

참여정부와 농어촌복지 발전과제

조 흥 식

(曹興植:서울대 사회복지학과 교수)

1. 머리말

우리사회에서 산업화 이후 도시지역과 농어촌지역 간의 경제수준과 삶의 질의 격차가 매우 심해지고 있다. 더구나 WTO/DDA 협상과 FTA(자유무역협정) 등의 진전으로 시장개방 폭이 확대됨으로써 값싼 해외 농수산물의 공세에 농수산물 수위가 위축되고, 결국 소득의 위축 속에서 농어가의 부채는 점점 늘어가고 있는 처지이다. 동시에 농어촌인구의 고령화, 교육·의료·복지체계의 미흡 등 농어촌 지역 주민의 복지수준이 낙후되어 감에 따라 이농, 이어촌 현상도 지속적으로 나타나고 있다.

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

따라서 참여정부의 시작단계에는 농어촌지역의 사회복지, 교육, 의료, 문화, 정보화 등 전반적인 삶의 질 향상을 위한 종합적 대책의 청사진을 기획하고 일관성 있는 정책 추진을 준비해야 할 것이다. 특히 참여정부의 농업과 농어촌정책의 기본방향을 균형발전사회에 두고서 농업위주의 정책에서 탈피하여 농업정책과 농촌정책을 병행하겠다는 것은 제대로 정책 방향을 잡은 것이라 할 수 있다. 다시 말하여 '산업으로서 농업'은 시장을 중심으로 하여 경영규모 확대, 고품질 농산물생산 및 수출확대 등 지원을 통한 효율성을 지향하고, 반면에 농업구조개편과 선순환 관계가 되도록 '사회적 약자로서 농업인'에 대한 사회보장 지원을 확충하지는 것은 WTO 체제에서 당연히 갖게 되는 모든 국가 농업정책의 기본방향이며, 이를 우리나라 농업정책에 잘 반영했다고 하겠다(조흥식, 2003).

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

따라서 농어촌의 복지 현황과 문제점을 정확하게 파악하여 농어촌주민들의 복지수준을 크게 향상시키기 위한 제도개선 방안을 마련하는 것은 참여정부의 아주 중요하고 시급한 과제라 할 수 있다. 참여정부가 우리나라 농어업 및 농어촌을 회생시키기 위한 획기적인 농어촌복지 증진대책을 마련하기 위해서는 “농어촌복지특별법”을 제정해야 한다는 점을 정책의 핵심과제로 설정한 것은 바로 이러한 농어촌복지의 시급성을 단적으로 보여준다고 하겠다(조홍식, 2003).

2. 농어민 삶의 질 현황과 복지정책의 문제점

1) 농어민 삶의 질 현황

(1) 농어가수와 농어가인구의 감소

<표 1>과 <표 2>에 있듯이 매년 농어가수와 농어가인구수는 계속 감소되고 있어 농어촌에 대한 정책적 고려가 상대적으로 도시에 비해 줄어들 가능성이 높아지고 있다. 2000년도의 총 농가수는 약 138만호로 1995년에 비해 약 12만호가 감소하였으며, 처음으로 총 가구수의 10% 미만으로 떨어졌다.

1995~2000년 연평균 감소율(1.6%)이 1990~95년 연평균 감소율(3.2%)의 절반 가량으로 떨어졌으나 영농후계자가 없는 고령 농가의 탈농, 조건불리지역 농가의 탈농, 일부농가의 타산업 전업과 같은 이유로 농가의 감소 추세는 계속되고 있음을 알 수 있다.

이러한 현상은 1990년대 전반에는 전업농육성, 농지규모화 등 농업구조개선 정책이 적극적으로 추진되면서 농가 및 농가인구 수가 크게 감소하였으나, 1994년 UR 협상타결 이후 농산물 가격불안정, 농가소득 정체에도 불구하고 1997년 IMF 경제위기 이후 도시 등 비농업부문에서의 유입과 직접지불제, 중소농·가족농 지원과 같은 농업지원정책이 감소폭을 둔화시킨 것으로 보인다.

<표 1> 연도별 농가수와 농가인구수

단위: 명, %

| 연도 | 농가수 (총가구대비) | 농가인구 (총인구대비) | 남자 | 여자 | 0~14세 | 15~59세 | 60세이상 |
|------|---------------------|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1985 | 1,925,869 (22.2) | 8,521,073 (22.7) | 4,246,286 | 4,274,787 | 2,113,997 | 5,229,704 | 1,177,372 |
| 1990 | 1,767,033 (15.6) | 6,661,322 (15.5) | 3,278,764 | 3,382,558 | 1,370,335 | 4,103,839 | 1,187,148 |
| 1995 | 1,500,745 (11.6) | 4,851,080 (10.8) | 2,372,999 | 2,478,081 | 680,232 | 2,915,959 | 1,254,889 |
| 2000 | 1,383,468 (9.7) | 4,031,065 (8.7) | 1,970,989 | 2,060,076 | 458,775 | 2,239,295 | 1,332,995 |
| 2002 | 1,280,462 (8.7) | 3,590,523 (7.9) | 1,747,802 | 1,842,721 | 384,044 | 1,834,936 | 1,371,544 |

자료 : 통계청(2003), [농업기본통계조사].

〈표 2〉 연도별 어가수와 어가인구수

| 연도 | 어업가구수 | 어가인구 | 어업종사자 |
|------|---------|---------|---------|
| 1985 | 126,800 | 602,237 | 236,637 |
| 1990 | 121,525 | 496,089 | 211,753 |
| 1995 | 104,480 | 347,210 | 176,123 |
| 2000 | 81,571 | 251,349 | 139,837 |
| 2001 | 77,717 | 234,434 | 136,869 |

자료 : 통계청(2003), [어업기본통계조사].

