

# 농정의 변화와 농촌개발의 방향



나승렬  
(농림부 개발정책과장)

## 1. 머리말

정부는 2004년부터 2013년까지의 농업·농촌투융자계획으로 119조원계획을 발표('03. 11. 11)한 이후, 범정부적 농정 보고대회를 개최(04. 2. 23)하여 향후 10년간 농정의 기본 틀을 갖춘 농업·농촌종합대책을 확정하였다. 동 대책에서는 '농업경쟁력 강화', '농가소득 안정'과 함께 '농촌 활력 증진'을 3대축으로 우리 농업과 농촌을 발전시켜 도농균형발전을 이룬다는 비전과 전략을 제시하였다. 또한 「농림어업인 삶의질향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법(이하 '삶의질향상특별법'이라 한다)」이 제정·공포(04. 3. 5)되어 6월 6일에 시행에 들어갔다. 국민연금 시대의 개막, 격자형 고속도로망의 확충과 함께 전원 휴식공간으로서 농산어촌지역에 대한 국민의 인식이 높아지고, 주5일 근무시대가 도래하고 있는 여건 또한 우리 농산어촌을 발전시키는 호기가 되고 있는 상황이다. 이런 여건을 잘 활용하고 농촌다움을 지켜간다면 우리 농촌은 국민의 사랑을 듬뿍 받는 쾌적한 정주공간, 휴식공간으로 자리매김할 수 있을 것이다.

## 2. 향후 농산어촌 개발정책의 방향

「삶의질향상특별법」에서는 농림어업인 복지증진,

농산어촌교육여건 개선 및 지역개발을 농림어업인의 삶의 질 향상을 위한 3대 정책 축으로 제시하고 있다.

### 1) 농산어촌 복지여건 개선

농가소득은 도시가구의 73%에 불과하며, 농촌의 농외소득원도 취약한 실정이다. 농촌의 의료, 사회 복지 여건 또한 열악한 상황에 놓여있다. 농업인의 경우 도시민에 비해 농부증 등 질병 발생률이 높으며, 농작업 관련 재해를 입어도 신체나 재산에 대한 손해를 보상 받을 수 있는 제도적 장치 역시 미흡한 편이다. 동일 소득 직장인에 비해 상대적으로 많은 보험료와 의료비를 부담해도 농촌 의료시설 및 인력이 부족하여 의료 혜택을 제대로 받지 못하고 있는 실정이다. 따라서 농촌의 사회 안정망을 구축하고 영유아, 여성, 은퇴한 농림어업인 등에 대한 복지 증진과 함께 실질적인 생활 안정 시책이 필요하다.

정부는 도시근로자의 4대 보험(연금보험·건강보험, 산재보험, 고용보험)보다 더 강화된 수준으로 사회 안전망을 개선하여 농업구조조정의 연착륙을 지원할 계획이다. 우선, 연금보험로 지원을 대폭 확대하여 은퇴농의 노후 생활안정을 도모할 계획이다. 이를 위하여 '04년부터 보험료 지원 기준소득을 연차적으로 상향 조정('03년 22만원 → '05년 이후 57만원)함으로써 농업인의 보험료 부담을 줄여나갈 계획이다. 건강보험

료 경감도 현재 경감율 22%외에 농어업인에 대해서는 50%까지 연차적으로 특별히 경감 지원할 예정이다.

의료 접근성이 취약한 농촌지역의 서비스 질 제고를 위해 보건소 중심으로 시설·장비를 보강하고 응급의료기관·공공병원을 확충할 예정이다. 이를 위해 군 보건소에 장비·인력을 집중 보강하고, 농부중 등 농작업에 따른 질병에 대한 전문의료기관으로 육성할 예정이다. 보건지소는 1차의료기관 수준으로 시설·장비·인력을 보강할 계획이다. 보건진료소는 노인방문간호, 건강교육 위주로 특화할 예정이다. 응급의료 취약지역에 지역응급의료기관을 건립하고 보건의료원에 응급의료 시설 및 장비를 설치하는 한편, 공공병원이 없는 지역에 민간병원을 인수하여 공공병원화를 추진할 계획이다.

