 실천을 위한 공동활동에 사용토록 함.

1.5. 경영이양직접지불제 개선

- 생산성이 크게 떨어지는 노령농가가 조기에 은퇴할 수 있도록 보완장치를 마련하여 구조조정을 촉진하고 노령농가의 안정적 소득기반을 마련함.
 - '97년에 경영이양직불제가 도입되었으나, 조기은퇴를 촉진하기보다는 기왕 은퇴할 농가가 쌀전업농에 농지를 장기임대(또는 판매)하도록 유도하는 장려금 성격에 그치고 있음.
- 경영이양직불제의 지속여부에 대해서는 논란이 있으나, 실질적으로 구조조정에 기여할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있음.
 - 대상 연령을 60세로 낮추고 지급년한을 일정한 연령층(70세 내외)까지로 하여, 은퇴시기에 따른 지원을 차등화 함으로써 조기은퇴를 유도함.
 - 조기은퇴 농가의 생활안정을 기할 수 있도록 지원단가를 인상하고 조기은퇴 연금 방식으로 전환을 검토함.

- 농업진흥지역 중심, 매매사업 위주로 추진하며, 농업진흥지역의 집단화된 밭과 과수원을 포함하는 방안을 검토함.

2. 경영안정을 위한 위험관리시스템 구축

2.1. 검토 배경

- 농업의 상업화와 전문화가 진행되면서 농업소득의 불안정과 불확실성이 증대되고 있음.
 - '90년대의 구조정책 결과 생산성은 향상되었지만, 개방 확대와 맞물려 다수 품목의 과잉생산과 단기적 수급불균형을 야기하여 농가의 소득불안정을 심화시켜 왔음.
 - 우리나라는 급격한 가격변동에 대응할 수 있는 가격정책이나 자연재해에 대비한 보험, 금융제도 등이 불충분함.
- 농업소득의 불안정은 농업경영의 효율화와 전업농가 육성을 통한 구조개선에 장애로 작용하고 있음.
 - 경영불안정으로 인한 도산의 위험은 1~2개 품목에 전문화되고 고정자본 투자액이 많은 전업농가일수록 심함.
 - 농가가 위험을 회피하기 위하여 투자규모를 축소하거나 과도한 다각경영을 함으로써 자원배분의 효율성 저하를 가져오게 됨.
- 따라서, 농업경영의 지속성을 유지하고 효율화를 기하기 위해서는 농가, 특히 전업적 농가의 소득을 일정수준 이상으로 유지하고 불안정을 완화시키는 정책이 필요함.
 - 정부가 시장에 지나치게 개입하면 시장신호가 생산자에게 전달되는

것을 저해하여 농업의 효율화에 역행할 우려가 있다는 점이 감안되어야 함.

- 선진 농업국들은 과거부터 농가소득 안정을 위한 가격정책과 재해 지원/보험 정책을 사용하여 왔는데, 최근 가격정책을 축소하는 대신 다양한 형태의 소득정책을 강화하고 있는 경향임.

2.2. 경영안정을 위한 정책의 체계화

① 경영안정대책의 기능별 체계화

- 경영안정대책은 소득변동의 완화를 기본 목적으로 하고 소득수준 유지는 직접지불제로 보완함.
- 경영안정 대책은 다음과 같이 여러 측면에서 접근함.
 - 경영규모 확대와 금융개선, 컨설팅을 통한 경영능력 향상 등 「구조조정」 추진으로 경영의 장기 안정을 확보함.
 - 농업용수 등 생산기반 정비와 재해방지 시설 설치, 수급·기상 등에 관한 품목별 관측과 예보 등 정보 제공으로 위험요인을 사전에 제거 내지 완화함.
 - 품목과 품종 선택의 다각화, 수직적 계열화, 계약재배 추진 등 손실을 예방할 수 있는 「위험 대비 경영조직」을 채택함.
 - 발생한 소득변동(손실)을 사후적으로 완화·축소하는 대책으로는 최저가격제, 유통협약, 선물시장 등의 「수급·가격 대책」, 자연재해 피해를 보상하는 「재해지원」 또는 「재해보험」, 농가 단위 또는 품목별 「소득보험 등 소득안정 프로그램」 등이 포함됨.

② 정부와 생산자(단체)의 역할 분담

- 핵심적이고도 전통적인 경영안정정책은 사후에 소득변동을 완화하는

- 「수급조절·가격대책」과 「재해지원 또는 보험」임.
- UR 이후 가격정책이 제약을 받고는 있지만 미국과 EU, 일본 등에서 가격정책은 유력한 경영안정책으로 유지되고 있음.
 - 농가 단위의 소득안정 프로그램은 중장기적으로 도입을 검토함.
- 정부는 위험관리시장을 조성하기 위한 인센티브를 제공하는 것을 원칙으로 하고, 시장성립이 어렵거나 시장실패가 일어나는 부문에만 직접 개입함.
- 가격정책은 점차 생산자단체의 자율적 수급조절 시스템으로 전환함. 단, 급격한 수입확대로 피해가 발생할 경우 특별긴급관세 부과 등으로 최소한의 시장안정을 확보함.
 - 과수, 축산, 시설 등 가능한 부문부터 재해보험을 확대하고, 보험 성립이 어려운 품목은 재해지원 수준을 높임.

2.3. 생산자 자율적 가격안정 제도의 구축

① 품목별 수급조절시스템 강화

- 채소수급안정사업의 규모를 확대하여 시장지배력을 제고하고, 농협과 생산자간 계약재배를 활성화하여 수급조절의 실효성을 높이도록 함.
- 고추, 마늘, 무, 배추 등 전국적으로 분산된 품목에 대해서는 정부가 주도하지만, 주산지 집중도가 높은 품목은 점차 산지 농협이나 연합회 등 생산자단체가 주도하도록 함.
 - 최저보장가격 수준을 생산변동에 연계시켜 과잉생산을 억제하고 품질에 따라 차별화 함.
 - 농업관측을 강화하고 적기에 정보를 제공하여 적정 재배면적을 유도하도록 함.
- 주산지 생산자단체와 가공공장, 대형할인점 등 대량수요처간 계약재

배와 예약출하시스템 구축으로 안정적인 수급조절을 도모함.

- 과일, 시설채소는 생산자조직 중심의 계약출하사업을 확대하여 수급 조절을 도모함.
 - 저온저장이 가능한 과일은 계약출하조절사업을 확대하여 출하시기를 조정하고, 주년생산이 이루어지고 저장성이 약한 시설채소는 출하조절약정사업을 확대하여 사전 면적조절과 출하량 조절을 유도함.

② 자조금 제도의 활성화

- 생산자단체의 수급조절과 가격안정사업 등의 활성화를 위하여 자조금 제도를 보완·강화함.
 - 자조금 각출 및 국고 대응보조 비율 한도 확대를 추진하되, 대응보조 수준은 품목별 최소허용보조 수준과 생산자단체의 유통관리 물량의 비중을 고려하여 결정함.
 - 자조금은 수급불균형에 대비하여 정부지원분까지 포함한 기금화를 검토하고, 자조금 일부는 참여 조합원의 직접이익을 위해 사용함으로써 무임승차자 문제를 해소할 수 있도록 함.

③ 가격안정을 위한 보완적 제도 강구

- 농산물의 선물시장 형성의 가능성과 선물시장 상장을 위한 인센티브 제공 등 지원방안을 검토하되, 쌀 등 곡물, 달걀 등 축산물, 과수의 순서로 상장을 고려함.
- 산지유통에서 발매기는 중요한 거래수단이지만 시장력과 거래교섭력에서 농가가 수집상에 비해 취약하므로 농민에 대한 정보의 제공, 거래의 양식화, 계약재배 등 경쟁적 유통경로의 발전 등으로 거래의 투명성과 안정성을 높여 나감.

2.4. 농작물 재해보험 및 가축보험 확충

① 농업재해 사전 점검 체계 확립

- 각종 재해방지시설 및 방역체계에 대한 점검을 통해 사전에 재해 대책을 강구할 수 있는 체계를 구축함.
 - 댐, 저수지, 보, 관정, 하천, 하구언 등 수리시설의 충분성·안전성을 정기적으로 점검함.
 - 동물진료센터 확충, 축산농가에 대한 정기적인 방역활동 및 순회진료를 통해 가축질병의 예방체계를 확립함.
- 개별 농가의 병충해 방지, 과수원의 방풍림과 덕 설치 등 각종 재해방지 노력에 대하여 지원함.

② 농업재해 지원의 내실화

- 가능한 품목부터 연차적으로 재해보험을 확대하고, 보험이 성립하기 어려운 품목에 대해서는 재해지원 강화방안을 검토함.
- 재해를 입은 농가가 재활할 수 있도록 현행 재해지원 기준을 단계적으로 현실화하는 방안을 검토함.
 - 중대농의 경우 재해피해 대비 지원수준이 낮으므로 이를 상향조정하여 경영안정을 도모하고, 현재 30~50ha 이상으로 되어 있는 중앙정부의 재해지원 대상지역 기준을 하향 조정함.
- 대규모 재해가 발생할 경우에는 “특별재해지역”을 선포하여 빠른 시일 내에 복구 및 지원이 이루어지도록 함.

③ 작물재해보험의 확충

- 6개 품목의 재해보험 시범사업을 전국으로 확대하고, 이외에 재해보험 실시가 가능한 품목을 파악하여 시범사업을 준비함.

- 재해보험에 대한 지원을 확대하고, 보험료 책정을 합리화 함.
 - 관리운영비 지원수준을 현재의 70%에서 상향조정하고, 보험료율의 지역별 세분화 및 무사고 할인제 등을 도입함.
- 보험의 안전성을 위해 재보험시장을 확보하거나 일정 수준 이상의 거대재해에 대해서는 국가가 재보험하는 방안을 강구함.
- 농업용시설, 농기계 등 보험수요가 높은 부분에 대한 새로운 형태의 보험도입을 검토함.

④ 가축공제(보험) 제도의 개선

- 축산농가가 보험가입을 필요로 하는 부분을 지속적으로 파악하여 보험대상에 포함시키도록 함.
 - 가축 폐사 뿐만 아니라 주요 질병과 운송 중 사망, 부적합한 고기의 폐기 등에 대해서도 단계적으로 보험을 확대하는 방안을 검토함.
- 위험율이 높은 농가에게는 높은 보험료를, 위험율이 낮은 농가에게는 낮은 보험료를 적용하는 등 보험료율을 차별화함.
- 축산발전기금에서 보험료를 지원하는 방식은 한계가 있으므로, 가축공제기금의 조성을 통해 공제사업의 안정성을 도모하는 방안을 적극 검토하고, 정부 또는 국·내외 재보험기관에 재보험가입을 추진함.
- 민간보험사의 가축보험에 가입하는 농가에 대해서도 보험료의 일정 부분을 보조하여 농가의 선택 폭을 넓히고 보험사간 경쟁을 유도하여 가축보험시장의 활성화를 도모함.

2.5. 경영체 단위 소득안정 정책

- 품목별 정책의 시장왜곡과 비효율성을 감안하여, 중장기적으로 경영

체 단위 소득안정프로그램 도입을 검토함.

- 품목별 대책은 감축대상으로 AMS 및 최소허용보조 한도 제약이 있으므로, 허용보조 정책 도입으로 선택범위를 확대함.
- 소득안정 프로그램은 보험방식 또는 계정방식 중 우리 실정에 적합한 방식을 중장기적으로 검토함.
 - 보험방식은 소득안정효과가 확실하지만 우리나라는 경영체의 농업 소득(손실)을 파악할 수 있는 시스템이 미비됨.
- 소득안정계정 방식은 ‘농가와 정부가 공동으로 기여금을 각출하여 금융기관에 개별 계정을 개설하고, 소득이 일정수준 이하로 하락하는 경우 적립금액 내에서 인출하도록 하여 소득안정을 기하는 제도’로서 허용보조 또는 품목불특정 최소허용보조를 활용할 수 있음.
 - 양돈, 산란계, 과수 등 수입·지출의 기장과 검증이 용이하고 전업화 되어 있는 분야에서 시범적으로 도입을 검토할 수 있음.

2.6. 농업관련 조세지원의 개선

Ⅰ 농업용 유류관련 조세감면 연장

- '03년 하반기에 75%로 축소되는 농업용 유류관련 조세감면을 현행대로 100%로 유지·연장하여 농업경영의 안정을 기함.
 - 2001년 농어업용 유류관련 조세지원(부가가치세, 교통세, 특소세)은 1조 1,250억원으로, 농가 평균 약 40만원, 어가 평균 약 470만 원에 달하는 중요한 소득지원 역할을 하고 있음.
- 지속가능한 농업의 확립을 위해 에너지 투입을 촉진하는 세제감면은 장기적으로 지양하는 것이 바람직하나, 이에 대응하여 에너지 절약 및 대체투자에 대한 지원 확대가 병행되어야 함.

② 농업용 기자재 영세율제도 개선

- 2003년 말 일몰되는 농업용 기자재에 대한 영세율 제도를 지속하되, 사후환급제로 전환을 검토함.
 - 사후환급제도는 영세율제도에 비하여 농어민에 대한 직접적인 소득 지원효과를 제고하고, 관련 공급업자에 대한 부가가치세 및 소득과세 기반을 강화할 수 있음.
 - 그러나, 사후환급제는 농업기자재 가격의 인상, 환급절차의 복잡성에 따른 농어민의 불편 등 단점이 있음.

③ 농업구조개선을 지원하는 조세지원 체계 개선

- 농지의 매매 및 임대차와 관련된 조세지원 조건을 구조개선을 촉진할 수 있도록 개선함.
 - 양도소득세 면제를 위한 자경요건 기간(현 8년)을 단축하고, 자경농업인이 영농자녀에게 농지를 증여할 경우 증여세 면제의 면적 상한(현 29,700 제곱미터)을 상향조정함.
 - 농지 교환·분합 및 대토(代土)시의 양도소득세 면제 요건 완화를 검토함.
- 농업소득세의 개선으로 농가의 세부담을 경감함.
 - 소득세법상의 사업소득 이월결손금 공제제도를 원용하여 기장으로 입증되는 결손을 5개년에 걸쳐 이월할 수 있도록 함.
 - 다년생 작물의 재배기간을 고려한 세액산정방식을 도입하여 불합리한 누진세율 적용을 방지함.
 - 납부세액 = 과세표준(총소득금액/재배기간)×세율×재배기간

제 5 장

농촌 주민의 복지 증진

1. 농업·농촌 교육여건의 개선

1.1. 검토 배경

- 농촌 인구가 빠르게 감소함에 따라 농촌 학교의 학생 수와 학급수 감소로 학교의 통폐합이 진행되는 등 농촌 교육 여건이 계속 악화되고 있음.
- 이촌향도(離村向都)하는 세대의 상당수는 교육 여건이 좋은 대도시에서의 자녀교육을 주목적으로 하고 있음.
- 소규모 학급, 소규모 학교가 양질의 교육을 제공할 수 있는 기회로 활용되지 못하고 농촌 교육 여건을 악화시키는 요인으로 작용함.
- 도·농간 학력격차는 더욱 커져 상급학교 진학기회의 불평등이 초래되고, 농촌 학교에 대한 불신이 팽배하여 이촌향도를 부추기고 있음.
- 결과적으로 농촌 인구 감소(이촌향도) ⇒ 학교 통폐합 ⇒ 교육여건 악화 ⇒ 농촌 학교에 대한 불신 ⇒ 이촌향도의 악순환이 계속되고 있음.

- 농촌 교육에 대한 획기적인 대책이 마련되지 않으면 농촌교육의 기반마저 와해될 우려가 있음. 지역에 따라서는 1개 먼 1개 초등학교도 유지하기 어려운 실정임.
- 농촌 교육의 문제는 단기간에 해결될 수는 없지만, 동원 가능한 모든 정책수단과 방법을 통하여 농촌 교육의 악순환의 고리를 단절해야 함.
- 「학교의 발전」이 「농촌 발전」의 핵심임을 인식해야 함.

1.2. 농촌 교육 여건의 개선

Ⅰ 소규모 학교의 운영방식 개선

- 3개 내외의 학교를 하나의 학교군(學校群)으로 구성하여, 교원 및 교과 과정을 협력하여 운영하고, 원거리 통학생에 대한 통학편의를 제공함.
- 「중심학교군」은 일정 규모 이상의 학교와 인근의 소규모 학교로 구성하고, 「협동학교군」은 복수의 소규모 학교로 구성하며, 「통합운영」은 소규모의 중학교와 고등학교를 대상으로 함.
- ※ 학교군 수는 총 670개이며 유형별로는 중심학교군 416개, 협동학교군 254개, 통합운영 86개임.
- 학교군 형성이 어려운 소규모 학교의 발전을 위해서는 복식수업 교재를 개발하고, 행정보조요원을 배치하며, 원격교육시스템을 우선적으로 설치함.
- 농촌 소규모 학교의 복식수업 문제를 해소하기 위하여 교원 정원을 늘림.
- 수업자료의 준비 및 교사의 각종 행정업무처리를 보조하는 행정보조요원을 배치하고 순회교사 인력을 확충하여 활용함.

- 졸업 후 농촌 근무를 희망하는 학생의 교육·사범계 대학 특례입학 제도 및 교사 우선임용 제도를 도입함.

② 농어촌 학생들의 학력향상

- 학력평가를 통해 학습 부진아를 판별하고, 이들에 대해 국가 책임지도를 구현하여 도·농간 학력격차를 해소함.
 - 학습부진학생을 위한 교과별 책임지도 프로그램을 운영하는 등 지역특성에 맞는 다양한 교육프로그램을 제공함.
- 농어촌 인터넷 교육방송국을 개설하여 원격교육을 보완적으로 활용하고 농촌 학교도서관을 활성화함.
 - 인터넷 교육방송국 개설비 및 원격교육용 콘텐츠 개발비를 지원함.
 - 농촌 학교도서관의 기본시설 및 장서를 확충하고 도서관 활용 수업을 장려함.

③ 전공 상치교사 문제의 해소

- 중등학교에서 자신의 전공분야가 아닌 교과목을 담당하는 상치교사 문제를 해소하기 위하여 지역의 교사인력풀(pool)제를 최대한 활용함.
 - 지역의 각급 학교 교사인력을 교육청 단위로 총망라하여 교사인력 풀제를 운영하고, 순회교사인력을 확충·활용함.
 - 교원 수급방식의 다양화를 통해 수업시수가 적은 과목의 정상적 운영을 도모함.
 - 지역사회의 각계 전문가를 해당 분야의 교원요원으로 활용할 수 있는 방안을 검토함.
- 교육대학 및 사범대학의 실습·교과 과정에 농어촌 학교 실습·교과 지도과정을 필수요건으로 정함.

④ 농촌 학교 교사의 근무 여건 개선

- 농촌 학교의 교직원 사택을 신·개축하여 교직원들의 생활환경을 도시수준으로 개선함.
 - 가족이 함께 생활해도 불편이 없는 주거시설, 인터넷의 자유로운 이용, 텔레비전 위성방송의 수신 등 도시 수준의 문화생활이 가능하도록 생활 여건을 구비함.
- 복식수업 수당 및 순회교사 수당 등 농촌 근무수당의 신설을 추진하고 도서벽지 수당을 대폭 현실화하여 농촌 근무 교원의 처우를 개선함.
- 농촌학교 근무교사에 대한 가산점제도 및 장기근속자에 대한 우대제도 등을 확대함.
- 농촌 근무교사의 직무능력 향상과 사기 양양을 위하여 해외의 선진 농촌 연수프로그램을 운영함.

[5] 농촌 우수교원 확보

- 교육감 추천 교대 입학제를 확대하고 이들에게 장학금을 지원하여 해당 도의 농촌학교에서 일정 기간 근무하도록 함으로써 젊고 유능한 교원을 유치함.
- 도서벽지 초등학교를 병역특례 대상기관으로 지정하여 병역의무를 대신하여 일정기간 근무하도록 함으로써 젊고 유능한 교사인력의 농촌학교 근무를 유도함.
 - 농촌 출신 교사가 연고지 배치를 희망할 경우 우선 배치함.
- 졸업 후 농촌 근무를 희망하는 학생의 교육·사범계 대학 특례입학제도 및 교사우선 임용제도를 도입함.

[6] 농촌학교의 학교급식 확대

- 초등학교 학생들에게만 지원되고 있는 학교급식비를 농촌의 각급 학교의 학생들에게 확대함.

- 유치원 및 초·중·고등학교의 학생수가 많지 않으므로 공동급식을 실시하여 급식시설의 활용도를 높임.

⑦ 농촌 초등학교의 특기적성교육 활성화

- 농촌 학생들이 희망에 따라 다양한 특기적성교육을 받을 수 있도록 특기적성교육비 등을 지원함.
 - 다양한 특기적성교육 강좌가 개설될 수 있도록 소규모 강좌의 강사비와 도서벽지 특기적성강사의 교통비를 지원함.
 - 초등학생에 대한 특기적성교육 실시를 목적으로 학교시설의 이용을 희망하는 특기교사 또는 강사에게 사용을 허용함.
 - 시·군 교육청 단위의 특기적성교육강사를 풀(pool)제로 운영함.

⑧ 통학버스 운영 지원

- 농촌 학생들의 통학편의를 위해 통학버스를 확대 운영함.
 - 농촌의 유치원 및 초·중·고등학교 학생들이 공동으로 활용하도록 함.
 - 농촌 공용버스의 운영과 연계함으로써 농촌 지역주민의 교통 불편 문제를 동시에 해결함.

⑨ 교육비 부담 경감

- 농촌 학생들에 대해 유치원부터 고등학교까지 전 과정의 무상교육 확대를 추진함.
 - 농촌의 모든 만 5세 아동에 대한 무상교육을 실시하고 유치원 연장반 및 종일반 운영비를 지원함.
 - 농촌 저소득층 고등학생에 대한 학비지원을 확대함.
- 농업인 자녀에 대한 학비지원의 지원대상 범위를 확대하여 더 많은 농업인이 혜택을 받을 수 있도록 함.
 - 현재 경지면적이 1.0ha 이하 농가를 대상으로 고등학생들의 학자금

을 지원을 하고 있는데, 앞으로는 적어도 경지면적이 2.0ha 이하인 농가까지 지원대상을 확대함.

- 농촌 출신 대학생에 대한 학자금 용자규모를 확대하여 등록금 범위에서 희망하는 금액을 용자해 줌.
 - 용자규모의 정액화로 인한 사립대학 재학생의 학비조달의 어려움을 해소함.

1.3. 농촌 학생의 대학진학 기회 확대

① 농촌 우수고등학교 지정·운영

- 지역별로 ‘농촌우수고등학교’를 선정·육성하여 농촌 학생들의 대학진학 기회를 확대함.
 - 농촌 우수고등학교로 선정된 학교에는 다목적교실 등 시설개선비와 학습자료구입비 등을 집중 지원함.

② 대학특례입학제도 개선

- 대학의 농촌학생 특별전형 모집비율이 현재 입학정원의 3%, 학과별(또는 모집단위별) 정원의 10%까지로 되어 있으나 이를 각각 5%, 15% 수준으로 확대함.
- 졸업 후 농촌 근무를 희망하는 농촌 학생에 대한 대학특례입학제도를 운영함(졸업 후 농촌 지역 우선 임용).
- 농고 졸업생에 대한 농업계 대학 특별전형 비율을 입학정원의 5%, 학과별 정원의 15%까지로 함.

③ 농촌 학생을 위한 기숙사 운영

- 농촌 출신 학생들의 도시유학에 따른 경제적 부담을 경감하기 위하여 수도권 등 대도시에 대학생 기숙사를 건립하여 실비로 제공함.

④ 대학 입학 시 지역할당제의 도입 권장

- 농촌 출신 학생들의 대학입학의 기회를 넓히기 위한 방법으로 신입생 선발시 지역별 할당제를 도입할 것을 대학에 권장하도록 함.
 - 서울대 등 수도권 소재 대학들은 입학정원 내에서 지역별(도 또는 시·군)로 일정비율의 입학정원을 설정·운영할 수 있도록 권장함.
 - 신입생 선발 시에 지역할당제를 도입하는 대학에는 재정적인 인센티브 부여를 검토함.
- 지방의 국·공립대학은 신입생 선발 시 해당지역 고등학교 출신을 우대하는 방안을 강구함.
 - 입학정원의 일정 비율을 지역의 고등학교 학생에게 할당하거나 가산점을 부여하는 방법을 강구함.

1.4. 농촌 학교와 시설의 활용

㉠ 농촌 학교의 지역 종합교육문화센터화

- 지역의 여건에 따라 중심학교, 통합교육센터, 교육문화종합센터 등으로 발전시킴.
 - 면 단위에서 지리적 위치 및 규모 면에서 중심이 되는 학교와 주변의 소규모 학교들을 연계하여 교육시설, 기자재 및 교원인력을 공동 활용하고 교육과정을 협력 운영함.
 - 독립적인 유지가 어려운 소규모 초·중등학교를 통합 운영하되, 시범실시과정에서 파악되는 문제점을 보완·개선함.
 - 읍·면 단위 초·중등학교를 지역의 종합적인 교육·문화센터로 활

용하여 지역 주민의 학교 및 지역사회에 대한 관심을 높이고 학교 시설의 활용도를 높임.

- 지방자치단체 및 지역 내 유관기관 등으로 농어촌교육발전협의회를 구성하여 학교와 지역사회의 공동발전을 도모함.

② 폐교를 지역주민 공동이용 시설로 활용

- 소규모 학교의 통폐합으로 인한 폐교시설을 지역주민이 활용할 수 있도록 함.
 - 폐교시설을 지역주민 또는 지방자치단체에 무상 또는 저가로 임대하여 지역주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 공동이용시설로 활용함.
 - 구체적인 활용방안은 주민들이 지자체와 협의하여 결정하도록 하되, 마을 도서관, 놀이방, 건강관리실 등과 같은 주민복지시설과 지역주민의 소득 창출에 기여할 수 있는 시설로 활용하도록 함.

1.5. 농업계 후계인력 양성의 강화

① 농업계 고교의 운영체계 개편

- 후계농업인력의 양성을 위하여 농고는 각 도에 1개교를 자영 농고로 지정하여 교육인적자원부와 농림부의 협력학교로 집중 지원함.
- 자영농고 중 조건이 갖추어진 학교에는 전문화 과정(2~3년)을 설치 운영하도록 지원함.
 - 졸업생은 농업인력 정책과 연계하여 영농 정착을 적극 지원함.
 - ※ 여주자영농고와 여주농업경영전문학교(2년)의 연계 프로그램을 본보기로 함.
- 자영 농고의 학교 운영이 내실을 기할 수 있도록 각종 지원을 강화함.

- 교육내용의 내실을 기하기 위하여 교재, 실험실습기자재 및 농(어)장시설의 현대화를 도모함.
- 교사의 직무능력 향상과 사기 양양을 위하여 국내외 연수기회를 제공함.
- 산학협동을 통한 연계교육·실습·연수기회를 확대 강화함.

② 농업계 전문인력 양성 체계의 재정립

- 순수 농업계 전문대학을 중심으로 중견 영농 기술 인력을 양성하는 체계를 구축함.
 - 실습·훈련 기자재의 현대화를 지원하고 학생들의 현장 경험 및 기술 습득을 위하여 농업분야의 관련전문가들을 교수요원으로 활용하도록 함.
 - 우수 입학생 확보와 학생들의 사기 진작을 위하여 한국농업전문학교를 ‘한국농업전문대학’으로 명칭을 변경하여 운영함으로써 정예 후계인력의 양성을 위한 교육을 강화함.
 - 산업기능요원에 대한 병역특례조치를 계속 유지함으로써 유능한 농수산인력의 확보·양성에 기여하도록 함.
 - 졸업생들이 단기간에 영농 정착을 할 수 있도록 지원체계를 확립함.
 - 졸업생들의 영농 정착 후에도 지속적인 교류를 통해 각종 정보 및 기술을 제공함으로써 성공적인 정착과 아울러 고급 전문인력으로 성장할 수 있도록 지원함.
- 농업계 전문대학의 시설 및 인력을 활용하여 농업인이 전문지식을 습득하고 기술을 향상시킬 수 있도록 함.
 - 농업전문대학 및 대학의 실험·연구시설, 교수인력을 활용함.
 - 대학별 특성화사업도 계속 추진하여 농업인의 기술 향상을 지원함.
- 농업인의 기술 향상과 전문인력 양성을 목적으로 하는 영농교육을 체계화함.

- 기초과정의 반복 교육을 탈피하여 교육과정을 기초과정, 중급과정 및 고급과정으로 단계화하고, 단계별 교육과정을 개발 보급함.
- 교육은 현행 농업 관련 기관 중에서 시설, 인력 등의 기본적인 요건을 갖춘 기관이 담당하도록 함.
- 학점제 운용을 통해 일정한 과정을 이수하면 동등학력을 인정함으로써 많은 농업인이 교육에 참여할 수 있도록 유도하는 방안을 검토함.

1.6. 농어촌교육특별법 제정추진

- 농어촌교육발전위원회 설치, 농어촌교육발전 종합계획 수립 등 체계적인 시책추진을 위한 제도적 장치를 마련함.

◇ 소요예산

소규모학교 운영 개선, 학력 향상을 위한 프로그램 실시, 우수교원 및 교원 사기 양양, 대학진학 기회 확대 및 교육비 지원 등과 같은 농어촌 교육발전 투자에 향후 5년 간 약 2조원의 예산이 소요될 것으로 추정됨.

2. 농촌지역 보건의료서비스의 개선

2.1. 검토 배경

- 경제 성장과 더불어 국민들의 삶의 질에 대한 관심이 고조되면서 농어촌 주민들의 보건·의료 수요가 급증하고 있음.
 - 전 국민을 대상으로 국민건강보험을 실시한 이후 농촌지역 주민들의 의료기관 이용률이 크게 증가함.
- 농촌 지역은 주로 젊은 층의 이농으로 인구가 계속 감소하고 있어 농업인의 노령화가 심화되고 있음.
- 농업인들은 장기간의 노동과 불균형적인 영양섭취 등으로 건강 상태가 좋지 않은데다, 체계적인 건강관리가 되지 않아 고혈압, 당뇨 등의 만성질환에 시달리며 농부증을 호소하는 환자가 많음.
 - 농부증에 대한 명확한 규명과 완전한 치료방법이 아직 마련되지 못한 실정임.
- 보건의료기관 대부분이 도시지역에 편중되어 있기 때문에 농업인들이 의료기관 이용에 불편을 겪고 있음.
 - 보건의료기관(38,480개)의 약 92% 그리고 병상 수(218,676개)의 약 89%가 도시지역(洞部)에 분포함.
 - 보건의료기관이 절대적으로 부족한 농촌지역에서는 공공보건의료기관의 기능과 역할이 매우 중요함.
 - ※ 농어촌 공공 보건의료기관으로는 보건소 142개, 보건지소 1,268개, 보건진료소 1,891개가 있음.
- 의사 등 의료인력 역시 도시지역에 집중되어 있는 반면, 농촌 지역에서는 의료인력난을 겪고 있음.
 - 전체 의사 수(55,392명)의 88.4%가 도시지역(洞部)에 분포함.
- 그 동안 농촌 보건의료 취약지역의 보건의료 여건 개선을 위해 각종 정책을 펴왔고, '94부터 농특세로 보건소를 중심으로 시설·장비를 확충하여 왔으나 농업인들이 주로 이용하는 보건지소와 보건진료소의 시설·장비는 매우 취약한 실정임.
 - '94~2001년까지 농어촌 공공보건의료기관의 기능 보강사업을 위하

여 총 2,793억 원의 농특세가 지원되었음.

- 증가하는 농촌 주민들의 보건의료 욕구를 충족하기 위해서는 농촌지역의 보건의료 서비스 및 환경에 대한 획기적인 개선이 요구됨.
 - 농촌지역에서는 노령화에 의한 노인성 만성질환 환자의 증가와 함께 농작업에 의한 농부증의 증가가 예상됨.
 - 농촌지역의 교통 및 통신 여건에 맞는 보건의료 전달체계 및 응급의료체계의 개선이 필요함.
- '95년 “지역보건법”의 제정을 계기로 지역보건의료계획을 수립하고 있으나 계획대로 추진되지 못하는 실정임.

2.2. 공공 보건의료서비스의 확충

① 보건지소 및 보건진료소 중심으로 시설·장비·인력 확충

- 보건소는 지역 보건의료의 중심적 기능 수행할 수 있도록 지역 보건의료 행정기능을 강화하고 공중보건한의사 및 공중보건치과의사를 배치함.
- 보건지소는 1차 보건의료기관으로서의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 의료인력과 시설·장비를 확충함.
 - 1차 의료장비, 이동진료차량, 공중보건의의 숙소 개·보수 등을 지원함.
- 보건진료소는 농어촌 지역 노인 및 거동불편자가 증가하는 추세에 맞추어 방문간호, 응급처치, 건강교육 위주로 특화함.
 - 방문 보건의료기기 세트 등 장비를 보강하고, 방문 보건의료 차량의 운영비 지원을 확대함.

② 보건의료인력의 자질 향상과 효율적인 근무방안 강구

- 보건소 및 보건지소는 지역보건법의 규정이 정한 최소 배치기준까지 전문의료인력을 확보함.
 - 장기적으로 보건소는 일반의사 중심(50% 이상)으로 충원하고, 보건지소에는 공중보건의를 확대 충원함.
- 공중보건의사의 효율적인 업무 수행을 위하여 적합한 교육교재를 개발하고, 교육 훈련을 강화함.
 - 공중보건의사의 효율적인 근무를 위하여 배치 전에 보건사업전담, 보건행정전담, 전문과목진료, 1차 진료 등의 기능별로 분화하여 적합한 교육·훈련을 실시함.
- 공중보건의사는 연고지에 우선 배치하고 근무지 변경을 제한하여 주민친화적인 보건의료서비스 수행을 유도함.
- 보건진료원들이 가정간호 및 사례관리서비스(Case Management Service)를 제공할 수 있도록 필요한 교육기회를 부여함.
- 보건지소 및 보건진료소를 통폐합하는 경우에 주민들의 의견을 최대한 반영하고 보건지소가 폐소되는 지역에 대하여는 보건의료 수요를 감안하여 보건진료소를 설치하고 순회진료를 강화함.

2.3. 지역보건의료 계획의 내실 있는 추진

- 지방자치단체(시·군)별로 지역 실정에 맞는 보건의료계획을 수립·추진하여 지역 내 공공 및 민간 보건의료기관의 시설, 장비 및 전문의료인력을 최대한 활용, 양질의 보건의료서비스를 제공할 수 있는 체계를 구축함.
- 지역 보건의료계획을 실천하는 우수 보건소를 선정, 포상하고 재정지원을 확대하는 등 인센티브를 부여함.

2.4. 농촌지역 응급의료체계 확립

- 농약 중독, 농작업에 의한 사고 등 다발성 손상과 특정부위 손상이 발생하는 경우에 신속히 대응하기 위하여 인근 도시와의 응급 후송 체계를 구축함.
 - 응급의료 취약지역(약 20개 지역)의 보건의료원이나 정부지원 민간 병원을 응급의료기관(응급의료센터 등)으로 지정하고, 시설, 장비 및 운영비를 보조함.
 - 농촌지역 119구급대 차량에 응급구조사의 동승을 제도화하고, 인근 보건지소나 민간의료기관과 긴밀한 응급 협조체계를 구축함.
- 농촌지역에서 응급의료서비스의 중요한 역할을 수행하는 지방공사의료원의 노후응급의료 장비를 개선함.
 - 장비 확충 시 지역 내 보건의료자원의 중복투자를 억제하기 위하여 지역보건의료계획을 참고하여 추진함.

2.5. 지역여건에 적합한 보건의료서비스 제공

① 농어업인에게 적합한 보건의료서비스의 제공

- 고령자, 거동불편자, 만성퇴행성 질환, 농부중(어업인 포함), 잠수병, 치과질환, 고혈압·당뇨·치매·뇌졸중 등 4대 질환 등에 대한 전문 프로그램을 개발·추진함.
 - 국민건강증진기금으로 추진하고 있는 4대 질환 집중관리 및 가정간호 사업을 확대 추진함.
 - 농촌지역 환자 관리를 위한 원격 진료 시스템을 구축함.
- 농작업 관련 질환 예방을 위해 “농업인 건강관리실” 설치를 확대함.
 - 우선, 읍·면 당 1개소씩 설치하고, 장기적으로는 지방자치단체 차

원에서 계속 확충하는 방안을 강구하되 주민이용시설이 한 곳으로 집적되도록 유도함.

- ※ 전북 무주군 안성면의 경우, 안성면민의 집(기존 면사무소)내로 보건지소를 이관하고 목욕탕, 이·미용실을 설치 운영함.
- 건강관리실과 찜질방 등의 원활한 운영과 이용도를 높이기 위하여 운영비 일부를 지원함.
- 시설하우스 농작업 및 해상조업과 같은 특수한 환경 속에서 장시간 노동으로 발생하는 농부증 예방 및 치료방법을 강구함.
- 민간의료기관이나 대학병원 등과 제휴하여 농부증 등 농촌지역의 특수한 질병을 전문적으로 연구하는 사업에 대하여 지원을 확대함.

② 도서·벽지 지역의 보건의료체계 구축

- 도서 및 벽지 지역의 보건의료체계를 구축하고 보건의료자원을 효과적으로 활용하기 위하여 관련법을 보완함.
 - 농촌보건의료를 위한 특별조치법, 도서개발촉진법, 국민건강보험법 및 지역보건법 등 관련법들을 대상으로 미흡한 부분은 보완하고 추상적인 부분은 구체화함.
 - 도서·벽지지역 보건의료계획 수립, 도서벽지 의료지원 중앙기구, 도서벽지 의료지원센터, 도서벽지 지정병원, 응급후송선 및 헬리콥터, 마을건강원, 도서벽지 보건의료 정보시스템 구축 등에 관한 법을 보완함.
- 해상교통에 의존하고 있는 도서지역에 대하여 지역 실정에 맞는 응급의료체계를 구축함.
 - 군경 및 행정관청에서 보유하고 있는 항공기 및 해상교통 장비 등 지원체계를 수립함.
 - ※ 경상남도와 전라남도 등에서 쾌속 후송선 4척을 운영하고 있으나 성능 및 지역적 한계로 실효성을 거두지 못하고 있으며, 응급상황

발생 시 군경 선박 및 헬리콥터 등을 비공식적으로 지원 받아 후송하고 있는 실정임.

- 주민자치조직(의료생활협동조합) 또는 민간의료기관에 대한 정책적 지원을 병행하여 다양한 의료자원이 유치되도록 함.
 - 공공건물 저가 임대, 공중보건 의사 지원 및 도서근무수당 제공 등의 지원책을 강구함.

◇ 소요예산

공공보건의료기관 기능 강화를 위한 시설장비비, 우수 공공보건 의료기관에 대한 인센티브, 응급의료 취약지역 응급의료센터 개설, 농업인 건강관리실 설치, 원격진료 시스템 구축 등과 같은 농어촌 보건의료서비스 확충에 향후 5년 간 약 7천억 원의 예산이 소요될 것으로 추정됨.

3. 농촌 복지제도의 확립

3.1. 검토 배경

- 우리나라 농촌 복지수준은 많이 향상되었으나 도시에 비하면 상대적 낙후성을 면치 못하고 있음.
- 농촌 복지의 종합적인 비전 제시나 계획이 미흡하였고, 농촌복지 수준을 향상시키기 위한 재정적 지원이 부족하였음.
 - 농촌복지에 관한 법규와 제도가 미비하거나 분산되어 있는 등 효율

적인 농촌 복지정책 추진을 위한 제도적 뒷받침이 취약함.

- 지금까지의 농촌복지 관련 프로그램들은 제한된 예산에 따라 사업을 집행하여 왔고, 그 과정에서 복지 수요자들의 참여나 의견을 수용하는데 한계가 많았음.
- 국민연금 및 국민건강보험과 같은 사회보험, 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조의 경우 농업·농촌의 특성이 합리적으로 반영되어 있지 않음.
- 사회에서 소외되기 쉬운 계층인 농촌지역의 노인·여성·영유아 등에 대한 사회복지서비스 제공이 크게 부족했음.
 - 도시지역의 복지프로그램을 농어촌 지역까지 확산시키는 노력이 부족하였고, 농업 및 농촌의 물리적, 사회·문화적 특성을 살린 복지 프로그램의 개발·보급이 미흡했음.
- 최근 EU, 미국, 일본 등 선진국에서는 농촌주민의 복지증진 문제가 농정의 핵심 영역으로 부각되고 있음.
 - 선진국에서는 농업·농촌 문제를 경제적 이익을 창출하는 단순한 산업적 가치보다 농촌 복지 차원에서 접근하여 새롭고 다양한 사회 정책 및 제도를 도입하고 있음.
- 우리나라의 경우, 농촌인구의 고령화, 가족구조의 변화, 농산물 가격의 불안정으로 인한 농가 경제의 어려움으로 농촌 주민들의 복지수요는 크게 증가하고 있음.
 - 농업 발전과 농촌 사회의 안정을 기하고 21세기 복지국가를 실현하기 위해서는 농촌 복지에 대한 획기적인 개선이 필요함.
- 따라서 농촌 복지 수준을 향상시키는 대책을 마련하여 농촌을 유지하고 발전시켜 나가는 것이 시급한 과제임.
 - 이와 관련하여 농업 및 농촌을 희생시키기 위한 “농어촌교육·복지 특별법” 제정의 필요성이 제기되고 있음.

3.2. 농어촌복지특별법 제정추진

- 농어촌복지특별법은 농어촌 주민의 복지증진을 위한 국가의 책임을 명확히 하고 여러 부처에서 분산 추진되어 온 농어촌 주민에 대한 복지 정책과 제도를 종합적으로 관리하여 농어촌 주민의 복지를 증진하는 것을 목적으로 함.
- 이 법의 대상이 되는 농어촌지역은 농업·농촌기본법 상의 농촌지역을 포괄하며 전국의 군 지역과 도·농 통합시 및 광역시의 읍과 면 지역을 말함.
- 농어촌 주민의 복지증진을 위해 2004년도까지 한시적으로 시행되고 있는 농어촌특별세를 연장하여 농어촌복지특별법을 실행하기 위한 재원으로 사용함.
- 농어촌복지증진특별위원회를 설치하여 농어촌 주민의 복지증진과 관련하여 각 부처에서 분산 추진되고 있는 주요 농어촌 복지 시책에 대한 심의조정을 함.
- 국가는 농어촌복지증진을 위한 농어촌복지증진 종합계획을 수립하고 이 계획에 따라서 농어촌지역의 복지증진을 위한 시책을 추진함.
- 농어촌복지증진특별위원회는 농어촌지역의 복지수준에 관한 실태조사를 매년 실시하여 그 결과를 발표함.

3.3. 국민연금 보험료 국고지원 확대

- 국민연금 보험료에 대한 지원기간을 연장하는 방안을 강구함.
 - 농특회계 등을 통하여 농업인에 대한 지원기간을 연장함.
 - 지원기간은 일정기간(10년 정도) 연장 후, 향후 국고지원의 연장,

지원방식 등을 재검토함.

- 국민연금보험료 국고 지원은 농업인의 연금보험료 지원에 사용하고 공단의 관리운영비는 예산 또는 국민연금기금으로 지원하는 방안을 강구함.
 - 2002년 농어민연금의 농특세 예산 총액 707억 원 중 보험료 지원은 271억 원(38%), 관리운영비지원은 436억 원(62%)임.
 - ※ 2003년에는 농어민 연금보험료 국고보조 비율(최저등급 기준)을 현행 1/3에서 1/2로 확대 예정임.
- 현행 연금보험료 국고 지원제도를 개선하기 위하여 정액지원, 정율지원 방식 등을 다각적으로 검토하여 보완함.

3.4. 국민건강보험료 부과 및 경감제도 개선

- 농촌지역 보험가입자의 부담여건을 감안하여 국민건강보험료 부과체계를 합리적으로 개선함.
 - 지역 및 직장 국민건강보험 재정통합 과정에서 농업인과 직장인간 보험료 부담의 형평성이 유지되도록 조정함.
 - 장기적으로는 농업인의 금융거래자료 축적 및 공신력 있는 소득자료 구축 추세에 맞추어 소득비례 방식으로 단일화를 추진함.
- 농업인이 소유하고 있는 휴·폐경 농지, 빈 축사 등에 대하여 객관적인 검증이 가능한 경우 소득 관련 보험료를 경감함.
- 농촌은 보건의료서비스의 접근성과 질적 수준이 낮은데다, 원거리 의료기관 이용 시에 비용과 시간이 많이 소요되므로, 농촌 주민의 국민건강보험료 경감비율을 조정함.
 - 현재는 일반 농어촌(22%경감)과 도서·벽지지역(50%경감)으로 이원화되어 있으나, 해당 지역의 의료서비스 여건 등을 감안하여 경

감 폭(22~50%)을 세분화하는 방안 등을 검토함.

※ 2004년부터 보험 재정여건을 감안하여 시행 검토

- 현실의 여건과 맞지 않는 보험료 경감배점 기준을 현실성 있게 조정함.
 - ※ 현재 “가장 가까운 육지 항구까지의 정기여객선 운항시간” 및 “가장 가까운 병원 급 의료시설까지의 대중교통 소요시간”의 최대 배점 기준이 4시간 이상으로 되어 있음.

3.5. 국민기초생활보장 수급기준 개선

- 국민기초생활보장제도에서의 소득인정액은 농어촌 주민들의 특수성을 최대한 반영하여 산출하도록 함.
 - 소득인정액은 소득평가액에다 재산의 소득환산액을 합한 것이므로 소득평가액 및 소득환산액 산정 시 농어촌 주민들의 특수성을 잘 반영해야 함.
 - ※ 소득평가액 = 실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제
 - ※ 재산의 소득환산액 = (재산-기초공제액-부채)×소득환산율
- 국민기초생활보장제도 수급대상을 대폭 확대하여 농어촌지역 고령자가 많이 포함되도록 함으로써 자발적인 은퇴 여건을 조성함.
 - 농업인의 실제소득, 재산, 부채 등의 특성을 반영하여 수급 대상자 및 급여 수준을 조정함.
 - 농업소득을 조사할 때 농축산물표준소득을 기준으로 일괄 처리하는 방식을 지양하고 소득을 실사하거나 합리적인 소득추정방식을 도입함.
- 부양의무자 구분을 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 하고 부양능력 판별기준을 차등 적용함.
 - 부부간 및 1촌 중 혈연관계인 자는 절대적 부양의무자로 하고, 2촌 이상(형제, 손자녀 등), 1촌 중 비 혈연관계(사위, 며느리, 서부모

등) 및 결혼한 직계존속은 상대적 부양의무자로 함.

3.6. 농촌 사회복지서비스 확충

① 영유아보육 지원

- 지역의 보육수요를 감안하여 다양한 형태의 영유아 보육시설을 추가 확충하고 적극적인 지원대책을 강구함.
 - 농번기에만 한시적으로 운영하는 민간 보육시설에 대해 보육교사 인건비 등을 지원함.
 - 영유아보육시설 운영 희망자에게 학교, 노인회관 등을 우선적으로 임대함.
 - 휴일·야간·24시간 보육 등 특수보육 서비스를 제공하는 시설에 대해 재정지원을 추진.
- 마을 단위의 놀이방은 보호와 탁아 위주로 운영하고, 리 단위의 탁아방은 농어촌 여성단체가 참여하고 농협 등에서 지원하여 인근 마을과 공동으로 마을회관 등을 활용한 근거리 보육을 담당함.
 - ※ 시·도별 보육교사 교육원에서 실시하는 보육교사 양성과정을 통하여 농어촌보육 인력을 양성함.
- 저소득층 및 만 5세 이하 아동의 보육료 지원을 확대하되 농어촌 가구의 특성을 감안하여 지원 대상과 규모를 개선함.
 - 보육료 소득공제 한도를 현행 100만원에서 200만원으로 확대하도록 소득세법 개정을 추진.
- 농촌형 친환경 보육시설을 육성하고 운영방안을 마련함.
 - 각 도별로 1개소를 생태환경 보육시설로 지정하여 시범 운영하고 농협 등 유관기관의 참여를 유도함.
 - 시범 결과를 평가하여 개선책을 마련하고 참여 기관의 확대를 유도함.

- 농촌지역의 보육 및 방과후 아동지도사업을 추진하는 여성농업인센터의 활성화를 추진함.

② 여성복지 지원

- 현행 농가도우미제도의 성과를 평가한 후 지원 대상과 범위를 점차 확대하되, 여성어업인에 대한 어가도우미제도의 도입을 검토함.
- “농촌여성 일감 갖기 사업”을 확산하고 내실화를 추진함.
 - 농촌 현장 수요에 부응하는 다양한 사업을 발굴하고, 농촌여성의 부업 규모의 창업을 촉진하며, 농산물 가공 관련 사업장을 유치함.
- 여성농업인들의 가족 식사 문제를 해결하기 위한 공동취사장 설치를 검토함.

③ 노인복지 지원

- 도시지역 중심으로 운영되고 있는 노인복지 프로그램 중 농촌지역에 적합한 프로그램을 농촌지역으로 확산시킴.
 - 재정여건을 고려하여 연차적으로 가정봉사원 파견사업을 확대함.
 - 독거 노인에게 위급상황 발생시 보건소, 병·의원, 사회복지관 및 소방서 등으로 응급구조 요청을 취할 수 있는 체계를 구축함.
- “농촌노인 생활지도마을 육성사업”을 확대함.
 - 중앙 및 지방자치단체의 예산지원으로 “농촌노인 생활지도마을 육성사업”을 확대함.
 - 시설 확충, 관리 및 운영 프로그램 개발 등을 위한 체계적인 지원 대책을 강구함.
- 경로당·노인정 등을 다목적으로 활용할 수 있는 프로그램을 도입하고 관리운영비 지원의 현실화를 추진함.

- 농번기에는 임시 탁아소로 활용하고, 농한기에는 공동작업장으로 활용하며, 민요공연·건강교육·가족관계 개선교육·음악교실·예절교육 장소로 활용도를 제고함.
- 농촌 지역의 경로당 및 노인정에 대한 관리운영 실태를 조사하여 관리운영비 및 난방비 등 지원을 확대하고 미등록시설의 양성화 방안을 마련함.

4 문화복지 지원

- 문화복지시설들을 상호 연계하는 「문화네트워크」를 구축하여 문화복지 시설의 활용도를 제고함.
 - 대규모 공연·전시·체육시설 등은 군 단위로 설치함으로써 이용률 제고함.
 - 면 단위 문화복지시설은 주민자치센터 중심으로 집적하고 시설간 네트워크를 구축함.
 - 농업기술센터, 농협, 복지회관, 마을회관, 지역 내 학교 등 시설간 연계를 위한 「문화네트워크사업」을 도입하되, 2003년에는 전국의 20개 정도의 면 단위 지역에 시범적으로 실시함.
- 우수 문화예술작품의 순회공연 등 「찾아가는 문화활동」 프로그램을 면 단위 이하 농어촌지역 중심으로 확대 보급하여 문화생활에 대한 접근성을 제고함.

제 6 장

농업 투융자 및 농정 추진체계

1. 농업 재정정책의 방향

1.1. 검토 배경

- 농업은 타산업에 비하여 투자 효율성이 낮고 민간 투자가 부족하기 때문에 정부의 재정자금에 의한 투융자가 다양하게 추진되어 왔으며, 특히 '90년대 추진된 농어촌구조개선사업과 농어촌특별세사업으로 농업·농촌에 대한 투융자사업이 크게 확충됨.
- 그 동안 농업의 하드웨어적인 기반은 상당한 수준으로 정비되었으나, 구조조정을 위한 기술개발·교육훈련·경영기반 개선 등의 소프트웨어적인 투자는 아직 미흡하며, 더욱이 농촌의 생활환경과 주민 복지의 수준은 매우 열악한 상태임.
- DDA 협상은 과거 UR 협상에 비하여 농업·농촌에 대한 파급 영향이 훨씬 클 것으로 예상되므로, 농업의 구조조정 촉진과 농촌의 복지향상을 위한 투융자사업의 확충이 긴급하며, 이와 아울러 재정 운영방식의 개선을 지속적으로 추진해야 함.

1.2. 정책 방향과 투융자 조정

① 농업 재정정책의 기본방향

- 정부사업은 SOC등 공공투자에 집중하고, 개별경영체의 이익에 직결되는 사업은 보조를 줄이고 융자로 전환함.
- 농업금융 체계를 개편하여 개별경영체에 대한 지원을 효율화하고 농업인의 자력성장을 촉진함.
- 소비자 지향적인 정책기조에 맞추어 생산 중심의 투융자를 유통 중심으로 전환하고, 생산기반투자는 기존시설의 보완·개선에 중점을 둠.

② 새로운 투융자 분야

- 농업 구조조정 촉진: 농지유동화 지원자금(농지은행 포함), 농협 신경분리를 위한 자본금 지원, 워크아웃 프로그램을 위한 자금 지원, 퇴출 농가를 위한 부채경감 지원 등
- 새로운 수요개발과 시장개척 지원: 수확후처리기술 도입을 위한 자금 지원, 양곡거래소 설립과 운영 지원, 수출인프라 구축 지원, 농촌정보화 지원, 농림기술개발 지원 등
- 직접지불제 관련 예산: 쌀소득보전직불제 도입, 경영이양직불제 개선, 조건불리지역직불제 도입 등
- 농촌 지역정비: 생활기초시설 정비, 농촌교통체계 확충, 농공단지 활성화, 농촌관광 활성화 등
- 농촌 복지서비스 확충: 농촌 교육, 농촌 보건의료서비스, 농촌문화, 노인·여성복지 등

③ 축소 검토 분야

- 생산지원 분야: 기반정비사업 및 농지조성사업, 비료보조금, 생산관련 지원자금 등을 조정함.
- 수매관련비용 절감: 쌀 수매량을 감축하고 수매가격을 인하하여 수매 비용, 관리비용, 매매손실 등을 신속히 감소시킴.
- 각종 보조금 조정: 개별경영체에 지급되던 각종 보조금, 가격지지에 소요되는 각종 비용을 감축함.

1.3. 재원 확보 방안

① 농어촌 특별세를 2011년까지 연장하는 방안

- 현재 목적세로서 부가세형태로 부과 징수되고 있는 농어촌특별세를 2011년까지 연장시켜 「농어업·농어촌발전세」(가칭)로 전환하여 재원을 조달하는 방안임.
- 목적세에 의한 재원 조달은 편의성 측면에서는 가장 앞서지만, 기간을 연장하기 위해서는 목적세의 기본취지와 조세 형평성 측면에서 상당한 조정과 검토가 필요함.

② 농어촌특별세를 본세에 흡수하여 특별회계로 운영하는 방안

- 농어촌특별세를 본세로 흡수시켜 징수하되 징수된 조세수입을 「농어업·농어촌발전특별회계」(가칭)로 전입시켜 운영하는 방안임.
- 목적세를 폐지하여 본세에 흡수한다는 측면에서는 세정 주무부처의 세계개편 방향과 일치되나, 향후 정부재정 운영규모 등으로 볼 때 특별회계에 의한 농촌투용자가 안정적으로 확보될 수 있을지가 불투명하다는 문제점이 있음.

③ 농어촌특별세를 취지에 맞도록 조정하고 부분적으로 흡수된 조세수입은 특별회계로 운용하는 방안

- 기존의 농어촌특별세를 목적세 취지에 맞게 조정하고, 가산세 형태의 나머지 목적세를 본세로 통합하되 징수된 조세수입을 특별회계로 전입시켜 운용하는 방안임.
 - 이미 세율이 높은 특별소비세 부과분과 저소득층 재산형성을 위한 저축 이자소득세 감면분은 부과대상에서 제외
 - 사업소득세, 양도소득세 감면분, 관세 감면분, 종합토지세, 경주마권세, 취득세·등록세 감면분에 부과되던 목적세는 본세에 흡수함.
 - 추가적인 세원으로, 음식료업 부가가치세에 대한 가산세, 증권거래세와 복권세에 대한 가산세, 자동차 관련세에 대한 가산세를 검토할 수 있을 것임.
- 특별회계에는 목적세뿐만 아니라 일반회계 전입금을 포함하여 재원 운영 체계를 일원화하는 것이 바람직함.

1.4. 중기재정계획 추진

① 농어업분야 중기재정계획 수립

- 농어업·농어촌정책의 실효성을 확보하고 안정적인 재원이 뒷받침될 수 있도록 농어업분야 중기재정계획의 수립을 검토함.
 - 농업·농촌기본법 제42조는 농림부 장관이 농업·농촌발전기본계획을 수립해야 하며, 동법 제44조에서는 농업·농촌발전계획에 대한 예산조치를 규정하고 있음.
 - ※ 미국은 1980년대 중반부터 농업법(Farm Bill)이라는 제도적 체계 하에서 5~6개년 단위로 농업지원을 위한 특별대책을 추진하고 있음.

② 중기재정계획 수립 방안

- 계획 기간은, 정부의 투융자계획은 개별농가의 경영계획 수립에 직결되므로 계획기간 중의 안정적인 영농·영어가 가능하도록 최소한 5년 이상으로 설정함이 바람직함.
- 모든 투융자사업을 중기재정계획에 포괄하는 것은 오히려 예산 편성의 경직을 초래할 수 있으므로, 초기에는 개별경영체를 대상으로 하는 투자지원 및 소득지원 관련예산만 중기계획으로 편성하는 방안을 고려할 수 있을 것임.
- 중기재정계획의 사업대상을 고려하여 투융자사업 중에서 민간에 대한 투자(보조)와 융자를 병행하는 사업을 특별회계와 기금으로 편성하여 운영함.
 - 장기적으로 민간부문의 투융자사업은 기금 방식으로 관리하는 방향으로 개편하는 것이 바람직하며, 융자사업에서 차지하는 특별회계 비중을 점차 줄이면서 기금의 비중을 늘리는 방향으로 추진함.

1.5. 재정운영 방식의 개선

① 투융자 사업의 경제적 효율성 제고

- 백화점식 사업추진과 균등지원방식을 지양하고 경쟁 가능성과 경제적 타당성 평가를 중시하는 체제를 확립함.
 - 유사사업간·지원대상별 지원조건(금리, 상환기간)을 단순화하고 정형화하여 경쟁원리가 작동하도록 추진함.
 - 사업성과에 따른 단계별 지원방식(성과주의 지원방식)으로 전환하고, 투융자 손실에 대하여 사회보편적 원칙으로서의 자구노력과 자기손실 부담원칙을 확산해 나아감.

- 투융자사업의 보조금 지원은 공공성이 높거나 농어업기반 시설 조성에 한정하고, 개별경영체에 대한 보조는 융자로 전환함.
- 이차보상제를 확대하여 재정자금 소요를 축소하고, 융자대상 선정시 채권기관인 금융기관의 역할과 책임을 제고함.

② 농업관련 기금의 통폐합 및 특별회계 체계 개편

- 투융자사업의 신축성을 높이고 자금 집행상의 낭비와 중복성을 제거하기 위하여 단계적으로 농업관련 기금의 통합 운영 방안을 검토함.
- 필요한 경우 계정을 구분하여 회계 처리하는 방안을 검토함.

③ 예산 집행시 지방농정의 탄력성과 자율성 확대

- 지방자치단체의 지역특수성과 재정력을 고려하지 않은 획일적 지방비 부담(획일적인 국고보조율 적용)을 개선하여 지방비 부담시의 국고보조율 차등제를 도입함.
- 지역단위 지원사업으로서 목적이 유사한 투융자사업을 「지역농어업 개발자금」(가칭)으로 통합하여 지원하고, 점차 포괄지원 방식으로 발전시켜 나아감.
- 지역 특성을 살릴 수 있도록 지방양여금제도의 양여 기준을 “배분된 금액을 시 또는 군의 농업생산액, 농어가 호수, 농경지면적의 비율에 따라 양여”할 수 있도록 개정함.

2. 농정 추진체계의 개선

2.1. 검토 배경

- WTO 체제 하에서 선진국의 농정은 일반적으로 개방화에 대응하기

위한 시장지향적 정책을 추진하면서도 자국의 농업과 농업인을 보호하는 방향으로 추진되고 있음.

- 특히 정부 주도에서 시장 기능을 활용하는 정책으로 이행하면서 시장 실패를 보완하기 위한 다양한 직접지불제도를 도입하고, 농촌 지역개발을 주민들이 주도적으로 추진할 수 있도록 정부가 지원하는 파트너십을 구축하고 있음.
- 우리나라의 농정도 구조조정을 통한 경쟁력 강화와 소득보전 및 지역경제 활성화를 위한 방향으로 전환되고 있으며, 이와 같은 정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 정부 조직과 기능 조정 및 정책 추진 체계의 개편이 불가피함.

2.2. 중앙 농정조직의 정비

- 소비자 시대에 부응하여 농수산 정책의 대상이 생산으로부터 가공과 유통·소비까지 확대됨에 따라 농산물·식품을 종합적으로 기획·조정할 부서의 신설 및 기능 강화를 추진함.
- 농산물과 식품에 대한 시장 수요개발, 소비와 유통정보 제공, 품질 및 위생관리, 동식물 검역 등 시장과 소비자 대책을 담당할 조직과 기능을 강화함.
- 지식기반 사회에 걸맞게 농업 분야의 새로운 가치 창조를 지원하기 위하여 정보화 및 연구개발을 확산시킬 수 있는 지원체계와 관련조직을 강화함.
- 시장개방과 자유무역의 확대에 따라 선진농업 동향조사, 수출입 업무관리, 국제협상 등 농업 분야의 통상에 관한 업무를 관장하는 조직의 기능을 강화함.

- 농촌개발의 범위를 산업경제개발, 지역사회개발, 생활기반 및 환경정비의 범주로 확대 개편하고 농촌지역개발을 종합적으로 담당할 조직과 기능을 강화함.


2.3. 지방농정 기능 강화

- 중앙농정은 국가 농업의 중장기 비전과 발전전략, 제도정비, 국가농정의 종합기획과 평가, 농수산물 교역, 국제협력, 해외농업 동향 등에 관한 연구·기획·조정·평가업무를 담당하고, 지역농업 관련정책의 집행은 지방농정 기능으로 이양함.
- 지방농정은 지역적 특성에 따른 지역농업의 정체성을 살리도록 지역농업발전계획을 수립하고 집행하는 역할을 담당함.
 - 시·군 단위에서 지역농업의 종합기획, 집행, 평가기능을 효율적으로 추진할 수 있도록 지방농정 조직에 종합기획과 평가 기능을 보강함.
 - 지방농정 조직이 농업 자원과 환경관리, 지역특산 농산물의 생산과 가공·유통 업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 조직과 기능을 보강함.
- 국가 주도하의 기술보급 기능을 확고히 정립하고 전문화하기 위하여 시장·군수 산하의 농업기술센터를 도지사 관할로 이전하고, 3~4개 군 단위를 하나의 조직으로 통괄하는 광역 기술보급 체제로 개편을 검토함.
- 농지이용관리 등 지역적이면서 비교적 단순한 행정업무는 점진적으로 농지관리위원회 또는 마을영농회 등 지역주민 조직체 등에 위임 또는 위탁하여 농정의 파트너십을 강화할 수 있도록 농정 추진체제를 개편함.

2.4. 참여농정 확대

- 농업정책 수립과 집행에 따른 농업인의 권익보호와 이해집단간의 갈등조정 등을 위하여 농업인단체와 정부의 협의체를 운영함.
- 중앙정부와 지방자치단체에서 추진하는 주요 정책의 기획, 집행, 평가에 이르기까지 참여농정의 폭을 확대하기 위하여 정책담당자와 농업인, 농업관련단체, 전문가집단들로 구성된 위원회, 협의회, 간담회, 연구회 등을 구성하여 운영함.
- 농정 기획과 집행과정에 지역의 주민들이 참여할 수 있는 폭을 확대하여 주민들의 자발적 능력을 향상시키고 농촌지역에서 지도자가 양성될 수 있도록 농정의 집행체제를 주민 본위로 개편함.

제2편



새로운 농촌건설을 위한
정책과제 분석

빈 면

제 1 장

개방화에 따른 농업부문 영향과 전망

1. 기본 전제와 가정

- 기존 한국농촌경제연구원의 농업부문 예측모형(KREI-ASMO)에 근거 개방화에 따른 농업부문 불변부가가치, 총농업소득, 품목별 소득에 미치는 영향을 분석함.

1.1. 외생변수에 대한 기본 가정

- 국내거시경제변수
 - 경제성장률: 실질 GDP 연 4% 성장
 - 환율: 1200원(2002년)에서 매년 linear cutting: 2011년 1,100원/\$
- 고려대상 품목의 국제가격
 - 실제 수입이 상당량 안정적으로 존재한 품목: 수입가격
 - 기타 품목: FAO Trade Yearbook의 참고(특히 중국의 수출입을 참고)

- 축산물의 경우 미국 FAPRI의 예측치 사용
- GDP deflator는 자체 추정: 명목 GDP, 환율, 소비자물가지수 등을 종합

1.2. 개방화 시나리오

① 쌀 재협상 시나리오

- 여러 가지 시나리오 설정이 가능하나 관세화를 전제하여 2005년부터 2010년까지 6년간 관세상당치 15%를 감축함.
- 관세상당치는 1986~88년 평균 국내외 가격차를 활용함.

② 기타 품목의 개방 시나리오

- 관세상당치 6년간 15%를 감축함.
- TRQ물량은 기존 증가율을 적용함.

③ 정책변수의 고려

- 기준 영향분석에서는 특별한 정책적 고려를 하지 않음.
- 단 최근의 낙농수급정책(젓소도태)과 25만원/ha의 논농업직불제는 감안함.

2. 개방화에 따른 영향 분석

2.1. 경지면적, 농가호수, 농가인구

- 경지면적은 2001년 187만 6천 ha에서 2002년 186만 3천 ha로 전년대비 0.7% 감소할 것으로 보이며, 2004년 이후 쌀 등 농산물 시장개방의 전반적 확대와 비농업부문의 토지수요 증가에 따라 2011년에는 약 162만 ha 내외가 될 것으로 전망됨.
- 농가호수는 2001년 138만 4천호에서 2002년 135만 4천호로 감소할 것으로 보이며, 2004년 124만 1천호, 2011년에는 97만호 내외가 될 것으로 전망됨(연평균 3.3% 감소).

표1-1. 시장개방 파급영향: 경지면적, 농가호수, 농가인구

단위 : 천ha, 천호, 천명

		경지 면적	농가 호수	농가 인구	호당 인구(명)
1990		2,108.8	1,767.0	6,661.3	3.77
2000		1,888.8	1,383.5	4,031.1	2.91
2001		1,876.1	1,353.7	3,933.3	2.91
2002		1,863.0	1,322.0	3,789.2	2.87
2004		1,818.7	1,241.1	3,485.4	2.81
2011		1,616.7	970.2	2,515.0	2.59
연평균 증감율 (%)	2001-02	△0.7	△2.3	△3.7	△1.4
	2001-04	△1.0	△2.9	△3.9	△1.1
	2004-11	△1.7	△3.5	△4.6	△1.1
	2001-11	△1.5	△3.3	△4.4	△1.1

- 농가인구는 2011년까지 연평균 4.4%의 속도로 줄어들 것으로 전망됨.
 - 2002년 379만명, 2004년 349만명, 2011년에는 250만명 내외가 될 것으로 전망되어 호당 농가인구는 2001년 2.91명에서 2002년 2.87명, 2004년 2.81명, 2011년에는 2.59명 수준이 될 것으로 예상됨.

2.2. 농업부문 불변 부가가치

- 2002년의 농업부문 부가가치(1995년 불변가격 기준)는 22조 320억으로 전년대비 2.7% 감소할 것으로 보이며, 2004년 21조 6,961억, 2011년에는 20조 7,660억으로 2001년부터 2011년까지 연평균 $\Delta 0.9\%$ 성장이 전망됨.

표1-2. 시장개방 파급영향: 농업부문 불변부가가치

단위: 10억원 (1995년 불변)

		농업 전체	재배업	축산업
2001		22,651.4	18,596.4	3,738.4
2002		22,032.0	18,046.5	3,677.7
2004		21,696.1	17,709.2	3,684.1
2011		20,766.0	16,678.2	3,799.4
연평균 증감율 (%)	2001-02	$\Delta 2.7$	$\Delta 3.0$	$\Delta 1.6$
	2001-04	$\Delta 1.4$	$\Delta 1.6$	$\Delta 0.5$
	2004-11	$\Delta 0.6$	$\Delta 0.9$	0.4
	2001-11	$\Delta 0.9$	$\Delta 1.1$	0.2

- 한편 유별 불변부가가치는 쌀 및 맥류와 두류의 생산감소를 채소와 과일의 정체 내지는 미미한 성장으로 전체적으로 재배업 부가가치는 2011년까지 연평균 1.1% 씩 감소할 것으로 전망되며, 축산업의 경우 연평균 0.2%의 낮은 성장이 예상됨.

2.3. 농축산물 가격전망

- 농가판매가격(실질지수, 1995년=100.0)은 2001년 105.3에서 2002년 104.2로 1.1p 하락할 것으로 보이며, 시장개방 확대에 따라 2004년 99.7, 2011년에는 84.1로 점차 하락할 것으로 예측됨.

표1-3. 시장개방 파급영향: 농축산물 가격지수

단위: 실질지수 (1995년=100)

		농축산물	농산물	축산물
2001		105.3	103.3	109.7
2002		104.2	101.3	110.3
2004		99.7	96.1	107.1
2011		84.1	79.9	92.7
연평균 증감율 (%)	2001-02	△1.0	△1.9	0.6
	2001-04	△1.8	△2.4	△0.8
	2004-11	△2.4	△2.6	△2.0
	2001-11	△2.2	△2.5	△1.7

- 농산물 판매가격은(실질지수, 1995년=100.0)은 2001년 103.3에서 2002년 101.3으로 2.0p 하락하는 반면 축산물 가격은 2001년 109.7에서 2002년 110.3으로 0.6p 상승할 것으로 예상되며, 2011년에는 농산물 판매가격이 79.9, 축산물은 92.7 수준이 될 것으로 전망됨.

2.4. 농가소득

㉠ 농업소득

- 농업총소득은 명목으로 2001년 15조 2,514억원에서 2002년 15조 9,355억원으로 약 4.5% 증가할 것으로 보이는데, 이는 쌀의 소득감소(6조 9,412억원⇒6조 2,569억원)에도 불구하고, 시설채소를 제외한 대부분의 농산물과 축산물의 소득증가에 기인. 그러나 2003년부터 농업총소득은 매우 완만한 증가세를 보여 2011년에는 16조 4,038억원에 이를 것으로 전망. 특히 쌀의 소득은 2011년 3조 2,643억원까지 감소할 것으로 전망됨.
- 한편 호당 농업소득은 농가호수의 감소에 힘입어 2001년 1,126.7만원에서 2011년 1,690.8만원으로 연평균 약 4% 증가할 것으로 전망됨.

표1-4. 시장개방 파급영향: 농업소득

단위: 명목, 10억원

	2001	2002	2004	2011	증감율 (%)			
					2001-02	2001-04	2004-11	2001-11
쌀	6,941.2	6,256.9	5,788.0	3,264.3	△9.9	△5.9	△7.9	△7.3
맥 류 ¹⁾	137.4	142.9	121.7	78.9	4.0	△4.0	△6.0	△5.4
두 류 ²⁾	208.5	249.6	256.6	281.2	19.7	7.2	1.3	3.0
기타곡물 ³⁾	210.4	172.7	189.8	219.4	△17.9	△3.4	2.1	0.4
특 용	194.4	204.3	215.4	278.1	5.1	3.5	3.7	3.6
노지채소	2,217.9	2,616.5	2,698.7	3,649.2	18.0	6.8	4.4	5.1
시설채소	1,108.3	1,100.9	1,121.5	1,093.3	△0.7	0.4	△0.4	△0.1
과 일	882.9	1,746.1	1,983.5	3,385.5	97.8	31.0	7.9	14.4
기타농산물	799.7	794.0	789.4	672.4	△0.7	△0.4	△2.3	△1.7
축 산	2,550.6	2,651.6	2,807.4	3,481.4	4.0	3.2	3.1	3.2
소 계	15,251.4	15,935.5	15,971.9	16,403.8	4.5	1.6	0.4	0.7
호당소득 (천원)	11,267	12,054	12,870	16,908	7.0	4.5	4.0	4.1

주 1: 맥류는 보리, 맥주맥, 밀이 포함

주 2: 두류에는 대두, 녹두, 팥이 포함

주 3: 기타 곡물에는 옥수수과 서류가 포함

2] 농가소득

- 호당 농가소득은 실질로(1995년 불변가격) 2001년 2,163만 5천원에서 2002년 2,232만 9천원으로 약 3.2% 증가할 것으로 예상됨. 이후 2004년 2,276만 8천원까지 점차 하락하다가, 2011년에는 2,354만 3천원 수준이 될 것으로 전망됨(연평균 0.8% 증가).
- 호당 농업소득은 실질로(1995년 불변가격) 2002년 1,073만 4천원, 2004년 1,072만 9천원, 2011년에는 1,027만 7천원으로 연평균 0.1% 증가, 거의 정체 상태를 보일 것으로 예상되는 반면 농외소득은 연평균 1.7% 증가해 2011년에는 840만원(이전수입 제외) 수준이 될 것으로 전망됨.

표1-5. 시장개방 파급영향: 농가소득(실질, 1995=100)

단위: 천원

	농가소득			순수 농외소득			이전 수입	
	소계	농업소득	농외소득 ¹⁾	소계	사업외 소득	겸업 소득		
2001	21,635	10,196	11,439	7,085	5,736	1,350	4,354	
2002	22,329	10,734	11,595	7,162	5,789	1,374	4,433	
2004	22,768	10,729	12,039	7,468	6,051	1,417	4,572	
2011	23,543	10,277	13,266	8,401	6,893	1,508	4,866	
연평균 증감율 (%)	2001-02	3.2	5.3	1.4	1.1	0.9	1.8	1.8
	2001-04	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	1.6	1.5
	2004-11	0.5	△0.6	1.4	1.7	1.9	0.9	0.9
	2001-11	0.8	0.1	1.5	1.7	1.9	1.1	1.6

주 1: 농외소득에는 이전수입이 포함됨.

3. 농업의 증장기 지표 전망

3.1. 성장 가능성

① 공급 측면

○ 경지면적의 조정

- 휴경보상제도 또는 기타 식량안보 및 농업의 다원적 기능유지를 위하여 적정 농경지 면적 유지를 위한 정부의 정책개입을 고려함.
- 기존 경지면적 감소속도를 완화함.

○ 단수의 조정

- 신품종의 개발 혹은 새로운 생명공학기술의 농업생산부문의 적용 등으로 농업생산 자체의 생산력이 향상될 가능성을 고려해야 함.

- 생산측면에서의 성장 가능성은 최종적으로는 단위 면적당 생산량의 증가 혹은 고품질화로 나타난다고 가정
 - 경지면적과 단수함수의 조정
 - 경지면적의 경우 기준 전망치에서 제시된 경지면적의 감소속도를 10% 정도 완화함. 개별 품목의 단수는 기존의 추세를 감안하여 품목별로 0%~10% 증가함.

② 수요 측면

- 향후 식품소비는 대체적으로 식품의 안전성에 근거하여 건강식, 미용식, 또는 기능성 식품의 소비가 늘어날 것으로 예상. 한편 핵가족화의 진전과 함께 여성의 사회진출 증가 등으로 요리에 편리한 또는 요리가 단순한 편의식품의 소비도 증가할 것으로 예상됨(편의식품은 종종 인위적인 가공으로 건강식품과 대비되는 개념일 수 있으나, 그 편리성으로 인해 고정적인 수요층 확보 예상).

□ 곡물류

- 쌀의 1인당 소비는 정부의 정책여하에 따라 소비 감소속도를 완화 가능
 - 쌀과 쌀대용 식품간의 과학적 성분 분석을 통해 건강식으로의 쌀의 효용 홍보(“먹고 싶다”를 유도)
 - 학교급식정책을 통해 자라나는 세대에게 쌀소비 습관을 들여 장기적인 쌀 소비계층을 확보
 - 다양한 쌀 가공식품(건강식품, 기능성 식품 등)의 개발 및 보급
- 기타 곡물류는 건강식 및 수입 농산물과의 식품 안전성을 강조함으로써 기존의 소비감소추세 감소가 가능할 것임.
 - 곡물류의 경우 기준 전망치에서 제시된 총수요가 향후 10년간 매년 0.5%씩 증가한다고 가정

□ 신선채소 및 과일, 과채류

- 건강식으로서의 신선 채소의 홍보 강화 및 식품 안전성을 강조함으로써 수입식품과의 차별성을 부각시키고 다양한 조리법 개발 및 소비자의 구매나 소비취향에 맞는 방식으로의 식품개발을 통해 소비증대가 가능함.
 - 향후 10년간 수요가 매년 1%씩 늘어난다고 가정

□ 축산물

- 소득증대에 따라 일정 부분까지 소비가 늘어날 것으로 보이나, 수입육류와 차별을 통해 수요를 보다 확대시킬 수 있음.
 - 국산육류의 식품안전성에 기반을 두고 다양한 축산가공품 개발을 통해 소비증대가 가능함.
 - 향후 수요가 10년간 매년 1%씩 늘어난다고 가정

□ 해외수출 수요

- 수출 농축산물의 안정적 공급체계 확립 및 해외소비자의 소비선호에 기초한 수출증대도 농업부문의 소비수요증대에 일정 부분 기여가 가능함.

3.2. 경지면적

- 성장 가능성을 고려한 2002년의 경지면적은 186만 5천 ha로 기준치에 비해 약 2천ha 정도 증가하는 것으로 나타났으며, 2011년에는 164만 6천 ha로, 기준치 161만 7천 ha에 비해 약 3만 ha 증가, 연평균 1.3% 감소될 것으로 전망됨.

표1-6. 중장기 지표: 경지면적

		경지면적	
		기준치 (천 ha)	조정치 (천 ha)
2001		1,876.1	
2002		1,863.0	1,865.0
2004		1,818.7	1,825.0
2011		1,616.7	1,646.3
연평균 증감율 (%)	2001-02	△0.7	△0.6
	2001-04	△1.0	△0.9
	2004-11	△1.7	△1.5
	2001-11	△1.5	△1.3

3.3. 농업부문 불변 부가가치

- 성장 가능성을 고려한 2011년의 농업부문 부가가치는 1995년 불변가격으로 21조 7,740억으로 나타나, 기준치에 의한 2011년의 부가가치 추정액 20조 7,760억에 비해 약 1조 정도 증가하는 것으로 나타남.
- 조정치에 따를 경우에 농업부문 불변부가가치는 연평균 △0.4% 수준으로 매우 완만한 감소추세를 보일 것으로 예상. 기준치 △0.9%에 비해 감소폭이 축소됨.

표1-7. 중장기 전망: 농업부문 불변부가가치

단위: 10억원 (1995년 불변)

		기준치			조정치		
		농업전체	재배업	축산업	농업전체	재배업	축산업
2001		22,651.4	18,594.4	3,738.4	22,651.4	18,594.4	3,738.4
2002		22,032.0	18,046.5	3,677.7	22,032.0	18,046.5	3,677.7
2004		21,696.1	17,709.2	3,684.1	21,975.7	17,965.8	3,703.2
2011		20,766.0	16,678.2	3,799.4	21,773.8	17,495.1	3,976.3
연평균 증감율 (%)	2001-02	△2.7	△3.0	△1.6	△2.7	△3.0	△1.6
	2001-04	△1.4	△1.6	△0.5	△1.0	△1.1	△0.3
	2004-11	△0.6	△0.9	0.4	△0.1	△0.4	1.0
	2001-11	△0.9	△1.1	0.2	△0.4	△0.6	0.6

3.4. 농가소득

Ⅰ 농업소득

- 성장 가능성을 고려한 농업총소득은 명목으로 2011년 17조 5,668억 원으로 나타나 연평균 1.4% 증가할 것으로 전망됨. 이는 기준치 16조 4,038억, 연평균 증가율 0.7% 에 비해 1조 1,630억, 0.7% 높은 수치임.
- 호당 농업소득도 2001년 1,127만원에서 2011년 1,811만원으로 연평균 4.9%씩 증가할 것으로 전망되어 기준치 1,691만원, 4.1%에 비해 높은 증가율을 보임.

표1-8. 중장기 전망: 농업소득

단위: 명목, 10억원

	2001	2002	2004	2011	증감율 (%)			
					2001-02	2001-04	2004-11	2001-11
쌀	6,941.2	6,262.4	5,829.1	3,453.1	△9.8	△5.7	△7.2	△6.7
맥 류 ¹⁾	137.4	143.4	121.9	80.5	4.4	△3.9	△5.8	△5.2
두 류 ²⁾	208.5	249.5	267.1	308.1	19.6	8.6	2.1	4.0
기타 곡물 ³⁾	210.4	172.5	194.0	231.7	△18.0	△2.7	2.6	1.0
특 용	194.4	204.2	219.7	298.9	5.0	4.2	4.5	4.4
노지 채소	2,217.9	2,614.9	2,807.5	3,923.1	17.9	8.2	4.9	5.9
시설 채소	1,108.3	1,100.2	1,109.8	1,089.4	△0.7	0.0	△0.3	△0.2
과 일	882.9	1,745.0	2,067.2	3,638.4	97.6	32.8	8.4	15.2
기타 농산물	799.7	794.5	798.6	680.3	△0.7	△0.0	△2.3	△1.6
축 산	2,550.6	2,650.1	2,974.5	3,863.4	3.9	5.3	3.8	4.2
소 계	15,251.4	15,936.5	16,389.4	17,566.8	4.5	2.4	1.0	1.4
호당 소득 (천원)	11,267	12,055	13,206	18,107	7.0	5.4	4.6	4.9

주 1: 맥류는 보리, 맥주맥, 밀이 포함

주 2: 두류에는 대두, 녹두, 팥이 포함

주 3: 기타 곡물에는 옥수수과 서류가 포함

② 농가소득

- 성장 가능성을 고려한 실질 농업소득은 2011년까지 연평균 0.8% 증가하는 것으로 전망되어 기준치(0.1%) 보다 0.7% 높은 것으로 나타남. 이에 따라 2011년 호당 농업소득은 실질로 1,100만원이 될 것으로 전망됨.
 - 이는 기준치 1,028만원에 비해 약 72만원 많은 액수임.
- 이전수입을 제외한 농외소득(실질)은 2011년까지 연평균 2.8% 증가하는 것으로 예상되어 기준치(1.7%) 보다 약 0.5% 높은 것으로 나타남. 이에 따라 2011년 실질 농외소득(이전수입 제외)은 930만원으로 기준치에 의한 농외소득 840만원보다 약 90만원 많을 것으로 전망됨.
- 한편, 농가소득(실질)은 2011년 2,576만원으로 전망되어 기준치 2,354만원 보다 222만원 정도 높은 것으로 나타났으며, 연평균 증가율도 기준치의 0.8%에 비해 1.8% 로 약 1%가 높게 전망됨.

표1-9. 중장기 전망: 농가소득(실질, 1995=100)

단위: 천원

	농가소득			순수 농외소득			이전 수입	
	소계	농업소득	농외소득 ₁	소계	사업외 소득	겸업 소득		
2001	21,635	10,196	11,439	7,085	5,736	1,350	4,354	
2002	22,330	10,735	11,595	7,162	5,789	1,374	4,433	
2004	23,282	11,010	12,273	7,613	6,090	1,523	4,659	
2011	25,763	11,005	14,758	9,297	7,065	2,231	5,462	
연평균 증감율 (%)	2001-02	3.2	5.3	1.4	1.1	0.9	1.8	1.8
	2001-04	2.5	2.6	2.4	2.4	2.0	4.1	2.3
	2004-11	1.5	0.0	2.7	2.9	2.1	5.6	2.3
	2001-11	1.8	0.8	2.6	2.8	2.1	5.2	2.3

주 1: 농외소득에는 이전수입이 포함됨.

표1-10. 농업부문 주요지표 총괄

구 분	2001	2004	2011	연평균 증감률 (%)		
				'01-'04	'04-'11	'01-'11
농업부가가치(불변,10억)	22,651	21,976	21,774	△0.62	△0.13	△0.28
1) 재 배 업	18,596	17,966	17,495	△0.66	△0.38	△0.46
2) 축 산 업	3,738	3,703	3,976	△0.53	1.02	0.55
유별 소득(명목,10억)	15,251	16,389	17,567	2.82	1.00	1.54
1) 쌀	6,941	5,829	3,453	△5.72	△7.21	△6.76
2) 맥류	137	122	81	5.77	△5.76	△2.44
3) 두류	208	267	308	4.41	2.06	2.76
4) 노지채소	2,218	2,808	3,923	12.38	4.90	7.09
5) 시설채소	1,108	1,110	1,089	△2.39	△0.27	△0.91
6) 과수	883	2,067	3,638	10.18	8.41	8.94
7) 특용	194	220	299	5.17	4.50	4.70
8) 재배업 전체	12,701	13,415	13,703	0.49	0.30	0.36
9) 축산업 전체	2,551	2,975	3,863	17.04	3.81	7.61
생산전망(천톤)						
1) 쌀	5,515	5,076	3,968	△1.37	△3.46	△2.84
2) 맥류	242	218	151	5.26	△5.15	△2.14
3) 두류	118	118	85	1.33	△4.57	△2.84
4) 배추	1,846	1,856	2,314	△2.47	3.20	1.46
5) 무	995	954	1,107	△0.93	2.15	1.21
6) 고추	180	203	257	1.58	3.43	2.87
7) 마늘	396	390	473	△6.28	2.79	△0.02
8) 양파	1,073	1,117	1,386	8.39	3.12	4.67

- ※ 1. 불변으로 표시된 항목은 1995년 불변가격을 사용하였음
 2. 가격지수 1995=100
 3. 총인구는 통계청 자료 인용(2002)

구 분	2001	2004	2011	연평균 증감률 (%)		
				'01-'04	'04-'11	'01-'11
생산전망(천톤)						
9) 노지채소	8,111	8,351	9,970	0.77	2.56	2.02
10) 사과	404	392	412	△7.07	0.68	△1.71
11) 배	417	489	538	14.69	1.37	5.19
12) 포도	454	452	507	△1.67	1.65	0.64
13) 감	270	285	304	△0.37	0.94	0.55
14) 감귤	645	551	667	△0.75	2.78	1.71
15) 특용	63	62	53	0.49	△2.32	△1.49
16) 한육우	160	141	150	△13.02	0.87	△3.52
17) 낙농	2,339	2,442	2,658	2.72	1.22	1.67
18) 양돈	766	830	900	5.13	1.15	2.33
19) 육계	277	301	314	4.80	0.61	1.85
20) 산란계	490	519	601	2.71	2.11	2.29
농가인구						
1) 농가인구(천명)	3,933	3,485	2,515	△4.73	△4.55	△4.61
2) 인구대비비중(%)	8.3	7.2	5.1	△5.52	△4.99	△5.15
*총인구(통계청자료)	47,343	48,199	49,783	0.84	0.46	0.58
농가호수 (천호)	1,354	1,241	970	△3.56	△3.46	△3.49
농가소득 (천원)	21,635	23,282	25,763	3.26	1.46	1.99
농업소득	10,196	11,010	11,005	3.30	△0.01	0.97
농외소득	7,085	7,613	9,297	3.77	2.89	3.16
사업외 소득	5,736	6,090	7,065	3.47	2.14	2.54
겸업소득	1,349	1,523	2,231	5.01	5.60	5.43
이전소득	4,354	4,659	5,462	2.34	2.30	2.31
경지면적(천ha)	1,876	1,824	1,646	△1.16	△1.45	△1.37
재배면적(천ha)	2,089	2,010	1,754	△1.42	△1.93	△1.78
1) 쌀	1,083	1,019	797	△1.68	△3.46	△2.93
2) 맥류	90	80	53	5.13	△5.65	△2.54

구 분	2001	2004	2011	연평균 증감률 (%)		
				'01-'04	'04-'11	'01-'11
3) 두류	99	94	66	△4.14	△4.95	△4.71
4) 배추	24	24	30	△3.11	3.20	1.26
5) 무	18	18	21	△0.47	2.15	1.36
6) 고추	71	76	87	0.63	1.99	1.58
7) 마늘	36	35	40	△8.38	1.99	△1.24
8) 양파	19	18	22	3.16	2.54	2.73
9) 노지채소	300	306	349	△1.59	1.89	0.83
10) 시설채소	86	87	95	△1.17	1.12	0.43
11) 사과	26	25	25	△4.55	0.12	△1.31
12) 배	25	26	26	△0.24	0.07	△0.03
13) 포도	27	27	28	△2.13	0.07	△0.60
14) 감	30	30	30	△0.96	△0.34	△0.53
15) 감귤	27	27	27	△0.20	0.01	△0.06
16) 특용작물	79	76	62	△0.24	△2.85	△2.08
1인당 소비량 (kg)						
1) 쌀	88.9	86.3	81.1	△2.69	△0.88	△1.43
2) 맥류	26.5	29.1	34.9	1.8	2.64	2.39
3) 두류	1.8	1.9	2.2	2.5	1.87	2.06
4) 배추	39.0	38.5	46.5	△3.3	2.72	0.88
5) 무	21.0	19.8	22.2	△1.8	1.68	0.64
6) 고추	4.2	4.4	6.2	△1.84	5.10	2.97
7) 마늘	9.2	9.1	12.4	△3.26	4.46	2.08
8) 양파	23.1	23.6	28.3	6.93	2.60	3.88
9) 노지채소	172.9	174.8	204.6	0.02	2.27	1.59
10) 사과	10.3	8.2	8.6	△7.44	0.66	△1.84
11) 배	8.6	10.2	10.8	14.79	0.90	4.88
12) 포도	9.7	9.4	10.2	△3.04	1.19	△0.10
13) 감	5.7	5.9	6.1	△0.83	0.48	0.08
14) 감귤	11.8	13.3	11.4	0.28	△2.17	△1.44

구 분	2001	2004	2011	연평균 증감률 (%)		
				'01-'04	'04-'11	'01-'11
15) 특용	3.0	3.1	3.5	1.54	1.77	1.70
16) 쇠고기	7.9	8.8	11.8	1.08	4.26	3.30
17) 우유	63.9	66.5	75.3	3.97	1.79	2.44
18) 돼지	17.1	18.2	20.8	3.32	1.93	2.35
19) 닭	7.6	8.1	9.8	5.30	2.86	3.58
20) 계란	10.4	10.8	12.1	1.86	1.63	1.70
21) 육류합계	32.6	35.1	42.4	3.18	2.76	2.88
수입량 (천톤)						
1) 쇠고기	162	283	437	8.35	6.39	6.97
2) 낙농	653	777	1,103	6.68	5.14	5.60
3) 양돈	48	47	137	△21.25	16.52	3.60
농산물가격지수						
1) 재배업가격지수	114	117	134	1.05	2.05	1.75
2) 축산물가격지수	121	132	158	8.70	2.59	4.39
3) 총농가판매가격지수	116	121	142	3.47	2.26	2.62
4) 경상재가격지수	131	128	132	△0.64	0.46	0.13
5) 투입재가격지수	141	140	149	△0.07	0.89	0.60
6) 농기계가가격지수	154	157	173	0.66	1.40	1.18
7) 임차료가격지수	140	126	82	△4.00	△5.88	△5.32
8) 노임가격지수	149	173	260	7.14	5.97	6.32
주요농산물가격						
1) 쌀 명목가격	135	127	109	△2.57	△2.25	△2.34
사육두수						
1) 한육우사육두수(천두)	1,406	1,274	1,368	△7.12	1.03	△1.49
2) 젖소사육두수(천두)	538	562	597	1.61	0.87	1.09
3) 돼지사육두수(천두)	8,520	9,300	10,119	4.50	1.21	2.19
4) 닭 사육두수(천수)	100,952	110,045	121,181	4.14	1.39	2.21

제 2 장

식량자급률 목표 설정과 과제

1. 현황과 문제점

1.1. 식량자급률 하락과 식량안보

- 세계 식량사정은 1994년 말부터 곡물재고의 급격한 감소와 1995년과 96년 국제 곡물가격의 폭등, 이상기후 등에 따른 주요 곡물 생산국의 작황변화로 갈수록 악화되고 있음.
- 최근 일부에서는 기상변화, 환경농업정책의 전개, 개도국 식량 수요 증가, 시장기능 중시의 농업정책 추구, 중국농업의 불확실성 등으로 국제 곡물시장의 구조적 변화가 예상되면서 식량위기론이 거론되고 있음.
- 시장개방이 가속화되고 있는 상황에서 해외 식량의존도가 높은 우리나라는 어떻게 식량을 안정적으로 공급하고 확보할 것인가 하는 것이 중요한 과제임.
- 이러한 시장개방확대와 곡물시장 불안정은 국내 농업을 위축시켜 농

민의 불안감을 가중시키고 있으며, 궁극적으로 정부에게 식량의 안정적인 공급역할을 강조하게 됨.

- 식량의 안정적 확보를 위해서는 적절한 수준의 국내 생산 유지, 효율적인 수입제도 운영, 적정비축 등의 정책수단을 적절히 활용해야 함.

표2-1. 장래 우리나라의 식량사정 전망

구 분	응답가구수(비율)
현재보다 크게 좋아질 것임.	39 (5.9)
현재보다 약간 좋아질 것임	65 (9.8)
현재와 큰 차이 없을 것임	214 (32.4)
식량사정이 약간 불안할 것임	299 (45.2)
식량사정이 매우 불안할 것임	42 (6.4)
기 타	2 (0.3)
(무 응 답)	(25)
합 계	661 (100.0)

자료: 2000년 수도권소비자대상 설문조사결과

- 식량자급률은 국내 농업생산이 국민 소비에 어느 정도 대응되고 있는가를 평가하는 유효한 지표로서 생산 뿐 만 아니라 소비에 의해서 좌우됨.
- 우리나라 식량(곡류)자급률은 1970년 이후 지속적으로 낮아져 식용자급률(사료용제외)은 1975년 79%에서 2000년 56%로 하락하였으며, 사료용 포함 자급률은 같은 기간 73%에서 30%로 하락함.
- 자급률은 쌀을 제외한 대부분 품목이 감소하는 추세이며, 특히 밀과 콩 등의 곡류와 육류의 자급률 하락추세가 두드러지게 나타남(표2-2).
- 우리나라의 식량자급률은 선진국 중 일본 다음으로 낮은 수준인데 식량자급률이 지금과 같은 추세로 계속 하락하는 상황에서 세계 식량수급사정에 따라 식량의 안정적 공급은 위협받게 될 것임.

표2-2. 주요 품목의 자급률 추이

단위: %

	1970	1980	1990	1995	1998	2000
쌀	93.1	95.1	108.3	91.4	104.5	102.9
밀	15.4	4.8	0.05	0.3	0.1	0.1
콩	86.1	35.1	20.1	9.9	9.5	6.4
채소	100.2	100.2	98.9	99.2	97.9	97.8
과실	100.2	98.6	102.5	93.2	94.2	88.5
우유	-	109.7	92.8	93.3	89.0	81.0
육류	100.0	97.8	90.0	84.6	89.2	83.9
계란	99.2	100.0	100.0	99.9	99.8	100.0

표2-3. 한국과 일본의 식품류별 자급률 비교(2000)

단위: %

	한국	일본
곡물	30.8	28.0
쌀	102.9	95.0
밀	0.1	11.0
서류	98.9	83.0
두류	8.2	7.0
채소	97.8	82.0
과실	88.5	44.0
육류	83.9	52.0
계란	100.0	95.0
우유 및 유제품	81.0	68.0
어패류	87.4	62.0
유지류	3.2	14.0

주: 물량기준 자급률임.

자료: 한국 「식품수급표」 및 일본 「식료수급표」

1.2. 자급률 목표설정에 대한 논쟁

① 긍정적 시각

- 자급률 목표를 설정해야 한다는 주장은 식량안보차원에서 정부는 국민에게 식품공급에 대한 불안감을 해소시켜야 하며 이를 위해 국내 농업 생산이 일정 수준 유지되어야한다는 논리임. 이는 궁극적으로 국내농업의 안정적 성장뿐만 아니라 농업에 대한 국민적 이해를 높이는 정책수단으로서도 활용됨.
- 세계 최대 식량수입국인 일본은 1999년 「식료·농업·농촌기본법」을 제정하고 2000년 「식료·농업·농촌기본계획」에 2010년도 식량자급률목표를 제시함으로써 식량의 안정적 확보에 대한 정책 의지를 확고히 함.
- 우리나라도 2001년 「농업·농촌기본법」 제 42조를 개정하여 「농업·농촌발전기본계획」 수립시 식량의 적정자급목표를 포함하도록 규정함.

② 부정적 시각

- 식량수출국은 식량자급률 목표 설정에 대해 비판적인 입장임. WTO 체제하에서 식량안보는 국내 생산 뿐 만 아니라 효율적인 수입과 비축을 통해서 얼마든지 가능하며, 정부가 자급률목표를 설정하고 국내 생산유지를 위해 시장에 개입하게 된다면 보다 많은 사회적 비용을 치루게 될 것이라는 주장임.
- 시장개방이 가속화되는 상황에서 정부가 농가소득보전을 위해 직접 지불 등 소득정책을 추진하면서 한편으로 농업생산을 확대 또는 유지하기 위해서는 보조금 지급 등 많은 부담을 가질 수밖에 없어 목표 설정이 실효성이 없다는 비판적 시각도 존재함.
- 영국, 노르웨이, 스위스 등 대부분의 주요 식량 수입국들은 식량안보 문제 접근에 있어서 자급률목표설정보다는 비상시 식량비축정책에 역점을 두고 정책을 추진하고 있음.

