

# 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 기본계획 수립 및 실태조사 방안 연구

연구위원  
박대식  
정명채  
송미령  
심재만  
조홍식  
최준렬  
선임연구위원  
부연구위원  
연구위원  
서울대 교수  
우석대 교수

## 머 리 말

최근 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」이 제정되어 시행되고 있다. 그리하여 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 기본계획의 효율적인 수립과 실효성 있는 추진체계를 모색할 필요성이 높아지고 있다. 또한 이를 위해 농산어촌의 복지·교육·지역개발에 관한 체계적인 실태조사 방안을 마련할 필요가 있다.

이 연구에서는 농산어촌 복지·교육·지역개발정책의 현황과 문제점을 파악하여, 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 기본계획」에 포함될 주요 내용을 제시하였으며, 농산어촌의 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사 방안을 구체적으로 제시하였다.

이 연구 결과가 농림어업인 등의 삶의 질 향상과 농산어촌 지역개발 촉진을 위한 정책개발과 집행에 많은 참고가 되고, 이 분야의 연구에 관심을 가진 분들에게 유익한 자료로 이용될 수 있기를 기대한다.

이 연구는 많은 분들의 도움을 받아 이루어졌다. 먼저, 농림부, 농림어업인 단체, 보건복지부, 교육인적자원부, 행정자치부, 통계청, 농어업·농어촌특별대책위원회, 국가균형발전위원회, 기타 농산어촌 복지·교육·지역개발 관련 기관의 여러분들의 적극적인 협조와 고견에 감사드린다. 그리고 바쁜 시간을 할애하여 좋은 원고를 집필해주신 서울대학교의 조홍식 교수님과 우석대학교의 최준렬 교수님, 각종 사회조사에 적극 참여해 주신 농산어촌 주민 및 지방자치단체의 여러분들께도 진심으로 감사드린다.

2004년 6월  
한국농촌경제연구원장 이 정 환

## 요 약

- 본 연구의 주요 목적은 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 중장기 기본 계획에 포함될 주요 내용을 마련하고, 농산어촌 교육·복지·지역개발에 관한 실태조사 방안을 제시하는 것임.
- 주요 연구방법으로는 문헌 및 자료 검토, 관련 전문가의 의견 수렴, 농산어촌 현지조사, 관련 행정조직 및 관계기관 담당자 조사, 외국 사례의 조사·분석, 농산어촌 복지·교육 관련 전문가와의 공동연구 수행 등을 들 수 있음.
- 기본계획 수립의 목적은 농림어업인 등의 복지 증진, 농산어촌의 교육여건 개선, 농산어촌 지역개발을 촉진하는 것임: ① 농산어촌의 사회안전망 및 기초 복지 인프라 확충, ② 농산어촌 교육의 기회 보장 및 환경개선, ③ 농산어촌과 도시와의 생활격차 해소 및 교류 활성화 지원, ④ 농산어촌 지역개발을 위한 종합적·체계적 지원체제 마련 등임.
- 농산어촌 삶의 질 향상 5개년 계획은 「총괄계획», 「부문별 계획」 2개 부문으로 구성됨. 「총괄 계획」에서는 농산어촌 삶의 질 향상 5개년 계획의 개요, 중장기 방향 및 비전, 추진체계, 투융자계획 및 운용방안 등을 제시하고, 「부문별 계획」에서는 중앙정부 차원에서의 국가 계획(National Plan)으로서, 부문별 중점 실천과제에 대한 추진방안을 제시함.
- ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 특별법’ 관련 계획은 ‘기본계획’, ‘시행계획’, ‘시·도 계획’, ‘시·군 계획’으로 구분할 수 있음.
- 농산어촌 복지증진 분야의 정책목표는 ① 농산어촌 주민의 복지 증진으로 인간다운 생활 영위, ② 농산어촌형 사회안전망 구축으로 주민들의 실질적인 복지 증진임. 농산어촌 복지정책의 기본방향으로는 ① 농산어촌의 사회안전망 및 기초 복지인프라 확충, ② 생산적·참여적 복지정책을 실천적으로 추진하여 수요자 중심의 농산어촌복지정책을 시행함, ③ 중앙 및 지방 정부의 복지 역할 강화, ④ 민간참여의 활성화, ⑤ 고령사회 대비, ⑥ 성 평등 관점의 반영 등임.

- 농산어촌 복지증진 분야의 주요 추진과제로는 ① 국민기초생활보장제도의 개선, ② 연금보험료 지원을 확대하여 은퇴 농림어업인의 노후생활 안정 도모, ③ 국민건강보험제도의 개선, ④ 농작업 재해 및 안전사고 종합 대책 마련, ⑤ 보건의료서비스의 개선, ⑥ 노인복지 증진, ⑦ 여성복지 증진, ⑧ 영·유아 보육서비스 확충 및 보육비 지원, ⑨ 민간부문의 복지사업 참여 장려 등임.
- 농산어촌 교육여건 개선 분야의 정책목표는 ① 농산어촌에 거주하더라도 안심하고 자녀교육을 시킬 수 있도록 교육환경을 획기적으로 개선함, ② 꿈과 희망을 주는 활기찬 농산어촌 학교를 육성함, ③ 농산어촌의 특성을 반영하여 실질적인 교육의 질을 향상시킴 등임. 농산어촌 교육정책의 기본방향으로는 ① 도·농간 교육의 질적 격차 해소, ② 농산어촌 학생의 교육기회 보장, ③ 교직원의 농산어촌 학교 근무여건 개선 및 사기진작 방안 마련, ④ 지역사회와 함께 하는 학교, ⑤ 농림수산업 기초인력의 양성·확보 등을 들 수 있음.
- 농산어촌 교육여건 개선 분야의 주요 추진과제로는 ① 농산어촌학교 학생의 학습권 보장, ② 농산어촌학교 학생의 교육지원, ③ 농산어촌학교 교직원 확보 및 우대, ④ 교육제도 개선, ⑤ 교육재정의 확보, ⑥ 농업계 고교 육성, ⑦ 농업인력 육성을 위한 대학교육 체제 개선, ⑧ 수산계학교의 개선, ⑨ 기타 농산어촌교육 활성화 등임.
- 농산어촌 지역개발 분야의 정책목표는 ① 농촌다움을 갖춘 지속 가능한 농산어촌 건설, ② 농산어촌의 다원적 기능을 확충하여 농산어촌주민에게는 삶의 터전, 도시민에게는 여가·휴가공간으로서의 역할 제고임. 농산어촌 지역개발정책의 기본방향으로는 ① 기초생활 여건의 지속적 개선, ② 농촌다운 환경과 경관을 보전하는 지속가능한 개발, ③ 소득을 창출하는 지역정책, ④ 도농교류 촉진 및 사람·자본유치 프로그램 강화, ⑤ 농산어촌 지역개발정책 추진체계의 효율적 개편 등임.
- 농산어촌 지역개발 분야의 주요 추진과제로는 ① 기초생활여건의 개선, ② 농산어촌의 자연환경 및 경관보전, ③ 농산어촌의 향토산업 진흥, ④ 농산어촌 정보화의 촉진, ⑤ 농산어촌 문화예술의 진흥 및 문화 복지시설의 설치 및 운영 지원, ⑥ 농산어촌과 도시의 교류 촉진, ⑦ 농산어촌 투

자 유치 활성화, ⑧ 도·농교류센터의 설치·운영, ⑨ 농산어촌의 선택과 집중에 의한 종합적 정비, ⑩ 농산어촌 거점지역의 육성, ⑪ 농산어촌 지역종합개발계획의 수립·시행, ⑫ 조건불리지역에 대한 특별지원, ⑬ 농산어촌 지역개발 추진체계의 조정, ⑭ 소요재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항 등임.

- 기본계획의 실천성 제고 방안으로는 ① 기본계획 수립 관련 내용 보완(신규사업 발굴 내지 기존사업 수정), ② 기본계획 수립 관련 절차적 문제점 개선(기본계획 수립 시에 도와 시·군의 수요를 반영할 수 있는 경로가 마련되어야 함), ③ 타 법에 의한 계획과의 관계 정립, ④ 「삶의 질 향상 특별법」의 법적 위상을 분명하게 재천명하고, 농특세 이외에도 군특회계의 일정부분을 재원으로 활용하여 강력한 추진체계 및 안정적 재원 확보, ⑤ 농림부 추진단 및 자문위원회 운영, ⑥ 「삶의 질 향상 특별법」에 대한 홍보·교육 강화, ⑦ 지자체 계획 수립의 지침 작성 및 계획수립 비용의 일부 지원, ⑧ 계획의 평가·모니터링체계 구축 등을 들 수 있음.
- 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사 방안
  - 본 조사의 목적은 우리나라 농림어업인 등의 복지실태, 농산어촌의 교육여건 및 교통·통신·환경·기초생활여건에 관한 실태를 종합적으로 파악하는데 있음.
  - 도시주민과 농산어촌주민의 「삶의 질」 실태를 비교·조사하여 국가 균형 발전을 이룩하기 위한 기초 자료를 제공함.
  - 조사항목은 「농어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법」에 규정된 내용과 관련된 것을 중심으로 함.
  - 실태조사는 가구 및 개인 단위 조사와 시·군 지방자치단체 단위 조사로 구분함.
- 가구(개인) 단위 조사
  - 표본크기 : 4,000~5,000 가구(도시 2,000~2,500가구, 농산어촌 2,000~2,500가구)
  - 조사방법 : 면접원의 직접방문에 의한 1:1 개별 면접 설문조사
  - 조사대상자: 만 20세 이상의 남녀

## ○ 시·군(지역) 단위 조사

- 도·농 통합시(52개), 군(88개)을 대상으로 전수조사 실시
- 조사방법 : 시·군의 담당자가 인터넷 설문지에 직접 입력하는 웹 방식 조사
- 자료수집 도구 : 체계적으로 구조화된 설문지

## ○ 조사지표체계의 구성

- 농산어촌의 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사를 위한 지표체계는 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계, 가구 및 개인의 일반적 특성, 지역의 개황, 각급 지역개발 계획 및 사업 현황으로 구성됨.
- 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계는 7개 부문(경제적 삶, 건강한 삶, 안전한 삶, 편리한 삶, 쾌적한 삶, 안정된 삶, 즐기는 삶) 총 95개 지표로 구성됨.
- 삶의 질 지표체계
  - 가구(개인) 조사단위 지표 : 59개(추가 실태조사 45개, 기존자료 활용 14개)
  - 시·군(지역) 조사단위 지표 : 36개(모두 추가 실태조사이나 기존의 지역 단위 통계자료를 최대한 활용함)

# 목 차

## 제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성과 목적 ..... 1
2. 선행연구에 대한 검토 ..... 2
3. 연구의 범위와 내용 ..... 12
4. 연구방법 ..... 13

## 제 2 장 농산어촌의 변화 동향과 비전

1. 인구 및 가족 구조 ..... 16
2. 산업구조 및 경제활동 ..... 20
3. 기초생활여건 ..... 23
4. 공간구조와 정주여건 ..... 25
5. 국토균형발전과 농산어촌의 비전 ..... 26

## 제 3 장 농산어촌 복지·교육·지역개발정책의 현황과 문제점

1. 농산어촌 복지정책의 현황과 문제점 ..... 28
2. 농산어촌 교육정책의 현황과 문제점 ..... 37
3. 농산어촌 지역개발정책의 현황과 문제점 ..... 42

## 제 4 장 삶의 질 향상 특별법 및 관련법에 대한 검토

1. 삶의 질 향상 특별법의 제정 배경 ..... 48
2. 삶의 질 향상 특별법의 주요 내용 ..... 50
3. 관련특별법 및 기타 주요 관련법의 내용 ..... 51
4. 삶의 질 향상 특별법과 관련법과의 관계 및 문제점 ..... 64

## 제 5 장 농산어촌 복지·교육·지역개발 기본계획의 수립

1. 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발기본계획」의 수립 배경 ..... 66
2. 기본계획의 성격과 역할 ..... 68
3. 타 계획과의 관계 ..... 69
4. 기본계획의 범위와 구성 ..... 72
5. 기본계획의 수립방법 ..... 74
6. 기본계획의 주요 추진과제 ..... 78

7. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회」의 구성 및 운영 ...	125
8. 기본계획의 실천성 제고 방안 .....	126

#### 제 6 장 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사 방안

1. 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사의 필요성과 목적 .....	135
2. 표본설계 및 조사방법 .....	137
3. 조사지표체계의 구성 .....	139
4. 용어해설, 산식, 활용목적, 분석방법 .....	158
5. 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사의 정책적 활용방안 .....	174

제 7 장 요약 및 결론 .....	175
---------------------	-----

ABSTRACT .....	187
----------------	-----

참고문헌 .....	188
------------	-----

#### 부록

부록 1. 농림어업인 삶의 질 향상 및 지역개발 촉진에 관한 특별법령 .....	193
부록 2. 농어촌복지정책의 중장기 목표 및 실천방안 .....	219
부록 3. 외국의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원체제 .....	263
부록 4. 외국의 농촌계획 및 정비제도 .....	327
부록 5. 일본의 농촌진흥기본계획 .....	339
부록 6. 영국의 농촌발전정책 .....	359

## 표 목 차

### 제2장

<표 2-1> 주종사분야별 만 15세 이상 농가 가구원수(2000년) .....	20
<표 2-2> 주종사분야별 만 15세 이상 농가 가구원수(1990년, 1995년) .....	20
<표 2-3> 경지규모별 농가분포 및 연평균 변화율 .....	21
<표 2-4> 기초생활여건에 관한 불만족 사유 .....	23
<표 2-5> 도·농간 주택시설 현황 비교 .....	24
<표 2-6> 2002~2003년 인구이동 .....	26
<표 2-7> 농산어촌지역의 강·약점과 기회·위협요인 .....	27

### 제3장

<표 3-1> 농업인 자녀학자금 지원정책의 변천 .....	38
<표 3-2> 농어촌학생 대학특별전형 현황 .....	39
<표 3-3> 농산어촌 지역개발사업의 주요 자원 .....	43
<표 3-4> 부처별 주요 농산어촌 지역개발사업 추진일람 .....	44

### 제5장

<표 5-1> 주요 농산어촌 지역개발사업의 추진 주체 .....	121
<표 5-2> 군발위의 신국토구상 전략과제별 추진 주체 .....	123
<표 5-3> 계획의 평가체계 .....	134

### 제6장

<표 6-1> 농산어촌주민의 삶의 질 지표의 부문 및 관심영역 .....	142
<표 6-2> 경제적 삶 부문 지표 .....	143
<표 6-3> 건강한 삶 부문 지표 .....	144
<표 6-4> 안전한 삶 부문 지표 .....	145
<표 6-5> 편리한 삶 부문 지표 .....	146
<표 6-6> 쾌적한 삶 부문 지표 .....	147
<표 6-7> 안정된 삶 부문 지표 .....	148
<표 6-8> 즐기는 삶 부문 지표 .....	150
<표 6-9> 복지 부문 조사항목 및 조사방법 .....	152
<표 6-10> 교육 부문 조사항목 및 조사방법 .....	154
<표 6-11> 지역개발 부문 조사항목 및 조사방법 .....	155

## 그림 목 차

### 제2장

<그림 2-1> 농산어촌지역 인구 감소 동향 .....	16
<그림 2-2> 농산어촌지역 인구 노령화 과정: 65세 이상 노령인구 비율 추이 .....	17
<그림 2-3> 연령대별 인구구성비 .....	18
<그림 2-4> 가족구조 변화 .....	19
<그림 2-5> 2000년 현재 저소득계층의 구성 .....	22

### 제3장

<그림 3-1> 농촌지역 개발사업의 중앙·지방간 추진 체계 예시 .....	46
---	----

### 제4장

<그림 4-1> 균형발전특별회계의 예산지원 방식 .....	53
<그림 4-2> 균특회계의 재원 .....	54
<그림 4-3> 균특회계로 이관되는 사업의 2004년도 예산 .....	54
<그림 4-4> 지역개발사업의 예산편성 과정 .....	55
<그림 4-5> 지역혁신사업의 예산편성 과정 .....	56

### 제5장

<그림 5-1> ‘삶의질향상특별법’과 타 법과의 관계 .....	70
<그림 5-2> ‘삶의질향상특별법’과 농산어촌정책 추진 관련법과의 관계 .....	71
<그림 5-3> 제1차 농산어촌 삶의 질 향상 5개년 계획의 구성 .....	74
<그림 5-4> 계획수립의 추진체계 .....	75
<그림 5-5> 계획수립의 추진절차 .....	77
<그림 5-6> 계획간의 복잡한 구조와 관계 .....	131
<그림 5-7> 계획의 평가·모니터링 체계 .....	133

### 제6장

<그림 6-1> 기본계획과 실태조사 관계 도식 .....	136
---------------------------------	-----

# 제 1 장

## 서 론

### 1. 연구의 필요성과 목적

- 우리나라 농산어촌의 복지 수준은 도시에 비해서 크게 낙후되어 있으며, 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 등 대부분의 복지정책에서 농림어업 및 농산어촌의 특성이 제대로 반영되지 못하고 있음.
- 더구나 농산어촌 인구의 노령화, 가족구조의 변화, 여성의 사회참여 증가, 농의소득 기회의 제한, 외국 농수산물의 수입 증대로 인한 농림어가경제의 악화로 농산어촌의 복지수요가 급증하고 있어 농산어촌복지의 획기적인 개선대책이 없이는 농림어업발전이나 농산어촌사회의 안정을 기대할 수 없는 실정임.
  - 농산어촌 지역의 복지·교육·정주여건이 개선되지 않으면 지역불균형, 국민통합 저해 등의 문제가 심화될 수 있음.
- 그리하여 농산어촌 주민의 복지증진을 위한 정부의 책임을 명확히 하고 여러 부처에서 분산 추진되어 온 농산어촌 복지정책과 제도를 체계적이고 종합적으로 관리하기 위한 ‘농산어촌복지특별법’ 제정의 필요성이 제기되었음.
- 그 동안 관련 부처, 농어업·농어촌특별대책위원회, 청와대 사회통합기획단 농어촌대책T/F팀 등간 협의를 통해서 농림부에서는 복지제도, 보건의료서비스, 교육, 지역개발 등을 포괄하는 농산어촌복지 총괄법안을, 보건복지부에서는 농산어촌 보건·복지에 관한 구체적인 별도의 법을 마련하기로 하고 이를 추진하였음.
- 농림부 주도의 법안(농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한

특별법)<sup>1)</sup>은 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 기본계획, 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌 교육여건의 개선, 농산어촌 지역개발 등에 관한 내용을 담고 있고, 보건복지부 주도의 법안(농어촌주민의보건복지증진을위한특별법)은 농어촌 사회복지의 증진, 농어촌 보건의료 기반 조성 등에 관한 내용을 담고 있음.

- 낙후된 농산어촌지역 주민의 삶의 질 향상과 지역개발 정책을 범정부적 차원에서 추진하기 위한 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법」이 제정됨에 따라, 농산어촌 정책의 기본방향과 복지·교육·지역개발에 관한 기본계획의 효율적 수립과 실효성 있는 추진체계를 모색하고, 농산어촌 주민의 복지실태, 교육여건 및 농산어촌의 교통·경관·기초생활여건 등 지역개발에 관한 효과적인 실태조사의 방법을 구축할 필요성이 대두됨.
- 객관적이고 합리적인 농산어촌 중장기 종합계획의 추진체계와 구체적 실천방안을 강구함으로써, 농산어촌지역의 다양한 이해관계를 반영하고 농산어촌 주민과 일반국민, 관계부처 사이에 공감대를 형성하여, 농산어촌 복지 증진·교육여건 개선·지역개발 촉진 정책을 효과적으로 수행할 수 있는 실천방안을 제시할 필요가 있음.
- 따라서 본 연구의 주요 목적은 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 중장기 기본계획에 포함될 주요 내용을 마련하고, 농산어촌 교육·복지·지역개발에 관한 실태조사 방안을 제시하는 것임.

## 2. 선행연구에 대한 검토

### 2.1. 농산어촌 복지 증진 관련 연구

- 농림어업인의 복지 증진과 관련된 우리나라의 연구는 1980년대 후반기에

---

1) 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법」의 약칭은 「삶의 질 향상 특별법」으로 함.

시작됨. 정명채(1986)의 “한국농어촌 지역 주민을 위한 사회보장제도의 연구(Sicherungssysteme fuer die Landwirtschaftliche Bevoelkerung in Korea)”는 독일과 일본의 농어민을 위한 사회보장제도를 비교 연구하여 한국에 도입하는 방안을 제시함.

- 정명채 외(1987)의 “농어민 및 사회보험제도연구”와 정명채(1988)의 “농어민 사회보장제도의 현실과 과제”는 농어민을 위한 사회보장제도 도입의 필요성을 강조하는 연구로 농업경제의 지속적인 발전을 위해서는 농어민 복지정책이 수립되어야 하며 농어민을 위한 사회보험제도, 사회부조제도, 사회서비스제도 등 사회보장체계가 도입되어야 한다고 주장하였음.
- “농어촌지역 의료보험제도의 문제점과 개선방안 연구(정명채 외, 1988a)”와 “농어민연금제도 연구(정명채 외, 1988b)”, “농업구조개선을 위한 농촌사회정책의 방향정립에 관한 연구(정명채 외, 1990)”, “농어촌복지제도 개발에 관한 연구(정명채 외, 1991)” 등은 이미 1980년대 말부터 농업정책의 방향전환의 필요성을 예측하고 복지정책의 비중을 높여 나아갈 것을 권고하였음.
- 1990년대 후반에 들어오면, 의료보험과 국민연금에서의 농어민에 대한 불공평성 시정, 농업노동사고대책, 농어촌 노령화대책, 농어촌 빈곤 문제 등과 농업정책에서의 농어민복지정책의 중요성을 제기하는 연구들이 한국 농촌경제연구원을 중심으로 이어졌음.
- 2000년대에 들어오면, 국민건강보험제도 개선(정명채 외, 2001), 농작물재해보험의 도입 및 개선(최경환 외, 2004; 2001a 및 2001b), 복지 관련 지표 개발(박대식 외, 2002a 및 2002b), 노인복지(한정자 외, 2002; 박대식 외, 2000) 등에 관한 연구가 활성화되었음.

## 2.2. 농산어촌 교육여건 개선 관련 연구

- 농산어촌 교육 관련 연구는 농업교육, 농업인력 육성, 농촌지도, 사회교육 등을 중심으로 이루어져 왔음.
- 농산어촌 교육여건 개선과 관련한 종합적 검토는 농어촌발전대책위원회,

농림부(1997)의 “농정개혁백서” 등에서 시작하였음.

- 2000년대에 들어오면 농산어촌 교육여건 개선과 관련한 종합적인 연구가 본격적으로 이루어짐.
- 강만철 외(2002)의 “농어촌 교육 진흥 방안 연구”는 도·농간 사회·문화적인 교육환경 격차 해소 방안, 농어촌지역 우수교원 확보 방안, 농어촌 교육 발전을 위한 특별법 제정 방안 등을 다루었음.
  - 도·농간 사회·문화적인 교육환경 격차 해소 방안으로는 농어촌 학교 운영의 활성화, 농어촌 학생에 대한 지원 확대, 정보화 기반시설의 확충, 교육과정 운영의 합리화, 농어촌지역 교육 여건의 개선 등을 다룸.
  - 농어촌지역 우수교원 확보 방안으로는 교원 양성 및 임용제도의 개선, 교원 승진 및 전보 시 우대, 교원 업무 부담의 경감, 후생복지제도의 확대, 농어촌 교원의 직무 능력 개발, 농어촌 교육 지원체제 확립 등을 제시함.
  - 농어촌교육 발전을 위한 특별법 제정 방안에서는 농어촌 교육의 실태와 문제점, 농어촌 교육 개선을 위한 국내외의 법령을 검토하고, 농어촌 교육 발전을 위한 특별법의 성격, 국가 및 지방자치단체의 역할과 책임, 농어촌 학교의 시설·설비, 교육과정 운영, 교원 우대, 재정 지원, 지역사회와의 관계, 농어촌 학생 우대 등을 다룸.
  - “농어촌교육발전을위한특별법(시안)”은 총 11장 37조(부칙 2조)로 구성됨.
- 농어촌교육발전위원회(2002a)의 “농어촌 교육 발전방안 연구”는 농어촌 교육의 비전과 방향, 농어촌 학교 운영 모델, 농어촌 학교 교원 확보 및 복지 향상, 농어촌 학교 교육과정 운영 및 복식교수-학습방법 개선, 농산어촌 유아·학생에 대한 지원과 학교-지역사회와의 연계강화, 농어촌교육 발전법(안) 등을 다룸.
  - 농어촌 교육 개선의 기본 방향으로 ① 농어촌 교육의 기회 보장, ② 도·농간 교육의 질적 격차 해소, ③ 농어촌 교육여건 개선, ④ 지역사회 교육·문화센터 구축 등을 제시함.
  - 농어촌 학교 운영 모델로는 중심학교, 분교장 유형의 다양화, 초·중 통합학교, 중·고 통합학교, 자율 실업고등학교, 지역사회 공동학교, 학교군 등을 들 수 있음
  - 농어촌 학교의 우수교사 확보 및 복지향상을 위한 정책 추진 방안으로

는 농어촌 소규모 학교의 교원 확보, 순회교사제도 확대 운영, 농어촌 교원 병역특례 도입, 교원의 농어촌 교육 특별 프로그램 연수 확대, 승진가산점 부여, 교직원 사택 지원, 소규모학교 행정직원 배치, 경제적 인센티브 제공, 해외연수 기회의 우선 부여 등을 제시함.

- 농어촌 학교 교육과정 운영 및 교수-학습방법의 개선방향으로는 ① 교육평등 실현, ② 학생의 학습권 보장, ③ 소규모 학교교육의 장점에 대한 재인식, ④ 부정적 복식수업관 극복, ⑤ 도서벽지의 특수성을 수용한 교육 추구, ⑥ 복식학교의 교육환경 개선, ⑦ 학습자의 인지적·정의적 능력 신장 등을 제시함.
- 농어촌 유아·학생에 대한 지원과 학교-지역사회와의 연계강화 방안으로는 ① 농어촌 유아·학생에 대한 재정 지원 확대, ② 농어촌 학생의 다양한 체험 및 진로 기회 확대, ③ 농어촌 주민에 대한 교육기회 및 문화활동 확대, ④ 종합적인 협력체제 강화 등을 제시함.
- “농어촌교육발전법(안)”은 총 6장 18조로 구성됨.

### 2.3. 농산어촌 지역개발 관련 연구

- 1970년대는 농촌새마을운동과 관련한 논의가 많았고, 1980년대에는 정주생활권 개념에 의한 농산어촌지역 종합개발에 관한 연구가 한국농촌경제연구원을 중심으로 활발하게 이루어짐.
  - 농산어촌지역 종합개발에 관한 연구는 군 지역 내의 도시와 마을을 대상으로 마을 및 도시개발, 산업개발, 사회·문화개발, 환경보전 등을 종합적으로 다룸.
- 1990년대의 농산어촌 지역개발 관련 연구는 마을 정비, 생산기반 및 생활환경 정비, 편의시설 확충 등을 중심으로 하는 면 또는 마을 단위의 지역개발에 관한 연구가 많았음.
- 2000년대에 들어오면, 농산어촌 지역개발에 대한 종합적 연구가 증가하기 시작함.
  - 농정연구센터(2002)의 “상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구”는 기존 농촌개발정책이 종합적 농촌개발에는 한계가 있음을 지적하고, 유럽의 종합적 농촌지역정책 프로그램인 LEADER 프로젝트를 벤치마킹하여 우리나라 군단위지역의 농촌 커뮤니티 활성화 프로그램으로 도입하자는

주장과 함께 그 시안을 구상하고 있음.

- 한국법제발전연구소(2003)는 “지역균형발전”에서 국토개발은 지역균형발전을 지향해야 한다는 문제인식 하에 그간의 지역개발정책을 비판하고 외국의 예를 참고로 실행조직 구성 및 재원 확보방안 등을 제시함.
  - 「지역균형발전특별법」 제정의 이론적 근거를 담고 있는 연구서임.
  - ‘지역균형발전위원회’와 ‘지역균형발전기획처’라는 범부처적 전담기구 설치를 주장하고 지역개발 정책을 통합 운용할 것을 주장하고 있음.
- 임경수(2003)는 “새로운 통합적인 낙후지역개발정책의 모색”에서 새로운 통합적 낙후지역개발 전략으로 ① 통합사업에 의한 독립 추진기구(예: 국토청), ② 통합적 낙후지역개발을 위한 특별법, ③ 국토공간상에서의 낙후지역의 위상과 사업대상지역의 특성에 맞는 목적과 내용 설정, ④ 상향식, 내발적 개발, ⑤ 분권적 의사결정, ⑥ 경쟁을 통한 예산의 차등 지원, ⑦ 범정부적이고 종합적인 평가체계 구축 등을 주장함.
- 농정연구센터(2004)는 “농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구”에서 ① 농촌의 비전과 현실, ② 농촌개발정책의 평가, ③ 농촌개발정책의 재편방향과 과제, ④ 농촌개발프로그램과 정책수단, ⑤ 외국의 농촌개발정책 등에 관한 내용을 정리하였음. 농촌의 비전으로는 ① 생활공간으로서의 농촌, ② 경제활동공간으로서의 농촌, ③ 환경 및 경관 공간으로서의 농촌, ④ 주체적·자율적 농촌주민: 주민의 역량개발을 제시하였음. 농정은 효율주의의 좁은 틀을 벗어나 농업·농촌의 다원적 기능을 극대화하고, 단순한 농업부문정책이 아니라 농업·지역·환경을 포괄하는 통합적 농촌 정책으로 전환해야한다고 주장함. 농촌개발 추진체계의 혁신방안으로는 ① 농정에 대한 국민적 합의, ② 분권화와 주민참가 시스템 구축, ③ 상향식 농정체계 구축, ④ 통합, ⑤ 계획과 평가 등을 강조함.

#### 2.4. 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 종합적 연구

- 농림부 농정발전기획단(2001)의 “21C 농업·농촌비전과 발전과제: 주요 정책과제별 추진방안”에서는 한국농업·농촌의 비전으로 ① 경쟁력, 사업성, 공익성 있는 산업, ② 시장이 지배하는 산업, ③ 정부가 시장실패를 보완하는 산업, ④ 아름다움과 전통이 보전되는 농촌을 제시함. 농정의 방향을 ① 생산지원에서 수요개발과 위험관리 중심으로, ② 농업·농외소득 증대 중심에서 다양한 직접지불지원 확대, ③ 증산과 소득 중심에서 환경보전 중심으로 전환할 것을 주장함. 주요 분야별 시책으로는 ① 금융개혁

- 으로 시장지배 기틀 마련, ② 구조조정으로 농가의 선택 폭 확대, ③ 소비자 지향적 유통정책으로 수요 유발, ④ 경쟁을 촉진하는 경영정책, ⑤ 투자 효율성을 고려한 생산기반정비, ⑥ 현장과 미래를 지향하는 기술개발정책으로 경쟁력 향상, ⑦ 시장을 활용하는 식량정책으로 수급안정, ⑧ 활기차고 깨끗한 농촌 보전체제 확립을 강조함.
- 농촌지역의 복지증진과 농촌진흥 대책의 기본 방향으로는 ① 노령사회에 대비한 기초 복지수요 공급, ② 농촌지역사회의 활성화, ③ 농촌교육의 정상화, ④ 농촌지역개발 체계의 효율적 개편을 설정함.
- 박대식 외(2001)의 “농촌복지 증진을 위한 제도개선 방안 연구”는 농촌복지 증진 대책의 방향과 추진전략, 의료서비스 및 국민건강보험, 보육 및 교육 서비스, 농어민연금 및 국민기초생활보장제도, 지역개발 및 생활환경, 농촌문화 진흥과 정보화, 여성 및 노인 복지 등에 관한 문제점과 개선방안을 제시함.
- 이정환 외(2001)의 “21세기 농업·농촌 비전과 발전전략”에서는 농촌지역사회의 발전과 비전, 농촌지역개발을 위한 정책 방향을 제시함.
- 농촌지역사회의 발전과 비전의 경우는 농촌중심도시와 마을사회의 발전, 작은 지역사회 활성화와 주민중심의 농촌지역개발, 농촌지역산업의 다양화와 도·농간의 균형 발전, 농촌인구 감소의 둔화와 인구 정착 기반 구축을 강조함.
  - 농촌지역개발을 위한 주요 정책과제로는 농촌인구 정착기반 조성을 위한 기초 복지수요 공급 시스템 구축, 보건의료 및 농림어업인연금 지원 개선, 농촌교육 내실화 지원, 노령사회에 대비한 노인복지 대책, 농촌지역경제 활성화를 위한 다양한 경제활동 지원, 농촌지역개발의 지역적 접근, 농촌진흥특별조치법 제정 등을 제시함.
- 농어업·농어촌특별대책위원회(2002)의 “농어업·농어촌의 새로운 활로”에서는 제4장(농산어촌 정주여건 개선과 주민 복지의 확충)에서 쾌적한 정주 공간의 조성, 다양한 소득원 창출과 농어촌경제 활성화, 농산어촌 개발체계 개선, 농어업·농어촌 교육여건의 개선, 농어촌지역 보건의료서비스의 개선, 농어촌 복지제도의 확립 등을 다룸.
- 쾌적한 정주 공간 조성을 위해서는 농어촌에 일정 거점도시를 육성하는 한편 마을단위 개발사업을 확대하여 추진하면서 교통여건을 개선하자는

- 제안을 함. 특히 쾌적성 증진 차원에서 환경친화적 관점의 정비와 경관 보존을 위한 조치가 필요함을 강조함.
- 다양한 소득원 창출을 위해서는 농어촌관광의 물적·제도적 체계를 확립하고 도시자본의 농어촌투자를 확대하기 위한 규제완화를 주장함.
  - 농어촌 개발체계 개선의 경우는 부처별로 분산 추진되는 농산어촌개발업무를 종합 조정할 수 있도록 부처간 협의체를 구성·운영하도록 제시함.
  - 농어업·농어촌 교육 개선의 경우는 농어촌 교육여건 개선, 농어촌 학생의 대학진학 기회 확대, 농어촌 학교와 시설의 활용, 농수산계 후계인력 양성의 강화, 농어촌교육특별법 제정 등을 강조함.
  - 농어촌지역 보건의료서비스의 개선의 경우는 공공 보건의료서비스의 확충, 지역보건의료 계획의 내실 있는 추진, 농어촌지역 응급의료체계 확립, 지역여건에 적합한 보건의료서비스 제공 등을 강조함.
  - 농어촌 복지제도의 확립의 경우는 농어촌복지특별법 제정 추진, 국민연금 보험료 국고지원 확대, 국민건강보험료 부과 및 경감제도 개선, 국민기초생활보장 수급기준 개선, 농어촌 사회복지서비스 확충 등을 강조함.
- 한국농촌경제연구원(2003)의 “농업·농촌 특별대책 실천방안 연구”에서는 농촌경관 보전과 농촌지역정책 추진체계의 개선방안, 농촌 복지 및 교육여건의 개선방안을 다룸.
- 농촌경관 보전을 위해서는 실질적으로 경관관리에 주민이 참여할 수 있는 협약방식의 제도를 도입하여 운영할 것을 제안하였으며, 프랑스의 국토경영계약을 준거로 삼음.
  - 농촌지역정책 추진체계 개선 방안으로서 우선, 농업·지역·환경을 포괄하는 통합적 농촌정책으로의 전환을 주장하고 국민적 최저한도(national minimum)의 관점에서 교통, 교육문화, 생활환경, 산업진흥 등을 위한 정책이 추진되어야 할 것으로 봄. 특히 농촌개발의 원칙을 지속가능성에 초점을 두고 농정 대상과 범위를 국민 전체로 확대해야 한다는 시각을 견지하고 있음. 이러한 정책 추진을 위해 여러 부처별로 시행되고 있는 농촌개발사업을 기능별로 통합하여 조정할 것을 제시함.
  - 농촌 복지 및 교육 여건의 개선방안으로는 농어촌 국민기초생활보장제도의 개선, 농어촌 우수교사 유치 방안, 농업 후계인력 양성 방안을 다룸.
    - 농어촌 국민기초생활보장제도의 개선의 경우는 소득평가액 산정방식의 개선, 재산의 소득환산액 산정방식의 개선, 부양의무자 기준의 합

리화 등을 강조함.

- 농어촌 우수교사 유치방안의 경우는 교원 양성 시 교사 확보방안(교육감 추천 장학금 지급, 병역특례제도), 현직교사의 농어촌학교 유인(후생복지시설 강화, 각종 수당의 현실화, 승진가산점 확대 부여, 행·재정적 지원), 교사의 전문성 신장방안(직무능력 개발 및 인식 제고, 교육시설 및 교수자료 지원)을 강조함.
- 농업 후계인력 양성의 경우는 정책 대상자의 삶이 장기적 관점에서 반영되어야 하고, 정책의 일관성이 유지되어야 하며, 농업 인력의 수요와 부합해야 함을 강조함(농업 후계인력의 다단계 선발 방안을 제시함).

## 2.5. 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사 관련 연구

- 김동일 외(1982)는 “한국 농촌주민의 삶의 질: 사회지표 구성을 위한 종합적 접근”에서 연구대상을 농촌 지역사회, 부락, 가족 및 개인으로 보고, 농촌 지역사회의 생태학적 조건, 농촌주민의 객관적인 삶의 질, 그리고 이들에 대한 농촌주민 자신들의 주관적인 평가를 조사함. 농촌주민의 객관적인 삶의 질은 크게 가족, 계층, 경제생활과 생활수준, 교육 및 의료의 다섯 가지 부분으로 나누었고, 농촌주민의 삶의 질의 주관적 만족도는 별도로 선정된 16개 지표를 요인분석을 한 결과를 토대로 분석하였으며, 아노미와 소외, 그리고 지역사회에 대한 만족과 같은 사회심리적 지표도 함께 검토함.
- 정명채 외(1989)는 “영세농의 생활과 복지실태”에서 284호의 농가를 대상으로 면접 설문조사를 실시하였음. 조사항목은 조사가구의 일반현황, 영세농의 가족구성과 가족분산, 생산 및 경제활동, 건강과 의료, 자녀교육과 취업, 소득과 가계, 노령화와 노후생활대책, 사회참여와 사회심리 등이었음.
- 박대식·이영대(1997)는 “농촌 복지지표의 개발에 관한 연구”에서 농촌 복지지표 관련 통계자료의 현황과 문제점을 파악하고, 농촌 복지지표체계의 시안을 마련하여, 이용 가능한 통계자료를 중심으로 도시와 농촌의 복지수준을 비교해 보고, 앞으로 농촌 복지지표를 개선·개발하기 위한 방향을 제시함. 농촌 복지지표체계(시안)는 소득 및 소비, 노동, 교육, 보건, 주거,

문화 및 여가, 환경, 교통, 사회, 복지, 정보 및 통신, 안전 등 총 12개 부문과 총 35개의 관심영역, 74개의 세부관심영역, 136개의 개별지표로 구성됨.

- 농촌진흥청 농촌생활연구소에서는 1994년도에 「농촌생활지표」를 처음 발간한 이래로 1999~2003년 기간 동안에 총 네 차례 발간하였음. 1994년 및 1999년의 농촌생활지표는 기존 통계자료를 이용하여 농촌생활과 관련된 지표들을 체계적으로 재분류하여 작성하였으나, 2000년부터는 현지조사를 통해 직접 생산한 지표항목을 포함시켰음. 2002년도 「농촌생활지표」는 8개 부문(인구 및 사회, 식생활, 건강생활, 주거 및 환경, 가정경제, 교육 및 교양, 여가생활, 가족생활) 400개의 개별지표(통계수록 지표는 367종)로 구성되어 있음.
  - 농촌생활연구소의 「농촌생활지표」는 사회복지, 안전과 같은 부문의 지표가 취약하고 지표수에 있어서 부문간에 격차가 심한 것으로 파악됨. 그리고 농촌생활현지실태조사도 8개 부문을 3년 주기로 매년 2~3개 분야씩 나누어서 조사하고 있음.
- 조홍식 외(2001)의 “농촌지역 사회복지실태 및 욕구조사”는 전국 12개 지역의 농업인 450명을 대상으로 하는 면접 설문조사와 농촌지역에 근무하는 248명의 사회복지전담공무원을 대상으로 하는 우편조사의 결과를 분석한 것임. 자료수집 내용은 체계적인 복지정책을 수립하는데 관련되는 종합적인 정보를 포괄하기 위해 농촌생활환경일반(생활용수 및 연료, 주택현황 및 주택개량사업, 쓰레기 및 하수처리, 도로 및 교통여건, 생활환경 일반에서의 정책 과제), 보건·의료(의료기관 이용, 의료서비스 이용, 보건소 관련 사항, 의약분업, 의료비 관련 실태와 욕구, 농촌지역 보건의료문제에 관한 정책 과제), 교육(교육비, 농촌 교육여건, 농촌교육 개선과제), 소득 및 경제활동(소득, 지출, 부채, 경제여건에 대한 인식), 사회보장 및 사회복지서비스(노후대책과 연금제도, 국민기초생활보장제도, 사회복지서비스), 정보화·문화 및 기타(정보화 실태 및 욕구, 문화생활 관련 실태 및 욕구, 기타 생활 일반) 등이었음.
- 박대식·최경환(2002)은 “농촌주민의 삶의 질 측정에 관한 연구”에서 농촌주민의 삶의 질 수준을 정확하게 측정할 수 있는 지표체계를 마련하고, 앞으로 농촌주민의 삶의 질 실태를 정기적으로 조사하는 체계를 마련함.

연구방법으로는 기존자료 조사, 델파이조사 방법을 통한 전문가 의견조사, 농촌주민의 삶의 질 지표의 문제점 파악을 위한 현지 주민조사 등을 사용하였음. 농촌주민의 삶의 질 지표체계는 7개 부문(경제적 삶, 건강한 삶, 안전한 삶, 편리한 삶, 쾌적한 삶, 안정된 삶, 즐기는 삶)의 총 87개 지표로 구성됨. 대표지표는 부문별로 3~4개씩 총 27개가 선정되었음. 농촌주민의 삶의 질 실태를 조사하는 체계는 전국 단위의 기존 통계자료를 활용하는 방안, 농촌주민의 삶의 질 실태에 관한 간이 및 총 조사 방안, 도 및 시·군 단위 통계 생산체계의 개선방안으로 나누어 살펴보았음.

- 한국갤럽조사연구소(2003)는 “농가 경제·사회·복지실태조사 보고서: 소농가를 중심으로”에서 전국(제주도 제외)의 2,500호의 농가를 대상으로 면접 설문조사를 실시함. 조사항목은 농업 경영규모(경지면적, 임차지 소유 현황), 농가경제(농축산물 판매금액, 월간 가계비, 지출 희망 분야), 교육(취학자녀, 사교육, 유학 자녀, 대학생 자녀 학자금 조달 방법, 교육문제 불만사항), 보건의료(의료기관 이용, 종합건강진단·질병 경험, 만성질환 유형, 의료비 지출액, 공공의료기관의 보건의료서비스 불만사항), 국민연금제도(국민연금 수급 및 납부, 국민연금 보험료 연체, 연금 보험료 추가 납부에 대한 견해, 노후대책, 농사 퇴직 연령), 국민건강보험제도(국민건강보험 가입 및 연체, 개선사항), 농업인 안전공제제도(가입 현황, 보험료 증액에 대한 견해, 비가입자의 가입에 대한 견해, 개선사항), 국민기초생활보장제도(국민기초생활보장 대상 현황, 신청 경험, 탈락 이유), 사회복지서비스(사회복지시설 이용 현황, 중점 복지 분야, 정부 지원 우선 필요 분야, 보육서비스 관련 현황, 노인복지서비스 관련 현황, 지역사회 필요 시설), 지역사회(주택 소유 현황, 주택 건축 기간, 주택 개량 희망 분야, 생활환경 및 지역사회 만족도, 농촌 지역 거주 의향, 농촌 지역 개선사항), 경영주 및 가구 특성(성, 연령, 교육수준, 영농종사기간, 가구 규모, 가구 형태, 지역, 농가구분, 주요 영농형태, 영농규모) 등임.

## 2.6. 선행연구에 대한 평가

- 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 종합적 검토는 최근에 와서야 본격화되었음.
- 선행연구들(특히, 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 종합적 연구)은 「농림

어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법」, 「농어촌주민의보건복지증진을위한특별법」을 제정하는 데에 크게 기여한 것으로 평가됨.

- 그러나 선행연구들은 부처별 농산어촌 정책사업 등을 중장기 기본계획을 통해 효과적으로 통합·시행할 수 있는 방안이라든가 정부 차원의 기본계획, 부처별 시행계획, 시·도 및 시·군 단위 계획의 연계성 제고 방안을 심도 있게 제시하지 못했음.
- 농산어촌 복지·교육·지역개발 관련 실태조사는 조사대상이 농가에 한정되거나 도시·농촌간의 단순비교에 그치는 경우가 많았음.
  - 농산어촌의 전체 주민을 대상으로 하여 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사를 일시에 수행한 사례는 없었음.

### 3. 연구의 범위와 내용

#### 3.1. 연구의 범위

- 이 연구에 있어서 농산어촌이란 “농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법”의 제3조에 규정된 개념 정의를 따름.
  - 지방자치법 제2조 제1항 제2호의 규정에 의한 시와 군의 지역 중 다음 각목의 1에 해당하는 지역을 말함: ① 읍·면의 전지역, ② 동의 지역 중 “국토의계획및이용에관한법률” 제36조 제1항 제1호의 규정에 의하여 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역.
- 연구의 주된 초점을 “농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법”에 규정된 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획, 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌 교육여건 개선, 농산어촌 지역개발에 관한 내용에 둬.

#### 3.2. 연구의 주요 내용

- 농산어촌의 변화 동향과 비전 제시
  - 인구 및 가족구조, 산업구조 및 경제활동, 기초생활여건, 공간구조와 정주

여건, 국토균형발전과 농산어촌의 비전

- 농산어촌 복지·교육·지역개발정책의 현황과 문제점 파악
- 외국의 농산어촌 복지·교육·지역개발정책 파악
- 「삶의 질 향상 특별법」 및 관련법에 대한 검토
  - 삶의 질 향상 특별법의 제정배경
  - 삶의 질 향상 특별법의 주요 내용
  - 관련특별법 및 기타 주요 관련법의 내용
  - 관련법과의 관계 및 문제점
- 농산어촌 복지·교육·지역개발 기본계획의 수립
  - 기본계획의 수립 배경
  - 기본계획의 성격과 역할
  - 타 계획과의 관계
  - 기본계획의 범위와 구성
  - 기본계획의 수립방법
  - 기본계획의 주요 추진과제
  - 위원회의 구성 및 운영
  - 기본계획의 실천성 제고 방안
- 중장기 기본계획 수립을 위한 농산어촌 교육·복지·지역개발에 관한 실태 조사의 방법 마련
  - 특별법에 따른 농산어촌 실태조사에 포함될 사항 및 구체적인 조사방법
  - 개별법에 따른 부처별·사업별 조사와의 중복방지 및 연계강화 방안

#### 4. 연구방법

- 문헌 및 자료 검토
  - 국내·외 관련 문헌 검토
  - 관련 연구자료 및 법규자료의 수집 및 분석

- 정부의 각종 위원회 운영 관련 자료 검토
- 관련 전문가의 의견 수렴
  - 농산어촌 복지·교육·지역개발 관련 기관의 전문가와 대학교수 등으로부터 다양한 의견을 수렴
  - 관련기관의 책임자 및 관계 실무자들과 수시로 협의
- 농산어촌 현지조사
  - 농산어촌 교육·복지·지역개발의 현황과 문제점 파악
  - 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」에 대한 인식 정도 및 법 관련 의견 수렴
- 관련 행정조직 및 관계기관 담당자 조사
  - 중앙부처, 도, 시·군, 읍·면 단위 관련 기관 담당자
  - 「농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」의 시행과 관련된 의견 수집
- 외국 사례의 조사·분석 및 시사점 도출
  - 외국의 유사사례를 조사·분석하여 참고자료로 활용함.
    - 일본, 유럽(영국, 독일, 프랑스 등)
    - 해외출장 조사, 기존자료 정리, 인터넷 검색 등의 방법으로 자료 수집
- 농산어촌 복지·교육 관련 전문가와의 공동연구 수행
  - 농산어촌 복지 및 교육 전문 교수와 컨소시엄을 형성하여 공동연구를 추진함.
    - 조홍식 교수(서울대 사회복지학과): 농산어촌 복지정책의 중장기 목표 및 실천방안, 농산어촌 복지정책 추진에 있어서 농림부와 보건복지부의 협력 강화방안 등을 담당
    - 최준렬 교수(우석대 교육학과): 외국의 농산어촌교육 육성정책, 농산어촌교육정책 추진에 있어서 농림부와 교육인적자원부의 협력 강화방안 등을 담당

- 연구진간의 정례 협의회 등을 통하여 지식을 공유하며 앞으로 이 법의 시행 과정에서 나타날 수 있는 문제점의 해결방안 강구, 이 법이 추구하고 있는 목표의 달성 등을 위하여 관련 전문가모임의 연계기반을 구축함.

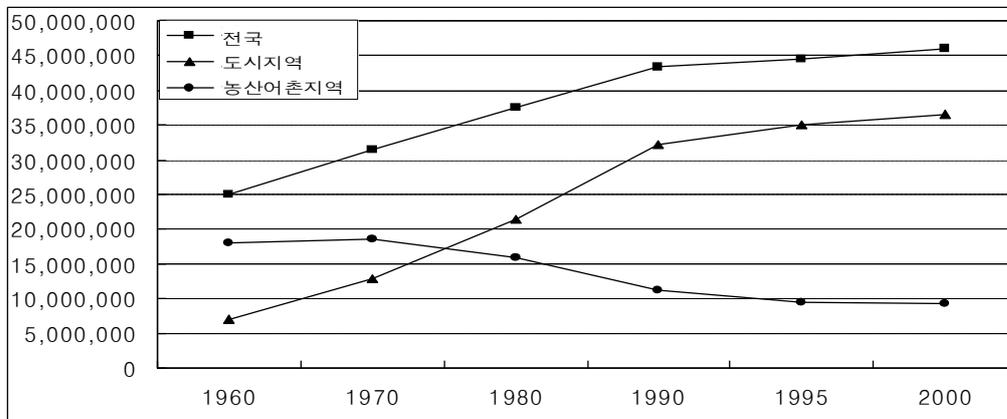
## 제 2 장

### 농산어촌의 변화 동향과 비전

#### 1. 인구 및 가족 구조

- 도시화 및 산업화 과정에서 농산어촌인구 및 농어가인구는 꾸준히 감소함. 그러나 90년대 중반부터 인구감소율은 완화되고 있음. 근대화 과정에서 국토 공간 및 산업부문 간에서 심화된 발전격차가 고착되어가고 있는 실정임.
- 전체 인구 중 농산어촌지역 인구 구성비는 1960년 72.0%에서 2000년 20.3%로, 전체 인구 중 농가인구 구성비는 1960년 58.3%에서 2002년 7.7%로 크게 감소함.

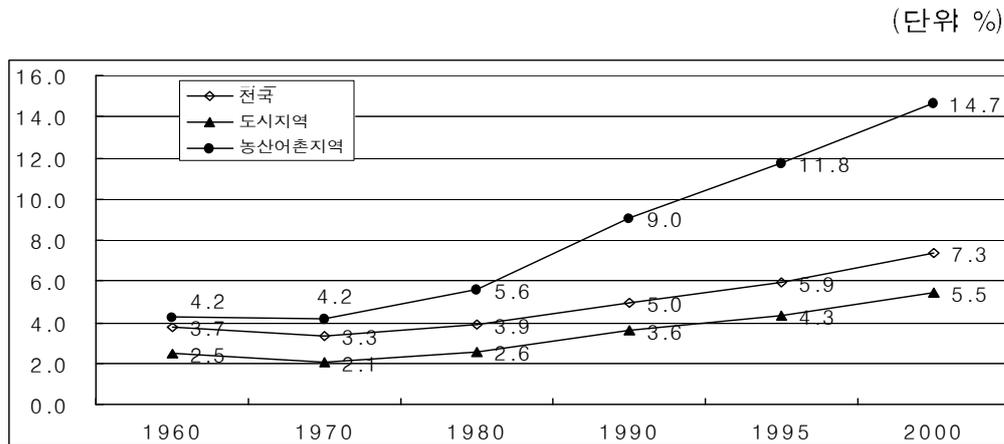
<그림 2-1> 농산어촌지역 인구 감소 동향



자료출처: 통계청, 인구주택총조사(각 년도). 단, 90년도까지 도시지역은 시부, 농산어촌지역은 군부를 각각 의미하고, 95년 이후 도시지역은 동부, 농산어촌지역은 읍면부를 각각 의미함.

- 농산어촌인구 및 농가인구의 연령대별 인구구성에서는 노령화현상이 갈수록 뚜렷해지고 있음. 그에 따라 노인인구부양 및 농산어촌사회나 농어업부문의 재생산체계에 문제가 발생하고 있음.

<그림 2-2> 농산어촌지역 인구 노령화 과정:  
65세 이상 노령인구 비율 추이

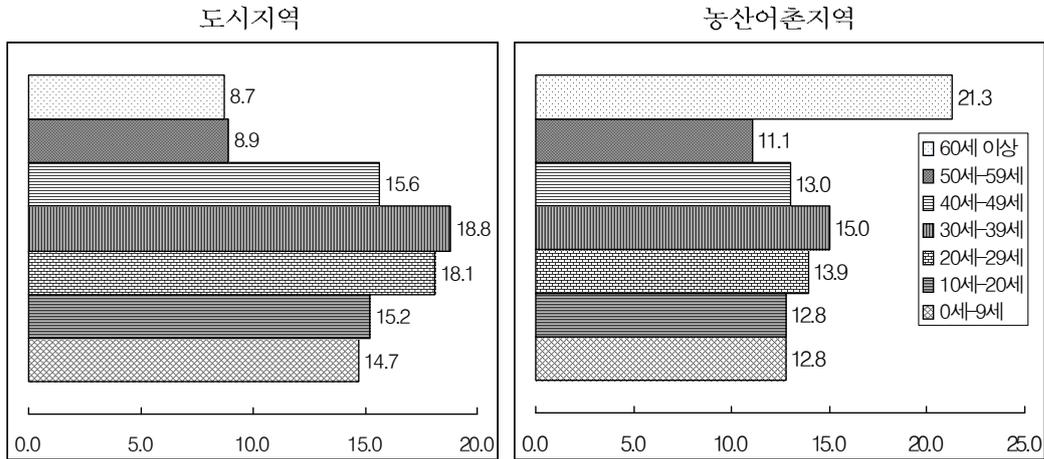


자료출처: 통계청, 인구주택총조사(각 년도)

- 농산어촌지역 인구 중 65세 이상 노인인구가 차지하는 비율은 1960년 4.2%에서 2000년 14.7%로 급증함. 도시지역 및 전국평균과 비교할 때 간극은 더욱 벌어지고 있음. 그에 따라, 2000년 현재 농산어촌지역의 노년부양비(15-64세 생산가능인구 대비 65세 이상 노인인구 비율)는 22.0으로 도시지역(7.5)과 전국평균(10.2)에 비해 각각 3배와 2배 수준임.
- 마찬가지로 농가경영주의 연령대별 인구구성 역시 노령화되고 있음. 농가경영주 중 60세 이상 연령층 비율은 1990년 31.3%, 1995년 42.3%, 2000년 51.5% 등으로 증가함. 한편 농가의 노년부양비는 32.5로 농산어촌지역보다 높으며 전국평균(10.2)의 3배 이상 수준임.
- 한편, 2000년 현재 도시지역과 농산어촌지역의 전체 연령대별 인구구성을 비교하면, 0-9세층은 각각 14.7%와 12.8%로 비슷한 데 반해, 10-49세층 구성비는 도시지역이 다소 높으며(2.4%~4.2%), 60세 이상 인구 비율은 농산어촌지역에서 월등히 높음.

- 도시지역 인구구조는 중간 연령층이 두터워 사회적 재생산이 원활한 항아리형임. 반면, 농산어촌지역 인구구조는 상대적으로 중간 연령층이 빈약한 가운데 노령층 인구가 과대해진 기형적 모습으로 농산어촌 사회의 자체적 재생산이 쉽지 않음을 보여줌.

<그림 2-3> 연령대별 인구구성비

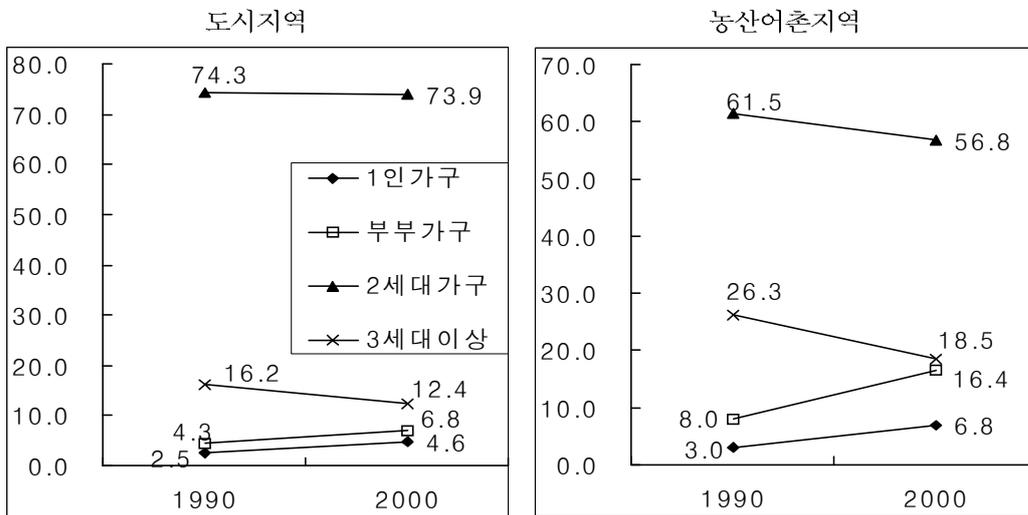


자료출처: 통계청, 인구주택총조사(2000).

- 성별 인구구성에서는 1990년부터 2000년까지의 기간 동안 농가 및 농업 생산의 여성화(feminization) 경향이 두드러짐.
  - 전체 인구 중 농가인구와 여성인구가 모두 줄어드는 가운데 농가인구 중 여성인구는 오히려 0.3% 증가함. 더욱이 농업종사인구 중 여성인구 비율은 4-6% 상승함.
  - 농업생산의 여성화 현상은 지배적 영농형태가 논벼 위주에서 채소·과수·화훼 등 원예작목 중심으로 전환하는 농업구조변화와 궤를 같이 하는 것이기도 함(1990년 논벼 69.7%, 원예 16.1% → 1999년 논벼 57.2%, 원예 29.9%).
- 한편 전반적 인구구조변동은 농산어촌 및 농림어업 가구형태에서 노령층 중심 핵가족화 경향으로 나타나고 있음. 그 동안 사회정책 등 공공정책의 공백을 메워왔던 가구 단위의 생산·재생산 과정이 약화되고 있는 것임.

- 1990년과 2000년 사이 도시지역과 농산어촌지역의 가구형태 변화를 비교하면, 2세대 이상 가구가 감소하는 가운데 1인 가구 및 부부가구가 증가하는 핵가족화 경향은 농산어촌지역에서 극심함.

<그림 2-4> 가족구조 변화



자료출처: 통계청, 인구주택총조사(각 년도).

- 1인 가구 및 부부가구의 지배적 경향은 농어업 종사가구의 가구형태별 분포에서 더욱 두드러짐. 2000년 현재 전체 농가 중 1인가구는 13.1%(농산어촌지역은 6.8%), 부부가구는 34.1%(농산어촌지역은 16.4%) 등으로 나타남.
- 부부가구 형태 농가의 경영주 연령대별 분포는, 60-69세 47.7%, 70세 이상 25.0%, 50-59세 21.6%, 50세 미만 5.9% 등의 순으로 나타남. 1인 가구에서는 각각 45.1%, 31.2%, 16.6%, 7.0% 등의 분포를 보임. 즉, 부부가구 및 1인 가구 형태 농가의 약 75%가 60세 이상 노인인구로 노령화되었음을 알 수 있음. 특히 70세 이상 노인이 경영주인 농가의 지배적 가구 형태는 1인가구임(1인 가구 31.2%, 부부가구 25.0%, 부부+자녀 가구 5.0%).

## 2. 산업구조 및 경제활동

- 산업별 종사자수 기준으로 농산어촌 산업구조의 변화를 살펴보면, 최근 농어업인구 비중이 크게 주는 가운데 제조업, 도·소매업, 음식숙박업, 서비스업 등 2·3차 산업 종사인구 비중이 증가하고 있음.
- 2000년 농업총조사에서 만 15세 이상 농가인구의 주종사 분야별 분포를 보면, 농업 67.4%, 제조업 1.9%, 도·소매업 1.4%, 기타산업 10.5%, 어업 1.0% 등으로 나타남.

<표 2-1> 주종사분야별 만 15세 이상 농가 가구원수(2000년)

(단위: 천명 %)

계	농업	어업	도소매업	제조업	기타산업	가사, 학생 등
3,572 (100.0)	2,408 (67.4)	37 (1.0)	48 (1.4)	68 (1.9)	376 (10.5)	634 (17.8)

자료출처: 통계청, 농업총조사(2000).

- 한편, 90년과 95년의 농업총조사 자료를 토대로 농업 및 그 외 산업부문에 대한 종사자 비율의 변화과정을 보면, 15세 이상 가구원 중 농업종사자 비율이 증가하는 것과 더불어 그 외 산업부문 종사자 비율 역시 증가하고 있음.

<표 2-2> 주종사분야별 만 15세 이상 농가 가구원수(1990년, 1995년)

(단위: 천명 %)

	농업	비농업					가사, 학생 등
		사무직	생산직	상업	어업	기타산업	
1990년	3,072 (58.1)	177 (3.4)	254 (4.8)	96 (1.8)	65 (1.2)	187 (3.5)	1,440 (27.2)
1995년	2,540 (60.9)	190 (4.5)	224 (5.4)	106 (2.5)	47 (1.1)	226 (5.5)	838 (20.1)

자료출처: 통계청, 농업총조사(1990, 1995).

- 농산어촌지역의 인구고령화 및 산업기반 미성숙으로 2·3차 산업 종사인구는 대부분 단순노동이나 단순서비스직 등 저숙련·불안정 직종으로 집중하는 경향이 있음. 농산어촌지역 노동력의 숙련 수준에 맞도록 산업기반을 다양화하는 한편 전업 및 취업을 지원하는 대책들에 대한 요구가 증가하고 있음.
- 한편 농어업 종사인구 내에서는 전반적인 농업소득이 감소하는 가운데, 농업부문 내 계층분화, 상업화·시설화 등의 경향이 나타남. 세계적 시장통합과 경쟁논리에 따라 농업부문 내외에서 지역·부문·계층 간 사회·경제적 불균형이 더욱 심화될 것임.
  - 1990년부터 2000년까지의 기간 동안 경지규모별 농가구성에서 양극화경향이 갈수록 뚜렷해지고 있음. 0.5ha 미만의 하층과 2ha 이상의 상층 비율이 증가하는 반면 0.5ha-2.0ha의 중간층 비율이 감소하고 있는 것임.

<표 2-3> 경지규모별 농가분포 및 연평균 변화율

(단위: 천호 %)

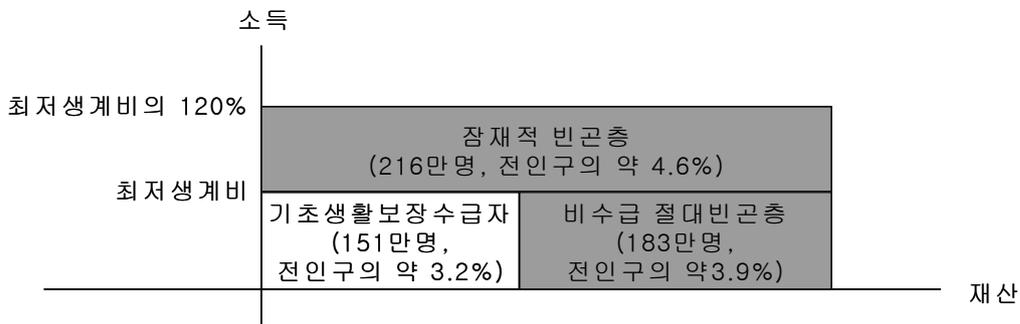
	0.1ha 미만	0.1-0.5 ha	0.5-1.0 ha	1.0-2.0 ha	2.0-3.0 ha	3.0ha 이상	계
1990	15 (0.8)	468 (26.5)	544 (30.8)	543 (30.7)	130 (7.3)	44 (2.5)	1,767 (100.0)
1995	16 (1.1)	417 (27.8)	432 (28.8)	418 (27.8)	123 (8.2)	70 (4.7)	1,501 (100.0)
2000	30 (2.2)	410 (29.7)	379 (27.4)	352 (25.4)	114 (8.2)	85 (6.1)	1,383 (100.0)
'90-'95	1.25	-2.16	-4.13	-4.61	-0.95	12.36	-3.14
'95-'00	18.49	-0.33	-2.47	-3.18	-1.55	4.05	-1.56
'90-'00	10.44	-1.23	-3.05	-3.53	-1.21	9.46	-2.17

자료출처: 통계청, 농업총조사(1990, 1995, 2000).

- 농산어촌지역의 절대적 빈곤수준을 보면, 2002년 현재 전체 국민기초생활보장 수급자 130만명 중 농산어촌지역 수급자는 26만5천명으로 전체 수급자 중 20.4%를 차지하고 있음.
  - 통계청의 가구소비실태와 도시가계연보를 바탕으로 추정하면, 2001년의 경

- 우 국민기초생활보장 수급자는 전 인구의 약 3%이고 차상위 계층(최저생계비 100~120%의 소득 수준 계층으로 현행 비수급자)은 약 6.8%임.
- 한편 2000년을 기준으로 할 때, 소득이 최저 생계비 이하지만 부양의무자 기준 및 재산의 소득환산 등으로 수급을 받지 못하는 비수급 절대빈곤층은 전 인구의 약 3.9%, 기초보장을 받지 못하는 차상위 계층은 전 인구의 4.6%에 해당하는 것으로 조사됨.
- 특히, 농산어촌지역의 경우 재산 기준 및 부양의무자 기준을 충족시키지 못해 수급자로 선정되지 못하는 경우가 많은 것으로 파악됨.

<그림 2-5> 2000년 현재 저소득계층의 구성



자료출처: 백화종 외, 한국보건사회연구원, 2003.  
\*음영부분은 차상위 계층의 개략적 구성현황을 의미함.

- 농업생산에서 벼농사와 밭농사가 줄고 축산, 과수, 시설원예 등이 증가하는 가운데 전반적인 농업소득은 정체되어 있음. 그에 따라 도시근로자 가구소득 대비 농가소득의 상대적 수준은 악화되고 있음(1990년 97.4% → 1995년 95% → 2002년 73%). 이와 같은 소득수준 악화는, 농업생산 및 1인당 농업생산성은 증가하는 반면 농산물 실질가격이 꾸준히 하락하는 데 따른 것임.
- 이와 관련해, 한국보건사회연구원(2003)은 농수산물 시장개방에 따라 농수산업 종사 가구 및 가구원에서 새롭게 빈곤화의 위험이 커지고 있는 것으로 파악함. 2002년도 저소득층 실태조사에 따르면, 중위소득 60% 이하의 저소득층 가구 중 농수산업에 종사하는 가구의 규모는 약 41만 6천 가구(93만 3천명)으로 추정됨.

### 3. 기초생활여건

- 시장투자 및 공공정책적 투자가 미흡한 가운데 농산어촌지역은 도시지역에 비해 교통, 주거, 문화·예술, 정보화 등의 측면에서 기초생활여건이 크게 뒤떨어져 있음.
- 거주지역환경에 대한 전반적 만족도는 농산어촌지역이 도시지역에 비해 높음. 그러나 도시지역의 주요 불만족사유는 인구과밀화에 따른 공해·환경오염·교통시설부족인 반면, 농산어촌지역은 생활편익시설 부족(35.0%), 교통시설부족(25.1%), 교육여건불리(12.2%) 등을 주요 불만족사유로 제시함(통계청, 2002).

<표 2-4> 기초생활여건에 관한 불만족 사유

(단위 %)

		교육 여건	교통 사정	주변 환경	오염 공해	편익 시설	범죄 발생	주차 시설	비싼 물가	기타	계
1992	도시	5.3	22.3	14.6	30.1	20.4	4.9	-	-	2.2	100.0
	농산어촌	13.7	32.6	4.0	13.6	33.3	0.6	-	-	0.6	100.0
1997	도시	5.0	18.7	24.6	11.1	14.4	3.0	17.5	4.8	1.7	100.0
	농산어촌	13.3	39.8	12.0	2.7	25.2	0.4	2.4	2.7	1.0	100.0

자료출처: 통계청, 한국의 사회지표(각년도)

\*도시지역은 시부를, 농산어촌지역은 군부를 각각 의미함.

- 교통문제와 관련해, 도시지역에서는 주차시설부족과 교통체증이 주요 문제인 데 반해 농산어촌지역에서는 도로 및 대중교통 시설 부족, 버스 등의 운행횟수 부족, 교통안전시설 미비 등이 주요 문제로 부각됨(통계청, 2002).
- 주거환경과 관련해서는, 새로운 주거욕구가 발전하는 가운데 주택 노후화가 가장 큰 문제점으로 제기됨. 따라서 주거환경의 시설별 세부실태와 개·보수 욕구 및 자부담 능력 정도, 공공지원 규모 등을 파악하는 주거복지 차원의 정책적 대응이 필요함.
- 개량형 부엌 보급률, 욕실 내 온수시설 보급률, 개량형 화장실 보급률 등

에서 도·농간에 많은 격차를 나타냄(통계청, 2000). 또 도시가스 공급 등 연료공급을 위한 지역 내 사회간접자본이 부족한 가운데 주거·생산용 연료비 부담 역시 적지 않은 실정임.

<표 2-5> 도·농간 주택시설 현황 비교

(단위 %)

부역 시설	도시지역				농산어촌지역			
	입식	채래식	부역 없음	계	입식	채래식	부역 없음	계
1990	61.3	38.7	-	100.0	87.1	12.1	0.8	100.0
1995	87.1	12.1	0.8	100.0	74.0	25.7	0.3	100.0
2000	95.2	4.4	0.4	100.0	89.3	10.4	0.3	100.0

목욕 시설	도시지역				농산어촌지역			
	온수	비온수	목욕시설 없음	계	온수	비온수	목욕시설 없음	계
1990	40.9	11.0	48.1	100.0	14.2	6.9	78.9	100.0
1995	78.9	2.2	18.9	100.0	60.7	6.4	32.9	100.0
2000	90.2	1.0	8.9	100.0	77.3	4.3	18.4	100.0

화장실	도시지역				농산어촌지역			
	수세식	채래식	화장실 없음	계	수세식	채래식	화장실 없음	계
1990	64.3	35.7	-	100.0	14.0	86.0	-	100.0
1995	84.2	15.2	0.6	100.0	43.8	55.8	0.4	100.0
2000	93.0	6.8	0.2	100.0	65.0	34.8	0.2	100.0

자료출처: 통계청, 인구주택총조사(각년도)

- 문화와 예술 등 여가활용에 대해서는 도시와 농산어촌 지역 모두 60% 이상의 다수가 불만족하고 있음(통계청, 2003). 이 중 농산어촌지역에서는 경제적 부담, 육체적 부담, 시설부족, 정보부족 등이 주요한 불만족사유를 이룸.
- 가구 총지출 중 여가활용비 비율, 문화예술 관련 공공·민간시설에 대한 지리적 접근성 및 행사횟수 등에서 농산어촌지역이 도시지역에 비해 크게 뒤진 것으로 파악됨.
- 지역정보화의 필요성에 대한 인식에서 도시지역(76.8%)에 비해 다소 낮기는 하나 농산어촌지역(57.9%)의 요구수준 역시 상당히 높음(농진청, 1997).

- 개인용 PC 및 인터넷통신망에 대한 접근성은 물론, PC·고속통신망 보유(가입)율, 정보매체 사용시간, 정보통신교육 접근성 등에서 지역적 격차가 심함.

#### 4. 공간구조 및 정주여건

- 내외적 환경변화로 농산어촌사회 내적으로 기존의 공간욕구가 변화하는 가운데 새로운 공간욕구가 등장하면서 기존 공간구조가 변화하고 있음.
  - 우물, 마을회관, 구관장 등 기존 공동생활공간 및 성황당, 당산, 풍물마당 등 전통적인 종교·문화공간의 기능과 용도가 약해짐. 반면, 농산물 집하·가공시설, 농기계창고, 주차장, 노인회관, 찜질방, 공연·상영마당, 개인주거 등 새로운 생활·문화공간의 기능이 강해지고 있음.
- 농산어촌사회 내부 공간구조의 변화와 더불어 대도시, 중소도시, 농산어촌 등으로 이뤄지는 위계적 국토공간체계에서는 대도시-농산어촌 간 직접적 연계현상이 두드러지고 있음.
  - 교통·통신망에의 접근성을 바탕으로 해 농산어촌지역 주민에게서는 대도시, 전국, 국외 등에 대한 연계활동이, 대도시 등 도시지역 주민에게서는 근교농산어촌 및 중·산간 농촌과의 연계활동이 나타남.
  - 인구이동을 중심으로 보면, 2000년대에 들어 읍·면·동을 경계로 이동하는 인구 및 시·도 내 이동인구는 꾸준히 감소하는 가운데, 시도를 경계로 이동하는 인구는 꾸준히 증가하고 있음(통계청, 2000; 2001; 2002; 2003). 특별·광역시외의 경우는 인접 도지역으로, 도지역의 경우는 서울 및 인접 대도시로 이동하는 인구가 꾸준히 증가하고 있는 것임.
  - 도시로부터 농산어촌으로의 전입은 대체로 싼 주거비용 및 쾌적한 자연환경을 동기로 해 도시근교 및 평야의 농산어촌에서 이뤄지고 있음. 앞으로 도시민들이 농산어촌을 전원생활 및 휴식을 위한 공간으로 인식하는 경향이 높아지면서 농산어촌지역에서 혼주화 현상이 더욱 심화되고 중·산간 농촌에서는 도시민들의 제2의 주택이 늘어날 것으로 전망됨.

- 도시지역 주민의 여가향유실태를 중심으로 보면, 교통여건 및 여행욕구의 발전으로 농산어촌지역으로의 숙박여행이 증가하고 있는 추세임.

<표 2-6> 2002~2003년 인구이동

(단위: 천명 %)

	2002년		2003년		증 감	
		구성비		구성비		율
총 이 동 (이 동 률)	9 584 (19.9)	100.0	9 517 (19.7)	100.0	▲ 67 (▲0.2)	▲0.7
시도내 이동 (이 동 률)	6 590 (13.7)	68.8	6 509 (13.5)	68.4	▲ 81 (▲0.2)	▲1.2
시도간 이동 (이 동 률)	2 995 (6.2)	31.2	3 008 (6.2)	31.6	▲ 13 (0.0)	▲0.4

자료출처: 통계청, 인구이동통계(2003, 2004)

## 5. 국토균형발전과 농산어촌의 비전

- 전체 국토공간에서 농산어촌지역의 발전 비전 구축은 강점, 약점, 기회요인, 위협요인 등 농산어촌지역이 놓여 있는 내외적 조건을 분명히 인식하는 데에서 출발함.
  - 농산어촌지역은 도시지역에 비해 생산, 여가, 주거 등 다양한 인간활동이 복합적으로 이뤄질 수 있는 공간임. 풍부하고 깨끗한 자연자원(토지, 대기, 물), 인공적·자연적 경관자원 등은 농산어촌지역 발전 비전 구축에 강점으로 작용함.
  - 반면, 1차 산물 생산 위주의 빈약한 경제·산업구조, 미흡한 기초생활여건, 취약한 교육·보건의료·문화예술 인프라 등이 주요한 약점으로 파악됨.
  - 그럼에도 생태·환경·여가에 대한 사회적 관심 증가, 먹거리 안전 및 지역·계층·부문 간 균형발전에 대한 인식 배가, 교통·통신기술발달에 따른 공간극복능력 신장 등 최근 우리사회의 발전정도는 기회요인으로 작용하고 있음.

- 다만, WTO/DDA, FTA 등 세계시장통합 및 그에 따른 지역·부문간 효율성 경쟁, 국토공간의 대도시 중심적 발전경향 등은 지속적인 위협요인으로 상당 기간 지속될 것임.

<표 2-7> 농산어촌지역의 강·약점과 기회·위협요인

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시지역보다 상대적으로 생태환경, 자연경관 우수</li> <li>• 도시지역보다 여유있고 쾌적한 주거 공간 확보 가능</li> <li>• 주거 이외에 경작, 여가 등 다채로운 활동 향유 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득수준 낮고 소득기회 제한</li> <li>• 기초 생활시설 부족</li> <li>• 교육, 의료, 문화 서비스 수준 열악</li> <li>• 외지인에 대해 배타적이면서도, 프라이버시 확보가 어려운 커뮤니티 특성</li> </ul>
기회요인(Opportunity)	위협요인(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경보전 및 농산어촌의 다원적 기능에 대한 관심, 인식 확대</li> <li>• 도시민의 전원지향 이주 증대</li> <li>• 교통, 정보통신기술 발달로 공간 제약 극복</li> <li>• 생명공학기술을 적용한 농산업의 새로운 발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장개방, 지역 간 경쟁의 여파로 농업 여건 악화될 가능성</li> <li>• 대도시의 입지적 편익이 당분간 지속될 전망</li> </ul>

자료출처: 송미령, 2001, “농산어촌지역의 기초생활여건 정비, 어디까지 할 것인가”, 한국개발연구원 쟁점토론회 발표자료.

- 이상의 내외적 조건으로부터 농산어촌의 발전 비전은, 농림어업인·농산어촌주민 및 도시민이 공유하는 종합적 생활공간으로 구체화될 것임.
- 농산어촌은 농산어촌주민의 생산 및 정주 공간으로서 도시민에게 여가 및 휴양 공간을 제공하면서 농어업·농산어촌의 다원적 기능을 체험하는 열린 공간으로 발전시킴.
- 농산어촌지역의 현재 생산 및 정주 여건을 개선함으로써, 궁극적으로는 도시민에게도 새로운 생산 및 정주 공간으로 기능하는 종합적 생활공간으로 발전시킴.

## 제 3 장

# 농산어촌 복지·교육·지역개발정책의 현황과 문제점

### 1. 농산어촌 복지정책의 현황과 문제점

#### 1.1. 현황

- 우리나라의 농산어촌복지정책은 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스로 구분해서 살펴볼 수 있음.
- 공공부조로는 국민기초생활보장제도를 들 수 있음.
  - 과거 생활보호법을 대체하는 ‘국민기초생활보장법’이 1997년에 제정되어 2000년 10월부터 시행되고 있음.
  - 국민기초생활보장제도는 절대 빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되 자립·자활 서비스를 통한 생산적 복지를 구현하기 위해 빈곤에 대한 사회적 책임(국가책임)을 강화하는 종합적 빈곤대책임.
  - 국민기초생활보장제도의 수급 대상자로 선정되기 위해서는 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족해야함.
  - 국민기초생활보장제도 수급자(1,298,411명)의 77%가 도시주민이고, 23%가 농촌주민임(2003년 기준).
- 사회보험은 국민건강보험, 국민연금(농어민연금: 국민연금의 농어촌 확대 적용) 등을 들 수 있음.
- 국민건강보험은 통합 이전에는 의료보험이라고 부르던 것으로 농산어촌 지역에는 1988년에 도입됨. 1998년 10월에 전국의 227개 지역의료보험조합과 공무원·교직원의료보험공단이 하나의 국민의료보험공단으로 통합되

- 었으며, 2000년 7월에는 139개의 직장의료보험조합을 국민의료보험공단과 통합시켜 국민건강보험공단을 출범시켰음.
- 현행 지역 국민건강보험료 부과체계의 부과요소는 소득, 재산(전월세 포함), 자동차, 성 및 연령임. 세대별 보험료는 소득비례보험료와 재산비례보험료를 합산하도록 되어 있음.
  - 직장가입자(보험료를 근로자와 사용자가 각각 1/2씩 부담함)와 지역가입자(보험료 전액 본인 부담, 단 농어업인은 30% 경감)로 구분할 수 있음.
    - 2004년 4월 현재 농어업인 경감대상자는 588,252세대
- 국민연금은 1988년에 산업 및 임금 근로자를 중심으로 처음 시행되었고, 1995년 7월부터 농어민연금(농어촌지역 국민연금)이 시작되었음. 농어민연금은 농·어가의 노후생활 안정, 사망·질병에 따른 유족의 생활안정을 기하기 위한 사회보험제도로서 도입됨.
- 농어업인들은 정부로부터 ‘표준소득월액’ 최저등급자가 부담하는 연금보험료의 1/2에 해당하는 금액(현재 월 7,700원)을 지원받고 있음.
- 사회복지서비스는 교육, 보건의료, 노인, 여성, 영·유아보육 관련 각종 서비스를 들 수 있음.
- 농촌의 교육여건을 개선하기 위한 교육서비스로는 농업인 고교생 자녀 학자금 지원, 농산어촌학생 대학특별전형, 농산어촌 출신 대학생 학자금 융자 등을 들 수 있음.
- 농촌지역에서는 기본적으로 공공보건의료조직 중심으로 보건의료서비스가 제공되고 있음. 농촌의 공공보건의료조직에는 보건소, 보건지소, 보건진료소 등이 있음.
- 2003년 기준, 보건소 142개소, 보건지소 1,269개소, 보건진료소 1,907개소임.
- 노인복지 관련 서비스로는 경로연금, 노인공동작업장, 무료 건강진단, 재가노인복지사업, 경로당 지원, 경로우대제도 등을 보건복지부에서 주관하고 있으며, 대부분이 전체 노인들에게 공통적으로 적용됨.
- 농촌노인들을 위한 정책으로는 농촌진흥청의 “농촌노인 생활지도 시범마을 육성사업” 및 농림부의 “경영이양 직접지불제도” 등을 들 수 있음.

- 농촌여성 관련 주요 서비스로는 농가도우미제도, 여성농업인센터, 농촌여성 일감 갖기 사업 등을 들 수 있음.
- 농가도우미제도는 출산 여성농업인을 위해 도우미가 일정 기간 동안 영농을 대행하게 함으로써 여성농업인의 삶의 질을 향상시키고 농업생산성을 제고하기 위한 제도임.
  - 농가도우미제도는 2000년에 처음으로 9개도 50개 시·군에서 시범적으로 실시했고, 2001년에는 전국 87개 시·군에서 농가도우미제도를 운용했으며, 2002년에는 전체 농촌지역(163개 시·군)으로, 그리고 2003년에는 특별·광역시 자치구를 포함하는 전국의 모든 지역으로 확대됨.
  - 농가도우미제도는 출산 전 90일부터 출산 후 90일 기간 중에 출산(예정)농가의 영농과 관련된 작업에 한하여 30일간 이용할 수 있음.
  - 농가도우미 1일 이용료(현재 3만원) 중에서 80%를 국비와 지방비에서 지원하고 20%만 농가가 자체 부담함.
- 여성농업인센터의 목적은 여성농업인의 고충상담, 농번기 영·유아 보육, 도·농 교류, 농한기 문화활동·교양강좌 등 지역실정에 맞는 프로그램의 운영으로 여성농업인의 안정적인 영농활동을 지원하여 젊은 여성농업인의 농촌정착을 유도하는 것임.
  - 2001년도에는 전국 4개소(영동, 서천, 안동, 진주)에서 시범적으로 운영하였고, 2002년도 및 2003년도에는 각 도별로 2개소씩 총 18개소를 운영하였으며, 2004년도에도 각 도별로 3개소씩 총 27개소를 운영함.
- 농촌여성 일감 갖기 사업은 농촌진흥청에서 농촌여성의 경제적·사회적 지위를 확보하고 경쟁력 강화를 도모하며 여성의 농외소득활동의 기반을 조성하여 농가소득을 증대시키기 위하여 1990년부터 추진해오고 있음.
  - 주요 사업으로는 농촌여성과 지역여건에 맞는 소규모 농축임산물·특산물의 가공사업 등이 있음.
- 농산어촌의 보육서비스의 경우는 영·유아 보육시설이 전혀 없는 곳(특히, 중·산간지역의 면)이 많고 유아교육은 주로 초등학교 병설 유치원에서 이루어지고 있음. 그 결과 농산어촌 영·유아의 일부만이 보육시설을 이용하고 있음.
  - 전체 영·유아보육시설(21,267개소) 중에서 농산어촌 지역에 소재하는 보

- 육시설은 11.8%(2,520개소)에 불과함(국공립시설은 198개소).
- 현재 정부에서는 농산어촌 저소득층의 만 5세 아동의 보육료와 국공립 및 비영리법인 보육시설의 운영비를 지원하고 있음.
  - 농업인의 영·유아 양육비 지원(2004년 신규사업)
    - 지원대상 : 농산어촌지역에 거주하는 농지 소유면적 1.5ha 미만의 농가 및 이에 준하는 축산, 임업, 어업 경영가구의 농어업인의 영·유아(0~5세) 또는 부모가 없는 손자녀·조카 중 보육시설 등을 이용하는 아동
    - 지원금액 : 「영유아보육법」에 의한 보육사업의 법정저소득층에 대한 보육료 지원액의 50% 수준을 연령별로 차등하여(단, 만 5세아는 100%) 매월 지급
    - 사업량(2004년) : 49,251명
    - 총 사업비(2004년) : 60,442백만원(국비 50%, 지방비 50%)

## 1.2. 문제점

### 1.2.1. 일반적 문제점

- 추진체계가 각 부처별로 분산되어 통합조정기능이 미약하며, 농산어촌복지에 대한 범정부 차원의 종합적 비전이 결여되어 있음.
  - 각 부처마다 농산어촌 관련 정책에 대한 관심과 업무비중이 달라 농촌복지에 대한 종합적인 접근이 어려움.
  - 농림부와 지방자치단체의 농산어촌복지정책 기능이 취약함.
- 사회보장제도의 사각지대에 있는 한계 계층에 대한 대책이 부족하였음.
- 현재 도시지역에서는 이미 실시되고 있는 복지 프로그램을 농산어촌지역에 확산시키려는 노력이 부족했으며, 농림어업 및 농산어촌의 물리적, 사회·문화적 특성을 살리는 복지 프로그램이 크게 부족함.
- 기존의 농산어촌 복지 프로그램은 주어진 예산에 따라 사업을 짜맞추는 식의 공급자 위주인 것이 대부분이었기 때문에 복지 수요자의 의견을 제대로 반영하지 못했음.
  - 복지 대상자의 가구 유형, 연령 등에 따라서 특정화된 농산어촌 복지 프

로그램이 부족했음.

- 주민이나 지역단체의 적극적 참여를 바탕으로 추진되지 못했음.
  - 지방자치단체, 농협, 시민단체, 종교단체 등 지역사회의 역할이 미흡함.

## 1.2.2. 복지 분야별 문제점

### □ 국민기초생활보장제도

- 소득평가액 및 재산의 소득환산액 산정 시 농림어업 및 농산어촌의 특성이 제대로 반영되지 못하고 있음.
- 부양의무자 기준이 농산어촌 실정에 맞지 않으며, 부양능력 및 부양기피에 대한 객관적 판단기준이 미흡함.
- 「국민기초생활보장법」하에서는 자활사업이나 공공근로사업이 근로능력이 있는 조건부 수급자에게 집중되어 노인들의 소득기회는 오히려 감소됨.
- 농산어촌지역에는 자활공동체나 자활훈련기관의 활동이 미약하고 다양한 프로그램이 부족하며 교통 불편 등의 문제도 있음.

### □ 국민연금

- 노후대책으로서 국민연금에 대한 신뢰도가 낮음.
  - 대부분의 농림어업인이 노후대책수단으로서 국민연금의 역할에 대하여 부정적으로 평가함.
- 소득신고 시 과소 신고로 인해 제도의 실효성이 반감됨.
  - 신고소득의 절대수준이 낮아 장기적으로 노후지급액도 낮아지게 됨.
  - 특례 노령연금을 받는 사람들도 월 10만원 내외 밖에 받지 못함.
    - 농어민 특례노령연금 월평균 수급액(2003년 기준)은 128,930원으로 1인가구 기준 2003년도 최저생계비인 월 356천원의 36%, 2인 가구 기준 월 589천원의 22%에 불과하여 실질적인 소득안전망으로서의 기능이 미약함.

- 보험료 국고보조(가구 당 월 7,700원)는 절대 액수가 너무 작아서 농어민들에게 크게 도움이 되지 못함.
- 농어민연금에 지원되는 농특세 예산의 60% 가량이 국민연금관리공단의 관리운영비로 사용되어 왔음.
- 보험료율이 단계적으로 인상될 예정이어서 농림어업인의 보험료부담이 크게 늘어날 것임.
  - 2004년 7월부터 8%, 2005년 7월부터는 9%로 연금 보험료율이 인상됨.

#### □ 국민건강보험

- 국민건강보험료 부과체계에 있어서 직장가입자는 개인 소득 비례의 단일 기준 방식인데 반해서, 지역가입자는 소득, 재산 및 자동차 등을 함께 고려하는 다원적 기준방식으로 되어 있음. 그리하여 지역가입자는 동일 소득수준의 직장가입자에 비해서 더 많은 국민건강보험료를 내고 있음. 이것은 직장가입자가 직장에서 명예퇴직을 하고 지역가입자로 편입되면 오히려 국민건강보험료가 크게 인상된다는 점에서 명확하게 알 수 있음.
  - 지역가입자가 많은 농산어촌주민들은 상대적으로 불이익을 받고 있음.
- 농산어촌주민에 대한 보험료 경감 수준이 미흡함.
  - 열악한 의료 환경을 감안하여 시행하고 있는 30%(2004년 기준)의 보험료 경감은 농림어업인 소득의 저위와 불안정성을 고려할 때 아직도 미흡한 수준임.
  - 지역가입자는 동일 소득의 직장인에 비해 보험료가 상당히 높음.
  - 농업소득세 과세가 강화되고 있음에도 불구하고 농지에 대해서도 보험료가 부과되고 있음.
  - 휴·폐경 농지, 임야, 빈 축사 등 소득이 발생하지 않는 시설, 농업생산용 트랙 등에 대해서도 보험료를 부과함.
- 보험제도의 변경으로 보험료 부담 증대
  - 2001년부터 종합소득세를 내는 농촌주민은 직장보험 가입자의 피부양자라 할지라도 지역건강보험에 의무적으로 가입하도록 변경됨.
  - 2001년부터 소액진료비 본인부담금이 인상되고 2003년부터 30% 정율제

로 전환됨에 따라 보험료 부담이 증가됨.

- 농산어촌 인구의 노령화로 인해서 방문간호, 방문 진료, 물리치료, 한방치료 등에 대한 수요가 급증하고 있음. 그러나 이러한 의료서비스는 현행 국민건강보험에서는 아주 제한적으로만 급여대상으로 인정되고 있음.

#### □ 보건의료서비스

- 보건의료 기관과 인력이 절대적으로 부족함.
  - 보건의료 인력의 지속적인 배출과 이에 따른 보건의료기관의 신·증설로 농산어촌 지역에 소재하는 보건의료기관의 숫자는 어느 정도 증가하고 있으나 여전히 절대적으로 부족하며, 도시·농산어촌간의 상대적 격차는 오히려 확대되고 있음.
- 공공보건의료기관의 기능이 취약함.
  - 민간 병·의원이 절대적으로 부족한 농산어촌지역에서 보건의료서비스의 중추적 역할을 담당해야 할 공공 보건의료기관의 시설과 인력이 절대적으로 부족함.
  - 보건소는 시설·장비가 많이 개선되었으나 병원수준의 진료기능은 여전히 미약함.
  - 보건지소는 면 단위 1차 진료기관이지만 공중보건의 1인과 간호사 1~2인이 배치되어 서비스 기능에 한계가 있으며 진단장비, 이동차량 등에 대한 지원이 미진함.
  - 보건진료소는 주민밀착서비스를 제공하지만 처방과 투약에 제한이 많음.
- 농림어업 관련 직업성 질환의 예방과 치료 대책 미흡
- 공공보건기관 기능보강사업의 문제점
  - 1994년부터 농어촌특별세 3,111억원을 지원하였으나 보건소 시설개선에 집중되었고, 인력 및 장비의 확충과 보건지소, 진료소에 대한 지원 등은 미미했음.

## □ 노인복지

- 도시 중심의 노인복지 시설 및 프로그램 운영.
  - 현행 노인복지 정책 및 프로그램은 농산어촌노인들의 특수성을 제대로 고려하지 못하고 도시 중심으로 시행되고 있음.
  - 농산어촌의 노인복지 관련 기관들은 재정과 인력 부족으로 일부 지역에서만 운영되거나 연례행사 식으로 사업을 실시하여 큰 성과를 거두지 못하고 있음.
- 노후소득보장의 취약
  - 대부분의 농산어촌노인들은 연령 제한 때문에 농림어업인연금 대상에서 원천적으로 배제되어 있으며, 경로연금 등도 소득보장에는 크게 미흡함.
  - 노인공동작업장 및 노인취업알선센터의 경우도 대체로 도시근교 이외의 일반농촌에서는 운영상태가 크게 미흡함.
- 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 부족함.
- 경영이양 직접지불제도는 보조금 지급수준이 낮고, 적용대상 농지가 한정되어 별로 활성화되지 못하고 있음.
- 노인들을 위한 사회복지서비스가 부족함.
  - 무료 노인건강진단은 대상이 제한되어 실질적인 혜택이 적고, 검진에만 그칠 뿐 질병치료와 제대로 연결되지 못하고 있음.
  - 농산어촌의 경로당은 겨울 난방비 및 관리능력의 부족, 체계적인 프로그램의 미비 등으로 인해서 운영이 부실한 사례가 많음.

## □ 여성복지

- 여성농업인 육성 5개년 계획을 수립하였으나 관련 예산이 제대로 확보되지 못하여 계획의 단계적 실행에 차질이 발생함.

- 농가도우미제도는 적용범위가 출산에 한정되어 있고 지원단가도 낮아 제도의 확대시행 요구가 많음.
- 여성농업인센터의 경우는, 우선 수적인 면에서 절대적으로 부족하고, 기존의 센터 운영에 있어서는 지방비 확보가 지연되는 경우가 많아서 사업추진에 있어서 문제점이 있음.
- 농촌여성 일감 갖기 사업은 수요에 비해서 사업량이 절대적으로 부족하며, 고품질 제품 생산, 유통에 대응한 시설, 포장 등에 관한 기술이 부족한 것으로 나타남.

#### □ 영·유아보육

- 영·유아보육에 있어서 도·농간 복지격차가 심각함.
  - 보육시설이 전혀 없는 지역이 아직도 많고, 특히 24개월 미만의 영아보육시설이 크게 부족함.
  - 국공립 보육시설이 없는 시·군·구는 33개인데 이중 29개 지역이 군지역임.
  - 읍중에서 보육시설이 없는 곳은 2곳이고, 면지역은 1,214개면 중에서 42.5%인 516개의 면에 보육시설이 설치되어 있지 않음(2003년 기준).
  - 보육대상 영유아가 넓은 지역에 산재하고 있어 보육시설 접근에 애로가 많음.
- 농산어촌 보육시설의 물리적 환경 및 설비가 열악함.
  - 공간이 협소하고, 교재, 실내 온도 및 습도 조절기구, 관련 도서, 장비 등이 부족함.
- 농산어촌 실정에 맞는 보육프로그램이 크게 부족함.
  - 농림어업인들은 오후 늦게까지 농작업에 종사하고, 휴일에도 영농에 종사하기 때문에 종일운영, 휴일운영 등 다양한 운영을 희망하고 있으나 이에 부응하지 못함.
- 보육기관 운영의 만성 적자 극복 난망
  - 보육시설 운영 적정 인원 확보가 어려움.

- 농가소득이 낮아 운영자가 보육료를 충분히 받을 수 없어 보육료 수입이 구조적으로 낮음.

## 2. 농산어촌 교육정책의 현황과 문제점

### 2.1. 현황

#### ○ 농산어촌교육의 현황

- 학생수 감소로 인한 학교의 통폐합, 교원의 농산어촌학교 근무 기피 등으로 농산어촌의 교육여건이 계속 악화되고 있음.
- 소규모 학교, 소규모 학급이 양질의 교육을 제공할 수 있는 기회로 활용되지 못하고 농산어촌 교육 여건을 악화시키는 요인으로 작용하고 있음.
- 도·농간 학력격차 심화 : 상급학교로 갈수록 도·농간 학력격차가 심화됨.
- 학교 이외의 학습기회 부족
- 농산어촌학교 교원의 현지 거주 기피

#### ○ 「도서·벽지교육진흥법」 제정(1967. 1. 16)을 통해서 도서·벽지지역의 의무교육 진흥을 위한 각종 혜택을 부여함.

- 교원: 도서·벽지 수당 지급, 연구기회 우선 부여, 주택 제공 등
- 학생: 교과서 무상공급, 수업료·학교운영비 지원, 통학을 위한 필요한 조치 등

#### ○ 농산어촌 교육여건을 개선하기 위한 주요 정책으로는 농업인 자녀 학자금 지원, 농어촌학생 대학특별전형, 농어촌 출신 대학생 학자금 융자, 자영농과생 급식비 지원을 들 수 있음.

#### □ 농업인 자녀 학자금 지원

- 농업인 자녀(중·고등학생)에 대한 학자금 지원정책은 1990년도에 면(面)지역에 거주하는 중학생 전원과 실업계고교 1, 2학년생에 대한 지원을 시작으로 출발함.
- 영세 농업인의 교육비 부담 경감을 위하여 농업인 자녀의 입학금 및 수업료 전액을 지원함.

- 지원 근거: 농어촌발전종합대책 실천계획(1989. 4. 28)
- 지원 대상은 해당지역에 거주하는 경지소유규모 1.5ha 미만의 농업인 및 이에 준하는 양축인, 임업인, 어업인의 자녀이며, 입학금과 수업료를 전액 지원함. 그러나 <표 3-1>에 제시되어 있는 바와 같이 농업인 자녀학자금 지원정책은 제도가 도입된 이래로 조금씩 확대됨.
- 2004년도 사업내용
  - 사업 량 : 87,050명
  - 총 사업비 : 64,613 백만원
  - 재정 부담 : 국고 30%, 지방비 70%(시·도비 35%, 시·군·구비 35%)

<표 3-1> 농업인 자녀학자금 지원정책의 변천

연도	대 상	비 고
1990	면지역 중학생, 실업계 고교 1,2학년생	전액 국고 지원
1991	면지역 중학생, 실업계 고교생	실업계 고교생 3학년 추가
1992	면지역 중학교 2, 3학년생, 실업계 고교생	읍지역 중 도서벽지 실업고생 추가 지원(1993년부터 지방비 2/3 부담)
1994	면지역 실업계 고교생	중학교 의무교육 전면 실시
1997	읍·면지역, 시의 개발제한구역의 실업계 고교생	읍지역 전체, 시의 개발제한구역으로 확대(국비 30%, 지방비 70% 부담)
1999	상 동	손자녀 또는 동생이 있는 농업인 자녀 포함
2001	편모농업인 자녀는 인문계고교생 포함	상 동
2002	편부농업인 자녀는 인문계고교생 포함	상 동
2003	인문계고교생으로 확대	상 동

자료: 농림부 여성정책담당관실, 2004.

## □ 농어촌학생 대학특별전형

- 농어촌학생 대학특별전형은 도시지역에 비해 취약한 농촌교육 여건을 감안하여 농어촌지역 학생들의 대학진학 기회를 확대하기 위하여 1996학년도부터 실시되고 있음.
- 농어촌학생 대학특별전형의 기준은 농어촌지역(읍·면) 소재 고교 전 교육 과정을 이수하고 졸업해야 하고, 재학기간 중에 본인 및 그 부모가 농어촌지역에 거주해야 하며, 대학별 최저 학력 기준을 충족시켜야 함.
- 현재 농어촌학생 대학특별전형의 모집비율은 대학입학 정원의 3%(학과별 10%까지 모집 허용)임. <표 3-2>에는 1996~2004년까지의 농어촌학생 대학특별전형 현황이 제시되어 있음.

## □ 농어촌 출신 대학생 학자금 용자

- 농어촌 출신 대학생 학자금 용자는 농산어촌지역에 주소를 둔 부양의무자의 자녀로서 대학 및 전문대 등에 입학한 신입생 및 재학생에게 등록금을 무이자로 용자해 주는 제도임.
  - 이 제도는 ‘농어촌특별세관리특별회계법’에 근거하여 1994년부터 추진 중임.

<표 3-2> 농어촌학생 대학특별전형 현황

(단위: 명, 개교, %)

년도	학교 수	모집 인원	등록자	등록율
1996	265	9,562	8,314	86.9
1997	306	16,008	14,109	88.1
1998	315	18,610	16,055	86.3
1999	327	19,894	15,185	76.3
2000	334	18,940	15,820	83.5
2001	336	18,675	16,345	87.5
2002	335	18,866	14,569	77.2
2003	345	19,045	13,088	68.7
2004	343	19,196	대학: 8,449	대학: 78.8

자료: 한국대학교육협의회 및 한국전문대학교육협의회, 2004, 내부자료.

- 학자금 용자 금액은 1994~2000년까지는 학기당 100만원이었으며, 2001~2002년까지는 학기당 150만원, 2003년부터는 학기당 200만원으로 증액됨. 농산어촌 출신 대학생 학자금 용자 수혜 인원은 1994년에는 1,724명이었고, 1995~2002년까지는 매년 2만명 내외였으며, 2003년부터는 3만명으로 확대됨.

#### □ 자영농과생 급식비 지원

- 농업인 후계자를 양성하기 위하여 전국 11개 농업계열 고등학교에 설치된 자영농과 재학생에게 기숙사 생활을 통한 협동의식 및 영농의식 고취를 위해 1986년부터 급식비를 지원하고 있음.
  - 지원근거: 대통령 지시사항(1984. 11. 3)
  - 지원내용: 자영농과생에 대한 급식비 지원(연간 260일, 3,090원/일)
- 1997년부터 2003년 동안에 총 16,286명의 학생들이 약 112억원의 급식비를 지원받은 것으로 나타남.
  - 2004년도 사업내용
    - 사업량 : 2,600명
    - 사업비 : 1,500백만원
    - 재정부담 : 국고 20%, 지방비 60%, 자부담 20%

## 2.2. 문제점

- 교육정책의 주 관심대상이 농산어촌 지역 학생이 아닌 저소득층 또는 일반 학생 등인 경우가 많았음.
- 농산어촌 지역 특성에 적합한 종합적·체계적 정책이 부족함.
  - 농산어촌 교육 전반에 대한 종합적·체계적 접근이 아닌 단편적·임기응변적 대책에 그쳐 충분한 효과를 거두지 못함.
  - 지역특성에 대한 고려 없이 도시지역의 큰 학교를 단순하게 모방하는 학교운영이 이루어짐.
  - 농산어촌 지역사회의 여건과 특성에 맞는 교육과정의 개발·보급이 부족함.

- 도서벽지교육진흥법의 한계
  - 도서, 벽지 등에 한정된 정책으로 농산어촌지역 교육 전반에 관한 대책은 아님.
  - 도서벽지 학교가 일반 행정기관의 지정기준에 따라 획일적으로 지정됨으로써 교육적 특성을 반영하기 미흡함.
  - 도서벽지 수당 지급 외에는 실질적이고 발전적인 내용을 규정하지 못하고 있음.
    - 수당은 그 액수가 적고, 지급범위가 한정되어 효과가 미미함.
  - 시대에 맞지 않고, 농산어촌 교육발전을 위한 종합적인 법령이 되지 못함.
  - 승진 가산점 부여는 승진을 희망하는 교원에 대한 유인책이나, 오히려 농산어촌지역 벽지학교를 ‘승진을 위해 잠시 거쳐 가는 학교’로 만들고 있음.
  
- 농산어촌학교의 교육의 질과 교육환경이 열악하여 우수학생들이 더 나은 교육기회를 찾아 도시로 떠나는 악순환이 반복됨.
  - 「우수학생 유출 → 교육성취도 저하 → 우수학생 유출」의 악순환
  - 복식학급과 분교 등 교육적 소외 속에서 학생들이 공부하고 있음.
    - 복식학급 수(2,103학급)의 95.5%(2,009학급)가 농산어촌 학교에서 운영 (2002년 12월 기준)
  
- 농산어촌 소규모학교 교원의 업무부담이 과중함.
  - 적은 교원 수로 인하여 공문처리 등 잡무부담이 과중하여 교육에 전념할 수 없음.
  - 현재 학교 규모에 상관없이 모든 학교를 대상으로 격년제로 실시하고 있는 학교평가는 과도한 업무를 초래하고 있음.
  
- 분교와 소규모 학교에 대한 차등지원 문제
  - 분교에 대한 재정지원이 일반학교에 비하여 50% 내외에 지나지 않아 분교의 교육환경은 점점 더 피폐화됨.
  - 소규모 학교의 경우에는 “폐교가 예상되는 학교”라는 이유로 시설보수나 지원을 하지 않고 있음.
  