(2) 악화되고 있는 농가경제

〈표 3〉에 있듯이 최근 16년(1985~2001)동안 농가소득은 연평균 9.3%씩 향상되어 왔다. 이 기간동안 농업소득의 향상률(7.2%)보다 농외소득의 향상률(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 상승되었지만 농가부채는 평균 15.5%나 증가됨으로써 전반적으로 농민의 삶의 질은 낮아졌다고 할 수 있으며, 농가경제도 점차 악화되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 농가경제 지표의 추이(1985~2001)

(단위: 천원, %)

| 연도 | 농가 소득 (A) | 농업소득 | | | 농외 소득 (D) | 가계비 (E) | 농가경 제잉여 (F) | 농가 부채 (G) | 비율 | | | | | |
|-------------------|-----------------|------------|------------|------------|-----------------|------------|-------------------|-----------------|------|------|------|------|------|-------|
| | | 순소득 (B) | 조수입 (C) | 경영비 (C) | | | | | B/A | C/B | D/A | E/A | G/A | G/F |
| 1985 | 5,736 | 3,699 | 5,477 | 1,778 | 1,060 | 4,691 | 962 | 2,024 | 64.5 | 48.1 | 18.5 | 81.8 | 35.3 | 210.4 |
| 1990 | 11,026 | 6,264 | 9,078 | 2,814 | 2,841 | 8,227 | 2,479 | 4,734 | 56.8 | 44.9 | 25.8 | 74.6 | 42.9 | 190.9 |
| 1995 | 21,803 | 10,469 | 16,012 | 5,543 | 6,931 | 14,782 | 6,299 | 9,163 | 48.0 | 52.9 | 31.8 | 67.8 | 42.0 | 145.5 |
| 2000 | 23,072 | 10,897 | 19,514 | 8,617 | 7,432 | 18,003 | 4,361 | 20,207 | 47.2 | 79.1 | 32.2 | 78.0 | 87.6 | 463.4 |
| 2001 | 23,907 | 11,267 | 20,193 | 8,927 | 7,829 | 18,458 | 4,819 | 20,376 | 47.1 | 79.1 | 32.7 | 77.2 | 85.2 | 422.8 |
| 연평균 증가율 (%) | 9.3 | 7.2 | 8.5 | 10.6 | 13.3 | 8.9 | 10.6 | 15.5 | | | | | | |

자료 : 농림부(2002), [농림업 주요통계].

(3) 영세농의 증가와 농가소득의 감소

농림부 통계(농림부, 2002)에 의하면 2001년 현재 0.5ha 미만의 영세농가수는 459천호로 전체 경종

농가 1,334천호의 34.4%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 증가해 왔지만 0.5ha 미만의 영세농가 수는 감소 추세를 보여주지 못하고 있다. <표 4>에서 보는 바와 같이 영세농가의 농가소득은 가계비를 충족시키지 못하고 있을 뿐만 아니라 최하위 20%의 농가는 소득이 가계비의 절반 정도에 불과하여 가계비를 부채에 의존할 수밖에 없는 실정인 것이다.

<표 4> 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 |
| 2001 | 23,907 | 18,380 | 19,865 | 23,259 | 26,895 | 30,235 | 18,458 | 129.5 | 99.6 |

자료: 농림부(2002). [농림업 주요통계].

(4) 고령인구의 증가와 젊은 층 인구의 감소

앞의 <표 1>에서 보는 바와 같이 60세 이상 농가인구는 39%에 이르는데 반해 14세 이하 인구수는 줄어들고 있다. 특히 65세 이상의 고령 농가의 비율은 전체 농가의 33%를 차지하고 있는데, 이미 우리나라 농촌지역은 초고령사회를 맞이하고 있어 이에 대한 국가적 대책이 시급함을 보여 주고 있다. 소득문제 뿐만 아니라 의료, 주거, 문화, 사회복지서비스 등 총체적인 농어민복지 문제에 대한 국가정책이 강구되어야 할 것이다.

(5) WTO/DDA 체제에서 농업개혁의 영향

농업개혁(Agricultural Reformation)은 1993년에 타결되었던GATT/UR이 농업협상의 화두(話頭)였다. 세계농업질서에 자유무역과 시장경쟁의 원리를 도입하는 농업개혁의 원칙이 국제적인 규칙으로 세워진 것이다. 이 규칙(WTO협정)에 따라서 관세와 비관세 장벽으로 유지되어 왔던 각국의 국경장벽들이 낮추어지면서 농산물의 국제 간 시장접근(market access)의 폭은 커졌으며 농산물교역은 확대되어 왔다. 또한 개별국가의 농업보호를 위한 국내보조와 수출보조정책이 감축되면서 농업질서는 시장경쟁의 틀 속으로 점차 밀려들어가 드디어 UR협상의 이행기간이 끝나게 되면서, 보다 실질적인 국경조치와 보조감축을 지향하는 도하개발아젠다(DDA)협상과 심지어는 무관세 교역을 지향하는 자유

무역아젠다(FTA) 협상마저 본격화되고 있는 등 세계농업질서의 개혁은 거스를 수 없는 대세가 되고 있다(성진근, 2002). 따라서 2003년부터 DDA협상이행기간이 완료되는 2010년까지는 너무나 중요한 시기이다.