③ 종합 검토

- 현재 우리나라의 경우 식량자급률 목표 설정이 필요한지 불필요한지의 논의보다는 자급률을 어떤 수준에서 결정할 것인가를 판단하는 것이 더욱 중요한 것으로 보여짐.
- 일본은 2010년 목표자급률을 45%를 설정했지만 과거 4년간 칼로리 자급률이 40% 수준에 불과해 목표 달성에 대해 일본내에서도 회의적인 입장임.
- 따라서 우리나라의 식량자급 목표 설정은 국내외 여건 변화를 감안한 국민적 합의를 통해 구호성이 아닌 실현 가능한 수준에서 신중하게 제시되어야 할 것임.
- 본 연구는 식량자급률에 큰 영향을 미치는 식생활대안과 쌀 시장개방시나리오를 설정하여 이들의 효과를 분석함으로써 향후 자급률목표를 설정하는데 가이드 라인을 제시하고자 함.
- 아울러 자급률 목표달성에 영향을 주는 품목별 정책 및 소비정책을 검토하였음.

2. 식량자급률 전망과 목표 자급률 분석

2.1. 2010년 자급률 전망

- 2010년 품목별 소비량과 공급량 전망을 통해 전체식품에 대한 칼로리 자급률을 산출함. 전망치는 농림부 품목별 추정치와 농경연 전망치를 기초로 하였으며, 칼로리 자급률 산출에 필요한 품목별 영양성

분가 및 폐기율은 「식품성분표」(1996) 자료를 이용함.

- 수급 전망자료중 일부 품목이 통합되어 제시된 경우 폐기율 및 영양소 함량은 2000년 자료를 기초로 품목별로 가중평균된 값을 적용함. 종자, 유통감모, 이입이월량은 자료가 이용가능하지 않아 분석과정에서 고려하지 못함.
- 자료가 제시되지 않은 유지류와 설탕류는 1인1일당 순식용증가율(1982~2000년간 3개년 이동평균값의 연평균 증가율)을 적용하여 전망치를 산출함.
- 품목별로는 전반적으로 자급률 하락추세가 지속되어 2010년에 곡류 37.3%, 두류 3.9%, 과실류 89.7%, 육류 75.6% 수준에 이를 것으로 전망됨(표2-4).

표2-4. 2010년 식품류별 수급 전망(물량기준)

단위: %

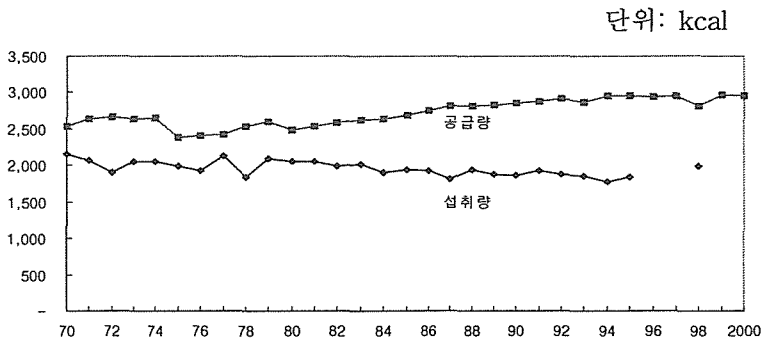
식품류	생산량	소비량	자급률
곡 류	3,919	10,510	37.3
밀	5	2,685	0.2
쌀	3,672	4,386	83.7
보 리	190	421	45.1
옥수수	52	3,018	1.7
서 류 ¹⁾	785	714	109.9
두 류	95	2,451	3.9
종실류	37.3	172	21.6
채소류	11,337	11,523	98.4
과실류	2,721	3,034	89.7
육 류	2,004	2,650	75.6
계란류	570	570	100.0
우유류	3,004	4,140	72.6
유지류	16	924	1.8
어패류	2,800	3,300	84.8

주 1) 생서기준

2.2. 자급률 제고 방향

- 식량자급률은 생산과 소비측면의 정책대안을 종합적으로 고려하여 높일 수 있음. 생산측면에서는 면적확보와 생산성 향상을 통해 가능하며, 소비측면에서는 영양적 측면에서 바람직한 식생활을 영위하거나 음식물 쓰레기를 줄임으로써 소요공급량을 감소시켜 자급률을 높이는 효과를 기대할 수 있음.
- 우리나라의 경우 생산측면에서 자급률 제고를 위해서는 주식인 쌀과 가공용수요가 큰 밀, 옥수수, 콩 등 사료작물의 생산증대가 필요함. 쌀은 수입개방 하에서 적정면적확보가 필요하며 밀은 자급률을 지속적으로 높이는 노력이 요구됨.
- 옥수수, 콩 등 사료작물의 생산증대는 사료의 상당 부분을 수입에 의존하고 있어 자급률 상승에 큰 영향을 미칠 것으로 기대됨.
- 식품으로 공급되는 양을 파악하는 식품수급표상의 공급칼로리와 실제 식사한 양을 파악하는 국민영양조사의 섭취칼로리의 차이는 확대되는 경향이 있음.
- 공급칼로리와 섭취칼로리 차의 확대원인은 상당부분 음식물쓰레기에 의한 것으로 보이는데 음식쓰레기로 폐기되는 비중이 32%로 추정됨.

그림2-1. 1인1일당 공급·섭취칼로리 추이



- 우리의 음식쓰레기 비중은 미국 27%, 일본25%에 비해서 다소 높은데 음식쓰레기 절감을 통해서 식량소요량을 줄일 수 있음. 2010년까지 공급칼로리와 섭취칼로리의 차이로 계산된 음식쓰레기로 폐기되는 양의 비중은 1998년 기준 32%에서 2010년 34%로 확대될 전망이다.
- 소비측면의 두 번째 추진방향은 국민 전체의 적정한 영양균형 실현을 위해 한국인 평균 영양권장량에 근거한 권장 식품소비모형을 개발해야 한다는 점임.
- 권장소비 식품모형에 의해 작성된 식품류별 섭취량을 보면 식품류별로 곡류 및 그 제품(350g/1인1일), 어류(65g)는 권장섭취량과 비슷하며, 채소류(350g)는 권장섭취량(130g)에 비해 대단히 많은 수준임. 반면 육류, 계란류, 우유류, 설탕류는 권장섭취량의 40~80%에 불과함.

표2-5. 식품군별 권장 섭취량, 수급량, 소비량, 모형

단위: g/1일/1인

식품군	권장 섭취량	식품 수급량	식품섭취량	모형
곡류 및 그 제품	400	455.78	308.9	350
감자 및 그 제품	-	35.09	21.2	30
당류 및 그 제품	12	41.34	3.6	5
두류 및 그 제품	100	31.37	34.7	30
종실류 및 그 제품	-	6.59	2.1	5(7)
과일류	200	94.88	150.9	150
채소류	130	406.32	282.1	350
버섯류	-		2.3	
해조류	-	90.45	7.2	
어류	70		78.3	65
육류 및 그 제품	80	95.31	71.8	65(80)
난류	50	22.69	23.2	20
유류 및 그 제품	200	110.95	73.2	100
유지류	11	12.94	0.1	5(10)
음료 및 주류	-	151.09	19.9	20
조미료류	-	-	28.9	20
기타	-	-	4.7	

주: 모형에서 ()내 값은 실제공급수준과 큰 차이를 보여 공급상황을 고려하여 수정 적용한 것임.

- 2010년에 식생활 개선을 통해 권장식품 소비모형이 일반화될 것이라는 가정하에 1인 1일당 공급칼로리는 2010년의 한국인 평균 영양권장량의 섭취칼로리 2,082kcal를 공급칼로리로 환산한 3,155kcal 수준이 될 것으로 전망됨.

2.3. 대안별 목표자급률 분석

① 대안 설정

- 정책대안
 - 제1안: 생산, 소비 추세유지
 - 제2안: 생산목표 달성, 소비추세유지
 - 제3안: 생산목표달성, 권장소비모형 적용, 음식쓰레기 절감
- 제1안은 생산과 소비가 현재 추세를 유지할 경우를 상정한 것으로 쌀에 대해서는 개방시나리오 중에서 관세율을 6년 간 15% 감축하는 안을 가정함.
- 제2안은 생산측면에서 생산성 및 품질경쟁력 제고 등을 통한 생산확대(일부품목은 축소)를 목표로 정책이 시행된 경우를 상정함. 생산목표는 농림부의 품목별 생산목표(안)과 농경연의 전망치(투융자반영시 생산목표)를 감안하여 설정됨.
 - 쌀에 대해서는 MMA 수입을 가정함.
 - 사료작물은 사료작물 재배 확대와 조사료 공급확대를 통해 사료자급률이 제고되는 것을 가정함. 즉, 조사료와 농후사료 공급비율이 4:6에서 6:4로 조사료 확대를 가정하였으며, 배합사료 자급률은 30% 수준으로 제고되는 것으로 가정함.
- 제3안은 생산제고대책과 함께 소비측면에서 식생활개선을 통해 적절한 영양균형을 실현하고 음식쓰레기를 줄이는 등 식품소비를 개선하

기 위한 구체적인 과제가 해결되는 경우를 상정한 것임. 2010년 소비량에 권장 식품모형을 근거로 산출된 전망치를 적용하였으며, 음식물 쓰레기 줄이기 운동 등을 통해 음식물 쓰레기가 20% 감축하는 것을 대안으로 설정함.

② 대안별 자급률 전망

- 2010년 칼로리 자급률 전망결과 생산과 소비가 추세대로 진행될 경우 칼로리 자급률은 2000년 49.3%에서 2010년 35% 수준으로 연평균 약 3%씩 하락할 것으로 추정됨(표2-6).

표2-6. 2010년 대안별 칼로리 자급률 전망

단위: %

식품류	2000	대안1	대안2	대안3
곡류	61.3	35.9	40.6	47.2
밀	0.1	0.2	0.6	0.6
쌀	102.9	81.9~83.7	86.0~91.1	86.0~91.1
서류	114.4	110.1	111.0	114.4
두류	11.1	5.0	7.5	7.9
종실류	35.0	21.6	25.3	25.4
견과류	80.6	101.7	101.9	108.7
채소류	97.0	93.0	93.4	80.4
과실류	87.3	88.2	88.0	61.3
육류	22.2	20.6	24.7	24.8
계란류	100.0	100.0	100.0	100.0
우유류	84.5	72.6	65.1	94.3
어패류	75.9	75.4	75.4	91.1
전체식품	49.3	34.6~35.2	37.2~37.6	46.9~48.5

주: 곡류 및 서류는 식용자급률로 사료용 수요가 자급률 산정시 포함되지 않으며, 육류 자급률에는 사료자급률이 포함됨.

- 쌀은 2000년 102.9% 수준이었으나 2010년 82% 로 크게 하락할 것으로 전망됨. 두류도 수요 증가에도 불구하고 생산 감소추세가 계속될

경우 2010년 자급률은 2000년 자급률의 절반수준에도 미치지 못할 것으로 나타남. 그외 품목도 자급률 하락현상이 뚜렷하게 나타날 것으로 전망됨.

- 제2안(생산목표 달성)의 경우 생산조정을 목표로 한 우유와 일부 과실품목을 제외하면 대부분 추세치에 비해 자급률이 상승할 것으로 추정됨.
 - 밀은 우리밀 살리기운동이 활성화되고 품종개발 등이 추진될 경우 14천톤까지 생산이 확대되어 자급률이 0.6% 수준으로 상승할 가능성이 있음.
 - 쌀은 관세화가 유예되고 MMA 수입(2005년 4%, 2010년8%)이 지속될 것을 가정함.
- 3안(생산, 소비목표 달성)은 식생활 개선, 음식물 쓰레기 절감, 사료 자급률 제고 등이 상호작용함에 따라 높은 자급률 제고효과를 거둘 수 있음. 단, 식품류별로 볼 때 권장식품 소비모형은 채소, 과실류 등 철분과 칼슘이 풍부한 식품의 경우 추세치 보다 많은 소비량을 전망함에 따라 이들 식품류의 자급률이 다소 하락하는 경향을 보임.
- 2안(생산목표 달성)의 경우 전체식품에 대한 칼로리 자급률은 37.2~37.6% 수준으로 1안(추세전망)에 비해 2.5%포인트 상승효과를 가져올 것으로 전망됨.
- 3안(생산, 소비목표 달성)의 경우는 칼로리 자급률이 46.9~48.5%로 전망되어 2안에 비해 10% 포인트의 상승효과를 거둘 것으로 예상됨.
- 대안별로 정책수행시 달성가능한 영양공급수준을 에너지 구성비율면에서 평가하면, 대안1과 2는 모두 2000년에 비해 지방의 에너지 구성비중이 크게 증가할 것으로 전망되어 지방의 과다섭취문제가 가속화될 것으로 전망됨.
- 반면 3안의 경우 에너지 섭취비율은 탄수화물 64.0%, 단백질 15.9%,

지방 20.1%로 지방 섭취비율이 20%수준을 유지함에 따라 영양측면에서도 균형을 유지할 수 있을 것으로 전망됨(표2-7).

- 종합해 볼 때 식량자급률은 2010년에 35% 수준까지 하락 할 것으로 전망되나 정부의 생산목표와 적절한 소비생활의 유도로 자급률은 46~49% 수준으로 유지가 가능할 것으로 판단됨.

표2-7. 정책대안별 영양공급수준 비교

단위: %

식품류	2000	대안1	대안2	대안3
탄수화물	61.4	57.5	57.9	64.0
단백질	13.1	13.6	13.6	15.9
지방	25.5	28.9	28.5	20.1

3. 자급률 제고를 위한 정책과제

- 앞에서 검토한 자급률수준을 달성하기 위해서는 품목별 대책과 적절한 식생활 대책이 수반되어야 함.

3.1. 품목별 대책

① 쌀

- 고품질 벼 품종의 보급 확대와 질소질 시비를 줄이고 밭벼 재배를 지양하며 논에 벼대신 콩·사료작물 등 타 작물재배를 유도하고, 전

작 보상사업 시범 실시함.

- 쌀 농가의 소득을 안정시키기 위한 소득보전방안 확충하고 지속적인 쌀 소비촉진 홍보를 통해 식용소비 감소추세를 2% 이내로 완화하며 주정용 등 가공용 쌀 소비확대를 적극 추진함.

2] 보리

- 농가 소득안정을 유지하면서 중·장기적으로 수급균형이 될 수 있도록 재배목표를 설정하고 수요에 맞는 적정생산을 유도함.
- 주정원료로서 이용을 확대하고 사료용 공급을 통해 수급 안정을 도모함.
 - 가공용 제품 개발·보급 등을 통해 수요기반 확대

3] 밀

- 지방자치단체와 생산자단체에서 자율적으로 보조금 지급과 수매를 실시하도록 하여 5천ha 이상의 면적 확보를 위해 노력함.
- 우리 기호에 맞고 가공특성이 우수한 밀 품종을 개발·보급하여 수요를 확대함.

4] 콩

- 논에 벼 대신 콩 재배를 유도하고 집단화·규모화로 재배면적을 확보하며 생산비를 절감함.
 - 우량품종개발 및 보급으로 생산성 제고
- 전통식품용으로 수요에 부응한 고품질 생산체제를 구축하고, 지력증진용 환경보전작물로서 생산을 확대함. 국산콩 가공업체에 대한 수매자금지원확대로 국내 수요를 확대시킴.

5] 채소

- 무, 배추는 계절별 작형을 분산배치하여 공급과잉을 해소하고 기능성 및 환경농법 등 신기술보급으로 소비변화에 대응함.
- 고추는 일시수확형 신품종 개발 등을 통한 생산비를 절감하고 건조 기술을 개선함. 소비측면에서는 국산고추의 위생적인 측면을 부각시켜 중국산과 차별화를 시도함.
- 마늘은 종구갱신 및 기계화로 생산비절감이 필요하며, 간마늘의 포장 규격화 및 브랜드화로 수입품과의 차별화를 추진함.
- 양파는 정식 및 수확기 개발·지원으로 생산비를 절감하고 고랭지 춘파재배 등 생산시기를 다양화하여 가격안정을 도모함.

6] 과실

- 과원구조를 키 낮은 사과원, 배Y자형 밀식재배 등 생산비절감형으로 개편하며, 고품질 및 안전성을 갖춘 과실생산을 위해 과실종합생산체제(IFP)를 도입함.
- 「과실계약출하제」 실시로 수급 및 가격안정대책을 제도화하며 궁극적으로 적정생산을 유도함.
- 후지, 신고 등 기존품목을 대체할 다양한 신품종을 개발하고 소비자 기호에 맞는 소포장 등 포장규격을 다양화함.

7] 육류

- 쇠고기는 사육기반확대를 위한 송아지생산안정제사업 및 한우다산장려금사업을 실시함. 조직화된 우수경영체를 육성하여 품질고급화를 추진함.
- 고품질 안전축산물생산을 위해 거세우 품질을 고급화하고, 브랜드별

구분 경매를 실시하여 고급육 생산을 활성화함.

- 돼지고기는 주기적인 수급 및 가격전망을 통해 양돈농가의 자율적인 수급조절을 유도함. 양돈농가 컨설팅 및 전문기술교육지원을 통해 생산성 향상과 생산비 절감을 유도함.
- 돼지고기 비선호부위에 대한 영양측면 홍보와 요리법 개발로 부위별 균형있는 소비문화를 정착시킴.

3.2. 소비 과제

- 소비측면에서 식량자급률제고를 위해서는 첫째 한국형으로 식생활을 개선함과 동시에 음식물 쓰레기를 줄이고, 둘째 국내 농산물의 소비 촉진을 위한 정책을 추진하는 것이 검토되어야 함.

Ⅰ 식생활개선운동 전개

- 국민의 식생활 개선을 위해서는 무엇보다도 우선 영양문제, 영양상태, 영양권장량을 고려하여 식생활 목표를 수립하고 이를 홍보하기 위한 식생활 지침이 정해져야 함.
- 아침식사의 한식과 양식시 식량자급률을 비교한 결과 한식 식사시 양식보다 약 55% 포인트 높아질 뿐만 아니라 영양비율도 균형을 이루는 반면 서양식으로 식사를 하면 지방질의 과다섭취현상이 나타나는 것으로 분석되어 한식의 우수성이 입증됨(표2-8).
- 소비자 설문조사결과 조사가구의 70%가 한국형 식단보급이 필요하다고 응답했으며, 식단이 보급될 경우 55%는 이를 적극 참고하겠다고 응답함.
- 자녀에게 체계적인 식생활 교육이 필요하다고 응답한 가구도 85%에

달해 한국형 표준식단이 개발되면 이용효과가 클 것으로 예상됨.

그림2-2. 식생활 목표·지침 수립 방향

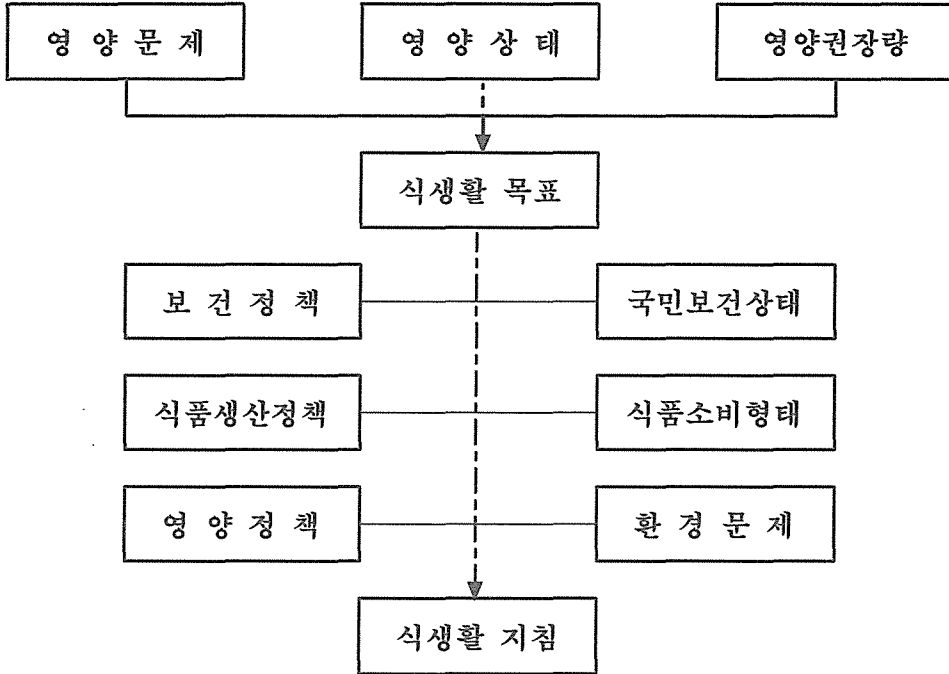


표2-8. 한식·양식으로 비교한 칼로리 자급률

	한식	양식
메뉴	밥 야채고기국 깻잎튀김 표고찜 고등어찜 김치	우유 빵(식빵, 버터) 계란 햄 채소(양상추, 오이, 토마토드레싱)
열량(kcal)	559	558
자급률(%)	69.5	13.9
지방질에너지 비중(%)	28	50

주: 일반적인 식단을 예로 분석된 것으로 한국인의 표준적인 식단으로 보기는 어려움.

표2-9. 한국형 식단 보급 필요여부

구 분	응답가구수(비율)
반드시 필요하다	463 (70.2)
그저 그렇다	166 (25.2)
필요하지 않다	26 (3.9)
기 타	5 (0.8)
(무 응 답)	(26)
합 계	660 (100.0)

- 식사중에는 특히 아침식사가 개선이 필요한 것으로 나타나 아침식사를 한국형 식단으로 전환하는 것이 우선 시급함(표2-10). 한국형 식생활의 보급은 자급률을 높여 식량안보에 기여할 뿐만 아니라 국민영양 측면에서 유익하기 때문에 이를 널리 국민에게 홍보하는 것도 매우 중요함.

표2-10. 식단 개선이 필요한 식사

구 분	응답가구수 (비율)
아침식사	424 (65.6)
점심식사	39 (6.0)
저녁식사	187 (28.9)
합 계	646 (100.0)

② 국내 농산물 소비확대 운동 추진

- 국내농산물의 소비확대를 위해서는 농협 등 생산자단체를 중심으로 국내 농산물의 안전성과 영양적 우수성을 대중매체나 캠페인을 통해서 지속적으로 홍보하는 체제가 구축되어야 함. 홍보는 1회성이 아닌 지속성을 지니고 실시되어야 효과를 기대할 수 있음.
- 정부는 농산물소비확대를 위한 직접적인 지원보다는 품질인증제의

확립, 식품안전성검사의 강화 등 제도적인 측면에서 지원이 필요함.

- 현재의 도농교류사업 중 농산물 직판행사, 시식 및 품평회 등 먹거리 행사를 정기적으로 실시하는 것도 농산물소비확대를 위한 좋은 방안 중의 하나임.

③ 식품소비 모니터링체계구축

- 국내 농산물에 대한 소비자의 선호나 요구를 파악하기 위해서는 식품소비의 모니터링체제가 갖춰져야 함. 현재 농산물에 대해 체계적인 소비조사가 이루어지지 못하고 있는데 앞으로 농산물소비조사를 정기적으로 실시하여 국내의 농산물 소비실태를 모니터링하고 대응방안을 모색해 나가야 할 것임.
- 이처럼 식품 소비와 관련한 정부의 역할이 중요함에도 불구하고 담당부서가 없는 것이 현실임. 한국형 식생활의 개발, 계몽 및 홍보, 식품 소비에 대한 감시(monitoring)나 조사기능을 전담할 수 있는 부서 신설은 식량수급안정과 국민건강을 위해서 반드시 필요함.
- 현재 식품정책업무가 사각지대로 남아 있는데 외국의 사례에 비추어 볼 때 농림부로 일원화하여 식량수급과 국민영양을 같이 모니터링하는 것이 보다 효과적임.

④ 학교급식소 등 대형급식업체 및 외식업체와 산지의 연계성 강화

- 최근 국내 농산물만 사용하는 외식업체도 증가하는 추세이므로 품질로서 차별화하여 저변을 확대해 나갈 필요가 있음.
- 우선 생산자단체가 주축이 되어 우리농산물 애용업소 스티커를 발부하는 등 급식업체와 외식업체와의 유대관계를 높여 나가 소비자로 하여금 우리 농산물 취급업소라는 인식을 고취시켜 나가는 것이 중요함. 한편 산지와 요식업 중앙회간 직접적인 납품계약을 추진하여

국내 신선농산물의 이용을 증대시켜 나갈 필요가 있음.

5] 음식물 쓰레기 절감

- 음식물 쓰레기 줄이기 운동은 불필요하게 폐기되는 식품량을 줄여 나감으로써 식량수입 외화를 절감하고, 국내자원의 이용율을 높이는 효과가 큼. 최근 음식물쓰레기 분리수거제가 확대되면서 가정내의 음식물 쓰레기 절감은 큰 효과를 거두고 있으나 요식업소에서는 아직 효과가 미진함.
- 정부는 음식물 쓰레기를 근본적으로 줄이기 위해서 외식업소의 과도한 음식장만을 자제하고, 소비자의 올바른 식습관을 계도하는 캠페인을 지속적으로 추진함. 또한 업소형태별로 식품 유통 및 소비단계에서의 감모량 조사를 실시하여 음식쓰레기 절감효과가 미흡한 품목을 분석하고, 결과를 기초로 국민홍보에 적극 나서야 할 것임.

4. 정책 제언

4.1. 식량안보의 개념 재정립

- 식량안보(food security)가 공식적으로 국제적인 논의에 등장한 것은 1996년 세계식량정상회의 이후이며, 많은 학자나 국제기구에서 식량안보에 관한 개념과 정의를 제시하였음.
 - FAO의 정의: 충분한 수량과 만족할만한 품질의 식량을 필요한 시기에 필요한 장소에서 입수 가능하고 소비할 수 있으며, 이러한 상태를 지속할 수 있는 보증을 의미

- 세계은행의 정의: 모든 사람이 활동적이고 건강한 생활을 위하여 언제든지 충분한 식량에 접근할 수 있는 식량의 유용성과 획득 능력을 보장하는 것.
- EU의 정의: 기아와 영양실조가 존재하지 않으면서 식량생산이나 획득을 위한 충분한 자원을 가지는 상태
- 전문가 또는 국제기구에서 말하는 식량안보의 개념에는 공통적으로 건전한 생활(healthy) 수준의 식량보장, 가용성(availability), 접근성(accessibility), 안정성(stability), 안전성(safety), 식량 체계의 효율적 운영, 상시성, 지속성 등이 구성요소로 제시됨.
- 과거에는 식량안보가 국가 차원의 식량 가용성, 특히 기본적인 곡물에 대한 적절한 가용성을 의미하였으나, 최근에는 가계 차원에서 기본적인 식량에 대한 국민의 접근성까지로 확대 해석되고 있음.
 - 국가 차원의 식량안보: 식량생산을 위한 자원 보전과 수입 능력을 위한 외환보유 및 안정적인 수입처 확보
 - 가계 수준의 식량안보: 양, 질, 구매력의 개념에서 적절한 식량에 대한 물리적·경제적 접근성을 의미

표2-11. 식량안보의 조건과 실천 수단

	국가 차원	가계 차원
식량안보 목적	○가용성 제고	○접근성 제고
전제 조건	○가용성은 식량 공급과 가격의 안정성이 전제됨	○접근성 제고는 가용성의 전제하에서 성립
현실 문제	○세계 식량 수급 및 가격 불안정함	○곡물가격 불안정은 소비자 가계의 불안정으로 이어짐
실천 수단	○국내 공급능력 확대 ○안정적인 수입능력 확보	○접근성이 부족한 가계에 대한 식량 공급

- 과거 우리나라의 식량안보 개념은 자급률 위주의 가용성(availability)

측면만을 중시해 왔으나, 앞으로는 식량의 가용성뿐만 아니라 접근성(accessibility)과 안정성(stability)을 합리적으로 조화시키면서, 나아가 식량의 접근이 용이하지 않은 가계의 적정 영양수준을 보장하는 개념으로 재정립되어야 함.

4.2. 외국의 시사점

- 세계 각국의 식량안전보장 정책은 식량생산 수준에 따라 차이가 있으며, 일찍이 제2차 세계대전시에 식량위기를 겪었던 유럽 각국에서는 식량비축제도를 철저히 운영하고 있음.
- 스위스: 연방정부 헌법 제31조에 식량의 안정 공급에 관한 조항을 규정하고 있으며, 1983년 개정된 국가경제물자공급에 관한 연방법에는 전시체제에 대비해서 국가비축과 민간비축 제도를 실시하고 있음. 식량계획과 식량배분법을 합친 식량공급 계획에 의한 식량비축은 식량의 경우 약 반년분, 가공식품은 1년분을 분산 비축함.
- 스웨덴: 식량안전보장은 핵전쟁에 대응한 종합적 방위의 한 분야로 취급하여 식량자급력 유지와 비축, 배급제도, 농자재 비축(국가예산에 비축예산 계상)으로 식량수입이 불가능할 때 식량을 확보토록 함. 비축품은 곡물, 완두콩, 쌀, 탈지분유, 커피, 이스트(빵원료), 설탕(상시비축), 마가린 원료, 유지 등임.
- 핀란드: 1950년대부터 식량안보체계를 위한 식량자급정책을 실시하였으며, 식량비축 목표는 1년 식량소비량을 기준으로 하고 있음. 생산자재도 동시에 비축하고 있는 것이 특징임.
- 노르웨이: 1928년 국민생활에 필요한 식량과 자재의 비축을 위한 법률을 제정하였으며, 식량비축은 농림성 외에 시민방위청 또는 해군성 및 통산성 등 세분하여 이루어지고 있음. 비축 목표는 1년분을 기초

적 식량으로 하고, 국가와 생산자 및 유통단계로 경비를 부담하고 있으며, 결손이 발생했을 때는 국가가 보전함.

표2-12. 유럽 국가의 식량안보 시책

국가	근거법률	식품공급목표	식품안전보장정책 개요
독일 인구 8,213만명 자급률 128%	식료안전확 보법(1965) 식료긴급대 처법(1990)	섭취기준 2,400kcal/인·일 (정상시 3,500kcal)	○ 빵용 밀, 귀리, 두류, 쌀 등은 국가비축 실 시(1개월분 목표), 가정 비축 장려(2주분) ○ 유사시 대응으로서 농산물의 생산·출 하·공출·배급·보관·가공 등에 관하여 법규명령에 의해 필요한 규칙의 제정이 가 능하고, 배급카드 등에 의한 식료통제를 행하기 위한 법령(식료관리통제령, 1997) 등이 제정
스위스 인구 730만명 자급률 65%	헌법(제31조) 국가경제물 자공급에 관 한 연방법(1 982)	섭취기준 2,300kcal/인·일 (정상시 3,300kcal)	○ 빵용 밀, 사탕, 쌀, 식용유 등에 대한 기업 의 의무비축 실시(기본적으로 6개월분 목 표), 가정 비축 실시(2주분) ○ 유사시를 대비, 국내생산, 수입 및 비축의 결합에 의한 식료공급계획을 수립(배급제, 생산전환에 의한 국내생산 확대 등) ○ 유사시 생산전환은, 정부가 농가별로 전환 계획 및 공원 등의 식부계획을 수립(2년마 다 개정)
스웨덴 인구 888만명 자급률 129	헌법(제13조) 및 국회결의	섭취기준 2,900kcal/인·일 (정상시 상동)	○ 빵용 밀, 사탕, 쌀, 두류, 식물유 등에 대한 국가비축 실시(수량은 군사기밀), 가정내 비축 장려(국가비축은 1995년부터 5년간 폐지 예정) ○ 유사시에는 배급제, 동식물성식료에서 식 물성식료로 국내생산 및 식생활 전환을 실시
핀란드 인구: 515만 자급률:126%	공급보장법 (1992)	섭취기준 2,800kcal/인·일 (정상시 상동)	○ 식용곡물(1년분 목표), 사료용곡물(6개월 분 목표) 등에 대한 국가비축 실시, 가정내 비축 장려
노르웨이 인구: 442만 자급률:66%	곡물공급법	섭취기준 2,900kcal/인·일 (정상시 상동)	○ 빵용 밀(6개월분 목표), 사탕, 유지 등에 대한 국가비축 실시, 가정내 비축장려 ○ 유사시에는 농지면적 확대, 수입선 다변화 등을 실시

자료: 성명환 외, 「21세기 식량안보 확보방안」, 한국농촌경제연구원, 2000.12.

4.3. 정책 제언

- 식량의 안정적 확보를 위해 일정수준의 국내 생산유지는 반드시 필요함. 그러나 국내 생산은 국제시장에 의해 크게 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 생산정책은 시장여건을 고려한 장기적인 안목에서 추진되어야 함.
- 재배면적의 확보는 농가의 소득보전과 경쟁력 제고를 감안해서 추진되어야 할 것임. 이러한 의미에서 생산정책은 소득보전정책, 기술개발 및 보급정책과 병행해서 수립되어야 함.
- 생산과 소비측면에서의 정책대안을 이용하여 자급률을 시산결과 목표자급률은 46~49% 범위에서 설정이 가능할 것으로 판단됨. 음식물쓰레기의 절감과 식생활개선을 통해 자급률을 8~10% 포인트 높일 수 있는 것으로 나타났는데 향후 정책목표로 활용하기 위해서는 정밀한 분석을 실시하고 식생활 홍보 등을 통한 여론수렴이 필요함.
- 특히 식품소비측면에서 정책을 수립하기 위해서는 농림부, 보건복지부, 환경부, 교육인적자원부 등 범부처간의 협력이 필요한데 이를 위해 특별위원회 설치를 검토할 필요가 있음.
- 종합적으로 정리하면, 식량자급률에 대한 목표 설정은 식량부족 시대의 개념이며, 현단계에서 자급률 목표는 선언적인 의미를 가질 뿐임. 현재 식량자급률 목표를 설정하고 있는 나라는 일본뿐이며, 유럽 각국에서는 비축 목표를 가지고 있음. 따라서 식량자급률 목표는 장기적으로 국내 농업이 지향해야 할 생산 수준의 지침으로서 의미를 가져야 하며, 목표 설정으로 농업 생산이 구속되어서는 안될 것임.

참고: 일본의 식료자급률 목표설정

1. 식료자급률 목표의 의의와 위치

- 일본의 식료자급률은 해마다 낮아져 주요 선진국 중에서 최저수준이며 세계178개국에서 130위 수준임.

표2-1. 일본의 자급률 추이

	단위:%	
	1960	2000
주식용곡물자급률	89	60
곡물자급률(사료용포함)	82	28
공급열량자급률	79	40

- 식료자급률 저하 원인은 자급품목인 쌀의 소비가 감소하는 한편, 축산물 및 유지의 소비가 증가하여 이들 생산에 필요한 사료곡물과 유지원료 수입이 확대된 데 기인함.
- 조사결과 국민의 70.5%가 장래 식료사정에 불안감을 갖고 있어 식료의 안정공급 확보가 대단히 중요한 과제로 부상됨.
- 일본은 기본적으로 국내 농업생산의 증대를 도모하면서 수입 및 비축을 적절하게 조합하는 정책을 추진함.
- 식료자급률은 국내 농업생산이 국민의 식료소비에 어느 정도 대응할 수 있는가를 평가하는데 유효하고, 생산 및 소비 양면에서 대응하는 지침으로서 중요한 의의가 있음.

2. 식료자급률목표의 설정방법

- 목표년도는 2010년(평성22년도)이며, 5년 후에 다시 수정하는 것으로 되어 있음.
- 식료자급률목표는 품목별로 식료소비동향과 바람직한 식료소비자세, 생산동향과 생산노력목표를 기본으로 하여 품목별 자급률 및 공급열량자급률을 제시하고 있음.

표2-2. 일본의 식료자급률 목표

단위: %

	1997	2000	2010(추세)	2010(목표)
공급열량종합식료자급률	41	40	38	45
주식용곡물자급률	62	60	59	62
곡물전체자급률(사료용포함)	28	28	27	30

- 기본적으로 식료로 국민에 공급되는 열량의 50% 이상을 국내생산에서 조달하는 것을 목표로 하는 것이 바람직하지만(농업단체는 50% 이상 주장), 식료자급률 목표는 계획기간내 식료소비 및 농업생산의 지침이 되므로 실현가능성, 관계자 조직 및 추진의 영향을 고려하여 정할 필요가 있음.
- 따라서 기본계획에서는 2010년까지의 식료자급률 향상을 도모를 전제로 실현 가능한 수준의 식량자급률 목표를 설정하였음.

표2-3. 일본의 품목별 자급률 목표

단위: %

		1997	1998	2010
품목별 자급률	쌀	99	95	96
	주식용	103	100	100
	소맥	9	11	12
	대맥	7	7	14
	고구마	99	99	97
	감자	83	78	84
	대두	3	5	5
	식용	14	15	21
	야채	86	82	87
	과실	53	44	51
	밀감	112	94	101
	사과	66	59	65
	기타	35	34	37
	우유·유제품	71	68	75
	육류	56	52	61
	쇠고기	36	33	38
	돼지고기	62	57	73
	닭고기	68	64	73
	계란	96	95	98
	설탕	29	29	34
차	89	93	96	
공급칼로리기준식료자급률		41	40	45
금액기준식료자급률		71	71	74
주식용곡물자급률		62	60	62
곡물자급률		28	28	30
사료자급률		25	26	35

3. “바람직한 식료소비 형태”와 과제

3.1. 식료소비 현상

- 1960년에 전분질 비중이 70%였고 동물성 단백질이 극히 적었으나, 이후 소득 향상으로 양적 확대와 함께 구성비가 크게 변화함.
 - 육류, 우유 및 유제품, 과일 등의 소비가 급속하게 증가하여 1975년경에는 쌀을 중심으로 축산물, 어패류, 채소, 과일 등 다양한 식품으로 구성되어 평균적으로는 영양적으로 균형있는 ‘일본형식생활’이라고도 말할 수 있는 건강한 식생활이 형성됨.
- 최근 식생활의 변화와 함께 지방질의 섭취과다 등의 경향이 나타나고, 영양균형이 붕괴하고, 당뇨병 등 생활관습병이 증가하는 등의 문제가 발생함.
- 세계에 8억 이상의 영양부족 인구가 존재하고 일본이 세계최대 농산물 수입국인 반면, 상당한 음식물쓰레기가 방출되는 등 식료자원의 낭비현상이 나타남.

3.2. 영양균형의 붕괴

- 후생성의 「국민영양조사」에 의하면, 국민1인1일당 영양소 섭취량의 평균영양소요량에 대한 충족률은 칼슘을 제외한 영양소에 대해 소요량을 상회하는 상황임.
- 섭취에너지의 영양소별 비율을 보아도 탄수화물의 비율이 저하되는 동시에 지방질의 비중이 과잉되는 경향이 있음. 지방질의 섭취과잉은 비만 및 고지혈증, 심장병 및 대장암 등의 원인이 되므로 생활관습병 예방의 관점에서 주의를 기울여야 할 문제가 되고 있음.

3.3. 식품의 쓰레기 · 폐기

- 미농무성 식품폐기(loss)통계에 의하면 미국 가식식료의 연간로스총량(평성7년)은 공급총량의 27%에 달하는 것으로 조사됨. 일본에서 이제까지 종합적으로 식품폐기실태를 조사한 것은 없지만, 경도시가 한 사례조사(평성9년)에 의하면 1일 1세대당 가식부분의 폐기부분은 35.7% 가 됨. 이 조사결과를 기초로 일반폐기물총량에서 추계한다면 일본의 음식물 쓰레기는 연간 7백만톤 정도인 것으로 추계됨.
- 더구나 가정에 도달한 양을 파악하는 식료수급표의 공급열량과 실제 먹는 양을 파악하는 국민영양조사의 섭취열량은 조사방법이 다르기 때문에 단순히 비교할 수는 없지만 그 차가 확대되는 경향이 있고, 이러한 원인은 음식물쓰레기 및 유통기한을 넘기고 폐기되는 음식등에 의한 것이라고 생각됨.

3.4. 식료소비의 과제

- 식료자급률목표에서 식료소비에 대해서는 적정한 영양균형을 실현하고 음식물 쓰레기를 줄이는 등 식료소비를 개선하기 위한 구체적인 과제가 해결되는 경우에 실현가능한 “바람직한 식료소비 자세”를 제시함.
- 이러한 과제의 해결을 위해 “식생활 지침”을 농림수산성, 후생성, 문부성의 3성이 일체가 되어 책정하며, 이후 영양사등 식생활개선관계자, 교육관계자, 식품산업관계자, 농림어업관계자 등에 의해 적극적으로 추진함으로써 보급·정착시키고, 식생활의 외부화·생활방식의 다양화 등의 환경변화에 대응한 새로운 일본형식생활의 정착이 필요함.
- 식생활의 회복·개선을 국민적 운동으로 전개할 필요가 있음.

4. 「생산노력목표」와 과제

- 구 농업기본법에서는 축산물, 과일, 채소 등의 생산확대(선택적 확대)를 목표로 함.
- 일본 국내에서의 축산물, 과일, 채소 등의 생산은 1985년경까지 순조롭게 확대됨. 한편, 고시히카리 등의 조생품종의 작부증가에 의해 답리작 보리와와의 작부경합, 상대적인 수익성의 문제 등으로 1985년까지 소맥 및 대두의 생산이 감소함.
- 최근에는 일손부족·고령화, 축산환경문제의 심각화, 품종구성의 변화등에 의해 육류, 과일, 채소 등의 생산이 감소경향에 있으며, 수전이용재편대책 실시 등에 의해 1985년까지 증가경향에 있던 소맥, 대두도 품질, 가격등면에서의 수급 부적합, 轉作방법의 다양화 등에 따라 생산이 감소하고 있는 상황임.
- 현재 일본이 수입하고 있는 주요 농산물 생산에 필요한 해외 농지면적은 국내농지면적(491만ha)의 약 2.4배에 상당하는 1,200만ha에 달함.
- 각 품목에 대해 생산성 향상, 품질향상 등의 생산측면 과제를 명확히 하고, 그러한 과제가 해결되는 경우에 도달 가능한 국내생산 수준을 생산노력목표로 설정함.
- 더욱이 이러한 생산노력목표에 관련된 단위당 수량, 작부면적, 경지이용면적, 경지이용률 및 이들의 전제가 된 농경면적과 축산물 생산에 필요한 가축사양두수도 함께 명확히 함.

표2-4. 경지이용면적, 경지이용률, 농지면적

	1997	1998	2010
경지이용면적(만ha)	472	462	495
경지이용률(%)	95	94	105
농지면적(만ha)	495	491	470

표2-5. 생산노력목표

단위 : 만톤

	1997년	1998년	2010년
쌀	1,003	946	969
주식용	940	897	906
소맥	57	57	80
대맥	19	14	35
고구마	113	114	116
감자	340	306	350
대두	15	16	25
식용	14	15	24
야채	1,431	1,364	1,498
과실	459	394	431
밀감	156	119	125
사과	99	88	94
기타	204	186	212
생유	863	855	993
육류	306	304	324
쇠고기	53	53	63
돼지고기	129	129	135
닭고기	123	121	125
계란	257	253	247
사탕	78	83	87
차	9.1	8.3	9.3
사료작물	394	390	508

제 3 장

농정 추진체제의 개편 방안

1. 검토 배경

- 1980년대 이후 세계의 농업은 선진 농업국을 중심으로 전반적인 생산 과잉 기조로 진입했으며 1990년대에 들어와 농업생산 보조의 축소와 시장원리에 입각한 개방농정 체제로 전환하고 있음.
- 특히 WTO 체제 하에서 농산물 수출·입국의 이해가 상반되는 가운데 선진국의 농정은 일반적으로 개방화에 대처하기 위해 시장지향적 정책을 추진하면서도 자국의 농업과 농업인을 보호하는 방향으로 추진되고 있음.
- 국제 경쟁력 강화를 위한 제도정비와 보호 조치, 생산성 증대를 위한 R&D 강화, 생산 및 농업구조 조정의 추진 등이 있음.
- 시장개방과 무역자유화에 대응하기 위해 생산보조금을 축소하는 반면 농산물 가격 하락과 농업소득 감소를 보전하기 위한 소득 보전과 소득안전망 정책을 도입하여 추진함.

- 농업소득의 한계 극복과 농가 및 농촌경제의 다양화를 추구하기 위한 농촌지역개발정책의 강화 등이 있음.
 - 농업·농촌의 다원적 가치에 대한 재평가와 다원적 기능의 발현을 통한 소득개발 프로그램의 지원 등이 있음.
 - 농촌지역개발을 지역 주민들이 이니셔티브를 갖고 자율적으로 추진하도록 정부가 지원하고 이를 효율적으로 추진하기 위해서 정부와 농업인/단체와의 파트너십을 구축함.
- 우리 농정도 구조조정을 통한 경쟁력 강화와 소득보전 및 소득안정화 대책의 추진과 농촌지역개발을 위한 개혁조치를 추진하고 있으며 이와 같은 개혁조치를 효율적으로 추진하기 위해서는 농정조직과 기능조정 및 농정 추진체제의 개편이 불가피함.
- 시장개방에 대응하고 농촌지역개발을 통합적으로 추진할 수 있는 체제로 농정조직을 개편함.
 - 한국 농업의 경쟁력 강화를 위한 구조조정 추진과 농업 연구개발 기능을 강화함.
 - 주민주도하의 농촌지역 개발능력 향상과 참여농정 확대를 위한 추진체제를 구축함.

2. 농정 추진의 현황과 과제

2.1. WTO/NAFTA 등에 대응하는 농정 추진체제

- 국내 농업은 다가올 WTO 뉴라운드 협상 결과에 따라서 중대한 정책 전환이 불가피할 것으로 전망됨.
- 국산 쌀 재고의 누적, 수입쌀의 시장 점유율 점증 등으로 쌀 등 주요 농산물의 가격은 지속적으로 하락될 전망이다.
 - 농산물 가격하락과 소득 감소에 대응하기 위한 농가소득 보전과 소득안정망 대책 등 새로운 제도의 정착이 요청되고 있음.
 - 국내 농산물 과잉과 수입 농산물 등에 의해 농산물의 시장 수요가 정체되어 새로운 시장개발과 소비자 대책이 요구되고 있음.
- 개방농정의 진전에 따라서 국내 농업 전반에 걸친 생산조정과 품질 향상, 농산물 가공산업 육성, 유통체계의 개선, 수출·입 업무에 관한 제도정비, 정책방향 조정, 조직과 기능 조정 및 농정 추진체제의 개편이 요구됨.
- 중국, 일본, 한국이 중심이 되는 동북아자유무역협정(NAFTA)이 체결 될 경우 한국 농업은 생산, 유통, 소비의 측면에서 더욱 큰 변화를 맞이하게 될 것으로 전망됨.
- NAFTA 등의 협력체제 구축은 한국농업의 위기이기도 하지만 오히려 발전의 계기가 될 수도 있음.
 - 중국산 농산물의 국내시장 잠식이 급격히 확대되는 반면 고급농산물을 중심으로 국내 농산물의 일본과 중국시장 진출 확대 가능성이 있음.
 - 농산물 수출·입 관련 제도 및 기구의 개선, 식품산업 및 식품의 품질관리제도 개선, 소비자 대책 등을 보강할 필요가 있음.
 - 고부가가치 산업으로서의 농업의 위상을 재정립하고 종묘산업, 원예산업, 축산업, 농산자재 등 경쟁력 있는 부문에 대한 집중적인 연구개발 투자와 민간부문의 육성을 위한 제도개선 등이 필요함.

2.2. 참여농정 체제의 구축

- 정부 주도 농정추진 체제는 1960년대의 식량부족 시대와 1970년대의 증산시대를 거치면서 식량증산과 농업·농촌개발을 조기에 효과적으로 달성하기 위하여 필요했던 시대적 산물임.
- 1980년대와 1990년대의 시장경제의 확대, 개방화시대를 거치면서 정부주도의 농정체제도 민간주도의 농정체제로 전환하려는 노력을 하고 있지만 극히 일부를 제외하고는 여전히 정부 주도의 틀을 유지하고 있음.
 - 양정 등 극히 일부 분야에서 민간인이 참여하는 위원회제도를 운영하고 있고 법률제정 등에서 공청회 등 농업인과 전문가의 의견을 수렴하는 제도를 지니고 있지만 대부분의 농업정책은 정부 주도로 입안·집행되고 있음.
 - 1994년도의 농발위, 현재의 농어업·농어촌특별대책위원회는 특정 사안의 해결을 위한 한시적 기구임.
- 개방농정 시대에 정부주도의 농업정책, 특히 수입개방정책, 농산물가격정책, 소득보전과 소득안전화 정책 등 농업인의 소득과 복지와 연계된 예민한 정책을 정부가 단독으로 추진할 경우, 이해 당사자를 설득하기 어려울 뿐만 아니라 특정 정책 추진에 따른 정부의 책임 전가 문제가 제기되고 있음(예: 마늘 파동).
- 따라서 대부분의 정책수립과 집행 및 평가 과정에 농업인과 관련 단체 등 이해 당사자들이 참여하도록 하고 정책의 수립과 집행에 따른 이해집단간의 갈등을 당사자들이 해소하도록 할 뿐만 아니라 정책추진 결과에 대해서도 공동의 책임을 지는 참여농정 체제가 제도적으로 정착되어야 함.
- 지속적인 농업과 농촌지역사회의 발전을 위해서는 정부가 주도적으로

집행해 온 농정의 추진 방식을 개선하여 정부와 주민 그리고 전문기관이 함께 참여하여 집행하는 정책추진 파트너쉽을 구축할 필요가 있음.

- 전통적으로 농촌지역사회조직은 외부의 도움 없이도 자주적으로 자신들의 문제를 해결하는 메커니즘을 발전시켜 왔음.
- 그러나 정부주도의 정책집행은 정책 수립과 집행에 있어서 지역 주민들의 참여 폭을 좁혀 왔으며 자주적/내발적 개발능력과 지도력을 상실하게 하는 문제를 가져 왔음.

2.3. 지방자치제의 확대와 지방농정 추진체계

- 지방화는 정보화와 결합되어 빠르게 확산되고 있음. 따라서 지방화의 진전에 따라서 지역산업을 담당하는 지방농정도 이에 걸맞는 위상 정립과 역할을 요구받고 있음.
- 지역특화 농산물의 생산과 상품 차별화, 지역 브랜드 개발 및 시장 개발
- 지역농업 자원의 유지·관리 및 보존
- 지역개발과 농업인의 복지 증진
- 지방농정의 역할에 대한 욕구가 분출하고 있음에 비해 지방농정은 아직도 자주적인 농정체제를 갖추지 못하고 중앙농정의 집행기관으로서의 역할을 수행하는 선에 머물러 있음.
- 지방분권적 농정체제 하에서 중앙 및 지방농정은 다음과 같은 역할 분담이 요청되고 있음.
 - 중앙농정 : 국가 농정의 기획과 평가에 중점을 두고 지방농정을 지원 하는 체제로 전환함.

- 지방농정 : 지역농정의 기획, 집행, 평가함.
지역 농산물의 생산, 가공, 유통, 교역, 시장개척 등 담당함.

- 그럼에도 불구하고 지방정부가 추진해 온 구조조정은 농림업 부서의 축소와 인력 축소로 나타나고 있어 지방농정의 구현에 더욱 어려움을 겪고 있음.
 - 농림부서의 기구 및 인력을 축소함.
 - 농업기술센터와 농림 행정부서와 통합(51개 시군)함.
 - 농업인의 의견을 수렴하여 농정에 반영할 수 있는 기제(mechanism)가 취약함.
- 중앙정부에서 담당해 왔던 농정의 집행기능, 특히 농업생산과 관련한 농정기능을 지방정부로 이양했을 때, 지방농정의 종합기획, 집행, 평가업무를 효율적으로 추진할 수 있도록 지방농정의 조직과 기능 및 인력이 보강되어야 함.
- 또한 참여농정의 체제 속에서 지방단위 농업관련 기구 및 단체와 농업인의 유기적인 협력체제가 구축되어야 함.

2.4. 농촌지역개발의 추진

- WTO체제 이후 각국의 농업정책은 농업과 비농업이 통합된 농촌지역 개발 정책으로 중심 축이 옮겨가고 있으며 농가와 농촌경제의 다양화를 위한 정책사업을 추진하고 있음.
- 특히 EU, 일본, 미국 등 국가에서 추진하는 농촌개발사업은 다부문적 접근법(multi-sectoral approach)을 통해 농업과 비농업, 문화, 관광 및 사회개발사업을 통합적으로 추진함으로써 농촌지역개발사업의 연계효과를 거두고 있음.

- 우리나라의 경우 농림부, 행정자치부, 환경부, 보건복지부 등 농촌지역 관련 부처들이 각 부처의 정책 목표에 따라서 부분적으로 농촌지역 문제를 접근함.
 - 부처별로 개별 사업을 추진할 경우 투자의 중복성과 사업간의 연계성 부족에 따른 투자비의 비효율성이 초래될 우려가 있음.
 - 농촌지역을 대상으로 유사 정책을 집행하는 부처들이 정책에 따라서 농촌지역을 분할하여 관리함으로써 농촌지역 정책 통합성을 부재함.
 - 부처 내의 사업일지라도 사업간의 연계성이 적고, 농촌지역개발을 위한 중장기적인 비전 제시가 미흡함.

- 농촌정주생활권개발사업이 면을 개발단위로 하여 농촌지역을 종합적이고 계획적으로 개발하도록 규정하고 있지만 면단위의 중심마을 정비 중심으로 정주권개발사업이 실시되고 있기 때문에 농촌지역에 대한 종합적이고 체계적인 개발이 이루어지지 못하고 있는 실정임.

- 농촌정주생활권개발사업은 기본적으로 시·군을 개발단위로 하여 지역 내의 산업, 취업, 교육과 문화, 주거, 환경 등 제 분야를 연계 개발하여 지역 주민들의 일상생활 수요를 충족시켜 주고 도시와 농촌간의 균형적인 발전을 도모할 수 있어야 함.

- 따라서 농촌지역을 하나의 단위로 하여 통합적으로 개발하기 위해서는 군단위에서 각 부처의 사업들을 연계하여 추진할 수 있는 특별대책이 필요함.

2.5. 농업 연구개발과 기술보급 체계

- 개방농정 시대를 맞아 각국의 농정은 생산보조의 감축과 구조조정을 통한 경쟁력 강화를 추구하고 있지만 농업의 경쟁력 강화는 기본적으로 고도의 농산업 기술을 토대로 이루어 져야 하며 개발된 기술이 효

을적으로 확산되어 생산과 소득에 연결되어야 함.

- 농업분야의 시장지향적 정책 추진에 의해서 농업 분야 연구개발도 시장 중심으로 전환되고 있음. 농업선진국들의 농업기술 개발은 극히 기초분야를 제외하면 상업화된 분야, 특히 종자·종묘, 농약 등 농산업 자재, 신물질 개발, 생산 및 유통기술 등에서 민간부문의 역할이 두드러지게 나타나고 있음.
- 그러나 우리나라에서는 기초연구가 취약하고 응용기술도 대부분 외국에서 개발된 기술을 도입하여 활용하고 있는 실정이기 때문에 기초기술 및 원천기술에 대한 국가 연구개발이 강화되어야 함.
- 따라서 국가 농업 연구개발 기능의 민간부문 이양은 우리 농업의 상업화 진전과 기술의 개발수준에 따라서 점진적으로 이루어 져야 하며 민간부문에서 담당하기 어려운 연구분야와 국가의 전략적인 연구분야의 국가 연구개발기능은 한층 강화되어야 함.
 - 유전자원을 이용한 신품종개발과 생명공학기술을 응용한 신물질 개발 등에 관한 연구임.
 - 농촌주민들의 복지향상과 관련하여 농작업환경의 개선, 농촌생활과학 기술의 개선, 농촌주거환경 개선 등에 대한 연구임.
- 한국의 농업연구와 기술보급체계가 연계되고 치밀한 기술보급 전략에 의해서 녹색혁명 달성에 기여한 공로는 세계의 농업개발기구로부터 인정 받아왔음. 그러나 상업화의 급진전, 디지털 시대의 정보확산 혁명 등에 의해서 그 조직과 체제를 대폭 개편할 필요가 있음.
- 특히, 국가 기술보급체제가 지방화됨에 따라서 연구와 기술보급의 연결 고리가 단절되고, 지방자치단체의 농림조직 통합에 의해서 기술보급 본연의 임무가 왜곡되는 현상이 심화되고 있음.

3. 외국의 농정추진 동향

3.1. EU의 농정 변화와 농촌정책

- 1992년 이후 유럽연합의 공동농업정책(CAP)은 주요 농산물에 대한 개입가격(institutional price)을 낮추는 반면 직접지불제를 통하여 농업생산자의 소득을 보전하는 동시에 농촌지역을 통합적으로 개발하여 농업인의 소득증진과 삶의 질을 보장할 수 있는 개혁조치를 취함.
- 농촌정책과 농업정책은 CAP의 중요한 두 축을 형성하고 있으며 농업환경 및 경관보존 정책도 농업 및 농촌개발정책과 통합되어 추진됨으로써 정책적으로 높은 우선순위를 차지하고 있음.
- 그러나 각 국별로 경쟁력 있는 품목에 대해서는 WTO의 허용 범위 내에서 경쟁력 강화를 위한 보호조치를 계속하고 있음.
- Agenda 2000 이후 EU의 농정은 시장가격 보조 수준을 지속적으로 감축시키고 이에 대응하여 직접지불을 크게 늘렸음. 이는 장기적으로 EU 역내 농산물 가격과 국제시장 가격의 격차를 줄여 EU 농업의 경쟁력을 높이기 위한 조치로 해석할 수 있음.
- 식품의 품질과 안정성 확보, 환경보호, 동물복지 등 농산물 품질 이행 기준을 설정하여 소비자 수요에 부응하고 무분별한 수입을 억제하는 조치를 취함.
- 다원적 기능을 제공하는 농업부문의 유지·발전과 지속가능한 농촌 발전을 위하여 포괄적이고 통합된 농촌개발정책을 추진함(예: 조건불리지역정책과 농업환경정책을 지역개발 정책에 통합).
- 각종 지원 규정을 단순화함(특히 소농에 대한 지원 절차 간소화).

□ EU 농촌지역개발 정책의 기본 틀로 LEADER (community initiative for rural development) 프로그램을 개발함.

- 시장조치를 제외한 농업환경정책, 조건불리지역 지원정책 등을 농촌 개발정책과 통합하여 농업소득 감소에 따른 소득보전과 농촌지역의 균형된 발전을 추구함.
- 농촌지역사회의 이니셔티브로 농촌지역의 개발잠재력 향상을 목표로 함.

□ LEADER 프로그램은 다음과 같은 세 가지 개념을 포함하는 농촌지역 정책 프로그램으로 발전(LEADER1, LEADER2, LEADER+) 되어 왔음.

○ 지역적 접근(Territorial Approach)

- 지역적(territorial) 단위를 정책추진 단위로 유지하면서 지역의 특수성에 따라서 신축성 있게 지역주민들의 자원에 의해서 지역개발을 추진함.
- 지역이 지니고 있는 자본 요소(물적, 인적, 사회적 자본), 경쟁력(기술, 시장, 산업 등), 지역적 이미지(문화, 역사, 특산물) 등을 종합적으로 연계하여 지역의 발전을 추구함.

○ 다부문적 접근(Multi-sectoral Approach)

- 농촌지역의 경제·사회·문화 제 영역을 포괄하는 다부문적인 접근을 함.
- 하나의 자원 및 주제와 연관된 부문들을 종합적으로 연결하여 지역 전체의 산업이 발전할 수 있도록 유도함.

(예) 포도생산 → 포도주 생산 → 포도주 판매점 확대 → 포도주 수출
포도농장 관광 → 포도가공공장 관광 → 지역의 문화 및 역사 탐방 → 민박업 발달 → 관광산업 발달 → 지역경제 활성화

○ 참여적 접근(Participatory Approach)

- 농촌지역에 거주하는 이해 당사자들, 즉 지방정부와 지역주민 및 관

련단체들이 지역정책의 기획, 집행, 평가 과정에 참여하여 집단간의 이해와 갈등을 조절하고 지역개발 정책을 공동으로 수행하는 파트너쉽을 구축함.

- 지방정부와 지역주민 및 생산자단체 등이 연대하여 추진한 정책 결과에 대해서 공동으로 책임을 지는 시스템을 구축함.

□ LEADER 프로그램에 있어서 파트너쉽의 특징

- 농촌지역개발 정책 수립과 집행 및 추진 주체의 자율성과 유연성을 보장함.
- 농민단체와 관련 전문기관은 계획수립과 집행을 책임지고 수행함.
- 중앙 및 지방 정부는 농민단체나 관련전문기관이 요청해 오는 사업계획을 승인하고 재정적으로 지원함(융통성 있는 포괄적 보조금을 지원).

3.2. 일본의 농정 변화와 내생적 농촌개발

□ WTO 체제의 출범과 변화하는 농업환경에 대응하기 위하여 1999년도에 식료·농업·농촌기본법을 제정하여 새로운 농업정책 방향을 제시함.

○ 1999 식료·농업·농촌기본법의 제정 취지

- 식료의 안정적 확보
- 농업의 지속적 발전 추진
- 농업·농촌의 다원적 기능 지원
- 농촌지역의 종합적 진흥 도모

□ 식료·농업·농촌기본법의 특징

- 농업의 지속적 발전과 농촌진흥을 통하여 식료의 안정적 확보와 농

업·농촌의 다원적 기능을 발휘하도록 도모함.

- 따라서 식료, 농업, 농촌정책을 농정의 기본 축으로 설정하고 있음.

○ 식료정책

- 식료자급률의 목표를 40%(1998, 공급열량 기준)에서 2010년까지 45%로 상향 설정하고 생산과 소비의 양면을 주요 농정 대상으로 채택함.

○ 농업정책

- 시장개방, 재해, 가격불안정 등에 의한 경영체의 소득불안정에 대비하여 경영단위 소득안정화(safety-net) 정책을 도입함.
- 시장개방으로 농산물 가격 하락이 예상되는 농산물 품목(쌀, 비육우, 과수, 채소 등)에 대해 품목별 안정화 대책을 수립함.

○ 농촌정책

- 중산간지역의 농가인구, 농가호수 감소와 유휴지 확대 및 이로 인한 농업생산 감소 대책으로 중산간지진흥 대책을 도입함.
- 중산간지역에 대한 직접지불제를 실시함.
- 중산간지역에 있어 농림업 등의 활성화와 농림업 체험, 취업 등 소득 증대를 위한 기반정비의 촉진 등이 있음.

□ 일본의 내생적 농촌지역발전 모델

○ 중앙정부의 농촌발전 정책과는 별도로 각 지방자치단체 별로 내생적인 농촌지역개발 모델이 나타나고 있음.

- 일본의 지방단위 내생적 농촌지역개발 모델은 중앙정부의 지원 없이 지역단위에서 지방자치단체 또는 지역 주민의 주도 하에 추진되어 왔음.
- 내생적 농촌지역개발 모델은 지역이 지니고 있는 자연적·인문적 환경에 대한 다원적 가치를 인정하고 이를 유지·보존하며 지역 주민들의 삶의 한 방편으로 삼는 동시에 이를 상품화한 결과로 해석 됨.

3.3. 미국의 신농업법 제정과 농정 방향

□ 2002년 농업법의 특징과 주요 내용

- 정부 보조를 증액하여 소득안전망을 강화하는 등 농업보호 조치를 강화함.
 - 소득안전망 강화를 위하여 용자단가 인상, 직접지불 확대, 가격보전 직접지불제를 도입함.
 - 최근 5년간 농산물 가격이 연속 하락하는 반면 생산비는 대폭 상승하고 있어 농가의 경영불안정이 증대됨.
- 환경 보전 예산을 대폭 인상
 - 유보지보전계획(conservation reserve program), 환경개선장려계획(environment quality incentive program), 습지보전계획(wetland reserve program) 등을 중점 지원함.
 - 환경정책을 통하여 토지, 수질, 대기질, 야생동식물의 서식지 등을 보호하거나 농촌 어메니티를 제공하는 영농기법을 도입하는 농가에게 보조하는 환경직불제(green payment)의 개념을 도입하도록 함.
 - 농지를 생산에서 격리시켜 생산을 축소하고 이를 통해 곡물 생산의 과잉 문제를 해결하는 효과를 기대함.
- 농촌지역단위 개발정책을 강화
 - 농촌지역의 주택, 전기, 전화, 통신, 원격진료, 하수, 쓰레기처리 등 농촌기반시설 공급을 지원함.
 - 농촌지역의 기업(농업생산자, 농촌기업, 협동조합 등)들이 부가가치를 제고할 수 있는 사업을 추진할 수 있도록 지급보증, 직접융자, 보조금 지급 등을 지원함.
 - 농촌기업에 대한 기술지원과 R&D 지원함.
 - 주민 자율적 농촌지역개발 프로그램 지원함.
 - 농촌지역개발을 위한 사회조직/주민들의 자율적 참여 확대와 지방정

부와 주민간의 파트너쉽 프로그램 지원함.

□ 미국 2002년 농업법의 의미

- 기본적으로 시장지향적 정책을 추구하면서도 지속적으로 감소해 온 미국내 농업인의 소득을 적극적으로 보장하려는 보호조치를 강화함.
- 환경정책을 농업정책과 통합하여 농업·농촌의 다원적 기능을 강화하고 생산조정을 도모하는 동시에 이를 통하여 농가의 소득을 보전하고 농촌지역사회를 유지시키는 효과를 기대함.
- 농촌주민들의 자율적인 농촌개발 프로그램을 지원하고 정부와 민간의 파트너쉽을 통하여 농촌주민들의 개발역량을 계발시키는 정책을 추진함.

3.4. 외국 농정의 변화 방향

□ 선진 농업국의 일반적 농정 동향

- 지속적인 생산보조금 감축으로 시장지향적 정책을 추구하되 감소하는 소득보전을 위해 소득안전망 구축과 농촌지역개발을 통한 지역경제의 다양화를 추구함.
- 자국 농업의 경쟁력 강화를 위한 R&D 강화 및 WTO 규범 내에서 농업보호 조치를 강구함.
- 농촌지역 주민들의 내발적 개발능력 향상과 지역개발에서의 주민 자율성을 확대함.
- 주요 농업정책에 농업인이 직접 참여하는 참여농정을 확대함.

□ 변화의 방향

- 공급자 중심에서 수요자 중심 농정 → 시장지향적 농정으로 전환함.
- 농업생산 보조 감축 → 소득보전과 소득안전망을 구축함.
- 농업소득 감소 → 농촌지역정책을 통해 농가의 다양한 경제활동을 지원함.
- 농정의 범위 확대 → 농업정책과 농촌지역정책을 두 축으로 하되, 농업과 환경 농촌지역개발 정책을 통합적으로 추진함.
- 농업의 다원적 가치 함양 → 농촌지역개발 등을 통한 농업·농촌의 가치를 증진시킴.
- 민간주도의 농정 → 정부, 농업인, 농업생산자 단체, 전문기관 등이 참여하는 파트너십 구축과 주민참여 농정 폭 확대, 지역주민의 내발적 개발능력을 향상시킴.

4. 농정 추진체제 개편의 방향

4.1 참여농정 확대와 위원회 제도의 활성화

① 목적

- 농정의 각 부문별로 정책의 기획, 평가 단계에서 농업인, 농업인단체, 관련 전문기관이 참여하여 세부 정책의 기획단계에서부터 농업인과 전문가의 의견을 정책에 반영하도록 하기 위함.

② 추진 방법

- 중앙정부와 지방자치단체에서 추진하는 세부정책별로 기획단계에서부터 평가에 이르기까지 정부의 정책 담당자, 농업인, 농업관련단체, 전문가집단들로 구성된 위원회, 협의회, 간담회, 연구회 등(이하 위원회로 통칭)을 구성하여 운영함.
 - 정책 위원회는 해당 정책 사안의 발의에서 사업이 완료될 때까지 유지함.
 - 위원회의 회의 결과 및 정책 추진 경과를 보고서로 발간하거나 정부의 인터넷 홈페이지 등에 공개하여 정책의 투명성을 확보하고 주요 정책 안건들에 대한 공론화와 농업인의 정책 참여를 유도함.
 - ※ 일본 농림수산성은 국과별로 세부 정책 사안에 대해 수많은 위원회, 간담회, 연구회 등을 구성하고 이들 위원회의 활동과 회의 결과를 농림성 인터넷 홈페이지에 공개하여 농업인의 의견을 수렴하는 장으로 활용하고 있음.
- 농림부와 관련 기관 및 지방자치단체는 세부 정책별로 위원회제도를 운영하기 위한 예산을 확보하여 농업인의 농정 참여 기회를 확대하도록 함.

4.2. 농정 협의체의 구축과 농·소·정 협의체 개편

Ⅰ 목적

- 주요 농업정책을 집행함에 있어 지방정부(중앙정부 포함)와 농업인/단체 및 전문기관간의 협의체(partnership)를 구축하여 정책 집행의 효율성을 기함.
- 지역개발의 발의권과 자율성을 주민들이 행사함으로써 주민들의 내발적 개발능력을 향상시키고 사회조직의 활성화와 지도력을 계발하고자 함.

② 추진 방법

- 정책 집행을 위한 계획수립과 집행을 농업인/단체가 자율적으로 추진함.
예: 정주권개발사업, 문화마을사업, 한계농지개발사업, 농촌관광사업, 직접지불제 시행, 농업구조개선사업, 생산조정사업 등
- 지방정부(중앙정부 포함)는 농업인/단체들이 추진하는 사업을 승인하고 재정적, 행정적 지원을 함.
- 전문기관은 지방정부와 농업인/단체의 요청에 의해 사업에 참여하도록 하고 기술적 자문 또는 위탁업무를 담당함.

③ 농·소·정 협력사업의 운영방식 개편 방안

- 농림부의 농(農)·소(消)·정(政) 협력사업은 농민과 소비자와 농정당국자가 중앙 및 지방에서 일어나는 농정의 현안문제를 해결하기 위해 조직한 협의체이지만 현재는 도·농 교류사업 중심으로 운영되고 있음.
- 농·소·정 협력사업은 기본적으로 농업인과 소비자 정책당국간의 현안문제를 해결하는 협의체로 운영하는 것이 바람직 함.
- 농·소·정 협력사업으로 도·농 교류사업을 추진할 경우 이 사업에 참여하는 주체는 시·군 단위 이하의 지역에서 활동하고 있는 농업인단체, 소비자단체, 농업·농촌과 관련된 단체 및 지역 주민들이어야 하고 해당지역의 농업 및 농촌개발과 연관하여 도·농 교류사업을 주도적으로 추진할 수 있어야 함.
- 농·소·정 협력사업은 도와 시·군 단위에서도 추진되어야 함.

4.3. 중앙·지방농정의 역할 분담과 기능 조정

① 목적

- 개방화, 지방화, 세계화 등 변화하는 국내외 농업환경에 효율적으로 대응하기 위하여 중앙과 지방농정의 조직 및 기능을 조정하여 국가농정 수행의 효율을 기하기 위함.

② 기본방향

- 중앙농정은 국가가 지향해야할 농림업분야의 중장기 비전과 발전전략을 제시하고 국가농정의 총괄 기획과 평가 등을 담당함.
- 지방농정은 지역농업발전계획과 개발전략을 제시하고 지방농정의 총괄기획, 집행, 평가 업무를 담당함.

③ 중앙농정 조직 개편

- 개방화와 지방화 시대의 중앙농정은 정책집행에 관한 업무를 대폭 지방농정으로 이양하고 국가농업의 중장기 비전과 발전전략, 국가농정의 종합기획과 평가, 농산물 교역, 국제협력, 해외농업동향 등에 관한 기획 및 연구지향적 업무를 담당하도록 함.
 - 시장개방과 자유무역의 확대에 따른 수출·입 업무관리, 동식물 검역, 국제협상, 외국농업에 대한 제도연구 등에 관한 업무를 관장할 조직정비와 기능강화가 필요함.
 - 농업생산체제가 시장과 소비자 중심으로 전환됨에 따라서 시장 수요개발, 농산물 품질 및 위생관리 등 시장과 소비자 대책을 담당할 조직과 기능이 강화되어야 함.
 - 농정의 범위를 생산으로부터 가공과 유통, 소비까지 확대하고 식료·식품을 종합적으로 관리·담당할 부서를 신설하고 기능을 강화함.
 - 농업기반정비와 농촌환경정비의 범주에 머물러 있는 농촌개발의 범

위를 농촌지역경제개발, 농촌지역사회개발, 농촌기반 및 환경정비의 범주로 확대 개편하고 조직과 기능을 강화함.

- 지방농정을 지원하는 조직과 기능을 확보함.
- 농업기술 관련 R&D의 종합기획 및 조정 기능은 농림부가 유지하되 농림업기술 개발과 확산에 관한 전문적인 기능은 농촌진흥청, 산림청, 농림기술관리센터로 전문화하여 연구개발의 독자성과 창의성을 보장함.

④ 지방농정의 조직개편과 기능 보장

- 지방농정 조직은 시·도 보다는 시·군의 조직과 기능을 중점으로 보장함.
 - 지역농업의 종합기획, 집행, 평가기능을 효율적으로 추진할 수 있도록 지방농정 조직에 종합기획과 평가 기능을 보장해야 함.
 - 지방농정 조직이 농지, 인력, 용수 등 농업자원과 환경관리, 지역 특산 농산물의 생산과 가공, 유통 업무를 담당할 수 있도록 조직과 기능을 보장함.
- 반면에 농지이용관리, 물관리, 병충해 예찰, 토양개량 등 비교적 단순한 업무는 농업인단체(농업회의소 포함)에 위임 또는 위탁하여 수행하도록 하고 위탁경비는 정부 재정(국비 또는 지방비)에서 부담함.
- 농정기획기능: 1개과 또는 계
 - 시·군 농정사무 및 예산의 총괄기획, 조정, 평가
 - 농어촌발전계획과 지역농업 및 지역개발계획
 - 농지와 용수, 산림, 수산자원 관리
 - 농업경영체와 농업인단체 육성,
 - 농촌여성 및 청소년 지원
- 집행기능: 2~3개과 또는 계
 - 기본식량과 과채류 및 특수작물 생산에 관한 사무
 - 축·수산물, 임산물 생산에 관한 사무

- 농산물 유통과 소비에 관한 사무

4.4. 농업 연구개발과 기술보급 체계 개편

① 기본 방향

- 농업연구개발 기능 중 유전자원 수집 및 유전자원이용에 관한 종합 연구를 담당할 유전자원연구기능, 유전자원을 응용하여 종자·종묘개발과 신물질 생산기술 연구 등을 담당할 생명공학연구기능, 농촌생활 과학기술 연구기능을 보강함.
- 국가 주도하의 기술보급기능을 확고히 정립하기 위하여 시장·군수 산하의 농업기술센터를 도지사 소속으로 이전하고 하나의 농업기술 센터가 3~4개 군을 통괄하도록 광역화시킴.

② 농촌진흥청의 연구개발 기능 조정

- 유전자 은행을 유전자원연구소로 확대 개편하여 유전자원 수집, 자원의 특성 연구, 유전자원의 상업화 등을 종합적으로 연구하는 기능을 부여함.
- 생명공학연구부를 농업생명공학연구원으로 확대개편하고 작물, 원예, 가축 육종과 이의 응용을 연구하는 농업생명공학연구센터로 육성함.
- 농촌생활연구소를 농촌주민들의 농작업환경연구, 주거 및 식생활연구, 농촌생활환경연구 등 농촌주민생활과 농촌환경을 종합적으로 연구하는 연구기관으로 확대 개편함.
- 농촌진흥청 산하 연구기능 중 상업화가 진전된 부분(예: 농산업자재, 원예종묘생산연구 등)의 기능은 점진적으로 민간기관으로 이관 또는 민영화함.

③ 농림기술관리센터의 독립법인화

- 농림부 산하의 농림기술관리센터를 농림기술개발연구원(가칭)으로 독립법인화하고 산학연 협동연구체제에 의한 실용화기술 연구를 지원하는 기구로 육성함.
- 농림기술 평가관리 기능을 부여하여 개발된 기술의 실용화를 촉진시키도록 함.

④ 농업기술보급 체제의 개편

- 농업기술보급 체계를 중앙-도 단위로 이원화하고 기술보급사업의 전문성과 독자성을 유지하기 위하여 시·군단위 농업기술센터를 도지사 소속으로 이관함.
- 지역성이 유사하고 접근성이 용이한 농촌중심지에 농업기술센터를 설립하여 3~4개 시·군을 관장하도록 하고 관할 시·군에는 농업기술센터 지소를 설치함.
 - 소장은 3급상당 지도관을, 농업기술센터 지소장에는 4급상당 지도관으로 보함
 - 농촌지도관, 생활지도관을 국가직으로 환원하여 중앙과 도간의 인사교류가 원활히 이루어지도록 함.
 - 농업기술센터에는 작목별 전문지도사를 배치하여 고도의 농업기술 및 경영기술지도를 담당하도록 하고 지역 농업센터화시킴.
 - 도 산하 품목별 연구소를 광역화된 농업기술센터로 이전함.
 - 농업기술센터 지소에는 현재와 같이 특기 및 일반지도사를 배치하여 일상적인 기술지도 수요에 응하도록 함.

제 4 장

농가 소득안정 정책의 체계화 방안

1. 농업소득 문제의 실상

- 소득문제는 일반적으로 소득수준(income level), 소득분포(income distribution), 소득변동(income variability)의 세 가지로 나누어 볼 수 있음. 그리고 소득변동의 문제는 소득의 저하, 소득의 순환, 소득의 불확실성의 문제로 나누어 볼 수 있음.
- 시장경제 체제하에서 산업간 소득수준, 소득분포, 소득변동의 차이는 산업간의 자원의 흐름을 조절하는 신호의 역할을 함. 경제주체간의 능력의 차이를 반영하는 적당히 불균등한 소득분포는 경제주체의 동기를 유발하는 긍정적인 역할을 할 수 있음. 적절한 소득변동은 불확실성에 대처하는 능력이 약한 비효율적인 경제주체나 생산방식을 경제활동에서 퇴출시키는 긍정적인 역할도 함.
- 그러나 시장경쟁력이 없는 경제주체나 생산방식이라 할지라도 사회 전체적으로 보면 유익한 경우가 많으며, 경제적 환경이 바뀌면 다시 경쟁력을 가지게 될 수 있으므로 시장의 선별기능에만 의존하는 것은 바람직하지 않음. 또한 인류애적인 측면에서 보더라도 최소한의

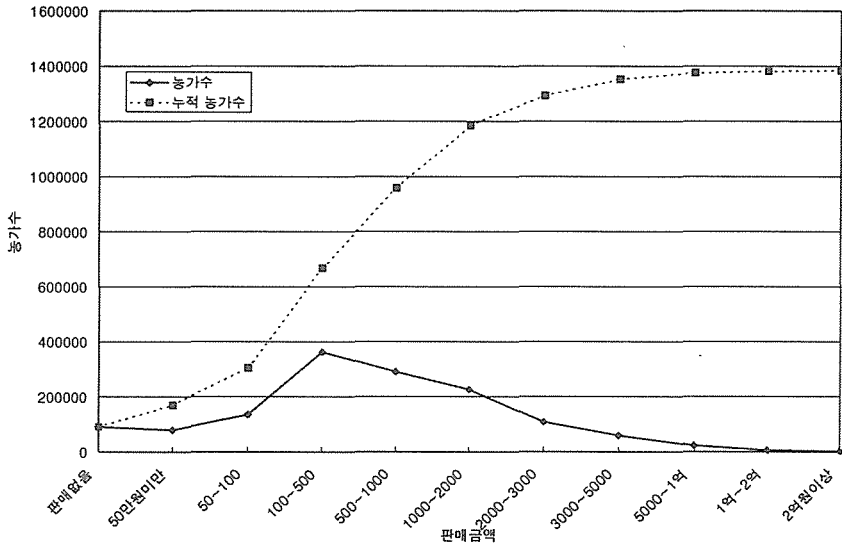
인간적인 삶을 영위할 수 있는 최저한의 소득수준은 누구에게나 보장되어야 하며, 위화감이나 좌절감을 안겨줄 만큼 지나친 소득의 차이는 바람직하지 못함.

- 소득 안정 문제는 소득 수준, 소득 분포의 문제와 밀접하게 연관됨. 소득 수준이 충분히 높다면 소득 안정 문제는 심각하게 다루어질 필요가 없으며, 소득분포가 균등할 때 소득 수준의 문제는 크게 부각되지 않는 경향이 있음.
- 농업부문의 소득수준 향상을 위한 정책은 경제전체적으로 보면 소득 분포 균등화 정책이 될 수 있음. 농가의 불확실성을 감소시키는 정책은 농가의 소득향상정책 대신 사용될 수 있으며, 따라서 농가의 불확실성을 감소시키는 정책은 경제전체적으로 보면 소득분포 균등화 정책이 될 수 있음.

1.1. 소득 수준

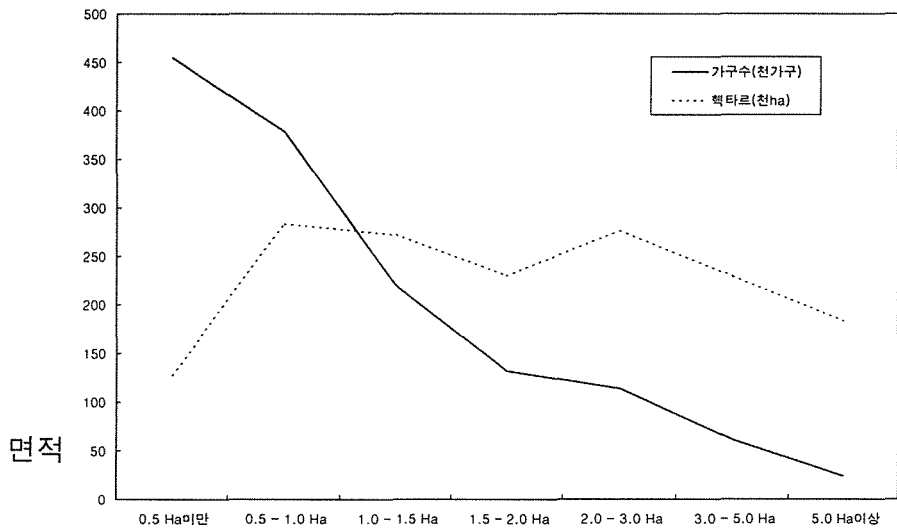
- 소득 수준의 문제는 상대적 소득수준과 절대적 소득수준의 문제로 나누어 볼 수 있음. 절대적 빈곤 상태에 있는 농가의 수를 결정하는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있으나, 연간 농가판매금액이 500만원 미만인 농가나 0.5ha 미만의 규모를 가진 농가의 대부분은 절대적 빈곤상태에 있다고 보아야 할 것임.
- 농업 부문의 상대적 빈곤 문제는 대개 도시근로자가구 소득수준과 농가 소득수준의 차이로 인식됨. 도시근로자가구소득과 농촌가구소득의 차이는 95년 이후 심각해지기 시작하여 농촌가구소득의 도시근로자가구소득에 대한 비율은 2000년에 81%, 2001년에 76%로 급속하게 떨어지고 있음.

그림4-1. 농가판매금액의 분포



자료: 2000년 농업총조사

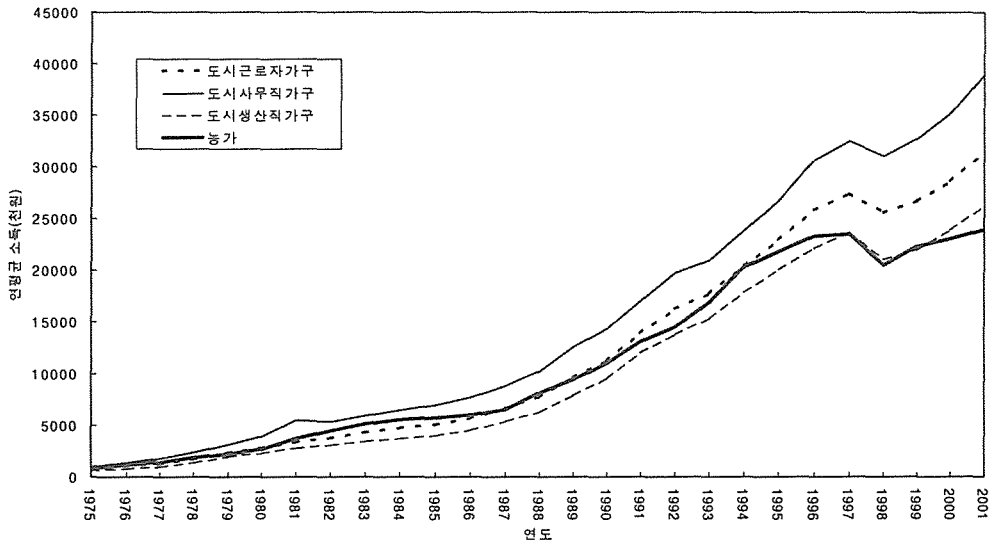
그림4-2. 규모별 농가수와 면적



자료: 2000년 농업총조사

- 이와 같은 상대적 소득저하의 원인은 다른 산업에 비해 낮은 소득 증가율이 이라고 할 수 있음. 농가소득의 성장률이 낮은 이유는 농가소득에서 가장 큰 비중을 차지하는 농업소득의 성장률이 낮기 때문임. 농가소득에서 차지하는 비중이 큰 순서는 ‘농업소득 > 사업외 소득 > 이전수입 > 겸업소득’임.

그림4-3. 도·농 가구의 소득격차

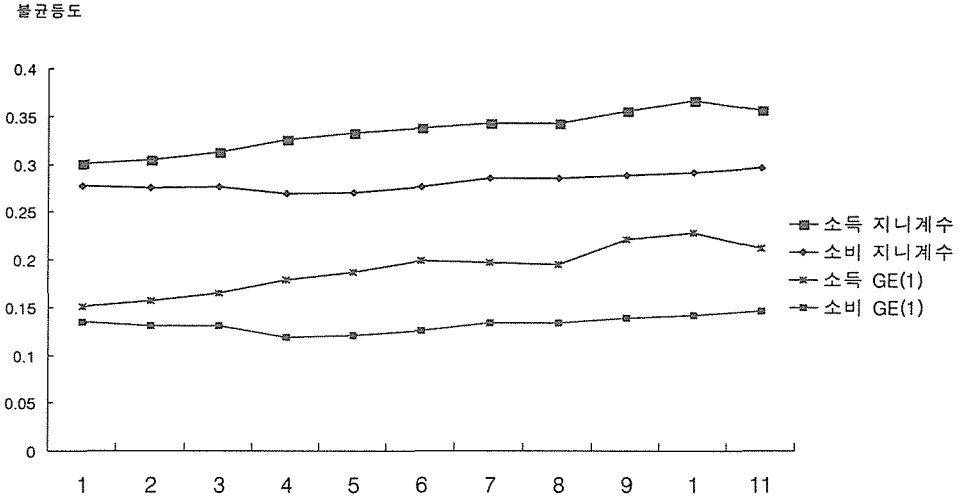


자료: 통계청

1.2. 소득 분포(income distribution)

- 산업간 소득분포의 불균등과 농업내 소득분포의 불균등으로 나누어 생각해 볼 수 있음. 농업과 타산업간 소득의 불균등도는 1995년 이후 현저하게 커지고 있음. 농업 내 소득의 불균등도는 현재는 0.4 이하의 비교적 양호한 수준에 머물러 있으나 구조조정기에 나타나는 규모의 양극화 현상으로 더욱 악화될 것이 예상됨.

그림4-4. 농가 소득과 소비의 불균등도(1990-2000)



주: GE는 불균등도를 나타내는 척도의 하나인 Generalized Entropy를 의미함.

1.3. 소득변동(income variability)

Ⅰ 소득 변동의 유형

- 불안정성(instability): 균형점 근방으로 복귀하려는 힘이 존재하지 않는 것.
 - 추세(trend): 지속적인 상향 또는 하향.
 - 확률보행(random walk): 일정한 방향 없이 방황하는 것.
 - 발산(explosion): 균형점으로부터 계속 멀어지는 것.
 - 비정상성(nonstationarity): 시간에 따라 균형점의 평균 또는 분산이 변화하는 것.
- 불확실성(uncertainty): 예측된 균형점과 실현된 균형점이 항상 일치하지 않는 것.
 - 불확실성(uncertainty): 하나의 경제행위가 두 가지 이상의 결과를

야기할 때, 예측한 결과와 실현된 결과가 일치하지 않을 가능성이 있는 것.

- 위험(risk): 계산할 수 있는 불확실성
- 순환(cycle): 주기를 가지고 균형점 근방을 맴도는 것.

② 불확실성의 척도

- 소득 불확실성의 정도는 실현된 값과 예상된 값의 차이로부터 계산될 수 있으나 여기서는 아래의 식 (1)과 같이 계산한 것을 소득변동의 척도로 하였음.

$$(1) \text{ 소득 } x \text{ 의 } i \text{ 연도의 변동률} = \left(x_i - \frac{(x_{i-1} + x_i + x_{i-1})}{3} \right) \div \frac{(x_{i-1} + x_i + x_{i-1})}{3} \times 100$$

③ 농가소득의 변동

1) 농가소득의 불안정

- 농가소득이 그 기준이 되는 도시근로자가구 소득으로부터 괴리되는 현상이 지속되는 것(특히 도시근로자가구 소득보다 낮아지는 현상이 심화되는 것)을 농가소득의 불안정 문제로 정의하기로 함.
- 1995-2001기간 동안의 농업부문의 상대적 소득의 지속적 저하의 원인은 다음과 같다고 생각됨,
 - 첫째, 농업이외 산업의 성장속도가 농업의 성장 속도보다 높음.
 - 둘째, 농가 경영주의 고령화로 소득을 높이기 어렵게 됨.
 - 셋째, 농업경영비(특히 농구비, 영농광열비, 농업용자금 이자, 영농시설비 등)가 급격히 상승함.
 - 넷째, 양념채소와 시설채소 그리고 과실류 등의 급격한 생산증가로 인해 가격이 하락함.
 - 다섯째, 세계적인 생산과잉 기조로 국제적으로 농업불황 현상이 나

타남.

- 그 외에 보다 장기적이고 근본적인 요인으로는 농산물의 필수품적 성격(즉, 낮은 수요의 소득탄력성)으로 인한 협상가격차, 그리고 구조적으로 높은 국내 생산비(높은 농지 가격, 높은 농업 인건비) 때문에 낮은 수밖에 없는 국제 경쟁력을 들 수 있음.

그림4-5. 도시근로자가구 소득 대비 농가소득 비율의 추이(%)

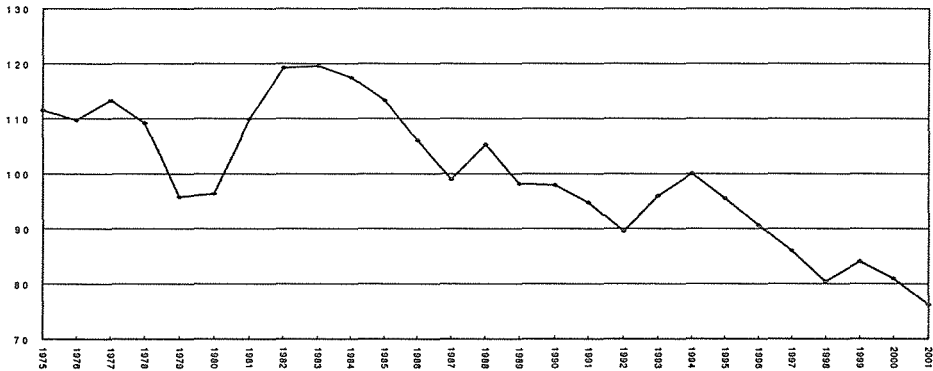
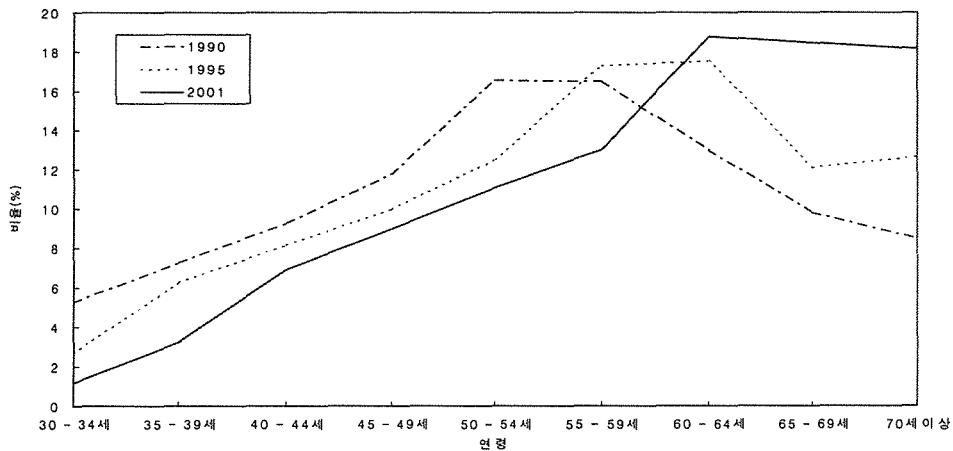


그림4-6. 농가경영주 연령분포의 변화



자료: 통계청

표4-1. 농업경영비 변화와 비중

	증가율 (2001년/1995년)	변동률 (‘84-‘00년 평균)	비중 (2001년)
농업경영비(합계)	61.05	1.69	100.00
자재및가축비	48.33	1.61	59.67
종묘비	65.63	3.29	5.01
비료비	74.45	2.57	6.75
농약비	94.22	4.45	7.61
농구비	90.90	1.79	17.27
영농광열비	190.03	4.29	4.75
가축구입비	5.33	8.49	2.06
사료비	-11.64	3.33	10.75
양잠비	-77.08	33.94	0.00
기타	18.86	5.34	5.48
노임	34.54	2.54	6.65
임차료및수리비	48.67	3.32	18.31
농지임차료	54.70	5.34	11.63
기타임차료	47.07	2.42	6.58
수리비	-68.05	15.22	0.10
기타농업지출	233.93	4.53	15.37
도정료	4.76	3.74	1.34
영농시설비	113.66	5.42	4.88
농업용이자등	783.48	9.97	9.14

자료: 통계청

2) 농가소득의 불확실성

- 농가소득은 도시근로자가구소득에 비해서 훨씬 불확실함. 농가소득의 불확실성은 그 원인이 시장제도의 내부에 있는가, 외부에 있는가에 따라 외생적 불확실성(exogenous uncertainty)과 내생적 불확실성(endogenous uncertainty)으로 나누어 볼 수 있음.

① 외생적 불확실성

- 농업생산은 근본적으로 높은 외생적 불확실성(uncertainty)을 내포하고 있음. 여기서 외생적 불확실성이란 예측치 못한 시장외적인

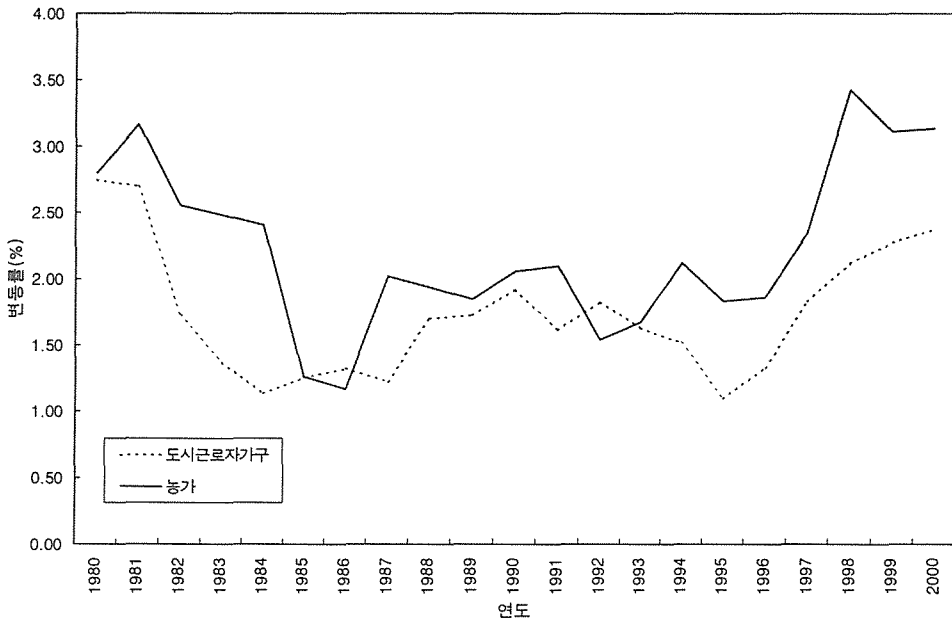
여건의 변화, 예를 들어 병충해, 날씨의 변화 등으로 말미암아 경제 행위의 결과가 여러 가지로 나타날 수 있으며 어떤 결과가 나타날 지 알 수 없다는 것을 의미함.

② 내생적 불확실성

- 내생적 불확실성 문제는 시장거래에 참가하는 사람들간의 정보의 부족이나 비대칭성 때문에 생기는 비효율성으로 시장거래의 과정에서 발생하게 됨. 내생적 불확실성이 야기하는 문제중 대표적인 것에 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard), 죄수의 곤경(prisoner's dilemma) 등이 있음.

- 최근 들어 농업경영비와 농가판매가격의 불확실성이 상당히 높은 것을 알 수 있음. 특히 채소류의 농가판매가격의 변동폭이 크고 경영비 중 이자율과 가축 구입비의 변동이 심함.