- 농업인 (고교생) 자녀 학자금 지원제도는 지원대상을 점차 확대해 왔으나 아직도 경지 소유규모 1.5ha 미만으로 한정함으로 인해서 아직도 일부

(21.5%) 농업인이 이 제도의 혜택을 받지 못하고 있음.

- 현행 자녀학자금 지원에서 학교운영비는 제외되어 있음.
- 농어촌학생 대학특별전형은 수도권 지역 대학의 경우 농촌주민들의 실질적인 기대에는 크게 못 미침.
  - 수도권 4년제 대학, 전국의 국·공립대는 진학수요가 많아 현재의 특별전형 모집비율(3%)이 이에 못 미치는 실정임.
- 자영 농과생 급식비 지원단가(2004년의 경우 3,090원/일)가 낮아 양질의 급식 제공이 어려움.
- 농산어촌 학생의 통학수단이 불편함.
  - 대부분의 학교에는 School Bus가 없으며, 배차간격이 긴 마을버스나 시내버스를 이용하고 있음.
- 소규모학교 통폐합을 지역적 특성이나 학부모의 요구를 충분히 수렴하지 않고 무리하게 추진한 경우가 많았으며, 통폐합된 학교시설의 활용이 미흡했음.
- 농수산계 후계인력 육성을 위한 지원체제 미흡.
- 각급 농수산계 학교 졸업생의 관련 분야 정착비율이 저조하고, 졸업생의 진로대책이 미흡함.
  - 농고생의 영농정착률은 5.4%, 전문대를 포함한 농대생의 영농정착률은 5.0% 정도에 불과함.

### 3. 농산어촌 지역개발정책의 현황과 문제점

#### 3.1. 농산어촌 지역개발정책의 개요

- 중앙정부 여러 부처가 각기 개별 법률에 근거, 농산어촌 지역개발사업 추진
  - 기능과 내용 측면에서 약간의 분산과 부분적 중복이 이루어지는 체계

- 농산어촌 지역개발사업의 주요 재원은 국고보조금과 지방양여금이며, 특별회계, 지방교부세, 융자 및 민자가 보조적인 재원으로 활용

<표 3-3> 농산어촌 지역개발사업의 주요 자원

구 분	주 재 원	주 관 부 처
소도읍개발사업	지방교부세	행정자치부
오지종합개발사업	지방양여금(특별회계)	행정자치부
도서종합개발사업	국고보조금	행정자치부
정주권개발사업	지방양여금(특별회계)	농림부
농촌마을종합개발사업	균특회계(농특세사업)	농림부
산촌종합개발사업	국고보조금	산림청
어촌종합개발사업	국고보조금	해양수산부

<표 3-4> 부처별 주요 농산어촌 지역개발사업 추진 일람

주관부처	사업명칭	사업범위			사업기간	근거법령 및 기타
		읍면	마을	주택		
행정자치부	농어주거환경개선사업	지방개발사업		○	'67-'75	'76년 이후 불량주택개발로 확대
		불량주택개발사업		○	'76-'14	농산어촌주택개발촉진법('95.12.29) 농산어촌주택개발사업
		불량화장실개발사업		○	'80-'96	'79년부터 지자체별로 추진
		입식부엌개발사업		○	'91-'96	'83-'90까지 일부 지자체별로 추진
		농산어촌빈집정비사업		○	'97-'08	농산어촌주택개발촉진법
		취락구조개선사업	○		'76-'14	농산어촌마을 하수도, 기반시설 정비 '95년 이후 종합적 마을개발사업으로 확대
	패키지마을조정사업	○		'95-현재	농산어촌주택개발촉진법	
	소도읍육성사업	○		'72-현재	지방소도읍육성지원법('01.7.2), 194개 소도읍	
	접경지역지원사업	○		'03-'12	접경지역지원법, 15개 시군 대상	
	오지종합개발사업	○		'90-'04	오지개발촉진법('88.12.31), 399개 면 대상 - 1차 10개년 계획('90-'99) - 2차 5개년 계획('00-'04)	
도서종합개발사업	○		'88-'07	도서개발촉진법('86.12.31) - 1차 10개년 계획('88-'97) - 2차 10개년 계획('98-'07)		
아름마을가꾸기시범사업	○		'01-'04	행정지침, 상향식 마을단위 종합개발사업으로 23개 마을 대상		
농림부	정주권개발사업	○		'90-'04	농산어촌정비법('94.12.22), 770개 면 대상	
	문화마을조성사업	○		'91-'13	농산어촌정비법, 370개 지구 대상	
	녹색농촌체험마을조성사업	○		'02-'13	농업·농촌기본법, 농산어촌정비법, 삶의 질향상특별법 등, 상향식 마을단위 사업으로 1000개 마을 대상	
	농촌마을종합개발사업	○		'04-'13	3-5개 마을 권역 중심의 종합개발사업 (농산어촌정비법, 삶의 질향상특별법)	
농진청	농가주거환경개선사업		○	'83-현재	'97년부터 행자부에서 농진청으로 이전하여 통합 추진	
	농촌전통 테마마을육성사업	○		'02-'08	농촌진흥법, 157개 마을 대상	
산림청	산촌종합개발사업	○		'95-'07	임업및산촌진흥에관한법, 193개 마을 대상	
해수부	어촌종합개발사업	○		'94-'06	225개 권역 중 160개 권역 대상으로 선정	
	어촌체험마을조성사업	○		'02-'07	해양수산발전기본법, 어촌계가 지원대상이며 41개소 대상	
문광부	문화역사마을만들기사업	○		'03-'05	지방문화원 협조, 문광부가 소요재원 확보 지원(총 20개 사업에 22억원) - 현재 문광부 자체 평가 실시 중	
건교부	개발촉진지구개발사업	○		'96-현재	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률(31개 지구 대상)	
환경부	면단위 하수도정비사업(소재지)	○		'95-현재	하수도법, 지방양여금법	

### 3.2. 농산어촌 지역개발정책의 문제점

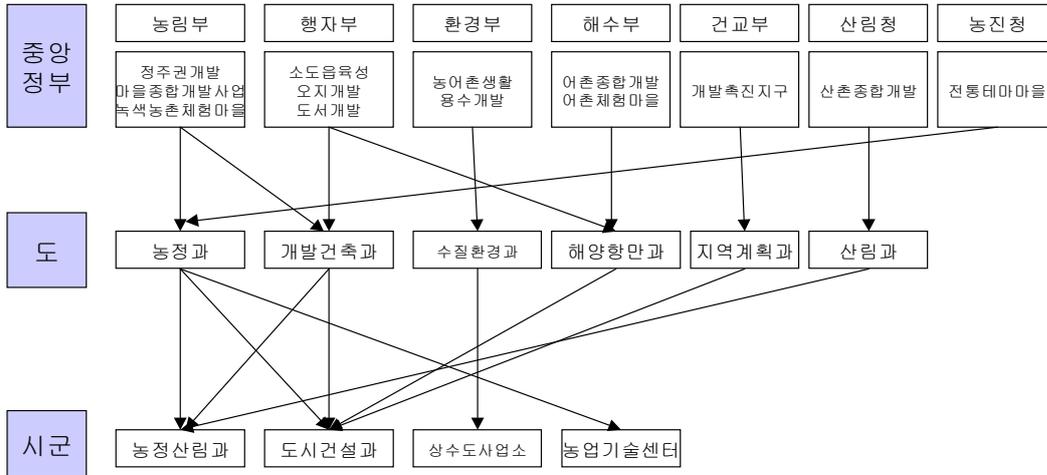
#### ○ 계획 및 집행 체계의 완결성 미비

- 지역 단위에서 장기적 지역발전상을 근거로 해당 지역의 토지이용·시설·사업 계획에 근거하여 개발사업이 이루어지기보다 관련 부처별 사업 계획에 따라 개발사업 집행
  - 부처별 개발사업 추진을 위한 개별법이나 지침에 의해 오히려 토지이용 등이 변경(절차적 완결성 결여)
  - 부처별 사업은 도-시·군-읍·면-사업지구 등의 공간적 위계나 조화, 농지·취락 등의 연계나 조화 등을 고려함 없이 진행(공간적 완결성 결여)

#### ○ 계획 수립 및 집행 주체의 다원화와 상호 연계성 부족

- 계획수립 및 집행주체가 다원화되다보니, 사업간의 수직적·수평적 연계와 조정이 부족하여 자치단체 차원의 통합적 지역개발 추진 곤란
  - 읍·면 단위 개발, 마을 단위 정비, 주택개량, 산촌개발, 오지개발, 도서개발, 어촌개발, 생활용수개발, 도로정비 등 유사한 사업내용, 다양한 공간단위 개발사업이 일정한 원칙 없이 각 부처별로 분산 시행
- 부처 내에서도 여러 사업간 상호연계성이 결여된 채 추진되다보니, 사업이 시행되는 자치단체 차원에서는 유사한 사업이라도 사업방식, 사업일정, 투자재원 등을 서로 달리하는 파편화된 개발을 면키 어려움.
  - 그나마 농업 관련 사업들은 전국-도-시·군 단위별로 단일한 행정계통을 타고 사업이 이루어지는 반면, 농촌지역개발사업은 중앙이나 지방 모두 조정기능을 수행할 수 있는 체계가 미비

<그림 3-1> 농촌지역개발사업의 중앙·지방간 추진 체계 예시



○ 산발적 분산개발로 인한 비효율성 노정

- 개발사업이 각 부처별 목적과 방침에 따라 개별적, 산발적으로 추진되기 때문에 분산투자, 중복투자, 규모불경제 등의 비효율성이 나타나는 한계가 있음.
- 각 추진주체들이 저마다의 목표와 계획에 따라 개발사업을 시행할 경우 투자우선순위의 왜곡이나 자원 배분의 비효율 초래 가능성이 큼.
  - 중앙부처 차원에서 투자우선순위에 대한 고려 없이 재원이 배분되고 있으며, 자치단체 차원에서도 관련 재원을 통합운용하지 못한 채 사업별로 주어질 재원을 집행하기 급급한 실정임.

○ 획일화된 물적 개발사업에 치중, 지역적 창의와 특성 반영 부족

- 중앙정부가 사업내용, 사업물량, 사업비를 결정하고 배분하며, 단 년도 예산편성 방식으로 준비도 불충분하여 자치단체의 특성, 창의, 개발수요 등이 반영될 여지가 없어 전국 일률적임.
- 거의 모든 개발사업이 도로 등 생활기반시설과 경지정리 등 산업기반시설과 같은 물적 측면에 치중되어 있으며, 지역 고유의 환경, 경관, 문화, 향토자산 등과 같은 소프트한 자원개발을 간과함.

○ 지역간 차이를 배려하지 않아 형평성 왜곡

- 농촌개발사업을 위한 중앙정부의 이전재원(fiscal transfer)은 낙후지역에 대한 배려나 우대가 거의 없이 획일적으로 적용됨.
- 대부분 개발사업에 대해 지방비부담을 의무화하는 매칭펀드 방식(matching fund)을 채택하고 있어 지방재정이 매우 열악한 농산어촌 자치단체로서는 지방비 확보 문제로 사업추진이 지지부진하고 그로 인해 더욱 환경이 낙후되는 모순이 발생함.

## 제 4 장

# 삶의 질 향상 특별법 및 관련법에 대한 검토

### 1. 삶의 질 향상 특별법의 제정 배경

- 농산어촌의 복지수준은 도시에 비해서 크게 낙후되어 있음.
  - 도시근로자 가구소득에 대비한 농가소득 비율은 하락하여 2002년에는 73%에 불과했으며, 문화·여가 시설의 90% 이상이 도시에 편중됨.
  - 보건의료기관(38,480)의 92%, 병상 수(218,676개)의 89%가 도시지역에 분포되어 있으며, 의사(62,915명)의 89%가 도시지역에서 근무하고 있음.
    - 인구 10만 명 당 병·의원 수 : 시 지역 95.6개소, 군 지역 32.9개소
  - 도시에서는 각급 학교가 더욱 늘어나고 있는데 비해서 농촌에서는 수많은 학교들이 통·폐합되고 있으며, 초·중·고등학생들의 도·농간 학력격차는 상급학교로 갈수록 더욱 심화되고 있음.
- 사회보장제도에서는 농림어업 및 농산어촌의 특성이 합리적으로 반영되지 못함. 특히, 국민연금이나 국민건강보험과 같은 사회보험, 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조의 경우에는 농림어업 및 농산어촌의 특성이 제대로 반영되지 못함.
- 사회에서 소외받기 쉬운 계층인 농산어촌지역의 노인, 여성, 영·유아 등에 대한 사회복지서비스 제공이 크게 부족하였음.
- DDA 협상 진행, FTA 확대 등으로 농수산물시장 개방이 가속화되면서 농림어업인의 경제적 어려움이 가중되고 있으며, 농산어촌 인구가 지속적으로 감소하고 노령화됨으로 인해서 농산어촌 지역사회의 활력이 크게 떨어짐.

- WTO체제의 출범으로 가격지지가 계속 축소됨에 따라 농업인들은 농업 소득의 정체는 물론, 농산어촌의 농외소득원 취약으로 인해 농가소득 증대의 한계에 직면, DDA 이후 어려움이 가중될 전망이다.
- 농산어촌의 복지수요가 급증하고 있음.
  - 최근 농산어촌인구의 노령화, 가족구조의 변화, 여성의 사회참여 증가, 외국농수산물 수입확대로 인한 농어가경제의 악화 등으로 인해서 복지수요가 급증하고 있음.
- 농림어업 및 농산어촌의 특성으로 인해서 농산어촌주민에 대한 특별대책이 필요함.
  - 인구과소화로 인해서 이용자는 적고 비용은 많이 들어감.
  - 농림어업소득: 생산이 많다고 해서 반드시 소득이 높은 것은 아님.
  - 자연재해의 영향이 극심함.
  - 농림어업은 국가 자존·생명산업임.
- 농산어촌복지의 획기적인 개선대책이 없이는 농림어업의 발전이나 농산어촌사회의 안정을 기대할 수 없는 실정임.
- 그 동안 농정은 가격지지 등 농업위주의 정책에 중점을 두어 따라 농산어촌의 복지·교육·지역개발 문제에 대한 정책적 관심이 부족했음.
- 농림어업인의 복지증진을 위해서는 정부의 역할이 크게 요구되나 그 동안 농특세 등의 복지 및 지역개발에 대한 투자가 미흡했음.
  - 농특세는 '94~'02년 기간 중에 '농어업 경쟁력 강화'에 64%, '농어민 복지 증진 및 생활여건 개선'에 36%가 사용됨.
- 그러나 지금까지의 농산어촌 복지 관련 정책들은 종합적인 비전을 제시하거나 농산어촌의 특성을 제대로 반영하지 못했으며, 관련 법규와 제도가 미비 또는 분산되어 있어서 효율적이지 못했음.
- 낙후된 농산어촌 생활여건의 개선을 통한 도·농간의 균형발전과 국민통합을 적극 뒷받침하기 위해 종합적인 특별법을 제정할 필요가 있었음.

- 도시지역과 농산어촌지역의 소득수준 및 생활수준 격차가 심화되는 가운데 자유무역협정(FTA)의 확산 및 세계무역기구(WTO) 농산물협상의 진전으로 농림어업인의 어려움이 가중될 것이 예상됨에 따라 범정부 차원의 대책이 절실히 요구되고 있음. 따라서 농림어업인의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌 지역개발에 관한 종합적·체계적인 지원체제를 마련함으로써 농림어업인의 삶의 질을 높이고, 지역간의 균형발전을 도모해야 함.

## 2. 삶의 질 향상 특별법의 주요 내용

- 2004년 2월 16일 국회 본회의에서 의결되고 2004년 3월 5일에 공포된 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법」(법률 제07179호)의 주요 골자는 다음과 같음: ① 정부는 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위하여 5년마다 기본계획을 수립하도록 하고, 관계 중앙행정기관의 장은 매년 시행계획을 수립·시행하도록 함, ② 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄·조정하고, 기본계획을 심의하며, 그 추진실적을 점검·평가하기 위하여 국무총리 소속하에 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성되는 “농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발위원회”를 두도록 함, ③ 농림어업인 등의 복지증진을 위하여 농림어업인 질환의 예방 및 치료에 관한 지원, 농림어업인의 영·유아 자녀 보육비 지원, 고령 농림어업인의 은퇴 후 생활안정 지원 등에 관한 사항을 정함, ④ 농산어촌학교 학생의 학습권을 보장하고, 농산어촌학교 교직원이 교육활동에 전념하도록 하기 위한 각종 지원에 관한 사항을 정함, ⑤ 농산어촌의 기초생활여건 개선, 농산어촌 경관의 보전, 향토산업의 진흥, 농산어촌 정보화의 촉진, 문화복지시설의 설치 및 운영 지원 등에 관한 사항을 정함, ⑥ 국가 및 지방자치단체는 인근마을을 하나의 권역으로 하여 주거환경의 개선, 생활기반시설의 확충, 주민소득 증대 등에 관한 농산어촌지역종합개발계획을 수립·시행할 수 있도록 하고, 지역종합개발계획에 따라 추진되는 사업에 대하여는 다른 사업에 우선하여 지원할 수 있도록 함(부록 1 참조).

### 3. 관련 특별법 및 기타 주요 관련법의 내용

- 「삶의 질 향상 특별법」과 직접 관련되는 주요 특별법으로는 「국가균형발전특별법」, 「지방분권특별법」 「농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」을 들 수 있음. 「삶의 질 향상 특별법」과 연관되는 기타 주요 관련법으로는 「국토기본법」, 「농업·농촌기본법」, 「농어촌정비법」, 「산림기본법」, 「해양수산발전기본법」 등이 있음.

#### 3.1. 국가균형발전특별법

##### □ 국가균형발전특별법의 주요 내용

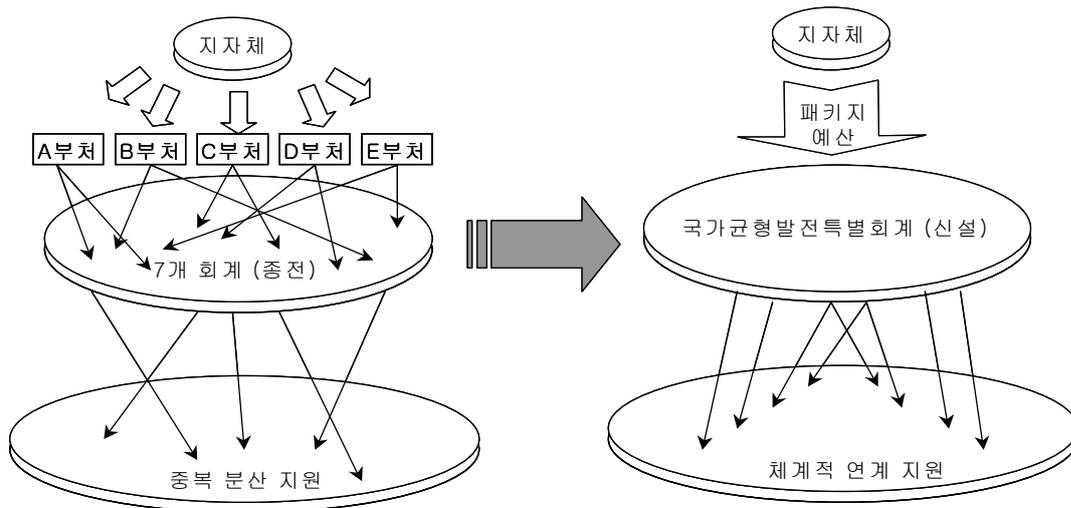
- 2004년 1월 16일에 공포된 「국가균형발전특별법」(법률 제0761호)의 제정 이유: 지역간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형 있는 발전이 가능하도록 국가균형발전계획을 수립·시행하고, 이를 뒷받침하기 위하여 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치하며, 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치·운영하도록 함으로써 일관성 있고 지속적인 국가균형발전을 도모하려는 것임.
- 국가균형발전의 사령탑 설치: 체계적이고 효율적으로 자립형 지방화를 촉진하기 위하여 관련 시책을 추진하는 국가균형발전위원회(대통령자문기구) 및 기획단을 설치함.
- 국가균형과 지역혁신 공동보조: 정부는 국가균형발전의 청사진을 담은 5개년 계획을, 특별시장·광역시장 및 시·도지사는 지역혁신발전의 목표를 담은 5개년 계획을 수립함으로써 중앙과 지방의 계획을 상호 연계함.
- 안정적 정책추진을 위한 특별회계 신설: 정부는 국가균형발전 시책의 안정적 추진을 위해 주세와 과밀부담금 등을 재원으로 하는 약 5조원 규모의 국가균형발전특별회계를 신설함. 유사사업은 성격별로 묶어 포괄지원하고, 지자체의 재정상황과 시행실적에 따라 차등 지원함으로써 지자체의 적극적인 사업추진을 유도함.

- 지속가능한 자립경제 기반 마련: 각 지방이 주도해 여건과 특성에 맞도록 지역의 발전역량을 발휘할 수 있는 지역혁신사업을 선정하고, 지자체·대학·기업·연구소·NGO 등의 체계적 상호협력 시스템인 지역혁신체계(Regional Innovation System: RIS)를 개발·구축해 '지속가능한' 자립경제의 기반을 확보함.
- 지역혁신의 중추로 지방대학 육성: 정부와 지자체는 지역혁신체계 구축을 통해 지방대학을 적극 육성하고 지역연구소를 지원하는 한편, 이들의 인력개발, 산학협력 등의 시책을 추진함.
- 국가경제에 기여할 지역전략산업 육성: 각 지방은 지역의 혁신역량을 최대한 발휘할 수 있고 장기적으로 국가 성장잠재력과 경제성장에 기여도가 높은 지역전략산업을 선정·육성하고, 국가는 지자체와 공동으로 지역발전투자협약 체결을 통해 안정적으로 사업을 추진함.
- 지역간 불균형 시정을 위한 지역개발사업 추진: 지역 문화관광 자원 개발, 낙후지역 및 농산어촌 개발, 지역경제 활성화 사업 등 지역불균형을 시정하는 지역개발사업을 추진함.
- 수도권 공공기관을 단계적으로 지방 이전: 정부는 공공기관 중 대통령령이 정하는 244개 기관을 단계적으로 지방으로 이전하며, 해당 공공기관 종사자에 대해서 각종 재정적·행정적 지원을 하고, 이전 지역 선정 시에는 지자체의 특성화 발전전략 등을 고려함.
- 민간기업 및 대학 지방 이전 시 혜택: 낙후지역을 제외한 수도권 소재 기업 또는 대학이 지방 이전 시 재정적·행정적 지원 및 토지이용 등에 관한 지원 시책을 추진함.

#### □ 예산지원 방식

- 균형발전특별회계(균특회계)는 각 중앙부처가 7개의 회계(일반회계 등)를 통해 분산추진하고 있는 균형발전 관련 사업을 하나의 특별회계로 통합함. 예산을 일괄하여 패키지로 지원하고 지역이 자체 우선순위에 따라 원하는 사업을 선택해 추진하도록 하여 중복투자를 줄이고 투자효율을 제고함.

&lt;그림 4-1&gt; 균형발전특별회계의 예산지원 방식



#### □ 균특회계의 재원

- 지금까지 중앙정부는 지자체에 대해 보조금 및 양여금 형태로, 민간부문에 대해 민간보조금 및 출연금 형태로 예산을 지원해왔음. 이들 중 일부를 모아 균형발전특별회계가 만들어짐. 균형발전특별회계는 약 5조원 규모의 재원으로 운영되며, 이 중 지자체 보조금(3.9조원)이 가장 큰 비중을 차지함.
- 이와 더불어 지방재정제도가 개선됨. 2005년 1월 1일부터 지방양여금(4.4조원)이 폐지되면서, 대부분의 재원이 교부세(2.7조원)로, 일부는 균형발전특별회계(0.4조원)와 국고보조금(1.3조원)으로 이관됨. 이와 같은 양여금의 교부세 전환으로 지방이 중앙정부의 통제 없이 자유롭게 사용할 수 있는 일반재원(자주재원)이 대폭 확대됨(①지방교부세율 확대: 2004년도 내국세의 15% → 2005년도 내국세의 18.3%, ②지방교부세 규모 확대: 2004년도 14.1조원 → 2005년도 18.6조원).

<그림 4-2> 균특회계의 재원

이전재원 구분		2004년도 예산	균특회계 이관 (5.0조원)
국고 보조금	지자체 보조금	12.7조원	3.9조원
민간 보조금	민간 보조금	4.8조원	0.4조원
지방양여금(오지개발 등)		4.4조원	0.4조원
민간출연금(R&D사업 등)		9.6조원	0.3조원

□ 균특회계의 구성 및 대상사업

- 균형발전특별회계는 지역개발사업 계정과 지역혁신사업 계정이라는 2개의 계정으로 구성됨. 약 4조원 규모의 지역개발사업 계정은, 오지·도서·개발촉진지구 등 낙후지역 개발사업과 농산어촌 개발사업을 지원하고, SOC건설 및 재해예방사업을 지원함. 약 1조원 규모의 지역혁신사업 계정은, 지방주도의 혁신을 통한 신 성장 동력 창출을 위해 지역 전략산업과 지역 인적자원개발 사업(지방대학 육성 등)을 지원함.

<그림 4-3> 균특회계로 이관되는 사업의 2004년도 예산

지역개발계정	4조원	사업 예시
낙후지역 및 농산어촌 개발	1.8조원	농산어촌생활환경정비, 농지기반조성, 오지개발 등
지역 SOC	0.8조원	국가지원지방도, 유통단지 진입도로 건설 등
재해예방 및 기타	1.4조원	재해위험지구 정비, 수해상습지 개선 사업 등
지역혁신계정	1조원	사업 예시
지역전략산업 육성	0.5조원	지역산업 진흥, 테크노 파크 조성, 지역기술혁신센터 등
인적자원개발 및 기타	0.5조원	지방대학 혁신역량 강화, 산학연 협력체제 활성화 등

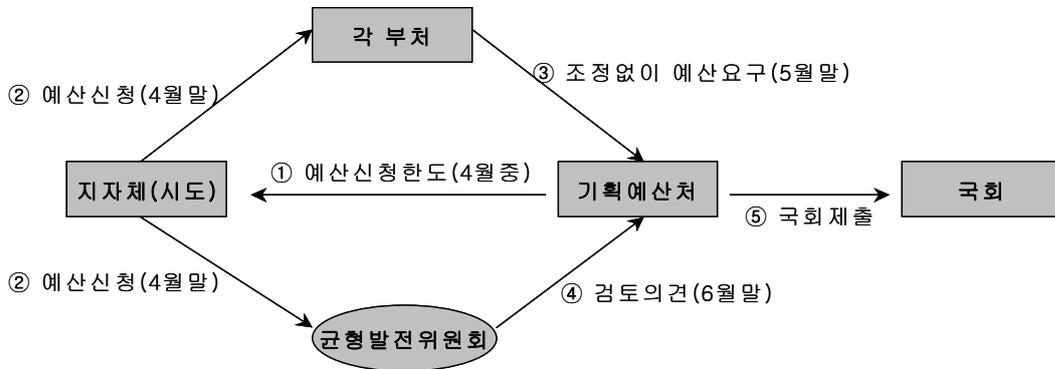
- 2005년도부터 특별회계로 이관되는 사업의 2004년도 예산은 위와 같음(그림 4-3 참조).

□ 예산편성과정

○ 지역개발사업 계정

- 기획예산처는 시·도별로 예산신청한도를 부여하고, 시·도는 그 범위 내에서 스스로 사업을 선택하여 각 부처로 예산을 신청함.
- 각 부처는 시·도의 신청금액을 조정하지 않고 신청내역을 종합하여 기획예산처에 예산을 요구함.
- 기획예산처는 각 부처 및 국가균형발전위원회로부터 예산사업에 대한 검토의견을 받아 이를 참고하여 예산을 편성, 국회에 제출함.
- 이와 같은 편성과정은, 부처가 시·도 예산 조정권을 가져 시·도가 직접 각 부처별로 찾아다니며 예산협의를 하던 종전 방식과 크게 다름.
- 종전에는 예산확정 후 시·도가 예산을 사용하기 위해서는 중앙부처의 예산교부결정을 위한 협의·심사절차를 거쳐야 했음. 그러나 앞으로는 사전에 시·도별 내역을 결정하여 예산이 요구·확정되므로 집행단계에서의 교부결정 절차가 간소화됨.

<그림 4-4> 지역개발사업의 예산편성 과정

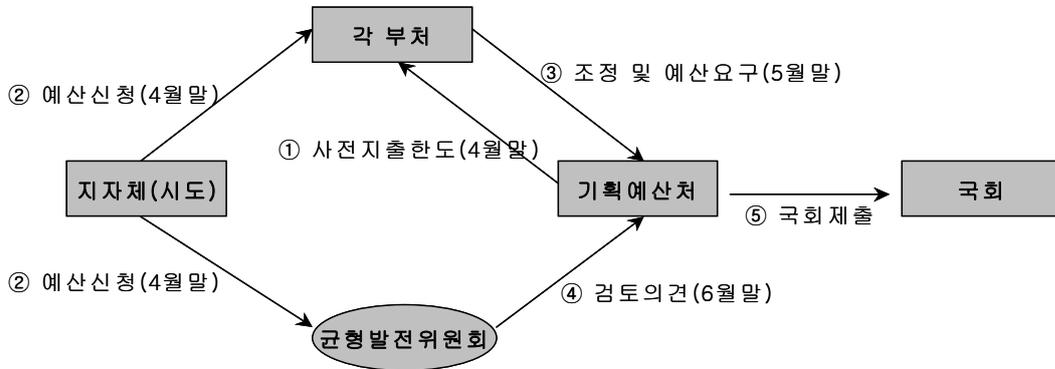


○ 지역혁신사업 계정

- 기획예산처는 부처별 지출한도를 부여하고, 각 부처는 시·도로부터 예산 신청을 받아 부처의 지출 한도 내에서 시·도 신청금액을 조정하여 예산을 요구함.

- 기획예산처는 각 부처 예산 요구안을 점검·보완하여 국회에 제출함.

<그림 4-5> 지역혁신사업의 예산편성 과정



### 3.2. 지방분권특별법

- 2004년 1월 16일에 공포된 「지방분권특별법」(법률 제0760호)의 제정 이유: 국가 및 지방자치단체의 총체적이고 근본적인 혁신을 이끌어 낼 수 있는 지방분권의 획기적 추진을 통하여 분권형 국가운영체제를 구축함으로써 지방의 활력을 증진하고 국가발전을 도모하기 위하여 지방분권 추진에 필요한 국가의 책무와 과제를 명시하고, 이를 효율적으로 추진할 수 있는 기구와 절차를 정하려는 것임.
- 특별지방행정기관 정비: 정부가 지방에 지청을 둔 특별지방행정기관 사무 중 지자체와 유사중복적인 기능에 대하여는 통폐합·일원화로 지자체가 종합적인 업무수행을 담당함.
- 교육자치제도 개선: 지역주민의 의견을 적극 반영할 수 있도록 지방교육에 대한 지자체의 권한과 책임을 강화하고 주민참여를 확대함.
- 자치경찰제도 도입: 지자체는 지방행정과 치안행정을 연계하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 ‘자치경찰제도’를 도입함.
- 지방재정은 늘리고, 건전성은 높임: 지자체가 사무를 자주적으로 할 수 있도록 지방재정을 확충하고, 이를 위해 국세와 지방세의 세원을 합리적

으로 조정하고, 지방세의 세목 확대, 비과세 및 감면 축소 등 지자체의 자주적 과세범위를 확대함.

- 지자체의 자치역량 강화: 지자체의 조례 제정범위를 확대하는 등 자치입법권을 높이고, 지자체가 자율적으로 조직을 운영하고 인력을 관리하도록 최대한 보장함.
- 지방의회 견제와 주민참여도 강화: 지자체 주요 정책에 대한 지방의회 심의·의결권을 확대하고, 지자체 장과 지방의원의 선거공영제를 확대하며, 주민참여를 활성화하기 위해 주민투표법을 제정하는 등 주민직접참여제도를 강화함.
- 지방분권 실현의 강력한 의지: 지방분권 추진을 위한 위원회(대통령 직속)를 두고 분권과제 추진 심의 및 추진 상황관리, 점검, 평가 등을 실시함. 법 효력을 시행일로부터 5년으로 못 박아 대통령 임기 내 지방분권을 최대한 이루겠다는 정부의 강력한 의지를 표명함.

### 3.3. 농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법

- 2004년 1월 29일에 공포된 「농어촌주민의보건복지증진을위한특별법」(법률 제07151호)의 제정 이유: 세계무역기구(WTO)의 협상 진전과 자유무역협정(FTA)의 확산에 따른 농산물시장의 개방으로 경제·사회적 어려움이 예상되는 농어촌에 대하여 보건의료기반의 조성 및 사회복지 증진에 관한 체계적인 지원책을 마련하여 농어촌주민의 보건복지 증진을 도모하려는 것임.
- 보건복지부장관은 농어촌 보건복지사업의 효율적이고 체계적인 추진을 위하여 농어촌의 복지수준에 관한 실태조사를 5년마다 실시하고, 이를 토대로 농어촌보건복지기본계획과 연도별 추진계획을 수립하여 시행함.
- 농어촌에 있는 국가·지방자치단체 또는 공공단체가 설립·운영하는 공공 보건의료기관에 인력·시설 및 장비를 우선적으로 지원하고, 보건진료소를 통합하거나 폐지하고자 하는 경우에는 농어촌주민의 의견을 수렴하도록 하여 보건의료정책의 결정과정에서 절차적 민주성을 확보하도록 함.

- 국가 및 지방자치단체는 농어촌에 있는 민간의료기관에 대하여 용자를 하는 경우에는 복지부 장관이 관계행정기관의 장과 협의하여 용자금리와 용자기간을 적용할 수 있고, 재정용자특별회계법에 따라 2003년 12월 31일 이전에 도입한 차관에 대하여는 복지부 장관이 관계행정기관의 장과 협의하여 상환조건을 조정할 수 있도록 함.
- 농어촌주민의 건강증진을 위하여 암 조기 검진사업, 정신보건사업 및 구강보건사업을 농어촌에 우선적으로 실시하도록 함.
- 농어촌에 있는 사회복지시설의 개선을 위하여 우선적으로 재정지원을 하도록 하고, 노인을 부양하고 있는 저소득층 농어민 가구에 대하여 간병비용 또는 물품 등을 지원함으로써 살기 좋은 농어촌 여건을 조성하도록 함.
- 농어민이 납부하여야 하는 국민건강보험 보험료 및 국민연금 보험료의 일부를 예산의 범위 안에서 국가가 지원하고, 국민건강보험 보험료 등의 결손처분 및 납부기한에 대한 특례를 정하여 농어민의 경제적 부담을 경감하도록 함.

### 3.4. 국토기본법

- 법의 구성: 총 6장 33조
  - 제1장 총칙, 제2장 국토계획의 수립, 제3장 국토계획의 효율적 추진, 제4장 국토정보체계의 구축 등, 제5장 국토정책위원회, 제6장 보칙
- 목적: 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로 함.
- 국토관리의 기본이념: 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 함.

- 국토의 균형 있는 발전: ① 국가 및 지방자치단체는 각 지역이 특성에 따라 개성 있게 발전하고, 자립적인 경쟁력을 갖추도록 함으로써 국민 모두가 안정되고 편리한 삶을 누릴 수 있는 국토여건을 조성해야 함, ② 국가 및 지방자치단체는 수도권과 비수도권, 도시와 농어촌, 대도시와 중소도시 간의 균형 있는 발전을 이룩하고, 생활여건이 현저히 뒤떨어진 지역이 발전할 수 있는 기반을 구축해야 함, ③ 국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야 함.
- 국토계획의 정의 및 구분
  - 국토계획이라 함은 국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기위한 계획을 말함.
  - 국토계획은 국토종합계획, 도 종합계획, 시군 종합계획, 지역계획 및 부문별 계획으로 구분함.
- 국토종합계획은 다음과 같은 사항에 대한 기본적인 장기적인 정책방향이 포함되어야 함.
  - 국토의 현황 및 여건변화 전망에 관한 사항
  - 국토발전의 기본이념 및 바람직한 국토 미래상 정립에 관한 사항
  - 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담 방향에 관한 사항
  - 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업 육성에 관한 사항
  - 국가경쟁력 제고 및 국민생활의 기반이 되는 국토기간시설의 확충에 관한 사항
  - 토지·수자원·산림자원·해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항
  - 주택·상하수도 등 생활여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항
  - 수해·풍해 그 밖의 재해의 방재에 관한 사항
  - 지하공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항
  - 지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선에 관한 사항

### 3.5. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

- 법의 구성: 총 12장 144조
  - 제1장 총칙, 제2장 광역도시계획, 제3장 도시기본계획, 제4장 도시관리계획, 제5장 개발행위의 허가 등, 제6장 용도지역·용도지구 및 용도구역안에서의 행위제한, 제7장 도시계획시설사업의 시행, 제8장 비용, 제9장 도시계획위원회, 제10장 토지거래의 허가 등, 제11장 보칙, 제12장 벌칙.
- 목적: 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 국민의 삶의 질을 향상하게 함.
- 국토이용 및 관리의 기본원칙: 국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각호의 목적을 달성할 수 있도록 이용 및 관리되어야 함.
  - 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급
  - 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원
  - 교통, 수자원, 에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초서비스의 제공
  - 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질의 향상
  - 지역의 정체성과 문화유산의 보전
  - 지역간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구
  - 지역경제의 발전 및 지역간·지역 내 적정한 기능배분을 통한 사회적 비용의 최소화
- 국토의 용도는 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분함.

### 3.6. 농업·농촌기본법

- 법의 구성: 총 8장 48조
  - 제1장 총칙, 제2장 농업·농촌정책의 기본방향, 제3장 농업구조개선, 제4장 농산물의 수급안정 및 유통개선, 제5장 농산물의 교역 및 국제협력, 제6장 농촌지역개발 및 소득지원, 제7장 농업·농촌발전계획의 추진, 제8장 보칙.

- 목적: 국가와 국민경제의 기반인 농업과 농촌의 발전을 도모하기 위하여 농업·농촌이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을 규정함.
- 기본이념: 농업은 국민의 식량을 안정적으로 공급하고 국토환경보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국가경제의 조화로운 발전의 기반이 되도록 하고, 농업인은 자율과 창의를 바탕으로 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 하며, 농촌은 고유한 전통과 문화를 보존하는 풍요로운 산업·생활공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 계승되도록 함.
- 농업·농촌시책의 기본방향
  - 국가 및 지방자치단체는 농업시책을 수립·시행함에 있어서 시장경제원리를 바탕으로 한 효율성을 추구하되, 농업의 공익적 기능을 고려해야 함.
  - 국민식량의 안정적 공급
  - 농업구조개선의 촉진
  - 농촌지역개발 및 복지증진: ① 국가 및 지방자치단체는 농촌을 도시와 연계된 생활공간으로 발전시켜 농촌의 쾌적성이 증대될 수 있도록 노력하여야 함, ② 국가 및 지방자치단체는 농촌지역의 고유한 전통과 문화를 보전·계승하고 농촌주민의 복지증진을 위하여 노력하여야 함.
  - 환경친화적 농업의 육성
  - 통일대비 농업정책
- 농업·농촌발전계획은 기본계획, 시·도 계획, 시·군·구 계획으로 구분됨.
- 농업·농촌발전기본계획
  - 농업·농촌발전을 위한 시책 기본방향
  - 식량의 적정 자급목표
  - 농업·농촌에 관하여 정부가 추진하여야 할 시책의 구체적 내용
  - 그 밖에 농업·농촌의 종합적·계획적 발전을 추진하기 위하여 필요한 사항

### 3.7. 농어촌정비법

- 법의 구성: 총 7장 108조
  - 제1장 총칙, 제2장 농어촌정비를 위한 자원조사·활용, 제3장 농업생산기반정비, 제4장 수산업생산기반정비, 제5장 농어촌생활환경정비, 제6장 농어촌 토지 등의 효율적 정비를 위한 환지, 교환, 분합 등, 제7장 농어촌 관광휴양자원 개발 및 한계농지 등의 정비.
  
- 목적: 농수산생산기반, 농어촌생활환경과 농어촌관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력 향상과 농어촌생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지함을 목적으로 함.
  
- 생활환경정비개발계획의 내용
  - 생활환경정비사업의 목표와 기본방향
  - 농어촌마을의 정비·개발
  - 농어촌생활환경 기반조성을 위한 도로의 정비·개발
  - 문화·복지시설의 정비·확충
  - 농어촌 관광휴양 자원개발, 농공단지 등 소득원 개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충
  - 농어촌 용수 및 배수 시설의 정비·개발
  - 사업시행에 따른 자연환경보전계획
  - 기타 대통령령이 정하는 사업

### 3.8. 산림기본법

- 법의 구성(총 7장 30조)
  - 제1장 총칙, 제2장 시책의 기본방향, 제3장 산림기본계획의 수립 등, 제4장 산림의 보전 및 이용, 제5장 산림의 공익기능 증진 등, 제6장 임업의 육성, 제7장 국유림 관리 및 산촌진흥
  
- 목적: 산림정책의 기본이 되는 사항을 정하여 산림의 다양한 기능을 증진하고 임업의 발전을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 함.

- 기본이념: 산림은 국토환경을 보전하고 임산물을 생산하는 기반으로서 국가발전과 생명체의 생존을 위하여 없어서는 안 될 중요한 자산이므로 산림의 보전과 이용을 조화롭게 함으로써 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 함.
- 시책의 기본방향
  - 산림의 합리적 보전 및 이용
  - 산림기능의 증진
  - 임업의 육성
  - 산촌의 진흥
  - 국제협력 및 통일대비 정책
- 산림기본계획의 수립
  - 산림청장은 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 전국의 산림을 대상으로 산림기본계획을 수립·시행하여야 함.
  - 특별시장·광역시장·도지사 및 지방산림관리청장은 제1항의 산림기본계획에 따라 관할지역의 특수성을 고려한 지역산림계획을 수립·시행하여야 함.
  - 산림기본계획 및 지역산림계획은 10년마다 수립하되, 산림의 상황 또는 경제사정의 현저한 변경 등의 사유가 있는 경우에는 이를 변경할 수 있음.

### 3.9. 해양수산발전기본법

- 법의 구성: 총 4장 35조
  - 제1장 총칙, 제2장 해양수산정책의 수립 및 추진체계, 제3장 해양개발 등, 제4장 해양수산발전 기반 및 환경조성.
- 목적: 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지함.
- 기본이념: 해양이 자원의 보고이고 생활의 터전이며 물류의 통로로서 국가경제와 국민생활에 많은 영향을 미치고 있음을 인식하고, 해양산업의 지식화·정보화·고부가가치화를 위한 환경을 조성하며, 해양자원의 환경친

화적이고 지속가능한 개발·이용을 추구함으로써 미래세대에게 물려줄 풍요롭고 생명력이 넘치는 해양을 가꾸어 나가도록 함

- 해양수산발전기본계획: 정부는 이 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전, 개발·이용 및 해양산업의 육성에 관한 중장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 대통령이 정하는 바에 따라 10년마다 해양수산발전기본계획을 세우며, 이를 시행해야 함.
- 해양수산발전기본계획의 내용
  - 해양개발 등에 관한 정부의 기본구상 및 추진목표
  - 해양의 관리 및 보전 등에 관한 사항
  - 해양자원의 합리적인 개발 및 이용 등에 관한 사항
  - 해양산업의 육성에 관한 사항
  - 해양수산의 발전기반 및 환경보전의 추진에 관한 사항
  - 그 밖에 해양개발 등의 종합적·계획적 추진에 관한 사항

#### 4. 삶의 질 향상 특별법과 관련법과의 관계 및 문제점

- 「국가균형발전특별법」에 따라 “국가균형발전특별회계(균특회계)”가 신설됨으로 인해서 양여금사업으로 실시되던 농림부사업이 이관됨.
- 국가균형발전특별회계의 확대조정계획에 따라 국고보조금사업들 중 일부도 균특회계로 편입될 전망이다.
- 양여금사업 또는 국고보조사업으로 농림부에서 실시되던 사업들이 균특회계로 편입될 경우, 해당 사업의 지속을 보장할 수 없음.
  - 국가균형발전특별법에 따르면, 지방자치단체는 총액 한도 범위 내에서 과거에 비해서 훨씬 자율적으로 예산을 사용할 수 있기 때문임.
- 「국가균형발전특별법」 및 「지방분권특별법」은 전국 최소기준(national minimum)의 충족에 초점을 두는데 반해서 「삶의 질 향상 특별법」은 농산어촌주민의 삶의 질(Quality of Life) 전반을 향상시키려 함.
  - 국가균형발전특별위원회는 낙후지역개발정책에 중점을 두어야 함.

- 「삶의 질 향상 특별법」은 「국가균형발전특별법」과의 관계에서 특별법의 성격을 가짐.
  - 「삶의 질 향상 특별법」은 시기적으로 「국가균형발전특별법」보다 뒤에 제정되었음.
  - 「국가균형발전특별법」은 지역균형발전을 위한 한 가지 방법으로 낙후지역 및 농산어촌의 개발(법 제16조)을 추진하고 있는 반면에, 삶의 질 향상 특별법은 농산어촌의 복지, 교육, 지역개발을 종합적으로 추진하기 위한 특별법임.
  
- 「지방분권특별법」에서는 지방자치교육을 중점과제로 선정하여 지방자치단체의 책임과 권한을 강화하고 주민참여를 확대하도록 하고 있음. 농산어촌의 교육여건 개선에 긍정적인 영향을 미치도록 지방자치단체에 대한 주민들의 감시·평가 기능이 강화될 필요가 있음.
  
- 「농어촌주민의보건복지증진을위한특별법」은 사회보험 및 영·유아보육 등의 분야, 그리고 매 5년마다 실시하도록 되어 있는 ‘실태조사’에 있어서 ‘삶의 질 향상 특별법’과 긴밀하게 연계되어 있음.
  - 위원회, 농림부, 보건복지부 등간의 협조체제를 구축해야 함.
  
- 「삶의 질 향상 특별법」의 문제점
  - 정책추진 방식에 있어서 상향식 추진에 대한 의지가 부족함.
    - 중앙정부 주도적 성격이 강함
  - 재정확보 계획이 부족함.
  - 실천적 수단이 구체적으로 제시되지 못함.

## 제 5 장

### 농산어촌 복지·교육·지역개발 기본계획의 수립

#### 1. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본 계획」의 수립 배경

- 농산어촌의 복지·교육·지역개발 문제는 지역을 바탕으로 상호 밀접하게 연관되어 있어 범정부적·종합적 추진 체계가 필수적임.
- 그러나 지금까지 농산어촌 주민의 복지 증진, 교육여건 개선 및 농산어촌 지역개발을 위한 부처별 계획은 총괄적인 조정 없이 개별법에 따라 수립·시행되어 왔음.
  - 농산어촌의 특수성을 고려하기 보다는 전국적인 기준에 의하여 지원됨으로써 도·농간 복지 및 생활여건의 격차를 좁히지 못했음.
  - 종합적인 계획 없이 개별법을 근거로 하여 계획이 수립·시행됨으로써 농산어촌에 대한 체계적이고 중장기적인 지원이 이루어지지 못했음.
- 농산어촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 국가의 책임을 명확히 하고, 여러 부처에서 분산 추진되어 온 농산어촌 복지·교육·지역개발 관련 정책과 제도를 체계적이고 종합적으로 관리하기 위하여 특별법이 시급하게 제정될 필요가 있었음.
- 그리하여 2002년도에는 민주당 및 한나라당에서 대선공약으로 농산어촌 복지특별법 제정을 제시하였으며, 농어업·농어촌특별대책위원회(농어업 특위)의 대통령보고자료, 참여정부의 대통령직인수위원회 보고서 등에서도 농어촌복지특별법의 제정이 강조되었음.

- 2003년도에 들어와서는 대통령 업무보고('03. 3), 고위당정회의('03. 5) 등에서 농어촌 복지·지역개발 촉진을 위한 특별법 제정과 농특세 연장을 통한 투자확대의 필요성이 제기 되었으며, 농림부의 시안 준비, 농어업특위에서의 논의, 국회에서의 심의 등의 과정을 통해서 특별법(안)이 마련되었음.
- 2004년에는 농산어촌의 복지·교육·지역개발 등을 포괄하는 「농림어업인 삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법」이 국회본회의(2. 16)에서 의결되어 3월 5일에 공포되었으며, 6월 6일부터 시행되고 있음.
  - 농산어촌의 복지·교육·지역개발을 종합적이고 체계적으로 지원하기 위해 5개년 기본계획 및 부처별 시행계획, 시·도 시행계획 등의 수립의무를 규정하고 있음(법 제2장).
  - 기본계획에 대한 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회” 심의 및 국회보고 등을 통해 기본계획의 실효성을 제고함.
- 이에 따라 법률 제5조에 근거하여 농산어촌 주민의 복지 증진 및 농산어촌의 교육여건 개선과 지역개발을 위한 총괄적·체계적인 기본계획을 수립할 필요가 있음.
  - 전국적인 기준에 의하여 부처별로 지원되고 있는 계획을 농산어촌의 특수성을 고려하여 종합·체계화함으로써 농산어촌의 실질적인 삶의 질 향상을 위한 방안을 마련함.
- 농산어촌 주민의 삶의 질 향상은 국토의 균형발전을 통하여 국민적 통합을 달성코자 하는 정부의 시책에도 적극 부응하는 것임.
  - 도시에 비해서 상대적으로 낙후된 농산어촌의 지역개발과 농림어업인의 복지를 증진시킴으로써 도·농간의 균형발전을 도모함.
- 기본계획 수립의 근본 목적은 농림어업인 등의 복지 증진, 농산어촌의 교육여건 개선, 농산어촌의 지역개발을 촉진하기 위함.
  - 농산어촌의 사회안전망 및 기초 복지 인프라 확충
  - 농산어촌 교육의 기회 보장 및 환경개선
  - 농산어촌과 도시와의 생활격차 해소 및 교류 활성화를 지원
  - 농산어촌 지역개발을 위한 종합적·체계적 지원체제를 마련

## 2. 기본계획의 성격과 역할

### 2.1. 기본계획의 성격

- 농정 패러다임의 전환에 따라 농산어촌의 삶의 질 향상을 위한 복지 증진, 교육여건 개선 및 지역개발을 활성화할 수 있도록 중장기 비전과 추진방향을 제시하는 유도적인 계획임.
  - 농산어촌 발전의 청사진을 제시하고 종합적·체계적으로 지원시책을 추진하기 위한 마스터플랜(master plan)임.
  - 농산어촌의 발전개념을 산업적 측면을 넘어서 복지·교육·지역개발 분야까지 확대시키는 경제·사회·문화 대책임.

#### < 농촌정책 관련 패러다임의 전환 >

- 정책대상 : 농업중심 → 농업·식품·농촌
- 투융자방향 : SOC 중심 → 소득, 복지, 지역개발
- 농촌의 성격 : 농업생산 공간 → 생산 + 정주 + 휴양 공간

- 관계 중앙부처 협의 및 시·도 등의 의견을 수렴하여 5년마다 수립하는 범정부적 정책계획임.
  - 관계부처에서 추진하는 농산어촌 복지·교육·지역개발 관련 모든 정책의 근간이 됨.
- 계획수립 과정에서 학계, 연구기관, 언론계, NGO, 행정기관 등이 함께 참여하여 다양한 의견과 정책수요를 반영하는 참여적이고 수요자 중심의 계획임.
  - 관련기관·단체, 지역주민의 의견을 최대한 수렴
- 중앙정부와 지역간 파트너십과 상호연계를 중시하는 협력적 계획임.
  - 국가는 부문별 시책을 종합·조정하여 범정부적인 중장기 계획을 수립·시행 및 필요한 재정지원을 함.
  - 지방자치단체는 국가차원의 종합적인 중장기 계획 하에서 지역실정에 맞는 구체적인 계획을 주도적으로 수립·시행하게 됨.

- 따라서 중앙정부와 지자체간의 유기적인 협조체계 구축여부와 지역주민의 적극적인 참여정도가 계획의 성패를 좌우하게 됨.

## 2.2. 기본계획의 역할

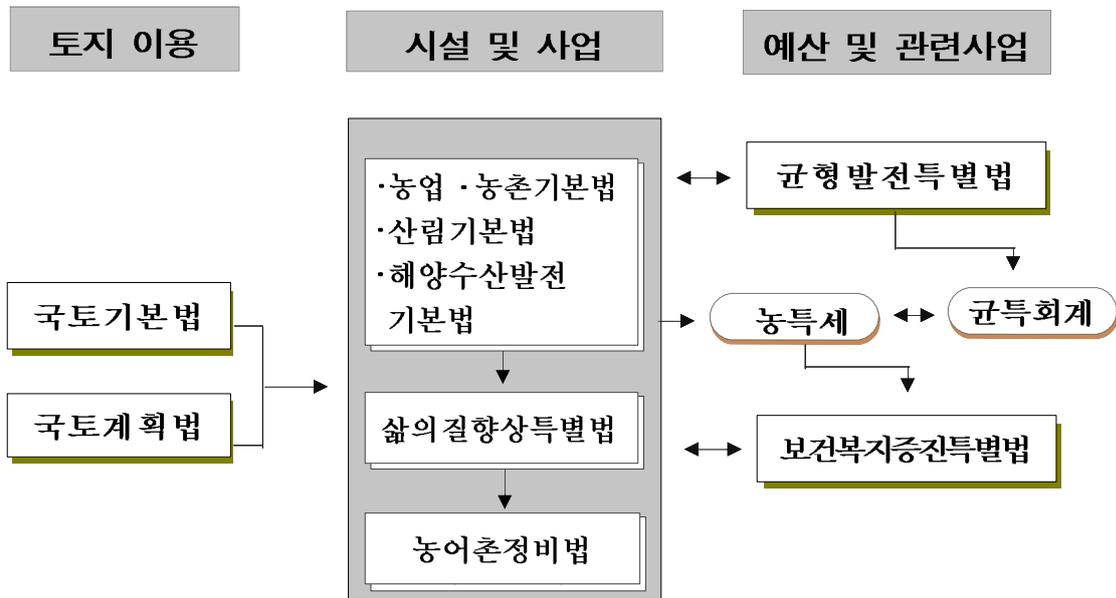
- 부처별 시행계획, 시·도 계획, 시·군 계획 수립을 위한 지침을 제공함.
  - 기본계획을 바탕으로 하여 관계부처는 매년 부문별로 소관사항에 대한 시행계획을 수립하고, 시·도, 시·군에서는 자체적으로 5개년 계획을 수립하여야 함.
  - 각 부처: 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립함(실무위원회 심의).
  - 시·도: 기본계획에 따라 5년마다 시·도 계획을 수립함.
  - 시·군: 시·도 계획에 따라 5년마다 시·군 계획을 수립함.
- “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회(이하 위원회)”가 부처별 시행계획의 추진실적을 평가하기 위한 양적·질적 판단근거를 제공함.
  - 기본계획 수립 시 부문별(복지, 교육, 지역개발)로 사업방향과 추진과제를 포함하게 되므로 위원회에서는 이를 근거로 하여 부처별로 시행한 관련 사업에 대해서 평가를 하고, 평가결과를 다시 계획 수립 시 반영토록 하는 환류체계를 구축함.
- 국가의 균형발전을 달성하기 위한 농산어촌 차원의 중장기 비전을 제시함.
  - 도시에 비해서 상대적으로 낙후된 농산어촌에 대해서 복지 증진, 교육여건 개선, 지역개발 등을 통하여 삶의 질을 향상시킴으로써 농산어촌을 활성화하여 지속가능한 삶의 공간으로서 유지·발전토록 함과 아울러 장기적으로는 도시와 균형을 이룰 수 있도록 함.

## 3. 타 계획과의 관계

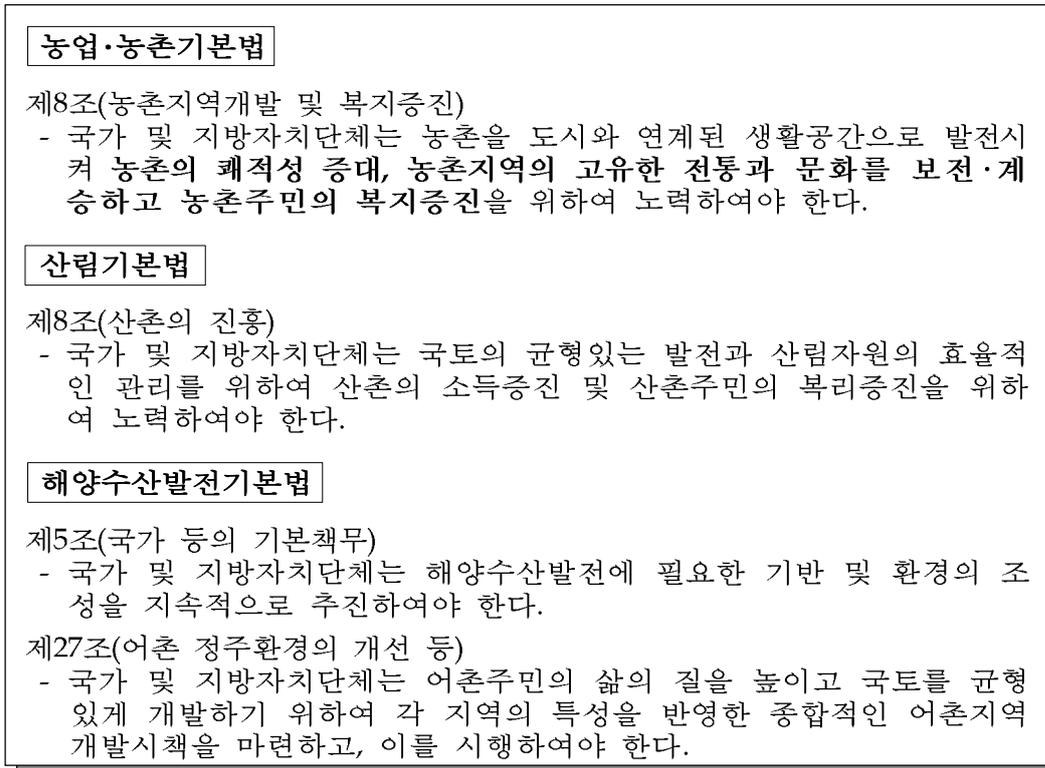
- 「삶의 질 향상 특별법」은 도시지역에 비하여 취약한 농산어촌 주민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 복지·교육·지역개발과 관련한 각 부처의 정책을 총괄하여 조정하고 종합적인 대책을 마련하고자 제정된 농산어촌 삶의 질 향상과 관련한 기본법 임.

- 「농업·농촌기본법」상의 농업·농촌발전 기본계획(법 제42조) 포함사항 중 농업인 복지 및 농촌발전분야에 특화된 계획임.
- 「국가균형발전특별법」상의 국가균형발전계획은 지역간 불균형 해소, 지역혁신 및 지역특성에 맞는 발전을 통한 자립형 지방화를 촉진하기 위한 지역산업 육성과 같은 경제 분야의 정책에 집중되며, 국가 전체를 대상으로 하는 계획인 반면, 이 기본계획은 농산어촌에 특화된 계획임.
- 「농어촌정비법」상의 농어촌 생활환경정비, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지개발 등 지역개발정책의 기본이 되는 상위 계획임.
- 「농어촌 주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」상의 기본계획은 보건·복지 관련정책들의 농어촌에 대한 특례확대 등 농어촌 복지증진에 필요한 정책을 보다 구체적으로 규정한 계획임.

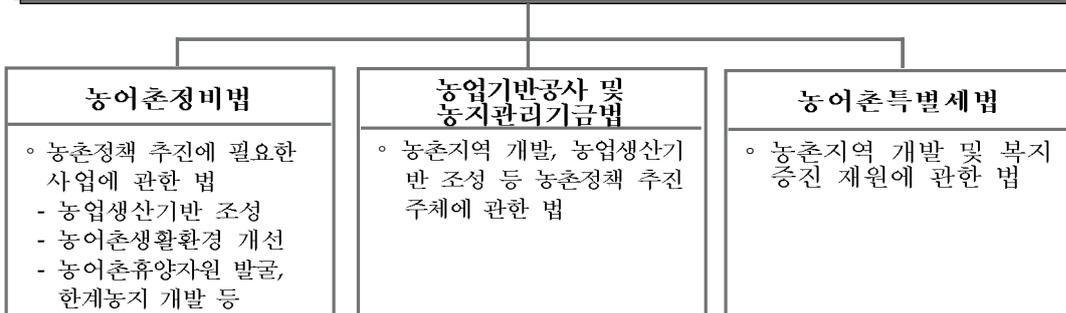
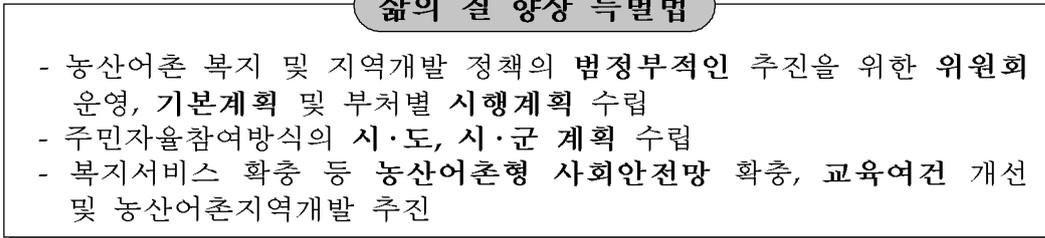
<그림 5-1> ‘삶의질향상특별법’과 타 법과의 관계



<그림 5-2> 삶의질 향상특별법과 농산어촌정책 추진 관련법과의 관계



**삶의 질 향상 특별법**



## 4. 기본계획의 범위와 구성

### 4.1. 기본계획의 범위

#### ○ 공간적 범위

- 법률에 명시된 바와 같이 농산어촌 및 준 농산어촌을 대상으로 함.
- 현재 통용되고 있는 농업·농촌기본법상의 농촌, 산림기본법상의 산촌 및 농산어촌정비법상의 농산어촌의 정의와 같은 범위로 규정하여 정책 추진의 일관성을 유지함
  - 농산어촌이란 읍·면지역과 동 지역 중 「국토의계획및이용에관한법률」에 의하여 지정된 주거·상업·공업 지역을 제외한 지역을 말함.
  - 준 농산어촌이란 농지법 제30조 규정에 따라 지정된 농업진흥구역과 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제3조의 규정에 따라 지정된 개발제한 구역을 말함.

#### ○ 시간적 범위

- “제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획”의 계획기간은 2005년 1월~2009년 12월로 하되 국내외 여건 변화 등에 따라 조정이 가능함.
- 향후 5년간 추진할 주요 정책에 대한 추진 전략을 작성하고, 사업기간이 5년 이상이거나 당해 기간에 일부만 시행되는 사업도 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획”의 사업대상에 포함시킴.

#### ○ 통계적 범위

- 정부의 각종 통계자료는 중앙부처 및 지방자치단체가 발행한 가장 최근의 자료를 사용함.
- 연구기관, 기타 관련 기관의 통계자료는 통계청의 승인을 받은 것을 우선적으로 사용함.
- 5년마다 실시하는 실태조사 결과를 최대한 활용함.
- 필요한 경우에는 외국의 관련 통계를 제시하여 분야별 추진전략을 작성하는데 참고자료로 활용함.
- 각종 통계자료는 필요한 경우에는 전체 읍·면부, 시·도, 시·군, 읍, 면 등으로 구분하여 제시함.

## ○ 내용적 범위

- 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본방향
- 농림어업인 등의 복지증진에 관한 사항
- 농산어촌의 교육여건 개선에 관한 사항
- 농산어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항
- 농산어촌 자연환경 및 경관보전에 관한 사항
- 농산어촌 향토산업의 진흥에 관한 사항
- 도시와 농산어촌의 교류촉진에 관한 사항
- 농산어촌 정보화의 촉진
- 문화복지시설의 설치 및 운영 지원
- 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항
- 농산어촌지역종합개발계획 수립 및 시행 등

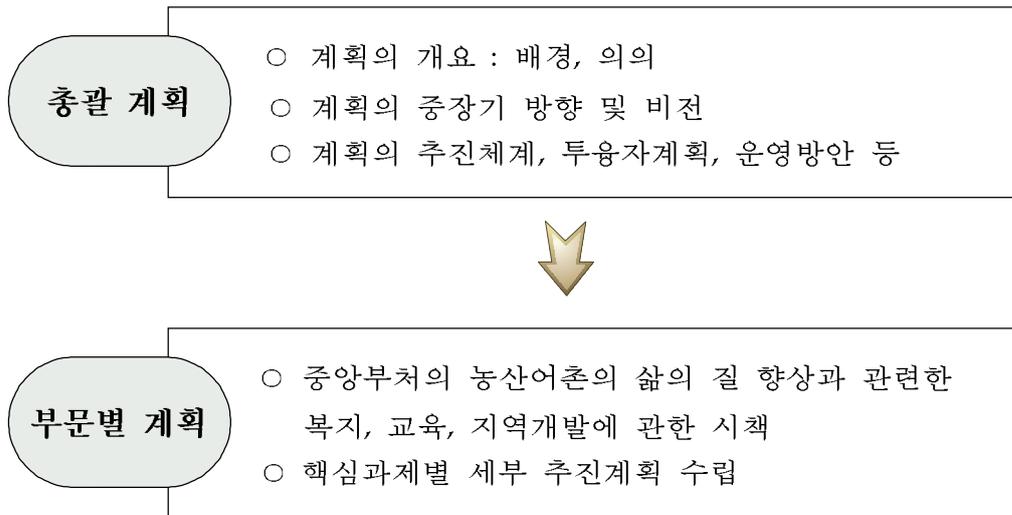
## 4.2. 기본계획의 구성

## ○ 농산어촌 삶의 질 향상 5개년 계획은 「총괄 계획」, 「부문별 계획」 2개 부문으로 구성됨.

- 「총괄 계획」에서는 농산어촌 삶의 질 향상 5개년 계획의 개요, 중장기 방향 및 비전, 추진체계, 투융자계획 및 운용방안 등을 제시함.
- 「부문별 계획」은 중앙정부 차원에서의 국가 계획(national plan)으로서, 부문별 중점 실천과제에 대한 추진방안을 제시함.

## ○ 기본계획에 포함될 내용(법 제10조 제1항): ① 기본방향, ② 복지 증진, ③ 교육여건 개선, ④ 기초생활여건 개선, ⑤ 자연환경 및 경관보전, ⑥ 향토산업의 진흥, ⑦ 도·농 교류촉진, ⑧ 농산어촌 거점지역의 육성, ⑨ 소요재원의 투자계획 및 조달, ⑩ 그 밖에 삶의 질 향상 및 농산어촌의 지역개발 등에 관한 사항.

&lt;그림 5-3&gt; 제1차 농산어촌 삶의 질 향상 5개년 계획의 구성

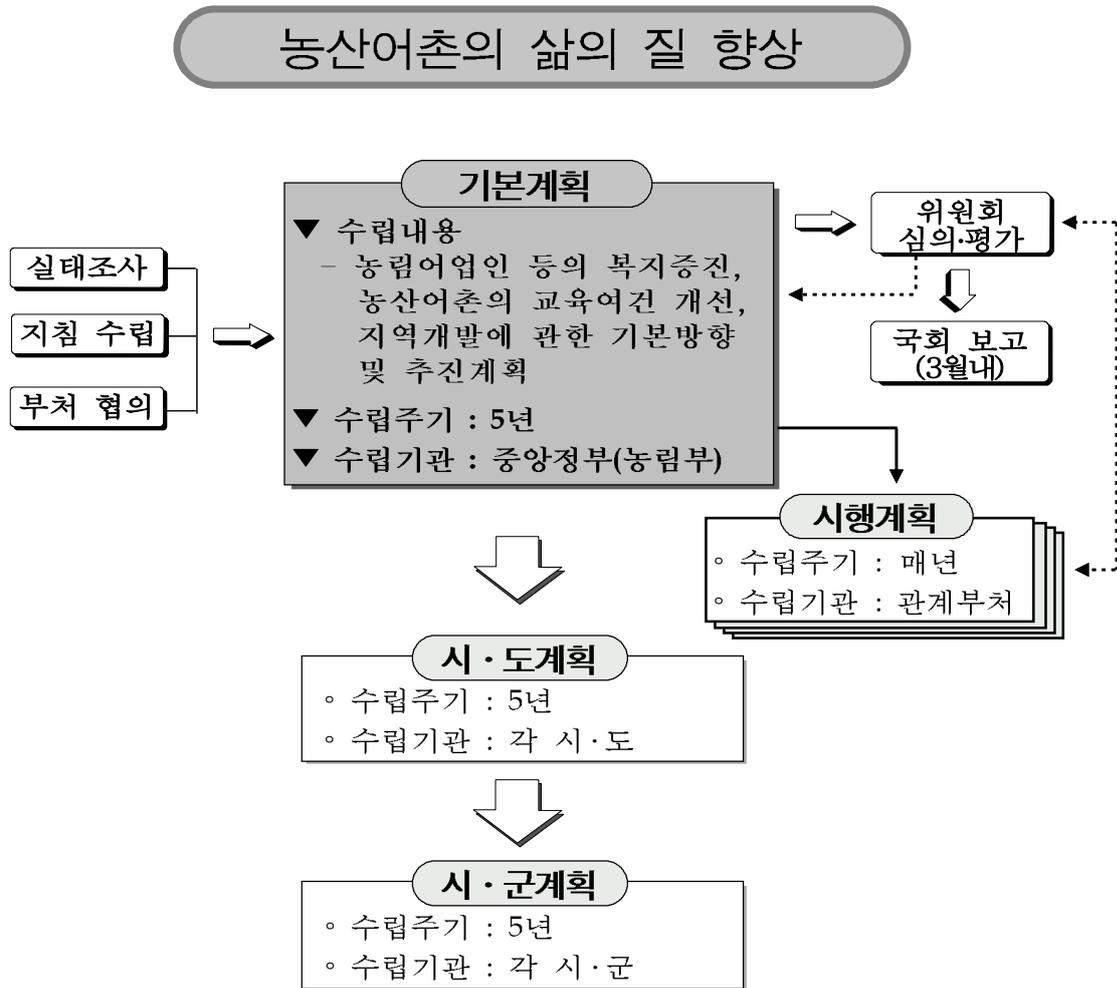


## 5. 기본계획의 수립방법

### 5.1. 계획수립의 추진체계

- 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」 관련 계획은 기본계획, 시행계획, 시·도 계획, 시·군 계획으로 구분할 수 있음(그림 5-4 참조).
- 기본계획 수립이 우선이고 기초임.
  - 실태조사, 지침수립, 부처 의견 등을 참조하여 기본계획을 수립함.
  - 기본계획의 수립주기는 5년이고, 수립기관은 중앙정부(농림부)임.
  - 기본계획을 수립하여 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회”(위원회)의 심의를 거치고 국회에(3개월 내) 보고함.
- 이를 바탕으로 관계 부처별로 매년 시행계획이 수립되는데, 이는 (전년도 추진 실적과 함께) 3월까지 작성하여 위원회에 제출함.
  - 국가균형발전위원회의 경우는 각 부처별로 2월 15일까지 관련 위원회에 전년도 추진 실적 및 시행계획을 제출하도록 되어 있음.

&lt;그림 5-4&gt; 계획수립의 추진체계



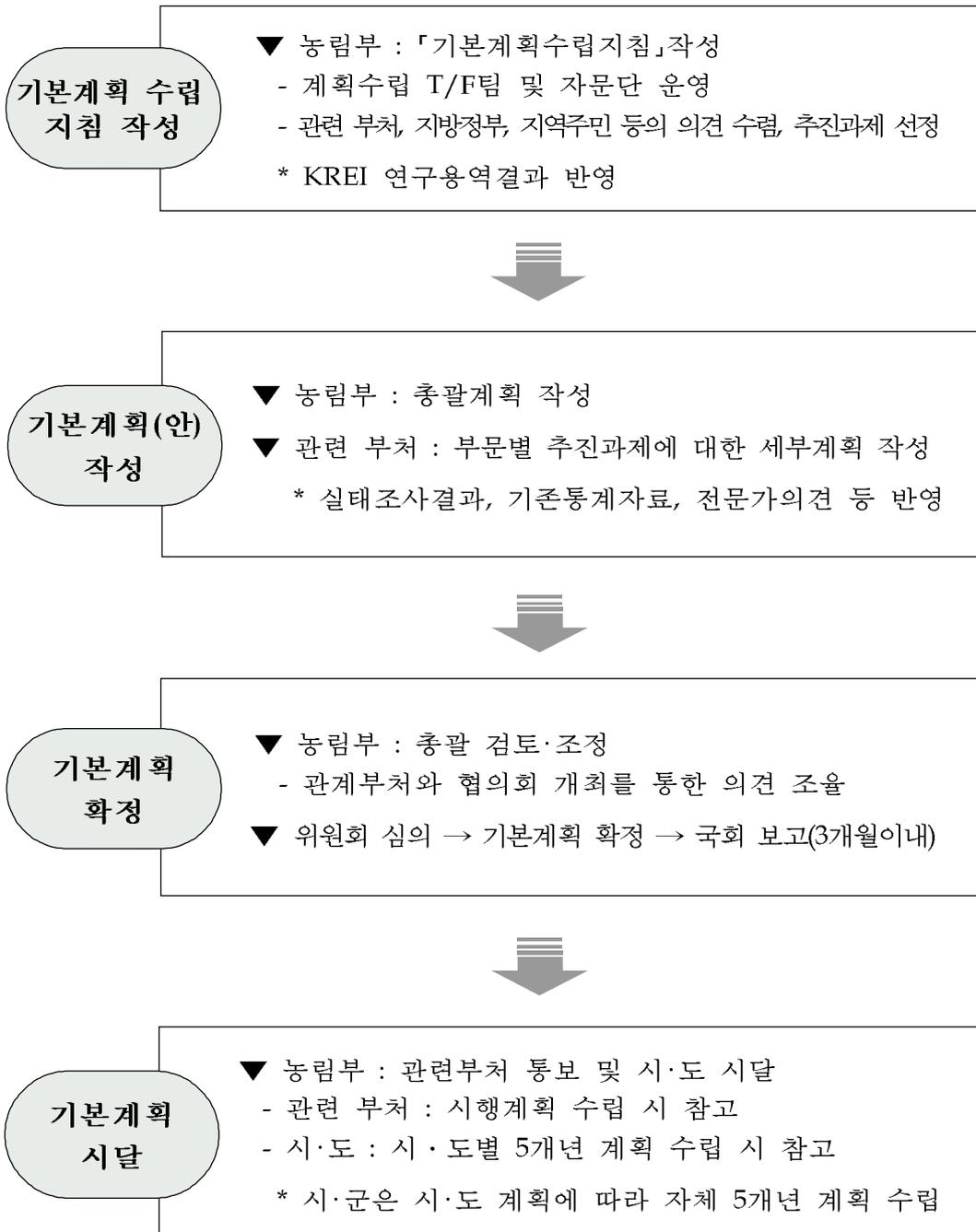
- 기본계획 및 “시·도 계획 수립 지침”을 바탕으로 시·도의 5년간 계획이 수립됨.
  - 광역시장 및 도지사는 기본계획에 따라 5년마다 “시·도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획”(시·도 계획)을 수립·시행함.
- “시·군 계획 수립 지침” 및 시·도 계획을 바탕으로 시·군의 5년간 계획이 수립됨.
  - 시장 및 군수는 시·도 계획에 따라 5년마다 “시·군 농림어업인 삶의 질

향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획”(시·군 계획)을 수립·시행함.

## 5.2. 기본계획의 수립 절차

- 기본계획 수립지침의 작성
  - 농림부 주도로 기본계획 수립지침을 마련함.
    - 계획수립 T/F팀 및 자문단을 운영함.
    - 관계 부처의 의견을 적극적으로 수렴하고, 한국농촌경제연구원의 연구용역 결과를 반영함.
  - 지방정부와 지역주민의 의견도 최대한 수렴함.
  
- 기본계획(안) 작성
  - 농림부에서 총괄계획을 작성함.
  - 관계 부처에서는 부문별 추진과제에 대한 세부계획을 작성함.
    - 실태조사 결과, 기존 통계자료 내용, 전문가 의견 등을 반영함.
  
- 기본계획 확정
  - 농림부에서는 기본계획(안)을 총괄 검토·조정함.
    - 계획수립 T/F팀 및 자문단 검토, 관계 부처와의 협의회, 공청회 등을 통하여 의견을 조율함.
  - “농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발위원회”의 심의를 통해서 기본계획을 확정하여 국회에 보고함(3개월 이내).
  
- 기본계획 시달
  - 농림부에서는 관련 부처에 확정된 기본계획을 통보하고 시·도에 시달함.
    - 관련 부처에서는 시행계획 수립에 참고함.
    - 시·도에서는 시·도별 5개년 계획 수립에 참고함.
    - 시·군은 시·도 계획에 따라 시·군별 5개년 계획을 수립함.

&lt;그림 5-5&gt; 계획수립의 추진절차



## 6. 기본계획의 주요 추진과제

### 6.1. 농산어촌 복지증진 분야의 주요 추진과제

#### 6.1.1. 정책 목표

- 농산어촌 주민의 복지 증진으로 인간다운 생활 영위
- 농산어촌형 사회안전망 구축으로 주민들의 실질적인 복지 증진

#### 6.1.2. 기본방향

- 농산어촌의 사회안전망 및 기초 복지인프라 확충
  - 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스의 개선
  - 보건·의료서비스의 확충
  - 사회보장제도 사각 계층에 대한 대책 마련
    - 절대빈곤의 해소와 예방
  
- 생산적·참여적 복지정책을 실천적으로 추진하여 수요자 중심의 농산어촌 복지정책을 시행함.
  - 근로능력이 있는 농산어촌주민들을 위해서는 생산적 사회참여를 통해 자립과 자활을 극대화할 수 있도록 지원하고, 근로능력이 없는 농산어촌 저소득 계층을 위해서는 최소한의 인간다운 기초생활을 할 수 있도록 국가에서 보장해야 함.
  - 그 동안 저소득층 위주로 추진되어 온 복지정책을 농산어촌주민 전체로 확대하고(전 국민 보편적 복지의 실현), 정책 결정 및 집행 과정에 있어서 주민의 참여를 보장함.
    - ‘복지’는 국민의 기본권이라는 점을 분명하게 인식하고, 정책과정에서도 복지정책 핵심 수요자의 의견을 최대한 반영함.
    - 참여복지는 국민이 복지의 수요자일 뿐만 아니라 복지의 공급자로서 적극적으로 나설 것을 기대함.
  - 농산어촌복지 공급체계를 수요자 중심으로 재편함.

- 중앙 및 지방 정부의 복지 역할 강화
  - 최근 정부의 복지재정이 상당히 확대되었음에도 불구하고 한국의 복지 지출은 여전히 OECD 국가 중 최하위권을 벗어나지 못하고 있음.
    - 한국의 복지수준은 경제발전 수준에 걸맞지 않게 크게 낙후되어 있음.
  - 지역균형발전과 지방분권이 강조됨에 따라서 농산어촌 복지에 있어서 지방정부의 역할을 더욱 강화해야 함.
    - 복지제도 중에서 개별화와 지역성이 강조되는 사회복지서비스 영역에서 지방정부의 역할 증대가 필요함.
  
- 민간참여의 활성화
  - 농산어촌 주민의 다양한 복지욕구에 부응하기 위해서는 정부의 제도적 노력과 더불어 민간부문의 참여와 자원 활용을 통한 다원적 복지제공의 필요성이 매우 높아지고 있음.
  - 민간부문의 복지 참여는 정부의 복지 프로그램을 보완할 뿐만 아니라, 제도적으로 개입하기 어려운 사회문제나 특정 인구집단이나 지역에 한정되어 있는 사회문제 등을 효율적으로 해결할 수 있음.
    - 민간에서 제공하는 복지는 공공복지의 부족분을 보충하고 복지의 사각지대에 있는 계층을 보다 유연하고 신속하게 보호할 수 있음.
  
- 고령사회 대비
  - 도시에 비하여 20년 이상 앞서서 빠른 속도로 진행되고 있는 농산어촌 인구의 고령화에 적극적으로 대비해야 함.
  - 농산어촌인구 고령화의 장기적 전망에 바탕을 둔 앞서가는 노인복지정책이 필요함.
  - 노인복지의 패러다임이 “생산적이고 활동적인 고령화”로 바뀌고 있음을 감안해야 함.
    - 농산어촌노인을 소극적인 사회복지의 수혜 대상으로만 파악해서는 안 됨.
  - 앞으로 다가올 노동력 부족 시대에 대비하여 노인인력의 생산적 활용방안을 적극적으로 모색해야 함.
  
- 성 평등 관점의 반영
  - 농산어촌 복지정책의 수립과 실천 및 평가에서 성 평등 관점의 관철은 의무사항으로 되어 있지만, 실제 정책과정에서는 제대로 지켜지지 않고 있음.

- 성 평등 관점은 우리 사회의 지속가능한 발전을 위해서 필수적인 요소임을 감안하여 농산어촌 복지정책에 반드시 반영시켜야 함.

### 6.1.3. 주요 추진과제

#### □ 국민기초생활보장제도의 개선

##### ○ 소득평가액 산정방식 개선

- 농어업인의 소득계산 방식 개선
  - ‘농축산물소득자료집’은 중상위 기술 수준의 선도농을 대상으로 조사한 자료이므로 영세농가에 대해서 적용할 때는 표준소득액의 일정률만큼 감액하여 적용해야 함.
  - 중·장기적으로는 현재의 선도농 대상의 소득조사를 확대하여 영농계층별로 세분화하여 영세농가의 노동능력과 영농실정에 맞는 농업소득 산정기준을 마련해야 함.
- 농림어업인의 부채, 도시의 의료기관 이용 시에 추가로 소요되는 교통비, 농산어촌인구의 노령화 등을 감안하여 농산어촌주민의 지출비용을 추가로 인정해야 함.

##### ○ 재산의 소득환산액 산정방식 개선

- 농업생산 활동에 이용되고 있는 농지는 농작물의 판매에 따른 순소득만 평가되어야 하며, 재산의 소득환산액 계산에 이중으로 적용되지 않도록 함.
- 농업생산 활동에 이용되지 않는 휴·폐경농지, 빈 축사 등은 재산의 소득환산액 산정 시 소득환산율을 낮추거나 산정 대상에서 제외함.

##### ○ 부양의무자 기준의 합리화

- 부양의무자의 세분화 및 범위 축소
  - 부양의무자를 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 구분하여 절대적 부양의무자만을 부양의무자 범위로 한정함.

- 절대적 부양의무자: 부부간 및 1촌 중 혈연관계
  - 상대적 부양의무자: 2촌 이상(형제, 손자녀 등), 1촌 중 비 혈연관계(사위, 며느리, 서모, 서부 등)
  - 즉, 부양의무자의 범위를 절대적 부양의무자인 '1촌 이내의 혈족 및 배우자'로 축소함.
- 부양능력 판정기준의 개선
- 현행 부양능력 판정 기준은 부양의무자에게도 수급권자와 마찬가지로 최저생활 유지를 강요하고 있음: 수급권자에게는 최저생계비 개념을 적용할 수 있으나, 부양의무자에게 최저생계비 개념을 그대로 적용하는 것은 문제임.
- 농산어촌 자활지원 사업 확대
- 자활후견기관 지정시 농산어촌지역에 균형적 배치를 유도함.
  - 농산어촌지역에 자활후견기관 지정을 신청하는 기관에 인센티브 부여 (보조금·세제혜택 등)
  - 농산어촌 실정에 맞는 자활사업을 개발함.
  - 자활사업 대상자를 확대함.
- 연금보험료 지원을 확대하여 은퇴 농림어업인의 노후생활 안정 도모
- 농산어촌지역의 주민들에게 국민연금에 대한 홍보 및 교육을 강화함.
- 노후대책으로서의 효과, 적정부담-적정급여의 필요성 등
- 농어민 가입자에 대한 국고보조를 계속하고 보조를 단계적으로 확대함.
- 현행 농어민 국민연금 보험료 보조 제도를 개선하기 위하여 정액지원, 정률지원 방식 등을 다각적으로 검토해야 함.
- 농어민연금 국고 보조금은 전액 농어민의 연금보험료 지원에 사용하도록 해야 함.

## □ 국민건강보험제도의 개선

- 보험료 감면을 50%까지 확대해야 함.
  - 농산어촌의 의료접근성이나 의료서비스 수준의 열악성은 도서·벽지와 별 차이가 없으므로 감면비율을 도서벽지 수준으로 인상해야 함.
- 보험료 부과방식을 개선함.
  - 휴·폐경 농지, 빈 축사 등은 객관적으로 검증 가능한 자료를 제시하는 경우에는 부과표준소득 산정에서 특례적용(경감 또는 제외)을 함.
  - 빈 축사·농업용 트럭 등 교환가치가 낮은 농업시설물·장비에 대한 재산 비례보험료 부과를 폐지함.
  - 장기적으로는 소득비례 단일 부과방식으로 전환함.
- 건강보험 급여대상을 확대함.
  - 연령이 많거나 거동이 불편한 농산어촌 취약계층에 대한 방문 진료 및 간호도 중장기적으로 건강보험 대상에 포함시킴.
  - 한약재처방의 급여대상 제한 완화 검토(예 : 첩약).
- 현실과 동떨어진 도서·벽지 보험료 경감 배점기준을 현실성 있게 조정해야 함.
  - 예를 들면, “가장 가까운 육지항구까지의 정기여객선 운항소요시간” 및 “가장 가까운 병원 급 의료시설까지의 대중교통 소요시간”에서 최대배점 기준(현재는 4시간 이상)을 낮춰야 함.
- 노인, 모자가정, 소년소녀가장, 장애인 등과 같은 취약계층에 적용되는 보험료 경감규정을 완화함.
  - 소득 및 과표 재산 기준을 완화해야 함.

## □ 농작업 재해 및 안전사고 종합대책 마련

- 농작업 안전공제의 개선
  - 사망 또는 장애 시 지급하는 공제금을 단계적으로 인상하고, 안전 공제료 지원 수준도 확대함.
  - 사망공제금이 장해공제금보다 크게 낮은 현행 공제금 체계를 개편하

- 여, 일반보험과 같이 사망 시에 1급장해 수준의 공제금을 지급함.
- 산재보험 수준의 보장이 될 수 있는 공제상품을 개발하고, 보조금 지급 기준이 되는 지원 단가를 산재보험료의 50%까지 확대함.
  - 공제 가입률(현재 28%)을 제고함.
  - 중기적으로는 농림어업인의 산재보험 적용 확대를 추진함.
  - 장기적으로 산재보험과 유사한 '농림어업인 재해보험제도'의 도입을 검토함.
- 농림어업 유해 작업환경 관리를 위한 지원 및 연구사업 확대(신규사업: 농림부·해양수산부)
- 유해요인 경감을 위한 작업개선, 개인보호구 보급 등의 지원사업 확대
  - 유해 작업환경의 구명, 분류, 안전기준 설정, 평가방법 개발, 경감방안 등에 관한 연구사업 확대
- 농림어업 관련 작업 안전교육 강화(신규사업: 농림부·해양수산부·지자체)
- 시·군 농업기술센터, 농과대학, 한국농업전문학교 등의 농업기술교육과정, 각종 영농교육 등에서 작업안전교육을 강화함.
- 안전사고 감시·보고 시스템 구축(신규사업: 농림부·행정자치부·해양수산부·지자체)
- 소방서, 경찰서, 의료기관 등 안전사고 관련 정보를 보유한 기관으로부터의 안전사고에 관한 상시적인 감시·보고체계를 구축함.
  - 안전사고 발생을 신속하게 파악하고 효과적으로 예방·관리할 수 있음.

#### □ 보건의료서비스의 개선

- 공공보건의료기관의 시설·장비·인력을 확충해야 함.
- 보건소는 지역 보건의료의 중심적 기능을 수행할 수 있도록 지역 보건의료 행정기능을 강화하고, 공중보건치과의사 및 공중보건한의사 배치를 확대함.
    - 민간병원이 부족한 지역의 보건소는 병원기능을 수행할 수 있도록 보장함.
    - 민간의료가 활성화된 지역의 보건소는 농부증(어부증), 부인병, 노인병 등에 대한 치료기능을 특화함.

- 보건지소는 1차 의료기관의 역할을 수행할 수 있도록 인력 및 장비를 확충함.
    - 물리치료실, 1차 의료장비, 이동진료차량, 공중보건소의 숙소 개·보수 등을 지원함.
  - 보건진료소는 노인방문간호, 응급처치, 건강교육 위주로 특화함.
    - 방문보건의료기기 세트 등 장비를 보강하고, 방문 보건의료 차량의 운영비 지원을 확대함.
  - 공공 보건의료 인력의 자질 향상과 효율적인 업무수행 방안 강구
    - 보건소 및 보건지소는 지역보건법의 규정이 정한 최소 배치기준 이상의 전문 의료 인력을 확보함.
    - 공중보건의학사의 효율적인 업무 수행을 위하여 적합한 교육교재를 개발하고, 교육훈련을 강화함.
    - 공중보건의학사는 연고지에 우선 배치하고 근무지 변경을 제한하여 주민친화적인 보건의료서비스 수행을 유도함.
  - 지역보건의료계획의 내실 있는 추진
    - 지방자치단체별로 지역 실정에 맞는 보건의료계획을 수립·추진하여 지역 내 공공 및 민간 보건의료기관의 시설, 장비 및 전문 의료 인력을 최대한 활용, 양질의 보건의료서비스를 제공할 수 있는 체계를 구축함.
    - 지역보건법을 개정하여 공중보건의학사가 지역의 보건계획을 수립하고 조사연구 활동을 할 수 있도록 함.
- ‘공공보건의료에 관한 법률’을 강력하게 시행함(신규사업: 보건복지부, 지자체).
- 이 법을 강력하게 시행하여, 국립대학병원, 자치단체 운영병원(지방공사 의료원) 등 공적 재원으로 설립된 각종 의료기관을 공공보건의료기관으로 지정해, 주요 질병관리사업, 공공보건의료에 관한 전문적인 연구 및 검사 등의 공공 보건의료 서비스를 제공하고, 소외계층에 대하여 우선적으로 진료하도록 함.
- 건강관리센터, 목욕실, 찜질방 등 상시 건강시설을 확충함(기존사업 확충: 농촌진흥청).
- 면 단위에 건강관리센터 1개소 이상 설치
  - 마을주민의 건강·보건을 담당하는 건강관리센터로서의 기능을 확대함.
  - 소규모 건강관리실 등에 대한 운영비 일부를 지원하는 방안을 강구

- 건강관리실의 기능강화를 위한 전문프로그램 운영지원 및 보건의료 전문가 순회방문 지원
- 응급의료기관과 지역거점 공공병원 설치·확충
  - 응급의료 취약지역에 지역응급의료기관을 건립하고, 보건의료원에 응급의료 시설 및 장비를 설치
    - 지역응급의료기관의 응급전담의사 인건비 보조
  - 지방공사의료원, 적십자병원 등 기존 공공병원의 시설·장비를 현대화하여 지역 거점병원으로 육성
  - 경영난에 빠져 있는 중소병원에 대하여 지원과 유인책을 마련하여 공공성을 강화하여 공공보건의료체계의 보완책으로써의 활용방안을 모색함.
  - 중장기적으로 공공병원이 없는 지역에 민간병원을 인수하여 공공병원화를 추진함.
- 농림어업인의 직업성 질환 및 농약중독을 전문적으로 관리하기 위한 연구지원을 확대함(신규사업: 농림부, 농촌진흥청).
  - 시설하우스 농작업 및 해상조업과 같은 특수한 환경 속에서 장시간 노동으로 발생하는 농부중(어부중 포함) 예방 및 치료방법을 강구함.
  - 농약중독의 예방·치료 대책을 마련함.
  - 민간의료기관이나 대학병원 등과 제휴하여 농림어업인의 직업성 질환, 농약중독 등을 전문적으로 연구하는 사업에 대하여 지원을 확대함.

## □ 노인복지 증진

- 정부의 노인복지 관련 정책에서 농산어촌 노인들의 특성과 이해관계를 합리적으로 반영하는 법적·제도적 장치를 마련해야 함. 따라서 정부의 노인복지 관련 각종 위원회, 기획단 등을 구성함에 있어서 적정 수의 농산어촌 노인문제 전문가를 반드시 참여시키도록 해야 하며, 최근 논의되고 있는 ‘고령사회대책기본법’에서도 농산어촌 노인의 특수성이 충분히 반영될 수 있도록 노력해야 함.
  - 노인복지예산의 규모를 적정수준으로 늘려서 농산어촌 노인들을 위해서 과감하게 투자해야 함.

- 농산어촌지역의 특성을 고려하는 다양한 ‘농산어촌형 노인복지 프로그램’을 개발하여 적극적으로 보급해야 함. 이와 관련하여 시·군의 사회복지관, 읍·면의 사회복지전문요원, 보건소, 노인복지회관, 농업기술센터, 학교, 농협, 종교조직 등과 같은 농산어촌 노인복지 관련 기관 및 시설의 연계·협조체계를 상시적으로 구축할 필요가 있음.
- 여러 가지 사회집단 및 계층에 따른 차별화된 접근이 필요함. 즉, 오늘날의 농산어촌노인들은 다양한 특성을 가지고 있기 때문에 가족형태, 연령계층, 소득계층, 지역, 성별, 영농참여 형태 등을 고려한 차별화된 노인복지정책이 필요함.
- 현재 도시지역 중심으로 운영되고 있는 여러 가지 노인복지 프로그램 중에서 농산어촌지역에도 적합한 것은 단계적으로 확산시켜 나가야 함.
  - 홀로 사는 노인에게 위급한 상황이 발생했을 때 보건소, 병원, 사회복지관, 소방서 등에 응급구조를 요청할 수 있는 체계를 완비해야 함.
- 농산어촌노인의 소득활동을 지원함.
  - 농산어촌노인의 다품종 소량 농산물의 생산·가공·유통을 지원하고, 전통공예품·특산품 생산을 촉진함(신규사업: 농림부, 농촌진흥청).
    - 생산적 복지의 일환으로 환경 친화적인 ‘실버농업’을 장려하여 건강하고 영농의욕이 있는 노인들에게는 그들에게 알맞는 작목, 농법 등을 개발하여 적극적으로 지원할 필요가 있음.
  - 그린투어리즘과 관련한 지역안내인, 농산어촌지역 환경보전 등 지역관리인 역할 강화
- 『농촌노인 생활지도 시범마을 육성사업』 확대 및 내실화
  - 시설 구입에 대한 지원뿐만 아니라 시설의 관리 및 프로그램의 운영 등에 대한 체계적인 지원이 필요함.
- 거동불편노인, 65세 이상 노령층, 노인단독가구 등에 대한 농산어촌형 재가노인복지서비스를 확대함.
  - 가사 지원, 이·미용서비스, 경조사 지원 등 기초 복지서비스 제공
  - 의료분야의 방문간호 서비스와 연계하여 추진
  - 노인요양보호제도를 농산어촌지역에 우선적으로 도입함.

- 경로당, 노인정 등을 다목적으로 활용하고, 관련 프로그램을 체계적으로 도입하며 관리운영비 지원을 확대함(신규사업: 보건복지부, 농림부, 지자체).
  - 농번기에는 임시 탁아소로 활용
  - 농한기에는 공동작업장으로 활용하고 민요공연, 건강교육, 가족관계 개선 교육, 음악교실, 예절교육 등을 실시함.
  - 농산어촌 경로당 및 노인정의 관리운영 실태를 정확하게 조사하여 관리운영비 및 난방비 지원을 현실화하고 면세 유류를 사용할 수 있게 해야 함.
- 농산어촌지역에 노인복지회관의 건립을 확대함.
  - 농산어촌 여건에 맞는 여가문화나 평생교육 관련 프로그램을 체계적으로 마련하여 적극적으로 보급함.
- 경영이양 직접지불제도를 개선함.
  - 고령 은퇴농의 보다 안정적인 소득 확보를 위해서 보조금 지급 수준을 상향조정함.
  - 경영이양 대상 농지를 생산관리지역으로 편입된 농업 진흥지역 밖의 우량 논과 농업 진흥지역 내의 밭으로 확대하는 방안을 모색함.
  - 수혜 연령 범위를 75세까지 확대하는 방안을 모색함.
- 다양한 형태의 노인주택을 지역사회 내에서 개발해야 함. 예를 들면, 단독주택의 경우는 노인들의 신체조건에 부합하는 방향으로 개·보수를 중심으로 지원을 하고, 경제적인 능력이 있는 노인들을 위해서는 노인용 단독주택을 다양하게 개발해야 함. 그리고 지역사회의 노인들이 기존의 양로원 및 요양원 시설들을 효율적으로 활용하는 방안을 적극적으로 모색해야 함.

## □ 여성복지 증진

- 농가도우미제도의 개선
  - 이용기간(현행 30일)을 도시근로여성 출산휴가기간(90일) 수준으로 연장함.
  - 적용범위를 출산 이외의 질병, 사고, 교육 및 회의 참석, 간병, 경조사 등으로 점차 확대함.
  - 장기적으로는 농가도우미 지원기준 단가를 해당 읍·면 지역에서의 평균 농업 노임 수준으로 현실화 할 필요가 있음.

- 여성농업인센터의 발전 및 확산
  - 시·군 당 1개소 이상 설치
    - 보육시설이 없는 지역에 우선 설치
  - 여성농업인센터 운영 지원
  - 지역특성 및 여성농업인의 여건을 고려한 프로그램 개발·보급
  
- 농산촌 여성의 경제적 지위 및 사회적 지위 향상 추진
  - 농촌여성 일감 갖기 사업을 확산시키고 내실화 함.
    - 농산촌 현장 수요에 부응하는 다양한 사업을 발굴할 필요가 있음.
  - 여성농업인의 농작업 여건 개선
  - 양성평등의식 확산을 위한 교육 강화
  
- 여성농업인 전문교육시스템을 구축함.
  - 전문 교육프로그램 표준모델 및 모범 강의안 개발·보급
  - 여성농업인 전문강사 훈련 및 D/B 구축
  - 여성농업인의 학습동기 유발
  - 여성농업인의 전문교육체계 구축
  
- 여성농업인 육성 5개년 계획을 예정대로 순조롭게 추진할 수 있는 예산을 확보하도록 노력해야 함.
  
- 농촌의 다양한 여성조직을 지역사회를 위한 자원봉사조직으로 활용하여 지역사회 활성화의 주역으로 육성함.

#### □ 영·유아 보육서비스 확충 및 보육비 지원

- 읍·면 지역 보육시설의 확충 및 다양화
  - 보육시설이 없는 읍·면 지역에 우선적으로 시설을 확충함.
  - 농산어촌실정에 맞는 농산어촌형 소규모 보육시설 지원
  - 소규모 가정보육의 실시 및 지원
    - 보육시설을 설치하기 어려운 지역에는 일정 학력 이상의 거주민을 대상으로 단기 교육을 실시하여 1~4명의 아동을 보육할 수 있도록 함.

- 농어업인의 영·유아 보육비 지원 확대
  - 2004년부터 농지 소유규모 1.5ha 미만 농어업인 자녀(0~5세)를 대상으로 지원하고 있음.
  - 농지 소유규모 기준을 단계적으로 확대하고, 장기적으로는 전체 농림어업인으로 확대함.
  
- 농산어촌지역 취학 전 영·유아에 대한 무상보육 및 농산어촌보육시설에 대한 운영비 지원을 확대함.
  - 농산어촌수당 지급 등 보육교사 처우 개선
  - 국공립 및 비영리 보육기관 차량운영비 지원 현실화
    - 차량 수 및 운행거리 등을 고려하여 차별화된 지원이 필요함.
  
- 특수보육 기회의 확대
  - 방과 후 보육 확대: 초등학교 병설유치원 및 소규모 가정보육제도 활용
  - 야간·휴일보육 등 시간연장형 보육시설 운영 확대
  - 농번기 보육 지원
    - 농번기에 희망하는 보육시설에 한하여 시간연장형 및 시간제 보육시설 교사 인건비를 지원함.
  
- 민간 부문의 복지사업 참여 장려(신규사업: 농림부, 보건복지부, 지방자치단체)
  - 농협, 시민단체, 종교기관, 학교, 주민조직 등의 농산어촌 복지사업 지원
  - 자원봉사조직 활성화
  - 복지기금 조성, 복지재단의 설립
  - 2007년부터 실시되는 노인요양보장사업 참여 지원

## 6.2. 농산어촌 교육여건 개선 분야의 주요 추진과제

### 6.2.1. 정책 목표

- 농산어촌에 거주하더라도 안심하고 자녀교육을 시킬 수 있도록 교육환경을 획기적으로 개선함.
- 꿈과 희망을 주는 활기찬 농산어촌 학교를 육성함.
- 농산어촌의 특성을 반영하여 실질적인 교육의 질을 향상시킴.

### 6.2.2. 농산어촌 교육정책의 기본방향

- 도·농간 교육의 질적 격차 해소
  - 농산어촌 학교 교육의 질 향상을 위한 교육·교과 프로그램 확충
  - 농산어촌 학생들의 학력 향상 대책 마련
  - 농산어촌 학교의 특기적성교육 활성화
    - 특기적성교육의 다양화 및 내실화
  - 농산어촌 학교의 시설·장비 확충
- 농산어촌 학생의 교육기회 보장
  - 농산어촌 학생들의 대학진학기회 확대
  - 농산어촌 주민의 교육비 부담 경감
  - 수요자 중심의 교육과정 및 교육프로그램 개발·제공
  - 소규모 학교의 통폐합 지양 및 운영방식 개선
  - 다양한 교육기회 보장
- 교직원의 농산어촌 학교 근무여건 개선 및 사기진작 방안 마련
  - 농산어촌 학교 교직원 근무여건의 획기적 개선
  - 애향 교원 인력 확보·육성
  - 농산어촌 학교 교원을 위한 인센티브제도 정비·강화
  - 우수교원 확보
    - 전문성 신장 및 장기근무 유도

- 지역사회와 함께 하는 학교
  - 농산어촌 학교를 지역사회의 교육·문화·복지 종합센터로 재편
  - 농산어촌 학교를 지역주민을 위한 평생교육시설로 활용
  - 학교를 중심으로 발전하는 지역사회
  - 산학협력체제의 강화
  - 교육여건 개선을 위한 지방자치단체 및 지역사회의 역할 강화
- 농림수산업 기초인력의 양성·확보
  - 농림수산 인력 육성을 위한 교육체계 개선
  - 농수산계 고교의 운영체계 개편
    - 거점 농·수산계고 육성

### 6.2.3. 주요 추진과제

#### □ 농산어촌학교 학생의 학습권 보장

- 소규모학교 운영 정상화 및 내실화
  - 지역 실정에 맞는 다양한 소규모학교 운영방안 마련
  - 소규모 학교 교사의 최저 정원제 실시
  - 학급당 최저 학생수 기준을 하향 조정
  - 농산어촌 소규모 학교 활성화를 위한 지역사회의 참여와 공동운영체계 확립
  - 소규모 학교 통폐합 지양, 지역 종합교육기관으로 활용방안 강구 및 효율성 제고
- 농산어촌의 특성에 적합한 교육과정 및 수업운영방법의 개발·보급(신규사업: 교육인적자원부)
  - 교육성에 우선순위를 두는 농산어촌형 교육과정 개발
  - 지역 특수성과 학교 현장의 요구가 반영될 수 있는 탄력적이고 융통성 있는 교육과정의 편성·운영
- 농산어촌 학교교육 시설 확충
  - 농산어촌 학교의 시설·설비·교구에 대한 우선적 확보·지원
  - 소규모 초·중등학교를 지역사회 종합 교육·문화·복지센터로 만들기 위한 필요시설의 확충·효율적 운영방안 강구

- 유아원, 유치원, 노인정, 도서관, 보건소, 박물관 등 관련 공공기관의 점진적인 종합 유치 및 활용도 제고
  - 학습컴퓨터 시설, 생물과학실, 조리·급식시설, 난방시설, 교육기자재 등의 공동 활용
  - 기숙사 및 급식시설 구비
    - 도서지역 초·중등학교 등 특수여건의 지역학교는 학생기숙사 설치 운영
    - 농산어촌 초·중학교의 급식시설 완비 및 급식지원
  - 학교도서관 활성화
    - 농산어촌 학생들이 자기 주도적 탐구학습을 할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 학교도서관을 활성화
    - 도서관 기본시설 및 장서를 확충
  - 인터넷 방송시스템 설치 및 원격교육용 콘텐츠 개발 지원
- 농산어촌 학교의 학업성취도 향상 대책
- 농산어촌 학교 교육의 질 향상을 위한 교육·교과 프로그램 확충
    - 복식학급의 문제점과 해결방안 강구: 새로운 교과프로그램 개발
    - 소수 학생의 정예화 지도를 통한 질 향상
    - 교사인력의 확충
  - 농산어촌 초등학교의 특기적성교육 활성화
    - 농산어촌 초등학교생들이 매년 여러 가지 특기적성교육 중에서 1개 강좌를 수강할 수 있도록 지원함.
  - 우수 교육 기자재 보급
    - 최신, 우수교육기자재의 농산어촌 학교 우선 배정 및 활용도 제고
  - 원격교육 활성화를 통한 농산어촌 학생 학력 향상
    - EBS 방송 및 인터넷 강의를 통한 수능시험 준비 지원
    - 고등학교의 위성방송 설비, 학내망(LAN), 통신 속도 등과 같은 수신 여건을 정비·지원
- 우수고교 집중 육성(신규사업: 교육인적자원부, 지자체)
- 지역별로 농산어촌 우수고등학교를 선정·육성하여 농산어촌 학생들의 대학진학 기회를 확대함.
  - 시설개선비, 학습자료 구입비 등을 집중 지원함.
  - 자율학교로 지정하여 교육과정 운영 및 학생 선발에 자율권 부여

- 농산어촌 특수교육지원센터 설치·운영(신규사업: 교육인적자원부, 지자체)
  - 농산어촌 지역교육청별로 특수교육지원센터를 설치하여 특수교육 대상자 상담, 진단 및 학습활동 지원
  - 특수교육 담당 순회교사를 추가로 배치하여 운영의 활성화 도모
- 농산어촌 유치원 아동 교육·보호
  - 유치원 아동의 교육 및 보호에 소요되는 비용 지원
  - 농산어촌지역의 유치원 종일반 운영 확대 및 지원
  - 농산어촌 사립 유치원 교사 처우 개선

#### □ 농산어촌학교 학생의 교육지원

- 농어민 고교생 자녀 학자금 지원 확대
  - 경지소유 규모 1.5ha 기준을 폐지하고 전체 농림어업인 고교생 자녀로 확대함.
  - 지원금액도 입학금 및 수업료뿐만 아니라 학교운영지원비까지 확대 지원 추진
    - 현행 학자금 지원 금액: 입학금+수업료
- 국민기초생활보장제도 수급권자 및 차 상위 계층 자녀의 학비 지원 확대
  - 국민기초생활보장제도 수급권자 및 차 상위 계층의 중·고등학생 자녀 학비 지원 확대
    - 입학금, 수업료, 교과서대금, 부교재비, 학용품비, 학교운영지원비 지원
- 자연농과생 급식비 지원 확대
  - 급식 대상이 충분한 영양 공급이 필요한 청소년임을 감안하여 단가 인상 추진
  - 자연농과생 급식비 단가를 인상
    - 급식비 지원 단가를 현실화
- 농산어촌 출신 대학생 학자금 용자제도 개선
  - 최대한 많은 학생들이 학자금 용자 혜택을 받을 수 있도록 대상인원 확대
    - 농산어촌의 경제적 어려움과 도시에 비해 상대적으로 높은 교육비 부담 등을 고려하여 지원대상 인원을 확대해야 함.