2003년 2월 12일 WTO 농업위원회 특별회의의 Harbinson 의장이 협상의 세부원칙(modality)을 확정하기 위한 1차 초안을 배포하였다. 1차 초안은 UR 협상 결과보다 훨씬 큰 폭의 감축률을 제시하고 있어 선진 수입국들의 반대가 극심하며, 선진국과 개도국의 의무 부담이 상당한 차이를 보이고 있다. 그러나 개도국의 경우에도 UR과 비교하면 상당히 강화된 의무조항을 포함하고 있어 협상의 난항이 예상된다. Harbinson 의장 안의 주요 내용은 다음과 같다. 1) 시장개방의 대폭 확대와 국내보조 대폭 감축 2) 개도국과 선진국 의무조항의 극심한 차이 3) 개도국의 경우에도 UR과 비교하여 강화된 의무조항 4) 관세쿼터(TRQ) 물량은 대폭 확대 5) 개도국에 대해서만 전략품목(strategic products)의 설정과 의무조항 대폭 완화 6) 개도국에 대해서만 등 비교역적 기능을 위한 직접지불 등 국내보조(green box)의 허용 : 먹거리보장 목적의 공공비축과 주곡 국내생산 능력을 유지하기 위한 보조, 농촌활력과 문화계승 유지 목적으로 한 소규모 가족농에 대한 직접지불, 소득보험과 소득안전망 보조 7) 선진국의 경우 국내보조(green box) 요건 강화 8) 개도국에 대해서만 특별긴급구제(special safeguard)의 존속 및 전략품목에 허용 9) 의무면제(blue box) 조항의 신설 금지 및 감축 10) 최소허용보조(de minimis)는 개도국은 UR과 동일하게 10%를 유지하나 선진국의 경우에는 현행 5%를 5년간 매년 0.5% 감축 11) 개도국의 경우 전략품목의 허용 및 의무 완화로 쌀의 관세화 개방에 유리 12) 식품표시제, 식품안전 등은 세부원칙에 반영하기 위해 추후작업 명시 등이다(양승룡, 2003).

협상과 관련하여 우리의 과제는 한국의 현재 개도국 지위를 어떻게 유지하며, 농어업의 다원적 기능(multi-functionality)¹⁴⁾을 정책 프로그램에 잘 활용함으로써 협상 상대국의 동의를 받아내느냐 하는 점이다. 사실 경제 구조와 시스템의 질적인 수준과 정치, 사회, 문화 등 경제외적인 측면을 고려할 때 한국이 선진국이 되기에는 아직도 많은 과제들이 산적해 있음을 합리적이고 명확한 근거를 바탕으로 하여 동의를 구해야 할 것이다.

(6) 농어촌주민의 생활실태와 복지욕구

종합적인 농어촌복지 증진 대책을 수립하기 위해서는 농어촌주민의 복지실태와 복지욕구에 대한 기초자료가 필요하다. 2001년에 농촌지역 주민들의 전반적인 생활실태와 복지욕구를 파악하기 위한 목적으로 전국의 농민들과 농촌지역 사회복지전담공무원에 대한 표본조사의 결과를 보면 다음과 같다(조홍식 외, 2001). 물론 이 조사대상에는 어민이 빠져졌지만 열악한 생활실태에 따른 어민의 삶의 질

14) 농어업의 다원적 기능에 대하여 국제적으로 명확한 개념이 확립되어 있지는 않지만 OECD의 잠정적인 개념을 보면 다음과 같다. "농어업의 다원적 기능이란 시장이 존재하지 않거나 불완전하기 때문에, 즉 공공재 생산에 따른 모든 비용과 편익이 내부화되지 못하여 농어민들이 사회에 제공하는 편익에 상응하는 대가를 받지 못하기 때문에 이를 시장기능에 방임할 경우에 사회적으로 필요한 최적생산량이 생산되지 않는 환경보전, 경관유지, 농촌의 쾌적성, 농촌경제에의 기여도와 같은 식량과 섬유질 공급이라는 농어업생산의 기본적인 기능 이상의 외부경제적인 비식량서비스(non food service) 기능이나 비시장재(non market goods) 생산기능을 말한다." OECD, AGR/CA(1998.9). Multifunctionality: A Framework for Policy Analysis. pp.4~5.

욕구는 크게 다르지 않을 것으로 본다.

가) 생활환경일반

첫째, 농촌지역 주민들은 일반 상수도나 아닌 간이상수도나 자가관정의 상수원에 의존하고 있어 수질 등의 체계적 관리가 취약한 형편에서 생활하고 있었다.

둘째, 난방연료로는 기름, 취사연료로는 LPG가스를 주로 사용하고 있으며 안전하고 저렴한 도시가스를 점차 활용하는 추세인 도시지역에 비해 많은 연료비 부담과 안전관리의 과제를 안고 있다.

셋째, 정부의 주택정비사업에 의해 농가주택개량은 많은 성과를 거두고 있으나 한편으로는 융자금액의 규모나 이자부담 등에 대한 불만이 나타났으며, 특히 저소득층이나 노인가구의 주택개량 욕구에 부응하지 못하는 점을 나타내고 있어 이들 저소득 혹은 노인 농가를 위한 정책적 고려가 필요함을 보여 주었다.

넷째, 쓰레기나 하수의 처리에서 농촌지역 환경오염 문제가 심각해질 수 있음을 나타내고 있었는데 현재 농촌지역의 쓰레기 처리와 관련된 대책들이 별 실효성을 갖지 못하는 것으로 나타났으며 특히 농약병이나 폐비닐과 같은 농업 폐기물, 축산 폐기물이나 폐수 등이 적절히 수거 혹은 정화될 수 있는 실질적인 방안 강구의 필요성이 제기되었다.

다섯째, 도로나 대중 교통의 여건에서도 아직까지는 농촌지역의 교통불편이 상존하고 있는 문제임을 볼 수 있었다.

나) 보건의료

첫째, 가장 큰 욕구사항으로 의료기관 이용의 접근성에 아직도 큰 장애가 있음을 볼 수 있었고 이는 민간 의료기관의 도시편향 문제가 여전히 개선되고 있지 못함을 나타내었다. 따라서 보건소의 역할이 크게 부각되고 있었는데 여기서는 공중보건의의 책임성 있는 진료서비스 결여, 보건소의 장비와 시설 부족, 방문보건사업의 형식적 운영 등의 문제가 노출되었다.