그림4-7. 가구소득 변동률의 비교



자료: 통계청

표4-2. 농가판매가격의 변화

	증가율(%)	변동률(%)	가중치(%)
가축	1.10	4.48	29.47
미곡	37.80	3.05	28.87
과채류	-23.90	8.20	8.89
과실	-19.70	4.58	8.81
조미채류	-5.00	11.31	7.63
특용작물	7.10	4.68	4.88
엽채류	38.50	10.84	3.50
유란	17.80	3.99	2.76
두류	36.00	5.45	1.41
맥류	15.20	3.94	1.36
서류	-30.40	5.57	0.95
근채류	8.20	11.40	0.83
화훼	-4.30	5.58	0.67
잡곡	24.60	4.32	0.37

주: 증가율은 1995년 대비 2000년의 증가율, 변동률은 1960-1999사이의 평균, 가중치는 2000년 농가판매가격지수의 가중치임

2. 농가소득 안정정책의 과제

2.1. 농가소득 안정정책의 원칙

- 다음의 5 가지 원칙을 지키되 어느 한 쪽에 편중되지 않게 균형을 유지하여야 함.
- ① 합법성: 국제법(WTO, UR Agreement, DDA), 국내법의 정신과 합치
- ② 효율성: 생산성 향상, 선별적 기능 증진, 거래비용과 정부비용 최소화
- ③ 공정성: 정책이 사회적 정의를 증진시킨다는 인식
- ④ 형평성: 도·농간, 지역간, 세대간, 계층간 소득기회의 평등
- ⑤ 지속성: 자연환경적 측면에서 생태적 다양성과 안정성 유지

2.2. 농가소득 안정정책의 유형

- 농가의 소득안정정책의 유형은 크게 농외소득정책, 직접지불정책, 농업경영안정정책으로 나누어 볼 수 있음.
- 일본은 농외소득정책으로 농가소득을 향상시키고 불확실성을 감소시킨 사례라고 할 수 있으며, 대부분의 유럽 국가는 직접지불제를 농가소득 안정정책의 유력한 수단으로 삼고 있음.
- 농업경영안정정책은 농업경영의 효율성을 높여서 농가소득을 향상시키고 불확실성을 감소시키기 위한 수단으로 거의 모든 나라에서 사용하고 있음.

① 농외소득 정책

- 농업이외의 다양한 소득원천을 제공해 줌으로써 농가소득의 하향추세를 막고 소득위험을 감소시킴. 우리나라의 경우 농업외소득이 농업소득 감소로 인한 농가소득 감소를 완화시키는 역할을 하기는 하나, 농업소득보다 농업외 소득이 더욱 불확실하여 농가소득의 불확실성을 높이는 단점이 있음.

표4-3. 규모별 명목소득 증가율(1996-2001)

	농업소득	겸업소득	사업외소득	이전수입	농가소득
0.5 ha미만	-31.10	-34.98	-3.39	-7.02	-13.99
0.5 - 1.0 ha	-14.71	40.13	13.71	-8.95	-0.83
1.0 - 1.5 ha	0.54	-4.58	23.77	-11.59	2.52
1.5 - 2.0 ha	-3.83	49.81	37.60	-11.90	3.15
2.0 - 3.0 ha	2.06	2.24	30.81	-0.03	5.36
3.0 - 5.0 ha	18.99	4.75	-15.58	2.46	11.13
5.0 ha이상	44.49	-6.70	263.50	1.73	41.09

자료: 통계청

표4-4. 지대별 명목소득 증가율(1995-2001)

	농업소득	겸업소득	사업외소득	이전수입	농가소득
도시근교	-22.79	-15.95	34.96	19.74	5.28
평야	-5.52	-5.49	12.14	22.41	3.73
중간	-7.22	16.47	26.03	7.54	4.94
산간	51.28	-22.06	65.21	7.17	39.31

자료: 통계청

표4-5. 규모별 평균 소득변동률(1984-2000, 단위: %)

	농업소득	겸업소득	사업외소득	이전수입	농가소득
0.5 ha미만	6.78	11.77	3.25	4.23	4.10
0.5 - 1.0 ha	3.24	7.86	3.25	3.38	1.97
1.0 - 1.5 ha	3.53	13.45	3.37	3.19	2.20
1.5 - 2.0 ha	2.82	7.22	6.55	6.64	2.48
2.0 - 3.0 ha	3.53	16.39	7.81	3.95	2.57

자료: 통계청

표4-6. 규모별 평균 소득변동률(1995-2000, 단위: %)

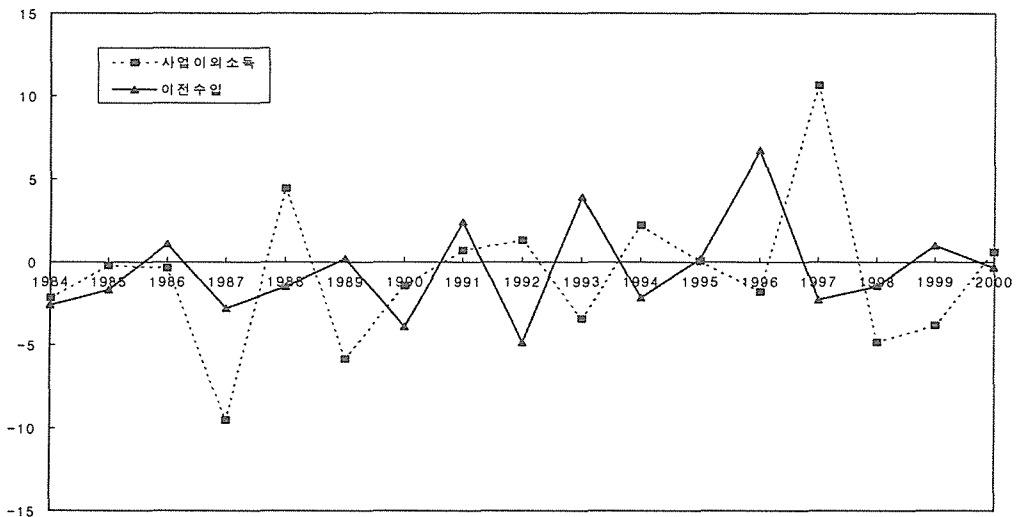
	농업소득	겸업소득	사업외소득	이전수입	농가소득
0.5 ha미만	10.94	23.74	6.49	3.63	7.73
0.5 - 1.0 ha	6.31	12.98	3.78	1.78	3.50
1.0 - 1.5 ha	5.45	28.72	4.09	3.00	2.78
1.5 - 2.0 ha	3.18	6.42	7.91	8.94	2.96
2.0 - 3.0 ha	4.37	8.35	4.90	2.92	2.96
3.0 - 5.0 ha	5.95	11.66	7.30	7.58	4.41
5.0 ha이상	16.11	18.75	12.10	13.09	10.12

자료: 통계청

표4-7. 지대별 평균 소득변동률(1984-2000)

	농업소득	겸업소득	사업외소득	이전수입	농가소득
도시근교	3.87	11.19	2.85	8.41	2.69
평야	4.36	8.98	3.13	2.83	3.20
중간	3.06	7.46	3.89	3.74	2.49
산간	2.87	9.71	4.18	3.64	1.50

그림4-8. 사업 이외 소득과 이전수입의 보완관계



자료: 통계청

② 직접지불정책

- 직접지불제의 정의는 소비자에게 부담을 전가시킴이 없이 직접 재정에서 지출하여야 하고, 생산에 미치는 영향이 없어야 한다는 것임.
- * 생산제한하의 직접지불(Blue Box): 고정된 단수를 기준으로 지정된 면적에 시장가격과 기준가격의 차액을 보조금으로 보상함.
- 직접지불제도는 다른 간접적인 보조정책보다 소득이전 효율(transfer efficiency)이 2배 내지 5배 높다는 장점을 가지고 있음.

- 직접지불제도는 비농업 인구로부터 농업인구로 직접 소득을 이전하는 것이 명백하게 드러나는 보조 방법이므로 정치적인 부담이 큼. 경제활동인구 중 농업인구가 차지하는 비중이 5% 미만이어야 큰 부담 없이 실시할 수 있다고 생각됨.

표4-8. 직접지불제의 종류 및 주요내용

종 류	주 요 내 용	
허용대상 직접지불 (Green Box)	생산중립적 소득지지	· 생산량, 생산형태, 국내외 가격과 연계되지 않아야 함 · 지원시 농산물의 추가 생산을 요구하지 않아야 함
	소득안정화 지원	· 과거 5년간 평균소득(최소·최대치 제외)의 30%이상 손실이 발생할 경우에 한하여 소득손실의 70%이하로 보상
	자연재해 구호지원	· 과거 3년간 평균소득(5년중 최소·최대치 제외)의 30% 이상 손실이 발생할 경우에 한하여 소득손실의 70%이하로 보상
	탈농지원	· 상업적 생산으로부터 탈농하는 농가 지원
부속서 2의 5~13항	휴경지원	· 최소한 3년간 농지휴경, 가축을 도살, 영구처분할 경우
	투자원조를 통한 구조조정지원	· 생산여건이 불리한 지역의 생산기반투자에 지원 · 보조금 지급은 투자가 필요한 기간으로 한정
	환경보전지원	· 보조금은 정부의 환경계획에 참여한 농가의 추가비용 또는 소득손실에 한정
	조건불리지역 농업지원	· 객관적인 기준에 의해 대상지역 설정 · 보조금은 타지역과의 비교시 추가비용과 소득손실에 한정

- 직접지불제를 정당화하는 논리 중 가장 유력한 것은 다원적 기능 논리임. 시장을 통하여 보상받을 수 없는 농업의 다원적 기능은 시장의 자원배분기능에 미치는 영향을 최소화하는 직접지불제로 보상해 주어야 함.
- 직접지불제는 정부가 시장을 통하지 않고 직접 자원배분을 하는 것이므로 정부비용이 과다하게 들어갈 우려가 있음.

표4-9. 각국의 경제활동인구 중 농업인구가 차지하는 비중

	1988	1991	1994	1997
미 국	2.9	2.9	2.9	2.7
프 랑 스	6.7	5.5	4.9	4.5
네 델 란 드	4.8	4.5	4	3.7
독 일	4	4.2	3.3	3.2
캐 나 다	4.4	4.4	4.1	3.9
스 페 인	14.4	10.7	9.8	8.4
이 탈 리 아	9.9	8.5	7.8	6.8
오스트레일리아	5.8	5.4	5.1	5.2
영 국	2.3	2.3	2.1	1.9
덴 마 크	5.8	5.7	5.1	3.7
아 일 랜 드	15.4	13.8	12.1	10.4
뉴 질 랜 드	10.3	10.7	10.4	8.5
터 어 키	46.5	47.4	44.8	41.9
그 리 스	26.6	22.2	20.8	20.3
오스트리아	8.1	7.4	7.2	6.8
스 위 스	5.5	4.4	4.3	4.7
스 웨 덴	3.8	3.4	3.5	2.8
한 국	20.7	16.5	13.6	11
핀 란 드	9.8	8.5	8.3	7.1
일 본	7.9	6.7	5.8	5.3
포 르 투 갈	20.7	17.3	11.5	13.7
노 르 웨 이	6.4	5.9	5.3	4.8

자료: OECD

- 직접지불제는 지속적인 소득의 저하를 보상해주는 정책에는 적합하나 소득의 불확실성에 대한 정책으로는 사용하기 어려움.
- 소득보전 직불제의 경우, 시간이 지남에 따라 소득이 지속적으로 하락하는 경우(예를 들어 농업침체나 농업불황의 경우), 기준년도를 고정시키면 예산의 부담이 막대해지고, 기준년도를 움직이는 이동 평균법을 사용하면 소득이 더욱 빨리 하락하게 될 위험이 있으며, 따라서 생산조정이 필요하게 될 수도 있음.

2.3. 농업경영안정 정책

① 농업경영안정정책의 목표

- 농업경영안정 정책의 목표는 직접적으로 농가의 소득을 안정시키는 것이 아니라 농업 또는 농가가 다음과 같은 구조적으로 안정된 상태에 도달하도록 하는 것임.
 - 적절한 농업소득과 농업외소득의 비율
 - 적절한 작부체계: 생산위험 높은 작목과 낮은 작목의 적절한 혼합, 농가별 작목조정, 지역별·지대별 작목 조정
 - 적절한 자산 비율: 위험한 자산과 안전한 자산의 적절한 혼합.
 - 적절한 규모
 - 적절한 고령농가 비중
 - 적절한 농가인구와 비농가인구의 비율

② 농업경영안정 정책의 수단

- 소득 향상 정책
 - 생산성 향상이 가장 근본적인 대책: 경쟁력 제고 정책
 - 소득과 유사한 역할을 하는 공공복지를 향상시키는 정책
 - 조세정책
 - 금융 보조 정책: 농가 소득을 안정시키기 위한 가장 강력한 수단
- 위험원인 제거 정책
 - 생산기반 정비 및 용수대책,
 - 재해방지 시설, 재해에 강한 품종 개발·보급,
 - 검역 및 방역체계 확립,
 - 식품 안전성 관리 체계,
 - 안정적 수출·수입 정책(예: SSG),
 - 정책 위험 및 시장내생적 위험 감소 정책: 공적정보 및 공적 정보의

통로 제공, 정보의 비대칭성 최소화)

○ 위험 대처능력 향상

- 위험분산: 경영다각화, 복합영농, 다양한 작목 제시, 다양한 금융수단 제공(예: 소득안정계정의 일종인 캐나다의 NISA와 같은 경기변동에 자동적으로 반응하는 자동안정장치)
- 위험회피수단 제공: 선물시장, 계약재배, 발매기(call option) 거래
- 유통협약·명령(물량통제, 품질규제, 시장지원활동)

○ 보상 및 보험

- 재해보상
- 재해보험, 작물보험, 소득보험, 건강보험,

○ 구조조정 정책

- 농업경영안정 정책이 제대로 작동하기 위해서는 경영안정 정책에 부응하지 못하는 농가나 농업자원을 퇴출시키거나 시장으로부터 격리시키는 것이 필요함.
- 특히 단기간에 위에 열거한 농업경영안정 정책의 목표에 도달할 수 있는 여건을 조성해 주는 것이 중요함.

- ① 고령 농업인에 대한 연금제도
- ② 농업인 면허제
- ③ 휴경제 등의 생산조정 정책
- ④ 농업인 파산제도

3. 여건의 변화와 정책 방향

- 새로운 WTO 협상에서 한국의 개발도상국 지위는 인정받기 쉽지 않

을 것으로 예상되며, 급속한 성장과정에서 많은 농촌 문제를 안고 있는 중국은 농산물 수출 확대에서 돌파구를 찾으려 할 것이므로 국제 농업 환경은 매우 어려워 질 것임.

- 국내적으로는 농가인구가 급속히 감소하고 고령화되고 있으며, 쌀을 비롯한 다수의 농산물이 공급과잉의 어려움을 겪을 것으로 예상되고, 북한과의 관계개선 여부가 불확실한 변수로 작용하는 가운데 2006년의 농가부채 상환 시한이 돌아오고 있음.
- 소득 상승과 주 5일제 근무의 확산으로 녹색관광의 수요가 증가하고 있기는 하나, 농업의 다원적 기능과 농촌개발에 대한 국민의 이해는 아직 부족한 실정임.
- 도·농 소득격차 확대, 농산물 생산과잉, 농가부채의 악화 등 여러 가지 통계는 이미 농업 경기침체 국면의 조짐을 나타내고 있음. 위와 같은 여건이 개선되지 않는다면, 농가부채 상환시한인 2006년을 전후하여 심각한 농업불황을 겪을 것으로 예상됨.
- 과거에는 농산물의 공급부족 상태에서 국경조치로 농산물가격의 하락을 막을 수 있었으며, 짧은 경기순환은 농업 금융 보조 정책으로 극복할 수 있었고, 농산물 시장에 직접 개입하여 가격을 조정하는 것도 가능했음. 그러나 현재는 농산물의 공급과잉 시대에 돌입하였으며, 국경조치와 시장개입이 불가능하고, 농가부채의 누적과 도덕적 해이 문제(moral hazard)로 금융보조정책도 사용하기 어렵게 됨.
- 농가인구의 고령화로 농외소득 정책은 사용하기 어렵고, 농업인구가 충분히 감소하지 않았으므로 직접지불제 예산 또한 만족할 만큼 확보하기 어려움. 농업경영안정정책에 주력하면서 빠른 시일 내에 구조조정이 완성되도록 노력하는 것이 최선임.

제 5 장

도시자본의 농어촌 유치

1. 검토배경

- 산업화·도시화의 영향으로 산업·금융·교육·문화 및 복지 기반이 대도시에 집중되고, 농촌 공동화현상이 심화됨.
- 지난 20년간('80~'00) 도시인구는 연평균 1.4% 증가한 반면, 농촌(면지역) 인구는 3.4% 감소되고 농촌의 노령화도 심각함.
 - 면지역 인구 : (80) 1,146만명(30.6%) → (90) 750(17.3) → (95) 609(13.7) → (00) 563(12.2)
 - 노령화율(65세 이상) : 도시 5.4%, 농촌 14.7%
- 상업, 교육 등 최소한의 자생 기반도 확보하기 어려운 인구 3천명 이하 면(面)수가 1990년 152개에서 2000년 447개로 증가함.
- UR 이후 농어촌구조개선사업 등을 통해 어느 정도 성과를 거두었으나 농촌의 자생적 성장에는 한계가 있음.
- 농업의 규모화가 촉진되면서 전업농의 경쟁력 및 소득기반은 확충되

고 있으나 다수의 영세농 증가, 농외소득원 창출 한계 등으로 농촌사회가 계속 위축됨.

- 농외소득 : 52.8% (일본 86.9%, 대만 81.8%, 미국 95.5%)
- 도시근로자 가구소득 대비 농가소득 : (90) 97.4% → (95) 95.1 → (00) 80.6

○ 한편, 농촌자원과 교통의 발달, 레저수요 증가 등에 따라 쾌적한 환경, 자연경관, 전통문화 등 많은 부존 자원을 가진 농촌에 대한 새로운 수요가 확대될 전망이다

- 농촌의 수용태세 및 다양한 농촌자원의 산업화 수준은 아직 미흡함.

□ 따라서 농업·농촌의 내재적 역량만으로는 농촌사회 유지·발전이 어려우므로, 공공자본을 보완하는 차원에서 도시자본의 농촌투자를 통한 농촌 활력 증진대책이 필요함.

2. 추진 방향과 주요과제

2.1. 추진방향

□ 도시자본의 농촌 투자를 위한 여건 조성

○ 농촌만이 갖고 있는 다원적 기능을 활용하여 1·2·3차 산업이 조화를 이루는 복합산업 공간으로 개발

- 특히 '전원주거', '여가·휴양공간'으로서의 농촌개발에 중점

○ 『투자유치센터』를 개설하여 관련분야 정보제공, 투자상담 등으로 농업·농촌 민간투자 여건을 조성함.

- 건전한 도시자본 유입을 제한하는 각종 규제 완화 및 Incentive 부여함.
- 도시자본을 유치하여 정부재정과 농촌 내부자본을 보완하되, 개발 이익이 농촌주민에게도 돌아갈 수 있는 방안을 강구함.
- 농촌자원과 도시자본을 연결하는 공동개발방식의 다양한 사업 개발
- 도시민이 매력을 가질 수 있도록 지역주민 공동의 노력으로 농촌내부 수용 체계 구축
- 자연생태, 농촌의 자연경관, 고유의 전통문화 등 농촌 Amenity 유지·발전을 위해 보전과 개발을 조화
- 도시자본에 의한 농촌의 개발이 도시민과 농촌주민간의 이해증진 및 농촌사회와 조화 도모
- 도시자본에 의한 농촌의 난개발, 자연생태 및 전통문화 훼손 등 부작용 억제 대책 강구
- ◆ 농촌사회와 조화를 이루면서, 농촌주민 고용효과와 농가소득증대 효과가 큰 산업분야에 우선 유치 ◆

2.2. 주요과제

- 토지, 주택 등 농촌 부존·유희자원에 도시자본 참여 여건 조성
 - ▷ 도시민의 주말농장 조성·허용
 - ▷ 농촌빈집, 한계농지, 폐교 등을 이용한 전원주거 및 관광·복지시설 활성화
- 농업 및 농업관련산업에 도시민의 보완적 참여 촉진

- ▷ 비농업인의 농업법인 및 협동조합 지분참여 제한 완화
- ▷ 민속주·전통식품 등 친농업·농촌형 산업 활성화
- 체류·체험형 농촌관광(Green Tourism) 투자 촉진
 - ▷ 민박, 관광농원, 펜션 등 체험·체류형 관광사업 및 농촌형 체육·위락시설 유치
 - ▷ 자연휴양림사업에 민간 참여
- 농촌입지가 보다 유리한 신규 시설물 설치 유도
 - ▷ 실버타운 등 노인복지시설 유치
 - ▷ 교육 및 연수·수련시설 유치

3. 세부추진방안

3.1. 도시민의 주말농장 소유·운영

① 현황 및 필요성

- 현재 도시민들의 여가활용 차원에서 도시근교 농산촌 지역을 중심으로 임대 방식의 주말농장 운영
 - 농업인, 농협 등이 농지를 3~5평 규모로 도시민에게 임대
 - 농협은 2001년 4만여명에게 216농가, 245천평의 농지를 알선
- 증가하고 있는 도시민의 여가 활용 및 농사체험 수요를 충족하기 위해 주말농장에 대한 제도적 뒷받침이 필요함.

② 투자가능 분야

- 개인이 농지를 취득하여 주말농장으로 운영
- 농지를 취득 또는 임차하여 회원제 주말농장사업으로 운영
- 도시민이 농지를 임차하여 자기 주말농장으로 운영

③ 투자 제약요인

- 농지법상 농업경영 이외의 경우에는 농지소유를 금지
 - '96.1.1 이후 취득농지에 대해서는 자경 또는 부분 위탁경영만 가능하고, 농지 임대차도 금지
- 농지를 신규 취득하는 경우에도 1,000m² 이하의 농지는 취득이 금지되어 주말농장 목적의 소규모 농지 취득이 불가

④ 제도개선 방안

- 주말농장용 소규모 농지 소유에 대한 특례 인정(농지법 제6조)
 - 도시민의 주말농장 소유 허용규모는 1,000m²미만으로 함
 - 농업생산기반이 정비되고, 규모화된 우량농지가 지나치게 세분화되는 것을 방지하기 위해 2,000m²미만의 필지분할은 제한함(농지법 제 43조).
 - 농업경영계획서 작성의무를 면제하고, 농지관리위원의 확인절차도 폐지하여 읍·면장으로부터 농지취득자격증명을 받을 수 있도록 제도를 개선함(농지법 제8조).

회원제 주말농장 임대사업 허용

○ 도시민이 농지를 취득하여 회원제형 주말농장사업을 할 수 있도록 농지법상의 규제를 완화함.

- 비농업인의 농지소유금지 특례(농지법 제6조) 및 농지임대차 금지 특례(농지법 제22조)를 인정함.

※ 주말·체험농장사업 용지로 임대차(賃貸借) 또는 사용대차(使用貸借) 하는 농지는 예외적으로 인정함.

3.2. 도시민의 농촌주택 활용

① 현황 및 필요성

이농으로 농촌지역의 공·폐가가 증가하여 농촌 공동화가 심화됨.

○ 농촌빈집은 2000년 현재 241천호로 빈집률이 7.8% 수준

- 대부분의 농촌 빈집(170천호)이 면지역에 집중

은퇴자 등 노후대비, 주5일 근무 등 여가시간 확대에 따라 주말용주택(별장), 전원주택 등 농촌주택 수요 확대가 예상됨.

② 투자가능 분야

개인, 회사등이 농촌빈집을 취득하여 신축 또는 개축(리모델링)하여 주말용주택, 전원주택 등으로 직접활용함.

여러 채의 농촌빈집을 취득후 도시민에게 주말용 주택, 은퇴주택, 전원주택 등으로 매각 또는 콘도형으로 분양함.

- 농업기반공사, 농협 등도 참여하는 방안 검토 병행
- 도시민과 농촌주택소유자가 공동투자하여 농업인은 농가주택으로, 도시민은 주말용·은퇴주택 등 목적으로 공동 활용함(공동명의 등록).
 - * 도시민은 별도의 관리비용이 절감되고, 농민도 주택개량비 절감가능
- 도시민이 폐·공가, 농지·초지나 자연휴양림내에 주택을 건축하여 주말 등 필요시에 활용함.
- 평시에는 농촌주민으로 하여금 휴양시설로 운영 및 관리
- 농촌빈집을 임차하여 주말용 주택 및 은퇴주택으로 활용함.

3] 투자 제약요인

- 1세대 2주택 관련 양도소득세 감면규정 적용이 제한적임.
- 1주택 소유자가 수도권외의 읍·면지역에 소재한 농어촌주택을 보유하여 2주택이 될 경우, 상속주택·이농주택·귀농주택에 한해 3~5년 이상 보유후 매도하는 경우만 양도소득세 비과세
- 상시거주하지 않는 농촌주택에 대해서는 별장으로 간주하여 취득세, 재산세 및 종토세 증과세
 - 취득세는 일반세율(2%)의 5배로 증과되고, 재산세와 종토세는 5% 단 일세율로 고율과세 (도시에 있는 고가의 집 매각시 세금부담 과다)
 - 일반과세의 경우 취득세 2%, 재산세는 과표에 따라 0.3~7%, 종토세는 0.2~5%로 과세
- 초지를 전용하여 농가주택 건축시 대체초지조성비를 부과함.

* 농지조성비(농지법) 및 대체조립비(산림법)는 면제대상임.

4] 제도개선 방안

- 도시민의 농촌주택 소유에 대한 세부담 경감
 - 수도권·광역시 이외의 면 지역 농촌주택으로 국한
 - 소득세법시행령상의 고급주택이 아닌 주택으로 한정
- 초지에 농가주택 건축시 대체초지조성비를 면제(초지법 시행규칙)

3.3. 한계농지개발 투자

1] 현황 및 필요성

- '96년부터 생산성이 낮은 한계농지를 효율적으로 이용하고자 한계농지정비 대상지구를 9개소 지정했으나, 사업성이 떨어져 4지구만 사업이 완료되고 5지구는 지정취소 또는 해당군 자체 추진
- 한계농지정비사업의 대상지역, 사업종류, 시행자 등을 제한하여 한계농지를 활용하는 주택개발 등이 미진함.
- 완료된 4지구의 택지분양율도 평균 12%로 저조
 - ※ 한계농지정비사업 지정 대상
 - 지구규모: 최대 10만㎡
 - 지구지정조건: 평균경사율 15%이상, 집단화된 농지규모 2만㎡미만
- 전원주택의 수도권이외 농촌지역유치를 위해 한계농지를 이용한 전원주택 등 개발유도 필요함.

② 투자가능 분야

- 은퇴자 등이 공동투자하여 한계농지를 매입, 전원주택단지 등을 조성하여 소유 또는 분양함.
- 투자업체가 여러 곳의 한계농지를 매입하여 정비사업 시행 후, 콘도미니엄과 같이 회원제로 분양함.
- 시·군, 농업기반공사 등 공공기관과 민간이 제3섹터 방식으로 개발하되, 토지매입·행정절차 등은 공공기관이 담당하고 경영은 민간이 담당함.
- 토지소유자와 도시자본가가 한계농지정비사업을 공동으로 시행함.

③ 투자 제약요인

- 사업시행자가 지자체, 농업기반공사, 농협 등으로 제한되어 민간 사업자의 투자가 제한됨(농어촌정비법 제81조).
- 대상사업이 과수·원예·축산단지·양어장 등 농림수산업적 이용, 관광농원 등 농어촌휴양자원 이용, 택지 및 부속농지, 공업·문화·체육시설 등으로 제한함(농어촌정비법 제77조).
- 앞으로 수요가 많은 노인복지시설·연수시설·관광위락시설 등이 제한됨.
- 기반조성비가 많이 소요되는 한계농지정비사업에 세제상 혜택이 없어 분양가가 상승함(지방세법).
- 정부지원 주거환경개선사업에 의한 현지인의 주택취득시는 지방세

감면됨.

※ 주거환경 개선사업의 세금감면내용 : 건평 100㎡이하 주택취득시
취득세·등록세는 면제, 재산세·종토세는 5년간 감면

④ 제도개선 방안

- 민간사업자도 한계농지정비사업을 시행할 수 있도록 허용함.
- 한계농지 정비대상 사업범위를 다양화함.
 - 전원주택, 콘도 등 주택·숙박업, 실버타운·은퇴농장 등 복지시설, 골프장·놀이시설 등 관광·위락시설, 교육·연수·수련시설, 전시장·박물관 등 포함
- 한계농지정비사업에 의한 건축물에 부과되는 세금은 주거환경개선사업의 경우에서와 같이 지방세가 감면됨.
 - 다만, 수도권 이외의 읍면지역에 한정하여 적용됨.
 - 주택의 경우 감면면적은 현행 건평 100㎡에서 150㎡로 확대됨.

3.4. 비농업인의 농업법인 출자

① 현황 및 필요성

- 2000년까지 총 7,680개의 농업법인이 설립되었으나, 농업법인에의 비농업인 참여제한 등으로 자본규모가 미미함.
- 영농조합법인은 5,993개(평균자본금 1.7억원), 농업회사법인은 1,687개(평균자본금 1억원) 설립

- 농가부채 증가, 담보부족 등으로 농촌 내부자금 조달이 어려우므로 도시자본 및 선진 경영기법 참여를 통한 농업경쟁력 강화가 필요함.

② 투자가능 분야

- 기존의 농업법인(영농조합법인, 농업회사법인)에 자본 출자
 - 농업법인 수익구조 개선을 통해 기존 및 신규 참여자의 이익 증대
- 개인경영체에 출자하여 경영체의 수익구조 개선을 통해 법인화 등 농업벤처화

③ 투자 제약요인

- 비농업인의 영농조합법인에 대한 출자금지 및 농업회사법인에 대한 출자제한
 - 영농조합법인의 경우 무의결 준조합원의 출자를 허용하고 있으나 준조합원 자격을 농지 임대 또는 위탁자, 농업관련 종사자로 제한
 - 농업회사법인에 대한 비농업인 출자를 총출자액의 1/2 이하로 제한
- 농업회사법인의 농지소유 제한
 - 주식회사 형태의 농업회사법인은 농지소유 금지, 합병·합자·유한회사의 경우도 농지소유 조건을 엄격히 제한함.
 - 농지소유조건 : 농업인 출자가 1/2 이상이고, 법인대표자가 농업인이어야 하며, 업무집행사원 1/2 이상이 농업인이어야 함

④ 제도개선 방안

- 영농조합법인의 준조합원 자격에 비농업인도 포함될 수 있도록 준조합원 자격요건을 완화함(농업·농촌기본법 시행령 제10조).
- 농업회사법인에 비농업인의 참여폭을 확대함.
 - 농산물을 직접 생산하지 않는 유통, 가공, 수출업 분야의 농업회사법인에 대해서는 비농업인 참여 제한을 현행 출자액의 1/2 미만에서 3/4미만으로 확대함(농업·농촌기본법 시행령 제20조).
 - 다만, 농지를 소유하여 농산물을 직접 생산하는 농업회사법인의 경우에는 비농업인의 출자제한을 1/2 미만으로 함.
- 농업회사법인 중 주식회사 형태의 법인에게도 농지소유를 허용함.
 - 농업인 출자가 1/2 이상이고, 법인대표자가 농업인이어야 하며, 업무집행권을 갖는 자의 1/2 이상이 농업인이어야 함.

3.5. 비농업인의 협동조합 출자

① 현황 및 필요성

- 2001년 말 현재 1,383개 농·축·인삼협의 자기자본은 44,247억원으로 협동조합당 평균 자기자본 규모는 32억원 수준임.
- 농협은 평균 35억원, 축협은 13억원, 인삼협은 10억원으로 자기자본이 취약함.
- 조합원 출자금은 15,269억원으로 총자기자본의 34%이고, 준조합원 가입금은 437억원으로 총자기자본의 1% 수준, 조합원 및 준조합원의 자기자본 기여도가 미미함.
 - 조합원의 평균 출자액은 634천원, 준조합원의 평균 가입금은 4,500

원 수준임.

- 2000년도 지역농협의 조합원 배당률은 9.9%(출자배당 7.3%, 이용고 배당 2.6%)로 시중금리에 비해 높은 편임.
- 전체 산림조합 144개의 자기자본은 2,108억원으로 평균 자기자본은 14.6억원 수준임.
- 조합원 출자금은 368억원으로 조합원 평균 출자금은 74천원 수준임.
- 준조합원 가입금은 평균 1,700원
- 조합원 배당률은 4.4%로 농협보다 낮은 수준임.
- 협동조합의 취약한 자기자본조달 구조와 고금리자금(상호금융) 조달 등에 따른 사업수익성 저하 및 경제사업 위축상황을 개선하기 위하여 외부자본 조달이 필요함.

② 투자가능 분야

- 농협, 축협, 인삼협 및 산림조합의 품목 또는 지역조합에 출자
- 조합의 자본 및 수익구조 개선을 통해 조합과 투자자의 공동이익 창출
※ 농협중앙회의 경우, 회원 이외의 자(법인도 포함)를 대상으로 2000년에 무의결 우선출자제를 도입(현재는 임직원을 대상으로 540억 원 출자)

③ 투자 제약요인

- 비농업인의 농업협동조합 등의 참여를 제한함.
- 농협조합원은 지역농협의 구역 안에 주소 또는 거소를 둔 농업인 및

농업법인만 가능함(농업협동조합법 제19조).

- 준조합원은 지역농협의 구역 안에 주소 또는 거소를 둔 자가 될 수 있으나 의결권이 없고 출자도 할 수 없음(가입금납부).
- 산림조합원 자격은 구역 안에 주소 또는 거소를 둔 산림소유자 또는 임업인에 한정됨(산림법 제18조).

4] 제도개선 방안

- 농업협동조합 및 산림조합에 비농업인 참여 제한을 완화함.
- 비농업인(개인 또는 법인)도 지역조합, 품목조합 및 산림조합에 의결권 없는 출자를 하고 배당 받을 수 있도록 허용함.
- 전체 비농업인 출자액은 조합 총출자액의 1/2미만으로 제한하고, 1인당 출자한도도 조합 총출자액의 1/20미만으로 한정함.

3.6. 식품산업 등 친농촌형 제조업 유치

1] 현황 및 필요성

- 2000년까지 농산물가공산업 1,079업체, 특산단지 704업체를 육성하였으나, 영세업체가 많고 마케팅능력의 한계에 노출됨.
(평균매출액이 7.6억원에 불과)
- 전통식품업체 : 794개, 주류제조업체 : 42개소(31개소가 전통주류)
- 향후 전통식품, 특산물 등 친농촌형 제조업은 농촌레저수요 증가에 따른 현장판매 확대 등으로 농촌입지를 선호할 전망이다.
- 고소득사회가 될수록 건강, 맛과 멋으로 음식을 소비하는 경향이 뚜렷함.

- 주5일 근무, 농촌관광 증가추세를 고려시 성장분야로 발전 가능성이 있음.

② 투자 가능 분야

- 규모 확대시 수익전망이 큰 기존 업체에 자본 공동투자
 - 민속주, 지역특산품, 전통식품 등 친농촌형 업체 공동경영
- 기존업체를 인수·합병한 농촌형 제조업체에 투자
 - 경영기법과 자본구조가 취약한 업체를 인수 또는 합병하여 운영
- 농촌보유 전통기술 및 자원을 활용한 특산품 등에 창업투자
 - 농촌폐교 제공 등 지자체의 사업체 유치 정책 활용 가능

③ 투자제약요인

- 주류제조에 대한 시설규제로 전통주 생산업 위축
 - 과도한 주류 시설규격 설정으로 민속주·전통주 창업의지 약화
 - 담금실 규모 : 탁주·약주 25m² 이상, 과실주 40m² 이상, 증류주 50m² 이상
- 식품제조·가공시의 원료를 규제하여 식품산업 발전 제약
 - 식품위생법에 근거한 「식품공전」에 주원료·부원료를 열거
 - 선진국에서 식품원료로 사용이 불가한 항목을 열거(Negative system)하고 있는 것과 달리 식품원료로 사용 가능한 동·식물을 열거(Positive system)
 - 외국에서 식용이 허용된 일부 동식물도 식품원료로 제한함.

④ 제도개선 방안

- 전통주류 제조업의 시설 설치기준 완화(주세법)
 - 전통주류에 대해서는 시설 기준을 현행의 1/2 수준으로 완화함.
 - * 전체 술소비량에서 전통주가 차지하는 비중은 0.3% 수준에 불과함.
- 식품제조·가공시의 주원료 및 부원료 제한을 완화함.
 - 한약재 등 식품 가공시 주·부원료로 사용 가능한 품목을 확대함.
 - 장기적으로 식품원료로 사용 불가능한 품목을 열거하는 방식으로 전환함.

3.7. 관광·체육·위락시설 유치

① 현황 및 필요성

- 콘도미니엄, 스키장, 온천, 놀이시설, 체육시설 등이 유명관광지 및 수도권에 집중되어 대규모로 개발·이용함.
 - 콘도미니엄 80개소, 가족호텔 19개소, 관광호텔 486개소 운영중
 - 골프장은 148개 운영중, 국토면적 대비 골프장 면적은 0.1%
 - 일본 0.58%, 미국 0.16%, 영국 0.82%보다 낮은 수준
- 앞으로 주5일 근무제 등으로 관광수요가 많아질 것이므로 관광·체육·위락시설 수요도 증가할 전망이다.
 - 인구유입효과와 지역경제활성화 효과가 큰 관광·체육·위락시설을 농촌지역에 적극 유치하면 농촌관광 활성화 및 농외소득 확보가 가능함.

- 9홀 규모 대중골프장 등 중·소규모 체육시설을 유치

② 투자가능 분야

- 사업자가 직접 토지를 매입하고 관광·체육·위락시설을 설치하여 운영함.
- 지자체·농협·기반공사등 공공기관과 도시자본가가 공동개발함(제3섹터방식).
- 농업기반공사 저수지를 활용한 수상골프연습장 설치 등
- 토지소유자인 지역주민들과 도시자본가가 컨소시엄을 형성, 공동개발함.

③ 투자 제약요인

- 대형 체육시설의 농촌지역 설치시 인센티브가 없고, 입장료가 비싸 대중화 저해요인
- 회원제 골프장 입장료에 특별소비세, 농어촌특별세, 교육세 및 체육진흥기금, 관광진흥부가금 등이 부과됨(비회원 평일 입장료 10만원 수준).
- 관광·체육시설에 대하여 농지조성비, 대체조림비 등 부담금 부과 등으로 부담함.
 - * 농촌지역은 유명관광지나 수도권에 비하여 투자여건이 나쁘나 마땅한 유인책이 없어 사업자가 투자를 기피함.

④ 제도개선 방안

- 수도권과 광역시 이외의 면지역에 위치한 골프장은 세제상 인센티브를 부여함.
- 취득세·등록세 및 골프장 입장료에 부과되는 세금·부담금감면 검토가 필요함.
 - ※ 스키장의 경우, 리프트이용료, 스키장비 대여료에 특소세 등이 부과되지 않음.
- 관광·체육시설에 대하여는 농지조성비, 대체조립비 등 부담금이 감면됨.
- 수도권, 광역시 이외의 면지역에 위치한 관광·체육시설에 농지조성비, 초지조성비, 대체조립비 등 부담금 50%를 감면
- 국유림, 국·공유지를 장기임대 또는 임대료 인하함.
 - 사업대상부지에 국·공유지가 포함된 경우 장기임대 및 임대료를 인하
 - ※ 국유림 대부료 : 시설별로 토지가격의 1/100~10/100 수준(산림법 시행령 제62조)

3.8. 체험·체류형 농촌관광사업 투자

① 현황 및 필요성

- 80년대부터 정부주도로 관광농원, 휴양단지, 농촌민박마을 사업 등을 추진했으나 수요부족으로 활성화가 미흡함.
(휴가철·주말에만 수요가 집중)
- 관광농원은 491개소가 지정되었으나, 370개소가 운영중
- 민박마을은 266개소 지원하였으나 대부분 노후화, 숙박시설이 미흡

- 앞으로 주5일 근무제 도입, 여가패턴의 변화 등 농촌관광여건이 호전됨에 따라, 가족중심의 체험·체류형 농촌관광 활성화 될 전망이다.

[2] 투자가능 분야

- 사업자가 관광농원, 휴양 마을, 펜션 등의 체류형 관광숙박시설 및 향토, 전통음식 판매업 등에 투자
- 개인·법인 등이 농업인이 운영하는 기존 경영체에 투자
- 농업인과 도시민이 공동개발 방식을 통해 신규 창업
 - 폐교·농촌빈집 등을 활용하거나, 농업인 소유 농지를 사용

[3] 투자제약 요인

- 도시민 등 비농업인의 농촌관광사업 참여 제한(농어촌정비법 제67조)
 - 개발주체를 농림어업인 단체, 농업기반공사, 농림어업인으로 제한
- 소규모 관광사업도 음식물 판매 및 숙박행위를 위한 기준이 엄격함.
 - 식품위생법의 위생·시설기준과 공중위생관리법상의 시설기준을 적용함.
 - * 대부분의 민박 및 관광농원 등에서는 이러한 규정을 무시하고 음식물을 판매함.
- 관광농원 등의 시설물 설치 기준을 규제함(농어촌정비법 시행규칙).
 - 농특산물 판매시설은 30m²이상, 농장은 지구지정면적의 40% 이상 등
- 농촌관광사업 관련소득은 비과세 부업소득에 포함되지 못함.

- ※ 농어민이 부업으로 영위하는 축산·양어·고공품 제조 기타 이와 유사한 활동에서 발생하는 소득중 연 1,200만원 이하의 소득만 비과세

4] 제도개선 방안

- 농촌관광시설 설치 및 운영에 농업인 이외에 농촌주민·도시민 참여를 허용함.
- 농촌휴양사업은 식품위생법·공중위생관리법의 적용을 배제함.
 - 농촌휴양시설에서의 음식물 판매·숙박행위에 대해 식품위생법상 영업장, 조리장, 급수시설, 화장실 등의 시설기준과 공중위생관리법상 위생관련 기준의 적용을 배제함.
 - ※ 농어촌정비법에서 관련사항을 별도 규정하여 적용배제
- 관광농원 등의 시설규제를 완화
 - 농산물 판매장 설치의무 폐지, 농원내 농장면적기준(40%이상)을 20% 이상으로 완화함.
- 민박, 관광농원 외에 농촌관광 숙박시설을 보다 다양화
 - 농어촌 정비법에 펜션(Pension)업, Farm Stay를 민박업으로 간주함.
- 음식물 판매·숙박업 등을 포함한 농어촌휴양사업에서의 소득을 소득세 감면대상 부업소득에 포함함(수도권 제외 읍면지역).
 - 감면규모도 연간 2,000만 원까지로 확대함(소득세법시행령).

3.9. 자연휴양림사업 민간투자

① 현황 및 필요성

- 1988년부터 전국에 자연휴양림을 조성하여 현재 93개소 운영
 - 산림청 30개소(개장예정 3개소 포함), 지자체 48개소, 개인 15개소
- 소득증가에 따른 자연휴양 수요가 증대하여 자연휴양림 이용인구가 급증하고 있으나 휴양림의 수용능력은 크게 부족함.
 - 2001년 휴양림 이용객수 382만명, 최근 10년간('92~'01) 2.7배 증가

② 투자가능 분야

- 자연휴양림 신규 사업에 투자
 - 국·공유림 임대, 사유림 임대·매입으로 사업성이 높은 지역에 투자함.
 - 국가, 지자체 등은 기반시설을 조성하고 투자자는 관광숙박 시설 및 음식점 등에 투자함.
- 기존 자연휴양림과 연계한 시설 투자
 - 휴양객 수용능력이 부족한 국가, 지자체 휴양림 인근 지역에 관광숙박(통나무집, 펜션) 및 음식점 등에 투자함.
 - 도시민이 투자하여 숙박시설 등을 설치하고, 농촌주민이 평시에 휴양시설로 운영·관리하고, 주말 등 필요시에는 도시민이 활용함.
 - 기존 국가, 지자체 휴양림 내에 민자유치·기부채납 방식으로 숙박 및 음식점 등 부분적으로 시설투자·운영함.

- 기존 자연휴양림을 민간이 위탁 운영
- 민간 위탁이 가능한 자연휴양림을 대상으로 위탁·운영
- 휴양림 관리업무 중 청소, 방역 등 사업별로 위탁·운영

[3] 투자 제약요인

- 자연휴양림사업의 관계부처 사전협의 절차가 너무도 엄격함.
 - 휴양림사업이 환경친화적인 사업임에도 환경부 사전협의에 장기간이 소요되며, 부정적 의견을 개선 휴양림 조성이 어려움.
(환경정책기본법시행령 제3조, 자연환경보전법시행령 제9조)
- 민자유치 대상사업에서 자연휴양림은 제외됨(사회간접자본시설에 대한 민간투자법 제2조).
 - ※ 도시공원, 체육시설, 청소년수련시설 등은 이미 포함.
- 국유림 임대결정에 장기간 소요됨(국유재산법 시행령 제7조).
 - 관리계획을 연말까지 재경부에 제출하여 승인 받은 후 집행함.
※ 재경부는 종합조정 및 국무회의 심의 후 다음해 2월말까지 통보함.

[4] 제도개선 방안

- 환경정책기본법 및 자연환경보전법의 사전협의 대상에서 자연휴양림 사업은 제외됨.
 - 환경친화적인 휴양림사업에 대해서는 불필요한 규제를 완화함.
- 사회간접자본시설에 대한 민간투자법의 '사회간접시설'에 자연휴양림

을 포함함으로써 민자유치대상 제한을 완화함.

- 자연휴양림사업을 하기 위해 국유림을 임대하는 경우, 국유재산 관리 계획 사후보고를 인정함.
- 휴양림 조성을 위한 국유림 임대 신청시 당해연도에 임대를 허용함.

3.10. 실버타운 등 노인복지시설 유치

① 현황 및 필요성

- 노령화사회 진입과 함께 도시 은퇴자의 농촌거주 수요는 증가하고 있으나 이에 대응하는 실버타운 등 노인복지시설은 부족함.
- 전국에 양로시설 119개소, 요양시설 120개소, 전문요양시설 57개소가 있으나 중산층 노인을 위한 복지시설은 부족함.
- 최근 민간에 의해 실버타운 등 노인복지사업 참여 움직임이 이루어지고 있으나 농촌지역 유인책이 미흡함.
- 사업주들이 수익성을 이유로 도시 및 도시근교지역을 선호하고 있으며 대도시에서 먼 농촌 지역은 기피함.

② 투자 가능 분야

- 민간기업 및 개인이 노인주택, 노인형 아파트 및 유료노인복지시설 등에 투자
- 농가 단독 또는 도시민과의 공동 출자를 통해 기존 농지 및 농장을

활용하여 노인복지사업에 참여

- 기존 농장 등에 주거시설을 갖추어 도시 은퇴노인이 취미영농을 하면서 생활할 수 있도록 은퇴농장 설립
- 노인거주 전원주택단지 등에서의 재가노인복지사업에 투자
- 가정봉사원 파견사업, 주간보호시설 및 단기보호시설, 기타 목욕서비스, 식사배달서비스, 전화서비스 등
- 지방자치단체와 민간투자자가 지역여건에 따라 공동출자 방식 또는 위탁 운영 방식 등으로 추진 가능

3] 투자 제약요인

- 노인복지시설은 의료, 오락, 휴양 등 다기능 복합시설로서 투자비가 많이 소요되나, 금융, 세제상의 인센티브 부재
- 1주택을 소유한 도시 노인이 농촌지역에 소재한 실버타운 등 노인주택 소유시 1세대 2주택 적용으로 양도소득세 부담
- 도시 노인이 농촌 노인주택에서 취미 영농을 위한 농지 소유를 원할 경우에도 농지 취득이 불가

4] 제도개선 방안

- 농촌 지역에 노인복지시설 설치시 시설부지 제공, 금융·세제상의 지원 등 인센티브 부여
- 시설 부지는 국공유지·국유림을 장기 임대하고, 한계농지정비사업 대상에 노인복지시설도 포함

- 국민연금기금의 시설비 및 운영비를 보다 저리·장기로 지원
 - * 현행 : 연리 5%, 8년거치 10년상환(건축비), 6년거치 5년상환(장비비)
- 농촌지역(수도권 제외한 읍면지역) 복지시설 설치시 농지조성비, 대체조립비 감면(비영리법인 100%, 영리법인 50% 감면)
 - * 현재는 비영리법인에 대해서만 농지조성비 50% 감면 및 대체조립비 100% 면제
- 수도권 이외의 읍면지역에 복지시설 설치시 재산세·종토세 면제
 - * 현재 취득세·등록세는 면제, 재산세·종토세는 50% 감면
- 1주택을 소유한 도시 노인이 농촌지역(수도권 제외 읍면지역)에 실버타운 등 노인 주택 추가 소유시 세부담 경감

3.11. 교육, 연수·수련시설 투자

① 현황 및 필요성

- 전국에 평생학습관은 208개소, 특수목적고는 68개교, 대안교육 특성화고는 11개교가 운영됨.
- 특수목적고는 대부분 도시에 위치하고, 대안학교도 11개교에 정원이 1,100여명에 불과함.
 - * 특수목적고 : 과학고 16, 외국어고 18, 예술·국악·체육고 34개교
- 유스호스텔 등 청소년 수련시설이 전국에 586개소 운영됨.
- 자연권 수련시설과 유스호스텔은 농산촌지역을 중심으로 민간 참여가 활발함(민간운영 청소년 수련시설은 194개소).

- 생활권 수련시설은 저수익성, 고투자비로 인해 주로 지자체 차원에서 운영됨.
- 향후 주5일제 수업 및 분산방학제 실시 등에 따라 청소년들의 여가 활동 수요는 늘어날 전망이므로 이에 대한 대처가 필요함.

② 투자 가능 분야

- 특수목적고(예 : 민족사관학교), 특성화고(예 : 간디학교)등 학교시설을 농촌에 유치
- 민간 기업체 및 공공단체의 임직원 수련·연수시설 건설
- 사업자가 수련원, 야영장, 유스호스텔 등 청소년 수련시설 설치
- 민간 단독 또는 지방자치단체와 공동투자하여 청소년 취향에 맞는 청소년 문화 시설 조성 등

③ 투자 제약요인

- 교육, 연수·수련시설은 투자비가 많이 소요되나 농촌 유치를 위한 사업부지, 금융, 세제상의 유인책이 미흡함.
- 현재 초·중등학교의 특별활동시간을 통하여 농촌지역에서 수련활동이 가능하나, 자율적으로 운영하는 실정임.

④ 제도개선 방안

- 농촌 지역에 평생교육시설 및 수련·연수시설 등을 설치시 시설 부

지, 금융, 세제상의 인센티브를 부여함.

- 국유지·국유림 또는 폐교시설을 장기 임대함.
 - * 경남의 경우 21개 폐교를 수련 및 연수시설부지로 활용함.
- 교육, 연수·수련시설에 대해 농지조성비, 대체조립비 50% 감면함(수도권 제외한 면지역에 국한).
- 수도권을 제외한 면지역의 청소년 수련시설에 대해 취득세·등록세 면제 및 재산세·종토세 50% 감면 등
- 농촌(수도권을 제외한 읍면지역)의 청소년 수련시설에 대한 청소년 육성기금의 건축비, 시설보강비 및 운영비 등 지원을 확대함.
 - * 현행 지원 수준 : 대출이율 연 5%, 대출기간 3년거치 5년상환(건축비), 1년거치 5년상환(시설보강비), 1년거치 3년상환(운영비)
- 교육과정에 야외수련활동시간을 의무 배정하여 도시학생들이 농촌의 대자연속에서 학습하는 시간을 확대함.

제 6 장

농촌관광 발전을 위한 정책과제

1. 농촌 경제의 실상

- 농업을 둘러싼 국내외적 여건은 갈수록 어려워질 것으로 전망됨.
- 일부 전업농을 제외하고 농업소득에만 의존해서는 농가의 자립이 어려움.
- 농가소득은 도시근로자 가구소득에 비해 상대적 감소 추세이며 농외소득은 외국에 비해 그 비중이 매우 낮음.
 - 농외소득 : 52.8% (일본 86.9%, 대만 81.8%, 미국 95.5%)
 - 도시근로자 가구소득 대비 농가소득 : ('90)97.4%→('95)95.1%→('00)80.6%
- 농촌 지역경제의 누적적 악순환
 - 농업의 쇠퇴는 농업을 주산업으로 하는 농촌지역 전체의 총체적 경제기반 약화 및 지역사회 위축으로 연결됨.
 - 농업의 쇠퇴 ⇒ 농가 경제 구매력 감소 또는 이농 ⇒ 지역내 소비수

요 감소 ⇒ 지역내 상업 및 서비스업 쇠퇴 ⇒ 생활의 불편도 증가
 ⇒ 역외 인구 유출 가속 ⇒ 역내 소비수요 감소 등으로 이어지는
 누적적 악순환 구조 지속

- 상업, 교육, 의료 등 최소한의 자생 기반도 확보하기 어려운 인구 3천명 이하 면(面)수가 1990년 152개에서 2000년 447개로 증가함.

□ 농촌지역의 경제 활성화를 위한 새로운 대안으로 농촌관광 부상

○ 농촌지역이 활성화되기 위해서는 농업소득의 감소분을 대체할 수 있는 새로운 소득원 개발이 필요함.

- 새로운 대체 소득원은 농촌의 잠재자원을 활용하되 농업과 관련을 맺음으로써 농가의 소득으로 직접 연계될 필요가 있음.
- 외지 자본에 의한 대규모 개발사업을 가급적 지양(농촌의 자원만을 일방적으로 사용하면서 개발이익은 외지로 유출, 과도한 자원 사용으로 농촌의 지속성도 저해)해야 함.

⇒ 새로운 농외 소득원으로 농촌관광을 활성화시킴.

□ 외국에서는 이미 농촌관광이 지역경제 활성화의 중요한 전략

○ 유럽과 일본 등에서는 농촌관광을 농업구조 정책의 틈새 전략 그리고 농촌지역 활성화 전략으로서 채택함.

- 유럽연합에서 시도하고 있는 농촌지역개발 프로그램인 리더(LEADER) 사업에서 농촌관광이 주요한 전략으로 등장하고 있음.
- 일본에서는 “농산어촌 체재형 여가활동을 위한 기반정비의 촉진에 관한 법률”까지 제정하여 다각도로 농촌관광을 지원하고 있음.

□ 주5일 근무제, 국민들의 여가에 대한 관심 증대 등으로 농촌관광에 대한 수요는 증가 예상

○ 한국관광연구원의 추계에 따르면 2002년 이후 국내관광 총량의 추세 수요는 연평균 5.4% 성장함.

- 우리 국민 1인당 연간 관광 참여일수는 2000년 7일에서 2011년 12일로 증가할 것으로 예상됨.
- 국내 관광수요의 주요 형태는 양적인 측면의 대중관광(mass tourism) 위주에서 질적인 측면의 대안관광(alternative tourism) 위주로 방향 전환이 필요함.
 - 농업·농촌관광은 대안관광의 중요한 부분으로 인식되고 있음.
 - 특히 청정 친환경 농산물 등에 대한 소비자의 관심 증대로 농촌관광에 참여하고자 하는 인원이 지속적으로 증가하고 있음.

2. 외국의 농촌관광 정책

- 선진국에서는 사회 전반적인 여가 수요를 농촌관광이 일부 담당할 수 있도록 중앙정부, 지자체, 민간단체, 개별 경영자 등이 체계적이고 의욕적인 노력을 기울이고 있음.

□ 유럽연합

- 유럽연합은 농촌관광을 ① 농가의 경제활동 다각화를 촉진하여 농가 소득을 향상하고 ② 유럽연합이 지향하는 농촌 지역개발 정책에 기여할 수 있는 수단으로 파악하고 다음과 같은 5가지를 주요 지원 조건으로 설정함.
 - 농촌지역을 기반
 - 농촌지역의 자연, 전통, 생활문화를 바탕으로 한 사람과 사람간의 교류
 - 작은 사업 규모로서 지역의 전통과 지역에서 생활하는 사람들과의 관련

- 농촌 환경과 지역의 자원을 유지·보존하는 지속가능한 사업
 - 농촌지역의 역사, 경제, 환경의 다양성을 반영하는 사업
- 유럽연합에서 1991년부터 도입된 농촌 지역개발 프로그램인 리더(LEADER) 사업에서도 농촌관광이 주요 사업으로 등장함.
- 리더 사업의 주요 목표는 농촌 지역경제의 다양화와 활성화임.
 - 유럽연합 회원국들에서는 리더 사업의 일환으로 농촌관광에 대한 지원을 수행함. 예를 들어, 프랑스의 경우는 리더 사업 예산의 35~40%가 농촌관광 분야에 쓰여지고 있음.
 - 리더 사업에서는 개인에 대한 직접 지원은 인정되지 않으며 단체를 단위로 한 지원만이 인정됨(다만, 단체로 받은 지원금을 개인이 이용할 수 있음).
 - 주로 시설 정비, 상품 개발, 마케팅, 교육·훈련 사업 등에 지원
 - 시설 정비: 산책로 정비, 자전거 도로 정비, 문화유산센터 설립 등
 - 상품 개발: 수공예품 개발 및 판매 촉진, 마을상점 지원 등
 - 마케팅: 팸플릿 및 포스터 제작, 이벤트 개최, 안내 책자 발간 등
 - 교육·훈련 사업: 농촌관광을 촉진할 수 있는 세미나 및 워크숍 등의 기획과 개최
- 예) 지역을 잘 알기 위한 강좌 개최, 인터넷을 사용한 마케팅 기법, 자전거로 휴가를 즐기는 법, 임대자전거 경영 방법 등

□ 영국

- 오랜 도시화의 역사를 가진 영국에서는 일찍부터 농촌관광에 대한 도시민의 관심이 높았음.
- 농촌관광 정책은 농업의 구조조정이라는 차원뿐 아니라, 영국민이 자랑하는 전원풍경의 보호, 전 국민에게 여가 기회를 확대한다는 다양한 목적에서 추진되고 있음.
 - “농촌관광은 환경보전 일변도의 이상론이 아니며, 새로운 시장(market)의 개발이나 관광상품과 같은 좁은 의미의 경제적 발상에

서 나온 사고도 아니다. 농업을 어떻게 할 것인가? 농가의 생활이나 농촌의 장래는 어떻게 될 것인가? 아름답고 풍부한 환경을 어떻게 보전할 것인가? 농촌을 방문하는 사람들에게 어떻게 더 즐거움을 높여줄 것인가? 이와 같은 문제의식이 농촌관광의 개념을 형성하는 바탕이 되고 있다.”

- 농촌관광에 대한 정부의 지원은 1980년대 후반부터 1990년대 초에 걸쳐 집중적으로 이루어졌으며 이 시기에 많은 수의 농가 민박이 증가하였음.
- 현재는 시설 투자에 대한 지원은 행해지지 않고 기존에 지원을 받은 농가 민박의 경쟁력 강화(서비스의 질적 향상, 마케팅, 브랜드화)에 초점이 맞추어지고 있음.
- 농촌관광 자체를 목적으로 하는 지원제도보다는 농업경영의 다각화, 농촌의 환경보전 등을 목적으로 추진되는 각종 정책사업 중에서 농가가 관광사업을 경영 다각화의 한 항목으로 선택함.
 - 환경·농어업·식량부와 농가가 1대 1의 관계속에서 사업의 성공가능성을 충분히 분석한 뒤에 지원함.
 - 과거에는 민박 농가에게 직접적인 지원을 하였지만 최근에는 경관과 환경 보전, 농지산책길 조성, 농지의 임지화 사업 등에 지원함.
 - 최근 주요 사업으로는 농장경영다각화사업, 미이용건축보조사업, 농지임지화사업, 농장관광활성화사업 등이 추진됨.
 - 농촌관광이 관광산업의 일부로 기능할 수 있는 시스템이 갖추어져 있음.
 - 국가여행국(National Tourist Board)에서 실시하는 등급제를 통하여 농촌관광상품이 표준화되어 있기 때문에 소비자들로부터의 신뢰를 확보함.
 - 농가민박협회(Farm Stay Bureau) 등에서 조직적인 홍보 및 마케팅 활동을 수행함으로써 회원 농가들이 손쉽게 사업을 할 수 있는 지원 체계를 구축함.

□ 독일

- 독일에서는 농촌관광이 “농가에서 휴가를” 사업을 중심으로 추진됨.
 - 농가의 농외소득을 향상시켜 이농을 방지하고 농업·농촌을 유지하려는 목적으로 시작함.
 - 장기 체류형 휴가문화와 여가수요의 다양화 등이 결합되어 발전적으로 진행됨.
 - 1996년 통계에 의하면 “농가에서 휴가를” 사업에 참여하고 있는 농가는 약 20,000호에 이르며 점차 증가 추세인 것으로 나타남.
- 독일 역시 농촌관광에 대한 지원 정책이 별도로 있는 것이 아니라 농가에 대한 일반 보조의 틀 속에 포함되어 있음.
- 예를 들면, 농업투자지원 프로그램(AFP: Agrarinvestitions Forderungs Program)과 농업후계자지원(Forderung Vonjungglamd Writen) 프로그램 속에서 농촌관광에 대한 지원도 이루어짐.
 - 농업투자지원 프로그램의 대상 사업은 대략 6가지 분야(비용절감, 경영 합리화에 따른 경쟁력 강화, 생산 및 노동조건의 개선, 수입원의 다양화, 에너지의 절감과 개선, 가축보호와 가축위생환경의 개선, 환경보호)이며, 농촌관광은 ‘수입원의 다양화’라는 항목에 포함되고 그 내용은 농가에서의 휴가, 농산물 및 농산 가공품의 직매, 여가와 보양 등임.
- 관련 조직으로는 식량농업부의 정보서비스협회(AID), 독일농업협회(DLG), 독일농민연맹과 농업신용은행, 생활개선지도조직 등을 들 수 있음.

□ 프랑스

- 프랑스에서는 일찍부터 농촌관광이 일반적인 관광산업의 형태로 자리잡고 있음.
- 그린투어리즘이란 용어도 해변가의 블루투어리즘, 스키장의 화이트투어리즘 등에 대응해서 전원지역에서의 관광 혹은 농촌에서의 관

- 광이란 의미로 프랑스에서 처음 사용됨.
- 프랑스에서 그린투어리즘은 단지 농가에서 보내는 휴가만을 의미하는 것은 아니며, 농촌지역에서 이루어지는 모든 형태의 여가활동을 총칭하는 말임.
 - 프랑스에서 가장 큰 그린투어리즘 조직인 지트 드 프랑스(프랑스 민박연맹)에는 약 5만여 회원이 가입하고 있는데 그 중 농가는 약 40% 정도에 불과함.
- 중앙정부의 독립된 정책 사업으로 그린투어리즘을 취급하고 있지는 않음.
- 농촌개발과 지역경제 활성화, 국민 복지 차원에서의 여가기반 충실, 농업과 농촌의 가치를 높이는 일, 고용 창출의 수단 등 다양한 정책 목표를 실현하기 위한 수단으로서 행정 지원을 하며 이러한 행정 지원이 그린투어리즘의 활성화로 이어지는 형태임.
 - 다만, 개인(이 경우 농가에 한정되지 않음)이 민박을 경영하고자 할 경우 보조금을 지원 받을 수 있는 제도가 갖추어져 있음.
 - 농가가 경영하는 관광사업에 대해서는 1988년에 제정된 농업적응법에 의해 세제상의 우대(사회보험료 우대), 「청년농업교부금(DJA)」, 시설 개선을 위한 저리 융자 등을 지원 받을 수 있음.
 - 특히 1999년 7월에 제정된 농업지도법에 근거하여 국가와 농업경영인과의 계약(국토경영계약; CTE)에 의해서 새로운 형태의 보조금이 그린투어리즘 농가에 지원 가능함.
- 등급제 등이 실시되어 이용자가 간단하게 표준화된 정보를 얻을 수 있음.
- 4등급으로 구분하여 보리이삭 수로 표시함.
 - 특히 지트 드 프랑스에서는 주변환경 및 접대, 전반적인 개념 및 서비스 내용, 침실, 위생 등의 분야에서 전국적으로 통일된 기준을 가지고 엄격한 품질 관리를 실시함.

□ 네덜란드

- 네덜란드에서는 농촌관광을 “일반 농가와 정원에서 행하여지는 레크레이션과 관광의 모든 형태”라고 정의를 하고 있으며 대표적 활동으로는 캠핑 장소 및 자전거 대여, 숙박시설 제공, 카페와 농가박물관 운영 등을 들 수 있음.
 - 캠핑장소 및 부대시설 대여 형태가 38%로 가장 많고, 단순 방문 또는 농산물 판매 20%, B&B로 불리는 농가 민박 17% 순임.
 - 1998년까지 최소 2,258개의 농촌관광을 하는 사업체(농가)가 있으며, 이는 전체 농업경영체의 2%보다 조금 더 많은 수치임. 농촌관광에 종사하는 농가의 경영수지에서 농촌관광이 차지하는 비중은 평균 17% 정도임.
 - 금액으로는 연 평균 1천 3백만 원을 농촌관광을 통해 벌어들이며 이 소득은 점차 증가 추세에 있다고 함.
- 네덜란드 정부에서는 농촌관광 참여 농가에게 직접 지원하는 정책을 추진하지는 않음. 4개의 농촌관광협회 중심으로 농촌관광이 이루어지며 협회 대부분은 자생 조직임. 각 협회는 농가와 도시민을 동시에 회원으로 확보하고 있으며 농촌관광 정보를 제공하면서 독자적으로 운영됨.

□ 일본

- 1970년대부터 대도시 근교 농촌지역에서 관광농원사업이 시작되었으나 1992년부터 국가의 정책으로 채택됨.
 - 1992년부터 그린투어리즘이 농림수산성의 정책용어로 등장하고, 농촌관광을 본격적으로 추진하기 위해 1994년 “농산어촌 체재형 여가 활동을 위한 기반정비의 촉진에 관한 법률”도 제정함.
- 일본의 농촌관광은 유럽형의 장기 체류보다는 일시 방문 위주가 지배적이며, 도시민과 농촌주민의 교류라는 차원에서 추진되는 특징을

가지고 있음.

- 일본 국토청에서 분류한 도농교류사업의 종류
 - 체험학습, 시민농원·오너농원, 지역특산품의 직매, 축제·이벤트, 자연탐색·레크리에이션, 학교간 교류, 시설활용, 자원봉사자 활동 수용, 합숙·연수, 도시간·단체간 협정, 도시나 주변 지역과의 제휴 등임.
- 지원 정책은 시설설치지원사업, 소프트사업, 제도 및 규제완화등 3가지로 구분됨.
 - 시설설치지원사업: 지방자치단체 혹은 공공단체가 주체, 민간에 대해서는 용자, 로그하우스 농원 정비(시민농원 정비)/도시주민과 농촌주민의 교류 및 집회 시설 설치/농가민박시설 정비/농가민박개업시 저리 용자 등
 - 소프트 사업: 인터넷을 통한 농가 민박 정보 제공, 어린이의 자연농업체험 지원, 고령자 등의 농업·농촌체험 지원, 도시농촌교류 스쿨에 의한 농가 민박자 및 강사 등 교육, 인재 풀에 의한 인재 활용
 - 제도 및 규제 완화: 농촌휴가법(1994년) 제정, 식료·농업·농촌기본법에 의한 그린투어리즘 강조, 농가 민박에 대한 규제 완화(도시계획법, 농지법, 농진법, 건축기준법, 소방법, 여관업법, 식품위생법 상 규제완화)

□ 국내 농촌관광 정책 방향에 대한 시사점

- 농촌관광의 성패는 일차적으로 국민들의 관광 수요 및 관광 여건이 좌우함.
 - 유럽의 경우 관광에 대한 오랜 전통과 장기 휴가 등의 여건이 뒷받침되기 때문에 농촌관광 발달이 가능함.
 - 반면 일본의 경우 관광에 대한 국민의식 및 관광여건이 유럽에 비해 낙후되었기 때문에 다양한 정책 노력에도 불구하고 농촌관광산

업의 발달이 유럽보다는 뒤쳐짐.

○ 농촌관광의 형태 및 관련 정책은 유럽형과 일본형으로 나눌 수 있음.

- 유럽형

- 튼튼한 관광산업의 시장원리에 기반을 둔 농촌관광을 추진함.
- 농촌관광도 관광산업 전체의 시스템에 편승하여 자연스럽게 발전함. (예, 영국과 랑스의 등급제, 유럽 각국의 관광정보제공시스템 등)
- 농촌관광의 주체는 개별 농장주, 관광형태는 장기체류, 주요 시설은 민간시설임.
- 산업 전체의 마케팅 및 개별 경영자의 경영 노력 중시함.
- 개별 경영자에게 직접 지원하는 방식임.

- 일본형

- 유럽에 비해 관광산업 기반이 취약하나 국가 및 지방자치단체의 정책적인 노력으로 농촌관광을 추진함.
- 농촌관광의 주체는 지방자치단체, 공공기관, 개별 민박경영자 등 다양함. 관광형태는 체험형 혹은 교류형의 단기 방문 위주, 주요 시설은 공공시설 및 민간시설이 혼재함.
- 지역가꾸기, 도시 농촌 교류 등의 차원으로 농촌관광에 접근함.
- 지역 전체의 공동 노력과 관광여건 개선 노력을 중시함.
- 지역단위로 지원, 개별 경영자에게는 융자 및 규제를 완화함.
- 농촌관광이 산업으로 자리잡기 위해서는 다양한 노력이 요구됨.

○ 우리의 여건상 일본형이 상대적으로 적합할 수 있지만 개별 농가들이 실질적으로 경제적 성과를 얻기 위해서는 유럽의 예를 참고하는 것이 보다 유용함.

- 농촌관광이 지속적으로 추진되기 위해서는 시장에서의 자생력을 확보하는 것이 보다 중요하기 때문에 유럽의 사례가 많은 참고가 될 것임.

- 예를 들어, 단기적인 관점에서의 인위적인 체험 프로그램 개발보다는 장기적인 안목에서 농촌관광의 기반이 되는 농촌의 환경친화적

정비가 지속적으로 추진될 필요가 큼.

- 농촌관광이 하나의 산업으로 작동할 수 있는 기반 조성이 중요함.
 - 영업행위에 관련한 각종 규제를 완화하며, 손쉽게 사업을 추진할 수 있는 기반 조성이 마련되어야 함.
 - 농촌관광이 독립된 산업으로 정착하기 위한 일정 정도의 수요자층 확보가 필요함.
 - 농촌관광은 농촌의 환경 보전, 기반시설 정비가 기본적 토대임.

3. 국내 농촌관광의 현황

3.1. 기존 중앙정부 차원의 정책

- 관광기반이 부족했던 1970년대에는 중앙정부가 거점개발식 광역적 관광개발을 주도했음.
 - 국민 여가수요 충족이라는 차원에서 잠재력이 큰 지역에 대규모 시설 투자를 집중시킴으로써 효과를 확산하려는 방식임.
 - 관광기반이 절대적으로 부족했던 단계에서는 효과를 발할 수 있었지만, 수요자의 요구가 다양해지고 연성적 가치가 보다 중시되는 단계에서는 한계가 노정됨.
- 1984년부터 농외소득 증대와 농촌지역 활성화를 위한 농촌관광개발을 시도함.
 - 농림부 정책사업을 통해 관광농원, 휴양단지, 민박마을 조성 등이 이루어져 2000년 현재 370개소의 관광농원, 9개소의 휴양단지, 266개소의 민박마을 등이 지원. 관광농원 개발에 1,231억 원, 민박마을 조성

에 252억 원, 농어촌휴양단지 개발에 166억 원을 투자함.

표6-1. 농촌 관광자원 개발사업 현황

단위: 백만원

	계(지원액)	휴양단지		관광농원		민박마을	
		지구수	지원액	지구수	지원액	지구수	지원액
'99까지	160,232	8	14,600	370	212,958	252	23,674
2000년	4,715	1	2,000	(10)*	1,172	14	1,543
계	164,947	9	16,600	370	123,130	266	25,217
2001(P)	1,600	-	-	1	250	9	1,350

주: ()*는 계속지구수임

자료: 농림부, 2001, 「농림업 주요통계」.

- 지나친 초기 시설투자, IMF이후 경영불안정 등으로 조성된 관광농원의 상당수가 부실화되고 휴·폐업하는 등 운영상의 어려움을 경험. 그러나 최근 농어촌지역에 대한 전반적 관광여건의 호전과 다양한 경영노력 등에 힘입어 현재 시장에서 존속되는 관광농원은 농촌관광 확산에 긍정적인 촉매 역할을 수행할 뿐 아니라, 조성된 시설은 농촌관광의 기반시설로서도 활용되고 있음.

표6-2. 등급별 관광농원 현황

1등급	2등급	3등급	관리대상농원	총계
63	56	145	113	377개

- 조성된 민박마을의 경우는 주변 관광지 방문 도시민을 대상으로 한 수준이 낮은 숙박업 정도로 인식되고 있지만, 일부 민박마을 농가는 농협이 주관하는 팜스테이사업에 가입하여 활로를 모색하는 등 나름대로의 경영개선 노력을 수행중임.
- 중앙정부 관광개발의 주무 부처라고 할 수 있는 문화관광부는 관광산업의 발전과 관광자원의 개발, 국민관광 및 국제관광의 진흥이라는

부문으로 나누어 관광개발을 추진하나 농촌관광에는 소홀함.

- 관광산업의 발전을 위한 지원이 숙박업, 여행업, 휴양시설업, 국제회의업, 카지노업, 유원시설업, 관광벤처업 등에 이루어지고 있지만 농촌관광의 활성화까지는 미치지 못함.
- 관광개발 차원에서 관광지 및 관광단지 지원, 7대 문화관광권 개발, 관광특구 개발 및 지원, 문화관광자원 개발 및 지원이 이루어짐. 이에 소요되는 예산은 2002년 기준으로 156,072백만 원이나, 사업 내용을 살펴보면 이 역시 농촌관광과는 관련을 갖기 어려운 것으로 보임.
 - 관광지 및 관광단지 지원으로는 법정 관광지인 208곳과 관광단지 9곳이 지원되는데 이는 대규모 관광지와 관광단지에만 한정되며, 관광특구 21곳 역시 마찬가지임. 또한 7대 문화관광권 개발은 외국인 관광객 유치를 위한 광역적 관광개발 방향만을 의미할 뿐 농촌관광의 방향과 큰 연계가 없음.
 - 다만, 문화관광자원 개발에 역사·문화자원, 레포츠자원, 생태자원 등 소규모 관광자원 개발사업이 일부 포함됨.

3.2. 중앙정부 차원의 기존 농촌관광 정책의 평가

- 기존에 중앙정부(특히 농림부 중심)가 추진한 농촌 관광자원 개발은,
 - ① 시설 공급에 치중하여 농촌지역 고유의 장점과 매력을 자원화하는데 소홀, ② 농촌 주민이 실질적 주체가 되지 못하고, 주체가 되었다 하더라도 기업가정신이 부족하여 부실 경영을 초래, ③ 수요자와 공급자간의 지속성 있는 네트워크를 확보하지 못하였다는 등의 이유에서 농외소득 증대와 농촌지역 활성화라는 의의를 살리는데는 한계를 보임.
- 그러나 동시에 다음과 같은 긍정적인 측면도 기대할 수 있음.
 - ① 기존 농촌관광 정책이 효과를 발휘하지 못한 것은 IMF 등의 경제

사정으로 농촌관광 시장이 충분히 성숙되지 않았기 때문이나, 경제사정 호전과 함께 그 정책적 효과를 기대할 가능성이 높으며, ② 기 조성된 관광농원 등의 물리적 시설물은 농촌지역에서 관광을 활성화할 수 있는 인프라 역할을 하고, ③ 그간 어려움을 겪으면서 축적한 경영 노하우, 이미 만들어진 조직, 교육 및 홍보 실적 등은 농촌관광이 하나의 산업으로 자리잡기 위한 기반으로 기능하게 됨.

- 예를 들어, 관광농원협회에서 자체 추진하고 있는 등급제, 경영주 홈페이지 작성, 협회 주관 교육, 팜스테이 농가(관광농원, 민박, 팜스테이 농가 중 일부는 중복)들의 자체 모임활동 등은 농촌관광에 대한 사회적인 인식을 제고하고 경영주의 경영능력 제고에 상당부분 기여하는 것으로 판단됨.

3.3. 최근 중앙정부 정책의 변화

- 2002년부터 각 부처에서는 농촌개발 정책의 변화된 형태로 농촌관광 사업을 추진하고 있음(농림부, 행정자치부, 환경부, 농진청).
- 이 정책 사업들은 다음과 같은 공통적 특징을 가지고 있음.
 - 마을단위를 개발 대상으로 하며, 소득과의 연계성이 높은 마을단위 기반시설 정비사업에 사업비를 사용하도록 권장함(개별 경영자에 대한 지원은 하지 않음). 따라서 기존 마을단위 정비사업을 관광 목적에 맞게 변형한 것이라 할 수 있음.
 - 밑으로부터 신청을 받은 후 중앙단위에서 평가하여 대상지를 선정하는 이른바 공모방식을 취함으로써 일선 자치단체 내지는 마을간의 경쟁을 유도하고 주민의 참여 의식을 고취하고자 함.
 - 사업비를 일괄 보조(포괄 보조)함으로써 마을 특성에 맞고 주민들이 원하는 사업 추진이 용이하도록 함.
- 또한 이 정책 사업들은 추진 방식과 사업 목적이 비슷하기 때문에

한편에서는 중복성·시비를 불러일으키고 있으나 다음과 같이 오히려 바람직한 측면도 가지고 있음.

- 어느 한 부처보다도 여러 부처가 공모방식을 통해 사업을 추진함으로써 주민 자율에 의한 사업추진방식을 보다 빠르게 확산할 수 있음.
- 그 동안 추진해 온 농촌의 공간정비사업 등을 통한 물리적인 시설물 정비가 어느 정도 이루어진 상태에서 소득(그 중에서도 관광소득)과 관련된 사업 추진이 가능함. 즉, 관광소득 관련 사업 추진을 위한 기반 조성을 가속화시키는 순기능을 할 수 있음.
- 관광소득을 증대하기 위한 마을단위 기반 정비사업이라는 큰 원칙에서는 비슷하지만 각 부처의 장점을 살려 나름대로 사업을 차별화할 수 있을 것임.
 - 농림부: 환경농업, 특산품개발, 관광농원개발사업, 팜스테이사업의 연장선에서 사업 추진이 용이함.
 - 행자부: 시범사업 추진 효과를 확산시키는데 유리함.
 - 환경부: 우수한 생태자원은 곧 농촌관광 상품이라는 점에서 농촌관광 기반 조성에 기여함.
 - 농진청: 시·군 생활설계사 등의 인적자원을 활용함으로써 연성적인 사업추진에 용이함.

3.4. 최근 지방자치단체 및 민간의 움직임

- 최근 지방자치단체에서도 농촌지역 활성화의 주요 전략으로 농촌관광사업을 채택하는 움직임이 증가됨.
 - 강원도: 강원도형 그린체험 농업육성전략을 수립. 도 자체재원을 확보하여 친환경농업 생태·체험마을 조성, 우수농산물 특성화마을 조성, 우수 가공식품 생산공장 현지체험 견학, 자연경관을 활용한 콘도형 민박조성, 승마공원 조성, 농업관련 축제 관광상품화 등의 다

양한 사업을 추진할 것을 계획함.

- 순창군: 1996년부터 군정의 기본 방향을 그린투어리즘으로 설정하여, 군에서 실시하는 모든사업에 그린투어리즘을 접목. 지역내 문화관광시설 정비, 아름다운 고장 가꾸기 사업전개, 그린투어리즘 농업육성사업 등을 추진함.
 - 이외에 남해군의 군정 목표는 스포츠마케팅에 의한 지역발전, 양평군의 모토는 에코닥터타운조성, 함평군은 나비축제로 도농교류를 시도하는 등 많은 지방자치단체가 농촌관광, 도농교류, 장소판촉 등을 지역경영의 핵심 사업으로 고려함.
 - 각종 지역 축제, 지방의 향토지적재산 등록, 농소정 협력사업의 일환으로 추진되는 도농교류 사례 등을 반영
- 정부의 직접적인 지원이 계기가 되거나 혹은 스스로의 노력으로 농가나 마을 단위에서 농촌관광사업을 추진하는 성공적인 사례들도 나타나고 있음.
- 농림부 환경농업 시범마을 사업 수혜 이후 친환경농업과 함께 주민이 관광경영도 추진하고 있는 충남 홍성군 홍동면 문당리
 - 강원도 새농어촌건설운동을 계기로 마을 단위 관광경영을 추진중인 강원 화천군 상서면 신대리와 화천군 간동면 용호리 등
 - 농협 팜스테이 사업을 중심으로 부분적 성공을 거둔 경기 포천군 관인면 교동마을과 여주군 금사면 상호마을 등
 - 개발 규제 여건을 역으로 이용하여 주민이 관광경영을 추진하는 양평군 서종면 명달리와 제주 서귀포 예래동 등
 - 개인 경영주의 노력이 바탕이 되어 농가, 마을 단위 관광을 진행중인 서천 아리랜드, 제주 굴림성 등
- 건강에 대한 관심이 높아지면서 유기농산물을 생산하는 마을과 한살림, 생협, 민우회 등의 소비자 단체가 계약재배 등 형식을 통하여 도시주민과의 교류사업을 추진하는 사례가 증가하고 있음.
- 유기농쌀을 생산하는 홍천군 남면 명동리는 한살림과의 계약재배를

통하여 도시 주민과 지속적인 교류활동을 추진해 나가고 있음.

- 위의 여러 마을들의 사례는 그 활동 내용의 강조점에 따라 크게 농산물판매형, 농업·농촌체험형, 농촌휴양형 등 3가지 유형으로 분류할 수 있음.
 - 농산물판매형으로 분류할 수 있는 문당리와 신대리, 그리고 명동리는 기본적으로 마을 주민 대다수가 친환경농업을 하고 있으며 친환경농산물 판매를 주요 소득원으로 하는 것이 특징임. 동시에 친환경농산물 판매 촉진 및 마을 마케팅의 수단으로 오리입식대회와 같은 대규모 이벤트를 개최하고 문당리의 경우에는 환경농업교육관, 신대리의 경우에는 마을 내 폐교를 이용하여 각종 행사 교육 등을 실행하는 공통점이 있음.
 - 농업·농촌체험형으로 분류할 수 있는 교동마을, 상호마을, 아리랜드 등은 마을 내에서의 민박을 기본으로 하되, 농사체험, 전통체험, 주변 농어촌 명소 등을 패키지화하여 상품화하는 등의 공통점이 있음. 특히 농사체험을 핵심적 상품으로 하고 있음.
 - 농촌휴양형으로 분류할 수 있는 명달리, 굴림성 등은 농산물판매나 체험상품 개발보다는 농촌에서의 풍부한 자연과 풍경에 쌓여 휴양을 강조하는 것이 특징이라 할 수 있음. 물론 여기서도 일부 체험 프로그램은 이루어짐.
- ⇒ 유형별로 해당 활동 특성이 상대적으로 강하게 나타난다는 것이며 관광경영을 추진하는 마을들에서 농산물 판매, 체험, 민박 등은 공통·복합적으로 추진함.
- 기존의 다양한 사례들에서는 다음과 같은 공통된 요인을 찾아볼 수 있음. 이는 우리나라 농어촌관광의 성공 요인으로 보아도 무방함.
 - 주체는 마을 주민이며, 확실한 리더 존재
 - 외부의 적절한 지원이 바탕: 정부의 정책적 지원, 외부 전문가들의 지원, 소비자 단체의 협조 등이 주효
 - 하드웨어와 소프트웨어 모두에서 농촌다움을 유지하려는 노력: 마을

별 시설이나 체험 프로그램은 공통적으로 농촌다움을 강조함.

- 이벤트와 인터넷 등을 활용한 적극적 홍보
 - 고정 회원 만들기를 통한 지속성 확보
 - 주 수입원은 농산물 판매와 민박이며, 적어도 수입 면에 있어서 체험과 이벤트는 농산물 판매와 민박을 촉진하기 위한 도구 정도로 활용함.
- 기존의 다양한 사례들을 유형화해보고, 유형별 사례들의 성공요인과 실패요인을 다양한 각도에서 분석해내며, 농가 단위나 마을 단위 관광경영의 한국적 수익 모델을 찾아낼 필요가 있음.
- 보다 다양한 사례들을 조사, 발굴하는 것도 중요함.

4. 농촌관광 정책의 방향

□ 선진국과 비교하여 농촌관광 여건은 아직 미흡

- 수요 기반에서 현격한 차이
- 선진국 특히 유럽의 경우 장기 휴가가 제도화되어 있으며, 관광이 일상적으로 이루어지고 있는데 반해 우리는 장기 휴가 제도가 미확립되어 있으며 관광일수도 매우 한정적임.
- ⇒ 따라서 도시민의 관광 수요를 창출할 수 있는 별도의 노력이 요구됨.
- 선진국의 경우 있는 그대로의 농촌 모습이 관광상품의 역할을 할 만한 여건임.
- 특히 유럽의 농촌은 오랜 역사를 통해 가꾸어져 왔으며 많은 문화유산과 자연환경이 잘 보전되어 있음.
 - 반면 우리의 농촌은 산업화 과정에서 훼손되고 변질되어 관광상품

으로서 가치를 발하기 위해서는 추가적인 정비 노력이 필요함.
 ⇒ 농촌을 농촌답게 가꾸는 노력이 필요함.

□ 농촌관광의 정책 범위를 폭넓게 설정

- 농촌관광이 활성화되기 위해서는 다양한 측면에서의 정책적 노력이 요구됨.
 - 농촌 정비 목적 및 방식의 변화를 수반: 무대가 되는 농촌을 매력 있는 장소로 가꾸려는 각종 노력이 필요. 특히 마을단위 농촌정책의 변화를 요구함.
 - 산업화를 위한 다양한 정책 필요: 농촌관광이 하나의 산업으로 자리 잡을 수 있도록 농촌 숙박, 농촌 식당, 농산물 판매 등과 관련되는 각종 제도 정비 및 산업화 노력이 필요함.
 - 수요 창출을 위한 노력이 필요: 도시민의 농촌 방문을 유도하는 홍보활동, 정보제공, 교류 활동을 추진함.

□ 추진 주체 및 사업내용을 다양화

- 유럽에서 농촌관광의 추진주체는 개별 농장. 이는 농촌관광의 공급 및 수요 여건이 성숙되어 있기 때문임.
 - 그러나 우리는 농가 개별적으로 민박과 간단한 프로그램 제공 등은 가능하지만 농촌관광 기반 여건을 조성하며 시장규모를 확대하기에는 개별 농가의 노력만으로는 한계. 따라서 농촌관광의 추진 주체 및 사업내용을 다양화시킬 필요가 있음.

□ 도시 농촌 교류를 통한 지속적 수요 확보가 중요

- 농촌에서 휴가를 보내는 사회적인 분위기가 정착되지 않은 상태에서는 일정 기간 동안에는 도시민과의 지속적인 교류활동이 중요함.
 - 교류를 통하여 양방향성, 반복성, 지속성을 확보함으로써 농촌관광이 일회성 이 아닌 지속적인 경제활동으로 발전될 수 있음.

- 도시쪽의 각종 단체(소비자 단체, 유치원, 학교)와의 연계를 통한 지속적 교류활동도 중요함.

표6-3. 농촌관광의 추진형태별 특성

추진형태	사업내용	관련 사례	비고
행정주도형	물리적인 기반정비	테마파크, 휴양림, 시범마을조성	각각의 추진형태가 서로 결합하는 형식으로 사업을 추진하는 경우도 많음(예를 들어, 최근의 정부 시범사업은 행정주도형이면서 마을공동형이라 할 수 있음).
농가경영형	민박, 음식물 판매, 특산물개발	관광농원, 민박펜션(제주), 농산물가공품 개발	
마을공동형	마을공동사업추진	마을단위 환경농업추진, 마을회관 민박등	
단체주도형	생산자와 소비자의 연계, 각종이벤트 개최	농협팜스테이, 소비자단체주최 도농교류사업 등	

5. 농촌관광 활성화를 위한 정책 과제

□ 도시민의 수요 파악

- 농촌관광의 중심인 도시민이 농촌관광에 대해 무엇을 기대하며 관광의사는 어느 정도인지를 파악하여 이를 바탕으로 농촌관광 정책 방향을 수립함.
 - 농촌 방문에 대한 관심과 얻고자 하는 것의 파악
 - 농업 체험, 자연 체험, 전통 체험 등의 실태 및 의향
 - 농촌에서의 숙박 경험 및 의향
 - 바람직한 농촌의 모습 등

- 원하는 관광의 행태(단체 혹은 가족, 체험 혹은 휴식 등)
- ⇒ 정기적으로 도시민의 수요를 파악할 수 있는 시스템 구축
 - 농업·농촌에 관한 전국민 의식 조사시 농촌관광 분야 포함
 - 농촌관광 전문기관 혹은 조사연구기관으로 하여금 농촌관광 분야만 별도 조사

□ 농촌관광 기반이 되는 물리적 환경 정비(무대장치)

- 농촌관광의 무대가 되는 농촌지역을 아름답게 그리고 농촌답게 정비함.
 - 수요자들이 바라는 바람직한 농촌 모습과 농촌주민들이 생활하면서 연출해내는 실제적인 농촌 모습과의 접점을 찾아 정비의 수준을 설정함.
 - 정비의 주체는 농촌에 살고 있는 주민임을 고려할 때 생산과 생활의 편리성을 확보하면서 경관과 환경 등을 배려한 농업·농촌의 정비임.
 - 특히 지역(마을)단위에서 농촌관광과 관련한 공공 시설과 주변 환경의 정비임(지역단위의 직판장, 공공 주차장, 공동 화장실, 꽃길 및 산책길, 수변 공간, 쉼터, 공공숙소, 체험방 등).
- 현재 각 부처별로 추진하고 있는 시범사업(농림부, 행자부, 환경부, 농진청 등)과는 별도로 농어촌관광기반정비사업(가칭), 농어촌경관정비사업(가칭) 등의 추진이 필요함.
 - 농어촌관광기반정비사업(가칭): 일반 마을(지역)을 대상으로 관광 관련 공공시설을 정비(예를 들어, 폐교 등을 공동숙소로 재활용, 자연탐방로 설치, 간이 스포츠시설 설치, 전통문화재 유지 보수 등). 지방자치단체가 공공사업으로 추진함.
 - 농어촌경관정비사업(가칭): 일반 마을(지역)을 대상으로 전통적인 농어촌 경관의 복원 및 유지 관련 사업을 추진. 지방자치단체가 공공사업으로 추진함.

□ 농촌관광 경영체에 대한 지원 강화

- 농촌관광의 최종 수익이 개별 경영체의 영업활동을 통해 발생한다는 점을 중시하여 개별 경영체의 경영조건 개선을 위한 지원 강화. 농어촌관광경영지원사업(가칭)을 실시함.
 - 대상 분야: 농어가(농어촌 거주 비농어가도 포함)가 농촌관광 사업의 일환으로 추진하는 각종 시설정비, 마케팅, 교육 훈련비의 지원 임(민박 및 농가식당을 개설하기 위한 농어가 주택의 개보수, 정화조 등의 위생처리시설 농어촌관광실무교육훈련, 광고 및 홍보비 등 지원).
 - 지원 규모 및 방식: 소액 보조 혹은 융자 지원을 원칙으로 함.

□ 농촌관광 관련 영업활동을 제약하는 규제의 완화

- 농촌관광 관련 영업활동을 제약하는 각종 규제를 완화하여 자립기반 구축. 특히 농촌관광 경영자가 음식물 판매, 숙박, 특산물의 제조 및 판매 등을 용이하게 할 수 있도록 각종 관련법을 정비함.
 - ① 농촌관광사업의 일환으로 소규모 음식물 판매 및 숙박행위를 하는 것에 대한 시설 기준을 완화함.
 - ▶ 현행: 농어촌정비법(제66조)에 의거 관광농원과 민박지정을 받는 다 하여도 숙박 및 음식물 판매행위를 하기 위해서는 별도의 식품위생법상의 영업장, 조리장, 급수시설, 화장실 등의 시설기준과 공중위생관리법상의 위생 관련 기준을 충족하고 별도의 영업허가를 받아야 함(다만, 공중위생법에서 7실 이하의 농어촌 민박업은 제외).
 - ▶ 개정: 농어촌정비법에서 규정하고 있는 농촌휴양사업은 식품위생법·공중위생관리법의 적용을 배제할 수 있도록 농어촌정비법에서 관련사항을 세부적으로 별도로 규정함.
 - ※ 농어촌정비법에 농촌휴양업으로 할 수 있는 행위를 구체적으로 명시(일정규모 이하의 숙박 및 음식물 판매를 규정)하고 관련법에 배제조항을 설치. 농촌휴양업을 독립된 업종으로 등록토록 함.
 - ② 음식물 판매·숙박업 등을 포함한 농어촌휴양사업에서의 소득을 소

특세 감면대상 부업소득에 포함함.

- ▶ 현행: 소득세법 시행령 9조에서는 면세되는 농가부업소득의 범위에 농어촌 관광사업은 미포함
- ▶ 개정: 농어민이 부업으로 하는 숙박, 음식물 판매, 특산물제조 판매를 면세 범위에 포함
- ③ 형식에 그치고 있는 관광농원 등의 시설 규제(농산물 판매장 설치 의무 폐지, 농장 면적)를 폐지 또는 완화함.
- ④ 현행 법적으로 민박, 관광농원, 주말농원, 농어촌휴양단지에 그치고 있는 농어촌휴양사업의 종류를 다양화 함.
 - ▶ 개정: 농어촌정비법에 펜션(Pension)업 추가, 팜스테이(Farm Stay)를 민박업으로 간주함.
- ⑤ 농촌관광사업에 참여할 수 있는 자격 확대(농어촌정비법 제67조)
 - ▶ 현행: 개발주체를 농림어업인 단체, 농업기반공사, 농림어업인으로 제한함.
 - ▶ 개정: 농촌관광시설 설치 및 운영에 도시민 참여를 허용함.

□ 농촌관광산업 진흥을 위한 전담 조직 구성

- 농촌관광산업의 진흥을 위한 체계적이고 조직적인 활동을 수행할 수 있는 전문 조직을 구축함(영국: Farm Holiday Bureau, 프랑스의 지트 드 프랑스, 일본의 농산어촌활성화기구 등 참고).
 - 주요 업무: 농어촌관광산업 마케팅/경영 및 관련 제도 컨설팅/농어촌관광 관련 정보 제공/농어촌관광 관련 각종 행사 개최/농어촌관광 관련 법령·제도의 지속적 검토/관련자 교육/시설의 표준화 등

□ 농촌관광 관련 교육·훈련

- 시설 경영주와 관련공무원, 전문가에 대해 해당 분야의 전문 지식을 갖추고 제공하는 상품을 극대화하도록 교육 및 훈련시킴.

- 경영주:接客서비스, 마케팅 등의 농촌관광 경영에 필요한 지식을 교육함.
- 전문지도(안내)원 육성(instructor): 지역의 관광명소 안내, 체험활동 지도, 경우에 따라서는 스포츠 지도에 이르기까지 농촌관광을 지원할 수 있는 안내원을 육성함.
- ⇒ 장기적으로 자격증 제도 도입 고려
 - 전문가(컨설턴트): 농촌관광 추진 방향과 방법에 관한 간단한 조언에서부터 농촌관광 추진 계획 수립에 참여함.

□ 지속적인 추진을 위한 근거법 마련

- 농촌관광의 지속적 추진을 위해서는 정부나 지방자치단체의 행정적·재정적 지원뿐 아니라 사업추진을 뒷받침하는 법적인 근거가 필요함.
 - 농촌관광 법률에는 농촌관광 실시에 필수적인 영업행위 및 각종 인허가 등에 관한 특례규정을 설치함.
 - 농어촌정비법을 보강하거나 혹은 별도의 「농어촌관광진흥 촉진법(가칭)」을 제정함.

제 7 장

농촌의 미래상과 지표 전망

1. 검토 배경

- 농업의 쇠퇴에 따라 인구가 감소하고 고령화가 진행되면서 농촌의 전반적인 정주 여건이 악화되고 있다는 지적은 지금까지 매우 많이 제기되어왔음. 그러나 실제 이러한 농촌 정주 기반의 쇠퇴 현상을 공간적 차원에서 살펴본 사례는 드물었던 편임.
- 농촌이 전체적으로 인구 감소로 인한 활력 저하와 침체를 겪고 있다는 사실은 분명하지만 국토공간상에서 볼 때 농촌의 모습은 각 지역 별로 매우 다양한 양상으로 분화하고 있음.
- 따라서 농업·농촌과 관련된 거시적인 지표들을 예측하는 경우에도 이러한 지역적인 다양성과 편차들을 충분히 감안할 필요가 있음. 그리하여 그러한 지역적인 차이를 일으키는 요인이 무엇일지에 대한 이해를 바탕으로 향후 농촌의 발전 방향을 모색하는 밑거름을 삼아야 할 것임.
- 이러한 문제의식을 지니고서 인구 관련 지표를 중심으로 농촌의 미

래상을 전망해보고 향후 각 지역별로 농촌의 발전 방향을 찾는 데 시사점을 발견하고자 함. 보다 세부적으로는 다음의 내용들을 탐구할 것임.