- 농산어촌학생 통학 지원
  - 농산어촌의 지역실정과 학교여건에 맞는 교통편 마련
  - 농산어촌 학교 통학버스 운영 지원
    - 농산어촌의 초·중등학교 원거리 통학생을 위한 통학버스 운영방안을 지역 실정에 맞게 강구
  - 통학에 소요되는 교통비 지원
- 농산어촌 출신 학생을 위한 기숙사 운영
  - 농산어촌 출신 학생들의 도시유학에 따른 경제적 부담을 경감하기 위하여 수도권 등 대도시에 대학생 기숙사를 건립하여 실비로 제공함.
  - 기존의 대학 기숙사 운영에 있어서 농산어촌 출신 학생을 우선적으로 선발할 것을 대학 당국에 권장함.

#### □ 농산어촌학교 교직원 확보 및 우대

- 농산어촌 학교의 우수교사와 열의를 가진 교육인력 확보
  - 농산어촌 학교 교원이 그 지역에 거주하면서 지역사회학교, 복지센터의 핵심역할을 담당토록 애향교원 인력확보 및 육성
  - 지역 출신의 대학특례 입학 및 지방자치단체의 추천 입학제를 통한 애향 교원 및 열의교사 양성(신규사업: 교육인적자원부, 지자체)
    - 졸업 후 농산어촌지역에 취업을 희망하는 교육·사범계 입학지원자 특례 입학제도
    - 지방자치단체, 지역주민단체 추천자(고향을 위해 일할)특례입학 확대
    - 지역별 인재확보를 위한 지방자치단체들의 장학제도 활성화
  - 농산어촌 학교 교사의 교육열의 향상을 위한 지원방안 강구
    - 농산어촌지역 애향교원 및 열의 있는 교사의 사기진작과 교육지원을 위한 교육기자재, 실기실습비 등 우선 지원
    - 농산어촌에 가족 모두가 입주하는 애향교원 우대방안 강구
    - 농산어촌 학교의 종합교육·문화·복지센터 책임교사에 대한 처우 개선 및 수당 신설
    - 지역사회학교 및 지역사회 활동에 기여하는 교사 지원 및 우대방안 강구
  - 임용단계에서의 우수 및 열의 교원 충원체계 구축(신규사업: 교육인적자원부)
    - 해당지역 출신자 임용우대
  - 도서벽지 교원 특별채용 규정을 농산어촌지역으로 확대

- 농산어촌 학교 교원 인센티브제도 정비, 강화
  - 가산점 제도, 승급, 승진, 벽지수당 확대 강화
  - 순회교사수당, 복식수업수당 신설(신규사업: 교육인적자원부)
  - 장기근속자 누가 점수제, 인사 우대제 등 도입
  - 현대화된 가족용 및 독신자용 관사, 사택 제공
  - 부모와 동일학교에 재학하는 교원자녀에 대해 상급학교 진학 시 장학혜택, 대학특례 우선순위 부여
  - 농산어촌 학교 교직원 사택 시·개축 및 보수비 지원
  - 농산어촌 학교 교원 현직교육, 연수 등 질 향상 대책 강구(신규사업: 교육인적자원부)
    - 현직연수 및 특별 직무연수, 해외 연수 등 우선 혜택
  - 농산어촌학교의 원어민 영어 교사 채용 지원

## □ 교육제도 개선

- 교육제도 및 교육과정 개선
  - 고교 및 대학입시제도의 개선
    - 농산어촌학교의 부담이 되며 도시전학의 가장 큰 사유가 되는 특기적성교육 제도 개선
    - 지방교육청별 특기교육자원 확충과 농산어촌 학생의 특기적성교육 지원 강화
    - 지역사회와 소규모 학교 간 특기적성교육 및 특별 활동의 협동운영체제 강구
  - 농산어촌 학생의 대학특례입학제도의 개선 및 확대
    - 농산어촌에 필요한 우수인력 확보방법으로 확대 : 고교 졸업생중 고향을 위해 헌신하겠다는 대학 지원생을 최우선, 그 다음 타 고교 출신이라도 농산어촌에서 평생근무를 희망하는 사람(차 우선), 농산어촌 소재 중·고등학교의 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, 수업보조요원배치, 담임업무 경감조치 등 지원 강화

## ○ 교육체계의 재정비

- 농산어촌의 유치원, 유아원에 대한 공교육 기능 강화
  - 농산어촌의 영·유아와 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

## ○ 농산어촌학교의 교육여건 개선, 농산어촌 주민의 평생교육 진흥 등과 관련된 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 광역시 및 도의 교육감 소속하에 “농산어촌교육발전지역협의회”를 둠(신규사업: 교육인적자원부, 지자체).

- 농산어촌의 교육여건 개선을 위한 지역협의체 구축 및 실질적인 운영을 통하여 기초자치단체를 비롯한 지역사회의 농산어촌 교육에 대한 적극적인 분위기를 조성함.
  - “농산어촌교육발전지역협의회” 구성 시 교육 관련 전문가와 각계각층의 지역인사를 참여토록 하여 협의회 운영의 실효성을 제고함.
  - 학교의 지역사회 기여 및 지역사회의 학교 지원 등에 대해 논의함.
- 지역사회의 기업체나 사회단체와 학교 간에 자매결연 체결 추진
  - “농산어촌교육발전지역협의회”에서 선도적인 역할을 담당

## □ 교육재정의 확보

## ○ 농산어촌교육 지원체계의 수립

- 농산어촌 교육지원을 위한 특별 예산관리체계 수립
  - 각 부처 소관의 농산어촌 교육·문화·체육 등 복지종합센터 설립 및 운영을 위한 공동출연예산체계 수립
  - 면단위 보건지소, 마을단위 보건진료소에 대한 농특세 지원을 초등학교 내 종합설비에 우선 지원
  - 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 확보
  - 독립예산과 회계방식 도입

## □ 농업계 고교 육성

### ○ 운영체제의 개편

- 현재의 농업계 고교를 영농후계 인력을 양성하는 직업학교 형태의 자영농고와 진학과 취업 위주의 일반 농고로 운영체제를 개편하고 자영농고를 농림부가 중점지원(신규사업: 농림부)
- 각도에 1교씩 자영농고를 지정하고 학급당 학생수를 30명 이하로 하되 영농희망자만 입학시켜 직업학교 형태로 운영
- 영농후계인력 육성을 위한 특별법을 제정하여 자영농고 운영에 대한 농림부 참여 및 지원
- 자영농고를 학생교육, 기존농민교육, 청소년 농업 체험교육, 주민 교양교육 등 평생교육 시설로 활용
- 졸업자 중 영농희망자를 농림부가 우선적으로 후계자 지정, 지원
- 일반 농고는 지방정부의 지원 아래 지역 잠재력과 특성에 맞도록 개편하고 진학, 취업 중점 지도
- 평생교육 프로그램의 활성화
  - 학교 시설 및 인력을 지역주민, 농민, 청소년들의 학습장으로 운영할 수 있도록 지역 유관기관과 협동으로 프로그램 개발·운영

### ○ 운영의 내실화

- 교육 과정 운영의 자율성을 대폭 확대하고 진학 및 취업 프로그램을 다양화하여 학생 요구를 충족시켜주며, 산학협동을 통한 교사의 현장 적응력을 제고
- 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

## ○ 행·재정적 지원

- 농업교육에 대한 사회적 인식을 제고하기 위하여 중앙 정부와 지방 정부가 농업교육에 대한 지원과 홍보 등을 통해서 교육 외적 환경 조성에 노력
- 학교와 지방정부간의 협력체제 구축
  - 학교는 지역 주민의 평생학습 교육기회 제공
  - 지방정부는 졸업자의 영농, 취업 등 우선지원
- 국가 및 지방 자치단체의 책임성 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

## □ 농업인력 육성을 위한 대학교육 체제 개선

## ○ 농업계 대학(전문대)의 영농기술 인력 양성기능 강화

- 순수 농업전문대학을 중심으로 중견 영농기술인력 양성을 위한 실기교육 지원강화
  - 실기·실습 기자재의 현대화 및 관리, 운영 재정 지원
  - 현장 실습, 훈련 중심의 교육과정 지원
- 졸업생의 농장 조성 및 영농정착 지원체계 확립(신규사업: 농림부)
  - 정부의 농림어업인 후계자 육성사업으로 연계
  - 농장 조성계획 (농지구입, 농장조성, 영농 등) 운영계획에 따른 단계적 지원
- 농과계 전문대학, 대학의 시설, 교수 인력을 활용한 지역 농업교육, 훈련기능 강화
  - 각 지역 농업계 대학의 지역사회 농업기술 선도기능을 강화시키기 위한 서비스 체계 수립 및 지원
  - 최고농업경영자과정, 농업기술지도자과정, 농업경영컨설턴트과정 등 설치 운영
  - 관련 사업 지원 재정 확보

## ○ 농산어촌 젊은이들을 위한 현지대학제도 도입(신규사업: 농림부, 교육인적자원부, 지자체)

- 대도시 및 지방대학의 농산어촌 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 수료 후 일정 기준 이상의 성적을 취득한 자에 대한 학력 인정
    - 교육과정의 학점제 도입
    - 현지 실정에 맞는 교육과정 개발
- 기초인력은 제도권 교육을 통하여 육성
- 실업계 고등학교 과정이 취업결정의 역할을 하지 못하므로 전문화 과정을 병설운영
    - 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.
- 비 농업계 인력을 단기 영농교육을 통해 육성
- 인문계 졸업생, 귀농 희망자 등 비 농업계 영농희망자의 영농교육 지원 체계 확립
    - 영농인력 양성 교과과정 중심으로 운영되는 농업전문대학(전문학교)을 통하여 중견 기술 인력으로 양성  
(예) 한국농업전문학교, 여주농업경영전문학교, 연암축산원예대학 등에 6~12개월의 단기 교육 프로그램 설치 운영
- 수산계학교의 개선
- 기본 방향
- 어촌에 정착, 지역사회발전에 선도적 역할을 담당할 수 있는 우수한 수산 전문인력 양성
  - 수산인력의 저변 확충을 위한 효율적 인력 육성체계 구축 및 지역개발중심학교로 육성

- 특성화대학이 지역수산업 개발에 필요한 첨단 및 현장애로 기술을 개발하고, 대어업인 교육 및 산학협동의 중심역할 수행토록 지원
  - 특정수산기술개발과 연계 특성화대학 기술개발 지원
  - 지역여건에 적합한 어·패류 등 증·양식기술개발, 어업인에게 보급 및 경영지도 체제 확립
- 수산계 학교 졸업자에 대한 어업인후계자 및 산업기능요원 선정 시 우대 (신규사업: 해양수산부)
  - 어업인후계자 및 산업기능요원 선정 시 우선 선정토록 개선
    - 현재 비전공자보다 10~20점 높게 부여하나 우선 선정 불가 수준
  - 후계자육성자금, 영어자금 등 융자혜택 우선 부여
- 수산계고교의 실험·실습기자재 확보 및 현대화 추진
  - 해양공동훈련장, 항해 및 기관 시뮬레이션 등 실습장비 확보를 위한 예산지원 방안 강구
- 수산고교 졸업자에 대한 동일계대학 무시험 특별전형 확대 추진(신규사업: 해양수산부, 교육인적자원부)
  - 교육인적자원부 및 관련대학과 협의(10% → 20% 수준)
- 수산계 대학의 수산계학과에 대해 해양계에 준하는 등록금 면제 등 예산지원 방안 강구
  - 국립학교 설치령 제16조(학비보조) 규정 개정 추진

#### □ 기타 농산어촌교육 활성화

- 농산어촌 학교의 지역의 교육·문화·복지 종합센터화를 통한 지역사회 활성화 (신규사업: 범 부처)
  - 농산어촌 종합교육시설 내에 노인시설, 주민체육시설, 보건의료시설, 도서관, 박물관 등 기존의 구역 내 문화·복지시설을 함께 설비한 지역 종합 교육·문화·복지센터 구축
  - 지역주민의 평생교육, 농어업교육, 부녀교육 등 지역사회학교기능 강화
- 농산어촌의 종합 교육·문화·복지센터 활용체계 확립

- 관련 시설이 종합 정비되는 단계별로 상호활용도를 높일 수 있는 방법과 관리비용 절감 대책을 강구함.
  - 관련시설의 상호보완, 협력, 이용방법 등 센터로서의 기능 개발
  - 종합 교육·문화·복지센터의 관리를 위한 범부처적 특별관리체계 수립
  - 관리인력, 교육인력 등 관련 인력의 종합관리와 활용방법 개발
- ‘농산어촌 학교 가꾸기’, ‘내 고장 학교 가꾸기 운동’ 전개(신규사업: 범 부처)
- 범국민적 운동으로 확산
  - 개인별 농산어촌 학교 돕기 계좌 가입, 기금 조성
  - 기업체, 사회단체와 개별 학교 간의 자매결연 유도

### 6.3. 농산어촌 지역개발 분야의 주요 추진과제

#### 6.3.1. 정책 목표

- 농촌다움을 갖춘 지속 가능한 농산어촌 건설
  - 지속가능한 개발, 소득연계형 개발
- 농산어촌의 다원적 기능을 확충하여 농산어촌 주민에게는 삶의 터전, 도시민에게는 여가·휴가공간으로서의 역할 제고

#### 6.3.2. 기본방향

##### □ 기초생활 여건의 지속적 개선

- 국민들이 농산어촌에 거주하거나 여가를 보내는데 큰 불편이 없도록 주택, 교통, 상·하수도 등 농산어촌의 기초생활 여건을 획기적으로 개선
- 기초생활에 필요한 시설 및 서비스 수준에 대한 전국 최소기준(national minimum)을 고려
  - 전 국민이 도시든 농촌이든 국토 어느 곳에 살거나 누릴 수 있는 최소한의 여건 정비를 위해서는 도시에 비해 농산어촌에 부족한 시설 및 서비스를 대대적으로 확충

**농촌다운 환경과 경관을 보전하는 지속가능한 개발**

- 자연생태 순환시스템의 회복을 통한 인간과 자연의 조화를 추구
- 농림어업·농산어촌의 다원적 기능 유지·확보
- 보전할 환경과 경관의 대상 발굴

**소득을 창출하는 지역정책**

- 농촌지역의 최대 문제인 인구감소를 해결하기 위해서는 소득창출형 지역정책을 도모
- 농어가 소득대책 뿐만 아니라 농어업 이외의 다양한 2·3차 산업이 지방중소도시, 농산어촌 등에 입지하여 취업기회를 증대
- 향토산업의 진흥 및 농산어촌관광의 활성화 등

**도농교류 촉진 및 사람·자본 유치 프로그램 강화**

- 도농교류 확대, 농산어촌 투자유치 활성화 등
- 지역의 자치역량 강화

**농산어촌지역 개발정책 추진체계의 효율적 개편**

- 농산어촌지역 종합개발계획의 수립·시행
- 농산어촌지역 개발정책 추진체계의 조정
- 분권화와 주민참여를 통한 상향식 정책추진 방식 강화

### 6.3.3. 지역개발 분야의 주요 추진과제

**기초생활여건 개선에 관한 사항**

- ▷ 농산어촌은 인구감소에 따른 시설 및 서비스 수요의 상대적 저하로 민간 및 공공 투자가 미흡하여 도시에 비해 주택, 교통, 상하수도, 문화예술 등 기초생활여건이 크게 낙후되어 있음.
- ▷ 국민이 도시든 농산어촌이든 국토 어느 곳에 거주하든 불편함이 없도록 하기 위해서 농산어촌의 생활여건을 획기적으로 개선함.
- ▷ 특히 농산어촌의 다원적 기능과 지역별 특성을 제고할 수 있도록 국가 및 지방자치단체는 각종 지역개발사업을 종합적, 체계적으로 추진함.

## ① 농산어촌주택의 신규 공급 및 개량, 빈집의 철거 및 정비

- 농산어촌지역에 신규로 공급되어야 할 주택 총량을 설정, 이는 현재 농산어촌주민에 의한 수요뿐만 아니라 도시민 등의 이주 의사를 감안하여 연차적으로 공급
  - 현행 농어촌주거환경개선사업 주택용자금 지원규모를 증대하고(호당 2,000만원 → 3,000만원), 이자율은 시중금리 인하를 고려하여 하향 조정(5.5% → 3%)
  - 주택용자금 지원이 가능한 주택규모 상한(현행 30평)을 완화하며, 지원이 가능한 시점 제한 규정도 완화
- 농산어촌지역에 개량이 필요한 총량은 주택 신축연수 30년 이상이 경과된 주택의 물량을 산정하여 연차적으로 정비
  - 현행 용자금 지원규모를 증대하고(호당 500만원→1,500만원), 이자율은 시중금리 인하를 고려하여 하향 조정(4%→3%)
- 철거 및 정비가 필요한 빈집 총량은 철거 물량과 리모델링 활용 물량으로 나누어 접근하며, 그에 대한 지원 차등화
  - '08년까지 지방비 89억원을 투자하여 29천동 정비
  - 농촌빈집을 마을주민들의 공동이용시설로 혹은 도시민 등이 쉽게 활용할 수 있도록 리모델링에 대한 지원 제도 마련

## &lt;농림부 신규사업&gt;

## ○ 경관주택 정비사업

- 농촌경관과 조화를 이루는 주택의 모형을 개발, 설계도 등을 보급
- 경관주택 신축 및 개량 시 주택용자금 지원규모 등을 일반 주택에 비해 상향 조정
  - 강원도와 같이 자치단체 자율사업으로 추진하는 사업 수용도 가능
- ※ 경관주택: 주택의 형태, 색채 등이 주변 경관과 어우러지는 주택이라 정의되나, 지방마다 조례 등으로 구체적 기준 설정

## ○ 맞춤형 주택단지 공급사업

- 기존 문화마을 사업의 변형
- 실버형 주거단지, 실버주택단지, 은퇴농장 등의 공급 지원

## ② 간이상수도 및 소규모급수시설 등 용수시설의 확보

- 간이상수도 및 소규모급수시설을 포함한 상수도 보급률을 중심으로 도시와의 격차를 최소화
  - 읍·면 단위 농촌지역 대부분에서 안전한 식수 공급[현재 면 단위 상수도 보급률은 29.0%, 읍 단위 상수도 보급률은 77.4%로 읍·면부 평균 48.4%) → '14년까지 90%로 확대(환경부)]
  - 상수도 공급이 어려운 자연마을은 암반관정으로 용수 확보 가능토록 '14년까지 7,751개소를 개발함으로써 면 인구의 23.7% 포괄(농림부)

## ③ 농산어촌도로의 정비

- 농산어촌도로 포장률에서 도시와의 격차를 최소화
- 국도, 시·군도, 농산어촌도로의 연계를 고려하여 우선순위 물량 결정
  - 지방도, 군도 등을 포함한 농산어촌도로 총 95km 중 '13년까지 55% 포장완료
- 농산어촌도로의 질적 수준 제고를 위한 별도의 사업과 관련 지침을 마련함으로써 도로 정비가 생활환경 개선과 소득증대 나아가 해당 지역의 이미지 제고에도 기여할 수 있도록 추진

## ④ 농산어촌 대중교통체계의 확충

- 시·군 중심지와 마을간 준공공교통수단 운영체계 구축
- 오지공영버스 신규 구입 및 벽지노선 손실보상 지속
- 연안 교통에 대한 종합대책 강구
- 기피 노선에 대한 운영 주체 전환 및 보조
  - 농산어촌의 교통수요 감소에 따라 운행 기피 노선이 증가(2000년도에 만 농산어촌버스는 전체 보유대수의 약 1/5이 감소)하고 있으며, 운송업체의 경영수지도 악화. 수지 악화를 이유로 기피하는 노선은 반납신청을 받아 주민단체 등에 운영권을 부여하고 주민단체의 신청이 없는 경우에는 관할 지방자치단체에서 운영하는 방안을 고려함.
  - 이 경우 차량은 오지·도서교통지원사업에 의해 지원된 차량을 회수하여 투입하고 부족한 부분에 대해서는 일반이 가지고 있는 차량을 공영버스로 활용하되 차량을 제공한 개인에게 보조금을 지급하는 형태가 바람직함.

- ⑤ 하수도 및 마을하수도의 개량·정비 및 하수처리시설의 확충
- 하수처리율을 도시와의 격차를 최소화할 수 있는 수준으로 확충
    - 농촌마을하수도 정비는 매년 200개 마을씩 지원(행자부)
    - 면단위 하수도 정비는 매년 400개소 수준 정비(환경부)
- ⑥ 생활폐기물의 위생적 처리
- 생활폐기물처리구역을 일정 규모 이상의 마을로 확대
    - 일정 규모 이상의 마을 공동시설 중심으로 음식물쓰레기 퇴비화를 위한 콤포스트 용기, 생활폐기물 수집용기, 재활용쓰레기 분리수집용기 등을 설치한 수거장소 정비 및 그에 적합한 마을별 수거체계 확립
  - 1개 시·군당 1개소씩 매립시설, 재활용시설 등 폐기물의 위생처리시설 설치
    - '13년까지 158개 시·군 완료
    - 종합시설 설치에 대한 국고보조 15억원 → 20억원으로 상향 조정
  - 농산어촌 폐비닐 수거 활성화를 위한 수거보상비 지원
- ⑦ 기타 농산어촌 주민의 생활편의 증진을 위한 사업
- 마을회관, 경로당, 기타 도농교류시설 등을 1개 법정리당 1개 이상씩 설치될 수 있도록 목표 설정
    - 기존 마을회관은 개축 및 재정비하여 다목적 공동이용시설 위주로 설치토록 유도

#### □ 농산어촌의 자연환경 및 경관보전에 관한 사항

- ▷ 그간 농산어촌의 자연환경 및 경관보전에 대한 관심 미흡으로 농산어촌의 자연환경 및 경관이 훼손되는 사례가 많았음.
- ▷ 농산어촌의 아름다운 자연환경 및 경관보전은 국민 전체에게 농산어촌의 다원적 기능을 체험할 수 있도록 장려하는 수단이자 농산어촌의 소득증대에도 가장 기초적 수단임.
- ▷ 국가 및 지방자치단체는 농산어촌의 자연환경 및 경관보전 등을 위해 지원할 수 있는 근거를 마련하여 적극적으로 추진토록 함.

- ① 국가 전체의 자연환경 보전에 관한 사항은 환경부의 「환경정책기본법」에 따라 수립되는 국가환경종합계획과 연계
- 농산어촌과 관련되는 특수한 사항에 대해 농림부, 산림청, 해수부 등이 공동 대응

- ② 농산어촌 경관의 특성을 고려한 시·군 및 주민과의 경관보전 협약제도 도입
- 지방자치단체 차원에서 ‘경관형성 및 경관보전 조례’를 작성하여 해당 지역의 종합적 경관형성계획을 수립
  - 주민과 지방자치단체가 ‘경관협약’을 체결하여 주민 스스로의 경관보전 활동을 수행하도록 유도
  - 경관조례 작성 및 경관협약 체결 등을 장려하기 위하여 조례나 협약이 체결된 지역 또는 마을에 대해서는 시범사업 지구로 선정하는 등의 행정적, 재정적 인센티브를 부여
  - 초기 5년간 경관보전 협약제도의 시행은 도별 1개씩 8개 지구에 대한 시범사업으로 추진하되, 장기적으로는 최소한 시·군별 1개 경관보전사업지구를 지원
  - 경관보전 협약제도의 시행 결과를 바탕으로 다양한 경관보전사업 발굴·시행

※ 농산어촌의 경관

- 농산어촌의 경관은 지역주민의 가치관, 사회제도, 역사와 관습 등의 문화적 요소가 자연과 오랜 세월을 두고 작용하여 형성된 것으로서 마을의 입지 및 형태, 주택의 형태, 건축재료, 농지의 형태 등을 포함함. 농산어촌의 경관을 보전한다는 것은 경관을 구성하는 여러 자연, 인공 등 물리적 요소 가운데 가치있는 자원을 보호, 보전, 활용, 창조한다는 포괄적 의미임.

※ 경관보전 협약제도

- 농산어촌에 존재하는 풍부한 자연이나 농업적 자원, 역사문화유산 등의 가치를 살려 매력있고 개성이 풍부한 마을을 형성하기 위해 일정 구역내에 위치하는 토지, 건축물, 공작물 등의 소유자 또는 관리자들이 지자체와 경관관리에 대해 합의하는 것임.

※ 경관보전 직불제도

- 경관작물 식재활동 등 농산어촌 주민의 경관관리 활동을 중심으로 정부가 그로 인한 소득손실 내지 소득차액을 지원하는 제도임. 그 방식은 조건불리지역 직불제도와 마찬가지로 ‘마을협약’을 체결하여 진행할 수 있음. 내용적으로 농업에 한정된 활동을 위주로 함으로써 경관보전 협약제도와는 상호 보완적 관계를 유지할 수 있음.

③ 적극적 경관보전사업 시행

- 농산어촌의 소규모 비오뜰 등을 보호하고, 전통적 역사문화적 장소 및 마을 내 건축적 요소 등을 경관적으로 아름답게 정비하는 사업을 발굴하여 추진

<농림부 신규사업>

○ 경관보전 직불제도

- '05년 시범사업 추진

○ 경관보전 협약제도

- '05년 시범사업 추진

○ 경관보전사업

- 생울타리조성사업, 돌담가꾸기사업, 소하천정비사업, 비오뜰정비사업, 아름다운 지붕가꾸기 사업 등

○ 아름다운 농산어촌 경관가꾸기 홍보사업

- 농산어촌의 아름다운 경관에 대한 국민적 관심을 제고하고 농산어촌 주민에게 그 관리의 중요성에 대한 인식을 높이기 위해 '아름다운 농산어촌 경관 사진전', '아름다운 농산어촌 경관 콘테스트' 등을 개최하는 한편 TV, 신문 등을 통해 꾸준히 홍보

□ 농산어촌의 향토산업 진흥에 관한 사항

- ▷ 각 부처별, 지자체별로 향토산업 관련 법령을 정비하고 다양한 육성책을 추진하고 있으나 산업화 측면에서는 미흡함.
- ▷ 농산어촌에 고유하고 독특한 특산품, 문화, 기술 등을 활용한 향토산업 육성은 농산어촌 경제 활성화에 핵심 기반임.
- ▷ 국가 및 지방자치단체는 향토산업 육성을 위한 종합적 시책을 추진함으로써 시너지효과가 극대화될 수 있도록 함.

① 향토산업 자원의 발굴과 상품화

- 시·군별 1특산품, 1문화, 1기술(이하 특산품 등) 등 향토산업의 자원을 목록화

- 지자체 중심으로 학계, 산업체 등이 공동 협력하여 향토산업의 자원(향토지적재산)을 조사·발굴
  - ※ 향토지적재산: 각 지방에서 전래된 문화·기술·토산품 또는 자연환경 등으로 상품화가 가능한 식품, 주류, 염료, 도자기, 설화, 인물 등을 포괄함. 예를 들어, 유형의 향토지적재산은 하회탈, 향토음식, 전통민속주, 전통공예품, 지역특산품, 전통생활도구 등을 들 수 있으며, 무형의 향토지적재산은 지역문화, 축제, 전래풍속, 민요 등을 들 수 있음.
- 특산품 등을 상품화하여 향토산업으로 발전하도록 지원
  - 농촌진흥청, 농관원 등을 통한 연구 및 품질의 차별성 입증
- 특산품 등의 상품화를 위한 기술 개발, 판매 촉진을 위한 상표·포장 등의 개발 및 홍보, 특산품 등의 생산자 및 판매자, 기술 관련 인력육성 등을 위한 지원 등을 위해 도별 3개 정도의 패키지 시범사업을 추진하며 필요한 예산 지원
  - 우수사례 발굴 및 홍보
- 지리적 표시제 등의 활용
  - 향토 명칭에 대한 시장인지도가 높은 품목은 ‘지리적 표시제’ 등록을 통해 지리명칭의 배타적 사용권 획득 추진
    - 보성녹차, 나주배 등 해당 지역에서 생산된 특산물에만 지리적 명칭을 사용
  - ※ 지리적 표시제란 농산물 및 그 가공품의 명성, 품질, 기타 특성이 지리적 특성에 기초하는 경우 일정한 지역이나 지방에서 생산된 제품임을 표시하여 보호하는 제도
- 향토 전통식품의 상품성 향상을 위해 시설 및 운영자금을 지원하고, 전통식품 품질인증제도 강화
  - 각 지역을 대표할 수 있는 우수한 향토 농산물 가공품 중심으로 자동화 시설, 살균시설 등 시설설치에 운영에 필요한 자금을 지원
    - ※ 고창 복분자주, 순창 고추장, 합천 한과, 상주 꽃감, 안흥 찜빵 등
  - 전통식품의 계승과 발전을 위해 주류, 장류, 한과 등 고유 전통식품 중심으로 전통식품명인제도와 품질인증 지속 추진
- 특산품 등의 상품성 향상을 위한 지역 브랜드 개발 및 품질 관리 강화

- 지자체와 전문업체간 제휴로 고유브랜드 개발
  - ※ 사례 : 함평군 나비브랜드 '나르다', 충남 농산물 '으뜸Q' 등
- 지자체별 품질인증 조례를 마련하여 품질관리 강화
  - ※ 브랜드 사용승인 및 수수료 등 징수로 지자체 수입 확보
- 특산품 등을 중심으로 하는 향토산업 클러스터 조성을 지원
  - 지역특화특구계획과도 연계하여, 법률적 토지이용 규제 배제, 입주 기업에 대한 세제 혜택, 일부 자금 지원 등
- 향토 농식품산업 및 지역특산품을 농촌관광과 연계하여 산업화 실현
  - 지자체의 경우 향토지역특산품의 명품화를 위해 정보 및 기술지원, 전문성을 갖춘 민간기업과 컨소시엄, 권리대여 등을 검토하고 홍보 및 마케팅 지원
  - 중앙정부의 경우 농촌관광마을 선정 시 향토지적재산이 있는 마을에 가점을 부여하며, 향토산업화 발굴에서 우선 지원하도록 규정
- 생산자의 자발적 시장개척 지원, 품평회 개최 등으로 판매처 확충
  - 생산자의 자발적 소비촉진 활동 등에 대해 정부의 보조금 지원 확대
  - 전통식품, 전통주류 품평회 등으로 우수 전통식품을 발굴하고, TV, 인터넷 등 대중매체를 통해 소비자에게 홍보 실시
- 부녀층을 비롯한 농업인에 대한 가공 및 판매 등 직업훈련 프로그램 확충
  - 마을의 소규모 가공, 판매시설 등 창업 촉진
- 지역 특산품 등 관련 향토문화축제 발굴 지원
  - 관광상품성이 큰 향토축제를 선정하여 중점 지원
    - ※ '03년 30개 향토축제에 총 1.6천만명이 방문(경제효과 6천억원 수준)
  - 방문객 만족도, 외국인 수용태세, 체험 프로그램의 다양성 등을 종합 평가하여 지원
- ② 농공단지 활성화
  - 농공단지는 농산어촌의 일자리 창출을 위한 거점 단지로 발전할 수 있도록 단지 조성 확대
    - 농공단지 확충 계획: ('03) 296개소 → ('14) 400개소

- '94년부터 적용되어 온 입주업체 지원자금 수준을 대폭 현실화
  - (현행) 10억원(시설비7, 운영비3) → (개선) 30억원(시설비20, 운영비10)
- 농공단지의 리모델링
  - 지역 특성에 맞는 단지로 발전할 수 있도록 지역 특산물 가공·유통업체를 적극 유치하며, 특정 업종 중심의 전문단지 및 지역 산업과의 연계가 강한 특화단지에 대해서는 지원 수준을 보다 확대
  - 민간이 조성하는 소규모 (계획적) 공업단지에 대해서도 (지역 산업과의 연계성이 강한 경우) 농공단지와 동등하게 지원하며, 제조업 위주의 입주업체 제한 규정 등을 완화
  - 지역특화산업단지 지정기준을 완화(지역특화업체가 단지면적의 75%이상 → 50%)하여 농·축산물 전문단지 조성 확대
- ③ 특산단지는 지자체 주도하에 목공예·죽제품·모시 등 지역이미지가 강한 소수 정예품목 중심으로 활성화
  - 경영 컨설팅 및 마케팅 지원을 통해 판매 촉진

#### □ 농산어촌 정보화의 촉진

- ▷ 인구의 노령화, 정보화 기반 구축의 상대적 낙후 등으로 도시와 농산어촌에는 상당한 정보격차(digital divide)가 존재하고 있음.
- ▷ 정보통신서비스에 대한 접근성과 이용성을 높이는 것은 농산어촌의 거주여건을 고취하고 농림어업의 부가가치 향상 및 판매 등을 촉진하는데 필수적 사항임.
- ▷ 국가와 지방자치단체는 정보화시대에 대응하여 도농 정보격차를 획기적으로 해소할 수 있도록 농산어촌 실정에 적합한 시책을 지원함.

- 도시와 농산어촌의 정보격차 해소 노력 및 필요 시책 강구
  - 농림어업 경영에 관한 소프트웨어 개발
    - 품목별 경영 및 회계관리 요소 파악한 시스템 개발 및 농가규모별 차등 적용
    - 산지유통조직 경영정보시스템 구축 지원
    - 농축산물 안전관리시스템 구축 지원
  - 농림어업 부가가치를 높이기 위한 정보활용 강화
    - 품목별 종합정보시스템 구축: 20개 품목('04) → 40개 품목('06)

- 농업인이 필요로 하는 정보 생산 확대
  - 농업인에 대한 정보 제공 방식 다양화
  - 정보활용능력을 갖춘 농업경영체 육성
  - 농산물 전자상거래 활성화 및 물류정보화 적극 지원
    - 우수 홈페이지 농가 중심으로 전자상거래 확산
    - 산지유통 전문조직, 전문생산단체 중심으로 소비지 대형유통업체 등과  
의 전자상거래 기반 조성
  - 농산어촌 주민을 위한 정보이용시설 설치 및 운영
    - 마을단위 정보이용시설 설치 및 PC보급, 마을홈페이지 구축 등(디지털사랑방)
    - 기존 및 신규 정보화마을에 정보콘텐츠 추가 구축
    - ※ 정보화마을은 도시, 농산어촌 등 정보소외지역에 인터넷이용환경을 구축하여 정보접근 기회를 높이고 주민의 실생활 및 경제활동과 밀접한 콘텐츠를 구축하여 다양한 정보를 제공함으로써 지역주민의 정보 생활화와 소득증대에 기여하고 지역 커뮤니티 형성을 촉진하는 마을임.
  - 농산어촌의 정보화 촉진을 위한 인력육성 및 교육·훈련 등
    - 마을홈페이지 관리, 정보이용 시설 운영 관리, 농가 방문 맞춤형 교육, 여론 조사, 홍보자료 배포 등 농산어촌의 정보화 확산을 위한 인력으로서 정보화 선도인력(정보화 선도자) 육성
- 현재 농림부, 행자부 등의 관련 사업간 역할 분담
- 국가 전체의 정보화 기반 및 시스템을 구축하는 것은 정통부에서 추진
  - 마을 단위 등 거점이 되는 정보이용시설 설치 사업은 정보화마을조성사업과 디지털사랑방조성사업으로 이원 추진
    - 마을 전체에 PC를 보급하는 등의 사업은 지양하고 공동이용시설에 PC를 소량 설치하되 콘텐츠를 풍부하게 하고 주민들의 정보생활화를 유도하는 방향으로 추진
  - 농림어업 생산, 유통과 관련되는 정보이용시설 설치 및 소프트웨어 구축 사업 등은 농림부에서 일원화하여 추진
    - 소프트웨어 사용에 대한 농림어업인 교육 프로그램과 정보화 선도인력 육성 병행 추진

## □ 농산어촌 문화예술의 진흥 및 문화복지시설의 설치 및 운영 지원 등

- ▷ 문화예술진흥정책은 주로 도시 중심으로 이루어져 농산어촌은 문화예술 관련 시설도 부족할뿐만 아니라 그 운영에 따른 혜택에서도 소외되어 왔음.
- ▷ 농산어촌에서의 문화예술활동을 위한 시설 확충, 공연 및 전시 등 문화예술 활동 등을 활성화함으로써 주민의 문화예술에 대한 접근기회를 확대하는 것이 필요함. 이는 농산어촌 주민의 삶의 질 향상 및 지역사회의 활력 증진에 필수적임.
- ▷ 국가 및 지방자치단체는 농산어촌의 전통문화를 계승 발전시키기 위한 향토 문화축제 활성화를 비롯하여 각종 문화예술활동을 증진할 수 있는 다양한 시책을 강구함.

- 농산어촌이 지닌 고유의 유무형 자원을 활용한 향토문화축제 발굴
  - 향토문화자산을 농촌관광, 농촌마을종합개발사업 등과 연계하여 농산어촌의 소득창출 기반 마련
  - 향토지적재산(지역 고유의 문화, 기술, 토산품 등)을 발굴하여 향토문화축제 시 적극 활용
  - 지역의 농업적 특성과 고유의 자연자원, 전통문화 등 부존자원을 상호연계 개발함으로써 농산어촌 활력 증진
  - ※ 어메니티: 쾌적성보다는 광범위한 의미로 농산어촌지역의 정체성을 반영하는 요소들로서 사회구성원에게 휴양적, 심미적 가치를 제공하는 자원(OECD, 1997, p.9)
- 지역 전통 및 특산품과 관련된 향토문화축제 발굴 지원
  - 관광상품성이 높은 향토축제를 선정하여 중점적으로 지원
    - 문화관광부에서는 지역경쟁력을 갖춘 대표축제를 문화관광축제로 선정, 지원('04년 37개 축제)
  - 방문객 만족도, 체험 프로그램의 다양성, 주민의 만족도, 지역의 경제 및 이미지 제고에 미치는 영향 등을 종합적으로 평가하여 지원
    - 1회성 축제에 그치지 않고 생산적 산업으로 연계될 수 있도록 필요한 분야를 지원
- 농산어촌 주민의 문화수요를 충족시킬 수 있도록 관련 시설 설치 및 프로그램 확대를 위한 시책 적극 강구
  - 공공도서관, 여성농업인센터, 마을복지회관, 노인정 설치 확대 등

- '13년까지 공공도서관 60개소 건립
- '08년까지 여성농업인센터 163개소 설치
- 지역실정에 맞는 다기능 마을복지관 설치 및 운영 지원
- ※ 시설의 운영 및 관리에 따른 인력 및 운영비 지원을 추가

#### <농림부 신규사업>

- 다기능 마을복지관 설치 및 리모델링 사업
  - 기존 마을회관 등 리모델링 혹은 신규 설치시 해당 마을에 필요한 복합적 기능을 수행토록 정비
  - 시설 설치비 및 운영에 따른 인력, 프로그램, 운영비 등 지원
    - 해당 지역내 일자리 창출과 연계된 지역사회개발 프로그램의 일환으로 추진

#### □ 농산어촌과 도시의 교류촉진에 관한 사항

- ▷ 도농교류는 도시와 농산어촌 주민 모두의 삶의 질을 높일 수 있는 수단이나, 부분적 관계 이외에 보편화된 상태로 발전하고 있지 못함.
- ▷ 도농교류 확대를 위한 농산어촌의 수용태세를 정비함으로써 국민 모두의 삶의 질을 제고하고 농산어촌의 활력 증진을 모색할 필요가 있음.
- ▷ 국가 및 지방자치단체는 농산어촌의 관광자원 개발, 농산어촌 관광마을 육성, 교육 및 홍보, 자매결연, 농산어촌 체험장려 등을 위한 적극적 시책을 강구함.

- 도시민 대상 의식조사 및 시장조사를 정례화하여 이를 농산어촌 지역개발 정책 수립 등에 기초 자료로 활용
  - 도시민의 농산어촌에 대한 인식, 농산어촌 관광에 대한 의향, 농림수산물 구매에 대한 의향, 바람직한 농산어촌 모습 등을 정기적으로 조사
  - 농산어촌에 대한 정보를 도시민에게 다양하게 제공할 수 있는 시스템 구축
- 마을 단위 농산어촌 관광개발 사업을 적극 추진하여 농산어촌 관광의 물적 및 인적 기반을 확충
  - 농림부의 녹색농촌체험시범마을, 농진청의 전통테마마을, 해양수산부의 어촌체험마을, 산림청의 산촌휴양마을 사업 등을 지속적으로 추진하되, 각 사업이 나름대로의 특색을 갖고 차별화될 수 있도록 함.

- 시·군당 5~7개 마을을 거점으로 육성하고, 거점마을간 네트워크를 통해 지역발전의 시너지 효과를 창출할 수 있도록 추진
  - '13년까지 총 1,000개의 특색 있는 농산어촌 관광마을(녹색농촌마을 850, 농촌전통테마마을 150)을 조성하되, 지자체의 관광마을 기반 조성 노력을 대상 마을 선정 시 중점 고려
- 농산어촌 관광마을 대상으로 소규모 농특산물 가공시설 지원 병행
  - 친환경 농산물 생산 및 가공 과정을 체험프로그램으로 제공하여 제품 판매 촉진
- 농촌관광 붐 조성 및 마을간 선의의 경쟁을 유도하기 위해 「농촌마을 가꾸기 경진대회」를 매년 개최
- 지자체, 민간부문 협력으로 농산어촌 관광에 대한 국민적 수요 창출을 위한 대대적 마케팅 강화
  - 농촌관광 포털사이트 확충
  - TV를 활용한 홍보 실시
  - 농촌관광 박람회 개최
- 농촌관광을 선도할 전문인력 양성시스템 구축
  - 지도자, 마을 주민, 담당 공무원 등 대상별로 교육 과정을 세분화하고 교육내용 및 기관을 차별화
    - ※ '13년까지 농촌관광마을을 선도할 마을지도자(5천명) 집중 육성
  - 지역별 농과계 대학에 농촌관광과정을 개설하는 등 상설화된 교육 프로그램이 제공될 수 있도록 유도
- 농촌관광마을 지도자를 보좌할 「마을 사무장」제도 도입
  - 정부가 선발·교육하고, 활동비는 마을 사무장을 필요로 하는 지자체 및 파견마을에서 부담
    - ※ 마을 사무장은 농촌관광마을 등에서 이장 및 주민들과 함께 마을의 관광시설 관리, 프로그램 구상 및 운영, 도시민 대상 홍보 등의 활동을 수행함으로써 실질적으로 마을을 경영하는 역할을 함. 현재 홍성군 홍동면 문당리나 화천군 상서면 신대리에서는 자체적으로 마을 사무장을 고용하여 마을을 경영하고 있음.

- 도시 주부 등의 농산어촌 방문을 알선하거나 청소년들의 농산어촌체험활동을 장려
  - 농협에서 추진하고 있는 팜스테이(farm stay)사업 등을 확대 추진
  - 유치원, 초등학생들의 농산어촌 현장체험활동을 장려하는 방안으로 정규 수업에 농촌현장체험시간을 편성하거나 방학숙제에 포함시키는 방안을 지역별로 실시
  
- 1사1촌운동, 5도2촌운동 등이 범사회화 될 수 있는 분위기 구축
  - 지역별 도농교류센터 설립 및 운영 지원
  
- 농촌관광 활성화를 위한 제도 정비
  - 농촌관광 육성을 주 내용으로 하는 “농촌관광촉진법(가칭)” 제정
    - 법률은 농촌관광마을 조성 및 인력 육성, 숙박시설 관련 규정 등을 포함
  - 도농교류센터의 기능을 강화하여 농촌관광 컨설팅, 교육, 홍보업무 등을 지원
  
- 시·군 농업공원 설치 및 운영 지원
  - 도시민이 농촌을 방문하고, 방문한 농촌주민의 편에서도 일정한 편익이 발생할 수 있도록 지자체의 거점시설 설치를 지원
    - 시·군의 농업 체험, 농특산물 구입, 시·군에 대한 정보 구독 등이 가능하도록 접근성이 좋은 지점에 설치하여 시·군에서 운영
    - 시·군의 농가 등에게 농산물 판매 촉진 및 인적 자원 활용 등의 성과 기대

#### □ 농산어촌 투자유치 활성화에 관한 사항

- ▷ 대부분의 농산어촌은 인구감소와 소득정체로 농산어촌 내부자본과 정부지원만으로는 활력 증진에 한계가 있음.
- ▷ 농산어촌에 노인복지시설, 청소년수련시설, 교육연수시설, 산림휴양문화시설 등 문화복지시설의 조성 촉진 등을 활발히 함으로써 활력 증진을 위한 모티브를 찾도록 기반시설 설치를 지원하고 토지지용 등 법령 규제 사항을 완화하여 민간자본의 투자를 유인함.
- ▷ 국가와 지방자치단체는 농산어촌에 대한 민간자본의 투자를 촉진하기 위해 기반시설의 일부 지원 및 규제 완화 등 가능한 유인책을 강구함.

- 각종 법령상 규제 완화
  - 농지법령을 개정한 도시민의 주말농장용 소규모농지(1,000m<sup>2</sup>) 소유 허용 및 농산어촌의 관광, 체육, 복지시설 등 설치에 대한 농지조성비 감면
  - 농어촌정비법을 개정, 한계농지 개발에 민간참여 허용 및 사업범위 확대
  - 농산어촌주택 추가 취득 시 양도세 면제를 위한 조세특례제한법 개정 및 지방세 중과배제를 위한 지방세법 개정 시행 등
- ※ 향후 농산어촌 투자를 저해하는 규제의 지속적 발굴 및 개선 조치
- 대통령령이 정하는 규모 이상의 집단화된 시설에 대하여 도로, 용수, 하수 시설 등 기반시설 설치에 필요한 비용의 일부 지원
  - 민자유치나 제3섹터 방식으로 체육·관광·레저시설을 적극 유치하고, 지방세 감면 등 인센티브 제공
- “농촌에 내집갯기 운동 전개” 등 관련사업 등 홍보활동 강화
  - 부동산TV, 전원주택라이프(월간지) 등 민간 홍보매체와 협조체계 구축
- 도시민의 기호에 맞춘 다양한 전원주거공간 및 농업테마파크 등을 제공하여 도시민 유입을 촉진
  - 농촌에 도시민이 정착할 수 있도록 맞춤형 전원주거단지, 전원형 실버타운, 은퇴농장 등을 조성
  - 농업 관련 소재를 이용한 농업테마파크, 경관이 수려한 저수지 및 마을 소하천 등을 친환경적으로 정비하여 관광객 유치
- 저수지개발사업지구 중 기존 관광자원 인근지역은 자연경관, 전통문화와 연계한 휴양자원화 추진
  - 수변도로 등 기반시설은 국가가 지원하고 편의시설, 위락 및 레저시설은 지방자치단체 및 민간이 공동 참여로 개발
- 산림자원을 도시민의 여가수요와 주민소득으로 연결
  - '13년까지 280개 산촌마을을 대상으로 산촌종합개발사업 추진하고, 이중 100개소를 산촌휴양마을로 육성(산림청)
  - 산촌민박, 휴양림형 산촌마을 등 다양한 산촌 숙박시설 조성
    - 산촌마을별로 고로쇠, 산수유, 더덕캐기 등 마을축제 및 산촌체험 프로그램 개발, 운영

- 다양한 산촌체험 및 휴양활동시설 조성
  - 산촌민속전시관, 체험농장, 체험의 숲, 테마산책로, 산악자전거 및 하이킹 코스, 야생화단지, 임산물 채취단지 등

#### □ 도농교류센터의 설치, 운영에 관한 사항

- 도농교류 전담조직으로서 자질 및 능력 배양
  - 외부위탁교육 등 직원능력 배양
  - 민간전문기관 및 전문가집단과의 네트워크 구성을 통한 교류 확대
- 농촌관광, 도시자본 유치 등 도농교류 활성화를 위한 관련 제도의 지속적 정비 추진
  - 농촌관광사업을 농업관련법인 사업범위에 포함(농업농촌기본법)
  - 한계농지정비지구내 농지전용 허가제한 개선(농지법)
  - 저수지 수변공간 활용을 위한 농업진흥지역 행위제한 완화(농지법 시행령)
  - 농촌관광마을에서 농지를 활용한 공동 체험시설 설치시 전용부담금 감면(농지법)
  - 농촌관광마을에서 소자본으로 식품가공업을 할 수 있도록 즉석 판매 제조, 가공업 시설기준 완화(식품위생법) 등

#### □ 농산어촌의 “선택과 집중”에 의한 종합적 정비에 관한 사항

- ▷ 농산어촌 지역개발에 관한 업무가 여러 부처에 흩어져 있고 모든 지역에 획일적 개발사업을 위주로 추진하다보니 효과가 미약했음.
- ▷ 농산어촌의 공간적 위계를 중심지(소도읍, 면소재지), 일반 마을, 오지 마을 등과 같이 3계층으로 구분하되, 주민의지가 높고 경쟁력이 있는 마을을 위주로 종합적으로 정비해 나아감.
- ▷ 국가 및 지방자치단체는 소도읍, 면소재지와 같은 중심 거점지역 육성, 농촌마을종합개발사업, 조건불리지역에 대한 지원 등으로 체계화하여 각각에 걸맞는 계획과 지원을 추진함.

#### □ 농산어촌 거점지역의 육성

- 농산어촌 주민의 생활편의를 증진하고 지역사회를 활성화하기 위하여 경제·사회·문화·복지기능이 확충된 적정 규모의 농산어촌 거점지역을 육성

- 소도읍을 거점기능을 갖춘 농산어촌지역의 산업·문화 중심지로 육성
- 농산어촌 배후마을은 생활권 등을 고려한 권역 단위로 묶어 '농촌마을종합개발'을 추진
  - 소도읍 육성사업(행자부)
    - 농산어촌 중심도시 육성 수단으로 2000년 말에 제정된 「지방소도읍육성지원법」을 근거로 삼아 행정자치부가 추진
    - 지자체의 자체 계획을 심사하여 개발 잠재력이 높은 거점 소도읍을 선정하여 소도읍 육성협약을 체결한 후 집중 지원
  - ※ 매년 20개 소도읍을 육성하며, 총 194개 읍을 대상으로 함.
- 면소재지 활력증진사업(농림부 신규사업)
  - 소도읍 이외에 지역의 산업 및 문화, 생활편의 등의 거점으로서의 역할을 수행할 면소재지를 선별
  - 지자체의 자체 계획을 심사하여 대상 면소재지를 선정하고 기능 강화를 위한 집중 지원
- 농산어촌 지역종합개발계획의 수립·시행
- 주거환경의 개선, 생활기반시설의 확충, 정보이용시설 및 문화복지시설의 설치, 농산어촌의 경관보전, 농산어촌관광 진흥, 향토산업의 육성 등을 포함하는 종합적 접근
- 해당 지역 주민의 의견을 수렴하여 최대한 반영
- '지역종합개발계획'은 '소도읍종합육성계획'과 연계하여 수립
- 농촌마을종합개발사업 계획 수립 및 사업 시행
  - '04년부터 시작한 농촌마을종합개발사업을 통해 농림부가 추진
  - 소도읍과 연계하여 배후마을을 생활권 단위로 묶어 다양한 유형으로 특성화 개발
    - 주민의 예비계획을 심사하여 3~5개 마을을 1개 권역으로 약 1,000개 권역을 선정함.
    - 권역당 70억원 수준(국비 80%)으로 지원함.

### ○ 1개 마을 단위 종합개발사업의 실시

- 전국의 4만개가 넘는 모든 마을에 대한 분산 투자보다는 성장가능성이 높거나 개발의욕이 높은 마을을 선택하여 종합개발방식으로 지원. 마을 종합개발사업의 권역으로 묶기 어렵고 1개 마을을 대상으로 삼는 것이 효율적인 경우를 대비
- 소멸이 예상되는 마을, 공동체로서 기능을 상실하는 마을에 대한 투자는 가급적 억제하되, 시·군에서 정비와 지원이 필요한 것으로 선정된 마을에 대해서는 부문별 사용처를 특정하지 않는 포괄보조금을 지급하여 주민 스스로가 소득원개발, 생활환경정비, 교육·훈련 등의 다양한 용도에 정부 지원 자금을 활용하여 활성화할 수 있도록 함.
- 이와 관련하여 현재 각 부처에서 추진 중에 있는 마을 단위 농촌개발 사업을 확대 추진하며 통합 방안을 모색하거나 농촌 실정에 맞는 “전원 마을가꾸기사업” 등을 도입하여 추진

### □ 조건불리지역에 대한 특별지원

- 제반 정주여건이 불리하여 소득이 낮은 농산어촌에 대해서는 지역사회가 붕괴되지 않고 거주하는 주민의 생활안정에 필요한 대책을 마련
  - 조건불리지역 이외에 오지개발사업, 도서개발사업, 접경지역지원사업, 개척지구지원사업 등이 추진되어 왔으며, 최근에는 「균형발전특별법」에 의한 시·군을 단위로 하는 낙후지역 개발사업 등이 논의되고 있음.
    - ※ 낙후지역 선정지표 및 선정방안(안)
      - 인구 분야(30년간 인구 감소율 및 인구밀도), 산업·경제 분야(3년간 소득세할주민세 및 법인세할주민세 평균), 재정 분야(3년간 재정력지수 평균)를 지표로 기초 자치단체의 30% 범위 내에서 선정 예정
- 영농조건이 불리한 지역사회의 유지를 목적으로 '04년 현재 조건불리지역 직불제 시범사업을 농림부 주도로 추진하고 있음.
  - 조건불리지역 내 농지 또는 초지 중 경지율 및 경사도 등을 적용하여 선정한 법정리 단위를 대상으로 함.
    - 경지율 22%미만, 경지경사도 14%이상 면적이 50%이상
  - 경작지 소재 면에 거주하는 실질적인 농업경영자로서 지급요건을 이행하는 자에게 지급

- 마을활성화 실천 및 공익기능 제고를 위한 활동 등을 의무로 부과하고 이행여부를 점검하여 보조금 지급
    - 지급단가는 밭, 과수는 ha당 40만원, 초지는 ha당 20만원
  - 마을별로 마을대표를 선정, 마을협약을 작성하고 마을공동기금을 조성하여 공동 활동에 활용
    - 마을공동기금은 보조금의 최소 30% 이상으로 조성
- 조건불리지역 직불제와는 별도로 농산어촌내 오지지역에 대한 사업을 추진할 필요가 있음.
- 사업 대상은 과거 정주권면, 오지면 등 구분을 백지화한 상태에서 현 상태에서 특수한 배려가 필요한 지역을 읍·면 단위 낙후도를 중심으로 재설정함.
    - OECD는 도시로부터의 영향권, 인구, 산업적 특성에 의해 낙후지역을 결정
  - 거점지역이나 마을종합개발사업이 이루어지는 일반 농산어촌지역과는 달리 오지 지역에 대해서는 접근성 개선, 기초 SOC 정비 등을 집중 지원함.
- ※ 2004년 현재 도·농통합시가 52개, 군이 88개로 140개 시·군이 농산어촌 지역이라고 할 수 있음. 전체 시·군·구의 30%인 70개 시·군이 낙후지역이라면 나머지 70개 시·군은 일반 농산어촌지역임. 따라서 농산어촌 지역개발 정책이 농산어촌 지역에 적용되는 한편으로 낙후지역에 대해서는 그에 적합한 추가적 정책이 필요함.

&lt;표 5-1&gt; 주요 농산어촌 지역개발사업의 추진 주체

분야	세부 분야	농림부 추진 사업	타 부처 추진 사업
① 기초 생활여건 정비	주택	농산어촌생활환경정비 <b>주택응자조건개선*</b> <b>빈집정비리모델링*</b>	농산어촌주거환경개선(행자부) 농가주거환경개선(농진청)
	도로 및 대중교통	마을도로및연결도로정비	농산어촌도로정비(행자부) 오지교통(건교부) 연안교통(해수부)
	상수도	농촌생활용수개발	지방상수도(환경부)
	하수도	마을하수처리시설	면단위하수도(환경부) 마을단위하수도(행자부)
	생활쓰레기		농산어촌폐기물종합처리시설 (환경부)
	공동시설 설치, 운영	<b>다목적공동이용시설설치 및리모델링사업*</b>	농업인건강관리실설치 (농진청) 친환경화장실(농진청)
	정보화	디지털사랑방 <b>농산어촌정보화촉진*</b>	정보화시범마을(행자부)
	문화예술	여성농업인센터 <b>문화복지시설 설치 및 운영 지원*</b>	향토문화축제, 공공도서관(문 광부)
② 경관보전		<b>경관보전협약제도*</b> <b>경관보전직불제도*</b> <b>경관정비사업*</b>	자연환경보전(환경부) 산촌경관조성사업(산림청)
③ 향토산업		특산단지 지원 농공단지 육성 <b>지리적표시제, 전통식품 육성, 향토상품개발 등*</b>	향토지적재산권조사(행자부) 향토산업 지정공고(중기청) 농공단지 육성(산자부)
④ 도·농교류	관광개발	농촌관광휴양자원개발 녹색농촌체험활동지원 등	농촌전통테마마을조성(농진 청), 산촌개발(산림청), 어촌 체험마을조성, 어촌종합개발 (해수부)
	투자유치	기반시설 설치 각종 규제 완화	
	도농교류센터	농업기반공사내 설치	
⑤ 종합개발	거점지역 정비	<b>면소재지활력증진사업*</b>	소도읍육성사업(행자부)
	지구 단위 종합개발	농촌마을종합개발사업	
	조건불리지역 지원	조건불리지역 직불제도	오지종합개발사업, 도서종합 개발사업, 접경지역지원 등 (이상 행자부), 개발촉진지구 (건교부)

\*는 신규사업임.

## ○ 농림부에서 신규로 발굴, 추진이 필요한 사업

- 빈집리모델링사업, 경관주택정비사업, 맞춤형 주거단지 공급사업
- 경관보전 협약제도, 경관보전 직불제도, 경관정비사업, 아름다운 농산어촌 경관가꾸기 홍보사업 등
- 지리적표시제, 전통식품육성, 향토상품개발 등
- 정보화선도자육성, 농림어업의 부가가치 확대를 위한 농림어업인 정보활용 강화 등 농산어촌 정보화 촉진
- 다기능 마을복지관 설립 및 리모델링 사업, 문화복지시설 설치 및 운영 지원사업, 시군 농업공원 설치 지원사업
- 면소재지 활력증진사업, 1개 마을단위 종합개발사업

## ※ 농산어촌 지역개발사업 추진 체계 조정

- 단기적으로는 각 부처별 사업 통폐합 및 조정, 중장기적으로는 그에 따른 부처별 역할 분담 등이 이루어질 것이라 판단
  - 국가균형발전위원회, 「삶의 질 향상 특별법」에 따른 위원회 등의 운영에 따라 각 부처간 중복성 사업이 조정될 필요가 있다는 논의가 더욱 활발해질 것으로 전망되며, 이 때 지자체의 사업 수요도 한 요인으로 영향을 미칠 것은 당연함.
  - 사업 조정은 각 부처간 역할 조정으로 연결될 전망인데, 정부 부처간 소관업무에 대한 경계가 명확치 않고, 최근 추세가 종합화 내지 포괄보조금을 강조하기 때문에 각 부처간의 업무 영역 확장 움직임이 오히려 증가하고 있음.
- 이러한 상황에서 농림부에서 「삶의 질 향상 특별법」을 중심으로 대응해야 할 것은 ① 시·군 계획 수립 지침을 포괄적으로 작성하여 다중다기한 농산어촌 지역계획을 수용하도록 하며, ② 시·군 계획 수립에 필요한 비용을 일부 지원하며, ③ 자체 사업들 중 필수적인 사업 중심으로 자체 혁신을 기하는 것임. 따라서 과도하게 신규사업을 만들기보다는 핵심적인 사업을 가려내는 것이 보다 중요함.

&lt;표 5-2&gt; 군발위의 신국토구상 전략과제별 추진 주체

과 제	내 용	관련 부처
1. 지역혁신체계 구축 및 지역간 연계 발전 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역혁신협의회 구성 및 활성화('04~)</li> <li>○ 제1차 국가균형발전5개년계획 수립을 통한 지역별 전략산업 육성 및 지역간 연계발전방안 마련('04. 4 계획수립, '04.12 방안마련)</li> <li>○ 지역특화발전특구 지정 및 육성('04하 추진)</li> </ul>	산자부 교육부 과기부 문광부 재경부
2. 산업단지의 혁신클러스터화 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가 및 지방산업단지의 혁신클러스터화 계획수립('04.6) 및 시범사업 추진('05부터)</li> <li>○ R&amp;D특구 지정 및 육성('04.12)</li> <li>○ 산업혁신을 위한 대학역량 확충 및 인력양성('04~)</li> </ul>	산자부 건교부 과기부 교육부
3. 농·산·어촌 혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농·산·어촌형 지역혁신체계 구축 및 향토산업 육성을 통한 일자리 창출 ('04~)</li> <li>○ 5都2村형 사업의 추진('04~)</li> </ul>	농림부 행자부 건교부 해양부
4. 지방분산 국가 프로젝트 추진 및 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신행정수도 건설('07 착공)</li> <li>○ 공공기관 등 지방이전('04~)</li> <li>○ 신행정수도 건설에 따른 동서간 도로 등 교통·통신체계 정비('04~)</li> <li>○ 고속철도 건설, 역세권 개발 및 수해지역 확대('04~)</li> </ul>	건교부 정통부
5. 친환경적 국토관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토의 계획적 개발 및 관리방안 마련('04~)</li> <li>○ 생태축 보전계획 수립 및 국토환경성평가 체제강화('05~'06)</li> </ul>	환경부 건교부
6. 개방거점 확충 및 광역 개발벨트 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인천공항, 부산신항, 광양항 등 조기확충('04~)</li> <li>○ 경제자유구역 등 개방거점 확충 및 외국인 투자환경 개선('04~)</li> <li>○ 연안국토축 및 접경지역 광역개발('05~'07)</li> <li>○ 지역특성에 맞는 복합레저휴양단지, 테마파크 개발('04~)</li> </ul>	해양부 산자부 재경부 문광부 건교부
7. 신국토구상 관련계획정비 및 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제4차 국토종합계획의 수정계획 수립('04.12)</li> <li>○ 수도권 계획적 관리방안 수립('04.12)</li> </ul>	건교부

## □ 소요재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항

- 농특세 재원을 주로 활용
  - 향후 10년간('05-'14) 농특세 투융자 규모는 약 20조원 정도로 추정됨.
- 균특회계에서 농산어촌 지역개발 분야에 대한 재원 비중이 안정적적으로 확보될 수 있도록 조정
  - 시·군의 포괄적 예산지원에 따라 농산어촌의 불리한 여건이 반영되지 못할 가능성을 배제
  - 농산어촌 지역개발 분야 사업 중 반드시 추진해야 할 우선 사업에 대해서는 '예산외사업'으로 설정하여 예산 테두리를 칠 수 있는 조치
- 농산어촌 지역개발사업 부문 내에서도 사업간 대상지의 개발수요에 맞추어 우선순위, 재원배분 비중 등에 대한 조정
  - 예를 들어, 농산어촌 정주기능 강화를 위한 소도읍 육성 및 면소재지 활력증진사업, 마을종합개발사업, 마을 단위 종합개발사업, 농산어촌의 다원적 기능 제고를 위한 환경 및 어메니티 관련 사업의 투자 비중을 높여 나감.
  - 도로 등의 경상적 필수 사업 역시 양적 확대보다 환경친화적 도로 정비와 같이 질적 정비 쪽으로 투자 방향을 조정함.
- 농산어촌 지역개발사업 시행시 지원규모나 자치단체 부담을 차등화함으로써 낙후지역에 대한 배려를 강화
  - 지역발전수준, 재정력지수 등을 감안하여 일부 시·군의 지방비 부담비율은 낮추거나 부담분을 시·도가 확보함.
- 농특세사업 이외의 복지·교육·지역개발 관련 사업은 일반예산을 최대한 확보하여 추진할 수 있도록 관계부처와 협조 강화
- 사업성격에 따라 지방비, 민자유치 등 다양한 재원활용으로 재정운용의 효율성 제고

## 7. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 위원회」의 구성 및 운영

### 7.1. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 위원회」

- 목적: 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄·조정하고, 기본계획을 심의하며, 그 추진실적을 점검·평가함.
- 구성: 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」(제10조)에 의거하여 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성함.
  - 법률에 규정되어 있는 당연직 위원(중앙행정기관의 장) 외에 위촉위원은 농림어업계 인사뿐만 아니라 농림어업인·소비자·시민단체, 언론인, 전문가 등을 폭 넓게 참여시켜야 함.
    - 여성 및 지방 거주자도 비율을 고려할 필요가 있음
- 운영: 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 위원회」 회의는 분기 또는 반기 1회를 개최함.
  - 위원장의 소집 요구가 있을 때, 재적 위원의 1/3 이상의 소집 요구가 있을 때, 기타 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 임시회의를 개최할 수 있음.
  - 발의: 위원장, 재적위원 1/4 이상, 중앙행정기관의 장이 발의함.
    - 발의된 의안은 실무위원회의 검토·조정을 거쳐 위원회에 상정함.
  - 의결: 상정된 의안은 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함.
    - 회의는 재적위원 과반 수 이상의 출석으로 개의함.
- 인터넷에 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 위원회」의 홈페이지를 개설하여 위원 상호간 및 관계자들 간의 의견 수렴 및 자료 협력이 원활하게 이루어지도록 함.

### 7.2. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 실무 위원회」

- 목적: 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 위원회」의 업무를 효율적으로 수행함.

- 협의과제의 발굴·검토
- 구성: 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법시행령」에 의거하여 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성함.
  - 시행령에 규정되어 있는 당연직 위원(중앙행정기관의 차관) 외에 위촉위원은 농림어업계 인사뿐만 아니라 농림어업인·소비자·시민단체, 언론인, 전문가 등을 폭 넓게 참여시켜야 함.
    - 여성 및 지방 거주자도 비율을 고려할 필요가 있음.
- 운영: 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발실무위원회」(실무위원회) 회의는 필요시 수시로 개최함.
  - 실무위원장의 소집 요구가 있는 때, 재적 위원의 1/3 이상의 소집 요구가 있을 때, 기타 실무위원장이 필요하다고 인정하는 때에 회의를 개최할 수 있음.
  - 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 의결함.

### 7.3. 분야별 전문위원회

- 분야별 전문위원회를 구성하여 실무위원회의 기능을 보완함.
  - 농산어촌 복지·교육·지역개발 분야별로 전문가 및 관계 기관의 실무 담당자 중심으로 전문위원회를 구성함.
  - 전문위원회, 관련 부처 협의회, 공청회 등을 통하여 의안의 방향을 어느 정도 조정한 다음에 실무위원회에 안건을 상정함으로써 안건처리가 효율적으로 이루어지도록 함.

## 8. 기본계획의 실천성 제고 방안

### □ 기본계획 수립 관련 내용 보완(신규사업 발굴 내지 기존사업 수정)

- 국민기초생활보장제도의 소득평가액 산정방식 및 재산의 소득환산액 산정방식 개선

- 농림어업인의 소득계산 방식 개선 또는 대안 제시가 요구됨.
  - 농지는 농산물 판매에 따른 소득만 평가되게 하고 재산의 소득환산액에는 이중으로 적용되지 않게 함.
- 농작업 재해 및 안전사고 종합대책 마련
- 현행 농업인 안전공제의 공제금 인상
  - 농림어업인의 산재보험 적용 확대 추진: 선진국처럼 개별 농림어업인이 산재보험에 가입할 수 있게 함.
  - 장기적으로는 농림어업인 재해보험제도 도입 추진
  - 농림어업 유해 작업 환경 관리를 위한 지원 및 연구사업 확대
  - 농림어업 관련 작업 안전교육 강화
  - 안전사고 감시·보고 시스템 구축
- 보건의료서비스 개선
- 상시 건강관리시설 확충
  - 농림어업인의 직업성 질환 및 농약중독을 전문적으로 관리하기 위한 연구지원 확대: 농부증(어부증)의 예방 및 치료대책 강구
- 노인복지 증진
- 농산어촌형 노인복지 프로그램 개발·보급
  - 농산어촌노인의 소득활동 지원: 실버농업의 장려 등
  - 노인요양보호제도의 농어촌 우선 도입
  - 경로당의 활성화
- 여성복지 증진
- 농가도우미제도의 개선: 이용기간 및 적용범위 확대, 농가도우미 지원 기준 단가 인상
  - 여성농업인센터의 발전 및 확산: 시·군 당 1개소 이상
- 민간 부문의 복지사업 참여 장려
- 농협, 시민단체, 종교기관, 학교, 주민조직 등의 농산어촌 복지사업 참여 지원
  - 복지기금 조성, 복지재단의 설립 등

- 농산어촌의 특성에 적합한 교육과정 및 수업운영방법의 개발·보급
  - 농산어촌형 교육과정 개발
- 농산어촌 특수교육지원센터 설치·운영
  - 지역교육청별로 설치하여 특수교육 대상자 상담, 진단, 학습활동 지원
- 농어민 고교생 자녀 학자금 지원 확대
  - 경지소유 규모 기준(1.5ha)을 폐지하고 전체 농림어업인 고교생 자녀로 확대
  - 학교운영지원비도 지원
- 자영농과생 급식비 지원 단가 현실화 및 농산어촌 출신 대학생 학자금 용자 대상 인원 확대
- 농산어촌 학교 통학버스 운영 지원·확대
- 농산어촌학교 교직원 확보 및 우대
  - 지역 출신의 대학 특례 입학 및 지방자치단체의 추천 입학제를 통한 애향 교원 및 열의 교사 양성
  - 지역사회학교 및 지역사회 활동에 기여하는 교사 지원 및 우대방안 강구: 임용단계에서 우수 및 열의 교원 충원체계 구축
  - 순회교사수당 및 복식수업수당 신설
- 교육제도 개선
  - 농산어촌 학생의 대학특례입학제도의 개선 및 확대
  - 농산어촌교육발전지역협의회 구성 및 활성화
- 거점 농수산계 고교 육성
  - 농고는 도별 1개교, 수산고는 해역별 1개교를 선정, 집중 육성
- 농업인력 육성을 위한 대학교육 체제 개선
  - 농업계 대학(전문대학)의 영농기술 인력 양성기능 강화
  - 졸업생의 농장 조성 및 영농정착 지원체계 확립
  - 농산어촌 젊은이들을 위한 현지대학제도 도입

- 농산어촌 학교 가꾸기, 내 고장 학교 가꾸기 운동 전개
  - 범 국민운동으로 확산
  
- 기초 생활여건 정비의 경우, 사업 내용의 질적 수준을 제고하는 방식으로 전환하고 부문별로 분절화되어 있는 사업들을 관련 사업간 연계를 통해 종합개발 방식의 효과가 날 수 있도록 조정
  - 정부혁신지방분권위원회의 작업(안)을 참고하면 지방의 SOC설치와 관련 되는 지역개발사업은 대부분이 균특회계사업으로 분류되는 바, 농산어촌 지역개발사업도 지역의 수요가 높고 현실에 적합한 사업 내용으로 전환 하는 것이 필요
  
- 농산어촌의 경관보전을 위한 사업은 현재까지 전무한 상태로 사업의 조기 발굴 및 시행이 필요
  - 농산어촌 경관디자인 지원제도
  
- 향토산업 육성을 위한 사업은 뚜렷치 않고 체계화되어 있지 않음.
  - 행정자치부에서 추진 중인 향토산업 관련 사업과 차별성이 있으면서도 현장에서 필요한 사업을 발굴할 필요가 있음. 특히 농림부의 고유 영역 과 위상을 고려하고 자치단체의 수요를 감안하면, 지역특화특구사업이 향토산업과 관련되는 경우 자금지원과 연동할 수 있는 사업이거나 협약 에 의한 지역농업 클러스터 형성을 지원하는 사업이 바람직할 것으로 판 단됨.
  
- 도농교류 촉진을 위한 사업의 다양화를 시도함.
  - 녹색농촌체험시범마을사업 등과 같이 마을 단위 사업 이외에 보다 효과 가 가시화될 수 있는 사업이 필요
  - 예를 들어, 일본의 미찌노에키 우키하의 사례에서 보듯이 여러 부처가 통 합하여 추진하는 사업이면서 지역에서도 선호하는 사업을 구상하여 추진
  
- 종합개발 방식의 사업은 소도읍, 지구 단위, 마을 단위, 조건이 불리한 지 역 등으로 지역 구분 가능한 바, 소도읍은 행자부에 의해서 그 밖의 마을 단위 및 조건이 불리한 지역에 대한 사업은 농림부에서 기획하여 사업을 추진할 수 있도록 함.
  - 시·군 계획 수립 지침시 농산어촌 지역에 대한 지역 구분에 대한 기준과

방법을 제공하여 소규모 농촌 토지이용이 제도화될 수 있도록 유도

○ 낙후지역의 지역혁신사업 지원

- 군발위 관련 70개 낙후지역 시·군의 핵심사업은 지역혁신사업이고, 지역 혁신사업의 주 내용은 농림수산업 및 농촌관광 등과 관련된 사업이 대부분이므로 농림부에서 주도적으로 이를 지원할 수 있는 사업 확립
- 조건불리지역 직불제와는 다른 성격

□ 기본계획 수립 관련 절차적 문제점 개선

○ 시·도 계획, 시·군 계획은 기본계획에 종속적인 위계로 되어 있음. 또한 부처별 시행계획과 시·도 및 시·군 계획은 모두 시행계획으로 규정되고 있는데 상호 연계성 확보 방안은 뚜렷치 않음.

- 기본계획 수립 시 시·도와 시·군의 수요를 반영할 수 있는 경로가 마련 될 필요 → 자치단체 실태 조사 과정에서 개략적인 수요 파악이 이루어 지도록 조정
- 시·도 계획, 시·군 계획 수립 후에 기본계획 및 부처별 시행계획을 재조정하는 체계를 “실무위원회”를 통해서 확보

□ 지자체에서 지역개발 관련 종합계획을 수립할 때 기본계획의 내용을 적극 반영할 수 있도록 인센티브 제공

○ ‘지역혁신 발전에 관한 계획’ 등 예산 신청과 관련한 지자체의 종합계획 수립 시에 본 기본계획의 내용이 최대한 반영될 수 있도록 함.

- 군특회계 내에 이미 생산기반 및 생활기반과 관련된 사업들이 포함되어 있는 상태이며, 교육 관련 사업은 혁신계정이지만 관련 시설구축은 지역 개발 내에서 일부 지역개발계정으로 할 수 있는 논리 제공

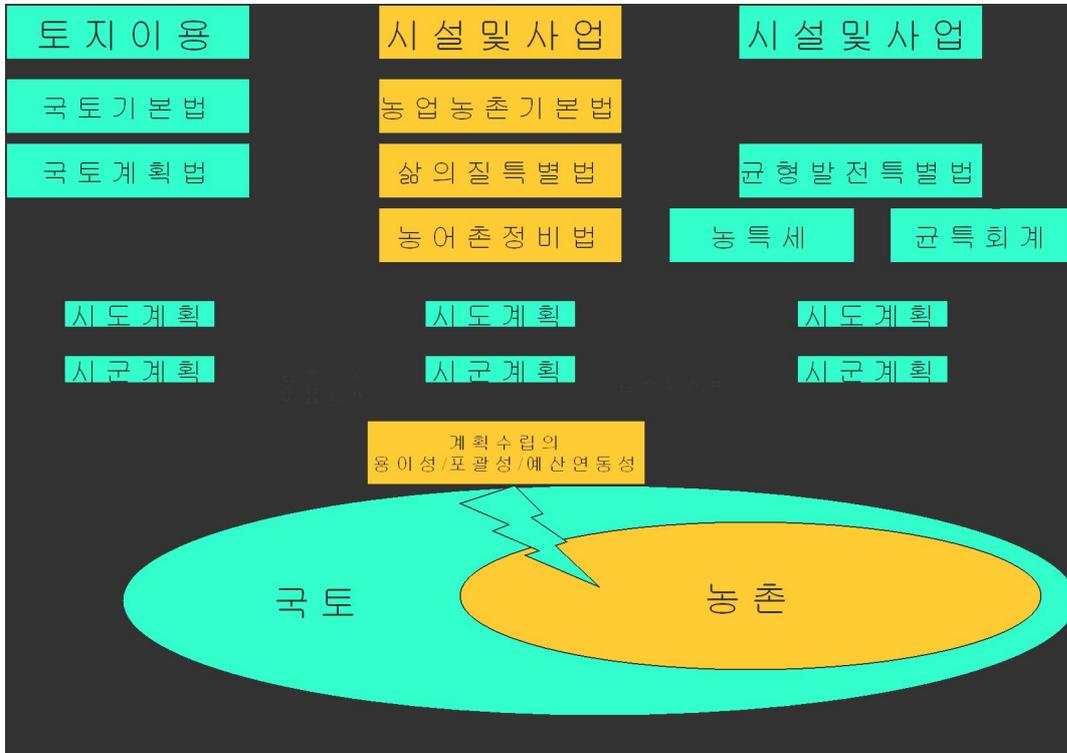
□ 타 법에 의한 계획과의 관계 정립

○ 국토계획법, 국토균형발전특별법 등과의 관계 속에서 법률의 위상 정립이 필요

- “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 위원회”의 역할 강화를 통해 법률 운영의 실천력을 제고
- ※ 농산어촌이 포함되는 여하한 시·군 계획에 따라 국가 예산이 지원되는 경우에, 그 적합성 여부를 위원회에서 판단하여 조정가능토록 하는 일종의 rural proofing system을 도입. 이러한 적합성 판단이 필요한 이유

는 시·군에 편입된 예산이 시장논리에 의해 농산어촌지역을 배제함으로써 지역 내에서 다시 소외지역 및 소외계층이 발생하는 것을 차단하기 위함.

<그림 5-6> 계획간의 복잡한 구조와 관계



- 「삶의 질 향상 특별법」의 위상 강화, 시행령 등을 통해 법적 위상과 필요를 분명하게 재천명하고, 농특세 이외에도 균특회계의 일정부분을 재원으로 활용하여 강력한 추진체계 및 안정적 재원 확보
- 농업농촌기본법의 개정→선언법-계획법-사업법으로서 농산어촌 지역개발에 관한 체계를 정립한다는 원칙
- 토지이용계획권한의 위임
- 농촌예산한도의 주장 근거 확보

- 군특회계의 일정부분을 재원으로 활용하는 것은 rural proofing system 도입과 관련

#### □ 농림부 추진단 및 자문위원회 운영

- 농림부 추진단은 시·도계획 및 시·군계획이 원활히 작성될 수 있도록, 필요한 지원 및 교육을 담당
  - 계획 수립을 위한 지침 마련
  - 분야별 T/F팀 구성
- 필요한 경우, 분야별 자문위원회(전문위원회)를 구성하여 운영
  - 실무 전문가 위주로 구성

#### □ 지자체 대상의 법률 홍보

- 시·도, 시·군에서 실무를 수행할 공무원들조차도 법률에 대한 정보가 거의 없는 형편
- 법률의 위상과 예산 등에 관한 정보를 빠른 시일 내에 확산
  - 시장·군수 대상 홍보, 공무원 대상 홍보로 이원화하여 진행
  - 각종 관련 세미나 및 워크숍 등을 개최하여 인지도 제고
  - 매스컴을 통한 법률 홍보 강화

#### □ 지자체 계획 수립의 지침 작성 및 계획수립비용의 일부 지원

- 시·군 계획의 편의성, 포괄성, 예산 연동성 등 확보
  - 이 법률에 의한 계획 수립만으로 농업·농촌 정비와 관련한 계획 항목이 포괄될 수 있도록 하며(포괄성), 지자체의 필요에 따라 계획 항목을 간소화할 수 있도록 함(편의성). 소용이 크지 않은 계획임에도 불구하고 구색 맞추기 식으로 모든 항목을 포괄하는 것은 불필요한 소모
  - 이 법률에 의한 계획 수립이 계획으로 그치지 않고, 장기적으로 사업 예산과 직결될 수 있도록 보장 조치가 필요 → 실무적으로 가능성에 대한 논의가 필요

※ 국가균형발전위원회에서 추진코자 하는 낙후지역 대상 시·군 계획 역시

본 계획의 수립지침에 따라 포용 가능토록 하여 시·군에서는 본 계획 수립 지침에 따른 계획만으로 농산어촌 지역 대상의 계획을 포괄할 수 있도록 함.

- 시·군 계획수립이 적극적으로 진행될 수 있도록 계획수립비용의 일부를 지원
  - 계획수립비 1억원(예) 중 50% 보조
- 본 계획수립지침 및 계획수립비 지원에 의한 계획은 시·군의 기획실에서 총괄하여 추진토록 조치
  - 농정업무 담당자가 중점적 지원을 하되 여러 부처 사업에 관련되는 방대한 계획임으로 기획실에서 총괄토록 하는 것이 바람직함.

□ 계획의 평가·모니터링체계 구축

- 계획에 대한 추진현황 점검·평가 및 환류를 통하여 계획의 실효성 및 자원배분의 효율성을 제고함.
  - 기본계획의 추진현황을 정기적으로 점검하여 문제점을 개선하고, 전체 계획에 환류하여 정책목표 변경, 시행계획의 조정 등을 통하여 계획의 실효성을 제고할 수 있도록 단계별 평가(점검) 장치를 마련
  - 중간 점검 및 평가결과는 5개년 계획과 연동시키고, 차기 계획수립 시에 적극 반영함으로써 계획과 실적간의 상호 연계성을 강화

<그림 5-7> 계획의 평가·모니터링 체계



- 농산어촌의 삶의 질 향상을 위한 관련계획 수립 및 추진현황을 효율적으로 관리하기 위한 모니터링체계를 구축함.

- 위원회, 실무위원회 및 관계부처간의 유기적인 협조체계를 구축하여 체계적으로 점검 및 평가 실시
- 연도별 점검 및 평가체계 별도 구축 추진
  - 매년 실적평가 결과를 5개년 계획과 연동시킴.
  - 연차보고서를 작성하여 발간함.

&lt;표 5-3&gt; 계획의 평가체계

평가대상	평가주체	평가내용
- 기본계획	위원회	- 계획수립 내용 심의 - 추진실적 평가 * 필요시 전문연구기관 평가 실시
- 시행계획	실무위원회	- 연도별 시행계획 수립내용 점검·평가
- 시·도계획	중앙부서	- 추진실적 점검
- 시·군계획	중앙부서	- 추진실적 점검

## 제6장

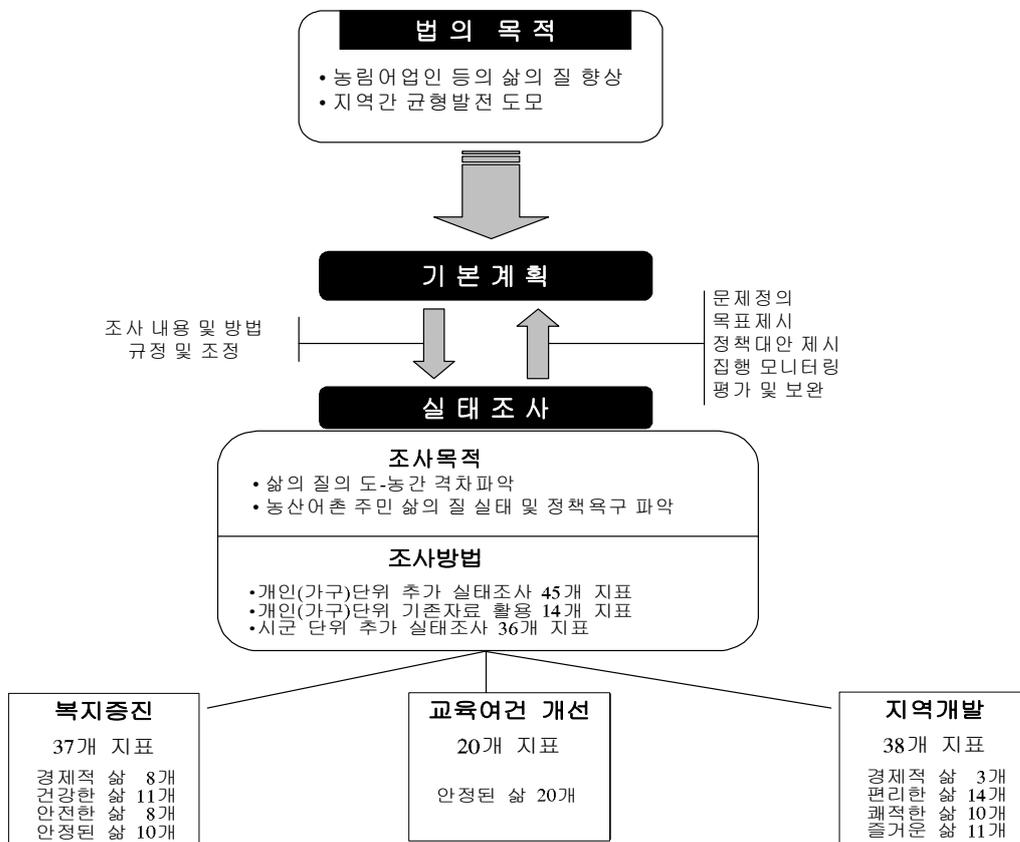
# 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사 방안

### 1. 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사의 필요성과 목적

- 「농어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법」이 제정됨에 따라 동 법에 의거 농림어업인등의 복지실태, 농산어촌의 교육여건 및 교통·통신·환경·기초생활여건 등 지역개발에 관한 실태조사를 5년 단위로 하도록 되어 있음.
  - 조사의 항목·방법 등을 정할 때는 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어야 함.
  - 동 조사결과를 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발위원회」에 보고하고, 관계중앙행정기관의 장에게 통보하여 기본계획과 시행계획에 반영해야 함.
- 본 조사의 목적은 우리나라 농림어업인등의 복지실태, 농산어촌의 교육여건 및 교통·통신·환경·기초생활여건에 관한 실태를 종합적으로 파악하는데 있음.
  - 농산어촌주민들의 “삶의 질” 실태를 복지, 교육, 지역개발의 측면에서 종합적이고 과학적으로 파악하여 관련 통계를 생산하는 것임.
  - 이러한 통계를 통하여 농산어촌의 특성에 맞는 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발기본계획」 및 그에 따른 시행계획을 마련하는데 기초 자료를 제공함.
  - 본 조사결과를 바탕으로 농산어촌주민들의 “삶의 질” 실태와 관련된 통계자료를 정기적으로 구축하는 방안을 모색함.

- 도시주민과 농산어촌주민의 “삶의 질” 실태를 비교·조사하여 국가 균형발전을 이룩하기 위한 기초 자료를 제공함.
  - ‘농산어촌’이라 함은 읍·면의 전 지역과 동의 지역 중 「국토의계획및이용에관한법률」 제36조 제1항 제1호의 규정에 의하여 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역을 의미함.
- 조사항목은 「농어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법」에 규정된 내용과 관련된 것을 중심으로 함.
- <그림 6-1>에는 삶의 질 향상 특별법, 기본계획, 실태조사의 관계가 도식화 되어 있음.

<그림 6-1> 기본계획과 실태조사 관계 도식



## 2. 표본설계 및 조사방법

- 실태조사는 가구 및 개인 단위 조사와 시·군 지방자치단체 단위 조사로 구분할 필요가 있음.
  - 가구 및 개인 단위의 조사만으로는 농림어업인들의 복지실태, 농산어촌의 교육여건 및 교통·통신·환경·기초생활여건에 관한 실태를 종합적으로 파악하는데 한계가 있으므로 시·군(지역) 단위의 조사를 병행할 필요가 있음.
  - 지역에 관한 객관적인 자료는 가구 및 개인 단위의 조사를 통해서도 수집하기가 어려움.

### 2.1. 가구(개인) 단위 조사

#### 2.1.1. 표본설계

- 모집단 : 전국의 모든 가구
  - 2000년 인구주택총조사 자료를 기본으로 하되 ‘농어업총조사’, ‘전국 산촌 기초조사’, ‘지방행정구역 요람’ 등을 참조하여 보완함.
- 표본크기 : 4,000~5,000 가구
  - 통계이론, 인구·사회 계층별 비교 가능성, 가용 예산, 관련 선행들의 표본크기 등을 감안하여 실태조사의 표본크기를 4,000~5,000 가구로 정함.
  - 도시 2,000~2,500가구, 농산어촌 2,000~2,500가구
- 표본추출방법 : 인구규모, 지역, 성별 등을 고려한 다단계층화무작위표본추출법(Multi-Stage Stratified Random Sampling)
  - 1단계: 읍·면·동(농림어업지역으로 분류되는 ‘구’의 경우는 ‘동’) 표본은 집락의 가구 수 크기에 비례하여 추출함.
  - 2단계: 행정리 또는 통 표본 추출
  - 3단계: 표본 가구 및 조사대상자 추출

## 2.1.2. 조사방법

- 조사방법 : 면접원의 직접방문에 의한 1:1 개별 면접
- 자료 수집 도구 : 체계적으로 구조화된 질문지(가구당 1부)
- 조사대상자: 만 20세 이상의 남녀(가구당 1~2인)
  - 조사대상은 무작위로 선발하되 연령별 성별 분포를 고려
  - 표본 조사대상자로 선발된 자가 가구주일 경우에는 가구 및 개인 관련 모든 문항을 조사함.
  - 표본 조사대상자로 선발된 자가 가구원일 경우에는 가구 관련 문항은 가구주에게서 조사하고 개인 관련 문항은 해당 가구원에게서 조사함.
  - 가구주만을 조사대상자로 선정할 경우에는 표본의 연령 및 성별 분포에서 심한 왜곡 현상이 발생함.
- 일부 조사항목에 대해서는 조사내용이 해당되는 인구집단만을 대상으로 조사함.

## 2.2. 시·군(지역) 단위 조사

### 2.2.1. 표본설계

- 도·농 통합시(52개), 군(88개)을 대상으로 전수조사 실시
- 조사단위 : 기초지방자치단체(시·군)
  - 기초생활여건은 읍·면별 조사 추가

### 2.2.2. 조사방법

- 조사방법 : 시·군의 담당자가 인터넷 설문지에 직접 입력하는 웹 방식 조사(우편조사 또는 전화조사로 보완)
- 자료수집 도구 : 체계적으로 구조화된 설문지

### 3. 조사지표체계의 구성

#### 3.1. 농산어촌의 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사를 위한 지표체계 설정의 기본방향

- 농산어촌의 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사를 위한 지표체계 설정은 박대식·최경환(2002)의 “농촌주민의 삶의 질 측정에 관한 연구”를 기본으로 하되 「삶의 질 향상 특별법」의 내용을 반영하여 수정하였음.
  - 사회복지, 교육, 지역개발 부문의 지표들을 특히 강조함
- 농산어촌의 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사를 위한 지표체계를 개발하는 목적은 농산어촌주민의 입장에서 그들이 살아가는 모습을 있는 그대로 정확하게 파악할 수 있도록 하여 궁극적으로는 농산어촌주민의 삶의 질 향상을 도모하는 것임.
- 농산어촌의 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사를 위한 지표체계의 기본방향으로는 ① 농산어촌주민의 삶의 특성을 잘 반영하고, ② 도시·농산어촌 간 또는 지역별 비교를 감안하며, ③ 농산어촌주민의 복지 증진을 위한 정책대안을 마련하는데 도움을 주고, ④ 객관적 지표와 주관적 지표를 적절하게 병용하고, ⑤ 일반 국민이 공감할 수 있어야 하며 현실적으로 조사가 가능해야 한다는 것 등을 고려하였음.
  - 특히, 「삶의 질 향상 특별법」에서 강조되고 있는 사항을 중심으로 조정하였음.
- 농산어촌의 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사를 위한 지표체계는 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계, 가구 및 개인의 일반적 특성, 지역의 개황, 각급 지역개발 계획 및 사업 현황으로 구성됨.
- 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계는 7개 부문(경제적 삶, 건강한 삶, 안전한 삶, 편리한 삶, 쾌적한 삶, 안정된 삶, 즐기는 삶) 총 95개 지표로 구성됨.
  - 삶의 질 지표체계
    - 가구(개인) 조사단위 지표 : 59개(추가 실태조사 45개, 기존자료 활용 14개)

- 시·군(지역) 조사단위 지표 : 36개(모두 추가 실태조사이나 기존의 지역 단위 통계자료를 최대한 활용함)
- 참고로 박대식·최경환(2002)의 농촌주민의 삶의 질 지표체계는 7개 부문(경제적 삶, 건강한 삶, 안전한 삶, 쾌적한 삶, 안정된 삶, 즐기는 삶)의 총 87개 지표로 구성됨.

### 3.2. 농산어촌주민의 삶의 질 지표의 부문 및 관심영역

- <표 6-1>에는 농산어촌주민의 삶의 질의 부문 및 관심영역이 제시되어 있음. 농산어촌주민의 삶의 질은 7개 부문(경제적 삶, 건강한 삶, 안전한 삶, 편리한 삶, 쾌적한 삶, 안정된 삶, 즐기는 삶)으로 분류되어 있음.
- 농산어촌주민의 삶의 질을 7개 부문으로 분류한 과정을 살펴보면 다음과 같음.
  - 먼저, 선행연구, 주요 선진국 및 국제기관의 지표체계 등을 참고하여 농산어촌주민의 삶의 질을 6개 부문(경제적인 삶, 건강한 삶, 안전한 삶, 편리한 삶, 쾌적한 삶, 사회·문화적 삶)으로 나누었음.
  - 이렇게 분류된 6개 부문에 대하여 델파이조사방법을 통한 전문가 의견수렴을 하였음. 즉, 삶의 질의 6개 부문과 관련하여 ‘추가해야 할 것’, ‘삭제해야 할 것’, ‘수정이 필요한 것’ 등에 관한 전문가들의 의견을 조사하였음. 그 결과, 농산어촌주민의 삶의 질은 7개 부문(인구·가족, 경제적인 삶, 건강한 삶, 안전한 삶, 편리한 삶, 쾌적한 삶, 사회·문화적 삶)으로 조정을 하였음.
  - 연구세미나, 정밀검토과정 등에서 제시된 ① 방향성이 없는 인구·가족부문은 제외할 것, ② 복지 및 교육 부문은 ‘경제적 삶’ 및 ‘편리한 삶’으로 부터 분리하여 새로운 삶의 질 부문을 편성할 것, ③ ‘사회·문화적 삶’은 ‘즐기는 삶’으로 개칭하는 것은 좋겠음 등의 의견을 반영하여 농산어촌주민의 삶의 질의 7개 부문을 최종적으로 편성하였음.
    - 이러한 분류과정은 농산어촌주민의 삶의 질의 관심영역을 설정에도 동일하게 적용되었음.
- 경제적 삶 부문은 소득·소비, 노동 분야를 포괄하며, 관심영역으로는 소득수준, 소비수준, 경제활동의 안정을 들 수 있음.

- 건강한 삶 부분의 관심영역은 보건의료 시설 및 인력, 건강 상태 및 관리, 보건의료서비스임.
- 안전한 삶 부분의 관심영역은 범죄로부터 안전, 범죄 이외의 사고로부터 안전, 안전에 대한 의식 등을 들 수 있음.
- 편리한 삶 부분은 주거, 정보화, 교통 분야를 포괄하며, 관심영역으로는 주거상태, 주거의 질, 정보화 정도, 정보화에 대한 인식, 교통시설, 교통의 질을 들 수 있음.
- 쾌적한 삶 부분은 환경부문을 포괄하며, 관심영역으로는 환경압력, 환경의 질, 환경관리를 들 수 있음.
- 안정된 삶 부분은 교육, 복지 분야를 포괄하며, 관심영역으로는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스, 복지 수준, 교육기회, 교육자원을 들 수 있음.
- 즐기는 삶 부분은 문화 및 여가, 사회 분야를 포괄하며, 문화예술 활동, 여가활동, 사회참여, 도·농 교류를 들 수 있음.

&lt;표 6-1&gt; 농산어촌주민의 삶의 질 지표의 부문 및 관심영역

'삶의 질' 부문		관심영역
경제적 삶	소득·소비	소득수준
		소비수준
	노동	경제생활의 안정
		근로조건
건강한 삶	보건의료	보건의료 시설 및 인력
		건강 상태 및 관리
		보건의료 서비스
안전한 삶	안전	범죄로부터의 안전
		범죄 이외의 사고로부터의 안전
		안전에 대한 의식
편리한 삶	주거	주거상태
		주거의 질
	정보화	정보화 정도
		정보화에 대한 인식
	교통	교통시설
		교통의 질
쾌적한 삶	환경	환경압력
		환경의 질
		환경관리
안정된 삶	사회복지	사회보험
		공공부조
		사회복지서비스
		복지수준
	교육	교육기회
교육자원		
즐거는 삶	문화 및 여가	문화·예술 활동
		여가활동
	사회	사회참여
		도·농 교류

### 3.3. 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계

#### 3.3.1. 경제적 삶 부문의 지표

- <표 6-2>에는 경제적 삶 부문의 지표 11개가 제시되어 있음. 즉, 경제적 삶 부문의 지표로는 가구소득, 소득 만족도, 가구당 월 평균 소비지출, 부채규모, 농림어업 종사기간, 지역을 대표할 특산품, 지역을 대표할 명인명장, 향토산업 육성에 필요한 것, 월 평균 휴무일, 평균 근로시간, 가사분담이 선정됨.

- 조사 단위는 지역 단위가 3개 지표, 가구 단위가 4개 지표, 개인 단위가 4개 지표로 나타남.

<표 6-2> 경제적 삶 부문 지표

지표	조사 단위	지표의 산출 방식	자료수집 방법	특별법상의 구분
가구소득	가구	가구당 연간소득(농업소득, 농외소득, 이 전소득의 합계)	통계청 가계 조사 활용	(복지)
소득 만족도	개인	가구소득에 대한 주관적 만족 정도(5점 척도)	통계청 사회 통계 활용	(복지)
가구당 월 평균 소비지출	가구	가구별 월 평균 생활비 지출액	추가 실태조사	(복지)
부채규모	가구	가구별 총 부채 액 - 용도(생산성, 소비성) 및 차입 처(공채, 사채)별 구분	농가경제 조사 활용	(복지)
농림어업 종사 기간	개인	농림어업 분야에 종사한 총 년 수	추가 실태조사	(복지)
지역을 대표할 특산품	지역	지역을 대표할만한 특산품 - 내용, 권리·인증 획득 현황, 산업체 현황, 필요조치	추가 실태조사	지역개발
지역을 대표할 명인·명장	지역	지역을 대표할만한 명인·명장 - 유무, 분야, 필요조치	추가 실태조사	지역개발
향토산업 육성에 필요한 것	지역	향토산업을 육성하기 위해서 가장 필요하다고 생각되는 조치	추가 실태조사	지역개발
월 평균 휴무일	개인	월 평균 휴무일 - 농림어업인의 경우는 농번기와 농한기를 구별	추가 실태조사	(복지)
평균 근로시간	개인	1일 평균 근로시간(농업, 가사, 비농업 부문 포함) - 농림어업인은 농번기와 농한기 구분	추가 실태조사	(복지)
가사분담	가구	가족과 가사 분담 정도	통계청 사회 통계 활용	(복지)

\* '특별법상의 구분'에서 괄호는 '삶의 질 향상 특별법'에는 직접 규정되어 있지 않지만 지표분류상으로 볼 때 해당 영역에 속한다는 것을 의미함.

### 3.3.2. 건강한 삶 부문 지표

- <표 6-3>에는 건강한 삶 부문의 지표 11개가 제시되어 있음. 즉, 건강한 삶 부문의 지표로는 건강검진, 농부증, 와병일수, 의료기관에 대한 접근도, 의료인력 1인당 인구수, 보건의료기관수, 병상 당 인구수, 월평균 보건의료비, 질병 치료 시 애로사항, 보건의료 서비스 만족도, 농산어촌지역 보건의료서비스 개선을 위하여 가장 필요한 정책이 선정됨.
- 조사 단위는 지역 단위가 3개 지표, 가구 단위가 2개 지표, 개인 단위가 6개 지표로 나타남.

<표 6-3> 건강한 삶 부문 지표

지표	조사 단위	지표의 산출 방식	자료수집 방법	특별법 상의 구분
건강검진	개인	지난 2년 동안 종합건강진단을 받은 경험 유무	추가 실태조사	복지
농부증	개인	농부증 정도를 판단하는 8개 항목(어깨 결림, 요통, 손발 저림, 야간 빈뇨, 호흡 곤란, 불면증, 어지러움, 복부 팽만 감)에 대하여 3점 척도를 적용	추가 실태조사	복지
와병일수	개인	지난 1년 동안 총 와병일수	통계청 사회통계 활용	복지
의료기관에 대한 접근도	개인	보건진료소, 보건지소, 보건소, 민간 병·의원 까지 가는데 걸리는 시간 (도보, 차량, 오토바이, 자전거 등으로 구분)	추가 실태조사	복지
의료인력 1인당 인구수	지역	총인구/의료인력 수	추가 실태조사	복지
보건의료기관수	지역	보건의료기관의 수(공공 및 민간 보건의료기관 모두 포함)	추가 실태조사	복지
병상 당 인구수	지역	총인구수/총 병상 수	추가 실태조사	복지
월평균 보건의료비	가구	지난 1년 동안의 총 보건의료비/12	추가 실태조사	복지
질병 치료 시 애로사항	가구	가구원의 질병을 치료함에 있어 주된 애로사항	추가 실태조사	복지
보건의료 서비스 만족도	개인	지역 보건의료기관에서 제공되는 각종 보건의료서비스에 대한 만족 정도 (5점 척도)	추가 실태조사	복지
농산어촌지역 보건의료서비스 개선을 위하여 가장 필요한 정책	개인	농산어촌지역의 보건의료서비스를 개선하기 위하여 가장 필요하다고 생각되는 정책	통계청 사회통계 활용	복지

### 3.3.3. 안전한 삶 부문 지표

- <표 6-4>에는 안전한 삶 부문의 지표 8개가 제시되어 있음. 즉, 안전한 삶 부문의 지표로는 보고된 범죄 발생 총 건수, 도난사고 발생 경험, 농약중독 경험, 농기계사고 경험, 교통사고 경험, 자연재해 경험, 범죄피해에 대한 두려움 정도, 지역사회의 안전 수준에 대한 만족도가 선정됨.
- 조사 단위는 지역 단위가 1개 지표, 가구 단위가 5개 지표, 개인 단위가 2개 지표로 나타남.

<표 6-4> 안전한 삶 부문 지표

지표	조사 단위	지표의 산출 방식	자료수집 방법	특별법상의 구분
보고된 범죄 발생 총 건수	지역	범죄의 총 발생건수	추가 실태조사	(복지)
도난사고 발생 경험	가구	지난 1년 동안 도난사고를 경험한 횟수	추가 실태조사	(복지)
농약중독 경험	가구	지난 1년 동안 농약중독을 당한 가구원이 있는지 여부	추가 실태조사	복지
농기계사고 경험	가구	지난 1년 동안 농기계사고를 당한 가구원이 있는지 여부	추가 실태조사	복지
교통사고 경험	가구	지난 1년 동안 교통사고 당한 가구원이 있는지 여부	추가 실태조사	복지
자연재해 경험	가구	지난 1년 동안 자연재해로 인한 가구당 피해 금액	추가 실태조사	(복지)
범죄피해에 대한 두려움 정도	개인	범죄 피해에 대한 두려움을 느끼는 정도 (5점 척도)	통계청 사회지표 활용	(복지)
지역사회의 안전수준에 대한 만족도	개인	지역사회의 전반적 안전수준에 대한 만족정도(5점 척도)	추가 실태조사	(복지)

\* ‘특별법상의 구분’에서 괄호는 ‘삶의 질 향상 특별법’에는 직접 규정되어 있지 않지만 지표분류상으로 볼 때 해당 영역에 속한다는 것을 의미함.