둘째, 농촌의 고령화와 농부중 등 독특한 농촌의 의료욕구에 의해 병의원의 증설뿐만 아니라 물리치료, 한방진료 등에 대한 강한 욕구가 나타나고 있었다.

셋째, 공식적 의료자원에 접근하기 어려운 상황에 따라 불법의료행위나 의료기 판매 문제도 일부 나타나고 있었다.

넷째, 농촌지역에서 의료서비스 접근이 어려운 가운데 건강보험료 부담은 매우 크게 인식되고 있어 높은 불만상태를 나타내었다.

다) 교육

첫째, 도시지역에 비해 사교육비로 인한 문제는 크게 나타나지 않았으나 유학비용과 통학여건 등 농촌지역의 교육자원이 점점 취약해져 가는 양상에 의한 접근성 결여에서 파생되는 문제의 중요성이 대두되었다. 이에 따라 도농간 학력격차 등은 점점 더 심해지고 있는 것으로 인식되고 있었다.

둘째, 정부의 농촌 교육문제에 대한 대처인 농어촌지역 대학특별전형제도 등은 별 성과를 거두지

못하는 것으로 느끼고 있었으며 특기적성교육에 대해서도 기자재 지원, 내용의 다양화 등을 요구하고 있어 현재로서는 충분하지 못한 상황을 반영하고 있었다.

라) 소득과 경제활동

첫째, 소득과 재산규모는 과거보다 늘어나지 않는 가운데 농가부채가 지속적으로 크게 늘어나고 있는 상황이 확인되었다. 대부분의 농가가 주로 영농자금이나 사업자금으로 활용하기 위해 공공기관으로부터 부채를 지고 있었으며 현재의 경제활동 추세로는 이를 상환하기가 대단히 어려운 여건이었다.

둘째, 경제적으로 어려운 빈곤농가의 경우 타 지역의 가족들로부터 지원받는 이전소득에 크게 의존하고 있었다.

셋째, 경제여건에 대해서는 과거나 현재 그리고 미래의 상황이 비슷할 것이라는 인식을 가지고 있었고 미래에 대해서는 다소 낙관적인 견해가 나타났다. 그러나 전담공무원의 견해에서도 현재 농가부채 상황은 매우 심각한 문제로 현재 개선되기 어려운 상황임이 지적되었다.

마) 사회보장

첫째, 농촌지역의 고령화에도 불구하고 노후대책이 매우 취약한 상황이었으며 국가의 연금제도가 현재로서는 제 역할을 하지 못하고 있었다. 특히 제도에 대한 불신이 높아 노후대책으로서 적절히 활용할 의의마저도 결여되어 있는 상황이었다.

둘째, 고령인구와 빈곤가구가 많은 상황에서 이들에게 국가차원에서 원조하는 제도인 국민기초생활보장법은 농촌지역에서 부양자 기준의 적절성 문제가 큰 불만 요인으로 작용하고 있었으며, 재산에 대한 기준도 농촌지역의 현실과 괴리된 점이 발견되었다. 또한 기초생활보장제도에서 생활보장급여 이외에 중요한 부분인 자활공동체 사업 등은 농촌지역에서 찾아볼 수 없어 전혀 활용하지 못하고 있음이 나타났다.

셋째, 각종 사회복지시설이나 서비스 활용도는 그 욕구에 비해 매우 미진하였고 이는 대부분의 경우에 여러 사회복지서비스가 농촌지역에 존재하지 않는 절대적 서비스의 결핍에 의한 것임을 알 수 있었다. 특히 노인복지서비스, 재가복지서비스, 자원봉사자활용서비스 등에 대한 욕구가 높게 나타났다.

바) 정보화 및 문화복지

첫째, 정보화와 관련하여 과거에 비해 빠른 속도로 농촌지역에 컴퓨터 등이 보급되고는 있었으나 아직 자녀의 학습용도나 오락용 수준에 머무르고 있었으며, 영농에 활용하는 등의 적극적 정보화 체계 활용은 찾아보기 어려운 실정이었다.

둘째, 정보화 교육이나 영농활용에 대한 욕구는 높게 나타나고 있으나 실제로 초고속통신망 보급, 영농인에 대한 정보화 교육 등은 정부의 홍보만큼 농촌 현장에서 잘 이루어지고 있다고 보기는 어려운 상황이었다.

셋째, 문화 영역에서는 각종 문화시설의 양적 결핍이 지적되었으며, 농촌지역 문화 증진을 위한 찾

아기는 문화활동이나 지역별 향토축제 등의 정부의 문화 프로그램은 전시적인 성격으로 실제 농민들의 문화욕구를 충족시키는 점은 거의 없는 것으로 나타났다.

2) 농어촌복지정책의 문제점

삶의 질을 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 생활방식에 따라 탄력적으로 운영되어야 소기의 목적을 가장 효과적 효율적으로 달성할 수 있다.

일반적으로 농어민을 위한 사회복지정책은 저소득계층의 빈곤탈피를 도와주고 타산업 종사자와의 형평에 맞는 삶의 질 향상과 인권신장을 목표로 하며, 이러한 사회복지정책은 공공부조와 사회보험과 사회복지서비스 모두를 적절히 활용하여 농어민의 종합적인 삶의 질을 보장하는 것으로 나타나는 것이다. 그러나 농어민들을 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 농어민에 비해 상대적으로 높은 현실은 더욱 농어촌복지정책의 열악성을 보여 준다고 하겠다.

우리나라 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 농업인에 대한 보험료가 일반 자영업자와 똑 같은 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 농어민의 수요에 비해 턱없이 부족하다.