- 현재까지의 인구 추이를 바탕으로 장래 농촌(읍·면 지역)의 인구를 예측함.
- 농가경제와 관련된 지표들을 바탕으로 향후 시장개방의 여파가 각 지역별로 어떠한 차별적인 영향을 줄 것인지에 대해 탐구함.
- 각 지역 특성별로 안정된 농촌 정주기반을 갖추기 위해서는 어떠한 노력이 필요할 것인지 모색함.

2. 인구를 중심으로 본 농촌 정주여건 변화

□ 농촌의 전반적인 과소화 경향

- 읍, 면 부의 인구를 기준으로 보았을 때 농촌은 도시화로 인한 행정 구역 변화, 농업의 쇠퇴, 젊은층 인구의 도시 이주 등으로 인해 인구가 지속적으로 줄어들고 있음.
- 다음의 표에서 나타난 바와 같이 전국 대비 읍·면부의 인구 비중은 1980년 42.7%에서 2000년에는 20.3%로 큰 폭으로 감소해왔음.
- 특히 면지역의 인구 감소세는 더욱 가파른 모습을 보이고 있는데, 2000년 인구가 20년 전인 1980년에 비해 반정도 규모로 줄어든 상황임.

표7-1. 읍, 면지역 인구 추이(1980-2000년)

구 분	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년
전국(A)	37,436,315	40,448,486	43,410,899	44,608,726	46,136,101
동 부	21,434,116	26,442,980	32,308,970	35,036,473	36,755,144
읍·면부(B)	16,002,199	14,005,506	11,101,929	9,572,253	9,380,957
읍 지역	4,539,666	4,817,236	3,603,647	3,484,148	3,755,782
면 지역	11,462,533	9,188,270	7,498,282	6,088,105	5,625,175
구성비(B/A)	0.427	0.346	0.256	0.215	0.203

자료: 통계청, 해당 연도, 「인구주택총조사보고서」.

- 이와 같이 농촌에서 인구의 감소세가 지속된 결과로 전체 인구 규모가 2천 명에도 못 미치는 면들도 지속적으로 증가하고 있음.
 - 인구주택센서스 결과에 의하면 인구 2천 명 미만의 면이 1985년에는 9개에 불과하던 것이 1990년에는 30개로 늘었고, 2000년 기준으로는 170개에 이르고 있음.
 - 이러한 과소화 추세가 변함없이 지속된다고 가정했을 때, 2010년에는 2천 명 미만인 면이 무려 470개까지 늘어날 수도 있는 것으로 산술적으로 집계됨(1990년~2000년의 평균 증감율이 이후에도 계속될 경우).
- 어떠한 중심지가 나름의 기능을 가지고 배후지역에 대해 서비스를 제공하기 위해서는 일정 규모 이상의 최소요구치(threshold)를 지니게 마련임. 그런데 이처럼 인구가 급격히 줄어드는 면이 늘어나게 되면 해당 지역의 소재지는 그 배후 농촌에 대해 서비스를 제공할 만한 여건을 갖추지 못하게 되고 결과적으로 그 지역 전체적으로 안정적인 정주기반 자체가 무너지게 됨.
 - 그러한 최소요구치가 되는 인구 규모를 어느 정도라고 분명히 단정짓기는 힘들겠으나 인구 2천 명 미만의 면이라면 이미 중심지로서의 기능은 거의 상실했다고 보아야 할 것임.

표7-2. 농어촌의 인구 과소화 지역 증가 추이

(단위: 개)

읍·면 개수	연도					
	1985년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년
인구 2천 명 미만	9	30	97	170	333	470
인구 1천 명 미만	2	3	10	17	46	109

주: 2005년 및 2010년의 수치는 현재의 읍·면별 인구 증감 추세가 앞으로도 변함없이 지속되는 경우를 가정한 것임.

□ 농촌의 농가 관련 특성 변화

- 농업의 여건이 어려워지면서 농가는 갈수록 줄어들고 있는데, 1990년에 57%였던 읍·면 지역의 농가 비율이 2000년에는 39%로 떨어지고 있어 농촌에서 비농업 인구 비중이 상대적으로 높아짐을 시사함.
 - 반면에 전업농가 비율은 69% 이상으로 높아지고 있음.
 - 전업농가의 비율이 높다는 것은 농가의 경영이 규모화되고 있음을 나타내기도 하지만, 농업 이외에 2차·3차 산업의 기반이 발달하지 않았음을 뜻하기도 함.

표7-3. 농가 및 전업농가 비율

	1990년	2000년
농가 비율	0.567	0.393
전업농가 비율	0.617	0.694

□ 지역별로 본 농촌의 인구 추이

- 인구센서스 조사 결과를 바탕으로 1985년부터 2000년에 이르는 기간 동안 읍·면 지역의 인구 증감 추이를 시·도별로 구분하여 살펴보면 지역에 따라 매우 큰 차이가 나타나는 것을 확인할 수 있음.

- 읍·면 지역의 인구 증감 추이를 각 시·도별로 구분해 보았을 때, 대구나 울산 등 대도시 주변이나 수도권 지역에서는 농촌이라 할지라도 여타 농촌과 달리 인구가 늘어나는 것을 알 수 있음.
- 반면에 전·남북이나 강원도와 같이 주변에 대도시의 발달이 미약한 곳에서는 인구 감소세가 더욱 두드러지고 있음. 인근 대도시와의 기능적 연계 확보에 따라 농촌의 정주기반이 영향을 받는다는 것을 시사함.

표7-4. 각 시·도별 읍·면 지역 인구 증감 추이

(단위: 명)

연도 시·도	1985년	1990년	1995년	2000년	연평균 증감율 (85-2000)
부 산	61,511	56,847	68,537	68,145	0.7%
대 구	80,314	93,798	117,019	148,596	4.2%
인 천	101,825	86,856	77,349	73,660	-2.1%
울 산	99,537	102,486	140,865	161,007	3.3%
경 기	1,420,029	1,508,663	1,549,973	1,910,275	2.0%
강 원	951,414	796,692	648,265	609,239	-2.9%
충 북	825,243	683,604	612,016	596,012	-2.1%
충 남	1,641,900	1,517,589	1,262,861	1,239,746	-1.9%
전 북	1,169,137	926,113	723,864	636,654	-4.0%
전 남	2,045,540	1,739,468	1,282,120	1,182,579	-3.6%
경 북	1,912,141	1,609,285	1,406,115	1,407,407	-2.0%
경 남	1,430,754	1,220,810	1,166,206	1,171,916	-1.3%
세 주	203,354	193,675	164,644	152,433	-1.9%
합 계	11,942,699	10,535,886	9,219,834	9,357,669	-1.6%

주: 시계열에 따른 추이 변화를 보다 엄밀하게 파악하기 위해 분석의 단위는 모두 2000년 행정구역을 기준으로 맞춤. 즉 2000년 당시 동부로 편입되어 있는 곳은 그 이전에 읍·면 행정구역에 속했다 할지라도 분석 대상에서 제외시킴.

자료: 해당년도 인구주택총조사보고서.

- 인구가 늘어난 읍·면 개수를 각 권역별로 나누어 비교해보면 성장지역과 침체지역간에 확연한 차이가 나타난다는 것을 분명히 확인할 수 있음.
- 읍, 면 전체적으로 인구 감소세를 보이는 가운데서도 수도권과 부산·울산·경남권, 대구·경북권, 대전·충남북권에서는 상당수의 읍·면에서 지난 10년간 인구가 늘어나기도 하였음.
- 반면에 광주·전남권이라든가 전북권 등에서는 극히 일부분의 읍·면을 제외하고는 대부분 인구 감소를 경험하였음을 알 수 있음.
- 이러한 결과에서 국토의 주요 성장축인 경부축선상에 가로놓인 곳과 벗겨난 곳 사이에 분명한 격차가 존재함을 확인할 수 있음.

표7-5. 권역별 인구 증가 읍·면 수

권역 구분	해당 권역별 읍·면 개수
수도권	17개 읍, 55개 면
부산·울산·경남권	13개 읍, 22개 면
대구·경북권	14개 읍, 12개 면
광주·전남권	3개 읍, 3개 면
대전·충남북권	8개 읍, 26개 면
강원권	4개 읍, 7개 면
전북권	3개 읍, 1개 면
제주권	1개 읍
계	63개 읍, 126개 면

주: 읍, 면 개수는 2000년 행정구역을 기준으로 정리.

- 참고적으로 이러한 결과를 인구주택센서스에서 조사된 전국 시·군의 통근 및 통학 목적지 분포 현황과 비교해보고자 함.
- 다음의 표에서는 2000년 기준으로 각 시·군의 통근·통학 발생량의 10% 이상이 목적지로 삼고 있는 중심도시들과 그와 연계되어 있는 주변 지역의 분포를 보여주고 있음.
- 표 및 그림에서 나타난 바와 같이 지난 10년 사이 인구가 늘어난 읍·

면 분포와 대도시 통근·통학권에 포섭되고 있는 지역을 비교해보면 매우 밀접한 상관이 있음을 확인할 수 있음.

- 요컨대 대도시를 중심으로 형성되고 있는 국가의 주된 발전축에 대한 근접 정도가 농촌의 정주여건을 결정짓는 가장 핵심 요소가 되고 있음.

표7-6. 인근 중심도시로의 통근·통학 비율이 높은 시·군 목록

지역 구분	중심도시	통근·통학권 해당 지역
수도권	서울	과천(50.0), 광명(43.0), 고양(40.5), 하남(40.0), 구리(34.1), 의정부(33.2), <u>남양주</u> (32.9), 성남(30.0), 부천(25.0), 안양(24.4), 군포(23.9), 의왕(21.2), <u>김포</u> (19.9), <u>용인</u> (16.1), 시흥(14.5), <u>광주</u> (12.6), <u>양주</u> (12.0), <u>파주</u> (11.6), 인천(11.4)
	수원	<u>화성</u> (14.0)
	성남	<u>광주</u> (11.0)
	의정부	<u>양주</u> (14.9)
	안양	의왕(20.0), 군포(14.6)
	안산	시흥(11.4)
부산·경남권	부산	<u>기장</u> (20.5), <u>양산</u> (19.0), <u>김해</u> (15.3)
	울산	<u>울주</u> (22.3)
	울주	울산(14.2)
	창원	<u>마산</u> (16.6), 진해(13.4)
	마산	<u>합안</u> (10.6), <u>창원</u> (10.4), 진해(10.0)
	진주	<u>사천</u> (12.8)
대구·경북권	대구	<u>달성</u> (29.9), <u>경산</u> (19.6)
	구미	<u>칠곡</u> (27.4)
광주·전남권	광주	<u>화순</u> (24.0), <u>담양</u> (18.4), <u>장성</u> (11.9)
대전·충남북권	대전	<u>계룡출장소</u> (17.5)
	청주	<u>청원</u> (19.4), <u>증평출장소</u> (17.3)
	천안	<u>아산</u> (12.1)
전북권	전주	<u>완주</u> (21.6)
제주권	제주	<u>북제주</u> (18.6)

주: 1) () 안은 각 시·군의 통근·통학 인구 중 중심도시로 향하는 인구의 비율(%)임.

2) 굵은 글씨로 표시된 곳은 동부로만 이루어진 시를 제외한 도·농복합시 및 군 지역임.

자료: 2000년 인구주택총조사보고서 통근·통학편의 자료를 기초로 집계.

3. 농촌의 장래 인구 예측

□ 개요

- 장기적 지표로서 농촌의 장래 인구를 예측하는 작업을 통해 궁극적으로 다음의 문제들에 대한 해답을 찾아볼 수 있음.
 - 농촌의 변화 모습은 지역에 따라 어떠한 양상으로 전개될 것인가
 - 국토 공간상에서의 농촌의 위치는 어떻게 설정하는 것이 바람직한가
 - 지역별로 정주여건 강화를 위해 어떠한 정책에 주력해야 할 것인가
- 농촌의 장래 인구에 대해서는, 읍·면부 인구를 바탕으로 해서 시·도를 단위로 예측을 할 것임.
 - 시·도별 장래 인구는 Cohort Component Method 기법을 이용한 통계청의 예측치를 총량 지표로 활용함(통계청, 2002, 「시도별장래인구추계」).
 - 각 시·도 인구 중 농촌인구를 예측하기 위해서는 시·도 전체 인구에 대비한 읍·면 인구의 비중 변화 추이를 미래까지 연장하는 방법을 사용함.
 - 인구 예측 목표년도는 2011년으로 함.

□ 통계청 추정 시·도별 장래 인구

- 통계청에서 활용하고 있는 인구 예측 방법은, 시·도별 출산율 및 연령별 출산율, 사망력, 시도별 인구인동, 출생성비 등을 감안하여 전국의 16개 시·도를 대상으로 추정함.
 - 즉 총조사 연령구조를 이용하여 시·도별 연령별 기준인구를 작성하고, 시·도별 인구변동 요인으로 출산력, 사망력, 인구이동 및 출생성비 등의 변동 추이를 분석하여 추계인구를 산출함.

표7-7. 시·도별 장래인구 추계

연도 시도	2000년	2006년	2011년	연평균 증감율(%)	
				2000-2006	2006-2011
전국	46,136,101	48,710,241	49,782,861	0.9	0.4
서울	9,895,217	9,960,712	9,841,027	0.1	-0.2
부산	3,662,884	3,637,083	3,556,666	-0.1	-0.4
대구	2,480,578	2,560,707	2,579,256	0.5	0.1
인천	2,475,139	2,693,051	2,811,122	1.4	0.9
광주	1,352,797	1,468,654	1,534,680	1.4	0.9
대전	1,368,207	1,524,426	1,623,503	1.8	1.3
울산	1,014,428	1,092,524	1,131,592	1.2	0.7
경기	8,984,134	10,519,232	11,478,286	2.7	1.8
강원	1,487,011	1,523,105	1,520,799	0.4	0.0
충북	1,466,567	1,538,318	1,566,713	0.8	0.4
충남	1,845,321	1,927,672	1,946,190	0.7	0.2
전북	1,890,669	1,896,877	1,868,508	0.1	-0.3
전남	1,996,456	1,953,476	1,880,147	-0.4	-0.8
경북	2,724,931	2,766,383	2,748,602	0.3	-0.1
경남	2,978,502	3,105,129	3,141,671	0.7	0.2
제주	513,260	542,892	554,099	0.9	0.4

자료: 통계청, 2002, 「시도별 장래인구 추계」.

- 이상의 과정을 통해 장래인구를 추정한 결과는 아래의 표와 같으며, 전국 인구는 2011년 49.8백만 명 가까이 증가하는 것으로 전망됨.
 - 2000년 이후 2011년까지 연평균 0.7% 가량 증가할 것으로 예측됨.
- 전망치를 시·도별로 살펴보면, 부산과 전·남북은 인구가 감소할 것으로 예측되며, 반면 수도권 및 광주, 대전 등 대도시지역의 인구 증가가 두드러질 전망이다.

□ 농촌지역 인구 추정

- 농촌지역 인구 추정 방법은 구체적으로 다음의 과정을 따름.
 - 각 시·도별로 센서스조사 결과를 바탕으로 1985년부터 2000년까지의 전체 인구 대비 읍·면 인구 구성 비율의 변화 추이를 집계함.

- 시·도 전체 인구 대비 읍·면 인구 비율의 시계열 변화치를 바탕으로 회귀식을 도출함.
 - 예측 연도의 시·도 전체 인구 대비 읍·면 인구 비율을 산정함.
 - 통계청의 시·도별 인구 예측치에 대해 이 비율을 적용하여 해당 시·도의 읍·면 지역 인구 규모를 최종적으로 산출함.
- 이상과 같은 방법으로 예측했을 때 읍·면 지역을 합친 인구는 2000년 936만 명에서 2010년에는 875만 명으로 연 평균 0.6%씩 감소할 것으로 예상됨.
- 같은 시기 동안 전국 인구가 연평균 0.7%의 증가율을 기록할 전망이라는 점을 감안할 때, 농촌 인구가 전국에서 차지하는 비중은 앞으로 도 계속해서 줄어드는 셈임.
- 지역별로 보면 전국적인 총량치의 변화 추이를 그대로 반영하여 전국 시, 도 중에서 전남과 전북의 읍·면에서 가장 급격히 인구가 감소할 전망이다(강화, 용진 두 도서로 구성된 인천광역시를 제외하고 보았을 경우).
- 인구 증가가 예상되는 곳은 부산(기장), 대구(달성), 울산(울주) 등 행정구역상 광역시 내에 포함되어 있어 대도시 영향권에 드는 농촌지역임.
- 광역시를 제외한 나머지 도 지역 중에서는 경기도에서 유일하게 인구 증가가 예상되고 나머지는 모두 크고 작은 폭으로 인구 감소가 지속될 전망이다.
- 각 시·도별로 읍·면부 전체 인구 대비 읍부, 면부 비중의 회귀식을 이용하여 농촌지역 인구를 읍부와 면부로 구분해서 전망한 결과는 다음의 표와 같음.
- 농촌은 전체적으로 인구가 감소할 전망이나 읍부와 면부로 구분해서

보았을 때, 읍지역의 인구는 미세하게 증가할 전망이지만, 면부 인구는 앞으로도 연 평균 1% 이상의 가파른 감소세를 지속할 것으로 예상된다.

표7-8. 시·도별 읍·면 지역 인구 전망

구분	2000년	2006년	2011년	연평균 증감율 (2000-2011)
전국	46,136,101	48,710,241	49,782,861	0.7%
읍면 계	9,357,669	9,028,396	8,748,690	-0.6%
부산	68,145	72,983	74,104	0.8%
대구	148,596	162,852	173,396	1.4%
인천	73,660	64,645	58,653	-2.0%
울산	161,007	183,169	196,582	1.8%
경기	1,910,275	1,893,795	1,920,891	0.1%
강원	609,239	591,474	562,839	-0.7%
충북	596,012	563,459	536,382	-1.0%
충남	1,239,746	1,248,473	1,222,606	-0.1%
전북	636,654	576,515	521,750	-1.8%
전남	1,182,579	1,067,873	977,851	-1.7%
경북	1,407,407	1,330,239	1,271,796	-0.9%
경남	1,171,916	1,121,041	1,085,274	-0.7%
제주	152,433	151,880	146,566	-0.4%

표7-9. 읍부와 면부로 구분해서 본 농촌 인구 전망

구분 \ 연도	2000년	2006년	2011년	연평균 증감율(%)	
				2000-2006	2006-2011
전국(A)	46,136,101	48,710,241	49,782,861	0.9	0.4
읍·면 계(B)	9,357,669	9,028,396	8,748,690	-0.6	-0.6
읍 지역	3,737,008	3,775,183	3,815,851	0.2	0.2
면 지역	5,620,661	5,253,213	4,932,840	-1.1	-1.3
구성비(B/A)	0.203	0.185	0.176	-	-

4. 미래 농촌의 모습

□ 요약

- 이상에서 인구, 농가 특성 등을 중심으로 농촌의 각종 지표가 지역적으로 어떻게 달리 나타나는지 살펴보고, 인구 등 몇몇 지표에 대해 장래 전망치를 산출하는 작업을 벌였음. 지금까지의 논의 내용을 간단히 요약하면 대략 다음과 같음.
 - 농촌은 인구의 과소화가 지속적으로 진행되고 있으며, 현 추세가 바뀌지 않는다면 장래에는 상당수의 면 지역에서는 그 정주기반이 흔들릴 것임.
 - 지역별로 보면 인구가 늘거나 줄어드는 곳이 확연히 구분되는 편임. 크게 보아 대도시권을 중심으로 하는 곳과 그러한 영향에서 벗어난 곳 사이에 큰 편차가 존재함.
 - 인구뿐만이 아니라 농가경제 특성을 살펴보아도 지역적으로 차이를 발견할 수 있는데, 농외소득 기회가 적고 농가 인구가 많아 상대적으로 농업에 대한 의존도가 높은 곳이 과소화의 영향을 더욱 많이 받고 있는 지역임.
 - 지금까지의 공간정책 기조가 유지되고 대도시 주도의 국토 발전축이 여전히 그 위력을 잃지 않으리라 가정할 때 앞으로도 우리 농촌의 모습은 지금까지 나타났던 지역적인 분화 양상에서 크게 벗어나지 않을 전망이다.

□ 미래 농촌의 모습

- 앞으로 농촌은 전국적으로 고속 간선망이 속속 완공되고 주민의 차량 소유가 보편화되면서 개인의 기동성이 급격히 향상될 전망이다. 이에 따라 전통적으로 배후 농어촌에 대한 서비스 기능을 담당했던 읍, 면 소재지의 기능이 약화되고 인근 중심도시(시 또는 규모가 큰 읍)

- 로 주민의 생활권이 포섭되는 경향이 가속화될 것임.
- 이처럼 접근성이 향상됨에 따라 많은 지역에서 전통적인 중심지 체계가 허물어지고 개별 가구와 중심도시가 직결될 전망이다.
- 대도시 근교의 일부 농촌의 경우 도시민들의 주거 교외화가 확산되면서 오히려 인구가 늘어나고, 농촌에 거주지를 두고서 인근 도시로 출퇴근하는 통근자의 비율도 높아질 것임.
- 이처럼 대도시의 일상생활권으로 포섭되는 많은 농촌지역의 경우 마을에 전원주택지가 늘고 일부 소규모 공장 등 비농업적 용도의 토지에 대한 수요가 높아지는 등의 변화를 겪을 전망이다.
 - 농촌마을에 비농업 인구가 거주하는 혼주화 현상은 이처럼 대도시 근교에서 특히 두드러질 것이나, 농업 인구 자체의 전반적 감소에 따라 전국에 걸쳐 비농업 부문 종사자가 농촌에 거주하는 비율은 갈수록 높아질 것임.
- 비교적 유사한 속성들에 따라 평야지대나 산간지대, 근교지대 등으로 구분할 수 있었던 농촌지역이 향후에는 보다 다채로운 양상으로 변화할 전망이다.
- 농촌에 대한 각 시·도 단위의 거시적인 전망 비교에서는 상대적으로 더욱 쇠퇴를 겪을 지역과 그렇지 않은 지역 간에 확연히 구분되는 편이지만, 이를 보다 미세하게 들여다보자면 경제의 지방화와 세계화라는 외부적 환경 변화에 각 지방이 어떻게 적응하고 대처해나가느냐에 따라 농촌은 매우 다채로운 발전과 변화의 길로 접어들 수 있음.
 - 전통적으로 산간오지로 분류되었던 농촌마을에 관광객 방문이 늘어나면서 새로이 지역이 활력을 되찾는 경우도 나타날 것이며, 농산물 개방에 따라 대규모 생산기반을 지닌 몇몇 농촌지역은 오히려 어려움을 겪을 가능성도 있음.
- 이처럼 세계화와 더불어 진행되는 경제의 지방화에 따라 개별 농촌 지역마다 나름의 발전모델을 끊임없이 모색해야 하는 상황임.
- 농업 부문에서는 시장개방과 경쟁 격화 등에 대처하기 위해 지역마다

경쟁적으로 농산물의 차별화나 브랜드화 전략 등을 꺾하고 있음. 또한 관광객 및 기업 유치에 위해 지방마다 장소판촉에 힘을 기울이는 상황임.

- 이처럼 각 지역마다 나름의 자연적, 문화적, 인적 자원을 동원하여 지역의 발전을 도모함에 따라 향후 농어촌 내에서도 지역 활력을 지닌 곳과 그렇지 않은 곳들 간에 다양한 모습으로 분화가 일어날 수 있음.

제 8 장

농어촌 공간의 계획적 정비방안

1. 논의의 배경과 목적

- 기반시설이 제대로 공급되지 않는 무질서한 개발행위, 환경과 경관을 훼손하는 무분별한 개발행위 등 국토의 난개발 문제가 심화되어 사회문제로까지 부각됨.
 - 특히 1993년 도시적 용도의 개발가능지를 확대, 공급하려는 목적으로 도입된바 있는 준농림지역의 계획적 개발과 관리에 대한 필요성이 대두됨.
- 대체로 난개발의 중요한 원인은 국토의 이용 및 관리를 제어하는 장치인 관련법과 계획체계의 문제에서 비롯된 것으로 이야기됨.
 - 즉, 국토이용 계획체계상 도시와 농촌으로 공간을 이원화시켜 관리함에 따라 이중 토지 시장(dual land markets)이 형성되어 상대적으로 규제 수준이 약한 준농림지역의 난개발이 발생하는 것으로 말해짐. 이러한 문제 인식하에 국토이용 계획체계의 일원화를 위한 논의가 진행된바 있음.
- 그런데 일원화된 국토이용 계획체계의 확립이라는 것이 기존 도시계

- 획을 전 국토에 확대, 적용하는 것이라는 점에서 농촌이라는 공간과 관련하여 몇 가지 쟁점에 대한 검토가 선행되어야 할 것으로 보임.
- 계획체계의 이원화 때문에 농촌의 난개발이 일어난 것으로 확정할 수 있는가?
 - 도시와 농촌이라는 공간은 같은 수준의 계획으로 관리하여도 무방한가? 공간의 특성에 걸맞는 계획이 필요한 것은 아닌가?
 - 농촌이라는 공간의 특질은 무엇이고, 농촌공간의 문제는 무엇이며, 어떻게 계획, 정비, 이용, 관리되는 것이 바람직한가?
- 따라서 이 글의 목적은 국토이용 계획체계 논의 속에서 검토되어야 하는 농촌계획의 몇 가지 쟁점과 합리적 계획 수단 등을 고려하여 보고, 보완될 과제를 도출하는 것임.
- 글의 구성은 (1) 농촌계획의 전제적 논의 (2) 국토공간 속에서 농촌의 역할 및 미래상, 그리고 농촌계획의 쟁점 (3) 농촌계획의 위상과 방향 (4) 농촌계획의 작동을 위한 보완 과제 등을 밝히는 것으로 함.

2. 농촌계획의 전제적 논의

2.1. 농촌의 범위

- 일반적 의미에서 농촌은 농림어업 활동이 주로 이루어지는 공간으로서, 혹은 농림어업에 종사하는 주민 다수가 거주하는 공간으로서 한정할 수 있음.
- 토지이용형태 면에서는 농림업용 토지이용이 지배적인 지역
 - 도시의 건조환경과는 달리 자연환경 또는 농지와 수로 등이 정비된

반(半)자연환경이 지배적인 지역

- 주민의 생활양식 면에서 도시적인 것과 구별되는 농촌적 생활양식 형태가 판별 가능한 지역
 - 정주단위로서 마을이 아직도 유효한 단위로 불리우는 지역 등
- 우리나라에서 농촌과 도시의 구분은 통상 행정구역을 기준으로 하는 경우가 일반적임. 과거에는 ‘시=도시, 군=농촌’이라는 구분이 사용되었으나, 도농통합시 출현 이후 ‘동=도시, 읍·면=농촌’ 혹은 ‘동·읍=도시, 면=농촌’이라는 구분이 사용되기도 함.
- 읍부 면적이 13,716.76km², 면부 면적이 75,953.81km²로 읍·면부가 전체 국토 면적에서 차지하는 비중은 거의 90%에 육박하며, 면부 면적이 전체 국토 면적에서 차지하는 비중도 70%를 훨씬 상회. 2000년 현재 읍·면부에 거주하는 인구는 전체 인구의 약 20%임.
 - 하지만 인구분포 및 산업구조 변화 등에 따라 시나 읍 승격과 같이 행정구역은 변화하므로 행정구역을 기준으로 한 농촌의 범위 설정은 편의적 수단이며, 도시와 농촌을 구분하는 완벽한 개념이 아님.
- 또 다른 법제적 의미로 볼 때 농촌은 「도시계획법」이 적용되는, 특히, ‘도시계획구역’을 제외한 모든 지역이라고도 볼 수 있음.
- 하지만 행정구역상 농촌으로 볼 수 있는 읍·면급 지역내에도 「도시계획법」의 적용을 받는 ‘도시계획구역’이 있고, 또 도시지역내에도 많은 농지나 농촌적 취락이 존재하고 있어 이 역시 확정적 개념을 제공하지는 못함.
- 이와 같이 일반적, 행정구역상, 법제적 의미에도 불구하고 명확히 우월한 농촌지역의 공간 범위에 대한 기준과 정의는 아직까지 존재하지 않음.
- 농촌과 도시의 구분 자체가 유동적이고, 농촌의 범위 자체가 명확히 확정지어지지 못하기 때문에 농촌계획은 어디를 계획하여야 하는지 그 대상에 대한 정의를 하기조차 어려운 현실임.

- 따라서 국토공간상에서 농촌지역이란 도시지역을 제외한 ‘나머지 지역’, 언젠든 도시로 개발될 수 있는 ‘후보지역’이라는 소극적 인식이 지배적임.
- ‘농촌다움’의 가치는 이야기하면서도 공간적으로 농촌다운 특징을 가지고 있는 지역을 계획적으로 보전하기보다, 어떻게 도시적 용도로 전용하여 개발할 것인가가 계획의 초점이 되는 것이 현실임.

2.2. 공간계획의 대상으로서 농촌의 문제

- 그러면 우리 농촌공간이 가지고 있는 문제는 무엇인가? 아직 공간 범위 자체가 명확하지 않다는 문제 이외에도, 그것이 군 지역이든, 읍·면 지역이든, 혹은 도시계획구역을 제외한 나머지 지역이든, 농촌공간은 전반적으로 ‘주거환경이나 접근성 등의 측면에서 부족하고 불편한 곳’이라고 인식됨.

표8-1. 농촌과 도시의 주택 및 기초 기반시설 정비수준 비교

항 목		농촌지역(군)	도시지역(시)
기초 기반시설 정비수준	상수 보급률(1999) ¹⁾	45.0%	92.1%
	하수 처리율(1999) ²⁾	10.8%	77.1%
	시·군도 포장률(1999)	44.0%	68.7%
주 택	입식부엌설치율	74.0%	87.1%
	수세식화장실설치율	43.8%	84.2%

주 1) 상수 보급률 = 급수 인구 / 전체 인구

2) 하수 처리율 = 하수처리구역 인구 / 전체 인구

자료: 각 시·도 통계연보, 2000; 환경부, 2000, 「오수·분뇨 및 축산폐수처리 통계」.

- 첫째, 총량적 의미에서 우리 농촌은 도시에 비하여 기본수요를 충족시켜 줄 만한 물리적 기반이 부족한 편임. 농촌에 많은 투자가 되었

다고는 하나, 대개의 농촌 주택 및 기반시설 정비수준은 도시보다 부족하고 낙후함(송미령, 2001a).

- 상수 보급률은 도시의 절반 수준에도 못 미치고, 하수 처리율 역시 도시가 77.1%인데 반해 농촌은 고작 10.8% 정도임.
 - 도로 포장률의 경우 도시는 68.7%인데 농촌은 44.0%에 그침.
 - 30년 이상 된 노후주택이 전체 주택 중 37.7%이며, 입식부엌 설치율은 74%, 수세식화장실 설치율은 43.8%임.
 - 또한 ‘폐기물관리구역’을 제외한 농촌의 생활 쓰레기는 약 99%가 주민들에 의해 자체 소각처리되는 것으로 조사된 바 있으며, 폐비닐과 농약빈병 등 폐영농자재의 수거, 처리율도 대단히 낮아 해마다 방치 및 누적재고량이 증가함(허 장 외 2인, 2001).
 - 한편 농촌은 생활 및 생산공간 유지에 기본적으로 요청되는 교육시설, 의료시설, 생활편의시설 등 각종 공동시설 및 서비스 역시 상대적으로 빈곤한 상태임.
 - 도시에서는 공동시설의 상당부분이 시장 기능에 의해 공급되고 그 질적 수준이 경쟁시스템을 통해 관리 및 제고되는데 반해 농촌에서는 시장 수요에 의해 이러한 시설이 공급되기 곤란함.
 - 공동시설 등이 설치된 경우에도 이들 시설이 농촌의 사회경제적 상황이나 공간적 특성을 고려하지 않고 입지됨으로써 이용상의 곤란, 체계적 관리운영의 어려움 등을 초래함.
- 둘째, 계획적 개발이나 정비라고 보기 어려운 농촌 토지이용 문제들도 적지 않게 나타나고 있음.
- 가령, 농촌적 경관과는 전혀 어울리지 않는 고층아파트, 대규모 우량농지 한가운데 점재된 독립가옥, 도시적 편의 제고를 위하여 도로 등을 건설하면서 비롯되는 농촌 고유의 환경과 경관 훼손, 그리고 상업시설의 부조화가 혼재해 농촌의 재생산구조가 손상 받는 경우들이 빈번함.
- 셋째, 기반시설 정비와 주택 정비가 연동되지 못하는 문제, 생활환경

- 정비와 생산기반 정비가 연동되지 못하는 문제 등도 발생함.
- 주택 정비와 오폐수처리시설 정비가 일체적으로 이루어지지 못하여 비효율성이 초래됨.
 - 마을내에 개별입지 공장, 축산시설 등이 존재하여 수질오염, 악취, 주거환경의 악화 등의 문제가 발생함.
 - 생산기반 정비와 생활환경 정비의 비일체성으로 인해 비효율적임.
 - 농촌마을의 생활오폐수 관리체계와 농수로 등의 미분리, 비체계적 관리로 전체 환경이 악화됨.
- 한편, 우리 농촌에 있어 더욱 큰 문제는 계획 과정에 있어 지역주체의 상실 문제임(송미령·박시현, 2001).
- 그간 농촌의 절대적 낙후 수준 탈피를 위하여 중앙정부 중심의 공적 투자를 통한 물리적 정비가 주로 이루어져 왔음. 이러한 과정이 고착화되면서 농촌 주민의 정부에 대한 의존도가 심화됨으로써 주민자율적 개발역량이 약화되는 부작용이 나타남.
- 위에서 예시한 여러 가지 문제들의 양상은 전국 농촌에 걸쳐 매우 다양한 특성을 가지고 전개됨. 따라서 각각 계획의 목표와 과제가 다를 수밖에 없음에도 이에 상응하는 계획과 관리의 방법을 모색하고 있지 못함.
- 여전히 강한 농촌성을 유지하고 있는 농촌지역의 문제, 급격히 변화하고 있는 농촌지역의 문제, 저개발 농촌지역이 가진 문제, 도시나 농촌으로 명확히 분리해내기 어려운 도농통합지역이 가진 문제 등 농촌지역의 문제는 대단히 다양함.
 - 그런 의미에서 난개발 문제는 농촌지역 문제의 일부이며, 사실 현재의 제도 변화를 추동하였던 종류의 난개발 문제는 수도권 주변, 경부개발축상의 농촌문제라고 보는 것이 더욱 옳을 것임.

2.3. 문제의 몇 가지 원인

① 계획체계의 제한성 문제

- 농촌 전체의 토지이용 질서를 아우를 수 있는 구속력 있는 법과 계획 체계가 미비하다는 것은 농촌의 무질서한 토지이용 문제를 유발하는 주요한 원인임.
- 하지만 농촌계획이 존재하지 않는 것은 아님. 단지 문제는 토지이용-시설-사업 계획이 도시계획처럼 자기 완결적으로 이루어지는 구속력 있는 법과 계획체계를 형성하지 못하고 있을 뿐임.
 - 우선 농촌계획에 영향을 미치는 전국 차원의 계획으로는 국토건설종합계획과 국토이용계획이 있음.
 - 국토이용과 관련한 최상위법이라 할 수 있는 「국토건설종합계획법」에 의한 계획(전국계획-특정지역계획-도계획-시·군계획)은 공간적 단계성에 기초한 체계는 갖추고 있는 반면, 기본적으로 비구속적 계획이라 의미 있는 농촌계획의 상위 체계가 되지 못함.
 - 또한 「국토이용관리법」에 의한 용도지역 중 도시지역은 「도시계획법」에 의체됨으로써 「도시계획법」에 의해 ‘계획-집행’이 연계되는 반면, ‘나머지 지역(즉, 농촌지역)’은 용도지역 전체를 총괄하는 계획은 없이 집행을 위한 개별법들이 병렬하는 체계로 형성됨.
 - 농촌계획과 관련해서는 개별 목적에 따른 다양한 개별법들이 존재하며, 개별법에서 규정하는 단위사업계획, 준종합계획 등의 성격을 지닌 많은 계획들이 존재함.
 - 문제는 이러한 법들이 공간적으로는 농지를 비롯한 농촌 전체를 포함하는 공간적 포괄성을 가지지 못했고, 토지이용-시설-사업 계획으로서의 절차적 자기완결성도 결여한 채 오직 ‘부분적 공간에 대한 사업계획적 측면을 강조’함.
 - 한편 「농어촌발전특별조치법」에 의한 전국-도-군 농어촌발전계획 역시 행정구역상으로는 공간적 포괄성을 갖춘 체계를 형성하고 있는 것처럼 보이나, 이는 내용상 농지를 중심으로 하는 산업계획의 성격이 강한 편이며, 역시 구역·지구·지역 등 토지이용을 결정하

는 구속성을 가지지 못했고 행위제한 혹은 사업추진의 집행수단을 결여하고 있음.

② 관련 개별법-부처별 사업간의 정합성, 조정이 미비

- 대개 농촌에서는 공간구조 변화, 토지이용 변화, 시설 및 사업 등의 추진을 선도하는 것은 공공투자를 수반한 단위사업들임. 따라서 설사 농촌계획을 총괄하는 법과 계획체계가 완결성을 결하고 있더라도, 만약 이 사업들의 추진 과정에서의 정합성, 조정력 등이 확보될 수 있다면 농촌의 토지이용 문제의 일부는 상당히 완화될 수 있을 것임.
- 농촌계획을 형성하는 다양한 개별법이 필요에 따라 수시로 제정, 개정되어 온 결과 개별법마다 규정하고 있는 계획, 계획구역, 행위제한, 계획내용 등이 소관 부처별로 다양하게 이루어짐으로써 상충과 중복 혹은 불일치 현상 등이 나타나게 됨.
 - 개별법에 의해 면 단위를 대상으로 수립되는 공간계획인 정주생활권계획은 「국토건설종합계획법」에 의한 군계획과는 상호 위계나 연계성을 갖고 있지 못한 반면, 오히려 산업계획의 성격을 가진 군농어촌발전계획을 상위계획으로 삼는 경향이 있음.
 - 오지개발계획이나 도서개발계획에서는 면 소재지가 계획 대상에서 제외되었고, 소도읍가꾸기사업계획은 읍과 일부 면 소재지만을 대상으로 함. 또한 정주생활권개발계획과 면 소재지의 도시계획, 시·군 농어촌발전계획과 도시정비기본계획, 취약지구개발계획과 생활환경정비시행계획에서는 계획구역이 중복되기도 함.
 - 1999년부터 「농지법」에 의하여 도입된 농지이용계획은 시·군·구에서 수립하는 것이나, 농림지역·준농림지역·자연환경보전지역 내 농지를 대상으로 하고 있어 행정구역상의 시·군·구와 일치하지 않으며, 공간적으로 밀접한 생활환경 정비의 내용과도 조화를 이루지 못함.
 - 주택은 취약지구개발계획으로, 도로는 농어촌도로정비계획으로, 오

폐수처리시설은 주거환경개선계획으로 같은 지역내에서도 사업들이 분절화되고 개발시점도 일치하지 않음.

- 이러한 여러 계획들에 위계를 부여하고, 상충되는 내용을 조정할 수 있는 제도적 장치가 미비되어 있기 때문에 계획 수립의 근거가 되는 법률과 소관 부처별 사업들이 독립적으로 기능함으로써 부정합성, 비효율성 문제가 나타남.

③ 하향식 개발에 따른 문제

- 현행 농촌계획은 대부분 중앙정부 부처별 사업을 실현하기 위한 수단으로 그 지구 지정, 행위제한, 사업 추진의 주체는 중앙부처의 장임. 물론 해당지역의 시장, 군수에게 권한을 부여하고는 있지만 실질적으로 예산을 가지고 있는 중앙부처 장의 감독하에 있다고 할 수 있음.
 - 예산 확보를 위해서 해당 지역에서는 비슷한 내용의 개발행위라도 각 부처별 사업지침에 충실하게 사업을 수행하게 됨. 해당 지역의 공간구조나 토지이용상 조정의 필요보다는, 각 부처에서 내려주는 사업지침과 예산의 규율에 충실하다보니 사업이 중복되는 사례가 빈번하고, 같은 토지에 대해서도 서로 다른 내용의 용도지정과 그에 따른 개발행위 제한이 이루어지는 등 모순되는 토지이용이 나타나게 됨.
- 한편 하향식 물량 위주 개발방식이 고착화되면서 지역주체인 주민이 계획 및 개발과정에 참여할 수 있는 기회가 차츰 사라졌으며 주민의 자율적 개발역량은 약화 내지 퇴화됨.
 - 과거에는 주민 공동체의 자율적 개발역량에 기초하여 농촌공간의 합리적인 관리와 개발이 조정되는 기제가 작동되었으나, 이제 대부분의 농촌에서는 생활불편 문제 등을 개별적인 차원에서 무계획적인 농지전용과 주택신개축 등으로 해결하거나 단년도 예산에 의한

공공투자사업에 의존하는 등 종합적 공간 관리와 개발에 어려움이 나타남.

④ 농업인에 대한 편의 제고 차원의 규제 완화

- 농업인의 소득 증대와 편의 증대 차원의 다양한 규제 완화 조치가 농촌 토지이용의 무질서, 농촌 환경과 경관의 훼손 등의 문제를 야기한 측면도 간과할 수 없음.
 - 농업인의 경우 자기소유 농지의 일정 규모 한도 내에서는 농가주택 등을 지을 수 있도록 제도 개선을 하였는데, 이것이 오페수처리나 경관 등의 문제를 전혀 고려하지 않은 채 독립가옥을 허용하는 결과를 낳음으로써 농지의 효율적인 관리도 곤란해지고, 농촌 환경과 경관도 훼손하고 있음.

⑤ 농가소득의 불안정과 자발성 부족

- 농촌 주거환경의 질적 개선에는 기반시설 정비의 기초 위에 주택개량 등을 위한 주민 스스로의 노력이 요구됨. 이러한 과정에서 가장 중요한 것이 농가소득 문제임. 그런데 근본적으로 농업소득 보장이 제대로 되지 않기 때문에 자발적 주택개량 등은 기대하기 어렵고 기반시설 정비의 재원이 마련되지 않는 등 악순환이 발생함.
 - 결국 농가 소득의 불안정은 큰 차원에서 도농간 지역불균형의 문제와 깊은 연관을 갖게 됨.
- 농가의 주거환경 개선 의지는 후계 세대가 분명할 때 자본적 가치를 증식시키는 주택개량 등이 가능한데, 현실적으로 농가의 후계 인력이 없는 상황에서 자본적 투자가 이루어지기는 어려우며, 이러한 상태에서 주거환경의 질을 제고시키는 자발성을 기대하기는 더욱 곤란함.
 - 자산가치 증식이라는 측면에서 일종의 ‘투자’로서 주거환경 정비수요가 존재하는 도시와 달리 농촌에서 주거환경 정비는 소득이나 자

산가치 증식과 연결되지 못하는 ‘순지출’이므로 자발적 개선의 유인이 작음.

3. 농촌계획의 존재 의의와 주요 쟁점

3.1. 국토공간 속에서 농촌의 역할과 미래상

① 국토속의 농촌의 역할

- 농촌은 식량을 생산하는 공간 혹은 농림업에 종사하는 사람들이 거주하는 공간 등과 같이 단편적 역할을 수행하는 공간이라기보다는 다원적 기능을 수행하는 공간임.
 - 국토의 유지와 관리 기능을 수행하는 공간
 - 생물종 자원, 지하자원, 환경, 경관 등 국토환경 관리를 위해 건강한 농촌공간의 존재와 역할은 필수적임.
 - 쾌적한 생활공간 제공 기능
 - 식량 생산의 공간 기능
 - 양적 식량 확보에서 질적 식량 확보까지 확대
 - 전 국민의 여가·휴양 공간 기능

② 농촌의 미래상

- 미래 농촌은 다음과 같은 기능을 수행하는 공간으로 변화될 것이라고 전망됨.
 - 농촌주민의 삶의 공간, 전원생활을 지향하는 도시주민의 삶의 공간, 노령인구의 은퇴후 삶의 공간 등 쾌적한 전원거주공간으로서의 기

능을 수행하는 공간

- 농업을 기반으로 한 생명산업, 소규모 입지자유형 산업, 여가문화산업 등 신산업공간으로서의 기능을 수행하는 공간
 - 쾌적한 환경, 아름다운 경관 보전을 토대로 친환경적 국토관리에 기여하는 공간
 - 도시의 외부불경제를 흡수하는 완충 공간
 - 전 국민 대상의 매력 있는 여가 및 휴양 공간
- 그러나 미래 농촌의 모습은 지역별로 다양한 양상으로 변화될 가능성이 있음.
- 7×9 격자형 고속교통체계에 의해 지역간 시간거리가 비약적으로 단축되면 거의 모든 농촌지역은 1시간권 내에 도시지역과 접근 가능하여 도농통합지역이 지금보다 더욱 확대될 것임.
 - 약 10년 후 농가인구는 전체 인구의 5.4% 정도로 감소하겠으나, 농촌 거주희망인구는 도시화되는 농촌지역을 중심으로 더욱 증가하여 전원형 주거단지에 대한 수요가 증대될 것임.
 - 한편 현재의 면 단위 이하 농촌지역의 상당수는 인구가 감소하고 고령화될 가능성이 높음. 약 10년 후 면 단위 농촌지역의 평균 인구는 약 3,200명 정도일 것으로 전망됨. 따라서 새로운 형태의 주거 및 농업 형태가 출현할 것이며, 이에 적합한 토지이용계획 수립을 필요로 하게 될 것임.

3.2. 농촌계획의 존재 의미

- 농촌공간의 현안 문제 해결, 국토 전체의 효율적 이용과 관리, 국토 전체에서 농촌의 미래상 구현 등에 기여하기 위해서는 작동 가능한 농촌계획이 필요함.
- 계획(planning)이란 “일련의 합리적 선택을 통하여 미래에 어떠한 목

표를 실현하기 위한 적절한 행동의 순서를 결정짓는 과정”이라 한다면(장 옥, 1992), 계획의 대상은 도시만이 아니라 농촌을 포함한 모든 국토공간이 될 것임.

- “계획”의 일반적 정의 상 “과정”, “절차”에 초점을 맞춘다면 도시계획과 농촌계획의 차별성은 사실상 존재하지 않음. 다만, 계획의 대상이 되는 도시지역과 농촌지역의 실제적 차이만 존재하게 됨.
- 그런데 계획의 정당성은 시장의 영역에만 맡겨두었을 때 왜곡되기 쉬운 문제의 처방, 해결을 도모하고자 하는 데에 있음(장 옥·송미령, 1997). 즉, 지역계획은 (이미 존재하는 혹은 예상되는) 지역문제 의 존재로부터 그 존재 의의를 찾을 수 있다는 것임.
 - 그렇다면 도시지역과 농촌지역은 전혀 다른 성격의 문제를 가지고 있으며, 도시의 문제를 해결하기 위한 수단의 하나가 도시계획이라면 농촌의 문제를 해결하기 위한 수단도 있어야 마땅함.
 - 이런 의미에서 농촌계획학회에서는 농촌계획을 “공적기관 및 단체가 해당 농촌지역 주민의 삶을 가능한 한 바람직한 방향으로 가꾸어 가는데 있어 이의 달성에 필요한 각종 정책을 구상하고 그 실시 규범을 작성하는 일”이라고 정의한바 있음(농촌계획학회 홈페이지 <http://www.agsys.or.kr>).
- 따라서 우선, 농촌 문제를 처방, 해결하기 위한 수단으로서 농촌계획의 필요를 인정해야 할 것임.
 - 농촌의 문제를 처방, 해결하는데는 그에 적합한 계획적 접근이 필요할 것임. 농촌지역과 도시지역은 공간구성 원리, 사회경제적 조건, 그리고 그에 따른 토지이용의 문제 등이 모두 차별적이기 때문임.
 - 더욱이 계획대상으로서 농촌의 문제는 과거에 비해 훨씬 복잡다양해지고 있으며, 앞으로도 그럴 것이라 예상됨. 경부개발축상의 혹은 수도권 농촌지역의 문제와 현상, 저개발 농촌지역의 문제와 현상 등 하나의 잣대로만 볼 수 없는 농촌지역의 다양한 문제가 존재함.
- 둘째, 국토 전체에서 ‘농촌다움’의 가치를 지닌 공간을 계획적으로 유

지, 보전해야 할 필요성이 있으며, 이를 위한 수단으로서 농촌계획이 작동할 수 있어야 함.

- 농촌지역은 농지를 통한 식량생산, 물과 산에 의한 국토환경의 보전 및 경관 창출, 쾌적한 녹색거주공간, 전국민의 여가와 휴식의 공간 등 다원적 기능을 수행하는 공간으로서 국토 전체에서 유지, 보전해야 할 당위성이 큼.
 - 내셔널 트러스트 운동 등에서도 특정 환경, 경관적 가치를 지닌 곳을 보전하기 위해 관련법을 제도화하려는 시도를 한 바 있음. 별도의 개별법을 만들기보다는 국토 전체에서 농촌다움의 가치를 지닌 공간을 계획적으로 조사, 보전, 관리하는 것이 합리적이라고 판단됨.
- 셋째, 기왕에 농촌지역에는 각종 공공 투자사업을 통한 개발행위들이 일어나고 있음. 그렇다면 이왕이면 농촌에 걸 맞는 토지이용이 되도록 유도하는 수단 확립이 필요할 것임.

3.3. 계획환경의 변화와 농촌계획의 몇 가지 쟁점

- 준농림지역의 난개발로 대표되는 농촌 토지이용상 문제점들을 완화할 목적으로, 「국토계획 및 이용에 관한 법률」이 상정되어 있는 상태임. 그러면 이 법 제정으로 농촌계획에 기대하는 여러 목적들을 달성할 수 있는가?
- 국토이용 계획체계 개편에서는 국토의 난개발 문제 등을 해소하는 차원에서 “선계획-후개발”을 강조하고, 그 제도적 개선방안으로 계획체계의 일원화, 용도지역제 재편, 기반시설연동제, 제2종 지구단위계획 및 개발허가제 도입 등이 제시되고 있음.
 - 특히 국토 전체의 장기적 비전에 따라 토지이용의 용도를 제시하는 국토이용계획과 도시적 개발이 요구되는 지역에 대하여 구체적 개발행위를 규정하는 도시계획을 통합함으로써, 전 국토에 도시계획적

기법과 수단을 확대 적용하는 것이 요체임.

- 이제까지는 도시계획이 도시계획구역이라는 제한된 공간에서만 적용된 것이 현실인데, 비도시지역에서도 그 적용이 유효한가의 문제는 그 공간의 실체적 특성이 어떠한가의 문제와 깊이 관련될 것이라 생각됨.
- 아래의 상자에서 도시와 농촌이라는 공간의 차별적 특성에 대하여 간략히 정리함.

<도시와 농촌이라는 공간의 차별적 특성>

- 도시는 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등 토지의 용도구분이 가능한 공간임. 이러한 용도구분을 토대로 토지의 효율적 배분과 이용에 대한 규제를 함으로써 계획적 개발이 보장됨.
 - 자본주의 발달과 궤를 같이하는 도시내 생산과 소비의 주체로서 기업과 가게는 각각 개념적으로 명확히 구분되며, 공간적으로도 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등의 분리를 가능토록 함.
 - 도시에서는 여러 용도의 개발압력에 대해 용도간 혼합과 상충을 방지하기 위해 용도구분 및 용도분리의 공간활용을 추구
- 하지만 농촌의 생산과 소비의 주체는 엄격한 구분이 불가능한 농가(소경영)가 대부분으로, 이들의 생산과 소비가 이루어지는 삶의 공간인 농촌은 도시처럼 명확히 토지의 용도구분을 하기 어려운 특성을 지님.
 - 넓은 관점에서 농용지, 취락지, 공공시설용지 등을 구분할 수도 있겠지만, 농용지와 같은 생산공간의 부속시설들이 입지하여 있는 곳이 곧 취락지이거나 공공시설용지이며, 또 취락지에서도 주택내에 혹은 주택과 연접하여 농기구 보관창고, 뜰의 작업장, 축사 등과 같은 생산공간이 함께 존재하고, 텃밭과 같은 공간은 생산공간이면서 자연공간 역할을 하는 일체형 공간활용 추구
 - 즉, 농촌공간은 생활공간과 생산공간, 나아가 자연공간이 누적적, 중첩적인 특성을 지니고 있음. 따라서 단일기능의 달성에 집착할 경우 타기능의 정상적인 발휘에 저해요인으로 작용할 우려가 있어 여러 용도와 기능이 조화되도록 하는 공간활용이 중요

Ⅰ 계획체계의 일원화

- 개편되는 국토이용 계획체계에서는 행정구역 상 시(군) 지역을 중심으로 도시(군)기본계획 및 도시(군)관리계획을 수립하도록 되어 있음. 기본계획에서 해당 시·군의 장기발전방향을 제시하고, 관리계획에서 토지용도 등을 부여하는 것을 골자로 함.
 - 철차적으로 자기 완결적이고 공간적으로 포괄성을 가지는 구속력 있는 법률 토대가 마련되고, 특히 해당 지자체가 계획 수립을 한다는 원칙에서는 매우 바람직함.
- 그러나 농촌지역은 인구감소와 노령화 또는 일부 마을의 축소와 소멸 등의 문제에 직면해 있고 언급한 바와 같이 개발의 수준과 조건이 상이함. 따라서 성장과 팽창을 전제로 하는 도시계획과는 다른 차원의 계획이 필요하나, 도시(군)기본계획 및 도시(군)관리계획은 이러한 도농간 계획조건의 상위와 계획수준의 차별을 담보하지 못한 채 도시계획 논리에 근거하여 농촌계획을 추동하기 쉬움.
 - 기본적으로 도시계획은 개발이 요구되는 공간에 대하여 구체적 개발행위를 규정하는 것임. 그런데 도시와는 개발압력이나 보전강도 등에서 차별적인 농촌지역에 대해서 도시지역과 같은 수준의 계획적 토지이용은 농촌의 탄력적 개발을 오히려 저해할 수 있음.
 - 또한 많은 농촌지역에서는 공적 사업실행이 이루어지지 않는 한 계획은 그저 ‘계획’으로만 존재할 터인데, 개발행위가 일어날 가능성이 희박한 농촌지역에까지 획일적으로 같은 수준의 계획을 하고 용도를 정하여 둔다는 것 자체가 불필요한 규제가 될 수도 있고 낭비적 요인이 될 수 있음. 어차피 미래의 수요는 현재의 가치 체계를 가지고 예측하기에는 불확실성이 크다는 점을 염두에 두어야 함.
 - 요컨대 도시계획과 농촌계획은 계획의 상세 수준이 달라야 함. ‘취락지구계획’이 수립되고도 개발행위가 뒤따르지 않아 오히려 주민의 불편만을 가중시킨 여러 사례들이 이를 잘 반영함.

② 용도지역제의 재편

- 새로운 국토이용 계획체계에서는 현행 5개 용도지역을 4개 용도지역(도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)으로 구분하고 다시 9개 지역으로 세분하며, 「도시계획법」상의 용도지구를 전 국토에 걸쳐 확대적용하며 개별법에 의한 용도지구·구역의 신설 및 변경남발을 방지할 예정이다.
- 도시지역은 현행 「도시계획법」상의 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역이 그대로 유지되며, 현재의 농림지역과 자연환경보전지역도 지속. 다만, 준농림지역과 준도시지역을 폐지하여, 준도시지역과 준농림지역에서 도시지역으로 편입·관리되는 기존 고밀도 개발지역을 제외한 지역을 중심으로 관리지역을 신설. 관리지역은 해당지역의 토지적성과 이용실태, 인구규모, 도시지역과의 인접정도 등 개발잠재력 등을 기준으로 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분함.

표8-2. 용도지역제 재편 내용

현행		재편		건폐율(%)	용적율(%)
대분류	소분류	대분류	소분류		
도시지역	주거지역	도시지역	주거지역	70	500
	상업지역		상업지역	90	1500
	공업지역		공업지역	70	400
	녹지지역		녹지지역	20	100
준도시지역		관리지역	보전관리지역	20	80
	생산관리지역		20	80	
준농림지역	계획관리지역		40	100	
농림지역		농림지역		20	80
자연환경보전지역		자연환경보전지역		20	80

- 이와 관련하여서는 먼저, 농촌에서도 도시처럼 단일 기능의 토지용도 구분을 분명히 할 수 있겠는가 그리고 그 효율이 도시처럼 큰가 하는 문제가 고려되어야 함. 현실적으로 그간 농촌지역에 도시계획과 같은 수단이 도입되지 않은 이유는 도시계획과 같은 정도의 상세한 계획의 필요성이 상대적으로 적었기 때문이기도 함. 오히려 전통적 농촌지역에서는 도시지역에서처럼 용도지역·지구·구역 등의 구분 논리보다 미분화가 더 효율적인 토지이용 시스템으로 작동하는 특성을 지녔음.
 - 도시에서 토지의 용도를 구분하고 용도별로 행위제한 규제나 건축물의 건폐율과 용적률을 정하여 두는 것은 토지이용간의 충돌을 방지하고 토지이용의 효율을 도모하기 위함. 예컨대 상충되는 용도 혼합으로 발생할 수 있는 문제 예방, 혹은 용도의 확대구분을 통한 기능별 규모의 경제, 집적의 이익을 도모하기 위함.
 - 그러나 전통적 농촌에서는 주거, 생산, 자연 공간이 결합됨으로 인하여 토지이용의 효율이 도모될 수 있는 구조였음. 생산공간으로서 농경지, 부업축산 현장 등은 주거공간에 대한 오픈스페이스(open space)의 기능을 수행하는 동시에 주거공간에서 배출되는 생활오폐수를 소화해내는 다목적 기능을 수행하였기에 생활공간과 생산공간은 혼재될수록 오히려 효율적이었음. 즉, 음식물쓰레기는 부업축산의 사료로 사용되고, 인분이나 가축분뇨는 다시 농업생산의 비료로 이용되는 등의 일련의 과정을 통해 생산공간과 생활공간, 자연공간이 결합되어 효율성을 높이는 순환체계를 구축하고 있었음.
- 따라서 단일 기능 위주의 용도구분과 그에 따른 개발행위와 규제를 전제로 하는 도시계획적 수단을 농촌공간에도 확대 적용할 경우 농촌공간의 효율성은 오히려 감소하게 될 우려가 있음.
 - 단일기능 위주의 용도를 지정하고 건폐율과 용적률 제한을 한다고 해서 농촌계획이 완결되는 것은 아님.
 - 농촌의 공간계획은 토지이용형태와 공간배치를 정하는 ‘선긋기’식

물적 계획 이외에도 해당 지역사회 및 경제구조와의 정합성을 요하는 계획을 요구함.

- 한편, ‘관리지역’의 세부 중분류 용도지역인 ‘생산관리지역’과 ‘보전관리지역’은 현재 대분류 용도지역인 ‘농림지역’, ‘자연환경보전지역’과 어떤 차별성이 있는지 모호한 면이 있고, ‘계획관리지역’은 과다하게 지정될 가능성이 대단히 높음.
 - 지방자치단체에서는 세수증대 등에 영향을 받아 실제 수요보다 많은 면적의 토지를 ‘계획관리지역’으로 편입시킬 가능성이 상당히 높음. 따라서 ‘관리지역’은 농촌적 토지이용보다는 도시개발을 위해 농지확보를 용이하게 하는 통로로 작용할 우려가 있음.

[3] 계획의 실효성

- 도시계획구역 내에서는 토지이용-시설-사업 계획 등 일련의 자기완결적 절차가 어느 정도 일체성과 일관성을 유지할 수 있는데, 농촌공간에서는 농지이용계획과 농지정비계획이 혹은 마을재정비계획과 마을토지이용형태가 강력한 조정 수단으로 연결되기 어려운 여건임.
 - 농지의 예를 들면, 도시의 공업지역 등과는 달리, 그 하위 용도의 구분이나 형태가 고정적이지 못하고 고정적일 수가 없음. 즉, 농지의 경우는 오픈스페이스로 존재하고 있으면서 생산기능을 수행하는 등 그 자체가 복합적 기능공간인 동시에, 토지이용의 다면성으로 공간의 쓰임새가 주변 여건변화에 따라 자주 바뀌게 됨.
 - 가령 현재 농업정책의 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 벼재배 전문생산단지로의 이용을 전제로 수리시설정비 및 대구획경지정리사업 등이 추진되었어도 농산물 시장여건, 농가노동력 조건 등에 의해 채소생산단지, 비닐하우스 등이 입주하는 사례가 빈번함.
- 따라서 엄격한 용도구분과 그에 따른 이용규제를 전제로 하는 도시계획 수단을 농촌공간에 확대 적용할 경우 농촌공간의 삶의 주체인

농촌주민의 생활불편만을 초래하게 될 우려도 있음.

④ 소규모의 산발적 개발행위를 방지할 수단

- 새로운 통합법에서는 국토를 시·군(도시·농촌)으로는 구분하고 있지만, 농촌지역에 대해 실질적으로 영향을 미치는 제도는 제2종 지구단위계획 및 개발행위허가제에 의존하는 정도임.
- 농촌 난개발 중 가장 문제가 되는 것은 소규모의 산발적 개발. 이를 방지하기 위해 일정 규모 이상을 제2종 지구단위계획구역으로 지정하여 개발을 집산화하고 개발행위허가제를 도입함으로써 난개발을 방지하고자 함.
- 하지만 이 수단으로는 농촌지역의 3만평 이하의 토지에 대해서는 산발적 개발을 막을 방법이 없음. 현재 기존 도시지역에서 벗어난 지역이나 신개발지역으로서 10만 평방미터, 즉 3만평 이상 토지에 대해서는 제2종지구단위계획구역으로 지정하여 계획적 개발이 가능하겠지만 그 이외의 지역에 대해서는 계획적 개발이 곤란함.
- 또한 위원회(“국토(도시)계획위원회(가칭)”)에 의존한 개발행위허가제가 현 상황에서 농촌지역의 계획적 개발을 유도할 만한 역량을 충분히 갖추게 될지도 의문임.

⑤ 농촌적 토지이용과 계획수단

- 생산공간, 생활공간, 자연공간이 유기적인 순환체계를 구축하고 있었던 전통적 농촌공간은 도시화·산업화의 진전, 겸업화의 진전, 생활권의 광역화에 따른 생활양식 변화 등의 과정을 거치면서 그 공간기능도 변화함.
- 예를 들어 과거에는 생활공간인 취락내에 존재하는 부업축산의 경우 농가부산물의 효율적 이용이라는 차원에서 집적된 순환체계가 매우 중요하였지만, 최근 농촌 환경문제와 주거공간의 삶의 질 제고 필요성 등의 여건 변화와 더불어 별도의 축산단지 조성 필요성

이 제기되는 등 토지이용상 용도순화 및 행위규제 필요성이 제기 됨.

- 요컨대, 농촌공간에 대한 “구속력 있는 포괄적” 계획의 필요가 있는 것은 분명함. 하지만 그 계획에서 초점을 두어야 하는 것은 도시계획의 확장이나 이식보다는, 농촌공간의 고유의 특성을 살리고 농촌적 토지이용의 효율성을 확보할 수 있는 계획 수단임.
 - 법적 구속력 확보-계획의 자기완결성
 - 농지와 취락을 함께 어우르는 공간적 포괄성
 - 지역사회, 경제구조 등과 정합성 높은 농촌적 토지이용 특성 반영

4. 농촌계획의 위상과 방향 설정을 위한 제안

4.1. 농촌계획의 목표

- 농촌계획의 주요한 목표는 국토의 효율적 이용과 보전을 도모하며, 농촌주민의 삶의 질 향상을 위한 농촌지역의 활성화에 기여하는 수단을 제공하는 것이어야 함.
 - 절차적 수단으로서 농촌계획 과정의 완결성: 토지이용의 질서 확립
 - 공간구조의 효율적 재편-물리적 시설 정비의 구체화-사업 추진의 실천성 구비
 - 실체적 수단으로서 농촌공간의 포괄성: 생활환경의 편리성 달성-산업 진흥 방안과의 연계-환경 및 경관 보전과의 조화

4.2. 농촌계획의 내용과 체계

- 농촌계획은 사회계획-공간계획-경제계획으로서의 통합적 성격을 담보해야 함.
 - 국토 전체에서 농촌의 환경, 경관, 농지 등이 가지는 가치 이외에도 농촌계획의 목표는 주민의 삶의 질 향상을 위한 지역의 활성화에 있음. 따라서 단순히 '선긋기'식 물적 계획에 머물러서는, '시장'이 작동하지 않는 농촌에서는 주민을 위한 계획이 되기 어려우므로, 지역사회의 요구와 경제적 활성화 수단을 연계할 수 있는 통합성 확보를 원칙으로 하여야 함.
- 농촌계획의 내용은 반드시 경성적 측면뿐만 아니라 연성적 측면을 함께 담아야 함.
 - 토지이용 용도구분 및 공간구조의 재편, 그에 따른 행위제한과 사업 계획, 생활공간의 물리적 정비와 기능간 연계, 농지 등의 생산공간의 효율적 이용 및 지역산업 진흥 방안, 자연환경과 경관의 보전·관리 등이 중심
 - 농지의 이용을 예로 들면, 농지조성 및 개량, 각종 시설물 정비, 작목별·지구별 생산계획 등과 같은 물적 정비 내용과 더불어 관련 시설 이용, 농산물 가공 및 유통, 농업경영에 관련되는 사항, 농업활동의 부산물 처리, 농업활동이 지역 환경 및 경관관리와 관련되는 내용까지를 포함할 수 있어야 함.
- 농촌계획의 체계는 국토 전체-시·군 지역(도시적 토지이용과 농촌적 토지이용)-사업지구로 이어지는 공간적으로 수직적 체계 설정이 가능함.
 - 계획의 체계상 농촌계획은 시·군 지역계획의 일부로 위치하면서 각종 관련 사업계획의 상위 단계에 위치
 - 단, 토지이용의 계획체계상 최소·최하위 계획단위의 요구가 반영될 수 있는 계획환경을 구성하는 것이 핵심
- 무엇보다 농촌계획의 목표를 달성하는 실천성을 높이기 위해서는 그에 적합한 수단 확보가 필요함.

- 시·군 단위 재정계획과의 연관성 확대
- 제2종 지구단위계획의 유연화와 다변화
- 특히 저개발 농촌지역의 경우 계획적 개발행위를 유도하면서도 토지개발의 절차나 방식의 대폭적 인센티브를 부여할 수 있는 지역 활성화 수법 도입
- 일정한 소지역을 중심으로 한 커뮤니티 수준의 계획을 제도화
 - 주민들의 자발적인 참여와 학습이 요구됨으로 시범사업 등을 통해 그 가능성과 보완과제를 충분히 검정한 후 전국적으로 확대 실시하는 단계적 접근이 바람직

4.3. 농촌계획의 대상

- 농촌계획의 핵심은 생활공간, 생산공간, 그리고 동시에 자연공간인 마을 및 주변 농지, 임지 등의 일체적 정비임. 따라서 농촌계획의 대상으로서 농지, 임지, 주민의 일상생활이 이루어지는 마을이 기능적으로 통합되는 일단의 지역이 ‘농촌계획구역’이 되어야 함.
 - 현행 국토이용관리법상 용도지역으로는 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역이 모두 농촌지역에 해당한다고도 볼 수 있어 행정구역상 모든 시·군 지역 내에 ‘농촌계획구역’이 존재하게 됨.
- ‘농촌계획구역’은 새로운 용도지역 재편(안)에 그 내용이 반영되어야 할 것으로 보임.
 - 특히 농촌의 ‘마을’은 대개 ‘계획관리지역’으로 편입될 가능성이 높는데, 농촌 토지이용의 특성을 고려할 때 농지, 임지와 일체적 계획 수립 및 정비가 가능하도록 마을은 ‘농촌계획구역’에 편입시키는 것이 바람직하다고 봄.
 - 농촌의 마을은 국토이용 계획체계에서는 지나치게 경미한 이야기

일 수 있음. 하지만 그럼에도 불구하고 농촌에 있어 마을은 농촌 주민의 삶이 영위되는 기초 생활공간이면서도 생산공간, 자연공간과의 일체적 정비가 필요하다는 점에서 농촌계획에서 관심을 가져야 할 중요한 계획영역임. 그러나 현재까지는 농지이용계획과 취락개발계획이 제각기 이루어졌고, 법정 계획으로서의 위상을 가지고 있지 못함.

○ ‘농촌계획구역’내에는 도시계획과는 다른 용도의 토지이용이 존재하며, 미래에 존재하게 될 수 있음. 용도라는 것은 현재의 토지이용뿐 아니라 미래 토지이용의 방향 제시, 유도라는 성격도 가지고 있다는 점에 유의해야 함.

- 가령 농촌 마을 산의 계곡으로부터 마을 앞 큰 도로까지 마을을 관통하는 샛강이나 뚝방길, 혹은 주택과 주택, 도로, 농지 사이의 소규모 생산공간인 텃밭 등은 법적 측면의 소유자를 따지기 어려운 공유경관창출공간임.

· 예를 들어 일본의 한 취락 토지이용계획에는 도시계획에서는 수용되기 어려운 농촌형 용도지역으로서 ‘제1종채원지구’와 ‘농업시설지구’ 등을 제안하고 있음.

- 또한 농촌의 주거단지는 도농통합형 주거단지, 전원형 주거단지, 순수농촌형 주거단지, 생태 주거단지 등으로 세분화될 수 있으며, 농지와 마을이 일체화된 공간을 중심으로 녹색관광지구, 농업체험지구 등이 세분화될 수 있음.

· 「농지법」의 농지이용계획상 경종농업지구, 시설농업지구, 과수지구, 축산지구 등의 지구 구분 등을 참고로 도농교류지구, 녹색관광지구, 농업체험지구 등을 고려할 수 있겠음.

○ ‘농촌계획구역’의 용도구분이 이처럼 도시계획과 다른 만큼 그에 따른 시설기준이나 행위제한의 내용도 달라질 수밖에 없음.

- 미국의 예를 들면, 도시 근교에서 농산물 직거래와 농업관광 등의 형태로 등장하는 수확체험농장(Pick Your Own), 가판대(Roadside

Stand), 파머즈마켓(Farmers' Market) 등이 자리를 잡기 위해서는 도시계획에서 하는 용도규제(zoning restriction) 대신에 새로운 규제가 필요할 것이라는 제안을 하고 있음(<http://ag.arizona.edu>).

- 또한, 앞에서 우리 농촌지역에는 상하수, 공동시설 등 생활에 필요한 기반시설이 도시지역에 비해 현저히 부족하다는 점이 지적된바 있음. 그런데 이러한 '부족'은 우리가 도시계획적 수위의 기반시설 공급을 기준으로 생각하기 때문에 나온 결과임.
- 도시처럼 많은 인구가 거주하지 않는다면 농촌에서는 자연정화연못으로 기계적 오폐수정화처리시설을 대신할 수도 있고, 도시계획에서 인구 몇 명 이상이면 어떤 공동시설이 반드시 입지해야 한다지만 농촌에서는 오히려 교통체계 혁신을 통해 공동시설의 공급을 대체하는 것이 효율적일 수도 있음. 즉, 도시계획과는 다른 눈으로 농촌을 바라보는 것이 효율적이고 효과적인 측면이 많다는 것임.

4.4. 농촌계획 수립의 주체

- 농촌계획 수립의 주체는 해당 시·군과 지역주민이 되는 것이 바람직함.
- 시·군은 해당 시·군의 공간계획을 통해 지역 전체 용도지역·지구·구역 등을 결정함으로써 장기적으로 지역 전체의 발전 방향에 대한 비전과 지침을 제시함.
 - 객관화된 정보를 토대로 지역 내 토지 수급을 분석하고, 지역 전체 비전에 비추어 발전적 토지이용계획을 수립함.
- 지역주민은 자신들의 마을, 농지, 임지 등이 포함되는 일단의 지역을 중심으로 미래상을 그려보고, 주거지·농업용지·공공시설용지·도로용지 등의 대강을 결정하는 토지이용계획을 수립함.
 - 농촌에서는 주민의 토지이용행위에 있어 사적 측면과 공적 측면이

중첩되므로 스스로 계획을 수립하는 것이 가장 바람직함.

- 지역주체가 자신들의 생활활동과 생산활동을 위해 가장 합리적 공간을 만드는 추진력을 갖도록 하는 것임. 특히 농촌에서는 일상적 생활활동과 생산활동의 토지이용 관리가 동시에 이루어짐. 농작업이나 임작업을 위해 토지를 활용하는 것 자체가 토지를 보전, 관리하는 행위가 됨.
- 더욱이 농업적 토지이용계획은 농업생산에 직접 관련된 농가 또는 농업생산자조직의 의향을 반영해야 실효성 확보가 가능. 예컨대 대규모로 집단화된 논에 대해 정부에서 쌀생산 효율화를 위한 대구획 경지재정리사업을 집행해도 그 농지를 채소생산지(비닐하우스)로 이용하려 한다면, 정부의 투융자사업의 효율성이 낮아지는 문제가 발생함.
 - 실제 지역농업이 발달하고 지역경제가 활성화된 대부분 농촌지역의 경우 지역농업계획이 리더쉽(leadership)에 기초한 주민의 자발적인 노력에 의해 수립되고 추진됨.
- 단, 주민들의 토지이용계획이 구속력과 추진력을 가질 수 있도록 하는 조치가 함께 필요함. 스스로의 토지이용계획이 행위를 제한하도록 할 수 있고, 정부 투융자사업 등의 인센티브를 통해 이것을 유도하는 것임.
 - 계획 변경시에는 주민의 동의하에 변경 가능하도록 유연성 부여
 - 원주의 수련마을에서는 주민들이 마을계획을 수립하는 과정에서 토지소유자간의 토지조정을 통해 공유지가 창출되고, 토지기부가 이루어졌으며, 물적 기능 배치(안)이 주민에 의해 수립된바 있음. 또한 마을 내 생활공간이라 할 수 있는 거주지 뒤편의 자연공간에 마을계획과 어울리지 않는 토지이용 행위에 대해서 주민 스스로가 규제력을 발휘하기도 함(송미령, 2001b).

5. 농촌계획의 작동을 위한 보완과제

5.1. 농촌 토지용도 구분을 위한 토지에 대한 실태조사와 정보기반 구축

- 농촌 내부에서의 농지와 취락, 나아가 농촌적 토지이용과 도시적 토지이용간의 유기적 연계와 조화를 이루는 농촌계획 수립이 가능하기 위해서는 농촌계획의 대상지 설정 및 농촌적 용도구분 등을 하기 위한 기초적 토지정보가 뒷받침되어야 함.
 - 정보의 종류는 토지의 물리적 속성에 더하여 공간입지적 속성, 사회경제적 속성, 역사문화적 속성, 생태적 속성 등까지를 포함함.
 - 그간의 정주권개발계획, 오지개발계획 등은 사회경제적 측면을 강조한 토지정보 수집을 하였고, 농지이용계획에는 농지의 토양도, 경사도, 집단화 정도 등과 같은 물리적 특성을 기초로 한 용도구분이 활용됨.

5.2. 구속력 있는 법률과 제도 확립

- 농촌계획이 지속적으로 작동가능한 조건은 크게 두 가지임. 첫째는 구속력 있는 법제적 근거를 가지고 있어야 하고, 둘째는 안정적 재원을 통해 사업 실행이 담보될 수 있어야 함.
- 법제적 근거는 전체 국토관리의 법제 및 정책과 체계적 관계하에 있어야 함. 그런 의미에서 가장 바람직하고 현실적인 대안은 현행 「국토계획 및 이용에 관한 법률」에 농촌계획의 위상을 분명히 하고, 구체적인 수단으로서 도시계획 및 군계획 수립(지침)에 농촌적 용도구분 및 그에 따른 행위제한과 인센티브 등을 명확하게 제시할 수 있도록

하는 것임.

- 제도 개편의 내용을 그대로 수용한다면, 시행령 등에는 농촌계획의 차별적 특성을 수용할 수 있는 내용들이 포함되어야 하고 군계획 수립지침이 별도로 작성되어야 함.
 - 농촌적 용도지구 신설 및 행위제한을 제시함.
 - 개발행위허가를 심의하는 위원회에 농지, 농촌계획 전문가를 투입함.
 - 군 기본계획 및 관리계획에서 농림부, 행자부 등의 농촌개발(생활환경정비, 생산기반정비 등)정책과 관련한 각종 사업계획이 효과적으로 반영, 조화, 조정될 수 있도록 규정. 이를 위한 별도의 “협의 채널, 혹은 조정기구”를 만드는 안도 고려함.
- 안정적 재원 확보를 위해서는 농특회계나 지방균형발전을 위한 통합 특별회계 등의 적극적 활용, 현 중앙정부 각 부처별 농촌개발 사업의 선택적 집중 지원 방식 등을 고려함.
 - 중앙단위에서 각 부처별 협의채널이 형성된다면, 지방의 계획 내용에 따라 필요한 각 부처의 사업 지원을 집중시킴으로써 계획 실행을 유도함.

5.3. 계획적 개발을 유도할 수 있는 수단

- 제2종 지구단위계획의 유연화와 다양화
 - 농촌지역의 다양한 개발여건을 탄력적으로 반영하기 위해서는 지역에서 결정된 내용을 받아줄 수 있도록 그 규모나 수법이 차별화되어야 함. 가령, 제2종 지구단위계획의 대상도 신개발지구에 한할 것이 아니라, 완전개선형 정비지구, 부분개선형 정비지구 등으로 다양화하여야 하고, 정비의 유형도 개발촉진형, 난개발억제형 등으로 다양화되어야 함.
- 저개발 농촌지역의 지역 활성화를 선도할 수 있는 계획적 개발 수단

- 저개발 농촌지역의 경우 계획적 개발을 유도하면서도 사업 실현을 수반하는 토지이용기본계획이 필요함.
- 토지이용기본계획과 함께 절차상, 방법상으로 특별지원제도, 인센티브 등을 통한 활성화 계획 수법을 도입함.
 - 구획정리, 택지개발, 공영개발 등과 같은 개발방식을 토지소유자와 개발업자들에게 유리하게 조성함.
- 소규모 지역계획제도 혹은 마을계획제도를 도입함.
 - 지역주민 스스로 만든 계획이 조례 등의 수준으로 구속력을 갖도록 하는 제도를 구축함.
 - 전국 모든 농촌지역에 계획 수립은 무리이며, 개발압력이 높은 일단의 지역, 성장이 예견되는 지역, 주민의 자율적 개발의지가 있는 지역, 일정 규모 이상의 지역 등이 대상이 될 수 있음.
 - 계획 수립 및 관리비용을 최소화하면서 효과를 거양할 수 있기 위해서는 계획의 내용이 단순하면서도 큰 방향에 대한 구속력을 갖출 수 있어야 함.
 - 주택, 공공시설용지, 농업용지, 도로용지 등에 대한 토지이용계획
 - 소규모지역계획-기초자치단체-광역자치단체-국토계획으로 연결되는 수순을 밟도록 할 수 있으며, 생산공간으로서 농지정비가 주를 이루었던 농촌계획의 내용을 생활공간을 축으로 재형성하도록 유도함.

5.4. 합리적 세계개혁 방안 개발

- 토지이용계획의 실효성을 제고시키기 위한 세계개혁 도입 등의 제도 개선도 필요함.
 - 용도구분에 의한 토지이용규제가 실효성을 지니기 위해서는 우선 용도구분에 따른 토지소유자의 자산가치 변동을 최소화해야 하는데, 이를 위한 세계개혁이 요구됨.

- 농업인들이 자신의 농지가 ‘농업진흥지역’으로 지정되는 것을 반대하는 것은 농업인들의 이중성 문제라기보다 토지개발 과정에서 상대적 불이익을 받아왔기 때문에 발생한 현상임. 영국 등 선진제국에서 환경보전 등을 위해 추가적으로 규제를 강화해도 토지소유자들의 반발이 적은 것은 국민들의 의식수준이 우리나라보다 높아서가 아니라 그러한 규제로 인해 자산상의 불이익이 적기 때문임. 즉, 국가적 필요에 의해 토지이용 규제가 강화되는 경우 해당 토지소유자의 상대적 불이익을 최소화하는 방안이 적극 마련되어야 함.

5.5. 계획 역량 및 기술 수준의 제고

- 농촌계획의 핵심 주체라 할 수 있는 지방자치단체의 계획 수립 능력이 제고되어야 함. 지방농업계획 등이 미수립되거나 수립되어도 집행되지 않는 것은 예산부족 등의 문제와도 연결되어 있지만, 근본적으로는 지방자치단체가 예산제약, 자원조건 등을 객관적으로 평가하여 실천 가능한 계획을 수립할 수 있는 능력을 갖추지 못하고 있는 때문임.
 - 현재는 농촌계획을 뒷받침할 만큼 모든 지방에서 기술 수준을 갖추고 있다고 보기 어려움. 현실적으로 농촌계획 관련 GIS와 RS 자료도 체계적으로 구축되어 있지 못하고 구축된 자료도 통합되지 않은 상태임. 그리고 이러한 문제에 대해서 지방에 소재해 있는 연구기관의 연구원, 용역사, 공무원 등 그 누구도 제대로 현실을 파악하여 문제를 해결하고 합리적 계획을 할 만한 역량을 갖추고 있다고 보기 어려운 상태임.
 - 따라서 이러한 상태에서는 중앙에서 지나치게 상세한 지침을 내려 줌으로써 지역의 실체성을 탄력적으로 반영하지 못하는 계획을 수립하게 되거나, 혹은 소수의 역량을 갖춘 전문가들이 도시와 농촌을 막론하여 계획을 수립함으로써 주어진 ‘뺑틀’에 의해서 전국에

결친 획일적 (용역)계획이 수립될 우려가 있음.

- 농촌적 디자인(rural design)의 발전 그리고 개발이 이루어져야 함.
 - 농촌의 다양한 부존자원을 효율적으로 이용, 관리하고 나름대로의 특성에 맞게 공동시설, 기반시설의 배치 계획을 수립하는 등 지역마다의 특성을 살리는 농촌적 디자인이 필요함.
 - 농촌적 디자인이라고 하면 도시적 디자인에 비하여 열위에 있는 것으로 여길 수 있으나, 복합기능을 수행하는 농촌토지의 특성을 살리면서도 편리성, 경제성, 친환경성 등을 보장할 수 있는 실용적 수법을 의미함.

5.6. 농지, 농촌에 대한 국민적 인식의 변화

- 현재까지 국민 일반에게 농촌이란 국토 전체에서 필수적이며 고유한 기능을 가진 보전해야 할 대상이라기보다는 도시화 이전 단계의 낙후지이거나 개발후보지 정도로 인식되어 왔음.
 - 국토 전체의 관점에서 도시와 농촌이 대등한 수위로 논의되기보다 농촌 보전의 논리는 항상 수세적 입장을 견지함.
 - 쌀 재고의 증가가 농지 가격의 하락으로 이어지고 농지 가격의 하락이 농지의 용도 전환으로 이어지는 것은 농지와 농촌에 대한 국민적 인식과 무관하지 않음.
- 농촌의 다원적 기능과 역할에 대한 가치 재평가에 바탕하여 국민적 공감대가 형성될 수 있도록 지속적인 국민 홍보가 필요하며, 국토이용과 관련한 법제 개편에도 이러한 사고를 충분히 반영하여야 함.
 - 꼭 보전해야 할 농지와 농촌의 보전, 농지의 효율적 활용 등에 대한 사고가 도덕적 규범으로 정착할 수 있도록 노력이 필요함.
 - 영국 국민의 91%가 전원지역(농촌지역)을 미래세대를 위해 보전해야 한다는 도덕적 의무(moral duty)를 느낀다고 함(Shaw, 2000). 이

러한 인식은 결코 단시일내에 저절로 생겨난 것이 아님을 명심할 필요가 있음.

5.7. 토지적성평가에 의한 관리지역 세분 및 용도지역 조정시 농업성, 환경성 평가 강화

- 통합법에서는 현행 준농림지역과 준도시지역을 토지적성평가를 통해 계획관리, 생산관리, 보전관리지역으로 세분할 예정임.
 - 토지적성평가는 도시성, 농업성, 환경성 등의 기준에 의하여 토지의 보전가치와 개발가치를 결정. 토지적성은 기능별 평가만이 아니라 토지소유자, 지방자치단체의 의견이 최대한 반영되어 조정될 수 있도록 탄력적으로 운영할 필요가 있음.
- 특히 반드시 보전이 필요한 농지 등에 대해서는 토지소유자, 지방자치단체가 토지를 생산관리 및 보전관리지역으로 유보하는 것이 오히려 인센티브로 작동할 수 있도록 균계획 수립 지침 등을 통해서 유도함.

제 9 장

소규모 종합개발사업의 추진방안

1. 검토 배경

- 지난 40년간 압축성장의 과정에서 도시중심의 근대화와 산업화로 인해 대도시지역은 과밀현상을, 농촌지역은 과소현상을 초래하고 있으며 도농간 격차가 점차 심화되고 있음.
 - 농촌사회의 급격한 과소화 진행으로 농촌인구의 비중이 지속적으로 저하되고 있을 뿐 아니라 인구구조의 노령화도 빠른 속도로 진행되어 농촌지역의 생산성은 물론 전반적인 사회 활력이 저하되고 있음.
 - 1985~2000년간 인구가 절반 이상 감소한 읍면이 352개(24.9%)에 이름.
- 농업의 취약한 경쟁력과 농산물시장의 개방 등으로 인하여 농촌경제는 고용과 소득기반이 침체되어 인구와 산업의 공동화현상이 가속화되고 있음.
 - 2001년도(2001년 말 기준) 우리나라 농어가의 평균소득은 농가 23,907천원, 어가 22,252천원으로서 2000년(2001년 5월 기준) 도시 가구 평균소득 30,359천원의 78.7%와 73.3% 수준에 그치고 있음.

- 일부 경지규모의 확대에도 불구하고 아직도 광범한 영세농층이 잔존하여 0.5ha 미만 농가가 '90년 483천호(27%)에서 2000년에는 441천호(32%)로 오히려 증가함.
 - 인구와 산업의 공동화는 자연환경과 자연자원의 관리소홀과 농업기반의 급속한 붕괴로 이어져 국토자원의 효율적 이용과 관리를 저해함.
- 게다가 농촌의 생활환경수준도 도시에 비해서 크게 뒤떨어짐으로써 정주공간으로써 삶의 질이 매우 저하되어 있어 인구압출요인(push factors)으로 작용하고 있음.
- 도로, 상하수도 등 SOC는 물론 의료, 복지, 교육, 구매시설 등 생활의 기초수요가 양적으로나 질적으로 미흡한 수준이어서 급속한 인구유출을 야기함.
- 그 동안 정부에서는 낙후된 농촌지역의 소득기반과 생활환경을 개선하여 정주성을 회복시키기 위해 다각적인 시책을 추진해 왔으나 본질적으로 도시 및 공업위주 국가발전전략의 반대급부적 성격을 크게 벗어나지 못한 채 시책추진의 난맥상으로 인해 큰 실효를 거두지 못하고 있음.
- 추진부처의 대기화, 계획의 수직·수평적 연계 미흡, 유사한 시책의 중복 추진, 중앙정부 위주의 하향적 추진, 획일적 기준에 의한 전국적 적용 등 여러 가지 문제점으로 인해 투자에 비해 그 성과가 미흡함.
- 특히 농촌지역의 면 단위 이하지역을 대상으로 추진하고 있는 농촌개발사업(이하 소규모 종합개발사업이라 부름)은 농촌지역과 주민의 생산활동과 생활환경에 직접 영향을 미칠 뿐 아니라 낙후지역에 대한 특별지원을 목표로 하고 있다는 점에서 매우 큰 의의를 갖고 있으나 이 역시 전반적인 농촌개발정책이 지니는 한계를 크게 벗어나지 못하고 있음.

2. 현황과 문제점

2.1. 농촌개발 관련 계획체계의 개관

- 현재 중앙정부 차원에서 낙후된 농촌지역을 대상으로 추진하고 있는 개발계획 및 지원제도는 매우 다양한 바, 복잡다기한 현행 농촌 개발계획은 여러 가지 기준에 의해 분류할 수 있음.
 - 계획의 성격과 내용에 따라 물리적 공간계획(생활환경개선계획)과 부문계획(산업진흥계획)
 - 계획의 수준에 따라 기본계획과 사업(실시/실행계획)
 - 법적 근거유무에 따라 법정계획과 비법정계획
 - 대상지역의 계층적 위계에 따라 전국계획, 시·도단위계획, 시·군 단위계획, 읍·면단위계획, 지구·마을단위계획 등
- 게다가 이와 같은 다양한 분류의 개발계획들은 각 추진기관의 미션, 근거법률의 관리귀속 등에 따라 여러 중앙부처에 분산되어 있으며 중앙부처의 자체 지침 등에 따라 추진되는 비법정사업까지 고려하면 매우 복잡한 체계로 이루어져 있음.
 - 농림부는 농어촌발전특별조치법(1990년)과 농촌정비법(1994년)의 제정과 함께 농촌의 생활환경정비에 본격적으로 나서면서 농어촌생활환경정비사업을 실시하고 있는 바(농촌정비법 제2조), 그 하위체계의 주요사업으로 ①정주권개발 ②문화마을조성 ③농촌마을하수처리시설 ④농가주거환경개선 등의 사업을 추진하고 있으며 그밖에 유관 사업으로 농촌관광휴양자원개발사업(농어촌정비법 제66, 67조), 녹색농촌체험시범마을(농업농촌기본법 제38조), 농촌전통테마마을(농촌진흥법 제13조) 및 농촌생활용수개발사업(농어촌정비법 제2조) 등을 시행하고 있음.
 - 행정자치부는 농어촌생활여건 중 도로, 주택, 상하수도, 마을정비 등에 치중하고 있으며 구체적 사업으로는 읍단위를 대상으로 하는 소

도읍개발사업(지방소도읍육성지원법)과 , 면단위 이하를 대상으로 하는 오지종합개발사업(오지개발촉진법), 도서종합개발사업(도서개발촉진법), 농어촌도로정비사업(농어촌도로정비법), 농어촌주거환경개선사업(농어촌주택개량촉진법), 소하천정비사업 등이 있음.

- 이 밖에 해양수산부와 산림청에서는 농림부와 행정자치부가 포괄하지 않는 면단위 지역(어촌과 산촌)을 대상으로 이들 지역의 특수한 여건을 반영한 정주권개발사업의 일종인 산촌종합개발사업(산림기본법)과 어촌종합개발사업(농어촌정비법)을 시행하고 있으며, 환경부는 면단위 하수도정비사업을, 건설교통부는 개발촉진지구개발사업(지역균형개발법)을 추진하고 있음.

2.2. 주요 소규모 종합개발사업의 특성과 추진 현황

Ⅰ 정주권개발사업

- 정주권개발사업은 농림부가 농촌지역의 생활환경정비를 위해 추진하는 대표적 소규모 종합개발사업으로써 농어촌지역의 생활환경 및 편익·복지시설 등을 정비·확충하여 농어민의 복지향상 도모하기 위하여 농어촌정비법에 근거하여 시행하고 있음.
- 당초에는 군단위 농촌종합개발사업으로 출발했으나 1987년 이후 면단위사업으로 전환됨.
- 전형적인 일반농촌을 대상으로 하는 종합개발사업으로써 전국 1,224개면 중 행정자치부의 사업대상인 오지개발(399), 도서개발(53), 무인면(10)을 제외한 762개면에 대해 사업을 추진함으로써 개발대상지역을 행정자치부와 양분하고 있음.
- 정주권개발사업의 주요내용을 보면 크게 ①마을기반정비(마을내 도로, 상·하수도시설, 연결도로, 교량, 복지회관, 마을회관 등), ②환경

보전시설(쓰레기처리장, 마을하수처리시설 등), ③주택정비(신축, 개량 등) 등으로 구성되어 있어 주로 농촌 생활환경개선을 위한 인프라투자에 집중하고 있음.

- 정주권개발사업에 대한 정부지원은 면당 약 45억원 수준으로 보조사업은 기반시설에 대해 면당 30억원(지방양여금 80%, 지방비 20%)을 지원하며 지방양여금을 면수에 따라 배분하고 읍자사업은 주택정비에 대해 면당 15억원(농특회계)을 지원함.
- 동 사업은 1990~2004년까지 762개면에 대해 1차 지원을 완료할 계획이며 2001년 현재 762개면중 672개면의 개발을 착수하여 496개면을 완료(65%)하였고 광역시 자치구의 15개 준농어촌지역은 2002년부터 추진할 예정임.
 - 2002년 계획에 따르면 지방양여금 2,090억원, 국고용자 187억원을 투입하여 추가로 303개면의 개발을 추진할 예정임(완료 66, 계속 141, 신규 96).
 - 1990년 사업 시행이래 2001년까지 주택개량 31천동, 복지 및 마을회관 설치 1,389개소, 공동이용시설 설치 164개소가 이루어졌고 도로 및 상·하수도에 대한 지속적 투자를 통해 시행전('90)과 시행후('99)의 비교에서 도로 포장율은 40.7 → 75.8(%), 상수도 시설 보급율은 15.6 → 32.3(%), 하수도 시설 보급율은 12.8 → 34.3(%)로 각각 개선됨으로써 농촌생활환경개선에 적지 않은 기여가 있었음.

2 문화마을 조성사업

- 문화마을조성사업 농어촌정비법에 근거하여 농어촌 면지역의 중심마을을 대상으로 생활환경정비사업, 생산기반정비사업 및 소득증대사업을 연계 추진함으로써 생활환경과 소득향상이 조화된 농촌마을로 정비함을 목적으로 하고 있는 바, 정주권개발사업의 보완적 성격을 가지고 있음.

- 문화마을조성사업은 발전가능성이 큰 중심마을을 대상으로 마을기반 시설, 주택단지조성, 공동이용시설, 환경기초시설, 주택정비 등의 사업을 집중적으로 추진하여 면지역의 거점으로 육성하고자 하는 정책 의지가 담겨 있음.
- 정부의 지원을 보면 보조사업은 20~30억원 수준(마을기반정비, 공동이용시설 등 공공시설)으로 지방양여금에서 100% 지원하며(지방비 폐지), 융자사업은 10~20억원 수준으로 농어촌구조개선특별회계에서 사업지구내의 농어촌주택 및 신규택지조성을 위한 용지매수비를 융자 지원함.
- 1991년 공주 계룡지구와 횡성 우천지구를 시범지구로 선정하여 추진한 이후 2001년말 기준으로 전국 153개 지구에 사업이 착수되었으며, 그중 104개 지구의 공사가 완료된 상태임.

[3] 오지종합개발사업

- 오지종합개발사업은 오지개발촉진법(1988.12.31 제정)에 근거하여 개발이 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발하여 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고 지역간 격차를 해소하여 국토의 균형발전을 도모할 목적으로 1990년부터 추진해온 사업임.
- 1990~1999년의 제1차 10개년 계획의 기간이 만료됨에 따라 1999년 1월 21일 법의 유효기간을 연장하여 2000~2004년간 제2차 5개년 계획에 따라 사업을 추진중에 있음.
- 개발대상지구로는 전국 총 1,260개면 중 도서 및 주민미거주 63개면을 제외한 1,197개면을 대상으로 개발수준 측정하여 개발수준과 소득수준이 면평균 이하인 403개면을 선정, 지정·고시하였으며('90. 1. 29) 제2차 개발대상지구는 399개면이 지정·고시되었음('99.10.27).
- 오지종합개발사업은 면단위 개발사업으로서 면중심지역을 제외한 중

심취락과 자연부락을 대상으로 생활기반시설, 산업기반시설, 문화복지시설, 주거환경시설, 국토보전시설 등에 종합적인 투자를 실시하고 있으며 1개면에 약 20억원의 재원을 지방양여금으로부터 지원함.

- 지금까지 추진실적을 보면 제1차 10개년 계획기간동안 관계부처사업을 포함하여 403개면 7,116건의 사업에 대해 1조 6298억원을 투자하여 목표대비사업량은 75%, 사업비는 174%의 성과를 달성함.
- 그러나 이러한 투자에도 불구하고 일반면에 비해 낙후성이 심화되고 있으며 생활기반이 갈수록 취약해져 외지이주의 증가에 따른 지역공동화가 우려됨.

④ 도서종합개발사업

- 도서종합개발사업은 도서지역의 생활환경, 소득증대 및 복지향상을 목적으로 도서개발촉진법(1986. 12.31 제정)에 근거하여 추진하고 있는 소규모 종합개발사업으로서 1988~1997년의 제1차 도서종합개발 10개년계획에 이어 1998년부터 제2차 계획이 추진 중에 있음.
- 개발대상도서는 10인 이상의 인구가 상시 거주하고 있는 도서 또는 10인 미만의 도서 중 특별히 개발이 필요한 도서로서 현재 410개 도서가 지정됨.
- 도서종합개발사업도 오지종합개발사업과 마찬가지로 관계부처(8개부처)가 합동으로 생활기반사업(1단계), 생산기반사업(2단계), 문화복지사업(3단계) 등에 단계적으로 투자하여 제2차 계획기간(10개년)동안 총 2조 683억원(국비 14,368, 지방비 5,652, 민·용자 등 663)을 투입하여 총 1,261건의 사업을 추진할 계획임.
- 도서종합개발사업은 여타 소규모 종합개발사업과 개발의 기본시스템은 크게 차이가 나지 않으나 대상지역이 도서라는 입지적 특성을 갖고 있어 사업내용이 육지지역의 개발사업과는 다소 차이가 있으며 소규모 개발사업 중에서는 어촌종합개발사업과 성격이 유사함.