농어촌에 절반이상을 차지하는 여성농업인을 위한 고충상담, 영유아 보육 및 방과후 자녀 학습지도 등 종합복지 기능을 수행하는 「여성농업인센터」설치를 확대('03년 18개소 → '08년 163개소)할 계획이다. 산전·산후 건강 및 안정적인 영농지원을 위한 「농가도우미제」도 출산뿐만 아니라 질병, 사고 등에도 도우미를 이용할 수 있도록 제도를 개선하는 등 확대해 나갈 계획이다. 한편, 보건소를 주축으로 한 순회 방문진료, 환자수송 등 농촌형 의로서비스 체계를 구축하여 “찾아가는 진료서비스 체계”를 실현함으로써 재가노인복지 사업을 확대할 계획이다.

## 2) 농산어촌 교육환경의 개선

농촌에서도 자녀교육을 안심하고 시킬 수 있도록 소규모학교 교육의 질 향상 등 교육환경을 획기적으로 개선하고, 교육비 부담 등 자녀교육문제로 젊은 농가의 대다수가 이농·탈농 희망하는 현실을 최대한 반전시켜 나갈 계획이다. 이를 위해 우선, 소규모학교 운영을 내실화하여 농촌 교육의 질을 향상시켜나갈 것이다. 소규모학교를 통학거리 내에 있는 인근학교와 하나의 학교群으로 구성하여 교육과정 및 시설을 공동 운영한다는 방침이다.

농촌출신 대학생 학자금 지원액을 현실화(200만 원에서 학비전액 지원으로 확대)하면서 대상인원도 확대하고, 농촌 실업계·인문계 고교생에 대한 교육비 전액을 지원하는 등 농촌 학생의 교육비 부담을 적극 경감할 계획이다. 이와 함께 농촌지역의 우수고교를 선정하여 집중 육성할 계획이다.

사택 확충 및 시설현대화 등 쾌적한 주거편의 제공, 순회교사에 대한 교통비 지급, 복식학급 담당교사 및 순회교사 수당 신설, 도서·벽지수당 현실화, 농촌 학교 근무수당 신설, 승진상 우대 등 농촌 학교 교직원의 근무여건을 개선하고자 한다. 아울러 농촌에 젊은이들이 정착하는데 도움이 되도록 농업인의 영유아 양육비를 저소득층 자녀에게 지급되는 보육료 수준(평균 102천원/월)으로 지원하고, 지원대상도 단계적으로 확대할 예정이다.

## 3) 농산어촌지역 개발

농촌지역의 소도움을 거점기능을 갖춘 농촌지역의 산업·문화중심지로 육성함으로써 농촌에서도 생활하는데 큰 불편함이 없도록 할 계획이다. 지자체의 자체 계획을 심사하여 개발 잠재력이 높은 거점 소도움을 매년 20개, 총 194개 읍을 선정하여 집중 지원해 나갈 계획이다. '소도움 육성협약'을 체결하고 지자체가 주도적으로 사업을 추진하게 해 나갈 예정이다.

이와 함께 농어촌의 배후마을은 생활권 등을 고려하여 3~5개 마을을 1개 권역 단위로 묶어 “농촌마을 종합개발”을 추진할 예정이다. 소도움과 연계하여 다양한 유형으로 특성화된 개발을 통해 2013년까지 1천개 권역을 개발한다는 방침이다. 이 사업은 주민이 예비계획을 수립·신청하면 이를 심사하여 우수한 권역을 선정하여 지원하는 방식으로 개발해 나갈 것이다. 특히, 전원생활·휴양·자연환경보전공간으로서의 역할을 할 수 있도록 친환경육성형, 전통보전형, 자연생태보전형 등으로 특성화한다는 방침이다.

아울러, 농촌다움을 증진하는 방향으로 농어촌생활환경정비사업의 추진방식을 개선할 것이다. 인프라 위

주로 지원하던 정주권 개발사업은 녹색댐 조성, 수변 공간정비 등 다양한 경관개선지원사업을 병행하는 방식으로 전환할 것이다. 빈집 철거 후 소공원, 마을광장 조성 등 농촌다움과 쾌적성을 증진할 수 있는 사업을 발굴하여 지원할 예정이다. 맞춤형 전원주거단지, 체재형 주말농원, 은퇴농장 등 다양한 농촌정주공간을 조성하기 위한 전원마을가꾸기사업도 추진할 것이다.