여섯째, 지역적 차별 현상의 하나로 도시민에 비해 농어민의 삶의 질에 대한 정책적 관심이 부족하였으며, 특히 영세어농·소어농의 경영 및 소득구조, 복지실태에 대한 연구조사가 미흡하여 정책에 반영시키기 어려운 처지에 놓여 있다.

3. 농어촌복지정책의 과제

1) 참여정부의 농어업과 농어촌정책의 기본방향과 핵심과제

참여정부의 농어업과 농어촌정책의 기본방향과 핵심과제는 위기에 처한 한국 농·어업의 발전방향을 설정하고 실현가능성 있는 발전전략을 세우기 위하여 2002년 국회에서 2004년까지 한시적으로 수행하도록 만든 대통령 직속 정부조직인 농어업·농어촌특별대책위원회(농어업특위)의 활동 보고서(농어업·농어촌특별대책위원회, 2002) 내용을 대체로 담고 있다.

(1) 기본방향

참여정부의 농어업과 농어촌정책의 기본방향을 보면 첫째, 균형발전사회를 지향하는 새로운 농정틀을 마련하겠다는 것으로 기존 농업우주의 정책에서 탈피하여 농업정책과 농촌정책을 병행하겠다는 것이며, 둘째, '산업으로서 농업'은 시장을 중심으로 효율성을 지향하겠다는 것으로 농어업 경영규모를 확대하고, 고품질 농산물생산 및 수출확대 등 지원을 강화하겠다는 것이며, 셋째, '사회적 약자로서 농어업인'에 대한 사회보장 지원을 확충하겠다는 것으로 사회보장 지원책이 농어업구조개편과 선순환관계가 되도록 연계성을 강화하며, 영세·소농의 경영 및 소득구조, 복지실태를 조사하여 정책에 반영하겠다는 것이다.

전반적인 정책의 기본방향은 농어업정책, 농어촌정책, 농어민정책 등 삼분법적 정책의 균형을 잡아 가겠다는 것으로 그 동안 상대적으로 소홀히 해 온 농어촌정책, 농어민정책을 강화하겠다는 점에서 때늦은 감은 있지만 제대로 방향은 잡았다고 할 수 있다.

(2) 핵심과제

농어촌복지와 관련된 핵심과제를 보면, 첫째, 부채부담이 과중한 농어가에 대해 안정적인 영농이 가능하도록 획기적인 부채경감 방안을 강구하겠다는 것으로 27.6조원(정책자금 15.1조원, 상호금융 및 기타 12.5조원)에 달하는 농가부채의 악순환을 막기 위해 정책자금부채의 상환조건을 5년거치 15년상환, 금리 1.5%로 개선하는 부채경감특별조치법을 정기국회 때 마련하겠다는 것과, 연체 등 정상상환이 곤란한 농가는 경영평가를 거쳐 회생가능한 경우에 선별지원(Work-Out방식)하는 '경영회생지원제도'(금리 4%, 지원규모 500억원 등)를 확대·발전하겠다는 것이며, 둘째, 직불제를 확충하겠다는 것으로 현재 시행중인 직불제에 대해 중간평가를 실시하여 문제가 되고 있는 무차별적 지원은 지양하고, 친환경농업에 대한 인센티브를 강화하며, 직불제 예산(현재 직불예산 비중은 미국 36%, 일본 13%, 한국 7%)을 농업예산의 20%까지 확대하는 중장기계획을 수립하겠다는 것인데, 특히 구조개선 촉진, 공익적 기능 유지 등과 연계한 직불제를 확대하겠다는 것이며, 셋째, 농촌 활성화방안으로서 전통식품 산업육성 등을 통한 소득증대와 농업인 편익을 저해하는 각종 규제를 발굴, 개선하며, 도시민

등의 외부투자가 유치될 수 있는 기반조성을 위해 주 5일 근무, 농촌주택 취득시 양도세 면제 등 여건 변화를 적극 활용하며, 투자유치센터 운영, 지자체의 주도적 참여 등을 활성화하겠다는 것이며, 넷째, 농촌복지개선 방안으로서 '농어촌복지특별법'을 제정하여 범정부 차원의 추진체계를 구축하는 일환으로 총리산하에 특별위원회를 구성하여 중장기계획수립 및 집행점검을 하도록 하며, 농어촌복지분야 투자재원마련을 위해 농특세 시한연장 방안 등을 관계부처와 협의하겠다는 것 등이다. 특히 농어촌복지특별법 제정 및 농특세 연장은 대선공약 사항이다.

이러한 핵심과제들을 보면 정책 전반적인 방향에 걸맞게 짜여져 있으며, 특히 제도적 측면에서 농어촌복지특별법 제정하고 재정적 측면에서 농특세를 연장하겠다는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 다만 특별법 제정 시 과거의 사회복지 관련법처럼 정부의 책임성이 결여된 임의규정 중심이 되어서는 안되고 정부의 책임을 담보하는 강제규정 중심의 법 제정이 되어야 할 것이며, 농특세 연장의 경우에도 국민적 합의를 도출해 내어야 할 숙제를 안고 있다고 하겠다.

2) 농어촌복지정책의 필요성

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

농어민들의 사회보장제도 확립이 필요로 하는 이유로 다음과 같이 들 수 있다.

첫째, 사회보장제도 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 식량 안보를 위한 산업기지로서 역할을 다할 수 있도록 하기 위해서는 농어촌을 식량생산지인 동시에 삶의 선택적 장소로 될 수 있도록 하는 사회보장제도의 조속한 도입은 불가결하기 때문이다.