- 그간의 추진실적('88~'01)을 보면 제1차 10개년계획('88~'97)의 사업이 마무리되어 449개 도서에 9,706억원을 투자, 3,106건의 사업을 추진하였으며(행자부 3,089억원 투자, 2,349건), 제2차 10개년 계획사업 중 1998~2001년간에는 410개 도서에 7,384억원을 투자하여 1,998건의 사업을 추진하였음(행자부 2,461억원 투자, 1,525건).

5 산촌종합개발사업

- 산촌지역의 소득원 개발과 주거환경개선사업을 통해 낙후된 산촌을 살기좋은 마을로 개발함으로써 균형있는 국토발전과 임업경영의 거점지역으로 육성하기 위한 사업으로 산림기본법에 근거를 두고 있음.
- 산지·산림·산촌을 통합하는 종합개발방식으로써 소득원개발, 정주환경개선, 전통문화계승, 도시와의 교류촉진 등 산촌의 특성을 살린 지역개발을 지향하고 있어 일종의 산촌에 시행하는 정주권개발사업의 성격을 띤.
- 사업의 대상지역은 ①산림기본법상 산촌지역으로 구분된 읍·면 소재 마을로써 ②지역발전가능성이 큰 30~50호 정도의 자연부락 중 집단마을이면서 ③주민의 참여도가 높고 개발주체와 개발능력이 있는 마을을 대상으로 선정하되 별도의 조건을 부여하여 우선순위를 두고 있음.
- 산촌에 대한 지원은 마을조성을 위해 마을당 총사업비에 대해 보조 12억원(국비 70%, 지방비 30%)과 용자 2억원(산촌소득원사업, 주택증·개축, 주택신축)을 지원하며 마을당 정액지원을 원칙으로 함.
- 산촌개발사업은 생활환경개선과 소득원개발을 통해 산촌주민과 자치단체로부터 호응이 높은 사업으로 인식되고 있음.
 - 1998~2001년 정부의 설문조사 결과 정주환경개선과 소득향상에 기여가 큰 것으로 평가되고 있음.

표9-1. 주요 소규모 종합개발사업의 개요

구분	정주권 개발	오지개발	도서개발	문화마을	산촌종합개발
소관부처	농림부	행자부	행자부	농림부	산림청
대상지역	면 전체(765개면) ※ 125개 면 중복	소재지를 제외한 면 (399개면) ※ 279개 면 중복	53개면 410개 도서	정주권 개발면의 중심마을	산촌중심마을 (23읍 475면)
계획주체	시장·군수	시·도지사	시·도지사	시장·군수	시장·군수
계획방식	농진공 위탁	행정기관	행정기관	위탁	위탁
계획기간	2001년까지 765개면 개발계획 수립 완료	2000~2004 (2차 계획기간)	1998~2007 (2차 계획기간)	2004년까지 정주권 개발대상 면당 1개마을	2007년까지 240 개 마을 개발
총투자액 (보조·융자)	면당 45억	면당 20억	개발도서별 2억원	30~50억	마을당 14억
기본계획 심의확정	시·군 농정심의회 심의→시장·군수 요청→시·도지사 승인	행자부 오지개발심 의위→총리승인	행자부 도서개발심의위→ 총리 승인	시장·군수 보고→ 시·도지사 확정→ 농림부장관 승인	시장·군수 승인신청 →도지사 승인
시행주체	시장·군수	시장·군수	시장·군수	시장·군수	시장·군수
투자방식	면단위별 지원완 료 위주	면당 2~3년간 집중투자방식	도서단위로 집중투자	2~3년간 보장지원 용 지매수보상비 융자	3년간 분산/균등 지원
사업순위	농어촌도로→농업기 반정비→마을기반정 리→문화복지→환경 정리	농어촌도로→농업생 산기반→마을기반	생활기반→생산기 반→문화복지	마을기반 정리 -공동이용시설 -주택개량	주거환경개선→소 득기반조성→소득원 개발
근거법	농어촌정비법 (제2조)	오지개발촉진법	도서개발촉진법	농어촌정비법 (제2조, 제29조 내지 제42조)	산림기본법, 임업및산촌진흥 촉진에관한법률

2.3. 현행 제도의 문제점

㉠ 계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호연계성 부족

- 전반적으로 농촌개발에 직간접으로 관련된 제도가 매우 복잡하여 위계질서와 사업내용의 구별이 불분명함.
- 개발사업의 계획수립 및 집행주체가 다원화되어 있고 유사 계획 및

사업이 중복 시행되고 있는 반면, 계획의 수직적, 수평적 연계가 부족하여 자치단체 차원에서 통합적 지역개발의 추진이 곤란함.

- 소규모 종합개발사업만 보더라도 농림부, 행정자치부, 산림청, 환경부, 건설교통부, 해양수산부 등에서 각기 별도의 법률에 근거하여 계획을 수립, 추진하고 있음.
 - 소도읍 육성, 면단위 개발, 마을정비, 주택개량, 산촌개발, 오지개발, 도서개발, 어촌개발, 생활용수개발, 도로정비, 자연환경보전사업 등 유사한 개발사업이 각 부처별로 분산되어 시행됨.
 - 사업의 추진단위도 사업별로 읍·면, 마을·지구, 개별사업 등으로 제각기 달리하고 있어 일정한 원칙을 찾기 어려움.
- 부처간은 물론 부처내에서도 지나치게 세분화된 개발사업들이 상호 연계성이 결여된 채 추진되다보니 사업이 시행되는 자치단체 차원에서는 동일한 사업이라도 소관부처 사업방식, 사업일정, 투자재원 등을 서로 달리하는 파편화된 개발(fragmented development)을 면키 어려움.

② 산발적 분산개발로 인한 비효율성과 비형평성

- 농촌개발사업이 각 부처별로 제각기 목적과 방침에 따라 소규모 단위로 개별적이고 산발적으로 추진되기 때문에 사업간 연계성 결여, 규모불경제, 중복투자 등의 폐단이 발생할 우려가 있음.
- 뿐만 아니라 각 추진주체들이 저마다의 목표와 계획에 따라 사업을 시행할 경우 투자우선순위의 왜곡과 재원배분의 비효율성을 초래할 가능성이 큼.
 - 중앙부처 차원에서 투자우선순위에 대한 고려없이 재원이 배분되고 있을 뿐 아니라 자치단체 차원에서도 관련 재원을 통합운용하지 못한 채 사업별로 주어진 재원을 집행하기에 급급한 형편임.
- 소규모 종합개발사업은 낙후된 농촌을 위해 소요재원의 상당부분을

국가가 지원한다는 데 큰 의의가 있지만 추진주체별로 제각기 사업을 추진할 경우 지역간 또는 유사 사업간 비형평성이 야기될 수 있음.

- 예컨대 오지종합개발사업과 정주권개발사업은 같은 면단위를 대상으로 시행하는 유사한 개발사업임에도 불구하고 지원규모의 역차별이 발생함.

③ 하향적 계획체계 및 계획내용의 부실

- 대부분의 소규모 개발사업은 사업내용, 사업방식, 추진일정, 사업지구 선정 등이 중앙정부의 획일적 계획 또는 지침에 따라 이루어지기 때문에 자치단체의 특수성, 창의, 개발수요 등이 반영될 여지가 거의 없음.
- 게다가 중앙정부의 사업구상이나 내용이 매우 단순하고 정형화된 틀로 구성되어 있고 그 조건에 맞추어 재정지원이 이루어지기 때문에 자치단체 입장에서는 독자적인 계획의지나 특성있는 개발구상을 가질 여지가 거의 없음.
 - 법령이나 지침 등으로 투자분야와 대상사업이 사전에 정해져 있기 때문에 해당지역의 특성을 반영하는 개발이 이루어지기 어려움.
 - 계획수립과 집행이 외형적으로는 중앙과 지방간 역할분담을 표방하고 있지만 실질적으로는 중앙정부가 계획 또는 지침을 결정하고 자치단체는 배정된 사업물량을 기계적으로 집행하는 단순 구도로 되어 있음.
- 거의 모든 개발사업이 도로 등 생활기반시설과 경지정리 등 산업기반시설과 같은 물적 개발사업에 치중되어 있어 지역특성을 살리는 장소관측, 이벤트, 지역문화, 관광, 경관, 향토자산 등 소프트한 비물적 개발은 극히 소홀히 취급되고 있음.

4] 획일적 지원방식에 따른 지역간 형평성 왜곡

- 농촌개발에 대한 중앙정부의 이전재원으로는 국고보조금, 지방양여금, 특별교부세, 농특회계 등이 있으나 낙후지역에 대한 배려나 우대가 거의 없이 획일적으로 운용되고 있는 실정임.
- 대부분의 개발사업에 대한 국가지원이 지방비부담을 의무화하는 매칭펀드방식(Matching Fund)을 채택하고 있어 지방재정이 매우 열악한 농촌 자치단체로서는 지방비 확보가 어려워 사업추진이 지지부진하고 그로 인해 더욱 환경이 낙후되는 모순이 발생함.
- 특히 오지종합개발사업의 경우 다른 지역에 비해 현저히 낙후된 농촌지역의 개발을 지원함으로써 지역간 격차해소를 목표로 삼고 있으나 현실적으로는 일반농촌을 대상으로 한 정주권개발사업 보다 오히려 지원규모가 작아 정책목표를 구현하기 어려울 뿐 아니라 형평성에도 위배됨.
 - 오지면은 면당 5년간 20억원씩 지원하는데 비해 일반면은 2~5년간 면당 39~45억원씩 지원함.

3. 소규모 종합개발사업의 발전방향

3.1. 자치단체 차원의 통합적 농촌개발 지향

- 현재의 분산적 농촌개발체제에서 ‘통합적 농촌개발체제’ 즉 농촌의 일정한 계획공간내에서는 적어도 도시와 농촌, 중심지와 배후지, 생산공간과 생활공간을 일체화된 공간으로 파악하고 일원화된 개발행위를 통해 기능적으로 연계·통합된 개발을 지향해야 함.

- 통합적 농촌개발은 기본적으로 ①개발공간의 통합, ②개발부문의 통합, ③개발주체의 통합, ④개발재원의 통합을 지향해야 함.
 - 개발공간의 통합을 위해서는 생산공간과 생활공간 나아가 여가공간이 유기적으로 연계되어 일체화된 정주공간을 창출해야 하며, 현재와 같은 마을/지구단위, 사업단위의 소규모개발의 효율성을 재평가함과 동시에 계획권역(planning areas)은 가급적 행정구역과 일치시키되 개발사업이 충분한 효율성과 규모경제를 갖도록 적정 공간규모를 확보해야 함.
 - 개발부문의 통합에서는 중앙부처-자치단체 부서의 수직적 라인에 따른 부문별 사업방식을 지양하고 시설확충, 소득증대, 환경보전 등이 일체화된 종합정비방식을 도입하여 생산기능과 생활기능, 물적계획(physical planning)과 사회계획(social planning)이 조화를 이루는 방향으로 추진함.
 - 개발주체의 통합을 위해서 유사 개발사업별로 추진주체를 가급적 통합하거나 또는 기관간 상호협의를 구성, 운영함으로써 집행의 일관성과 연계성을 제고하며 자치단체 수준에서도 중앙의 개발주체의 모든 계획이 연계, 통합될 수 있어야 하고 거버넌스(governance) 차원에서 가급적 지역내 다양한 구성원 또는 리더의 의견과 역량을 결집되도록 유도함.
 - 개발재원의 통합이란 이전재원별, 중앙부처별, 중앙·지방·민간 등으로 구분되어 있는 재원이 자치단체 차원에서 일관된 계획에 따라 통합 운용될 수 있어야 함을 의미함.

3.2. 지방주도의 내생적 농촌개발 추진

- 현재와 같이 중앙정부가 계획 또는 지침의 형태로 사업의 골격을 모두 제시하고 자치단체에서는 이에 맞추어 사업물량만을 구상하는 계획체제는 지양되어야 하며 실질적으로 지역발전의 청사진을 해당 자

치단체가 구상할 수 있어야 함.

- 군단위에서 당해지역내의 소규모 개발사업의 개발목표 개발자원, 개발수요, 사업내용, 개발방식 등에 대해 종합적인 중장기계획안이 마련되어야 함.
 - 즉 군 단위에서 농촌종합개발계획이 마련된 후에 각 소규모 개발사업별 조정을 통해 사업추진방침, 기능분담, 사업물량배분 등이 후속되어야 함.
- 지방주도의 내생적 농촌개발을 추진하기 위해서는 중앙정부는 지구 지정·재정지원을, 지방자치단체는 개발계획수립 및 집행을 맡는 분담체제의 확립이 필요함.

3.3. 환경친화적 농촌개발의 유도

- 농촌지역에 대한 개발은 물량위주, 실적위주의 사업추진을 지양하고 계획수립 시에는 주변 자연경관과 조화를 이루도록 배려하며 자연환경훼손을 최소화하도록 유도해야 함.
- 지나친 물리적 시설배치보다는 농촌지역의 자연환경을 최대한 고려하여 친수공간, 녹지공간, 자연공원, 주민여가 및 체육공간, 생태계보전 등 조성 및 유지보전을 통해 환경적으로 지속가능한 개발(ESSD)에 주력해야 함.
- 환경친화적이고 농촌의 특성을 살릴 수 있도록 주변 자연환경 및 경관과 조화되는 마을정비기법 및 설계기법의 개발, 적용이 필요함.
- 기존지형의 최대한 활용, 자연지형과 조화되는 건축물의 배치, 친환경적 주택정비, 주변 자연생태계의 복원과 정비, 보행자 우선의 동선체계, 마을의 전반적인 경관정비, 마을의 전통성과 문화적 특성의 유지보전 등의 요소를 마을정비방식에 적극적으로 도입해야 함.

3.4. 농촌지역의 개성을 극대화하는 개발전략

- 현재와 같은 물적개발 중심, 개발메뉴 중심의 획일적 농촌개발에서 탈피하여 농촌의 잠재자원을 발굴하고 보다 개성적이고 특성화된 개발을 통해 농촌발전을 도모하도록 전략의 전환이 필요함.
 - 농촌지역의 개발은 도시에 비해 인적, 물적 자원보다는 자연자원과 문화자원에 의존하는 바가 훨씬 크기 때문에 농촌지역만의 고유자원의 활용에 개발의 시각을 돌릴 필요가 있음.
 - 외곽의 농·산·어촌은 도시화에 비껴서 있어 그 발전의 효과를 직접 향유할 수 없기 때문에 오히려 도시에서는 충족할 수 없는 사람의 본연적 욕구에서 개발의 틈새를 찾는 것이 바람직함.
- 이러한 농촌지역의 고유자원을 적극 활용하고 지역의 개성과 정체성을 특화시키는 발전전략으로서 근자에 새롭게 재조명되고 있는 장소마케팅과 장소판촉기능을 강화할 필요가 있음.
 - 농촌지역에 대한 장소마케팅 또는 장소판촉(Place Promotion)의 성공사례는 국내외에서 다양하게 찾아볼 수 있음.
 - 일본 오이타현(大分縣)의 일촌일품운동과 북해도의 유바리(夕張)의 복합관광도시화 등
 - 함평 나비축제, 보령 머드축제, 안동 간고등어, 보성 녹돈 등
 - 따라서 현재 각 부처별로 산발적으로 시행되고 있는 각종 지역특화마을조성 시범사업(예컨대, 문화마을, 아름마을, 생태마을, 정보화마을 등)들에 대해서도 장소마케팅의 전략을 구사할 필요가 있음.
 - 지역의 특산물, 이야기와 이미지, 문화유산, 자연환경, 명인 등 지역자원을 브랜드화하는 전략을 강구해야 함.

4. 소규모 농촌종합개발의 정책과제

4.1. 종합적 농촌개발을 위한 추진체제의 정비

Ⅰ 중장기적 검토대안 : 중앙부처간 농촌개발 조직 및 기능의 재설정

- 농촌에 대한 지원업무를 산업진흥업무와 지역개발업무로 이원화하여 별개의 중앙부처에서 분담함으로써 업무영역을 명확히 구분함.
 - 농촌에 대한 지원기능을 부문(sector)과 공간(space) 차원에서 이원화함.
 - 농촌에 대한 산업진흥기능은 농림부가 전담하고(임업진흥은 산림청, 어업진흥은 해양수산부 등), 낙후지역에 대한 공간개발(지역개발)기능은 자치단체 지원을 총괄하는 행정자치부에서 각각 분담하도록 업무, 조직을 재설정 함.
 - 그밖에 농촌지역에 대한 교육, 복지, 환경, 보건의료, 정보화 등의 지원업무는 각각 소관 부처에서 담당함.
- 따라서 현재와 같이 중앙부처간에 「공간적 분할체제」로 되어있는 농촌개발업무를 「기능적 분담체제」로 전환하는 방안을 적극 검토함.
 - 모든 농촌지역을 일반농촌/오지농촌/산촌/어촌/도서 등으로 부처간, 사업간 분할하는 체제로부터 가급적 부처별 기능에 맞추어 업무와 사업을 분담하는 체제로 전환함.
 - 부처별 지역특화마을조성 시범사업(예컨대, 문화마을, 아름마을, 생태마을, 정보화마을 등)의 경우에도 중복을 피해 별개로 지정, 개발하는 것보다 하나의 대상지구에 필요한 사업을 병행 추진하면서도 부처별로 기능분담을 함으로써 개발효과를 극대화하는 방향으로 추진해야 함.
- 부처간 업무중복과 혼란을 피하고 통합적 농촌개발을 위해 우선적으로

로 생각할 수 있는 근본적인 대안임.

- 이 방안은 관련 중앙부처간의 기능을 명확히 구별함으로써 중앙부처 차원에서 소관업무를 독자적인 계획하에 통합적으로 추진할 수 있으며 자치단체 차원에서는 중앙부처와의 수직적 업무연계가 분명해짐으로써 사업추진의 효율을 도모할 수 있음.
- 이를 위해서는 중앙부처의 미션 재설정과 조직진단을 통해 조직, 기능, 재원을 재편해야 하지만 행정환경 및 행태 그리고 그간의 경험에 비추어 볼 때 중앙부처간 조직 및 기능 조정은 현실적으로 어려운 점이 있음.

② 단기적 실천대안 : 중앙부처간 농촌개발기능의 협의·조정 강화

1) 농촌종합개발협의회의 설치·운영

- 농촌지역의 다양성을 인정하여 관련부처간 농촌개발업무를 가급적 현행체제대로 유지하되 관련 개발사업에 대한 사전 협의와 조정을 정례화, 제도화하기 위해 농촌종합개발협의회의 설치·운영함.
- 관련 부처간 합의에 따라 협의회 설치운영지침을 만들어 소규모 농촌종합개발사업의 중앙정부 차원에서의 통합적 농촌개발을 유도함.
 - 농림부, 행자부, 산림청, 농진청, 해양수산부 등 소규모 농촌종합개발사업 관련 기관의 실무공무원 및 자치단체 담당공무원으로 구성됨.
 - 부처별 소규모 농촌종합개발사업의 추진과 관련하여 지구선정, 사업내용, 사업방식, 지원사항 등에 관한 부처간 협의·조정, 자치단체의 요구 수렴, 정보의 사전교류 등의 기능을 수행함.
 - 매년 차기 년도 사업계획수립 이전에 1회 정기회의를 열고 필요한 안건이 있을 때에는 구성원의 요구에 따라 임시회의를 개최함.
 - 협의회의 설치 및 운영관리는 부처별로 순환하여 담당함.

2) 농촌종합개발사업 통합시행지침 마련

- 협의회에서 사전 협의·조정된 사업추진방침에 따라 부처간 농촌개발사업이 망라된 「농촌종합개발사업시행지침」을 관련 기관간 합동으로 마련함.
 - 지침을 마련할 때 반드시 자치단체 담당 공무원을 참여시켜 의견을 사전 수렴함.
 - 지침의 개정이 필요한 경우 소관 부처의 요청에 따라 협의회의 협의를 거쳐 수정함.
- 지침에는 각 부처별 소규모 농촌종합개발사업의 목적, 사업대상, 사업내용, 지원대상 및 조건, 타 사업과의 관계, 관련 서식 및 연차별 사업계획 등을 상세히 규정하여 자치단체의 실무에 참조함.

4.2. 자치단체의 낙후지역개발계획제도의 도입

Ⅰ 군 단위의 통합 낙후지역개발계획의 수립

- 군을 계획의 기초단위로 하여 관할 지역내 모든 소규모 개발사업에 대한 종합적 개발계획을 수립함.
 - 중앙부처별 계획에 따라 대상지역별, 개별사업별로 파상적으로 추진되고 있는 부작용을 해소하고 적어도 군 단위에서는 모든 사업내용이 통합, 연계될 수 있도록 계획체제를 정립함.
- 낙후지역개발계획은 범정부적 기구 또는 특정 부처에서 총괄, 조정하며 중앙정부-도-군으로 위계를 정하여 수립하되 군 계획에서 지구·마을별, 개별사업별 계획내용을 통합, 조정함.
- 각 중앙부처는 낙후지역개발계획의 소관 사업에 대해 지구지정-재정 지원을 담당하고 자치단체는 계획수립-사업집행을 담당함.

- 각 군에서는 당해지역의 면단위 또는 마을단위를 대상으로 낙후지역 종합개발5개년계획을 수립한 후 중앙정부의 재정지원을 통합적으로 운용하여 계획안에 따라 자율적으로 개발사업을 집행함.

② 지원시스템의 개선

- 중앙정부의 낙후농촌지역에 대한 지원은 면 단위 개별지역이나 개별 사업에 대한 지원이 아닌 군의 낙후지역개발계획에 대한 포괄적 지원형태가 바람직함.
 - 이를 위해 사업은 소관부처별로 시행하되 투자재원은 특별회계의 설치를 통해 통합적으로 운영하는 방안이 강구되어야 함.
 - 또한 농촌지역의 특성화된 개발을 유도하기 위하여 낙후지역의 특성화사업이나 자치단체간 공동사업 등에 대해서는 공모방식의 사업을 병행 추진하고 중앙정부와 자치단체간의 개발계약제(plan contract)의 도입을 적극 검토함.
- 이 경우에도 모든 군 지역을 획일적으로 지원하기보다는 일반지역과 특별지원지역으로 구분하여 재정지원을 차등적으로 적용하는 것이 바람직함.
 - 이를 위해 낙후지역의 개념과 범위를 실무적으로 정의하고 개발수준을 평가하는 지표 및 평가방법을 개발함.

③ 제도화 방안

- 1) 1안 : 각 중앙부처별로 개별 추진되고 있는 낙후지역관련 제도를 하나의 법률에 통합하여 체계적으로 관리, 지원하는 방안을 중장기적 안목에서 검토함.
 - 개발촉진지구제도(건교부), 오지개발(행자부), 도서개발(행자부), 산촌개발(농림부), 접경지역개발(행자부), 폐광지역개발(산자부) 등이 고려대상 제도임.

- 낙후농촌을 특성에 따라 ①산간오지지역 ②도서지역 ③접경지역 ④ 폐광지역 등으로 구분하여 자치단체가 자율적으로 특성화개발을 추진할 수 있도록 제도화 함.
- 대상지역으로 지정받은 지방자치단체는 개발계획을 수립, 시행하고 중앙정부는 지원하는 시스템을 구축함(자치단체-계획·집행, 중앙정부-지정·지원).
- 농림부가 추진하는 일반농촌에 대한 지원(정주권개발사업)과는 별도로 추가 지구지정 및 지원이 가능함.
- 지구지정 등 관리기능의 효율화를 위해 관련 투자재원을 통폐합, 운용함.

2) 2안 : 현재 정부와 국회 차원에서 검토되고 있는 「지역균형발전에 관한 특별법(가칭)」에 낙후지역개발의 지원에 관한 별도의 장(章)을 설치하여 낙후지역개발계획제도를 신설하고 기존 관련 제도를 통폐합 함.

- 지역균형발전의 개념을 현재 논의되고 있는 수도권-지방(비수도권) 간의 균형발전 뿐 아니라 도시-농촌간 균형발전으로 확대 적용함.
- 지역균형발전계획과 별도로 낙후지역개발계획을 수립, 시행하는 근거를 마련함.
- 지역균형발전의 추진과 관련된 ‘기획단(집행기구)’, ‘위원회(의결기구)’ 등 범정부 차원의 특별기구의 역할을 통해 중앙부처간 기능 및 재원의 통합, 조정문제를 해결함.

4.3. 농촌지역의 낙후도에 따라 차등적 지원

- 농촌개발사업이나 소규모 종합개발사업의 시행시 지역발전수준이나 지방재정력을 감안하여 지원규모나 자치단체 부담을 차등화함으로써 낙후지역에 대한 배려를 강화함.

- 지역발전수준(낙후도)에 따라 대상지역을 일반지역과 특별지원지역으로 이원화하여 지원규모를 차등화 함.
 - 군의 재정력지수 등을 감안, 재정력이 취약한 일부 군의 지방비 부담비율을 낮추거나 부담분을 시·도가 확보토록 하는 방안을 강구함.
- 특별지원지역의 대상을 적정 조정하고 지역당 지원규모를 늘려 일반지역과 낙후지역간 지원이 차등적으로 이루어지도록 조정함.
- 지원대상 지구수 및 지원규모 등을 감안하여 중앙부처간 현행 투자재원배분의 비율을 재조정함.
- 특히 소규모 종합개발사업에 대한 지방양여금 등의 지원시 지역의 낙후정도나 재정력을 감안하지 않고 대상지구수의 비율에 따라 일괄배분함에 따라 대상지구간의 개발격차가 심화되는 불합리를 개선시킴.
- 대상지구간 개발격차 해소를 위해 낙후정도, 개발수요, 지방재정력 등에 따라 지역별 차등지원하는 방안을 강구함.
 - 예컨대 오지종합개발사업의 경우 오지면수의 비율에 따라 양여하는 현행기준을 오지면수의 비율과 개발수요에 따라 차등 양여하도록 지방양여금법 시행령 제5조제1항의 “양여기준”을 개정함.

4.4. 농촌지역 지원정책 및 사업추진성과를 정기적으로 평가, 환류

- 농촌개발방향을 자치단체가 주도하는 통합적 개발체제로 전환할 경우 중앙정부의 지원이 효율적으로 투자되고 있는지에 대한 정기적인 평가와 그 결과의 환류가 필요함.
- 자치단체에게 자율성을 부여하는 대신 정책목표 달성도에 대한 평가와 함께 인센티브제를 도입하여 자치단체간 경쟁체제를 유도하는 것이 바람직함.

- 계획대비 사업추진성과, 중앙정부의 정책목표에 대한 부합성, 자치단체의 창의와 열의, 국비지원 및 투자의 효율적 집행 정도 등에 대한 객관적이고 공정한 평가와 그에 따른 인센티브 부여를 통해 자치단체간 경쟁체제를 유도함.
 - 사업추진에 대한 정기적인 평가를 통해 예산낭비나 선심성 예산집행의 폐단을 방지함.
- 아울러 낙후농촌개발에 관한 자치단체의 우수사례를 발굴 및 보급하고 이를 표창하거나 보조금 등 인센티브를 제공하여 적극적으로 동기를 부여함.

제 10 장

농촌개발사업의 재원확충 방안 - 지방양여금제도를 중심으로 -

1. 검토 배경

- 정부는 1990년대 이후 농어촌의 정주생활 여건을 향상시키는 동시에 농어촌의 삶의 질과 대외 경쟁력을 높이는 방향으로 농어촌 개발정책을 추진해오고 있음.
 - 과거의 농업중심 정책으로부터 농어촌, 농어업, 농어민을 종합적으로 고려하는 정책의 변화가 필요함.
 - 관련 법령의 제정과 농어촌특별세, 구조개선사업자금 등 실질적인 재정지원 체계와 수단을 개발해야 함.
- 현재 추진 중인 농어촌개발업무는 대체로 보아 농림부와 행정자치부가 주도하는 가운데 환경부, 건교부, 해양수산부, 산림청, 농촌진흥청이 기능 및 권한 면에서 일정한 분산과 부분적인 중복현상을 보이고 있음.
 - 관계법령 및 역사성에 근거한 부처별 기능과 권한의 구분

- 농어촌 개발사업은 소관부처의 주도하에 효과적으로 수행되는 부분도 있지만, 또 다른 면에서는 분산투자와 사업연계성 부족에 따른 비효율성과 규모경제(scale economy)의 실현 미흡 그리고 정책 일관성 부족과 같은 거시적 관점에서의 문제와 한계가 발견되고 있음.

2. 농촌 개발사업의 운영체계와 재원

2.1. 농촌 개발사업의 운영체계

- 1990년대에 들어와 농어촌을 둘러싼 대내외적 여건변화 - 경제성장, UR협상 타결, WTO 체제 출범, OECD 가입 등 - 와 함께 정부의 정책이 종전의 농업중심체제에서 농어촌의 정주생활 여건 및 삶의 질 향상과 대외 경쟁력을 높이는 종합개발 방향으로 크게 변화되었음.
 - 농어촌발전대책(1994년)에서 농어촌생활여건개선을 핵심사업에 포함.
 - 농어촌발전특별조치법(1990), 농어촌정비법(1994), 농어촌주택개발촉진법(1995) 등 관련법 제정을 통한 농어촌개발사업의 확대 지원함.
 - 농어촌특별세와 구조개선사업자금 등 대규모 재정지원수단이 제도적으로 구체화됨.
- 현재 농어촌 지역개발과 관련된 정책 및 사업은 행정자치부와 농림부가 주도적인 역할을 하는 가운데 환경부, 해양수산부, 농촌진흥청, 산림청 등에서 보완적인 역할을 하고 있는 실정임.
 - 농어촌지역개발과 관련된 주요 정부정책은 크게 보아 농림부의 정주권개발사업과 문화마을조성사업, 행정자치부의 농어촌주거환경개선사업, 오지종합개발사업, 도서종합개발사업으로 구분될 수 있음.

- * 이 중에서도 특히, 문화마을조성사업과 농어촌주거환경개선사업은 대표적인 농촌마을정비사업이고 중장기 차원에서 가장 많은 예산이 투입된 사업임.
- 그밖에도 농촌진흥청의 농가주거환경개선사업, 산림청의 산촌종합개발사업, 해양수산부의 어촌종합개발사업 등이 정부가 추진하는 주요 농어촌 지역개발사업에 포함됨.
- 행정자치부, 농림부 등 정부부처별로 추진 중인 농어촌지역개발사업은 기본적으로 부처별, 사업별로 고유한 업무와 특성을 가지고 있지만, 일부 사업은 성격과 기능 면에서 유사·중복현상을 보이고 있음.
 - 사업특성에 따라 주택의 신축·개량, 도로, 상·하수도 등 기반시설 조성, 소득원 개발, 문화·위생·복지, 마을개선 등 다양한 형태가 있음.
 - 예컨대, 농어촌주거환경개선사업, 정주권개발사업, 농가주거환경개선사업 등은 지역과 대상과 재원 및 조건을 조금씩 달리할 뿐 농어촌 지역의 주택개량·신축사업을 공통적으로 포함하고 있음.

Ⅰ 오지종합개발사업

- 오지종합개발사업은 행정자치부가 주관하는 가운데 농림부 등 관련 부처가 사업적으로 연계되고 있음.
 - 2001년도에는 223개 면에 1,544건의 사업에 3,251억원이 투자
 - 부처별로는 행정자치부가 1,363건에 1,852억원(지방양여금 1,313억원, 지방비 539억원), 관계부처(농림부, 산업자원부, 해양수산부, 산림청)가 181건에 1,399억원(국비 811억원, 지방비 등 588억원)을 투자
- 제2차 5개년 계획기간(2000-2004)에는 6개 부처가 도로, 상하수도 등 5,878건에 총 1조 5,264억원을 투자할 예정이며, 이 중 행정자치부가 8,018억원을 투자할 계획임.

- 2002년 계획은 245개 오지 면에 3,054억원을 투자(국비 624억원, 양여금 1,347억원, 지방비 등 1,083억원)하여 도로, 마을회관, 농산물창고 등 생활소득기반시설 1,534건을 추진할 예정임.
- * 행자부 소관은 1,390건, 1,926억원(양여금 1,347억, 지방비 579억)임.
- 부처별 투자계획(2000-2004)을 토대로 재원을 파악하면, 행정자치부 사업(생활기반시설, 산업기반시설, 문화복지시설, 주거환경개선, 국토보전시설)은 지방양여금을 기본재원으로 하면서 해당자치단체가 지방비를 분담하는 재원조달 방식을 취함(* 지방양여금 주도사업).
- 분담비율은 각 사업부문별로 지방양여금 70%, 지방비 30%임.
- 기타 관계부처사업은 국비와 지방비를 기본으로 하는 가운데 일부 민간자본이 투자되는 양상을 보임(* 국고보조 주도사업).
- 예를 들어, 농림부(일반경지정리, 국고보조율 80%)와 보건복지부(보건진료소, 국고보조율 66.7%)사업은 국고보조와 지방비로 구성됨.
- 산업자원부(농어촌전화사업, 국고보조 48%), 해양수산부(어촌종합개발, 국고보조 50%), 산림청(산촌종합개발, 국고보조 52%) 사업은 국비, 지방비, 민자로 구성됨.

② 농어촌 정주권개발사업(문화마을조성사업 포함)

- 농어촌 정주권개발사업은 농어촌발전특별조치법(1990, 4. 7)에 근거해서 1991년부터 농림부가 주관하는 사업으로 행정자치부가 주관하는 오지 면을 제외한 일반 면(771개)을 대상으로 투자 지원하는 사업임.
- 면사무소 소재지와 주민생활의 거점이 되는 지역을 중심으로 지원함.
- 1차 사업은 1990년에서 2004년이고, 사업대상은 농어촌취락의 정비·개발, 농어촌도로 정비·개발, 문화복지시설 확충, 농촌생활환경의 정비·확충, 농어촌용수·배수 개발과 시설의 정비·확충 등임.
- 해당 면 당 양여금을 재원으로 30억원을 지원해주며, 오지개발사업과 달리 보조사업 뿐 아니라 융자사업(농특회계지원)을 병행 실시함.

* 면 당 15억원 범위 내에서 농어촌구조개선특별회계로부터 용자금 지원이 이루어지고, 면 당 1개 마을을 대상으로 문화마을 조성비로 평균 35억원이 지원됨.

- 문화마을조성사업은 농어촌의 면 단위 정주권 중심마을을 대상으로 집중 지원하여 생활환경을 현대적으로 정비함으로써 생활환경과 소득이 개선된 농촌마을을 구축하는데 그 목적이 있음.

③ 도서종합개발사업, 어촌종합개발사업

- 도서종합개발사업은 도서개발촉진법(1986. 12. 31)에 의거해 10개년 계획으로 추진되며, 10인 이상 연중 거주하고 있는 도서와 10인 이하 거주 도서 중 도서의 특성상 개발이 필요하다고 인정되는 도서를 대상으로 재정지원을 해주는 사업임.
 - 제2차 도서종합개발 10개년 계획(1998-2007)에 의하면 410개 도서를 대상으로 총 2조 683억원(국비 1조 4,368억원, 지방비 5,652억원, 민자용자 등 663억원)이 투자될 예정임.
 - 이 중 행정자치부가 9,683억원, 타 부처(7개)가 1조 1,000억원을 투자하는 것으로 계획되어 있음(* 국비지원비율은 약 70%임).
 - 주요 사업으로는 생활기반시설(전기·급수·도로교통 등), 생산기반시설(소규모 어항시설, 농업기반시설, 저장시설 등), 환경복지시설(환경·위생, 의료·복지시설 등) 사업이 있음.
 - 개발대상 도서별로 약 2억원이 지원되며, 주 재원은 국비임.
- 어촌종합개발사업은 해양수산부가 주관하는 사업으로 어촌의 수산업 기반시설 및 어촌 관광 소득원을 확충할 목적으로 추진되고 있음.
 - 주요 사업으로는 선착장, 도로, 공동작업장 확충, 해수욕장 및 공동주차장 정비 등이 있음.
 - 어촌계별로 3억원 규모의 자금이 지원되며, 주 재원은 국비이고 일부 용자가 이루어짐.

표10-1. 주요 농어촌지역개발사업(읍·면 단위사업)의 내용과 재원

구분	소도읍개발	오지종합개발	도서종합개발	정주권개발	산촌종합개발	어촌종합개발
대상 범위	196개 읍	399개 면	53개 면 410개 도서	762개 면	498개 읍면 법정리	160개 권역
사업 목적	지방소도읍의 종합·체계적 중심지 육성	오지지역 소득증대·복지향상 국토균형발전	낙후도서지역 개발 및 정주의욕 고취	농어민복지향상, 국토균형발전	소득원 개발, 주거환경개선을 통한 낙후산촌지역개선	어민경제기반안정 및 주거기반조성
사업 내용	가로정비 주거환경개선 유통시설정비 기타	생활기반시설 산업기반시설 문화복지시설 주거환경개선 시설 국토보전시설	생활기반시설 생산기반시설 문화복지시설 환경위생시설 생활안전시설	마을기반정비 농촌산업개발 문화복지시설 환경보전시설 재해방지시설	주거환경개선 소득기반조성 산촌인력육성 지역문화교류	어선계류시설 육상수상시설 어촌부업및관광시설 수산자원조성 시설
연차별 사업비	'72~2000년 8,870억원	제1차 계획 '90~'99년 16,297억원	제1차 계획 '88~'97년 9,706억원	'92~'01년 21,807억원	'95~'00년 741억원	'95~'00년 2,915억원
	2001년 629억원	제2차 계획 '00~'04년 15,264억원	제2차 계획 '98~2007년 20,683억원	'02~'04년 13,308억원	'01~'04년 1,698억원	'01~'06년 2,516억원
연평균 사업비 재원	317억원 *교부세 주도 지방비	2,104억원 *양여금 주도 국비, 지방비, 민자	1,519억원 * 국비주도 지방비, 민자	2,701억원 *양여금 주도 부분 용자	163억원/년 14억원/마을 * 국비주도 부분 용자	453억원/년 35억원/권역 *국비주도 부분 용자

4 산촌종합개발사업 및 기타사업

- 산촌종합개발사업은 산림기본법(2001.5.23), 임업및산촌진흥촉진에 관한법률(2001.12.31)에 근거해서 임야율 70% 이상, 경지율 26% 이하, 인구밀도 1.44/ha 이하인 읍·면지역을 대상으로 실시되며 산촌지역의

소득원과 기반시설을 확충하는데 정책의 목적이 있음.

- 주요 사업으로는 소득원 도로, 회관, 상하수도 확충, 판매장, 휴양촌 건립, 임산물가공공장 지원 등이 있음.
- 마을 당 14억원이 지원되며 국비(12억원)와 읍자(2억원)가 재원임.

2.2. 농어촌 개발사업의 재원과 지방양여금제도

① 농어촌개발사업의 재원

- 농어촌 개발사업을 지원하는 재원은 정부의 일반재정(국고)과 지방양여금이 주된 자금 원으로 활용되고 있는 가운데 특별회계, 지방교부세, 읍자 및 민자가 보조적인 자금 원으로 역할을 하고 있음.

1) 국고보조금

- 농어촌지역개발의 재원은 관련부처별로 국고재원을 활용하고 있으며, 재정수단으로는 국고보조금제도가 활용되고 있음(이 때 시·도 단위에서 시·도비 보조가 함께 주어지는 경우가 많음).
 - 도서종합개발사업, 산촌개발사업, 어촌개발사업 등
 - * 국고지출은 정부의 조세수입을 근간으로 지출하는 재원임.
- 농어촌 지역개발사업과 관련된 국고보조사업의 기준보조율은 국고보조사업의 평균 보조율을 상회하는 것으로 파악됨.
- 국고보조사업(2000년 기준)은 사업수 면에서 문화관광부(69개 사업), 보건복지부(50개 사업), 농림부와 해양수산부(각 40개 사업)의 네 곳에 집중되고 있고(전체 국고보조사업수의 58.2%), 금액 면에서는 보건복지부(31.2%), 건설교통부(24.2%), 농림부(15.9%)의 세 부에 전체 국고보조금의 71.3%가 집중되는 경향을 보임.

표10-2. 주요 농어촌지역개발사업의 재원 및 소관부처

	주 재 원	주관 부처
소도읍개발사업	지방교부세	행정자치부
오지종합개발사업	지방양여금(특별회계)	행정자치부
도서종합개발사업	국고보조금	행정자치부
정주권개발사업	지방양여금(특별회계)	농림부
산촌종합개발사업	국고보조금	산림청
어촌종합개발사업	국고보조금	해양수산부

2) 지방양여금

- 지방양여금은 농어촌개발사업에 필수적인 기간재원으로 역할을 하고 있음(뒤에서 구체적으로 다름).
 - 농어촌생활환경정비사업과 오지개발사업은 지방양여금에 의존하고 있으며 구체적으로 주세 양여재원의 14.1% 중 각각 66/100, 34/100를 재원으로 활용하고 있음.
 - 농어촌정비사업은 도로정비사업 재원 중 15/100과 농특세전입금 5/10으로 운영됨.
 - 농어촌하수도정비사업은 농특세전입금 5/10를 활용하고 있음.

3) 정부 특별회계 지원

- 현재 운영 중인 정부의 특별회계(20개)를 대상으로 그 가운데서 농어촌 지역개발과 관련된 사항을 요약 정리하면 다음과 같음.
 - 농어촌구조개선특별회계, 농어촌특별세관리특별회계, 지방양여금 특별회계가 농어촌 지역개발과 직접적으로 관계가 있고 그 외 간접적, 부분적으로 관련이 있는 회계들이 있음.
- 농어촌구조개선특별회계는 농어촌지역개발과 직접적인 관계가 있는 특별회계이며 세입, 세출 등 주요사항은 다음과 같음.
 - 세입은 재산수입, 경상이전수입, 용자 및 전대차관원금회수, 전년도

이월금, 정부내부수입 및 기타로 구성됨.

- 세출은 농림부 소관사무를 포함하여 농촌진흥청, 해양수산부 소관부
문으로 구분되며 농림부 소관사무의 경우 생산기반조성, 농업기계
화, 생산 및 유통개선, 기술개발 및 정보화, 인력육성, 농어촌 소득
원 개발지원, 생활환경개선, 수입예시보완대책 및 농가부담경감지원,
농특회계관리 등 9개 부문으로 구성됨.

(* 농림부 관련세출이 전체의 90% 이상을 점유)

- 농림부 소관지출 가운데 농어촌지역개발과 관련된 업무는 생활환경
개선부문의 농어촌생활환경정비사업이고 이것은 전체 농림부사업의
1%에 불과함.
 - 그밖에 해양수산부 소관의 수산개발부문의 어촌종합개발사업과 산
림청 소관의 임업구조개선부문 중 산촌종합개발사업이 농어촌지역
개발과 관련된 사업임.
- 농어촌특별세관리특별회계도 농어촌 지역개발과 직접 관계가 있는
특별회계이며, 세출은 농림부를 비롯하여 재정경제부, 행정자치부, 교
육부, 건설교통부, 환경부, 노동부, 문화관광부를 통해 이루어지고 있
음(농림부가 가장 많은 지출을 하고 있고 그 다음으로 재정경제부와
행정자치부가 많은 자금을 활용하고 있음).
- 세입은 농어촌특별세, 재산세수입, 용자회수금, 전년도이월금, 정부
내 부수입 및 기타로 구성됨.
 - 세출은 관계부처 단위로 이루어지고 있으며 그 중 농어촌개발사업
과 관련이 있는 지출을 열거하면, 농림부(농특회계전출금), 재정경
제부(농어가지원), 행정자치부(지방양여금특별회계전출), 환경부(농
어촌 생활용수개발, 농어촌폐기물종합처리시설), 건설교통부(농어촌
주택개량, 오지교통지원) 등을 지적할 수 있음.
- 지방양여금관리특별회계는 농어촌지역개발과 직접적인 관계가 있는
회계이고, 그 외에 재정용자특별회계, 교통시설특별회계, 환경개선특
별회계 등이 일부 농어촌지역개발과 관계가 있음.

- 재정융자특별회계: 환경부(지방상수도개량, 환경개선자금), 건교부(국민주택기금지원), 해양수산부(영어자금) 등 융자사업이 있음.

표10-3. 농어촌특별세 분야별·사업별 투융자 실적

사업명	전체계획(억원)	1994-2000실적(억원)
합계	150,000(100.0%)	87,703
농어업경쟁력강화(9사업)	90,775(60.5%)	53,172
농어촌생활여건개선(5사업)	41,040(27.4%)	23,661
·농어촌도로정비	· 12,000	· 6,739
·농어촌하수도하천정비	· 7,000	· 4,042
·농어촌주택개량	· 8,000	· 4,276
·농어촌폐기물처리	· 2,040	· 1,125
·농어촌생활용수개발	· 12,000	· 7,479
농어민복지증진(7사업)	18,185(12.1%)	10,870

주: 농어업경쟁력 강화부문에는 경지재정리를 포함한 9개 사업이 있고, 농어민복지 증진부문에는 농어민 연금제를 포함한 7개 사업이 있음

4) 융자지원 등

- 농어촌 지역개발사업은 대부분 보조금(국고보조, 양여금, 교부세) 사업의 형식을 취하지만 일부 주택관련사업의 경우 융자사업의 형식을 취하고 있음.
 - 행정자치부가 1976년 이후 추진해 온 농촌주택 개량사업(지붕개량사업, 불량주택개량사업, 취락구조개선사업, 입식부엌개량사업, 불량 화장실개량사업 등)은 건축비 일부를 융자해주는 재정지원방식을 취함.
 - * 20평을 기준으로 동 당 2,000만원을 융자해주고 기준평수 이하는 주택 규모에 따라 차등 지원함.
 - 농림부가 농어촌생활환경정비사업의 일환으로 추진하는 주택개량사업의 경우 자금 융자지원을 기본으로 함.

* 주택신축은 호당 2,000만원, 주택부분개량은 호당 5백 만원 용자됨.

5) 지방교부세 지원 등

- 행정자치부가 주관하는 소도읍 개발사업에 지방교부세가 지원되고 있고, ‘아름마을 가꾸기 시범사업’의 경우 특별교부세가 지원되고 있음.
 - 총 22개 마을(2001년 9개, 2002년 13개 마을)에 대해 2004년까지 특별교부세 10억원을 포함하여 마을 별로 총 15억 원에서 20억원 규모의 사업비가 지원될 예정임.
- 농림부가 추진 중인 ‘녹색농촌 체험 시범마을’의 경우 마을 당 2억원의 국비가 지원되어 공동주차장, 관광 안내판, 산책로 등 기반시설 확충에 투자됨.
- ‘정보화 시범마을’(지역간 정보격차를 해소하고 전자 정부 수요기반을 확보하며, 주민의 실질적인 소득증대로 연결시켜 지역경제의 활성화 및 균형발전을 도모하기 위한 사업)은 마을 당 4억원, 총 280억원의 예산을 투입해 인터넷 정보 이용환경을 구축하고자 추진 중에 있음.
 - 시범사업으로 2000년에 황둔·송계마을을 대상으로 추진되었으며, 지난 해 19개 마을을 조성한데 이어 올해에는 70개 마을을 추가로 선정하였음.

② 농어촌개발사업과 지방양여금제도

1) 지방양여금제도 개요

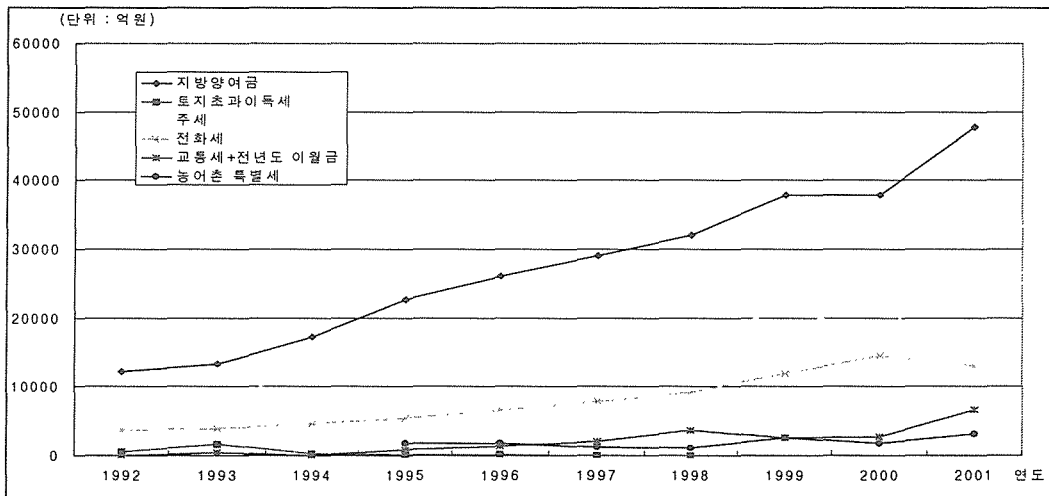
- 지방양여금제도는 중앙정부가 국세 중 특정 세목수입의 전부 또는 일부를 지방에 재정이전(fiscal transfers) 해주는 제도로 1991년에 도입되었고, 도로와 수질오염방지시설 등 지방의 특정 목적사업에 필요한 투자재원을 지원해주고 있음.

- 제도의 목적: 지방재정의 기반확충, 지역균형발전 도모
- 특정보조금(specific grants)으로 교부세와 국고보조금의 중간 특성

2) 재원 및 변화추이

- 지방양여금의 재원(2002년)은 지방양여금법 제3조와 「국세와지방세의 조정등에관한 법률」 제5조 제1항의 규정에 근거하여 주세의 100%, 교통세의 14.2%(2001년의 경우 2.4%), 그리고 「농어촌특별세관리특별회계법」 제3조 제2항에 의하여 농어촌특별세관리특별회계에서 지방양여금관리특별회계에 전입되는 금액 즉, 농어촌특별세액의 23/150(2001년: 농어촌특별세액의 19/150)에 해당하는 금액으로 구성됨.
- 전화세는 2001년 9월부터 교통세로 대치(전화세→부가가치세)함.
- 2002년 예산기준으로 양여금의 총 규모는 4조 3,496억원이고 이것은 주세 2조 9,312억원(67.4%), 교통세 1조 4,383억원(33.1%), 농어촌특별세 2,704억원(6.2%), 전년도 이월금 마이너스 2,903억원(6.7%)으로 구성됨.

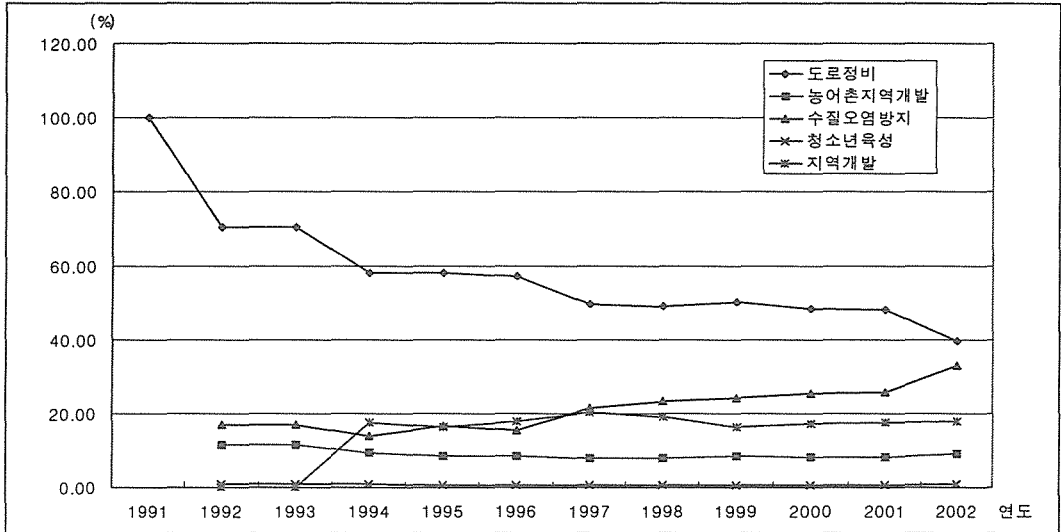
그림 10-1. 지방양여금의 세입내역 및 연도별 변화추이(1992~2002)



③ 대상사업과 지역개발사업

- 양여금 대상사업은 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업의 5개 사업부문 15개 단위사업으로 구성되어 있으며, 대상사업과 관련된 법규와 소관부처는 다음과 같음.
 - 도로정비사업: 도로법, 농어촌도로정비법(행정자치부)
 - 농어촌지역개발사업: 오지개발촉진법, 농어촌정비법(행자부, 농림부)
 - 수질오염방지사업 : 하수도법, 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률(환경부)
 - 청소년육성사업: 청소년기본법(문화체육부)
 - 지역개발사업 : 소하천정비법 등(행정자치부)
- 양여금 대상사업이 확대되는 과정에서 대상사업별 상대비중(금액비중)에 변화가 발생하였는데 그 주요 변화내용을 정리하면 다음과 같음.
 - 핵심사업인 지방도로정비사업의 비중이 상대적으로 크게 감소함.
 - 초기에는 양여금의 70~100% ; 최근에는 50% 이하로 감소함.
 - 수질오염방지사업의 비중이 상대적으로 증가 추세임.
 - 1997년 이전에는 양여금의 14~17% ; 최근 20%대로 비중 확대; 2000년 23.5% 수준에서 2003년까지 30% 수준으로 확대 예정임.
 - 지역개발사업의 비중은 확대 후 17-18% 수준에서 안정세를 유지함.
 - 농어촌지역개발사업은 초기 2년을 제외하고는 한자리수 비중인 8% 내외에서 안정세를 유지함.
 - 청소년육성사업은 매년 0.7% 내외 수준을 유지함.
- 대상사업별 배분비율의 변화는 주로 도로정비사업과 수질오염방지사업간에 이루어져 왔고, 재원 면에서는 주세를 중심으로 이루어져왔음.
 - 정부의 맑은 물 공급정책에 의해 수질오염방지부문의 재원배정비율이 점진적으로 증가하는 추세를 보이고 있음.

그림 10-2 지방양여금 대상사업별 투자비중(1991~2002)



	도로정비	농어촌지역개발	수질오염방지	청소년육성	지역개발
1991	100.00				
1992	70.50	11.50	17.00	1.00	0.00
1993	70.50	11.50	17.00	1.00	0.00
1994	58.18	9.49	14.03	0.83	17.47
1995	57.89	8.40	16.69	0.73	16.29
1996	57.18	8.56	15.44	0.74	17.92
1997	49.63	7.80	21.53	0.68	20.36
1998	49.10	7.98	23.32	0.70	18.90
1999	50.21	8.46	24.21	0.74	16.38
2000	48.49	8.31	25.38	0.72	17.10
2001	47.97	8.08	25.63	0.69	17.63
2002	39.49	9.11	32.86	0.77	17.76

주: 2002년은 당초예산임

표 10-4. 주요 지방양여금사업의 자원변화(2001년 대비 2002년 현재)

	도로정비사업	수질오염방지사업
교통세	2.4% → 14.2%(증가)	-
주세	147/1,000 → 8.1%(감소)	400/1,000 → 46.6%(증가)
농어촌특별세	6/10 → 5/10(감소)	4/10 → 5/10(증가)

- 지방양여금의 재원과 대상사업의 확충은 사회·경제적 필요성과 정치적 요인, 정부부처간 협상이 복합적으로 작용하는 가운데 이루어졌고 특히, 후자와 관련된 사례는 국가재정의 운영이 원칙과 논리에 입각하여 체계적으로 이루어지지 못한 것으로 평가됨.
 - 예) 청소년육성사업(정치 논리);
 - 예) 지역개발사업과 주세 양여율 인상(국가공무원 지방직 전환 등과 관련한 부처 협상); 도입목적 부적합 사업
- 양여 기준은 크게 보아 계량화 할 수 있는 기준(변수)과 사업계획 등 중앙 부처의 정책결정을 토대로 하는 기준의 두 유형으로 구분되는데 농어촌개발사업 중 전자에 해당하는 것으로는 (1)미개설 및 미포장도로의 연장합산비율(군도정비사업 일부), (2)농어촌도로의 미포장도로 연장비율(농어촌도로정비사업), (3)대상면수의 비율(농어촌생활환경정비사업, 오지개발사업)이 있고, 후자에 해당하는 것으로는 (1)군도정비중장기계획, 군도정비사업계획, 군도유지관리사업계획(군도정비사업) 등이 있음.
- 지방양여금 사업은 일정한 지방비 부담(행정자치부 지침에 의해 정해짐)을 요구하고 있으며, 그것은 크게 30%, 40%대(44%, 45%, 47%), 50%의 세 유형임.
 - 도로정비사업: 군도·농어촌도로정비사업 이외는 대부분 50% 부담
 - 그 외 양여금 사업의 경우에는 시·도비 보조가 주어지기 때문에 실제 시·군이 부담하는 지방비 부담비율은 15~30% 수준임.
 - 국고보조사업의 평균 지방비 부담율(1997 결산기준) 41%를 상회함.

표10-5. 지방양여금의 대상사업 및 양여기준(2002)

대상사업	단위사업	배분비율	양여기준
○도로정비사업 -교통세양여재원 전액 + 주세양여재원의 8.1% + 농특세전입금의 5/10	· 광역시도 정비사업	18/100	·미개설도로 및 미확장도로의 면적을 합산한 비율
	· 지방도 정비사업	20/100	·미개설 및 미포장도로의 연장합산 비율(개설·포장사업) ·지방도정비 증장기계획 ·지방도정비사업계획 ·지방도유지관리사업계획·포장도로 연장비율
	· 시의 국도정비사업	15/100	·국도정비 증장기계획 ·국도정비 당해연도 사업계획
	· 시의 시도정비사업	14/100	·시도정비 증장기계획 ·시도정비 사업계획
	· 군도 정비사업	18/100	·미개설 및 미포장도로 연장합산 비율(개설, 포장사업) ·군도정비 증장기계획 ·군도정비사업계획 ·군도유지관리사업계획·포장도로연장비율
	· 농어촌도로정비사업	· 15/100 + 농특세 전입금 5/10	·미포장도로의 연장비율
○농어촌지역개발사업 -주세 양여재원의 141/1,000(14.1%)	· 농어촌생활환경정비	66/100	·농어촌정비법에 의해 추진되는 농어촌생활환경정비사업의 대상면수(面數)비율
	· 오지개발사업	34/100	·오지개발지구로 지정·고시된 면수의 비율
○수질오염방지사업 -주세 양여재원의 46.6% + 농특세양여재원의 5/10	· 하수종말처리시설사업	55/100	·환경부장관과 해당 자치단체장이 수립하는 증장기계획과 당해연도의 사업계획 *기존시설 설치현황, 계속사업의 추진현황, 수질오염방지를 위한 관계사업과의 연계성 등 고려
	· 하수관거 정비사업	33/100	
	· 분뇨축산폐수처리사업	8/100	
	· 오염하천정화사업	4/100	
	· 농어촌하수도정비사업	농특세전입금 5/10	
○청소년육성사업 -주세 양여재원의 12/1,000(1.2%)	· 청소년 육성사업	주세 1.2% (청소년사업분 주세 전액)	·문화관광부장관과 시·도지사가 수립하는 청소년육성 증장기계획과 당해연도 사업계획 *기존사업추진지역, 청소년 육성을 위한 관계사업과의 연계성 고려
○지역개발사업 -주세양여재원의 300/1,000(30%)	· 일반투자사업	주세 30% (해당사업비 전액)	·각 자치단체의 재정부족액비율 및 기준재정수요액의 투자비비중 보전 ·단체별 지방직전환 공무원정원 비율 ·단체별 소하천미정비 연장비율

주 1: 지방양여금법 및 동법 시행령에 근거하여 작성한 것임.

2: 도로정비사업 중 배분비율의 분모 100은 교통세 및 주세 양여재원을 합친 것을 의미함.

3. 농촌개발사업의 재원확충 방안

- 현재의 상황에서 농어촌개발사업에 필요한 투자재원을 확충하는 방안으로는 (1)국고지원의 확대, (2)지방양여금 지원규모의 확대(양여금 총 규모 증가, 양여금 대상사업간의 사업비중 조정), (3)기타방안으로 구분하여 접근해볼 수 있을 것임.
- 현실 여건을 종합적으로 고려해 본 결과 본 논문에서는 현재 농어촌 개발사업의 기간재원으로 활용되고 있는 지방양여금제도를 중심으로 재원관련 정책과제 및 대안을 살펴보는 것이 합리적이라고 판단함.

3.1. 국고지원 확대방안

- 국고지원의 확대는 기본적으로 경제성장 및 경기 활성화와 정부의 징세노력(tax effort)을 토대로 한 세수확충이 요구되며, 그 다음으로 는 사회적 수요와 여건변화를 활용하는 관계부처의 예산확보노력이 효과적인 접근방법이 될 수 있을 것임.
 - 일반회계의 지원과정에서 농어촌 개발사업의 중요성 부각
 - 특별회계 또는 기금에 의한 지원
 - 농어촌개발에 대한 사회적 수요/공감 증대
- 정부의 예산배정은 중장기적 관점에 중점을 두는 부문과 매년 예산 배정 과정에서 중점이 주어지는 부문으로 구분될 수 있음. 이와 같은 단기·중기의 예산배정 과정에 농어촌 개발사업의 중요성을 체계적으로 부각시키는 다양한 전략을 모색함으로써 이 부문의 예산확충을 기도함.
 - 국내 여건변화와 농어촌 지역개발의 필요성 부각
 - 중국으로부터의 농어업 부문 압박 및 경쟁강화 사례 적시

- WTO체제 및 국내 산업구조 개편 등에 대한 거시적 시각을 제시
- 정부 일반회계의 재원확충과 관계없이 국고보조대상의 농어촌 지역 개발사업에 대하여 대상사업 및 기준보조율을 재조정하는 접근도 사실상의 재원확충효과를 가져다 줄 수 있음.
- 국고보조대상사업의 존치 여부 및 외부효과(externality), 누출효과(spill-over effect) 파악에 따른 보조율 조정

3.2. 지방양여금 지원 확대

Ⅰ 제도의 전망

- 중·장기적으로는 현행 지방양여금제도를 도입목적, 지방행정 수요변화, 사업수행 실적, 다른 재정제도와 비교 등을 종합적으로 고려하는 제도적 구조개편이 이루어질 것으로 예상됨.
 - 그 과정에서는 지방양여금의 재원, 배분방식, 대상사업·대상단체 선정, 지방비 부담, 지방교부세·국고보조금·지방세제도와 연계성 등 제도 전반에 걸치는 종합적인 개선대책이 모색될 것임.
- 단기적으로는 대상사업의 조정(신규사업 포함)과 대상사업간의 재원 배분비율 조정 그리고 재원대책과 관련된 문제가 현실과제로 부각될 가능성이 있으며, 이 과정에서는 국가자원의 제약, 사업우선순위, 국민수요, 사업실적 등의 요인들이 종합적으로 고려됨은 물론 관계부처 간에 침해한 경쟁현상이 나타날 것으로 예상됨.
- 대상사업의 조정은 대체로 다음과 같은 기초에서 진행될 가능성이 높음.
 - 도로교통부문의 사회적 수요가 여전히 큰 것을 감안할 때 도로정비 사업은 당분간 기간 양여금 사업으로 유지되는 가운데 환경관련사업 등 기타사업과의 적정배분문제가 다각도에서 검토될 것임.

- 지방양여금제도의 정책목적과 관련이 없거나 낮은 사업, 예컨대, 청소년육성사업, 지역개발사업을 대상으로 사업 및 재원이관 등 적절한 조정이 주어질 가능성이 있음.
 - 수질오염방지사업의 경우 현재와 같이 양여금 대상사업으로 운영하는 방안과 사업운영의 효율성, 환경관리사업의 일원화 차원에서 환경부사업(환경개선특별회계)으로 이관하는 방안 등이 동시에 심도 있게 검토될 가능성이 있음.
- 대상사업간의 재원배분비율 조정은 대상사업의 조정, 양여금 재원의 확정(교통세, 농특세 등), 국가정책 방향의 재조정(내년의 신 정부 정책수립) 등에 의해 이루어질 것으로 예상됨.

② 지방양여금 지원의 확충

- 지방양여금제도를 통하여 농어촌 지역개발사업의 재원을 확충하는 방안은 ① 양여금의 총량을 확대시키는 방안, ② 양여금의 사업간 배분비율 조정방안, 그리고 ③ 농특세의 양여금 지원규모 확대방안으로 구분하여 접근해 볼 수 있음.

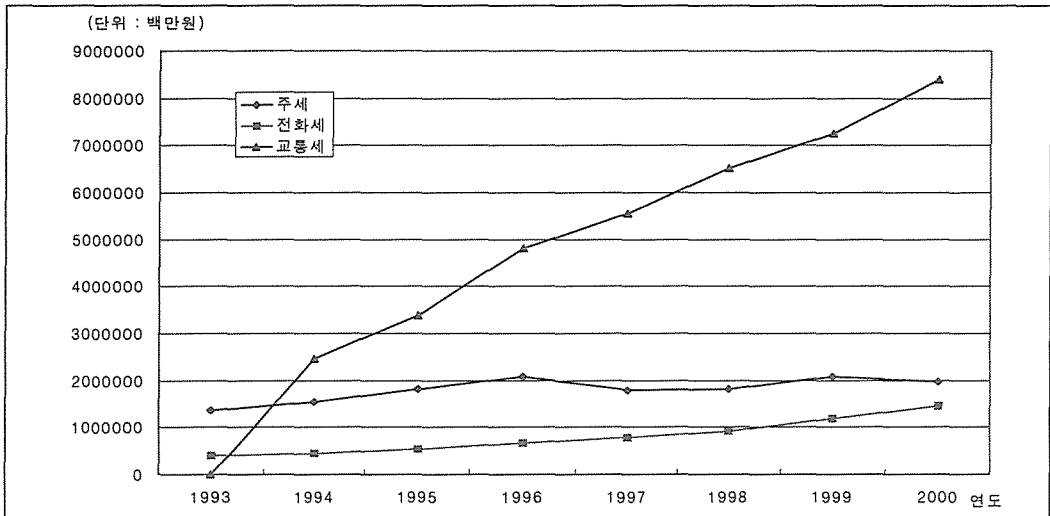
1) 지방양여금 규모 확대

- 지방양여금의 규모와 재원문제는 교통세와 농특세에 대한 향후 대책을 포함하여 중장기 국가재정계획과 연계되어 확정될 것으로 예상됨.
- 지방양여금의 총 규모를 증가시키는 방안은 크게 세 방안으로 구분될 수 있으며, 그 하나는 지방양여금의 재원인 주세, 교통세, 농특세의 세수를 증가시키는 것이고, 또 다른 하나는 교통세와 농특세의 편입비율을 확대시키는 것이고, 마지막 방안은 양여금의 국세세목 구성을 재편하는 방안이 될 수 있음.
- 첫째 방안은 재원의 자연증가를 추이와 함께 경기 활성화와 세수노력이 전제되어야 하며, 나머지 두 방안은 국가 재정제도에 대한 전

반적인 검토와 부처간 협의가 전제되어야 함.

- 지방양여금 재원(국세 세목)을 재구성하는 문제를 고려할 경우 재원 선정은 국가와 지방간의 세원배분 조정차원에서 접근되어야 하며, 이때 지방양여금의 적정세목 요건으로는 (1)지방세적 특성·세원의 지역 편재성, (2)수입의 안정성·신장성, (3)양여금 대상사업과의 연계성 등이 고려될 필요가 있으며 이 중에서도 특히 요건 (1)이 중요함.
- 현실상황을 종합적으로 고려할 때, 지방양여금의 재원은 단기적으로 기존의 재원조달방식을 크게 벗어나지 않을 것으로 예상됨.
 - 신규재원을 고려할 경우 교통세 편입확대를 포함하여 부가가치세, 특별소비세 등 소비과세를 대상으로 추진하는 것이 합리적임.
 - * 2001년부터 교통세의 일부가 포함되고 있으나 향후 그 기여비율이 확대될 가능성이 있음.
 - * 내국세 세목을 양여금 재원으로 할 경우 교부세율 조정이 불가피함.
- 주세수입의 향후 추이와 신규 편입된 교통세의 역할, 양여금사업 내 수질관리관련사업의 확대 예정 등은 대체재원 확보문제와 대상사업 간의 조정, 나아가 지방양여금제도의 구조와 위상문제와 직결되는 사안임.
- 재원과 지출용도간의 연계 차원에서 교통세 대안(교통세의 일정부분을 양여금 재원으로 활용/확대하는 대안)은 합리적인 것으로 평가되나 교통세의 한시성(1994~2003), 다른 대상사업의 재원-지출용도 연계성, 국가재원 배분상의 조정(부처간 갈등) 문제를 극복해야 함.
 - 이 접근을 취할 경우 교통세수입의 50-60% 규모가 적절할 것임.
 - * 주세는 특성상 도로정비 등 양여금 대상사업과 무관하며 이것은 국가 자원배분의 효율성과 형평성을 저해하는 한 요인이 될 수 있음 (재원-지출의 연계성 부족).

그림 10-3. 주세 · 전화세 · 교통세 수입의 변화추이(1993~2000)



- 교통세는 도로 및 도시철도 등 사회간접자본의 확충에 소요되는 재원을 확보할 목적으로 도입되었고, 특별소비세의 과세대상인 휘발유와 경유를 대상으로 부과되는 세목이며, 양여금 중 도로정비사업의 재원으로서 매우 적합한 것으로 평가됨.
 - 세율은 기본세율(휘발유: 691원/l, 경유 160원/l), 탄력세율로 구성됨.
 - 탄력세율은 국민경제의 효율적 운용을 위하여 교통시설 투자재원의 조달과 당해 물품의 수급 상 필요한 경우 기본세율의 30% 범위 내에서 대통령령으로 정함.
- 교통세는 도입 후 주세, 전화세를 포함한 국세세목 중 가장 높은 세수 성장세를 보여 왔으므로 향후 그 수입이 크게 증가할 것으로 기대되지만, 10년(1994-2003) 한시 세목이라는 한계를 지니고 있음.
 - 교통세 대안은 내국세 세목과 달리 지방교부세와의 충돌이 없음
- 교통세 수입의 성장속도는 지방양여금의 성장속도에 비해 빠른 반면 농특세수입의 성장속도는 지방양여금의 성장속도보다 느린 것으로 나타남.
 - 양여금 수입의 대 교통세수입 비중: 1995년 55.5% → 2001년 43.4%

- 양여금 수입의 대 농특세수입 비중: 1995년 170.1%→2001년 313.3%

표10-5. 양여금 수입의 대 교통세수입 비중(1994-2001)

(단위 : %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
양여금/교통세	55.5	52.9	57.5	44.0	52.2	43.7	43.4
양여금/농특세	170.1	175.2	279.2	316.1	187.2	206.7	313.3

표10-6. 주요 양여금 재원의 연도별 변화추이(1994-2001)

(단위: 억원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	연평균성장률
주세	14,596	16,679	17,898	18,145	20,780	18,644	24,682	10.0%
교통세	33,718	48,239	55,471	65,040	72,557	84,036	110,224	20.4%
농특세	13,313	14,860	10,398	10,154	20,234	18,299	15,256	8.7%

자료: 재정경제부, 조세개요, 2001.(* 2001 교통세: 102,861)

주: 동 기간 중 지방양여금은 연평균 18.5%의 성장률을 보였음

- 농어촌특별세의 연평균 성장률(1995-2001)은 8.7%이고 이것은 지방 양여금과 교통세, 주세의 연평균 성장률을 밑도는 것임.
 - 농특세는 연도별로 기복이 심하고 마이너스 성장률 연도도 많음.
 - 교통세, 주세의 연평균 성장률은 각각 20.4%, 10.0%임.
 - 지방양여금의 연평균 성장률은 18.5%임.
- 농어촌특별세는 우루과이 라운드(UR) 타결과 관련하여 농어촌 경쟁력 강화를 위한 투자재원 조달방법으로 제정된 세목으로 10년 기간(1994-2004)의 한시 세임.
 - 과세표준은 조세감면액(20%), 저축감면(10%), 증권거래금액(0.15%),

취득세액(10%), 종합토지세액 500만원 초과분(10-15%), 경주마권세액(현 레저세 20%), 특별소비세액(10%) 임.

- 비과세 대상은 창업중소기업 및 창업벤처중소기업에 대한 세액감면, 중소기업제조업 등에 대한 특별세액감면 그리고 농어민 또는 월정급여 60만원 이하 저소득자의 저축 등에 대한 감면 등이 있음.
- 교통세 대안 이외에 일각에서는 부가가치세의 일정비율을 양여금 재원으로 추가하는 방안을 제기하고 있으나 이 접근은 양여금 재원의 유형·구성비 등 재원체제 전반에 걸치는 구조변화와 맞물려 있으므로 보다 신중히 대처할 필요가 있음.
 - 부가가치세와 교통세는 소득증대에 따른 세수 신장성이 큰 세목이므로 양여금 재원을 이들과 연계시키면 재원의 안정성과 신장성은 강화될 것임.
- 농어촌특별세와 교통세는 그 역사가 짧기 때문에(농특세의 경우 과세대상이 다소 복잡함) 계량기법에 의한 미래 추정이 어려우므로 단순히 과거 평균치를 활용하는 추정기법을 활용해도 비교적 무난할 것임.

2) 양여금 대상사업간의 배분비율 조정에 의한 재원확충

- 지방양여금의 규모 증가와 관계없이 양여금 대상사업간의 배분비율을 조정하는 방안을 통하여 농어촌 지역개발사업의 재원을 확충하는 방안을 모색할 수도 있음.
 - 예컨대, 현재 지방양여금의 8-9%에 불과한 농어촌 개발사업부문의 재원비중을 두 자리수로 상향조정하는 정책 대안임.
 - 단, 이 과정에서는 국민수요, 사회적 여건변화, 부처간 협의가 전제되어야 함.
- * 아울러 농어촌지역개발사업 내에서도 사업간 우선순위, 재원배분 비중에 대한 검토가 요구됨.

3) 농특세특별회계의 양여금 전입증가를 통한 재원확충

- 마지막으로, 농특세 수입의 증가와 농특세로부터 농어촌개발사업으로 이전되는 재정전입 비중을 증가시키는 방안을 통하여 농어촌 지역개발재원의 확충을 모색할 수 있음.
 - 단, 10년간 한시세인 농특세의 향후 존치 여부에 대한 문제가 존재함.
- 다만, 앞서 지적한 바와 같이 농특세는 한시세일 뿐 아니라 세수가 연도별로 기복이 있고 소득에 대한 세수탄력성(tax revenue elasticity)이 낮은 내재적 문제점이 있어서 세수확대에 따른 전입금 확충에 일정한 한계가 있음.
 - * 농특세 전입비율 조정은 부처내, 부처간 조정을 전제함.

3] 기타 방안

- 국고보조가 주어지는 농어촌 지역개발사업을 대상으로 기본점(zero base)에서 대상사업의 지속성과 보조율을 재조정하는 접근을 시도할 필요가 있음.
 - 부처내부/부처간 조정 검토 요망
- 국고보조대상사업 및 기준보조율의 재조정과 함께 용자사업의 대상과 범위·조건을 적절히 확대 조정하는 접근을 시도하는 것도 합리적임.
- 농어촌 지역개발과 직접적인 관계가 있는 특별회계로부터 지원되는 전입자원의 규모를 확충하는 방안임.
 - 예) 농어촌구조개선특별회계로부터 농어촌 지역개발에 지원되는 자금비중을 확충
 - * 농림부 소관지출 가운데 농어촌지역개발과 관련된 업무는 생활환경개선부문의 농어촌생환경정비사업이고 이것은 전체 농림부사업의 1%에 불과한 실정임.

- 예) 농특세특별회계의 양여금 전입비중 확대
- 예) 재정융자회계로부터의 융자비중 확대 등
- 지방교부세(특별교부세)를 활용하는 방안도 농어촌 지역개발사업을 위한 재원확보 방안으로 고려될 수 있음.
 - 특별교부세제도 중 시책사업수요, 지역개발수요 등에 반영됨.
 - 단, 이 경우 제도의 주관 부는 행정자치부가 될 것임.

3.3. 기타 주요 정책과제

Ⅰ 유사사업간 연계성 제고

- 관계부처간에 일부 사업의 성격과 기능 면에서 유사·중복현상이 나타나는 문제에 대하여 장기적 관점에서 구조개편이 요구되며, 이를 위해서는 유사사업에 대한 사회·경제적 효율성 및 효과성에 대한 평가가 선행되어야 함.
 - 농어촌개발사업의 수행과 관련된 경제적 효율성을 논할 경우 정책의 집행기관이 분산되는 것이 효율적인지 아니면 집중·통합되는 것이 효율적인 지에 관한 문제도 앞으로 객관적으로 분석 평가되어야 할 과제임.
- 이와 함께 관계부처가 추진 중인 사업들간에 특수성과 차별성을 부각시키는 한편 유관부처간의 협조·연계가 필요한 사항에 대해서는 범 부처 차원의 실천 가능한 거시계획(macro-plan)을 수립한 다음 체계적인 접근을 시도해야 할 것임.
 - 상이한 부처에서 수행하는 유사사업의 연계성을 높여줄 수 있도록 지방양여금 등 관련재원의 배분기준 및 배분공식을 상호 연계·조정해주는 정책전환이 요구됨(재원의 총체적 효과 극대화).
 - 대상사업의 관리주체가 상이할 경우 각 지역의 재정상태를 체계적

으로 고려하지 못함으로 인해 총체적인 재정효과가 효율적으로 나타날수 없는 문제가 발생함.

② 지방양여금 배분방식 등의 개선

- 양여금 대상사업의 배분방식과 공식, 보정지수 등에 대한 개선이 요구되며, 특히 농어촌개발사업과 관련해서는 다음의 개선이 요구됨.
- 오지개발사업 및 정주생활권사업의 경우 현실적으로 지역/면별로 규모, 비용, 자원, 수요(needs) 등의 측면에서 격차가 존재하는 점을 인식할 때 현행의 대상 면수 비율(전국의 대상 면 중 해당지역이 차지하는 면수 비율)을 기준으로 재원을 배분해주는 것은 객관적인 양여 기준으로 부적합함.
 - 아울러 인구증가율, 승용차, 영세민 등 총 14개 지표를 토대로 오지개발대상면을 선정하는 기준을 보다 실용적으로 조정할 필요가 있음.
- 농어촌생활환경정비사업의 경우 기존의 배분기준(대상면수를 토대로 한 보정 가중치 사용 방식)을 중심으로 하되, 사업기준(project base)으로 인구, 소득, 지역변수 등 기타 적절한 변수를 활용하여 배분공식을 만들 필요성이 있음.
 - 지역의 수요와 자원(needs and resources), 낙후도, 특수성 정도를 고려하는 차등배분방식을 개발·적용할 필요가 있음.
 - 아울러 문화마을조성사업에 상대적으로 큰 가중치를 주는 배분기준도 다각도에서 재검토해 볼 여지가 있음.
- * 현재 면 수 보정 가중치는 사업대상 면이 2개 이하인 시 또는 군은 0.9, 농어촌생활환경정비사업 및 마을정비사업으로 추진하는 문화마을조성사업을 시행하는 시 또는 군(사업시행 면당)에는 0.4가 주어짐.
- ※ 특히, 유사 연계사업간에 서로 다른 기준이 적용되고 부처간 연계협조가 낮을 경우 자금배분에 따른 종합 효과가 감소할 수 있음.

- 배분공식에 의하지 않는 사업(예: 농어촌하수도정비사업)에 대하여 지방교부세의 산정과 유사한 수준의 객관적 자료공개 체제를 모색하여 산정과정의 투명성을 높임.
 - 객관적이고 투명한 자료공개는 국민의 알권리 충족과 함께 양여금 사업의 성과평가, 공공책임성(public accountability) 완수에 필수적임.
 - 농어촌도로정비사업의 양여기준(농어촌도로의 미포장 도로 연장비율)에 대하여도 그간의 실적 등 다각도에서 검토가 요망됨.

③ 사업성과에 대한 평가

- 지금까지 투입(input)과 법령준수에 치중하던 방식에서 보조금 및 양여금 사업의 결과와 성과에 초점을 두면서 그것을 적절히 예산에 환류시키는 관리책임방식으로 선회할 필요가 있음.
 - 사업별로 예산편성, 집행, 성과측정, 예산반영(재정 인센티브, 재정 벌칙)의 재정 책임성(fiscal accountability) 체계를 구축함.
 - 사업별 성과측정 지표 개발, 적용 및 성과보고서를 작성함.
 - 사업별로 직접비와 간접비를 추정함으로써 객관적인 원가산정을 유도하고 이것을 통한 내부관리, 자치단체간 비교·평가를 유도함.
 - 성과측정 결과를 다음의 자금배정과정에 반영시키는 제도장치를 마련함.
 - 대상사업과 배분비율 등을 일정 주기별로 종합적으로 재조정함.

④ 지방비 부담문제에 대한 공감대 형성

- 그밖에 지방비 부담문제는 지방재정의 자율성, 탄력성 제고차원에서 부담비율을 완화시키는 것이 바람직함.
 - 재정 진작(financial stimulation)과 재정경직현상간의 조화를 모색함.
 - 지방비부담 완화와 재정력을 고려한 부담비율의 차등화 방안을 모색함.

제 11 장

농어촌복지특별법 제정 및 운영방안

1. 특별법에 관한 관련단체의 주장

- 최근 경제개방의 흐름 속에서 농어촌지역은 지속적으로 피폐해오고 있어 주민들의 삶의 질은 매우 낮은 수준임.
- 경제적 소득뿐만 아니라 사회복지, 교육, 의료 등의 영역에서도 농어촌 지역의 주민들은 도시민들에 비해 상대적으로 불리한 생활여건을 나타내고 있음.
- 특히 생활여건을 증진하기 위한 각종 사회복지시스템이나 프로그램은 주로 도시민을 중심으로 기획되어 이루어지고 있어 농어촌 지역의 주민들은 상대적으로 복지혜택에서 소외되어 왔음.
- 복지의 관련 영역에서 농어촌지역의 특수성을 감안하여 각 제도별, 부처별로 특례조항을 만드는 형식의 산발적인 조치들이 이루어지고 있으나 농어촌 지역의 복지증진을 위한 체계적·종합적 노력이 절실히 요구되고 있음.
- 이러한 필요성에 따라 농어촌복지증진을 위한 특별법을 제정해야 한

다는 주장이 관련 단체들에 의해 제기되고 있음.

1.1. 한국농업인경영중앙연합회(2002)의 주장

- DDA 이후의 농촌관련 쟁점들을 돌파하는 한 시도로서 특별법 제정 운동과 참여확산을 시도하고 있음.
- 한농연은 농업을 산업으로서의 경쟁력으로 보는 것이 아니라 농민과 농촌의 삶의 질 문제로 보아야 한다는 관점에서 농어촌복지증진이 대단히 긴요한 과제이며 이 해결을 위한 방안으로서 특별법 제정에 대한 주장을 전개하게 됨.
- 한농연은 특별법에서 농촌복지문제를 통합적으로 추진할 수 있는 기구와 역할, 그리고 이와 관련된 농특세 재원운영의 통제권이 농촌복지 관련 부서와 연결되어야 함을 핵심적인 요구내용으로 주장하고 있음.
- 한농연에서 주장하는 특별법 운동의 주요 골자는 농촌복지문제를 담당할 기구와 대책방안 마련, 농특세사업문제의 개선, 농어촌교육문제의 개선, 행정문화서비스 향상방안의 마련, 농어촌 노인문제 대책마련, 국민건강보험의 합리적인 보험료 부과체계마련, 국민기초생활보장법의 개선, 환경문제, 치안문제, 농어민단체 대표의 참여권 확대 등을 제기하고 있음.
- 성명서 등에서 제시하고 있는 주요내용은 다음과 같음.
 - 특별법의 연내 제정 : 중복과 혼선을 지양하고 종합적인 기획 및 총괄기구 설치와 재원을 확보하고자 함.
 - 농어촌복지공단 및 관련 농림부 전담국 설치 : 통합적 기구의 형태에 대해서는 위원회와 산하 사무국도 가능하다고 보아 융통성 있는 입장을 취하고 있음.

- 의료서비스 확충 : 도단위별 농어민종합병원 건립과 농어촌지역 공
공의료체계 확충
- 농어촌 교육여건의 개선
- 농어촌 노인문제 해결책 마련

1.2. 김병문 변호사(2002)의 주장

- 특별법의 제정 목적은 피해해가는 농어촌의 특수성에 기반하여 실효
성있는 삶의 질 증진을 위한 종합적 기획이 필요하다는 인식임.
- 특별법의 대상이 되는 ‘복지’ 영역은 사회보장(보험, 연금, 기초생활보
장, 노령농어민, 여성농어민, 농어촌 아동, 장애농어민), 교육, 의료로
설정하고 있음.
- 주요 내용의 골자는 다음과 같음.
 - 전담기구 설치와 통합적 정책수립의 시행
 - 농어촌 의료 : 공공의료기관의 신설 및 확충, 농부증 등에 대한 의
료대책 수립, 농촌건강보험료 부과방식 조정 및 국
고보조확대 등
 - 농어촌 교육 : 교육기관 정비 및 확충, 학교의 지역교육 및 문화센
터화, 특례입학 등 학업성취와 진학기회 확대, 교육
비 지원 등
 - 사회보장 : 건강보험, 연금, 재해보험, 기초생활보장제도 등의 농촌
특성 반영한 조정, 노인복지, 여성복지, 아동복지, 장애
인복지 등
 - 복지정책결정과정에 농어민 참여 방안
 - 기타·행정·문화·서비스 등 복지인프라 구축방안

1.3. 한국농촌경제연구원(2001)의 주장

- 광의의 농촌개발에 관련된 내용을 특별법의 시책 내용으로 함.
- 농특세 재원의 활용을 경쟁력 재고사업에 치중하던 것을 생활환경 및 농촌복지 중심으로 점차 전환함.
- 특별법의 주요 내용은 다음과 같음.
 - 농촌복지 증진 및 지역개발 5개년 계획의 수립과 집행
 - 농촌복지에 관한 통계조사
 - 농촌지역의 정주체계 확립과 생활환경 정비
 - 농촌지역 산업활동 지원
 - 조건불리지역의 설정과 지원
 - 도·농 교류활성화와 녹색농촌체험사업의 개발
 - 농촌복지 증진을 위한 지원(복지관 등 각종 복지시설의 확충 및 의료, 교육 영역의 지원을 의미)
 - 농촌재정 건전화를 위한 조치
- 이와 아울러 ‘농촌복지 증진 및 지역개발 특별위원회’ 운영을 제안하고 있음.

1.4. 전국농민회총연맹(2002)의 농촌현안 관련 주장

- 특별법 관련 내용 정리는 아직 구체화되어 있지 않은 상태이나, 기본적인 입장은 낙후되어 있는 농촌의 여건을 감안할 때, 교육, 의료, 복지 등의 영역에 대해서 국가책임이 확보되어야 한다는 입장에서 농어촌복지특별법에 대해 긍정적인 입장임.
- 이후 법안의 제기 시 함께 논의하고 공동 검토를 통해 참여하겠다는 입장임.

2. 특별법 제정에 고려해야 할 사항

- 현재 농어촌복지증진과 관련되어 농특세 재원의 활용 및 연장, 농어촌복지정책을 일관성 있게 통합적으로 추진할 수 있는 체계의 구축, 농어민 단체의 직접적 참여 등이 중요한 이슈가 될 수 있으며 이를 위한 제도적·법적 기반을 마련하기 위한 방안이 농어촌복지특별법의 제정이 될 수 있음.
- 그러나 특별법의 필요성이 당위적으로 인정되는 반면 이는 여러 관련 부처의 협조를 통해서 실효성을 가지게 되는 성격의 법이므로 사전에 신중히 고려해야 할 사항들이 있음.

2.1. ‘특별법’의 법체계에 관련된 사항

- 현재 농업·농촌기본법 제8조에 ‘농촌지역개발과 복지증진’ 규정이 있으나 국가 및 지자체의 정책의지를 밝힌 선언적 규정의 성격이며, 구체적인 복지시책에 대한 법적 근거는 각 부처별 소관법령에 농어촌 특례조항을 두거나 독립된 특별법으로 존재하고 있는 상황임.
- 현재의 상황에서 농어촌복지특별법을 제정하는 것에 찬성의 견해도 많으나, 관련 부처들의 반대 등도 예상할 수 있음.
- 예상되는 찬성측 견해 : 산재해 있는 농촌복지 관련 법 조항을 단일 법 체계로 묶어 넣으로써 서비스 수요자로 하여금 법제도 및 권리를 알기 쉽게 하고, 서비스 전달과정에서 공급자간 협력체계 구축을 용이하게 할 수 있음.
- 예상되는 반대측 견해 : 농어촌지역만을 위한 특별법을 제정하는 것은 다른 지역 혹은 다른 계층과의 형평성에 어긋나며 오히려 사회통합을 저해할 수 있음.

- 현재 사회복지 관련 각 제도들이 가지고 있는 농어촌 지역 관련 특수성의 반영을 모두 특별법 형태로 정리하고자 할 경우 ‘대상중심의 종합적 포괄성’은 높아지나 관련 제도 각각의 운영체계성은 다소 낮아지게 됨 : 입장일단이 있으므로 검토해 보아야 할 사항임.
 - 따라서 기존 제도나 법안과의 관련성을 고려하면서 관련 부처나 단체들과의 긴밀한 협조를 통해 특별법 제정방안을 모색해야 함.
 - 또한 농어촌복지특별법의 주된 초점을 ‘농어촌복지정책 총괄특별법’으로 할 것인가 ‘구체적 시책의 근거법’으로 할 것인가의 문제에 대해 반드시 고려해보아야 함.
- (1) 농어촌복지정책 총괄특별법의 성격 : 이 경우 법안에서는 복지시책 추진의 기본방향을 제시하고 구체적 시책추진 조항은 각 부처의 개별법에 따르는 것으로, 이는 복지정책총괄조정 기능, 전달체계의 강화, 투자재원 근거 마련 등에서는 이점이 있으나, 각 부처에서 의지를 갖고 일을 추진하지 않는다면 실효성이 떨어질 가능성이 있음.
 - (2) 분야별 구체적 시책 근거법의 성격 : 이 경우 총괄법에 포함될 사항 이외에 보다 구체적으로 각 개별법 상의 특례조항을 옮겨올 필요가 있으나 기존 법체계에 혼란을 가져오고 법조항이 방대하여 거대법화할 우려가 있음.

2.2. ‘특별법’의 범위

① 적용범위

- 특별법의 적용을 현행법(농업·농촌기본법)상 ‘농촌’으로 할 것인지의 문제
- 즉, 농어촌 주민이 모두 법 대상에 포함되는지 농어업인이 주된 대상

인지에 대해 고려할 필요 있음.

- ‘농어촌’이라는 지역적 특성에 기반하되 농어업인을 우선적으로 적용하거나 혹은 각 제도별 적용을 주민 전체 혹은 농어업인으로 다르게 설정하는 등의 절충적 방안 활용도 가능함.

② 시간적 범위

- 특별법을 ‘복지증진추진계획’과 ‘특별재원’을 담아 한시법으로 추진할 것인지의 문제도 사전에 고려되어야 함.

③ 특별법의 내용적 범위

- 관련단체의 주장에서는 대체적으로 ‘전담기구 설치와 종합적 기획’, ‘사회보장제도 적용의 특별 지원 관련’, ‘의료’, ‘교육’, ‘농어민 참여 증진’ 등이 공통적으로 나타나고 있는 포함내용임.
- 그러나 특별법에 대한 각 주장마다 강조하고 있는 영역이 다르고 경우에 따라서는 포함내용이 전반적인 소득이나 개발 영역까지 포괄하는 경우도 있음.
- 구체적으로 첫째, 협의로 사회복지를 해석할 경우 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스에 관한 내용만을 포함할 수 있고, 둘째, 이에 더하여 의료와 교육을 포함할 수 있으며, 셋째, 둘째 외에도 더 넓게 범위를 설정하여 지역개발과 문화증진 등을 포함할 수도 있음.
- 따라서 특별법의 내용적 범위에 대해서 논의할 필요가 있음(본 문건에서는 사회보장과 의료, 교육에 초점을 둔 내용, 즉 둘째 내용을 제1안으로, 이에 문화, 환경, 지역개발 등을 포함한 경우를 제2안으로 서술하고 있음).

2.3. 기존의 관련 법률에 대한 검토 필요

- 특별법이 기존에 산재해 있던 여러 관련 법률을 망라하게 되므로 사전에 다음과 같은 법 조항들에 대한 면밀한 검토가 필요함.

표11-1. 농어촌복지 관련법 : 제1안, 제2안 공통적으로 관련

분 야	관련 법률	소관부처
농어촌복지정책 추진의무선언	농업·농촌기본법, 농어업농어촌특별대책위원회의설치및운영등에관한법률, 농어촌발전특별조치법, 농촌진흥법	농림
사회보험	국민연금법, 국민건강보험법, 국민기초생활보장법	복지
· 공공부조	농어업재해대책법, 농작물재해보험법	농림
사회복지서비스	노인복지법, 아동복지법, 여성발전기본법, 모자보건법, 모자복지법, 장애인복지법, 장애인고용촉진및직업재활법, 사회복지장기기본법, 사회복지사업법	복지
	여성농어업인육성법	농림
의료	의료법, 농어촌등보건의료에관한특별조치법, 지역보건법 의료급여법, 응급의료에관한법률	복지
교육 및 보육	교육기본법, 지방교육자치에관한법률, 도서벽지교육진흥법, 초중등교육법, 영유아보육법, 고등교육법, 폐교재산의활용촉진을위한특별법, (농어촌교육진흥법 제정 예정)	교육
기타	농어가부채경감에관한특별조치법, 농어업인부채경감에관한특별조치법, 농지법, 농어촌특별세관리특별회계법, 농어촌구조개선특별회계법, 농어촌고리채정리법, 농림수산업자신용보증법, 농어촌특별세법, 농업협동조합법, 농업기반공사및농지관리기금법	농림
	사회복지사업기금법, 사회복지공동모금법	복지
	지방양여금법, 지방세법	행자
	세계무역기구협정의이행에관한특별법	외무

표11-2. 지역개발 및 환경 관련법 : 주로 제2안에만 관련

분 야	관련 법률	소관부처
문화	지방문화원진흥법	문광
환경	농어촌도로정비법, 농어촌電化촉진법, 농어촌주택개량촉진법	농림
	수도법, 폐기물관리법, 하수도법	환경
지역개발	농어촌정비법	농림
	지방소도읍육성지원법, 오지개발촉진법	행자
	정보격차해소에관한법률	정통

2.4. ‘특별법’의 제정 방법

- 특별법의 제정 자체뿐만 아니라 어떻게 제정할 것인가의 문제에 대해서도 고려할 필요가 있으며 다음 두 방안의 장단점에 대한 논의가 필요함.
- 1) 농어업특위를 통해 각 분야 복지정책방향을 정부 관계부처합동으로 정부 입법하는 방안
- 2) 관련 단체들의 움직임과 국민적 공감대를 바탕으로 의원 입법하는 방안

3. 특별법의 구성과 주요 내용

- 농어촌복지특별법의 주요 구성내용을 복지, 의료, 교육에만 초점을 두는 경우(제1안)와 지역개발, 생활환경까지를 포괄하는 경우(제2안)의 두 가지로 살펴볼 수 있음.

제 1안	제 2안
<ol style="list-style-type: none"> 1. 농어촌복지증진을 위한 전담기구 설치 및 통합적 정책 수립 2. 농어촌 사회보장 증진 (사회보험, 공공부조, 사회복지서비스) 3. 농어촌 보건의료서비스 증진 4. 농어촌 교육서비스 증진 5. 농어민 참여와 복지인프라 구축 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 농어촌복지증진을 위한 전담기구 설치 및 통합적 정책 수립 2. 농어촌 사회보장 증진 (사회보험, 공공부조, 사회복지서비스) 3. 농어촌 보건의료서비스 증진 4. 농어촌 교육서비스 증진 5. 농어민 참여와 복지인프라 구축 <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ol style="list-style-type: none"> 6. 농어촌지역개발 시책 (농촌특산물산업, 정보격차해소 등) 7. 농어촌 생활환경 개선

3.1. 농어촌복지증진을 위한 전담기구의 설치와 통합적 정책수립

① 총괄적으로 농어촌 복지문제를 전담하는 기구의 마련

- 특별법 형태로 농어촌복지를 증진하기 위한 종합적 대책이 실효성을 갖도록 하기 위해서는 관련내용을 전담하여 시행할 수 있는 전담 기구가 필요함.
- 역할 : 장단기 농어촌복지정책 수립 및 사업 시행, 부처간의 정책 프로그램 조정 및 총괄, 농어촌복지 예산의 수립
- 전담기구의 형태에 대해서는 ‘농어촌복지공단’, ‘농촌복지증진을 위한 특별위원회’, ‘농림부내 농촌복지전담국’의 설치 등이 제안된 바 있음 (김병문, 2002; 한농연, 2002; 한국농촌경제연구원, 2001).
- 이 각각의 전담기구 형태는 모두 병행추진될 수도 있으나 지나치게 확대되어 현실성을 갖지 못할 수도 있으므로 논의를 거쳐 우선 순위와 역할 등을 설정할 필요가 있음.
- 따라서 전담기구의 필요성은 당위적이나 그 적절한 형태에 대해서는 각각의 장단점을 감안한 논의가 필요함.