3.3.4. 편리한 삶 부문 지표

- <표 6-5>에는 편리한 삶 부문의 지표 14개가 제시되어 있음. 즉, 편리한 삶 부문의 지표로는 노후주택 비율, 주택의 신·개축, 계속 거주 의사, 빈집 수, 수세식 화장실 구비 여부, 월 평균 정보·통신비, 컴퓨터 보유가구 비율, 마을 홈페이지 구축 비율, 인터넷 가입 유형, 정보통신교육 경험, 자동차 소유 여부, 도로 포장률, 대중교통수단에 대한 만족도, 거주환경 만족도가 선정됨.
- 조사 단위는 지역 단위가 5개 지표, 가구 단위가 6개 지표, 개인 단위가 3개 지표로 나타남.

<표 6-5> 편리한 삶 부문 지표

지표	조사 단위	지표의 산출식	자료수집 방법	특별법 상의 구분
노후주택 비율	지역	(신축 후 30년 이상 경과한 주택수/전체 주택수) ×100	추가 실태조사	지역 개발
주택의 신·개축	가구	현재 거주하는 주택의 신·개축 의사 및 자금조달 방안	추가 실태조사	지역 개발
계속 거주 의사	가구	거주지역에서 장래에 계속 거주할 의사가 있는지에 관한 태도(5점 척도)	추가 실태조사	지역 개발
빈집 수	지역	현재 거주하는 사람이 없는 공·폐가 수	추가 실태조사	지역 개발
수세식 화장실 구비 여부	가구	수세식화장실 구비 여부	추가 실태조사	지역 개발
월 평균 정보·통신비	가구	가구별 월 평균 정보·통신비(전화, 인터넷, 이동통신 등의 요금 합계)	추가 실태조사	지역 개발
컴퓨터 보유가구 비율	지역	총 가구 수 대비 컴퓨터 보유 가구 비율	추가 실태조사	지역 개발
마을 홈페이지 구축 비율	지역	총 마을 수 대비 홈페이지 보유 마을 비율	추가 실태조사	지역 개발
인터넷 가입 유형	가구	현재 가정에서 사용 중인 인터넷의 가입 유형 - 미 가입, 전화선, 전용선, 초고속통신망	추가 실태조사	지역 개발
정보통신교육 경험	개인	정보통신교육 수혜 여부	추가 실태조사	지역 개발
자동차 소유 여부	가구	승용차, 트럭 등의 자동차를 소유하고 있는지 여부	추가 실태조사	지역 개발
도로 포장률	지역	(포장된 도로의 총연장/총도로연장)×100	추가 실태조사	지역 개발
대중교통수단에 대한 만족도	개인	시내버스, 택시 등과 같은 대중교통수단에 대한 주관적인 만족 정도 - 불만족 사유도 추가로 조사	통계청 사회통계 활용	지역 개발
거주환경 만족도	개인	주택, 교통, 상·하수도, 폐기물관리 등 거주환경 일반에 대한 주관적 만족 정도(5점 척도) - 불만족 사유도 추가로 조사	추가 실태조사	지역 개발

### 3.3.5. 쾌적한 삶 부문 지표

- <표 6-6>에는 쾌적한 삶 부문의 지표 10개가 제시되어 있음. 즉, 쾌적한 삶 부문의 지표로는 하수도 보급률, 상수도 보급률, 쓰레기 수거율, 폐기물처리, 환경오염 체감 정도, 거주지역의 경관보전 가치에 대한 인식, 경관보전협약에 관한 태도, 경관보전 관련 제도, 경관보전직접지불제도의 도입에 대한 태도, 지역사회생활의 쾌적성에 대한 만족도가 선정됨.
- 조사 단위는 지역 단위가 4개 지표, 가구 단위가 1개 지표, 개인 단위가 5개 지표로 나타남.

<표 6-6> 쾌적한 삶 부문 지표

지표	조사 단위	지표의 산출 방식	자료수집 방법	특별법 상의 구분
하수도 보급률	지역	(하수도 공급인구/총인구)×100	추가 실태조사	지역 개발
상수도 보급률	지역	(상수도 공급인구/총인구)×100 - 상수도와 간이상수도 구별	추가 실태조사	지역 개발
쓰레기 수거율	지역	(쓰레기 수거 량/쓰레기 배출량)×100	추가 실태조사	지역 개발
폐기물처리	가구	폐기물 종류(음식쓰레기, 재활용품, 폐 영농자재 등)별 처리방식	추가 실태조사	지역 개발
환경오염 체감 정도	개인	수질오염, 토양오염, 대기오염, 소음 등과 같은 지역사회 환경오염에 대한 주관적 인식 정도	추가 실태조사	지역 개발
거주지역의 경관보전가치에 대한 인식	개인	거주지역(읍·면)의 경관 보전 가치에 대한 인식 - 도시지역, 다른 농산어촌과 비교	추가 실태조사	지역 개발
경관보전협약에 관한 태도	개인	경관보전협약에 대한 태도(5점 척도)	추가 실태조사	지역 개발
경관보전 관련 제도	지역	경관의 보전 및 활용을 위한 제도 유무 - 조례, 규칙, 시책 등	추가 실태조사	지역 개발
경관보전직접지불제도의 도입에 대한 태도	개인	경관보전직접지불제도의 도입에 관한 찬·반 태도(5점 척도)	추가 실태조사	지역 개발
지역사회생활의 쾌적성에 대한 만족도	개인	지역사회생활의 쾌적한 정도에 대한 만족정도(5점 척도)	추가 실태조사	지역 개발

3.3.6. 안정된 삶 부문 지표

- <표 6-7>에는 안정된 삶 부문의 지표 30개가 제시되어 있음. 즉, 안정된 삶 부문의 지표로는 연금 가입, 국민건강보험 가입, 농업인 안전공제 또는 산재보험 가입 여부, 국민기초생활보호대상자 비율, 영·유아보육시설, 산전·후 휴가 일수, 필요한 여성복지사업, 노후준비, 필요한 노인복지서비스, 지역사회 복지 수준에 대한 만족도, 4년제 대학 진학률, 학급당 학생수, 유치원 취원율, 보육시설 및 유치원 현황, 소규모학교 현황, 복식학급 수, 고등학교 기숙사 보유율, 교원의 근무지 거주 비율, 순회교사 현황, 결혼가정 학생 비율, 학업중단 비율, 방과 후 교실 운영, 자기계발을 위한 사회교육 경험, 월 평균 보육·교육비, 도시 유학생 수, 교육발전협의회 운영, 농산어촌 교육여건 개선을 위하여 필요한 정책, 농산어촌학교 교원의 사기 진작 방안, 교육서비스에 대한 만족도, 교육비에 대한 인식이 선정됨.
- 조사 단위는 지역 단위가 15개 지표, 가구 단위가 4개 지표, 개인 단위가 11개 지표로 나타남.

<표 6-7> 안정된 삶 부문 지표

지표	조사 단위	지표의 산출식	자료수집 방법	특별 범 상의 구분
연금 가입	가구	공적 연금 또는 민간(개인)연금 가입 실태 - 가입 종류, 연금보험료, 연금보험료 부담 정도, 연금보험료 연체 경험, 연금 급여 및 급여액, 연금보험료 지원에 대한 의견	추가 실태조사	복지
국민건강보험 가입	가구	국민건강보험 가입 실태 - 가입 종류, 보험료, 보험료 연체 경험, 보험료 경감수준에 대한 의견	추가 실태조사	복지
농업인 안전공제 또는 산재보험 가입 여부	개인	농업인 안전공제 또는 산재보험 가입 여부	추가 실태조사	복지
국민기초생활보호 대상자 비율	지역	(국민기초생활보호대상자수/총 인구수)×100	추가 실태조사	복지
영·유아보육 시설	지역	영·유아 보육시설 현황 - 실태와 문제점	추가 실태조사	복지
산전·후 휴가 일수	개인	출산 전·후에 가진 휴가 일수 - 출산경험이 있는 여자만을 대상으로 함	추가 실태조사	복지
필요한 여성복지사업	개인	지역(읍·면)에서 가장 필요한 여성복지사업	추가 실태조사	복지

&lt;표 6-7&gt; 안정된 삶 부문 지표(계속)

지표	조사 단위	지표의 산출식	자료수집 방법	특별법 상의 구분
노후준비	개인	자신의 노후생활에 대한 대비 - 준비 정도(5점 척도), 준비 방법	통계청 사회지표 활용	복지
필요한 노인복지서비스	개인	거주지역(읍·면)에서 가장 필요한 노인복지 서비스	추가 실태조사	복지
지역사회 복지 수준에 대한 만족도	개인	지역사회의 전반적인 복지 수준에 대한 만족 정도(5점 척도)	통계청 사회지표 활용	복지
4년제 대학진학률	지역	(4년제 대학 진학자 수/총 고등학교 졸업자 수)×100	추가 실태조사	교육
학급당 학생수	지역	학급당 평균 학생수	추가 실태조사	교육
유치원 취원율	지역	(유치원 아동 수/3~5세 인구)×100	추가 실태조사	교육
보육시설 및 유치원 현황	지역	보육시설 및 유치원 현황 - 기관 수, 공·사립 구분, 학생 수, 교원 수	추가 실태조사	교육
소규모학교 비율	지역	6학급 미만 소규모학교 수/전체 학교 수)×100 - 초·중·고등학교 구분	추가 실태조사	교육
복식학급 수	지역	복식수업을 하는 학급의 총 수	추가 실태조사	교육
고등학교 기숙사 보유율	지역	고등학교 기숙사 소요 및 수용인원	추가 실태조사	교육
교원의 근무지 거주 비율	지역	근무지 내에 거주하는 교원의 비율 - 가족과의 동거 여부도 조사	추가 실태조사	교육
순회교사 현황	지역	순회학교 수, 순회교사 수	추가 실태조사	교육
결혼가정 학생 비율	지역	조부모가정, 편부모가정, 소년·소녀가정 학생 비율	추가 실태조사	교육
학업중단 비율	지역	초·중·고별 중도탈락 학생 비율	추가 실태조사	교육
방과 후 교실 운영	지역	방과 후 교실 운영 실태 - 학교수, 참가학생수, 운영과목수	추가 실태조사	교육
자기계발을 위한 사회교육 경험	개인	지난 1년 동안 어학, 컴퓨터, 취미 등과 같은 자기계발을 위한 교육을 받은 총 시간	통계청 사회통계 활용	교육
월 평균 보육·교육비	가구	가구별 연간 총 교육비/12 - 사교육비 구분 - 영·유아, 유치원, 초·중·고등, 대학 구분	추가 실태조사	교육
도시 유학생 수	가구	현재 도시에 가서 유학을 하고 있는 가구원의 수	추가 실태조사	교육
교육발전협의회 운영	지역	시·군 단위 교육발전협의회 운영의 활성화 정도(5점 척도)	추가 실태조사	교육
농산어촌 교육여건 개선을 위하여 필요한 정책	개인	농산어촌 교육여건 개선을 위하여 가장 필요한 정책	추가 실태조사	교육
농산어촌학교 교원의 사기 진작 방안	개인	국가 및 지방자치단체에서 추진해야 할 농산어촌 교원을 위한 사기 진작 방안	추가 실태조사	교육
교육서비스에 대한 만족도	개인	지역사회의 교육서비스 전반에 대한 만족정도(5점 척도)	추가 실태조사	교육
교육비 부담에 대한 인식	개인	교육비가 가정경제에 부담이 되는 정도(5점 척도)	추가 실태조사	교육

3.3.7. 즐기는 삶 부문 지표

- <표 6-8>에는 즐기는 삶 부문의 지표 11개가 제시되어 있음. 즉, 즐기는 삶 부문의 지표로는 문화예술시설 공간 수, 공연장·전시장 관람, 향토문화 축제, 주요 여가활동, 필요한 문화·여가시설, 문화·여가시설 만족도, 사회단체 참여, 도·농 교류사업 참여, 도·농 교류 활성화를 위해서 필요한 사항, 도시자본 투자유치에 대한 태도, 도시자본 투자유치를 위해서 필요한 사항이 선정됨.
- 조사 단위는 지역 단위가 5개 지표, 개인 단위가 6개 지표로 나타남.

<표 6-8> 즐기는 삶 부문 지표

지표	조사 단위	지표의 산출 방식	자료수집 방법	특별법상의 구분
문화예술시설 공간 수	지역	문화예술 관련 시설의 공간 수 - 공연장, 전시장, 도서관, 생활체육시설 등	추가 실태조사	지역 개발
공연장·전시장 관람	개인	지난 1년 동안 공연장이나 전시장을 관람한 횟수	통계청 사회통계 활용	지역 개발
향토문화 축제	지역	향토문화 축제의 개최 - 명칭, 시기, 주요 내용	추가 실태조사	지역 개발
주요 여가활동	개인	여가시간에 주로 하는 일 - 내용 및 장소	통계청 사회통계 활용	지역 개발
필요한 문화·여가시설	개인	지역(읍·면)에서 가장 필요한 문화·여가시설	추가 실태조사	지역 개발
문화·여가시설 만족도	개인	지역의 문화 및 여가 시설에 대한 만족 정도(5점 척도) - 만족(불만족) 이유도 조사	추가 실태조사	지역 개발
사회단체 참여	개인	현재 참여하고 있는 각종 사회단체(사교, 스포츠·레저, 사회봉사, 학술, 정치 단체 등) 총 수	통계청 사회통계 활용	(지역 개발)
도·농 교류사업 참여	개인	도·농 교류사업 참여 - 참여 경험, 만족도, 불만족 사유, 참여 의사	추가 실태조사	지역 개발
도·농 교류 활성화를 위해서 필요한 사항	지역	도·농 교류 활성화를 위해서 가장 필요한 사항	추가 실태조사	지역 개발
도시자본 투자유치에 대한 태도	지역	도·농 교류 활성화를 위해서 도시자본을 투자유치 하는데 대한 태도	추가 실태조사	지역 개발
도시자본 투자유치를 위해서 필요한 사항	지역	도시자본을 농산어촌에 유치하기 위해서 가장 필요한 사항 - 시설 설치, 규제 완화, 기술 지원, 마케팅 등	추가 실태조사	지역 개발

\* ‘특별법상의 구분’에서 괄호는 ‘삶의 질 향상 특별법’에는 직접 규정되어 있지 않지만 지표분류상으로 볼 때 해당 영역에 속한다는 것을 의미함.

### 3.3.8. 삶의 질 향상 특별법상의 분류체계와 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계와의 관계

- 「삶의 질 향상 특별법」의 주요 내용은 복지증진, 교육여건 개선, 지역개발에 관한 것으로 분류할 수 있음.
- 「삶의 질 향상 특별법」상의 분류체계와 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계와의 관계
  - 복지증진 : 경제적 삶(지역을 대표할 특산품 및 지역을 대표할 명인·명장, 향토산업 육성에 필요한 것은 제외), 건강한 삶, 안전한 삶, 안정된 삶(교육부문의 지표는 제외) 부문의 지표
  - 교육여건 개선 : 안정된 삶(복지부문의 지표는 제외) 부문의 지표
  - 지역개발 : 경제적 삶(지역을 대표할 특산품 및 지역을 대표할 명인·명장, 향토산업 육성에 필요한 것만 해당됨), 편리한 삶, 쾌적한 삶, 즐기는 삶 부문의 지표
- <표 6-9>, <표 6-10>, <표 6-11>에는 복지·교육·지역개발 부문의 조사항목 및 조사방법이 요약되어 있음.

&lt;표 6-9&gt; 복지 부문 조사항목 및 조사방법

삶의질 지표 체계	관심영역	조사지표	조사 단위	자료수집 방법	조사 유형 (*)	설문 유형 (**)
경제적 삶 (8개)	소득수준	가구소득	가구	통계청 가계조사 활용	1	1
	경제생활 안정	소득 만족도	개인	통계청 사회통계 활용	1	2
	소비수준	가구당 월 평균 소비지출	가구	추가 실태조사	1	1
	경제생활 안정	부채규모	가구	농가경제조사 활용	1	1
	경제활동	농림어업 종사기간	개인	추가 실태조사	2	1
	근로조건	월 평균 휴무일	개인	추가 실태조사	1	1
	근로조건	평균 근로시간	개인	추가 실태조사	1	1
	근로조건	가사분담	가구	통계청 사회통계 활용	1	2
건강한 삶 (11개)	건강상태 및 관리	건강검진	개인	추가 실태조사	1	1
	건강상태 및 관리	농부증	개인	추가 실태조사	2	1
	건강상태 및 관리	외병일수	개인	통계청 사회통계 활용	1	1
	보건의료시설인력	의료기관에 대한 접근도	개인	추가 실태조사	1	1
	보건의료시설인력	의료인력 1인당 인구수	지역	추가 실태조사	1	1
	보건의료시설인력	보건의료기관수	지역	추가 실태조사	1	1
	보건의료시설인력	병상 당 인구수	지역	추가 실태조사	1	1
	보건의료서비스	월평균 보건의료비	가구	추가 실태조사	1	1
	보건의료서비스	질병 치료 시 애로사항	가구	추가 실태조사	1	2
	보건의료서비스	보건의료 서비스 만족도	개인	추가 실태조사	1	2
보건의료서비스	농산어촌지역 보건의료서비스 개선을 위하여 가장 필요한 정책	개인	통계청 사회통계 활용	2	2	

\* 조사유형: 도·농 비교조사(1), 농산어촌 조사(2)

\*\* 설문유형: 객관적 설문항(1), 주관적 설문항(2)

주) 음영처리된 부분은 가구 및 개인 단위의 추가실태조사가 필요함을 나타냄.

&lt;표 6-9&gt; 복지 부문 조사항목 및 조사방법(계속)

삶의질 지표 체계	관심영역	조사지표	조사 단위	자료수집 방법	조사 유형 (*)	설문 유형 (**)
안전한 삶 (8개)	범죄안전	보고된 범죄 발생 총 건수	지역	추가 실태조사	1	1
	범죄안전	도난사고 발생 경험	가구	추가 실태조사	1	1
	범죄이외 안전	농약중독 경험	가구	추가 실태조사	2	1
	범죄이외 안전	농기계사고 경험	가구	추가 실태조사	2	1
	범죄이외 안전	교통사고 경험	가구	추가 실태조사	1	1
	범죄이외 안전	자연재해 경험	가구	추가 실태조사	1	1
	안전의식	범죄피해에 대한 두려움 정도	개인	통계청 사회지표 활용	1	2
	안전의식	지역사회의 안전수준에 대한 만족도	개인	추가 실태조사	1	2
편리한 삶	-	-	-	-	-	-
쾌적한 삶	-	-	-	-	-	-
안정된 삶 (10개)	사회보험	연금 가입	가구	추가 실태조사	1	1
	사회보험	국민건강보험 가입	가구	추가 실태조사	1	1
	사회보험	농업인 안전공제 또는 산재보험 가입 여부	개인	추가 실태조사	1	1
	공공부조	국민기초생활보호 대상자 비율	지역	추가 실태조사	1	1
	사회복지서비스	영·유아보육시설	지역	추가 실태조사	1	1
	사회복지서비스	산전·후 휴가 일수	개인	추가 실태조사	1	1
	사회복지서비스	필요한 여성복지사업	개인	추가 실태조사	1	1
	사회복지서비스	노후준비	개인	통계청 사회지표 활용	1	1
	사회복지서비스	필요한 노인복지서비스	개인	추가 실태조사	1	2
복지수준	지역사회 복지 수준에 대한 만족도	개인	통계청 사회지표 활용	1	2	
즐거는 삶	-	-	-	-	-	-

\* 조사유형: 도·농 비교조사(1), 농산어촌 조사(2)

\*\* 설문유형: 객관적 설문항(1), 주관적 설문항(2)

주) 음영처리된 부분은 가구 및 개인 단위의 추가실태조사가 필요함을 나타냄.

<표 6-10> 교육 부문 조사항목 및 조사방법

삶의 질 지표 체계	관심 영역	조사지표	조사 단위	자료수집 방법	조사 유형 (*)	설문 유형 (**)
경제적 삶	-	-	-	-	-	-
건강한 삶	-	-	-	-	-	-
안전한 삶	-	-	-	-	-	-
편리한 삶	-	-	-	-	-	-
쾌적한 삶	-	-	-	-	-	-
안정된 삶 (18개)	교육기회	4년제 대학 진학률	지역	추가 실태조사	1	1
	교육자원	학급당 학생수	지역	추가 실태조사	1	1
	교육기회	유치원 취원율	지역	추가 실태조사	1	1
	교육자원	보육시설 및 유치원 현황	지역	추가 실태조사	1	1
	교육자원	소규모학교 비율	지역	추가 실태조사	1	1
	교육자원	복식학급 수	지역	추가 실태조사	1	1
	교육자원	고등학교 기숙사 보유율	지역	추가 실태조사	1	1
	교육자원	교원의 근무지 거주 비율	지역	추가 실태조사	1	1
	교육자원	순회교사 현황	지역	추가 실태조사	1	1
	교육기회	결손가정 학생 비율	지역	추가 실태조사	1	1
	교육기회	학업중단 비율	지역	추가 실태조사	1	1
	교육자원	방과 후 교실 운영	지역	추가 실태조사	1	1
	교육자원	자기계발을 위한 사회교육 경험	개인	통계청 사회통계 활용	1	1
	교육자원	월 평균 보육·교육비	가구	추가 실태조사	1	1
	교육기회	도시 유학생 수	가구	추가 실태조사	2	1
	교육자원	교육발전협의회 운영	지역	추가 실태조사	2	1
	교육자원	농산어촌 교육여건개선 위해 필요한 정책	개인	추가 실태조사	2	2
	교육자원	농산어촌학교 교원의 사기 진작 방안	개인	추가 실태조사	2	2
교육자원	교육서비스에 대한 만족도	개인	추가 실태조사	1	2	
교육자원	교육비 부담에 대한 인식	개인	추가 실태조사	1	2	
즐거는 삶	-	-	-	-	-	-

\* 조사유형: 도·농 비교조사(1), 농산어촌 조사(2)

\*\* 설문유형: 객관적 설문항(1), 주관적 설문항(2)

주) 음영처리된 부분은 가구 및 개인 단위의 추가실태조사가 필요함을 나타냄.

<표 6-11> 지역개발 부문 조사항목 및 조사방법

삶의질 지표 체계	관심영역	조사지표	조사 단위	자료수집 방법	조사 유형 (*)	설문 유형 (**)
경제적 삶 (3개)	경제활동	지역을 대표할 특산품	지역	추가 실태조사	2	2
	경제활동	지역을 대표할 명인·명장	지역	추가 실태조사	2	2
	경제활동	향토산업 육성에 필요한 것	지역	추가 실태조사	2	2
건강한 삶	-	-	-	-	-	-
안전한 삶	-	-	-	-	-	-
편리한 삶 (14개)	주거의 질	노후주택 비율	지역	추가 실태조사	1	1
	주거의 질	주택의 신·개축	가구	추가 실태조사	1	1
	주거상태	계속 거주 의사	가구	추가 실태조사	1	2
	주거의 질	빈집 수	지역	추가 실태조사	2	1
	주거의 질	수세식 화장실 구비 여부	가구	추가 실태조사	1	1
	정보화 정도	월 평균 정보·통신비	가구	추가 실태조사	1	1
	정보화 정도	컴퓨터 보유가구 비율	지역	추가 실태조사	1	1
	정보화 정도	마을 홈페이지 구축 비율	지역	추가 실태조사	2	1
	정보화 인식	인터넷 가입 유형	가구	추가 실태조사	1	1
	정보화 인식	정보통신교육 경험	개인	추가 실태조사	1	1
	교통시설	자동차 소유 여부	가구	추가 실태조사	1	1
	교통의 질	도로 포장률	지역	추가 실태조사	1	1
	교통의 질	대중교통수단에 대한 만족도	개인	통계청 사회통계 활용	1	2
	주거의 질	거주환경 만족도	개인	추가 실태조사	1	2
쾌적한 삶 (10개)	환경압력	하수도 보급률	지역	추가 실태조사	1	1
	환경압력	상수도 보급률	지역	추가 실태조사	1	1
	환경관리	쓰레기 수거율	지역	추가 실태조사	1	1
	환경관리	폐기물처리	가구	추가 실태조사	1	1
	환경의 질	환경오염 체감 정도	개인	추가 실태조사	1	1
	환경관리	거주지역의 경관보전가치에 대한 인식	개인	추가 실태조사	1	2
	환경관리	경관보전협약에 관한 태도	개인	추가 실태조사	2	2
	환경관리	경관보전 관련 제도	지역	추가 실태조사	2	1
	환경관리	경관보전직접지불제도의 도입에 대한 태도	개인	추가 실태조사	2	2
환경의 질	지역사회생활의 쾌적성에 대한 만족도	개인	추가 실태조사	1	2	
즐거는 삶 (11개)	문화예술활동	문화예술시설 공간 수	지역	추가 실태조사	1	1
	문화예술활동	공연장·전시장 관람	개인	통계청 사회통계 활용	1	1
	문화예술활동	향토문화 축제	지역	추가 실태조사	2	1
	여가활동	주요 여가활동	개인	통계청 사회통계 활용	1	1
	문화예술및여가	필요한 문화·여가시설	개인	추가 실태조사	1	2
	문화예술및여가	문화·여가시설 만족도	개인	추가 실태조사	1	2
	사회참여	사회단체 참여	개인	통계청 사회통계 활용	1	1
	도농교류	도·농 교류사업 참여	개인	추가 실태조사	1	1
	도농교류	도·농 교류 활성화를 위해서 필요한 사항	지역	추가 실태조사	1	2
	도농교류	도시자본 투자유치에 대한 태도	지역	추가 실태조사	2	2
도농교류	도시자본 투자 유치를 위해서 필요한 사항	지역	추가 실태조사	2	2	

\* 조사유형: 도·농 비교조사(1), 농산어촌 조사(2)

\*\* 설문유형: 객관적 설문항(1), 주관적 설문항(2)

주) 음영처리된 부분은 가구 및 개인 단위의 추가실태조사가 필요함을 나타냄.

### 3.4. 가구 및 개인의 일반적 특성 관련 조사지표

- 가구원 수
  - 현재 함께 살고 있는 사람
- 가구형태
  - 세대구성
- 성
  - 남녀 구분
- 연령
  - 만 나이
- 학력
  - 정규교육 이수
- 직업
  - 현재 종사하고 주요 생업
- 혼인 상태
  - 현재의 혼인 상태
- 가구주와의 관계
  - 응답자와 가구주의 관계
- 농산어촌 총 거주기간
  - 읍면지역 기준

### 3.5. 지역(시·군)의 개황 관련 조사지표

- 인구
  - 총 인구, 총 가구, 남녀별, 행정구역별
  - 출생자 수: 연간 출생자 수

- 사망자 수: 연간 사망자 수
  - 인구증감률: 연평균 인구증감률
  - 이혼율: 혼인건수 대비 이혼건수
  - 농림어가 비율: 전체 가구 수 중에서 농림어가가 차지하는 비율
- 재정
    - 재정자립도
    - 소득할 주민세
  - 지역계획
    - 용도지역별 면적과 비중
      - 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역
      - 농업진흥지역
      - 제2종지구단위계획구역

### 3.6. 각급 지역개발 계획 및 사업 현황 조사지표

- 조사목적 및 활용 : 중앙정부 각 부처 및 광역·기초 자치단체에 의해 수립되었거나 수립될 예정인 사업프로그램 및 계획을 파악함으로써 일선 행정기관 차원에서 체계화된 계획의 수립·집행의 기초를 마련하고자 함.
- 조사단위는 지역이며, 조사항목은 다음과 같음:
  - 각급 계획수립현황 : 시·군 종합발전계획, 시·군 (건설)기본계획, 시·군 관광종합개발계획, 시·군 환경기본계획, 시·군 농업·농촌발전종합대책, 소도읍 육성계획, 개발촉진지구개발계획, 마을 단위 개발계획 등 각급 계획의 유무·수립년도·계획년도·계획적용지역
  - 중앙정부 지원 사업 시행 및 예정 현황(사업적용지역) : 개발촉진지구, 오지개발사업, 도서개발사업, 소도읍 육성사업, 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을, 아름마을, 정보화마을 등

## 4. 용어 해설, 산식, 활용목적, 분석방법

### 4.1. 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계

#### 4.1.1. 경제적 삶 부문 지표

##### ○ 가구소득

- \* 가구소득이란 가구의 연간 소득을 말함.
- \* 산식:  $\text{가구소득} = \text{농업소득} + \text{농외소득} + \text{이전소득}$
- \* 활용목적: 가구 단위의 소득수준 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등

##### ○ 소득 만족도

- \* 가구소득에 대한 주관적 만족 정도를 말함. ‘매우 만족’, ‘만족’, ‘보통’, ‘불만족’, ‘매우 불만족’의 5등급으로 나누어 조사함.
- \* 산식: 각 응답범주에 대한 응답 비율
- \* 활용목적: 소득 부문의 주관적 생활만족도 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 기타 생활만족도 관련 지표들을 집계하여 지수화 함.

##### ○ 가구당 월 평균 소비지출

- \* 가구당 월 평균 생활비를 말함.
- \* 산식: 월 평균 생활비(만원 단위)
- \* 활용목적: 소비실태 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등

##### ○ 부채규모

- \* 부채규모는 총 부채액을 말함.
- \* 산식: 용도(생산성, 소비성) 및 차입 처(공채, 사채)별로 조사
- \* 활용목적: 경제적 여건 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등

##### ○ 농림어업 종사기간

- \* 응답자가 농림어업 분야에서 종사한 총 년 수
- \* 활용목적: 농림어업 참여 실태 파악

- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 지역을 대표할 특산품
  - \* 지역(시·군)을 대표할만한 특산품
    - 내용, 권리, 인증 획득 현황, 산업체 현황, 필요조치
  - \* 활용목적: 향토산업 개발을 위한 지역자원 확인
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율
- 지역을 대표할 명인·명장
  - \* 지역(시·군)을 대표할 명인·명장
    - 유무, 분야, 필요조치
  - \* 활용목적: 향토산업 개발을 위한 지역자원 확인
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율
- 향토산업 육성에 필요한 것
  - \* 향토산업을 육성하기 위해서 가장 필요하다고 생각되는 조치
  - \* 활용목적: 향토산업 개발을 위한 지역자원 확인
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율
- 월 평균 휴무일
  - \* 월 평균 실제 휴무일
    - 농림어업인의 경우는 농번기와 농한기를 구별
  - \* 활용목적: 근로조건 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 평균근로시간
  - \* 평균 근로시간은 1일 평균 근로시간을 말함. 여기에는 농업, 가사, 비농업 부문 근로시간을 모두 포함하고, 농번기와 농한기로 구분하여 조사함.
  - \* 산식: (농업근로시간+가사노동시간+비농업 부문 근로시간)/365
  - \* 활용목적: 근로조건 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 가사분담
  - \* 가사분담은 일상적인 가정생활에서 응답자가 가족과 가사 분담을 하는 정도를 말함.

- \* 산식: 가사 분담 정도를 나타내는 5점 척도
- \* 활용목적: 가정생활에서의 근로조건 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

#### 4.1.2. 건강한 삶 부문 지표

##### ○ 건강검진

- \* 최근 2년 동안 건강 검진 경험이 있는지 조사함.
- \* 활용목적: 건강관리 실태 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

##### ○ 농부증

- \* 농부증 정도를 판단하는 8개 항목(어깨 결림, 요통, 손발 저림, 야간 빈뇨, 호흡 곤란, 불면증, 어지러움, 복부 팽만감)에 대하여 ‘자주’, ‘가끔’, ‘없음’의 3개 범주로 나누어 조사함.
- \* 활용목적: 농림어업인의 건강실태 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등

##### ○ 와병일수

- \* 유병자가 조사대상기간(2주일)중 질병으로 만나질 이상 누워있던 날을 말하며, 결근, 결석, 입원일을 포함함.
- \* 활용목적: 건강실태 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등

##### ○ 의료기관에 대한 접근도

- \* 보건진료소, 보건지소, 보건소, 민간 병·의원까지 가는데 걸리는 시간을 도보, 차량, 오토바이, 자전거 등으로 구분하여 조사함.
- \* 활용목적: 보건의료서비스 실태 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등

##### ○ 의료인력 1인당 인구수

- \* 산식: 총인구/의료인력 수
- \* 활용목적: 보건의료 인력 실태 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등

- 보건의료기관수
  - \* 조사대상자가 살고 있는 지역의 보건의료기관의 수(공공 및 민간 보건의료기관 모두 포함)를 조사함.
  - \* 활용목적: 보건의료시설 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 병상 당 인구수
  - \* 산식: 총인구수/총 병상 수
  - \* 활용목적: 보건의료시설 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 월평균 보건의료비
  - \* 산식: 지난 1년 동안의 가구의 총 보건의료비/12
  - \* 활용목적: 보건의료비 부담 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 질병 치료 시 애로사항
  - \* 가구원의 질병을 치료함에 있어서 가장 주된 애로사항
  - \* 활용목적: 보건의료서비스 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율 등
  
- 보건의료 서비스 만족도
  - \* 지역 보건의료기관의 각종 의료 서비스에 대한 만족 정도로 '매우 만족', '약간 만족', '보통', '약간 불만', '매우 불만'의 5개의 범주로 나누어 조사함.
  - \* 활용목적: 보건의료서비스에 대한 주관적 생활만족도 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 기타 생활만족도 관련 지표들을 집계하여 지수화 함.
  
- 농산어촌지역 보건의료서비스 개선을 위하여 가장 필요한 정책
  - \* 농산어촌지역의 보건의료서비스를 개선하기 위하여 가장 필요하다고 생각되는 정책
  - \* 활용목적: 보건의료서비스 개선 욕구 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율 등

#### 4.1.3. 안전한 삶 부문 지표

- 보고된 범죄 발생 총 건수
  - \* 형법범 및 특별범 범죄의 연간 총 발생건수
  - \* 활용목적: 범죄 발생 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 도난 사고 발생 경험
  - \* 지난 1년 동안 도난을 당한 적이 있는지 여부를 의미함.
  - \* 산식: 도난품 종류와 횟수
  - \* 활용목적: 도난 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 농약중독 경험
  - \* 지난 1년 동안 농약중독을 당한 가구원이 있는지 여부를 조사함.
  - \* 활용목적: 범죄 이외의 사고로부터의 안전 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율 등
  
- 농기계사고 경험
  - \* 지난 1년 동안 농기계사고를 당한 가구원이 있는지 여부를 조사함.
  - \* 활용목적: 범죄 이외의 사고로부터의 안전 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율 등
  
- 교통사고 경험
  - \* 지난 1년 동안 교통사고를 당한 가구원이 있는지 여부를 조사함.
  - \* 활용목적: 범죄 이외의 사고로부터의 안전 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율 등
  
- 자연재해 경험
  - \* 자연재해로 인한 피해의 총 액수를 의미함.
  - \* 활용목적: 자연재해로부터의 안전 정도 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등

- 범죄피해에 대한 두려움 정도
  - \* 범죄 피해에 대한 두려움의 정도는 범죄피해에 대하여 어느 정도 두려움을 느끼는가 하는 문제임. ‘느낀다’, ‘보통이다’, ‘못 느낀다’ 등으로 나누어 조사함.
  - \* 활용목적: 안전에 대한 의식 정도 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 지역사회 안전수준에 대한 만족도
  - \* 지역사회의 전반적인 안전수준에 대한 만족 정도(5점 척도)
  - \* 활용목적: 안전에 대한 의식 정도 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등

#### 4.1.4. 편리한 삶 부문 지표

- 노후주택 비율
  - \* 산식: (신축 후 30년 이상 경과한 주택 수/전체 주택 수)×100
  - \* 활용목적: 주거의 질 상태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 주택의 신·개축
  - \* 현재 거주하는 주택을 신축 또는 개축할 의사가 있는 정도 및 자금조달 방안
  - \* 활용목적: 주거 부문의 개발 욕구 파악 및 주택자금 지원계획 수립
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율 등
- 계속 거주 의사
  - \* 거주지역에서 장래에 계속 거주할 의사가 있는지에 관한 태도(5점 척도)
  - \* 활용목적: 주택 지원계획 수립의 기초자료
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율 등
- 빈집 수
  - \* 현재 거주하는 사람이 없는 공·폐가 수
  - \* 활용목적: 주택 지원계획 수립의 기초자료
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율 등

- 수세식 화장실 구비 여부
  - \* 현재 자신이 거주하는 주택의 화장실인지 여부를 조사함.
  - \* 활용목적: 주거의 질 수준 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율 등
  
- 월 평균 정보·통신비
  - \* 가구별 월 평균 정보·통신비(전화, 인터넷, 이동통신 등의 요금 합계)를 말함.
  - \* 활용목적: 정보화 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 컴퓨터 보유가구 비율
  - \* 산식: (컴퓨터 보유가구 수/총 가구 수)×100
  - \* 활용목적: 정보화 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 마을 홈페이지 구축 비율
  - \* 총 마을 수 대비 홈페이지 보유 마을 비율
  - \* 활용목적: 정보화 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 인터넷 가입 유형
  - \* 현재 가정에서 사용 중인 인터넷의 가입 유형
    - 미 가입, 전화선, 전용선, 초고속통신망 등으로 구분
  - \* 활용목적: 정보화 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 정보통신교육 경험
  - \* 정보통신교육 수혜 여부를 조사함.
  - \* 활용목적: 정보화에 대한 인식 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
  
- 자동차 소유 여부
  - \* 승용차, 트럭 등의 자동차를 소유하고 있는지 여부에 대해 조사함.

- \* 활용목적: 교통 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 도로 포장률
- \* 산식: (포장된 도로의 총연장/총도로연장)×100
  - \* 활용목적: 교통시설 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 대중교통수단에 대한 만족도
- \* 시내버스, 택시 등과 같은 대중교통수단에 대한 주관적인 만족 정도를 ‘매우 만족’, ‘약간 만족’, ‘보통’, ‘약간 불만’, ‘매우 불만’의 5개의 범주로 나누어 조사함.
  - \* 활용목적: 교통 부문의 주관적 생활만족도 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 기타 생활만족도 관련 지표들을 집계하여 지수화 함.
- 거주환경 만족도
- \* 주택, 교통, 상·하수도, 폐기물관리 등 거주환경 일반에 대한 주관적 만족 정도를 ‘매우 만족’, ‘약간 만족’, ‘보통’, ‘약간 불만’, ‘매우 불만’의 5개의 범주로 나누어 조사함.
  - \* 활용목적: 주거 부문의 주관적 생활만족도 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 기타 생활만족도 관련 지표들을 집계하여 지수화 함.

#### 4.1.5. 쾌적한 삶 부문 지표

- 하수도 보급률
- \* 산식: (하수도 공급인구/총인구)×100
  - \* 활용목적: 환경의 질 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 상수도 보급률
- \* 산식: (상수도 공급인구/총인구)×100

- \* 활용목적: 환경의 질 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 쓰레기 수거율
- \* 산식: (쓰레기 수거량/쓰레기 배출량)\*100
  - \* 활용목적: 환경관리 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 폐기물처리
- \* 폐기물 종류(음식쓰레기, 재활용품, 폐 영농자재 등)별 주된 처리방식을 조사함.
  - \* 활용목적: 환경관리 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 환경오염 체감 정도
- \* 수질오염, 토양오염, 대기오염, 소음 등과 같은 지역사회의 환경오염 전반에 관한 주관적 인식 정도에 관한 5점 척도
  - \* 활용목적: 환경관리 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 거주지역의 경관 보전 가치에 대한 인식
- \* 거주지역(읍·면)의 경관 보전 가치에 대한 인식에 대한 5점 척도
  - \* 활용목적: 경관보전 관련 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 경관보전협약에 대한 태도
- \* 경관보전협약에 대한 태도(5점 척도)
  - \* 활용목적: 경관보전 관련 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 경관보전 관련 제도
- \* 경관의 보전 및 활용을 위한 제도의 유무
    - 조례, 규칙, 시책 등
  - \* 활용목적: 경관보전 관련 제도의 현황 파악

- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 경관보전직접지불제도의 도입에 대한 태도
  - \* 경관보전직접지불제도의 도입에 관한 찬·반태도(5점 척도)
  - \* 활용목적: 경관보전직접지불제도의 도입 가능성 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 지역사회생활의 쾌적성에 대한 만족도
  - \* 지역사회생활의 쾌적한 정도에 대한 만족 정도(5점 척도)를 조사함.
  - \* 활용목적: 환경의 쾌적성에 대한 주관적 생활만족도 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 기타 생활만족도 관련 지표들을 집계하여 지수화 함.

#### 4.1.6. 안정된 삶 부문 지표

- 연금 가입
  - \* 공적연금(국민연금, 공무원 및 사립학교 교직원, 군인연금 등) 또는 민간(개인)연금의 가입 실태를 파악함.
    - 가입 종류, 연금보험료, 연금보험료 부담 정도, 연금보험료 연체 경험, 연금 급여 및 급여액, 연금보험료 지원에 대한 의견 등
  - \* 활용목적: 연금 가입 현황과 문제점 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 국민건강보험 가입
  - \* 국민건강보험 가입 실태 파악
    - 가입 종류, 보험료, 보험료 연체 경험, 보험료 경감수준에 대한 의견 등
  - \* 활용목적: 국민건강보험 가입 현황과 문제점 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 농업인 안전공제 또는 산재보험 가입 여부
  - \* 현재 농업인 안전공제나 산재보험에 가입하고 있는 지 여부를 조사함.
  - \* 활용목적: 산재 관련 보험 가입 실태 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 국민기초생활보호 대상자 비율

- \* 산식:  $(\text{국민기초생활보호대상자수} / \text{총 인구수}) \times 100$
- \* 활용목적: 국민기초생활보장제도 개선을 위한 기초자료 제공
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 영·유아보육시설

- \* 영·유아보육시설 현황
  - 실태와 문제점
- \* 활용목적: 농산어촌 보육모형 개발에 참고함.
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 산전·후 휴가 일수

- \* 출산 전·후에 가진 휴가 일수 파악
  - 출산 경험이 있는 여자의 가장 최근 출산을 기준으로 함.
- \* 활용목적: 농산어촌 여성들의 모성보호 실태를 파악함.
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 필요한 여성복지사업

- \* 지역(읍·면)에서 가장 필요한 여성복지사업
- \* 활용목적: 여성복지사업 개발에 참조
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 노후준비

- \* 자신의 노후생활에 대한 대비 정도에 대해 ‘잘 준비했다’, ‘준비했다’, ‘그저 그렇다’, ‘거의 준비하지 못했다’, ‘전혀 준비하지 못했다’의 5개 범주로 구분하여 조사함.
- \* 활용목적: 노후준비 실태 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 필요한 노인복지서비스

- \* 지역(읍·면)에서 가장 필요한 노인복지사업
- \* 활용목적: 노인복지사업 개발에 참조
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

- 지역사회 복지수준에 대한 만족도
  - \* 지역사회의 전반적인 복지 수준에 대한 주관적 만족 정도를 ‘매우 만족’, ‘약간 만족’, ‘보통’, ‘약간 불만’, ‘매우 불만’의 5개의 범주로 나누어 조사함.
  - \* 활용목적: 지역사회의 전반적 복지수준에 대한 주관적 생활만족도 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 기타 생활만족도 관련 지표들을 집계하여 지수화 함.
  
- 4년제 대학 진학률
  - \* 산식:  $(4년제 대학 진학자 수 / 총 고등학교 졸업자 수) \times 100$
  - \* 활용목적: 교육기회에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 학급당 학생수
  - \* 학급당 평균 학생수
  - \* 활용목적: 교육기회에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 유치원 취원율
  - \* 산식:  $(유치원 아동 수 / 3\sim 5세 인구 총 수) \times 100$
  - \* 활용목적: 교육기회에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 보육시설 및 유치원 현황
  - \* 보육시설 및 유치원 현황
    - 기관 수, 공·사립 구분, 학생 수, 교원 수
  - \* 활용목적: 교육기회에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 소규모학교 비율
  - \* 산식:  $(6학년 미만 소규모학교 수 / 전체 학교 수) \times 100$
  - \* 활용목적: 교육자원에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 복식학급 수

- \* 산식: 복식수업을 하는 학급의 총 수
  - \* 활용목적: 교육자원에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 고등학교 기숙사 보유율
- \* 고등학교 기숙사의 소요 및 수용인원
  - \* 활용목적: 교육자원에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 교원의 근무지 거주 비율
- \* 근무지 내에 거주하는 교원의 비율
    - 가족과의 동거 여부도 조사
  - \* 활용목적: 교육자원에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 순회교사 현황
- \* 순회학교 수, 순회교사 수
  - \* 활용목적: 교육자원에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 결손가정 학생 비율
- \* 조부모가정, 편부모가정, 소녀·소녀가정 학생 비율
  - \* 활용목적: 교육기회에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 학업중단 비율
- \* 초·중·고별 중도탈락 학생 비율
  - \* 활용목적: 교육기회에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
- 방과 후 교실 운영
- \* 방과 후 교실 운영 실태
    - 학교수, 참가학생수, 운영과목 수
  - \* 활용목적: 교육자원에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등

- 자기계발을 위한 사회교육 경험
  - \* 지난 1년 동안 자기계발을 위한 교육을 받은 총 시간을 말함.
  - \* 산식: 지난 1년 동안 자기계발(어학, 컴퓨터, 취미 등)을 위한 교육을 받은 총 시간
  - \* 활용목적: 교육기회에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 월 평균 보육·교육비
  - \* 월 평균 교육비를 공교육비와 사교육비를 구분하여 조사함.
  - \* 산식: 가구별 연간 총 교육비/12
  - \* 활용목적: 교육자원에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 도시 유학생 수
  - \* 도시에서 유학을 하고 있는 가구원의 수를 조사함.
  - \* 활용목적: 교육자원에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 교육발전협의회 운영
  - \* 시·군 단위 교육발전협의회 운영의 활성화 정도(5점 척도).
  - \* 활용목적: 교육자원에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 평균 등
  
- 농산어촌 교육여건 개선을 위하여 필요한 정책
  - \* 응답자가 농산어촌 교육여건 개선을 위하여 가장 필요하다고 생각하는 정책을 조사함.
  - \* 활용목적: 교육정책 욕구에 관한 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
  
- 농산어촌학교 교원의 사기 진작 방안
  - \* 국가 및 지방자치단체에서 추진해야 한다고 응답자가 생각하는 농산어촌 교원을 위한 사기 진작 방안을 조사함.
  - \* 활용목적: 농산어촌 교원의 사기 진작 방안 모색
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

- 교육서비스에 대한 만족도
  - \* 지역사회의 교육서비스 전반에 대한 만족정도를 조사(5점 척도)
  - \* 활용목적: 교육만족도 파악
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 교육비 부담에 대한 인식
  - \* 전체 교육비가 가정경제에 부담이 되는 정도를 조사함(5점 척도)
  - \* 활용목적: 교육비 경감대책 마련에 기초 자료로 활용
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

#### 4.1.7. 즐기는 삶 부문 지표

- 문화예술시설 공간 수
  - \* 문화예술시설 공간 수는 문화예술 관련 시설공간의 수를 말함. 시설 공간은 공연시설, 전시시설, 지역문화 복지시설, 문화보급 전수시설로 구분함.
  - \* 활용목적: 문화예술 관련 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 공연장 및 전시장 관람
  - \* 지난 1년 동안 공연장 및 전시장 관람 횟수를 조사.
  - \* 활용목적: 문화예술 관련 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 향토문화 축제
  - \* 향토문화 축제의 개최
    - 명칭, 시기, 주요 내용
  - \* 활용목적: 문화예술 관련 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등
- 주요 여가활동
  - \* 여가시간에 주로 하는 일
    - 내용 및 장소
  - \* 활용목적: 여가활동 관련 실태 자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 필요한 문화·여가시설

- \* 지역(읍·면)에서 가장 필요로 하는 문화·여가시설
- \* 활용목적: 문화·여가 관련 실태 자료 제공
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 문화·여가시설 만족도

- \* 자신이 살고 있는 지역의 문화 및 여가 시설에 대한 만족 정도를 ‘매우 만족’, ‘약간 만족’, ‘보통’, ‘약간 불만’, ‘매우 불만’의 5개의 범주로 나누어 조사함.
- \* 활용목적: 지역의 문화 및 여가 시설에 대한 주관적 생활만족도 파악
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 기타 생활만족도 관련 지표들을 집계하여 지수화 함.

## ○ 사회단체 참여

- \* 현재 자신이 참여하고 있는 각종 사회단체(사교, 종교, 스포츠·레저, 사회봉사, 학술, 이익정치 단체) 총 수를 조사함.
- \* 활용목적: 사회참여 실태 자료 제공
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 도·농 교류사업 참여

- \* 도·농 교류사업 참여 경험 및 참여의사
- \* 활용목적: 도·농 교류 관련 실태 자료 제공
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 도·농 교류 활성화를 위해서 필요한 사항

- \* 도·농 교류 활성화를 위해서 가장 필요한 사항
- \* 활용목적: 도·농 교류 관련 실태 자료 제공
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## ○ 도시자본 투자유치에 대한 태도

- \* 도·농 교류 활성화를 위해서 도시자본을 투자유치 하는데 대한 의견
- \* 활용목적: 도·농 교류 활성화 관련 기초자료 제공
- \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

- 도시자본 투자유치를 위해서 필요한 사항
  - \* 도시자본을 농산어촌에 유치하기 위해서 가장 필요한 사항
    - 시설 설치, 규제 완화, 기술 지원, 마케팅 등
  - \* 활용목적: 도·농 교류 활성화 관련 기초자료 제공
  - \* 분석방법: 빈도, 백분율, 교차표 분석 등

## 5. 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사의 정책적 활용방안

- 문제정의
  - 실태조사를 통해서 농산어촌 주민들이 직면하고 있는 주요 문제를 분명하게 파악할 수 있음.
  - 실태조사를 통해서 지금까지 사회적으로 별로 주목받지 못했던 주제가 사회문제로 인식되는 계기가 될 수 있음.
  - 실태조사를 통해서 문제의 원인과 심각성 정도를 조사할 수 있음.
  - 실태조사를 통해서 문제의 지역별 차별성도 드러낼 수 있음.
- 목표제시
  - 전국 또는 도시 단위의 유사 실태조사와의 비교, 주민욕구 및 기대 수준 파악 등을 통해서 정책의 목표를 좀 더 명확하게 제시할 수 있음.
- 정책적 대안 제시
  - 실태조사에서의 주민 의견조사, 욕구 파악, 문제점 및 개선대책 조사 등을 통하여 새로운 정책 대안을 다양하게 발굴할 수 있음.
- 집행 모니터링
  - 5년 단위의 실태조사를 통해서 기본계획 및 시행계획의 내용이 어떻게 집행 되었는지 모니터링을 할 수 있음.
- 평가 및 보완
  - 실태조사를 통하여 기본계획의 추진실적에 대한 평가를 할 수 있음.
  - 평가 결과 미흡한 부분이 파악되면 기본계획 및 시행계획을 보완할 수 있음.

## 제 7 장

### 요약 및 결론

- 본 연구의 주요 목적은 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 중장기 기본 계획에 포함될 주요 내용을 마련하고, 농산어촌 교육·복지·지역개발에 관한 실태조사 방안을 제시하는 것임.
- 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 종합적 검토는 최근에 와서야 본격화되었음.
- 선행연구들(특히, 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 종합적 연구)은 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」, 「농어촌 주민의 보건복지증진을 위한 특별법」을 제정하는 데에 크게 기여한 것으로 평가됨.
  - 그러나 선행연구들은 정책의 기본 방향을 설정하여 분야별로 수립할 기본 계획의 내용을 체계적·종합적으로 제시하려는 노력이 부족했음.
- 농산어촌 복지·교육·지역개발 관련 실태조사는 조사대상이 농가에 한정되거나 도시·농촌간의 단순비교에 그치는 경우가 많았음.
  - 농산어촌의 전체 주민을 대상으로 하여 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사를 일시에 수행한 사례는 없었음.
- 이 연구에 있어서 농산어촌이란 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법」의 제3조에 규정된 개념 정의를 따름.
  - 지방자치법 제2조 제1항 제2호의 규정에 의한 시와 군의 지역 중 다음 각목의 1에 해당하는 지역을 말함: ① 읍·면의 전지역, ② 동의 지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호의 규정에 의하여 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역.

- 주요 연구방법으로는 문헌 및 자료 검토, 관련 전문가의 의견 수렴, 농산어촌 현지조사, 관련 행정조직 및 관계기관 담당자 조사, 외국 사례의 조사·분석, 농산어촌 복지·교육 관련 전문가와의 공동연구 수행 등을 들 수 있음.
- 인구 및 가족 구조의 변화 동향
  - 도시화 및 산업화 과정에서 농산어촌인구 및 농어가인구는 꾸준히 감소함. 그러나 1990년대 중반부터 인구감소율은 완화되고 있음.
  - 농산어촌인구 및 농가인구의 연령대별 인구구성에서는 노령화현상이 갈수록 뚜렷해지고 있음. 그에 따라 노인인구부양 및 농산어촌사회나 농림어업의 자기재생산체계에 문제가 발생하고 있음.
  - 성별 인구구성에서는 1990년부터 2000년까지의 기간 동안 농가 및 농업생산의 여성화(feminization) 경향이 두드러짐.
  - 전반적 인구구조변동은 농산어촌 및 농림어업 가구형태에서 노령 층 중심 핵가족화 경향으로 나타나고 있음.
- 산업구조 및 경제활동의 변화 동향
  - 산업별 종사자수 기준으로 농산어촌 산업구조의 변화를 살펴보면, 최근 농어업인구 비중이 크게 주는 가운데 제조업, 도·소매업, 음식숙박업, 서비스업 등 2·3차 산업 종사인구 비중이 증가하고 있음.
  - 농산어촌지역의 인구고령화 및 산업기반 미성숙으로 2·3차 산업 종사인구는 대부분 단순노동이나 단순서비스직 등 저 숙련·불안정 직종으로 집중하는 경향이 있음.
  - 농어업 종사인구 내에서는 전반적인 농업소득이 감소하는 가운데, 농업부문 내 계층분화, 상업화·시설화 등의 경향이 나타남.
  - 1990년부터 2000년까지의 기간 동안 경지규모별 농가구성에서 양극화경향이 갈수록 뚜렷해지고 있음.
  - 농업생산에서 벼농사와 밭농사가 줄고 축산, 과수, 시설원예 등이 증가하는 가운데 전반적인 농업소득은 정체되어 있음.

## ○ 기초생활여건의 변화 동향

- 그동안 시장투자 및 공공정책적 투자가 미흡한 가운데 농산어촌지역은 도시지역에 비해 교통, 주거, 문화·예술, 정보화 등에서 기초생활여건이 크게 뒤떨어져 있음.
- 교통문제와 관련해, 도시지역에서는 주차시설부족과 교통체증이 주요 문제인 데 반해 농산어촌지역에서는 도로 및 대중교통 시설 부족, 버스 등의 운행횟수 부족, 교통안전시설 미비 등이 주요 문제로 부각됨.
- 주거환경과 관련해서는, 새로운 주거욕구가 발전하는 가운데 주택 노후화가 가장 큰 문제점으로 제기됨.

## ○ 공간구조 및 정주여건의 변화 동향

- 내외적 환경변화로 농산어촌사회 내적으로 기존의 공간욕구가 변화하는 가운데 새로운 공간욕구가 등장하면서 기존 공간구조가 변화하고 있음.
- 우물, 마을회관, 구판장 등 기존 공동생활공간 및 성황당, 당산, 풍물마당 등 전통적인 종교·문화공간의 기능과 용도가 약해짐. 반면, 농산물 집하·가공시설, 농기계창고, 주차장, 노인회관, 찜질방, 공연·상영마당, 개인주거 등 새로운 생활·문화공간의 기능이 강해지고 있음.
- 농산어촌사회 내부 공간구조의 변화와 더불어 대도시, 중소도시, 농산어촌 등으로 이뤄지는 위계적 국토공간체계에서는 대도시-농산어촌 간 직접적 연계현상이 두드러지고 있음.
- 도시로부터 농산어촌으로의 전입은 대체로 싼 주거비용 및 쾌적한 자연환경을 동기로 해 도시근교 및 평야의 농산어촌에서 이뤄지고 있음.

## ○ 전체 국토공간에서 농산어촌지역의 발전 비전 구축은, 강점, 약점, 기회요인, 위협요인 등 농산어촌지역이 놓여 있는 내외적 조건을 분명히 인식하는 데에서 출발함.

- 농산어촌지역은 도시지역에 비해 생산, 여가, 주거 등 다양한 인간활동이 복합적으로 이뤄질 수 있는 공간임. 풍부하고 깨끗한 자연자원(토지, 대기, 물), 인공적·자연적 경관자원 등은 농산어촌지역 발전 비전 구축에 강점으로 작용함.

- 반면, 1차 산물 생산 위주의 빈약한 경제·산업구조, 기초생활여건 미비, 교육·보건의료·문화예술 인프라 부족 등이 주요한 약점으로 파악됨.
  - 그럼에도 생태·환경·여가에 대한 사회적 관심 증가, 먹 거리 안전 및 지역·계층·부문 간 균형발전에 대한 인식 배가, 교통·통신기술발달에 따른 공간극복능력 신장 등 최근 우리사회의 발전정도는 기회요인으로 작용하고 있음.
  - 다만, WTO/DDA, FTA 등 세계시장통합 및 그에 따른 지역간 효율성 경쟁, 국토공간의 대도시 중심적 발전경향 등은 지속적인 위협요인으로 상당 기간 지속될 것임.
- 이상의 내외적 조건으로부터 농산어촌의 발전 비전은, 농림어업인·농산어촌주민 및 도시민이 공유하는 종합적 생활공간으로 구체화될 것임.
- 농산어촌은 농산어촌주민의 생산 및 정주 공간으로서 도시민에게 여가 및 휴양 공간을 제공하면서 농림어업·농산어촌의 다원적 기능을 체험하는 열린 공간으로 발전시킴.
  - 농산어촌지역의 현재 생산 및 정주 여건을 개선함으로써, 궁극적으로는 도시민에게도 새로운 생산 및 정주 공간으로 기능하는 종합적 생활공간으로 발전시킴.
- 기본계획 수립의 목적: 농림어업인 등의 복지 증진, 농산어촌의 교육여건 개선, 농산어촌 지역개발을 촉진하기 위함.
- 농산어촌의 사회안전망 및 기초 복지 인프라 확충
  - 농산어촌 교육의 기회 보장 및 환경개선
  - 농산어촌과 도시와의 생활격차 해소 및 교류 활성화를 지원
  - 농산어촌 지역개발을 위한 종합적·체계적 지원체제를 마련
- 기본계획 수립의 범위
- 공간적 범위: 법률에 명시된 바와 같이 농산어촌을 대상으로 함. 농산어촌이란 읍·면지역과 동 지역 중 「국토의계획및이용에관한법률」에 의하여 지정된 주거·상업·공업 지역을 제외한 지역을 말함.
  - 시간적 범위: '제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획'의 계획기간은 2005년 1월~2009년 12월로 하되 국내외 여건

변화 등에 따라 조정이 필요함.

- 통계적 범위: 각종 정부의 통계자료는 중앙부처 및 지방자치단체가 발행한 가장 최근의 자료를 사용함.

○ 기본계획의 구성

- 농산어촌 삶의 질 향상 5개년 계획은 「총괄 계획」, 「부문별 계획」 2개 부문으로 구성됨.
- 「총괄 계획」에서는 농산어촌 삶의 질 향상 5개년 계획의 개요, 중장기 방향 및 비전, 추진체계, 투융자계획 및 운용방안 등을 제시함.
- 「부문별 계획」은 중앙정부 차원에서의 국가 계획(national plan)으로서, 부문별 중점 실천과제에 대한 추진방안을 제시함.

○ 기본계획의 추진체계

- 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 특별법」 관련 계획은 「기본계획」, 「시행계획」, 「시·도 계획」, 「시·군 계획」으로 구분할 수 있음

○ 기본계획 수립절차

- 기본계획 수립지침의 작성
  - 농림부 주도로 기본계획 수립지침을 마련함
- 기본계획(안) 작성
  - 농림부에서 총괄계획을 작성함
  - 관계 부처에서는 부문별 추진과제에 대한 세부계획을 작성함
- 기본계획 확정
  - 농림부에서는 기본계획(안) 총괄 검토·조정함
  - 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회」의 심의를 통해서 기본계획을 확정하여 국회에 보고함(3개월 이내)
- 기본계획 시달
  - 농림부에서는 관련 부처에 확정된 기본계획을 통보하고 시·도에 시달함
  - 관련 부처에서는 시행계획 수립에 참고함

○ 농산어촌 복지증진 분야의 주요 추진과제

- 정책 목표
  - 농산어촌 주민의 복지 증진으로 인간다운 생활 영위
  - 농산어촌형 사회안전망 구축으로 주민들의 실질적인 복지 증진

- 기본방향
    - 농산어촌의 사회안전망 및 기초 복지인프라 확충
    - 생산적·참여적 복지정책을 실천적으로 추진하여 수요자 중심의 농산어촌복지정책을 시행함.
    - 중앙 및 지방 정부의 복지 역할 강화
    - 민간참여의 활성화
    - 고령사회 대비
    - 성 평등 관점의 반영
  - 주요 추진과제
    - 국민기초생활보장제도의 개선
    - 연금보험료 지원을 확대하여 은퇴 농림어업인의 노후생활 안정 도모
    - 국민건강보험제도의 개선
    - 농작업 재해 및 안전사고 종합대책 마련
    - 보건의료서비스의 개선
    - 노인복지 증진
    - 여성복지 증진
    - 영·유아 보육서비스 확충 및 보육비 지원
    - 민간부문의 복지사업 참여 장려
- 농산어촌 교육여건 개선 분야의 주요 추진과제
- 정책 목표
    - 농산어촌에 거주하더라도 안심하고 자녀교육을 시킬 수 있도록 교육환경을 획기적으로 개선함
    - 꿈과 희망을 주는 활기찬 농산어촌 학교를 육성함
    - 농산어촌의 특성을 반영하여 실질적인 교육의 질을 향상시킴
  - 기본방향
    - 도·농간 교육의 질적 격차 해소
    - 농산어촌 학생의 교육기회 보장
    - 교직원의 농산어촌학교 근무여건 개선 및 사기진작 방안 마련
    - 지역사회와 함께 하는 학교
    - 농림수산업 기초인력의 양성·확보

- 주요 추진과제
  - 농산어촌학교 학생의 학습권 보장
  - 농산어촌학교 학생의 교육지원
  - 농산어촌학교 교직원 확보 및 우대
  - 교육제도 개선
  - 교육재정 확보
  - 농업계 고교 육성
  - 농업인력 육성을 위한 대학교육 체제 개선
  - 수산계학교의 개선
  - 기타 농산어촌교육 활성화
  
- 농산어촌 지역개발 분야의 주요 추진과제
  - 정책 목표
    - 농촌다움을 갖춘 지속 가능한 농산어촌 건설
    - 농산어촌의 다원적 기능을 확충하여 농산어촌주민에게는 삶의 터전, 도시민에게는 여가·휴가공간으로서의 역할 제고
  - 기본방향
    - 기초생활 여건의 지속적 개선
    - 농산어촌다운 환경과 경관을 보전하는 지속가능한 개발
    - 소득을 창출하는 지역정책
    - 도농교류 촉진 및 사람·자본유치 프로그램 강화
    - 농산어촌 지역개발정책 추진체계의 효율적 개편
  - 주요 추진과제
    - 기초생활여건 개선에 관한 사항
    - 농산어촌의 자연환경 및 경관보전에 관한 사항
    - 농산어촌의 향토산업 진흥에 관한 사항
    - 농산어촌 정보화의 촉진
    - 농산어촌 문화예술의 진흥 및 문화복지시설의 설치 및 운영 지원
    - 농산어촌과 도시의 교류촉진에 관한 사항
    - 농산어촌 투자유치 활성화에 관한 사항
    - 도·농교류센터의 설치, 운영에 관한 사항
    - 농산어촌의 선택과 집중에 의한 종합적 정비에 관한 사항
    - 농산어촌 거점지역의 육성
    - 농산어촌 지역종합개발계획의 수립·시행

- 조건불리지역에 대한 특별지원
  - 농산어촌 지역개발 추진체계의 조정
  - 소요재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항
- 기본계획의 실천성 제고 방안
- 기본계획 수립 관련 내용 보완(신규사업 발굴 내지 기존사업 수정)
  - 기본계획 수립 관련 절차적 문제점 개선
    - 기본계획 수립시 시·도와 시·군의 수요를 반영할 수 있는 경로가 마련될 필요 → 자치단체 실태 조사 과정에서 개략적인 수요 파악이 이루어지도록 조정
    - 시·도 계획, 시·군 계획 수립 후에 기본계획 및 부처별 시행계획을 재조정하는 체계를 「실무위원회」를 통해서 확보
  - 타 법에 의한 계획과의 관계 정립
    - 국토계획법, 국토균형발전특별법 등과의 관계 속에서 법률의 위상 정립이 필요
    - 지역개발위원회의 역할 강화를 통해 법률 운영의 실천력을 제고
    - 농산어촌이 포함되는 여하한 시·군 계획에 따라 국가 예산이 지원되는 경우에, 그 적합성 여부를 위원회에서 판단하여 조정가능토록 하는 일종의 rural proofing system을 도입. 이러한 적합성 판단이 필요한 이유는 시·군에 편입된 예산이 시장논리에 의해 농산어촌지역을 배제함으로써 지역 내에서 다시 소외지역 및 소외계층이 발생하는 것을 차단하기 위함.
  - 「삶의 질 향상 특별법」의 위상 강화, 시행령 등을 통해 법적 위상과 필요를 분명하게 재천명하고, 농특세 이외에도 균특회계의 일정부분을 재원으로 활용하여 강력한 추진체계 및 안정적 재원 확보
    - 농업농촌기본법의 개정→선언법-계획법-사업법으로서 농산어촌 지역 개발에 관한 체계를 정립한다는 원칙
    - 토지이용계획권한의 위임
    - 농촌예산한도의 주장 근거 확보
  - 균특회계의 일정부분을 재원으로 활용하는 것은 rural proofing system 도입과 관련
  - 농림부 추진단 및 자문위원회 운영
    - 농림부 추진단은 시·도계획 및 시·군계획이 원활히 작성될 수 있도록, 필요한 지원 및 교육을 담당

- 계획 수립을 위한 지침 마련
  - 필요한 경우, 분야별 자문위원회(전문위원회)를 구성하여 운영
  - 지자체 대상의 법률 홍보
    - 시·도, 시·군에서 실무를 수행할 공무원들조차도 법률에 대한 정보가 거의 없는 형편
    - 법률의 위상과 예산 등에 관한 정보를 빠른 시일 내에 확산
    - 시장·군수 대상 홍보, 공무원 대상 홍보로 이원화하여 진행
  - 지자체 계획 수립의 지침 작성 및 계획수립비용의 일부 지원
    - 시·군 계획의 편의성, 포괄성, 예산 연동성 등 확보
  - 계획의 평가·모니터링체계 구축
- 농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사 방안
- 본 조사의 목적은 우리나라 농림어업인등의 복지실태, 농산어촌의 교육여건 및 교통·통신·환경·기초생활여건에 관한 실태를 종합적으로 파악하는데 있음.
  - 도시주민과 농산어촌주민의 「삶의 질」 실태를 비교·조사하여 국가 균형발전을 이룩하기 위한 기초 자료를 제공함.
  - 조사항목은 「농어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법」에 규정된 내용과 관련된 것을 중심으로 함.
  - 실태조사는 가구 및 개인 단위 조사와 시·군 지방자치단체 단위 조사로 구분할 필요가 있음.
- 가구(개인) 단위 조사
- 모집단 : 전국의 모든 가구
    - 2000년 인구주택총조사 자료를 기본으로 하되 ‘농어업총조사’, ‘전국 산촌 기초조사’, ‘지방행정구역 요람’ 등을 참조하여 보완함.
  - 표본크기 : 4,000~5,000 가구
    - 도시 2,000~2,500가구, 농산어촌 2,000~2,500가구
  - 표본추출방법 : 인구규모, 지역, 성별 등을 고려한 다단계층화무작위표본추출법(Multi-Stage Stratified Random Sampling)
  - 조사방법 : 면접원의 직접방문에 의한 1:1 개별 면접
  - 자료 수집 도구 : 체계적으로 구조화된 질문지(가구당 1부)
  - 조사대상자: 만 20세 이상의 남녀(가구당 1~2인)

## ○ 시·군(지역) 단위 조사

- 도·농 통합시(52개), 군(88개)을 대상으로 전수조사 실시
- 조사단위 : 기초지방자치단체(시·군)
- 조사방법 : 시·군의 담당자가 인터넷 설문지에 직접 입력하는 웹 방식 조사(우편조사 또는 전화조사로 보완)
- 자료수집 도구 : 체계적으로 구조화된 설문지

## ○ 조사지표체계의 구성

- 농산어촌의 복지·교육·지역개발에 관한 실태조사를 위한 지표체계는 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계, 가구 및 개인의 일반적 특성, 지역의 개황, 각급 지역개발 계획 및 사업 현황으로 구성됨.
- 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계는 7개 부문(경제적 삶, 건강한 삶, 안전한 삶, 편리한 삶, 쾌적한 삶, 안정된 삶, 즐기는 삶) 총 95개 지표로 구성됨.
- 삶의 질 지표체계
  - 가구(개인) 조사단위 지표 : 59개(추가 실태조사 45개, 기존자료 활용 14개)
  - 시·군(지역) 조사단위 지표 : 36개(모두 추가 실태조사이나 기존의 지역 단위 통계자료를 최대한 활용함)

## ○ 경제적 삶 부문의 지표 11개가 제시되어 있음. 즉, 경제적 삶 부문의 지표로는 가구소득, 소득 만족도, 가구당 월 평균 소비지출, 부채규모, 농림어업 종사기간, 지역을 대표할 특산품, 지역을 대표할 명인명장, 향토산업육성에 필요한 것, 월 평균 휴무일, 평균 근로시간, 가사분담이 선정됨.

## ○ 건강한 삶 부문의 지표 11개가 제시되어 있음. 즉, 건강한 삶 부문의 지표로는 건강검진, 농부증, 외병일수, 의료기관에 대한 접근도, 의료인력 1인당 인구수, 보건의료기관수, 병상 당 인구수, 월평균 보건의료비, 질병치료 시 애로사항, 보건의료 서비스 만족도, 농산어촌지역 보건의료서비스 개선을 위하여 가장 필요한 정책이 선정됨.

## ○ 안전한 삶 부문의 지표 8개가 제시되어 있음. 즉, 안전한 삶 부문의 지표로는 보고된 범죄 발생 총 건수, 도난사고 발생 경험, 농약중독 경험, 농기계사소 경험, 교통사고 경험, 자연재해 경험, 범죄피해에 대한 두려움

정도, 지역사회의 안전 수준에 대한 만족도가 선정됨.

- 편리한 삶 부분의 지표 14개가 제시되어 있음. 즉, 편리한 삶 부분의 지표로는 노후주택 비율, 주택의 신·개축, 계속 거주 의사, 빈집 수, 수세식 화장실 구비 여부, 월 평균 정보·통신비, 컴퓨터 보유가구 비율, 마을 홈페이지 구축 비율, 인터넷 가입 유형, 정보통신교육 경험, 자동차 소유 여부, 도로 포장률, 대중교통수단에 대한 만족도, 거주환경 만족도가 선정됨.
- 쾌적한 삶 부분의 지표 10개가 제시되어 있음. 즉, 쾌적한 삶 부분의 지표로는 하수도 보급률, 상수도 보급률, 쓰레기 수거율, 폐기물처리, 환경오염 체감 정도, 거주지역의 경관보전 가치에 대한 인식, 경관보전협약에 관한 태도, 경관보전 관련 제도, 경관보전직접지불제도의 도입에 대한 태도, 지역사회생활의 쾌적성에 대한 만족도가 선정됨.
- 안정된 삶 부분의 지표 30개가 제시되어 있음. 즉, 안정된 삶 부분의 지표로는 연금 가입, 국민건강보험 가입, 농업인 안전공제 또는 산재보험 가입 여부, 국민기초생활보호대상자 비율, 영·유아보육시설, 산전·후 휴가 일수, 필요한 여성복지사업, 노후준비, 필요한 노인복지서비스, 지역사회복지 수준에 대한 만족도, 4년제 대학 진학률, 학급당 학생수, 유치원 취원율, 보육시설 및 유치원 현황, 소규모학교 현황, 복식학급 수, 고등학교 기숙사 보유율, 교원의 근무지 거주 비율, 순회교사 현황, 결혼가정 학생 비율, 학업중단 비율, 방과 후 교실 운영, 자기계발을 위한 사회교육 경험, 월 평균 보육·교육비, 도시 유학생 수, 교육발전협의회 운영, 농산어촌 교육여건 개선을 위하여 필요한 정책, 농산어촌학교 교원의 사기 진작 방안, 교육서비스에 대한 만족도, 교육비 부담에 대한 인식이 선정됨.
- 즐기는 삶 부분의 지표 11개가 제시되어 있음. 즉, 즐기는 삶 부분의 지표로는 문화예술시설 공간 수, 공연장·전시장 관람, 향토문화 축제, 주요 여가활동, 필요한 문화·여가시설, 문화·여가시설 만족도, 사회단체 참여, 도·농 교류사업 참여, 도·농 교류 활성화를 위해서 필요한 사항, 도시자본 투자유치에 대한 태도, 도시자본 투자유치를 위해서 필요한 사항이 선정됨.
- ‘삶의 질 향상 특별법’상의 분류체계와 농산어촌주민의 삶의 질 지표체계와의 관계

- 복지증진 : 경제적 삶(지역을 대표할 특산품 및 지역을 대표할 명인·명장, 향토산업 육성에 필요한 것은 제외), 건강한 삶, 안전한 삶, 안정된 삶(교육부문의 지표는 제외) 부문의 지표
- 교육여건 개선 : 안정된 삶(복지부문의 지표는 제외) 부문의 지표
- 지역개발 : 경제적 삶(지역을 대표할 특산품 및 지역을 대표할 명인·명장, 향토산업 육성에 필요한 것만 해당됨), 편리한 삶, 쾌적한 삶, 즐기는 삶 부문의 지표

## ABSTRACT

### **A Study on the Basic Plan and Survey Method of Rural Welfare & Education, and Regional Development**

The main purposes of this study are as follows: 1) to prepare the major contents of basic plan of rural welfare & education, and regional development; 2) to establish the survey system to investigate the quality of life of rural residents periodically.

The major research methods of this study were the collection of existing related data, interview, field survey, and others. Descriptive statistics such as frequencies, percentage, mean were used to organize and summarize the data.

In this study, the basic directions of rural welfare & education, and regional development policies, the major task of basic plan, the structure and process of basic plan, and power of execution improvement measures were suggested.

A final proposal on the quality of life indicators for rural residents consists 7 fields(economic, healthy, safe, convenient, comfortable, stable, enjoyable life) and 95 indicators.

The methods to investigate the quality of life of rural residents were classified into 3 ones: 1) use of the existing statistical data, 2) interview survey on quality of life of urban and rural residents, 3) internet survey on regional characteristics and policies.

Researchers: Park Dae-Shik, Joung Myoung-Chae, Song Mi-Ryung,  
Shim Jae-Man, Cho Heung-Seek, Choi Joon Yul  
E-mail Address: pds8382@krei.re.kr

## 참고문헌

- 강만철 외, 2002, 「농어촌 교육 진흥 방안 연구」, 사단법인 전남교육연구소.
- 교육인적자원부, 2004, 「참여정부 교육복지 종합계획 시안」.
- 교육인적자원부, 2003, 「농어촌 교육발전분야 추진계획 및 추진상황」, 교육자  
치지원국 자료.
- 국가균형발전위원회·산업자원부, 2004, 「제1차 국가균형발전 5개년계획(안)」.
- 김정호 외, 2001, 「새로운 접근법에 의한 21세기 농업·농촌 정비방향」, 한국  
농촌경제연구원.
- 농림부, 2004, 「농업·농촌 종합대책」.
- , 1997, 「농정개혁백서」.
- 농림부 농정발전기획단, 2001, 「21C 농업·농촌비전과 발전전략: 주요 정책과  
제별 추진방안」.
- 농어업·농어촌특별대책위원회, 2002a, 「농어업·농어촌의 새로운 활로」.
- 농어업·농어촌특별대책위원회, 2002b, 「농어촌지역개발」, 정책과제 발표 자료  
집 5.
- 농어업·농어촌특별대책위원회, 2002c, 「농어촌주민복지」, 정책과제 발표 자료  
집 6.
- 농어촌교육발전위원회, 2002, 「농어촌교육 발전방안 검토를 위한 공청회 주  
제발표자료집」.
- 농어촌교육발전위원회, 2002, 「농어촌교육발전방안연구」, 정책연구과제 2002-14.
- 농정연구센터, 2004, 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」.
- , 2002, 「상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구」.
- 농촌생활연구소, 2003, 「2002 농촌생활지표」.
- 박대식, 2000, “바람직한 농촌개발의 방향”, 「농촌사회」 10: 105~127.
- 박대식 외, 2003, 「농협의 농촌복지사업 추진 방안」, 한국농촌경제연구원.
- , 2002a, 「여성농업인 복지지표 개발 연구」, 한국농촌경제연구원.
- , 2002b, 「농촌주민의 삶의 질 측정에 관한 연구」, 한국농촌경제연  
구원.
- , 2001, 「농촌복지 증진을 위한 제도개선방안 연구」, 한국농촌경제  
연구원.
- , 2000, 「노령 농업인의 영농참여와 생산적 복지대책」, 한국농촌경  
제연구원.
- , 1997, 「농촌 복지지표 개발에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.

- , 1996, 「농어촌의 노인복지 실태와 정책 방향」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2003, 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」.
- , 2003, 「외국의 농촌계획 및 정비제도」, 한국농촌경제연구원.
- , 2002, 「도농통합형 농촌 정주기반 구축방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- , 2001, 「국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립」, 한국농촌경제연구원.
- 이정우, 2002, 「사회복지정책」, 학지사.
- 이정환 외, 2001, 「21세기 농업·농촌 비전과 발전전략」, 한국농촌경제연구원.
- 임경수, 2003, 「새로운 통합적인 낙후지역개발정책의 모색」, 「한국지역개발학회지」 15(4): 119~142.
- 정명채, 2002, 「농어업·농어촌 교육제도의 개선」, 농어업특위 제3분과 소위원회 보고자료.
- , 1999, 「농촌복지 실태와 정책과제」, 충북농정포럼.
- , 1997, 「농어촌복지제도의 개발: 21C 농림해양수산정책」, 문음사.
- , 1988, 「농어민 사회보장제도의 현실과 과제」, 경제구조조정자문회의 농촌·농민문제특별위원회 토의자료.
- , 1986, 「한국농어촌 지역 주민을 위한 사회보장제도의 연구 (Sicherungssysteme fuer die Landwirtschaftliche Bevoelkerung in Korea)」, 독일 괴팅겐대학 대학원 박사학위 논문.
- 정명채 외, 2001, 「국민의료보험의 지역가입자 보험료부과체계에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.
- , 2000, 「공공보건의료투자사업평가」, 보건복지부.
- , 1999a, 「농어촌 의료서비스체계 개선방안」, 한국농촌경제연구원.
- , 1999b, 「농가도우미제도 도입방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- , 1997, 「농업구조개선과 중소농 대책」, 한국농촌경제연구원.
- , 1995, 「농수산계 교육개혁 방향」, 한국농촌경제연구원.
- , 1991, 「농어촌복지제도 개발에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- , 1990, 「농업구조 개선을 위한 농촌사회정책의 방향정립에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- , 1988a, 「농어촌지역 의료보험제도의 문제점과 개선방안 연구」, 한국농촌경제연구원.
- , 1988b, 「농어민연금제도 연구」, 한국농촌경제연구원.
- , 1987, 「농어민연금 및 사회보험제도 연구」, 한국농촌경제연구원.

- 정지웅 외, 1992, 「농촌사회복지론」, 서울대학교출판부.
- 조기용, 2001, “지역복지계획의 지역연계방안에 관한 연구”, 「지역사회개발연구」 26(2): 135~154.
- 조홍식 외, 2002, 「농어촌복지특별법 제정 및 운영방안」, 한국농촌경제연구원.
- , 2001, 「농촌지역 사회복지실태 및 욕구조사」, 서울대학교 사회복지연구소.
- 진동섭, 2001, 「농어촌지역 교육진흥을 위한 체계적 접근방안 연구」, 교육인적자원부.
- 참여복지기획단, 2004, 「참여복지 5개년계획안: 2004~2008년」.
- 최경환 외, 2004, 「농작물재해보험의 단계적 확대방안」, 한국농촌경제연구원.
- , 2001a, 「농업재해대책의 실태와 개선방안」, 한국농촌경제연구원.
- , 2001b, 「농작물재해보험 시범사업을 위한 표준수확량 산정 및 손해평가체계 구축에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 한국갤럽조사연구소, 2003, 「농가 경제·사회·복지실태조사 보고서: 소농가를 중심으로」.
- 한국농촌경제연구원, 2003, 「농업·농촌 특별대책 실천방안 연구」.
- 한국법제발전연구소, 2003, 「지역균형발전」.
- 한정자 외, 2002, 「농촌지역 노인복지 실태와 개선방안 연구」, 농림부.
- Countryside Agency(UK), 2003, 「The State of Countryside 2003」.
- , 2004, 「Ageing in the Countryside」.
- DEFRA, 2001, 「England Rural Development Programme 2000~2006 : Executive Summary」.
- DEFRA, 2003, 「Rural Services Standard」.
- DEFRA, 2003, 「Rural Fact Sheets」.
- Department of the Environment, Transport and the Regions(UK), 2000, 「Our Countryside: the Future」.
- The Countryside Agency, 2000, 「Planning Tomorrow's Countryside」.
- The Countryside Agency, 2000, 「Service Provision in Rural Areas」.
- The Countryside Agency, 2001, 「Rural Transport Partnership Scheme」.
- The Countryside Agency, 2001, 「Rural Proofing : Policy Makers' Checklist」.
- The Countryside Agency, 2002, 「Local Strategic Partnership and Community Strategy Rural Checklist」.
- The Countryside Agency, 2003, 「Rural Services Standard: Second Progress Report 2002/03」.

- The Countryside Agency, 2003, 'Rural Proofing in 2002/03 : A Report to Government by the Countryside Agency'.
- The Countryside Agency, 2003, 'Trends in Rural Services and Social Housing 2002-2003 : Summary'.
- The Countryside Agency, 2003, 'The State of the Countryside 2003'.
- The Countryside Agency, 2003, 'The State of the Countryside 2020'.
- The Countryside Agency, 2003, 'Quality of Life in Tomorrow's Countryside'.
- The Countryside Agency, 2003, 'Delivering Services to Children and Families in Rural Areas : The Early Lessons from Sure Start'.
- The Countryside Agency, 2003, 'The Role of Women in the Rural Economy : An Important Rural Resource'.

**<부록 1>**

**농림어업인 삶의 질 향상 및 지역개발  
촉진에 관한 특별법령**

# 1. 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법령(총 6장, 43조, 부칙)

<p><b>제1장 총 칙</b></p> <p>제1조 (목적) 제2조 (기본이념) 제3조 (정의) 제4조 (국가 및 지방자치단체의 책무)</p> <p><b>제2장 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 기본계획 등</b></p> <p>제5조 (농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발 기본계획의 수립) 제6조 (시행계획의 수립) 제7조 (시·도 계획 및 시·군 계획의 수립) 제8조 (농림어업인 등에 대한 복지실태 등 조사) 제9조 (기본계획의 평가) 제10조 (농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회) 제11조 (제정 지원)</p> <p><b>제3장 농림어업인 등의 복지 증진</b></p> <p>제12조 (농림어업인 등의 복지 증진) 제13조 (농림어업인에 대한 국민건강보험료 지원) 제14조 (농림어업인 질환의 예방·치료 등 지원) 제15조 (업무상 재해를 입은 농림어업인에 대한 지원) 제16조 (농림어업인에 대한 국민연금보험료 지원) 제17조 (농림어업인의 영유아 보육비 지원) 제18조 (농산어촌 여성의 복지 증진) 제19조 (고령 농림어업인의 은퇴 후 생활안정 지원)</p>	<p><b>제4장 농산어촌 교육여건의 개선</b></p> <p>제20조 (농산어촌 교육여건 개선의 책무) 제21조 (농산어촌학교 학생의 학습권 보장) 제22조 (농산어촌 유치원 유아의 교육·보호) 제23조 (농산어촌학교 학생의 교육 지원) 제24조 (농업·임업 및 수산업 기초인력 양성) 제25조 (농산어촌학교 교직원의 확보·배치) 제26조 (농산어촌학교 교직원의 우대) 제27조 (농산어촌교육발전지역협의회) 제28조 (농산어촌 학교의 시설·설비 등 지원)</p> <p><b>제5장 농산어촌 지역개발</b></p> <p>제29조 (농산어촌의 기초생활여건 개선) 제30조 (농산어촌 경관의 보전) 제31조 (향토산업의 진흥) 제32조 (농산어촌의 정보화 촉진) 제33조 (농산어촌의 문화예술 진흥) 제34조 (농산어촌 문화복지시설의 설치 및 운영 지원) 제35조 (도시와 농산어촌의 교류 확대) 제36조 (농산어촌 투자유치 활성화) 제37조 (도·농교류센터의 설치·운영) 제38조 (농산어촌 지역종합개발계획의 수립·시행) 제39조 (농산어촌 거점지역의 육성) 제40조 (조건불리지역에 대한 특별지원)</p> <p><b>제6장 보 칙</b></p> <p>제41조 (농산어촌특별세 재원의 우선지원) 제42조 (기본계획 및 시행계획의 국회보고등) 제43조 (준농산어촌에 대한 지원)</p> <p><b>부 칙</b></p>
--	---

법 률	시 행 령
<p data-bbox="233 322 740 394">농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법</p> <p data-bbox="225 434 624 465">제정 2004. 3. 5. 법률 제7179호</p> <p data-bbox="363 546 608 577">제1장 총 칙</p> <p data-bbox="225 622 740 913">제1조(목적) 이 법은 농업·농촌기본법, 산림기본법 및 해양수산발전기본법에 따라 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 농산어촌의 종합적·체계적인 개발의 촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농림어업인등의 삶의 질을 향상시키고 지역간 균형발전을 도모함을 목적으로 한다.</p> <p data-bbox="225 920 740 1173">제2조(기본이념) 이 법은 농산어촌과 도시와의 생활격차를 해소하고 교류를 활성화 함으로써 농산어촌 주민이 도시지역 주민과 균등한 생활을 영위할 수 있도록 하고, 농산어촌이 지속적인 발전을 이루기 위한 기틀을 마련하는 것을 기본이념으로 한다.</p> <p data-bbox="225 1180 740 1247">제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p data-bbox="252 1254 740 1397">1. “농산어촌”이라 함은 지방자치법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 시와 군의 지역중 다음 각목의 1에 해당하는 지역을 말한다.</p> <p data-bbox="279 1404 539 1435">가. 읍·면의 전지역</p>	<p data-bbox="772 322 1279 394">농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법시행령</p> <p data-bbox="764 434 1243 465">제정 2004. 6. 5. 대통령령 제18412호</p> <p data-bbox="764 622 1279 801">제1조(목적) 이 영은 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>

법 른	시 행 령
<p>나. 동의 지역중 국토의계획및이용에관한법률 제36조제1항제1호의 규정에 의하여 지정된 주거지역 · 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역</p> <p>2. “농림어업인등”이라 함은 농업·농촌기본법 제3조제2호의 규정에 의한 농업인, 임업및산촌진흥촉진에관한법률 제2조제2호의 규정에 의한 임업인(대통령령이 정하는 자를 제외한다), 수산업법 제2조제8호의 규정에 의한 어업인 및 농산어촌 주민을 말한다.</p> <p>3. “농산어촌학교”라 함은 초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 학교로서 농산어촌에 소재한 학교를 말한다.</p> <p>제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 농림어업인등의 삶의 질 향상과 도시와 농산어촌의 균형발전을 위하여 농림어업인등의 복지증진과 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 종합적인 시책을 강구하여야 한다.</p> <p><b>제2장 농림어업인삶의질향상 및농산어촌 지역개발기본계획 등</b></p> <p>제5조(농림어업인삶의질향상및농산어촌 지역개발기본계획의 수립) ①정부는</p>	<p>제2조(임업인의 제외범위) 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법(이하 “법”이라 한다) 제3조제2호에서 “대통령령이 정하는 자”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 자를 말한다.</p> <p>1. 농산어촌외의 지역에 거주하는 자. 다만, 임업및산촌진흥촉진에관한법률 제2조제4호 및 제5호의 규정에 의한 임업후계자와 독립가를 제외한다.</p> <p>2. 임산물유통·가공업에 종사하는 자</p>

법 률	시 행 령
<p>농림어업인들의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위하여 5년마다 다음 각호의 사항을 포함하는 농림어업인삶의질향상및 농산어촌지역개발기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농림어업인들의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본방향</li> <li>2. 농림어업인들의 복지증진에 관한 사항</li> <li>3. 농산어촌의 교육여건 개선에 관한 사항</li> <li>4. 농산어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항</li> <li>5. 농산어촌의 자연환경 및 경관보전에 관한 사항</li> <li>6. 농산어촌 향토산업의 진흥에 관한 사항</li> <li>7. 도시와 농산어촌의 교류촉진에 관한 사항</li> <li>8. 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항</li> <li>9. 소요재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항</li> <li>10. 그 밖에 농림어업인들의 삶의 질 향상 및 농산어촌의 지역개발 등에 관한 사항</li> </ol> <p>②정부는 기본계획을 수립하는 때에는</p>	

법 른	시 행 령
<p>제10조의 규정에 의한 농림어업인삶의 질향상및농산어촌지역개발위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 기본계획을 변경하는 때에도 또한 같다.</p> <p>제6조(시행계획의 수립) ①관계중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 농림어업인삶의 질향상및농산어촌지역개발시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>②관계중앙행정기관의 장은 전년도 시행계획의 추진실적과 당해 연도 시행계획을 매년 3월까지 위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>제7조(시·도계획 및 시·군계획의 수립)</p> <p>①광역시장 및 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 기본계획에 따라 5년마다 시·도 농림어업인삶의 질향상및농산어촌지역개발계획(이하 “시·도계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>②시장 및 군수는 시·도계획에 따라 5년마다 시·군 농림어업인삶의 질향상및농산어촌지역개발계획(이하 “시·군계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>③시·도지사 및 시장·군수는 각각 시·도계획 및 시·군계획을 수립하는 때에는 미리 관할지역의 관련기관·민간단체·주민 등의 의견을 들</p>	

법 륵	시 행 령
<p>어야 한다. 시·도계획 및 시·군계획을 변경하는 때에도 또한 같다.</p> <p>제8조(농림어업인등에 대한 복지실태 등 조사) ①농림부장관은 농림어업인등의 복지실태, 농산어촌의 교육여건 및 교통·통신·환경·기초생활여건 등 지역개발에 관한 실태를 5년마다 조사하여야 한다.</p> <p>②농림부장관은 제1항의 규정에 의한 조사의 항목·방법 등을 정할 때에는 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>③농림부장관은 제1항의 규정에 의한 조사결과를 위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>④농림부장관은 제1항의 규정에 의한 조사결과를 관계중앙행정기관의 장에게 통보하여 기본계획과 시행계획에 반영되도록 하여야 한다.</p> <p>제9조(기본계획의 평가) 위원회는 기본계획의 기간이 종료된 때에는 전문연구기관 등을 통하여 기본계획의 추진실적에 대한 평가를 실시하여야 한다.</p> <p>제10조(농림어업인삶의질향상및농산어촌 지역개발위원회) ①농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄·조정하고, 기본계획을 심의하며, 그 추진실적을 점검·평가하기 위하여 국무총리</p>	

법 률	시 행 령
<p>소속하에 농림어업인삶의질향상및농산 어촌지역개발위원회를 둔다.</p> <p>②위원회는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③위원장은 국무총리가 되고, 위원은 다음 각호의 자가 된다.</p> <p>1. 재정경제부장관·교육인적자원부장 관·행정자치부장관·문화관광부장 관·농림부장관·산업자원부장관· 보건복지부장관·환경부장관·노동 부장관·여성부장관·건설교통부장 관·해양수산부장관·기획예산처장 관 그 밖에 대통령령이 정하는 중 앙행정기관의 장</p> <p>2. 농림어업인 또는 농림어업인단체의 대표 그 밖에 농산어촌의 복지·교 육 또는 지역개발에 관한 풍부한 학식과 경험이 있는 자로서 위원장 이 위촉하는 자</p> <p>④제3항제2호의 규정에 의한 위원의 임기는 2년으로 한다.</p> <p>⑤위원회에 간사위원 1인을 두되, 간 사위원은 농림부장관이 된다.</p> <p>⑥위원회는 그 업무수행을 위하여 필 요한 때에는 관계행정기관의 소속공 무원 또는 관련 기관·단체의 임·직 원의 파견을 요청할 수 있다.</p>	<p>제3조(농림어업인삶의질향상및농산어촌 지역개발위원회의 구성 등) ①법 제10 조제3항제1호에서 “대통령령이 정하 는 중앙행정기관의 장”이라 함은 과 학기술부장관 및 정보통신부장관을 말 한다.</p> <p>②농림어업인삶의질향상및농산어촌지 역개발위원회(이하 “위원회”라 한다)의 위원장은 위원회의 안건과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 위원이 아닌 관계 중앙행정기관의 장에 대하 여 위원회에 출석할 것을 요청할 수 있다.</p> <p>제4조(위원회의 운영) ①위원회의 위원장 은 회의를 소집하고, 그 의장이 된다. ②위원회의 위원장은 회의를 소집하고 자 하는 때에는 회의일시·장소 및 회의안건을 회의개최 7일전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 부득이한 사유 가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

법 률	시 행 령
<p>⑦위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 농림부장관을 위원장으로 하는 농림어업인삶의질향상 및농산어촌지역개발실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>⑧위원회의 운영 및 실무위원회의 구성·기능·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>③회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>④간사위원의 사무처리를 보좌하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 농림부 소속공무원중에서 간사위원이 지명한다.</p> <p>제5조(안건의 부의요구) 위원회의 위원장은 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발과 관련된 주요정책 및 사업 등에 관하여 관련 중앙행정기관간의 협의 및 의견조정이 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 중앙행정기관의 장에게 위원회에 이를 안건으로 부의할 것을 요구할 수 있다.</p> <p>제6조(농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발실무위원회의 구성·운영 등) ① 법 제10조제7항의 규정에 의한 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발실무위원회(이하 "실무위원회"라 한다)는 다음 사항을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제6조제1항의 규정에 의한 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)의 수립 및 조정에 관한 사항</li> <li>2. 연도별 시행계획의 점검·평가에 관한 사항</li> <li>3. 법 제41조의 규정에 따라 농어촌</li> </ol>

법 률	시 행 령
	<p>특별세로 지원되는 사업의 총괄·조정 및 점검·평가에 관한 사항</p> <p>4. 그 밖에 실무위원회의 위원장이 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발과 관련하여 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>②실무위원회는 위원장을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 다음 각호의 자가 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 위원회의 위원이 속하는 중앙행정기관의 차관급 공무원</li> <li>2. 농산어촌의 복지·교육 또는 지역개발에 관한 풍부한 학식과 경험이 있는 자로서 실무위원회의 위원장이 위촉하는 자</li> </ol> <p>③제2항제2호의 규정에 의한 위원의 임기는 2년으로 한다.</p> <p>④실무위원회에 간사위원 1인을 두되, 간사위원은 농림부장관이 지명한다.</p> <p>제7조(수당의 지급) 위원회 및 실무위원회에 출석한 위원에 대하여는 예산의 범위안에서 수당을 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관 업무와 직접 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>제8조(관계기관의 협조) 위원회 및 실무위원회는 그 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계기관·단체 등에 대하여 필요한 자료를 요청하거나 관계</p>

법 률	시 행 령
<p>제11조(재정지원) 국가 및 지방자치단체는 시행계획, 시·도계획 및 시·군계획이 효과적으로 시행될 수 있도록 예산의 범위안에서 필요한 재정지원을 하여야 한다.</p> <p><b>제3장 농림어업인들의 복지증진</b></p> <p>제12조(농림어업인들의 복지증진) 국가 및 지방자치단체는 농림어업인들의 복지증진과 실질적인 생활안정에 기여할 수 있는 시책을 강구하여야 한다.</p> <p>제13조(농림어업인에 대한 국민건강보험료의 지원) 정부는 농림어업인의 의료비 부담을 경감하기 위하여 관계법률이 정하는 바에 따라 농림어업인이 부담하는 국민건강보험료의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>제14조(농림어업인 질환의 예방·치료 등 지원) 국가 및 지방자치단체는 농림작업(農林作業) 또는 어로작업(漁撈作業)으로 인하여 농림어업인에게 주</p>	<p>기관·단체 등의 직원 또는 전문가로부터 의견을 들을 수 있다.</p> <p>제9조(운영세칙) 이 영에 규정된 사항외에 위원회 및 실무위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회 및 실무위원회의 의결을 거쳐 당해 위원회의 위원장이 정한다.</p>

법 른	시 행 령
<p>로 발생하는 질환의 예방 및 치료를 위하여 농림어업인에 대한 건강검진과 질환의 예방 및 치료를 위한 시설의 설치·운영 등에 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>제15조(업무상 재해를 입은 농림어업인에 대한 지원) ①정부는 농림작업 또는 어로작업으로 인하여 부상·질병·신체장애·사망 등의 재해를 입은 농림어업인의 치료·재활 및 사회복지권을 촉진하고 그 유족을 지원하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.</p> <p>②정부는 농림작업 또는 어로작업으로 인하여 부상·질병·신체장애 등의 재해를 입은 농림어업인의 치료·재활에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>제16조(농림어업인에 대한 국민연금보험료의 지원) 정부는 농림어업인의 노후생활을 보장하기 위하여 관계법률이 정하는 바에 따라 농림어업인이 부담하는 국민연금보험료의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>제17조(농림어업인의 영유아 보육비 지원) 국가 및 지방자치단체는 관계법률이 정하는 바에 따라 농림어업인의 영유아를 보육하는데 소요되는 비용을 지원할 수 있다.</p>	

법 륵	시 행 령
<p>제18조(농산어촌 여성의 복지증진) 국가및 지방자치단체는 농산어촌 여성의 모성 보호 및 사회적·경제적 지위향상을 적극적으로 지원하여야 한다.</p> <p>제19조(고령 농림어업인의 은퇴후 생활 안정 지원) ①국가 및 지방자치단체는 농림어업의 경영을 이양하고 은퇴하는 고령 농림어업인의 생활안정을 위한 지원시책을 강구하여야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의한 지원의 방법·기준 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p><b>제4장 농산어촌 교육여건의 개선</b></p> <p>제20조(농산어촌 교육여건 개선의 책무) ①국가 및 지방자치단체는 농산어촌 주민의 교육기회를 보장하기 위하여 교육여건의 개선 및 발전을 위한 시책을 강구하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 따라 농산어촌 교육여건의 개선 및 발전을 위한 시책을 강구함에 있어서 농산어촌 주민 및 학부모의 의견을 존중하여야 한다.</p> <p>제21조(농산어촌학교 학생의 학습권 보장) 국가 및 지방자치단체는 농산어촌 학교 학생의 학습권을 보장하기 위하여 다음 각호의 사항에 관한 시책을</p>	<p>제10조(경영이양직불제 지원 방법 및 기준) 법 제19조제1항의 규정에 의한 고령 농림어업인의 생활안정을 위한 지원시책은 농산물의생산자를위한직접지불제도시행규정 제2장의 규정에 의한 경영이양직접지불제도에 의한다.</p>

법 률	시 행 령
<p>강구하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 초·중등교육법 제23조의 규정에 의한 교육과정(이하 "교육과정"이라 한다)의 원활한 운영을 위한 농산어촌학교의 적정규모 육성</li> <li>2. 농산어촌의 특성에 적합한 교육과정 및 수업운영방법의 개발·보급</li> <li>3. 농산어촌학교 학생의 적성을 살리기 위한 다양한 교육기회의 제공</li> <li>4. 그 밖에 농산어촌학교 학생의 학습권을 보장하기 위하여 필요한 사항</li> </ol> <p>제22조(농산어촌 유치원 유아의 교육·보호) ①국가 및 지방자치단체는 농산어촌 유치원 유아의 교육 및 보호에 필요한 조치를 강구하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 농림어업인의 유치원 유아의 교육 및 보호에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.</p> <p>제23조(농산어촌학교 학생의 교육지원) 국가 및 지방자치단체는 농산어촌학교 학생의 교육기회를 보장하기 위하여 입학금 및 수업료, 급식비, 통학을 위하여 필요한 교통수단 및 그 운영에 소요되는 경비를 지원할 수 있다.</p> <p>제24조(농업·임업 및 수산업 기초인력 양성) ①국가 및 지방자치단체는 농업·임업 및 수산업에 종사할 기초인력의 양성을 위하여 필요한 시책을 강구</p>	

법 률	시 행 령
<p>하여야 한다.</p> <p>②농림부장관 및 해양수산부장관은 예산의 범위안에서 농림수산계 고등학교의 설치·운영에 필요한 경비의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>제25조(농산어촌학교 교직원의 확보·배치) 교원의 임용권자는 농산어촌학교 교육과정의 원활한 운영을 위하여 적정수의 교원과 행정직원이 배치되도록 하여야 한다.</p> <p>제26조(농산어촌학교 교직원의 우대) ① 국가 및 지방자치단체는 농산어촌학교 교직원이 높은 긍지와 사명감을 가지고 교육활동에 전념할 수 있도록 인사상의 우대, 연수기회의 우선적 부여, 근무부담 경감 등 근무여건 개선책을 마련하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 농산어촌학교 교직원이 농산어촌에 거주하면서 학생의 교육 및 생활지도에 전념할 수 있도록 주거편의를 우선적으로 제공하여야 한다.</p> <p>③국가 및 지방자치단체는 농산어촌학교에 근무하는 교원에게 대통령령이 정하는 바에 따라 수당을 지급할 수 있다.</p>	<p>제11조(농산어촌학교 교원의 수당) 법 제26조제3항의 규정에 따라 농산어촌학교에 근무하는 교원에게는 수당을 지급하되, 그 지급액·지급범위 및 지급방법 등에 관하여는 교육인적자원부장관이 중앙인사위원회 위원장 및 기획예산처장관과 미리 협의하여 정한다.</p>

법 률	시 행 령
<p>제27조(농산어촌교육발전지역협의회) ① 농산어촌학교의 교육여건 개선, 농산어촌 주민의 평생교육 진흥 등과 관련된 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 광역시 및 도의 교육감 소속 하에 농산어촌교육발전지역협의회를 둔다.</p> <p>②농산어촌교육발전지역협의회의 구성 기능 및 운영 등에 관한 사항은 시·도의 교육규칙으로 정한다.</p> <p>제28조(농산어촌학교의 시설·설비 등 지원) ①국가 및 지방자치단체는 농산어촌학교의 시설·설비 및 교구(敎具)를 우선적으로 확보하여 지원하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 농산어촌학교의 정보통신매체를 이용한 수업에 필요한 시설 및 설비를 우선적으로 확보하여 지원하여야 한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>제5장 농산어촌 지역개발</b></p> <p>제29조(농산어촌의 기초생활여건 개선) ① 국가 및 지방자치단체는 농산어촌 주민의 생활편의를 증진하고 경제활동 기반을 구축하기 위하여 다음 각호의 사업을 지원하여야 한다.</p> <p>1. 농산어촌주택개량촉진법 제2조제1호의 규정에 의한 농산어촌주택의 공급 및 개량</p>	

법 률	시 행 령
<p>2. 농산어촌주택개량촉진법 제2조제2호의 규정에 의한 빈집의 철거 및 정비</p> <p>3. 수도법 제3조제9호의 규정에 의한 간 이상수도 및 동조제13호의2의 규정에 의한 소규모급수시설 등 용수시설의 확보</p> <p>4. 농산어촌도로정비법 제2조제1항의 규정에 의한 농·어촌도로의 정비</p> <p>5. 농산어촌의 대중교통체계의 확충</p> <p>6. 하수도법 제2조제2호의 규정에 의한 하수도 및 농산어촌주택개량촉진법 제2조제3호의 규정에 의한 마을하수도의 개량·정비 및 하수처리시설의 확충</p> <p>7. 폐기물관리법 제2조제2호의 규정에 의한 생활폐기물의 처리</p> <p>8. 그 밖에 농산어촌 주민의 생활편의 증진을 위한 사업</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 사업이 농산어촌의 공익적 기능과 지역의 특성을 반영하여 추진되도록 하여야 한다.</p> <p>제30조(농산어촌 경관의 보전) ①국가 및 지방자치단체는 농산어촌의 자연환경 및 경관이 보전될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 하며, 농산어촌의 경관을 체계적으로 정비하기 위한 노력을 하여야 한다.</p> <p>②시·도지사 또는 시장·군수는 주변 경관을 고려한 주택의 형태 및 색채</p>	<p>제12조(농산어촌 자연환경 및 경관보전 시책 등) 국가 및 지방자치단체는 법 제30조제1항의 규정에 따라 농산어촌의 자연환경 및 경관보전시책을 추진하는 때에는 다음 각호의 사항을 포함하는 자연환경 및 경관보전계획을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>1. 농산어촌의 자연환경 및 경관보전</p>

법 륵	시 행 령
<p>정비 등 경관보전사업을 추진하기 위하여 관할구역안에서 마을 단위로 농산어촌 주민과 경관보전협약을 체결할 수 있다.</p> <p>③제2항의 규정에 의한 협약의 목표·이행방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>④국가 및 지방자치단체는 제2항의 규정에 의하여 당해 지방자치단체와 협약을 체결한 마을에 대하여는 당해 협약의 이행에 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>제31조(향토산업의 진흥) ①국가 및 지방자치단체는 농산어촌 주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 활성화하기 위하여 농산어촌에 고유하거나 독특한 특산품·문화·기술(이하 "특산품등"이라 한다)을 활용한 향토산업을 적극 육성하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 향토산업을 육성하기 위하여 다음 각호의 지원을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 특산품등의 조사·발굴 및 권리보호에 관한 지원</li> <li>2. 특산품등의 상품화를 위한 기술의 개발에 관한 지원</li> <li>3. 특산품등의 판매촉진을 위한 상표·포장 등의 개발 및 홍보에 관한 지원</li> </ol>	<p>을 위한 기본목표 및 방향</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 농산어촌의 자연환경 및 경관보전을 위한 추진시책 및 기준에 관한 사항</li> <li>3. 농산어촌의 자연환경 및 경관보전을 위한 활동 및 지원에 관한 사항</li> <li>4. 농산어촌의 자연환경 및 경관에 대한 분석·평가 및 관리계획에 관한 사항</li> <li>5. 그 밖에 농산어촌의 자연환경 및 경관보전에 관하여 필요한 사항</li> </ol>

법 른	시 행 령
<p>4. 특산품등의 생산자 및 판매자에 대한 자금의 지원</p> <p>5. 특산품등의 생산기술의 전수·계승 및 이와 관련된 인력육성의 지원</p> <p>6. 그 밖에 향토산업을 육성하기 위하여 필요한 지원</p> <p>제32조(농산어촌의 정보화 촉진) ①국가 및 지방자치단체는 농산어촌 주민이 생활에 필요한 정보통신서비스에 자유롭게 접근하고 정보를 이용할 수 있도록 하기 위하여 도시와 농산어촌 간의 정보격차를 해소하도록 노력하고, 이에 필요한 시책을 강구하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 농산어촌의 정보화를 촉진하기 위하여 다음 각호의 사업에 관하여 지원할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농림어업의 경영에 관한 소프트웨어의 개발</li> <li>2. 농산어촌 주민을 위한 정보이용시설의 설치 및 운영</li> <li>3. 농산어촌의 정보화 촉진을 위한 인력육성 및 교육·훈련</li> <li>4. 그 밖에 농산어촌의 정보화를 촉진하기 위하여 필요한 사항</li> </ol> <p>제33조(농산어촌의 문화예술 진흥) ①국가 및 지방자치단체는 농산어촌의 전통문화를 계승·발전시키기 위하여 향토문화축제를 활성화하여야 한다.</p>	

법 른	시 행 령
<p>②국가 및 지방자치단체는 농산어촌 주민의 문화예술활동을 진흥시키고 보다 높은 문화향수 기회를 확대하기 위하여 농산어촌에서 문화예술 공연·전시 등이 활성화 될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.</p> <p>제34조(농산어촌 문화복지시설의 설치 및 운영 지원) 국가 및 지방자치단체는 농산어촌 주민의 생활편의를 증진하기 위하여 영유아보육·노인복지·문화예술공연·도서관·생활체육 등 다목적으로 활용할 수 있는 문화복지시설의 설치 및 운영에 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>제35조(도시와 농산어촌의 교류 확대) ① 국가 및 지방자치단체는 농림어업과 농산어촌에 대한 국민의 이해를 높이고 농산어촌의 지역경제를 활성화하기 위하여 도시와 농산어촌의 교류를 확대하는 사업을 적극 추진하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 도시와 농산어촌의 교류를 활성화하기 위하여 다음 각호의 시책을 적극 추진하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농산어촌 관광자원의 개발</li> <li>2. 농산어촌 관광에 대한 교육 및 홍보</li> <li>3. 농산어촌 관광과 친환경농림어업의 연계</li> <li>4. 농산어촌 관광마을의 육성</li> </ol>	

법 률	시 행 령
<p>5. 도시지역 주민과 농산어촌 주민간의 자매결연</p> <p>6. 도시지역 주민의 농림어업·농산어촌 체험 장려</p> <p>제36조(농산어촌 투자유치 활성화) ①국가 및 지방자치단체는 농산어촌에 대한 투자를 활성화하기 위하여 각종 법령에 규정된 규제를 최대한 완화하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 농산어촌에 투자되는 시설 중 노인복지시설·청소년수련시설·교육연수시설·산림휴양문화시설 등 대통령령이 정하는 규모 이상의 집단화된 시설에 대하여 도로·용수 및 하수시설 등 기반시설의 설치에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>제37조(도·농교류센터의 설치·운영) 국가 및 지방자치단체는 제35조 및 제36조의 규정에 의한 도시와 농산어촌의 교류 확대 및 농산어촌 투자유치 활성화에 필요한 업무를 지원하기 위하여 도·농교류센터를 설치하고 운영비 등 필요한 사항을 지원할 수 있다.</p> <p>제38조(농산어촌 지역종합개발계획의 수립·시행) ①국가 및 지방자치단체는 농산어촌의 지역사회를 활성화하기 위하여 인근 마을을 하나의 권역으로 하여 다음 각호의 사항을 포함하는</p>	<p>제13조(기반시설의 지원대상) 법 제36조 제2항에서 “대통령령이 정하는 규모 이상의 집단화된 시설”이라 함은 농산어촌에 투자되는 시설의 당해용도로 쓰이는 건축물의 바닥면적의 합계가 1천제곱미터 이상이거나 부지면적의 합계가 5천제곱미터 이상인 시설을 말한다</p>

법 률	시 행 령
<p>지역종합개발계획을 수립하여 시행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주거환경의 개선</li> <li>2. 생활기반시설의 확충</li> <li>3. 정보이용시설 및 문화복지시설의 설치</li> <li>4. 농산어촌의 경관보전</li> <li>5. 농산어촌관광의 진흥, 향토산업의 육성 등 주민소득의 증대</li> <li>6. 그 밖에 주민의 생활편의 증진 등에 관한 사항</li> </ol> <p>②국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 지역종합개발계획을 수립하여 시행하고자 하는 때에는 해당 지역의 주민을 최대한 참여시켜야 하며, 이들의 의견을 우선적으로 반영하여야 한다.</p> <p>③제1항의 규정에 의한 지역종합개발계획은 가능한 한 지방소도읍육성지원법 제4조의 규정에 의한 소도읍종합육성계획과 연계하여 수립되어야 한다.</p> <p>④국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 지역종합개발계획에 따른 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 사업의 전부 또는 일부를 농업기반공사 등 전문기관에 위탁하여 시행하게 할 수 있다.</p> <p>⑤국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 지역종합개발계획에 따라</p>	

법 률	시 행 령
<p>추진되는 사업에 대하여는 예산의 범위 안에서 다른 사업에 우선하여 지원할 수 있다.</p> <p>제39조(농산어촌 거점지역의 육성) ①국가 및 지방자치단체는 농산어촌주민의 생활편의를 증진하고 지역사회를 활성화하기 위하여 경제·사회·문화·복지기능이 확충된 적정규모의 농산어촌 거점지역을 다음 각호의 사항을 고려하여 육성하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 적절한 토지이용 및 주요기반시설 조성</li> <li>2. 적정 인구 수용 및 주거시설 조성</li> <li>3. 교통·산업·보건의료·교육·복지시설의 설치</li> <li>4. 환경 보전 및 조성</li> <li>5. 그 밖에 농산어촌 거점지역의 육성에 필요한 사항</li> </ol> <p>②국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 농산어촌 거점지역을 육성하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p>제40조(조건불리지역에 대한 특별지원) ①국가 및 지방자치단체는 영농조건이 불리하여 농업소득이 낮은 농산어촌(이하 "조건불리지역"이라 한다)에 거주하는 주민의 생활안정에 필요한 대책을 마련하여야 한다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 조건불리지역의 지역사회를 유지하기 위하여</p>	

법 률	시 행 령
<p>조건불리지역에 거주하는 주민이 경관보전활동, 농산어촌관광, 도시와 농산어촌의 교류 등 지역활성화를 위하여 행하는 사업에 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p style="text-align: center;"><b>제6장 보 칙</b></p> <p>제41조(농산어촌특별세 재원의 우선지원) 정부는 이 법에 따라 시행되는 사업 등에 대하여는 농산어촌특별세로 조성된 재원을 우선하여 지원하여야 한다.</p> <p>제42조(기본계획 및 시행계획의 국회 보고 등) ①정부는 제5조의 규정에 의한 기본계획을 수립한 경우에는 3월 이내에, 제6조의 규정에 의한 시행계획의 추진실적 및 당해 연도 시행계획에 대하여는 매년 6월 이내에 국회에 보고하여야 한다.</p> <p>②정부는 제5조의 규정에 의한 기본계획을 수립하거나 제6조의 규정에 의한 시행계획을 수립하는 경우 국회의 의견을 최대한 존중하여야 한다.</p> <p>제43조(준농산어촌에 대한 지원) 농산어촌이 아닌 지역으로서 농지법 제30조의 규정에 따라 지정된 농업진흥지역과 개발제한구역의 지정및관리에 관한 특별조치법 제3조의 규정에 따라 지정된 개발제한구역에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 농산어촌</p>	<p>제14조(준농산어촌에 대한 지원) 국가 및 지방자치단체는 법 제43조의 규정에 의한 농업진흥지역과 개발제한구역에서 시행되는 다음 각호의 1에 해당하는 사업에 대하여는 그 세부사업내용 및 지원조건을 정하여 예산의 범위안에서 필요한 지원을 할 수 있다.</p>

법 른	시 행 령
<p>으로 보아 필요한 지원을 할 수 있다.</p> <p><b>부칙 &lt;2004. 3. 5. 법률제7179호&gt;</b></p> <p>이 법은 공포후 3월이 경과한 날부터 시행한다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 농림어업인등의 복지증진에 관한 사업</li> <li>2. 교육여건의 개선에 관한 사업</li> <li>3. 지역개발에 관한 사업</li> </ol> <p><b>부칙 &lt;2004. 6. 5. 대통령령제18412호&gt;</b></p> <p>이 영은 2004년 6월 6일부터 시행한다.</p>

**<부록 2>**

**농어촌복지정책의 중장기 목표  
및 실천방안**

## 농어촌복지정책의 중장기 목표 및 실천방안

조 흥 식(曹興植; 서울대 사회복지학과 교수)

### 1. 머리말

산업화 이후 도시지역과 농촌지역 간의 경제수준과 삶의 질의 격차가 매우 심해지고 있다. 더구나 WTO/DDA 협상과 FTA(자유무역협정) 등의 진전으로 시장개방 폭이 확대됨으로써 값싼 해외 농수산물의 공세에 농산물 수요가 위축되고, 결국 소득의 위축 속에서 농가 및 어가의 부채는 점점 늘어가고 있는 처지다. 동시에 농어촌인구의 고령화, 교육·의료·복지체계의 미흡 등 농어촌지역 주민의 복지수준이 낙후되어 감에 따라 살던 곳을 떠나는 현상도 지속적으로 나타나고 있다.