여섯째, 농어업의 현대화에 따라 새로이 등장한 농약중독, 질병, 사고 등의 농업관련재해는 상공업 부문 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(food security: 식량안보), 농촌사회 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 농업과 어업에 대한 예외적인 조치를 취할 수 있는 방안으로 사회보장 프로그램을 활용할 수 있기 때문이다.

3) 농어촌복지정책 과제

농어촌에서 점차 가족을 통한 민간부문 중심 복지공급체계가 약화되고 붕괴되는 충격에 대비하기 위해서는 국가 사회복지정책의 일대 개혁이 요구된다고 하겠다. 우리나라 사회복지제도는 아직 자유 시장 경제 하에서 발생하는 소득중단, 노령, 질병, 산업재해, 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 데 개혁이 필요한데, 이와 관련된 정책 과제를 제시하면 다음과 같다.

(1) 안정된 정주공간과 농어촌 쾌적성 구축

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

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

(2) 보건 및 의료 정책

농어촌지역의 보건과 의료정책은 농어민의 복지의 기본이 된다. 구체적인 정책 프로그램을 제시하면 다음과 같다(이현주·조홍식 외, 1999; 조홍식 외, 2001).

첫째, 공공보건의료기관 기능 보강을 지속적으로 추진한다. 보건소는 지역보건의료의 중심적 역할을 담당할 수 있도록 관련 업무의 기획능력과 추진력을 갖추도록 하고, 보건지소는 1차 의료기관의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 인력과 장비를 확충하도록 하되, 특히 1차 의료장비, 이동진료차량, 공중보건의의 숙소 개·보수 등을 주로 하며, 보건진료소는 노인인구 및 거동불편자의 증가에 부응하여 노인방문간호, 응급처치, 건강교육 위주로 특화한다. 이를 위해서는 공공보건의료기관의 전문의

료인력 확보가 필수적이다.

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 통합은 신중히 추진해야 한다. 의료 시설, 장비 및 의료인력의 집중화를 통해 주민에 대한 의료서비스의 질을 높이고, 운영의 효율성을 기하기 위하여 추진하는 보건지소 및 보건진료소 통합은 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.

셋째, 지역보건의료계획의 내실 있는 추진이 필요하다. 기초자치단체(시·군)가 관내 의료 시설과 장비 및 의료인력을 총동원하여 지역 실정에 맞는 보건의료계획을 수립·추진함으로써 주민건강증진 및 건강한 지역사회 건설을 추구하도록 해야 한다.

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

다섯째, 농어촌 지역 실정에 걸맞는 보건의료 서비스를 제공한다. 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 고령인구 및 거동 불편자에 대한 가정간호사업을 적극 추진하며, 지역 내 공공 및 민간의료기관간의 긴밀한 연계 체계를 구축한다. 그리고 과중한 농작업으로 인한 피로를 조기에 회복하고 농작업 관련 질환을 예방하기 위하여 지역 주민이 평소 지속적으로 건강을 관리할 수 있도록 '농촌지역건강관리실'을 읍면 당 1개소씩 설치하여 지자체와 지역주민의 평소 건강관리에 대한 관심을 촉발한다.

여섯째, 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.

(3) 교육 정책

높은 교육열에도 불구하고 농촌 교육여건은 도시 지역과 비교하여 상당히 불리한 것으로 나타나고 있다. 이를 개선하기 위한 정책적 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 농촌학교의 특기적성교육 실효성을 높이기 위해서는 교육의 질적 내용보다는 우선 교육설비와 기자재 확충이 필요하다. 일부 학교의 기자재가 좋아졌다고는 하나 아직도 적절한 특기적성교육을 수행하기에는 특기교육의 환경이 낙후되어 있으므로 이를 내실 있게 개선하는 것이 시급한 과제이다.

둘째, 농어촌지역 대학특별전형제도에 대한 인지도가 낮으며, 농어촌지역 대학특별전형제도가 읍·면지역 고등학교의 우수학생유치와 학력증진에 기여하고 있는 것으로 인식하는 사람이 적기 때문에 우선 농어촌지역 대학특별전형제도에 대한 적절한 홍보가 필요하다고 하겠다.

셋째, 농촌지역 학교통폐합에 대해서 농민들은 반대하는 의견이 많기 때문에 강제적인 학교통폐합에 대한 정책은 가능한 실행하지 않는 게 바람직하다고 하겠다.

넷째, 농촌지역 교육문제를 해결하기 위해 가장 중요하다고 생각되는 개선사항에 대한 응답을 볼 때, 학자금 지원, 우수교원 배치, 농촌학교 교육설비 지원을 가장 시급한 과제로 응답하고 있으므로 이에 대한 대책 강구가 요구된다.

(4) 사회보장 정책

일반적으로 농민은 농업의 특수성으로 인해 타 직종에 비해 현금의 보유가 적고 소득수준도 높지 않다. 그러므로 사회보장 실시의 관건이 되는 보험료 납부가 용이하지 않기 때문에 외국의 경우 사회보장의 초기단계에서 농어민을 적용대상에 포함시키는 데 많은 어려움을 겪어왔다. 농업경영자를 포함한 자영업자가 사회보장의 태동배경이 되는 산업화와 비교적 관련이 적었던 것이 중요한 이유이기도 하였지만, 무엇보다도 농민은 조직화나 재원조달의 측면에서 타 직종의 피용자와 달리 이질성이 많은 데다가 피용자 몫의 보험료를 공동으로 부담해 주는 사용자를 찾는 게 어렵다는 것이 가장 큰 이유였다. 그리하여 대부분의 국가에서는 농업지원정책이라는 차원에서 상당한 국고보조를 통해 농민을 위한 사회보험을 실시했던 것이다.