1) 농어촌복지공단(한농연, 2002; 김병문, 2002)

- 산업재해보상보험법 13조에 근거하여 근로복지공단이 설치되었던 것처럼 특별법에 근거하여 농어촌복지업무 전반을 관장하는 상설 기구로 농어촌복지공단을 편성함.
- 정책의 기획과 수립, 부처간 업무조정 등의 역할보다는 상설적인 업무수행에 적절한 조직 형태임.
- 업무의 특성상 국민연금관리공단, 건강보험관리공단 등 관련 공단들

과의 적절한 업무분장에 많은 노력이 필요함(마찰의 우려가 있음).

- 공단 설립의 경우 시간과 비용이 크게 소요됨.

2) 농촌복지증진을 위한 특별위원회(한국농촌경제연구원, 2001; 김병문, 2002)

- 각 부처에서 분산 추진되고 있는 주요 농촌지역개발 및 농촌복지시책에 대한 심의조정 역할을 함.
- 한국농촌경제연구원의 안에서는 국무총리와 민간인 1인을 위원장으로 하고 관련부처 장관과 농협, 수협의 중앙회장을 당연직 위원으로, 대통령이 위촉하는 민간위원으로 위원회를 구성하는 대통령 직속기구로의 편성을 주장하고 있음.
- 위원회 기능이 현실성을 발휘할 수 있도록 '사무국'을 농업관련기관에 설치하여 운영함.
- 공단 형태에 비해 부처간 정책 및 업무의 조정, 기획 기능이 원활해지는 반면, 구체적·상설적인 기능은 상대적으로 취약함.
- 기존에 편성되어 있는 농업정책 관련의 각종 위원회 기능과 중복 문제가 발생할 수 있음.

3) 농림부내 농촌복지 전담국 설치(한농연, 2002)

- 기존 부처의 편성 내용에 복지관련 업무만을 전담하는 상설기구가 추가되는 형태임.
- 복지관련 업무만을 전담하므로 충실한 업무 수행이 이루어질 수 있으나 부처 내, 혹은 부처간 업무 기획과 협조를 이끌어내기 위한 제도적 장치마련이 동시에 필요함.
- 농림부 내에 전담국을 설치할 경우 타 부처의 협조가 원활하지 않을

가능성이 높음.

② 농촌복지증진을 위한 종합적 계획의 수립과 집행

1) 농촌복지 증진 (5개년) 계획의 수립과 진행

- 종합적이고 장기적인 관점에서 농촌의 복지증진을 위한 정책 과제와 기초를 수립함.
- 지자체와 중앙정부 차원에서 각각 수립·추진함.

2) 농촌복지에 관한 실태조사

- 농어촌 지역의 복지수준에 관한 통계조사를 매년 실시하여 그 결과를 발표함.
- 농어촌 지역 복지 증진을 위한 기초적 자료의 생산과 활용

3.2. 농어촌 사회보장의 증진

① 사회보험

1) 국민연금(농어민 연금)

- 국민연금의 농어촌 지역 적용인 농어민 연금에서 농어촌 지역의 특수성을 반영함.
- 현재 농어촌 지역의 특수성을 반영하고 있는 현행법과 제도상의 조항으로는 국민연금법에 의한 농어민 가입에 관한 특례, 보험료 부과에서의 특례, 분기납의 허용, 농어민에 대한 연금보험료 보조 등의 조항이 있음.

- 국민연금법 제 76조에 따르면 농어업인에 대하여 연금보험료를 분기 납할 수 있음을 허용하고 있으며, 부칙 제 3조에서는 1995년 12월 31일까지 공단에 가입신청을 한 경우에 한하여 70세에 달할 때까지 농어민이 지역가입자가 될 수 있다는 농어민 가입에 대한 특례사항을 포함하고 있음.
- 또한 부칙 제 5조는 농어업인에 대하여 2004년 12월 31일까지 본인이 부담할 연금보험료 중 표준소득월액의 최저등급 연금보험료의 3분의 1이상에 해당하는 금액을 농어촌특별세관리특별회계에서 균등 지원한다고 밝히고 있음.
- 농어촌 지역 가입자의 소득 과소 신고로 인해 장기적으로 노후 지급액이 낮아지는 등의 문제점이 발생함(2000년부터의 특례노령연금 수급자의 경우 월 10만원 안팎의 수급액으로 실질적인 소득보장이 이루어지지 못하고 있음).
- 보험료 국고보조의 절대액수가 너무 낮음(현재 가구 당 3,600원의 정액 지원 방식).
- 보험료율의 단계적 인상과 국고 보조 종료(2004년 12월)에 따른 농어민 보험료 부담의 증가(1.8배-2.7배)와 저항 우려가 있음.
- 따라서 농어민 연금가입자에 대한 국고보조 방식의 전환(정률제 및 혼합방식), 국고보조의 연장 및 신고소득액 증대와 농어민 연금에 대한 홍보 강화를 포함하는 내용이 이슈가 되고 있으며, 특별법에서는 이를 반영하는 내용 포함이 필요함.
- 60세 이상의 농민이 65세 사이에 농비를 처분하고 경영이양을 하는 경우 연금을 지급하는 경우 연금을 지급하는 농업에서의 은퇴촉진 인센티브 제도인 농업경영이양연금 제도 도입 고려(정명채, 2002)가 요망됨.

2) 국민건강보험

- 현재 통합 운영되고 있는 국민건강보험 제도에서 농어촌 지역의 특수성을 반영함.
- 국민건강보험법 제 62조에서는 농어촌에 거주하는 자는 보건복지부령이 정하는 바에 한하여 보험료의 일부를 경감할 수 있도록 규정하고 있음.
- 현행 법규와 제도상에서는 농촌지역의 열악한 의료환경을 감안하여 보험료의 22%를 경감(도서나 벽지지역은 50%) : 그러나 지역가입자는 동일 소득수준의 직장가입자에 비해 30% 이상 보험료가 비싼 실정임.
- 농어촌지역은 지역가입자에 해당하므로 국민건강보험법 부칙에 따라 소득, 재산, 생활수준, 경제활동참가율 등을 고려하여 부과표준소득을 산정하고 있음 : 이를 기초로 농어촌 지역가입자는 소득, 재산, 자동차의 3원 체계로 보험료를 부과하고 있음.
- 국민건강보험법 시행령 제 40조의 2 제 1항의 규정에 의하면 부과표준소득은 지역가입자가 속한 세대의 보험료 부담능력을 표시하는 점수로 정하되, 소득, 재산, 자동차, 생활수준, 경제활동참가율을 고려하여 산정함.
- 따라서 농지에 대한 보험료 부과 문제점, 보험료 경감수준의 상향 조정, 급여대상의 확대(한약재 처방, 방문간호, 농부증 대처 등) 등이 이슈가 되고 있으며 특별법에서는 이를 반영하는 내용이 필요함.

3) 농어업재해보험

- 농어업재해대책법, 농작물재해보험법 등이 있으나 실효성이 떨어지고 있는 상황임.

- 농어업재해대책법은 농업 및 어업생산에 대한 재해의 예방과 그 사후대책을 강구함으로써 농업 및 어업의 생산력을 증진하고 농업 및 어업 경영의 안정을 도모함을 목적으로 하며, 재해대책에 대한 보조 및 지원, 농업재해대책심의위원회의 구성, 응급조치 및 응급대책의 지원 등의 조항을 포함함.
- 2001년에 제정된 농작물재해보험법은 자연재해로 인하여 발생하는 농작물의 피해에 따른 손해를 보상하기 위한 농작물재해보험에 관한 사항을 규정하고 있는데, 농작물재해보험심의회의 구성, 보험가입자 및 보험대상농작물의 자격요건, 보험료율의 산정, 손해평가, 재정지원 등에 조항을 포함함.
- 현재 농어업재해와 관련해서는 농어업 노동사고에 대한 대책은 체계화된 것이 없으며(산업재해보험제도에서 일부 적용되고 있는 것 이외에는 농협의 농작업 상해공제 제도가 있음), 농작물에 대한 재해대책은 피해액의 일부를 지원할 수 있는 재해구호 성격의 제도임(현재 농작물 자연재해의 피해지원율은 낮고 불규칙하며 형평성이 유지되지 못하고 있는 상황 - 정명채, 2002).
- 농작물재해보험제도는 인식부족에 따른 가입저조 등으로 제 기능을 발휘하지 못하고 있음.
- 농기계, 농약 등으로 인한 농업노동사고가 증가하고 있으므로 이에 대한 대책이 필요함.
- 따라서 농어업재해대책법, 농작물재해보험 등의 실효성을 확보하기 위한 조치와 산업재해보상보험제도에 준하는 농업노동사고보험제도를 도입하기 위한 관련법의 제·개정 조치 등의 내용이 특별법에 반영되어야 함.

② 공공부조 : 국민기초생활보장제도

- 현재 농어촌지역의 국민기초생활보장제도 운영은 관련법에 따라 소득, 재산, 부양자 기준에 입각하여 수급권자 자격기준을 심사하고 있으며 이에 따라 절대 빈곤층의 기초생활 지원과 자활사업이 진행되고 있음.
- 국민기초생활보장법 제 4조에 의하면 급여의 기준은 보건복지부장관이 수급자의 연령·가구규모·거주지역 기타 생활여건 등을 고려하여 급여의 종류별로 정한다고 규정하고 있음.
- 또한 제 5조에 의하면 수급권자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자이며, 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정기간 동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자는 수급권자로 포함될 수 있으며, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정함.
- 농어촌 지역에서는 기초생활보장제도의 보장에서 제외되는 사각지대가 발생하고 있음 : 수급자 선정기준의 비현실성으로 인해 실제 소득수준은 최저생계비에 절대적으로 미치지 못하면서도 수급자로 선정되지 못함.
- 이와 관련하여 소득 및 재산 기준에서는 농업소득을 농축산물 표준소득을 기준으로 일괄처리하는 문제, 휴경 및 폐경 농지에 대한 기준의 불명확성, 도시와 동일한 주택면적 기준 등이 이슈가 되고 있음.
- 한편 부양자 기준에서도 타지의 부양의무자가 부양을 하지 않는데도 수급권자가 되지 않는 점에 대한 불만이 이슈가 됨.
- 자활사업과 관련되는 자활공동체나 자활후견기관의 활동이 농어촌지역에서 상대적으로 활성화되지 못하고 있는 점에 대한 고려가 필요함.

- 따라서 특별법에서는 수급자 선정기준의 합리적 개선(지역여건을 고려한 소득·재산 기준의 차등화, 농축산물 표준소득 기준의 일괄처리 방식 지양과 소득 실사, 휴경·폐경 농지의 농지면적 제외와 주택임차면적 기준의 재고), 부양의무자의 부양능력 및 부양기피에 대한 고려, 농어촌지역 자활사업의 활성화 등의 내용을 반영하여야 함.

③ 농어촌 사회복지서비스의 확충

- 일반적으로 사회복지 프로그램에서 다루어지고 있으나 농어촌 지역에서는 상대적으로 더 큰 욕구가 있으나 서비스는 더 모자란 실정이므로 이에 대한 특별한 관심의 내용이 다루어져야 함.

1) 농어촌 노인복지

- 노인복지법 제 1조에서는 이 법의 목적을 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여하는 데 있다고 보고 있으며, 제 4조에서는 국가와 지방자치단체가 노인의 보건 및 복지증진의 책임이 있으며, 이를 위한 시책을 강구하여 추진해야 한다고 규정하고 있음.
- 농어촌지역의 노인인구 증가와 관련하여 노인층의 복지욕구가 많이 발생함.
- 농어촌지역 노인들이 가지는 건강관련 욕구, 소득관련 욕구에 접근할 수 있는 프로그램들의 활성화를 지원하는 내용이 특별법에 반영되어야 함(기존 노인복지 프로그램들은 농어촌지역에서 상대적으로 활용하기 어려운 것임).

2) 농어촌 아동복지

- 아동복지법 제 1조에서는 이 법의 목적을 아동이 건강하게 출생하여

행복하고 안전하게 자라나도록 그 복지를 보장하는 것이라 밝히고, 제 4조에서는 국가와 지방자치단체가 아동의 건강과 복지증진에 노력하여야 하며 이를 위한 시책을 시행할 책임을 있음을 규정하고 있음.

- 농어촌 지역에서 욕구는 높으면서도 상대적으로 서비스가 부족한 영유아보육시설, 놀이방, 유치원 등의 설립 지원 내용이 특별법에 반영되어야 함.

3) 농어촌 여성복지

- 모자보건법 제 1조에서는 이 법의 목적을 모성의 생명과 건강을 보호하고 건전한 자녀의 출산과 양육을 도모함으로써 국민보건향상에 이바지하는 것이라 밝히고 있으며, 제 3조에서는 국가와 지방자치단체는 모성과 영유아의 건강을 유지·증진하기 위하여 필요한 조치를 할 책임이 있음을 규정하고 있음.
- 농어촌 여성복지는 단지 농어촌에 거주하는 여성(농촌여성)이라는 측면 뿐 아니라 농어업을 직업으로 삼고 있는 여성(여성농어민)이라는 측면까지 고려하여야 함.
- 2001년에 제정된 여성농어업인육성법은 여성농업인의 권익보호·지위향상·삶의 질 제고 및 전문인력화를 적극적으로 지원함으로써 건강한 농촌가정 구현과 농어업의 발전 및 농어촌 사회의 발전에 이바지함을 목적으로 하며, 이 법에는 여성농어업인 육성기본계획의 수립, 여성농어업인 육성정책자문회의의 구성, 여성농어업인의 삶의 질 향상을 위한 시책 수립 및 시행, 여성농어업인단체에 대한 지원, 여성농어업인 관련시설의 설치 및 운영에 대한 내용들이 포함되어 있음.
- 여성농어업인은 이중노동의 강도가 도시지역에 비해 상대적으로 더 강하며, 이에 따라 도시지역과는 다른 차원의 복지서비스 개발 및 시행 노력이 필요함.

- 가정봉사원 및 농가도우미 제도 활성화, 모자보건, 산모원 등 여성보건 욕구에 대한 프로그램 확충, 폭력이나 차별에 대한 상담 등 프로그램과 여성 농민에 대한 사회교육 프로그램 등 농어촌여성 복지서비스 개발 및 시행에 대한 지원 내용이 특별법에 반영되어야 함.

4) 농어촌 장애인복지

- 장애인복지법 제 1조에서는 장애인의 인간다운 삶과 권리 보장을 위한 국가와 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하며, 장애발생의 예방과 장애인의 의료, 교육, 직업재활, 생활환경개선 등에 관한 사업을 정함으로써 장애인복지대책의 종합적 추진을 도모하며, 장애인의 자립, 보호 및 수당의 지급 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 장애인의 생활안정에 기여하는 등 장애인의 복지증진 및 사회활동 참여증진에 기여한다는 이 법의 목적을 밝히고 있음.
- 또한, 제 4조에서는 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받으며, 이에 상응하는 처우를 받을 장애인의 권리를 규정하고 있으며, 제 9조에서는 국가 및 지방자치단체가 장애 발생 예방 및 자립 지원, 여성장애인의 권익 보호 등 장애인의 복지를 증진할 책임이 있음을 명시하고 있음.
- 장애인 복지시설의 확충, 자활사업 및 각종 복지 프로그램의 확충 등 내용이 특별법에 반영되어야 함.

5) 농어촌 복지시설의 확충

- 도시 중심으로 설치되어 있는 지역사회복지관, 단종 복지관 등 이용시설의 확충, 요보호 장애인, 노인, 여성, 아동 등을 위한 생활시설의 확충, 기타 각종 문화 및 복지시설의 확충 등에 대한 내용이 특별법에 반영되어야 함.

3.3. 농어촌 보건의료서비스의 증진

- 농어촌 지역이 도시지역에 비해 만성질환의 유병률이 높은 반면, 보건의료기관의 부족하여 활용성이 떨어지고 있음.
- 또한 건강보험료 부담은 도시민들에 비해 과중하게 느끼고 있어 이에 대한 개선이 필요한 상황임.
- 이와 관련된 이슈들이 특별법에서 포괄적으로 다루어져야 할 필요가 있음.
- 농어촌지역의 보건의료를 위한 특별조치법은 농어촌 등 보건의료취약지역의 주민 등에게 보건의료를 효율적으로 제공함으로써 국민의 의료균점과 보건향상에 이바지함을 목적으로 하며, 이 법에는 공중보건의사의 자격요건 및 복무조항과 보건진료소의 설치 및 운영에 대한 내용들이 포함되어 있음.

① 농어민의 보건의료서비스 욕구

- 농어촌 주민의 만성질환 보유율이 높으며 사망률도 도시민에 비해 2배 이상임(이에는 고령화 등의 요소가 관련됨).
- 소위 ‘농부증’ 등 농어촌 지역에 빈발하는 질환의 문제임.
- 농어업 작업사고의 심각성이 증가됨.

② 농어촌 지역의 보건의료기관 취약성

- 보건의료기관의 도시 편중
- 농어촌 보건의료인력의 절대 부족
- 보건소 등 공공의료기관의 기능 취약성

③ 특별법에 반영되어야 할 사항

- 자생적인 민간 의료발전이 어려운 농어촌 보건의료시설에 대한 특별 지원 : 보건소 및 보건지소와 진료소에 대한 특별지원, 농민병원설립 지원, 의료생활협동조합 결성의 지원 등을 통해 농어촌 지역의 권역별 1, 2, 3차 의료전달체계의 확보가 필요함.
- 농협의 농촌지역 의료사업 참여 확대
- 보건지소와 진료소 통폐합의 신중한 추진
- 농촌지역 방문의료체계 도입과 구축
- 예방의료 및 농어촌 고유질환에 대한 의료대책 수립

3.4. 농어촌 교육서비스의 증진

- 도시와 농촌간 학력격차의 심화, 도시유학에 따른 학비부담 증가, 초·중등학교의 통폐합 문제, 우수교원 확보의 어려움, 지역사회의 특성에 부합하는 교육의 결여 등으로 인한 농어촌교육의 피폐화가 가중되고 있음.
- 교육기본법 제 4조에 따르면 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에 있어서 차별을 받지 아니함.
- 고등교육법 시행령 제 29조의 2에 따르면, 농어촌 지역 특별전형의 경우 학년별 총학생수는 당해 학년 입학정원의 100분의 3을 초과할 수 없음.
- 농어촌 교육기관의 정비와 확충, 우수교원에 대한 인센티브 제공, 실행되고 있는 교육비 부담 경감 대책의 확대(실업계 고교생에 대한

지원을 인문계까지), 농어촌 지역 특별전형제도의 확대, 농어촌 지역의 폐교활용 및 지자체 차원의 평생교육 지원제도 수립 지원 등에 대한 내용이 특별법에 반영되어야 함.

3.5. 농어민 참여와 복지인프라 구축

- 각종 복지정책의 결정과정에 농어민의 실질적 참여, 행정·문화·서비스 등을 망라하는 복지인프라 구축 등에 대한 내용을 특별법에 반영해야 함.
- 또한, 이를 위해 2004년 만료되는 농특세를 연장하고 이의 집행을 경쟁력 제고사업에 치중하던 것에서 농어촌 지역의 복지증진 등 삶의 질 고양과 관련된 사업에 초점을 두어 집행하도록 특별법에서 보장해야 함.

3.6. 농어촌지역개발정책 추진

- 정보격차해소에 관한 법률 제 1조에서는 저소득자·농어촌지역주민·장애인·노령자·여성 등 경제적·지역적·신체적 또는 사회적 여건으로 인하여 생활에 필요한 정보통신서비스에 접근하거나 이용하기 어려운 자에 대하여 정보통신망에 대한 자유로운 접근과 정보이용을 보장함으로써 이들의 삶의 질을 향상하게 하고 균형있는 국민경제의 발전에 이바지해야 한다고 규정하고 있음.
- 그린 투어리즘 활성화, 농촌특산물산업 등 도시자본 투자 유치, 지역 단위 지역자원조사, 발전계획 수립시 컨설팅 등 지원근거 마련, 각 지역별 농촌지역개발계획의 승인 및 추진, 그리고 인터넷·정보화시

설 확충 지원근거를 특별법에 마련해야 함.

3.7. 농어촌 생활 및 문화환경 개선

- 읍·면 소재지와 주변마을을 연결하는 도로와 농로를 정비하고 지역 내 마을을 순회하는 대중 교통수단의 확보 및 운행, 주택개량, 마을 구조의 재배치, 아름다운 마을 가꾸기 등 농어촌 생활환경 개선사업 실시를 위한 지원 등을 강화해야 함.
- 도서관, 영화관, 체육관, 쇼핑몰 등의 문화공간 확충 및 다양한 문화 공간을 종합적으로 이용할 수 있는 종합문화센터를 설치하여 농어촌 주민의 문화활동의 장이 될 수 있도록 지원, 농어촌 주민의 문화적 소외를 극복할 수 있는 다양한 제도 및 프로그램 개발 등에 대한 내용을 특별법에 반영해야 함.

제 12 장

농어촌 보건의료서비스의 문제점과 개선방안

1. 농어촌의 주요지표 변화

1.1. 인구학적 변화

① 농가인구의 변동추이

- 군지역 인구의 비율은 계속해서 감소하여 2000년에는 전체 인구의 19.9%임. 농가 및 어가인구의 비율도 계속해서 감소하고 있는데, 농가인구의 비율이 1970년에는 전체 인구의 55.5%였으나, 계속 감소하여 2000년에는 19.9%였음. 어가인구의 비율도 1970년 3.6%에서 2000년에는 0.5%로 급격히 감소하였음.

표 12-1. 농가인구의 변동추이

(단위:천명, %)

	1970년	1980년	1990년	1995년	2000년
전국인구(A)	32,241	38,124	42,869	45,093	47,008
군부인구(B)	17,910 ¹⁾	16,002	11,102	9,572	9,374
농가인구(C)	14,422	10,827	6,661	4,851	4,032
어가인구(D)	1,165	844	496	347	252
군부인구비율 (B/A×100)	55.6	41.9	25.9	21.2	19.9
농가인구비율 (C/A×100)	44.7	28.3	15.5	10.8	8.6
어가인구비율 (D/A×100)	3.6	2.2	1.2	0.8	0.5

자료 : ① 배상수, 김병익, 한달선. 우리나라 농촌 공공보건의료의 개혁방안, 제 8회 의료 정책토론회보고서, 한림대학교사회의학연구소, 1995

② 통계청, 한국통계연감, 2001

③ 농림부, 농림업주요통계, 2001

주 : 1) 배상수, 1995의 연구에서 재인용.

② 농가인구의 노령화 추이

- 농가인구의 노령화가 급격히 증가하고 있는데, 2000년 현재 전국민중 60세 이상 인구의 비율이 7.2%임에 반해 농가인구 중 60세 이상 인구의 비율은 32.2%였음.

표 12-2. 농가인구의 노령화 추이

(단위:%)

	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년
전국민중 60세이상 인구의 비율	3.8	4.3	5.1	5.9	7.2
농가인구중 60세이상 인구의 비율	7.9	13.8	17.8	25.9	32.2 ¹⁾

주 : 1) 1999년 자료임.

자료원 : ① 통계청, 한국통계연감, 2001, ② 농림부, 농림업 주요통계, 2001

③ 도시 및 농어촌지역의 노인가구유형별 분포

- 한국보건사회연구원에서 1998년에 실시한 조사결과를 보면, 가구내 65세 이상 노인이 존재하는 노인가구가 전체의 20.9%였음.
- 시군별 노인가구 유형별 분포를 살펴보면, 노인독신가구의 비율은 시 지역과 군지역이 각각 18.1%와 23.6%였으며, 노인부부가구는 각각 18.3%와 27.5%로 군 지역의 노인단독가구의 비율이 시 지역보다 매우 높았음.

표12-3. 전체 노인가구에 대한 노인가구유형별 분포

(단위:%)

지역	노인가구				계(가구)
	노인독신	노인부부	자녀동거	기타	
전국	20.1	21.6	53.2	5.1	100.0(1,958)
동	18.1	18.3	57.6	6.0	100.0(1,253)
읍·면	23.6	27.5	45.4	3.5	100.0(750)

자료 : 한국보건사회연구원. 국민건강영양조사. 1998

1.2. 사회경제적 상태

① 자치단체 유형별 재정자립도

- 지방 재정자립도를 살펴보면 지역권별 경제수준의 격차에 따라 지방 자치단체 유형별 재정자립도에 큰 차이가 있었음. 특히 군지역의 경우 2001년도 현재 21.0%로 재정자립도가 매우 낮았음. 전체적으로 재정자립도는 계속해서 감소하고 있으며, 군지역의 경우 재정자립도가 더욱 취약해질 것으로 예측됨.

표 12-4. 자치단체 유형별 재정자립도

(단위:%)

연도	전국평균	특별시,광역시	도	시	군	자치구
1994	63.9	98.1	46.8	63.6	24.5	53.2
1995	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
1996	62.2	98.0	43.1	53.4	22.5	53.0
1997	63.0	98.1	42.5	53.3	21.2	51.6
1998	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	88.1	38.3	52.0	23.4	52.3
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001	57.6	84.8	35.2	49.6	21.0	45.0

자료 : 행정자치부 홈페이지(<http://www.mogaha.go.kr/korean/index.html>)

② 연도별 농촌가구의 소득

- 도시근로자가구와 농가의 월소득을 살펴보면 1985년을 제외하고는 농가월소득이 도시근로자가구의 월소득이 농가월소득 보다 낮았으며, 월소득의 격차가 계속해서 커지고 있음.

표 12-5. 연도별 농촌가구 소득

(단위 : 원)

	도시근로자가구 월소득(A)	농가 월소득(B)	B/A(%)
1980	234,086	224,426	95.9
1985	423,788	478,021	112.8
1990	943,272	918,815	97.4
1995	1,911,064	1,816,880	95.1
2000	2,386,947	1,922,677	80.5

자료 : 통계청, 한국의 사회지표, 2001

2. 농어촌 보건의료의 현황

2.1. 농어촌 지역의 보건의료문제

① 시·군별 지역주민의 급·만성 이환률

- 지난 2주간 본인이 인지한 급·만성 이환자수의 경우 급성질환은 시 지역이 높은 반면, 만성질환 이환자 수는 군 지역이 훨씬 많은 것으로 나타났다.

표12-6. 지역별 2주간 인구 1,000명당 이환자율1)(1998)

(단위: 명)

	급·만성 중복	만성질환만	급성질환만	전체
군부(A)	119	413	104	636
시부(B)	101	279	148	528
A-B	18	134	-44	102

주 : 1) (2주간 본인이 인지한 급·만성 이환자수 ÷ 전체조사대상인구) × 1000
 자료 : 한국보건사회연구원. 국민건강영양조사. 1998

- 연령별로 만성이환율을 살펴보면, 전 연령에 걸쳐 군 지역이 시 지역에 비해 만성이환율이 높음을 알 수 있음.

표12-7. 연령별 1,000명당 연간 만성이환율(1992년)

(단위: 명)

연령	군 부(A)	시 부(B)	A-B
0-29세	97.9	71.0	26.9
30-39세	308.6	205.7	102.9
40-49세	615.3	354.4	260.9
50-59세	904.0	559.5	344.5
60세 이상	909.8	797.8	112.0

자료 : 한국보건사회연구원. 국민건강영양조사. 1992

② 시·군별 65세 이상 노인인구의 활동불능정도

- 65세 이상 노인 인구 100명 중 옥내활동과 옥외활동을 전혀 못하는 환자가 시 지역은 각각 2.49%, 6.4명%이며 군 지역은 각각 2.36%, 5.1%인 것으로 나타나 군 지역이 약간 낮은 것으로 나타났음. 그러나 농촌지역에 노인인구의 비중이 높은 점과 농촌지역의 부양수준이 낮은 점을 고려할 때 농촌지역의 서비스 요구량은 더 클 것임.

표12-8. 시·군별 65세 이상 노인의 활동 불능정도

(단위: 명, %)

활동상태		시부	군부
옥내 활동	혼자가능	92.84	93.83
	도움필요	4.67	3.82
	전혀못함	2.49	2.36
	소계	100	100
옥외 활동	혼자가능	83.2	87.7
	도움필요	10.4	7.2
	전혀못함	6.4	5.1
	소계	100	100

자료 : 한국보건사회연구원. 국민건강영양조사. 1998

③ 농촌지역의 다빈도 질환

- 최근의 연구에 의하면, 농촌지역의 다빈도 질환은 근골격계 질환이 가장 높고, 그 다음이 소화기계, 순환기계, 호흡기계, 신경계로 나타남(정명채 등, 1999).

표12-9. 도농별 만성질환 발병률 비교

(단위 : 인구천명당 %)

구분	신경계	순환기계	호흡기계	소화기계	근골격계	기타	계
시부	23.9	51.9	42.8	131.7	89.4	63.5	403.2
군부	36.7	77.0	39.5	139.5	160.0	78.5	531.2

자료 : 정명채 외, 농어촌 의료서비스 체계 개선방안, 1999: 13의 표 2-2.

- 도서지방의 경우, 신안군 비금·도초도의 질병별 유병률로 관절염이 20.7%로 가장 높고 다음이 요통으로 11.0%, 고혈압이 10.7%, 위(십이지장)염, 궤양이 10.6% 순으로 나타났음(인도주의실천의사협의회 발표자료, 2000).

4] 시군별 표준화사망률 격차

- 사망원인별로 도시 농촌별 연령표준화사망률을 산출한 결과, 도시(구) 지역의 사망률에 비해 농촌(군) 지역의 사망률이 1.31배 더 큼(김재용, 2001).
- 성별과 연령을 보정하면 군(郡)-구(區) 지역간 격차는 약 1.3배이며 이러한 격차의 기여도는 다발성 손상(23.1%), 원인불명(18.1%), 특정부위손상(15.4%), 소화기계질환(11.7%), 순환기계질환(9.5%) 순으로 나타남. 그 동안 문제시되던 만성퇴행성 질환의 경우 도-농간 격차의 대부분은 인구구조의 차이로 설명할 수 있음.

표12-10. 질병대분류별 및 구·시·군별 연령표준화사망률의 분포

사인 구분	군		시		구		p-value	10만명당	10만명당
	개수	평균천인사망률 (3사분위-1사분위)	개수	평균천인사망률 (3사분위-1사분위)	개수	평균천인사망률 (3사분위-1사분위)		군·구간 격차 (점유율%)	군·구간 비율
전체 사망	93	6.359 (6.742-5.923)	63	5.597 (6.066-5.316)	90	4.871 (5.328-4.363)	<0.0001	*153.6 (100.0%)	1.31

자료: 김재용 외. 건강증진사업의 효율성제고를 위한 공중보건 의사 활용방안 개발, 한국보건사회연구원, 보건복지부, 2001

5] 지역풍토 건강문제

- 농부증
 - 농부증은 일본의 Kumagai(1943)에 의해 최초로 보고된 이후 농촌

보건에 관심있는 사람들에 의해 연구대상으로 주목을 받아왔음. 이는 일종의 증후군으로 농촌지역 주민들의 호소하는 증상을 종합적으로 표시하는 증상군임.

- 전남지역 농민의 농부증에 대한 문강 등의 연구(1993)에 의하면 전남지역 농민의 농부증 양성률은 1,000명당 283으로 남녀 각각 203, 355이었으며 연령 표준화한 양성률은 209로 남녀 각각 140, 267이었음. 이는 도시지역의 비슷한 연령에 비해서도 약 2배정도 높은 편으로 매우 의미있는 수치임.
- 각종 분석에 의하면 농부증은 연령이 증가할수록, 여성에서 농업에 종사하는 그룹에서 사회경제적 수준이 낮을수록 농부증 양성률이 높았으며 일반질환을 앓고 있을수록 농부증 양성률 또한 높았음.

○ 아니사키스(Anisakiasis) 기생충감염증

- 우리나라에서의 아니사키스(Anisakiasis) 감염증은 진단이 제대로 붙지 않은 예가 많아 공식적인 보고는 200-300예 정도임. 생선회를 많이 먹는 지역에서 증례가 많이 발견되는데 위내시경이 보편화되면서 최근 늘어나는 양상임.

2.2. 보건의료자원

① 시군별 의료기관

- 시군별 인구 십만명당 의료기관의 분포를 살펴보면, 전반적으로 시지역의 의료기관수가 절대적으로 높음을 알 수 있고, 군지역에 비해 시지역이 인구 십만명당 의원수에서 62.8개, 병상수에서도 267병상이 더 많아 지역간 의료기관 분포의 격차가 심함을 알 수 있음.
- 의원기관에 보건소 및 보건지소를 포함하였을 때에도 여전히 큰 격차(40.7개)를 보여주고 있음. 더구나 농촌지역은 노인인구 비율이 높

고 의료수요가 높은 것으로 추정되는 바 이러한 격차는 실제적으로 더 크다고 할 수 있음.

표12-11. 시군별 의료기관 분포

	시지역		군지역	
	기관수	인구 십만명당 기관수	기관수	인구 십만명당 기관수
종합병원	266	0.7	19	0.2
병 원	571	1.6	100	1.1
의 원	34,545	94.0	2,979	31.8
의원+보건기관 ¹⁾	34,645	94.3	5,028	53.6
계	35,382	96.3	3,098	33.0
	병상수	인구 십만명당 병상수	병상수	인구 십만명당 병상수
병상수	194,186	528.3	24,490	261.1

주 : 1) 보건기관의 경우, 보건소와 보건지소를 포함한 것임.

자료: 보건복지통계연보, 2001

② 시·군별 의사일인당 인구 분포

○ 지역별 의료인력 분포 및 의사일인당 인구분포를 살펴보면, 전체 의사수의 88.3%가 동 지역에 분포하고 있으며, 11.5%가 읍·면지역에 분포하고 있음.

- 1999년말 읍·면·동별 총인구를 참고하여 의사일인당 인구수(=의사일인당 인구수 A)를 산출한 결과, 읍·면·동별로 각각 1,103명, 2,103명, 762명인 것으로 나타났음.
- 보건기관의 의사수를 제외하고 의료기관에 속한 의사 수만으로 총인구수를 나눈 결과(=의사일인당 인구수 B)는 읍·면·동별로 각각 1,248명·3,610명·768명으로 나타나 최소한 수적인 측면에서는 공중보건의사가 의료인력의 지역별 불균등 분포를 완화하는데 기여하는 것으로 볼 수 있음

표 12-12. 지역유형별 의료인력 및 의사일인당 인구수 분포

(단위: 명, %)

	군		시	합계
	읍	면	동	
총의사수	3,485(6.3)	2,952(5.3)	48,955(88.4)	55,392(100.0)
의료기관 의사수(%)	3,081(5.8)	1,720(3.2)	48,513(91.0)	53,314(100.0)
종합병원	429(1.7)	143(0.6)	24,824(97.7)	25,396(100.0)
병원	849(17.1)	632(12.7)	3,485(70.2)	4,966(100.0)
의원	1,803(7.9)	945(4.1)	20,204(88.0)	22,952(100.0)
보건기관 의사수(%)	404(19.4)	1,232(59.3)	442(21.3)	2,078(100.0)
보건소	295(39.8)	37(5.0)	410(55.3)	742(100.0)
보건지소	109(8.2)	1,195(89.4)	32(2.4)	1,336(100.0)
총인구수	3,844,858(8.1)	6,209,246(13.1)	37,281,574(78.8)	47,335,678 (100.0)
의사일인당 인구수 A ¹⁾	1,103	2,103	762	855
의사일인당 인구수 B ²⁾	1,248	3,610	768	888
증감율=(B-A)/A×100	13.1	71.6	0.9	3.9

주: 1) 의사일인당 인구수 A는 총인구수를 총의사수로 나눈 값임.

2) 인구수 B는 총인구수를 보건기관의사수를 제외한 의료기관의사수로만 나눈 값임.

자료: 김재용 외. 건강증진사업의 효율성제고를 위한 공중보건 의사 활용방안개발, 한국보건사회연구원, 보건복지부, 2001의 <Ⅲ-1>을 일부 수정

2.3. 보건의료서비스 이용 현황

- 지난 2주간 외래의료이용자의 1인당 평균 방문 회수는 전체적으로 군 지역이 시 지역 좀 더 낮은 것으로 나타났다. 특히 일반 병의원 보다 한방병의원과 치과병의원 이용률에서 많은 차이를 보이고 있음.

표 12-13. 지난 2주간 외래의료이용자 1인당 평균 방문 횟수

의료기관 종별	시부	군부
전체	2.08	1.96
3차진료기관	1.47	1.27
종합병원	1.77	1.75
병원	2.14	2.1
의원	2.69	2.51
한방병의원	2.92	2.50
치과병의원	2.82	2.66
보건소	1.76	1.70
약국	1.53	1.43

자료 : 한국보건사회연구원. 국민건강영양조사. 1998

- 인구 1,000명당 입원 경험률은 1989년 전국민의료보험이 시작되면서 오히려 군 지역의 입원경험률이 더 많은 것으로 나타나기 시작하였고 1998년도에 이르러 시 지역보다 군 지역이 1.2배 높은 것으로 나타남. 이는 농촌 인구 중 노인인구가 차지하는 비중이 점점 높아지고 있어 그만큼 만성질환 이환율이 높은 데다, 전국민의료보험을 확대, 발전되고, 농어촌 지역에도 의료기관들이 많아지면서 일정 부분 경제적, 지리적 접근도에서 도-농간의 차이가 줄어든 것으로 추정됨.

표 12-14. 연도별 지역별 인구 1,000명당 입원경험률

(단위: 명)

연도	시 부(A)	군 부(B)	비율(B/A*100)
1981	35	21	60.0
1987	46	39	84.8
1989	44	47	106.8
1992	52	51	98.1
1998	59	71	120.3

자료 : 한국보건사회연구원. 국민건강영양조사. 1998

- 각종 예방검진 수검율에 있어서 많은 차이를 보이고 있다. 특히 암 검진의 경우 전체적으로 수검율이 낮은 하지만 도-농간의 격차 또한 상당히 높은 것으로 나타났음.

표 12-15. 지난 2년간 각종 예방검진 수진여부, 20세 이상 성인

(단위: %)

예방검진 항목	전국	시부	군부
건강검진	48.7	49.7	45.2
건강검진 후 교육	29.0	29.9	25.1
위암검진	10.9	11.5	8.6
간암검진	8.9	9.4	6.9
폐암검진	6.7	7.1	5.4
대장·직장암 검진	6.3	6.7	4.9
유방암 및 자궁암	13.9	14.7	10.7

자료 : 한국보건사회연구원. 국민건강영양조사. 1998

3. 그 동안 진행된 농어촌지역을 위한 보건정책

- 1994년 UR 타결 후속 대책으로 대통령 자문 기구로 '농어촌발전위원회'가 구성되었음. 동 위원회에서 농정 개혁의 기본 방향과 분야별 대책 중 '농어촌의료서비스 관련 사항'이 주요 과제로 포함되었고, 그 해 7월 '농어촌특별세관리특별회계법'이 제정되면서 세출 사업-농림 수산업 경쟁력 강화, 농어촌 생활 환경 개선 및 산업 기반 확충, 농어민 후생 복지 증진- 중 농어민 후생 복지 증진 사업에 '농어촌의료서비스개선사업'이 포함되는 것을 계기로 보건소의 개선 사업이 시작되었음.

- 본 사업의 핵심은 시설 보강사업으로서 지원액의 거의 대부분(90% 이상, 장비 확충비는 10% 미만)이 여기에 투입되고 있음. 보건복지부는 사업의 효과를 높이기 위해 한국보건산업진흥원에 농어촌의료서비스기술지원단을 두어 보건의료기관 유형별 설계모형 작성, 사업계획서 심의 및 평가, 건축 기본 및 실시설계 심의, 건축과정의 현지지도 등 기술지원 업무를 담당토록 하고 있음.
- 지원 금액은 시행 첫해인 1994년 이후 매년 3백~4백억 원 규모로 1994~2001년까지 총 2,793억 원이었음. 1994~2001년까지 총 430개 보건의료기관(보건소 132개, 보건지소 236개, 보건진료소 61개, 기타 1개)의 시설 신증축·개보수 비용과 336개 기관(보건소 124개, 보건지소 212개)의 장비 개선 비용이 지원되었음.

표 12-16. 연도별 농어촌의료서비스개선사업 누계지원액

(단위 : 억원)

구 분	계	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
지원실적	2,793	96.7	505.0	428.0	403.8	329.6	456.7	285.8	288.0

표 12-17. 농어촌의료서비스개선사업 기관유형별 지원수 현황

(단위 : 개소)

시·도	2002년 지원대상 수	시설 지원수	의료장비	방문보건 세트	전산장비	방문보건 사업용 차량	진료소PC
보건소	142	132 ²⁾	124	94	127	143	13
보건지소	1,269	236	212	247	-	20	-
보건진료소	1,907	61	-	396	-	-	-
기타(시도)	9	1	1	-	9	-	-

1) 출장소 포함

2) 제주시보건소의 경우 2001년도부터 개선사업지원대상에서 제외되었으며 여천군 보건소는 여수시보건소로 통합되었으므로 지원수에서 제외함

※ 중복지원된 경우는 1개소로 산정

- 시설 개선의 가시적인 효과는 아래 표와 같은데, 보건소의 경우 115평(군 보건소)에서 168평(통합시 보건소), 보건지소의 경우 42평(군 보건지소)에서 129평(통합시 보건지소), 보건진료소의 경우 12평의 건축연면적이 증가한 것으로 나타났다. 이로써 시설 면적에서 군 보건소가 46%(선택시설 포함 시 128%), 군 보건지소가 70%, 보건진료소가 52%씩 각각 증가한 셈인데, 상당한 시설 개선 효과가 있었던 것으로 보임.

표 12-18. 보건의료기관 표준모형별 건축연면적 증가 효과

구 분	보건소		보건지소		보건진료소
	군보건소	통합시보건소	군보건지소	통합시보건지소	
개선 전	250	250	60	60	23
개선 후					
기본시설만	365	468	102	189	35
선택시설 포함	570	673	-	-	-
증가 효과					
기본시설만	115	168	42	129	12
선택시설 포함	320	373	-	-	-

자료 : 보건복지부, 1997

- 그리고 시설 및 장비 보강 후의 보건소 사업실적은 아래 표와 같음. 시설 및 장비 투자와 직접 연관되고 비교적 단기에 가시적인 효과가 나타나는 분야가 일반진료, 치과진료, 물리치료, 임상검사, 집단보건 교육, 만성질환 관련 검사(WBC, GOT/GPT, 콜레스테롤 등) 등인데, 투자 후 일정한 증가 효과가 있음을 확인할 수 있음. 다만, 임상검사를 포함하는 만성질환의 발견 및 관리와 관련된 검사실적은 개선 효과가 미미함. 이에 대해 보건복지부는 “향후 고혈압, 당뇨병, 간질환 등 만성질환의 관리지침 개발 및 사업 활성화에 따라 증가할 것으로 기대”하고 있음(보건복지부, 1997).

표12-19. 시설 및 장비 보강 전후 보건소 주요 사업실적 비교

구분	진료건수	물리치료 건수	집단보건교육		검사건수				
			인원수	회수	임상검사	WBC	GOT/GPT	콜레스테롤	
보강 전	1995년 1~2월	43,770	2,900	96	6	6,558	74	236	69
	1996년 1~2월	88,299	4,829	3,164	23	4,829	125	396	83
보강 후	1997년 1~2월	114,733	5,078	3,359	39	5,078	112	259	57

자료 : 보건복지부, 1997

- 보건복지부는 동 평가에서 주민에 대한 태도조사도 병행했는데, 거기에 따르면, 보건소의 크기와 외관에 대한 주민의 만족도(크게 만족 45%, 약간 만족 53%)와 신뢰도(많이 높아짐 36%, 조금 높아짐 38%)가 상당히 높아졌고, 특히 보건소의 휴식공간, 한방, 물리치료 제공, 진료의 질 향상 등 주민의 보건소에 대한 인식이 현저히 개선되었으며, 시설 및 장비 개선 후에 보건소를 더 많이 이용하겠다는 주민이 많아진 것(58%)으로 나타났음.

표12-20. 보건소 시설개선 효과에 대한 주민의 인식

응답내용	%
휴식시설, 대기공간 좋아짐	63.3
한방, 물리치료 제공	50.0
직원 친절해짐	41.1
주차(공간) 편리	37.8
진료의 질 향상	34.4
안내판, 표지개선	13.3
변화 없음	4.4

주 : 복수 응답 포함.

4. 농어촌 보건의료의 문제점

4.1. 농촌의 높은 보건의료수요와 빈약한 의료자원

- 농어촌 지역의 인구는 도시지역에 비해 점점 줄어들고 있지만, 인구의 구성비에 있어 노인의 비중이 점점 늘어나고 있고, 농촌가구의 소득 역시 도시가구에 비해 점점 줄어들고 있어 농어촌지역에서 경제적인 문제를 비롯하여 건강, 보건, 복지 등 많은 문제점이 발생할 가능성이 있음.
- 실제로 농촌주민에 비해 도시 주민의 만성질환의 유병률이 높은 것으로 조사되었고, 사망률 역시 연령을 보정했음에도 불구하고 농촌지역이 더 높음을 알 수 있음.
- 물론 최근에 제시된 의료이용관련 조사결과를 보면, 전국민의료보험을 확대, 발전되고, 농어촌 지역에도 의료기관들이 많아지면서 일정부분 경제적, 지리적 접근도에서 도-농간의 차이가 줄어든 것을 볼 수 있음.
- 그러나, 입원의료 자체충족도를 살펴보면, 이러한 현상을 농촌지역의 보건의료자원이 많아져서 도시농촌간 의료이용의 차이가 줄어든 것이 아니고, 교통수단 및 도로망 확충 등으로 인근 도시지역으로 나가는 의료이용이 증가하였기 때문으로 분석됨. 즉, 자신이 거주하고 있는 중진료권 내 의료기관 이용도가 도시는 86%인데 비해, 농촌은 50%에 불과하였음. 이는 농촌주민이 병원에 입원하고자 할 때 절반 정도가 도시의 병원을 이용하고 있다는 것을 말함.

표12-21. 의료 자체충족도(중진료권 내 의료기관 이용도)의 도농간 격차

구 분	도시	농촌
입원(%)	86	50
16일 이상 장기 입원률(%)	22	35

자료 : 보건복지부, 1997: iv.

- 기초자치단체내 의료기관의 입원이용도의 경우, 도시가 46.2%, 농촌이 30.6%로서 도시지역의 주민에 비해 더 많은 농촌주민이 자신의 거주지를 떠나 입원의료이용을 하고 있었음.

표12-22. 의료 자체충족도(기초자치단체 내 의료기관 이용도)의 도농간 격차

구분	도시(범위)	농촌(범위)
입원(%)	46.2(0.1-91.7)	30.6(0.3-71.3)
16일 이상 장기 입원률(%)	36.8	28.3

자료 : 환자조사자료(99년9월 1개월간 퇴원한 환자전수조사, 결핵 및 나병원 제외), 보건복지부, 2001

- 이렇게 자신의 거주지를 떠나 타 지역(도시)에서 진료를 받게 되면 자연스럽게 진료에 소요되는 비용이 증가하게 됨. 다음의 표에서 보듯이, 의료보험 비급여, 자부담, 왕복교통비, 간병비, 사례비 등을 포함하는 지출의료비가 도시는 평균 77만원인데 비해 농촌은 96만원임. 농촌에 병의원이 존재하지 않음으로써 농촌주민이 도시민에 비해 25%의 추가적인 진료비용을 지불하고 있는 것임.

표12-23. 지출의료비 부담 차이

구분	도시	농촌
지출의료비 ¹⁾ (만원)	77	96

주 : 1) 의료보험 비급여, 자부담, 왕복교통비, 간병비, 사례비 등 포함.

자료 : 보건복지부, 1997: iv.

- 따라서 농촌주민들은 도시민에 비해 의료서비스에 대한 불만이 높을 수밖에 없음. 다음의 표에서 보듯이, 군부 주민은 시부 주민의 두 배 가까이 의료기관의 지역 편재를 불만 이유로 꼽고 있음.

표 12-24. 의료서비스에 대한 불만 이유

구분	지역 편재	시설 미비	불친절	비용 과다	치료 미흡	장시간 대기	기타
시	2.8	5.5	19.5	13.5	21.8	3.7	29.3
군	5.2	11.1	14.4	11.7	16.8	2.9	25.5
전국	5.0	6.5	18.6	13.2	20.9	3.6	28.6

자료 : 통계청, 『1998 한국의 사회지표』, 보건복지부, 1999b에서 재인용.

- 이상과 같은 사실들 즉, 농어촌의 많은 노령인구, 높은 만성질환 발병률, 빈약한 의료자원, 높은 간접 의료비 부담 등은 농어민을 위한 특별한 보건의료적 배려와 조치가 필요하다는 것을 말하고 있음.

4.2. 농어촌지역의 질병구조에 걸맞는 보건의료 프로그램의 부재

- 농어촌 보건의료에 대한 수요는 더욱 만성병 위주로 진행될 것임.
 - 연령별로 만성질환율을 살펴보면, 전 연령에 걸쳐 군 지역이 시 지역에 비해 만성질환율이 높음을 알 수 있었음.
 - 또한 노인인구, 특히 혼자 사는 노인의 증가에 따라 방문보건이나 요양, 재활, 사회복지서비스에 대한 수요는 증가할 것임. 건강증진에 대한 수요도 꾸준히 증가할 것임.
- 도서 및 오벽지의 경우, 지속적인 인구감소가 예상되나 이 지역의 노인 및 거동불편자를 위한 가정간호와 지속적인 추구관리 수요자는 클 것이기 때문에 보건지소 및 보건진료소에서 방문보건서비스를 제공하는 것이 효과적이라고 판단됨.
 - 그러나, 현재 보건기관의 서비스는 이러한 농어촌 지역의 변화하는 요구에 적절히 대응하고 있지 못한 실정임. 즉 방문보건사업은 의

사, 물리치료사, 작업치료사와 사회사업가 등과의 팀워크가 필수적이고, 상급의료기관 또는 사회사업기관과 의뢰체계가 필요하나 이러한 사업체계가 구축되어 있지 않은 실정임.

- 농촌지역의 경우, 보건진료소와 보건지소와의 연계성을 가지고 방문보건사업을 제공함으로써 벽오지라고 하더라도 급성 또는 만성퇴행성 질환자의 관리측면에서 접근성의 문제를 해소할 수 있을 것임.
- 한 연구에 의하면(박영희 외, 2000) 보건진료원이 지난 3년동안 의무적으로 받은 보수교육 이외의 교육에 참여한지 알아본 결과 27.5%만이 있었다고 응답했음. 이는 변화하는 시대적 요구에 부응하기에는 보건진료원의 교육 기회가 한정되어 있다고 볼 수 있음.

4.3. 농어촌 지역 보건기관의 양적 질적인 문제점

- 1994년도부터 지금까지 보건의료기관의 시설 및 장비 개선사업으로 농어촌 지역의 많은 보건기관의 시설 및 의료장비가 지원되어 보건소의 시설과 장비가 상당수준 개선되었고, 그에 따라 이용 주민들의 만족도가 높아진 것을 사실이지만 그렇다고 해서 보건소가 농어촌 보건의료 관리의 '중추기관'이 되었다고 보기는 어려우며 다만 민간 의원급에 육박하는 시설과 장비를 갖추으로써 지역의 민간의원들과 경쟁할 수 있는 조건을 확보한 정도임. 또한 보건소에 편중 지원해왔기 때문에 향후 지원이 필요한 보건지소와 보건진료소가 많이 남아 있는 실정임.
- 향후 시설 및 의료장비 개선이 필요한 기관현황
 - 시설개선 대상기관은 신축한지 10년 이상의 기관중 이미 시설지원이 되었거나 시설개선 지원이 필요없는 기관을 제외한 결과 보건소 11개소, 보건지소 617개소, 보건진료소 1,497개소의 기관이 시설개선을 위한 투자가 필요함.

- 그 동안 보건소 시설지원은 1995년의 보건소 사업을 기준으로 최소의 기본적인 시설면적인 365평에 대한 건축비를 지원하였음. 2002년 현재 보건정책 및 농어촌 보건의료 환경의 변화로 각종 보건사업이 활발하게 진행하고 있는 상황에서 한방, 재활, 건강증진, 낮병동 등의 사업을 수행하기 위한 공간(221평)을 확충할 필요가 있어 이에 대한 시설투자가 필요함.
- 의료장비개선 대상기관은 보건진료소를 지원하지 않는 것을 전제로 하고 1994-2001년에 장비가 지원된 기관을 제외한 나머지 기관, 즉 보건소(보건의료원) 20개소, 보건지소 1,055개소를 대상으로 함.

표12-25. 시설 및 의료장비 개선이 필요한 기관현황, 2001

구 분		대상 기관수	기 지원 기관수	지원 불필요 기관수	지원 필요 기관수	투자 필요률 ¹⁾
시설 (신축)	보건소	142	131	-	11	7.7%
	보건지소	1,270	235	418	617	48.6%
	보건진료소	1,907	60	350	1,497	78.5%
	계	3,319	426	768	2,125	64%
시설 (증축)	보건소	142	142	-	142	100%
의료 장비	보건소	142	122	-	20	14.1%
	보건지소	1,270	215	-	1,055	83.1%
	계	284	337	1,907	1,075	76.1%

주 : 1) 투자필요율=지원 필요기관수÷대상기관수

○ 향후 시설 및 의료장비 개선에 필요한 투자소요액

- 2002부터 농어촌 의료서비스개선사업을 통하여 지원해야 할 시설 및 장비 투자소요액은 6,073억원으로 추정됨.

표 12-26. 시설 및 의료장비 개선에 필요한 투자소요액 추계

구 분	구 분	지원필요 기관수	지원면적 (평)	지원단가 (만원)	투자소요액 (억원)
시설 (신축)	보건소	11			179
	- 군	5	365	386	70
	- 통합시	6	468	386	108
	보건지소	617	102	386	2,429
	보건진료소	1,497	35	386	2,022
	소계	2,125			4,631
시설 (증축)	보건소	142	221	386	1,211
의료 장비	보 건 소	20		10,000	20
	보 건 지 소	1,055		2,000	211
	소계	1,075			231
총투자소요액	총투자소요액				6,073

주: 1) 현재 개발된 보건기관표준설계를 지원기준으로 2001년 평당지원단가를 적용함

2) 기관별 의료장비 지원 기준액은 2001년도 지원기준을 적용함

- 농어촌 보건의료기관의 핵심인력인 공중보건 의사 배치 현황 및 문제점
- 공중보건 의사와 보건지소는 1990년대 전반기에 관련법 개편, 공무원 신분보장, 보장지소장 임명, 보건요원배치, 지원협의회 폐지 등을 통해 일정한 외부여건상의 변화를 거쳤음. 또한 1994년 농어촌의료서비스개선사업과 1995년 지방자치제 실시, 지역보건법 실시 등으로 지역보건사업에서 보건기관의 위상과 역할에도 변화가 있었음.
 - 하지만 보건지소 차원에서는 실질적인 업무내용이나 사업체계의 개선으로 이어지지 못하였음.
 - 최근까지 신규공중보건 의사 인력 유입현황을 살펴보면 의사부문의 인턴과 일반의는 감소하고 전문의는 꾸준히 증가하여 비중이 늘고 있음. 의사의 경우, 1990년대 초반부터 특수지 배치를 확대하면서 보건소 배치인원이 줄어들었으나 최근 유입인력의 증가로 다시 충족률이 올라가고 있음. 의과대학 졸업생의 규모를 분석함으로써 향후 공중보건 의사 수를 추정할 수 있음(표 28 참조). 의과대학 졸업(예정)학생의 경우 여자의 비율이 점차 증가하는 양상을 보여주고

있으나, 공중보건역사의 수급에 영향을 미치는 남학생의 절대수는 감소하지 않아 향후 6년 - 10년동안 의과 공중보건역사의 감소로 인한 문제점은 그리 크지 않을 것으로 보임. 그러나, 치과의 경우, 신규면허자의 수가 일정한 채 여성의 증가 등으로 인하여 전체 유입인력은 만성적인 부족상태를 유지하고 있음.

표 12-27. 연도별·면허종별 신규 및 재직공중보건역사의 수

(단위: 명, %)

연도	종별 의사				치과 의사	한의사	신규 공중보건역사	총 재직 공중보건역사
	소계	전문의 (%)	인턴	일반의				
1995	694	332 (47.8)	231	131	275	-	969	-
1996	783	434 (55.4)	2	347	233	-	1,016	-
1997	794	273 (34.4)	171	350	310	-	1,104	3,089
1998	802	484 (60.3)	99	219	241	10	1,053	3,173
1999	854	540 (63.2)	77	237	271	60	1,185	3,342
2000	789	483 (61.2)	87	219	265	21	1,075	3,313
2001	993	722 (72.7)	96	153	343	38	1,374	3,634
2002	1092	752 (68.9)	101	239	324	274	1,690	4,139

표 12-28. 졸업(예정)연도별 성별 의과대학 학생수

졸업연도	졸업생수	여		남	
		수	비율	수	비율
1995	2843	515	(18.1%)	2328	(81.9%)
1996	2739	557	(20.3%)	2182	(79.7%)
1997	2762	529	(19.2%)	2233	(80.8%)
1998	2767	611	(22.1%)	2156	(77.9%)
1999	2731	643	(23.5%)	2088	(76.5%)
2000	2696	628	(23.3%)	2068	(76.7%)
졸업예정연도	학생수	수	비율	수	비율
2001	3236	863	(26.7%)	2373	(73.3%)
2002	3342	932	(27.9%)	2410	(72.1%)
2003	3794	1057	(27.9%)	2737	(72.1%)
2004	4235	1123	(26.5%)	3112	(73.5%)
2005	3427	987	(28.8%)	2440	(71.2%)

자료 : 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 2001

- 의과 공중보건의사의 주요 보건사업 수행경험율은 70~80% 수준으로 매우 높게 응답되었으나 계획적·적극적인 접근을 필요로 하는 항목들에 대해서는 수행경험률이 크게 떨어짐. 연차별 수행경험률도 큰 차이가 없어서 대부분의 공중보건의사가 근무초기에 보건사업을 시도해 보지만 중간에 포기하는 것으로 추정됨.

4.4. 농어촌의 응급상황에 대응할 수 있는 응급의료체계의 문제점

- 농어촌지역의 문제로 제기될 수 있는 것이 응급의료체계임.
 - 농촌지역과 도시지역의 사망률의 격차가 나는 사망원인은 다발성손상, 특정부위손상이 많은 비중을 차지하였는데, 이는 응급 후송을 요하는 대표적인 문제들임. 다발성손상 및 특정부위손상의 대부분은 농약중독 등 약물중독, 사고, 임신과 관련된 문제로서 응급 후송을 요하는 대표적인 문제들임.
- 그러나, 현재 농어촌지역의 응급의료체계에 대한 정부의 계획이나 연구자료가 부재한 실정임.
 - 현재 응급의료취약지를 20여개로 추정하고 있어 이에 대한 구체적인 조사를 진행하고 있으나, 응급의료취약지에 응급의료시설을 확보하기 위한 지원방침이 정해지지 않고 있음.
- 농어촌지역의 경우, 응급후송을 담당하는 119구급대가 응급상황이 발생하는 현장이 먼 지역에서 멀리 떨어진 리 지역에 도착하는데 소요되는 시간이 20-30분 정도가 소요되는데, 119구급차량에 응급구조사 인력이 함께 동승하지 않아 현장에서 즉각적인 처치를 수행하지 못할 가능성이 있음.
- 응급의료체계의 경우, 섬 지역에서 더 심각한 문제임.

- 이들 문제들은 현재까지도 대부분이 비공식적인 후송체계에 의존하고 있음. 공식적으로는 경남과 전남 등에 쾌속후송선이 4척 운영되고 있으나, 성능의 제한과 지역적인 한계로 말미암아 유명무실한 것으로 알려져 있음. 해군함정이나 군경의 헬리콥터를 이용하는 경우가 있으나, 이는 공식적인 체계에 의한 것이 아니라 상황에 따라 지원이 가능한 것이어서 안정적인 후송체계로 보기 어려움.
- 국내외를 막론하고 섬 지역을 비롯한 오지에서 활용도가 높을 것으로 기대되고 있는 것이 원격의료(tele-medicine)임. 우리나라에서도 섬 지역은 아니나 농촌지역을 대상으로 원격 방사선(tele-radiology) 기술의 시범사업이 이루어진 적이 있음. 그러나 이 시범사업은 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 종결된 상태로, 현재까지 지역을 불문하고 실제 적용되지 못하고 있음.
- 최근에는 일부 지역(신안군)에서 위성통신과 인터넷을 활용한 전염병 보고와 진료체계를 다시 구축하려는 시도가 있음. 그러나 현재까지 본격적인 사업에는 이르지 못하고 시범사업의 차원으로 진행되고 있어 실제 적용까지는 상당한 기간이 소요될 것으로 전망됨.

5. 농어촌 보건의료서비스의 개선방안

5.1. 농어촌특별세 자금을 2004년 이후에도 지속적으로 확보

- 현재 농어촌 보건의료서비스 개선사업에 될 재원조달이 2004년에는 중단될 위기에 처해 있는데, 농촌지역에서 보건기관의 비중이 매우 높고 아직 시설 및 장비개선을 필요로 하는 보건기관이 많다는 사실

을 감안해 볼 때, 농어촌특별회계의 농어촌특별세 자금을 2004년 이후에도 지속적으로 확보하여야 함.

- 향후 농어촌 보건의료서비스 개선사업의 지원대상을 보건소뿐만 아니라 보건지소·보건진료소로 확대·강화해야 함. 농어민들이 가장 원하는 의료기관이 가까이 있으면서 진료비가 저렴한 곳인데 바로 보건지소와 보건진료소가 이에 해당하고, 그런 반면에 농어민들이 시설과 장비의 개선이 시급히 이루어져야 한다고 생각하는 곳이 또 보건지소와 보건진료소임.
- 그리고 보건소와 달리 이들 기초 보건의료기관의 시설과 장비를 개선한다 해도 이들 지역에 민간 병의원이 거의 없기 때문에 그들과의 마찰이 일어날 가능성도 별로 없음.

5.2. 농어촌지역 주민의 건강문제에 걸맞는 보건의료서비스 제공

- 농어촌지역의 공공보건의료기관들이 농어민에게 꼭 필요한 보건의료서비스를 제공하는 공공기관으로 특화 할 수 있도록 지원할 필요가 있음.
- 이들 기관의 주된 이용자들이 농어촌의 노령인구란 점을 감안할 때 만성퇴행성 질병, 농부증, 치과 질환 등 농어촌 노령인구의 의료 욕구에 부응하는 프로그램이 개발되어야 하며, 여기에 재정적 지원을 아끼지 말아야 함. 현재 농어촌 보건의료서비스 개선사업이 시설, 장비부문에만 지원이 이루어지고 있는데, 향후 보건사업부문이 지원대상으로 포함되어야 할 것임.
- 농어촌의 노령 인구를 위한 프로그램 즉, 만성퇴행성질환과 농부증에 초점을 둔 전문적 프로그램을 개발함으로써 농어촌 보건의료기관으로서의 특화를 지향해야 함.

- 고혈압, 당뇨, 치매, 뇌졸중 4대질환에 대하여 농어촌지역의 보건소와 공공병원을 연계한 전달체계를 수립함. 위 4대질환의 관리는 전체인구 중 노인의 비중이 큰 농어촌지역에서는 매우 중요한 문제이나, 보건기관만으로는 이를 수행할 수 없고, 지역의 공공의료기관과 연계가 필수적임. 다음의 그림은 고혈압환자에 대하여 보건소와 공공병원이 연계를 통한 관리체계 사례를 제시한 것임.
- 농어촌 개선사업의 시설 및 장비관련 기술지원업무를 수행하고 있는 농어촌의료서비스 기술지원단을 확대하여 위에서 언급한 농어촌 주민의 요구에 부응할 수 있는 각종 보건사업 프로그램을 개발하고 지원할 수 있는 기능을 부여함. 또한 보건기관간, 공공의료기관간 연계체계를 수립하도록 함.

5.3. 보건지소 및 보건진료소를 중심으로 재가사례관리 서비스체계(Case Management Service System) 구축

- 농어촌 지역의 인구는 계속 감소추세이나 노인 및 거동불편자를 위한 방문보건과 지속적인 추구관리 수요는 점점 커질 것이기 때문에 보건지소 및 보건진료소를 중심으로 사례관리를 통한 재가보건 및 복지서비스를 제공할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음.
- 특히 보건진료소 관할 구역은 노인인구의 비율이 월등하게 높으며 이들 노인인구는 일상생활권이 그 지역에 한정되어 있어 실제로 타 의료기관에서 지속적인 의료의 이용이 쉽지가 않은 실정임.
- 이들 노인들의 건강문제나 질병은 치료가 되어 완치되는 것이 아니고 고통이 없고 더 심해지지 않도록 계속 감시하고 편안하도록 돌보는 것이 치료보다 더 중요하기 때문에 노인에게 가까이 있는 보건지소 및 진료소를 중심으로 사례관리서비스체계(Case Management

Service System)를 구축할 필요가 있음.

- 사례관리자에 의한 보건복지 서비스의 통합 - 보건지소 및 보건진료소에서 방문보건사업 및 기타보건서비스를 제공받고자하는 주민은 직접 개인이나 그 가족의 요청에 의해 등록되거나 의료기관에서 의사의 의뢰에 의해서 등록될 수 있고, 접수된 경우에 방문보건요원이나 보건진료원이 집으로 방문하여 환자와 가족에 대하여 건강요구를 평가한 후에 기본적으로 방문보건서비스를 제공하며, 입원치료 등 의뢰를 필요로 하는 건강문제가 발생할 경우에는 의료기관으로 사회적 문제가 발생할 경우에는 사회복지기관으로 의뢰함. 방문보건인력 이외에도 사회복지사, 가정간호사, 가정봉사원, 작업치료사, 물리치료사 등 인력에 대한 확보 및 관리체계의 정비가 필요함.
- 지역사회 사례관리를 위한 교육프로그램 개발 - 서비스를 제공하는 방문보건요원이나 보건진료원은 사례관리자(Case Manager)로서의 역할을 수행하며 이들에 교육을 제공함으로써 교육이 업무에 효과적으로 연계될 수 있도록 조직적인 노력이 이루어져야 할 필요가 있음. 또한 이들과 보건소 및 보건지소의 방문보건팀, 보건사업전담 공중보건 의사와 팀워크를 이룰 경우 훨씬 효과적인 보건사업이 이루어질 수 있을 것으로 판단됨.

5.4. 농어촌지역 보건의료인력의 자질향상 및 활용방안 수립

- 공중보건 의사 교육체계의 확립
 - 의과대학의 교육내용이 지역사회의 요구를 반영하지 못하는 상황에서 공중보건 의사가 적절하게 업무를 수행하기 위해서는 교육의 내실화가 필수적임. 우선적으로 개선되어야 할 것은 구체적이지 못한

교육 목표를 공중보건의사라면 당연히 알아야 할 내용을 중심으로 범주화하여 목표를 설정하고 교육 주체에 따라 교육내용과 교육방법에 대한 표준을 만들고 이에 따른 지침서와 교재를 개발함.

○ 보건진료원 교육기회의 확대

- 변화하는 시대적 요구에 부응할 수 있도록, 보건진료원의 교육 기회를 확대하여 지역사회에서 보건진료원이 사례관리자로서 역할을 수행할 수 있도록 제도화함.

○ 현지조사를 통해 공중보건의사 보건사업기획단 운영, 신규 공중보건의사 중 보건사업 전담공중보건의사의 집중육성, 보건사업을 지도할 수 있는 공중보건의사의 육성, 각도 공중보건의사협의회와 지역 예방의학 교실과의 연계, 월례모임 등 시·군 공중보건의사 모임 공식화 등의 개선방안이 수립됨.

○ 공중보건의사 인력활용의 정책대안

- 공중보건의사를 기능별로 분화함. 즉, 공중보건의사의 기능을 배치 전단계에 보건사업전담, 보건행정전담, 전문과목진료, 일차진료, 기초전공자 등으로 구분하자는 것임. 중앙은 물론 시도, 시·군의 효율적 인력활용의 기준을 제공하는 효과를 기대할 수 있음. 분화된 기능에 적합한 교육과 훈련, 지위 및 역할 보장 등이 뒤따라야 할 것임.
- 중앙에 보건기획단을 구성하되, 보건사업직과 보건행정직을 기본으로 충원함. 또한 필요에 따라 타 직종도 배치받을 수 있도록 함. 중앙보건기획단은 각 직종에 대한 사전·사후교육, 배치기관평가, 보건사업 총괄기획 등의 업무를 수행함. 또한 향후 공중보건의사 수급규모를 추정하여 공중보건의사의 증감에 대하여 미리 대처할 수 있도록 함.

○ 군지역 보건소 및 보건지소에 정규치과의사 공식채용

- 치과의 경우, 신규면허자의 수가 일정한 채 여성의 증가 등으로 인

하여 전체 유입인력은 만성적인 부족상태를 유지하고 있는데, 이러한 문제를 해결하기 위해 공중보건 의사가 아닌 정규치과 의사를 채용할 수 있도록 함.

5.5. 의료취약지 민간병원에 대한 지원

① 지원근거

- 우리나라 의료체계가 민간부문 위주로 구성되어 있는 현실에서 민간 부문이 담당하지 못하는 군지역 의료취약지역의 의료수요를 충족하려는 필요에서 보건의료원이 건립되었음. 이는 만약 민간병원이 기존에 설치되었다면 설립하지 않았을 것이라는 가정이 성립될 수 있을 것임. 이러한 가정을 받아들인다면 군단위 민간병원은 정부의 의료정책을 뒷받침하는 필요한 공공기관이라는 성격 설정 또한 가능해짐. 여기에 군단위 민간병원에 대하여 정부가 지원하는 근거가 있는 것임.
- 그렇다고 해서 모든 군단위 민간병원에 대하여 똑같이 지원하는 것은 바람직하지 못함. 지원대상이 될 병원은 의료취약지에 소재하여 지역사회 주민에 대한 의료서비스를 제공하고 있으나, 구조적 수요부족에 따라 재정자립도가 낮은 병원으로 어려운 경영여건하에서도 경영개선에 자구노력을 기울이는 병원이 되어야 할 것임. 또한 정부의 사업에 적극적으로 참여하고 국민건강수준의 향상에 질적으로나 양적으로 기여하는 병원이어야 함.

② 지원방안

- 세제 지원 - 법인의 형태에 따라 세제상의 이득을 얻을 수 있는 방안으로서 농어촌 지역의 병원들을 재단법인이나 의료법인보다 세제

상 유리한 공공법인의 형태로 전환하면 기존의 법인세율(22%)을 대폭 낮출 수 있다는 점을 고려해 볼 수도 있음(조우현 외, 1999). 이때의 공공법인에 농협 또는 지방자치단체가 참여하는 방안을 모색할 수 있음.

- 금융 지원 - 그 동안 기존 시설비 용자금(농어촌발전기금)의 거치기간을 연장하여 주는 방식으로 금융지원을 해 주었으나, 군 단위 의료취약지에 설립된 민간병원들은 해당 지역의 낙후성으로 인해 인력을 비롯한 적절한 보건의료 자원의 확보가 어려웠을 뿐만 아니라 의료수요의 부족 등으로 심각한 경영난에 처해 있는 실정임. 이러한 상황에서 이미 지원해준 용자금에 대한 거치기간의 연장이 어려울 경우 농특자금을 연장하거나, 지방자치단체의 자금 등 추가재원을 마련하여 자금을 지원해 주는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 노인복지와의 연계지원 - 최근의 노령화 추세에 따라 여러 가지 노인보건 및 복지를 위하여 정부에서 추진중인 지역별 치매전문병원의 설립이나 장기요양병상의 확보과정에서 보건의료자원의 효율적인 활용을 위해서 군 단위 의료취약지의 병원을 지원하고 활용하는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있음.

5.6. 응급의료취약지에 응급의료시설 및 운송체계 개선

- 응급의료기관이 필요하지만 응급의료시설이 없는 응급의료취약지에 응급의료시설을 확보할 수 있도록 법에서 미흡한 부분을 좀더 보완하여 농촌지역 응급의료지원과 관련한 새로운 제도적 장치들을 만들어내야 함.
 - 응급의료취약지에는 반드시 응급의료기관을 설립하도록 하고, 응급의료취약지의 응급의료기관에 시설·장비의 설치비용 및 운영비를 보조하는 방안을 마련할 필요가 있음. 예를 들면, 의료취약지역에

설치된 보건의료원이나 정부지원민간병원의 응급실이 그 대상지역이 될 수 있음.

- 농어촌지역에서 응급후송을 담당하는 119구급대에 응급구조사가 동승할 수 있도록 제도화하여 현장에서 즉각적인 처치를 수행할 수 있도록 하고, 필요할 경우, 인근 보건지소 또는 민간의원에서 기본적인 처치를 수행할 수 있도록 의뢰체계를 구축할 필요가 있음.
- 또한 농어촌지역의 응급상황에 대응할 수 있는 응급의료체계 구축을 위해 응급의료체계 지원단을 구성하고, 그 하부에 농어촌 지역의 응급의료문제를 다룰 수 있는 부서를 둘 필요가 있음

5.7. 도서지역의 상황에 맞는 보건의료체계 구축

① 법률·제도적 지원 방안

- 섬 지역의 보건의료지원과 관련된 주요 법안은 ‘농어촌등보건의료를 위한특별조치법’, ‘도서개발촉진법’, ‘건강보험법’ 그리고 ‘지역보건법’ 등임. 섬 지역 보건의료체계를 구축하고 보건의료지원을 효과적으로 추진하기 위해서는 이들 법에서 미흡하거나 추상적인 부분을 좀더 보완하거나 구체화시키고, 가칭 ‘도서·벽지보건의료지원법’을 제정하여 섬 지역 보건의료지원과 관련한 기존 제도적 장치들을 총괄하고 새로운 제도적 장치들을 만들어내야 함.
- 보건의료원, 보건소, 통합보건지소, 보건지소, 보건진료소, 민간보건의료시설 순으로 지원되고 있는 농어촌 발전 특별세 재정 지원을 도서 및 오벽지 지역 보건의료시설 우선으로 기준을 변경하여 도서벽지 주민들이 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 해야한다.

② 민간자원의 활용

- 섬 지역의 보건의료체계를 제대로 구축하기 위해서는 공공부문의 주도로 인력, 시설, 장비 등 보건의료자원에 대한 투자가 이루어지는 것이 가장 우선적인 과제라 할 것임. 하지만 섬 지역을 포함하고 있는 지방자치단체의 재정상황이 대체로 매우 열악하다는 점을 고려한다면 이러한 방법은 일정한 한계를 가질 수밖에 없음. 따라서 민간자원의 활용 및 민간과 공공을 연계하는 방안은 섬 지역에서도 마땅히 고려해야 할 보건의료체계 구축 방안이 될 것임.
- 민간자원의 활용에서 우선 고려해 볼 수 있는 방안은 섬 지역 주민 또는 민간의료기관의 주도로 의료생활협동조합을 조직하는 것임. 의료생활협동조합은 지역의 주민들이 자신의 건강과 의료에 관계되는 문제를 해결하기 위해 조합을 만들어 의료기관을 공동소유 운영하면서 의료기관에서 일하는 의사를 비롯한 의료전문가와와의 협동을 통해 건강한 삶을 유지하고 만들어 나가는 소비자생활협동조합법에 의한 주민들의 조직으로 생활협동조합의 내용과 형식을 갖춘 사업체이자 운동체임.
 - 그런데 의료생활협동조합 등 민간자원을 섬 지역으로 유치하기 위해서는 섬 지역 인구 격감으로 인한 경영 수지 적자의 부담을 해소하기 위해 의료기관을 개설하고 운영할 때 인센티브를 제공하는 방안을 시급히 마련해야 할 것으로 판단됨.
 - 그 방안으로는 농어촌 발전 특별세 재정 지원의 저리융자범위를 확대하고, 자치단체 소유의 건물을 저렴하게 임대하며, 건강보험수가 책정에 가중치를 적용하며, 24시간 진료가 가능하도록 공중보건의사를 지원하며, 공중보건의사 이외의 의료인력에 대해 도서근무수당을 제공하는 등의 방안을 우선 고려할 수 있음. 또한 동일 지역에 민간 의료기관이 개설되면 보건지소나 보건진료소는 진료 중심의 사업을 지양하고 보건관리나 예방의료 등 고유사업 중심으로 운영방향을 바꾸어 나가는 상호 보완과 협조가 필요할 것으로 판단됨.

③ 지역자원의 활용을 통한 재원확보방안 검토

- 2001년부터 2010년까지 전라남도의 보건의료개발을 위한 투자계획을 보면 재원 551억이 모두 국비로만 구성되어 있음. 섬 지역을 포함하고 있는 지방자치단체의 재정여건이 열악하다는 점을 고려할 때 당연한 결과라고 수긍이 가지만, 대다수 섬 지역 보건의료기관이 시설과 장비가 낙후되었으면서도 국비가 지원되지 않아 제때에 정비되지 못한 현실을 고려할 때 육지지역과 균등한 조건의 섬 지역 보건의료체계 구축은 현재의 상태에선 기대하기 어려운 실정임. 따라서 지역자원의 활용을 통한 재원확보 방안을 면밀하게 검토해 보아야 함.

제 13 장

농어업·농어촌 교육제도 개선방안

1. 농어촌 교육의 문제점과 개선방안

1.1. 농어촌 교육의 현황과 문제점

인구감소와 학생수 감소	소규모 학교 통폐합, 복식학급 운영, 정상 수업 곤란
교원의 농어촌근무 기피	교육인력 확보 곤란, 생활여건 취약
학력 저하	도농간 학력 격차 심화, 학업성취도 저하
주민의 학교교육에 대한 불만족	진학기회, 취업능력 취약, 도시유학 증가
교육환경 취약	도서·벽지 통학 곤란, 문화시설, 교육시설 낙후
교육비 부담 증가	도시유학비 부담 과중화, 교통비, 과외비, 사교육비 증가

표13-1. 6학급 미만의 소규모 학교 현황

(단위 : 개교, %)

	전체 학교수	소규모 학교(6학급 미만)수			
		초등학교	중학교	고등학교	계(%)
대도시	2,967	5	10	0	15 (0.9)
중소도시	2,533	26	11	3	40 (2.3)
읍	1,222	76	21	5	102 (5.9)
면	3,060	395	472	49	916 (52.8)
도서·벽지	989	513	126	23	662 (38.1)
계	10,771	1,015	640	80	1,735(100.0)

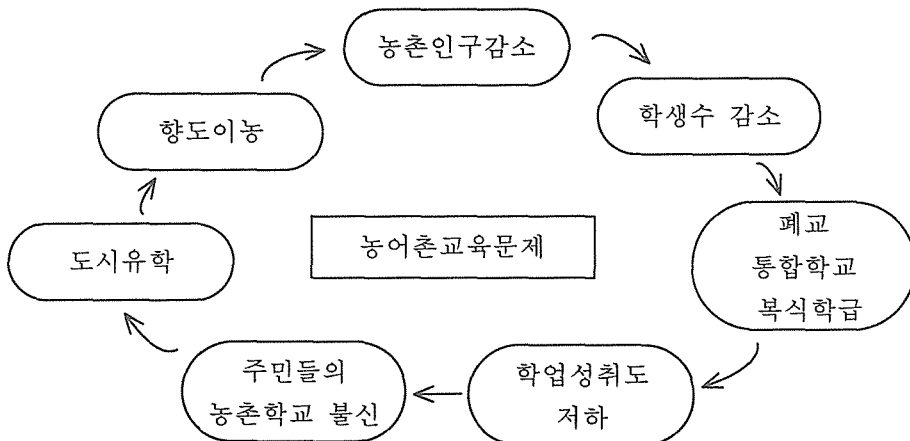
표13-2. 통합학교 운영현황

(단위 : 개교)

구 분	초·중 통합	중·고 통합	초·중·고 통합	계
학교수	38(총 76교) 42.70%	45(총 90교) 50.56%	6(총 18교) 6.74%	89(총 184교) 100.0%

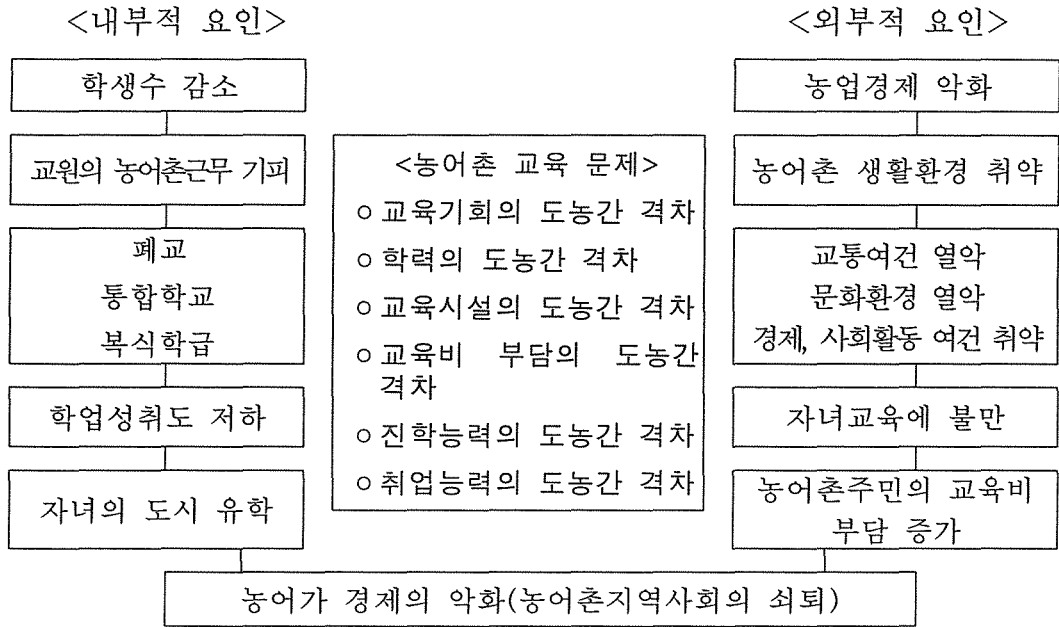
1.2. 농어촌 교육문제의 원인

그림13-1. 농어촌 교육문제와 이농의 악순환



- 자녀교육 문제가 이농의 가장 큰 원인임.
- 연령계층별 주요 이농사유
 - 10 - 20대 : 진학을 위해 도시로 이농
 - 30 - 40대 : 취업을 위해 이농
 - 40 - 50대 : 자녀교육을 위해 향도이농
 - 60대 이상 : 자녀교육이 끝나면 고향으로 귀농
- 지속적인 이농으로 지역사회의 고령화와 인구공동화 문제가 발생함.
- 학생수의 감소와 학교통폐합 등 문제가 악순환 되고 있음.

그림13-2. 농어촌 교육문제 발생의 원인



- 농어촌학교의 문제는 점점 더 농어촌의 교육여건을 어렵게 만들고, 그것이 지역주민들의 마음을 지역사회 학교에서 멀어지게 만들며, 이농의 원인을 제공하는 형태로 악순환 되고 있음.

- 이 악순환의 고리를 끊고 문제를 해결하기 위해서는 농어촌교육을 지역사회의 활력요소 재건이라는 새로운 시각에서 접근해야 함.
- 그러나 지역사회의 개발과 활성화는 교육정책적 처방만으로는 어려우며 지역사회를 구성하고 있는 모든 분야가 동시에 총체적으로 작동될 수 있는 종합대책이 필요함.

1.3. 농어촌 교육 활성화를 위한 개선방향

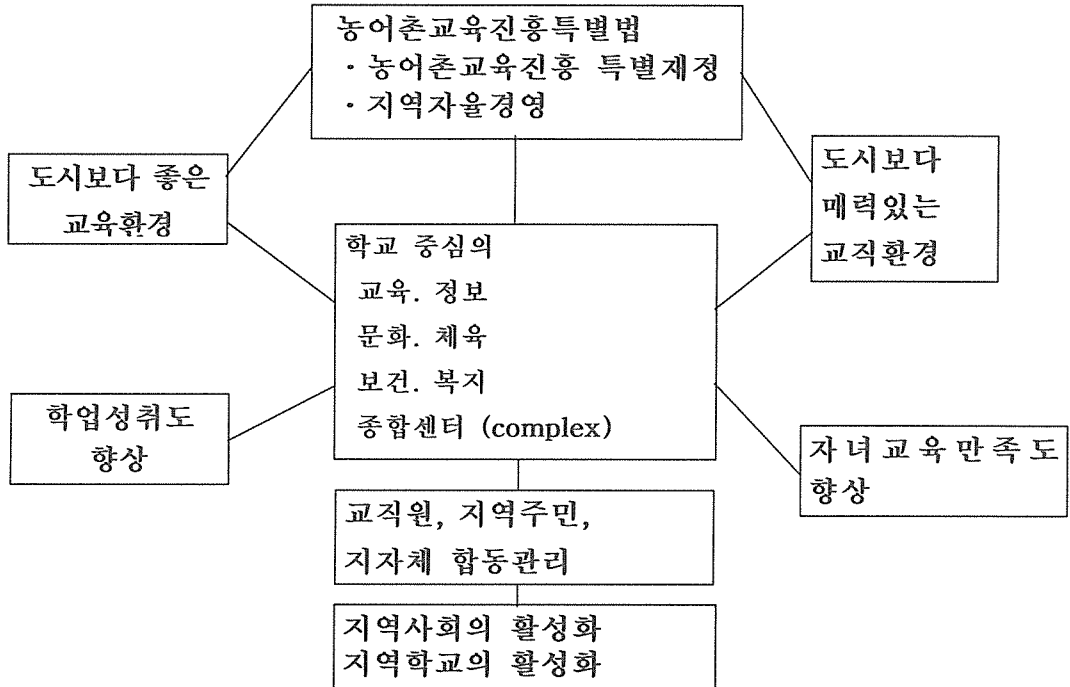
농어촌 교육의 기회 보장	통폐합 지양, 소규모학교 운영개선
도농간 교육의 질적 격차 해소	학력, 교육인력의 질 향상
농어촌 교육여건 개선	시설, 장비, 교육비 지원
지역사회 교육·문화센터 구축	교육, 문화, 복지시설 종합, 통합 경영

○ 추진방법

- 단계별 추진: 1단계 - 농어촌교육진흥특별법의 입법 추진
2단계 - 몇개의 시군 단위 시범사업지구 선정
3단계 - 시범사업의 결과 분석 및 확대 적용
- 관계부처간 협의기구 설립 및 사업의 공동추진
농림부, 해양수산부, 보건복지부, 문화관광부, 체육부, 행정자치부, 교육인적자원부 등 관련 행정부처의 관계관으로 구성되는 농어촌교육진흥특별사업추진위원회(가칭)을 설립 운영함.
- 농어촌 복지증진특별법(입법추진 중), 농어촌지역개발촉진특별법 등 관련법과의 상호보완 또는 통합기능을 조정함.

1.4. 농어촌교육의 장기비전

그림13-3. 농어촌교육 개선을 위한 장기비전



- 학교를 중심으로 발전하는 지역사회
- 지역사회가 함께 참여하는 학교
- 학교의 선생님이 지역사회의 선생님이로 함께 하는 교육
- 농어촌학교교육 특별제정 확립을 통한 자율적 경영프로그램 추진
- 이를 뒷받침하는 강력한 행정지원과 농어촌교육진흥특별법 제정
- 농어민단체, 농어촌 지역사회개발 관련 기관들이 적극 참여하고 협조하는 농어촌 활력중심의 학교

1.5. 농어촌교육 개선을 위한 정책추진 방안

① 농어촌 학교운영 모델 개선

1) 농어촌 학교의 지역 교육·문화·복지 종합센터화를 통한 지역사회를 활성화함.

- 농소규모 학교 활성화를 위한 지역사회의 참여와 공동운영체계를 확립함.
 - 소규모 학교 통폐합 지양, 지역 종합교육기관으로 활용방안 강구 및 효율성을 제고함.
 - 소규모 학교의 운영비를 지역사회와 공동부담 및 정부의 재정지원을 강화함.
- 농어촌 초등학교를 중심으로 하는 교육시설 확립 및 종합운영
 - 유치원, 초·중·고등학교 등 구역 내 교육기관의 시설 및 관리를 통합함.
 - 학교의 컴퓨터, 예체능시설, 운동장 등 모든 교육시설을 공동활용할 수 있도록 정비함.
- 지역주민의 평생교육, 농어업교육, 부녀교육 등 지역사회학교기능을 강화함.
 - 농어촌 종합교육시설과 지역주민의 교육문화시설을 종합적으로 정비함.
- 농어촌 종합교육시설 내에 노인시설, 주민체육시설, 보건의료시설, 도서관, 박물관 등 기존의 구역 내 문화·복지시설을 함께 설비한 지역 종합교육·문화·복지센터를 구축함.
 - 면단위 보건지소, 마을단위 보건진료소를 초등학교와 종합 설비함.
 - 주민공공회관, 복지관, 노인정, 4H회관, 체육·오락시설, 박물관, 도서관 등 공공시설을 종합 설비함.

- 지역 교육·문화·복지의 종합센터 구축은 지방 자치단체와 관련 부처 담당관으로 구성된 협의기구의 결정에 따라 지역실정에 맞추어 단계적으로 추진함.

2) 농어촌의 종합 교육·문화·복지센터 활용체계를 확립함.

- 관련 시설이 종합 정비되는 단계별로 상호활용도를 높일 수 있는 방법과 관리비용 절감 대책을 강구함.
 - 효율적인 관리운영체계 확립
- 지역사회 종합교육·문화·복지센터 활용 프로그램개발과 관리체계를 수립함.
 - 관련시설의 상호보완, 협력, 이용방법 등 센터로서의 기능을 개발함.
 - 종합 교육·문화·복지센터의 관리를 위한 범부처적 특별관리체계를 수립함.
 - 관리인력, 교육인력 등 관련 인력의 종합관리와 활용방법을 개발함.

2] 교육의 질 향상

1) 농어촌 학교의 학업성취도 향상 대책

- 농어촌 학교 교육의 질 향상을 위한 교육·교과 프로그램을 확충함.
 - 복식학급의 문제점과 해결방안 강구: 새로운 교과프로그램 개발
 - 소수 학생의 정예화 지도를 통한 질 향상
 - 교사인력의 확충
- 농어촌 학교 교사의 교육열의 향상을 위한 지원방안을 강구함.
 - 농어촌지역 애향교원 및 열의 있는 교사의 사기진작과 교육지원을 위한 교육기자재, 실기실습비 등 우선 지원
 - 농어촌에 가족 모두가 입주하는 애향교원 우대책 강구
 - 농어촌 학교의 종합교육·문화·복지센터 책임교사에 대한 처우 개

선 및 수당 신설

- 지역사회학교 및 지역사회 활동에 기여하는 교사 지원 및 우대책 강구

○ 우수 교육 기자재 보급

- 최신, 우수교육기자재의 농어촌 학교 우선 배정 및 활용도 제고

2) 농어촌 학교의 우수교사와 열의를 가진 교육인력 확보

- 농어촌 학교 교원이 그 지역에 거주하면서 지역사회학교, 복지센터의 핵심역할을 담당토록 애향교원 인력확보 및 육성함.

- 지역 출신의 대학특례 입학 및 지방자치단체의 추천 입학제를 통한 애향 교원 및 열의교사를 양성함.

- 졸업 후 농어촌지역에 취업을 희망하는 교육·사범계 입학지원자 특례 입학제도

- 지방자치단체, 지역주민단체 추천자(고향을 위해 일할)특례입학을 확대함.

- 지역별 인재확보를 위한 지방자치단체들의 장학제도를 활성화함.

- 임용단계에서의 우수 및 열의 교원 충원체계를 구축함.

- 해당지역 출신자 임용우대

- 도서벽지 교원 특별채용 규정을 농어촌지역으로 확대 보완함.

- 농어촌 학교 교원 인센티브 제도 정비, 강화

- 가산점 제도, 승급, 승진, 벽지수당, 농어촌 수당제 유지 및 확대 강화함.

- 장기근속자 누가 점수제, 인사 우대제 등 도입

- 현대화된 가족용 및 독신자용 관사, 사택 제공

- 부모와 동일학교에 재학하는 교원자녀에 대해 상급학교 진학시 장학혜택, 대학특례 우선 순위 부여

- 농어촌 학교 교원 현직교육, 연수 등 질 향상 대책을 강구함.
 - 현직연수 및 특별 직무연수, 해외 연수 등 우선 혜택

3) 농어촌 교육 시설 확충

- 소규모 초·중등학교를 지역사회 종합교육·문화 복지센터로 만들기 위한 필요시설의 확충·효율적 운영방안을 강구함.
 - 유아원, 유치원, 노인정, 도서관, 보건소, 박물관 등 관련 공공기관의 점진적인 종합 유치 및 활용도 제고
 - 학습컴퓨터 시설, 생물과학실, 조리·급식시설, 난방시설, 교육기자재 등 공동활용 확충
- 기숙사 및 급식시설 구비
 - 도서지역 초·중등학교 등 특수여건의 지역학교는 학생기숙사를 설치 운영함.
 - 농어촌 초·중학교의 급식시설 완비 및 급식지원 함.
- 교원의 관사시설 신개축
 - 농어촌 초·중학교 교원의 관사를 지역실정, 독신 및 가족에 맞게 설계, 신·개축함.
 - 낮은 관사도 모두 위의 기준에 맞추어 신·개축함.
- 농어촌 학교 통학버스 운영 지원
 - 농어촌의 초·중등학교 원거리 통학생을 위한 통학버스 운영방안을 지역 실정에 맞게 강구함.

[3] 교육제도 개선

1) 교육제도 및 교육과정 개선

- 고교 및 대학입시제도의 개선
 - 농어촌학교의 부담이 되며 도시전학의 가장 큰 사유가 되는 특기적

성교육 제도 개선

- 지방교육청별 특기교육자원 확충과 농어촌 학생의 특기적성교육 지원 강화
- 지역사회와 소규모 학교간 특기적성교육 및 특별 활동의 협동운영 체제 강구

○ 농어촌 학생의 대학특례입학제도의 개선 및 확대

- 농어촌에 필요한 우수인력 확보방법으로 확대 : 고교 졸업생 중 고향을 위해 헌신하겠다는 대학지원생을 최우선, 그 다음 타 고교 출신이라도 농어촌에서 평생근무를 희망하는 사람(차우선), 농어촌 소재 중고등학교의 활성화대책으로 활용되고 있는 현행 특례입학제도는 3우선순위로 활용함.

○ 복식 학급, 복식수업의 문제점 해결을 위한 교원인력 확보대책 강구 및 복식교육 지원체제 구축

- 어쩔 수 없이 복식학급이 구성될 경우 복식교육자료 개발, 수업보조 요원배치, 담임업무 경감조치 등 지원 강화
- 소규모 학교 협동교육과정 편성 운영 (이웃 소규모학교와)

2) 교육체계의 재정비

○ 농어촌의 유치원, 유아원에 대한 공교육 기능 강화

- 농어촌의 영유아와 어린이를 위한 교육체계 수립 및 교원양성, 교육기관 운영프로그램 개발

○ 지역사회학교제도의 재편 및 기능강화

- 지역사회학교제도의 문제점 개선과 활성화를 위한 지원강화
- 평생교육제도의 도입과 지역사회학교의 기능 확대
- 지역주민의 수요에 맞는 각종 교양, 취미, 기술교육 및 훈련기능 확보

○ 우수 대안학교의 학력 및 학제 인정과 학교경영 지원

4] 교육제정과 교육비 부담 경감

1) 농어촌교육지원체계 수립

- 농어촌 교육지원을 위한 특별 예산관리체계 수립
 - 각 부처 소관의 농어촌 교육·문화·체육 등 복지종합센터 설립 및 운영을 위한 공동출연예산체계를 수립함.
 - 면단위 보건지소, 마을단위 보건진료소에 대한 농특세지원을 초등학교내 종합설비에 우선 지원함.
 - 주민 공공회관, 복지관, 노인정, 4-H 회관 등 기존의 시설 종합정비는 관련부처가 별도의 예산을 확보토록 추진함.
 - 체육시설, 오락시설, 박물관 등 종합설비도 관련 부처가 별도 예산으로 확보함.
 - 독립예산과 회계방식을 도입함.
- 농어촌 유아·학생에 대한 재정지원
 - 초등학교에 영유아 보육원 병설 운영 및 지원
 - 초등학교 병설 유치원의 급식, 통학 등 지원재정 강화
 - 초등학교 학생의 통학·특기적성교육 등 지원재정 강화
 - 중학교 학생의 급식, 통학, 특기적성 교육 등 지원재정 강화

2) 농어촌주민의 교육비 부담 경감

- 농어촌 초·중등학교 학생에 대한 교육비 지원
 - 통학비, 급식비, 교재비 지원
- 농어촌 출신 학생 교육비 지원 확대
 - 농어촌 출신 학생의 고등학교 교육비 지원, 농촌 고등학교 수업료 지원
 - 대학 학자금 지원, 각 도·지방의 대도시 학사(기숙사) 운영 지원

2. 농업계 학교교육의 개선방안

2.1. 농업계 고등학교의 문제점과 개선방향

① 현황과 문제점

1) 농림어업계 고등학교 수의 지속적인 감소와 학생수의 감소

- 농림어업계는 정원미달, 중도탈락율 증가 등 위축되고 있음.
- 도시화·산업화로 농고를 중·실고 및 타계열 학교로 개편하고 있으며 입학자의 대부분이 영농의지가 없고 성적부진이나 어려운 경제적 사정으로 목적의식 없이 입학하여 농업교육 실시에 문제가 있음.