이러한 점은 농어촌지역 주민의 복지증진을 위한 각종 시책이 사안별로 농림부, 교육부, 보건복지부, 문화관광부, 행정자치부 등 소관부처별로 분산, 추진되고 있어 종합적 조정 기능이 미약한 실정이라는 점과도 관련된다. 그럼에도 불구하고 지방자치제도 실시 이후 지방자치단체별로 정책추진 목표가 상이하고 재정격차 등으로 인해 농어촌지역의 복지증진에 대한 구체적인 청사진의 제시가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

현재 참여정부의 농어업과 농어촌정책의 기본방향을 보면, 균형발전사회에 두고서 농어업위주의 정책에서 탈피하여 농어업정책과 농어촌정책을 병행하겠다는 것이다. 다시 말하여 '산업으로서 농어업'은 시장을 중심으로 하여 경영규모 확대, 고품질 농산물생산 및 수출확대 등 지원을 통한 효율성을 지향하고, 반면에 농어업구조 개편과 선순환 관계가 되도록 '사회적 약자로서 농어업인'에 대한 사회보장 지원을 확충하자는 것은 WTO 체제에서 당연히 갖게 되는 모든 국가 농어업정책의 기본방향이며, 정책 기조로서는 훌륭하다고(조흥식, 2003) 하겠으나 문제는 이제부터 실천을 어떻게 하느냐 하는 것이다.

최근 EU, 미국, 일본 등과 같은 선진국에서는 농어촌주민의 복지증진 문제가 농정 및 어정의 핵심영역으로 부각되고 있다. 이들 선진국은 농어업 문제를 단순히 경제적 이익 창출의 산업적 가치를 훨씬 뛰어 넘는 농어촌복지라는 시각에서 접근하고 있으며, 이에 부응하여 새롭고 다양한 사회보장제도를 활용하고 있는 것이다.

따라서 농어촌의 복지 현황과 문제점을 정확하게 파악하여 농어촌주민들의 복지수준을 크게 향상시키기 위한 농어촌복지정책의 중장기 목표 및 실천방안을 마련하는 것은 농어업과 농어촌지역의 회생 및 국가 균형발전이라는 차원에서 매우 중요

하고 시급한 과제라 할 수 있다.

## 2. 농어촌복지정책의 진단

주민의 복지를 증진하기 위한 사회복지정책과 서비스의 마련은 해당 인구집단의 인구학적 특성이나 생활실태 및 이들의 욕구로부터 출발하게 된다. 전 국민을 대상으로 실시되는 정책이라 하더라도 그 기술적인 운영방식은 특수한 인구집단의 생활 방식에 따라 탄력적으로 운영되어야 소기의 목적을 가장 효과적 효율적으로 달성할 수 있다.

일반적으로 농어업인과 농어촌주민을 위한 사회복지정책은 저소득계층의 빈곤탈피를 도와주고 타 산업 종사자와의 형평에 맞는 삶의 질 향상과 인권신장을 목표로 하며, 이러한 사회복지정책은 공공부조와 사회보험과 사회복지서비스 모두를 적절히 활용하여 이들의 종합적인 삶의 질을 보장하는 것으로 나타나는 것이다. 그러나 농어업인들을 빈곤과 질병, 문화적 소외 등의 악순환으로부터 구하며, 삶의 질을 보장하는 사회복지정책은 우리나라에서는 아직도 걸음마 단계에 처해 있는 실정이다(조홍식, 1993). 더구나 사회복지정책 자체가 미비한 우리나라에서 도시주민들에 대한 삶의 질에 대한 정책적 고려가 농어업인에 비해 상대적으로 높은 현실은 더욱 농어촌복지정책의 열악성을 보여 준다고 하겠다.

지금까지 이루어져 온 농어촌복지정책의 문제점을 대략 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 농어촌복지정책에 대한 범정부 차원의 종합 비전을 제대로 마련하지 못했으며, 농어촌복지 수준을 개선하기 위한 정부의 정책적 고려가 크게 미흡하였다.

둘째, 농어촌복지정책에 관한 법과 제도가 미비하거나 분산되어 있어 효율적인 추진을 위한 제도적 뒷받침이 취약했다.

셋째, 기존의 농어촌복지정책 관련 프로그램들은 주어진 예산에 따라 사업을 짜 맞추는 식의 공급자 위주인 것이 대부분이었기 때문에 복지 수요자의 의견을 제대로 반영하지 못했다. 국민연금과 국민건강보험과 같은 사회보험 그리고 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조에서는 농어업·농어촌의 특성이 합리적으로 감안되지 못함으로 인해서 농어촌주민들은 여러 가지 측면에서 불이익을 받고 있는 것이다. 예를 들면, 국민건강보험의 경우 농어업인에 대한 보험료가 일반 자영업자와 똑같은 방식으로 산정됨에 따라 실제 소득수준에 비해서 보험료 부담이 지나치게 높은 것이다.

넷째, 농어촌의 노인, 여성, 영유아 등과 같이 사회에서 소외 받기 쉬운 계층에 대한 사회복지서비스가 크게 부족하다. 현재 도시지역에서는 이미 실시되고 있는 사회복지서비스 프로그램을 농어촌지역에 확산시키려는 노력이 부족했으며, 농어업 및 농어촌의 물리적, 사회·문화적 특성을 살리는 복지 프로그램이 별로 없었던 게 사실이다.

다섯째, 정부지출 농어촌복지 예산이 농림어업인과 농어촌주민의 수요에 비해 턱

없이 부족하다.

여섯째, 지역적 차별 현상의 하나로 도시민에 비해 농어촌주민의 삶의 질에 대한 정책적 관심이 부족하였으며, 특히 영세농·소농 및 영세 어·수산업의 경영 및 소득 구조, 복지실태에 대한 연구조사가 미흡하여 복지정책에 반영시키기 어려운 처지에 놓여 있다.

### 3. 농어촌복지정책의 중장기 목표설정과 전개구도

#### 1) 농어촌복지정책의 중장기 목표설정의 필요성

농어촌복지를 위한 사회복지정책은 소득보장을 위한 소득증대 중심의 경제정책적 성격과 함께 기본적인 삶의 질 보장을 위한 사회보장적 성격을 동시에 갖는다. 우선 경제정책적 성격은 농어업의 대외경쟁력을 높이고, 대다수 농어촌주민의 소득 수준을 향상시키는 한편, 농수산품의 유통 및 판매과정에서 발생하는 이익을 농어업인에게 귀속시키는 것을 기본으로 하는데, 이에 농어업 구조조정과 영농방법의 개선, 농산물의 생산·유통·판매 과정에 대한 개입, 농어업의 소득원 개발, 농어업 육성보호 등이 있다. 그리고 사회보장적 성격은 새로운 소득원의 창출보다는 소득 이전이나 소득재분배를 통하여 소득상실이나 감소의 위험에 대처하고 적정한 수준의 소득을 유지시키려는 것이다.

그리고 이러한 사회보장제도는 산업재해, 질병, 노령, 장애 및 사망 등의 제반 위험이나 사고를 예방하거나 담보하는 사회보험과, 사회보험으로는 필요를 충족할 수 없는 빈곤상태에 빠진 사람들을 위한 공공부조와, 전문적인 지식과 방법을 활용하여 위험에 처한 아동, 여성, 노인, 장애인 등이 갖는 제반 문제를 해결하여 정상적인 사회인으로 복귀시키는 사회복지서비스의 3가지로 대별할 수 있다.

농어촌주민의 상대적 빈부격차와 국민 계층간의 생활격차를 줄이며 농어촌주민의 생활보장을 위해서는 기본적으로 농어업정책에 의한 농어업생산과 가격정책이 뒷받침되어야 하겠지만 생산수단이나 경쟁능력이 약한 농어촌주민들에게는 무엇보다도 생존권을 보장해 주는 게 급선무이다. 이 경우 사회보장제도는 아주 효과적인 정책으로 쓰여질 수 있을 뿐만 아니라 사회보장제도를 통하여 간접적인 소득증대효과도 가지게 되므로 농어촌주민의 생산 활동을 지속적으로 유지시키며 근원적으로 농산어촌을 떠나는 것을 막는 힘이 될 수도 있는 것이다. 따라서 농어촌복지를 위한 바람직한 국가의 정책적 과제는 소득보장을 기본으로 하면서 사회보장을 건설히 해 나가는 것이라 하겠다(조흥식, 2000).

그러나 사회보장 가운데 물질적 보장으로 이루어지는 사회보험과 공공부조의 경우 중앙정부, 특히 보건복지부에서의 역할이 중심이 되지만 지역주민의 욕구(needs)를 기반으로 하는 사회복지서비스의 경우 지역의 특성에 맞는 서비스 정책을 개발해야 한다. 이런 점에서 사회복지서비스 정책은 중앙정부인 농림부와 농어촌지역의

지방정부가 협력하여 정책을 기획, 시행해 나갈 필요가 있다. 사회보장은 이런 점에서 도시-농촌 간뿐만 아니라 국가 전체적인 균형발전에 기여한다고 할 수 있다.

사실상 아직은 도시와 농어촌을 비교해 볼 때, '지역간' 균형발전 차원에 머물러 있으나 국가 균형발전을 논하면서 가장 불균형한 처지에 있는 농어촌을 도외시킬 수 없음은 지극히 당연하다. 농어촌문제는 산업의 문제이기도 하면서 농어촌 주민들의 삶의 문제를 갖고 있기 때문에 농어촌문제가 해결되면 지역간 불균형이 상당부분 해결된다는 점에서 지역의 문제이기도 하다.

따라서 농산어촌주민들을 위한 특별한 농산어촌복지정책의 중장기 목표 설정이 필요한 이유를 다음과 같이 들 수 있다.

첫째, 농어촌복지정책의 확립이 농어업 현대화를 통한 생산성 향상을 이룩하는 토대가 되기 때문이다.

둘째, 산업화와 이에 따른 사회적 변화로 인한 도시와 농어촌간의 격차를 줄이기 때문이다.

셋째, 농어촌지역의 노후생활 준비와 노인부양 문제의 해결을 위해서 필요하기 때문이다.

넷째, 농어업과 타부문의 상호보완적 발전을 통한 균형발전을 도모할 수 있기 때문이다.

다섯째, 농어촌이 먹거리 보장(food security; 식량안보)을 위한 산업기지로써 역할을 다할 수 있도록 하기 위해서는 농어촌을 식량생산지인 동시에 삶의 선택적 장소가 될 수 있도록 하는 농어촌복지정책의 중장기 목표 설정은 불가결하기 때문이다.

여섯째, 농어업의 현대화에 따라 새로이 등장한 농약중독, 질병, 사고 등 농어업 관련재해는 상공업부문 종사자의 산업재해와 같은 것으로 이는 사회보장 차원에서 시급히 해결되어야 할 문제이기 때문이다.

일곱째, WTO/DDA 체제에서 우리 농어업의 현실을 감안하여 농어업의 다원적 기능을 중시하는 정책의 일환으로 먹거리보장, 농어촌사회 유지 등 비교역적 관심사(NTC; Non Trade Concerns)와 국민의 기본적인 삶의 수단인 먹거리보장을 담보하는 안전우선(safety-first)의 원칙에 입각한 협상을 추진할 수 있도록 핵심농수산물의 중요성, 소규모 가족 농어업에 대한 예외적인 조치를 취할 수 있는 방안으로 농어촌복지정책 프로그램을 활용할 수 있기 때문이다.

## 2) 농어촌복지정책의 전개구도 : 도농간 균형된 복지국가의 기틀 구축<sup>2)</sup>

복지국가(welfare state)는 정확한 개념적 정의를 내리기 쉽지 않은 정치적 수사(retcholic)의 의미가 크지만, 적어도 "도농간 격차 없이 국민전체의 복지증진과 확대를 국가책임 하에 달성하고자 하는 국가"라고 정의할 때 우리도 이제 사회적 합의 하에 이를 추구할 수 있어야 한다. 이러한 도농간 균형된 복지국가의 기틀을 구축

2) 이영환(2003), "새 정부 보건복지정책 과제: 이제는 복지국가다", 한겨레신문사-참여연대 공동주최 연속토론 자료집의 내용을 주로 기반으로 함.

하려면 현재의 미약한 농어촌복지제도를 근본적으로 변화시키는 기본 정책방향을 수립하는 등 개혁적인 정책전개구도를 설정할 필요가 있다.

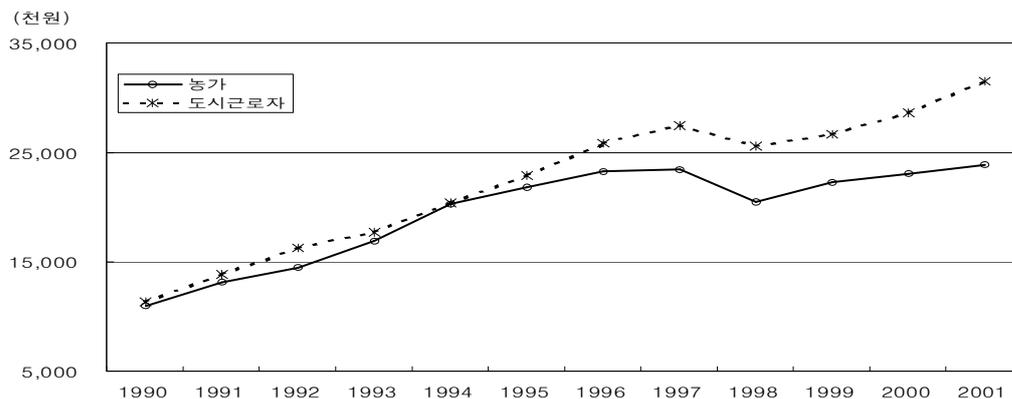
### (1) 농어촌복지정책의 기본방향

도농간 균형된 복지국가의 기틀을 확립하기 위한 농어촌복지정책의 기본방향은 다음과 같이 4가지로 정리할 수 있다.

#### ① 절대빈곤의 해소와 예방

1990년대 이후 계속된 농업·농촌대책과 농업부문에 대한 막대한 투자에도 불구하고 도농간의 소득격차는 더욱 확대되는 추세를 보이고 있다(부그림 2-1). 1994년에는 농가소득이 도시가구소득의 99.5% 수준까지 갔으나, 그 이후 WTO체제의 출범, IMF 외환위기 등을 겪으면서 소득격차가 확대되어 2001년 농가소득은 도시가구소득의 3/4 수준에 머무르고 있다.

<부그림 2-1> 도·농간 소득격차 추이



이렇게 최근 17년(1985~2002)동안 농가소득은 연평균 9.3%씩 향상되어 왔음은 사실이다. 이 기간동안 농업소득의 향상율(7.2%)보다 농외소득의 향상율(13.3%)이 높았기 때문에 농외소득이 전체 농가소득에서 차지하는 비율은 18.5%에서 32.7%로 높아졌다. 그리고 농가소득 중에서 가계비 등을 제외한 농가경제잉여는 이 기간동안 연평균 10.6%씩 상승되었다. 하지만 농가부채는 평균 15.5%나 증가됨으로써 전반적으로 농민의 삶의 질은 낮아졌다고 할 수 있으며, 농가경제도 점차 악화되고 있음을 알 수 있다.

농림부 통계(농림부, 2003)에 의하면 2003년 현재 0.5ha미만의 영세농가수는 459

천호로 전체 경종농가 1,334천호의 34.9%에 해당한다. 이 비율은 1980년의 28.8%, 1990년의 27.7%, 1995년의 29.3%보다 높아진 수치이다. 물론 정부의 구조개선 정책에 힘입어 그 동안 호당 경영규모와 함께 2ha 이상의 대농경영층 비율은 지속적으로 증가해왔지만 0.5ha미만의 영세농가 수는 감소 추세를 보여주지 못하고 있다.

아래 <부표 2-1>에서 보는 바와 같이 2002년 영세농가의 농가소득은 가계비를 충족시키는 정도(112.5%)에 불과하지만, 2002년 전체 농가 부채 평균이 19,898,000원 임을 감안하면, 최하위 20%의 농가는 상당부분 부채에 의존할 수밖에 없는 실정임을 알 수 있다.

<부표 2-1> 경지규모별 농가소득과 가계비

연도	농가소득(천원)						가계비(C)	비율	
	평균(A)	~0.5ha(B)	0.5~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~3.0		A/C	B/C
1980	2,693	1,983	2,276	2,862	3,612	4,885	2,138	125.9	92.8
1985	5,736	4,078	4,902	5,780	6,982	8,622	4,691	122.3	86.9
1990	11,026	8,224	9,879	11,120	12,582	15,053	8,227	134.0	99.9
1995	21,803	20,359	18,521	23,142	23,178	29,499	14,782	147.5	137.7
2000	23,072	17,566	19,121	22,703	26,607	29,451	18,003	128.2	97.6
2002	24,475	20,088	21,541	23,593	28,026	30,177	17,858	137.1	112.5

자료: 농림부(2003). [농림업 주요통계].

이렇게 볼 때, 아직도 우리 농어촌사회는 엄청난 규모의 절대빈곤을 안고 있다. 2003년 12월 현재 농어촌지역의 국민기초생활보장 수급자 수는 시설수급자 및 기초번호부여자 83,834명을 제외한 전체 수급자(129만 2,690명)의 21.4%를 차지하고 있다(<부표 2-2> 참조). 그러나 대도시, 도·농복합시 등의 수급자 수를 포함하면 농산어촌 지역 수급자수와 비율은 더 늘어날 것이다.

<부표 2-2> 기초생활보장수급자 중 지역구분별 수급자 현황(2003년 12월 기준)

대도시(특별시, 광역시의 '구'; 도·농복합시 포함)	472,506(36.6%)
중소도시(도의 '시')	543,021(42.0%)
농산어촌(도의 '군')	277,163(21.4%)
계	1,292,690(100.0%)

\* 시설수급자 및 기초번호부여자(83,834명) 제외

자료: 보건복지부 내부자료(2004)

또한, 최저생계비 이하의 소득계층 중 절반 정도만이 기초생활보장을 받고 있으며, 최저생계비와 이의 120% 수준 사이에 있는 차상위 빈곤층도 이들과 별반 형편이 다르지 않음에도 불구하고 정부의 대책이 거의 없는 사회보장의 사각지대를 형

성하고 있다. 바로 이러한 절대빈곤자가 발생할 때 국가가 즉각 국민최저선(national minimum) 수준에 해당하는 복지혜택을 발동시킬 수 있는 제도적 완결성이 확보되어야 한다. 아울러 한 걸음 더 나아가 일상적인 일할 기회의 획득과 자립 지원체계의 확보를 통해 농산어촌 절대빈곤자 자체가 등장하지 않는 예방적 복지체계가 수립되어야 하는 것이다.

## ② 기본권으로서의 복지권 수용

사회복지에 대한 권리는 헌법이 보장하는 기본권이다. 기본적 인권으로서 농산어촌복지를 실현하는 것이 농산어촌복지정책의 중장기 목표의 출발점이 되어야 한다. 농산어촌 주민들의 인간다운 생활의 보장, 차별 철폐는 물론 장애인의 이동권 보장 등 새롭게 부각된 다양한 욕구들과 문제 해결에 대해 정책적으로 수용되어야 한다.

## ③ 전 국민 보편적 복지의 실현

그동안 공공부조와 사회복지서비스는 농어촌 주민들 가운데 최저빈곤층만을 대상으로 하는 극히 선별적인 제도를 유지해 왔으며, 사회보험은 비정규직이나 영세 농어촌 자영자들을 소외시키는 구조를 가지고 있었다. 그로 인해 사회보장제도가 목적으로 하는 빈곤의 퇴치와 예방 및 재분배 효과 등에 치명적인 결함이 야기되었다.

이제 이러한 농어촌복지정책의 사각지대가 해소되고, 차별이 철폐되며, 복지서비스가 보편적으로 확대되는 전국민 보편적 복지의 시대를 열어야 할 것이다.

## (2) 농어촌복지정책의 토대

농어촌복지정책의 기본방향을 실천하기 위한 정책 실현의 가장 기초 토대가 되는 것은 행정 인프라와 재정확보이다.

### ① 농어촌복지행정 인프라 정비

농어촌복지행정 인프라는 농어촌복지정책의 실효성을 좌우하는 매우 중요한 요소이다. 중앙정부 차원에서 농어촌주민들의 복지 실현을 위한 농림부와 보건복지부의 협력체계를 바탕으로 하는 효율적인 행정체계를 마련할 필요가 있고, 농어촌주민들을 위한 사회보험과 공공부조, 그리고 사회복지서비스 전달체계도 확대 개편할 필요가 있다. 아울러 이러한 농어촌복지행정 인프라를 담당할 전문 인력의 확충도 필요하다.

## ② 적정 재원의 확보

농어촌복지정책의 실현에서 궁극적인 관건은 재원확보의 문제이다. 현재 OECD 국가 중 최하위에 머무는 사회보장비용의 지출수준을 개혁하기 위해서는 기존 재정구도를 변화시키는 발상의 전환과 함께, 기왕 마련된 농특세의 적극적인 농어촌 복지정책 집행에의 활용이 요구된다.

## (3) 농어촌복지정책의 수단적 원리

이러한 기초토대의 확립 위에서 추구되어야 할 수단적인 원리들을 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

### ① 농어촌복지정책의 공공성 확대

사회복지서비스와 교육, 보육 및 의료 등 영역에서의 고비용 구조는 모든 농산어촌주민의 삶에 질곡으로 작용하고 있다. 동시에 농어촌인구의 고령화, 교육·의료·복지체계의 미흡 등 농어촌지역 주민의 실생활에 필요한 복지수준이 낙후되어감에 따라 이농 현상도 지속적으로 나타나고 있다.

이러한 이농현상의 주요 원인은 일차적으로 이들 영역을 담당하는 농어촌복지정책의 공공성 결여에 있다. 도시에 비해 공공복지 시설과 문화적 혜택은 훨씬 뒤떨어짐은 주지의 사실이다. 특히 국가 전체로 보더라도 공공보육시설은 7% 정도, 공공의료시설은 10-15%에 불과하고, 교육 역시 사교육비 부담에 휘청거릴 정도이다. 따라서 농어촌주민의 일상 생활비 부담을 덜어주고 삶의 질을 담보하는 사회복지서비스에 대한 사회복지정책의 확대로 농어촌 주민들의 복지 향상을 기반으로 농어촌 지역개발을 추진하는 전략적 투자가 필요하다.

### ② 적정급여와 적정부담의 사회적 합의 달성

도·농간 균형된 국가발전을 위해서는 형평성 차원에서 특히 농어촌주민들을 위한 사회보장의 보편적 확대와 급여수준의 제고, 재분배 효과의 강화 등이 필수적이다. 하지만 이를 위해서는 대규모의 재원이 필요하며, 이는 국민적 부담, 특히 부가 편중된 도시민들의 부담으로 이어진다. 이러한 부담의 증대를 수용하기 위해서는 전반적인 우리 사회의 발전 전망에 대한 사회적 합의가 필수적인데, 사회적 합의 기구와 절차의 수립이 요구된다.

### ③ 실질적인 농어촌주민 참여 실현

대부분 사회복지제도의 결정과 집행과정에는 위원회 제도 등을 통해 가입자나 국민의 참여가 가능하도록 되어 있지만, 실질적인 효과는 미약하다. 위원회의 권한이 불분명하거나 운영의 부실도 문제이고, 무엇보다도 정부 주도에 의해 관철할 수

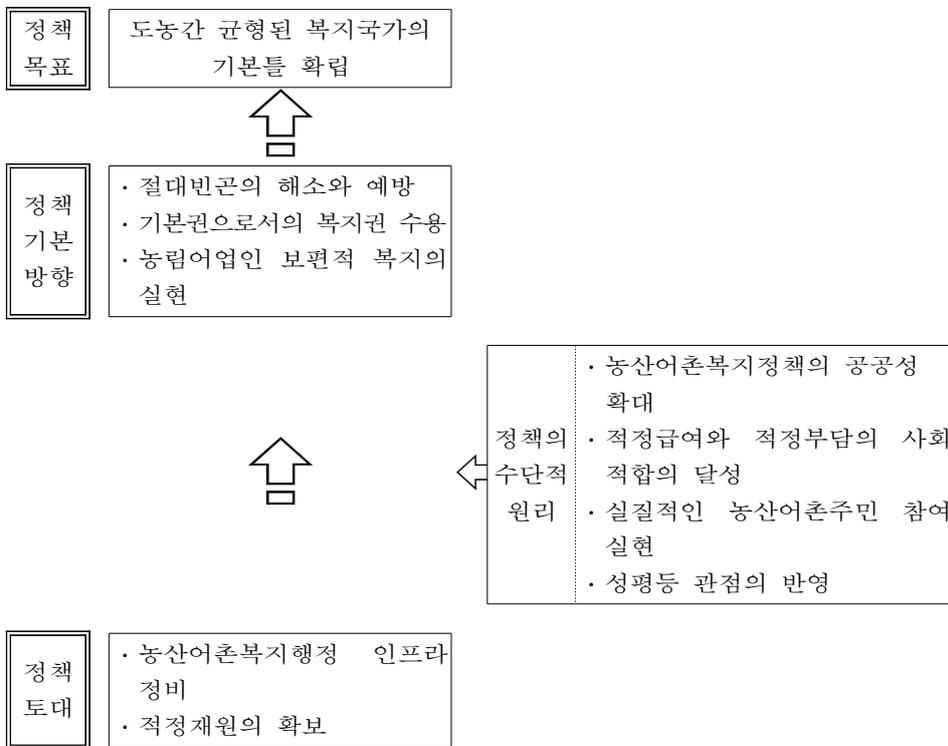
있도록 설계된 위원회 구성이 문제이다. 이러한 형식적 참여를 지양하고, 농어촌복지정책 당사자인 농어업인대표들을 포함시키는 실질적인 시민적 참여권을 보장하는 획기적인 변화가 요구된다.

④ 성평등 관점의 반영

농어촌복지정책의 수립과 실천 및 평가에서 성평등 관점의 관철은 의무사항으로 되어 있지만, 실제 정책과정에서 제대로 지켜지지 않는 것이 일반적이다. 성평등 관점은 우리 사회의 지속가능한 발전을 위해서 필수적인 요소임을 감안하여 복지정책에 반드시 반영시켜야 한다.

이상의 도농간 균형된 복지국가의 기틀을 확립하기 위한 농어촌복지정책의 기본방향과 토대 및 이를 실현하기 위한 수단적 원리 등을 기반으로 한 농산어촌복지정책의 전개구도를 정리하면 다음 <부그림 2-2>와 같다.

<부그림 2-2> 농어촌복지정책의 전개구도



자료: 이영환(2003), “새 정부 보건복지정책 과제: 이제는 복지국가다”, 한겨레신문사·참여연대 공동주최 연속토론 자료집. p.13을 참조하여 재작성.

#### 4. 농어촌복지정책의 중장기 목표

위에서 살펴본 농어촌복지정책의 기본방향, 정책 토대, 그리고 전개수단 등을 염두에 두고서 정책의 중장기 목표들을 제시하고자 한다.

##### 1) 사회보험의 개혁

일반적으로 농림어업인은 농어업의 특수성으로 인해 타 직종에 비해 현금의 보유가 적고 소득수준도 높지 않기 때문에 사회보험 실시의 관건이 되는 보험료 납부가 용이하지 않아 외국의 경우 사회보험의 초기단계에서 농어업인을 적용대상에 포함시키는 데 많은 어려움을 겪어왔다. 농업 경영자를 포함한 자영업자가 사회보험의 태동배경이 되는 산업화와 비교적 관련이 적었던 것이 중요한 이유이기도 하였지만, 무엇보다도 농어업인은 조직화나 재원조달의 측면에서 타 직종의 피용자와 달리 이질성이 많은데다가 피용자 몫의 보험료를 공동으로 부담해 주는 사용자를 찾는 게 어렵다는 것이 가장 큰 이유였다. 그리하여 대부분의 국가에서는 농어업지원정책이라는 차원에서 상당한 국고보조를 통해 농림어업인을 위한 사회보험을 실시했던 것이다.

우리나라도 1988년 의료보험의 전국민화를 단행하면서 정부는 외국의 선례 등을 좇아 국고에서 비용의 상당부분을 지원하면서 농어업인을 사회보험 대상에 포함시키는 정책결정을 한 바 있다. 그러나 아직 농어업인에 대한 사회보험의 적용은 국민건강보험, 그리고 농어민연금제도의 초보수준에만 머물러 있어 농어촌지역에서의 사회보험대책이 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 특히 농어촌지역에서의 노동활동 중의 사고, 즉, 농어업재해의 경우 도시의 산업재해와 같은 사회보험의 혜택을 받지 못하고 있는 것이다. 자본제적 생산이 일반화되어 있지 못함으로 인해서 고용주 책임의 원리를 적용할 수 없다는 점이 그 주된 이유이다.

그러면, 이제부터 현재 농어촌주민의 복지를 위한 사회보험의 중장기 목표들을 구체적으로 제시하고자 한다.

##### (1) 국민연금의 개혁

국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업장을 대상으로 처음 실시된 후, 1992년 5인 이상 사업장으로 빠르게 확대한 다음, 1995년 농어촌지역에 연금이 시행됨으로써 농어업인, 자영자 등 국민연금이 적용되지 않은 인구집단에 대한 국민연금 확대를 위한 노력이 계속되어 왔다. 농어촌지역의 국민연금은 경제적으로 어렵고, 노령화가 급진전하는 농어촌의 복지시행 차원에서 도시보다 먼저 도입되었고, 전체 국민을 하나로 아우르는 통합체계 속에 포함되었다. 또한 노령층의 생활보장을 위하여 고령자 특례노령연금도 도입하여 가능한 한 많은 인구를 포괄하려고 하였다. 그러나 아직도 연금제도의 취지인 국민의 소득보장의 충실화를 가로막는 여러 가지

문제들이 도사리고 있어 이에 대한 개혁이 필요하다.

## (2) 국민건강보험의 개혁

농어촌 건강보험 적용현황을 보면 2003년 6월 현재, 건강보험 경감적용 농어업인은 179만 세대이며, 연간 보험료는 약 3,620억원(경감액 1,866억원 제외)이다. 그러나 실제 농어가수는 135만 세대인데, 나머지 농어촌에 살지만 농어업인이 아니더라도 사업소득이 5백만원 이하인 자가 포함되어 전체 179만세대가 적용대상자가 되고 있다. 현재 제기되고 있는 국민건강보험의 문제들을 보면, 전반적인 보험료 부과체계문제, 취약계층 보험료 부과문제, 보험료 체납문제 등의 개혁이 빨리 이루어져야 한다.

## (3) 농작물재해보험 및 양식수산물재해보험의 실시

농업재해는 농업생산에 부정적인 결과를 초래하는 모든 기상요인이라고 할 수 있는데, 가뭄, 풍수해, 동해, 냉해, 서리해, 병충해 등이 있다. 이들 재해로 인한 손실을 보전하는 농업재해대책 중에서 사후적 경제대책으로는 재해구호, 재해보상 및 재해보험의 세 가지 유형이 있으며, 각각 장단점이 있다. 실질적인 보전이 되기 위해서는 농업재해보험의 도입이 바람직하다. 그러나 농업재해보험의 경우 시장의 실패로 인해 순수한 보험 형태로 성립되기 어려워, 각국에서는 국가가 직·간접으로 개입하고 있다(최경환·박대식, 2001).

우리나라에서 농작물재해보험은 2001년부터 사과와 배를 대상으로 하여 시범사업이 실시되었다. 시범사업 당시 대상 농가의 약 20%가 보험에 가입하여 가입률이 높은 편은 아니나, 일본의 경험 등으로 보면 낮은 편도 아니었다. 이렇게 농작물재해보험사업은 재해로 인한 작물피해액을 보험금으로 지급하여 주고, 그 보험금의 재원은 보험료 납부액으로 충당하는 제도이다. 다만 정부는 농가의 부담을 경감하고 제도의 정착을 유도하기 위하여 순 보험료 및 운영비 일부를 재정에서 지원하고 있다. 현재는 품목이 늘어 사과, 배, 복숭아, 감귤, 포도, 단감 등 6개 품목에 대해서 보험이 적용되고 있다.

2003년의 경우 이 보험을 판매하는 농협이 거둔 연간 보험료는 178억원이었지만 태풍 매미로 큰 피해가 발생해 499억원의 보험금이 지급됐다. 농작물 재해보험 가입 농가 수는 처음 도입된 2001년 8천204가구에서 2002년 1만5천146가구, 2003년 1만6천521가구, 2004년 2만4천895가구로 증가하고 있다. 보험가입 면적도 2001년 4천114ha에서 2002년 8천628ha, 2003년 1만1천1ha, 2004년 1만7천600ha로 급증세를 보이고 있다. 정부는 2004년에는 보험료 330억원 중 70% 가량을 지원해줄 예정이다.

그러나 이러한 농작물 재해보험의 재보험 인수를 일반 보험사들이 기피함에 따라 농림부가 재보험을 맡는 국가 재보험제를 2004년 내에 도입하고, 현재 80% 수준인 운영비를 100% 확대해 농가부담을 경감하며, 대상 품목도 2005년 중 쌀에 시범

도입하는 것을 비롯해 2013년까지 30개 이상으로 늘릴 방침이다. 이러한 재해보험은 농가 경영안정을 위해 반드시 필요한 제도임에도 불구하고 농가의 보험료 부담가중, 대상품목 제한, 재보험의 민간보험 담당에 따른 손실 발생, 보험금 산정관련 민원 야기 등으로 아직 적잖은 문제들이 노출되고 있는 실정이다.

#### (4) 농어업 노동사고보험제도의 도입

농어업 인력의 감소와 규모 확대에 의한 농기계 및 농약 사용이 증가되고 있으며, 이에 따라 사고율이 높아지고 있다. 이 경우 본인뿐만 아니라 전 가족생활에 어려움이 생기므로 이에 대한 대책이 필요한데, 해양수산업의 경우에도 마찬가지다.

이러한 농업인의 노동사고에 대해 현재 공제제도가 있다. 즉 농업인재해공제는 농작업 중 발생하는 신체상해 및 농기계 손해를 보상하는 것으로 농협이 위탁 운영하고 있으며, 정부에서 공제료의 50%를 지원하고 있다. 공제 종류는 두 가지로 농작업 과정에서 생기는 각종 질병이나 안전사고로 인한 피해를 보장해주는 농업인안전공제와 농기계와 관련된 각종 사고로 발생하는 피해를 보장해주는 농기계종합공제가 있다. 특히 2004년에는 국고지원 예산이 지난해에 비해 22.8% 늘어난 97억 7,800만원이 책정되었는데, 매년 증가하고 있다. 예산 지원이 늘면서 보장내용도 조금씩 확대되고 있다. 농작업재해사망공제가 신설됐으며, 각종 근육, 힘줄, 신경계통 질환에 대한 수술·입원비용 보상이 특약사항에 새로 포함됐다. 또 콜레라·파상풍·렙토스피라·비브리오패혈증·쯔쯔가무시병 등 특정전염병의 진단도 특약사항에 담겨있다. 이와 함께 농작업의 범위가 축사의 신축과 증·개축 등에 따르는 작업까지 확대되었다. 농기계종합공제의 경우 농기계의 풍수재위험담보가 신설됐다.

그러나 이러한 공제제도로는 한계가 있다. 따라서 앞으로 도시 근로자들에 대한 산업재해보상보험과 같은 농어업 노동사고보험제도의 도입이 필요하다.

#### (5) 농어업인에 대한 고용보험 적용 확대

농산어촌 실업문제에 대한 고용보험의 적용 확대 가능성을 충분히 검토하여 실시할 필요가 있다.

### 2) 공공부조의 개혁

중전의 생활보호제도는 2000년 10월 1일부터 발효된 국민기초생활보장법에 의해, 생활보호대상자에게 일률적인 금액을 지급하는 대신 자산조사를 통해서 최저생계비에 미달하는 소득만큼 지원해주는 보충급여 방식으로 전환되었다. 이에 따라 생활이 어려운 농어업인들은 보충급여 방식으로 생활보장급여를 제공받게 되었다.

그리고 2003년부터는 소득인정제(소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액)

를 적용함에 따라 농어촌주민들의 특수성을 반영하는 문제가 부각되고 있다. 여기에서 소득평가액은 “실제소득-가구특성별 지출비용-근로소득공제”로 산정되며, 재산의 소득환산액은 “(재산-기초공제액-부채)×소득환산율”로 산정된다. 따라서 소득인정액 도입 시, 수급 대상자의 선정 및 급여가 소득인정액 단일 기준에 의해서 이루어지기 때문에 정확한 자산과 소득실태파악에 의한 대상자 선정, 그리고 부양의무자 조항들이 관건이 된다.

따라서 농어촌주민의 복지를 위한 사회보험의 중장기 목표들을 구체적으로 제시하면, 1) 농어촌실정에 맞는 국민기초생활보장제도의 수급기준 개선, 2) 농어촌지역에 맞는 자활사업의 실시 및 활성화, 3) 농어촌 의료급여제도의 개선 등을 들 수 있다.

### 3) 사회복지서비스의 개혁

농어촌지역 사회복지서비스의 주 대상은 영유아, 여성, 노인, 장애인 등이다. 그리고 사회복지서비스를 시행하고 있는 대표적인 시설에는 보육시설, 지역사회복지관, 장애인종합복지관, 노인종합복지관, 청소년복지관, 여성복지관, 각종 사회복지상담시설 등이 있으나, 현재 농어촌에 이러한 사회복지서비스는 거의 제공되지 못하고 있다. 특히 이들 사회복지서비스 이용시설은 농어촌지역에는 소수에 불과해 도시에 비하여 크게 차별적인 대우를 받고 있다. 반면에 일반 농어촌주민의 욕구와는 동떨어진 영유아 보호시설, 양로원, 정신질환자 집단 거주시설 등 도시지역 주민이 꺼리는 거주자 집단 생활 복지시설은 점차적으로 도시근교의 농촌으로 이전되고 있는 형편이다.

이러한 현상을 다음 <부표 2-3>은 단적으로 잘 보여주고 있다고 할 수 있다. <부표 2-3>에 의하면 2003년 3월 현재, 집단거주 생활시설은 도시 500개소, 농촌 543개소로 전체적으로 보아 농촌에 더 많이 있다. 더구나 노인양로시설, 장애인생활시설, 정신요양시설 등의 경우 월등히 농촌에 많이 배치되어 있음을 알 수 있다.

반면에, 매일 가정에서 통원하면서 이용할 수 있는 이용시설은 도시 822개소, 농촌 161개소로 월등히 도시에 많이 배치되어 있는 것을 볼 수 있다. 특히 보편적인 종합 사회복지서비스 시설인 사회복지관의 경우 도시에 344개소가 있는데 비해 농촌에는 겨우 16개소밖에 설치되어 있지 않은 것이다.

&lt;부표 2-3&gt; 사회복지시설현황(2003년 3월 현재)

구분	유형	계	도시(시·구)	농촌(군, 통합시)	
생활 시설	합 계(생활시설)	1,043	500	543	
	소 계	370	151	219	
	노인	노인양로시설	89	28	61
		노인요양시설	118	50	68
		노인전문요양시설	120	49	71
		실비노인요양시설	43	24	19
		아동	아동복지시설	277	163
	장애인	장애인생활시설	234	104	130
	모부자	모자복지시설	63	40	23
	정신	정신요양시설	56	18	38
	부랑인	부랑인시설	38	22	16
	결핵	결핵시설	1	-	1
	한센장애	한센장애시설	4	2	2
이용 시설	합 계(이용시설)	983	822	161	
	사회복지관	360	344	16	
	장애인복지관	94	63	31	
	노인	소 계	529	415	114
		노인복지회관	123	81	42
		가정봉사원파견시설	115	93	22
		주간보호시설	115	110	5
		단기보호시설	31	25	6
실비주간시설		50	43	7	
정신	사회복지시설	95	63	32	
기 타	장애인직업재활시설	222	111	111	
총 계		2,248	1,433	815	

자료: 보건복지부, [내부자료], 2003. 6

#### (1) 영유아보육서비스의 개혁

2002년 6월 현재 보육시설 수와 이용하는 아동 수를 보면 <부표 2-4>에 있듯이 각각 전국의 11.8%, 16.1%에 불과하다. 그리고 현재 '기타 저소득층 아동'을 구분하는 현행 재산기준이 4인 가족일 경우 3,800만원으로서 이는 농어촌의 실정과는 맞지 않다.

&lt;부표 2-4&gt; 보육시설(2002년 6월 현재)

구분	전국	농산어촌 지역				
		계	국공립	민간	직장	가정
시설수(개수)	21,267	2,520(11.8%)	198	1,756	24	542
아동수(명)	770,029	124,108 (16.1%)	12,746	104,334	1,076	5,952

※0~5세(77만) = 0~4세(57만) + 만5세(16만) + 방과후(4만)

자료: 보건복지부, [내부자료], 2003. 6

따라서 영유아보육서비스와 관련된 중장기 목표로서 1) 농어촌지역 영유아보육시설의 수의 확대, 2) 농어촌의 특성을 고려한 농산어촌형 친환경적 보육시설의 설치, 3) 농어촌 저소득층에 대한 보육료 지원의 확대 등을 들 수 있다.

## (2) 여성복지서비스의 개혁

농림부의 2000년 농업총조사에 의하면, 우리나라 전체 인구 중 농가인구는 큰 폭으로 줄었으며, 전체 인구 중 여성의 인구는 10년(1990년- 2000년) 동안 약 0.2% 감소했으나, 농가인구 중 여성인구는 오히려 0.3% 증가하였다. 그리고 15세 이상 농가인구 중 농업종사자비율은 약간 증가하였고 농업종사인구 중 여성의 비율은 지난 10년 동안 4-6% 상승하였다. 농촌여성의 농업 종사년수를 보면, 10-20년 미만이 가장 높았고 30년 이상도 약 25%를 차지하고 있다. 10-20년 미만이 가장 많았다가 20-30년 미만에서 줄고 다시 30년 이상이 늘어나는 것은 비교적 젊은 층은 농업에 종사하다가 중간에 떠나며, 남은 사람들만 계속 농업에 종사함을 보여 준다. 따라서 여성노령화 문제가 농어촌지역의 주요 문제임을 알 수 있다. 그리고 농어업노동의 노령화와 시설제배의 증가로 여성농어업인의 직업병이라고 할 만한 특정 증세가 나타나고 있는 것으로 알려져 있다.

그리고 농림부에서 행한 1999년도 여성농업인실태조사를 보면, 농촌여성은 농업 정책에 대해 남녀차별을 상당히 많이 느끼고 있었으며, 이농의사도 거의 90%로 높게 나타나 농업정책과 농촌생활에 높은 불만과 불안을 가지고 있음을 알 수 있다. 또한, 이 조사에 의하면 농촌여성이 크게 요구하고 있는 정책은 복지서비스이고 그 다음이 지위향상과 능력개발임을 볼 때, 농촌여성을 위한 복지서비스의 실행이 시급함을 알 수 있다.

현재 농촌여성을 위한 대표적인 복지서비스로는 농가도우미제도가 있다. 그러나 출산에만 한정되어 있는 문제가 있다. 그리고 '농촌여성 일감 갖기 사업'도 있지만, 현장의 수요에 맞는 다양한 사업이 되고 있지 못하며, 농촌여성 일감 갖기 사업의 농산물 가공산업 관련 시설의 인허가에 따른 규제 기준이 일반업체와 동일한 이유로 인해 사업이 확산되지 못하고 있다. 그리고 산후조리나 육아휴직 등 여성취업자

들이 법적으로 인정받는 부분에 대해서 여성농업인은 아무런 보장을 받지 못하고 있다.

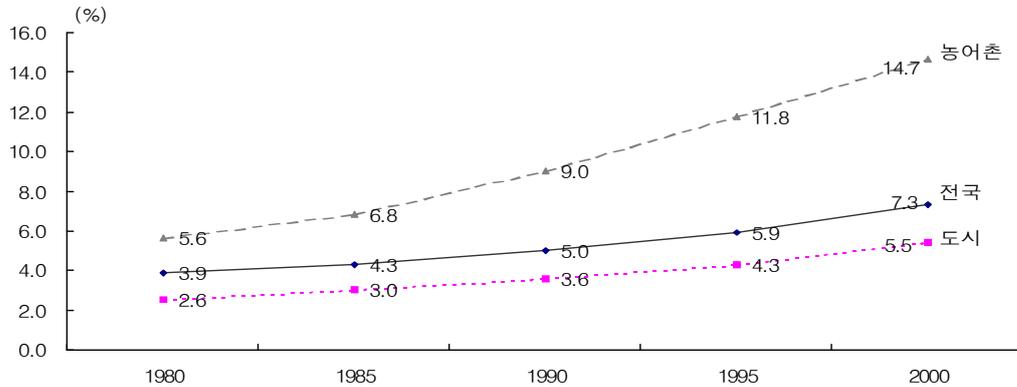
따라서 여성복지서비스와 관련된 중장기 목표로서 1) 농어가도우미제도의 개선, 2) 농어촌 여성을 위한 모성보호사업의 강화, 3) 농어촌 여성을 위한 건강관리서비스의 강화 등을 들 수 있다.

### (3) 노인복지서비스의 개혁

현재 고령화 속도는 도시지역에 비하여 농어촌지역(읍·면부 지역)이 훨씬 빨리 진행되고 있다.

<부그림 2-3>에 나와 있듯이, 농어촌지역의 고령화율이 1990년에 9.0%로 이미 고령사회로 진입한 데 비하여 도시지역은 3.6%에 불과하였으며, 2000년에는 14.7%로 고령사회로 진입하여 도시지역의 고령화율 5.5%에 비하여 상당히 높은 수준을 보이고 있음을 알 수 있다.

<부그림 2-3> 도시·농촌의 고령화율 추이



자료 : 통계청, [인구주택총조사보고서], 각년도.

또한, 전체인구에 비하여 고령인구의 경우 농어촌지역 거주 고령인구의 비중이 점차 낮아지고 있으나 그 비율은 2000년에 40.6%로 아직도 높은 수준이다(<부표 2-5> 참조).

&lt;부표 2-5&gt; 도·농간 65세 이상 인구수 비교

(단위 : 명, %)

		전국(A)	도시(동부)	농촌(읍면부)	농촌거주인구 %
1990	전체인구	43,390,374	32,290,055	11,100,319	25.6
	고령인구	2,162,239	1,158,570	1,003,669	46.4
	고령화율	5.0	3.6	9.0	-
2000	전체인구	45,985,289	36,642,448	9,342,841	20.3
	고령인구	3,371,806	2,001,341	1,370,465	40.6
	고령화율	7.3	5.5	14.7	-

자료 : 통계청, [인구주택총조사보고서], 각년도.

현재 농촌노인을 위한 사회복지서비스의 경우, 도시지역 중심으로 운영되고 있는 여러 가지 노인복지서비스 프로그램 중에서 농산어촌지역에도 적합한 것은 점차 확산시켜 나가야 할 과제를 안고 있다. 또한, '농촌노인 생활지도 마을 육성사업'이 이루어지고 있지만 중앙 및 지방 정부의 예산지원이 미흡한 문제가 있다.

따라서 노인복지서비스와 관련된 중장기 목표로서 1) 고령화 사회에서 소외되고 있는 농어촌노인의 경제·사회활동 참여 확대, 2) 농어촌 실정에 맞는 장기 요양보험 제도의 도입, 3) 농어촌지역 경로당, 노인정 관리운영비 지원 등을 들 수 있다.

#### (4) 장애인복지서비스의 개혁

2002년 9월 현재, 복지부 자료에 의하면, 등록 장애인의 경우, <부표 2-6>에 있듯이 농촌지역 장애인 수는 전체 장애인의 32.5%를 차지하고 있다.

&lt;부표 2-6&gt; 도시와 농촌지역 등록 장애인 수

전체	도시	농촌
1,255,885명	847,722명(67.5%)	408,163명(32.5%)

자료: 보건복지부, [내부자료], 2003. 6

그러나 <부표 2-7>에 있듯이 2003년 1월 현재, 사회복지시설의 수를 보면, 농촌지역은 도시지역에 비해 시설이 절대적으로 부족함을 알 수 있으며, 특히 장애인복지관의 경우 7.5%밖에 없는 형편이다.

&lt;부표 2-7&gt; 도시, 농촌지역의 사회복지시설 수

구분	계	도시지역	농촌지역
사회복지관	353	338	15(4.2%)
장애인복지관	93	86	6(7.5%)
노인회관	152	120	32(21.1%)

자료: 보건복지부, [내부자료], 2003. 6

따라서 장애인복지서비스와 관련된 중장기 목표로서 1) 농어촌 장애인 이용시설과 전문 인력의 확대, 2) 농어촌 재가 장애인복지서비스의 강화 등을 들 수 있다.

#### 4) 복지의 공·사(公·私) 인프라 정비와 확대

농어촌복지 분야 인프라의 정비와 확대는 정책의 실효성 있는 개혁을 위하여 가장 기본적이고 우선적인 과제로 강조되어야 한다. 그동안 사회복지 제도나 정책들이 공·사간에 걸쳐 부족하고 부적절한 행정조직과 인력, 시설 등 인프라의 결함으로 인해 제대로 효과를 발휘하지 못한 경우가 많았기 때문이다.

특히 OECD 최하 수준의 공공보건의료 인프라 상황을 보면 2002년 현재 전체 의료기관수 기준으로 7.6%, 전체 병상수 기준으로 15.2%에 불과하다. 병상수 기준으로 영국 96.3%, 프랑스 65%, 미국 33.2%, 일본 35.8%에 비교하면 열악하기 짝이 없다. 더구나 의료기관이 도시지역에 집중되어 있다는 점에서 공급체계의 불균형이 심각하다. 따라서 건강보장제도를 실제적으로 수행할 수 있는 수단이 바로 공공의료의 확충이며, 우선적으로 공공 보건의료기관의 확충이 시급하다고 하겠다. 공공보건의료체계는 공공보건의료기관에 국한된 말이 아니다. 공공보건의료기관, 의료전달체계, 기관이 수행하는 역할을 포괄하는 개념이다. 공공보건의료체계를 어떻게 구축하느냐에 따라 우리의 보건의료체계가 달라질 수 있다. 특히, 의사과업 사태를 겪으면서 뼈저리게 느낀 것 중 하나가 공공의료의 중요성이다.

따라서 개혁의 목표는 첫째, 농어촌복지와 관련된 보건, 복지, 교육, 지역개발, 문화 등 관련 서비스 제공시설과 기관의 확충, 둘째, 일선 보건복지 전달체계의 구축, 셋째, 주민참여의 보장 등으로 요약할 수 있다.

#### 5) 교육 여건의 개선

높은 교육열에도 불구하고 농촌 교육여건은 도시 지역과 비교하여 상당히 불리한 것으로 나타나고 있다. 특히 농어촌학교에서 적절한 특기적성교육을 수행하기에는 특기교육의 환경이 낙후되어 있다.

농어촌학교의 문제는 점점 더 농어촌의 교육여건을 어렵게 만들고, 이농의 원인만 제공하는 형태로 악순환되고 있다. 이 악순환의 고리를 끊고 문제를 해결하기

위해서는 농어촌교육을 지역사회의 활력요소 재건이라는 새로운 시각에서 접근해야 한다. 그러나 지역사회의 개발과 활성화는 교육정책적 처방만으로는 어려우며 지역 사회를 구성하고 있는 모든 분야가 동시에 총체적으로 작동될 수 있는 종합대책이 필요하다(구자익, 2002).

#### 6) 정보화 및 문화복지의 확대

농어촌 사회간접자본투자가 미흡하여 정보화 및 문화생활 기반이 열악하며, 그나마 있는 시설도 산재되어 있어 이용도가 낮고 관리 면에서 불편하다. 특히 아동, 청소년, 여성농민, 노인층의 문화복지 혜택이 취약하다. 탁아소, 유아원, 유치원이 절대부족하고 취학아동의 특별활동 프로그램이 빈약하며, 청소년층의 다양한 문화적 욕구를 흡수할 수 있는 문화·체육기반이 미약하며, 농업노동, 가사, 육아 등의 부담과 함께 정주 공간 및 생활환경이 취약하여 여성농민의 문화·복지욕구가 상당히 높으며, 노인층이 증가함에도 불구하고 소외와 고독을 해결할 수 있는 문화복지에 관련된 제도적 장치가 미흡하다.

#### 7) 안정된 정주공간과 농어촌의 쾌적성 구축

2001년 말 현재, 우리나라 농어가 주택은 약 150만가구이나 대다수가 인간다운 삶을 누릴 수 있는 주택구조 내지 내부시설이 갖추어져 있지 못하다. 또한 일부 주택신축이나 개량이 이루어진 것을 제외하고는 재래식 부엌이나 화장실이며, 주택구조도 옛날 초가집에 슬레이트나 기와 또는 양철을 올린 경우가 대부분으로서 주거생활의 쾌적성이 이루어지고 있지 않다. 뿐만 아니라 생활 상·하수, 오폐물 처리체계 불비로 생활환경은 날로 악화되고 있다.

또한, 산업화가 진행됨에 따라 도시화가 급속도로 이루어져 농어촌지역은 인구과소 공간으로, 도시지역은 인구과밀 공간으로 변해가고 있다. 이러한 심각한 도·농간 개발격차로 인한 사회비용을 줄여나가기 위해서는 도시지역으로의 인구유입 요인이 되는 행정수도를 이전하는 등 수요분산정책도 필요하지만, 농어촌지역의 인구유출 요인을 줄여나가는 농어촌지역 주민을 위한 개발정책이 체계적으로 이루어져야 한다(Shepherd, 1998).

#### 8) 농어촌복지 재정의 확충

폐쇄된 농산어촌의 복지를 위한 정책을 현실로 옮기기 위해서는 상당한 재원의 투여가 있어야 함은 누누이 강조되어온 바이다. 농어촌 지역개발이나 의료시설 및 사회복지서비스 시설 확충과 같은 자본투자 성격의 재원을 제외하고도 국민연금제도의 급여 수혜자의 자동적 확대와 건강보험재정의 증대, 농작물재해보험 등 사회

보험 내실화를 통한 재원의 자동적인 확충 등을 생각할 때 적어도 GDP 대비 사회보장지출비의 비중은 현재의 10% 선에서 15% 내외 수준으로 상승되어야 할 것이다. 이를 위해서는 2003년도의 사회보장전체예산이 15조원임을 생각할 때 현 정부의 임기 말경에는 적어도 이의 2배 이상의 예산상태가 되어 있어야 할 것(2003년 불변가격 기준)이다.

#### 9) 농어촌복지 관련 행정부처 간의 원활한 협력과 업무 조정

농어촌복지정책이 현재 농어촌주민과 유리된 채 비효율적으로 집행되는 경우가 많다. 특히 농림부, 보건복지부, 해양수산부, 행정자치부, 교육인적자원부, 문화체육부 등 중앙정부 차원에서 부처할거·실적위주로 농촌 교육·문화·복지시설과 공공편익시설의 설치계획을 분산 집행하는 경우가 있으며, 또한 중앙정부와 지방자치단체의 관계를 보더라도 중앙정부 계획에 따른 일반적 추진으로 농산어촌복지 향상을 위한 지방자치단체와의 연계를 이루는 종합적 추진체계가 미흡하다. 따라서 농어촌복지 관련 행정부처 간의 원활한 협력과 업무 조정이 정책의 효과성과 효율성을 위해 절대적으로 필요하다고 하겠다.

### 5. 농어촌복지정책의 실천방안

농어촌에서 점차 가족을 통한 민간부문 중심 복지공급체계가 약화되고 붕괴되는 충격에 대비하기 위해서는 국가 농어촌복지정책의 일대 개혁이 요구된다. 우리나라 전반적인 사회복지제도는 아직 자유시장경제 하에서 발생하는 소득중단, 노령, 질병, 재해, 상병, 유족문제 등 각종 사회적 사고에 대비하여 국가책임의 복지제도가 제대로 정비되어 있지 못한 상태에 있기 때문에 더욱 그러하다.

따라서 농어촌복지를 달성하기 위해서는 국가 사회복지정책을 새로이 정비하는 대개혁이 필요한데, 이와 관련된 정책의 실천방안을 제시하면 다음과 같다.

#### 1) 사회보험 개혁의 실천방안

사회보험제도에서 제일 중요한 문제는 첫째, 매년 급증하는 의료비등 비용을 최소한 절감하는 대책 마련과 함께 부득이한 비용은 국고로 증액·지원될 수 있도록 하는 문제, 둘째, 국민 계층간에 보험료 부담을 공평하게 하는 문제, 셋째, 사회보험 관리운영에서의 민주적 의사결정과 주민참여를 통한 제도화 문제이다. 따라서 앞으로 농림어업인 사회보험 적용체계를 결정할 때에도 이러한 세 가지 요소가 가장 중요한 변수로 작용하게 됨을 염두에 두어야 한다.

### (1) 국민연금 개혁의 실천방안

서구의 복지국가의 경험으로 볼 때, 노인들의 노후대책의 가장 강력한 방법은 국민연금이다. 그런데, 대부분의 우리의 농어촌주민들은 국민연금을 노후대책으로 생각하고 있지 않고 있다. 이것의 이유는 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 국민연금에 대한 인식의 부족이고 다른 하나는 현재 농어민들을 위한 국민연금제도의 문제점이다. 전자의 경우에 대해서는 국민연금의 필요성에 대한 홍보를 강화하는 것이 필요하다. 이것은 농어촌지역의 국민연금을 위한 신고소득액이 도시지역에 비하여 매우 낮은 것을 해결할 수 있는 하나의 방안이 되기도 한다. 중요한 문제가 되는 것은 후자의 문제다. 현재는 농어민연금에 대하여 2004년말 까지만 국가의 보험료보조를 하고 있는데, 이러한 한시적 규정을 폐지하여 지속적으로 보조를 해야 하고, 또한 농촌경제의 어려움에 비추어볼 때 보조수준도 지금보다 높여 정부가 보조해 줄 수 있는 방안을 모색해야 한다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 농어촌지역 가입자의 1/3이 되는 납부예외자를 줄여나가야 한다. 보험료를 납부하는 소득의 최저한도가 22만원으로 낮아 소득이 낮은 농어촌지역주민이 가입하기가 비교적 수월할 것으로 보임에도 농어촌지역 가입자의 1/3이 납부예외자로 남아 있는 문제가 있다. 당연 적용대상은 농산어촌지역 거주자 및 도시지역 거주 농어민으로 하였으나 사업장과 다른 지역가입자의 특성상 적용대상과 관련하여 적용제외 대상의 확대, 납부예외 조항의 확대, 임의적용 대상의 명시, 농어민 가입에 관한 특례 등으로 인한 납부예외자 과다문제가 있는 것이다.

다음 <부표 2-8>에 있듯이, 연도별 지역가입자와 사업장가입자 현황을 보면 도시자영자와 마찬가지로 농어촌지역에서도 납부예외자 과다문제가 나타나고 있음을 알 수 있다.

&lt;부표 2-8&gt; 연도별 지역가입자와 사업장가입자 현황

(단위: 개소, 천명)

구분 (연도)	총 가입자	사업장가입자		지역가입자			임 의 가입자	임의계속 가입자
		사업장	가입자	계	도 시	농어촌		
1988	4,433	58,583	4,431	-	-	-	1	0.3
1989	4,521	62,952	4,516	-	-	-	4	1
1990	4,652	72,511	4,640	-	-	-	8	3
1991	4,769	80,987	4,748	-	-	-	15	6
1992	5,021	120,374	4,977	-	-	-	32	12
1993	5,160	129,703	5,109	-	-	-	40	11
1994	5,445	144,910	5,383	-	-	-	48	14
1995	7,497	152,463	5,542	1,890	-	1,890 (239)	49	16
1996	7,830	164,205	5,678	2,086	-	2,086 (404)	50	16
1997	7,835	172,759	5,601	2,085	-	2,085 (479)	47	102
1998	7,126	160,027	4,850	2,129	-	2,129 (546)	29	118
1999	16,262 (5,513)	186,106	5,238	10,822	8,739 (4,825)	2,083 (688)	33	169
2000	16,209 (4,446)	211,983	5,676	10,419	8,381 (3,843)	2,038 (603)	34	80

주: 1) 지역가입자는 소득신고자+납부예외자이며 각 연도 말 기준통계임.

2) ( )안은 납부예외자 수입.

자료: 1) 국민연금관리공단, [내부자료], 2000. 12

2) 국민연금관리공단, [1999년 국민연금통계연보], 2000.

그리고 지원대상과 관련하여 현행 국민연금법에서는 농어업인이더라도 농업소득, 임업소득 또는 어업소득을 합산한 액보다 그 외의 소득이 많은 자는 지원대상에서 제외하고 있는데, 지원대상은 국민연금에 가입하고 있는 모든 농어업인으로 해야 한다. 그리고 지원기간은 일정 기간(2010년까지) 한시적으로 연장한 다음, 향후 국고 지원의 연장, 지원방식 등을 재검토하는 게 바람직하다.

둘째, 국민연금 보험징수율을 높여야 한다. (누적)징수율이 금액기준으로 71% 수준밖에 안 되는 낮은 징수율에 인해 아직은 실질적인 농어촌주민을 위한 사회보장이라 보기 힘든 문제가 있다. 더구나 현행 국민연금법에서는 농어업인이더라도 농업소득, 임업소득 또는 어업소득을 합산한 액보다 그 외의 소득이 많은 자는 지원대상에서 제외하고 있어 더욱 징수율을 떨어뜨리는 문제가 있다.

셋째, 농어민에게 지급하는 보험료국고지원이 2004년 종료되는 것으로 되어 있어 지원기간 연장 및 지원방법 개선 등 대책마련이 필요하다. 농어촌지역연금에 대한 관리운영비는 농산어촌특별관리세특별회계 재원에 의한 국고에서 전액 지원하는 동시에 농어민에 한하여 보험료의 1/3도 농특세에 의한 재원에서 지원하도록 하였으

며, 2004년말 까지 한시적으로 시행되는 조치로 농어민에 대한 정부차원의 특별배려라고 할 수 있다. 그러나 이렇게 소득과 관계없이 농어민 전체에게 균등 지원하는 것은 행정적으로 적용을 용이하게 할 수 있는 장점은 있으나, 빈곤한 농어촌 자영자 등은 지원대상에서 제외되고 부유한 농어민이 지원 받는 등 형평성 문제가 야기되고, 부유한 가입자에게는 지원액이 의미가 없을 정도로 적어 효과성 문제가 제기된다고 할 수 있다.

넷째, 연금 관리운영비 지원은 일반예산에서 주어져야 한다. 농특세는 원래 목적에 맞게 농어업인 연금보험료 지원에만 대부분 사용되어야 함에도 불구하고 현재 관리운영비로 많이 사용되고 있는 문제가 있다. 2002년의 경우 농어민연금의 농특세 예산 총액은 707억 708만원이었으며, 이 중 보험료지원은 270억 6,678만원인데 비해, 관리비지원은 436억 4,030만원이었다. 이런 문제를 해결하기 위해 2003년에는 연금보험료 국고보조 비율을 현행 1/3에서 1/2로 확대할 예정으로 있지만, 기본적으로 관리비 지원은 일반예산에서 주어져야 한다.

다섯째, 농어촌지역 수급자들의 국민연금에 대한 이해와 제도에 대한 수용도를 제고하는 특단의 홍보작업이 필요하다. 세계은행에서 제시한 1990년대 1인당 국민소득과 가입포괄수준의 관계에 대한 조사결과에 의하면 대체로 2만 불 수준이 될 때 국민의 80% 이상의 가입율을 나타내게 되고, 1만 불 수준이면 50% 수준이 되는 것(Holzmann, 2001)으로 나타난 조사결과와 비교해 보면 그렇게 우려되는 바는 아니지만 국민연금 가입율 제고가 과제임은 분명하다.

그 외에 농어촌지역가입자에만 해당되는 것은 아니지만 표준소득월액 등급의 최저, 최고소득기준의 조정도 필요하며, 장기적으로는 제도의 안정적 재정유지를 위하여 보험료율이나 급여율의 조정도 필요하다.

## (2) 국민건강보험 개혁의 실천방안

첫째, 농어촌 지역가입자의 국민건강보험료 부과체계를 합리적으로 바꿔야 한다. 보험료 부과기준을 보면, 농어촌 지역가입자의 경우, 소득, 재산, 자동차 등을 종합적으로 반영하고 있는데, 소득 5백만원 초과(소득, 재산, 자동차), 5백만원 이하(소득 대신 성, 연령점수 반영)로 구분하여 부과하고 있다. 농어민의 보험료 부과체계에서 농어민의 경제적 능력의 취약성을 일부 반영하고 있으나 아직 미흡한 실정이다.

현재 지방세법상 농업소득 자료가 있는 가구는 약 1만 세대(전체 농가의 0.5%)에 불과하여 99% 이상 농어민은 소득 관련 보험료가 없으며, 추곡수매에 따른 소득 발생에 대해서도 신고의무가 없다. 그리고 휴·폐경, 축산폐업 등으로 인해 관련 소득이 감소되었을 경우, 농지원부·사실 확인을 통해서 소득관련 보험료 경감을 하고 있다. 그리고 재산의 경우, 토지에 대한 개별공시지가에 이미 지목별·용도별로 차등 적용하며, 자동차의 경우, 농업생산용 트럭은 자동차 연수에 따라 800원 - 1,800원의 보험료를 부과함으로써 농업의 특수성을 감안해 주고 있다. 그러나 재산과 자동차에 대

한 중복 부과되는 문제가 있으며, 지역 및 직장 국민건강보험의 제정통합 과정에서 가입자의 소득에 따른 보험료 부담의 형평성 문제가 아직 해결되지 않고 있다.

둘째, 국민건강보험료 감면비율을 단계적으로 확대해야 한다. 국민건강보험료 부과체계 개발의 기본방향은 첫째, 현행보험료 부과체계의 기본골격을 유지하도록 하며 둘째, 부과의 형평성을 향상시키되 그 변동폭은 최소화하고 셋째, 장기적으로 모든 자영업자의 사업소득과 농민의 농지소득 등에 대한 소득과약률을 높여 직장인과 함께 전 국민에 대하여 소득과표 하나만으로 보험료를 부과할 수 있도록 하는 것이다(김성숙·성지미·강성호, 2000).

구체적으로 농어촌 지역가입자의 국민건강보험료 부과체계와 경감제도를 개선해야 한다. 휴·폐경 농지 및 임야, 빈 축사 등에 대하여 객관적으로 검증 가능한 자료를 제시하는 경우 재산기준 보험료의 산정에 있어서 경감을 검토하며, 소득금액 및 과표재산 기준을 적정 수준으로 현실화해야 하고, 토지(농지포함)를 용도별로 구분하여 보험료 부과의 신축성을 고려해야 한다(정명채 외, 2000).

그리고 농촌의 의료 접근도 및 서비스 수준의 열악성, 추가적인 비용 및 시간의 소요 등을 고려하여 국민건강보험료 감면비율을 단계적으로 확대해야 한다. 농어촌의 의료 접근도 및 서비스 수준의 열악성, 추가적인 비용 및 시간의 소요 등을 고려할 때, 아직 국민건강보험료 경감 수준이 미흡한 편이다. 경감대상자는 주로 군 지역 및 도농복합시의 읍·면지역에 거주하는 농어업종사자 등이며, 농어업인이 아니더라도 사업소득이 연간 5백만원 이하인 자를 포함하고 있다. 경감율은 22%에서 50%까지인데, 특히 농림어업인중 65세 노인과 장애인이 있는 세대는 최고 50%까지 경감을 받고 있다. 2002년 말 현재 건강보험료 경감현황을 보면 <부표 2-9>에 있듯이, 농어촌세대가 차지하는 비율이 저소득층 세대보다는 높지만 경감액은 상대적으로 적다.

<부표 2-9> 건강보험료 경감현황(2002년)

(단위 : 천세대, 백만원)

	계	저소득층 세대경감	농산어촌 경감	도서벽지 경감	비고
세대	2,386 (27.2%)	1,068 (12.2%)	1,788 (20.4%)	44 (0.5%)	저소득층 경감세대 와 농어촌경감 중 복세대 제외
경감액	21,515 (5.3%)	6,195 (1.5%)	15,240 (3.8%)	709 (0.2%)	

자료: 보건복지부, [내부자료], 2003. 12

특히 현행 지역경감제도는 일반 농어촌(22% 경감)과 도서·벽지(50% 경감)로 이분화만 되어 있어 해당 지역의 의료서비스 여건 등을 제대로 감안하지 못하고 있는 문제를 갖고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2004년부터 농어민의 경우 30%를 경감 받도록 하였으나 차차 경감율을 도서·벽지처럼 50%까지 높여야 한다.

아울러 현실과 동떨어진 도서·벽지 보험료 경감 배점기준을 개선해야 한다. 예를 들면, '가장 가까운 육지항구까지의 정기여객선 운항소요시간' 및 '가장 가까운 병원급 의료시설까지의 대중교통 소요시간'에서 최대배점 기준을 4시간 이상으로 설정하고 있는 등 무리한 기준이 있는 것이다.

셋째, 취약계층 보험료에 대한 엄격한 경감규정을 완화해야 한다. 현재 노인, 모자 가정, 소년소녀가장, 장애인 등과 같은 취약계층에게 적용되는 보험료 경감규정에 따르면, 소득금액이 없고 과표 재산 규정(2,000~5,000만원 이하)을 동시에 충족해야 하는데 이는 농어촌 현실에 맞지 않는 것이다.

넷째, 소득확보가 되지 않은 관계로 인해 보험료를 체납한 세대 가운데 저소득농가는 당연히 의료급여대상자로 처리해야 한다. 2002년도 농어촌주민 가운데 3개월 이상 체납자의 기간별 분포현황(<부표 2-10> 참조)을 보면 25개월 이상 체납자가 무려 63%나 차지하고 있음은 의료급여대상자 편입의 시급성을 보여준다고 할 수 있다.

<부표 2-10> 농어촌주민 3개월 이상 체납자 기간별 분포현황(2002년도)  
(단위 : 천건, 억원)

구 분		계	3-6개월	7-12개월	13-24개월	25-48개월	49개월 이상
기간별	건수 (%)	168 (100)	59 (35.1)	32 (19.1)	30 (17.8)	32 (19.1)	15 (8.9)
	금액 (%)	723 (100)	67 (9.3)	75 (10.4)	125 (17.3)	249 (34.4)	207 (28.6)

자료: 보건복지부, [내부자료], 2003. 12

다섯째, 급여범위의 확대를 추진해야 한다. 건강보험의 급여에는 의학적·보건과학적 타당성이 있는 항목은 모두 포함되는 것이 원칙이지만, 재정적 압박을 고려하여 우선순위를 정하는 것이 필요하다. 의학적·보건과학적 측면의 우선순위 결정기준은 이미 다른 나라(네덜란드, 뉴질랜드, 미국의 오레곤 주 등)에서 제시된 것도 있어 응용할 수 있으며, 국내에서 전문가나 일반인들이 급여확대의 우선순위가 높은 것으로 꼽는 항목들은 당연히 최우선으로 고려해야 할 것이다. 예방접종, 초음파, 회수나 기간이 제한되어 있는 약제 및 재료, 65세 이상 노인의치(틀니 포함), MRI, 한방 침약 등이 급여확대의 우선순위가 높은 항목들이다.

### (3) 농작물재해보험 및 양식수산물재해보험의 실시 방안

농작물 재해보험은 일반 민간보험과는 달리 재해 위험을 예측할 수 없을 뿐만 아니라 피해규모가 크고 전국적이어서 전체 국가 경제 차원에서 손실이 발생하기 때문에 농협 등 민간보험사가 담당할 수 없으며, 공공적인 측면에서 정부가 농작물 재해보험 전담기구를 설치하는 등 현행 제도의 부분적인 개선보다는 국가 차원에서 완전한 공보험화하는 정책전환이 요구된다. 우리보다 50년 이상 앞서 농작물재해보험을 시행하고 있는 일본의 경우 농림수산성이 농협조직과 다른 농작물재해보험 전담기관인 농업공제조합을 별도로 설립, 보험상품 개발과 판매 등을 담당하고 정부가 재해보험 기금을 설치, 재보험을 전담하고 있는 사례를 참고해야 한다. 또 캐나다는 재해보험 운영 주체를 주정부가, 재보험은 연방정부가 맡고 있고, 미국은 재보험은 물론 운영 주체도 농무부 산하 연방농작물 보험공사에서 책임을 지되 판매만 17개 민간보험사에 위탁하고 있음을 참고해야 한다.

이와 함께 자연재해로부터 농가의 경제적 파탄을 막을 수 있는 정책수단으로 보험제도 외에 재해보상제도가 있다. 농작물보험의 효과는 당해연도의 수량 손실로 인한 농업소득(flow)의 보전에 한정되고, 또 보험제도는 모든 작물에 동시에 적용하기 어려울 뿐만 아니라 작물에 따라서는 보험제도의 적용 자체가 불가능한 경우도 있어 매우 선택적이다. 따라서 자연재해로 인한 가축, 다년생 작물, 토지 및 건물과 농업용 기계·시설 등 농업자산(stock)의 손실을 복구하여 농업소득의 장기적 안정을 도모하고, 또 보험적용에서 제외되는 작물을 위해 보험제도와는 별도로 '재해보상대책'이 필요하다. 즉 융자금에 대한 금리를 인하하고, 농작물의 대파대의 현실화, 비닐하우스 등 소규모 농업시설물(2ha미만)에 대한 복구비 부담기준 개선과 양액재배시설 등 지원항목을 신설해야 한다.

그러나 농업재해대책의 개선방향은 재해로 인한 경제적 손실을 실질적으로 보전하기 위하여 농작물재해보험과 가축공제 등 농업재해보험을 차츰 확대해 가는 것을 기본방향으로 하고, 농업재해보험이 적용되지 않는 작목과 보험대상이라도 보험에 가입하지 않은 농가들은 현행 농업재해지원대책을 개선하여 적용하는 것으로 한다. 먼저 현행 농업재해지원대책의 개선을 위해서는 지원수준과 항목, 범위 및 계산방식 등을 개선하여 피해농가들에게 더욱 많은 혜택이 돌아가도록 할 필요가 있다. 다음에 농작물재해보험과 가축공제는 보험대상작목(축종)을 확대하는 한편, 더욱 많은 농가들이 보험(공제)에 가입할 수 있도록 여러 가지 인센티브제도를 마련할 필요가 있다(최경환·박대식, 2001).

한편, 해양수산업의 경우 해양수산부가 사업관장자이지만 수협에 위탁하여 운영하고 있는 공제성격의 재해보상보험은 크게 어선보험과 어선원보험이 있다. 어선보험은 어선의 선체 및 기관의 사고에 대한 보상을 실시하는 보험으로서 어선의 평가액 범위 내에 가입하며, 어선주의 임의가입으로 되어 있고, 국고보조는 20톤 미만 어선의 경우 납입보험료의 50%, 그리고 20톤 이상 어선의 경우 납입보험료의 10%이다.

반면에, 어선원보험은 어선에 승선하는 어선원의 재해에 대한 보상을 실시하는 보험으로서 어선원의 급여를 기준으로 가입(2004년 최저 재해보상임금: 월 1,247,800 원)하며, 5톤 이상 연근해어선에 승선하는 어선원은 당연가입이고, 기타 어선의 경우 임의가입이 가능하다. 물론 이 때 보험혜택은 동일하다. 국고보조는 어선의 톤급에 따라 보조율이 차등 적용되고 있다. 30톤 미만 어선의 경우 납입보험료의 50%, 30톤 이상 ~ 50톤 미만의 경우 납입보험료의 24.5%, 50톤 이상 ~ 100톤 미만의 경우 납입보험료의 16%, 100톤 이상의 경우 납입보험료의 7.5%로 되어 있다.

그러나 어업경영 안정을 위한 위험관리 및 소득안전망 구축을 위해 이러한 선원 및 어선 공제제도적 성격의 재해보상보험을 국가의 공보험으로 전환하고, 양식수산물재해보험제도도 도입할 필요가 있다.

#### (4) 농어업 노동사고보험제도의 도입 방안

농어업 노동사고보험제도를 도입하기 위해서는 도시 근로자들에 대한 기존의 산업재해보상보험제도를 참조하여야 한다. 구체적인 실천방안으로는 첫째, 정부 및 농민이 공동 부담하는 형태로 한다. 일반 근로자의 산업재해보험료는 기업주가 모두 부담하지만 자영업자인 농민의 노동사고보험료는 본인과 정부 지원이 함께 이루어지도록 하는 것이다. 둘째, 농어업 노동사고보험은 일반 노동자의 산업재해보험제도에 준하여 별도 수립하거나 현행 산업재해보험을 확대 적용하는 방법을 강구할 수 있다.

#### (5) 농어민에 대한 고용보험 적용 확대방안

현재 고용보험법 제7조(적용범위)에 의하면 고용보험은 근로자를 고용하는 모든 사업에 적용한다고 되어 있지만, 사업의 규모 및 산업별 특성 등을 고려하여 농업·임업·어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업은 적용하지 않아도 되도록 되어 있다. 다시 말하여 농어업 중 법인의 경우는 강제가입 대상자이지만 개인사업장의 경우 4인 이하 근로자 고용업체의 경우 임의가입으로 되어 있다. 그러나 이 경우에도 고용보험에 가입하고자 하는 경우에는 고용안정사업·직업능력개발사업 및 실업급여의 전부에 가입하거나, 실업급여에 한하여 가입할 수 있다. 따라서 농산어촌지역 사업체의 고용보험 적용범위를 확대해 나가기 위해 홍보뿐만 아니라 이에 대한 국가의 지원을 늘려나가야 할 것이다.

## 2) 공공부조 개혁의 실천방안

우리 농촌경제의 피폐성에 비추어볼 때 저소득층을 위한 국민기초생활보장제도에서 자격기준의 문제는 특히 재산액수와 부양의무자 규정이 중요하다. 농촌지역은

그 특성 때문에 소득이 발생하지 않는 재산이 도시지역에 비하여 많아서, 실질적인 경제수준(소비능력)은 낮는데, 재산 때문에 국민기초생활보장제도의 혜택을 못 받는 현상이 많은 것이다. 이 문제를 해결하는 가장 확실한 방법은 다음과 같다.

첫째, 국민기초생활보장 수급기준을 개선하는 것이다. 현재 소득평가액 기준과 재산기준에 문제가 있다. 즉 실제소득, 기초공제액, 부채 등을 계산할 때 농어촌주민의 특성이 제대로 반영되지 않는 문제가 있다. 예를 들어 농업소득을 조사할 때 농축산물표준소득을 기준으로 일괄 처리하는 방식은 분명 문제가 있는 것이다. 즉 농가에 대해서 재산기준을 제외시키는 것이고, 그렇지 않다면 농촌지역의 재산액수기준을 완화하여야 한다는 것이다. 이를 위해 2003년부터 도입된 소득인정액(소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액)에서 농어촌주민들의 특수성을 최대한 반영해야 한다. 즉, 실제소득, 기초공제액, 부채 등 농업소득을 조사할 때, 농축산물표준소득을 기준으로 일괄 처리하는 방식을 지양하고 소득 실사를 하거나 보다 합리적인 소득추정방식을 도입해야 하고, 휴경, 폐경 농지는 재산 계산에서 적용 비율을 낮추어야 한다.

둘째, 부양의무자 규정을 수정하는 것이다. 현재 부양의무자의 구분 및 부양능력 판별기준이 객관적이지 못한 문제가 있다. 따라서 부양의무자 기준에 의해 수급대상에서 탈락한 사람들이 불만을 제기하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 특히 농촌지역에는 많은 노인들이 살고 있는데, 많은 경우 타지에 살고 있는 자식들로부터 실질적인 도움을 크게 받지 못한다. 그럼에도 불구하고 현재의 규정에서는 단지 법률상 부양자가 있다는 사실만으로 자격을 주고 있지 않는데, 이것은 해결해야 할 문제이다. 이것은 서구의 복지국가처럼, 부양의무자 규정을 없애든지 아니면 부양의무자의 경제적 수준의 조건을 크게 완화하여야 한다. 그 한 예로 부양의무자를 부부간 및 1촌 중 혈연관계를 가진 자로 한정하는 것이다.

셋째, 농어촌지역에 맞는 자활사업이 되도록 해야 한다. 공공근로사업이 근로능력이 있는 조건부 수급자에게 집중되어 있어 고령자가 많은 농어촌 지역의 경우 소득기회가 크게 줄어들어 문제가 있다. 또한 농어촌지역에는 자활사업이 미미하며, 자활사업을 하더라도 지역적으로 거리가 멀어 교통 불편 문제가 있다.

넷째, 농어촌의 준비근층, 즉 차상위빈곤층에 대한 교육급여, 의료급여, 주거급여, 자활급여를 확대 적용해야 한다. 차상위빈곤층은 절대빈곤층과 생활형편의 차이는 별로 없는 데도 불구하고, 현행 기초보장제도의 급여시스템은 전부 아니면 전무(all or nothing)로 되어 있다. 즉 수급자가 되면 상당한 수준의 지원을 받을 수 있으나 수급자에서 탈락되면 지원이 거의 전무한 실정으로 그 차이가 너무 크다. 이러한 상황은 수급자들에게는 빈곤상황에 머무르려고 하는 유혹이 되고, 차상위빈곤층에게는 근로의욕의 상실을 유발하여 결과적으로 빈곤화를 유도하는 빈곤함정 문제를 야기한다. 이러한 빈곤함정의 문제와 사회적 형평성 측면에서 볼 때 차상위계층에 대한 지원이 시급한 실정이다. 현재 보육료 지원사업, 경로연금, 장애인가구 학비지원 등은 차상위계층도 일부 포함하고 있지만, 그 규모와 지원수준이 빈약하다. 따라

서 빈곤층의 생활에 큰 영향을 미칠 수 있는 기초생활보장제도상의 주거급여와 의료급여, 교육 및 자활급여가 차상위계층에게도 지원될 수 있도록 부분급여제도를 시행하는 것이 중요한 중장기 실현과제이다. 이러한 부분급여는 최저생계비 이하의 비수급권자에게도 해당될 것이다.

다섯째, 농어촌 의료급여의 경우 의료보험과의 관계문제, 대상자 책정기준과 책정과정의 문제, 의료의 질 문제, 진료기관의 분포 문제, 진료비 본인 일부부담 문제 등을 해결해야 한다.

### 3) 사회복지서비스 개혁의 실천방안

농어촌지역 주민들을 위한 사회복지서비스의 활성화를 위해서는 인권보장 차원에서의 사회복지시설 문제의 개선과 함께 질적 수준의 제고가 기본이 된다.

#### (1) 영유아복지서비스 개혁의 실천방안

첫째, 농어촌지역 영유아복지를 위해 국가가 적극적으로 개입하여 이들을 수용할 전담시설을 지정 또는 설립하고 재정지원을 해야 한다. 전국의 국공립 보육시설을 현재 7%에서 30%로 확대해야 한다. 우선 농어촌지역과, 영아전담보육, 방과후전담보육을 국공립시설로 확충해야 한다.

둘째, 마을 및 리 단위의 영유아보육을 활성화해야 하는데, 특히 농어촌의 여성단체를 활용하여 조직하고 농협 등이 개입하여 적극적인 지원방안을 마련한다.

셋째, 농어촌 저소득층에 대한 보육료 지원은 보육료 자율화에 따른 재정부담 증가를 감안하여 지원대상과 규모를 확대 조정해야 한다. 차등보육료제를 4층으로 도입하여 소득 수준에 따라 보육료를 지원받을 수 있도록 해야 한다. 다만, 아동수당 제도를 도입하게 되면 전반적인 보육제도 정비가 필요할 것이다.

넷째, 농어촌지역의 방과후 보육을 활성화하기 위해 제도를 정비하며, 초등학교, 종교기관 등의 시설을 활용하여 방과후 보육시설을 확충하고 자율적으로 운영해온 민간공부방 시설을 개보수하도록 예산을 지원해야 한다. 또한 운영비와 교사인건비를 지원하여 방과후 보육에 대한 수요를 충족시켜 사교육비를 줄여나가도록 해야 한다.

#### (2) 여성복지서비스 개혁의 실천방안

첫째, 농림부, 여성부, 보건복지부 등 관련부처와 지방자치단체는 '농어촌여성복지특별위원회'를 한시적으로 설치하여 여성 및 아동복지, 보건, 문화 서비스 등을 포괄하는 농어촌지역 종합복지서비스 모델을 마련할 필요가 있다

둘째, 농어촌 여성복지를 위해서는 무엇보다도 농어가도우미제도를 개선해야 한

다. 현행 농어가도우미 영역을 확대해야 하는데, 현재 출산에만 한정되어 있는 농가도우미의 범위를 간병, 보육, 가사 등으로 확대해야 한다. 아울러 사회보험제도와 연계할 필요가 있다(정명채·박대식, 1999). 나아가서 산후조리나 육아휴직 등 여성취업자들이 법적으로 인정받는 부분에 대해서 여성농업인은 아무런 보장을 받지 못하고 있기 때문에 현재 시행되고 있는 농가도우미제도를 산후조리 지원사 제도로 전환, 정착시키는 방안도 고려해볼 만하다.

셋째, 여성농어업인에 대한 기술교육, 생활교육, 자녀교육을 시행할 사회교육 프로그램을 다양하게 마련한다. 여성농어업인의 고충상담, 농번기 영유아 보육, 도·농 교류, 농한기 문화활동·교양강좌 등 지역실정에 맞는 프로그램의 운영으로 여성농어업인의 안정적인 영농활동을 지원하여 젊은 여성농어업인의 농촌정착을 유도하기 위해서 2004년 현재 전국에 27개소(도별 3개소)에서 설치, 운영되고 있는 '여성농업인센터' 활동을 강화해 나간다.

넷째, '농어촌여성 일감 갖기 사업'을 활성화한다.

다섯째, 농어촌형 친환경적 보육시설의 운영방안을 마련하여 1년 동안 시범운영을 한 후, 이를 전국적으로 보급한다.

여섯째, 여성농업인들의 모성보호를 위해 국민건강보험법을 개정하여 기초출산수당제를 도입하고 그 비용을 사회보험과 국가 예산에서 분담한다.

일곱째, 여성농업인 평생건강관리 시스템 도입 및 농산어촌형 산후조리센터를 설립한다.

여덟째, 군 단위에 가정 내 폭력이나 사회적 차별에 대해 상담, 보호받을 수 있는 여성농업인 쉼터를 운영하고, 이러한 보호시설을 이용하는 성폭력, 가정폭력, 성매매 피해 농어촌여성을 위한 정부의 특별지원이 있도록 한다.

### (3) 노인복지서비스 개혁의 실천방안

첫째, 농어촌 노인복지를 위해 '농촌노인 생활지도 마을 육성사업'을 확대해 나가며, 노인들의 경륜을 활용한 경제·사회활동 참여확대를 통하여 활기찬 노년생활을 보장하고 고령화시대에 대비하기 위한 농어촌형 지역사회 시니어클럽(communitary senior club)을 육성한다.

둘째, 농어촌의 거동불편노인, 65세 이상 노령 층, 노인단독가구 등에 대한 도우미 지원을 확대하며, 우리나라 농어촌 실정에 맞는 장기 요양보험을 도입한다.

셋째, 경로당, 노인정 등을 다목적으로 활용하고 관련 프로그램을 체계적으로 도입하며 관리운영비 지원을 확대한다(박대식 외, 2000).

#### (4) 장애인복지서비스 개혁의 실천방안

첫째, 농어촌의 장애인복지를 위해서 각종 장애인복지시설의 양을 늘리고 거기서 일하는 전문가 즉, 사회복지관련 인력들의 질과 양도 늘려야 한다.

둘째, 만성정신질환자를 포함한 농어촌의 재가 장애인의 복지를 위해서는 현재 형식적으로 운영되고 있는 방문보건사업을 크게 확대하고, 또한 재가복지 봉사활동 프로그램을 다양하게 개발해야 한다.

#### 4) 공공보건의료체계 확립 실천방안

##### (1) 공공보건의료체계의 구축

의료기관의 80% 이상이 민간의료에 의존하고 있는 현실에서 국가 긴급 상황에 대비할 수 있는 안정적인 공공보건의료체계의 구축은 무엇보다 중요하다. 실제로 'OECD의 권고안'에서도 '민간부문과 경쟁·구분되는 역할 수행을 위한 보건소와 공공병원간의 연계체계 유지(권고항 9호)'를 주장하고 있다. 구체적인 공공보건의료체계 구축방안에 대해 제시하면 다음과 같다.

##### ① '공공보건의료에관한법률'의 강력한 시행

지난 15대 국회에서는 공공의료자원의 효율적 활용을 위해 '공공보건의료에관한법률'을 제정했다. 그러나 2000년 7월부터 시행하고 있는 이 법은 현재 명목상으로만 존재하는 법이 되어 버렸다. 아무도 관심을 갖고 철저한 시행을 촉구하지 않기 때문이다. 실제적 집행력을 가지는 법이 되기 위해 '공공보건의료에관한법률'을 강력히 시행해야 한다. 이 법은 서울대병원을 비롯한 국립대병원, 자치단체 운영병원(지방공사의료원) 등 공적 재원으로 설립된 각종 의료기관을 공공보건의료기관으로 지정해, 주요 질병관리사업, 공공보건의료에 관한 전문적인 연구 및 검사사업 등 공공보건의료 서비스를 제공하도록 하고 있다. 또 서비스 우선 제공대상으로 의료급여환자 등 취약계층, 노인·장애인·정신질환자, 전염병자, 아동과 모성 등을 명시해 소외계층에 대해 우선적으로 진료하도록 하고 있다. 법에 따라 이들 의료기관이 제대로 기능한다면 농어촌의 공공의료강화와 보장성 증대에 큰 기여를 할 수 있다.

##### ② 보건소와 보건지소 확충

첫째, 보건소의 확충과 기능의 획기적 개선은 물론, 보건지소를 국민건강보장을 위한 기간조직으로 육성하여야 한다. 농어촌지역의 읍·면 단위에 배치된 보건지소는 시설과 인력을 개선하여 예방사업과 건강증진사업, 노인건강 관리서비스를 제공

하여야 한다. 특히 저소득 계층, 거동불편 노인 및 장애인 등을 위한 포괄적 보건의료서비스를 제공하고 방문보건사업의 기반으로 활용하는 것이 바람직하다.

둘째, 지금까지는 주로 보건소의 시설 및 장비 보강에 집중되었으나, 앞으로는 지역주민들의 접근이 용이한 보건지소 및 보건진료소의 시설 및 장비 확충에 초점을 맞추어 추진해야 한다. 시설 지원은 신축한지 10년 이상인 기관 중에서 이미 시설지원이 되었거나 시설개선 지원이 필요 없는 기관을 제외한 나머지 기관, 즉 보건소 11개소, 보건지소 617개소, 보건진료소 1,497개소를 지원하도록 한다. 그리고 의료장비 지원은 1994~2001년에 지원된 기관을 제외한 나머지 기관을 대상으로 하되, 보건진료소는 장비지원에서 제외한다.

그리고 보건지소 및 보건진료소 통폐합은 신중히 추진해야 한다. 의료 시설, 장비 및 의료인력의 집중화를 통해 주민에 대한 의료서비스의 질을 높이고, 운영의 효율성을 기하기 위하여 추진하는 보건지소 및 보건진료소 통폐합은 도로의 신·증설 및 확·포장으로 보건지소 또는 보건진료소간 거리가 가까워져 통합해도 주민에게 불편이 없다고 판단되는 경우에만 주민의 동의를 얻어 추진해야 하며, 보건지소가 없어지는 지역에는 보건진료소를 설치하고 순회진료를 강화해야 한다.

### ③ 공공보건의료체계 강화를 위한 재원마련

적절한 지원과 예산이 수반되지 않으면 공공의료 강화는 말뿐인 정책에 불과할 따름이다. 재원마련은 정부의 일반회계에도 반영되어야 하지만, 원인자부담의 원칙에 따라 보건·의료·건강과 관련된 모든 산업에서 재원을 확보하는 방법이 고민되어야 한다. '국민건강증진 특별회계'를 통해 공공보건의료체계 구축을 모색할 수 있다.

### ④ '공중보건 의사 배치적정성 평가'를 통한 공중보건 의사 인력의 활용

공중보건 의사는 공공보건의료체계의 핵심적인 부분이다. '공중보건 의사 배치적정성 평가'를 통해 공중보건 의사 인력이 공중보건인력으로 적절히 활용되고 있는지를 점검하고 그 평가 결과를 다음 배치에 반영하여 보건소나 공공기관, 민간의료기관 등에 파견되어 있는 공중보건 의사 인력을 적절히 활용할 수 있도록 해야 한다. 또한 이와는 별도로 지역보건법을 개정하여 공중보건 의사가 지역의 보건계획을 수립하고 조사연구 활동을 할 수 있도록 법적 근거를 정비해야 한다.

### ⑤ 중소병원의 공공성 부여

과잉 공급되거나 보건의료상 꼭 필요하지만 자립능력이 떨어지는 민간의료부분을 공공의료체계로 편입시켜야 한다. 중소병원은 이런 측면에서 공공의료체계의 빈틈을 채워줄 수 있는 유력한 대안 중 하나이다. 중소병원은 농어촌 지역에 산재해

있으며, 의료체계의 허리 역할을 담당하고 있다. 경영난에 빠져있는 중소병원에 대하여 합리적인 지원과 유인책을 마련하여 공공성을 강화하고 공공보건의료체계의 보완책으로써의 활용방안을 모색해야 한다.

### (2) 면단위 중심의 의료공급체계 확립

첫째, 예방의료, 기초보건의료기관으로서 농림어업인의 접근도가 가장 높은 면 보건지소와 도서·오·벽지 보건진료소의 시설, 인력을 대폭 확충하여 면단위 중심의 의료공급체계를 확립해야 한다. 특히 도서·오·벽지 보건진료소는 도로개설 교통수단 발달 등 지역특성에 따라 신설 또는 통합 재조정해야 한다.

둘째, 농어촌지역 주민 및 농민단체들의 자주적인 의료생활 협동조합 결성과 농림어업인병원 설립 등을 지원 육성한다.

셋째, 과중한 농작업으로 인한 피로를 조기에 회복하고 농작업 관련 질환을 예방하기 위하여 지역 주민이 평소 지속적으로 건강을 관리할 수 있도록 '농어촌지역건강관리실'을 읍면 당 1개소씩 설치하여 지자체와 지역주민의 평소 건강관리에 대한 관심을 촉발한다.