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

그리고 현재 시행되고 있는 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 계층 간에 보험료 부담을 공평하게 하는 문제, 셋째, 사회보험 관리운영에서의 민주적 의사결정과 주민참여를 통한 제도화 문제이다. 따라서 앞으로 농민 사회보험 적용체계를 결정할 때에도 이러한 세 가지 요소가 가장 중요한 변수로 작용하게 됨을 염두에 두어야 할 것이다.

구체적인 사회보장 프로그램 대책들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 서구의 복지국가의 경험으로 볼 때, 노인들의 노후대책의 가장 강력한 방법은 국민연금이다. 그런데, 대부분의 우리의 농촌주민들은 국민연금을 노후대책으로 생각하고 있지 않고 있다. 이것의 이유는 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 국민연금에 대한 인식의 부족이고 다른 하나는 현재 농민들을 위한 국민연금제도의 문제점이다. 전자의 경우에 대해서는 국민연금의 필요성에 대한 홍보를 강화하는

것이 필요하다. 이것은 농촌지역의 국민연금을 위한 신고소득액이 도시지역에 비하여 매우 낮은 것을 해결할 수 있는 하나의 방안이 되기도 한다. 중요한 문제가 되는 것은 후자의 문제다. 현재는 농어민 연금에 대하여 2004년 말까지만 국가의 보험료보조를 하고 있는데, 이러한 한시적 규정을 폐지하여 지속적으로 보조를 해야 하고, 또한 농촌경제의 어려움에 비추어볼 때 보조수준도 지금보다 높여 보험료의 1/2 은 정부가 보조해 줄 수 있는 방안을 모색해야 한다.

둘째, 국민건강보험료 부과체제와 경감제도를 개선해야 한다. 휴·폐경 농지 및 임야, 빈 축사 등에 대하여 객관적으로 검증 가능한 자료를 제시하는 경우 재산기준 보험료의 산정에 있어서 경감을 검토 하며, 소득금액 및 과표재산 기준을 적정 수준으로 현실화해야 하고, 토지(농지포함)를 용도별로 구분 하여 보험료 부과와 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.

셋째, 우리의 농촌경제의 피폐성에 비추어볼 때 저소득층을 위한 국민기초생활보장제도에서 자격기준의 문제는 특히 재산액수와 부양의무자 규정이 중요하다. 농촌지역은 그 특성 때문에 소득이 발생 하지 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 농가에 대해서 재산기준을 제외시키는 것이고, 그렇지 않다면 농촌지역의 재산액수기준을 완화하여야 한다는 것이다. 또 하나의 문제는 부양의무자 규정이다. 우리의 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 절대적 부양의무자와 상대적 부양의무자로 구분한 후 부양능력 판별 기준을 차등 적용한다. 즉 절대적 부양의무자는 부부간 및 1촌 중 혈연관계를 가진 자로 하며, 부양능력 판별 재산기준을 150% 적용한다. 그리고 상대적 부양의 무자는 2촌 이상(형제, 손자녀 등), 1촌 중 비혈연관계(사위, 며느리, 서모, 서부 등) 및 직계존속이 결 혼한 경우 등을 말하며 부양능력 판별 재산기준을 200% 적용한다.

넷째, 농업일반재해에 대한 농업재해보험과 농기계 등에 의한 농민의 농업노동재해보험의 적용 대 상을 높여 나가며, 농촌 실업문제에 대한 고용보험의 적용 가능성을 충분히 검토할 필요가 있다(정명 채·허장, 1998).

다섯째, 농촌지역 영유아보육을 위해 국가가 적극적으로 개입하여 이들을 수용할 전담시설을 지정 또는 설립하고 재정지원을 해야 한다. 마을 및 리 단위의 영유아보육을 활성화해야 하는데, 특히 농어 촌의 여성단체를 활용하여 조직하고 농협 등이 개입하여 적극적인 지원방안을 마련한다. 그리고 농촌 저소득층에 대한 보육료 지원은 보육료 자율화에 따른 재정부담 증가를 감안하여 지원대상과 규모를 확대 조정해야 한다.

여섯째, 농촌 여성보육을 위해서는 무엇보다도 농가도우미제도를 개선해야 한다. 현행 농가도우미 영역을 확대해야 하는데, 현재 출산에만 한정되어 있는 농가도우미의 범위를 간병, 보육, 가사 등으로

확대하고 사회보험제도와 연계할 필요가 있다(정명채·박대식, 1999). 또한, 여성농업인의 고충상담, 농번기 영유아 보육, 도·농교류, 농한기 문화활동·교양강좌 등 지역실정에 맞는 프로그램의 운영으로 여성농업인의 안정적인 영농활동을 지원하여 젊은 여성농업인의 농촌정착을 유도하기 위해서 2002년 현재 전국에 18개소(도별 2개소)에서 설치, 운영되고 있는 '여성농업인센터' 활동을 강화해 나가야 한다. 그리고 '농촌여성 일감 갖기 사업'을 활성화한다.

일곱째, 농촌노인복지를 위해 '농촌노인 생활지도 마을 육성사업'을 확대해 나가며, 노인들의 경륜을 활용한 경제·사회활동 참여확대를 통하여 활기찬 노년생활을 보장하고 고령화시대에 대비하기 위한 농촌형 지역사회 시니어클럽(communitary senior club)을 육성한다. 그리고 농촌의 거동불편노인, 65세 이상 노령 층, 노인단독가구 등에 대한 도우미 지원을 확대하며, 우리나라 농촌 실정에 맞는 장기요양보험을 도입한다. 또한, 경로당, 노인정 등을 다목적으로 활용하고 관련 프로그램을 체계적으로 도입하며 관리운영비 지원을 확대한다(박대식 외, 2000).