무엇보다 농촌에 거주하는데 큰 불편이 없도록 농가주택·교통·상하수도 등 농촌의 기초생활여건을 획기적으로 개선할 예정이다. 농가주택 개량 등을 통해 농촌경관에 어울리는 주거공간을 조성할 것이다. 이를 위해 보다 쉽게 농촌주택을 신·개축할 수 있도록 주택용자조건을 개선하고자 한다. 농촌 빈집을 주차장 등 공동이용시설 또는 캠핑장 등 농촌관광시설로 조성하는 등 마을공동생활공간으로 활용할 것이다. 마을 회관을 개축하여 영유아 보육·건강관리실 등 다양한 기능을 수행하는 농촌마을 다기능시설을 설치할 예정이다. 공공교통체계 구축, 상하수도 확충 등을 통한 농촌생활 편의를 증대해 나갈 것이다. 농촌주민에게 안전한 식수를 공급하고, 농촌지역에 폐기물을 위생적으로 처리할 수 있는 시설을 시·군당 1개소씩 2013년까지 총 158개 시·군에 지원할 계획이다.

농촌에 다양한 산업을 유치하여 농외소득을 2013년까지 67%수준까지 높인다는 전략도 농촌의 정주여건을 개선하는데 도움이 된다. 우선 농공단지과 특산단지 등 기존의 농촌지역 일자리 창출정책을 내실화하고자 한다. 농촌주민의 취업기회를 확충할 수 있도록 농공단지 조성을 '13년 394개소로 확대할 계획이다. 지역특성에 맞는 단지로 발전할 수 있도록 지역 특산물 가공 유통업체를 적극 유치할 예정이다. 특산단지는 지자체 주도하에 목공예, 축제품, 모시 등 지역 이미지가 강한 소수 정예품목 중심으로 육성할 것이다. 이러한 기존의 농외소득정책외에 지역 전통고유기술, 토산품 등 향토지적재산을 발굴하고 산업화로 연결하는 향토산업 육성 정책을 강화하고자 한다

농촌의 근간산업은 여전히 농업이기 때문에 농업 생산기반정비사업은 지속되어야 한다. 생산기반은 비용이 다소 증가되더라도 지역주민의 정주여건도 고려하면서 친환경적으로 개발하여 생산과 생활이 동시에 고려되도록 할 필요가 커지고 있다. 도시와 농촌을 연계하고, 생산과 생활을 연계하고, 나아가 사람과 자연을 연계하는 전략이 향후 농촌개발의 핵심개념이 되었으면 한다.

### 3. 농산어촌 개발 추진전략

지난 70~90년대의 농촌개발의 경험에서 우리는 범정부적 추진체계, 확실한 자원, 범국민적 동참의 중요성이라는 몇 가지 요인이 향후 농촌개발의 관건이라는 귀중한 경험을 얻었다. 또한, 프랑스 등 외국 경험에서는 도시와 농촌을 함께 발전시키는 전략이 바람직한 국가경영전략이라는 것도 배웠다. 프랑스에서는 지속적인 농촌개발전략등에 힘입어 전체 인구의 20% 수준으로 감소하던 농촌인구가 최근에는 25%수준을 유지하고 있다고 한다. 우리도 현재 20%수준의 농촌인구가 특단의 조치가 없으면 10년 후 17%이하수준으로 감소할 전망이다, 부단한 노력을 하면 20%수준이 유지될 수 있다고 전망된다.

#### 1) 범정부적 추진체계 가동

삶의질향상특별법에서는 국무총리를 위원장, 관계부처 장관 및 민간전문가 등 25인 이내로 삶의질 향상및지역개발촉진위원회를 구성하도록 하고 있으며, 농림부장관이 위원장이 되고 관계부처 차관급을 위원으로 하는 「실무위원회」도 설치하도록 하고 있다. 동위원회에서는 농촌 복지, 교육 및 지역개발정책을 총괄·조정하고, 기본계획 및 부처별 시행계획의 추진상황을 점검 및 평가하는 역할을 한다. 이와 함께 '04년 중 범정부 차원에서 농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발 기본계획을 수립함으로써 농촌복지와 지역개발에 관한 범

정부적 의지를 가시화하고자 한다. 매 5년마다 농업인 복지실태, 농촌교육여건, 교통·통신·환경, 기초생활여건 등 농촌지역여건에 대한 전반적인 실태조사를 실시하여 기본계획 수립에 반영해야 한다. 시도와 시군에서는 기본계획에 따라 매 5년 단위로 자체 시행 계획을 수립·추진하게 된다.