넷째, 농부중, 농어업관련 만성질환 및 농어업 작업 사고에 대한 농어촌 의료기관의 진료기능을 강화한다.

다섯째, 1년에 1번 정도 건강진단을 받을 수 있는 서비스를 구축할 필요가 있다. 장기적인 관점에서 볼 때는 이것이 국민의 의료비용 전체를 절감할 수 있는 방안이 될 것이다(이현주·조홍식 외, 1999; 조홍식 외, 2001).

### (3) 농어촌노인 건강보장체계 강화

첫째, 농어촌노인에 대한 건강보장의 기틀을 세우는 것이 농어촌 공공보건의료체계 구축과제 중의 핵심이다. 우선 장기요양서비스 제공의 인프라를 구축하여야 한다. 노인성 치매, 중풍, 중증 장애인과 장기질환자를 위한 재활병원, 요양병원, 요양원 등의 시설을 확대하고 민간 병상을 장기요양병상으로 전환시켜 농어촌 노인인구의 의료수요에 대비하여야 할 것이다. 또, 장기요양서비스에 대한 재정확충을 위하여 어떤 형태로든 장기요양에 대한 건강보장제도를 출범시켜야 한다.

둘째, 농어촌 공공보건의료기관의 이용자들이 주로 고령자이거나 거동불편자라는 점을 감안하여 만성퇴행성 질환, 농부중, 치과 질환 및 고혈압, 당뇨, 치매, 뇌졸중 등 4대 질환에 대처하기 위한 전문적 프로그램을 개발, 추진하도록 한다. 특히 고령 인구 및 거동 불편자에 대한 가정간호사업을 적극 추진하며, 지역 내 공공 및 민간 의료기관간의 긴밀한 연계 체계를 구축한다.

#### (4) 응급의료체계의 확립

농어촌지역 응급의료체계 확립이 필요하다. 현재 20여 개소로 추정되는 응급의료 취약지역에는 응급의료기관을 설립하고, 시설, 장비 및 운영비를 보조해야 하며, 보건 의료원이나 정부지원 민간병원의 응급실을 최대한 활용한다. 그리고 농어촌지역에서 응급후송을 담당하는 119구급대에 응급구조사가 동승할 수 있도록 제도화하고, 인근 보건지소나 민간의원과도 긴밀한 의뢰체계를 구축한다.

#### 5) 사회복지서비스의 인프라 정비와 확대 방안

##### (1) 복지시설의 확충

###### ① 읍·면 단위 종합문화복지관 조성

첫째, 읍·면민회관, 체육관, 도서관, 교육시설, 이·미용실, 목욕탕, 노인회관, 보육원, 보건지소 등을 통합, 종합문화복지관을 조성하여 활용도를 높이고 관리운영을 효율화한다. 종합문화복지관의 관리는 읍면사무소에서 하되, 운영은 민간 중심의 종합 교육·문화·복지센터에서 담당하게 한다.

둘째, 학생수 감소로 남아도는 교사를 활용, 각종 교육·문화·복지시설을 종합시설로 확대 재편하여 지역사회 교육·문화·복지 콤플렉스를 벗게 한다.

###### ② 군단위에 모자보건센터, 산모원 설치

첫째, 군단위에 모자보건센터, 산모원을 설치하여 여성농림어업인 임산부에 대한 무료정기검진, 가정 도우미제도 도입 및 상담과 건강 교육을 실시한다.

둘째, 군단위에 가정 내 폭력이나 사회적 차별에 대해 상담·보호받을 수 있는 여성농림어업인 쉼터를 운영한다.

###### ③ 사회복지시설 확충

사회복지서비스의 실행 기반인 사회복지시설은 가족에 의해 부양받을 수 없는 사람들을 보호하는 역할을 맡고 있는데, 특히 농어촌지역에서는 노인, 장애인시설 등의 시설수를 대폭 증설해야 한다. 그러나 이러한 생활시설 외에도 향후 농어촌 지역사회 주민들에 대한 복지서비스 기능이 대대적으로 확충된다고 할 때 이용시설은 생활시설보다 훨씬 큰 폭으로 확충되어야 한다. 특히 장애인, 노인, 아동분야의 탈시설화 경향이 강화되면서 지역사회내의 재활 및 상담, 중간시설 등의 역할을 수행할 시설 확충을 위한 단계적 계획의 수립과 실천이 필요하다.

#### ④ 농어촌지역 노인복지농장 건설

농어촌지역 노인복지를 위해 소규모분할 임대형, 집단농장을 개발하여 공동채매밭으로 활용토록 한다. 실버농업의 일환으로 노인복지농장을 건설한다.

구체적인 방법으로는 지자체의 한계농지 등을 제공받아 보건복지부의 복지지원에 의한 기반시설과 개발업자의 다운 조성 후 저렴하게 분양 받아 입주하는 방식을 채택할 수 있으며, 특히 노인복지농장의 투입 작목은 큰 힘이 들지 않는 양봉, 버섯, 양잠 등을 들 수 있고 기존의 전문영농인의 위탁영농 형식으로 하여 부담 없이 즐기는 영농, 함께하는 영농방식을 채택할 수 있다(류강선, 2003).

그러나 이러한 노인복지농장과 같은 실버농업이 성공하기 위해서는 실버농업에 대한 국가차원의 정책개발이 우선되어야 할 것인데, 이에 대해서는 지속적인 정책연구개발이 필요하다. 그리고 수지맞는 취미영농 또는 위탁영농을 위해서는 투입작목의 개발과 고령자들에게 알맞은 영농기술의 개발도 추진해야 한다. 아울러 지방자치단체와 개발업체는 효율적인 개발방법과 운영방식을 만들어야 한다.

### (2) 공공부조와 사회복지서비스 전달체계의 개편

#### ① 사회복지사무소와 주민보건복지센터의 설치

현재 공공부조와 사회복지서비스는 독자적인 지방전달체계가 없이 행정자치부의 행정조직에 의존하고 있어 사회복지전담기구의 설치가 필수적이다. 전담기구는 보건과 복지정책을 연계한 통합적인 서비스가 가능하도록 하고, 정책영역별 혹은 대상자별로 분립된 전달체계의 비효율성을 방지한다. 시·군·구 단위에서는 현재 각 지자체에 속한 보건소, 시·군·구 조직 내의 사회복지업무를 통합하는 독자적인 행정체계로서의 사회복지사무소를 구축할 필요가 있다. 최일선 단위의 경우 농산어촌 지역의 읍·면은 현재 규모 수준에서 (가칭)주민보건복지센터를 설치하여 민간 보건복지인프라가 취약한 농산어촌 지역의 문제를 해소한다.

#### ② 보건복지 전문 인력 확충

사회복지 분야의 일선 전담조직의 구축과 동시에 전문 인력의 대폭 확충이 요구된다. 현재 읍·면·동 단위에 배치된 1~2인의 전문인력이 기초생활보장과 자활, 노인, 장애인 등 사회복지서비스 업무를 전부 처리하는 것은 엄청난 무리이다. 더욱이나 문화복지의 확대와 고령사회로의 진입에 따른 관련서비스의 폭발적인 증가는 현행 인력수준으로는 감당이 어렵다. 따라서 조직 개편과 동시에 사회복지 전문인력을 단계적으로 확대하여야 할 것이다. 일선 주민보건복지센터가 담당해야 할 방문복지, 민원처리, 고용과 자활, 노인과 장애인 등 사회복지서비스 업무를 고려할 때,

장기적으로 센터 당 5-7인의 인력배치가 필요할 것으로 전망된다.

### (3) 주민참여의 보장

농어촌지역에서 보건복지서비스의 일차적인 제공 주체는 공공기관이지만, 지역주민들도 공공과 민간 사회복지기관을 이용하는 단순한 수요자의 역할에 한정되어서는 안 된다. 농어촌지역 보건복지계획 수립부터 정책결정 및 실행 그리고 평가단계까지 공공과 그 책임을 공유하는 역할을 해야 한다. 농어촌 지역주민들이 공공 보건복지위원회는 물론이고 민간 사회복지기관에 실질적으로 참여할 수 있는 기회를 보장해야 한다.

## 6) 교육 여건의 개선 실천방안

### (1) 지역사회의 활력요소 증대

농어촌학교 교육시설의 종합정비, 농어촌 종합교육시설과 지역주민의 교육문화시설을 적극적으로 설비하는 등 농산어촌학교의 지역교육·문화센터를 설치하여 다양한 프로그램을 실시한다.

### (2) 농어촌 교육의 질적 제고

농어촌 학교교육의 질 향상을 위한 교육 프로그램의 확충 등과 같은 농어촌학교의 학업성취도 향상 대책을 수립한다. 농어촌학교 교원에 대한 인센티브 제도의 강화 등 농어촌학교의 우수 교육 인력 확보정책을 수립하고, 농산어촌 교육시설을 확충한다.

### (3) 농어촌 교육제도의 개선

농어촌 학생의 대학입학특례제도를 확대한다. 또, 농어촌의 유치원, 유아원에 대한 공교육 기능의 강화, 우수 대안학교의 학력 및 학제인정과 학교경영지원 등 교육체계의 재정비도 필요하다.

### (4) 농어촌교육 지원체계 수립

농어촌교육지원을 위한 특별예산관리체계를 수립하고, 농어촌 초·중등학교 학생에 대한 교육비 지원을 강화하며, 농어촌 출신 학생 교육비 지원을 확대한다.

## 7) 정보화 및 문화복지의 확대 실천방안

첫째, 농촌지역에 대한 정보화 추진을 위해서는 초고속통신망의 확대보급이 선결 과제라고 할 수 있으며, 효과적인 정보화 교육이 되려면 농촌지역 주민들 가운데 젊은 층의 영농인, 고학력의 영농인, 소득이 높은 농가를 중심으로 우선 실시하는 게 바람직하다.

둘째, 농업기술센터, 농협, 복지회관, 마을회관, 농촌지역 내 학교 등 각종 시설간 연계에 의한 '문화네트워크사업'을 도입하여 실시하며, 우수한 문화예술작품의 순회 공연 등을 통해 '찾아가는 문화프로그램'을 면 단위 이하로 대폭 확대함으로써 농촌 주민의 문화에 대한 접근성을 제고시켜야 한다.

## 8) 안정된 정주공간과 농어촌의 쾌적성 구축 방안

### (1) 환경정화의 생태공간으로 보전

첫째, 농어촌을 산업적으로 뿐만 아니라 휴양공간으로서 그리고 환경정화의 생태공간으로서 이용하고 보전하기 위하여 농어촌의 기초생활시설의 재배치, 복지서비스 전달체계의 개선 및 인프라를 구축한다.

둘째, 중심도시와 배후 농어촌지역을 하나로 묶어 통합된 생활권을 이루는 정주생활권을 형성시켜 나간다. 이를 위해서는 중심도시와 주변 농어촌지역을 연계하는 도로망과 교통수단을 정비하여 중심도시와 농어촌지역의 근접성을 제고시켜 나가야 하며, 정보통신의 네트워크화를 이룬다.

셋째, 유희농지와 비진흥지역은 수자원보호와 농업환경을 악화시키지 않도록 하는 엄격한 전용계획을 전제로 거주민과 도시민이 원하는 환경과 조화된 생활공간으로 개발한다.

넷째, 지자체와 주민간의 「경관협약」 제도를 도입하고 중앙정부 차원의 농산어촌 경관정비사업 등을 추진한다.

다섯째, 농촌개발정책은 기본적으로 농어촌을 전 국민들의 새로운 정주공간화로 탈바꿈시키는 정책을 정부가 펼쳐 나가야 한다. 한 예로 호주에서 이루어지고 있는 '관리되는 지속적인 지역변화(managed, sustainable regional change)' 정책을 도입할 필요가 있다. 이 정책은 농촌의 농촌다움(rurality)과 쾌적성(amenity)을 보존하고 가꾸어 나가며, 나아가서 삶의 질을 보장하기 위하여 새로운 농촌 정주공간을 지속적으로 관리해 나가는 정책 프로그램이다. 그리고 이 정책은 조건이 불리한 지역(LFAs; less-favored areas)에 대한 지원체계와 입법체계를 통해 지속가능한 농촌을 유지·보전하며, 생태계·환경보전과 안전한 먹거리 공급을 위한 다양한 환경보전형 농업체계와 지원체계를 확립하고자 하는 목적을 갖고 있다(Cheers, 1998).

## (2) 생활환경여건 개선

첫째, 부엌 개량, 화장실 개량 등의 부분수리 차원에서 종합적인 농촌주택건설 사업으로 확대한다. 이를 위해 향후 10년 동안 매년 2만호씩 총 20만호의 농어가에 대하여 주택 신축의 경우는 5천만원, 개축의 경우는 3천만원을 20년 장기 무이자로 지원한다.

둘째, 농촌 상·하수도 시설을 확충하며, 오폐물 등 쓰레기 수거체계를 확립한다.

셋째, 농업을 전담할 전문 농어업경영인들에게는 최소한 25.7평형 국민주택규모 이상의 현대식 주택이나 아파트에서 살 수 있도록 정부에서 최장기 무이자로 자금을 지원한다.

## 9) 농어촌복지 재정의 확충 방안

### (1) 추가적인 세원의 확보

새로운 세원의 발굴과 함께 추가적인 세입의 복지에산으로의 편입방안을 마련하는 것이 필요하다. 아직 우리 사회는 자영자 소득과약이나 지하음성경제에 대한 세원 추적이 매우 낮은 상태이다. 심지어 지하경제의 규모가 GDP의 20-30% 정도에 이르는 것으로 주장되고 있다. 이러한 부문의 세원발굴은 우리사회의 투명성 제고와 함께 세수를 증대시키는 이중적인 효과가 있는 것이므로, 이를 통해 농어촌복지 향상을 도모하는 것에 사회적 저항이 크지 않을 것이다.

### (2) 농특세의 특별회계로의 전입

2003년 12월 22일 국회 본회의에서 농어촌특별세법을 개정하여 2004년 6월30일로 만료되는 농어촌특별세 과세시한을 오는 2014년 6월30일까지 10년간 연장했다. 이러한 농특세는 목적세 취지에 맞게 조정하여 다행히 10년간 연장되었다.

그동안 농특세는 경쟁력 제고, 그 중에서도 생산기반 정비에 집중 투입됐다. 그 결과 농특세 사업이 경쟁력 제고를 목적으로 한 농특회계사업과 별 차이가 없게 됐다. 이런 의미에서 앞으로 농특회계사업은 농업경쟁력 강화에 집중하고, 농특세사업은 농업인이 피부로 느낄 수 있는 복지증진과 농촌개발에 집중할 필요가 있다(김용택, 2003).

그러나 재정운용의 효율성을 높이기 위하여 모든 목적세를 폐지한다는 참여정부의 세제개편의 방향이 설정되면 농림재원의 안정적 확보가 매우 중요해지며, 이때는 관련 세율의 적절한 조정을 통하여 당초 계획된 것만큼의 농특세 예산을 별도 특별회계에서 확보할 수 있어야 한다.

### (3) 성장잠재력 발굴을 위한 복지투자

첫째, 농어촌복지정책의 실효성을 확보하고 안정적인 재원이 뒷받침될 수 있도록 투융자사업의 효율성과 신속성 제고를 위하여 농업관련기금을 통합 운영하는 방안을 검토한다.

둘째, 수산업의 경우, 수산발전기금을 확충하고 국제규범에 맞는 수산정책금융제도를 확립한다.

셋째, 경제성장의 잠재력 발굴과 연계되는 복지정책에 대해 과감히 투자해야 한다. 가장 전형적인 예가 보육료 지원에 대한 예산이 될 것이다. 영유아 보육료 및 유아교육 예산 지원을 통해 농어촌 여성이 노동시장에 진입할 수 있다면 이로 인해 창출되는 부가가치는 훨씬 높을 것이다.

## 10) 농산어촌복지 관련 행정부처 간의 업무조정 실천방안

### (1) 농림부와 보건복지부의 협력 강화

최근 농어민복지 관련법이 보건복지부와 농림부에서 각각 제정되어 농어촌복지 정책 집행이 이루어질 수 있도록 한 점은 그동안 미흡한 농어촌복지 제도를 일정 수준 갖추게 한 점에서 상당한 의미가 있다.

전체 4장 33조 및 부칙으로 2003년 12월 29일에 제정되어 2004년 1월 29일 공포된 보건복지부의 '농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법'(이하 농어촌복지법)의 주요골자를 보면, 첫째, 보건복지부장관은 농어촌의 복지수준에 관한 실태조사를 5년마다 실시하고, 이를 토대로 농어촌보건복지기본계획과 연도별 추진계획을 수립하여 시행하도록 하였으며(제6조 내지 제8조), 둘째, 농어촌에 있는 국가·지방자치단체 또는 공공단체가 설립·운영하는 공공보건의료기관에 인력·시설 및 장비를 우선적으로 지원하고, 보건진료소를 통합하거나 폐지하고자 하는 경우에는 농어촌주민의 의견을 수렴하도록 하였고(제10조 및 제11조), 셋째, 국가 및 지방자치단체는 농어촌에 있는 민간의료기관에 대해 용자를 하는 경우에는 복지부장관이 관계행정기관의 장과 협의하여 용자금리와 용자기간을 적용할 수 있고, 재정용자특별회계법에 따라 2003년 12월 31일 이전에 도입한 차관에 대하여는 복지부장관이 관계행정기관의 장과 협의하여 상환조건을 조정할 수 있도록 하였으며(제14조), 넷째, 암조기검진사업·정신보건사업 및 구강보건사업을 농어촌에 우선적으로 실시하도록 하였고(제15조 내지 제17조), 다섯째, 농어촌에 있는 사회복지시설의 개선을 위하여 우선적으로 재정지원을 하도록 하고, 노인을 부양하고 있는 저소득층 농어민 가구에 대하여 간병비용 또는 물품 등을 지원하도록 하였으며(제21조 및 제25조), 여섯째, 국민건강보험 보험료 및 국민연금 보험료의 일부를 예산의 범위 안에서 국가가 지원하고, 국민건강보험 보험료 등의 결손처분 및 납부기한에 대한 특례를 정하여 농어민의 경제적 부담을 경감하도록 하였다(제27조 내지 제31조).

이와 함께, 총 6장 43조 및 부칙으로 2004년 2월 16일, 한국·칠레 FTA 관련법안 통과와 함께 제정된 농림부의 '농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법'(이하 삶의 질 향상 특별법)은 첫째, 정부는 농림어업인들의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위하여 5년마다 기본계획을 수립하도록 하고, 관계중앙행정기관의 장은 매년 시행계획을 수립·시행하도록 하였고(제5조 및 제6조), 둘째, 농림어업인들의 복지증진, 농산어촌 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄·조정하고, 기본계획을 심의하며, 그 추진실적을 점검·평가하기 위하여 국무총리소속하에 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성되는 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발위원회를 두도록 하였으며(제10조), 셋째, 농림어업인들의 복지증진을 위하여 농림어업인 질환의 예방 및 치료에 관한 지원, 농림어업인의 영유아 자녀 보육비 지원, 고령 농림어업인의 은퇴 후 생활안정지원 등에 관한 사항을 정하였고(제12조 내지 제19조), 넷째, 농산어촌학교 학생의 학습권을 보장하고, 농산어촌학교 교직원이 교육활동에 전념하도록 하기 위한 각종 지원에 관한 사항을 정하였으며(제20조 내지 제28조), 다섯째, 농산어촌의 기초생활여건 개선, 농산어촌 경관의 보전, 향토산업의 진흥, 농산어촌 정보화의 촉진, 문화복지시설의 설치 및 운영 지원 등에 관한 사항을 정하였고(제29조 내지 제34조), 여섯째, 국가 및 지방자치단체는 인근마을을 하나의 권역으로 하여 주거환경의 개선, 생활기반시설의 확충, 주민소득 증대 등에 관한 농산어촌지역종합개발계획을 수립·시행할 수 있도록 하고, 지역종합개발계획에 따라 추진되는 사업에 대하여는 다른 사업에 우선하여 지원할 수 있도록 하였다(제38조).

이상의 두 법률을 비교할 때, 두 개의 법률 모두 FTA의 확산 및 WTO 농산물협상의 진전에 의한 농림어업인의 어려움에 정부가 적절히 대처한다는 점에서는 공통적이지만, 「농어촌복지법」은 농어촌주민의 보건복지증진에 중점을 두는 반면, 「삶의 질 향상 특별법」은 1) 농림어업인의 복지증진, 2) 농산어촌의 교육여건 개선, 3) 농산어촌 지역개발에 관한 종합적·체계적인 지원체제를 마련하는 등 농림어업인복지의 포괄적·선언적인 내용을 많이 담고 있다.

그 후, 복지부는 농어촌복지법 시행령과 시행규칙을 2004년 3월 8일 입법예고했다. 주요골자는 1) 농어촌 아동에 대한 보호를 활성화하기 위하여 요보호가정에 보호·양육을 위한 지원금액의 100분의 50까지 추가하여 지원할 수 있음을 규정함(안 제4조) 2) 농어민이 부담하여야 하는 보험료중 100분의 30 이상 100분의 50 이하에 해당하는 금액을 보건복지부장관이 지원하도록 규정함(안 제5조) 3) 농어민의 부과 표준소득 산정 기준에 대한 특례를 규정함(안 제6조) 4) 농어업에 종사했던 기간 동안 발생한 보험료등에 대하여 결손처분할 수 있는 사유 및 방법을 규정함(안 제7조) 5) 준농산어촌에 대한 지원사업의 종류를 규정함(안 제8조) 등이다.

한편, 농림부는 농림어업인삶의질법 시행령을 2004년 4월 13일 입법예고했다. 그 골자는 1) 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발위원회에 참가하는 중앙행정기관의 장에 정보통신부관과 국무조정실장을 규정함. 2) 위원회 회의 소집방법과 의결정족수 등 위원회 운영에 관한 사항을 규정함. 3) 실무위원회는 위원장을 포함한 25

인 이내의 위원으로 구성하여 각 분야별 시행계획 수립 및 평가, 농어촌특별세로 지원되는 사업의 총괄·조정 에 관한 사항 등을 심의함. 4) 농산어촌에 투자되는 시설 중 도로·용수 등 기반시설의 설치에 필요한 비용을 지원할 수 있는 시설기준을 정함. 5) 도시와 농산어촌간의 교류 확대, 농산어촌 투자유치 활성화를 위해 도농교류자문위원회를 둘 수 있도록 함 등이다.

두 시행령안의 골자를 보면 중복되는 사항을 상당히 정리한 것으로 보인다. 그러나 다음과 같은 몇 가지 사항의 조정이 요구된다.

첫째, 5년마다의 실태조사 및 기본계획 수립과 관련된 사항이다. 복지부의 농어촌보건복지 관련 실태조사 및 기본계획 수립과, 정부가 추진한다는 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발 촉진 관련 실태조사 및 기본계획 수립에서 중복이 되는 사항은 농특위나 국무총리실이 주도적으로 전담하는 등 조정이 필요하다.

둘째, 농민에 대한 사회보장 업무의 일부가 양 부처에서 중복된다. 복지부의 농어촌복지법에서 다루는 건강보험료와 연금보험료 지원과 농림부의 농림어업인 삶의 질법에서 농림부가 지원할 수 있는 것으로 한 건강보험료와 연금보험료에 관한 중복사항은 가능한 한 전국단위 공통 업무적 성격을 갖는 사회보장 주무부처인 복지부에서 담당하는 게 바람직하다.

셋째, 아동, 노인, 장애인, 여성 등에 대한 사회복지서비스 사업은 교육, 문화, 지역개발 등과 함께 농림부가 주도하여 지방자치단체와 협력, 지원하는 것이 바람직하다.

## (2) 정부 위원회의 조정기능 강화

중앙정부 차원에서 농촌 교육, 문화, 복지시설, 공공편익시설 설치계획을 행정부처간 분산 집행함으로써 나타나는 비효율적인 중복업무와 예산집행을 방지하기 위해서는 대통령직속 “농어업·농산어촌특별대책위원회”와 국무총리소속하에 있는 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발위원회”(삶의 질 향상 특별법 제10조)의 실질적인 조정기능을 강화해야 한다.

## (3) 정부부처 간, 중앙정부-지방정부 간 협의체 상시 운영

농어촌복지 관련 행정부처 간, 중앙정부-지방정부 간의 원활한 협력과 업무 조정을 위해 ‘농어촌복지정책협의체’를 상시 구성·운영한다.

## (4) 정부와 농민단체 간 동반자적 역할 확립

농정의 동반자로서 농민단체의 역할이 증대되고 있으므로 정부와 농민단체의 농정협력, 농정자료 제공 등 농정의 동반자적 역할을 확립한다. 특히 정부는 지역농민

단체들이 지방자치제 시대의 지방농정에 적극 참여할 수 있도록 채널을 마련한다. 그리고 농민단체 지원에 대한 객관적인 기준과 그 평가 시스템을 구축한다.

### <참고문헌>

- 구자역(2002). “농어촌 교육 종합발전을 위한 기본방향”. [농산어촌교육발전을 위한 세미나 자료집].
- 국민연금관리공단(2000). [국민연금통계연보].
- 김성숙·성지미·강성호(2000). [농어촌지역 국민연금 사업평가 및 발전방안에 관한 연구]. 국민연금관리공단 국민연금연구센터.
- 김용택(2003). “WTO/DDA 농업협상과 향후 농림재정정책의 방향”. [농촌경제]. 한국농촌경제연구원.
- 농어업·농산어촌특별대책위원회(2002). [농어업·농어촌의 새로운 활로].
- 류강선(2003). “농업정책과 실버농업”. [고령화 시대를 대비한 실버농업개발 심포지엄자료집]. 농촌진흥청.
- 박대식 외(2000). [노령 농업인의 영농참여와 생산적 복지대책]. 한국농촌경제연구원.
- 이영환(2003). “새 정부 보건복지정책 과제: 이제는 복지국가다”. 한겨레신문사·참여연대 공동주최 연속토론 자료집.
- 이현주·조홍식 외(1999). [저소득층 보건복지욕구 기초조사 분석]. 한국보건사회연구원.
- 정명채·박대식(1999). [농가 도우미제도 도입방안 연구]. 한국농촌경제연구원.
- 정명채·허장(1998). [농작물 보험 및 재해지원제도 연구]. 한국농촌경제연구원.
- 정명채 외(2000). [국민건강보험의 농어민 보험료 부과체계 개발에 관한 연구]. 한국농촌경제연구원.
- 조홍식(2000). “국내 농어촌·농어민 복지문제 보험이나 보장이냐”. 한국농어촌사회연구소. [농민과 사회]. 24호.
- 조홍식·김태성·남기철(2001). [농촌지역 사회복지실태 및 욕구조사]. 서울대학교 사회복지연구소.
- 조홍식(2003). “참여정부의 농어촌복지 발전과제”. 한국농어촌사회연구소. [참여정부의 농정방향과 과제].
- 최경환·박대식(2001). [농업재해대책의 실태와 개선방향]. 한국농촌경제연구원.
- Cheers, Brian(1998). *Welfare Bushed: Social Care in Rural Australia*. Hants, England: Ashgate.
- OECD, AGR/CA(1998.9). *Multifunctionality: A Framework for Policy Analysis*.
- Shepherd, Andrew(1998). *Sustainable Rural Development*. Macmillan Press.

<부록 3>

외국의 농어촌 교육 육성 정책과  
행·재정적 지원 체제

## 외국의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원 체제

최준렬(우석대학교)

### 목차

1. 서언
2. 영국의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원
3. 미국의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원
4. 캐나다의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원
5. 호주의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원
6. 뉴질랜드의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원
7. 일본의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원
8. 외국의 농어촌 교육 육성 정책의 시사점
9. 결어

### 1. 서언

1960년대부터 추진되어온 산업화 정책은 농어촌에 많은 영향을 주었다. 일자리를 찾아 도시로 인구가 집중되면서 농어촌은 인구가 급격히 감소되었고, 산업이 농어촌에서 공업과 서비스업으로 발전하면서 농산어촌의 경제비중이 크게 축소되었다. 또한 교통과 통신의 발달로 이동이 편리해짐에 따라 농산어촌에 거주해야 했던 종전의 거주 형태가 도시로 집중되게 되었다.

탈농어촌 도시집중화 현상은 농어촌의 인구를 급격히 감소하게 하였고, 이 여파로 농어촌의 학생이 크게 줄어 소규모 학교가 양산되었다. 소규모 학교는 학교경영을 어렵게 하여 이를 해결하기 위한 방안으로 1982년부터 소규모 학교 통폐합, 분교장으로 전환하는 정책을 실시하여 왔다. 소규모 학교의 통폐합 정책은 학교경영을 정상화시키고 학생들에게 다양한 교육기회를 제공하는 순기능적 역할을 수행하기도 하였으나, 지역사회에서 학교가 없어짐으로 인해 지역사회의 사회문화적 기능을 축소하는 역기능을 가져오기도 하였다.

농업은 국민의 식생활을 해결해 주는 산업으로 국가의 가장 기본적이며 중핵적인 산업이다. 농업이 뒷받침 되지 않고는 국가의 진정한 발전을 기대하기 어렵다. 농업이 가지는 기능이 옛날과 같이 자급자족하는 폐쇄적인 기능에서 국가간에 협력하고 지원하는 분업적인 체제로 발전하여 우리가 부족한 곡물을 외국으로부터 수입하여 충당하고 있지만 국민의 기본 식량은 자급할 수 있는 체제를 마련하는 것이

필요하다. 외국에서 값싸게 수입할 수 있기 때문에 우리 농업을 방치하는 것은 미래의 변화에 대처할 수 있는 현명한 방안이 아니다. 농산물도 원유와 같이 산출량에 따라 가격에 영향을 받을 수 있으며, 원유보다도 중요성이 크기 때문에 오히려 이의 영향력이 더 크다고 할 수 있다.

농업의 생산력이 작고 국가에서 차지하는 비중이 낮다고 할지라고 결코 소홀히 할 수 없으며 농업 발전을 위해 국가가 체계적인 노력을 기울여야 할 필요가 크다. 특히 농산어촌의 인구가 전체에서 차지하는 비중이 2003년 12월 1일 현재 7.8%이지만 이 중 노령인구가 대부분을 차지하고 있으며 몇 년이 지나지 않으면 이의 비중이 3-4%로 급격히 줄어들 전망이다<sup>3)</sup>. 농어촌의 경제활동을 대부분 노인들에게 의존하고 있는 상황에서 이를 이대로 방치하였을 경우 농어업은 고사하게 될 것이며, 그렇게 되면 우리 국민의 기본 식생활이 크게 영향을 받지 않을 수 없게 될 것이다. 현재도 많은 양을 외국에 의존하고 있지만 주식인 쌀과 보리는 자급하고 있는데 우리의 농어촌을 이대로 방치하였을 경우 이마저도 자급할 수 없게 될 것이다. 농어촌의 문제를 국가적인 차원에서 체계적이고 조직적인 해결책을 강구해야 할 필요가 크게 제기되고 있다고 할 수 있다.

농어촌의 문제를 해결하기 위한 방안은 여러 가지가 있을 수 있다. 먼저 농어촌의 경제를 활성화하여 생활할 수 있는 기반을 마련하는 방안이 있다. 직장이 있고 생활할 수 있는 여건이 조성되어야 농어촌이 발전할 수 있다는 전제이다. 다음으로 농어촌의 사회적 문화적 기능을 활성화하여 농어촌에서도 다양한 생활을 할 수 있는 기반을 마련해 주어 농어촌에 정착할 수 있도록 하는 방안이 있다. 농어촌을 활성화하기 위해서는 위의 두 방안이 모두 필요하다. 그런데 우리의 경우를 보면 교육이 무엇보다도 중요한 위치를 차지하고 있다. 자녀 교육을 위해 도시로 이사를 하고, 외국으로 이민을 가고, 조기 유학을 시키는 우리의 정서를 고려해 볼 때 농촌에 거주하고 생활할 수 있는 기반을 마련하기 위해서는 무엇보다도 교육이 원활하게 이루어지도록 해 주어야 한다. 농어촌 교육이 학부모의 요구에 부응하도록 정책적 고려를 해야만 농어촌에 대한 다른 정책이 성공적으로 정착할 수 있을 것이다.

농어촌의 교육문제를 해결하기 위해 교육인적자원부, 농어업·농어촌특별대책위원회, 시·도교육청 등에서 다양한 노력을 기울여 왔다. 교육인적자원부에서는 도서벽지교육진흥법을 마련하여 오지 교육을 위해 특별 지원을 하여왔고, 2002년에는 농어촌교육발전위원회를 구성하여 발전방안을 마련하여 추진하고 있다<sup>4)</sup>. 또 대통령자문기구인 농어업·농어촌특별대책위원회에서는 교육문제 뿐만 아니라 농어업과 농어촌의 문제를 종합적으로 마련하여 시행하려고 노력하고 있다. 교육청의 경우는 전라남도교육청에서 2002년에 농어촌 발전을 위한 방안을 마련하여 이를 시행하기 위

3) 통계청(2004.2). 2003년 농업 및 어업 기본 통계조사 결과: 이 결과에 의하면 1995년에 농업 및 어업에 종사하는 인구가 전체 인구의 11.6%였는데 2003년 12월 1일 현재 7.8%로 줄어들었으며, 이 인구도 60대가 36.4%이고 70대 이상이 21.3%이다.

4) 정지용외(2002). 농산어촌교육발전방안연구. 농산어촌교육발전위원회.

해 다양한 노력을 기울이고 있다<sup>5)</sup>.

이런 노력에도 불구하고 아직 우리 농어촌의 교육문제가 만족할 만한 수준으로 개선되지 못하고 오히려 더 많은 문제가 야기되고 있으며 악화되고 있다고 할 수 있다. 농어촌의 교육문제가 악화되고 있는 요인에는 다양한 변인이 작용하고 있기 때문에 한마디로 요약할 수 없지만 부분적인 처방이나 단기적인 대책이 농어촌의 교육을 더욱 어렵게 하고 있다. 보다 근본적이고 종합적인 대책이 필요하다. 발생하는 문제에 대해 단편적인 처방과 같은 대중적인 요법으로는 농어촌의 문제를 해결하기 어렵다.

농어촌의 교육문제를 종합적으로 해결하기 위해 우리와 같이 농어촌 문제를 안고 있는 외국의 사례를 살펴보고 시사를 받고자 한다. 선국 외국의 경우도 산업화를 겪는 과정에서 이농현상으로 인한 학생수 감소로 인해 학교교육에 어려움이 제기 되었으며, 이를 해결하기 위한 방안이 국가에 따라 각기 다르게 제시되고 있다. 이는 국가가 처한 상황이 다르고, 해결하려고 노력하는 정도가 다르기 때문이다.

영국의 경우는 국가적인 차원에서 종합적인 방안을 마련하여 농어촌의 문제를 해결하려고 하고 있으며, 미국의 경우는 연구소를 중심으로 다양한 방안을 마련하여 학교와 지역사회가 스스로 해결책을 모색하도록 하고 있다. 캐나다와 호주, 뉴질랜드도 국가와 지역사회와 함께 협력하여 해결책을 모색하려고 노력하고 있다.

국가에 따라 다양하게 시도하고 있는 농어촌 교육의 개선방안을 살펴보고 이를 통해 우리 농어촌 교육의 발전 방안에 시사를 얻고자 한다.

## 2. 영국의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원<sup>6)</sup>

### 가. 농어촌 교육 현황

영국의 농어촌 교육은 지역이 고립되고, 학생수가 적으며, 시설이 열악하고, 재정적 지원이 적어 어려움을 겪고 있다. 국가적인 차원에서 농어촌 교육 발전을 위해 여러 가지 지원책을 마련하여 지원하고 있으나 만족스럽지 못하다. 농어촌 학교의 학생수가 계속 줄어들감에 따라 학교를 폐교하거나 이웃학교와 협력하는 방안을 마련하여 교육효과를 높이기 위해 노력하고 있다. 영국의 농어촌 교육현황을 농어촌 학

5) 강만철외(2002). 농어촌교육진흥방안연구. 전남교육연구소.

6) 본 내용은 영국의 잉글랜드에서 시행되고 있는 내용을 중심으로 기술하였다. 많은 내용은 LGA의 2000년 5월 1일의 보고서 Education in rural communities: a report by the LGA's Education and Lifelong working group; 2000년 11월의 Deputy Prime Minister and Secretary of State for the Environment, Transport and Regions, and the Minister of Agriculture, Fisheries and Food에서 의회에 보고한 Our Countryside: the future. A fair deal for rural England; 2003년에 하원에 보고한 House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee의 The Delivery of Education in Rural Areas with Report of Session 2002-03의 내용을 참고하였다.

교의 특징과 이를 개선하기 위해 시도하였던 방안을 중심으로 살펴본다.

### (1) 농어촌 학교의 특징

#### (가) 학교 규모

농어촌 지역에 소규모 학교가 대단히 많다. 학생수가 100명이 안되는 잉글랜드 지역의 소규모 초등학교를 보면 전체 6,961개교 중 2,031개교이다. 29.1%의 초등학교가 학생수가 100명이 되지 않는다. 농어촌 지역의 많은 학교가 학생수가 적어 어려움을 겪고 있다<부표 3-1 참조>.

학교규모는 학교교육에 긍정적이고 부정적인 영향을 미친다. 학교 규모가 작기 때문에 선생님이 학생을 개별적으로 지도하고, 친근감을 갖게 하여 정신적으로 도덕적으로 좋은 교육을 실시할 수 있으며, 학부형과 지역사회가 밀접한 관계를 형성할 수 있다. 반면에 학교가 적기 때문에 여러 선생님을 초빙하여 교과에 맞는 다양한 교육을 실시하기 어려우며, 시설과 여건이 충분히 마련되지 않아 교육활동을 어렵게 하는 요인이 되기도 한다.

<부표 3-1> 영국 농산어촌의 소규모 초등학교 현황(LEA내의 100명 이하 학교 비율)

LEA 명	초등 학교수	소규모 초등 학교수	소규모 비율	LEA 명	초등 학교수	소규모 초등 학교수	소규모 비율
Isles of Scilly	4	3	75%	Derbyshire	363	99	27%
North Yorkshire	328	164	50%	Leicestershire	228	62	27%
Shropshire	145	60	41%	West Berkshire	68	18	26%
Herefordshire	85	35	41%	Worcestershire	197	52	26%
Cumbria	298	122	41%	Oxfordshire	233	61	26%
Northumberland	142	58	41%	Dorset	138	35	25%
Cornwall	244	98	40%	Bath & North East	69	17	25%
Devon	323	121	37%	Isle of Wight	46	10	22%
Norfolk	390	139	36%	Northamptonshire	269	55	20%
Suffolk	256	87	34%	Durham	249	49	20%
Bedfordshire	147	49	33%	North Lincolnshire	69	13	19%
Rutland	18	6	33%	Buckinghamshire	199	37	19%
Somerset	224	74	33%	Staffordshire	316	58	18%
Wiltshire	217	70	32%	Lancashire	505	89	18%
East Riding of York	135	43	32%	East Sussex	155	26	17%
Lincolnshire	289	92	32%	Cheshire	292	45	15%
Gloucestershire	254	74	29%	North Somerset	66	10	15%
합계					6,961	2,031	29.1%

자료: OFSTED and the FEFC Inspectorate(1999). *Primary Education 1994-1998: A Review of Primary Schools in England.*

주: LEA-Local Education Authority로 지역의 교육을 관리하는 지역교육당국.

### (나) 지역적 특징

농어촌 지역이 도시 지역과 멀리 떨어져 있고, 인구가 분산되어 있기 때문에, 사회적으로 문화적으로 고립되어 있어, 다른 학교와 서로 정보를 교환하고 시설을 함께 사용하는 데 어려움이 있다. 학생들도 같은 또래의 학생들과 어울릴 수 있는 기회가 적어 그들의 인성과 사회성 발달을 저해하기도 하며, 중등학교의 경우 장거리 통학의 어려움이 있다.

### (다) 학교 경영

학교를 경영하는 과정에서 지리적으로 도시와 멀리 떨어져 있기 때문에 교장과 교사를 충원하는데 어려움이 있다. 교원봉급도 규모가 큰 학교에 비해 적기 때문에 교원을 채용하기도 어렵다. 지역적으로 고립되고 멀리 떨어져 있기 때문에 학교운영위원장(school governor)을 초빙하기도 어려우며, 교원들에게 연수를 제공하기도 힘들다. 지역교육당국(LEA)의 지원이나 지도를 받기도 어려우며 교원들에게 만나절의 연수를 받게 할 경우에도 거리가 멀어 하루의 시간과 비용이 소요된다. 소규모 학교는 교사가 한, 두 명이기에 해야 할 역할이 많다. 한명의 교사가 국어, 수학, 특수교육 등을 담당해야 하는 경우가 많아 업무 부담이 크다.

### (라) 시설

농어촌 소규모 학교의 시설은 큰 학교에 비해 열악하다. 1990년의 감사위원회(Audit Commission)의 보고서<sup>7)</sup>에 의하면 학생수가 35명 이하인 학교의 25%, 35명에서 64명 사이의 학생수를 가진 학교의 40% 만이 학교강당을 가지고 있다. 교육평가청(OFSTED)<sup>8)</sup>의 자료에 의하면 아주 작은 학교의 1/4, 작은 학교의 1/5이 적절하지 않은 시설을 가지고 있다. 이는 초등학교 전체의 1/8이 적절하지 않은 시설을 가지고 있는 것에 비해 열악하다. 열악한 시설을 보면 좁은 교실, 교외활동을 위한 시설 부족, 학교강당이 없는 것 등이다.

학교시설이 부족한 것과는 반대로 학교시설이 남아서 문제가 되기도 한다. 학생수가 감소함에 따라 유휴교실이나 사용하지 않는 공간이 많고 이를 유지하기 위해 추가 비용이 소요된다. 1990년의 감사위원회의 보고서에 의하면 900,000 곳의 유휴시설이 있고 이곳의 많은 부분이 소규모 학교에 해당된다.

## (2) 농어촌 교육의 주요 문제

### (가) 초등학교의 학업수준

농어촌 소규모 초등학교는, 교사가 적고, 교과목을 가르친 경험이 적으며, 한반에 여러 학년이 모여 있기 때문에 큰 학교에 비해 높은 교육수준을 유지할 수 없다는

7) Audit Commission report(1990). *Rationalizing Primary School Provision*.

8) OFSTED and the FEFC Inspectorate(1999). *Primary Education 1994-1998: A Review of Primary Schools in England*.

주장이 있다. 반면에 학생수가 적어 교사가 학생을 충분히 이해하여 지도할 수 있기 때문에 여러 학년이 함께 있다고 할지라도 더 좋은 교육을 할 수 있다는 주장도 동시에 제기되고 있다. 교육평가청(OFSTED)의 주장에 의하면 소규모 학교의 학업 성적이 큰 규모의 학교의 학업성적보다 우수하다고 평가하고 있는데 이는 도시의 질 좋은 학교들이 소규모로 운영되기 때문에 이들의 영향을 제거한다면 농어촌 소규모 학교의 교육효과가 큰 규모 학교의 교육효과보다 높다는 결론을 내기 어렵다<sup>9)</sup>.

농어촌 소규모 초등학교에서 교장과 교사가 교육에 미치는 영향은 대단히 크다. 특히 교장이 학교에서 수업을 담당하고 있기 때문에 교장의 영향력이 크다. 교장이 강력한 리더십을 가지고 수업에 임했을 때 학생들의 학업은 크게 향상된다. 교사들이 복식수업을 해야 하고, 경험이 적기 때문에 다양한 교과를 가르치는데 어려움이 따르지만 정열적으로 학생을 가르친다면 이를 극복할 수 있다. 소규모 학교에서 한 명의 교사가 미치는 영향력을 지대하다. 한 명의 교사가 잘못 가르쳤을 때 학생들에게 미치는 영향력은 대규모의 학교에 비해 크다.

#### (나) 중등학교와 직업교육(sixth form)의 학업수준

소규모 중등학교의 교육수준이 어떤가에 대한 관심이 크다. 감사위원회(Audit Commission)<sup>10)</sup>는 교육평가청의 자료를 이용하여 소규모 중등학교는 학업수준에 크게 영향을 받지 않는다고 보고하고 있다. 1996년의 지방교육당국(LEA)의 보고 역시 학교의 규모가 학생의 학업성취에 미치는 영향은 의미가 없다고 보고하였다<sup>11)</sup>.

그럼에도 불구하고 직업교육의 수준에는 많은 차이를 보이고 있다. 16세 이후의 직업교육에 대해 조사한 직업교육백서에 의하면 학생수가 50명 이하인 학교의 직업교육 성적이 10.8점이라면 학생수가 200명 이상인 학교의 성적은 18.6이다. 더더욱 소규모 직업학교의 경우 학생들에게 다양한 직업교육을 제공할 수 없으며, 높은 교육수준을 유지하기 어렵다는 문제를 제기하였다<sup>12)</sup>.

#### (다) 재정 지원

학생 1인당 지원하는 경비는 소규모 학교의 경우 대단히 높다. 감사위원회의 보고에 의하면 소규모 학교의 학생 1인당 경비는 다른 학교에 비해 34% 정도 더 많다. 초등학교의 경우 학생수가 90명 이하인 학교에서 학생 1인당 경비가 급격히 증가하며, 중등학교의 경우도 소규모 학교의 학생 1인당 경비가 2배 규모의 중등학교보다 15% 더 많이 든다고 보고하고 있다. Norfolk 교육당국 내에 있는 학교의 학생

9) LGA(2000.5). *Education in rural communities: a report by the LGA's Education and Lifelong Learning working group*, p. 12.

10) Audit Commission(1996). *Trading Places: The Supply and Allocation of School Places*.

11) *op. cit.*, p.13.

12) *op. cit.*

1인당 경비를 보면 <부표 3-2>와 같다. 30명 규모의 학생당 경비가 100명 규모의 학생당 경비의 2배에 달한다.

<부표 3-2> Norfolk 학교의 학교규모별 학생 1인당 경비(1999/2000)

(단위: 파운드)

학교규모	학생당경비	학교규모	학생당경비
30	3,900	70	2,200
40	2,800	80	2,000
50	2,500	90	2,000
60	2,200	100	1,900

자료: LGA(2000.5). *Education in rural communities: a report by the LGS's Education and Lifelong Learning working group*, p. 14.

감사위원회는 높은 수준의 학업성적에 대한 보장도 없이 소규모 학교에 높은 비용을 투자할 가치가 있는가에 대해 의문을 제시하고 있다. 그럼에도, 소규모 학교는 학생당 경비가 많기 때문에 지역교육당국으로부터 추가 비용을 지원받는다. 지역교육당국은 소규모 학교의 교육과정을 정상적으로 운영하기 위해 일정한 수준의 비용을 추가로 지원하는데 이 수준은 지역교육당국에 따라 많은 차이를 보인다. 예를 들면 학생수 50명 이하인 학교는 교장을 포함하여 2명의 교사를 충원할 수 있는 비용을 지원받는다.

지역교육당국에 재정부담을 주고 있는 또 다른 문제는 통학비용(cost of school transport)이다. 농어촌 소규모 학교가 학생수가 적고 또 널리 분포되어 있기 때문에 통학버스를 운영하는 비용이 많이 소요된다. 농어촌의 평균 통학거리는 5.1마일인 반면에 도시의 평균 통학거리는 2.8마일이다. 지역교육당국에서 농어촌 소규모 학교의 특성을 고려하여 통학비용을 지원해 주고 있으나 지역의 여건을 충분히 반영하지 못하고 있으며, 소규모 학교의 통학비용을 전부 지원해 주지 못하고 있다.

#### (라) 사회적 소외(social exclusion)

농어촌 지역은 지역적으로 고립되어 있기 때문에 지역사회 안에서는 응집력이 강하고 단합이 잘 되지만 사회적·문화적인 시설 등이 제공되지 않아 사회적으로 소외되고 있다.

1997년에 발전위원회(Development Commission)는 농어촌 지역의 83%가 전문의료 시설이 없고, 91%가 은행이 없으며, 28%가 지역센터나 마을회관이 없다고 보고하고 있다<sup>13)</sup>. 이런 여건 때문에 학교는 지역사회 발전에 크게 기여하고 있다. 대체로 학교가 지역사회의 유일한 공공기관이기 때문에 학교가 폐교되면 이런 기능을 수행할 수 없게 된다.

13) *op. cit.* p. 16.

농어촌 학생들은 통학문제 때문에 많은 어려움을 겪는데 특히 방과 후 프로그램은 이의 영향이 크다. 통학시간 때문에 방과 후 프로그램에 참여하지 못한다.

농어촌은 지역적으로 소외되어 있고, 학교규모가 적으며, 학교와 멀리 떨어져 있기 때문에 다양한 프로그램을 선택할 수 있는 기회가 적다. 이런 요인이 농어촌 지역을 사회적으로 소외되게 한다.

#### (마) 조기교육

농어촌 교육의 또 다른 문제는 조기교육이다. 1997년의 조사에 의하면 농어촌 지역의 93%가 공립 유아교육기관이 없고, 86%도 사립 유아교육기관이 없다. 61%는 부모들이 돌보아 주는 모임도 없고, 59%는 조기 놀이집단도 없다. 이런 문제를 해결하기 위해 4세 이하 어린이들에게 초등학교 입학을 허락하고 있지만 교육평가청은 소규모 학교에서 5세 이하에 대한 교육은 대규모 학교에 비해 만족스럽지 못하다고 보고하고 있다<sup>14)</sup>.

#### (바) 평생교육

농어촌 지역에서의 평생교육은 직업교육, 기본 기능교육(basic skill), 여가교육 중심으로 이루어지는데 평생교육기관이 멀리 떨어져 있기 때문에 이용하기 어렵다. 또 이용하는 경우에도 이들이 고립되어 생활하고 있기 때문에 다른 사람과 어울려 학습하는 데도 어려움이 있어 이를 지도하는 것도 추가적인 노력이 요구된다.

### (3) 농어촌 교육 증진을 위한 새로운 접근<sup>15)</sup>

농어촌의 소규모 학교에 대한 문제가 제기됨에 따라 학교와 지역교육당국에서는 이를 개선하기 위해 여러 가지 노력을 시도하였다. 이 시도는 국가에서 농어촌의 문제를 해결하기 위해 종합적으로 추진하였던 개선방안과는 차이가 있다. 학교와 지역교육당국에서 추진하였던 개선방안을 살펴본다.

#### (가) 학교간 협력(collaboration)

소규모 학교의 시설과 재원이 열악하기 때문에 이를 극복하기 위해 같은 지역에 있는 다른 학교와 협력하여 교육효과를 높이려고 하고 있다. 이들 방안을 살펴보면 첫째, 연합(association)이 있다. 이는 교육 현안을 논의하기 위해 이웃해 있는 교사, 교장들과 비공식적으로 의견을 교환하는 것으로, 좋은 교육방법을 전파하고 교류하는데 도움을 준다.

둘째, 협동(co-operation)이 있다. 협동은 연합보다는 협력의 정도가 강한 것으로 교장과 교사들이 모여 의제를 내고 논의를 거쳐 정책방안을 도출해 내는 활동이다.

14) *op. cit.* p. 17.

15) LGA(2000.5) *Ibid.*, pp. 18-30.

셋째, 파트너십(partnership)이 있다. 이는 학교 간에 교육활동을 공유하는 것으로 교원과 교육시설물을 함께 활용한다. 교사들이 이웃 학교의 수업을 담당하고 시설을 함께 사용한다. 예를 들면 체육수업을 함께 하고, 통학버스를 공동으로 사용하며, 특수교사가 두 학교를 모두 담당하는 협력관계를 파트너십이라 한다.

넷째, 학교운영위원장을 공유하는 파트너십이 있다. 학교운영위원장은 학교를 관리하는 실제적인 책임자다. 사립학교의 이사장과 같이 학교의 교원을 채용하고 평가하며 관리하는 사람인데 한 사람의 위원장이 두 학교를 관리하도록 하는 방안이다.

다섯째, 합병(federation)이 있다. 이는 학교는 둘로 분리되어 운영되지만 법적인 기구와 행정조직은 하나인 협력방안이다. 법적으로는 하나의 학교이며 한 명의 운영위원장과 교장이 있는 학교, 그러나 학교는 두 곳에 있으며 두 곳이 별개의 학교처럼 운영되는 체제이다.

여섯째, 또 다른 형태의 연합으로 학교급이 다른 학교간의 협력방안이다. 예컨대, 초등학교와 중등학교의 연합, 중등학교와 직업학교의 연합을 들 수 있다.

협력과 합병을 통해 소규모 학교의 자원을 효율적으로 활용하고, 학생들에게 더 나은 교육기회를 제공할 수 있게 된다. 그러나 합병의 경우 학교의 통폐합을 전제하지 않나 하여 학부모들이 크게 우려를 하였다. 합병은 하나의 학교이기 때문에 학교를 폐교시키는 과정에서 주민의 동의를 얻지 않아도 된다. 이런 이유 때문에 두 학교를 합병하여 운영하는 과정에 주민의 반대가 컸다. 이를 보완하기 위해 합병의 경우도 폐교할 경우 주민의 동의를 전제하도록 규정을 바꿨다.

합병의 경우 재정을 지원할 때 기본비용은 두 학교가 따로 있는 것을 전제로 재정을 배분하고, 교장과 운영위원장과 같은 단위 비용은 1개 학교를 기준으로 배분한다.

#### (나) Information Communication Technology(ICT)

ICT는 농어촌의 소외된 지역을 연결하여 교육의 효과를 증대시키는 방법이다. ICT는 가정과 초등학교, 중등학교를 연결하게 해주며 지역교육당국의 지원을 보다 쉽게 받게 해 준다. ICT를 통한 화상회의(Video conferencing)는 교장과 지역교육당국의 장과 더 많은 접촉을 가능하게 한다. 그럼에도 불구하고 ICT는 면대면의 접촉에서 얻는 장점을 갖지 못한다.

#### (다) 지역사회와 연계

농어촌 학교는 지역에 남아 있는 유일한 공공기관이다. 이 기관을 더 많이 활용함으로써 지역사회 내에서 학교의 기능을 강화해야 한다. 1998년의 학교표준법(The School Standards and Framework Act 1998)은 방과 후 학교시설을 학생과 일반인이 활용하도록 하고 있다. 학교가 지역사회에서 보다 적극적인 기능을 수행하도록 한 조치이다.

2000년 3월에 제정된 '학교기능 확대(School Plus)' 정책은 지역교육당국관할 내

에 학생과 학생 가족을 위한 일회방문가족지원센터(One Stop Family Support Centers)를 마련하도록 하였다<sup>16)</sup>. 이 센터는 사회성 개발, 교육, 건강, 전문 능력 개발을 담당한다. 이 법이 시행됨에 따라 지역사회와 학교의 시설들을 학생과 주민이 공동으로 사용하게 되었다. 이 시설들을 보면 마을회관, 스포츠시설, 초등학교의 방과 후 프로그램을 중등학교에 개방, 성인교육센터, 도서관, 학교놀이시설, 유아시설, 연금 대상자를 위한 중식클럽 등이다.

시설을 공동으로 사용하게 됨에 따라 학교의 시설관리와 운영비용이 문제로 제기되었는데, 관리비용은 이용 주체에 따라 부담 정도를 달리하도록 하였으며, 안전을 위해 학교와 주민이 공동으로 사용하는 건물은 가능한 수업하는 교실과 분리하였고, 출입구도 별도로 된 건물을 사용하도록 권고하였다. 일부 지역교육당국에서는 학교관리만을 전담하는 지역사회기구를 운영하도록 권장하기도 하였다. 이는 학교의 관리권의 일부 또는 전부를 지역사회기구에 이관하여 (transfer of control agreement - TofCA) 이 기구에서 학교를 관리하게 한다. 대부분의 경우 학교의 시설을 이용하려고 하여도 행정적인 절차 때문에 어려움이 따른다. 이 기구는 학교 이용과 관리를 전담하여 학교의 관리부담을 줄이고, 지역사회의 이용률을 증대시키도록 하는 기구이다. 실질적으로 학교의 시설을 지역사회 주민과 공동으로 사용하는 데에는 어려움이 많다. 학생들이 사용하는 교재와 교구를 어떻게 보관하고 관리해야 하느냐, 학교에서 사용하는 책상과 의자 등이 학생과 지역사회 주민들의 신체 조건에 맞아야 하는데 그럴 수 있느냐 등이 문제로 제기된다.

#### (라) 폐교절차

농어촌에서 학교는 지역사회에 남아 있는 유일한 공공기관이다. 폐교는 지역사회의 여건을 고려하여 신중하게 처리해야 하기 때문에 교육당국마다 폐교를 위한 절차를 마련해 놓고 있다. 대체적으로 모든 지역교육당국이 학교를 폐교하기 위해서는 폐교의 사유와 상황 등을 조사하여 학교조직위원회(School Organization Committee)에 제출하고, 조직위원회는 지방의 여건과 교육적 상황을 고려하여 결정한다. 조직위원회는 결정에 영향을 미치는 지역의 주요 인사를 참여하게 한다.

### 나. 농어촌 교육 육성 정책

영국의 경우 교육기술부에서 추진하는 농어촌 교육정책은 없다. 교육기술부(Department of Education and Skills-DfES)는 전 학교를 대상으로 교육정책을 입안하여 실시하고, 학교 규모가 작거나, 지역이 고립되어 있는 경우에는 별도의 재정 지원을 한다. 그런데 2000년에 농어촌백서(Rural White Paper)가 작성되고<sup>17)</sup>, 이를

16) *op. cit.* pp. 22-23.

17) Department of Environment, Transport and the Regions(2000). *Rural White Paper, Our Countryside: the future-A fair deal for rural England.*

실현하기 위해 2001년에 환경·식료·농촌부(Department of Environment, Food, and Rural Affairs-Defra)<sup>18)</sup>가 설립되면서, 농어촌 교육정책을 별도로 마련하여 시행하고 있다.

농어촌의 교육내용은 대부분 도시의 교육내용과 중복된다. 농어촌을 별도로 지원하는 정책을 만드는 일은 쉽지 않다. 이런 어려움에도 불구하고 환경·식료·농촌부에서는 농어촌에만 적용될 수 있는 육성방안을 선정하여 시행하고 있다.

농어촌이 지역적으로 고립되어 있기 때문에 농어촌에만 적용되는 학교 육성방안은 ①학생들이 거리에 관계없이 교육을 받을 수 있도록 교통수단을 제공하는 것, ②정보통신 기술을 이용하여 교육에의 접근성을 높이는 일, ③인구가 분산되어 있고 인구가 줄어들어 발생하는 소규모 학교의 폐교를 신중하게 하는 방안, ④계속교육을 가능하게 하고 지역의 특성을 고려하여 정책을 입안하도록 방안이다. 이외에도 여러 방안이 있을 수 있으나 환경·식료·농촌부에서는 이 내용을 중심으로 농어촌 교육을 육성하기 위해 정책을 추진하고 있다. 이들을 중심으로 학교 육성 방안을 살펴본다.

### (1) 교통편 제공

농어촌 지역에서 교육을 받는데 어려움을 겪고 있는 부분이 통학수단이다. 집이 학교와 멀리 떨어져 있기 때문에 등교하는데 어려움이 도시지역보다 크다. 1944년의 교육법(Educational Act 1944)에 의하면 8세 이전의 아이들에게는 2마일, 8세 이후의 의무교육을 받는 아이들에게는 3마일 이상 학교로부터 떨어져 있어야 지역교육당국이 통학버스를 제공하도록 규정하고 있다. 이 규정은 오래전에 만들어졌기 때문에 적절하지 않다. 교통량이 많아져 2-3마일을 통학하는 데에는 여러 가지 위험 요소가 많다. 단순히 거리를 기준으로 통학버스를 제공하는 것은 합리적이지 못하다. 예컨대, 집이 학교로부터 3.1마일 떨어져 있는 학생에게는 통학버스를 제공하고, 2.9마일 떨어져 있는 학생에게는 제공하지 않는다는 것은 불합리하다. 하원 환경·식료·농촌위원회<sup>19)</sup>는 2003년에 이를 시정하기 위한 방안을 제안하고 있는데 새로운 법이 제정되기 전까지 환경·식료·농촌부(Defra)와 교육기술부(DfES)는 집과 학교와의 거리에 기초하지 않고, 통학의 안전성과 통학하는 과정에서 제기되는 현실적인 어려움(safety issues and the real alternatives to walking)을 해결할 수 있는 대안에 기초하여 통학버스를 제공하도록 권고하고 있다.

농어촌 교육을 어렵게 하는 또 하나의 요인이 학교 외 교육활동과 16-19세를 위한 교육이다. 특히 16-19세에게는 통학편의가 제공되지 않는데 교통편이 적절하지 않기 때문에 이들이 직업교육이나 계속교육을 받는데 지장이 많다. 교육기술부(DfES)와

18) Department of Environment, Food, and Rural Affairs(2001). *The Rural White Paper Implementation Plan*.

19) House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee(2003). *The Delivery of Education in Rural Area: Ninth Report of Session 2002-2003*.

문화체육부(Culture, Media and Sport)는 국가적인 차원에서 학교스포츠 증진 계획을 세우고 있다. 이 계획에 의하면 2002년의 경우 교과과정 내외에서 학생의 25%만이 2시간의 체육과 학교스포츠를 하고 있는데, 이를 2006년까지 75%로 향상시키고, 2007년에는 전 학생에게 보급할 계획이다. 이 교육활동을 가능하도록 하기 위해서는 통학버스가 제공되어야 하는데, 현재는 그러지 못하다. 이런 문제를 해결하기 위해서 환경·식료·농촌위원회는 환경·식료·농촌부가 지역행정당국(Local Government Authority), 지역교육당국(Local Education Authority), 지역청(Countryside Agency-Ca)과 긴밀히 협력하여 해결방안을 마련하여 시행하도록 권고하고 있다. 지역에 따라서는 이런 문제를 해결하기 위해 통학풀제(park and stride), 지역교육당국과 협력한 통학버스제, 16-19세에게 직장 교통편 제공(Wheel to Work)을 시행하고 있다. 통학풀제는 아이들을 등교시키는 학부모의 차를 함께 이용하는 방안으로 학교의 주차장이 부모의 차량 때문에 복잡하기 때문에 학교에서 조금 떨어진 주차장에 아이들을 모이게 하여 함께 등하교를 하게 하고, 지역교육당국과 협력한 통학버스제는 의무교육대상자가 아닌 학생들에게 통학편의를 제공하기 위해 지역교육당국과 협의하여 학교버스를 활용하는 방안이다. 직장교통편 제공은 19세 이전의 학생이 직장을 잡을 경우 이들에게도 교통편을 제공하는 방안이다. 전체적으로 이런 방안이 제도화되어 있지는 않지만 국가적인 차원에서 지원하고 특히 환경·식료·농촌부(Defra)와 지역청(Ca)이 이런 활동을 주도적으로 하도록 권유하고 있다.

지역발전을 위해서는 학교의 통학버스를 지역의 모든 사람이 이용하는 방안까지 검토되고 있다. 지역 주민이 병원 일, 쇼핑 등을 할 때도 지역의 교통수단을 통합적으로 관리하여 주민들에게 편의를 제공하는 방안도 일부에서는 검토되고 있다.

## (2) 정보통신기술(ICT) 제공

ICT는 지역의 고립을 탈피하고 교사와 학생들에게 정보 접근성을 높여 주는 중요한 수단이다. 농어촌백서에서는 ICT의 중요성을 인식하고, ICT를 활성화하기 위해 ICT 규정(ICT provision)을 마련하고 있다. 이 규정에서는 “광대역 통신망이 농어촌지역까지 확대될 경우 원격교육의 기회확대, ICT가 제공되지 않을 경우 거리가 멀리 떨어져 있기 때문에 불가능한 교육과 연수, 방과 후 활동을 할 수 있도록 교원과 학생들에게 가능한 모든 방안을 제공 한다<sup>20)</sup>”고 되어 있다. ICT의 시설을 확대하기 위해 2006년까지는 초·중등의 전 학교에 광대역 통신망을 설치하고 이를 위해 2002년부터 3억 파운드를 지출할 계획이다.

농어촌의 경우에는 학교가 분산되어 있기 때문에 학교의 분산정도에 따라 광대역 통신망 시설비를 지원해 주고 있으나, 농어촌의 실정을 충분히 반영하지 못하고 있다. 지원액에 기초하여 시설은 할 수 있지만, 시설 후의 관리 등은 고려하지 않기 때문에 어려움이 따른다. Ca의 보고에 의하면 2002년 8월까지 초중등학교의 23%,

20) *op. cit.* p. 9.

2003년까지는 40%가 설치되었으나 농어촌 지역의 설치 현황은 제시되지 않고 있다.

농어촌 지역에서 ICT는 대단히 중요하다. ICT는 학생과 교사들에게 다양한 정보를 제공해주며, 지역사회의 중심(hub) 역할을 한다. 그렇기 때문에 농어촌 지역에 우선적으로 ICT 망을 제공하여야 하는데, 유선에 의해 ICT 망을 설치할 경우 농어촌 지역이 가장 늦게 설치 대상이 된다. 이런 문제를 해결하기 위해 Defra 위원회는 인공위성망(satellite broadband) 설치와 농어촌 지역의 ICT망 관리를 위해 추가 경비를 지원하도록 권유하고 있다. 이를 위해 Defra가 적극적인 역할을 수행해야 한다고 강조하고 있다.

### (3) 소규모 학교 통폐합에 대한 제한

농어촌 학교는 대부분이 소규모이다. 소규모 학교는 학생수에 기초하여 소규모 학교 지원금(Small Schools Fund)을 받는다. 초등학교는 학생수가 200명 이하인 경우, 중등학교는 600명 이하인 경우에 지원금을 받는다. 이 비용은 주로 소규모 학교의 인건비 부족분을 지원하기 위한 인력지원금(School Support Staff grant)과, 학교 간 협력프로그램(collaborative projects)을 운영하거나 몇 개의 학교를 모아 함께 교육활동을 하는 학교군(clustering of small schools)을 운영할 때 지원하는 경비이다.

농어촌 학교의 규모가 작기 때문에 많은 경비를 지원받고, 학생당 경비도 높아 폐교에 대한 권유가 많다. 농어촌백서에서는 농어촌에서 학교의 중요성을 인식하여 농어촌 학교 폐교에 대한 제한규정을 마련하고 학교를 폐지할 경우 거쳐야 할 절차를 강화하였다. 정부는 1998년에 학교폐지를 심사하고 결정하는 기구로 학교조직위원회(School Organization Committees)를 법적 기구로 설치하였다<sup>21)</sup>. 이 기구는 폐교를 심사하고 결정하는 권한을 갖고, 폐교할 경우 폐교가 학교와 지역사회에 미치는 제반 영향력을 평가하여 결정하도록 하고 있다.

이 조직이 만들어 지고 절차가 강화된 후에 1998년 이전까지는 매년 30여개의 학교가 폐교 되었는데 이후로는 4개 정도의 학교가 폐교되고 있다.

폐교의 기본 권한은 교육기술부(DfES)와 지역교육당국(Local Educational Authority)이 가지고 있지만 이들의 폐교 결정에 영향을 미치는 부처가 많다. 폐교 제한 규정이 마련된 이후 교육기술부와 지역교육당국은 학교를 폐교 하지 않으려고 노력하고 있다. 그런데 농어촌 소규모 학교에는 유희시설들이 많으며, 이를 유지하고 관리하기 위해 추가 비용이 많이 소요된다. 그런데 재정을 배분하는 재정부나 학교의 시설을 관리 감독하는 감사부서에서는 이런 유희시설의 문제를 제기하면서 예산을 축소하거나 폐교를 권장한다. 이들 부서의 압력 때문에 폐교하지 않을 수 없는 경우가 있는데 학교폐교에 대한 제한 규정이 효력을 발휘하기 위해서는 유희시설관리비 등을 지속적으로 지원하고, 폐교에 대한 외부의 압력을 줄이는 제도적인 노력이 필요하다. 이런 노력은 Defra가 주도적으로 하여야 한다. Defra는 교육기술부(DfES), LEA, LGA

21) *op. cit.* p. 12.

등과 공동으로 노력하여 농어촌 지역의 특성을 고려하는 정책을 입안하도록 영향력을 행사해야 한다.

농어촌의 소규모 학교 역시 학교의 기능을 확대하여 지역사회의 중심 역할을 하도록 하여야 한다. 2002년 교육법(Education Act 2002)에서는 학교시설을 지역사회에 개방하도록 법안을 마련하였고, 학교운영위원회에서 지역사회를 위한 추가 시설을 할 수 있도록 하였다. 이에 따라 2003년 3월 12일에 교육기술부는 학교 기능 확대 방안(extended school initiative)을 마련하여 지역적으로 소외되어 있는 곳에 2006년까지 240개의 기능 확대 학교(extended schools)를 설치할 예정이다<sup>22)</sup>. 이 학교는 학교가 지역사회의 중심이 되어 학교에 스포츠 시설, 방과후 프로그램, 이웃 학습 센터(neighbourhood learning centers), 도서관, 놀이 학교, 유아원, 연금자를 위한 식당 등의 시설을 설치하여 다양한 역할을 수행하게 한다. 이와 같은 기능을 수행함으로써 농어촌 학교가 폐교되지 않고, 학교 교육과 더불어 다양한 기능을 수행해야 한다.

#### (4) 계속교육

여기에서 언급하는 계속교육은 지역사회대학(community college)에서 수행하는 교육을 의미한다. 지역사회대학 역시 초·중등학교와 같이 농어촌 지역의 중요한 교육기관이다. 지역사회대학이 초·중등학교와 같이 여러 곳에 설치되어 있지 않기 때문에 학생들이 먼 거리를 통학하여야 하고, 통학에 소요되는 시간 때문에 많은 시간을 공부하기 어렵다.

지역사회대학은 초·중등학교에 비해 더 좋은 교육 공간, IT 시설을 가지고 있으며 지역의 사업가들과 연계되어 있다. 이런 기능을 활용하여 지역의 교육발전이 이루어지도록 해야 한다.

지역사회대학이 지역에서 교육과 연수, 지역주민이 필요한 교육내용을 제공할 수 있도록 Defra는 학습기술위원회, 지역교육당국, 지역의 사업가들과 밀접히 협력해야 할 필요가 있다. 협력을 통해 지역사회대학이 지역이 필요로 하는 기술과 정보를 제공하여 지역발전이 기여할 수 있도록 하여야 한다.

#### (5) 농어촌의 여건 입증(rural proofing)<sup>23)</sup>

농어촌은 지역마다 독특한 여건을 가지고 있다. 교육정책을 입안하는 과정에서 이런 여건이 고려되어야 하는데 일반적으로 이런 여건이 고려되지 않는다. 정책을 입안하는 초기에 농어촌이 갖는 독특한 여건을 제도적으로 고려하도록 하는 방안이 농어촌 여건 입증(rural proofing)이다. 농산어촌의 여건입증은 defra의 지역청

22) *op. cit.* p. 13.

23) *op. cit.* pp. 15-19.

(Countryside Agency)에서 하는데 여건입증을 위한 지침서, 여건입증을 위한 모니터링, 여건입증 점검표 등을 만들어 여건입증을 하도록 한다. 정책결정자들이 지역이 갖는 여건을 입증하기 위해서는 첫째, 수행하고자 하는 정책이 지역이 갖는 특별한 여건 때문에 지역에 다른 영향을 미칠 가능성이 있는지를 검토하여야 하고, 둘째, 그런 영향이 의미가 있다면 이런 영향을 적절히 평가하여야 하며, 셋째, 필요한 경우 농어촌의 요구와 여건에 맞게 정책을 조정하여야 한다.

교육의 경우 여건입증 절차를 거쳐야 할 부서는 교육기술부(DfES)이다. 교육기술부가 국가정책을 결정하는 과정에서 초기에 여건입증 절차를 거쳐야 한다. 이 과정이 법적으로 규정되어 있지만 실질적으로는 구두선에 불과한 경우가 많다. 어떻게 입증해야 하는가가 불분명하기 때문에 실질적으로 고려되지 않는다. 그럼에도 불구하고 이 절차가 있음으로 인해 여러 부분에서 농어촌의 실정을 반영하는 사례가 나타나고 있다. 대표적으로 조기교육프로그램(Sure Start)에서 농어촌의 여건이 고려되어 수정되었고, 사회소외 프로젝트(social exclusion)를 입안하는 과정에서도 여건입증의 절차를 거쳐 많은 부분이 수정되었다.

#### 다. 농어촌 교육 육성을 위한 행·재정적 지원 및 부처간의 협력

교육정책은 교육기술부(DfES)에서 추진하고 있다. 교육기술부는 도시지역과 농촌지역을 구분하지 않고, 모든 학교를 대상으로 교육과정과 재정정책을 마련하여 시행하고 있다. 교육기술부에서 고려하는 점은 학교규모와 학생의 특성이다. 예컨대, 특수교육 대상이 많은 경우 이런 요인을 고려하여 재정을 배분하거나 교육프로그램을 별도로 마련할 뿐이지, 지역의 특수성을 고려하여 별도의 정책을 입안하지는 않는다. 따라서 농어촌에 관한 교육기술부의 행·재정적 지원을 찾아보기는 어렵다.

농어촌 교육 육성에 관한 정책은 농어촌 발전방안의 하나로 추진하고 있다. 2000년에 농어촌 지역 종합발전 방안으로 농어촌백서(Rural White Paper)가 발간되고 이를 수행하기 위해 환경·식료·농촌부(Defra)가 신설되면서 이 부서를 중심으로 농어촌에 관련된 사업을 종합적으로 추진하고 있다. 이부서가 설치된 지 얼마 되지 않아 농어촌 교육발전에 크게 기여하지는 못했지만, 농어촌의 실상을 반영하고, 농어촌에 맞는 교육 지원체제가 구축되었다. 따라서 농어촌백서에 나타난 교육내용과 이를 구현하는 과정에서 어떻게 행정적으로 지원하고 부서 간에 협조가 이루어지는가를 살펴본다.

## (1) 농어촌 교육발전을 행정적인 노력

농어촌 교육발전을 위해 처음 시도한 일은 농어촌 종합발전방안을 마련하는 일이었다. 농어촌 교육발전은 농어촌 발전 종합방안에 포함되어 있다. 이 방안은 농어촌백서에 나타나 있으며 2000년 11월 28일에 발간되면서 농어촌 발전에 대한 구체적인 방안을 제시하였다. 그동안 소외되었던 농어촌 발전의 필요성을 국가적인 차원에서 고려하여 종합적인 방안을 마련한 것이다.

둘째, 이 방안을 수행하기 위해 중앙정부에서는 환경·식료·농촌부(Department of Environment, Food, Rural Affairs)를, 지역차원에서는 지역청(Countryside Agency)을 신설하였다. 환경·식료·농촌부에서는 중앙정부 차원에서 농어업문제에 관한 종합적인 정책을 입안하여 시행하고, 지역청에서는 지역의 특성에 부합되는 정책이 시행되도록 중앙 정부의 정책을 모니터하고 정책적 조언을 한다. 또 지역의 다른 기관과 협력하여 농촌발전이 원활하게 이루어지도록 지원한다.

셋째, 농어촌백서가 정권이 바뀌어도 시행될 수 있도록 농어촌 백서 실행계획서를 작성하였다(Rural White Paper Implementation plan). 이 계획서는 농어촌 백서에 제시된 내용을 빠짐없이 체계적으로 실행할 수 있도록 하였다. 수행과정에서 제기되는 문제점을 보완하기 위해서는 매년 수정이 이루어지고 있다.

넷째, 종합계획서의 실행 안이 농어촌의 여건에 맞도록 하기 위해 농어촌의 서비스 표준(Rural services standard)을 설정하였다. 서비스 표준은 매년 농어촌의 여건을 고려하여 중점적으로 개선되어야 할 내용을 중심으로 선정되었다.

다섯째, 농어촌백서가 지역에 맞게 시행될 수 있도록 지침(The way ahead for rural services: a guide to good practice in locating rural services)을 만들었다.

여섯째, 지역청으로 하여금 농어촌 백서의 진척상황을 작성하여 환경·식료·농촌부에 제출하도록 하고 있다.

일곱째, 의회 차원에서는 하원에서 환경·식료·농촌위원회를 구성하여 진척상황을 연구하도록 하고 있으며, 이 결과를 정부에 제출하면 정부는 이에 대한 답변을 하도록 하고 있다.

농어촌 발전을 위해 체계적으로 계획을 세우고 이를 실현하기 위해 계획과 기준, 실행 지침서, 안내서, 현장 적용 가능성을 검토하고, 이런 내용이 지역의 실정에 맞게 실현 되었는가를 평가하여 이를 다음 계획에 반영하도록 하고 있다. 한번 세운 계획이 실수 없이 실현되도록 절차를 규정하고 있는 점이 영국 농어촌 교육발전의 기본 체계라 할 수 있다.

## (2) 농어촌 교육발전을 위한 행정 부처간의 협력

농어촌 교육과 관련된 부서는 교육기술부와 환경·식료·농촌부이다. 교육기술부는 지방에 지역교육당국<sup>24)</sup>을 두고 있으며, 지역교육은 지역교육당국을 중심으로 이루어진다. 교육기술부는 교육에 대한 전반적인 정책을 입안하여 시행하고 이를 지역

의 특성에 맞게 구체적으로 실현하는 기관은 지역교육당국이다. 환경·식료·농촌부도 국가적인 차원에서의 계획을 세워 시행할 뿐이고, 구체적인 사업시행은 지역청(Countryside Agency)에서 실시한다.

교육문제를 중심으로 생각하면 지역청은 통학버스, ICT, 평생교육 등의 사업에 관심을 갖고 지원하고 협조한다. 중앙부서의 환경·식료·농촌부도 이 문제에 대해서는 교육기술부와 긴밀한 협조가 필요하다.

실질적으로 환경·식료·농촌부는 교육에 대해 2인자적인 위치에 있다. 통학버스, ICT 연결, 지역사회대학에 관한 재정 지원 등을 교육기술부에서 하기 때문에 환경·식료·농촌부는 이런 문제에 관여할 여지가 적다.

그럼에도 불구하고 지역청이 지역에 맞는 정책을 입안하도록 점검하고 건의하는 기능을 갖기 때문에, 교육문제에 대해서 지역의 실정을 고려하여 폐교를 줄이고 통학버스를 연장하여 운행하는 방안 등에 대해 지역교육당국 또는 교육기술부와 협력하고 이런 활동이 점차 증가하고 있다. Lincolnshire 지역청에서는 50,000파운드를 투자하여 학교에 비디오 대어서비스를 제공하여 크게 성과를 거두고 있다.

환경·식료·농촌부는 국가차원에서, 지역청은 지방 차원에서 교육을 포함한 정보, 문화, 경제 등에서 종합적으로 농어촌발전방안을 마련하여 시행하려고 노력하고 있다. 이런 노력이 성공적으로 이루어지기 위해 의회의 환경·식료·농촌위원회에서는 환경·식료·농촌부와 지역청이 농어촌 지역의 여러 기관이 협조하도록 노력하여야 한다고 건의하고 있다. 농어촌 교육도 농어촌의 독자적인 문제나 교육기술부의 단독적인 사업이라기보다 종합적으로 검토하고 함께 발전해야 할 사안이다. 그렇기 때문에 농어촌 교육을 발전시키기 위해서는 이들 부처간의 협조가 증진되어야 할 필요가 크다.

### 3. 미국의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원

#### 가. 농어촌 교육 현황

미국의 교육은 주정부 책임이다. 주정부가 지역의 교육을 담당하고 있기 때문에 연방정부의 교육정책은 국가적인 차원에서 추진해야 할 내용을 주정부에서 추진하도록 지원할 뿐이다. 따라서 주마다 농어촌 교육의 실정이 다르고, 이에 대한 대처 방안도 다르다. 그렇기 때문에 미국의 전체 농산어촌 교육 현황을 파악하기 어렵지만 미국교육연합회에서 정리한 내용을 중심으로 농어촌교육 현황을 살펴본다.<sup>24)</sup>

24) 지방교육당국은 행정조직 상으로는 교육기술부의 하부 기관이라기보다 지방의회의 한 분과조직으로 되어 있다. 그렇지만 교육기술부의 교육정책을 실시하기 때문에 교육기술부의 하부 조직과 같은 기능을 수행한다.

25) NEA Research(1998.9). *Status of Public Education in Rural Areas and Small Towns - A Comparative Analysis.*

먼저 농어촌 교육이 당면한 문제를 살펴보면 미국 학교의 40% 가량이 농어촌이거나 소규모 학교이다. 이들 농어촌 학교는 대체로 영어를 사용하는 학생들로 구성되어 있고 외국인이나 새로 이민온 이주민이 적기 때문에, 이중 언어교육이나 외국인을 위한 언어교육 문제는 없지만, 반면에 학력이 떨어져서 이를 보완해야 할 필요가 크다.

둘째, 농어촌에 근무하는 교사들이 경험이 적고, 교육 수준이 낮아, 아이들을 지도하는데 어려움이 많다.

셋째, 농어촌 교사들은 학교 근무 시간 이외에 더 많은 시간을 학교에서 보내야 한다. 반면에 학급 내에서는 학생수가 적기 때문에 선생님이 더 많은 관심을 가지고 학생들을 지도할 수 있다.

넷째, 교원의 봉급이 도시의 다른 학교에 비해 낮으며, 건강보험 등의 간접적 편익을 받기가 어렵다.

다섯째, 농어촌에 근무하는 교사는 학생을 지도하거나 교육과정을 편성하여 운영하는 데에는 도시의 교사들에 비해 자율적이지만, 반대로 예산을 편성하여 운영하는 것과 같은 행정적인 일에는 영향력이 적다.

여섯째, 교사의 수급이 원활하지 않기 때문에 채용하기 어렵고, 오래 근무하도록 여건을 조성하기도 어렵다. 특히 수학과 물리 과목에서 교사를 확보하기 어렵고, 이런 경향이 음악과 농업 부문에서도 나타나고 있다.

일곱째, 학교의 시설이 낡고 열악하여 학생을 지도하는데 어려움이 있다.

## 나. 농어촌 교육 육성 정책

미국의 농촌학교 육성 정책은 다양하다. 교육체제가 연방과 주정부, 지방교육구(school district)로 구분되어 있으며, 전통적으로 지방자치가 강한 국가이기 때문에 중앙(연방)정부의 육성·지원책은 거의 찾아 볼 수 없다. 다만 연방정부 차원에서 기금(grant or allowance)을 마련해 놓고 이 기금을 통해서 농촌학교의 육성정책을 간접적으로 지원하고 있다. 예컨대, 농촌의 저소득층 자녀교육을 진흥하기 위한 기금을 마련하였다면 이 기금을 받는 지역에 한해 정책적 지원을 할 뿐이다.

연방정부에서 모든 학생들에게 일정한 수준의 교육을 받을 수 있도록 정책을 추진하여 왔다<sup>26)</sup>. 2001년의 '뒤진 학생이 없는 교육법(No Child Left Behind Act of 2001)'이 통과되면서 배경이 다른 여러 학생들에게 일정한 수준의 교육을 받을 수 있도록 기금을 마련하여 운영하고 있다. 이를 위해 10장(Title)의 규정을 마련하고 있다. 이들 규정의 내용을 살펴보면 1장(Title I)은 학력이 떨어진 학생의 학업성취도 향상을 위한 내용이고, 2장(Title II)은 우수교원확보에 관한 사항이다. 3장(Title III)은 이민자나 영어가 부족한 사람의 언어향상을 위한 내용이고, 4장(Title IV)은 21

26) U.S. Department of Education, Office of Elementary and Secondary Education(2002). *No Child Left Behind: A Desktop Reference*, Washington, D.C.

세기 학교를 위한 내용, 5장(Title V)은 학부형의 선택권 향상을 위한 내용, 6장(Title VI)은 자율과 책무성, 7장(Title VII)은 인디언, 하와이안, 알래스카인을 위한 교육, 8장(Title VIII)은 지원프로그램의 영향, 9장(Title IX)은 일반규정, 10장(Title X)은 법률수정에 관한 사항이다.

Title의 내용을 보다 상세히 설명하면 1장은 가정 형편이 어렵거나 기타 여러 가지 이유로 인해 학업을 할 수 있는 여건이 좋지 않은 학생들의 학업 향상에 관한 규정으로 예산을 마련하여 이들의 독서력과 문해력을 향상시키도록 하고 있다. 2장은 우수한 교원을 확보하고 개발하도록 교원의 양성과 연수, 학교의 리더쉽, 연수과정에 대해 규정하고 있다. 3장은 이민자나 영어 실력이 뒤진 학생들의 영어 실력을 향상시키도록 규정하고 있으며, 4장은 21세기 학교에서 마약이나 총기사고로부터 안전하게 학교를 운영하도록 규정하고 있다. 5장은 학부모에게 학교를 선택하고 학생들에게 다양한 교육기회를 제공하도록 현장학교(charter school), 자율학교(voluntary public school), 자석학교(magnetic school) 등을 규정하고 있다. 6장은 주정부와 학교구의 학교 운영에 관한 자율권을 규정하고 있다. 보다 많은 자율권을 행사하고 이에 대해 책임을 강조하고 있다. 7장은 인디언, 하와이 원주민, 알래스카 원주민 교육에 대해 규정하고 있으며, 8장은 이런 규정과 지원의 영향에 대해, 9장은 이런 내용에 대한 일반적인 사항, 10장은 2001년의 교육법이 시행되는 과정에서 수정해야 할 각종 법규에 대해 규정하고 있다. 10장으로 된 법 중에서 1장에서부터 7장까지는 예산을 마련하여 이런 정책에 부응하는 주정부나 학교구에 기금을 지원하고 있다.

연방정부의 기금에 의해 농촌학교 교육개선을 추진한 사업으로 학교개혁종합프로그램(Comprehensive School Reform Demonstration-CSR)이 있다. 이 프로그램은 원래 Title I에 의해 지원되는 기금으로 소득수준이 낮은 학생들을 지원해 주는 정비이다. 이 프로그램에 배정된 예산은 2001년에 1,450만불인데 이중 1,200만불은 저소득 가정 학생의 학업성취도 향상을 위해, 나머지 250만불은 학교개혁을 종합적으로 추진하는데 집행하도록 하였다. 이 기금에 의해 사업을 추진한 결과 기금은 받는 학교의 경우 학교당 50,000불을 지원받았고, 이 비용에 의해 학교 개혁을 추진한 결과 학업성취도가 낮은 학생의 학업성취도가 향상되었으며, 저소득층 자녀들이 많은 혜택을 받았다.

이런 효과에도 불구하고 학교의 자율권이 침해되었으며 효과가 일시적이 아닐까 하는 의문을 갖게 하였다. 기금이 배정되었을 경우에는 특별교육 프로그램을 운영하여 성취도 향상의 효과를 가져 올 수 있지만 기금이 중단되면 이런 효과가 나타나지 않을 것이라는 문제를 지적하기도 하였다.

연방정부에서 농촌학교 교육을 위해 지원해 주는 정책은 이와 같다. 농촌학교를 별도로 지원해 주는 것이 아니라, 농촌이나 도시에 있는 모든 저소득층 학생을 대상으로 교육정책을 추진하는데 혜택이 농촌에 많이 가는 것이 농촌학교 지원정책이라고 할 수 있다<sup>27)</sup>.

연방정부의 기금에 의한 통제는 특정한 목적을 가진 사업을 중심으로 이루어진다. 그렇기 때문에 지극히 제한된 영역에 한해 연방의 교육정책을 추진할 수밖에 없다. 이 밖의 농촌학교에 대한 정책은 미국 전역에 분포되어 있는 지역교육연구소를 중심으로 이루어진다. 미국 전역에는 10개의 지역교육연구소(Regional Educational Laboratory)가 있는데 이 연구소를 중심으로 지역의 교육현안을 연구하고 개선방안을 마련하면 학교 또는 교육위원회, 주교육부에서 이 방안을 채택하여 시행하고 있다. 농촌 문제는 거의 전 연구소에서 연구하고 있으나 에팔래치안 교육연구소에서 많은 연구를 수행하고 있다.

연구소에서 수행하고 있는 농촌학교에 대한 연구는 다양하며 주로 학업성취도, 학생의 적응, 학부모 참여, 학교와 지역사회 연계 등을 다루고 있지만 지역의 실정에 따라 다양한 연구가 진행되고 있다.

#### 다. 농어촌 교육 육성을 위한 행·재정적 지원과 정부 부처간의 협력

미국의 농어촌 교육에 대한 행·재정적 지원은 주정부에서 시행하고 있으며, 연방정부는 국가적인 차원에서 추진해야 할 내용을 예산을 지원하여 주정부가 따라오도록 하고 있다. 주정부 차원에서도 학교 교육은 주로 학교구(school district)를 중심으로 자율적으로 운영하도록 하기 때문에 농어촌 학교의 운영은 주로 학교의 자율적 운영에 의지한다.

따라서 학교에 대한 행·재정적 지원과 부처간의 협력은 크게 이루어지지 않고 있다. 주정부에서도 학교에 대한 행·재정적 지원은 법규를 통해 모든 학교구가 동일하게 시행해야 할 내용에 한정되어 있으며, 재정적 지원도 재정은 지원하되 가능한 학교구의 자율을 인정하도록 하고 있다. 따라서 학교에 관한 사업은 학교구를 중심으로 독자적이고 자율적으로 운영하고 있다고 할 수 있다.

### 4. 캐나다의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원

캐나다는 13개 지방정부(Provincial Government)<sup>28)</sup>로 구성된 국가이며, 지방정부별로 일반 행정과 교육에 관한 업무를 관장한다. 그렇기 때문에 지방정부에 따라

27) 학교개혁총합의 수혜결과를 분석한 결과 농촌학교의 극빈계층이 다니는 학교는 농촌의 다른 학교에 비해 수혜율이 낮으나 학생에게 제공되는 프로그램의 비율은 높고 도시의 큰 학교에 비해 더 많은 비용이 학생에게 제공되고 있다(Deweese, 2000).

28) 13개 지방정부는 Alberta(Edmonton), British Columbia(Victoria), Manitoba(Winnipeg), New Brunswick(Fredericton), Newfoundland and Labrador(Yellowknife), Nova Scotia(Halifax), Nunavut(Iqaluit), Ontario(Toronto), Prince Edward Island(Charlottetown), Quebec(Quebec City), Saskatchewan(Regina), Yukon(Whitehorse)이다.

행정이나 교육의 특성이 다르다. 따라서 캐나다의 농어촌 교육정책을 알아보기 위해서는 13개 지방정부의 농어촌 교육정책을 모두 파악해야 한다. 이는 실로 어려운 일이며, 농어촌에 관한 정책이 지방정부에 따라 큰 차이를 보이지 않기 때문에 한 지방정부의 농어촌 교육정책을 살펴보면 캐나다 전체의 개략적인 농어촌 교육정책을 알아볼 수 있을 것이다.

13개 지방정부 중에서 도시와 농촌의 여건을 잘 갖추고 있는 브리티시 컬롬비아 지방정부의 농어촌 교육정책을 중심으로 캐나다의 농어촌 교육정책을 살펴본다.

## 가. 농어촌 교육 현황

브리티시 컬롬비아의 농어촌 교육현황은 다른 지방정부의 농어촌과 마찬가지로 지역의 경제가 열악해짐에 따라 인구가 격감하고, 지역이 분산되어 있기 때문에 교통편이 열악하고, 다양한 교육기회를 제공하지 못하는 문제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 농어촌에서 학교는 지역의 심장과 같은 중요한 기능을 수행하고 있다. 농어촌 교육의 현황을 2003년에 브리티시 컬롬비아의 교육부장관에게 보낸 농어촌 교육 개선팀의 보고 내용을 중심으로 살펴본다<sup>29)</sup>.

브리티시 컬롬비아의 교육부장관은 지난 수십년간 농어촌 지역의 경제가 위축됨에 따라 학생수가 감소되고, 교육여건이 열악해짐에 따라 교육의 질에 문제가 있음을 제기하고 이의 개선방안을 마련하기 위해 2002년에 농어촌 교육 개선팀을 위촉하였다. 개선팀은 농어촌 지역을 직접 방문하여 현황을 파악하고, 학교나 지역의 교육위원회, 시청, 읍사무소와 같은 관청에 교육에 관한 예로사항과 건의사항을 제출하도록 하여 이의 내용을 종합적으로 검토한 뒤 정책건의안을 작성하였다. 이들 내용에 나타난 농어촌 교육의 주요현황은 다음과 같다.

### (1) 농어촌(rural)의 개념과 학생수

농어촌은 대체적으로 도시와 비도시를 구분하는 시골(rural)을 의미한다. 우리는 시골이라는 용어를 사용하지 않기 때문에 이를 농어촌으로 번역하여 사용하고자 한다. 농어촌의 개념은 다양하게 정의된다. 도시와 같은 문화시설이 없는 곳을 농어촌이라 정의할 수도 있다. 예컨대 스타벅스 커피점, 도서관, 문화시설 등이 없는 지역을 농어촌이라 할 수 있다. 그런데 이와 같은 정의는 연구차원에서 도시와 농어촌을 구분하는 기준으로 적절하지 않기 때문에 인구학적인 기준을 사용한다. 인구학적으로 볼 때 지역의 인구가 1,000-9,999명까지이며 이중의 50% 이하가 인구 10,000명 이상의 지역으로 출퇴근 하는 경우를 농어촌이라 한다.

29) Clarke, Harry; Surgenor, Ev; Imrich, Jim; Wells, Nancy(2003). *Enhancing Rural Learning: Report of the Task Force on Rural Education*. Submission to Honourable Christy Clark, Minister of Education, British Columbia.

이 기준에 의하면 브리티시 콜롬비아의 농어촌 학생수는 2002년 현재 439개교에 8,600명의 학생이 재학하고 있으며, 이는 브리티시 콜롬비아 내에 있는 2,062개 학교 576,200명의 15%에 해당되는 학생수이다<sup>30)</sup>.

## (2) 농어촌 교육에 대한 인식

브리티시 콜롬비아의 경우 농어촌에 사는 많은 사람들이 농어촌 학교의 중요성과 장점을 인식하고 있다. 이들이 갖고 있는 농어촌 교육의 긍정적인 측면을 살펴보면 첫째, 농어촌 학교가 소규모이기 때문에 교사와 학생이 서로 잘 알고 서로 협력할 수 있으며, 가족과 같은 관계를 맺을 수 있다. 또한 학생의 모든 면을 파악하여 학생의 재능과 특성에 따라 다양한 교육을 할 수 있다. 즉, 학생의 특성과 여건에 따라 복식수업, 단위학교 자율경영, 개인지도, 급우협력프로그램, 협동학습 등을 쉽게 할 수 있다. 대규모 학교에서는 상부의 지침과 학교의 경영 방침 등이 있어 이를 쉽게 변경하여 시행하기 어려운데 작은 학교에서는 이런 내용을 쉽게 실시할 수 있다.

둘째, 학교가 안전하고, 교사가 학생을 자상하게 돌보아 줄 수 있다. 학교의 규모가 작기 때문에 학생들 간에 발생하는 충돌이 적으며, 학생 소외현상이 적고 교사도 학생을 부모와 같이 자상하게 지도할 수 있다.

셋째, 학교가 지역사회의 핵심적인 역할(heart of community)을 수행한다. 학교가 지역사회의 유일한 공공기관이기 때문에 학교에서 결혼식, 댄스파티, 야간 영화상영, 초청연설, 지역사회의 행사 등을 한다.

이런 기능을 수행하기 때문에 지역사회에서 학교는 필수적이며 대단히 중요하다.

## (3) 농어촌 교육을 어렵게 하는 요인<sup>31)</sup>

농어촌 학교가 지역사회에서 수행하는 역할이 중요하고 주민들도 이의 필요성을 인식하고 있으나 지역의 경제가 계속 나빠지고, 인구가 줄어들어 따라 학교를 경영하는 데 많은 어려움이 있다. 이를 살펴보면 첫째, 지역의 경제가 계속 위축되고 있다. 농산물의 가격하락, 무역장벽, 폐광, 회귀 언어수의 감소 등이 농어촌의 경제를 아주 어렵게 하고 있다. 이들의 직업이 쇠퇴하면 다른 대체 직업이 있어야 하는데 농어촌에서는 이의 가능성 낮다. 농촌의 경제가 어려워짐에 따라 학교에 대한 각종 지원이 줄어들거나 폐지되고, 이에 따라 발생하는 각종 부담을 교사들이 주로 안게 된다. 지원이 줄어들어 따라 교원이 감축되고, 남아 있는 적은 수의 교원이 그전에 다른 교원이 담당하던 카운슬링, 알콜 및 약물 예방교육, 건강교육 등을 모두 담당해야 하는 부담을 갖게 된다.

30) *op. cit.* p. 12.

31) *op. cit.* pp. 14-25.

둘째, 농어촌 교육을 어렵게 하는 가장 핵심적인 요인이 학생수 감소이다. 학생수에 기초하여 학교재정이 배분되기 때문에 학생수 감소는 학교경영에 치명적인 영향을 미친다. 학생수 감소 현황은 2002년에 전년도에 비해 6%가 감소되었다. 농어촌 지역의 학생수가 줄어든 271개의 학교중 43개교는 15%이상, 12개 학교는 30%이상의 감소율을 보였다<sup>32)</sup>. 학생수가 감소됨에 따라 학교에는 학생이 줄어들어도 지속적으로 지출해야 하는 시설유지, 상하수도, 재산세, 난방과 같은 고정비용(fixed costs)이 있는데, 이런 비용을 줄일 수 없기 때문에 교원을 감축하거나 시간제 교원을 채용할 수밖에 없어 학교 교육이 어려워진다. 중등의 경우는 필수과목 이외의 다양한 과목을 배울 기회가 줄어든다.

셋째, 농어촌 지역이 크게 분산되어 있기 때문에 학교와 거리가 멀어 어려움이 제기된다. 브리티시 콜롬비아 내의 여러 지역사회 중 23개 지역사회(community)는 학교로 가는 길이 없는 학교가 있으며, 16개 지역사회는 보트 또는 차를 이용하여 100km 이상 가야하는 학교가 있다. 13개 지역사회는 교육위원회가 200km 이상 떨어진 곳에 위치한 학교도 있다. 농어촌 지역의 통학시간은 등교와 학교를 합해 평균 3시간이 소요된다. 등하교에 걸리는 시간이 많기 때문에 이들에게 좋은 교육을 제공하는 데 어려움이 따른다. 이런 문제는 교직원에게도 마찬가지이다. 교직원이 통근에 소요되는 시간이 길고 비생산적이기 때문에 이를 '차속에서 소비하는 시간(windshield time)'이라 부르기도 한다. 장거리 통학시간과 더불어 통학의 위험성도 농어촌 교육을 어렵게 한다. 통학길이 멀고 야생동물이 출현하기도 하여 안전사고의 위험이 항시 존재하고, 또 기후가 좋지 않아 통학을 더욱 어렵게 한다. 특히 겨울에는 눈이 많이 오기 때문에 차량을 운행하기 어렵고, 차량을 운행할 수 있도록 제설과 난방을 해야 하는 경우에도 많은 비용이 소요된다.

넷째, 학교와 거리가 멀고, 통학시간이 많이 소요되기 때문에 학생들이 아침 일찍 일어나야 하고, 버스 안에서 오랜 시간을 보내야 하기 때문에 피곤하여 수업을 받기 어렵다. 특히 나이가 어린 학생들에게는 이런 부담이 더 크다. 또한 조기학습이나 방과후 활동에 참여하기 어렵고, 개인지도 받기 힘들며, 도서관이나 컴퓨터실을 이용하기도 어렵다. White 등은 통학거리와 학습성취도 간에는 상관관계가 없다고 보고하고 있지만 캐나다의 경우는 통학거리가 멀어질수록 학업성취도가 낮아진다고 보고하고 있다<sup>33)</sup>. 이런 요인이 브리티시 콜롬비아의 농어촌 교육을 어렵게 하고 있다.

다섯째, 원만하지 못한 교육위원회와 지역사회와의 관계는 농어촌 교육을 더욱 어렵게 한다. 농어촌 지역에서 학교는 지역사회의 중요한 기능을 수행한다. 대부분의 경우 교육위원회(board of education)와 읍위원회(municipality council)는 지역사회에서 학교의 중요성을 인정하여 학교를 원활하게 경영할 수 있도록 지원하고 협

32) *op. cit.* pp. 15-16.

33) Clarke, Harry; Surger, Ev; Imrich, Jim; Wells, Nancy(2003). Enhancing Rural Learning: Report of the Task Force on Rural Education. Ministry of Education, British Columbia. p. 19.

조한다. 그런데 일부 지역에서는 지역의 경제가 악화됨에 따라 예산이 삭감되고 소규모 학교의 경우 너무 많은 비용이 소요되기 때문에 이 비용을 축소하라고 권유한다. 반면에 학교는 고정경비가 한정되어 있고 정보통신, 컴퓨터 교육과 같은 새로운 교육수요가 제기되기 때문에 이런 수요를 충족시키기 위해서는 더 많은 비용이 소요된다고 주장한다. 이와 같이 학교와 위원회간의 갈등이 야기되면 농어촌 소규모 학교의 부족한 경비를 지역사회로부터 조달하기 어려울 뿐만 아니라 지역사회와 협조가 이루어지지 않기 때문에 학교를 경영하기 어렵다.

여섯째, 소규모 학교의 복식수업에 대한 준비가 부족하고, 부족한 교원을 충원하지 못해 농어촌 교육을 어렵게 한다. 농어촌의 소규모 학교는 복식수업을 할 수 밖에 없다. 대개의 경우 한 학교에 2-3명의 교원이 배치되기 때문에 2-3개 학년을 한 반에서 가르쳐야 한다. 이 경우 교사들이 2-3개 학년을 가르칠 수 있도록 준비가 되어야 한다. 그런데 실질적으로 대학에서 교원을 양성할 때 이런 과정을 마련하지 않는다. 그렇기 때문에 소규모 학교에 배치된 대부분의 교원이 복식수업에 대처할 준비가 되어 있지 않아 어려움을 겪는다. 최근에 Malaspina 대학에서는 호주의 James Cook 대학과 제휴하여 소규모 학교 교육과정을 이수하도록 하고 있다. 신규 교사가 소규모 학교의 복식수업에 대해 준비가 되지 않았을 경우 현직에 부임한 후에라도 이들에게 연수를 통해 보완하도록 해야 하는데 연수 프로그램도 적절하지 않을 뿐더러 이들에게 연수 기회를 제공하기도 어렵다. 예컨대, 밴쿠버에 있는 연수 기관에 한명을 일주일 연수를 보낼 경우 비행기표, 숙박비, 연수비가 한 학교의 일년 연수비에 해당한다. 그렇기 때문에 현직교원에 대한 연수를 시행하기도 어렵다.

소규모 학교에서 교원의 역할은 지대하다. 한 명의 교원이 전체 학생에게 미치는 영향력은 큰 학교에 비해 말할 수 없이 크다. 그렇기 때문에 우수한 교원을 초빙하여야 하는데 실질적으로 우수한 교원을 초빙하기도 어렵고, 이들을 지속적으로 근무하도록 붙잡아 두기도 어렵다. 지역이 고립되어 있고 소규모이기 때문에 보수도 적고, 통근시간도 많이 소요되기 때문이다. 따라서 지역에 따라 결원이 많이 발생한다(교원결원 현황: Okanagan - 70명, Northern - 39명, Kootenay - 28명, Central 37명:자료-BCPSEA Labour Market Planning 2002: K-12 Education Sector). 부족 되는 교원은 수학, 과학, 프랑스어, 가정, 특수교육 등이다. 브리티시 콜롬비아에서는 농어촌 지역 소규모 학교에서 발생하는 교원 충원의 어려움을 해결하기 위해 조건부 채용을 운영하기도 한다. 농어촌의 오지 지역에 일정 기간 근무하였을 경우 도시 지역의 좋은 학교에 채용될 경우 혜택을 주도록 하는 것이다.

농어촌 학교에 교사가 적기 때문에 학생들이 원하는 여러 교육과정을 선택하여 배우기가 어렵다. 특히 특수교육 영역에서는 교원이 부족하기 때문에 이런 문제가 더 심각하다.

일곱째, 원주민 교육이 농어촌 교육을 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 원주민들의 학습 의욕이 낮고, 학습에 대한 참여도도 저조하다. 학교를 졸업하는 원주민 학생의 비율은 원주민 전체 학생의 40%가 되지 않고 기초학력도 비원주민 학생에 비

해 낫다.

여덟째, ICT 통신망이 열악하여 이를 이용한 교육활동이 어렵다. 고립된 지역의 교육을 활성화시키기 위해 정부 차원에서 인터넷망을 구축하고 이를 이용하여 학습할 수 있는 체제를 마련하였다. 2000년 8월에 브리티시 콜롬비아 정부는 지방교육을 위해 지역학습망(Provincial Learning Network-PLNet)를 구축하고 지역에 있는 모든 학교를 연결하도록 하였다. ICT를 통한 학습은 학생들에게 다양한 선택권을 부여하고, 학교에서 제공하지 못하는 내용을 학습하게 해준다. 또한 화상회의(video conferencing)는 교통비와 교통시간을 줄이고 참석하지 않아도 참석한 것과 같은 효과를 낼 수 있어 농어촌 교육발전을 위해 중요한 방안이다. 그런데 농어촌 학교에 연결된 통신망이 용량이 적은 것이어서 학생들이 접속하여 학습을 하거나 용량이 큰 파일을 다운받기가 어렵다. 통신망 용량이 전자메일을 보내는 수준이어서 이를 활용하여 교육활동을 수행하기 어렵다. 농어촌 지역에서 통신망을 통한 학습은 대단히 중요하고, 이를 활용하도록 적극적으로 지원하여야 하나 재정확보가 어려워 통신망을 통한 학습체제 구축이 어렵다. 또한 학습체제가 구축된 경우에도 학생들의 학습동기가 유발되어야 하고, 학습할 수 있는 기초 능력이 구비되어야 하는데, 이런 여건이 잘 되어 있지 않아 ICT를 활용한 교육을 어렵게 한다.