표13-3. 학교 및 학생수 감소

연도	1991	2001
학교수	51	25
학생수	37,689	16,792

표13-4. 입학 지원자 감소 및 중도 탈락율 증가

연도	1981	1991	2001
지원율	1.16 : 1	1.00 : 1	0.98 : 1
중도탈락율(%)	9.8	21.6	20.8

표13-5. 설치학과 중 생산학과는 감소, 관련학과는 증가

연도	1991	2001
생산학과 학급수	862	303
관련학과 학급수	299	550

2) 교육 여건 미비로 교육 성과 미흡

- 학교 실험·실습 시설 설비의 부족 및 노후화
- 학급당 평균 실험·실습비 지원액 부족
 - 시·도별 차이가 있으나 보통 연간 100~150만원 수준
- 농업교사의 노령화 및 교사 양성·임용제도의 미흡으로 학생지도 및 실습농장운영에 애로
 - 농업교사 중 41세 이상이 전체의 74.9%
- 학교 실습농장에 배치된 기능직 부족과 기능직 임용제도의 문제로 농장 운영에 애로
 - 23학급 이하 고등학교의 경우 기능직 2명
(농·공업계고교는 7학급당 1명 증치)
- 교사들의 전문기술 습득을 위한 국내외 연수기회 미흡

3) 졸업생의 진로 대책 미흡

- 농업계 고등학교의 영농정착 및 농업부문취업 유도기능이 약화되고 있음.
 - 대부분이 대학 또는 전문대학 진학을 위한 과정으로 활용하고 있음.

표13-6. 졸업자 중 진학자의 증가 및 취업자의 감소

년도	졸업자	진학자	취업자	기타
1991	15,706	1,045	13,377	1,284
	100.0%	6.7%	85.2%	8.1%
2001	9,410	4,311	3,956	1,143
	100.0%	45.8%	42.1%	12.2%

* 자료 : 2001 교육통계 연보

- 농고 졸업자의 영농 정착을 감소

- 우수한 신규 농업인력의 체계적 양성제도와 고등학교 졸업 후 영농 정착 희망자에 대한 교육, 지원, 관리 대책이 미흡함.

표13-7. 농고졸업생의 영농정착률

연 도	1990	1995	2000
정착율(%)	24.4	17.1	7.6

- 졸업자의 50~60%가 국가인정의 농업관련 2급 기능사 자격을 취득하고 있으나 이들에 대한 유인, 활용 대책이 미흡함.
 - 2001년 졸업자의 평균자격 취득율 : 52%
- 취업 희망자의 농업관련 공무원, 농·축협 등의 취업이 어려움.
 - 공무원의 경우 특별채용 규정이 있으나 시행이 잘 안되고 있음.
 - 관련 법규
 - 공무원 임용령 제16조 제1항 제9호 (특별채용내용)
 - 실업계학교 우수 졸업자 특별 채용을 위한 예정직급 등 기준 지정 (1991. 10. 10 총무처 예규 248호)
 - 실업계 학교 우수 졸업자의 기능직 공무원 특별 채용을 위한 임용 예정 직렬별(전공)학과 지정 (1991.12. 교육부 예규221호)

4) 농고 인력 육성을 위한 지원 체계 미흡

- 80년도 영농후계자 육성을 목적으로 행정자치부, 농림부, 교육인적자원부의 공동지원으로 설치한 농고 자영농과를 농림부의 농업인력 양성 정책과 연계시키지 못하고 교육부 지원에만 의존함으로써 자영농과 존폐위기

표13-8. 전국 자영농과 현황

(2002. 5. 30)

시·도	학교명	총정원	현원	2002년 지원율
경 기	여주자영농고	575	457	1.21 : 1
강 원	홍 천 농 고	270	251	0.96 : 1
	춘 천 농 공 고	111	47	0.60 : 1
	주 천 중 고	115	52	0.74 : 1
충 북	보 은 자 영 고	350	314	0.98 : 1
충 남	공 주 농 고	210	188	1.00 : 1
전 북	김 제 자 영 고	540	299	0.64 : 1
전 남	강 진 농 고	504	465	1.10 : 1
경 북	안 동 농 고	270	240	1.20 : 1
경 남	경 남 자 영 고	255	166	1.10 : 1
제 주	서귀포산업고	180	137	0.97 : 1
	계	2,919	2,292	

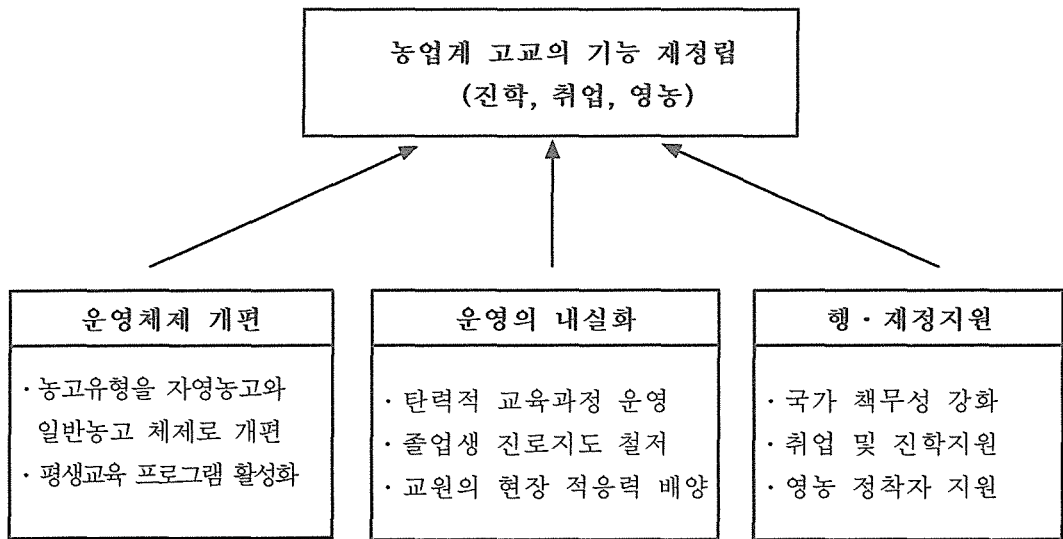
* 총 정원과 현원은 1,2,3학년의 합계(정원 확보율 78.5%)

- 인력 양성을 위한 중앙정부 부처간(교육인적자원부와 농림부), 중앙 정부와 지방정부간(교육인적자원부와 도교육청, 도청과 도교육청)의 협조체제가 미흡함.
 - 자영농과 학생 급식비를 농림부 20%, 도청 30%, 도교육청 30% 지원하고 있으나 1일 1식 지원단가가 1,000원으로 학생급식 질 저하 (경기도 체육고등학교 1식 지원단가 : 2,000원)
 - '95~'98 농특세로 지원된 자영농고 설치교의 실험·실습 시설에 대한 개·보수비 및 운영예산 부족으로 교육적 활용이 미흡함.
 - 농특세 지원학교수 : 총 9교(도별 1교씩)
 - 총 지원액 : 500 억원(1교당 45 ~ 50 억원)
 - 자영농과 교육정책과 농림부의 인력양성 정책과의 연계 미흡, 자영농과 교육을 교육인적자원부에만 의존하는 것은 농고졸업자에 대한 인력 정책을 포기하는 것임.

② 농업계 고교 육성 대책

1) 기본 방향

그림13-4. 농업계 고등학교 교육개선 방향



2) 운영 체제의 개편

○ 자영농고 체제로 개편

- 각도에 1교씩 자영농고를 지정하고 학급당 학생수를 30명 이하로 하되 영농 희망자만 입학시켜 직업학교 형태로 운영
- 자영농고(3년) 과정을 여주농업전문교육원 (2년)과 한국 농업전문학교(3년)를 연계시키는 3+2 또는 3+3 체제 구축
- 영농후계인력 육성을 위한 특별법을 제정하여 자영농고 운영에 대한 농림부 참여 및 지원

(예) 과학 기술부의 과학 영재 인력 육성 대책

- 영재 교육 진흥법(2000. 1. 28 공포)과 동시행령(2000. 4. 18공동)에 의거 과학기술부와 부산광역시 교육청의 협약에 따라 학생 모집, 교육과정 운영, 시설지원, 교사 연수 등을 공동으로 처리함.

- 자영농고를 학생교육, 기존농민교육, 청소년 농업 체험교육, 주민 교양교육 등 평생교육 시설로 활용함.
- 졸업자 중 영농희망자를 농림부가 우선적으로 후계자 지정, 지원함.
- 일반 농고는 지방정부의 지원아래 지역 잠재력과 특성에 맞도록 개편하고 진학, 취업 중점 지도함.
- 평생교육 프로그램의 활성화
 - 학교 시설 및 인력을 지역주민, 농민, 청소년들의 학습장으로 운영할 수 있도록 지역 유관기관과 협동으로 프로그램 개발·운영함.

3) 운영의 내실화

- 직업 기초교육 강화
 - 직업윤리, 농업기초기술, 정보처리, 외국어구사, 대인관계 등 관련한 교육 강화
- 진학 희망자에게 동일계 고등교육기관 진학기회를 부여하고 우수 졸업자를 공무원, 농·축협 등 농업관련 기관에서 특채
- 산학 협동을 통한 연계교육을 강화하고 농업관련 국가기술자격 소지자의 농업관련 분야 진출 확대를 위한 제도 개선
- 농업교과 담당교사의 국내외 연수기회 확대
- 교사 양성 및 임용제도를 개선하고 산업체나 현장 경력자를 교사로 임용할 수 있는 방안 모색

4) 행·재정적 지원

- 학교와 지방정부간의 협력체제 구축
 - 학교는 지역 주민의 평생학습 교육기회 제공
 - 지방정부는 졸업자의 영농, 취업 등 우선지원

- 국가 및 지방 자치단체의 책무성 강화
 - 농고 재학생의 수업료 감면 확대 및 장학금 지급
 - 실험·실습시설 설치 및 운영을 위한 재정 지원
 - 농업교과 교원 및 실습 농장운영을 위한 기능직 공무원의 증원
 - 농장 전산화를 위한 소프트웨어 개발 보급

2.2. 농업계 전문대학 및 대학의 문제점과 개선방향

① 농업계 전문대학 현황과 문제점

- 순수농업전문대학은 크게줄고 실업전문대로 전환함 : 농업계학과 위축
- 2002년 4월 현재 농업계 전문대학 정원 확보율 82.2%

표13-9. 순수농업 전문대학 및 농업계 학과의 쇠퇴

년도	순수 농업전문대학		농업계과 설치 전문대		계	
	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수
1994	1	720	13	2880	14	3600
2002	2	1452	11	1852	13	3304

* 자료 : 1994년 통계(교육부 업무자료)

표13-10. 순수 농업전문대학 현황

구분	지역	학교명	입학정원	설치학과
국립	경기	한국농업전문학교	240명	식량작물학과 외 5개
사립	충남	연암축산원예대학	520명	축산과 외 8개

* 한국농업전문학교는 1996년도 농특세로 설립

- 축산, 원예 등 농업생산분야 학과의 모집 정원 비율이 전체의 66.3%
- 지방대학 육성시책으로 농업전문대학의 대부분을 4년제 산업대학으로 승격 산업대 승격 이후 농업계 학과는 쇠퇴하고 있음.
 - 순천농업전문대학 → 순천대학교 농과대학('82년 정규대학화)
 - 상주농업전문대학 → 상주산업대 (상주대)('91년 개방대학)
 - 예산농업전문대학 → 공주대학교 산업과학대학('92년 정규대학화)
 - 진주농업전문대학 → 진주산업대('93년 개방대학)
 - 밀양농업전문대학 → 밀양산업대(밀양대)('93년 개방대학)
 - 안성농업전문대학 → 안성산업대(한경대)('93년 개방대학)
- 농업계 전문대학은 중견 농업직업인 육성을 위한 교육기관이 되어야 하나 교육과정 운영이 현장 실무 능력 배양보다는 4년제 대학의 학문 중심적 운영 형태를 보이고 있어 중견 영농 인력 양성 교육기관으로는 미흡한 실정임.

② 농업계 대학 현황

- 2001년도 신입생 입학 정원(4,032명) 중 농학, 원예, 축산분야 학과의 학생수가 전체 학생의 38.6%임.
 - 대학은 기본적으로 농업인력을 양성하는 것보다는 농어업 관련 기관 취업이나 학문연구를 목적으로 하고있음.

표13-11. 농업계 대학 현황

년 도	순수 농과대학		농업계과 설치 대학		계	
	학교수	학생수	학교수	학생수	학교수	학생수
1994	13	31,602	18	22,368	31	53,970
2002	-	-	-	-	31	29,773

* 자료 : 1994년 통계(교육인적자원부 업무자료)

- 농과대학이 많고 학생수가 많은 것은 농업계 취업이나 학문연구 목

적보다는 4년제 대학 졸업장 취득이 더 큰 목적임.

- 농업계 취업의 기회가 적음
- 농업분야 학문연구도 위축되고 있음

③ 농업인력 육성을 위한 고등교육체제 개선

1) 농업계 대학(전문대)의 영농기술 인력 양성기능 강화

- 수수농업 전문대학을 중심으로 종건 영농기술인력 양성을 위한 실기 교육 지원강화
 - 실기·실습 기자재의 현대화 및 관리, 운영 재정 지원
 - 현장 실습, 훈련 중심의 교육과정 지원
- 졸업생의 농장 조성 및 영농정착 지원체제 확립
 - 정부의 농어민 후계자 육성사업으로 연계
 - 농장 조성계획 (농지구입, 농장조성, 영농 등) 운영계획에 따른 단계적 지원
- 농과계 전문대학, 대학의 시설, 교수 인력을 활용한 지역 농업교육, 훈련 기능 강화
 - 각 지역 농업계 대학의 지역사회 농업기술 선도기능을 강화시키기 위한 서비스 체계 수립 및 지원
 - 농민 기술 강좌 : 장단기 기술교육
 - 동식물 병충해 방제기술교육 등
 - 최고농업경영자과정, 농업기술지도자과정, 농업경영컨설턴트과정 등 설치 운영
 - 관련 사업 지원 재정 확보

2) 농어촌 젊은이들을 위한 현지대학제도 도입

- 대도시 및 지방대학의 농어촌 현지(읍, 면, 군 단위) 출장대학 설치

- 출장교수의 현지강의 및 현장 실습
- 농한기를 이용한 본교 집합강의

○ 현지대학 졸업농민의 학력인정

- 2년제 전문대학 및 4년제 대학 과정 수료후 일정 기준이상의 성적자에 대한 학력을 인정함.
- 교육과정의 학점제 도입
- 현지 실정에 맞는 교육과정 개발

3) 기초인력은 제도권 교육을 통하여 육성

- 실업계 고등학교 과정이 취업결정의 역할을 하지 못하므로 전문화 과정을 병설운영함.
 - 고등학교(3년) + 전문학교(전문대학) 2년(3년)의 연계체제 운영
(예) 자영농고와 한국농업전문학교(3년), 여주농업경영전문학교(2년), 연암축산원예대학(2년)을 연계 운영하는 프로그램
 - 희망하는 자영농고 중 2~3개교를 선발하여 시범 운영함

4) 비농업계 인력을 단기 영농교육을 통해 육성

- 인문계 졸업생, 귀농 희망자 등 비농업계 영농희망자의 영농교육 지원체계를 확립함.
 - 영농인력 양성 교과과정 중심으로 운영되는 농업전문대학(전문학교)을 통하여 중견기술인력으로 양성함.
(예) 한국농업전문학교, 여주농업경영전문학교, 연암축산원예대학 등에 6~12개월의 단기 교육 프로그램 설치 운영

제 14 장

농촌지역 국민연금제도 개선방안

1. 현황과 문제점

1.1. 현황

○ 농어민 가입자 현황

- 가입자 수 : 2002. 2월 말 현재 농어민 가입자는 519천명으로 전체 지역가입자 10,088천명의 5% 수준이며 농어촌지역가입자 2,033천명의 22.5%임.
- 이는 제도 시행 초기인 1995년 말 1,256천명이었던 것과 비교할 때 그 절반 이하로 감소한 것을 의미함.
- 이와 같이 농어민 가입자 수가 감소한 것은 농어민의 자연감소, 제도 초기 특례노령연금 가입자였던 노령 농어민의 연금수급(2000년 7월부터 수급), 국고보조 대상인 농어민의 적용을 보다 엄격히 하여 사업자등록이 되어 있는 자영농어업인의 농어민 적용제외 등의 복합적 결과임.
- 참고로 2000. 11월 말 현재 국민연금 가입자인 농업인은 553천명, 어업인 25천명, 임업인 0.1천명으로 농어민 가입자의 대부분은 농업

종사자임.

표14-1. 국민연금 지역가입자 가입 현황

(단위: 천명, %)

구분	가입대상 (A=B+C)	지역가입자								가입확 인대상 자 (C)	농어민
		계 (B)	소득신고		신고율		납부예외				
			도시	농어촌	도시	농어촌	도시	농어촌			
계	10,715	10,088	4,292	1,331	53.3	65.5	3,763	702	627	519	

○ 농어민 가입자 납부예외, 미신고현황

- 국민연금 가입신고 지역가입자(미신고자 제외)의 납부예외율은 45% 이고, 가입신고 농어촌지역가입자의 납부예외율은 35% 수준인 반면 농어민의 납부예외율은 2001년 12월 기준으로 7.3%로 낮음.
- 이와 같은 현상은 국고보조를 받는 자만을 농어민 가입자로 관리하므로 국고보조가 소득신고의 주요 인센티브로 작용했기 때문이라고 사료됨.
- 한편 가입 미신고자 (가입확인대상자)는 전체 지역가입자 중 627천이며 업종확인을 할 수 없으나 상당수의 농어촌지역 무직자, 임시 근로자가 포함될 것으로 추측됨.

○ 농어민 가입자 징수 및 체납 현황

- 농어민 가입자 중 누적금액 기준 징수율은 농업인이 82% 정도로 다른 업종에 비해 높음. 이는 보통 전체 지역가입자의 누적금액 기준 징수율이 대체로 75% 수준인 것에 비추어 다소 높은 편임. 반면 어업인은 70% 수준으로 지역가입자 평균징수율에 미치지 못하고 낮음.
- 평균 체납기간도 농업인은 짧은 편이나 어업인은 긴 편임.

표14-2 농어민 업종별 징수율, 평균체납기간

(단위 : %, 월)

구 분		징수율	평균납부기간	평균체납기간
총계	인원	53.3	18.1	5.6
	월수	76.3		
	금액	74.2		
농업	인원	67.9	45.6	8.2
	월수	84.7		
	금액	81.6		
어업	인원	49.6	42.7	15.6
	월수	73.3		
	금액	69.7		
임업	인원	54.0	37.7	10.3
	월수	78.6		
	금액	75.2		
자영업 ¹⁾	인원	50.7	12.9	5.1
	월수	71.9		
	금액	72.0		

주 1) 자영업 : 도시, 농어촌지역 자영업자 모두 포함.
 자료처리기준일 : 자격기준 - 2000. 12. 15 자격마감
 징수기준 - 2000. 12. 11 수납분반영

○ 농어민 가입자 평균소득월액

- 농어촌지역 가입자의 평균소득월액은 제도 초기인 1995년 말 577천원에서 매년 증가하여 2002년 3월 말 현재 787천원으로 상승하였음. 그러나 전체 가입자 평균소득월액에 비추어 상당히 낮은 수준임.
- 특히 2002년 4월 말 현재 농어민 가입자의 평균신고소득은 677천원으로 비농어민 지역 가입자 평균신고소득(1,000천원)과 비교하여 상당히 낮은 편임.
- 소득분포를 보면 다음 표에서 보는 바와 같이 50만원 미만이 전체의 51.0%를 차지하고 있고 200만원 이상은 1.7%에 불과함.
- 이는 지역가입자 중 비농어민의 경우 50만원 미만 소득자가 전체의 9.2%에 불과하고 200만원 이상은 4.0%인 것과 비교하여 50만원 미만의 저소득층에 지나치게 많이 분포되어 있음을 보여줌.

표 14-3. 가입자 평균소득현황

(단위 : 원)

구 분	총평균	사업장가입자	지역가입자		
			평균	도 시	농어촌
'95. 12	943,468	1,052,602	577,126	-	577,126
'98. 12	1,271,736	1,479,490	635,310	-	635,310
'99. 4	1,095,773	1,439,751	785,159	841,170	628,839
'99. 12	1,130,251	1,386,138	878,405	956,490	659,371
2002. 3	1,291,207	1,593,423	969,536	1,025,756	787,103

표 14-4. 지역 가입자 소득수준별 분포현황 (2002년 4월 말 현재)

(단위 : 명, %)

구 분	전체 평균소득	전체 인원	50	50~100	100~150	150~200	200~250	250~300	300~360 만원
			만원 미만	만원 미만	만원 미만	만원 미만	만원 미만	만원 미만	
농어민	676,648원	504,065 (100.0)	256,828 (51.0)	155,805 (30.9)	64,242 (12.7)	18,774 (3.7)	3,490 (0.7)	1,511 (0.3)	3,415 (0.7)
비농어민	999,524원	5,186,385 (100.0)	479,112 (9.2)	2,956,763 (57.0)	1,290,454 (24.9)	255,007 (4.9)	67,366 (1.3)	43,945 (0.8)	93,738 (1.9)

1.2. 문제점

- 농어민지역가입자 현황에서 나타나듯이 농어민과 관련된 국민연금의 주요 문제는 지역가입자집단 전체와 마찬가지로 납부예외와 미신고의 과다, 낮은 징수율과 장기체납자 과다, 낮은 신고소득수준으로 요약됨.

2. 국민연금제도의 과제

- 현재 국민연금의 내실화 과제에 대한 대책과 세부검토과업은 다음 표에서와 같이 요약될 수 있을 것임.
 - 납부예외축소, 미신고자 축소, 장기체납 해소, 소득상향조정이라는 과제에 대한 주요대책으로는 국고지원연장, 사업장적용확대, 제도홍보, 급여산식 등이 검토될 수 있음.
 - 한편 소득상향조정은 추가로 소득추정방안의 개선 및 장기적 직권 부과방안 마련이 필요할 것임.

표 14-5. 농어민 가입자에 대한 국민연금제도 내실화 과제와 대책

과 제	목 표	주요표적대상	주요대책	세부검토과업
납부예외축소	-수급권확보	-청년세대 -생활불안정자	-국고지원연장	-합리적 국고지원방안 모색 -예산확보
미신고자 축소	-수급권확보	-제도거부자 -불완전취업자	-사업장적용확대	-선원 등 불안정고용직, 임시직의 사용자 부담 수용방안 모색
장기체납 해소	-수급권확보	-청년세대 -생활불안정자 -제도거부자	-제도홍보 -급여산식 변경	-조직적이고 체계적인 연금홍보방안 마련 -A, B값의 비율 변경으로 소득비례 강화(인센티브제공)
소득상향조정	-적절한 급여 수준보장 -가입종별 부과형평성	-소득하향신고자	-소득추정방안 개선과 장기적 직권부과방안 마련	-추정소득에 의한 상향조정자 판별과 단계별 상향조정 -소득과약 인프라구축과 추정소득모델 정교화 이후 직권부과

- 농어민가입자를 대상으로 국민연금제도 내실화를 하기 위한 5가지 대책의 현재 추진상황과 향후 검토사항을 제시하면 다음과 같음.

2.1. 국고지원 연장

Ⅰ 추진 현황

○ 농어민 개인당 보험료지원수준

- 1995년 7월~1996년 6월까지 최저등급인 22만원에 보험료율 3%의 보험료 6,600원 중 1/3인 2,200원이 지원되었고, 이 후 매년 보험료를 인상에 따라 지원액 수준도 상승하여 2001년 7월부터 2002년 6월까지 3,670원을, 2002년 7월부터는 보험료율 6%가 적용됨에 따라 4,400원이 지원됨.
- 현재 1인당 최대 예상지원액은 5,870원으로, 보험료 8%가 적용되는 2004년 7월부터 12월 말까지 적용될 예정임.

○ 농어민 가입자 국고지원 전체 현황

- 다음 표에서 보는 바와 같이 매년 농어민 숫자가 줄어들어 따라 국고보조 대상인원도 줄어 2001년 말에는 처음 농어촌지역연금이 도입된 1995년 실제 지원인원의 40% 수준인 693천명만이 실제 지원을 받았음.
- 2001년 말까지 총누적지원액은 1,424억원으로 2001년 보험료 누적금(기금운용수익 제외) 총액 64조원의 0.2% 수준

표14-6. 농어민 국고보조 현황

(단위 : 천명, 월, 억원)

구 분	지원대상		실제지원		지원율		지원액
	총인원	총월수	총인원	총월수	인원기준	월수기준	
'95	1,102	6,164	1,102	6,164	100.0	100.0	107
'96	1,209	13,294	998	11,736	82.5	88.3	261
'97	1,127	12,896	912	11,025	80.9	85.5	246
'98	1,048	11,964	832	9,983	79.4	83.4	222
'99	984	11,394	763	9,445	77.5	82.9	209
2000	952	9,585	739	7,814	77.6	81.5	199
2001	629	6,998	436	5,479	69.3	78.3	180

② 향후 추진과제

- 2004년 국고지원금 종료를 앞두고 국고지원을 연장하여야 하는지에 대한 충분한 논의가 필요함.
 - 국고지원은 신고소득이 대부분 낮은 농어민의 연금제도 가입 내실화에 기여한 바 크다고 봄.
 - 그러나 국민연금은 전국민을 대상으로 하므로 저소득 비농어민과 농어민 간 형평성의 문제가 야기될 수 있음. 농어업의 특수성을 고려하여 국고지원이 필요하다고 할 수 있으나 고소득 농어민에게도 국고지원을 하는 문제가 제기됨. 그럼에도 소득과약 곤란으로 저소득 농어민계층만 분리하여 지원하기 어려움.
- 2002년 현재 농특세에서 국민연금에 지원되는 예산의 61.7%가 관리비로 책정되고 있고 보험료에는 38.3%만 지원되고 있으며, 농어민에 대한 지원수준이 낮은 문제가 있음. 농특세 지원의 원래 목적에 충실하기 위해서는 향후 농특세 지원금이 농어민 보험료지원에 한정되도록 하고 관리비예산은 일반예산에서 책정되어야 할 것임.
- 지원을 계속하기로 결정하는 경우 지원방식, 지원수준, 지원대상, 지원기간, 재원확보방안 등에 대한 검토와 부처간 협조 및 법개정이 필요함.

2.2. 사업장적용 확대

① 현황

- 농어촌지역의 농어민으로 분류되지 않은 가입자 중 주로 젊은 계층의 일부는 임시직 근로자로서 계절농업근로자, 선원 등을 포함(부록 1 참조 : 농어업인 기준에 관한 국민연금법 시행령 47조)

- 이들은 거주지가 일정하지 않고 소득이 낮고 불안정하여 납부예외자나 미신고자가 되는 경우가 많으며, 이들 중 1개월 이상 1인 이상 사업장에 근무하는 경우 사업장 적용하는 방안이 모색될 수 있음.

② 향후 추진과제

- 전체 국민연금 지역가입자 중 취업상태가 불안정한 근로계층에 대한 사업장가입자로의 전환은 사용주의 보험료부담으로 인한 기피현상 해소방안 모색이 필요함.
- 그러나 공적자료의 확보가 어려울 것이므로 강제적 사업장가입자 전환은 쉽지 않아 상당한 기간이 소요될 것으로 예상됨.
- 국민연금 관리조직과 사회보험, 노동, 농어업 관련 관리조직간 협조체제 구축이 필요함.

2.3. 제도 홍보

Ⅰ 현황

- 농어민 가입자는 고령층이 많아 연금에 대해 상대적으로 우호적이거나 젊은 근로계층 중 일부는 제도에 대한 불신, 이해부족 등으로 납부예외, 고의적인 저소득으로의 소득신고 등의 문제를 야기함.
- 그리고 노후설계를 위해 적절한 소득신고와 계속적 보험료 납부가 필요함을 홍보하고 있으나 직원과 가입자의 개별접촉이 어려워 홍보내용의 전달이 불충분한 상태임.
- 연금 수급자 증가로 연금제도에 대한 필요성 인식이 향상되고 있으며, 제도가 성숙하면서 자연스럽게 차츰 향상될 것으로 판단됨.

② 향후 추진과제

- 공단의 홍보체제 강화 필요
- 일선조직을 활용한 제도홍보를 농어업조직과 협동으로 하는 방안 모색
 - 국민연금관리공단 인력만으로는 불충분하므로 협조체계 구축 필요

2.4. 급여산식 변경

① 현황

- 균등부분(A)과 소득비례부분(B)의 비율이 1:1인 현행 급여산식은 소득과악이 어려워 신고방식으로 소득을 결정하는 지역가입자의 신고소득을 하향하도록 유도하는 효과가 있을 수 있음.
- 소득과악이 가능한 집단과 어려운 집단간 보험료부과 소득적용에 형평성을 제고하기 위해 A의 비율을 다소 낮추는 방안의 검토가 필요함.
- 현재 가동 중인 국민연금제도개선위원회에서 향후 이 문제를 검토할 예정임.

② 향후 추진과제

- 균등부분의 비율을 낮추고 소득비례부분의 비율을 높이는 것은 저소득층의 급여수준을 낮추게 되므로 신중한 검토가 필요함.
- 2003년까지 진행되는 국민연금제도개선과정에서 각개 의견수렴 및 재정 영향 검토가 이행될 것임.

2.5. 소득추정 개선과 장기적 직권부과

① 현황

- 국민연금연구센터에서 2000년 연구한 농어민가입자에 대한 소득추정 방안으로 2001년 12월 충남 홍성에서 시범사업을 실시(401명 대상)
- 소득추정은 농지원부, 선박보유자료를 중심으로 하였음. 이러한 자료가 있는 농어민을 I 유형으로, 없는 농어민을 II 유형으로 분류한 후 전자는 각 자료를 근거하여 소득추정을 하였고, 후자는 전체 지역가입자 무자료자와 마찬가지로 지역별·성별·연령별 근로자 평균신고소득을 재산자료로 조정하는 방식으로 소득추정을 하였음.
- 소득추정자료의 정보는 실제와 유사하나 추정소득에 대해서는 동의하지 않고 높게 되었다고 하여 수용성이 낮았음. 소득상향조정율은 대상자 대비 I 유형 27%, II 유형 35%로 높은 편은 아니었음.

② 향후 추진과제

- 농어민에 대한 소득추정을 할 수 있는 자료(많은 가입자가 보유하고 있고 전산화되어 있는 자료)가 부실하여 소득추정이 매우 어려움.
- 현재로는 추정소득과 신고소득의 차이가 큰 가입자를 1차 대상으로 소득조정을 유도하는 방법을 채택하고자 하나 실효성이 적다는 문제가 있음.
- 향후 소득과약 인프라가 개선되면 지역가입자 소득과약이 향상될 수는 있으나 농어민은 여전히 쉽지 않을 것으로 사료됨.

3. 주요 정책과제와 개선방안

3.1. 농어민 연금가입자에 대한 국고지원 개선방안

① 국고지원 필요성과 개선방안 마련을 위한 기초항목 검토

○ 농어민 가입자 국고지원의 필요성

- 국가기간산업이면서 노동공급의 유지가 어려운 농어업에 종사하는 국민연금 가입자에 대하여 연금제도 참여 인센티브를 높임으로써 위험에 대한 적절한 소득보장을 통하여 복지향상을 꾀하도록 국고 지원을 연장함.

○ 국고지원 개선방안에서 검토되어야 할 기초항목

- 국고지원은 보험료에 하는 것과 급여부분에 하는 것 중 무엇이 타당한가
- 보험료에 지원한다면 정율방식과 정액방식 중 무엇이 타당한가
- 지원대상자는 전체 농어민으로 할 것인가 일정 소득 이하자로 한정할 것인가
- 지원수준은 어느 정도가 적합한가
- 지원기간은 어떻게 할 것인가
- 비용조달방법은 어떻게 할 것인가

○ 각 항목에 대한 검토의견

- 국고지원은 보험료에 하는 것과 급여부분에 하는 것 중 무엇이 타당한가
 - 현재 국민연금은 제도가 아직 성숙되지 않았고 적립금 규모가 계속 증가하고 있는 단계이므로 급여에 대한 지원은 부적절함.
 - 또한 급여액은 가입기간, 소득수준에 따라 개별적으로 다르므로 급여지원을 할 경우 지원수준 설정이 어렵고, 행정처리가 보험료지원보다 복잡할 뿐 아니라, 통합체계로 운영되는 국민연금제도에 적절

성이 낮을 것임.

- 보험료에 국고지원을 한다면 정율방식과 정액방식 중 무엇이 타당한가
 - 국민연금은 통합체계로 관리되므로 농어민에게만 국고지원을 하면서 고소득층에게 큰 혜택을 주면 전반적 제도관리에 문제를 야기할 수 있으므로 정액이 더 타당하다는 판단임.
- 지원대상자는 전체 농어민으로 할 것인가 일정 소득 이하자로 한정할 것인가
 - 일정소득 이하인 자로 한정하여 지원을 하는 것이 제도 내실화에 대한 효과는 클 것이나 소득과악이 불가능하여 비현실적이므로 전체 농어민에 대하여 일괄적으로 지원해야 할 것으로 봄.
- 지원수준은 어느 정도가 적합한가
 - 예산 확보가 보다 용이한 측면이나 적용 용이성을 고려한다면 보험료납부 하한소득에 연동하되 지원비율을 높이는 것이 타당할 것이나, 지원액 적절성을 고려한다면 농어민 가입자 중위수소득에 연동하는 것이 타당할 것임. 후자를 채택한다면 보험료에 대한 지원비율 설정을 고정시키지 말고 유동적으로 하도록 함.
- 지원기간은 어떻게 할 것인가
 - 국민연금이 통합체계로 운영된다는 점과 농어업의 향후 방향 및 국민연금제도 변화 등을 융통성있게 반영하는 것이 필요하다는 점을 고려한다면 국고지원이 종료되는 시점인 2004년 말 이후 2005년 1월부터 일정 기간 다시 한시적으로 국고지원을 하도록 하는 것이 타당할 것으로 보임.
 - 10년 정도 한시적으로 재시행한 후 그 때의 사정을 고려하여 국고지원 문제를 재검토하는 것이 타당할 것으로 사료됨.
- 비용조달방법은 어떻게 할 것인가
 - 농특세를 연장하여 조달하는 것이 무난하다고 사료됨.
 - 농특세는 원래 목적에 맞게 농어민 보험료지원에 전액 사용하는 것이 바람직할 것이나 이렇게 할 경우 그 동안 농특세에서 지원한

관리비부분의 예산은 일반회계에서 추가지원해야 할 것임.

② 국고지원 개선방안과 방안별 타당성 검토 및 비용추계

- 앞에서 제시한 기초적 항목검토를 토대로 국민연금 농어민 가입자의 보험료 국고지원 개선방안을 3가지로 제시함.
 - 각 방안별 효과 및 실행용이성 검토를 토대로 각안의 실행 타당성 순위를 제시하고, 각 방안의 예상되는 소요비용을 제시함.

1) 3가지 개선안의 내용

- 1안
 - 정액지원방식으로 모든 농어민 가입자에 대하여 동일하게 국민연금 보험료납부 적용 하한소득에 대한 보험료의 50%를 지원함.
 - 현재 보험료납부 적용 하한소득은 22만원이지만 향후 독신가구 최저생계비 수준으로 매년 조정하는 것으로 가정함.
- 2안
 - 정액지원방식으로 모든 농어민 가입자에 대하여 동일하게 농어민 가입자의 중위수 소득에 대한 보험료의 1/3를 지원함.
 - 중위수 소득은 현재 표준소득월액등급 기준으로 13등급 48만원이지만 향후 매년 소득상승율에 따라 상승하는 것으로 가정함.
- 3안
 - 중위수 소득을 기준으로 그 미만인 자에게는 정율지원방식을 취하여 각자의 소득에 보험료율을 적용한 보험료액에 1/2을 지원함.
 - 중위수 소득 이상인 가입자에게는 정액지원방식을 취하여 중위수 소득에 대한 보험료액의 1/2에 해당하는 지원금을 동일하게 지원함.

2) 3가지 안의 효과와 실행용이성

- 효과

- 첫째, 소득신고를 높게 하는데 인센티브를 제공하는 정도 : 소득상향신고를 하게 되면 농어민의 고질적 저소득신고문제를 완화하여 가입종별간 부담형평성을 제고하고 개별적 급여수준을 향상시킬 수 있음.
- 둘째, 제도순응율을 높이는 정도 : 지원방식에 따라 소득계층별 제도순응율 - 주로 가입율과 징수율 - 이 달라질 수 있음.

○ 실행 용이성

- 첫째, 관리하기에 수월한 정도
- 둘째, 비용부담이 적절한 정도

표14-7. 3가지 개선방안의 효과와 실행용이성

구분	효과				실행용이성				실행타당성 순위
	소득상향정도	순위	제도순응율	순위	관리측면	순위	비용부담측면 ¹⁾	순위	
1안	-정액방식이므로 소득신고상향에는 기여하는 효과 별로 없음.	2	-저소득층 중심으로 제도가입율과 납부율 향상 효과 예상	3	-관리에 어려운 점 없음.	1	-현재 농특세 지원액 전체수준으로 충분	1	2
2안	-1안 보다 정액 지원수준이 높아 상향에는 다소 더 부정적일 수 있음.	3	-1안 보다 지원 수준이 높으므로 효과가 다소 더 클 것으로 보임.	1	-1안과 유사	2	-1안 보다 많이 드나 현재 농특세 지원액 전체수준으로 가능	2	1
3안	-중위수소득 미만인 자는 상향효과 있을 것임. -중위수소득 보다 일정 수준 이상인 자는 중위수소득으로 하향신고할 우려가 있음. -고소득층에는 큰 영향 없을 것임.	1	-중위수소득 이하인 가입자의 가입율, 납부율에 긍정적 효과 예상	2	-중 위 수 소 득 이 하 인 자 는 개별소득별로 지원액이 다르므로 관리 어려움 -중 위 수 소 득 상회자가 중 위수소득 수준으로 소득을 낮추어도 소득과 악이 불가능하여 제재수단 없음.	3	-현재 농특세 전체 지원액 수준을 상회하게 되어 추가 예산 확보 필요	3	3

- 효과측면에서는 2안이나 3안이 다소 우위일 것으로 보이나 실행용이성 측면에서는 1안이 가장 우위일 것으로 판단됨.
- 무엇을 더 중요시하는가에 따라 달라지겠으나 효과와 실행용이성 모두를 고려하여 실행타당성 순위를 제시한다면 2안이 1위, 1안이 2위, 3안이 3위로 판단됨.

3) 비용부담과 1인당 지원수준

- 한편 각안별 국고지원총액수준과 1인당 월지원액은 <표 III-2>에서와 같음(추정방법은 부록 2 참조).
- 2002년 농특세 예산 총액은 707억 708만원이었으며, 이 중 보험료지원 270억 6,678만원, 관리비지원 436억 4,030만원이었음.
 - 농특세 지원을 원래의 목적에 충실하게 농어민가입자 보험료지원에 모두 사용한다면 1안과 2안은 추가예산 확충을 위한 노력 없이도 가능할 것으로 봄.
 - 3안은 추가 예산확충 필요

표 14-8. 각안별 연도별 국고지원총액 수준

(단위 : 백만원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1안	5,285	5,980	6,635	7,044	7,044	7,027	6,993
2안	5,381	6,390	7,372	7,910	8,107	8,254	8,371
3안	7,399	8,718	9,952	10,649	10,899	11,042	11,196

- 각안의 연도별 1인당 월지원액 수준은 다음과 같음.
 - 1안 보다 2안의 개인별 지원액이 많으며 하한소득과 중위수소득의 차이가 커질수록 2안의 개인별 지원액이 더 많게 됨.
 - 3안은 개인별로 지원액이 다르나 1안, 2안 보다 연도별 개인평균지원액이 높음.

표 14-9. 각안별 연도별 1인당 지원액 수준

	구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1안	1인당 지원액(원)	11,000	13,100	15,300	17,100	18,000	18,900	19,800
2안	1인당지원액(원)	11,200	14,000	17,000	19,200	20,700	22,200	23,700
3안	중위수미만 1인당 평균지원액(원)	13,900	17,200	20,400	22900	24700	26100	27,900
	중위수이상 1인당지원액(원)	16,900	21,000	25,500	28,800	31,000	33,300	35,500

③ 종합검토

○ 농어민 국고지원 연장의 타당성과 가능성

- 농어민에 대해서만 국고지원을 하고 또한 이를 연장하는 것은 국민연금 비농어민 가입자와의 형평성 측면에서는 문제가 될 수 있으나,
- 농어업이 사양산업인 동시에 반드시 지속 유지되어야 할 산업이라는 점을 고려하면 농어민에 대한 특별 복지대책을 통한 동 업종 종사에 대한 유인이 필요할 것이며 연금제도에서의 국고지원은 이 중한 대책이 될 수 있음.
- 또한 농어민 가입자는 계속 감소하므로 1인당 국고지원을 상향조정해도 소요예산이 크게 증가하지 않아 지원연장이 현실적으로 어렵지는 않을 것임.

○ 농어민 국고지원 개선방안

- 연금제도가 더 성숙할 때까지는 급여부분에 지원하기보다는 보험료를 기준으로 지원하는 것이 타당하고
- 정액방식으로 하여 시행 및 예산확보의 용이성을 꾀함과 동시에 저소득층에 대한 제도참여효과를 높이는 것이 보다 타당할 것으로 사료됨.
- 지원수준은 편이성을 고려한다면 현재와 같은 방식이 타당하나(이 경우 보험료에 대한 지원적용비율을 1/3에서 1/2로 올리는 것을 고려), 지원수준의 적절성을 고려한다면 농어민 가입자 전체의 중위

수 소득을 기준으로 그의 일정비율로 하되(1/3 정도를 고려), 중위 소득의 상향정도에 따라 지원비율을 적절하게 변동함.

- 저소득층은 정율, 일정소득 이상은 정액을 지원하는 방안은 시행을 복잡하게 하여 비효율적인데 비하여 효과가 적을 것으로 보임.
- 지원대상자는 전체 농어민으로 함으로써 소득파악의 필요성을 제거함.
- 지원기간은 10년 정도로 일정 기간 한시적으로 한 후 향후 국고지원 연장, 지원방식을 재검토함.
- 비용은 농특세를 연장하여 조달

3.2. 국민연금 농어민 보험료부과체계 개선방안

① 현행 농어민 보험료부과 방식의 문제점

- 낮은 신고소득으로 인한 급여수준 하락과 가입종별간 형평성 훼손
 - 농어민은 가입자 본인도 자신의 소득을 자세히 파악하지 못하고 또한 소득추정을 할 수 있는 객관적 자료도 거의 없는 형편이어서 신고소득을 그대로 인정하고 있지만 이에 따라 다른 가입자 집단과 소득수준에서 지나치게 격차가 발생하는 문제가 있음.
 - 특히 사업장가입자의 평균소득은 1,593천원으로 농어민지역가입자 평균소득의 2배 이상으로 격차가 매우 심함(<표 I-3, I-4> 참조).
 - 가입자의 소득이 낮게 되면 본인의 급여가 낮게 되는 문제도 있지만, 국민연금의 급여가 전체가입자 평균소득과 본인의 평균소득의 평균값에 기초된다는 점에서 소득이 낮은 자는 소득대체율이나 수익비가 상대적으로 커짐에 따라 가입종별간 부담/급여간 형평성 문제가 야기됨.

※ 국민연금 급여산식 = $1.8(A+B)(1+n/20)$

A = 수급 전 3개년도 전체 가입자 평균소득

B = 가입자의 가입기간 중 평균소득

1 = 가입기간 20년, n = 가입기간 20년을 초과하는 년수

- 신고소득 인정으로 인한 도덕적 해이와 제도불신 초래
 - 농어민을 비롯한 지역가입자에 대해서는 본인의 신고소득을 그래도 인정함으로 낮게 신고하는 것이 가능한데 비하여 사업장가입자는 소득이 그대로 노출되므로 이에 대한 불만이 커지게 되어 제도분리 운영 주장이 제기됨.

② 농어민 가입자의 소득추정방안

1) 농어민 소득추정방안 개발 목적

- 농어민 지역가입자 중 하향신고한 가입자를 가려내어 적절한 수준으로 소득을 상향조정하도록 하기 위한 기준의 마련
 - 소득추정자료의 미흡으로 인하여 직권부과에는 신중을 요함.

2) 기본방향

- 농어민 가입자는 업종 및 소득활동 특성 등을 반영하여 기타 지역가입자와 차별화된 소득추정모형을 설정함.
- 농어민 가입자는 농어업소득의 추정이 가능한 자료보유상태에 따라 다음의 두개 유형으로 구분함.
 - I 유형 : 농지원부, 선박보유자료 등 농어업 소득추정자료가 있는 자
 - II 유형 : 농어업 소득추정자료가 없는 무자료자
- I 유형의 추정소득수준은 전국적으로 전산화되어 있는 농지원부, 선박자료를 활용하여 추정된 소득과 과세소득(근로소득)의 합산액으로 설정함.
- II 유형은 다음과 같은 소득추정 모형을 개발. 그러나 개별 자료가

<표준소득률의 적용방법>

- 표준소득률은 10a당 연간 산출된 작물의 표준소득이며, 조수입에서 경영비를 차감한 잔액 개념임.
- 특별시, 광역시는 인접 도의 표준소득을 적용하고 해당 지역에 기준소득이 없는 경우에는 전국 평균표준소득을 적용함.
- 논 임차시 표준소득은 자경의 80%를 적용하고, 밭 임차시에는 자경의 90%를 적용함('98년 임차료 전국 평균 : 논 22.3%, 밭 8.7%).
- 논 임대시에서 표준소득은 자경의 20%, 밭 임대시 자경의 10% 적용함.

※ 농업추정소득 산출예시(원)

지역	성명 (주민번호)	신고소득 월액	추정 농업소득					농업소득 합 계
			필지	작목	재배방식	자경/임차	필지당 소득	
경기 용인	홍길동 (501231- 1111111)	670,000	1000m ² (10a)	채소	노지	자경	1,475,854*1=1,475,854	연소득= 8,959,748
			5000m ² (50a)	벼	노지	임차	757,520*0.8*5=3,030,080	
			2000m ² (20a)	채소	시설	자경	222,690*2=4,453,814	월소득= 746,646

4) 전산모의적용 결과 (1999년 연구 당시 기준)

- 1999년 당시 서울, 인천, 강원, 전북의 4개 지역의 농어민가입자를 대상으로 한 유형별 전산모의적용 결과는 추정소득 평균값이 764천원으로 신고소득 581천원 보다 평균 183천원이 높았음.

표14-11. 농어민 가입자 전산모의적용결과 평균추정소득 수준

구 분		계	I 유형	II 유형
전국	가입자 수 (명)	821,852(100.0%)	506,976(61.7%)	314,876(38.3%)
	평균신고소득(원)	639,469	506,976	574,261
4개 지역	가입자 수 (명)	146,180	74,829	71,351
	평균신고소득(원)	580,624	595,065	565,476
	평균추정소득(원)	764,214	805,237	721,191

○ 소득상향조정대상자 규모 추정

- 전국적으로 I 유형 중 신고소득이 추정소득의 60% 미만인 자를 불성실신고자로 보면, 약 14만명 정도가 소득상향조정대상자로 선별함.

- 소득상향조정 시 평균신고소득의 변화

- 소득상향조정대상자에 대해 추정소득의 80%수준으로 신고소득을 상향조정 시 I 유형의 평균신고소득은 현재 68만원 → 84만원으로 상승하고, 전체 농어민 평균신고소득은 현재 64만원 → 79만원으로 상승할 것으로 추정함.

[3] 시범사업 시행결과

○ 농어민 가입자 모집단

- 2001년 12월 19일 현재 농어민 가입자 531천명 : 소득신고자 495천명 중 I 유형은 312천명(63.0%), II 유형 183천명(37.0%) 임. 그 외 납부예외자 36천명이 있음.
- 소득신고자의 평균신고소득은 666천원, 전체농어민가입자 추정소득은 873천원임.

표14-12. 농어민 전체의 유형별 인원과 신고소득 및 추정소득

(2001.12.19. 천명, 천원)

구 분		인 원	신고소득	추정소득
소 득 신고자	계	495	666	873
	농어업소득추정 자료 보유자(I)	312	702	797
	농어업소득추정 자료미보유자(II)	183	605	1,003
납부예외자		36	-	814

○ 시범사업 표본집단 : 농어민 가입자 393명

- I 유형 가입자 207명, II 유형 가입자 186명으로 신고소득이 추정소득에 비하여 50% 미만인 자를 대상으로 하였음.

표14-13. 시범사업 대상자 수 및 소득내용

(2001.11.26일, 명, 천원)

구 분	사업대상			소득내역					
	전체	I 유형	II 유형	신고소득			추정소득		
				전체	I	II	전체	I	II
충남 홍성군 홍성읍 서부면	393명	207	186	496	575	440	1,246	1,475	1,171

- 시범사업결과 (I 유형 가입자에 한정하여 분석내용 제시)
 - 기초자료의 사실일치 여부: 농지원부는 73.5%가 일치, 선박자료는 85.0% 일치함.
 - 기초자료의 활용가치 : 농지원부(40.0%) 및 선박자료(21.1%)의 활용도가 다소 낮은 것으로 나타남.
 - 추정소득의 타당성: I 유형 중 29.4%가 타당한 것으로 응답하여 타당성 낮음.
 - 추정소득의 수준에 대한 의견 : 실제 소득 보다 130% 이상 높다는 의견이 45.5%, 실제소득 70~130% 미만이 49.2%로 실제소득 반영 정도는 높은 편이 아님.

표14-14. 농어민 가입자 유형별 소득조정자 비중 및 소득조정 정도

(단위 : 명, 천원)

구분		조사 대상자	소득조정				
			조정자	신고소득	추정소득	조정소득	조정-신고
농어민	I	207 (100.0%)	56 (27.1%)	481	1,228	742	261
	II	186 (100.0%)	65 (34.9%)	399	1,212	666	267

- 추정소득의 수용성 : I 유형의 27.1%가 소득상향조정
 - 조정수준은 추정소득의 60~90%로 조정이 소득조정자의 60.7%를 차지하여 기대에 미치지 못하였음.
 - 소득조정에 불응한 사유는 소득이 낮다가 87.4%로 대부분을 차지함.
- 시범사업에서 나타난 농어민 소득추정모형의 문제점
 - 소득추정자료는 비교적 실제와 유사하지만, 농어업소득산출기준표가 정교하지 못하여 여러 외부적인 상황에 의해 생산량 및 소득이 결정되는 농어민의 사정 등을 고려하지 못하고, 단위당 소득금액이 너무 높게 책정되어 현실을 반영하지 못함.

④ 향후 과제

- 농어민 소득추정모형은 소득추정자료가 거의 없는 상황에서 정교하지 못한 자료 및 기준에 의거하여 만들었으므로 한계가 있음.
- 보다 정교한 모형이 되기 위해서는
 - 농업소득 추정의 경우 실제 경작하는 작목과 농지에 대한 정확한 데이터베이스 구축과 계속 신규로 작성되는 세부적인 소단위 지역별·작목별 표준소득율이 있어야 함. 이를 위한 비용은 너무 커 실효성이 없음.
 - 그밖에 소득추정을 할 수 있는 신규자료(전국적으로 전산화되고 대부분의 농어민가입자의 개별적 사항이 반영된 것)는 현재 없다고 할 수 있으므로 당장 농어민 소득추정모형의 발전을 기대하기는 어려움.
- 따라서 현재로서는 기 개발된 소득추정모형을 이용하여 농어민 중 지나치게 하향소득신고를 했다고 의심되는 자를 중심으로 소득상향을 유도하도록 하고, 향후 자발적 실제 소득신고가 가능한 제도로 개선해 나가는 것이 현실적일 것으로 판단됨.

제 15 장

국민기초생활보장제도의 개선방안

1. 기초생활보장제도의 운영 실태

1.1. 수급자 선정

- 국민기초생활보장제도에 의한 수급자 선정은 개별가구의 소득 및 재산 정도가 빈곤여부를 가르는 객관적 기준(선정기준) 이하일 경우 수급자로 선정함.
 - 따라서 선정기준과 소득인정액(소득 및 재산 인정)을 동시에 검토하여야 함.

Ⅰ 선정기준

- 2002년까지의 선정방식: 수급자로 선정되기 위해서는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득평가액 기준, 재산 기준(금액기준, 주택·농지 면적기준, 승용차 기준)을 동시에 충족하여야 함.
- 2003년 이후의 선정방식: 수급자로 선정되기 위해서는 부양의무자가

없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하여야 함.

1) 일반 수급자 선정기준

가) 부양의무자 기준

- 수급자가 되기 위해서는 부양의무자 범위 이내의 자가 없거나, 있더라도 부양능력이 없거나, 부양능력이 있을지라도 실제로 부양을 하지 않을 경우임.

① 부양의무자의 범위

- 부양의무자란 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 동 범위는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자와 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족이 포함됨.
- 여기서 직계혈족에는 수급권자의 직계혈족인 부모, 아들·딸뿐만 아니라 직계혈족의 배우자인 며느리, 사위 등이 포함됨.

② 부양의무자의 부양능력 판별기준

- 부양의무자의 부양능력 판별은 소득과 재산을 기준으로 함.

표 15-1. 부양능력의 판별

재 산	소 득	(부양의무자 가구 최저생계비)*120% 미만	두 기준 사이	(수급권자 최저생계비+ 부양의무자 최저생계비)*120% 이상
(수급권자재산기준+부양의무자 재산기준)*120% 미만	부양능력 없음	부양능력 없음	부양능력 미약 (부양비 有)	부양능력 있음
(수급권자재산기준+부양의무자 재산기준)*120% 이상	부양능력 있음	부양능력 있음	부양능력 있음	부양능력 있음

자료: 보건복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2002

③ 부양 불능

- 부양의무자가 부양불능인 경우 국가는 수급권자를 기초보장 수급자로 편입하여 보장함. 다만 부양불능 중 부양기피 또는 거부하는 경우는 국가가 선 보장을 하고 후에 보장비를 부양의무자에게 징수할 수 있도록 규정하고 있음.

나) 소득평가액기준

- 소득평가액기준으로 가구규모별 최저생계비를 적용함. 여기서 최저생계비는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로 정의됨.(법 제6조).

표 15-2. 소득평가액 기준

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
소득평가액(월)	35만원	57만원	79만원	99만원	113만원	127만원

주) 7인이상가구는 1인 증가시마다 기준이 14만원씩 증가(7인 141만원, 8인 155만원 등)
 자료: 보건복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2002

다) 재산 기준

- 재산 기준은 2002년까지 존재하는 한시적 기준임. 2003년 이후에는 재산 기준이 없어지는 대신 개별가구의 소득인정액 계산시 재산의 소득환산액이 소득인정액에 포함됨.
- 현행 재산기준은 금액기준, 면적기준, 자동차기준으로 나누어지며 이중 하나의 기준이라도 초과하면 수급자가 될 수 없음.

① 금액기준

- 금액기준은 지역별 차등은 적용하지 않고, 가구규모만을 고려하여 차등적용하고 있으며, 그리고 재산가격 산정에서는 시가를 기준으

로 하고 있음.

표15-3. 금액 기준

가구규모	1~2인가구	3~4인가구	5인이상가구
재산가액	3,300만원	3,600만원	4,000만원

자료: 보건복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2002

② 면적 기준

- 면적 기준은 주택 기준과 농지 기준으로 구분됨. 주택의 경우 자가와 비자가를 구분하여 기준을 달리 설정하고 있으며, 농지의 경우 소유면적이 시도별 평균 농지경작면적을 초과하는 경우 원칙적으로 수급자가 될 수 없도록 규정하고 있음.

표15-4. 면적 기준

구분	선정 제외대상자
주택	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전용면적 15평(50㎡)을 초과하는 주택 소유가구 ○ 전용면적 20평(66㎡)을 초과하는 주택 임차가구
농지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업 종사가구 중 시·도별 농가구당 평균경지면적을 초과하는 경지(논,밭)를 소유한 가구 ※ 시·도별 농가호당 평균경지면적(단위: ha, 「경지면적통계」, 농림부, 1999) <ul style="list-style-type: none"> · 경기 1.42, 강원 1.48, 충북 1.48, 충남 1.49, 전북 1.59, 전남 1.45, 경북 1.24, 경남 1.07, 제주 1.46, 인천 1.46, 울산 1.29 · 서울 1.42, 부산 1.07, 대구 1.24, 광주 1.45, 대전 1.49 (인접 도의 평균경지면적 준용)

자료: 보건복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2002

- 동 면적 기준은 정책시행과정에서 많은 문제점을 야기하였음. 예컨대, 근로능력이 없는 가구가 노후 주택을 소유하였다는 이유로 수급자가 되지 못하는 사례 등 적용상의 문제가 발생하였음.
- 이는 면적기준 때문에 기초보장의 사각지대가 발생할 수 있음을 의미함. 이에 주택기준 적용제외 및 완화 대상과 농지 면적기준 적용제외 대상을 지침으로 규정하여 면적기준의 문제점을 아래와

같이 보완하였음.

- 먼저 주택의 면적기준 적용제외 대상을 다음과 같이 규정하였음.
 - 첫째, 근로능력 없는 자로만 구성된 가구(근로능력이 있어도 미취학자녀 또는 질병·부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원이나 치매 등으로 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하기 위해 근로가 어려운 경우 포함)
 - 둘째, 가구원 중에 만성·희귀질환 등으로 6개월이상 치료·요양·재활을 요하는 자가 있는 가구
 - 셋째, 주택의 처분이 곤란한 가구
 - 넷째, 읍·면지역 소재의 건축연도 15년 이상된 주택 및 洞지역의 20년 이상된 주택(※광역시 및 중소도시의 농촌洞으로서 개발제한구역 등의 사유로 읍·면지역보다 재산가치가 없는 경우는 읍·면지역 기준을 적용)
 - 다섯째, 재산세 비과세 주택 및 무허가 주택
 - 여섯째, 긴급급여 대상자 등이다.
- 주택면적기준 완화 대상과 내용은 다음과 같음
 - 첫째, 7인 이상 가구는 6인 가구에서 1인 추가 시마다 1.7평(5.76㎡)씩 증가한 기준을 적용함.
 - 둘째, 의료비 소득공제 대상가구는 아니지만, 질병·장애 등으로 별도의 주거면적이 필요한 경우는 1인당 1.7평(5.76㎡)씩 추가로 인정함.
- 농지 면적기준 적용제외 대상은 다음과 같음.
 - 첫째, 가구원 중에 만성·희귀질환 등으로 6개월 이상의 치료·요양·재활을 요하는 자가 있는 가구로서, 농업소득으로 병원비 감당이 곤란한 가구
 - 둘째, 토지의 처분이 곤란한 가구
 - 셋째, 긴급급여 대상자
 - 넷째, 오지의 폐경농지로서 처분이 불가능한 경우 등임.

③ 승용차 기준

- 기초보장제도에서는 승용차를 소유한 자는 원칙적으로 수급자 될 수 없음. 그러나 다음의 경우는 예외로 인정하여 수급자로 선정될 수 있음.
- 첫째, 2000cc미만의 장애인사용 자동차로서 수급권자인 장애인 본인의 직접적 이동수단으로 활용되고 있는 경우
- 둘째, 1500cc 미만의 승용차 보유자 중 생업에 직접적으로 사용하거나, 질병, 부상 등에 따라 불가피하게 소유하는 경우이거나, 차령이 10년 이상인 경우이거나, 차량 압류 등으로 폐차·매매 및 운행이 불가능한 승용차인 경우이거나, 긴급급여 대상자인 경우는 승용차 기준을 적용하지 않음.

④ 주택·농지·승용차 기준 특례

- 소득평가액과 재산의 금액기준은 충족하나 주택·농지의 면적기준과 승용차 기준을 초과하여 수급자 선정이 어려운 자 중 가구 특성이나 생활실태 등으로 보아 급여가 반드시 필요하다고 인정되는 경우에는 시·군·구 생활보장위원회 심의를 거쳐 수급자로 선정될 수 있음.

2) 특례 수급자 선정기준

- 국기법에서는 법제5조2항에서 특례수급을 인정하고 있음. 특례수급이란 일반 수급자 선정기준을 초과한 자에게도 기초보장의 기회를 제공하는 것임. 이는 획일적인 기준으로는 다양한 개별 사례를 다 포괄할 수 없기 때문임.

가) 수급권자 재산 금액기준의 특례

- 재산이 당해연도 재산기준의 150% 이하인 가구 중 다음에 해당하는 가구는 재산기준 특례 대상자임.

- 첫째, 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구. 여기에는 근로능력이 있어도 미취학자녀 또는 질병·부상·장애 등으로 거동이 곤란한 가구원이나 치매 등으로 보호가 필요한 가구원을 양육·간병·보호하기 위해 근로가 어려운 경우도 포함됨.
 - 둘째, 재산의 처분이 곤란한 가구
 - 셋째, 가구특성이나 생활실태로 보아 보장기관이 보호가 필요하다고 인정한 가구
- 재산이 당해연도 재산기준의 150%를 다소 초과하더라도 다음에 해당하는 가구는 6개월간 수급자로 선정될 수 있음. 재산이 주택(전월세보증금 포함)으로 한정되고 처분이 곤란한 경우 또는 처분하더라도 가구 특성이나 생활 실태로 보아 당장 생계유지가 어려운 경우에 해당됨.

나) 부양의무자 재산기준의 특례

- 부양의무자가 재산은 어느 정도 있으나, 소득이 없을 경우 실질적인 부양이 어렵다는 점을 감안하여 다음과 같은 부양의무자 재산기준 특례를 두고 있음.
- 실제소득이 최저생계비의 50%이하이면서 근로능력이 있는 가구원이 없거나 또는 재산이 주택에 한정되어 있는 경우는 부양의무자의 재산이 '수급권자 및 부양의무자가구 재산기준 합의 150% 이하'인 경우 부양능력 없음으로 분류하고 있음.

다) 의료급여의 특례

- 가구원의 질병은 빈곤의 원인에서 주요한 위치를 점하고 있음. 이러한 점을 감안하여 의료급여 특례 조항을 두어 다음과 같은 차상위 계층에게 의료급여를 제공하고 있음.
- 첫째, 소득에서 6개월 이상 지속적으로 지출되는 의료비를 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정 이후에는 공제 대상 지출

이 발생하지 않아 소득평가액 기준을 초과하는 가구

- 둘째, 소득평가액과 부양의무자기준을 충족하고, 재산이 당해연도 재산기준의 150% 이하인 가구 중 만성·회귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 가구
- 셋째, 부양의무자의 소득 및 재산이 수급자와 부양의무자의 최저생계비 및 재산기준을 합한 금액의 120~150% 미만인 가구 중에서 만성·회귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 가구 (2002년 7월 시행)

라) 교육 급여의 특례

- 교육은 빈곤의 악순환을 끊는 주요한 역할을 수행하며, 따라서 기초보장제도에서는 일부 차상위 계층에게 교육급여를 지원하고 있음.
- 그 대상은 소득에서 중고등학생 학비(입학금, 수업료)로 지출되는 비용을 공제하면 수급자 선정요건에 해당하나, 수급자 선정이후에는 공제대상 지출이 발생하지 않아 소득평가액 기준을 초과하는 가구임.

마) 자활급여의 특례

- 자활은 기초보장과 함께 국민기초생활보장법의 양대 목적 중의 하나이며, 생산적 복지의 핵심임. 기초보장제도에서는 자활의 활성화를 위하여 수급자가 공공근로, 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 인하여 소득평가액이 기준을 초과한 경우 자활급여 특례대상자로 선정하여 자활사업에 참여할 수 있는 길을 열어 놓고 있음.

② 소득 인정액

- 소득 인정액은 수급자 선정의 형평성 및 근로유인을 위하여 국민기

초생활보장법에서 처음 도입된 개념임.

- 소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
- 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제
- 재산의 소득환산액 = (재산-기초공제액-부채)× 소득환산율

1) 소득평가액

- 기초보장제도에서는 근로유인과 가구유형별 형평성 등을 고려하기 위하여 소득평가액이라는 새로운 개념을 도입하였음.
- 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득 등의 합계인 실제소득에서 근로를 유인하기 위한 소득공제와 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품을 감(-)한 금액이 소득평가액임.
- 실제소득은 일반적인 소득이 모두 포함되나 소득세법상 비과세 근로소득은 소득으로 보지 않음.
- 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품으로는 경로연금, 장애수당 등의 수당과 만성질환 등의 치료·요양·재활로 인하여 6개월 이상 지속적으로 지출하는 의료비, 자신의 소득에서 지출하고 있는 중고 등학생의 입학금·수업료 등이 해당됨.
- 근로유인을 위한 소득공제의 대상은 장애인, 자활공동체 참여 수급자, 학생이며 공제율은 10~15% 수준임.

표15-5. 소득공제 대상 및 수준

공제대상소득	공제율
장애인이 직업재활사업에 참여해 얻은 소득	15%
자활공동체에 참가하여 얻은 소득	10%
학생이 얻은 근로소득 및 사업소득	10%

2) 재산의 소득환산액

- 재산의 소득환산액은 순재산(총재산-기초공제액-부채)에 환산율을

- 곱하여 결정됨.
- 총재산은 100만원 이상의 재산만 재산으로 인정함.
 - 기초공제는 3,000만원 하는 것으로 검토되고 있음.
 - 부채는 임대보증금, 금융기관으로부터의 채무, 공증된 사채 등 객관적으로 인정되는 것만을 부채로 간주함.
- 환산율은 재산의 종류를 일반재산, 금융재산, 자동차로 나누어 환산율을 달리 적용함.
- 일반재산의 경우 기초공제를 한 후 나머지 재산에 대하여 비수급자에게 4.17%를 적용하되, 수급자에게는 그 1/2~1/5을 적용하는 방향으로 검토되고 있음.
 - 금융재산의 경우 기초공제를 한 후 나머지 재산에 대하여 비수급자에게 6.26%를 적용하되, 수급자에게는 그 1/2~1/5을 적용하는 방향으로 검토되고 있음.
 - 자동차의 경우 승용차에 한하여 가격의 100%를 적용함.

1.2. 급여

① 급여 체계

- 국민기초생활보장법에서는 보충성의 원리와 타법우선적용의 원리를 급여의 기본원칙으로 규정하고 있음(법제3조).
- 보충성의 원리에 따라 최저생계비와 소득인정액 간의 차액을 급여(보충)하고 있으며, 타 법령에서 지원되는 의료보험료, 주민세 등은 급여하지 않고 있음.

② 생계 급여

- 생계급여는 현금급여기준에서 주거급여와 가구소득을 제외한 금액을

지급하며, 지역별 차등은 적용하지 않고 가구규모별 소득수준별 차등
 급여하고 있음.

- 생계급여 = 현금급여기준 - 주거급여 - 가구 소득평가액
- 현금급여기준은 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비·교육비
 및 타법지원액(주민세·교육세, TV수신료등)을 차감한 금액으로서,
 소득이 없는 수급자가 받는 현금급여(생계·주거급여)수준을 의미함.

표15-6. 현금급여 기준선

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
최저생계비(A)	345,412	572,058	786,827	989,719	1,125,311	1,269,809
타 지원액(B)	41,312	68,419	94,105	118,371	134,588	151,870
현금급여기준(C=A-B)	304,100	503,639	692,722	871,348	990,723	1,117,939

자료: 보건복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2002

③ 주거 급여

- 주거 급여는 지역별 차등을 두지 않고 가구규모별로 차등지급하고
 있음.

표15-7. 가구규모별 주거급여액

(원/월)

가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
생계급여에 포함된 주거급여	39,010	82,979	112,644	152,005	165,310	193,343
주거급여	28,000	28,000	40,000	40,000	53,000	53,000
계 (최저주거비)	67,010	110,979	152,644	192,005	218,310	246,343

자료: 보건복지부, 「국민기초생활보장사업안내」, 2002

④ 교육 급여

- 급여 대상

- 수급자중 초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 중·고등학교에 입학 또는 재학하는 자 및 이와 동등한 학력이 인정되는 각종학교, 평생교육법에 의한 평생교육시설의 학습에 참가하는 자

○ 급여 내용

- 입학금·수업료: 연도별·급지별로 고지된 금액 전액
- 교과서대 지원내용 : 1인당 5만원 지급(연 1회)
- 부교재비: 중학교 신입생에게 1인당 27천원 지급(연 1회)

5] 의료 급여

- 의료급여는 종별로 차등 지원하고 있음.

표15-8. 수급자 종별 법정본인부담금 현황

구 분			1종 수급자	2종 수급자		
				일반인	장애인	
1차 의료기관 (외래)	의원	의약분업 적용	무료	1,000원	250원	
		의약분업 제외		1,500원	750원	
	보건기관	의약분업 적용	무료	무료	무료	
		의약분업 제외		무료	무료	
	약국	처방조제	무료	500원	500원	
		직접조제		900원	900원	
		보건기관처방조제		무료	무료	
	1차의료기관(입원) 2차,3차의료기관(외래, 입원)			무료	총 진료비의 20%	무료(장애인 의료비에서 부담)

자료: 보건복지부, 「의료수가의 기준 및 일반기준」, 2001

2. 기초생활보장제도의 문제점

2.1. 기초보장의 사각지대 존재

① 저소득층 현황(2000년 기준)

- 기초보장수급자 : 151만명(전국민의 약 3.2%)
- 차상위 계층 : 약 399만명(전국민의 약 8.5%)
 - 잠재적 빈곤층은(소득이 최저생계비의 100~120%)은 전 인구의 약 4.6%인 216만명으로 추정됨.
 - 기초보장 비수급 빈곤층은 전 인구의 약 3.9%인 184만명으로 추정됨.

② 기초보장 사각지대

- 기초보장제도는 빈곤층을 대상으로 하는 제도이므로 차상위 계층 중 비수급 빈곤층으로 분류되는 약 184만명 중 일부가 기초보장 사각지대로 추정됨.
 - 기초보장 비수급 빈곤층은 소득이 최저생계비 이하이면서 재산이 기준을 초과하거나 부양의무자기준을 충족하지 못하여 기초보장 수급자가 되지 못하는 계층임.
 - 농어촌의 경우 재산기준 초과로 비수급자로 분류되는 계층은 거의 없으므로 대부분 부양의무자 때문에 수급자로 선정되지 못하는 경우임.
 - 따라서 농어촌 지역의 기초보장 사각지대를 줄이기 위해서는 부양의무자 기준을 완화하여야 하는 시사점을 얻을 수 있음.

2.2. 부양의무자 기준의 문제

① 경직된 부양의무자 범위

- 현행 부양의무자 범위는 직계혈족과 그 배우자간, 그리고 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족간임. 따라서 수급권자의 배우자와 수급권자의 직계혈족(부모, 아들·딸 등)은 물론 포함되고, 수급권자 직계혈족의 배우자(며느리, 사위 등)까지 포함되며, 촌수로는 0~2촌간이고, 혈연과 비혈연간 관계를 포함함.
- 그러나 현실에서는 촌수 및 혈연관계에 따라 부양의무 정도가 다르며, 현행 제도에서는 출가한 딸에게만 약간 차이를 둘 뿐 모든 부양의무자에게 동일한 부양의무를 부과하고 있음.
 - 즉, 부양의무자를 촌수나 혈연관계 등을 바탕으로 세분하여 부양의무 부과를 차등화하지 않고 있음. 이 결과 실제로는 부양을 받기 어려운 상태에서 수급자가 되기를 포기할 수밖에 없는 경우가 발생하거나 부양비 징수가 어려운 경우가 발생함.

② 비합리적인 부양의무자 부양능력 판정 재산기준

- 부양의무자의 부양능력을 판별하는 기준(소득 및 재산) 중 재산기준의 비합리성으로 기초보장의 사각지대를 발생시키고 있음.
 - 소득이 전혀 없는 부양의무자 가구의 재산이 기준의 150% 초과한다고 하여도 신청가구를 보호하기는 현실적으로 어려우며, 따라서 동 기준은 적절성이라는 차원에서 재검토가 필요함.

2.3. 근로 유인의 효과성

- 소득공제제도는 공공부조에서 기본원리로 적용하고 있는 보충성 원

리의 부작용인 근로저하를 방지하기 위한 공공부조 정책의 거의 유일한 대안임.

- 현행 우리나라의 소득공제제도는 소득공제의 대상 및 수준이 미흡하여 소기의 성과를 거두지 못하고 있음.

3. 기초생활보장제도의 개선 방향

3.1. 기본 방향

- 기초보장제도의 효과성 및 효율성을 제고하기 위해서는 대상별 정책 목표별 아래와 같은 다양한 정책수단이 강구되어야 함.

표15-9. 기초보장 대상별 목표별 정책수단

구분	목표	정책수단
기초보장 수급자	- 기초보장	- 기초보장제도 내실화 · 가구유형별 최저생계비 도입
	- 근로유인	- 소득공제제도 강화 - 급여방식 개선
	- 탈빈곤	- 자립적립금의 도입 - 교육급여 자활프로그램의 개선
차상위 계층	비수급 빈곤층 - 기초보장 사각지대 축소	- 부양의무자 기준 개선 - 소득인정액 제도 도입
	잠재적 빈곤층 - 사회안정망의 사각지대 축소 - 빈곤예방 - 자립	- 긴급식품권 제도 도입 - 개인단위 급여, 부조제도 도입 - 자활대책의 강화

3.2. 목표별 정책수단

① 근로의욕을 위한 소득공제 및 급여방식 개선

○ 근로소득공제 폭의 확대

- 수급자의 근로유인을 위한 제도로서, 수급자의 소득평가시 근로소득의 일부를 공제해주는 제도. 공제액만큼 급여가 증가되어, 근로유인이 됨.

○ 급여방식 개선

- 현행 급여방식은 소득이 증가하면 급여가 감소하는 체계임. 따라서 근로의욕 저하
- 이러한 현행 급여방식에서 소득공제제도를 실시하여도 부분적인 근로유인만 기대됨.
- 따라서 기존의 급여체계와 전혀 다른 새로운 급여체계가 필요하며, 근로소득이 많은 가구에게 급여를 더 주는 체계로 개선되어야 함.

② 탈빈곤을 위한 자립적립금제도 도입

○ 자립적립금 제도

- 수급자의 자활을 촉진하기 위한 제도로서 자활사업단의 잉여금과 초과소득(최저생계비 이상의 소득) 등을 본인의 계좌에 적립한 후 적립금액이 일정규모 이상일 때 자립시키는 제도임.

③ 농어촌 저소득층에 대한 교육급여의 확대

○ 농어촌 저소득층에 대한 무상교육을 전문대학까지 확대

- 현행 기초보장 수급자에 대한 고등학교까지 무상교육은 국가의 인적자본 형성이라는 차원에서는 긍정적이지만, 전반적인 교육수준의 향상으로 탈빈곤이라는 차원에서는 큰 효과를 거두지 못하고 있음.

- 따라서 농어촌 저소득층 중 성적 우수자에게는 전문대학까지 무상 교육을 실시함으로써 탈빈곤을 유도함.

④ 기초보장 사각지대 축소를 위한 부양의무자기준 개선

- 부양의무자 범위 조정
 - 부양의무자를 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 구분한 후 부양능력 판별 기준을 차등 적용함.
- 부양능력 판별 재산기준 완화
 - 절대적 부양의무자에게는 150%를 적용하고, 상대적 부양의무자에게는 200%를 적용함.

⑤ 빈곤 예방을 위한 개인단위 급여

- 가구 전체가 빈곤해진 후에 국가가 보장하는 것보다 사전에 개인을 보장하는 것은 공공부조의 효율성을 증대시킴.
 - 만성신부전증 등 환자가 있어 의료비가 과대하게 지출되는 가구나 교육비 부담이 있는 차상위 계층의 가구는 이로 인하여 가구전체가 빈곤의 나락으로 떨어질 수 있음.
- 개인단위의 보장은 우리나라 빈곤화에 큰 영향을 미치고 있는 질병과 교육을 대상으로 하는 것이 바람직함.
 - 차상위 계층에 속하는 가구의 가구원 중 만성질환(치매, 신부전증 등)을 앓고 있는 자와 중·고등학생에게 개인단위 보장을 실시함.

⑥ 농어촌 자활사업의 확대

- 농어촌 경우 조건부수급자 적고, 적합한 자활 프로그램을 개발하지 못하여 활성화되지 못하고 있는 실정임.
- 그러나 일부 농어촌 자활사업의 경우 지방자치단체의 적극적인 후원

으로 성공적인 자활사업을 수행하고 있음.

- 속초시의 경우 유휴농지에 ‘취로농장(94명 참여)’을 만들어 농작물 재배를 한 후 수확물을 복지기관에 무료 공급하는 등의 자활사업을 시행하여 성과를 거두고 있음.
 - 태백시의 경우 산림부산물을 이용하는 ‘자활영림공동체(12명 참여)’를 운영하여 자활사업으로 2001년의 수입이 1억 9000만원에 이르는 등의 성공을 거두고 있음.
- 일부 사례이나 동 사례가 주는 시사점은 농어촌 실정에 맞는 자활사업을 개발하고 지방자치단체의 적극적인 지원을 하면 농어촌의 경우도 탈빈곤을 위한 자활사업이 활성화 될 수 있다는 점임.

4. 주요 정책과제

4.1. 부양의무자 규정의 탄력적 적용

① 부양의무자의 세분화

- 현행 획일적인 부양의무자 기준을 부양의무자와 수급자간의 촌수, 혈연관계 등에 따라 부양의무 정도가 다르다는 점을 감안하여 세분화하여야 함. 예컨대, 아들이 죽은 후 며느리와 시부모간의 부양의무는 아들과 부모간의 부양의무보다 약함. 그럼에도 불구하고 동일한 부양의무를 부과하는 것은 비현실적임.
- 따라서 부양의무자를 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 구분하여 부양능력 판별기준 등을 달리하는 것이 바람직함.
 - 즉, 부부간 및 1촌 중 혈연관계는 절대적 부양의무자로 규정하고, 2

촌 이상(형제, 손자녀 등), 1촌 중 비혈연관계(사위, 며느리, 서모, 서부 등) 및 직계존속이 결혼한 경우 등은 상대적 부양의무자로 규정하여 기준을 부양능력 판별기준을 차등 적용하여야 함.

② 부양의무자의 부양능력 판정기준

- 부양의무자의 부양능력 판정기준과 관련하여 고려할 점은 크게 두 가지로 구분됨.
 - 첫째, 소득과 재산을 동일선상에서 취급하고 있다는 점. 그러나 소득과 재산은 유동성 측면에서 동일하게 취급할 수 없음.
 - 둘째, 부양의무자라도 촌수에 따라 혈연관계 등에 부양 정도가 다르나 동일한 부양능력 판정 및 부양비를 부과하고 있다는 점.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 부양의무자를 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 구분한 후 소득과 재산간의 차등을 두는 것이 바람직함.
 - 즉, 절대적 부양의무자에게 적용되는 소득기준은 현행과 동일하게 적용하되, 재산기준은 수급자와 수급권자 재산기준의 150% 이상일 경우 부양능력 있음(현행 120%에서 150% 인상)으로 지침을 바꾸는 것이 바람직함.
 - 한편, 상대적 부양의무자에게는 소득기준을 소득이 수급자와 수급권자 최저생계비의 130% 이상일 경우 부양능력 있음(현행 120%에서 130% 인상)하고, 재산기준은 적용하지 않거나 200%로 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

4.2. 노인가구의 선정 및 급여기준 적용

- 농어촌의 비수급 빈곤층 중에는 노인가구들이 많으나, 현행 기초보장 제도에서는 노인가구들의 지출수준을 반영한 선정 및 급여가 이루어

지지 않고 있음.

- 기초보장제도에서는 저소득 노인가구들이 받고 있는 경로연금을 소득평가액 산정시 소득에서 제외하도록 규정함으로써 노인가구의 생활실태를 부분적으로 반영하고 있음. 하지만 현행 경로연금 수준은 이론적인 토대를 바탕으로 설정된 금액이라고 보기 어려움. 왜냐하면 현행 경로연금(최대 5만원)은 노인 1인당 최저추가비용인 약 6.3만원보다 낮은 금액이기 때문임.
- 이러한 결과는 일부 노인가구의 경우 실제적인 생활이 최저생계비 이하이면서 기초법의 수급자가 되지 못하는 결과를 초래함. 1999년 4인 가구 최저생계비 901,357원은 표준가구(부 36, 모 33, 자 7, 자 5세)를 기준으로 산출된 일반가구의 최저생계비임. 하지만 노인들의 최저생계비는 의료비 등으로 인하여 일반가구의 최저생계비보다 높음. 즉, 노인 1인이 포함된 4인 가구의 이론적인 최저생계비는 1999년의 경우 약 96.4만원(90.1만원+6.4만원)이 됨.
- 일반 저소득 노인들이 경로연금을 3만원 받는다고 해도 노인가구 중 소득이 93.1~96.4만원이 가구들은 기초법의 사각지대에 남게 됨. 또한 가구유형별 최저생계비를 기준으로 급여가 되지 않을 경우 수급가구의 경우 급여후 가처분 소득이 실질적인 최저생계비에 미치지 못함.

4.3. 긴급식품권(Food Exchange Coupon) 제도의 도입

① 도입의 필요성

- 기초보장제도로 포괄할 수 없는 절대빈곤층의 존재
 - 2001년 현재 절대빈곤층은 약 7~8%로 추정되고 있으나(한국보건사회연구원) 기초보장 수급자는 약 3.2%에 불과함.
 - 기초보장제도가 친족부양우선의 원칙에 따라 부양의무자 기준을 적

용하고 있고, 소득기준과 재산기준을 중복적용하고 있기 때문임.

- 가족내 소득분배의 문제로 인한 결식 가구원의 존재
 - 일부 가정의 경우 가족내 소득분배의 문제(주소득자의 음주, 가구원의 학대 등)로 결식 노인, 아동 등이 발생하고 있음(예, 2000년 1월의 결식아동은 약 20만명으로 추정되었음).
- 통일대비 사회보장 프로그램의 미비
 - 북한의 체제변화에 따라 발생할 수 있는 탈북자의 급격한 증가나 통일시 기존 우리의 사회보장제도로는 대처할 수 없는 상황에 직면할 수도 있음. 따라서 최소한의 비용이 투입되는 프로그램의 준비가 필요.
- 잉여 농산물의 활용 필요성
 - 잉여 농산물(특히 쌀)의 재고비용이 증가하고 있음. 미국의 경우 식품교환권(Food Stamps)제도 도입의 목적 중의 하나가 잉여농산물을 소비를 촉진하는데도 기여하였음.

2] 도입 방안

- 급여 대상
 - 차상위 계층 중 결식아동 및 학생, 소년소녀가장, 저소득층 노인, 노숙자, 저소득 장애인 및 폐질자, 한계계층 실업자, 월남 난민 등
- 제도 운용
 - 생존에 필요한 물품을 구입할 수 있도록 식료품 교환권을 교부하여 식품점(농산물직판장 등)에서 구입토록 함.
 - 식료품 교환권은 기존의 농·수·축협외 상품권을 이용
 - 식료품 교환권의 최소액면가는 1000원권으로 하고, 물건 구입후 잔돈은 현금 상환이 가능토록 함.
 - 식품권 오남용을 방지하기 위한 제재장치 마련 및 구입제한 품목 설정

- 현금으로 교환하여 사용할 경우 수급자격 박탈
- 주류, 담배 등의 필수품이 아닌 품목
- 가구내 취사가 불가능한 자를 위하여 대중음식점에서 5,000원 미만의 식사를 할 수 있도록 조치를 취함.
- 근로능력이 있는 급여대상자는 총 급여일수를 24개월로 제한함.
- 급여개시 후 12개월부터는 구직활동여부를 조사하여 추가 급여여부를 결정함.

③ 기대 효과

- 한계계층 실업자, 노숙자, 노약자, 결식아동, 난민 등에게 최소한의 비용으로 기초영양을 공급할 수 있음.
- 실업대책과 빈곤계층에 대한 복지기능을 보완함으로써 사회적 갈등 문제를 해결할 수 있음.
- 그밖에 잉여농산물 소비 촉진, 사회안전망의 사각지대 축소, 통일시 긴급사태에 대처하는 역할 수행 등의 효과가 기대됨.

제 16 장

농어촌 문화복지의 개선

- 문화복지시설 확충 네트워크 구축 -

1. 현황과 문제점

1.1. 그간의 변화와 향후 전망

- 지방자치 실시이후 문화에 대한 관심은 급증했으나 실제 주민문화복지를 위한 정책은 부진함.
- 지역 문화이미지 구축, 지역 문화자원의 산업화, 문화시설 확충은 이루어졌음.
 - 다만, 지역주민을 위한 문화복지 확충으로 연결되지 못하고 내실 있게 운영되고 있지 못함.
- 문화기반시설을 지역위상을 높이기 위해 규모나 용도에 무관하게 건립하고 있음.
 - 실제, 운영비 부담, 가동률 저하, 주민참여 부족, 추진주체의 기획력 부족 등의 어려움을 안고있음.

- 최근 환경의 긍정적 변화로 인해 농어촌 지역의 문화발전여건은 급변하고 있어 이를 정확히 파악하여 활용해야 할 것으로 보임.
- 문화환경: 주5일 근무제, 주민의 문화체육 생활화, 노령인구의 급증
- 문화시설: 시설수의 양적 증가, 가동률 저하, 운영난 봉착
- 문화생활: 시간·비용·경험의 절대부족으로 인해 문화생활이 이뤄지기 어려움
- 문화사업: 주민 기대수요와 공급정책간의 괴리, 추진 주체간의 갈등, 행사의 양적 증가, 타지역 성공사례 베껴쓰기로 독창성 결여

1.2. 문제점

① 문화시설

- ‘활동의 장’으로서의 기본기능에 충실해야
 - 기존 지역문화를 축적하고 이를 바탕으로 새로운 예술을 발전시키기 위한 활동의 중심 핵이 되는 문화시설을 통해 문화예술의 계승 및 새로운 창조의 장으로 활용해야 함.
 - 문화시설을 매개로 해서 기록, 정보축적과 제공, 연구 및 연수, 관계자 교류, 실험적 창작 발표 등을 위해 민간의 노력과 함께 공공 지원이 병행되어야 함.
 - 특정 장르별 예술시설의 정비 못지 않게 운영측면에 유의하여 종합적인 문화공간 활용도를 제고시킬 필요성이 큼.
- 문제점
 - 현재 문화시설의 서비스 수준이 매우 열악한 형편인데, 적어도 기본 문화시설에 대해서는 적정 서비스수준을 확보 할 수 있도록 공급을 확대해야 할 것임.

표16-1. 지역 문화시설의 서비스 현황 (2001)

	총 수(개)	1시설 당 서비스 인구수(천명)
공공도서관	437	110
공립박물관	289	166
지방문예회관	106	453
문화의집	74	649

자료: 문화관광부

- 문화시설의 적정 서비스수준 확보

- 최소한의 목표로 인구 6만명 당 도서관 1관, 인구 9만명 당 박물관 1관 정도를 공급해야 함.

표16-2. 주요 문화시설 설립 목표

	목 표	기 준
공공도서관	750관	인구 6만명당 1관
공립박물관	500관	인구 9만명당 1관
지방문예회관	248개	인구 4.5만명당 1개

주: 2011년 목표치

자료: 문화관광부, 「새문화정책」(1998)

- 지식정보사회를 맞아 농어촌지역에도 중심 축이 될 도서관의 양적 확대와 동시에 질적인 운영개선을 도모하며, 공공도서관 자료 확충을 위한 획기적인 지원방안을 마련해야 함.

표16-3. 공공도서관 서비스 현황 비교

	한국 (2001)	미국 (1996)	일본 (1999)	영국 (1997)	프랑스 (1997)	캐나다 (1995)
도서관 당 서비스 인구수	110,485	26,283	48,852	10,958	13,982	6,479
1인당 장서수	0.56	2.59	2.19	2.25	1.53	2.29

자료: 문화관광부

② 주민 문화욕구

- 주민들의 문화복지 욕구는 높는데 현실적인 기회는 매우 적음.
 - 예술활동이 국민적으로 확대되고 사람들이 각자 희망에 따라 자발적으로 예술을 즐기고 활동에 참여하며 그 성과를 향수하도록 적극적으로 지원해 주어야 함.
 - 주5일 근무제 도입에 따라 주말농촌 유입인구가 늘어나면서 농어촌 주민들의 여가시간도 늘어날 것인데, 비생산적인 것으로 낭비하지 않고 참여적 문화활동으로 활용할 수 있도록 유도하기 위하여 급증되는 수요와 관련된 사회문화교육 지도자, 프로그램 공급 등을 지원해야 할 것임.
 - 농촌사회 전체가 예술향수에 관심을 갖도록 하기 위해서는, 예술이 사회 전체적으로 중요한 역할을 하고 있다는데 대해 주민들이 이해하고 공감하도록 하며, 관련 종사자들도 이에 대해 주민들에게 호소하고 이해를 구해야 함.
 - 관객개발 및 문화시설의 자립경영을 염두에 둔 지원정책으로 추진해야 함.

표 16-4. 예술행사 관람의 걸림들

(단위: %)

항목	시간 부족	비용 부담	거주지 근처에서 공연하지 않음	흥미있는 예술 행사가 없음	예술행사에 대한 정보부족	함께 할 사람이 없다	주차문제와 교통불편	표를 구하기 어려움	내용을 이해하기 어려움	기타
읍면지역	38.2	25.7	19.1	12.4	2.5	0.8	0.8	0.4	0.0	0.0
전국 평균	40.7	32.0	10.5	7.4	3.4	1.4	1.4	1.7	0.7	1.0

자료: 한국문화정책개발원, 「문화향수실태조사」, 2000

③ 전통문화의 발굴, 전승, 활용

- 농어촌 주민의 관심사항은 특히 전통문화에 있음.
 - 농어촌주민들의 관심사항은 특히 전통예술공연에 있음.
 - 연극공연, 영화상영 보다 우선적임.
 - 전국 평균과는 다소 차이를 보이고 있음.
- 농어촌 인구과소지역의 전통문화, 생활문화가 점차 소멸되고, 계승이 어려워지고 있음.

표 16-5. 관람하고 싶은 예술행사

(단위:%)

항목	전통 예술공연	연극공연	영화상영	연예공연	미술 전시회	클래식음악/ 오페라공연	문학 행사	무용공연
읍·면 지역	23.3	22.2	21.7	10.6	10.1	7.9	3.2	1.1
전국 평균	16.0	23.3	23.2	7.1	12.2	10.9	5.3	2.0

자료: 한국문화정책개발원, 「문화향수실태조사」, 2000

4] 창조자, 문화단체에 대한 지원

- 지역예술단체 및 창조자의 열의는 높은데 현실적인 지원이 이뤄지지 않아 활동이 미약함.
 - 예술단체들의 자립경영이 바람직하지만, 예술분야의 특성상 많은 경비가 소요되는 경우 상업성 보장이 어렵고, 시장원리에 맡기면 흥미 본위의 단기적 수요만이 팽배할 것이며, 예술가의 창작의욕 저하와 순수예술의 도태가능성이 큼.
 - 지역예술은 지역 내에서 차세대로 이어지는 활동으로서 유지되어야 하며, 예술 관계자 개인의 책임으로 귀착되는 것이 아니라 농촌사회 전체의 책임으로 이루어지는 것이므로 예술가에 대한 지원은 확대되어야 함.

- 예술활동에 대한 국가지원은 예술가의 자조노력에 대한 의욕을 손상시키지 않게 운영되어야 하며, 민간·비영리법인·기업 등에 의한 지원과 유기적으로 연계되어야 함.

5 지역 문화정책적 관심

- 지방문화의 개성이 미약하고, 활성화 정착을 위한 자치단체의 지원노력이 미약함.
- 지방의 문화시설들을 최대한 활용하여 문화예술활동을 활성화하며, 각 지방이 경쟁하여 특색 있는 예술을 육성할 수 있는 여건을 조성해야 함.
- 문화시설과 행사는 서울에 집중되어 있음. 인구대비 적정서비스 수준으로 보면 서울의 경우가 더 문제가 많은 것으로 나타나지만 주민의 교통 접근성을 감안해 보면 지방수요에의 대응이 더 시급함.

표 16-6. 문화시설과 행사의 분포

(단위:%)

		서울	지방 전체
예술단체(1999)		24.9	75.1
문화시설 (1996)	공연	26.2	74.8
	전시	30.1	69.9
	국악	45.4	44.6
예술행사 (1999)	양악	50.6	49.4
	무용	48.7	51.3
	연극	32.6	67.4

자료: 「문화예술통계」(1998); 「전국문화공간」(2000)

표16-7. 지방 주민들의 문화향수 실태 (1999)

(단위: 연평균 회수)

	문학 행사	미술 전시회	클래식음악 /오페라	전통 예술	연극 /뮤지컬	무용 공연	영화	연예 공연
서울	0.13	0.35	0.20	0.16	0.32	0.05	2.83	0.20
지방	0.12	0.28	0.16	0.13	0.17	0.03	2.08	0.15

자료: 「문화향수실태조사」(2000)

- 지방의 문화재정 여건이 열악하고, 투자 우선순위가 자치단체장의 마인드에 영향을 받는 등 전반적으로 문화예술 지원이 뒤짐.
- * 지방자치단체 전체의 문화예산은 1조9천억원으로 지자체 전체예산의 3.3%(2000년)
- * 지방자치단체 교육문화예산이 일반회계 예산에서 점하는 비율(1998)은 광역 9.3%, 시 4.1%, 군 2.9%, 자치구 1.1%임. 이중 순수한 문화부분의 예산은 극히 일부분임.
- 농어촌 지역축제가 과도기 단계에서 아직 지역특성을 발휘하지 못하며 주민들의 참여가 이뤄지지 못함.

표16-8. 지역축제에서 보완 할 점

(단위 : %)

항목	지나친 상업성 벗어나야	지역의 고유특성 살려야	편의시설 늘려야	주민참여 높아져야	홍보가 많이되어야	교통불편 해소되어야	기타	무응답
읍·면 지역	33.3	27.0	13.5	10.8	9.9	5.4	0.0	0.0
전국	39.0	21.8	12.4	8.0	10.3	6.9	1.3	0.5

자료: 한국문화정책개발원, 「문화향수실태조사」, 2000

- 농어촌 각 지역을 대표하는 선도적인 예술(leading art)을 만들어 지

역문화예술의 기틀로 삼아야 할 것임.

2. 농어촌 문화정책 발전방향

2.1. 기본인식

- 문화는 공급이 수요를 창출함을 인식
 - 특히 농어촌 주민은 시간·비용·경험상의 제약이 크므로 지속적 공급을 통해 계기를 마련함.
- 농어촌 정책에서 문화정책의 특수성 인정
 - 문화소비시장 미형성으로 민간보다 정부주도적인 사업이 필요함.
 - 전통의 보존 및 활용에 우선순위를 두어야함.

2.2. 정책의 지향목표 및 기본전략

- 정책의 지향 목표
 - 기반조성을 통한 경쟁력 제고
 - 문화기반 시설을 갖추고 문화정책을 지역정책의 중심에 두고 타 지역정책과 조화롭게 추진함.
 - 집중육성을 통한 접근성 제고
 - 지역의 다양한 문화자원을 개발하도록 육성하여 지역의 지위를 제고시켜야 함.
 - 적정 지원을 통한 기회제고

- 농어촌주민들이 고품위 삶의 질을 영위할 수 있도록 문화활동 참여기회를 제고해야 함.
- 예술가와 단체의 예술창작 활동 지원을 통해 창작기회를 제고해야 함.

○ 목표 실현을 위한 기본전략

- 농어촌 지역의 문화경쟁력을 강화시킬 수 있는 기반을 조성함.
- 농어촌 지역 문화정책의 특수성을 존중하여 국가정책과 조화롭게 추진
- 중앙정부, 지방자치단체, 민간의 유연한 파트너십을 통한 문화협동

표 16-9. 문화재정의 정책 기능, 방향 및 효과

기본기능	대상정책	방 향	정책효과
조성	· 기반조성	경쟁력 발휘하게	경쟁력 제고
육성	· 예술인·단체 · 지역문화	지역역량을 구축하게	지위 제고
지원	· 주민문화향수	주민들 마음의 풍요를 축적하게	기회 제고

3. 주요 정책 과제

3.1. 전략적 문화기반 시설 우선 확충

- 근린 생활문화공간 확충을 통한 서비스 제고

- 근린 생활문화공간의 우선적 확충을 통해 시간·비용·경험상의 제약을 뛰어넘어 손쉽게 문화생활 접근기회를 마련해 줌.
- 도서관, 문예회관, 문화의 집, 주민문화센터 등 기반시설을 우선적으로 적정수준까지 확충하여 주민들의 접근성을 용이하게 함.

○ 문화공간 설립 및 지원의 현실화

- 지방문예회관 건립 지원은 지역특성을 감안하여 지원하며, 지원규모는 현행 정액제(20억원 균일)를 지양하고 정율제(일반의 경우 20%, 복합다기능의 경우 30%)로 추진하는 것이 바람직함. 다만, 지역단위 소규모 생활문화시설의 경우는 최소한의 시설공간을 갖춰야 기능을 할 수 있으므로 20억원을 유지해야 함.
- 복합문화공간 설립은 문화시대의 특수성을 감안하여 신중히 해야 하며, 다만 문예회관, 체육시설 등이 함께 인접된 문화단지조성은 바람직함.
- 기존 시설의 리모델링을 통한 시설 보수가 시급함.
- 민간박물관의 열악한 환경을 감안하여 운영비 지원도 불가피함.