**2) 농특세 등 투융자 자원 확보·지원**

삶의질향상특별법에서는 동법에 따라 시행하는 각종 복지증진, 교육여건개선, 정주여건개선 등 농어촌 지역개발 사업에 대하여는 농어촌특별세를 우선 지원하도록 규정하고 있다. 또한, 119조 투융자 계획에서도 농어촌복지와 지역개발분야에 '03년 전체 투융자예산의 8.6%에서 2배로 확대한 17.2%인 18조원 이상을 투입하도록 계획하고 있다. 농산물 수입개방 추세는 가속화되는 상황이므로 아직도 농업의 구조조정 촉진 등 경쟁력 강화가 시급한 과제인 점에 비추어 보면 농산어촌 복지와 지역개발에 대한 정부의 의지가 상당수준 반영되어 있다.

**3) 도농 교류 및 도시자본·인력 유입 촉진**

효율적인 농촌정주여건개선을 위해서는 범정부적 추진체계 제도화, 투융자재원의 확대외에 농촌발전에 대한 범국민적 관심과 참여가 무엇보다 중요하다. 이를 유도하기 위해 정부는 '도농교류센터'를 설치하여 도시와 농촌간 교류 확대 및 농촌투자 유치 활성화를 중점 추진하고 있다. 동센터에서는 각종 정보제공, 상담·알선, 교육·홍보 및 컨설팅 업무 등을 추진하는 역할을 한다. 지자체 차원에서도 자체 도농교류센터를 설립·운영해야 한다.

또한, 농촌주택 추가 소유시 양도세 면제, 지방세 중과 배제 등 세제개선을 계기로 '농촌에 내집갖기 운동'을 보다 확대하여 전개해 나갈 필요가 있다. 이와 함께 도시민의 기호에 맞춘 다양한 전원주거공간을 제공하고, 농촌에 도시민이 정착할 수 있도록 맞춤형 전원주거단지, 전원형 실버타운, 은퇴농장 등을 조성할 계획이다. 한편, 농업관련 소재를 이용한 농

업테마파크, 경관이 수려한 저수지 및 마을 소하천 등을 친환경적으로 정비하여 도시민 유치전략도 추진해 나갈 것이다. 이외에도 지난해부터 민간에서 추진되고 있는 1사1촌운동, 국가균형발전위에서 제안한 5도2촌운동, 일본의 사례를 벤치마킹한 1품1촌운동 등이 범국민적으로 확산되어 추진되었으면 한다.

**4) 농촌개발 주체역량의 강화**

농촌개발로 성공적이었던 과거 새마을 운동의 성공요인중의 하나가 새마을 지도자를 중심으로 한 마을주민들의 협동이었던 점에 비추어 보면 앞으로 농촌개발에서도 주민들의 마을개발 주체로서의 역량강화가 중요한 과제로 떠오른다. 실제 5년전부터 강원도에서 시작한 새농어촌건설운동의 사례에서도 성공한 마을에서는 어김없이 지도자가 부각되고 있다. 강원도 화천군 신대리 토고미 마을의 경우도 지도자가 큰 역할을 하고 있다. 충남 서천군 합전마을의 경우도 부부지도자가 마을발전의 표상이 되고 있다. 군단위도 마찬가지다. 군수가 지역개발의욕, 경험과 지식 등 역량을 지니고 있으면 그 지역의 많은 마을들도 개발이 활성화되고 있다는 점도 농촌지역개발 지도자의 중요성을 시사해 주고 있다.

**4. 맺음말**

영국이 대처수상 지도하에 1970년대 IMF 위기를 극복한 경험을 보면 과거 영국이 전성기를 구가했던 빅토리아여왕시대의 통치이념인 근면, 자조, 의무를 그대로 내세워 국민정신을 드높였다는데 크게 힘입었다고 한다. 우리도 새마을운동의 사례를 되새기면서 국민정신을 농촌에서부터 바로 세워 국가를 경영해 나간다는 사명감으로 농촌운동을 전개했으면 한다. 앞으로 정부, 지자체, 농어업인 그리고 국민들이 모두 하나가 되어 종합대책, 119조 투융자계획, 삶의질향상특별법에 의한 기본계획, 시도·시군계획 등을 차질없이 추진하면 과거 어느 때보다 큰 성과를 거둘 수 있을 것이다. ㉞