아홉째, 학교재정배분 방식이 농어촌 학교에 맞지 않아 농어촌교육을 어렵게 한다. 농어촌 지역은 규모가 작고, 고립되어 있으며, 기후 여건이 좋지 않아 학교운영비가 많이 소요된다. 그런데 새롭게 마련된 재정배분방식은 지역사회의 지원금, 시설과 환경요소, 인구분산도와 같은 지리적 보정 계수를 적용한다. 그런데 이 배분방식이 도시에게 유리하게 되어 있어 농어촌 학교에 더 적게 배분한다. 이렇게 배분된 예산은 소규모 학교의 운영비를 충당하지 못한다. 특히나 급격히 학생수가 감소된 학교의 경우 이 방식으로 배분된 예산으로 학교를 경영하기에는 많은 어려움이 따른다.

열째, 농어촌과 도시의 학력 격차가 농어촌 교육을 어렵게 한다. 농어촌 학생의 학력이 도시의 학생보다 떨어진다. 학력에 영향을 미치는 요인은 다양하다. 부모의 관심과 지원이 낮아 성취도가 낮을 수도 있고, 학교에서 만족할 만한 교육을 수행하지 못해 성취도가 낮을 수 있다. 국제학업성취도평가(Programme for International Student Assessment-PISA)에서 15세의 도시 학생들이 농촌의 학생보다 더 높은 수준을 보였다. 이런 격차는 OECD의 조사결과에서도 나타나고 있다. 이 조사결과에서 농어촌 학생의 성취도는 530인데 도시 학생의 성취도는 539이다<sup>34)</sup>. 도시와 농어촌의 학력격차를 캐나다의 기초학력평가(Foundation Skills Assessment-FSA)의 결과는 <부표 3-3>과 같다. 10학년의 reading을 제외하고는 대부분의 영역에서 농산어촌 지역의 학력이 도시지역에 비해 낮다. 이를 보다 자세히 살펴보면 reading 4는 4학년의 읽기 실력을 나타내는 것으로 농어촌의 학력이 도시보다 2.7%가 낮다. 같은 정도로 reading 5의 농어촌 학생의 실력이 도시보다 낮으며 이런 경향은 수학에서 더 심하

34) *op. cit.* p. 27.

다. 읽기에서 3%정도 농어촌 학생의 실력이 도시보다 낮은데 비해 수학에서는 4% 가량 뒤지고 있다. 다만 10학년의 읽기만 도시 학생에 비해 크게 뒤지지 않고 있다.

<부표 3-3> 브리티시 콜롬비아의 도시와 농촌의 기초학력평가의 학력격차

기초학력평가 내용	도시에 비한 농산어촌 격차의 비율
Reading 4	-2.7%
Reading 7	-2.7%
Reading 10	-0.4%
Numeracy 4	-3.5%
Numeracy 7	-4.6%
Numeracy 10	-4.1%

자료: Clarke, Harry; Surger, Ev; Imrich, Jim; Wells, Nancy(2003). *Enhancing Rural Learning: Report of the Task Force on Rural Education*. Ministry of Education, British Columbia. p. 28.

농어촌 지역의 낮은 학력을 도시지역 수준까지 향상시킬 수 있는가에 대한 물음에 브리티시 콜롬비아의 교육당국은 그럴 수 있다고 대답하고 있다. 좋은 교육여건을 갖춘다면 소규모 학생들도 도시 수준의 학업을 성취할 수 있다고 믿고 이를 추진하고 있다. 그런데 도시와 똑같은 목표를 설정하고 교육하기보다 도시와 같게 좋은 교육을 실시하되 농어촌의 특성을 반영하여 독특한 교육을 실시하고자 한다 (equally good but likely different). 이를 위해서는 교사의 헌신적인 노력이 대단히 중요하다. 교사가 우수한 능력을 발휘하여 전문적이고, 헌신적으로 지도하였을 경우가 목표를 달성할 수 있다고 믿고 있다. 교사가 전문적이고 헌신적으로 학생을 지도하기 위해서는 교사간의 상호 협력과 체계적인 노력을 통하여 교수방법을 개선하도록 지원하고 도와주어야 한다.

## 나. 농어촌 교육 육성 정책

브리티시 콜롬비아의 농어촌 교육 육성 정책은 아직 구체화되지 않았다. 2002년에 농어촌 교육 개선에 대한 연구팀을 구성하여, 2003년에 연구결과를 교육부 장관에게 보고하였기 때문에, 브리티시 콜롬비아의 교육부는 이를 기초로 농어촌 교육에 대한 육성정책을 입안할 예정이다. 따라서 브리티시 콜롬비아의 농어촌 교육 육성 정책을 농어촌 교육개선 연구팀이 건의한 내용을 중심으로 살펴본다. 이 건의안이 모두 정책으로 입안되지는 않지만 농어촌 교육 육성 정책에 대한 방향을 설정하고 구체적인 안을 만드는데 기초가 되기 때문에 이를 통해서 브리티시 콜롬비아의 농어촌 교육에 대한 정책의 방향을 가늠할 수 있을 것이다.

농어촌 교육 개선 팀이 건의한 내용을 살펴보면 첫째, 농어촌 학교의 중요성을 인식하게 할 필요가 있다. 농어촌이 경제적으로 취약하고 생산적 가치가 낮을지라도 농어촌의 기초 산업이 지원됨으로써 국가가 흔들리지 않고 발전하는데 기여하는

것처럼, 농어촌의 학교도 농어촌을 유지하고 발전하는데 기여하는 중요한 역할을 하고 있음을 인식하게 하고 농어촌의 교육발전을 교육부의 우선순위로 설정할 수 있도록 여건을 조성해야 한다. 농어촌 교육의 중요성이 인식되고 농어촌에서 학교를 다녀도 도시와 차별 없는 교육을 받을 수 있도록 여건을 조성해야 한다. 이를 위해서 현재 도시 지역에 비해 떨어져 있는 학업성취도를 도시와 같은 수준이 되도록 교육을 개선해야 한다.

둘째, 농어촌에 근무하고 있는 교원들이 성공적으로 아이들을 가르칠 수 있도록 교원의 전문성 신장을 위해 지속적으로 투자를 하여야 한다. 농어촌 소규모 학교에 근무하는 교원들은 농어촌의 아이들을 이해하거나 복식수업을 할 수 있는 방법을 대학에서 배우지 못했기 때문에 이들에 대한 전문적인 지식이 필요하다. 교원들이 농어촌 지역에 적합한 교수학습활동을 할 수 있는 전문지식을 습득하기 위한 투자가 지속적으로 이루어져야 농어촌 교육이 살 수 있다.

셋째, 농어촌 지역의 교육을 개선하기 위해서는 교육활동과 관련된 다양한 집단과 유기적인 협력 체제를 구축하여야 한다. 학교와 일반 행정기관, 학부모, 지역의 사업가들과 협력하여 학교가 지역사회에서 어떤 역할을 어떻게 수행해야 하는가를 모색, 지역사회에 맞는 학교의 기능을 발휘해야 한다. 또 학생들의 진로와 취업 등을 개선하기 위해 사회의 취업업무를 담당하고 있는 사회서비스청(social service agencies)과 긴밀한 협조관계를 가져야 하며, 학교의 건강문제와 관련하여서는 지역 보건국(health regions)의 협조를 받도록 노력해야 한다.

넷째, 농어촌에 근무하는 교원들이 현지에서 활용할 수 있는 자료를 국가적인 차원에서 만들어야 한다. 농어촌의 경우 복식수업이 많은데 복식수업을 위한 교재가 없다. 이를 위해 복식수업통합팩키지(Integrated Resource Package)와 같은 자료를 생산하여 보급을 하여야 새로 부임하는 교원이 농어촌의 실정에 맞는 교육을 할 수 있다. 이와 같은 자료는 개인이나 학교에서 만들기 어렵다. 국가가 체계적으로 계획하고 조직하여 학교의 실정에 부합되는 다양한 자료를 제작하여 보급하여야 한다.

다섯째, 학교 운영비를 절감하도록 노력하여야 한다. 국가재정이 한정되고, 농어촌 교육을 위해 증액할 수 있는 재원이 많지 않기 때문에 주어진 자원 내에서 효율적으로 경영하려면 학교 운영비를 절감해야 한다. 그런데 고정비용의 부담이 크기 때문에 규모가 작은 학교에서 이를 절감하기는 쉽지 않다. 그런 어려움 속에서도 운영비 절감의 우수사례를 보면 Wells에서는 상가 내의 철거되는 공간을 활용하여 교실(marketshift classroom)로 사용하였다. 이렇게 함으로써 난방비를 절감하고, 학교를 관리 운영하는 데 소요되는 여러 비용을 줄일 수 있었다. 또한 학교의 유희시설이나 공간을 학교 이외의 기관이 활용하도록 함으로써 학교의 경비를 절감하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

일부 학교에서는 학교의 관리비용을 외부 기관과 공유하여 비용을 절감하기도 하였다. Kooteney-Columbia 학교구와 Arrow Lake 학교구에서는 건물설계, 세금관

리, 예산관리 및 회계를 일반 행정기관과 공유함으로써 관리비용을 절감하고 있는데, Arrow Lake 학교구의 경우 1년에 70,000불의 관리비용을 절감하였으며, 다른 학교구도 유사한 절감효과를 누리고 있다. 공동관리영역에는 시설관리, 교원의 전문성 개발, 교원채용, 화물운송, 특수교육 등도 포함된다.

여섯째, 학생과 교원들에게 더 많은 교육기회를 갖도록 배려하여야 한다. 농어촌 지역은 지역에 따라 여건이 많이 다르다. 연어잡이를 많이 하는 지역은 연어가 회귀할 때 가장 바쁘고, 사냥지역인 곳은 사냥철 때 가장 바쁘다. 이런 요인을 고려하여 수업일수를 조정한다면 학생들이 가사를 도우면서 수업에 참여할 수 있을 것이다. 이와 같이 지역이 처한 여건을 고려하여 수업일수와 수업기간을 운영한다면 학생들이 가사일 때문에 결석하는 일이 줄어들 것이다. 또한 학생과 교원들이 인터넷과 화상회의 등을 이용하여 다양한 정보와 교육내용을 접할 수 있도록 하여야 고립되고 기회가 제한된 학교의 교육을 활성화할 수 있다.

일곱째, 농어촌 지역사회의 특성을 지방의 모든 사람들에게 이해하도록 노력하고 농어촌 학교에 배분되는 재정이 농어촌의 특성을 잘 반영하지 못했다는 점을 알려야 한다. 그래야 학교재정 배분방법을 개선하는데 어려움이 줄어들 것이다. 현재의 재정배분방식으로는 농어촌의 통학버스 제공이나 학교운영비를 조달하는데 어려움이 있다.

아울러 학교재정을 학교구나 지역행정기관에만 의지하지 말고 연방정부나 기업들로부터 지원받는 방안을 모색하여야 한다. Tatla Lake 학교는 밴쿠버재단의 지원과 지역사회 후원을 받았고, Duke 회사와 협력관계를 맺어 4백만불의 지원을 받아 별도의 재원을 마련하는데 성공하였다.

정부도 농어촌 실정을 반영한 학교재정배분 방식을 마련하도록 노력하여야 한다. 학생수에 기초해서 학교재정을 주로 배분한다면 학생수가 적은 농어촌 학교가 크게 영향을 받는다. 특히 갑자기 학생수가 감소하는 경우 기본적으로 소요되는 고정경비 비중이 커 이 경비 이외의 교육활동 경비를 마련하기 어렵다. 이런 요소를 감안하여 농어촌의 실정에 부합되게 학교재정 배분 방식을 변경하도록 노력하여야 한다.

여덟째, ICT를 활용한 교육개선에 교육부, 학교교육위원회, 기업, 비영리 단체들이 함께 노력하여 종합적인 개선책을 마련하여야 한다. 농어촌 정보통신망의 용량이 적어 이를 이용한 교육활동이 어렵다. 또 정부예산이 여유가 없어 단기간 내에 이를 지원할 수도 없다. 그렇다고 농어촌 지역에서 정보통신망을 이용한 교육을 방지할 수도 없다. 정보통신망을 이용한 교육이 가장 절실히 필요한 학교가 오지의 농어촌 학교들이다. 이들 학교에 정보를 제공하고, 학교에서 가르치지 못하는 교육과정이나, 교원들에게 연수 기회를 제공하기 위해 정보통신망을 이용한 교육이 필요하다. 이런 필요성에 부응하여 농어촌 학교의 정보통신망의 용량을 확대하기 위해서는 다각적인 노력이 필요하다. 지역의 기업과 연계하여 기업의 좋은 시설을 활용하는 방안을 모색하던가, 정부나 학교교육위원회의 추가 지원을 확보하던가, 비영리단체와 연계하여 후원 받을 수 있는 길을 모색 하던가 하여 농어촌 학교의 정보

통신망을 확대하는 노력을 종합적으로 추진하여야 이의 해결책을 찾을 수 있을 것이다.

아홉째, 학교의 폐교에 대해 지역주민은 학교를 폐교하지 않고 유지하는 것이 '지역사회의 권리(community right)'임을 주장하고 학교가 유지 발전할 수 있도록 다각적인 노력을 기울여야 한다. 지역사회의 학부모와 관계를 증진시켜 학교의 중요성을 인식시키고, 학교를 보내지 않고 가정학습(home schooling)을 하는 학부모를 참여하게 하여 학생수를 늘리려는 노력을 기울여야 한다.

열째, 지역사회의 좋은 인적자원을 자원봉사자로 활용하여 학교의 교육력을 증진시키도록 하여야 한다. 지역사회에는 다양한 인적자원이 있다. 컴퓨터를 잘하는 분이 있는가 하면, 지역의 동식물에 대해 잘 아는 분이 있다. 운동특기가 있고 재능을 보유한 분도 있을 수 있다. 학교에서 교원이 부족하여 수행하지 못하는 영역에 대해 지역의 인적자원을 자원봉사자로 활용하여 학생들의 특별활동을 지원한다면 소규모 학교의 교육활동이 보다 활발해질 것이다.

## 다. 농어촌 교육 육성을 위한 행·재정적 지원 및 부처간의 협력

브리티시 콜롬비아에서 농어촌 교육 육성을 위한 정책이 아직 구체적으로 시행되지 않았기 때문에 농어촌 교육 육성을 위한 행·재정적 지원 및 부처간의 협력을 언급하기가 쉽지 않다. 건의한 정책이 성공적으로 정착하기 위해 행·재정적인 지원과 부처간의 협력방안을 제시한다면 다음과 같다.

첫째, 행·재정적 지원방안은 그동안 농어촌 문제에 크게 관심을 기울이지 않고 이에 대한 연구와 지원책을 마련하지 않았다. 농어촌 문제가 브리티시 콜롬비아에 미치는 영향을 고려하여 지속적으로 농어촌의 문제를 발견하고 이에 대한 해결책을 건의하도록 농어촌 발전을 위한 연구개선팀을 운영할 필요가 있다.

둘째, 농어촌 학교의 재정배분이 학교의 실정에 부합되지 않아 많은 어려움을 겪고 있는데 이를 개선하여 농어촌의 실정에 부합되는 재정지원이 이루어지도록 노력하여야 한다.

셋째, 농어촌 교육이 우선적으로 이루어질 수 있도록 정책적 우선순위를 주는 배려가 필요하다. 학생수가 적고 지역적으로 고립되어 있기 때문에 이런 배려가 없이는 학교의 교육개선이 어렵다.

넷째, 농어촌의 교육문제를 해결하기 위해서는 농어촌 문제를 다루는 다른 부서와 밀접한 관계를 맺어야 한다. 농어촌 학교구(Boundary School District)의 교육프로그램을 성공적으로 운영하기 위해서는 농어촌아동·가정개발부(Boundary Ministry of Children and Family Development), 농어촌가족·개인활동지원단체(Boundary Family and Individual Services Society), 공공보건 및 농어촌 아동관리센터(Public Health and the Boundary Child Care Resource and Referral)와 밀접한 협력관계를 맺어야 한다. 이들 기관과 협력관계를 맺으면 이들 기관이 보유한 인적·물적 자원

을 활용할 수 있을 뿐만 아니라, 학교에서 할 수 없는 다양한 교육활동을 가능하게 할 것이다.

## 5. 호주의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원

### 가. 농어촌 교육 현황

호주는 지역이 광대하고 인구가 적으며, 많은 인구가 시드니를 중심으로 한 대도시권에 몰려 있기 때문에, 농어촌의 학교는 인구가 적고 도시에서 멀리 위치해 있어 교육기회를 많이 갖기가 어렵다. 교육기회를 갖기 어렵기 때문에 이들에게 질 높은 교육을 제공하기 힘들고, 열의 또한 적어 학교를 졸업하는 비율이 도시에 비해 낮고, 고등학교나 대학에 진학하는 학생도 적다. 또한 원주민들이 교육에 대해 크게 관심을 보이지 않기 때문에 농어촌 교육이 더욱 힘든 상황이다. 이를 중심으로 농어촌의 교육현황을 살펴본다.

먼저 호주의 학교현황을 보면 2002년도에 9,632개의 초중등 학교에 3,300,000 여명의 학생이 재학하고 있다. 이중 72%(6,969교)가 공립학교이며, 28%(2,663교)가 비공립학교이다. 또 69%가 초등학교이고 15%가 중등학교이고, 11%는 초등과 중등이 함께 있는 학교이다. 5%의 학교는 장애우를 위한 학교이다. 예산은 주정부에서 247억 8천만 불, 연방정부에서 60억 5천만 불을 지출했다<sup>35)</sup>.

호주 농어촌 학교의 현황을 파악하기는 어렵다. 농촌과 도시를 구분하는 기준이 다양하고, 다양한 기준에 의해 조사된 농산어촌 학교의 자료가 각기 다르기 때문이다. 여러 가지 기준에 의해 조사된 내용 중에서 지리적으로 소외된 초·중등학생들에게 학습력 향상을 위해 제공하는 프로그램을 시행하기 위해 조사된 현황을 보면 1,445개의 학교가 이 프로그램(Country Areas Program)<sup>36)</sup>을 지원받고 있다. 지리적으로 소외된 학교가 주로 농어촌 학교이기 때문에 이 프로그램을 받는 학교가 모두 농어촌 학교라 할 수 있다. 즉, 간접적이긴 하지만 9,632개의 초·중등의 전체 학교 중 농어촌의 학교는 1,445개교라 할 수 있다<sup>37)</sup>.

35) Department of Education, Science and Training Research, Analysis and Evaluation Group(2003). *National Evaluation of the Country Areas Program, 2002-2003*, pp. 5-6.

36) Country Area Program은 1973년부터 여건이 열악한 학교를 지원하기 위해 만든 프로그램으로 재정을 지원해 주어 학교의 학력을 향상시키도록 하고 있으며, 1982년부터는 대상을 지역적으로 소외된 농산어촌 학교를 대상으로 재정을 지원해주고 있는 프로그램이다.

37) Department of Education, Science and Training Research, Analysis and Evaluation Group(2003). *National Evaluation of the Country Areas Program, 2002-2003*, pp. 8-10.

&lt;부표 3-4&gt; 호주의 지역프로그램(Country Areas Program)을 제공받고 있는 학교 현황

구분	공립학교	캐톨릭학교	비종립사립학교	합계
초등학교	837	137	28	1002
중등학교	95	8	3	106
초중/중등	231	9	24	264
기타	73	0	0	73
합계	1236	154	55	1445

자료: Department of Education, Science and Training Research, Analysis and Evaluation Group(2003). *National Evaluation of the Country Areas Program, 2002-2003*, pp. 8-10.

호주의 농어촌 지역에 제기되는 첫 번째 문제는 지역의 경제가 위축되고 도시로 집중됨에 따라 은행이나 학교의 공공기관이 문을 닫고, 취업의 기회가 줄어들며, 의료기관 등이 없어 건강진료를 제대로 받을 수 없는 점이다. 또한 지역이 소외되어 다른 사람과 교류하기도 어렵고, 문화생활을 할 수 있는 공간도 없어 젊은이들의 자살률 증가하고, 가정 내 폭력이 늘어나고 있다.

둘째, 초·중등학교에 진학하여 졸업하는 비율이 도시에 비해 낮고, 대학 등 상급 학교에 진학하는 비율도 낮다. 반면에 직업교육을 받는 비율은 늘고 있다.

셋째, 농어촌 학생의 성적이 도시에 비해 낮다.

넷째, 농어촌이나 벽지에 살고 있는 학생들의 통학 시간이 길다.

다섯째, 학교 규모가 작고 교원이 부족하기 때문에 학생들에게 다양하고 많은 교육과정을 제공하지 못한다.

여섯째, 교사를 채용하기 어렵고, 채용한 교사도 오래 근무하도록 여건을 마련하기 어렵다.

&lt;부표 3-5&gt; 연도별, 지역별 호주의 12학년 재학율

(단위: %)

구분	1980	1984	1989	1994	1998	2003
대도시	41	40	58	82	81	83
중소도시	28	33	53	72	69	74
전체	35	37	55	78	76	79

자료: Adapted from Marks, G.N; Fleming N.; Long M.; and McMillan,J.(2000). *Patterns of Participating in Year 12 and Higher Education in Australia: Trends and Issues*. LSAY Research Report No. 17. Melbourne: Australian Council for Educational Research.

주: 재학율에 관한 농어촌의 자료가 없기 때문에 도시의 규모에 따라 분석한 자료 중 중소도시의 자료를 농어촌의 자료로 간주하였다. 농어촌의 규모가 대부분 중소도시에 해당되기 때문에 이 자료의 대부분이 농어촌의 자료로 볼 수 있다.

&lt;부표 3-6&gt; 연도별 지역별 직업학교 이수비율

연도	도시	농산어촌	벽지
1997	63.1	28.4	3.3
1998	62.5	28.8	3.4
1999	63.3	30.0	3.7
2000	63.5	29.9	3.6
2001	62.5	31.2	3.9

자료: National Center for Vocational Education Research.

일곱째, 지역이 오지이기 때문에 정보통신망을 활용하여 교육을 받기도 어렵다. 통신망을 구성하기 어렵고, 전기공급이 원활하지 않으며, 컴퓨터를 설치할 수 있는 여건이 잘 되어 있지 않고, 컴퓨터를 설치한 경우도 설치 후 서비스를 받기 힘들다. 인터넷을 설치하여 활용하는 경우에도 이를 이용하는 비용이 많이 든다.

여덟째, 원주민 학생들의 학력이 낮아 이를 지도하는 것도 농어촌 교육의 문제이다.

## 나. 농어촌 교육 육성 정책

호주는 연방정부와 주정부로 구성되어 있으며 교육은 주정부에서 주로 관장한다. 교육과정 운영이나 교원임용, 재정관리 등이 주정부나 학교의 책임 하에 이루어지고 있으나 모든 주에 공통되는 내용은 연방정부에서 여러 집단으로부터 제안서(submission)를 받아 시행하는 것들이다. 이 제안서는 우리나라의 법령이나 규정, 또는 정책안과 같이 복합적인 성격을 지닌다.

각 집단이 제안한 제안서는 에보리진과 토레섬 위원회 제안서, 교육훈련청소년부 제안서, 호주교육단체제안서, 오지학부모위원회제안서, 텔스트라제안서, 호주교육대학장위원회제안서, 호주독립교육단체제안서가 있으며 이중 교육훈련청소년부가 제안한 제안서의 내용이 관련이 깊어 이를 중심으로 농촌학교 육성 정책을 살펴보고자 한다. 이외의 제안서에서도 농촌학교 육성정책과 관련이 되는 부분이 있고 내용에 따라서는 서로 대립되는 내용도 있지만 교육훈련청소년부의 제안서가 정책의 중심이 되기 때문에 이를 기초로 농촌학교 육성정책을 기술하고자 한다.

교육훈련청소년부의 제안서는 교육훈련청소년부(Department of Education, Training and Youth Affairs)의 기본 기능과 지역적으로 고립되어 있는 농촌 학교 육성정책으로 되어 있다.

### (1) 교육훈련청소년부의 기능

교육훈련청소년부는 주정부나 학교에서 제기되는 문제를 해결하기 위해 필요한 사항을 지원하고, 모든 국민에게 선택과 기회를 제공하며, 교육과 훈련을 포함하여 인간의 잠재력을 개발하기 위해 설립된 연방정부의 부서이다. 이 부에서는 모든 아이들이 교육받을 권리를 갖고 아동중심으로 교육이 이루어지도록 하며, 아이들의

자율권을 신장하기 위해 노력하고 있다. 이런 내용은 헌법으로 보장하고 있는데 아이들의 교육받을 권리는 헌법28조에, 교육의 목적과 내용 및 질적 우수성에 대해서는 헌법 29조에 규정되어 있다.

교육훈련청소년부에서는 교육활동이 아동이 누려야 할 당연한 권리로 생각하고 이를 지원하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 특히 농촌지역에 거주하기 때문에 문화적, 교육적 혜택을 받지 못하는 아이들을 위해 여러 정책을 입안하여 시행하고 있다. 특히 에버리진 등 원주민이 교육적 혜택을 받지 못하여 사회적으로 제 기능을 수행하지 못하는 점을 해소하기 위해 이들을 위한 교육정책을 다양하게 마련하고 있다.

## (2) 교육훈련청소년부 농촌학교 육성정책

### (가) 학교재교육프로그램(general recurrent grants programme)

연방정부는 학교운영에 직접적으로 관여하지는 않지만 재정지원을 하여 연방정부가 추구하는 목표를 달성하고 있다. 학교재교육프로그램도 이의 일종으로 고등학교 3학년까지 교육과정을 마치지 못한 학생이나 학교에서 다시 교육을 받아야 할 학생의 재교육을 지원하기 위한 프로그램이다. 이는 국공립학교와 사립학교에 모두 지원하고 있으며 학생당 경비가 1999년에 초등학교 과정은 397\$, 중등과정은 585\$이었다. 이 프로그램의 혜택은 저소득층 자녀나 농촌 자녀가 주로 받고 있다.

### (나) 학교시설비지원프로그램(capital grant programme in schools)

호주 학교의 정보인프라를 구축하기 위한 비용으로 1999년에 300백만불을 마련하여 지원하였다. 이 비용은 어려운 학생이 많은 학교에 우선권을 주었기 때문에 농촌 학교에 더 많은 혜택이 주어졌다. 농촌 학교가 정보 접근성이 떨어지기 때문에 이를 보완해 주기 위해 이들 학교에 많은 지원을 하려고 노력하였다.

### (다) 언어 및 수리 교육프로그램(literacy and numeracy programme)

1999년 4월 교육훈련청소년 장관위원회에서 21세기 학교교육에 대한 국가적 목표(Adelaide 선언)를 선언하고 모든 학생들은 읽고 말할 수 있어야 하며 수학적 기능을 가져야 한다고 제시하고 있다. 이에 따라 수학 및 언어 영역에서 성취도가 떨어지는 아이들의 교육을 위해 언어 및 수리 교육프로그램 만들고 이를 지원해 주기 위해 1999-2000년의 회계연도에 1억31백만불을 배정하여 지원하였다.

### (라) 오지학생지원비(assistance for isolated children)

오지에 있는 학생들을 지원해 주는 경비로 기숙사비지원(boarding allowance), 제2가정지원(second home allowance), 원격교육지원(distance education allowance), 연금교육지원(pensioner education supplement)이 있다. 기숙사비지원은 오지에 있

는 학생이 학교가 있는 지역으로 나와 생활하기 위해 소요되는 기숙사비를 지원해주는 경비로 1999년에 연 3,500\$이 지원되었다. 이 경비 이외에도 부모의 소득 수준에 따라 877\$의 추가 지원이 가능하였다. 기숙사비 지원은 인플레이션을 감안하여 매년 조정되고 있다. 제2가정지원은 부모가 아이들의 교육을 위해 학교 가까이 집을 구했을 경우 학생당 연 2,500\$ 최대 3명까지 지원하는 경비이고, 원격교육지원은 방송이나 인터넷과 같은 원격교육방법을 이용하여 집에서 학습을 할 경우 초등학교 1,000\$, 중등학교 1,500\$을 지원해 주는 경비이다. 연금교육지원은 21세까지 12학년을 마무리 못하였을 경우 학교를 다닐 때 등록금 이외에 소득보상비로 주 30\$을 지원해 주는 경비이다. 오지학생지원비는 호주가 갖는 지역적 특성을 고려하여 제시한 농촌학교 육성 프로그램으로 우리에게 주는 시사가 많다. 산간이나 도서의 오지에 있는 학생들이 다른 아이들과 함께 생활하며 교육활동을 하고자 하여도 학교가 없고, 학생수가 적어 이런 활동을 할 수 없다. 그런데 호주에서는 학생에게 하숙비를 지원하거나 일정기간 동안 가족전체에게 일정 비용을 지불하여 이런 교육활동을 가능하게 하고 있다. 제2가정지원이 바로 이 프로그램이라 할 수 있는데 함께 수행해야 할 교육활동을 위해 1년에 3개월 가량 가족의 거주비를 지원해 줌으로써 어린 아이들이라 할지라도 가족과 더불어 학교생활을 할 수 있게 해주고 있다. 또 일찍부터 국가가 노력하여 원격교육을 확대하려고 한 점은 오지의 교육을 활성화하려고 노력한 예이라 할 수 있다.

(바) 농촌지역개발프로그램(country area programme)

농촌이나 오지 지역의 개발을 위해 학교와 학생, 지역사회가 협력하도록 지원해주는 프로그램이다. 1999년에 1,770만\$을 지원하였으며 초중등교육의 발전을 위해 학부모, 행정가, 교사, 지역사회인사가 협력하도록 하였다.

(사) 학기호스텔(school term hostels)

학기호스텔은 학기동안 호스텔을 빌려 기숙사와 같이 운영하는 프로그램이다. 학기호스텔 운영에 대한 비용지원은 주정부에서 하며 오지에서 아이들을 학교에 보내야 하는 경우에 학기 동안에만 호스텔을 빌려 사용하도록 한다.

(아) 완전지원학교(full service schools)

고등학교 3학년을 마치지 못한 학생들이 다시 학교에 복학하였을 경우 이들에게 비용 전액을 지원하는 프로그램이다.

(자) 정보통신기술프로그램(information and communication technologies)

벽지나 오지 학생의 학습력 향상을 위해 정보통신망을 이용하는 프로그램으로 통신망을 통해 각종 교육활동을 수행한다. 여기에 호주교육망(Education Network Australia-EdNA)이 활용되고 있다.

#### (차) 토착교육(indigenous education)

호주는 지역이 광대하고 원주민이 많으며 지역적 특성이 다양하다. 이런 요소를 고려하여 교육을 성공적으로 수행하고 지역의 특성을 살리기 위해 토착교육을 강조하고 있다. 교육훈련청소년부는 에버리진이나 토레스와 같은 토착민의 교육력이 떨어지는 문제를 극복하기 위해 토착교육을 강조하고 있으며, 토착교육을 호주교육의 주류로 간주하고 있다. 지역의 특성에 부합되는 교육이 이루어지기 위해 직업교육, 학교에서 직업세계로의 이해(school to work transition)교육을 강조하고 있다.

### 다. 농어촌 교육 육성을 위한 행·재정적 지원 및 부처간의 협력

호주는 연방정부(Commonwealth Government)와 주정부 및 보호령(State and Territory Governments)으로 구성되어 있다. 연방정부는 국가적인 리더십, 주정부와의 협력관계, 보호령내의 학교와 사립학교의 관할권 등을 담당하며 국가적인 차원에서 수행해야 할 교육정책의 방향을 제시하고 있다. 연방정부에서 수행하는 교육정책의 주요 내용은 모든 주민이 도달해야 할 최소 수준의 교육, 특수교육, 농어촌 및 오지교육, 외국인을 위한 영어교육이다. 연방정부는 이들 교육이 이루어지게 하기 위해 재원을 마련하여 주정부에 지원하고 있다. 즉, 연방정부는 주정부에서 시행하기 어렵거나, 지역간 균형발전이 필요한 부분, 특정의 사업을 중심으로 시행해야 할 내용을 관장하여 비용을 지원하거나 조언을 한다.

반면에 주정부는 교육에 대한 실질적인 책임을 지고 모든 영역에 대해 교육정책을 입안하여 시행하고 있다. 그렇지만 농어촌과 벽지교육은 연방정부에서 관할하는 사항이다. 연방정부와 주정부가 밀접하게 관련되지 않으면 성공적으로 교육을 수행하기 어렵다.

연방정부에서는 농어촌 교육과 벽지교육을 위해 1973년부터 프로그램을 만들어 지원해 주고 있다. 주정부 차원에서 벽지와 소규모 학교에 대한 재정 지원이 원활하지 않기 때문에 연방차원에서 이를 지원해 주어 농어촌 교육의 문제를 해결하려고 노력하고 있는 것이다. 연방정부에서는 지역프로그램(Country Area Program)을 만들어 전국의 1,400여개의 학교를 지원하고 있다.

호주의 부처간 협력에서 생각해 볼 수 있는 것은 중앙정부와 지방정부와의 관계 설정이다. 중앙의 기능과 역할을 무엇으로 설정하느냐에 따라 교육의 자율성과 다양성이 달라질 수 있다. 호주의 경우는 지방이 수행하기 어려운 기능을 중앙에서 보완해 줌으로써 지방의 다양성과 형평성을 달성할 수 있도록 하고 있다. 지역의 여건 때문에 할 수 없는 교육 사업을 중앙정부에서 수행함으로써 지역의 균형발전을 이룰 수 있는 사례를 보여주고 있다.

## 6. 뉴질랜드의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원

### 가. 농어촌 교육 현황

뉴질랜드는 섬으로 이루어져 있으며, 농업과 목축업을 하는 농어촌 지역이 넓고 인구가 적으며, 대부분의 인구가 도시에 살고 있기 때문에, 농어촌 학교는 소규모이다. 학교가 소규모이기 때문에 교사나 교장들이 학생과 학부모들을 잘 알고 지도하며 가족적인 분위기를 형성하여 좋은 교육효과를 얻기도 하나, 학교가 집으로부터 멀리 떨어져 있기 때문에 통학하는데 시간이 많이 걸리고, 선생님이 적어 다양한 과목을 배우기도 어렵다. 뉴질랜드가 처하고 있는 농어촌 교육의 현황을 학교의 유형별로 살펴본다.

#### (1) 농어촌 학교의 일반 현황

뉴질랜드의 학교 중 1/3은 농어촌 학교이다. 2000년의 통계에 의하면 2727개의 학교 중 868개(32%)의 학교가 농어촌 학교로 분류되었다. 여기에서 농어촌 학교로 분류한 기준에 의하면 지역의 인구가 1,000명 이하에 있는 학교이다<sup>38)</sup>.

농어촌 학교는 대부분이 소규모이다. 868개의 농어촌 학교 중 375개교(43%)가 학생수가 50명 이하이며, 634개교(71%)가 학생수 100명 이하이다. 이중 92%인 797개교가 학생수가 200명이 되지 못한다.

학교수로 보면 전체 학교의 32%인 868개교이지만 학생수로 보면 전체 학생의 10%에 지나지 않는다. 10%의 학생이 32%의 학교에 다니고 있기 때문에 학교당 학생수가 적다.

학교급별로는 농어촌 학교의 3/4이 1학년에서 8학년까지 있는 초등학교이다. 이외에 지역학교(area school) 또는 통합학교(composite school)라 부르는 1학년에서 13학년까지의 학교가 36개교가 있으며, 7학년에서 13학년까지의 중등학교가 20개교, 9학년에서 13학년까지의 중등학교가 5개교 있다.

농어촌 학교 학부모의 사회경제적 지위는 가난한 사람부터 여유 있는 사람까지 다양하게 분포되어 있으며, 전국 평균에 비해 약간 좋은 편이다. 교육부의 조사에 의하면 농어촌 학교 59%가 학부모의 사회경제적 지위에서 10점 척도의 6과 10 사이에 있다. 이는 전국의 50%가 이 범주에 있는 것에 비하면 더 좋은 여건이다. 전체적으로는 이런 결과가 나타나지만, 개별 학교의 현황을 보면 농어촌에 사는 주민의 소득이 낮고, 학교에 대한 기대와 관심이 적다. 또 학교와 멀리 떨어져 있고, 교통편도 열악하여 국가적인 차원에서 통학수단을 제공하지 않고는 학교에 다니기 어렵다. 이런 여건을 고려하여 국가에서 통학수단을 다양하게 지원하고 있다.

38) Education Review Office(2001). *Rural Education*, p. 3.

통학편을 제공하는 경우는 공공의 교통편이 없고 인근의 학교로부터 3.2km 떨어져 살고 있으며 나이가 10세 이하인 경우와 인근의 학교로부터 4.8km 떨어져 있으며 나이가 10세 이상인 초등학교와 중등학생에게 통학비를 지원한다. 통학비 지원 방법은 다음과 같다.

- 스쿨버스를 운영하는 경우 스쿨버스 운영비
- 스쿨버스가 없는 경우 학부모의 차량으로 학생을 등하교시킬 경우 개인차량지원비. 이때 차량운행 거리에서 최초의 2.4km는 제하고 이를 넘는 거리에 한해 운영비 지원
- 대중교통편을 이용할 경우 이를 이용하는 비용 지원
- 특수아동에게 제공하는 택시비 지원

약 100,000명이 스쿨버스를 이용하며, 약 10,000명이 개인차량 운영비 지원을 받고, 약 5,000명이 특수아동에게 제공하는 교통비를 지원받고 있다.

## (2) 농어촌의 유아원과 유치원

뉴질랜드에는 3,000여개의 유아교육기관에서 150,000명의 유아들을 돌보고 있으며, 이중 16%의 기관이 농어촌 지역에 있다<sup>39)</sup>. 유아교육기관으로는 놀이센터와 kohanga reo<sup>40)</sup>가 일반적이다. 아동센터(child center)가 있지만 농어촌 지역에는 거의 없기 때문에 이들 두 기관이 중심이 되어 유아교육을 담당하고 있다. 놀이센터에서는 유아들에게 아동중심의 놀이교육을 제공하고, 부모에게는 부모교육을 제공하며, 출생에서부터 학교에 입학하기 전까지의 아이들에게 탁아와 유아교육을 제공한다. kohanga reo는 Te Kohanga Reo<sup>41)</sup> 국가이사회의 감독하에 운영되며, 출생 후부터 학교에 입학하기 전까지의 아이들에게 마오리의 문화와 언어를 배우게 한다.

농어촌 지역 유아교육기관의 42%가 놀이센터이고, 42%가 kohanga reo이다. 그리고 13%가 교육센터(education center)와 탁아센터(care center)이며, 3%가 유치원이다.

놀이센터와 kohanga reo는 다른 유아교육기관에 비해 학부모의 지원이 필요하다. 학부모와 교원들이 학교를 지원하고 협조하기 위해 다양한 연수나 교육이 필요한데, 이런 교육을 받을 기회가 적고 받고자 하여도 거리가 멀어 어려움이 따른다. 또 부모들의 경제적 여건이 어려워 이를 더욱 어렵게 한다. 유아교육기관에서도 기관의 원활한 운영을 위해 학부모로부터 재정적, 행정적 협조가 필요한데 이런 협조가 쉽지 않다.

39) Education Review Office(2001). *Rural Education*, p. 6.

40) kohanga reo는 마오리족 원주민 아이들에게 마오리 언어와 문화를 배우도록 설치한 유아교육기관으로 지역에서 운영된다.

41) Te Kohanga Reo는 kohanga reo를 국가적인 차원에서 지원하고 관리하는 기관이다.

이들 유아교육기관에 대한 정부의 지원금은 학생수에 의해 결정된다. 농촌의 초·중등학교와 같이 지역의 특성이 반영되지 않기 때문에 소규모의 유아교육기관을 운영하기가 어렵다. 교육부 차원에서 농어촌의 유아교육기관도 초·중등학교와 같이 벽지지수(isolation index)<sup>42)</sup>를 고려하여 추가 지원할 것을 고려하고 있다.

### (3) 가정 학교(homeschooling)

가정학교는 의무교육과정인 초·중등교육을 학교가 아닌 가정에서 수행하는 것으로 학교대신 부모가 자녀교육을 하는 것을 의미한다. 가정학교에서 아이들을 가르치기 위해서는 학부모는 교육부에 초·중등학교 취학면제 신청을 해야 하고, 교육부는 가정에서 아이들을 가르칠 수 있는 준비가 되어 있는가를 평가하여 허락을 한다. 이를 평가하는 기준은 가정에서 아이들에게 일정한 수준의 교육과정을 가르칠 수 있는 과정과 질차가 준비되었는가, 국가에서 요구하는 교육과정을 이수할 수 있는가, 이수 후에 적절한 평가를 할 수 있는가이다. 가정에서 아이들을 가르치는 부모는 일년에 두 차례 아이들을 학교와 마찬가지로 가르치고 있다는 것을 서류로 제출해야 한다.

교육평가청(Education Review Office-ERO)의 보고<sup>43)</sup>에 의하면 가정학교에서 공부하는 학생의 90%가 일반학교에서 공부하는 학생과 유사하게 잘하고 있으며, 학습과정도 일반적으로 좋고, 잘 관리되고 있으며, 학생의 능력에 맞게 운영되고 있다. 학생의 2/3는 학부형이나 지도하는 사람이 개발한 프로그램에 따라 공부하고, 나머지 1/3은 상업적으로 개발한 프로그램으로 공부한다. 학습은 오전에는 정상적으로 이루어지나 오후는 불규칙적이다. 대체적으로 가정학교에서 이루어지는 교육은 흥미가 있고 유연하며 적절한 정도의 사회적 관계를 형성하기도 한다. 그러나 일부의 경우는 다른 사람과 보다 폭넓은 접촉을 필요로 한다.

가정학교에서 자녀를 돌보는 가정에 가정학교 지원금을 주고 있는데 2000년의 경우에 1명인 경우 743\$, 2명인 경우 1인당 632, 3명인 경우 1인당 521불, 4명인 경우 1인당 372불을 연간 지원하고 있다.

### (4) 소규모 초등학교

소규모 초등학교는 농어촌 지역에 많이 있는 일반적인 학교이다. 초등학교는 1학년에서부터 6학년까지의 학생을 가르치며, 학교에 따라서는 8학년까지를 초등학교에서 가르치는 경우도 있다. 이런 초등학교의 90% 가량이 학생수 200명 이하이다.

초등학교의 학생수가 적기 때문에 모든 교사들이 학생들을 잘 알고 지도할 수 있는 장점이 있는 반면, 다양한 경험을 할 수 없어 제한된 지식만을 배워야 하는

42) 벽지지수는 우리의 도서벽지 지역을 분류하는 기준과 유사한 것으로 지역의 고립도나 도시로부터의 거리에 따라 지수를 달리 부여한다. 이 지수는 학교의 예산을 배분할 때 차등을 주는 기준으로 사용한다.

43) Education Review Office(2001). *Rural Education*, pp. 8-10.

단점도 있다. 이들의 장단점을 ERO에서 1999년에 연구하여 보고한 「소규모 초등학교」<sup>44)</sup>의 보고서에 나타난 결과를 중심으로 기술한다.

소규모 초등학교는 규모가 작기 때문에 가족적인 분위기를 형성하고, 아이들을 따뜻하게 보살필 수 있는 장점이 있다. 교사가 학생의 면면을 파악하여 학생의 특성에 맞는 교육을 할 수 있으며, 학교 안에서 학생을 괴롭히고 소외시키는 현상을 막을 수 있다. 학생과 학부모도 학교에 대한 소속감이 강하며, 교사도 보다 열심히 학생을 지도해야겠다는 사명감이 강한 경우가 많다. 지역사회에서 학교가 유일한 공공기관이기 때문에 지역사회의 중심 역할을 한다. 각종 행사장이 되며 학교에 모여 지역사회의 많은 일들을 처리한다.

이런 장점에도 불구하고 학생수가 적기 때문에 교원을 많이 충원할 수 없어 교장이 수업을 담당해야 하며, 교원을 충원하기 어렵고, 학교의 운영을 지도·감독해야 하는 학교이사를 충원하기도 어렵다. 교장이 수업을 담당하고 학교경영을 해야 하며, 중복되는 업무 때문에 수업과 학교경영을 충실하게 하기 어려운 경우가 많다. 교원을 채용하는 경우도 경험 있는 교사가 적게 응시하고, 많은 경우에 신규 교사가 지원하는데, 이럴 경우 교육에 대한 경험이 적어 학생지도가 어렵다. 소규모 학교이기 때문에 복식수업을 해야 하는데, 복식수업에 대한 경험이 없고, 이에 대한 기초교육이 되어 있지 않아 더 더욱 어려움이 있다. 이들에게 연수를 제공하려고 하여도 거리가 멀고 비용이 충분하지 않아 이를 지원하지 못하고 있다. 학교를 지도하고 감독하는 학교이사도 자주 결원이 되고 바뀌기 때문에 학교를 지원하고 감독하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다.

학교 규모가 작고, 교원이 자주 바뀌고, 이를 지도·감독할 수 있는 학교이사회도 제 기능을 발휘하지 못함에 따라 학교 교육이 충실히 이루어지지 않고, 이는 다시 학부모의 학교에 대한 부정적인 시각을 증대시켜 자녀들을 다른 학교로 전학시키게 하는 요인으로 작용하여 학교규모 축소의 연쇄고리(spiral of decline)를 가져오게 한다.

일반적으로 부모들은 소규모 학교가 가정적이고 안전하기 때문에 이를 선택하는 경우가 많다. 그렇지만 이것은 주로 초등학교에 한정되고 아이들이 성장하여 중등학교에 진학하게 될 경우에는 교육과정 선택의 폭이 적고, 다양한 경험을 할 수 없기 때문에 보다 큰 학교로 전학을 하거나 진학하는 경우가 많다.

소규모 학교가 갖는 지역적 한계를 극복하고 교원이 적어 제공하지 못하는 교육을 이수하도록 하기 위해 IT를 이용한 방안을 제시하고 있으나, 교사와 학생들의 활용능력이 미치지 못해 이를 충분히 이용하지 못하고 있다. 추가적으로 제기되는 문제점은 기계가 고장이 나거나 프로그램을 충분히 작동시키지 못했을 경우 지원받기 어렵다는 점이다.

44) Education Review Office(1999). *Small Primary Schools*.

### (5) 기숙학교

기숙학교는 학생들이 기숙사에서 생활하며 공부하는 학교로, 일반적으로 학생들에게 교육적·인간적으로 우수한 교육을 제공한다. 기숙학교의 분위기가 안정적이고 긍정적인 경험을 학생들에게 제공하는 경우 학생의 학습력과 성취도는 크게 향상이 된다. 반면에 분위기가 파괴적이고 좋지 않은 경우에는 학생들의 학습에 치명적인 영향을 미친다.

학생들의 안전과 학습분위기 형성이 대단히 중요하기 때문에 1997년에 ERO는<sup>45)</sup> 「기숙학교에서 학생의 안전과 복지」에 관한 보고서를 작성하여 기숙학교 내에서 성남용, 성희롱, 위협적 행동, 신체적·언어적 폭력, 괴롭힘 등의 행동을 하지 못하도록 권고하고 있다. 학생들의 행동이 쉽게 변하기 때문에 기숙학교에서 학생들이 좋은 교육기회를 갖도록 하기 위해 학부모, 이사회, 기숙학교 사감, 교원들이 함께 참여하여 운영하는 방안을 ERO는 건의하고 있다.

기숙학교에 다니는 학생들은 기숙사지원비를 받고 있는데 지원비 기준은 10세 이상의 학교로 4.8km 이내에 학교가 없는 경우, 10세 이하로 3.2km 이내에 학교가 없는 경우, 학교가 있지만 배우고자 하는 교육과정이 개설되지 않은 경우이다. 기숙사지원비는 일년에 1,990불이고 학생의 통학거리에 따라 통학지원비를 지원한다.

### (6) 지역학교(area school)

지역학교는 지역의 인구가 적어 초등학교와 중등학교를 분리할 수 없는 소규모 마을에 위치한 학교로 초등학교와 중등학교가 함께 있다. 지역학교는 대체적으로 학생수가 100명에서 400명 사이이다. 뉴질랜드에 73개의 초·중등 통합학교가 있는데 이 중 32개교가 지역학교이다. 지역학교에는 전체학생의 1.2%가 재학하고 있다<sup>46)</sup>.

지역학교는 규모가 작기 때문에 소규모 학교가 갖는 장점을 갖는 반면에 단점을 동시에 갖고 있으며 특히 교육과정을 운영하는데 어려움이 크다. 적은 교원으로 1학년부터 13학년까지의 모든 교육과정을 이수하는 데에 많은 어려움이 있다. 대체로 초등학교 1학년부터 8학년까지의 교육과정은 만족스럽게 운영할 수 있으나, 10학년 이후의 교육과정을 운영하는 데에는 어려움이 따른다. 10학년 이후부터는 더 많은 선택과목을 배워야 하고 국가시험(national examination and assessment)에 대비해야 하기 때문이다.

학부모들이 지역학교 중등교육의 질이 좋지 않음을 알고, 8학년 이후부터는 학생들을 기숙학교나 도시의 큰 학교로 전학을 시킨다. 이런 현상이 지역학교를 더욱 어렵게 하고 있다. 지역학교에서 제공하지 못하는 교육을 보완하기 위해 원격교육

45) Education Review Office(2001). *Rural Education*, pp. 14-16.

46) Education Review Office(2001). *Rural Education*, pp. 17-18.

을 활용하기도 한다. 이때 원격교육은 학교에서 제공하지 못하는 과정을 원격교육을 통해 이수하거나 보완한다.

지역학교는 한 학교에서 여러 학년이 함께 배우고 있어 학생을 가르치는 데에 어려움이 있지만, 학생의 능력에 따라 중단 없이 지도할 수 있는 장점이 있다. 다른 학교의 경우 초등학교와 중등학교가 분리되어 초등학교를 마쳐야 중등학교에 진학할 수 있지만, 지역학교에서는 학생의 능력에 따라 초등학교인 경우에도 중학교, 고등학교 과정을 지도할 수 있다. 이는 뉴질랜드가 연령이나 학년 중심의 교육과정을 운영하지 않고, 학생의 능력중심으로 운영되기 때문에 가능하다.

#### (7) 방송통신학교(Correspondence School)

방송통신학교는 원격교육 기관으로 유치원생, 초등학생, 중등학생과 어른들을 포함하여 20,000명 이상이 다니고 있다. 방송통신학교가 1920년 처음 설립되었을 때는 대부분 학교와 거리가 먼 농촌 학생이었는데, 오늘날에는 이런 학생은 전체 학생의 1/5에 지나지 않는다. 학교에 다니고 있는 많은 학생들이 정시제(part time) 중등학생이다. 이들은 보통학교에 전일제로 등록하여 다니면서 학교가 소규모이기 때문에 교과목이 개설되지 않아 배울 수 없는 내용을 방송통신학교에서 배운다. 이 학생들은 방송통신학교에 전일제(full time equivalent)로 등록하지 않고 정시제(part time)로 등록한다. 초등학생은 특수교육이나 방과 후 교육을 받기 위해 방송통신학교에 다닌다. 오늘날 방송통신학교에 전일제 학생이 증가하고 있는데 이는 방송통신학교의 필요성이 증대되었기 때문이 아니라 보통학교에서 적응하지 못하고 퇴학을 당해 이 학교에 재학하기 때문이다<sup>47)</sup>.

방송통신학교 전일제 학생의 50% 가까이가 문제가 심각한 학생(at risk)으로 분류되며, 이들의 대부분이 마오리족 학생이다. 이들에게 방송통신학교 교육은 적절치 않다. 그 이유는 방송통신교육이 방송과 교재로 이루어져 교육내용의 대부분이 서적이거나 유인물이다. 이런 유인물을 활용하여 수업을 하기 위해서는 가정에서 체계적인 지도가 필요한데, 부모들이 이를 지원할 수 있는 여력이 없다. 글을 모르기 때문이기도 하지만, 가사나 취업 때문에 이를 지원할 수 있는 시간이 없기 때문이기도 하다. 이들에게는 방송통신학교 보다 면대면의 학교 교육이 더 필요하다.

### 나. 농어촌 교육 육성 정책

뉴질랜드의 농어촌 교육육성 정책은 농어촌 재정지원, 농어촌 장기교육발전방안, 부족한 교원 충원, 학교 간 협력을 통한 농어촌의 교육효과 증진정책 등이 주요 내용이다. 이들 내용을 중심으로 뉴질랜드의 농어촌 교육 육성 정책을 살펴본다.

47) *op. cit.* pp. 18-19.

## (1) 농어촌 학교 재정 지원

농어촌 학교는 도시 학교에 비해 비용이 더 소요되기 때문에 동일한 규모의 도시 학교에 비해 예산을 더 지원하는데, 이를 지원하는 방법은 「농어촌 대상학교 지원규정(Targeted Rural Funding)」<sup>48)</sup>에 의한다. 이 규정에 의하면 인구 2,000명 이상의 도시로부터 30km 이상 떨어져 있는 학교, 초등학교 1학년부터 8학년까지를 가르치고 있는 이웃의 학교로부터 15km 이상 떨어져 있고 학생수가 160명 이하인 초등학교와 중간학교(intermediate school)<sup>49)</sup>학교, 9학년부터 13학년까지의 학생을 가르치는 다른 학교가 25km 이상 떨어져 있고 학생수가 500명 이하의 지역학교와 중등학교에 예산을 추가로 지원한다. 이 학교들은 기본운영비 6,330불에 학생당 75.96불을 지원한다. 2001년에 462개교가 농산어촌 지원 대상학교였으며 학교당 평균 13,543불을 지원받았다.

1998년에 REO는 농어촌 대상학교 지원규정을 검토하였는데 대상학교의 지원비를 결정하는 결정지수가 농어촌의 지역적 특성을 충분히 반영하지 못하고 있음을 발견하고 이를 수정하기 위해 새로운 벽지지수(isolation index)<sup>50)</sup>를 선정하여 2002년부터 시행하도록 건의하였다. 이 건의안에 의하면 인구 2,000명 이상의 도시로부터 떨어져 있는 거리에 기초하여 농어촌 학교를 선정하였는데, 이 기준이 적절하지 않기 때문에 이를 5,000명, 20,000명, 100,000명으로 상향 조정하도록 하였다.

## (2) 학교통합 정책

교육부는 1991년에 소규모 학교 경영의 어려움을 극복하고 보다 효과적인 교육을 위해 학교통합정책(Educational Development Initiatives)<sup>51)</sup>을 발표하였다. 규모가 작아 시설이 부족하고, 학생이 적어 사회성을 개발하기 어려우며, 단체경기를 하지 못하는 어려움을 극복하고, 질 높은 교육을 실시하기 위해 학교를 통합하여 운영하는 방안을 제시하였다. 이 방안은 학부모와 학교이사회에 학교의 교육역량을 향상시키기 위해 학교를 재 조직화할 것을 제안하였다. 학교를 재조직화하는 방안은 다음과 같다.

- 두 개교 이상의 초등학교 통합
- 두 개교 이상의 중등학교 통합
- 중간학교와 중등학교 통합(7-13학년 학교)

48) Education Review Office(2001). *Rural Education*, pp. 19-22.

49) 뉴질랜드의 초·중등학교 제도는 초등학교(1-6학년), 중간학교(7-8학년), 중등학교(9-13학년)이 일반적이다. 그러나 학교에 따라서는 1-8학년의 초등학교, 7-13학년의 중등학교 등 다양한 학년을 조합한 학교가 많다. 일반적으로 지역학교나 통합학교는 초등과 중등을 모두 포함한다.

50) 벽지지수는 우리의 도서벽지 지역을 분류하는 기준과 유사한 것으로 지역의 고립도나 도시로부터의 거리에 따라 지수를 달리 부여한다. 이 지수는 학교의 예산을 배분할 때 차등을 주는 기준으로 사용한다.

51) Education Review Office(2001). *Rural Education*, pp. 23-24.

- 초등학교와 중간학교 통합(1-8학년 학교)
- 지역학교를 만들기 위해 초등학교와 중등학교 통합(1-13학년 학교)

학교 재조직화의 모델은 다양하다. 학교의 학부모 및 이사회와 교육부가 협약하는 방안 에 따라 모델이 다양하게 형성될 수 있다. 2003년 12월 30일까지 123개 학교 통합계약이 이루어졌다.

### (3) 농어촌 학교 교원 지원 정책

농어촌 학교는 소규모이기 때문에 적은 교원이 많은 부담을 안고 근무한다. 그렇기 때문에 경험 있고 유능한 교원은 근무를 회피하고, 신입교원들이 지원을 하고 자주 이직을 한다. 교원의 잦은 이동은 학생들에게 안정되고 체계적인 교육을 어렵게 하여 학교교육의 질을 저하시키는 요인으로 작용하고, 이는 다시 학부모에게 자녀를 다른 학교로 전학시키게 하는 원인이 된다. 이에 따라 학교는 학생수가 줄어들어 재정지원이 줄고, 교원을 감축해야 하며, 학교교육을 더욱 어렵게 한다.

농어촌 교육의 악순환을 중단하고 교육발전을 꾀하기 위해서는 먼저 훌륭한 교사들이 책임 있게 근무할 수 있는 여건을 마련해 주어야 한다. 이런 필요성에 입각하여 농어촌에 근무하는 교원들에게 도움을 줄 수 있는 지원방안을 마련하여 시행하고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

뉴질랜드 농어촌 교사 장학금(TeachNZ Rural Scholarship): 이 장학금은 대학에서 우수한 학생이 교사교육을 받도록 하기 위해 마련한 장학금이다. 이 장학금은 농어촌에 살면서 교사가 되고자 하는 지원자, 대학을 다니기 위해 잠시 농어촌을 떠난 교사지원자, 농어촌의 교사가 되고자 하는 지원자에게 년 10,000불의 장학금이 매년지원 되며 대상자수는 40명이다.

교원동기유발지원금(Staffing Incentive Status): 학교에서 교사 채용이 어려운 경우 이 학교에 지원하는 교원에게 지급되는 지원금으로 연 966불에서 995불까지의 지원금과 교통비 및 이사비용을 지원받는다. 이 지원금을 지원받기 위해서는 첫째, 교사가 주나 지방의 고속도로에서 40km이상, 지방의 포장된 지선도로에서 30km 이상, 곡선으로 굽어있고 좁은 도로가 10km이상 포함된 도로에서 20km이상 운전하였을 경우, 둘째, 교원을 채용하기 위해 12개월 이상 어려움을 겪거나 자주 이직을 하였음을 입증하는 경우, 셋째, 학교에 정규직원이 3명 이하인 경우 등을 만족해야 한다.

벽지수당(isolated allowance): 이 수당은 벽지에 근무하는 초등학교와 지역학교 교사에게 지원된다. 수당은 도시와의 거리에 따라 달라진다.

교원우선배치지원금(Priority Staffing Status): 이 지원금은 지역의 사회경제적 지위가 하위의 1-4에 해당하는 지역 학교에 지원되며, 이 지원금을 받기 위해서는 교원 채용에 심각한 어려움을 겪고 있다는 점이 입증되어야 한다. 이들 학교에 지원되는 지원금은 지원금을 받지 않은 교원이 지원금을 받게 되었을 경우 국가교원재배치지

월급 연 1,500-3,000불이며, 신규 교원을 채용하였을 경우 채용지원금 2,500불이다. 이전에 근무하였던 지역학교나 중등학교에 우선배치교사로 돌아오거나 우선배치교사는 아니지만 우선과목(priority subject)<sup>52)</sup> 교사로 돌아온 경우 교사복귀수당(returning teacher allowance) 2,000불을 지급한다. 외국에서 교사를 채용할 경우 교사 채용비 1,462불을 지원하며, 외국에서 지원하는 교사에게 1,500-5,000불을 지원한다.

농어촌 교사 지원금(Rural Staffing Allowance): 이 지원금은 2001년에 만들어졌으며, 소규모 학교이어서 교장과 교사의 업무부담이 큰 학교에 교원을 추가로 배정하기 위해 마련되었다. 교원을 추가로 배정하는 기준은 다음과 같다.

- 농어촌 지원 대상학교이며 학생수가 160명 이하인 학교는 0.2-0.4명의 정규교원
- 농어촌 지원 대상학교이며 지역학교인 경우 0.5-0.6명의 정규교원
- 농어촌 지원 대상학교는 아니지만 학생수가 200명 이하인 경우 0.5-0.6명의 정규교원
- 농어촌 지원 대상학교이며 중등학교 0.3-0.8명의 정규교원
- 농어촌 지원 대상학교는 아니지만 학생수 200명 이하의 중등학교는 0.3-0.5명의 정규교원

#### (4) 학교군(clusters) 정책

교육부는 인접해 있는 농어촌의 학교가 서로 협력하여 시설을 함께 사용하고, 경영 및 행정에 관한 정보를 공유할 수 있도록 학교군 정책을 1998년에 실시하였다<sup>53)</sup>. 처음에는 이 정책을 장려하기 위해 학교군을 형성하여 운영하는 학교에 장려금을 지원하였다. 학교군의 활동은 학교군내에서 공동구매, 공동 교육계획 수립, 교육정책의 공동개발 등이었다. 연구보서에 의하면 이렇게 한 결과 수업담당교장, 학교이사 등의 부담을 크게 감소시켰으며 지속적으로 발전시킬 가치가 있는 정책으로 평가하였다. 정부에서도 지속적으로 이 정책을 추진하기로 결정하였다.

#### (5) 농어촌교육활성화 프로그램

농어촌교육활성화프로그램(Rural Education Activities Programme-REAP)<sup>54)</sup>은 농어촌 지역사회에 제공되지 않은 교육프로그램을 제공하고, 지원하기 위해 마련된 지역사회 조직이다. 이 프로그램은 조기교육, 학교교육, 지역사회교육을 제공한다. 이들의 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 부모교육 및 조기교육 참여 증대

52) 필자 주: 수학이나 과학과 같이 수요는 많지만 지원자가 적어 교원을 채용하기 어려운 과목을 우선 과목이라 함.

53) Education Review Office(2001). *Rural Education*, pp. 27-28.

54) *op. cit.* pp. 28-29.

- 학교 인프라 구축, 교원의 전문성 개발, 학생들에게 다양한 교육과정 제공을 통해 학업성적이 아주 낮은 학생과 학교를 지원
  - 지역사회교육과 훈련 참여 증진 및 새로운 지역사회 교육단체 지원
- 이 프로그램은 학성성취도가 낮은 학생과 학교를 지원하는 것이 주요 목적이며 각 프로그램별로 250,000불과 인구당 5.24불을 지원한다.

#### (6) 학교에서 ICT 교육

농어촌 학교에서 정보통신기술(ICT)은 대단히 중요하다. 지역적으로 고립되어 있고, 학교 규모가 작아 할 수 없는 교육을 가능하게 해주기 때문에 농어촌의 교육을 개선하는데 크게 기여할 수 있다. 정부에서는 ICT 교육의 중요성을 인식하여 1998년부터 ICT 정책을 수립하여 시행하고 있다. 주요 정책은 다음과 같다<sup>55)</sup>.

- Te Kete Ipurangi - 온라인 학습센터
- 학교간의 통신망 연결
- 학교, 지역사회, 사업체들과 연계한 통신망 구성
- 중고 컴퓨터 재활용
- 교장들의 인터넷 세미나
- 교사들의 ICT 활용 능력 개발

이런 노력을 하였음에도 불구하고 농어촌 지역의 ICT 교육이 성공하지 못했다. 그 이유는 농어촌 학교가 ICT를 활용할 수 있는 여건이 성숙되지 않았기 때문이다. ICT를 이용하여 교육활동을 하는 내용에는 도시와 농촌에 차이가 없으나 컴퓨터의 용량이 도시 학교가 크고 학생들이나 교사들이 이를 활용할 수 있는 준비가 더 잘 되어 있다. 반면에 농촌 학교는 컴퓨터 용량이 적을 뿐만 아니라 활용할 수 있는 준비가 되어 있지 않아 추구하는 목표를 달성하지 못하고 있다.

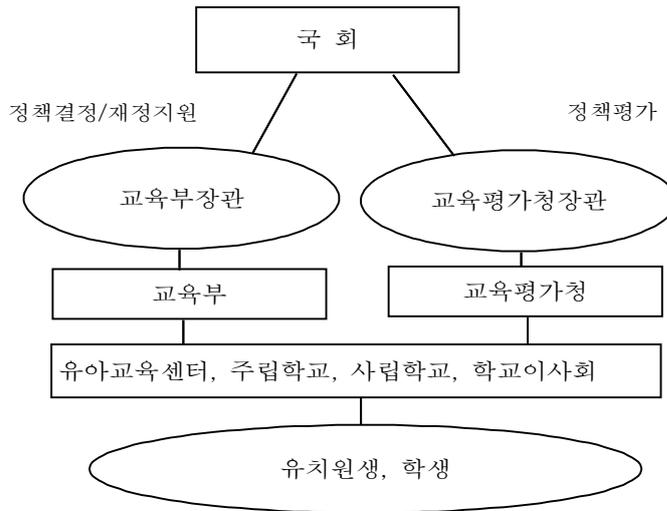
#### 다. 농어촌 교육 육성을 위한 행·재정적 지원 및 부처간의 협력

뉴질랜드는 27만 534km<sup>2</sup>에 384만 여명이 살고 있으며 인구밀도 14.2명/km<sup>2</sup>으로 (1999년) 적은 인구가 넓은 지역에 분포되어 있다. 인구가 적기 때문에 교육정책도 중앙과 지방으로 분리되지 않고 중앙의 교육부가 학교정책을 직접 담당하고 있다. 학교나 지역사회에서 필요한 정책은 교육부에서 입안하고, 학교는 이를 지역사회와 학교의 특성에 맞게 취사선택하여 적용하고 있다.

학교를 경영하는 과정에서 학교이사회(board of trustee)의 권한이 강하다. 학교 이사회가 학교 교원을 채용하고, 시설을 관리하며, 학교경영에 대한 평가를 하기 때문에 학교이사회의 기능과 역할이 대단히 중요하다.

55) *op. cit.* pp. 29-31.

&lt;부그림 3-1&gt; 뉴질랜드 교육부와 교육평가청



중앙부처에서 교육에 대한 업무는 교육부를 중심으로 이루어진다. 조기교육 및 초·중등에 관한 정책을 입안하고 시행하며 예산을 배분하는 일은 교육부가 담당하고, 교육부의 정책이 학교별로, 프로그램별로 효율적으로 집행되고 있는 가는 교육평가청에서 평가한다. 교육평가청에서 주기별로 학교의 교육성과를 평가하여 학교 및 교육부에 보고하고 모든 사람에게 공개하도록 하고 있다. 교육부의 정책이 효율적으로 운영될 수 있도록 견제와 균형의 기능을 교육평가청이 수행하고 있는 것이다. 교육부와 교육평가청의 업무 수행결과는 모두 국회에 보고되어 검토를 받는다.

## 7. 일본의 농어촌 교육 육성 정책과 행·재정적 지원

### 가. 농어촌 교육 현황

일본 농어촌 교육은 지방자치 단체인 도도부현과 시정촌에서 관장하기 때문에 중앙부서인 문부과학성은 농어촌 교육을 위한 구체적인 정책이나 지침보다는 농촌 발전을 위한 정책이나 벽지 오지 교육을 위한 지침을 제공하고 있다. 벽지와 오지 교육을 위해 벽지교육진흥법과 시행령을 만들어 지방자치단체의 벽지교육을 지원하거나 지도·감독하는 업무를 담당한다. 벽지교육진흥법은 1959년에 만들어졌으며, 도도부현과 시정촌에서 도어나 산간·벽지에서 교육을 받는 학생들에게 구비해야 할 조건을 명시하고 있다. 이 법은 학교의 시설과 교원배치, 교육과정 중심으로 법령이 개정되다 2001년에는 학교급식을 강화하는 내용으로 수정되어 실시되고 있다.

중앙정부 차원에서 농어촌 교육에 대해 실태를 파악한 자료는 없다. 다만 조사한

자료에서 복식수업을 하는 학교수와 학급수에 기초하여 농어촌 학교의 실정을 짐작할 수 있을 뿐이다. 복식수업을 하는 학교가 대부분 농어촌에 있기 때문에 전국 통계조사표에서 이를 중심으로 농어촌 학교의 현황을 알아본다.

### (1) 학교 현황

초등학교의 현황을 보면 전체 23,633개교 중에서 분교가 464개교로 1.96%이다. 10년 전에 비하면 250여 개교가 줄어들었다. 분교가 줄어든 배경에는 학생수가 줄어들어 따라 학교를 폐교하였기 때문이다.

<부표 3-7> 설립자별 초등학교 학교수

(단위: 교)

연도	국립	공립	공립분교	사립	계
1993	73	24,432	718	171	24,676
1998	73	24,051	580	171	24,295
2003	73	23,381	464	179	23,633

자료: 일본문부성(2003). 교육통계조사.

복식학급은 전체 학급의 2.52%를 차지하고 있으며, 학급수는 분교수에 비해 그렇게 많이 감축되지 않았다. 7,100개의 학급에서 6,800개의 학급으로 약 300여개의 학급이 줄어들었다. 이는 분교가 폐교되고 또 새로운 형태의 분교가 형성되면서 복식학급이 늘었기 때문이다.

<부표 3-8> 학급편제 방식별 초등학교 학급수

(단위: 학급)

연도	단식학급	복식학급	특수학급	계	비고
1993	282,713	7,102	14,644	304,459	
1998	254,906	6,992	16,329	278,228	
2003	244,024	6,849	21,384	272,257	

자료: 일본문부성(2003). 교육통계조사.

주: 특수학급은 학습장애아를 대상으로 편성한 학급이다.

중학교는 초등학교에 비해 분교나 복식학급이 많지 않다. 2003년 현재 중학교는 총 11,134개인데 이 중에서 분교는 74개교이고, 복식학급은 234개 학급이다. 초등학교가 근거리에 위치해 있다면, 중학교는 보다 원거리에 있어 분교나 복식학급이 많지 않다. 같은 맥락에서 고등학교는 분교가 없다.

### (2) 농어촌 학교가 직면한 문제

농어촌 학교는 지역이 분산되고 학생수가 적어 복식수업을 해야 하고, 학교가 더

적어지면 폐교를 해야 한다. 학교가 폐교가 되면 자녀교육을 위해 원거리 통학을 시키거나, 다른 지역으로 유학을 보내야 한다. 그렇지 않으면 부모와 함께 아이들이 학교에 다닐 수 있는 지역으로 이사를 가야 한다. 이런 문제가 일본의 농어촌 지역의 문제이다. 이를 도도부현의 사례에 기초해서 살펴본다.

먼저 니이가타현에는 초등학교의 26%, 중학교의 17%가 벽지학교이다. 벽지학교이다 보니 복식수업이 많고, 학생들에게 다양한 교육기회를 제공하기 어렵다. 이를 개선하기 위해 도치기현의 우즈노미야시 교육위원회는 2004년 2월에 통학구역 조정을 검토하였으며, 초등학교 5학급이하, 중학교 2학급 이하의 소규모 학교를 통합하도록 하였다. 통합방법은 인접교와 통합하는 방안, 인접교의 학생을 통학구역을 변경하여 학생수를 늘리는 방안 등 지역의 여건에 따라 다양하게 선택하도록 했다. 통합의 시기는 학생수 추이를 고려하고, 교통이나 통학의 안정성이 확보되고, 학교에서 이들 학생을 수용할 수 있는 여건이 마련되었을 때이다.

둘째, 복식수업을 하는 과정에서 어려움이 제기되고 있다. 복식수업은 2개 학년 이상을 한 학급에서 수업하는 것으로 교사들이 수업에 대한 경험이 적거나 복식수업을 하지 않은 경우에는 담당하기 어렵다. 복식수업에 대한 연구나 교재 등이 개발되지 않아 복식수업을 담당하는 교사들이 어려움을 겪고 있다.

## 나. 농어촌 교육 육성 정책

일본의 농어촌 교육 육성 정책은 크게 중앙정부 차원에서 시행하는 정책과, 도도부현과 시정촌에서 수행하는 정책, 민간단체를 중심으로 수행하는 정책으로 나누어 볼 수 있다. 중앙정부 차원에서는 문부과학성이 중심이 되어 추진하는 지역만들기, 도시와 농어촌 교류프로그램 운영, 시정촌 합병 지원, 농어촌의 출생률 급감에 대한 대책이고, 지방정부에서 추진하는 정책은 학교 규모의 적정화, 학교의 정보화 사업 지원, 복식수업 지원이며, 민간단체에서 지원하는 사업은 산촌유학 학교 운영이다. 이들을 중심으로 일본 농어촌 교육 육성 정책을 살펴본다.

### (1) 지역만들기

지역만들기(地域づくり)는 지역이 중심이 되어 교육, 문화, 스포츠 등을 지역의 특성에 부합되게 발전시키는 정책으로 문부과학성의 평생학습정책국 산하에 지역만들기 지원실을 설치하여 정책을 지원하고 있다.

정책의 주된 내용은 교육, 문화, 스포츠를 활용하여 지역발전 정책을 개발하고, 시정촌에의 요청이 있을 때 시정촌의 발전계획에 대해 상담을 하며, 필요한 경우 전문가를 파견하고, 지역의 관계기관이 서로 협조하도록 중재하고 조정하는 일을 한다. 또 좋은 사례를 개발하여 다른 지역도 이를 실천하게 한다.

지역만들기 정책은 농어촌에만 해당되지 않는다. 모든 지역이 지역발전 계획을

추진하는 과정에서 지역만들기 정책이 필요하며 이를 문부과학성의 지역만들기지원실에서 이를 지원한다.

지역만들기 사업이 일본의 모든 지역에 해당되더라도 많은 부분은 지역발전의 어려움을 겪고 있는 농어촌에 해당된다. 농어촌의 지역발전을 위한 문부과학성의 정책은 평생학습마을 만들기 모델 지원사업과 청소년 장기 자연체험 활동사업이다. 평생학습마을 만들기 모델은 지역에 있는 대학, 전문대학 등의 인적, 물적 자원을 활용하여 시정촌과 고등교육기관이 체계적으로 협력하여 주민의 학습력을 향상시키도록 하는 계획이다. 농어촌의 교육기회가 극히 제한된 실정에서 지역의 대학이나 전문대학이 시정촌의 행정기관과 협력하여 주민들에게 교육기회를 제공함으로써 지역을 활성화시키고 지역의 학습 요구를 충족시키고자 하는 지역발전 정책이다.

청소년 장기 체험활동 사업은 청소년들에게 농어촌의 자연환경을 경험하도록 하여 자연을 이해하고 정서를 순화시키는 사업으로 도도부현이 지원하고 청소년체험활동 단체가 주관이 되어 실행하는 방안이다.

## (2) 도시와 농어촌 교류프로그램

도시와 농어촌 교류프로그램은 도시와 농촌의 환경이 다르고 서로 원하는 것이 다른 점을 충족시키기 위해 문부과학성과 농림수산성이 협력하여 추진하는 사업이다.

사회가 발전하고 도시화됨에 따라 도시주민들은 여유로운 생활이나 편안함, 건강한 생활, 자연과 더불어 사는 모습을 동경하고, 농어촌은 인구가 감소되고, 산업이 축소됨에 따라 지역이 황폐화되는 것을 방지하고 활력 있는 지역을 만들기 위해 도시의 많은 사람이 농어촌에서 일정기간 생활하면서 체험하고, 여유를 향유할 수 있도록 하는 사업이 필요하였다.

이와 같은 도시와 농촌의 필요를 충족시키기 위해 문부과학성과 농림수산성은 농어촌을 개발하고, 지역의 전통과 문화를 보존하고 활용할 수 있는 방안을 모색한 뒤 도시와 농어촌 교류프로그램을 개발하였다. 주로 학생이 대상이지만 부모나 성인들도 참여할 수 있다.

문부과학성에서는 평생학습정책국 정책과가 주무를 담당하고 관련 사업에 따라 초중등 교육국이나 고등교육국도 협력을 한다. 농림수산성은 농촌진흥국 농촌정책과, 지역진흥과, 경영국의 여성·취농과 등에서 이 사업을 지원하고 있다.

추진된 사업내용은 학교와 지역에 따라 다양하다. 주로 소규모 학교를 활용하여 다양한 체험을 하게 한다. 도시의 아이들이 농어촌의 모습을 경험하여 자연, 환경, 식품의 중요성을 알게 하고, 미래 사회에 적극적이고 능동적으로 살아갈 수 있는 생활력을 배우게 한다. 구체적인 프로그램으로는 농어촌의 학교에서 지역 특산물을 이용하여 음식만들기, 어촌지역 생태탐험하기, 산촌지역의 임산물 조사하기, 농촌지역의 농작물 가꾸기 등이다.

### (3) 시정촌 합병 지원

중앙정부는 지역의 인구가 계속 감소되는 행정구역을 통합하는 시정촌 합병을 추진하고 있다. 2001년 3월에 내각에 시정촌 합병지원본부를 설치하고 2005년까지 시정촌의 행정구역이 효율적으로 합병될 수 있도록 행·재정적인 지원을 하고 있다. 이 본부에는 총무대신을 본부장으로 각 성의 부대신을 본부 위원으로 구성해 합병을 지원하고 있다. 합병지원본부는 2002년 9월 3일에 시정촌 합병 지원플랜을 계획하여 내각에 보고하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

먼저 시정촌이 원활히 합병되도록 문부과학성, 법무성, 후생노동성, 농림수산성, 국토교통성, 경제산업성, 환경성이 각 영역별로 지원책을 도모하도록 하고 있다. 이에 따라 각 부서별로 지원안이 마련되었으며 종합 80개 지원항목이 구체화되었다.

이 중 문부과학성에서 마련한 지원시책은 시정촌이 합병됨에 따라 학교가 통폐합되는 경우가 있는데, 이 때 교육이 차질 없이 수행되도록 지원책을 마련하고 있다. 마련된 지원책은 첫째, 학교의 시설을 정비하고, 학교의 규모를 적정화하며, 학교급식을 충실하게 하여 유아와 학생의 교육환경을 개선하는데 적극적인 노력을 기울인다. 동시에 지역사회의 교육시설 및 평생학습 시설을 정비해 연령에 관계없이 필요에 따라 학습할 수 있는 기회를 제공한다. 둘째, 교직원 정원을 완화하여 학교가 통폐합될 때 감소되는 정원을 일정기간 유지한다. 셋째, 통폐합되어 원거리를 통학해야 하는 경우 통학버스나 보트 등을 구입하여 지원한다. 또 원거리 통학비나 기숙사비 등을 보조한다. 다섯째, 통합학교의 시설개선을 지원하며 우선적으로 배려한다. 여섯째, 학교 급식 시설을 정비해 늘어나는 학생들이 안심하고 식사를 할 수 있게 한다. 일곱째, 폐교된 학교를 이용하도록 하며, 이를 이용해서 자주적인 학교를 만들 때 평생학습시설이나 복지시설 구축비용을 위한 채권 발행을 허용한다. 여덟째, 합병되는 시정촌의 모든 기관이 서로 긴밀히 연락하고 접촉할 수 있도록 정보화 시설을 지원한다. 즉, 도서관 등의 사회교육 시설을 정보화하여 지역주민의 학습센터가 되게 한다.

시정촌 합병 지원은 행정단위가 축소됨에 따라 교육여건이 달라지는 상황에서 문부과학성이 능동적으로 대처하여 농어촌 소규모 학교의 교육이 피해를 입지 않도록 하는 방안이다. 이 때 관련되는 부서가 서로 협력하여 원활하게 행정구역을 합병하게 하는 것이 이채로운 모습이다.

### (4) 농산어촌의 출생률 급감에 대한 대책

일본이 전국적으로 출생률이 급감하여 문제가 되고 있다. 이런 현상은 특히 농산어촌이 심각한데 농림수산성에서는 「농림수산업, 농산어촌 출생률 감소에 대한 추진 대책」을 세워 개선하려고 노력하고 있다. 농림수산성에서 추진하는 내용이지만 유아나 아동이 대상이기 때문에 농산어촌 교육과 관련된다. 이 내용을 살펴보면 농

림수산성에서 지역의 인구와 교육에 대해 어떤 정책을 시행하고 있으며, 부서 간에 어떤 지원이 이루어지고 있는지를 알아본다.

먼저 농림수산성에서 추진하고 있는 출생률 격감 대책을 보면 첫째, 지역개발을 추진해야 한다. 그래야 지역주민이 취업하여 정착할 수 있다. 다음으로 생활할 수 있는 환경이 정비되어야 한다. 또 정보체제를 구축하여 지역 주민이 서로 정보를 주고받으며 교류할 수 있는 여건을 마련하여야 소외되지 않고 생활할 수 있다.

둘째, 여성이 참여하고 활동할 수 있는 기회를 확대해야 한다. 전통적으로 여성은 가정 일을 맡아 하였으며, 농촌 여성이 이런 일을 더 많이 하고 있다. 이 때문에 여성이 농촌에 정착하는 것을 기피한다. 농촌여성의 활동을 증대시키기 위해 남여가 공동으로 각종 활동에 참가하며 여성의 취업을 증대시키고 여성이 기업활동을 할 수 있도록 배려해야 한다.

셋째, 여성이 사회활동을 할 수 있도록 출산 및 육아 여건을 구축해야 한다. 이를 위해 모자보건에 관한 정보를 교류할 수 있도록 체제를 정비하고, 자녀교육에 대한 지원과 상담체제를 구축한다. 어린 자녀가 어떻게 자라고 성장하는가를 조언하는 상담지원센터를 구축하여 농촌에 거주하더라도 자녀교육에 어려움이 없도록 한다. 아울러 아이들을 맡기고 일할 수 있는 탁아시설을 증대시킨다. 또 농산어촌의 경우 대가족이 많은데 대가족 내에서 함께 생활하는 인간관계를 형성하도록 교육을 시킨다.

넷째, 농산어촌의 풍부한 자연환경을 이용하여 현장체험학습을 할 수 있게 여건을 조성한다. 학교와 연계하여 농림, 어업, 수산에 대해 체험하게 하고, 지역의 자원을 이용하여 조리체험을 하게 한다. 또한 지역사회의 고령자들에게 봉사하는 기회를 만들어 어른을 공경하는 자세를 갖게 한다.

농림수산성에서 추진하는 출생률 급감에 대한 농산어촌 활성화 대책은 많은 부분이 문부과학성의 사업과 중복이 된다. 유아교육이나 농산어촌 체험교육이 대표적이다. 이 사업을 추진하는 과정에서 각 성의 해당과가 공동의 협력체를 만들어 운영하기도 하고, 지원반을 구성하여 추진을 원활하게 한다.

## (6) 학교 규모의 적정화

일본의 경우 초·중등학교에 대한 관리와 지원은 도도부현이나 시정촌에서 한다. 그러기 때문에 학교규모가 적어 이를 적정규모로 통폐합하는 일은 도도부현에 따라 많은 차이를 보인다.

학교 규모가 작아 통합하는 기준은 도도부현에 따라 다르다. 대체적인 기준은 일본 학교교육법시행규칙 제17조의 초등학교의 학급수는 “12학급 이상 18학급 이하를 표준으로 한다. 다만 토지의 상황이나 그 외의 특별한 사정이 있을 때는 예외로 한다”의 규정에 의하지만 지역의 특성에 따라 이 기준이 다양하게 적용된다. 도쿄도의 오타 구립학교는 아동·학생의 교육활동, 학교 조직관리의 효율성을 고려하여 적

정규모를 설정하고 있다<sup>56)</sup>. 이 구는 초등학교 학급수가 6학급 이하이고 앞으로 학교 규모가 커질 가능성이 없는 학교를 통합 대상학교로 고려하고 있지만 그렇지 않은 경우도 통합을 시도하고 있다. 예컨대, 이웃학교가 100m 이내에 있어 통합을 하여도 교육에 지장이 없는 경우도 통합하고 있다. 통합 대상 학교는 심의위원회에서 학교별로 선정하여 심의하고 그 결과에 따라 통폐합을 실시한다. 중요한 것은 통합을 실시할 경우 학생수나 학급수 기준에 의해 일괄적으로 실시하지 않고, 학교적정 규모 및 적정배치 심의위원회를 구에 설치하여 심의 결과에 따라 다양한 기준을 설정하여 통합을 실시하는 점이다. 이와 같은 사례는 도쿄도 나카노구에도 있다<sup>57)</sup>. 학교규모의 적정화는 학생들에게 다양한 교육기회를 제공하고, 여러 급우들과 어울려 학습할 수 있도록 해주는 장점이 있다. 반면에 학교가 없어짐으로 인해 나타나는 부정적인 요소도 있다. 이런 문제를 고려하여 지역 주민이 지역의 실정에 맞게 여건을 고려하여 정책을 집행하도록 하고 있다. 이런 상황을 고려하기 위해 주민이 참여하여 통폐합을 결정하도록 하는데 나카노구의 경우 나카노구립 학교의 적정규모·적정배치심의회에 구민 12명, 구의회 의원 8명, 학자 5명, 교직원 5명이 참여하고 있다. 이 위원회의 심의 결과에 따라 통폐합이 건의되는 것이다.

#### (7) 학교 정보화 사업 지원 및 복식수업 연수

농어촌 교육 활성화를 위해 도도부현이나 학교 단위에서 중점적으로 정보화 사업을 추진하고 있다. 대체로 정보통신망을 구축하는 일은 중앙정부와 지방자치단체가 하지만, 이를 활용하는 곳은 학교이다. 학교별로 벽지 및 낙도의 소규모 학교에서 정보 활용이 잘 이루어지도록 소규모 학교 교원들에게 정보기기, 네트워크, 소프트웨어, 프리젠테이션 활용에 관한 연수를 하였다.

지역단위별로 복식학급 교원을 대상으로 복식수업 연수 및 소규모 학교 교육연구대회를 하였고(2003년 10월 29일) 이와 관련된 자료를 출판하여 교사들을 돕고 있다(2003년 복식수업지도자료집 제24집 발행-岩手縣教育委員會).

#### (8) 산촌 유학

산촌(山村) 유학은 문부과학성과 농림수산성이 추구하고 있는 도시와 농촌 교류 프로그램이지만 국가가 직접 시행하지 않고, 육영회라는 민간단체가 추진하는 교육 활동이다. 육영회(育てる會)는 정부재원에 의해 운영하는 공익단체이나 정부가 직접 관여하지 않고, 자율적으로 운영하는 민간단체이다. 이 단체에서 도시 학생들이 농산어촌에 유학하도록 사업을 추진한다.

56) 東京都大田区立小中学校適正規模適正配置審議會(大田区立小・中学校の適正規模及び適正配置について

57) 中野区立学校適正規模適正配置審議會(1987). 中野区立学校の適正規模適正配置について

도시의 아이들이 자연과 접하며 살아갈 수 있는 기회가 적고, 정서적으로 메말라 가는 문제를 극복하기 위하여, 육영회에서는 1976년부터 산촌유학을 설립하여 운영하고 있다.

산촌유학은 도시지역의 초·중등 학생이 1년 이상 부모들 떠나 혹은 부모와 함께 농산어촌에 이사하여, 자연체험이나 인간체험을 할 수 있도록 현지의 학교에 진학하는 것을 말한다.

산촌유학의 형태는 4가지가 있는데 첫째는 현지의 어른들을 수양부모로 정해 일정 기간 수양부모의 지도를 받으며 농산어촌에서 학교에 다니는 유형, 둘째는 가족이 함께 이사하여 농산어촌의 학교에 다니는 유형, 셋째는 기숙사에 입사하여 다니는 유형, 넷째는 한달의 1/3-1/2은 기숙에서 다니고 나머지는 수양부모 아래에서 다니는 유형이다. 첫째와 셋째의 유형이 많이 적용되고 있는데 첫째의 유형은 농산어촌에 거주하는 성인들이 고령화됨에 따라 학생들을 지도할 수 있는 여력이 줄어들어 문제가 되고 있다.

운영의 주체는 지방자치단체, 시정촌 교육위원회, 자연체험 유학제도 연락협의회, 산촌 유학 추진 협의회 등이다. 이들이 중심이 되어 학생을 모집하고 수양부모를 선정하며 교육프로그램을 운영한다.

주요 교육내용은 자연을 체험하고 생태를 알 수 있도록 하며, 인간관계의 중요성을 깨닫고 물질만능의 사고에서 인간중심의 사고를 할 수 있게 해주는 내용이다. 구체적인 내용을 제시하면 자립심, 협조심, 생활력을 기르는 대가족 생활, 동물을 사랑하고 논밭을 일구는 자연체험, 캠프, 승마, 스키, 스케이트 등의 옥외 활동, 가족 형제를 도와 공동생활을 하는 일 등이다.

이런 활동을 통해 아이들에게 신뢰감, 협동심, 창의력, 자립심, 생활력 등을 길러 주고 지역에는 폐교되는 시설을 활용하거나, 폐교 예정인 학교를 폐교하지 않고 유지하게 해준다. 아울러 지역이 활성화되는 계기를 마련해 준다. 그런데 실질적으로 참가한 많은 학생들이 도시지역에서 퇴학을 당하거나 적응하지 못하고 온 아이들이어서 프로그램의 목적에 맞게 운영하는데 어려움이 따른다. 또 농촌 지역의 성인들이 고령화됨에 따라 여건이 열악해지고, 경제 불황에 따라 이를 지원하는 학생이 감소되고 있다.

#### 다. 농어촌 교육 육성을 위한 행·재정적 지원 및 부처간의 협력

일본의 농어촌 교육은 도도부현의 지방자치단체에서 실시하고 있다. 그러기 때문에 중앙정부 차원에서 학교 교육에 대해, 특히, 농어촌 교육에 대해 구체적인 정책을 입안하여 실행하지는 않는다. 다만 학교발전을 위해 지역만들기와 도농간의 교류프로그램 운영을 지원하고 있다. 지역만들기와 도농간의 교류프로그램은 문부과 학성만이 주체가 되어 운영할 수 있는 사업이 아니다. 관련되는 여러 부서의 협력이 있어야 그 기능이 살 수 있다. 대표적인 사업이 농산어촌 자연체험학습이다. 농

어촌의 어려운 여건을 개선하고 활성화시키기 위해 농림수산성과 문부과학성이 중심이 되어 농산어촌의 학교를 활용하는 방안이다. 농산어촌의 지역사회를 개발하고 도시의 젊은이들에게 건전한 정신과 자연체험을 하도록 하는데 두 부서가 적극적으로 협력하여 시행하고 있다.

농산어촌의 출생률 감소에 대한 대책도 두 부서의 협력을 통해 유사한 성과를 발휘하고 있다. 전국적으로 출생률 감소가 크지만 이런 현상이 농산어촌에 더 크게 나타나고 있다. 이를 감소하기 위해 농림수산성에서 여러 계획을 세워 시행하고 있는데 실제 시행하는 과정에서 유아나 아동을 돌보고 지도할 수 있는 기관은 학교이다. 학교가 육아와 교육의 기능을 원활히 지원할 수 있을 때 농산어촌의 산모들이 보다 편한 마음으로 아이들을 낳아 기를 수 있는 것이다.

시정촌의 행정구역을 통합하는 과정에서도 문부과학성과 타 부서와의 협조가 절대적으로 필요하다. 농산어촌의 주민들이 자녀의 교육에 대해 깊은 관심을 가지고 있는데 이런 기능이 제 역할을 발휘하지 못할 경우 행정구역의 통합도 원활하지 못하다. 이와 같이 수행하는 사업에 따라 부처간의 협조가 원활하게 이루어져야 목적을 달성할 수 있다.

## 8. 외국의 농어촌 교육 육성 정책의 시사점

### 가. 농어촌 교육 현황이 주는 시사점

농어촌 교육이 국가별로 어떤 특징이 있는가를 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 일본을 중심으로 살펴보았다. 이들 국가의 농어촌 교육에 대한 공통적인 특징은 첫째, 농어촌 지역의 산업이 위축되면서 인구가 감소되고 학생수가 줄어 학교를 경영하는 데 어려움을 겪고 있다. 농어촌지역의 취업 기반이 취약해져 젊은이들이 농어촌 지역을 떠나고, 이들이 떠남에 따라 학생수가 줄고, 이에 따라 소규모 학교를 경영하는데 어려움이 제기되고 있다.

둘째, 농어촌 지역의 인구가 널리 분산되어 있기 때문에 통학거리가 멀어 여러 가지 문제가 제기된다. 통학하는데 시간이 많이 걸릴 뿐만 아니라, 수업 전이나 방과 후의 각종 교육활동에 참가할 수 없어 다양한 교육경험을 할 수 없다.

셋째, 학생수가 적기 때문에 다양한 교육프로그램을 운영하기 어렵다. 단체활동이 요구되는 체육이나 음악을 하기 어렵고, 중등의 경우 선택과목을 개설하기 힘들다.

넷째, 교원들을 충원하고 오래 근무하도록 여건을 마련하는 데에도 어려움이 따른다. 소규모이기 때문에 보수가 적고, 근무환경이 열악하며, 통근하는데 시간이 많이 걸리고 또 위험요소가 높다. 그러기 때문에 경험이 적은 신규교사가 주로 채용되며, 일정기간의 경력을 쌓으면 다른 곳으로 이동을 한다.

다섯째, 학교의 시설·설비가 충분하지 않아 교육활동을 하기 어렵다. 강당이나 체육관 같은 대규모 시설이 없기 때문에 실내의 교육활동이 가능하지 않다.

여섯째, 재정적 지원도 소규모의 특성을 배려하고는 있지만 학교의 실정에 맞지 않는다. 재정이 열악하기 때문에 소규모 학교를 효율적으로 경영하기 어렵다.

일곱째, 조기교육과 평생교육이 잘 이루어지지 않는다. 거리가 멀기 때문에 유아교육이나 영아교육을 하기 어렵고, 어른들이 교육을 받고자 하여도 받을 기회가 적다.

여덟째, 고립된 농어촌 교육을 활성화하기 위해 시도되는 정보통신망(ICT)에 의한 교육도 정보망의 용량이 부족하고, 준비가 되어 있지 않아 활용이 잘 이루어지지 않는다. 또 활용하는 과정에서 문제가 발생하였을 경우 이를 도와줄 수 있는 여건이 열악하다.

미주지역, 유럽, 아시아, 오세아니아 등 지역적 특성을 달리하는 국가의 농어촌 교육현황을 살펴보았는데 제기되는 문제는 거의 동일하다. 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등이 원주민 교육에 대한 애로사항이 추가로 있는 것을 제외하고는 거의 동일한 문제를 안고 있다. 이들 사례는 농어촌 교육 정책을 세울 때 지금까지 고려되지 않은 점이 무엇인지, 현황을 파악하는 과정에서 고려되어야 할 사항은 무엇인지 등을 성찰할 수 있게 해준다. 그동안 농어촌 교육정책에서 지역사회의 발전현황이나, ICT의 활용상태 등이 충분히 조사되지 않았다. 그리고 부모와 지역사회 주민의 참여 등이 고려되지 않았는데 이런 요인도 외국의 현황을 살펴보는 과정에서 참고할 수 있는 내용이다. 우리나라의 경우 ICT의 기반은 다른 나라에 비해 일찍 구축되었다. 모든 학교 학급에 초고속망을 설치하여 이를 활용하여 학습력을 향상시킬 수 있는 여건은 조성되었다. 그러나 이를 활용하여 교육력을 증대시키기 위해서는 교사와 학생들이 이에 대한 준비가 되었는가를 파악해야 한다. 외국의 경우도 교사와 학생들이 이에 대한 준비가 되어 있지 않아 설치된 시설이 무용지물이 되는 경우가 많았다. 농어촌 교육증진을 위해 ICT를 활용하는 경우 교사와 학생의 활용 능력 향상에 많은 노력을 기울여야 할 필요가 있다.

## 나. 농어촌 교육 육성 정책의 시사점

각국의 농어촌 교육 육성 정책은 앞의 현황에 기초해서 이를 개선하기 위해 추진되고 있다. 이들이 추진하였던 정책 내용을 살펴보고 얻을 수 있는 시사점을 알아본다.

국가에 따라 추진하는 정책이 조금씩 다르지만, 영국은 농어촌백서를 만들어 농어촌 발전의 전체 내용 속에 교육을 포함시켜 추진하고 있다. 농어촌의 지역개발, 문화, 평생교육, 교통 등을 종합적으로 고려하여 종합계획의 틀 안에서 학교교육 발전, 통학문제, 학교 간 통합, 평생교육의 문제를 해결하고 있다.

미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등은 농어촌 학교에서 발생하는 문제에 초점을 맞추어 육성 정책을 추진하고 있다. 추진한 내용들은 농어촌 소규모 학교의 재정지원

확대, 통학수단 변경, 교원 확충을 위한 지원, ICT 시설 확대, 지역의 자원봉사자 활용, 학교통합, 학교 간 협력, 계속교육기회 확대, 지역의 영·유아교육 기회 확대 및 시설 개선, 관리비용의 절감, 지역사회와 협력 증진, 복식수업 등의 자료제작 보급, 관리비용의 공유 등이다. 농어촌의 실제적이고 대중적인 처방으로 이런 내용이 농어촌의 교육개선을 위해 필요한 부분이다. 특히 캐나다의 경우 학교의 행정비용을 절감하기 위해 지역의 다른 공공기관과 세무, 구매, 관리 등을 공동으로 하여 경비를 절감하는 방안은 새로운 아이디어라 할 수 있다. 특히 지역에서 사용하지 않는 상가 등을 활용하여 교육센터화하는 방안 등은 지역과 학교가 연계하여 교육을 활성화하는 데 도움이 될 수 있는 방안이다.

일본은 농어촌 교육을 개선하기 위해 중앙정부가 지역만들기와 도시와 농산어촌의 교류프로그램을 지원하고 있다. 지방정부는 학교 규모의 적정화, 정보화 교육지원, 복식수업 지원 등의 구체적인 내용을 추진하고 있다. 지역만들기 사업은 일종의 지역개발사업으로 지역의 특성을 살려 어떤 활동을 추진해야 교육적으로 바람직하고 지역발전에 도움을 줄 수 있는 것인가를 모색하는 사업이다. 이 사업의 일환으로 농림수산성과 협력하여 도시와 농산어촌의 교류사업을 추진하고 있다. 일본의 농어촌 교육 육성 정책이 지역의 발전에 직접적으로 크게 기여하지는 못한다고 할 지라도 지역개발과 교육발전을 동시에 모색하고 있다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

농어촌의 문제는 많은 부분이 대중적인 처방에 의해 개선할 수 있는 영역이지만 이는 단기 처방인 경우가 많다. 보다 근본적인 육성정책은 지역의 발전과 궤를 같이 하는 것이다. 이럴 경우에 항구적으로 농어촌이 정착할 수 있는 곳, 생활할 수 있는 곳이 되어 농어촌의 교육이 개선될 수 있을 것이다. 이런 관점에서 볼 때 영국과 일본의 농어촌 육성 정책은 그 방향이 적절하고 우리도 이런 차원에서 농어촌 육성 정책이 추진될 필요가 있다.

## 다. 농산어촌 교육 육성을 위한 행·재정적 지원의 시사점

농어촌 교육을 육성하기 위한 정부 차원의 행·재정적 지원은 앞의 농어촌 교육 육성 정책에서 살펴본 것과 같다. 여기에서는 영국이 농어촌 발전을 위해 조직적이고 체계적으로 행정적 지원을 하고 있어 이를 보다 자세히 논의하여 시사점을 얻고자 한다.

영국의 경우는 농어촌 발전을 위해 종합적인 발전방안 즉, 농어촌백서를 만들고 이를 추진하기 위해 중앙에는 환경·식료·농촌부를, 지방에는 지역청을 신설하였다. 이 부서에서 농어촌의 발전방안을 책임 있게 추진하도록 하고 있다.

부서만 신설하여 업무를 위임한 것이 아니라 부서가 추진해야 할 사업을 구체화하여 농어촌백서추진계획(Rural white paper implementation plan)을 만들어 계획대로 추진하도록 하고 있다. 정부가 바뀌고 사람이 바뀐다고 하더라도 차질 없이

추진하도록 하고 있다.

계획이 추진되는 과정에서 무성의하게 추진되는 것을 막기 위해 추진목표(Rural service standard)를 설정하여 도달 기준을 제시하고 있고, 이를 추진하기 위한 안내서(a guide to good practice in locating rural services)를 작성하여 안내서 대로 계획이 추진되도록 하고 있다.

끝으로 지역청으로 하여금 매년 추진된 사업을 평가하여 환경·식료·농촌부와 의회에 보고하도록 하고 있다.

이 과정에서 주목해야 할 점은 농어촌의 여건 입증(rural proofing)이다. 이는 지역청의 주요임무인데 지역청으로 하여금 농어촌 발전을 위해 시행되는 사업이 지역의 특성과 맞는가를 검토하여 보고하도록 하는 과정이다. 지역의 여건에 맞지 않는다면 정책이 바뀌어야 하는 것을 명시하고 있다.

영국의 농어촌 교육에 관한 행정적인 절차의 특징은 모든 내용이 계획에서부터 평가에 이르기까지 빈틈없이 조직화·체계화되었다는 점이다. 이런 행정적인 절차를 밟는다면 한번 설정된 계획은 분명 효과적으로 집행되고 지역개선에 도움이 될 것이다.

많은 경우 계획이 계획으로 끝나고, 담당자에 따라 계획이 달라지고, 실행된 계획에 대해 평가가 제대로 이루어지지 않는 우리의 행정행태에 많은 시사점을 주는 행정과정이라 여겨진다.

## 라. 농어촌 교육 육성을 위한 정부 부처간의 협력의 시사점

농어촌 교육 육성을 위한 행정부처간의 협력은 교육자치가 활성화되어 지방자치단체의 역할이 강한 국가에서는 단위 교육기관이 독자적으로 교육문제를 해결하고 있기 때문에 부처간의 협력이 크게 필요하지 않다. 반면에 중앙차원에서 지역발전과 교육을 동일하게 중요시하는 경우에는 여러 부서의 협조가 필요하다. 이런 대표적인 국가가 영국과 일본이다. 영국은 교육기술부와 환경·식료·농촌부의 협력이 절실히 요청된다. 교육의 기본 내용은 교육기술부에서 추진하지만 지역의 여건에 맞게 농어촌 교육을 성공적으로 수행하려면 환경·식료·농촌부의 협력이 필요하다. 아직은 환경·식료·농촌부가 설립된 지 얼마 되지 않아 교육문제에 소극적이지만 교육 발전을 위해서는 이 부서의 적극적인 노력이 필요하다. 이런 노력을 의회의 소위원회에서 권장하고 있다.

일본의 경우도 지역발전과 교육발전, 도시와 농산어촌의 자연체험 교류학습, 농어촌의 출생률 격감에 대한 대책 등을 수립하고 추진하는 과정에서 문부과학성과 농림수산성이 함께 참여하여 추진하고 있다. 많은 내용이 함께 작업을 해야 성공할 수 있는 내용들인데 공동으로 조직을 만들어 협조하고 있다.

뉴질랜드도 교육부와 교육평가청이 서로 견제와 균형의 역할을 맞고 있다. 교육부가 정책을 입안하여 실시하면 교육평가청은 이의 효과를 검증하여 정책입안에 반

영하도록 하고 있다. 이와 같이 교육부와 교육평가청이 밀접히 관련을 맺어 교육발전을 꾀하고 있다.

우리의 경우도 농어촌 문제는 다른 국가와 마찬가지로 많은 문제가 있다. 지역발전이 어렵고, 인구가 고령화되며, 학생이 적어 학교 교육이 어렵다. 그런데 이런 문제에 대해 부처별로 별도의 정책을 입안하여 추진해 왔다. 교육인적자원부는 교육 분야에 대해, 농림부에서는 농업발전부분에 대해, 보건복지부는 영유아교육과 건강에 대해 사업계획을 마련하여 추진하고 있다. 이 과정에서 보건복지부의 유아교육 사업과 교육인적자원부의 학교교육사업이 중복된다. 이런 내용이 부서간의 협조가 필요한 부분인데 부서별로 추진하다 보니 중복과 낭비, 비효율이 발생하는 경우가 많다. 이를 개선하기 위해 협동체제, 공동기획단 등이 필요하다. 현재는 농어업·농어촌특별대책위원회에서 대통령에게 자문하기 위해 일부분 협동하는 과정이 있는데 행정적인 구속력이 없기 때문에 협력이 잘 이루어지지 않는다.

농어촌 발전에 대한 종합적인 방안을 마련하고 이를 추진하기 위해 여러 부서가 공동으로 노력하여 낭비를 줄이고 진정 농어촌의 발전이 교육과 더불어 이루어질 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

## 9. 결어

이상에서 우리 농어촌 교육발전을 위해 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 일본의 농어촌 교육 현황, 육성정책, 행·재정적 지원 정책 및 부처간의 협력 내용 등을 살펴보고, 이를 통해 얻을 수 있는 시사점을 검토하였다.

농어촌 문제는 단기적으로 대처하여 개선할 수 있는 문제가 아니다. 산업이 변화하면서 구조적으로 발생한 문제이기 때문에 단일 부처의 단기적이고 대중적인 처방에 의해 해결되기 어렵다. 보다 근본적으로 농어촌의 실상을 살펴보고 장기적으로 해결책을 모색하여야 풀릴 수 있는 문제이다.