여덟째, 농촌의 장애인복지를 위해서 각종 장애인복지시설의 양을 늘리고 거기서 일하는 사람 즉, 사회복지관련 인력들의 질과 양도 늘려야 한다. 그리고 만성정신질환자를 포함한 농촌의 재가장애인의 복지를 위해서는 현재 형식적으로 운영되고 있는 방문보건사업을 크게 확대하고, 또한 재가복지봉사활동 프로그램을 많이 개발해야 한다.

(5) 정보화 및 문화복지 정책

앞에서 제시한 농어촌주민의 생활실태와 욕구조사를 토대로 다음과 같은 정보화 및 문화복지 정책 프로그램을 제시할 수 있다.

첫째, 농어촌지역에 대한 정보화 추진을 위해서는 초고속통신망의 확대보급이 선결과제라고 할 수 있으며, 효과적인 정보화 교육이 되려면 농어촌지역 주민들 가운데 젊은 층의 영농어인, 고학력의 영농어인, 소득이 높은 농어가를 중심으로 우선 실시하는 게 바람직하다.

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

4. 맺음말

농어촌복지를 위한 바람직한 발전방향은 소득보장을 기본으로 하면서 사회보장을 건실히 해 나가 는 것이라 하겠다. 따라서 국가 농어촌복지정책을 새로이 정비하는 데 개혁이 필요한데, 이와 관련된 종합적인 정책 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 농어업의 다원적 기능을 중시하는 정책을 국민에게 적극적으로 홍보함으로써 농어업 부문의 비교역적 관심사(NTC)의 기능을 강화하여 사회적 보상을 적극 제도화할 수 있도록 한다. 각국의 WTO 농어업 협상의 기본전략은 국내농업의 NTC 기능을 유지·발전시켜야 한다는 논리로 무장하고

있다. 아울러 최악의 상태에서도 한국 농업이나 식량문제가 WTO 체제하에서도 굳건히 견딜 수 있는 안전우선의 원칙에 의한 DDA 협상을 전개해 나가는 수단으로 농어촌복지정책 프로그램을 적극 활용해야 할 것이다. 예를 들어 먹거리보장을 내세우는 일본, 그리고 환경보전을 내세우는 EU 등은 WTO 체제하의 무차별적인 자유교역 논리에 NTC의 논리로 대응해 오고 있는 것이다.

둘째, 농어촌복지를 총괄하는 기구를 대통령 산하나 국무총리 산하에 두어 범국가적 차원에서 '농어촌복지정책 발전계획'을 단기, 중장기별로 수립하게 하여, 각 부처간의 농어촌 발전과 복지와 관련된 여러 정책 프로그램들을 조정하고 통괄하는 기능을 수행하게 한다. 서구 각 국은 농정, 어정 부서를 농업 외에 식품, 환경, 소비자보호 및 농어촌문제 등을 포괄적으로 담당하는 방향으로 개편하고 있다. 중앙정부에 의한 사회보장체제의 구축을 바탕으로 지방정부와 지역주민이나 단체가 중심이 되어 농어촌개발, 농어촌주민 복지, 지역문화와 환경 등을 종합적으로 접근하고 있는 것이다. 대표적으로 네덜란드는 농업자연관리수산부, 독일은 소비자보호식품농업부, 프랑스는 농식품수산물농촌문제부, 영국은 환경식품농촌문제부 등으로 개편하고, 유럽연합(EU) '농업총국' 명칭도 '농업 및 농촌개발국'으로 부르고 있음을 참고해야 한다.

셋째, 생산 중심의 농수산관련 정부조직을 소비자 지향·정보화·국제화·지방화에 부응하는 조직으로 개편해야 한다. 소비자 시대에 부응하여 농수산물의 품질 및 위생관리, 동식물 검역, 소비자 홍보 등 식품안전성과 소비자 관련조직을 강화한다.

넷째, 복지정책 결정과정에 농어민 대표들이 참여할 수 있는 민주적 참여구조를 확립해야 한다.

다섯째, 소득, 의료, 주거, 교육, 고용, 사회복지서비스 등 6대 영역에서의 국민복지기본선 개념에 입각한 '농촌복지기본선'을 확립하여 소득, 의료, 주거, 교육, 고용, 사회복지서비스 등 6대 영역에 대한 보장을 담보하는 사회안전망을 구축한다.

여섯째, 농어촌지역 주민들을 위한 사회복지서비스의 활성화와 인권보장 차원에서의 사회복지시설 문제를 개선한다.

일곱째, 농어촌 주민들의 요구와 특성의 파악, 필요한 서비스의 개발, 지방의 재정자립도 기반 조성, 농어촌복지 전문성의 확보 등을 할 수 있는 국가 전체적인 농어촌복지증진 추진계획과 특별재원을 담보할 수 있는 '농어촌복지특별법'을 제정하여 집행하도록 한다.

마지막으로, 이상의 모든 일을 추진하기 위해서는 정부지출 농어촌복지 예산을 증대하여야 한다. 이러한 농어촌복지 분야 투자재원마련을 위해 대선 공약의 하나인 농특세 시한의 연장방안 등을 관계 부처와 협의하여 시행하도록 한다.

참고문헌

- 농어업·농어촌특별대책위원회(2002). [농어업·농어촌의 새로운 활로].
- 박대식 외(2000). [노령 농업인의 영농참여와 생산적 복지대책]. 한국농촌경제연구원.
- 성진근(2003). "개방화시대 농업의 개혁방향". 농어업·농어촌특별대책위원회. [농어업특위 운영발전을 위한 2003년 연찬회 자료].
- 양승룡(2003). "WTO 체제 하에서의 한국 농업과 DDA 대응 방향". 한국농어촌사회연구소. [참여정부의 농정방향과 과제].
- 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(1993). "농촌빈곤가족의 사회적 욕구와 복지대책에 관한 연구". 한국농촌사회학회. [농촌사회]. 제3집.
- 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].
- 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.