○ 문화공간 설립·운영 주체의 연합화 유도

- 기초자치단체들이 기존 광역단체와는 별개로 광역연합을 이뤄 종합문화센터 또는 전문문화공간을 설립하고 운영하는 경우 중앙정부의 지원비율을 늘려줌으로서 유도
- * 자치단체의 재정난, 인구고령화, 문화공간 활용부담을 감안한 고품질문화서비스 정책임. 예산절감, 지역이기주의 극복의 장점이 있으나 책임전가의 우려도 있음.
- * 사례
 - 일본 오노광역연합: 오이타현의 미에정 등 6개정과 2개촌의 연합에 의한 종합문화센터 건립
 - 미국 SCFD(the Scientific & Cultural Facilities District)는 6개 county가 결합하여 하나의 특구(district)를 만들고, 이 지역에서 거

래되는 거래세(sales tax)의 1%가량의 세금을 떼어 문화예술진흥기금을 마련하고 시설건립

○ 폐교공간의 문화적 활용은 주민융합형으로

- 농어촌지역의 폐교를 공방으로 만들어 주민의 문화적 참여기회 확충
 - 창작공간화 하는 시도가 많은데, 정작 주민문화복지에는 기여하는 바 없이 오히려 이질감을 가져오는 경우가 있음.
 - 주민생활중심지와는 거리가 있지만, 성공을 위해서는 주민융합형으로 개발해야함.
- 주민 사회교육공간이나 문화원 면단위 분원으로 활용

○ 공공시설의 문화공간화 확대로 문화의 생활화

- 면사무소, 경찰지소, 농협 등의 민원실, 각종 생산자조합사무실 등을 문화공간으로 만들어 생활 속의 문화를 실현

3.2. 주민서비스의 네트워크 구축

○ 문화시설 활용도 제고

- 문예회관 등 자치단체의 문화공간 활용도가 낮고, 주민문화복지 기회확충에 실질적인 역할을 하지 못하고 있음. 이 때문에 문화공간 확충의 명분이 적게되고 결과적으로 문화공간 부족과 주민문화향수 기회 부족간의 악순환 고리가 형성되므로 먼저 기존 공간 활용도 제고
 - 아마추어 단체 개방·교류프로그램 기획, 문화단체 활용 개방

○ 전문예술법인과 공연장의 연계활용 지원

- 전문예술법인·단체들을 공공문화공간에 상주시키면서 상설 공연 하도록 지원(연습장, 물품보관실, 녹음실 등)함으로써 안정적인 창

작활동을 보장하고, 생활권공연장의 가동률을 높이며, 상주단체 (in-house unpaid company)의 활성화를 동시에 실현함.

- 반드시 전문예술법인이 아니더라도 지역의 대표성있는 단체라면 상주단체화 하는 것이 바람직함.

* 예: 서울발레씨어터의 과천시민문화회관 상주

* 현재 전문예술법인·단체로 지정된 70개를 향후 100여개로 늘린다 해도 적은 재정으로 큰 효과 기대 가능하며 일정시점 이후에는 계약에 의해 자체적으로 재정을 해결토록 함.

- 기대효과: 이로써 단체의 연습공간화, 시설의 가동률 제고 및 수익 창출, 주민의 상설 문화향수공간으로 발전 가능함.

○ 어그리컬처의 농협을 켈처의 중심지로 변신

- 농협이 메세나차원에서 주민들에게 문화향수 기회를 충족시켜 ‘살맛나는 농촌’, ‘신나는 농민’, ‘문화산업화된 농업’으로 발전되도록 매개 역할을 담당함.

- 사례

- 일본 돗토리(鳥取)현은 농업구조개선사업으로서 ‘농협이 운영하는 문화홀’을 만들어 각종 농민대상의 콩쿨대회나 학생경연대회, 음악가콘서트를 마련해 주민 문화향수기회를 제공함.
- 입장료수입, 협찬, 지원 등으로 구성되고 CD제작, 음악시리즈상품 제작에도 나섬.

○ 지역 문화관련 주체들의 네트워크 구축

- 자치단체, 문화원, 농협, 문화인협회, 문화시민단체 등이 ‘문화협동’차원에서 네트워크를 구축하여 운영함.

- 관민일체협력에서 ‘민간주도의 완만한 오픈 네트워크화’를 통해 지역문화활성화와 주민문화복지 기회 증진에 노력함.

- 지방시대와 문화시대가 만나면서 지역문화단체간 주도권 알력, 관민간 아이템 선점경쟁과 불협화음, 창조집단간의 지원금 수혜 갈등이 노출되고 있음.

- 동일 또는 유사프로그램을 단일화시켜 민간 협동적으로 운영토록 유도하고 지원금을 줄 때 조건부로 제시함.
- 네트워크화 대상의 고려
 - 사업방침이 유사한 시설의 네트워크화
 - 창작자 네트워크 구축
 - 교통인접 지역간 네트워크 구축
 - 온라인통신상 다양한 장르의 예술간 네트워크 확대
- 문화원의 분원 설치로 문화생활 확산
 - 군단위 문화원을 면단위로 확대하여 분원화하도록 유도
 - 지역문화행사 추진, 사회교육 담당 추진 주체화 강화
 - 자치단체는 경상비 지원 확대, 유�휴 인력 파견을 통한 지원 필요
- 문화학교 운영 활성화
 - 현재의 문화학교를 확대
 - 문화학교 활동을 활성화하여 주민들이 생활권내에서 문화교육을 받을 수 있도록 지원함.

3.3. 주민 개개인의 복지적 문화권 향상

- 찾아가는 문화프로그램 확대
 - 관객지원제도인 ‘찾아가는 문화프로그램’, ‘푸른 음악회’ 등을 농어촌 지역으로 대폭 확대함.
 - 우수한 무대예술작품의 순회공연 강화를 통해 살아있는 예술을 농어촌 주민들이 생활 가까이에서 즐길 수 있도록 추진함.
 - 각종 전시회 순회
- 교류프로그램 중심으로 향수기회를 제공함.
 - 창작여건이나 능력이 되지 않는 주민들을 감안해 프로그램의 중장

기적 발전을 위해 교류형-->참가형-->창조형으로 전개되어야 할 것임.

- 문화축매자를 육성하여 공급하고 시설입장료를 인하하여 농어촌주민 삶의 질 향상을 위한 문화복지를 확대 지원함.
 - 향토문화유산 해설사, 문화축매자(기획자, 문화강좌 강사 등)들을 네트워크화 시켜 주민 문화생활의 향도역할을 하도록 지원함.
 - * 프랑스 주40시간 근무제 도입 계기로 축매활동이 활성화되어 프랑스 문화국가화의 초석이 됨.
 - 각종 농어촌인근 문화예술공간 입장요금의 경감을 통해 여가시간을 문화부문에 부담 없이 활용할 수 있도록 지원함.
 - * 주40시간 근무제 도입 후 프랑스의 정책

3.4. 전통문화의 발굴, 계승, 활용

- 농어촌지역 전통문화 원형의 발굴 및 디지털화
 - 농어촌 지역의 문화원형을 발굴하고 디지털화하여 문화콘텐츠산업의 소재로 활용하도록 판매 내지 지원하여 지속적으로 육성·활성화시켜야 함.
 - 전통에 국한하지 않고 근대화과정, 문화산업유산 대상의 콘텐츠도 정리함.
- 농촌지방의 전통문화축제 활성화로 지역의 문화적 개성을 살리도록 추진함.
 - 지역의 개성 있는 축제에 대하여 '토탈집중 지원'을 통해 체계적으로 육성함.
 - * 28개 관광축제와 18개 전통축제에 대하여 현재 소액지원
 - 특산물 축제는 생산자 중심의 이벤트화 하되, 지역의 고유 문화프로그램을 삽입하는 형태로 운영해야 함.

- 농어촌에 산재되어있는 **전통문화유산의 보전과 활용**을 위해 특별한 재원을 조성함.
 - 일정 동안 정부예산에서 출연하고, 민간의 기부금과 각종 개발시 이에 따른 부담금 부과 등을 통해 조성 지원함.
 - * 지원대상은 보호구역내 사유지 매입, 개인주택 보수 용자, 매장문화재 발굴 지원, 내셔널트러스트 운동 지원 등임.
 - * 영국의 「국립문화유산기금」은 국민복권수입의 16.7%를 할당하여 운영, 미국 역사유적보전기금은 정부예산으로 출연하여 매년 5천만달러씩 지출
- 농협이 주축된 **전통문화 지키기 운동**
 - 전통문화 유산이 발달된 지역의 농협은 국악을 사용한 교육 콘텐츠 개발, 주민문화생활을 통해 전통문화예술 지원과 대중화를 위해 지원함.
 - 농산품 유통산업의 문화화
 - 지역문화자원의 산업화

3.5. 지역예술단체 및 창조자 지원

- 농어촌 문화예술활동 대상 **단체의 활성화** 지원
 - 종래 지원은 작품위주 지원이었으나 앞으로는 농어촌 대상의 활동을 펼치는 단체, 공연장 중심의 지원으로 전환시켜 특화된 단체로 육성하고 자생능력을 키워주어야 함.
 - * 현재 예술단체의 공연수입은 생산비용의 31.5%, 인건비지출은 총지출의 50%, 공연장 유료관객은 14%에 불과한 열악한 재정구조로 운영되고 있음(1999 기준).
 - **건전 문화생활육성 관련 단체**에 대한 적극적 지원을 통해 생산적 문화복지 활동 제고

○ 지역마다 특화된 축제나 선도예술 육성

- 지역의 특성에 맞는 전통민속축제나 관광축제를 선정하여 집중적으로 육성함.

○ 농어촌 관련 순수예술의 발전을 위한 지원

- 창작측면에서는 창작스튜디오의 조성, 프로그램뱅크 운영, 발표기회 확충, 전문인력 양성에 대해 집중적으로 지원함.
- 유통측면에서는 문화공간 운영 활성화 지원, 예술품 보관 공간 확보 등을 집중 지원함.
- 소비측면에서는 소비자층 개발, 정보화 촉진, 학교 교육과의 연계를 위해 집중 지원함.

○ 문화예술관련 법인에 대한 지방세 과세감면

- 문화예술비영리 법인(영화관 제외)들을 지방세법상 비영리사업자로 다시 환원해야 함.
- 과거에 문화예술 관련 단체들은 지방세 과세 감면의 대상이었으나, 지방자치제 실시이후 1994년부터 과세대상으로 편입되어 현재에 이름.
- 세수증가에 의한 지방재정 강화효과도 별로 없으면서 비영리 법인에게는 상당한 추가부담이 됨.

3.6. 지역문화 발전 여건조성

○ 농어촌 '지역문화환경 가꾸기' 사업의 관련 부처 통합적인 체계적·지속적 추진

- 농어촌 지역문화환경을 구성하는 요소로서 역사문화환경, 생활문화환경, 예술문화환경, 관광문화환경, 체육레저환경, 문화산업환경, 도시환경, 문화행정 환경을 하드웨어와 소프트웨어 양 측면에서 조성하고 발전시킴.

- 문화지구, 문화마을, 문화도시, 문화벨트의 조성과 연계시켜 문화행정의 종합조정 기능을 통해 추진하고 중앙정부차원에서 부처간 연계사업추진(농림부, 문화부, 건설부, 행자부)
 - 문화환경가꾸기 법, 관련 조례 제정
- 농어촌 지역문화시설과 행사 활성화 지원으로 주민의 문화복지 균점화
- 특색 있는 시설과 행사에 대하여 집중 지원하되, 중복·낭비를 방지하기 위해 평가시스템을 엄격하게 적용하여 잘 하는 곳에 인센티브를 부여함.
 - 문화학교, 사회교육 강좌, 국악 강사풀제, 찾아가는 문화프로그램의 확충 및 강화
- 광역자치단체 문화예술진흥기금 중 농어촌 부문 확충 유도
- 지속적이고 안정적인 문화예술 사업 지원을 위해 일반회계예산 이외에 지역단위 문화예술진흥기금을 설립하고 있는데 대부분이 중소도시 중심으로 활용되고 있는데 이를 농어촌에도 할당토록 유도함으로써 장기적으로 농어촌 지역 문화활성화의 기틀을 마련함.
 - * 경기, 강원, 제주, 대구 등 15개 광역단체에 1,859억원이 조성되어 있으나(2000년 현재), 이자율 하락으로 지원규모 점차 축소함.
 - * 문화진흥기금 및 문화시설에 대한 기부금에 대해서 세제혜택 부여 필요함.

4. 추진 전략

4.1. 정책기조의 정립

- 농어촌 지역문화 활성화를 위한 중앙과 지방의 역할을 구분하여 중앙의 기능을 선별적으로 강화해야 함.
 - 중앙정부는 지방자치단체와 그 밖의 예술진흥정책의 효율적 추진을 위한 정보제공·지도·조언 및 조건정비, 예술행사의 지방개최, 지방예술단체의 중앙공연촉진 등을 통한 지방예술가의 공연기회 부여, 지방의 특색 있는 예술단체 육성, 각지의 문화수준의 균형발전 노력, 또한 지역 문화시설의 효율적 운영과 사업 내용의 충실 및 개성화를 살리기 위한 지원에 역점을 두어야 함.
 - 지방자치단체는 농어촌지역에 뿌리를 내린 예술가나 예술단체를 육성하기 위해 공적 또는 민간자급에 의한 예술지원체계를 정비
- 지원 정책의 중점사항에 대해 기초를 명확히 정립해야 할 것임.
 - 지역 간 균형적인 문화발전 추구 지원
 - 중앙과 지방의 문화네트워크 형성 지원
 - 향토문화의 다양화 및 특성화 지원
 - 지방문화기관을 통한 다양한 문화교육 지원
 - 지방문화원의 기능 활성화
- 결국, 농어촌지역 문화발전 자생력이 생길 때까지는 중앙에서 어느 수준까지 지원이 불가피함.

4.2. 행정 및 재정지원 기반 구축

- 농어촌 문화인프라(공연장, 문화시설) 증대, 소프트웨어 보급, 접근성 제고, 지역 간 형평성 제고 등 필요에 부응하여 문화예술에 대한 정부 역할을 더욱 더 증대시켜야 함.
- 점증주의적 예산체계에서 문화예산의 획기적 증가가 어려우므로 『농어촌문화발전 프로젝트』(가칭)를 만들어 경쟁력 있는 농어촌문화에

술 및 문화산업에 대하여 집중 지원하는 프로젝트 예산을 배정해 추진해야 함.

○ 농어촌 지역문화관련 예산의 배정 증대를 유도해야 함.

- 지방의 문화정책에 대한 역할이 아직 미흡하고, 의회에 의한 지방재정의 정치성을 감안해 볼 때 문화재정은 항상 우선순위에서 밀리는 추세임. 더구나 중앙의 문화부를 경유해 지방에 문화재정을 배분하는 방식을 피하려는 것이 재정당국의 의지임.
- 지방의 문화시설 부족, 문화격차를 감안해 여건이 조성될 때까지는 중앙에서 조정능력을 갖고 문화재정을 배분해 주어야 하며, 점차 효율성과 합리성에 바탕을 두고 중앙과 지방간 공동재정마련 시스템을 강화하여 추진하며, 재정격차가 문화격차로 이어지지 않도록 대책을 마련해야 함.
- 자율적인 책임과 재정운용의 효율화를 위해 매칭펀드제를 엄격히 적용하되, 지방문화수준과 재정격차 조정을 위하여 중앙정부가 노력해야 함.

○ 농어촌 부문 문예진흥기금의 확충

- 주로 창작예술인, 예술단체 등을 지원하는 유일한 재원으로서 문예진흥기금은 1973년 이후 창작활성화에 큰 역할을 해왔으나, 그동안 수 차례 목표액을 조정해왔음에도 불구하고 가뜩이나 규모가 적정하지 못함.
- 특히, 농어촌 관련 창조단체수의 급증, 국민문화향수 수요 팽배 등의 변화수용이 미흡함.

○ 경륜, 경마 등 공영경기수입의 일부를 농어촌 문화진흥으로 활용하는 것이 필요하며 건전한 여가활용을 유도하는 측면에서도 필요함.

○ 농어촌 관련 공기업들의 메세나활동을 장려

- 기업성과 공공성을 동시에 지니는 공기업이 농어촌의 생산활동으로 올린 수익을 공공성의 차원에서 농어촌 주민 문화향수 제공으로 환

원하는 것이 바람직하나 현실적으로 매우 인색함.

- 공기업 책임자들이 문화지원 의지는 있으나 공기업의 성격상 고유 목적외 낭비로 인식되는데 대한 우려 때문에 주저하고 있음.
 - 인센티브 없이 기업이 자발적으로 지원하기에는 아직 과급영향이 적으므로 정부에서 일정수준의 인센티브를 부여하는 제도적 장치를 마련해야 할 것으로 보임.
- 민간기업이 농어촌 문화시설을 건립하여 운영하거나 기부할 경우 투자비의 5%를 세액공제해 줌으로써 기업의 참여를 적극 유도
- * 현재 생산성 향상시설, 에너지 절약시설, 공해방지시설에 투자하면 투자비의 5%를 세액공제 해주고 있음.
- 지역 축제에 대한 기부금 징수에 대하여 행자부가 기부금품모집금지 규정에 의거 징수를 금지하고 있으나, 타부문과 달리 문화예술 부문에 대한 기부는 오히려 장려해야 할 대상이므로 일괄취급하지 말고 축제에 대한 기부금지를 해제하는 것이 바람직함.
- 민간의 문화유산 투자 및 기부 활성화를 위한 조치로서 개인 및 기업으로부터 기부를 받을 수 있도록 개선, 농어촌 지역의 문화유산 보존을 목적으로 하는 기업재단 신설에 대한 세제혜택 등을 부여함.
- * 영국은 부과세법, 상속세법 등에 문화유산에 대한 기부금 면세규정이 있어 문화유산 기부가 활성화되고 있음.

제 17 장

농가도우미제도 개선방안

1. 필요성과 실태

1.1. 연구의 필요성

- 여성농업인의 출산으로 인한 일시적 영농중단을 방지하여 농업생산성을 제고하고, 여성농어인의 모성보호를 통한 삶의 질 향상을 기하기 위해 2000년부터 시행되고 있는 농가도우미제도의 정착을 위한 현황분석과 발전방안을 제시하고자 함.

1.2. 농가도우미 제도 정의

- 농가도우미 지원사업은 여성농업인의 출산(예정)으로 인하여 영농을 일시 중단하게 될 경우, 출산농가의 신청에 의거 농가 도우미가 영농을 대신하고, 도우미 이용료의 일정액을 국가 및 지방자치단체에서 보조해 주는 복지대책임.

- 농업생산성 제고 및 여성농업인의 삶의 질 향상을 위한 생산적인 복지대책임.
- 2002년도 전국의 농촌지역으로 사업지역 확대 시행함.

1.3. 근거 법령

- 농업·농촌기본법 제14조(여성농업인의 육성)
- 여성발전기본법 제18조(모성보호의 강화)

1.4. 연도별 지원실적 및 계획

구 분		2000	2001	2002	2003~2005
사업량	시·군수	68	87	163	163
	대상인원	731	1,760	3,200	16,200
	계	525	1,425	2,592	14,580
사업비 (백만원)	국고보조	257	570	1,037	5,832
	지방비	-	570	1,037	5,832
	농가자부담	268	285	518	2,916

1.5. 농가도우미제도의 변천

2000년

- 사업지역 : 전국 68개 시·군

- 지원대상 : 출산 또는 출산예정 여성농업인
- 지원액 : 국비 12,000원, 자부담 12,000원
- 지원범위 : 출산(예정)여성농업인이 경영 또는 경작하는 영농관련 작업에 한하며, 기타 가사일을 돌보는 작업등은 제외됨.

2001년

- 사업지역 : 전국 87개 시·군
- 지원대상 : 출산 또는 출산예정 여성농업인
- 지원액 : 국비 10,800원, 지방비 10,800원, 자부담 5,400원
- 지원범위 : 출산(예정)여성농업인이 경영 또는 경작하는 영농관련 작업에 한하며, 기타 가사일을 돌보는 작업등은 제외됨.

2002년

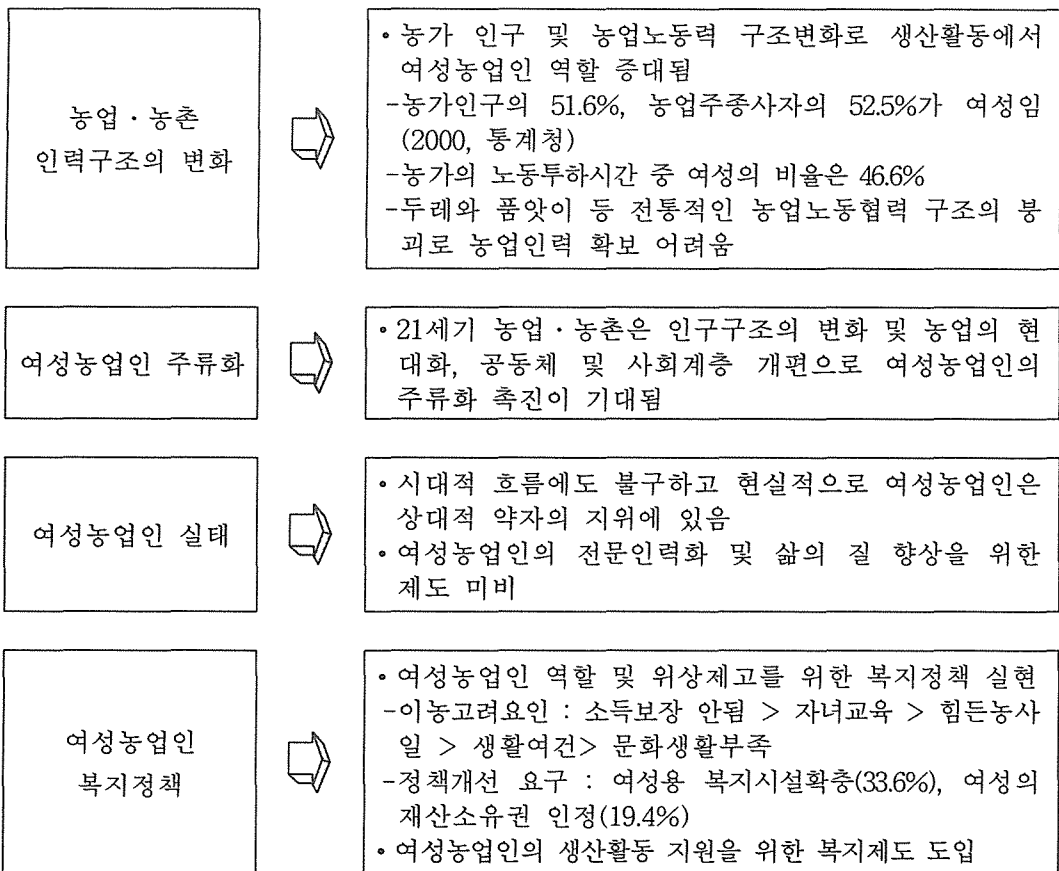
- 사업지역 : 전국 163개 시·군
- 지원대상 : 출산 또는 출산예정 여성농업인 임신 4개월(85일)이후에 발생한 유산 조산, 사산의 경우도 포함함.
- 지원액 : 국비 10,800원, 지방비 10,800원, 자부담 5,400원
- 지원범위 : 출산(예정)여성농업인이 경영 또는 경작하는 영농관련 작업에 한하며, 기타 가사일을 돌보는 작업등은 제외됨.

2. 농촌의 변화와 여성농업인 복지정책

- 농가인구의 감소속도는 농업의 기계화나 경지기반의 현대화 속도보다 빠르게 진행되어 농업노동력 부족 문제를 초래하였으며 농업인력의 고령화·여성화라는 문제를 수반하게 되었음.
- 농촌 노동력 유출은 농촌여성들의 농업노동을 증가시켜 현재 농림업 취업자 중 여성의 비율이 49.7%, 농업 주 종사자 중 여성의 비율은 52.5%임(통계청, 2000).
- 따라서 농업생산활동에서 부각되고 있는 여성농업인의 위상과 지위를 보장하고 여성농업인을 농촌발전의 근간이 되는 인적자산으로 확보할 때만이 농업발전과 농업생산성 향상을 기대할 수 있을 것임.
- 여성농업인의 전문인력으로서의 육성을 위해 갖추어야 할 요건을 조사한 결과 “생활환경개선으로 가사노동부담 해소 > 복지시설 확충으로 농사여건 개선 > 여성용 농기계 개발 및 보급”의 순으로 나타났음.
- 이처럼 여성 농업전문인력을 육성하기 위해서는 전문적인 기술교육이나 농업경영교육 등의 전문화 정책에 우선해서 가사노동환경 개선이나 복지시설확충 등의 기본적인 농사여건의 개선이 이루어져 함을 알 수 있음.
- 여성농업인 만큼 복지제도를 필요로 하는 집단이 없음에도 지금까지의 복지제도와 정책은 도시근로 여성에게만 편중되어 있었기에 여성농업인들은 국가적인 복지제도의 혜택에서 소외 받고 있었음.
- 21세기 농촌은 식량생산기지로서 역할, 생활문화공간, 휴양공간, 환경보전공간 등 국민의 사회·심리적 기능이 추가된 쾌적한 삶의 공간으로서 그 다원적인 기능을 발전시키고자 하고 있다. 농업의 중심인력으로 자리잡아가고 있는 여성농업인들이 안정적으로 생산활동에 참여할 수 있도록 돕는 사회적 지원망의 구축은 농업과 농촌사회를

지속적으로 유지 발전시키기 위한 기초적인 생활기반 장치라고 할 수 있음.

- 특히 젊은 여성농업인력을 확보하기 위해서는 출산과 육아 부담의 해소가 가장 우선되는 과제이다. 농가도우미제도는 여성농업인 생산 활동지원과 모성보호라는 측면에서 지원되는 여성농업인 대상 복지 정책의 시발점임.
- 2000년도에 시범적으로 운영한 이후 2002년부터는 전국적으로 시행하고 있는 농가도우미제도는 앞으로도 지속적으로 변화 발전시켜야 할 것임.



3. 농가도우미제도 평가 (농촌생활연구소, 2001)

3.1. 외국 사례

- 농가도우미제도의 시행주체는 주로 협동조합 등의 민간단체가 많은 편이며, 독일의 경우 정부와 민간단체가 시행주체로 되어 있음.
- 이용자격에 대해서는 특별한 제한을 두고 있지 않으나 독일은 경영주와 배우자, 룩셈부르크는 회원가족, 네덜란드는 단체회원들에게만 도우미 이용자격을 부여하고 있음.
- 서비스 시기는 질병, 출산, 경조사, 재해 등과 같은 부정기적인 서비스에서 주말 휴식 및 정기유가 등으로 확대되고 있으며, 이러한 제한은 계속 완화되고 있는 추세임.
- 도우미제도의 서비스 내용이 국가별로 다소 차이는 있지만 미국·덴마크·프랑스 등은 농업에 한해서만 제공하고 있고, 독일·아일랜드·네덜란드 등은 농작업과 가사를 함께 서비스하고 있음.
- 농가도우미제도는 정부의 강력한 의지와 재정적 지원이 필요하다. 덴마크의 경우 농가도우미제도가 '60년대 후반에 시작되었으나 '81년부터 정부보조금이 지급되면서 활성화되기 시작하였으며 EU 회원국가운데 정부보조금이 있는 나라들로는 덴마크, 네덜란드, 프랑스, 룩셈부르크 등임.
- 프랑스는 1977년부터 여성농업인이 출산할 경우 90%를 지급하고, 여성농업인이 훈련코스에 참가하거나 농업단체의 직무상 도우미를 신청한 경우에는 우대요금으로 서비스를 제공하고 있으며, 1999년 개정된 「농업법」에서는 여성농업인이 임신한 경우에는 서비스 비용의 100%를 정부에서 부담하고 있음.
- EU는 '86년 채택한 '자영업에 참여하는 여성을 위한 EU(당시는 EC)

의 지침'에서 각 회원국에게 농가도우미제도 채용을 권고하고 있는 등 EU회원국들에서 농가도우미제도는 가사와 농사일을 병행하는 여성농업인을 위한 주요한 사회복지정책이며 농촌형 복지서비스로서 자리를 잡았음.

○ 주요 외국의 농가도우미제도

국 가	시행주체	이용자격	서비스시기	서비스내용	기 타
독일	정부, 민간 서비스단체 (교회, 조합, 복지센터)	경영주와 배우자	질병, 출산, 사고, 사망 등 긴급수요시와 휴가, 교육, 훈련시	농작업, 가사	-질병 보험급여로 임신출산과 질병 요양시 3개월까지 -경영주 사망시는 6개월까지 지원교육, 훈련, 휴가는 3주까지
미국	민간단체, 소규모회사	제한없음	휴가, 경조사, 질병 등	농작업	-Farm Sitter Service (휴가시 농장을 돌보아 줌)
덴마크	농업자단체 연합위원회 독립단체	제한없음	질병, 출산, 훈련, 휴가	농작업	-회원출자+정부보조 -대행작업원 자격증제도
프랑스	농업자조합, 비농업자는 회사 형태	제한없음	출산, 훈련참가 등	농작업	-사회보장제도와 연계 -임신시 대행료 전액 정부보조
아일랜드	협동조합	제한없음	농번기 과잉작업, 질병, 휴가, 출산	농작업, 가사	-농가에서는 경제적 이유로 거의 이용하지 않고 비농가에서 주로 이용
룩셈부르크	농업인단체 '노동교환과 상호부조 서클'	회원 가족	질병, 사망, 재해, 입원, 출산, 과도한 작업부담	농작업, 가사 (단 농작업 없이기사만은 불가능)	-단체운영자금 일부 정부지원
네델란드	대행서비스 전국조직	단체 회원	질병, 재해, 휴가, 훈련 등	농작업, 가사	-농업헬퍼는 단순 노동자, 콤비 워크, 헬퍼, 숙련 헬퍼, 농장 관리자로 구분함 -질병, 재해 등의 경우 정부 보조 -헬퍼에 대한 농업훈련 실시
영국	민간단체	제한없음	제한없음	제한없음	-대행료가 비쌈 -지방자치단체가 가사부조서비스에 대한 법적 책임있으나 주로 환자, 신체장애자, 고령자 등을 위한 것임
일본	협동조합 민간단체	제한없음	제한없음	낙농 관련 농작업	-도우미 상병시 이용 원활화 특별대책, 2000년 4월 간호보험 실시 예정 (간병, 가사분야), 헬퍼를 위한 보험제도 -정부 보조금을 바탕으로 낙농헬퍼전국협회의 기금을 조성함

자료 : 한국농촌경제연구원, 1999

3.2. 농가도우미제도 평가 (2000년 시범사업을 중심으로)

① 조사대상

- 2000년도에 농가도우미제도를 사용한 경험이 있는 65개 시·군 여성 농업인 729명, 농가도우미로 활동한 농업인 729명, 관련 행정을 담당 한 행정담당자 421명, 총 1,879명을 조사하였음.
- 조사결과 회수된 설문지는 여성농업인용 설문지 584부, 농가도우미용 591부, 행정담당자용 421부로 총 1,520부를 회수하여 분석하였음.
- 조사지역

도	시 · 군
경기도 (15)	평택시, 이천시, 안성시, 김포시, 여주군, 양주군, 연천군, 포천군, 가평군, 용인시, 양평군, 남양주, 화성군, 광주군, 파주시
강원도 (9)	춘천시, 원주시, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 홍천군, 삼척시, 인제군
충청북도 (4)	음성군, 괴산군, 영동군, 청원군
충청남도 (5)	금산군, 부여군, 예산군, 천안시, 서천군
전라북도 (5)	정읍시, 남원시, 진안군, 고창군, 장수군
전라남도 (8)	여수시, 순천시, 보성군, 해남군, 신안군, 나주시, 무안군, 고흥군
경상북도 (7)	포항시, 경주시, 김천시, 구미시, 영천시, 상주시, 성주군
울산광역시 (1)	울산시
경상남도 (9)	진주시, 통영시, 김해시, 거제시, 창녕군, 밀양시, 함안군, 하동군, 합천군
제주도 (2)	북제주군, 남제주군
합 계	65개 시 · 군

② 조사방법

- 각 시·군 행정단위(시·군청 산업계)로 설문지를 발송하여 농가도우미 담당자들이 직접 면접조사를 실시하였음.

③ 조사내용

- 여성농업인 대상 : 농가도우미 제도의 이용상황, 농가도우미 제도의 개선방향 및 희망사항과 개인 및 가족사항 등
- 농가도우미 대상 : 농가도우미의 활동, 농가도우미 제도의 개선방향 및 희망사항과 개인 및 가족사항 등
- 행정담당자 대상 : 농가도우미제도의 평가, 농가도우미제도의 발전방향, 농가도우미제도 실시상 행정체제의 개선방향과 행정업무상 개선방향 등

④ 조사결과

여성농업인 대상 조사결과

- 여성농업인들의 84.3%가 농가도우미제도에 만족하고 있었으며 이중 72.9%는 이웃에게 적극 권장하겠다고 하였음.
- 농가도우미를 활용 효과로는 '심리적 안정(34.6%), 출산부담을 덜었음(29.2%), 농업의 지속성유지(24.4%), 국가정책에 대한 신뢰(10.7%)' 순으로 응답하였음.
- 그러나 농가도우미제도의 이용기간이 짧은 점(37.4%), 농가도우미를 구하기 어려운 점(24.5%), 지원금 지급이 낮은 점(12.9%) 등을 불만족 원인이라고 하여 이에 대한 개선이 필요한 것으로 나타났음.
- 농가도우미 활용시 농작물 또는 농가도우미에게 사건·사고의 발생

에 대한 손해 해결을 대부분 도우미가 부담(58.8%)한 것으로 나타나 대책이 요구됨.

- 사건·사고의 해결 방법으로는 보험 및 공제제도(64.3%)를 희망하였음.
- 여성농업인들은 다양한 형태의 농가도우미를 원하고 있었으며 희망하는 농가도우미로는 ‘출산도우미(26.3%), 일반영농도우미(21.5%), 간병도우미(18.6%), 보육도우미(16.1%), 가사도우미(9.0%)’순으로 나타났음. 출산도우미의 비중이 가장 높게 나타난 것은 설문조사의 대상이 출산과 관련된 시기의 여성농업인이었으며, 출산시에 농가도우미를 활용함으로써 효과를 보았기 때문인 것으로 여겨짐.
- 농가도우미제도의 발전을 위해서 ‘정부지원금 필요(85.2%), 지속적인 홍보(90.1%), 농가도우미 교육(55.6%), 농가도우미 알선(75.9%), 사건 사고 발생시 보상(95.6%), 농가도우미제도의 전문적 운영기관 필요(65.8%), 행정담당자의 행정서비스 강화(79.7%)’를 요구하고 있었음.

농가도우미 대상 조사결과

- 농가도우미로 활동한 농업인들의 10.6%는 남성이었으며, 발농사(37.5%) > 시설원예(22.2%) > 벼농사(18.7%)등에서 활동한 것으로 나타났음.
- 농가도우미로 활동한 이유는 ‘아는 사람의 부탁(54.6%), 돈을 벌기 위해(29.1), 시간이 있어서(12.8)’등의 순이었음.
- 농가도우미로 활동한 이들의 68.8%는 농가도우미 활동에 대하여 만족하였으며, 만족하는 이유로는 ‘농업인을 도울 수 있음(51.7%), 돈을 벌 수 있음(35.7), 다양한 경험습득(10.3)’의 순이었음.
- 농가도우미 활동에서의 애로점으로는 ‘시간조절이 어려움(35.9%), 노

임이 적었음(32.7), 일이 힘들었음(17.5), 가족들의 반대(6.7)'등으로 나타났다.

- 농가도우미로 활동한 이들의 76.6%는 농가도우미를 필요로 하는 농업인과 도우미를 연결시켜 줄 것을 행정담당자들에게 요구하고 있었으며, '도우미가 알아야 할 사항에 대한 공지'에 대해서도 70.1%가 필요하다고 하였고, 사건·사고 발생시 행정적인 지원에 대하여도 91.1%가 필요하다고 하였음.
- 농가도우미들 중 단지 18.5%만이 전업농가도우미로 활동하기를 희망하였는데 이는 농가도우미로 활동하게 된 계기가 이웃의 부탁으로 인하여 시작한 경우가 많기 때문인 것으로 여겨짐.
- 농가도우미로 활동한 이들의 경우 농가도우미제도의 개선점으로 '노임을 올려야 한다(28.1%), 농가도우미제도의 홍보(27.5), 정부지원금의 신속한 지급(14.1%)' 순으로 응답하였음.
- 사건사고의 배상 책임은 '보험으로 해결(38.9%), 이용농가, 도우미, 정부가 분담(29.1%), 이용농가와 도우미가 분담(10.8%)' 순으로 응답하여 보험을 통한 해결을 선호하였음.

행정담당자 대상 조사결과

- 행정담당자들은 농업인들의 66.6%가 농가도우미제도에 대하여 '좋게 평가하고 있다'고 하였으며, 행정담당자들의 68.7%도 농가도우미제도에 대하여 좋게 평가하는 것으로 나타났다.
- 농가도우미 등록·관리는 대부분의 시·군에서 하지 않고(85.5%) 있었으며, 농가도우미 자격증 제도에 대하여는 '필요없다(49.3%)'라고 응답한 비율이 '필요하다'는 비율보다 7.7% 높게 나타났다.

- 회원제로 농가도우미제도를 운영할 경우 '잘 될 것이다'와 '어려울 것이다'라는 비율이 41.2%로 동일하게 나타났다.
- 농가도우미제도의 문제점으로는 '도우미 인력을 구하기 힘들다 (24.1%) > 이용기간이 짧음(22.0%) > 도우미들의 책임의식 결여 (19.3%)' 순이었음.
- 농가도우미제도의 발전을 위하여 '보조금 확대 필요(72.3%), 농가도우미 보수기준 설정(70.5%), 농가도우미의 모집·관리 및 배치의 필요성(58.2%)'을 언급하였으며 농가도우미의 사고시 보상의 필요성에 대하여는 76.2%가 필요하다고 하였음.
- 행정담당자들은 농가도우미제도의 범위확대에 대하여 '간병도우미 (89.3%), 산모도우미(가사일 포함, 82.6%), 보육도우미(80.9%), 가사도우미(69.%), 전문영농도우미(63.5%)'순으로 그 필요성을 들었으며, 간병도우미의 필요성이 가장 높게 나타난 것은 농촌지역의 고령화 현상과 무관하지 않은 것으로 간병의 책임을 여성농업인이 부담해야 하는 현실을 감안할 때 이에 대한 대책이 시급함.
- 농가도우미제도의 발전을 위한 의견으로 '타 기관과 협력할 필요성이 있다'는 경우는 42.1%이었으며, 협력을 희망하는 기관으로는 농협 (35.8%) > 농업기술센터(29.9%) 순이었고, 협력내용으로는 농가도우미제도 홍보(33.7%), 농가도우미 활동지원 및 지도(26.9%), 농가도우미 모집 및 배치(10.8%), 농가도우미 교육 및 훈련(7.5%), 농가도우미 사고 및 보상활동(5.8%), 농가도우미 관련 정보망 구축(3.7%) 등으로 나타났다.

3.3. 문제점 종합

- 농가도우미제도의 활용범위가 제한되어 있음

- 여성농업인 및 일선 행정담당자들은 농가도우미제도가 현재 출산에 한하여 지원 가능한 것에서 사고 및 재해, 사망, 간병, 보육 등 다양한 영역으로 확대되어 보다 많은 농촌주민들이 활용할 수 있기를 기대하고 있음.

○ 농가도우미 활용기간(30일)이 짧음

- 2001년 11월 1일부터 일반근로여성들의 출산휴가가 90일로 연장 시행되고 있음과 비교할 때 현재 30일로 제한되어 있는 농가도우미 활용기간은 짧다고 여겨짐.

○ 농가도우미 인력난

- 농촌지역의 인력난으로 인해 농가도우미 역시 구하기가 어려운 실정이며 특히 직계존속·비속, 함께 동거하는 형제·자매 및 가족은 농가도우미로 지정·이용할 수 없는 등 도우미 신분에 제한을 두고 있는 것도 농가도우미 인력난의 원인이 되고 있음.

○ 농가도우미 교육훈련 필요성 제기

- 농가도우미를 활용하는 농가에서는 전문적인 농사일에는 농가도우미 활용을 꺼리고 있기에 농가도우미로 활동할 이들을 대상으로 기본적인 소양 교육과 전문적인 농사일을 수행하기 위한 농업교육을 실시하는 것이 필요함.

○ 농가도우미 활용시 발생할 사건사고에 대한 대비책 마련

- 농가도우미 활동 기간 중 발생한 사건 또는 사고로 인하여 농가도우미가 상해를 입거나 농작물이 피해를 받을 경우 이에 대한 대비책이 마련되어 있지 않은 실정임.

○ 농가도우미 임금의 현실화

- 농가도우미 임금 지급시 국가에서 정한 임금과 지역 임금의 차액에 대하여 농업인들이 자부담으로 지급하고 있는 실정임.

4. 농가도우미제도 개선방안

○ 장·단기 발전방안

단 기	장 기
<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 농가도우미제도 내에서 범위확대 <ul style="list-style-type: none"> - 출산 이외에 농작업 상해 및 사망시 활용 - 출산의 경우에도 농작업과 가사작업을 병행하는 것을 인정 ○ 여성농업인센터를 보육과 자녀교육지원서비스 제공의 기지화 ○ 농가도우미 이용기간을 60일로 확대 시행 ○ 농가도우미 인력 은행 구성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 농가도우미 활용할 수 있게 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 농어민 연금 및 사회보험과 연계하여 대행서비스 이용할 수 있게 지원 ○ 사고재해 보상 제도와 분쟁조정 위원회 설치 운영 ○ 농가도우미 이용기간을 도시근로여성과 동일한 90일로 확대 시행

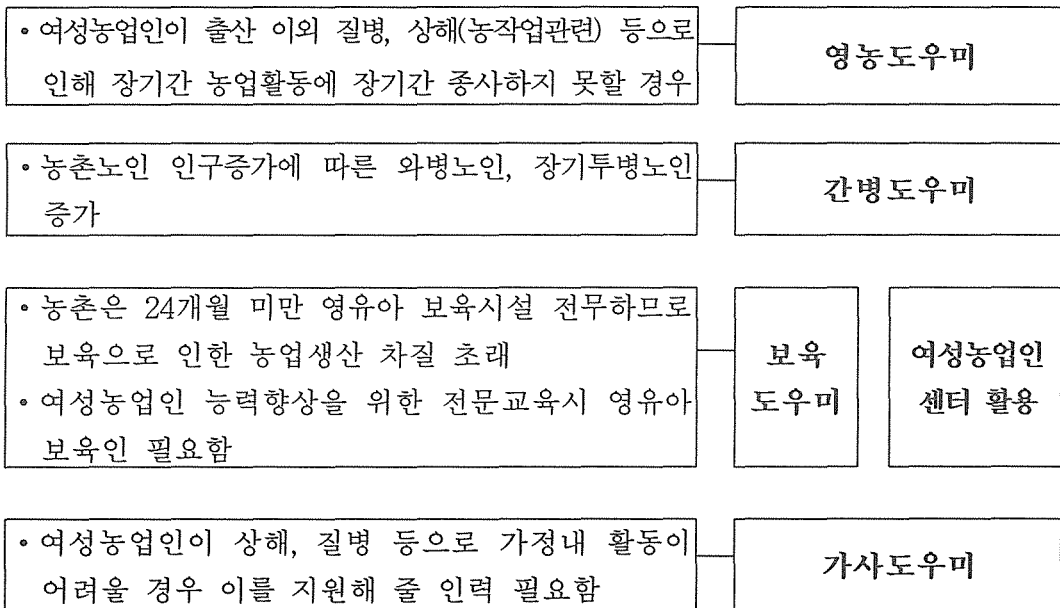
4.1. 현행 농가도우미 제도내에서의 범위 확대

- 여성농업인의 출산시 농작업을 도와 주는 것 뿐 아니라 가사작업을 대행할 수 있게 융통성을 부여하는 것이 필요함.
 - 현실적으로 가사작업은 여성농업인의 부담으로 인식되어 있는 농촌에서 산후의 가사노동으로 인하여 건강과 모성보호를 해치고 있는 실정이므로 농가도우미 이용일수가 30일로 한정되어 있는 현재는 이용가능 일수에서 1주일 정도, 향후 농가도우미 이용일수가 60일 이상으로 확대 될 경우에는 21일(3×7일) 범위 내에서 가사작업을 병행할 수 있게 하는 것이 필요함.
- 농가경영주 및 여성농업인이 농작업으로 인해 상해를 당하거나 사망시에도 농가도우미 활용 가능할 수 있게 운영함.
 - 가족농 구조하에서 농가경영주 또는 여성농업인이 상해를 당하거나 사망시 농업생산활동이 지속적으로 이루어지지 못하기에 이를 대체할 수 있는 인력이 필요함.

4.2. 다양한 농가도우미제도 도입으로 농가도우미 영역 확대

○ 다양한 농가도우미로의 확대

- 농촌지역 여성들의 가임기간 및 신규 유입 인구의 비중 등 농촌사회환경 변화에 따라 출산에만 한정되어 있는 농가도우미의 범위를 다양한 영역으로 확대 시행할 필요가 있음.



○ 여성농업인 센터를 농촌보육의 중심지로 활용함(2002년 전국 18개소 운영중임).

- 여성농업인의 모성보호와 보육문제 해결의 구심점으로 여성농업인 센터를 적극적으로 활용하는 것이 필요함.
- 농촌지역 보육시설이 시·군청 소재지 등에 집중되어 있어 면단위 여성농업인이 이용하기에는 어려운점이 있으므로 여성농업인 센터가 있는 지역의 경우 이를 적극 활용한다면 농촌의 보육문제를 해결할 수 있을 것임.

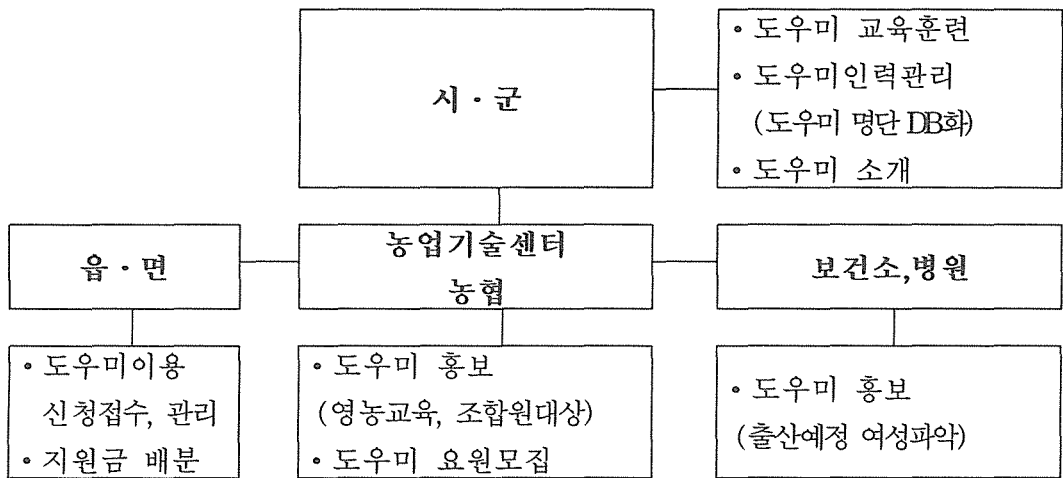
- 보육 프로그램 및 운영비 지원을 통한 농촌지역의 보육과 자녀교육 문제를 해결할 수 있을 것임.
- 사회보험제도와 연계하여 확대
 - 농어촌지역 국민연금 및 국민건강보험법을 개정하여 대행서비스 활용할 수 있게 함.
 - 보험급여 중 제 24조 요양비 규정(시행규칙 15조), 제25조 장제비(시행규칙 16조) 등의 규정에 추가
 - 농가 도우미제도가 사회보험 급여로 채택될 경우에도 농업부문의 도우미 지원제도는 농업노동사고 및 교육훈련 등을 지원해 주는 농민 복지제도로 유지하는 것이 필요함.

4.3. 농가도우미 활용기간 연장

- 현행 출산 전후 120일 기간 중 30일을 이용할 수 있으나 이는 일반 근로여성의 산전·후 휴가 기간이 90일(2001. 11.1)로 연장되어 실시되고 있고, 여성부에서 도시자영업자들도 모성보호의 범위 내에 포함시키려고 추진하고 있는 것을 감안할 때 30일은 짧은 기간임.
- 모성보호의 측면에서 볼 때 여성농업인의 농가도우미 활용기간에 대하여도 근로여성들과 동일한 수준인 90일은 확보되어야 할 것임.
- 그러나 현실적인 어려움을 감안할 때 단기적으로는 최소 60일 이상은 보장되어야 할 것임.

4.4. 농가도우미 인력난 해소와 교육 ⇒ 지역 네트워크 형성을 통한 인력 pool운영

- 농업계 고등학교, 한국농업전문학교, 귀농자, 은퇴농업인 등을 대상으로 농가도우미 인력은행 DB 구축 운영
- 농가도우미로 활동한 농업계 고등학교 및 한농전 출신자들에 대해서는 영농 정착시 지원정착금 및 금리 우대 등의 혜택 부여
- 농가도우미 활성화를 위한 지역 네트워크



4.5. 사고제해 보상

- 일본은 낙농헬퍼제도에서 상해보험제도를 도입하고 있으며 주로 노동 중에 발생한 상해만 대상으로 하고 있으며 보험료를 낙농헬퍼 전국협회에서 1000엔, 이용자가 1000엔을 부담하고 있음.
- 농작업 상해공제 제도 활용
 - 현재 농협에서 시판하고 있는 ‘농작업 상해공제제도’를 활용하는 방법
 - 농작업상해 공제제도는 농업인의 농작업 재해사고를 중점적으로 보장하는 것으로 농업인의 농기계사고 및 농약중독 등 농작업시 발생

한 재해 사고를 중심으로 보장하는 농촌형 공제사업이며 부부 동시 가입시에는 공제료 할인의 혜택 있음.

- 그러나 농가도우미의 경우 단기간(30일) 활동을 주로 하고 있기에 단기간 보장형 상품을 새로 개발하여야 할 것임.
- 보험료 부담은 현재와 같이 특수(출산)한 경우에 도우미를 이용하게 되는 경우에는 정부가 일괄 가입하여 지원하는 것이 바람직함.

○ 공공근로사업의 산업재해 보험규정

- 농가도우미제도를 정부가 주관하고 있기에 농가도우미 사용 중 발생 가능한 상해 사고를 정부의 보상만으로만 해결한다고 가정할 경우 산업재해 보험의 규정을 적용할 수 있으나 보험료 부담을 정부가 일방적으로 부담해야 하는 단점이 있음.
- 산재보험 미가입 사업장의 재해보상 기준에 따라 보상하는 방법 도입
- 보상대상 : 업무상의 사유에 의한 부상, 질병, 신체장해 또는 사망
- 보상내용 : 요양보상, 휴업보상, 장해 보상, 장의비 지급
- 보완할 내용 : 업무상 재해 판단기준(산재보험시행규칙 제32조, 제39조 및 별표1 업무상 재해인정 기준)에 농작업 관련 부분 삽입 필요함.

4.6. 분쟁조정위원회 설치 운영

- 농가도우미가 영농대행 활동 중의 실수로 인하여 발생가능한 농가의 피해(특히 재산적 피해)에 대한 보상문제에 대한 대응이 필요함.
- 일반 재해보상(손해배상 규정)을 적용할 수 있을 것이며 구체적 피해 여부에 관한 분쟁은 분쟁조정위원회를 운영하여 조정하는 것이 바람직함.

5. 기대효과

- 농가도우미제도의 범위 확대 및 다양한 농가도우미 도입
 - 농가도우미제도가 농촌지역 사회서비스 지원망의 역할을 할 수 있게 될 것임.
 - 다양한 농가도우미를 활용함으로써 농업인 복지정책이 현실화 될 수 있을 것이며 농업인들의 삶의 질도 향상도 기대됨.
- 농가도우미 이용기간의 확대(단기적으로 60일 이상, 장기적으로 90일 확보)
 - 농가도우미 이용기간을 근로여성의 출산휴가 기간과 동일한 90일 정도(단기적으로 60일)로 확보하게 됨으로써 여성농업인의 모성보호 실현
- 여성농업인 센터와 연계하여 농가도우미제도 운영
 - 현행 시행되고 있는 여성농업인 센터를 농촌지역 보육 및 자녀교육 공부방으로 운영하여 실질적인 보육활동을 지원할 수 있을 것임.
 - 여성농업인센터를 중심으로 여성농업인의 농업활동을 지원할 수 있는 사회서비스를 제공함으로써 여성농업인의 삶의 질 향상이 기대됨.
- 사고재해 보상 및 분쟁조정위원회 신설
 - 농가도우미 이용기간 중 발생 가능한 사건·사고에 대하여 공제제도를 도입하고 분쟁조정위원회를 신설함으로써 농가도우미 이용농가와 농가도우미간의 분쟁 발생소지를 줄이게 됨으로써 농가도우미제도 활성화에 기여할 수 있을 것임.

제 18 장

농어촌 노인복지의 증진

1. 농어촌 인구의 노령화

- 우리나라의 노인인구(65세 이상)는 2000년에 7.2%로 노령화사회에 도달하였고, 2019년에는 14%로 노령사회에 도달할 것으로 전망되고 있음.
 - 우리나라 인구의 노령화 속도는 세계적으로 그 유래가 없을 정도로 빠름.
- 그러나 우리나라 인구의 노령화는 도시지역에 비해 농어촌지역에서 더욱 빠르게 진행되어 왔음.
 - 노인인구(65세 이상) 비율은 1960년에 도시 2.5%, 농어촌 4.2%이었으며, 1990년에 도시 3.6%, 농어촌 9.0%이었으며, 2000년에는 도시(동부) 5.4%, 농어촌(읍·면부) 14.7%로 나타났음.
 - 인구의 노령화 정도를 나타내는 노령화 지수도 도시가 1970년의 5.4에서 2000년의 25.3으로 증가한데 반해서 농어촌은 1970년의 9.3에서 2000년의 78.7로 급증함.
 - 농가 경영주 중에서 65세 이상 노인인구의 비중은 1960년 6.9%에서

2000년 32.7%로 증가함(60세 이상 인구의 비중은 1960년 17.2%에서 2000년 51.0%로 증가함).

- 농어촌인구의 급속한 노령화 현상은 청장년 층의 지속적인 이농, 평균수명의 연장, 영농후계 인력의 단절 등에서 기인함.
- 현재 대다수의 농어촌 노인들은 자신들의 노후준비를 제대로 하지 못했고 저축도 별로 없으며 자녀로부터의 생활비 보조도 거의 없을 뿐만 아니라 연금과 같은 각종 사회보장제도의 혜택에서도 사각지대에 놓여 있는 실정임.
- 더구나 농촌지역에서는 자녀와 떨어져서 사는 노인가구(노인 단독 또는 부부)가 급증하고 있는데 이들의 대부분이 빈곤, 질병, 고독 등으로 어려움에 처해 있어서 농촌노인들의 복지문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있음.

2. 농어촌 노인복지 관련 정책의 현황

- 우리나라의 노인복지정책은 생활보호법(1961. 12.30)에 의한 무의무탁한 노인에 대한 시설보호 및 거택보호에서 시작되었음.
- 그러나 우리나라 노인복지와 관련하여 핵심적인 법적 근거를 마련해 준 것은 1981년에 제정된 「노인복지법」임. 노인복지법은 1989년, 1993년, 1997년, 1998년, 1999년, 2000년의 6차례에 걸쳐 개정되었음.
- 농어촌노인들에게 관련되는 복지정책은 소득보장정책, 의료보장정책, 주택보장정책, 사회적 서비스정책으로 나누어 살펴볼 수 있음.

2.1. 소득보장정책

- 농어촌의 노인들에게 해당되는 주요 소득보장정책으로는 공적 연금(국민연금: 농어민연금), 공적 부조, 경로우대제도, 취업증진제도, 경영이양 직접지불제도 등이 있음.

표 18-1. 노인들을 위한 소득보장정책

종류	세부 프로그램	실시연도
공적 연금	국민연금(농어민연금)	1988(1995)
공공 부조	국민기초생활보장제도(생활보호제도) 경로연금(노령수당) 지역사회시니어클럽	2000(1961) 1998(1991) 2001
경로우대제도	공영교통시설 및 공공시설 이용 할인, 교통수당 지급 등	1980
취업증진제도	노인취업알선센터(노인능력은행) 노인공동작업장	1997(1981) 1986
경영이양 직접지불제도	경영이양 직접지불제도	1999

① 공적 연금(국민연금: 농어민연금)

- 노후보장을 위한 공적 연금제도로는 특수직역(공무원, 사립교원, 그리고 군인)을 대상으로 한 공적 연금제도가 있었지만, 일반국민을 대상으로 제도화된 것은 1988년에 도입된 국민연금임.
- 국민연금은 도입 초기에는 10인 이상 근로자와 사용자에 적용하였다가 1992년부터 5인 이상 사업장으로 확대하였고, 1995년 7월부터 농어촌지역에 확대하여 시행하고 있음.

- 2002년 2월 말 현재 농어촌 지역가입자는 2,033명(납부예외자 702,353명 포함)이고 농어민 가입자는 519,000명으로 나타남.
- 국민연금 연금급여의 종류에는 노령연금(완전, 감액, 조기, 재직자, 특례), 장애연금, 유족연금, 반환일시금 등이 있음.

2] 공공 부조

1) 국민기초생활보장제도

- 국민기초생활보장제도는 과거 생활보호제도를 대체한 것으로 2000년 10월부터 시행되고 있음. 국민기초생활보장제도는 절대 빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되 종합적 자립·자활서비스를 통한 생산적 복지를 구현하기 위해 빈곤에 대한 사회적 책임(국가책임)을 강화하는 제도라고 할 수 있음.
- 국민기초생활보장제도의 수급 대상자로 선정되기 위해서는 소득평가액 기준, 재산 기준, 부양의무자 기준을 동시에 충족해야 함. 즉, 국민기초생활보장제도의 혜택을 받기 위해서는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서 개별가구의 소득평가액과 재산이 선정기준에 부합해야 함.
- 소득평가액 기준(월)은 35만원(1인 가구)에서부터 127만원(6인 가구)까지이고 재산기준(금액)은 3,300만원(1~2인 가구)에서부터 4,000만원(5인 이상 가구)인데, 2003년부터는 소득 인정액(소득과 재산의 소득 환산액을 합한 것)으로 단일화하도록 되어 있음.
 - 재산기준(면적)은 주택의 경우, 전용면적 15평(50m²)을 초과하는 주택 소유가구 및 전용면적 20평(66m²)을 초과하는 주택 임차가구는 선정에서 제외되며, 농지는 소유면적이 시도별 평균 농지경작면적을 초과하는 경우 원칙적으로 수급자가 될 수 없음.
 - 승용차를 소유한 자는 원칙적으로 수급 대상자 될 수 없음: 몇 가지

특례는 제외함.

- 부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자 그리고 수급권자와 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족임.
- 가구별 급여액은 최저생계비에서 가구소득(소득평가액)과 타 법령 지원액을 차감한 금액임. 급여내역으로는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 있음.
 - 국민기초생활보장제도의 급여수준은 생계·주거·교육 및 의료비를 포함하여 1인당 월 평균 182천 원(2001년의 경우)임.

2) 경로연금

- 경로연금은 1991년부터 70세 이상 생활보호대상자에게 지급해오던 노령수당을 1998년 7월부터 개칭한 것임. 경로연금은 무 각출이며 65세 이상 국민기초생활보장 수급 노인 및 저소득층 노인을 대상으로 하고 있으며 지급액(2002년의 경우)은 국민기초생활보장 수급 노인은 월 4.5~5만원, 저소득층노인은 월 26,250~30,000원임.

3) 지역사회시니어클럽

- 지역사회시니어클럽(Community Senior Club)의 사업목적은 노인들의 경륜을 활용한 경제·사회활동 참여확대를 통하여 활기찬 노년생활을 보장하고 고령화시대에 대비하는 것임.
- 기본방향
 - 65세 이상의 노인뿐만 아니라 50세 이상의 퇴직자도 참가하여 노후를 준비하게 함.
 - 노인의 경륜을 살릴 수 있는 업종 및 봉사영역을 적극 개발하고, 특별한 기능이나 능력을 가진 노인을 수요처와 연결시키는 역할을 수행하여 노인의 능력과 역할에 대한 사회적 인식을 제고함.
 - 지역단위로 지역사회시니어클럽을 구성하여 노인과 고령층 대상의

자활후견기관 지원사업형태로 운영하되 저소득층뿐만 아니라 일반노인들도 참여하도록 함.

- 기존 사업과의 차별성으로는 ① 노인이 주체가 되는 역할체계 구성, ② 문제의식과 자발성을 갖춘 단체에 대한 지원, ③ 스스로 취업수요와 일자리를 창출하는 지속적 지원체계 구축 등을 들 수 있음.

○ 2001년도 시범사업(5개)

- 청정유기농작물 재배·판매: 충주시니어클럽 [충주종합사회복지관, 농어촌형]
- 간이판매업(안동식 찹닭, 꼬치 등): 종로시니어클럽 [성공회유지재단 대학로교회, 대도시형]
- 용역서비스업(지역 주유소협회와 계약 체결로 노인인력공급체계 구축): 대구시니어클럽 [운경재단, 대도시형]
- 한과 제조·판매업: 고려한과시니어클럽 [동해시노인복지회관, 농어촌형]
- 열린 공부방 운영(교사 출신 노인 중심으로 방과후 교실 운영): 부천시니어클럽 [부천시 오정구 노인복지회관, 중소도시형]

○ 2002년도 신규사업은 15개임.

- 주요 사업으로는 전문상담사업, 자원봉사형 사업, 종합용역서비스, 가사지원서비스, 지역사회 수요에 따른 교육 및 사업 자문 등임.
- 지원금액은 신규사업기관은 개소 당 7,500만원이고, 기존 사업기관은 개소 당 1억 5,000만원(국고, 지방비)

[3] 경로우대제도

○ 경로우대제도는 공영 경로우대제도와 민영 경로우대제도가 있음.

- 공영우대제도는 철도 30~50% 할인 혜택을 부여하며, 수도권전철, 도시철도, 고궁, 능원, 국·공립박물관 및 공원 이용 시에는 전액 무료임.

- 민영 경로우대제도로는 경로 승차요금(교통수당)을 65세 이상 전 노인에게 월 기본승차권의 12~20배의 해당금액을 지급하고 있으며, 국내 항공기 및 여객선 요금의 10~20%를 할인해 줌.

4) 취업증진제도

1) 노인취업알선센터

- 노인취업 상담 및 알선을 통하여 노인들에게 여가선용 및 소득을 올릴 수 있는 기회를 부여하고자 사단법인 대한노인회를 통하여 1996년까지 60소의 노인능력은행을 운영해 왔음. 그러나 그 동안 소규모로 운영되고 전문성이 부족하여 활성화되지 못했던 점을 감안하여 기존 노인능력은행을 1997년부터 노인취업알선센터로 개편함.
- 2002년 현재 대한노인회 시·도연합회 및 시·군·구지회 70개소에서 노인취업알선센터를 운영하고 있으며 사업내용으로는 취업상담, 알선, 교육, 사후관리 등임.
- 지원액은 1개소 당 월 50만원(전액 국비)임

2) 노인공동작업장

- 노인공동작업장은 1986년에 시작되었으며 노인의 적성과 능력에 맞는 일거리를 마련하여 여가선용 및 소득기회를 제공함으로써 보람 있는 노후생활 보장하기 위한 것임.
- 경로당 또는 노인복지시설로서 작업장 설치가 가능한 시설을 선정하여 공동작업장에 필요한 기본설치비를 지원함(2002년의 경우 총 27개소에 1개소 당 600만원: 국비 30%, 지방비 70%).
- 노인공동작업 직종으로는 포장상자 접기, 제품포장 정리, 봉제완구, 봉투제작, 옷감정리(실밥 따기), 원예, 버섯재배, 마늘 까기 등임.

5] 경영이양 직접지불제도

- 고령화로 인해 은퇴시기가 지났음에도 불구하고 타 분야 취업이 어렵고 노후소득이 보장되지 않아 생산성이 낮은 영농활동을 계속하고 있는 농업인에게 정부가 적정한 소득을 보장해 줌으로써 은퇴를 유도하는 한편, 쌀 전업농에게 영농규모 확대기회를 부여하여 우리나라의 쌀 산업 경쟁력이 강화될 수 있도록 하기 위해서 1997년 “규모화 촉진 직접지불제도”라는 이름으로 처음 도입됨.
 - 규모화촉진 직접지불제도는 1999년에 “경영이양 직접지불제도”로 사업명칭이 변경됨.
- 1997~2002년 동안 46,539명의 고령 은퇴농에게 831억 1,500만원의 보조금을 지급함.
- 지급 대상 및 단가
 - 지급대상: 쌀 전업농 육성 대상자에게 경영을 이양하는 65세 이상 고령 농업인
 - 지원단가: 281만원/ha
 - 1997년 258만원/ha ⇒ 1998~1999년 268만원/ha ⇒ 2000~2002년 281만원/ha
- 연도별 예산 및 사업 량 변동

표18-2. 경영이양 직접지불제도의 연도별 예산 및 사업 량 변동

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
예산(백만 원)	27,319	21,710	17,366	11,240	5,480	1,686
사업 량(ha)	10,588	8,132	6,483	4,021	1,952	600

자료: 농림부, 2002.

- 사업추진 효과

- 고령 농업인의 영농 은퇴에 따른 소득 지원: 고령 농업인 1인당 평균 179만원의 소득 지원
- 젊은 쌀 전업농의 영농규모 확대로 1,306억 원의 생산비 절감
- 쌀 전업농 육성 대상자 30,136명에게 31,176ha의 농지를 이양하여 쌀 전업농 육성 대상자 1인당 1ha의 경영규모 확대

2.2. 의료보장정책

① 국민건강보험(의료보험)

- 국민건강보험(의료보험)은 상병이라고 하는 생활상의 사고와 분만 또는 사망이라고 하는 가계지출상의 기복으로 인하여 일반적인 가계지출 외에 일시에 많은 가계지출을 하게 됨에 따라 가계가 파탄되는 것을 방지하기 위하여 보험을 통하여 의료비 지출부담 위험을 분산시킴으로써 국민생활의 안정을 도모하기 위한 제도임.
- 1988년 농어촌지역의료보험이 실시되었고 1989년 7월1일부터 전 국민 의료보험이 실시되어 모든 국민이 의료보험과 의료보호에 의해 의료보장의 적용을 받고 있음.
 - 1998년 10월에 전국의 227개 지역의료보험조합과 1개의 공무원·교직원의료보험공단이 하나의 국민의료보험공단으로 통합되었고, 2000년 7월부터 139개 직장의료보험조합을 국민의료보험공단과 통합시켜 국민건강보험공단을 출범시킴.
- 2002년 1월부터 국민건강보험법에 따라 소득, 재산, 생활수준, 직업, 경제활동참가율 등을 기준으로 부과표준소득을 산정 함
- 2001년 12월 현재 농어촌(군 지역) 지역가입자는 1,096,000세대, 2,970,000명(수혜자 수 기준)으로 나타남.

- 국민건강보험에서는 65세 이상 노인세대에 대한 보험료 경감제도(경감률은 10~30%)가 있음.

② 노인건강진단

- 1983년부터 무료로 실시되기 시작한 노인건강진단은 노인들의 질병을 조기에 발견하고 치료해서 노인건강을 유지·증진하기 위한 제도이며, 실시대상은 시·군·구 관할구역 내에 거주하는 65세 이상 국민기초생활보장 대상 노인 중 노인건강진단 희망자임.
- 노인건강진단은 1, 2차로 구분하여 실시하는데, 1차는 기본검사(12항목)이고 2차(30항목)는 1차 기본검사 결과 질환이 의심되는 자에 대한 정밀검사임.

③ 치매상담센터 운영

- 치매상담센터 운영은 1997년부터 시작했으며, 주요 목적은 ① 지역사회 치매관리사업에 대한 원활한 수행, ② 치매노인 등록에 따른 관리 및 이에 필요한 상담·지원 등의 서비스를 제공함으로써 치매노인이 보다 건강한 삶을 살 수 있도록 하는 것임.
- 시장·군수·구청장은 보건소에 배치되어 있는 의사·간호사 또는 정신보건전문요원 중에서 치매관리업무를 담당할 치매상담전문요원 1인 이상을 지정해야 함.
- 치매상담센터의 주요 업무로는 ① 치매노인 등록 및 관리, ② 치매노인 및 그 보호자에 대한 상담 및 지원, ③ 치매의 예방 및 치매노인의 간병요령 등에 관한 교육의 실시, ④ 재가치매노인에 대한 방문·관리, ⑤ 치매노인의 노인전문요양시설 등에서의 입소 안내 등임.
- 치매상담센터 운영지원
 - 2001년 32개소에 개소 당 연간 500만원 지원

- 2002년 48개소(15개소는 군 지역의 보건소임)에 개소 당 연간 500만원 지원 예정

4] 재가노인복지사업

- 재가노인복지사업은 정신적, 신체적 이유로 혼자서 일상생활에 불편이 있는 노인가정에 대하여 필요한 각종 서비스를 제공함으로써 지역사회 내에서 건전하고 안정된 생활을 영위할 수 있도록 도와주는 제도임.
- 재가노인복지사업에는 가정봉사원 파견사업, 주간보호사업, 단기보호사업이 있음.

1) 가정봉사원 파견사업

- 가정봉사원 파견사업은 정신적 신체적 이유로 혼자서 일상생활을 하기가 곤란한 노인을 위해서 식사, 목욕, 병원안내 등 각종 생활편의를 제공하는 것임.
 - 1987년에 가정봉사원 파견사업을 2개소에서 시범적으로 실시함
- 가정봉사원 파견사업은 가정봉사에 관한 사항, 상담 및 교육에 관한 사항, 노인결연에 관한 사항으로 나누어 볼 수 있음.
 - 가정봉사에 관한 사항으로는 가사지원서비스(식사시중, 시장보기, 주변정돈, 생필품의 구매 등), 개인활동서비스(신체 청결, 외출 시 부축 등), 우애서비스(말벗 등 정서에 관한 것)가 있음.
 - 상담 및 교육에 관한 사항으로는 노인생활 및 신상에 관한 상담 서비스, 장애인 및 보호자의 교육에 관한 것 등이 있음.
 - 노인결연에 관한 사항으로는 무의탁 노인 후원을 위한 결연사업이 있음.
- 가정봉사원 파견센터를 2001년도에는 88개소로 확충했으며 2,002년에는 100개소로 확충할 예정임.

- 지원 단가(2002년)는 개소 당 7,900만원임

2) 주간보호사업

- 주간보호사업은 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애노인을 낮 동안 시설에 입소시켜 필요한 각종 서비스를 제공하여 노인의 생활안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고 부양가족의 신체적·정신적 부담을 경감시키기 위한 것임.
- 주요 사업내용으로는 ①생활지도 및 일상동작훈련 등 심신의 기능회복을 위한 서비스, ② 급식 및 목욕서비스, ③ 취미, 오락, 운동 등 여가생활 서비스, ④ 장애노인가족에 대한 교육 등을 들 수 있음.
- 이용방법은 사업기관과 이용자간에 계약에 의하며 비용수납은 생활보호대상자 등 저소득층 노인은 무료로 이용함을 원칙으로 하되 식비 등 서비스 내용에 따라 실비징수가 가능함. 보호기간은 원칙적으로 1일(낮 동안)로 하고 있음.
- 2001년에 55개소에서 개소 당 5,200만원씩 지원 받았고, 2002년에는 100개소에서 개소 당 5,300만원씩 지원 받을 예정임.

3) 단기보호사업

- 단기보호사업은 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 시설에 단기간 입소시켜 보호하고 필요한 각종 서비스를 제공하여 노인 및 노인가정의 복지증진을 도모하는 것임.
- 사업내용은 급식, 물리치료 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하며, 보호기간은 15일 이내를 원칙으로 하고 필요에 따라 연장이 가능함.
- 운영경비는 이용자가 전액 또는 일부를 부담하며 식비 등 실비를 수

납할 수 있음

- 2001년에 23개소에서 개소 당 6,200만원씩 지원 받았고, 2002년에는 26개소에서 개소 당 6,400만원씩 지원 받을 예정임.

2.3. 주택보장정책

① 노인주거복지시설

- 노인주거복지시설로는 양로시설, 실비양로시설, 유료양로시설, 실비노인복지주택, 유료노인복지주택 등이 있음.
 - 각종 양로시설은 노인을 입소시켜 무료, 실비 또는 유료로 급식 및 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함.
 - 실비 노인주택은 일정 소득 이하의 노인에게 저렴한 비용으로 분양 또는 임대 등을 통하여 주거의 편의, 생활지도, 상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함.
 - 유료노인복지주택은 노인에게 유료로 분양 또는 임대 등을 통하여 주거의 편의, 생활지도, 상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함.

② 노인의 집

- 노인의 집은 저소득 국민기초생활보장 대상 노인을 3-7인씩 1개 주택에서 함께 생활하게 함으로써 공동난방, 공동취사에 따른 경비절감과 월세부담을 해소하고 외로움을 함께 나누게 하여 저소득 국민기초생활보호 대상 노인의 실질적인 복지수준 향상을 도모하기 위한 것임.

2.4. 사회적 서비스정책

① 노인 여가활동 지원

- 노인회관, 경로당, 노인교실 등은 노인복지법에 규정된 등록기준에 따라 기존시설의 등록을 유도하고 등록된 시설에 대하여는 건전한 노인여가시설로서의 역할을 원활히 수행할 수 있도록 각종 행정지원을 강화함.
- 농어촌의 대표적 노인여가활동 시설인 경로당(총 28,580개소)에 대한 지원을 살펴보면, 난방연료비가 개소 당 연 300,000원(2002년), 운영비(관리비, 전기료, 수도료, 전화료 등)가 개소 당 월 44,000원임.

② 경로효친사상의 양양

- 경로효친사상을 양양하기 위한 대표적인 정책으로는 효행자, 장한 어머니, 전통 모범가정, 노인복지 기여자 등에 대한 포상제도가 있음.
- 이외에 어버이날(5월 8일) 및 노인의 날(10월 2일)을 맞이하여 온 국민으로 하여금 아버지 은혜에 감사하고 웃어른을 공경하는 기풍을 조성하여 우리의 전통적인 미풍양속인 경로효친사상을 계승·발전시키려고 노력하고 있음.
- 주요 행사로는 어버이날 기념행사, 장수노인 축하, 노인체육대회, 민속경연대회, 노인기예대회, 노인위안잔치, 관광 및 노인모임 주선, 노인복지 학술대회 등이 있음.

③ 노인봉양의식 제고

- 노인봉양의식을 높이기 위한 주요 정책으로는 상속세 인적 공제, 소득세공제, 노부모 봉양수당 지급 등이 있음.

- 상속세 인적 공제는 60세(여자 55세) 이상의 자에 대하여 1인당 3천만 원씩 공제를 해 줌.
- 소득세 공제에는 부양가족공제와 경로우대공제가 있음.
 - 부양가족공제는 60세(여자 55세) 이상 직계존속 부양자를 대상으로 하며 년 간 100만원을 공제해 줌.
 - 경로우대공제는 부양가족 중 65세 이상인 노인과 생계를 같이 하는 자를 대상으로 년 간 50만원을 공제해 줌.

④ 농촌노인 생활지도마을 육성사업

- 1993년부터 농촌진흥청에서 주관하여 실시하고 있는 농촌 노인 생활지도마을 육성사업의 목적은 농촌노인들에게 적합한 역할을 개발·지도함으로써 노인들이 건강하고 보람 있는 노후생활을 보낼 수 있도록 돕고 전통문화를 발굴·계승하여 농촌사회의 활력을 유지하는데 있음.
- 육성기간은 3년으로 정하여 1차 년도는 마을선정, 실태조사, 사업 계획 수립, 마을주민 인식 확산 등의 기반조성의 해로 잡았고, 2차 년도는 구체적인 사업을 활발히 실시하는 해로, 3차 년도는 자주적으로 활동을 유지할 수 있도록 지도하며 마무리하는 해로 정하여 실시하고 있음.
- 사업추진 현황을 살펴보면, 1999년부터 2001년 동안 109개소 육성했으며 개소 당 200만원(국비 50%, 지방비 50%)을 지원하였음.
 - 2002~2004년에 110개소가 육성될 예정임
- 주요 활동내용으로는 전통문화의 전수, 건강증진, 노인교양강좌, 공동부업, 젊은 세대와의 교류활동 지원, 자원봉사활동 등을 들 수 있음.

3. 현행 농어촌 노인복지정책의 문제점

3.1. 일반적 문제점

- 첫째, 노인복지예산의 규모가 노인의 기초욕구를 충족하기에 절대적으로 부족함. 노인복지예산은 1990년의 37,861백만 원에서 2002년의 389,763백만 원으로 크게 증가하였음. 그러나 정부 총 예산에서 노인복지예산이 차지하는 비율은 1990년의 0.14%에서 2002년의 0.37%로 약간 높아졌으나 외국과 비교할 때 아직도 현저하게 낮은 수준임.
- 둘째, 현행 노인복지 정책 및 프로그램은 농어촌 노인들의 특수성을 제대로 고려하지 못하고 도시 중심으로 시행되어 왔음. 재가복지시설, 노인전문병원, 노인복지회관 등과 같은 노인복지시설도 도시지역 또는 대도시 주변을 중심으로 설립·운영되고 있음.
 - 노인복지시설의 분포는 도·농간 격차가 매우 클 뿐만 아니라 농어촌의 경우 지역주민들과 직접 관련이 없는 수용시설들이 주로 입지하는 반면 일상적으로 이용할 수 있는 시설은 매우 취약함.
- 셋째, 기존의 노인복지 프로그램은 주어진 예산에 따라 사업을 짜 맞추는 식의 공급자 위주인 것이 대부분이었기 때문에 복지 수요자인 농어촌노인들의 의견을 제대로 반영하지 못하고 있으며, 노인들의 가구 유형, 교육 수준, 소득, 연령, 건강 등에 따라서 특정화된 노인복지 프로그램이 부족함. 또한, 재정적·인적 자원의 부족을 이유로 노인복지 프로그램을 일부지역에서만 운영하거나 연례행사 식으로 사업을 실시하여 효과적인 성과를 거두지 못하고 있으며 관련 기관들간의 상호협조가 원활하게 이루어지지 않는 경우가 많음.

3.2. 소득보장정책의 문제점

- 국민연금(농어민연금)은 현재의 농어촌 노인들에게 별로 도움이 되지 못하고 있음. 왜냐하면 농어민연금 도입 당시(1995년)에 연령 제한으로 연금 가입이 원천적으로 배제된 사람이 많았고 2000년 말부터 받고 있는 특례노령연금도 월 평균 10만원 내외인 것으로 나타나 노후 소득보장대책으로는 크게 미흡하기 때문임. 그리고 대다수의 농어촌 주민들은 정부에 대한 일반적 불신, 국민연금기금 운용에 대한 불신, 상대적으로 낮은 기대 연금 액 등으로 인해서 농어민연금의 노후대책 수단으로서의 역할에 대하여 부정적으로 평가하고 있음.
- 국민기초생활보장제도의 경우, 농업소득을 “농축산물 표준소득” 기준으로 일괄 처리하고 있어서 소득이 실제보다 과장되고 있고, 휴경 및 폐경 농지에 대한 기준이 명확하지 않음. 또한 도시와 동일한 주택면적 기준(소유는 15평, 임차는 20평)을 적용하고 있어서 불합리하며 부양능력이나 부양기피에 대한 객관적 기준이 미흡함. 그리고 공공근로사업이 근로능력이 있는 조건부 수급 대상자에게 집중되어 농어촌 노인들의 소득기회가 감소되고 있으며, 경로연금은 지급 대상자 수와 연금 액이 너무 작아서 노인들의 소득보장에는 크게 미흡한 실정임.
- 노인취업알선센터 및 노인공동작업장의 경우도 대체로 도시근교 이외의 일반농촌에서는 운영상태가 크게 저조함.
 - 노인취업알선센터는 농어촌노인들에게 제대로 홍보가 되어 있지 않고 기존의 프로그램도 노인들의 취업욕구를 적극적으로 반영하지 못하고 있음.
 - 노인공동작업장은 생산업체와 연계 및 지속적인 일감의 확보가 어렵고 작업장을 통해서 얻는 소득도 매우 적어서 노인들의 소득향상에는 별로 기여하지 못하고 있음.
- 경영이양 직접지불 추진실적이 매년 감소하고 있는데 이것은 사업비의 삭감, 지원금액의 비현실성(1인당 보조금 수령 액을 월 평균 기준으로 환산하면, 노령 농업인은 경영이양을 통해 매월 3만원 정도의 보조금을 받았음), 위탁영농에 대한 지원 등으로 인해 노령농가의 은

퇴에 대한 기회비용 상승 등으로 기인함. 그리고 경영이양 시 매매대금 및 임대료와 보조금이 일시에 지급됨으로써 노령농가의 효율적인 자금관리가 곤란하며, 노동력 투입량이 많아 유희화가 심한 밭에 대해서는 보조 지원이 못 되고 있음.

- 외환위기 이후 영농규모화사업 예산이 대폭 감소되면서 경영이양 직접지불 사업비도 함께 삭감되기 시작하여 2001년도에는 논농업직접지불제도의 도입과정에서 일몰사업으로 규정되어 사업비가 더욱 삭감됨.
- 그러나 최근에는 2004년 WTO 재협상을 앞두고 농업 체질을 강화하기 위한 구조개선정책으로서 경영이양 직접지불제도의 중요성이 다시 부각되고 있음.

3.3. 의료보장정책의 문제점

- 국민건강보험의 문제점으로는 농촌 지역건강보험은 직장건강보험 등에 비해서 보험료 부담이 부당하게 과중함. 국민건강보험료 부과체계에 있어서 직장건강보험은 개인소득 비례방식인데 반해서 지역건강보험은 소득과 재산을 함께 고려하는 방식임. 따라서 지역건강보험에 가입해 있는 많은 노인들은 상대적으로 불이익을 당함. 65세 이상 노인들을 대상으로 하는 보험료 경감조치도 비현실적인 소득 및 재산 규정으로 인해서 많은 농어촌노인들이 그 혜택을 보지 못하고 있으며, 현행 국민건강보험은 노인들에게도 의료비를 그대로 부과함으로써 저소득 노인들의 경제적 부담을 가중시킴.
- 농촌에는 의료기관과 의료 인력이 절대적으로 부족하고 요통, 관절염 등과 같은 만성 노인성질환에 대하여 체계적으로 대처하지 못하고 있으며 공공의료기관의 기능이 취약함. 그리고 노인건강진단은 대상의 제한으로 실질적인 혜택이 적고, 검진에만 그칠 뿐 질병의 치료와

제대로 연결되지 못하고 있음.

- 노인가정봉사원 파견사업과 같은 재가노인복지사업도 도시 위주로 시행되고 있어서 농촌노인들에게는 별로 도움이 되지 못하고 있음. 예를 들면, 농촌(읍·면 지역)에 위치하고 있는 재가노인복지시설을 보면 가정봉사원 파견시설 16개소(전국 143개소), 주간보호시설 5개소(전국 139개소), 단기보호시설 5개소(전국 43개소)에 불과함.

3.4. 주택보장정책의 문제점

- 우리나라의 노인주거복지시설은 그 종류와 수가 절대적으로 부족하며, 노인복지시설(특히, 무료 및 실비시설)의 재정이 열악해서 전문가를 제대로 유치하지 못하여 시설운영의 합리화가 이루어지지 못함. 그리고 노인주거복지시설(무료, 실비, 유료의 양로시설)은 대부분 도시지역 또는 도시근교 농어촌지역에서 집중적으로 운영되고 있어서 농어촌 노인들에게는 별반 도움이 되지 못함.
 - 더구나 실비 및 유料的 노인주거복지시설은 이용자들에게 상당 수준의 경제적 부담을 요구하고 있어서 대다수 농어촌주민들에게는 비현실적이며, 농어촌노인들이 노인주거복지시설에 대하여 가지고 있는 부정적인 인식도 중요한 문제임.
- 노인들을 위한 주택보장정책이 극히 미비함. 현행 정책으로는 노인 동거가구(1년 이상)에 대한 주택자금 융자 1,000만원 할증지원 정도가 고작이며, “노인의 집”은 도시지역에서 시범사업 수준으로 운영되고 있는 실정임.

3.5. 사회적 서비스정책의 문제점

- 여가활동지원과 사회적 서비스정책은 농어촌노인들의 다양한 욕구를 충족시키기에는 크게 미흡하며 경로식당 등의 사업도 도시지역 위주로 이루어지고 있음. 농어촌의 경로당은 겨울의 난방비 부족, 관리능력 부족, 체계적인 프로그램의 미비 등으로 운영이 부실한 경우가 많음. 노인교실, 노인대학 등도 도시중심으로 이루어지고 있을 뿐만 아니라 노인들의 개인적 비용부담도 큼.
- 농촌노인 생활지도 시범마을 육성사업은 소액 예산으로 시범적으로 운영되고 있어서 농촌노인들이 필요로 하는 각종 시설들이 제대로 보급되지 못하고 있으며, 시설의 관리 및 운영에 관한 체계적인 지원도 부족한 실정임.

4. 농어촌 노인복지 증진 대책

4.1. 기본방향

- 선진 외국의 노인복지정책은 대체로 건강하고 생산적이며 통합적인 노후생활을 지향함. 성공적인 노후생활을 위해서는 건강유지가 필수적이기 때문에 농어촌 노인들의 건강문제를 치료뿐만 아니라 질병예방, 보건관리 등을 강조하는 건강증진 프로그램을 적극적으로 추진할 필요가 있음.
 - 농어촌 노인들이 경제활동이나 봉사활동 등을 통해서 노후를 생산적으로 지낼 수 있도록 도와주어야 함.
- 한국의 농어촌 노인복지정책은 여러 가지 사회집단 및 계층에 따른 차별화 된 접근이 필요함.

- 가족형태(단독가구, 노인부부가구, 자녀동거가구), 연령계층, 소득계층, 지역(도시근교, 평야, 산간), 성별, 영농참여 형태(참여 여부) 등을 고려해야 함.
- 농어촌 노인복지의 개선 및 개발을 위해서는 미시적 요인과 거시적 요인을 결합하는 다차원적이 전략이 필요함. 따라서 개인적 차원뿐만 아니라 사회집단이나 사회조직, 지방자치정부, 국가(중앙정부) 등의 역할과 개선방안에 대해서도 검토가 이루어져야 함.

4.2. 중점 과제

- 첫째, 노인복지예산의 규모를 적정수준으로 늘려서 농어촌노인들을 위해서 과감하게 투자해야 함. 국가는 가족이나 민간이 떠맡기 어려운 대규모 노인복지사업이나 부득이한 사유로 가족이나 민간이 맡을 수 없는 문제를 책임져야 함. 그리고 농어촌 노인복지에 대한 책임을 가족에게 떠넘기려 하지말고 가족이 노인들과 더불어서 잘 지낼 수 있도록 국가에서 제도적, 경제적, 사회·문화적으로 가족을 지원해주는 노력이 필요함.
- 둘째, 현재 도시지역에서 실시되고 있는 여러 가지 노인복지 프로그램 중에서 농어촌에도 적합한 것은 확산시키려는 노력이 필요함. 예를 들면, 농어촌노인의 가족구성형태는 노인가구(노인단독, 노인부부)가 압도적 형태이고 대다수의 농어촌노인들은 여러 가지 만성질환을 앓고 있기 때문에 가정봉사원 파견사업과 같은 재가노인복지사업이 절대적으로 필요함. 그리고 홀로 사는 노인에게 위급한 상황이 발생했을 때 병·의원, 사회복지관, 소방서 등에 응급구조를 요청할 수 있는 체계를 갖추어야 함.
- 셋째, 농어촌지역의 특성을 살리는 다양한 ‘농어촌형 노인복지 프로

그램'을 적극적으로 개발해야 함. 이와 관련하여 전통적인 미풍양속을 현대적인 노인복지 프로그램과 연계시키는 노력이 필요함. 그리고 새마을부녀회, 작목반, 농협조직, 친목회, 계, 청년회, 종교조직 등과 같은 지역의 사회집단 및 조직을 활용하는 노인복지프로그램의 개발이 요구됨.

- 넷째, 학생, 공무원, 회사원, 건강한 노인 등과 같은 자원봉사자들의 참여를 활용하는 전략이 필요함. 즉, 지역사회의 기관이나 기업체, 학교, 군부대, 노인단체 등으로부터 노인들을 위한 자원봉사자들을 확보하여 안정된 자원봉사체제를 갖추려는 노력이 필요함.
- 끝으로, 교육 및 매스컴을 통한 경로의식의 양양 대책이 필요함. 호의 현대적 의미에 대한 교육을 강화해야 하며 매스컴에서 농어촌노인에 대한 부정적 이미지의 전파를 지양하고 긍정적 이미지를 부각시키는 노력이 요구됨.

4.3. 분야별 개선대책

㉠ 소득보장대책

- 첫째, 농어민연금(국민연금)을 농어촌주민들의 실질적인 노후대책이 될 수 있도록 개선해야 함. 이를 위해서는 연금보험료 부과체계를 합리적으로 개선해야 하며 보험료에 대한 국고지원 수준을 높이고 소득계층별로 차등화 하여 지급하되 2004년 이후에도 지속되도록 노력해야 함. 그리고 자신의 경제적 능력에 걸 맞는 수준의 연금보험료를 납부하는 것이 자신의 노후소득보장을 위해서 특히 중요하다는 점을 농어촌주민들에게 적극적으로 홍보할 필요가 있음.
- 둘째, 국민기초생활보장제도의 경우에는 농업소득을 조사함에 있어서 농축산물 표준소득을 기준으로 하는 일괄 처리 방식을 지양하고 실

제 소득을 좀 더 합리적으로 파악하는 방안을 마련해야 함. 휴경 및 폐경 농지는 농지면적 계산에서 제외하고, 주택임차 면적 기준은 확대하거나 삭제해야 하며, 부양능력이나 부양기피에 대한 기준을 좀 더 명확하게 설정해야 함. 또한 농어촌지역에 자활공동체 및 자활후견기관을 확산시키고 각종 자활사업에 60세 이상의 노인들도 참여할 수 있도록 제도를 개선해야 함. 그리고 경로연금의 금액을 단계적으로 인상하고 혜택 범위도 확대해야 함.

- 셋째, 수입이 되는 일을 원하는 건강한 노인들에게 다양한 소득활동을 지원해야 함. 즉, 노동능력이 있고 영농의사가 있는 건강한 노인들에게는 적정규모의 영농을 할 수 있도록 제도적으로 지원해주는 노력이 필요함. 이와 관련하여 농촌노인들이 생산하는 고품질의 다품종 소량 농산물의 가공 및 유통을 적극적으로 지원할 필요가 있음. 또한 노인취업알선센터 및 노인공동작업장을 일반 농어촌지역에도 적극적으로 설치하여 노인들에게 적합한 부업거리를 체계적으로 마련해야 함. 그리고 경로당(노인정), 마을회관 등을 노인공동작업장으로 활용하고 실내에서 앉아서 할 수 있는 일(예를 들면, 농수산물 가공, 포장, 제품 처리 등)을 마련해 줌에 있어서 지역사회의 기업 및 관공서와 연계하는 방안을 적극적으로 모색해야 함.
- 넷째, 경영이양 직접지불제도를 개선해야 함. 고령 은퇴농의 보다 안정적인 소득 확보를 위해서 보조금 지급 수준을 상향조정하고 현재와 같은 일시금 지급 이외에 연금이나 은퇴수당 방식을 도입할 필요가 있음. 예를 들면, 노령 농업인들이 경영이양을 통해 취득한 매매대금 및 임대료를 연금 등의 금융상품에 일시적으로 예치할 경우에는 금리 혜택을 주거나 일정한 은퇴수당을 매월 수령하는 연금에 추가로 지원할 수도 있을 것임. 그리고 경영이양 대상 농지에 받을 포함하여 지원범위를 확대하는 방안을 모색할 필요가 있음.

[2] 의료보장대책

- 첫째, 건강보험료 부과체계를 개선하여 농지 등이 이중으로 적용되지 않도록 해야 하며, 거동이 불편한 농어촌노인들에 대한 방문진료 및 간호도 건강보험 대상에 포함되도록 해야 함. 65세 이상 노인가구에 대한 보험료 경감규정에 있어서 소득기준(종합소득, 농지소득, 연금소득이 전혀 없어야 함)을 크게 완화하고 과표재산 기준 (2,000~5,000만원)도 다소 확대해야 하며, 일정 수준 이상의 노인 의료비에 대해서는 경감조치를 마련해야 하며 한약재 처방의 급여대상 제한 규정도 완화할 필요가 있음.
- 둘째, 의료급여(의료보호)제도를 개선해야 함. 현재의 의료급여제도는 노인환자의 본인 부담 비율이 너무 높기 때문에 자기부담의 비율을 줄이고 진료지역과 병원에 대한 규제를 완화해야 함. 무료노인건강진단은 건강진단을 제대로 실시하고 검진과 치료가 실질적으로 연결될 수 있도록 관리·감독이 이루어지고 예산지원이 뒷받침되어야 함.
- 셋째, 농어촌 공공보건의료기관의 시설, 장비, 인력을 확충해야 함. 민간병원이 부족한 지역의 군 보건소는 병원기능을 수행할 수 있도록 보강하고 보건지소는 1차 의료기관의 역할을 수행할 수 있도록 인력 및 장비를 확충해야 함. 그리고 보건진료소는 노인방문간호, 응급처치, 건강교육 위주로 특화 할 필요가 있음.
- 넷째, 가정봉사원 파견시설, 주간보호시설, 단기보호시설과 같은 재가 노인복지시설을 적어도 1개 군(도·농 통합 시 포함) 당 1개소 정도는 설치해야 함. 앞으로 농어촌인구의 노령화가 더욱 심화되어 일상 생활에 문제가 있는 노인들의 비중이 더욱 늘어날 것을 감안해 볼 때 재가노인복지사업의 확대는 농어촌 노인복지의 증진에 있어서 시급한 과제임. 이와 관련하여 거동불편노인, 65세 이상 노령 층, 노인 단독가구 등에 대한 농가도우미제도의 지원을 확대할 필요가 있음.

3] 주택보장대책

- 첫째, 다양한 형태의 노인주택을 지역사회 내에서 개발해야 함. 예를 들면, 임대형 연립주택은 마을 호수가 큰 부락, 경로당(노인회관) 인근, 학교부근, 면소재지 등을 중심으로 개발하고, 단독주택의 경우는 노인들의 신체조건에 부합하는 방향으로 개·보수를 중심으로 지원을 하되 경제적으로 능력이 있는 노인들을 위해서는 노인용 단독주택이 다양하게 개발되어야 함. 무료 및 실비의 양로원의 경우는, 시설을 개선하고 지원수준을 향상시켜야 하며 능력 있고 사명감이 있는 노인복지 전문가를 유치하는 방안을 제도적으로 마련해야 하고, 기존 양로원 및 요양원의 시설들을 최대한 효율적으로 활용하는 방안을 모색해야 함. 이와 관련하여 기존의 많은 노인복지시설들이 정원을 상당히 채우지 못하고 있는데 이에 대한 대책이 요구됨.
- 둘째, 농어촌 저소득 노인들의 주택을 노인의 신체구조에 적합하게 개·보수하기 위한 국가적 지원이 필요함. 이러한 농어촌 노인들의 주거시설에 대한 개·보수작업은 합리적인 기준을 세워 적극적으로 추진해야 함. 또한 농어촌의 빈집을 수리하여 무주택 노인에게 싼값이나 무료로 임대해주는 방안도 추진할 필요가 있음.
- 셋째, 민간 및 공공 실버산업의 확대를 통해 농어촌 노인들의 주거선택의 다양화를 기해야 함. 실비 수준의 노인복지시설의 개설 및 사업 활성화를 유도하고 비현실적인 관련 법률(각종 자격증 소지자의 의무채용을 지나치게 엄격하게 하는 것 등)의 개정이 필요함. 그리고 현재 도시지역에서 시범사업 수준으로 운영되고 있는 “노인의 집”제도를 농어촌의 저 소득의 독거 노인들에게도 적용할 필요가 있음.

④ 사회적 서비스대책

- 첫째, 농어촌 노인들의 사회·문화적 욕구를 어느 정도 충족시켜 주기 위한 국가적 차원의 노력이 필요함. 경로당, 노인정 등의 시설을 소규모의 노인종합복지관으로 만들어 이용률을 높이고 관리비용을

줄여야 하며, 여가문화나 평생교육과 같은 관련 프로그램을 체계적으로 마련하여 적극적으로 보급해야 함(미국의 다목적 노인센터는 좋은 예임).

- 예를 들면, 노인정이나 경로당에 독서실, 마을회관, 공중목욕탕, 체력 단련장, 공동작업장, 오락시설 등을 함께 설치하여 활용도를 제고시킬 필요가 있음.
- 둘째, 농촌진흥청의 농촌노인 생활지도마을 육성사업의 규모를 점차 확대하여 전국적으로 확산시켜 나가야 함. 즉, 중앙정부 및 지방정부의 과감한 예산지원을 통해서 농촌노인 생활지도마을 육성사업이 더욱 알찬 내용으로 전국적으로 확대되어야 함. 그리고 시설 구입에 대한 지원뿐만 아니라 시설의 관리 및 프로그램의 운영 등에 대한 체계적인 지원이 보장되어야 함.