이런 차원에서 영국에서 추진하고 있는 농어촌백서는 우리에게 주는 시사점이 크다. 농어촌 지역의 종합적 발전방안을 모색하고 이를 철저하게 추진할 수 있는 절차를 마련하여 농어촌 발전을 모색하고 이 안에서 교육도 함께 발전할 수 있도록 하고 있다. 우리도 농어촌 교육 발전을 위해 이와 같이 구상하고 추진하여야 할 것이다.

국가에 따라서는 일본이나 뉴질랜드와 같이 부분적으로 지역발전을 위해 교육이 기여하려고 노력하고 있지만 보다 근본적인 개선책은 영국과 같이 종합적인 노력이 이루어져야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강만철 외(2002). 농산어촌교육진흥방안연구. 전남교육연구소.
- 일본문부과학성(2003). 교육통계조사.
- 정지용 외(2002). 농산어촌교육발전방안연구. 농산어촌교육발전위원회.
- 통계청(2004.2). 2003년 농업 및 어업 기본 통계조사 결과.
- 農水省 農村振興局 農村政策課・地域振興課; 農水省 經營局 女性・就農課(2003).  
學校教育で農山漁村体験を!
- 文部科學省生涯學習政策局政策課(2003). 都市と農山漁村の共生・對流について.
- 岩手縣教育委員會(2003) 2003年 複式指導資料輯 第24輯.
- 育てる會(2003). 山村留學.
- 中野區立學校適正規模適正配置審議會(1997). 中野區立學校の適正規模適正配置について.
- A Submission by the Australian Education Union to the Human Rights and Equal Opportunity Commission Inquiry into Rural and Remote Education(1999).
- ATSIC Submission to the Human Rights and Equal Opportunity Commission's National Inquiry into Rural and Remote Education in Australia from Aboriginal and Torres Strait Islander Commission(1999).
- Audit Commission report(1990). *Rationalizing Primary School Provision*.
- Audit Commission(1996). *Trading Places: The Supply and Allocation of School Places*.
- Besley, Steve(2003). *School Sixth Form Funding Guidance for 2003/4*. London Qualifications Ltd.
- Board of Trustees for the Thames Valley District Board(2003.6). *Thames Valley District School Board: A Presentation to Rural Education Strategy*.
- British Columbia Teachers' Federation(2002.11). *Rural Education: A Brief to the Ministry of Education Task Force on Rural Education*.
- Clarke, Harry; Surgenor, Ev; Imrich, Jim; Wells, Nancy(2003). *Enhancing Rural Learning: Report of the Task Force on Rural Education*. Submission to Honourable Christy Clark, Minister of Education, British Columbia.
- Comprehensive School Reform(2002). <http://www.ed.gov/legislation/ESEA02/pg13.html>.
- Countryside Agency(2002). *Rural Proofing-policy makers' checklist*.
- Countryside Agency(2003). *Rural Proofing in 2002/2003: A Report to Government by the Countryside Agency*.
- Countryside Agency(2003). *Rural Services Standard. Second Progress Report 2002/2003*.
- DEFTYA Submission to the Human Rights and Equal Opportunity Commission's National Inquiry into Rural and Remote Education in Australia(1999). Department of Education, Training and Youth Affairs.

- Department of Education, Science and Training Research, Analysis and Evaluation Group(2003). *National Evaluation of the Country Areas Program, 2002-2003*.
- Department of Environment, Food, and Rural Affairs(2001). *The Rural White Paper Implementation Plan*.
- Department of Environment, Food, and Rural Affairs(2002). *The Way Ahead for Rural Services: A Guide to Good Practice in Locating Rural Services*.
- Department of Environment, Food, and Rural Affairs(2003). *Rural Services Standard 2003*.
- Department of Environment, Transport and the Regions(2000). *Rural White Paper, Our Countryside: the Future-A Fair Deal for Rural England*.
- Deweese, Sarah and Patricia Cahape Hammer(2000). *Improving Rural School Facilities: Design, Construction, Finance, and Public Support*. WV: Charleston. The Rural Education Specialty AEL, Inc.
- Deweese, Sarah(2000). *Participation of Rural Schools in Comprehensive School Reform Demonstration Program: What Do We Know?* AEL, Inc.
- Downey, James(2003). *Strengthening Education in Rural and Northern Ontario: Report of Rural Education Strategy*.
- Education Review Office(1999). *Small Primary Schools*.
- Education Review Office(2001). *Rural Education*.
- Education Review Office(2004). *The Role of the Educational Review Office in New Zealand Education*.
- House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee(2003). *The Delivery of Education in Rural Area: Ninth Report of Session 2002-2003*.
- Isolated Children's Parents' Association Submission to the Human Rights and Equal Opportunity Commission's National Inquiry into Rural and Remote Education in Australia(1999).
- Kannapel, Patricia J.(2000). *Standard-Based Reform and Rural School Improvement*. Charleston, WV: The Rural Education Specialty AEL, Inc.
- LGA(2000.5). *Education in Rural communities: a Report by the LGA's Education and Lifelong Learning working group*.
- NEA Research(1998.9). *Status of Public Education in Rural Areas and Small Towns - A Comparative Analysis*.
- O'Neil, Barry(2002.12). *Submission to the Rural Education Task Force*. CUPR BC Division.
- OFSTED and the FEFC Inspectorate(1999). *Primary Education 1994-1998: A Review of Primary Schools in England*.

- Our Countryside: The Future a Fair Deal for England(2000). Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Payne, Ruby K.(1998). *A Framework for Understanding Poverty*. Texas: RFT Publishing Company.
- Schmoker, Mike(1999). *Results: The Key to Continous School Improvement*. Alexandria, Virginia: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Sizing Up What Matters: The Importance of Small Schools(2002). <http://www.edreform.com/pubs/smallschools.htm>.
- Spence, Beth(2000). *Long School Bus Rides: Their Effect on School Budgets, Family Life, and Student Achievement*.WV: Charleston. The Rural Education Specialty AEL, Inc.
- U.S. Department of Education, Office of Elementary and Secondary Education(2002). *No Child Left Behind: A Desktop Reference*, Washington, D.C.

**<부록 4>**

**외국의 농촌계획 및 정비제도**

## 외국의 농촌계획 및 정비제도

### 1. 영 국

#### 1.1. 농촌지역 공간계획 및 정비정책의 기본 이념

- 기존 개발지나 계획에서 정한 구역 밖에서 이루어지는 개발은 엄격히 제한한다. 따라서 농촌의 신규 개발은 지방의 중심지에서 일어나도록 하는 것이 원칙이다.
- 개발허가시에는 지속가능성(sustainability)이 주된 원칙이 되며, 장기적인 발전계획(development plan)과의 합치 여부에 따라 개발행위의 허가/불허 여부가 판정된다.
- 농촌에서 보전할 만한 가치가 높은 자연경관, 역사·문화 자원, 농업 생산 경관 등은 더욱 엄격한 관리를 통해 개발을 원천적으로 제한한다.
- 농지는 보전을 원칙으로 하며, 불가피하게 농지의 전용이 필요할 경우는 등급이 낮은 토지를 우선적으로 이용해야 한다.
- 농가 경제활동의 다각화, 새로운 신규 사업 발굴 등의 행위에 대해서는 다양한 수단을 통해 장려하고 지원한다.

#### 1.2. 농촌지역의 토지이용규제

- 영국 농촌의 토지이용에 관한 기본적 사항은 1990년 도시농촌계획법(Town and Country Planning Act 1990)에서 규정한 바에 따라 이루어진다.
- 이 법에서는 미개발지의 개발권을 국유화하도록 규정하고 있어 개발로 인해 생긴 이익을 환수하고 손실을 보상할 수 있는 체계가 마련되어 있다.
- 영국 토지이용규제의 근간은 개발행위에 대한 개별 심사에 의한 허가제도이다. 즉 모든 개발행위는 지방계획청의 허가를 받는 것을 원칙으로 하는데, 이때 허가의 기준은 해당 지방의 장기적인 미래상을 담고 있는 발전계획(development plan)과의 합치 여부이다. 그런 의미에서 이를 계획허가제(planning permission)라 이른다.
- 도시농촌계획법에서 규정하고 있는 발전계획은, 카운티와 디스트릭트로 이루어진 2계층제 지자체의 경우 구조계획(structure plan)과 지방계획(local plan)이 수립되며, 상위의 광역지자체가 없는 단일계층의 지자체(unitary authority)에서는 통합 발전계획(unitary development plan: UDP) 1부와 2부가 수립된다.
  - 지방계획 및 UDP 2부는 전략계획을 보다 구체화하는 성격으로, 농촌에서의 개발 규제 운용의 기본적 틀이 된다.

- 도시농촌계획법 이외에 국가의 계획방침(PPG) 및 지역계획방침(RPG)이 지자체의 토지이용에 관한 보다 세부적인 사항들에 대해 지침을 제공하고 있다.

### 1.3. 국토계획·도시계획 등과 관련해서 본 농촌지역 공간계획의 위상

- 도시와 농촌은 기본적으로 도시농촌계획법 하에서 통합적으로 계획이 수립되며, 별도로 농촌만을 대상으로 하는 공간계획에 대해서는 도시농촌계획법에서 규정하고 있지 않다.
- 법적으로 규정하고 있는 사항은 아니지만 일부 교구(parish)나 마을 단위의 비법정계획이 수립되기도 한다. 그러나 아직 그 사례는 매우 드문 편이다.
- 도시농촌계획법에 따른 농촌 대상 계획 내용은 보전지역 지정에 관한 것이 주를 이룬다. 신규 개발은 기존 시가지에 집중시킨다는 것이 원칙이므로 미개발 토지를 개발 용도로 전환하는 일은 매우 예외적인 경우에만 일어난다.
- 다만 낙후된 농촌의 활력 증대, 서비스 이용 범위 확대 등의 목표를 위해 마켓타운(market town) 등 기존 농촌 중심지는 국토공간상 중요한 의미를 지닌다.

#### 영국의 마켓타운 전략(Market Town Planning)

- 최근 영국에서는 파트너십에 기초한 발전계획을 수립하고 이를 실행에 옮기는 지역개발전략으로 인구 1만에서 3만 정도 규모의 중심지와 배후 농촌지역을 대상으로 하는 마켓타운(Market Town) 사업을 실행함.
  - 마켓타운 개발 사업에는 중앙정부의 각 부처와 지역개발청(Regional Development Agency), 전원지역기구(Countryside Agency) 등이 관여. 예를 들면, 지역개발청과 전원지역기구 공동으로 3,700만 파운드를 조성하여 계획이 수립된 100여 개 마켓타운의 진흥기금으로 활용하고 있음.
- 마켓타운 계획에서는 '환경', '지역경제·소도읍 중심지(Town Center)', '사회·커뮤니티', '교통·접근성' 등이 중요한 계획 과제로 다루어짐.
  - 특히 지역의 인구 정착을 위해 주택공사의 농촌주택(인구 3,000명 미만 규모의 취락) 연간 주택건설량 증가, 기존 주택 활용 극대화 시책, 고용증대 정책 등이 함께 추진되고 있음.

### 1.4. 농촌정비사업의 주요 내용과 추진 방식

- 농업·농촌 관련 부처인 환경식품농촌부(DEFRA)의 농촌개발정책은 주로 직접지불제, 협정 등을 통해 농가가 자발적으로 정책 목표를 달성하도록 유도하는 방식으로 이루어지는 것이 많으며, DEFRA의 농촌개발사업(ERDP)에서 가장 주를 차지하는 것은 농촌의 경관과 자연 보전, 친환경농업 등 지속 가능한 농촌을 위한 지원사업이다.
- 농촌의 신규 개발을 위한 사업은 ERDP 프로그램에는 포함되어 있지 않다. 또한 농업이 국가경제에서 차지하는 몫이 극히 작기 때문에 기반정비 등 생산 관련 정책의 비중은 크지 않다.
- 비정부공공기구인 전원지역기구(Countryside Agency) 역시 농촌의 각종 시범사업

등을 수행하면서 축적한 지식들을 바탕으로 연구사업을 벌이거나 정부에 정책 조언을 할 뿐만 아니라 농촌의 사회·경제 개발, 여가, 환경 보전 등을 위한 여러 프로젝트를 재정적으로 지원한다.

- DEFRA나 Countryside Agency에서는 농촌의 자연과 경관 보전을 위한 시책 이외에 농촌 커뮤니티에서 필요로 하는 서비스에 대한 접근성 확대를 위해 다양한 종류의 교통 서비스 제공, 우체국 등 기존 거점시설의 다목적 활용과 필수적인 상점에 대한 지원 등에 주력한다.

## 2. 프랑스

### 2.1. 농촌정비정책의 기본이념

- 농업취업인구의 감소를 공업, 수공업 및 관광분야에서의 고용창출로 대체하면서 농촌의 균형있는 경제발전을 도모한다.
- 농촌주민에게 만족할 만한 소득수준과 생활수준을 제공한다.
- 프랑스가 농산업적(agro-industriel) 및 도시적 농촌(urbano-rural)의 특징을 유지하면서 균형 있는 발전을 이루는 국토정책을 농촌정비정책이 담당한다.
- 농촌과 도시의 공통의 이익을 위해 농촌지역을 현대사회의 요구에 적합하게 보존 시킴과 동시에 도시생활이 제공할 수 있는 편리성과 쾌적성을 더하면서, 농촌지역의 매력을 구성하고 있는 모든 것을 지켜 나간다.
  - 농촌에 대한 투자는 도시 문제의 해결을 위한 접근의 하나라고 인식한다.

### 2.2. 토지이용규제

- 지역의 토지이용계획을 활용하여 농촌토지의 '계획 없는 전용'을 막고 있다.
  - 지역의 토지이용계획은 기본구상(SD), 지구구상(SS), 꼬뮌연합현장(CIDA), 토지점유계획(POS) 등으로 이루어진다.
- SD는 독일의 F-Plan처럼 토지이용의 기본방향을 정하는 특성을 갖는다.
  - SD는 정부기관과 공공기관을 규제할 수 있지만, 민간을 규제하지는 못한다.
- SS는 SD에 포함된 특정지구에 대한 더욱 구체적 계획이다.
- CIDA는 복수의 꼬뮌이 수립하는 개발과 정비에 관한 목표 설정과 액션 프로그램을 내용으로 하는 계획이다.
- POS는 토지의 이용과 건축 관련 사항을 상세히 규정하고 있다.

- POS는 ㄷ똥 전체를 도시지역(U지역)과 농업 및 자연지역(N지역)으로 구분하고, 농업 및 자연지역을 다시 도시화예상지역(NA지구), 부분시설정비지구 또는 건축행위제한지구(NB지구), 우량농지 등 자연자원을 보호하기 위해 개발을 억제하는 지구(NC지구)와 자연경관보호를 위하여 개발을 금지하는 지구(ND지구)으로 구분한다.
- POS에 의하지 않고는 건축이나 개발행위를 할 수 없는 것이 원칙이며 농촌지역 토지전용을 강하게 규제하고 있다.
  - POS를 수립하지 않는 경우, 도시계획국가지침에 의해 개발행위가 가능하다.
- 프랑스의 농촌토지이용제도는 대체적으로 독일과 유사하고, “계획없는 개발이 없다”는 원칙이 철저히 관철되고 있는 점도 유사하다.
  - 다만, 독일의 경우 F-Plan과 B-Plan이 모두 기초자치단체인 게마인테의 계획인테 반해, 프랑스의 경우는 SD, SS, CIDA, POS 등이 복수의 ㄷ똥이나 ㄷ똥 단독으로 수립 가능하다는 차이점을 갖는다.

### 2.3. 도시계획과의 관련

- 토지이용계획은 중심시가지인구가 큰 ㄷ똥에서 우선적으로 설정될 수 있지만 같은 지역내 농업지구에도 설정되고 있다.
- 대도시, 중소도시의 토지이용계획은 농촌정비계획과 법령상의 관련이 없다.
  - 그러나 계획 수립 시 농업 부문의 이해와 협력을 구하는 것이 제도화되어 있다.

### 2.4. 농촌정비와 관계

- 농지정비는 농업경영의 개선과 함께 농촌정비(aménagement rural)를 목적으로 해야 한다.
- 농촌적 ㄷ똥에서 수립하는 계획은 인구에 대한 올바른 전망 위에 농림업활동, 비농림업활동, 자원과 공간 및 농촌경관의 이용과 보호, 이상 활동에 대한 토지이용 분할, 주민 수요에 부응하는 시설, 서비스 공급의 거점지구 등의 내용을 포함한다.
  - 계획은 토지이용의 질서 형성 수단이기도 하지만, 마을 및 농지의 정비 수단이며 농촌의 자연 및 경관 보전과 관리의 수단이다.

### 3. 독 일

#### 3.1. 농촌 공간계획 및 정비의 기본이념

- 농촌공간은 독자적인 의미를 갖는 생활 및 경제공간으로 개발되어야 한다.
  - 최소한의 인구가 유지되고, 농촌공간의 생태적 기능은 전체 공간에 대한 그것의 의미와 더불어 보전되어야 한다.
- 가족농으로 구조화된 경쟁력있는 경제의 한 분야로서 농업이 발전할 수 있도록 공간적인 전제조건들이 창출되거나 확보되어야 한다. 그리고 경쟁력있고 지속가능한 임업과 더불어 자연적인 생활근거를 보호하고 자연과 풍치를 관리하고 형성하는데 기여하는 공간적인 전제조건들이 창출되거나 확보되어야 한다.
  - 토지와 결부된 농업이 보호되어야 하고, 농경지나 임야로 사용되는 토지는 충분하게 보유되어야 한다.
- 하천과 삼림을 포함하는 자연 및 경관은 보호·관리되고 개발되어야 한다.
  - 지하수의 원천은 보호되어야 하고, 오래동안 사용하지 않는 토지는 그 토질이 보전되거나 재창출될 수 있도록 한다.
- 전반적인 생활조건이 연방의 전체 평균과 비교하여 현저히 낮은 지역이나 그러한 낙후가 예상되는 구조취약지역에서는 발전의 전제조건들이 우선적으로 개선되어야 한다.
  - 수준 높은 교육과 높은 취업 가능성을 제공받으며 환경조건 및 하부구조의 개선이 이루어져야 한다.

#### 3.2. 국토개발의 일반원칙

- 독일에서 국토개발에 대한 규제는 전국토를 개발허용지역(Innenbereich)과 개발억제지역(Außenbereich)으로 명확히 구분하는 방식과 건축 허용의 전제로서 지구정비(Erschließung)를 하는 방식으로 이루어진다.
- 국토는 원칙적으로 건축억제지역으로 되어 있으며, 건축행위가 이루어지기 위해서는 연담건축지구에 속해 있든가 또는 지구상세계획(B-플랜)이 정해져 있는 지구에 속해야 하는 것이 제1의 요건이다.
- 건축이 허용되는 제2의 요건은 그 토지에 대해 충분한 지구시설정비가 있어야 하는 것인데, 이는 개발억제지역에서 예외적으로 건축이 이루어질 수 있는 경우에도 마찬가지로 적용되는 내용이다.

#### 3.3. 농촌에서의 토지이용규제

- 농촌에서의 토지이용규제는 도시에서와 마찬가지로 건설법전 상의 건설지침계획

에 따라 이루어진다.

- 독일에서는 기초자치단체인 게마인데가 해당 지역개발에 무제한의 계획고권을 가지며, 이 권한에 의해 건설지침계획을 수립한다.
- 건설지침계획은 게마인데 전역에 미치는 토지이용계획(F-plan)과 건축용으로 지정된 토지에 대한 지구상세계획(B-plan)으로 이루어진다.
  - 토지이용계획은 공간계획체계상 지구상세계획의 상위계획으로 법적 지위를 갖기 때문에 지구상세계획을 수립할 때 반드시 토지이용계획을 준수해야 한다. 하지만 개별 건설계획에 대한 법적 구속력을 가지지 않는다.
  - 반면에 개발, 재개발 또는 계획적 관리가 필요한 지구에만 선별적으로 수립되는 지구상세계획은 실제적인 개별 건설계획에 대한 지침으로 기능한다.
- 건설지침계획에서는 농지, 산림, 녹지, 채원 등의 지정이 이루어진다. 건설지침계획이 정해진 지역 내의 건축은 게마인데의 허가를 필요로 하며, 개별 건설계획에 의해 통제된다.

#### 3.4. 국토계획·도시계획 등과 관련해서 본 농촌의 공간계획 위상

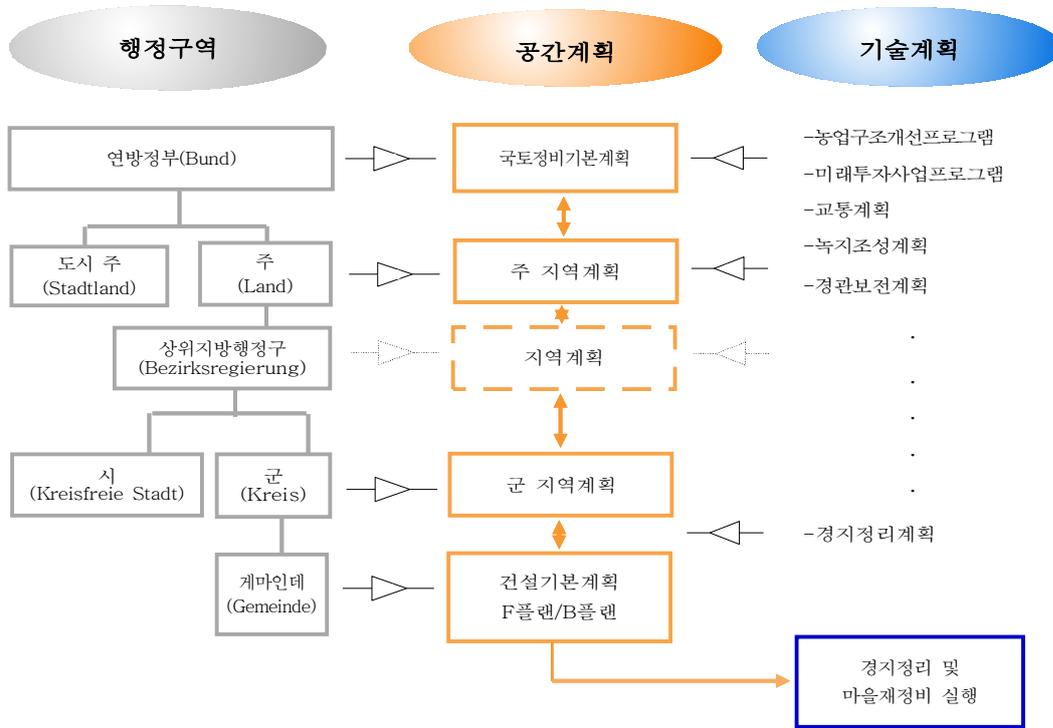
- 도시와 농촌은 기본적으로 건설법전 상의 건설지침계획에 따라 동일한 방식으로 계획이 수립된다.
- 농촌에만 적용되는 농촌정비로는 농지정비법 상의 정비가 이에 해당한다.

#### 3.5. 농촌정비사업의 추진 방식

- 독일에서 농촌정비는 주로 마을재정비사업과 농지정비사업으로 추진되는데, 마을재정비사업은 건설법전 상의 '건설지침계획'으로 추진할 수도 있고 농지정비사업의 일환으로 추진할 수도 있다.
  - 건설지침계획은 도시와 농촌을 포괄하는 정비제도로 기능하고 있고, 농지정비는 농촌정비까지 포함하는 일체적 정비로 실시되고 있기 때문에, 건설지침계획과 농지정비계획에 의해 농촌정비가 추진되고 있다.
- 건설지침계획과 농지정비계획은 어느 것이나 종합계획 및 기능계획 중에서 특수한 계획의 위치에 있다.
  - 전자는 형식적으로 종합계획이지만 실질적·내용적으로는 기능계획으로 이해되고 있고, 후자는 다른 대부분의 기능계획에 비해 다분히 종합적이며, 또한 농지정비법 중에 농지정비계획이라는 계획조치뿐만 아니라 사업 실시를 위한 재정지원, 나아가 토지에 대한 권리의 교환이나 확정 절차까지 포함하고 있다는 점에서 종합적이라는 특색이 있다.
  - 양자는 모두 일정구역의 토지이용을 조정하고 확정하는 지구 수준의 계획수단으로서 결정적인 의미를 갖지만, 전자는 보다 도시적인 관점에서, 후자는 거의 전적

으로 농촌적인 관점에서 이를 추진하고 있다 하겠다.

<부그림 4-1> 독일의 지역개발계획체계도



자료: 송미령, 2002, "독일의 농촌개발정책", 농정연구.

#### 4. 일 본

##### 4.1. 토지이용규제

- 도도부현은 각 개별규제법에 의한 토지이용규제의 상위계획(행정 내부의 종합조정기능)으로서 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역 및 자연보전지역 등 5개 지역구분에 의해 토지이용기본계획을 정한다(국토이용계획법 9조. 각 지역구분의 중복률 155.7%).
- 국가는 국토이용에 관한 전국계획을 정하고 이것을 기본으로 하여 도도부현은 도도부현계획, 시정촌은 시정촌계획(어느 것이나 의회의 의결을 요한다)을 정할 수 있다(1980년말 44개 도도부현, 237개 시정촌. 조속히 전 시정촌에서 작성되도록 지도 중).

- 시정촌계획에는 부속 참고자료로서 일정 기간 후의 토지이용구상도를 작성한 곳도 있다.
- 도시계획법은 도시계획구역의 지정(1,179구역, 1,865시정촌, 913만ha=전국토면적의 24.5%), 시가화구역과 시가화조정구역의 지정(315구역, 835시정촌, 489만ha)을 행하고 있으며, 일정규모 이상의 개발행위는 도도부현지사의 허가를 요한다.
- 농업진흥지역 정비에 관한 법률은 농업진흥지역의 지정(3,054지역, 1,760만ha), 농용지구역의 설정(3,052지역, 563만ha, 농용지구역내 농용지 469만ha) 등을 행하고 있으며, 농용지에서 농용지 이외로의 전용은 농지법에 의해 원칙적으로 제한되고 농용지구역 내의 개발행위도 도도부현지사의 허가를 요한다.
- 농지법은 경작자의 지위 안정, 토지의 농업상의 효율적인 이용 촉진 및 농업생산력의 증진을 도모하는 관점에서 농지의 권리이동, 전용제한에 관한 허가제(시가화구역 내는 신고)를 규정하였다.
- 삼림법은 보안림 등의 지정(전 삼림의 29%)과 입목의 벌채, 토지 형질변경에 대해서는 허가제로, 지역삼림계획의 대상이 되는 사유림 및 공유림에 대해서는 1ha를 초과한 개발행위를 허가제로 한다.
- 기타 자연공원법, 자연환경보전법에 의한 토지이용규제가 있다.
- 국토이용계획법은 특히 토지의 투기적 거래가 집중적으로 행해져 지가상승의 긴급대책을 강구할 필요가 있는 지역을 규제구역으로 해 토지거래허가제를 실시한다(현재까지 지정된 곳은 없음).

#### 4.2. 도시계획과의 관련

- 도시계획법의 시가화조정구역 지정에 의한 토지의 시가화 억제는 그 이면의 효과로서 농촌 토지의 시가화를 억제하고 있다.

#### 4.3. 촌락정비관계

- 시정촌이 도시에 비해 낙후된 농촌의 정비를 종합적·계획적으로 추진하기 위해 생산환경과 생활환경의 균형있는 개선, 자연환경 및 국토의 보전 등을 배려해 농촌종합정비계획(시정촌의 구상)을 시범적으로 작성한다.
- 농촌종합정비계획에 의한 사업은 각기의 법률이나 제도에 준하며, 소정의 수속을 거쳐 실행된다.
  - 관련 제도: 농촌종합정비모델사업(요강), 농업기반정비사업(토지개량법), 시정촌도(도로법), 상수도(수도법), 공공 또는 유역하수도(하수도법), 기타 사회교육법, 스포츠진흥법, 아동복지법, 노인복지법, 모자복지법, 의료법, 폐기물처리 및 청소에 관한 법률 등

#### 4.4. 농촌정비시책의 기본이념

- 국토의 균형있는 발전과 지역주민의 복지향상을 도모하기 위해 도시에 비해 낙후된 농촌의 정비를 종합적·계획적으로 추진한다(농촌종합정비계획 작성 요강).
- 농촌의 주거환경 정비에 대해서는 지역공간의 종합적 정비의 일환으로 하고, 또한 농촌정주구의 계획적 정비, 중심집락기능의 강화, 교육·문화·의료 등의 고차기능에 대해서는 지방도시와 관련한 광역의 관점에서 각각의 정비를 추진한다(국토이용백서).
- 농촌은 식료의 안정공급기능, 거주·취업의 장으로서 국토의 조화있는 이용과 인구의 정정배치, 국민의 마음의 고향으로서 사회의 안정성을 보장하는 역할, 국토 및 자연환경 보전 등의 중요한 역할을 담당하고 있으며, ㉠우량농지의 보존을 도모하면서 합리적인 토지이용질서의 확보 ㉡겸업농가, 비농가를 포함한 폭넓은 합의 형성(집락기능에 착안) ㉢농촌의 특성을 살린 생활의 유지발전 ㉣지방도시와의 교류 등에 유의해 농업을 기반으로 하는 풍요롭고 푸른 지역사회의 형성을 목표로 농촌의 종합적 정비를 추진하는 것이 중요하다(농업백서).

4.5. 농업·농촌정비사업의 현황

<부표 4-2> 농림수산성의 농업·농촌 대상 보조사업(2000년)

<b>I. 구조정책의 추진과 지역농업생산체계의 정비 (사업명 생략)</b>	(13)농지환경정비사업
1.지역농업의 종합추진	(14)다락논지역등 긴급보전대책사업
2.긴급생산조정추진대책	2.농도의 정비
3.농업생산체재강화종합추진대책	(1)현영농도정비사업
4.농업기계, 종자, 방제 및 토양대책	①광역영농단지 농도정비사업
5.축산재편종합대책	②일반농도정비사업
6.축산관련공공대책	③농도환경정비사업
<b>II. 농업생산기반의 정비 (사업명 생략)</b>	(2)농림어업용휘발유세제원신채농동정비사업
1.관개배수시설의 정비	(3)고향과 농도긴급정비사업
2.경지조건의 정비	3. 농업구조의 개선
3.농용지등의 개발	(1)지역농업기반확립농업구조개선추진대책
4.토지개량사업추진지도등	①지역농업기반확립지원추진사업
<b>III. 농촌의 종합적 정비</b>	②지역농업기반확립농업개선사업
1.농촌의 종합정비	③과수산지재편활성화추진사업
(1)농촌종합정비사업	4. 산촌 등의 진흥
①농촌종합정비사업	(1)신산촌진흥등 농림어업특별대책사업
②고복지형	(2)특정농산촌종합지원사업
③긴급방제형	<b>IV. 농지등의 보전관리 (사업명 생략)</b>
④정보기반시설정비형	1.농지방제, 농지보전, 농촌환경보전대책 및 해안사업
⑤농용지등 관리보전형	2.토지개량시설관리
(2)농촌환경정비사업	<b>V. 식품유통대책 (사업명 생략)</b>
①지역환경정비사업	1.식품산업대책등
②지역환경정비지원사업	2.유통대책의 강화
③시설환경정비사업	<b>VI. 용자제도 (사업명 생략)</b>
(3)전원정비사업	1.농업근대화자금
(4)농업집약배수사업	2.농림어업금융공고자금
①농업집약배수사업	3.경영체육성종합용자제도
②농업집약배수긴급정비사업	4.협업추진특별용자제도
③자연수질정화기능활용 실험사업	5.인정농업자육성추진자금
(5)방제수리정비사업	6.특정농산가공자금등
(6)수환경정비사업	7.중산간지역활성화자금
(7)역사적토지개량시설보전사업	8.식품유통구조개선대부제도
(8)집약지역정비사업	9.천재자금
(9)농촌활성화주환경정비사업	10.농가부담경감지원특별대책
(10)농촌자연환경정비사업	11.농업개량자금
(11)중산간지역종합정비사업	
①광역연휴형	
②일반형	
③생산기반형	
④생활환경형	
(12)고향물과 흙의 교류사업	

**<부록 5>**

**일본의 농촌진흥기본계획**

## 일본의 농촌진흥기본계획

### 1. 농촌진흥기본계획의 작성배경

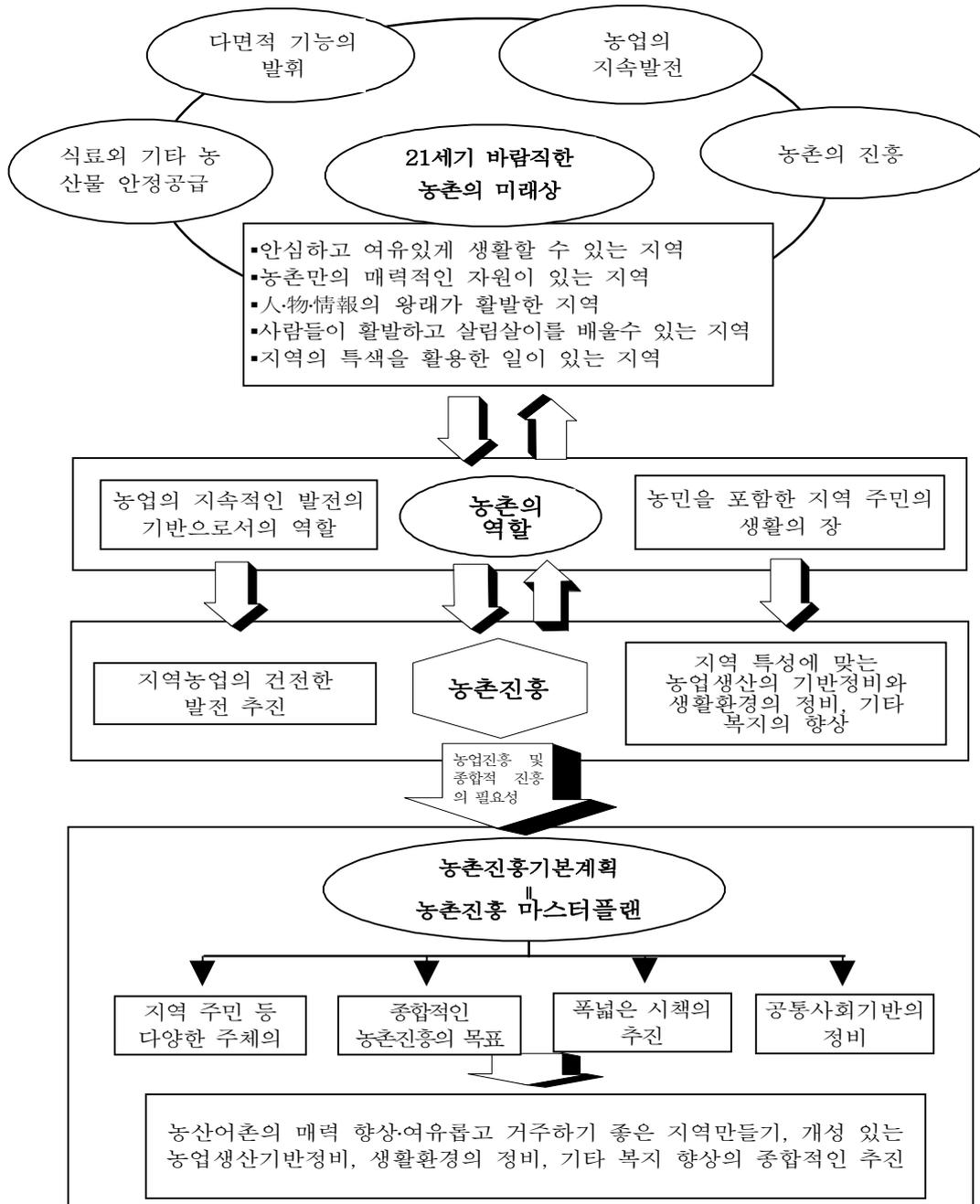
#### 1.1. 농촌진흥의 의미

- 21세기 농촌지역의 바람직한 미래상 설정
  - 안심하고 여유있게 생활할 수 있는 지역
  - 농촌만의 매력적인 자원이 있는 지역
  - 人·物·情報의 왕래가 활발한 지역
  - 사람들이 생기있고 살림살이를 배울 수 있는 지역
  - 지역의 특색을 활용한 일이 있는 지역
- 미래상 실현 경로
  - 바람직한 농촌지역의 장래상을 실현하기 위해서는 지역마다의 고유 특색을 활용하고 지속적으로 질 높은 농촌공간을 형성해 가는 것이 요청

#### 1.2. 법률적, 제도적 근거

- 「식료·농업·농촌기본법(이하 “기본법”)」
  - 2000년 3월에 제정된 기본법에 따라 「식료·농업·농촌기본계획」에서는 “① 식료의 안정 공급 확보, ② 다면적 기능의 발휘, ③ 농업의 지속적인 발전, ④ 농촌의 진흥”이라는 네 가지 기본이념을 설정
  - 특히 “농촌의 진흥”은 “지역농업의 건전한 발전을 도모함과 아울러 경관이 뛰어나고 여유있게 살 수 있는 농촌이 되기 위해서는 지역의 특성에 맞는 농업생산 기반의 정비와 교통, 정보통신, 위생, 교육, 문화 등 생활환경 정비, 기타 복지의 향상을 종합적으로 추진하고 농촌에 있어 토지의 농업적 이용과 다른 이용과의 조정에 유념해 농업의 진흥, 기타 농촌의 종합적인 진흥이 도모되지 않으면 안 된다”고 하고 있음.
  - 이러한 농촌지역의 종합적인 진흥을 지원하는 시책으로서 2001년도부터 “농촌진흥기본계획작성사업”이 시작됨.
    - 농촌진흥기본계획은 지역 특성이나 지역자원을 활용하고 지역 주민 등 다양한 주체의 참여에 의해 종합적인 농촌진흥의 목표를 정하고 이것을 실현하기 위한 시책을 포함한 농촌진흥의 마스터플랜으로서의 성격을 가지고 있음.

<부그림 5-1> 농촌진흥기본계획의 성격



## 2. 농촌진흥기본계획의 특징

- “주민참여”와 “연계”가 키워드
  - 철저한 정보공개에 의한 투명성 높은 계획 작성 프로세스를 확립하고 모든 관련 계획·사업 등과의 조정·연계에 의해 효율적이고 효과적인 계획 작성을 목표로 함.
  - 지역자원의 발굴과 활용으로 지역의 개성이나 특징을 최대한 활용한 계획 작성이 필요할때, 주민 모두의 지역활동이 원활히 진행될 수 있는 지원환경을 계획할 수 있도록 함.
  
- 농촌진흥기본계획의 포괄성
  - 지역만들기에 여성의 의견 반영
  - 전통적 경관을 보전
  - 주민의 환경미화활동을 정착
  - 도로역을 개설해 산지직관을 활성화
  - 휴양시설의 유효활동을 도모
  - 전통공예를 보존·계승
  - 풍토에 맞는 주택 건설
  - 교류인구 증가
  - 문화시설경관에 적합한 도로 개량
  - 농산가공 보급
  - 도시주민과 협동으로 수차를 복원
  - 복지시설 정비
  - 농가협력으로 농업경관을 유지
  - 전통적 식문화를 보존
  - 지역에너지의 활용을 활성화 등

○ 농촌진흥기본계획의 특징 요약

농촌진흥 기본계획 의 특징	▪ 농촌진흥의 마스터플랜
	▪ 광역연계의 추진을 목표로 한 계획만들기
	▪ 주민참여에 의한 주체적인 계획만들기
	▪ 다양한 계획추진주체의 형성 (주민, NPO, 도시주민, 도도부현·시정촌 등)
	▪ 개성이 풍부한 라이프스타일을 촉진하는 계획만들기
	▪ 지역자원을 활용한 계획만들기
	▪ 도시주민 등과의 교류·연계에 의한 새로운 매력의 발견과 활성화에 이바지 하는 계획만들기
	▪ 자원순환형사회의 형성, 소수고령화에 대응한 지역만들기, 고도정보사회의 구축 및 지역전통문화의 창조 등, 새로운 공동사회기반의 형성에 이바지하 는 계획만들기
	▪ 시책연계에 의한 종합적, 통합적인 시책추진
	▪ 기초적 생활권(旧시정촌·학교구역 등)의 재생·활성화를 목표로 한 계획만들기
▪ 주민과 행정과의 협동에 의한 시책 추진	
▪ 관련 府省 등 계획추진에의 유연한 지원체제의 확립	

### 3. 농촌진흥기본계획의 작성

#### 3.1. 농촌진흥기본계획의 틀

- 계획의 대상
  - 농촌진흥을 도모하려는 복수의 시정촌이 연계한 광역적인 권역을 상징. 단, 광역적인 권역의 계획이 곤란한 경우 단독 시정촌의 범위를 대상으로 한 계획도 적당
- 계획작성 주체
  - 도도부현 또는 시정촌 혹은 광역사무조합
- 계획 기간
  - 일반적으로 10년 정도를 전망하여 작성
- 계획작성 기간
  - 1년간

#### 3.2. 농촌진흥기본계획의 내용

- 작성할 내용은 (1) 계획권역의 개황 파악, (2) 지역의 과제를 검토하고 정리하는 「지역 정세와 진단」, (3) 주민의 의향 및 관련 제 계획과 조정·연계에 따른 「지역의 장래상」, (4) 지역의 장래상 실현을 목표로 하는 일련의 활동 방향과 틀을 보여 주는 「농촌진

홍의 주제 및 목표», (5) 지역의 장래상 실현을 위해 필요한 시책체계와 그 추진 프로세스를 분명히 하고 있는 「필요시책 및 추진 프로그램», (6) 계획 작성 및 추진에 있어 지역 주민의 역할을 명확히 하는 「지역주민의 참가 방침」 등으로 구성.

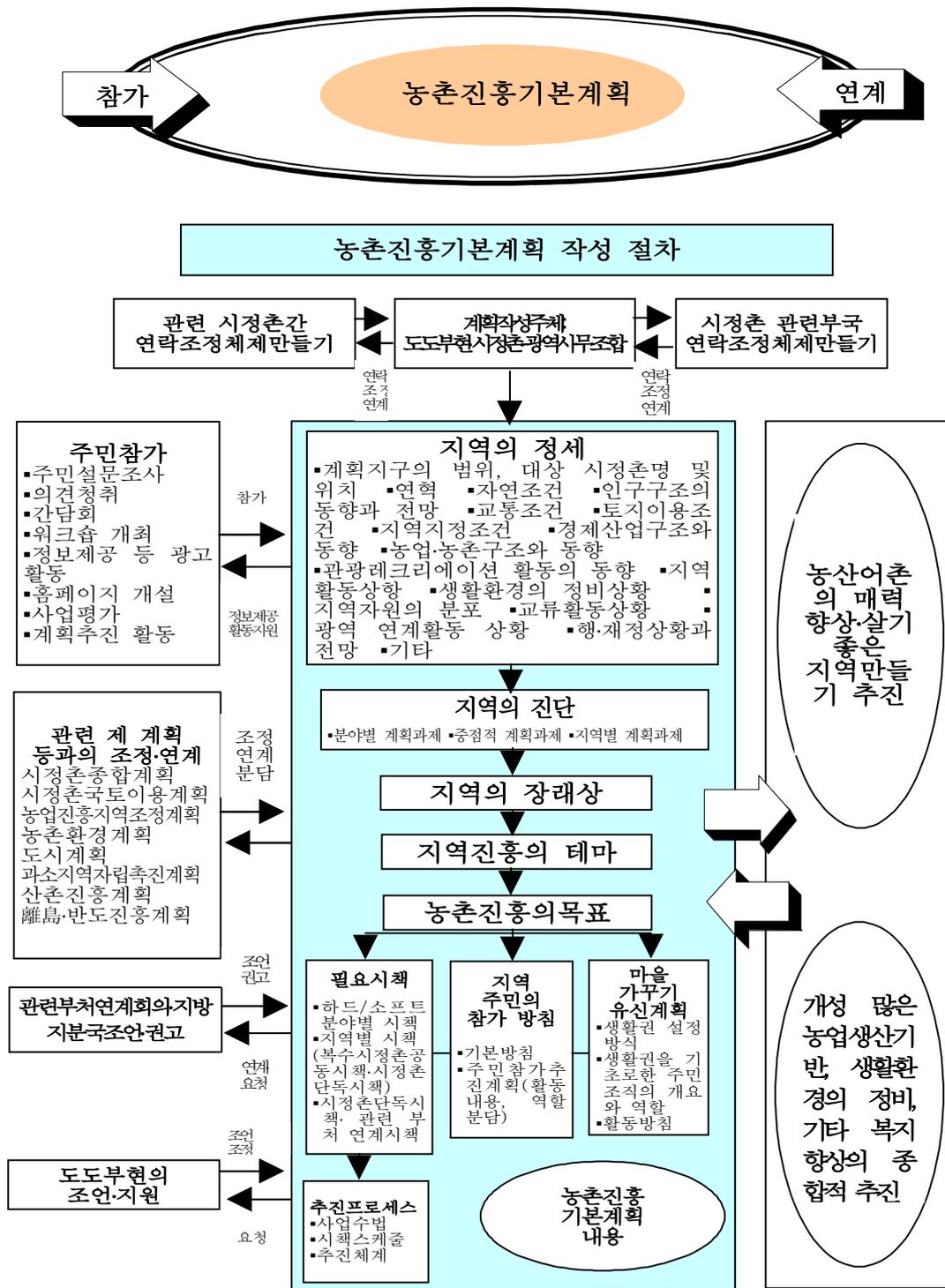
### 3.3. 「농촌진흥기본계획」을 「마을가꾸기 유신계획」으로 하기 위해 고려해야 사항

- 계획과 관련한 지역 정세와 진단
  - 지역의 정세
  - 지역의 진단
- 계획과 관련한 지역의 장래상
  - 바람직한 지역의 장래 모습
  - 농촌진흥의 테마
  - 농촌진흥의 목표
- 농촌진흥에 관한 시책의 기본방침
  - 계획과 관련한 지역의 장래상 실현을 위해 필요한 시책
  - 추진 프로세스
  - 지역 주민의 참가 방침

<마을가꾸기 유신으로서 고려할 사항>

- (1) 생활권 설정 방식
- (2) 생활권을 기본으로 한 주민조직의 개요와 역할
- (3) 활동 방침

<부그림 5-2> 농촌진흥기본계획 작성 절차

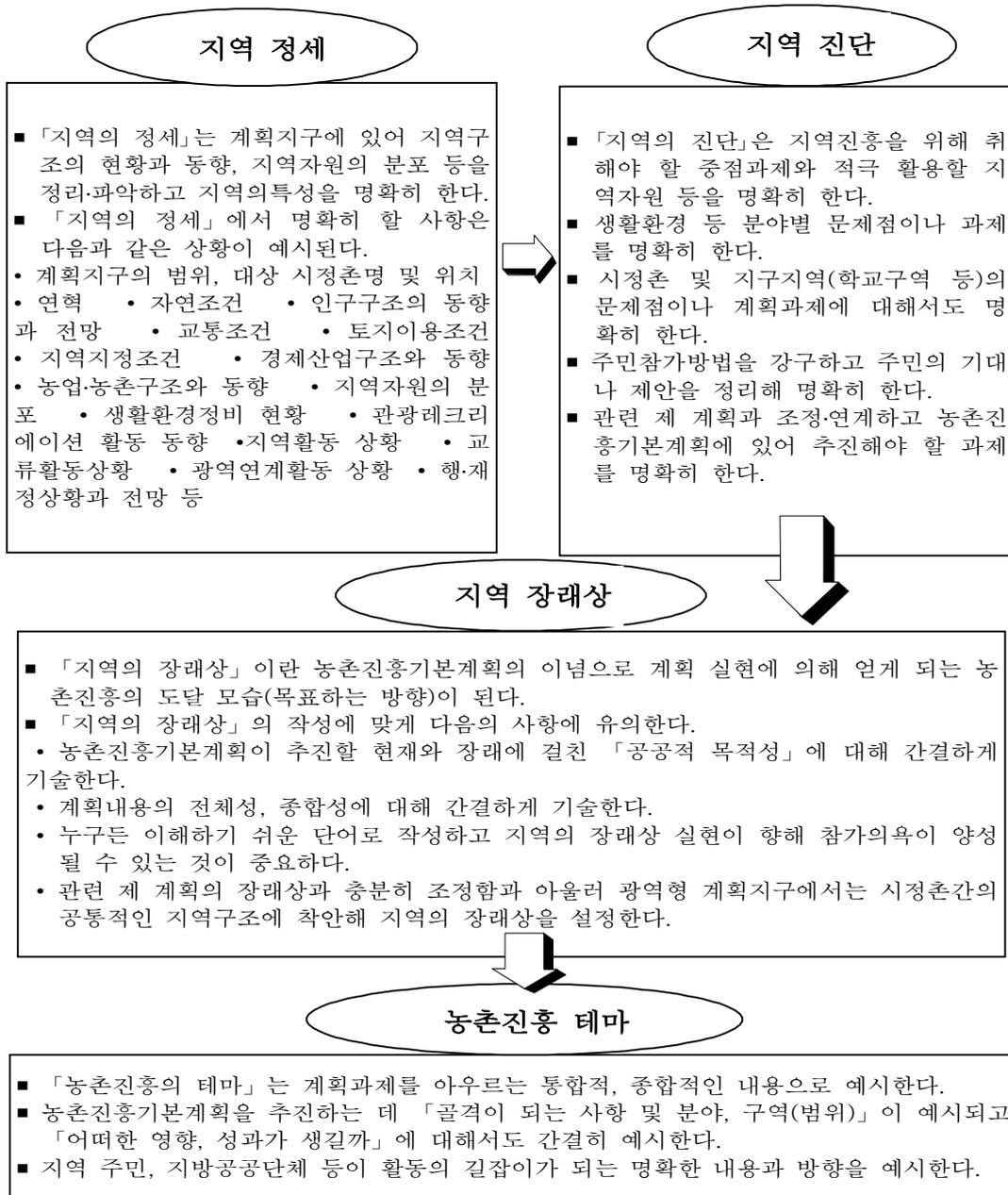


## 4. 농촌진흥기본계획 작성의 지침

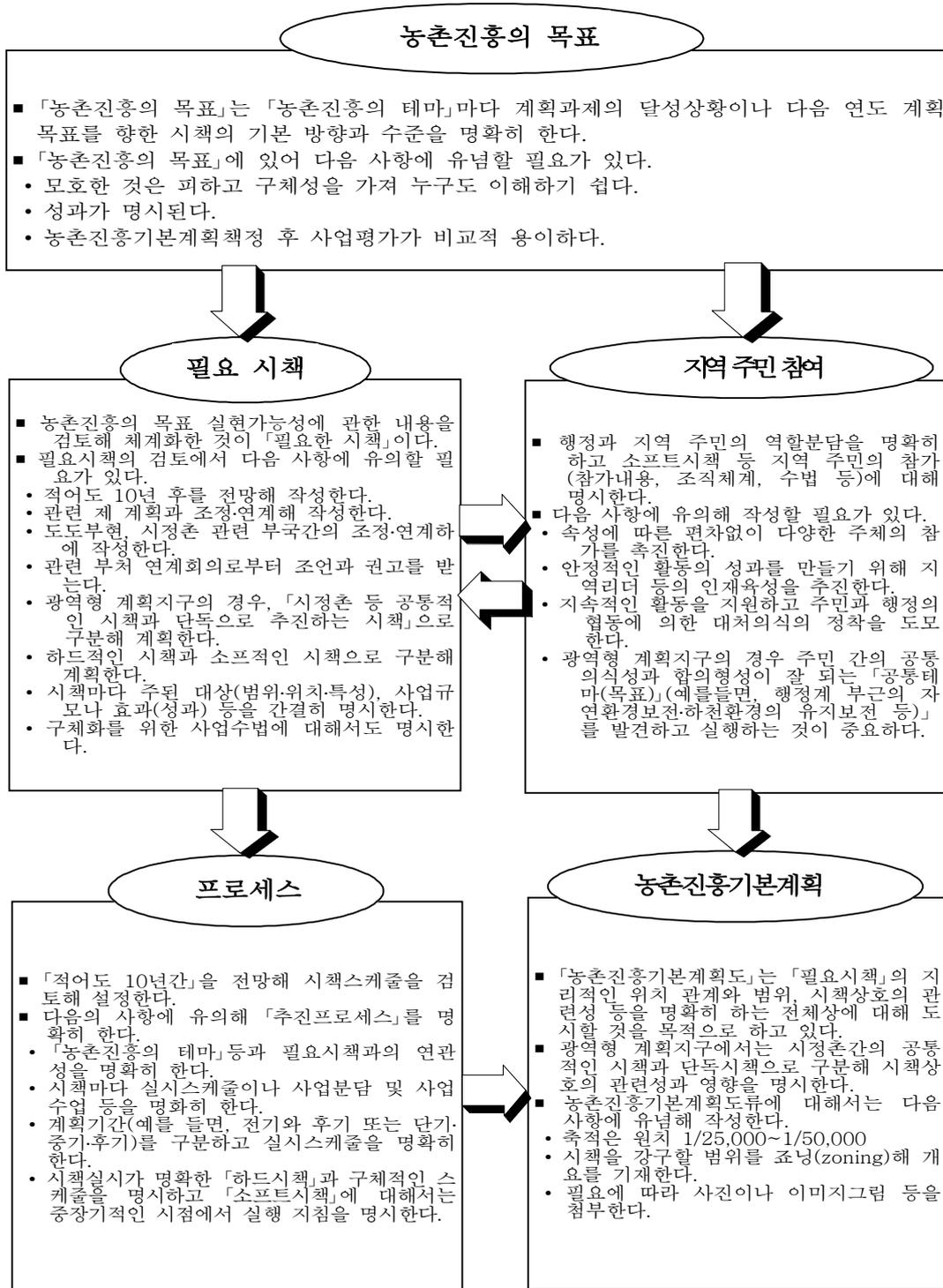
### 4.1. 계획 수립의 절차

- “개성과 활력 있는 지역만들기”를 추진하기 위해 “농촌진흥기본계획”에서 작성할 내용은 우선, 지역 정보 및 지역 진단을 토대로 지역의 장래상과 장래상 실현을 목표로 한 농촌진흥 테마 및 목표를 작성. 다음으로, 목표달성에 필요한 시책 및 추진 프로세스를 설정. 또한 지역 주민과 행정의 협동에 의한 지역만들기를 실행하기 위해 지역 주민의 활동방침에 대해서도 작성.

<부그림 5-3> 농촌진흥기본계획 수립절차(1)

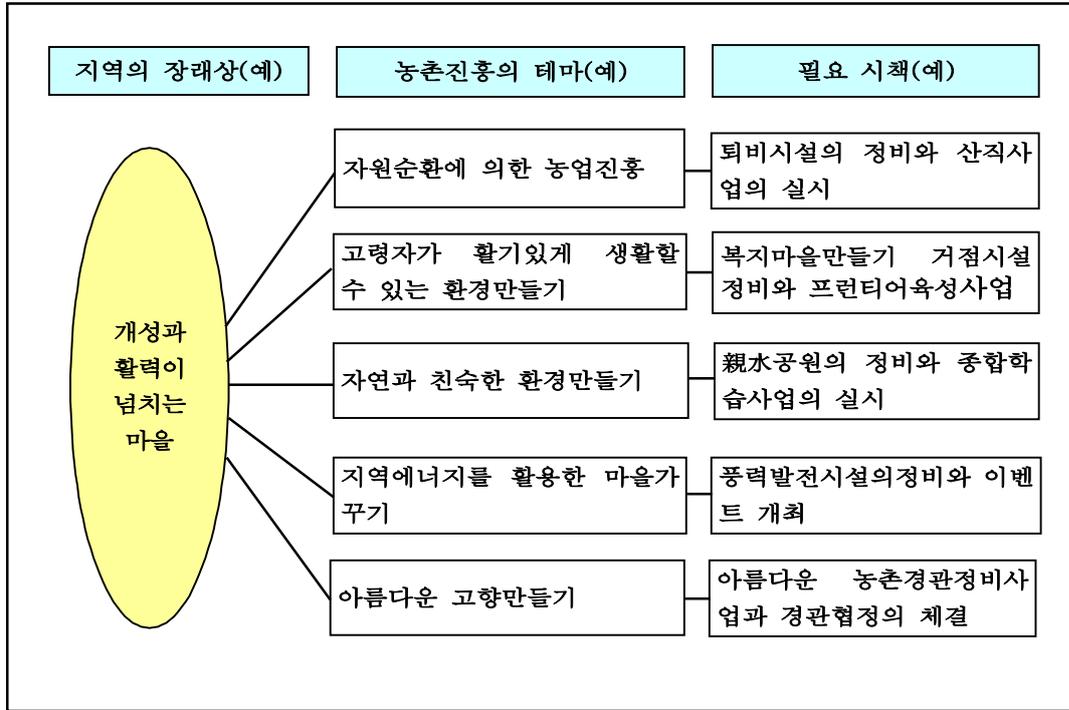


<부그림 5-4> 농촌진흥기본계획 수립절차(2)



#### 4.2. 농촌진흥기본계획의 이미지계획 구체화

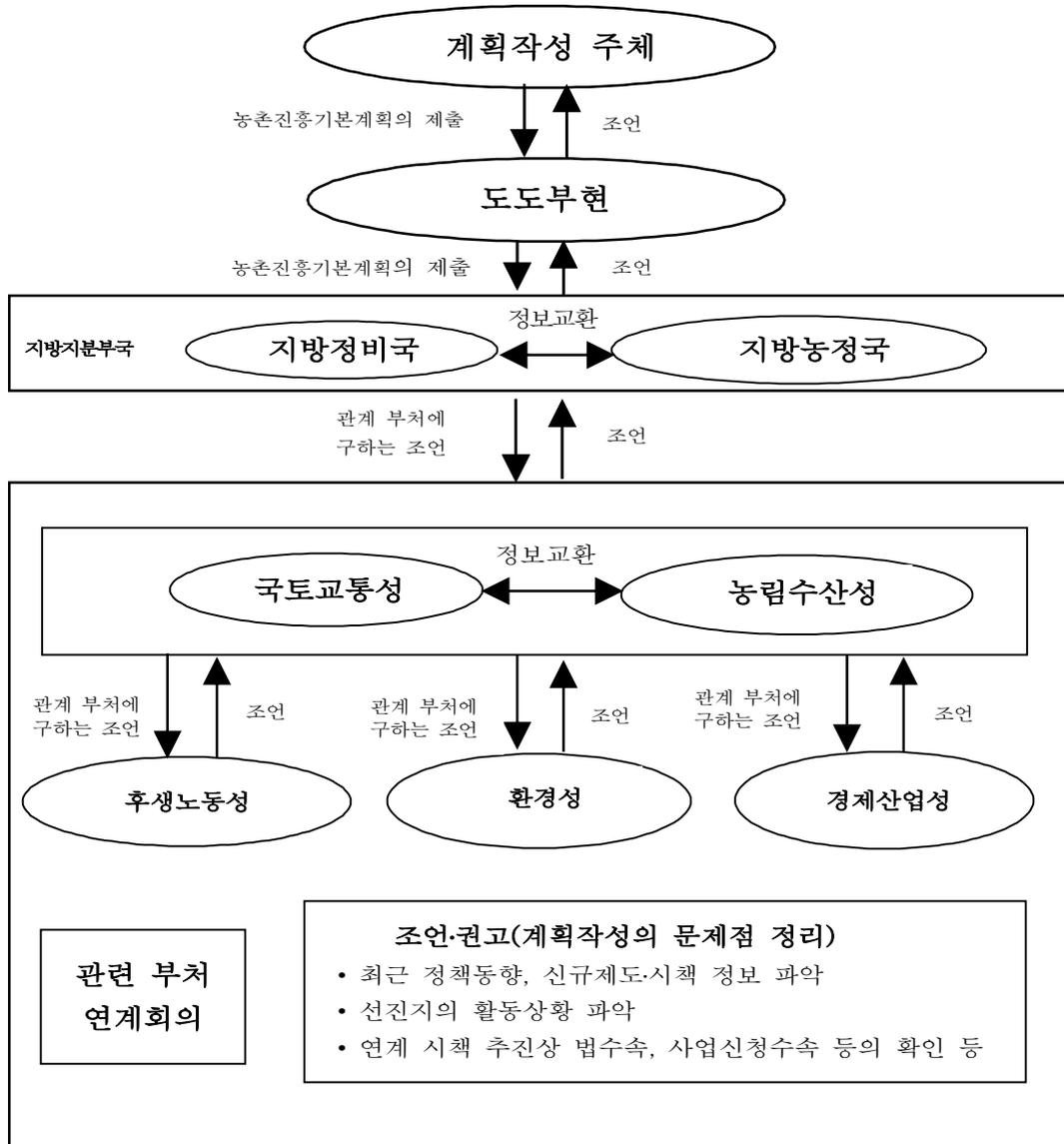
○ 농촌진흥기본계획도의 이미지



○ 관련 부처 연계회의에 의한 조언·권고

- 농촌진흥기본계획과 관련한 시책의 검토나 추진에 대해 관련 부처가 연계해 대처하는 것이 효과적이라고 판단하기 때문에 정부는 「관련 부처 연계회의」를 설치하고 계획지구에의 조언·권고 등을 이행

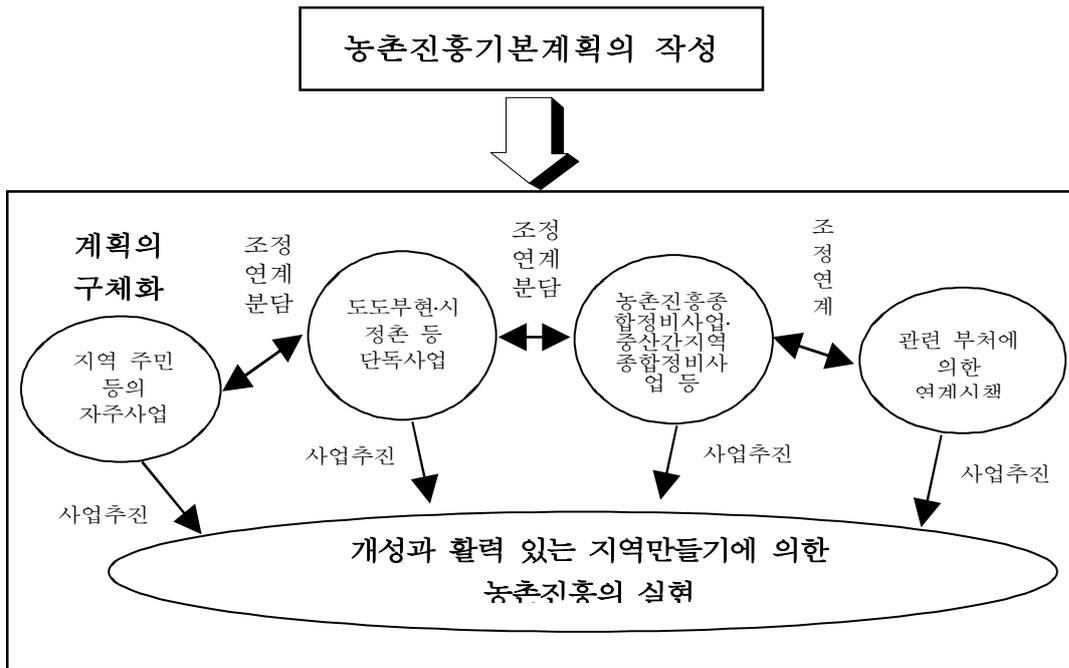
<부그림 5-5> 농촌진흥기본계획 수립절차상 '관련 부처 연계회의'



○ 계획의 구체화

- 농촌진흥기본계획의 작성을 통해 지역의 장래상 실현 및 농촌진흥의 목표 달성을 도모하기 위해 계획작성 주체인 도도부현·시정촌의 단독사업의 실현과 함께 지역주민에 의한 자주적 사업, 관련 부처에 의한 연계 시책 실시 등 다양한 사업제도의 조합과 유연한 대응으로 농촌진흥의 실현을 목표로 함.

<부그림 5-6> 계획의 구체화 과정 도식



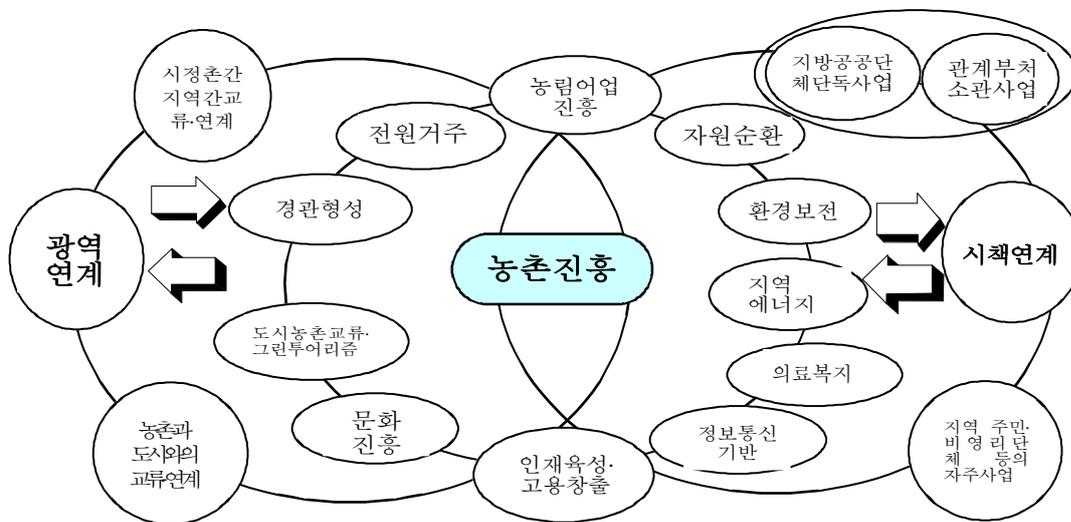
○ 「광역연계」의 의의

광역연계의 의의	■ 문제점의 공동해결 및 극복을 위해: 청소시설 등 일반적으로 혐오시설이라 불리는 것의 공동설치 등
	■ 사업실행에 있어 쓸데없는 일을 줄인다: 시설 등의 공동정비로 쓸데없거나 이중투자를 피한다.
	■ 편리성을 추구하고 효율화를 촉진한다: 상대의 시설을 서로 이용하여 편리성 등의 향상, 개선을 도모한다.
	■ 부족함을 보충한다: 서로 부족한 사회자본이나 지역자원 등을 융통하고 보완성을 높인다.
	■ 규모 확대와 질적 향상을 도모한다: 상호 보완 협력해 기능의 충실과 어메니티 향상을 도모한다.
	■ 경제활동의 활성화를 도모한다: ■ 비상사태해에 대응한다: 자연재해 등 비상사태 대응을 종합적으로 진행한다.

○ 광역연계·시책연계에 의한 계획 추진

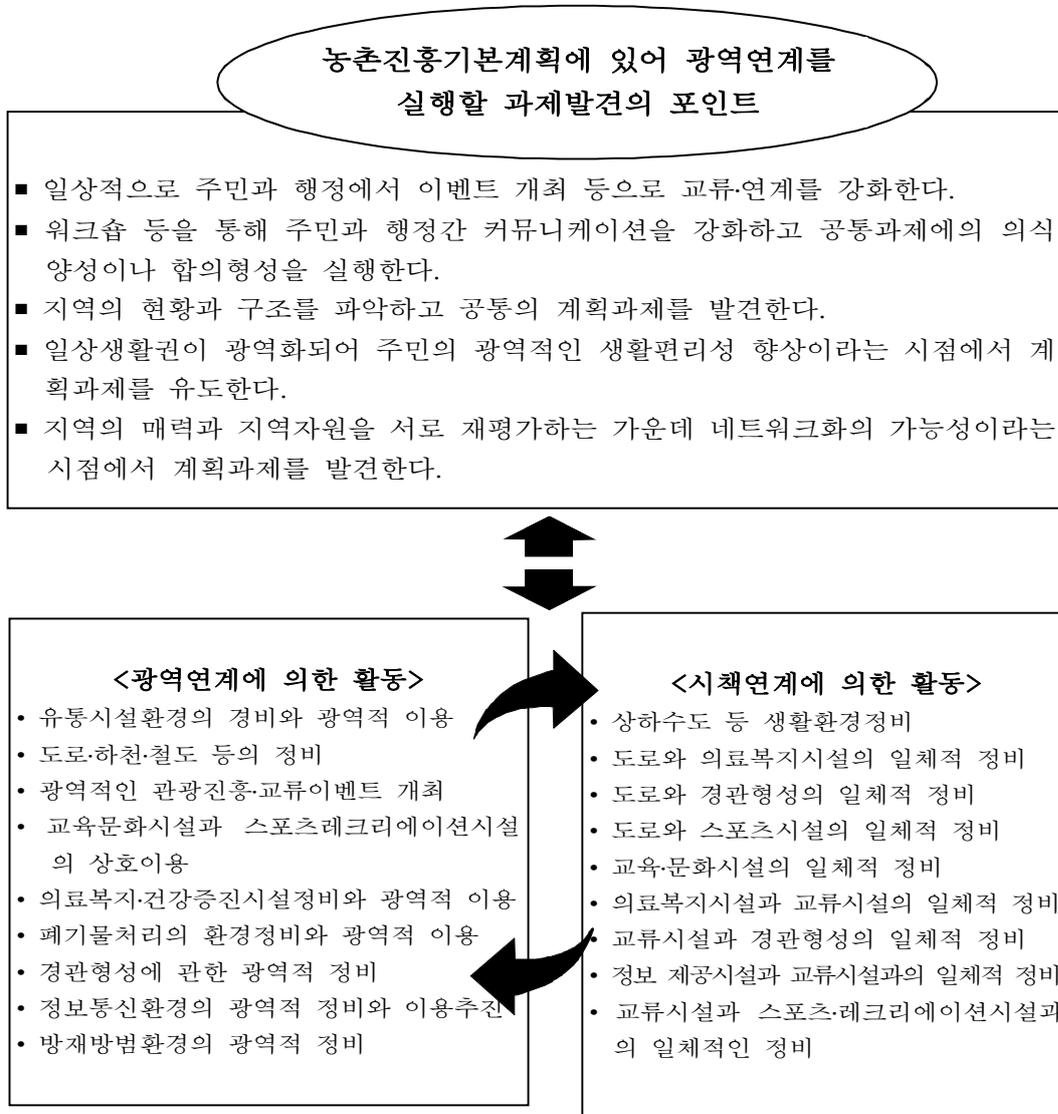
- 농촌진흥기본계획의 추진을 위해 행정만이 아닌 지역 주민이나 비영리단체, 경우에 따라서는 도시주민 등 다양한 주체의 참여가 필요. 또한 복수의 시정촌이 다양하게 보유하고 있는 지역자원이나 노하우를 활용한 다양한 조합에 의해 보다 매력적인 환경만들기와 고차원의 생활서비스의 제공이 가능한 광역연계를 실행하기 위해 농촌진흥기본계획에 있어서도 「복수의 시정촌을 계획범위로 하는 광역형 계획 작성」을 추진함과 아울러 「필요시책」의 구체화를 위해 지방공공단체 단독사업 이외에 농림수산성을 위시한 관련 부처 소관의 사업제도의 활용 등 「시책연계」를 헤아려 보다 충실한, 보다 수준 높은 계획 내용의 실현이 가능하게 됨.

<부그림 5-7> 광역연계·시책연계 개념의 도식



○ 광역연계 및 시책연계 사례

- 농촌진흥기본계획작성지구에 있어서도 여러 가지 광역연계에 관한 활동체계와 지방공공단체 단독사업을 위시한 제 사업제도의 종합적인 추진에 따른 효율적인 사업전개와 매력적인 환경만들기를 추진함.

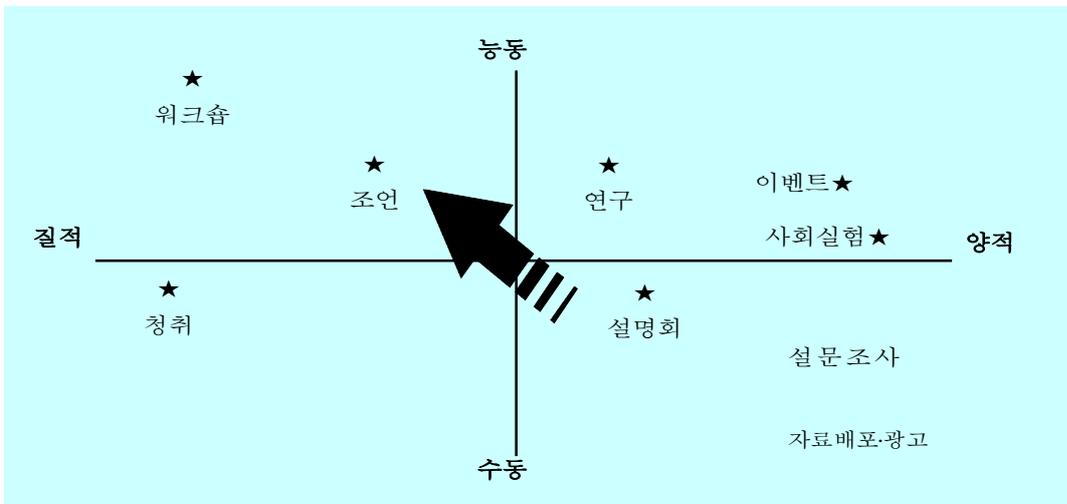


## 5. 워크숍수법을 활용한 주민참가에 의한 계획만들기

- 농촌진흥기본계획의 작성에 있어 주민참가에 의한 계획을 작성해 지역의 특성을 활용한 지속적인 활동을 기대할 수 있음. 주민참가 수법에는 설문조사로 대표되는 간접적·정량적인 수법인 있는 한편 「워크숍」과 같은 계획적인 직접적인 참가수법이 있음. 농촌진흥기본계획의 작성에는 설문조사와 워크숍 등 여러 가지 수법의 특성을 활용하고 종합적으로 실시함으로써 질 높은, 보다 투명성 높은 계획 만들기가 요구되고 있음.

- 주민참가수법에는 여러 가지 특징이 있다.

워크숍은 능동적·질적인 참가수법



- 워크숍에 의한 계획만들기

「워크숍」의 실시에 있어 폭넓은 주민의 참가를 촉진하기 위해 주변의 테마를 설정하고 환경을 점검하고 화기에에한 분위기 조성이 중요하다

- 참가자는 원칙적으로 공모, 연령이나 성별 등에 제한을 두지 않고 폭넓게 참가한다.
- 「개최테마」는 참가자에게 있어 지역활동을 하는 데 주변에서 이해하기 쉬운 테마를 선정한다.
- 워크숍은 원칙적으로 복수회 개최하고 검토내용을 심화하는 것이 필요하다.
- 「환경점검~지역과제의 점검~구상·제안~제안의 구체화」등의 프로그램을 실시하고 계획에의 합의형성을 목표로 한다.
- 워크숍에 의한 검토결과에 대해서는 농촌진흥기본계획의 위치를 명확히 하고

정보 제공을 실행하는 것이 필요하다.

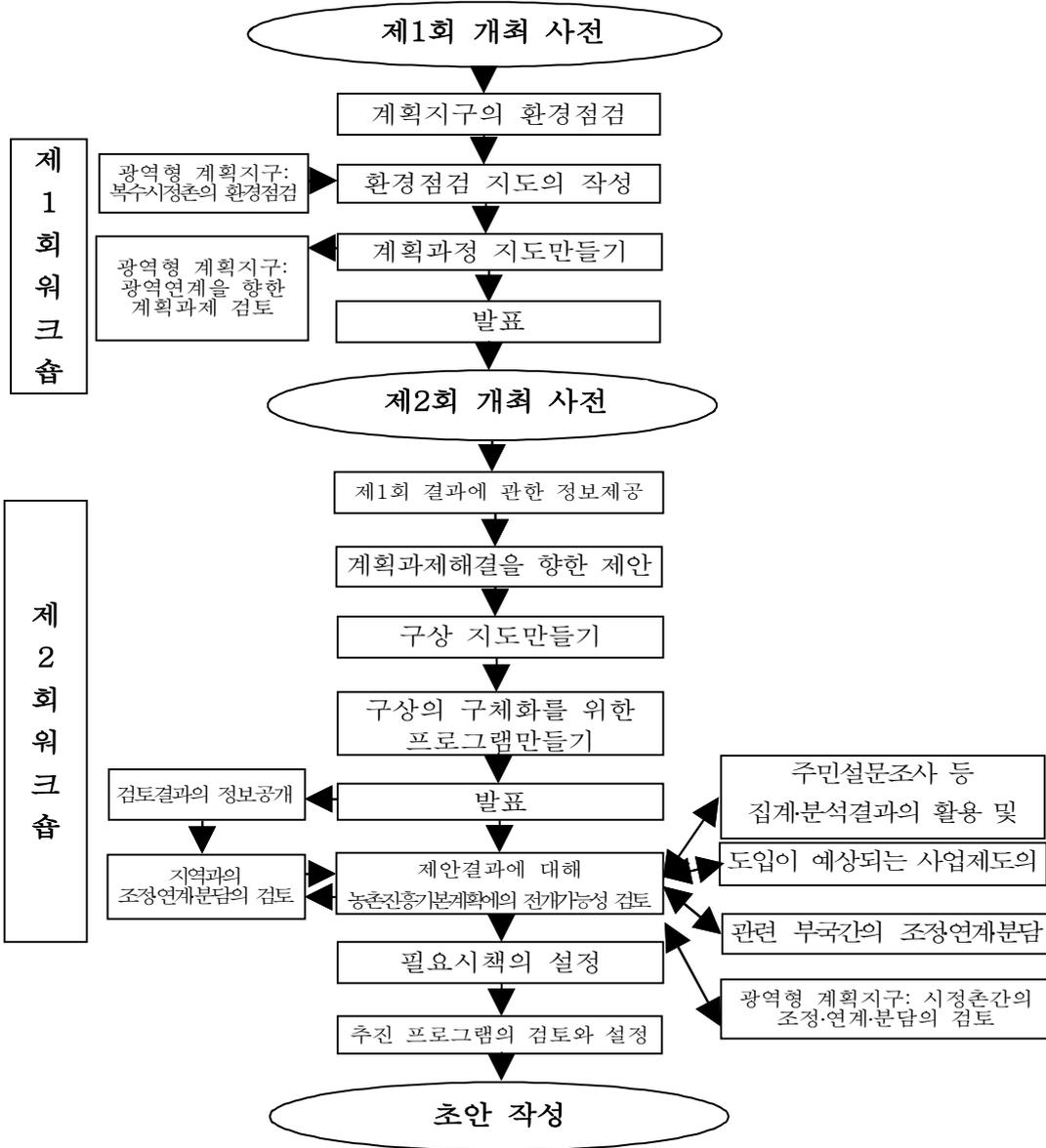
○ 워크숍에서 합의형성과 활동 전개

- 워크숍은 직접적인 의향과약, 합의형성, 실천활동의 발전성에 그 특징이 있음.

	보급개발	정보공개	의향과약	합의형성	실천활동
자료배부·광고	◎	◎			
설명회 참가	◎	○	○	○	○
연구회 참가	◎	○	◎	◎	○
설문조사			◎	○	
워크숍	○		◎	◎	◎
사회실험	◎	○	○	◎	◎
이벤트 개최	◎	◎		○	○
조언	◎		◎	◎	○

주: (◎)표는 비교적 큰 효과를 기대할 수 있는 수법이고 (○)표는 그다음임.

○ 워크숍에 의한 계획작성의 흐름



**<부록 6>**

**영국의 농촌발전정책**

## 영국의 농촌발전정책

### 1. 농촌개발청(RDS)

- 농촌개발청(Rural Development Service: RDS)은 환경·식품·농촌부(Department for Environment Food and Rural Affairs: DEFRA)의 하부 지역조직으로 2001 년도에 만들어짐.
  - 런던에 본부가 있고 8개의 지역사무소가 있음.
    - 직원이 1,400명 정도임
  - 지역사무소: East, East Midlands, North East, North West, South East, South West, West Midlands, Yorkshire & The Humber
- 농촌개발청(RDS)은 영국 농촌발전프로그램(English Rural Development Programme: ERDP)의 시행을 관리하고 토지 및 야생동식물(wildlife) 관리에 관한 정책자문을 함.
  - 농촌개발청(RDS)은 각 지역에서 농촌발전정책의 수립, 추진, 관리를 총 책임지고 있는 기관임
  - 지속가능한 농촌발전: 경제적, 사회적, 환경적 측면을 통합적으로 고려함
  - 낙농위생 검사, 야생동식물 및 토지 관리, 방목 관리
  - 기타 기술적·정책적 자문 및 지원
- 영국의 농촌발전계획은 크게 전국계획과 지역계획으로 구분됨.
  - 전국계획은 농촌지역의 현황과 농촌발전의 목표, 정책내용, 예산 내역 등으로 이루어짐.
    - 정책의 기본목표는 모든 국민에게 혜택을 줄 수 있는 영국 농촌의 독특한 환경, 경제 및 사회구조를 유지, 강화시키는 것임.
    - 하위목표: ① 농촌지역의 빈곤을 타파하고, 농촌지역에 경쟁력 있고 지속가능한 경제를 발전시킴, ② 농촌공동체의 유지·발전, ③ 야생동식물의 다양성을 유지하고 농촌경관을 보전함, ④ 일반인들이 농촌의 다양한 가치를 이용할 수 있도록 함, ⑤ 중앙정부, 지방정부, 정부기관, 민간단체들 간의 협력을 통해서 농촌정책을 효과적으로 실시함 등임.
  - 지역계획은 지방행정체제와 지리적 여건을 고려해서 구분된 9개 지역에서 각각 작성된 것으로 각 지역의 사회적·경제적 현황 및 특성에 대한 분석과 구체적인 정책목표, 지원 및 예산조달, 집행계획 등을 포함하고 있음.
- <부표 6-1>에는 영국 농촌발전프로그램(English Rural Development Programme:

ERDP)의 종류가 제시되어 있음.

- 전원관리인 시책(Countryside Stewardship Schemes: CSS)은 자연적인 미관과 야생동식물의 다양성, 역사적 또는 여가적인 가치 때문에 선정된 특정한 경관의 보전, 강화, 개선을 위한 것으로 이에 적합하게 토지를 관리 또는 운영하는 것을 조건으로 하여 보조금을 주는 제도임.
  - 보조금 대상: 경종작물 경작지, 석회질 초지, 해안지대, 도시근교 전원지역, 토지 경계 지역, 역사적 유물 및 유적, 과거 목초지, 과거 과수원, 수변지역, 고지대 등
- 환경 민감 지역 시책(Environmentally Sensitive Areas Scheme: ESA)은 22개의 환경 민감 지역에서 10년간의 관리계약에 동의한 농민을 대상으로 함.
  - 보조금은 소득감소분, 비용, 인센티브 등을 감안해서 지급하지만 지역에 따라 차이가 있음.
- 유기농업 지원시책(Organic Farming Scheme)은 전통적인 농법을 사용하는 농민들을 저 투입 농법을 적용하는 유기농으로 전환시킴으로써 환경보존의 효과를 높이려는 목적에서 도입되었음.
  - 유기농산물의 정상적인 생산이 가능할 때까지 약 5년간의 전환기 동안에 소득의 감소분과 유기농 생산시설에 대한 투자에 대하여 보조금을 지급함.
  - 1ha 이상의 필지를 유기농산물 생산으로 전환시키려는 농민을 대상으로 함.
- 에너지작물 지원시책(Energy Crops Scheme)은 석유 등의 화석연료의 대체 에너지로서 상용화가 가능한 억새와 작은 관목의 재배를 장려하기 위한 것임.
  - 농민이 현재 휴경 중인 토지에 에너지작물인 억새를 재배할 경우에는 휴경에 따른 보조금은 그대로 유지됨.
  - 농민이 보조금을 받기 위해서는 억새를 원료로 에너지를 생산하는 업체와 체결한 매매계약서를 제시하여야 하며, 산림위원회로부터 환경영향평가를 받아야 함.

&lt;부표 6-1&gt; 영국 농촌발전프로그램의 종류

정책분야	프로그램의 종류
토지면적 기준 지원정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전원관리인 시책(Countryside Stewardship Schemes)</li> <li>○ 환경 민감 지역 시책(Environmentally Sensitive Areas Scheme)</li> <li>○ 유기농업 지원시책(Organic Farming Scheme)</li> <li>○ 에너지작물 지원시책(Energy Crops Scheme)</li> <li>○ 산림지원시책(Woodland Grant Scheme)</li> <li>○ 농지조립 지원시책(Farm Woodland Premium Scheme)</li> <li>○ 구릉지 농장 지원시책(Hill Farm Allowance Scheme)</li> </ul>
사업 기준 지원정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농촌기업 지원시책(Rural Enterprise Scheme)</li> <li>○ 직업훈련 지원시책(Vocational Training Scheme)</li> <li>○ 가공·유통사업 지원시책(Processing and Marketing Grant)</li> </ul>

- 산림지원시책(Woodland Grant Scheme)은 ① 임업생산물의 증대, 경관개선, 산림의 생물다양성 개선, 휴양지 조성 등을 위하여 새로운 산림 조성을 장려하고, ② 산림의 지속가능한 관리를 도모하며, ③ 고용을 창출함으로써 농촌경제의 다원화에 기여하며, ④ 농지의 대안적인 이용을 장려하기 위한 것임.
  - 보조금 지급 방식: ① 일정 품목의 산림지를 조성하는데 필요한 비용에 대해서 고정된 금액을 보조함, ② 고정된 지원금에 추가해서 특별히 산림조성의 가치가 높은 지역에서의 참여를 장려하기 위하여 추가적인 지원금을 지급함, ③ 챌린지 펀드(Challenge Fund): 이 펀드에서 설정한 세부적인 목적을 만족하는 특정한 지역과 품목에 대해서 지원함.
  
- 농지 조립 지원시책(Farm Woodland Premium Scheme)은 현재 농지로 사용 중인 토지를 산림지로 전환시키는 것을 장려하기 위해서 도입된 것임.
  - 산림의 조성을 통해서 경관을 개선하고, 새로운 서식지를 조성하며, 생물다양성을 증가시킴
  - 이에 따른 소득감소분을 직접지불을 제공함으로써 농민들이 현재의 소득수준을 유지할 수 있게 함.
  - 보조금의 지급액수와 지급 연한은 농지의 형태와 수종에 따라 다름.
  
- 구릉지(조건불리지역) 농장 지원시책(Hill Farm Allowance Scheme)은 ① 농업의 지속을 지원함으로써 농촌공동체의 지속에 기여하도록 하고, ② 전원을 유지하며, ③ 환경보존 및 이와 연관된 지속가능한 농업시스템을 유지 도는 촉진하기 위한 정책임.

- 농촌기업 지원시책(Rural Enterprise Scheme)으로는 ① 농장구제 및 농장경영 관련 서비스, ② 양질의 농산물 유통, ③ 농촌경제와 주민들을 위한 기본 서비스, ④ 농촌 유적지의 보존 및 마을의 재활·발전, ⑤ 농업 및 기타 경제활동의 다원화, ⑥ 농업용수 관리, ⑦ 농업발전과 관련된 인프라의 개선, ⑧ 관광 및 수공업 활동 장려, ⑨ 농업, 임업, 경관 보존 및 동물복지와 관련된 환경보호 등의 정책을 말한다.
  - 지원금의 지원방식
    - 경제적 이익의 발생이 매우 적거나 없는 사업으로서 공공적 성격의 사업에 대해서는 투자비용의 50~100%를 보조함.
    - 신청한 사업이 기본적으로 사적인 경제적 이익을 목표로 하는 경우에는 보조금은 총 투자비용의 30~50%를 지원함.
    - 사업이 상당한 사적인 경제적 이익을 발생시키는 경우에 대해서는 15~30%의 보조 비율이 적용됨.
- 직업훈련 지원시책(Vocational Training Scheme)은 주로 농업이나 임업 종사자들에게 환경이나 경관보호를 강화하고, 동물복지나 강화된 위생기준에 적합한 방법과 기술, 또는 농가의 경제적 생존력을 증대시키기 위한 경영교육 등에 초점을 둠.
  - 각 프로젝트에 소요되는 비용의 75%를 최고 한도로 보조금을 지원함.
- 가공·유통사업 지원시책(Processing and Marketing Grant)는 1차 농산물의 가공 및 유통사업을 지원하는 정책임.
  - 농민뿐만 아니라 농산물의 가공·유통에 관련된 단체나 회사를 지원함.
  - 주된 지원 대상은 중·소규모의 가공 및 유통업체들임.
- 영국의 농업
  - 대부분의 농가의 농지면적은 100ha 미만임.
    - 평균 경지면적은 58ha
    - 5ha 미만이 45%임.
    - 경지면적이 100ha 보다 큰 농가는 12% 정도임.
  - 농장의 약 30% 정도는 임차한 것임.
  - 식품자급률: 62%
  - 주요 농외 소득활동 분야는 서비스, 관광, 여가 분야임.
- 농촌정책이 필요한 이유
  - 형평성 제고: 농촌주민들에게 각종 서비스와 기회에 있어서 공평한 접근을 보장하기 위함.

- 전원 및 농촌생활양식은 영국사회에서 아주 특별한 의미가 있기 때문

○ 농촌발전정책의 시행 관련

- 영국농촌발전프로그램(ERDP) 정책자문그룹(Policy Advice Group: PAG)
- 영국농촌발전프로그램(ERDP) 컨설팅그룹(Consultation Group)
- RDS, 지역 심사위원회, 지역프로그래밍그룹, 지역컨설팅그룹 등이 있음.

## 2. 환경·식품·농촌부(DEFRA)

○ 환경·식품·농촌부는 지속가능한 개발(sustainable development) 추진을 위한 중앙 정부기관임.

- 환경, 식품, 농촌 문제를 종합적·체계적으로 다루기 2001년에 만들어짐.

○ 환경·식품·농촌부의 목적

- 환경보전
- 농촌의 사회적 배제(rural exclusion) 문제 대처
- 필요한 식품의 공급
- 영농의 현대화
- 자연자원의 현명한 이용
- 공중보건의 보호

○ 영국농업의 바람직한 방향

- 경쟁력이 있어야 함.
- 다양하고 융통성이 있어야 함.
- 소비자 지향적이어야 함.
- 환경보전 지향적이어야 함.
- 보다 넓은 농촌경제에 통합되어야 함.

○ 농촌기업(Rural Enterprise)

- 영국 전체 등록 사업의 약 1/3이 농촌지역에서 이루어짐.
- 농촌기업시책(Rural Enterprise Scheme)는 영국농촌개발프로그램(ERDP) 사업의 하나임.
- 농촌기업시책(Rural Enterprise Scheme)의 주요 목적
  - 농민들이 급변하는 시장에 적응할 수 있도록 도와주고, 새로운 사업 기회를 창출함.
  - 농촌경제, 지역사회, 문화유산, 환경의 적응과 발전을 지원함.

- 소외지역 주민의 일자리 마련을 위해서 Action Team을 운영함.
    - 취업 장소까지의 교통문제 지원: 대중교통 연장 운행, 자전거나 오토바이 구입 지원
    - 취업 알선
  - 농촌지역에서의 고용 및 사업에 대한 정보 제공
- 도시·농촌연계(Urban Rural Linkages)
- 도시와 농촌은 긴밀하게 연계되어 있음.
    - 농촌은 도시민의 여가 장소로서 중요함.
    - 도시는 여러 가지 필수적인 서비스와 고용기회를 제공함.
  - Market Towns Toolkit: 지역사회 활성화를 위한 지침 및 정보 수록
  - 도시와 농촌의 상호의존성에 관한 연구사업 수행
  - 지역사회 숲 조성 사업
- 농촌정책의 이행 수단
- 지원금 및 장려금
  - 규제
  - 조언과 훈련
  - 장려, 보조, 영향: Rural Proofing
- DEFRA는 예산을 지원하는 기관에 영향을 미치기 위하여 재정보고서, 운영보고서 등을 발행하고 있음.
- 지역사회의 자치역량 배양
- 지역사회주민 스스로 주인의식을 갖고 참여하도록 장려함.
  - county, district, town, parish council 간의 협조가 중요함.
  - parish의 85%가 마을 회관이나 지역사회 시설을 보유함.
  - 자발적 결사체가 중요한 역할을 함.
  - Rural Community Council은 교통, 금융, 보조금, 서비스의 유지, 마을회관, 청소년 문제 등과 같은 지역사회의 여러 가지 이슈에 대하여 자문을 함.
    - Quality Town and Parish Council제도를 운영함.
  - <[www.UKVillages.co.uk](http://www.UKVillages.co.uk)>는 31,000개의 마을, 읍, 시, 도시근교지역에 관한 여러 가지 정보를 제공하고 있음
- 기초서비스의 유지
- 지역사회의 기초서비스(상점, 우체국 등) 유지 지원
  - 교회, 학교, 마을회관, 술집 등을 개·보수하여 농촌지역사회를 위하여 유용하게 사용함.

- 우체국의 은행서비스 확대
- 우체국에서 제공할 수 있는 다양한 서비스를 개발함.
  - 노인, 가족, 어린이를 위한 맞춤서비스
  - 교육과정 신청
  - 도서관 카드, 책 신청
  - 일자리 정보 제공
  - 벌금 처리
  - 투표자 등록
  - 출생, 결혼, 사망 신고
- 편의점, 마을 상점, 마을 회관, 주유소, 우체국 등에 현금지급기 설치 확대
- Community Services Grant: 지역사회에서 가장 필요로 하는 서비스를 제공할 수 있도록 보조금을 지원함.
  - 지원 금액: 500~25,000파운드

○ 보건의료

- 2004년까지 24시간 이내에 1차 보건의료서비스를 받고, 48시간 이내에 의사의 진료를 받을 수 있도록 보장함
- 전화 보건의료 상담 및 정보 제공 서비스
  - <[www.nhsdirect.nhs.uk](http://www.nhsdirect.nhs.uk)>
- Rural Stress Action Plan: 지난 2년 동안 90만 파운드 투자
- 응급의료체계의 구축
- Health Action Zone: 관상동맥 심장병, 암, 정신질환 등과 같은 병에 걸린 농촌 주민에 대한 새로운 차원의 공공의료계획
  - 재활, 고용, 교육, 가정생활, 빈곤타파 등에 대한 프로그램 수립
  - 훈련받은 자원봉사자들의 네트워크를 개발함.
- 처방전의 의약품을 주문하여 환자의 집까지 배송함.

○ 주거

- 2001/2002 기간 동안에 6,300 채의 주택 지원이 승인됨.
- Affordable Housing은 지속가능한 농촌 지역사회 및 경제 유지하고 사회적 배제(social exclusion) 문제를 해결하기 위해서 필수적임.
- <Rural Housing Enablers>는 Countryside Agency, 주택공사, 주택 및 계획부, 주택협회, 지주 등으로부터 자금 지원을 받음.
- 지역주민이 살기 좋은 집을 쉽게 살 수 있도록 자금을 지원함.
- 빈집 활용 촉진을 위한 기금 조성
- 농촌 환경에 적합한 주택 디자인 개발

## ○ 대중교통

- 버스서비스 신설 및 개선을 지원
  - 200개 이상의 혁신적 농촌버스체계, 81개의 Rural Transport Partnerships
  - Rural Transport Partnership은 공공부문과 민간 및 자발적 부문간의 협조체제 구축이 중요함.
- 농촌교통서비스에 관련된 규제를 완화하고 융통성있게 함.
- 지역사회 교통체계 지원
- 무료 지역버스 운행
- 특수한 사회계층에 대한 무료버스 운행
- 자발적 교통 봉사조직 지원
- Rural Dial-a-Ride: 거동이 불편한 사람들에 대한 door-to-door 교통서비스 제공
  - 1주일에 6일 동안 운영함.
- Rural Bus Challenge
- 농촌지역 기차의 운행 편수를 늘림.
- 승용차 같이 타기 관리 및 지원
- 도로교통의 안정성 제고: 제한속도를 줄이고 마을 우회도로 건설 등
- 농촌지역 자동차수리소에 대한 지원

## ○ 교육 및 훈련

- 교육은 사회적 배제의 악순환의 고리를 끊을 수 있는 중요 수단임.
- 학교는 지역사회 활동의 중심지임: 다용도로 활용함.
- 농촌가구 10가구 중에서 9가구가 2km 이내에 초등학교가 있음.
- 농촌가구 10가구 중에서 6가구가 2km 이내에 중등학교가 있음.
- 2000년부터 2002년 사이에 단지 5개교의 농촌학교가 폐교되었음.
- 농촌지역 학교 폐교 저지
  - 폐교절차를 엄격하게 함
- <LearnDirect>는 혁신적인 e-learning network임.
- Education Action Zones(EAZs)은 학교의 수준을 제고하기 위해서임.
  - 학교, 학부모, 지역사회, 기업체, 지방자치단체 등의 협조체제를 구축
  - 매년 75만 파운드를 지원받음.
- 소규모 학교를 위한 행정지원 기금 제공
- 학교간의 협력체제 구축
- 유아시설 및 조기교육에 대한 지원
- 성인교육 지원

## ○ 안전한 농촌

- 범죄, 폭력 등으로부터 안전한 농촌 건설
- 농촌범죄를 줄이기 위한 협력과 전략을 지역정부, 주민, 의회가 공동으로 추진함.

- 주민감시제도(Neighborhood Watch)
    - 이웃끼리 연계하여 범죄를 예방하고 상호 보호하는 제도
    - 유니폼을 제공하고, 준공무원 성격을 가지게 하여 지역수준의 범죄를 예방함.
    - 지역주민과 경찰이 연계하여 범죄를 감소시키고 상호 친목을 도모함.
    - 농장마다 특정코드를 가축, 차량, 기타 소유물에 표기하여 지역주민이 쉽게 감시할 수 있도록 함.
  - 취약지역에는 감시카메라를 설치함.
  - 범죄퇴치기금을 활용하여 농촌지역에 경찰을 증원함.
  - 경찰 출동 시 지리정보시스템을 활용함.
- 농촌관광
- 농촌관광을 농촌경제를 활성화시키는데 중심역할을 수행할 것으로 기대함.
  - 농촌경관을 유지하기 위한 보수, 녹지보전에 필요한 경비 등의 경비를 관광부담금을 책정하여 지원함.

### 3. 전원청(Countryside Agency)

- 전원청(Countryside Agency) 본부는 Cheltenham, Gloucestershire에 있고(일부 직원은 런던에 파견되어 있음), 지역사무소는 North East, North West, Yorkshire & The Humber, West Midlands, East Midlands, East of England, London, South East, South West가 있음.
- 1,400만명(잉글랜드 전체 인구의 28.5%)이 농촌에 거주함.
- 전원청의 비전
- 농촌주민의 삶의 질 향상
  - 농촌을 모든 국민들이 즐길 수 있는 곳으로 만들.
- 전원청의 전략
- Vital Villages: empowered, active and inclusive communities
  - 필수적인 서비스: 농촌 서비스의 높은 수준
  - 새로운 사업: 생기 있는 지역경제
  - Living Landscapes: 모든 농촌은 지속가능하게 관리되어야 함.
  - Wider Welcome: 모든 국민에게 여가 기회를 제공함.
  - Countryside for Towns: 도시 주변지역의 잠재력을 제고함.

## ○ Rural Services Standard

- 지리적 접근 기준, Response Time 목표 기준 등을 설정
  - 교육(예시)
    - Local Education Authorities(LEAs)는 농촌 초중등학생들을 위하여 무료 통학 버스를 제공함(2~3마일 기준)
    - 2006년까지 모든 학교를 인터넷으로 연결
    - 농촌학교를 보건, 사회복지, 보육, 성인교육, 정보화, 예술, 스포츠 등과 같이 다목적으로 활용함.
- 1981~2001년 기간 동안에 농촌인구는 12% 증가했음.
- 같은 기간 동안에 도시인구는 2% 증가함.
- 농촌가구의 46%가 지역사회조직에 참여하는데 반해서 도시가구의 32%만이 지역사회조직에 참여함.
- 16~24세 연령층의 자살률은 농촌지역이 도시지역보다 다소 높음.
- 농촌의 집값은 2001~2002년 기간에 17%가 인상되었음.
- 평균 주택 가격은 121,000파운드
- 백만 명 이상(여덟 명 중에서 한 명)의 농촌성인이 정규 학교교육을 받지 못한 무학임.
- 2001년 기준으로 농촌가구의 15%가 자동차를 소유하지 못함.
- 17세 이상의 농촌주민의 81%가 자동차운전면허를 소유하고 있음.
- 도시의 경우는 61%
- 농민시장은 지난 2년 동안 200개소에서 450개소로 증가함.
- 농업 및 어업이 농촌지역의 고용에서 차지하는 비율은 2.7%에 불과함.
- 65세 이상 노인인구의 비율은 농촌은 약 22%임.
- 농촌노인들의 사회적 특성과 관련된 주요 고려 사항
- 낮은 소득
  - 건강은 대체적으로 양호함.

- 빈곤 및 사회적 배제가 만연되어 있음.
  - 공식적 지원뿐만 아니라 비공식적 지원도 중요함.
  - 지역사회가 도움이 필요함.
  - 서비스의 접근성을 감안해야 함.
  - 연령집단, 거주지역, 거주기간 등을 고려한 차별화된 정책이 요구됨.
- 농촌경관의 다양성을 유지하기 위한 정책
- 농촌의 개발을 억제하는 정책 유지
  - 국립공원, 경관이 수려한 지역 등에 대한 엄격한 규제
  - 농촌경관의 다양성 유지를 위한 연구 및 지침 마련
  - 농업지역 확대에 필요한 토양평가를 위하여 토양정책 실시
- 「The State of the Countryside 2003」의 주요 관심영역
- 농촌에 대한 관심
  - Community Vibrancy
  - 건강과 특수욕구
  - 농촌범죄
  - 서비스의 지리적 이용가능성
  - 살기 좋은 주택에의 접근 정도
  - 교육과 훈련
  - 보육
  - 이동
  - 교통 영향
  - 농촌의 특성과 질의 변화
  - 자연자원의 상태
  - 생물다양성
  - 지속가능한 토지관리
  - 농촌 이용 방식
  - 보건
  - 시장의 변성
  - 고용 특성
  - 소득 수준 및 분배
  - 정보통신기술
- Rural Proofing
- Rural Proofing은 정부의 모든 정책에서 농촌의 특수한 여건과 농촌주민의 욕구를 반영하도록 하는 것임.

- 정책을 입안하는 초기부터 농어촌이 갖는 독특한 여건을 제도적으로 고려하도록 함.
  - 어떤 정책이 농촌지역에 미치는 영향을 평가하여 그 결과에 따라서 정책을 조정해야 함.
  - Rural Proofing은 정책이나 프로그램에 모두 적용되며 설계 단계뿐만 아니라 시행 단계에도 적용됨.
  - Rural Proofing Checklist를 전원청(Countryside Agency)에서 마련함.
    - 서비스의 이용 가능성에 대한 영향
    - 학교, 은행 등과 같은 기존의 서비스조직을 통해서 전달될 수 있는가?
    - 서비스 전달비용이 농촌지역에서 더 많이 드는가?
    - 여행의 필요성 또는 용이성 및 비용에 영향을 미치는가?
    - information points는?
    - 민간부문 또는 공공부문과 민간부문의 파트너십을 통해서 전달될 수 있는가?
    - 기존의 하부구조(도로, 인터넷 등)를 이용할 수 있는가?
    - 농촌사업(자영업 포함)에 대한 영향은?
    - 토지 관련 산업, 농촌경제, 환경에 대한 영향은?
    - 저임금, 시간제 또는 계절 고용에 대한 영향은?
    - 소외계층을 고려하고 있는가?
    - 서비스 전달을 위해서 지역의 기관에 의존할 것인가?
    - 새로운 건물이나 개발지역이 필요한가?
    - 농촌경관에 얼마나 영향을 미치는가?
    - 농촌을 여가 및 오락을 위한 장소로 생각하는 사람들에 대한 영향은?
  - 매년 정부 각 부처에 있어서 Rural Proofing 활동 및 정책조정 사항을 평가하여 보고서로 발표함
- 지역전략파트너십 및 지역사회 전략 체크리스트(Local Strategic Partnership and Community Strategy Rural Checklist)
- 지역을 대표하는 조직의 참여 여부
  - 농촌 지역사회 간 및 지역사회 내에서의 다양성을 대표하는가?
  - 소외집단의 참여 보장
  - County 및 Local 단위에서 작동 여부
  - Parish Council의 참여
  - 자발적 주민조직 고려
  - 관련 전략들과 연계함
    - 지역교통계획
    - 지역개발계획
    - 주택전략
    - 지역경제전략

- 농촌지역사회 및 소수집단에 대한 컨설팅
- 지역사회의 능력(capacity) 감안
- Information Points: 효율적인 커뮤니케이션이 중요함.
- 서비스 접근에 있어서 형평성
- 사회적 배제 문제 고려
- 여행의 필요성
- 농촌사업
- 지속가능한 농촌개발
- 지역의 여건과 특성 반영
- 전략의 점검 및 평가 방법

C2004-20

농산어촌 복지·교육·지역개발에 관한  
기본계획 수립 및 실태조사 방안 연구

---

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)

인 쇄 2004. 6.

발 행 2004. 6.

발행인 이정환

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950 <http://www.krei.re.kr>

인쇄처 (주) 문원사 02-739-3911~5

---

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.  
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.